

海峽兩岸青少年福利政策與法規現況初探

華 碧 趙

壹、前言

青少年為國家未來棟樑，社會進步之動力，適此社會發展急速

之年代，由於青少年身心發展特徵，會產生適應的困難，若適當、適時予以疏導與幫助，協助其解決問題，健全其生理、心理、與社會的發展，則有待青少年福利服務的努力。青少年人力資源既與未來社會發展有密切關聯，因此青少年福利政策之目標，不僅是消極性免除其生活上匱乏或不安外，更應積極性的促使青少年獲得充分的教養、休閒與輔導服務等，提供青少年身心健全發展。

從廣義的福利觀點而言，一個國家（或地區）就有關青少年發展諸問題所採取的策略和措施，包括由政策面、法規面、工作面與研究面等所構成的體系。本文擬從兩岸青少年政策與法規層面作一現況的初步探索，首先，先行確定「青少年」用詞的定義，再拓展

為政策、法令情況的概述。

貳、青少年的定義

清晰界定「青少年」概念的操作性定義是十分困難的，由於青少年與兒童年齡之聯結，少年與青年之年齡延續性，因之發展心理學的研究中，兒童少年和青年在生理、心理、社會環境之特徵與需要，眾家學說紛紜。在心理學上，對人生發展階段並未列有少年期，僅列出青年期 (Adolescence)，並強調：不以統一的年齡為根據，而是以個別的生理、心理、社會三方面發展為標準。即以年齡而言，青年期的年齡下限，以個體性器官成熟開始，其年齡上限，則以心智與社會發展成熟為止，由此可以想像的是：青年期不僅在性別上有很大的兩性差異，而且在個別之間也會有很大的個別差異，有的小學中年級即進入青年期，有的初中畢業尚未開始。現代

人的青年期，其年齡上、下限均有改變。本世紀初是在十三歲至十八歲之間，而現在則是十一歲至二十一歲之間。（張春興，一九九一）通常將年齡十三、十四歲至二十二歲左右，定為青年期，其意指自性成熟發育到成年前，這一段時期是為青年期；然此一期又分為青年前期，包括青春期到高中二年級（約十八歲前後），青年後期涵蓋高中三年級到大學畢業（約十八歲到二十二歲左右）。（李增祿，一九九二）

但以使用習慣上來說，多仍是以「年齡」作為界定青少年的指標，它的好處在於能使青少年概念的使用更加清晰，也便於進行各種操作性研究。

中國大陸對「青少年」的概念，根據一九九二年《中國青少年發展狀況報告》中，將少年界定為六歲至十四歲，青年界定為十五歲至三十五歲，而當討論青少年的法律保護問題時，又以實際情況而界定於十八歲以下的未成年人。綜合言之，該報告是以十四歲以下人口稱少年兒童，十五歲至三十五歲稱為青少年，且文獻中「青年」、「青少年」二者有相互使用的情形。（中國青少年發展基金會，一九九二：二）又根據《中國青年發展報告》中，將青年的人口界定為十五歲至二十九歲之間，（單光鼐，陸建華，一九九四：五〇）國內學者楊孝濂教授根據大陸一般法規及「中國共產主義青年團」（共青團）團章中顯示，指出青年的年齡是由十四歲至二十八歲間（楊孝濂，一九九一：六八），也有類似的看法。

臺灣地區現行法令規定青少年階段者，少年福利法及少年事件

處理法均規定所稱少年係指十二歲以上未滿十八歲之人；民法第十二條規定滿二十歲為成人；教育部對遊藝場業輔導管理規則規定未滿十八歲之青少年禁止進入遊藝場所；行政院青年輔導委員會制定青年輔導發展法草案中，將青年界定為十八歲以上未滿四十歲之人；而其它實務運作上或有關研究上亦以不同的觀點與需要，自行界定其適用對象；（行政院青年輔導委員會，一九九三：二）如國際青年商會是以四十歲以下為青年，中國青年反共救國團是限國中以上至四十五歲者為服務對象，青輔會職業輔導對象則限三十五歲以下者。

綜言之，不論從理論、法令或實務等各層面來看，「青少年」或「青年」所指的範圍仍缺乏明確的界定。在中國大陸主要採十四歲以下稱為少年兒童，十五歲至二十九歲稱為青年；而臺灣地區通說「青年」的啓始年齡大約在十八歲左右，而結束年齡或延後於四十或四十五間；而「青少年」則指十二歲至二十四、五歲之間，意涵包括十二歲至十八歲之「少年」。據上，「青少年」與「少年」、「青年」名詞常以混用，亦甚難界定其標準，因此本文所引用資料範圍，在基本考量上並未加以硬性劃分其年齡階層，主要乃受限於現有研究統計資料及各種業務職掌之需要，簡言之，只要有關資料是指稱「少年」、「青少年」及「青年」者，即予納入探討範疇。而文中是以「青少年」一詞來表達，間或涵蓋少年與青年的範圍。

參、政策方面

青少年政策是政黨或政府根據本國或地區的發展目標與具體實際，針對青少年的具體情況，為青年發展與青少年工作所制定的行動準則與措施。（黃志堅，一九九一：四七八）實施中的青少年政策主要有兩種基本模式，一為專門型狹義模式：指政府（或政黨）就青少年政策作出明確規定，並通過正式文獻予以確認頒布實施，即有一套全面完整的政策指引。二為鬆散型廣義模式：指政府（或政黨）沒有制定統一的青年政策，有關的政策散見於該國或該地區的各项法規、條例文件和其他文獻之中，沒有統一的青年政策。（黃志堅，一九九一：四八〇）

中國大陸的青年政策屬鬆散型模式，黨和中央政府尚未以正式文件形式就有關青年政策作出統一的規定。但是，從一九四九年至一九九一年的四十餘年間，散見於黨和政府有關文化教育、勞動就業、婚姻家庭以及未成年人保護和違法犯罪等方面的法規、條例、文件、通知、決定等其他文獻之中有關青少年政策的條款，就達一〇〇多項。（黃志堅，一九九一：四八一—四八二）嚴格說，中國大陸還沒有制定統一的青少年政策，有關的青少年政策及其目標都歸併於各項法律條例、文件、通知之中，而中國大陸的青年政策與基本的國家政策是掛上鉤的，最終還是以國家發展為主要目標。（楊孝榮，一九九一：六八一—六九）現今的青年政策，對青年提出

「四有」的要求，即青年要有理想、有道德、有文化、有紀律；同時以「四有」為基礎，推行「五講四美」運動。（五講為講文明、講道德、講禮貌、講衛生、講知識；四美為：心靈美、語言美、環境美、行為美）從道德和紀律層面要求青年去遵循，並強調青年應有貢獻社會的精神。（林幸台，一九九一：一一一）

臺灣地區的青年政策亦屬於鬆散型模式，在政策目標上為多元性，從教育、訓練以至於社會服務為青年政策。有鑒於青少年人力資源素質與未來社會發展水準息息相關，因此青少年福利政策所追求的目標，不僅是消極性免除生活上匱乏、被虐待遺棄外，更應積極性使青少年獲得充分教養、照顧、育樂與輔導等機會，提供其身心健康發展。在最近民國八十三年行政院第二三八九次院會審議通過的社會福利政策綱領中，即揭示「健全少年身心發展，滿足少年對於教養、輔導、服務、育樂之各類需求，增進少年福利」。並於實施方案中規定內政部及省市政府必須1.建立少年保護網絡，結合各級政府相關單位、民間團體與機構共同參與；2.獎勵民間單位設立各類少年福利機構，提供少年各類需求服務；3.鼓勵地方政府設置青少年福利服務中心，並結合區域內各相關機構，以加強中心功能，提供區域性諮商輔導及支持性服務，顯示發展性與保護性的福利服務將成政策的主流。（曾華源，一九九五）

肆、法規方面

中國大陸的青少年立法工作比世界各國青少年立法過程起步較晚，所謂新中國成立以後，有關的青少年立法問題僅僅散見於憲法和其他法律條文之中。早於一九八〇年三月，中國第一次青少年立法研討會在全國人大常委會法制委員會的指導支持下，由共青團中央在北京召開了「青少年保護法座談會」，會中介紹了國外青少年立法的情況，著重探討中國青少年立法的必要性、迫切性和實現的可能性，提出了青少年立法的指導思想，通過了「關於建立青少年保護法起草小組的建議」。由團中央組織起草小組，經過半年多的努力，五易其稿，形成了「中華人民共和國青少年保護法（討論稿）」。

一九八七年六月上海市率先正式通過「上海市青少年保護條例」頒布執行，成爲第一個地方性青少年法規。接著，福建、湖南、北京、廣東等省市均先後頒布實施青少年保護法規，其他各省也都將青少年立法工作納入各地人大的議事日程。一九八九年四月，全國人大內務司法委員會青少年專門小組在北京成立，其主要職責是：第一、參與審議和制定有關青少年的法律、法規的政策；提出立法建議，推動有關青少年立法工作。第二、監督和檢查有關青少年的法律、法規和政策的執行等。第三、協調和指導有關青少年的其他重要工作。其後，「中華人民共和國未成年人保護法（草案）」在廣泛徵求意見的基礎上又七易其稿。一九九一年，全國人大常委會審議並通過了「中華人民共和國未成年人保護法」，這是中國大陸青少年立法的一項創舉。（黃志堅，一九九一：四八九—四九一）

臺灣地區青少年法律所規定青少年福利服務，也是林林總總，法律分別歸屬於不同政府機關，也就是可以看出青少年福利服務分佈於教育、職訓、司法、衛生、警政、新聞、福利等各類法規內，職掌隸屬於不同機關。

由於青少年年齡之規定爲十二歲以上，十八歲未滿，此一年齡層係接受國民教育之義務教育階段，以及高級中學，或高級職校，一、二年級層次，因之，接受教育是少年的正常學校生活，教育法規定是青少年法規的重要部分。其次，在接受職務教育中，或義務教育後未繼續升學進入職業生活的準備職業訓練階段，因之，有青少年職業訓練和勞動基準法的保障法律，此亦是經濟、社會發展的趨勢，爲青少年法規不可缺少部分。青少年期間最易產生行爲問題，爲世界文明國家均仍有規範青少年行爲，處理少年違法行爲的法律，其他國家稱爲「少年法」，我國稱爲少年事件處理法，以及其他有關法律，是討論少年福利法不可忽視的法律，某些國家甚至將少年法認定就是少年福利法不可忽視的部分，因其中有少年保護之規定。至於福利行政主管方面，以少年福利法爲主幹，目前少年福利實務所依循的法律。

關於衛生保健方面，並無專爲少年福利所訂定單一法律，全是以各年齡層爲對象，無法一一列舉，而其他新聞、遊樂、出版、食品等，其情形亦極相類：茲將福利、教育、職訓、司法等三主要部分所有法律列述於後，以供參考。（周震歐，一九九四）

一、福利方面

目前依少年福利法之規定，有關福利措施有：少年進修之輔導，就業服務，職業訓練，失依少年之安置與輔導，不幸少年之家庭寄養，機構教養，生活扶助，醫療補助等（少年福利法第二章）。有關少年保護措施者，少年吸煙、飲酒、嚼檳榔之禁止，少年禁止出入酒家、酒吧、酒館（店）、舞廳（場）、特種咖啡茶室及其他足以妨害少年身心健康之場所，禁止吸食或施打迷幻麻醉藥品，應再防止少年觀看或閱讀有關暴力、猥褻之錄影帶或書刊，不得充當上述場所之侍應或從事足以危害或影響身心發展之行為，又少年從事賣淫或營業性猥褻行為者，應將其安置於適當場所，派員觀察輔導二週至一個月，有性病者應強制治療，少年不服管教滋生事端者及品行頑劣、浪蕩成性者，予以輔導或保護，故為法所明文規定，應行保護者。

二、教育方面

教育法規中與少年有關者，有國民教育法、高級中學法、職業學校法，均以在校學生為對象，提供教育機會，職業訓練機會，及行為輔導措施。而補習教育法，則為對國中畢業生，及其未繼續升學者，已逾齡未受國民教育、中等教育，而自願增進生活技能者，提供補習教育機會，繼續其完成學歷。特殊教育法則對身、心殘障

或資賦優異少年，提供就學機會，接受教育或職業訓練。社會教育法則亦以全民為對象，當然包括少年在內，但其舉辦家庭教育及親職教育，或為少年與家庭共同參與，或是增進少年福利，合併提及。

三、職訓方面

首應提及的是勞動基準法。它規定十五歲以上，或國民中學畢業生就業應有的勞動標準，亦即是應受有的保護，有工作範圍的限制，書面訓練契約之簽訂，工作時間的計算，以及禁止收取訓練費用，當然也說明了十二歲以上，十五歲未滿的禁止雇用的保護。職業訓練法，係對十五歲以上，國中畢業生，以及進修訓練者的技能養成訓練、轉業訓練、技術生訓練的機會等。

四、司法方面

少年事件處理法是具有少年保護及少年行為懲罰作用的法律，它以有觸犯刑罰法令之犯罪少年及有觸犯刑罰法令之虞之虞犯少年為對象，其處理程序有異於刑事訴訟程序之保護規定，處理的裁判結果，或處以輕於成年犯的刑罰，或施以管訓處分，無論處以刑罰或管訓處分，均有教育、輔導的成分，因之，有些處分交與少年輔導機構，少年福利服務機構執行。社會秩序維護法，係已廢止的違警罰法蛻變而來，對未滿十四歲的少年，以及十四歲以上，未滿十八歲之少年，違反本法者，有處罰之規定，並對其接受處罰後應交

父母加以管教之規定，以示保護之意。另一更生保護法，也可適用受刑罰或保安處分執行完畢或赦免之少年，為免其再犯罪，提供就學、就業、急難救助、貸款、庇護收容、技藝訓練，與教導感化、輔導等各類服務。

從上述少年福利服務之實務，可知少年福利服務實務項目，有由少年福利機構提供多項服務內容，有由提供服務多項項目予不同性別、不同年齡層者，即有不同性質公私立少年福利服務機構提供服務內容等。

伍、政策推行架構方面

中國大陸的青年政策推行模式，尚未建立中央（政府）層面的青年政策統籌機構，其青年政策由政府、或執政黨所制定，由各部門負責推行，而青年組織在政策推行方面擔負重要角色。黨和政府至今尚未建立中央青年政策統籌機構，青年政策在中央層面由黨中央、人民代表大會、國務院所制定，國務院各部門及全國青年組織，包括全國青年聯合會、共產主義青年團等，在不同程度上參與國家青年政策的制訂，但更主要的是青年政策的推行機構。（黃志堅，一九九一：四八五—四八七）

理論上，人大擁有最高決策權力。有關青年的政策由人大議決後，透過國務院，共產黨及最高法院貫徹至各有關部門和團體。因此，教育由國務院教育部推行、勞動就業則由國務院勞動局負責；

青年的婚姻問題則由國務院民政部管轄。青少年的業餘文化生活方面涉及範圍較廣，各部門均有參與及支持。整體而言，主要都透過黨的推動，由青年聯合會、共青團、學聯及少年先鋒隊等組織負責。至於國內民間組織機構數目不多，且服務範圍亦有限。充分顯示，中國大陸的青年政策，尚未從社會福利的觀點和青年立場作為規劃之導向。（楊孝濬，一九九一：六九—七四；林幸台，一九九一：一一一—一一五）

臺灣地區教育部負責青少年之教育工作，負責青年之就業創業者為青年輔導委員會、勞委會，青年之休閒育樂則由救國團負責，青少年之福利服務則由各福利體系負責。青少年福利體系為內政部社會司社會福利科，並在部內設有社會福利促進委員會。在省市政府為社會處（局），設有專門負責青少年服務科室，亦設有青少年、殘障福利促進委員會。各縣市為社會局（科）負責青少年福利服務，在各地區成立青少年福利服務中心，推廣實質的青少年福利工作。在臺北市及高雄市社會局亦設有兒童、青少年、殘障福利促進委員會，設有第四科專門負責青少年福利，社會工作室在各區成立青少年福利服務中心，負責實際的青少年福利工作。

陸、結語

本文僅嘗試對青少年福利政策與法規相關議題，將海峽兩岸的情況作一初步探索性探討。由於中國大陸的青年工作即起源於中國

青年運動，並隨著青年運動的發展而發展，它一開始就有很強烈的政治色彩，不同於臺灣地區受西方社會福利思潮強烈的慈善與福利色彩的影響。中國大陸自一九一九年五四運動以來，青年組織與青年工作成爲黨領導的整個人民運動重心，中國共青團一直是青年運動的核心組織，擔負推行青年工作的職責。所謂新中國成立以來，青年工作的內涵、外延以及工作範圍等方面不斷拓展，成爲一種教育、培養、指導、服務於青年的工作，因此，可能促使中國青年政策成爲具有教育青年、開發青年、服務青年、保護青年等功能的政策取向。

（本文作者現任東吳大學社會工作系副教授）

主要參考書目：

- 王淑女、許臨高 現行少年福利法規適用情況之調查 台灣省法規會 一九九一；我國少年福利法之評估 行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組編印 一九九二
- 中國青少年發展基金會 中國青少年發展報告 北京 社會科學文獻出版社 一九九二
- 台北市政府社會局 台北市少年福利資源手冊 台北市政府社會局 一九九三
- 台北市社會局編印 各單位對青少年服務工作職責分工及聯繫網絡之研究 台北 台北市社會局 一九八四

余漢儀 我國青少年狀況及少年福利需求之探討 中央研究院中山

人文社會科學研究所 一九九一

李增祿 社會工作概論 台北 巨流圖書出版公司 一九九二

李淑容 青少年福利服務中心之研究 台北 社區發展研訓中心

一九八六

沙依仁 人類行爲與社會環境 台北 五南圖書出版公司

一九九三

林幸台 我國青年工作策進之研究——從各國青年工作中借鏡 台北

青輔會 一九九一

青輔會 青少年白皮書——青少年現況分析 台北 行政院青輔會

一九九三

邱金土 從我國現行法令談少年保護與安置之措施 觀護簡訊

一九九七 一九九四 第二一八頁。

周震歐 青少年中途之家需求評估與輔導中心之建構 社會建設

八六 一九九四 三二—三九

少年福利範疇之研究 內政部社會司 一九九五

周震歐、陳宇嘉 少年福利需求初步評估報告 內政部社會司

一九九四

省政府社會處 省政府社會處青少年生活狀況調查 一九九〇

黃志堅 中外青年比較 北京 中國青年出版社 一九九一

黃茂榮 台北市少年福利服務網絡之研究 文化大學兒童福利研究

所碩士論文 一九九〇

陳宇嘉 邁向二十一世紀社會福利之規劃與整合——少年福利需求

初步評估報告 內政部 一九九四

許榮宗 台灣省少年福利發展的新方向 社會福利 九一期

一九九一 八一—一〇

張春興 現代心理學 台北 東華書局 一九九二

單光廬 陸建華 中國青年發展報告 瀋陽 遼寧人民出版社

一九九四

萬育維、董國光 宜蘭縣青少年福利服務網絡之規劃 輔仁學誌

二五 一九九三 八九—一二九頁。

楊孝榮 各國青年福利措施之比較研究 台北 行政院青輔會

一九九一

蔡漢賢主編 福利策略與措施的省思 吳安 少年福利工作的省思

與前瞻 社區發展中心 一九九二

劉焜輝 當前我國社會青年福利服務需求之研究 台北 行政院青

輔會 一九九〇

◎ 兒童青少年醫療保健專線舉隅

1. 毒藥物癮醫療及諮詢：

(日夜) 榮總毒藥物諮詢八七五七五二五

市立療養院藥物成癮科：輔導專線七二八五七九一

2. 青少年醫療保健諮詢及門診：

榮總王大夫專線八七一九四九四

婦幼青少年特別門診及諮詢專線三九四一六一七

和平醫院：青少年保健門診專線三七二二〇二三

3. 性教育諮詢：

性病防治所諮詢專線三七一九九一九

榮總王大夫專線八七一九四九四

杏陵醫學基金會(專業人員性教育諮詢)七九五二三五七

愛滋病諮詢專線：婦幼醫院醫療諮詢三九六〇七二八

4. 一般醫療保健諮詢：

婦幼醫院醫療諮詢三九六〇七二八

中華民國醫療諮詢服務協會三三二四三四四(醫療常識諮詢)

5. 精神診斷及心理治療：

榮總兒童青少年心理衛生門診(門診掛號)八七二二二五一

陽明醫院精神科八三三三四五六轉六三八或六三六一

婦幼醫院兒童心智科三九一六四七一轉三七四·三七二

市療兒童青少年門診及社區心理衛生中心七二六四一八六

台大兒童心理衛生中心三二二三四五六轉六五九七(限門診掛號)

忠孝醫院精神科七八六一二八八轉六七二或六九三八