

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、行政院經濟建設委員會、行政院勞工委員會。

貳、案由：行政院相關跨部會因應失業小組對於國內失業情勢之警訊，迄未提出長期相關對策及促進就業方案，且未發揮規劃整合督導執行功能，致相關部會推動失業方案未妥適規劃整合，業經審計部 98 年度核認屬實；且據 98 年該院研考會電話民意調查，又以「求職不易與失業問題」之民怨高居第 2 位，竟無有效對策，至 99 年 2 月失業率達 5.76%，肇致民怨高漲，長期失業問題日益嚴重，核有違失。經建會為因應國內失業問題，自 91 年迄今提出 10 項短期及中期相關對策及就業方案耗費計 1,324.6 億元，惟管制作業未盡確實，且短期促進就業方案並非全屬新增之工作職缺，對原有工作機會產生排擠效應及依賴效果，均有不當。勞委會辦理 91 年至 98 年促進就業方案，業經審計部查核及研考會評核認其執行結果多所缺失，欠缺合理評估機制，且未能落實資遣通報制度，致無法預先掌握被資遣勞工之訊息，以提供失業勞工失業輔助及再就業機會，確有未當。又行政院及勞委會長期對於公立職業訓練機構欠缺完整體系，事權不一，仍未能有效整合，影響訓練成效，亦有不當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（下同）79年以前失業率波動多受到景氣循環因素影響，除二次能源危機引發全球經濟不景氣導致我國失業率增高外，我國失業率大都維持在2%以下。85年亞洲金融風暴發生後，國內失業問題開始惡化，臺灣地區失業率急速攀升至90年之4.57%，全年失業人數為歷年最高，本院爰進行本案調查，並於91年8月7日第3屆第70次會議決議，針對政府未能有效整合公、私立就業服務機構體系造成就業輔導事權不一，且職業訓練欠缺完整體系影響訓練成效，及資遣通報制度未能落實執行等項提出糾正案。案經相關機關處理，有關就業輔導事權不一及職業訓練欠缺完整體系一節，行政院研究發展考核委員會（下稱研考會）表示，因事涉行政院及所屬機關組織調整宜配合該院組織改造時程辦理；至資遣通報方面，勞委會僅以行文方式函請各縣（市）政府，要求轄區內雇主應依法資遣通報，惟實際資遣人數與通報資遣人數之間存有明顯落差，並無具體改善措施。

迄97年間由於美國次級房貸風暴引發之全球金融海嘯，雖然政府推動相關促進就業因應措施，然97年12月失業率為5.03%，失業人數高達54萬9千人，創下近5年之新高，失業問題日趨嚴重，本院財政及經濟、內政及少數民族、教育及文化委員會於98年3月4日第4屆第3次聯席會議時，遂再決議針對國內失業問題及其因應措施案進行調查。案經向行政院秘書處、審計部、行政院主計處、勞委會職業訓練局等機關調卷，並分別約詢行政院秘書長林○○、行政院秘書處組長蘇○○，勞委會主任委員王○○、勞委會副主任委員潘○○、勞工保險局主任秘書李○○，勞委會職業訓練局局長林○○、副局長郭○○、主任秘書陳○○，行政院經濟建設委員會（下稱經建會）副主任委員單○、處長陳

○○，審計部第一廳廳長王○○，行政院主計處副局長林○○、劉○○等主管及相關人員，並提供相關資料到院，業經調查竣事，茲將糾正事實與理由分述如下：

一、行政院相關跨部會因應失業小組對於國內失業情勢之警訊，迄未提出長期相關對策及促進就業方案，且未發揮規劃整合督導執行功能，致相關部會推動失業方案未妥適規劃整合，業經審計部 98 年度核認屬實；且據 98 年該院研考會電話民意調查，又以「求職不易與失業問題」之民怨高居第 2 位，竟無有效對策，至 99 年 2 月失業率達 5.76%，肇致民怨高漲，長期失業問題日益嚴重，核有違失：

(一)依據行政院主計處人力運用調查報告及勞委會勞動統計年報及月報資料，針對臺灣地區歷年失業率趨勢、勞動參與率、失業原因、性別、教育程度、年齡、失業週數、長期失業者等失業情勢綜合分析如下：

1、98 年失業率創新高：

59 年至 79 年間，臺灣地區失業率受景氣因素影響雖有短期波動，惟長期趨勢卻呈現平穩，維持在 2% 低失業水準。然 79 年以後，在各項產業轉型等結構性因素逐漸浮現之影響下，失業率長期趨勢開始向上攀升。直至 94 年雖然失業率已回復至 4.13%，95 年及 96 年為持平趨勢，其後迅速上升，98 年 9 月失業率為 6.04%，創下歷年來之新高，顯示勞動市場發展相當嚴峻。98 年失業率為 5.85%，已高過鄰近之日本、韓國、新加坡等國。

2、勞動力參與率呈下降趨勢：

就時間趨勢來看，我國勞動力參與率由 77 年 60.21% 逐年下降，91 年至 97 年雖微幅提升，

98年、99年2月勞動力參與率又下降。復我國勞動力參與率自81年至98年遠低於美國、英國、韓國、新加坡、日本。

3、因「工作場所歇業或業務緊縮」而失業者遽升：

就失業者之失業原因觀察，臺灣地區69年至84年失業人數以初次尋職者較多，85年以後失業者，以「工作場所業務緊縮或歇業」之非初次尋職者居多，此後逐年增加，98年高達33萬7千人，臺灣地區失業率達5.85%，失業人數約63萬9千人。其中因工作場所歇業或業務緊縮而失業者為33萬7千人；99年2月亦以工作場所歇業或業務緊縮所占49.44%之比率為最高。

4、男性失業率上升速度較女性快：

臺灣地區失業者按性別觀之，自88年至99年2月男性失業率均高於女性，98年男性失業率為6.53%，男性失業人數達40萬4千人，女性失業率為4.96%，女性失業人數達23萬5千人；99年2月男性失業率為6.55%，女性失業率為4.72%，自90年以後男性失業率上升之速度比女性快。

5、大專以上教育程度之失業人數趨增：

臺灣地區失業者按教育程度分，88年至92年，以高中、高職程度之失業人數為最高，次為國中以下失業人數次之，大專以上失業人數居第三。93年至96年，仍以高中、高職程度之失業人數為最多，大專以上失業人數增加，國中以下失業人數居第三。至97年大專以上失業人數增加至18萬4千人為最高，占40.82%，其次為高中、高職之失業人數。至99年2月失業者以大專以上為失業人數26萬5千人，占41.87%最高，高中、

高職程度之失業人數為 23 萬 3 千人。

6、目前青少年失業人數最多：

臺灣地區失業者在年齡方面，自 85 年迄今以青少年（15-24 歲）之失業率為各年齡組之首，主因青少年大多初次尋職工作尚未穩定，轉換工作較為頻繁，故失業率較高。次為壯年（25-44 歲）之年齡層。惟 97 年臺灣地區失業率為 4.14%，在失業者年齡方面，雖以青少年（15-24 歲）11.81% 最多，惟中高年（45-64 歲）平均失業人數 8 萬 8 千人，較 96 年增加 1 萬 3 千人，增幅為各年齡層之冠。97 年與 98 年比較，以青少年（15-24 歲）14.49% 最多，惟壯年（25-44 歲）之增幅居冠。目前失業率較高在青少年階段。

7、失業者平均失業週數逐年增加：

98 年失業者平均失業週數為 27.49 週，較上年延長為 2.24 週，99 年 2 月中高年失業週數 32.88 週最高，壯年失業週數 31.56 週次之；再就臺灣地區失業者（按教育程度分）平均失業週數表分析，90 年國中以下教育程度失業者平均失業週數為 28.22 週，高於當年平均失業週數 26.13 週，高中職教育程度失業週數 25.23 次之，大專以上教育程度失業週數 24.43 週為最短，顯示低教育程度失業者不容易再就業。98 年國中以下教育程度失業者平均失業週數為 26.74 週為最短，低於當年平均失業週數 27.49 週，高中職教育程度失業週數為 28.07 最高。至 99 年 2 月平均失業週數增加為 30.67 週，以大專以上教育程度失業週數為 32.28 最高，顯示失業者平均失業週數逐年增加。

8、我國長期失業情形分析：

(1) 長期失業人數陡增：

99年2月失業達1年(53週)以上之長期失業人數118,000人，為94年以來之新高，占總失業人數比率18.7%，平均每5名失業者即有1名長期失業者，然查95年長期失業人數為55,758人，占總失業人口數比率13.6%，二者相較，4年來長期失業人數大幅上升62,242人，增加5.1%，顯示長期失業者陡增。

(2) 長期失業者壯年化：

再從長期失業者年齡觀察，發現壯年(25至44歲)長期失業者逐年升高比率最高，從94年之42,883人，占長期失業人數57.9%，至99年2月增加至74,000人，占長期失業人數62.8%。5年間增加了4.9%，人數增加31,117人，顯示臺灣地區目前主要勞動力中壯年齡層，正遭受長期失業之痛苦。渠等又多為家庭經濟主要來源，負有扶養未成年子女之重擔，不僅使家庭生活陷入困頓，並影響社會及國家整體發展。

(3) 長期失業者高學歷化：

就長期失業者學歷分析，大專及以上學歷失業者人數占長期失業者比率，從94年23,368人之31.6%，至99年2月增加為52,000人之43.5%。平均每100名長期失業者，有43名是大專以上學歷。顯示高學歷，高失業率日益嚴重之現象。

(4) 長期失業者多為非初次尋職者：

從有無從事過工作觀察，94年之長期失業者中，非初次尋職者為59,831人，占長期失業者80.8%，至99年2月人數為96,000

人，占長期失業者 81.3%。由於長期失業者技能退化、意志消沉，遂進入永久性失業，致未能發揮原累積之工作經驗，進而形成人力斷層。

(5) 未曾遇有工作機會之長期失業者尋職主要困難為「年齡限制」與「技術不合」：

98 年長期失業者中，曾經遇有工作機會者計 4 萬 4 千人或占 44.43%，較上年下降 8.17%，而未去就業原因，主要係「待遇太低」所致，占 59.30%；其餘未曾遇有工作機會 5 萬 5 千人中，主要遭遇尋職困難係以「年齡限制」為主，占 30.37%，其次為「技術不合」之 28.55%¹。長期失業問題日益惡化，不僅失業給付及社會救濟之支出增加，造成政府財政沉重負擔。

整體而言，本院於 91 年間針對國內失業問題進行專案調查並提出糾正案迄今，政府雖推動相關促進就業措施，惟失業率於 98 年高達 5.85%，勞動力參與率逐年下降，大專以上教育程度之失業人數趨增，因「工作場所歇業或業務緊縮」而失業者遽升，男性失業率上升速度較女性快，青少年失業人數最多，失業平均失業週數逐年增加。且長期失業者持續攀升，呈現壯年化、高學歷化現象，且多為非初次尋職者，其中「年齡限制」與「技術不合」為未曾遇有工作機會之長期失業者尋職主要困難。

(二) 經查行政院為促進人力資源有效運用，落實永續就業，於 91 年間設立「行政院永續促進就業小組」，負責協調及整合各部會相關促進就業政策及督導執

¹ 行政院主計處 98 年人力運用調查統計結果綜合分析資料。

行就業方案，運作期間至 92 年 12 月 31 日止推動期滿。99 年 4 月 19 日詢據行政院表示：97 年 11 月至 98 年由行政院副院長為召集人，成立「跨部會因應失業專案小組」進行跨部會協調及督導管控。目前由 97 年 12 月經建會副主任委員為召集人設立之「促進就業推動工作小組」負責推動促進就業相關方案管考作業及 99 年 3 月由政務委員尹啟銘為召集人，成立之「行政院排除投資障礙促進就業小組」審議排除投資障礙及促進就業重要事項。然查行政院設立之相關因應失業小組，除未提出長期相關對策及就業方案且 93 年下半年至 96 年相關方案由相關部會辦理外，目前僅由 97 年 12 月之「促進就業推動工作小組」及 99 年 3 月成立之「行政院排除投資障礙促進就業小組」分由經建會及經濟部為幕僚單位，採不定期召開會議方式推動相關事項，並未能確實掌握政府全般之相關對策及就業方案，且未發揮規劃整合督導執行功能，迄至本院調查始彙整 91 年迄今由經建會規劃提出 10 項相關對策及就業方案，1,019 項工作計畫，耗費新台幣(下同)1,324.6 億元。顯示行政院設立之相關跨部會因應失業小組欠缺整合功能。復據研考會於 98 年 11 月 23 日至 24 日，就已蒐集歸納之 15 項民怨辦理之電話民意調查，其中「求職不易與失業問題」之嚴重性居第 2 位。又審計部 98 年度審核通知略以：「依據行政院主計處統計，國內失業率自 97 年 1 月之 3.80%，一路攀升至 98 年 5 月之 5.82%，已創 67 年調查以來新高。行政院為紓緩此次經濟衰退之衝擊，自 98 年度第 4 季起，積極規劃推動多項促進經濟及減緩失業方案，各項促進就業方案動輒耗資數十億元，復以相關部會間有渲染尚未成熟之方案，致各界

對於上述搶救失業措施之真實效益，提出諸多質疑，且將軍人職缺列入就業需求統計，造成就業市場供過於求之表象，相關部會推動之因應失業方案未妥適規劃整合等。各界期盼政府推動之短期促進就業方案，宜儘量避免對政府財政與就業市場正常運作產生不利影響，並妥適規劃我國產業發展及長期人力資源發展政策，創造本國勞工就業機會，並應加強跨部會因應失業專案小組功能，妥善規劃整合政府機關資源，循序推動各項救經濟及救失業之短、中、長期因應方案，嚴格監督各項促進就業方案之實際執行成效，俾使政府資源有效運用，同時發揮減少失業及帶動經濟成長之效果。」

(三)綜上，行政院相關跨部會因應失業小組對於國內失業情勢之警訊，迄未提出長期相關對策及促進就業方案，且未發揮規劃整合督導執行功能，致相關部會推動失業方案未妥適規劃整合，業經審計部 98 年度核認屬實；且據 98 年該院研考會電話民意調查，又以「求職不易與失業問題」之民怨高居第 2 位，竟無有效對策，至 99 年 2 月失業率達 5.76%，肇致民怨高漲，長期失業問題日益嚴重，核有違失。

二、經建會為因應國內失業問題，自 91 年迄今提出 10 項短期及中期相關對策及就業方案耗費計 1,324.6 億元，惟管制作業竟流於形式，未盡確實，且上開短期促進就業方案並非全屬新增之工作職缺，對原有工作機會產生排擠效應及依賴效果，均有不當：

(一)依據「行政院所屬各機關中長程計畫編審要點」²第

² 97 年 11 月 18 日行政院院授研綜字第 0972260980 號函訂定，並自 98 年 1 月 1 日生效。

1 章第 2 點規定：「本要點所稱中長程計畫，係指中程施政計畫、長程個案計畫及中程個案計畫。前項各種計畫之定義如下：（一）中程施政計畫：依據各機關中程施政目標，訂定期程為四年之綜合策略計畫。（二）長程個案計畫：以業務功能別，依據長程施政目標，訂定期程超過六年之個案計畫。（三）中程個案計畫：以業務功能別，依據各機關中程施政計畫，並配合長程個案計畫，訂定期程為二年至六年之個案計畫。」復依「行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點」³第 3 點規定：「各機關年度施政計畫，符合下列原則之一，應列為院管制計畫：…（三）當前重大政策。（四）跨部會執行之重要計畫。」第 4 點規定：「院管制計畫，由研考會會同行政院經濟建設委員會、行政院國家科學委員會及行政院公共工程委員會四機關管制。」爰此，經建會辦理促進就業方案依上開編審要點定義，如訂定期程超過 6 年應屬長期計畫；如訂定期程為 2 年至 6 年應屬中期計畫；如訂定期程在不及 2 年，應屬短期計畫。各機關年度施政計畫為當前重大政策且跨部會執行之重要計畫應列為院管制計畫。

（二）依據經建會 98 年 12 月 4 日及 99 年 3 月 8 日資料：91 年迄今該會為因應國內失業問題，規劃提出 10 項短期及中期相關對策及就業方案，1,019 項計畫，投入經費計 1,324.6 億元。其中 94 年至 96 年促進就業相關措施，經建會僅就各部會之進用人數按季管考，其經費支應情形均由各部會自行編列運用。評估機制由各主管機關負責推動各項計畫，經建會定期彙整檢討相關部會辦理情形，報行政院及不

³ 94 年 5 月 10 日行政院院授研管字 0940009652 號函頒「行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點」

定期召開協調會議，以協助各部會執行，及分別於93年12月、94年8月及96年8月委託國立臺北大學、中華經濟研究院辦理「公共服務擴大就業計畫執行成效評估及辦理情形彙編」與「我國促進就業措施對就業的影響分析研究」，作為政府後續施政之參考。經建會及審計部對於上開促進就業對策及方案分別提出檢討與建議及審核意見如下：

- 1、經建會對於「公共服務擴大就業計畫」之檢討建議表示：根據國內外實施經驗顯示，「公共服務擴大就業計畫」實施，雖對勞動市場發揮一定「就業效果」，但也產生一些「替代效果」（替代公部門現有員工）、「排擠效果」（排擠私部門原有的工作機會）及「依賴效果」（長期依賴公共服務工作）。因此，公共服務擴大就業計畫推動應有全盤考量，且在本質上仍應定位為短期治標措施。
- 2、經建會對於「97-98年短期促進就業措施」、「98-101年促進就業方案」之檢討建議表示：為因應99年就業情勢，相關部會仍應運用「轉型」與「調整」策略，以根本解決失業問題。新增之就業機會優先將政府資源投入民間，並對新興產業及重點服務業給予特別考量，以期增加長期之就業機會，降低失業者對短期就業機會之依賴。
- 3、審計部98年度之審核意見略以：行政院為紓緩此次經濟衰退之衝擊，積極規劃推動多項減緩失業方案，包括：97-98年短期就業促進方案、98-101年促進就業方案、充電加值計畫、立即充電計畫、舉辦就業及人力加值博覽會、培育優質人力促進就業計畫…等，惟政府部門短期促進

就業方案並非全屬新增之工作職缺，對原有工作機會不無產生排擠效應之虞。

(三) 經查經建會自 91 年迄今規劃之相關對策及就業方案，僅就「公共服務擴大就業計畫」及 94 年至 98 年短期促進就業措施提出歷次檢討評估情形，其中 94 年至 96 年促進就業相關措施，經建會雖說明：「經費支應情形均由各部會自行編列運用，該會僅就各部會之進用人數按季管考」，該會並未明列績效考核單位。惟查 94 年至 96 年短期促進就業措施係經建會於行政院院會報告後會同相關部會研訂推動，95 年促進就業措施由經建會按月管考，再經行政院指示，自 95 年 3 月起至 12 月止，將相關部會各月辦理促進就業相關計畫執行情形彙整後函報行政院。96 年促進就業措施由該會按季彙整相關部會辦理情形陳報行政院。然依經建會 99 年 3 月 8 日彙整 91 年迄今政府相關對策及就業方案所示：94 年至 96 年短期促進就業措施未知預算經費情形，故無法計算執行率。且 97 年及 98 年短期促進就業措施，經費支用數尚待統計，亦無法瞭解經費支用及執行率情形，99 年 4 月 19 日詢據行政院始再補充更新 94 年至 98 年預算經費及經費支用資料，惟對於績效考核單位未能掌握執行率部分並未說明。顯見經建會為應國內失業問題提出之 94 年至 98 年短期促進就業方案係屬跨部會執行重要計畫，依「行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點」應列為院管制計畫據以執行，惟僅宣示增加協助就業及培訓人數，績效考核單位未能確實掌握執行率；復短期促進就業方案，並非全屬新增之工作職缺，對原有工作機會產生排擠效應及依賴效果。

(四) 另為瞭解各直轄市及地方政府辦理全面性促進就業

方案情形，本院函請審計部於 98 年 9 月 4 日以台審部一字第 0980005440 號函請上開機關查復，經彙整 91 年至 98 年辦理情形所示：截至 98 年上半年止，臺北市政府、高雄市政府、金門縣政府、連江縣政府、臺北縣政府、桃園縣政府、臺中市及臺中縣政府、彰化縣政府、嘉義縣及嘉義市政府、澎湖縣政府、高雄縣政府、屏東縣政府、花蓮縣政府等 15 直轄市及地方政府，預算數呈現增加情形。基隆市政府、苗栗縣政府、宜蘭縣政府、新竹縣及新竹市政府、南投縣政府、雲林縣政府、臺南縣及臺南市政府、臺東縣政府等 10 縣政府，98 年預算數較 97 年減少。惟 98 年上半年各直轄及縣市政府辦理促進就業方案執行率臺北市政府為 8.13%；因尚在執行中，致無法計算決算數及執行率之直轄市及縣市政府為高雄市政府、金門縣政府、新竹縣政府、臺中市政府、彰化縣政府、南投縣政府、雲林縣政府、嘉義市政府、臺南縣政府、臺南市政府、澎湖縣政府、花蓮縣政府及臺東縣政府等 13 縣市政府。審計部於 99 年 3 月 18 日說明，各地方政府查復之全面性促進就業方案相關資料，因政府預算係依行政院主計處暨各主管機關所訂之「預算科目」編列，目前地方政府並未設置「促進就業方案」之預算科目，因此，尚難查證其填報資料之正確性。顯見上述直轄市及地方政府雖編列鉅額預算經費辦理相關促進就業方案，惟截至 98 年 6 月 30 日止尚未能掌握預算執行情形。

- (五) 綜上，經建會為因應國內失業問題，自 91 年迄今提出 10 項短期及中期相關對策及就業方案耗費計 1,324.6 億元，其中 94 年至 98 年短期促進就業方案係屬跨部會執行重要計畫，惟績效考核單位未能

確實掌握執行率，管制作業流於形式，未盡確實；且短期促進就業方案並非全屬新增之工作職缺，對原有工作機會產生排擠效應及依賴效果；又直轄市及各縣市政府雖編列鉅額經費辦理相關促進就業方案，惟截至 98 年 6 月 30 日止尚未能掌握預算執行情形，其管制作業，亦欠確實，均有不當。

三、勞委會及部分縣市政府辦理 91 年至 98 年間促進就業方案，業經審計機關查核及研考會評核認其執行結果多所缺失，且欠缺合理評估機制，確有未當：

- (一)依據審計法第 2 條規定：「審計職權如左：一、監督預算之執行。二、核定收支命令。三、審核財務收支，審定決算。四、稽察財物及財政上之不法或不忠於職務之行為。五、考核財務效能。六、核定財務責任。七、其他依法律應行辦理之審計事項。」，復依「審計機關辦理鄉鎮縣轄市財務審計辦法」第 4 條規定：「審計機關辦理鄉（鎮、市）財務審計，其辦理事項如左：一、關於所管機關、基金已核定之分配預算或分期實施計畫及收支估計表與各項支付法案等之查核登記事項。二、關於所管機關、基金會計報告之審核與其財務收支及庫款收支之查核事項。三、關於所管機關、基金財務效能之考核、財務責任之核定、財政上不法或不忠於職務之行為及其他專案之調查事項。」另為強化各項施政計畫之評核作業及建構我國施政計畫評核體制，行政院訂頒「行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點」暨評核指標據以辦理行政院所屬各機關評核作業。
- (二)經查 91 年至 98 年勞委會職業訓練局及部分縣市政府辦理促進就業方案，審計部及所屬各審計處室審

核結果，經彙整缺失情形如下：

- 1、勞委會職業訓練局（下稱職訓局）自 91 年 6 月起分年推動多元就業開發方案執行結果核有：「1. 計畫執行結果促進失業者再就業成效偏低，且有偏向短期失業救濟性質情事；2. 計畫審查作業規範欠周，執行復未盡配合，致計畫整體執行期程延宕；3. 計畫執行結果未按不同類型計畫支用情形確實管控，以為審度預算執行成效之參據等缺失。」95 年度多元就業開發方案之執行成效及管制考核，仍待加強；又該局 93 年 6 月訂頒「公共就業方案」核有：「1. 計畫所需人力實際僱用結果，未符該局原定優先推介指標；2. 辦理計畫所需工作人員進用方式未符相關規定，進用期間有逾方案實際執行期間；3. 實地考核訪查比率偏低、考核訪查工作未落實，及所發現重大缺失未即時督促改進等缺失。」各項公共服務就業計畫之資訊系統，未有篩選勾稽進用人員資格之機制；又就業安定基金 92 至 94 年度未編列年度預算，執行公共服務擴大就業計畫及公共就業方案，計畫執行期程跨 2 至 3 個年度，實際支用後始併入當年度決算辦理，執行結果與原編預算差距幅度持續鉅額遞增情事。
- 2、審計部臺灣省各縣市審計處室審核結果：
 - (1) 苗栗縣審計室審核發現，苗栗縣政府辦理公共服務擴大就業計畫執行程序，有欠嚴謹；桃園縣審計室審核發現，92 年度桃園縣政府委託庇護性就業預算編列服務預算編列 2,610 萬元及身心障礙者創業貸款業務預算編列 800 萬元，悉數未能執行。
 - (2) 南投縣審計室截至 92 年 10 月底止，南投縣經

中央核定公共服務擴大就業計畫計 33 項，經抽查進用人數較高之「校園環境整理」及「照顧服務」等二項計畫，核有 1. 計畫擬定過於倉促，人力配置欠周；2. 監督訪視機制薄弱，未能確實掌控人力狀況；3. 未確實填報執行成果，預期效益難以評估等缺失。

- (3) 嘉義市審計室審核發現，嘉義市政府暨所屬機關學校辦理公共服務擴大就業計畫執行情形，核有：(一) 計畫擬訂方面：部分計畫擬訂執行期間超逾六個月之規定期程；提報工作目標未具體量化，不利成效之考核；需求人數之訂定欠缺估算基準，實質執行成效難以客觀考評。(二) 計畫執行方面：部分進用人員用於協助處理與計畫無關之事務，悖離計畫推動目標；工作日誌、調查紀錄表等表報填列未盡詳實，不利計畫目標之達成等缺失。
- (4) 高雄市審計處審核發現，該府勞工局辦理 96 年度婦女就業服務計畫及補助各工會或相關團體辦理勞工教育計畫之執行，未臻嚴謹；彰化縣審計室 97 年度審核該府辦理創造就業機會方案，發現部分計畫執行未盡完善。
- (5) 臺中縣審計室審核發現，臺中縣政府為建構民間團體與政府部門間促進就業之合作夥伴關係，透過促進地方發展，提升社會福祉之計畫，創造失業者在地就業機會，特訂定多元就業開發方案。98 年度行政院勞工委員會補助臺中縣政府觀光景點導覽解說暨環境清潔計畫及 98 年臺中縣社福醫療弱勢扶助暨文化提升計畫—國民中小學身心障礙學童支持人力服務，經查執行情形核有：1. 計畫之提報未臻周

延，致執行結果與計畫內容未盡相符，影響計畫執行績效，核欠妥適；2. 實地訪查用人單位之比率偏低，考核作業之辦理未臻落實等缺失。

(三) 據研考會 98 年 6 月編印之 97 年度院管制計畫評核報告，勞委會之多元就業開發方案，經評核為乙等，其評核意見略以：一、本計畫年度內已輔導五家民間團體朝向社會企業永續發展邁進，其後續之運作情形仍請專案予以追蹤，並適時持續提供諮詢與協助，以確實落實並增進其永續發展之目標。97 年度推動之「相對補助計畫」執行單位對於計畫執行之最適規模及收入，欠缺完善及合理評估，未來除加強建立計畫執行單位完善合理評估機制外，應落實計畫審查機制，以有效提昇永續執行之效益，並避免社會大眾對本計畫產生政府買單之誤解。

(四) 綜上，勞委會及部分縣市政府辦理 91 年至 98 年間促進就業方案，業經審計機關查核及研考會評核認其執行結果多所缺失，且欠缺合理評估機制，確有未當。

四、勞委會對於資遣通報制度未能有效落實，98 年全國實際資遣人數與資遣通報人數之間仍存有明顯落差，且未能提出具體有效改善措施，致無法預先掌握被資遣勞工之訊息，以提供失業勞工失業輔助及再就業機會，核有不當：

(一) 依就業保險法第 11 條規定：「本保險各種保險給付之請領條件如下：一、失業給付：被保險人於非自願離職⁴辦理退保當日前 3 年內，保險年資合計滿

註⁴因雇主關廠、遷廠、休業、解散、破產宣告而離職，或因勞基法第 11 條、第 13 條但書、第 14 條及第 20 條規定各款情事之一離職者，或因定期契約屆滿離職，逾 1 個月未能就業，且離

1 年以上，具有工作能力及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起 14 日內仍無法推介就業或安排職業訓練。…」就業服務法第 33 條規定：「雇主資遣員工時，應於員工離職之 10 日前，將被資遣員工之姓名、性別、年齡、住址、電話、擔任工作、資遣事由及需否就業輔導等事項，列冊通報當地主管機關及公立就業服務機構。…公立就業服務機構接獲前項通報資料後，應依被資遣人員之志願、工作能力，協助其再就業。」又同法第 68 條規定：「違反第 33 條第 1 項…規定者，處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰。」同法第 75 條規定：「本法所定罰鍰，由直轄市及縣(市)主管機關處罰之。」復依勞委會 99 年 4 月 23 日書面說明：「目前各公立就業服務機構按月將完成失業給付初次認定申請人其離職原因符合應辦理資遣通報的名單彙整，函請各縣市政府核對事業單位是否已作資遣通報。經發現雇主未依法通報，縣市政府即依行政程序法規定，函請雇主陳述意見，若資遣屬實，第 1 次先予行政指導，惟第 2 次再犯，則依法處以罰鍰；另如雇主否認資遣，則轉回公立就業服務機構，再函請失業給付申請人陳述意見，以確認失業給付請領資格，惟若勞雇雙方對離職原因仍無共識，則輔導其依法提請勞資爭議調解。」

(二)按資遣通報制度在於儘速掌握遭資遣員工之動向，俾針對有工作能力與工作意願之失業勞工提供失業輔助及再就業機會。惟查 98 年全臺灣地區失業率達 5.85%，失業人數為 63 萬 9 千人，其中因

職前 1 年內，契約期間合計滿 6 個月以上者，稱為「非自願離職」。

工作場所業務緊縮或歇業而失業者達 337,000 人，然依勞委會 98 年 3 月 25 日提供 98 年雇主通報資遣離職員工人數，其中關廠歇業資遣離職員工人數僅 8,866 人，一般工廠資遣離職員工 165,876 人公營轉民營資遣離職員工 77 人，大量資遣員工 4,400 人，總計 179,219 人⁵，顯示仍有 157,781 人之雇主未依規定通報。復據審計部 99 年 3 月 5 日書面說明，該部就各就業服務機構於受理失業給付申請時，未與廠商資遣通報名冊建立勾稽核對機制，函請勞委會檢討清查，經勞委會表示除訂定清理計畫與期程以查明外，並將加強督促就業服務機構之勾稽核對等。嗣經追蹤查核結果，勞委會職業訓練局所屬各就業服務機構於受理失業認定時，均已建置資遣通報系統，以先行查核比對雇主資遣員工是否已依法辦理資遣通報等，惟領取失業給付者非自願性離職之失業原因分析、及與資遣通報勾稽核對處理情形與結果等資料均未能提供，致難以佐證領取失業給付者確為非自願性離職者等。

- (三)又查勞委會針對本院 91 年糾正資遣通報未能有效落實部分，經該會 92 年及 94 年間檢討表示：「各地重大勞資爭議資遣案件，雖有些未依法向各公立就業服務機構辦理通報，但各就業服務機構均能主動與當地縣(市)政府聯絡，取得被資遣員工資料，並派員前往資遣員工之事業單位，講解說明提供政府促進就業相關資訊與提供必要服務對於資遣通報制度；至有關實際資遣人數與通報資遣人數之間是否存有明顯落差一節，因尚無實際資遣人數之統計資料可供比對其落差，惟本會將再函請各縣(市)

⁵ 勞委會於 99 年 3 月 25 日提供資料，資料來源係依各公立就業服務中心按月填報就業服務補充資料月報彙總雇主通報資遣離職員工人數而成。

政府，要求轄區內雇主應依法通報。」足見該會僅以行文方式函請各縣（市）政府，要求轄區內雇主應依法通報，對於應如何落實執行資遣通報制度並未積極提出具體有效改善措施。雖據勞委會 99 年 4 月 23 日說明：「人力運用調查係抽樣調查，非全面調查，…我國產業結構以中小企業居多，其僱用員工既少且幹部均多兼辦相關行政業務，甚少專責人事業務人員。有關勞工法令，包括資遣通報，本會雖一再宣導，但不知或忘記須通報之企業仍有。」惟依行政院主計處 99 年 4 月 28 日說明：「『人力資源調查』與美國、日本等世界主要國家勞動力調查相似，…按月自全臺灣地區抽取約 2 萬個樣本戶，總抽出率為 0.27%，高於美國之 0.05% 與日本之 0.09%；在 95% 信賴水準下，其估計誤差不超過 0.4%，整體調查統計結果確具代表性。為確實掌握詳實資訊，『人力資源調查』訪問表之問項均透過嚴密設計，各答案選項儘可能達到周延與互斥原則。」且查勞委會對於 98 年雇主提供之有效求才機會未能補實之「其他」原因占 76.69% 最高，惟該會卻未就該原因加以分析，顯見該會未能及時掌握雇主與勞工求職與求才之落差及落實資遣通報制度俾預先掌握被資遣勞工之訊息，以提供失業勞工失業輔助及再就業機會。

- (四) 綜上，依首揭規定，勞委會雖課以雇主資遣通報義務，對於未依法通報雇主之處理係屬直轄市及縣（市）政府權責，惟勞委會對於資遣通報制度未能有效落實，98 年全國實際資遣人數與資遣通報人數之間仍存有明顯落差，且未能提出具體有效改善措施，致無法預先掌握被資遣勞工之訊息，以提供失業勞工失業輔助及再就業機會，核有不當。

五、行政院及勞委會長期對於公立職業訓練機構，事權不一，仍未能有效整合，欠缺完整體系，致 98 年我國失業人數與公立職業訓練機構訓練人數之比率僅為 4%，未能發揮整體職業訓練力量，均有不當：

(一)依據職業訓練法第 2 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院勞工委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第 5 條規定：「職業訓練機構包括左列三類：一、政府機關設立者。二、事業機構、學校或社團法人等團體附設者。三、以財團法人設立者。」復依勞委會組織條例第 5 條規定：「本會設職業訓練局，掌理全國職業訓練、技能檢定及就業輔導等事務；其組織以法律定之。」行政院國軍退除役官兵輔導委員會組織條例第 2 條規定：「本會掌理左列事項：…三、關於退除役官兵職業訓練及就學輔導事項。」行政院青年輔導委員會第 17 條規定：「本會因業務需要，得報經行政院核准設青年訓練及服務機構。…」該會為配合國家經濟建設發展之需要，培養青年專業技能，並輔導其就業，特依據上開組織條例規定設置「青年職業訓練中心」。又行政院農業委員會漁業署組織條例第 10 條規定：「本署因業務需要，設置遠洋漁業開發中心，執行漁業資源之研究開發、調查評估、漁業訓練及推廣工作。…」

(二)經查我國公立職業訓練機構現有 11 所公立職業訓練中心，包括：勞委會職業訓練局所屬 6 所（泰山、北區、中區、南區、桃園、臺南）訓練中心、臺北市及高雄市勞工局之訓練中心、行政院青年輔導委員會（下稱青輔會）訓練中心、行政院國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）訓練中心、行政

院農業委員會（下稱農委會）漁業署遠洋漁業開發中心等。綜合我國 11 所公立職業訓練機構之設立時間，52 年至 60 年間有 5 所，62 年至 65 年間有 4 所，74 年間有 2 所，由於具有不同之歷史背景，各職業訓練機構亦有不同隸屬之體系，發展至今，除農委會漁業署為針對漁業類人員辦理訓練外，其餘 10 所公立職業訓練機構主要均為辦理公開招訓不特定來源之公立職業訓練；而各機構之訓練重點，均有各自人才培訓目的，故各公立職業訓練機構所訂之中長程發展計畫自有其分工與訓練層次；就原則性而言，在中央機關設立之訓練機構以經濟功能產業科技人才培訓為主，社會功能為輔；地方機關設立者，以社會功能失業及弱勢族群之訓練為主，經濟功能為輔。

(三)復依經建會 91 至 93 年「職業能力再提升方案」執行評估報告及 94 年 8 月該會委託財團法人臺北市知識經濟與管理研究院教育基金會之「強化我國職訓體系之研究」略以：

- 1、我國職業訓練組織架構屬分散型中央集權制，惟在中央政府層級並無單一權責部會，而由各部會依其需要自行訂定執行各項職訓方案。雖依職業訓練法，勞委會為職業訓練主管機關，實質上並無任何統合管控權利。由於欠缺明確整合機制，不僅常出現各部會在辦理訓練時各行其事，導致訓練資源無法有效配置，即使同一部會不同司局，亦不知各單位辦何種訓練，事權不統一，分工不明確之組織設計確實造成推動職訓業務的困擾。
- 2、我國職業訓練組織架構主要政策與措施由中央政府決定，部會之間職業訓練計畫缺乏整合，在

職業訓練的政策執行方面，有些部會雖設有職訓機構，然由於公立職業訓練機構訓練容量不足滿足社會需求，部分執行工作遂直接委託民間單位辦理，或補助縣市政府委外辦理。至未設有職訓機構之中央部會，其所規劃之職業訓練則全部委外辦理。因此，除台北市政府及高雄市政府勞工局職業訓練中心有較高主導性外，其餘各縣市大多只能配合中央部會要求，此種部會間之不一致性往往造成縣市政府辦理委外訓練時之困擾。

(四)依 99 年 4 月 19 日詢據勞委會表示：「11 所公立職業訓練機構依『職業訓練機構設立及管理辦法』申請設立並納入組織管理，並無隸屬不同機關而產生職業訓練管理不一情事，尚不致有事權未統一之情形。」顯與經建會及勞委會上述評估及研究報告有違。又依勞委會職業訓練局職業訓練統計速報及行政院主計處人力資源調查統計，彙整我國失業人數與公立職訓機構訓練人數比較情形觀察，85 年至 89 年失業人數與訓練人數之比率低於 11.6%，失業人數從 90 年之 45 萬人增加至 98 年之 63 萬 9 千人，惟失業人數與訓練人數之比率自 90 年之 7.4% 逐年降低至 98 年之 4%。

(五)綜述，行政院及勞委會長期對於公立職業訓練機構，事權不一，仍未能有效整合，欠缺完整體系，致 98 年我國失業人數與公立職業訓練機構訓練人數之比率僅為 4%，未能發揮整體職業訓練力量，均有不當。

據上論述，行政院相關跨部會因應失業小組對於國內失業情勢之警訊，迄未提出長期相關對策及促進就業方案，且未發揮規劃整合督導執行功能，致相關部會推動失業方案未妥適規劃整合，業經審計部 98 年度核認屬實；且據 98 年該院研考會電話民意調查，又以「求職不易與失業問題」之民怨高居第 2 位，竟無有效對策，至 99 年 2 月失業率達 5.76%，肇致民怨高漲，長期失業問題日益嚴重，核有違失。經建會為因應國內失業問題，自 91 年迄今提出 10 項短期及中期相關對策及就業方案耗費計 1,324.6 億元，惟管制作業未盡確實，且上開短期促進就業方案並非全屬新增之工作職缺，對原有工作機會產生排擠效應及依賴效果，均有不當。勞委會辦理 91 年至 98 年間促進就業方案，業經審計部查核及研考會評核認其執行結果多所缺失，欠缺合理評估機制，且未能落實資遣通報制度，致無法預先掌握被資遣勞工之訊息，以提供失業勞工失業輔助及再就業機會，確有未當。又行政院及勞委會長期對於公立職業訓練機構欠缺完整體系，事權不一，仍未能有效整合，影響訓練成效，亦有不當，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進見復。

提案委員：黃委員武次

林委員鉅銀

中 華 民 國 99 年 5 月 5 日