

# 2008年以来台湾当局青年政策的发展与局限

## ——基于“多源流”理论的视角

张宝蓉

(1.两岸关系和平发展协同创新中心,福建 厦门 361005;2.厦门大学 台湾研究中心,福建 厦门 361005)

**摘要:** 青年政策是社会公共政策的重要组成部分,受“问题源流”“政策源流”“政治源流”等多重因素影响。2008年以来青年发展受到台湾执政当局空前关注,青年政策成为台湾地区最高领导人直接主导下的“政府行动”之一,覆盖范围和内容不断扩大充实。尽管台湾当局的青年政策在特定社会发展阶段,对于解决某些具体青年问题有一定成效,但亦存在明显的“修正主义”“消极防堵”“选举至上”特征,对于台湾青年的长远发展和生涯规划助力有限。建构无边界、无障碍的区域青年流动体系,尤其是加大与祖国大陆的互动往来,建立可持续、综合性和统一性的青年政策,畅通青年流动机制是台湾当局青年政策发展的必由之路。

**关键词:** 多源流理论;台湾当局;青年政策

**中图分类号:** D675.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-1590(2018)03-0027-11

DOI:10.14157/j.cnki.twrq.2018.03.004

青年政策是社会公共政策的重要组成部分之一,是协调和处理政府、政党、社会组织、市场与青年自身发展等多方复杂关系的具体呈现。学者余逸群认为,但凡国家或地区关于青年事务发展目标、体系、结构、内容和资源等的有关规定,都可纳入青年政策的研究范畴。<sup>[1]</sup>联合国从“青年发展”的角度,将青年政策定义为某个国家或地区具体说明青年人在其发展计划中的角色、责任和权益的全面计划。<sup>[2]</sup>如上表述属于广义的青年政策概念描述,即只要与青年有关的政策都是青年政策。狭义的青年政策主要指一个国家或地区以专门文献的形式对青年生活、发展、教育、就业、创业、权益保障、公共参与等议题所作的统一规定和规范。本文将台湾青年政策界定为台湾当局针对具有台湾户籍的15-35岁青年群体,以法规、政策、协议、主张、计划、措施、办法等专门文献形式所作的相关规定。笔者尝试借助公共政策研究领域中的“多源流”理论,对2008年以来台湾当局青年政策的演进过程、影响因素、主要内容等进行深入剖析,进而概括出当前台湾当局青年政策的主要特征与局限,并前瞻两岸青年交流的未来发展。

### 一、“多源流”理论:作为一种青年政策分析框架

上世纪80年代,美国著名政策科学家和政治学家约翰·W.金登(John W. Kingdon)在他的代

基金项目:2015年度福建省社科基金重大项目“拓展与台湾青年交流合作的方式与途径研究”(FJ2015TWA004)

作者简介:张宝蓉,女,教育学博士,两岸关系和平发展协同创新中心成员,厦门大学台湾研究中心、台湾研究院教授。

表作《议程、备选方案与公共政策》一书中首次提出多源流理论,在公共政策领域率先对“问题是怎样引起官员注意的,他们从中挑选的备选方案是如何产生的,政府议程是怎样建立的,以及为什么其他议程项目会被忽视”等等问题进行系统的分析和解答。<sup>[3]</sup>金登认为,对议程的影响包括三大方面:一是迫切需要系统加以解决的问题,即“问题源流”。某些问题之所以会引起人们的关注,“主要原因包括:(1)问题存在与否及重要程度可以用一系列指标来反映;(2)一些重大事件或危机事件经常能够导致对某个问题的关注;(3)从现行项目中所获得的反馈,可以推动对问题关注”。<sup>[4]</sup>二是“某一特定政策领域专家中知识和观点的逐渐积累过程以及这些专家对政策建议的提出”,<sup>[5]</sup>即“政策源流”。“一种思想或政策建议得以幸存并被重视,其中的选择标准包括技术可行性和价值观念的可操作性。”<sup>[6]</sup>三是政治过程对议程产生的影响,即“政治源流”,主要由“诸如公众情绪、压力集团间的竞争、选举结果、政党或者意识形态在国会中的分布状况以及政府的变更等因素构成。”<sup>[7]</sup>他指出,当这三条源流汇合在一起时,一个项目进入决策议程的可能性就会明显增强。<sup>[8]</sup>虽然金登的多源流理论主要探讨的是政策制定的前阶段——议程设立的过程,但同样有助于我们深入了解2008年以来台湾当局青年政策的形成动因、发展变迁、动态本质、决策环境与实践成效等,意即当前台湾当局青年政策是一系列“问题源流”“政策源流”与“政治源流”等综合作用的结果。

#### (一) 问题源流“相对剥夺感”增强与“焦点事件”爆发

据台湾当局相关部门统计,截至2016年底,15-35岁的青年群体人数达643.25万人,占当年年底台湾人口总数(2,353.98万人)的27.33%。其中,15-29岁有464.50万人,占台湾人口总数的19.73%。<sup>[9]</sup>这一庞大的青年群体正处在台湾社会急剧变迁、政治转型跌宕起伏、经济发展持续低迷、劳动力市场渐趋饱和、贫富差距不断拉大的年代,与20世纪七八十年代的青年相比,今天台湾青年的生存环境和发展空间受到严重挤压,不管是个人还是群体,对于发展前途与社会命运的焦虑感与无力感日渐增强,进而产生迷茫、不满甚至愤怒等主观认知和情绪体验,即社会学所称的“相对剥夺感”。

首先,青年失业率居高不下,劳动力参与率低位徘徊。与成人或中高年龄层相比,15-29岁的台湾青年群体失业情况相当严重,失业率既高于其他年龄层,也高于整体失业率。据台湾相关统计数据,2005—2008年间,15-24岁青年群体失业率维持在11.5%左右,2009年高达13.55%,此后逐渐回落,但截至2016年,失业率依然高达8.94%。就25-29岁青年群体而言,虽然失业率相对低些,但在2009年、2010年也高达8.77%和8.15%,2016年仍为6.76%。<sup>[10]</sup>按教育程度分,大专及以上学历受教育青年群体的失业率要高于高中职及以下青年群体,高学历高失业率的情况较为明显。另据统计,2005—2016年,大专及以上学历受教育青年群体的失业率从4.01%增至4.23%,其中本科教育程度的青年失业率从4.23%增至5.38%,失业情况尤为严重。<sup>[11]</sup>由于就业市场不景气、劳动力市场对劳动力需求不迫切,加上台湾高等教育规模的急剧扩张等原因,台湾青年就学意愿相当高,纷纷将升学作为延迟就业的首选,致使劳动力参与率持续下降。其中,15-24岁青年群体的劳动力参与率近10年来都在30%低位徘徊。

其次,青年分配所得明显偏低,阶层流动日趋固化。据相关统计数据显示,2013年全台受雇就业者中七成月薪不到4万元新台币,其中青年群体占这一收入群体总数的88%。随着时间的推移,青年所得收入并未有所提高。以2016年6月为例,多数未满30岁的台湾青年月收入在3万元新台币以下。<sup>[12]</sup>该年龄组所得收入者人数占所得收入者总人数比例亦持续下降,从2005年18.24%降至2016年的11.35%;同期,30-35岁的所得收入者比例也从10.50%降至8.67%,成为台湾社会所得收入者中人数最少的两个年龄层。<sup>[13]</sup>台湾学者林宗弘通过对台湾社会变迁调查数据库相关数

据进行统计分析得出类似结论“20 至 24 岁即出生于 1986 至 1990 年的青年世代收入明显偏低”。<sup>[14]</sup> 2009 年申请学业助学贷款的高中及以上学校青年学生人数达到高峰, 计 81.7 万人次, 比 2005 年增多 11.9 万人次。随后, 受“少子化”及十二年“国民教育”影响, 申请贷款人数及金额呈现双双下降趋势, 但截至 2015 年, 仍有 5.5 万人次申请助学贷款。<sup>[15]</sup> 毫无疑问, 工作、学习、生活压力大, 低薪且工作不稳定已经成为当前台湾青年世代的生存常态。为此, 贫富差距拉大、“中产阶级新贫化”<sup>[16]</sup>、“阶层流动日趋固化”<sup>[17]</sup> 等社会问题如影随形。对台湾当局而言, 加快解决“青年贫困”问题,<sup>[18]</sup> 实现青年世代的社会和经济机会平等已经迫在眉睫。

最后, 青年问题“焦点事件”——“太阳花学运”的爆发。2014 年 3 月爆发的以青年学生为主体、针对台湾当局的、以反对所谓“黑箱服贸”为主要诉求的冲突性与暴力性社会运动, 是台湾青年问题引起当局关注的“焦点事件”。与过去历次“学运”相比, “太阳花学运”参与人数之多、聚集速度之快、社会影响之广皆超乎以往。尽管社会各界包括两岸学界对“太阳花学运”的根源、实质乃至动员方式等解读不一, 但毫无疑问, 这既是台湾青年对社会发展现状感到无奈和悲观, 对未来发展感到焦虑、迷茫、痛苦等主观情绪体验的集体释放, 也是他们试图借助集体行为或抗议事件来表达其利益诉求的一次集体行动。“太阳花学运”的爆发触发马英九执政当局做出一系列应急反应, 并成为台湾当局青年政策新一轮发展的直接驱动力。

## (二) 政策源流: 内外部“政策共同体”的青年政策主张

金登认为, 由专业人员组成的政策共同体可来自政府内部或外部各个领域, 包括学者、研究人员、政府办事人员以及利益集团等, 他们通过发表文章、提出政策建议、举行听证会等方式对某一议题列入决策议程产生影响。<sup>[19]</sup> 台湾不同党派、青年社团、政治人物、学者或个人等关于青年政策的主张或建议成为推动整体青年政策发展的另一重要源流。

首先, 国、民两党的青年政策主张。国民党青年团和部分国民党“立委”都曾对青年政策提出不同主张。国民党青年团成立于 2006 年, 主要关注 40 岁以下的青年学生群体, 成立之初, 就提出“反对失业及落入贫穷陷阱”“反对不当管制及锁台的经贸政策”“反对‘台独’意识形态及族群分裂”等主张。<sup>[20]</sup> 近年来, 其通过举办专题讲座、在地关怀等活动倡议“扩大青年参与公共事务决策的空间”。曾任国民党籍“立委”的王昱婷在担任“青年辅导委员会”(下文简称“青辅会”)主委时提出培养“台湾青年‘新四力’即就业力、思考力、行动力、关怀力”为核心的理念, 鼓励青年通过创业、职业发展、公共参与、志工服务与旅游学习等方式体验实践。<sup>[21]</sup> 作为负责推动政党与青年运作的民进党青年部, 强调将青年议题与选举活动、街头抗议活动相捆绑, 提倡所谓的“保障人权”等主张, 以此影响台湾当局的青年政策。曾任民进党籍“立委”的郑丽君也提出“青年政策必须具备‘投资未来’的前瞻视野, 将政策建立在发挥青年活力的主轴概念上”等主张。<sup>[22]</sup>

其次, 青年社团的兴起及其政策诉求。近十多年, 随着台湾社会政治的转型与青年世代的崛起, 出现了各种关注青年发展的社会团体, 譬如“台湾少年权益与福利促进联盟”(简称“台少盟”)、“新世代青年团”“青年要好野”“反贫困联盟”等等。这些青年社团或以显性的实体存在, 或以隐性的虚体存在, 他们在传统“蓝绿”思维之下, 再用“世代”框架界定社团的任务宗旨, 但凡能够影响台湾社会改革、争取弱势群体福利、促进青年发展等的议题都可列为社团宗旨。他们借助街头抗议、选举行为、网络动员等形式表达青年世代的政策诉求, 并倾向于通过各种新媒体社交平台如 Facebook、Twitter、Plurk、Flickr、Blog、YouTube、BBS 或 PTT 等对青年议题进行隔空对话, 发表观点, 表达情感, 以此反映青年“草根阶层”的价值观差异和现实诉求。以“台少盟”为例, 这是一个以“关注与倡议推动青少年与儿童政策制定、检视监督青少年福利和权益、推动青少年与儿童参与决策机

制正常化”的青年社团联盟,加盟的青年社团数十个,遍布台湾各个地区。2008年以来,“台少盟”推动或策划的活动议题涉及“儿童及少年权益保障”“青少年就业调查与辅导培训”“青少年助学贷款”“高级中学建教合作”“青少年打工族权益保障”等,<sup>[23]</sup>产生了较大的社会影响。

最后,部分机构、学者或个人提供的政策议程和建议方案。近年来,台湾各级政府部门、高校、NGO组织中的相关研究人员、学者或博硕士生都较为关注台湾青年就业、创业、生涯规划、志愿服务、校企合作、社会适应、权益保障、政治认同等议题,并提出了一系列对策建议,各种建议方案为政策倡议者提出青年政策建议提供基础。这些对策建议主要集中在如下几方面:一是有关台湾当局已有青年政策的成效评估与完善建议。譬如关于“大专毕业生企业职场实习方案”<sup>[24]</sup>、“青年暑期社区攻读计划”<sup>[25]</sup>、“补助大专校院办理就业学程计划”<sup>[26]</sup>、“名师高徒计划”<sup>[27]</sup>等政策执行成效的评估,并提出诸如“加强青年就业政策内容的宣讲力度和透明度、强化台湾青年就业服务及生涯探索、强化教育体系对青年技能的养成、通过社团设计活动提升青年就业力、规划更长远具体的青年就业政策”等建议。二是关于台湾青年就业力和创业实践的调研报告和对策建议。三是有关台湾青少年工作、收入和生活状况的综合分析和建议。譬如近年来台湾“行政院主计处”每年发布的《台湾地区青少年工作与生活状况之研析》《青少年状况调查统计结果综合分析》等调研报告,从失业率、劳动力参与率、家庭居住形态、收入状况、工读经验、学用配合、升学意愿等角度对台湾青少年展开调查,成为重要的政策制定依据。四是关于实现台湾青年“世代正义”、公民权益等的学者论述。譬如,台湾大学、成功大学、政治大学、新竹清华大学等一些学者尝试从西方社会学理论中找寻出路,在分析西方部分发达国家的制度安排之后,提出台湾未来世代可持续发展的制度和政策建议。可见,关注青年发展现实问题、扩大台湾青年公共参与、保障台湾青年合法权益、实现青年“世代正义”是“政策共同体”的主要政策诉求。

### (三) 政治源流:意识形态、选举政治与公众情绪

在台湾当局青年政策的政策议程与实施过程中,政治选举、不同党派执政下的意识形态和执政理念、社会公共舆论与民众情绪等都是政治源流的核心探讨因素。

首先,执政当局的意识形态与执政理念。有学者研究发现,“政党倾向于主导政治源流,并对政策选择进行严格的控制。”<sup>[28]</sup>台湾当局青年政策在某种程度上也是执政当局意识形态与执政理念的一种反映。在台湾的政治光谱中,执政当局深受“蓝”“绿”两种政治意识形态钳制。2008年,马英九在竞选台湾地区领导人时,明确将青年政策列为竞选的重要政见,提出“台湾小飞侠计划”“青年创业‘灭飞’计划”“青年就业接轨计划”“青春寄居蟹计划”“万马奔腾计划”等一系列政策主张,可视国民党青年政策的集大成。同时,马英九将“积极培育延揽青年人才”列为台湾社会发展的五大支柱之一。<sup>[29]</sup>强调台湾青年就业创业与深耕发展、人才对外交流与引进,尤其是加大与大陆青年互动往来是马英九时期青年政策的重要特征。擅长意识形态作战的蔡英文及民进党则通过强化台湾“主体意识”、声称台湾青年“天然独”、鼓吹所谓的“文化立国”、吁求人权和世代正义、强调基层服务与“深耕”文化等政治意识形态,拉拢青年世代。2011年8月,蔡英文直接将“十年政纲”称为是对“下一代的承诺”,强调“对弱势者、对有需要的家庭、对年轻的世代,提供更完善的照顾与协助,积极去体现所得、居住、土地、环境”。<sup>[30]</sup>2015年,蔡英文提出“五大社会安定计划”,都与青年生存和发展密切相关。2016年又相继提出“青年好政”“实现世代正义”等青年政策理念,将“充实青年权力”“保障劳动尊严”“支持成家创业”作为三大政策目标。这些政策理念和目标都为2016年蔡英文执政之后的青年政策发展埋下伏笔。

其次,选举政治与青年政策。台湾人口结构中年龄结构的变化、台湾青年政治参与热情的变化

以及本土意识的增强等都对岛内选举政治产生明显的影响,李秘甚至认为,“20 至 40 岁的台湾青年人口总数已经到了可以改变政治版图的程度。”<sup>[31]</sup>他们借助“互联网传播政治信息,发表政治评论,进行政治动员,表现出极高的参政热情”。<sup>[32]</sup>2014 年 11 月“九合一”选举与 2016 年 1 月台湾地区领导人选举等政治事实证明,台湾青年已经成为岛内选举政治的“宠儿”。在“九合一”选举中,为争夺青年选票,县市长参选人大喊“青年参政”。蔡英文也宣布“民主小草”青年参政计划,鼓励年满 23 岁青年以民进党籍或无党籍身份参选,民进党将提供辅选、文选团队协助其打选战。<sup>[33]</sup>

最后,“崩塌世代”与“小确幸”成为主流公众情绪。公众情绪有消极和积极情绪之分,是一个国家或地区大部分民众对某一议题的共同关注和反思。<sup>[34]</sup>当前有关台湾社会乃至青年发展的各种消极情绪空前高涨,对执政当局的青年政策调整造成较大压力,成为影响政策发展的重要因素之一。虽然说台湾青年有自信、自强和自立的一面,但在各种压力与社会不确定性之前,“后物质主义”思想空前流行,自我中心、独善其身、得过且过、害怕冒险成为部分台湾青年的情绪状态。“小小的、确定的幸福感”逐渐成为岛内众多青年的价值追求,公民教育中的开放、奋进思想越来越难以引起青年学生的共鸣,“理想主义”价值日渐失落。<sup>[35]</sup>面对这一状况,台湾中老年世代叹称其为“崩塌世代”。对于青年未来发展,整个台湾社会沉浸在忧虑、焦躁和无奈的消极气氛中。

## 二、2008 年以来台湾青年政策的变迁与实践

2008 年以来,受问题源流、政策源流、政治源流等多重影响,台湾青年发展受到空前关注,青年政策成为台湾地区最高领导人直接主导下的一种“政府行动”,青年政策覆盖的范围和内容不断扩充。2013 年 1 月之前,“青辅会”是台湾行政部门常设直属机关,具体负责台湾青年就业创业辅导、海外青年服务、青年志愿服务与公共参与、青年游学等业务,是青年政策的主要制定和执行机构。2013 年 1 月之后,受台湾行政部门组织改造影响,“青辅会”降编为“教育部青年发展署”,青年创业及妇女创业业务移到“经济部中小企业处”,青年就业业务转由“行政院劳工委员会职业训练局”(现“劳动力劳动发展署”)接管。其中,“青年发展署”主要负责青年政策规划、生涯发展、职场训练、创新力培育、政策参与、社会参与、志工参与、国际交流、服务学习、壮游体验等业务。为更清晰把握近十年来台湾当局青年政策发展脉络与成效,以下重点就“青辅会”“青年发展署”“劳动力劳动发展署”等出台并实施的各类青年政策文本为研究对象,分两个阶段,即马英九执政时期和蔡英文执政时期,加以概括论述,借此探析不同政党执政下青年政策内容的变化。

### (一) 马英九执政时期的青年政策及其实践

2008 年马英九执政之时,恰逢世界金融危机爆发,对于一心想“拼经济”的国民党执政当局而言,无疑是极大的压力和挑战,台湾青年发展中已经显现或潜藏的问题被进一步激发出来。如何将马英九在竞选中提出的政见转为政策并付诸行动,既是应对金融危机的重要举措,也是检验执政当局公信力的重要标尺。因此,2008 年起,“马萧青年政策”便通过“青辅会”或其他相关部门逐步得到落实,力图从创业、就业、公共参与、志工服务、旅游学习等全方位构建青年发展平台,培养青年“多元能力”。2012 年,马英九再次参加台湾地区领导人竞选时,面对城乡差距日趋严峻问题,将“青年返乡计划”列为政策重点,希望由此唤起青年的本土关怀。2014 年“太阳花学运”爆发之后,搭建当局与青年沟通管道,扩大青年参政议政的机会和空间成为新的青年政策走向。具体而言,马英九执政 8 年期间推动落实的青年政策主要包括如下几方面内容:

第一,青年就业创业政策。为降低持续攀升的青年失业率,马英九在竞选时提出“青年就业接

轨计划”承诺将运用“就业保险基金”“推动部分时间劳动保护法”“提高就业保险失业给付标准”等方式增加青年就业机会,保障其合法工作权益。<sup>[36]</sup>同时提出“青年创业减灭计划”,承诺成立“青年创投基金”,投入100亿元新台币直接资助有潜力的青年创业。为落实选举政见,2009年初,“青辅会”推动“青创贷款专案计划”,主要通过“开设创业课程,推出创业知能数位学习网,成立创业辅导顾问团,建立青创贷款联合审查制度,设置青创资讯服务话务中心,提供免付电话单一服务窗口”等,<sup>[37]</sup>为有意创业的台湾青年提供各项辅导措施。2012年,“青辅会”及“经济部”联合推动“青年创业启动金贷款”,为返乡青年提供创业基金补助。就业方面,“劳委会”于2009年颁布“立即上工计划”,为连续失业至少达3个月以上的劳工提供工作。<sup>[38]</sup>同年3月,“教育部”推出“培育优质人力促进就业计划”,内含诸多子计划,如“大学毕业生至企业及教育基金会实习方案”主要为高校毕业生到企业或基金会实习提供经费补助。2010年3月,“劳动部”颁布实施“培力就业计划”,用于为特定族群创业或就业、社会性事业创业、创业转型或创新等提供资助。2011年4月,“劳动部”颁布实施“充电起飞计划”,主要为年满15岁以上的在职劳工或失业劳工提供在职训练和职前训练,借此提升台湾青年工作知识技能与就业能力,稳定就业及促进再就业。为让青年学以致用,“教育部”积极推动“大专校院学生校外实习课程”,2013年度就有5万名学生参与。<sup>[39]</sup>此外“教育部”还推出“青年赞计划”,针对初次求职或半年内连续失业的青年,提供两年12万元新台币的职业训练补助。

第二,青年公共参与政策。为落实马英九提出的“青年政策大联盟”政见,促进台湾青年参与公共事务,2008年“青辅会”连续推动“青年政策论坛”“青年团队政策研发竞赛”“一日首长见习体验”“青年政策创意行动实践”等,为台湾青年政策参与提供多元渠道。2014年之后,开始推动“青年顾问团”的设立。2014年5月20日,马英九在台中市举行就职周年记者会,并与青年学生座谈。座谈会上,马英九开宗明义宣示五点青年政策,包括:强化青年学以致用、积极扶植青年创业、实现居住正义、正面迎接自由贸易等。其中最受注目的是,马英九宣布行政主管部门未来将成立“青年顾问团”,直接将青年的意见纳入决策机制。<sup>[40]</sup>2016年8月16日,《“行政院”青年咨询委员会设置要点》颁布,明确青年咨询委员会的任务包括:收集及反映青年意见;针对青年关注的公共政策,提供建言献策管道;其他有关促进青年参与公共事务的事项。行政部门负责人担任该委员会召集人,教育主管部门负责人兼任执行长,委员除其他部门主管负责人担任外,还邀请20-25位年龄在18-35岁之间的台湾青年学生或社会青年代表担任。<sup>[41]</sup>

第三,青年教育成长政策。马英九执政期间,对于青年教育成长影响较大的重大政策举措就是推动实施“十二年国民基本教育”。虽然该教育改革并非“青年发展署”业务所及,也非精确定义下的青年政策范畴,但由于对台湾青年生涯规划和教育成长产生直接影响,在此也略加论述。2013年7月,台湾当局颁布的“高级中等教育法”第一条规定,高级中等教育应接续“九年国民教育”,以陶冶青年身心,发展学生潜能,奠定学术研究或专业技术知能基础,培养五育均衡发展的优质公民为宗旨。<sup>[42]</sup>“国民义务教育”阶段实施的是一种普及、免学费、强迫入学、免入学考试的教育;普及、自愿非强迫入学、免学费、免试为主是三年高级中等教育阶段的基本内涵。“十二年国民基本教育”自2014年8月起正式实施,其教育内涵相当丰富,堪称是中等教育的系统改革工程。在学生就学机会上,针对15岁以上青少年实施均等的教育机会,推行普及教育,并尊重学生和家的选择权,不强迫入学。在入学方式上,2014年起,台湾初中学生的升学管道,主要分成“免试入学”<sup>[43]</sup>与“特色招生”<sup>[44]</sup>两种方式,其中以免试入学为主。在学费收取上,高职全面免学费,高中依一定条件免费,即就读高中且家庭年所得在新台币148万元以下学生,得免学费。<sup>[45]</sup>

第四,青年志愿服务政策。马英九在竞选政见中拟定推动的“台湾小飞侠计划”提及,当选后将在 4 年内倍增志工服务的预算,成立“区域和平志工团”,鼓励台湾青年积极参与扶贫、济弱、永续发展等志工服务。<sup>[46]</sup>同时,提出“万马奔腾计划”,鼓励台湾青年学生到境外当区域和平志工。“青辅会”为落实政见,大力推动台湾青年参与志愿服务,截至 2013 年,已有 72 万人参加。<sup>[47]</sup>为推动两岸青年志工交流合作,还提出了“两岸和平 志工先行”计划。

第五,青年境外打工政策。为推动台湾青年到境外交流或打工,马英九执政当局扩大与澳大利亚、新西兰、加拿大、日本、韩国、德国、英国、爱尔兰及比利时等国家的青年度假打工合作。

此外,“青年圆梦计划”“青年壮游计划”等也由相关部门推动实施。

## (二) 蔡英文执政时期的青年政策及其实践

2016 年 5 月蔡英文执政之后,“青年发展署”“劳动力劳动发展署”等职能部门除沿用马英九时期的部分青年政策之外,根据执政当局的新理念,推出了一系列新的青年政策,譬如“青年教育与就业储蓄账户方案”“选送青年赴新南向国家深度研习实施计划”“青年好政联盟计划”“青年体验学习计划”“青年服务学习人才计划”等,青年政策定位出现了新的调整 and 变化。

第一,青年延迟升学政策。2017 年 4 月,台湾教育主管部门通过跨部门方式推动实施“青年教育与就业储蓄账户方案”,这是一项旨在引导台湾高中职毕业生通过职场、实习或国际经验等方式暂缓升学,让青年学生在体验中进一步明确人生目标、个人兴趣和专长之后再重返校园,以提升学习成效的青年发展政策,其初始目的在于纠正台湾社会长期以来形成的“升学主义”倾向,适度解决高校毕业生“教育即失业”“学非所用”等日趋严峻的问题。该方案包括两方面实施内容,一方面是职场体验,即“青年就业领航计划”与“青年储蓄账户”。文件规定高中职学生在就学期间通过“高级中等以下学校生涯辅导计划”进行生涯探索后,凡在毕业前有意愿参加“青年就业领航计划”直接到职场上就业的高中职应届毕业生,都可以储蓄账户的方式,获得当局拨付的每人每月 1 万元新台币的补助津贴,作为青年未来就学、就业或创业之用。补助以 3 年为限。另一方面是“学习及国际体验”,对于有意愿参加境内外志愿服务、壮游、达人见习等符合体验学习内容,虽然没有直接津贴补助,但同样享受“保留入学资格”“抵免学分”“申请青年创业及启动金贷款”等优惠政策。<sup>[48]</sup>该计划可视为是一项延迟青年就学的政策。

第二,青年公共参与政策。2017 年初,台湾教育主管部门推出“青年好政联盟计划”,实施对象既包括各级各类高校的广大青年学生,也包括校外 18-35 岁的社会青年群体。该计划目的有三:“一是建构政策参与平台,扩大政策参与管道,提升青年对公民社会的责任;二是培育政策参与人才,提升政策参与能力,并发展为实践行动的力量;三是推动审议民主讨论,促进民主深化发展,体验理性沟通与尊重多元的优质民主。”<sup>[49]</sup>此外,为提升女性青年学生参政议政能力,同年,“青年发展署”还推动实施“大专女学生领导力培训营计划”,培训营的活动方式包括研习课程、体验学习及分享交流等。同年 2 月,“大专生公部门见习计划”也推动实施,但凡年龄在 35 岁以下的在学青年学生,都可申请到台湾各级公部门见习的机会,并可得到当局补助的每小时 133 元新台币见习津贴。<sup>[50]</sup>同期,“青年社区参与行动计划”颁布实施,鼓励年龄在 18-35 岁之间的青年组成团队,以田野调查、艺术创作、生态保育、商品设计、电子行销、闲置空间活化再利用、社区景观美化、文化保存与维护等形式参与台湾地方社会建设。<sup>[51]</sup>

第三,青年“新南向政策”。自 2016 年 8 月台湾当局通过“新南向政策”纲领并提出“新南向政策推动计划”之后,“新南向”成为台湾社会经济发展的最热门话题之一,并对台湾社会各方面产生影响。其中,促进台湾与东南亚国家的人才交流,“以‘人’为核心,深化双边青年学者、学生、产业

人力的交流与培育”明确列为“新南向政策推动计划”四大面向之一。为此,2016年10月,台湾教育主管部门颁布实施“选送青年赴新南向国家深度研习实施计划”,规定18-35岁的台湾青年,可到“新南向”国家开展考察活动,深入了解当地社会民情和人文风貌。<sup>[52]</sup>

第四,青年志愿服务政策。为推动台湾青年从事海外及侨校志工服务,2016年6月,台湾当局颁布实施“青年海外和平工作团计划”。该计划决定,“教育部”及相关部门将通过成立“海外和平工作团推动会”、补助办理青年海外及侨校志工服务队计划、办理绩优团队竞赛及表彰大会、办理青年海外志工服务宣传活动、建构青年海外志工信息平台专属网页等方式引领台湾青年参与海外志工服务,带动青年服务热潮,实现每年千人海外服务的目标。该计划实施期限从2016年8月至2019年12月31日。<sup>[53]</sup>2017年9月,台湾当局颁布“教育业务志愿服务奖励实施计划”,决定对当前台湾社会各领域中表现优异的志工和志愿服务团队等给予奖励。

第五,青年见习与生涯辅导政策。2016年9月2日,台湾教育主管部门颁发“建构大专校院生涯辅导工作网计划”,通过建立“大专校院生涯辅导分区召集学校”策略联盟、推动“大专校院生涯辅导工作实施计划”、建立“大专校院生涯辅导资讯平台”、召开“大专校院生涯辅导主管会议”、编订“大专校院生涯发展教材和工作手册”、实施“大专校院生涯辅导种子教师培训”等具体措施,建构大专校院生涯辅导资讯平台和工作区域网络,为青年学生提供多元化的生涯发展模式。该计划实施期限为2016—2019学年度。<sup>[54]</sup>

至于青年就业创业政策,一年多来,“劳动力劳动发展署”所推动实施的就业创业政策多数是修正版的政策,譬如“青年就业旗舰计划”,主要为15-29岁的台湾青年提供务实致用的职业训练,以增加青年的就业机会;再如2017年1月修正的“青年就业赞计划”等。在创业方面,“青年发展署”推出“创创点火器——大专青年创新创业平台”,旨在为台湾青年初创准备服务,促进创业团队之间沟通交流与资源共享。

### 三、“修正主义”与“消极防堵”:台湾当局青年政策的主要特征

由上观之,2008年以来,台湾当局推动实施的青年政策涉及就业创业、志愿服务、社区行动、公共参与、国际交流、生涯规划、教育成长、见习体验等方面。受不同执政当局主政者青年政策定位影响,不同时期的青年政策重点和资源分配方式存在一定差异。马英九执政时期更加强调就业创业、公共参与等政策,政策出台的背景多数因应台湾青年发展中面临的各种现实问题,因此可称之为“青年问题”导向型的政策模式。蔡英文执政当局则更加关注青年的公共参与,擅长意识形态的建构与动员,更倾向于是一种“社会动员型”的青年政策模式。<sup>[55]</sup>客观地说,近十几年来推动的青年政策对于解决台湾社会及青年发展中面临的急迫性问题具有一定成效,但是,由于存在诸多局限,青年政策的制定和落实离现实需求还存在很大差距。

(一)“修正主义”:缺乏战略性和前瞻性。一方面,由于受政党政治和意识形态影响,青年政策在某种程度上成为岛内政党政治角力的工具,缺乏稳定性和延续性,很多青年政策的实施期限都是1年,至多3年左右,经常是“头痛医头”“脚痛医脚”,缺乏中长期战略规划,战略性和前瞻性明显不足。另一方面,多数青年政策目标停留在解决表面问题,难以撼动青年发展问题的内核。譬如,蔡英文当局推出的“青年教育与就业储蓄账户方案”,其背后根本性问题应该是台湾高等教育供给大于需求导致的结构性问题,通过延迟青年就学无益于问题的根本解决,重点应该是从高等教育结构调整等入手,通过引导高等教育机构转型、活化高等教育生存空间,进而促进高等教育与社会经



济互动关系良性运作。高等教育结构调整牵涉面太广,三两年之内难见成效,青年延迟就学计划对于解决该问题成效极为有限。

(二)“选举至上”:青年政策成为一种选举政见。“成也青年,败也青年”已经成为台湾当前选举政治的事实,为了争取青年选民尤其是“首投族”的选票,政党或政治人物都会倾向于在“大选”之前集中抛出一些青年政策或发表青年政见,在最重要的场合也都会提到青年发展的问题,不管是马英九、蔡英文还是国民党现任党主席吴敦义所发表的获选感言,都将青年议题放在相当重要的位置。为了提升台湾青年参政议政的热情,尤其是尽最大可能催生出年轻选民的选票,形塑青年政党倾向,近几年,国、民两党都将提升青年公共参与列为青年政策的重要内容之一。青年政策政治化,更确切地说“选举至上”已经逐渐成为束缚台湾当局青年政策发展的另一局限。

(三)“消极防堵”:视青年赴大陆为攸关“青年向背”的“战争”。对于当前台湾执政当局而言,既面临着社会、政治、经济发展等宏观环境日趋恶化的挑战,更要面对岛内人口老龄化与青壮年人口外流的严重危机,尤其是在中国大陆社会经济、综合竞争力节节攀升的强大吸力下,越来越多台湾青年选择“西进”大陆打拼或生活,引发台湾高层关于岛内人才流失的“恐慌”,也担心台湾青年到大陆后会发生思想上的根本性转变,削弱台湾当局多年来极力建构的政治意识形态,因此视台湾青年赴大陆为攸关“青年向背”的隐性“战争”,为此出台一些针对性的青年政策。譬如蔡英文当局所推动实施的“新南向政策”,其目的之一就在于通过加速岛内青年与东南亚国家和地区的交流合作,防止过多台湾青年尤其是精英人才流向大陆。再如,2017年年初岛内发生的所谓“陆生共谍案”及年底的“王炳忠事件”等更为两岸青年交流蒙上了阴影,也让民众对台湾当局所持的两岸青年交流态度产生质疑,在某种意义上甚至可以说,当前的蔡英文执政当局已经成为两岸青年交流的阻力之一。

综上,如何为台湾青年发展开创一个无边界、无障碍的区域流动体系,尤其是加大与中国大陆的互动往来,真正“想青年之所想,急青年之所急”?如何加大台湾青年发展的中长期规划,建立可持续、综合性和统一性的青年政策体系?如何将台湾青年发展提到新的高度,将其视为台湾社会转型发展的战略性资源,而非政治选举的工具?如何畅通青年社会流动机制,加强其社会融入的广度和深度?这些问题都是台湾当局需要加以重视和解决的。

#### 注释:

- [1] 余逸群《青年政策研究论纲》,《北京青年政治学院学报》2005年第2期,第14页。
- [2] 田杰《青年工作理论概要》,北京:中国青年出版社,2003年12月,第48页,转引自颜海娜、张要要《回归后香港的青年政策:特点与反思》,《广东省社会主义学院学报》2017年第2期,第55页。
- [3][5][7][8][19]约翰·W.金登《议程、备选方案与公共政策》,丁煌、方兴译,北京:中国人民大学出版社,2004年8月,前言第15页,第20页,第184页,第224页,第147-180页。
- [4][6]保罗·A.萨巴蒂尔《政策过程理论》,彭宗超、钟开斌等译,上海:生活·读书·新知三联书店,2004年4月,第97-99页,第98页。
- [9][10][11][15]根据台湾当局“行政院主计处”相关统计数据整理所得。
- [12] 台湾当局“行政院主计处”:《人力运用调查报告》,台北“行政院主计处”,2016年12月,第166页。
- [13] 台湾当局“行政院主计处”:《2016年家庭收支调查报告》,台北“行政院主计处”,2017年10月,第43页。
- [14] 林宗弘《台湾青年世代的政治认同(1995—2015)》,《香港社会科学学报》(香港)2017年第49期,第27-45页。
- [16] 参考简锡锴《反贫困运动——扭转崩世代的危机》,《台湾人权学刊》(台北)2012年第3期,第173页。
- [17] 大陆学者张群梅认为,阶层流动固化是指社会各阶层之间由于政治、经济、社会等多种原因而形成的一种流动受阻现象。引自张群梅《当前中国阶层流动固化趋向与治理路径分析——基于集团分利视角》,《河南大

- 学学报(社会科学版)》2012年第3期,第34页。
- [18] 台湾学者黄忠正认为,世代正义是当代社会最热门的焦点之一,就是追问世代间的利与不利如何分配从而实现正义的过程。引自黄忠正《论世代正义》,《思与言》(台北)2012年第3期,第191页。
- [20] 华夏经纬网《“国青团政策会”成立 马:国民党关键时刻一定要团结》,http://www.huaxia.com/xw/twxw/2006/10/293291.thml,查询时间:2017年10月5日。
- [21][22][37][46] 王昱婷《“行政院青年辅导委员会”的形成与发展之政经分析,1963—2010》,台北:台湾大学社会科学学院政治学系政府与公共事务硕士在职专班硕士论文,2012年7月,第95页,第94页,第96—97页,第103页。
- [23] “台湾少年权益与福利促进联盟”:《大事记》,http://www.youthrights.org.tw,查询时间:2017年10月16日。
- [24][38] 叶鸿儒《从新公共服务观点探讨青年就业政策之执行——以大专毕业生企业职场实习方案为例》,台北:台湾政治大学公共行政学系硕士论文,2010年6月,第107页,第55页。
- [25] 张琳惟《青年就业力对职涯发展影响之研究——以青年暑期社区工读计划为例》,高雄:树德科技大学经营管理研究所硕士学位论文,2012年6月,第81页。
- [26] 周佳玟《台湾青年就业促进政策成效之分析——以“补助大专校院办理就业学程计划”为例》,台北:台湾政治大学劳工研究所硕士学位论文,2014年12月,第106页。
- [27] 刘晓菁《台湾青年就业政策评估——以“名师高徒”计划为例》,嘉义:台湾中正大学劳工关系学系硕士学位论文,2016年8月,第109页。
- [28] 陈敬德《“多源流”分析:解读政策制订的新途径》,《湖北经济学院学报》2005年第3期,第84页。
- [29] 马英九2008年就职台湾地区领导人时,提出台湾社会发展的五大支柱,分别是“强化经济成长动能”“创造就业与落实社会公义”“打造低碳绿能环境”“厚植文化力”“积极培育延揽人才”。
- [30] 百度文库《十年政纲》,http://www.wenku.baidu.com/view/431eca373968011ca3009130.htm1,查询时间:2017年10月8日。
- [31] 李秘《国民党败在青年》,《台声》2016年第3期,第40页。
- [32] 李秘《互联网选民动员模式:基于台湾“九合一”选举的分析》,《台海研究》2015年第1期,第56页。
- [33] 苏颂兴《民主化进程中台湾青年选举行为检视》,《青年学报》2016年第2期,第22页。
- [34] 张洋磊、苏永建《创新创业教育何以成为国家行动——基于多源流理论的政策议程研究》,《教育发展研究》2016年第5期,第45页。
- [35] 谢楠《“小确幸”何以在台湾大行其道》,《世界知识》2015年第6期,第52—53页。
- [36] 参见《马英九、萧万长青年政策》,https://www.google.com.tw/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewjGpPKwrMrYAhXGvrvKHWERDY4QFgg6MAU&url=http%3A%2F%2Fws.ndc.gov.tw%2FDownload.ashx%3Fu%3DLzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8yNjkzLzAwMjc5MDFfOS5wZGY%253D%26n%3DOTQyNDE3MzYxOTcxLnBkZg%253D%253D%26icon%3D...pdf&usg=AOvVaw34HuIoJlffH1O2zSlq\_Px2,查询时间:2018年1月9日。
- [39] 参见《马英九出席台南大学毕业典礼》,http://www.president.gov.tw/NEWS/18648,查询时间:2018年1月9日。
- [40] 《马英九就职六周年宣示青年政策》,http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/gangtai/al-05202014100204.html,查询时间:2017年9月5日。
- [41] 参见《“行政院”青年咨询委员会设置要点》,http://advisory.yda.gov.tw/UpFiles/1/Message\_NFiles10/行政院青年咨询委员会设置要点(1060912修正)(核定).pdf,查询时间:2018年1月9日。
- [42] 该条文引自台湾教育主管部门网站。
- [43] 免试入学是指学生不必参加任何入学考试就有学校就读,亦即初中应届毕业生或重考生可以利用登记申请方式就读于毕业初中所在的“免试就学区”内的高中职,而五专为全台湾一区制,所以登记五专没有学区限制。请参林新发等《台湾地区中等学校教师对十二年国民基本教育入学制度的支持意向和改进意见》,选自汤志民主编的《后教改的教育革新与发展》,台北:学富文化事业有限公司,2015年12月,第36页。
- [44] 特色招生主要分为:(1)音乐、美术、舞蹈、戏剧、体育等术科;(2)数理质优、语文质优等。请参前引林新发等《台湾地区中等学校教师对十二年国民基本教育入学制度的支持意向和改进意见》,第38页。
- [45] 参见台湾当局颁布的《高级中等学校免学费方案》,https://www.edu.tw/News\_Plan\_Content.aspx?n=D33B55D537402BAA&sms=954974C68391B710&s=E518A259751102B5,查询时间:2018年1月9日。
- [47] 参见《马英九接见“2013年青年奖章得奖人、社会及大专优秀青年代表”等一行》,http://www.president.gov.tw/NEWS/17549,查询时间:2017年10月5日。

- [48] 台湾当局“教育部”:《青年教育与就业储蓄账户方案》,见台湾当局“教育部”网站,https://www.edu.tw/1013/cp.aspx?n=875F36DB32CAF3D8&s=0D3F36CCE6B574B6,查询时间:2016年10月6日。
- [49] 台湾当局“教育部青年发展署”:《2017年青年好政联盟计划》,见台湾当局“教育部青年发展署”网站,https://www.yda.gov.tw/WebTools/FilesDownload.ashx?Siteid=563426067575657313&MmmID=563426074723206157&fd=Messagees\_Flies&RD=1&Pname=1060301-106%E5%B9%B4%E9%9D%92%E5%B9%B4%E5%A5%BD%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%81%AF%E7%9B%9F%E8%A8%88%E7%95%AB-%E4%B8%8A%E7%B6%B2%E7%89%88.pdf,查询时间:2016年10月3日。
- [50] 台湾当局“教育部青年发展署”:《大专生公部门见习计划》,见台湾当局“教育部青年发展署”网站,https://www.yda.gov.tw/content/messagees/contents.aspx?siteid=563426067575657313&MmmID=5636203151415076\_02,查询时间:2016年10月3日。
- [51] 台湾当局“教育部青年发展署”:《2017年青年社区参与行动计划》,见台湾当局“教育部青年发展署”网站,https://www.yda.gov.tw/content/newsletter/contents.aspx?SiteID=563426067575657313&MmmID=563620316225631073&MSID=744065452244310317,查询时间:2016年10月3日。
- [52] 台湾当局“教育部青年发展署”:《选送青年赴新南向国家深度研习实施计划》,见台湾当局“教育部青年发展署”网站,https://www.yda.gov.tw/content/NewsLetter/contents.aspx?SiteID=563426067575657313&MmmID=563620325120614323&Msid=711466564231740010,查询时间:2016年10月3日。
- [53] 台湾当局“教育部青年发展署”:《青年海外和平工作团计划》,见台湾当局“教育部青年发展署”网站,https://www.yda.gov.tw/Content/Messagees/contents.aspx?SiteID=563426067575657313&MmmID=744512007100712651,查询时间:2017年10月2日。
- [54] 台湾当局“教育部青年发展署”:《建构大专校院生涯辅导工作网计划》,见台湾当局“教育部青年发展署”网站,https://www.yda.gov.tw/WebTools/FilesDownload.ashx?Siteid=563426067575657313&MmmID=563426074723206157&fd=Messagees\_Flies&RD=1&Pname=%E6%95%99%E8%82%B2%E9%83%A8%E9%9D%92%E5%B9%B4%E7%99%BC%E5%B1%95%E7%BD%B2%E5%BB%BA%E6%A7%8B%E5%A4%A7%E5%B0%88%E6%A0%A1%E9%99%A2%E8%81%B7%E6%B6%AF%E8%BC%94%E5%B0%8E%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E7%B6%B2%E8%A8%88%E7%95%AB.pdf,查询时间:2017年10月3日。
- [55] 大陆学者李春雨将青年政策模式划分为“青年问题”模式、“青年资源”模式、“社会化”模式、“主体角色”模式等。参见李春雨《俄罗斯青年政策的理论与实践》,《当代青年研究》2016年第4期,第122-124页。

(责任编辑:张文生)

## The Development and Limitation of the Taiwan Authorities' Youth Policy since 2008 —Based on the Theory of “Multiple Sources and Streams”

Zhang Baorong

**Abstract:** Youth policy, an important part of social public policies, is influenced by many factors such as “problem source” “policy stream” and “political origin”, etc. The development of youth has received unprecedented attention from the Taiwan authorities since 2008, and the youth policy has become one of the “government’s actions” under the direct leadership of the supreme leader in Taiwan, whose scale and content have been constantly expanded. Although the youth policy laid down by the Taiwan authorities has achieved some results in solving certain specific youth problems at a specific stage of social development, there also obviously exist some characteristics such as “revisionism”, “passive prevention and blocking” and “election Supremacy” which prove to have limited help to the long-term development and career planning of Taiwan youth. Therefore, what the Taiwan authorities do to develop their youth policy should be that they should construct a borderless, barrier-free regional youth flow system, especially increase the interaction between mainland and Taiwan, establish a sustainable, comprehensive and unified youth policy and smooth out the youth social mobility mechanism.

**Key Words:** theory of multiple sources and streams, Taiwan authorities, youth policy