

少年福利服務與老人福利服務之比較分析

— 范麗娟 陳昭華 —

前言

近年來，基於經濟社會結構之改變，民衆對社會福利需求之增加，以及民間團體之抗爭及民意代表之要求，使得社會福利備受各界重視（吳伯雄，民八十三）。尤其以老人福利為主，每逢選舉由於政治力量的驅使，就使得有關老人的議題咄咄逼人，而青少年相較於老人則是較為被疏忽的一群。對於社會所給予此二法此種迥異的待遇，興起了筆者比較二者之興趣。所以本文就此二者立法的背景和提供服務的內容，與目前福利服務與實際需求配合的情形，以及執行時所遭遇的困難各點進行比較，最後提出結論。

在政治變革的聲浪中，老人福利向來都是最熱門的話題，這不僅是因為老人人數的增加所造成的人口結構的轉變，因此人們預期其將引發一連串的社會連鎖效應；另一較為實際的理由是老年人有投票的權利，而介於十二至十八歲的青少年則無。基於選票的考量，當然政治人物們所提有關社會福利的對象大都以老年人為主。

縱觀這些有關老人的福利議題如敬老津貼，中低收入戶生活津貼，和最近最熱門的老農津貼，以及被視為萬靈丹的老人年金（或是國民年金），除了國民年金以外，大部分都是有關金錢的發放。這不禁讓人質疑難道福利的本質就只是發放金錢嗎？而這些金錢的發放是否真的能有效地符合老年人的福利服務需求？同時會不會因為太多的資源投注到津貼的發放，而模糊掉老人的真正福利需求？再者這些龐大的金錢發放，會不會影響到其他團體的福利（也即是所謂的擠壓效果）？最重要的是，別的年齡層或別的團體對老人享受的這許多福利會產生怎樣的反效果或甚至仇視印象？這些都是主政者在發放老人津貼之前必需深慮的。

青少年和老年人處於絕然不同的生命階段。青少年期在生理、心理、和社會角色層面上改變極速，且青少年在家庭以外的關係也比兒童期複雜許多。隨著生活領域的擴大，其體驗挫折和失敗的機率也增加許多（范麗娟，民八十二）。社會情境對青少年產生莫大

的影響和壓力，其中有絕大部分的壓力來自於學校，包括課業的壓力和人際關係的壓力。此外由於時代和社會的快速變遷，文化道德的發展遠不及於經濟發展的快速累積（彭駕驛，民七十四），造成社會道德規範的界定模糊，也都使得今日的青少年在行為規範上有無所適從的感覺。因此近來青少年所導致的社會問題或犯罪問題頻傳，每回只造成些許迴響，卻未見提出整體改良性的建議，更未見有任何團體提出如何全面性地改善青少年福利的對策。因此比起老人福利的被重視，青少年顯然是較被忽視的一群。

少年福利法和老人福利法的立法背景及服務內容

我國社會福利發展源於社會慈善事業，基於道德、仁政的理念，賦予家庭責任，儒家所謂的「幼有所養，老有所終」，都在家庭組織中完成。民國以來有關福利之思想也於憲法中明訂。許多研究指出這是為了實現三民主義的民生主義思想（徐立忠，民七十二；行政院研考會，七十八），呈現出國家開始介入社會福利體系運作的開始。社會福利在當時往往被視為是政府之德政，是因勢順導所建構出的意識模型。因此自國民政府遷台以來，首先制定陸海空軍人保險條例、公務人員保險法、勞工保險條例，安定當時的時局和政治情勢和照顧少數團體，是為政策性的立法。但自七〇年代以來，外力的擴散，加上社會意識型態的蛻變，社會運動興起，人

權逐漸受到重視，開始為後來的許多福利法催生，包括有兒童福利法、老人福利法、社會救助法、殘障福利法、少年福利法……等。

老人福利法主要以安定老人生活為主，該法自民國六十九年一月二十六日公布實施，適用對象原則為七十歲以上老人（社會司，民八十三）。該法是為了因應自七〇年代以來的中壘事件、美麗島事件、中共與美國斷交，所帶給台灣社會與政治的許多衝擊。立法的通過多少有消音與轉移社會抗爭的效果（林萬億，民八十三），同時期通過的尚有殘障福利法與社會救助法。較老人福利法遲九年頒定的少年福利法是以輔導青少年及其發展為主，該法自民國七十八年一月二十三日公佈實施，適用的對象為十二歲以上十八歲以下的少年。有關青少年的法令原先並無單獨立法，而是採用民國六十二年立法的兒童福利法。兒童福利法為最早之社會福利法，可惜早期是以宣揚政府重視社會福利為主，強調的是家庭責任及採救助方式，對兒童的保護規定模糊不清，所以執行困難。八〇年代由於雛妓問題日趨嚴重，少年福利法於民國七十八年的制定是為了解決當時日趨增加且嚴重的雛妓問題（孫碧霞，民八十三）。在法的制定中特設保護一章，對青少年的非行為有所規範，同時將教育部和司法部納為青少年保護網絡下之成員。

此二法除了制定背景不同之外，法的内容也考慮到二者處於不同的人生發展階段，所以少年福利法開宗明義指明此法是朝向發展和開創，其服務重點在於幫助青少年朝向社會所認可的規範標準成長，因此特別著重教養與輔導。老人福利法則是以休閒、安養與照

護為主，讓老人有一安穩之生活為主。老年人已是一成熟之個體，有判斷與抉擇的能力，只是因著其生理結構之退化，因此針對其在安養、照護上的特殊需要予以安排。

老人福利法和少年福利法都強調與重視家庭的重要性，但其重點不同。對老年人而言，在社區推動老人日托服務、在宅服務、營養餐食、休閒育樂、簡易復健等（吳伯雄，民八十三），一方面是讓老年人留在其熟悉的家庭中或社區中接受照護，使其有較高的生活品質和生活滿意度，在另一方面也是考慮到機構性的照護的龐大花費，所以才會鼓勵老人儘量採用居家照護，或是主張將照護的責任回歸家庭。對青少年而言，強調家庭對青少年的重要性是因為青少年正處於重要的發展階段，而家庭在這個階段，不僅消極地預防青少年發生問題，同時也積極幫助青少年朝向社會認可的方式發展。同時研究發現，家庭所能給予青少年的個人化照護是任何具有再完備功能的機構所無法取代的（Zimmerman, 1992），因此除非家庭的功能無法執行，否則不鼓勵青少年採機構性的照護。

二法所提供的青少年和老人的福利服務項目和人口數相比也是頗為懸殊的。以青少年和老人人口數來看（見表一），民國八十三年高雄市的人口資料顯示，十二歲至十八歲的青少年有二十萬人，而六十五歲以上的老年人則有七萬六千人，青少年幾乎達到老年人的二・六倍之多，在臺灣省和台北市青少年和老年人雖未如此懸殊，但也達到一・五九倍以上。然而目前老人福利法中明定的項目反而高於少年福利法中所明定的項目，例如在老人福利法中有扶養

與療養機構收容罹患長期慢性病或癱瘓老人、無依、貧窮、和無自謀能力者等；有休養與服務機構則提供老人休閒服務；另外尚提供喪葬費用、健康檢查、醫療補助、交通票價優待等。同時地方政府為了因應實際的需要尚提供住院看護救助、中低收入老人生活津貼、在宅服務、托老服務、改善老人住宅補助、老人保護服務等各項福利服務。

表一 民國八十二年臺灣省、台北市、高雄市青少年和老年人口數

	青少年人口數	老年人口數	青少年／老年人口數
臺灣省	二、二四一、五七〇	一、〇六〇、五三二	二・一一
台北市	三三三、五二二	二〇二、三三〇	一・五九
高雄市	二〇〇、一一九	七五、九三〇	二・六四

資料來源：民國八十二年中華民國台灣地區人口統計，內政部。

反觀少年福利法中除了明定設置教養機構服務給家庭遭受大變故或家庭無能力照顧之少年，輔導機構輔導保護非行青少年，以及服務機構與育樂機構提供一般正常發展與就學之青少年育樂休閒服務之外，就只有針對低收入家庭子女、家庭不健全、無自謀能力者、非行青少年提供的寄養服務而已。地方提供給青少年的服務也

大致不脫離上述的範圍。由以上提供給青少年和老人的福利服務項目相較起來，相當於老人人口一倍多以上的青少年所享受到的福利服務顯然是較少的。

老人和青少年的實際需求和福利服務配合的情形

老人的醫療需求在許多相關的研究中咸被老人列為第一需求，但深入分析這些醫療需求的型態則會發現這些並非單純指的是看病或是住院的醫療行為，對某些老人來說，醫療常識的傳授可能來得更重要。尤其是有慢性病或行動不便的老人，生活輔助器或其他照顧器具的諮詢是相當殷切的。在老人需求佔第二位的是經濟需求，因為老人有了收入才較有自主權。雖然上述有關老人的福利服務議題大都集中於金錢的發放，是基於一部分的老人有這方面的需要，但根據實際提供老人服務的主管機關表示，老人真正需要的是各式各樣的服務設施，而目前民間或政府能提供的服務是相當地不足，例如實際提供食衣住行服務和老人問題諮詢的機構就相當的不足。有的老人只能到老人活動中心，找社工員諮詢。目前健康且行動方便的老人最常去且感到最快樂的是能上「長青學苑」或是唱卡拉OK等較休閒性的活動，顯示出這群老人對老人福利的硬體設施需求較殷切。但主管機關嘗試在硬體設施中多加些軟體的服務（如諮詢和醫療保健的諮詢等），使多元化的服務能涵蓋更多不同需求的老

人。至於行動不便的老人，他們可能較需要的是日托；而獨居的老人由於各方面的需求無法由其社會網絡中獲得，可能必須全部仰賴社會所能提供的服務。

總之，現在的老人除了醫療和經濟的需求外，還需要各式各樣的福利服務，儘管政府已經提供了許多項目，但大都集中於救助或金錢的補助型態，未來宜多提供多元化的服務供不同類型的老人使用。同時也應鼓勵民間以企業化的經營方式提供各式各樣如商品般的服務，供老人們購買，使服務的類型更多元化，也使服務的對象更普遍化。

青少年的需求雖和老人的需求種類不同，但其也和老年人一樣，由於其內在的異質性而有著不同的需求。一般青少年的問題較集中於升學主義和人際關係的失調，但非行青少年的問題隨著時代的變遷也慢慢涵蓋如性觀念的開放、校園暴力、藥物濫用、和飆車等（郭親儒，民八十）。少年福利機構目前設置最多的是青少年福利服務中心，是針對一般的青少年提供休閒和諮詢的服務。這些青少年所面臨到最大的問題是課業上的問題，其次是和家人以及和同學相處等人際關係的課題。課業的輔導在青少年福利服務的網絡中是屬於教育部的範圍，並不在福利服務的範圍內，所以青少年福利服務中心未能提供這方面的服務。少年福利服務中心雖然提供青少年諮詢以及親子諮詢的服務，但由於平常業務性的事務即已相當繁重，當諮詢服務需求太高時，對社工員也是一項極大的心理負擔。目前對非行少年所提供的福利服務是少年福利法立法的重點，

但實際上提供的服務卻相當的不足，如青少年福利服務中心由於人力不足，無法發揮預防少年問題的產生或輔導非行青少年的功能（陳宇嘉，民八十一）。此外，收容非行青少年的教養機構經常人滿為患，且其提供的服務也相當有限，多侷限於觀察和收容。對如何主動地防止少年被迫或自願從事不正當行業，或是如何主動增進少年福利、健全少年身心發展，在立法上也尚無具體的措施（孫碧霞，民八十三）。

少年福利法和老人福利法 實際執行上的困難

有關老人福利法最大的問題就是目前的福利法並未涵蓋兩套規範的標準：一個是「服務的規範」，一個是「設施的規範」。服務的規範包括要提供哪些項目的老人福利服務以及各項服務的定義。如餐飲服務是什麼？在宅服務是什麼？日間托老是什麼？服務的標準訂定後，才能引導民間去做，否則無法控制和約束服務的品質。而設施的規範，雖然老人福利法中規定有休養、服務、扶養與療養機構，但各項定義太過簡略，功能不易區分。雖說立法上不可能過於詳細的規定各項機構應如何運作，但最低的標準必須訂定，一來是保障老人的權益，二來是形成監督民間機構服務的標準。而這些規範要完全仰賴地方政府來訂定是不太可能的，例如未立案的老人安養機構牽涉到財團法人的法令的限制和建築法令的修改，要完

全仰賴地方政府獨立完成是很困難。但如果最低的服務標準能夠設定，各部門依照此標準制定其相關法令，較能整合出一套可行的老人福利服務的標準。

此外，在目前的老人福利法中並未像少年福利法一樣特別制定保護一章，明定老人處於不當生活環境的任何保護措施。這對於有自主能力或有自我保護能力的老人或許適用，但對於行動受限之老人或精神狀況有所衰退之老人呢？社會環境在變，傳統的孝道文化也逐漸在改變，我們似乎不能只仰賴傳統的孝道來保護那些受虐或是被忽視的老人，因此在現實狀況的考慮下，宜在老人福利法加入老人保護一章，以加強老人保護的合法性。

針對青少年的福利服務，目前的少年福利服務中心的數目不足，不足以服務這麼多的青少年人口，因此建議應該設立大型的運動公園或社區運動公園，加強青少年或甚至是全民的遊憩設施。同時除了加強設立非行少年的安置機構或教養機構如中途之家、寄養家庭等硬體設施，對不幸少年的輔導工作，因為正常的教育不足以符合他們的需要，他們必須接受特殊的教育或是徹底改善其生活的環境，這就需要一特殊的機構和更多的專業人力投注其就學、訓練及生活輔導的措施（孫碧霞，民八十三）。但一機構的設置需要龐大的經費和眾多的專業人員，在短期上無法完成。

少年福利服務和老人福利服務二者在服務的人力上也很不足。以少年福利服務為例，除了軟硬體設施不足之外，大部分的人力必須同時提供直接和間接服務，對社政人員是太過的負擔。在老人福

利服務方面，人力也普遍不足，許多地方政府都只有少數幾位承辦人員負責執行老人業務（馮燕，民八十），他們必須同時擔任監督和行政之責。基於人力的限制，因此目前各地的社政機關無法推展老人或青少年福利的開創性的業務。據內政部社會司（民八十三）表示，在社會福利經費尚未大幅成長之前，業務將以社會救助及人民組訓為主，但爲了因應現有人力不足之困境，內政部目前以補助方式協助地方政府聘雇臨時工作人力，並補助公立老人、殘障機構之直接福利人力，期能減低中央至基層的人力負擔。

結語

目前有關老人和青少年的問題相當多元化，相對地他們對福利服務的需求也相當的多元化。由以上的比較得知目前的老人福利服務雖比青少年的項目多了許多，但是否真能符合老人的需求還有待商榷。大部分老人福利過分著重於救助或是補助，而模糊了老人福利服務的本質。在另一方面，青少年的福利服務向來就較爲不足，不論在軟硬體的設施上皆是如此。據主管機關表示，由於青少年和老年的福利服務人力普遍地不足，未來除了促使政府儘量重視社政人員，大幅度地進用專業的人力外，也宜鼓勵民間資源投入福利服務。例如提供企業化的老人福利服務，使老人能夠享受到普遍的服務，同時鼓勵民間企業和政府合辦青少年的休閒和成長團體等公益活動，協助青少年正常地成長。

老人福利法和少年福利法在制定時可能立意良好，但由於社會迅速變遷，不僅目前的社會情況造成法令落實上的困難，同時由於福利服務的本質已經有大幅度的更改，由原先救助的性質及由上而下的濟貧政策發展到專業性幫助個人尋求其社會心理之發展，因此今日的福利服務正迅速轉型，以因應不同的需求。老人福利法於十五年前訂定，目前修法案於立法院審議，少年福利法立法至今已已六年，從實施的現況也發現其中有許多不合時宜之處。最近一波的政治生態消長又開始有修法的聲音，希望這次的修法能真正落實現代社會福利的精神。

除了老人福利法和少年福利法應該因應時勢而有所修改外，最重要是對於老人和青少年福利服務要有整體的考量。如前所述，有關老人福利的相關規定必須要各個部門加以配合才能制定完成，要靠單一政府部門的能力是不可能的。在少年的服務網絡方面，少年福利工作推行必須與衛生、教育、警察、司法、勞工及戶政等機關密切配合，在分工和協調上還有待努力。

最後是建議政府在未來修法的過程中，除了參考專家學者和各利益團體的意見外，也應徵詢主管機關的意見，由於他們是執行服務的第一線，不僅對於服務的對象及其需求最爲熟悉，同時對於執法的困難也有最深刻的認識。

〔註：本文在論及少年福利法與老人福利法的實際執行困難部分有很多是擷取自提供服務的主管機關的意見，特此致謝。〕

（本文作者：范麗娟為高雄醫學院醫學社會學系副教授；陳昭華為其學生。）

參考書目

內政部 中華民國八十二年台閩地區人口統計 民八十二年

內政部社會司 我國社會福利法規、行政組織現行概況 發表於全

國社會福利會議

行政院研究發展考核委員會委託研究 我國老人福利執行成效評估

民七十六年

行政院研究發展考核委員會編印 我國社會福利定義與範圍之研究

民七十八年

吳伯雄 社會福利專題報告 發表於全國社會福利會議 台北 民

八十三年

林萬億 福利國家——歷史比較的分析 巨流出版社 民八十三年

徐立忠 老人問題與對策——老人福利服務之探討於設計 桂冠出版

社 民七十八年

范麗娟 比較調適模式在青春期和初成年期的發展 未發表之博士

論文 民八十二年

孫碧霞 兒童福利法與少年福利法政策執行力之檢討 社區發展

六十七期 民八十三年 一四六至一五三頁

陳宇嘉 臺灣地區少年福利需求與福利服務提供之研究 臺灣省社

會處 民八十二年

馮燕 兒童福利法執行成效之評估 行政院研考會委託研究 民

八十年

彭駕駢 青少年問題探究 巨流出版社 民七十四年

郭親儒 如何因應安非他命的氾濫 學生輔導通訊 十二期 民八

十年 三十六至四十頁

Zimmerman, S.L. Family Policies and Family Well-Being- The

Role of Political Culture. Newbury Park, CA: Sage, 1993.