

# 青少年輔導工作整體策略之探討

楊孝滢

## 一、緒論——青少年問題與整體性輔導策略之必要性

在過去四十多年來，整個社會發展策略以經濟和創造社會財富為主體結構型態，不僅創造經濟發展奇蹟，也使得社會財富快速提昇，從國民生產毛額的劇增和外匯存底的迅速擴充可以得知。但是經濟發展的成就，也付出相當嚴重社會成本的負擔，就以少年犯罪而言，少年犯罪者對其本身和整個社會所造成的傷害，社會成本的負擔應是十分沉重的。少年犯罪人數不僅有逐年上昇的趨

勢，尤其最近三年來，違反麻醉藥品管理條例的藥物濫用問題的嚴重性，已使少年犯罪人數超過三萬人以上，而暴力犯罪對社會治安所造成的衝擊，社會成本的支付，應是更為驚人的。

在分析形成少年問題行為的主要誘因，除少年本身特質外，最主要影響因素還是在於家庭功能的不彰，家庭功能無法有效運作，除了雙生家庭的增加，單親和破碎家庭的增加亦為主要影響因素，但最主要還是在於家庭管教失當所導致，無論是過度溺愛放任或過度威權管教，都會形成青少年之偏差行為。依據少年刑事及管訓事件犯罪原因分析中，管教不當佔百分之八〇·八六之多，破碎家庭亦佔百分之一六·四四。建構

社會支持系統給予破碎家庭專業支援，重塑家庭功能，建立以家庭為中心青少年福利服務網絡，對於解決青少年犯罪問題應有其助益。

青少年問題行為的發生源於家庭，但在學校期間逐漸成形，而現有學校體制，以升學為導向，無法順應學校嚴格課業要求的少年，自然無法順應學校生活和形成積極的學校互動行為，甚至於造成被學校分化，疏離和歧視之現象，自然較易形成偏差行為。而由於專業輔導人才的缺乏，學校輔導體制不夠周全，在標籤化少年偏差行為之後，形成校園暴力事件和對學校的疏離感亦為必然之發展型態。青少年無法順應升學導向的學校生活，又無法得到父母親的支持，甚至於發

生過度管教行為，導致於發生逃家、逃學行為，或形成未升學、未就業行為，使青少年心智未發展完成前提早接觸複雜社會，形成少年問題行為另一主要誘因。

而社會整體來分析，受快速社會變遷影響，社會價值紊亂，以金錢為主體和自我為中心的價值體系，使得社會惡質化嚴重。色情氾濫，暴力盛行，街道抗爭不斷，再加上金權政治和經濟空洞化的衝擊，自然形成社會不穩定性和不安全感。社會脫序和社會疏離現象，亦對青少年造成負向之影響，而以金錢為目的的犯罪行為的擴充，以殘暴手段為犯罪方式，組織性犯罪集團的擴充，甚至黑道漂白和黑金運作涉入政治體系，加速社會的惡質化。這種高暴力，嚴密組織和金錢導向的犯罪集團，運用青少年作為外圍組織或犯罪工具，甚至於成為受害人，不僅使青少年犯罪問題更加嚴重，也成為藥物濫用的受害者，或被迫成為雛妓，嚴重扭曲青少年基本人權。而青少年經常出入電動玩具店、KTV、地下舞廳、PUB、酒廊以及其他危害青少年身心健康之場所，自然會受惡質社會之影響，在受犯罪集團控制、成為受害

人和犯罪工具，最近幾年來少年犯罪問題之嚴重化，亦受此種社會型態之影響。缺乏有效的社會現場實地的輔導體系，給予少年立即支持和支援，成為青少年輔導體制的盲點。

青少年問題行為之形成自然是由於青少年自己本身、家庭、學校和社會各項因素影響所造成的。由於近年來青少年問題的嚴重性，必須透過整體性規畫才能有效加以解決的，而實質上，我們國家對於青少年輔導工作十分重視，不僅有矯治青少年犯罪行為的觀護制度，亦透過專屬的「少年事件處理法」、透過假日輔導、保護管束和感化教育以發揮系統性的矯治功能，尤其結合社區資源，落實社區處遇的社區性青少年輔導工作的建構，更能以家庭、學校和社區整體力量以解決青少年偏差行為。對於青少年的基本權益的維護，以確保青少年身心正常發展，而制定少年福利法，並建構青少年福利中心，推展青少年福利工作，尤其制定明確條文和罰則，避免青少年身心受到污染，對於未成年少年的保護工作，更透過「社會秩序維護法」和「兒童及少年性交易防制條例

」，使與未成年少年從事色情交易者給予嚴厲的制裁。教育單位更以在學少年輔導工作作為邁向廿一世紀教育的主體工作，在六年輔導工作方案中，更以建構以學校為中心的少年輔導網絡，結合家庭和社區資源，提昇少年輔導工作專業素養為主體工作。台北市政府更建構完整的少年輔導體制，並落實少年輔導工作於各社區，確實落實少年犯罪行為社區處遇策略的實質運作，在過去十年來已發揮相當明確的實質效益。而除政府有關機構外，民間社團亦參與少年輔導工作，像救國團青少年心理輔導體系的實質運作，亦發揮相當顯著之功能，救國團和其他民間社團對青少年休閒活動的規畫亦發揮健全青少年心身的效果。每年舉辦的幼獅音樂營對學校適應不良青少年密集性的輔導和為期一年的追蹤輔導，亦發揮實質效果。勞工行政體系對於青少年職業專長訓練和就業服務，農業行政和農會對於農村青少年就業、創業之輔導，以及透過四健會培育農村青少年領袖，亦有實質之效益。

從以上青少年問題和現行青少年輔導體制來分析，實有必要建構整合性的青少年輔

導體制，才能發揮整合性輔導策略制定的效果，並能明確制定青少年政策，亦能發揮整合青少年輔導政策之績效，且能制定以青少年為主體的青少年輔導法令規章，並能建構系統性和高效率青少年輔導措施，有效解決青少年問題，促進青少年正常發展。而整合性青少年輔導策略，更能建構由中央而至地方的青少年輔導工作的組織架構和體制，使青少年輔導能夠確實貫徹執行，並能建構青少年輔導工作的專業體制，並以有效培育措施並建構專業青少年輔導網絡，不僅能充實青少年輔導的人力資源，亦能提昇其專業素養，而能發揮青少年輔導工作之實效。並能依據專業分工的輔導體系建構全國性青少年輔導資訊網絡，而能發揮整體性輔導工作之績效，成爲解決青少年問題的必要策略。

## 二、建構青少年輔導政策及整合青少年法令體制

青少年問題的嚴重性已經到達社會必須關注的程度，沒有健全人格、正確價值觀和

明確責任感和使命感的青少年，國家和未來整體社會要能理想發展應是十分困難的。有效建構青少年輔導體制解決青少年問題，也必然成爲社會共識和共同努力之方向。在這種認知型態下，建構以青少年爲本位的青少年輔導政策應有其必要性。在以青少年爲本位的政策規畫型態下，青少年輔導體系不僅包括整個人生生涯規畫最主要的學校教育生涯納入青少年輔導體系，亦將少年福利體系，少年事件處理法所涉及之輔導體系納入，更包括青少年職業訓練，就業和創業網絡。而能以健全青少年心身正常發展輔導爲青少年輔導政策之主體，以致於職業訓練培訓青少年專長，使青少年充分就業和協助青少年創業，並針對青少年犯罪行爲建構矯治輔導工作，並建構少年輔育和觀護體制，發揮矯治功能，使青少年成爲未來社會的中堅，成爲促進社會整體發展之原動力。

爲發揮整合性青少年輔導政策之實效，有必要建構一個跨越行政院各部會的機構，方能整合行政院內有關青少年輔導工作的實效，並能制定以青少年爲主體的法令規章，不受各部會本位主義之影響。超越部會的機

構不僅能整合內政部少年福利法，法務部少年事件處理法，並能整合教育部國民教育、中等教育、職業教育和社會教育體制，亦能整合行政院勞工委員會就業服務和職業訓練體制，並能與司法體制協調建構更有效觀護體制，亦能與考試院協調青少年專業輔導人員之培訓，考試和任用，對於建構青少年輔導工作整體性策略有必然的助益。

基於以上的分析，制定以青少年爲主體的青少年輔導法有實質的必要性，依據青年發展型態和需求，建構青少年輔導政策，有效規劃青少年就學生涯，就業生涯以及規劃青少年休閒生活和針對青少年偏差行爲的輔導策略。青少年輔導法並明訂行政院青少年輔導委員會爲青少年輔導工作的主管機構，發揮青少年輔導政策制定以及協調行政院各有關部會推展青少年輔導措施的執行機構。

在青少年輔導政策明確化後，透過協調整合，配合專業分工，作爲協調法務部修正少年事件處理法，建構以輔導爲主軸的青少年觀護體制和輔育，保護管束和社區處遇網絡。亦作爲協調內政部修改少年福利法，作

為建構以青少年為主體的青少年福利服務和青少年保護體制，以免青少年心身受到殘害。並協調勞工委員會、農業委員會建構青少年就業服務網絡，青少年創業輔導體系。並協調教育部建構學校輔導網絡和青少年休閒及體育活動之輔導體系，促使青少年身心正常發展，以免偏差行為之形成。行政院青少年輔導委員會亦可結合民間資源和社會公益團體，參與青少年輔導工作，使青少年輔導網絡得以有效建構，全國性青少年輔導網絡的建構，方能發揮整合性輔導之效果。

### 三、建立由中央而至地方的青少年輔導工作體系

青少年輔導工作的真正落實，不僅需要由中央超部會的行政院青少年輔導委員會的建構，並依據各專業分工——中央相關部會分別貫徹制定青少年輔導政策和落實青少年輔導措施，而跨部會的行政院青少年輔導委員會，設主任委員一人，由行政院長特聘之為特任官，並設兩位副主任委員，一為政務

官，另一為事務官，另聘請教育部、內政部、法務部及其他相關部會的政務次長擔任委員，聘請學者專家組成委員會，以發揮青少年輔導政策制定和協調整合各有關部會落實青少年輔導政策之執行。

行政院青少年輔導委員會的組織結構則依據青少年實質需求建構之，除政策研擬和制定外，青少年就學、就業和創業輔導、青少年偏差行為防制、青少年休閒輔導應為行政院青少年輔導委員會的主要職掌和架構。

為落實青少年輔導政策的貫徹執行，除中央政府必須有完整的組織架構，地方政府組織架構更具重要性，青少年輔導政策的實質執行機構則必須落實在省市政府和縣市政府。建構地方政府的青少年輔導體系，更具主要性。依據青少年輔導法明確規定省市政府成立青少年輔導委員會為省市青少年輔導工作的主管機構。

並依據省市、地方自治通則，設省市青少年輔導委員會為省市政府一級單位，設主任委員及副主任委員，聘請教育、社會、警察、勞工副首長擔任委員，並聘請學有專精之學者專家共同組成委員會，或為省市政

府青少年輔導工作整合和協調機構。省市青少年輔導委員會除依據青少年就業、就學、休閒和偏差行為輔導成立各組室外，另成立督導和考核體制，以提昇青少年輔導工作的專業性。

真正落實青少年輔導工作為基層的青少年輔導工作體制，在省市青少年輔導委員會下設市政府各區青少年輔導組和省府青少年輔導委員會下設縣市青少年輔導中心，並在鄉鎮市設青少年輔導站，以落實青少年輔導工作。各少年輔導組、中心或站，設主任一人，並聘請具有青少年輔導工作專業素養的青少年輔導員數人，實質推展青少年輔導工作，不僅以社區處遇架構解決青少年偏差行為，並給予青少年就學、就業和休閒輔導，並與觀護體制、社會福利體制、就業安全體制以及學校輔導體制相結合，成為青少年輔導體制最基層，最專業的輔導機構，並在與學校、社區和家庭的配合下，真正有效解決青少年問題，促進青少年身心的正常發展，並促使青少年成為未來社會發展的中堅。

基層青少年輔導體系的落實運作，除上級機構政策指導、專業督導和評估考核外，

基層青少年輔導工作人員必須了解基層社區的特殊性、青少年問題的傾向和青少年需求的獨特性，並且對於基層社區資源，無論是人力或財力資源必須有充分的認知，尤其對於公益性或專業性機構和團體必須深刻認知，亦必須妥善運用基層政府行政力量，才能將青少年輔導工作落實在社區基礎上。在社區居民充分參與、社區資源有效運用，再透過青少年專業輔導策略，必能有效解決基層社區青少年問題，而使青少年輔導體系更為落實和有效。

#### 四、青少年輔導專業體制的建立及專業輔導人才之培育及任用

青少年輔導工作的有效執行完全依賴青少年專業輔導人才，無論是青少年的心理輔導、生涯規畫、就學和就業輔導、休閒輔導以及偏差行為之輔導必須有專業素養的青少年輔導人員。因此，建構青少年輔導專業體制有其必要性。但是，青少年專業輔導體制就像

社會工作專業體制一樣，雖然經過過去十年來的努力，仍未有效的建立，亦未得到社會的公認。社會工作專業體制雖然已成立專業性的中華民國社會專業工作人員協會，也制定了社會工作師法的草案，但仍然未能得到政府主管機構的審定通過，亦未進入立法院的立法程序，社會工作專業體制的建立仍需要長期的奮鬥，而社會工作專業體制專業證照制度未能有效建立，專業信用以及專業倫理的建構亦未有效建制，以致於不具專業知能和專業素養者，亦不具一定期臨床工作者均能從事社會工作，自然難在社會上建立社會工作的專業地位，得到社會的認同和肯定。而在社會工作界的努力推展下，政府社會工作人員雖已經納入政府正式編制，並已建立透過考試院公務人員高普考的考試任用的方式成爲正式公務員，享受與其他公務人員同等的待遇與保障，但是考試院並未將社會工作另列專科考試，而併入社會行政科考試，亦未有專業證照的限制，以致於高普考考試及格者有些不具有社會工作專業知能，甚至於不具有任職社會工作興趣者，亦造成社會工作專業體制建構的困難。而非政府的社

會福利機構，雖各有其考試任用和專業培訓的方法，但因專業體制未能建立，證照體制亦未貫徹，雖有專業社會工作人員的專業團體，亦無嚴格監督、評估、審查和證照審定核定和制裁之功能，社會工作專業體制之實質運作仍有強化之必要性。

而青少年輔導工作專業體制的建構與社會工作專業體制相比較差距更大，學校心理輔導體系在長期的推展下，已逐漸在學校之建立其專業的地位，亦透過教育人員專業任用的方式，具有心理輔導專業素養者逐漸成爲學校輔導人員的主體，但學校輔導人員仍未得到學校行政體制的充分支持，學校輔導人員在人數限制、課程負擔和業務過度繁忙的型態下，學校輔導工作仍需進一步強化。教育部六年輔導工作計畫中，雖有建構學校專業輔導網絡的計畫，並透過專業輔導知能的訓練提昇學校輔導人員的專業素養。但仍認爲學校體系，所有教師都必須投身輔導工作，並建構教師認證制度，使學校偏差行為學生或學校適應不良學生由全體教師認養一至二人，以愛心關懷予以輔導。反而使得專業輔導的各項專案計畫如璞玉計畫無法

突顯，學校輔導工作專業體制仍有強化之必要性。

而依據少年事件處理法建構專業觀護制度，並在各級法院以考試任用方式建立專業觀護人制度，建立觀護人室，對於接受保護管束青少年進行觀護工作，並運用義務觀護工作人員針對偏差行為青少年進行接案和觀護工作，並與少年法庭配合有效維護青少年的基本權益。觀護工作的專業體制雖已有效建構，但偏差行為少年人數擴充快速，觀護人編制有限，負擔過重亦影響專業輔導的品質。考試任用亦無專業資格限制，亦影響專業輔導之效果。其他像少年輔育院和少年監獄的輔導人員亦以少數人員考試任用的方式，其專業素養的提昇仍有強化之必要性。而台北市少年輔導委員會各區的少年輔導員雖有機構設定之考試任用制度，但仍以約聘方式任用，不具公務人員保障，以致於工作人員離職率高，影響專業輔導之效果，而台北市少年輔導委員會為任務編組的方式，較易受人事精簡政策之影響，亦易受台北市長對少年輔導工作重視程度差異性，受到裁撤、合併或人事減縮之決策，自然影響專業

體制之建構。而其他像青少年生涯規畫、就業輔導、創業輔導和休閒輔導的專業體制亦無建構。救國團張老師心理輔導中心和青少年休閒輔導工作之推展已累積相當年數的建構，可以作為青少年專業體制建構的參考。並以專任輔導人員為主軸建立義務輔導工作網絡的方式，對於推展青少年輔導工作，建立督導、評估的專業輔導的效果，可以作為建立青少年專業輔導體制的參考。

而實質上，由於青少年問題的日趨嚴重，國內大專院校對於專業青少年輔導人員的培育已經有完整的建構，不僅學校師資培育的師範大學和師範學院成立專業科系，培育各級學校的輔導人員，而公私立大學亦成立社會工作學系，開設青少年輔導的專業課程，以培育專業青少年輔導人才。文化大學和靜宜大學亦成立更為專業之兒童青少年福利系和兒童青少年福利研究所，以更為專業及密集的課程培育更為專業的工作人員。而中央警官學校的少年犯罪防治系所培育的專業人才，成為青少年犯罪矯治，青少年偏差行為的觀護工作以及少年輔育院和少年監獄輔導人員的主體工作人員。其他如各校的心

理學系、應用心理學系、社會學系、法律學系、教育學系、體育學系以及相關科系均有開設青少年輔導相關課程，亦成為青少年輔導工作人力資源的主要來源，而各大專院校有鑑於青少年問題的嚴重性和對社會重大影響，亦有開設青少年問題或青少年輔導的通識課程，使青少年輔導受到廣泛的關注和重視，對於建構青少年專業體制，有積極的作

用力。但由於青少年輔導專業體制未能建構，青少年輔導專業證照制度亦未建立，社會上對青少年輔導工作專業認同仍然不足，以致於各大專院校盡心培育的專業人才無法有效任用，不僅是專業人才的損失，教育投資的浪費，亦坐視青少年問題、青少年偏差行為日趨嚴重，社會成本支付日趨擴大。建構青少年輔導專業任用體制實有其必要性。除明確化青少年輔導政策，建構由中央至地方完整性青少年輔導體制，以及完備化有關青少年輔導法令外，並期待考試院認知青少年輔導工作的重要性，建構青少年輔導專業高考及普考類科，並以專業考試任用方式，任用專業青少年輔導人員進入政府青少年輔導體

系，成爲青少年輔導工作的主體結構。政府主管機構並輔導成立中華民國青少年輔導專業協會，提昇其專業素養，使其具有專業證照認定、審定、評估、培訓、督導及發照的功能，使青少年輔導專業證照制度能有效建立，並成爲參加考試院國家公務員考試青少年輔導人員高普考的必要條件，必能真正發揮專業任用之程序，提昇青少年輔導工作的專業水準。並以同等專業證照制度來規範非政府的民間青少年輔導機構的青少年輔導人員的任用，以確保青少年輔導工作的專業性。青少年專業輔導體制的建立、青少年輔導專業任用體制的建構，才能有效解決青少年問題，促進青少年心身之正常發展。

青少年問題的嚴重性和多元化，各科青少年輔導專業課程亦有強化的必要性，在大學院校之中，尤其在研究所的層次上，配合實質之需求，開設青少年藥物濫用輔導、青少年暴力行爲輔導、家族治療、行爲矯治等專業課程，並加強規劃實習課程，加強臨床治療效果，提昇青少年輔導之專業水準，各校實有必要邀請國內外專業學者廣泛開設課程，以強化青少年輔導專業人員的培育體系。

## 五、建立全國性青少年輔導的資訊網絡

青少年輔導工作的有效推展不僅依賴政府積極角色和功能，也必須整個民間資源和民間專業機構和團體。尤其青少年輔導工作和青少年偏差行爲的矯治和青少年心理輔導，時常涉及更爲專業領域，青少年輔導工作仍有其有限性，如涉及青少年精神異常，自然必然需要精神醫療體系的參與，青少年遺傳性的疾病更涉及醫療的領域。因此，建構一個完整的青少年輔導資訊網絡實有其必要性。

而實質上，由於社會對青少年問題的重視，已經有相當數量的民間公益和專業團體的建立，對於青少年自殺防治重視的生命線專線服務，對於青少年虐待問題關注的中華兒童福利基金會及各地的家庭扶助中心，對於青少年性教育重視的民間基金會，以及對於青少年精神疾病爲主體的民間社團，對於青少年基本人權維護爲主體工作的公益團體

，對青少年休閒活動重視的團體以及青少年教育和社區性的青少年社團已發揮各自的專業效能。但是，由於缺乏整體性青少年輔導資訊網絡的建構和缺乏專業的連繫以及專業轉介制度的建立，不但造成專業人力資源的浪費，亦造成青少年及其家人求助的困難，甚至於重複尋求支援，多重的輔導，不同專業領域的重疊，亦影響青少年的權益，降低青少年輔導的有效性。

而在教育部六年輔導計畫中，建構以學校輔導爲中心的全國性及地區輔導網絡，爲其重點的工作，不僅將全國性以及地區與學生輔導機構均納入學校輔導中心的資訊網絡，以電腦系統發揮連線效果，並能有效運用社會上專業輔導資源，發揮整體輔導效果。從學生偏差行爲矯治、精神疾病治療、少年福利服務、生涯教育與生涯輔導、就業輔導、法律諮詢服務、休閒活動規畫均可透過此種輔導網絡、運用各種不同專業人員和機構，發揮整體輔導的效果，不但可以減少專業人力資源的浪費，對於青少年本身亦產生最大的效果。而台北市少年輔導委員會和各區之少年輔導組亦期望在台北市內以及各區之

中，發揮地區性輔導資訊網絡建構之效果，每年召開兩次的台北市少年輔導委員會的委員會議，就是期望以整合台北市所有有關少年輔導有關機構的力量，包括政府和民間機構，以資訊整合方式，發揮整體輔導之效果。而各區少輔組定期舉辦行政區內協調連繫會報，就是整合區域內少年輔導資源，建構資訊網絡，發揮整合輔導之效果。

因此，為有效解決青少年問題發揮整合性輔導功效，在明確化青少年輔導政策，建構完整青少年輔導體制，建立青少年專業輔導體系後，實有必要建構全國性和地區性青少年輔導資訊網絡，將政府和民間青少年輔導機構均納入此一資訊網絡，並發揮資訊通報、專業轉介，並建立以青少年為主體的追蹤體制，而能發揮青少年輔導整合性的功效，必然能提昇青少年輔導效能，有效解決青少年問題，促進青少年身心正常發展，而能成為未來社會的中堅。總之，青少年問題多元化和嚴重性，青少年輔導工作整體策略之規畫有實質的必要性。期待從青少年輔導政策、青少年輔導法令制定、青少年專業輔導體制以及青少年專業輔導人才之培訓及任用

，以及建構整合性的青少年輔導資訊網絡，必能發揮青少年專業輔導之績效，應是舉國上下共同努力必然的方向。

（本文為作者在「全國青年輔導會議——跨世紀青少年問題與對策共同議題之引言報告」；作者現任東吳大學社會系教授）

#### 參考資料

1. 何福田 青少年生活適應與休閒活動規畫之研究 青輔會專案研究 民七十九年六月
  2. 林幸台 青年輔導工作分工與整合研究 青輔會專案研究 民八十二年二月
  3. 青輔會 青少年白皮書 行政院青輔會 民八十四年三月
  4. 周震歐 青年輔導工作法制化之研究 青輔會專案研究 民八十二年二月
  5. 施俊文 我國青年工作策進之研究——從各國青年工作中的借鏡 青輔會專案研究 民八十年十月
  6. 陳宇嘉 邁向二十一世紀社會福利之規畫 與整合——少年福利需求初步評估報告 內政部委託研究 民八十三年四月
  7. 彭駕駢 社會變遷中青少年輔導工作之角色及定位之研究 青輔會專案研究 民七十九年八月
  8. 楊孝滢 各國青年福利措施之比較研究 青輔會專案研究 民八十年八月
  9. 楊孝滢 青年政策與青輔會之前瞻規畫 中華會、制秩會舉辦政府功能機構聽證會論文 民八十二年五月
  10. 楊孝滢 青少年問題與輔導制度 研考雙月刊 第十九卷第三期 一九九五年六月 五一—六一頁
6. 陳宇嘉 邁向二十一世紀社會福利之規畫