

青年公共參與的制度分析： 政府青年專責單位與代表性形成*

許雲翔^a、宋威穎^b、曾丰彥^c

《摘要》

當前青年公共參與主要以各級政府的青年事務專責單位，結合青年代表的模式運作。在行政組織層面，顯與過往單一且集權的架構大相逕庭，但在代表性形成仍承襲統合主義模式，意圖遴選青年領袖吸納此一族群的政治能量。本研究從歷史制度觀點，檢視我國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。研究訪談專責機構人員與青年代表，初步發現政策學習統合主義所希望創造的效果並不存在，原本政治疏離的青年族群並無法充分黏著，結果是產生由行政機關所認定各種形式不同的優秀代表，卻沒有辦法廣納青年意見，因而在各級政府均複製過去統合主義的困境。其次在總統青年賦權政見下，各地青年代表性機關政治性強，事務性弱，缺乏清楚組織使命與定位，任務模糊與政策資源配置重複；在各級政府彼此政策學習下，產出為數甚多且相近的政策倡議，卻難以轉化成具體且可執行的

投稿日期：110年6月10日。

* 本文初稿發表在 2019 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會中，感謝評論人文化部賴世哲專門委員之建議，亦感謝投稿過程三位委員的審查建議與意見，讓本文更趨完善。

^a 國立中央大學法律與政府研究所副教授，e-mail: joymix@gmail.com。

^b 弘光科技大學運動休閒系助理教授，通訊作者，e-mail: jackerblack730112@gmail.com。

^c 新北市政府研究考核發展委員會組員，e-mail: finely33@civi.ycg.gov.tw。

世代政策。最後，青年代表在此過程中受到馴化，追認各項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，卻偏離了青年賦權的政策目標。透過檢視此一以世代為特徵的代表性機關及其所代表族群，研究提出其應有定位及補強代表性的作法。

[關鍵詞]：青年公共參與、代表性行政機關、歷史制度

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

在 2014 年太陽花學運之後，從中央到地方政府開始湧現各種類型的青年專責單位與青年諮詢組織。諮詢性質如行政院成立的青年顧問團、青年諮詢會，各地方政府成立的青年諮詢會、青年審議會、青年事務諮詢委員會及青年事務委員會，事務性質則有桃園市與高雄市政府成立地方青年專責單位，如青年事務局與青年局，地方政府如新北市政府均有青年局的設置規劃（均參見表 2）¹。與此同步的，則有青年代表遴選，在參與上述諮詢組織運作後提出青年政策綱領，² 並進行青年發展法可行性評估，做為未來設立青年發展專法與青年事務推動之立法依據（周志宏、宋峻杰、呂理翔、張惠東，2018）。其中，蔡英文總統「青年好政」的政策方向顯具關鍵影響，希望逐步充實青年權力、擴大青年公共參與，兼顧青年的勞動權益與

¹ 參閱 109 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（2021 年 05 月 28 日，取自：<https://www.yda.gov.tw/Content/NewsLetter/contents.aspx?&SiteID=563426067575657313&MmmID=744017537467741445&SSize=10&MSID=1035377457213477021>）。

² 參閱青年政策發展綱領（核定本）（2019 年 1 月 3 日，取自：https://history.yda.gov.tw/files/file_pool/1/0i344626142521462354/青年發展政策綱領.pdf）。

成家創業保障（點亮台灣，2015），推波助瀾下，促使青年發展與公共參與被重視程度達到前所未有的高峰，其影響力持續擴散至「選舉權年齡調降」等未來修憲議題。

在制度層面，公共參與同時包含政府組織及參與機制（羅凱凌，2017：26-27）。而「青年公共參與」除在參與機制與其他公共參與相同，以諮詢代表身分提供行政機關政務指導外，不同之處在於其所形成的政府組織，亦即前述的青年專責單位是一種以年齡人口特徵所形成的代表性行政機關，³ 其設立能確實反映服務對象需求，以專業知識與實際行動爭取青年利益。然而回顧過往，青年專責單位的設立並非首見。1966年設立的行政院青年輔導委員會（簡稱青輔會）即為我國最早的青年專責單位，職司輔導海外歸國學人就業與創業，1971年後配合催臺青本土化政策，徵選代表性本省籍優秀青年進入公務單位、國營事業甚或政黨組織重要職位。而在政治體制從威權轉型至民主的過程中，主政者的施政理念帶動此一專責單位發生變革（王昱婷，2012）。行政院組織改造後，2013年青輔會轉而併入教育部成為三級單位青年發展署，而變革最大者，莫過於隔年太陽花學運後在地方層級湧現各種形式的青年專責單位。至此，青年專責單位與過去的層級不同，徵選代表的目的亦不同，然其組織功能與代表性卻引發更多的討論與反思（陳嘉緯、宋威穎、詹培昕，2016）：青年專責單位或可促進青年公共參與機會，建立青年意見發聲管道，但代表性形成過程，亦即專諮委員的建置亦可能讓原先體制外青年被收編，使其順從既有的體制架構，無法展現出真實青年聲音，反而弱化原有青年公共參與及公民賦權意涵。進一步言之，青年公共參與可能僅具形式上意義，實質上無法促進參與。遴選少數青年不僅其青年聲音的代表性備受質疑，亦帶有政治動員目的、吸納轉化此一族群政治能量的企圖，因而極易受到政治環境變動影響。⁴

³ 所謂的代表性行政機關，意指該機關能夠反映所服務的部門（團體、階級或族群等）的價值與利益，以強化文官體制的政策制訂與執行效能，進而提升以代議政體為主之民主政治的正當性。實務上可分為消極代表與積極代表，本文採積極代表認定青年專責單位，亦即該機關能確實反映服務部門需求，以專業知識與實際行動爭取服務部門利益（孫煒，2013：95）。

⁴ 如2019年2月臺中市政府即在無預警情況下廢止青年審議會運作辦法，此舉或許有其行政組織運作與政策推動考量，但適逢地方新任政府團隊上任之際，也讓原先青年代表無所適從，認為此一調整有其政治上考量，也提出未真正重視青年主體性疑慮（趙麗妍，2019）。

同樣的，此種青年公共參與的作法亦非我國僅見，既有成效不彰問題，亦有背離真實民主實踐問題。英國國協下各會員國跨國經驗顯示，由於對青年專責單位及諮詢組織之定位及任務不明確，加上不同階段的青年政策理念調整，很難有具體成效或改變（Bessant, 2004; Head, 2011）。基於此，本研究的問題意識為：民主轉型理應讓青年公共參與制度更為貼近受益對象的需求，為何其結果反背離民主實踐？制度結構為權力動態調整過程的結果，本文試圖以歷史制度論觀點建構研究途徑，透過質性訪談進行經驗研究。歷史制度論為以制度引導的研究途徑（黃宗昊，2010），藉由釐清制度變遷與青年參與形成方式的實質影響，研究據以提出此一以世代為特徵代表性機關應有定位。

貳、歷史制度取向

在分析公共政策的形成與執行上，歷史制度的研究取向能協助我們了解國家或政府有著什麼樣的影響（Thelen & Steinmo, 1992: 2-3）。其目的是突破傳統制度論在動態分析上的侷限，著重於呈現制度的動態演變及其與概念化變數間的互動，如何影響政策形成與政策變遷。重要的是，歷史制度論者吸納了諸多學者，如新馬克思主義學者、多元論者與行為主義者等學者的論點並以自己的語言進行詮釋，其認為「制度決定了衝突，並因此而影響了政策結果」。因而制度對歷史制度論者來說從來不是政策結果的單一決定因素，其也無意做如此解釋，制度學者將重點放在政策產出之前置因素—制度與行為者間辯證關係的解釋上。

而歷史制度論者所指的制度為何？Hall 認為所謂的制度包含了一組構成個人與諸多政經實體間關係的規則、程序與運作慣例。Hall 強調制度形塑了政治行為者所欲追求的目標與建構了行為者間權力關係，因而能夠利益與不利益某些特定行為者，「在此理論模型中制度因素扮演著重要的關鍵。一方面政策制訂的組織影響了行為者試圖改變政策結果所能施加的壓力…另一方面（行為者）在組織裡的結構位置亦影響了行為者對其利益的界定。藉此，制度因素影響了行為者的施壓能力與施壓方向」（Hall, 1986: 19）。基於此，Thelen 等人依據 Hall 的概念，推論制度應包含選舉的競爭關係、政黨的結構關係、政府分支機關間權力分布與經濟行為者，如工會的組織與結構關係（Thelen & Steinmo, 1992: 2）。

但歷史制度論者並不如以往制度學者只做靜態制度描述，Hall 等人所要陳述的是一種制度輪廓（institutional configuration）如何形成政治互動，制度內關係性角色的概念。其所要瞭解的是，中介制度是如何形塑行為者政治策略，而制度又是如何形成社會團體間權力分布，更重要的是歷史制度論者欲呈現出特定制度變數中的政策過程與政策制訂（Thelen & Steinmo, 1992: 7）。但制度不是長久不變的。於內，制度面臨行為者的不斷挑戰，於外，更大的國際政經制度脈絡同樣也對行為者利益與策略發生影響，而危機的產生更可能迫使制度做全面的調整。是故在多種因素之下制度呈現持續調整變遷的狀態，行為者也因而不斷調整其策略。

但也正因為研究範圍的龐雜，歷史制度論述並沒有一組通盤適用的研究工具及概念可資後續研究者運用，研究者通常是在解析經驗性資料的基礎上以歸納的方式發展研究假設⁵（Thelen & Steinmo, 1992: 12）。Immergut 認為歷史制度論者原先在架構理論時即有著「視不規則為規則，進而試圖突顯通盤適用模型侷限性」的意圖，研究者藉著對行為者不同文化、時點下形成之不同利益偏好的追索來了解制度因素對利益形成有著什麼樣的影響。因而武斷地欲以一套模型來界定利益與「黑盒子」的定義為何，即以喪失原先理論所要解決行為者「表現出」（expressed）與「潛在性」（potential）利益間矛盾的能力，不能看出利益代表與政治制度所造成的偏差何在（Immergut, 1998: 19-26）。

Immergut（1998: 18-19）提出三點辯解：首先，理性選擇學者堅持以還原主義式（reductionist）的邏輯思考方式，將原先人們認為是規範（norm）的概念進一步回溯推演至歷史發展的成因上。如韋伯學派所持工具理性（instrumental rationality）

⁵ 理性選擇制度論者對這種研究方式多所批評，認為歷史制度論述並不精確同時具有反理論（atheoretical）論述的傾向，這使得歷史制度論更像是在「說故事」（storytelling）。但各研究途徑自有其長短處與不同的假設及邏輯推論，Thelen 等人認為能夠歷史制度論的學術工作在於檢驗制度內變數是如何進行連結，而非提供前述學者所希望得出單一變數決定下的結果。因而討論過程所呈現出的是變數間多樣的關係與互動，反映在現實世界即是多組複雜的政治制度，這是理性選擇學派強調精確的演繹過程所無法做到的。制度途徑以確認各變數間關連性的方式解釋複雜的政治現象，卻又不至於減損理論的清晰與簡潔，在解釋複雜現象能力與理論簡潔間的平衡即是此一理論吸引人之處。不過，視歷史為「研究方法」與「理論」的研究方式的確是現在歷史制度論者所面臨的一大瓶頸，而不具系統性的論述方式更使得研究者的學術努力無法持續累積，淪為單打獨鬥的局面（Thelen & Steinmo, 1992: 11-13; Immergut, 1998: 20-26）。

的分析概念，在這些學者眼中其實是商業簿記、羅馬法與新教倫理個人主義下的歷史產物，此一概念本身即尚待進一步分析，怎能作為分析社會現象的概念？這使得此一學派在理論建構上是以發散（opening）的方式起始，並沒有一通則適用。其次，歷史制度論者著重從歷史脈絡來看待不同事件的因果關係，也就是說他們傾向認為在看似複雜、沒有關連的個別因素之間其實是彼此串連的，這樣的關係**只有藉歷史比較的方式看出**。但這樣的研究方式過於遷就不具規則性的歷史脈絡，在發展通盤適用的理論模型上便面臨相當大的侷限，最近的歷史制度論者是藉由**假設的不斷檢驗、尋找不同事件的統一性**來克服此一問題。最後，因為歷史的偶發性（contingencies of history），這些學者在解釋事件成因與發展上機遇的成分相當重，以機運解釋個別因素突發性的前後關連使得事件發展不能以一特定邏輯加以解釋，而這也使得研究者更能從過往的蛛絲馬跡中尋找出未來政策的解決方案。

就公共政策決策過程而言，其包含了政體的體制特性與權力鬥爭的意外發展（accidents of the struggle for power）等諸多複雜因素，同時決策過程是一政治權力與制度間非均衡性的演進過程，這些特性使得歷史制度論的特點反而能充分發揮，讓研究者更加瞭解人們行為的前後關係及為何如此決策。不過，我們還是需要一明確的研究架構方能有效的分析問題。Lee（1996: 317-322）為歷史制度論與政策過程研究作了以下的整合，而我們擬以此整合架構進行青年公共參與的研究：

1. **將國家視為一相對自主、理性的行為者**。從利益代理人的角度，國家是作為集體社會的代理人；同時，國家組織起了技術官僚及擁有充沛的財政資源，這使得國家具有基本的自主性，能夠在排除社會成員影響下獨力形成問題的解決方案（政策產出）。這樣的理解方式也將前述學者的國家論述整合進入研究架構；
2. **政策過程研究與制度分析途徑的整合**。制度途徑以對組織、制度內部關係的陳述（statements），克服模型變數在處理政策演進上所面臨的困難，更能對政策本質作進一步的探討；
3. **從內部與外部環境是如何連結（linked）的角度了解歷史脈絡**。在解釋政策制訂過程中，關鍵之處是如何掌握住社會成員之利益形成與表達對特定政策關注的關係，和國家體制又是如何的對此政策發生影響。而制度又是受到內外環境所牽引，行為者在政經脈絡與權力結構改變的情況下重新形成制度，

甚至使制度有不同的用途。因此我們認為一方面外部環境會改變制度，另一方面政策制訂者也會依據內部環境的制度安排，針對外部壓力做出調整，是以對內外環境連結上的探討也是本研究的重點所在。

參、研究方法與資料

一、資料蒐集與研究對象

本研究主要透過文獻分析法與訪談進行資訊蒐集與分析，在文獻分析部分，本研究參酌行政院青年輔導委員會及教育部青年發展署歷年有關青年公共參與、青年發展制度與法規相關委託研究報告書，以及青年公共參與、青年諮詢組織運作相關研究及文本，彙整為青年專責單位歷史演進與政策學習過程之依據，並延伸作後續訪談相關利害關係人之大綱方向。

在訪談部分，為了蒐集相關資料，本研究係採用半結構型訪談形式，以能讓受訪者在自由彈性情況下講述其對該問題之理解與看法（陳向明，2002）。研究者係利用寬廣較不受限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，研究問題及討論方式採較彈性方法進行。研究者訪談對象為青年事務專責單位同仁、青年諮詢組織（青年諮詢會、青年事務委員會）青年代表及相關青年組織幹部（詳如表 1 所示）。在青年專責單位部分，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、實務運作與影響權利等三個面向進行訪談。

在受訪者尋找上，主要是採用滾雪球及立意抽樣方式進行，首先，研究者係以本身可接觸到、長期參與青年政策諮詢委員與政府青年專責單位承辦人同仁為主；待初步訪談資料蒐集完成後，研究者會檢視受訪者屬性，思考研究目的所需並考量對象間異質性，進一步利用立意抽樣方式來找尋合適受訪者（吳嘉苓，2012）。訪談時間為 108 年 11 月~110 年 3 月，最終完成訪談受訪者共計 15 位，分別有與 3 位地方青年專責單位公務人員、1 位中央青年專責單位公務人員、2 位地方政府青年諮詢會召集人、5 為地方青年諮詢會委員、1 位中央機關青年諮詢會召集人、1 為中央青年諮詢會委員、1 位青年事務發展組織秘書長及 1 位地方青年代表（訪談者特徵描述如表 1）。

表 1：受訪者特徵描述表

受訪者代號	身分類別	現職	扮演的角色
G1	地方政府青年事務單位人員	公務人員	協助青年諮詢會政策諮詢業務與青年公共參與相關業務
G2	地方政府青年事務單位人員	公務人員	協助青年諮詢會政策諮詢業務與青年公共參與相關業務
G3	地方政府青年事務單位人員	公務人員	辦理青年事務諮詢會、青年參與公共事務平臺與協力資源網絡之規劃推動
G4	中央部會青年事務單位人員	公務人員	協助青年公共參與事務推動與青年公共政策的擬定
Y1	地方政府青年諮詢會委員	學生	協助各類青年政策諮詢及青年參與意見的反映
Y2	地方政府青年諮詢會委員	公司經理	協助各類青年政策諮詢及青年參與意見的反映
Y3	地方政府青年諮詢會委員	醫護人員	協助各類青年政策諮詢及青年參與意見的反映
Y4	地方政府青年諮詢會委員	國小教師	協助各類青年政策諮詢及青年參與意見的反映
Y5	地方政府青年諮詢會委員	NGO 組織成員	協助各類青年政策諮詢及青年參與意見的反映
Y6	中央部會青年諮詢會委員	學生	長期關心與參與青年公共事務，曾擔任中央青諮會公共參與組召集人
Y7	中央部會青年諮詢會委員	NGO 組織幹部	協助各類青年政策諮詢及青年參與意見的反映
Y8	地方政府青年諮詢會委員	學生	協助各類青年政策諮詢及青年參與意見的反映
Y9	中央部會青年諮詢會委員	學生	協助各類青年政策諮詢及青年參與意見的反映
L1	地方青年事務代表	旅遊業人員	長期關心青年公共參與議題並多次成為地方青年論壇代表
N1	青年發展 NGO 組織幹部	學生	長期關心與推動青年公共事務，曾擔任行政院青年諮詢顧問

資料來源：本研究整理。

二、研究者角色

此外，由於研究者長期參與政府青年公共事務與相關公共參與活動，並關注政

府青年專責單位發展，曾擔任中央部會青年諮詢會委員，協助青年公共事務推動與青年政策諮詢；過程中，亦曾擔任地方政府青年事務組織成立籌備會議諮詢委員，熟悉國內政府青年專責單位組織發展脈絡與狀況，亦常被邀請擔任各類青年公共參與活動講師與委員，有較好機會可以就近觀察各類青年事務推動情況，會運用每次參與各縣市青年事務諮詢會議時了解專責單位運作情況，若遇合適時機，會利用開放性訪談詢問單位人員對政府青年專責單位運作之看法，若有疑義之處，則為作為後續深度訪談重點。此外，由於研究者曾多次擔任各類青年事務組織委員或培力講師，也被邀請加入相關青年組織擔任顧問及幹部，研究者亦會也透過青年事務組織進一步了解其對政府青年專責單位之看法。

三、資料處理與歸納

本研究在資料處理方面，係利用三角驗證進行資料分析驗證，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，以減少研究之偏誤（齊力，2005）。此外，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、統合主義下的青年公共參與（1966-2013）

政府組織在面對內外政經環境變遷時，施政作為如何調整因應，並產生何種結果，均會隨著不同時期政經環境之變遷而影響。若從歷史進程的角度觀察，我國青年專責單位出現兩個關鍵轉折點，首先為 1966 年通過「行政院青年輔導委員會工作綱要」設立青輔會，其次則為 2013 年該會併入教育部，及太陽花學運後各地方政府地方層級湧現的青年專責單位：

一、統合主義模式的世代代表性機關

青輔會緣起於 1963 年中國國民黨第九屆全國代表大會決議案，⁶ 此一決議形成

⁶ 中央黨部秘書長唐縱等 22 人提案，建議政府加強建教合作、輔導青年就業。另外，青年

與中國青年反共救國團推動直接相關，兩者均與過去威權體制下國民黨與公民社會間特殊統合主義模式有不可分的關係，亦即若林正文（許佩賢、洪金珠譯，1994：125）所指出「排他性、脫動員性的統合主義」⁷。在此一模式下，決策精英主動發掘社會問題，同時建立連接國家機關與公民社會的制度性安排，青輔會即為在此一模式下所成立的層峰組織（委員會），具有「整合各有關部門間的資源，發揮分工整合的綜效，共同擔負起青年輔導的任務，培育青年人才」的任務。⁸ 由1974年行政院所核定的「行政院青年輔導委員會辦事細則」中可看出，所涵蓋的青年業務包含青年創業、青年就業、海外學人與留學生回國服務業務及青年政策輔導等相關事宜，對應時期的歷任主委多數具有政黨背景色彩，其組織運作同時收納來自行政與黨務機關意見。

二、排除政治參與的代表形成機制

在青年代表形成機制上，青年反共救國團同時具備吸納優秀青年的作用，在1971年後配合催臺青本土化政策，徵選代表性本省籍優秀青年進入公務單位、國營事業甚或政黨組織重要職位。然與若林正文（許佩賢、洪金珠譯，1994）的整體性觀察相同，此一形式的統合主義目的在於建立一個排除多數青年政治參與，或者應

代表徐明等 21 人也提案，呼籲政府設置輔導青年就業的機構。大會討論這二項提案後，交由中央黨部執行。1964 年 3 月，中國國民黨舉行第九次黨務工作會議，討論這二項提案，決議送請行政院籌設青年輔導機構（參閱青輔會緣起與沿革。2021 年 9 月 1 日，取自教育部青年發展署網站：

<https://history.yda.gov.tw/nyc/xmdoc/cont?xsmsid=01341657672486508681>）。

⁷ 根據 Schmitter 的定義，統合主義是「一種利益表達的體系，在這個體系之內各個組成份子被納入單一性、強制性、非競爭性的層級架構與功能分化的有限部門中。為了使這些部門能順從，國家對其選出的領袖以及需求與利益的表達擁有控制權；國家不僅認可並授與他們在各自的管轄之下能擁有經刻意安排的壟斷權作為交換」（Schmitter, 1977: 9）。其間工會與雇主聯盟分別建立起一特定性的組織性結構，發展出一種特定的三邊工業關係，各層峰團體間也分別與政府政策制訂者發展出一種「社會伙伴」（social partner）的特定關係。此種理念型廣泛出現在 1960-70 年代的斯堪地半島、奧國與英國，具有能夠在政府經濟、社會政策形成時參與的勞工與資本之層峰組織。

⁸ 參閱青輔會緣起與沿革（2021 年 9 月 1 日，取自教育部青年發展署網站：<https://history.yda.gov.tw/nyc/xmdoc/cont?xsmsid=01341657672486508681>）。

該說只有「優秀臺青」能夠參與的政治結構。雖然有著統合主義的外形，國家獨佔青年輔導資源及表達利益管道的方式，但實際上的重點在於管制人力資源，而將青年以輔導培育的名義吸納進統合主義的構造中。在這個基礎上，國民黨可以在不同社會群體與部門間作專斷性的利益分配，而不需要受到任何團體或部門的牽制，因為國民黨本身就壟斷了利益代表的管道（朱雲漢，1992）。

伍、民主浪潮下的青年公共參與（2013～）

隨著民主轉型，救國團於 1989 年登記為民間社團法人轉為教育公益組織，青年的吸納能力隨之下降，意味統合主義模式的代表性機關亦將面臨轉型。不過，驅動青年專責單位變革的制度因素主要有二：首先是 2013 年行政院組織改造降編為三級單位，由原本的行政院青年輔導委員會調整成為教育部青年發展署，曾任青輔會主任委員王昱婷（2012）即清楚指出此一主政者施政理念對於該會業務內容產生的變革與影響，降編後原有的組織功能打散至教育部以外部會包含經濟部與勞動部，不復見過往的集權層峰性組織，人力資源的經濟管制能力也隨之下降。其次為 2014 年的 318 太陽花學運，青年透過網路所展現的強大政治動員能力，其影響具體體現於蔡總統 2015 年的「青年好政」總統政見，希望逐步充實青年權力、擴大青年公共參與，兼顧青年的勞動權益與成家創業保障，驅動著各級政府設立青年諮詢或專責單位。此一影響擴散至中央與地方政府，陸續成立青年專責單位及青年諮詢組織：

（一）在中央部會部分

除就業服務與青創貸款業務移至其他部會外，教育部以過往青年輔導委員會之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諮詢與協作；⁹ 與此同時，行政院也成立青年顧問團，¹⁰ 以院長為召

⁹ 參閱教育部青年署組織架構表（2019 年 05 月 01 日，取自教育部青年發展署網站：<https://www.yda.gov.tw/Content/Messages/contents.aspx?SiteID=563426067575657313&MmmID=563426105164231410>）。

¹⁰ 行政院青年顧問團於 2014 年成立，2016 年轉型成為行政院青年諮詢會。

集人，藉以反映青年意見、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。¹¹

（二）在地方政府部分

桃園市政府於 2015 年成 4 月成立國內第一個青年專責單位-「青年事務局」，主責業務為青年的職業發展、公共參與、綜合規劃及國際體驗；此外，桃園市政府亦同步成立青年諮詢委員會進行政策諮詢與協作；同一時間，臺中市政府亦成立臺中青年議會（又稱青年審議會）；嘉義市政府教育處也成立青年事務委員會；彰化縣政府計畫處也成立青年諮詢委員會；高雄市政府研考會亦成立青年事務委員會，並於 2019 年 10 月成立全國第二個青年事務專責單位—「青年局」。

根據教育部青年發展署調查（詳如表 2 所示），現階段全臺 22 個縣市政府中，設有青年事務主責一級行政機關有 2 個，分別是桃園市政府的青年事務局及高雄市政府的青年局（新北市政府則預計在 2022 年成立青年局）；設二級機關有 1 個，為臺北市青年發展處，而將青年事務納入既有業務單位則有 13 個，分別是基隆市政府產業發展處青年及綜合規劃科、新竹縣政府青年事務中心、新竹市政府勞工處青年發展科、苗栗縣政府勞工及青年發展處、臺中市政府勞工局、經濟發展局、南投縣政府社會及勞動處勞工及青年科、彰化縣政府青年發展暨就業服務科、嘉義縣政府勞工暨青年發展處、臺南市政府研究發展考核委員會研展暨青年事務科、屏東縣勞動暨青年發展處青年事務科、宜蘭縣政府勞工處青年事務科、花蓮縣政府青年發展中心；另金門縣政府則設立三創服務平台協助青年創業；而地方政府設置青年諮詢組織者則有 14 個，分別是臺北市、新北市、桃園市、新竹市、苗栗縣、臺中市、南投縣、嘉義縣、臺南市、高雄市、宜蘭縣、花蓮縣、澎湖縣、連江縣（教育部青年發展署，2020）。¹² 由此可見，設專責機關負責青年事務人占少

¹¹ 參閱行政院青年顧問團成立說明（2021 年 07 月 25 日，取自行政院網站：

<https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/1/refile/7690/32913/a22e3894-680a-445d-a300-89b991bfe47a.pdf>）。

¹² 參閱 109 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（2021 年 05 月 28 日，取自教育部青年發展署網站：<https://www.yda.gov.tw/Content/NewsLetter/contents.aspx?&SiteID=563426067575657313&MmmID=744017537467741445&SSize=10&MSID=1035377457213477021>）。

表 2：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
基隆市	青年及綜合規劃科	未設置	青年及綜合規劃科位於產業發展處轄下
新北市	未設置	新北市青年事務委員會	規劃於 2022 年成立青年局
臺北市	青少年發展處	臺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
新竹縣	青年事務中心	未設置	2021 年成立
新竹市	勞工處青年發展科	新竹市青年事務委員會	
苗栗縣	勞工及青年發展處	苗栗縣青年事務委員會	
臺中市	勞工局、經發局	臺中市青年事務諮詢委員會	
南投縣	社會及勞動處勞工及青年科		
彰化縣	青年發展暨就業服務科		
雲林縣	未設置	未設置	
嘉義縣	勞工暨青年發展處	嘉義縣青年發展諮詢委員會	
嘉義市	未設置	未設置	
臺南市	研究發展考核委員會研展暨青年事務科	青年事務委員會	直轄市中最晚成立青年諮詢組織
高雄市	青年局	高雄市青年事務委員會	於 106 年修正設置要點並遴選委員
屏東縣	勞動暨青年發展處		勞動暨青年發展處本質偏重勞動事務，轄下設有青年事務科
宜蘭縣	勞工處青年事務科	宜蘭縣青年事務委員會	「青年及就業職訓科」設於勞工處轄下作為青年事務之主政窗口
花蓮縣	青年發展中心	花蓮縣青年發展諮詢委員會	
臺東縣	未設置	未設置	
澎湖縣	未設置	澎湖縣青年顧問團	
金門縣	未設置	未設置	設立三創服務平台協助青年創業
連江縣	未設置	青年事務委員會	

資料來源：109 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。

數，僅有少數地方政府設有青年專責事務單位，部分地方政府是以兼辦方式納入既有的事務單位當中，且多數為勞政單位。當中較為特殊的是臺中市及嘉義市，原先仿照青年議會模式成立之臺中市青年事務審議會因為業務考量，已於 2019 年 2 月廢止，¹³ 並轉型成立新的青年諮詢會，而嘉義市原先於 2015 年設有嘉義市青年事務委員會，但於 2019 年第二屆任期滿後未陸續推動後續第三屆運作。¹⁴

與前階段統合主義模式相較，現階段的青年專責單位高度地方分權，或有獨立局處，或附屬於研考會的一個科室，或歸併在勞工行政單位下，或與中央政府的分工方式接近，將青年業務拆散於勞動與經濟局處中。

一、地方分權化的世代代表性機關

儘管過去政治環境緊縮，統合主義模式高度箝制青年的政治動員能力，但層峰式的架構各機關間分工明確，建立了從上而下的人力資源管制方式，相較之下，現階段的青年專責單位有著下列特徵：

（一）青年專責單位缺乏穩定的機關功能

在脫離了政治控制使命，青年專責單位回到以世代，亦即「青年」做為一種代表型機關時，本身意義沒有辦法產生穩定投射，因而難以具備固定職責，與其他相近類型的代表型機關，如代表族群的原住民族委員會或客家委員會所被期待的文化重振職能其差異極為明顯。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青年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，「青年專責單位」即會面臨：在討論青年公共參與的第一個問題是，青年本身這個群體的範圍其實很大…當我們在談論青年參與公共事務時，我們必須先釐清的一個問題是：為什麼青年難以被整

¹³ 臺中市府於 2019 年 2 月 12 日公告臺中市青年事務審議會設置要點停止適用。

¹⁴ 嘉義市青年事務委員會於 2015 年成立，歷經兩屆（每屆任期兩年），惟第二屆 2019 任期滿後未再繼續推動第三屆，從嘉義市青年事務委員會官方臉書發佈訊息停留在 2019 年底可見端倪（2021 年 05 月 26 日，取自：

<https://www.facebook.com/ChiayiCityYouthAffairCommissio/>）。

合？或是青年為什麼較難以被視為是一個群體？我認為原因係在於青年的階段性過大…有部分定義青年是至三十歲，有些則認為是到四十歲都算是青年，以我的看法…十幾歲到四十歲都算是我工作上的服務對象範圍…（*地方政府青年事務單位人員 G1*）。

此一對青年專責機關缺乏穩定功能設定與想像困境和 Head（2011：541）的觀察一致，雖然政府對青年事務諮詢需求和政策承諾有所增加，但由於涉及青年事務層面廣泛，會致使各單位對青年參與和事務推動方式有極大差異及認知上的落差。也就是說，年齡是生理上特徵，確實可以轉化為政治上訴求，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上表，各地方政府會按原有行政機關的功能別逐一認領所謂的「青年政策」。研究者實際協助地方政府所辦理之青年諮詢委員政策提案活動也發現，青諮委員所提各類政策提案有多數都將青年局列為主要對應和負責之單位：地方政府雖然有依據功能分組將青諮委分成創新育成組、社會工作組、返鄉暨就業組、國際交流組及學生權益組等，但所提給政府的提案多數主責機關都要青年局負責，不論是創業、就業、社會服務與國際交流，青年局雖然是統合單位，但須同時處理橫跨勞工局、經發局、社會局等跨局處專責業務應該有其難度（*地方政府促進青年公共參與工作坊觀察筆記*）。

申言之，世代代表性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連結，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：行政機關的每個單位局處都有個別功能取向…然而為因應特定重要的議題有其必要將青年事務獨立出來成為一個單位後，那麼下一個必須去思考的問題即是，是否有其需要將這個局處的服務項目、工作類別作一定程度的梳理，在這樣的思考點上，也會是我們為何要去重新評估青年各年齡層需要的服務項目的原因（*地方政府青年事務單位人員 G1*）。

（二）青年專責單位間的政策學習

威權時期的青輔會為層峰式架構，主導經濟層面的青年人力資源配置，組織功

能明確。而亦如上述，現行地方政府高度分權化的青年專責單位則缺乏明確定位，因而其推動青年賦權業務時，會先試圖掌握服務對象需求，再來設計政策供給方式，此種政策執行模式與一般功能性機關迥異，亦是其所面臨最大困境：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（*地方政府青年事務單位人員 G1*）。

由於缺乏對青年事務固定指涉，地方政府只能各行其是，透過彼此間的政策學習摸索適合組織架構及執行策略：地方青年局會面臨到青年署的困境…青年事務在業務分工就沒辦法很明確，桃園一開始是參照青年署的架構去走，所以也推公共參與和審議式民主，但組織定位上沒辦法明確的結果，對青諮委員的期待和其代表的意涵自然就差異就大，每個人對青年代表的期待不同啊!!…（*地方政府青年諮詢會前召集人 M*）。在各級政府彼此政策學習下，直接結果產出為數甚多且相近的政策倡議，卻難以轉化成具體且可執行的世代政策。

（三）青年專責單位的政治性強而事務性弱

在前述兩項制度性特徵及總統「青年好政」政見驅動下，青年專責單位的直接結果是政治性強而事務性弱。以高雄市政府青年局為例，在預算審查時受到最多質詢項目即為政治參與意義強的推動青年參與式預算¹⁵，其相關「擾動」作為引起疑慮，需要花費額外多時間向地方民意代表說明，常態性事務工作受關注程度反而不若其他局處。

¹⁵ 2018 年高雄市結合今年剛成立的青年事務委員，嘗試推動青年參與式預算，先由高雄 Stand by Youth • 青年參與式預算腦力激盪營，討論出創新創業、就業媒合、社會福利、國際參與等 4 大青年議題為主題作為該次參與式預算討論主題（王榮祥，2018）。

二、政治參與的代表形成機制

在民主轉型後，青年專責單位脫離了前階段統合主義模式，朝著高度地方分權的方向發展，其代表性亦即青年遴選的方式卻又與統合主義若合符節。特別是在諮詢組織的形成具有設立層級代表性組織的意圖，吸納特定族群利益進入決策，其差異在於前階段是將優先青年選入經濟或生產組織，而現階段則是進入諮詢性質的政治組織：

（一）青年代表的政治馴化

當下的青年公共參與不僅專責單位與過去的型態不同，代表性形成亦與過往透過救國團等黨政組織遴選的方式不同，由各級政府遴選青年代表進入諮詢組織，是現階段青年公共參與的重要特徵之一。而地方政府在青諮會代表遴選、會務運作及任期等事項上有相當大的操作空間：從青審會到現在青諮會…會覺得青年權利被限縮，不同市長執政風格差異極大…前市長希望青年委員會能仿效青年議會，讓其有提案及質詢權力，議員有聲音還是繼續推…現在則是以議員聲音為重，青諮委員僅剩諮詢的功能…（中央部會青年諮詢會委員 Y8）。

地方政府的政治操作莫若唐復年（2020）所指，臺中市政府在新舊執政團隊更替後，以排擠行政資源、浪費人力與資源等理由廢除原先青年審議會，但又另行成立新的青年諮詢會且投入更高行政資源：臺中青諮會的改制主要是之前審議會時期…有議員反彈…認為衝擊到議員職權…議員是幾萬票選出來，雖然青諮委員也是透過遴選和線上投票出來，但可能 2~3 百票就能選上，但卻享有和議員類似的質詢權力…可以送政策提案、讓局處首長到議會備詢…不少議員有意見，所以後來才決定停止…改成立新的青諮會，在設定功能角色上也做了調整，現在就是以青年培力和政策諮詢意見為主…（地方政府青年事務單位人員 G2）。

同時，代表遴選過程亦有操作空間。縣市政府在諮詢委員徵選上會傾向意見相近或較無強勢意見之青年，用以認可所屬青年專責單位的政策產出，排除挑戰政策方向的人選：自己在選人的特質上，會看這個參與者的特質和專長是否跟專責單位（教育部青年署）政策或事務相關，在面談時也會特別確保其對青年諮詢會運作可以成為穩定的存在，不會提一些太過偏離軌道、破壞體制的想法…，我們也會擔心

他過於偏激，可能提一個不考量政策背景脈絡或天馬行空的建議，這樣就不是諮詢協助，反而是在挑戰部會運作方向…這樣的想法也是大部分在選青諮委員時會看的重點…（中央部會青年諮詢會委員 Y6）。

此一遴選方式的結果，即是未能真正公開透明或多元開放角度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…（地方青年事務代表 L1）。

（二）象徵性的諮詢組織

綜合組織與遴選方式的結果，各級政府青年諮詢組織雖然會有例行會議，所選進的青諮委員也會參與部分青年政策及青年事務推動，但所提供的諮詢意見實質影響有限，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，而非之前所提的真正把權力賦予青年代表…（地方政府青年諮詢會委員 Y3）。

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予的實質權力有限，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其實質影響力有限：我覺得地方政府有種跟風的感覺，對青諮委員定位不是很清楚，好聽是叫諮詢委員，但實際運作上更像是一種象徵性的角色…我們委員人數不少但不知道彼此的分工和專業，都會突然被某個處室發文找去開會，說需要有青年代表，說我們可以代表青年，就被找去了…但開會討論的內容和我關心和專長的青年事務不見得符合…（地方政府青年諮詢會委員 Y4）。

此一結果或與劉佳融（2019：127）研究發現相近，不論公部門人員或青年代表本身，多數將青年諮詢組織的青年參與者定位為政府和民間資訊的中介傳遞者有關，希望能扮演政府對青年族群的政策推動角色，也能適時弭補公部門人員和青年意見上的落差：實際上，我們不管是在部（教育部）或署（青年署）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

（意指青年政策綱領）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…（中央部會青年諮詢會委員 Y7）。

（三）代表性形成機制偏離公共參與賦權目標

在組織與遴選方式下，青年代表在此過程中被馴化，為各項符合代表性機關對於青年公共參與想像的補助案進行背書，同時亦滿足專責單位的關鍵績效指標，代表與專責單位兩者形成共生關係，卻偏離了青年賦權的政策目標。劉佳融（2019：125）對此指出，部分地方政府青年諮詢組織並沒有用心經營青年諮詢組織，在運作機制上並無賦予青年代表實質影響力，僅作為政策展示使用：高雄市這幾年的青年諮詢委員或類似委員輪替就很嚴重，覺得跟市府政黨論替很有關係…我們等於在 2 年中換了三次市長，每次產生新的政治首長就把前一任的青諮委員任期結束…馬上再重新遴選，從遴選到的委員身分也可以看到有針對性，如原民背景的委員…具備創新創業背景的…或是高中生為主的…沒有一個確定方向，主要是看主政者現在要推動的青年政策方向…之前重視青年創業就創業圈選多一點…現在重視在學青年的聲音，就學青多一些…（地方政府青年諮詢會委員 Y3）。

三、小結

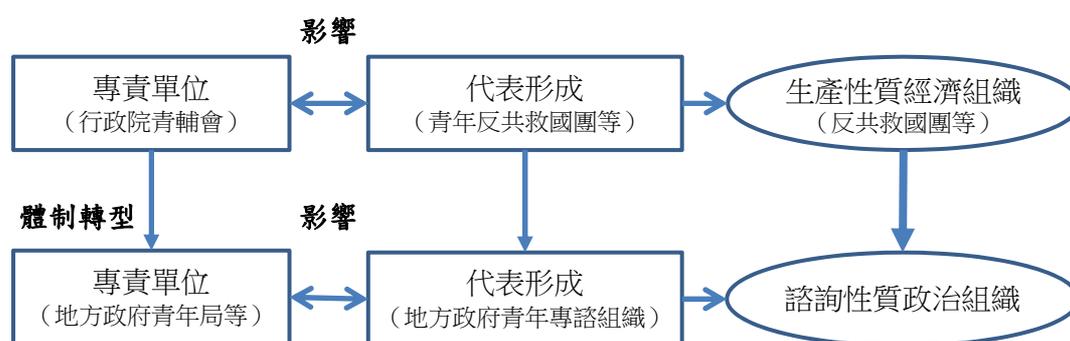


圖 1：體制轉型下的青年公共參與

資料來源：本研究整理。

在藉由制度論途徑引導歸納前述經驗資料後，本研究提出**缺乏穩定想像的機關功能、政策學習、政治性強而事務性弱、青年代表的政治馴化、象徵意義的諮詢組織及偏離公共參與目標**等六項發現。易言之，這樣的制度變遷是由民主轉型所趨動，在排除政治參與的控制後，青年世代代表性機關脫離統合主義模式，卻也喪失原有控制青年政治參與的機關定位。此外，在「青年」缺乏明確操作性定義下，各地方政府青年專責單位係透過政策學習彼此探索適合的青年賦權推動方式，此一過程中不僅無法有穩定的政策產出，所產出的政策政治性強，進而影響組織定位。而在代表性形成部分，地方政府意圖以層級代表性青年諮詢組織吸納特定對象進入決策進行資源配置，從而推展青年事務及對青年賦權，然而，行政機關雖遴選出各類形式不同但性質相近的諮詢代表，卻沒有辦法廣納青年意見，僅具象徵意義，進一步來說，青年又被各級政府以諮詢代表馴化，為這樣的政策產出背書，結果非但政策難有具體成效或改變，也背離青年賦權的公共參與目標。

陸、結論與建議

制度論的作用在於協助研究者能在一個明確問題意識下，以制度途徑引導經驗研究，進而有效解析制度的歷史變遷與發展。從青年公共參與的歷史制度分析，我們可以比較制度引導的行為者改變，其相近之處在於統合主義的代表性形成方式，相異之處則在自中央集權往地方高度分權發展的青年專責單位。

而在當前青年專責單位高度往地方分權發展下，地方政府試圖學習過往統合主義模式，架構起層級代表性青年諮詢組織，將特定對象以政策指導名義吸納進入決策進行資源配置，從而推展青年事務及對青年賦權。其意涵在於政治層面，試圖透過政策召喚青年認同執政者，而作為被治者，亦即是青年群體能不能接受被歸屬於特定諮詢組織，或被吸納成為優秀青年代表，充作青年賦權的象徵，仍有討論餘地。基於此，本研究整理各項政策建議如下：

一、設立與推動青年發展專法

在缺乏穩定功能而需要彼此政策學習下，可以發現各青年專責單位在青年事務推動上，由於各權責單位對青年事務及青年賦權認知差異大，致使青年代表定位不

甚明確，不易就青年事務進行整體性及長期性規劃與推動。因此，青年事務的推動建議可從特別法角度建立相關青年發展法令，如設立與推動青年發展法，因為訂定有關青年發展相關法令，從法令層面給予單位明確的權責與職掌，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。

二、調整青年專責單位權責劃分與分工

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，¹⁶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及其他部會在推動，而青年就業及創業面向則涉及勞動部及經濟部業務，在既有政府組織架構下，青年事務推動與發展上就有諸多重疊情況，不易做出權責劃分與分工，容易產生只要涉及青年事務若無主政機關統籌處理時，或權責劃分不甚明確時，會將相關事務交由青年專責單位統籌處理之情況發生，如現行中央機關最高青年專責單位—教育部青年發展署為三級機關，若遇到青年事務需進行跨部會行政協調及事務推動時，青年事務推動有其執行層面之困難，更難落實青年事務之整體性推動。因此，在行政單位組織位階上，會建議拉高行政層級建立中央層級政策協調運作機制，如參酌行政院組織法 14 條於行政院內設青年事務處，統整協調跨部會青年事務，相信後續若涉及跨部會政策推動，可有助事務權責劃分與分工，以利青年事務之整體推動。

三、提高青年代表性（專諮組織）至中央部會層級

提高青年諮詢組織位階，並注重在政策協調機制上，建議可仿效行政院青年諮詢委員會（簡稱院青諮）機制來協調分散在各部會的青年參與資源，如院青諮將原本分立的「青年就業會報」及「創新創業會報」在該架構分工下進行協調，有效統整各部會青年就業相關工作及資源配置；而在事務層次，院青諮也協助促進青年就

¹⁶ 參閱教育部青年發展署主要組織分組及相關業務推動（2019 年 05 月 01 日，取自教育部青年發展署網站：<https://www.yda.gov.tw/Content/Messagess/contents.aspx?SiteID=563426067575657313&MmmID=563426105164231410>）。

業政策平臺的建置，讓勞動部與教育部共同建立針對青年就業的績效評核系統，適時輔助青輔會因應組織改造成青年署後在行政位階上缺乏統合能力之問題，同時強化政策行銷效果，讓潛在需求者可以更了解青年政策供給與資源管道。

四、廣納青年代表與調整遴選作法

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，但這樣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。

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，即便政府部門有心從事公共參與，卻面臨相當大侷限，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，亦即，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映，而非以過往統合主義模式的操作，將青年吸納進行政體制運中辦並非實質的青年賦權，使其產生一個又一個的樣版，而無法真正做的青年公共參與。

最後，解除以青年參與或提案作為機關績效指標的設定，在統合主義模式脈絡下，青年代表能被真正賦予的權利有限，協助執行和背書成分偏高，很難真正產生良好的青年世代政策。未來應逐步賦予權力，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

王昱婷（2012）。行政院青年輔導委員會的形成與發展之政經分析：1963-2010。

國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北市。

王榮祥（2018年9月11日）。高市青年參與式預算 即起對外徵求提案，自由時報，2019年03月20日，取自：

<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2547563>。

- 朱雲漢（1992）。如何面對民主時代政商關係的挑戰。**國家政策雙週刊**，37，6-8。
- 吳嘉苓（2012）。訪談法。載於瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞（編），**社會及行為科學研究法（二）：質性研究法**（33-60）。臺北：東華書局。
- 周志宏、宋峻杰、呂理翔、張惠東（2018）。我國制定《青年發展法》之可行性研究。教育部委託之專題研究成果報告，未出版。
- 唐復年（2020年12月7日）。廢青審會另設青諮會預算反增 黃守達：根本逢龍必反。**新頭殼 newtalk**，2021年03月10日，取自：
<https://newtalk.tw/news/view/2020-12-07/505198>。
- 孫煒（2013）。我國族群型代表性行政機關的設置及其意涵。**臺灣民主季刊**，7（4），85-136。
- 許佩賢、洪金珠（譯）（1994）。台灣：分裂國家與民主化（若林正丈著）。臺北：新自然主義。
- 陳向明（2002）。**社會科學質的研究**。臺北：五南。
- 陳嘉緯、宋威穎、詹培昕（2016年11月19日）。遴選黑箱 政院青年諮詢會不多元。**蘋果日報**，2019年02月27日，取自：
<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20161119/37457148/>。
- 黃宗昊（2010）。歷史制度論的方法立場與理論建構。**問題與研究**，49（3），145-176。
- 齊力（2005）。質性研究方法概論。載於齊力、林本炫（編），**質性研究方法與資料分析（二版）**（1-19）。嘉義：南華大學教育社會學研究所。
- 趙麗妍（2019年02月14日）。青年審議會將停辦 中市府：正在轉型。**中央社**，2021年03月27日，取自：<https://newtalk.tw/news/view/2019-02-14/207074>。
- 點亮台灣（2015）。青年好政-2016年蔡英文的青年政策。2019年01月15日，取自：<http://iing.tw/posts/438>。
- 劉佳融（2019）。從我國中央及地方青年諮詢組織個案比較分析檢視我國青年公民參與機制。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，未出版，高雄市。
- 羅凱凌（2017）。公共參與真的能提升效能感嗎？以全民健康保險會之利害關係團體參與為例。**公共行政學報**，53，25-77。

- Bessant, J. (2004). Mixed messages: Youth participation and democratic practice. *Australian Journal of Political Science*, 39(2), 387-404.
- Hall, P. A. (1986). *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*. New York, NY: Oxford University Press.
- Ham, C., & Hill, M. (1984). *The policy process in the modern capitalist state*. New York, NY: St. Martin's Press.
- Head, B. W. (2011). Why not ask them? Mapping and promoting youth participation. *Children and Youth Services Review*, 33(4), 541-547.
- Immergut, E. M. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 5-34.
- Lee, Y.-J. (1996). Towards an Integrated New-Institutional Approach: Reviews & Comments on the Contending Models of Policy Process Study. *Open Public Administration Review (空大行政學報)*, 5, 301-326.
- Schmitter, P. C. (1977). Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe. *Comparative Political Studies*, 10(1), 7-38.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992) Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis* (pp. 1-32). New York, NY: Cambridge University Press.

Institutional Analysis of Youth Public Participation: Government Youth Task Force and Representativeness Formation

Yun-Hsiang Hsu^a, Wei-Ying Sung^b, Feng-Yan Tzeng^c

Abstract

In the wake of the Student Movement of March 18th, 2014 local governments in Taiwan started setting up organizations specializing in youth affairs, hoping to facilitate youth participation in public affairs via representative agencies. Although representative agencies of different forms were established, such as Bureau of Youth Affairs and Youth Advisory Committee, local governments continue to adopt traditional corporatism in terms of representative selection, selecting only a handful of youth leaders as representatives to reap and convert their political energy later. To define the role that representative agencies of this generation should play, this study examines the formation of youth affairs divisions in local governments and the representative selection process in those organizations.

From the interviews with personnel and youth representatives at youth affairs-specialized agencies, it emerged that policy learning failed to kindle the passion for politics among disillusioned youth, since the approach caused the dilemma resulting from corporatism to metastasize into other regions, besides producing nominal “outstanding” youths or representatives

^a Associate Professor, Institute of Law and Government, National Central University.

^b Project Assistant Professor, Department of Sport and Leisure, Hung Kuang University.

^c Officer, Research Development and Evaluation Commission, New Taipei City Government.

nominated by executive agencies. The implementation of such a policy also prohibited agencies from taking opinions into account from a wider youth population. Moreover, the President's call for active engagement in politics by the younger generation politicized regional youth representative agencies, compromising their practical functions. A paucity of a clear mission and organizational identity, compounded by obscure objectives and redundant political resources, produced numerous policy initiatives that were difficult to turn into concrete and feasible policies. Finally, a reciprocal relationship was formed between youth representatives and the agencies that train them, with the former proposing subsidy projects in conformity with the latter's vision for youth participation in politics, helping the latter meet key performance evaluation standards. The reciprocity between the two players made them deviate further away from the policy goal of encouraging youth participation in public affairs.

Keywords: youth participation in public affairs, representative agencies, traditional mechanism