

泛論我國少年福利法規之研討

陸光

前言

我國施政向主仁政，加以禮運大同之理想深植人心，所以社會福利工作，無人敢予否定。民國六十二年頒布兒童福利法以來，老人福利法、殘障福利法、社會救助法，陸續訂頒，顯見我國政府對於社會福利工作之關切與重視。近數年來，聯合國相繼推動兒童年、老人年、殘障年，促進世界各國對於社會福利多加重視，我國亦因已經訂有各該法規，而顯得並無遜色。

今年一九八五年，聯合國定為青年年，而我國迄今尚未訂頒青、少年之福利法規，實覺遺憾。惟因我國內政部已對少年福利法案着手研訂，不無安慰。茲就少年福利立法有關問題，略加申論，以表淺見，而供主管單位參考採擇。

一、少年福利單獨立法問題

少年福利之單獨立法，根據內政部籌辦情形，

似已成爲定案。依照兒童福利法第二十八條規定：

「在少年福利法未公布前，本法於十二歲以上未滿十八歲之人暫準用之」的背面來看，也是勢所必行。但就他國訂頒法規成例及我國既有經驗而言，卻又未必妥適。日本有兒童福利法包括少年，並未另訂少年福利法；韓國立法參考日本，情形亦同；挪威、西德等西方國家的兒童福利法，或稱少年福利法，更包括少年青年在內，而均未分訂兒童、少年或青年之福利法規。我國自民國六十二年訂頒兒童福利法以來，一方面感到條文內容簡陋不週，亟待修正補充。一方面因爲當時未包括少年在內，現在必須另訂少年福利法，同時現擬少年福利法如不考慮青年在內，將來勢必還要另訂青年福利法。一法三訂，實在不能說是有利而無弊。爲使少年福利立法具有前瞻性與週全性，似宜趁機修訂兒童福利法，使能兼顧少年，甚或青年之福利在內。

二、少年福利服務對象問題

我國兒童福利法第二條規定，兒童係指未滿十

二歲之人。同法第二十八條規定，在少年福利法未公布前，本法可以適用於十二歲以上未滿十八歲之人。現擬少年福利法之服務對象，自必定爲已滿十二歲至未滿十八歲之人，一個已滿十二歲的與未滿十二歲的同年出生者年齡相近，需求相同，而要適用兩種不同的法規，這是硬性的人爲的割裂，實爲一種缺憾。日本、韓國、新加坡等國的兒童福利法服務到未滿十八歲之人，西德、挪威等國的兒童、少年福利法服務到未滿二十一歲之人，範圍較廣，已如前述，我國少年福利法服務對象的年齡，似可酌予延長到未滿二十歲，或未滿二十一歲，以期擴大服務對象範圍。如云我國現有少年事件處理法規定少年之定義爲十二歲以上十八歲未滿之人，必須相互配合，似亦不妥，因爲少年事件處理法，重在懲處，故刑法規定未滿十四歲人之行爲不罰，而少年事件處理法罰之，少年保護管束或感化教育，並可執行至滿二十一歲爲止。現爲少年謀求福利，積極延伸至未滿二十歲或未滿二十一歲，自無不可。

三、少年福利責任認定問題

依照他國立法慣例，兒童少年的保護與服務，公認為是政府的責任。日本兒童福利法第一條，韓國兒童福利法第三條，挪威兒童福利法第一條等等，都明白表示少年福利工作的責任在於中央與地方政府。這可以促使人民對於政府效忠，也可以促使政府在推行社會福利工作之時義無反顧。我國立法，一向不願明白承諾此種責任，因而好像缺少一絲誠意，也減少了兒童、少年對政府休戚相關的情誼。英國以兒童家庭津貼負責撫養每家第二個兒童至年滿十六歲為止，不論其家庭的貧富，在學學生並可延展到十九歲；美國以依賴兒童家庭扶助辦法撫養十六歲以下，在學學生延展到十八歲的貧苦兒童，都是國家負責培養未來主人翁的基本做法，絕不會受到柴歇爾首相或雷根總統的政策影響。吃國家奶水長大的兒童怎能不認國家是他的娘呢？我們的少年福利法，應該明定國家有責任照顧少年；爲了維護我國家家庭核心的傳統或減輕政府的負擔，可將這種責任與少年的家長共同負擔，但政府決不可以不在法規的條文內，明白表示負責的心態。

四、加強少年社會責任問題

我因爲某種原因，曾有參閱內政部研擬少年福利法案的機會。一則因爲它是尚未公開發表的書類，二則因爲它在未來立法過程中隨時會有修正，所以作者原意不想引用草案中的文字，但是行文至此，爲欲充分表達作者的看法也不得不稍加援引，以下簡稱它爲草案。草案第一條，將「加強少年之社會責任」作爲少年福利法立法之宗旨，從成人的

眼光、教育的角度或犯罪的防治來看，也許稍有幾分道理，但從少年福利法的立法觀點來看，以期以爲不可。首先與立法目標不符，本欲與之而反取之；其次與少年知能不符，徒然增加少年身心壓力；第三各國並無此類規定，恐怕引起我國方向誤導；第四，政府在法中尚未對少年許下負責的諾言，怎能反而要求少年先來履行社會的責任。第五，老年或成人的想法與兒童或少年的需求，常常並不一致，挪威等若干國家，並規定地方兒童福利委員會的委員，有一定年齡的限制，希望不超過六十歲，決不可以超過六十五歲，以免半個世紀的年齡的相差造成了觀念的代溝，扭曲了兒童少年對福利的需求。所以就少年福利立法而言，宜刪除「加強少年之社會責任」一詞，如欲堅持少年亦有社會責任之老成看法，至少宜修改爲「培養少年履行社會責任之能力，並給予便利與鼓勵」。

五、少年福利權益內涵問題

現擬少年福利法案第九條規定的權益，包括就學、就業、就醫、就養、育樂、休閒等六方面之需要，看似相當週全，但與美國有關兒童、少年福利的項目而言，包括扶養、領養、寄養、健康、營養、安全、監護、飲酒、吸毒、利用、虐待、智優、殘障、少年事件、少年矯治、學前教育、出走兒童、就業、電視、義工、服務、政治等二十餘項相比，相去很遠。茲先就草案擬定項目，依其重要程度及配合少年成長情形，表示意見如下：首先應改變排列次序爲：就養、就醫、就學、就業、育樂與休閒；其次，兒童應有之權益，按照實際需要及其

他國家之基本規定，應增列照顧、監護、保護、重建、諮詢或提供情報，及維護人格尊嚴等六項。第三、未知原定之就養，是否包括無人撫養者之撫養，有傷病殘障者長期之養護在內，原有之就業是否包括就業訓練在內，原有之就醫是否包括復健、心理輔導及精神病患之醫治在內；爲使少年之權利與政府、社會及家長之責任更爲明確起見，宜明白規定少年之權益，至少應包括撫養、監護、醫療、復健、就學、訓練、重建、就業、諮詢、保護、休閒、及人格之尊嚴等各方面，並使草案第九條及其後各條有關設置少年福利設施之規定能夠補充配合。

六、少年福利主管機關問題

少年福利法案，按照我國立法慣例，規定少年福利之主管機關在中央爲內政部，在省（市）爲省（市）政府，在縣（市）爲縣（市）政府，此一條文以及其他有關組織的規定，看來無可非議，但是進一步來研究，仍有五點值得考慮：首先，各級政府，爲什麼一定要用主管而不說負責主辦？少年福利重在推廣辦理，而不像經建部會對企業、或工廠之重在管理。民間福利事業，如得不到政府之認同、支援與協助，決不願籌辦設施而自己來找政府管理約束受麻煩的。目前國內福利設施，民間舉辦極少，亦均種因在此，一字之差，值得研究改進。第二，草案規定中央應設少年福利局，實爲一大改革，但既設局，應即爲中央之規劃執行單位，可與內政部一體，不必再分成爲兩個層級，以增效率。第三，少年福利工作，對象多，地區廣，如不能分權到地方鄉鎮，絕難生效。日本兒童福利法第八條

規定兒童福利審議會之組織，深入市、町、村，韓國兒童福利法第七條准許在區、市、邑、基層設置

兒童委員，西德少年福利法第十二條亦准在各鄉鎮設立少年局，必要時還得於一鄉鎮內設立數個少年局，分權易辦，其理甚明。我國少年福利法，宜將市、鄉、鎮等自治單位，一併列為少年福利之主辦單位，以應實際需要。第四，草案規定：「縣（市）應設專責機構」一語，過於籠統，應改為縣（市）應設少年科，鄉（鎮、市）應設少年福利課。惟為免機構人事膨脹稍快，並使兒童、少年及青年之福利工作一氣呵成，上述少年科、課，目前不妨暫時兼辦兒童、少年及青年之福利工作。第五，關於各級政府應設少年福利促進委員會一節，首應包括鄉鎮市級，並應規定選聘當地少年福利專家、教師、律師，及醫師等人選為委員，並注意性別、年齡的分配，以便提供綜合服務並促進教育、醫藥、司法等專業間及機構間之聯繫。

七、家庭應負教養責任問題

少年福利法案第五條規定「家庭應負教養少年之責任」，此為我國傳統倫理，規不規定，作用不大，既要規定，應該將國家、社會之責任一併列入，理由已如前述。同條第二項規定少年得經其家長、利害關係人等之申請，「由當地少年福利主管機關予以安置於少年福利機構」，這一項規定，雖有必要，但不應侷限於少年福利機構，而應多用寄養家庭、或小型團體生活自治之家等組織代替機構式之教養。所謂機構式之教養，今後亦應多採小型的住家型式以代替目前大型的、軍營式的、缺乏

隱私的、沒有家庭氣氛的機構。

八、少年福利經費來源問題

社會福利要想辦好，有人說第一靠機構，第二是錢，第三是人；說穿了第一是錢，第二是錢，第三還是錢。自從兒童、老人、殘障福利法通過之後，一直缺少經費，不能辦好，有些人譏笑我們的福利法規是聾子的耳朵，只是擺着好看。此次少年福利法之規劃，對於經費特別重視，在草案中一連列了六、七兩條條文，以廣財源。但是仔細推敲，實效恐怕不大，有待改進。

第一，少年福利法中並未明白訂定本法通過之後，第一年可動用經費若干元，第二年、第三年又各若干元，以示推行決心並表明政府給予支援程度。美英各項法規立法之模式，均有如此規定，例如一九六六年美國通過老人法案其中即規定撥款授權，一九六六年可動用經費五百萬美元，一九六七至一九六九年各年八百萬美元；規定年份屆滿，即修正此一撥款條文，再予分年規定。此種做法，在我國內常用於其他法規方案，亦非驚生，例如，以七十四年一月新聞報導為例，十四項重要建設八、〇〇〇餘億，山坡地緊急防災四五億，臺北市下邊工程五〇億，直潭淨水廠五八億，加強基層建設三〇二億，核能四廠一、八〇〇億，垃圾處理二四億，加速農業升級五〇億，不勝枚舉，只是從未大量用於社會福利方面而已，宜作最迫切之呼籲。

第二，草案規定各級政府編列年度預算一節，由於預算調整逐年均有硬性比率之規定，增加不易，加以少年福利舉辦之初，缺乏往年業績，增加更

為不易。原草案第七條研議按不得少於當年總預算百分之二編列，用意良苦，並富創意，但亦有二點意見需要補充考慮：一、如果少年福利法未考慮將青年部分列入服務對象，所提少年青年們總人口比率一六·七三%，應降為一二·四七%，以免引人誤會；二、要求按總預算百分之二編列，以七十三年為例約為新臺幣十一億元，以每一少年而言，平均約計四七八元，如包括青年在內每年每人平均僅三五六元，以國民平均所得而言，僅佔三·二%相當偏低，應可依此比率大力爭取，惟為增加變通做法以達目的，亦不妨按照物價指數、青少年人口數、上一年度歲計情形，擬定每年每人平均支出金額，具體計列。至於其他各單位有關少年教育、訓練、保健等各種政府支出，亦應一併透過少年福利局及少年福利促進委員會組織，共同配合運用。

第三，草案擬訂動用社會福利基金百分之十一節，宜予刪除，理由有二：一、社會福利基金之收入，依照民國七十年修正公布「財政收支劃分法」之規定，已將土地稅改為縣（市）稅，取消一定比例之提撥，社會福利基金業已名存實亡，我們但求合理爭取年度預算，不必再提社會福利基金，以免畫餅充飢，被欺自欺；二、我們真正應該爭取之重點，在乎恢復社會福利基金之實質意義，使先總統蔣公指示將土地增值稅用之於社會福利事業之遺訓，繼續嘉惠平民，並使蔣公精神真正與我同胞長相左右。這種行政決策的偏差，如能修正過來，所有社會福利基金，勢將依照專業規劃，全部分配運用於各種福利措施，少年福利經費在內部規劃之時

亦無再作硬性規定之必要。故動用社會福利基金一節，宜予刪除，以免引起財稅會計單位之誤解與推卸籌措財源之責任。

第四，少年福利法草案擬結合社會資源及民間力量，設置基金，專款專用。此為一種新的突破，立意很好，並且也符合國際潮流趨勢，值得推廣，但是，對於基金意義及作業技巧，尚有若干細節，值得提出商榷，以免今後發生誤會與偏差。一、少年福利法擬此規定，兒童、老人、殘障各項福利法則無此規定而確同樣有此需要，故最好通盤考慮；二、國外社會福利基金之設置，設置辦法固然重要，但統一捐募與聯合分配之辦法與技術，尤為工作成敗之關鍵。我國並當參考吸收國外成功之經驗，運用專業方法積極辦理，切忌設立許多基金，終日只見有人在外募捐，徒然擾民而不見效。三、結合或動用民間資源，政府的任務主要在於打開不准募捐約束，給予免稅方便，建立民衆公信，監督使用情形；一切收入，應該交由民間福利設施運用，而非政府自己拿來使用，否則，政府何不使用政府預算，而民間又何不直接捐給社會福利機構？目前仁愛基金等等，均由政府自用，實為一種偏差。四、國外所謂基金，本意在於統一勸募，專款存貯，規劃使用，共享其利，無論本利，均可動用，逐年週轉不息，源頭活水長流，並無我國只能利用利息不能動本金的錯誤看法，如此做法不僅於事無補，亦且坐視基金薄利貶值。此事亦亟待透過立法或實施細則，加以匡正，以免各方誤解，影響各種福利工作的拓展。

九、明定法人推行福利問題

社會公益法人或團體，各有其組織的特定目的，它們為了履行社會責任，可能參與社會福利事業，也可能不願參與，少年福利法草案第八條規定它們「應協助政府推行少年福利事業」，稍嫌勉強，條文中並無具體之要求及嚴格之約束，成效恐怕不大。反之，政府對於有興趣辦理少年福利事業之社會公益法人或團體，卻無積極性之協助，所云獎勵、獎勵，既在機構成立之後，又多徒耗空言，與少年福利事業之推行，極少裨益，因此，主張宜多作正面之鼓勵，例如做照英、美各國成例，准將現有少年福利機構或將新建福利設施以一美元之價格售與社會公益法人或團體經營，以利少年福利事業之推廣。因為受售對象為公益團體，仍在政府監督之下，出售單位自無圖利他人可言，並且原由政府經營之少年福利設施，如能轉給民間經營，每年人事、維護各費，不知將會節省多少公帑，此種觀念與做法，亦希望能在草案第八條中，加以援用，以利民間熱心公益之人士與團體，真能積極協助政府推行少年福利事業。

十、專業人員培訓任用問題

少年福利工作，為一種人對人的服務，品質必須保證良好，否則反會造成傷害。少年福利法草案第十五條規定：「政府應培訓少年福利專業人才，對少年福利行政及業務人員，應定期舉辦職前訓練及在職訓練。少年福利服務機構之業務，應擇用專業人員辦理之。」此乃時代趨勢及實際工作所必需，惟如此規定，仍嫌不夠，應作四點補充。

第一、培訓少年福利專業人才，並非政府所能直接辦理，即使偶或舉辦訓練，亦難達到專業人才之水準，宜由政府逐年編列預算，在各大專院校設置獎、助學金名額，培訓有志優秀青年或績優在職人員，使有更多專業人才，專心從事少年福利工作。

第二、少年福利業務範圍很廣，所需專業知識與技術，不祇一種，政府應即訂定專業職種，規定所需知識與技術之實際條件，每年定期公開招考、檢定，或予必要之短期訓練，俟其合格，方始給予專業證照，以利執業。

第三、少年福利服務機構，既規定應該擇用專業人員，應再明白規定那些業務應由那種專業人員擔任，並規定如僱用專業人員比例不足或不當之機構，即不具備接受獎勵或補助之資格，方可促使專業人員得機進用。

第四、少年福利工作人員之專業制度，亟待建立，並且應該力求嚴格，以為一勞永逸之計；但對於現職人員，亦應給予一條升遷之道，使有分期受訓，及類似補修學分之進修機會，勿使原有員工心理受到挫折，而利專業制度的建立。

結語

任何探討，每苦時間太短，並因文字篇幅限制，難於暢所欲言，茲就我國少年福利法之研訂，略抒所見，以供各界作進一步之研究與立法時之參考。所陳十點意見，已經說明理由與做法，希望能夠

獲得有識人士的認同與採納，對於今後少年福利的立法與推進，必將有所裨益，惟不能盡於言者，尚有六點，謹再按其項目，簡陳如下，以供他日研究、商討。一、草案規定十五歲以上未就學未就業之少年，應協助其接受職業教育或職業技能訓練；但十二歲以上未滿十五歲之人應如何選擇？接受職訓之時，可否給予生活補助費用？使能專心學習。二、草案規定少年福利機構辦理不善者，限期改進，其違反法令情節重大者，應予以停辦。但停辦太過消極，應可增加勒令更換主管，或將財產核定沒入，轉交其他相關單位接辦，較富正面作用。三、草案規定少年福利設施七種，但仍不能滿足目前少年需要，宜再增加小型團體住宅、少年工作營地、志願服務團隊等等設施，以協助離家出走、失學、失業等較欠正規之少年。四、草案規定少年品行頑劣，得設置少年輔導機構予以教化之，用意甚善，但輔導機構重在教化，而現有輔導機構，已自社政部門轉屬於司法監獄系列，懲罰重於教化，亟宜改正取向，以符少年福利立法之旨趣。五、遍讀少年福利法案草案條文，竟無一條為尊重少年本身人權與尊嚴之規定，少年被送安置、被送收容、被送受訓、被送教化竟無告以原因或徵詢少年意願之程序，如被迫害利用或被不當處遇之際，亦無一處可以申訴求援之所，實為一大缺失，宜速補救。最後，草案三十一條關於十八歲以上未滿二十歲之青年準用之一點，雖然用意在於對青年福利一併照顧，但又犯了過去兒童福利法準用於十二歲到未滿十八歲之人

的過錯，我們現在何不多加考慮青年福利之問題與需要，而一併研訂青少年福利法，甚或使兒童、少年、青年三種福利結合一起呢？兒童、少年、青年三者，同屬一個連續成長的系列，按照出生年齡雖可硬性劃分，但以個人成長差異而言，實在難以分割，希望國人對於兒童、少年、青年這一羣幼弱的、成長中的、可塑性高的未來國家社會的主人翁，在他們依賴的時期，能夠給予綜合的更多的更好的照顧，他們將會回饋社會，而未來的社會本來也就是他們的，我們這一代，在目前，又豈能對他們金錢上吝嗇、感情上疏忽呢？

社會福利立法，是一件大事，就短期而論，就目前各方對於社會福利不夠熱心不夠關切而言，能夠先行通過少年福利法，所謂退而求其次，也是好的。現在，且讓我們為少年福利法案的充實而努力，並為少年福利法平安的催生而祈禱！

（本文作者現任明德基金會生活素質研究中心副所長、師大社教系教授）

社會局加強青少年服務

臺北市政府社會局為了加強臺北市青少年社會工作，透過全市十二個社會福利服務中心年輕熱誠的社會工作人員，積極地協助青少年朋友解決人生旅途上所遭遇的困惑與難題，並培養他們奮發進取的人生觀，俾為社會國家服務。

根據市府社會局表示，該局並以個案工作方法，團體輔導工作以及運用社區發展的技巧，提供諮詢服務，以及運用志願服務等工作方式，來增進青少年自立自助，發揮潛能，增進青少年朋友們對社會的適應能力。

市府社會局今年為配合「國際青少年」，在七十五年度中，將為青少年們辦理一連串系列活動，其較重要者，近十項之多。

首先，社會局將透過全臺北十二個社會福利服務中心，作青少年個案的輔導，針對青少年就業、就學、社交及心理等困擾，協助他們解決困難。

其次分由十二個社會福利服務中心社工員做青少年團體輔導，將有關相同問題、興趣的青少年組成團體，透過團體討論或演講的方式，協助解決其困擾及幫助青少年的自我成長。

第三是配合節日舉辦青少年活動，如青年節、中秋節、重陽節等重要節日，以配合青少年需要，舉辦系列活動，使青少年們度過有意義的節日，增添生活情趣。

而對殘障青少年方面，社會局亦透過團體輔導方式，辦理「青青園地」及「向陽園地」等活動，以增強殘障青少年的社會適應力，擴大他們的生活圈。

同時全面結合社會資源，分別與獅子會、扶輪社等公益團體，共同辦理青少年獅子營露營活動、青少年民俗才藝競賽、殘障青少年歌唱比賽、青少年勵志獎學金等大型活動，使青少年寓教於樂。