

青少年失業問題與就業展望

郭振昌

壹、前言

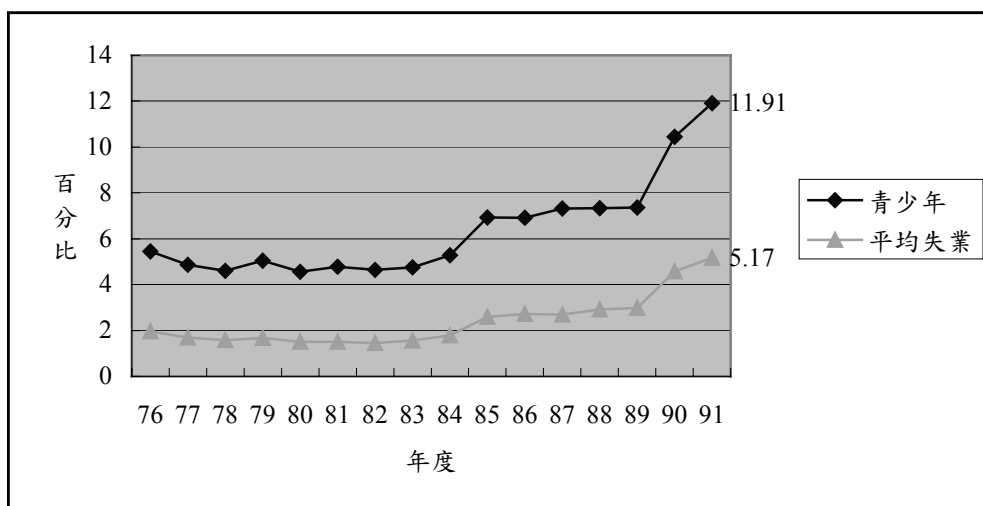
青少年（15 歲至 24 歲）人力大都屬於初次尋職者，依據行政院主計處的人力資源調查統計資料顯示，台灣地區青少年的失業率較平均年齡層總體情況為高。民國 81 年台灣地區總失業率為 1.51%，青少年失業率則為 4.78%；民國 91 年台灣地區總失業率為 5.17%，而青少年失業率亦同時高達 11.91%。青少年是國家的未來，因為失業問題嚴重，就業機會缺乏，促使青少年延遲畢業與進入勞動市場，但失業愈久因喪失技術，士氣及心理傷害，當更難找到工作，其額外的危險尚包括：太常失業可能永久傷害其未來的生產力；就業障礙阻止了青少年成長過程，包括組織家庭；高度失業導致對社會與民主政治過程的疏離，及引起社會不安。缺乏訓練或失業，尤其是長期性失業，是影響青少年未來發展的重要因素，更進一步會影響到國家整體的競爭力。足見青少年的失業問題值得關心與重視，而這些閒置人力也必須由家庭、社會共同負擔，並防其誤入歧途，宜加強協助與輔導。

貳、青少年失業狀況與問題

依據行政院主計處統計資料顯示，民

國 91 年青少年的勞動力為 1,213,000 人，就業人口為 1,069,000 人，失業人口為 144,000 人，失業率 11.91%，為平均失業率 5.17% 的 2.3 倍（行政院主計處，民 92a）。而青少年實為國家經濟建設的重要人力資源，所以政府應從根紮起，以協助青少年做好職涯規劃、建立正確職業觀念及培育職業技能，以締造適才適所的美好未來。

15 歲到 24 歲的青少年失業人口比率近年來已經呈現逐漸上升的趨勢。根據政府統計資料顯示，在民國 83 年以前，15 歲到 24 歲的失業人口比率尚維持在 5% 下的水準；自民國 84 年開始，15 歲到 24 歲的失業人口比率已經超過 5%；而自民國 90 年開始，青少年失業人口比率更超過 10% 以上（行政院主計處，民 92a）。很顯然地，當前青少年失業問題已經較一般人的失業問題更為嚴重，失業率也較一般失業率高出許多。對於一般人而言，失業固然無法接受，對於剛在勞動市場起步的青少年而言，失業更將對日後的職業生涯發展產生不利的影響。又根據行政院主計處的調查，92 年 6 月份的失業率又再度回升至 5% 以上；其中，又以年齡層 15 歲到 24 歲的青少年失業人口比率最高，為 12.58%（行政院主計處，民 92b），青少年失業問題似乎成為一個不得不重視的課題。



由上圖得知，在這十五年來青少年的失業率從來就沒有低於平均失業率，幾乎都是在 5% 以上，並且持續與穩定的成長，而特別是在民國 89 年之後青少年失業上升的趨勢更加的明顯，幾乎快要呈倍數的成長。直到民國 91 年為止，青少年的失業率已將近 12%，是平均失業率的兩倍多。

台灣地區青少年失業率 11.91%，為平均失業率的二、三倍，高於經濟合作發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）國家的 1.90 倍與七大工業國（G7）的 1.95 倍（OECD, 2002a）。其問題重點從行政院主

計處的人力資源調查統計資料可歸納為：失業原因主要為初次尋職不易就業（占 42.76%），其次以對原有工作不滿意而自願性離職者居多（25.70%），第三為工作場所歇業或業務緊縮占 23.24%；從教育程度別分析則為高中（職）程度者最多（占 55.06%），其次大專以上者為 26.48%；以性別結構分析則男性失業率高於女性；從年齡組別分析則為 15~19 歲組失業率高於 20~24 歲組；從失業期間分析，雖顯示較成年人為短（詳如附表），但亦顯示青少年異動率偏高的傾向。

近十年各年齡層的平均失業週數趨勢

單位/周

	15~24 歲	25~44 歲	45~64 歲	整體平均失業週數
民國 82 年	11.89	17.75	21.70	15.15
83	13.18	17.72	18.27	15.68
84	13.07	19.51	20.68	17.20
85	15.87	22.53	26.25	20.45
86	16.99	22.80	27.35	21.36
87	17.04	23.58	27.94	21.79
88	17.11	24.21	29.18	22.52

89	18.27	24.94	31.09	23.70
90	19.89	27.72	31.75	26.13
91	23.78	31.08	34.33	30.26

資料來源：行政院主計處，民 92a。

另民國 90 年未在學亦未就業者計 429,000 人或占該年齡層人口之 12.19%，就其原因觀察，以正在找工作（含準備就業考試）最多，占 33.50%，較 87 年大幅提升 12.2%，其中男女性分別上升 10.6 與 12.8%；其次為料理家務者之 19.98%，正在自修、補習、準備升學者亦占 19.30%；就性別觀察，男性以正在尋找工作為主，女性則以料理家務占大多數。

過去一年未從事工作之 15~24 歲青少年中，曾找過工作者為 196,000 人或占 9.83%，就尋職過程主要遭遇困難觀察，以「工作性質不合」最多，占 25.51%，其次為「工作經驗不足」之 22.84%。就青少年感覺生活有困擾者之未在學就業者有工作問題者，亦占 89.92%。青少年則希望政府能「提供就業服務」（行政院主計處，民 91）。與就業相關之福利措施，則明顯地隨著年齡增長或已進入勞動市場而增加其重視程度。

參、青少年失業問題的成因與特性

青少年勞動市場的最大特質在於從學校到工作世界的轉換，因對職業世界缺乏認識，故在離校覓職時，花費在求職工作時間較成年人為長；其次，因青少年較缺乏工作經驗，無法馬上進入情況，較需一段學習適應過程，較無法受到雇主青睞，

以致就職不易，而且容易被視為邊際團體，裁員時的首批考慮對象之一（ILO, 2000）。至於影響青少年就業的因素概括來說則包括下列數項：

一、總體因素：

經濟景氣（不景氣失業率高）、所得成長率（上升時，需求勞力殷切，包括青少年）、居住地區（如屬工業區就業機會較多；如屬貧民區，就業狀況會受影響）。

二、個體因素：

如教育程度、家庭背景（如家庭所得與青少年求職能力有關；青少年之兄弟姐妹有適當工作時，則該青少年亦較易獲得就業）；個人的偏好、機會、意願；屬少數民族身分（原住民）、就業能力薄弱身分者（身心障礙者、出獄人等）。

三、勞動供給面的影響因素

(一)教育政策的改變：教育發展之結果，使青少年受教育之年限延長，少有與勞動市場接觸之機會。故未來青少年人在擇業時對勞動市場之就業服務提供，將更形迫切需要。

(二)教育與訓練水準的下降：青少年的失業大多屬結構性的失業，亦就是學校所學不符勞動市場所需，而職場所需的人才卻又大量的不足。根據調查，藝術學院、文學院、社會科學院等畢業生的就業最為困難；電子電機科系、工學院、資訊相關

科系等是就業比例較高的領域；而半導體及科技產業、金融保險證券業、資訊業、生化醫藥業等，目前仍有大量的缺額，希望徵才。種種的跡象顯示，教育與勞動市場嚴重的脫軌，是造成今日青少年結構性失業的罪魁禍首，學校要為學生的失業負最大的責任（楊朝祥，民 91）。大學法尚未鬆綁時期，教育主管機關對大學的掌控極為嚴密，學校面積、每生樓地板面積、生師比、共同必修科目、教師資格，樣樣都有嚴謹的規範；即使是系所設置，也必須經過行政機關重重審核，以致與勞動市場有嚴重的脫節，再加上為保障教授的工作權，所設系所的畢業生就業雖已困難，仍無法調整，為保障少數的教授不失業，卻培育許多失業的畢業生，而此種現象在知識更新更為快速的時代，有急速惡化的趨勢。

現今的教育與訓練水平下降包含著兩個意涵：第一、雖然說當今青少年的平均教育程度是提升的。但是現今大專畢業生的工作能力與技術，都比不上過去的水準。第二、雖然說當今青少年的平均教育程度上升。但是，現今的教育制度與課程卻未能適當的配合急速轉變中的技術和工作的要求，也就是說當今教育與勞動市場需求脫節，使得青少年從學校到工作轉換困難。就台灣現在的狀況而言似乎也是如此，在商業週刊（2002）一份針對大學資深教授的調查中顯示：現在大學生的專業知識技能讓人擔憂，多數的學者認為：目前大學生具有的專業知識能力比十年前退步（周文琪、陳光銘，民 92）。目前台灣對於技職教育的輕忽與全民升學主義的導

向，也使得國內技術人才的普遍缺乏，而使得青少年沒有一技之長所以就業不易。因為沒有一技之長或者是多元的就業能力會使得青少年是相對容易失業的。

（三）家庭背景的差異：家庭背景對青少年就業的影響，可透過家庭所得之多少作為家庭背景之指標，而在研究家庭所得與青少年就業問題之關聯性時，發現家庭所得多少與青少年找尋工作之能力有關（轉引自郭振昌，民 80）；且當某一青少年，其兄弟姐妹均有適當工作時，則他亦很容易找到工作。

四、勞動需求面的影響因素

（一）整體經濟條件的惡化：台灣在這幾年來，經濟一直在走下坡，不但是經濟成長緩慢，甚至是呈現負成長，台灣自然也面臨著整體的高失業率。在整個經濟萎縮的狀況下造成總合需求的下降，勞動市場的就業需求自然也跟著下降。所以，伴隨著整體失業的問題而這幾年來的青少年失業率也突然遽升，從原本穩定 4% 到 7% 驟升到 12% 左右。

（二）目前產業自動化政策的逐步開展，會減少對基層勞力的依賴，經濟貿易的自由化政策，會影響勞力結構的調整，而科技的引進與發展亦會影響需求勞力的結構性變動，調適不當即會造成結構性的失業問題，但服務業的發展，則有利於青少年從事部分時間工作。

（三）而經貿的國際化傾向，更易形成國際經濟情勢對國內勞動市場的衝擊，形成循環性失業的危機。

五、中介因素——就業服務機制

(一)青少年大都為在學學生，故其就業服務工作，有賴學校與就業服務機構之密切配合，唯學校就業服務工作人員調動頻繁，直接影響就業服務工作之推展。

(二)隨著產業結構及技術的不斷創新，就業型態日益多元化，故青少年的職業輔導乃成為刻不容緩的工作，尤其應協助學生作生涯探索，使學生能充分瞭解自我與職業世界，以做好就業前準備。

六、青少年本身因素

由於經濟快速發展，社會價值觀亦隨之改變，以致勞資糾紛不斷及就業意願缺乏，故應建立青少年正確職業觀念及培養職業倫理，以激發青少年就業意願與敬業樂群的就業觀。(郭振昌，民 92)

肆、臺灣地區青少年就業方案 措施與檢討

一、行政院勞工委員會的措施

(一)青少年就業服務措施：1.提供就業服務策略：(1)強化就業服務，促進就業機會；(2)開拓就業機會，協助適性就業；(3)實施「就業保險法」，提供就業諮詢服務；(4)提供創業諮詢服務，協助青少年創業；(5)結合政府資源，建立就業服務網絡；(6)加強民間策略聯盟，增加就業服務管道。2.提供職涯探索策略：(1)提供職業輔導，建立職涯規劃；(2)運用輔導資源，探索適性職涯。3.提供職業訓練策略：(1)提供職業訓練，提昇就業技能；(2)印製職業訓練相關宣導資料，強化職業訓練資訊暢通；(3)結合政府部門轉介需求，建置職業訓練機制。

(二)92 年度促進青少年就業實施計畫：

1.補助十五個民間團體辦理促進青少年就業服務等相關活動，以協助青少年就業；
2.提供就業準備之協助；3.爭取工讀機會；4.建立正確職業觀念。

(三)台德菁英計畫：1.訓練對象：高中（職）畢業生（男役畢或免服兵役）。2.訓練人數 809 名。3.訓練職類包括資訊電子人員、資訊管理人員、工商管理人員、飯店管理人員職類。4.訓練期間 92 年 9 月至 95 年 9 月（3 年）。5.訓練方式畫為雙軌制（Dual System）訓練，採用德國工商總會的課程及訓練方法。由事業單位安排師傅辦理技術生工作實務訓練（Apprenticeship），同時在學校實工作有關學科教育。安排技術生在事業單位約佔訓練期間的五分之三；在學校內接受學科的訓練，約佔訓練期間的五分之二。結訓後可獲得德國工商總會認證及學校二專學歷。6.經費分攤：(1)勞委會職訓局補助技術生二分之一學費，技術生須負擔二分之一學費。但技術生屬於弱勢對象者，補助四分之三學費，弱勢技術生須負擔四分之一學費；(2)事業單位每月須付給技術生津貼，其津貼不得低於該職務薪水的二分之一。並須為技術生投保勞健保；(3)勞委會職訓局依訓練技術生人數，每三年每人補助 150,000 元予事業單位。（第一年：75,000 元；第二年：45,000 元；第三年：30,000 元）

(四)92 學年度補助高中職學校職業類科實施就業專精訓練實施計畫：為強化高中職學校職業類科畢業生之就業專業技能，引進職業訓練與企業單位之資源，提前導

入高中職學校職業類科之高三課程，實施就業專精訓練，促進產業、學校及職業訓練間之交流合作，強化未來新進勞動力的就業技能，以培育符合產業需求的人才，進而提升國家整體人力素質。補助對象為：1.國內公私立高級職業學校；2.公私立高中附設職業類科之學校，各校於各學年度以申請一次為原則，並於當學年度辦理完成本案核定之計畫。培訓對象為各校高二升高三有就業意願之學生（輪調式建教合作班除外），預訂培訓人次得由主辦單位依各年度自願就業學生人數及經費編列情況機動酌予調整。92 學年度預計培訓 5,000 人次。

(五)92 學年度大學技專校院就業學程及專精課程專案：針對三大產業（工業、農業及服務業），預定在全國大學校院發展跨領域就業學程及就業專精課程，提供 15,000 名大學之大三及五專四年級以上、二專之二年級學生選修（應屆畢業生優先），使學程或課程職能化，輔導修習學程者能於畢業後儘速踏入職場。就業學程及就業專精課程之規劃目標如下：1.就業學程：以引導大三以上學生習得跨領域整合性專長及職場職能為目標；2.就業專精課程：以引導大學之大三及五專之四年級以上、二專之二年級學生，在校期間即能習得就業知能，以順利進入職場。

(六)展翼計畫：為促進青年人力資源發展與觀光休閒產業軟體服務的結合，特別與學校合作，針對未就業之青年提供休閒活動指導員之工作探索與體驗，促進青年對該職業的興趣與瞭解，做為培訓合格青年休閒活動指導員，強化休閒產業之軟體

專業人才之基礎，並促進青年就業。本計畫將與有休閒相關科系之大學院校聯合辦理，以 18 歲至 24 歲未就業青年，對休閒活動指導有興趣者為招生對象，預計辦理兩班，每班 40 人，共計 80 人，訓練期間預計 92 年 7 月至 9 月，培訓方式包括理論與實務之基礎課程、專業技術體驗與角色觀摩課程、實務機構參訪課程及體驗學習每日分享與回饋檢視等，預計 288 小時，期藉著 80 名未就業青年對休閒活動指導員之工作探索與體驗，準備未來進一步訓練成為合格有準備之休閒活動指導員，並有機會邁向就業之路。

二、行政院青年輔導委員會的措施

(一)協助青少年職業生涯發展：1.設置大專院校就業服務及生涯發展資源中心，建立聯繫會報及互動機制；2.改善「生涯資訊中心」空間佈置與相關軟硬體設備，並促使各界多加運用；3.建置生涯資訊網，蒐集及整合國內外相關資訊並發行「生涯快遞」季刊；4.辦理生涯輔導人員專業知能訓練；5.補助民間團體辦理生涯輔導相關活動；6.辦理企業女性職涯發展研習營。

(二)增進青少年工作經驗及技能培訓：

1.配合執行「行政院科技人才培訓及運用方案」，辦理專上青少年專長訓練，培訓產業所需科技人才；2.針對新興產業和區域特殊產業之人才需求，調整或開發訓練職類，辦理不易就業青少年專長補充訓練；3.推動與非營利團體合作辦理技能訓練；4.規劃及推動大專在校生第二專長培訓方案；5.規劃及推動大專在校生多元工讀服

務方案。

(三)強化專上青少年就業服務：1.強化本會青少年求才求職網站系統功能；2.辦理大專校院就業服務及生涯發展工作研討會；3.促進大專校院就業服務相關業務及其人員之互動與資訊交流；4.規劃及辦理大專校園就業博覽會、屆退官兵徵才活動、地區大型就業博覽會、就業知能研討會等活動；5.編印專上青少年就業有關手冊及刊物；6.規劃及辦理 921 震災重建區受災戶大專在校青少年返鄉工讀服務方案。

(四)青少年政策推動方案：行政院院會於 92 年 7 月通過青輔會所擬「青少年政策推動方案」，總計有十一項實施措施，將從 93 年度開始實施至 95 年度，為期三年，分兩階段推動。根據該方案，推動策略將以青少年需求為導向，加強政府跨部門合作機制，以解決青少年問題及輔導發展並重的青少年政策為目標。在「加強青少年職業陶冶與就業準備」方面，規劃政府建立青少年從學校至職場間介面服務機制，以鼓勵企業及民間團體提供職場體驗機會，並爭取國內外工讀、實習或建教合作機會，協助青少年利用課餘參與政府或企業工讀服務。

由國內青少年就業方案措施予以分析，可發現其中特點與值得反省者，主要為規劃當中，有關青少年勞動市場的供需雙方數據資料不夠詳實；其次則為學校與就業服務機構的配合仍不夠密切；而且總體來說，均太一般性，並未針對具備長期失業與弱勢特質青少年，如身心障礙者、低收入、中途輟學者等予以研訂不同性質

的特殊青少年促進就業方案 (special youth employment promotion programmes)，茲再進一步分別申述如下：

一、特殊青少年促進就業方案方面

「特種就業」方案，顧名思義，是屬於「專案」性質的僱用計畫，因為如果不設定特種對象，則不易辦理，政府無此財力與相關資源。特種就業方案之可能成功，一定要以「專案」為出發點，集中部分的財力及相關資源，開發就業與訓練管道，專為指定對象（為失業的不幸青少年）謀求工作機會，始較有達到成功效果的希望。否則「統包式」的各種措施方案，忽視了政策規劃的「集中性」原則 (Starling, 1988)，看不出施政重點與具體成效。例如，依據行政院主計處的人力資源統計年報顯示，民國 91 年青少年失業期間超過 52 週（即一年以上）者 15,521 人（行政院主計處，民 92a），此類較長期的失業者，即需予以特殊關照，否則有可能成為家庭與社會的另一種負擔。

二、青少年勞動供需資訊不足方面

研訂特殊青少年失業對策方案，一定要以青少年勞動市場詳實的供需資訊與失業者特質分析資料作為規劃的基礎，但目前國內的相關勞動市場資訊不夠深入。例如：長期失業青少年的特質為何？身心障礙者青少年的就業期望與本身特質為何？目前行政院主計處所做的「青少年狀況調查」在失業方面尚缺乏再深一層的統計分析；而各種青少年就業服務措施之執行成果資料等。

三、相關機關的配合方面

與青少年失業問題處理有直接關係的機關包括教育行政體系、勞工行政體系及社會行政體系等，但感到缺憾的是，未有明確的一種統整的機關來作主導，而且在青少年對政府就業服務強烈需求下，更必須強化此等機關的密切協調配合。雖然有行政院青少年輔導委員會，但其工作重點於大專以上青少年及非營利組織之輔導，未及於高中、職以下青少年（教育別失業率最高的族群），且缺乏青少年就業政策的統整機制。

伍、國際青少年就業政策的觀點

一、OECD 方面

OECD 國家對青少年勞動市場措施的公共支出約占積極勞動市場措施（Active Labor Market Measures, ALMM）的 13%；過去十五年來占國內生產毛額（GDP）也約 0.1%。但部分歐聯（EU）的國家建議參與此類方案的人數中 25 歲以下的青少年，包括補助性的學徒制宜超過五分之二（OECD, 2002b）。青少年勞動市場結果對總體的經濟情況及反應非常敏感，但其特有的結構式風貌從國際比較觀點仍可看出其效果，如主動積極的轉換到工作過程的公共管理，青少年失業給付結合積極的措施與由安全網方式所作的支持及透過學徒或學生職業接觸工作經驗等方式。

過去 OECD 國家對青少年相關努力包括：（一）較長時間花在教育，以致有較高的教育程度；（二）對資訊通訊科技（ICT）技能需求的增加；（三）青少年如生有一個小孩

後，促進她們重新投入有給的就業機會；（四）更加注意到弱勢青少年勞動市場政策，更多的新措施來協助他們。

青少年勞動市場政策主要包括六大範疇：（一）為弱勢青少年提早介入政策；（二）教育與訓練的多元發展；（三）改善就業能力與動員勞動供給的積極措施；（四）大規模創造與促進工作機會；（五）提供學校與工作橋樑的雙軌制，及（六）離校者的安全網。其他制度性因素尚有最低薪資、減少勞動成本措施、就業保障、教育到工作的轉移過程，如生涯諮商對新進與重新進入勞動市場者為對象等。茲再進一步敘述如下（OECD, 2002b）：

（一）對弱勢青少年提早介入政策——許多研究證明低教育程度為勞動市場競爭的弱勢者，故對渠等的持續性介入為最有效的措施，其介入措施宜包括密集輔導及降低輟學率等。

（二）各種不同的教育與訓練模式——教育與訓練模式包括高中職、專科教育與職業訓練，另後學校方案（post-school programmes）提供無法完成高中職業教育的替代途徑，提供了增加彈性與多重選擇：

1. 放寬職業方案與資格——例如更廣泛的營建方案取代在木工、油漆與砌磚等的分散方案。

2. 創造一般教育與職業教育的連結，工作本位學習（work-based learning）與繼續學校教育的結合——例如高中教育的職業選修、職業教育中更一般的教育內容，一般教育與職業訓練課程的模式化等。

3. 創造雙重資格模式（"double qualifying" pathway）：包括與技術專家一起工作

或繼續專科教育，或職業訓練資格與訓練後補充考試與課程結合。各種學校本位職場經驗模式，從無給的半日工作經驗到有給的每年一學期工作，並已獲得證明對後來勞動市場結果有正面影響，即教育與訓練期間即與工作世界接觸。

(三)動員勞動供給的積極策略——自1980年代中期以來，青少年勞動市場政策側重於消極與積極措施的互動，從福利到工作與積極的策略，所謂相互責任原則，如北歐、荷蘭、英國、澳洲等，更廣泛的積極策略對降低青少年失業率亦有積極正面影響。但另一方面亦證明其所花費的成本是高昂的。

(四)大規模的就業方案——青少年就業方案部分包括補助性就業，乃立基於以工作經驗結合訓練方式，協助從學校或失業到非補助性工作。如韓國的實習計畫（Internship Programme），加拿大的青少年就業策略（Youth Employment Strategy, YES）及德國的跳躍方案（Jump programme）等。

(五)提供學校與工作橋樑的雙軌制（dual systems）——青少年當學徒但於學校教育體制內每周有一、二天仍需上課，如奧地利、丹麥、瑞士幾有四分之一以上15歲至24歲青少年為學徒，通常這些國家的青少年失業率亦較低。但相對地，其薪資率亦較低，約為成年人的三分之一到二分之一。

(六)離校者的安全網——北歐國家通常提供廣泛的一般與職業方案，介入離校者使其回校，並完成高中職教育，但仍以15至19歲者為主，20至24歲者較困難，約三分之一OECD國家有5%至10%未在學

未在業，並不積極求職（即未視為失業）需有特殊政策措施照顧，並需與公共就業服務與領取給付者結合，鼓勵渠等再進入勞動市場。

二、ILO 方面

國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）於1999年的「挑戰青少年失業與邊緣化策略研討會」結論：對抗青少年邊緣化、失業與社會排除，須評估規範勞動需求與穩定增加青少年就業與薪資可能性的策略等兩種機制。青少年就業政策必須確保其增加就業，但不能導致成人失業增加。學校教育與訓練必須通暢無阻，未來的就學能力與素質必須加強。ILO 摘要青少年就業行動方案包括（ILO, 2000）：

(一)大部分國家的青少年失業幾乎為成人失業的兩倍，總體失業增加後才會下降；

(二)解決青少年失業問題必經採取經濟策略提升總體需求，總體經濟的需求還是扮演最重要的角色；

(三)高失業率促使青少年在學校停留較長時間，並需求較多的教育，但也增加了攝取藥物、參與犯罪及自殺；

(四)鼓勵創業自雇有部分價值，但其標的群需謹慎篩選，且於其創業過程中予以輔導；正式部門的自雇與小企業，如能加以支持財務與訓練，謹慎鎖定有創業可能者，則較易成功；

(五)太優渥的給付會影響失業的增加與延長失業期間，並減少工作動機；

(六)謹慎著重執行學徒——教育雙軌制度（dual apprenticeship-education systems）

(七)如正式經濟部門成長，且主動積極的勞雇政三方共同參與計畫，則較易成功。

依據研究報告顯示，於不景氣中對 15 至 24 歲青少年以直接介入包括僱用政策，對其求職展望改善上並不成功，但對促成自僱卻有部分價值。對青少年失業的改善有賴於全球就業趨勢的提升，如持續性、創造需求的經濟成長，小企業的發展，對特定人口提供訓練，及較大的薪資彈性等。

另 O'Higgins (2001) 於「青少年失業與就業政策：全球觀點」一書中認為青少年建立成功就業政策設計與執行的主要內容方面，批評以往過份強調供給面的彈性政策，如青少年的次最低薪資政策 (sub-minimum wage policies)，而贊成宜朝向基於社會夥伴關係 (social partnership) 更需求取向的策略。

陸、促進青少年就業未來互作 重點建議

一、研究青少年失業問題與對策規劃 所需的資料與方法：

(一)資料方面：需進一步調查分析特定弱勢青少年（如身心障礙者、低收入、中途輟學者等）之特質與長期失業（失業期間超過 52 週或一年）者之特質等資訊；另一方面一般廠商對僱用此類特定青少年之意願與需求條件等（如是否透過政府減稅與補貼之獎助僱用方式），俾作為規劃此類政策方案之勞動供需雙方參考資訊依據。目前對於中央政府或者地方政府的就業資訊整合能力都還不足，政府應該統籌整個地方政府橫向的就業服務資訊整合，將各地

方所提供的就業機會網絡做統整的規劃，並且迅速更新，讓失業的青少年到就服站或據點時可以提供就業的機會與資訊。

(二)方法方面：建立在統合的基礎上，但必須以公共就業服務機構為主導中心，從獲得失業青少年的名冊，並掌握雇主較高的就業機會，但其前提需加強受過專業訓練的諮詢人員，職業心理測驗專業人員及所需的會談人員，來從事對不同青少年就業問題性質的輔導及轉介工作。此種規模經濟也須有較高的專案經費，以作為未來青少年人力資源輸送媒介體系的中心融合機構，以配合未來勞動市場中勞、雇雙方之需求。

二、處理青少年失業問題工作項目

重點：

(一)青少年個人方面：失業青少年的次要原因既為「對原有工作不滿意」之自願性失業（占 21.26%），則青少年本身就業意願的提升，與不能眼高手低，需從基層腳踏實地做起的職業觀念，就需早認識才對；此外，增加本身的職業準備及就業能力的提升等，並可預防失業的發生等事項，均宜視為青少年本身應有的責任，即自助才會人助。

(二)家庭方面：未在學未就業青少年多有好逸惡勞的習慣，且成就動機低落，家庭教育宜注意此種關聯性，以預防青少年對升學與就業的意願及行為產生不利的影響；此外，由於家庭所得提高致影響青少年投入勞動市場的壓力，固然有其正面的功能，但其負面的影響，家庭教育亦有責任事先作預防。

(三)學校教育方面：失業青少年以初次尋職者占絕大多數(42.76%)，離校青少年由學校過渡到工作上的轉換過程中，依青少年學子的訴求對象經驗仍以學校老師高於社會的就業服務機構，因此，學校在青少年職業準備課程的設計上更應重視，而不只注重升學的輔導；同時，與社會資源，尤其是就業服務機構的聯繫上更應主動積極；對於就業行政機關所發展出來的職業資料與職業心理測驗工具亦應作充分的運用。

另目前教育體系偏重通才的教育而忽略了技職教育的重要性，讓青少年擁有一技之長是目前我們所缺乏的，所以給予學生選擇技職教育觀念是重要的。在通才教育方面，應該重新檢討課程的設計，讓理論與實務能夠結合，加強輔系與雙學位的制度，並且開設就業取向的選修課程，讓學生有擁有多項的專業技能。在技職教育方面，應該推動先前所提的產學合作，並且更因該因應目前勞動市場對人才需求之變化，進而調整科系的設置。

教育是提昇個人競爭力的基礎。固然，在教育改革開放的過程中，擴大入學的管道、增加入學的人數都是確保國中畢業學生能夠進入高級中學讀書的重要方法。然而，無可否認地，我國年齡層 15 歲到 19 歲青少年的失業率之所以居高不下，以及犯罪率和中輟率之所以偏高，多與國民義務教育尚未延長至 12 年有關。在不強制升學的情況下，年齡層 15 歲到 19 歲的青少年被迫必須提早進入勞動市場。在缺乏必要的教育和訓練做為基礎的情況下，失業、低度就業或從事低技術性工作的情

形便成為常態。結果，青少年未來的發展令人憂心，國家整體發展也充滿著隱憂(成之約，民 92)。宜研究延長國民義務教育至 12 年。

(四)企業(雇主組織)方面：前曾述及外國青少年就業政策方案做得有成效的基本原因之一，乃為相關單位與社會普遍的共識，並有堅定的信念由政府、工會及雇主團體等共同努力與籌備並執行此類政策方案，這其中雇主團體的角色與功能乃在於求才方面除顧及經濟成本外，亦需負擔一點社會責任，對於勞動市場競爭弱勢的青少年，亦能適時提供支援雙手，如工作經驗機會等，使其度過難關；往後甚至可經過經驗歷練而成為自己的正式員工與得力助手。

(五)工會(勞工團體)方面：工會組織的一項重要任務，是保障其會員的福利。會員如果失業，工會的力量會受到很大的打擊。因此，工會協助會員謀求新職，乃是工會團體主要工作之一。我國「工會法」第五條指出：工會任務之一為「會員就業之輔導」，對於失業人員「特種就業方案」的擬訂與實施，工會組織應該盡其最大的努力，促其實現。工會是最好的「聯絡人」，請求政府訂定有關法律、妥擬方案、撥款實施、促請企業管理人及事業主全力投入，盡量接納、訓練，安排參加此類方案的失業青少年。

(六)政府方面：政府對於失業青少年處理的相關政策方案措施之規劃上，宜注意其個別方案的「特殊性」、「專案性」、「集中性」等，太一般化的方案並無實質的意義，宜在方案特質方面下功夫，而不是在

於「多產」與重疊，尤其是弱勢青少年（長期失業、中途輟學、未在學亦未就業者）的照顧上更是需要政府的注重，甚至從社會政策觀點作獎助僱用；此外，在此類政策方案的形成過程當中，宜讓當事關係人——即勞、雇組織代表有同樣的參與機會，才不致有所偏頗；最後，宜注重各種政策方案的評估工作，以促使其隨時修正更新，俾其適合社經發展背景與勞雇雙方之實際需求。其他配合措施方面尚包括：

1.財經政策走向力求明確與穩定，擴大公共建設投資，繼續改善國內投資環境，激勵民間投資與消費意願，並鼓勵如生物科技、光電、無線通信、休閒旅遊、福利服務等新興或重點產業之發展，且以賦稅抵減鼓勵企業增僱失業勞工，以開創更多適合專上青少年從事之就業機會。

2.針對新興產業和區域特殊產業之人力需求，調整或開發訓練職類，繼續辦理專上不易就業青少年之專長補充訓練；本著分工合作原則，確立各公立職訓機構發展之重點與特色，並配合新創產業需求，發揮培訓勞動市場所需之科技及專業服務業人才。配合產業國際化趨勢，創建有利環境並放寬延攬外籍專門技術人才之限制，以利引進外籍企業來台投資與國外新技能；同時，配合台商往外發展，提供國外就業相關資訊，協助青少年往海外發展（曾碧淵，民 90），以增加青少年之國際觀。

3.擴大青少年的創業貸款，並且給予適當的輔導：擴大目前既有的「微型企業創業貸款要點」適用對象，鼓勵青少年聯合參與青少年創業貸款。但是創業並非容

易的，所以政府還需要輔導其資金的運用與經營的專業知識（周文琪、陳光銘，民 92）。政府對於創業者的輔導工作及必要的訓練更是要積極的推動。以創業服務、創業育成、創業基金三管齊下，建置創業知識資訊中心（洪鉛財，民 91），舉辦創業、創新競賽，鼓勵、強化民間育成中心機制，搭起創業投資橋樑，將創業成功所需之各環節，在創意激發、新產品、新技術、新事業發展到創投資金等各環節都有具體輔導機制，這些機制的落實將給國內的新興科技型中小企業提供一個良好的培育環境，可說是從積極需求面徹底解決國內青少年失業問題。

柒、結語

青少年是每個人成長過程中，不可或缺的過程。他雖具有無窮發展的潛力，但其人生目標卻閃爍不定。如何將青少年朋友的熱誠及智慧導入正途，為國家、社會貢獻其才能，實為政府當前重要課題。由於青少年朋友初入社會中求職就業，其涉世未深，可能面臨種種陷阱或遭雇主有意無意忽略其權益。為使青少年朋友能經由正式管道獲得工作機會，為國家、社會貢獻所長，多年來政府在加強職業訓練及強化就業服務方面之努力，不遺餘力，冀望青少年朋友在其求職就業過程中，經由政府適當引導及保護下，在其人生起步，有一個愉快的工作經驗，也為國家、社會的未來多增加一道曙光。

（本文作者現任行政院勞工委員會職業訓練局組長暨國立臺灣科技大學兼任副教授）

📖參考文獻：

- 成之約（民 92），青少年就業促進措施，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/092/SS-B-092-008.htm>.
- 行政院主計處（民 91），90 年青少年狀況調查統計結果綜合分析，台北：行政院主計處。
- 行政院主計處（民 92a），中華民國 91 年台灣地區人力資源統計年報，台北：行政院主計處。
- 行政院主計處（民 92b），92 年 6 月暨上半年臺灣地區人力資源調查統計結果，<http://www.dgbas.gov.tw/>
- 周文琪、陳光銘（民 92），台灣青少年失業問題與就業服務方案初探（未發表）。
- 洪鉛財（民 91），「從失業現象看我國青少年創業與創新平台之建立」，國家政策論壇，第四卷第二期，<http://www.npf.org.tw/monthly/00204/theme-028.htm>.
- 郭振昌（民 80），勞工青年失業問題及其因應對策規劃之研究，救國團補助加強勞工青年服務工作專題研究報告。
- 郭振昌（民 92），「促進青少年就業措施」，詹火生等編著，職業訓練與就業服務，台北：國立空中大學，修訂三版，頁 369～374。
- 曾碧淵（民 90），「專上青少年就業問題與對策」，國家政策論壇，第一卷第五期，<http://www.npf.org.tw/monthly/00105/theme-029.htm>.
- 楊朝祥（民 91），「學校要為青年結構性失業負責」，中央日報，91 年 8 月 29 日第四版。
- International Labour Organization (ILO) (2000), *Employing Youth: Promoting employment-intensive growth-- Report for the Interregional Symposium on Strategies to Combat Youth Unemployment and Marginalization, 13-14 December 1999*, Geneva: ILO.
- O'Higgins, Niall(2001), *Youth Unemployment and Employment Policy. A global perspective*, Geneva: ILO.
- Organization for Economic Co-operation and Development(OECD) (2002a), *OECD in Figures*, Paris: OECD.
- OECD(2002b), *OECD Employment Outlook*, Paris: OECD.
- Starling, Grover (1988), *Strategies for Policy Making*, Chicago, Ill: Dorsey Press.