

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、教育部。

貳、案由：近 10 年來我國 GDP 成長逾 3 成，惟失業率偏高成為常態，薪資水準與經濟成長落差甚大，經濟成長的果實未能由全民所共享；行政院歷來對於創造就業之相關議題，缺乏統籌擘畫，亦未賦與各部會應有的責任；我國高等教育學用落差之現象嚴重，青年族群及大學以上教育程度者失業率有明顯增加之趨勢；教育部在大學科系設置之政策方向，未能結合經濟建設等國家發展的需求，勇於主導；以上均有不當。

參、事實與理由：

一、近 10 年來我國 GDP 成長逾 3 成，惟失業率偏高成為常態，薪資水準與經濟成長落差甚大，多數上班族實質薪資下降，低薪之「窮忙族」不斷增加，經濟成長的果實未能由全民所共享；行政院歷來對於創造就業之相關議題，缺乏統籌擘畫，亦未賦與各部會應有的責任，顯有不當：

(一)近 10 年來，我國經濟成長逾 3 成，但失業率偏高成為常態，多數上班族實質薪資下降，且低薪人數快速增加，貧富差距拉大：

1、我國 GDP 與受雇者薪資之間，原為全民共享經濟成長之果實，逐漸轉變為落差擴大，經濟雖仍有成長，實質薪資卻呈現負成長：(圖 1-1、表 1-5)

(1)依主計處資料，70 年台灣名目 GDP 為 2 兆 7,143 億元，80 年增加為 5 兆 7,357 億元，總計 70 年代名目 GDP 增加逾倍，扣除物價上漲因素後，平均每年實質經濟成長率 8.0%，工業及服

務業（不含農林漁牧業，產值占整體 GDP 逾 98%），受雇者平均實質薪資每年成長 7.4%，經濟成長的果實可謂全民雨露均霑。79-88 年，台灣平均每年實質經濟成長率 6.3%，受雇者實質平均薪資增加率為 3.8%，GDP 與受雇者薪資之間，逐漸有脫勾現象，但至少仍維持正相關。惟進入 90 年代之後，台灣 89 年 GDP 為 9 兆 7,312 億元，98 年 GDP 為 12 兆 8,189 億元，名目上經濟成長逾 3 成以上；10 年來（89-98 年）平均每年實質經濟成長率約 3.4%，但實質平均每年薪資卻呈現負成長 -0.6%，每月實質平均薪資由 89 年 43,564 元，降至 98 年的 40,371 元，99 年雖略回升至 42,122 元，惟已明顯可見 GDP 與受雇者薪資之間嚴重脫勾。據 99 年 2 月商業週刊報導：「台灣全體民間企業受雇者（工業與服務業）平均月薪為 4.3 萬元，相較於 88 年，10 年薪資略成長 5.4%；扣除物價後的實質薪資，10 年來不增反減，變 -4.3%，雇用人數超過 5 萬人的 31 個主要行業中，近 8 成實質薪水呈現倒退現象。」（圖 1-2、表 3-5、表 5-5）

- (2) 行政院主計處（下稱主計處）99 年底調查顯示：國內 1,046 萬個就業者中，有 806 萬是受僱者，這些受僱者平均每月收入 34,431 元（收入是包含薪資、加班費、佣金、獎金等經常性收入），其中 359.7 萬人，佔受雇人數的 45%，月薪不到 3 萬元。金融海嘯前，94 年~97 年間低於 2 萬元的受僱人數約為 80 萬~85 萬人，但 98、99 年低於 2 萬元者已衝高到 106.2 萬人及 103.8 萬人。

- (3) 以職業別及教育程度區分，批發及零售業、住宿及餐飲業、支援服務業、藝術、娛樂及休閒服務業與其他服務業，均有逾半之受雇者月收入未達 3 萬元，尤以住宿及餐飲業之 75.9% 最高；教育程度為國中及以下之受雇者月收入未達 3 萬元有 64.57%，高中（職）為 56.39%，大專及以上亦有 29.98%。
- 2、我國失業率在 90 年以後居高不下：89 年以前我國經濟成長率多在 5.8% 以上，失業率則均在 3% 以下（89 年為 2.99%，平均失業人數 29.3 萬人），90 年因網路泡沫，使當年度經濟成長率為負數，90 年度失業率快速上升至 4.57%，平均失業人數 45 萬人，此後失業率一直未跌回 3.9% 以內，失業人數均逾 40 萬人。98 年更因金融海嘯，創下失業率 5.85%、平均失業人數 63.9 萬人之歷年最高，後隨景氣回升，100 年 2 月底失業率降為 4.69%（表 1-2）。
- 3、非典型就業者人數快速增加，平均薪資水準普遍偏低：依主計處人力運用調查資料顯示，非典型就業者人數（包括部分時間工作者、臨時性或人力派遣工作），自 95 年度 24.9 萬人快速增加至 98 年的 68.7 萬人，99 年再增至 72.3 萬人（表 5-3）。非典型就業者者平均月薪低於正職人員，且其差距有逐年擴大之趨勢，如部分工時者 94 年度平均每月收入 19,970 元，98 年僅有 12,886 元，臨時性或人力派遣工作 97 年 20,020 元降至 98 年的 17,889 元（表 5-4）。且各業別差距甚大，但普遍低於正職人員，如製造業派遣勞工的平均薪資是正職勞工的 91.9%，算是高的，低者如電話客服人員，薪水只有正職者的 46.4%。派遣工

作原是臨時性工作，希望讓企業可以彈性運用人力，但部分企業卻當成長期人力在使用，甚至在政府機構亦不例外，公私部門均存在濫用的情形，不僅扭曲了派遣的原意，也拖累整體受雇者薪資水準的下降。

4、所得分配不均，M型化社會之現象有惡化趨勢：

(1)「M型社會」係指所得階層的分布往低層階級和上層階級兩邊移動，所得分配呈現左右兩端高峰，而中產階級代表的中間人口卻減少之「M」型現象。我國歷年來所得分布呈現右偏型態，尚難稱為「M型社會」，但所得分配5等分位差距倍數，雖仍遠低於美國、新加坡及香港，略高於日本、南韓，卻已由80年之4.97倍提高至98年之6.34倍；另依「吉尼係數」(判斷收入分配公平程度的指標，介於0和1之間，數值愈大表示分配愈不公平)，我國歷年吉尼係數雖低於國際警戒線0.4，惟從80年之0.308升高至98年之0.345(表1-1)。以上均顯示所得分配有惡化之趨勢。

(2)依據主計處資料，在課稅、社福支出發放前，98年度最低所得組的家庭每戶「原始所得」為22.2萬元，創下81年以來的新低，而最高所得組為182.5萬元，兩者差距為8.22倍，則創下历史新高(表1-4)。99年度因景氣快速回溫，但依據主計處99年8月公佈「家庭收支調查報告」顯示：最高收入階層5%的家庭平均收入為450萬餘元新台幣，最低5%平均收入只有6.8萬元，相差66倍，有關數字在87年時僅相差32倍。

(二)我國之「歐肯係數」約0.1，經濟成長率上升，對

於降低失業率的貢獻程度有限，且低於先進國家及貿易競爭對手國；因此，我國僅靠經濟成長率之提升，難以有效降低失業率：

- 1、歐肯係數 (Okun's coefficient) 係指一國經濟成長率與失業率之間的比例關係。依主計處 99 年發布關於「台灣經濟成長與失業間的關聯性」之研究，估計自 90 年第一季到 99 年第二季台灣的歐肯係數介於 0.10-0.16 之間，亦即台灣經濟成長 1%，長期累積只能降低失業率 0.10~0.16%。此數據不但低於美、德、英等先進國家 (97 年第 1 季分別約 0.40、0.39 及 0.52)，也低於南韓、香港及新加坡 (分別為 0.35、0.23 及 0.17)。(圖 1-3)
- 2、依表 1-2、1-3，我國 99 年度失業率 5.21%，相較於 98 年度失業率 5.85%，降低 0.64%；而 99 年度經濟成長率 10.82%，顯示經濟成長每增加 1%，對應於失業率之歐肯係數為 0.06，惟若考量遞延效果 (經濟成長先變動，就業情形落後變動)，100 年 2 月失業率為 4.69%，較 98 年度平均失業率降幅為 1.16%，歐肯係數約為 0.107，此亦印證前述主計處之研究結論：我國經濟成長率對於失業率之貢獻，相當有限。且 99 年度我國經濟成長率高達 10.82%，係因比較基期偏低，期待以後要持如此高的經濟成長率，顯有相當困難，欲藉提高經濟成長而解決失業問題，更不切實際。
- 3、綜上，經濟成長與失業率的變化固然具有正相關，惟經濟成長率的提高對於創造就業機會效果有限，所謂「只要促進經濟繁榮就能解決失業問題」，實為與事實不符之迷思。

(三)高科技產業雖然產值高，但創造之就業機會有限，只

發展高科技產業，不足以解決失業問題：

- 1、依經建會資料顯示，我國就業者以服務業比例最高（98年為58.87%）（表4-2），惟民間投資近年來約有60%~70%集中於電子科技產業，使產業結構與出口結構註定向電子業傾斜。另依95年的工商普查結果，科技業每投入1億元的資本只能創造6.4個就業機會，而傳統產業同樣投入1億元卻可以創造16.0個就業機會，顯示科技產業之投資對於創造就業機會之效果有限，導致我國的勞動市場就業機會不足，而有失業率漸增之趨勢。由以上數據顯示，台灣過度向科技產業傾斜，不利於就業機會之創造實非偶然，亦印證前述「歐肯係數」偏低之事實。
- 2、89年至98年該產業生產值占製造業比重介於31.94%至36.1%之間，從業人員平均薪資，除90年因網路泡沫化致其每月薪資（39,866元）低於傳統產業外（40,130元），其餘各年高於傳產4.6%（91年）至15.3%（96年）之間。依表4-21「高科技產業及製造業產值及受雇員工人數統計表」，86-93年高科技產業每受雇員工產值均大於製造業，其中89年約高出21.4%；惟94年趨近相等，自95年起更發生逆轉，製造業每受雇員工產值反而大於高科技產業，迄97年製造業已高於高科技產業10%；顯示所謂高科技產業與製造業之相對生產力發生質的變化，在員工產值方面，高科技產業優勢不再。
- 3、我國與南韓均為出口導向之國家，惟南韓主要產業占出口值之比重相當平均，如半導體及面板約占其出口比重15%，船舶、汽車、手機及電腦家電分占出口比重11%、7%及9%，另外石化業亦

占相當份量；反觀台灣同期間半導體及面板占出口比重已達 30%，加上資通訊產品已達 40%。相較南韓均衡的發展，我國產業結構可謂嚴重失衡，以出口導向為主的科技業，易受國際間景氣波動影響，使台灣在面臨國際經濟動盪時（例如網路泡沫及金融海嘯），科技業因訂單遽失而最先遭受衝擊。在景氣好轉時，又因歐肯係數甚低，經濟成長能降低的失業率有限，不但遠低於歐美先進國家，也低於主要貿易競爭對手國南韓。

- 4、我國實施近 50 年的獎勵投資及促進產業升級條例皆對大企業有利，使得企業主分得較受雇者為多之報酬。促產條例以高科技及資本密集產業為主要享受租稅優惠之對象，且因創造較少就業機會的產業，得到的租稅優惠，遠高於創造較多就業機會的產業，讓資源往少數人身上集中。近年來政府推動所謂「兩兆雙星」等大型科技計畫，其對經濟成長之貢獻雖然鉅大，惟科技業之投資對於就業機會之創造相對有限，明顯的後遺症即是政府用於傳統產業的資源較少，能提供就業機會也就減少。政府如能對於傳統產業與高科技產業給予同樣重視，即可避免資源過度集中，並有助於失業問題之緩和。

(四)台灣接單海外生產比重近 10 年來一路攀升，造成 GDP 亮麗，但國內就業市場萎縮，薪資停滯不前：

- 1、「台灣接單，海外生產」營運模式的三角貿易淨匯入，96-98 年約占我國貿易順差 40%~77%，雖然是提升經濟成長的重要功臣，但隨著三角貿易的盛行，台灣製造業的生產線大舉移至海外，創造就業的能量驟降，雖然因為企業的研發、接單及運籌仍在台灣，企業運籌的收入扣除成本後即

三角貿易淨匯入，可計入 GDP，但難以創造等幅的就業機會。相較於科技產業，三角貿易所能創造的就業機會更為有限，台灣向科技產業傾斜，以及三角貿易的盛行，台灣的就業市場難以相對於經濟成長等幅成長。

- 2、依據經濟部公布之「外銷訂單海外生產比重」(詳表 4-23、4-24、4-25)，由 88 年 12.24% 一路攀升至 99 年(迄 11 月底) 50.39%，其中產值甚高之資訊通信類，同期間由 23.03% 持續升高至 84.85%，導致國內就業萎縮、薪資停滯不前。GDP 為國家財富指標，可分為 4 大部分：受雇員工的勞動報酬、間接稅淨額、固定資本消耗及企業盈餘。在過去，此 4 大部分互有消長，受雇報酬及間接稅淨額是往下的，因為常常在減稅；固定資本消耗及企業盈餘是往上的，因為給企業投資抵減，加速折舊，惟「受雇報酬占 GDP 比重」長期趨勢卻是下降，主因即在於「外銷訂單海外生產比重」一路攀高，本來要在台灣生產的，後來移到海外（有六成是集中在港澳中國地區生產，以通訊、電子、塑膠、紡織業為主），當這些廠商群聚式移往中國，創造了公司的利潤，使公司營收、台灣的 GDP 看來表面亮麗，但卻也使廠商在台灣聘用的員工大量減少，不僅讓國內就業市場萎縮，也使薪資上漲動能停滯不前。以某電子零組件專業代工大廠為例，該公司有 9 成營收來自「台灣接單海外生產」，據 99 年 12 月媒體報導，該公司在大陸雇用員工人數已突破 100 萬人，然在台灣員工人數僅為該公司總員工數 50 分之 1（低於 2 萬人）。

(五)台灣目前失業主要來自結構性失業，其他原因如專

業人才欠缺、學用不符、工作態度欠佳等。

- 1、據經濟部、主計處及勞委會等相關單位函復表示，我國失業率持續走高，主要是產業結構加速調整、企業組織扁平化、生產自動化、產業外移及景氣趨緩等因素影響，此由非初次尋職者因場所歇業或業務緊縮之非自願性失業者人數自 90 年的 20 萬人，增加至 98 年超越 33 萬人，占整體失業人數也由 45.88%，提高至 52.76%，占非初次尋職者的比重更由 55.06%，提高為 66.84%，可知目前的失業主要來自結構性失業。
- 2、據經濟部、勞委會主管人員於本院約詢時表示：「就業困難多為素質的問題、專業人才尤其欠缺」、「辦就業博覽會時，企業主反應可用的人力不多，很多都是工作態度欠佳與溝通能力不足」、「很多年輕人不願進入辛苦的製造業」等，顯示失業率的問題除受國際景氣、國內產業結構失衡等因素影響外，國內年輕就業者因學用落差造成專業素養不足，欠缺職場倫理觀念以致工作態度欠佳，以及社會變遷，年輕人不願投入工作表境較差的傳統產業等等，皆為失業率持續上升之因。政府宜檢討教育體制及大專科系，減少學用落差，並將加強青年職訓、就業媒合及提升青年就業能力，列為施政重點項目。

(六)由於國內就業機會不足，勞動市場供過於求，本國人民薪資水準與經濟成長存有相當落差，薪資難以提升：

- 1、在經濟發展的過程中，國與國之間的所得差距在縮減，惟所得差距持續擴大的問題，舉世皆然，我國亦不例外。以我國為例，1990 年為轉折點，在此之前台灣的 GDP 與薪資同方向成長，此後，

GDP 與薪資漸行漸遠，主因為國際貿易全球化，且於 90 年代後期國內資金大舉西進，國內投資減少導致就業機會不足，台灣的勞工薪資成長呈現停滯。

2、由 GDP 結構變動趨勢觀察：

- (1) GDP 為一定時間內一國內部生產所有商品與勞務市價的總和，分配給受雇者、企業主及政府，97 年度，受雇者報酬占 GDP 約 47%（遠低於先進國），企業盈餘占 48%（遠高於先進國），政府分到 5%（低於先進國）。
- (2) 以我國及美、日韓等國受僱報酬占 GDP 比重觀察（圖 5-1）：受僱人員報酬占 GDP 比率升高，代表社會分配越趨均等，這是觀察一國國民收入分配是否公平的重要指標，台灣的這項指標在 79 年達 51.4% 的歷年高點後，於 84 年起一路走滑至 96 年 44.5%；而美、日、韓勞動報酬占 GDP 比重降幅較我國平緩，96 年度，日本勞動報酬佔 GDP 比重為 50.8%（高點為 87 年的 54.5%），韓國為 46.1%（高點為 85 年的 47.6%）、美國為 55.8%（高點為 70 年的 59.1%），皆高於我國 45.55%。全球化使得資本所獲得的所得遠優於勞工所獲得的薪資報酬，這是導致受僱人員報酬占 GDP 比重下滑的重要原因。
- (3) 近 10 年來固定資產消耗之比重不斷上升，折舊（固定資本消耗）占 GDP 比重於 89-98 年間，自 10.87% 上升至 15.67%，同期間國內要素所得占 GDP 比重呈現下降趨勢（由 82.62% 降至 79.36%）（表 3-6），新增投資不足以彌補原有投資所提列之折舊，由於投資是構成 GDP

的主要因素之一，投資動能不足，所能創造的就業機會隨之減少，勞動者之薪資水準自然難以提高。

- 3、依據主計處「我國 GDP 初次分配結構探討」分析，全球化效應為受僱者報酬及營業盈餘佔 GDP 比重消長之主因，顯示在全球化競爭環境下，資本所獲得所得遠優於勞工所獲致薪資報酬，另產業結構變化亦促使勞動報酬份額趨降，我國產業結構中服務業比重持續上升，惟服務業就業機會多屬批發零售業、住宿餐飲業等低階服務業，其薪資水準自屬偏低，而知識密集之高薪服務業比重較低，且受到內需市場狹小所侷限，造成整體勞動薪資報酬水準停滯，難以調升。
- 4、全球化競爭下，台灣接單、海外生產日益增加，加上投資動能不足，致國內就業機會不足，勞動市場供過於求，薪資自難以提升。由相反例證，可知勞動市場供不應求，才能有效提高薪資，如近年熱度遽升的觀光產業，因來台觀光人數快速增加，飯店、遊覽車供不應求，因市場對遊覽車司機等需求大增，即有帶動遊覽車司機待遇大幅調升之效果。

(七)政府以發展高科技及大型產業為施政主軸，過於偏重產值，對就業問題未予應有之重視，經濟成長的果實未能由全民所共享；行政院歷來對於創造就業之相關議題，缺乏專責機關負責統籌擘畫，亦未賦與各部會應有的責任：

- 1、政府長期以來獨厚高科技及大型企業，給予租稅優惠，雖然該等企業產值高，GDP 貢獻大，但創造之就業機會有限，且繳稅貢獻度低。

(1)租稅優惠有「獨厚高科技產業及大型企業，不

利傳統產業及小型企業」之現象，不僅不利租稅公平合理，且對增加就業機會之效果甚低：茲以促進產業升級條例（下稱促產條例）為例：

<1>依表 6-5「促產條例租稅優惠之總體經濟效益」，中華經濟研究院實證分析推估顯示：為促進區域均衡之對資源貧瘠地區減稅，其淨租稅效益竟為-142.49 億元，對就業人數增加之效果亦僅有 1865 人；另股東投資抵減之淨租稅效益亦為-81.24 億元，對就業人數增加之效果更只有 752 人。

<2>表 4-21 顯示：高科技產業相對於傳統產業，每位受雇員工產值自 95 年後已有逆轉現象，97 年傳產業每受雇員工產值甚至較高科技產業高出 10%（5.92 百萬元：5.38 百萬元）

<3>表 6-6 及 6-7：各部會依據促產條例研訂之租稅減免各相關辦法多達 19 種，依促產條例以外之法律可獲得所得稅減免之法規多達 15 種，明顯侵蝕稅基且不利於租稅公平，例如「企業併購法」、「金融機構合併法」對公司及金融機構合併或收購給予租稅獎勵，「都市更新條例」及「新市鎮開發條例」對於投資於都更及新市鎮者，給予投資抵減或加速折舊之租稅優惠，均明顯有利於財力雄厚之金融機構或大型企業，惟是否有助於產業發展及減免目標之達成，卻缺乏數據說明或佐證，租稅之減免流於浮濫。

(2)高科技產業租稅優惠過多，相較於傳統產業，實質稅率偏低：93 年高科技產業實質有效稅率

為 5.8%，遠低於經營艱困的傳統產業的 14.8%；又以半導體產業享受最多租稅優惠。以 93 年為例，電子零組件製造業共有 8,130 家廠商申報營所稅，實際繳納稅額僅 195 億元，平均每家廠商僅繳稅約 240 萬元，其中有 1,320 家適用促產條例租稅減免，減免稅額達 669 億元，平均每家廠商減免稅額逾 5,000 萬元。以某家晶圓代工龍頭廠商為例，94 年大賺 934 億元，繳稅金額卻僅有 2 億元，近年來繳稅雖有增加，98 年度稅前淨利 949.8 億元，所得稅繳納金額 57.6 億元，實質有效稅率約 6.06%，相較於傳統產業平均約 14%，仍然偏低。

- (3) 政府自 49 年實施獎勵投資條例，獎勵對象多以大型製造業為主，持續達 30 年之久，自 79 年之後實施的促進產業升級條例，雖改以「功能別」取代「產業別」，但享受租稅優惠之對象，以高科技及資本密集產業為主之現象更加明顯；迄 99 年，長達 50 年的期間，雇用勞工人數最多的服務業，始終未受政府租稅優惠政策之青睞。租稅優惠措施長期偏頗，不利傳統產業及中小企業，高科技產業享受太多租稅優惠而納稅貢獻太低，且創造之就業機會有限。由於減稅及輕課，致令稅收不足，政府分到 GDP 之比例乃低於先進國家。尤有甚者，政府因可支配資源相對較少，難以藉社福政策支出面之影響，而有效縮短所得分配惡化擴大。政府為追求經濟成長所付出之社會代價過高，主管機關對於租稅優惠相關規定允宜定期檢討，及時修正並將「繳稅對國家之貢獻度」、「增加就業機會」列為重要目標。

2、行政院歷年來皆未將創造就業機會作為部會施政績效的展現，既未賦予各部會當有之責任，亦未責成適當部會負責統籌規劃，以面對日益嚴重的失業問題：

(1)據本院約詢相關部會代表說明：

<1>經濟部次長林聖忠：本部主要是針對雇主產值增加，對於勞力的問題未多著墨。…本部組織執掌並未有就業促進，主導的應該是勞委會。

<2>勞委會副主委潘世偉：促進就業由經建會做跨部會協調，勞委會是後面的階段…。我們能做得有限，…我們是幫失業者回到職場，或提供就業服務，無法創造就業

<3>教育部次長林聰明：…有學界會反對將大學變成職業訓練所…促進就業教育部的責任是提高人力的素質…建議給經建會人力處更多人力與經費，可讓其發揮更大功能。

<4>經建會副主委單驥：…產創條例與促產條例最大不同是，有關產業發展是中央各目的事業主管機關，應訂定產業發展方向及計畫報行政院核定。將來行政院會要求各部會的角色要平衡（管制與發展）…根據第4條，是要報行政院的，所以可追蹤各部會有無提發展計畫。…在發展產業時可要求各部會提報計畫要有目標產值、目標創造之就業機會，各部會就會儘量發展服務業，要賦予各部會責任，才能讓各部會均重視產業發展。

(2)在創造就業、救失業的議題上，政府歷來均未明確規範負責統籌、整合、推動及督導之機關，以致各部會從未將「增加就業」視為重要業

務，致使政府力量分散，難以整合資源以因應近年來整體就業環境之變遷。在產創條例施行之後，行政院允宜要求各部會提報具體的產業發展計畫，設定目標產值及創造之就業機會，賦予各部會責任，督飭各部會將「創造就業機會」當做重要業務。據行政院復函稱：「吳院長指示陳副院長召集成立『行政院改善所得分配專案小組』，並於99年8月26日召開第1次會議，針對前述形成所得分配差距擴大原因，提出並確認改善所得分配之七大策略方向，陳副院長已責成相關部會積極研提具體行動對策及措施。」惟近十年來我國失業率遽增，且有結構化及趨勢化之現象，行政院卻僅由臨時性之任務編組處理，未責成適當部會（例如經建會）負責統籌規劃，故對於具有嚴重性與複雜性的失業問題，實難找出癥結、對症下藥。

(3) 依99年5月立法通過施行之產業創新條例第4條：「本條例公布施行後一年內，行政院應提出產業發展綱領。各中央目的事業主管機關應訂定產業發展方向及產業發展計畫，報行政院核定，並定期檢討。各產業之中央目的事業主管機關，應負責推動所主管產業之發展。」及第5條「各中央目的事業主管機關得獎勵或補助直轄市、縣（市）政府，以推動地方產業發展」之規定，行政院允應責成各部會以產業發展的角度，將創造就業當做重要任務來執行。

(八) 綜上，近10年來我國GDP成長逾3成，惟政府產業政策有所偏頗，使國內薪資水準與經濟成長落差甚大，失業率偏高成為常態，低薪之「窮忙族」不斷增加，政府以發展高科技及大型產業為施政主

軸，過於偏重產值，對就業問題未予應有之重視，致使經濟成長的果實未能由全民所共享。行政院歷來對於創造就業之相關議題，缺乏統籌擘畫，亦未賦予各部會應有的責任。行政院允應正視失業問題之嚴重性，在產業創新條例施行之後，宜責成適當部會負責統籌規劃，並督導各部會以產業發展的角度，將創造就業列為施政之重要項目，提出創造就業機會之具體作法，進而帶動薪資水準的普遍提高，使全民均能分享經濟成長的果實。

二、我國高等教育學用落差之現象嚴重，青年族群及大學以上教育程度者失業率有明顯增加之趨勢；教育部在大學科系設置之政策方向，未能結合經濟建設等國家發展的需求，勇於主導，難以根本解決學用落差之問題，顯有不當：

(一)青年族群失業率創新高且倍於一般失業率，主因為學用落差及缺乏職業生涯規劃：

99年平均失業率為5.21%，較98年下降0.64%，平均失業人數為57.7萬人，較98年減少6.2萬人，雖有改善，惟青年族群失業率創新高，對原有工作不滿意而失業者亦顯著增加。按教育程度別觀察(表1-6)，大學及以上程度者失業率5.62%，遠高於國中及以下程度者失業率4.83%。按年齡層觀察(表1-7)，15至24歲年齡者失業率13.09%，分別為25至44歲年齡者(5.35%)、45至64歲年齡者(3.39%)之2.4倍及3.8倍；另據勞委會職訓局表示，據國際勞工組織發布的「2010年世界青年就業趨勢報告」顯示，各國青年(定義為15-29歲)失業率較成年失業率高出甚多，呼籲各國應多關注青年就業問題。我國15-29歲失業人數高達24.6萬人(約為全部失業人口的42.6%)，

與國際趨勢相符，主因在於學用落差、工作態度不夠積極，致就業能力不足，且缺乏職業生涯規劃及對職場適應不良。

(二)教育部自 91 年起對大學院校招生改採總量管制，對於增設、調整系所，不再採逐案審核，惟實施結果學用落差擴大，失業人數大幅提高：

- 1、90 學年度以前，大專校院增設、調整系所班組，教育部係採逐案審核。惟自 91 學年度起改採「總量發展方式」辦理，訂頒「大學增設調整系、所、班、組及招生名額採總量發展方式審查作業要點」（下稱總量審查作業要點），授予學校更大自主權責，除屬特殊項目（如醫事系所）外，各校得在維持既有總量規模之前提下，依教學資源設定合理發展規模自行規劃。總量審查作業要點發布後時有修正，但基本上仍由各校在可發展總量規模下，得依教學資源增設、調整院系、所、班、組為原則。教育部主張，此係為聯結高等教育所培育人才與產業之需求、提升畢業學生就業能力，減少學用落差，大學院校增設及調整院、系、所學位學程及招生名額，以總量發展方式審查，各校可自行調整招生名額及師資。
- 2、然實施結果，事與願違，75 年我國大專校院學校數 28 所，87 年已增加到 84 所，98 年更擴增至 164 所，大專及以上教育程度失業人數有逐年增加之趨勢；近年來，由於少子化的衝擊，學生越來越少，96 年度甚至出現「大學錄取率 96.28%、18 分就能考上大學」震驚社會之情事，大學生平均素質下降。依行政院主計處人力資源調查統計顯示，91 年大專及以上教育程度失業人數為 12.8 萬人，占總體失業者比率 24.8%，此

數據於 98 年已大幅提高為 25.6 萬人，占總體失業者比率 40.1%。據長期關注技職教育的嚴長壽先生（亞都麗緻集團總裁、公益平台文化基金會董事長）於日前出書痛批「近年技職『拚升格』競賽，國內原有 70 多所專科，目前僅剩 15 所，科技大學卻從 11 所增加為 46 所，…技職教育嚴重學術化，更導致台灣缺乏基礎技術人才，…讀書不該是唯一專長，卻被教育政策壓縮成唯一方向，技職教育完全被摧毀，職校升格專科、專科變學院、又成科大。升學直升梯讓許多年輕人不願當基礎螺絲釘的技師，台灣的中間空掉了，沒有腳踏實地的基礎人力，許多碩博士卻變成宅男宅女在家，找不到未來。」痛哉斯言，實值政府深思並速謀改進對策。

- 3、依勞委會說明：「近年來青年失業情形較一般失業民眾為高，主要係因學用落差致就業能力不足、對就業市場迷思工作態度不夠積極、工作經驗不足等因素，導致青年就業不易。」經濟部林次長聖忠於本院約詢時表示：「臺灣之前有技職體系，後來都消失，…宜對所需人力職能先規劃，再落實職訓及教育，以免學用落差，…我們之前辦很多就業博覽會，但企業主反應可用的人力不多…供需調查結果，量是差不多，是質的問題…」。
- 4、按教育部於 97 年 1 月修改「大學校院增設調整院系所學位學程及招生名額總量發展審查作業要點」，第一次評鑑未通過的系所，施以減招 50% 招生名額之處分，第二次評鑑仍未通過的系所，則將停止招生。惟實際上 97 年 8 月幾所評鑑未過的學校（例如稻江、興國、致遠等校），其實際錄取名額尚不及 5 成，較預計被減招的名額猶有

過之，可見減招 5 成的規定，既無必要亦乏實益。

(三)政府發現學用落差問題嚴重，指示教育部在科系設置上應扮演主動、引導角色。行政院吳院長於 99 年 10 月 14 日提示：「…教育部的人才培育政策即應結合經濟建設等國家發展的需求，否則就是浪費人力、浪費國家資源，希望教育部好好規劃人才培育，經建會也要對未來人才的發展做出具體建議。」馬總統更於 99 年 11 月 5 日「改善所得分配簡報會議」裁示：「…教育部於大學申請增加科系時，應送研考會審查，再送經建會針對未來十年人力需求推估進行審議，亦即納入經濟發展人力需求作為大專院校科系設立之評估原則之一。教育部在大學科系設置上應扮演主動、引導之角色，可協同相關機關共同辦理。」

(四)經查：

1、教育部對於原有科系僅仰賴總量控管及評鑑，實無法解決學用不符、人才培育等問題：

教育部林次長聰明於本院約詢時表示：「早期大學生約 20%-30%，現在是 90%，素質不齊…。自 98 年開始各校科系設立都要經過教育部，以前採總量管制，現由教育部審查新設科系…，現有的科系則透過評鑑方式來調整以符合市場需要…」云云，教育部只針對未來增加之科系才加以審核，對原有之科系僅能透過評鑑方式進行微調，政策方向仍以總量控管為主軸，並未結合經濟建設等國家發展的需求，難以根本解決學用落差之問題。

2、教育部未妥善規劃，致令人才培育與市場需求之學用落差過大：教育部推動相關計畫，多以補助學校之教學軟硬體設施等方式，以招收學生數若

千人、合作廠商家數等數據為績效，例如已辦理產業研發專班、建教合作班、雙軌訓練旗艦計畫等，至於有無考量與產業發展、人力需求的配合，又是否針對就業市場需求做調查，有無掌握學校統計學生待業時間、薪資，並依此調整大專院校科系人數，進而降低學校教育與市場需求間的落差，培養企業所需要的關鍵人才等，尚未有具體作為。

- 3、教育部未積極將就業市場訊息提供學校及學生參考：本院約詢時該部官員即表示「教育不是職訓場，此乃勞委會職責…，找工作可自行上相關人力網站」云云，未思提供學校相關訊息之重要性，亦未積極協助畢業生覓尋就業管道，然可著力之處尚多，例如：選讀科系前，提供學生將來就業市場的相關資訊，以減少學用不符之可能性；聯結人力網站訊息以提供畢業學生覓職參考；要求學校回報畢業生就業情形，以供評鑑參考等。
- 4、馬總統及行政院吳院長對於「教育部的人才培育政策」雖有明確指示，教育部在大學科系設置上應扮演主動及引導之角色，並應「結合經濟建設等國家發展的需求」；惟教育部就此問題函復本院表示：「刻正研修『大學總量發展規模與資源條件標準』，並將於本（100）年度審核時，邀請經建會、研考會等相關部會共同審議。」顯示教育部政策尚未有效改變，仍思藉「總量控管」來達成人才培育。

(五)綜上，我國大專校院學校數及學生人數擴增快速，開放太多低品質的高教機構下，造成大量欠缺專業素養的大學畢業生，以致無法符合企業的需要，使我國高等教育存在嚴重的學用落差現象，失

業人數及占總體失業者比率均有明顯增加之趨勢。教育部在大學科系設置之政策方向，未能結合經濟建設等國家發展的需求，勇於主導，難以根本解決學用落差之問題。

綜上所述，近 10 年來我國 GDP 成長逾 3 成，惟失業率偏高成為常態，薪資水準與經濟成長落差甚大，經濟成長的果實未能由全民所共享；行政院歷來對於創造就業之相關議題，缺乏統籌擘畫，亦未賦與各部會應有的責任；我國高等教育學用落差之現象嚴重，青年族群及大學以上教育程度者失業率有明顯增加之趨勢；教育部在大學科系設置之政策方向，未能結合經濟建設等國家發展的需求，勇於主導；以上均有不當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：

中 華 民 國 100 年 5 月 日