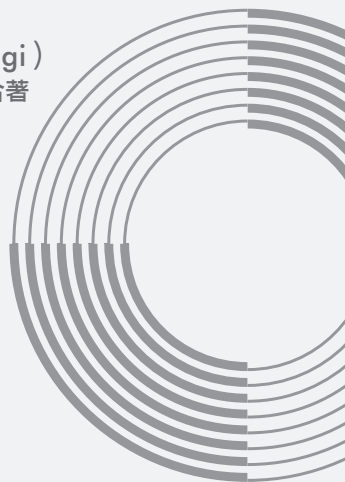


九位青年公共參與者的法槌

誰

吳律德、曾廣芝、黃偉翔、林家豪（Buyung Sigi）
陳建穎、賴建宏、楊昀臻、曾露瑤、林楷庭／合著

代表青年？



時代創造青年，青年考驗時代

吳律德

記得這句話嗎？「時代考驗青年，青年創造時代」，在筆者橫跨兩黨政府的各種青年參與經驗，卻認為是相反的，應當是「時代創造青年，青年考驗時代」。臺灣民主化歷程從解嚴算起約三十餘年，從2006 年始（也就是臺灣民主化開始的第十九年），中央或地方政府產生越來越多的青年諮詢委員（或稱青年委員、青年代表等，本文用「青諮」二字稱之）的角色，如今對「青年」的年齡定義最常見是十八至三十五歲，因此當前就是——「臺灣民主化的青年時代」，民主化的需求也因此需要更多的青年參與，所以才會在中央各部會或各縣市政府陸陸續續「創造」出各種名義的青諮。

換一種說法，青諮會出現其實也是為了承接解嚴後世代（這裡泛指 1980 年後出生者，其上小學後已解嚴），因民主化的社會環境及教育過程，有更複雜的民主需求，所以政府必須創造更多青年參與的管

道，其政治目的不言而喻，這對臺灣青年而言，絕非壞事，但對以解嚴前世代為主的高級事務官而言，卻是一個極大的「考驗」，而考驗中最明顯就是僅為一紙行政命令的青諮要點（或辦法等），隨著政黨輪替不斷變更任務的青年諮詢組織，從最早的青年國是會議諮詢會，到行政院青年顧問團，再到現行的行政院青年諮詢會，總統的任期最多只有兩任八年，但任何臺灣公民簡單一算都可擁有十餘年的「青年」身分，使未有法律保障的青諮載浮載承，進而使許多諮詢意見每幾年就有所改變。當然，你可以說臺灣民主化正值青年時期，常有變化實屬正常，但對高級事務官而言，最保守的作法，除依法行政外，就是時任政務官的「高層」說啥是啥，青年的意見如果長官重視，那就努力辦到好，如果不重視，那也要努力轉圓到好（旨意為盡量減少衝突，反正大多數青諮任期也只有一年），而許多青諮的熱情、想法就在「考驗時代」的過程消磨掉了。

另一方面，臺灣民主化走到現在，青年參與公共事務也不應該只有選舉、青諮等被有些人認為是「體制內」的途徑，社會運動（有些人會稱為學生運動，但筆者不認同把青年與學生混為一談的說法）更是主要管道之一，並常是改變許多政府制度的關鍵點，而這也因解嚴後世代接觸社會議題的資訊更透明，公民

教育日趨完整所致，而解嚴後的臺灣民主時代，更為臺灣青年「創造」真實的自由來行使公民基本權利，其中最常見的就是透過明確訴求與非暴力和平的公民不服從，也是最能「考驗」臺灣民主化程度的力量。21 世紀以來，最為青年所熟知的就是在 2014 年的 318 運動（媒體稱之為太陽花運動，筆者不以為然），筆者時任教育部青年諮詢會，早在 2013 年底時就強烈建議政府，要盡快開啟與臺灣青年真實賦權的溝通場域，並建議從「服貿對青年就業的影響」、「高中歷史課綱修改所延伸的歷史教育問題」等議題為主軸，召開全臺多場次且每場較少人數的微型青年政策論壇，並在論壇結束後盡速且明確的參考論壇結論，做出政策改善並回應青年，但卻遭「高層」回應雖同意召開微型青年政論壇，但建議議題為既定政策，不予討論。因此筆者一直認為 318 運動就是典型的公民不服從，在各種政府體制下的管道大家都試過後，卻沒有真實的改善甚至連談的機會都沒有時，青年當然會開始「考驗時代」。

臺灣無論戒嚴或解嚴後時期，都會有應當重視青年的聲音或政策出現，從早期的青年反共救國團，催台青，到現在的各種青年政策（青年社會住宅、青年就業補助）等，但實際上臺灣並沒有明確定義青年年齡範圍的法律，所以每次制定青年政策時，第一個面

臨的問題就是年齡範圍，而且隨著政策需求也都不盡相同，每次出一個新的青年政策就是在「創造」一種新的青年定義，而被創造出來的青年，是否對政策買單，也就是對執政者的一種「考驗」。這不但是一個長期且影響深遠的問題，也是讓許多青諮在參與政策諮詢時，最開頭就是要釐清施政對象，同時因為政策需求，任何機關都會在徵選青諮時，希望具有議題的多元性，最好同一期有學生、就業者、創業者、家庭工作者、非營利組織等不同身分的青諮，但也就因為背景的不同，常只能先針對不同議題讓個別青諮參與，加上終於機會能夠經過層層篩選的青諮，光顧自己在意的議題都來不及了，大多時候也難以在「誰是青年？」或「誰代表青年？」這些議題能夠有機會取得共識。

過去筆者曾待過青輔會青諮團、教育部青諮會、青年發展署青諮小組，工作模式大同小異，青諮組織都會依照單位需求或職掌，將青諮依其意願分到各分組，接著每年會有固定幾次的定期大會，讓青諮可以與所屬單位進行整體意見討論或交流，且讓不同組別委員有機會交流，所屬單位則會依其施政需求，邀請對應分組的委員提供政策諮詢。其中比較特別的是，教育部青諮會時，許多委員亟欲改變這種被動諮詢的模式，而是將各分組定位成工作小組，可以透過自行

開會，主動提出新的政策供教育部酌參。前段提及的微型青年政策論壇即是筆者在民主發展組擔任召集人時提出的，但當時面臨到最明顯的問題就是除了主責青諮會業務的青年發展署外，教育部其他各部、署極少採納青諮意見，甚至給人感覺青諮會就只是青年發展署的諮詢單位，因此在筆者卸任前，教育部甚至還有一個將青諮會改隸於青年發展署的提案，雖然當時因多數委員反對，讓提案遭擱置，但沒過幾年後，仍轉型為現今仍存在的青年發展署的青年諮詢小組，而工作模式也就回到早期的被動諮詢。唯一值得一提的是青年諮詢小組的任期算是所有青諮組織中，少見的兩年，這才能使青諮完整參與整個施政流程，也有機會在政策抵定前提供前一年看到的問題，做出更為實質的改善建議。

在青年公共參與的過程中，如何與行政官僚對話、協調，永遠是公共參與最基本的課題，實質上跟你討論的大多是承辦人，決定政策草案的是科長、組長等薦任以上的事務官，而最後核定的則是簡任以上的高級事務官或次長級以上的政務官。這種科層體制若無法參透，常會使許多青諮覺得自己的意見像是有光無聲的鞭炮，所以在政策諮詢的現場，就要先清楚今天會議的目的及自己能扮演的角色，因著政策需求、「高層」意志、社會輿論風向等的需求下，可大

致歸類為三種角色，分別是背書者、改善者、創意者。

背書者，大多時候青諮出席政府邀請的各種諮詢會議，都會取得一千至兩千五不等的出席費。而出席時極少發表意見甚至沒說過半句話，或只是附和現場所屬單位長官意見的人，我都稱他們拿的費用為「出現費」，而這種人也常扮演著為政策背書的角色。但還有一種例外的狀況，就是某一政策諮詢前，「高層」早有定見，這時被邀請的青諮，好一點的還會給予執行細節討論的機會，例如辦在何時比較適當等，但只要會影響政策方向的意見，也就笑笑地回你「感謝委員意見，我們這邊會記錄下來」，然後紀錄結論上寫上「供參」二字，實質上現場或會後並沒有任何有建設性的調整，這種情況下，大部分的委員就只能「被」成為背書者的角色。

改善者，這是大部分青諮扮演的角色，可是所謂政策改善，在不同觀點下有不同做法，在政策承辦人或薦任以下的事務官前就是在人力、預算許可下讓政策能更順利執行；在高層長官前就是能夠讓政策更廣為人知（所以只要有延續性或定期舉辦的政策常常會出現長官會希望「擴大參與」的需求）；在社會輿論前則是符合多數人甚至全民的利益或意識形態。而作為青諮，我認為最好的改善意見就是先做好政策目標

的功課，如果政策目標能夠符合民意，在合法的前提下，提供符合政策目標且有機會永續執行的改善意見，政策目標如果不符合民意，那就必須要在諮詢會議前，先從薦任以下事務官了解高層的想法，必要時直接登門拜訪高層（如果時間盡量配合下還是約不到，那就請你準備當背書者了），以有系統性且經過意見蒐集地製作一份書面建議（請盡量不要超過一張兩頁 A4），當面與高層討論，看能否有機會調整政策目標。但實際上，有時會遇到諮詢會議前一天還沒收到政策草案或計畫，這時就是考驗青諮的臨場反應，一進諮詢會議現場就要先立刻釐清是因為政策急就章、承辦人沒有經驗或是有預謀地讓青諮當個背書者等？如果是急就章，那也不要輕易動怒，最常見的狀況是突然高漲的民意或更高層的意見，使長官突發奇想，那就想辦法藉由許多執行細節的調整，讓同一政策的諮詢能夠有第二次以上的會議；承辦人沒有經驗下也是類似的作法，只是必須在第一次會後，要比較頻繁且友善地給承辦人之前的政策執行經驗。如今公部門這種情況很常見的原因就是慣於徵選大量約聘雇，但在沒有對等的薪資、福利保障下，這些約聘雇人力就算是人才，經常也是換得非常頻繁。至於有預謀的情況下，最好能找同一組的青諮交換意見，討論出應對方式，當然，現實狀況也常會遇到甘願當背書

者的青諮，最後也只能在未來交由公評。

創意者，這種角色是最少見的，不只是難度最高，更是因為需要創意時，大多是在政策尚未有具體執行方案前才有機會提出，大部分的時候，「高層」對於政策內容都自有定見，所以許多政策都是在已經有既定目標及內容的情況下才會找青諮諮詢。但難免都會遇到幾種情況，一是法律出現新的修正，行政單位為依法行政，不得不調整原有政策目標或內容，此時是青諮就難得能參與到政策形成前的構思期，對行政官僚而言，其實只能從相關修正法條的立法精神中，努力確認新的施政目標，如果無法拼湊出具體執行方案，青諮多半會被邀請開數場腦力激盪或較為劇烈的討論會，也很有機會成為未來政策執行的方向或內容，能遇到這種狀況，其實是非常幸運的。二是臺灣已經歷過的三次政黨輪替，而每一次政黨輪替，我認為就相當於「一場輪替，一場空」，一換黨執政，原有政策大多會被修正，例如 2004 年的青年國是會議，到 2008 年轉型為青年政策大聯盟之青年政策論壇，再到 2017 年改為青年好政聯盟之青年好政論壇（2018 年改名為青年好政 Let's Talk，沿用至今）。此時青諮若在交接前一年上任，又很常變為最後一屆，通常也沒有機會再接受諮詢，但若有幸於政權交接之後第一年擔任青諮，就有機會成為創意者，不過此時

能被採納的創意，也要遵循著新上任「高層」的選舉政見，這點在臺灣民主憲政的邏輯上當然無庸置疑。但此時的青諮若能幫所屬單位在政策大轉彎下化險為夷，就很有機會取得行政官僚的信任，未來在其他政策的諮詢上，意見也會比較被重視，而前面提及的微型青年政策論壇正是在青諮改組後，任務有所轉型時，才有機會提出。

現在大概知道青諮能扮演什麼樣的角色，但這只是筆者的一家之言，一定還有其他角色礙於個人能力、經驗或篇幅不及備載，所以有些筆者認為青諮該有的基本原則，希望能跟讀者分享並共勉之，分別是釐清組織定位、強化青民管道、保持不卑不亢、掌握時事脈動。

參與任何組織運作前，都最好能先釐清該組織的定位，青諮也不例外，雖然青諮組織都會被拆分數個組別，或是個別青諮分別被邀請諮詢，但在成立青諮的要點上其實都會寫明該組織的任務，再加上「高層」的期待及事務官願意或可以分享的權限，就是該屆青諮組織的定位。如果上任後（多半是指第一次全體青諮大會後），仍搞不清定位，就算有再多好的意見或即使一開始想當改善者、創意者，也常不明不白地變為背書者，自許高風亮節的就選擇不再提供諮詢甚至辭職，隨波逐流的就會變成領著出現費的「過

水」青諮，也不用太多抱怨定位跟你想的或社會需要的不一樣，沒人脅迫你擔任青諮，釐清組織定位本來就該是每位青諮的個人功課。

絕大多數的青諮雖然都不是靠青年一人一票選上的（通常要經過投票的多會稱為青年代表），但仍然不要忘記自己在所屬單位眼中常是青年意見領袖，而且青諮具有少數能定期、明確與「高層」的溝通管道，所以青諮雖不能算是民主國家代議制度的民意代表，但也盡可能不要與當下的青年需求背道而馳。因此要試著不斷強化與青年公民的民意蒐集管道，網路發達的現在，其實有很多方法蒐集意見，舉凡製作電子問卷表單、網路論壇或影音頻道相關留言意見蒐集、甚至只要透過臉書或 IG 貼文，都能看到許多意見，這裡不會花太多篇幅一一闡述，只是請在進行蒐集前，要盡可能地提供完整、清楚的資訊，而不是一紙空白地憑空詢問，也不要太常使用二分法（是否、同意或不同意等）的方式，這樣才有機會得到更多有效意見。而所有意見蒐集後，如何分析並帶到諮詢現場，就端看你想或你能當什麼角色，任何青諮都難免會有自己的定見，但請先確定你的定見能通過相關政策實施後，現場多數利害關係人的考驗，否則長期把持定見，最後只是在弱化青民管道而已。

有些青諮在上任後會收到所屬單位為其量身打造

的名片，偶爾會聽聞少數青諮拿著名片招搖撞騙，嚇唬不瞭解的基層單位，這是非常不可取的。又有些青諮對待承辦人總是傲氣逼人，面對高層卻極盡恭維，通常在青諮圈裡，這些人也一定會被快速傳開並遭到撻伐。所以請不要忘記青諮的任期與權力範圍都是非常有限的，而做最久且最終要負責的則是承辦人、事務官或是相關基層單位工作人員，因此對待他們，請盡可能地保持「不亢」。但青諮面對政策諮詢，當然要能暢所欲言、大鳴大放，可這些也不應是對「高層」卑恭屈膝才能換來的。只要你言之有物地做個改善者或創意者，在沒有預謀的變成背書者前提下，許多政策都有機會因你而改變，所以平常與「高層」相處可以互相尊敬，但也請在政策諮詢時堅持「不卑」。

現今臺灣在性別、族群、勞動等社會議題上進步得越來越快，其中推手也大多是青年公民，所以身處青年世代的青諮，對時事脈動自然要掌握得宜，最關鍵是要懂得分辨及杜絕不實資訊或假新聞，並透過民主、法治、自由前提下獨立思考及分析最近的社會議題。這裡要特別提及的是，請千萬不要在被特定名詞混淆下（例如意識形態、民粹等），先入為主地定義任何事件、議題，許多政治學、社會學的名詞常常被媒體混淆後借用，當聽到這種混淆名詞的評論時（例

如被意識形態綁架、政府在搞民粹等)，就要特別小心，找出與議題相關的數據、事實、證據後再進行分析，才是真正的「獨立」思考，若能將此做為掌握時事脈動的準則，才有機會在每次政策諮詢時，提出不與現實脫節又具理想的意見。

從角色到基本原則，都是假設見文者多為現任或曾任青諮的青年，但若你／妳只是剛好瞥見此文，燃起想當青諮的願望，筆者雖不善澆冷水，不過現行青諮不但沒有法定職權，也無法當成一份工作，付出熱情或創意也不一定會有回聲，但對願任者，或多或少都有一窺甚至參與政府決策層級運作的機會，且對個人未來經歷及人脈定有助力，這裡分享徵選青諮前建議準備的功課。

第一，要具備對法規、預算、政策計畫的判讀能力，這不代表青諮一定要法律、政治等系所畢業，而是平常要有閱讀這些資訊的習慣。這邊提供幾個方法，每天上全國法規資料庫看新增或修改的法規命令；每年至少兩次把所屬單位的今年度預算、施政計畫及去年度決算全部瀏覽過；每兩個月至少一次在政府電子採購網搜尋所屬單位的標案（找自己關心的議題即可，以勞務案或採最有利標為主）。法規命令的新增或變更會影響到政府的施政方向，所以重點應該放在最右邊那一欄的修正說明或立法精神，預算及施

政計畫會顯示所屬單位預計要做的事情，採購標案中的招標說明或規劃則會明白表示政策如何具體操作，剛開始總有閱讀「無字天書」之感，但只要在過程中去思考文字形成的邏輯，並假想在公民前會有何影響或呈現什麼樣態，就能在這些「無字天書」中找到政府施政的視野，進而理解為何要如此擘劃執行細節。

再來，要非常清楚所屬單位的組織職掌及發展脈絡，前者可透過官方網站找到組織圖及職掌，後者除組織簡介外，也可查詢維基百科，並粗略補足過去十年內曾實施過的政策。接著要從各家新聞觀察所屬單位曾施行過青年特別關心的政策，可從網路論壇或新聞下留言了解特別關心的程度。大部分面試官（尤其是所屬單位派任的評審）多會注意面試者對單位的整體了解程度，因為能減少青諮上任後的磨合時間，把更多時間留在提供改善或創意。

最後，就要將自己熟悉或特別關注的議題與所屬單位現行政策，提出具體、務實的改善意見，這部分要能在徵選時的書面資料或面試中的自我介紹或回應評審問題時呈現，不要泛泛之談，尤其是盡量不要拿青諮本應具備的基本原則來回答（例如會如何蒐集青年意見、隨時關注時事變化提出建議等等）。建議可在前兩段提及的功課做完後，回頭找尋議題當前面臨的矛盾與困難，再綜合分析後提出能實際操作的解決

方案，唯有如此，才有機會被認為是對特定議題有一定熟悉度的青諮，也才會符應青諮徵選時的多元化需求。

當前臺灣與青年最相關的最高層級政策，為行政院發布至今五年多的《青年發展政策綱領》（2015.04.30，以下簡稱綱領），但青年的生育率、初次就業率、失業率等仍沒有顯著改善！或許因青諮組織增加使公共參與的管道越變越多，但綱領仍將成年與未成年者混為一談，處理教育議題時，到底是國民教育還是高等教育？或是反菸的同時，又繼續賣菸給18歲以上青年等許多無法對症下藥的未解難題，明顯只是表面功夫的文章，而無實質改變或進步的可能。其實，從一開始「為青年找出路」的思維就是最根本的問題，青年需要怎樣的出路，應該要從明確群體去思考，而不是同時把大學生與高中生放在一起。

筆者認為青諮及綱領當前面臨的問題，多半是因臺灣民主化正歷經蛻變期，雖無法預見完成蛻變要多久，但只要能秉持「一代人做一代事」及「前人種樹後人乘涼」的想法，有生之年必有機會看到改變！最後請容筆者再向未來想當青諮的讀者或是見此文的「高層」提出三個建議共勉。

一、建議制定有明確定義青年年齡範圍及授權行政院

制定並定期檢視修訂綱領的青年發展法，以利中央與地方青年政策推展：

現行青年並無法律位階規範定義其年齡範圍，所以應先參考《兒童少年福利與權益保障法》，新立如《青年發展法》等清楚定義青年年齡之法律，使中央與地方各機關青年政策之施政對象能夠明確，並在該法中比照技術及職業教育法之技術及職業教育政策綱領，由《青年發展法》授權制定及定期檢視修訂綱領之條文，讓政府青年政策相關機關有法可循，能完善綱領並與時俱進，不再只有紙上談兵。

二、協助各縣市政府盤點既有青年政策後，協助成立青年專責單位及青諮統一窗口並協助政策推展：

教育部青年發展署現已有「青年資源讚」網站盤點及統整中央、地方政府與青年有關之政策，但大部分縣市政府多未有青年專責單位，更遑論統整各局處之青年政策的管道，所以該網站常出現不同縣市的類似政策，標準及窗口也都不一，因此中央政府可盤點地方政府多數已實施之類似青年政策後，再透過提供獎勵及補助整合之，並協助成立青年專責單位及青諮，以便統一窗口及未來政策推展。

三、希望未來能以青年賦權為前提、民主法治為原則、由下而上的形式，廣邀全國青年共同修正綱領以符合當代青年公民需求：

政策決定程序會看出有無彰顯其政策利害關係人之主體性，過去制訂綱領時，筆者正是教育部青諮，但卻沒看到中央政府透過不同管道廣邀不同身分之青年來進行由下而上的發展綱領，而是靠一群專家學者、少數的青諮及網路青年意見形成，最後仍是政府由上而下的決策綱領文字，自然會與現實狀況脫節，若能先從立法院願意修法或新立法賦予青年族群的實質權利，也就是青年賦權開始，再透過民主法治的原則及由下而上的如青年國是會議等形式，讓綱領能夠修正得更符合當代青年公民需求。

作者介紹 | 吳律德

生於臺灣臺北市文山區，是一名政治、社運、教育、非營利組織人士，長期為學生自治、青年公共參與發聲。

經歷

2017-2019 年 教育部青年發展署青年諮詢小組委員

2019 年至今 教育部國民及學前教育署青少年諮詢會顧問