

青年公共參與： 地方政府青年專責單位與代表性形成

許雲翔 副教授

國立中央大學法律與政府研究所

宋威穎 助理教授

逢甲大學通識教育中心

摘要

318 學運後，我國地方政府紛紛設置青年事務專責單位，以代表性機關架構起當前的青年公共參與。各地方政府從青年事務局到青年諮詢委員會，形式不一，但在代表性形成則承襲過往統合主義模式，意圖遴選少數青年領袖作為代表，吸納轉化此一族群的政治能量。本文檢視地方政府相關青年專責單位及代表形成方式，釐清其政策形成方式的影響，探討此一以世代為特徵代表性機關應有定位。

研究訪談專責機構人員與青年代表，初步發現政策學習所希望創造將原本政治疏離青年族群予以黏著的效果並不存在，只是不斷在各地方政府複製過去統合主義的流弊，產生形式不同的「優秀」青年，或行政機關所認定的優秀代表，亦沒有達到廣納(inclusive)青年意見的目的。其次，在「青年好政」的總統政見下，造成各地青年代表性機關政治性強，事務性弱，缺乏清楚的組織使命與定位，任務模糊與政策資源配置重複，直接結果即是產出為數甚多的政策倡議，卻難以轉化成具體且可執行的世代政策。最後，青年代表在此過程中受到馴化，提出符合代表性機關對於青年公共參與想像的補助案，機關亦可滿足關鍵績效指標，兩者形成共生關係，更加偏離青年公共參與的政策目標。

關鍵字：青年公共參與、代表性行政機關、統合主義模式

壹、前言

「以我個人經驗，當年發起並加入行政院青年顧問團，在兩年間與二十多位青年參與科技新創與教育相關的政策形塑，不僅讓行政體系能夠接地氣，也藉由在政府的董事會實習觀摩，讓跨世代間彼此聆聽學習」..今週刊·詹益鑑

318 太陽花學運之後，中央政府到地方政府興起一股重視青年的聲音，透過青年代表性機關與組織架構起當前的青年公共參與，不論中央與地方政府均陸續成立與推動各類型的青年諮詢組織，如行政院的青年顧問團，各地方政府的青年諮詢會、青年議會及青年事務委員會，桃園市政府更於轄下成立地方政府第一個青年專責單位-「青年事務局」，陸續推動各類青年事務、建立青年參與之管道。行政院也陸續於 2015 年頒訂青年政策綱領（教育部青年署，2015），並同步進行青年發展法之可行性評估，以做為未來設立青年發展專法之立法依據（周至宏，2018）。蔡英文總統也針對青年族群順勢提出「青年好政」的政策方向，希望逐步充實青年權力，兼顧青年的勞動權益與成家創業保障（點亮台灣，2015）。

青年發展與參與被重視之層面在此一階段達到前所未有的高峰，青年公共參與從 318 學運後也成為政府施政的顯學。然而，相近青年諮詢組織與專責單位的多話成立能否有效回應青年的聲音與訴求，還是僅是形式上的政策作為，遴選少數青年領袖作為代表，藉以吸納轉化此一族群的政治能量，實則存在質疑的聲音（陳嘉緯、宋威穎、詹培昕，2016）。如 2019 年 2 月台中市政府即在無預警的情況下廢止青年審議會的運作辦法，此舉或有其行政組織運作之考量，但適逢地方新任政府團隊上任之際，也讓原先的青年代表無所適從，認為此一調整或有政治上之考量，也提出未真正重視青年主題性的疑慮（趙麗妍，2019）。

此一體制內青年組織發展與設立，雖可提高青年參與的機會，但亦可能會讓原先體制外的青年被收編至體制內，使其順從現有的體制架構，而無法展現出真實的青年聲音。本研究嘗試檢視地方政府相關青年專責單位及代表形成方式，釐清其政策形成方式的實質影響，並據以提出此一以世代為特徵代表性機關應有定位。

貳、地方政府青年專責單位及青年諮詢組織之概況

318 太陽花學運之後，中央政府到地方政府陸續成立青年專責單位及青年諮詢組織，在中央部會部分，教育部以過去青年輔導委員會青年顧問團及學生自治諮詢組織為基礎成立教育部青年諮詢會，以教育部長為召集人並依青年發展事務分為公共參與、國際體驗及生涯發展等組別，協助教育部各類青年事務政策之諮詢（教育部青年發展署，2018a）；與此同時，行政院也成立青年顧問團，以行政院長為召集人，以反映青年意見、提供青年關心公共政策建議及對國家重大建設提供意見為主要任務（行政院，2014）。

而在地方政府部分，桃園市政府成立國內第一個青年專責單位-「青年事務局」，主責業務為青年職業發展、公共參與以及綜合及國際體驗，此外，桃園市政府亦同步成立青年諮詢委員會；同時間，台中市政府成立台中青年議會(又稱青年審議會，但 2019 年廢止)；嘉義市政府教育處也成立青年事務委員會；彰化縣計畫處也成立青年諮詢委員會；高雄市政府研考會也成立青年事務委員會。

根據教育部青年發展署的調查（詳如表一所示），現階段全台 22 個縣市政府中，設有青年事務相關專責行政單位有三個，分別是台北市政府的青少年發展處、桃園市政府的青年事務局，以及苗栗縣政府的勞工及青年發展處；而地方政府設置青年諮詢組織者則有 13 個，分別是台北市、桃園市、苗栗縣、宜蘭縣、屏東縣、台中市、高雄市、嘉義市、澎湖縣、金門縣、新北市、彰化縣及雲林縣；但尚有 9 個縣市政府視為社友認為青年事務專責單位及青年諮詢組之（教育部青年發展署，2018b）。

從 2014 年 318 太陽花學運後可以看出，從中央到地方政府確實陸續成立青年事務的專責單位及青年諮詢組織，當中，又以 2015 年桃園縣政府轄下成立的青年事務局最具代表性，係全國第一個地方政府成立的青年事務專責單位，其他如台北市的青少年發展處及苗栗縣的勞工及青年發展處，則是涵蓋青少年及勞工族群；而從此一趨勢也可觀察到，多數地方政府多傾向成立青年諮詢組織，但較特殊的是，2019 年 2 月台中市政府廢止現行的台中市青年事務審議會設置要點，轉而將此類業務移轉到其他部會當中¹。

¹ 台中市府於 2019 年 2 月 12 日公告廢止台中市青年事務審議會設置要點。資料引自：台中市政府（2019）。主管法規查詢系統，
<http://lawsearch.taichung.gov.tw/GLRSout/LawContent.aspx?id=GL002409>

表一 地方政府青年事務專責單位及青年諮詢組織彙整摘要表

縣市	青年事務專責單位	青年諮詢組織	備註
新北市	未設置	新北市青年事務委員會	
台北市	青少年發展處	台北市青年事務委員會	
桃園市	青年事務局	桃園市青年諮詢委員會	2015年成立，全國地方政府首創的青年專責事務單位
台中市	未設置	台中市政府青年事務審議會	已於2019年2月12日廢止
台南市	未設置	未設置	
高雄市	未設置	高雄市青年事務委員會	於106年修正設置要點並遴選委員
苗栗縣	勞工及青年發展處	苗栗縣青年事務委員會	
宜蘭縣	未設置	宜蘭縣青年事務委員會	
屏東縣	未設置	屏東縣兒童及少年代表	成員係該府相關局處首長及少年輔導組織之代表
嘉義市	未設置	嘉義市青年事務委員會	
澎湖縣	未設置	澎湖縣青年顧問團	
金門縣	未設置	金門縣青年政策委員會	
基隆市	未設置	未設置	
新竹市	未設置	未設置	
新竹縣	未設置	未設置	
彰化縣	未設置	彰化縣青年諮詢委員會	
南投縣	未設置	未設置	
雲林縣	未設置	雲林縣兒童及少年福利諮詢代表	
嘉義縣	未設置	未設置	
花蓮縣	未設置	未設置	
台東縣	未設置	未設置	
連江縣	未設置	未設置	現正研擬「連江縣青年事務委員會」中

資料引自：教育部青年發展署(2018b)。107年直轄市及縣(市)政府青年事務專責單位及青年諮詢組織設置情形彙總表。

參、研究途徑與方法

一、參與式觀察

研究者長期參與政府青年公共事務與相關青年系列政策活動，並關注政府相關青年事務組織之發展，曾擔任中央部會青年諮詢會兩任諮詢委員，亦曾擔任公共參與組之召集人，協助青年公共事務與青年公共政策之諮詢與協力，過程中，亦曾擔任部分地方政府青年事務組織成立籌備會議諮詢委員，熟悉國內政府青年事務組織之發展脈絡與狀況。以下分別就研究者參與觀察之概況介紹如下：

(一) 透過參與各類青年事務會議參與進行觀察

由於研究者長期參與政府青年事務組織之發展，故在參與觀察的選擇上以參與者為觀察者之型態進行，會運用每次參與各縣市政府各類青年事務諮詢會議時了解各青年組織之運作情況，並對照時前對於各青年組織運作架構與設計之了解，若有疑義之處，遇適當時機會於會後詢問該組織負責之行政人員以及相關諮詢委員現行組織運作之情況，並將其作為參與觀察之筆記，以及後續深度訪談之題綱與重點。

(二) 透過參與青年事務組織之網路社群進行觀察

由於研究者曾多次擔任各類青年事務組織之委員或培力講師，也被邀請加入各類青年事務組織之網路社群，研究者也透過社群的參與了解不同利害關係人對於青年組織運作與青年事務之意見與看法。

(三) 透過參與青年事務組織辦理之活動進行觀察

研究者常參與各地青年事務組織之活動，可就近透過活動的辦理，觀察到各地青年事務組織與主則機關間之關係，過程中，若遇合適之機會，亦會以開放性方式詢問青年委員或主責單位人員對青年事務組織之認知與看法。

二、深度訪談

訪談內容主要是為了蒐集與研究目的相關資料，採用半結構型訪談形式（陳向明，2002），研究者係利用寬廣較不受限之研究問題作為訪談依據，因此僅列出主要問題於訪談大綱中，作為訪談架構，研究者實際進行訪談時之用字遣詞較不受侷限，研究問題的形式及討論方式採取較彈性的方法進行。

研究者訪談對象為青年事務專責單位及青年諮詢組織（青年諮詢會、青年事務委員會）之青年代表，在青年事務單位部分，主要關注其組織架構、業務分工及運作狀況；在青年諮詢組織部分，主要關注其代表性、組織架構與實質影響權力，故會從代表遴選制度、組織結構及實務運作等三個面向進行訪談。

三、資料處理與歸納

本研究在資料處理方面，係利用三角驗證法進行資料之分析驗證，在三角驗證法方面，本研究利用觀察紀錄、訪談逐字稿及相關文件等不同類別資料來源進行交叉比對，以減少本研究之偏誤（齊力、林本炫，2005）。此外，為求嚴謹，研究者亦會和其他研究者針對研究結果進行共同檢驗，將所得資料綜合分析後交由參與者檢視，若有意見不符之處則進行溝通並修改，直到雙方意見達成一致為止。

肆、研究結果

一、地方政府青年專責單位與代表性形成的多方觀點

（一）機關功能缺乏穩定的想像

不同於其他代表型機關，如代表族群的原住民族委員會或客家委員會，青年專責單位沒有固定的權責，主要在於以年齡「青年」做為代表型機關時，本身的意義沒有辦法產生穩定的投射。若以國際勞工組織的定義，18-35歲是所謂的青年勞工，但處於此一年齡組別的在我國有可能還在學，因而可以分成就學/就業青年；在青年住宅政策中，可能分成已婚/未婚青年；若再以政治意識分，從蔡總統青年政見中，我們更可能分成覺醒/非覺醒青年。即便以時間較為充裕的學生切入，權力行使還是需要以代表制進行，誰能代表？又代表了就學/就業/婚姻/政治意識哪一個區塊？代表也未必有參與的意願。

也就是說，年齡是生理上的特徵，確實可以轉化為政治上的訴求，成功分裂出一部份群體，取得部分投票支持，但當轉化為行政機關時，行政專業屬性需要強的功能印象建立，青年並沒有辦法產生穩定的想像，因而與一般功能別為主的機關相當不同，實際推動政策結果就如附表，按原有行政機關的功能別逐一認領所謂的「青年政策」。年齡別代表的機關利害關係人並不明確，沒辦法建立一如教育業務與教育局的聯想。即便同樣是代表性機關，客家局能夠與客家文化，原民局能夠與原民事務產生聯想，但青年代表性機關，或民意性質的代表，皆難以建立其業務行使的正當性。

（二）政治性強，事務性弱

青年局在預算審查時受到最多質詢，公共參與推動參與式預算時，相關的「擾動」作為也引起疑慮，需要花格外多的時間向地方民意代表說明，活動不是用來拔樁。在當前政府高度地方分權下，意圖以層級代表性的組織，吸納特定利益進入決策進行資源配置，各地青年政策需求有著明顯差異

二、青年諮詢組織代表的多方觀點

(一) 青年諮詢組織缺乏實質影響力

部分青年諮詢組織委員指出，擔任委員期間所被行政機關賦於得權力其實有限，多數是作為政府相關政策青年角色的諮詢與發聲，協助提供政府相關政策之意見參考，但所提出的政策建議實質的影響力有限。

實際上 我們不管是在部或署的狀況，還是我們實際參與的經驗，或是一些事務的活動，其實都有一個明顯的感受，雖然綱領過了，可是實際上他在青年的參與或是培力上實際上他影響的效果是很有限的。有綱領跟沒綱領之前，好像沒甚麼差別。

前青年諮詢會公共參與組委員 K
摘錄自訪談逐字稿

(二) 納入意見相近的青年代表

從部分青年諮詢委員的委員組成，也可觀察到，部分縣市政府在諮詢委員的徵選上會傾向意見相近或較無強勢意見之青年，也被質疑未能真正公開透明或多元開放去廣納各類的青年代表。

你可以看這次遴選出來的委員名單，都是要白紙或意識形態上較偏向執政黨的青年，反倒你說有經驗但不好掌控的他基本上不會把你選進來..可能怕你會影響其他委員或干預他想推動的方向吧...

徵選地方青年諮詢會 青年 B
摘錄自訪談逐字稿

(三) 流於形式，象徵意義大於實質影響

青年諮詢組織在 318 學運後遍及中央及地方政府，但部分委員卻認為，雖然還是會有例行的會議，也會參與相關的青年政策，但意見影響有限，象徵意義大於實質影響力。

我們是青諮會的第一屆，這次辦的參與式預算和我們有一定關係，但我們也是那天突然被找去開會，說是工作坊，大家後來就討論未來高雄青年事務的方向，結果後來我們討論到的青年創業、就業、參與..就變成你們後來看的參與式預算的四大面向，這個過程我覺得比較像是去背書...

地方政府青年諮詢會委員 A
摘錄自訪談逐字稿

三、青年專責單位與諮詢組織的定位與做法

(一) 青年發展專法的設立與推動

多數青年諮詢組織委員指出，行政機關是依法行政，青年發展的推動若是從政府單位治理的角度出發，需先思考相關青年發展法另的推動，因為訂定有關青年發展的相關法令，從法令層面給於單位明確的確則與職掌，才能提高其行政單位層級，處理繁雜的青年事務，並獲得較充沛的事務預算，才能進行相關業務的推動。

我比較傾向於立專法，那就是在目標的部分可以做為青年培育、參與、包括參政的歸屬...，是不是應該讓各縣市政府變成常設性的部分，應該是在法裡面可以去討論，然後把他納進來...

前青年諮詢會公共參與組委員 K
摘錄自訪談逐字稿

我覺得現階段可以做青年發展的經費真的是太少了，能夠做的有限...如果這個法(青年發展法)立了，然後能夠把單位組織層級提高，預算就會變多，自然可以做的事情也多了..

青年發展署青年諮詢會公共參與組 委員 F
摘錄自訪談逐字稿

(二) 青年專責單位部會層級拉高

也有青年組織代表也提出相近的建議，認為青年事務最難處理的是跨部會及青年事務本身的複雜性，由於青年在現行的年齡定義中來看橫跨 18-35 歲，會藉由在學青年及社會青年，本身即是屬於兩個不同的群體，所面對的青年事務亦有極大的差異，如在學青年更多的是談及青年公共參與、青年國際體驗等培力青年關心公共事務的面向；而社會青年可能會更直接面對到的是青年就業及青年創業等職涯發展等議題。

在處理青年有兩個比較大的問題是跨部會，然後還有就是青年署因為在教育部底下，很多事情是他們比較沒辦法做的，所以在想如果立一個法它的必要性應該是在於說，根本性的障礙，成立一個更高層級的部會，我也認同先有比較廣泛的法規，不論是年齡或者是培力，或是保障層面或是權益方面，先有這個東西，其他的分支再去想說，針對學生或公民參與，或是勞動，再去設計組織或是相關的東西。

青年發展組織 召集人 J
摘錄自「我國制定《青年發展法》之可行性研究」計畫諮詢座談會

(三) 青年事務的權責劃分與分工

若單純從青年事務角度出發，則涵蓋青年公共參與、國際體驗交流、服務學習、就業及創業等問題²，基本上亦是多個政府部會涵蓋之業務，如國際體驗、服務學習可能就有教育部其他部會，而青年就業及創業則涉及勞動部及經濟部，再青年事務上就有諸多重疊之情況，不易做出權責劃分與分工，若僅交由青年專責單位處理，亦有其執行層面之困難。

相關的權責單位的話，我會比較建議是說還是在現有的行政院底下相關的青年局處室來做協助整合，可能是執行性比較高的。那至於在現有的模式上，像青諮會的模式，權限的部分、運作的部分、方式是可以去做一個討論，尤其是包括本處中央的青諮會包括在地方的青諮會。

前青年諮詢會公共參與組委員 K

摘錄自「我國制定《青年發展法》之可行性研究」計畫諮詢座談會

(四) 青年事務的推動作法

比較有效的做法，會是回到政策需求面的探知，進行公共參與直接與政策需求端接軌。然而，即便政府部門有心要從事公共參與，卻面臨相當大的侷限，也就是說，若要推動青年公共參與，服務模式勢必要進一步的轉化，將青年從政策的消費者轉化為參與者

「從事青年公共事務時，第一個必須先抓到那個風向，但是公務部門在這個部分可能會較為困難；.... 公部門很難讓大眾參與事務，例如參與式預算，因為這種想法與官僚體制的設計法則恰恰相反，例如公部門要舉辦一個活動一開始就設定好一千位的參與者，所以準備了一千位參與者的活動預算，然後工作團隊採用標案的方式進行，有廠商、工作團隊來投標等等，但是過往在這樣的活動舉辦過程中，我認為這設定好的一千位參與者他們並非真正的參與者而只能算是消費者，並不一定是為了消化預算，而就僅是這個活動末端的消費者，民眾來參與活動並不是真正的參與而是在消費、享受這個活動的人而已，他們並沒有參與到這個活動的創造」

² 參酌教育部青年發展署主要組織分組及相關業務推動。資料引自：教育部青年署組織架構表，取自：

<https://www.yda.gov.tw/Content/Messagess/contents.aspx?SiteID=563426067575657313&MmmID=563426105164231410>

伍、結論與建議

青年跨越了相當長的時間，也是最關鍵的跨域。若是以一個世代的概念而言，不同的既定範圍大致可分為 10 年至 20 年為一個世代，在這 10 年至 20 年之間的一個世代，剛好會是一個人跨越了人生中不同階段最關鍵的時刻，從就學、就業、結婚，再到育兒成家。這樣的重要性，也是為什麼青年相關議題，如青年就業或失業，青年政治認同或公共參與，特別容易喚起眾人關注的原因。也正因為議題的多樣性，政府部門在回應上必須先分門別類，如總統政見將青年分為五大群組：熱血行動者、學生打工族、社會新鮮人、想婚情侶檔、青年創業家，但這樣的界分也構成相當大的侷限。

也就是說，透過政策召喚青年認同，進一步擴散形成一個具有共同文化想像的共同體的做法，中間的連結實際上相當脆弱。考量到組織認同度低的現實，行政機關所認定的潛在政策對象跟實際上參與者，兩者間將出現非常大的落差。這樣的問題並非在行政機關本身，而是以前述政策供給方式進行的話，組織分工本來就會有的問題。政治性強，事務性弱的結果，青年事務組織只能各行其是，透過政策學習彼此尋找適合的執行策略，並沒有辦法有穩定的青年政策產出。建議如下：

- 一、提高青年專責單位的組織位階，並在政策協調機制上，建議有效行政院青年諮詢委員會，將原本分立的「青年就業會報」及「創新創業會報」，在該委員會的架構下進行協調，有效統整各部會青年就業相關工作及資源配置。同時在事務層次建立促進青年就業政策平臺，勞動部與教育部共同建立針對青年就業的績效評核系統，解決青輔會裁撤後缺乏統合的問題，同時強化政策行銷，讓潛在需求者可以知道政策供給
- 二、行政機關在形成青年代表性時，應該顧及參與青年的多樣性，現行優秀青年的名單固然讓機關便宜行事，甚或透過青年自治組織產生代表，但的作法卻絕非整體青年之福；行政機關應更深刻通盤型的思考地方政府在推動青年事務時的組織定位與功能，才能讓青年在參與過程中找到其認同。
- 三、青年應予以分群，分區，設立網路交流平台，合作揭露議題，儘量運用自治模式，讓平台參與者綜整內部意見，以「代言」與「調查」的形式，來處理整體意見的反應，而非以過往統合主義模式的操作，只顧到將青年吸納進行政體制運作，結果產生一個又一個的樣版；
- 四、解除以青年參與或提案作為機關績效指標的設定，過往在統合主義模式脈絡下，青年代表能被真正賦於的權利有限，協助執行和背書的成分偏高，很難真正產生良好的青年世代政策。未來應逐步賦於權力，不以績效指標為唯一考量，讓青年代表能就其關注之議題與背景專長

發揮政策提案或建議的角色，如此方有可能在現有地方治理脈絡中找到青年參與的立基點。

參考文獻

- 台中市政府 (2019)。臺中市政府青年事務審議會設置要點。主管法規查訊系統，資料引自：
<http://lawsearch.taichung.gov.tw/GLRSout/LawContent.aspx?id=GL002409>
- 行政院 (2014)。行政院青年顧問團成立說明。行政院官網，資料引自：
<https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/1/reifile/7690/32913/a22e3894-680a-445d-a300-89b991bfe47a.pdf>
- 周至宏 (2018)。「我國制定《青年發展法》之可行性研究」計畫。教育部青年發展署，資料引自：
https://drive.google.com/file/d/1F4IHtOYGy3M_rW92TzNOJqMJx4VoenV/vieW
- 教育部青年發展署 (2018a)。教育部青年署組織架構表。教育部青年署官網，資料引自：
<https://www.yda.gov.tw/Content/Messagess/contents.aspx?SiteID=563426067575657313&MmmID=563426105164231410>
- 教育部青年發展署(2018b)。107年直轄市及縣(市)政府青年事務專責單位及青年諮詢組織設置情形彙總表。教育部青年署官網，資料引自：
<https://www.yda.gov.tw/content/newsletter/contents.aspx?SiteID=563426067575657313&MmmID=563620322712341732&MSID=1001251136776527100>
- 教育部青年發展署 (2015)。青年政策發展綱領 (合訂本)。教育部青年署官網，資料取自：[file:///C:/Users/201707/Downloads/青年發展政策綱領_核定本_20150918105316%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/201707/Downloads/青年發展政策綱領_核定本_20150918105316%20(1).pdf)
- 陳嘉緯、宋威穎、詹培昕 (2016/11/19)。政院青年諮詢會遴選機制黑箱 扼殺青年公共參與和多元聲音。蘋果日報 讀者投書。
<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20161119/37457148/>
- 陳向明 (2002)。社會科學質的研究。台北市：五南圖書股份有限公司。
- 齊力 (2005)。質性研究方法概論。載於齊力、林本炫 (主編)，質性研究方法資料分析 (1-19)。嘉義：南華大學教育社會學研究所。
- 點亮台灣 (2015/12/22)。青年好政-2016年蔡英文的青年政策。點亮台灣網站，資料引自：<http://iing.tw/posts/438>
- Schmitter, P. C. (1977). Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe. *Comparative Political Studies*, 10(1), 7-38.