

他山之石，可以攻錯——

英國和法國的促進青年就業政策

葉祖欽·謝文元·李易駿

壹、前言：勞動市場變遷與青年失業議題

90年代的福利國家，受到全球化衝擊及社會結構的變遷，在經濟、文化、政策及政策面向上，都產生了改變，尤其受到經濟全球化的影響，許多國家在勞動市場彈性化、國家去管制化及結構性失業的衝擊下，都面臨了嚴重的失業和長期失業問題。從各國青年失業率和總失業率之間的數字來看，各國的青年失業率在90年代之後都有增加的趨勢，尤其各國青年失業率皆高於總失業率，包括法國的青年失業率在2005年為22.8%，高於總失業率（9.9%）；另外，丹麥的青年失業率（7.9%）也高於總失業率（4.9%）；

還有英國的青年失業率（11.8%）也高於總失業率（4.6%）；以及東亞國家如日本、韓國，其青年失業率亦同樣高於總失業率（OECD, 2005b, 2006）。

除此之外，就業不穩定和工作臨時化也成為目前勞動市場的特性。Tannock（2003）指出，過去青年雖然都會在服務業工讀或打工，但是現今的就業環境已與過去不同。企業為了節省成本和彈性運用人力，釋出許多臨時性、非典型工作等就業型態，對於剛畢業、初入職場的青年而言，由於缺乏足夠的專業技能和工作經驗，不得不從事這些臨時性的工作以維持生計。但是這些工作通常與工作不穩定、低薪、低技術的工作相結合，不僅在

就業和經濟所得上處於不安全的位置，甚至缺乏勞動保障或被排除在社會安全制度的體系之外。這些現象，使得青年失業與就業的議題成爲近十年歐洲國家與國際組織關注的重要社會問題。有鑑於此，國際組織和各國政府當前也正致力於青年失業問題的因應對策。

在國際組織方面，國際勞工組織（International Labour Organization; ILO）自 1919 年成立開始，就不斷關心青年就業與失業議題，如 1985 年、1998 年及 2000 年的國際勞工大會都關注在青年失業政策中的教育及職業訓練等面向（ILO, 1998；陳正良，1994；曾敏傑、林佩瑤，2005）；另外，歐洲委員會（The European Commission）於 1994 年與 2004 年提出對於失業人口的反社會排除策略中，即將青年失業界定爲社會排除問題，並強調以預防社會排除及促進失業青年的再度就業爲主要策略（European Commission, 2004a）。由此可知，國際組織對於青年失業與就業議題的關注。

在歐洲各國方面，許多國家都針對青年失業問題推動相關的政策。例如在英國，新工黨政府針對失業的青年，主要是藉由新協定計

畫（New Deal）、福利促進工作（welfare-to-work），以及薪資貼補政策（make work pay），強調工作福利的思維（工作的權利與義務）及再整合進勞動市場的政策模式（Hewitt, 2002）。在法國，從 1989 年 9 月開始，由國家提供訓練、津貼補助，以及在職訓練以協助失業中的青年（Sliver & Wilkinson, 1995），並將「個別性信託」（Credit de formation individualisé; CFI）、青年訓練等合併納入就業政策。另外，2002 年 8 月，法國政府訂定「青年企業協定」（The Youth-in-business Contract），針對 16 到 22 歲的青年，設立青年結束初期職業訓練的就業管道，並促進青年的長期就業（European Commission, 2004b）。

在台灣地區，青年失業率在 1990 年爲 4.2%，與 OECD 國家相較，僅低於日本（4.3%），其餘國家則均高於台灣；但 2002 年青年失業率已達 11.9%，居於 OECD 國家中之中等水準，期間增加的幅度達 7.5%，青年失業惡化程度相當快，僅次於芬蘭和瑞典；到 2006 年，青年失業率仍相當高（10.31%），且高於總失業率（3.91%）。這都顯示了台灣的青年正面臨的失業風險及

就業不安全的問題，與歐洲各國的青年失業現象有些相似。政府也針對青年失業推動了許多的因應對策，如行政院勞工委員會的「青少年就業服務措施」和「92年度促進青少年就業實施計劃」，以及行政院青年輔導委員會的「協助青少年職業生涯發展」和「增進青少年工作經驗及技能培訓」等政策（郭振昌，2003）。青年就業議題已經開始受到關注，因此，本文將探討失業對青年的影響，以及青年失業在社會福利和社會政策上的意義；其次，以英國和法國的青年就業政策為例，瞭解英國和法國提出以反社會排除為核心的青年就業政策，以對抗青年失業問題，並期待對日後台灣在設計青年就業政策時有啓示的意義和參考的價值。

貳、失業對青年及社會的影響，以及在社會福利上的意義

一、失業對青年及社會的影響

Winefield 等人（1993）提出青年失業會造成個人與社會的代價和成本。個人的代價和成本包括：所得減少，造成財務上的焦慮；無法離開家裡、生活受到限制；生活沒有目標；能做決定的機會減少；經驗和技術常被否定；失業頻率增加

導致青年所面臨的挫折增加，如借錢遭拒絕、與人互動遭到羞辱；對未來沒有安全感；與社會的接觸減少；青年失業使得其在社會中沒有自己的階級和位置。另外，就青年失業所造成社會的代價和成本而言，雖然研究中不能直接證明青年失業和犯罪有直接的關係，但是失業所造成的貧窮、或收入不平等的問題，卻是造成青年犯罪的原因之一（Winefield et al., 1993）。

連續失業期間會讓青年造成某些特徵，如心理健康問題，或者會降低尋職的動機（Hammer, 1996），甚至造成酗酒及自殺行為（Kieselbach, 2004）。不過，失業除了造成青年心理負面的影響之外，也有可能形成正面的動力，在Kieselbach（2004）的研究中，便企圖發展失業者對其失業情形的反應，包括下列幾種類型：

(一)破碎（brokenness）：1.漠不關心（apathy）：沒有能力處理家裡的事務；不感興趣的、或懶惰的情緒；缺乏計劃；酗酒、乞討、偷竊；2.絕望（despair）：沮喪、不抱希望、失去控制、放棄尋找工作等。

(二)放棄（resignation）：生活沒有任何的期望、放棄計劃未來、對

未來沒有方向、不抱希望，但尚有
能力管理家裡的事務。

(三)無破碎 (*unbrokenness*)：高
度積極、對未來有適當的計劃和希
望、持續性的企圖尋找工作。

失業除了影響青年的心理健康
問題之外，也會影響青年的就業歷
程，如失業的機率增加、失業的期
間拉長。高失業率會使得青年在勞
動市場移動的情形增加，青年從學
校到穩定工作的過渡期間變長了，
不僅缺乏穩定的職業生涯，亦造成
經濟不安全、易落入貧窮的風險。
青年若在畢業後不斷地轉換工作，
這段不斷失業／就業進出勞動市場
的期間是易受傷 (*vulnerability*) 且
脆弱的 (*Pollock, 2002*)。Pollock
(2002) 指出，就青年的心理層面
而言，不斷進出勞動市場會影響青
年的自尊以及成就感；就青年的就
業歷程與職業生涯發展而言，早期
的就業經歷會型塑青年日後的職業
生涯與發展性；若就社會的層面來
看，青年就業的不穩定會影響社會
的整合，以及青年的就業權、公民
權等問題。許多研究顯示，失業期
間愈長、愈難獲得工作，這樣的結
果暗示了青年陷入長期失業風險是
一種被邊緣化的過程 (*Hammer, 1996*)，甚至被社會排除

(*Kieselbach, 2004*)。

Macdonald (1997) 即關注青年
如何轉換成具風險性的階層
(*dangerous class*)，伴隨著社會排
除，以及青年如何因著社會結構及
制度性缺失而成爲被排除者。另
外，Maguire & Maguire (1997) 則
是聚焦在青年的勞動市場排除與底
層階級的關連，發現低教育及低技
術的青年，容易被專業分工的勞動
市場所拒絕，並且有些青年則落入
無技術的工作而成爲勞動中的底層
階級。Barry (2005) 則試圖從社會
納入的積極面來討論相關的青年失
業的問題 (包括教育、住宅、所得
及就業)，其認爲在現代社會中，
許多青年面臨缺乏就業、地位和權
利，不僅是因著年齡而有的弱勢，
更是因著他們處於從保護及依賴的
兒童階段，過渡到自立的成人階段
兩者之間不穩定的階段，使得有些
青年被邊緣化，成爲底層階級
(Barry, 2005; Macdonald, 1997)。
因此，必需藉由提供青年納入社會
的相關政策，才能防止青年落入社
會排除的可能。

基於就業歷程的片段化，青年
在不斷進出勞動市場或失業的期
間，會有幾種情形發生：第一、青
年中途會有參與政府勞動市場計畫

或職業訓練的狀況（Hammer, 1996）。而青年若是參與政府動市場計畫，正是一種隱藏性失業的情形。第二、青年在找工作時會有教育與職業不相稱（mismatch between education and work）的結果，青年可能爲了要依靠失業給付，使得青年不得不進入任何一個空缺的工作，不管這個工作是否符合他的資格；而不同領域的工作經驗有可能會影響日後青年的工作生涯和生命歷程，未來可能尋找較低階的工作（Hammer, 1996）。第三、青年在這期間從事非典型就業的機率增加了（Hammer, 1996）。在連續失業期間，青年可能從事具有工作契約的工作，這暗示了青年只有暫時性的工作，但暫時性的工作契約有很高的失業風險（Hammer, 1996）。而青年在就業期間，可能會因爲就業未能持續穩定一段時日，儘管參與社會安全方案，卻無法累積足夠的繳費期，而喪失了福利資格，被排除在社會安全體系之外。

綜合而言，青年失業所帶來的問題，除了青年易落入貧窮風險，還會影響其生命歷程。因此，若青年畢業即失業、甚至淪爲長期失業者，其產生的社會排除、犯罪及社會脫序等問題，才是青年失業議題

研究的核心。

二、青年失業在社會福利上的意義

受到新自由主義與經濟全球化的潮流影響之下，對於福利國家而言，勞動市場的改變以及高失業率、不穩定就業和低度就業的情形，使得勞工對於社會安全的需求提高了。但是，在另一方面，政府爲了提升國際競爭力和增加國內就業機會，不斷吸引外資放寬勞動條件，降低稅收，使得勞動市場彈性化，勞動保障也跟著降低（Beck, 1999；李易駿，2002）。

福利國家與其制度被視爲處理就業與所得中斷的功能性任務。但是，福利國家與福利制度的設計又以充分就業或穩定就業爲前提。因此，勞動市場的改變和勞動市場風險的提升，便直接挑戰了福利國家的制度設計，以及其回應問題與需求的能力（李易駿，2004）。除此之外，社會安全的失業給付或所得維持給付的總額也會大幅擴增，造成在政府財政上的困境。另一方面，青年若在長期失業的狀態中，將會減少社會互動和社會參與的機會，也不易接近社會資源網絡，而產生社會排除現象，並進而處於不利的社會地位，而成爲低下階層

(underclass)。

綜合而言，青年失業就個人發展歷程而言，會導致社會疏離、低度就業、犯罪、偏差行為、貧窮等；對福利國家而言，會影響充分就業、及社會安全制度的運作。因著青年失業問題的後果及其影響，致使青年失業與就業議題廣受國際組織及各國的關注。基此，無論從生命歷程的觀點或社會參與的觀點來探討青年失業，都呈現因著失業的劣勢及社會心理因素，使得青年在動態的發展過程中，成為被社會排除的人口群。下一節本文將從社會排除的面向切入，初步探討英法兩國反社會排除的青年失業政策。

參、英國和法國的青年就業政策： 反社會排除的青年就業政策

自 80 年代開始，歐盟的成員國在結構性失業及貧窮現象擴大的衝擊下，產生新興的社會問題，如逐漸增加的長期失業及新貧人口，以及社會排除現象。歐盟在 2004 年的《參與社會納入報告書》(The Joint Inclusion Report) 中將青年失業界定為社會排除問題之一，遂提出對於青年失業人口的反社會排除策略及促進就業的相關計畫 (European Commission, 2004a)。而青年就業

成為反社會排除政策的一環，包含了幾個重要的意義：(1)促進就業及社會保障應視為青年的社會權利；(2)從生命歷程的動態觀點來建構一個發展取向的青年就業政策；(3)青年失業議題具有多層次、多面向的特質，意指反社會排除的青年就業政策，是一種多元且整合性策略途徑。對國際組織及歐洲各國而言，青年失業被視為社會排除的類屬，遂產生具有多元整合、及動態歷程的思維。以下便進一步介紹英國和法國反社會排除的青年就業政策。

一、英國的青年就業政策

英國在 2001 年的總失業率為 4.8%，2005 年為 4.6%，相差不多。在長期失業率的部分，2001 年長期失業率為 27.8%，到了 2005 年仍有 22.4% 高 (OECD, 2005b)。雖然失業率和長期失業率有趨緩且減少的趨勢，但青年失業率卻增加，從 2001 年的 10.5%，上升至 2005 年的 11.8%，且高於總失業率 (OECD, 2006)。根據 OECD (2005a) 指出，英國的失業青年被剝奪、以及貧窮的比例，在總成年人口中是較為明顯的，但其在進出貧窮及剝奪的情況也較為成功 (具有脫貧的潛力)。另外，未滿 25 歲的青年，不

但無法符合領取社會安全津貼（包括所得支持及住宅津貼）的資格，且會因為教育或職業資格的限制而被勞動市場排除（Adelman & Cebulla, 2003）。

針對日漸嚴重的青年失業問題，英國新工黨提出以反社會排除為核心的青年就業政策策略，乃以「福利促進工作」模式、及「新協定計畫」為中心，目的是藉由就業訓練與發展個人工作權利，將失業青年整合進勞動市場中（Mcknight, 2005）。此一連串的反社會排除政策，除了 1998 年推動的青年新協定計畫（New Deal for Young People; NDYP）之外，尚有「歐洲社會納入政策」策略，涵括了 3 個不同的層次（European Commission, 2006）：(1)歐洲就業策略（The European Employment Strategy; EES）；(2)歐洲社會基金（The European Social Fund; ESF）；(3)單一國家自發青年就業政策，如新協定計畫。

「青年新協定計畫」（NDYP）於 1998 年 5 月開始，該計畫的對象是 18~24 歲、失業時間達 6 個月以上的青年，政策內容包括：(1)提供就業、部分非就業之諮詢與協助，並鼓勵青年參與補助性工作、教育、訓練和次級勞動市場的工作；

(2)提供含有促進就業的津貼給付與工作訓練計畫，包括 6 週的職前訓練及補助、12 週的全職教育及訓練、給予青年在私部門就業的機會；(3)提供再就業導向的失業津貼（Silver & Wilkinson, 1995）。青年新協定計畫中亦建立個人就業諮詢顧問的設置，即 Gateway，申請者有 1 至 4 個月的時間尋找工作 and 領取津貼補助（Powell, 2002）。另外，為了讓在學青年與就業市場可以銜接，英國制定了求職協定（JSA），讓青年在 17 歲之後，即可接受職業訓練，但僅給予 26 週的失業津貼。

在 Gateway 期間，若青年在 4 個月之後仍然失業，將有 4 項提供全職工作和工作訓練的選擇機會（European Commission, 1999; Finn, 2003）：第一、從事一份有雇主的工作，且必須接受至少一週一天的教育和訓練，以得到一份公認的資格，由雇主提供薪資。政府則會提供雇主 26 週的薪資成本，另加上訓練成本的補助金。(2)在「政府的環境專門小組」（Government's Environment Task Force; ETF）（一個有關環境工作的方案）工作：為期 6 個月，且必須接受至少一週一天的教育和訓練，取得公認的資格。參與者接受津貼等同於求職者津貼加

上一小部分涵蓋額外成本的津貼。

(3)「志願性部門的選擇」(Voluntary Sector Option; VSO)：為期6個月，在志願性部門工作，且必須接受至少一週一天的教育和訓練，取得公認的資格。參與者接受津貼同等於求職者津貼加上一小部分涵蓋額外成本的津貼。

(4)「全時教育和訓練選擇」(Full-time Education and Training Option; ETET)：對於不具備有良好就業前景的青年，給予全職教育的機會，青年必須要上滿12個月的公認課程，以取得資格。

綜言之，英國新工黨在反社會排除青年就業政策的策略，係藉由新協定計畫及教育政策，輔以「就業銜接教育」、及「教育通往就業」的雙重導向之社會安全政策，以改善青年失業問題，提升青年的潛能，進而解決青年被剝奪及落入貧窮的問題(Adelman & Cebulla, 2003)。整體而言，以反社會排除為核心的青年就業政策，改善了國家整體教育計畫，除了鼓勵青年人留在學校或往更高教育層次發展，並透過新協定計畫(New Deal)及覓職協定(Jobseeker's Allowance)所提供的津貼，來協助失業青年再進入勞動市場，輔以人力發展計畫及工作技能訓練，提高青年在勞動

市場的持續力。在教育政策上也希望藉由教育及訓練，使青年脫離貧窮的風險，如教育持續協定(Educational Maintenance Allowance)，提供補助津貼給持續升學的青年，這些多層保障及多專業的整合型的政策，乃在於提供失業青年一個修補生命歷程的就業政策。

二、法國的青年就業政策

法國自90年代開始，受到經濟全球化及結構性失業的影響，面臨經濟危機及嚴重的失業問題。法國在2001年的失業率為8.8%，到了2005年則升至9.9%；長期失業率則從2001年的37.6%，上升至2005年的42.5%(OECD, 2005b)。青年失業率的情形也相當嚴重，2001年法國的青年失業率高達18.0%，到了2005年則為22.8%，且高於總失業率(OECD, 2005b)。另外，法國青年從是非典型工作的人口逐漸增加，使得青年就業不穩定、不斷在就業與失業之間徘徊，更降低他們與社會的連結(Choffe, 1999; van den Berg & van Ours, 1999)。

基於青年失業問題嚴重性，法國遂提出以社會納入為核心的青年就業政策策略，讓失業者回歸就業(return employment)，即促進就業

及增進社會納入，並同時結合就業、教育與訓練、津貼制度及鄰里發展等政策面向，將被勞動市場排除者再整合進就業市場中（European Commission, 2004b）。此一連串的反社會排除政策，除了1988年的「社會安置最低收入法案」（Revenu minimum d'insertion; RMI）及1998年的「反社會排除法」外，尚有「歐洲社會納入政策」策略，涵括了3個不同的層次（European Commission, 2006）：(1)歐洲就業策略（The European Employment Strategy; EES）；(2)歐洲社會基金（The European Social Fund; ESF）；(3)單一國家自發青年就業政策，如「協助失業青年計畫」。

法國政府於1998年6月29日通過「反社會排除法」，其政策焦點不僅針對青年失業者，亦包括了無家可歸者及次級階級團體，乃結合教育、就業、住宅及文化等政策面向，以幫助這些被排除者儘快整合進社會，並賦予他們擁有與法國公民相同的社會權利（European Commission, 2004b）。該法分別從4個策略著手對抗青年失業：(1)藉由更多的青年失業支持方案及就業保障的計畫，強調國家及市民社會對抗社會排除與失業的社會連帶責任

（Choffe, 2001）；(2)建構積極性的失業給付制度，適度的修正社會津貼及社會保障制度的缺失；(3)透過區域均衡發展及個人社會權的實現，提供各地區的失業青年更多的工作機會及產業發展，以確保青年儘快達到社會納入的目標（Choffe, 2001）；(4)通盤性發展全體國民享有各類社福體系的平等就業機會，進而使得被勞動市場排除者能在平等的權利下，享有工作權及國家提供的服務，如「社會安置最低收入法案」（RMI）（European Commission, 2004b）。故反社會排除法案對失業青年的政策目的，係藉由提供失業青年相關工作訓練計畫，促進教育與專業技能的銜接，進而提升失業青年重返勞動市場的機會（引自Beland & Hansen, 2000）。

「社會安置最低收入法案」（RMI）是法國強調社會連帶政策思維下的產物，該法案於1988年通過，政策內容係保障25歲以下法國居民最低生活水準及促進個人再工作及社會的再納入，亦指政府對社會邊緣者的納入或再整合（引自Beland & Hansen, 2000）。其中，針對失業者與失業青年，係結合的促進就業與所得維持，強制接受救助的失業者必須參與再整合進社會制度的措施，包括積極尋找工作、接

受職業訓練，以及接受有助於自立的支持性服務。故 RMI 的政策目的是藉著讓受助者參與其他社會網絡，以避免長期失業造成的社會和心理後果（European Commission, 2004b）。為延續「社會安置最低收入法案」（RMI）的推行，法國政府進一步制定了「社會安置最低收入法案」（RMI）的配套措施，即「就業協定計畫」（Revenu minimum d'insertion; RMI），其係為增加就業與勞動力之間整合的政策，讓處於最弱勢的就業者（尤其是失業青年），可以經由接受 RMI，朝向市場與非市場部門的勞動力整合及發展（European Commission, 2004b）。

「協助失業青年計畫」開始於 1989 年 9 月，係合併「個別性就業信託」（Credit de formation individualisé; CFI）、青年訓練、及「地區青年發展協定」（Contrat local d'orientation; CLO），稱為「積極的就業資格準備及重新就業」（Reparation active a la qualification et al'Emploi; PAQUEP），在 CFI 的架構下，政府給予 16~17 歲青年 3~6 個月的全職或兼職工作，乃希望提供弱勢青年基本的知識與技能、以及尋找工作策略（Silver & Wilkinson, 1995）。另外，2002 年 8 月訂定的「青年企業

協定」（The Youth-in-business Contract），則是針對 16 到 22 歲的青年，設立青年結束初期職業訓練的就業管道，並促進青年的長期就業（European Commission, 2004b）。

在促進被區域排除的失業青年方面，法國政府推動「鄰里就業計畫」（Ville-Vie）及「社區工作方案」（community jobs），前者係針對約 80 萬失業青年，提供許多的社會支持與文化行動，將其整合進工作場域內，並鼓勵青年女性參與相關行動，促使青年女性順利整合進工作職場（European Commission, 2004b）。後者的政策內容為雇用低教育程度、沒有工作的青年以及長期失業者，做社區服務工作，其政策目標除了給這些人一份工作之外，還增加他們的就業能力（Bruno and Cazes, 1998；Fougère et al., 2000）。

綜言之，法國青年受到經濟全球化和結構性失業的影響，面臨了被勞動市場排除的風險，而在強調社會連帶的反社會排除政策推動下，法國政府有意解決青年失業的隱性風險，即促進青年就業及增進社會納入雙核心策略，並結合就業、教育與訓練、津貼及鄰里發展等政策面向，將被勞動市場排除的青年再整合進就業中。在就業政策

上，針對大部分失業青年提供更多的工作機會及所得維持；在教育與訓練政策上，針對失業青年提供職業訓練，或是增進教育與就業的銜接；最後，在鄰里發展政策上，乃結合經濟發展、區域整合等計畫，提供失業青年工作機會參與及居住的機會，並消除不利網絡連結的社會生活環境。無論如何，法國反社會排除的失業青年政策，其目的在於藉由促進就業，而改善失業青年的劣勢情況，並增進青年的社會參與及連結。

三、小結

因著結構性失業及勞動市場彈性的衝擊，使得青年面臨嚴重的失業問題，而失業青年所隱藏的社會排除及就業歷程的缺位交互鑲嵌於青年的生命歷程中，伴隨著經濟全球化的影響日益嚴重。英法兩國在面臨失業青年，所提出的就業政策，除了歐盟整體的社會政策策略外，亦針對各國不同的社會經濟情況及政策思維而有所差異。英國新工黨對於失業青年的就業政策，係以社會投資及工作福利為核心，並結合教育、就業、家庭及所得維持政策，提供失業青年再返回勞動市場的機會及資源。反觀法國對於失

業青年的就業政策，係以社會連帶及促進就業為核心，即提出積極性的失業政策與教育改革計畫，提供失業青年均等的就業機會。無論如何，英法兩國均以生命歷程及社會參與面向的發展為主軸，並提供人力資源、教育與就業銜接，以及工作權利的賦予 3 個面向為核心的青年就業政策架構。

肆、代結語：對台灣的啟示

從上述相關介紹，吾人得知英法兩國從社會納入面向切入的促進青年就業政策，主要可分為 3 個政策干預的途徑（European Commission, 2006）：(1)歐洲就業策略（EES）；(2)歐洲社會基金（ESF）；(3)單一國家自發青年就業政策，如英國的「青年新協定計畫」（NDYP）及法國的「協助失業青年計畫」。而在台灣地區，青年失業議題也逐漸受到政府重視，政府亦推動了許多的相關政策。由於本文侷限於本身的政策探討性，因此僅將英法兩國促進青年就業政策的內容，作為對台灣相關政策的一些政策思考。另外，因著台灣在青年就業政策的多元性，僅針對弱勢青年的失業相關政策作為觀察。

台灣地區的失業率自 90 年代末

期就不斷上升，到了 2003 年已達到 4.99%，失業人數約為 50 萬人，其中，15～24 歲的青年失業率為 11.44%，遠高於其他年齡的失業人口；至 2006 年，失業率雖然有減緩至 3.91%，但青年失業率仍有 10.31%（行政院主計處，2006）。這些數據都在說明台灣地區面臨了嚴重的青年失業問題。同時，青年也面臨了一些就業的風險。因著教育的普及，學歷已不是就業市場求才的有利條件，而且工作機會也不如以往，使得缺乏工作經驗的社會新鮮人，常常徘徊在等待就業及失業之間。若從家庭支持的角度觀之，台灣的青年就業問題，擁有良好的家庭地位和社經地位者，相對有較高的家庭支持，但弱勢青年因為缺乏足夠的家庭支持，而易落入工作不穩定和貧窮。

針對青年失業問題，政府亦對此議題推動了許多的因應對策，如行政院勞委會的「青少年就業服務措施」、「大專院校的就業學程專案」、「92 年度促進青少年就業實施計劃」、「高中職的就業專精訓練實施計劃」及「展翼計畫」，以及行政院青年輔導委員會的「協助青少年職業生涯發展」、「青年創業教育」、「大專畢業青年新興服

務產業人才培訓計畫」和「增進青少年工作經驗及技能培訓」等政策（林佩瑤，2003；郭振昌，2003）。

除了上述，政府著眼於弱勢青年的就業政策則包括：「飛 Young 計畫」、個人發展帳戶（台北）、脫貧計畫（高雄）、少年獨立生活方案等。其中，行政院勞工委員會於 2005 年推動「飛 Young 計畫」，係針對弱勢的失業青年，乃協助就業能力較薄弱之青少年探索並規劃其職涯方向，同時加強就業前之各項就業知能準備，進而穩定就業。其內容包括：(1)協助 250 名弱勢青少年建立正確職業觀念、探索職業興趣與能力，並協助其規劃未來職涯方向；(2)依職業興趣探索後之個別需求，提供短期工作體驗，以協助其瞭解實務職場環境，並學習行（職）業基礎工作知能，累積工作經驗（行政院勞工委員會，2005）。

另外，在台北、高雄分別採取不同的作法，協助青年就業和脫貧。台北市推動的「個人發展帳戶」是立基於資產累積理論的脫貧方案，提供 100 個 3 年期的一比一配合存款帳戶，有目的的理財教育，配備方案參加人達成投資目標

應有的資訊和知識，並且方案參加人依據個人的能力與意願參與方案，訂定與執行自己的投資目的，其條件為參與方案的期間，方案參加人失業不可超過 3 個月以上（台北市政府社會局，2003）。高雄縣推動的「低收入戶新生代希望工程—脫貧計畫」，乃基於社會排除及人力資本的觀點，於 2002 年 6 月起結合社團法人高雄縣慈善團體聯合協會，以公私協力方式，針對設籍高雄縣低收入戶或經濟弱勢家庭第二代青少年中篩選目前就讀高中職以上、約有 95 戶的對象，推動脫貧計畫，輔以中長期之教育投資計畫，並協助低所得之家庭有機會累積未來脫離貧窮之實力。政策內容包括：(1)積極地發展各項扶助措施，化消極被動為積極主動，設計與提供更具彈性、更符合受助對象實際需求之多元化服務，協助其充權自立；(2)減少貧窮現象多重資源剝奪；(3)新希望快樂成長營——提供才藝學習機會；(4)縮短數位落差（高雄縣政府社會局，2003）。

除此之外，台北市推動「少年獨立生活方案」，其服務對象是以結束安置離院且有獨立生活需求之少年為主，目的乃協助參與本方案之少年持續就學或穩定就業、維持

基本生活之滿足，進而促進其良好社會適應及獨立生活之能力，具體內容包括生活補助費、學雜費用、薪資差額補助及健保補助費。

從上述可知，雖然針對青年就業的相關政策為數不少，但多數是屬於小型方案或計畫，缺少完整的策略規劃及制度的改革。而目前政府的青年就業方案是要協助青年順利的從學校轉換到職場中，較屬於促進青年就業方面，而非解決或協助青年失業的有效方案，且強調一般青年的需求甚於弱勢青年的就業需求，故政策上對於特殊或弱勢的青年關注稍顯不足（曾敏傑、林佩瑤，2005）。郭振昌（2003）亦指出，目前政府所提出的就業政策，皆屬一般性的就業政策，並未針對長期失業青年或弱勢青年（如身心障礙者、低收入、中途輟學者）制訂政策方案。基此，現階段台灣對此的政策回應仍有「重視中高齡失業」輕忽「青年失業」、重視「青年就業促進」輕忽「青年失業協助」，以及重視「一般性青年就業需求」輕忽「弱勢青年就業需求」的現象（曾敏傑、林佩瑤，2005）。

反觀在英法兩國，基於歐盟作為會員國一個政策規範，及跨國支持的角色定位，歐洲就業策略

(EES) 不僅帶有宣示性的政策效果，也為各國在就業政策上先行提供了一種巨觀性的政策理路，輔以歐洲社會基金 (ESF) 對於發展落後國家或區域的支持，以平衡歐洲社會政策的整體發展，最後使得各國在推動就業政策上兼具制度及彈性兩種特色，以及政策的整體性及連貫性，此政策取向亦與當前強調個別生命歷程及全人發展趨勢的青年政策相互呼應。

綜合而言，基於青年失業者與社會排除和工作權利的關連性，促進青年就業的策略不僅是將失業青年再整合進勞動市場中，更是藉由就業與社會權利的連結，而促進因失業而被社會排除之青年的社會參與。透過這樣的思考，提吾人對台灣青年就業有幾項想法：第一、從工作權利及社會參與的角度，來思考青年就業議題：無論是「飛 Young 計畫」或是少年獨立生活方案等，都從問題解決面向來思考青年就業政策，乃視失業青年為自身或社會的存在問題，而忽視青年應有的權利。相對於英法兩國較重視青年應有的社會參與權利，其認為將青年整合進勞動市場是青年的權利。第二、以青年生命歷程及就業過程作為促進青年就業的政策考

量：台灣的青年就業政策，較重視就業的短暫歷程，以脫貧與資產累積的政策取向來回應；相對於英法兩國的促進青年政策，兩國視青年失業為一種發展的斷裂，認為就業歷程的片段化及身心理發展的危機，已鑲嵌於青年自我發展的階段中，並有著隱藏性的風險。第三、在促進青年就業上必須考量多層專業及多元綜融的政策方式：台灣地區的青年就業政策，較趨向於單一取向的政策干預途徑，較缺乏各專業層次的整合機制；相對於英法兩國的促進青年就業政策，基於青年失業的多重排除性及隱性風險，乃結合教育、就業、所得維持、家庭及社區發展等政策，給予失業青年全方位的問題回應。故隨著社會排除概念的興起，青年失業不再僅是就業過程的缺位，而是青年生命歷程的斷裂及發展階段的危機，使得政府在因應青年失業的政策取向上，應該是強調政策多層次協調機制的干預，以及動態過程及生命歷程的觀點來思考。

(本文作者：葉祖欽為靜宜大學青少年兒童福利學系碩士；謝文元為靜宜大學青少年兒童福利學系碩士；李易駿為靜宜大學青少年兒童福利學系助理教授)

📖 參考文獻

- 王麗容（1994）青少年勞工的就業問題，勞資關係月刊，12（10），20～28。
- 台北市政府社會局（2003）個人發展帳戶，台北市政府社會局網站。
- 行政院主計處（2006）中華民國台灣地區人力資源調查統計年報，
（<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=17241&ctNode=3247>）
- 行政院勞工委員會（2005）飛 Young 計畫，行政院勞工委員會。
- 李允傑（2005）緒論：職業訓練與就業安全，收錄於李允傑等著：職業訓練與就業安全，1～19，台北：國立空中大學。
- 李易駿（2004）全球化對社會福利的挑戰：兼論台灣個案初探，台灣社會福利學刊，2，119～154。
- 李易駿、古允文（2006）多樣化的就業歷程：台灣青年的個案研究，發表於「台灣社會福利學會 2006 年會：健康、教育、就業、所得」，台灣社會福利學會與中正大學社會福利學系主辦，2006 年 5 月。
- 辛炳隆（2003）就業政策與就業安全，收錄於成之約等著：勞動政策與勞工行政，135～163，台北：國立空中大學。
- 林佩瑤（2003）台灣地區青少年失業現況與變遷，國立中正大學勞工研究所碩士論文。
- 高雄縣政府社會局（2003）低收入戶新生代希望工程——脫貧計畫，高雄縣政府社會局網站。
- 張清溪（2003）高學歷低失業：變調的樂章，收錄於李誠（主編）：誰偷走了我們的工作，173～192，台北：天下文化。
- 郭振昌（2003）青少年失業問題與就業展望，社區發展季刊（103），112～124。
- 陳正良（1994）台灣地區青少年勞工之現況與問題，勞資關係月刊，12（10），6～19。
- 曾敏傑、林珮瑤（2005）我國青少年勞工的失業風險與變遷，東吳社會工作學報，13，1～43。
- 曾碧淵（2003）社會新鮮人面臨之就業挑戰，主計月刊（567），26～35。
- 鄭凱方、吳惠林（2003）青少年維特的新煩惱：失業，收錄於李誠（主

- 編)：誰偷走了我們的工作，151~172，台北：天下文化。
- 謝文元 (2006) 不安全的就業：勞動市場風險下青年非典型工作者之就業歷程，靜宜大學青少年兒童福利學系碩士論文。
- Adelman, L. & Cebulla, A. (2003) 'The Dynamics of Poverty and Deprivation in the UK.' in Apospori, E & Millar, J (eds.), *The Dynamics of Social Exclusion in Europe: Comparing Austria, Germany, Greece, Portugal and the UK*, pp.139-163. Cheltenham: Edward Elgar.
- Agulnik, P, Burchardt, T & Evans, M. (2002) 'Response and prevention in the British welfare state', in Hill, J & Piachaud, D (eds.), *Understanding Social Exclusion*, pp.155-176. New Youk: Oxford.
- Allatt, P., and Yeandle, S. (1992) *Youth Unemployment and the Family*. New York: Routledge.
- Atkinson, R. & Davoudi, S. (2000) 'The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities.' *Journal of Common Market Studies*, 38(3), pp.427-48.
- Barry, M. (2005) 'Introduction.' In Barry, M. (eds.), *Youth policy and social inclusion: Critical debates with young people*, pp.1-8, New York: Routledge.
- Beck, U. (1986) 著，汪浩譯 (2003)，*風險社會*，台北：巨流。
- Beland, D & Hansen, R. (2000) 'Reforming the French Welfare State: Solidarity, Social Exclusion and the Three Crises of Citizenship.' *West European Politics*, 23(1), pp. 47-64.
- Bruno, C., and Cazes, S. (1998). 'French Youth Unemployment: A Overview', *Employment and Training Papers*, ILO publisher.
- Campbell, M. (2000) 'Labour Market Exclusion and Inclusion', in Percy-Smith, J. (ed.), *Policy Responses to Social Exclusion: Toward Inclusion?* p184-200. Buckingham: Open University.
- Choffe, T. (2001) 'Social Exclusion : Definition, Public Debate and Empirical Evidence in France.' in Mayes, G. & Berghman, Jos (eds.), *Social Exclusion and European Policy*, pp.124-151, Cheltenham: Edward Elgar.
- Dean, H. (1997) 'Underclass or undermined: Young people and social exclusion.'

- In MacDonald, R. (eds.), *Youth, the 'underclass' and social exclusion*, pp.55-69, New York: Routledge.
- du Bois-Reymond, M., and Blasco, A. L. (2003) 'Yo-yo Transitions and Misleading Trajectories: Towards Integrated Transition Policies for Young Adults in Europe', in Blasco, A. L., McNeish, W., and Walther, A. (eds.), *Young People and Contradictions of Inclusion: Towards Integrated Transition Policies in Europe*, pp.19-41, UK: The Policy Press.
- European Commission (2004a) *The Joint Inclusion Report 2004*. Brussels: Office for Official Publications of the European Commission.
- European Commission (2004b). *National Action Plans on Social Inclusion 2003-France*. Brussels: Office for Official Publications of the European Commission.
- European Commission (2006) *Social Inclusion in Europe 2006*. Brussels: Office for Official Publications of the European Commission.
- European Commission (2007) *Joint Employment Report 2006/2007*. Brussels: Office for Official Publications of the European Commission.
- European Commission. (1999). 'Youth unemployment policies: Review of the Danish Youth Unemployment Programme and the British New Deal for Young People', Peer Review Programme of the European Employment Strategy. (<http://www.peerreview-employment.org/pdf/en9908.pdf>)
- Finn, D. (2003). 'The "Employment-first" Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People', *Social Policy & Administration*, 37(7), pp.709-724.
- Fougère, D., Kramarz, F., and Magnac, T. (2000) 'Youth employment policies in France', *European Economic Review*, 44, pp.928-942.
- Gallie, D. (2004) 'Unemployment, marginalization risks, and welfare policy.' In Gallie, D.(eds.), *Resisting marginalization: Unemployment experience and social policy in the European Union*, pp.1-33, New York: Oxford.
- Hammer, T. (1996) *Consequences of Unemployment in the Transition from Youth to Adulthood in a Life Course Perspective*, *Youth & Society*, 27(4), pp.450-468.
- Hammer, T. (2002) 'Youth unemployment, welfare and political participation: A

- comparative study of six countries.’ In Andersen, J. G. & Jensen, P. H. (eds.), *Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship*, pp.129-148, UK: The policy press.
- Hammer, T. (2003a) ‘Introduction.’ In Hammer, T. (eds.), *Youth unemployment and social exclusion in Europe: A comparative study*, pp.1-20, UK: The policy press.
- Hammer, T. (2003b) ‘Concluding Remarks’, in Hammer, T., *Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe: A Comparative Study*, pp.207-211, UK: The Policy Press.
- Hewitt, M (2002) ‘New labour and the redefinition of social security’, in Powell, M (eds.), *Evaluating New Labour’s Welfare Reforms*. UK: The policy press.
- ILO. (1998) ‘World employment report 1998-99: Employability of in the Gobal Economy.’ Geneva: ILO.
- Kieselbach, T. (2004) ‘Psychology of Unemployment and Social Exclusion: Youth Unemployment and the Risk of Social Exclusion’, in Gallie, D., *Resisting Marginalization: Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*, pp.54-80, New York: Oxford University Press.
- Kronauer, M. (1998) ““Social exclusion” and “underclass”: New concepts for the analysis of poverty. ’ In H.-J. Andreß (eds.), *Empirical poverty research in comparative perspective*, pp.51-76, Aldershot: Ashgate.
- Littlewood, P. & Herkommer, S. (1999). ‘Identifying Social Exclusion: Some Problems of Meaning.’ in Littlewood, P., Glorieux, I., Herkommer, S., & Jönsson, I. (eds.), *Social Exclusion in Europe: Problems and Paradigms.*, pp.1-21. Aldershot: Ashgate.
- MacDonald, R. (1997) ‘Dangerous youth and the dangerous class.’ In MacDonald, R. (eds.), *Youth, the ‘underclass’ and social exclusion*, pp.1-25, New York: Routledge.
- Maguire, M & Maguire, S. (1997) ‘Young people and the labour market.’ In MacDonald, R. (eds.), *Youth, the ‘underclass’ and social exclusion*, pp.26-38, New York: Routledge.

- Mcknight, A. (2005) 'Employment: Tackling Poverty Through Work for Those Who Can.', in Hill, J. & Stewart, K. (eds.), *A More Equal Society? New Labour, Poverty, Inequality and Exclusion*, pp.23-46, UK: The Policy Press.
- O'Higgins, N. (2001) *Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective*, Geneva: International Labour Office.
- OECD (2005a) 'OECD employment outlook.' Paris: OECD.
- OECD (2005b) 'Statistical Annex', *Employment Outlook*, pp.235-275, Paris: OECD Publisher.
- OECD (2006) 'Statistical Annex', *Employment Outlook*, pp.245-276, Paris: OECD Publisher.
- Pollock, G. (2002) 'Ignoring the Past: Under-Employment and Risk in Late Modernity', in Cieslik, M., and Pollock, G. (eds.), *Young People in Risk Society: The Restructuring of Youth Identities and Transitions in Late Modernity*, pp.159-175, England: Ashgate
- Powell, M. (2002). 'New Labour and Social Justice.', in Powell, M. (eds.), *Evaluating New Labour's Welfare Reforms*, pp.19-38, UK: The Policy Press.
- Room, G. (1999) 'Social Exclusion, Solidarity and the Challenge of Globalization.' *International Journal of Social Welfare*, 8(3), pp.166-174.
- Silver, H. (1994) 'Social Exclusion and Social Solidarity: The Paradigms.', *International Labour Review*, 133(5-6), pp.531-578.
- Sliver, H. & Wilkinson, F. (1995). 'Policies to Combat Social Exclusion:A France-British Comparison'. in Rodgers G., Gore C., & Figueiredo, Jose B. (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, pp.283-311, Geneva:International Institute for Labour Studies.
- Stauber, B. and Walther, A. (2002). 'Introduction: Youth Adults in Europe—Transition, Policies and Social Change', in Walther et al. (eds.), *Misleading Trajectories: Integration Policies for Young Adults in Europe?* pp.11-26, Opladen: Leske+Budrich.
- Tannock, S. (2003). Why do working youth work where they do? In Roulleau-Berger, L. (ed.), *Youth and work in the post-industrial city of North America*

and Europe. Leiden: Koninklijke Brill NV, Netherlands.

Vleminckx, K. & Berghman, J. (2001). 'Social Exclusion and Welfare State: An Overview of Conceptual Issues and Implication.', in Mayes, G. & Berghman, J. (eds.), *Social Exclusion and European Policy*, pp.27-46. Cheltenham: Edward Elgar.

Winefield, A. H., Tiggemann, M., Winefield, H. R., and Goldney, R. D. (1993). *Growing up with Unemployment: A Longitudinal Study of its Psychological Impact*. London and New York: Routledge.