

青年教育與就業儲蓄帳戶方案之形成 及實施成效之初探

潘慧玲 淡江大學教育政策與領導研究所教授

劉青雯 淡江大學教育領導與科技管理博士班博士生

摘要

臺灣於 2016 年開始規劃「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」之實施內涵，為了解該政策方案，本研究首先以 Kingdon (1984, 1995) 的多元流程取徑作為分析該政策方案形成之視角。結果發現在學生直接升學缺少自我探索機會與高教學用落差的問題流、執政黨透過在行政與立法部門的優勢，營造政治氛圍催生政策的政治流，以及跨部會網絡資源配套整合的政策流匯聚下，加上政策企業家教育部長的推力，「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」順利產出，於 2017 年開始試辦。其次，本研究針對「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」之參與，運用統計數據、文件分析及訪談，進行探討。結果顯示不管是方案申請人數或是職缺成功媒合人數，皆不符合預期。而學生選擇職場體驗者遠多於體驗學習，更映照出社會階級問題。最後基於研究所得，對於政策方案的後續整體評估與改善，提出相關建議。

關鍵詞：多元流程取徑、青年教育與就業儲蓄帳戶方案、空檔年、政策之窗



An Exploratory Study into the Formation and the Effect of Youth Education and Employment Saving Accounts Program

Hui-Ling Wendy Pan

Professor, Graduate Institute of Educational Policy and Leadership, Tamkang University

Ching-Wen Liu

Doctoral Student, Doctoral Program of Educational Leadership and Technology Management, Tamkang University

Abstract

It was not until 2016 that Taiwan has started to formulate the Youth Education and Employment Saving Accounts Program. Applying Kingdon's (1984) multiple streams approach, the study firstly investigates the policy process of the program. The findings indicate that students usually entered universities right after school graduation without having a chance for self-exploration. And the reform of higher education has led to the dilution of university degrees. These became problem issues for the government. Incorporating different policy communities of administrative ministries, legislative divisions, schools and industries, the ruling party facilitated the program creation. Various projects and accompanying measures were drafted for the program. Playing the role of policy entrepreneur, the minister of education triggered the program. When the aforementioned streams of problem, politics and policy merged, the program thereafter was launched in 2017. Secondly, the study aimed to explore the program participation. Methods such as interviews and analysis of statistics, documents and literature, were employed. The study shows that the program applicants in the workplace did not reach the expected amount. Additionally, the magnitude of students entering the track of workplace was much greater than that of students choosing to continue education. It also revealed the inequalities of social classes. Finally, the implications of the study for the program evaluation and betterment were provided.

Keywords: Multiple Streams Approach, Youth Education and Employment Savings Accounts Program, Gap Year, Policy Window



壹、緒論

身處儒家文化圈，升學成為莘莘學子責無旁貸的責任，造成的影響，不僅有礙學校教育的正常運作，更讓學生倍感壓力。故在 1994 年臺灣民間團體教改聯盟發起「410 教育改造為下一代而走」萬人大集會中，四項的主要訴求（廣設高中大學、落實小班小校、推動教育現代化、制定教育基本法）（Pan & Yu, 1999），即包括為了減低升學壓力的「廣設高中大學」。為回應上述訴求，除了廣設高中，政府亦積極新增大專院校等高等教育機構。技職體系專科紛紛升格為科技大學，高教機構擴增速度前所未有，根據統計資料顯示大學與技職校院的就讀總人數，從 1995 年到 2005 年，十年間增加了將近三倍（周祝瑛，2008）。技職體系打通的「第四國道」升學進路，讓許多高職學生在畢業後選擇升學，而非直接進入職場。教育部（2019）所公布的《高級中等學校應屆畢業生升學就業概況調查（106 學年度）》中顯示 2008 至 2017 學年度的高級中等學校專業群（職業）科畢業生，升學者高達七成七至八成四。

除了高職生因為就學機會的增加，改變了畢業後的進路外，普通高中學生在升學主義與文憑主義的文化氛圍下，畢業後繼續進入高等教育機構者，多年來亦居甚高比率，自 97 至 106 學年度均有九成四以上（教育部，2019）。此異於一些西方國家為促進學生認識自我、探索世界，以及涵育公民素養，所推動的「空檔年」（gap year）作法（Coetzee & Bester, 2009; Lyons, Hanley, Wearing, & Neil, 2012; O'shea, 2011），而這已蔚為趨勢。例如在英國，約有 25 萬學生在升大學前或大學畢業後，於 200 個國家進行國內或國外的空檔年活動（O'shea, 2011）；King（2011）根據相關統計資料進一步推算，指出可能約有十分之一至一半的英國大學生，運用了大學前的空檔年。

在上述的脈絡下，甫上任的蔡英文總統有鑑於年輕選民的支持，於 2016 年 9 月召開的「青年政策論壇全國會議」中，勉勵青年做「創業者」，且鼓勵高中職學生畢業後，可先工作或當志工，去體驗社會，再回到大學。這使得原本以「直達車」設計的升學體系，有了「區間車」的可能性。教育部在第二次政黨輪替下，新任部長上任後隨即拋出包括鼓勵高中職畢業生先工作再就學的新政方向。為落實總統的理念，教育部全力配合規劃，相關政策議程設定迅速完成，2016 年 10 月展開跨部會合作研訂「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」（以下或稱本方案），翌

(2017)年開始試辦，預計為期三年，之後進行滾動式修正(教育部，2018a)。

著手「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」規劃之政策社群，不僅涉及教育部，還包括勞動部與經濟部，故由行政院進行跨部會之協商會議，且在幾個月內即宣告完成。此一跨部會的政策，能如此快速完成，從過去教育部規劃政策的經驗來看，並不常見。這使得本研究想加以梳理此政策方案之形成，探究其在問題浮現、議題設定及政策規擬上的細部情形，以及其能順利上路的因素為何。Kingdon (1984)的多元流程取徑(multiple streams approach, MSA)適足提供本研究分析的視角，探討「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」的問題流、政治流及政策流等三個面向，以及「政策之窗」(policy window)的開啟。

另者，此政策的意旨在提供高中職畢業生自我探索與增能的機會，然而學生選擇「職場體驗」抑或「體驗學習」，則隱含社會階級是否平等的議題。有西方學者指出，空檔年呈現了階級綁定(class-bound)的現象(Heath, 2007)；運用空檔年進行體驗及旅行的人，多為中產階級、白人，且多為女性，而社經背景較差的學生，則選擇去工作，以賺存上大學的學費(King, 2011)。因之，本研究亦欲分析「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」的學生參與，檢視其所鑲嵌的階級意涵，並透過不同利害關係人(學校承辦人員、學生)了解方案參與之情形。具體而言，本研究之問題如下：

一、青年教育與就業儲蓄帳戶方案是如何匯集問題流、政治流及政策流而形成的？

二、青年教育與就業儲蓄帳戶方案的學生參與情形為何？其呈顯的社會階級意涵為何？

貳、文獻探討

以下首先針對本研究所運用的分析觀點—多元流程取徑，進行闡釋；其次，則就「空檔年」進行探討，作為分析「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」之基礎。

一、多元流程取徑

Kingdon (1984)在其《議程、替選方案與公共政策》(*Agendas, Alternatives, and Public Policies*)一書中，提出多元流程取徑理論。此理論發展奠基於Cohen、

March 與 Olsen (1972) 提出的「垃圾桶模式 (Garbage Can Model, GCM)」。*GCM* 將決策情境視為垃圾桶，指涉一個將現行問題在目標不明確、決策者偏好模糊及決策策略不明確時，組織做決策的歷程模式 (鄭永志, 2016; 賴世剛、郭修謙、游凱為, 2018; Bouw, 2015; Jones et al., 2016)。Kingdon 根據垃圾桶模式發展出多元流程取徑，用以解釋議題是如何成為議題的 (Brunner, 2008)，它被廣泛應用在政策研究與分析上，包含公共衛生、大眾運輸政策等 (Cairney & Jones, 2016; Jones et al., 2016)。多元流程取徑可用來分析公共政策是如何在具多樣性、不確定性、競爭性或互補性的資訊整合過程中合理形成的 (Jones et al., 2016)。政策在決策過程中，其脈絡背景資訊的整合並非單純線性的，政策形成過程其實是具有流動性的 (Bouw, 2015)。

Kingdon (1984, 1995) 的多元流程取徑 (詳圖 1)，指出政策的產出先從三個流程開始：問題流、政治流及政策流，其中的問題流，包含指標、焦點事件、現有方案執行情形所提供的回饋訊息及對社會所造成的負荷程度；政治流牽涉到整體國家氛圍、政黨意識形態、政府部門、立法單位與有組織的政治力量之運作等，直接影響議程設定的模式、順序、期程及速度；政策流的運作，除了考量到政策價值的可接受性、問題解決的技術可行性及資源適用性三個要素外，政策社群及人際 (單位) 網絡能否成功整合成功也是關鍵要素 (Bouw, 2015; Brunner, 2008; Cairney, 2016; Chow, 2014; Jones et al., 2016; Kingdon, 1995)。而政策流中會有參與政策方案擬訂的政策社群，其成員包含專家學者、研究人員、立法部門及利益團體等。在社群中，不同的理念交互激盪，產生不同的想法與方案，而這些在社群中流動的想法與方案就是「政策原湯」(policy primeval soup)，就好比生物學家將漂浮的分子稱為「原湯」一般 (Kingdon, 1995)。

在多元流程取徑中，還有一個政策生成的推手—政策企業家 (policy entrepreneur)，其熟稔政策機會管道、資源及策略應用，能促成政策創新的形成、確認未實現的需求及發展應對的策略 (魯炳炎 2009)，所扮演的是政策「催生、倡議和推動」的角色 (鄭永志, 2016)。當問題流、政治流及政策流三流程時機成熟，耦合成功時，即開啟「政策之窗」。只是「政策之窗」是否開啟有時機上的限制，一旦時機過了，將面臨關閉 (鄭永志, 2016; Jones et al., 2016)。

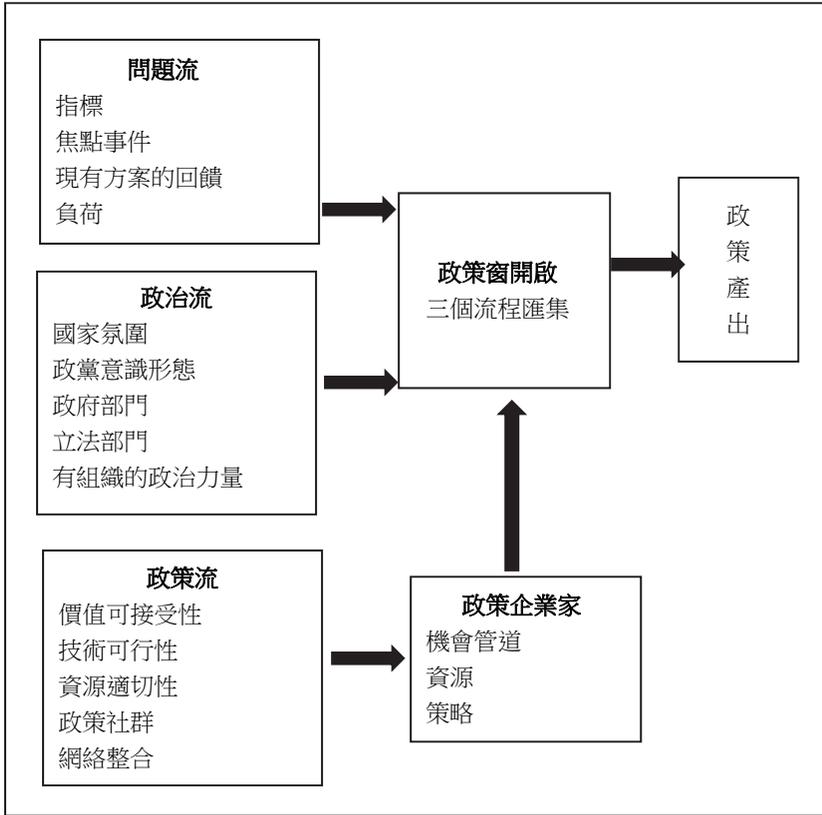


圖 1 Kingdon 的多元流程取徑

資料來源：改編自 Jones et al. (2016) 及 Mu (2018)。

二、空檔年

「空檔年」指的是年輕人利用學校畢業後到上大學前的 1 年或 15 個月進行有給或無給的工作，或休閒、旅行，或是上述活動的不同組合 (Heath, 2007)，以探索世界及生涯機會。而空檔年的時間，Jones (2004) 指陳也可以是 3 個月到 2 年。這個興起於 1960 年代的作法，有日益受歡迎的趨勢，在美國、加拿大、英國、澳洲、紐西蘭或其他地方，均可看到此現象 (Ansell, 2008; Jones, 2004; Lyons, Hanley, Wearing, & Neil, 2012; O'shea, 2011)。近年在一些倡導文化交流的作法中，空檔年的旅遊，更被視為一種公民教育，可涵育學生多元文化的包容力，並發展

全球公民素養 (Lyons et al., 2011)。

對於空檔年，究竟發揮何種功能？有學者以位置競逐理論 (positional conflict theory) 作分析 (Heath, 2007)。在日益競爭的社會，文憑已無法保證就業，大學生需要透過不同管道裝備自己，發展「人格包」 (personality package)，以獲取有利的競爭位置。「人格包」裡，儲放的是溝通、組織與團隊合作能力，以及雇主喜好的人格特質，而這些是學生與他人競逐時，雇主重視的軟實力。空檔年提供學生獲取「人格包」的機會，有助於學生進入大學，以及畢業後的順利就業。Simpson (2005) 進一步點出，學生在空檔年的旅遊經驗，可以累積文化資本，也建立社會網絡。除此外，認同模式中的「成人儀式」 (rite of passage) 也被學者用來分析空檔年；在旅遊途中，學生歷經分離、轉換及統整階段，建立自我認同 (Beams, 2004)。

透過空檔年，學生有機會進行自我發展、培養軟實力，且透過反思自我與拓寬視域，對於自己未來的修業與生涯選擇，將具備更好的決策能力 (Coetzee & Bester, 2009; Heath, 2007)。Martin (2010) 在其研究中即發現，空檔年的參與，有助於學業動機的提升。在空檔年，學生選擇旅遊，通常有著自我發展、休閒與利他奉獻的交雜動機。想要去旅行常高於想要去奉獻的想念；學生想透過知識與經驗的獲取，去累積文化資本 (Sin, 2009)。雖然空檔年有上述的好處，但也反映了社會階級不平等的問題。在空檔年，選擇旅遊、體驗者，多為中產階級的學生，他們在家庭的經濟支持下，可無後顧之憂地發展其「人格包」，裝備軟實力，累積文化資本與社會資本。然而，較低社經背景出身的學生，則多選擇進入職場，為了儲存日益昂貴的學費而工作 (Heath, 2007; King, 2011)。

相較於西方已推動多年的空檔年，在臺灣 2016 年方始規劃。其源自蔡英文政府為了解決大學數量及大學生過多，稀釋高教資源，大學生素質兩極化，競爭力未能提升 (林適湖, 2011)，在高教擴張中，技職體系的迅速增加，引發高教品質堪憂、升格改制易放難收及大學生滿街跑，畢業工作難找等後遺症 (周祝瑛, 2008)，而大學畢業生也存在著學用落差和失業的問題 (林俊彥, 2017)，因而鼓勵滿 18 歲的高中職應屆畢業生在升大學前，能先有機會進行自我探索，再到大學校園就讀，以能更成熟地了解人生目標與生涯發展。於是在 2017 年推出「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」，預計試辦三年 (張瑋珊, 2017)。由行政院責成教育部負責相關方案的規劃，包括「青年體驗學習計畫」等 (教育部, 2018a)，另

則搭配勞動部訂定的「青年就業領航計畫」（李高英，2019；張瑋珊，2017）。細言之，整體方案分為「職場體驗」與「生活及國際體驗」兩種類型；在「職場體驗」中，研擬了「青年就業領航計畫」，並搭配「青年儲蓄帳戶」，而「生活及國際體驗」所設計的子方案是「青年體驗學習計畫」。由此可知，臺灣對於「空檔年」的規劃，除鼓勵學生畢業後先就業外，也鼓勵學生體驗學習，只是在經費的挹注上，僅提供選擇就業者每月 1 萬元的津貼，放入青年儲蓄帳戶。

參、研究方法

以下說明本研究因應兩項研究目的所採用的研究方法，以及資料處理與分析。

一、研究方法

（一）方案之形成

為分析「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」之政策形成，本研究採用文件分析法，所分析之文件包括報章媒體、教育部網站公告與「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」相關之訊息與資料，以及立法院公報。此外，本研究輔以文獻分析法，探討當時教育脈絡下促使方案得以產生所浮現的問題。

（二）方案之參與

「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」自 2017 年開始推動，迄今為第三年。在分析方案參與時，除運用教育部公布的年報，以數據分析參與兩種體驗類型（職場體驗、體驗學習）的學生人數，亦運用文件分析與訪談。

所運用的文件，包括報章媒體，以及目前可尋及且符應本文需要的方案實施經驗介紹文章，其刊於《臺灣教育評論》2018 年以「先就業、後升學」為主題的第 7 卷第 4 期：一篇說明一所技術型高中之辦理經驗；另一篇以職業訓練觀點說明該方案之實施。¹ 另在訪談部分，有鑑於參與之學生以「職場體驗」者為大宗，故以「職場體驗」的子方案（青年就業領航計畫、青年儲蓄帳戶）為焦點，從利害關係人的角度瞭解其參與方案的情形。所選擇的利害關係人，以方案實施的最

¹ 兩篇文章如下：

陳慶龍、楊狄龍（2018）。先就業、後升學？—技術型高中的辦理經驗。《臺灣教育評論月刊》，7（4），9-16。

紀慶緯（2018）。先就業後升學？—職業訓練的觀點。《臺灣教育評論月刊》，7（4），19-23。

近一個學年度（2018 學年度）為範圍，包括方案承辦的學校人員及申請方案之學生。

在方案承辦的學校人員部分，以立意取樣方式，選擇新北市、宜蘭縣及高雄市各一所高中或高職，三校高三畢業班級規模（含進修部）分別為 24、15、20 班左右，應屆畢業生約 580-700 人。計有 1 所普通高中及 2 所職業學校，總共 3 人接受個別訪談。不同學校的承辦人員，其行政背景稍有不同，一位是秘書，一位是實習處幹事，另一位則是實習處組長。每位人員的受訪時間為 30 分鐘，訪談重點，包括：在承辦的過程中遇到的困難；承辦的心得或建議；方案申請及成功媒合人數過低的原因；政策修正之建議。

在申請方案的學生部分，選擇新北市一所高職中申請此方案的應屆畢業高三學生作為受訪者。該校以技職教育為主，在北台灣屬於大型職業學校。2018 學年度高三畢業生（不包含綜合職能科）約 700 位，其中有 24 位進行方案申請。為進行本研究，請該校高三導師推薦訪談名單，共 8 位。參與受訪的學生分別就讀於電子科及電機科，其中有 5 位男生及 3 位女生，年齡皆已 18 歲。經學生及家長同意後，進行一次 60 分鐘的焦點訪談。焦點訪談主要目的在了解申請此方案的學生，其申請方案的動機；對「先就業，後升學」的優、缺點分析；想從事的工作性質；當工作媒合不理想時的安排；以及高中職畢業後五年內的生涯規劃（含工作、就業、婚姻等）。

二、資料處理與分析

針對本研究所蒐集的資料，均做分類與給予代碼之處理。在文件資料部分，就所蒐集的報章媒體、教育部網站資料及立法院公報等，各以「文件代碼 - 年份 - 文件名稱及編號」表示，如：「文 -2016- 聯合報 1」、「文 -2016- 立法院公報 1」。在訪談資料部分，先進行逐字稿的謄寫，再作分類整理。為區別不同的受訪者，學生以「S」表示，不同的學生，各給予一個英文字母代碼，隨後之數字則代表受訪者回答問題之題號，如：「訪 -S-A-1」，表示 A 學生回答第一個問題之語料；方案承辦學校人員以「T」表示，亦採英文字母區分受訪者，而尾隨的數字，也是代表回答問題的題號，如：「訪 -T-A-1」，意謂 A 承辦人員在第一個問題的回答。

資料的整理與分析在質性研究中，並非截然分開的兩個階段（陳向明，2002），故本研究來回地進行資料的整理與分析。透過逐字稿的整體閱讀，分段

編碼；之後，將不同的編碼歸納為類別（category）；彙集不同的類別，抽繹為主題（theme）（Creswell, 2013）。另為增進信實度（trustworthiness），本研究針對文件與訪談分析，均採同儕審視方式，而訪談部分更加採參與者檢核方式（潘慧玲，2003），將分析後的資料，請受訪者進行確認及勘誤。

肆、「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」之形成

以下使用 Kingdon 的多元流程取徑分析「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」之形成，闡述問題流、政治流和議程設定及政策流如何匯聚，進而開啟政策之窗。

一、問題流

在華人社會裡，一直以來存在著「萬般皆下品，唯有讀書高」的思維，導致德智體群美五育因為過度強調智育而造成不均衡發展。臺灣也不例外，青年學子為了要擠入高等教育窄門，偏重升學考試科目，學校並未正常實施非升學考試課程，教育現場課程實施呈現一種極度偏頗的畸形樣態；過度升學主義掛帥的結果，將學生侷限區分為「會讀書」與「不會讀書」兩種人而已，進而也引發了一些社會問題。

隨著臺灣 1987 年戒嚴命令的解除，民主社會風潮逐漸成形，人民參與政策決策的意識抬頭，民間團體有感於大學窄門不僅窄化了青年學子學習內容，更窄化了青年人才培育與發展。1994 年由臺大黃武雄教授及包含人本教育基金會等數十個團體，發起「四一〇教育改造」大遊行，提出「廣設高中大學」、「落實小班小校」、「推動教育現代化」及「制定教育基本法」四大訴求（Pan & Yu, 1999）。而以「廣設高中大學」滿足人民受教需求，是政府處理升學主義所能從事的「因勢利導」作為，此為當時常見的論述（王震武，2002）。

隨著大專校院設立的開放及改制升格，導致大學數量過多。從 2001 到 2010 學年度，短短 10 年間，大專學生增加 15 萬多人，高等教育步向普及化。高中職學生視升學為人生下一個階段的當然途徑，高級中等學校學生多以升學為導向，因而忽略個人性向與特長（教育部，2018a），教育部統計資料顯示，從 2012 到 2015 學年度高中職畢業生八成六以上的學生選擇升學，人數平均高達 21 萬 5,770 人（參見表 1），不到一成的畢業生選擇就業，青年尚未經過充分的自我性向探索，

就直接選擇升學，結果導致到了大學後卻抱怨與就讀的學系（科）興趣不相符及學非所用（教育部，2018a）。

表 1 101-104 學年度高中職應屆畢業生流向表

學年度	畢業人數	升學		就業		未升學未就業 (含其他)	
104	233,543	201,365	86.22%	19,961	8.55%	12,217	5.23%
103	235,501	219,480	86.58%	20,901	8.24%	13,120	5.18%
102	255,319	221,518	86.76%	20,889	8.18%	12,912	5.06%
101	254,924	220,705	86.58%	21,128	8.29%	13,091	5.14%
平均	249,324	215,770	86.54%	20,719	8.32%	12,836	5.15%

資料來源：教育部（2018a）。

高等教育改革鬆綁，培育出大量大學學歷以上畢業生進入就業市場。大學學歷「價值」與「價格」脫離時，任何型態的教育都會變得沒有意義，學用分離的結果，青年開始質疑教育的價值與意義（汪書宇，2018）。行政院主計處調查發現，2015年20-24歲大專以上青年失業率14.34%高於15-19歲高中職畢業生失業率10.72%，青年雖然獲得大專院校學歷，但失業率卻高於高中職畢業（教育部，2018a）。

社會大眾升學迷思，高中職階段的青少年沒有機會進行性向探索或職業試探（教育部，2018a），盲從上大學後才發現就讀科系與自己興趣不相符，大學畢業後又不願意投入基層傳統產業工作，許多青年們受苦於「高不成，低不就」的失業魔咒。臺灣正面臨著社會失業率上升，產業人才流失，國家競爭力下降的窘境（楊朝祥，2013）。

綜上所述，形成本方案的問題流（Kingdon, 1984, 1995），係從2001年政府回應「廣設高中大學」教育改革訴求開始，高等教育短短數十年間迅速普及化，致使青年生涯規劃順理成章以升學為導向，為升學而升學，引發興趣不合及學非所用等問題。此外，大量的大學畢業生產出，稀釋了大學文憑的價值，「高不成、低不就」致使基層產業人才嚴重流失，國家競爭力下降等，此亦為制定本方案的問題流中之問題指標。

二、政治流和議程設定

在 2016 年 5 月 20 日蔡英文總統上任後，時任的教育部長隨即於 5 月 22 日召開記者會拋出教育六新政方向，其中之一就是避免學用落差，鼓勵高中職畢業先工作再就學（文 -2016- 聯合報 1、文 -2016- 聯合報 2、文 -2016-KAIROS 風向新聞 1）。同（2016）年，蔡英文總統於 9 月 5 日召開青年政策論壇全國會議，會議中勉勵青年做創業者，不用急忙考大學（文 -2016- 聯合報 2），蔡總統建議青年：

18 歲高中職畢業後不一定要急忙考大學，可以先去工作、到 NGO 當志工等，體驗社會再回到大學會學得更有效率。（文 -2016- 聯合報 2）

為了實踐蔡總統鼓勵青年「先就業，再升學」的理念，行政院責成教育部規劃相關方案，並經行政院會通過，於 2017 年推出「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」（教育部，2018a）。此政策方案由執政黨提出，因此在催生與形成的過程中佔有行政體系、立法院會、跨部會參與人員及共識建立等相對的政治條件優勢。

在任一時間政府機關人員所關心的問題或主題清單，即可作為「議程」（Kingdon, 1984），然議程要能設定，須是在合法範圍內值得政體注意的政治爭議事件（陳恒鈞，2001）。故而，很多公共議題雖然很重要，卻未受到政治青睞，也就無法列入議程中。本方案因受到執政黨關注，所以在議程設定的安排上佔了優勢。從 2016 年 10 月 13 日在立法院公報第 105 卷第 69 期開始到 2017 年 6 月 12 日 106 卷 64 期的預算決議案通過，「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」議題頻繁出現在立法院委員會與院會紀錄中（文 -2016- 委員會紀錄 1-2、文 -2016- 院會紀錄 1、文 -2017- 委員會紀錄 1-6、文 -2017- 院會紀錄 1-3），可見得其被重視的程度，也可端倪出蔡政府行政團隊是如何積極催生本方案，使能如期推行的。

從表 2 彙整的立法院委員會及院會相關紀錄中，得知草擬的「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」被列為執政黨的重要政策，不同部會業務在委員會的議程安排上，包含了配套措施、預算、草案內容及推動等跨部會事項。立法院在外交及國防委員會、教育及文化委員會、經濟委員會及程序委員會中均有所討論。外交及國防委員會的議程討論偏重就業與創業經費的提供；教育及文化委員會關注方案內容的規劃；經濟委員會側重宏觀策略及具體措施；而程序委員會則就涉及該方

案的相關事項進行通過程序之處理。至於立法院院會，除對行政院長及相關部會首長質詢有關該方案之施政報告，亦就總預算案，完成三讀程序。

表 2 立法院公報青年教育與就業儲蓄帳戶方案相關會議紀錄摘要
(1051013~1060612)

資料來源 / 文件代碼	相關議程內容	卷、期 冊別	時間
委員會紀錄 / 文 -2016- 委員會紀錄 1	外交及國防委員會會議：未來，將配合教育部規劃推動「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」，提供先就業後進修與創業經費。	105 卷 69 期 (4366)	105/10/13
院會紀錄 / 文 -2016- 院會紀錄 1	行政院院長施政報告質詢：於 106 年總預算編列 250,000 千元，推動「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」，並透過跨部會合作，勞動部也配合教育部所提方案，規劃「青年就業領航計畫」。	105 卷 73 期 (4370)	105/10/28
委員會紀錄 / 文 -2016- 委員會紀錄 2	外交及國防委員會會議：在增加人員方面，將配合教育部規劃推動「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」，提供先就業後進修與創業經費。	105 卷 84 期 (4381)	105/11/29
委員會紀錄 / 文 -2017- 委員會紀錄 1	教育及文化委員會：畢業生先就業或創業，並提升其就業力，責成教育部研擬「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」。	106 卷 02 期 (4404)	106/01/05
院會紀錄 / 文 -2017- 院會紀錄 1	106 年度中央政府總預算案（完成三讀）：責成教育部彙整相關機關意見，研修「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」。	106 卷 15 期 (4417)	106/02/08
院會紀錄 / 文 -2017- 委員會紀錄 2	行政院長施政方針及施政報告：推動青年教育與就業儲蓄帳戶方案：透過高級中等學校生涯輔導，以青年教育與就業儲蓄帳戶為誘因。	106 卷 17 期 (4419)	106/03/01
委員會紀錄 / 文 -2017- 委員會紀錄 2	教育及文化委員會會議教育部部長潘文忠報告：穩健推動十二年國民基本教育；同時推動「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」提供學生生涯及職業試探的機會。	106 卷 22 期 (4424)	106/03/24
委員會紀錄 / 文 -2017- 委員會紀錄 3	外交及國防委員會會議邀請國防部馮世寬部長報告：因此共同開辦「青年就業領航計畫」與「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」，要求各部會盤點優質職缺納入計畫。	106 卷 28 期 (4430)	106/04/10

(續下頁)

表 2 立法院公報青年教育與就業儲蓄帳戶方案相關會議紀錄摘要
(1051013~1060612) (續)

資料來源 / 文件代碼	相關議程內容	卷、期 冊別	時間
院會紀錄 / 文 -2017- 院會紀錄 3	報告事項：三十二、行政院函送林委員為洲就「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」實施成效問題所提質詢之書面答覆。	106 卷 29 期 (4431)	106/04/12
委員會紀錄 / 文 -2017- 委員會紀錄 4	推動「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」，藉由高中職生涯輔導機制，推薦應屆畢業生參與「青年就業領航計畫」及「青年體驗學習計畫」，透過職場、生活及國際體驗，探索並確立人生方向。	106 卷 50 期 (4452)	106/05/17
委員會紀錄 / 文 -2017- 委員會紀錄 5	經濟委員會：訂定宏觀策略及具體措施，「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」協助青年依性向潛能發展。	106 卷 62 期 (4464)	106/06/09
委員會紀錄 / 文 -2017- 委員會紀錄 6	程序委員會：年度中央政府總預算決議，檢送新增通過決議第八十九項青年教育與就業儲蓄帳戶方案書面報告，請查照案。	106 卷 64 期 (4466)	106/06/12

資料來源：針對立法院議事暨公報管理系統中之資料加以彙整。

以立法院經濟委員會之討論為例，在 2017 年 5 月 18 日立法院第 9 屆第 3 會期經濟委員會第 15 次全體委員會中（見於立法院公報，106 卷 62 期，2017：24），國家發展委員會針對立法院決議文對我國青壯齡高學歷者失業問題及國內旅費編列情形之意見，說明其已於「106-109 年國家發展計畫」中，訂定宏觀策略及具體措施，而在「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」部分，有以下之規劃：

1. 協助青年依性向潛能發展，提升傳統技藝及產業技能；
2. 提撥津貼及準備金，協助未來就學、就業或創業之所需；
3. 拓展青年國際及生活體驗機會並提升國際競爭能力。（文 -2017- 委員會紀錄 5）

另在立法院院會中，立法委員向行政院院長及相關部會首長提出有關「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」配套的質詢，例如 105 年 10 月 14 日立法院第 9 屆第 2

會期第 6 次會議中（見於立法院公報，105 卷 73 期，2016：99），立法委員吳焜裕委員即提出書面質詢：

此政策雖為緩解我國教育近年來所呈現高比率升學之現象，讓高中職學生先體驗職場，非盲目就讀，但在相關配套措施上是否已完備，爰此，列舉相關疑義並向教育部提出質詢。（文-2016-院會紀錄 1）

吳委員在配套措施質詢說明，指出：「參與就業計畫是否有繼續升學之配套，及如何保留入學資格？」、「是否會占據校方之招生名額，對校方的影響及配合程度需審慎評估」、「是否考慮在高中職的公民課本中，依合適之比例放入勞動教育的篇幅」、「傳統產業技術傳承的師徒制，是否會變成雇主私人隨叫隨候的學徒性質」及「三年就業計畫中是否可放到法規中所規定的特休假？」（文-2016-院會紀錄 1）等，這些皆為方案執行上可能產生的問題及相關配套措施的擬定建議。

綜合以上之文件分析，發現「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」在政治流之形成（Kingdon, 1984），源自蔡政府團隊為回應總統政策承諾，方案議題一開始即受到執政黨自家立法委員關注，行政院及立法院各部會迅速建立共識，在短短八個月期間，頻繁地出現在立法院委員會及院會紀錄中，可見其政治條件和諧完善，行政院及立法院在議會中合作無間，佔有議程安排與推動上的主場優勢。本方案的快速孕育，反映蔡政府想要推行之政策，透過執政黨團隊，包含行政院各部會及立法院的全力配合，政治流在此方案中，可說發揮了催生政策的關鍵助力。

三、政策流

「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」的辦理期程為 2017 年至 2019 年，試辦三年。行政院責成教育部規劃方案草案，並與勞動部、經濟部、國防部等單位進行跨部會會議，協商相關配套措施，以期使政策推動順利。該方案之目標為協助青年適才適所發展，提供職業試探機會，培養臺灣傳統技藝及區域產業人才，拓展青年國際體驗學習機會極多元生活體驗（教育部，2018a）。而為落實方案目標，規劃由「高級中等以下學校生涯輔導計畫」向下扎根，內容分為兩部分：（一）「青年就業領航計畫」搭配「青年儲蓄帳戶」；（二）「青年體驗學習計畫」；另則

提供就學及兵役配套。有關方案內涵，整理如表 3。

表 3 「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」內涵

方案名稱		青年教育與就業儲蓄帳戶方案		
體驗類型	職場體驗	生活及國際體驗		
子方案	青年就業領航計畫 青年儲蓄帳戶	青年體驗學習計畫		
方案內容說明	1. 申請、審查、媒合及就業。 2. 教育部與勞動部各提撥 5,000 元/月 至青年儲蓄帳戶，共 1 萬元/月/人。 3. 補助年限至多三年。 4. 雇主得申請訓練指導費，5,000 元/ 名/月，至多二年。		1. 自行提出「體驗學習企劃」。 2. 教育部青年署審查通過。 3. 完成「青年體驗學習計畫」。	
方案申請流程	1		2	3
	高中職應屆畢業生		⇨ 受理申請計畫	⇨ 計畫審查通過
	職缺媒合	國內外志願服務		
	企業甄選錄用	壯遊		
	正式就業	其他符合體驗學習內容		

資料來源：整理自教育部青年教育與就業儲蓄帳戶專區。

在方案試辦期間，高中職學校於每年 3 到 4 月進行應屆畢業生意願調查，經過校內生涯輔導、審查與推薦後，由教育部進行複審，5 月進行計畫審查及推薦；企業端則於當年 4 月前提出職缺，經勞動部審查通過後，由勞動部於 6~8 月期間推動青年與雇主媒合作業，進行企業甄選面試，媒合成功者即可正式就業，媒合未成功者，不得參與此計畫。青年工作期間有意轉職時，每年以一次為限（教育部，2018a）。

參加青年就業領航計畫者，將設立「青年儲蓄帳戶」，每個月由教育部補助「就學、就業及創業準備金」及勞動部補助「青年穩定就業津貼」各 5000 元，總共一萬元，至多補助三年（教育部，2018a）。依據 2018 年 12 月 6 日行政院公報「教育部青年儲蓄帳戶補助要點修正規定」內容規範青年儲蓄帳戶補助試辦適用對象為自 2016 學年度起設籍在中華民國之高級中等學校應屆畢業生（教育部，2018b）。

在教育部「青年教育與就業儲蓄帳戶專區」網站的最新消息中，公告了從2016年10月至2017年8月該方案下的「青年儲蓄帳戶」、「青年就業領航計畫」及「青年體驗學習計畫」三個子方案之政策推出進程，且從不同部會分工合作的樣態，可一窺該方案在催生與推動過程中如何宣達政策價值，以提高立法者及社會大眾的接受度，另也明列了儲蓄帳戶補助、職缺媒合模式、大學入學資格保留及兵役等等配套措施。其中，技職司推動的相關配套措施，有如下之規劃（教育部，2018a）：

（一）高級中等以下學校生涯輔導計畫：生涯探索向下扎根，從國民中學七年級開始辦理社區職場參觀活動開始；強化生涯輔導機制，高中職以生涯規劃課程為核心，透過心理測驗及體驗活動來協助青少年探索自己的生涯性向；推動生涯適才適性發展，經學校輔導、評估後，介接職場、學習及國際體驗。

（二）就學配套：期程認定為參加兩年計畫者，至少要累積20個月，參加三年計畫者，要滿30個月；升學管道有「特殊選材」、「甄選入學或個人申請」及「彈性選系」三個方案，以申請一次為限；放寬保留入學資格及休學年限規定，休學以三年為限；依各校核准得抵免相對應課程或實習學分。

（三）兵役配套：專案辦理暫緩徵兵處理，有出國需求且超過六個月以上者，由教育部提供延期返國名冊，辦理延期返國程序。

從上述之分析得知，本方案在政策流中（Kingdon, 1984, 1995），所規劃的實施方案主張青年應該要適才適所，培養傳統產業人才，以回應問題流中所指陳的問題，並拓展國際體驗，符應培養具備國際移動力人才的精神，這樣的政策方案價值可接受性高。另方案的相關配套措施規劃齊全，包含高中生涯輔導計畫、就學配套及兵役配套等，能有效提高方案的可行性。而教育部及勞動部提撥預算作為青年儲蓄帳戶補助資金，在人力及財力資源上，皆具適切性。至於在政策社群及網絡整合部分，則可見到透過政治的強力支撐，順利推動了跨部會的協商與整合。

當然，在政策形成過程中，政策企業家扮演著重要的推手角色（魯炳炎，2009；鄭永志，2016；Kingdon, 1984, 1995）。「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」之能產出，教育部長擔任了政策企業家角色，催生、倡議和推動該項方案。其除主導政策草案之規劃，還前往行政院院會報告規劃草案內容，並向立法院教育及文化委員會進行方案報告（見於立法院公報，108卷62期，2019），企圖獲得立

法委員對該方案的了解與支持(文-2019-委員會紀錄1)。另則協同其他部會一同推動方案,不僅親自揭槩計畫,更走到電視螢光幕前,與學生進行 live 溝通(教育部電子報小組,2016)。身為政策領航的部長,積極與立法委員溝通協商,爭取草案及預算審查通過,以部長身分推動教育重大政策,正符合社會大眾的期待。

綜合以上之分析,可知「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」形成的脈絡,適值大學擴張後,學生直接升學的比率高,產生學用落差與大學價值受到社會大眾質疑,蔡政府於2016年新上任,因受到年輕人的支持,故鎖定青年選票回應大學教育的問題。蔡總統「先就業,後升學」的理念一提出,行政、立法部門即建立共識,全力投入,快速排入議程,政治流中的推力焉然形成。而在政策流部分,由教育部主責提出草案,教育部長發揮政策企業家的功能,負責政策方案的規劃,建立跨部會政策社群及相關網絡,讓相關配套措施得以順利完成。學生直接升學缺少自我探索機會與高教學用落差的問題流、蔡總統鼓勵青年先就業後升學的政治流,以及跨部會網絡資源配套整合的政策流等三流程匯集,再加上政策企業家教育部長掌握適當管道與善用資源、策略,促使政策之窗的開啟,政策方案也就順利產出。

伍、「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」之參與

在以 Kingdon (1984, 1995) 多元流程取徑分析「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」之形成後,以下進一步探討方案之參與,藉由統計數據及利害關係人之觀點進行了解,並析釋其在社會階級上呈顯之意義。

一、參與方案之情形

(一) 方案參與不如預期,「生活及國際體驗」曲高和寡

「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」於2017年第一年試辦,共核定5,000名額,辦理期間有7,653人表示有意願參與方案,其中有2,383人完成申請程序(李高英,2019),最後僅成功媒合744人進入職場(國家教育研究院,2018)。參與「職場體驗」者,有七成五為高職學生,二成五為高中生,多數是因為職缺媒合沒有成功而放棄,最後決定讀大學(文-2018-公視新聞網)。相對於「職場體驗」者,參與「生活及國際體驗」(體驗學習)者,寥僅5人(國家教育研究院,

2018)。

以上所呈現的是全國性資料，而單一學校也呈現與全國數據類似的樣態，亦即選擇「職場體驗」者為大宗，「生活及國際體驗」（體驗學習）之申請，只是少數學生之選項。在一所南部高工的學校，其在2017年的1,000名應屆畢業生中，有187人表示有意願申請「就業領航計畫」，結果有52人完成計畫書遞交，媒合成功的學生，僅18人。而對於「體驗學習計畫」，有19個學生有意願參與，經學校推薦2人，僅1人通過審查（文-2018-臺教評1）。

在方案啟始的首年，由於推動期程過於倉促，且方案說明會及職缺選填時間與四技二專統一入學測驗時間重疊，明顯降低了學生申請意願，因此辦理申請時間在次（2018）年便提早兩個月，以錯開升學考試期程（文-2018-臺教評2）。雖如此，2018年申請人數僅略增為3,083人，而成功媒合的，也僅791人（李高英，2019），與第一年相較，增加不多，卻與教育部預估2018年可有2,244人（教育部，2018a），有蠻大的差距。至於「體驗學習計畫」的參與人數，由於目前官方釋出的數據資料僅2017年，故尚無法得知其在第二年是否有所增長。

（二）升學主義掛帥與替代方案多，影響參與意願

為了配合蔡政府上任後「先就業，後升學」的教育政策，教育部及勞動部提撥高達72億元的預算，傾全力推動，然兩年下來，目標達成率僅有15%左右（李高英，2019）。針對此情形，學校承辦方案人員在本研究中，提出了他們的觀察。在升學主義掛帥下，普通高中的家長，仍重升學（訪-T-B-3），加上大學廣設後，入學容易，要學生放棄升學先就業，誘因不大，況且選擇先就業須面臨2-3年的時間網綁，屆時與同儕恐有落差的擔憂，均造成此方案在推動上的困難。

普通高中學生還是以升學為主，就業需求較少，少數有需求的學生只能參加附近其他學校的說明會。（訪-T-A-1）

少子化致使大學招生競爭激烈，考大學變得太容易，致使學生放棄升學而選擇工作的意願不高。（訪-T-C-3）

普通高中仍以輔導升學為主要方向，近幾年升學制度，變動性太大，先就業綁住時間太長，2、3年後與同儕落差太大，雖然對部分職缺有意願但媒合不一定成功。（訪-T-A-3）

學生本身的特性與動機，也是影響方案參與度的因素。學生若非很確定且有足夠動機想運用空檔年先進行自我了解與生涯探索，就很難下定決心參與。故有些原來遞交申請書的學生，後來就打了退堂鼓。

很好的方案，但是升學政策變動性太大，除非學生有很好的定性，很確定自己的方向，否則很難決定要運用這個方案。（訪-T-A-2）
方案雖然不錯，但是同學看到其他同學升學，也會想升學。（訪-T-B-2）
學生興致不高，有上網填寫申請書但是媒合時又改變心意。（訪-T-B-1）

此外，如果僅是為了增加職場體驗，現有的「產學攜手合作計畫」、「雙軌旗艦訓練計畫」及「產學訓合作訓練計畫」均有此功能，會產生與「青年就業領航計畫」的生員重疊（李高英，2019）。受訪者也表示現在的產學合作、建教合作等方案，都可提供學生一邊工作、一邊讀書。

現在有很多管道可以工作，例如產學合作、進修部或建教合作等，很多機會可以一邊讀書、一邊充實職場經驗。很多媒合職缺都不太好，同學們也不想要。（訪-T-C-3）

「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」除了「職場體驗」，尚有「生活與國際學習」（體驗學習），然此部分之參與率甚低，全國在2017年度僅5人。這樣的結果，一方面是受到升學文化的影響，國人習以直達車方式，在既有的升學軌道上，直接獲得文憑，另一方面則因申請「體驗學習」者，需自提計畫，整合資源，這對於一個18歲的青年來說，確是挑戰。

對於志工或達人學習，學生需要自己去找資源，因沒有辦法整合資源，變成後續申請有困難而停止。（訪-T-B-4）

二、申請方案之考量

（一）申請方案之動機：經濟壓力與自我探索

在本研究中，8位受訪的學生提到他們申請方案的動機，有的是基於經濟考量，其中有3位說道：「如果表現好，可以推國立大學，而且政府每個月會

給 1 萬元的補助」(訪 -S-A-1)；「因為不會讀書，加上大學學費挺貴的，不想給家裡壓力」(訪 -S-B-1)；「想先賺一些未來讀大學的費用」(訪 -S-F-1)。有 1 位則是因為同儕影響：「看同學報名，就想一起來試試看」(訪 -S-H-1)，但有多位則是為了進行探索，不管是生涯的探索：「現在對升學沒興趣，想先去了解工作的事情」(訪 -S-C-1)、「想探索高中就讀的科系未來到底能做什麼」(訪 -S-D-1)，或是能力與興趣的試探：「想先去工作，順便尋找自己的興趣」(訪 -S-E-1)、「想確認自己所學的跟實際上有沒有差別，試探自己的能力」(訪 -S-G-1)。

從受訪者身上，可了解經濟壓力、生涯 / 能力 / 興趣探索及同儕影響是年輕人申請方案的主要考量。其中 B、C 學生自覺不擅長讀書，或沒興趣，故對於未來五年的人生規劃，也清楚地說明打算不繼續升學：

找一份穩定的工作，學歷目前不打算，其他的事就順其自然。(訪 -S-B-4)

找一份自己適合的工作，如果可以就一直做下去。(訪 -S-C-4)

另有兩位 (E、H 學生) 在申請方案時或受同學影響，或想從工作中找興趣，對於是否升學或工作，則保持彈性：「先工作，做滿計畫規定後，再看有沒有需求就學，沒有的話，就繼續工作」(訪 -S-E-4)、「工作或上學擇一，目前有報考軍校士官班，如果選擇工作就不上學了」(訪 -S-H-4)。其他學生則表示未來五年內會有升大學的計畫，依工作的穩定度或適合度而決定其優先順序：「有參加計畫的話，會先工作兩年，再去讀大學」(訪 -S-A-4)、「先工作、存錢兩年，再讀大學」(訪 -S-D-4)、「有參加(計畫)的話，先工作兩年，再去讀大學，沒參加的話，就先讀大學，當完兵再去工作」(訪 -S-F-4)、「先讀書四年，再工作或先工作兩年，再讀書，都可以」(訪 -S-G-4)。

「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」的政策立意是希望鼓勵學生「先就業、後升學」，然從受訪者的反應中，發現不是所有的人都想走此路，這顯示方案申請者並非全然是原來方案想訴求的對象。

(二) 「先就業、後升學」之優缺點：第一桶金與學歷、年齡的拔河賽

對於政府提倡的「先就業、後升學」，受訪者也針對其優缺點，作了分析。他們表示：「可以先適應社會」(訪 -S-E-2)、「可以看看外面的世界，多了解

職場內部」(訪-S-F-2)、「早點了解自己,有一點錢讀大學」(訪-S-G-2)及「先入職場賺錢」(訪-S-H-2)。這些從青年觀點所看到的方案優勢,概含可以先賺錢、了解社會樣態及增加工作歷練,與方案設立的目標是一致的。

在缺點部分,受訪者提出學歷與年齡的疑慮:「晚讀大學可能受到異樣眼光」(訪-S-A-2)、「學歷比不上人的問題」(訪-S-B-2)、「學歷只有高中」(訪-S-C-2)、「學識不如人」(訪-S-D-2)、「比別人晚四年體驗大學生活,年紀會比同學大很多」(訪-S-E-2)、「晚兩年才去上大學」(訪-S-F-2)、「中斷讀書,可能就不會回來學校了」(訪-S-G-2)及「比別人更晚去升學年紀會比同學大」(訪-S-H-2)。延後兩、三年進大學,從青年的視角,看出他們在意的是「先就業」時,學歷比別人低,覺得會有學識不如人的自卑感,而「後升學」時,又擔心自己比同儕年紀大,恐有同儕的世代落差、排擠或格格不入等問題,這些顧慮造成學生對方案的卻步感。

(三) 工作之媒合:從學科專長出發,優質職缺是關鍵

有關工作之媒合,受訪者說明了他們希望的工作性質:「想從事本科系(電子科)」(訪-S-A-3)、「想做木工,只要專業性高、不容易被取代的工作都願意嘗試」(訪-S-B-3)、「電機或機械」(訪-S-C-3)、「資訊軟體開發公司」(訪-S-D-3)、「目前已經媒合餐飲業安排面試時間了」(訪-S-E-3)、「電腦、手機維修」(訪-S-F-3)、「資訊、電腦、傳播、程式」(訪-S-G-3)及「晶片組裝」(訪-S-H-3)。本研究發現高職學生想申請的職業類別與原就讀科別有相關性,例如電子、電機、資訊等科同學想申請相關工作的意願很高,這些均是勞動部可加參考的,多洽談相關業主,以提供學生優質職缺。

優質職缺是「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」成功與否的關鍵。在方案試辦的前兩年,全國成功媒合的人數,如前所述,各為744人、791人,而媒合的成功率,以第一年而言,僅31%。究其因,職缺的質與量無法提升是關鍵(文-2018-聯合新聞網1)。面對媒合不理想的情形時,有的受訪學生表示會「堅持下去」,繼續工作,但不一定堅持選擇本方案:

堅持下去,可以當作經驗而且也有換工作的機會。(訪-S-A-3)

會繼續選擇工作,但是不用此管道。(訪-S-B-3)

還是會試試看,或許能培養另一種興趣。(訪-S-D-3)

除非真的做不下去，不然會去嘗試看看。（訪 -S-E-3）

工作媒合不理想時，也有學生表示會「放棄」，但還是會考量再升學或其他方式就業：「會放棄，再去看看別的工作」（訪 -S-C-3）、「如果有考上好的大學，就會放棄媒合」（訪 -S-F-3）、「放棄，不想浪費時間在不喜歡的事情上」（訪 -S-G-3）及「會放棄！找不到喜歡的，就會跟家裡人一起做水電、木工的工作」（訪 -S-H-3）。

三、方案參與所映照的階級意涵

空檔年在臺灣的實施，就「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」的參與率而言，並不高。以 2016 學年度約 25 萬高級中等學校畢業生作為分母作計算（教育部，2017），參與職場體驗的人數 744 人（國家教育研究院，2018），所佔的比率僅 .0004%，而選擇生活及國際體驗者更少至 5 人，這樣的情形迥異於一些西方國家。在英國，約有一成至五成的大學生，擁有空檔年的經驗。許多學生透過旅遊、志工的活動，充實自己在溝通、合作上的軟實力，發展「人格包」，並建立文化資本與社會資本（Heath, 2007; King, 2011），此有利於自己的大學學業修習與未來職涯發展。然而，這樣的位置競逐理論，並無法說明臺灣的現象，亦即利用空檔年增益自己文憑之外的競爭力，並未在臺灣學生身上發酵。這或許是因為此政策方案才推出不久，且學生須自提體驗學習計畫，是項挑戰，但更重要的原因，應是文憑主義尚未消退。一般的社會大眾認為學生進入大學，尤其是好大學，取得文憑仍是就業的重要門票。而文憑在一般人的眼中，實具有人身評價上的指標意義（王震武，2002）。

有學者以文憑論（credentialism view）闡釋教育與社會經濟成就的關係，指陳受過較好教育的人得到較高薪資，並非真的比較有生產力，而是因為教育讓他們成為優越地位群體中的一員，值得擁有較優厚的待遇（Bourdieu, 1977; Collins, 1979），教育於是成為人們可傳承後代子孫優越地位的機制。這樣的論說雖在 Liu 與 Sakamoto（2002）的研究中，未獲支持，但社會中，一般的中產階級為了維持階級地位，力求更高的學位文憑，而勞動階級則將文憑視為向上流動的最好機會（張盈堃，2005）。在文憑主義加乘升學主義的影響下，空檔年在臺灣仍停留在「倡導口號」，大多的學生仍選擇搭乘「直達車」進入升學體系。

除了上述針對學生運用空檔年的整體比率作檢視，亦可分析參與「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」的不同類型。以 2017 年資料觀其人數之分布（國家教育研究院，2018），可見到學生進入職場作體驗的人數約為進行體驗學習者的 149 倍，比例異常懸殊。若以政策的推動力度來看，「先就業，再升學」確實要比「體驗學習」強得多。報章媒體的報導，在鼓勵學生自我探索、體驗生活、認識異文化的論述上，篇幅亦較少。而本研究受訪學生的回應也呈現了經濟壓力是他們選擇就業的重要考量。另者，就參與職場體驗的學生分析其背景，可知有七成五是高職學生，高中生僅佔二成五。在臺灣，社經地位與教育分流具有相關性；父母親教育程度與父親職業愈佳的子女，進入公立高中者較多，社經背景較差的，則傾向就讀私立高職，此揭顯了「高中/職、公/私立」的雙重層化現象（林大森，2002）。因之，當檢閱學生參與方案人數的數字時，所需要透視的，是其背後潛藏的階級問題。

此外，觀諸西方國家實施空檔年的經驗，可發現以旅遊、赴海外進行體驗者，多有中產階級的家庭作為支持的後盾。而一些社經背景較差的學生，為賺取學費，常以就業為選項（Heath, 2007; King, 2011）。空檔年所映照的，已經不僅是個人自由意志的選擇，而是被社會階級所決定。社經地位高者，選擇升大學的比例高，在大學就讀期間有更多進行國際交流或交換學生的體驗學習機會；社經地位低者，因經濟壓力因素，往往望之卻步。因此，本方案參與者選擇「生活及國際體驗」子方案人數顯著低於「職場體驗」。從學生參與本方案的分析中，同樣地，也揭露了社會階級不平等的議題。

陸、結論與建議

在西方行之多年的空檔年，臺灣於 2016 年才開始規劃相關作法。以「職場體驗」及「生活及國際體驗」為內涵所規劃的「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」，如何在短時間內完成規劃，並進行試辦，是本研究所探討的。以 Kingdon（1984, 1995）的多元流程取徑作為政策形成的分析觀點，研究結果發現為解決學生未能自我探索即升學，以及高教學用落差等問題，執政黨透過其在行政與立法部門的優勢，營造政治氛圍催生政策；透過跨部會政策社群、學校及企業界等網絡，解決政策的接受性、技術性及資源性問題；且為青年職涯與升學需求之結合，進

行政策之規劃。當上述的問題流、政治流與政策流因緣成熟匯集一起時（Bouw, 2015; Brunner, 2008; Cairney, 2016; Chow, 2014; Jones et al., 2016），政策之窗便開啟，方案於是在 2017 年開始試辦。

除了分析政策方案之形成，本研究亦針對「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」之參與，進行探討。從教育部統計、文件分析及訪談資料之綜析，了解到政府挹注大筆經費與人力的方案，至今已試辦第三年，申請人數雖略有增加，然職缺成功媒合之比例不符理想，目標達成率僅一成五。在重視升學與文憑的文化脈絡下，原本希冀學生買單的「區間車」概念，落實程度並不高，且學生選擇職場體驗遠多於體驗學習（生活及國際學習）。這樣的數據，顯示了不同類型的參與率，更映照了社會階級的議題。此外，從參與方案的利害關係人（學校承辦人員、學生）眼中，亦了解到方案推動受到升學主義的影響，有其困難。學校承辦人員指出社會上仍充斥升學主義氛圍且固若金湯，「職場體驗」替代方案過多，生員互相競爭，致使本方案之參與情形不佳；青年學生表達經濟壓力與自我探索是申請方案的主要動機，而可賺取第一桶金卻與學歷不如人、年齡比同儕大，成為糾結的優劣考量，至於學科專長與優質職缺則是本方案工作媒合成功與否最主要的影響因素。在上述的研究發現中，有關利害關係人對於方案實施看法的資料，來自 1 所高中、2 所高職。以三所個案學校的學生進行探討，旨在針對探究的問題做較深入的了解。然此作法無法完整勾勒實務現場的全貌，故有待日後更多的研究增添來自現場中的「看見」。

基於上述之研究發現，提出以下數點建議。第一，政策之形成，需要問題流、政治流及政策流的匯聚，只是政治流中若有過強的政治主導，若遇政黨輪替，失去政治支撐時，可能就會面臨政策中止的命運。其次，「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」在試辦期間的落實度不高，升學迷思、大學門檻過低、家長及社會學歷迷思、高中階段缺乏職業生涯試探機會、優質職缺提供不充足、晚進大學年齡顧慮等，均是影響因素。有鑑於政府財政捉襟見肘，教育資源有限，推動政策時應將錢花在刀口上（李高英，2019），此方案是否持續進行，有待進一步之整體效益評估。第三，在尚未完成政策整體效益評估前，宜針對目前實施之困難，檢視方案內容的合宜性與相關配套。例如，國人對於運用空檔年進行探索、了解自我、發展能力，並累積有助於開展未來學涯與職涯所需的資本，尚不熟悉與接受；學生對於自提體驗學習計畫，有其困難；合作廠商提供職業之類缺非常侷限等，均

須加以因應。第四，對於媒合成功之個案，宜持續追蹤到就讀大學及大學畢業後之就業情形。試辦第一年的青年現已屆滿兩年，其工作經驗及滿意度應被關注，而進入大學就讀時，人際關係、課程銜接及生活適應等，以及大學畢業後的職涯發展，都應持續關注，以探討方案推行之成效與影響。第五，本方案對象為 18 歲青年，為讓政策發揮成效，宜深入了解青年對政策內涵的想法與感受，方能端出合宜的政策牛肉。本研究中發現學生擔心上大學時年紀較長或可能跟不上的問題，以及青年就業領航計畫提供的職業類別是否符合青年需求等，宜以政策適用對象為中心的思維，構思因應之道。最後，本研究從方案參與之分析，揭顯了「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」隱含社會階級不平等的現象。如何不讓教育方案成為助長跨世代不平等的機制，是需加以深思的。



參考文獻

- 王震武（2002）。升學主義的成因及其社會心理基礎——一個歷史觀察。**本土心理學研究**，17，3-65。
- 李高英（2019）。18歲先就業政策—「青年就業領航計畫」之省思。**立法院議題研析**。取自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=5249&pid=182090>
- 汪書宇（2018）。升學與就業的過去、現在與未來。**臺灣教育評論月刊**，7（4），1-4。
- 周祝瑛（2008）。**臺灣教育怎麼辦？**。臺北市：心理。
- 林大森（2002）。高中 - 高職的公立 - 私立分流對地位取得之影響。**教育與心理研究**，25（1），35-62。
- 林俊彥（2017）。縮小「學用落差」是產官學共同責任。**臺灣教育評論月刊**，6（8），45-48。
- 林適湖（2011）。臺灣高等教育之發展與省思。**教育資料集刊**，52，1-21。
- 國家教育研究院（2018）。**中華民國教育年報（民國一〇六年）**。新北市：作者。
- 張宜君、林宗弘（2015）。臺灣的高等教育擴張與階級複製：混合效應維續的不平等。**臺灣教育社會學研究**，15（2），85-129。
- 張盈堃（2005）。文憑病：重思追求更高的教育作為階級向上流動的迷思。**東吳社會學報**，18，1-42。
- 張瑋珊（2017）。教育部青年教育與就業儲蓄帳戶專區業務簡介。取自 <https://www.edu.tw/1013/cp.aspx?n=1CE963C225D893DE&s=FB7AF8400A8FDD09>
- 教育部（2017）。**中華民國教育統計（民國 106 年版）**。臺北市：作者。
- 教育部（2018a）。**青年教育與就業儲蓄帳戶方案（核訂本）**。取自 <https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/25/refile/0/3744/01901fd0-8fcd-41fa-a8d9-9cb632762447.pdf>
- 教育部（2018b）。修正「教育部青年儲蓄帳戶補助要點」。取自 https://www.edu.tw/1013/News_Content.aspx?n=B421F3490DA27678&sms=8675D7361543DE23&s=E2B8D97A65D6ECAC
- 教育部（2019）。**高級中等學校應屆畢業生升學就業概況調查（106 學年度）**。臺北市：作者。
- 教育部電子報小組（2016）。高中職畢業先闖蕩社會 教育部推青年儲蓄帳戶。**教**

育部電子報，739。取自 https://epaper.edu.tw/topical.aspx?topical_sn=950&period_num=739

陳向明(2002)。社會科學質的研究。臺北市：五南。

陳恒鈞(譯)(2001)。J. P. Lester, & J. Jr. Stewart 著。公共政策：演進研究途徑(Public policy: An evolutionary approach)。臺北市：學富。

楊朝祥(2013)。學位通膨、學位貶值。國政評論，財團法人國家政策研究基金會。取自 <https://www.npf.org.tw/1/12097>

潘慧玲(2003)。社會科學研究典範的流變。教育研究資訊，11(1)，115-143。

鄭永志(2016)。十二年國教政策形成研究：多元流程觀點。國立屏東大學學報—人文社會類，1，95-132。

魯炳炎(2009)。從多元流程觀點談蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇。東吳政治學報，27(4)，171-240。

賴世剛、郭修謙、游凱為(2018)。空間垃圾桶模式外在效度之實證檢驗：以臺北市為例。都市與計畫，45(1) 1-24。

Ansell, N. (2008). Third world gap year projects: Youth transitions and the mediation of risk. *Environment and Planning D: Society and Space*, 26(2), 218-240.

Beames, S. (2004). Overseas youth expeditions with raleigh international: A rite of passage? *Australian Journal of Outdoor Education*, 8, 29-36.

Bouw, E. (2015). *Drivers for policy change: The common agricultural policy reform in the European Union*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/283727918_Drivers_for_Policy_Change_-_The_Common_Agricultural_Policy_reform_in_the_European_Union

Brunner, S. (2008). Understanding policy change: Multiple streams and emissions trading in Germany. *Global Environmental Change*, 18, 501-507.

Cairney, P., & Jones, M. D. (2016). Kingdon's multiple streams approach: What is the empirical impact of this universal theory? *Policy Studies Journal*, 44(1), 37-58.

Chow, A. (2014). Understanding policy change: Multiple streams and national education curriculum policy in Hong Kong. *Journal of Public Administration and Governance*, 4(2), 49-64.

Coetzee, M., & Bester, S. (2009). The possible value of a gap year: A case study. *South*

- African Journal of Higher Education*, 23(3), 608-623.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Heath, S. (2007). Widening the gap: Pre-university gap years and the 'economy of experience'. *British Journal of Sociology of Education*, 28(1), 89-103.
- Jones, A. (2004). *Review of gap year provision*. London, UK: Department for Education and Skills.
- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Raney, H. L., & Zahariadis, N. (2016). A river runs through it: A multiple streams meta-review. *The Policy Studies Journal*, 44(1), 13-36.
- King, A. (2011). Minding the gap? Young people's accounts of taking a Gap Year as a form of identity work in higher education. *Journal of Youth Studies*, 14(3), 341-357.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies* (1st ed.). Boston, MA: Little, Brown & Co.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies* (2nd ed.). New York, NY: Harper Collins.
- Liu, J., & Sakamoto, A. (2002). The role of schooling in Taiwan's labor market: Human capital, screening, or credentialism. *Taiwanese Journal of Sociology*, 29, 1-56.
- Lyons, K., Hanley, J., Wearing, S., & Neil, J. (2012). Gap year volunteer tourism: Myths of global citizenship? *Annals of Tourism Research*, 39(1), 361-378.
- Martin, A. J. (2010). Should students have a gap year? Motivation and performance factors relevant to time out after completing school. *Journal of Educational Psychology*, 102(3), 561.
- Mu, R. (2018). Coupling of problems, political attention, policies and institutional conditions: Explaining the performance of environmental targets in the national five-year plans in China. *Sustainability*, 10(5), 1477.
- O'shea, J. (2011). Delaying the academy: A gap year education. *Teaching in Higher Education*, 16(5), 565-577.

- Pan, H. L., & Yu, C. (1999). Educational reforms and their impacts on school effectiveness and improvement in Taiwan, R.O.C. *School Effectiveness and Improvement*, 10(1), 72-85.
- Simpson, K. (2005). Dropping out or signing up? The professionalisation of youth travel. *Antipode*, 37, 447-469.
- Sin, H. L. (2009). Volunteer tourism-“involve me and I will learn”? *Annals of Tourism Research*, 36(3), 480-501.



2019年7月7日收件
2019年8月23日修正回覆
2019年9月2日初審通過
2019年12月9日複審通過