

南華大學國際事務與企業學系亞太研究碩士班

碩士論文

Master Program in Asia-Pacific Studies

Department of International Affairs and Business

College of Social Sciences

Nanhua University

Master Thesis

教育部「106年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」執行現況

與評估—以台灣某市為例

An Analysis and Evaluation of the 2017 Project of Helping the  
Youth Not in School nor under Employment: A Case Study of a  
City in Taiwan

洪博文

Po-Wen Hung

指導教授：張子揚 博士

Advisor: Tzu-Yang Chang, Ph.D.

中華民國 107 年 6 月

June 2018

南 華 大 學

國際事務與企業學系亞太研究碩士班

碩 士 學 位 論 文

教育部「106年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」執行現  
況與評估-以台灣某市為例

An Analysis and Evaluation of the 2017 Project of Helping the  
Youth Not in School nor under Employment: A Case Study of a  
City in Taiwan

研究生：黃 育 之

經考試合格特此證明

口試委員：\_\_\_\_\_

胡 馨 平

李 佩 珊

張 子 揚

指導教授：張 子 揚

系主任(所長)：鍾 志 明

口 試 日 期：中 華 民 國 1 0 7 年 0 6 月 1 5 日

## 謝辭

我的研究所生涯，隨著論文完成，即將接近尾聲。回想一路走來，論文進度與工作壓力常常無法同時兼顧。但有著家人、師長與同學們的鼓勵和支持，雖然路途艱辛，但卻能樂在其中。如今終於能順利完成，心中是無限感激。

能完成這篇論文，最要感謝指導教授張子揚博士，自從進入研究所以來，老師總是不厭其煩的打擊、鼓勵、讚美，從研究題目、方向到架構確立，為的是讓我的論文更臻完美，在此對老師表達由衷的感謝。此外，特別感謝口試委員胡聲平博士與李佩珊博士，在百忙之中撥冗細心審閱本論文，並給予指正及提供許多寶貴意見，使我獲益良多，也讓論文更趨完善。

最後，要特別感謝同學們，謝謝雅惠總是能整理最新資訊與消息、謝謝姿瑤能當我互相鼓勵的夥伴、由衷感謝俊良提供我們美味的餐點。沒有你們，我是無法單獨一人走到最後的。感謝有你們！

洪博文 謹誌

中華民國一〇七年六月

## 摘要

本研究主要探究台灣某縣市政府實施「106年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」現況與待解決問題。研究目的為以下三點：一是瞭解在台灣某縣市辦理「106年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」之執行情形。二為探究影響台灣某縣市「106年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」政策問題之因素。三是歸納研究結果，提出具體建議，以作為相關機關推動「未升學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之參考。

研究者採內容分析法、深度訪談法，共訪談8位於106年6月至12月參與「106年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」之社工員、承辦人共4位，參與青少年4位，從中探討「106年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」之經驗。研究結果如下：

一、資源整合困難：在資源整合與應用方面不夠多元與穩固，需更多資源的連結相互交流。

二、與各行政團隊溝通互動：在執行計畫時需要十分充足的時間與空間，在與這些青少年互動時更需要彈性度與接納度夠高的外在環境，時常需要更多時間才能達成共識。

三、主導權不足：青少年因還屬於國民義務教育體系中，時常被學校調回，因此而阻礙所提供的課程，失去課程的完整性。

四、交通與接送：因路途遙遠，需指派人員進行接送。另外也有因考慮到路途與交通，造成青少年家長憂慮路程安全而不願讓青少年入班。

五、誘因不足：此計畫對於青少年誘因不足，造成青少年動機不足而參與計畫意願不高。研究者歸納研究結果，提出具體建議，以作為相關機關推動「未升學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之參考。

關鍵字：「未升學未就業青少年關懷扶助計畫」、政策評估、利害關係人

## **Abstract**

This research focuses on the policy of helping the youth who are neither in school nor under employment.

The purposes of this study are as follow. (1) understand the reality after the policy has been practiced in a southern county. (2) explore the problems after the policy has been practiced in a southern county by evaluation of policy. (3) summarize and suggest for evaluating the project of helping the youth not in education nor employment.

By taking documentary analysis and in-depth interview methods, the researcher had talked eight policy stakeholders who had been the project from June to December, 2017, in order to get a deeper look to this exploration, the study results are stated below :

First, it is difficult to integrate different resources, such as between Education Bureau and Social Bureau. Second, it takes a lot of time to communicate, discuss, and even convince different departments. Third, for the youth who are neither in school nor under employed, which is more important, go back to school or get training for their carrers? The last one is less motivations for parcticig the project whether the distance or the paidment.

The reseacher will base on the results that mentioned above to give suggestions that focus on the project of helping the youth not in education nor employment from the view of evaluation of policy.

**Keywords:** the youth not in education nor employment, evaluation policy,  
policy stakeholder

# 目錄

謝辭	I
摘要	II
Abstract	III
目錄	IV
表目錄	V
圖目錄	V
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的與問題	3
第三節 研究方法與流程	4
第四節 研究範圍與名詞釋義	7
第五節 研究限制	9
第二章 文獻探討	11
第一節 政策評估意涵	11
第二節 政策評估理論發展	17
第三節 政策評估標準與指標	25
第四節 本研究政策評估標準與指標建構	30
第三章 「106年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」現況	33
第一節 台灣未就學未就業青少年現況	33
第二節 「106年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」沿革	37
第三節 某縣市「106年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」現況	42
第四章 某縣市「106年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」評估	52
第一節 深度訪談設計	52
第二節 政策評估指標應用分析	56
第五章 結論	64
第一節 研究結果	64
第二節 研究建議	68
參考文獻	70
中文書目	70
英文書目	72

## 表目錄

表 2-1 國外學者對政策評估之定義	12
表 2-2 國內學者對政策評估之定義	13
表 2-3 政策評估理論沿革	20
表 2-4 政策評估類型	24
表 2-5 政策評估指標	27
表 2-6 評估指標、評估標準與研究目的之對應表	31
表 3-1 106 年主計總處青少年勞動參與率、失業率	35
表 3-2 106 年主計總處青少年非典型工作比例、工時	35
表 3-3 106 年台灣協助青少年就業之相關輔導措施與內容	38
表 3-4 106 年國中畢業後未就學未就業會議	44
表 3-5 106 年青少年探索班課程	45
表 4-1 受訪人員資料	52
表 4-2 受訪提綱	53
表 5-1 106 年未就學未就業青少年探索班輔導人數統計表	66

## 圖目錄

圖 1-1 研究流程圖	6
-------------	---

# 第一章 緒論

本研究將從「未升學未就業青少年關懷扶助計畫」之預期效益、執行情況相比較，找出政策問題並探究問題形成原因。最後，從政策評估分析的觀點，給出建議。

## 第一節 研究背景與動機

### 壹、研究背景

台灣 1986 年開始實施九年國民義務教育。為提高人民教育水準，6 至 15 歲學童全面強迫入學。因社會變遷與全球化浪潮影響，至 20 世紀後期接受教育不再是少數社會菁英或優勢階層所獨享的特權，而漸被視為基本人權之一。在聯合國的「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)(1948 年)第二十六條、「兒童權利宣言」(Right of the Child Manifesto)(1959 年)原則七及「國際兒童權利公約」(International Convention of the Rights of Children)(1989 年)第二十八條中持續申明各國應實施義務教育，至少要到初等教育或基礎教育階段。之後，延伸到中等教育階段。因此台灣學校教育的軸線從 2011 年 8 月開始推動從國民小、中學延伸至高級中等學校及五專前三年，即是所謂的「十二年國民教育」，預定 2020 年 7 月全面實施。

「十二年國民教育」目標之一是「落實中學生性向探索與生涯輔導，引導多元適性升學或就業。」將國民基本素質提升十八歲，有利於繼續就學或就業，希望減少社會出現類似國外不升學也不就業「尼特族」(NEET)可能，減少社會問題。

「尼特族」(NEET)在維基百科上的定義是指不升學、不就業、不進修或是不參加就業輔導的青年族群。最早使用於英國，之後漸漸地使用在其他國家。在香港稱之為雙失青年(失學兼失業的青年);在中國與台灣也被稱為啃老族(靠啃食父母老本生活)(維基百科，2018)。青少年從學校離開後，因為學習上挫敗或是其他因素，未能繼續留在學校系統。卻又未能順利轉銜進入職場，成為

無所事事人口。表現在失業率上代表國家極大損失，衝擊國家競爭力，被認為是世界性的社會問題。主要在已開發國家和人力資源嚴重過剩、經濟高增長、生活水準高國家的青年階層中產生（曾慧青，2008；朱芳瑤、唐鎮宇，2009；楊明珠，2010）。

因此從 2004 年行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）職業訓練局委託辦理的「飛 Young 計畫」至 2008 年教育部、勞委會、行政院青年輔導委員會（以下簡稱青輔會）共同主辦的「97-98 年度國中畢業未升學未就業青少年職能培訓輔導試辦計畫」（少年 On Light 計畫）及 2010 年由青輔會接續主辦的「少年 On Light 計畫」，其計畫主要對象為國中畢業後年滿十五歲至十八歲，未就學未就業或未能穩定就學，有轉銜扶助需求之青少年。希望透過職業探索、職業訓練計畫，協助青少年找到個人生涯方向，進一步培養就學、就業力，協助青少年就業或回歸教育體系能繼續學習。2013 年因應行政院組織改造，青輔會降編為「教育部青年發展署」（以下簡稱青年署）仍主辦「少年 On Light 計畫」。

凡依法核准設立之非營利社團法人或財團法人，其設立宗旨或服務項目與青少年服務有關，具青少年服務經驗單位皆可申請「少年 On Light 計畫」。2017 年起，青發署「少年 On Light 計畫」轉型為「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」，由地方政府、學校或非營利組織等單位合作辦理。

## 貳、研究動機

從上述背景可知，政府因應世界潮流，折衷國內現實困境，為這些未就學未就業的青年提供訓練方案與合宜政策。從早期青輔會到現在的青發署主辦，甚至是民間團體也關注此問題，如 2008 年「社團法人台灣青少年權益與福利促進聯盟」（以下簡稱台少盟）主辦「青少年創意職場遊樂園暨就業育成計畫」；2009 年開始至今，台少盟與全家便利商店共同主辦的「逆風少年大步走之弱勢青少年就業力培訓計畫」等，不只協助未就學未就業青少年發展個人就業力，也透過與企業單位合作，讓青少年有機會進入職場見習與體驗。

筆者擔任國中教師，於 2016 年 8 月擔任行政職。在 2016 年 12 月被通知承辦青發署「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」於本縣市之計畫。當下當然是抗拒與不理解，但接獲通知是，每個縣市一定要申請（除非你們沒有未就學未

就業的學生)。因此對此項政策感到好奇，此為研究動機之一。

對未就學未就業青少年研究，大都屬質性研究，聚焦在每個生命的不同與處遇方式。如「未升學未就業青少年之生活經驗探討-社會排除觀點」(黃馨儀，2012)、「未升學未就業青少年參與就業培訓方案經驗之研究」(陳芷彤，2013)、「探究中輟青少年的職場學習經驗」(池潤寶，2015)等。也是因為這類青少年的多樣性，各式的方案與職業訓練都需要依其需求而量身打造。但查遍國內碩博士論文，現在尚無研究者對青發署主辦「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」之政策成效進行評估研究。然而，針對「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」進行深入分析，有其必要性與政策意義。也期望藉由本研究，能促使政府有效發揮經費補助的實質效益，希望每一分錢都能花在刀口上，教育人員與相關人員的每一分努力都有助於青少年就學或就業。此為研究動機之二。

政策執行影響因素的探討與分析，主要目的在排除干擾政策執行的因素，增進政策執行的效率及效能，達成政策目標(羅清水，2000)。因此在分析「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之前，期望能找出影響本政策執行之因素，進而提出具體可行的建議。

## 第二節 研究目的與問題

### 壹、研究目的

根據上述研究動機，本研究擬針對「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」在某縣市執行情況作探討。具體言之，本研究目的如下：

- 一、瞭解在某縣市辦理「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」之執行情形。
- 二、探究影響某縣市「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策問題之因素。
- 三、歸納研究結果，提出具體建議，以作為相關機關推動「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之參考。

### 貳、研究問題

依據上述研究動機與目的，本研究主要探討問題如下：

- 一、某縣市辦理「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之執行現況為何？

- 二、某縣市辦理「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之期望目標為何?
- 三、某縣市辦理「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之實際執行為何?
- 四、探究「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之期望與現實之落差?
- 五、面對政策執行之期望與現實之落差，如何改善並提高執行成效?

### 第三節 研究方法與流程

#### 壹、研究方法

本研究採取內容分析法與深度訪談法，以下分別介紹之：

##### 一、內容分析法

內容分析 (content analysis) 又稱文獻分析法 (documentary analysis) (王文科、王智弘, 2010)。利用內容分析法，研究者能探討任何事物。當研究者對歷史、政策資料進行蒐集、檢驗、分析後，便可以從了解、重建過去所獲致的結論中，解釋社會現象的現況，甚至預測將來的發展 (葉至誠, 2000)。它有其他研究方法沒有的優點，像是節省龐大調查經費、不必求取研究對象的合作，可看出事件在時間序列中的長期發展。

研究者有採用此方法探討「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策問題，藉由相關文獻、研究報告、統計資料等地蒐集與分析，並對國內外有關未就學未就業青少年關懷扶助政策之論文、期刊、學術著作進行研讀、整理與回顧，作為本研究之理論基礎。此外，參考現行官方統計資料、政策調查報告作為分析之對象，以擴充研究範疇與重點，並建立本文研究架構與研究內容之佐證。

##### 二、深度訪談法

「深度訪談法」(in-depth interview) 的主要目的是，經由深度訪談後可能獲得非從表面觀察與普通訪問的重要因素，也可彌補官方資料之不足。Patton(1990)認為深度訪談是質性研究蒐集方法之一。是針對研究者的興趣談話，可了解政策利害關係人的個人感受與經驗 (Babbie, 1998)。質性研究方法有下列五項特徵 (黃瑞琴, 1999: 10)

(一)質的資料多是文字描述，豐富地描述場所和人群現象的過程。

(二)質性研究是人性的，在自然情境中蒐集事件資料，研究者親自去經驗人們的內在，首重人性特質。所有場所、所有人都是值得研究的。

(三)注重情境脈絡，從現場的關係架構中去看事件發生的連續關係與意義，且不做價值判斷以避免研究者的偏見。

(四)從資料蒐集中歸納概念與發展洞察力。

(五)是學習的過程，是研究者向人們學習他們看世界的方式，並對自己的價值觀有新的覺知。

質性研究訪談法可分「非結構式訪談法」、「半結構式訪談法」(胡幼慧,1996:150)。依據研究之目的與需要，本研究採取「半結構式訪談法」又稱「引導式訪談法」，在訪談前準備好一份符合研究內容的訪談題綱，對政策利害關係人進行一系列一致性的題目訪談。訪談者可離題訪談，或依實際狀況彈性修正訪談題目，深度訪談目的是希望政策利害關係人除描述政策執行所產生之影響外，更希望瞭解除卻標準化外，決策者、執行者、顧客三者深層關聯性。

## 貳、研究流程

本研究擬訂計畫，規劃流程，配合學校課程、研究倫理及與指導教授定期討論，收集研究相關資料，以符合研究之目的與精神。

本研究由研究者工作場域發現問題，並連結公共政策相關議題而成為本研究之「研究背景與動機」，有了「研究背景與動機」後，先「確定研究問題」；因本研究者為本項政策承辦單位，與指導教授討論後，決定研究問題為教育部「106年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」之分析-以某縣市為例。

再者為「資料蒐集」，搜尋文獻及次級資料等。然後界定研究範圍與「確立研究架構」，決定本研究之目錄。其次為「文獻探討」，分別對「未升學未就業青少年關懷扶助計畫」與「政策評估理論」等理論作相關文獻回顧與分析；並同時選擇、聯繫與約談訪談對象，設計訪談大綱。其訪談大綱內容包含政策執行評估、政策結果評估及未來應有目標與現況。

接著進行深度訪談與內容分析，並綜合歸納即得出「政策評估」。之後歸納出「106年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」之預期目標與現實執行情況之落差(問題)，試圖對「106年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」真正問題提出

方案與建議。本研究流程如「圖 1-1 研究流程圖」所示：

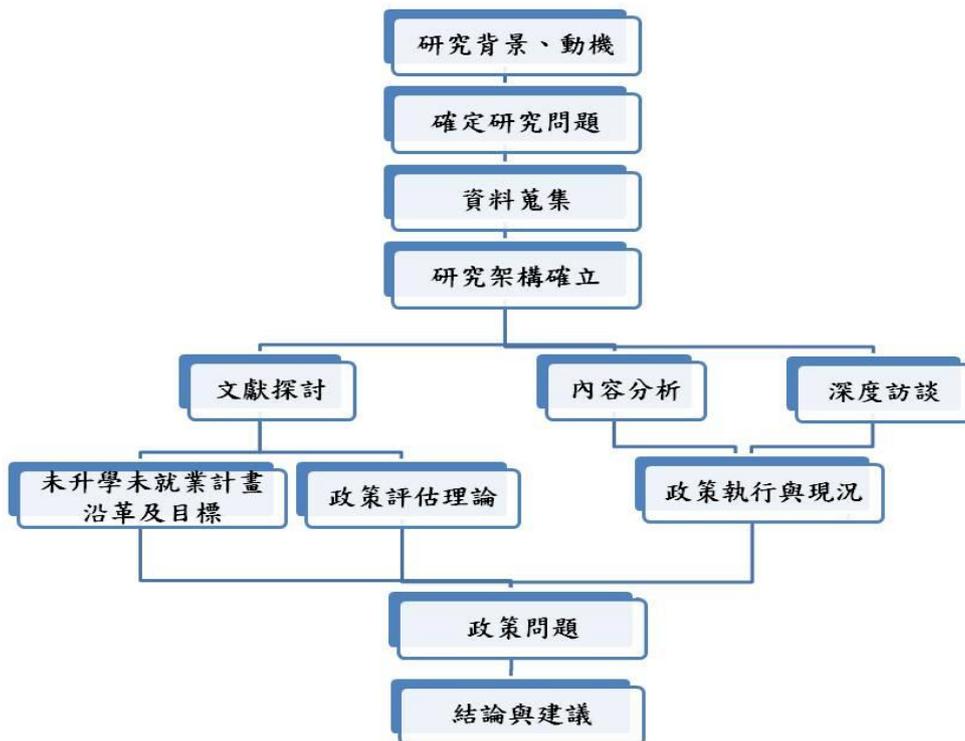


圖 1-1 研究流程圖

## 第四節 研究範圍與名詞釋義

### 壹、研究範圍

一、研究對象：本研究之研究對象為政策執行者、政策顧客者；政策執行者為各縣市政府承辦人或單位、承辦社工或就輔員；政策顧客者為個案。並以南部某縣市為主要研究對象。

二、研究期間：依據「106 年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」中服務期程為一年。

### 貳、名詞釋義

#### 一、未升學未就業青少年關懷扶助計畫：

根據教育部青發署「105-106 未升學未就業青少年關懷扶助計畫」中說明，以服務國中畢業後年滿 15 歲至 18 歲未就學未就業或未能穩定就學有轉銜扶助需求之青少年為原則。另以應屆國中畢業未就學未就業者為優先掌握及輔導之對象。地方政府得評估本身縣市需求於國中畢業前提早介入輔導。由於未就學未就業青少年散落於各地方社區，動向掌握及輔導轉銜均具有高度地方性色彩，亟需第一線之地方政府投入資源，針對各直轄市、縣(市)政府所轄區域內青少年，規劃相關輔導措施。

#### 二、政策評估：

政策評估是指特定的評估主體根據一定的程式和標準，通過考察政策過程的各個階段、環節，與對政策的效果、效能及價值所進行的檢測、評價與判斷。大部分政策評估不是系統性，就是感覺性的評估；系統性的政策評估為了解政府對標的與非標的的情境與團體之現行與長期影響，所進行慎重、客觀、科學的評估，同時亦評估所有可認定的現行與長期成本效益比；感覺性的政策評估主要透過利益團體、媒體、民意代表為了保護或促進他們所關心的事務，對法律或預算不足的抱怨、接露一項公部門事件或計畫的浪費、欺瞞或管理不當以及非難政府政策在處理危機或其他事務時的不充分等，偶爾是個別公民向利益團體、媒體、民意代表提出抱怨。然而這些「評估」往往成功地刺激改革-進行政策變遷以矯正對現存政策所認知的錯誤、不足、揮霍浪費和其他缺失（Dye，

1999)。

依據以上所述，本研究以承辦、實施「106 未升學未就業青少年關懷扶助計畫」之地方政府承辦人、社工、就輔員及個案為政策利害關係人，深入了解他們內心感受、訴求及關切的議題。本研究採用強調利害關係人為主的回應性評估理論及「未升學未就業青少年關懷扶助計畫」相關的文獻探討，依評估標準進行本研究的分析與評估。因此，本研究在政策評估分類中傾向感覺性評估；因傳統的政策評估過於強調測量與工具性的評估，已無法解決多面向的社會問題。於是，本研究採取第四代的政策評估，特別強調政策利害關係人內心感受，以及強調概念性認知與探討思考。

### 三、利害關係人：

政府從事政策規劃時，必須重視政策利害關係人的意見與態度，以利制定出公平正義的政策。所謂利害關係人 (Policy Stakeholders) 係指影響公共政策制定或受到公共政策影響的個人或團體。政策以公共事物本質而言，利害關係人係屬政策決策群體、政策執行群體、政策顧客群體，及專家學者、人民、政府、企業、媒體、第三部門，遵守其倫理守則 (ethical code) 參與公共事務，減少對地方發展政策認知差異與利益衝突 (顏碧玲，2012)。政策利害關係人之界定，應與其個人行為、對象、以及整體社會互動等，產生不同解釋。以下就國內外學者說法摘述於後

Dunn, W.N. (1998: 70) 認為政策利害關係人是受到公共政策影響或影響公共政策，對政策冒風險的個人或團體，例如：市民團體、勞工聯盟、政府機關、民選領袖與政策分析家等皆是。他們對政策環境的同一訊息，明顯的有不同反應。Dunn (1994) 認為必須注重政策利害關係人的意見與態度，以制定公平正義的政策；所謂利害關係人是指受到政府政策直接或間接影響的個人或群體。利害關係人分為三種類型：政策決策者、政策受益者、及政策犧牲者 (丘昌泰，2004: 51)。

Jansson, B.S. (2003: 70) 指出政策利害關係人有以下 11 類：利益團體的領導者與成員；倡導團體 (尋求積極政策改革)；與該方案有關的行政官員與幕僚；立法者與其助理；政府首長 (民選)；政府監督機關與提供資金者 (如：同行政院主計處、財政部)；特定政策或議題的消費者或受益者；地方政府的規範體系

(如：護理之家的查核機關)；專業團體(如：社工人員全國協會)；利益團體組成的聯合會；政黨領導人。

吳定(1998:149)對政策利害關係人的定義：受到某項政策方案直接或間接、有形或無形影響的人員，包括正面影響與負面影響的人員在內，因此他的範圍比「標的人口」(target population)更為廣泛。例如：老農福利津貼政策的利害關係人除了65歲老農外，還包含及其家屬。

朱志宏、丘昌泰(1995)將政策利害關係人概分三種：政策制定者(policy makers)：指產生、運用與執行政策的個人或團體；政策受益者(beneficiaries)：政策制定過程中直接或間接得到利益的個人或團體；政策受害者(victims)：政策制定過程中，喪失其應得利益的個人或團體。喪失原因可能是政策設計失當，未將他們列為利害關係人；或政策本身引起副作用，對該個人或團體產生負面的影響；或對該個人、團體欠缺顯著的政治地位或立場；或者為機會成本下的必然犧牲品。

依據上述，所謂的利害關係人係指以直接、間接、有形、和無形等所有可能之受公共政策影響或影響公共政策制定的人或團體。故為本研究之深度訪談方式，將利害關係人界定分類為三種：政策制定者、政策執行者與政策顧客者(顏碧玲，2012)。在本研究中的政策制定者包含政策制定及決策者，即是教育部青發署首長、研究人員、顧問等。政策執行者為各縣市政府承辦人或單位、承辦社工或就輔員；政策顧客者為個案。

## 第五節 研究限制

本研究專注在某縣市的「106年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」政策實施問題，受訪對象為單一縣市，其研究結論並無法推及其他縣市。

受訪青少年為參加「106年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」為主，研究者從107年一月份開始訪談，訪談內容大多需要青少年回溯，因此常會以忘記了、想不起來回應。此外，青少年較不容易以明確的字句表達抽象的概念問題。研究者須不斷提醒或以不同方式提問，才從中獲得青少年想表達的內容。

最後，是研究者本身限制。因不熟悉訪談技巧與方式，於訪談過程中常無法聚焦或舉一反三，以至於所獲得資料內容豐富度有限也無法掌握核心問題。又因在訪談過程中為降低受訪青少年緊張，會提及青少年感興趣話題，導致受訪時間常但可用資料卻不足。



## 第二章 文獻探討

本研究在文獻探討上，針對「政策評估理論」而言，描述政策評估理論發展及說明本研究採第四代的研究評估依據，並介紹本研究政策評估標準與指標建構脈絡。

本章共分四小節介紹，第一節政策評估意涵，歸納政策評估的意涵與功能，整理國內外學者的定義；第二節介紹政策評估理論的發展沿革及政策評估類型介紹；第三節政策評估標準之建構，整理政策評估標準與國內外學者評估指標；第四節發展出本研究之政策評估標準與指標。

### 第一節 政策評估意涵

#### 壹、政策評估定義

1930 年代，霍桑實驗後開始盛行以社會科學研究法來評估各類社會行動方案。至 1935 年美國羅斯福總統「新政」計畫，評估者 Stephan 應用實驗設計方法評估。1970 年代後政策評估開始受到重視，因美國聯邦政府在 1960 年代開始多項大型公共建設工程，花費巨資，又經濟不景氣影響下，社會上開始思考許多政策的合宜性。所以學者們提出「日落立法」、「縮減管理」等概念，逐漸出現「最好的政府是管理最少，花費最少的政府」趨勢。於是政策評估、考核程序逐漸變成公共政策活動重心。

公共政策的過程主要包含三個階段，分別是規劃、執行及評估（李允傑、丘昌泰，2009）。評估指的是，對某件事務從量到質進行價值估判，其目的是為了解某事務本質為何。當評估運用到公共政策上時，主要是以影響社會發展的公共政策與計畫為評估內容，其研究方法是藉由質量並重的社會科學研究方法。在評斷公共政策成效時，則有兩種意義，一是檢視資源分配的適切性，另一則是利用系統的、科學的方法評估公共計畫。從公共政策階段論（過程論）的觀點來看，政策評估通常不被視為公共政策的最後一階段，而整個階段論即是一循環的公共系統，並請整個政策過程的任何一階段都可進行政策評估。

現代社會中政府部門角色越來越重要，任何一項公共政策影響人民生活也

越來越廣，政策評估研究越來越受到重視，已成為現在公共政策階段論（過程論）的重心。但因專家學者們的觀點不盡相同，而相關政策評估之定義也會有所差異，因此整理國內外學者之定義以供參考，並發展出本研究政策評估之定義。如表 2-1、2-2 所示：

表 2-1 國外學者對政策評估之定義

年代	學者	政策評估定義
1994	Dunn	評估是鑑定、排序與評鑑的總和名詞，指在某一種價值觀下致力分析政策的結果；同時也認為評估有以下各種特徵：以價值為焦點、事實與價值間的互賴性、目前與過去取向的雙重性。
1991	Scriven	主張評估是一個決定事物的優點（merit）、價值的過程。
1979	Nachmias	是「客觀、系統與經驗地檢視現行政策，並以目標成就檢視公共計畫的標的。」
1987	Hanekom	政策內容、執行與衝擊的評審或評鑑，以決定特定政策目標完成的程度。
1982	Rossi and Freeman	有系統的運用社會研究方法，評估社會干預計畫的概念化、設計、執行及效用。
1990	Patton	當在檢視和判斷某事物上成效時，就是在從事評估。若是更進一步做系統性的檢視，即透過資料蒐集與縝密的分析，即是從事評估研究。
1998	Weiss	對某一方案或政策的運作與結果，進行系統性的評量；然而評量的方式是以一套明示或暗示的標準來進行比較，以此做為改進方案或政策的手段。
2007	Posavas and Carey	是一種資料收集的活動，透過各種方法、技術及人對需求的敏感性等，檢視服務的必要性。並檢視在計畫上是否合理，有無負面的作用；以及是否有按計畫進行，並加強其功能，滿足更多需要的人。
2008	Dunn	利用各種方法去觀察政策預期目標與實際情形之落差，以這些資訊作為政策改進、政策是否持續進行或終止的依據。

表 2-2 國內學者對政策評估之定義

年代	學者	政策評估定義
2000	丘昌泰	<p>1. 對象：足以影響社會發展的公共政策與計畫，私部門的不包含在內；但若影響公共利益，則仍是政策評估探討的範圍。</p> <p>2. 方法：須採用多元的科學研究方法，一類為量化方法；另一類為質化方法。</p> <p>3. 政策評估者：須以政策利害關係人為基礎，包含官方與非官方的評估者（evaluators）。</p> <p>4. 政策評估是要評鑑公共計畫的效果與影響，政策效果是指一項計畫或政策達成目標的程度，政策影響則是一套計畫或政策對於社會產生影響程度。</p> <p>5. 必須是有效的科學活動，有效度的政策評估表示政策效果的評估是有信用的，可以接受科學檢驗的。</p> <p>6. 政策評估內容包括政策產出與結果兩方面，其中以政策結果的評估為最重要。</p>
2001	張世賢、林水波	<p>政策評估乃基於有系統和客觀的資料蒐集與分析，進行合理判定政策的投入、產出、效能與影響的過程。目的在於提供現行政策運行的實況及其效果的資訊，作為政策管理、政策持續、修正，或終結的基礎，擬定未來決策的方針，發展更有效和更經濟的政策。</p>
2002	吳定	<p>指政策評估人員利用科學方法與技術，有系統的蒐集相關資訊，評估政策方案的內容、規劃與執行過程及執行結果的一系列活動。目的在選擇、修正、持續或終止政策方案所需的資訊。</p>
2008	余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩	<p>依據一定的標準和程式，對政策的效益、效率、效果及價值進行判斷；其目的在於，取得相關的資訊，作為決定政策變化、改進和制訂新政策的依據。</p>

Weiss 認為政策評估是，對於某一項方案或政策的運作與結果，來進行系統性的評量。其評量方式以一套明示或暗示的標準來進行比較，以此做為改進方案或政策的手段。更者，Weiss 認為政策評估有五項關鍵要素，分別是系統性評量、運作、結果、比較的標準、改善方案與政策等五項，其詳細內容如下：

一、系統性評量 (systematic Assessment)：在評估程序上重視研究的本質，不論是量化或質化研究，他是根據公認的社會科學研究標準，進行嚴謹的評估工作。

二、運作 (Operation)：有些評估集中於研究過程之中，及是研究方案執行的方法，其目的是想了解方案達成程度為何。

三、結果 (Outcomes)：有些評估會強調於研究方案對預期受益者的結果和影響為何。這類評估企圖回答，參與者是否獲得預想的利益?或是這廂方案對參與者產生了甚麼影響?

四、比較的標準 (Standards for Compariosn)：指收集方案與過程中各種資料後，與預訂的標準進行比較。

五、改善方案與政策 (Improvement of Program and Policy)：評估是一項實用的工作，目的是幫助方案能良好運作，並將資源分配給運作較佳的方案。

以上為 Weiss 所認為政策評估的五項關鍵因素。而從其他學者所定義的政策評估來觀察，這五項關鍵因素經常包含其中。由此可知，我們能從這五項因素來了解政策評估本質。以下就進一步彙整國內外學者對政策評估的定義，以供參考。

Dunn 從 1990 年代認為評估是鑑定、排序與評鑑的總和名詞，指在某一種價值觀下致力分析政策的結果；同時也認為評估有以下各種特徵：以價值為焦點、事實與價值間的互賴性、目前與過去取向的雙重性。時至 2008 年，Dunn 認為政策評估是利用各種方法去觀察政策預期目標與實際情形之落差，以這些資訊作為政策改進、政策是否持續進行或終止的依據。再者，Nachmias 主張政策評估是「客觀、系統與經驗地檢視現行政策，並以目標成就檢視公共計畫的標的。」及 Rossi and Freeman 認為政策評估是有系統的運用社會研究方法，評估社會干預計畫的概念化、設計、執行及效用。

接下來，Patton 認為當在檢視和判斷某事物上成效時，就是在從事評估。若是更進一步做系統性的檢視，即透過資料蒐集與縝密的分析，即是從事評估研

究。而 Posavas and Carey 更進一步說，政策評估是一種資料收集的活動，透過各種方法、技術及人對需求的敏感性等，檢視服務的必要性。並檢視在計畫上是否合理，有無負面的作用；以及是否有按計畫進行，並加強其功能，滿足更多需要的人。

而國內學者張世賢、林水波（2001）將政策評估定義為有系統和客觀的資料蒐集與分析，進行合理判定政策的投入、產出、效能與影響的過程。目的在於提供現行政策運行的實況及其效果的資訊，作為政策管理、政策持續、修正，或終結的基礎，擬定未來決策的方針，發展更有效和更經濟的政策。緊接著吳定（2002）則認為政策評估人員利用科學方法與技術，有系統的蒐集相關資訊，評估政策方案的內容、規劃與執行過程及執行結果的一系列活動。目的在選擇、修正、持續或終止政策方案所需的資訊。這過程將其稱為政策評估。

2008 年余致力等學者定義政策評估為依據一定的標準和程式，對政策的效益、效率、效果及價值進行判斷；其目的在於，取得相關的資訊，作為決定政策變化、改進和制訂新政策的依據。

總結以上學者所定義之政策評估，皆與 Weiss 的五項關鍵要素相關。於是歸納出，政策評估是以系統、客觀角度藉由社會科學研究方法，檢視政策或方案計畫，評估目的其一在檢視政策、方案計畫付諸實行後是否達成制定政策時所欲達成目標，以免浪費資源與人力。其二是發現並修正政策誤差，希望能透過政策評估發現誤差、修正誤差，進而達成該方案計畫預期目標。

## **貳、政策評估功能**

依據 Dunn 的看法，政策評估的功能（亦可作為積極目的）具有以下三項：

- 一、可以提供有關政策績效之可靠及有效的資訊：即政策方案實現需求、價值及機會的程度如何，因此，政策評估可以發現特定的目標及目的達成的程度。
- 二、有助於澄清及批判目標與目的之選擇所繫之價值：價值可透過界定及操作化目標與目的的方式獲得澄清，其亦可透過處理問題時對目標與目的適當性之系統性質疑而獲得批判。在質疑目標及目的之適當性時，研究者應去檢視不同的價值來源（如官員、既得利益者、服務對象等），與不同的理性形式（如技術、經濟、法律、社會及實質理性等）之基礎。

三、有助於其他政策分析方法之應用：如問題建構及政策推薦等分析方法。面對政策績效不彰時，可以藉由重新界定目標與目的之方式，以助益於政策問題的重新建構。甚者，當舊有的政策方案應加揚棄而需以其他方案代替時，亦可透過政策評估之方式，裨益對新的或修正的政策方案之界定。

而 Rossi and Freeman 認為政策評估目的有：改進方案（Program Improvement）、課責（Accountability）、產生知識（Knowledge Generation）、政策策略或公共關係（Political Ruses or Public Relations）等四項。如同前面政策評估意涵中所述，評估是為了了解方案或計劃運作情況，提供修正、持續或終止的建議。藉由評估，可確認方案計畫是否符合期待；再者，評估過程中所發現資訊可以成為方案計畫改進的參考依據，以幫助方案計畫之執行。又藉由評估所產生的知識，可幫助新的公共政策制定。

學者張世賢、林水波（2001）認為政策評估是運用某些價值標準來評斷現行或過往的政策方案。因此政策評估應有以下：建立政策績效的資訊、顯示政策目的的達成程度或範圍、解釋政策目的成就或未成就與問題解決或未解決因素、提供認定新政策問題、政策持續、調適或終止的基礎等四項功能。再者，學者丘昌泰則認為政策評估作用為，診斷政策的結果或是政策執行中可能發生的弊病，其結果將會回饋於決策者，做為改進決策的參考數據。並且政策評估不僅是技術性的科學分析而已，也是一種政治與社會的過程。因此，政策評估應有五項功能：

一、提供政策績效的資訊，以提升政策品質：在政策制訂的過程中，決策者規劃難免會有瑕疵或預料之外出現。因此，政策評估可提供具有信度與效度的資訊，以作為決策者日後修正或改善政策方向的依據，其好處便是逐漸提升政策品質。

二、重新檢視政策目標與政策執行的妥適性：若政策評估的結果顯示政策目標的設定不符現況，則必須修正政策方向與現況間的落差，重新形成政策問題，擬定政策目標。另一種情況是，政策目標的設定完全沒有問題，而是政策在執行階段出現缺失，此種情況，可採取「政策執行評估」，以檢視行政機關的作業流程、資源分配、執行人員的意願和態度，以及執行人員所運用的方法，並適時加以修正。

三、釐清政策責任之歸屬：影響政策成敗的因素甚多，透過科學的、客觀的評估報告，可以釐清政策成功或失敗的責任歸屬問題。由此看來政策評估也具有促進「責任政治」的積極功能。

四、作為擬定政策建議及分配政策資源的依據：政策評估的結果可以顯示政策執行的績效與尚待克服的相關問題，這些都是政策建議的依據。另一方面，藉由公正客觀的評估報告，作為強制分配政治資源的有力依據。

五、提供決策者、執行人員與相關民眾政策資訊：在政策執行階段，可用於檢視執行人員執行績效之高低，及檢視政策目標與現實情況之間的落差；對社會大眾而言，可重新釐清政策是否符合政策利害關係人的價值主張與訴求，也可滿足一般民眾「知的權利」，瞭解政府的施政績效與政策是否符合民意。

由上述學者所闡釋政策評估功能來看，政策評估可以說同時具有學術上及實務上的雙重功能：一方面政策評估的資訊可累積社會科學知識應用在政策問題的「知識運用」之成果；另一方面可提供決策者更充分的政策資訊，擬定妥適的政策方案（李允傑、丘昌泰，2009）。

## 第二節 政策評估理論發展

### 壹、政策評估理論

1935 年美國羅斯福總統「新政」計畫開始，評估者 Stephan 應用實驗設計方法對羅斯福總統「新政」進行評估。1970 年代後政策評估開始受到重視，因美國聯邦政府在 1960 年代開始多項大型公共建設工程，花費巨資，又經濟不景氣影響下，社會上開始思考許多政策的合宜性。所以學者們提出「日落立法」、「縮減管理」等概念，逐漸出現「最好的政府是管理最少，花費最少的政府」趨勢。於是政策評估、考核程序逐漸變成公共政策活動重心。評估理論發展至今已數十年，若依美國學者 Lincoln 與 Guba 在《第四代評估》（Fourth Generation Evaluation）一書中，將評估研究的演進分成四個階段予以說明：

#### 一、第一代的評估（1910 年~第二次世界大戰期間）

（一）主要活動：強調「測量」。

(二)特色：「政策評估即實驗室實驗」，此時期的評估研究都是在實驗室內完成的，舉凡智商、學習成效等的測量，皆是此時期評估研究的典型代表。

(三)評估重點及限制：評估之重點側重在技術性測量工具的提供，且是以實驗室內的實驗為主。此點也正是第一代評估的限制，即過分強調測量角色的扮演，極易導致評估的無效率。此外，實驗室評估研究的結果，能否適用並推諸到現實生活中，也備受懷疑。

## 二、第二代的評估（第二次世界大戰期間~1963 年）

(一)主要活動：著重「描述」。

(二)特色：除了仍維持測量的特性外，轉而著重描述功能的發揮，認為測量只是評估的手段之一，評估者更應扮演描述者的角色。因此，第二代評估主張「政策評估即實地實驗」，強調現實生活實地調查的重要性。

(三)缺點：第二代評估過分強調評估的描述功能，即主張忠實記錄實驗現場的狀況，扮演一個客觀的旁觀者，這種價值中立的態度後來受到各方的質疑。

## 三、第三代的評估（1963~1975 年）

(一)主要活動：注重「判斷」。

(二)特色：由於受到 60 年代行為科學主義發展的影響，第二代描述功能趨向的評估研究深受質疑，強調價值判斷功能的第三代評估研究乃因而崛起。除了仍維持過去測量、描述功能的評估特性外，第三代評估研究將重點置於社會公平性議題上，因此「政策評估即社會實驗」。亦即這個時期認為，做為一個評估者，必須有能力判斷那一種目標是值得追求的？應採取何種方式去追求？使得政策評估進入「判斷評估」時代，政策評估者則成為「判斷型評估者」，換言之，政策評估者不僅要有客觀精神分析實驗對象與場地狀況，而且對於政策目標本身的價值結構亦應有所判斷與評論。

## 四、第四代的評估（1975 年迄今）

(一)主要活動：主張「回應的-建構性評估」。

(二)特色：第四代評估與前三代評估的最大差異處，在於前者重視一套多元風貌的回應性評估方法與典範的建構，而第四代評估認為以往的評估過於簡化科學與真實世界的因果關係，忽視了社會科學不易測量的特性。其次，傳統評估過於強調調查研究中描述與判斷功能的結果，已無法滿足複雜且多元社會問

題的解決。在「政策評估即政策制定」的主張下，第四代評估研究著重概念性認知與思考的探討，故而特別著重政策利害關係人的內心感受，即利害關係人的訴求、關切、爭議等回應性觀點的表達。簡言之，第四代評估強調評估者應扮演問題建構者的角色，透過與利害關係人的反覆論證、批判或分析的過程，建構出利害關係人對問題的共識。

Y. S. Lincoln 與 Guba 提出以質化評估為方法的回應性評估，無論在方法論與研究過程都與過去的實驗典範有很大不同：

實驗評估強調「政策評估者」的優勢地位，質化評估則主張「被評估者」的功能地位：過去實驗評估大多以「政策評估者」為主體，被評估者被認為是知識低落、欠缺自主能力的弱勢族群。質化評估者認為實驗評估是顯露出知識分子驕傲，並無透過評估活動真正照顧到被評估者的利益。而實際上被評估者才是常常必須承受風險和權力宰制的弱勢族群。評估結果若不能為這些弱勢族群所接納，那麼所有的評估活動都將失去意義。因此，一定要尊重被評估者的地位，才能達到政策評估的真正目的。因此學者丘昌泰（丘昌泰，2000）認為政策評估應重視政策利害關係人所關切的議題與疑問，其原因為：

- 一、政策利害關係人是必須承受風險的人群。
- 二、政策利害關係人可能是被利用、剝奪權力的人群。
- 三、政策利害關係人是評估資訊的應用者。
- 四、政策利害關係人可以拓展評估調查的範圍。
- 五、政策利害關係人可以發揮教育的功能。

實驗評估強調運用邏輯實證論的科學調查方法，質化評估則強調建構論的自然觀察法：實驗評估者主張邏輯實證論，使用科學化調查方法，運用統計技術，使政策評估走向「科學化」、「標準化」的目的；但是，質化評估者是採行建構論的主張，運用自然調查法，以同理心，深入情境的方式，評估公共政策的成效，使政策評估走向「人性化」、「特性化」的境界。

實驗評估主張明確的多元變異量關係，質化評估則強調建構利害關係人的要求（Claims）、關切（Concerns）與議題（issues）：實驗性評估者主張多元變異量分析，來確定自變項、中介變項、與因變項之間的統計關係，使因果關係能夠明確化與科學化；而質化評估者的主張是以建構方法將政策利害關係人

內心所想的要求、關切、議題加以建構出來，接著再制訂政策，如此才能得到理想的政策結果（李允傑、丘昌泰，1999）。

Y. S. Lincoln 與 E. G. Guba 表示第四代的回應性評估為「再評估公共政策過程中能夠將政策利害關係人的多元觀點納入評估方案。」因此，本研究將運用第四代的政策評估理論，採用深度訪談方式，了解各政策利害關係人對「未升學未就業青少年關懷扶助計畫」的內心感受，並對「未升學未就業青少年關懷扶助計畫」評估其執行過程及成效，期能具體提出修正、延續或停止之建議，以供政策制定者及政策決策者之參考。下表 2-3 為有關政策評估理論的沿革，轉引自學者張錦燕（2007）。

表 2-3 政策評估理論沿革

階段	客觀取向			主觀取向
演進	第一代	第二代	第三代	第四代
時間	1910 年~第二次世界大戰	第二次世界大戰~1963 年	1963 年~1974 年	1975 年至今
評估焦點	測量	描述	判斷	協商
理論典範	實證論典範			自然論典範
重點	科學管理，政策評估者優勢地位	事實發生的場地評估，政策評估者優勢地位	政策目標本身的價值重要性，政策評估者優勢地位	被政策評估者的主體功能的地位
方式	效率為主要考量基準，測種技術性測量工具，採行實驗性實證性評估法	受評對象活動的客觀描述與現場分析，維持測量的技術性、強調發揮描述功能、已實地實驗為主	維持測量描述功能、著重社會公平性及社會實驗為主，除客觀分析受評對象與場地實際情況外，應判斷及評論政策目標的價值意涵及應追求甚麼目標	著重概念性認知、採行建構論的主張，以同理心、人性化為評估重點，重視利害關係人之內心感受，建構政策評估成回應性評估

階段	客觀取向			主觀取向
	第一代	第二代	第三代	第四代
演進				
特色	評估者扮演「技術家」(technician)	評估者扮演「描述者」(describer)	評估者扮演「裁判」(judge)	評估者扮演「同心協力者」(collaborator)、「學習者與教師」(learner/teacher)、「仲裁者與變革推動者」(mediator/change agent)
缺點	過分強調測量角色，導致評估無效率	過分強調描述功能，易誤導、模糊焦點	社會科學不易測量，簡化因果關係、描述功能與判斷未能切合多元社會需求	資料太過多元，難以整合；資料的信、效度受到考驗
角色	技術人員	描述者	判斷者	技術人員、描述者、判斷者、調停者、協力者、變革者

資料來源：Guba& Lincoln (1990)、丘昌泰 (2000, 2000a)、林鍾沂 (2000, 2002)、吳定 (2002) 及張錦燕 (2007)。

## 貳、政策評估類型

一般而言，對評估的種類會因研究者立意不同而有不同分類。首先 Patton&Sawicki 將政策評估是為政策運作上會連續發生的活動，因而分為事前政策分析(ex-ante policy analysis)、政策維持(policy maintenance)、政策監測(policy monitoring)、事後政策評估(ex-post policy evaluation)(Patton&Sawicki, 1993)。

到了 Rossi&Freeman (1994) 則因政策評估功能，將政策評估研究分為：規劃評估 (conceptualization and design)：重視政策概念化與設計、執行評估 (monitoring and accountability)：著重政策監控與責任監督、結果評估 (assessment of program utility)：主張政策方案效用評鑑與廣博性評估 (comprehensive evaluation)：包含上述三種評估功能活動者等四種。

Dunn 以評估目標與假設基礎不同，將評估分為三類 (Dunn, 1994: 406-414)：

#### 一、虛擬評估 (pseudo-evaluation)：

以應用敘述性方式，產生有信、效度的相關政策結果資訊為主。其主要假設認為，對價值的證明所進行的測量是不證自明、且無爭議的，一般人對評估結果的看法是一致的。評估的形式有社會實驗法、社會監測。常用的分析法有準實驗法、問卷、隨機抽樣等。

#### 二、正式評估 (formal evaluation)：

用敘述性方式以產出有信、效度的政策結果資訊。正式評估強調決策者所宣布的正是目標才是評估政策與方案價值的有效基礎。正式評估主要的形式有總體評估與形成評估，主要差異在程度上的不同。更詳細分類則有發展性評估、回溯性過程評估、實驗評估、回溯結果評估。

#### 三、決策理論評估 (decision-theoretic evaluation)：

傳統評估只重視某一價值，事實上應以多元的價值觀點來評估成效。以符合利害關係人們的看法，才具代表性。因此發展出決策理論評估，是一種多元利害關係人觀點的政策評估，在強調利害關係人的顯性與隱性目標，再根據多元目標及目的加以評估。可以解決正式、虛擬評估中評估資訊不被使用、目標模糊、衝突的目的等問題。包含評估型評估、多元屬性效用分析 (翁興利等, 1998: 447-452)。

接著美國評估研究會 (Evaluation Research Society, 簡稱 ERS) 提出六項評估種類：

一、前置分析 (front-end analysis)：在決定是否進行新計畫之前所實行的政策評估研究。常常是根據前人的政策評估成果，來估計此計畫是否可行，及其可能產生的結果。他所強調的是政策形成的問題。

二、可行性評估 (evaluability assessment)：主要是回答關於政策形成與執行相關問題。政策規劃的假設經常會與預定政策目標加以比較，藉此來評估計畫的合理性和達成計畫目標的機率。

三、過程評估 (process evaluation)：目的是描述與政策評估具體的計畫活動過程。過程評估對於了解計畫對居民所發生的效果，有很大幫助。

四、影響評估 (impact evaluation)：是高層官員和立法者最愛的政策評估。他的評估焦點是公共計畫是否能完成目標。影響政策評估和過程評估都是屬回溯性評估。在估算周延程度的同時，最重要的是過程中觀察到的衝擊變化是計畫本身還是外在環境因素影響發生。

五、計畫與問題追蹤 (program and problem monitoring)：是持續性的政策評估，目的是提供問題相關訊息，或是同時追蹤一項計畫，當在不同區域時，發生的短期及長期現象。

六、後評估 (meta-evaluation)：又稱為混合評估 (evaluation synthesis)，主要是重新分析過去政策評估研究索取得知發現，史研究者可以從過去的公共政策得到一些結論，但也是一種回溯研究，目的在藉由過去的研究成果來判斷某一項政策領域的計畫效能 (李允傑、丘昌泰，1999：241-242)。

政策評估類型到美國評估研究會 (Evaluation Research Society，簡稱 ERS) 分類已勘完備。此外，國內學者吳定 (1985) 將政策評估類型分為：

一、預評估：預先於政策規劃階段或執行不久後所進行的評估，目的在了解政策預期影響及預期效益，以利修正該政策內容。因此，預評估有規劃性評估、可評估性評估及修正方案評估三方面。

二、過程評估：包含政策問題認定的過程、政策規劃的過程以及政策執行的過程，藉由在這過程中進行評估，能更明確是否找出問題癥結點。並且是否確切界定問題。以免落入「以正確方法解決錯誤問題」。

三、結果評估：即是對政策實行後結果加以評估。對政策實行後，有形的無形的，預期的非預期的實際改變情形進行了解。即是評估政策結果所帶來的影響。

接下來國內學者張世賢、林水波以國外學者 Perkin 與 Snyder 的研究分類為基準，在《公共政策》一書中提出四種政策評估類型：

一、政策執行評估：當一政策開始實施時，就是政策執行評估開始的時候。主要

是蒐集政策執行過程中所有相關資訊，來檢視政策執行是否符合當初制定時的設計，並將資訊回饋給執行人員，作為改進參考。

二、影響評估：指的是政策執行結果即是政策產出，對於個人、團體、社會及自然環境所造成的影響作評估並檢視因果關係。目的是希望了解政策執行影響的幅度。

三、經濟效率分析評估：強調檢視政策執行所支出成本是否達到預期效益，並且分析該政策相較於其他政策的經濟效率為何。

四、推測評估：檢測該政策的內在與外在效度，給予決策者決定政策修正、擴大或終止的參考。

最後是余致力等人以美國評估研究會(Evaluation Research Society, 簡稱 ERS) 的評估類型為架構，發展出三種政策評估種類：

一、政策預評估：政策執行前

二、政策執行評估：政策執行過程中評估政策執行實際情況

三、政策結果評估：評估政策效果

表 2- 4 政策評估類型

年 代	學者	政策評估類型
1993	Patton&Sawicki	事前政策分析( ex-ante policy analysis )、政策維持( policy maintenance )、政策監測 ( policy monitoring )、事後政策評估 ( ex-post policy evaluation )
1994	Rossi&Freeman	規劃評估 ( conceptualization and design )、執行評估 ( monitoring and accountability )、結果評估 ( assessment of program utility )、廣博性評估 ( comprehensive evaluation )
2002	Bingham &Felbinger	過程評估 ( Process Evaluation )、影響評估 ( Impact Evaluation )、政策評估 ( Policy Evaluation )、後設評估 ( Meta- Evaluation )

2007	Posavac& Carey	需求評估 (Evaluation of Need)、過程評估 (Evaluation of Process)、結果評估 (Evaluation of Outcome)、效益評估 (Evaluation of Efficiency)
2008	Dunn	虛擬評估 (pseudo-evaluation)、正式評估 (formal evaluation)、決策理論評估 (decision-theoretic evaluation)
1982	美國評估 研究會 (ERS)	前置分析 (front-end analysis)、可行性評估 (evaluability assessment)、過程評估 (process evaluation)、影響評估 (impact evaluation)、計畫與問題追蹤 (program and problem monitoring)、後評估 (meta-evaluation)
1985	吳定	預評估、過程評估、結果評估
2006	張世賢、 林水波	政策執行評估、影響評估、經濟效率分析評估、推測評估
2008	余致力、 毛壽龍、 陳敦源、 郭昱瑩	政策預評估、政策執行評估、政策結果評估
資料來源 Guba& Lincoln (1990)、丘昌泰 (2000, 2000a)、林鍾沂 (2000, 2002)、吳定 (2002) 及張錦燕 (2007)。		

### 第三節 政策評估標準與指標

#### 壹、政策評估標準

吳舜文 (2011) 表示：在實際個案評估上，指標或標準並不特別區分，而是依個案特性選擇適合的標準或指標。指標乃是為了衡量抽象的公共服務或產出，所用來直接觀察變數 (variables) 的操作型定義 (operational definition)；標準則是政策評估所依據的特定規則或準則 (Dunn, 1994: 335~421; 丘昌泰, 2008: 311)。換句話說，評估標準是提供衡量和判斷政策的準則；評估指標示為以可觀察或測量的現象。

首先，翁興利 (1999) 提出有關政策評估標準的分類，雖然各專家學者說法

不一，但其原則可分為四大項：

- 一、績效準則：包含效能、效率與政策目標達成程度等標準。
- 二、安定準則：測量標的團體訴求被滿足程度，以維持政治系統的穩定與成長。
- 三、回應準則：政策評估須具備回應性、周延性等標準的要求，以避免外部性或副作用的產生。
- 四、合宜準則：包含公平性、周延性、品質性與順服性等標準。

張世賢與林水波（2001）定義政策評估標準為：「基於有系統和客觀的資料蒐集和分析，以進行合理衡量政策執行結果的良窳，提供現行政策運行的實況及效果之資訊，以作為決策延續、修正及停止的參考」。又張世賢與林水波（2006）認為一般性的政策評估標準涵蓋範圍應該更廣大，不外乎下列十種：

- 一、工作量：在獲得政策執行過程中，資源投入的幅度與分配情形。
- 二、績效：包含產出量、效能與影響程度，重點是在衡量工作量或投入量的成果。
- 三、效率：衡量一項政策，產生某種水準的效果，所以必須的工作量或投入量的成果。
- 四、生產力：提升生產力為一項重要的社會與經濟目標。
- 五、充分性：有效的績效，得以滿足人類需要、價值或機會的程度。
- 六、公平性：政策的績效與投入量，在社會上不同的團體間所造成的分配情形。
- 七、妥適性：政策的各種目標，所呈現的價值或重要性。
- 八、回應程度：政策滿足某些特殊團體的需要、偏好或價值的程度。
- 九、過程（執行力）：政策分析家在評估一項政策成功或失敗時，可能學習更或知悉到政策如何運作與為何成功或失敗的許多因素。
- 十、社會指標：社會狀態與趨勢之數量描述與分析。

## **貳、政策評估指標**

吳定認為政策評估標準是，政策評估者為了評估政策的影響或成敗；因此，根據政策目標規劃出可以比較的指標或準則。但現實的政策活動過程中，因所涉及面向相當廣泛、關係人數眾多，又加上影響政策變數甚多，故很難制定出

一套標準政策評估指標。因此，筆者整理國內外學者對政策評估指標定義及看法，作為本研究之參考，並試圖從中尋找適合本研究之指標規準。

表 2-5 政策評估指標

時間	學者	政策評估指標
1967	Suchman	投入 ( effort )、效率 ( efficiency )、績效 ( performance )、充分 ( adequacy )、過程 ( process )
1980	Nakamura&Smallwood	政策目標達成 ( policy goal attainment )、效率 ( efficiency )、顧客支持度 ( clientele constituency )、顧客回應性 ( clientele responsiveness )、系統持續性 ( system maintenance )
1993	Sabatier&Mazmanian	問題可處置性 ( tractability of the problem )、法令規章執行能力 ( ability of statute to structure implementation )、影響執行的非法規變項 ( non-statutory variables affecting implementation )
1994	Dunn	效能性 ( effectiveness )、充分性 ( adequacy )、適切性 ( appropriateness )、公平性 ( equity )、回應性 ( responsiveness )
1999	Owen&Rogers	效用性 ( utility )、可能性 ( feasibility )、適當性 ( propriety )、正確性 ( accuracy )
1998	張明貴、柯三吉	效應 ( effect )、效率 ( efficiency )、充分 ( adequacy )、適當 ( appropriateness )、公平 ( justice )、回應 ( responsiveness )
2003	吳定	效率性 ( efficiency )、效能性 ( effectiveness )、充分性 ( adequacy )、公正性 ( equity )、回應性 ( responsiveness )、適當性 ( appropriateness )
2004	丘昌泰	效率性 ( efficiency )、效果性 ( effectiveness )、充分性 ( adequacy )、公平性 ( equity )、回應性 ( responsiveness )、適當性 ( appropriateness )
2006	林水波、張世賢	工作量 ( effort )、績效 ( performance )、效率 ( efficiency )、生產力 ( productivity )、充分性 ( adequacy )、公平性 ( equity )、妥適性 ( appropriateness )、回應程度

		(responsiveness)、過程 (process)、社會指標 (social indicators)
--	--	--

資料來源：張錦燕（2007）

Suchman（1967）將政策評估指標分為五項，分別是投入（effort）：檢視投入資源多寡與分配工作量情況指標、效率（efficiency）：評估政策產出結果與投入成本之間關係的指標、充分（adequacy）：解決政策問題的程度或滿足公共關係需求的指標、過程（process）：評估政策執行過程內容的指標。根據 Nakamura&Smallwood（1980）的說法，政策評估指標為政策目標達成（policy goal attainment）、效率（efficiency）、顧客支持度（clientele constituency）、顧客回應性（clientele responsiveness）、系統持續性（system maintenance）。

而國內學者吳定（2003）則認為 Dunn（1994）與 Poiste（1978）所討論的六項政策指標：效能性（effectiveness）、充分性（adequacy）、適切性（appropriateness）、公平性（equity）、回應性（responsiveness）較為完整，對國內外學者研究都具有深遠影響。因此在界定政策評估指標時，此六項指標為重要參考依據。

一、效能性（effectiveness）：指某種政策達成預期結果或影響的程度，執行後是否對環境產生期望的結果或影響。

二、效率性（efficiency）：指政策產出與使用成本間的關係，可進一步分成技藝性效率與經濟性效率。

三、充分性（adequacy）：指政策目標達成後，消除問題的程度。以充分性為標準，可衡量政策產生期望影響的程度。

四、公正性（equity）：指政策執行後導致與該政策有關的社會資源、利益及成本公平分配的程度。作法有使個人利益最大化、保障最少量的福利、使淨福利最大化、使再分配的福利最大化等四種結果。

五、回應性（responsiveness）：指政策執行結果滿足標的團體需求、偏好或價值的程度。

六、適當性（appropriateness）：指政策目標的價值如何、對社會使否合適、及此

目標所依據之假設穩當性如何（吳定，2003：302-305）。

接著介紹學者林水波、張世賢對政策評估指標的分類他們綜合 Suchman、Poiste 與 Dunn 的解釋，並加入自己的見解，將政策評估指標分為工作量( effort)、績效( performance)、效率( efficiency)、生產力( productivity)、充分性( adequacy)、公平性( equity)、妥適性( appropriateness)、回應程度( responsiveness)、過程( process)、社會指標( social indicators) 共十項，以下對這十項指標說明。

#### 一、工作量( effort)：

其目的在衡量一項政策所投入各項資源的素質和數量的多寡，藉由工作量的評估，從中獲得在政策執行過程中，資源投入與分配的情形。

#### 二、績效( performance)：

包含產出量、效能及影響程度三個方面。主要是用以衡量工作量或投入量的成果，藉由績效的評估來探討政策實際達到的成果是否符合原先目標。

#### 三、效率( efficiency)：

主要是衡量績效和工作量之間關係。例如一項政策因投入而產生的績效，是否有其他較佳或更低成本的做法、途徑能達到相同成果的等相關問題；由此可知，有效率更重於以較有效方式來解決政策問題。

#### 四、生產力( productivity)：

吳堯峰先生提出「生產力是有效率地尋求活動成果之道，是有形、無形投入與產品或勞務產出之比率；是效率與效果、數量與品質的綜合表現。生產力以其不同形式，並有階段性含意，是一種績效的客觀指標，更是不斷改進的心理態度。」

#### 五、充分性( adequacy)：

指在達成政策目標後，其結果能消除政策問題幅度為何，並從中可知政策績效程度高低。

#### 六、公平性( equity)：

討論政策標的團體所分配到的社會資源，享有的利益，以及之後所負擔成本等公平分配的程度。在一項政策執行後，若能達到效率、績效、充分性等指標，若沒達到公平性指標，就不會被稱作一項好政策。

#### 七、妥適性( appropriateness)：

評估政策目標本身價值或重要性。因此在妥適性方面，重視三個問題：政策目標是否為社會大眾所期待的、政策成本與利益分配是否符合公平標準及該政策是否回應標的團體的需求。

#### 八、回應程度 (responsiveness)：

即是指績效、效率、充分及公平等標準是否能反映標的團體的需求或價值。因為一項政策的制定、執行，目的即是為滿足標的團體需求，若政策無法回應需求，即不算是一項好政策。

#### 九、過程 (process)：

希望能發現影響政策成敗的因素，進而修正政策，以產生績效。

#### 十、社會指標 (social indicators)：

進行社會狀態及趨勢數量的描述分析，期評估範圍包含系統執行（成本、結果）、福利、與大眾觀感，藉由長期比較分析，指出社會問題。

## 第四節 本研究政策評估標準與指標建構

### 壹、評估標準

綜合本章前三節，各專家學者所提出之一般性的評估標準與指標成為本研究參考所用；依據本研究之研究動機與目的，採用 Dunn (1994) 之評估標準，取效能性 (effectiveness)、充分性 (adequacy)、適切性 (appropriateness)、公平性 (equity)、回應性 (responsiveness) 等五項評估標準來進行評估研究。評估標準內容為：

一、效能性 (effectiveness)：政策達成預期結果及影響之程度。

二、充分性 (adequacy)：執行政策的支持資源的充分程度。

三、適切性 (appropriateness)：政策目標價值如何、對社會是否妥適、及這些目標所依據的假設中的穩當性 (tenability) 如何。

四、公平性 (equity)：執行後政策影響社會資源、利益及分配的程度。

五、回應性 (responsiveness)：執行政策結果能滿足標的團體之需求、偏好及價值的程度。

## 貳、評估指標

總結前面所述，指標是為了衡量抽象的公共服務或產出，所用來直接觀察變數（variables）的操作型定義（operational definition）（丘昌泰，2008）。為配合本研究「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」之評估需要，選擇「資源充分均勻度」、「政策規劃的妥適性」、「政策執行者的態度與意向」、「組織溝通」、「顧客回應性的感受」五項評估指標。以期五項評估指標能對政策的問題、執行與政策成果影響因素方面之評估標準：效能性（effectiveness）、充分性（adequacy）、適切性（appropriateness）、公平性（equity）、回應性（responsiveness），做一操作型的概念指標，分述如下：

- 一、「資源充分均勻度」：充分性、公平性、效能性
- 二、「政策規劃的妥適性」：適切性
- 三、「政策執行者的態度與意向」：充分性
- 四、「組織溝通」：充分性
- 五、「顧客回應性的感受」：回應性、效能性

將本研究之評估標準與指標相對應本研究之目的，以使本研究能扣緊主題，以及研究架構不致太過鬆散，並了解評估標準、評估指標與研究目的三者間相互對應關係。

表 2-6 評估指標、評估標準與研究目的之對應表

評估指標	評估標準	研究目的
資源充分均勻度	充分性、公平性、效能性	目的二、三
政策規劃的妥適性	適切性	目的三
政策執行者的態度與意向	充分性	目的二、三
組織溝通	充分性	目的二、三
顧客回應性的感受	回應性、效能性	目的三

註：研究目的如下

- 一、瞭解在南部某縣市辦理「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」之執行情形。
- 二、探究影響南部某縣市「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策問題之因

素。

三、歸納研究結果，提出具體建議，以作為相關機關推動「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之參考。

總結來說，本研究所選擇之五項評估指標是可以充分衡量抽象的「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策，並可以提高「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策的評估效度。



## 第三章「106年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」

### 現況

本章將從第一節介紹台灣青少年未升學未就業青少年現況，接著第二節說明「106年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」的立意與目標，沿革與現況。以期藉由了解其脈絡來了解「106年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」相關政策與作法。第三節介紹某縣市「106年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」執行現況

#### 第一節 台灣未就學未就業青少年現況

##### 壹、台灣青少年定義

近年來發展心理學者將青少年細分為青少年前期（early adolescence）大約是指十一到十四歲之間，也就是國小高年級至國中階段；青少年中期（middle adolescence），大約是十五至十九歲，介於國中到高中階段；最後是青少年晚期（late adolescence）是指十九歲以後，大學以上的階段（劉玉玲，2005）。

我國《兒童及少年福利法》、《少年事件處理法》中對青少年的年齡劃分給予法律層面的明確定義。「少年」乃是「十二歲以上未滿十八歲之人」，符合該年齡者基於其身心發展健全發展，保障其權益和增進其福利，適用特別法而與成年人之法律刑責有所不同。《兒童及少年福利法》設立專章來保障兒童及少年不得從事之行為和禁止出入危害身心健康之不當場所；少年之父母和監護人除了須負扶養和監督之責，更特別針對有關單位、機構、團體及個人，基於保護少年需各盡其職；而《少年事件處理法》則除保障少年之健全之自我成長外，更強調調整少年成長環境，矯治其性格為立法之目的。而針對青少年觸犯刑罰法律或之虞者，則由特別設立之少年法院及少年法庭審理、調查與各項輔導，並針對少年之法定代理人或監護人應負起教養之責，而少年保護和刑事案件，皆基於維護少年之健全發展，設立專章制定相關條文，同時保護少年隱私與未來發展。除特別法之規定外，我國《民法》與《中華民國刑法》針對未成年人

之刑事責任，則有不罰或減輕其刑之處分，顯示對於十二歲以上未滿十八歲之少年，法律層面認定其並非是完全負起行為能力之成人，特別給予觸犯刑罰法律之福利與刑責減輕。而由以上各項法律之關及、監督、約束及保護可知，在台灣未滿二十歲之青少年，社會多認定其為不足以負起完全行為責任之未成年人，對於青少年從事之各項行為與生活經驗，仍是有所保護與限制的。

發展心理學家桑托洛克（John Santrock）曾說：「青少年時期始於生理，止於文化」（屈貝琴，2008）。儘管在社會變遷的影響下，青少年族群、發展等議題開始受到社會大眾關注，但依著不同的社會及文化標準，對青少年年齡的界定仍有所不同。然而從法律層面來看，國家對於青少年能否負起完全的行為能力，在各項規範、監督及監護的條文中，可看見大多持限制及保留態度。

## 貳、台灣未就學未就業青少年現況

台灣 1986 年開始實施九年國民義務教育。為提高人民教育水準，6 至 15 歲學童全面強迫入學。在國民義務教育制度下，青少年完成九年國教，從國中畢業離校後約為十五歲，接著選擇繼續就讀高中（職）或投入勞動市場。但因社會變遷與全球化浪潮影響，台灣學校教育的軸線從 2011 年 8 月開始推動從國民小、中學延伸至高級中等學校及五專前三年，即是所謂的「十二年國民教育」，預定 2020 年 7 月全面實施。

但也由於高中（職）教育已非國民義務教育範圍，青少年可自由選讀。對於學業成績中下或學業表現低落的青少年，可自由決定是否留在學校教育體制內。因此，在台灣現行教育體制下，青少年中期是大多數青少年需要面對生涯選擇的關鍵期，選擇繼續升學作為個人人力資本投資，或是選擇求職進入勞動市場，尋求個人社會上及經濟上的獨立，皆是一項重要的決定。

近年來我國國中畢業升學率已達 9 成以上，惟仍有部分學生處於未升學未就業狀態。依照國教署統計，105 學年度國中畢業生，未升學未就業人數為 1,095 人，其中除去狀態穩定暫時無需介入者（重考、出國、生病、司法問題等），尚有 420 位國中畢業生為尚未規劃或想要找工作或失聯。又除應屆未升學未就業者外，尚有一群青少年已長期未升學未就業，或曾短暫升學至高級中等學校後便離開學校，現處於未升學未就業的狀態。而高中中離人數從 100 學年度之 14,019

人、101 學年度之 25,115 人、102 學年度之 25,322 人至 104 學年度 23,444 人，每年自高中職中離人數皆超過 2 萬人。又依據行政院主計總處資料：

表 3-1 106 年主計總處青少年勞動參與率、失業率

106 年	青少年勞動人口	青少年勞動參與率	青少年失業率
15-19 歲	11 萬 1 千人	8.79% 近三年微幅上升	8.77% 近年穩定
20-24 歲	72 萬人	54.62% 近三年上升 2%	12.38% 近年皆穩定

由表 3-1 可以看出青少年有就業需求但失業率高(106 年平均失業率為 3.76%)。而表 3-2 更是說明青少年的勞動條件低落

表 3-2 106 年主計總處青少年非典型工作比例、工時

	青少年非典工作比例	青少年每周超過 40 小時工時	青少年月薪收入未滿 25,000 元比例
15-19 歲	55.82%	47.67%	73.26% 2 萬元以下 42.83%
20-24 歲	18.64%	82.35%	33.55% 2 萬元以下 13.87%

顯現台灣可能有一群無法繼續升學或於義務教育畢業後投入職場卻經歷各種負面經驗，甚至會遭遇不合理歧視與對待的青少年，這些歧視來自許多因素，如年齡、性別、教育程度、學歷資格和工作經驗等，這些因素更可能相互連結，使青少年難以突破求職困境，使得青少年轉銜不順利。(趙維生、黃昌榮，2000；葉大華，2004)

尼特(NEET)一詞，最早出現於 1999 年英國社會排除署 (Social Exclusion Unit：SEU)，一份《Bridging the Gap》報告中，正式使用尼特(NEET)來稱呼十

六歲至十八歲處在未就學、未就業或未接受職訓的青少年。在歐洲，對於尼特族(NEET)的定義為：年齡介於十六至十八歲之間，不在教育、職場或訓練狀態，超過六個月以上的青少年（Bynner&Parsons,2002；Furlong,2006）。Bynner 和 Parsons（2002）認為產生青少年未升學未就業原因是在於進入成人階段的轉銜遭遇困難，他們無法在離開學校後順利進入下一個階段，不管是繼學或找到穩定工作，且強調尼特狀態是一種概念，必須要能反映青少年生活的動態，因為此狀態常處於浮動、不穩定的特性，輾轉於就業和教育系統之間，許多青少年混和教育 and 就業從事兼職工作（part-time employment），或於失業期間參與職訓方案或短暫打工。當尼特族無法適應所處的環境，長期處於失學且失業狀態下，在各方面壓力就會對身心健康造成負面影響，並會成為未來生涯發展的阻力。

Furlong（2006）將尼特族劃分為積極與非積極，積極的尼特族指理論上他所具備的勞動條件是勞動市場所接受的，但卻面臨長期或短暫的失業；非積極指的則是為照顧家庭成員、親戚或短暫生病、長期失能者，導致處於未就學未就業狀態者。本研究定義之未升學未就業青少年屬於 Furlong 所區分的積極者。其中，所謂「就學」是指就讀各級教育主管機關立案，具正式學籍與固定修業年限之公、私立大專院校、高級中等學校或高級職業學校之在學學生。而國內郭靜晃（2008）任將青少年未就學之原因大致分為五大因素，分別為個人因素、家庭因素、學校因素、同儕因素以及社會因素，其中各項因素又可分為主動與被動因素，前者未就學原因為學生本身意願，而非他人或環境所驅使；後者係指受到家庭或學校等日常生活常接觸的人、事、物的影響，因而無法繼續就學。陳芷彤（2013）探究未升學未就業青少年之原因為：

- 一、少年對生涯規劃概念薄弱且缺乏教育訓練資源的開放學習。
- 二、過往有負面學習經驗及對教育環境不適應。
- 三、有著複雜需求，以及處在種種不利生涯發展環境下的持續性少年。

尼特族於香港的稱呼為雙失青少年，是以三個月做為時間的劃分標準，超過三個月未就學未就業青少年（李孟儒，2011）。若依據教育部青年發展署「106年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」需求書中所定義之未升學未就業青少年，為國中畢業後年滿 15 歲至 18 歲未就學未就業或未能穩定就學有轉銜扶助需求之青少年為原則。另以應屆國中畢業未就學未就業者為優先掌握及輔導之

對象。地方政府得評估本身縣市需求於國中畢業前提早介入輔導。

## 第二節 「106 年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」沿革

由於上述青少年未能升學就業，其成因通常為複合性問題，包含生涯未定向、對學業不感興趣、家庭及個人問題或就業能力不足等，因此最早從 1982 年行政院設置「未升學未就業青少年輔導要點」，年齡介於 15-20 歲青少年可參與就業服務方案（陸宛蘋、吳芝嫻，2004）。2003 年訂定的《兒童及少年福利法》中才明確指出少年就業相關議題由勞工主管機關負責，而以勞委會職訓局及青輔會為主要負責單位，民間單位則以台灣少年權益與福利促進聯盟（下文中簡稱台少盟）為首。

從 2004 年行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）職業訓練局委託辦理的「飛 Young 計畫」至 2008 年教育部、勞委會、行政院青年輔導委員會（以下簡稱青輔會）共同主辦的「97-98 年度國中畢業未升學未就業青少年職能培訓輔導試辦計畫」（少年 On Light 計畫）及 2010 年由青輔會接續主辦的「少年 On Light 計畫」，其計畫主要對象為國中畢業後年滿十五歲至十八歲，未就學未就業或未能穩定就學，有轉銜扶助需求之青少年。希望透過職業探索、職業訓練計畫，協助青少年找到個人生涯方向，進一步培養就學、就業力，協助青少年就業或回歸教育體系能繼續學習。對於青少年職業訓練藉由參考他國經驗下也推動許多對於青少年就業相關輔導及協助方案因應對策，過去如勞委會曾舉辦「青少年就業服務措施」和「92 年度促進青少年就業實施計畫」以及青輔會的「協助青少年職業生涯發展」及「增進青少年工作經驗及技能培訓」等政策。

2013 年因應行政院組織改造，青輔會降編為「教育部青年發展署」（以下簡稱青年署）仍主辦「少年 On Light 計畫」。凡依法核准設立之非營利社團法人或財團法人，其設立宗旨或服務項目與青少年服務有關，具青少年服務經驗單位皆可申請「少年 On Light 計畫」。2017 年起，青發署「少年 On Light 計畫」轉型為「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」，由地方政府、學校或非營利組織等單位合作辦理。

表 3-3 106 年台灣協助青少年就業之相關輔導措施與內容

方案計畫	主責單位	服務對象	方案內容
職場學習及再適應計畫	勞動部勞動力發展署	具有就業意願，經評估適合參與本計畫之 15 以上未滿 24 歲，未升學未就業、偏遠地區或高危機高關懷青少年	透過民間團體或事業單位，提供弱勢青少年職場學習及再適應之機會，協助就業準備
青年就業旗艦計畫	勞動部勞動力發展署	15-19 失(待)業青年(離校)	結合具用人需求之事業單位，以先用後訓方式進行工作崗位訓練
雙軌訓練旗艦計畫	勞動部勞動力發展署	15-29 歲國、高中(職)畢業青年(仍在校)	結合學校學制，由學校進行學科教育，事業單位負責工作崗位訓練，培訓契合企業需求之專業技術能力
產學訓合作計畫	勞動部勞動力發展署	15-29 歲國、高中(職)畢業青年(仍在校)	結合學校學制，推動產學訓三方合作模式，由各分署免費提供專業技術養成訓練，結訓後再安排至事業單位受雇訓練，另學員於日間、夜間或例假日接受學校教育課程
未就學未就業青少年關懷扶助計畫	教育部青年發展署	國中畢業後年滿 15 歲至 18 歲未就學未就業或未能穩定就學，有轉銜扶助需求之青少年	針對青少年需求，由地方政府於當地提供輔導服務(輔導會談、生涯探索活動、工作體驗)及交通住宿津貼等扶助措施，並於輔導後適性轉銜就學就業

資料來源：台少盟(2018年)

資料整理：研究者

從上述所整理之青少年就業輔導方案，不論是教育或訓練，都是針對個人透過一段學習歷程來達到教育或訓練的目標或目的為本質。教育與訓練之共同目標都是為了讓一個人處於不同時期和不同職位時所能具備其需要的能力，這也是面對時期、職位、環境改變與不同所要的能力，則為此兩者所應提供的內涵。

本研究「106年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」係指由青發署辦理，以服務國中畢業後年滿15歲至18歲未就學未就業或未能穩定就學有轉銜扶助需求之青少年為原則。另以應屆國中畢業未就學未就業者為優先掌握及輔導之對象。地方政府得評估本身縣市需求於國中畢業前提早介入輔導。辦理內容為：  
一、地方政府掌握所轄未就學未就業青少年動向及盤點相關資源：由地方政府整合府內教育、社政、勞政或警政等相關資源，掌握所轄未就學未就業青少年之動向；盤點相關青少年輔導民間團體、學校及企業……等資源，結合相關單位之力量共同協助未就學未就業青少年。

二、定期辦理「跨局處聯繫會議」：國中畢業後青少年未能順利就學，其原因多為複合性問題，需整合教育、勞政及社政資源，提供適性轉銜就學就業，故地方政府需定期與府內未就學未就業青少年各相關單位溝通協調。

三、辦理相關輔導措施：針對縣市内未就學未就業或未能穩定就學有轉銜扶助需求之青少年，各直轄市、縣(市)可考量實際需求、輔導對象之人數、情況……等因素，擇一或多元彈性辦理以下輔導措施：

(一)辦理青少年未來探索班：

結合學校或非營利組織辦理青少年未來探索班，專班輔導青少年，並於輔導後適性轉銜就學就業，內容如下：

- 1.以小班制為主(每班10-15人)，以班級方式經營，提供其未就學未就業青少年探索課程、團體輔導及相關團體活動。計畫期程內得於不同時間開設2-3班。
- 2.探索課程時數1班至少140小時，內容包含生涯探索、認識工作世界及職場參訪、體驗教育及服務學習、法治及性別平等教育、其他彈性課程等。
- 3.聘請輔導員針對青少年進行輔導會談，時數至少60小時。分為個別諮商及團體輔導；個別諮商每人至少15小時為原則；團體輔導包括團體工作、情境模擬

與演練、班會等形式，每班全部至少 45 小時為原則。

4.課程期間全程投保，每人保額至少為新臺幣 200 萬元意外險和 5 萬元醫療險。

5.程期間得提供參與青少年住宿、交通津貼、獎助學金等鼓勵措施。

6.個人輔導:針對有立即轉銜需求(例如經濟困難需立即就業者)及於學期中離開學校，未能及時進入未來探索班之青少年或地方政府需求人數無法達成開班輔導者，由輔導員提供青少年個別諮商及轉銜資源。

#### (二)後續轉銜及關懷:

地方政府應對參與未來探索班之未就學未就業或未能穩定就學有轉銜扶助需求青少年於結訓後協助轉銜就學或就業，並持續進行追蹤及轉銜輔導，以電訪、網路、親訪、或辦理團體活動及課程等方式進行後續關懷，每名參與之青少年至少關懷 2 次。

#### (三)聘請輔導員:

本計畫需由專業輔導員針對參與計畫之未就學未就業或未能穩定就學有轉銜扶助需求青少年進行輔導，輔導員資格如下(下列資格擇一即可):

- 1.領有社會工作師或心理師證照者。
- 2.具就業服務乙級技術士證照或領有政府機關核發之就業服務專業人員證書者。
- 3.符合國內公立或教育部立案之私立大專校院或經教育部承認之國外大專校院，教育學、社會(含社工、社福)學、心理學、諮商輔導、勞工關係、人力資源等相關科系畢業者。
- 4.國內公立或教育部立案之私立大專校院或經教育部承認之國外大專校院相當科、系、組、所畢業，領有畢業證書，具備考選部公告社會工作師或心理師應考資格者。
- 5.實際從事青少年輔導業務 5 年以上領有證明者。

#### (四)輔導內容一覽表

1.團體成班：對象為無立即轉銜需求之青少年，在輔導課程（約 2-3 個月）階段中可進行輔導會談，由輔導員針對學員進行個別諮商及團體輔導。可進行探索課程，包含生涯探索、認識工作世界及職場參訪、體驗教育和服務學習、法治（含反毒）及性別平等教育、其他及彈性運用等。在此階段的扶助措施有，提供住宿或交通津貼（擇一），及提供獎助學金等鼓勵措施。在適性轉銜階段中，

所提供的轉銜服務有三：一有就學意向者提供就學資訊，輔導參加入學登記、會考或復學。二有就業意願及需求者轉介至公立就業服務機構，協助就業媒合或安排參與職業訓練。三是持續關懷輔導並尋求其他專案、資源協助。最後在後續關懷階段以後續追蹤方式，以電訪、網路、親訪或辦理團體活動及課程方式進行。

2.個人輔導：對象是有立即轉銜需求之青少年，提供轉銜輔導，由輔導員針對青少年進行個別諮商，了解當下所需，連結線有就學就業資源，協助轉銜。在後續關懷方面，持續以電訪、網路、親訪或辦理團體活動及課程方式進行。

(五)舉辦青少年生涯探索相關演講或講座：

地方政府針對青少年生涯探索議題，邀請相關領域之專家學者、學生、社會人士……等，針對所轄國中或高級中等學校學生進行演講或經驗分享，時數至少 50 小時，以協助學生生涯規劃，預防未就學未就業之情況。

(六)其他措施：

能協助國中畢業後年滿 15 歲至 18 歲未就學未就業或未能穩定就學有轉銜扶助需求青少年之相關措施、活動、計畫……等。

「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」是由教育部青年發展署擬訂計畫需求書，各直轄市、縣(市)政府依據計畫需求書撰擬工作計畫書後，教育部青年發展署分別與各直轄市、縣(市)政府簽訂行政協議書並撥付經費。辦理期程為執行單位協助工作期間自簽約日起至 106 年 11 月 30 日止。而預期效益為

一、降低未就學未就業青少年人數，及時介入輔導，避免其受不良環境影響，減少潛在社會問題。

二、協助或輔導未就學未就業青少年或未能穩定就學有轉銜扶助需求之青少年人數原則至少 20 位(倘縣市未就學未就業青少年或未能穩定就學有轉銜扶助需求之青少年之人數低於 20 名，則不在此限)。

三、舉辦相關演講或講座參與至少 100 人次。

四、協助或輔導未就學未就業青少年或未能穩定就學有轉銜扶助需求之青少年人數，除不可抗力情形外(失聯、當兵、懷孕、收容……等)至少八成具有輔導成效(如就學、就業、半工半讀或參加職訓……等)。

### 第三節 某縣市「106 年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」

#### 現況

依據政策規劃，「106 年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」是由教育部青年發展署擬訂計畫需求書，各直轄市、縣(市)政府依據計畫需求書撰擬工作計畫書後，教育部青年發展署分別與各直轄市、縣(市)政府簽訂行政協議書並撥付經費。辦理期程自簽約日起至 106 年 11 月 30 日止。

#### 壹、某縣市「106 年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」

##### 一、計畫緣起

國中畢業後未升學未就業者，通常具有下列特質：無就學意願、低就業意願、無專長技能、與主流歧異的價值觀、職業觀念或認知薄弱、無生涯規劃概念、厭惡制式上課方式、人際關係限於同儕團體等，部份則是囿於經濟因素。

此類青少年部分不適應正規教育，又因僅具國中學歷及低技術能力，在職場上無法覓得合適工作，或因學歷限制及甄選錄訓門檻無法參與職訓，在社會上沒有合適的進路，在畢業後若無適合之轉銜輔導機制，將導致其陷入被社會排除情境。

十二年國民基本教育於 103 年正式實施，其中強調「適性揚才」及「多元進路」。透過適性輔導，引導學生瞭解自我的性向與興趣，以及社會職場和就業結構的基本型態。發展學生的多元智能、性向及興趣，進而找到適合自己的進路，以便繼續升學或順利就業。為適性輔導尚未明確規劃進路之青少年探索職涯興趣，培養正確的就業觀念與態度藉以確認自身生涯方向，選擇進路，特辦理此計畫。

##### 二、計畫目的

引進公私協力之精神，特別加強照顧弱勢青少年，以支持性的多元職涯輔導措施，結合政府機關、非營利組織及企業等多部門的資源力量，設計多元創新之課程，提供青少年持續學習的機會，透過探索職涯及體驗教育課程，幫助

青少年瞭解自我，並協助其定位方向，藉此重新塑造青少年自信心、團隊精神及溝通能力。計畫目標為預計培訓 30 名未升學未就業之目標青少年，協助青少年進行生涯規劃與相關輔導工作，確立中短期生涯方向，進而就學或參加職訓。

### 三、計畫目標

預計培訓 30 名未升學未就業之目標青少年，協助青少年進行生涯規劃與相關輔導工作，確立中短期生涯方向，進而就學或參加職訓。

### 四、現況分析

#### (一) 104 學年度國中畢業後未就學未就業學生動向調查：

扣除搬遷至外縣市、至外縣市就讀及過世等類學生之外，共計 109 人，其動向如下：「特教生」(7%)、「準備升學」(18%)、「準備或正在找工作」(11%)、「家務勞動」(3%)、「健康因素」(4%)、「尚未規劃」(5%)、「失聯(包含電話更換、搬家、家長不知學生去向)」(13%)、「其他動向(安置、出國就學、從事家族事業)」(40%)。特教生、準備升學已有明確動向及升學意向。另健康因素、家務勞動、出國就學等其他原因其動向固定，暫無變動可能，「失聯」則需另行以各項管道連繫尋找此類青少年。因此應及時介入輔導並提供轉銜服務之族群為「準備或正在找工作」、「尚未規劃」及「失聯」三類青少年（資料來源：某市 104 學年度國中畢業後未就學為就業調查）。

#### (二) 本市相關單位已有之青少年相關輔導計畫及措施：

- 1.各國民中學針對學生之生涯輔導工作：各校落實國中階段之生涯發展課程、強化國中階段之生涯發展教育、落實國中階段之多元進路試探與輔導。
- 2.高關懷學生輔導措施：掌握中輟原因並減少危險因子。早期發現有中輟之虞學生，並及時介入輔導。強化中輟生通報及協尋，協助復學輔導與就讀中介教育措施。
- 3.本市勞工局針對國中畢業生可接續之職業訓練及就業服務措施。

#### (三) 本市相關民間團體、學校及企業可提供之相關資源：

高雄市青少年關懷協會。社團法人台灣愛克曼兒童及青少年體驗學習協會。

### 五、辦理「跨局處聯繫會議」：

- (一) 國中畢業後青少年未能順利就學，其原因多為複合性問題，本市將整合教育、勞政、社政及警政等相關資源，掌握未就學未就業青少年之動向；盤

點相關青少年輔導民間團體及企業…等資源，結合相關單位之力量共同協助未就學未就業青少年，故定期召開跨局處聯繫會議。

(二) 預定召開會議時程：

表 3-4 106 年國中畢業後未就學未就業會議

辦理時間	會議主題	討論內容(簡述)
106.2 月	聯繫、分工會議	1.整合相關資源掌握本市未就學未就業青少年之動向，共同研商輔導各項工作及進度。 2.針對應屆畢業高關懷或未來未定向學生做生涯輔導。
106.3 月	行前會議	提供就掌握、協尋之情形做未來探索班開班前準備，並持續協尋、追蹤輔導。
106.11 月	檢討會議	1.掌握 105 學年度應屆畢業生未就學未就業之學生協助介入輔導。 2.檢討執行成效。

資料來源：某市 106 年國中畢業後未就學未就業會議紀錄

#### 六、辦理相關輔導措施:

##### (一)個人諮商輔導:

1.實施對象：針對有立即轉銜需求（如經濟困難需立即就業者）及於學期中離開學校，未能及時進入未來探索班之青少年或探索班人數無法達成開班時，由輔導員提供青少年個別諮商及轉銜資源。

2.辦理方式：由輔導員每月定期家訪青少年 2 次，進行個別諮商及提供轉銜資源，每人至少 15 小時以上。

(二)團體培訓課程：辦理「青少年未來探索班」，預計開設 2 班每班人數 15 人，共 30 人。

1.參訓對象：為本市 105 年度國中畢業後年滿 15 歲至 18 歲未就學未就業或未能穩定就學有轉銜扶助需求，符合下列任一資格之青少年。

(1) 國中畢業（修業完成）後未升學未就業。

(2) 國中中輟且年滿 15 歲，目前未就業。

2.計畫執行期間：計畫執行 106 年 2 月至 12 月。

(1) 未來探索班一班：106 年 4 月至 10 月。

(2) 未來探索班二班：106 年 6 月至 12 月。

3.培訓課程期間：每一班共 7 個月。培訓內容區分為二階段，包含培訓輔導期及後續關懷期等。

4.相關培訓輔導課程內容如一覽表：

表 3-5 106 年青少年探索班課程

青少年探索班課程內容一覽表			
階段	第一階段 培訓輔導期		第二階段 後續關懷期
時間	4 個月		3 個月
課程 類型	探索課程 180 小時	輔導會談 60 小時	
課程 介紹	<p>主要課程類別：</p> <p>1.包括生涯探索 42 小時、認識工作世界及職場參訪 28 小時、體驗教育及服務學習 28 小時、法治(含反毒)及性別平等教育 7 小時、其他及運用課程 35 小時及工作體驗 40 小時，共 180 小時。</p> <p>2.課程時數規劃：</p> <p>每天09:00~15:00五小時，為期三個月。藉由各項課程及短期工作體驗，協助學員發覺自我特質及工作興趣，並提供學員快速瞭解各行各業。</p>	<p>1.個別諮商：每人每二週至少1小時，每人全部至少15小時，包括心理輔導、自我瞭解及探索、生涯試探及規劃。</p> <p>2.團體輔導：每班全部至少45小時，包括團體工作、情境模擬與演練、班會等形式。</p>	<p>以電訪、網路、親訪、或辦理團體活動及課程等方式對離、結訓學員持續進行追蹤及轉銜輔導，對於完成培訓之學員應加強持續輔導其就業、就學、參加職訓，或轉介學員至其他單位繼續接受輔導，延續培訓成效。</p>

青少年探索班課程內容一覽表		
階段	第一階段 培訓輔導期	第二階段 後續關懷期
輔導 機制	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 個輔機制：每班設有專任輔導員兩位，將全程協助學員進行培訓。</li> <li>* 轉銜機制：培訓完成後，依學員性向與需求，由培訓單位及輔導員進行評估，協助學員繼續求學、參加職訓或直接就業。</li> <li>* 追蹤輔導：培訓完成後3個月內，培訓單位將持續聯繫學員，並提供適切的協助。</li> </ul>	
預期 效益 及 扶助 措施	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 交通費用補助：依照路程提供交通費用補助，最高補助100元/人/天，每個月每人最高2,000元。</li> <li>* 未來探索班課程期間全程投保，每人保額新臺幣200萬元意外險及5萬元醫療險。</li> <li>* 培訓輔導課程期間提供餐點。</li> <li>* 編列獎助學金等鼓勵措施，每人最高 2,000 元。</li> </ul>	由輔導員持續提供學員適切的協助及輔導

資料來源：某市 106 年國中畢業後未就學未就業工作計畫書

## 七、後續轉銜及關懷：

### (一)中途離開或課程輔導結束後轉銜評估：

後續追蹤關懷維持至少 3 個月，每學員每月至少 2 次，由輔導員以電訪、網路、親訪或辦理團體活動及課程等方式進行，定期追蹤了解學員現況並作成紀錄。本單位對離、結訓學員持續進行追蹤及轉銜輔導，對於完成培訓之學員應加強持續輔導其就業、就學、參加職訓，或轉介學員至其他單位繼續接受輔導，延續培訓成效。

### (二)延長後續追蹤輔導關懷

本計畫執行完畢後，若有學員狀態係屬不穩定，仍未就學、就業或參加職訓，由本單位持續關懷輔導。

針對已完成培訓仍未有具體輔導成效之學員，本單位適時陪同學員至就業服務中心，辦理求職登記或安排職訓、提供就學資訊，輔導參加下一年度的人學方案，亦可轉介至下年度本計畫培訓單位隨班就讀，或轉介其他相關單位繼續接受輔導。

八、聘請專業輔導員：

(一)本計畫需由專業輔導員針對參與計畫之未就學未就業或未能穩定就學有轉銜扶助需求青少年全程進行輔導，預計聘請輔導員人數 2 人。

(二)輔導員符合下列任一資格：

- 1.領有社會工作師或心理師證照者。
- 2.具就業服務乙級技術士證照或領有政府機關核發之就業服務專業人員證書者。
- 3.符合國內公立或教育部立案之私立大專校院或經教育部承認之國外大專校院，教育學、社會(含社工、社福)學、心理學、諮商輔導、勞工關係、人力資源等相關科系畢業者。
- 4.國內公立或教育部立案之私立大專校院或經教育部承認之國外大專校院相當科、系、組、所畢業，領有畢業證書，具備考選部公告社會工作師或心理師應考資格者。
- 5.實際從事青少年輔導業務 5 年以上領有證明者。

九、舉辦本市國中青少年生涯探索相關活動：

依據評估本市針對 105 學年度國中應屆畢業生生涯未定向及高關懷身份有未就學未就業之虞學生，由各國中視學生狀況規劃生涯探索相關活動，透過相關活動逐步釐清未來進路意向，協助學生生涯規劃，以降低未就學未就業比例。由本市各國中辦理相關生涯探索活動，內容以演講、講座、職業參訪或生涯小團體方式進行之，預計辦理 97 場次、時數達 200 小時以上、參與人數 1000 人次以上，以減少畢業後未就學未就業之情況。

十、預期效益：

- (一)結合現有相關機制，建構本市國中畢業未就學未就業之預防、高關懷學生輔導及追蹤機制，並強化在學期間之生涯輔導、引導學生進路發展，減少未就學未就業比例。
- (二)協助或輔導國中畢業後未就學未就業或未能穩定就學有轉銜扶助需求之學生 30 位，經輔導後具成效人數 24 位以上。
- (三)本市各國中辦理青少年生涯探索相關活動之場次達 97 場、總時數 200 小時以上、參與人數 1000 人以上。

## 貳、某縣市「106 年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」實施現況

### 一、執行準備階段執行概況說明

#### (一)輔導員遴選

本計畫目標為提供青少年持續學習的機會，透過探索職涯及體驗教育課程，幫助青少年瞭解自我，並協助其定位方向，藉此重新塑造青少年自信心、團隊精神及溝通能力。計畫目標為預計培訓 30 名未升學未就業之目標青少年，協助青少年進行生涯規劃與相關輔導工作，確立中短期生涯方向，進而就學或參加職訓。因此，陪伴的社工或就輔員角色至為重要。

但因教育局計畫書內容並無明確規劃社工或就輔員應是承接廠商聘請亦或是教育局直接聘用。因此，承辦人員必須一直請示上層單位，在未作成最後決定前，無法辦理招標作業。最後，在 106 年 7 月終於確認由廠商直接聘用。兩位社工或就輔員需針對學員進行個別諮商，了解當下所需，連結現有就學就業資源，和團體輔導及轉銜。

兩位就輔員即使在沒有課程時，都需要以電訪、親訪、網路等方式與個案青少年聯絡、交流以掌握其行蹤，花費許多時間與心力。又個案青少年來源廣泛，其中最不缺的就是衝動行事者，這時，就輔員的經驗與其溝通方式至為重要。因此就輔員陸續在 106 年 8 月 8 日~9 月 8 日、106 年 9 月 15 日~11 月 15 日、106 年 11 月 16 日~12 月 31 日離職，其更替率不可謂不高。

#### (二)未就學未就業青少年協尋狀況

今年度計畫為教育局主辦，○○國民中學協辦並由承包協會執行培訓。經由 DM 及公文發放至學校與相關單位協助招生，由教育局提供 105 學年度未就學未就業學員名單，交由協會聯繫詢問參加意願。並透過電訪招生，若電訪無法聯繫到學員則進行資源整合，透過家庭訪視、學校訪視等方式，並與警政、司法單位合作協尋。

#### (三)受輔導青少年(開案者)背景分析

從性別來看，有男性 20 人，女性 10 人。從年齡來看，未滿 15 歲有 4 人、15 歲者 16 人、16 歲者 6 人、17 歲~18 歲者 3 人、18 歲以上者 1 人。依學歷狀況而言，國中未畢業（中輟）者有 11 人、國中畢（結）業未就學未就業者 12 人、高級中等學校中離者有 7 人。依年齡、學歷狀況看來，學員主要是未滿 15

歲者。與本計畫目標個案青少年為本市 105 年度國中畢業後年滿 15 歲至 18 歲未就學未就業或未能穩定就學有轉銜扶助需求者有所出入。

學員招募來源主要有三，一是學校推薦，二是警政司法機關推薦，三是學員及舊生介紹推薦。青少年身分有 15 人來自一般家庭，4 人來自低收及中低收入家庭，6 人為單親，4 人為隔代教養家庭，3 人為身心障礙者家庭，只有 1 位自立少年

## 二、輔導措施

### (一)青少年未來探索營:開班班數(2班)、每班開班人數(15人)。

依據計畫辦理生涯探索課程，經評估後將成員需求融入課程。了解成員在各大類別課程學習狀況，引導學員了解自己能力取向。一是辦理職場參訪，以實務為導向，新增企業參訪以及實地手做，讓生了解各大職業性質與職場現況。並了解工作倫理與職場要求及了解求職技巧與職場需求。經過職場體驗課程，學員學到相關知識，進而習得一技之長，對未來就業職場更有信心。二是依據學員職業性向分析規劃，結合多元化店家，創造廠商及青少年雙贏。再增加以工作體驗為主軸的闖關遊戲，讓學員在闖關卡時，藉由遇到困難時該找誰協助及分辨對與錯的工作態度，在遊戲中學習。

三是邀請歷任學員回來分享經驗，將過去所學技能回來協會傳授給學弟妹。最後依據計畫辦理體驗教育與服務學習，讓學員從活動中學習冒險患難的精神與勇氣，重新建立學員彼此間的信任關係與生活紀律，同時了解人際團體互動的重要性，進而提升未來工作上的團體互助精神與合作默契。

若依輔導節數統計，青少年未來探索營中生涯探索課程，總共完成 226 節(一節 45 分鐘)。認識工作世界級職場參訪，完成 130 節。體驗教育及服務學習，完成 131 節。法治(含反毒)及性別平等教育，完成 33 節。其他及彈性運用(包含團體輔導)，完成 163 節，總共完成 683 節，遠高於核定 650 節。

### (二)個人輔導

一是透過電訪了解學員家庭、就學、就業狀況。二是依據學員需求提供相關資源連結，如就學、就業資訊。三是持續提供追蹤關懷，如進行家訪，深入了解學員狀態。

若是以進行個別諮商，提供一對一晤談之輔導時數統計，兩個班級總計是 30 人，共 240 小時。若是以進行團體諮商，依照團體方案執行團體輔導時數統計，兩個班級總計是 30 人，共 98 小時。

### 三、後續關懷階段

#### (一)青少年轉銜評估及輔導機制

經由協會輔導員針對學員需求，在進階諮商輔導、心理衛生、升學進修、弱勢經濟補助、求職等、參與再深入職業訓練等方面做審慎評估後，聯繫相關轉銜單位，填具各單位轉介單後，由各單位提供後續轉銜服務。

轉銜單位有市政府教育局、社會局、勞工局、衛生局、嘉南藥理科技大學社工系、長榮大學社工系、臺南大學教育系、各區區公所、台南學生諮商輔導中心、各鄰里辦公室及社區發展協會、社福青少年相關機構中心、職訓局職訓中心...等。

#### (二)後續關懷方式

因現今網際網路世界發達，以網路活動（Facebook、Line）等持續關懷方式有多達 510 次。而團體活動（聚餐）方式有 35 次。以電話關懷聯絡有 150 次。最後家庭訪問則有 75 次，總計後續關懷次數多達 770 次。

#### (三)後續追蹤關懷措施

一是釐清離訓原因：學員是回歸校園、找到工作、或是未來無定向而離訓者。當學員於參訓後體認到學習與文憑之重要性時，欲立即返回校園就讀，給予全力支持與協助，同時請個輔員不定期給予關心與訪視。當學員於參訓期間因發現自我興趣與目標、同時也習得面試與求職技巧、職場倫理等，欲立即重返職場者，給予全力支持與協助，同時請輔導員不定期給予關心與訪視，協助維持穩定之就業情況。對於求學或未來無定向而選擇離訓者，本會將持續安排家訪，給予學員時間並用更多的耐心開導，鼓勵其盡早回歸培訓課程。

二是結訓學員轉銜與追蹤規劃：與見習職場規畫留用機制，未獲留用者，持續提供心理支持與輔導，維持學員工作自信心。

或是透過追蹤 3 個月共 3 次以上家訪或電訪持續提供就學或就業資源，例如各地職缺或求職網站之使用等，讓學員持續有求學或就業之動能，協助學員運用所學及早規劃未來。善用網路即時通訊，隨時提供學員就學或就業資訊。

最後，輔導員將持續安排家訪，針對學員個別所需提供適度協助與引導，例如就學資訊之諮詢、就業相關問題諮詢等，與學員保持良好聯繫關係。

#### (四) 青少年輔導名冊及轉銜追蹤

兩班共 30 人，已就業者有 13 人，從事服務業者、餐飲業為多。已就學者為 11 人，未滿 15 歲者全都回到原國中就讀，已滿 15 歲者則多為進入私立高職就讀。有 4 人選擇半工半讀，有 1 人回到少觀所、1 人待產中。每人後續關懷方式皆有親訪、電訪、網路活動及團體活動，最少聯絡次數為 11 次，最多者為 53 次。

#### 四、跨局處會議辦理情形

106 年 9 月 19 日舉辦第一次跨局處會議，參加者為教育局、勞工局及○○國中承辦人，討論輔導就業措施、及追蹤未就學未就業青少年去向。

106 年 10 月 20 日舉辦國高中各學校輔導組長會議，會議中介紹青少年探索班運作及招生情形。

106 年 10 月 30 日舉辦第二次跨局處會議，參加者為教育局、勞工局、○○國中主任，會議中報告參加本計畫青少年生涯進路及後續關懷輔導措施。

# 第四章 某縣市「106 年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」評估

## 第一節 深度訪談設計

### 壹、訪談對象

研究共訪談政策利害關係人（政策執行者、政策顧客者）共 8 位，其中 5 位是政策執行者，3 位是政策顧客者；下表 4-1 為受訪人員資料表。

表 4-1 受訪人員資料

編號	利害關係人	背景	單位	職稱
A01	政策執行者	教育相關人員	國中	主任
A02	政策執行者	教育相關人員	國中	承辦人
A03	政策執行者	非營利組織	關懷協會	理事長
A04	政策執行者	非營利組織	關懷協會	社工
A05	政策執行者	非營利組織	關懷協會	社工
B01	政策顧客者			學生
B02	政策顧客者			學生
B03	政策顧客者			學生

為求政策評估的信度與效度，需慎選政策利害關係人作為質化的訪談對象。本研究選擇深度訪談對象採立意抽樣，主要訪談是以對研究議題及目的有相關即足夠了解的相關人員，期已使本研究公信力更高。

### 貳、訪談提綱

依據本研究之研究動機與目的，採用 Dunn（1994）之評估標準，取效能性（effectiveness）、充分性（adequacy）、適切性（appropriateness）、公平性（equity）、回應性（responsiveness）等五項評估標準；為配合本研究「未就學未就業青少

年關懷扶助計畫」之評估需要，選擇「資源充分均勻度」、「政策規劃的妥適性」、「政策執行者的態度與意向」、「組織溝通」、「顧客回應性的感受」五項評估指標。因訪談對象分為政策執行者與政策顧客者，因此訪談題綱分兩部份。

表 4-2 受訪題綱

訪談對象	訪談問題
政策執行者	<p>1.不論是「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」或是「少年 On Light 計畫」，請問政府單位是否還有其他可申請方案計畫可協助類似青少年?或是貴單位還有申請其他政府方案計畫?</p> <p>2.有任何申請門檻?申請方式為何?</p> <p>3.在申請之初，政府宣傳方式為何?或貴單位是如何知道此方案、計畫?</p> <p>「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」目標在協助青少年適性轉銜就學、就業、半工半讀或參加職訓，以奠定未來發展基礎。</p> <p>4.以目前方案，是否達成目標?達成程度為何?達成目標的困難在於?</p> <p>5.之前「少年 On Light 計畫」是向青輔會或青發署申請，其過程為何?</p> <p>6.現行「未就學未就業青少年關懷扶助計畫」是向各縣市政府申請?其過程為何?</p> <p>7.申請單位不同，造成的影響為何?</p> <p>8.貴單位為執行單位，與各縣市政府或青發署的溝通是上對下模式嗎?其執行規劃為何?</p> <p>9.是否有平行溝通機制的建立?</p> <p>10 在對外行銷（大眾媒體）是否有溝通平台?無論是貴單位或是主辦單位。</p>
政策顧客者	<p>1. 在參與此計畫以前，您覺得這是一個怎麼樣的地方?</p> <p>2. 請問是如何知道此服務的?自己找到?或是他們主動邀請您參加?</p> <p>3. 請談談您參加此方案前期、中期、後期分別的感受是甚麼?</p> <p>4. 在參與的過程中，有沒有遇到甚麼困難?這些困難又是如何克服的?</p>

	<p>5. 參與過程中有想放棄的念頭嗎?您覺得能夠協助您堅持下去並完成職涯課程的最大支持動力是甚麼?</p> <p>6. 就您自身經驗，您覺得未升學未就業少年還需要哪些服務的幫助?</p>
--	--

本研究將依訪談對象及訪談題綱內的精神和原則，進行訪談。但會因訪談時間及部分身分關係談性斟酌選擇訪談大綱內容及尊重受訪者的意願，並受訪者可以部份選擇不回答。

### 參、訪談步驟

訪談研究中，訪談者是關鍵的研究工具，目的在如何生產出高品質的訪談進而產出完整受檢驗的的知識。依據「訪談研究法」(Steinar Kvale, 2010)一書中，所提出訪談調查之步驟，有訪談主題化、訪談設計、進行訪談、訪談轉錄、訪談分析、訪談驗證、訪談報告等 7 個步驟。

- 本研究進行的半結構式的深度訪談，其實施步驟為
- 一、擬定訪談大綱(附錄)。
  - 二、設定好(立意抽樣)訪談對象後，以電話和 E-mail 電子郵件同時連絡受訪者。
  - 三、若蒙允諾，則 E-mail 電子郵件寄發訪談大綱(附錄)，告知本研究之研究主題與相關訪談內容。
  - 四、預約訪談時間及地點，並規劃訪談行程。
  - 五、徵求訪談者同意訪談全程錄音，並將遵守匿名及保密原則，來保障受訪者的隱私及權益。
  - 六、進行正式訪談前，先取得受訪者同意並完成同意書簽署(附錄)。
  - 七、訪談結束後，將訪談筆記、錄音內容整理成文字稿，並寄送給受訪者，用以確認受訪者訪談紀錄無誤，並詢問有無修正意見。
  - 八、依受訪者訪談紀錄有無遺漏或缺失，另行安排時間再次訪談。
  - 九、將獲得之全部訪談紀錄資料進行整理和分析，並歸納出結論和建議。
  - 十、資料處理。

在眾多資料處理方法中，為了將問題做進一步了解，所以針對其溝通或文件做較詳盡的分析；從已有的資料與文獻中所做的系統性及科學性分析，本研究即採「內容分析法」將訪談資料、內容加以分析、歸納。訪談階段結束後，將如以下資料處理步驟進行。

#### 一、訪談錄音資料轉成文字檔

將所有訪談之錄音檔轉成文字檔，並配合訪談時所作之筆記，即重複聽取訪談內容以確認是否符合受訪者之原意及確保訪談內容之真實性。將完成之文字稿交與受訪者做最後確認，以求訪談內容的確實。

#### 二、將受訪者予以編碼

文字稿完成後，研究者將文字稿內容歸類整理，並將受訪者依利害關係人分為二類：政策執行者、政策顧客者，分別以 A、B 代號之。並將受訪人數以阿拉伯數字 1、2、3 為代號，可辨識受訪者身分外，在進行資料分析時可避免資料錯置情形。

#### 三、將文字稿予以歸類整理

將確認無誤之文字稿歸類整理及討論，並依據五項評估指標加以歸納整理，如此可看出多數人的看法與趨勢，也可釐清影響政策執行結果之因素。

#### 四、客觀謹慎地分析歸類

質性研究分析過程中，研究者本身價值觀和判斷多多少少會影響研究結果，為力求與受訪者的主觀事實相同，本研究以表格歸納來確認資料分析，並與指導教授討論，以提高資料分析客觀性、正確性。

#### 五、深度訪談的信度與效度

質性研究最常被質疑的就是研究結果之信、效度。Lincoln&Guba (1985) 提出控制質性研究信度、效度的四個面向：

(一)確實性 (credibility)：即是所謂內在效度，指質性研究的資料的真實程度，及研究者真的觀察到研究想要獲得的資料。

(二)可轉換性 (transferability)：為外在效度，指把研究對象在原始資料中所呈現的經驗與感受，謹慎將資料的脈絡、意義等轉換成文字資料，不僅敘述一個人所做的事，還超越事實與表象，詳細描述個人經驗中的細節、脈絡及情緒的技巧來增加可轉換性。

(三)可靠性 (dependability)：即是信度。當我們若是以複製的主題、複製的脈絡下進行探究，研究發現應是可以被複製的信度指的是研究或研究工具的一致性、可預測性。

(四)確認性 (confirmability)：就是外在信度，強調研究複製性，指研究者能在研究過程中完全屏除偏見而維持中立，即研究結果的產生是由資料而來，而非研究者的偏差所形成。

本研究在訪談對象部分，盡量選取完整政策利害關係人群體：政策執行者、政策顧客者，所進行之深度訪談，以 Dunn (1994) 之評估標準，取效能性 (effectiveness)、充分性 (adequacy)、適切性 (appropriateness)、公平性 (equity)、回應性 (responsiveness) 等五項評估標準，取資源充分均勻度、政策規劃的妥適性、執行者態度與意向、組織溝通、顧客回應性的感受等五項為評估指標，力求本研究結果之信度與效度。

## 第二節 政策評估指標應用分析

### 壹、資源充分均勻度

所謂資源充分均勻度，是探討與政策有關的社會上資源、利益、成本公平分配的程度及是否能使政策達成預期結果或影響程度。「106 年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」是由教育部青年發展署擬訂計畫需求書，各直轄市、縣(市)政府依據計畫需求書撰擬工作計畫書後，教育部青年發展署分別與各直轄市、縣(市)政府簽訂行政協議書並撥付經費。在本研究中，「106 年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」主管單位為教育局下國中教育科，再委託某一國中辦理，由國中端委外廠商辦理本計畫。

12 月校長收到消息，計畫可能要叫我們學校辦理。後來就被叫去開會。從來沒有寫過這種計畫，這也是一種學習啦!怎麼可能是校長寫，當然是寫完以後再給校長看。(A01)

跟主任一起去開會，在會議中大家質疑為何畢業離開的學生，又要求學校教育系統去追回來職業訓練?但角力的結果，就是教育局接。在學校來說，300 萬元的計畫是很大的了。(A02)

從前面兩位訪談者之訪談內容可看出，縣市政府分配計畫給教育局時，並無單位統合或是傳達給其他局處這項計畫。由教育局統籌分配工作給警政單位或社政單位及溝通並不是公務機關慣例。

我們原本是在○○辦理少年 On Light 計畫，從青發署知道這個計劃今年轉型成為「106 年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」，後來從○○來的學諮督導到我們協會來參觀，才介紹我們給教育局認識。(A03)

本地幅員遼闊，學生背景也更趨多元，協會雖能發展出具系統性的三級預防模式來執行輔導工作，但實際接觸到參與計畫青少年後也看見更多輔導需求，在資源整合與應用方面不夠多元與穩固，需更多資源的連結相互交流。(A03)

辦理招標的時候，因為不懂法規，要花很多時間請教懂採購法的人。因為是課程評選的方式，總務處的人也沒辦過，還打電話到台南、台中去問辦過的人。(A02)

依照「106 年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」計劃書中將辦理「跨局處聯繫會議」，因國中畢業後青少年未能順利就學，其原因多為複合性問題，將整合教育、勞政、社政及警政等相關資源，掌握未就學未就業青少年之動向；盤點相關青少年輔導民間團體及企業…等資源，結合相關單位之力量共同協助未就學未就業青少年，故定期召開跨局處聯繫會議。從訪談內容中看，「跨局處聯繫會議」形同虛設。不論是否召開聯繫會議，也是由教育局、某國中主辦計畫，其他相關資源並沒有挹注在本計畫內，如縣市政府的勞政系統並沒有針對青少年就業提出在地配套措施或方案。本計畫是一層一層交辦下來，最後由某國中公開評選廠商，選出一能達到政策目標廠商。依據合約，某國中為甲方，但單一國中層級有需要、有能力決定整個縣市未升學未就業青少年職業訓練、生涯需求課程嗎？

由於未升學未就業青少年輔導涉及跨部會及中央與地方之協力，教育、勞政、社政、司法單位，中央部會及地方政府雖各有相關輔導計畫協助其升學、就業或參加職訓，惟上開計畫各自分立，缺乏平行協調及轉介機制，以至於個案在學期間已有未升學未就業之虞或實際上處於未升學未就業時，均無法及時且系統性介入輔導。

## 貳、政策規劃妥適性

本研究所指的政策規劃妥適性是，無論任何方案計畫都必須考慮最後受益者必須是一般社會大眾，並考慮各項問題的輕重緩急，與個人、利害關係人與社會大眾等均能被通盤考量進去。換句話說，就是讓有需求的人選擇需求的價值。以「106年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」目標來看，所謂的政策規劃妥適性是在協助青少年適性轉銜就學、就業、半工半讀或參加職訓，以奠定未來發展基礎之下，能否達成及對社會是否合適的程度。

以目前方案而言，有達到目標，而且成效非常好，甚至都會有時常聯繫，不時的鼓勵及激勵。(A04)

輔導員會持續安排家訪，針對學員個別所需提供適度協助與引導，例如就學資訊之諮詢、就業相關問題諮詢等，與學員保持良好聯繫關係，即便學員已不在本會受訓，但仍可以視本會為避風港。(A05)

我也在體驗的很多很多課程裡面找到我很喜歡的美髮！未來我想決定自己的人生，走自己的路！如果可以的話我要自己開一家店！在邀請你們來捧場哦～(B01)

那是因為這裡給我家的感覺，你們就像是家人一樣，在我們上很多課程時如果有什麼挫折，你們也總是會鼓勵我，而不是直接罵我。謝謝你們，我愛你們！！!(B02)

真的很謝謝陪我們那麼長時間的你們。現在的我已經回學校上課了，雖然上課考試什麼的還是很煩很無聊，有時候也會偷偷睡覺XD可是我已經乖很多很多了哦！我不會隨便嗆老師、隨便和同學起衝突，我會好好畢業的！(B03)

本研究 8 位受訪者皆同意，本計畫中所設計課程內容能協助青少年適性轉銜就學、就業、半工半讀或參加職訓，以奠定未來發展基礎。

少輔會社工問我要不要來，後來理事長和秘書來我家談才來看看。第一天上課時，我就告訴他們我有案子，而且還要定期回去法院報到及參加志願服務。(B02)

我原本就喜歡畫畫，喜歡刺青，但是好像只能當興趣。要更厲害的話要花很多時間和錢去學。但我想先幫我媽開一家店，所以可能還是會繼續跟我爸去工作，一天 2000 元。先開一家店再說…(B02)

從受訪者 B02 訪談內容來看，政策顧客者參與本計畫後能建構出對未來生涯規畫的能力，對現階段社會脈絡、勞動條件等有較深入了解，進而從自己熟悉的環境中找出自己未來生涯方向，並訂出理想目標。

12 月校長收到消息，計畫可能要叫我們學校辦理。後來就被叫去開會。從來沒有寫過這種計畫，這也是一種學習啦！怎麼可能是校長寫，當然是寫完以後再給校長看。(A01)

依據受訪者 A01 之訪談內容，整個縣市未升學未就業青少年計畫撰寫與經費規劃是由單一學校主任撰寫，再依照簽約廠商。

從以上訪談內容，青少年探索班課程內容是符合個案青少年需求的，但能否達到協助青少年進行生涯規劃與相關輔導工作，確立中短期生涯方向，進而就學或參加職訓仍需要後續追蹤研究。而在縣市規劃初期卻是由單獨一人或二人負責。從 A03、A04 訪談內容可知，計畫規劃時有許多缺漏、不熟悉未升學未就業青少年生態、經費規劃不夠彈性，但這些都是當初單一主任或學校所無法掌控的。規劃課程時，需要與高中職科、勞政系統，甚至是警政系統合作。規劃經費時，更需要熟悉公務系統經費核銷人員進行檢視。而這些從訪談內容來看，是付之闕如。

### 參、政策執行者的態度與意向

政策執行者的態度、技巧與意向對政策成敗有決定性的影響。在本研究中，執行者為國中主任與承辦組長，加上得標廠商社工負責計畫運作。

既然落到我們頭上了，就做吧！甚麼都是第一次，就算有不好的地方也是情有可原。(A01)

不能不接呀！但也不能擺爛啊……但的確有很多事情、決策不可能是我們執行的人說了算……要請主任去問校長、校長或主任再去教育局問承辦人，承辦人還要再去問……有很多時候，我們根本搞不清楚政策決定的來龍去脈就要我們執行，甚至要幫忙辯護… (A02)

依據訪談內容，本研究中教育局為第一次辦理相關計畫，理所當然按照舊有模式找學校端承接業務，但也知道單一學校無法擔負如此龐大工作。將本工作切成幾個區塊，發包出去，但卻變成找不到真正承辦人。承辦廠商找學校承

辦人討論，學校承辦人要再詢問教育局承辦人意見。殊不知此類青少年的個別性、多元性，是學校系統所無法及時因應與變通的。儘管委外廠商負責課程與輔導，卻還是需要與學校或教育局端討論因應方式以及時處理個案問題。這一來一往，耗費許多時間與人力在處理行政事務上。

協會在執行計畫時需要十分充足的時間與空間，在與這些青少年互動時更需要彈性度與接納度夠高的外在環境，在與租借場地等行政團隊溝通時，時常需要更多時間才能達成共識，有時會造成些微阻礙。(A03)

在執行少年 On Light 計畫時青年（發）署他們可以依據單位意見，立即修改執行，且定期辦研習營，讓精神疲乏的社工可立即充電再出發。(A04)

逆風方案計劃為獨立執行，不與縣市政府合作，有密切聯繫單位為學校、安置機構、法院、社區，共同協助執行。(A05)

來班青少年因還屬於國民義務教育體系中，時常被學校調回，因此而阻礙協會提供的課程，失去課程的完整性。此計畫對於青少年誘因不足，造成青少年動機不足而參與計畫意願不高。(A03)

本計畫政策執行者為縣市教育局、學校單位，規劃態度與意向是否能跳脫正式教育思維，與前來承接廠商（大都為非營利組織或協會）合作，協助這些脫離學校教育的青少年回到學校或是進入職場？

#### 肆、組織溝通

良好的組織溝通是確保政策執行順暢的最重要因素，從政策執行者（學校承辦單位、廠商）之間溝通模式來探討分析和評估。

在執行少年 On Light 計畫時青年（發）署有另招專案協力群，由專案協力群布達所有訊息，專案協立群再將單位意見隨時處理，隨時上呈，完成達到零問題。但今年和承辦人員溝通時，承辦人員必須一層一層請示，也不是他們不幫忙而是無法明確找到能做決定、敢做決定的人。(A04)

在「少年 On Light 計畫」時青發署有另招專案協力群，專門負責此計畫。但到「106 年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」時，縣市政府及學校承辦人都不止這一項業務在手上，要即時反應問題？又要求達到計畫目標？最後，都只能

先求有，再邊做邊修改。今年是如此，下年度計畫總可以好好規劃吧！問明年規劃？反正又不一定是我承辦，先辦完今年再說。

在和各行政團隊溝通互動方面：協會在執行計畫時需要十分充足的時間與空間，在與這些青少年互動時更需要彈性度與接納度夠高的外在環境，在與租借場地等行政團隊溝通時，時常需要更多時間才能達成共識，有時會造成些微阻礙。

(A03)

今年是第一次舉辦這樣的計畫，我們對之前像「少年 On Light 計畫」等執行方式是非常不熟悉的，廠商因為之前有辦理經驗，會詢問之前可以但為何今年不行？為何不能再繼續使用以前方式？甚至會直接找青發署承辦人確認，這是一個不好的感受。(A01)

有的，我們的溝通機制為平行。由甚麼事情都可以直接溝通。(A05)

依據合約內容，承辦學校是甲方、廠商為乙方。但根據訪談內容，承辦社工認為與學校具有平行溝通機制可協調。

身為承辦人，我能做的是一切按照合約走。幫忙協助詢問教育局承辦人或會計，至於其他，我只能按照教育局來文做事。這是身為公務員應該遵守的。當然，會有人批評墨守成規甚麼之類的…但公家單位的遊戲規則是這樣的。(A02)

從政策執行者（教育局、縣市政府其他單位）之組織溝通來探討。高關懷青少年失學失業並非一夕造成，避免高關懷青少年失學失業，應於在校期間即針對此類青少年追蹤輔導。除一般性的生涯探索外，針對曾經在國中中輟或曾進入中介教育輔導的學生，除以復學做為績效指標外，更應追蹤上述學生是否於畢業後未升學未就業。當學生於在學期間有未升學未就業之虞時，教育單位應建立陪伴及聯繫管導，視個案需求，納入社政資源穩定學生生活情況，並適性輔導升學，或提供勞政單位資源，及時介入提供就業輔導。惟現行國中端與高中端之間仍較缺乏聯繫，學校及勞政資源之間仍屬陌生，故相關輔導資源連結尚屬薄弱。

另外，雖部分單位針對高關懷青少年輔導訂有特定計畫，例如教育部青年發展署未就學未就業青少年關懷扶助計畫、勞動部勞動力發展署弱勢青少年職

涯準備計畫及部分縣市政府相關措施等，惟教育部青年發展署因本身政策工具有限，難以固有資源(人力、經費、網絡等)普及化輔導，又勞動力發展署雖於全國均有分署，但上開 2 計畫目前仍分別僅限北基宜花金馬分署及桃竹苗分署辦理。

### 伍、顧客回應性感受

在此計畫內，政策顧客者為參與計畫之少年。受訪少年在參與此計畫之前皆互不認識，對計畫內容也不太了解，在此情況下大都是抱持著嘗試看看的心態參加。研究者透過與少年對話，將參與此計畫的感受經驗分為：少年最初眼裡的「未升學未就業青少年關懷扶助計畫」、參與課程感受與經驗、持續課程的動力、計畫結束後對少年自身影響等四部分做分析。

#### 一、最初眼裡的「未升學未就業青少年關懷扶助計畫」

一開始進去就會覺得大家都不熟，就會覺得這是職業訓練嗎?怎麼會好像……就會變得很奇怪，可是到後來就還蠻好玩的。雖然這途中我有想放棄…可是到後來好像，還可以啦，對呀!就是到後來大家的氣氛就有比較好了!(B01)

我想一下一起上課那天…很害怕吧?還是會緊張?因為畢竟就，每個人都不認識。(B02)

有點可怕…是因為玩一個信任遊戲…後來就是那個原因所以就跟○○滿熟，就不錯。(B03)

在進入計畫課程時，少年皆互不認識，且來自不同領域背景、單位轉介而來。此外，皆從未聽過此計畫，對此計畫有負面觀感

#### 二、參與課程感受與經驗

我這個人就比較適合跑來跑去，在教室裡的課是最無聊的…我不喜歡在那邊一個定點定很久。(B01)

靜態的可能太無聊，像兩性關係一些。(B03)

飲料調製也不錯，我覺得飲料調製，會讓我想到珍珠奶茶的恐怖，因為那個珍珠像狗吃的……………(B02)

我覺得做汽車美容比較好一點，因為下雨天可以休息。(B01)

如果想要最賺錢應該是做吃的 24 小時，人一肚子餓就想吃東西。(B02)

計畫課程期望以多元、創新的方式來啟發少年的學習動機，避免因為失學

又未就業而造成少年錯誤學習、發展的風險，或因為這段空窗期而邊緣化，希望能透過探索職涯及體驗教育課程，幫助少年了解自我、定位方向，重新塑造青少年自信心、團隊精神及溝通能力，進一步培養學習與就業能力，協助少年就業或回流教育繼續升學。依據訪談內容，少年對靜態課程感到無趣、實際操作之互動是課程較能吸引少年專注。

### 三、持續課程的動力

**如果上到一半要退出的話那就一開始不要上就好了! (B03)**

**時間才三個小時，又沒有說多長而且還可以領錢，雖然是才多少錢我忘記了… (B01)**

**社工給我的鼓勵，他的鼓勵就是你就去試試看嘛!對呀，我想逃避啊!可是我答應他們說我會去，而且我之前已經食言過一次了，我想說不行再食言了。(B02)**

Mead (1934) 提到隨著個人與他人的互動，並經由他人對行為的期待來了解自我，並在不同環境下，透過環境中他人對自己的反應態度逐漸形成個人在環境中的自我概念。從以上訪談內容來看，青少年在參與過程中獲得不同正向支持與鼓勵，則更能讓少年有自信及信心參與課程而讓青少年更了解自己並有所堅持和成長則能成為青少年參與本計畫之動力。

### 四、計畫結束後對少年自身影響

**一開始很孤僻啊，因為不認識的人我不知道要怎麼去聊天，可是我現在會了，而且那個時候遇到自我介紹，我就覺得很煩，自我介紹不知道要講甚麼。(B01)**

**懂事一點而已啦，知道自己…該要好好甚麼年紀做甚麼事，甚麼事不該做，我是覺得○○(未升學未就業計畫)給我們的意義在這邊。(B03)**

**等我妹，再報到，等她要讀的那一年，我考慮要不要跟她一起，所以才說等我妹，我想可能要等我妹。(B02)**

依據訪談內容來看，青少年在參與未升學未就業計畫過程中習得對他人表達情感能力的提升。在對未來生涯規畫的自我覺察中，對自我與生活具有目的性及未來導向性的概念增加；對現階段社會、勞動條件、文化脈絡等有深入了解後，評估現實環境能力的展現。

## 第五章 結論

本章分為三節，第一節為研究結論，將前面重點部分再做說明，並回應本研究目的與問題。第二節則針對「106年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」提出建議。最後，第三節則提出未來後續研究之建議。

### 第一節 研究結果

根據本研究之研究目的與問題，探討問題有四點：第一為某縣市辦理「106年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之執行現況為何？第二辦理「106年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之期望目標為何？第三是辦理「106年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之實際執行為何？第四則是探究「106年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之期望與現實之落差？及面對政策執行之期望與現實之落差，如何改善並提高執行成效？

#### 壹、某縣市辦理「106年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之執行現況

國中畢業後未升學未就業者，通常具有下列特質：無就學意願、低就業意願、無專長技能、與主流歧異的價值觀、職業觀念或認知薄弱、無生涯規劃概念、厭惡制式上課方式、人際關係限於同儕團體等，部份則是囿於經濟因素。此類青少年部分不適應正規教育，又因僅具國中學歷及低技術能力，在職場上無法覓得合適工作，或因學歷限制及甄選錄訓門檻無法參與職訓，在社會上沒有合適的進路，在畢業後若無適合之轉銜輔導機制，將導致其陷入被社會排除情境。

十二年國民基本教育於103年正式實施，其中強調「適性揚才」及「多元進路」。透過適性輔導，引導學生瞭解自我的性向與興趣，以及社會職場和就業結構的基本型態。發展學生的多元智能、性向及興趣，進而找到適合自己的進路，以便繼續升學或順利就業。為適性輔導尚未明確規劃進路之青少年探索職涯興趣，培養正確的就業觀念與態度藉以確認自身生涯方向，選擇進路，因此辦理「106年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」。

相關輔導措施有：一是個人諮商輔導，二為團體培訓方式。由某一國中承接此業務，負責將二者合而為一為青少年探索班，委外由廠商負責，並由廠商尋找負責社工或就輔員進行課程與團體輔導等。

## **貳、某縣市辦理「106 年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之期望目標**

根據本市 104 學年度國中畢業後未就學未就業學生動向調查，扣除搬遷至外縣市、至外縣市就讀及過世等類學生之外，共計 109 人，其動向如下：「特教生」(7%)、「準備升學」(18%)、「準備或正在找工作」(11%)、「家務勞動」(3%)、「健康因素」(4%)、「尚未規劃」(5%)、「失聯(包含電話更換、搬家、家長不知學生去向)」(13%)、「其他動向(安置、出國就學、從事家族事業)」(40%)。特教生、準備升學已有明確動向及升學意向。另健康因素、家務勞動、出國就學等其他原因其動向固定，暫無變動可能，「失聯」則需另行以各項管道連繫尋找此類青少年。因此應及時介入輔導並提供轉銜服務之族群為「準備或正在找工作」、「尚未規劃」及「失聯」三類青少年。

本計畫藉由引進公私協力之精神，特別加強照顧弱勢青少年，以支持性的多元職涯輔導措施，結合政府機關、非營利組織及企業等多部門的資源力量，設計多元創新之課程，提供青少年持續學習的機會，透過探索職涯及體驗教育課程，幫助青少年瞭解自我，並協助其定位方向，藉此重新塑造青少年自信心、團隊精神及溝通能力。

預計培訓 30 名未升學未就業之目標青少年，協助青少年進行生涯規劃與相關輔導工作，確立中短期生涯方向，進而就學或參加職訓。

## **參、某縣市辦理「106 年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之實際執行結果**

依據計畫辦理生涯探索課程，經評估後將成員需求融入課程。了解成員在各大類別課程學習狀況，引導學員了解自己能力取向。依據計畫辦理職場參訪，讓生了解各大職業性質與職場現況。

一、以實務為導向，新增企業參訪以及實地手做讓理論具體化。

二、了解工作倫理與職場要求及了解求職技巧與職場需求。

三、經過職場體驗課程，學員學到相關知識，進而習得一技之長，對未來就業職場更有信心。

依據學員職業性向分析規劃，結合多元化店家，創造廠商及青少年雙贏。再增加以工作體驗為主軸的闖關遊戲，讓學員在闖關卡時，藉由遇到困難時該找誰協助及分辨對與錯的工作態度，在遊戲中學習。又邀請歷任學員回來分享經驗，將過去所學技能回來協會傳授給學弟妹。

依據計畫辦理體驗教育與服務學習，讓學員從活動中學習冒險患難的精神與勇氣，重新建立學員彼此間的信任關係與生活紀律，同時了解人際團體互動的重要性，進而提升未來工作上的團體互助精神與合作默契。

若依輔導人數統計，則如下表：

表 5-1 106 年未就學未就業青少年探索班輔導人數統計表

項目				人數	比例	備註
輔導總人數 A				30	100%	A=B+C=D1+D2+E
青少年未來探索營輔導人數 B				26	87%	B/A
個人輔導人數 C				4	23%	C/A
輔導青少年動向						
項目		輔導學員			備註	
		人數	比例			
具輔導成效	已就業(全職工作) d1		13	43.3%		就業率
	已就學(全職學生)d2		11	36.7%		就學率
	半工半讀 d3		4	13.3%		
	參加職訓 d4		0	0%		參加職訓率
	其他動向 d5		0	0%		準備就業
	小計 D1		28 人	93.3%		具輔導成效率
尚需持續輔導	尚未規劃 D2		0 人	0%		需持續輔導率
其他不可抗力因素	失聯		0	0%		
	服役		0	0%		
	司法問題(收容等)		1	3.3%		
	待產		1	3.3%		
	其他		0	0%		
	小計 E		2 人	6.6%		

小計	30 人	100%	-
輔導節數統計			
項目	核定節數 F	執行節數 G	執行率 H=(G/F)
輔導會談時數合計	108	118	109.3%
探索課程時數合計	542	565	104.2%
輔導目標			
具輔導成效預訂達成率	100%		
實際達成率(具輔導成效率)	100% (D1/(A-E))		

資料來源：106 年未就學未就業關懷扶助青少年計畫成果報告

#### 肆、「106 年未就學未就業青少年關懷扶助計畫」政策之期望與現實之落差

##### 一、資源整合困難：

縣市幅員遼闊，學生背景也更趨多元實際接觸到參與計畫青少年後也看見更多輔導需求，在資源整合與應用方面不夠多元與穩固，需更多資源的連結相互交流。

##### 二、與各行政團隊溝通互動：

在執行計畫時需要十分充足的時間與空間，在與這些青少年互動時更需要彈性度與接納度夠高的外在環境，在與租借場地等行政團隊溝通時，時常需要更多時間才能達成共識，有時會造成些微阻礙。

##### 三、主導權不足：

來班青少年因還屬於國民義務教育體系中，時常被學校調回，因此而阻礙所提供的課程，失去課程的完整性。

##### 四、交通與接送：

有些來班青少年因路途遙遠，需指派人員進行接送。另外也有原先願意來班青少年因考慮到路途與交通，造成青少年家長憂慮路程安全而不願讓青少年入班。

##### 五、誘因不足：

此計畫對於青少年誘因不足，造成青少年動機不足而參與計畫意願不高。

最後，在顧客回應性感受上，研究者透過與少年對話，將參與此計畫的感受經驗分為：少年最初眼裡的「未升學未就業青少年關懷扶助計畫」、參與課程感受與經驗、持續課程的動力、計畫結束後對少年自身影響等四部分做分析後，

所得回應大都為正面，即使剛開始因不認識而感到陌生或對本計畫有負面觀感，都因為人、環境的影響而漸入佳境。

## 第二節 研究建議

依據本研究之訪談分析與研究結論，本節將針對「106 年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」提出建議，建議如下：

### 壹、建立未就學未就業輔導機制

對未升學未就業青少年，升學輔導應由國高中學校端負責，就業培訓應由勞政單位主政，有矯正情事的少年，應由法務部整合就學、就業及職訓服務措施。十二年國教自 103 年施行，原則上應輔導國中畢業生順利升學至高級中等學校。故針對國中畢業後生涯未定向之學生，建請由高級中等學校辦理相關培訓輔導，由國中端協助推薦介紹，進而協助其經由輔導後適性升學。

而勞動部就業、職訓資源需提供國高中參考，國高中需轉介未升學、未在學之學生至勞政資源中輔導就業及參加職訓。針對曾中輟之學生追蹤其升學就業動向，若在學期間即得知其有未升學之虞，則及時於畢業時轉介至勞政資源中心。經輔導後進入職場或參與職業訓練之青少年若有升學需求，則再由勞動部轉介相關高中職，由高中職輔導青少年升學。

另外，為使重視本問題，自 106 年起國教署與各地方政府行政協助或由地方政府自辦相關計畫，協助轄內國中畢業未升學未就業青少年升學就業。行政協助工作項目中雖已請各地方政府需召開跨局(處)會議，整合府內教育、勞政及社政資源。但仍需加強府內資源連結合作，有效協助此類青少年。本計畫仍需專責人員長期負責，請各縣市政府主管擔任窗口，以利計畫整合執行。請縣市政府建立跨局處資源連結系統，定期召開聯繫會報，亦可與中輟、高關懷等相關會議併同召開；必要時亦可結合縣市兒少保護相關聯席會議辦理。

## 貳、目標管理與成效管理取平衡

研究者發現無論在訪談、參與本計畫執行或是在文獻整理中皆發現，協助青少年生涯發展一直是本計畫的目標。但在成效評估中多以「以協助青少年就學或就業為目標」為評斷，而從研究訪談中可得知，少年有其不同層面的進步，如「提升少年自我效能及其自我價值與信念」等。因此，本研究建議：

(一)辦理未升學未就業青少年輔導時，應運用專業團隊，結合相關專業人力，如各縣市政府輔諮中心人員、社工師或其他專業人員。

(二)建立長期關懷陪伴關係，加強轉銜連結，藉由專業人員協助，以個案輔導方式，落實追蹤輔導關懷工作，即便個案已轉銜至勞政單位，請持續追蹤關懷個案之現況與需求。

(三)個案輔導轉銜過程中，如需衛福部相關資源與支援，請衛福部提供相關資源措施及所屬單位聯繫資料等，協助各地方政府連結政府資源。

唯有長期陪伴，才能幫助社工或就業輔導員在設定目標時，能確實增加自我效能等心理層面的目標而不受限於就學、就業或參與職訓等為終極目標。

## 第三節 未來研究建議

目前協助青少年升學或就業計畫種類逐漸增加，各單位所運用的處遇方式及策略不同。故未來可探討：

(一)從「少年 On Light 計畫」迄今所協助青少年的生涯規劃方式，是否與未參加者有差異，以作為未來幫助類似青少年之參考。

(二)國教署下放給各縣市政府執行本計畫後，各縣市政府作法的不同及其影響。以期找到相對適合模式以供其他縣市政府參考。

(三)比較由國教署執行本計畫與各縣市政府執行本計畫之差異。

## 參考文獻

### 一、中文書目：

- 大英百科公司（主編）（2004），《大英簡明百科》，台北市：遠流。
- 中華民國刑法（2009）。
- 少年事件處理法（2005）。
- 王文科、王智弘（2010），《教育研究法》，臺北：五南。
- 丘昌泰（2000），《公共政策（基礎篇）》，台北市：巨流。
- 丘昌泰（2004），《公共政策（基礎篇）》，台北市：巨流。
- 台灣少年權益與福利促進聯盟（2018），《青少年就業輔導員練功大會》。
- 民法（2008）。
- 朱志宏、丘昌泰（1995），《政策規劃》，台北：空大。
- 朱芳瑤、唐鎮宇（2009），《台 42 萬尼特族 不就業家裡蹲》，中國時報，2009 年 9 月 22 日專題報導。
- 池潤寶（2015），《探究中輟青少年的職場學習經驗》，台北市：台灣大學社會工作學系碩士論文。
- 行政院主計處（2017），106 年青少年（15-24 歲）人力資源統計提要分析。
- 行政院青年輔導委員會（2016），105 年國中畢業未升學未就業青少年職能培訓輔導計畫（少年 On Light 計畫）。
- 余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩（2008），《公共政策》，台北：智勝。
- 吳定（1991），《公共行政論叢》，台北市：天一。
- 吳定（1998），《行政學》，台北市：空大。
- 吳定（1999），《公共政策》，台北市：空大。
- 吳定（2002），《公共政策》，台北市：華視文化。
- 吳芝儀、李奉儒（譯）（1995），《質的評鑑與研究》，(Michael Quinn Patton 著)，台北：桂冠。
- 吳俊瑩（2015），《台中市立福民國小客語教學實行成效之研究》，台中：中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文。
- 吳舜文（2011），《我國綠建築政策評估研究》，台北：台北大學公共行政暨政

策學系碩士論文。

李允傑、丘昌泰（2003），《政策執行與評估》，台北市：元照。

李孟儒（2011），《少年未升學未就業經驗的意涵：生命歷程理論觀點》，台北市：台灣大學社會工作學系碩士論文。

李美華（譯）（2005），《社會科學研究方法》，(Earl Babbie 著)，台北：時英。

屈貝琴（譯）（2008），《我們的孩子都受了傷（Hurt Inside The World of Today's Teenagers）》，(Chapman Clark 著)，台北：校園書房。

林水波、張世賢（1991），《公共政策（三版）》，台北：五南。

林水波、張世賢（2006），《公共政策（四版）》，台北：五南。

施俊鈞（2015），《奏出新生命的樂章雙失青少年參與少年 On Light 培訓方案生涯發展經驗之研究》，台南：長榮大學社會工作學系碩士論文。

胡幼慧（1996），《質性研究：理論、方法與本土女性研究實例》，台北市：巨流。

范麗娟（2004），(深度訪談)，《質性研究》，台北市：心理，頁 81-125。

張錦燕（1997），《從政策利害關係人論「公共服務擴大就業方案」執行成效-以台北縣戶政所為例》，台北：銘傳大學公共事務學系碩士在職專班論文。

陳芷彤（2013），《未升學未就業青少年參與就業培訓方案經驗之研究》，台中：靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系碩士論文。

陳彥成（2014），《「高中職及五專免試入學實施方案」之政策評估研究-以花蓮縣為例》，花蓮：東華大學公共行政學系碩士論文。

曾慧青（2008），《未雨綢繆 防止尼特族增加》，線上檢索日期：2017 年 09 月 16 日。網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/5022>

黃昌榮（2004），《青少年失業現象解構》，網上檢索日期：2017 年 04 月 10 日。網址：<http://newsletter.stewards.org.hk/newsletter04/04-08.htm>

黃瑞琴（1999），《質的教育研究方法》，台北市：心理。

黃德祥（1994），《青少年發展與輔導》，台北市：五南。

黃馨儀（2012），《未升學未就業青少年之生活經驗探討：社會排除觀點》，台北市：台灣大學社會工作學系碩士論文。

楊明珠（2010），《日應屆大畢生 逾 10 萬位就業》，線上檢索日期：2017 年

09月16日。網址：<http://www.epochtimes.com/b5/11/5/24/n3265698.htm>

楊明勳（2011），《苗栗縣國民小學「攜手計畫課後扶助」之政策分析》，台中：逢甲大學公共政策研究所碩士論文。

葉大華（2012），《「低薪青年問世代 誰來幫幫忙？」》，新使者雜誌，第129期，網址：  
<http://newsgr.pct.org.tw/Magazine.aspx?strISID=129&strMAGID=M2012042503057>

葉至誠（2000），《社會科學概論》，台北市：揚智文化。

劉玉玲（2005），《青少年發展：危機與轉機》，台北市：揚智文化。

潘淑滿（2003），《質性研究—理論與應用》，台北市：心理。

鄭楚霏（2014），《台灣青年男性尼特族的生涯阻礙之內在因素初探》，台北：臺北市立大學心理與諮商學系碩士論文。

鄭麗君（2014），《「三低時代臺灣青年就業的未來」》，線上檢索日期：2017年5月8日。網址：<http://www.taiwanthinktank.org/chinese/page/3/73/1185/0>

薄喬萍（2000），《信度與效度》，台北：台灣東華。

鍾琳惠（2007），（「從歐盟經驗談台灣青少年就業與失業問題」），《就業安全》，頁3-4。

顏碧玲（2012），《高等教育學費政策之評估》，台中：逢甲大學公共政策研究所碩士論文。

羅清水（2000），《政策執行評估之研究-以高職實用技能班政策為例》，台北：臺灣師範大學工業教育學系博士論文。

蘇鈺婷（2002），《在學青少年生涯發展之相關因素研究》，台南：成功大學教育研究所論文。

## 二、英文書目：

Dunn, W. (1994), *Public Policy Analysis: An Introduction* (2nd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Dunn, W. (2003), *Public Policy Analysis: An Introduction* (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Dunn, W. ( 2004 ) , *Public Policy Analysis: An Introduction* ( 3rd ed. ) . Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

Dye, T. R. ( 1998 ) , *Understanding Public Policy* ( 9th ed. ) . Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

Guba, E. G. ( 1990 ) , *The Paradigm Dialog*. New Bury Park, C. A.: Sage.

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. ( 1989 ) , *Effective Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.

Nachimias, D., & Nachmias, C. ( 1979 ) , *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*. New York: St. Martin's Press.

Patton, M.Q. ( 1990 ) , *Qualitative evaluation and research methods*. New Bury Park, CA: Sage.

