

# 青少年政策白皮書

## 綱領



行政院青少年事務促進委員會  
行政院青年輔導委員會  
中華民國九十四年元月

# 目 錄

第一章 青少年政策的定位與思維.....	1
第一節 投資青少年就是投資台灣未來.....	1
第二節 青少年政策的目的與要素.....	2
第三節 青少年政策的四大主軸.....	2
第四節 本白皮書制定過程.....	3
第五節 本白皮書對於青少年的界定.....	4
第六節 本白皮書架構.....	4
第二章 各國青少年政策比較.....	7
第一節 國際組織的青少年政策.....	7
第二節 世界各國青少年政策.....	15
第三節 世界各國青少年政策的結論與建議.....	18
第三章 青少年教育.....	21
第一節 概論.....	21
第二節 現況與趨勢.....	21
第三節 主要議題.....	31
第四節 政策目標與施政方向.....	34
第四章 青少年就業與職涯發展.....	39
第一節 概論.....	39
第二節 現況與趨勢.....	40
第三節 主要議題.....	48
第四節 政策目標與施政方向.....	49
(專題) 青少年打工.....	53
第五章 青少年公共參與.....	55
第一節 概論.....	55
第二節 現況與趨勢.....	56
第三節 主要議題.....	60
第四節 政策目標與施政方向.....	62
第六章 青少年國際參與.....	65
第一節 概論.....	65
第二節 現況與趨勢.....	66
第三節 主要議題.....	68
第四節 政策目標與施政方向.....	69
第七章 青少年身心健康.....	73
第一節 概論.....	73
第二節 現況與趨勢.....	73
第三節 主要議題.....	79
第四節 政策目標與施政方向.....	82
(專題) 青少年的價值觀.....	86

第八章 青少年的性及性別.....	87
第一節 概論.....	87
第二節 現況與趨勢.....	88
第三節 主要議題.....	94
第四節 政策目標與施政方向.....	95
第九章 青少年休閒.....	99
第一節 概論.....	99
第二節 現況與趨勢.....	99
第三節 主要議題.....	102
第四節 政策目標與施政方向.....	104
(專題) 網路：正面與負面.....	108
第十章 青少年犯罪與被害預防.....	109
第一節 概論.....	109
第二節 現況與趨勢.....	109
第三節 主要議題.....	114
第四節 政策目標與施政方向.....	117
第十一章 高風險與高挑戰青少年.....	123
第一節 概論.....	123
第二節 現況與趨勢.....	124
第三節 主要議題.....	130
第四節 政策目標與施政方向.....	132
第十二章 結論與展望.....	135
第一節 台灣當代青少年的特色.....	135
第二節 後續推動事項.....	136
第三節 青少年政策長程建議.....	137
第四節 建議未來應探討青少年議題.....	139

## 表目錄

表 1-1：各章節對應之政策主軸、相關法令及各部會既有相關計畫.....	5
表 3-1：近十年各階段教育淨在學率之變動情形.....	22
表 3-2：國中以上各級學校就學人數.....	22
表 3-3：九十二年各級公私立學校就學人數與比率.....	23
表 3-4：各國大學學雜費年收費標準比較表.....	29
表 3-5：高、低所得家庭受高等教育比率 (18-23 歲人口).....	30
表 3-6：政府辦理特定族群弱勢學生之學雜費減免措施一覽表.....	31
表 3-7：高等教育生師比歷年變化情形.....	31
表 4-1：歷年青少年就業者年齡結構按性別分.....	41
表 4-2：歷年青少年在學比率、升學意願、勞參率變動情形.....	41
表 4-3：青少年勞動力參與率的國際比較.....	42

表 4-4 : 民國九十二年青少年從事之職業.....	42
表 4-5 : 歷年青少年失業率變動情形.....	43
表 4-6 : 歷年失業者平均失業週數.....	43
表 4-7 : 我國與 OECD 國家 2002 年青少年失業率比較.....	44
表 4-8 : 歷年青少年失業者之失業原因.....	45
表 4-9 : 九十二年青少年勞工離職轉換工作之原因.....	45
表 4-10 : 歷年青少年失業者求職方法.....	46
表 4-11 : 歷年失業者找尋工作過程中之工作機會及未去就業原因 .....	46
表 4-12 : 勞工在工作及生活上所遭遇到之困擾 - 按年齡別分.....	47
表 4-13 : 各國政府職業訓練支出占 GDP 之比率.....	48
表 5-1 : 20-24 歲年齡層投票率低落 .....	56
表 5-2 : 青少年最希望政府協助青少年公共參與的具體作法.....	57
表 5-3 : 青少年沒有參與志願服務的原因.....	58
表 5-4 : 青少年參與志願服務的主要管道.....	59
表 5-5 : 青少年認為政府可推動志願服務之政策優先順序.....	59
表 6-1 : 近五年來我國留學生主要留學國家簽證人數.....	66
表 6-2 : 我擁有政府間國際組織會籍之組織.....	66
表 6-3 : 我國成為觀察員之政府間國際組織一覽表.....	67
表 6-4 : 我國已參與之非政府間國際組織分類表.....	67
表 6-5 : 歷年來華學生人數統計表.....	68
表 7-1 : 九十一年台灣青少年體適能基本資料.....	74
表 7-2 : 八十三年台灣青少年體適能基本資料.....	74
表 7-3 : 青少年之口腔健康情形.....	75
表 7-4 : 歷年 12-18 歲青少年之近視比率 .....	76
表 7-5 : 九十二年台灣地區青少年主要死亡原因.....	77
表 7-6 : 國一到高三自我概念之發展與性別差異.....	78
表 7-7 : 事故傷害死亡率之跨國比較.....	81
表 7-8 : 青少年自殺及自傷死亡率之跨國比較.....	82
表 8-1 : 台灣青少年性行為調查.....	88
表 8-2 : 1999 年青少年性態度全球性調查台灣與各國之各項比較.....	89
表 8-3 : 台灣歷年育齡婦女生育率.....	90
表 8-4 : 歷年各級學校各性別學生人數與相對比例.....	92
表 8-5 : 大學以上就讀科系性別比例表.....	92
表 8-6 : 女性政經參與之國際比較 ( 2002 年 ) .....	93
表 8-7 : 世界各國青少年罹患愛滋病比率表.....	95
表 10-1 : 歷年少年兒童犯罪總人數暨虞犯少年人數.....	110
表 10-2 : 青少年犯罪嫌疑人人口數及犯罪率.....	110
表 10-3 : 歷年青少年犯罪人數按犯罪類型分.....	112
表 10-4 : 少年被害人數及被害人口率.....	113
表 10-5 : 少年兒童之主要被害類型.....	114

表 10-6：中學生與專科生表示經常在學校發生的事件.....	117
表 11-1：「兒童及少年福利法」與高風險、高挑戰青少年的福利措施.....	124
表 11-2：低收入戶與全體家庭教育程度比較.....	125
表 11-3：對低收入戶提供就學生活補助歷年金額.....	125
表 11-4：低收入戶與全體家庭狀況比較.....	126
表 11-5：近五年外籍及大陸配偶嬰兒出生數.....	126
表 11-6：國民中小學中途輟學學生概況.....	127
表 11-7：原住民輟學率.....	127
表 11-8：九十二年身心障礙人數統計.....	128
表 11-9：身心障礙者就業率分析.....	128
表 11-10：民間團體所提供的青少年福利服務內容（以高風險少年為例）.....	129
表 11-11：我國社會福利支出與兒童、青少年人口比例表.....	130

## 圖目錄

圖 1-1 青少年政策主軸概念圖.....	3
圖 2-1：全球青少年人口變化趨勢（1985-2025 年）.....	8
圖 2-2：歐盟 15 歲以上人口變化趨勢（2000-2020 年）.....	12
圖 3-1：教育總經費與政府教育經費的變動情形.....	23
圖 3-2：2000 年各主要國家教育總經費占 GDP 比率.....	24
圖 3-3：政府教育經費占歲出比例的歷年變化情形.....	25
圖 3-4：2000 年各主要國家政府教育經費占歲出比率.....	25
圖 3-5：2000 年各主要國家高等教育經費占 GDP 比率.....	26
圖 3-6：國小、國中、高中職每位學生分配到的教育經費.....	27
圖 3-7：大學及專科平均每位學生分配經費變動情形.....	27
圖 3-8：八十四至九十三學年度大學學雜費調漲幅度.....	28
圖 3-9：各主要國家大學生師比.....	32
圖 5-1：青少年參與志願服務的類型.....	58
圖 7-1：國一至高三之青少年視力不良率變化情形.....	75
圖 7-2：國一到高三自我概念之發展--依性別分.....	78
圖 8-1：HIV 感染者歷年盛行率.....	91
圖 8-2：男女平均薪資比例.....	93
圖 9-1：15-22 歲青少年平均每週從事運動次數.....	100
圖 9-2：15-22 歲青少年平均每次運動時間.....	101
圖 9-3：青少年獲得運動相關訊息的管道.....	102
圖 10-1：少年嫌疑犯占總嫌疑犯比率歷年變化情形.....	111
圖 10-2：少年主要犯罪類型占總嫌疑人比例.....	112
圖 10-3：預防青少年犯罪之「充權、動員、深耕、平台」政策.....	118

# 第一章 青少年政策的定位與思維

## 第一節 投資青少年就是投資台灣未來

在每一個時代，青少年都是國家未來的主人翁。對於當代的青少年而言，這一句老生常談更有深刻的意涵。因為，就如同青少年在生理與心理上都進入了人生發展的關鍵時期一般，台灣在經濟、政治、社會、文化上也來到了發展的轉捩點上。

在經濟面上，面對全球競爭與知識經濟的衝擊，台灣能否跨過人均所得兩萬美元的門檻，將取決於這一代青少年的創意與競爭力；在政治面上，歷經民主轉型的台灣，能否進一步落實民主深化的理念，將取決於這一代青少年能否成為參與公共事務、實踐民主價值的積極公民；在社會面上，面對貧富差距與族群議題的挑戰，台灣能否達成社會和諧的目標，將取決於分享互助、尊重多元能否成為這一代青少年的主流價值；在文化面上，台灣是否能將財富的積累轉化為生活品質的提升，將取決於這一代的青少年學到如何生活、未來決定如何生活。當代青少年的發展，將對台灣的未來影響深遠；從他們還在變化中的面貌，可以窺見台灣的遠景。

有鑒於青少年世代的發展將決定國家未來的願景，我們在此提出：「投資青少年，就是投資台灣的未來」作為本青少年政策白皮書的核心思維。「投資青少年、投資未來」有三層意涵。首先，青少年是個人成長的重要階段。在這個階段中，個人不只逐漸脫離家庭的保護及依賴，還需要能夠在生活中自立，能夠感覺被需要與被尊重，能夠建立各種有用的技能，能夠對於他們所關心的議題有所貢獻。要達成這些成長的目標，投資是不可或缺的；其次，青少年是國家社會的重要資產，唯有對青少年充分投資，才能確保國家社會在經濟、政治、社會、文化各面向的長遠發展；最後，在對青少年進行投資時，社會同時也在改善著自己：不管是提供青少年終身學習的機制、公共參與的管道、溝通交流的平台、休閒活動的場所、保障安全的環境、兩性平權的氛圍等，都是對整個社會的有形與無形基礎建設進行持續不斷的改造工程。

青少年的成長是全方位的，對於未來的影響也是全面向的。因此，國家社會對於青少年的投資，不能只侷限於解決青少年問題，或只在於提高其學業表現，而必須能夠支持青少年的全人成長，包括在生理面、情緒面、社會面、品格面、公民面上的成長。此外，青少年參與是投資青少年的有效方法。生活經驗是青少年的成長基礎，透過參與，才能讓青少年從豐富紮實的生活經驗中確實累積其所需的各項資本。

## 第二節 青少年政策的目的與要素

青少年是社會進步的原動力，國家社會未來希望之所繫。在少子化的趨勢下，青少年素質更成為國家競爭力的關鍵。目前世界先進國家都將青少年視為國家社會最重要的資產，積極制定青少年政策，以因應全球化的競爭。有鑑於此，我國也於九十二年行政院下成立青少年事務促進委員會，並提出此青少年政策白皮書，以做為政府整體推動青少年事務之依歸。

青少年政策的主要目的在於提供青少年實踐參與及自主發展所需的機會與資源，讓青少年能在國家政策的支援下，朝發展、獨立、自主的路徑邁進，既成為未來社會國家的中堅棟樑，也將個人獨特的潛能發揮到極致，帶動國家活力，實現未來願景。

青少年政策的核心思維在於「投資」，而投資的三要素在於：機會、資源、公平。也就是：投資在各種發展機會之上；對機會的投資必須有充足的資源支持；投資的資源必須確保公平的發展機會。

在機會的面向上，青少年政策必須提供青少年滿足發展需求與養成自主能力的機會，包括：練習各種能力的機會、學習的機會、實驗與犯錯的機會、參與工作的機會、參與公共事務的機會、參與國際往來的機會、參與休閒活動的機會等。在資源的面向上，國家必須配合各種機會，提供豐富充足的資源。政府不只需要承諾提供資源，也需要促進社會大眾提供資源的共識意願，並且鼓勵民間團體提供資源。在公平的面向上，國家應當確保投資青少年的資源分配符合社會正義的原則，促使社會不放棄每一個青少年，使所有青少年都能得到公平的發展機會。

## 第三節 青少年政策的四大主軸

根據「投資青少年就是投資台灣未來」的核心思維，這本白皮書中的青少年政策可從發展、參與、健康、保護四個主軸予以定位，亦即：投資青少年的發展、投資青少年的公共參與、投資青少年的健康、投資青少年的保護。對於青少年這四個面向的投資，分別指向四個重要的國家未來願景，分別是：國家競爭力、積極公民、優質生活、社會和諧。各個政策主軸的具體意涵如下：

**投資青少年發展，提升國家競爭力：**透過教育與就業政策，對於青少年的人力資本進行投資，也對國家的未來經濟發展投資；培養人才，使青少年的國際競爭能力成為台灣國家競爭力的堅實基礎。

**投資青少年參與，催生積極公民社會：**擴大青少年的公共參與，對於青少年的民主知能進行投資，也對未來的民主制度與國家認同進行投資；強化青少年的國際參與，對於青少年的國際視野與國際行動能力投資，也對國家未來的國際形象與國際地位進行投資。

**投資青少年健康，營造優質生活：**對於青少年的身心健康與休閒生活進行投資，也對於國家未來的生活品質投資。

**投資青少年保護，強化社會和諧：**對於高風險與高挑戰青少年的發展進行投資，讓他們不僅不會被邊緣化，更能成為明日社會的重要資產；對於青少年的犯罪防治與被害預防及保護進行投資，讓明天的社會能夠更為安全。

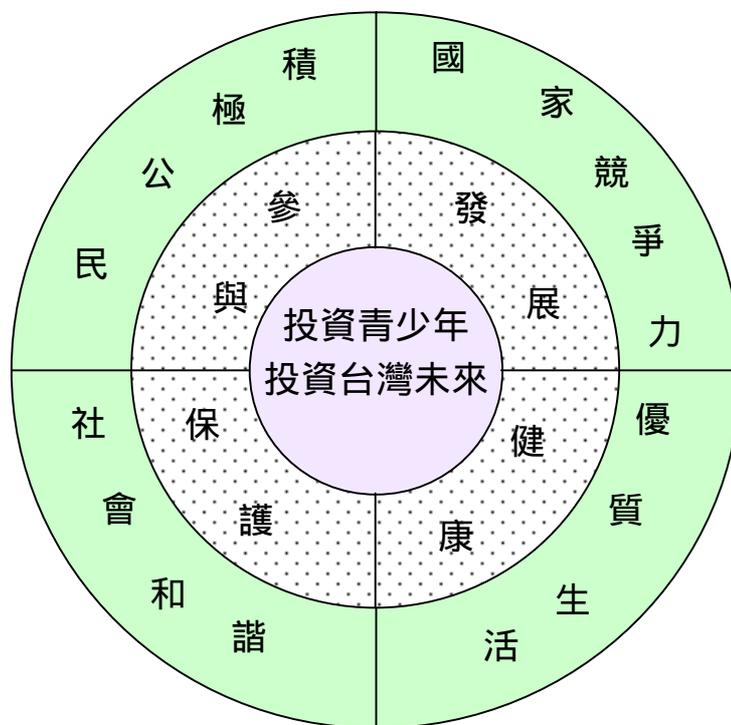


圖 1-1 青少年政策主軸概念圖

#### 第四節 本白皮書制定過程

行政院青少年事務促進委員會於九十一年十一月成立，邀請相關政府部會首長及民間專家學者二十二人擔任委員，並於九十二年一月廿一日召開第一次會議，會中責成青輔會研擬青少年政策白皮書，以作為相關部會推動政策之依據。青輔會根據此一決議，邀請專家、學者、民間團體代表與相關部會代表共同研商討論，其意見先彙集

成為「青少年政策推動方案」，作為青少年政策白皮書的基礎共識，此方案於九十二年十月十七日經行政院核定。

九十三年上半年，青輔會結合民間團體於北中南東四區舉辦多次論壇，廣邀青少年與會發表，彙整民間各界意見。青少年政策白皮書的撰寫工作則在九十三年下半年進入緊鑼密鼓的階段。投入此白皮書撰寫工作的學者專家有王國川、吳齊殷、周玟琪、周悛嫻、許福生、郭靜晃、曾華源、蔡篤堅、劉孟奇等。在撰寫階段，前後進行七次大綱審查會議，針對各分章內容進行研商，並在初稿寫就之後，邀請民間委員及各部會代表舉行多次初稿審查會議，同時請相關部會提送具體意見加以補充。為求內容詳實精確，在定稿階段，由青輔會鄭麗君主任委員召開四次討論與定稿修正會議，並召開青輔會委員會議，進一步討論與修正。

## 第五節 本白皮書對於青少年的界定

從生理發展與心理變化來界定青少年，在學理、法理及實務，對於青少年定義各有其不同的界定，因此，要制定出一個統一的標準來界定青少年，本就有所困難。通常認為青年起始大約十八歲左右，而結束年齡可延後至四十歲至四十五歲左右，而青少年則指十二歲至二十四、二十五歲之間。。

衡諸世界各國對青少年的定義，聯合國對青少年的界定為 15-24 歲、歐盟為 15-25 歲、世界衛生組織為 10-20 歲，其他如日本為 24 歲以下、美國則為 14-24 歲、新加坡甚至將青少年的定義延伸至 30 歲，可見各國都是從自身的理論、法令及實務運作等各層面來訂定範圍，並沒有一致標準。

我國青少年事務促進委員會在參考各部會意見，以及對學制、各種相關法律做一整體考量後，將「12-24 歲」定為適切的青少年年齡界定。根據內政部人口統計資料，民國九十二年時我國 12 至 24 歲的青少年人口共 4,586,972 人，占總人口 20.29%。其中男性 2,366,251 人，占 51.59 %，女性 2,220,721 人，占 48.41 %，男略多於女。

## 第六節 本白皮書架構

本白皮書首先簡介聯合國、歐盟與主要先進國家的青少年政策，其後再從九個面向，分章探討青少年相關政策，分別是：教育、就業與職涯發展、公共參與、國際參

與、身心健康、性及性別、休閒、犯罪與被害預防、高風險與高挑戰青少年。各章節對應之政策主軸、相關法令、各部會既有計畫如表 1-1 所示。

表 1-1：各章節對應之政策主軸、相關法令及各部會既有相關計畫

主軸	章節	相關法令	各部會既有相關計畫	相關部會
發展	教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 教育基本法</li> <li>• 國民教育法</li> <li>• 高級中學法</li> <li>• 大學法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 推動綜合高中及高中職社區化方案</li> <li>✓ 資訊教育基礎建設計畫</li> <li>✓ 降低國民中小學班級學生人數計畫</li> <li>✓ 永續發展的綠色學校中程計畫</li> <li>✓ 推動教學創新九年一貫課程方案</li> <li>✓ 大學多元入學新方案宣導工作計畫</li> <li>✓ 大學學術追求卓越發展計畫</li> <li>✓ 提升大學基礎教育計畫</li> </ul>	教育部 經建會 國科會
	就業與職涯發展	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 勞基法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 青年職場體驗計畫</li> <li>✓ 大學及技專校院辦理就業學（課）程計畫</li> <li>✓ 促進青少年就業相關活動</li> <li>✓ 未升學青少年就業準備試辦計畫</li> <li>✓ 青少年工作體驗計畫</li> <li>✓ 辦理國中中輟生及不升學學生職業訓練探索及職業訓練計畫</li> <li>✓ 輔導農村青年創業計畫</li> </ul>	勞委會 經建會 青輔會
參與	公共參與		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 青年國是會議</li> <li>✓ GYSD 國際青年服務日計畫</li> <li>✓ NPO 校園植根計畫</li> <li>✓ 我的家鄉寶貝計畫</li> <li>✓ 原住民大專青年返鄉服務計畫</li> <li>✓ 原住民文化會議</li> </ul>	青輔會 教育部 原民會 文建會
	國際參與		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 海外替代役</li> <li>✓ 遊學貸款計畫</li> <li>✓ 菁英留學計畫</li> <li>✓ 原住民遊學計畫</li> </ul>	外交部 教育部 青輔會 原民會

健康	休閒		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 青少年極限運動計畫</li> <li>✓ 寒暑假青少年休閒運動育樂營及活動</li> <li>✓ 海洋運動夏令營方案</li> <li>✓ 教會五千名青少年學會獨木舟計畫</li> <li>✓ 興設運動設施計畫</li> <li>✓ 運動人口倍增計畫</li> </ul>	體委會 文建會 青輔會 教育部
	身心健康		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 無菸校園計畫</li> <li>✓ 青少年自殺防治計畫</li> <li>✓ 青少年飲食營養計畫</li> <li>✓ 學校健康促進計畫</li> <li>✓ 提升學生體適能中程計畫</li> </ul>	衛生署 體委會 教育部
	性與性別	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 兒童及少年性交易防制條例</li> <li>• 兩性工作平等法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 兩性關係諮詢及未婚懷孕處遇服務</li> <li>✓ 青少年性教育計畫</li> <li>✓ 青少年之愛滋病防治計畫</li> </ul>	衛生署 教育部 內政部 法務部 婦女權益促進會
保護	犯罪與被害預防	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 少年事件處理法</li> <li>• 家庭暴力防治法</li> <li>• 少年不良行為及虞犯預防辦法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 預防少年兒童犯罪方案</li> <li>✓ 兒童及少年保護服務</li> <li>✓ 少年轉向業務</li> <li>✓ 兒童及少年性交易防制工作</li> <li>✓ 兒童及少年性交易犯罪行為人輔導教育</li> <li>✓ 兒童及少年偏差行為防制計畫</li> <li>✓ 校園安全衛生改善中程計畫</li> </ul>	內政部 法務部 教育部
	高風險、高挑戰青少年	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 社會福利政策綱領暨實施方案</li> <li>• 兒童及少年福利法</li> <li>• 家庭教育法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 加強危機家庭兒童及少年生活照顧計畫</li> <li>✓ 家庭外展服務方案</li> <li>✓ 青少年輔導計畫</li> <li>✓ 發展與改進特殊教育計畫—加強身心障礙學生教育</li> <li>✓ 發展與改進原住民教育計畫</li> <li>✓ 教育優先區計畫</li> </ul>	內政部 教育部 原民會

## 第二章 各國青少年政策比較

世界各國青少年有不同定義，青少年政策、工作模式與青少年工作組織體制也會隨著各國不同環境而有所對應。本章將先就聯合國、歐盟等國際組織之青少年概況、政策類型等予以論述，再分述各國青少年政策之特色，其後再整合各國之青少年政策發展方向與類型，以作為我國制訂青少年政策之參考。

### 第一節 國際組織的青少年政策

本節將透過聯合國及歐盟的青少年相關報告，來了解全球青少年的樣貌，以及國際組織如何透過政策給予青少年支持，以作為我國在制定青少年政策之借鏡。

#### 一、聯合國(UN)的青少年政策

##### (一) 聯合國對於青少年的定義與全球青少年人口變化

聯合國將「青少年」定義為 15-24 歲的人口族群，此一定義來自聯合國於 1985 年舉辦之聯合國國際青少年年(International Youth Year)之決議。雖然因各國社會文化、制度、經濟、政治元素的不同，各國對於青少年的操作型定義亦有所差異，但基於方便跨國比較，聯合國亦鼓勵各國採用相同的定義。

在青少年人口方面，依據聯合國的統計，2000 年全世界青少年人口為 10.61 億(男 5.43 億，女 5.18 億)，約占世界人口總數的 18%，與 1995 年 10.25 億相較增加了 0.36 億，五年來每年成長 0.7%。但值得注意的是，雖然青少年人口仍呈現每年成長的趨勢，但在總人口比率中，青少年所占比率卻是年年下降。(參見圖 2-1)

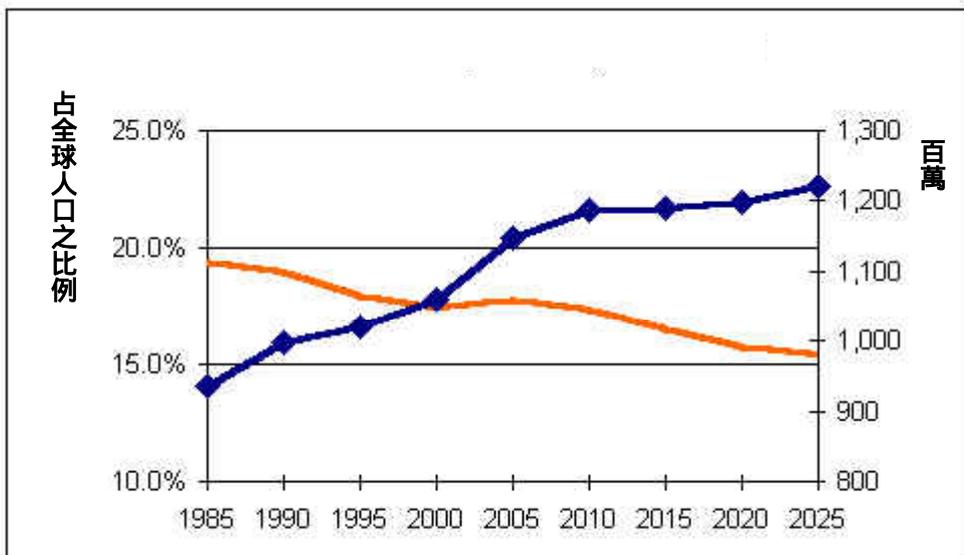


圖 2-1：全球青少年人口變化趨勢（1985-2025 年）

資料來源：World Population Prospects: The 2000 Revision, United Nations Population Division.

至於在青少年人口分布上，目前，在全世界的青少年中，亞洲、非洲、拉丁美洲及加勒比開發中國家的青少年分別約占 60%、15%、和 10%，發展地區的青少年約占 15%。

## （二）聯合國對於青少年現況描述

今日全球青少年處於經濟、科技、社會與文化資源極端的懸殊中。將近 85% 的年輕人住在開發中國家，亞洲就占了 60% 左右。儘管大量都市化，多數人還是住在鄉村地區。年輕男性的數目多於女性（5 億 2 千 5 百萬對 5 億），有 5 千 7 百萬的年輕男性與 9 千 6 百萬的年輕女性是文盲。

今天的年輕世代經歷社會差距加大，而且面臨分歧的挑戰。由於經濟與文化的全球化，年輕人也許比其他任何社會族群遭遇更多的不確定性。即使世界上某些地方的年輕人比以前受到更好的教育，但他們在勞工市場上卻越來越沒有保障。世界各地約有 6 千 6 百萬名年輕人失業，占全球失業人口的 40%。

至於健康問題，全世界 2 千萬名因為感染愛滋病死亡的人口當中有 1/3 是年輕人；不斷有年輕人因為呼吸道急性感染與可用疫苗預防的疾病及營養不良而喪失生命；某些社區的年輕人因為吸毒而使得暴力與自殺問題不斷增加。

年輕人要融入社會經濟、政治及文化所遭遇的困難已經成為各國與國際上關切的課題，制定一份攸關青少年的適當政策是社會的當務之急。聯合國

在《跨越 2000 年世界青年行動綱領》中，定出的十項優先領域，包括教育、就業、飢餓與貧窮、健康、環境、藥物濫用、青少年非行與偏差行為、休閒、性別議題、參與。此外，在《2003 世界青少年報告》更進一步提出的五個值得關注的新興議題，分別包括全球化、資訊及通訊科技、愛滋病、青年與衝突防止、世代間的關係，這也是世界各國在未來應加以面對和解決的。

### (三) 聯合國的青少年政策

聯合國認為青少年政策的擬定，應要能達成下列目的：

1. 減少青少年的無防禦能力。
2. 增加他們的支援系統。
3. 支援他們發展人類與社會認同。
4. 幫助他們有穩定的開始。

為此，聯合國分別依循十項重要議題，提出具體的行動方案，茲介紹如下：

#### 1. 教育

- (1) 提高青少年的基礎教育、技能培訓與識字水準。
- (2) 提升青少年對文化遺產和當代社會型態的認識。
- (3) 在青少年中促進相互尊重和了解，以達成和平、團結、容忍的理想。
- (4) 職業與專業訓練。
- (5) 促進人權教育。
- (6) 企業培訓方案。
- (7) 培訓青少年工人和青年領導人員的基礎設施。

#### 2. 就業

青少年占世界失業人口總數的 40%，青少年失業可能導致邊緣化、排擠、挫折，以及自尊低落。關於失業問題的青年政策應包含讓年輕人主動參與方案設計與實施，並且達成下列目的：

就業能力：投資年輕人接受教育及職業訓練規劃策略，提高這些人的影響力。

機會平等：讓年輕女性與年輕男性有相同的機會。

企業經營：讓創業與經營企業更加容易，以便提供年輕人更多更好的工作。

創造就業：與其專注於勞工市場的供應面，政府總體經濟政策的重心應該創造更多工作機會。在就業方面，具體的行動策略包含：

- (1) 自營職業機會。
- (2) 提供特定青年群體的就業機會。
- (3) 青年參與自願社區服務。

- (4) 透過技術變革創造就業需求。

### **3.飢餓與貧窮**

- (1) 提升農耕收益及農業地區的生活吸引力。
- (2) 為青年提供能賺取生活收入的技能培訓。
- (3) 向青年發放土地。
- (4) 促進城市與農村青年在糧食生產和分配方面進行合作。

### **4.健康**

- (1) 提供基本保健服務。
- (2) 發展健康教育。
- (3) 促進保健服務，包括性健康與生殖健康，並制定相關領域的教育方案。
- (4) 正視、處理、防制青少年感染愛滋病的問題。
- (5) 改善衛生設備與環境。
- (6) 預防青少年因衛生習慣不良而生病。
- (7) 消除對青少年的性虐待。
- (8) 防止青少年營養不良。

### **5.環境**

- (1) 整合環境教育與訓練至教育與培訓方案中。
- (2) 促進國際環境議題相關訊息的傳播，並促進青少年利用無害環境的技術。
- (3) 加強青少年參與環境的保護與改善。
- (4) 以媒體為工具，向青少年傳播環境相關議題。

### **6.物質濫用**

- (1) 透過青少年組織與參與，為全體青少年提供減少需求方案，例如預防性教育方案。
- (2) 培訓醫學院與相關科系學生明智使用含有麻醉成份藥物或精神疾病藥物。
- (3) 針對藥物濫用、依賴、及酗酒、菸草使用者的治療與康復。
- (4) 刑事司法系統對於藥物濫用的青少年嫌疑犯、罪犯的照顧。

### **7.青少年犯罪**

- (1) 優先重視預防措施。
- (2) 預防暴力。
- (3) 改造服務與相關方案。

## 8.休閒

- (1) 將休閒活動作為青少年政策和方案的一個組成部分。
- (2) 將休閒納入教育方案的要素。
- (3) 將休閒納入城市規劃和農村發展。
- (4) 透過媒體增進年輕人對休閒的了解與認識。

## 9.性別

- (1) 減少歧視。
- (2) 教育機會的性別平等。
- (3) 促進青少年與婦女的健康。
- (4) 就業機會均等。
- (5) 保護女孩與年輕婦女免受一切形式的暴力。

## 10.參與

- (1) 增加青少年獲得訊息的途徑，使他們能更好地利用參與決策的機會。
- (2) 發展和加強各種機會，使青少年知道其權利義務，促進青少年參與社會、政治、發展和環境各方面的活動，消除阻撓他們對社會作出充分貢獻的障礙，同時要特別充分尊重結社自由。
- (3) 透過為青少年團體提供財政、教育和技術支助，並促進他們的活動，鼓勵和提倡青少年團體。
- (4) 在青少年所關注的國家政策和計畫上，考慮到青少年在設計、執行和評鑑上的各項貢獻。
- (5) 鼓勵青少年組織之間增加合作和交流。
- (6) 邀請各國政府促使青少年進一步參加國際論壇。

## 二、歐盟 (EU) 的青少年政策

### (一) 歐盟對於青少年的定義與歐洲青少年人口變化

原歐盟會員國人口共有三億七千萬，依循其定義，在 15 至 25 歲間的青少年人口數約 7 千 5 百萬，目前會員國正在擴大中。由於生育率降低加上壽命延長，歐洲社會亦面臨人口逐漸老化的問題。2000 年至 2020 之間，65-90 歲的族群占歐盟總人口總的比例將從 16% 增為 21%，而 15-24 歲的族群將降至 11%。(參見圖 2-2) 青少年與老年人口數量上的不平衡將使世代之間的關係帶來量與質的變化，社會福利制度的財務壓力只是這項挑戰的層面之一，其餘如世代問題、教育系統或勞工市場的負面影響，這一切都必須有妥善的處理與控制，特別是對年輕人而言。

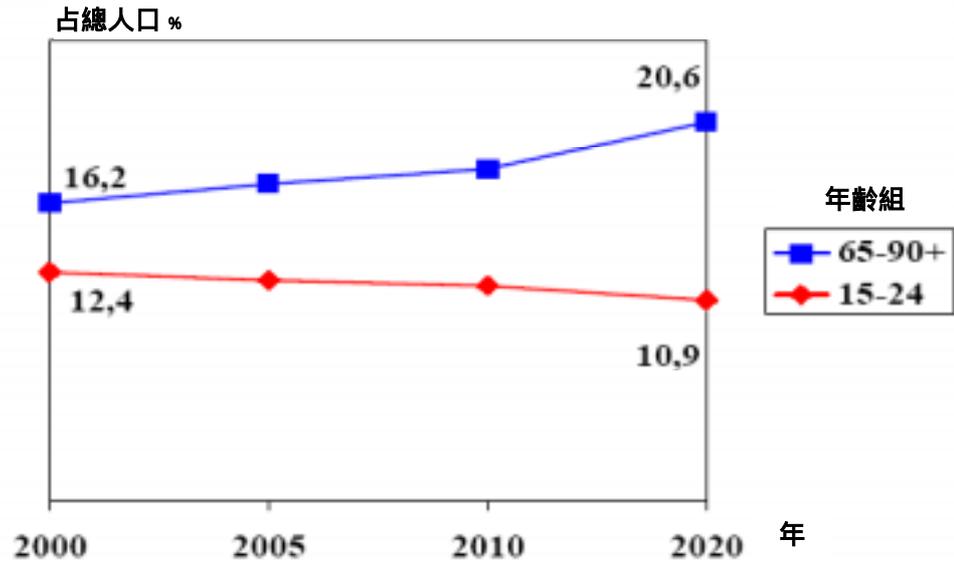


圖 2-2：歐盟 15 歲以上人口變化趨勢（2000-2020 年）

資料來源：Eurostat, Demographic Statistics 1999, national forecasts, pp.202-205

## （二）歐盟對於青少年現況描述

因為人口結構的改變，以及隨之而來的在社會、文化、個體與整體經濟行為、家庭關係與勞工市場情況的改變，歐洲青少年發展有以下三個趨勢值得思考：

第一，青春可以維持得更加長久。在經濟因素(就業、失業等)以及社會文化因素的壓力之下，年輕人到達生命各個階段，結束正式教育，開始就業，成立家庭等等的歲數平均都往後延。

第二是生命非直線式的路徑。在今日社會裡，各種生命角色越來越混淆，青少年們可能既是學生，又須負起家庭責任；有工作或正在找工作，並與父母同住。現在的年輕人經常在這些不同的角色之間轉換，人生的道路越來越少直線進行。

第三，隨著個人生道路越來越個別化，傳統的共同典範正逐漸失去立場。個別家庭的組織，婚姻與生涯規劃不再標準化。

年輕人成為一種變化中的團體，準備進入就業市場並成家立業；他們在工作與學習之間擺盪；但他們的人生道路卻比過去變化更多。讀書與深造、工作與社會環境不再像以前一樣扮演整合的角色，年輕人能夠自立的時間越來越晚。

這些趨勢經常反映在青少年的脆弱感，青少年對現行決策體制失去信心，

並且對參與公共生活與青少年組織表達某種程度的不滿。有些人覺得老一輩構想的公共政策就是和自己搭不上關係。有些年輕人轉向漠不關心與個人主義，有些則嘗試不同的表達方式，而且可能超過民主意涵或甚至退居邊緣。但多數年輕人還是希望能影響政策，只不過尚未找到適當的途徑。

由於年輕一代的歐洲人才是受到經濟改變、人口結構失衡、全球化或多元文化影響最深的人。如何幫助他們在社會關係上能創造新的形式，以不同的途徑表現團結或適應差異性，這一切端視國家及歐盟政策是否能給予青少年足夠的支持，讓他們能順利過渡，進而為國家社會盡一分心力。

### (三) 歐盟的青少年政策

歐盟會員國雖然橫跨北歐、中歐、南歐及東歐，各會員國間青少年存在著文化、價值、認同上的差異，但把青少年當作「準公民」，加強對青少年投資，以富足今日及明日社會，各國的理念是一致的。歐盟在 2001 年的「歐盟執委會白皮書 - 歐洲青年新動力」中，對於歐盟會員國的青少年政策、方案及推展策略、行動做法，提出懇切的建議，茲摘要說明如下：

1. **青少年事務運作原則與機制** - 歐盟為加強整合及突破各會員國青少年相關領域合作之瓶頸，執委會提出五個公共行動的基本原則，以加強青少年工作運作機制。這五個原則分別是：開放（Openness）、參與（Participation）、責信（Accountability）、效能（Effectiveness）、凝聚（Coherence）。
2. **變化中青少年生涯轉折與因應** - 歐洲人口架構、社會環境、勞工市場、家庭關係產生變化，年輕人之正式教育完成，開始就業，成立家庭等人生每個階段都往後延，生涯經常面臨轉折，青少年角色越來越混淆。歐盟非常重視此一趨勢變化，除經常從事相關青少年研究，了解青少年面向外，並帶動年輕人投入公共生活，將年輕人形成社會的一環，並對外來文化與經濟保持開放，加強與全球互動，並期望在全球思維下，採取在地行動。
3. **青少年自主與自立兼顧** - 歐盟執委會認為青少年自主是一種基本需求，不僅受到就業政策、社會保護以及勞工市場整合的影響，同時也受到住宅與交通政策的影響。因此，在這些政策上應該考慮到青少年們的觀點。歐盟執委會同時認為青少年自立是一個相當複雜的問題，需要跨學科的專業知識，而解決辦法也需要青少年政策以外的許多政策配合，諸如就業、家庭、社會保護、健康、交通、司法等。
4. **非正式教育系統服務的提供** - 教育與訓練不能侷限在傳統或正式教育

上，應顧慮到非正式教育與訓練。其重點在於將志工服務、工作、教育、訓練相互結合發展，並考慮到個別發展的概念。同時使用適合年輕人及促進同儕交流的工具與方法，以及過程重於結果的實驗形式。

5. **注重青少年的參與** - 年輕人參與程度的提升，將有助於發展年輕人的教育與公民權。歐盟從 2002 年起，開展讓年輕人參與歐洲未來的推展計畫，並在 2003 年及 2004 年進行試驗計畫，支援地方、區域及全國努力促進參與。這些試驗計畫的結果將納入「YOUTH」計畫方案期中評估的一部份，並為將來任何方案做準備。
6. **青少年就業政策的擬訂** - 歐盟多年來一直致力於青少年的就業，1997 年 11 月在盧森堡舉行歐盟高峰會之後，便根據阿姆斯特丹條約中新的「就業」章節設計一套歐洲就業策略。這些政策集中在四大方面，包括改善就業情況、發展企業精神並創造工作機會、鼓勵公司行號及員工順應局勢、加強男女機會平等。其中特別針對年輕人強調，就業指導方針需要根據個別諮詢結果，透過政策預防長期失業、改善教育及訓練體制、減少年輕人輟學及永久離開訓練體系的人數、指導現行通用的新科技。
7. **種族排除與仇外之杜絕** - 歐盟極力強調打擊任何形式的差別待遇，包括各民族、種族一律平等。其中與年輕人相關的所有計畫與措施中，以種族主義與仇外為優先課題。而歐盟執委會的工作則是建構關係網，將青少年組織集合起來，主動解決種族主義與仇外，以及尊重少數族群，目標是希望讓年輕人在歐盟致力於這類全球工作時能有所貢獻。
8. **青少年計畫** - 青少年計畫的宗旨在於鼓勵年輕人主動投入歐洲整合，了解各種文化差異，加強人權這類基本價值觀，打擊種族主義與仇外，發展團結意識，鼓勵企業精神、創新與創造力，認同非正式教育，並強化主動參與青少年領域。歐盟執委會提議每年在青少年計畫的工作規劃中，配合開放式協調方法，建立指導方針，設定優先順序，以確保該計畫能提供年輕人最多的支援。如果可能的話，青少年計畫也將交由年輕人主持。

## 第二節 世界各國青少年政策

依據聯合國組織所提供的資料顯示，大多數國家皆有青少年政策。本節將擷取世界各國中，青少年政策較具特色之國家予以簡介，以作為我國青少年工作推展之參考。

### 一、法國

為了維護及明瞭公民的自身權利和應盡的義務，法國在學校基礎教育中教導青少年公民思想，使其明瞭憲法和關於公用事業、國防和稅收制度方面的知識，也將學習層次提升至不同國家間的文化認同及公民權議題。

根據 2004 年的調查資料，69% 的法國青少年對政治參與不感興趣，有高比例的青少年在選舉時未前往投票；即便登記投票，棄權的比例也很高。例如在 1981 年議會選舉中，18-24 歲中有 29% 的青少年棄權，較於 65 和 65 歲以上棄權只有 9% 的比例相對偏高。

然而，從二十世紀後半期開始，法國青少年在反戰、反恐怖主義、反饑餓、反種族主義的運動中卻相當積極。參加保護環境、裁軍、捍衛和平與人權的組織及運動，是法國青少年參與政治或表現公民身分的另類出口。2004 年法國青少年的公民意識與公民教育的研究顯示，認為參加社會活動和維護自己思想才是個好公民的人占 65%，而 36% 青少年同意間歇地參加一些與「維護和平」或「裁軍」有關的社會活動。

為了使法國青少年懂得保護自己的公民權益、肯定自身價值，堅持共和思想、表現民族精神等等之公民特徵，除了原本歷史脈絡之社會價值觀影響外，政府的公民教育與青少年事務政策是主要的形構要素。法國學校教育基礎階段之公民教育，曾在 1977 年被取消。因為當時教育的首要目地在於培養自由的公民，自由為最重要價值，當時法國希望每一個青少年能夠有擺脫教師約束的獨立精神，培養完全自由地作出自己選擇的能力。但忽視公民教育卻造成了大量的社會問題：貪污腐敗、貧困、吸毒等問題層出不窮。因此，進入八十年代後，公民教育又回歸學校基礎教育，制定了一系列強調自治和參與政策，保障公民教育能正常進行。

值得一提的是法國青少年的公民養成教育，有因應全球化效應或美國文化入侵，進而發展抵制美國文化並宣導法國自身文化的目的，將民族精神與公民思想列為中小學基礎公民教育，加強青少年對本土文化的認識與重視，建立權利與義務均衡發展的公民價值觀。

在法國政府網絡建構串聯下，青少年在其中可主動且直接的接收各種關於公民權

利與義務的訊息，並達到社會參與的目的。以一個青年訊息中心聯絡網為例，聯絡網除了全國訊息中心外，有二十三個地區中心為輔的連結，以及八個設在首都巴黎地區的副中心，更有多個海外連結網絡。這些青年資訊中心同時提供各種有關青年政策的資料、青少年專責事務組織，以及休閒與運動等身心培育計畫，讓法國年輕人可自信的選擇與主動的了解關於自身的事務。

## 二、香港

香港為了精進青少年發展和政策事務推動，香港政府於 1990 年二月成立了青少年事務委員會。為了培養社會未來的領袖，該機構提出「人力素質指標」，明確訂定青少年所需的「素質」包括：健康的身體、穩定的情緒、良好的品德操守、求知慾、有創意思考能力、獨立性、主動性、分析能力、適應能力及領導才能。「人力素質指標」另外兩個健全青少年的條件，分別要求青少年具有合適的「價值觀」以及「知識和技能」。香港政府期待的青少年，有明確的目標指向，對內以自己的民族自豪、對外有承接國際事務的責任心，具有全方面參與競爭能力的知識和技能。

## 三、新加坡

同樣主張培育全人青少年政策的新加坡，採用「世界儲備青少年」( World Ready Youth ) 的概念，期待國內青少年具有積極實踐的能力。依此，新加坡以「人力資本」( human capital ) 與「社會資本」( social capital ) 兩途徑建構青少年人力資源發展指標 ( Framework for Youth Indicators )。在「人力資本」方面，以能力建構的方式，讓青少年有適當的知識與技能，強調身心健康、多元學習以及替代就業；而在「社會資本」方面，則著重於社會支援、社會參與和價值態度，期待青少年在家庭或同儕支援下，高度參與社會，擁有參與團隊和服務他人的價值觀。具體而言，青少年須具備幾個條件：

1. 敢去夢想 - 擁抱期望、夢想、冒險、超越家庭。
2. 有積極想法。
3. 永不說「死亡」 - 能在失望中堅持下去。
4. 言行一致 - 活在信仰中，並將原則付之實現。
5. 用行動服務 - 貢獻社會，以便讓新加坡的全人準備具有世界競爭標準。

## 四、日本

日本的青少年工作負責機構和政策方向都非常明確，日本總理府總務廳 ( Management and Coordination Agency of the Prime Minister's Office ) 下設有青少年事務部會專責單位「青少年對策本部」( The Youth Affairs Administration )，由

總務廳長官擔任本部長。下設有企劃調整課和參事官，以負責統整國內青少年政策企劃、協調實施、培育指導、不良行為對策、強化體力和國際交流，積極推動青少年行政。

在國際青少年交流方面，1989年起「青少年對策本部」舉辦「世界青年船」(Ship for the World Youth)活動，提供前往不同國家訪問和與各國青少年合作交流機會，參與這項活動的人數也相當多，1996年一年內，約有三百萬的各國青少年(15-24歲)參與其中，亦促進了日本國內青少年國際經驗和國際視野的增長。

日本政府近幾年積極推動青少年工作，從各青少年團體極力組織社區活動，到政府專設的「青少年對策本部」統籌單位，皆對指導、發展、保護、到矯治青少年素質養成寄予厚望，也大力推動青少年的國際交流，來增強青少年的社會責任感和人際交流等公眾參與心理。總務廳青少年專責部會組織並與各省廳相關活動協調，建構青少年在日本社會有效自主發展的公民培養機制。

## 五、澳洲

澳洲青少年發展計畫，涵蓋各種能引領個人興趣，並促使年輕人積極參與的團體和富挑戰性活動。活動範圍包括運動和娛樂、社區服務或勞動服務、職業技能訓練以及終身技能學習、環境教育、藝術、文化充實或種族包容、領導才能培養、職業諮詢指導及同儕支援等等，相當豐富。目的在於提供青少年機會，讓年輕人貢獻社區，也藉由各項正式的認證增強青少年的生活機會。2000年3月澳洲教育部與就業訓練暨青年事務部(MCEETYA)共同推動國家青年發展策略及青年發展計畫，授權澳洲國家訓練總署(Australian National Training Authority, ANTA)在對此策略作出的回應中，以及檢視澳洲各地青年培育計畫中所探索不同可能性，讓青年參與這些計畫中學得的技能及知識，認可他們在參與計畫過程中學習到的技巧和知識之可能性，衡量年輕人參與各計畫時知識技能之潛能。澳洲國家訓練總署(ANTA)於2004年4月發表了一份名為Due Credit的研究報告，提出青少年組織發展及青少年技能認證之多種選擇。在澳洲，正規的教育或是訓練體制，認證都可以用來證明一個人所擁有的能力。透過認證，肯定青少年在青年發展計畫活動中所表現的成就，等於承認他們有貢獻社區和表現公民自主的能力，並有足夠的自主與自信掌握自己的未來。

## 六、加拿大

就業、學業和社區環境為加拿大青少年服務的主要工作。加拿大政府透過推動青少年相關就業服務實習訓練計畫，提供青少年勞動參與機會，使其有充分的就業前的準備，以降低失業率。

加拿大聯邦政府於 1997 年二月開始推行「青少年就業策略」( Youth Employment Strategy )，由加拿大人力資源發展部 ( Human Resources Development Canada ) 主導，協調不同部會進行多種職業訓練，提供不同教育程度青少年的就業機會。加拿大文化遺產部( Department of Canadian Heritage )的「加拿大青少年工作」( Young Canada Works )，則是結合社區和企業團體，提供在學學生暑假工讀機會和大專畢業生實習機會。此外，針對給予青少年國際性的實習機會，則有加拿大國際發展代理處 ( Canadian International Development Agency ) 的「國際青少年實習計畫」( International Youth Internship Program )，撥出加幣 15,000 元給予每一個願意提供及有能力管理國際實習的非政府組織 ( non-governmental organization )，以分擔訓練剛畢業學生的籌備費用或保險金等成本。加拿大環境部 ( Environment Canada ) 則是提供國內三十歲以下、大專畢業和對環保領域有興趣之年輕人，國際性的參與實習機會。此外，加拿大國外事務和國際貿易部 ( Department of Foreign Affairs and International Trade ) 的「青少年國際實習計畫」( Youth International Internship Program )，針對的是輟學、失業或未充分就業的青少年，讓他們獲得工作經驗，不僅參與國際活動，同時也促進加拿大外交上的形象。

## 七、美國

美國沒有專屬的國家青少年工作機關部門，也沒有明確的青少年政策，因此青少年工作的推動分散在不同的各個行政單位。美國聯邦層級的青少年事務，主要是由衛生部 ( Federal Department of Health and Human Services ) 下設有部會負責兒童、青年和家庭事務 ( Administration for Children and Family Services )，以下再設有附屬單位的兒童和青少年政策處 ( Division of Children and Youth Policy ) 負責青少年服務。除了聯邦單位，美國並成立一個國家級的的行政法人 ( the Corporation for National and Community Service, CNCS )，提供補助及支援「美國工作團」( Americorps ) 學習與服務美國 ( Learn and Service American ) 等團體進行青少年服務工作，目標在吸引 25,000 志願參與者及 75,000 志工服務者加入該團服務。於 2002 年更通過公民服務法 ( the Citizen Service Act )，美國白宮成立自由服務團 ( Freedom Corps ) 旨在以培養年青少年服務文化，並善盡公民的角色及責任。

### 第三節 世界各國青少年政策的結論與建議

青少年是國家社會的主力和中堅，關係國家未來發展前途，世界各國均非常重視青少年工作，大多數國家皆有青少年政策。雖然世界各國青少年有不同定義，各國隨

著不同環境採用不同模式。基本上青少年政策可分成補救性、預防性及發展性三種類型，三者各有不同之強調及著重點。補救性係針對已發生的問題，予以解決或紓緩有礙個人或社會健康發展的障礙，在這類型政策中，青少年本身是受惠者。預防性政策是滿足青少年一般普及性的需要，防範不良問題出現，建立健康成長之基礎。而發展性政策具有前瞻未來、提高素質及鼓勵承擔之特點，在這類型的政策中，青少年不僅是受惠者，同時也是推動者。事實上，這三種類型在各國青少年政策往往是同時採取，而且是互相不排斥的。

再從青少年工作觀點出發，青少年政策之採取也可分成兩種取向，一種是以「問題為導向」(problem-oriented)，著重在青少年問題預防，主要工作重點在青少年福利、犯罪與藥物濫用防制、青少年保護及處遇等，過去我國、日本對於青少年較偏重於青少年問題預防與輔導；另一種是以「人力資源為導向」(human resource-oriented)，著重對青少年投資概念，工作重點在就業輔導與訓練、促進青少年志願服務與服務學習、加強國際視野與領導力，累積青少年人力資本(human capital)與社會資本(social capital)，如加拿大、澳洲、紐西蘭、新加坡等。

近年來各國青年政策的重點已轉而兼顧這二種模式的整合，在問題防治上同時也必需重視青少年發展。因此，我國青少年政策應調整過去以問題為導向之政策取向，轉而強調發展與投資的政策思維，以厚實青少年的人力資本與社會資本，為下一階段的國家社會發展奠立基礎。



## 第三章 青少年教育

### 第一節 概論

青少年是個人生命週期中的重要發展階段，而教育對於這段期間的成長經驗影響重大。近十多年來，我國在教育上經歷重大變化，例如：多元入學、高職與高中此消彼長、高等教育快速擴張、學雜費調升等等。另外，資訊通信科技的發達衍生數位落差的問題；全球化的趨勢使得外語教育倍受重視，而在英語教育方面出現了「雙峰現象」，這些都成了社會所關注的議題。

在聯合國「世界青少年報告」(World Youth Report 2003：4) 當中，將青少年教育列為十大優先推展議題的第一名。在青少年教育部分，該報告除了著重一般教育外，也特別強調遠距教學及一些非正式教學的重要性，包括終身學習、跨文化的學習、人權教育、反族群歧視的教育、促進性別平等的教育、保障弱勢教育等，以使青少年能夠培育足夠且合適的能力，能夠在多元文化及變動快速的社會中生存與發展。

對於已開發國家而言，青少年教育到就業的銜接，是另一個被高度重視的議題。青少年在教育領域所遭遇到的就業相關問題包括：課程內容不符社會需要、技術或資格條件與勞動市場的需求無法配合等等。

教育本身對青少年具有多元意義。雖然教育的功能不僅僅只是未來就業的訓練所，然而，教育的一部分功能，實應注意到青少年未來的就業需求；而進入就業市場後的青少年，也不應停止接受教育的薰陶。換句話說，教育到就業之間的關係，不應是單向關係，而應該是可以流動的，而且政府的教育制度設計，宜兼顧到兩者之間彈性組合的可能性。

### 第二節 現況與趨勢

#### 一、高中職階段淨在學率為90%，高等教育階段之淨在學率為46%，高中職以上階段之淨在學率呈現逐年增加的趨勢

過去十年來，我國高中職淨在學率從 77% 增加到接近 90% 的水準，高等教育淨在學率從 25.61% 升至 45.68% (參見表 3-1)。

表 3-1：近十年各階段教育淨在學率之變動情形

單位：%

學年度	國中、小	高中職	高等教育
八十二	98.12	77.28	25.61
八十四	98.36	79.15	27.79
八十六	98.38	81.74	31.09
八十八	98.24	84.95	35.43
九十	97.32	88.21	42.51
九十一	97.15	89.32	45.68

資料來源：教育部統計處 (2004)。

**二、過去十年來，青少年就讀高中與就讀高職比例從0.46:1上升為1.2：1；就讀大學人數大幅增加，就讀大學與就讀專科之比例從0.78:1上升為2.9:1**

過去十年來，我國國中學生數微幅下降，顯示學齡人口減少的趨勢。從八十二學年度到九十二學年度，高中學生數成長 1.19 倍，高職學生數減少 30.2%。在高等教育階段，專科學生數減少 36.8%，四年制大學及研究所碩士、博士學生分別成長了 1.72 倍、3.67 倍、2.43 倍。九十二學年度高中學生數為 393,689 人，高職學生數為 325,996 人，專科學生數為 289,025 人，大學學生數為 837,602 人，研究所學生人數有 143,567 人（參見表 3-2）。

表 3-2：國中以上各級學校就學人數

學年度	國中	高中	高職	專科	大學	碩士	博士
八十二	1,187,370	238,660	515,211	367,373	285,982	28,117	7,713
八十九	929,534	356,589	427,366	444,182	564,059	38,606	10,013
九十二	957,285	393,689	325,996	289,025	837,602	121,909	21,658

資料來源：教育部統計處 (2004)。

**三、在一般國中、高中、研究所以上的在學青少年以就讀公立學校為主；高職、專科與大學方面，則就讀私立學校比例高於公立**

九十二年時，我國在國中階段之在學青少年有 90.67% 就讀公立學校，就讀高中者有 65.64% 就讀公立學校，碩士班有 65.81% 為公立學校。有 58.28% 的高職學生就讀私立學校，89.46% 的專科學生就讀私立學校，而有 72.85% 的大學生就讀私立大學（參見表 3-3）。

表 3-3：九十二年各級公私立學校就學人數與比率

國中	公立	868,015 ( 90.67% )
	私立	89,270 ( 9.33% )
高中	公立	258,432 ( 65.64% )
	私立	135,257 ( 34.36% )
高職	公立	136,018 ( 41.72% )
	私立	189,978 ( 58.28% )
專科	公立	30,477 ( 10.54% )
	私立	258,548 ( 89.46% )
大學	公立	227,386 ( 27.15% )
	私立	610,216 ( 72.85% )
碩士	公立	80,228 ( 65.81% )
	私立	41,681 ( 34.19% )
博士	公立	18,292 ( 84.46% )
	私立	3,366 ( 15.54% )

資料來源：教育部統計處 (2004)。

#### 四、教育總經費呈逐年增加趨勢，政府教育經費有成長趨緩情形

我國用於教育上的總經費，從七十八年的 2,005 億元，增加到九十二年的 6,320 億元。在政府投入的教育經費方面，則可以分成兩個時期。從七十八年到八十五年，政府教育經費的成長非常快速，但是在八十六年之後，政府教育經費的成長就開始趨緩。九十二年的政府教育經費是 4,233 億元（參見圖表 3-1）。

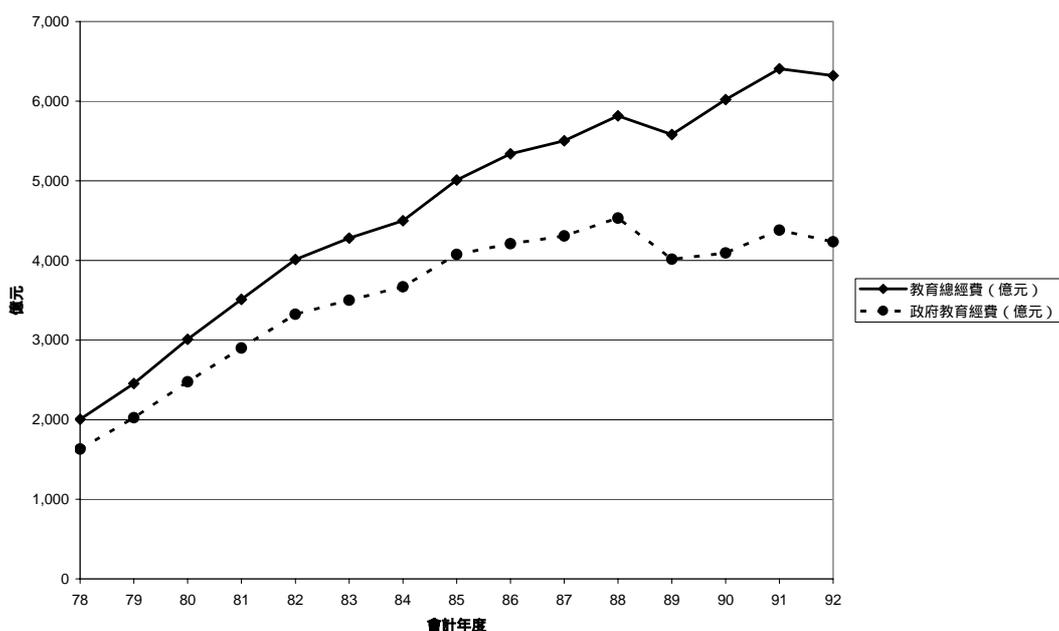


圖 3-1：教育總經費與政府教育經費的變動情形

資料來源：教育部統計處 (2004)。

## 五、我國教育總經費占GDP比率大致與其他主要國家相當

2000年時，南韓是教育總經費占GDP比率較高的國家，達到7.1%。但是其公部門教育經費占GDP比率與我國相近，大約是4.3%-4.4%，多出來的部分，來自於私部門的挹注（參見圖3-2）。美國教育總經費占GDP比率達到7%，其私部門教育經費占GDP比率為2%，比我國高0.6%，不過其公部門教育經費占GDP比率為5%，也比我國高0.6%。一般而言，除日本（4.6%）與加拿大（6.4%）之外其他國家的教育總經費占GDP比率大致在5.5%-6.1%之間，也就是說，我國的教育總經費占GDP比率不算特別高，但也不算太低。大部分國家私部門教育經費占GDP比率在1%以下，其中英國、法國、義大利在0.5%以下。

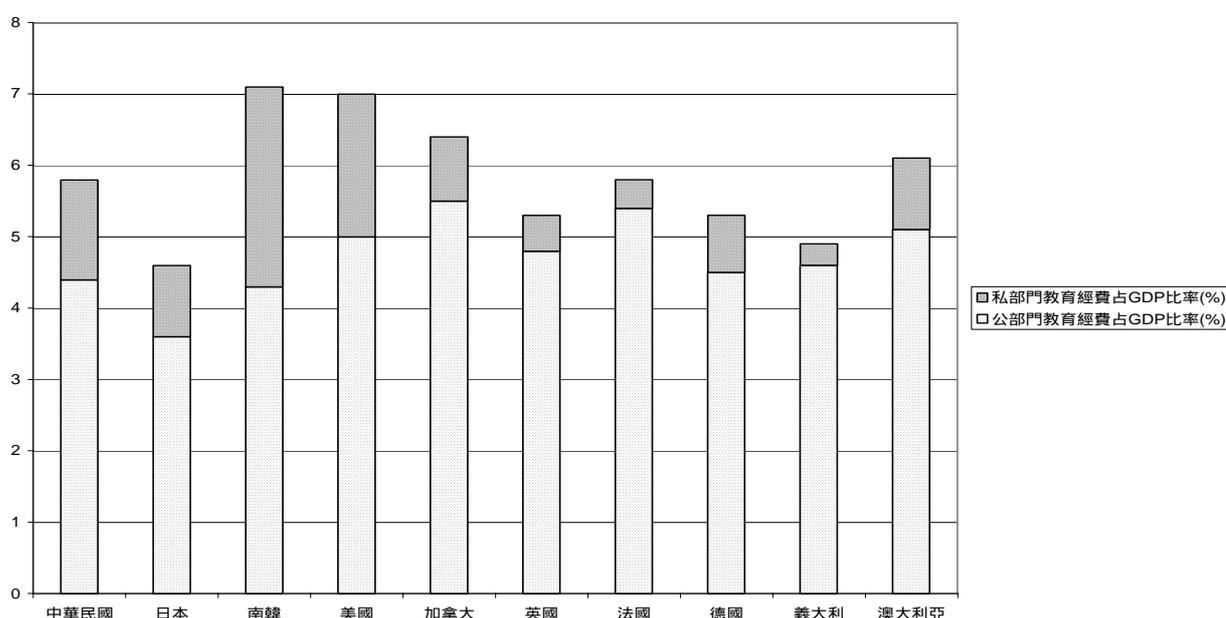


圖 3-2：2000 年各主要國家教育總經費占 GDP 比率

資料來源：教育部，教育統計指標之國際比較(2004)。

## 六、政府教育總經費占歲出比例維持在20%左右

從八十二年到九十二年，政府教育經費占歲出比例（%）大致都能維持在 19% 上下，九十二年度到達 20.76%（參見圖 3-3）。和其他國家比較，我國政府教育總經費占歲出比率相對較高（參見圖 3-4）。這意味著政府教育經費的成長趨緩，很可能是因為政府稅收占國民生產毛額的比率減少所造成的。

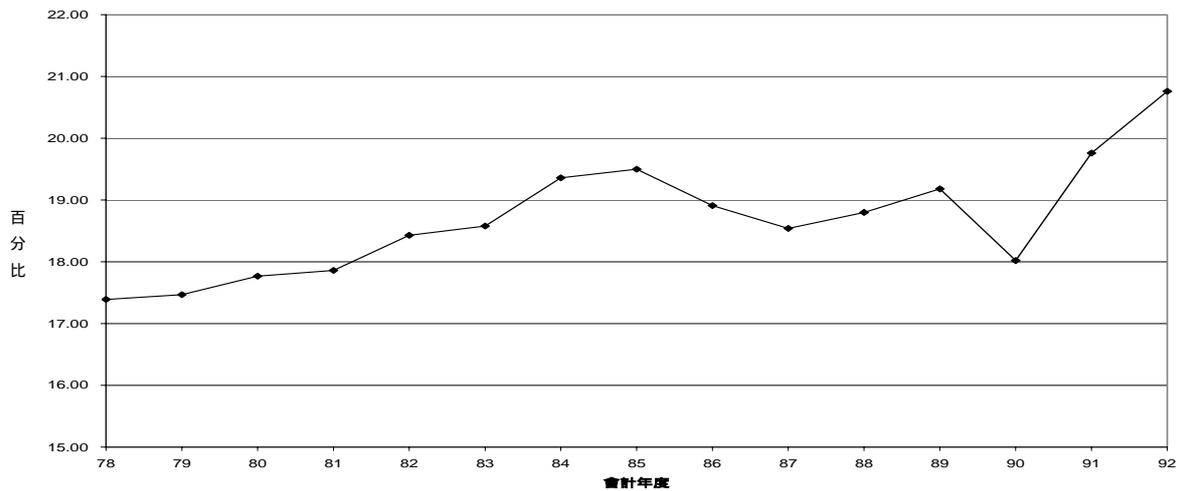


圖 3-3：政府教育經費占歲出比例的歷年變化情形

資料來源：教育部統計處 (2004)。

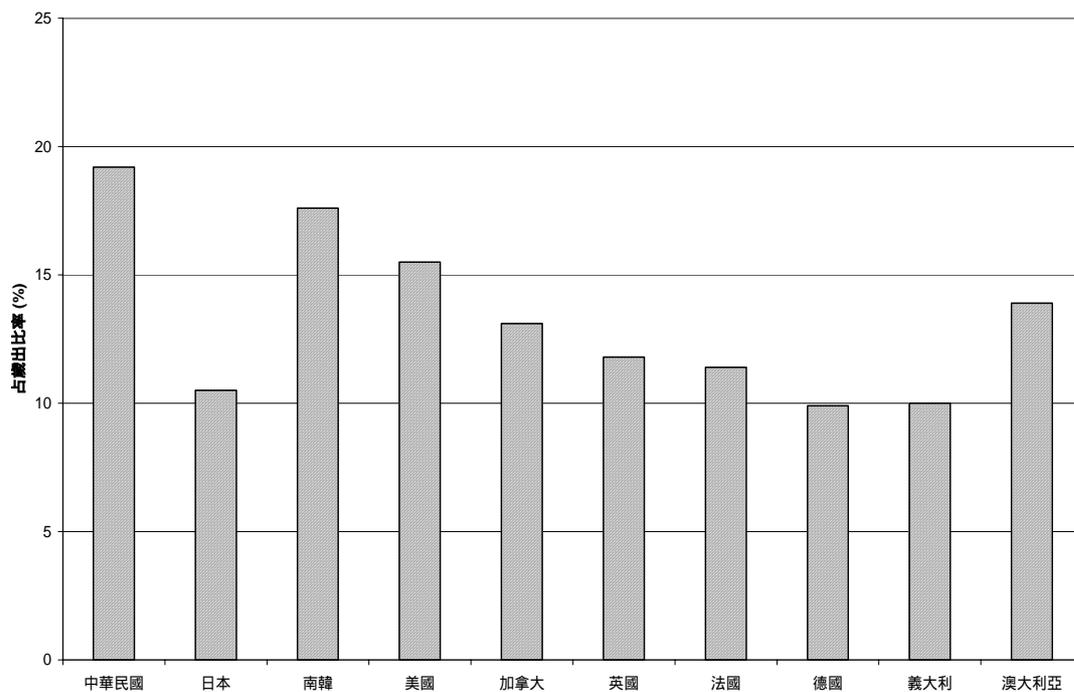


圖 3-4：2000 年各主要國家政府教育經費占歲出比率

資料來源：教育部統計處，教育統計指標之國際比較(2004)

### 七、高等教育經費一年約為1,400億元，政府一年用於高等教育經費約為500億元

九十二年度教育部主管預算有 1,458 億元，其中有 517 億用於高等教育，九十三年度則為 499 億元。我國在 2000 年時的高等教育經費占 GDP 的 1.4%，大約是 1,400 億元，其中的 600 億元來自於公部門（政府），另外 800 億元來自於私部門

(民間)。與國際相比，美國高等教育經費占 GDP 的比率相當高，達到 2.7%，其中三分之一來自於政府 (0.9%)，三分之二來自於民間 (1.8%)。韓國的高等教育經費占 GDP 比率達到 2.6%，其中大約有四分之一來自於政府 (0.6%)，四分之三來自於民間 (2%)。日本的高等教育經費占 GDP 的 1.1%，其中來自於政府及來自於民間的經費大致各占一半 (0.5% 及 0.6%)。法國及德國的高等教育經費幾乎都是由政府負擔，在這兩個國家，高等教育經費占 GDP 的比率大致是 1%。(參見圖 3-5)

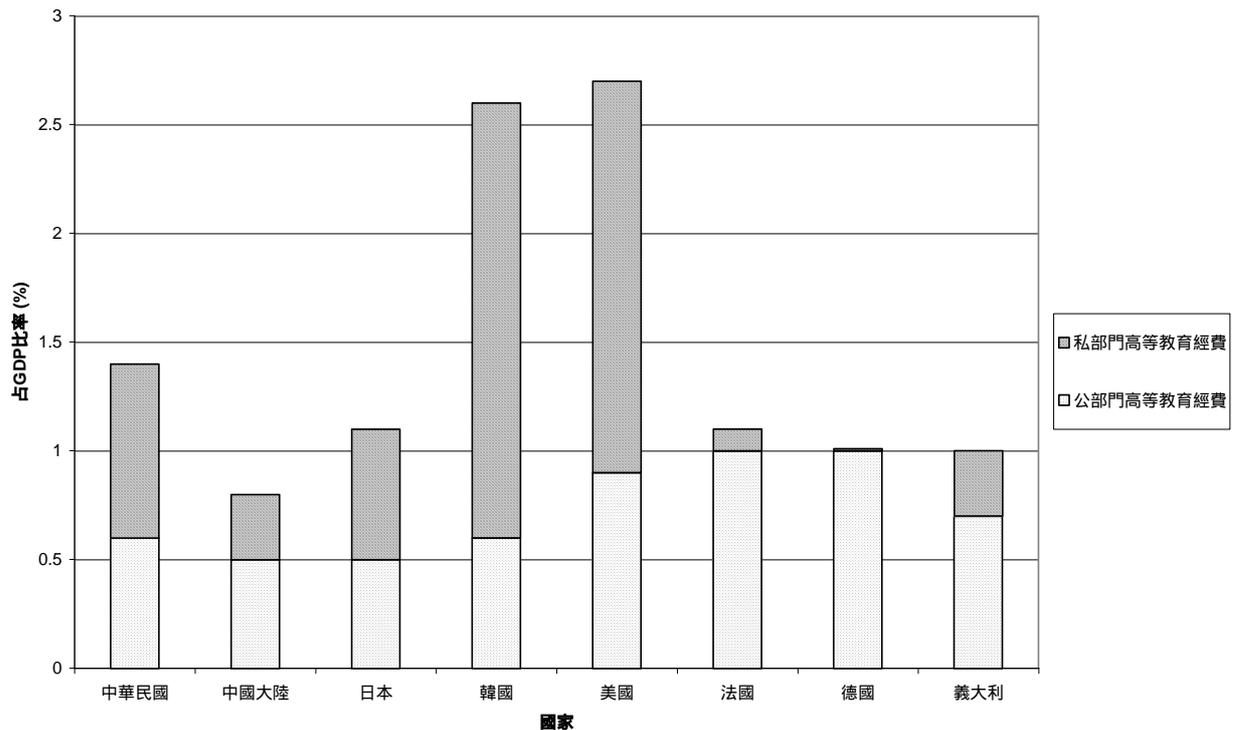


圖 3-5：2000 年各主要國家高等教育經費占 GDP 比率

資料來源：教育部統計處，教育統計指標之國際比較(2004)

## 八、高中職及以下每位學生分配經費呈上升趨勢，但高等教育每位學生分配經費出現下降的情形

從八十二年到九十二年，高中職以下教育經費占教育總經費比率從 57.65% 增加到 64.44%。高中職以下每位學生分配到經費呈現增加的趨勢 (參見圖 3-6)。不過，每位大學學生所分配到的教育經費，從八十五年 (213,401 元) 以後就出現明顯的下降趨勢。到了九十一年，只有 149,260 元。在專科學生方面，每位學生分配到的經費，則從八十五年開始，就大致維持在 10 萬元上下 (參見圖 3-7)。

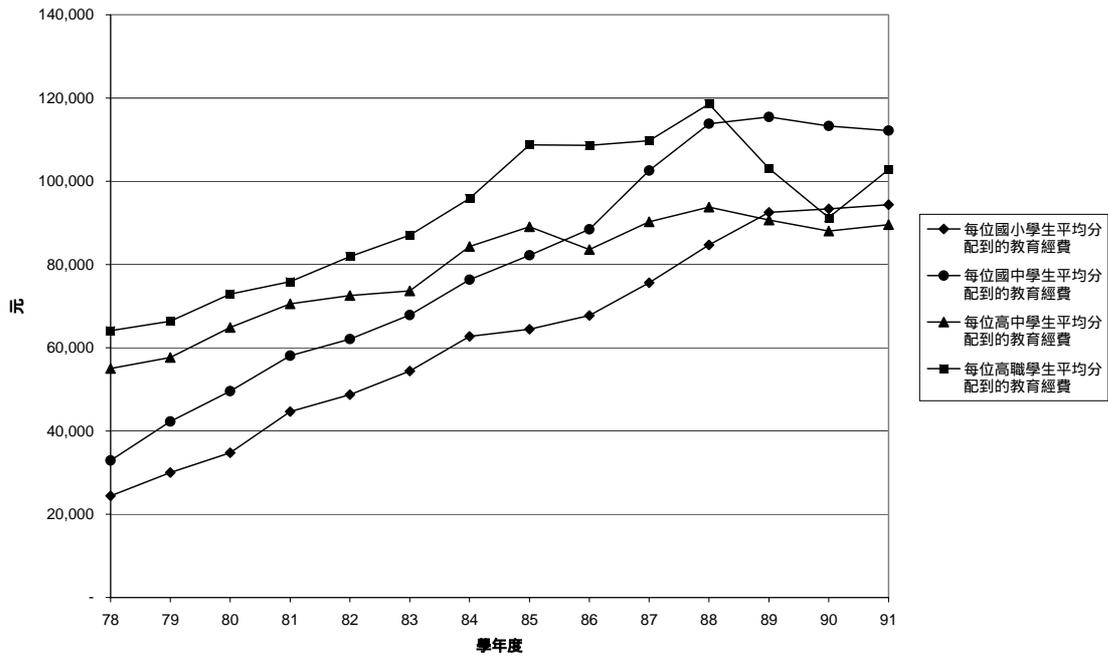


圖 3-6：國小、國中、高中職每位學生分配到的教育經費

資料來源：教育部統計處 (2004)

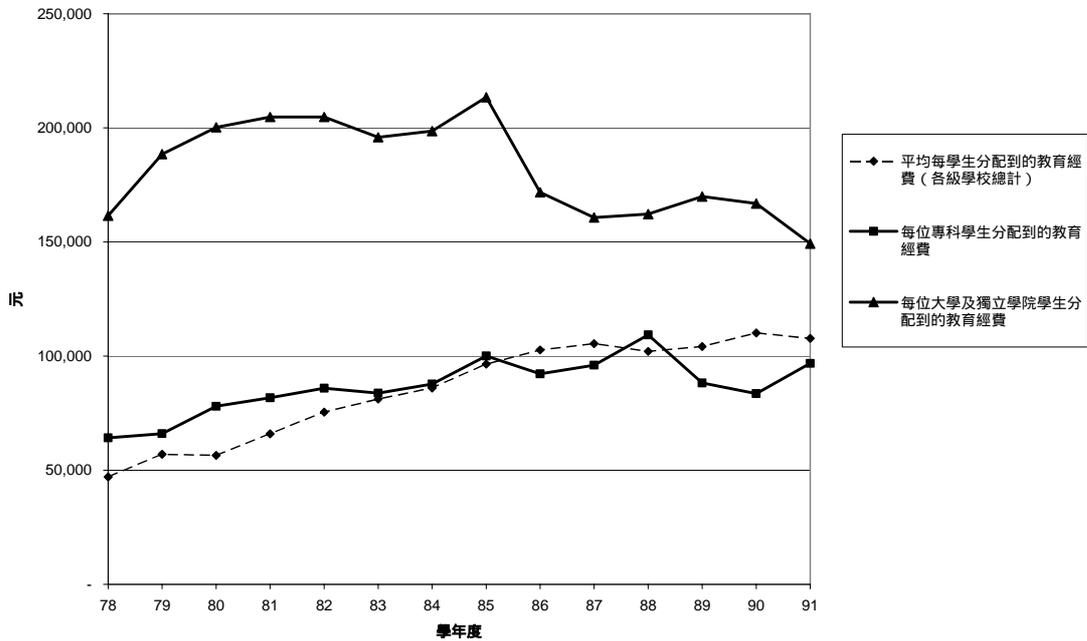


圖 3-7：大學及專科平均每位學生分配經費變動情形

資料來源：教育部統計處 (2004)

## 九、九十年之後，公立大學學雜費平均每年調整2%到4%左右，私立大學幾乎沒有調整

在八十九年之前，除八十八年之外，國立大學的學雜費調幅接近每年 10%。私立大學的調幅則大致在 3%到 5%之間。在九十年之後，國立大學學雜費的調整在 2%到 4%左右。而除了九十三年外，私立大學的學雜費則幾乎沒有調整(參見圖 3-8)。

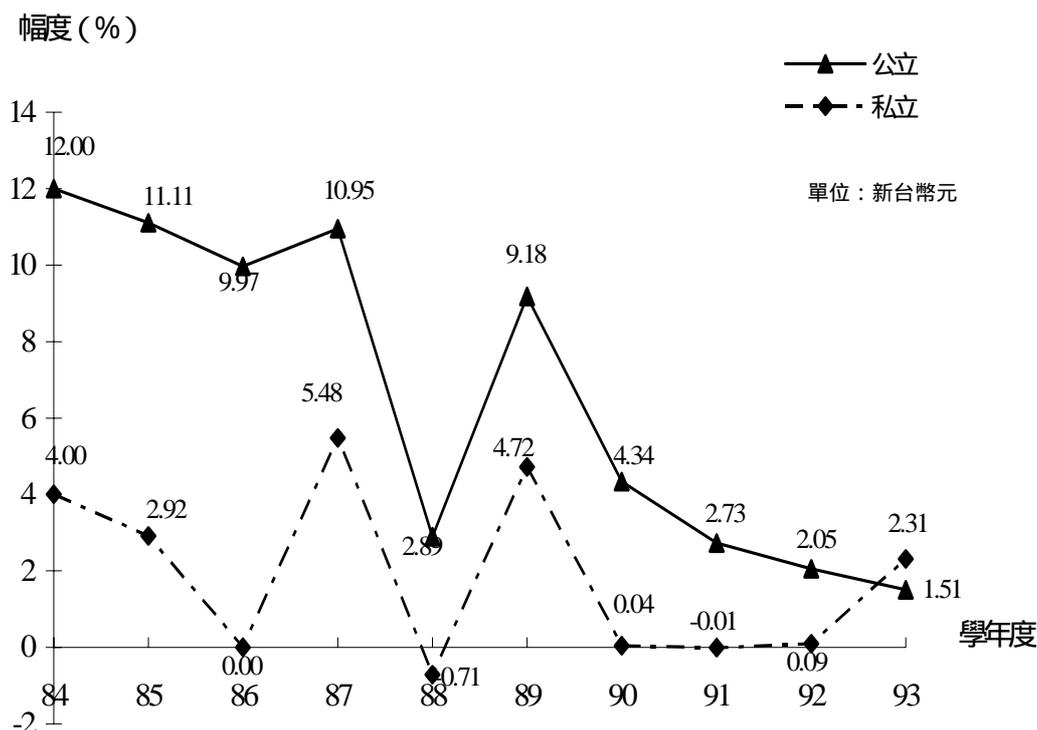


圖 3-8：八十四至九十三學年度大學學雜費調漲幅度

資料來源：教育部統計處 (2004)。

## 十、公私立大學學雜費的跨國比較

在私立大學方面，我國私立大學學雜費占平均國民所得的比率是 26.42%，這比大多數的國家都低。例如美國的私立大學，這個比例動輒超過 70%。日本的慶應大學達到 48%，福岡大學達到 99%。澳洲國立大學的學雜費占平均國民所得的比率比我們低，只有 10.69%，但是私立大學的學雜費占平均國民所得的比率可以達到 172.93%。德國與英國的公立大學學雜費的收費都很低廉，但是私立大學的學雜費占平均國民所得比率都超過百分之五十 (參見表 3-4)。

表 3-4：各國大學學雜費年收費標準比較表

2001-2002 年

國別	校名	公私立	學雜費 (NT)	非本地生學雜 費 (NT)	國民平均所得 (NT)	學雜費占國民平 均所得之比例	非本地生學雜費 占國民平均所得 之比例	學雜費收入占學校 收入比例	賦稅負擔 率(含社 會安全 捐, 2000 年)
中華民國		公立	55,692		393,447	14.15 %		19.47 %	17.1 %
中華民國		私立	103,986		393,447	26.42 %		60.83 %	17.1 %
中國大陸	一般高校	公立	16,400		30,800	53.24 %		無資料	14.3 %
中國大陸	重點高校	公立	20,000		30,800	64.93 %		無資料	14.3 %
香港	香港中文大學	公立	182,506		818,709	22.29 %		無資料	8.8 %
新加坡	新加坡大學	國立	371,597		694,592	53.49 %		無資料	15.8 %
美國	密西根大學	公立	586,367	1,198,260	1,186,122	49.43 %	101.02 %	50 %	29.6 %
美國	馬里蘭大學	公立	173,648	428,305	1,186,122	14.63 %	36.22 %	19.0 %	29.6 %
美國	維吉尼亞大學	公立	146,566	594,515	1,186,122	12.35 %	50.12 %	19.0 %	29.6 %
美國	加州大學洛杉 磯分校	公立	143,219	517,631	1,186,122	12.07 %	43.64 %	7.67 %	29.6 %
美國	柏克萊加州大 學	公立	139,365	513,777	1,186,122	11.74 %	43.31 %	13.3 %	29.6 %
美國	西北大學	私立	984,141	984,141	1,186,122	82.97 %	82.97 %	30 %	29.6 %
美國	杜克大學	私立	905,026	905,026	1,186,122	76.30 %	76.30 %	27.9 %	29.6 %
美國	約翰霍普金斯 大學	私立	903,065	903,065	1,186,122	76.13 %	76.13 %	27.9 %	29.6 %
美國	哈佛大學	私立	886,769	886,769	1,186,122	74.76 %	74.76 %	22.7 %	29.6 %
美國	史丹福大學	私立	876,254	876,254	1,186,122	73.87 %	73.87 %	15 %	29.6 %
美國	加州理工學院	私立	714,067	714,067	1,186,122	60.20 %	60.20 %	4 %	29.6 %
加拿大	卑詩大學	公立	60,621		743,820	8.15 %		18 %	無資料
加拿大	維多利亞大學	公立	52,811		743,820	7.1 %		17 %	無資料
日本	東京大學	國立	201,271		1,137,064	17.70 %		23.46 %	27.1 %
日本	廣島大學	公立	216,925	252,797	1,137,064	19.07 %	22.23 %	60.70 %	27.1 %
日本	福岡大學	私立	1,122,729		1,137,064	98.74 %		28.75 %	27.1 %
日本	慶應義塾大學	私立	548,060		1,137,064	48.19 %		35.70 %	27.1 %
韓國	漢城大學	國立	51,594		325,523	15.85 %		33.5 %	26.1 %
韓國	成均館大學	私立	88,176		325,523	27.08 %		69 %	26.1 %
澳洲		公立	74,213		694,052	10.69 %		18 %	無資料
澳洲		私立	1,200,255		694,052	172.93 %		無資料	無資料
德國		公立	不收費		841,869	0 %		0 %	37.9 %
德國		私立	446,292		841,869	53.01 %		約 33-50 %	37.9 %
奧地利		公立	21,638	43,277	731,648	2.95 %	5.91 %	無資料	44.8 %
英國		公立	52,203	52,203	805,422	6.48 %	6.48 %	約 12 %	37.4 %
英國		私立	524,697	524,697	805,422	65.14 %	65.14 %	約 12 %	37.4 %
法國		公立	3,990-18,79 8		784,392	0.5-2.39 %		3-10 %	45.3 %
法國		私立	79,048-187, 848		784,392	10.07-23.94 %		40-45 %	45.3 %
比利時		公私立	13,997	13,997	760,725	1.84 %	1.84 %	2.4 %	無資料
南非	開普敦大學	公立	44,764	44,764	86,013	52.04 %	52.04 %	19 %	18 %
俄羅斯	莫斯科國立大 學	國立	152,145	152,145	72,658	209.39 %	209.39 %	無資料	13 %
巴拉圭		公立	5,815		51,188	11.36 %		20 %	0 %
巴拉圭		私立	35,027		51,188	68.41 %		70 %	0 %

資料來源：教育部 (2004)。

## 十一、中低所得家庭子女接受高等教育機會大幅成長

九十一年時，最低所得的 20% 家庭接受高等教育的比率 (36.9%) 已經超過八十年

時最高所得的 20% 家庭 (36.7%)，不過最低所得的 20% 家庭接受高等教育的比率還是低於最高所得 20% 家庭 30 個百分點，也比所有家庭的平均 (57.5%) 少了將近 20 個百分點。除此之外，從八十年到九十一年，最高所得 20% 家庭受高等教育比率的成長幅度最大，達 30.7 個百分點。最低所得 20% 家庭受高等教育比率的成長幅度最低，為 13.9 個百分點。其他各所得組家庭的成長大致在 25 個百分點左右。(參見表 3-5)

**表 3-5：高、低所得家庭受高等教育比率 (18-23 歲人口)**

年別	18-23 歲人口受高等教育比率 (%)				
	最低所得的 20% 家庭	次低所得的 20% 家庭	中間所得的 20% 家庭	次高所得的 20% 家庭	最高所得的 20% 家庭
八 十	23.0	26.6	29.0	30.5	36.7
八十五	30.8	35.1	38.3	42.7	48.2
八十九	37.1	39.5	46.0	53.4	59.2
九 十	39.9	46.4	51.7	55.5	64.4
九十一	36.9	50.7	54.1	58.2	67.4

資料來源：教育部，近十年來教育發展概況統計分析報告(2004)

## 十二、政府的學雜費減免與助學貸款措施

政府的助學政策包括大幅調降就學貸款利率，實施學生就學貸款信用保證機制，並調降就學貸款利率，放寬就學貸款適用標準，及提供各類特殊身分學生辦理學雜費減免及優待、學生工讀制度、研究生獎助學金、所得稅列舉學費特別扣除額之優惠、大專校院自學雜費中提撥 3% 至 5% 作為學生就學獎補助用、提供失業勞工子女及農家子女獎助學金補助。近期每年皆函請各大專校院確實執行學雜費收入總額應提撥之「學生就學獎補助經費」，並請各校對經濟上有困難之學生，提供必要的諮詢與「清寒助學金」協助，以確實照顧經濟弱勢學生順利就學。(參見表 3-6) 除此以外，政府每年編列預算補貼就學貸款利息，其經費在九十年為 9.5 億元，至九十三年已增加為 31 億元。

表 3-6：政府辦理特定族群弱勢學生之學雜費減免措施一覽表

特定族群弱勢學生之學雜費減免措施	學雜費減免額度
一、軍公教卹內遺族就學優待	減免全部學雜費
二、軍公教卹滿遺族就學優待	減免 1/2 學雜費
三、現役軍人子女減免學費	減免學費 3/10
四、身心障礙學生就學費用減免	依其身心障礙程度：
	重度者：減免全部學雜費
	中度者：減免 7/10 學雜費
	輕度者：減免 4/10 學雜費
五、身心障礙人士子女就學費用減免	
六、低收入戶學生學雜費減免	減免全部學雜費
七、原住民學生就學減免	減免全部學費及 2/3 雜費

### 第三節 主要議題

#### 一、高等教育平均每生經費下降，生師比上升所產生的教育品質問題

如前所述，八十五年以後高等教育出現平均每生分配經費減少的情形，影響之一就是專任教師人數未隨學生數量等比成長，導致生師比出現日益上升的現象（參見表 3-7），而這也對高等教育的品質產生負面影響。此外，與國際比較，我國高等教育生師比的確有偏高情形（參見圖 3-9）。

表 3-7：高等教育生師比歷年變化情形

年別	公立		私立		總計	
	大學	獨立學院	大學	獨立學院	大學	獨立學院
八十一	10.63	9.36	22.74	14.51	14.69	11.94
八十七	12.48	13.12	24.69	17.81	17.26	15.91
八十八	13.19	14.07	24.82	19.26	18.28	17.38
八十九	13.92	15.12	24.86	20.80	18.98	19.20
九十	14.58	16.25	25.24	21.53	19.60	20.17
九十一	15.53	16.60	21.34	20.96	20.97	19.87

資料來源：教育部，教育統計指標（2003）。

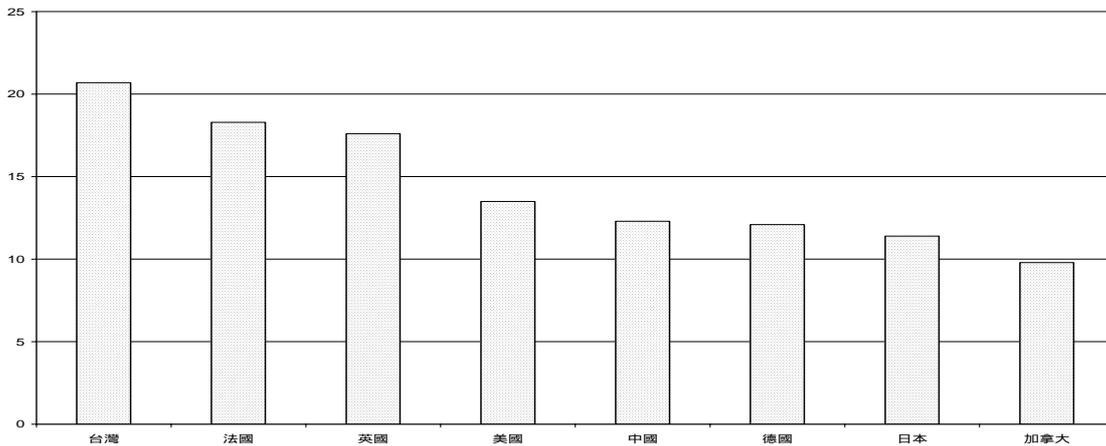


圖 3-9：各主要國家大學生師比

資料來源：天下雜誌，第 303 期。

## 二、品德與公民教育有待加強

「品德人格」的培養，是教育中的重要課題。然目前社會之觀念仍以智育教育為重，學校德育易淪為「形式上重要，但實質上不受重視」的非主流地位；在注重升學的風氣中，對於「好學生」的界定，偏重智育而不重視其品德。

除此以外，公民教育是一個成熟民主社會的必要條件，但究竟目前的公民教育是否有效的使青少年瞭解其應扮演的公民角色與公民義務，是值得檢討的課題。根據國外研究，傳統的公民教育有以下弱點：對於公民參與的實際模式、程序與技術沒有充分的介紹；缺乏實際的練習，讓學生可以把所學到的社會歷史與政經結構知識，應用於探討與解決地方性的問題；對於地方政府的結構與功能沒有充足的介紹，學生也缺乏機會直接參與社區性的公共事務；課程中所討論的多半是歷史性的過去式議題，而與具現實意涵的未來性議題缺乏連結；傳統課程中對於發展年輕人的民主參與技能沒有給予足夠的重視，例如：如何針對議題進行基本研究、如何有步驟的解決問題、如何蒐集資訊、如何衡量資訊的可靠程度、如何對問題形成假設並運用手上的證據得出結論、如何傾聽他人的不同見解並設法找出共識等等。如何借鏡國外的經驗，改進我國公民教育，是個重要的議題。

## 三、教育改革引發社會爭議

隨著社會價值愈趨多元與教育機會日漸普及，過去傳統以聯招考試為主的入學制度，已無法滿足教育的需求。但近年來，由於各級學校入學方案變動頻繁，容易造成社會大眾及學校師生的誤解與困惑，也形成了改革的阻力。此外，雖然教育改革以減輕升學壓力為主要理念，但是在升學主義仍為家長主流價值的現實情況下，理念要如何落實，也經常遭遇困難。

#### 四、非正式教育仍須進一步強化

正式教育體制以外的自我學習環境不足，青少年離開學校後的學習機會受限，獲取新知識、新技術的管道不夠充分，對於青少年就業與整體社會的發展都有不利影響。

#### 五、教育中弱勢族群的挑戰

教育的「弱勢者」包括「身心障礙學生」、「原住民學生」以及「其他社會弱勢者」三類。由於這三類弱勢者的教育處境與不利條件各有不同，故其相關教育措施所遭遇的問題與困難也有不同。

弱勢的成因大多來自於社會、家庭、及個人。來自社會因素的弱勢，係因社會環境因素導致的學習不利，包括：教育機會缺乏區域均衡（例如：偏遠地區、離島、災區）；社區環境不利者（例如：高犯罪地區、學齡人口快速流失區、嚴重失業區）；家庭因素的弱勢是因為家庭經濟、結構、語言文化等因素導致的學習不利，包括：經濟能力（例如：中低收入戶、失業家庭）；家庭型態（例如：暴力家庭、父母雙亡者、流動家庭、遊民）；社會適應（例如：移民家庭、少數民族、外籍父母）。至於個人因素的弱勢，則是因為個人特質或經驗導致的學習不利，包括：特質特異者（例如：性別認同與眾不同者）；特殊經驗者（例如：中輟學生、服刑返校學生）。

社會弱勢者在接受教育的過程中，往往會受到其生長環境等因素影響，導致求學歷程較一般學生艱辛；又其所接受到的社會與教育資源分配不足，往往導致學習上的障礙與困難，進而影響其學習意願與興趣，形成一種惡性循環。教育的「弱勢」往往會影響其未來的就業情況與市場競爭力，進而產生社會適應等等問題，牽涉範圍非常廣泛，故此一族群的教育問題不可不重視。另外，隨著網際網路的高度發展，所產生的數位落差，也有待教育資源的投入，以緩和所帶來的不平等問題。

#### 六、教育與就業的銜接有待加強

隨著經濟發展，產業結構快速轉變，也造成教育體系的人才供給與就業市場的人才需求間產生一定落差，造成某些業界面臨專業人才不足，而不少甫出校門的社會新鮮人卻有求職困難的現象。高等教育固然具有多元的目的，亦即除了配合經濟發展外，尚有其他社會、文化上的目的與價值，然而不可否認的，為了讓青年能夠在職涯上充分發展，配合經濟發展與產業結構的轉變，適時調整高等教育的內容有其必要。高等教育的擴張與產業的發展需求如何能夠更有效的相互配合，是有待努力的問題。

## 第四節 政策目標與施政方向

### 一、創造公平的受教機會

#### 目標：

讓有意願念書的青少年都有公平的受教機會，而不會因為地區、社經、性別、族群、身心條件之不同，產生就學機會與教育資源上的不平等；整合現有公私部門的教育資源與助學方案，建構教育資源整合平台，以達成均衡分配與擴大教育資源的目標。

#### 施政方向：

1. 廣設獎助學金。
2. 簡化就學貸款之申請、降低門檻，並對於特殊境遇的學生給予利息減免。
3. 鼓勵企業設置獎助學金，並提高其捐贈學校之誘因。
4. 參考國外制度，建立以有酬之社會服務換取免費教育機會的機制。
5. 透過統一平台與單一窗口，整合政府與民間之助學資源，以便利學生申請，並做為擴大助學資源之基礎。
6. 落實教育基本法，對偏遠及特殊地區之教育，應優先補助，並列為中央補助教育經費之評定要件。教育優先區之補助需要有延續性，以徹底改造偏遠及特殊地區之教育。
7. 改善偏遠地區學校資訊環境基礎建設；培訓偏遠地區教師資訊素養及資訊融入教學能力；整合大專校院與民間資源協助偏遠地區學校資訊服務。
8. 強化偏遠離島及原住民地區地方教育輔導計畫，解決偏遠特殊地區中小學國民教育潛在問題及困難。
9. 於學校增設社工專業輔導人員或社工師，提供專業諮商及協助中輟個案之輔導。
10. 引進大專生、退休專業人士輔導偏遠地區學生國、英、數基礎學科，縮短學習落差。

### 二、提供具有明確願景的多元成就途徑，導向多元適性的教育

#### 目標：

提供多元教育途徑，讓不同的學習取向都有前景，讓個人可依其性向有多元選擇；創造承認多元成就與多元價值的環境，提供不同性向青少年的發展願景與夢想。

#### 施政方向：

1. 研議實施十二年基本教育。

2. 完善多元入學方案。
3. 建立高中職分流的明確發展願景。
4. 配合產官學的合作機制，建立能夠多元肯定青少年能力的專業能力證照制度，並建立專業技能證照考試之輔導方案。
5. 對於特殊性向青少年之學習予以輔導。
6. 建立完整一貫的補救教學與補償教育系統。
7. 確立高等技職教育定位，發展高等技職教育特色，建立以務實致用為導向之高等技職教育。
8. 研究建立技專校院教師雙軌制的聘任與升等機制。

### 三、強化及改善校園及社區公民教育

#### 目標：

培養青少年尊重人權、多元文化、與兩性平等的健全心態；培養青少年之共善與利他精神；讓青少年重視公民責任；建立青少年對於民主價值之認同。

#### 施政方向：

1. 強化教育中的人權、多元文化、環保與性別教育內容。
2. 在公民教材中強調積極公民責任與民主基本價值。
3. 強化服務學習，讓學生從服務中瞭解社區議題，並培養利他主義與公民責任感。
4. 鼓勵青少年從事志願服務。
5. 擴大青少年的公民參與訓練（如審議民主教育）與參與管道，發展其民主參與技能，並使其有機會將所學應用於社區性、未來性的公共議題。

### 四、建立自主學習的觀念

#### 目標：

在正式教育體制之外，提供多元的學習方案與學習機會，例如圖書館、社區學習、終身學習機制等，讓青少年在想學習的時候，就能得到充分學習資源的支持。

#### 施政方向：

1. 倡導終身學習觀念。
2. 建立以社區為主體的學習機制。
3. 建立青少年的回流教育機制。
4. 研究彈性化學制之可行性，讓不同人生階段皆有取得文憑的管道。
5. 建立二十四小時的學校或社區圖書館。
6. 建構未在學青少年的充分學習管道。

## 五、培養具有全球工作能力與國際競爭力的青少年

### 目標：

增進青少年外語能力；培養有能力接收國際資訊的青少年；加強我國與國際學生交流。

### 施政方向：

1. 投注教育資源，縮小城鄉差距所帶來的語文學習及資訊教育的落差。
2. 強化英語及第二外語能力。
3. 推廣青少年國際旅遊與國際體驗學習方案。
4. 建立青少年專屬之外語廣播電視頻道。
5. 建立與國際間雙向人才交流的整合平台、擴大留學方案、增加來台留學的國際學生人數。

## 六、培養卓越人才

### 目標：

讓優秀人才都有合適的學習環境以及充分的發展機會；創造卓越的高等教育環境

### 施政方向：

1. 增設公費留學獎學金。
2. 獎勵並培養創意、創新人才。
3. 改善大學生師比。
4. 建立能有效提升教育品質的評鑑制度，並透過有效的誘因機制，提升高等教育之教學與研究品質。
5. 五年之內投入五百億元，打造卓越大學。
6. 研究引入國外一流大學，於台灣設立分校或開設共同課程。

## 七、縮小教育與就業之落差，強化教育與就業的銜接機制

### 目標：

學校的教育內容應該更貼近產業的發展趨勢；讓學生在學校內就能瞭解產業結構與就業市場的變化趨勢，並且培養職涯發展的概念；讓在職涯發展上有需要學習新知識與新技能的社會青年都有充分的學習機會。

### 施政方向：

1. 配合產業界的需求，大幅放寬產業需求科系的設立。
2. 研究以學程或學院的概念，重新調整現有科系，以培養跨科系的整合人才。
3. 提供誘因，鼓勵學校與產業合作規劃及開設課程。

4. 鼓勵企業提供暑期實習機會，使在校生於暑期實習結束回到學校後，知道如何選擇跨領域的整合專長課程，以培養就業市場所需技能。
5. 政府提供足夠誘因，業界提供三明治實習學生津貼，擴大辦理「三明治教學」。
6. 提供誘因，鼓勵各大學研訂教師赴業界任職規定，充實教師實務經驗。
7. 建立學校與產業間的聯繫與媒合窗口，由政府、教育、訓練部門積極媒合，使學校與產業對焦。
8. 協助學校及就業指導相關單位主動蒐集「企業未來人才需求資訊」、經社發展企業脈動資料，做為學生未來生涯規劃之參考，並可據以研發新教學方法與提供新知識。
9. 校園設立「最後一哩」網站，將企業與學校連結起來，讓企業隨時了解學校的動態，也讓學生透過網路即時了解企業的相關資訊。



## 第四章 青少年就業與職涯發展

### 第一節 概論

青少年的就業族群橫跨 15-24 歲的年齡層，是人生中首次就業的階段。這個族群可劃分為大專畢業生、大專在校生、高中職畢業生、高中職在校生、國中畢業生、國中在校生、中輟生等七大類，每個類型都有其職涯規劃、預備就業或就業的不同需求。

青少年是否能順利的進入就業市場，是青少年是否能順利轉變為獨立自主、自信自尊、承擔社會責任之之成年公民的重要關鍵。相反的，青少年的失業，可能導致青少年自身被邊緣化、被排擠、遭受挫折及自尊低落，也可能造成嚴重的社會成本。從另一方面來說，青少年是國家的重要資產，更是國家創造力與創新的重要來源。因此，政府對於青少年就業的協助，不應僅視為是解決問題或負擔，而應積極視為是對於國家未來發展機會的投資。

青少年就業已是世界各國青少年政策中的優先議題。在世界青少年的報告中 (World Youth Report 2003 : 4)，將青少年的就業列為其十大優先推展議題的第二名；隨後，並將全球化、資訊科技、愛滋病、衝突防止、代間關係等五大新衝擊列入。而對於已開發國家而言，青少年教育到就業的銜接及就業的品質，已是一個被重視的議題。

我們亦可發現陸續有許多的國際會議與協定，將青少年的就業，包括其就業能力的培育，列入優先發展的政策。例如在 1995 年在哥本哈根舉辦的社會發展之世界高峰會議(1995 Copenhagen World Summit for Social Development)，將青少年的結構性、長期失業與低度就業，作為達成充分就業的重要行動方案。最近，這項目標，也被列入聯合國千禧年的報告中(Millennium Report)，並依據此報告，設立了青年就業網絡 (Youth Employment Network)，以結合聯合國、世界銀行與國際勞工組織對青少年就業的努力。聯合國一份針對青少年就業所提供的政策方針之報告中，提出以下幾個理由，來說明重視青少年就業議題的重要性。一、青少年所面對的勞動市場問題，在很多部分與成年人一樣，但嚴重程度卻高於成年人；二、青少年所遇到的問題，有些與其年齡層有特定的關係，如果處理不好，將會妨礙其未來的發展；三、青少年是國家重要的資產，亦是國家創造力與創新的重要來源。換句話說，青少年的需求，不應被視為是「問題」或「負擔」，反而宜重視「機會」的「投資」(ILO, 2003)；而青少年更不應只被視為是社會變遷的受影響者；他們亦將是帶動社會變遷的重要媒介。

聯合國在青少年就業議題上，特別提出四個 E (4Es) 的政策目標，分別是：

- 就業能力 (Employability)：投資年輕人的教育與職業訓練計畫，並規劃策略，提高這些計畫的影響力。
- 機會平等 (Equal Opportunities)：讓年輕女性與年輕男性有相同的機會。
- 企業家精神 (Entrepreneurship)：讓創業與經營企業更為容易，以提供年輕人更多與更好的工作。
- 創造就業機會 (Employment Creation)：政府不應只專注於勞動市場，更應透過有效的總體經濟政策，創造更多工作。

近幾年來，包括英國、法國、德國、瑞典等歐洲主要國家都面對青少年失業率高昇的問題，而其所採取的因應政策有下列各面向：協助失業青少年重返勞動市場，包括設置就業服務體系、鼓勵青少年參加短期基本訓練、獎勵補助聘僱青少年的企業雇主；政府在公部門創造就業機會，提供青少年短期就業機會，使其保持就業意願與能力；提供全職教育訓練，或透過師徒制讓青少年一方面賺取所得，一方面可取得職業證照；輔導創業能力，讓遇上就業障礙的青少年有機會成為微小型企業創業者或自營作業者；建構教育與就業之間的銜接機制，強化學校與企業的互動。

同許多先進國家一樣，台灣的青少年在就業上不只受到經濟景氣、產業結構變遷的影響，更受到社會文化、全球化等因素的衝擊。面對知識經濟的潮流，越來越多年輕人選擇繼續升學，延緩進入職場的時間；產業結構快速變遷，使得年輕人的職涯規劃不再是傳統的尋求鐵飯碗的觀念，而必須強調適應、創新、改變的能力；年輕人不再是直線性的從學習者進入到工作者的身分，而可能是在兩種身分之間非線性的交錯變化；終身學習成為這一代年輕人職涯發展中的重要需求，也對傳統的教育體系帶來挑戰；全球化的影響，使得這一代年輕人的國際視野、競爭力、與跨國工作能力的養成變得日益重要。這些變化不只對這一代的青少年構成重大的挑戰，也要求政府在制定青少年就業政策必須能有效回應大環境的改變，並滿足不同類型青少年在職涯發展上的真正需求。

## 第二節 現況與趨勢

### 一、青少年就業人數約一百萬人，約占總就業人口十分之一

九十二年底，台灣總就業人口數為 957 萬 3 千人，其中 15-19 歲就業者有 16 萬 5 千人，占總就業人口的 1.72%；20-24 歲就業者為 84 萬 8 千人，占總就業人口的 8.85%，兩者合計占總就業人口的 10.58%。15-19 歲男性就業人數為 8 萬 5 千人，占男性總就業人口的 1.5%，20-24 歲男性就業者有 34 萬 4 千人，占男性總就業人

口的 6.2%。15-19 歲的女性就業人口有 8 萬人，占女性總就業人口的 2.0%，20-24 歲就業者有 50 萬 4 千人，占女性總就業人口的 12.6%。(參見表 4-1)

**表 4-1：歷年青少年就業者年齡結構按性別分**

單位：千人（%）

項目別	總計 (千人)			15-19 歲						20-24 歲					
				男			女			男			女		
	總計	男	女	人數	口 %	占 總 就 業 人 口 %	人數	口 %	占 總 就 業 人 口 %	人數	口 %	占 總 就 業 人 口 %	人數	口 %	占 總 就 業 人 口 %
八十二	8,745	5,422	3,323	171	2.0	3.2	169	1.9	5.1	402	4.6	7.4	536	6.1	16.1
八十八	9,385	5,624	3,761	148	1.6	2.6	127	1.4	3.4	386	4.1	6.9	531	5.7	14.1
八十九	9,491	5,670	3,821	139	1.5	2.5	116	1.2	3.0	402	4.2	7.2	532	5.6	13.9
九十	9,383	5,553	3,830	113	1.2	2.0	99	1.1	2.6	385	4.1	6.9	520	5.5	13.6
九十一	9,454	5,547	3,907	100	1.1	1.8	90	1.0	2.3	362	3.8	6.5	518	5.5	13.3
九十二	9,573	5,579	3,994	85	1.0	1.5	80	1.0	2.0	344	3.6	6.2	504	5.3	12.6

資料來源：整理計算自行政院主計處整體統計資料庫。

## 二、青少年就學比例與就學意願逐年提升，導致勞動參與率逐年下降

歷年 15 至 24 歲青少年參與勞動的比率由八十一年度的 41.55% 逐年降至九十二年(1 至 9 月) 的 34.00%。在學比率則由八十一年度的 48.72% 增加到九十年度的 59.72%。15-24 歲青少年之升學意願由八十一年度的 48.48% 升至九十年度的 59.84% (參見表 4-2)。在學比率及升學意願均向上提升，延緩青少年進入勞動市場之時間，是青少年勞動力參與率趨降的主要原因。

**表 4-2：歷年青少年在學比率、升學意願、勞參率變動情形**

單位：%

年 別	八十一	八十三	八十五	八十七	九 十
在學比率	48.72	53.00	54.48	57.26	59.72
升學意願	48.48	51.84	53.18	57.36	59.84
勞參率	41.55	39.78	37.40	35.96	35.47

資料來源：行政院主計處、青輔會，台灣地區青少年狀況調查報告 (2002)。

在國際比較方面，各國 15-19 歲的勞參率大多低於 20%，僅美國高達 44.5%。在 20-24 歲年齡層的勞參率方面，我國為 54.8%，低於新加坡、香港、日本、美國(各達 70% 以上)，但與韓國相近 (參見表 4-3)。

表 4-3：青少年勞動力參與率的國際比較

單位：%

項目別	中華民國 2003年	韓國 2003年	新加坡 2002年	香港 2002年	日本 2003年	美國 2003年
兩性	33.9	-	-	-	44.9	-
15-19歲	11.7	9.8	13.8	17.1	16.8	(1) 44.5
20-24歲	54.8	57.1	70.1	72.0	70.0	75.4
男性	30.8	-	-	-	45.2	-
15-19歲	11.8	8.3	12.9	18.0	16.6	44.3
20-24歲	51.3	50.9	67.8	71.2	70.8	80.0
女性	36.8	-	-	-	44.5	-
15-19歲	11.7	11.3	14.6	16.2	16.6	(1) 44.8
20-24歲	57.6	61.5	71.9	72.8	69.4	70.8

資料來源：國際勞動統計（2002）。

附註：(1) 係指16-19歲之勞動力參與率。

### 三、青少年的就業類型以基層生產工作為首，服務工作人員居次

根據九十二年的資料，青少年從事之職業，主要以「生產工、機械設備操作工及體力工」占 34.79% 最多，「服務工作人員及售貨員」占 27.73% 次之，「事務人員」占 17.79% 再次之。按性別觀察，男性有六成從事基層生產工作，女性從事「服務工作及售貨員」占 24.29% 及「事務工作」占 26.86% 較多。在青少年想找的工作方面，則以事務工作人員、服務工作人員及售貨人員居多。（參見表 4-4）

表 4-4：民國九十二年青少年從事之職業

單位：千人

項 目 別	總 計	按年齡層分		按性別分	
		15-19歲	20-24歲	男性	女性
總 計	1,006	166	840	414	592
民意代表、企業主管及經理人員	1 (0.09)	-	1	1	-
專業人員及	58 (5.77)	1	57	11	47
技術員及助理專業人員	122 (12.13)	3	119	45	77
事務工作人員	179 (17.79)	13	166	20	159
服務工作人員及售貨員	279 (27.73)	68	211	75	203
農、林、漁、牧工作人員	18 (1.79)	4	14	13	4
生產有關工人、機械設備操作工及體力工	350 (34.79)	77	273	249	101

資料來源：行政院主計處，人力資源調查（2004）。

#### 四、青少年之平均失業率與平均失業週數有逐年上升的現象

九十三年 1-9 月青少年失業人口數為 12 萬 2 千人，失業率 10.98%，較八十八年時的 7.34% 增加 3.64%，較九十二年下降 0.46%，居各年齡層之冠（參見表 4-5）。主要原因為 15-24 歲青少年大多甫出校門，所具備之專業技能與經驗有限，加上近年來產業結構調整，部分勞力密集廠商已逐年外移，致初次尋職較為不易。此外，青少年正值工作調整階段，更換工作較為頻繁，致其失業率較高。

表 4-5：歷年青少年失業率變動情形

單位：%

年 別	平均失業率		
	15-24 歲	15-19 歲	20-24 歲
八十八	7.34	9.03	6.83
八十九	7.36	9.04	6.89
九 十	10.44	13.64	9.65
九十一	11.91	14.59	11.31
九十二	11.44	13.84	10.95
九十三（一~九月）	10.98	13.12	10.54

資料來源：行政院主計處，人力資源調查（2004）。

從失業週數來看，15-24 歲青少年的歷年失業週數低於 25-44 歲與 45-64 歲的年齡層，但有逐年上升的趨勢，由八十八年的 17.11 週，上升至九十二年的 23.27 週（參見表 4-6）。

表 4-6：歷年失業者平均失業週數

單位：週數

年別	計	男	女	年齡				教育程度		
				15-24	25-44	45-64	65 以上	國中及以下	高中(職)	大專及以上
八十八	22.52	23.26	21.04	17.11	24.21	29.18	7.81	23.82	21.71	22.01
八十九	23.70	24.58	21.86	18.27	24.94	31.09	9.87	23.99	23.51	23.60
九 十	26.13	27.09	24.18	19.89	27.72	31.75	3.33	28.22	25.23	24.43
九十一	30.26	31.92	26.79	22.64	31.88	37.41	17.38	33.54	29.34	27.39
九十二	30.54	32.76	26.47	23.27	32.12	35.58	8.78	32.43	30.09	28.83

資料來源：行政院主計處，人力資源調查(2004)。

#### 五、我國青少年失業率與OECD國家比較，屬於中等情形

OECD 國家青少年失業率較高者在 20% 上下，一般在 10%-15% 左右，與我國接近。

愛爾蘭、丹麥、荷蘭的青少年失業率則是其中較低者，只有 6%-8% 左右。(參見表 4-7)

**表 4-7：我國與 OECD 國家 2002 年青少年失業率比較**

單位：%

國別	台灣	芬蘭	法國	比利時	加拿大	瑞典	美國	挪威	英國	日本	德國	愛爾蘭	丹麥	荷蘭
失業率	11.9	20.7	20.7	15.7	13.7	12.8	12.0	11.5	11.0	10.0	9.7	7.7	7.1	5.9

#### **六、青少年的教育程度越高，失業率越低；而雖然低教育程度者失業率高，在高技術勞動力方面卻有供不應求的現象**

九十二年在 15-24 歲的青少年勞動力當中，國中及以下教育程度者的失業率為 16.17%，高中職教育程度者的失業率為 11.48%，大專及以上教育程度者的失業率為 9.49%。在失業週數方面，也是學歷越高者，其平均失業週數較短。

根據估計，到九十六年為止，在發展研發中心所需的碩、博士級研發人才方面會不足 5,059 人，在兩兆雙星產業方面會有 23,253 人的專業人才缺口，而在發展重點服務業方面，也會有 3 萬人以上專業及跨領域人才缺口。

#### **七、初次尋職與轉換工作是青少年失業的最主要原因，求職困難則以工作性質不合為主**

在九十二年青少年失業的原因當中，初次尋職是最主要的原因（44.33%）。在非初次尋職者方面，對原有工作不滿意（28.15%）以及工作場所歇業或業務緊縮（18.92%）是最主要的原因（參見表 4-8）。在求職困難方面，以工作性質不合為最主要的因素，高達四成。其他主要的求職困難原因包括技術不合、教育程度不合、工作經驗不合、尚未服役等。

表 4-8：歷年青少年失業者之失業原因

單位：人、%

項目別	總計 (人)	初次尋職者	非初次尋職者									
			計	所 工 作 場 歇 業	作 對 不 滿 意 有 工	健 康 不 良	季 節 性 或 臨 時 性 工 作 結 束	女 性 結 婚 或 生 育	退 休	家 務 太 忙	其 他	
八 十 一	總計	128,323	32.26	67.74	14.03	38.92	2.51	5.29	0.42	0.25	0.18	6.13
	15-19	17,076	53.20	46.80	4.90	37.45	0.95	1.42	-	-	0.05	2.03
	20-24	45,265	51.15	48.85	4.92	33.64	1.32	2.35	0.40	-	-	6.22
九 十 一	總計	502,920	84,545	418,375	228,422	110,631	10,293	49,840	2,790	2,570	2,158	11,669
	15-19	26,534	13,768	12,766	4,452	7,046	166	968	-	-	38	96
	20-24	104,316	44,235	60,081	20,301	29,785	1,525	4,380	465	99	105	3421

資料來源：行政院主計處，人力資源調查統計年報（2003）。

### 八、青少年離職轉換工作以自願者居多

九十二年青少年勞工離職轉換工作以自願者居多數，占 79.18%，換工作之原因以「想更換工作地點」占 20.74% 最高，其次為「待遇不好」占 17.45%，再次之為「工作環境不良」占 12.04%；而非自願者占 20.82%，其原因以「工作場所歇業或業務緊縮」占 12% 最高，其次為「季節性或臨時性工作結束」占 6.27%。（參見表 4-9）

表 4-9：九十二年青少年勞工離職轉換工作之原因

離職轉換工作原因	百分比(%)
總計	100.00
自願離職轉換工作	79.18
想更換工作地點	20.74
待遇不好	17.45
工作環境不良	12.04
工作沒有保障	8.72
工作時間不適合	6.64
無前途	6.19
學非所用	1.63
想自行創業	1.59
健康不良	1.17
女性結婚或生育	0.71
其他	2.30
非自願離職轉換工作	20.82
工作場所歇業或業務緊縮	12.00
季節性或臨時性工作結束	6.27
工作場所整頓人事被資遣	0.94
企業內部職務調動	0.82
其他	0.80

資料來源：行政院主計處，人力運用調查報告（2004）。

## 九、青少年求職以透過親友介紹與求職廣告為主

在九十二年青少年求職的管道當中，應徵廣告與招貼的比例最高（43.15%），其次為託親友師長介紹（33.34%）。向私立就業服務機構求職以及向公立就業服務機構求職的比例分別為 10.99% 與 7.48%（參見表 4-10）。

表 4-10：歷年青少年失業者求職方法

單位：%

項目別	求職人數 (千人)	求職方法 (%)							職之平 方使用 均每 法用人
		或職刊 應廣登 徵告求	長親 介友 紹師	分府參 發考加 試政	求務就 職機業 構服	向職紹 所業民 求介間	其他		
年 別	八十九	256	70.68	63.54	7.07	4.43	7.30	3.72	1.57
	九 十	389	72.93	70.73	4.08	8.34	9.46	3.13	1.69
	九十一	478	77.16	62.21	4.59	7.13	10.65	4.86	1.67
	九十二	479	73.04	63.51	4.46	18.28	16.58	2.00	1.78
年 齡	15-19 歲	21	90.16	67.06	2.28	4.41	20.51	1.23	1.86
	20-24 歲	97	87.42	62.12	4.43	14.77	17.60	1.02	1.87

資料來源：行政院主計處，人力運用調查報告（2004）。

## 十、對於待遇不滿意是失業青少年有工作機會卻不去工作的主要原因

在九十二年的青少年失業者當中，有 48.52% 的人受到缺乏工作機會的困擾。在有工作機會卻不去工作的青少年失業者當中，最主要的原因是待遇不好（27.57%），其次是工作環境不良（6.86%）與工作地點不好（6.79%）（參見表 4-11）。

表 4-11：歷年失業者找尋工作過程中之工作機會及未去就業原因

單位：%

項目別	總計	有工作機會但未去就業原因									作沒 機有 會工
		合計	不待 好遇	不工 理作 想地 點	不工 理作 環 境	不工 理作 想 時 間	所學 用非	不遠 佳景	其他		
年 別	八十九	100	56.00	34.83	8.13	5.27	2.75	2.35	0.73	2.50	43.44
	九 十	100	47.43	26.87	7.82	4.07	2.73	2.4	1.74	1.80	52.57
	九十一	100	47.15	24.35	8.77	4.37	2.63	3.33	2.35	1.42	52.85
	九十二	100	42.62	22.99	7.62	4.37	2.13	2.63	1.33	1.56	57.38
年 齡	15-24	100	51.48	27.57	6.79	6.86	2.88	4.98	0.88	1.52	48.52
	15-19	100	51.71	19.80	18.55	6.34	5.12	1.90	-	-	48.29
	20-24	100	51.43	29.22	4.30	6.97	2.40	5.64	1.07	1.84	48.57

資料來源：行政院主計處，人力運用調查報告（2004）。

## 十一、青少年勞工的困擾以「擔心減薪」以及「無專長」為主

青少年勞工在工作及生活上所遭遇到之困擾,以九十年調查資料為例,「擔心減薪」占 36.0% 最高,次為「無專長」占 35.6%,再次為「擔心被裁員」占 30.2%。在其他方面,「工作表現機會不多」與「不適應老闆的領導風格」分別占 21.5% 及 21.0%,因為「工作技術上不勝任」而感到困擾的有 17.1%。(參見表 4-12)

表 4-12：勞工在工作及生活上所遭遇到之困擾 - 按年齡別分

單位：人，%

項 目 別	總 計	青少年 (15-24歲)	壯年 (25-44歲)	中高年 (45歲以上)
樣 本 數	5,020	520	3,375	1,125
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0
擔心被裁員	38.0	30.2	40.0	35.7
擔心減薪	37.8	36.0	39.1	34.7
怕領不到退休金	25.5	7.7	25.9	32.8
無專長	20.8	35.6	21.3	12.4
體力衰退	17.8	10.8	15.1	28.9
老闆領導風格不適應	17.4	21.0	19.2	10.4
業績及工作負荷重	17.0	16.5	18.7	12.2
難以兼顧家庭及工作	16.0	7.7	19.4	9.6
工作表現機會不多	14.0	21.5	14.3	9.7
工作時間太長	13.8	16.5	15.7	6.9
擔心薪資遲發或領不到	11.1	12.7	10.9	10.9
擔心調至其他工作場所	9.8	11.0	9.7	9.8
工作技術上不勝任	8.6	17.1	8.6	4.4
其他	5.4	5.6	5.7	4.1

資料來源：行政院勞委會統計處，勞動統計調查（2001）。

## 十二、青少年打工日益普遍

青少年在國中畢業後，約有 45% 曾經有打工經驗。青少年打工已經是相當普遍的現象。其中，約有一半的打工青少年的目的是為了賺零用錢，但也有三分之一是為了付學費及幫忙家庭開銷。

## 十三、與其他主要國家比較，我國政府職業訓練支出占GDP比率偏低

我國政府在九十二年的職業訓練經費支出為 30 億元，職業訓練津貼為 4.9 億元，九十年的人才培訓稅捐抵減有 5.4 億元。九十二年，我國政府職訓支出占 GDP 比

率為 0.04%，與其他 OECD 主要國家相比，此一比率明顯偏低。OECD 主要國家的職訓支出占 GDP 比率都在 0.15%-0.3% 左右，其中丹麥高達 0.86%。職訓支出占 GDP 比率與我國相近者有日本、英國、美國。其中日本企業對於在職訓練有法律上的義務，英國、美國則由企業進行在職訓練的比率較高。（參見表 4-13）

表 4-13：各國政府職業訓練支出占 GDP 之比率

單位：%

國別	台灣	南韓	日本	比利時	德國	丹麥	芬蘭	法國	荷蘭	紐西蘭	加拿大	瑞典	英國	美國
職訓支出占 GDP 比率	0.04	0.08	0.04	0.30	0.32	0.86	0.30	0.23	0.30	0.14	0.15	0.29	0.02	0.03

註：台灣為 2003 年資料，丹麥為 2000 年資料，其他國家為 2002 年資料。

資料來源：OECD (2004)，Employment Outlook；行政院主計處 (2004)。

### 第三節 主要議題

#### 一、大專以上教育程度者失業率比低教育程度者要低，低學歷的失業率反而較高。如何協助低教育程度青少年就業為解決結構性失業的關鍵問題

「高學歷高失業」成為最近幾年媒體特別喜歡強調的失業問題惡化面向，但根據行政院主計處歷年的統計來觀察，可以發現相關的媒體報導存在明顯的迷思與誤導。近五年來，大專以上教育程度者的失業率都比其他教育程度者的失業率要低，同時失業率之首主要集中在國中及以下教育程度者。造成「高學歷、低失業率」的原因，一方面是因為知識經濟、數位科技、全球競爭的衝擊，對於勞動素質的要求日益提高；另一方面大量勞力密集產業外移，也使得低技術工作機會大幅減少。

#### 二、青少年失業中浮現長期失業現象，顯現較低教育程度、缺乏基本就業能力與專長、低技術的青少年勞動力出現結構性失業的問題

從八十八年到九十二年，平均失業週數增加了約六週左右。在九十一年有 16,512 名青少年失業超過一年以上，長期失業的發生率為 15.7%。這些都表示有些青少年可能缺乏基本就業能力、專長技術，同時又因為產業結構快速變遷、勞力密集

產業大量外移，以致在進入職場有特別困難，形成結構性失業的現象。

### **三、解決青少年失業問題需重視以摩擦性失業為主的特性，針對初次就業與自願轉職者分別制定政策**

青少年的平均失業率高於其他年齡層，但平均失業週數低於其他年齡層，同時青少年的失業原因以初次就業以及自願性的轉換工作為主，這些都顯現出摩擦性失業是造成青少年較高失業率的主要原因。這一方面可能是因為青少年對於職場的瞭解不足、對於職涯的規劃不夠明確、或者是因為學校教育與就業無法順利銜接，以致造成初次就業的困難；在另一方面，這也可能是青少年勇於嘗試，利用年輕時的競爭力與學習能力，尋找更好的工作機會、累積更多的工作經驗，因此會比較頻繁的轉換工作。

### **四、在日益複雜的社會環境中，必須能有效保障初入職場的青少年及打工青少年的勞動權益**

在青少年離職的原因當中，工作環境不良與工作沒有保障合計超過五分之一。由於青少年相對缺乏社會經驗，在求職時較容易遇到詐騙陷阱與勞資糾紛，再加上青少年打工日益普遍的趨勢，使得如何保障青少年勞動權益成為重要議題。

## **第四節 政策目標與施政方向**

### **一、提供職場訊息及促進就業媒合**

#### **目標：**

對青少年就業市場的供需雙方提供資訊，促進其媒合成功的機率與速度；讓青少年對於想從事的工作擁有充分資訊，幫助其做出理性選擇；提供青少年職業訓練的資訊、青年創業教育與創業資源等資訊。

#### **施政方向：**

1. 針對 15-24 歲青少年、在學青少年有工讀意願或經就服中心求職登記，二個月內無法推介就業之青少年提供職業輔導與就業服務，強化就業準備。
2. 建置並充實青少年就業服務網站及青少年求才求職資料庫。

### **二、強化教育與就業的銜接機制**

#### **目標：**

讓學校教育善用國家的職業訓練資源與企業資源，同時協助高中職及大學開設以就業為導向的實務課程或學程，並研擬彈性化的學制，使學生所學的內容不致與職場實務及產業發展方向嚴重脫節；提供在學學生職場實習機會，讓他們在畢業之前就能擁有寶貴的就業經驗；對於甫畢業之待業青年進行職訓，使其能填補重要產業之短期人才缺口。

#### **施政方向：**

1. 將國家職訓資源導入學校體系，並適時引進企業資源，如企業師資、企業實習等，帶動教育及訓練整合發展，鼓勵大專校院辦理以就業為導向之專精實務課程或開辦跨領域學程。
2. 在高中職課程中引進企業資源，開辦技能訓練與工作體驗活動，協助認識就業趨勢，作好就業準備。
3. 與大專校院合作開發優質培訓課程，提供大專在校生訓練機會，接受具實務性的就業專長訓練，開啟另一領域。
4. 透過青年職場體驗計畫，鼓勵青年「從做中學習」，在職場體驗當中學習，進而爭取就業機會。
5. 針對高中職畢業青少年，透過台德技術合作引進德國雙軌制訓練，讓畢業生直接投入企業，在工作單位中學習工作所需之技術與知識，培養具備高水準受雇能力的基層專業人員。
6. 配合國家發展政策及產業發展趨勢及需求，針對各產業短期人才缺口進行專案短期培訓計畫，協助甫畢業之待業青年獲得相關產業人力需求之實用知能，增進其就業能力並協助就業。
7. 長期研擬大學學制彈性化：在大學最後一年考慮將研究型文憑與就業型文憑予以分流；在就業型學程中積極引進企業訓練資源，並部分納入實習制度；擴大實施跨領域學程。

### **三、強化青少年之職涯發展教育**

#### **目標：**

協助青少年提早接觸職涯發展相關教育與資訊，學習積極、負責及具適應能力的職場工作態度。

#### **施政方向：**

1. 結合民間與學校教育資源，舉辦校園職涯輔導活動。
2. 將職涯發展教育納入大學通識課程之中。

#### 四、降低青少年失業者中的結構性失業人數

##### 目標：

針對較低教育程度或者有長期失業之虞的青少年勞動力，強化國家職訓系統，提供基本職業訓練，或協助其取得職業證照，使其有一技之長。

##### 施政方向：

1. 提高政府職訓經費占 GDP 比例至 0.1% 以上。
2. 針對 15-24 歲未繼續升學、有就業意願且具工作能力的青少年，建立個案輔導制度，提升其就業準備能力。
3. 針對中等學校畢業生而不擬繼續升學者，由各職訓中心與服務轄區教育行政機關、學校及就業服務中心三合一服務窗口予以就業服務。
4. 針對未升學未就業之中學生，辦理短期職業訓練適性研習營，讓參與研習之學生透過共同課程（如：職業訓練與就業服務介紹、生涯規劃概論、就業前的準備等）及各職類工場之觀摩、實際操作、座談活動，使其有機會接觸嘗試各種不同職類之訓練課程，以協助其探索職業性向，必要時並安排學者專家提供相關之諮商輔導。
5. 針對新興服務業的人力需求設計青少年職訓課程。
6. 在長期失業青少年過度增加時考慮創造公部門的短期就業機會，以避免其因長期失業而喪失就業技能與工作意願。

#### 五、強化青少年創業能力、擴大青少年創業機會

##### 目標：

透過教育，培養青少年創業能力，讓青少年有機會成為微型企業主或自營作業者，並藉此創造更多的工作機會；讓有創業意願的青少年，能夠得到專業輔導與資源支持。

##### 施政方向：

1. 在學校開設創業輔導課程，培養青少年的正確創業理念與知能。
2. 針對初次創業青年，提供創業諮詢服務，提供青年創業貸款。

#### 六、提供充分的在職進修管道，建構終身學習機制

##### 目標：

鼓勵青少年建立終身學習的觀念，讓青少年容易得到進修的管道，能夠不斷提升職場競爭力，既能適應快速變遷的經濟環境，又能向更好的工作機會挑戰。

##### 施政方向：

1. 建立完整的回流教育體系。
2. 推動社區大學職涯深耕計畫，強化其在職進修功能。

## 七、確保青少年的勞動權益與經濟安全

### 目標：

讓青少年就業者能夠享有良好的勞動條件，保障其工作安全；讓青少年對於勞動權益有清楚的認識，並且在勞動權益受損時，能獲得公權力的充分支持；檢討相關制度與法律，以確保青少年經濟安全。

### 施政方向：

1. 結合學校、企業及政府機關，建立工讀媒合保護機制，提供青少年安全的打工機會，並養成良好工作態度與職業道德。
2. 強化青少年的勞動權益教育，使其獲得充分資訊並建立勞動權益觀念。
3. 結合政府與民間團體，對於青少年勞工提供統一服務窗口，讓其在勞動權益受損時，能夠容易找到支援的資源。
4. 加強檢查以落實執行青少年之勞動條件相關法律。
5. 檢討兵役制度的轉型對於青少年就業的衝擊。
6. 發展青少年的經濟安全保障，以因應因初次就業困難而無法順利進入我國現行就業保險的保障。

## ( 專題 ) 青少年打工

青少年打工是目前越來越重要的趨勢。為什麼青少年會打工？根據中研院尹慶春教授的研究，青少年打工有一半的目的是為了賺零用錢。根據青輔會的統計數字，大概有30%的青少年從事工作的原因是為了「吸取社會經驗」、「學習職業技能」、「不願賦閒在家」。根據勵馨基金會的調查，在父母贊成小孩子打工的理由當中，最主要的原因包括「學習出社會後，待人處世的道理，及人際關係的技巧」、「讓孩子們瞭解賺錢不容易，體會工作的辛苦」以及「從打工生活中學習善用時間」等等。

換句話說，很多父母是把小孩子打工視為教育的一環。這背後其實有時代變遷的背景：過去的小孩子可能從小就要在田裡、店裡幫忙，也需要幫忙許多家務、照顧弟妹、分攤父母的辛勞。日積月累的結果，自然培養出責任感與刻苦耐勞的精神。但是在目前的社會中，許多父母都出外工作，小孩子只看到零用錢，卻沒看到父母的付出。同時由於子女數少，並且大部分的家庭機能都被轉移到市場之中，年輕一代除了簡單的家務之外，很少有從事家庭工作與分擔父母辛勞的經驗，再加上社會繁榮、自我中心消費文化的刺激，使得不少人擔心這一代年輕人是否有足夠的忍受挫折、按部就班、人際溝通與團隊合作的能力。因此，不只父母能夠接受子女打工，許多年輕人也會把打工、自食其力視為是重要的磨練機會。這也是為什麼連泰國總理都會鼓勵他 17 歲的女兒到麥當勞打工的原因。從這個觀點來看，這一代的打工文化，其實對台灣的整體發展與競爭力是有好處的。

當然，由於青少年相對缺乏社會經驗，在打工時也比較容易遇到詐騙陷阱與勞資糾紛。除此以外，如何使青少年不致因為打工而扭曲價值觀，盲目追求金錢、物質，忘記了學習對於長期生涯發展的重要性，也是非常重要的課題。因此，近年來教育部、勞委會、以及青輔會都相當重視如何透過網站、媒體提供青少年安全的打工機會、讓青少年瞭解自己的勞動權益、並且建立正確的打工觀念。

不過，根據學者研究，約有三分之一的青少年打工是為了付學費及幫忙家庭開銷；有相當高比率的青少年需要一邊讀書、一邊工作，每天平均工作時數接近 5 個小時，這些青少年求學過程確實比較艱辛。除此以外，鄉下的青少年比都市青少年在經濟壓力上相對沈重，青少年需要打工所得應付生活和學費者也越多。對於這些青少年而言，的確超時打工會對學業造成沈重的壓力，也對將來的發展不利。如何協助這些青少年減輕經濟上的壓力，使其能專心學習，的確是政府重要的責任。

教育部在回應「2004 青年國是會議」青年建言中指出，目前政府正在研擬放寬助學貸款申辦標準，以家庭年收入 114 萬元為零利率貸款之申辦標準，預計全國 60% 的家庭皆符合申辦標準。對於家庭年所得逾 114 萬未滿 120 萬元者，政府亦將提供半數利息補助；家庭年所得超過 120 萬元以上之家庭，若有兩位子女以上就讀高中職以上學校亦可申請就學貸款。如此一來，應當可以有效減輕中低所得家庭子女的打工壓力。

除此以外，如何有效動員企業的力量，協助中低所得家庭減輕子女教育的經濟負擔，是另外一個重要的議題。即使以私立大學體系發達的美國而言，其大學經費的一大部分仍須仰賴企業捐助，但是目前在台灣，企業大量捐助獎助學金的風氣仍未充分建立。教育部目前正在研擬的「青年助學基金平台」，將整合現有政府、民間及學校各類助學資源為完整系統。如何透過這個平台，提供有效的誘因，鼓勵民間企業提供更多的資源，協助青少年順利完成學業，是值得政府更加努力的目標。



# 第五章 青少年公共參與

## 第一節 概論

亞里斯多德曾說：「沒有人會質疑立法者應該首務於年輕人的教育，因為忽視教育必然會危及政體。公民的性格應被塑造以適合治理的型態，每一種治理型態都會有特定公民性格。民主性格創造民主政體，寡頭性格創造寡頭政體。並且，永遠是公民性格愈好，政體也愈好。」也就是說，青少年有沒有接受良好的民主教育，並從中型塑民主的公民性格，將決定一個社會的民主制度能不能持續良好運作，而公共參與就是最有效的民主教育。

台灣從威權時代走入民主時代，對於青少年的政策思維也由規訓改為服務，但是在進一步民主深化時，就必須協助青少年發展其公民身分，也就是由消極性的權利保障進展到積極性的公民參與。透過公民參與，才能強化青少年的公民意識與國家認同，形成休戚與共的公民意志。

促進青少年的公民參與要從社區、地方到中央各個層面同時推展。不只鼓勵青少年透過志願服務方式對社會做出貢獻，更要進一步鼓勵青少年針對校園自治事項及社區發展議題，進行公共討論、參與決策、並進而組織與行動。政府應鼓勵青少年針對地方自治、國家政策及重大議題進行公共討論，並提供青少年參與決策之管道。在促進青少年公共參與的同時，政府部門亦必須學習如何在政策制定過程中納入更多的公民參與，並提升公民參與的深度與能力。除此以外，青少年充分參與青少年相關政策的決策過程，能使政府避免盲點，制定出真正切合青少年利益與需求的政策。

為促進青年的公民參與，除了保障其參與的權利與激勵參與的意願之外，還需要協助青年提升參與公共事務所需的知識與能力，包括：蒐集與分辨資訊的能力、理性對話的能力、尊重多元價值的能力、反省的能力、組織的能力、參與決策過程的能力、採取具體行動以改善社會的能力。而其具體措施可以包括：藉由審議民主發展青少年的民主參與技能，並使其有機會將所學應用於社區性、未來性的公共議題；更新公民教育，將審議民主教育及公共參與的知能融入公民教育；在品格教育中強調積極公民責任與民主基本價值；讓學生從志願服務與服務學習中瞭解社區與社會重要議題，並從中培養利他主義與公民責任感。

面臨全球化的競爭趨勢，世界各國為了因應青少年的個人主義化潮流及對政治社會參與的疏離感，均將協助青少年自我公民身分認同的形構視為重要課題，以維繫全球化趨勢中的在地向心力。同時，透過擴大青少年的公民參與，亦可以協助青少年及早發展適應環境、挑戰環境及改造環境的積極應變能力，以培養青少年世代發展因應全球化所帶來的各式變遷的治理能力。此外，透過公共參與的實踐，亦可同時協助青少年及早發

展社會參與的技巧、團體溝通合作的能力，在參與中與他人社會建立關係，並發展自我、感受自我認同，相信自己可以接受挑戰，對自己的社區或社群發展作出貢獻。

因此，青少年政策除了青少年問題防制與福利之外，實應積極尋求如何擴大青少年的公共參與，提供正向機會以促進青少年發展，讓青少年在公共事務參與及公民角色的扮演上有更多的養成機會與準備期，培育下一世代的公民具備更深化的民主治理能力。

## 第二節 現況與趨勢

### 一、20-24歲之年齡層有投票率低落的問題。針對投票年齡由20歲降為18歲的議題，國內青年公民趨向於不同意

根據調查，在八十四年的立委選舉之中，20-24 歲的投票率只有 18.3%，而在八十五年的總統選舉之中，此一年齡層的投票率只有 32.1%，與其他年齡層的投票率相差都在一倍以上。此外，青輔會於九十三年就「是否將投票年齡降為 18 歲」的議題，對 18-35 歲的民眾進行民調時，發現有 69.7%不同意，同意只有 26.4%。（參見表 5-1）

表 5-1：20-24 歲年齡層投票率低落

單位：%

年齡	八十五年總統選舉	八十四年立委選舉
20-24	32.1	18.3
25-29	77.3	70.6
30-34	79.2	78.8
35-39	89.4	86.2
40-44	90.0	89.1

資料來源：青輔會(1998)。

### 二、就參與公共事務而言，青少年最希望政府提供的項目，以設置青少年代表參與相關政策制定居首（40%）、培訓青少年成為未來領袖居次（39%），第三名是辦理青年國是會議，讓青少年開放討論（14%）

根據青輔會九十三年針對 18-24 歲青少年的調查（參見表 5-2），就政府可以提供的公共參與具體作法中，青少年最希望政府在決定青少年的相關政策時，一定要有青少年代表參與（39.8%）。其次是加強青少年領導能力的培訓，以便青少年成為未來領袖（38.6%）。有 14.1%的受訪者最希望定期舉辦青少年國是會議，讓全國青少年能開放討論政府的政策。（參見表 5-2）

**表 5-2：青少年最希望政府協助青少年公共參與的具體作法**

青少年希望政府協助公共參與的作法	百分比
政府在決定青少年的相關政策時，一定要有青少年代表參與	39.8
加強青少年領導能力的培訓，以便青少年成為未來領袖	38.6
定期舉辦青少年國是會議，讓全國青少年能開放討論政府的政策	14.1
16歲就享有投票權	4.0
目前不需要推動這些事	1.4
不知道(沒想過)	1.6
拒答	0.2
其他	0.4

資料來源：青輔會 (2004)。

### 三、近年來國內青少年參與志願服務的比率有逐年增加的趨勢，九十三年為15%；有參與服務者平均每週從事志願服務的時間為4.07個小時。有44%的青少年願意在未來一年內參與志願服務

近三年來國內青少年參與志願服務的比率由九十一年的一 3.8% 上升到九十三年的一 15%，呈增加的趨勢。有參與服務者的平均志願服務時間則由九十二年的 3.45 個小時增加到九十三年的一 4.07 個小時。有 44% 的青少年願意在未來一年內參與社會服務，不願意者占 28.36%。

### 四、青少年參與志願服務以環保及社區服務、教育服務、社會福利服務為主，擔任科學科技服務與議題倡導志工的比例仍低

根據青輔會九十三年的一 調查，國內青少年參與志願服務的主要類型為環保及社區服務（如巷道清掃等，占 39.04%）、教育服務（如學校義務服務、圖書館、校內研究調查等，占 28.07%）、社會福利服務（包括身心障礙者、老人、婦幼、低收入戶等，占 19.30%）、科學科技服務（如網路志工、製作與維護網頁等，占 1.75%），議題倡導（如消費者意識、人權意識等，占 1.32%）。（參見圖 5-1）

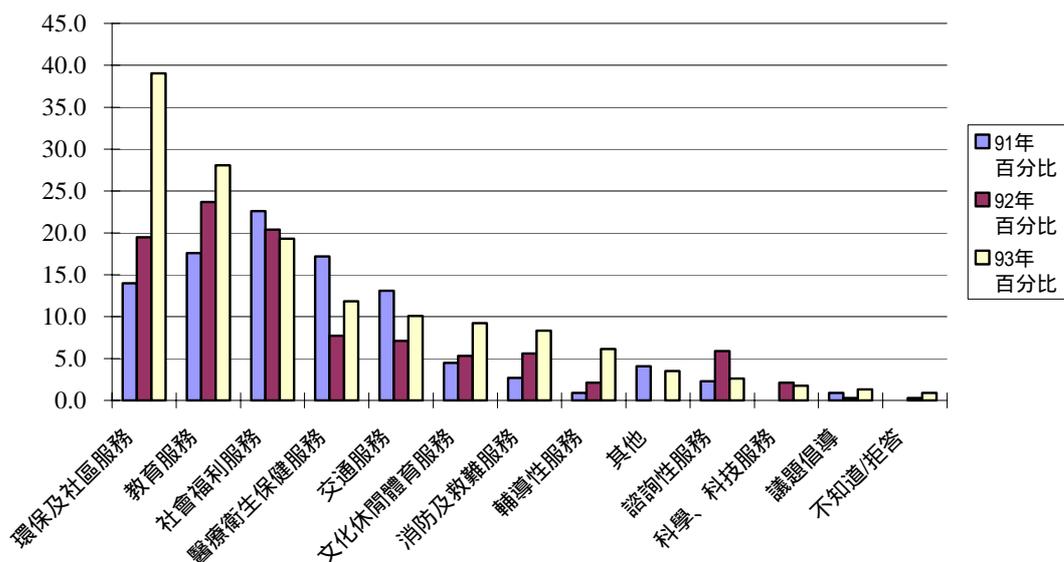


圖 5-1：青少年參與志願服務的類型

資料來源：青輔會(2004)。

## 五、沒有時間與沒有資訊是青少年沒有參與志願服務的主要原因

在青少年沒有參與志願服務的原因裡面，以沒有時間居首 (53.8%)，其次依序是沒有資訊 (19.29%)、時間無法配合 (13.41%)、工作 / 課業壓力大 (12.08%)。(參見表 5-3)

表 5-3：青少年沒有參與志願服務的原因

原因	百分比
沒有時間	53.80
沒有資訊	19.29
時間無法配合	13.41
工作 / 課業壓力大	12.08
沒興趣	4.63
學校沒安排此課程	2.12
沒有伴	0.63
身體狀況不佳	0.47
家人反對	0.47
地點不方便	0.24
面子問題(自尊心)	0.08
其他	6.51
不知道/拒答	7.14

資料來源：青輔會(2004)。

## 六、學校安排、人際網路、社團活動是青少年參與志願服務的主要管道

在參與志願服務的青少年當中，最主要的參與管道是透過學校的課程或老師安排(41.67%)，其次依序是透過人際網路(31.58%)與社團活動(14.47%)。透過傳單海報、電視廣播、電腦網路得知約占14%(參見表5-4)。

表 5-4：青少年參與志願服務的主要管道

參與管道	百分比
透過學校安排(課程及老師)	41.67
由同學及朋友介紹	17.11
社團活動	14.47
由家人及親戚介紹	7.89
由志願服務機構內成員介紹	6.58
從志願服務機構的宣傳單或海報獲知	5.70
從媒體宣傳得知(如電視、廣播)	3.51
從電腦網路得知	4.82
其他	11.84
不知道/拒答	0.44

資料來源：青輔會(2004)。

## 七、青少年認為政府可透過提供誘因鼓勵企業推展志願服務、多做宣導、減免學生志工學雜費、增加志工培訓課程等方法增加青少年志願服務比例

青少年認為如果政府要推廣志願服務，可優先採取的政策為「政府提供誘因鼓勵企業推展志願服務」(34.08%)，其次為「多做宣導」(31.84%)，「減免學生志工學雜費」(26.78%)和「增加志工培訓課程」(26.45%)。(參見表5-5)

表 5-5：青少年認為政府可推動志願服務之政策優先順序

推廣志願服務措施	百分比
政府提供誘因鼓勵企業推展志願服務	34.08
多做宣導	31.84
減免學生志工學雜費	26.78
增加志工培訓	26.45
多加表揚志工	23.29
減免志工個人稅收	22.24
落實訓練證書或志工證照	21.58
建立志願儲值方案，累積志願服務點數，以備親友及自己未來使用	15.86
增加替代役男	11.84
提供車馬費	11.64
其他	1.18
不知道/拒答	3.49

資料來源：青輔會(2004)。

### 第三節 主要議題

#### 一、青少年與社會、政治的疏離反應出青少年公共參與機會與管道的不足

20-24 歲青少年的投票率低落，民調中顯示青少年對於降低投票年齡議題的反應不如預期熱烈，青少年參與志願服務比率低落，這些現象均顯示青少年對於社會、政治參與有疏離冷漠的情形。然而當問及青少年最希望政府提供哪一種公共參與的項目時，高達四成的青少年希望政府在制定青少年政策時應納入青少年代表、一成四的青少年希望定期舉辦青年國是會議、接近四成的青少年希望政府能夠協助培養其領導能力，而只有 3% 左右不知道或認為政府沒有需要協助青少年公共參與。

這些數據顯現出我國青少年肯定公共參與的價值，也對於公共參與抱有濃厚的興趣，但是社會卻缺乏青少年參與與發聲的管道，也缺乏對於提升青少年參與公共事務的培育機制。社會對青少年參與公共事務的知能有尚未成熟的刻板印象，因而在制定與青少年相關政策制定時往往忽略青少年的參與，更忽略將青少年的意見納入普遍的國家政策之制定過程中。各級政府在研擬青少年相關政策或辦理活動時，如青少年合法飆車場興建、大型青少年活動、兒童與少年福利法修正、全國福利會議舉行等均缺乏青少年代表參加，青少年無法參與決策之機會，以致青少年需求、青少年權益、青少年觀點難以融入政府的政策。成人世界制定政策不全然能符合青少年的需要，青少年也被排除決策制定之外，其貢獻及扮演角色得不到社會肯定與支持，青少年自然會出現與社會、政治疏離的情形。

總而言之，目前在青少年參與管道上的問題包括：校園內學生參與自治事項有待制度化；社區發展事務忽略青少年的意見參與，未提供參與決策與行動之充足管道組織性機制；各級地方政府未設立明確之青少年公共參與機制；國家政策之制定往往缺乏青少年的參與，也缺乏制度性之管道。

#### 二、缺乏協助青少年公民養成之機制

青少年是國家社會重要組成的一份子，將青少年看待為具有獨立的完全人格和未來公民已成為世界趨勢，事實上青少年是社會的一員，應為承擔公民責任而準備，況且青少年參與帶動是社會持續發展及經濟進步的原動力，透過參與，青少年可以親身感受到社會現況，學習與人合作與實際溝通技巧，啟發思考，培養領導能力，提昇國家人力素質與社會資本。青少年大部份時期為在學階段，因此公民養成最好時機是從學校做起，然而目前學校在智育掛帥下，公民教育與養成未被重視，可以從下列對照：

1. 雖然目前中等學校雖有設置公民社會課程，但缺乏實際參與學校公共事務機制。學校是一個公民養成的良好場所，公民素養可以從開班會、學生會及家長會等場合自然形成。

2. 青少年學生缺少融入課程之「社區參與學習」計畫，讓學生能從實際參與經驗中培養愛社區、愛鄉土的情懷和能力。
3. 國內中等學校設立許多資優班，但並無「公民資優」指標之設立，以平衡公民道德不受重視之現象。
4. 學校雖建議或規定學生的服務學習與志願服務參與時數，但易流於形式。
5. 學校未充分鼓勵學生往公民參與方向發展社團活動。

### 三、公民教育中未充分培養青少年民主參與、討論公共議題、以及透過組織行動解決社會問題的知能

目前的公民教育有以下可以改善的地方：

1. 對於公民參與的實際模式、程序與技術沒有充分的介紹。
2. 缺乏實際的練習，讓學生可以把所學到的社會歷史與政經結構知識，應用於探討與解決地方性的問題。
3. 對於地方政府的結構與功能沒有充足的介紹，學生也缺乏機會直接參與社區性的公共事務。
4. 課程中所討論的多半是歷史性的過去式議題，而與具現實意涵的未來性議題缺乏連結。
5. 傳統課程中對於發展年輕人的民主參與技能沒有給予足夠的重視，例如：如何針對議題進行基本研究、如何有步驟的解決問題、如何蒐集資訊、如何衡量資訊的可靠程度、如何對問題形成假設並運用手上的證據得出結論、如何傾聽他人的不同見解並設法找出共識等等。

### 四、中央與地方相關政策與法令未充分注重青少年的公共參與及發展

台灣對於青少年政策的思考，多年來均強調「保護」與「福利服務」的優先性。過去十年內，國內陸續推動青少年相關法令的修法或制定新法工作，如少年事件處理法、少年福利法、兒童福利法、兒童及少年性交易防制條例、家庭暴力防制法等使青少年得到應有之保護與福利服務。九十二年更在社會主張我國應符合聯合國對於兒童青少年權利保障的宣言精神下，將原有的「少年福利法」與「兒童福利法」兩法合併「兒童及少年福利法」。此法固然有其強調兒童及少年之福利服務之延續性及周密性，但比較未能提出積極性、參與性、發展性的青少年工作規劃藍圖。國內傳統的青少年政策基調仍在於青少年的私人身心成長議題以及關注弱勢青少年的需求，而國際組織與其他先進國家在青少年政策的規劃與策略上則已經從投資未來的觀點出發，強調國家社會力以及國際競爭力的培育。同時目前法律規定，滿 20 歲時才有完全行為能力及具有投票權及結社權，較一般國家 18 歲就有公民權的門檻為高，無形中也限制了青少年參與政治、社會的熱忱。

## 五、國內青少年志願服務參與並不多元，質與量均有待開拓

美國勞工統計局調查發現，美國青少年在 2003 年中有高達 29.5% 有從事志願服務工作。與之相較，與我國目前 15% 的參與率仍有待大幅提升。而且，在我國青少年從事志願服務的類型中，近四成為環境清潔的社區服務，近三成為學校、圖書館內的文書工作，近年來聯合國積極推動的縮減數位落差的科學志工運動國內僅占 1.75%，顯示國內青少年的志願服務有待更進一步的多元化與公共化，使其更與社區整合，並透過志願服務協助消弭各種的社會不平等。

## 第四節 政策目標與施政方向

### 一、研擬修改法律，降低青少年公民權取得及公民參與之法律障礙

#### 目標：

降低青少年取得參政權與結社權的年齡門檻，是世界各國的潮流，也是朝野政黨修法的共識。然而，根據民調結果，目前針對此一議題，社會上的意見仍然有相當分歧之處。政府應加強與社會就此一議題進行溝通，並尋求社會對此一議題之共識。

#### 施政方向：

1. 研擬修憲以降低公民資格取得之年齡，並促進社會討論，尋求共識。
2. 修改選罷法以恢復學生參政權。
3. 降低人民團體設立的年齡資格，以促進青少年領導型團體之組成。

### 二、建立以培養民主知能為導向的校園公民教育；強化青少年參與學校公共事務的機制

#### 目標：

學校是公民養成的重要場所，公民素養應從開班會、學生會、家長會等場合自然形成。因此，公民教育應該與學校公共事務的參與相結合，提供參與校園民主所需的知能，並讓青少年從實際參與經驗中培養公民素質。

#### 施政方向：

1. 以班會、學生會為基礎，發展學生的民主討論、公共參與、協力解決問題的能力。
2. 對於班會、學生會等學生自治組織的功能、可能模式、成功案例予以介紹。
3. 提供實際的練習題材，讓學生知道如何透過班會、學生會，共同探討與解決身邊的重要公共議題。
4. 提供並強化學生參與學校公共事務的機制。

### 三、推動地方到中央之青少年民主參與計畫，營造青少年公共參與的動能

#### 目標：

結合中央、地方政府及社區組織，主動提供從社區、地方自治到國家政策的青少年公民參與計畫；青年國是會議定期化，並由中央推廣到地方，作為未來地方及中央青少年議會的雛型。

#### 施政方向：

1. 定期辦理青年國是會議，並由中央推廣到地方政府。
2. 推動縣市地方自治之青少年民主參與計畫。
3. 推動大專校園及社區青少年民主參與計畫。
4. 推動各部會及各縣市審議民主論壇或公民會議。
5. 設置網路討論參與平台，重視青少年聲音。

### 四、長期逐步建立各級政府青少年公共參與之機制與管道，促進青少年公民參與之組織化

#### 目標：

在青少年公共參與知能的提升及推動青少年參與有了成效之後，長期需研擬從中央到地方建立制度性及組織化的參與管道與機制，例如青少年諮詢委員會、青少年社區事務發展委員會等。

#### 施政方向：

1. 研擬設置各級政府「青少年諮詢委員會」，以促進青少年對於地方自治及國家政策形成過程之參與。
2. 研擬設置各級政府青少年代表參與攸關其權益政策之制定。
3. 研擬訂定「青少年發展法」之可行性，以擴大青少年參與及維護青少年公民權益為目標進行立法。

### 五、推動青少年志願服務，提升青少年志願服務比率至20%

#### 目標：

五年內提升青少年志願服務比率上升至 20%；促進青少年志願服務多元化，鼓勵協助消弭社會不平等及促進社會團結之主題志願服務；推動志願服務與國際接軌。

#### 施政方向：

1. 逐年提升青少年志願服務比率，五年內提升 5%，達到青少年志願服務比率 20%。
2. 推動多元主題志願服務行動，並進行專業培訓，以知識青年志工縮減學習落差、以資訊青年志工縮減數位落差、以文史青年志工促進多元文化、以生態青年志工打造永續台灣、以福利青年志工實踐人文關懷。

3. 與國際 150 多個國家同步推動全球青年服務日(GYSD)活動。
4. 建構及推廣服務學習，推廣校園與社區結合之青少年服務學習課程：發展全方位推動架構、開設服務學習資源網、建立師資庫、出版服務學習方案彙編、實用手冊。辦理服務學習種子教師研習營、種子教師聯繫會報、服務學習講座、到校培訓與輔導、觀摩發表。
5. 推動志願服務與國際接軌：協助國內志願服務團體參與國際組織交流；協助國際志願服務組織來台設立辦公室。
6. 推動青年海外志工隊。
7. 建制青少年志工身分認證與榮譽制度，建立誘因以激勵青少年從事志願服務之意願。

## 六、鼓勵社區、民間組織及第三部門提供青少年參與機制，及青少年自主組織之發展

### 目標：

協助民間發展促進青少年公共參與的相關組織與網絡；促進青少年參與第三部門；促進青少年參與社區營造與社區發展事務；協助青少年自主組織之發展；促進青少年發展社區公民意識。

### 施政方向：

1. 鼓勵青少年參與社區營造，研擬設置社區型「青少年社區發展委員會」。
2. 鼓勵青少年參與第三部門之運作：推動青年參與 NPO 校園植根；開設 NPO 青少年人才培訓課程。
3. 增加青少年參與民間組織之決策比例。
4. 鼓勵設立青少年領導型組織。
5. 促進青少年認識社區，培養社區意識及公民意識。
6. 建立政府、民間組織與青少年之間伙伴關係。

## 七、促進青少年公共參與機會平等

### 目標：

重視青少年參與管道與資源及分配比例，減低青少年公共參與因社經、城鄉、族群、性別等條件造成參與機會的不平等。

### 施政方向：

1. 重視弱勢青少年參與管道與資源分配比例。
2. 重視青少年管道及資源之區域分配比例。
3. 相關青少年公共參與活動應注意單一性別比例不低於四成，並兼顧社會青少年及在學青少年的比例。
4. 針對低收入戶的青少年，設立鼓勵公共參與的獎助學金。

## 第六章 青少年國際參與

### 第一節 概論

隨著全球化時代的來臨，不管是政治、經濟、文化、環境等面向都已經超越了過去以「國家」為單位的範圍侷限，許多的重要議題因此成為國與國之間需共同面對與承擔的責任，例如：金融、生態、裁武、能源、恐怖主義等。這使得台灣青少年如何提升自己的國際視野、擴大參與國際事務、善盡地球村公民責任，成為重要的議題。

培育台灣青少年的世界公民意識，首要之務在於提升其國際視野。然而，台灣社會的傳播媒體長期以來存在面向國際資訊的封閉性，使得國內青少年無法透過傳媒有效取得國際社會的日常資訊；國內青少年直接透過外語能力閱聽國際訊息的能力及盛行率仍有待提升。因此，如何促進國內有關國際資訊在量與質上的提供，以及促進青少年接收國際資訊的能力，是培育青少年國際視野的基礎工作。

青少年國際參與的方式與管道可以朝向多元化發展。無論打工、實習等國際工作經驗、國際組織的參與實習、參與國際非營利組織與志工行動等，均有助於青少年認識國際社會。台灣青少年的國際參與還有一項獨特的意涵，那就是：面對中國長期以來的蠻橫打壓，台灣連保障健康基本人權的世界衛生組織都無法加入。而在加入其他國際組織方面，也遭到種種阻撓。因此，台灣青少年的國際參與，可以協助台灣擴展國際空間、爭取國際社會對台灣的認同。

青少年參與國際性志願服務，是青少年實踐地球村公民權的有效方式。例如美國的「美國工作團」( Americorps )即使用交換教育的補助方式，到不同國家從事一年有關環保、社區、公共安全、教育、和災難救助等服務工作。英國的「國際志願服務」( International Voluntary Service Overseas, IVSO )讓英國青少年有機會在國際工作營與開發中國家工作。在台灣，近年來除了有不少 NGO 從事青少年的國際交流工作之外，政府也透過海外服務工作團、外交替代役、國際青少年志工交流等計畫，積極推動青少年之國際參與。

## 第二節 現況與趨勢

### 一、受國外大學高學費、獎學金名額減少及國防役等因素影響，出國留學人數下降

我國留學生人數自 1988 年以來每年皆略有成長，但近年來開始呈現下降趨勢。其中，僅於 1993 年及 2001 年曾出現過負成長，但翌年均立即又恢復成長。然而，自 2003 年起，我國出國留學人數呈急遽下降(-23.4%)(參見表 6-1)，初步判斷認為留學生出國人數遽降與外國大學高學費、獎學金名額減少及國防役等因素影響有關。

表 6-1：近五年來我國留學生主要留學國家簽證人數

年別	1999	2000	2001	2002	2003
人數	27,890 人	31,909 人	30,404 人	32,016 人	26,599 人
增減	-	(+14.4%)	(-4.7%)	(+5.3%)	(-23.4%)

資料來源：外交部

### 二、我國及國人參與國際組織仍然有限，國際組織來台設立總會或分會並沒明顯增加

依據外交部九十一年統計，我國擁有政府間國際組織會籍計僅有 18 個(參見表 6-2)，而成為觀察員則有 10 個(參見表 6-3)，顯得非常有限。另國人參與非政府間國際組織活動方面，近年來在政府鼓勵及帶動下皆有成長，自 91 年止共參與 1,071 項(參見表 6-4)。惟與 UIA(Union of Association)所出版 2001-2002 國際年鑑之所列出超出 2 萬項國際非政府組織活動相較，國人參與國際非政府組織仍有待提升。

表 6-2：我擁有政府間國際組織會籍之組織

中文名稱	簡稱
世界動物衛生組織	OIE
亞洲生產力組織	APO
國際種子檢查協會	ISTA
國際棉業諮詢委員會	ICAC
亞洲開發銀行	ADB
亞非農村復興組織	AARDO
亞太糧食肥料技術中心	FFTC/ASPAC
亞洲蔬菜研究發展中心	AVRDC
亞太經濟合作	APEC
東南亞中央銀行總裁聯合會	SEACEN
中美洲銀行	CABEI
亞洲科技合作協會	ASCA
亞洲稅務管理暨研究組織	SGATAR
亞太防制洗錢組織	APG
亞洲選舉官署協會	AAEA
「艾格蒙聯盟」國際防制洗錢組織	Egmont Group
世界貿易組織	WTO
北太平洋鮭魚臨時科學委員會	ISC

資料來源：外交部(2002)

**表 6-3：我國成為觀察員之政府間國際組織一覽表**

中文名稱	簡稱
國際大西洋鮪類資源保育委員會	ICCAT
美洲熱帶鮪魚委員會	IATTC
美洲開發銀行	IDB
歐洲復興開發銀行	EBRD
南方黑鮪保育委員會	CCSBT
中美洲議會	PARLAC
中美洲暨加勒比海盆地國會議長論壇	FOPREL
中美洲統合體	SICA
經濟合作暨發展組織	OECD
國際度量衡大會	CGPM

資料來源：外交部(2002)

**表 6-4：我國已參與之非政府間國際組織分類表**

組織類別	數目	組織類別	數目
科技類	102	休閒娛樂類	27
醫藥衛生類	234	婦女童軍聯誼類	8
農林漁牧類	48	商業金融財經類	69
宗教哲學類	61	工程類	16
社會福利類	49	工業技術類	31
教育類	32	電子機械類	11
新聞類	3	礦業能源類	18
文化藝術類	37	研究發展管理類	77
法律警政類	17	生態保育類	27
工會類	83	體育類	00
交通觀光類	21	總計	1,071

資料來源：外交部(2002)

### 三、近年來國際學生來台人數略有增加，但未見大幅提升

歷年來來台學生人數互有增減，至 2002 年已突破 6000 人大關，惟 2001 呈現下滑現象（參見表 6-5）。顯示我國對於吸引國際青少年來台仍有待提升。

表 6-5：歷年來華學生人數統計表

年 別	人 數
2001-2002	6,380
2000-2001	6,618
1999-2000	5,109
1998-1999	5,210
1997-1998	5,431
1996-1997	5,197
1994-1995	5,596
1993-1994	5,154
1992-1993	5,440

資料來源：教育部 <http://140.111.1.192/statistics/user1/index07.xls>

#### 四、國人普遍自認為國際化能力有待提升；僅四成具有外語能力，其中僅有7%表示良好

根據天下雜誌九十三年第 311 期調查報導，國人有 43% 表示國內媒體對於國際資訊報導不足，有 71% 國人表示自己國際化能力不夠；國人約有 39% 具備外語能力，其中僅有 7% 表示良好，49% 普通，不好 44%。而依據 ETS(美國教育測驗服務社)資料顯示，國人托福成績平均成績九十二年度為 198 分(總分以 300 分計)，遠低於全球總平均分 214 分，在亞洲排名輸給中國大陸、香港、南韓。此外，台灣全球化教育推廣協會針曾對國內大專院校英文能力現況調查指出，從國內 20 所大學 2,755 名大學生與研究生參與托福考試成績，惟僅有 1.1% 學生的托福成績超過 600 分，32.2% 在 410 分以下，8.8% 低於 350 分以下。

### 第三節 主要議題

#### 一、青少年接受國際資訊明顯不足

國內對於國際資訊提供管道明顯不足，大眾傳媒不僅對於國際資訊報導不足，亦缺乏專門為青少年製播的國際性節目；青少年接受國際資訊的能力亦普遍存在語言障礙。

#### 二、青少年與國際社會溝通能力需要提昇

青少年的國際溝通能力有待提升，包含外語能力、對於國際社會基本認識、參與國際會議時對於國際會議議事規定、發言程序的瞭解、以及如何向國際人士介紹台灣

等能力。

### 三、我國青少年從事海外志願服務比例仍然偏低，在質與量上均有待拓展

相較於歐美國家（如美國和平工作團 Peace Corps 及英國 IVSO）的青少年海外志工參與程度，我國的青少年從事海外志工運動比例仍屬偏低，尚有待進一步發展。目前台灣青少年擔任海外志工的主要問題，來自於文化差異所造成之適應不良，以及不習慣主動、獨立作業所造成的挫折。此外，台灣社會並未給予國際志願服務工作者較高的評價，如何使企業用人、社會價值觀肯定海外志願服務工作者，給予應有的鼓勵及認同，亦可成為促進青少年從事海外志工的重要誘因。因此，除了機會的開拓之外，如何提升我國青少年海外適應能力、加強志工培訓課程，以及提升誘因均是推動國際志願服務的重要課題。

### 四、NGO是青少年參與國際社會的重要橋樑

在台灣的國際參與面臨中國打壓的處境下，台灣非政府組織(NGO)成為青少年國際參與的重要橋樑，而目前國內 NGO 在參與國際事務上所面對的挑戰包括：1. 缺乏充足的國際資訊管道。2. 國際語文方面的人才不足。3. 決策層對於參與國際重要性認識不足，因此，組織發展及資源未能相對配合。4. 對於台灣社會整體瞭解不足，因此，在參與國際場合時，台灣經驗未能化為有效的自信心來源。5. NGO 與政府間的互信基礎仍然不足。6. 政府部門的國際參與資訊並需更有效的對外傳達。7. 政府部門間的國際參與預算應該強化協調運用。8. 國際間缺乏有關台灣公民社會（民主、NGO 等）發展的成熟論述。

### 五、青少年於國際參與場合中實地面對來自中國的打壓

中國對於我國青少年參加國際會議及活動使用之名稱刻意打壓，我國青少年在國際場合，經常面臨來自中國的出席者要求我國青少年以「中國」或是「中國台灣省」之名稱參加國際活動。

## 第四節 政策目標與施政方向

### 一、政府主動擴大青年國際參與機會與機制，並提供資源協助

目標：

藉由政府結合民間資源，主動提供更多且多元的國際參與機會予青少年，例如旅

遊、打工、實習、進修、學生交流互訪、國際志願服務、國際性青少年論壇會議等機會，以實質擴大國內青少年國際參與的管道，並適度提供資源協助。

#### **施政方向：**

1. 補助青少年參與國際會議。
2. 政府辦理生活體驗貸款，協助青少年從事自助旅行及遊學。
3. 政府辦理公費留學及菁英留學計畫。
4. 重視青少年志工國際服務，增強柔性外交能量。
5. 擴展我國與他國雙邊旅遊、實習訓練、打工及互助交換協定及服務，以增進青少年海外生活機會。
6. 鼓勵大專校院提供學生交流計畫、學校互訪交流、跨國校際合作計畫。
7. 擴增替代役至邦交國服務。
8. 鼓勵語言進修、假期遊學及短期進修。
9. 舉辦國內外青少年之跨國論壇會議。
10. 推動公益旅行（從事志工服務及互助交換服務）。
11. 積極爭取在台辦理國際性會議及各式活動，如國際志工協會會員大會、海洋音樂季、國際童玩節等。
12. 國際公約落實國內。

## **二、鼓勵民間組織與政府形成夥伴關係，促進青少年國際參與**

#### **目標：**

藉由促進民間非營利組織之國際化及國際參與，鼓勵非營利組織提供青少年參與國際公民社會之管道與組織網絡，帶領青少年進行深度之國際參與，並進行參與培訓及交流分享。

#### **施政方向：**

1. 鼓勵國內外 NGO 交流，加入與青少年議題有關之 INGO，促進在台設立 INGO 分會或資源中心。
2. 協助 NGO 國際事務能力之加強與提升。
3. 加強政府與民間組織國際交流經驗橫向交流及策略聯盟。推動政府與民間重點 NPO 國際參與合作計畫，透過 NPO 於特定議題領域之國際聯繫與參與計畫，帶領青少年進行深度之國際參與。

## **三、增進青少年國際視野與知能養成，提供即時國際參與相關資訊**

#### **目標：**

鼓勵大眾傳播媒體擴增對於國際資訊的報導，於公共頻道上設立青少年國際節目，

以增加青少年接受國際資訊之來源；政府結合民間資源，主動提供國際參與機會的資訊；加強青少年國際參與之基本知能，包含對於台灣本土之認識及參與國際事務基礎知識。

**施政方向：**

1. 加強對本土文化、世界地理歷史、國際組織活動及國際公約之認知，製作各種國際交流手冊，建立從本土文化認識至國際視野之養成。
2. 推廣世界公民意識教育，促進青少年認識並關懷全球化議題，培養世界公民之責任意識。
3. 設立英語電視及廣播節目，其內容應注重國際資訊之傳播；加強公共傳播媒體對國際事務之報導、設置國際青少年媒體公共頻道。
4. 建構國際青少年議題資訊平台，形成全球青少年公共議題論壇，增進對本土與全球之連結。
5. 鼓勵民間組織設立國際交流資訊平台，即時提供國際交流資訊。
6. 辦理國際事務人才培訓與講習。

**四、促進青少年國際參與機會平等**

**目標：**

降低青少年因社經、城鄉、性別、族群等條件而產生之國際化程度及國際參與機會之不平等。

**施政方向：**

1. 促進國際參與方式多元化，對於弱勢青少年應多給予機會及資源協助。
2. 促進區域性議題之國際對話，以平衡國際參與之城鄉落差。
3. 協助少數族群進行國際族群議題之交流對話與相關國際組織之參與。



# 第七章 青少年身心健康

## 第一節 概論

在青少年初期所遭遇的最大挑戰之一，就是在身體與心理上的轉變與適應。在生理方面，台灣的青少年在身高、體重方面都有逐年增加的趨勢，但是隨著生活形態的改變，在體能方面有下降的情形，而升學壓力也對於高中以後的運動與睡眠時間造成不利影響。

偏差飲食習慣是影響目前青少年健康的重要因素，部分青少年的飲食習慣過於西化，攝取過多的油炸食品與糖份飲料，而對於蔬果則攝取不足；部分青少年對於自我體位的認知產生偏差，甚至藉不正確的飲食控制方式來達到效果立見的瘦身目的。

青少年時期是形成自我概念、建立同儕關係的關鍵時期。青少年在面對人際關係困擾、與家庭的關係產生變化、升學競爭壓力、或對理想體型過度在意時，就會構成過度的心理壓力。近來青少年罹患憂鬱症的例子時有所聞，嚴重者甚至會導致自殺行為。這些都是政府需要加以正視的問題。

## 第二節 現況與趨勢

一、近十年來，青少男在身高與體重方面有增加趨勢，青少女在體重方面略有增加趨勢。

不論男女青少年，在肌力、肌耐力與柔軟度方面有下滑趨勢

根據體委會與衛生署於九十一年度的調查（參見表 7-1），台灣 12 歲青少男之平均身高為 154.06 公分，青少女為 152.47 公分；20-25 歲青少男平均身高為 174.36 公分，青少女為 159.77 公分。12 歲青少男之平均體重為 47.92 公斤，青少女為 44.86 公斤；20-25 歲青少男平均體重為 69.80 公斤，青少女為 52.86 公斤。與八十三年度的資料相比（參見表 7-2），20 歲以上的男性身高增加約 4 公分，體重增加約 6 公斤，20 歲以上的女性在身高變化不大，但在體重方面約增加 2 公斤。

在身體質量指數（BMI）方面，男性、女性自 12 歲以後都呈顯上升的趨勢，青少男增加得比青少女要快。

在一分鐘屈膝仰臥起坐次數（用以衡量肌力與肌耐力）方面，男性明顯優於女性。男性在十六歲至二十歲間、女性在十三歲至二十歲間呈高原期。與八十三年度的資料相比，不分男女青少年的各個年齡層，在一分鐘屈膝仰臥起坐次數都出現下滑的趨勢。

在坐姿體前彎（用以測量柔軟度）方面，女性明顯優於男性。與八十三年度的資料

相比，不分男女青少年的各個年齡層，在坐姿體前彎方面都出現下滑的趨勢。

在心肺耐力指數方面，男性的心肺耐力指數優於女性，但自 15 歲開始出現下滑的情形（八十三年度無比較資料）。

表 7-1：九十一年台灣青少年體適能基本資料

項目別	平均身高 (公分)		平均體重 (公斤)		身體質量指數 (BMI)		一分鐘屈膝仰 臥起坐次數		坐姿體前彎 (公分)		心肺耐力指數	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性
12 歲	154.06	152.47	47.92	44.86	19.93	19.29	30.98	24.21	25.31	27.51	60.06	55.24
13 歲	161.47	157.08	53.32	50.15	20.34	20.27	33.67	27.00	27.19	28.99	61.44	56.46
14 歲	165.68	157.03	55.81	50.75	20.28	20.52	34.15	25.15	27.77	30.32	61.14	54.64
15 歲	170.73	159.20	61.92	52.84	21.27	20.84	35.67	26.69	25.73	28.76	60.62	53.60
16 歲	170.63	159.32	63.31	54.78	21.66	21.58	34.86	25.51	25.49	27.69	57.81	51.41
17 歲	171.57	157.83	64.95	52.15	22.01	20.91	33.24	24.37	26.90	28.78	59.41	52.57
18 歲	171.53	158.92	64.53	53.29	21.91	21.09	35.75	24.05	27.74	27.76	57.41	54.47
19 歲	172.01	158.65	67.76	52.14	22.88	20.72	35.47	25.58	29.97	28.99	57.52	54.83
20-25 歲	174.36	159.77	69.80	52.86	22.67	20.69	35.75	24.77	28.99	29.76	58.54	54.90

資料來源：體委會 (2003)。

表 7-2：八十三年台灣青少年體適能基本資料

項目別	平均身高 (公分)		平均體重 (公斤)		身體質量指數 (BMI)		一分鐘屈膝仰 臥起坐次數		坐姿體前彎 (公分)	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性
12 歲	154.0	153.7	45.4	45.9	19.4	19.4	35.1	28.0	28.8	30.3
13 歲	162.4	156.4	51.5	48.7	20.1	19.9	37.1	27.5	30.4	31.0
14 歲	166.4	157.8	55.7	51.0	20.6	20.4	38.2	28.1	31.2	31.9
15 歲	169.2	158.9	59.0	51.6	20.6	20.4	38.1	27.5	32.9	33.6
16 歲	171.1	159.7	61.0	52.0	20.8	20.4	37.7	28.2	33.2	34.8
17 歲	171.4	159.6	61.9	52.3	21.2	20.5	38.0	28.0	34.2	35.3
18 歲	171.6	159.2	62.7	52.2	21.3	20.6	37.5	28.4	32.7	34.9
19 歲	172.2	159.3	63.3	51.4	21.3	20.2	37.6	27.7	31.8	35.0
20 歲	171.4	159.6	63.4	51.5	21.6	20.2	36.6	27.6	32.1	34.6
21 歲	171.5	159.3	63.1	50.7	21.4	20.0	35.5	27.1	32.3	34.5
22 歲	171.8	158.9	64.8	50.7	21.9	20.1	36.4	26.4	30.4	35.5
23 歲	170.5	159.6	64.0	50.9	22.0	20.0	38.2	26.5	33.6	33.9

資料來源：教育部 (1994)，學生體能檢測報告書。

## 二、青少年大約二至三成有體重過重的情形，約一成有體重過輕的情形

台北市九十學年度學生健康檢查資料顯示，國中一年級學生，體重大於理想體重範圍人數占 31.17%，小於理想體重範圍人數占 10.37%，總計有 41.54% 同學的體重不合乎理想。高中、職一年級學生，體重大於理想體重範圍人數占 25.6%，小於理想體重範圍人數占 12.49%，共計有 38.10% 的學生體重不合乎理想。教育部的調查

則發現，在九十二學年度第二學期國小男生過重、肥胖比率約三成、女生約二成四，另有二十一萬五千多人體重過輕、約一成三。據保守推估，青少年約二至三成有體重過重情形，約一成有有體重過輕情形。

### 三、恆齒齲齒率接近九成；18歲的恆齒齲齒指數為6.01；15至18歲人口中，罹患牙周病的比率達八成

根據衛生署八十九年的調查結果，12歲青少年之恆齒齲齒率為六成六，而13-18歲青少年之恆齒齲齒率在八成至九成之間。12-18歲青少年之填補率在八成至六成左右。十二歲的恆齒齲齒指數（DMFT，意指平均壞牙數）已從八十四年的4.22降低為八十九年的3.31，而到了18歲則增為6.01（參見表7-3）。在15至18歲人口中，罹患牙周病的比率則達到81.78%。

表 7-3：青少年之口腔健康情形

項目別	12 歲	13 歲	14 歲	15 歲	16 歲	17 歲	18 歲
恆齒齲齒指數	3.31	3.94	4.38	5.03	5.32	5.68	6.01
齲齒率 (%)	66.50	80.79	83.37	88.77	87.84	85.04	86.59
填補率 (%)	54.34	55.99	63.49	50.46	63.87	56.53	56.65

資料來源：衛生署國民健康局。

### 四、國中到高中階段的視力不良率隨年齡增加而上升；國中階段的青少年視力不良率有逐年增加的趨勢

根據教育部九十一、九十二學年度的統計報告，青少男的視力不良率從國一的五成上升到高三的八成四，而青少年的視力不良率則從國一的六成上升到高三的七成五（參見圖7-1）。資料顯示，近十年來國中階段的青少年視力不良率有增加的趨勢，而在高中職階段則改變不大（參見表7-4）。

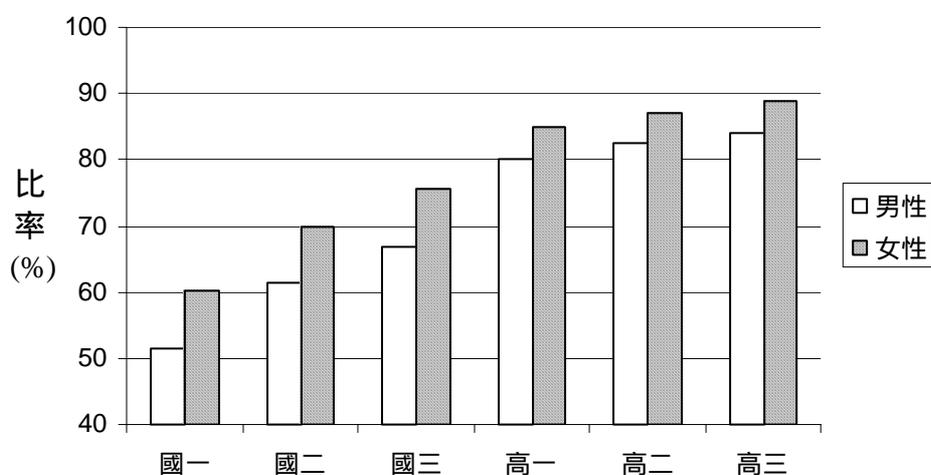


圖 7-1：國一至高三之青少年視力不良率變化情形

資料來源：教育部。

表 7-4：歷年 12-18 歲青少年之近視比率

年 別	單位：%						
	12 歲	13 歲	14 歲	15 歲	16 歲	17 歲	18 歲
七十九	35.2	48.7	65.2	74.0	68.1	70.4	75.2
八十四	55.0	64.7	67.7	75.8	84.6	84.1	85.0
八十九	60.6	71.8	77.4	80.7	83.7	83.4	84.2

資料來源：衛生署

### 五、睡眠時間在高中職階段急速減少

根據中研院、教育部與國科會九十三年之台灣教育長期追蹤資料之分析結果，平均晚上睡眠時間少於六小時的高中職生( 19.2% )遠多於國中生( 7.5% )，而在高中職、五專中，普通高中學程學生( 21.0% )比例為最高，其次是高職( 19.1% )，接著才是綜合高中學程( 17.6% )。再者，晚上就寢時間在 12 點以後，國中生有 9.6%，高中職、五專( 普通學程、綜合學程、高職、五專 )依序為 36.4%、23.9%、25.8%、24.3%。大部分青少年在國中階段，平均晚上睡眠時間都超過六小時，然而當他們進入到以升學為主的高中，平均晚上睡眠時間少於六小時的比例就有遽增的現象。

### 六、國內青少年抽菸及喝酒盛行率約為10%-12%及15%，青少年濫用毒品的盛行率約為1%-1.5%

衛生署於八十八年的調查結果顯示，國中男、女學生的吸菸率分別為 3.31%、1.56%，而高中職男、女學生的吸菸率則分別為 16.76%、4.46%。九十一年之調查顯示，15-17 歲男、女青少年之吸菸率分別為 17%與 4%。陽明大學的研究指出，國內青少年抽菸及喝酒盛行率各為 12.5%以及 15.2%。另有研究發現，在九十一年時每個月至少喝酒 1-2 次之國中學生，一年級有 13.8%、二年級有 15.6%、三年級有 16.3%。男生平均為 18.4%、女生平均為 12.1%。不同的研究指出，目前台灣青少年濫用毒品的盛行率約為 1%-1.5%，而每個月至少吸食 1-2 次安非他命的國中學生，一年級有 0.6%、二年級有 0.5%、三年級有 0.4%。

### 七、事故傷害為青少年的最主要死因

青少年的前三大死亡原因分別為事故傷害( 占全部死亡人數的 51.86%)、自殺( 占 10.78%)、惡性腫瘤( 占 9.28%)。( 參見表 7-5 )

表 7-5：九十二年台灣地區青少年主要死亡原因

順位	合 計				男 性				女 性			
	死 亡 原 因	死亡	每十萬	死亡	死 亡 原 因	死亡	每十萬	死亡	死 亡 原 因	死亡	每十萬	死亡
		人數	人口	百分比		人數	男性人口	百分比		人數	女性人口	百分比
		死亡率	%			死亡率	%			死亡率	%	
	所有死亡原因	2,069	56.61	100.00	所有死亡原因	1,445	76.96	100.00	所有死亡原因	624	35.12	100.00
1	事故傷害	1,073	29.36	51.86	事故傷害	806	42.92	55.78	事故傷害	267	15.03	42.79
2	自殺	223	6.10	10.78	自殺	133	7.08	9.20	自殺	90	5.06	14.42
3	惡性腫瘤	192	5.25	9.28	惡性腫瘤	125	6.66	8.65	惡性腫瘤	67	3.77	10.74
4	心臟疾病	53	1.45	2.56	心臟疾病	34	1.81	2.35	心臟疾病	19	1.07	3.04
5	先天性畸形	38	1.04	1.84	先天性畸形	25	1.33	1.73	先天性畸形	13	0.73	2.08
6	肺炎	29	0.79	1.40	肺炎	23	1.22	1.59	腦血管疾病	7	0.39	1.12
7	腦血管疾病	23	0.63	1.11	腦血管疾病	16	0.85	1.11	支氣管炎、肺氣腫及氣喘	7	0.39	1.12
8	他殺	17	0.47	0.82	他殺	14	0.75	0.97	肺炎	6	0.34	0.96
9	支氣管炎、肺氣腫及氣喘	12	0.33	0.58	糖尿病	7	0.37	0.48	結核病	4	0.23	0.64
10	糖尿病	11	0.30	0.53	支氣管炎、肺氣腫及氣喘	5	0.27	0.35	糖尿病	4	0.23	0.64
	其他	398	10.89	19.24	其他	257	13.69	17.79	其他	140	7.88	22.44

資料來源：衛生署。

## 八、青少年事故死亡率有逐年下降趨勢

15-19 歲青少年的事故死亡率從八十三年每十萬人 49.34 人下降到九十二年的每十萬人 23.02 人；20-24 歲的事務死亡率從八十三年每十萬人 39.31 人下降到九十二年的每十萬人 22.85 人。

## 九、青少年自殺及自傷死亡率有上升趨勢

15-19 歲青少年的自殺及自傷死亡率從八十三年每十萬人 2.74 人上升為九十二年的每十萬人 3.25 人；20-24 歲的自殺及自傷死亡率從八十三年每十萬人 6.17 人增加為九十二年的每十萬人 8.49 人。

## 十、不能專心、焦慮擔心是青少年由壓力所引起的主要心理狀況

就壓力引起的心理狀況而言，在國中部分，比例最高的依序為不能專心（5.3%）、焦慮擔心（5.1%）、想要大叫摔東西（5.1%），而在高中職五專部分，則依序為不能專心（16.3%）、鬱卒（11.4%）、焦慮擔心（9.3%）。至於在身心狀況上，「經常有」的比例最高的是肌肉酸痛（國中生 4.0%、高中職五專 6.5%）、不明原因的頭痛、胃痛（國中生 3.9%、高中職五專 5.5%）。

## 十一、自我概念發展在高一時期較明顯，但存在性別差異

根據黃朗文(2002)針對國一至高三(從1996年至2002年)固定樣本進行的縱貫性追蹤研究分析結果(參見表7-6、圖7-2),發現從國一至國三大致維持在相似的程度,到高一出現了一個高峰,然後到高二、高三又回復到國一、國二階段。然而,自我概念出現了性別上的差異,女性的自我概念總是較男性為低,這種差異在國一就開始存在了,並且持續到了高二之後,這種差異才漸漸縮小,到了高三,這種差異反而沒有差異。基本上,男生自我概念的發展模式大致與女生一致。

表 7-6：國一到高三自我概念之發展與性別差異

項目別	國一	國二	國三	高一	高二	高三
男生	9.84	10.04	9.89	10.43	9.73	9.67
女生	9.41	9.46	9.21	9.67	9.38	9.51
性別差異	t = 3.02**	4.17***	4.88***	5.59***	2.86**	1.14

資料來源：國科會

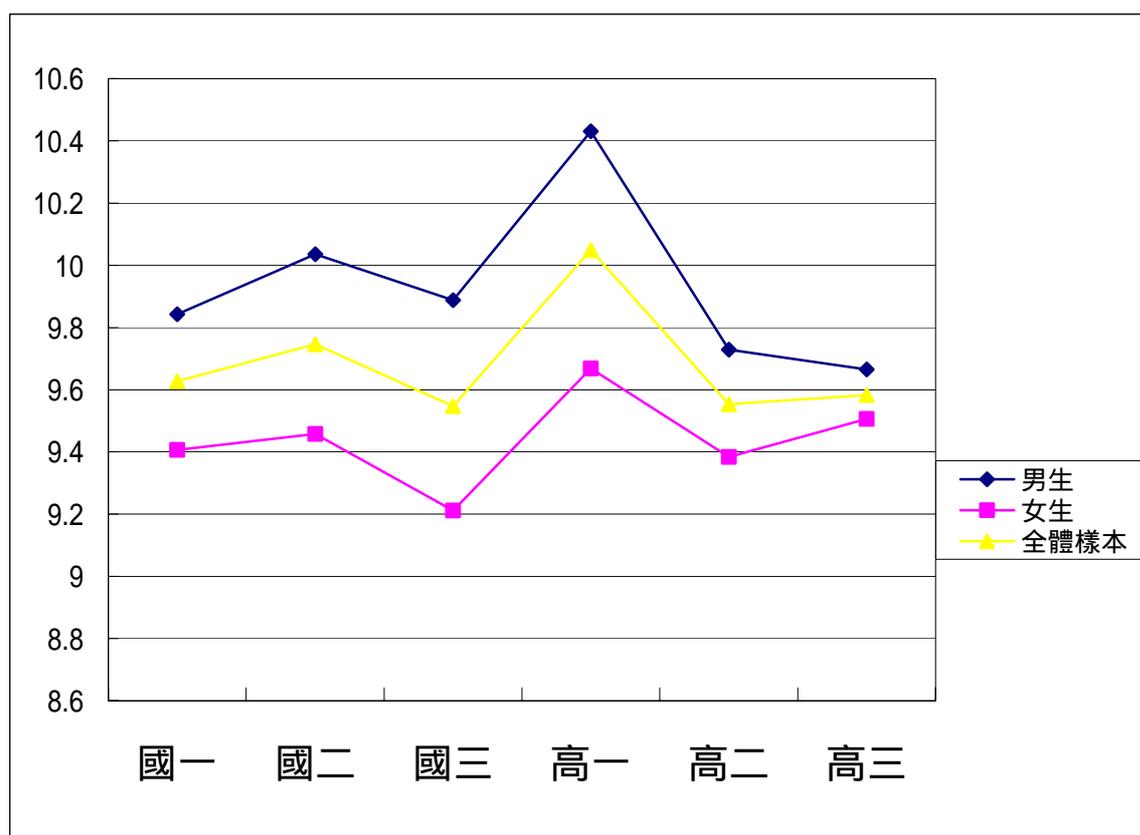


圖 7-2：國一到高三自我概念之發展 - 依性別分

資料來源：國科會

## 十二、青少年在異性交往大致抱持正面態度，但僅有不到二成的國高中生有固定交往的男女朋友

根據黃朗文（2002）針對國一至高三（從1996年至2002年）固定樣本進行的縱貫性追蹤研究分析結果，發現台灣青少年在異性交往的觀念上大致抱持著正面的態度，有高達76%的國中生認為可以交男、女朋友。但是在實際的交往上，國二學生中，有13%青少年有固定交往的男女朋友，國三時升為15%，到高一時降為13%，高二時再升為16.5%。隨著網際網路使用的頻率增加（交通部，2001），網路交友是同儕交往的另一個新議題。根據台北市少輔會、教育局與蕃薯藤（2000）進行的台北市少年網路交友行為之研究調查，結果指出有59.43%青少年曾有網路交友之經驗，交往的網友年齡12-14歲有16.94%、15-17歲有47.72%、18歲以上有26.74%。

## 十三、絕大部分青少年與父母之間的關係良好

根據九十一年對台北市青少年的調查發現，有88.8%青少年認為家庭的氣氛是溫暖的。同時，分別有76.1%、78.4%的青少年覺得父親、母親對他們的管教方式寬嚴適中，並且隨著青少年年齡的增長，父母的管教方式也作了適當的改變。青少年在家庭中和父母相處的情形，絕大部分都是覺得相處的愉快（91.0%）。

## 十四、考試作弊是最常見的偏差行為，不過大多數的偏差行為都是偶發性的

根據中研院、教育部與國科會九十三年度的台灣教育長期追蹤資料之分析結果，發現學生在學校的行為表現上，考試作弊是比例最高的偏差行為，其中國中有14.8%、高中職五專有49.0%。其次是看黃色書刊、光碟或上色情網站，國中有3.4%、高中職五專有25.1%。其他的依序為逃學或翹課（國中3.4%、高中職五專21.6%）、在學校發生打架、或和老師起衝突（國中6.5%、高中職五專9.6%）。在整體上，高中職五專生的偏差行為之發生比例，均高於國中生，大都會區如台北市也發現有相同的趨勢；不過，大多數的偏差行為表現都是屬於偶爾發生的，而有時發生與經常發生的比例都是相當低。

# 第三節 主要議題

## 一、環境與生活習慣的改變可能對青少年體能造成的影響

整個社會大環境的改變，特別是傳播媒體、交通運輸、數位科技的發展等，使青少年的活動型態及強度都有了很大的改變。特別在休閒活動方面，活動量較少的有線電視、室內電腦及網路遊戲越來越重要，也因此可能導致青少年在若干體適能指標上都略低於過去的表現。這種體能狀況的改變，與目前國內青少年的生活方式、休閒運動、飲食型態等都有密切的關係。因此，如何鼓勵青年鍛鍊體能、強化青少年

的體能狀況，是非常值得加以重視的議題。

## 二、青少年約二至三成體重過重，一成體重過輕；社會對於體重過度關注易造成青少年(尤其是女生)的心理壓力

台灣青少年約有二至三成有體重過重的問題。就體重過重的問題而言，青少年時期體重過重可能成為日後產生糖尿病、心血管疾病的主因。調查結果顯示，BMI（身體質量指數）值過高的學生，其血壓、血脂肪、高胰島素抗性指數、LDL-C（低密度膽固醇）等均明顯偏高，而HDL-C（高密度膽固醇）則明顯偏低，而這些均為糖尿病、心血管疾病的危險因子。

青少年體重過重的原因，極可能與過多外食、運動不足有高度相關。據統計，一個國中學生每週在外用餐的機率，高達3至5次，而且很可能大多選擇一些高油脂、高熱量、低纖維食物。除此以外，青少年大多不喜歡水、牛奶與天然果汁等較健康的飲料，而偏好飲用含有大量糖份的汽水、可樂或檸檬茶等飲料。

雖然社會將注意力集中在青少年的過重問題上面，但是仍有一成左右的青少年有體重過輕的問題，可能對健康造成影響。特別是目前流行文化中，對於女性身體形象及體重的過度關注與扭曲的概念，容易造成青少年(尤其是女生)的心理壓力。據中研院、教育部與國科會（2004）長期追蹤資料之分析結果，發現高中職五專生覺得自己太重又太矮的比例（29.31%），比國中生（21%）來得多，女生認為自己太矮（51.96%）、太重（47.08%），均比男生（40.93%、32.09%）來得多，這間接地也會影響到他們的心理狀況，如自信、自我概念、人際關係等。而社會上瘦身行業的興起及傳媒中諸多誇大的瘦身廣告，會不會促使飲食疾患增加，以及濫用減肥藥，是必須注意的問題。

## 三、青少年的口腔衛生與牙齒保健仍有很大改善空間

國內青少年面對飲食型態的改變及衝擊（如攝取歐美高能量的食物、精緻食物、甜食等），雖然在恆齒齲齒率方面，仍能大致維持與過去相同的程度，而在十二歲的恆齒齲齒指數上也有改善，但與國際標準相比，仍有偏高的情形。目前我國十二歲的恆齒齲齒指數為3.31顆，而美國的恆齒齲齒指數已降到1.4顆、日本為2.4顆、新加坡為1.0顆。根據世界衛生組織所設立的世界性目標，公元2010年的十二歲恆齒齲齒指數應降至2顆以下。除此以外，15-18歲的青少年八成有牙周病，這些都顯現出我國在青少年的口腔衛生與牙齒保健方面仍有很大的進步空間。

## 四、國、高中階段的視力不良率上升問題

視力不良率從國中到高中有急速上升的情形，同時在國中階段的視力不良率也有逐年增加的趨勢。各學習階段的升學、考試、學習壓力，以及電腦資訊的使用頻率，都可能是造成視力不良的重要因素。如何防止青少年的視力在求學階段急遽惡化，

是個重要的議題。

## 五、青少年的物質濫用問題

青少年抽菸與喝酒的盛行率自八十一年至九十年均維持在一成多左右，不過低年齡層的菸酒盛行率都有提高的趨勢。在濫用毒品方面，青少男濫用毒品比例大約在 2%，青少女約為 0.8%。在八十一年時，青少年濫用藥物是以安非他命、大麻、強力膠及海洛因為主流，至八十八年調查時，大麻、海洛因已經不再是主要的毒品，而是由安非他命轉向快樂丸、搖頭丸、K 他命及 FM2 等新興毒品。

研究顯示，愈早接觸菸、酒者，日後濫用毒品的比例也愈高。有四成七的青少年第一次使用毒品因為好奇；有五成八者用藥時會有心理不安。在家庭影響因子方面，父母均是吸毒者，其子女吸毒的比例，是一般家庭的 21.5 倍，這些現象都顯示防治毒品應從小做起。

## 六、青少年事故死亡率明顯降低，不過仍高居死亡原因第一位

最近五年青少年事故傷害的死亡率已明顯下降，但仍然是青少年最主要的死亡原因，而且男性事故傷害的死亡率遠高於女性。與美國( 29.7 人/十萬人年 ) 英國( 13.9 人/十萬人年 ) 日本 ( 19.4 人/十萬人年 ) 新加坡 ( 9.2 人/十萬人年 )，我國的事故傷害死亡率 ( 32.4 人/十萬人年 ) 仍然有很大的改善空間 ( 參見表 7-7 )。進一步就死因種類作分析，發現雖然因機動車交通事故死亡在近幾年已呈下降趨勢，但仍是青少年事故傷害死亡最主要的原因。其次則是意外淹死及溺水。因此，機動車交通事故與溺水事故，是目前國內青少年事故傷害防制與安全促進的首要對象。

表 7-7：事故傷害死亡率之跨國比較

單位：每十萬人口

死 因 \ 國 別	中華民國 (2003 年)	美 國 (1999 年)	英 國 (1999 年)	日 本 (1999 年)	新加坡 (2000 年)
事故傷害	32.4	29.7	13.9	19.4	9.2
男	46.6	41.8	19.0	28.6	14.4
女	17.8	18.2	8.6	11.0	4.2

資料來源：世界衛生組織與衛生署。

## 七、青少年自殺及自傷死亡人數逐年上升

與歐、美等國家相比，如美國 ( 10.3 人/十萬人年 ) 英國 ( 6.7 人/十萬人年 ) 日本 ( 12.0 人/十萬人年 ) 新加坡 ( 7.1 人/十萬人年 )，我國 15-24 歲青少年之自殺及自傷死亡率 ( 6.1 人/十萬人年 ) 並未偏高 ( 參見表 7-8 )。無論如何，近幾年來國內青少年自殺的嚴重性的確有加重的情況，而死亡率也有增加的趨勢。

表 7-8：青少年自殺及自傷死亡率之跨國比較

單位：每十萬人口

死 因 \ 國 別	中華民國 (2003 年)	美 國 (1999 年)	英 國 (1999 年)	日 本 (1999 年)	新加坡 (2000 年)
15-24 歲自殺 及自傷死亡率	6.1	10.3	6.7	12.0	7.1
男	7.1	17.2	10.6	16.5	6.5
女	5.1	3.1	2.5	7.3	7.7

資料來源：世界衛生組織與衛生署。

## 八、憂鬱症成為青少年心理健康之重要議題

世界衛生組織 (WHO) 目前將憂鬱症、癌症及愛滋病並列為廿一世紀的三大疾病及衛教預防重點工作。台灣青少年自殺及自傷死亡人數逐年上升，也與憂鬱症盛行有相當關連。根據教育部的調查顯示，九十三年台灣國、高中、職學生的憂鬱症盛行率約為 9%，與西方國家相近。女性青少年的盛行率高於男性近 2.5 倍。而北部學校的盛行率又高於中部及南部學校。

## 第四節 政策目標與施政方向

### 一、強化青少年體能

#### 目標：

透過學校教育、休閒運動、競賽活動，鼓勵青少年強化體能，並建立全國性的青少年基本體能測驗制度，促使青少年個人、家庭及學校重視基本體能之鍛鍊。到 2008 年時，每位學生每天至少累積 30 到 60 分鐘身體活動的比例要達到百分之百。

#### 施政方向：

1. 教學正常化，課外活動及體育課程應與一般學程等同重視，不應被挪用。「體育」應以健康為重要核心，學校在評量學生體育成績時，應將「競技體能」及「健康體能」的評分比重兼顧，使學生能在體育課程中重視其體適能。
2. 學校在體育課程的設計上，應加強知識性的課程。在教授技術性的課程之餘，也可適當的將一些運動相關知識，例如體適能的重要性、各種運動的規則及球賽觀賞等，融入更多在體育課程中，使學生學會如何欣賞各種球賽，並逐漸養成運動的習慣，進而提高學生之體適能。
3. 嘗試將現有的公園等活動場所，在安全性、適當性的考量下，增設體適能的相關運動器材，使青少年能夠擁有更多的活動空間。
4. 舉辦青少年體能相關競賽活動。

5. 統整建立全國性的青少年基本體能測驗制度。

## 二、協助青少年進行健康的體重管理

### 目標：

從營養、體育活動、行為改變等層面著手，規劃多元性的活動，以幫助青少年建立有益於健康的體重管理認知，確立正確的健康體型意識，在均衡飲食的前提下發展務實的體重管理技能和自信。

### 施政方向：

1. 透過午餐教育及課堂教學以落實營養教育生活化。
2. 利用學校體育課、晨間、課間、課後活動等時間，安排趣味性、有氧性的體能活動，或實施新式健康操，使運動生活化，以利青少年養成規律運動的習慣。
3. 校園內應避免販售高糖、高脂、高熱量之食物或飲料，以發揮境教功能。
4. 幫助在體重管理上有困難的青少年設定個別的行為改變計畫，透過分析自己的運動、飲食習慣，設定合理的行為改變目標，並運用自我契約的擬定及增強策略的執行，以增加自我控制的能力。
5. 運用同儕團體、小組討論、個別輔導等方式，協助青少年學習克服障礙的經驗，訓練解決問題和因應情緒反應的壓力處理。
6. 導正社會對於青少年體型的病態關注。推動屬於認知重建的健康主流運動，避免青少年對自我體位認知失調而過度減重，傷害健康。

## 三、強化青少年健康知識，建立篩檢及預警系統

### 目標：

讓青少年建立正確的健康觀念、正向的健康價值，並有健康促進的技能與保健習慣；讓青少年能充分掌握自己的健康情形。

### 施政方向：

1. 建立全面性的青少年健康諮詢網絡，如校園同儕健康諮詢、校園師生健康諮詢、家庭親子健康諮詢，以及醫療專業健康諮詢等，以對於青少年在生理及心理健康議題上提供諮詢。
2. 整合從家庭到學校、社區之青少年衛生保健支援體系，並建立對於青少年友善的諮詢使用環境。
3. 建立校園青少年視力保健篩選及警示系統，提供青少年控管視力狀況的方法，防止青少年的視力不良繼續惡化。
4. 加強推動餐後潔牙、飲食管理、定期看牙醫，及國小學童含氟漱口水防齲工作，積極推展口腔保健。

#### 四、防止青少年物質濫用

##### 目標：

加強宣導，提高青少年對於物質濫用的後果認知；強化預防物質濫用的輔導系統；阻止青少年取得毒品的管道；提供豐富的休閒生活；協助已受毒品之害的青少年恢復正常的社會生活。

##### 施政方向：

1. 以青少年能夠接受的方式讓青少年瞭解菸害，並宣導拒絕菸害。
2. 以青少年能夠接受的方式加強宣導新興毒品與非法藥物的危害。
3. 檢討相關法令，對製造、販售非法藥物者課以適度罪刑，並對核准進口的藥品落實管制、嚴密稽核，防止不肖廠商以合法掩護非法，成為新興毒品的源頭。
4. 警察機關配合學校加強校園週邊的巡邏取締。積極建制周密之通報系統，以加強查緝。
5. 重視青少年的身心發展需求，提供充分的休閒教育與多元的休閒場所及活動。
6. 成立國家專責機構，統籌運用國家資源，結合民間團體及醫療人員投入反毒工作，除生理的治療外，應建立心理治療體系，以長期支持成癮者的復健，有效降低吸毒人口。
7. 整合社會輔導網路，強化預防物質濫用的輔導功能。

#### 五、整合政府與民間資源，處理有日益嚴重趨勢的青少年憂鬱症問題

##### 目標：

整合並增加諮商輔導資源，提高諮商輔導效能，對青少年憂鬱症患者儘早提供協助，並建立協助憂鬱學生之標準流程與措施。

##### 施政方向：

1. 強化青少年憂鬱症狀的篩選及建立校園通報系統早期診斷作業。
2. 協助各級學校輔導教師瞭解可供運用之資源，善加利用衛生、社工、輔導等相關政府及民間資源，處理學生憂鬱症問題。
3. 關心教師心理衛生，促進教師心理健康。
4. 研擬協助憂鬱學生之標準流程及相關措施。
5. 增加學校輔導資源，增加輔導能力。

#### 六、預防青少年自殺及自傷

##### 目標：

建立並完善三級自殺防治體系，在初級預防中減少任何青少年自殺的威脅與企圖；在次級介入中，早期發現有適應困難的青少年，提供簡單的危機處理服務；在三級介入中，對於自殺行為發生後採取適當措施，以減少自殺事件引起的長期效應。

### **施政方向：**

1. 學校為主體，配合家庭與社區，建立三級自殺防制體系及診斷醫療網路。
2. 提供專業諮商輔導機能及診斷醫療網路，加強學校、家庭與當地社會局、教育局聯繫，儘早協助青少年憂鬱患者，並避免自殺事故發生。
3. 落實並持續推展情緒管理教育。
4. 透過社區支援系統，增進親子良性互動關係。
5. 整合現有從事青少年輔導及諮商之相關機構；鼓勵學校早期介入有效輔導，以提高諮商輔導效能。

## **七、增加青少年安全意識**

### **目標：**

交通嚴格執法，降低青少年交通事故死亡率；透過教育讓青少年建立安全意識及自救技能；對於環境安全提供充足資訊。

### **施政方向：**

1. 對於酒駕嚴格取締，並落實執行安全帽及安全帶規定。
2. 充實緊急醫護資源。
3. 落實環境安全警示標示說明系統。
4. 在教育中建立游泳水域安全觀念，並培養自救技能。

## **八、強化生命教育，促進青少年心理健康**

### **目標：**

透過有效的生命教育課程，培養學生道德判斷的能力，幫助學生在生活中實踐道德倫理，提升學生解決問題的能力及與他人相處的能力，讓青少年普遍具有生命意義的認識，情緒智商增加，降低意外傷亡、自殺率及犯罪率。

### **施政方向：**

1. 進行生命教育之研究、發展及評估。
2. 培訓生命教育師資及人力。
3. 發展生命教育之課程與教學。
4. 結合民間團體宣導推廣生命教育。
5. 中小學優先推動，再逐次推廣至大學。

## ( 專題 ) 青少年的價值觀

青少年經常被集體貼上某種身分標籤—例如 Y 世代、七年級生、草莓族、甚至當迷 (Dummy) 族—而且被認為從世代到世代之間，有非常劇烈的價值觀變動—例如在金錢的使用、婚前性行為、甚至對作弊的看法等等。

這兩種看法可能都有值得商榷的地方。首先，不同的研究指出，青少年的面貌是很多樣化的。有些青少年認為金錢可帶來成就和多采多姿的生活，喜歡藉名牌吸引他人目光；但也有不少青少年不認為金錢代表一切，對名牌也沒有太強的購買慾望。有些青少年喜歡模仿偶像，但也有不少青少年對於追星興趣缺缺。對於青少年下一個集體標籤，將使我們看不見青少年的多樣性與個體性。

其次，大部分的研究也都指出，台灣的青少年價值觀相當積極、正面、符合傳統、具有道德取向與理想性。台灣青少年文化的反社會與反智傾向都不明顯，也並非是一種玩樂與遊戲的文化。

事實上，在尋求自尊、尋求他人肯定、尋求自我實現、尋求愛人與被愛、重視友誼、忠誠、言行的一致性方面，這一代青少年的價值觀與社會的主流價值觀是差不多的，只是表現出來的行為不同。相同的價值觀，卻表現出不同的行為，這一方面是由於社會環境變遷所造成，例如尋求愛人與被愛的價值觀不變，但是結婚年齡日趨延後，造成對於婚前性行為的接受度提高。追求安全與自由的價值觀不變，而在一個經濟迅速變遷、家庭功能逐漸縮減的社會裡，會高度重視金錢所帶來的安全感。

另一方面，青少年如果表現出大人看起來不成熟的行為方式，可能並非其價值觀有問題，而是對於價值觀的內涵思考與判斷能力需要加強。舉例而言，青少年需要同儕的肯定，但對於「忠誠」價值觀的偏差詮釋可能驅使青少年跟隨同儕的偏差行為；需要愛與被愛，但對於親密關係的粗糙思考造成在性行為上不加以防護。當然，「大人」也應該反思，是青少年的價值觀變了？還是媒體與社會主流對於價值觀的詮釋與排序變了？舉例而言，青少年同社會主流一樣，都重視成就感，但如果媒體強調的就是你死我活的輸贏，而社會主流與升學主義又將成功的定義狹窄化，只問結果、不問過程，又怎能怪罪有相當比例的青少年認為作弊是可接受的？

以表象來標籤青少年文化，並無法解決青少年在理想價值與實際運作之間的落差，而只會讓青少年無法認同社會，讓青少年文化邊緣化；反之，如果能讓青少年的理想價值與實際運作之間順利銜接，將可讓青少年文化成為社會的創意與改革動力來源，使青少年文化主流化。當然，運用教育、媒體協助青少年培養從價值觀到實際運作的理性思考能力也是很重要的。而除了系統性邏輯推理能力的訓練之外，更必須引導青少年反覆做道德困境的推理演練，充實他們在做道德推論時所依賴的相關知識以及可用的問題解決策略。

## 第八章 青少年的性及性別

### 第一節 概論

青少年是性生理與心理產生急遽變化的階段，也使得性（sex）——指青少年的性行為——與性別（gender）——指青少年的性別意識成為青少年時期的重要面向。

青少年對兩性交往及性的好奇，屬於正常的現象。而隨著國民體格的早熟以及相關資訊的容易取得，青少年對兩性交往和性的需求也開始有所改變。根據調查，近年來台灣青少年的第一次性行為的年齡已經提早，性態度也更開放。同時，性行為的次數也有增加的趨勢。這些現象也產生一些問題，如未婚懷孕、墮胎、早婚，甚至性病、愛滋病等。因此，如何務實看待青少年的性需求，在青少年到達一定年齡之前強化兩性教育，並在一定年齡之後宣導安全性行為，以配合社會變遷趨勢，保障青少年的性健康，是目前青少年政策的重要議題。

在加強青少年兩性教育同時，也必須防止青少年墮入性犯罪、性交易的深淵，同時保護青少年免於性侵害的威脅。

青少年自我概念的形成也是青少年性別意識的開端。在青少年發展性別自我意識，進行生涯規劃的關鍵時期，如何排除兩性平權障礙、提供兩性平權環境、打造兩性平權意識，都是青少年政策可以著力之處。

在知識經濟時代，各國為了爭取優秀人力，莫不使用各種獎勵與優惠措施，設法從世界各地招攬優秀人才。女性占全球人口的一半，其中能夠對於政治、經濟、科學、教育、文化做出重大貢獻的優秀人才更是不可勝數。如果女性的教育程度、政治參與率、勞動市場參與率能夠成長，除了提高女性本身的社經地位之外，對於國家競爭力也會有關鍵性的正面影響。

台灣新一代的女性教育程度已經與男性並駕齊驅，但是在職涯發展方向上仍有傳統塑造的性別差異，在薪資上有性別落差、而在職場升遷上也有「玻璃天花板」（註<sup>1</sup>）的問題，這都是在青少年的兩性平權政策、平權教育中應該重視的議題。

---

註<sup>1</sup> 所謂玻璃天花板係指由於態度或組織偏見而造成人為障礙以致阻礙有資格的個人晉升到管理階層。為了改善此種現象，確應運用政策工具予以排除。美國前曾推動的所謂玻璃天花板主動措施（glass ceiling initiative）及制定「天花板法」（Glass Ceiling Act of 1991）的規定。

資料來源：游於藝雙月刊第十一期第六版，游玉梅，「有關兩性平權之心得與建議」。

## 第二節 現況與趨勢

### 性行為

#### 一、18歲以下青少年有性經驗在10%-15%左右

根據調查，八十九年 18 歲以下青少男和青少女有性行為的比例分別是 13.9% 及 10.4%（參見表 8-1），與八十四年相比有增加趨勢。不過根據勵馨基金會在九十年針對網路使用者的調查結果，15 歲以下受訪者有 25.3% 已有性經驗，16-18 歲受訪者則有 40.8% 有性經驗，合計 18 歲以下受訪者有性經驗之比例為 39.5%。

表 8-1：台灣青少年性行為調查

年別	有性行為者		首次性行為平均年齡	
	男	女	男	女
八十四年	10.4%	6.7%	-	-
八十九年	13.9%	10.4%	15.97	16.15

資料來源：林惠生 (2001)，台灣地區高中、高職及五專在校學生之性知識、性態度及危害健康行為與網路之使用。

#### 二、青少年性行為雖日漸普遍，初次發生性行為在17歲時，約有49%有性行為經驗，性知識則有待加強

根據戴瑞斯保險公司在 1999 年針對全球 14 個國家 4,200 名 16-21 歲的青少年進行不記名問卷調查，調查內容共分為性教育、性啟蒙與性生活三大選項。台灣青少年在第一次性教育年紀、每年平均性行為次數、曾有過性伴侶人數等方面與其他國家相仿，但第一次性行為的平均年齡在 14 國比較中最晚，第一次性行為中沒有採取避孕措施的比例最高，預期在婚後才發生性行為的比例也最高，隨身攜帶保險套的比例則偏低（參見表 8-2）。

表 8-2：1999 年青少年性態度全球性調查台灣與各國之各項比較

項目別	台灣	新加坡	泰國	加拿大	美國	英國	法國	德國	義大利	西班牙	捷克	希臘	墨西哥	波蘭	全球
接受第一次性教育的平均年齡(歲)	13	13.5	13.5	11.5	12	11.4	12	11.3	11.5	11.7	12.5	12.9	11.9	12.7	12.2
發生第一次性行為的平均年齡(歲)	17	-	16.5	15	15	15.3	15.8	15.6	16.4	16.5	16.3	16.3	-	16.3	15.9
第一次性行為中沒有採取避孕措施(%)	49	49	41	26	34	16	15	15	39	15	35	18	49	27	38
每年之平均性行為(次/年)	84	63	92	113	128	133	99	116	78	66	97	100	69	75	98
曾經發生過性行為的性伴侶人數(人)	4	5.6	3.9	5.5	7.5	6.4	6	4.9	4	3.5	4.1	4	3.3	3.8	4.9
預期在婚後才發生性行為者(%)	43	42	42	9	17	4	4	1	5	1	2	2	40	9	16
隨身攜帶保險套(%)	10	7	9	31	34	34	41	48	23	26	20	38	21	24	26

資料來源：《中央日報》，1999 年 10 月 12 日，第 8 版。

### 三、未成年青少年生育率逐年下降，但實際懷孕人數不明

根據內政部戶政司的調查結果指出，九十三年 15 至 19 歲青少年生育率為千分之十一。相較於八十八年的調查結果，生育率降低了千分之二。台灣青少年生育率雖然逐年下降之中，也比一些歐美國家低，但仍比日本、韓國、新加坡等亞洲國家來得高（參見表 8-3）。

由於有半數以上的台灣青少年在初次性行為中未採避孕措施，雖然青少年生育率逐年下降，但實際懷孕人數卻是黑數。以民國九十一年為例，20 歲以下未婚流產多達 12,300 人次，每年使用 RU486 口服墮胎藥的 20 歲以下青少年也有 12,000 人，兩者相加，推估每年未成年墮胎人數應在 24,000 人以上，是同年度 19 歲以下母親嬰兒出生數 10,545 人的 2 倍多。

表 8-3：台灣歷年育齡婦女生育率

單位：千分率

年 別	一般 生育率	年齡別生育率				
		15-19	20-24	25-29	30-34	35-39
八十三	55	17	87	148	79	18
八十四	55	17	86	148	82	20
八十五	54	17	83	145	84	21
八十六	53	15	80	147	87	22
八十七	43	14	66	116	73	21
八十八	45	13	66	126	82	21
八十九	48	14	72	133	90	24
九 十	41	13	62	106	75	21
九十一	39	13	57	102	73	20
九十二	36	11	52	92	69	20

資料來源：內政部戶政司 (2003)。

#### 四、青少年愛滋病患感染者及所占比例逐年增加；98%的感染者是經由性行為傳染

台灣愛滋病患者以 20 至 39 歲的青年感染數最多，占所有感染人數的 69.7%。15 至 24 歲的青少年感染者及所占比例則有逐年增加趨勢。根據衛生署調查顯示，15 至 24 歲的青少年感染者約占所有感染者的 20%。98%的愛滋病感染者經由性行為傳染（參見表 8-1）。台灣的愛滋病感染者以異性戀居多。

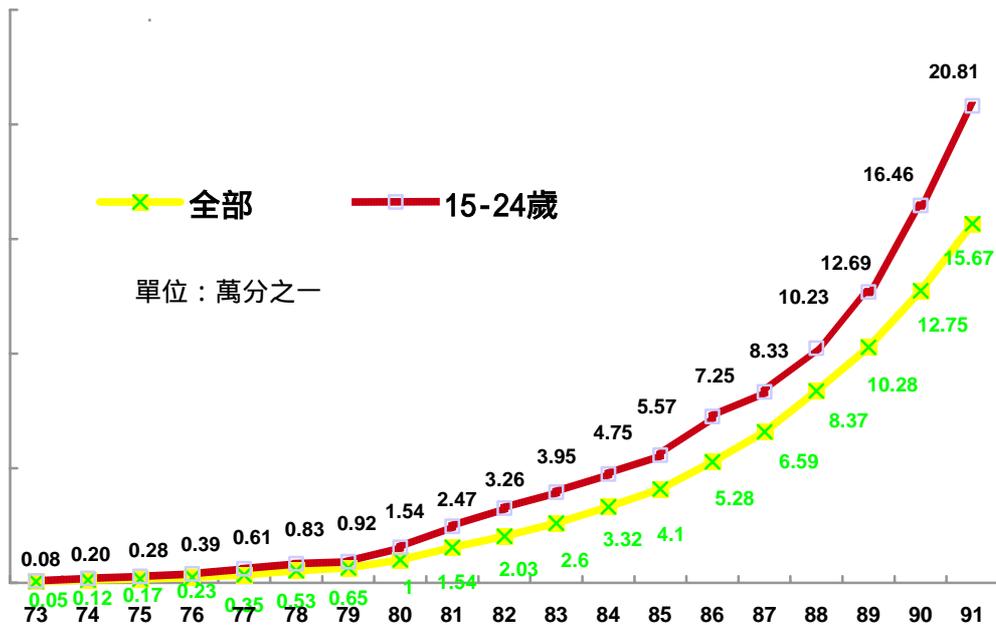


圖 8-1：HIV 感染者歷年盛行率

資料來源：賴安琪 (2003)，「青少年族群愛滋病流病分析」。

## 五、青少年網路援助交際時有所聞

網路已經成為青少年生活不可或缺的一部份，青少年利用網路從事援助交際的情況時有所聞。根據勵馨基金會九十年的調查，青少年網路族透過網路交友發生性行為的過程比其他年齡層更加快速，對於以援交來賺取金錢，也有不少人表達認同與接受，此一現象值得家庭、學校、政府注意。

## 六、青少年妨礙性自主犯罪、遭受性侵害狀況

九十二年少年妨礙性自主犯罪人數為 59 人，占少年刑事犯罪人數的 12.39%。少年兒童遭受性侵害有 1661 人，占少年兒童被害人數的 19.30%。

## 性別

### 七、兩性青少年的教育水準相當，自研究所後始有差異，碩博士生男性多於女性，且仍存在性別影響就讀科系的現象

目前在各級學校方面，女性已接近全部學生的半數。在大專階段，女性人數甚至超越男性，但在碩士班及博士班，男性明顯多於女性，這可能與台灣家庭傳統對於男性追求高學歷的支持度較高有關（參見表 8-4）。

表 8-4：歷年各級學校各性別學生人數與相對比例

學年度	國中	高中	高職	專科	大學生	碩士班	博士班
八十八 男	493,262	167,286	233,668	211,605	238,922	36,417	9,629
女	463,947	164,332	233,539	245,415	231,108	18,563	2,624
比例	1.06	1.02	1.00	0.86	1.03	1.96	3.67
八十九 男	481,033	179,924	215,729	206,899	285,816	45,719	10,783
女	448,501	176,665	211,637	237,283	278,243	24,320	3,039
比例	1.07	1.02	1.02	0.87	1.03	1.88	3.55
九十 男	485,440	186,299	194,740	188,344	339,285	55,897	12,325
女	450,298	184,681	182,991	218,497	337,886	31,354	3,637
比例	1.08	1.01	1.06	0.86	1.00	1.78	3.39
九十一 男	497,933	191,548	179,818	159,377	381,320	65,272	14,203
女	458,890	191,961	159,809	187,870	389,595	38,153	4,502
比例	1.09	1.00	1.13	0.85	0.98	1.71	3.15
九十二 男	499,428	195,984	177,506	130,528	410,467	75,798	16,276
女	457,857	197,705	148,490	158,497	427,135	46,111	5,382
比例	1.09	0.99	1.20	0.82	0.96	1.64	3.02

資料來源：教育部。

就讀科系的性別差異雖在改變中，但女性仍集中於某些科系。在大學階段，女性學生就讀人文、社會相關科系比例是男性學生的兩倍，男性學生就讀科技相關科系則是女性的兩倍多。在碩博士階段，在人文、社會方面比例拉近，科技方面則比例更加懸殊（參見表 8-5）。

表 8-5：大學以上就讀科系性別比例表

項目別	博士班			碩士班			大學		
	男	女	性別比	男	女	性別比	男	女	性別比
總計	16,276	5,382	3.02	75,798	46,111	1.64	410,467	427,135	0.96
人文	1,576	1,480	1.06	11,061	17,349	0.64	40,050	96,166	0.42
社會	2,161	1,303	1.66	19,763	15,359	1.29	95,628	206,718	0.46
科技	12,539	2,599	4.82	44,974	13,403	3.36	274,789	124,251	2.21

資料來源：教育部。

## 八、雖然在「性別權力指標」方面台灣表現為亞洲之冠，但女性平均薪資低於男性，及「玻璃天花板現象」仍會影響青少女的自我認知與生涯規畫

行政院主計處在九十一年以聯合國指標進行測度，發現台灣因國會議員中女性比率以及女性平均每人 GDP 占男性比率兩項指標表現優越，在婦女地位上領先日本、新加坡及韓國，為亞洲國家之冠（參見表 8-6）。但在另一方面，台灣目前女性平均薪資仍較男性低，及女性經理人在升遷上常遇到的「玻璃天花板現象」，仍會影響到青少女對於性別的認知及未來生涯規劃。（參見圖 8-2）

表 8-6：女性政經參與之國際比較（2002 年）

項目別	性別權力測度 (GEM)		國會議員女性比率		女性平均每人 GDP 占男性比率	
	值	排名	%	排名	%	排名
台灣	0.657	20	22.2	32	57	61
新加坡	0.648	21	16.0	66	50	91
日本	0.531	39	9.9	102	46	99
南韓	0.377	69	5.9	140	46	99

資料來源：UNDP, Human Development Report 2004；行政院主計處。

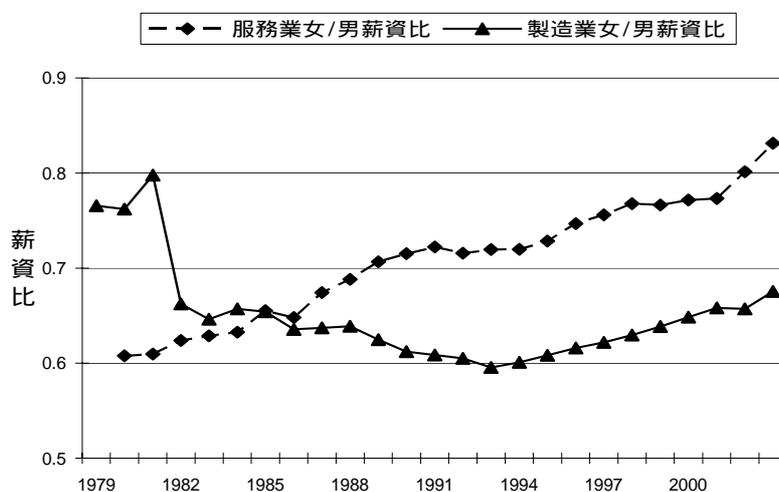


圖 8-2：男女平均薪資比例

資料來源：行政院主計處

## 九、同性戀人口在青少年群中逐漸浮現

近年來由於社會氣氛開放，青少年同志人口逐漸浮現，校園內也興起成立同志社團

的風氣，有關同性戀青少年的就學、就業機會的保障，是青少年福利的新興議題。

## **十、媒體塑造「理想」身體形象，影響青少女身心發展**

在社會逐漸朝向兩性平權同時，媒體所塑造的以女性為主的理想身體形象，卻影響青少年的飲食習慣、減肥用藥、美容整形及心理問題，形成另一種妨礙兩性平權的桎梏。

## **第三節 主要議題**

### **一、青少年的「安全性行為」觀念及行動不足，造成未成年懷孕和墮胎問題**

相較各國，台灣青少年在性行為時避孕比例偏低，是未成年懷孕和墮胎情況不容易改善的原因之一。由於未成年懷孕和墮胎對母親和嬰兒都有不利影響，不只未成年母親所生下的嬰兒成為早產兒的比例及死亡率較高，未成年母親更常因為提早脫離同儕影響其生涯發展，因此政府應持續宣導安全性行為，避免青少年早孕或墮胎。

### **二、愛滋病感染青少年有人數增加且年齡層往下降的趨勢**

目前台灣罹患愛滋病的青少年人數遠較歐美國家及一些愛滋病盛行的第三世界國家為少，但愛滋病感染青少年人數有增加且年齡層向下延伸的趨勢，值得加以注意（參見表 8-7）。

表 8-7：世界各國青少年罹患愛滋病比率表

國別	女性 15-24 歲		男性 15-24 歲	
	低 (%)	高 (%)	低 (%)	高 (%)
加拿大	0.14	0.21	0.22	0.33
中 國	0.06	0.11	0.11	0.20
柬埔寨	2.00	3.00	0.77	1.20
日 本	0.03	0.04	0.01	0.02
泰 國	1.30	2.00	0.88	1.30
美 國	0.18	0.27	0.38	0.57
越 南	0.13	0.20	0.25	0.38
南 非	20.50	30.80	8.50	12.80
台 灣	0.0016		0.03	

資料來源：UNAIDS/UNICEF,2002。

### 三、網路上的未成年性交易不易處理

目前青少年的網路援交與性交易時有所聞，由於青少年經由網路的性交易形式不易掌控，易成政府管理不到的死角，使更多未成年青少年因此受害。

### 四、碩博士以上學生女性比例明顯偏低

雖然近幾年高等教育迅速擴張，但是女性攻讀碩博士以上學位的比例仍較男性為低，一方面可能是因為台灣家庭對於女性取得高學歷的支持不足，另一方面也可能是女性預期將來即使取得高學歷，薪酬仍與男性差一截，在機會成本考慮下選擇就業。如果想改善此現象，女性在專業職或管理職人數比例偏低、被認為無法勝任最高主管的「玻璃天花板」現象，是亟待突破的現狀。

### 五、社會與同儕對同性戀青少年的接受度仍低

雖然性別議題已被列入九年一貫教材之中，但青少年同志在校園裡仍可能飽受壓力。目前學校普遍缺乏認識同性戀或尊重差異的課程，使一般青少年對於同性戀的印象或態度往往承襲自社會及媒體的刻板印象。有鑑於此，學校應儘速在課程中融入相關內容，宣導對多元性取向的反歧視觀念。

## 第四節 政策目標與施政方向

### 一、讓青少年有充分的性教育、性知識、正確的性觀念，並能夠採取正確的行動保護自己

### **目標：**

徹底落實校園及社會雙管道之性教育，強化青少年自身性知識與正確觀念。

### **施政方向：**

1. 徹底落實校園性教育工作，性教育課程列入九年國教課程。
2. 透過媒體持續宣導男女交往三原則 ABC：A(Abstain 拒絕性誘惑)，B(Be-faithful 忠實性伴侶)，C(Condom 使用保險套)。
3. 提供多途徑平價保險套的購買管道（如：自動販賣機、公共場域、校園內）。
4. 建構青少年婦女衛生及兩性教育互動諮詢網路系統
5. 落實媒體及網路分級制度。

## **二、避免青少年早孕及性病感染**

### **目標：**

降低未成年少女的生育率以及青少年的性病感染率。

### **施政方向：**

1. 透過校園教導青少年安全性行為及避孕觀念，不應只是消極的禁止性行為，而應積極教導如何進行安全性行為及避孕措施。
2. 提供未成年懷孕者積極性的輔導措施；研擬醫療體系內建立青少年懷孕及墮胎之心理諮商及療程服務。
3. 持續推動青少年性教育與性交易防制等重點工作。

## **三、降低青少年愛滋感染成長率**

### **目標：**

宣導安全性行為，並鼓勵高危險群接受篩檢，以降低青少年愛滋感染成長率。

### **施政方向：**

1. 鼓勵愛滋高危險群接受愛滋病防治教育、篩檢及治療。
2. 持續宣導青少年避免從事危險性行為，從事性行為時充分做好保護措施。

## **四、積極防治青少年性交易、性騷擾及性侵害**

### **目標：**

未成年性交易及性侵害案件逐年減少；防制性騷擾案發生，對於性騷擾受害人建立完整的保護措施。

### **施政方向：**

1. 加強取締未成年性交易。

2. 增設未成年性交易的輔導機制。
3. 建立完整的性騷擾、性侵害的預防方案，設立保護性的投訴及輔導機制，並加強法治宣導。
4. 職場性騷擾相關防治措施應擴及青少年打工。

## 五、促進兩性工作機會平等

### 目標：

降低傳統性別印象對於女性職涯發展的影響；讓有能力、有意願就讀碩博士的女性獲得充分的社會支持，降低因性別因素造成的障礙；培養青少年領導力，突破職場的「玻璃天花板」。

### 施政方向：

1. 針對女性就讀碩博士的障礙，建立支持系統。
2. 在職涯輔導中增設降低性別差異之相關課程，鼓勵不因性別差異而影響多元適性之職涯選擇。
3. 就業政策應考量性別權力指標。
4. 鼓勵並輔導女性創業。
5. 青少年領導力培養：培養校園及社會的青少年女性菁英。

## 六、加強校園及社會兩性平權教育，落實兩性平等法案

### 目標：

不僅讓青少年從教材、教學方式中認識兩性平權，更要使其從校園與社會環境的資源分配與實際生活中體認兩性平權的意義與價值。藉由政府對於兩性平等法案與性別權力指標的重視，強化青少年對於兩性平權的認同。

### 施政方向：

1. 從校園環境資源調整著手，落實兩性平等，例如增加女廁環境資源。
2. 加強校園兩性平權教育，製作兩性平等教育手冊。
3. 消弭教材及教學方式中的性別偏見。
4. 具體落實兩性平等法案。
5. 與國際接軌的性別權力指標應保持持續進步。



## 第九章 青少年休閒

### 第一節 概論

根據調查，台灣青少年最希望政府提供的服務是豐富、可及性高、切合休閒潮流及青少年需求的休閒場所，這也顯現出休閒在青少年生活與成長過程中的重要角色。

青少年休閒在個人與社會層面都極為重要。在個人層面，休閒活動可以豐富青少年現在及將來的生活品質，使其能夠享受生活；可以從中體驗到愉悅與自由感；可以促進身心健康；協助建立生活與社交技巧；提供學習的機會、獲得成就感的機會、自我發展的機會、以及精神成長的機會；可以從中建立其自信、獨立、與自尊；使其能夠對於時間做建設性與有意義的運用；使其具有審美的能力、能夠進行創造性的自我表達。

在社會層面，休閒活動可以強化青少年與家庭及社會的聯繫；讓青少年從中認同社會與凝聚向心力；使青少年分享共同價值與目標、建立歸屬感；可以從中建立共同身分，分享共同光榮；使其具有文化自覺；也可以從中促進青少年與社會的互動與溝通。

青少年有冒險、尋求刺激的天性。與其任由青少年飆車發洩，不如為他們安排較好的冒險活動，例如溯溪、攀岩、登高山或衝浪等刺激又充滿挑戰的戶外活動。許多研究指出，如果青少年持續參加休閒活動，不僅溝通能力變得更好、心理問題較少、學業成績進步，喝酒、嗑藥及犯罪等情況也會較少發生。有名的「亮燈籃球場效果」理論即指出：亮燈開放籃球場到深夜，讓青少年充分運用，可以讓青少年犯罪率大幅降低。

無論如何，台灣青少年目前在休閒方面還存在不少阻礙因素：例如課業壓力、資源不足、缺乏休閒教育與指導、資訊不足等等。社會對於一些青少年新興的休閒活動—例如上網—容易抱持比較懷疑的看法，父母對於比較具冒險性、挑戰性的活動也較為保留。這些都是需要政府協助青少年加以克服的課題。

### 第二節 現況與趨勢

一、我國青少年每週平均休閒時間為11至12小時，看電視、上網、球類運動、逛街是主要的休閒活動

根據調查，12-14 歲青少年每週平均花在休閒上面的時間為 11.6 小時，15-24 歲青少年每週平均花在休閒上面的時間為 12.2 小時。青少年在非假日的休閒活動以看電視等靜態休閒活動為主。在動態方面以戶外性活動和體育性為主，包括逛街、從事球類運動、登山；靜態活動則以上網（打電動）、看書、與同學聊天（講電話）、看電影為主。籃球為最受歡迎的球類運動。

## 二、青少年每週運動次數以一次至兩次居多，平均每次運動時間以一小時以下居大部分

根據調查，15-22 歲青少年每週從事運動比例最高的為一次，約占 40% 左右（參見圖 9-1）。在有從事運動的青少年當中，大約有 48% 的人平均每次運動時間在一小時以下（參見圖 9-2）。

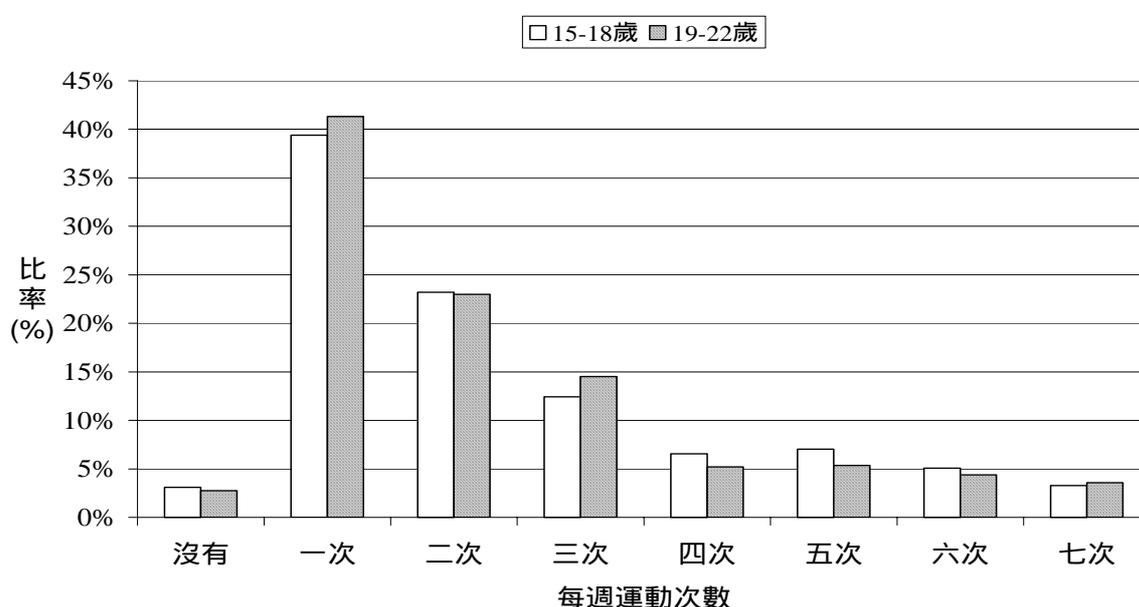
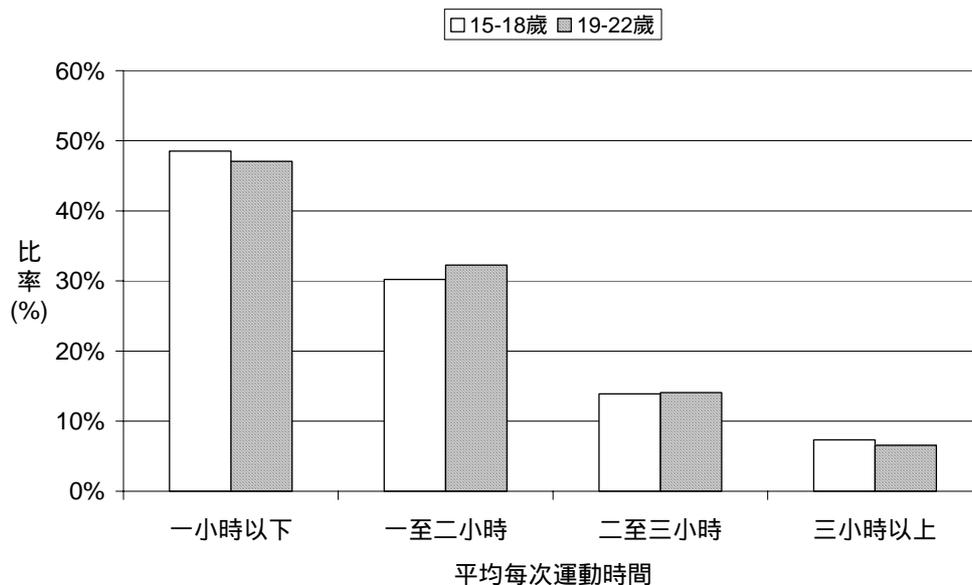


圖 9-1：15-22 歲青少年平均每週從事運動次數

資料來源：體委會 (2003)，我國國民運動意識之調查研究。



**圖 9-2：15-22 歲青少年平均每次運動時間**

資料來源：體委會 (2003)，我國國民運動意識之調查研究。

### 三、青少年參與休閒運動的動機以促進身體健康，讓心情愉快為主

研究指出，影響青少年參與休閒運動之前兩項主要動機為：保持身體健康、可以放鬆心情，其他的重要動機包括學習新鮮事物、享受運動樂趣、想試試自己的能力、培養興趣、可緩和課業壓力、有成就感、增廣見聞、同伴邀約、瞭解並肯定自我、拓展知識領域等。

### 四、青少年對於休閒抱持正面看法

研究指出，我國青少年對於休閒抱持正向的看法，普遍認為休閒有助於健康、可以充實生活與社會互動的技巧、可以和別人建立友誼與獲得歸屬感、增加個人快樂、充沛個人精力。

### 五、團隊凝聚力是青少年認為最重要的運動價值觀

調查顯示，15-18 歲的青少年認為五種最重要的運動價值觀分別為「團隊凝聚力」、「遵守規則」、「運動精神」、「努力」和「休閒」；19-22 歲的青少年則認為「團隊凝聚力」、「努力」、「教育」、「休閒」和「遵守規則」是五種最重要的運動價值觀。

### 六、課業壓力及時間限制為青少年的主要休閒阻礙因素

在休閒阻礙方面，主要的因素來自於課業上的壓力（補習）、時間的限制（活動太晚）、資源不足（如場地沒開放）、資訊不足、缺乏友伴。

## 七、公園及學校運動場館是青少年從事運動的主要場所；便利性與多樣性是青少年對於休閒場所與設備的主要期待

在青少年從事運動的場所當中，最主要的前三項分別為公園、學校運動場館、私人場館。縣（市）立運動場館、鄉鎮市區運動場館的青少年使用率大概只有前三者的四分之一左右。青少年對於休閒場所或設備的期待主要以便利性、多樣性、符合時代潮流為主。七成青少年希望於夜間開放學校場地設施；近八成希望強化社區型運動設施。

## 八、電視是青少年獲得運動訊息的最主要來源

超過六成以上的青少年以電視做為獲得運動相關訊息的主要管道，以報章雜誌做為主要管道的約有兩成。透過網路及廣播獲得運動訊息的都在一成以下(參見圖 9-3)。

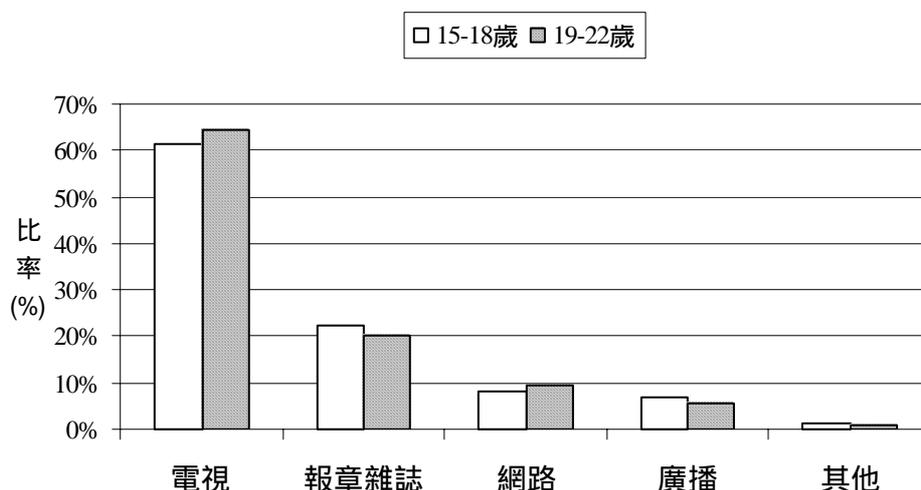


圖 9-3：青少年獲得運動相關訊息的管道

資料來源：體委會（2003），我國國民運動意識之調查研究。

## 第三節 主要議題

### 一、建立青少年規律運動的習慣

雖然有超過九成以上的青少年從事運動，但是每週運動次數在三次以上的青少年不

到四成，顯現青少年規律運動的習慣仍有待進一步加強。

## **二、提供青少年充分的休閒場所與設備**

在青少年認為政府應優先提供的福利措施當中，以「增設休閒活動場所」居首。近幾年來，政府已積極提供青少年休閒活動場所，例如自九十一年度起輔助地方縣市政府興設極限運動場地，截至九十二年底陸續完成 12 座，以供推動兼具挑戰自我、年輕活力與個人風格等三大特色的極限運動。無論如何，有鑑於休閒活動對於青少年生活品質的重要性，政府仍應積極增加青少年的休閒場所與設備。學校運動場館是青少年最主要的運動場所之一，而多數青少年也希望由學校負責增設及供應課外休閒運動需用的場所。如何協助學校增設休閒設施，並提高這些設施在非上課時間的使用率，是在青少年休閒場所上的重要議題。

## **三、政府於規劃青少年休閒活動的空間及種類時，需切合青少年的需求，並強化青少年的意見投入**

青少年的休閒活動有多樣與多變的特性，同時除了便利性之外，青少年希望休閒場所具有多樣性，並能跟上時代潮流。因此政府在規劃青少年休閒活動的空間與種類時，需注意有無切合青少年的需求，而其中一個最有效的方法就是讓青少年的意見投入成為相關政策決策的重要一環。特別是公園是青少年的重要休閒運動場所，根據調查，有八成青少年認為社區運動公園、大型公園綠地應該設計佈置切合青少年需要的體能訓練及遊戲場地設施，因此，在規劃公園的休閒運動設施時應重視在地青少年的意見。此外，為了滿足青少年求新求變的需求，休閒運動的類型與設施也應有更多的創新與突破，並能善用各地方的區域特色，規劃富有創意的青少年休閒運動。

## **四、強化學校的休閒教育，提供充分的休閒資訊與休閒專業指導**

學校實施體育教學對青少年休閒運動的參與有正面效益，但一般而言，各級學校在課程標準、教材內容與課外活動方面都還不足以充分建立青少年正確休閒觀念、養成愛好運動的興趣與習慣，以及習得休閒運動的基本技能。此外，根據調查，近八成的青少年有休閒指導方面的需求，需要專業人員提供場地設備使用相關知識、運動方法及運動規則指導，並希望學校於課後輔導加入休閒運動輔導。

## **五、社會及父母對於青少年的新興、冒險性、探索性休閒活動應更為包容與鼓勵**

社會對於青少年某些休閒活動—例如網咖、線上遊戲、街舞等，可能在沒有充分瞭解之前就先貼上負面標籤。這種負面的態度可能扼殺青少年的創意與活力，也會使

得這些休閒活動以及其所代表的青少年次文化有被逼入地下化，與社會主流意見對立的危險。除此之外，我國父母對於比較具有冒險性與探索性的活動也可能基於安全考量而不予支持，而這些活動其實能夠提供青少年寶貴的機會，讓他們從中培養獨立自主的精神、適應陌生環境的能力、以及探索新知的好奇心。這些特質不只有益於其全人成長，也能成為以後生涯發展中的重要競爭力。

## 六、青少年的休閒運動需要榜樣帶領、形成風氣

青少年容易受到流行媒體、同儕團體的影響，因此，如果流行媒體與同儕團體鼓勵具高危險度並游走於法律邊緣之替代性休閒行為，例如集體飆車等，就會對於青少年有不好的影響。反之，如果流行媒體能提供青少年認同的正面休閒榜樣，並為同儕團體所認同——例如籃球——就能有效帶動青少年的休閒運動風氣。

## 七、重視休閒資源分配的城鄉差距以及弱勢家庭缺乏休閒資源的問題

除了時間以外，許多青少年的休閒運動項目都需要場地、設備、資訊、指導等，而這些在偏鄉地區可能都較為缺乏。一些新興休閒項目所需的花費，也可能是弱勢家庭不容易負擔的。

# 第四節 政策目標與施政方向

## 一、增加休閒運動空間及場地設施資源

### 目標：

增建並改善休閒運動場所與設施，提高其使用率；善用台灣的山林及海域資源，開發讓青少年容易親近大自然之休閒空間；休閒設施之規劃應重視便利性、可及性、多樣性、流行性。

### 施政方向：

1. 採行維修經費補助與實質獎懲等相關配套措施，落實學校休閒運動場所的開放政策；並為之加裝夜間照明設備，方便青少年於課後、晚間使用。
2. 檢討現行法規，釋放可供青少年休閒運用之空間。
3. 將現有地方體育館設施改善，充分利用閒置空間。
4. 結合教育界、司法界及科技專業人士，合作研發安全但更具挑戰性的場地設備，以滿足青少年追求刺激、冒險犯難的需求。
5. 檢討法令，開放並建立具安全性的山林與海域休閒環境，鼓勵青少年朋友擁抱

大自然，並推廣各類相關休閒活動，如爬山、潛水、衝浪、滑水、帆船、海泳及風浪板等等。

6. 各類青少年休閒運動場所營建前，應先進行詳細的需求評估與調查研究。

## 二、整合政府與民間資源，共同規劃與統籌推展青少年休閒計畫

### 目標

統合中央、地方、學校及民間資源，共同規劃及推展青少年休閒活動，以提升青少年休閒活動的質與量：

### 施政方向：

1. 結合中央部會（體委會、青輔會、內政部、教育部、文建會等）力量共同辦理青少年休閒活動，於各縣市政府落實施行，並搭配學校、民間機構，發揮更大力量，提供更多樣的休閒活動選擇。
2. 訂定國家青少年休閒運動中長程發展計畫，包括建立正確的休閒運動價值觀念、整合資源統籌推展青少年休閒運動、加強青少年休閒運動專業人員之培育、增建並改善休閒運動場所與設施、促進青少年休閒運動產業及社團之經營管理、持續辦理青少年休閒運動相關研究等內容。
3. 整合各級政府資源協力執行計畫，並將整建或增建休閒運動場所列為執行重點。
4. 爭取主辦國際性大型戶外活動或比賽，以協助青少年開拓視野。
5. 將青少年休閒活動的推展列為學校週末假日暨寒暑假活動的重點工作，例如藉由校內校際聯盟活動，有效提昇青少年休閒活動的質量。
6. 善用通識教育課程發展青少年對休閒活動的品味，豐富其選擇、評鑑休閒活動的經驗與知能。

## 三、青少年參與休閒政策之制定

### 目標：

規劃休閒運動場地、設施及方案時應透過決策參與機制，充分納入青少年意見，以符合青少年之需求。

### 施政方向：

1. 透過青少年參與公共決策，使休閒設施符合青少年的需求。
2. 休閒方案設計納入青少年意見，以符合青少年真正的需要。
3. 透過青少年可以參與決策的方式引導與鼓勵正面的休閒文化，並藉此減少青少年問題發生。

#### **四、加強對青少年提供休閒資訊與宣導青少年休閒的正面價值**

##### **目標：**

提供青少年充分的休閒資訊以降低其休閒障礙；宣導青少年休閒的正面價值，既強化青少年的參與動機，也鼓勵家長以積極的態度對待青少年的休閒活動。

##### **施政方向：**

1. 運用媒體宣傳，主動提供青少年休閒運動相關資訊，並透過區域性傳媒建立休閒活動的諮詢機制。
2. 建立全國青少年休閒運動資訊網路；並成立「體能諮詢中心」，協助青少年瞭解個人體能狀況，激發其參與休閒運動的動機。
3. 強化休閒活動之正面價值的資訊傳播，善用正面模範人物鼓勵與引導青少年休閒；鼓勵社會及家長以正面觀點看待青少年的休閒與文化。

#### **五、強化青少年的休閒教育及提供專業指導資源**

##### **目標：**

讓青少年對於如何休閒擁有充分的知識，使其能夠有能力規劃豐富的休閒活動；提供青少年充分的專業指導資源，使其能享受多樣化的休閒活動。

##### **施政方向：**

1. 積極培育青少年休閒運動相關的各類專門引導人才；規劃並落實休閒運動專業人員證照制度，提昇專業人才素質。
2. 辦理運動指導種籽人員研習。
3. 成立休閒運動指導志工人才庫，鼓勵學校及社區運用專業志工，於青少年從事休閒運動時提供教練指導。
4. 充分結合學校社團，並由專業者帶領學生學習與練習休閒活動。
5. 鼓勵地方政府及學校製播休閒運動宣導及教學錄影帶，並提供給社區公共圖書館。

#### **六、鼓勵青少年組織休閒運動團體，提升休閒參與動能**

##### **目標：**

透過補助與辦理比賽等方式，鼓勵青少年組織休閒運動團體，運用青少年重視同儕團體之心理以及對於團隊凝聚力之運動價值的高度肯定，提升其參與休閒運動的強度；動員民間資源，促進青少年休閒活動之發展。

##### **施政方向：**

1. 鼓勵各種各類包括非正式的球隊和正式的聯盟球隊、身心障礙青少年運動團隊

及運動俱樂部之設立，俾滿足不同性別、年齡、性向、興趣青少年的休閒運動需求。

2. 各地方的公園及休閒管理部門也可附設各種分級分齡運動組織，藉由政府與民間組織的相互配合，成為當地青少年休閒運動的推展動力。
3. 促進青少年休閒產業及休閒社團之發展。

## **七、關懷偏遠地區、低收入戶家庭子女、身心障礙青少年之休閒需求與權益**

### **目標：**

對於偏遠地區青少年、低收入戶家庭子女、身心障礙青少年提供休閒機會與資源之協助，以使青少年不分地區、所得、身心狀況都能獲得公平的休閒機會。

### **施政方向：**

1. 補助 NGO 辦理弱勢家庭子女的體驗教育活動（對經濟較差家庭子女的休閒活動予以協助）。
2. 透過 NGO、志工，協助偏遠地區與弱勢家庭青少年進行休閒活動。
3. 鼓勵地方政府及學校為身心障礙青少年設計休閒運動，並定期提供合適之休閒體育活動。

## **八、推動青少年旅遊，提倡結合文化、生態、地方特色等多元觀光，以豐富青少年的休閒生活**

### **目標：**

結合政府跨部會及民間資源，改善國內青少年旅遊環境，提升青少年平價旅行的友善環境；開發適合青少年的主題旅遊專案，使青少年增進對台灣本土及人文風貌的認識；結合文化產業、節慶、體育等活動，豐富青少年旅遊的趣味性。

### **施政方向：**

1. 成立跨部會專案小組，整合政府及民間資源，統整推動國內青少年學生旅遊。
2. 提供青少年平價的旅遊資源，例如建構平價之青少年旅館網絡、發行優惠交通套票、平價旅遊指南等，以促進青少年旅遊之友善程度。
3. 發行國內青少年旅遊卡，並與國際青少年學生旅遊卡接軌。
4. 發展適合青少年之多元主題旅遊：結合非營利組織，開發結合生態、文史及融合公共議題之深度旅遊；開發結合文化活動、體育活動等休閒旅遊。

## ( 專題 ) 網路：正面與負面

隨著寬頻網路普及、上網價格降低，上網已經逐漸成為青少年最重要的休閒活動之一。根據估計，目前台灣青少年每週上網的時數大約在 12 小時左右。上網最主要的目的是找學校作業資料，占 56%，其次是學校作業使用 email，占 52%。音樂下載占 52%、個人使用 email 占 50%、玩線上遊戲占 49%、使用即時通訊占 48%。整體而言，青少年普遍認為上網具有與世界溝通的意義、可以自由取得資訊不受控管、可快速取得較正確的資訊，可了解同伴的課後生活習性。而即時通訊之所以深受喜愛，是因為具有隱私性、同伴團體集體聊天方便、並且可以在不需向父母報備出門的狀況下依舊與同伴維持互動。可以說，網際網路已經對青少年的學習、交友、娛樂等面向都產生了深遠的影響。

雖然對於絕大部分青少年而言，上網的意義與功能都是相當正面的，但是網際網路也帶來一些新的青少年議題。舉例而言，少數青少年可能對網際網路過度依賴，以致日常生活作息、課業、與家人的關係、經濟甚至健康都受到負面影響。除此以外，色情網站、網路援交等，也成為社會所關注的新議題。

無論如何，網際網路對於青少年發展的正面影響不能因為這些負面衝擊而被抹煞。上網不只能幫忙完成功課，是青少年最安全、最能自我掌控的環境，更能夠增進青少年的政治關懷、社會興趣、人際關係、視野擴展等。這也是為什麼近年來政府投入大筆經費，動員民間團體與志工資源，協助消弭城鄉間數位落差的原因。

要處理少數青少年沈溺於虛擬世界的問題，其重點不在於禁止他們接觸網路，而在於讓他們有能力面對真實世界，也要讓真實世界能夠吸引他們。例如在教育中教導青少年擴展人際互動關係、學習人際溝通技巧，不僅可以防止他們過度依賴網路，也可教導他們藉由學習如何處理衝突的方法，避免在網路或現實的人際互動受到傷害。也可以協助青少年釐清生活的重心與目標，並且提供其正確的抒解壓力辦法，例如適當運動、放鬆心情等，以降低他們對網路的依賴。

# 第十章 青少年犯罪與被害預防

## 第一節 概論

觀察近二十年的青少年犯罪趨勢，曾在七十九年至八十四年達到高峰，也是台灣青少年犯罪率變化最為劇烈的一年，自八十五年以後，青少年犯罪率開始下降。九十年時，台灣的少年犯罪率在一年間由萬分之 78 增加到萬分之 102，而少年犯罪的高峰則從十八歲提前至十五歲，讓社會開始高度關注少年犯罪的議題。自此以後，少年犯罪率逐年上升，至八十四年到達高峰，此後即呈顯下降的趨勢。雖然如此，民眾在主觀上仍然將此問題列為最為嚴重的社會問題之一。

民眾對青少年犯罪問題的憂慮可由中央研究院八十四年至九十年的五次社會變遷調查結果看出，「青少年犯罪」在歷次調查中均排名在前五名。社會對於青少年犯罪問題深切憂慮的原因，一方面可能投射了成人對青少年所主導的未來之焦慮，另一方面也可能反映了青少年犯罪的質變一再超越成人可以預期、理解及控制的範圍。換言之，成人愈來愈發現今天的「兒童、青少年」，愈來愈不像自己小時的身影，也愈來愈不像自己想要塑造的影像。

雖然青少年犯罪率有下降的趨勢，但是青少年被害人數及家庭受虐案件卻都有增加的趨勢，使得如何保護青少年的人身安全成為青少年政策的重心。雖然傳統社會中，大抵上皆將青少年的保護工作歸為父母親的責任，但現代國家有義務保護青少年免於遭受不法侵害。1959 年聯合國兒童權利宣言第九原則即已揭櫫：「對兒童應加以保護，使其不受一切方式之忽視、虐待與剝削。兒童不得作為任何方式之販賣對象。」因此，協助父母親，建構兒童與青少年的安全生活環境，以及恢復、補償、彌補被害人以及家庭之權益，都是國家應該致力達成的目標。

## 第二節 現況與趨勢

### 青少年犯罪

#### 一、青少年犯罪人數與犯罪率逐年下降

九十二年經各少年法院（庭）審理終結而裁判確定觸法之少年與兒童人數合計為 11,669 人，其中刑事案件有 493 人，保護事件有 11,176 人，至於虞犯少年、兒童則有 929 人。比較近十年來少年兒童犯罪總人數之變化，少年、兒童犯罪總人數（不含虞犯）先上升，至八十四年達到最高峰（29,397 人），以後逐年減少，至九十二年的人數為十年來最少。（參見表 10-1）

近幾年來，青少年犯罪率也是呈顯下降的趨勢，其中少年的犯罪人口比率從八十五年的每萬人 125.31 人降低到九十二年的每萬人 70.30 人，青年的犯罪人口比率則由八十五年的每萬人 126.12 人降低到九十二年的每萬人 110.60 人。少年嫌疑犯占總嫌疑犯的比例亦呈顯逐年下降的趨勢。其他犯罪類型包括侵占罪、毀損罪、賭博罪、誣告罪、違反電信法、違反著作權法等，九十二年所占的比例為 38.15%。(參見表 10-2 及圖 10-1)

**表 10-1：歷年少年兒童犯罪總人數暨虞犯少年人數**

項目別	刑事案件(人)	保護事件(人)	虞犯少年兒童(人)
八十三年	1,182	26,414	682
八十四年	1,595	27,802	681
八十五年	1,408	25,492	372
八十六年	1,194	21,902	256
八十七年	1,026	18,453	227
八十八年	881	17,027	178
八十九年	548	15,314	169
九十年	493	14,401	326
九十一年	514	13,312	644
九十二年	493	11,176	929

資料來源：司法院統計處。

**表 10-2：青少年犯罪嫌疑人人口數及犯罪率**

年 別		八十五	八十六	八十七	八十八	八十九	九 十	九十一	九十二
少年	嫌疑人人數	29,680	24,716	23,094	21,224	18,144	16,939	15,659	12,331
	犯罪人口比率 (/萬人)	125.31	106.9	103.49	99.52	88.27	84.9	80.41	70.30
青年	嫌疑人人數	28,057	28,251	26,579	32,464	32,311	27,771	28,118	23,420
	犯罪人口比率(/ 萬人)	126.12	124.23	113.85	136.19	134.77	116.5	119.1	110.60

資料來源：內政部警政署。

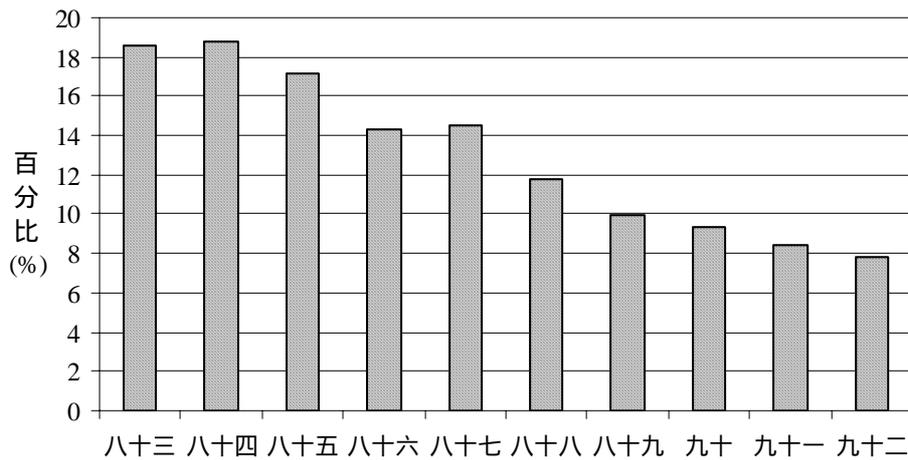


圖 10-1：少年嫌疑犯占總嫌疑犯比率歷年變化情形

資料來源：內政部警政署

## 二、青少年再犯率有上升趨勢

近十年來，少年兒童犯罪之再犯率大約增加一倍。九十二年的再犯率為 27.32%，較九十一年略降 0.32%。在刑事案件方面的再犯情形較為嚴重，十年間的再犯率約在 21.92%至 43.84%之間，九十二年之再犯率為 33.82%。保護事件之再犯率則在 13.50%至 27.31%之間，九十二年之再犯率為 27.04%。

## 三、近三年來虞犯少年兒童人數逐年增加

虞犯少年兒童人數從八十三年開始降低，到八十九年達到最低。八十九年之後，虞犯少年兒童人數逐年增加，九十二年為 929 人，是十年來最高。虞犯少年的增加，與少年刑事司法體系及「兒少福利法」近年強調之「轉向制度」及「福利取向」有關，也反映了刑事司法體系積極介入的執法效果。

## 四、少年犯罪中，竊盜犯罪占一半以上，暴力犯罪約占十分之一

在少年犯罪類型中，竊盜、暴力犯罪是最主要的類型。從表中可以看到歷年少年各犯罪類型人數，竊盜犯罪所占比率最高，近五年都在五成至六成之間，九十二年的少年竊盜嫌疑犯有 6,498 人，占少年嫌疑犯總數的 52.7%。而暴力犯罪大約在一成上下，九十二年的少年暴力犯罪嫌疑犯有 1,129 人，占少年嫌疑犯總數的 9.16%。（參見表 10-3 及圖 10-2）

表 10-3：歷年青少年犯罪人數按犯罪類型分

年別	少年嫌疑犯 總數 (12-18 歲)	竊盜嫌疑犯	暴力犯罪嫌疑犯						其他犯罪 嫌疑犯
			合計	重大恐嚇 取財	擄人勒贖	強盜搶奪	重傷害及 故意殺人	強制性交	
八十二	30,780	15,216	1,941	504	6	805	469	157	13,623
八十三	28,378	16,086	2,735	544	12	1,295	663	221	9,557
八十四	29,287	16,818	3,650	794	17	1,812	750	277	8,819
八十五	29,680	16,757	3,077	640	25	1,454	591	367	9,846
八十六	24,766	13,079	3,049	598	18	1,380	638	415	8,638
八十七	23,094	14,116	2,623	610	25	1,296	328	364	6,355
八十八	21,224	13,090	2,190	489	23	1,022	324	332	5,944
八十九	18,144	10,656	1,589	-	10	975	310	294	5,899
九十	16,939	8,799	1,611	1	19	1,000	225	366	6,529
九十一	15,659	7,769	1,394	1	6	756	297	334	6,496
九十二	12,331	6,498	1,129	-	16	480	239	394	4,704

資料來源：內政部警政署。

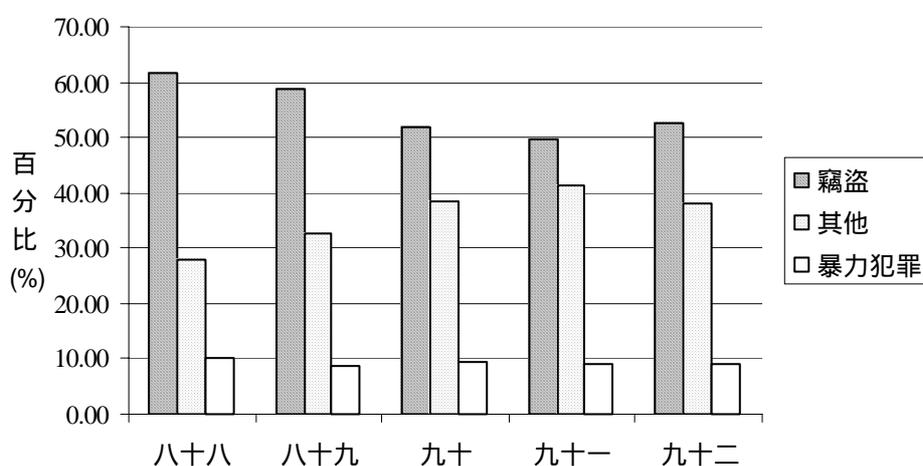


圖 10-2：少年主要犯罪類型占總嫌疑人比例

資料來源：內政部警政署。

## 五、女性少年兒童犯罪比例有上升趨勢

近十年來女性少年、兒童犯罪比例從八十二年的 12.18% 上升至八十六年的 13.50%，之後三年維持在 10% 左右，九十年所占比例升為 15.17%，九十一年又增為 19.15%

%，2003 年雖降為為 15.24%，，但已顯示女性少年、兒童犯罪占有一定重要的比率。

## 青少年被害

### 六、少年被害人數與被害人口率有增加趨勢

近六年來的少年被害人數從八十七年的 5,288 人上升到九十二年的 7,645 人，少年被害人口率從八十七年的每萬人 24.31 人上升到九十二年的每萬人 39.99 人，為近六年來最高（參見表 10-4）。

表 10-4：少年被害人數及被害人口率

年別	被害人數	被害人口率（/萬人）
八十七	5288	24.31
八十八	4893	23.49
八十九	4712	23.24
九十	5863	29.88
九十一	7036	36.41
九十二	7645	39.99

資料來源：內政部警政署。

### 七、家庭少年兒童受虐事件近三年有增加趨勢

所謂「兒少受虐」係指：發生在家庭內之兒童或青少年被虐待或疏忽事件，由於孩子父母親或是有照護職責者之不當行為，使得孩子身心遭受傷害。在傷害類型上，則包括身體虐待、性虐待、精神虐待與疏忽等四種行為類型。九十二年少年兒童受虐事件共計 2,664 件，較九十一年、九十年各增加 40 件及 203 件。在九十二年所有受虐類型案件中，以虐待最多，有 1,512 件，濫用親權行為有 234 件，惡意遺棄有 109 件，強迫引誘從事不正當之職業或行為有 28 件，其他有 781 件。

### 八、竊盜被害成為最主要被害類型

九十二年的少年兒童主要被害類型以竊盜被害為主（26.96%），其次依序為暴力被害（26.41%）與強制性交（19.30%）。與八十七年相比，暴力被害比例下降，竊盜被害比例上升。性侵害被害雖無增加趨勢，但比例仍大致維持在五分之一左右。（參見表 10-5）

表 10-5：少年兒童之主要被害類型

年別	兒少被害總數	竊盜被害比例	暴力被害比例	強制性交比例
八十七	6,067	14.81	58.97	21.41
八十八	5,614	16.70	60.45	26.06
八十九	5,509	14.48	33.69	21.95
九十	7,343	17.41	34.03	23.26
九十一	7,959	24.82	28.14	20.18
九十二	8,608	26.96	26.04	19.30

資料來源：內政部警政署。

### 第三節 主要議題

## 青少年犯罪

### 一、青少年再犯問題

青少年屢次再犯會形成慢性習慣犯，而慢性習慣犯通常會成為明日的成人犯，矯正或治療工作也最為困難。如何處理青少年再犯問題，是解決青少年犯罪問題的對策中，極具挑戰性的一環。

### 二、家庭因素是影響青少年犯罪的首要因素，而不少犯罪青少年的父母親缺乏扮演好「家長」角色的專業能力

許多研究指出，破碎家庭、目睹父母親婚姻暴力行為、親子關係不良、父母管教不當、父母本身的不道德或犯罪行為、家庭生活事件，以及家庭的社經地位等是養成犯罪青少年的最壞的種子。青少年在冷淡、疏離、敵對的家庭氣氛中成長，當然感覺痛苦、無助、孤獨或衝動。犯罪行為通常是他們被家庭傷害後，另一種表達自主權的方法。

### 三、升學主義使得學業無法取得好成績者，可能成為學校教育的邊緣人，也會失去遵守規範的動機

升學壓力、成績至上，使得學業無法取得好成績者，可能成為學校教育的邊緣人。當學生對學校或老師無法產生依附、奉獻、參與以及信念等社會羈絆時，他就可能成為一個「毫不在乎」的人，而遵守規範的行為對他們而言毫無意義。

### 四、誤交損友是青少年犯罪的重要原因

研究發現，部份青少年犯罪原因來自於向同輩團體的炫耀與示威心態；部份青少年犯罪原因則來自同輩團體的壓力或鼓勵；部份青少年犯罪行為是向朋友學習的結

果。青少年犯罪時，喜歡與朋友以團體的方式進行；青少年犯罪時，喜歡選擇其他青少年為受害對象；青少年犯罪所得的「戰利品」通常喜歡和朋友一起享用；青少年犯罪後，向朋友求取精神、經濟、情感上支持的可能性最大。

## 五、傳播媒體當中不良內容對於青少年的負面影響

青少年最常從事的休閒活動是看電視，很多青少年十分依賴大眾傳播工具媒介的意識型態，尤其關於社交、兩性議題上，更容易接受傳播媒介的觀念、啟示與建議。而如果電視的內容中有色情、暴力、黑道等不當內容，當然也會對青少年造成影響。

## 六、缺乏預防青少年犯罪的橫向連結與資源統整機制

處理青少年犯罪預防工作的部門眾多，立法時各機構、各遊說團體以自我觀點出發，使得橫向連結與責任歸屬機制缺乏，容易形成資源分配重覆浪費、或資源與資源之間的連結斷裂，或者是責任不清的問題。

## 七、目前青少年犯罪預防措施過於被動，消極等待偏差或犯罪少年進入體系

目前的青少年犯罪預防措施有以下可以改善之處：將家庭教育責任過於放在學校或警察身上；與民間資源合作的部分不夠確實；過度重視、依賴輔導功能，而輔導工作雖被委以大任，卻缺乏專責機構負責不良少年、虞犯、微罪少年的預防；「矯正」、「更生」、「保護」的三級預防方面缺乏針對累再犯的具體策略，也沒有充分納入醫療體系資源。

# 青少年被害

## 八、對於被害人的保護措施，除特殊類型的犯罪被害人（如：強制性交、家庭暴力）外，其餘犯罪被害類型並未就被害人之年齡加以區分，而加強對於未成年人之保護

創傷理論認為，當事件引發個體害怕、無助感和過度刺激，使當事人內心覺得受到傷害，將會造成心理上的創傷。被害人的情緒創傷雖是一種「不可見的傷痕」，而不易令人了解，但是對於被害人本身或是其親屬和朋友而言，卻經常是最殘酷的犯罪被害效應。被害人在遭受犯罪侵害後，經常會改變他們的生活型態，甚至會改變他們對於他人的信賴感，而此種被害創傷未成年人往往比成年人來得嚴重。其次從過去有關校園暴行的研究亦顯示，青少年對於校園被害的恐懼感高低程度，與其個人直接或聽聞被害經驗、自我信念以及學校師長的支持度有重要相關。可惜過去對於被害人的保護措施，除特殊類型的犯罪被害人（如：強制性交、家庭暴力）外，其餘犯罪被害類型並未就被害人之年齡加以區分，而加強對於未成年人之保護。

## 九、偏重於女性人身安全之保護，忽略男性人身安全以及財產被害犯罪預防

近年來，受到女權運動的影響，使得婦幼人身安全之保護日益受到重視，而在處理上也有許多重要變革。尤其自八十年代開始，在民間團體的努力下，諸多兒少保護的相關法律亦陸續制訂（如：兒童及少年性交易防制條例、性侵害犯罪防治法、兒童及少年福利法），喚起社會對於青少年人身安全的重視，這在被害人保護上是值得欣喜之處。但這些方案，有忽略男性人身安全，以及財物犯罪被害預防的盲點。如前述，男性未成年人犯罪被害人的比率逐年上升，但政府受理的男性保護案件數量仍相當低，顯示社會大眾仍然輕忽男性青少年之人身安全問題。其次，目前對於青少年之保護僅止於人身安全部份，但是對於財產被害以及校園內被害問題，卻至今仍無具體的保護措施。顯見此種被害人數更多之犯罪侵害案件，仍未受到應有的重視。

## 十、缺乏以青少年為對象之被害預防方案

現有青少年犯罪被害預防策略多半被混合編入「少年兒童犯罪預防方案」中，政府目前尚未特別針對青少年犯罪被害問題，提出專屬之預防方案。

## 十一、網際網路的安全問題

網路科技為青少年帶來無遠弗屆的學習領域，卻也可能帶來危險與傷害。許多案例呈現了不當的網路行為，包括在網路上被散播不實謠言、個人網路登錄資料被外洩、在網路上遭受言語恐嚇、未經個人同意遭盜賣網路虛擬寶物或貨幣、網路交易遭詐騙錢財、與網友約會遭性侵害等，這些問題對青少年的傷害是必須加以重視的議題。

## 十二、校園安全問題

根據教育部每學年統計之校園安全案件，校園失竊案件逐漸減少，但人為破壞、火警與侵擾事件卻有逐漸增加的趨勢。中央研究院九十年之教育資料庫調查顯示，三成以上國中學生認為學校曾經發生過學生和老師衝突、以及偷竊、破壞他人物品事件，而高中職的比例則達到五成（參見表 10-6）。青少年於校園中遭受偷竊、被侵擾、被破壞物品是個重要的安全問題。

表 10-6：中學生與專科生表示經常在學校發生的事件

項 目 別	選 項				未填答
	從來沒有	偶爾	有時	經常	
國中校園之逃學或蹺課	64.74%	15.58%	8.30%	5.36%	5.51%
高中職專校園之逃學或蹺課	37.11%	33.74%	14.19%	10.47%	4.17%
國中之學校打架,或和老師起衝突	68.87%	19.29%	7.52%	3.81%	0.25%
高中職專校園打架,或和老師起衝突	49.33%	34.79%	11.46%	4.19%	0.06%
國中校園看黃色書刊, 光碟或上色情網站	79.61%	12.19%	4.87%	2.72%	0.29%
高中職專校園看黃色書刊, 光碟或上色情網站	49.52%	31.59%	12.04%	6.62%	0.07%
國中之抽煙、喝酒或吃檳榔	73.49%	13.51%	6.72%	5.62%	0.26%
高中職專之抽煙、喝酒或吃檳榔	47.50%	25.31%	13.19%	13.50%	0.10%
國中之偷竊或破壞他人物品	70.20%	16.58%	7.60%	4.84%	0.42%
高中職專之偷竊或破壞他人物品	49.47%	28.88%	13.28%	7.94%	0.19%

資料來源：中研院台灣教育長期追蹤資料庫電子報第五期

## 第四節 政策目標與施政方向

### 青少年犯罪

**整體目標：**建立預防青少年犯罪之「充權、動員、深耕、平台」之整合型政策，針對一般青少年、高危險青少年以及累再犯等之虞犯或觸法少年犯三種類型，結合不同的社會資源，共同達成預防青少年犯罪的目標。（參見圖 10-3）

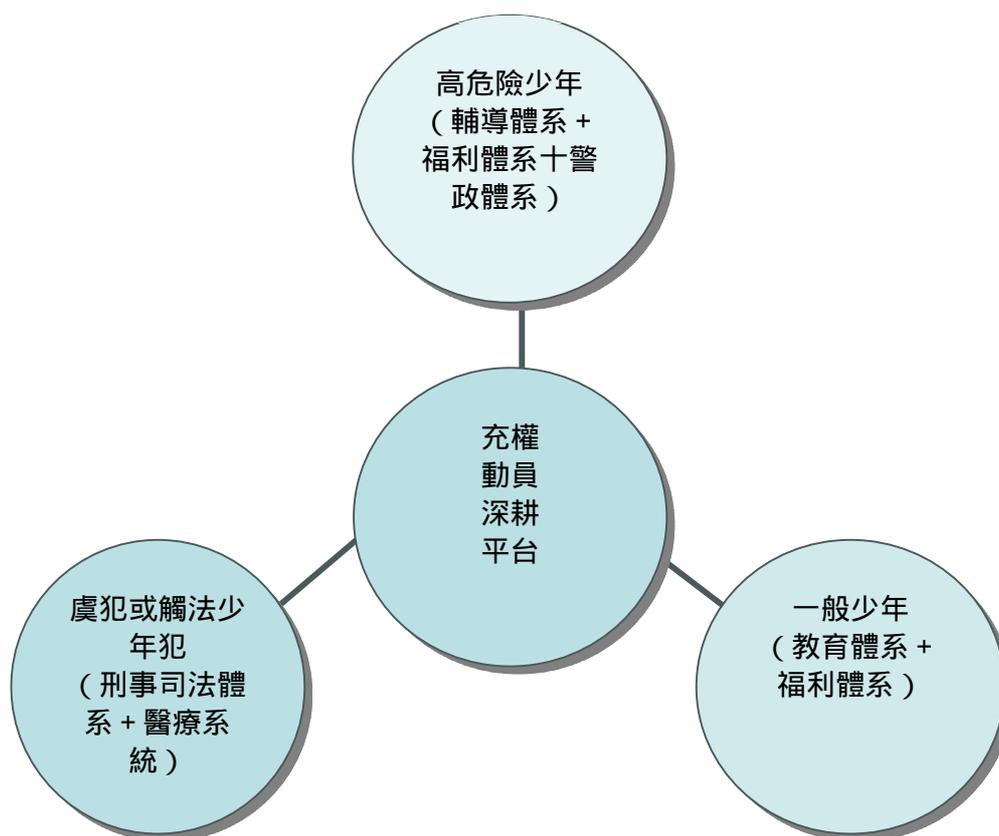


圖 10-3：預防青少年犯罪之「充權、動員、深耕、平台」政策

## 一、充權青少年，對其提前從事「大人」行為除罪化，使其負起名實相符的責任

### 目標：

明確保障青少年權利，正視少年成熟的事實，在限制與保護少年各種措施之餘，也賦予青少年更多的權利。

### 施政方向：

1. 憲法應明定對青少年權利的保障範圍，其生存權、隱私權、受教育權、司法審判權應受到國家保障。
2. 明定法律，當家庭無法勝任親權時，國家可以暫時代替家庭做為青少年的第二個父母。
3. 研擬對於未成年青少年提早從事「大人」行為的除罪化，降低青少年享用各種權利之年齡，許多兒童與青少年的偏差及犯罪行為其實只是兒童與青少年提早從事大人可以做的行為而已，因此「大兒童」的正常行為，也不應是「小大人」的偏差行為。換言之，法律的領域中須減少青少年不良行為的項目，同時降低青少年的法律年齡，以使提前長大的少年為自己的行為負起名實相符的責任。

## 二、動員家庭、學校、社區組織、民間社團，結合政府資源，共同防制青少年犯罪

### 目標：

結合個人、家庭、學校、社區組織的力量，採取總動員式參與法，共同協力防治青少年犯罪之可能性；為避免全面動員淪為責任分散，應集中重點議題，透過傳播機制達成聚焦效果。

### 施政方向：

1. 結合個人、家庭、學校、社區、政府力量，採取總動員式參與法，共同協力防制青少年犯罪之可能性。
2. 建立以青少年為主體的媒體傳播機制：在消極方面，除要求媒體自律並注意社會責任之外，可由政府或民間機構，或由青少年本身，建立媒體、網站評鑑與分級機制，推薦適合兒童與青少年適合之優質媒體、節目或網站。積極的作法則是為青少年建立優質網站與電視節目，或鼓勵青少年自行成立優質網站與製作媒體節目。
3. 實踐全民動員，但議題集中：由政府擬訂整體性政策方向，由民間提出具體方案申請經費執行，既使防治方法多元活潑、能夠深入掌握區域性需求，又使整體資源的投入有共同目標與一致方向。

## 三、深耕青少年的家庭教養及學校教育過程，及早預防偏差行為

### 目標：

將預防青少年犯罪的重心提前放到兒童早期的家庭社會化與學校教育過程，採取「及早介入」的深耕策略，以期減少兒童至青少年之偏差傾向。

### 施政方向：

1. 運用醫療系統，配合社工、教育系統，鼓勵懷孕父母親接受教養課程，教導家長(1)關心小孩；(2)監督小孩；(3)認知不良或偏差行為；(4)矯正不良或偏差行為，是預防青少年犯罪的根本。
2. 強化對家庭的支援措施，充實父母親的學習與諮商的機會；支援補充家庭的培育功能；推動能支援育兒之網路；推動能支援父母親工作和育兒並重之措施。
3. 鼓勵學校道德教育課程、教材與教法之創造、更新與實驗，納入校園反欺凌、性別、性自主、尊重、自我瞭解、同理心、恥感訓練等課程。
4. 加強醫療、心理衛生資源進入累再犯少年的治療工作，從生理、精神、心理層面，尋求更多元的治療與矯正，以協助現有的安置輔導機構、少年矯正學校、少年輔育院、少年保護官機制及學校體系。

## 四、建立防制青少年犯罪之整合平台

### 目標：

建立整合平台，讓社區、縣市政府、中府政府各相關單位能交流資訊、統合資源與力量，從事青少年犯罪之防治。

#### **施政方向：**

1. 青少年犯罪問題日益複雜，牽涉教育、心理衛生、社會及生長環境等各種層面問題，在施政上需有整體機制，讓政府部門間相互配合、協同運作，在推動計畫上則必須有延續性。
2. 針對青少年不良行為，設置專責機構，有計劃的展開地區性之街頭輔導及諮詢工作。
3. 成立社區監護青少年不良行為之機制。
4. 設置青少年個案支援之單一窗口：推動刑事司法相關機構與家庭、學校的合作，強化少年事件處理體制，加強青少年矯治處遇與更生保護，以期讓有偏差行為的青少年能順利復歸社會。
5. 強化青少年事件處理體制之交流合作：推動於各縣市設置青少年個案支援之單一窗口，以早期發現少年偏差行為的前兆而能及時提供必要輔導，以及對家庭提出適當指導與援助，並與矯治機關合作，期減低青少年進入司法處遇。
6. 定期進行全國性青少年意向調查，深入瞭解青少年，建立長期資料庫，作為青少年犯罪預防方面的資源分配、輔導重點及策略調整之科學根據。

## **青少年被害**

**整體目標：建立結合安全意識、安全環境及被害安全保護網之「三環三安」整體政策，以充實青少年被害預防機制**

### **五、促進青少年生活環境之安全**

#### **目標：**

促進青少年之家庭、校園、休閒環境的安全。

#### **施政方向：**

1. 結合地方政府、社福部門及社會民間力量，協助對於家庭的支援措施，建立安全的家庭環境
2. 改善校園安全：(1)促進校園與社區建立良好關係；(2)改善校園硬體設計，減少安全防護死角；(3)建構校園內非正式少年調解機制；(4)建構通報與支持系統。
3. 確保青少年休閒活動場所的安全：政府鼓勵民間業者或社區提供價格便宜、時尚、交通方便、常態性的休閒空間給青少年。

### **六、在教育中強化青少年安全意識，並提供安全相關訊息**

#### **目標：**

讓青少年瞭解如何保護自己的安全，以及提供其所處環境中的安全相關訊息，提高其正確評估風險、保護自己安全的能力，並使其知道被害時應向何處求助，並可獲得充分的支持。尤其針對特定可能被害族群及高重複被害族群更應強化其安全意識。

**施政方向：**

1. 讓青少年瞭解校園內可能存在的犯罪問題。
2. 讓青少年瞭解規律生活可以減少被害發生。
3. 教育學生們如何處理被害事件。
4. 建構校園被害輔導機制。
5. 強化對於青少年出庭作證之保護：保障少年拒絕他人的詢問或是出面作證之權利，亦可研發少年保護作證方式之軟、硬體設備，以增加其他少年被害人報告校方或報案的意願。

**七、建立青少年安全保護網**

**目標：**

整合資源網路，建立單一窗口，提升青少年被害事件的處理品質；整合相關部門力量，保護青少年的上網安全。

**施政方向：**

1. 結合司法、警政、社政、教育，以及醫療等專業團隊，形成防治網絡與被害諮詢窗口，並由社會福利或社會工作部門作為單一窗口，以提升青少年被害事件處理的品質。
2. 建制網路安全的輔導諮詢熱線或網站。
3. 相關單位攜手合作，避免青少年因上網而遭受犯罪的侵害。

**八、推動青少年被害保護方案**

**目標：**

針對青少年被害不同於兒童與成人的特性，訂定妥善的被害人保護方案。

**施政方向：**

針對青少年犯罪被害人，擬定法律、社工、心理、醫療協助之政策方向，方案中除女性、人身犯罪被害保護外，也應重視男性，及財產犯罪被害保護問題。

**九、定期進行全國青少年被害調查，建立長期資料庫**

**目標：**

建立長期資料庫，作為青少年被害保護方面的資源分配、輔導重點、以及策略調整之科學根據。

**施政方向：**

定期進行全國青少年被害調查，針對被害的「類型」、「個人特質」、「時」、「地」、「處理方式」，以及「重複被害」六項重大議題抽樣調查。

# 第十一章 高風險與高挑戰青少年

## 第一節 概論

雖然所有青少年在成長過程中都需要社會協助，但是特殊青少年更需要社會支持，此類的社會協助與支持也稱為「青少年福利」。青少年福利的定義有廣義和狹義兩種，其廣義定義泛指對所有青少年的支持措施，包含親職教育、休閒育樂、教育宣導、職業訓練、就業輔導、服務學習、國際交流等等，狹義定義則指對特殊青少年的支持措施。關於青少年福利的廣義定義，已經在此白皮書的其他章節予以處理，在這一章裡面，我們採取狹義定義，將焦點集中在對於特殊青少年的社會支持。

基本上，特殊青少年可分為兩種，第一種稱為「高風險 (high-risk) 青少年」，指青少年因經濟、文化、種族、家庭結構等外在因素，成為相對弱勢的一群，如身心障礙家庭、低收入戶、急難家庭的青少年等；第二種稱為「高挑戰 (high-challenge) 青少年」，指青少年本身正面臨或已遭遇特殊境遇、緊急事件與傷害侵犯等狀況，需要社會立即介入處理，如身心障礙、重大傷病、未婚懷孕、受虐待侵害的青少年。

近年來，受到社會快速變遷的影響，離婚率成長、家庭組織結構多樣化、單親家庭增加、失業率攀高，造成不少家庭無法承擔子女生活照顧及教育之職責，同時家庭及學校教育受到社會風氣及媒體衝擊，功能與影響力逐漸減低，這些因素都使得如何協助高風險與高挑戰青少年，及預防高挑戰青少年案例的發生，成為日益重要的課題。

就國家與個人的互惠機制而言，國家資源挹注青少年個人或家庭保護時，不但提升青少年及其家庭的生活能力和福祉，國家也可藉此增加社會生產力與競爭力，進一步減少引發其他社會問題(失業、剝削、犯罪)等更為嚴重或增加善後成本更大的後續效應。

針對高風險與高挑戰青少年，目前政府主要有三種類型的福利政策措施，這三種措施的共同特色是：以家庭為主要對象，提供整體家庭支持性或補充性福利；當家庭失靈時，則提供替代性的照顧措施。三種措施的主要內容如下：

1. 「支持性」的青少年福利服務：目的在於增進及強化家庭功能，使原生家庭成為青少年最佳動力來源，並營造友善環境，主動提供積極性福利，滿足青少年身心成長需求。例如針對高風險青少年暨其家庭額外提供的權利保障與無障礙環境，以及針對高挑戰青少年的特殊教育、行為矯治、諮商輔導、未婚懷孕處置、犯罪人教育輔導等積極性的支持福利皆屬於此類。

2. 「補充性」的青少年福利服務：目的在於彌補弱勢家庭對青少年照顧之不足，協助高風險青少年邁向獨立自主之路，服務內容包括生活津貼、醫療補助、居家照顧等；
3. 「替代性」的青少年福利服務：目的在於當高挑戰青少年的生存與成長受到威脅時，以公權力介入，提供全部替代家庭照顧功能之保護性福利服務，服務內容包括各項少年保護與安置工作。

## 第二節 現況與趨勢

### 一、以「兒童及少年福利法」為基礎，提供高風險、高挑戰青少年福利

我國對於高風險、高挑戰青少年的福利措施由來已久，目前最重要的法令依據是在九十二年合併兒童福利法與少年福利法所成的「兒童及少年福利法」，專責單位則是內政部兒童局。「兒童及少年福利法」的對象是 18 歲以下的兒童及青少年，其與各種福利措施的對應關係如表 11-1 所示。

**表 11-1：「兒童及少年福利法」與高風險、高挑戰青少年的福利措施**

	支持性福利	補充性福利	替代性福利
高風險青少年	年滿十五歲少年有進修或就業意願者的職業訓練或就業服務(第 25 條)	扶養義務人無力扶養之無謀生能力或在學少年的生活扶助或醫療補助(第 19-6 條)	少年事件處理法初犯轉向服務
高挑戰青少年	身心障礙少年的指紋資料(第 21 條)及轉介服務(第 22 條)	重病少年等特殊少年的醫療補助(第 19-7 條)	不適家內教養或逃家少年(第 19-8 條)無依少年(第 19-9 條)未婚懷孕或分娩者(第 19-10 條)的保護安置

### 二、低收入戶的青少年教育機會受到影響；低收入戶的單親家庭比例、無工作人口比例均較全體家庭高

低收入戶子女的教育機會較一般家庭明顯為低。根據行政院主計處的調查，在低收入戶家戶成員中，高中職以上教育程度占 15 歲以上人口比率為 31.9%，遠低於全體家庭平均的 58.2%。而雖然目前在低收入戶的 18-24 歲年齡層方面，大專教育程度比例已有 34.5%，但距離全體家庭的 49.1%，仍有改善空間（參見表 11-2）。

根據行政院主計處九十二年的調查，低收入戶經濟戶長多期望以子女長大就業為使

家境脫離貧窮困境之最佳方法，顯示低收入戶多把希望寄託在子女的身上。但近年來貧富差距擴大，低收入家庭子女在外語學習、受教機會與資源、社會資本方面的差距擴大，使脫離貧窮的願望日益困難。因此，如何提高低收入戶子女接受教育的機會，培養其專業技能，使其能逐漸改善其生活，為政府社福政策的重要方向。政府目前在改善低收入戶青少年的教育機會上，主要是提供就學生活補助（參見表 11-3）。近年來，勞委會也推出提供低收入戶青少年打工方案，使資源不足的青少年得到更多支持。

**表 11-2：低收入戶與全體家庭教育程度比較**

九十年四月底	低收入戶	台灣全體家庭
高中職以上教育占 15 歲以上人口比例 (%)	31.9	58.2
18-24 歲大專以上教育程度所占比例 (%)	34.5	49.1

資料來源：內政部統計處 (2004)。

**表 11-3：對低收入戶提供就學生活補助歷年金額**

年 別	就學生活補助	
	人次	金額(元)
八十七	103,221	433,049,029
八十八	118,272	499,523,396
八十九	134,300	573,877,462
九 十	143,303	596,044,513
九十一	163,153	709,435,982
九十二	191,849	786,841,950
九十三	140,427	575,718,850

資料來源：內政部統計處 (2004)。

值得注意的是，低收入戶有接近三成比例是單親家庭，遠高於全體家庭不到一成的比例。另外低收入戶無工作人口的比例也較全體家庭為高；顯示政府在面對單親家庭和失業家庭的青少年時，需注意其家庭可能轉變為低收入戶的危機（參見表 11-4）。

表 11-4：低收入戶與全體家庭狀況比較

九十年	低收入戶	台灣全體家庭
單親家庭占總戶數比例 (%)	29.2	7.6
無工作人口占 15 歲以上人口比例 (%)	74.3	45.4

資料來源：內政部 (2004)。

### 三、「新台灣之子」的教養問題漸受重視

我國國民與外籍人士通婚日益增加，在九十一年跨國婚配率計有 28.39%；跨國婚配家庭的嬰兒出生數占整體嬰兒出生數的比率也逐年提高中，八十七年占總生數之 5.12%，至九十一年則提升為 12.46% (參見表 11-5)。

表 11-5：近五年外籍及大陸配偶嬰兒出生數

年別	嬰兒出生數			
	總人數	大陸、港澳	外國籍	百分比(%)
八十八	283,661	17,156		6.05
八十九	305,312	23,239		7.61
九十	260,354	27,746		10.66
九十一	247,530	30,833		12.46
九十二	227,070	30,348		13.36
九十三年八月	137,548	7,245	11,385	13.54

資料來源：內政部 (2004)。

### 四、青少年輟學率為千分之三，復學率有提升趨勢

我國青少年輟學率約為千分之三，不過復學率有逐年提升趨勢，近年來都維持在六、七成左右。進一步探討其輟學成因，青少年以個人與家庭因素為主，個人因素所占比率占四成多，其次為家庭因素，在二成七左右。就輟學生家庭類型而言，單親家庭占了四成多，而原住民家庭占了一成五左右 (參見表 11-6)。原住民輟學率比全體輟學率高出四至五倍左右，原因可能是單親家庭較多、弱勢家庭比例偏高、隔代教養增加、福利資源缺乏、甚至因社會差別待遇形成心理剝奪與牽制等結構性危機 (參見表 11-7)。

表 11-6：國民中小學中途輟學學生概況

項目	學年別									
	八十四	八十五	八十六	八十七	八十八	八十九	九 十	九十一	九十二	
國民教育淨在學率(%)	98.4	98.2	98.4	98.2	98.2	98.0	97.3	97.2	96.7	
國民教育中輟學生人數(人)	9,790	10,112	8,984	8,368	5,638	8,666	9,464	9,595	8,605	
輟學率(%)	0.31	0.33	0.30	0.29	0.20	0.30	0.33	0.34	0.30	
輟學原因(%)										
個人因素	32	32	31	47	46	49	41	36	45	
家庭因素	23	24	25	21	23	22	25	23	27	
社會(同儕)因素	14	14	14	7	8	7	10	11	13	
學校因素	19	17	17	9	9	7	11	20	10	
其他因素	12	13	13	15	14	15	13	10	5	
輟學生家庭類型(%)										
單親	22.3	24.3	25.5	28.9	31.3	34.4	39.6	49.3	45.6	
原住民	8.9	8.5	10.4	11.0	10.0	10.2	10.4	17.9	14.5	
復學率(%)	23.5	31.6	32.0	56.3	61.5	73.9	66.1	76.3	65.7	

資料來源：教育部

表 11-7：原住民輟學率

學年別	原住民中輟學生占原住民學生比率%	原住民中輟學生占中輟生比率%
八十七	1.53%	11.01%
八十八	0.92%	10.00%
八十九	1.38%	10.24%
九 十	1.46%	10.40%

資料來源：全國中輟學生復學輔導資源研究發展中心網站(2003)

#### 五、青少年身心障礙者比例約為1.3%-1.4%，以智能障礙、多重障礙、肢體障礙、聽覺或平衡機能障礙為主要因素

九十二年底身心障礙者(12歲以上)人數共有861,030人，占總人口3.81%；身心障礙之少年(12歲以上至未滿18歲)計有25,473人，占同年齡人口數1.33%。其中男性身心障礙少年計有15,389人，女性身心障礙少年計有10,084人。(參見表11-8)

在少年障礙類別人數方面，前四位依序為智能障礙(11,198人)、多重障礙(4,013

人) 肢體障礙 (3,592 人) 聽覺或平衡機能障礙 (1,923 人)。在男性方面, 智能障礙占全體男性障礙人數 43.15%、多重障礙占 15.97%、肢體障礙占 14.55%; 在女性方面, 智能障礙占全體女性障礙人數 45.19%, 多重障礙占 15.42%, 肢體障礙占 13.42%。在障礙程度比方面, 輕度、中度、重度障礙各占三分之一左右。

表 11-8 : 九十二年身心障礙人數統計

項 目 別	總計	12-14 歲	15-17 歲	18-29 歲
身心障礙者占同年齡層人口比率(%)	3.81	1.27	1.40	1.72
男性身心障礙者占男性同年齡人口數比率(%)	4.39	1.48	1.62	2.12
女性身心障礙者占女性同年齡人口數比率(%)	3.20	1.04	1.16	1.29
身心障礙者人數	861,030	12,207	13,266	78,491
身心障礙者男性人數	506,055	7,437	7,952	49,554
身心障礙者女性人數	354,975	4,770	5,314	28,937

資料來源：內政部統計處 (2004)

## 六、身心障礙者教育程度越高，就業率越高

由台灣省社會處 (八十一) 內政部統計處 (八十四) 台灣省勞工處 (八十五) 所做調查, 20 歲以下身心障礙青少年就業率約二成六左右。就全體身心障礙者而言, 就業率隨著教育程度而下降, 可見給予身心障礙青少年公平教育機會的重要 (參見表 11-9)。

表 11-9 : 身心障礙者就業率分析

項目別	台灣省社會處 (八十一年)		內政部統計處 (八十四年)		台灣省勞工處 (八十五年)		平均數
	就業 (%)	未就業 (%)	就業 (%)	未就業 (%)	就業 (%)	未就業 (%)	就業 (%)
20 歲以下	28.7	71.3	31.9	68.1	16.9	83.1	25.8
教育程度							
不識字或自修	61.8	38.2	10.6	89.4	15.6	84.4	29.3
國小	66.4	33.6	42.2	57.8	42.5	57.5	50.4
國(初)中	70.3	29.7	50.9	49.1	46.7	53.3	55.9
高中(職)	71.1	28.9	55	45	56.8	43.2	60.9
大專以上	76.6	23.4	63.1	36.9	71.7	28.3	70.5

資料來源：林宏熾 (1997) 台灣地區身心障礙者之生涯訓練與發展 - 就業轉銜面面觀, 就業與訓練雙月刊。

## 七、高風險、高挑戰少年需個案協助、長期觀察，政府與民間合作相當密切

行政院社會福利綱領強調公私夥伴關係，鼓勵政府與民間協力合作提供福利服務，由於高風險、高挑戰青少年需要個案協助、長期觀察，在此領域政府與民間的合作情況十分明顯。目前在青少年福利服務上，民間團體與政府資源的連結密切，服務方案也相當多元化（參見表 11-10）。

表 11-10：民間團體所提供的青少年福利服務內容（以高風險少年為例）

機構名稱	家扶基金會	世界展望會	勵馨基金會	善牧基金會
工作人力	社工師：258(員) 約聘社工師：95(員) 小計：353(員)	社工師：262(員) 約聘社工師：28(員) 小計：290(員)	社工師：73(員) 約聘社工師：2(員) 小計：75(員)	社工師：71(員) 小計：71(員)
服務內容	支持性 貧困兒童暨青少年 扶幼服務 兒童保護服務(兒 虐) 不幸兒童少年保護 (性交易) 中輟生服務 (復學輔導、家庭支 持、社區教育) 監護權調查服務 補充性 國內外認養 經濟補助&醫療協 助 早期療育服務 (個案管理、日托服 務) 鄰里托兒服務 學童課後寄托服務 替代性 寄養服務 收養服務	支持性 兒童少年暨婦女保護熱 線 113 社區守護天使 原鄉重建專案 (社區發展、生活重建) 山地偏遠區衛生教育 教育宣導 (兒虐預防、教育輔導) 監護權調查服務 研究發展 補充性 資助兒童計畫 山地偏遠區醫療補助 緊急救援(災害救助) 替代性 寄養服務	支持性 法院關懷工作服務 學校社會工作服務 社區服務方案 追蹤輔導 婦女暨家庭服務中心 蒲公英治療中心 (性 侵害防治) 橄欖石少女成長中心 (庇護商店) 研究發展 社會運動與議題倡導 社會教育與動員 推動立法與與監督 替代性 進階式中途之家 未婚懷孕少女服務方 案(春菊學舍)	支持性 宣導活動 替代性 外展服務： 街頭外展、技能教 學、追蹤輔導、社區 服務、諮商輔導、 課業輔導、成長團 體 替代性 24 小時中途之家 庇護家園收容安置 (庇護安置輔導)
服務對象	1. 國內外貧困或 家庭破碎少年 2. 14 歲以下家庭 遭變故或其他 原因而導致收 入不足以維持 生活者 3. 虐待侵犯等保 護型個案 4. 發展遲緩兒童 5. 中輟生 6. 離婚監護權轉 移當事人雙方 及其子女	1. 貧窮、無依或遭逢天 災戰火侵襲少年 2. 虐待侵犯等保護型 個案 3. 原住民與偏遠地區 少年	1. 性侵害、性交易、 逃家、中輟少年 2. 未婚懷孕、性行為 氾濫少女 3. 非行高危險之青 少年 4. 輟學與有輟學之 虞學生 5. 法院轉介之假日 輔導、保護管束個 案 6. 保護型個案 7. 低功能家庭個案	1. 遭亂倫、性侵害、 被遺棄及被虐待 之不幸少女 2. 翹家、中輟、街頭 遊蕩、危機少年及 行為偏差等少年 3. 原住民青少年 4. 單親家庭 5. 中小學生及其家 長、中小學教師 6. 跨國婚姻婦幼

資料來源：內政部兒童局 (2004)。

### 第三節 主要議題

#### 一、兒童及少年福利業務年度經費預算偏低，少年福利預算更明顯偏低

目前兒童及少年福利雖然有「兒童及少年福利法」的保障，但分析九十三年度兒童及少年福利業務的預算金額分配，可以發現九成以上經費均用來辦理兒童福利相關業務。如以青少年人口比例和整體社福支出的比例來計算，九十二年 12-18 歲青少年占總人口比例的 8.46%，但福利經費只占整體社福支出的 0.21%，比例失衡嚴重。（參見表 11-11）

表 11-11：我國社會福利支出與兒童、青少年人口比例表

年別	社會福利支出 (千元)	兒童福利支出		兒童人口 比例	少年福利支出		少年人口 比例
		(千元)	百分比		(千元)	百分比	
八十七	37,964,231	849,202	2.23	17.38%	483,583	1.27	9.95%
八十八	38,487,966	969,202	2.51	17.13%	583,583	1.52	9.43%
八十九	80,782,674	1,365,553	1.70	16.83%	766,230	0.95	9.10%
九十	50,689,160	2,491,755	4.95	16.51%	136,297	0.27	8.76%
九十一	57,336,441	2,722,187	4.75	16.04%	120,936	0.21	8.58%
九十二	55,592,196	2,635,044	4.74	15.56%	118,536	0.21	8.46%
九十三	56,435,424	4,085,079(兒少合併)			7.24	-	

資料來源：內政部兒童局

#### 二、青少年福利事務整合問題

在兒童及少年福利法中所規範的內容及業務，包括社福、教育、警政、司法、交通及勞工等相關單位，雖然中央有內政部兒童局負責統籌規劃，但各主管機構的權利位階卻是屬平行輸送關係，整合不易配合不足，常造成各行其政的窘境，致使成效大打折扣。

#### 三、身心障礙青少年升學管道受限，影響其發展機會

由於身心障礙青少年之障礙特殊性，使他們難以在一般學校接受教育，往往不容易順利完成學業。因環境限制及缺乏輔具個別化，使身心障礙青少年就讀國中之後，僅有 14.4% 透過升學管道繼續就讀高中職，嚴重影響其生活發展。

#### **四、身心障礙者就業受限於環境與障礙類別等結構性阻礙因素，工作容易集中次級勞動市場，導致角色邊緣化**

身心障礙青少年教育程度普遍停留高中職以下程度，也缺乏專業工作技能培訓，因此一方面不容易適應快速變遷的工作環境，另一方面轉業也有所困難。

#### **五、社會環境對身心障礙青少年限制仍多；輕度及中重度身心障礙青少年的需求有不同之處**

目前社會的無障礙環境仍有待加強，例如生活環境內引導設施、斜坡道常被車輛佔用，學校、公園等公共場所及企業缺乏點字或聲音設備等等，都使身心障礙青少年的生活受到限制。

目前身心障礙者輕度及中度以上障礙程度比例約為一比二。對於輕度身心障礙青少年，最主要問題在於他們難以在一般學校接受教育，專業工作技能的培訓也較少，使後續就業機會受到限制，即使就業後也較容易因為社會環境變遷，遭受失業打擊。因此，政府應加強輕度身心障礙青少年的生涯轉銜計劃，協助他們能夠長期擁有自立生活。對於中重度障礙青少年，在全面由政府接手照顧工作之前，政府應盡力使家庭養護系統得到喘息機會，否則易形成家庭太大壓力，增加社會不可預期的成本負擔。

#### **六、對低收入戶之生活扶助應盡力協助其青少年就學，使其安心完成學業**

目前政府對低收入戶有生活扶助措施，但因家庭內成員有不同需求，需考慮到資源分配是否能實際照顧就學中的青少年，幫助他們安心完成學業。另外，家庭的短期危機如父母失業，也可能危及青少年的就學機會，政府應適時介入，加以幫助。

#### **七、未婚懷孕青少年易因生育中輟學業，影響日後就業及家庭發展**

未成年青少年面臨未婚懷孕的處境時如選擇生育，為了照顧孩子常會中輟學業，形成日後就業機會受限的主要原因。政府和學校應提供誘因，鼓勵未婚媽媽在生育後重返學校，完成學業。

#### **八、中輟生復學後易有適應問題；全國安置場所有城鄉不均現象**

中輟生復學進入學校後，常會受到同儕給予標籤化的待遇，造成復學後適應問題；另外部分學校及老師也擔心中輟生復學會影響其他同學。如果先進行安置，目前全國青少年中輟率以東部地區最多，首先是台東縣、其次是花蓮縣，但在提供安置管道上卻以台北市、高雄縣市、新竹縣市等都市化地區為主，台東縣安置資源最少。

## 九、單親家庭子女輟學率較一般為高

部分單親家庭因家庭經濟容易陷入困頓，致使青少年選擇提早進入職場，分擔家計工作。

## 第四節 政策目標與施政方向

### 一、提高青少年福利預算比例，並監督地方政府確實執行預算科目

#### 目標：

提高青少年福利預算比例，監督監督地方政府確實執行，以保障青少年應享之權利，落實青少年福利服務。

#### 施政方向：

1. 短期內應提升少年福利支出到總社會福利支出的 1% 以上，長期應提升到適當之水準。
2. 監督各縣市確實執行青少年福利預算科目。

### 二、整合青少年社會福利資源，增進使用效率

#### 目標：

加強跨部會青少年福利資源整合與績效管理，增進資源使用效率，建構完整青少年福利網絡

#### 施政方向：

1. 加強跨部會整合與績效管理，增進資源使用效率，建立跨局處的完整青少年福利網絡。
2. 整合家庭、學校與社區資源，增進資源使用效率，並兼顧青少年問題解決、輔導與發展，以多層、連貫、結合等方式提供青少年整合性服務。

### 三、降低身心障礙青少年的環境障礙、就學障礙、就業障礙

#### 目標：

讓身心障礙青少年能夠享有無障礙環境、充分的就學管道、以及在就業上的訓練與支持。

#### 施政方向：

1. 建立無障礙環境，方便身心障礙青少年的就學、就業、就醫。
2. 針對障礙者之不同障礙類別、等級、年齡、居住環境等，發展多樣性教育服務模式，以符合個別障礙者在教育上的不同需求。
3. 加強提供身心障礙青少年的職業訓練與輔導方案，除全國就業輔導處及職業訓練中心等政府提供全民職業訓練與輔導外，亦在殘障福利機構中設置庇護工廠、福利工廠或支持性就業等措施。

#### **四、預防中輟發生，有效協助中輟生復學**

##### **目標：**

整合資源，預防學生中輟，而在中輟發生後，儘快透過有效的支持與輔導措施，協助其重返學校。

##### **施政方向：**

1. 消弭偏見與歧視，營造中輟生之友善環境，以多元學習方案或實施技職教育，提高學生學習動機與就業機會。
2. 建立目標評量策略，評估各種輔導方案之成效，並配合不同個別案主需求之中輟成因，進行規劃有效能之輔導策略，如初級、次級、三級之處遇方案。
3. 鼓勵正面及多樣性青少年休閒活動。
4. 訂定專屬之「青少年發展組織」，明訂弱勢族群—中輟生訓輔合一之處遇計劃及流程，加強橫向及縱向單位聯繫。
5. 加強學校社會工作，綜合學校及社區各項資源，減少學生標籤化，提高社區支持系統。
6. 著重通報及協尋系統，結合各單位合作。如警政單位協尋、學校教育單位連線及社政單位主動發現。

#### **五、強化青少年福利方面的政府與民間夥伴關係**

##### **目標：**

在夥伴關係的基礎之上，與民間青少年福利團體協力合作；透過獎勵、補助、培訓，協助民間團體共同參與少年福利服務。

##### **施政方向：**

1. 獎勵輔導民間團體參與少年福利服務。
2. 採公私夥伴合作方式，提供完善的青少年福利服務。
3. 提昇青少年社會工作者的專業能力。



## 第十二章 結論與展望

### 第一節 台灣當代青少年的特色

每一代的青少年都有其特色，也是相關政策在制定時必須優先考量的面向。綜合這本白皮書所呈顯的現況資料與發展趨勢，可以對於當代青少年的特色做以下描述。

#### **當代青少年的教育程度高，是被高度期待的一代，但也面對高度的競爭環境**

在少子化趨勢下，當代青少年每個人所接受的人力資本投資也隨之提升。他們的教育程度明顯提高，升學意願更強，相對也延後他們進入勞動市場的時間。他們是嫻熟數位科技的一代，而教育方式的改變、多元文化的刺激則使他們比以前的世代更為活潑有創意。在就業市場上，他們面對全球化趨勢，必須跟國際競爭者一較高下。在知識經濟與產業結構變遷快速的環境中，取得高學歷明顯有助於就業，技職體系面對調整與定位的挑戰，而低教育程度的青少年面對結構性失業的風險大增。

#### **當代青少年對於公共事務有很高的參與意願，但卻缺乏參與的機會與管道**

當代青少年在民主環境之中成長，也更勇於表達自己的意見，但是投票率卻相對的低。在對於政治疏離、對於公共參與冷漠的表象之下，青少年對於公共事務其實有高度的參與意願。他們不只對青少年相關政策表達想要參與決策的興趣與要求，更希望從中培養自己的領導能力。可是因為青少年的公民參與管道嚴重不足，而使青少年有被社會忽略的感受，進而對政治冷漠。

#### **當代青少年是高度重視國際化的一代**

當代青少年出國遊學和觀光經驗頻繁，但留學人數降低。他們高度期許自己有國際性的競爭力，重視外語能力的自我培養，希望國家能提供國際視野養成和國際參與管道，而他們對於台灣的國際處境也非常在意。

#### **當代青少年是具有高度休閒意識的一代**

當代青少年對於休閒生活更為重視，在他們的生活與同儕的話題中有著運動競賽的新聞、假日觀光的去處、逛街消費的資訊。他們最希望政府提供的服務就是充分的休閒場所，他們希望學校能提供更豐富的休閒教育，他們希望能夠得到專業的休閒指導。他們

以網路為中心的新休閒型態，更開拓了截然不同的休閒經驗。

### **當代青少年是面臨新的健康與安全議題的一代**

當代青少年的體格與體適能反映了生活型態的改變。體重成為備受關注的議題，一方面由於飲食習慣的變遷，肥胖成為重要的生理健康威脅，另一方面社會對於體型的關注，甚至是對於瘦身的病態要求，又使得找尋減重方法成為不少青少年的生活重心，而部分青少年甚至因此引發厭食症。台灣青少年的物質濫用尚不嚴重，近年來青少年事故傷亡逐漸減少，但自殺人數與自殺比率卻逐年上升，同時愛滋病、憂鬱症、腫瘤的議題也越來越重要。在安全方面，雖然媒體和社會仍然非常關心青少年犯罪議題，但青少年犯罪人數已經確實出現了下降的趨勢，顯示近年來強調轉向制度和福利取向的犯罪防治已收成效。無論如何，青少年的被害人數上升，竊盜和性侵害是兩大犯罪類型，而網路的風行也使得虛擬世界的安全性成為重要的議題。

### **當代青少年是成長於兩性平權氣氛的一代**

在開放的社會氣氛下，當代青少年接受性教育時間提早，初次性行為年齡也提前。同時，當代青少年的兩性平權環境也較為理想，目前各級學校在碩博士以下男女學生人數大致相同。但是這一代青少年的科系選擇上仍然相當程度的反映了傳統的性別差異，而這一代的青少女仍須努力突破職場的「玻璃天花板」。

## **第二節 後續推動事項**

### **一、設定推動優先順序及推動計畫**

在本白皮書訂定後，各部會將針對相關政策目標與施政方向，透過跨部會協商，設定推動優先順序，並區分為短、中、長期施政方向。針對短期施政方向，提出具體推動計畫，並編列年度預算付諸執行；針對中期施政方向研擬推動計畫，適時編列預算執行；針對長期施政方向進行政策研究評估，並促進社會討論。

### **二、舉辦青少年政策審議論壇，促進青少年參與青少年政策之制定**

針對本白皮書中重大議題，舉辦青少年審議民主論壇，交付青少年以審議民主方式進行討論。針對該結論報告，續由政府部會、民間團體、學者專家與青少年對話，並納入決策參考。

### 三、續訂定「青少年政策白皮書：行動計畫」，建立定期滾動修正之機制

待各部會擬定優先順序並提出具體推動計畫，以及青少年審議論壇舉辦完成後，續交由青少年事務促進委員會，彙整訂定「青少年政策白皮書：行動計畫」交各部會執行，並由青少年事務促進委員會訂定定期滾動修正機制。審議期間至完成訂定「青少年政策白皮書：行動計畫」前，各部會既定之推動計畫可持續編列預算推動，俟白皮書最終訂定後進行必要之計畫修正。

### 四、本白皮書相關實證資料，應定期進行研究調查，予以修訂補充

青少年政策之擬定需立基於對於青少年之長期研究，故長期追蹤調查實不可或缺，以避免既存社會價值觀影響對於青少年發展需求之主觀判斷，進而制定不符青少年需求及時代變遷之青少年政策。因此，在缺乏國家級青少年政策研究情形或學術界全面且長期的研究計畫下，各部會應就其相關政策展開長期追蹤研究或定期民調，並匯整相關研究結果，建立青少年統計資料庫。

## 第三節 青少年政策長程建議

在當前全球變遷劇烈的趨勢下，世界各主要國家的青少年政策莫不朝向更積極性、發展性與前瞻性的方向前進。本白皮書針對青少年的發展、參與、健康及保護面向，予以擬定解決、預防問題之相關策略，並投資青少年所需的各項資源。長期而言，為落實青少年政策各個面向，更需要有更具全面、積極、前瞻性的整體長程政策。

### 一、青少年政策為國家最重要施政之一環，青少年政策應與國家整體施政相互配合

提升青少年人口素質即是提升國家的競爭力，任何施政均不能欠缺青少年政策。目前世界各主要國家莫不將青少年政策「納入主流」，並將青少年視為國家未來重要資本，以積極性的發展政策，整合相關部會的資源與專業，將青少年政策視為國家最重要施政的一環。目前我國青少年人口已有逐年下降的趨勢，要因應全球化與知識經濟時代下的各項挑戰，未來青少年培育唯有朝向高素質人才的方向進行，積極配合國家未來施政計畫與願景，投資青少年，便是投資台灣的未來。

一個完整的青少年政策應同時重視青少年問題解決、問題預防、與積極發展三個層面。對已經發生問題或可能發生問題的青少年人口群，應給予適當的協助、預防策略和資源；也同時要重視國家整體青少年的發展，擬定積極性的發展策略，以提升整體青少年人口素質。因此，從解決問題、預防問題到積極發展，才是完整的青少

年政策架構。

## **二、建議成立國家級青少年政策研究中心，建立青少年資料庫，進行各類政策議題研究及政策績效評量指標**

青少年政策的擬定必須建立在客觀的研究基礎之上。由於主流社會容易存有對青少年的刻板印象與偏見，對於青少年的現況與趨勢容易產生主觀性的判斷，較容易忽略客觀的了解青少年的生活現況與發展趨勢。因此，政府必須結合從事青少年研究的學術資源，提供政策制定之客觀基礎，以避免對青少年現狀的不瞭解與片面性理解，導致制訂出不符合青少年發展需求的政策。

由於青少年政策研究涉及的層面是全面性、發展性與長期性的，因此有必要成立國家級的青少年政策研究中心，方能進行長期追蹤調查，建立基礎資料，作為各項政策擬定的根本。

除此之外，也應定期進行政策績效的後續追蹤工作，並且將後續追蹤工作納為政策修訂的一部份，並配合制定一套客觀的政策檢核評量指標，以達成公平客觀的原則，並做為修正政策走向與檢核執行效能的重要依據。

## **三、青少年政策係屬整合性政策，政府組織改造後應維持有青少年事務跨部會協調與推動機制，並統合預算與資源分配**

青少年政策經緯萬端，可說是一個國家整體政策的縮影，需要政府各部會就其主管業務中落實青少年相關政策。若無積極的橫向協調推動機制，有效統籌、協調和推動青少年政策，分散在各部會中的施政計畫，將難以達成整合性績效。政府組織再造後，應維持推動青少年事務的跨部會橫向機制，以促進各部會就青少年政策充分溝通與合作，並統整預算分配與實施。

## **四、制定青少年政策需設置青少年的參與機制，以符合青少年的需求及時代環境的變遷，並藉此提升青少年對國家事務參與的熱情**

為實現公民社會的願景，提升青少年公共參與，並且針對社會變遷需求，制定出真正符合青少年需求的青少年政策，有關青少年政策制定過程，應該建立青少年能夠自由參與的機制。同時，透過青少年對自身相關政策形成的參與，給予青少年真正的機會來參與公共事務與國家政策的形成，有效運用青少年的承諾、創新能力與邏輯思考，培養青少年獨立負責之態度與能力，這對青少年與國家社會來說將是一項重要的雙贏策略。

## **五、政府應喚起全國對青少年的重視，納青少年為社會之主流，協助不同世代之間的對**

**話與溝通，促進青少年對於公共事務及國家政策的關心與參與，培育公民意識。研擬於各級政府中設置「青少年諮詢委員會」，以促進青少年參與地方自治及國家政策之形成**

由於整體社會環境對青少年容易抱持著既有偏見，較重視青少年升學表現，缺乏提供各種青少年參與發展之機會，導致青少年對公共事務的冷漠與被動，造成青少年之於社會的邊緣化。因此，政府應積極喚起全國對青少年的重視與了解的工作，努力消除不同世代間的偏見與誤解，發起重視青少年發展需求和尊重其主體性的社會運動，以重建對青少年友善的社會環境，並在青少年相關政策或非與青少年直接相關的國家政策形成過程中，設置青少年參與機制，對青少年進行充權，重視青少年的意見參與，以激發青少年主體性的發展，培育積極性公民意識與責任。

**六、地方政府應成立青少年事務專責協調機制，編列預算，以統整推動青少年事務。各級政府應定期舉辦青少年工作檢討會，邀請民間團體、青少年代表、家長、及專家學者，以檢視及策進青少年事務**

如果青少年政策要成功，除全國性的政策與推動機制外，各地方政府也應成立青少年事務專責協調機制，針對當地青少年事務的急迫性與特殊性，專責協調青少年事務的推動。此外，地方政府應結合當地民間資源，邀請當地之民間團體、青少年代表、家長及專家學者共組推動委員會，藉助其對地方事務的熟稔，喚起對青少年業務的重視與關心，並鼓勵其從事具地方特色的青少年研究，共同以多面向的角度檢視並策進青少年事務。

**七、制定「青少年發展法」，落實國家對於「投資青少年、投資國家未來」的承諾，並明確宣示政府支持青少年發展以及全力推動相關政策的決心**

制定「青少年發展法」，並在其中明定：(1)青少年事務的中央跨部會協調與推動組織及地方的專責機關；(2)政府對於以青少年為主體的非營利組織予以獎勵；(3)明定國家需設立全國性的青少年研究發展機構；(4)明定政府對於發展、參與、健康、保護四個青少年政策主軸的施政目標及施政方向；(5)明定政府應在預算編列上具體表達對於青少年事務提供充分資源。

## **第四節 建議未來應探討青少年議題**

本白皮書之內容已涵蓋青少年政策之主要部分，並廣泛徵詢相關專家學者之意見。

無論如何，仍有一些議題，目前雖散見各章之中，但未來值得進一步以專章加以探討，並做為政策制定之焦點，其重要者包括：青少年與全球化、青少年與文化、青少年與科技、青少年與族群等。

青少年政策白皮書 - 綱領

出版者：行政院青少年事務促進委員會

網址：<http://ey.cbi.gov.tw/>

編印者：行政院青年輔導委員會

地址：台北市徐州路 5 號 14 樓

網址：<http://www.nyc.gov.tw/>

出版日期：中華民國九十四年元月



「青少年政策白皮書願景LOGO徵選」特優作品  
嘉南藥理科技大學 葉子揚設計

底圖台灣象徵以台灣國家意識為本；  
運用在天空翱翔的鳥和躍出水面的魚  
形成英文字YOUNG，分別代表著  
飛向國際的視野以及台灣青少年活力