

青少年福利政策規畫之探究

曾華源

許翠紋

壹、前言

一、政策背景說明

近年來，台灣社會雖然物質生活水準大幅提昇，國民所得已經超過一萬美元，並且政治結構成功的轉向民主制度，經濟成長亦維持令人滿意的水準。但是，有些社會制度結構的轉變，生活型態與素質卻沒有相對的提升，反而出現許多潛在的問題。工商社會

盛行講求效率、創新及功利的價值觀，講求快速致富，致使傳統的手段價值（如勤儉、踏實），受到忽視或揚棄。大眾傳播內容之世俗化、感官化和國際化，對全體國人生活型態與價值觀影響很大。家庭結構功能改變，人口數減少，婦女外出就業增多，父母忙於事業，影響夫妻相處和對子女品行的關注等，影響到家庭功能的發揮。此外，國內離婚率的增加，單親家庭更是對青少年的教

養成影響。至於學校教育功能偏頗，目前國內的學校教育偏重選才，課程及教學內容以應付聯考所需為主，學生個人價值與成就決定於能否通過學校考試及聯考框架，無法顧及青少年人格發展需求及社會技巧的學習。

上述社會結構與生活型態的轉變對青少年的可能影響反映在下列幾方面：1. 價值觀念受扭曲。2. 行為規範失據。3. 增加社會適

應的困難，且社會疏離感和行為增加。整體而論，與過去比較，現代青少年似乎較偏向自我中心、有較強的功利意識，對社會無力和疏離感增加，不僅與社會連帶感有減少傾向，而且青少年認為有社會特權及投機傾向，會有潛在反社會行為傾向存在。此外，當前青少年價值趨向享樂，並較為遵從大眾文化。另一方面值得注意的是國內青少年較無長遠計畫，只是被動承襲社會對青少年「做好學生」的價值體系，青少年最好的行為方式，就是順從，接受並盡力去實踐這個角色所涵蓋的行為。（黃素蓮，1992: Shaw, 1985）。在此種價值體系壓力下，青少年無法適應此一唯一認定成就的標準，亦容易影響青少年的心理健康，和導致偏差行為的發生。由此看來，青少年對社會法治態度及塑造健全價值上需要被重視。

我國雖自民國七十八年起頒行「少年福利法」，並於七十九年八月通過施行細則後正式有法可依循，以推動少年福利工作。但此法有許多的專家學者均認為有缺失，例如：法規較重消極性，禁止不當行為和處

罰，而非積極性提供少年人格及潛力發展之服務。法條的規定，缺乏執行之可能，且難具約束力。此一情況能否配合行政院頒佈之社會福利政策綱領與施行細則，能否配合未來社會發展趨勢，值得關注。因此本文旨在探究青少年福利服務之供給現況與問題，並分析能否配合社會發展之需要，進而提供建議，以為政府規劃青少年福利政策之參考。

二、研究範圍與對象

（一）青少年之定義

青少年時期是介於兒童與成年之間的一個人生階段，其年齡約從十二開始到二十或二十五歲之間。依我國少年福利法之界定及委託研究單位的需求，本研究將青少年指年滿十二歲至十八歲之少年。

（二）福利政策範圍

由於少年人力資源素質與未來國家社會發展之水準息息相關。因此，少年福利政策所追求之目標，不應該僅是在消極性免除生

活上被虐待、遺棄或匱乏，還應積極的使少年能獲得充分教養、照顧、休閒育樂與輔導等機會，以提供少年身心健全發展。因此，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，有關福利服務項目，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，以增進少年福利」，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。這顯示我國的青少年社會福利工作已從支持性為主，擴及發展性和保護性的福利服務，並將會成為主流。

三、我國現行青少年福利政策的探討

我國自民國七十八年正式訂頒少年福利

法，顯示我國重視青少年生活問題與需求，然而，推行至今，仍有許多值得注意之問題存在（許臨高，一九九三；孫碧霞，一九九四）。

(一)福利經費預算編列未能兼顧整體社會發展之需要，經費經常被灌水，且福利經費分配不足，青少年福利經費比例偏低。社會福利預算歷年來節節升高，支出佔中央總預算比例不斷上升，而少年福利支出雖然有金額的成長，但比例一直維持不變（內政部社會司，一九九五），以青少年佔總人口的一成左右比例，卻與整體福利支出不成正比。此外，預算大多編在中央政府，預算分配呈倒三角形，城鄉分配亦不均，因此，政策無法落實和平均照顧所需。

(二)福利服務偏重問題處理。福利內容多為事後的補救，而忽略事前預防的福利工作，如少年福利法之福利服務規定項目大多為替代性服務，所提供服務大多為不幸少年或特殊少年之照護；且介入對象多為青少年個人，很少有整體性、制度化的規劃。

(三)福利服務內涵偏重硬體建設，軟體如

法令修訂、專業人員配置、訓練不足配合較少，因此在執行青少年福利時，常受到經費不足，人力素質與數量缺乏，執行法令有關單位協調不夠等影響，以至於政策與法令無法落實，或被批評績效不彰。

(四)並無一套整體的青少年福利政策。多散佈在勞委會、衛生、司法、教育等各部會政策之下，且政策配置人才不足，政策之規劃大抵是視問題，而非是以長遠的整體需求來規畫福利政策，現有的政策不僅缺乏積極性，而且不具有預防性，常被動反應問題，形成頭痛醫頭，腳痛醫腳。

(五)福利服務體系輸送，連續性不足、片斷性、整體性低、可行性低，以及偏重替代性服務如家庭寄養及機構安置，服務多有重疊，亦缺乏在服務上協調，未必滿足青少年多樣性需求。

貳、青少年的福利需求

一、福利需求界定之途徑

以「需求」為指標來界定福利資源與服

務之分配雖非唯一途徑，不過依需求估量所產生的分配，最多只有在需求估量方式之爭議，但少有人會去質疑其正當性（詹火生，一九九二）。甚至有學者認為在民主社會中社會福利政策規劃，應以民衆需求為導向（詹火生，一九九四）。

然而，「需求」(need)一詞之概念化與量度，會因為界定不同而有不同之取向與量度。一般而言，在確認需求的方式或途徑上，Bridshaw (1972) 所做的四種範定，規範性需求、感覺的需求、表達的需求及比較需求頗受歡迎（詹火生，一九九一）。不過，每種方式均各有限制存在。本文則以規範需求、感覺的需求及表達需求等三種來探討青少年之問題與需求。

二、青少年的福利需求之類型

青少年成長中，對其身體變化之專注性和敏感性高，然而，受限於性知識之不足，會引起許多焦慮驚慌的情緒，對社會適應會有影響，故要有認識身體變化之知識。青少

年的情緒受社會環境因素及個人認知與信念所影響，與成人一樣，只不過是其認知判斷能力在發展中不一定以成熟方式呈現（Lerner, 1978），故青少年階段不必視為「狂飆期」。青少年認知判斷能力要能獲得成長，必須仰賴家庭父母教育、學校課程及團體活動。青少年與家庭之間不一定有很深的矛盾存在，與父母溝通之內容與同輩不同（Hunter & Younis, 1982），親子之間的衝突，可能來自認知思考能力發展及追求自主的反應（Papini & Sebb, 1988），但不一定會帶來破壞性。至於青少年的犯罪行為，濫用藥物、逃學逃家與青少年懷孕等，應視之為青少年發展中認知判斷能力、自我控制和問題解決能力等不足所導致，也是其發展中要克服的阻礙。因此，青少年偏差行為不僅需要被矯正，更需要以正確的態度協助其正常發展。

綜上所述，青少年仍在接受社會化，其經濟上亦無法獨立，需要提供生活上的保障；身心也正處發展時期，故需提供健康的維護照顧；心理智能及社會生活能力均在成長中，判斷力不足，故需提供照顧與保護、以及教育輔導；而身心成長時期更需休閒育樂，以培養健全的人格。因此，在成長過程中，青少年有生活保障的需求、健康維護的需求、照顧與保護的需要、教育輔導的需要和休閒育樂的需要。

三、青少年人口概況及潛在福利需要

（一）青少年人口概況

目前國內青少年人口佔總人口比例十一%，但逐年下降中，至民國一〇〇年時，則佔總人口比例七·八六%。其中台北縣市約佔一五%及十一%，而高雄市則佔七%（主計處，一九九四a），其它各縣市青少年人口分佈都不平均，越都市化地區青少年人口越多。

青少年在學率有上升之趨勢，因此參與勞動力人口有下降的趨勢，受國人義務教育僅達九成（教育部，一九九四）。高中階段者有三成人口未就學。其中女性就學率低於

男性，有八%的青少年人口失業率，就業類別大都偏向勞力密集行業。月薪亦僅在最低工資左右（行政院勞委會，一九九四）。另外，國中學生中途輟學有逐年增加的趨勢（教育部訓委會，一九九四）。

青少年死亡原因，以意外事故最多，暑假是高峰期（省衛生處，一九九三），而自殺比率穩定排定第三（主計處，一九九四b），顯示要注意青少年心理健康問題。未成年青少年結婚比例約佔總人口未及二%（主計處，一九九四a），大都是未升學未就業者，其經濟來源堪慮。近來雛妓問題受注意和爭議，但有黑資料而無法確認其嚴重度，不過，就各項研究顯示受引誘而自願從娼之比例有提高趨勢（游淑華，一九九五；台北市社會局，一九九五）。另外，除了少年犯罪人口比率不斷上升，年齡不斷下降之趨勢（警政署，一九九三），反映少年問題要特別關注外，青少年免於受害之人身安全亦應受重視。

（二）健康維護的需求

就青少年身心健康上而言，青少年肥胖率、尿路結石、近視增加，性知識不足，但開放度增加（黃伯超與姜安娜，一九八七；簡維政，一九九三；衛生署，一九九二）。其中對健康有影響的行為如喝酒、吸煙、吸食安非他命等行為也不少（黃惠玲，一九九三；董氏基金會，一九九五）。然而國內缺乏保健教育，對不當媒體資訊管制不足，和增進青少年體能上不足。在心理健康上，青少年負向情緒多，生活壓力較多的是與學校學習和人際關係困擾有關（王淑女、許臨高，一九九一；王淑琍，一九九〇；林瑞欽，一九九四；台北市少輔會，一九九〇）。其中，心理開放度與偏差行為成反比，而採取積極性態度因應壓力與偏差行為比例和家庭結構完整成反相關（呂民璿、莊耀嘉，一九九一）。且深入檢視國內青少年三級心理衛生工作，發現其並不受重視。

（三）保護照顧的需求

就保護需求方面而言，依主計處統計顯示約一成青少年未就學。其中統計顯示約一

萬三千人是中途輟學的（教育部，一九九四），據分析，逃家行為與家庭親子關係不良有關（陳皎眉，一九九二），逃家易導致更多更嚴重之偏差行為（少輔會，一九九五；姚淑芬，一九九五）。依研究顯示，少年從娼的發生因家庭功能不健全、學校適應不良，並受同輩影響而導致不良生活型態有關。隨著性開放、少年墮胎和成為未婚媽媽比例會增加，如何顧及心理復健、生理健康及經濟保障值得注意。青少年犯罪率上升，尤其值得注意的是竊盜、搶奪和藥物濫用之行為增多。目前青少年保護是國內少年福利工作之重點，然而，法令尚未落實；安置輔導機構不足；相關機構難以配合；以及福利措施空泛（陳宇嘉，一九九四），均難以做好保護工作。

（四）教育輔導之需求

由於當前家庭教養子女功能式微，學校教育功能偏頗，忽視青少年人際關係能力培養、價值規範之教導，因此，青少年生活適應能力較弱。在已就業青少年而言，缺乏一

技之長，且無長遠發展計畫，而較重視待遇，加之，參加職訓有許多外在限制，應要求雇主與主管單位共謀對策（勞委會，一九九三）。青少年打工比例都市地區較高，但安全性、公平性和保障性問題均值得關注（台北市政府，一九九五；高雄市，一九九四）。依調查顯示，青少年的偏差行為不少，除了與個人行為自己認知是否為偏差有關外（王淑女，一九九四；林世英，一九九四），依研究顯示，偏差行為之實際發生與交往的同輩影響，以及外在環境有關（黃德利，一九九四；黃惠玲，一九九三；張鳳琴，一九九二）。整體而言，現今社會中，提供正常社會化機會結構功能不足，反而不良示範太多且提供不少偏差之機會，因此，強化家庭教養功能、提供正確知識、加強社會道德價值教育以增進社會生活適應能力是相當重要的。

（五）休閒育樂之需求

青少年的休閒生活內容與身心發展有相關。一般而言，青少年可用之休閒時間不多

(時間運用調查報告，一九九一)。休閒內容偏向娛樂性、靜態觀賞、體能性活動為多(時間運用調查報告，一九九一；王淑女、許臨高，一九九一；主計處，一九九二；林偉賢，一九九三)。缺乏能培養情意、自我成熟和人際關係能力之藝文、技能和社團活動(林偉賢，一九九三；翁玉珠，一九九五；羅子濬，一九九五)。就調查顯示，國內青少年缺乏休閒教育和休閒技能(王斐瑜，一九九一)，對休閒生活約有三分之一

的人不滿意(黃俊傑，一九九三)。國內現有的青少年福利中心大多只是提供直接服務，且無全面分佈各縣市。整體而言，缺乏對青少年休閒活動整體規劃，未能培養休閒習慣和技能，而場地與活動機會不足，均顯現青少年休閒品質有待提升。

參、青少年福利政策規畫

一、青少年福利政策總目標

政策意指為實踐理想而定出的某些可能作為。因此，任何政策之訂定均反映決策者

對問題或需求的認定，以及價值選擇。因此，不僅福利政策所應涵蓋之範圍，則不易確認，而且福利措施所帶來的正面和負面影響，亦應做妥善估算。

由於青少年身心健全發展之需求有：生活保障、健康維護、保護照顧、教育輔導以及休閒育樂。所以為了使青少年身心健全發展，就必須基於滿足這五方面的需求來考量，前三者屬於基本生活權益的保障，而後兩者則是健全發展的要素。因此，本研究依照上述對我國青少年需求與問題的探討所得，以及國內福利政策趨勢，認為青少年福利政策總目標為「保障青少年基本生活權益，促使青少年獲得健全發展」。

(一)保障青少年基本生活權益

1.獲得基本的生活照顧

(1)能維持基本生活所需：心理學家認為，個人基本需求(如渴、饑餓)要能先得滿足後，才會進一步追求安全感、愛與隸屬等其他需求。而對於成長中的青少年來

說，特別需要家庭、學校及社會為其提供基本需求(食、衣、住、行)的滿足，使其沒有匱乏之虞，才能保障基本生活權益。因此，當青少年的生長環境遭遇變故，失去維持其生活基本所需的功能時，福利政策上應對青少年及其家庭的生活(食、衣、住、行、醫療等方面)提供扶助，如家庭生活補助、急難救助、醫療補助、實物補助等。此外，對於國內單親家庭經濟力較為薄弱，亦可考慮提供生活津貼。

(2)獲得適當的養育：獲得適當養育是青少年的基本權益，也是家庭對青少年最重要的任務。然而在需求課題的討論上，仍有很多的不幸青少年(如家庭遭重大變故)無法順利獲得照顧，不但如此，現代社會變遷趨勢下，父母的親職教育能力與時間均受到很大的挑戰，甚至有些家長的親職功能不彰或濫用親權，使得青少年無法得到適當養育。因此，青少年福利政策上就必須有增強、支持親職功能的措施，如單親家庭子女教育支持方案，或者其他補充性、替代性親職功能的服務，如家庭訪視、家庭寄養、在宅服

務、領養服務、安排適當監護人、機構收容教養，使少年可以在正常的環境中成長。

2. 獲得完整之健康照顧

(醫療保健)

除了食、衣、住、行方面要有保障外，健全的體魄才能使青少年在各方面順利發展；而健康的身體會影響心理的健康發展。所以，對少年的健康照顧一定要週到，除了社會的責任之外，這是社會福利與衛生單位需要特別加以重視的一環。

(1) 能提供適當的醫療照顧：對於產生病狀、或是身體受到傷害，甚至是殘障的青少年，都必須得到妥善治療，以便使身體早日恢復健康狀態。因此，有足夠的醫療資源、安全的醫療服務品質、以及健全的保險制度，才能使青少年在最短的時間內獲得充分照顧。

(2) 提供充分的生理預防保健：基本健康照顧是健康照顧的本質，不只是疾病治療，而且也有預防性和健康增進活動，如營養之獲取是否足夠、均衡，偏遠地區提供青少年

營養午餐之福利措施；是否有確實的健康檢查，以便提早預防疾病；環境中是否潛在危險的因子（如毒品的氾濫、嚴重菸害）等等，都必須加以重視，最重要的是落實健康教育與照顧，才能使青少年懂得維護個人基本的健康及藥物濫用防制、菸害防制、性教育等，避免日後更大的危害。

3. 免於被剝削和傷害

青少年的基本的生存權益，不容被傷害或被剝奪。然而我們發現為數不少的青少年無法順利得到適當教養之外，還有人受到虐待、遺棄或被利用（如雛妓），其權益不但未被保障，且對其未來人格發展上造成不良的影響。以整體社會利益來看，要花更多

成本在照顧不幸的青少年，所以，青少年福利政策上對事前的預防應重於事後的補救，對於青少年或青少年成長的家庭，政府或社會都必須先有一套完善的保護網絡，才能使青少年受到的傷害及青少年可能對社會的危害降至最低。

(1) 保障青少年人身安全：由於青少年的

判斷力不足，所以不易敏感到所涉及危險的情境，因此，在人身安全的基本保障上，就必須靠社會環境及社會大眾的力量，使青少年可以在安全無虞的環境中成長。不僅須重視公共安全，對有害的物品必須禁止使用，而提供有害物品的人更必須受到嚴厲的處罰，才可發揮禁止的效果。此外，對於遊蕩在外的青少年，若能配合提供外展服務，可主動發掘青少年需求與問題，以避免使青少年陷入罪惡的淵藪。而交通安全教育亦要加強，尤其是青少年無照騎車必須嚴加取締。這些都是考量青少年人身安全上的措施，所以必須落實辦理。

(2) 保障青少年之個人權益：青少年的保護除維護其正當權益外，免除其危害的保護措施，亦相當重要。最好的保障方法，就是透過法令的規定，而在實際的保障工作上，則要協調與設立相關福利機構與單位，以建立一個完善的保護網絡。保護網絡的建立，可透過個案告發，將少年帶離最危機的狀況，經過危機處理後，進一步為青少年安排適當的場所暫住，並了解其家庭狀況，再決

定進一步的處理（交回給父母或機構安置等）。透過沒有間隙的保護流程，配合專業人力所提供的服務，使少年在最有利環境中得到權益的保障，和良好的教養與輔導。

(3) 輔導矯治不良行為：對虞犯青少年，須要即時提供教育輔導，以便修正不當的行為表現，以免青少年誤觸法網而進入司法體系，造成遺憾。如提供輔導諮商服務、心理治療、價值澄清輔導、強制輔導、強制性社區服務、矯治學校。

(二) 使青少年獲得健全的發展

少年保護的理念主要在於保障其基本人權，並作為促使少年健全發展之基礎。然而，青少年要有健全的成長與發展，也是少年福利法立法的最終目的。所以，青少年福利服務工作除了上述其基本權益的保障外，更應該提供良好的發展環境及機會，使青少年得以在各方面更健全地成長。對於青少年的食、衣、住、行等各方面應提供良好的照顧外，青少年的智育、德育、體育、群育，更是影響青少年成功邁入成年階段的關鍵。

由於青少年的心智成熟度尚未發展完全，所以青少年認知判斷能力要能獲得成長，必須仰賴家庭父母教育、學校課程及各種團體活動。因此，健康的家庭生活與學習環境，適當的休閒活動，養成青少年的社會意識與認同，增進社會生活適應能力，以及提供青少年有良好的心理發展的機會和空間，都是為了使青少年獲得健全發展的重要目標。

1. 應獲得良好的家庭生活

(1) 獲得良好的親子關係：親子關係是青少年人格成長所需要的，許多研究均顯示，青少年問題的發生與不良的親子關係有關。由於現代生活的競爭壓力，親子之間的時間相處以及互動均不足夠。除此之外，父母的管教態度、管教方式都也影響親子之間的關係。特別對逐漸擺脫依賴、尋求獨立的青少年而言，父母對其管教更是一大學問。所以，要有良好的親子關係，增加親子互動機會與互動品質的活動是相當重要的如提供親子休閒活動。而在青少年的管教方面，父母需要了解青少年的發展特性，因此，青少年

福利政策有必要加強親職功能，及協助父母學習親職的技巧，在福利措施上，可提供親職諮詢、親職教育、親職技巧訓練、父母效能訓練、家長自助團體、籌辦社區父母聯誼會等，均有助於增進親子關係。

(2) 確保青少年獲得教養機會：青少年不但需要家庭的養育，更需有進一步獲得適當教養的機會，這是親職的基本責任。所以對於怠忽親職的父母，福利政策上應確認其教養責任，並透過罰款、強制接受親職教育，甚至藉由參與社區服務活動，培養較宏觀的人群服務態度，進而影響對子女的教養態度。

2. 滿足青少年的學習需求

(1) 提供良好的就學環境：青少年各種知識的學習是與學校教育有密切關係，就學環境應該有助學生成長，其設備不僅要足夠，師生關係要好且校園要安全，才能使青少年安心求學，增進學習的動機。

(2) 協助克服就學障礙：對於有就學意願的青少年，應予以鼓勵，並使其順利就學，才能滿足其學習的需求。有升學意願卻能力

不足的青少年，應提供其課業輔導的機會，使青少年的學習可以上軌道。有升學機會卻缺乏經濟能力的青少年，應為其解決學費上的難題，如福利政策上應提供助學金、教育補助等，使其安心順利求學。而對專門技術領域上有進修意願的青少年，福利政策上更應該建立各種進修管道，滿足多元的學習需求。

(3) 五育均衡的學習內容：教育制度的扭曲，變相造就了升學主義的盛行，而過度重視學業的成就，使青少年容易產生適應的問題，對社會長遠的發展亦無好處。為因應社會的需求，以及青少年本身多元的興趣、專長，實在有必要再次呼籲五育均衡發展的重要性。因此，學校的教育內容也應重視學生團隊精神的表現，而不是讓青少年只會與別人競爭。在課程的安排上，必須兼顧各項內容，教材內容應多元化，且應常態分班；在課餘時間方面，應鼓勵社會團體成立各種青少年社團活動，使青少年有另一個可交流的空間。此外，應對青少年社會教育內容有所約束，以免影響青少年身心發展。

(4) 提供良好的就業打工環境：無就學意願的青少年，應輔導使其適性發展一技之長，並能在好的工作環境中發揮能力。有意體驗社會生活的青少年，應提供安全正當的環境，使其正確學習待人處事之道。適當的環境才能真正使青少年學到所希望學習的事，所以，青少年的就業及打工環境，除了基本的安全設施需要考量之外，正當就業、打工訊息的提供，各項相關的福利（待遇、休假、晉升管道等等）都不可或缺。如果青少年在工作上遇到困難，更應有申訴的管道以保障其權益。所以福利政策上應保障青少年打工環境，提供工作訓練、打工資訊服務和職業教育訓練，設置打工諮詢專線、打工權益保障專線等，使青少年得到良好的就業打工機會和保障。

3. 滿足休閒娛樂需求

(1) 要獲得可運用的休閒場所和設備：青少年的活力旺盛，需要找地方發洩，且青少年重視同儕關係，喜歡集體行動，所以，有必要提供正當休閒場所及設備，供青少年使

用。相關研究發現，青少年對福利需求最需要的是提供休閒場所，所以，青少年福利政策上除了動態的活動設施必須考慮之外，對於在文藝方面有興趣的青少年，也應提供各項靜態活動所需的用品，以因應各種休閒需求。福利措施上，對休閒場所的設置，則必須考慮方便性及可近性，所以，應以社區化為原則，以符合各地需求。如提供文康休閒設備，增闢休閒場所和社區夜間球場等，使青少年能充分運用休閒場所和設備。

(2) 要有適當足夠的休閒機會：如前所述，青少年缺乏與家人互動的機會，同樣的情況，青少年也因課業壓力、補習，而沒有時間或機會從事有益的休閒活動。由於休閒的好處可以抒發緊張的情緒、發展其他興趣，以及可以學習與人接觸，所以，青少年福利政策上應為青少年提供休閒的機會，並讓休閒活動的成果得以展現，使青少年獲得成就感，增加青少年對自我的肯定。在福利措施上，如提供成立各種文康社團、休閒活動、表現性活動（如街舞）、各種團體競賽活動等。

(3)學得休閒技巧和態度：根據青少年生活現況的調查，發現很多青少年根本不知如何規劃休閒生活，也不知道如何培養休閒興趣。基於正向休閒活動的好處，有必要加強青少年的休閒教育，使其對休閒的概念有正確的瞭解，進而需教導休閒的技巧及培養休閒的態度，才能因興趣的培養而提升生活的品質。獲得休閒的技巧和態度，才能真正達到休閒需求的滿足。

4.擁有社會生活之能力

(1)培養社會關係能力：為使青少年能夠健全發展，不但要重視青少年個人的發展，更重要的是培養青少年在社會上的生活適應能力。由於社會生活涉及到人與人之間的接觸，所以人際關係是很重要的課題。因此，必須藉由各種方式讓青少年實際接觸他人，並提供機會及指導正確的待人接物之道。不論是公共場合禮儀的學習、青少年的聯誼活動，甚至是團體競賽活動等等，都可以增加青少年與他人的接觸，並學習如何與人相處。

(2)培養社會意識與認同：要過群體生

活，要能有良好的社會秩序，則學習社會規範與養成社會意識是相當重要的，青少年的道德價值發展是心智成熟與否的重要指標。青少年不但是社會必須要保護的對象，相對而言，培養健全青少年的目的亦希望其對社會有正面的貢獻。所以，應培養青少年的社會感，其行為不只是對個人負責，更應該對整個社會負責。藉由參與社會性的活動，使青少年有服務人群、回饋社會的機會，可以培養青少年對社會的使命感。好比是志願服務工作，青少年可透過志工的服務經驗，實際體會為人付出的感受，對慣於被保護、受照顧的青少年而言，也更能深刻了解施與受的感覺。

(3)學得適當的社會價值觀：由一些研究發現，犯罪或偏差青少年的規範意識較為薄弱，甚至有錯誤的價值判斷（林世英，一九九二；王淑女，一九九三）。在社會生活上，為了維持生活的秩序，人與人之間就必須靠規範來約束彼此的行為。青少年因一時衝動、行動時的思慮欠週，後果影響的層面可能超乎個人的想像。因此，灌輸青少年社

會的規範、法律的界限等觀念及知識相當重要。所以，福利政策上應加強青少年的法律常識和社會的價值規範。對於青少年的偏差價值觀，應該即時輔導並加以修正，提供價值規範教育、價值澄清輔導等福利措施，使青少年在生活上有所行為的準則。並宣導注意社會的輿論風氣，因為青少年模仿力強，一旦接受大眾傳播的不當內容，不但影響其身心發展，也惡化社會的風氣。

(4)增進生活適應能力：青少年生活層面，涵蓋食、衣、住、行、育、樂。在各項生活的細節上，如何安排、運用，都是需要學習的。所以，要有問題解決能力，時間規劃的概念，青少年才知道自己一天有多少事要做、要花多少時間來做，以及怎麼安排最有效率，如此才不致於亂了生活步調。社會福利政策提供生活教育機會的目的，除了青少年應懂得如何規劃自己的時間外，還要培養青少年在生活上的應變能力：如防災避難常識、交通安全常識、以及青春期的兩性之間如何相處等等。

5. 能夠有良好的心理發展

(1)增進身心成熟：青少年身心正值遽變階段，發展尚不穩定，所以須隨時給予支持、輔導，讓青少年不會產生心理的偏差。對於青少年面臨的各種壓力，應使其有渲洩的管道，否則容易出現情緒消沈、抑鬱頹喪、甚或攻擊外界、自傷的行為反應。所以，對青少年情緒的疏導、心理的輔導相當重要。透過學校或福利機構輔導，或在日常生活中加強宣導健康心理的觀念，皆可使青少年思慮更週密、成熟。所以福利政策應提供預防性心理衛生教育、自殺防治及補救的危機調適、心理輔導等使青少年身心更成熟的措施。

(2)增進自我成長：青少年階段正面臨自我認同的考驗，此階段是否發展順利會影響其將來對成年自我的看法。所以此階段的偶像崇拜是很正常的反應，藉由認同偶像來認同自己。因此，基於「自我認同」的重要發展，為青少年解惑的工作相當重要，必須要讓其有機會了解自己的性向、能力及人格特

質，要有此類活動不斷去驗證，使青少年對自己的形象有清楚的輪廓。了解自己後，才能思考未來的發展方向，對生涯才能有所目標和規劃。可由社會福利機構提供自我發展研習、生涯規劃研習與輔導等福利措施，可以增進青少年自我了解，而能夠使青少年有良好的心理發展。

二、推動青少年福利政策之策略

Thomas (1985) 認為策略是組織一系列活動和計畫，使組織目標能與其使命(mission)相配合，並以有效的方式使組織使命能與其環境相配合。因此，擬定策略需要考慮：組織整體的外在環境狀況、組織擁有的條件資源、其與想達成的組織目標關係為何？組織（政府）所擁有的人力資源與素質、組織的財力資源或經費預算、組織的行政程序、規章（政府的法律）是否合理完整等等，以便選擇可能的切入點和作法。

(一) 青少年福利政策策略之規畫環境

1. 就組織外在環境而言

近些年來，經濟收入增加，民間資源蓬勃展現，社會大眾對生活素質水準有較多的期待，對福利意識較過去強，且對政府期待高，不僅要求政府行政效率要高，而且服務範圍要廣。目前國內青少年問題越趨複雜與嚴重，但是，在當前的政治生態下，與各國一樣，並不重視青少年福利。對於青少年問題，甚少會從福利服務之提供來降低問題嚴重程度。大多是苛責學校教育和社會教育，但是未能提供有效的協助。把青少年福利工作放在解決以發生問題時的救助和保護，並以司法途徑為主要矯治模式，而非促進身心發展的預防措施上。

2. 組織內在環境之條件

就政府在推動青少年政策上，現有的條件及潛在資源，必然會影響策略之選擇。目前政府正勵行減肥計畫，要增加人力實屬不

易，況且政府政策主管人員和主計人事單位視福利工作為救濟補助業務，不需要推行工作的人力。但因社會福利（需求）業務日增，福利經費之預算不僅要增加較為容易，而且經費也較為充裕。不過，各級政府現有人力素質有否現代青少年福利政策之觀念，有確實擬定執行計畫能力，得以貫徹政策。不諱言，就訪問得知，地方政府不僅觀念與中央有異，且無共識。此外，政府行政科層體制龐大，各部門之間不僅是協調有相當大的困難，效率不易發揮之外，而且許多法律規章尚不足以完全配合社會變遷需求。因此，政府是擁有合法權威管制、監督、規劃福利工作，且有較過去充裕之經費，但是，缺乏專業服務工作之人力，除非涉及公權力，否則似乎不應直接來提供服務。

（二）青少年福利推動策略：

系統參與整合之策略

依照上述探討政策推動內外環境與條件，可知政策相關體系的合作；包括政府各部門之協調配合，以及政府、家庭、學校、

社區和民間團體之間的參與規劃與配合，相當重要。另外，對於正在發展成長的青少年而言，其需要各種生活經驗來擴展其認知判斷能力，以幫助他成熟。參與規劃福利工作，不僅可以實際反應其需求，亦可從參與中獲得學習成長。如此將可以充分反映國內現狀，運用各系統現有之資源，避免重複和浪費。

因此，在推動青少年福利政策之策略上，應以鼓勵民間團體與青少年實際參與，政府透過提供經費，協助發展開拓各領域工作，協調與監督工作之執行為主。

三、青少年福利政策推動原則

上述青少年福利政策推動策略著重在體系的整合與參與上，而在政策推動執行原則有：

（一）整合體系原則：各級政府所在地區之相關體系，應加以充分整合，使資源可以充分運用，福利服務網絡得以建立，使福利服務之提供能有完整性和連貫性。

（二）結合民間原則：扶植民間機構或社

團，主動的依當地青少年需求，研擬福利服務方案，提供青少年福利工作，以強化民間提供福利服務能力，推展多樣性福利服務，並得以避免事事依賴政府處理，以提高政府福利服務效率，充分運用青少年資源。

（三）擴大參與原則：提供青少年社會參與之機會，可以確實反映需求，並從參與中增廣見聞。此外，鼓勵青少年經由志願服務來發展自我，並可以從參與中彼此相互學習，以達到正向的引導同輩相互影響。

（四）社區地域原則：福利服務應以「社區化」形態提供服務，其意指以社區現有之條件和需求相互配合，以提供多元、可及、連續、完整的活動機會和發展空間，並採取鼓勵引導重於約束管制之策略，以達到因地制宜之效果。

（五）漸進實施原則：對於各項政策之推動應先選擇項目試辦，以便有效建立適合國內環境的福利服務模式，避免因思慮不夠周詳，而造成不便或浪費資源。

（六）優先需求原則：有限的資源要能充分運用，則應考慮優先項目和優先地區。因此

訂定指標，劃定區域或福利項目，如地方政府稅收預算比例和青少年人口總數，各項福利設施與福利服務項目等因素做比較來提供福利設施。

(c) 符合國情原則：福利政策及福利措施之制訂，應顧及國內現階段之政經社會與文化條件，擬定可行之作法。不應事事以國外現有作法為參照標準，模倣實施，以免造成社會負面的影響。

四、青少年福利政策執行上的分工與優先順序

(一) 政策執行的分工

從青少年成長過程而言，家庭與學校是提供個人成長、保護和照顧的首要組織。因此，就社會福利的立基點而言，在青少年福利政策推動架構上，應以家庭功能的強化為首要，結合學校教育強化個人生活適應能力，並延伸至社區為整體服務與照顧體系。而政府主要扮演的角色是制度規畫訂定，整合政府體系中各有關單位之資源，鼓勵民間

參與和提供必要的資源。為能有效推動政策，則應提高主管社會福利工作政府部門的層級，並制訂適當法規配合，以利執行。

政府在社會政策中可扮演的多種角色，諸如有福利供給角色、福利服務規範角色和福利服務補充角色（詹火生，二九九二）。不過，就福利多元主義觀點而言，就青少年身心任務發展之需要而論，為能達成良好人力素質之目標，應由政府、企業與民間團體同時提供福利，以因應不同社會福利需求，藉由適當分工，來充實福利政策之內涵。

政府推動福利政策上，亦涉及各部門之間的協調合作，以及各層級之工作權責之劃分。中央應著重在政策的規畫與整合，經費之協助與工作之考核，地方政府則著重在政策執行和反應政策適當性。為能有效協調政府各部門的分工合作問題，中央與地方福利服務主管單位之層級應與其他單位同等級。而地方政府為能有效推動政策，應有專責單位和適當足夠的人力來推動。

(二) 政策推動的優先次序

福利政策之推動除涉及資源取得與輸送之外，另外涉及政策優先性之價值選擇問題，其中又涉及如何兼顧各地需求不同和整體發展需求。資源分配上，應訂定指標，以便選擇優先資源分配區。政策優先順序上應依不可避免之需要，公平性以及當地民間現有資源和可投入之資源多寡程度等因素來決定。如應先顧及青少年生活照顧及保護照顧為最立即性為主，偏遠地區福利預算必須多予照顧。另外，而休閒育樂及教育輔導及健康，則可與其他政府部門如教育部、青輔會等合作共享資源。

就福利資源輸送上。在政府行政管理層次方面，應著重如何協調提供完整適當適合之服務，形成較佳之服務網絡，並透過服務方案，提供直接服務外。另外，服務輸送要注意分散化、不連貫性、不可接近性及不可賴性（做得好不好）之問題（Gibert & Spect, 1986），也要注意公平與平等之問題，政府有無一套的公平之分配辦法。如果採取鼓勵民間參與，除可透過租稅減免及捐贈免稅來鼓勵之外，政府亦應訂定獎勵辦

法，開辦講習班，以便民間有能力擬定計畫方案向政府申請補助，讓政府透過間接方式將資源分配給福利消費者。因此，資源分配要能充分有效率，則應由當地民間力量協調，自行組成青少年福利推動委員會依各地實際需求，規畫當地青少年實際需求之福利政策與措施。

五、少年福利法修訂建議

根據上述探討青少年福利需求，與福利政策規畫之目標、策略與推動體系架構，對現行少年福利法在未來修訂上提出下列建議：

一、立法目的方面可明確界定家庭、學校、社會與政府之職責。二、主管機關及人力組織方面可明確界定各級主管機關之權責；確實界定各相關層級單位之聯繫合作組織的權責及工作程序，建構完整福利網絡；以及增加組織人力配置。三、經費來源及福利金籌措方面可增列與明確規定各級主管機關預算編列所佔之比例，且依決算及科目呈報；在福利經費預算比例，應以預防性工作多於矯治性；並且以財稅福利方式，鼓勵民間參與。四、福利機構之設立與督導方面可明確規定對機構評定監督之標準及實施程序。五、一般少年福利服務方面可增列休閒教育與福利；增加生理心理健康輔導服務；應明確規定青少年個人就業方面的福利措施；以及增列對青少年打工之輔導及管理。六、少年之教育輔導方面可以將輔導工作列為福利服務及輔導體系，必要時才進入司法體系；另加強親職教育與父母職責；以及增列學校之職責。七、少年之保護可增列少年保護責任報告制；增列福利機關的緊急監護權，及社工人員的緊急安置權；另外，應增列少年之安置輔導措施，對有虐待行為父母的精神鑑定，以及對藥物濫用及嚴重偏差行為之保護。八、處罰規定方面可增列強制性條文及加強處罰項目之明確規定與加重處罰。

肆、未來展望

未來要能做好青少年社會福利工作，在

政策推動重點上必須重視預防性青少年福利服務工作，依照青少年需求編列福利預算，並落實社會正義的理想。福利工作內容應透過家庭功能強化，休閒活動內涵提昇，以落實青少年社會道德和生活教育，提昇生活適應能力。此外，應該加強防治青少年中途輟學，及轉學後所衍生的問題。另外，開放與增設夜間青少年正當休閒運動場所與活動，及儘速推展學校社會工作。至於為了加強政策能落實執行，除了提昇福利政策主管部門層級，和充實專業福利服務人員配置外，各單位應就各自權責範圍，除了主動規劃青少年福利工作外，政府各相關單位人員也應該一起共同舉辦和參加青少年福利工作研習，以加強協調合作，建立並落實青少年福利服務網絡。

（本文作者：曾華源現任東海大學社會工作系教授；許翠紋為東海社工所研究生）

參考書目

內政部 社會福利政策綱領實施方案（核

定本) 台北 內政部 一九九四

內政部警政署刑事警察局 臺灣刑案統計

一九九三

王淑女 青少年的法律觀與犯罪行為 輔

仁學誌 二六 一九九四 三三七

一三七五

王淑女、許臨高 我國現行少年福利法規

適用情況調查報告 臺灣省法規會

一九九一

王淑琍 國中階段青少年情緒發展與問題

指導 師範大學衛生教育研究所博

士論文 一九九〇

王斐瑜 台北市高中(職)學生休閒學習

情況與休閒教育需求之研究 師範

大學社會教育研究所碩士論文 一

九九一

行政院主計處 臺灣地區時間運用調查報

告 行政院主計處 一九九一

行政院主計處與經建會 中華民國臺灣地

區人力運用調查報告 一九九三

行政院主計處 臺灣地區人口統計 七四

三八三

行政院主計處 臺灣地區衛生統計 八〇

八三年

行政院勞委會 中華民國八〇年臺灣地區

青少年勞工統計 行政院勞委會

行政院勞委會 中華民國八十一年臺灣地

區青少年就業狀況統計分析報告

行政院勞委會 一九九四

行政院勞委會 中華民國臺灣地區勞動統

計月報 二十六期 一九九四

行政院經濟建設委員會人力規劃處 中華

民國台灣地區民國八十一年至一二

五年人口推計 一九九三

呂民璿 莊耀嘉 單親家庭與青少年違規

犯罪行為 行政院國家科學委員會

一九九一

林世英 青少年的規範意識和偏差行為經

驗——以知覺探索為中心 觀護簡訊

二〇一 第三版 一九九二

林世英 少年規範意識 自我意識及社會

態度對其偏差行為影響之研究 警

學叢刊 二四(四) 一九九四

二三一—二六六

林偉賢 國中學生課外時間所從事之行為

調查報告 中國休閒教育推展協會

與金車教育基金會 行政院青輔會

委託 一九九三

林瑞欽 嘉南地區一三—一五歲青少年自

我意象調查研究——正常與犯罪青少

年之比較 教育部訓委會 一九九四

姚淑芬 少年逃家與資源運用之研究 東

海大學社會工作研究所碩士論文

一九九五

省衛生處 臺灣地區歷年死因統計分析

臺灣統計研究與應用 四 一九九

三

翁玉珠 青少年休閒活動傾向、凝聚力與

情緒調適之相關研究 文化大學家

政研究所 一九九五

孫碧霞 少年福利 社區發展 六八 一

九九五

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 台北 內政部委託研究報告

一九九四

- 教育部 中華民國教育統計 七四、八三年
黃伯超 姜安娜 台北市中小學體格檢查及肥胖學生團體治療 台灣醫界 六五—七二 一九八七
- 黃俊傑 台北市青少年文化模式雛型建立之研究—民國七四 七七及八〇年之實證分析 輔仁學誌 二五 一 九九三 一三一—一二二九
- 黃素蓮 青少年文化的省思 學生輔導通訊 二〇 一九九二 一八一—二二二
- 陳皎眉 我國國民中學問題學生家庭之調查研究 教育部訓育委員會委託研究報告 一九九二
- 黃惠玲 台北市高中及高職學生使用菸、酒及非法藥物狀況與社會學習及社會連結因素關係之研究 師大衛生教育研究所碩士論文 一九九三
- 黃德利 青少年涉足電動遊樂場的相關因素及其替代方案之探討 政大心理研究所碩士論文 一九九四
- 許臨高、王淑女 我國少年福利法之評估 經社法制論叢 一〇 一九九二
- 張鳳琴 以社會學習與社會連結變項預測收容所中用藥少年之用藥狀況 師大衛生教育研究所碩士論文 一九九二
- 游淑華 從事色情工作雛妓生活現況之分析 東海大學社工所碩士論文(未發表) 一九九五
- 詹火生 台北市整體社會福利硬體建設需求先期規劃 台北市政府社會局 一九九一
- 經建會人力規劃處 中華民國臺灣地區民國八十一至一二五年人口推估 一九九三
- 簡維政 青少年性態度及性行為影響因素之研究 青少年兒童福利學報 一九九三 二 一四九—一七七
- 羅子濬 建構正確的青少年休閒教育—從國中學生的校外生活談起 師友月刊 三三二 二一—二五 一九九五
- Hunter, F. T. & Youniss, J. (1982). Changes in functions of three relations during adolescence. *Developmental Psychology*, 18, 806-811.
- Papini, D. R. & Seaby, R. A. (1988). Variations in conflictual family issues by adolescent pubertal status, gender, and family member. *Journal of Early Adolescence*, 8, 1-15.