

少年福利政策制訂的原則與內涵

□許臨高□

壹、前言

根據台灣地區的人口統計資料，近十年來，青少年人口占總人口比例，平均維持在百分之十一左右。民國八十二年青少年總人口數，約為二百三十八萬七千人左右，占總人口數十一點四。依經建會對未來人口推估，青少年人口會有逐年下降的趨勢。至民國八十七年可能會降到百分之九，民國九十一年會降至百分之八左右，約為二百萬人，至公元二千年時，青少年人口約占總人口百分之七點八六，約為一百九十萬人。

儘管國內青少年人口，未來有逐年下降的趨勢，但因少年是國家的未來，正處於人生最重要的轉捩點，身心劇烈變化，加上社會結構轉型，家庭功能變遷，在內外衝擊之下，少年問題層出不窮。

以目前台灣青少年犯罪為例；犯罪人口比例有節節上升的趨勢，且發展迅速。青少年犯罪人口在民國七十八年，平均每萬青少年人口有八十八點一六人犯罪，到了八十三年有一百二十八點九七人犯罪，但是青少年人口占總人口比率卻是逐年降低，由此突顯了青少年犯罪量的增加，少年問題的嚴重性，更確定了青少年政策釐訂的必要性，及少年福利工作推展不論在質與量的需求性。

再者，社會意識較過去強得很多，日趨惡質的青少年問題，也使得政府不得不重視青少年福利，雖期待在政策及法令方面繼續不斷的研修與制訂，進而設計相關的服務方案來滿足高漲的需求。然根據曾華源教授等（民八四a）研究發現：不僅地方政府與中央觀念有異，彼此缺乏共識；政府行政科層體制龐大，各部會之間協調困難，效率不易發揮；且許多法律規章尚不足以完全配合社會變遷的需求，因此，政府雖擁有合法權威管道、監督及規劃福利工作，且較過去有較充裕的經費，但在當前政治生態、組織人力質與量、

行政程序效率皆不理想，環環相扣的情況下，對於青少年問題的發生，多在苛責家庭、學校和社會教育的失當，卻似乎提不出有效的解決對策。

有鑑於此，筆者擬就九十年代台灣社會青少年問題與福利需求作一個說明，其次就少年政策之釐訂，究竟有那些基本因素是我們必須考慮？有那些目標要達成？其制訂的步驟為何？該注意的原則為何？作一剖析或建議。

貳、九十年代台灣社會 少年問題與需求

不可諱言，這一代的多數青少年是在寬裕的環境中成長，他們出生後成長時期，大約是台灣經濟急速發展邁入巔峰的時代，故這一代的子女可以稱之為典型的「七十年代台灣黃金年代之兒童」，不知何為「貧困」、「落後」、「匱乏」。另從文化層面觀察和分析，可發現台灣社會文化及價值觀中，對青少年的期待，只有一個角色「做好學生」，這個角色的標準是聽話，不要問太多問題，服從校規，認真讀書，服裝頭髮要符合規定，不抽煙喝酒，不談戀愛，凡不符合此種角色行為者多被視為「偏差」。此外，對文憑的崇尚，導致對人價值的定位，即視當事人教育資源多寡，所以凡在十八歲以下脫離教育系統就是「偏差」，意謂著不升學不就業可能成為偏差少年，進而可能變為犯罪青少年。（楊國樞，民七五）筆

者（許臨高，民八三）綜合報章雜誌報導、學者專家的看法及依個人觀察青少年種種表現，整理出現今青少年較異於以往青少年的態度與行為，發現有：知的偏差、拜金傾向、遊戲享樂的工作傾向、為消費而工作的傾向、短視、「叛逆」價值傾向、敗家子的性格傾向、紀律鬆散、外強內虛焦慮不安、自我形象改變、人際疏離、矛盾的傾向等十二項。

一、少年問題與需求

雖然這一代青少年沒有經歷戰亂，但卻必須面對另一種戰爭，那就是更複雜的社會、更複雜的人際關係、家庭及學校關係等，所以有較多的不安全感，對未來茫然，對前途不確定。（許臨高，民八四a）

此外，今日青少年問題，也可以說是為適應因經濟成長環境中消費主義所建立的價值觀。青少年失去了對社會的責任感及使命感，代之以自我中心的發展，以追求利益、刺激、享受來充塞精神範疇內的空虛，他們以不同的方式來表達他們對社會的不滿，以不同型態的偏差行為來滿足心靈的空虛及憤怒。對己之存在感到懷疑，對人生缺乏目標，對社會缺乏歸屬感。

由於青少年期是生理和心理都有很大轉變的時期；在心理、情緒和性格等各方面都未穩定，可能為本身適應及家庭增添了不少困擾。和青少年有直接關係的問題包括青少年的行為問題、情緒困

擾、學習適應、就業問題、人際關係、親子關係緊張、受虐問題、結黨、意圖自殺、吸毒等。另父母的婚姻關係不和諧或家庭出現其他問題，都可能為青少年帶來不良的影響。（周永新，民七六）

總言之，今日青少年的需要或問題，可以從三方面來看：發展性的問題、預防性的問題、治療性的問題。（吳武典，民七六）

二、少年福利需求與福利服務範圍

歐美社會科學暨醫學研究者自一九七〇年代以來，開始注意「需求學」（Needology）的探討，即研究個人在身體健康、心理適應、醫療與社會生活等各方面的「需求」。詹火生等（民八十）依Jonathan Bradshaw將福利有關的「需求」區分為四類：規範性需求、表達性需求、感覺性需求、比較性需求。

陸光（民七四）認為要健全少年的身心發展，在少年成長過程中，生理、心理或社會等各層面的需求，都應該盡力提供。其認為青少年的發展需要有生理需要、心理需要、認知需要、社會需要、性愛需要、道德需要、創作需要。

周永新（民七六）認為青少年在成長的過程，他們的需要大致可分三方面：第一是物質生活的保障，即青少年必須得到適當的營養，使他們能享有身體健康，並有充足精神和體力來應付生活各方面的要求。除物質生活的保障外，還包括感情的滿足和道德價值觀的培養。

周震歐（民七六）主張福利服務項目，應以提供需求的滿足為努力方向。需求固然因生理、心理及社會的需求層次而不同，但它是一個相對的觀念，亦會因時代、個人發展而有所不同。需求可以由三方面來界定：一為經濟上的觀點，個人因生存權所產生的福利權；二為心理上的觀點，因人而異，因期待不同而產生需求層次上的差異；三為專業性所界定的需求，從社會變遷、經濟發展與文化特質引導發展方向，具前瞻性和導向性。

楊國樞等（民八十）的研究，對於少年福利服務需求，社福人員認為少年最迫切的服務需求是心理保健服務、法律知識教導服務、增進親子關係服務、增進人際關係服務及休閒活動服務等。

筆者與王淑女教授（民八十）在「我國現行少年福利法規適用情況調查研究」，綜合在學少年、非在學少年、專家學者、輔導老師、社福機構工作人員的意見，發現目前少年最重要的前幾項福利服務需求為：心理保健服務、增進親子關係服務、增進人際關係服務、法律知識教導服務、休閒活動服務、少年安置服務、性教育機會提供服務。

曾華源教授等（民八十b）由健全青少年身心發展需求觀點，提出青少年福利需求，包括：生活保障的需求、健康維護的需求、自我照顧的需求、教育輔導的需求、休閒育樂的需求等五大類。

參、少年福利政策之 原則與內涵

一、少年福利政策之基本目標與理念

由於社會福利具有時代意義，多隨社會型態、經濟結構及文化特質的不同而變動，故在政策措施方面亦有所相異。換言之，任何福利政策，都是政府針對當時社會某一獨特社會問題的發生及對象，所作出的行動宣言，再透過其社會程序、方案或計畫以解決該問題。

在少年福利政策上，期至少能達到以下的目的：

- (一)能增進青少年健全發展。
- (二)能預防和保護任何足以危害青少年發展的各種情況。
- (三)能保障青少年權利。
- (四)能協助青少年處理各種成長和適應過程中的困難和挫折。
- (五)能促成青少年潛能發展。

為達以上目的，筆者參閱台北市政府社會局結合眾學者專家的意見所規劃的草案，建議少年政策之主要目標，應至少包括以下各項：

(一)基本的權益保障：這些基本權益指的是生存權、平等權、人

身安全權、受教育權、工作權等。

(二)健全的身心發展：包含健康的生理發展、健康的心理發展、健康的人格發展、良好的社會適應發展。

(三)安定的家庭生活：意指經濟安全保障、建立良好親子關係、建立家庭支持系統、建立家庭支持性、替代性、補充性的服務。

(四)良好的學習與休閒環境：意指提供安全的學習環境、提供多元化的教育系統與成就管道、提供健全的學習內容、協助克服就學障礙、提供健康的社區環境。

(五)積極的社會參與：意指培養良好的社會情操、公德心與社會責任感、培養充分關懷與參與公共事務的興趣及機會。

然而決策者在制訂少年福利政策時，有時會因下列因素而受牽制：

- (一)社會大眾對青少年的觀點及定位。
- (二)社會經濟、文化倫理及政治生態的影響。
- (三)國內及國際重大問題或事件。
- (四)強而有力的地方團體。
- (五)國家領導者。

以目前少年福利法為例，其反映出少年福利服務提供，傾向於殘補式或補救式福利模式的提供，缺乏全民性暨發展性的福利內涵，即可見一斑。此種情況是在制訂少年福利政策時應要注意的。

二、少年福利政策制訂步驟及評估

一般而言，我們要倡導任何一種福利政策時，應透過下列步驟去推動：（關銳煊，民八一）

- (一) 鑑定問題所在；
 - (二) 分析有關問題；
 - (三) 向公眾報告；
 - (四) 發展有關政策目標；
 - (五) 延攬公眾支持；
 - (六) 發展立法程序；
 - (七) 推行有關政策；
 - (八) 評估有關政策效果；
- 換言之，訂立有關青少年政策時，我們運用「問題解決」取向，依下列程序進行：
- (一) 界定及確認青少年需求及問題，了解少年現有的福利需求

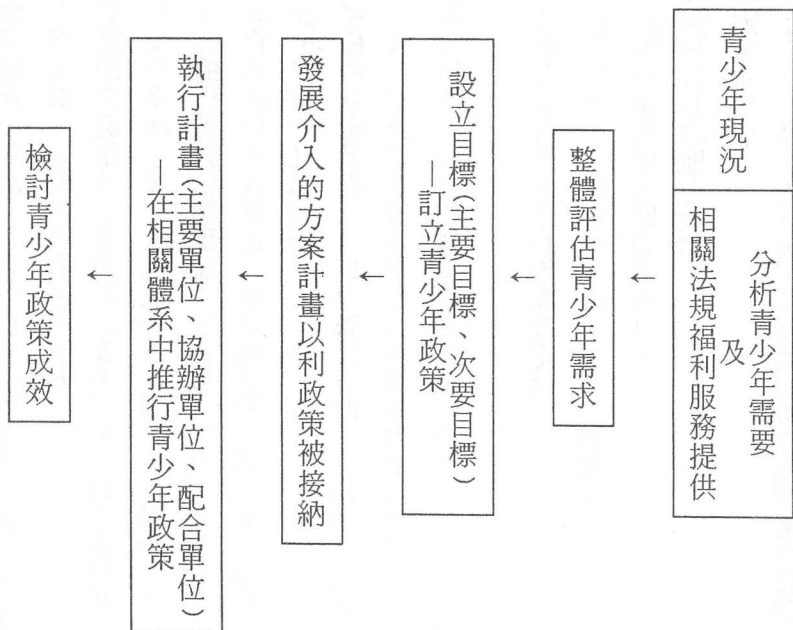
量。

- (二) 確定現有資源分配，社會關注情況，並進一步配合人口、家庭結構、社會型態及經濟政治情勢演變，評估台灣地區未來少年福利需求及量的成長。

- (三) 配合專業知識、專業價值判斷及社會變遷趨勢，研究有關青少年政策的目標，決定政策重點，訂定計畫及其他各種可行途徑。

（四）與有助於少年政策釐訂的各相關體系建立共識，協調合作，以利推動。並於適當時間，依整體少年政策分析體制（如圖一）作有系統地評估少年政策之施行成效。

圖一：少年福利政策分析體制



三、少年政策制訂的原則

社會問題、社會需求、社會政策及法規間的關係是一種循環回饋的過程。依據政策及法規之訂定，進而有社會福利服務的提供。

（馮燕，民八三）青少年政策的擬定與福利服務的實施，會受（一）既有政策的理念及法令的規範而設立；（二）因應國民的需求，作為界定少年福利的目標；（三）為解決或減緩目前的社會問題，三者之間並非獨立因素，而是互相影響。以下筆者僅就制訂少年政策之原則，提出幾點建議：

原則一：妥當配置及均衡動員相關資源

目前我國社會如同美國社會掙扎於「實然」和「應然」之間，我們假設每一個家庭可能都需要協助，在複雜的體系中，沒有個別家庭可以完全自足（self-sufficient），（Kadushin, 1980）全民性的模式應被提供。雖然我們一再強調福利服務不應只是提供給「窮的、有問題的、依賴的、行為偏差等的」，而是針對一般在正常情況下應予以滿足的基本需求。但事實上，目前只是殘補式，雖然努力的目標是制度式或發展式的取向，但由於資源的有限性和優先順位的問題，受害的、不幸的仍是主要服務目標。

儘管如此，我們仍是肯定所有少年都需要以下福利服務：（一）支持性的服務：用以增強親子關係和家庭功能，例如：諮商輔導服

務、休閒育樂服務等；（二）補充性的服務：例如：透過生活經濟扶助、醫療補助等來協助少年獲得最適當的照顧；（三）替代性的服務：萬一環境不適居住，對少年產生傷害或有傷害之虞，暫時性或永久性的替代服務，包括寄養服務、領導服務、收容教養、獨立生活方案服務、保護服務（雛妓輔導安置、離家流浪少年服務）等。以上三大取向的服務，應為制訂少年政策時所該涵蓋的層面及努力的目标。

原則二：明確的範定政府各部會與各級

主管單位的職責與任務

所謂的少年福利，係針對青少年的需要，藉社會工作的專業方法，運用社會資源，依據國家所訂立的社會政策與法令，提供各種福利服務以謀青少年福祉，保障青少年權益。並藉著各項福利措施，一方面解決或減輕青少年所遭遇的各種問題；另一方面透過發展性、教育性、預防性、治療性與彌補性的方案協助並促進少年健全成長，以達「幼有所長」進而「壯有所用」之目標。

我國於民國七十八年一月二十三日頒行少年福利法，民國七十九年八月一日公布少年福利法施行細則，就少年福利之執行，做多種重要執行依據之規定。除了少年福利法以外，針對少年之教育、職訓、在職訓練、救助、保護、輔導、家庭親職教育、休閒、處罰等各項措施，均散見在各部會及機關於其專業領域相關的法規中。

其目的及重點是在預防問題的發生、問題發生後的補償及福利品質的提升。(吳安，民八一)然縱觀現行少年福利措施，如前所述，牽涉之部門甚廣，且無統籌機構，致各部門雖努力經營，但在有限人力、物力之外，處置仍屬片斷，治標不治本，或執行未斟酌實完整，故亟需各單位間支援及整合，在功能不重疊的原則下，找出適當之工作方面。

另政府應在確保全民性服務和福祉，以及協助部分少年和家庭特殊性服務的提供中扮演主要的角色。且在服務遞送的結構中，各級單位職掌劃分應清楚明確。為發展適宜地方特性的服務故宜分權化，以避免過度中央集權化。

原則三：多層面的統整

面對台灣社會的發展與文化，面對青少年各式各樣需求，及層出不窮的問題，政府應有適當政策，作為少年福利工作之指導方針。由於少年問題產生的關鍵，泰半種因於家庭，表徵於學校，顯現於社會，故政策之釐訂，可從家庭、學校、社區、社會等方探討，並加以整合。

原則四：多樣服務措施的提供

少年外逢急劇的社會變遷，社會秩序的失衡的衝擊，內值身心劇烈的變化面對個人獨立的需求，生涯職業或學業的選擇，自我認同的發展，如何適時予以疏導並協助解決問題，應是少年福利的主

要工作。服務少年重在引導，保障少年發展自我的權益，依循身心健全發展的原則，培養少年的責任感，服務範疇，依周震歐教授(民八四)不外是就養、就醫、就業、就學、輔導、保護、休閒、其他等方面。但在不同的服務範疇中，宜體察個別差異，配合提供不同服務措施，使少年各得所需。

原則五：推動以家庭為中心的青少年服務措施

儘管家庭結構的改變造成傳統家庭功能轉弱，家庭減低了對家庭成員提供了必要支持的能力，但是家庭仍備受重視，因其功能是其社會體制所不能代替的；但在另一方面，核心家庭、就業母親及離婚率的增加，遲婚，生育率降低，壽命延長，各種非傳統性家庭，例如：分偶家庭、單親家庭、同居家庭、雙薪家庭：應運而生，這些變化，顯示家庭功能似乎無法應付現代社會之所需，無法有效照顧和滿足青少年之需求，故今後實有必要以家庭為一個完整系統作為服務的對象，配合各別家庭及青少年需求上的差異，提供支持性的服務、補充性的服務和替代性的服務。(許臨高，民八十四b)

原則六：重視且促進社區人士參與青少年工作

為落實以青少年需要為本位和服務社區的信念，增加社區居民參與實乃必要，期容納更多不同人士的觀點和意見，提高服務品質，使之能更適切配合社區及青少年需要，其亦有助於凝聚社區人

士的力量和加強青少年對社區的歸屬感。(許臨高，民八四c)

另基於社區與居民自助的理念，應重視社區資源如：警政、司法、教育、社政等機構的協調聯繫，並與業者建立良好關係，期能達成共識，增進社區的監控系統，將青少年工作自預防到發現乃至於矯治，皆能在社區人與人的情感中，獲得各種不同資源的配合與支援。(少輔會，民七七)

原則七：少年福利與兒童福利之分與合

我國現存的兒童及少年福利之立法體制及政府部門的分工，是將其分為二，有的學者認為與其他各國目前以兒童、少年納入同一立法的潮流相違背；有的認為這種體制無論在認定上及適用對象上，都產生了極大的困擾，甚至有規範範圍不及的漏洞發生，所以關於少年福利與兒童福利合而為一，愈來愈多的學者提出此一呼籲，以其既可節省立法資源求取效率，又可達行政體制健全的目的。但考慮目前現實情況之可行性，不論在修法或調整行政運作體系，可能都還需要相當時日，筆者以為暫時應求取二者福利思想及精神上的一致性，針對這廣大的少年福利體系，配合社會變遷，就各項目標進行重新檢討，是一項必要且極具意義的工作。(許臨高，民八一)

肆、結 論

在任何家庭、社會、民族的銳變中，青少年往往首當其衝，且對外來的衝擊作出敏感的反應，經過五十年代的貧困艱辛；六十年代的辛勤打拼；七十年代的富足生活；八十年代的多元震撼，九十年代的青少年工作絕不可以墨守成規，必須因應這個變遷大時代作出合宜的回應。(許臨高，民八四d)

台灣社會未來的發展是靠現今一代的青少年，他們是否有能力，是否對台灣這個地方有歸屬感，都靠我們是否給他們發展的機會和培育的環境，換言之投資在青少年身上，就是投資在未來的社會。未來青少年政策的研修，青少年工作的發展，必須以青少年為主體，以青少年整體的發展來作考量，涵蓋生理、情緒、智能、家庭、同儕及其他等各種層面，避免將青少年的需要片面化，應顧及各系統的相互影響，配合社會變遷，加強各部門間的協調合作，彈性運用各種資源，提供全面性、連貫性、多元性的服務，以滿足九十年代青少年的需要，為邁向二十一世紀而努力。

(本文作者現任輔仁大學社工系教授)

參考書目

- 少年輔導委員會 台北市少年偏差行為偏差度之研究 輔導研究報告(三) 台北市少年輔導委員會編印 民七十七
- 王淑女等 我國現行少年福利法規適用情況 台灣省政府法規會研究報告 民八十年十二月 頁一六二

吳武典 青少年問題與對策 張老師出版社 民七十六 頁七十六
頁五〇八

吳安 少年福利工作的省思與前瞻 福利策略與措施的商榷 社會工作員訓練叢書之四十五 中華民國社區發展研究訓練中心印行 民國八十一年八月 頁六十二

周震歐 落實少年福利服務預防犯罪 全國青少年問題研討會 內政部 民七十六

周震歐等 少年福利範疇之研究 內政部社會司委託研究 八十四年六月

周永新 如何培育我們的新一代 香港與內地青少年問題 香港青年協會出版 民七十六

陸光 泛論我國少年福利法規之研訂 社區發展季刊 三十一期 民七十四年 頁四十二～四十六

馮燕 兒童福利服務需求探討及政策建議 社區發展季刊 六十七期 民八十三年九月 頁一〇

許臨高 王淑女 我國少年福利法之評估 經建法制論叢 十期 行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組 民八十一年七月 頁一三八～一三九

許臨高 青少年輔導工作之我見 學生輔導雙月刊 三十五期 民國八十三年一月 頁六十五～六十七

許臨高 九十年代後期台灣青少年工作的課題 研考雙月刊 十九卷三期 民國八十四年六月 頁六十五～六十八

曾華源等 青少年福利政策規劃之研究 內政部委託研究 八十四年七月 頁八十二a 三十五b

楊國樞 台北市青少年犯罪之心理傾向及其防治研究報告 台北市

政府警察局研究報告 民七十五年九月

楊國樞等 少年問題與少年福利法治之研究 行政院經建會專題研究 民八十年

詹火生 台北市整體社會福利硬體建設需求先期規畫 台北市政府

社會局 民八十年

關銳煊 建立健全老人福利法制的啓示 中華民國八十一年國家建

設研究會社會福利分組研究報告及書面建言 內政部編印

民八十一年一月 頁五十四～五十七

Kadushin, A., Child Welfare Services, New York, Macmillan Publishing Company, 1980.