

「兒童及少年福利與權益保障法」 的發展精神--論青少年發展的意涵與做法

張紉

壹、前言

「兒童及少年福利與權益保障法」於2011年11月11日由立法院完成三讀，並於11月30日由總統正式公告完成，總計通過118條條文，新增42條條文，這部新法被視為臺灣對於兒童與少年的福利以及權益工作又開展新里程。由於近年來臺灣發展成高齡少子化社會、貧富差距加大、家庭結構多樣化以及文化族群多元化，這些趨勢造成原有的「兒童及少年福利法」不足以因應社會快速變遷下保障兒童及少年的福祉。因此在政府行政部門、立法者及諸多兒童及少年民間團體努力修法下，終於促使臺灣的兒童及少年工作又邁向另一個新的發展。

原有的「兒童及少年福利法」針對兒童及少年的成長發展需求，已保障了最低生活照顧、健康、安全、教育及保護等基本需求，但是這些需求的提供，仍側重殘補性之保護服務，對於兒童及少年所需要正向的社會化及發展取向的福利服務，例如社會參與、文化休閒、資訊傳播的閱聽、公民意識培育等

服務，仍未有充分的規劃。因此修法過程參採國際兒童人權公約各項兒少權益概念與內涵，提出具有發展取向的新法（臺灣少年福利與權益促進聯盟，2011；兒童福利聯盟文教基金會，2009）。

當新法將以「發展取向」作為推動兒童少年福利服務的理念及價值，「青少年發展」的意義及具體做法，就成為兒童青少年學術或實務領域可以展開共同探討及界定的議題。美國加州政府藥酒預防服務部（California Department of Alcohol and Drug Programs）下設的「國家青少年發展資訊中心」（The National Youth Development Information Center, n.d.）曾蒐集有關「青少年發展及相關名詞的定義」，發現「青少年發展」（youth development）定義隨不同組織或方案的目的，而有不同的內容或要素。這顯示「青少年發展」一詞看似簡單易懂，但實質上卻有其內容殊異之處，這種特性轉換成實務工作時，就有許多可討論之處。

因此本文目的在嘗試探索「兒童及少年福利與權益保障法」新法中具「青少年發展」

的法條內容，並探討落實在實務工作中，可行的方向及做法。本文先從國外多年來「青少年發展」工作的文獻，整理出此名詞的定義與內涵，繼而探討新法中具「青少年發展」意義的條文，試分析說明其具體及實質可能作法，最後提出未來可行之方向。

貳、青少年發展的意義與內涵

一、「青少年發展」概念的起源

青少年工作並非是一個新領域，社會對於青少年議題的關注以及所提供的各種服務方案一直是教育、健康、福利以及司法體系的工作重點。學術界也關心這些青少年問題產生原因以及各種預防或治療策略的成效性。在美國，「正向青少年發展」的概念與架構源起於 1990 年代，因為之前的青少年服務無論是預防性或治療性方案，例如針對藥物濫用、未婚懷孕、學業低落、偏差行為等問題的服務，多是以「缺陷」(deficit)的觀點，針對各種風險因素 (risk factors) 來設計 (Dryfoos, 1990)。

1990 年代，韌性 (resiliency, 或稱復原力) 觀點興起，強調個人面對風險性高的環境或逆境時，仍擁有有效的適應能力 (Masten, 1994)。這觀點迅速成為社會工作學術界及實務界對於社會問題的處遇取向 (Fraser, 1999)，兒童青少年領域也不例外，開始探討兒童或青少年面臨生活各種不利事件的挑戰時，運用韌性促進兒童青少年正向的發展。這種由缺陷觀點轉為發展方向的思考，被稱為青少年工作「典範轉移」(paradigm shift)。自此兒童與青少年實務工作開始以兒童青少

年更廣泛的發展需求，規劃各種服務方案。換言之「青少年發展」意味著服務是以提供青少年必要的支持，以協助他們能成功地面對生活中的挑戰，以取代過去的方案是讓青少年避免風險因素作為思考的原則。

二、「青少年發展」典範的內涵

青少年發展 (youth development) 十餘年來成為推動青少年工作領域所強調的概念，然而對於此概念的定義內涵以及如何轉化成實際可執行的實務做法，仍然存在許多不同的看法。學者 Delgado (2004) 曾對此概念作了深入的探討，他認為「青少年發展」是一種典範 (paradigm)，能提供所有從事青少年工作的人或組織，整合理論與實務經驗，並引導實務領域各種方案的實施與評估。

典範到底是什麼？它如何與實務相關？實務工作者為何需要典範？這幾個問題在學術界或實務界仍有許多不同的辯論，然而從一些論點或許可提供思考方向。根據 Kuhn (1970, 引自 Delgado, 2004, p: 22) 對典範的定義「在某段時間內，一種被廣泛認可的科學成就，可用來對實務工作者提供問題與解決的示範」(p: viii)。由於典範本質上具有難以明確詳細說明，但卻又能提供鼓勵性的描述來激勵行動的特性。基本上它無需提供詳細的做法，但是為了能有效引導實務工作，典範又需要能與實務工作者產生共鳴，且能夠經得起評估的考驗。因為典範在科學上有其被認可的實證性證據，因此可用來引導實務工作者發展出可落實的實務作法，且由於典範是提供問題與解決的示範，因此典範是必須實務取向，從實務中累積有效的做法，並

與理論整合。

「青少年發展」典範是很難具體描述的，但具有幾種特性。第一，它深受運作脈絡環境的影響，亦即即使典範內容相同，但不同的城鄉環境所推動的方案或活動，會有不一樣的面貌。第二，青少年發展可能包含多種運作方式，例如：發展的核心要素（認知、情緒、社會、生理、道德、靈性等方面的發展）、發展的社會範圍（家庭、同儕、學校、社區等範圍的發展）以及不同的年齡層等（Quinn, 1999）。第三，青少年發展並非僅限於制度化的處遇下才能產生，青少年可以自家庭、社會網絡、與朋友一起玩時、甚至身旁沒有任何成人或朋友時，都可能有發展的機會（Murphy, 1995）。這些特性對於實務工作者而言，若要落實達成青少年發展典範的內涵，其實是很大的挑戰。

上述的特性中可看出，青少年必須從身邊無以數計的經驗中，得到發展的可能。無論各種正式制度化服務、資源、機會或是非正式發生在青少年生活環境中的機會，都是孕育青少年發展必須的核心。因此「青少年發展」典範隱含着青少年成長環境中，必須提供這些機會與資源。對於許多青少年而言，他們成長的環境中，自然可接觸到不同的人、事、物，也有許多成人可提供多元的資源，促使青少年累積發展經驗，這些可被視為是具有發展優勢的青少年。但是仍有部分青少年成長的環境中，缺乏這些促使發展經驗累積的機會，受限於這種環境，這些少年自然無可避免成為弱勢的群體。此時正式化制度化的資源、機會與支持，就能對於這些弱勢青少年的發展創造出顯著的影響。

三、「青少年發展」的定義

從典範出發落實到青少年發展的定義，目的是為了能對實務工作提供明確的指引。具體的「青少年發展」定義能引導各種服務及方案的設計及執行，同時當不同專業領域想要提供青少年發展相關服務時，也易於共同聚焦。

學者 Delgado (2004)對「青少年發展」曾提出如下定義：

1. 青少年發展同時將青少年視為夥伴以及視為處遇的主要對象。
2. 處遇是要界定及運用青少年的才能、能力（capacities），來滿足他們社會、經濟、政治、情緒、認知及靈性等方面的需求。
3. 將青少年視為夥伴，就是使青少年成為決策者，且發掘他們的創意、能量與趨動力。
4. 將青少年視為處遇對象，是瞭解青少年並非超人，他們仍需要資源的支持與引導，以供他們發展所需以及改變可能影響他們能力發展的環境（例如：家庭、社區）因素。

另外，賓州州立大學（Pennsylvania State University）（2000, 引自 Delgado, 2004, p:23）也曾對社區青少年發展提出定義，雖然這定義是著重青少年參與社區的領域，但是也可以提供「青少年發展」定義的參考：

1. 創造環境，使環境能提供青少年與成人及同儕，建立長期持續且具有建設性、肯定性及鼓勵性的關係。
2. 提供各種機會，促使青少年建立特定知能（competencies），以便對於自己與社

區的發展，能成為主動者以及成為自己的最好夥伴。

雖然上述兩個定義無法完整代表「青少年發展」的所有可能定義，但是簡單來看「青少年發展」包含了幾個重要要素：

1. 環境：青少年發展必須要有適當環境，這些環境包括正式化的制度以及非正式的所有少年可能涉入或參與的環境。
2. 機會與資源：環境必須類似是一種有機體，不能僅是靜態地供青少年生存或生活在其中，而必須是能夠提供資源以及必要的機會，供青少年發展之用。
3. 主體性：青少年發展過程中不能僅是被動地接收者，他們必須是自己的主人，在發展過程中成為自己的夥伴。青少年主動從事（active engagement）的精神非常關鍵，必須自己有意願去參與與自己發展有關係的各種機會與學習，成為自己發展過程各種事務的決策者。

四、「青少年發展」的原則

青少年發展定義引導出實務上要推動青少年發展工作時的指導原則，Delgado (2004) 根據許多青少年發展的組織、實務工作者、學者及方案活動的內容，提出執行青少年發展工作的原則：

1. 無論生活在何種社會經濟環境下的青少年，都具有基本的的能力資產（assets），也都希望能有更好的未來。此原則主要是提醒從事青少年工作的人，要理解社會對於青少年族群多關注問題層面，因此要能突破這種觀點的框架，即使面對社會所界定的「弱勢兒童

青少年」（例如：貧困、受虐、行為偏差、精神疾患等），才能以正面發展的典範觀點與青少年一起工作。

2. 青少年發展無法在隔絕的環境中發生，青少年生活中的各種環境都扮演重要的推動角色。青少年發展典範的特色是青少年與環境是不可分割的，因此青少年生活環境中的成人必須能瞭解青少年發展的意義何在，才能去落實具體做法，促使環境成為可與青少年互動，可提供機會讓青少年發展的狀況。
3. 青少年發展過程與結果同樣重要。青少年發展過程中以青少年為主體，鼓勵他們主動從事參與以及在過程中充權他們能力是重要的。很多成人會擔心讓青少年學習做決定，會弱化成人對於青少年的影響。因此青少年發展過程中，必須讓成人理解，青少年充權（empowerment of youth）是引發並促進他們朝向自我實現的能力，而不是剝奪成人在青少年未成年前的控制。
4. 青少年投入的活動必須能夠促使他們主動服務他們所生活的社區。青少年發展工作從一開始就推動青少年投入社區的服務工作，因為很多人相信，愈早參與社區工作，愈能促進青少年成為優質的社會公民。然而青少年發展工作者如何開發或結合社區資源，共同提供服務或參與機會，是推動青少年發展仍須持續努力的方向。
5. 學習是青少年發展必要的元素，青少年可以從正式或非正式的場域中得到學習機會。成人總是冀望正式的學校教育

系統提供青少年學習的機會並負起促進青少年學習的責任。然而教育體系並非能完全回應這樣的期待，因此非正式體系的家庭或社區需要意識到青少年學習並非僅能仰賴教育系統，非正式體系的成人有責任為青少年創造更多學習機會，使青少年的日常生活中，處處有啟動他們發展的可能。

五、「青少年發展」典範的實施

由於「青少年發展」被視為一種典範思考，因此在實務工作層次，適用的青少年對象、處遇的層面（例如：心理、社會）、介入的焦點、預防或矯治的問題類型、實施的領域（例如：學校、社區）、介入的取向（例如：運動性、文化性、教育性等活動）等，目前並沒有特定的界定。換言之「青少年發展」可以適用於任何青少年工作相關的領域，只要實務工作者認為當他們服務青少年時，工作的內容或取向符合上述「青少年發展」的典範精神或實施原則，即可視為是實施「青少年發展」的方案及服務。

雖然「青少年發展」實施領域或範圍尚未有一致的共識，但可參考一些實務組織所規劃的方向。例如：世界銀行（World Bank）於 2006 年發表的「2007 年世界發展報告」（World Development Report 2007）就以「發展與下一代」（Development and the next generation）為該年的主題（World Bank, 2006）。該書呼籲世界各國政府及政策應該協助 12-24 歲青少年經歷五個重要的人生轉換發展階段（life transition）：學習、工作、保持健康、組成家庭及行使社會公民責任。這五個

階段要發展的重點如下：

1. **學習（learning）**：除了提高兒童青少年接受正式教育的人數及程度，各國政府應致力於增強教育的品質，因為許多青少年所接受的知識教育無法與生活結合，這種弱化的教育程度限制了青少年發展機會。
2. **工作（working）**：目的要協助青少年將先前學到的技巧能運用在具生產力的工作，展開其人生。各國政府應該避免讓青少年過早投入勞動市場，因為他們的工作能力還未能充分訓練完成之前就進入勞動市場，很容易讓其工作技能停滯，進而影響未來人生。所以政府應協助貧困家庭的青少年，使他們不致因為經濟因素而過早停止學習。
3. **保持健康（staying healthy）**：雖然健康統計都呈現青少年族群是最健康的人口群，但是這種測量的方式無法呈現許多年輕人在這階段養成不健康的行為（例如：抽煙、飲酒），這些行為長遠來看都會對青少年成長為成人後威脅其健康，因此政府應盡力在此階段協助青少年遠離造成健康風險的因素。
4. **組成家庭（forming families）**：即使現代青年人朝向晚婚及無子化，但是世界上仍有 60% 女性在 25 歲當母親，多數男性在 25-29 歲成為父親。這些年青人成家及生育的能力及意願，成為這世界上是否有下一代的重要關鍵。政府應在介入私人領域的決定與世界發展之間找尋平衡，提供必要資源與支持，協助青年人這個階段順利轉成成人。特別是

在營養健康及家庭計畫方面，確保每位青少年可以得到公平的資源，不因貧窮影響了成為父母親的意願以及下一代的健康。

5. **行使社會公民責任 (exercising citizenship)**：青少年是開始與家庭以外的社區建立互動的階段，開始學習成為社會一份子的權利與義務。多數國家青少年滿 18 歲就可以行使投票權，鼓勵青少年參與社區事務，可促進他們對公共事務的關心及發揮影響力。政府應該提供更多機會，讓青少年可以透過參與，練習公民權利的行使。

世界銀行建議各國政府在這五個階段不但要增加直接投資在青少年的發展上，還要塑造環境讓青少年及其家庭可以投資自己。世界銀行也建議各國政府對於青少年發展的政策應該著重在擴展青少年機會 (broaden opportunities)、強化青少年能力 (enhance capabilities) 以及提供第二次機會 (offer second chance) 這三個做法，以便能協助青少年順利轉換上述五個發展階段。

以世界銀行倡議的「青少年發展」方向作為討論實務上實施青少年發展工作的範例，主要是這個架構基於青少年發展階段的理論，內容關注學習、健康、及社會參與，同時是以發展青少年成為社會具生產力的成員為目標，並提出三種具體政策作為。這些層面或許無法將青少年發展工作的實務操作完全描述，然而提供青少年政策規劃或實務工作方向，不失為一個可多面參考的架構。

參、「兒童及少年福利與權益保障

法」中的發展要素

一、「兒童及少年福利與權益保障法」修法重點

「兒童及少年福利與權益保障法」係本著臺灣 2004 年行政院社會福利政策綱領所揭櫫的以發展取向的少年服務、2004 年行政院通過的「青少年政策白皮書」以及 1989 年聯合國通過的「國際兒童權利公約」作為修法與規劃的藍圖。因此基於擴大保障兒童與少年權益下，對於原有「兒童與少年福利法」所缺少的權益保障條文，例如：身分權、表意權、安全權、文化休閒權、社會參與權及閱聽權等，均大幅的修正或增加。

「臺灣少年權益與福利促進聯盟」執行長葉大華曾為文列出新法的特色，包含下列四個重點：(葉大華，n.d.)

1. 兒少基本權益的法治化：包含身分、健康、安全、受教育、社會參與、表意、福利及被保護等權利，以及享有適齡、適性之遊戲休閒及發展機會等權益措施之增訂。
2. 推動跨部門整合機制、強化各目的事業主管機關權責分工：包含對於兒少事故傷害防制、兒少交通載具之規範、青少年就業輔導及就業服務措施、網路及媒體內容分級與規範等，新法分別建置了跨部會協調或共管機制。
3. 以兒少為主體、加強休閒、參與及表意權：新增條文包含政府應結合民間機構、團體鼓勵兒童及少年參與學校、社區等公共事務，並提供機會，保障其參與之權利，並得邀請少年列席參與兒童

及少年福利政策諮詢會議。為確保兒童及少年遊戲及休閒權利，促進其身心健康，除法律另有規定者外，國民小學每週兒童學習節數不得超過教育部訂定之課程綱要規定上限。

4. 充實專業人力、新增福利再前進：新增包含直轄縣市教育主管機關應設置學校社工專業人力、新增對於收出養資格之規範、兒童及少年適當之休閒、娛樂及文化活動之辦理與提供合適之活動空間、強化觸及非行少年之權益與輔導措施等條文。

政府則從管理的角度，說明這部新法的特色包含媒體自律、收出養制度、教育與就業權益、各項新增權益，例如：表意權、文化休閒權、社會參與權、司法權、兒童安全、居家保母與課後照顧制度以及學校社工制度等實際政策作為的推動。在內政部官方網站上，兒童局對外公告說明此法有幾個重要內容（兒童局，2012）：

1. 兒童少年的收出養，都必需透過許可的機構或團體辦理，且提供收養人接受準備教育，確認收養人身心心理狀態，並優先以國內收養人為主。這些措施均在保障兒童人權，避免兒童或少年遭受不當人口販運。
2. 建立完善居家保母管理輔導機制，規定居家式托育服務資格，以確保嬰幼兒受照顧時，能避免不適任照顧者所造成的意外或傷害。
3. 對於從事兒童與少年相關服務工作的人員，嚴格規範不適當之資歷背景，例如：曾犯性侵害罪、嚴重精神疾病或嚴

重行為不檢者，禁止他們擔任兒童少年工作，以保護兒童少年身心健康。

4. 保障兒童少年閱聽權，對於新聞紙業者、網際網路平臺業者及相關資訊傳播業者，要求他們對於所刊登內容以及後續處置，建立自律及審議機制。此特色是期待改善兒少成長環境，營造對兒童少年發展有利的數位空間。

無論是民間角度或是政府官方的說明，都可以看出此部新法增加了許多與兒童及少年權益相關的條文。這些條文在保障兒童及少年人權的觀念下，如何同時考慮到兒童及少年的發展需求，就是接下來檢視分析之處。

二、「兒童及少年福利與權益保障法」中可實現「青少年發展」之條文

本文嘗試在此節整合「青少年發展」的定義與實施，作為檢視探討此部新法條文是否能回應「青少年發展」精神及概念。分析以表一呈現。

由表一可以看出，若以簡單的「青少年發展」定義及實施範圍，來檢視「兒童及少年福利與權益保障法」的法條，可歸納出下列現象：

1. 政府在提供「青少年發展」工作方向上，朝向以法制建立推動的環境：青少年發展必須要有適當環境，由表一可以看出政府積極以正式化的制度來建立營造青少年發展的可能性。特別在兒童與青少年事務相關的主管機關中，增列了如體育、文化、交通、建設、工務、消防等機關。此外在兒童與青少年學習、工作與健康等發展範圍，也規範主

表一 「兒童及少年福利與權益保障法」與「青少年發展」概念之對照^(註一)

	環境	機會與資源	主體性
學習	<p>第7條 主管機關權責(教育、經濟、體育、文化機關)</p> <p>第41條 為確保兒童及少之遊戲及休閒權利,促進其身心健康,除法律另有規定者外,國民小學每週兒童學習節數不得超過教育部訂定之課程綱要規定上限。</p> <p>第74條 法務主管機關應針對矯正階段之兒童及少年,依其意願,整合各主管機關提供就學輔導、職業訓練、就業服務或其他相關服務與措施,以協助其回歸家庭及社區。</p>	<p>第24條 文化、教育、體育主管機關應鼓勵、輔導民間或自行辦理兒童及少年適當之休閒、娛樂及文化活動,並提供合適之活動空間。</p>	<p>第74條 法務主管機關應針對矯正階段之兒童及少年,依其意願,整合各主管機關提供就學輔導、職業訓練、就業服務或其他相關服務與措施,以協助其回歸家庭及社區。</p>
工作	<p>第34條~第37條 教育、勞工主管機關、雇主、學校等提供相關就業準備、進修、訓練、建教合作、就業等條文。</p> <p>第74條 法務主管機關應針對矯正階段之兒童及少年,依其意願,整合各主管機關提供就學輔導、職業訓練、就業服務或其他相關服務與措施,以協助其回歸家庭及社區。</p>	<p>第34條~第37條 教育、勞工主管機關、雇主、學校等提供相關就業準備、進修、訓練、建教合作、就業等條文。</p>	<p>第74條 法務主管機關應針對矯正階段之兒童及少年,依其意願,整合各主管機關提供就學輔導、職業訓練、就業服務或其他相關服務與措施,以協助其回歸家庭及社區。</p>
健康	<p>第7條 主管機關權責(衛生、建設、工務、消防、交通)</p> <p>第28條 中央主管機關及目的事業主管機關應定期召開兒童及少年事故傷害防制協調會議,</p> <p>第41條 為確保兒童及少之遊戲及休閒權利,促進其身心健康,除法律另有規定者外,國民小學每週兒童學習節數不得超過教育部訂定</p>		

	環境	機會與資源	主體性
	<u>之課程綱要規定上限。</u>		
組成家庭			
社會公民責任		<p>第38條 政府應結合民間機構、團體<u>鼓勵兒童及少年參與學校、社區等公共事務</u>，並提供機會，保障其參與之權利。</p>	<p>第5條 政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量，並依其心智成熟程度<u>權衡其意見</u>；有關其保護及救助，並應優先處理。</p> <p>第10條第2項 前項兒童及少年福利相關學者、專家及民間相關機構、團體代表不得少於二分之一，單一性別不得少於三分之一。必要時，並<u>得邀請少年代表列席</u></p> <p>第59條第1項 直轄市、縣（市）主管機關、父母、監護人、<u>受安置兒童及少年</u>對於第五十七條第二項裁定有不服者，<u>得於裁定送達後十日內提起抗告</u>。對於抗告法院之裁定不得再抗告。</p> <p>第59條第3項 安置期間因情事變更或無依原裁定繼續安置之必要者，直轄市、縣（市）主管機關、父母、原監護人、<u>受安置兒童及少年</u>得向法院聲請變更或<u>撤銷之</u>。</p>
其他	<p>第7條 主管<u>機關權責</u>（福利、警政、法務、新聞、通訊傳播、戶政、財政、金融）</p> <p>第13條 主管機關應每四年對兒童及少年身心發展、社會參與、生活及需求現況進行調查、統計及分析，並公布結果。</p> <p>第23條 直轄市、縣（市）政府，<u>應建立整合性服務機制</u>，並鼓勵、輔導、委託民</p>		<p>第61條 安置期間，非為貫徹保護兒童及少年之目的，<u>不得使其接受訪談、偵訊、訊問或身體檢查</u>。</p> <p>兒童及少年接受訪談、偵訊、訊問或身體檢查，應由社會工作人員陪同，並<u>保護其隱私</u>。</p> <p>第66條第2項 因職務上所知悉之秘密或<u>隱私</u>及所製作或持有之文書，<u>應予保</u></p>

	環境	機會與資源	主體性
	間或自行辦理下列兒童及少年福利措施： 第46條 為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關 <u>召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構</u> ，		<u>密</u> ，非有正當理由， <u>不得洩漏或公開</u> 。 第69條 宣傳品、出版品、廣播、電視、網際網路或其他媒體對下列兒童及少年 <u>不得報導或記載其姓名或其他足以識別身分之資訊</u> ：

註：本表以斜體雙底線標示具有「青少年發展」概念之條文文字

- 管機關共同建構一個對於兒童的安全、生理以及文化發展有助益的環境。
- 以跨機關整合的策略，建構正式化發展環境：新法特別針對許多過去各主管機關實務上不易協調之處，以法令規範往後推動作法。透過整合性服務機制、召開協調會議以及明定各主管機關之權責及推動事項內容，以期建構實質上能推動的環境。
 - 「學習」、「工作」與「社會公民責任」範圍，有規劃「資源及機會」：機會資源的提供與環境息息相關，新法建立諸多推動環境，並且對於實質需提供的資源及機會，特別是在「學習」、「工作」與「社會公民責任」這三個範圍有具體法條的規範。從法條可看出，政策在資源及機會策略方面，朝向與民間機構團體結合共同分享資源及共創機會。政府與民間結合本來就可以產生更大力量，也符合「青少年發展」所建議應有非正式之社區環境資源，提供多元學習機會。然而這些可提供青少年發展的資源機會法條，多具鼓勵性質而非具強制實施或執行效力，因此未來仍須有具體

- 推動機制的設計，才可發揮法令最大功效。
- 在「青少年主體性」層面，具體提供兒童青少年發展社會公民的作為：新法在協助兒童青少年練習「行使社會公民責任」方面，明確增加許多具體做法。發展性為主的作為，例如：兒童青少年福利政策的規劃推動，得邀請少年代表列席。此作為提供兒童及青少年可以真實地參與與他們相關的政策規劃過程，他們的意見與聲音得以被納入政策。這種參與對於他們練習行使公民角色相當重要，也確實看到臺灣社會對於青少年發展的具體承諾。其他權益保障性的例如：兒少事務的處理、矯治期間兒童少年的就學就業選擇、受安置兒童及少年對其安置事項之抗告或變更撤銷之聲請等，也都規範了執行機關要依照兒童青少年意願行事，以及保障兒童或青少年為自身的人身自由行使捍衛的公民權利。
 - 「組成家庭」範圍，尚未成為臺灣兒少工作的關注：由於本分析採用的是世界銀行對於世界各國兒童及青少年下一

代所思考的架構，其對象包括至 24 歲。新法主要針對臺灣 18 歲以下兒童及青少年為對象，由於此階段的兒童青少年在臺灣社會脈絡下，仍以學習及受保護為主，因此自然尚未關注如何協助他們組成家庭的議題。這個現象或許反映的是臺灣主流的價值觀，但也或許反映政府或民間還沒有敏感到青少年組成家庭是一個青少年發展的議題。

6. 「其他」層面，呈現政府高度關注兒童及青少年保護性的權益議題：表一的「其他」代表新法條文具有權益保障的規範，但並未能回應本文對「青少年發展」的定義。由這些為數甚多的保障法條，可以看出政府對於兒童青少年群體，仍十分關注他們受到不當對待，以致影響其身心發展。雖然新法已經大幅度地展現政府對於保障兒童及青少年權益的決心，但是這些法條仍凸顯了臺灣目前對於「青少年發展」議題的範圍，仍有某程度的局限性以及發展優先順序的考慮，亦即「保護性」的權益保障優先於「發展性」的推動。

肆、未來可發展之方向

一、發展建立「青少年發展」的論述平臺

國內無論是學術領域或是實務領域，對於「青少年發展」的價值是持著肯定的態度，也因此兒少權保新法也強調融入青少年發展的精神，但是就「青少年發展」到底在臺灣社會環境脈絡下，各方對於其定義、內容、

實施的範圍領域、實際的實務做法等，過去並未有適當的平臺供各方論述或對談，以發展出有共識的方向。

「青少年發展」這名詞雖然在臺灣社會工作領域可以常常聽到，許多提供青少年工作的機構，雖以不同的理念做法推動工作，但也許其提供的處遇策略也具有「青少年發展」的內涵，因此實務上「青少年發展」並沒有共識或一致的看法。這種現象雖然某程度符合「青少年發展」典範無法完整具體描述的特性，但是當臺灣開始要將兒童少年的福祉推向更具前瞻性與展望性的企圖時，對於這個概念的共同對話應是首要的作法。

建立對話平臺的機制雖然有賴政府與民間共同推動，然而實務上單一民間團體要針對一個建立共識的議題，有其本身代表性及正當性的限制。因此建議仍由政府發起，可考慮在「兒童及少年福利與權益保障法」第 24 條及第 38 條條文的規範下，建立對話平臺。落實在實際執行的行政機關，建議可由教育部下的「青年發展司」進行規劃及推動。

二、建立機制持續搜集觀察各機關執行狀況

新法第 7 條對於整體兒童及青少年的福利及權益，規範了 16 個相關的主管機關應有的職責與工作。然而這部新法除了在第 13 條規定「主管機關應每四年對兒童及少年身心發展、社會參與、生活及需求現況進行調查、統計及分析，並公布結果」之外，並沒有一個整合或主責的機關負責持續瞭解及確認各相關機關的執行狀況。

兒童青少年權益的保障無法僅藉由新法

令的宣示就能達成，實際行政措施的落實與持續考評，才能確保法令精神與目標的實現。尤其新法特別針對過去兒童青少年業務工作，受限於各主管機關權責在實務上不易協調之處，特別規劃以整合性服務機制及召開協調會議策略，來建構實質上能推動的環境。這樣的特色如果能在行政院層級建立一個實質上可以執行監督的機制，方可真正呈現新法的精神。

三、評估各種青少年發展方案的成效

美國在學者提出「青少年發展」概念後，全國各地發展出各種類型的方案，也因此學術界進行方案評估，目的在分析「青少年發展」方案的屬性及內容 (Roth & Brooks-Gunn, 2003)。此外，即使青少年發展方案如雨後春筍般推出，但是整體社會對於「青少年發展」一詞所引發的各種議題，例如：青少年發展的政策環境、發展方案的成本與財源、青少年發展概念的測量、研究成果、組織制度的議題等仍被有系統地討論及尋求更佳的做法 (Public/Private Ventures, 2000)。

因此當兒少權保新法在實質條例中，仍難免呈現臺灣目前對於兒童青少年的工作重保護性權益的政策思考及選擇時，「青少年發展」的定義、理論、方案架構、服務內容項目、實施範圍、介入策略以及成效等議題仍有待更進一步的探討。因此無論在學術上或是實務工作層面，未來政府可以透過委託學術機關或是實務機構團體，進行對全國相關的機關、機構、團體所執行的「青少年發展」方案或活動，進行有系統的資料搜集及研究分析，以便能對臺灣推動「青少年發展」工

作提出未來的定位及做法。

四、探討「家庭」作為青少年發展脈絡環境的可行性

兒少權保新法加強了政府制度化及系統化創造環境的處遇作為，也就是運用國家力量去規劃相關行政機關以及結合民間機構共同去為青少年做「發展性」服務、方案、活動。但是因為青少年發展仍有一部分學習機會，是存在非正式的系統環境，例如：家庭是最重要的環境。但是無論是過去的法令或是新增修的新法，總是呈現一種無論再怎麼修正，就是無法對於「家庭」施以更高的要求之困境。

因此未來政府或是民間機構團體，需要針對「家庭」場域如何促進「兒童青少年發展」進行更多的探討與研究。政策上無論是強制性要求家庭提供發展性功能，或是政府提供任何可能的鼓勵性措施或補助家庭提出發展作為，以落實兒童青少年可從其自然生活環境中得到更多發展機會，都可以成為臺灣社會未來繼續努力的方向。

五、積極研擬解決影響「青少年發展」風險因素的有效策略

青少年發展是具有前瞻性及未來性的工作，目前臺灣在實務層面推動時，仍有許多青少年處在風險環境中，限制了他們發展的可能。以下列舉數項仍須政府及民間共同積極協助改善之處。

(一)「保持健康」風險因素:董氏基金會根據衛生署國民健康局歷年之吸菸率調查發現，目前有吸菸之成年人逾七成(71.7%)

在 18 歲以前開始吸第一口菸（董氏基金會 a, n.d.），這種現象與世界銀行提醒各國關心青少年階段養成不健康行爲（抽菸、喝酒、藥癮等）的呼籲不謀而合。國內在菸害防治及藥酒癮防制工作已見到法務部、教育部、衛生署及民間團體（如：董氏基金會）積極投入，但是這些積極作為尙未能協助國內青少年建立健康習慣及行爲，因此建議(1)政府應嚴謹評估現有各項與青少年健康相關的宣導及防制措施或方案活動的成效性，找出以研究證據爲基礎（evidence-based）的有效作法；(2)善用數位資訊工具或平臺，例如：智慧型手機應用程式（App）、網路瀏覽器首頁（如：yahoo 奇摩）、網路社交平臺（如 facebook、twitter），提供危害長期健康之風險行爲的即時性訊息提醒青少年；(3)研究顯示國內仍有 54.1%店家未能遵循法令，仍販售菸品給未成年青少年（董氏基金會 b, n.d.）。建議政府應嚴格執行取締及裁罰工作，並公布獎勵確實執行之商家，以鼓勵商家願意與政府共同建構青少年健康環境的動機。

(二)「組成家庭」風險因素:本文對於兒少權保新法的分析中已經指出，新法並未對青少年組成家庭的發展工作提供任何方向或具體措施，最主要原因研判應是新法聚焦於未滿 18 歲以下青少年，因此尙未思考青少年未來組成家庭的發展策略。對已經是高齡化社會的臺灣，若能提早協助未來有意組成家庭的青少年，思考家庭意義及學習經營感情婚姻能力，有助於未來家庭結構及功能的穩定。有論者認爲臺灣年

輕人不婚晚婚少子現象，是因爲青年人失去建立人際關係的動力，因此建議重新建立兩性的互信關係、革除兩性不平權的社會觀念及改善社會倫理（維基百科，2012）。本文則基於發展觀點，建議(1)教育部對於國高中青少年推動兩性平權工作中，可積極研發組成家庭相關教材，協助青少年發展出對於婚姻情感及家庭應有的角色、功能、關係、動力及溝通的知識及能力；(2)政府可思考研議支持多元婚姻與家庭的政策，鼓勵臺灣社會對於同性伴侶、民事伴侶（civil union）、同居伴侶等各種形式的結婚權利或法律登記制度有公開討論平臺及接受的空間（李韶芬，2011）；(3)在國高中教育場域中，建立多元家庭結構與制度的發展與討論平臺，促進青少年階段開始認識家庭多元形式及功能，以及各類家庭生活的真實性，打破單一「完美家庭」迷思。

(三)「行使社會公民責任」風險因素:臺灣青少年經常被社會認知或媒體報導爲從事偏差脫序行爲的一群，例如：作弊、逃學、打架、飆車、上網咖甚至觸犯法令從事犯罪行爲。然而臺灣社會的政治人物或名人成人，也常因公開展現失序行爲，而引起對兒童或青少年不良示範的爭議，例如：「九把刀臺南女中演講脫褲」（鄭惠仁 2010）、「應曉薇支持向遊民噴水驅趕」（陳軍，2012）等。這些風險因素除了現有許多從事青少年輔導工作的公部門及民間團體進行協助控制外，從發展觀點而言，政府可以提供更多機會，導引青少年轉向建設性參與社會的機制，以降低風險

因子的影響。對多數青少年而言，能夠直接在政策規劃及執行過程中，擔任被諮詢的角色及被認同其意見，遠比僅能直接投票來的更重要。因此建議(1)重要部會提供管道與平臺，讓青少年參與決策討論或甚至執行過程。例如：衛生署、教育部、勞委會、環保署、文化部、外交部等部會，有許多政策與青少年發展息息相關。目前新法中僅規範社會福利體系納入青少年代表，未來若能擴大青少年參與前述部會的政策決策過程必能擴充青少年公共參與的層次；(2)鼓勵各政黨發展青少年政策論壇及建立青少年參與機制。臺灣政黨惡鬥扭曲了政黨政治對於民主的重要性以及青少年參加政黨是投入公共領域的方式。因此建議國內政黨可以摒除私念，秉持公民精神，發揮社會責任，一起培養青少年成為未來臺灣重要政策參與者的工作；(3)監督立法的民間公民團體可組織青少年成立觀察小組。立法過程是展現

民意所趨的重要體系，因此建議民間從事立法監督或倡議的團體組織，可以提供機會招募青少年成立觀察監督小組，協助青少年充分認識了解臺灣攸關人民福祉的各項政策制定及執行監督工作，有助於未來臺灣的發展；(4)鼓勵臺灣民間從事青少年發展工作的基金會或社團，例如：富邦文教基金會、臺灣少年權益與福利促進聯盟，共同建構臺灣青少年發展之中長期工作策略架構及推動事項。並積極參與政府青少年工作決策機制，長期定期監督評估青少年發展政策、工作項目、活動等，以確保青少年發展工作的適切性及長久性。

(本文作者為國立臺北大學社會工作學系副教授)

關鍵字：Paradigm of youth development, youth empowerment, policy analysis, positive youth development, civic participation

📖 註 釋

註一：此表純為本文作者自行詮釋及分析「兒童及少年福利與權益保障法」中可實踐「青少年發展」定義與實施範圍之條文，若推動修法之機構及先進，認為本文對於條文旨意有誤解或有缺漏條文之處，請敬予指正。

📖 參考文獻

- 臺灣少年權益與福利促進聯盟 (2011.12.31) 「兒童及少年權益保障法」修法推動沿革。引自 http://www.youthrights.org.tw/doc_list.php?menu_id=12&doc_id=442&docid=504
- 李韶芬 (2011.1.6) 正視單身歧視暴力：翁金珠的「不良示範」認真問政少子問題從「停止消費單身女性」做起。引自 <http://tapcpr.wordpress.com/2011/01/06>

- 兒童局 (2012.1.16) *兒童及少年福利與權益保障法*, 許全國兒少一個彩色未來。引自
http://www.moi.gov.tw/chi/chi_moi_note/moi_note_detail.aspx?sn=205
- 兒童福利聯盟文教基金會 (2009.1.13) *兒童及少年權益保障法草案總說明*。引自
http://www.children.org.tw/database_p0.php?id=240&typeid=27&offset=0
- 陳軍 (2012.5.17) *成人世界的青少年翻版*。引自
<http://mypaper.pchome.com.tw/c727620/post/1322962622>
- 葉大華 (n.d.) *新上路的「兒童及少年福利與權益保障法」*。引自
http://www.youthrights.org.tw/doc_content.php?menu_id=4&doc_id=442&docid=503&docid2=521
- 董氏基金會 a(n.d.) *青少年吸菸行為調查*。引自
<http://www.e-quit.org/CustomPage/HtmlEditorPage.aspx?MIId=673&ML=3>
- 董氏基金會 b(n.d.) *拒售菸品予未成年之調查*。引自
<http://www.e-quit.org/CustomPage/HtmlEditorPage.aspx?MIId=670&ML=2>
- 維基百科 (2012.7.24) *少子化*。引自
<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%B0%91%E5%AD%90%E5%8C%96#.E8.87.BA.E7.81.A3.E7.9A.84.E5.B0.91.E5.AD.90.E5.8C.96.E5.95.8F.E9.A1.8C>
- 鄭惠仁 (2010.12.21) *臺南女中演講 九把刀當眾脫褲*。引自
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS3/6046336.shtml>
- Delgado, M. (2004). *Social youth entrepreneurship: The potential for youth and community transformation*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Dryfoos, J. G. (1990). *Adolescents at Risk: Prevalence and Prevention*. New York: Oxford University Press, Inc..
- Fraser, M. W. (Ed.). (1997). *Risk and resilience in childhood: An ecological perspective*. Washington, DC: NASW Press.
- Kuhn, T. S. (1970). *The structure of scientific revolutions (2nd ed.)*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Masten, A. S. (1994). Resilience in individual development: Successful adaptation despite risk and adversity," in M. Wang and E. Gordon (eds.). *Risk and resilience in inner city America: Challenges and prospects*. (pp. 3-25). Hillsdale, N. J.: Lawrence Erlbaum.
- Murphy, R. (1995). *Definitions, language, and concepts for strengthening the field of youth development work*. Washington, D. C.: Academy for Educational Development.
- Pennsylvania State University (2000). *Family/youth resiliency & policy: Community youth development*. Happy Valley, PA: Department of Family & Consumer Sciences.
- Public/Private Ventures (2000). *Youth Development: Issues, challenges, and directions*. Philadelphia,

PA: author. Retrieved from

Quinn, J. (1999). Where need meets opportunity: Youth development for early teens. *The Future of Children*, 9, 96-116.

Roth, J. L. & Brooks-Gunn, J. (2003). Youth development programs: Risk, prevention and policy. *Journal of Adolescent Health*, 32, 170–182.

The National Youth Development Information Center (n.d.). *Definitions of youth development (and related terms)*. Retrieved from <http://www.adp.cahwnet.gov/RC/pdf/8628.pdf>

The World Bank (2007). *World development report 2007: Development and the next generation*. Washington, DC: Author.