

## 我國青少年現況及少年福利法之探討

余 漢 儀\*\*

本文先以發展(development)之觀點引述相關青少年期之生理、心理、社會、認知、及道德發展等文獻,以便讀者對此一時期之發展特質有所瞭解。再進一步重新建構相關之人口統計資料以展現我國青少年就學、就業、婚姻、犯罪、死亡、殘障及家庭變故等潛在問題。

除了前述相關青少年背景資料外,本文第二部份主要由政策觀點切入,先討論社會福利政策須處理的一些議題——如社會福利之界定、政府角色、政府與家庭之分工等;再以我國少年福利法為例,除探討其立法過程外,並借用Gilbert及Specht之架構(framework)來分析其立法內涵(product)。針對四個面向(dimension)——受益對象、福利提供之形態、行政組織安排及財務設計——之剖析有助於瞭解我國少年福利政策發展現況,並可提供識者討論之基礎,期使我國未來之少年福利政策更具前瞻性。

- 一、前言
- 二、青少年期之發展
- 三、我國青少年現況及其問題
- 四、福利政策須處理之議題
- 五、少年福利法分析
- 六、結語

---

\* 作者要感謝兩位評審人對本文初稿之建議,並劉明翠小姐協助蒐集相關統計資料。

\*\* 國立臺灣大學社會學系暨研究所副教授

## 一、前言

本文首先將以發展(development)的觀點掌握青少年時期的特質,然後借助一些相關統計資料展現目前我國青少年的情況及面臨的問題。接著在討論少年福利政策需要處理的一些議題後,就以少年福利法為例,由政策分析的幾種角度切入,希望藉由立法過程、內涵及績效的分析,反映出我國少年福利政策發展現況。

## 二、青少年期之發展

Adolescent的拉丁原文字根為adolercere是指「成長」或「趨於成熟」之意,adolescence慣譯為「青少年期」,這個概念是青少年心理學之父Hall(1904)於二十世紀初期所引進的,雖然Hall認為這階段介於12到22歲或25歲之間,大部份研究者則認為指12到18歲之間。青少年期是介於童年和成年的一個人生階段,逐漸擺脫依賴性的兒童期而蛻變為獨立的成人期,這段過渡期中角色認同顯得模糊而矛盾。各國立法對年齡界定也有不同(徐錦鋒,73),如日、韓等國兒童福利法涵括未滿18歲之人,而西德、挪威等國的兒童、少年福利法則可上及未滿21歲之人。

有關青少年的發展,文獻上不外由生理、心理、社會、認知、道德等層面來探討,以下就相關看法摘述,以便能對此時期發展特性有所瞭解。

相較於兒童時期,進入青少年期的身高、體重和聲音有明顯變化,這階段因腦下腺分泌生長激素及性腺激素,前者影響體型大小發育,後者則刺激性腺活動,男女兩性身體因第二性徵的出現而開始有顯著的差異。就女性而言,月經初潮是個很明顯的訊號,而男性相對而言就比較沒有很清楚的標記。在不同的文化社羣中都能觀察到這個階段和

性成熟有關的個體身心變化的「青春期」。由於衛生醫療的進步、營養普遍改善,過去五十年來人類的生理成熟時間有逐代提前的現象。

Freud的心性論(psychosexual theory)認為在青少年期,個體開始與異性尊親疏離而發展與同性尊親的非強控關係。雖然Blos(1941:260)對此加以修正,引入文化內涵及社會環境對人格形成的重要性,但他也認為青少年期是個體早期家庭互動情境的重現,是個轉捩期,由於其自我(ego)的成熟,使青少年能解決Oedipal情結及幼兒依賴;他還認為(1979: 153)normative regression在青少年屬正常現象,但若處理不當也會出現各種防衛機制(defense mechanism),如退縮、暫時性強迫行爲、補償、合理化、投射等。Chodrow(1978)則特別強調此時期的分離(separation)、個別化(individualization)對男性的認同發展極為重要。

社會心理學者的論點雖然也傳承Freud心性論的人格發展說法,但強調文化社會內涵對個體發展的影響,如Erikson(1968)的人格危機(生命週期)論,認為除了個體的內在機制外,其所處文化會隨社會期望、社會規範及價值在個體與社會環境的互動中呈現,Erikson將人生分爲八個階段,每一個階段都有其獨特危機要處理。他認為此時期青少年須將以往的自我概念及態度內涵連貫起來作一統整,爲了追尋自我界定(self-definition),與父母間的衝突雖或帶來緊張、壓力,但也因而逐漸形成其個體認同。Gilligan(1979)將Erikson純以男性發展觀點討論的「認同危機」加以修正,提醒男女有別,他認為男性的自我認同須透過個別化(individualization)、與母親分離(separation),但女性的自我認同則因與母親的親近(intimacy)而非分離(separation)。

Bandura(1969)由社會學習論點獨排衆議,認為青少年期其實只是童年期的行爲、人際關係、自我評價的延續表現,透過環境中更多的增強(reinforcement)、高層制約(higher order conditioning)等機制逐漸

社會化到獨立。這時期的自我規範行為會增加。

青少年的社會發展與其心理發展息息相關,Sullivan(1953:290)指出其人際關係影響認同形成及親密需求滿足至鉅。他認為前少年期(preadolescence)傾向排他性的同性關係,到了中期因青春期的身心變化及生殖驅力的影響,轉為需求異性親密關係,有文獻發現(Coleman, 1980)在青少年中期,因怕被拒絕也缺乏自信,此時特別需要友情。但同儕關係的凸顯並不意味親子關係的不重要(Bandura, 1964), Schiamberg(1985:31)即曾描述青少年初期視父母為心目中「英雄」;到中期與外界互動機會增加,則將自家父母與同儕團體之父母相較,視之為束縛而多所埋怨;及至末期社會經驗增加、人格成熟,才能以體諒之心接納父母亦為凡人。

至於認知發展方面,Piaget(1972)認為青少年的正式運作思考(formal operation)有異於兒童期的自我中心的具象思考,邁向非自我中心、驗證假設、演繹推論等較高層次的思考方式。有兩個現象很獨特,一為「假想觀眾」(imaginary audience),覺得自己的言行舉止受人注目;另一為「個人傳奇」(personal fable),覺得自己的經驗獨特足以流傳後世,若再加上自以為是強者的心態,自然就易衍生各種冒險行為(risk-taking behavior),如超速駕駛、不採避孕措施的性行為等。

在道德發展方面,Piaget(1965)認為兒童時期屬道德寫實主義(moral realism),即判斷是非是依實質所造成損害量而定,但青少年期的道德主觀主義(subjectivism)則會將行為者的動機、意圖納入考量以決定是非。也有學者(Turiel,1974)認為青少年有強烈的相對主義的道德觀,對社會上比較僵硬固著的判定標準會開始質疑,所以這時同理心(empathy)能力的發展有助於青少年接納一些社會規範。

雖然大部份學者同意青少年期是身心各方面都有顯著變化的人生

發展階段,但對以下幾項爭議迄今尚無定論(Pe Anda, 1987:53):

1. 在生命成長過程中,青少年期是承續於前後之發展,或是一獨特於其他階段之時期?
2. 青少年期真是充滿風暴和緊張的狂飆期嗎?
3. 在青少年期真有某些特定的所謂「階段性發展任務」(task)須完成嗎?
4. 究竟是身心內在變化或外在環境因素對青少年期發展的影響較大?
5. 對外在、內在的變化,是否有所謂獨特的青少年期因應機制(coping mechanism)?

青少年因為缺乏人生經驗,故而對事情後果較無認知,故而除了及時提供其相關資訊外,也須要責任感的養成、人際關係技巧的培養,以便其後順利扮演成人角色;而他接觸最頻繁的家庭、學校在其生活世界中對其性格型塑就扮演極重要角色,此亦即近代歐美青少年服務方案常以家庭、學校為據點之原因。

### 三、我國青少年現況及其問題

青少年既面臨了身心發展轉折變化的關鍵期,而現今台灣地區社會、家庭及學校方面結構遽變失調,青少年承受來自環境的壓力與衝激有增無減,對其自我探索、發展潛能、建立價值觀的過程也多了不少阻力。他們被來自家庭、學校及社會的期許所包圍(楊菊吟, 79:428),父母寄望成龍成鳳,老師寄望其聯考高分,而社會之功利風氣、金錢遊戲、充滿暴力、色情的網羅更使其成為受害者的高危險羣(high-risk group)。本節將就相關人口統計資料探索目前我國青少年的需求及潛在問題。除非特別說明,少年均指12歲以上未滿18歲之人。

不論採用台閩地區(含金馬地區)、台灣地區或台灣省的人口統計資料,在民國78年底12至17歲人口佔總人口比例均為11%左右。但綜觀近10年台灣地區的人口資料(表一),少年人口由69年的近235萬逐年下降到76年的218萬,近兩年稍回升至223萬;所佔比例由69年的13.2%到78年的11.1%,亦有逐年下降之勢。

### 1. 就學狀況

12至17歲的少年正值國中及高中就學階段,雖然國中目前屬於義務教育,但12至14歲人口的在學率並非百分之百,在77學年度仍有約12%的人不在學;15至17歲的高中教育在學率就更低,到了77學年度仍有約30%的人不在學。就近10年趨勢而言,12至17歲人口在學率是逐年提高(表二),由69學年度的71%到77學年度的83%;其中15至17歲高中生在學率增加二成左右,但12至14歲人口的在學率則提高有限,始終留有一成以上未能接受義務教育,值得注意。

### 2. 就業狀況

這羣數目超過38萬的12至17歲的未在學少年人口是否大部份提早進入勞動市場呢?由於我國勞動基準法規定,除特殊情況外,雇主不得雇用未滿15歲之人工作,故而12歲未滿15歲人口羣的勞動力並無官方統計資料。參考78年的人口經濟活動狀況(表三),15至19歲人口約有182萬,在學的只有近124萬(68.1%),另有超過三萬六千(2%)少年在家料理家務,高於49萬6千人在工作(27.3%)。少年時期若能有充份的學習機會,對其後的工作潛力影響極大,但目前統計資料顯示將近32%的中學年齡少年,未能在學校受教育,這是個非常嚴重的少年失學問題。而其高達7.5%的失業率,也顯示少年人口在著重工作經驗或教育程度的就業市場競爭不利。

將近27.3%的少年人口該就學卻在工作,其中有多少是屬夜校工

表一：歷年臺灣地區少年人口佔總人口比例(69 - 78年)

年別	總人口	12~17歲
69	17,805,067 (100)	2,347,512 (13.2)
70	18,135,508 (100)	2,324,449 (12.8)
71	18,457,923 (100)	2,303,648 (12.5)
72	18,732,938 (100)	2,279,867 (12.2)
73	19,012,512 (100)	2,240,816 (11.8)
74	19,258,053 (100)	2,229,099 (11.6)
75	19,454,610 (100)	2,198,889 (11.3)
76	19,672,612 (100)	2,180,200 (11.1)
77	19,903,812 (100)	2,216,426 (11.1)
78	20,107,440 (100)	2,228,312 (11.1)

資料來源：台閩地區人口統計(78年)

pp.992-993：表72及(72年)

pp.990-991：表70

表二：中等教育少年人口淨在學率(69 - 77學年度)

學年度	12~17歲			12~14歲	15~17歲
	計 %	男 %	女 %	計 %	計 %
69	70.98	71.91	70.01	83.42	49.67
70	72.96	73.19	72.72	84.41	52.58
71	75.40	75.63	75.17	84.41	56.64
72	76.14	76.04	76.24	86.49	57.62
73	78.11	77.86	78.37	88.22	60.63
74	78.29	77.95	78.64	87.03	62.32
75	81.50	80.52	82.53	89.12	66.45
76	82.39	81.13	83.73	89.02	68.43
77	82.88	81.25	84.61	87.91	70.42

\* 資料來源：中華民國教育統計（79年） pp.32-33：表12

\* 說明：1. 中等教育係指國中教育、高中教育及高職教育（含五專前三年）

2. 中等教育淨在學率

= 12至17歲國高中職（含補校、特殊學校、延教班）  
及五專前三年學生人數 / 12至17歲人口數 \* 100



表三：台閩地區15歲以上勞動力及非勞動力狀況（78年）

年齡組	勞動力			非勞動力						動力		
	人口總計	小計	就業人口數	就業率 %	小計	料理家務者	學生	被收容者	老弱傷殘不能工作者	其他		
15歲以上人口	14,613,390 (100)	10,225,789 (70.0)	10,063,230 (68.86)	98.4	4,387,601 (30.0)	2,234,124 [50.92]	1,472,843 [33.57]	60,007 [1.37]	510,862 [11.64]	109,765 [2.50]		
15~19歲人口	1,818,652 (100)	536,635 (29.50)	496,552 (27.30)	92.5	1,282,017 (70.5)	36,512 [2.85]	1,238,407 [96.60]	1,964 [0.15]	2,453 [0.19]	2,681 [0.21]		

資料來源：台閩地區人口統計（78年） p.70：表5

說明：( ) 符號內數字表示該項人口佔該年齡組百分比

[ ] 符號內數字表示該項人口佔非勞動力人口百分比

讀性質呢？參閱相關數據後，發現相當於此年齡層（15至19歲）的高中夜間部及補校生人數僅有174,250人（中華民國教育統計，78年，p.90及p.127），所以有相當人數僅具國中程度即投入就業市場。他們的工作場所若無進修機會，以累積其人力資本（human capital），即所有的就業機會也永遠侷限於次級勞動市場（secondary labor force），如餐飲、服務業所提供之機會即為典型不須技巧、低薪（通常論時計酬）、無進修訓練、無升遷的這類工作。

### 3. 婚姻狀況

台閩地區在78年底未滿19歲的人口約有736萬人，其中有婚姻紀錄的比例雖在各年齡層中算最低，但也有約近二萬九千人（表四）屬早婚人口。讓人擔心的是其中有多少是未成年父母呢？

若欲進一步瞭解未成年父母（teen parents）的數據，可由出生嬰兒父母資料間接得知。在78年出生嬰兒有312,984名，其生母年齡介於15至19歲的有14,643位，生父則有3,751位；亦即在78年共有18,394位未成年父母。若參考近10年的資料（表五），未成年父母的人數及比例有下降趨勢，至76年起無大變動。但光就這些有出生登記的資料推斷，不包含未婚懷孕後墮胎的，這些本身還不很成熟的孩子，光在78年一年當中，總共產下了至少一萬四千六百個嬰孩。

由於我國一般民衆優生保健資訊較缺乏，父母未成年對嬰孩體質及健康更添一分風險，加上親職技巧（parenting skill）的缺乏，未成年父母與其孩子的親子互動也成為潛在問題。未成年父母本身常因而輟學，提早進入就業市場，但因其本身人力資本（教育程度、工作技能及經驗）有限，常受限於次級勞動市場，極為不利。國外相關研究，未成年父母與貧窮常有極大相關聯。由於學校課程中性教育的形式化，青少年的性知識反而是由泛濫坊間的各式A級錄影帶得來，在避孕知識

缺乏而又出於好奇或衝動嘗試的情況下就很易造成青少年未婚懷孕 (unwedded pregnancy)。未婚懷孕除了缺乏對孩子及未婚媽媽的法律保障外，懷孕少女借助於密醫的墮胎更是危險，若孩子順利生產，未婚媽媽要獨力撫養會有不少困難。國外對青少年未婚懷孕問題提供極多的服務，除了以學校為主的 (school-based) 的性知識、避孕措施教育方案外，更於不幸懷孕後使其有所選擇，特別是週全的領養服務。而目前國內對青少年未婚懷孕的預防一點都沒有，就算是針對未婚媽媽提供待產庇護的機構都非常有限，非專業工作人員也不能趁其停留時間內予以輔導或作有效的認知改變。由於國人注重親子的血緣關係，所以透過機構要求合法登記領養常不能滿足某些領養父母「保密」的心態，寧願由個人私下介紹然後登記為親生子女情況還是極普遍，但目前我國領養服務由機構提供的也極為有限。

#### 4. 少年犯罪狀況

根據台灣刑案統計，近10年來不但少年犯人數逐年增加，由69年的一萬多人成為78年將近兩萬人；其佔當年少年人口比例也由69年的0.45%上升到78年的0.88% (表六)，亦即現今的少年人口觸犯法網的機會幾乎比10年前增加一倍。

若將少年犯人數和總人犯數相較，近10年來，少年犯佔總人犯數比例約在20 - 25%左右，69年至75年有下降趨勢，而後又由76年的19.8%回升至78年的22.6% (表七)。若和其他年齡層相較，近三年少年犯案人數上升幅度是最快的 (表八)。

青少年犯罪的低齡化、成人暴力化令識者憂心。就少年 (含兒童) 的犯罪類型中 (表九)，「竊盜」歷年來都高居首位，而「傷害」、「故意殺人」、「恐嚇」及「槍砲彈藥」，歷年來也都排名前幾位。值得注意的是，「強盜」由69年的排名第五，佔1.56%，逐年上升到78年

表四：台閩地區人口按年齡及婚姻狀況(78年)

年 齡 組	小計(%)	未婚(%)	有偶(%)	離婚 (%)	喪偶(%)
總 計	20,156,578 (100)	10,515,998 (52.17)	8,661,377 (42.97)	300,959 (1.49)	678,253 (3.36)
未滿19歲	7,361,849 (100)	7,333,069 (99.61)	28,411 (0.39)	302 (0.00)	67 (0.00)
20~29歲	3,894,120 (100)	2,420,759 (62.16)	1,428,650 (36.69)	39,329 (1.01)	5,382 (0.14)
30~39歲	3,452,732 (100)	438,995 (12.71)	2,865,218 (82.98)	117,310 (3.40)	31,209 (0.90)
40~49歲	1,937,813 (100)	94,664 (4.89)	1,717,020 (88.61)	66,967 (3.46)	59,162 (3.05)
50歲以上	3,510,073 (100)	228,511 (6.51)	2,622,078 (74.70)	77,051 (2.20)	582,433 (16.59)

\* 資料來源：台閩地區人口統計（78年） p.356：表9

表五：台灣地區人口出生數及其少年生父母分佈(69 - 78年)

年別	出生數		生父及生母年齡				
	總計		15 ~ 19 歲				
			父	母	小計		
69	411,893	(100)	6,453	(1.6)	32,601	(7.9)	39,054
70	414,508	(100)	6,360	(1.5)	30,598	(7.4)	36,958
71	401,905	(100)	5,819	(1.4)	28,317	(7.0)	34,136
72	381,029	(100)	5,027	(1.3)	24,416	(6.4)	29,443
73	368,812	(100)	4,444	(1.2)	21,255	(5.8)	21,699
74	342,959	(100)	3,919	(1.1)	18,199	(5.3)	22,118
75	306,328	(100)	3,825	(1.2)	16,323	(5.3)	20,148
76	313,282	(100)	3,433	(1.1)	14,816	(4.7)	18,249
77	342,227	(100)	3,546	(1.0)	14,894	(4.4)	18,440
78	312,984	(100)	3,751	(1.2)	14,643	(4.7)	18,394

\* 資料來源：台閩地區人口統計 (78年) p.1004：表77

表六：少年犯罪人口比例(69 - 78年)

年別	少年人口	少年犯人數	比 例
69	2,347,512	10,543	0.45%
70	2,324,449	11,038	0.48%
71	2,303,648	9,666	0.42%
72	2,279,867	10,276	0.45%
73	2,240,816	11,125	0.50%
74	2,229,099	11,450	0.51%
75	2,198,889	15,762	0.72%
76	2,180,200	17,244	0.79%
77	2,216,426	17,510	0.79%
78	2,228,312	19,593	0.88%

- \* 資料來源：1. 台閩地區人口統計（78年） pp.992 - 993：表72  
及（72年） pp.990 - 991：表70  
2. 臺灣刑案統計（78年） pp.216 - 217：表110

表七：少年犯人數佔人犯總數比例(69 - 78年)

年 別	人 犯 總 數	少 年 犯 人 數	比 例
69	44,669	10,543	23.60%
70	43,612	11,038	25.31%
71	38,285	9,666	25.25%
72	43,601	10,276	23.57%
73	49,168	11,125	22.63%
74	57,408	11,450	19.94%
75	80,814	15,762	19.50%
76	87,086	17,244	19.80%
77	81,503	17,510	21.48%
78	86,900	19,593	22.55%

\* 資料來源：臺灣刑案統計（78年）pp.213：  
表108及pp.216 - 217：表110

表八：案犯依各年齡層分(76-78年)

年別	合計	~11歲	12~17歲	18~27歲	28~37歲	38~47歲	48~57歲	58歲~
76	87,086 (100)	1.45%	19.80%	27.49%	29.99%	12.70%	5.53%	3.04%
77	81,503 (100)	1.38%	21.48%	27.98%	28.92%	12.05%	5.44%	2.75%
78	86,900 (100)	1.34%	22.55%	28.10%	28.15%	12.13%	5.06%	2.67%

\* 資料來源：臺灣刑案統計76、77、78年 p.19



表九：歷少年(含兒童)犯罪類型分佈(69-78年)

項目 年別	合計	竊盜	傷害	故意 殺人	恐嚇	強盜	搶奪	贓物	妨害 風化	詐欺 背信	槍炮 彈藥	吸毒	走私	食 瀆	污 穢	擄 勒	販 毒	其 他
69	11,288 (100)	7,413 (65.67)	507 (4.49)	492 (4.27)	604 (5.35)	176 (1.56)	127 (1.13)	429 (3.80)	189 (1.67)	40 (0.35)	—	4 (0.04)	3 (0.03)	1 (0.01)	18 (0.16)	—	1,295 (11.47)	
70	11,951 (100)	8,059 (67.43)	464 (3.88)	450 (3.76)	605 (5.06)	205 (1.72)	121 (1.01)	630 (5.27)	186 (1.56)	29 (0.24)	—	3 (0.03)	5 (0.04)	2 (0.02)	7 (0.06)	—	1,185 (9.92)	
71	10,394 (100)	7,164 (68.92)	286 (2.75)	381 (3.66)	528 (5.08)	260 (2.50)	140 (1.35)	506 (4.87)	161 (1.55)	37 (0.36)	—	8 (0.08)	2 (0.02)	1 (0.01)	13 (0.12)	2 (0.02)	905 (8.71)	
72	10,924 (100)	7,115 (65.13)	216 (1.98)	442 (4.05)	491 (4.49)	291 (2.66)	125 (1.15)	542 (4.96)	184 (1.69)	31 (0.28)	567 (5.10)	21 (0.19)	3 (0.03)	1 (0.01)	22 (0.20)	5 (0.05)	868 (7.94)	
73	12,018 (100)	7,672 (63.84)	295 (2.45)	425 (3.54)	539 (4.48)	241 (2.01)	131 (1.09)	627 (5.22)	168 (1.40)	28 (0.23)	868 (7.22)	24 (0.20)	6 (0.05)	2 (0.02)	41 (0.34)	4 (0.03)	947 (7.88)	
74	12,401 (100)	8,089 (65.23)	377 (3.04)	304 (2.45)	664 (5.36)	377 (3.04)	113 (0.91)	412 (3.32)	235 (1.90)	58 (0.47)	637 (5.14)	9 (0.07)	1 (0.01)	—	15 (0.12)	3 (0.02)	1,107 (8.92)	
75	17,309 (100)	12,290 (71.00)	654 (3.78)	332 (1.92)	572 (3.31)	426 (2.46)	106 (0.61)	767 (4.43)	261 (1.51)	61 (0.35)	501 (2.90)	2 (0.01)	5 (0.03)	—	16 (0.09)	4 (0.02)	1,312 (7.58)	
76	18,506 (100)	12,554 (67.84)	714 (3.86)	404 (2.18)	786 (4.26)	533 (2.99)	109 (0.59)	691 (3.73)	433 (2.34)	50 (0.27)	600 (3.24)	4 (0.02)	7 (0.04)	—	15 (0.08)	1 (0.01)	1,583 (8.55)	
77	18,641 (100)	12,701 (68.13)	621 (3.33)	355 (1.90)	808 (4.33)	835 (4.48)	168 (0.90)	602 (3.23)	283 (1.52)	42 (0.23)	728 (3.91)	3 (0.02)	10 (0.05)	—	29 (0.16)	—	1,456 (7.81)	
78	20,754 (100)	14,186 (68.35)	550 (2.65)	440 (2.12)	588 (2.81)	1,461 (7.04)	212 (1.02)	532 (2.58)	332 (1.60)	45 (0.22)	772 (3.72)	21 (0.10)	6 (0.03)	—	41 (0.20)	4 (0.02)	1,561 (7.52)	

\* 資料來源：臺灣警察統計(78年) pp. 214-5；表109  
說明：— 符號表示該項資料

已排名第二，達7.04%。青少年是模仿力極強的階段，傳播媒體及整個社會充斥的暴力文化對助長其暴力傾向也難辭其疚。

少年犯罪除了以上的特質外，還有幾種趨勢(楊菊吟,79:444 - 446):教育程度有逐漸提高趨勢(除國中肄業最多外，高中肄業亦有顯著增加);少年犯來自中等家庭愈來愈多，少年濫用藥物問題日趨嚴重。根據研究資料(法務部,1989)顯示，少年犯中42%曾有食強力膠、迷幻物之經驗，屢犯少年行爲中，濫用藥物佔75%，也顯示戒除之不易。有蠻高比例犯罪少年來自破碎家庭，而父母管教不當、學校教育獨鍾智育的偏差都可能使少年開始只是輕微的偏差行爲，如蹺家、逃學等，終至觸犯法律不可收拾。

而刑案受害人(victim)爲12至17歲的少年在78年共計有三千餘人(表十)，其中涉及「恐嚇」(15.7%)、「妨害風化」(14.9%)、「駕駛過失」(12.7%)及「強盜」(11.1%)的爲較多。而各類刑案的受害人中，少年人佔兩成以上的計有「恐嚇」(24.6%)及「妨害風化」(44.5%)，亦即這兩類刑案，少年是比較脆弱無助易成爲受害者。

## 5. 死亡原因

根據近五年的中華民國衛生統計資料，各年齡層的十大死亡原因排序不同，歷年來(74 - 78年)，10至14歲時「意外事故及不良影響」爲主要死因，到15至19歲時，原列五名之外的「自殺及自傷」即躍居爲第二或第三死因，少年原是不識愁滋味的年齡，但卻走上自殺絕路，這是非常值得注意的現象。近年來國外青少年自殺行爲受到廣泛注意，而去年底至目前短短幾個月間台灣地區連續發生八起國中學生校園跳樓或被教師毆傷住院的慘劇，這實在值得學校輔導人員進一步研探原因。

除了一般少年統計外，我們也想瞭解殘障少年、失依青少年及原

住民青少年的情況。

## 6. 殘障少年

目前國內的殘障人口數據主要是根據七十年人口普查時所得，嚴重低估，而殘障福利也是近年(78年方修法)方受重視。在殘障福利法中明訂殘障家屬(須領有殘障手冊)撫養寬減額，但並不一定提供重殘收容服務。許多家長最擔心的就是一旦他們自己過世後，誰會照顧殘障的家人？雖然目前有家屬團體在各縣市組成，也開始嘗試籌組類似社區家園的社區內小型安養機構，但收容量仍是有限。目前在各公立殘障機構收容人數中(表十一)，歷年來10至19歲的約佔五成左右，雖然人數逐年上升，但也只是二千餘人，房舍等硬體設備雖仍有空位，但復健、保育人員的缺乏是最大侷限。

就殘障福利而言，涵括就學、就醫、就養、就業及社會參與的提供，目前除了特殊學校(啓明、啓智、啓聰等)外，大多國小及國中設有身心障礙班(分視障、聽障、智障、情障及學習緩慢等)，但其教師素質參差不齊、升學掛帥的情形下，很多學校將之視為次等學生，將不適任普通班老師調任，故而家境較好之家長寧將孩子自費送私人特教機構(這是一些啓智班招生不足原因之一)。在78學年度(表十二)，接受學校內身心障礙教育的學生共有16,097位，少年約佔四成，有7,819位。師大特教系今年方開始大學部招生(曾五次申請，教育部認為沒有需要而不批准)，應儘速加強特教師資的培訓，不可再剝奪殘障少年的受教權益。

## 7. 家庭遭變故之少年

傳統的育幼院收容者多為失依孤兒，但由於社會情勢變化，父母雙亡的案例不多，反而是家庭發生變故只需短期安置的案例愈來愈多。但多數育幼院的設備及管理方式並非採小家庭式，且院童多至18歲方

表十：少年被害人各類刑案分析（78年）

項 目	受 害 人 總 數	少 年 受 害 數 人	少 年 受 害 人 百 分 比 (%)
小 計	78,143 (100)	3,155 (100)	4.04
竊 盜	45,070 (57.68)	392 (12.42)	0.87
故 意 殺 人	2,158 (2.76)	197 (6.24)	9.13
強 盜	5,263 (6.74)	350 (11.09)	6.65
搶 奪	1,104 (1.41)	56 (1.77)	5.07
擄 人 勒 贖	196 (0.25)	20 (0.63)	10.20
恐 嚇	2,012 (2.57)	496 (15.69)	24.60
傷 害	5,882 (7.53)	321 (10.17)	5.46
詐 欺 背 信	1,351 (1.73)	25 (0.79)	1.85
妨 害 風 化	1,055 (1.35)	469 (14.87)	44.45
駕 駛 過 失	4,672 (5.98)	400 (12.68)	8.56
妨 害 家 庭	1,067 (1.37)	142 (4.50)	13.31
妨 害 公 務	372 (0.48)	4 (0.13)	1.08
公 共 危 險	679 (0.87)	6 (0.19)	0.88
其 他	7,262 (9.29)	278 (8.81)	3.83

\* 資料來源：臺灣刑案統計（78年） pp.40-41：表6-2

表十一：臺灣省公私立殘障機構收容人數(70-78年)

年 別	總 計		10 ~ 19 歲	
	實 數	%	實 數	%
70	1,704	(100)	950	(55.8)
71	1,799	(100)	1,003	(55.8)
72	1,947	(100)	1,050	(53.9)
73	2,135	(100)	1,096	(51.3)
74	2,285	(100)	1,198	(52.4)
75	3,007	(100)	1,474	(49.0)
76	3,438	(100)	1,631	(47.4)
77	4,079	(100)	2,167	(53.1)
78	4,153	(100)	2,060	(49.6)

\* 資料來源：臺灣省社會統計（78年） p.44：表 15

表十二：臺閩地區特殊教育學生人數(78學年)

教育級別 類 別	合 計	～國小	國 中	高中(職)
特殊教育 學 生	33,837 (100)	19,518 (57.68)	11,408 (33.71)	2,911 (8.60)
身心殘障	16,097 (100)	9,597 (59.62)	5,840 (36.28)	660 (4.10)
資 優 生	17,740 (100)	9,921 (61.63)	5,568 (31.39)	2,251 (12.69)

\* 資料來源：中華民國教育統計（79年）

p.119：表6，及 pp.120-121：表6(1)，6(2)

能離院，故而並未能配合形態不同的院童背景（如受虐兒、行爲問題等提供轉型服務——暫時的、家庭式的寄養服務。保育人員的流動大及非專業背景也嚴重影響育幼院的運作。歷年本省公私立育幼院所中10至19歲的少年人口有逐年增加趨勢（表十三），實在使人懷疑這些將近一千二百名的院童已留院多久？而他們離院時是否已有充份的裝備加入社會競爭的行列？而機構式處遇往往也暗藏凌虐或照顧不週的危機，立法中的保護措施並無處理這類型的問題。

## 8. 原住民少年

台灣地區原住民約有31萬多人（約佔總人口2%），共有九族散於12縣，由台北縣南迄屏東縣，跨越面積達全台灣40%以上。目前全台灣地區人口約有1%分佈在山地鄉，其中有37,530為10至19歲之青少年（表十四）。自然環境的限制（交通不便、土質不適農耕）使其先天發展條件不良；而山地的醫療人員缺乏、傳染病（如肺結核、皮膚病）流行、教學條件不良（師資、設備差，教材及教學方式都沒考慮文化調整），都造成他們的後天競爭條件較差。與平地文化接觸，山地經濟結構的變化衍生不少問題，山地完全不能提供固定收入的工作機會，以至青壯人口移往都市，工廠匯集之處成為原住民主要就業場所，臨時或游牧方式的勞力工作，所得微薄亦無保障，居住也成問題，更毋論職業之調適了。酗酒問題及山地少女被販為雛妓更是不良結構下之產物，民間雖有少數婦女團體關注此問題，但「搶救雛妓」多年往返無功更顯出我們社會的病態。山地缺少文化刺激，各方面都處於相對剝奪的不利，對輸在起跑點的原住民而言，所有的福利政策均不應再忽略此一人口羣。面對如此錯綜複雜之青少年需求，我們是否已建立相關的福利政策回應？以下之討論即嘗試以政策分析觀點切入，以反映我國少年福利發展之現況。

表十三：臺灣省公私立育幼院所收容少年(71 - 78年)

年 別	總 計		10 ~ 19 歲	
71	1,785	(100)	1,073	(60.1)
72	1,780	(100)	1,070	(60.1)
73	1,882	(100)	1,140	(60.6)
74	1,874	(100)	1,174	(62.6)
75	1,760	(100)	1,068	(60.7)
76	1,711	(100)	1,120	(65.5)
77	1,744	(100)	1,169	(67.0)
78	1,758	(100)	1,198	(68.1)

\* 資料來源：臺灣省社會統計（78年） p.32：表 11



表十四：臺灣地區人口按都市化程度分(78年)

年齡組	總計	大都會區	小都會地區	都會區外地區	
				非山地鄉	山地鄉
總計	20,005,626 (100) <100>	11,893,579 (59.5) <100>	2,942,524 (14.7) <100>	4,974,913 (24.9) <100>	194,610 (0.97) <100>
10~14	1,949,291 (100) <9.7>	1,197,900 (61.5) <10.1>	294,115 (15.1) <10.0>	440,301 (22.6) <8.9>	16,975 (10.9) <8.7>
15~19	1,827,310 (100) <9.1>	1,059,820 (58.0) <8.9>	277,911 (15.2) <9.4>	469,024 (25.7) <9.4>	20,555 (1.12) <10.6>

\* 資料來源：台閩地區人口統計(78年) p.562：表26

說明：< > 為該年齡層佔該區人口比例

#### 四、福利政策需處理的議題

社會福利政策是政府透過提供服務(service)及收入(income)等直接影響人民福祉的相關措施(Marshall,1955:7)。少年福利既是社會福利之一環,實有必要先澄清「社會福利」的定義和政府在其中所扮演的角色,而在維護個人福祉時政府和家庭適宜的分工問題也是常有的爭議。

##### 1. 社會福利之界定

正如Brandt(1976:65)認為可視「福利」為一種價值判斷,或是一種實證經驗,要定義社會福利,可由抽象的意識形態或是具體的福利措施兩個層面來處理。若就福利的意識形態來針對社會福利之產生及目的,各家有不同的詮釋,如Titmuss(1973)認為社會福利反映一個社會的強勢文化及政治特質,而Baker(1979)則為認它是人性良知的彰顯,至於其目的或為促進個人福祉從而維持社會穩定,或為提高生產力追求經濟效率(Flora et al.,1981)。福利措施則是意識形態的具象化,指政府部門或民間團體(public sector vs. voluntary sector),針對全民或特定羣體(universal vs. selective)提供經濟補助或服務(in cash vs. in kind)。在概念層次上不同的詮釋,自然就會影響實際方案的涵蓋範圍,這也說明了何以在比較不同時空的社會福利時,若不探究其背後隱涵的意識形態,就不能瞭解其福利內涵的變化。

一般而言,社會福利的內涵可依據服務對象(target population)或所欲解決問題的特質來界定。前者如常見老人、兒童、少年、殘障、勞工福利;後者如英國針對貧、愚、懶、髒、病等人類社會五害而發展的社會保險、教育、就業、國宅、及全國醫療服務(Beveridge,1942)。

##### 2. 政府的角色是主導還是陪襯

既然社會福利的內涵反映了當代的社會意識形態，對政府的角色是否有不同的詮釋呢？英學者 V. George 及 P. Wilding(1979) 所歸納的影響社會福利發展的四種意識類型，對政府在社會福利中所能扮演角色的大小就予以不同界定：(1) 反集體主義者 (Anti-Collectivist)，強調個人主義、競爭及自由，認為政府的不當干預會扭曲市場機能的運作，政府功能應為確保個人選擇自由，視自由市場為解決問題之萬靈丹；(2) 半集體主義者 (Reluctant Collectivist)，雖然承認市場功能也須透過規範和控制方能確保其效能，體認市場機能在資源分配上的影響，但仍認為自由市場之運作自然會滿足個人福利需求，唯恐過度政府干預或將威脅個人選擇自由。以上二種均視社會福利為殘補 (Residual) 角色，僅為一小羣有需要者提供安全網 (Safety Net)。因為強調在自由市場運作下個人需求應可被滿足，所以當個人需借助社會福利時，就隱涵了是因為個人本身能力不足而導致這個下場。政府應救濟貧困，但應保持最小限度 (Necessary Evil)，且鼓勵由民間部門提供社會福利；(3) 費邊社會主義者 (Fabian Socialist) 認為市場機能若不加干預，會造成社會不平等，進而導致效率降底；故而政府應提供各種福利服務使社會成員各取所需，以達所得再分配；(4) 馬克斯主義者 (Marxist)，類似前者，也強調經濟體系先天的不公平，主張擴大政府干預範圍，由政府供應所有的福利資源，並統籌管理所有的生產資源。這兩種意識類型傾向於制度化 (Institutional Welfare) 社會福利的理念，肯定社會福利制度存在的價值及政府干預的必要性。制度化社會福利的前提假設市場機能的不足，是因為制度的缺失而形成個人需求無法被關照，所以個人為受害者，理所當然應享有社會福利。

Wilensky 及 Lebeaux(1965:138) 認為無論是殘補式社會福利或制度式社會福利各有其時代背景，但制度化社會福利思潮會愈來愈普遍，而

Gilbert 及 Specht(1986:9) 進一步認為社會福利在現代社會為新興的制度，其核心功能為提供人們相互支持(mutual support)，是其他舊有制度無法取代的功能。

### 3. 政府與家庭的分工

當政府代表社會提供服務予有需要的社會成員時，常引起的疑慮是：社會福利的擴展是否會使得家庭的傳統功能萎縮？家庭成員是否會因而放棄對親人的責任？其實家庭與政府須共同分擔維護個人福祉的責任(Shared responsibility)應是毋庸置疑的，但政府的協助要怎樣才不致於侵犯到家庭隱私(Privacy)或影響其凝聚卻是見仁見智。一般來說，大家都意識到今天的家庭對其成員庇護的功能是無法和50年前相提並論，但對此一事實的回應卻是很不同(Moroney,1986:3 - 4)。有些人認為政府應只對那些無家可歸或其家人沒有能力照護的社會成員(亦即所謂的deserving poor)提供協助，似乎如此一來家庭自然就無解組之憂，而能回復往日溫馨，頗有Laslett(1976)所感喟的「失落症候羣」(World we have lost syndrome)。另一派人則認為隨著社會變遷，傳統由家庭所擔負的功能，如教育、醫護、娛樂等等都逐漸分由其他制度替代，如學校、醫院、育樂組織，目前家庭特有的功能是提供成員「安居」(residence)，所以如何強化保留這功能，發揮家庭現有特色，才是面對現實的作法。亦即並非家庭放棄其照護(caring)功能，而是藉由整合其他組織提供的服務輸送到家庭，使家庭成為安居之所。若我們接受這種說法，接下來要討論的就是，各類家庭在不同階段有不同需求，如一般家庭的生命週期(life cycle)中會經歷到新添人口、育兒、幼年子女入學、青年子女交友、工作、擇偶、中年父母生涯發展、成年子女遷出另組家庭、老年父母退休等等，政府的回應是否能多元化？在家庭發展有危機時提供暫時替代家庭功能的服務？平時則是否能有支

持性服務，儘量協助家庭能有足夠韌性度過各類衝激？

「家庭政策」(family policy)的概念源自歐陸國家，它們在設計社會政策時習以「家庭」而非個人為關照單位，假設個人是依附於家庭之內的，往往先借助社會研究掌握當代家庭的特質(如單親家庭、雙生涯家庭的日漸普遍)，透過提供家庭支持性、補充性及替代性服務照顧其成員，以避免社會問題。例如瑞典都會區家庭的高同居率、高家庭解組率、平均家戶人數低及雙生涯家庭普遍(王肇發,75:85)，為減緩成員適應這種非傳統家庭組成特質的困難，就發展出不同的社會服務。如「家庭計畫」(family planning)的理念即為每個孩子都應是父母選擇、預備好來到世上的；「親職教育」(parenting education)則假設準父母或家有幼齡子女的父母在教育子女的技巧方面需要協助；兒童照顧給付，則是肯定員工在家照顧子女亦是有生產價值的，由政府 and 雇主單位聯合提供薪資的某一比例。我國在相關立法中如何處理這些議題呢？殘補社會福利取向的意識形態、政府定位的陪襯性格、以及無家庭政策卻要求家庭獨撐大局的責任分配，在以下少年福利法立法分析中將逐一呈現。

## 五、少年福利法的立法分析

一般社會政策研究(policy study)有所謂的三P's說法，指可從三種不同觀點(aspect)來切入：由政策形成的動態過程(proces)研探當時的社會脈絡、及立法過程的各個參與者(actor)背景等；或由政策下具體的立法內涵(product)，分析在不同的作法抉擇(choices)後所反映的價值觀及假設；或由政策立法的績效(performance)來判定其執行情況及造成影響等。

由於79年8月少福法施行細則才頒佈，故而要論其立法執行績效

尚言之過早,但就虐待案例的保護而言,受虐者監護權之停止可經由檢察官、主管機關或少福機構向法院聲請,而法院選定監護人時又可不再受限於民法1094條,可直接指定主管機關或少福機構之負責人或其他適當者為監護人,這使得公權力介入家庭內不適的親子互動有法律的基礎,這應是少福法較兒福法成功之處。

少福法中規定縣(市)政府機構承辦少福業務之人數依居民人口數比例規定,這是其他福利立法未有之創舉,然至目前,這也是在詮釋上備受扭曲的一條,由於人事單位不願配合擴編人手,主管單位常將兼辦其他業務之社工人員充數計算,以符合每50萬居民不得低於三個承辦人之比例。因為人手不足,少福法執行在各級政府也就都不見落實。

以下將由立法過程(process)及立法內涵(product)來分析少年福利法。

### 1. 少年福利法立法過程

早在62年頒佈的兒童福利法第28條就預留日後少福立法伏筆,規定:「在少年福利法未公佈前,本法於12歲以上未滿18歲之人暫準用之」,但少福法的立法過程卻堪稱為我國福利立法政府及民間互動模式新的里程碑。兒童福利法於民國62年2月頒佈,但其施行細則卻在相隔近10年後(71年9月)方頒佈,有論者認為過去我國許多重要的社會立法均於國家外交危機及政治抗爭激烈後頒佈,如兒童福利法是在我國退出聯合國次年(62年)通過,老人、殘障及社會救助法則通過於大陸與美國建交及高雄事件次年(69年),因而認為我國的社會福利立法只是執政者轉移民衆注意力的一種障眼法(林萬億,80:12)。姑且不論這樣的觀察是否正確,近幾年的立法情境倒是有頗大的改變。立法院的功能凸顯固然是重要原因之一,但也由於社會大眾福利權益(Welfare rights)意識的普遍覺醒,常是由民間主導呼籲修法或立法,針對某些議

題造成輿論風潮後，主管單位就會以科員行政（承辦的科員常負起彙整專家學者意見的主要責任）方式提出較保守（經過層級主管們修改）的草案，這份草案通常與民間認知會有極大差距，於是民間團體乃直接透過立法院民意代表提出民間版本與主管單位（內政部）版本作對照，最後修法內容多採納民間版本條文，如78年初修訂的殘障福利法（余漢儀，79:65-67）。而目前的「兒童福利法修改聯盟」，除了學界及實務界人士外，更由二位立法委員直接參與作召集人，對80年2月行政院會方通過的兒童福利法修正案質疑，將聯盟所訂的民間版本直接送立法院原案併案討論。但當年少福法立法過程中民間團體初次扮演「立法倡導者」（Advocate）的角色，對立法院運作及時間的掌握上都沒有經驗，以致民間版本的條文只有少數被採納。以下討論主要根據77年11月至78年1月的立法院公報資料整理。

早在民國72年7月內政部即正式邀約學者及法務部、教育部、衛生署、研考會代表組成「少福法（草案）研討專案小組」起草，其間因有兒童福利、少年福利應否分開立法之爭議，時隔三年後（至75年初）草案方送行政院。而行政院至75年底再送立法院，立法院即將此草案交付其內政、教育及司法三委員會聯席審查；而聯席委員會遲至77年3月始開會審查，對草案整體架構並無意見，唯將草案多處「得」字改為「應」字以示其強制性，並將罰鍰額度提高加重罰則。民間婦女團體由某立法委員處得知少福法草案內容後，乃於77年4月中旬聯合其他婦女團體向立法院請願，要求召開公聽會，並提附一份民間版的修正草案，主要是希望對雛妓問題能提供保護措施。但半年後立法院針對少福法草案審查案展開廣泛討論時，並未見其反映民間版意見，主要的討論圍繞在少年福利是政府或家庭責任？工作人員人數及資格問題、父母罰責加重、適用少年的年齡界定等。於是婦援會、彩虹專案、婦

女新知、主婦聯盟、進步婦女聯盟等團體再赴立法院請願，但顯然效果不佳，於是在進入逐條討論後，由二位立法委員參考民間版部份條文，再經23位委員連署後提「修正動議」案。但部份立委認為若此時採納此案，則暴露了負責主審的聯席委員會當初嚴重失職，事關同僚面子，故而「應在最低限度之內加以修改」，亦即草案進入二讀時將修改幅度設限，否則就顯示一讀時的委員會審議能力低劣，如此邏輯註定了草案的將錯就錯。逐條討論時主要的議題涉及少年年齡界定、付費問題、企業雇主的自主權、行政機關的裁量權、少年監護權轉移等。表十五為參酌相關立法院公報少年福利法草案審查紀錄就重要事件依時間先後整理而成。

由以上少年福利法立法過程的各事件中，可歸納出以下幾個特色：

- (1) 主管單位在立法或修法草案時援例請學者專家參與，但多屬「背書」性質，經承辦人員彙整後以上級主管意見為最後依歸；也並無召開公聽會廣徵各方意見的習慣。
- (2) 民間團體在短短幾天內能研擬出另一草案版本，展示出其動員專業資源的能力，但也相對凸顯主管單位的保守性格。
- (3) 由於參與婦女團體主要訴求為保護雛妓，故而由其研擬之草案亦並未積極考慮一般少年福利。
- (4) 由於民間團體介入時效稍遲，立院礙於面子，對聯席委員會粗糙的審議結果只作有限度修正。
- (5) 立法條文若涉及組織職權是否即意味不尊重行政機構之行政自主權？其時立法院對本身的功能尚未有共識。
- (6) 立院委員尚未能即時反映民意，民間團體請願只有透過遊說有力委員方能進入討論議程。

在少福法之後的殘福修法過程中，主管單位研擬修法草案保守依



表十五：少年福利法立法過程

時 間	事 件
72年 7月	內政部邀法務部、教育部、衛生署及研考會代表組成「少福法（草案）研討案小組」
75年 1月	內政部草案陳報行政院審議
75年12月11日	行政院送立法院審查
75年12月22日	立法院交內政、教育、司法三委員會聯席審查
77年 3月	三委員會聯席會議審查
77年 4月12日	五婦女團體赴立院請院要求公聽會、並附民間版修正草案
77年11月 3日	立院廣泛討論少福法草案審查案
77年11月 8日	五婦女團體再赴立院請願
77年11月17日	立院逐條討論審查案（1-2條）
77年11月23日	立院審查會辦公聽會
77年11月24日	立院逐條討論（2-16條） 謝美惠、林鈺祥提「修正動議案」，二十三委員聯署
77年12月 9日	立院逐條討論（16-21條）
78年 1月 6日	逐條討論審查案（21-31條）、完成二讀
78年 1月10日	完成三讀

舊，民間團體因經驗累積卻更形活躍，部份立委不論出於政治作秀心態或尋求問政定位，也開始關心並主動呼應民間團體的立法訴求。

## 2. 少年福利法之內涵

借用Gilbert及Neil(1986:37-40)所提供的分析架構可適用於政策

產物(policy product)——立法(legislation)的瞭解。此架構涵蓋四個面向(dimension),例如根據何種資源配置(allocation)原則來決定受益對象?所提供福利(provision)內涵有那些?福利輸送體系(delivery)應如何設計最有效?財務(financing)來源如何籌措?每個面向實際上涉及一連串的選擇(range of alternatives),某個抉擇又和當代的價值偏好、或現存知識所引申出的假設有關係,以下即以少福法為例,希望藉以釐清條文中所蘊含的價值。

#### (A) 受益對象及提供福利之形態

為了與兒福法及青少年事件處理法內相關年齡界定一致,少福法中「少年」指「12歲以上未滿18歲之人」。若依受益者(Beneficiary)涵蓋面大小可分為全民性及選擇性(Universal vs. Selective),前者是全體少年皆有享領資格,個人可能承擔部份費用,由政府一般租稅貼補;後者通常限於某些條件(Eligibility),或須透過資產調查(Means-Test)決定受助資格,而以政府租稅為主要財源。Gilbert and Specht(1986)認為這種二分法雖有助初步瞭解,卻不盡符實,因而提出福利資源配置的若干原則:

(1) 某種類別的需求(Attributed Need),指現存的制度未能滿足此需求的既定水準(Normative Criteria),可能與全體少年相關,如康保險;或只與在學的少年相關,如學生健康保險;(2) 補償性(Compensation),因受益者或其家人曾對社會有過貢獻,如三軍遺孤、社會保險投保者;或為社會不良結構之受害者,如因種族偏見或宗教偏見之受害者(原住民少年)(3) 診斷出的區別(Diagnostic Differentiation),指依專家判斷所顯示的特定需要,如生理傷殘少年或情緒失調少年;(4) 資產調查(Means-Test)則指限於經濟狀況不佳而無法購得所需財貨或服務者,如低收入戶之少年。以上所提資源配置的原則已隱隱綜合了服務對象及

其問題特質兩個層面。

就少福法設計的標的人口(target population)而言,較明顯是針對有特別需求的少年。這原本也無可厚非,因為當資源有限時,為較能達到成本效果(cost effectiveness),自然會傾向以問題取向(problem-oriented),偏重事後補救,避免情況惡化。若將受益對象擴及全體少年,則追求的是社會效果(social effectiveness),亦即側重預防有礙少年潛力發展為健全公民的種種困境產生,但這取向常因效果評估之不易而備受爭議。

至於福利提供的形態有多種,可能是現金、服務、實物或機會等,一般論者認為每一種給付(provision)形式都有其利弊,最好的策略應為儘量提供綜合不同形式的福利項目,而非兩極化的只有現金,或只有實物。一般人偏好「現金」形式,因認為受益者的消費行為是理性的,且能判斷什麼是最符合本身利益,故而予其現金不但使福利極大化(welfare maximization),而且尊重受益者的消費形態自主權(consumers' autonomy)。但「實物」給付形態相對的也有其特點,因為量大而易標準化處理頗符合規模經濟(Economic of scale),能降低成本,透過掌握其消費形態,又可配合政府的生產部門,納入國家經濟運作一部份。而二者也並非沒有特例,如前者若處於無法得到完整市場資訊時,反受廣告宰制,消費者自主可能只是個神話;後者忽略了有某些項目應屬於較個人性的,無法標準化,自然需個別處理。

少福法中針對一般少年其實並無實質服務措施,主要是規範其行為(behavior regulation),而認為父母、養父母或監護人應為主要「管教、監督者」,營業者有時也因提供機會而有責任。雖然提到一般民衆若發現有影響少年身心健康之情事者應通知,但並非強制其通報責任,故僅屬宣示性條文。表十六就法中所訂各類少年行為規範及相關責任人列表。

表十六：少年福利法中所訂各類少年行爲規範及相關責任人

行 爲 規 範	誰 該 負 責 ？
1.不得吸菸、飲酒、嚼檳榔	(養) 父母、或監護人應禁止；營業者不得供售 (違者科百元以上、二千元以下罰鍰)
2.不得吸食或施打迷幻藥品	(養) 父母、監護人 (違者課一千元以上，五千元以下罰鍰，並公告姓名)
3.不可觀閱有關暴力、猥褻之錄影帶或書刊	(養) 父母及監護人
4.不得出入酒家等有害身心健康場所	(養) 父母或監護人禁止 (違者課二百元以上，一千元以下罰鍰、公告姓名)；業者應拒絕 (違者課二千元以上，一萬元以下罰鍰；可勒令停業、歇業或吊銷執照)
5.不得侍應於不良場所或從事有害身心健康行爲	(養) 父母或監護人 (違者課一千元以上，五千元以下罰鍰、公告姓名)；利用、雇用或誘迫者 (違者三千元以上，一萬五千元以下罰鍰、公告姓名)

以上幾類行爲規範顯然是針對不良場所、不良嗜好對少年身心會有負面影響而設定，雖視少年為潛在受害者，但將有偏差行爲之少年形容為「於不良場所工作不知悔改者，不服教養管理滋生事端者、品行頑劣浪蕩成性者」(第24條)則帶有極強的審判意味，予人「懲罰」形

象，而使人懷疑其後所定「由當地主管機關協調適當之少福機構予以輔導或保護」到底能提供多少實質幫助？

由少福法條文中反映出政府對父母與少年行爲之關連的假設有兩點：其一爲現今少年犯罪成因與少年出入不良場所、沾染不良習性有關，而父母並不予以規範；其二爲父母或監護人對少年之行爲規範非不能也乃不爲也，所以要以法強制父母發揮功能。此二假設除了忽略少年偏差行爲產生可能是社會結構下的產品，出於不良的親子關係，以至於父母缺乏能力規範其行爲；更大的謬誤是倒果爲因對少年犯罪的防治採取消止禁止行爲，並沒有進一步積極提供促進少年健全身心發展的措施，如針對少年所居住的地區、學校、家庭作處遇方案。

針對15歲以上少年有進修或就業意願者，主管機關應輔導其職訓或就業，但在施行細則中並未進一步說明申請程序，只能算是又一宣示條文。而雇主對少年員工應提供進修機會的規定也未提及政府的獎勵措施以加強雇主興辦的誘因，更顯明政府方面的一廂情願，口惠而已。

少福法中認爲有特殊需要的少年可分爲五類：(1)是指那些家庭發生變故而致少年無法生活於家庭者，主管機構安置或輔導少年，但未提及任何協助家庭重組的服務；(2)父母或監護人濫用親權時需保護之少年，重點在明確規定主管機關、機構負責人或個人在服務少年期間有監護權；(3)父母離婚時少年監護權之決定；(4)生活有困難之少年予以生活扶助或醫療補助；(5)從事賣淫或營業性猥褻行爲者的安置。

不論是針對有一般需求或特殊需求之少年所提供服務，並未將少年所依附的「家庭」納入服務對象，是以少年「個體」爲單位。其實「家庭」發生變故可能由於死亡、離婚、分居或監禁而使父母無從發揮親職功能；或因疾病、藥物濫用、失業而成爲不適任父母。諸如此類的親子角色失能會使家庭暫時成爲不適少年成長之所在，但並非就

不可挽救、重整。一般提供家庭的服務可依介入程度深淺分為支持性(如居家服務以強化父母例行的親職功能,親職教育、諮商輔導協助提高其親職能力)、補充性(如課後托育協助父母一部份親職功能)及替代性(如寄養、領養服務可暫時或永久取代父母親職功能)。少年福利法所提供的服務偏重於替代性的,即寄養家庭與機構安置,而這兩類服務的品質目前都受人質疑,特別是後者並非社區家庭式的小型機構,因著重管理方便的的統一化,無個人特色,對少年的自我認同發展可能有負面影響,特別是機構式虐待事件(如育幼院內因管理不善而有集體性騷擾情況)時有所聞,主管機構限於監督人力有限至今對之尚束手無策。

#### (B) 行政組織安排

福利輸送體系指在社區中福利提供者彼此之間及提供者與受益者之間的組織性安排。最常見對輸送體系的批評是:需要的服務不存在(unavailability),即或存在,也呈現支離破碎(fragmentation)、不連續(discontinuity)、無可近性(inaccessibility)及權責不清(unaccountability)。要避免這些弊病,除了垂直及水平結構設計良好還須確定專業人員的參與。

目前我國三級政府,少福業務主管機關在中央為內政部,省(市)為社會處(局),縣(市)為縣(市)政府;主要提供直接服務的在縣(市)政府,中央及省主要應是政策規劃及行政督導、協調。由於少福牽涉業務很廣,故而施行細則中規定主管的社政機關應與教育、建設、新聞、衛生、職訓、警政及社會福利等有關單位配合,推行各項少福措施,理想的服務體系建立可參考表十七(李淑容,75:21)。唯恐山頭主義,故而又建議各級主管單位得設少年福利促進委員會為協調單位,但依往例其組成常流於「顧問性質」而無法賦予實質職權協調。

因有感於福利業務千頭萬緒，而承辦人員常兼辦數職，故而特地明訂承辦業務人數按當地居民人數比例，但目前頗多縣市曲解「專責」人員為「承辦相關業務」人員，又使之流於形式。雖強調少福機構業務應選用專業人員，但政府機構任職須備考試資格，私人少福機構薪資、工作量不成比例，如此現實條件下要任用或留住專業人員恐怕不易。但現今福利服務不同於以往施捨救濟，所提供全憑高度專業人力密集，因服務素質取決於承辦人與案主之間互動品質，專業化將是服務的趨勢。

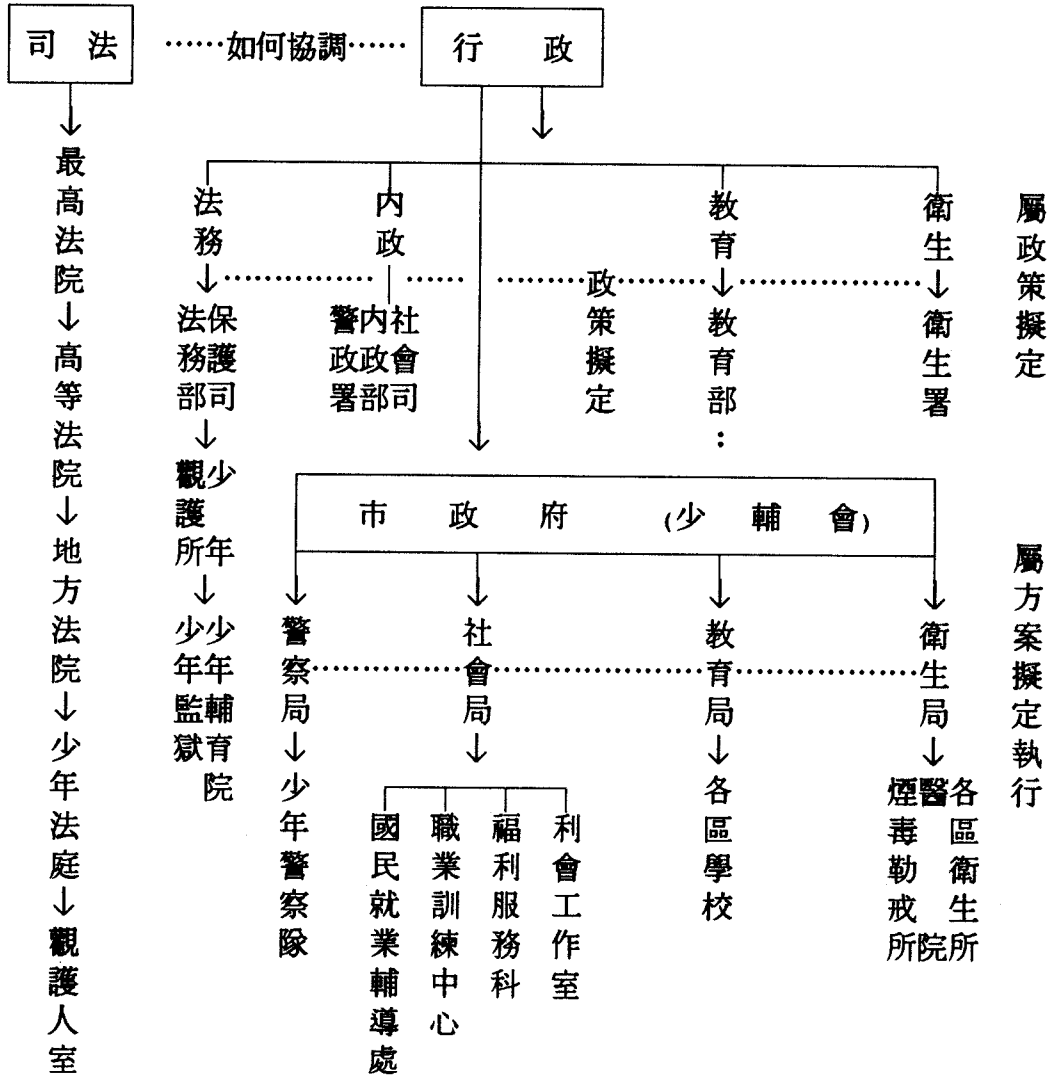
在福利機構方面有極大篇幅論及申請設立私人少福機構之程序及例行送主管機關核備之文件，無非強調私人機構透過政府監督方能徵信於民衆，唯以目前承辦人員有限，此項功能也是徒具形式而以。

### (C) 財務設計

一般社會福利政策的財源設計主要有以下幾種：(1) 付保費 (contributory schemes) 或使用者付費 (fee charges)，有人認為如此能強化使用者之社會責任感，且可避免濫用；(2) 政府編列預算 (public financing)，指由一般稅收或特定稅收 (earmarking taxes) 支付服務費用；(3) 民間志願提供 (voluntary financing)，指民間團體提供服務，但政府常以「免稅」為誘因，如我國依法興辦福利或公益事業得申請免稅捐，或贊助少福事業捐贈之土地、財務可減免稅捐。問題是當政府透過志願性機構提供服務時 (以補助或購買服務合約)，有何種權責考量機制 (accountability mechanism) 使私人機構能昭信大眾？

關於少福經費所謂的來源有四，但實際徒備具文。例如各級政府年度預算，依過去近10年我國福利經費使用情況，地方政府所掌財源有限，愈是困窘之縣市其福利需求愈大，故而多須賴省或中央補助以平衡縣市之貧富不均。

表十七：我國青少年服務體系圖



\* 資料來源：李淑容，75年，「青少年福利服務中心之研究」，p.21  
 說明：……虛線表業務聯繫（指導）



所謂社福基金(白秀雄,78:116-117),原依民國54年頒佈之「民生主義現階段社會政策」的規定以實施平均地權所增收之地價稅設立,但一再被挪用,如54年度起從中提撥20%充防洪經費,57年度起又將超收之地價稅及土地增值稅撥充九年國教;到了70年修正的「財政收支劃分法」則將土地稅改爲「縣市稅」,取消定比例之提撥,社會基金至此對大多數縣市已名存實亡,目前某些縣市擬以發行愛心彩券充裕社福基金即爲此故。

聯合勸募在歐美行之有年,由有公信力之民間團體每年就社區之需求擬出所需募款目標,代表其會員機構統籌向社區募款,然後再審查其會員機構所提申請方案予以補助,並監督其使用,每年公佈詳細之徵信資料,讓社區知道捐款之具體成果。目前台灣有區域性的募款活動,如台北市聯合勸募,亦有全國性的,如紅十字總會的「爲愛穿透障礙」爲智障服務,但並無實質的「統籌統支」功能,因爲向其申請補助之社福機構仍可對外單獨募捐。近日有民間福利團體蘊釀籌組聯誼會,主要訴求爲政府福利預算的增加,亦有可能聯合募款,不論其募款來源如何,這些團體都面臨同樣的挑戰——方案審查系統的完整及對外財務徵信制度的建立。

我國社會福利網絡一向原本就依賴民間志願提供,但近兩年經濟不景氣,民間機構的社會捐助款額大幅滑落,反是政府業務部門時有「消化預算」之聞;而中央福利預算比例不見增加,反倒任留弱勢福利受益者彼此之間重新預算分配;掌握資源的人事、主計兩系統無視於各業務部門服務內涵愈趨龐大,卻仍不予支援的保守作風,在在都表明政府並未展現擔負起全民福利責任之魄力。

## 六、結語

少年時期是人生的轉捩期，由於自我逐漸成熟，而趨向個別化與獨立化。爲了追求自我的定義(self-definition)會逐漸脫離父母，轉向異性關係的需求，但是，因怕被拒絕，特別需要友誼，凸顯同儕關係。隨著年齡的增加，少年會從自我中心思考邁向非自我中心、驗證假設、演繹推論的較高層次的思考，也會產生假想現象與個人傳奇的冒險行爲，同時，也有較強烈的相對定義道德觀，開始懷疑一些社會判定的標準。在此一時期，特別需要責任感與人格關係技巧的培養，否則，就極易產生偏差行爲。在型塑青少年行爲最重要的場所——學校及家庭中，如何建構正向的社會化經驗，應屬關鍵策略。

根據相關統計資料，目前台灣地區國中學齡者有12%未在學，而高中學齡者則近31%未在學；雖然我們仍無法得知其失學原因，但其後果卻令人憂心。在今日普遍重視學歷、專業技術之就業市場，他們只能擔任一些不需太多技術、無進修訓練機會、升遷困難的低薪職務(民國78年有近五萬15-19歲之青少年就業)，是典型的次級勞動市場工作。雖然現今婚育年齡普遍延後，但在民國78年台灣地區仍有近18,400位未成年父母(teen parent)，產下至少14,600個嬰孩；如何協助這些青少年繼續學業以累積其人力資本(human capital)，並提供嬰孩的照護、扶養(例如在社區中有幼兒托育及領養服務等選擇)應爲服務重點。但進一步預防未成年父母的產生則有賴學校中落實的兩性教育課程，提供以學校爲據點(school-based)的性知識、避孕教育方案、交友擇偶組織家庭等課題探討活動。

近年青少年犯罪的低齡化、成人暴力化衆所矚目，除了易淪爲案犯(約佔總案犯人數的22.6%)外，各類刑案的受害人亦有約4%爲少年人口。青少年藥物濫用問題常出於家庭破碎、父母管教不當、學校獨

重智育、青少年本身分辨能力不足,若再加上販毒集團有組織的鎖定青少年為潛在顧客羣,就絕對不是一句「不得吸食或施打迷幻藥品」,否則處罰(養)父母或監護人的消極措施能應付得了。以上問題也呈現在近年青少年人口的主要死亡原因,如「意外事故及不良影響」、「自殺及自傷」等躍居前一、二名。

此外,殘障青少年的就學、就養、失依青少年的寄養服務或機構安置之品質、原住民青少年處於相對剝奪的劣勢發展條件等問題,都凸顯出整體服務網絡之闕如。社會福利理念也是近年方受國人注意,政府雖陸續發展零散之福利方案,但由於缺乏整體福利政策(指導原則),也只聊備殘補式(residual)社會福利之一格。而政府的被動因應(reactive)及陪襯角色更表現在強調「發揚傳統家庭功能、運用社會資源」,希望藉由民間部門來吸納福利需求上,如此的意識形態在少年福利法條文分析中非常清楚的呈現。

就少年福利法的立法宗旨而言,根據其宣示內涵應有兩點:「健全少年身心發展」及「提高父母及監護人對少年之責任感」。但就福利措施內容多屬不幸少年之照護,而保護措施亦多為消極的行為規範,並未見有配合少年身心發展需求的服務,如透過學校系統(school-based)提供性教育諮詢、人際關係技巧養成、初步生涯規劃、性向測驗、運動康樂設施等;另外針對家庭(family-based)予少年父母親職教育確保正常的親子互動等。家庭與學校是少年接觸最頻繁的場所,而其成員素質也影響少年在其中互動品質。所謂提高家庭對少年的責任感,不過是採取對父母或監護人罰鍰或公佈姓名等作法,忽略了政府對家庭、少年都應負最終責任,今日家庭功能不彰並非全然責任感的問題,而是能力問題,愈來愈多的單親家庭、雙生涯家庭,它們對少年子女的照護若無社會協助就更顯心餘力絀。這與他國立法慣例,公認少年保護

與服務為政府責任(日本、韓國、挪威之兒福法均明白表示中央及地方政府責任)顯然大不相同(陸光,74:43)。面對今日錯綜複雜之少年需求,政府唯有確立家庭政策,針對當代台灣地區家庭特質,提供各種支持、補充、及暫時替代性家庭服務,方是根本之計。此外,以學校為據點之預防方案(preventive programs)設計、小型社區家園式安置取代傳統大型機構等等,都意味政府主導(proactive)角色的扮演、公共部門福利預算持續成長、專業承辦人員合理編制、及相關政府部門的協調合作。

我國的少年福利法雖經五年半的研擬和審查過程,才於七十八年一月完成立法程序,但是,立法精神卻以特別需求的少年為對象(包括輔導、救助與保護),對一般少年並無實質的服務措施,對於預防少年問題,提升少年福利水準,實難發揮充份的效果。此外,由於相關法律與行政系統頗為分歧,而相關單位又難以密切配合,致使社政單位在執行少年福利法時,往往有窒礙難行之處。本文後段針對少福法之立法過程及內涵分析即意圖進一步反映出我國少年福利政策發展現況,以為識者討論之基礎,期使我國未來的少年福利政策更具前瞻性、服務網絡亦能日趨週全。

## 參考資料

王肇發(譯)

1986 「瑞典的家庭政策——一個強化家庭和社區功能的嘗試」,  
社區發展 36:84 - 86。

白秀雄

1989 社會行政。華視行專用書。

李淑容

1986 「青少年福利服務中心之研究」,中華民國社區發研究訓練中心年度報告。

余漢儀

1990 「台北市殘障福利需求及其因應策略之研究」,台北市政府研考會,市政建設專題研究報告第220輯。

林萬億

1991 「社會民主之路或企業自由主義」,全國民間經濟會議論文。

徐錦鋒

1984 「兒童福利法之比較研究」,文化大學兒童福利研究所碩士論文。

陸 光

1985 「泛論我國少年福利法規之研訂」,社區發展31:42 - 46。

黃茂榮

1990 「台北市少年福利服務網絡之研究」,文化大學兒童福利研究所碩士論文。

楊菊吟

1990 「論當前青少年問題的防治與輔導」,復興崗學報44:423 - 460。

內政部警政署刑事警察局(編印)

1987、1988、1989 台灣刑案統計。

立法院秘書處

1988 立法院公報11月5日:41 - 72,11月19日:37 - 40,11月26日:14 - 46,12月10日:48 - 60。

1989 立法院公報1月7日:23 - 30。

行政院主計處(編印)

1983、1989 中華民國台閩地區人口統計。

行政院衛生署

1985、1986、1987、1988、1989 中華民國衛生統計年報。

教育部

1990 中華民國教育統計。

臺灣省政府社會處

1989 台灣省社會統計。

Baker, J.

1979 "Social Conscience and Social Policy", *Journal of Social Policy*  
8(2): 177-206.

Bandura, A.

1964 "The Stormy Decade: Fact or Fiction?" *Psychology in the Schools*  
1:224-231.

Bandura, A.

1969 *Principles of Behavior Modification*. N.Y.: Holt, Rinehart and  
Winston.

Beveridge

1942 *Social Insurance and Allied Services*. Cmd. 6404 London:HMSO.

Blos, P.

1941 *The Adolescent Personality*. N.Y.:D. Appleton-Century Co.

1979 *The Adolescent Passage: Developmental Issues*. N.Y.: Inter-  
national University Press.

Brandt, R. B.

- 1976 "The Concept of Welfare", in N. Titmuss and D. Watson (eds.)  
*Talking about Welfare: Readings.*

Chodrow, N.

- 1978 *The Reproduction of Mothering.* Berkeley: U. C. Press.

Coleman, J. C.

- 1980 "Friendship and the Peer Group in Adolescence", in J. Adelson  
(ed.) *Handbook of Adolescent Psychology.* N.Y.: John Wiley  
and Sons.

De Anda, Diane

- 1987 "Adolescents", in *Encyclopedia of Social Work* (18th ed.). pp.51-  
67, National Association of Social Workers, Inc.

Erikson, E. H.

- 1968 *Identity, Youth and Crisis.* N.Y.: W. W. Norton and Co.

Flora, P. and Heidenheimer, A. J.

- 1981 "The Historical Core and Changing Boundaries of the Wel-  
fare State", in P. Flora and A. J. Heidenheimer (eds.) *The*  
*Development of Welfare State in Europe and America.* N.J.,  
Brunswick: Transaction

George, V. and Wilding, P.

- 1979 *Ideology and Social Welfare.* London: RKP.

Gilbert, N. and Specht, H.

- 1986 *Dimension of Social Welfare Policy*, (2nd ed.), N.J. Englewood  
Cliffs: Prentice-Hall, Inc.

Gilligan, C.

1979 "Woman's Place in Man's Life Cycle", *Harvard Educational Review* 49(4): 431-446.

Hall G. S.

1904 *Adolescence: Its Psychology and Its Relations to Physiology, Anthropology, Sociology, Sex, Crime, Religion, and Education*. (Vols. 1 and 2) N.Y.: D. Appleton-Century Co.

Laslett, P.

1965 *The World We Have Lost*. London: Methuen.

Marshall, T. M.

1955 *Social Policy*. London: Hutchinson University Library, p.7.

Moroney, R. M.

1986 *Shared Responsibility: Families and Social Policy*. N.Y.: Aldine Publishing Co.

Piaget, J.

1965 *The Moral Judgenemt of the Child*. N.Y.: Free Press.

Piaget, J.

1972 "Intellectual Evolution from Adolescence to Adulthood", *Human Development* 15(1): 1-12.

Sullivan, H. S.

1953 *The Interpersonal Theory of Psychiatry*. N.Y.: W. W. Norton and Co.

Titmuss, R.

1973 *Commitment to Welfare*. London: George Allen and Unwin.



Turiel, E.

1974 "Conflict and Transition in Adolescent Moral Development",  
*Child Development* 45: 14-29.

Wilensky, H. L. and Lebeaux, C. N.

1965 *Industrial Society and Social Welfare*. N.Y.: The Free Press.

## Study on Adolescents and the Youth Welfare Act of Taiwan, R.O.C.

Hon-yei Annie Yu

### Abstract

Beginning with a brief review on the related physical, psychological, social, cognitive, and moral development of adolescents, the writer tried to grant the readers with a grasp of some characteristics of this population. By further reconstructing census data on education, employment, marriage, juvenile delinquency, death and handicap, and etc. for adolescents, the potential problems confronting this population became more evident.

Given the background information, the second part of this paper deals with policy perspective. After discussing issues deserving more attention from the policy makers, the Youth Welfare Act of R.O.C. was used as a case to look into its development process and product content. The latter discussion was based on a framework suggested by Gilbert and Specht to analyze policy product from four dimensions: allocation, provision, delivery, and financing. This paper intends to set a base for further discussion of the concerned, so that a more proactive youth welfare policy might be developed in the future.