

我國青少年福利之檢討與改進

周震歐

壹

安全感是人類的基本需求之一，吾人於襁褓時，母親哺乳之際，安祥地躺在母親懷抱中，享受到安全感之心理滿足，亦即開始體驗到安全感之重要性。由於幼小安全感心理需求，發展出兒童、少年、青年各個時期對安全感之追求，亦成為人類行為之動力。

安全感是先從母親懷抱中孕育出來，再而依據年齡的增長，生活範圍擴大，從母親懷抱，擴展至家庭；家庭是吾人享受安全感的初級社會團體，所以，家庭是最靜謐，保護周全的所在，繼而家庭延伸至學校、鄰里、社會團體，以至於整個社會、國家，都成為個人安全感之有力保障，因此，個人人生存在上述社會團體中，固然有滿足其他需求而成為社會團體組成一份子，從這些團體中，獲得安全感之心理滿足，為主要原因。社會安全制度就是因應滿足社會組成份子安全感需要所產生。

人類生理、心理、社會學上需求，於整個生命過程中，雖然有不同之種類，而不同需求於不同人生階段，有其不同之重要性。吾人一生中亦正為追求需求滿足而努力，於是人類需求成為吾人行為動機。人類需求所以成為吾人行為之動力，在於人類

生理、心理、社會學上需求滿足，形成個人心理上平衡、生理上平衡狀態。一旦需要未能獲致滿足，造成人類生理及心理上精力流動的結果，精力流動導致個人情緒上不平衡，緊張、焦慮心理狀態，使人無法忍受，激發個人行為追求滿足需求之目標，直至目標獲得，需求滿足，恢復平衡，動機消失為止。若是無法獲得目標，精力流動持續不輟，形成個人不安情緒，身心無法趨於平衡。個人如此，若是社會上有相當比率之成員，形成動盪不安之情況，直接影響整個社會上安定與秩序。所以先進國家，為了努力滿足社會成員需求，免致社會不安、失調，制定社會安全制度，更重視安全制度於政治上穩定力量，推行社會安全制度，為現代國家安危所繫。

貳

國家社會安全制度所強調者，係對社會上遭遇到安全感威脅、可能遭遇安全感威脅，以及減少威脅安全感之社會事實等，一些人與事的預防與提供幫助，使社會成員遭受安全感威脅減少至最低度。就人生過程之階段而言，吾人於兒童、青少年、老年等時期，由於生理、心理成長未臻成熟，或老年力衰，生理、心理退化，無法與成年時期之獨立、

成熟的人格，面對社會現實，能夠生存而有勇氣生活下去。這是所有講求社會安全國家，積極推行兒童福利、青少年福利、老人福利之理論基礎。

其中青少年時期是最鄰近成年獨立時期之階段，它既不同於兒童時期完全依賴階段，亦不同於老人時期之身心衰退現象，但是也絕不同於成年時期之獨立、成熟時，有能力、有責任、完全適應社會生活。青少年時期係為成年時期之準備時期，誠如個人行走前之學步時期。學步時期需要指導、扶持、幫助、輔導，可以避免跌跤、失足而導致的傷害，其理甚明。

青少年時期不僅是此一階段，個人生理、心理發展之特性，需要適當之輔導以及福利之提供，而且由工業社會之發展，整個社會結構之變遷，過去農業社會之家庭組織，經由工業發展之衝擊，擴展家庭之大家庭制度，演變至小家庭；核心家庭，父母子女間之親子關係發生改變，同時父母婚姻不穩定，離婚、分居、婚姻變故事故發生，影響子女人格發展，尤其是教育畸型發展，升學壓力，社會風氣墮落，均足以影響青少年行為偏差，嚴重者至犯罪問題存在。

於青少年時期顯現出之青少年問題，在先進國家，工業高度發展社會，可以分為三類：其一為青

少年之反社會行為，即青少年表現上違反社會制度，攻擊社會規範，於積極性的在現存社會結構中，產生嚴重的破壞性行為方式。其二則為青少年之退縮性行為，即青少年表現出頹廢、墮落之消極性行為，仍舊與社會規範相抵觸，例如吸毒、酗酒、嬉皮等；其三則為青少年之過分馴服性行為，青少年於行為、態度上表現過分之順從，無意見，接受，失去青少年應有的好奇、探索、冒險、追求等應有之特質。第三類極易為社會認為不是青少年問題行為，而在先進國家，則當作青少年問題行為來研究，主要的是因為青少年為國家前途發展之棟樑，國家之生存、發展、進步，有賴於青少年應有之特質，作為推動力量，對於現規範、制度，過分馴服，只有導致社會之腐化、頹廢、不求進展；落後、苟安、沉淪於現實，會形成社會風氣，在整個世界潮流、國際發展中所淹沒。

叁

青少年福利即為協助青少年生理、心理正常發展而設計，或謂青少年福利為解決已發生之青少年問題所計畫。前者稱之曰發展性之青少年福利，後者稱之曰治療性之青少年福利。發展性之青少年福利係針對青少年生理、心理需求的滿足，提供社會資源，協助其需求滿足之正常發展。

據心理學家馬斯絡動機體系指出：人類之需求，從生理之基本需求，飲食、喝水，以至性的需求，發展至心理需求，愛、安全感、自尊；社會地位、自我理想實現等社會學上需求。需求具有等階性，

從低級生理，發展至心理及社會性需求；並謂低級需求滿足，激發其高級需求，越是高級需求越是無法滿足。發展性青少年福利是否會發生提高青少年需求層次後，形成青少年產生永無止境之需求，對現存社會永無滿足之需求，當然這是激發青少年創造、發展、成就動機的動力，也是攪動社會安定力量來源。

至於治療性青少年福利，係針對青少年問題產生之原因，作消除問題原因之努力，提供福利服務計畫，作青少年問題行為之個人、家庭、社區、環境病理因素之矯治。治療性青少年福利，可以針對問題之青少年，或青少年之問題，以問題之人、人之問題、存在之問題地區、問題發生之時期，作對正標的之治療性服務，有系統、有計畫的服務項目，真正地解決問題。治療性青少年福利，有消極、被動、事後補綴之識，失去洞燭機先，預防、積極性。

發展性青少年福利及治療性青少年福利，兩相比較，發展中國家，由於國家經濟發展層次，福利政策觀念，社會接受程度，以治療性為主要，可以解決發展中之青少年問題，亦無力顧及至整個社會一般青少年之發展所需之福利服務項目。然而，高度發展之國家，基於發展之認知，預防青少年問題需求，國家經濟能力所及，積極推展青少年發展性之福利。當然，同時對治療性青少年福利已有深入、遍及各類問題青少年福利計畫之實施。

無論青少年福利服務是採取發展性或是治療性，或稱為需求取向及問題取向，就青少年之年齡、

此一時期之特質、成年時期準備之條件、未來前途發展等，一般言之，青少年福利，包括婚姻機會之提供，以應此年齡階段擇偶之需求；家庭問題之諮商，對亦已結婚之青少年供應家庭生活所需之智識，親職教育之內涵，有助於整個社會安定；就業訓練，創業機會推展，為青少年時期非常重要之福利項目，成年期之職業，奠基於此；教育層次之提升，失學之青少年獲得補習教育機會，上進之青少年得以深造機會，擴展其智識領域；精緻文化之分享；生理、心理健康之維護、疾病之治療、行為偏差之矯治、回歸社會之協助等，均在積極幫助青少年成為社會建設一分子責任。

肆

我國青少年福利，異常重視，以政府機關而言，在中央設有青年輔導委員會，除了擔任海內外大專、中等學校畢業生就業輔導外，青年福利服務工作，亦明訂為其職掌之一。內政部設有社會司，統籌執行全國性之社會福利業務，除老人、殘障、兒童福利外，青少年福利服務亦在督促省、市社會行政機關積極進行，職業訓練局對於整個人口中職業訓練為其職掌，包括青少年職業訓練在內。教育部對於中等教育學生青少年，大專學校青少年之訓育輔導工作，統籌設計推行，兼及青少年學生之食、宿問題解決；青年救國團多年來對青少年學生之活動，每年均有數十萬人參加暑期及冬令自強活動，有助於青少年身心發展、正當娛樂、團體生活、國家民族思想教育；其他尚有各類專業機關，如農發

會對農村青少年，內政部勞工司對勞工青少年均有
多項福利服務工作，有助於青少年問題之解決，身
心正常發展，為社會貢獻能力基礎之奠定。

在地方青少年福利服務機構，有各縣市社會局
之社會工作員，依據青少年福利服務計畫，執行青
少年福利活動，職業輔導單位，協助青少年就業，
醫療衛生機構，從事青少年生理、心理健康之維護
，疾病之預防及治療，社政機構之青少年、婚姻、
家庭問題諮詢服務，各級學校對青少年有關失學問
題，舉辦補習教育；司法機關犯罪矯治單位，擔任
偏差行為矯治責任等。

民間社會團體，包括學術性機構、宗教性團體
、一般社團、或青少年輔導團體，亦擔負青少年福
利服務工作。甚至為了因應社會大量青少年需求，
民間商業團體，亦在辦理青少年發展性之福利項目
，及治療性青少年福利項目，以收費方式，舉辦活
動，甚多青少年參加。

歸納政府及民間之青少年福利服務機構，可以
分為四類：其一為標示以青少年福利服務之名稱之
青少年福利服務機構，政府機構如行政院青年輔導
委員會，社會團體如青年救國團等。其二於政府或
民間服務，或輔導機關內設有青少年福利服務之單
位，例如臺北市社會局青少年福利服務中心、華明
心理輔導中心青年服務部等。其三為各福利服務機
構之服務方案中有專為青少年福利服務計畫，如職
業訓練局、教育部、基督教勵友中心等，其細則為
政府及民間機構推行一般福利服務計畫，計畫對象
包括青少年在內，如臺北市社會局勞友之家、經濟

部農業現代化職業訓練中心、馬偕醫院家庭協談中
心、天主教福利會未婚媽媽之家、國際生命線協會
等。

無可諱言的，目前國內關於青少年福利工作，
漸受重視，於是各級政府機關發生職掌重疊現象，
於早年青少年福利工作，未受重視，彼此均未注意
到青少年福利服務應屬何機關職掌範圍，邇來則有
堅持屬於本機關職掌之定見，於是明的或暗的互相
爭持不下，為研究青少年福利服務之學者所洞察。
嚴格言之，就機構言，青少年福利服務，應屬福利
行政範圍，是屬所有福利服務之一部分；同時青少
年福利服務，亦是青少年工作之工作範圍，青少年
工作，包括青少年福利服務之工作，於是專設之青
少年工作之機構，它有責任規劃青少年福利服務工
作。但是無可否認的，福利服務業務之範圍很廣，
社會福利行政機關於是接觸到老人福利、殘障福利
、兒童福利、個人、家庭、社區等，均屬其業務範
圍，青少年福利，於財力、人力、方法兼有情形下
，得以兼顧，確是難得，不然會有被忽視，以及人
力、財力、方法不足之感覺，易於導致青少年福利
一曝十寒，或有名而無實之結果。但是社會福利行
政機構，組織有中央地方連貫性，易於在執行青少
年福利工作計畫上發揮力量，是極為難得的，其他
中央政府青少年機關則無似社會福利行政機關體系
，地方性之完整執行單位。

而中央設置之青少年機構，應以青少年工作為
主旨，嚴格言之，廣義的說，它們的所有工作，均
屬青少年福利服務，至於狹義的福利服務，無論是

發展性的，或治療性，多係隨政策轉變而轉變，發
展政策之制定係屬依據科學調查，需求分析，所制
定政策，定能為青少年所接受。它們的工作極易產
生不穩定性，非若福利行政機關長期規劃，整體性
推進，但由於積極性青少年工作之要求，直接獲得
青少年之注視與社會肯定，則是接受之事實。

可以說，就青少年立場言，青少年福利服務觀
點言，我國目前不是青少年福利服務職掌歸屬問題
，而是青少年福利服務計畫不夠滿足需要問題，或
不足以滿足需求問題。今後青少年福利服務應提
升以計畫為取向，政府機構之以青少年為對象之發
展性福利計畫，以及治療性福利計畫之擬訂、執行
、評估，與支助等問題為青少年福利服務努力之方
面，更多之青少年福利服務經費，支持更多，更需
要之青少年福利服務計畫，有效執行青少年福利服
務計畫，評估青少年福利服務計畫，作為繼續推進
青少年福利服務計畫之依據。

伍

少年福利既是以計畫為取向，試看我國目前
青少年福利服務計畫，作一簡單的概略評述。

臺灣之青少年福利服務計畫，其一是向青少年
集中之所在，舉行大規模之活動為主，例如以學校
青少年為對象，所以在整個青少年福利服務發展上
，我國學校青少年佔盡優先服務次序，再次已漸漸
注意到工廠青少年，於是近年來工廠青少年福利、
輔導等工作，已為人們所注視，農村青少年福利因
有特定組織負責，亦日益提高，至於散處角落，少

數行業之青少年，則有被遺忘的命運。殘障青少年、山地青少年，以及偏遠地區，或是出獄青少年、受刑人青少年子女類似確有需要，易被忽視。其二，青少年福利服務之項目，仍屬於一般需求，低級層次，從物質需求之補助到一般簡單的康樂活動，也是極易舉辦的，甚至計畫與計畫間重複，浪費社會資源。確實有需要的，即或稱為青少年福利服務單位，亦無法提供。例如一位未婚懷孕之女青少年存在問題請求幫助，應屬何一青少年服務機構，提供有關生理、心理適應之補助等問題。其三青少年福利服務缺乏整體性、協調性。任何青少年個人問題產生，其問題解決之服務，係屬多元的，而非本項的服務；非僅多元的而屬持續性，所以青少年福利網絡之建立，是有需要的。其四，目前臺灣青少年福利服務項目，多屬參照國外先進國家服務之內容；其服務程序、方法，亦均採取國外之模式；因為我國對青少年服務項目，未有青少年需求調查為依據。即我國內有些部分青少年需求之調查，或狀況瞭解，多屬一般性的，或是大專青年、工廠青少年等，易於取得樣本的調查分析，較為特殊地區、特殊行業、特殊問題、特殊對象、特定期間之青少年需求之瞭解，均屬缺乏，何況部分青少年需求調查，無連續性，斷斷續續，無法作整個趨勢之瞭解。

基於目前我國青少年福利服務之現況，以及青少年福利服務發展之需要，對我國青少年福利服務改進意見，列舉於后：

一、寬籌青少年福利服務經費：青少年福利服務經費，是青少年福利服務工作推動之泉源。財政

為庶政之母，為一顛撲不破之定律。政府於預算內提供更多青少年福利之經費，社會應發起對青少年福利工作作經濟上贊助，政府應積極加以鼓勵，某些青少年福利服務，可作部分收費，以充實青少年福利服務經費來源。

二、青少年福利服務以計畫為取向：政府之預算經費，民間團體向政府申請辦理青少年福利服務補助，均提供以青少年福利計畫為主；計畫內容有確定目標、對象、活動、過程、預計效果，經過審核其需要性及可行性，補助其經費；計畫執行中，應行督導及提供必要協助，效果評估，為計畫結束時之必要程序，作計畫有無必要繼續辦理，及對該機構之未來申請計畫、要求補助之基礎。

當然於此必需關係到國內主管青少年福利機構之組織、人才、專業、會計制度等水準之評定，以及掌握青少年福利預算經費對計畫之審核、督導、評估之能力問題。非本文可一一論列，但是青少年福利發展方向，未來必然循此途徑，政府及民間社團宜克服困難向前邁進，它可以集合政府與民間共同努力量推行青少年福利。

三、青少年福利服務計畫層次提升：青少年福利服務計畫應從一般性的走向特殊性；生物性的需求走向心理性、社會性的需求；從正常青少年為對象走向特殊生理、心理問題之青少年；從都市中青少年走向偏遠地區青少年，從工商、農漁、礦場等青少年走向特殊、少數行業之青少年；使青少年福利服務於死角、暗角處照耀發光，免致社會上尚存有需要福利服務而被遺忘之青少年。

四、青少年福利服務專業智識技術之講求：福利服務工作及輔導工作，於西洋社會中稱為：「*social service*」，其意義是甚少使用科學設備與儀器，因此也極易為之。同時很容易忘記服務之品質，不夠

水準之專業人員擔任起專業服務，於是服務品質低劣，無法滿足青少年之需求。青少年會痛心地说：「一些掛着青少年福利輔導、服務招牌的機構或人員，無法對我的問題提供任何幫助。形成對青少年福利服務，裝一支電話，就可開始服務；填一張卡片，記上祖宗三代名字就是個案工作；辦一次自強活動旅遊，就是團體工作，團體輔導；失去專業所要求水準，影響青少年福利機構之信譽及社會之信心。同時，青少年福利服務缺乏主動、積極的服務熱忱，形同舊日衙門大門開着，何以你們青少年不來，非我沒有福利服務，而是你們不來。應改變消極、被動的作風，並且作整體處理問題之策略。

五、加強青少年需求、問題、發展之研究：青少年福利服務計畫之擬訂，係根據青少年需求之瞭解、問題之原因探討，以及發展成長之需要。我國對青少年之研究，為數甚少，其原因係缺乏整體之構思。零零碎碎，斷斷續續，對國內什麼青少年，什麼地青少年，什麼問題之青少年，應提供適時而適當之福利計畫，失去緊密砌合。尤其是應將研究方向伸展至少數青少年、特殊問題青少年、邊遠地區青少年等的研究，更要加強。至於青少年福利服務科學技術之研究，亦應屬研究範圍。

陸

總之，青少年福利是基於人類安全感追求之需求所應提供之服務。在工業社會發達之國家，日益重要。我國亦正重視青少年福利服務，對於青少年福利之發展性與治療性應同等重要，政府與民間定要合作推進青少年福利，尤其政府機構應體認，今日青少年福利不是職業之歸屬問題，而是青少年福利計畫，應從量的擴展與質的提升，來使得青少年能真正獲得有價值、有效能的福利服務，幫助其成長、發展，成為社會建設之貢獻成員。

（作者為中國文化大學社會工作學系主任）