

國立台東大學區域政策與發展研究所
公共事務管理在職專班碩士論文

指導教授：侯松茂 先生

原住民族工作權保障法比例進用與優先
承包之研究－以台東縣政府為例

研究生：戴清坤 撰

中華民國九十七年六月



國立台東大學
學位論文考試委員審定書

系所別：區域政策與發展研究所公共事務管理碩士在職專班

本班 戴清坤 君

所提之論文 原住民族工作權保障法比例進用與優先承包之研究—
以台東縣政府為例

業經本委員會通過合於 ☒ 碩士學位論文 條件
☐ 博士學位論文

論文學位考試委員會：

孫本初

(學位考試委員會主席)

孫本初

侯松茂

魏俊華

侯松茂

(指導教授)

論文學位考試日期：99年5月19日

國立台東大學

附註：1. 本表一式二份經學位考試委員會簽後，送交系所辦公室及註冊組或進修部存查。

2. 本表為日夜學制通用，請依個人學制分送教務處或進修部辦理。

博碩士論文電子檔案上網授權書

(提供授權人裝訂於紙本論文書名頁之次頁用)

本授權書所授權之論文為授權人在 國立臺東大學 區域政策與發展研究所
_____組 96 學年度第二 學期取得 碩士 學位之論文。

論文題目： 原住民族工作權保障法比例進用與優先承包之研究-以台東縣政府為例

指導教授： 侯松茂

茲同意將授權人擁有著作權之上列論文全文(含摘要)，非專屬、無償授權國家圖書館及本人畢業學校圖書館，不限地域、時間與次數，以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列論文重製，並得將數位化之上列論文及論文電子檔以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

- 讀者基非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列論文，應依著作權法相關規定辦理。

授權人：戴清坤

簽 名：_____

戴清坤

中華民國 97 年 06 月 17 日

博碩士論文授權書

本授權書所授權之論文為本人在 國立台東大學 區域政策與發展研究所

96 學年度第 2 學期取得 碩 士學位之論文。

論文名稱：原住民族工作權保障法比例進用與優先承包之研究－以台東縣政府為例

本人具有著作財產權之論文全文資料，授予下列單位：

同意	不同意	單 位
☒	☐	國家圖書館
☒	☐	本人畢業學校圖書館

得不限地域、時間與次數以微縮、光碟或其他各種數位化方式重製後散布發行或上載網站，藉由網路傳輸，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

本論文為本人向經濟部智慧財產局申請專利(未申請者本條款請不予理會)的附件之

一，申請文號為：_____，請將全文資料延後半年再公開。

公開時程

立即公開	一年後公開	二年後公開	三年後公開
			☒

上述授權內容均無須訂立讓與及授權契約書。依本授權之發行權為非專屬性發行權利。依本授權所為之收錄、重製、發行及學術研發利用均為無償。上述同意與不同意之欄位若未鉤選，本人同意視同授權。

指導教授姓名：

侯松茂

(親筆簽名)

研究生簽名：

戴清坤

(親筆正楷)

學 號：3095023

(務必填寫)

日 期：中華民國 97 年 6 月 6 日

1.本授權書(得自 <http://www.lib.nttu.edu.tw/theses/> 下載)請以黑筆撰寫並影印裝訂於書名頁之次頁。

2.依據 91 學年度第一學期一次教務會議決議:研究生畢業論文「至少需授權學校圖書館數位化,並至遲於三年後上載網路供各界使用及校內瀏覽。」

授權書版本:2005/06/09

誌謝辭

我原以為，以自己的職務內容做為論文的主題，書寫起來會比較省時、省力。但是，一年來不論是文獻的閱讀、論文結構的思索、還是整個論文的用字遣詞，都費了我很大的心力。常常在下班後的夜晚，尤其在深夜裡，埋首書堆，堆積文字。每遇有瓶頸與概念上的不解，總是在改題目與延一年完稿中躊躇徘徊……如今總算在來來去去，經意與不經意當中完稿了。

其間，要感謝的人有很多很多，一一題謝恐怕不容易，但師長與家人略而不提是難以讓我心安的。指導教授侯松茂老師二年來的啟迪與論文逐字的斧正，是這本論文能夠完成的最大也是最後的力量，這般的提攜之情，恐怕是我這一生無法忘卻的。二位負責口試的孫本初教授與魏俊華教授，在論文書寫其間不時在概念與書寫體例上，用心與誠意的提醒，我深感如沐春風。此外，李玉芬所長、王聖銘教授、靳菱菱教授在課堂上的啟蒙與關懷，讓我獲益匪淺。謝謝老師們在我不惑之年的相遇與提攜，我點滴在心頭。

學長與同學二年來彼此的扶持讓我倍感溫馨，其中協昌學長從報考研究所至論文完成，多方協助；建明班代、美珠副班代在生活及課業中經常適時排除疑難；同門師兄弟童召、國倫相互切磋鼓勵，……在此誠摯表達衷心的謝意。

內人文玲，這二年來成全我這一點讀書的心願，不但完全承擔家務，而且還不時的噓寒問暖、鼓勵，讓我毫無顧慮的安心在學業上。也謝謝二個孩子體諒老爸在陪伴上的缺席，我想，以後讀書這件事就交給你們了，我會好好的陪著你們。

謹以此本論文獻給我至親的家人、恩師、同學及好友們～

戴清坤 謹誌

中華民國九十七年六月

原住民族工作權保障法比例進用與優先承包之研究

— 以台東縣政府為例

作者：戴清坤

國立台東大學區域政策與發展研究所公共事務管理在職碩士班

摘 要

原住民族工作權保障法的制定與施行，一般社會似乎覺得給予原住民過多的優惠，甚至產生了相對剝奪的感覺。這主要的原因是因為這個法律當中「比例進用」與「優先承包」的規定給予原住民在公部門人事進用與採購上的優先性。

本研究針對這個爭議性的議題，從理論與實務的角度，並透過對十位受訪者的深入訪談，仔細的檢討這個法律是否有達到它的立法旨趣。本研究的結果顯示：由於原住民族產業結構的限制與其後「人頭廠商」因應法律漸次的形成，加上行政機關將「臨時人員」排除適用，導致原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的規定，在「臨時人員」的除卻與「人頭廠商」的對立形成下，失去了它的實效。

為此，本研究以為：明確的將不具公務人員任用資格的「臨時人員」納入規範，並針對「人頭廠商」透過立法與行政的方式予以防杜，是當前確保原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」具有實效的不二法門，也唯有如此才可以補救這個「先天不良，後天不足」的原住民族工作權保障法。

關鍵詞：原住民族工作權保障法、比例進用、優先承包。

The Research of Indigenous People Employment Rights Percentage Employment and Prior Contract – Taitung County Government as Example

Advisor: Professor Sung-Mao Hou

Author: Ching-Kun Tai

Public Affairs Management In-service Master Program, Institute of Regional Policy and
Development, National Taitung University

Abstract

The public generally consider the constitution and practice of Indigenous People Employment Rights Protection Act give excess advantages to indigenous people, even to relatively deprive others' rights. This is primarily due to the "percentage employment" and "prior contract" regulations in the act, which results in the priority for indigenous people on employment and procurement.

This research will focus on this controversial issue. The author tries to review whether this act reaches its original spirit from theoretical and physical aspects. In-depth interviews were conducted with ten subjects. The results indicate this act has deviated and lost its effects because of two reasons. First is the "dummy companies". Second is the exclusion for "temporary employees" in this act. The above reasons cause the "percentage employment" and "prior contract" gradually lost their effectiveness.

Therefore, this research argues to cover the "temporary employees", who do not have government functionary identification, into the act; and to legislate comprehensive rules or laws preventing the "dummy companies." These two methods can currently ensure the "percentage employment" and "prior contract" to be effective, and will redeem this "naturally weak and nurturally deficient" indigenous people working employment rights act.

**Keyword: Indigenous People Employment Rights Protection Act, Percentage
Employment, Prior Contract**

目 次

第一章 緒論

第一節 研究問題背景動機	1
第二節 研究目的與待答問題	4
第三節 研究範圍與限制	6
第四節 名詞解釋	7

第二章 文獻探討

第一節 原住民族政策的概念	9
第二節 原住民族就業困境與政策	24
第三節 原住民族工作權保障法的制定與施行	33
第四節 原住民族工作權保障法在台東縣政府運作現況	45

第三章 研究設計

第一節 研究架構	56
第二節 研究方法	58
第三節 研究對象	60
第四節 研究工具	62
第五節 研究流程	65
第六節 資料蒐集處理與分析	66
第七節 研究的信度與效度	69
第八節 研究倫理	71

第四章 研究結果分析與討論

第一節 原住民族工作權保障法的基本問題分析	72
第二節 原住民族工作權保障法比例進用的問題分析	76
第三節 原住民族工作權保障法優先承包的問題分析	86

第五章 結論與建議

第一節 研究發現	94
----------------	----

第二節 建議	99
參考文獻	
中文部分	103
西文部分	105
附錄一 訪談大綱	106
附錄二 受訪者逐字稿	110
附錄三 原住民族工作權保障法	137
附錄四 原住民族工作權保障法施行細則	142
附錄五 原住民族工作權保障法部分條文修正草案條文對照表 ..	145



表 次

表 2-1	政府採購法得標廠商僱用原住民不足者繳納代金（包含收入與沖應收且扣除溢繳退還）年度統計表.....	39
表 2-2	行政院公共工程委員會有關原住民族工作權保障法第 11 條第 2 款「無法承包」相關解釋一覽表.....	40
表 2-3	台東縣原住民各族人口統計表	45
表 2-4	台東縣各鄉鎮市原住民人口統計表	46
表 2-5	台東縣 90 年、95 年原住民勞動力人口統計表	47
表 2-6	台東縣 96 年 10 月份工商登記統計表	47
表 2-7	台東縣政府具公務員資格之正式編制進用原住民人數表 .	49
表 2-8	台東縣政府約僱人員進用原住民人數表	49
表 2-9	台東縣政府工友（含技工、駕駛）進用原住民人數表 ...	50
表 2-10	台東縣政府臨時雇員進用原住民人數表	50
表 2-11	台東縣政府發包中心原住民承包各類案件統計表	52
表 2-12	台東縣政府辦理原住民地區未達公告金額採購方式修正一覽表（限制性招標部分除外）.....	53
表 3-1	受訪者基本資料表.....	61
表 3-2	學者專家名單一覽表.....	63

圖 次

圖 3-1 研究架構圖.....	57
圖 3-2 研究流程圖.....	65



第一章 緒論

第一節 研究問題背景與動機

壹、研究問題背景

憲法增修條文第十條第十二項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」

原住民長期以來始終面臨嚴重的失業問題，影響所及不僅其現有之社經地位相對處於弱勢，在惡性循環之下，基本教育與基本生存空間亦面臨嚴峻之挑戰，現在法令與相關規定雖不乏保障原住民基本工作權之規範，卻仍難跳脫見樹不見林，以點補面的單行弱勢法規之窠臼。

從 1960 年開始，台灣的經濟生產轉變為出口導向，由於勞力密集，以中低技術勞工為主，勞工需求度高，所以原住民工作機會充裕，即使有失業，失業率也不高；但是從 90 年代之後，因為全球化的因素，工廠外移和外籍勞工的引進，使得國內原住民的就業機會受到威脅，失業率不斷上升。原住民產生失業問題，政府必須提出因應對策解決，失業問題不解決，經濟發展就不算成功；原住民基本的生活權利沒受到保障，台灣就不算是民主進步的國家。

近五十年來原住民族社會不論是在社會組織上、宗教上、經濟上還是親屬制度上，都呈現急劇而且巨大的變遷。雖然這是每一個民族，每一個國家在變遷的過程中都會面臨的問題，但是我們發現原住民與一般漢族社會的變遷有很大的不同。這個不同是：原住民變得幾乎有可能要步上同文同種的「平埔族」兄弟的命運般，稍有不慎將走上「危急存亡」之秋。

我們之所以如此直接了當的說，當然是有他的跡象可尋的。最明顯的是，文化的消亡與就業的困境。文化的變遷是一件自然且不可能逃脫的現象，就好比河水般一直在流動著，只要他存在著、滿溢著、我們是無需掛慮的。不過，底下的原住民文化卻明顯不是這樣的，他雖然不斷的在流動，但是愈流愈乾涸，無怪乎學者孫大川坦率的說（孫大川，2000：20-32）原住民族是一個步向「黃昏的民族」。

其次，是經濟上，尤其是就業問題。原住民族的經濟情況，在我們可信

的資料上顯示(廖文生 1984)是由部落經濟(自給自足)走向資本主義的「市場經濟」的路子上的。事實上，從日據前後的「燒墾」與「農業定耕」到 60 年代以後原住民移居都會從事「製造業」、「營造業」，甚而少數從事「服務業」與「高科技業」的種種事實顯示，原住民確實是跟隨著台灣社會經濟的走向行走的。

一個原住民帶著他固有的文化傳統，經濟思維與知識傳統，爲了生存走向全然不同的漢人社會，市場經濟與知識氛圍，將會面臨什麼樣的問題？稍有思考能力的人從「文化差異」的角度理解，就明顯看出他可能的「問題」。一個爲人民而存在的國家，眾多的知識份子所組成的政府部門，當然是有能耐理出可能的問題與協助解決的方向。但是，很明顯的，眼前原住民失業率節節升高，失業與待業人口不斷的在原鄉與都會來回奔跑，企求尋求生存線索的跡象，已經告訴我們：我們的政府部門、原住民與整個大社會在原住民就業問題上顯然是失敗的。一個宣稱已然訂定完整就業政策的政府部門，一個爲了原住民的永續發展而成立 10 年的原住民族委員會這個專責機關，仍然讓原住民缺少工作或者勉強貧窮的工作者？甚至在後工業時期遭到社會排除的情形，是值得我們細細思索並且尋求解決之道的。尤其，民國 90 年總統公佈一項宣稱足以保障原住民工作權的「原住民族工作權保障法」，究竟對於原住民工作權起了多少的保障作用，6 年來法律施行結果如何？是值得探究的問題。

貳、研究動機

長久以來，原住民不止在人口規模上，相對於整個台灣地區可謂少數族群，更在社會與經濟面上嚴重居於「劣勢」地位，以往許多的研究指出，原住民的劣勢困境，姑且不論文化因素，主要導因於原住民勞動參與行爲居處於不利地位之故，具體而言，原住民大多數居於山地或偏遠地區，教育資源缺乏，導致原住民參與勞動市場的人力資本遠落後於台灣整體人力市場條件；再者原住民勞力市場所處的位置，經常集中於所謂的次要的勞力市場，成爲典型的邊際勞動力。在如此惡劣的循環之下，最終導致原住民之社會經濟地位長期處於劣勢。

隨著台灣總體經濟結構和就業市場的變化，近幾 10 年來都市原住民的職業分布結構也跟著調整。在民國 60 年之前，都市原住民的職業以廠、礦、漁作業員爲主，民國 60 年代十大建設推動後，許多原住民被吸納到各大工

程建設中從事板模工、鐵工，民國 70 年代後隨著服務業的發達，原住民廣泛參與各行各業的現象才漸成趨勢。晚近，都市原住民創業及行銷原住民的民族工藝產品，逐漸受到原住民的關注與推動，惟在競爭激烈瞬息萬變的市場經濟體系中，能否經得起考驗仍有待觀察。

原住民族因為經濟的變遷，從 60 年代開始移居都會從農業自營者的身分轉變成為工業的受雇者開始，原住民於是形成「原鄉原住民」與「都會原住民」二個型態。由於都市原住民的存在，一般社會逐漸的從書頁上、想像上的原住民存在，轉為周邊的、具體的存在。政府部門為了「服務」的需要也跟著在各級政府當中成立專責的機關或者是單位。只不過，或許是因為「認同」上的隔閡，我們發現經過 50 年來的相處，我們似乎仍然未曾真正揭開了原住民「奇風異俗」的面紗。

研究者在政府部門從事「採購」業務，除了直接著手辦理「原住民族工作權保障法」規範的各項工作外，為了更了解原住民族工作權保障法所要解決的原住民就業問題，也仔細觀察了諸多原住民就業落差的現象。以台東為例，我們發現原住民族工作權保障法施行 6 年來，原住民的就業狀況仍然未見改善。在法令規範上要求政府部門「未達政府採購法公告金額的採購」，也就是 100 萬元以下的採購案，原住民廠商有優先承包的權利這個部分，也沒看到原住民廠商質量上的成長，甚至於產生所謂「原住民人頭廠商林立」的現象。諸如此般，又因研究者親身辦理業務的可親性與法律施行以來種種問題的呈現，是啟動研究者研究這個議題的一個最初，也是最重要的動機。當然也是希望從這個角度試試是否多少可以揭開原住民外人不可知的面紗。甚至更進一步的說，希望透過這個研究理出原住民就業的線索，提出原住民就業，尤其是原住民族工作權保障法可能的務實與理性方向。

第二節 研究目的與待答問題

壹、研究目的

本研究的目的是希望分析與探討「原住民族工作權保障法」的執行情形與原住民的就業困境究竟是什麼原因造成的。是原住民自己的問題？還是整個產業結構的變遷所造成的難處？政府部門提出的各種就業措施，尤其是原住民族工作權保障法的制定到底有沒有辦法解決原住民的就業困境？原住民的就業政策應該考慮那些因素，才可以解決原住民在不斷變動的社會之就業需求。

因此，本研究將針對原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」二個面向探討。在「比例進用」方面，我們首先採取就業市場的「供需法則」來釐清原住民的就業困境，也就是說我們將從「供給面」的原住民就業能力與「需求面」的產業結構所影響的勞動市場的變動，交互的分析原住民就業困境的成因。而後檢討原住民族工作權保障法規定的「比例進用」措施到底因應了什麼原住民就業困境的成因？他可以解決多少原住民就業困境？

在「優先承包」部份，這個保障規定妥當否？現有的原住民廠商是否有能力承載政府採購法中「未達公告金額」的所有採購案？是否因而產生「人頭廠商」的形成？及其他可能衍生的問題？．．．等等。以上這些問題我們都將以「同時」與「異時」的角度試著分析，所以，我們將本研究目的臚列如下：

- 一、探討原住民族工作權保障法公平性的問題。
- 二、探討原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的規定是否滿足原住民就業的需求？
- 三、探討原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的規定，在台東縣政府執行的情形及其衍生的問題。
- 四、探討原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的規定是否妥當，是否有修正的必要，或者根本的予以廢止。

貳、待答問題

如前面所提的，本研究的目的雖然是想探究原住民族工作權保障法在原住民「比例進用」與「優先承包」二項措施上施行的成效。不過由於相關討

論的文獻尚屬鮮少，我們仍然發現有以下基本的問題仍待釐清，以求得原住民族工作權保障法的正當性與規範目的之達成。

- 一、原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的規定，是否合乎公平及原住民是否認知？
- 二、原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的規定，是否能掌握原住民的產業結構、滿足原住民就業的需求？
- 三、原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的規定，政府機關是否落實執行？是否因而茲生「人頭廠商」的形成？
- 四、原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的規定，是否因「地域」而產生規範不足的現象？及其可能的修正方向為何？



第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究基本上是以蒐集而來的資料予以歸納與分析，形成基本的「概念」與「問題意識」後，佐以台東縣政府的實務訪談資料予以再檢驗、分析的方法來論證。

所以，其研究對象，就「文獻」所呈現的對象而言是以全國原住民，不論其為原鄉或者是都會原住民為分析的標的。至於「實務訪談」的對象，則限於台東縣政府與原住民族工作權保障法的執行上所關係到的原住民或者一般非原住民「廠商」及從事工作權保障法業務的「公務人員」。

在時間點上，我們將焦點集中在原住民族工作權保障法施行這六年當中，在「比例進用」與「優先承包」這二項措施的理論與實務的分析與檢討上。

貳、研究限制

本研究採資料的次級分析予以論證，所以資料的可適用性必須斟酌再三才足以提高其可靠度。然而，由於目前所蒐集的資料有其斯時地的目的與背景，不見得吻合目前所研究的議題，所以謹慎的整理、歸納與分析是相當要緊的。而且，文中所引用的統計資料，有的是官方資料，有的則是學者研究與統計結果，少數部分是我們實際訪談的資料，所以在「文獻」與「統計」上呈現其限制。

再者，我們所蒐集的資料當中，少有論及「原住民族工作權保障正當性基礎」的討論，縱或有之，也是社會學者所論述，而且討論內容「只述不證」，其引用性顯得微弱。再者，所謂的「工作權」是什麼？只出現在憲法教科書中描述，而且，工作權在憲法基本權的「體系」中到底是「自由權」？還是「社會權」？仍然是人言言殊，甚而將「工作權」與「職業自由」混為一談者也所在多有。所以，如何在莫衷一是的概念中擇定一說，並在這個實務研究中援引論證也是一研究上的一大難題。

此外，以「台東縣政府」的原住民就職狀況與原住民族工作權保障法的執行情形為主題的研究，經我們反覆尋索仍付之厥如，這個「空缺」形成了這個研究欠缺相互參照的資料與客體的缺點，就正面的角度來說是這個研究求得信度與效度的一大限制，反過來說，也突顯了本研究的開創性。

第四節 名詞解釋

壹、原住民族與原住民地區

「原住民族」是指經行政院核定的目前 14 族原住民族而言，將與目前原住民族同屬「南島語系」，同文同種的「平埔族十族」予以排除，這主要是著眼在是否仍表徵原住民族的「特別性」而來。因為歷經與漢族通婚與文化的消亡，現存自認為平埔族十族任何一族的人民大都無法操用自己的「族語」，而且其行為模式大抵與「漢族」無異，充其量只是存留其所屬族群的歷史文物。所以，目前政府部門仍未將其納入「原住民族」當中。

本研究所謂之「原住民族地區」，乃指原住民工作權保障法第五條第四項規定，是指原住民族傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特象，經中央主管機關報請行政院核定之地區而言。目前行政院仍爰台灣省政府於 56 年確定的 25 個平地原住民鄉（鎮）及 30 個山地原住民鄉，合計 55 個鄉（鎮）劃定原住民地區，是依據行政院(2002)91 年 4 月 16 日院臺疆字第 0910017300 號函公告實施。

貳、原住民族工作權保障法

是指總統在（2001）90 年 10 月 31 日所公布，關於保障原住民就業的法律而言。全部共 26 條，規範重點包括：原住民比例僱用、原住民合作的輔導成立、公共工程及政府採購的保障、促進就業及勞資爭議，等五項。其中較受注目的是「比例進用」與「優先承包」二項保障規範，其一般社會大眾質疑的重點在於「比例進用」的訂定是否違反憲法平等原則？「優先承包」的規定是否獨厚部分原住民廠商？以及工程效率與品質問題，這些都將在本研究中逐一討論。

參、原住民廠商

是指原住民所組成的廠商，通常要求在「人」的組成上原住民需具備一定的比例，而且經由所在地的縣市政府給予證明。就實務而言，所謂的原住民廠商有以下幾種。

- 一、獨資商號：即原住民自己獨自出資所成立的商號。
- 二、原住民合作社：指原住民社員超過該合作社社員總人數百分之八十以上者。（原住民族工作權保障法第七條第三項）。
- 三、原住民機構、法人或團體：指經政府立案，其負責人為原住民，且原住

民社員、會員、理監事、董監事及股東人數，達百分之八十以上。(原住民族工作權保障法施行細則第八條第一項)。

肆、比例進用

是指公部門或者政府採購案件得標的廠商，進(僱)用人員時進(僱)用原住民的比例規定。依據原住民族工作權保障法第四條、第五條及第十一條的規定，計有以下三種：

- 一、公務機關進用原住民公務員的比例規定。(§5Ⅲ)
- 二、公務機關進用不具公務員資格之人員，進用原住民的比例規定。(§4、5 I II)
- 三、承包公務機關工程之百人以上廠商，進用原住民的比例規定。(§11)

其中，最具規範實益的就屬第二種--「公務機關進用不具公務員資格之人員的進用原住民比例規定」，而本研究的相關討論對是以這一類為焦點。

伍、優先承包

是指原住民族廠商參與公部門未達公告金額(100萬元以下)採購案件時，優先承包的權利。原住民族工作權保障法第11條詳細的規定如下：

各級政府機關、公立學校及公營事業機構。辦理位於原住民地區未達公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限。

比較具有爭議的是，原住民族工作權保障法施行前三年，原住民族廠商鮮少，常有無法決標的情形。公部門為求程序效能，有關本條但書所謂「無法承包」究何所指？行政院公共工程委員會與各級地方政府呈現各自解讀的現象，本研究將在第四、五章再做詳細的討論。

第二章 文獻探討

第一節 原住民族政策的概念

壹、原住民族政策的意義

所謂的「政策」一般是指政府部門針對全國或者是特定的「人」與「事」所做的「作為」與「不作為」。換句話說，政府針對人與事決定做與不做都是一個政策。其實，就實務來看，政府部門決定做與不做在於「可以做決定的人—政府」、「政策個體---人與事」與「人民」三者的相互關係上。

政府決定做與不做考量的因素很多，「預算」是個因素，它認為「重不重要」是個因素，現在做？還是將來再做？人民的反應如何？在如今的民主社會都是政策制定考量的因素。所以，以下我們在認識與分析原住民族政策在國民政府遷台以來的各項變革時，必須將以上的因素通通考量進去才可以釐清政府如何對待原住民族。

至於政府的政策表現方式？在行政的實務上通常是用「法規」與「計畫」來呈現的。所以，我們在討論原住民族政策的時候也是以近六十年來的「法規」與「計畫」為依據來整理與分析。

總的來說，所謂的原住民族政策，是指國家對於原住民族的作為與不作為，其構成要件如下：

- 一、政策主體：國家，本研究主要是指即行政院與台灣省政府。
- 二、政策客體：原住民族，本研究主要是指經行政院定的 13 族，至於與原住民族同屬南島語族的「平埔族」則不包括在內。
- 三、政策行為：政策主體的作為與不作為，其作為型式包括法律、法規計畫、方案．．等。

另外，值得一提的是，過去有關原住民族政策沿革的分析，通常是以一個時期的某一個法規、某個計畫的內容予以分析、歸納後定其屬性予以「分期」與「定性的說明」(江孝文，2004)。這種分析方法雖然明確的說明了各個分期的政策內涵，但我們發現原住民在各分期的「政策參與」上則呈現空缺，另外也感覺分的細了過頭。

為了便以對照，本研究先介紹西方國家的原住民族或少數民族「族

群關係理論」與「政策內涵」，再討論我國的政策。我國政策的分析將以「政策的內涵」與「政策制定者的雖屬」二條線索予以整理分析，彷彿西方音樂尤其是巴哈（J, C bach）「複音音樂」（polyphonic）所呈現的，以二條旋律線相互唱合一般。當然，在這中間也將對政策的影響的環境因素略予分析。

貳、西方國家的族群關係理論與原住民族政策

從哥倫布發現新大陸到二次的世界大戰的 400 年間，由於不同的「民族」之間接觸，一國之內「主流民族」、「少數民族」與「原住民族」間於是形成經濟、政治及宗教的掠奪與侵略現象，這個現象從早期的國際以及國內的「民族」之間所謂的「內外部殖民關係」外，隨著國際形勢的發展，逐漸形成國內民族間的「同化/多元/主體關係說」與「民族政策」議題。以下的討論，就以美國的族群關係「學說」與聯合國的「人權法案」為觀照的對象。

一、族群關係說：在美國族群關係的研究上，著眼於「意識型態」、「問題意識」及「研究取向」三點，一般是將族群關係依序區分為「1960 年代同化論」、「1980 年代多元論」及「1990 年代社會建構論」（王甫昌，2002）。三個階段其實也是美國主流白人社會心目中理想的社會狀態與族群關係。

（一）同化論，簡單的說就是我們一般常聽到「民族大融爐」的溫暖想像，就如王甫昌（2002）所指的「．．．美國人民心目中理想的族群關係是「大熔爐」（melting pot）」。「大熔爐」再想是源自於中古煉金術傳說，其作法是將幾種價直較低金屬放入熔爐透過高品質的燒鎔保存及融合各種優秀特質，同時淘汰較差特質，而淬煉出價值較高的金屬（黃金）。他們認為，不同族群融合將可以去蕪存菁，產生比原先所有族群都優秀的新民族。但對於少數或者原住民族裔來說同化帶來的卻是自己民族的滅絕，其發展的結果當然不會是可長可久的理論。

（二）多元論，其實是經過同化論反省所形成的想法。經過 20 年來的同化深感 民族有復振的必要，而且主流民族也認為文化的差異其實是有利的經驗，許多經過同化的族群隨著知識的傳遞與社會結構的分殊化，差異可以在不同民族之間截長補短。然而，政府在施政上由於是時正是「自由主義--以不侵犯人民為主」的思潮正盛時，其不侵犯（放

任)的結果，在強大的主流民族宰制下，雖言自由競爭，其實際上仍呈現同化論「大吃小」的結果。只不過前者是「故意而強勢」，後者是「預見但放任」，其結果都是同化，可謂「殊途而同歸」。

(三)建構論，也是歷經同化論與多元論影響下的一種反省思考，只不過他與前二者從「本質」出發不同，他是死而復得的「建構」性思考。也就是說，隨著 40 年來的通婚與社會融合（同化）結果，美國社會的各民族、族群間之間，不分少數或原住族裔，彼此之間原有的「血液」與「文化」界限早已模糊、分不清楚了，族群認同要緊的是「族群界的認知」而不是「本質上的差異」，誠如王甫昌（2002）所解釋的「……族群認同的持續不一定需要固定不變的族群本質，比較重要的是對於族群界線存在的認知，即使界線本身也是可變的。漸漸的，族群被認為是建構出來的人群分類類屬。……。」

隨時著時序的流動與思潮的變遷，同化論由於違反一般人民「平等」的心理，早已是明日黃花，不再被高舉。多元論，雖然結果仍不脫「大吃小」的情況，其結果仍與同化論相同，充其量只是名稱不同而已。但由於是自然所趨，再加上多數人不察其本質，所以時至今日仍有人孜孜的在倡言。至於「主體建構」可說是當前的流行學說，本研究以為或許也與「社群主義」的被提倡有關，亦即 90 年代盛行「社會主義」或者是所謂的「社群主義」，對於國家與人民的關係不再強調自由主義所謂的「防止干涉」，轉而走向國家對於人民的「生活照顧義務」，其影響所及，人們，尤其是少數或原住族裔開始思考原有秩序的重建，於是所謂「主體建構論」於焉生成。

二、原住民族政策：早期國內在討論原住民族政策時，大都以美國與同屬南島語系的紐西蘭的印第安或毛利族政策為比較標準。其中，又以「政策內涵」與「專責機構」的成立與否，為其觀照面向。一時之間形成研究典範。

(一)專責機關：如所週知，紐西蘭 1953 年制定「毛利人事務法（The M aori A ffairs A ct 1953）」時，建立了設置專責機構「毛利事務部」的基礎（內政部，1993）。於是台灣在「研究學說」與「政治實務」幾乎以此為「政策評價」與「爭取成立」參照的基礎。直到民國 85 年行政院原住民族委員會成立以後，大家才放手轉而關注聯合國有關的原住

民族宣言與文件。而在取法聯合國相關宣言與文件之前，在討論與比較政策內涵時，則始終徘徊在「同化」、「融合」、「多元」與「主體建構」之間，也直到台灣解嚴，乃至於民國 85 年行政院原住民族委員會成立以後，相關的論述才停歇並成為明日黃花。

(二)原住民族權利法案：

美國的「民權法案 (Civic Right Act)」與「弱勢優先法案 (Affirmative Action)」：

依據學者張茂桂 (1999) 的說法：美國政府在 1964 年簽署著名的民權法案 (Civic Right Act)，宣告所有因為種族、少數族群身份的隔離與歧視為違法，取消對黑人、新移民的差別待遇同時推動「平等雇用機會」的政策，檢討政府各部門的雇用偏袒白人情形，奠定了後來大規模所謂「弱勢優先法案」的基礎。所謂「弱勢優先法案」起源自美國的反歧視民權政策，後來影響到一些其他國家像澳洲也有對保障婦女機會平等的「弱勢優先法案」機構。其目的，針對一些聯邦機構、接受聯邦補助款的機構或學校設定針對少數者 (包括亞、非、拉丁裔新移民、黑人與殘障人士等) 及婦女訂定晉用或入學比率 (數額) 目標與實行日程，以消滅過去因為歧視而造成的機會結構的不平等現象。

(三)原住民族權利宣言：

2007 年 9 月 13 日聯合國大會以 143 票贊成，4 票反對，11 票棄權，正式通過的「聯合國原住民族權利宣言 (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)」大概是目前全球原住民族政策與權利的圭臬。不論原住民族所屬的國家是不是入籍聯合國的 184 個會員國？還是尚未入籍的包涵台灣在內的 8 個國家？還是 63 個託管或租借的島嶼？都以原住民族權利宣言的內容為政策標準，甚至要求國家將宣言內容具體化為國家的原住民族政策。

原住民族權利宣言，全部計分 9 個部分 45 條，除了宣言性質的條文之外，有以下幾個重點：

- 1.原住民族集體或個人享有國際人權法所承認的人權和基本自由。(第 1 條)

- 2.平等權(免於歧視、平等享有權利)(第 2 條)。
- 3.自決權、自治權(第 3、4、23、35 條)。
- 4.政治權(第 5、8、19 條)。
- 5.國籍權(第 6 條)。
- 6.生存權(第 7、21、22 條)。
- 7.文化完整權(第 8 條)。
- 8.身分權(認同權)(第 9、33 條)。
- 9.土地權(第 10、25-29、32 條)。
- 10.傳統智慧創作及傳統知識權(第 11、13、31 條)。
- 11.傳統宗教權(第 12 條)。
- 12.教育、文化、語言、媒體權(第 14-16 條)。
- 13.勞動權(第 17 條)。
- 14.傳統醫療權(第 24 條)。
- 15.和平權(第 30 條)。
- 16.司法權(第 34、40 條)。
- 17.條約權(第 37 條)。

西方國家的原住民族政策對於台灣的影響，主要表現在「法律」的制定與「機關」的成立二個方面。或者，我們可以直接的說，行政院原住民族委員會於民國 85 年時成立，其在中央政府裏頭的等級與組織，或多或少受到紐西蘭 1953 年「毛利人事務法（The Maori Affairs Act 1953）」所設置專責機構「毛利事務部」的影響。尤其是 94 年公布的「原住民族基本法」，全文 35 條的條文，幾乎可以看到當時只是草案，時至 2007 年 9 月 13 日始經聯合國議決通過的「原住民族權利宣言」的影子。

參、我國原住民族政策的發展

一、從量變到質變

我們觀察這 60 年來的原住民族政策發現，台灣政府的原住民族政策就內涵來看是從「量變」到「質變」的方向發展的。雖然文獻上有從法規與計畫的內容細部的分成「中國化時期」、「一般化時期」、「山地平地化時期」、「社會融合時期」、「社會發展時期」與「多元化時期」(江孝文 2004)。但總的來說其實是循著「同化」、「多元」與「民族化-自治」三個

方向發展的。

(一)同化時期(民國 34 年--民國 75 年):光復初期到後來的國民政府倉促來台,乃至於民國 76 年的解嚴以前,台灣一直是在國民黨政府一黨專政的領導下生活。在政治上籠罩著「敗退」與「反攻」的心靈,文化上仍延續著傳統中國對於「異族」、「番邦」的輕視心態,只有在經濟方面有明顯的成就。所以,國民黨政府在沈重的「敗退」與「反攻」心靈捆綁之下,其政策「思維」仍是很中國的,是一統的,對待異族的原住民族仍然將其視為「王土之內的番邦」,須予以「教化」以端正其風俗不可。凡此,我們可以從以下幾個重要措施看出端倪。

1、設置村里與建置原住民鄉鎮市公所:為了將原住民族各族居住的地區納入國家一般行政體制內,分別建置「村里、鄰」及「山地與平地原住民鄉鎮市」。如:台灣省政府民國 34 年起針對山地特殊行政狀態,建立行政體制,劃編山地鄉村鄰,將原有理蕃區按照地方行政體制,以及山地地理環境及交通情形,劃編村鄰、建立鄉公所及代表會,並委派原住民(當時稱山胞)任鄉長(後改為選舉)。亦即:山地鄉公所分別於 34 年底至 35 年成立。而平地原住民鄉也分別在 44、45 及 56 年分別成立,(原住民族法規彙編 2005)將原住民族居住地區劃歸為 55 個原住民族鄉鎮市。

如我們前面所說的,原住民族各部落原來就是一個政治實體,有自主的法規範、政治組織及部落領域,如今將原住民地區各部落統整的劃分村里,並且設置鄉鎮市公所組織起來。雖然方便了國家的統治,卻也活生生的將原住民賴以自主的「部落領域」、「政治組織」與「法律」給切割掉,給徹底的毀滅掉。因為在實際的村里劃分上,常見數個部落合為一鄰,或者一個部落被切割成與不同的部落合成一個鄰的情形不勝枚舉。再者,民選制的村里長與鄉鎮長制度也與傳統的部落領袖產生方式不相同。所以,原住民所依附的「公領域」生活已在政府行地方自治的過程當中不經意的破壞殆盡,尤其更嚴重的是,理性上原應屬於「國家行政」與「民族行政」二元架構下的「原住民

行政」，也在推行地方自治的過程中給「地方化」了。

- 2、推行國語與更改名制：民國 34 年到 36 年之間，政府爲了推行國語政策，分別訂定「台灣國語運動綱領」與成立「國語推行委員會」，此外，爲了能夠一統的治理原住民也將原住民的傳統名制予以更改，全部改成漢人的姓名制度。

台灣社會歷經日本 50 年的統治，大都能操用日語會話，在原住民族社會也同樣如此。如今 60 歲以上的原住民族同胞幾乎具備「族語/日語」的雙語能力。國民政府倉促來台，一心想的是如何反攻大陸，再加上大中國思想作祟，於是在語言的政策，基本上是延續教育部在民國 33 年制定的五條「全國國語運動綱領」，再針對當時台灣的特殊情況，另訂六條「台灣國語運動綱領」（黃宣範，1993）。其目的除了政策的延續性之外，一則也可以掃除普遍通行在台灣的日語，以便溝通與統治。

我們了解語言是一個民族溝通、認同與認識自我的工具與圖案，失去了語言，意謂著生命將失所附麗，認同無所依歸。國民政府強制推行國語，禁絕族語，雖爲有其如上所述的政治目的，但原住民社會的文化與族群認同也隨著國語的推行消失殆盡。

至於原住民族傳統名制的更改，或者是「賜姓」是漢族政權向來引以爲傲的恩賜。譬如清朝統治時期賜給散居台灣平原地區的平埔族姓名（當時賜姓《潘》者居多）就是典型的例子。只不過國民政府毫無系統的更改姓名，不但沒有讓原住民感受到「恩賜」，而且還讓同一家族的原住民給予不同的姓氏，破壞了原有的傳統名制，更混亂了現有的親屬識別，更毀滅了一個民族知所「是」的線索。

- 3、生活、農耕與造林三大運動：民國 40 年台灣省政府頒發「山地施政要點」，可以說是原住民最初的政策方針。民國 42 年接續頒發「促進山地行政建設大綱」，更進一步的全面進入原住民的生活領域，指導與改變原住民的生活。就如「山地施政要點」前言所指出的：「山地行政爲省政之重要部門，其施政最高原則，自以一般省政宜趨於一致．．．」，實際上，不論政策的名

目為「一般化」還是「平地化」？這個時期不論在文化、經濟、健康、財政還是移住，都離不開「同化」的思維。尤其民國四十年同時頒發的「獎勵實施定耕農業辦法」、「獎勵山地育苗及造林實施辦法」及「臺灣省山地人民生活改進辦法」，在農耕、造林及生活的措施上，雖其名為改進，但本質上仍是「同化」的思維。因為，既然原住民與漢族社會擁有本質上的「差異」，就應該正視這個「不同」而應用不同的政策方法與內涵處理，否則再多的「改進」與「適應」字眼，仍然不脫「同化」的本質。

尤其，更值得一提的是，這三大運動中的「生活改進辦法」禁止原住民「傳統祭典」的舉行，導致如今有大多數的部落祭典找不到復振的線索。「定耕農業」的推行，雖然有助於「水稻」的產量，但是原住民「水稻」以外的「小米」種植與狩獵，也隨著「水稻定耕」而消失，間而否定了原住民不同於資本經濟制度的可能。

- 4、保留地、青年創業與生活的改進：民國 52 年訂定「山地行政改進方案」以後，在 55 年到 75 年之間著重點放在「經濟」的發展上，尤其是「保留地」的開發與「青年」的鼓勵創業二方面。其中，「山地行政改進方案」中有二個特別的政策轉向：一個是以「融合」取代一般化及平地化，一個是山地特殊措施分年分項解除。

根據江孝文（2004）的說法：「民國 46 年國際勞工組織通過「原住民及部落人民公約」，此公約強調「融合」與「同化」等觀念．．．政府為了符合公約中所強調的精神，只是在名目上以「社會融合」取代「山地平地化」，公約內實質的原則如認清原住民族原有的價值與制度，尊重原住民族的習慣與社會規範以及原住民族語言應予保存等原則，都沒有納入「山地行政改進方案」中，所以，「山地行政改進方案」只是在名目上受了國際公約的影響，政策實質面仍是「山地平地化」政策的延伸。

至於「山地特殊措施分年分項解除」這一點上，具體的作

爲比如保留地分別於 55 年、59 年 63 年三次清理的同時，也適度的讓非法的平地人利用保留地合法化。再者，是原住民免稅措施的廢止也是個例子。政府在原住民族行政上採取「山地特殊措施分年分項解除」似乎是一貫的政策思維，在原住民升學優惠措施上也是如此。這個政策的基本思維可以顯示二個事實：一個是，表示政府過去的同化與改善措施已見成效，不必再推行特殊政策，以求得國內各項政策的一致性，反過來說就是原住民特殊性的稀釋。一個是，表示政府對於原住民的特殊政策只是「過渡性」的，目的是要將特殊性給予稀釋，當稀釋完成以後，就回歸於一，以求得國家的一致性。

此外，在 55 年到 75 年之間政策的著重點放在「經濟」的發展上，尤其是「保留地」的開發與「青年」的鼓勵創業二方面，也顯示了政府成功的將原住民帶離原有的生活空間，進而逐漸適應了，也進入了資本經濟的市場當中，特別是從日治時期開始一直保持封閉之門的「保留地」，也在政府的清理過程中透過修法的讓步，堂而皇之的開了異族進入的大門。

總的來說，從民國 34 年到 75 年之間，不論政府政策的名目如何，在文化、教育、經濟及保留地的政策上始終秉持著「同化」的立場。對此，學者王甫昌與孫大川分別做了以下美麗的註腳：

同化指的是優勢族群爲了鞏固其統治地位及確保其利益，而意識型態或規範教化弱勢族群的過程（王甫昌，1993）。

那麼，到底是什麼因素使國民黨政府的原住民政策忽略了文化的幅度呢？是什麼因素使他們由民族「融合」(integration) 偏離到民族同化的歧路上？．．．我們認爲這首先和 1949 年前後國民黨的歷史處境及其所衍生的統治性格有關。．．．對於國民黨政府而言，1949 年在大陸的徹底失敗，以及它當時在國際上所能捕捉的狹窄且瞬息萬變的政治空間，使他在心態上始終充滿危機意識。走鋼索以及不安全的焦慮，因極纏繞國民黨那一整代人之靈魂深處，成了它 40 年來台灣的統治本質（孫大川，2000）。

(二)多元化時期（民國 77 年—民國 89 年）：民國 76 年 7 月 15 日政府終於解除了近 40 年的戒嚴令。我們回溯觀察解嚴初期的台灣社會，確實有短暫的時期宛如脫疆的野馬，言論桎梏頓時開啓，集會不再受限，各種言論同時齊放，呈現百花爭鳴的情況。整個社會似乎也在此刻建立了開放與多元的基礎。在原住民族政策方面，台灣省政府在解嚴後的次一年，也就是民國 77 年頒發了主導原住民政策往後 12 年的「臺灣省山胞社會發展方案」。

臺灣山胞社會發展方案，計分三期，每期四年，依據原住民社會發展的狀況與需求適當的調整。而且這個時期聯手訂定這個政策的內政部「山地行政科」與台灣省政府民政廳「山胞行政局」的同仁幾乎是由原住民族同胞所組成，而且主事者也幾乎是原住民，所以，就政策制定的「主體」來看，我們可以說「臺灣省山胞社會發展方案」的訂定，讓我們看見了原住民族政策「自律」或者「自治」的影子。

「臺灣省山胞社會發展方案」提出的同時，由於原住民普遍感受到現行的行政組織層級與編制根本無法滿足政策執行所需，而且對照於行政院下設「蒙藏委員會」的情形，於是中央政府也在此八十五年底在台北市阿扁政府成立一級的「台北市政府原住民事務委員會」後緊緊跟隨的成立部會級的「行政院原住民族委員會」，此外，台灣省政府也在後一年，也就是民國 86 年接著成立一級的「台灣省政府原住民事務委員會」。頓時間中央、省與直轄市分別成立部會級的、一級的專責機關，可以說是原住民族行政上的空前創舉。

除了因應政策執行所需成立專責機關外，「臺灣省山胞社會發展方案」的「政策內涵」及其「同時期的政策發展」有幾個重點值得注意：其一是，開始著眼於原住民族社會的「整體發展」。也就是說漸漸脫離過去「分項殘補式的」補助措施，著重整體社會永續的發展，所以其著重的面向包括「文化」、「教育」、「經濟」、「就業」、「住宅」、「保留地」等攸關原住民社會整體發展的各個面向。

其二是，政策目標雖然擺脫「同化」、「融合」等字眼，但是實際作為上，仍將重點放在「補助措施」上，而且在理由的說明上仍以「適應」以及「縮短」與主流的漢人社會的生活差距上打轉。其

三是，民國 83 年憲法增修條文第三次修正，將「山胞」正名為「原住民」，並於 86 年第四次修正時增訂保障與發展的條文。

總而言之，從解嚴到民進黨執政前的這十二、三年間，原住民族在政策上，名正言順了，專責機關也成立了，憲法也訂定了保障條款，具體的發展措施也逐年的執行了。但是，斯時整個社會多元化的風潮中，原住民族社會的「特殊性」與「差異性」並沒適時的被彰顯與重視，政府的政策眼光仍將原住民投向主流社會發展看齊，「補助」與「保障」仍是政策的基本手段，於是空有多元化的氛圍，原住民仍然沒有走出自己的道路，充其量只是在台灣整體社會多元化的雨傘下分享潤雨罷了。

(三)主體性的建構（89 年一至今）：民國 89 年中華民國第一次政黨輪替，民進黨結束國民黨長達 55 年的執政，對於原住民來說也是一個嶄新的開始。總統陳水扁選前選後分別與原住民各族代表簽署的「原住民族與台灣政府新的伙伴關係」文件，即成為事實上有拘束力的原住民族政策指導方針。

根據 91 年至 93 年任職行政院原住民族委員會機要參事，現職台東縣政府原住民行政局局長的顏志光表示：「原住民族與台灣政府新的伙伴關係」文件的性質是條約？還是協定？雖然無法界定，但在實際的政策擬訂上，在民進黨執政期間行政院原住民族委員會無論是訂定什麼中長期計畫，都一直居於政策指導方針地位；各部會依據『中央政府中長程計畫編審要點』會審行政院原住民族委員會所提的中長程計畫時也受其拘束」所以，審視這個時期的原住民族政策性質，「原住民族與台灣政府新的伙伴關係」是不可忽視的資料。甚而陳總統其後所宣示的台灣省政府與原住民「準國與國的關係」的主張以及民國 94 年 2 月 5 日總統公布的「原住民族基本法」，都是觀察民進黨執政時期原住民族政策的一個重要面向。

1、原住民族與台灣政府新的伙伴關係文件：指的是總統陳水扁先生於民國 88 年 9 月 10 日選前於蘭嶼與全國原住民族各族代表所簽署，而後也在就任總統後於 91 年 10 月 19 日再度肯認。其協定內容有七項：

（1）承認台灣原住民族的自然主權

- (2) 推動原住民族自治
- (3) 與台灣原住民族締結土地條約
- (4) 恢復原住民族部落及山川傳統名稱
- (5) 恢復部落及民族傳統領域
- (6) 恢復傳統自然資源之使用、促進民族自主發展
- (7) 原住民族國會議員回歸民族代表

而且也分別務實的訂定了 12 項落實方案。

我們從七項內容中可以發現，對於「主權」、「領域」、「土地」及「自然資源」的確認，一則是表明了政府承認原住民族在台灣社會發展的歷史當中「原」或「先」於主流的漢族存在。再者，是承認原住民族部落或者原住民族是一個「政治的實體」。政府的作為無非是要回復原已存在的社會事實。為此，行政院原住民委員會也草擬完成將來修憲或者制憲的「原住民族專章條文」、「原住民族自治法」、「原住民土地法」以及「原住民族傳統領域回復條例」四項條文草案，等待行政院與立法院審議完成。

- 2、原住民族基本法：民國 94 年（2005）2 月 5 日總統公布的「原住民族基本法」是除了民國 90 年的「原住民身分法」以外，第二個居於「法律」位階的促進原住民社會發展的法律。總共 35 條，規範的事項除了包括前面所述的「原住民族與台灣政府新的伙伴關係」七項內容外，還包括原住民的傳統智慧、教育的主體性、語言的發展、訴訟保障……等等。基本上仍是以原住民族、部落為「政治實體」為基底予以整體的規範。

從前述原住民族政策內涵的整理、分析與討論可以發現，原住民族政府的基本走向是從量變到質變的。「量變」方面不論在是同化時期、多元化時期，大都只是在「補助款」與「輔導面向」的增加打轉而已，其政策的屬性仍然在一定的時期內沒有轉變。至於「質變」方面，則以民進黨執政以後，承認原住民族在台灣社會上的歷史先在性與政治實體性，呈現與國民黨政府原住民族政策上「本質」上的差異。所以，原住民族政策的分期，巨觀的來說其實是可以從「解嚴前後」與「民進黨執政」為期，區分「同化時期」、「多元化時期」與「主體性建構時期」三個時期來分析的。

二、從他律（治）到自律（治）

從原住民族政策制定的過程當中，原住民對於政策的「參與程度」，我們又可將原住民族政策分為他律（治）型與自律（治）型二種，而一般所謂的政策擬訂過程中的「徵詢」與「公聽」在政策制定的實務上常常是聊備一格，沒有多大的參與效能，遠不如機關或單位的首長、主管與政策草擬者來的實際。所以，在這個議題上，我們著眼在原住民族專責的行政機關的成立與否以界定政策的他律（治）或自律（治）。總的來說，原住民族專責行政機關與單位的成立，依照它在各級政府中的「層級」，其成立先後是從「低」到「高」的。

(一)在中央與省與直轄市政府方面：早在民國 60 年代台灣省政府就成立了原住民族專責行政單位，只不過他的層級只在於民政廳底下的四級單位，根本沒有政策權力可言。直到民國 77 年台灣省政府民政廳才成立二級的「山胞行政局」，在中央則成立三級的內政部民政司「山地行政科」，然而基本上雖屬二級或三級行政單位，但由於解嚴後多元風潮盛行，加以原住民自治聲浪此起彼落，所以，實務上機關首長原則上仍多所授權單位主管依權責訂定原住民族政策，只是涉及體制重大變革的事項仍予以保留就是了，其中自 78 年至 89 年為期 12 年的「原住民族社會發展方案」就是典型的原住民族政策自律（治）的例子。此外，民國 85 年後中央、台灣省政府與直轄市政府次第成立的一級行政機關「原住民（事務）委員會」依權責範圍內所訂的政策，基本上雖然其政策制定過程中設有相關部會機關「會審」的機制，其本質上仍不脫自律（治）的性質。

(二)縣政府與鄉公所方面：如前面所述，民國 34 年到 56 年底訂有目前 55 個原住民族鄉鎮市公所。各鄉鎮公所為了執行台灣省政府訂頒的原住民族政策，也大都早早成立一級的原住民族專責行政單位（課），只不過由於自治財源短缺，各項經費多仰賴中央與台灣省政府的挹注，所以在政策的制定與執行上，都屬「執行」上級政府的補助型計畫的角色。縣政府方面，大抵來說是近 7、8 年來為了因應中央政府成立專責行政機關而相應成立的，目前計有 10 個縣市政府（台北市、高雄市、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、南投縣、高雄縣、屏東縣、台東縣及花蓮縣）成立一級的「原住民行政處（局）」。

其性質上，太多是執行中央「委辦事項」與「計畫型補助事項」，仍然屬於政策的「執行」角色，除了少數北高二個直轄市及台北縣與桃園縣二個縣政府自治財源尚稱富饒，可以因應民眾需求自籌經費制定及執行「自治事項」外，仍多屬居執行角色，縱或有自足經費制定或執行政策，其政策內涵仍不脫中央政府既定政府的補充與擴大，其政策思維可謂不脫中央政府的巢臼。

總的來說，原住民族的政策從民國 77 年制定「台灣省山胞社會發展方案」開始，已初見原住民族政策自律（治）型的影子，85 年後成立中央、省政府與直轄市政府一級機關「原住民（事務）委員會」後，所訂定的各項政策幾已是自律（治）型的政策了。雖然，在政府的體制上還沒成立原住民族的自治區與自治政府，但在現行的政府體制上，已經給了原住民專責行政機關，甚而也提供了政策自律（治）的空間，最後則端賴由大多數原住民所組成的原住民族行政專責機關是否了解民眾的需求與原住民族永續發展的方向。

從以上的討論我們可以發現，台灣原住民族的政策發展其實是受到「政黨輪替」、「國內社會發展」及「國際原住民族權利發展」三者的影響。就以阿扁總統與原住民族代表二次簽署「台灣政府與原住民族新的伙伴關係」文件來論，看似新穎，但如果與聯合國的「原住民族權利宣言草案」相互對照，則可以看出新伙伴關係的七點主張是「其來有自」的，《原住民族和台灣政府新的夥伴關係》條約中甚多條文之精神乃自《原住民族權利宣言》轉化部份條文，如：

- ．承認台灣原住民族之自然主權。
- ．推動原住民族自治(第 3 條、第 31 條)。
- ．與台灣原住民族締結原生民族土地條約。
- ．恢復原住民族部落及山川名稱(第 14 條)。
- ．恢復部落及民族傳統領域及土地(第 26 條)。
- ．恢復傳統自然資源之使用，促進民族自主發展。
- ．原住民族國會議員回歸民族代表(19 條)。

至於原住民族工作權保障法所規定的「比例進用」原則，則與美國「弱勢優先法案（Affirmative Action）」對於美國黑人的保障規定「不謀而合」。

甚至於，因實施「弱勢優先法案」紛擾於美國「倒轉歧視」問題，在我國近來實施「原住民族工作權保障法」情況來看，也看出類似的端倪，我們將在後面幾章詳細討論。

總之，60 餘年來的台灣原住民族政策由「同化」到「多元化」再到「主體建構」的發展趨勢，與美國 200 年來的少數民族政策不謀而合，也與國內的「族群關係」相互因應。我們或許可以說：原住民族政策的發展方向，其實是一種「回歸性」的，也就是說回歸原住民「族」與「部落」政治實體的本質；而這回歸潮流是由西方國家帶領的，尤其我們可以說我們就近 5 年來看，台灣原住民族政策的發展確實有向國際看齊的現象，社會發展如此，法制也是如此。90 年的「原住民身分法」與「原住民族工作權保障法」以及 94 年的「原住民族基本法」都看到援引西方法制的影子。而這個情形也將牽動國內的「族群關係」，在台灣城鄉空間上的距離早已模糊，人口密度過度發展的情形下，這個在原住民族來看是「遲來的正義」，是否真的帶來正義？且看後續的發展了。

第二節 原住民族的就業困境與政策

從民國 34 年至今，在已經可以說是多如牛毛的原住民族政策與法令來看，有關原住民族「就業」的政策被提出來，是民國 73 年台灣省政府訂頒的「台灣省加強山胞就業輔導措施」這個政策了。這個政策的出現其實也是因應高雄地區原住民從事近海與遠洋漁業迭而產生的「薪資(安家費)」與「津貼」的糾紛而來；再者，也爲了因應不斷移居都會的原住民就業上的需求。於是，此後 20 年間在就業政策上著重在「就業服務」、「就業媒合」、「職業訓練」、「就業安全」與「創業貸款」五個方面，其政策思維在於：滿足都會勞動市場所需要的就業能力。只有在 86 年才創意的制訂「推廣原住民產業活動補助要點」與「推廣原住民觀光事業充實服務設施補助經費要點」時，提出了「原鄉在地就業」的觀念。至於高居不下的原住民失業率方面，行政機關多方的提出就業促進方案仍無法降低原住民失業率情況下，於是開啓了原住民就業困境成因的探索。以下我們分別就就業困境與就業政策試著大略的分析。

壹、西方國家的原住民就業政策

西方國家的少數民族或者原住民族「就業政策」方面，以美國「弱勢優先法案」及聯合國「原住民族權利宣言」與「原住民和部落民族公約」最爲引人注目。早期西方國家在雇用少數民族或原住民族勞工時，由於受到其「自由主義」的思潮，比較強調「禁止歧視」與「平等雇用」二方面，直到近 30 年來受到「社群主義」思潮的影響，才同時反省到優勢的民族挾其優勢地位，國家如果只是「免於干預」的話，處於「劣勢」及「差異」的少數或原住民族是很難有抬頭的機會，國家的不干預其實與容忍「歧視」與「不平等」沒有什麼差別。於是，特別保障法案中產生了「雇用保障」的規定，將「比例進用」給制度化了。

至於聯合國《原住民族權利宣言》與《原住民和部落民族公約》二個規範在就業方面，除了常見的「禁止歧視」與「平等雇用」二點之外，《原住民和部落民族公約》特別訂有「招聘和就業條件」與「職業培訓、手工藝和農村工業」二個專章，尤其第 22 條「在地就業」與「特殊職訓」的規定，可能是我國如今在就業促進上採用「在地就業」與「文化創意產業」的借鏡。

貳、我國原住民就業困境與就業政策

一、就業困境：談及原住民的就業困境，首先理應依序討論「原住民的經濟變遷」、「經濟發展與都市原住民的形成」乃至「原住民的就業與失業狀況」等議題，然而考慮到篇幅與研究焦點所在，我們只好擱置不論，只針對研究題目比較有直接關係的問題予以整理與分析。

就目前現有的文獻來看，有關原住民就業困境的描述與分析，比全面的觀點恐怕是從就業市場的「供給面」與「需求面」二方面相互觀照得來的結論，比較可以釐清原住民就業困境之所在。

(一)供給面：是指原住民個人所具備的勞動條件而言。其勞動條件的形成有其「個體性」與「整體性」二種因素。一般來說，原住民個人勞動條件主要受到「教育」程度的影響以及家庭背景因素裡的社會經濟地位、文化資本與社會資本（江孝文，2004）。

簡單的說就是指「受教育的高低」、「個人所屬家庭社會經濟地位高或低」、「是否具備良好的文化學習習慣與素養」以及「社會關係好不好，熟不熟絡」．．．等。在整體因素方面則是所謂的「文化差異」。文化的形成是千古的事，是隨著時間與年齡逐漸形成的，無法在很短的時間內改變，甚至於在某些人眼裏根本無法改變。

原住民在家庭背景因素和教育因素在「文化差異性」的交互運作下，造成原住民族競爭力較差，以致於普遍集中在次級勞動部門，且較不容易進入技術密集及專業性高的行、職業。（江孝文，2004）而這樣的觀點與學者 Blau & Duncan（1967）所提「教育成就」影響「職業成就」的說法與 Coleman（1988）有關「社會資本」的觀點不謀而合。

(二)需求面：指的是勞動市場。勞動市場通常受到產業結構及雇主的影響。我們觀察五十餘年來的台灣的經濟變動可以發現，台灣經濟可以粗略的說是由製造業（60--70年代）→營造業（70--80年代）→服務業（90年代）→高科技與知識經濟（90年代）發展的。原住民的勞動能力基本上是可以滿足製造業、營造業及初級服務業的需求，但是面對高科技與知識業受限於「才學」則只有退避三舍的份。不過政府自80年的「外勞引進政策」在初級勞動上，則將原住民排擠在外。至於雇主非理性的「偏見」與「歧視」則是一個難以用

政策克服的問題，而這問題也形成原住民的就業困境，只不過，這個非理性因素就目前來看，僅僅的理論上推測或者經驗上，因為直到目前為止，還沒有文獻真正討論台灣原住民的情形。

除了以上以供需法則來討論原住民族就業情形外，西方學說上有以「結構」的觀點來探討就業的困境，也就是說從「社會」與「產業」結構來巨觀的討論就業的情形，以下茲簡引 William Wilson 的理論來說明。

(三) William Wilson 的區位產業結構變遷理論：Wilson 的這個理論其實可以說是一種結構決定論的觀點。其論點如下：

- 1、社會階層與產業結構變遷：Wilson 指出 70 年代前後一方面戰後嬰兒潮正值就業年齡使得就業人口增加，再方面經濟危機造成都市產業結構改變以及失業率上升使得只有高教育、高專業技能才能找到增加薪資的工作機會，而居住在內城(inner city)中處於社會階級中的最底層苦於不好的教育、低薪、以及不適當工作的低賤階級，因為經濟上階級位置的不利使得他們生活機會遠低於白人。又因製造業外移以及白領就業增加的結果使得原本居住在內城之中的黑人，其原來從事的低教育、低技術工作大幅減少而造成失業。失業的結果使視工作為自尊來源的貧窮黑人在不斷的挫折之後，因為氣餒而不願工作。進而形成「貧民區(ghetto)或內城中低賤階級的高失業率、高犯罪率、高福利依賴、以及較低家庭的穩定性的現象。(引自王篤強，1998，江孝文，2004)
- 2、社會排除與隔離：解釋低賤階級除了面臨因為經濟蕭條以及產業結構變遷影響下工作機會消退(製造業外移)的劣勢地位之外，還有因為中產階級與工人階級搬離黑人社區之後，所帶來的種種不利影響。具體而言他們的遷離使得黑人社區內的青少年缺乏良性仿效的對象，另一方面，社區內原本由中產階級所支持的商店、銀行、學校等具有社會化功能的社區組織因得不到支持而衰敗，如此一來生活環境越變惡劣只要稍有能力黑人如果可能的話就會馬上搬離黑人社區，更使得留在社區裡的黑人多數處於不利地位，最後導致內城社區產生貧窮集中化的現象，更因為貧窮集中化帶來的負面效應，而在社區中滋生暴力犯罪、吸毒、少女未婚

生子、單親家庭以及福利依賴等問題，即為 Wilson 所強調被孤立於主流社會之外的貧民社區文化。(Wilson, 1987, 引自江孝文, 2004)

總的來說，不論是「供給-需求論」還是「William Wilson 的區位產業結構變遷理論」，都是結構論的觀點，對照於台灣社會與台灣原住民社會的變遷的情形若合符節。縱然台灣都市區位的分佈上不同於西方的「同心圓模式」(陳東升, 2002)，但原住民在都會區所面臨的「社會排除」現象仍是與美國黑人有類同的情形。礙於篇幅與研究焦點我們只好點到這裡為止，詳細論述可以參照王振寰《台灣社會》一書。

二、原住民的就業政策：原住民的就業政策，政府部門自民國 73 年「台灣省加強山胞就業輔導措施」開始摸索，歷經 20 年，直到 94 年「促進原住民就業方案」才看見稍為成熟的整合型的政策方案。以下的分析我們將以「年」為斷代試者略予整理、討論。

(一)民國 73 年到 93 年的就業政策

自從民國 73 年台灣省政府訂頒的「台灣省加強山胞就業輔導措施」以後，陸續啟動許多的就業政策。其政策的思維雖然也有朝向「原鄉在地就業」的方向，但是總的來說，整個就業政策的基底思維是因應整個台灣就業市場的區域與需求而來，所以其重點自然是擺在「都會區」的就業需求。

1、都會地區：一般認為原住民因著原鄉部落人口不斷增加，農業式微及缺乏就業機會；加上都會地區的平地社會工商業發達，勞動需求增加與工作酬勞高，所以原住民在原鄉「推動」與都市來平地社會的「拉力」相互作用下，自然的移入都會(張曉春, 1974；謝高橋, 1991；江孝文, 2004)。

而原住民族的就業政策在都會區就業方面，其本著眼點在二個面向：其一，是為了滿足與解決移居都會的原住民就業需求。其二，是培育原住民具備平地就業市場需求的能力。所以，在政府民國 80 年到 92 年之訂定的諸多有關「就業服務」、「就業促進」及「就業訓練」的措施中，可以明顯看出這二個政府基本思維。

(1) 就業服務方面：指的是「就業資訊」的提供，其提供方法不外平面或數位媒體的文宣及人員的設置二種。行政院原住民

族委員會民國 87 年推動的「原住民就業安全三年計畫」、92 年「公共服務擴大就業計畫」就分別設置原住民就業服務標示、求才求職資訊與通報系統及招考就業服務員分派至各縣市政府辦理失業人口的訪查及媒合工作。

(2) 就業促進方面：指的是「津貼的補助」與「短期工作機會的給予」。行政院原住民族委員會自 87 年訂定的「原住民就業促進津貼」與 91 年的「中長期永續促進就業方案」分別提供「就業媒合津貼」、「求職交通津貼」、「臨時工作津貼」、「訓練津貼」及「雇用獎勵津貼」等。在提供短期就業機會方面，則以 92 年以後次第執行 4 年的「公共服務擴大就業計畫」為例，僱用半年或者 1 年的原住民辦理「族語推廣」、「保母托育服務」．．等工作。

(3) 職業訓練方面：指的是依據都會「勞動市場」所需的「能力條件」給予原住民訓練，使原住民具備「勞動市場」所需的能力，以利其就業。實務上一般採二種方式「一般型職業訓練」及「訓用合一的職業訓練」，前者通常委由各地區職業訓練中心辦理，後者則委由需求企業實施「訓練」並於訓練期滿直接予以僱用。

2、原鄉地區：原鄉地區的就業受到關注是在民國 86 年開始。其原因有二。其一，是受到當時整個國家推行「社區總體營造計畫」的影響，有部份原住民族人想回到部落尋求機會。其次，是都會區失業人口回流部落的情形也愈見嚴重，所以政府部門不得不提出對策以促進原住民就業與經濟的發展。於是在民國 86 年，行政院原住民族委員會分別訂頒「推展原住民族產業活動補助要點」與「推廣原住民觀光事業充實服務設施補助經費要點」二項要點。這二項要點的推動也可以是政府部門開始著眼於原住民族「都會就業」與「原鄉在地就業」二方面同時發展的可能。

此外在原鄉地區也因地制宜的辦理：設置就業服務員、就業資訊網站、就業津貼、公共服務擴大就業、職業訓練等類同都會區「就業服務」、「就業促進」及「職業訓練」等工作。只不過其目的不是在促進原鄉在地就業，而是拉引原鄉失業人口移往都會

進入都會平地的就業市場。

(二)民國 94 年的「促進原住民就業方案」

行政院(2005)94年9月28日院臺第0940040279號核定的「促進原住民方案」,可以說是「跨」部會與區域的整合型計畫。相關的中央部會包括原住民族委員會、文化建設委員會、勞工委員會、環境保護署、交通部、經濟部、農業委員會、內政部、教育部、甚至於人事行政局也參與其中。此外,方案內容除了因應「都會區」一般勞動市場就業需求外,也包括「原鄉」在地就業與部落經濟產業的發展,可見行政部門歷經20年就業措施決策與執行的檢討,希望透過這個整合型計畫解決原住民就業問題,希望不但可以縮短與平地社會的失業落差,也可以朝原鄉在地就業的方向發展。

這個方案大抵討論了原住民族就業的背景,分析了原住民就業的現況與問題,此外也深入的檢討了原住民就業相關的法規與措施。其中最重要的是:方案中提出了「七項策略」與「五項工作重點」,以下茲將「策略」與「工作重點」臚列如下:

1、七項策略:

- (1) 短期要能發揮促進就業效果
- (2) 長期要能創造在地永續就業機會
- (3) 兼顧生態環境及國土保育
- (4) 注重兩性平等原則
- (5) 確保原住民(含都會區)就業機會
- (6) 改善原鄉數位落差
- (7) 落實原住民就業相關法規

2、五大工作重點:

1、提供原住民短期工作機會

- (1) 推動原鄉社區六星就業計畫(含重點部落鼓勵應鄉社區針對「台灣健康社區六星計畫」六大面向提出適合社區發展需求之計畫,增加原住民在地就業機會(原民會、文建會)。

(2) 推動多元就業開發方案(勞委會):

- ①輔導原住民民間團體申請經濟型或社會型多元就業計畫。
- ②由政府部門申請社會型多元就業計畫並鼓勵僱用原住民。

- (3) 提供原住民就業促進津貼：提供雇主僱用獎助津貼或臨時工作津貼增加原住民短期就業機會(勞委會)。
- (4) 政府提供類似公服計畫：為落實院長對原鄉地區公服工作應規劃無縫接軌相關措施之指示，推動「部落自然保育相關計畫」，同時提供原住民生態導覽解說、工藝產業促進、山地醫療救護守護、防除小花蔓澤蘭等短期工作(原民會、勞委會、環保署)。

2、配合國土復育計畫發展原鄉產業創造長期就業機會

- (1) 發展溫泉、生態旅遊產業：復育原鄉特有動植物並設置自然資源觀測員保育高山及河川生態維護景觀步道及原住民聖山古道由原住民擔任嚮導或生態導覽解說員發展原鄉生態旅遊 規劃建設 部落溫泉、觀光景點及旅遊中心輔導原住民經營具有原鄉特色之民宿及餐飲；設計、行銷套裝旅遊路線增加原鄉地區觀光休閒旅遊收入(原民會、交通部、經濟部、農委會、內政部)。
- (2) 發展工藝、文化及創意產業：規劃、營造具有原住民文化氣息之部落風貌；設計陳列原住民傳統民俗文化表演或祭典活動創造文化產值設立部落文化工作室生產具原住民各族特色之文物手工藝品(原民會、經濟部、交通部)。
- (3) 發展托育及托老照顧服務產業：輔導成立「原住民家庭暨婦女服務中心」與「部落照顧勞動合作社」；辦理部落居家、送餐及社區日托服務；發展部落保母支持系統；充實學前幼兒照顧服務；普及國小課後照顧服務(原民會、內政部、教育部)。

3、確保原住民(含都會區)就業機會

- (1) 落實法令保障名額：落實「原住民族工作權保障法」等法令，以保障原住民工作機會(原民會、人事行政局、各部會)。
- (2) 建置原住民人力及人才資料庫提升原住民就業媒合成功率：建置完整的原住民人力資料庫及資訊流通平台，並結合就業媒合提供原住民求職、廠商求才所需強化就業服務機制提高原住民就業媒合成功率(原民會、勞委會)。
- (3) 加強輔導原住民成立勞動合作社：輔導成立並強化原住民勞動合作社之能力增加承包工程或採購之機會(原民會、內政部、勞委會)。

4、擴大辦理原住民職業訓練及建教合作

- (1) 辦理原住民職業訓練計畫：為培育原住民人力，並達到降低原住民失業率之目標，須擴大辦理能促進原住民就業之各類職業訓練，並積極培訓原住民規劃及經營人才(原民會、勞委會、農委會、內政部)。
- (2) 辦理自由貿易港區原住民人力訓練計畫：根據自由貿易港區事業所需特殊人力，辦理原住民專案人力訓練，提供原住民在自由貿易港區之工作機會(原民會、勞委會、經濟部、交通部)。
- (3) 辦理原住民青少年就業技能與建教合作整合計畫：加強辦理原住民族地區及重點學校青少年就業技能與建教合作整合計畫(教育部、原民會、勞委會)。

5、推動原鄉產業及工藝製品綜合連鎖行銷計畫

- (1) 編列行銷經費，專案委託行銷團隊規劃有關原住民溫泉、生態旅遊、手工藝品等相關產業之整體行銷計畫，包括：無設行銷平台、建置行銷網頁、建立專屬品牌、研擬行銷策略、廣設銷售中心或寄賣點、拓展物流體系與宅配服務、鼓勵公都門採購、拓展國外市場等(原民會、勞委會)。
- (2) 組成技術輔導團，協助部落研提細部行銷計畫，提升原鄉產業銷售收益，穩定在地就業機會(原民會、經濟部、農委會、文建會)。

原住民族的就業政策一直到民國 73 年才被提出，一方面表示國家的原住民就業政策的本質是都市化的、是迎合勞動市場的；一方面也因應原住民族社會在 70 年代迅速移居都市的變遷事實。而後來在 94 年次第提出的「原鄉在地就業」其實是因為傳統因應勞動市場的就業政策無法改善原住民族就業困境不得不走的嚐試性措施，會不會成功？沒有正式的文獻可以擔保，就算是有的也只是建議性的（盧政春，2002），誰也說不準，感覺上好像認為總比繼續走老路好；充其量，或許聯合國《原住民和部落民族公約》第 22 條「在地就業」與「特殊職訓」的規定，最後給了政府部門嘗試的膽子。

再看看西方國家的少數或原住民族就業政策，似乎與我國政策的發展脈絡不謀而言。只不過，由於我國向來沒有太嚴重的「歧視」問題，所以在政策上比較少提所謂的「禁止歧視」。至於《原住民和部落民族公約》第 22 條

「在地就業」與「特殊職訓」的規定，其背景因素是什麼？我們沒有文獻可以了解，或者我們也許也可以援引我們在討論原住民族一般政策時，所提的政策「回歸性」趨勢來解釋。只是，這個中西「不謀而合」的現象，其政策思維到底是積極性？還是任意性？只待時間證明。



第三節 原住民族工作權保障法的制定與施行

壹、原住民族工作權保障法的制定

原住民族工作權法的制定，主要是爲了解決原住民高居不下的失業率，與滿足原住民的就業需求。以下的分析，我們將先從原住民勞動力與失業率談起，再談法律的制定。

一、原住民勞動力與失業率：有關原住民的勞動力與失業率，根據行政院原住民族委員會「93年台灣原住民就業狀況調查報告」原住民勞動力及失業率等狀況如下：

(一)93年5月台灣原住民15歲以上人口爲333,333人，其中勞動力有218,113人，勞動力參與率(包含現役軍人)爲65.4%(若不含現役軍人爲63.9%)高於同期間台灣地區平均勞動力參與率(不含現役軍人)57.6%。

(二)93年5月台灣原住民就業人數爲205,551人，占勞動力94.24%；失業人數爲12,562人，失業率爲5.76%，較92年同期之9.64%大幅下降，主要係因推動「公共服務擴大就業計畫」影響，惟仍較同期間台灣地區平均失業率4.41%爲高。若扣除公共服務就業之影響，失業人數預估將增爲17,118人，估計93年5月台灣原住民失業率應爲7.92%。

(三)就性別觀察，93年5月原住民男、女性失業率均較一般民眾爲高且女性原住民失業率明顯高於男性。就年齡別觀察除20-29歲兩個年齡組原住民失業率低於一般民眾外，其餘年齡層原住民失業率均高於一般民眾。就教育程度別觀察，除專科及大學以上程度原住民失業率低於一般民眾外，其餘教育程度別原住民失業率高於一般民眾。

(四)就區域別觀察，93年5月台灣原住民以南部及東部地區失業率較高，中部及北部地區失業率較低，且其中平地原住民鄉鎮市之失業率高於山地鄉及非原住民鄉鎮市。就族別觀察，以雅美族失業率最高、布農族失業率居次，而邵族及噶瑪蘭族失業率較低。

(五)就行業別觀察，93年5月台灣原住民所從事之行業以社會及個人

服務業與農林漁牧業為主，分別占 2% 及 18%；再其次為製造業之 15% 公共行政業與營造業則均占 13%。與一般民眾從事的行業比較原住民從事農林漁牧業或營造業的比例明顯較高，從事製造業或商業所占比例則較低。

(六)就從業身分別觀察，93 年 5 月台灣原住民從業身分中，受政府僱用比例為 20%，明顯高於一般民眾平均之 10%，主要係因政府提供原住民較多臨時工作與積極推動「原住民族工作權保障法」。

（行政院原住民族委員會，2005）

二、原住民族工作權保障法的規範內容與意旨：原住民族工作權保障法是總統在 90 年 10 月 31 日號令公布，並於公布日施行，施行至今已近 6 年。當初立法的目的為了因應原住民高居不下的失業率，希望透過「法律」的保護來促進原住民的就業。其條文計 26 條，規範的內容除了第一章「總則」、第七章「附則」之外，重要的保障規範包括：第二章「比例進用」、第三章「原住民合作社」、第四章「公共工程及政府採購之保障」第五章「促進就業」及第六章「勞資爭議及救濟」等五方面。

一般就業政策上通常著眼在「就業服務」、「就業促進」及「職業訓練」三個方面。原住民族工作權保障法的規範內容遠超過傳統就業政策的思維，細緻而且擴張的增加了「比例進用」、「原住民合作社」、「公共工程及政府採購之保障」及「勞資爭議及救濟」四個方面。

其中「比例進用」雖然有前例，例如：

- (1) 自由貿易港區設置管理條例第 12 條規定：自由港區事業僱用勞工總人數中應僱用百分之五具有原住民身分者。
- (2) 政府採購法第 98 條規定：得標廠商其於國內員工總人數逾一百人者應於履約期間僱用身心障礙者及原住民人數不得低於總人數百分之二，僱用不足者，除應繳納代金，並不得僱用外籍勞工取代僱用不足額部分。再者於第 12 條亦規定：依政府採購法得標之廠商於國內員工總人數逾一百人者應、於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之一。
- (3) 溫泉法第 14 條規定：於原住民族地區經營溫泉事業，其聘雇

員工十人以上者，應聘僱十分之一以上原住民。

- (4) 公益彩券發行條例第 8 條規定：公益彩券經銷商之遴選，應以身心障礙者、原住民及低收入單親家庭為優先；經銷商僱用五人以上者，應至少進用具有工作能力之身心障礙者或原住民一人。

但在原住民族工作權保障法則更將觸角伸入「政府部門」及「承攬公共工程的事業體」，可以說是對於原住民族就業保障的創舉。

政府制定「政府採購法」有「除弊」與「公平競爭」的立法目的。原住民族工作權保障法第四章「公共工程及政府採購之保障」中的第 11 條「各級政府機關、公立學校及公營事業機構辦理位於原住民地區未達政府採購法公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者不在此限。」的規定，打破了政府採購法「公平」的機制。基於原住民族工作權保障法「特別法」的性質，依據「特別法優於普通法」的法律適用原則，當然優先適用原住民族工作權保障法的規定，不過近來有諸多的質疑，其質疑大都著眼於「技術專業」（高立信，2005；陳錦芳，2006）與「原住民廠商承載過量」（杜張梅莊，2007）的問題上。

在「原住民合作社」方面，除了課予行政部門輔導的義務與責任外，問題比較大而且也可能遭濫用的，則是原住民族工作權保障法第八條「原住民合作社依法經營者，得免徵所得稅及營業稅。但自本法施行之日起六年內應免徵所得稅及營業稅。」的規定。這恐怕是原住民同胞在津津樂道合作社「積極性的免稅保障」之餘，該謹慎不要被大企業「借名」享受的地方。至於「勞資爭議及救濟」的規定，與現行「勞資爭議處理法」沒有多大的差異，頂多是原住民擔任爭議調處人員的「比例保障」規定罷了。

貳、原住民族工作權保障法的施行

如前所述，原住民族工作權法全部條文計 26 條，規範的內容雖然有「比例進用」、「原住民合作社」、「公共工程及政府採購之保障」、「促進就業」及「勞資爭議及救濟」等五方面。然而對原住民而言最具意義的則是「比例進用」與「公共工程及政府採購之保障」二項。其中在法律

的適用上有三個要件緊緊的相扣著，形成規範的充分且必要的構成要件。比如原住民社會近 60 年來急劇的變遷，「文化的消亡」與「人口的遷移」尤其明顯。原住民族工作權保障法除了保障原住民個人，也在部份條文中規定以「原住民地區」為規範區域。

一、原住民：有關原住民身分的認定，依據「原住民身分法」的規定，是採「血統」與「從姓」、「從名」原則來認定。其主要的爭議點在於「原漢通婚」，尤其是「原女漢男」所生子女的原住民身分取得上。最基本的認定方式是：從具原住民身分之父或母之姓或以原住民傳統名制取名（出生與收養）以及由原住民之母予以監護（離婚）來認定原住民身分。

依據行政院原住民族委員會「95 年台灣原住民族統計年鑑」顯示：全國原住民人口數為 473,212 人，平地原住民有 222,722 人，山地原住民有 250,440 人，總計 473,162 人。其中都會地區的基隆市（7,832）、台北市（11,938）、台北縣（41,600）、桃園縣（50,784）、台中縣（17,511）、高雄市（10,022）、高雄縣（15,915）七個都市非原住民族傳統地區人口合計 155,602 人。如果再加上戶籍未遷入，但實際居住在都會區的人口，我們可以推估幾乎已有半數的原住民居住在都會地區。

二、原住民地區：原住民族工作保障法第 5 條、第 11 條及原住民族工作保障法施行細則第 6 條分別以「原住民族地區」為保障區域。所謂的原住民族地區，除了原住民族工作保障法第 5 條第 4 項有作定義性的規定「本法所稱原住民地區，指原住民傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經中央主管機關報請行政院核定之地區。」外，行政院臺疆字第 090017300 號函與行政院原住民族委員會原民企第 9101402 號函，也具體的劃定「原住民地區」的範圍為 30 個山地鄉及 25 個平地鄉(鎮、市)。

我們前面約略提過，原住民族工作保障法保障「人」以外，也部份條文限定「地」為規範區域。問題就在於原住民大都移居都會，原來的「原住民族地區」內的人口，大略剩下、軍、公、教人員、初級服務業人員、老年人口及由都市暫時回鄉的人口。實際上具有勞動能力者只剩無幾，這個由台東縣政府原住民行政局三位就業服

務員所親訪統計的台東縣原住民待業人口只有 608 人可以得到證明。(台東縣政府原住民行政處，2007)。因此，原住民地區與原住民人口所呈現的「人地落差」在原住民族工作權保障法的實施上將形成的理論上「過度承載」的問題，將必須透過實務研究來檢討。反過來說，都會人口集中，而都會區且不是原住民族工作權保障法「保障區域」是否是規範上的空缺，或者是「保障不足」也將是個待解的問題，可惜原住民族工作權保障法施行 6 年來，尚無文獻討論過。

三、工作權：工作權是基本人權的一種，中華民國憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產應予保障。」也寫的得很清楚。不過，工作權的「性質」究竟是「自由權」還是「社會權」，在學說上仍有不同的看法，甚至於將「工作權」與「職業自由」整合的予以敘明。

在憲法學上，有關「社會權」與「自由權」的最主要區別，依一般通說的講法：社會權，是指人民有權要求國家提供積極作為或給付；自由權，是指人民只是消極的要求國家不要干涉個人的自由即可(吳庚，2004)。也就是說，所謂的自由權是一種防衛權，防止國家不必要的干涉，至於社會權則是一種分享權或請求權。對此，為了避免一般對「社會權」有錯誤而產生無限上綱的理解，學者也對於社會權所謂的「請求權」提出提醒並予以釐清：「．．．但不要誤以為人民有要求國家提供某一工作之權利，憲法僅督促政府改善經濟環境儘量使人民有工作機會。因而憲法第 152 條規定「人民具有工作能力者國家應予以適當之工作機會」。(法治斌、董保城，2004)至於工作權的保障範圍，前大法官吳庚(2004)指出以下五類：

- 1、私人民得依其工作能力自由的選擇工作並獲得合理的報酬。
- 2、國家有義務實施最低工資、監督僱主改善工人與勞動者的工作條件。
- 3、由對欠缺工作能力者各級政府應依其志願辦理職業訓練，對已從事工作或勞動者也可實施技能鑑定及證照制度(釋字第四〇四號解釋所稱工作之方法及應具備的資格或其他要件得以法律為適當之限制，當係指此點而言)
- 4、舉辦維護工人與勞動者生計的社會保險包括疾病、傷殘、失業及

年金等項目乃國家應負的責任。

- 5、工人與勞動者有權組織工會並行使團結、團體協約及爭議之權，必要時並得發起罷工。

總而言之，憲法所謂的工作權包括「自由選擇工作」、「最低工資」、「職業訓練」、「社會保險」及「組織工會及行使勞動三權」五個保障範圍。原住民族工作權保障法，也當依樣畫葫蘆，以此為論述依據。

- 四、比例進用與優先承包的適用：原住民族工作權保障法給予原住民「進用比例」的保障，與參與政府採購案時「優先承包」的權利，是法制上的一大創舉。然而，因著台灣社會在一般人員進用上著重「關係取向」與民選首長用人「政治考量」的種種捆綁糾葛下，諸多公部門取巧的規避法律，或者對法律適用任意擴大解釋的情形所在多有。這一點我們可以從行政院原住民族委員會統計歷年來繳交代金的情形看出端倪。（如表 2-1）。其次，囿於原住民的經濟思維與產業結構，從商的人員鳳毛麟角，更遑論成立「廠商」。於是，在原住民廠商為數極少的情況下，公部門在辦理適用於原住民「優先承包」性質的採購案件時，常在「程序效率」與「原住民保障」二個方面躊躇。這一點我們可以從以下的行政院公共工程委員會有關原住民工作權保障法第 11 條第 2 款「無法承包」所做相解釋與變通做法到找到線索。（如表 2-2）

表 2-1 政府採購法得標廠商僱用原住民不足者繳納代金（包含收入與沖應收且扣除溢繳退還）年度統計表

年度	時間起迄	金額（單位：元）	備註	
88 下半年	88.07.08～88.12.31	15,557,535	1 政府採購法自 88 年 5 月 27 日起執行。 2.僱用不足約 982 人次	
89 年度	89.01.01～89.12.31	100,041,830	僱用不足約 6,316 人次	153,184,042
90 年度	90.01.01～90.12.31	106,023,304	僱用不足約 6,693 人次	160,813,367
91 年度	91.01.01～91.12.31	137,034,674	僱用不足約 8,651 人次	572,321,598
92 年度	92.01.01～92.12.31	153,184,042	僱用不足約 9,671 人次	282,271,120
93 年度	93.01.01～93.12.31	160,813,367	僱用不足約 10,152 人次	1,168,590,127
94 年度	94.01.01～94.12.31	572,321,598	僱用不足約 36,131 人次	
95 年度	95.01.01～95.12.31	282,271,120	僱用不足約 17,896 人次	
96 年度	96.01.01～96.12.31	557,462,791	僱用不足約 4,695 人次	
97 年度	97.01.01～97.12.31	76,922,408		1,863,087,592
合計		2,161,632,669	僱用不足約 96,493 人次	

資料來源：行政院原住民族委員會

表 2-2 行政院公共工程委員會有關原住民族工作權保障法第 11 條第 2 款「無法承包」相關解釋一覽表

實施日期及執行方式	採取原因	公程會函釋
91 年 7 月 23 日實施公開取得企劃書或報價單： 依「中央機關未達公告金額採購招標辦法」第二條第一項第二款規定，公開徵求原住民個人、機構、法人或團體提供書面報價或企劃書，擇符合需要者辦理比價或議價。	原住民族工作權保障法施行細則於 91 年 7 月 23 日訂定發布	91 年 11 月 12 日工程企字第 09100494360 號函 91 年 10 月 24 日工程企字第 09100437940 號函
92 年 4 月 9 日實施公開取得企劃書或報價單： 1. 於第一次公告限原住民廠商投標，如無廠商投標或無合格標或無法決標（以下簡稱無法決標）者，第二次開放原住民及非原住民廠商投標，並於招標公告或招標文件敘明將分兩階段決標程序辦理擇符合需要作業，第一階段就參加投標之原住民廠商辦理，如無法決標則作成紀錄後改就全部投標廠商辦理擇符合需要者比價或議價。 2. 第一次公告即開放原住民及非原住民廠商投標，並於招標公告或招標文件敘明將優先決標予原住民廠商，如無原住民廠商投標或原住民廠商無法減至非原住民廠商之標價以供決標或原住民廠商之標價超底價等無法優先決標予原住民廠商之情形，則廢標後維持原開放廠商資格及優先予原住民廠商之條件重行招標，如有上開無法優先決標予原住民廠商之情形，則作成紀錄後改就全部投標廠商辦理擇符合需要者比價或議價。	92 年 3 月 27 日行政院公共工程委員會召開之「各機關依政府採購法第二十二條第一項第十二款及原住民族工作權保障法第十一條規定辦理採購之執行問題研討會會議紀錄」七（一）因部分機關反映：據原住民法施行細則第 9 條辦理結果，一再招標而無原住民廠商投標，作業時程長，影響採購效率，故作成會議結論七（二）、（三）。	92 年 4 月 9 日工程企字第 9200144710 號函：檢送「各機關依政府採購法第二十二條第一項第十二款及原住民族工作權保障法第十一條規定辦理採購之執行問題研討會會議紀錄」
92 年 10 月 3 日實施公開取得企劃書或報價單： 於第一次公告限原住民廠商投標，如無廠商投標或無合格標或無法決標（以下簡稱無法決標）者，第二次開放原住民及非原住民廠商投標，並於招標公告或招標文件敘明將分兩階段決標程序辦理擇符合需要作業，第一階段就參加投標之原住民廠商辦理，如無法決標則作成紀錄後改就全部投標廠商辦理擇符合需要者比價或議價。	「各機關依政府採購法第二十二條第一項第十二款及原住民族工作權保障法第十一條規定辦理採購之執行問題研討會會議紀錄」七、結論（三）所列第 2 種方式，因行政院原住民族委員會表示，與原住民族工作權保障法施行細則第 9 條所稱「依規定辦理 2 次招標無法決標者」之意旨不合，自 92 年 10 月 3 日起停止適用。	92 年 4 月 9 日工程企字第 9200144710 號函【註 1】

表 2-2 行政院公共工程委員會有關原住民族工作權保障法第 11 條第 2 款「無法承包」相關解釋一覽表（續）

94 年 11 月 3 日實施公開取得企劃書或報價單： 第 1 次公告即開放原住民及非原住民廠商投標，並於招標公告或招標文件敘明將優先決標予原住民廠商，如無原住民廠商投標、無原住民廠商為合格標，或原住民廠商之標價經洽減價仍超底價等無法優先決標予原住民廠商之情形，則作成紀錄後改就全部投標廠商辦理擇符合需要者比價或議價。	配合 94 年 11 月 3 日修正發布之原住民族工作權保障法施行細則第 8 條及第 9 條規定，工程會 92 年 4 月 9 日工程企字第 09200144710 號函附件會議紀錄七、結論（二）及（三）停止適用	94 年 12 月 6 日工程企字第 09400451080 號函
--	---	--

參、原住民族工作權保障法的法理基礎

所謂原住民族工作權保障法的法理基礎所要討論的，其實是在談「原住民族憑什麼有權要求政府給予差別待遇？」或者說，「政府為什麼要給予原住民族特殊的優惠待遇？」。在學說上大致有「歷史補償論」與「差異論」二種說法：

一、歷史補償論：理論的提出主要是爲了合理的解釋美國爲什麼給予原居住的印第安民族特殊且優惠的措施。其主張在美國國家締建的過程中，乃至於其後的國家發展上，對於印第安原住民族「土地」與「文化」的消滅所在多有，如今給予印第安原住民族優惠，其實是在對於過去「歷史錯誤」的一種「贖罪」，一種「補償」。

誠如雅柏甦詠·博伊哲努（2007）所說的：「原住民族因歷史的殖民統治及土地資源之剝奪，受到不公正的對待，導致固有的政治、社會、經濟、文化、精神傳統、思想體系受到摧殘，因此原住民族權利的思維應回溯歷史，指明其不公正，承認並回復原住民族的固有權。Patric Thomberly 在其論述原住民族人權的專著中，其探討原住民族定義的章節以「我們依然在此」（we are still here）爲名，『最早在此』界定了原住民族與其生存領域土地的原初聯繫（original relationship），而「依然在此」則成爲現狀之不公義性的批判起點，既區別了原住民族與非原住民族，也成爲原住民族主張其主權及種種固有權的根源與基礎，並且也要求回溯原住民族與非原住民族接觸的歷史，此時，『最早在此』成爲原住民族權利處境及訴求的『初始情境』（original position）及批判現狀的典範。美國聯邦法院 Georgia 這份具里程碑意義的判決中，Marshall 大法官指出：

[美洲大陸與歐洲大陸相隔一片廣大的海洋，那裡居住著一群獨特的人民，他們分成不同的族國，各自獨立，有自己的組織，用自己的法律管理自己。令人費解的是，．．．被發現的一方竟然要將自己土地權讓給發現者，而土地原始擁有者的權利全遭廢除]。

在這樣的思考下，做出承認原住民族主權的判決。易言之，正義的歷史維度要求一個如其所是的固有權。

二、差異論：這個理論基本上是認為，在一個國家之內原住民族是一個「民族」，它是不同於其他民族的民族，不論其他民族是整個國家社會的主流民族，還是其他的少數民族，它有權與眾不同，也有權自認為與眾不同。國家在處理它的事務與分配資源時，要注意它與其他民族的「差異」，國家不可以因為它與眾不同給予歧視，它有權因為不同而得到尊重，國家在處理所謂的「平等」時要特別注意它與主流民族的「差異」。

在一個非單一民族組成的國家，「差異」的承認是達成平等的前提，在現代多元社會的社會裡，承認差異同樣也是族群和諧與維持多元化社會的本質性基礎。所以，一般憲法所謂的「平等權」或者所謂的「平等原則」就是從「差異」來討論的。甚至於如今刻正於原住民族之間與聯合國會議裡頭迭有討論的憲法第三代人權的「民族權」或者是「集體權」，也都是源於承認「差異」的存在。

（一）憲法所謂的「平等權」，用一句白話來說，就是「相同的事件做相同的處理、不同的事件做不同的處理」，同與不同在於「本質」是否不同。國家因為差異是容許「積極性的差別待遇」。對此，憲法學者有極為精闢的描述。

平等原則是自由民主國家必要的基礎。在平等原則之下國家所有機關之行爲禁止恣意（Willkürverbot）並應符合正義

（Gerechtigkeit）原則。平等原則運作之基本規則是相同事件，相同處理；不同事件依其特性之不同而作不同的處理，即等者等之，不等者不等之（Gleiches gleich ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden in behandeln）。國家不得對於本質相同的事件任意地不相同處理或者本質不相同的事件任意地作相同處理。德國聯邦憲法法院嘗以一句名言概括闡明平等權意義：

「平等原則禁止對於本質相同之事件在不具實質理由下任意地不同處理，以及禁止對本質不相同之事件任意地作相同處處理。」（法治斌、董保城 2004）

（二）民族權或者是集體權是初出茅廬的概念，從憲法基本權的脈絡來說，第一代（自由權）與第二代（社會權）基本上是屬於「個人權」，保障的是個人與國家的權利關係；第三代（集體權、民族權）則是屬於「集體性的權利」，彰顯權利所屬的群體之間集體與連帶的關係。雖然目前她的「定義」、「要件」與「權利的實踐上」仍不甚清晰，有待學說歲月的累積，但基本上她是基於「原住民族」的「民族性」與「差異性」來的。誠如我國大法官所說的：在國際上，主張與架構集體權重要的意義之一，在於保障少數或弱勢的族群或團體（李震山 2005）。

但是，我們閱讀中外歷史的經驗顯示，在現代國家與多元族群的社會裡頭，差異與平等對待並不當然存在，反而因為差異而出現「種族隔離」（如南非、美國）、「種族滅絕」（如希特勒時期的德國）、文化同化（如解嚴前的台灣）的現象。無怪乎，在討論原住民族政策的研討會中雅柏甦詠·博伊哲努（2007）表示：差異之肯認是在多元社會中達成平等的前提，多元族群的現實並不當然產生以寬容理念為基礎的制度，因應多元族群之國家規範有許多面向其中有屬於歧視性的制度，比如種族隔離、種族滅絕、文化同化、權利剝奪（特別是土地權）等，因此，多元族群作為一個規範性概念還必須加上「平等」此一要素。從這角度來看多元族群平等制度必須包括存在之肯定、差異之承認及實質平等的促進，亦即，必須從各族群存在之脈絡，依最適原則創造各族群平等生存、互動的制度。

我們從原住民族在台灣社會的歷史地位與族群本質來看，基於其歷史的「原住性」或者說「先在性」，與本質上不同於主流漢族的族群「差異性」，再加上台灣政府五六十餘年來種種不利於其的「同化」與「殘補式」的政策實際，為了維持社會的正義與族群的和諧，政府在法律、政策與措施上給予寬容是容許的，於實際政策措施上給予原住民族某種特殊優待基本上與如上所說的「歷史補償說」與「差異說」也若合符節，

當然也具備憲法的正當性。所以，原住民族工作權保障法有關「比例進用」與「優先承包」的規定，給予原住民在就業上「比例進用」的機會與承包各級政府機關、公立學校及公營機構之未達公告金額之各項採購上給予「優先承包」的優先，其本質上是一種對於原住民族的「優惠待遇」，屬於憲法上談論平等權所謂的「積極性的差別待遇」，於憲法上是具備正當性的。也當是我們身居大社會的主流族群爲了維持社會和諧所當容忍，與政府爲了維持社會正義所當訂定的正義措施。



第四節 原住民族工作權保障法在台東縣政府運作現況

壹、台東縣原住民的族群結構

台東原住民族是阿美、噶瑪蘭、排灣、魯凱、布農、卑南與雅美等七族的原居地，由於原住民族社會的變遷與台灣經濟的變遷，其他台灣北部地區泰雅、中部地區的鄒、賽夏與花蓮地區的太魯閣等族人亦相繼零星的移住，依據台東縣政府《95 年台東縣統計要覽第 56 期》顯示，直至 95 年底為止，計有 78,999 人（如表 2-3）。與全縣總人口 235,975 比較，約佔三分之一的人口，其分佈於全縣 16 個鄉鎮市。（如表 2-4 所示）。

表 2-3 台東縣原住民各族人口統計表

族別	人口數
阿美族	37,050
泰雅族	332
排灣族	15,637
布農族	7,843
魯凱族	1,834
卑南族	6,850
鄒族	41
賽夏族	38
雅美族	2,610
噶瑪蘭族	83
太魯閣族	127
未申報族別	6,518
合計 11 族	78,999

資料來源：台東縣政府，95 年台東縣統計要覽，第 56 期。

表 2-4 台東縣各鄉鎮市原住民人口統計表

鄉鎮市	人口
台東市	19,846
成功鎮	8,572
關山鎮	2,416
卑南鄉	6,108
大武鄉	3,845
太麻里鄉	5,083
東河鄉	5,298
長濱鄉	5,354
鹿野鄉	2,457
池上鄉	2,230
綠島鄉	85
延平鄉	3,319
海端鄉	4,270
達仁鄉	3,441
金峰鄉	3,172
蘭嶼鄉	3,475
合計 16 鄉鎮市	78,999

資料來源：台東縣政府，95 年台東縣統計要覽，第 56 期。

此外，從民國 90 年至 95 年 6 年間，人口從 77,288 人到 78,999 人的變動來看，台東縣原住民族的人口也沒有太大的變遷。尤其與本研究相關的勞動力人口（15 歲到 55 歲）由 90 年的 48,835 人（男 27,518 人、女 21,317 人）到 95 年的 48,548 人（男 26,917 人、女 21,631 人）的變動來看，也顯示原住民族勞動力人口也沒有多大的變遷。只不過 300 餘減少的人口，或許顯示台東就業機會的減少與人口的負成長的跡象。（如表 2-5）

表 2-5 台東縣 90 年、95 年原住民勞動力人口統計表

年／人	人口
90 / 48,835	男：27,518 人
	女：21,317 人
95 / 48,548	男：26,917 人
	女：21,631 人

資料來源：台東縣政府，95 年台東縣統計要覽，第 56 期。

貳、台東縣的產業結構

台灣從日治時期就是以農立國，台東縣也不例外，是一個靠農業與漁業發展的縣市。在產業發展的過程當中，除固守農漁業之外，工商業的發展並不同於西部都會由「製造業」、「營造業」走上「服務業」與「高科技產業」與「知識業」的趨勢。台東的產業仍保持著零星的「製造業」、初級「勞動業」與「服務業」，依據台東縣政府城鄉發展局工商課工商登記資料來看(如表 2-6)，家數仍甚為鮮少。可以說在工商發展上一直落後於西部都會城市，仍屬於「鄉村型的城市」。如此的發展型態，就業機會鮮少，導致台東人口老化與人口外流的情形甚為嚴重。無怪乎，台東縣政府在委託成功大學的《台東縣 2015 發展願景計畫》中，研究單位建議台東縣政府發展的模式走出西部發展的模式，朝「樂活」與「觀光」城市發展。

表 2-6 台東縣（2007）96 年 10 月份工商登記統計表

業 別	公司組織營利 事業登記家數	商業登記家數	合 計
總計	1,896	16,683	18,579
農、林、漁、牧業	95	135	230
礦業及土石採取業	63	135	198
製造業	111	1,084	1,195
電力及燃氣供應業	3	4	7
用水供應及污染整治業	8	49	57
營造業	351	653	1,004
批發及零售業	733	9,751	10,484
運輸及倉儲業	82	139	221
住宿及餐飲業	41	1,263	1,304
資訊及通訊傳播業	15	74	89

表 2-6 台東縣（2007）96 年 10 月份工商登記統計表（續）

金融及保險業	46	29	75
不動產業	95	59	154
專業、科學及技術服務業	65	184	249
支援服務業	108	591	699
教育服務業	1	2	3
醫療保健及社會服務業	1	---	1
藝術、娛樂及休閒服務業	20	380	400
其他服務業	58	2,151	2,209

資料來源：研究者整理

參、台東縣政府原住民比例進用情形

所謂比例進用，在法制上計有「政府採購法」的『公共採購案件廠商比例進用』、「自由貿易港區設置條例」的『僱工比例進用』與「原住民族工作權保障法」的『機關比例進用』三種。其中原住民族工作權保障法又區分「原住民族地區『公務人員比例進用』」、「不具公務人員職務比例進用」與「非原住民族地區『不具公務人員職務比例進用』」三種。

本研究關注的焦點，著重在原住民族工作權保障法所謂的原住民族地區「公務人員比例進用」與「不具公務人員職務比例進用」二種，尤其是「不具公務人員職務比例進用」的進用情形。其原因，主要是因為「不具公務人員職務比例進用」的進用規定比例高居進用人員的 1/3，可謂台灣制度性保障的創舉，再者也嚴重的考驗機關首長對於此類傳統上以「關係」取向進用人員在進用原住民的寬容度上。

以下，我們將台東縣政府自民國 92 年至 96 年，6 年來在原住民族工作權保障法所規定的原住民族地區「公務人員比例進用」與「不具公務人員職務比例進用」進用情形列表臚列（表 2-7 至 2-10）。至於詳細實際進用情形是否構成法律的限縮解釋？及機關進用情形與進用考量因素為何？我們在本研究的第四、五章再討論。

表 2-7 台東縣政府具公務員資格之正式編制進用原住民人數表

年月份	現職編制員額	依法須進用原住民人數	百分比	實際進用原住民人數	百分比
92 年 12 月	350	7	2%	17	4.86%
93 年 12 月	353	7	2%	19	5.38%
94 年 12 月	364	7	2%	24	6.59%
95 年 12 月	356	7	2%	32	8.99%
96 年 10 月	352	7	2%	31	8.80%

資料來源：研究者整理

表 2-8 台東縣政府約僱人員進用原住民人數表

年月份	約僱人員	依法須進用原住民人數	百分比	實際進用原住民人數	百分比
92 年 12 月	109	36	33.02%	25	22.94%
93 年 12 月	106	35	32.11%	19	17.92%
94 年 12 月	95	31	32.63%	21	22.10%
95 年 12 月	92	30	32.60%	15	16.30%
96 年 10 月	93	31	33.33%	16	17.20%

資料來源：研究者整理

表 2-9 台東縣政府工友(含技工、駕駛)進用原住民人數表

年度	總人數 (含原住民人數)	依法須進用 原住民人數	百分比	實際進用原住民人數	百分比
91	35	11	31.42%	2	5.71%
92	35	11	31.42%	2	5.71%
93	35	11	31.42%	3	8.57%
94	35	11	31.42%	3	8.57%
95	35	11	31.42%	5	14.29%
96	35	11	31.42%	5	14.29%

資料來源：研究者整理

表 2-10 台東縣政府臨時雇員進用原住民人數表

年度	總人數 (含原住民人數)	原住民人數	百分比
91	138	16	11.59%
92	159	17	10.69%
93	160	9	5.63%
94	174	8	4.60%
95	187	11	5.88%
96	212	14	6.60%

資料來源：研究者整理

肆、台東縣政府原住民優先承包案件現況

依據原住民族工作權保障法第 11 條規定「各級政府、公立學校及公營事業機構，辦理位於原住民地區未達政府採購法公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限。」可知，本條規定的「優先承包」必須具備以下四項構成要件：

- 一、採購機關：各級政府、公立學校及公營事業機構。
- 二、採購金額：未達政府採購法公告金額。
- 三、承攬採購對象：原住民個人、機構、法人或團體。
- 四、採購地區：原住民地區。

此外，有三項必須再加以說明：其一是，所謂的採購包括「工程採購」、「財物採購」與「勞務採購」三種（政府採購法第 7 條）。其二是，所謂的「採購金額」（未達政府採購法公告金額），依文義應包含機關採購 1 元至 100 萬元案件。其三是，所謂的採購地區（原住民地區）是依原住民族工作權保障法施行細則第 6 條規定所指稱的「履約地」而言。「原住民地區」的規定乃依行政院（2001）91 年 4 月 16 日院臺疆字第 0910017300 號函及行政院原住民族委員會（2001）91 年 1 月 23 日臺（91）原民企第 9101402 號函示。

自 90 年公布政府採購法後，原住民為因應法律所賦予的優先承包優惠，以台東縣為例，目前計有 64 家原住民一般廠商（以每個核發原住民廠商證明予以核算）、44 家勞動合作社。其依法都具備採購公共採購案件的資格。以下茲將台東縣政府自 92 年至 96 年依工程、財物與勞務採購原住民承包情形列表臚列（表 2-11）。

表 2-11 臺東縣政府發包中心 92-96 年度原住民承包各類案件統計表

年度	類 別	發 包 總 件 數	各 類 發 包 件 數	原 住 民 得 標 總 件 數	原 住 民 各 得 標 件 數	原 住 民 得 標 總 件 數 %	原 住 民 得 標 件 數 %
92	工程類	577	203	193	94	33.45%	46.3%
	財務類		238		91		38.2%
	勞務類		136		8		6%
93	工程類	429	170	304	139	70.86%	81.7%
	財務類		188		142		75.5%
	勞務類		71		23		32.4%
94	工程類	376	154	271	121	72.07%	78.5%
	財務類		158		116		73.4%
	勞務類		64		34		53%
95	工程類	304	131	169	83	55.59%	63.3%
	財務類		99		59		59.6%
	勞務類		74		27		36.5%
96	工程類	238	69	100	32	42.01%	46.4%
	財務類		109		50		45.9%
	勞務類		60		18		30%

資料來源：研究者整理

值得討論的是，原住民族工作權保障法第 11 條所謂「無法承包」，於法律施行伊始困擾行政機關採購程序甚為嚴重。主要原因是，法律剛施行，全國原住民族廠商不到 10 家，突然間在全國 55 個原住民族地區，依據原住民族工作權保障法「優先承包」的規定辦理未達公告金額的採購案，常常導致流標。為此，雖然原住民族工作權保障法施行細則第 9 條第二款曾於（2005）94 年 11 月 3 日做適當的修正，然而其間台東縣政府為求採購效能，先後訂定部份變通規定，其規定內容大抵屬權宜措施，核之與法律的規定並不完全吻合，所以常因行政院公共工程委員會及行政院原住民族委員會相關法令修改或糾正而變動內容，其詳細如下表（表 2-12）。

表 2-12 台東縣政府辦理原住民地區未達公告金額採購方式修正一覽表（限制性招標部分除外）

實施日期及執行方式	法令依據
91 年 7 月 23 日實施公開取得企劃書或報價單： 依規定辦理二次招標無法決標者（應由原住民個人、機關、法人或團體承包，但原住民個人、機關、法人或團體無法承包者，不在此限。）	原住民族工作權保障法施行細則（91 年 7 月 23 日發布施行）
92 年 6 月 6 日實施公開取得企劃書或報價單： 一、得採下列方式之一為之： 1. 第一次公告限原住民廠商投標如無廠商投標或無合格標或無法決標（以下簡稱無法決標者），第二次開放原住民及非原住民廠商投標，並於招標公告或招標文件敘明將分兩階段決標程序辦理擇符合需要作業，第一階段就參加投標之原住民廠商辦理，如無法決標則作成紀錄後改就全部投標廠商辦理擇符合需要者比價或議價。 2. 第一次公告即開放原住民廠商及非原住民廠商投標，並於招標公告或招標文件敘明將優先決標予原住民廠商，如無原住民廠商投標或原住民廠商無法減至非原住民廠商之標價以供決標或原住民廠商之標價超底價等無法優先決標予原住民廠商之情形，則廢標後維持原開放廠商資格及優先予原住民廠商之條件重行招標，如有上開無法優先決標予原住民廠商之情形，則作成紀錄後改就全部投標廠商辦理擇符合需要者比價或議價。 3. 於第一公告限原住民廠商投標，如無法決標，第二次公告仍限原住民廠商投標，如再無法決標，第三次則開放非原住民廠商投標，擇符合需要者比價或議價。 二、機關依原民法第十一條規定，向原住民廠商辦理採購，除依「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」規定，訂定應檢附之基本資格證明文件外，該廠商並應符合原民法施行細則第二條、第八條之資格規定。機關並應於招標文件規定，原住民機關、法人或團體應提供該細則第八條規定其目的事業主管機關所開具之有效證明。個人部分，請提供戶籍資料。 三、原住民勞動合作社其營業項目如為承攬建築及土木工程，應依規定分別向主管機關辦理營造業或土木包工業登記核准後，方可承攬建築或土木工程。	台東縣政府及所屬機關學校辦理原住民地區未達公告金額採購招標應行注意事項（92 年 6 月 6 日）
92 年 12 月 30 日實施公開取得企劃書或報價單： 一、得採下列方式之一為之： 1. 於第一次公告限原住民廠商投標，如無廠商投標或無合格標或無法決標（以下簡稱無法決標）者，第二次開放原住民及非原住民廠商投標，並於招標公告或招標文件敘明將分兩階段決標程序辦理擇符合需要作業，第一階段就參加投標之原住民廠商辦理，如無法決標則作成紀錄後改就全部投標廠商辦理擇符合需要者比價或議價。 2. 於第一公告限原住民廠商投標，如無法決標，第二次公告仍限原住民廠商投標，如再無法決標，第三次則開放非原住民廠商投標，擇符合需要者比價或議價。 二、機關依原民法第十一條規定，向原住民廠商辦理採購，除依「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」規定，訂定應檢附之基本資格證明文件外，該廠商並應符合原民法施行細則第二條、第八條之資格規定。機關並應於招標文件規定，原住民機構、法人或團體應提供該細則第八條規定其目的事業主管機關所開具之	台東縣政府及所屬機關學校辦理原住民地區未達公告金額採購招標應行注意事項（92 年 12 月 30 日修正）

表 2-12 台東縣政府辦理原住民地區未達公告金額採購方式修正一覽表（限制性招標部分除外）（續）

有效證明。個人部分，請提供戶籍資料。 三、原住民勞動合作社其營業項目如為承攬建築及土木工程，應依規定分別向主管機關辦理營造業或土木包工業登記核准後，方可承攬建築或土木工程。	
95 年 1 月 24 日實施公開取得企劃書或報價單： 一、依下列方式擇一： 方式一： 第一次公告：開放原住民及非原住民廠商投標，並於招標公告或招標文件敘明將優先決標予原住民廠商，如無原住民廠商投標、無原住民廠商為合格標，或原住民廠商之標價經洽減價仍超底價等無法優先決標予原住民廠商之情形，則作成紀錄後就全部投標廠商辦理擇符合需要者比價或議價。 方式二： 第一次公告：限原住民廠商投標，決標方式同政府採購法。 第二次公告：原住民及非原住民廠商均可投標，就全部投標廠商辦理擇符合需要者比價或議價。 二、投標之原住民機構、法人或團體，應檢附基本資格證明及所在地直轄市、縣(市)主管機關證明(有效期間為六個月)；個人部分，請提供戶籍資料。	台東縣政府辦理原住民地區未達公告金額採購補充規定(95 年 1 月 24 日) 台東縣政府及所屬機關學校辦理原住民地區未達公告金採購招標應行注意事項(95 年 1 月 24 日修正)
95 年 8 月 3 日實施公開取得企劃書或報價單： 一、依下列方式擇一： 方式一： 第一次公告：開放原住民及非原住民廠商投標，並於招標公告或招標文件敘明將優先決標予原住民廠商，如無原住民廠商投標、無原住民廠商為合格標，或原住民廠商之標價經洽減價仍超底價等無法優先決標予原住民廠商之情形，則作成紀錄後就全部投標廠商辦理擇符合需要者比價或議價。 方式二： 第一次公告：限原住民廠商投標，決標方式同政府採購法。 第二次公告：原住民及非原住民廠商均可投標，就全部投標廠商辦理擇符合需要者比價或議價。 二、投標之原住民機構、法人或團體，應檢附基本資格證明及所在地直轄市、縣(市)主管機關證明(有效期間為六個月)；個人部分，請提供戶籍資料。 三、投資之原住民獨資經營之組織，應檢附負責人之戶籍謄本及營利事業登記證等證明文件。	台東縣政府辦理原住民地區未達公告金額採購補充規定(95 年 8 月 3 日修正) 台東縣政府 95 年 8 月 3 日府原文字第 095302389 號函修正
95 年 9 月 19 日實施公開取得企劃書或報價單： 一、得採下列方式之一為之： 方式一： 第一次公告：開放原住民及非原住民廠商投標，並於招標公告或招標文件敘明將優先決標予原住民廠商，如無原住民廠商投標、無原住民廠商為合格標，或原住民廠商之標價經洽減價仍超底價等無法優先決標予原住民廠商之情形，則作成紀錄後就全部投標廠商辦理擇符合需要者比價或議價。 方式二： 第一次公告：限原住民廠商投標，決標方式同政府採購法。 第二次公告：原住民及非原住民廠商均可投標，就全部投標廠商辦理擇符合需要者比價或議價。 二、機關依原民法第十一條規定，向原住民廠商辦理採購，除依「投	台東縣政府辦理原住民地區未達公告金額採購注意事項(95 年 9 月 19 日修正)

表 2-12 台東縣政府辦理原住民地區未達公告金額採購方式修正一覽表（限制性招標部分除外）（續）

標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」規定，訂定應檢附之基本資格證明文件外，該廠商並應符合原民法施行細則第二條、第八條之資格規定。機關並應於招標文件規定，原住民機構、法人或團體應提供該細則第八條規定其所在地直轄市、縣(市)主管機關所開具之有效證明。個人部分，請提供戶籍資料。 三、投標之原住民獨資經營之組織，應檢附負責人之戶籍謄本及營利事業登記證等證明文件。 四、原住民勞動合作社其營業項目如為承攬建築及土木工程，應依規定分別向主管機關辦理營造業或土木包工業登記核准後，方可承攬建築或土木工程。	
---	--

資料來源：研究者整理

原住民族工作權保障法訂定「比例進用」與「優先承包」二個制度性保障措施，主要的目的是希望保障原住民在機關進用傳統上以「關係」為導向進用的一般性職務人員進用的機會，並且促進原住民廠業升級（員工→廠商）。法律施行六年來，在台東縣政府的實務運作情形，除了促進了原住民廠商與勞動合作社紛紛成立，並且也確實承包六成上下的採購案件以外；在機關進用上由於排除了「臨時人員」的適用，其進用情形仍可謂杯水車薪，未見成效，這可由原住民失業率 6 年來與一般失業率等比差距的發展可以證明。至於這個制度性保障措施所形成的，諸如所謂的原住民人頭廠商林立，承包超載與工程品質堪憂．．等惡果是始料未及的，是否糟糕到有人所謂的「原住民未獲其利，先受其害．．」的程度？我們在本研究的第四、五章再詳予討論。

第三章 研究設計

本研究在於探討「原住民族工作權保障法」的實施到底有沒有辦法解決原住民的就業困境，進而提出原住民工作權保障法規定所產生的弊端與可行的解決方案，在第二章的相關文獻探討及原住民工作權保障法在台東縣政府的運作情形，參考有關各種原住民工作權保障的理論及資料，配合實際現況對於原住民工作權保障的概念、執行困難因素等已有所瞭解。首先依據欲探討之主題，建立架構，以質化深度訪談方式，深入瞭解個別受訪者的經驗、經歷、想法與意義。

第一節 研究架構

本研究依據前述之研究動機、研究目的並經由文獻探討參考各種理論，對以往相關之研究與理論加以整合、分析、並針對探討之內容，提出本研究之研究架構，以質化研究中之深度訪談法，藉由半結構的訪談進行深度訪談，藉以蒐集資料。本研究所要探討則為原住民工作權保障法的規範內容，對台東縣原住民就業困境的影響情形，以「比例進用」與「優先承包」二個面向。研究架構圖如圖 3-1。

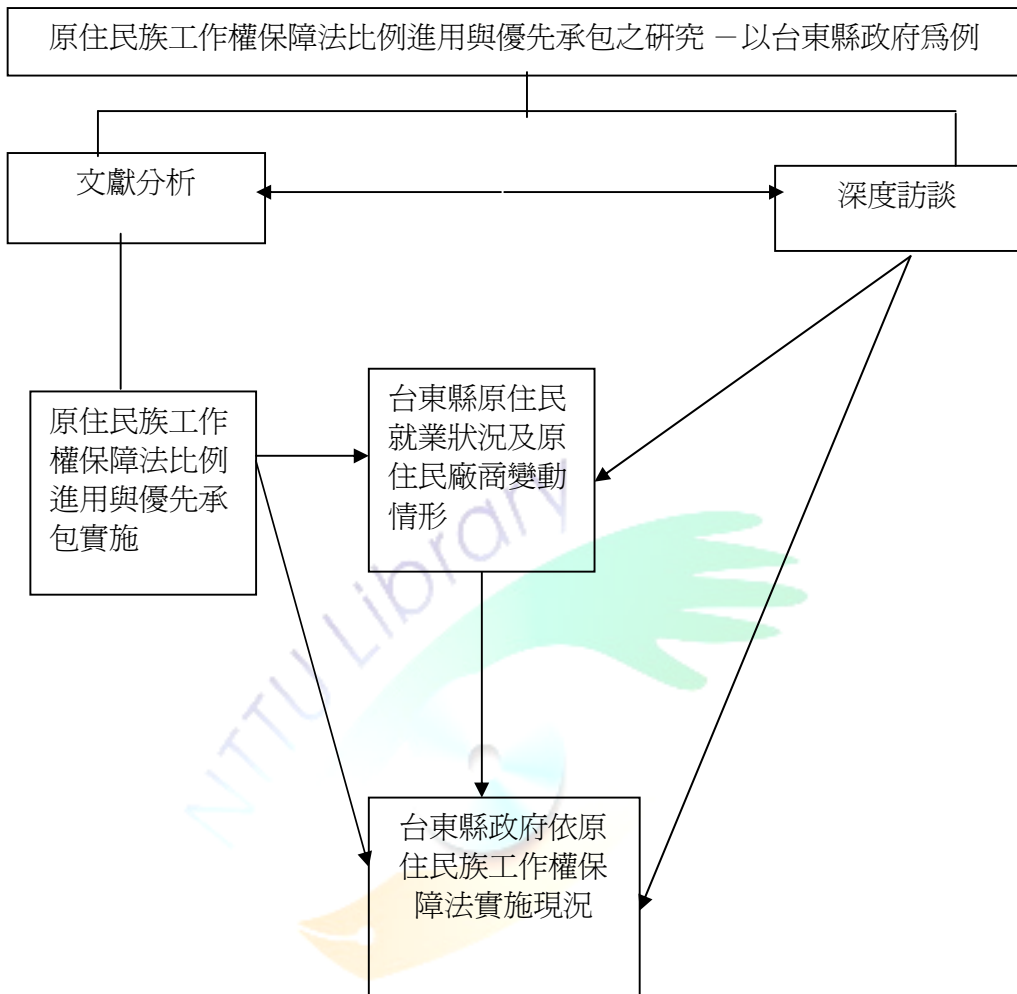


圖3-1研究架構圖

第二節 研究方法

公共政策研究與其他各種學科的研究一樣，通常是從以下四種研究方法選擇一種以上應用之，第一種為文獻分析法，指政策分析人員蒐集與某項政策問題有關的資料，進行靜態性與比較性的分析研究，以了解問題發生的可能原因，及可能產生的結果。第二種研究方法為訪問法，也稱為晤談法，即由研究人員或訪問員，透過面對面交談或訪問的方式，蒐集受訪者對某些問題之看法或意見，作為研究分析基礎的作法。第三種研究方法為問卷法，通常是採用郵寄問卷的方式。第四種為觀察法指由政策分析人員或問題解決者，親自或派員前往政策運作現場，進行實地的觀察並作成記錄，以蒐集必要的資料，做為進一步統計、分析、解釋的依據。

為期達到本研究的研究目的，茲將研究方法說明如下：

一、文獻分析法

文獻探討法也稱為文件分析法或次級資料分析法，是一種最為簡便的研究方法，此種研究方法可以幫助我們瞭解過去，重建過去，解釋現在，以及推測未來；藉此可以幫助研究順利進行（葉至誠、葉立誠，1999）。也就是廣泛蒐集議題相關之各種研究論述，分析內容作為自己研究的基礎。本研究蒐集原住民族工作權保障法相關的政策、憲法正當性基礎及原住民族工作權保障法實施6年後，台東原住民就業市場及原住民廠商消長變動情形之相關期刊、研究論文、書籍、法令規章、政府出版品以及報章雜誌等文獻資料，作為立論基礎。

二、訪談法

深度訪談法基本上是由研究者針對研究目的與受訪者進行互動，在針對由受訪者所提出的特殊主題加以追問。Patton（1990）以為，質性訪談建立在假定他人的觀照是有意義的、可知的，可以呈現其本質的。在發問、聆聽的過程中，詮釋其對本研究的意義，然後深入地挖掘之前的答案並架構另一個問題（李美華等譯，2004）。也就是說，透過訪談的方式，瞭解一些無法從文獻中獲得的有關實務面的問題與相關因素。為彌補文獻的不足，本研究亦採用深度訪談方式，就研究的議題，訪談台東縣政府內對原住民就業或商業承包問題有深入研究，又有實務經驗者，包括原住民行政局局長、原住民行政局課長、人事室主任、行政室庶務課承辦人（負責工友、臨時人員進用

及一般採購業務）、主計室副主任、非原住民廠商、原住民廠商、可能之原住民人頭廠商、縣府原住民工友、約僱人員及臨時人員等，由訪談中深入瞭解問題之所在，並提出具體可行的方法。



第三節 研究對象

研究對象之選定係以在台東縣政府就職之原住民籍不具公務人員任用資格之非技術性工級員工及其管理人員。另從事採購工作相關人員為對象，與台東縣原住民廠商、非原住民廠商，辦理採購工作直接相關及原住民員工任用管理之局室有原住民行政局、人事室及行政室，原住民行政局負責所有原住民相關事務，選定部落產業課長為訪談對象，人事室負責正式及約僱人員之進用，選定主任為訪談對象，行政室負責工友、技工及臨時人員進用，故僅選擇承辦工友、臨時人員承辦人員一名訪談，對於直接受原住民族工作權保障法影響權益之原住民籍員工，則選定原住民籍工友及臨時員各一名訪談。

另一部份選定實際參與採購等商業行為人員為對象，與台東縣政府採購實際運作單位有原民局、主計室、行政室、原住民廠商、一般非原住民廠商，發包中心負責各項發包案件有關原住民優先之審核，選定主計室副主任，因其熟悉採購法及原住民族工作權保障法相關規定並實際執行招標事宜；原民局負責核發原住民廠商證明，直接審核原住民廠商資格，選定承辦課長訪談；從台東縣境內合格登記原住民廠商中遴選實際參與政府採購之原住民廠商；對於境內因原住民工作權保障規定所衝擊之一般非原住民廠商亦選擇訪談對象。研究對象簡介如表 3-1 受訪者基本資料表：

表3-1 受訪者基本資料表

在逐字稿中的代號	服務機關	職 務	經 歷	選 定 原 因
A	台東縣政府	原住民行政局局長	文化局副局長、代理局長 行政院原住民族委員會科長、機要參事	曾任中央行政院原住民委員會科長、參事參與原住民有關之政策擬定，現職原民局長綜理台東縣原住民事務，熟悉原住民相關法令，又為原住民籍，故為選定。
B	台東縣政府	人事室主任	人事管理員 人事室股長 人事室專員	任職台東縣政府從事人事任免工作 30 年，歷任多屆縣長，對於原住民籍約僱人員按比例進用業務及法令均相當熟悉。
C	台東縣政府	行政室課員	社會局課員 行政室課員	長期於台東縣政府承辦臨時人員僱用，協助技工、工友等進用管理及一般採購業務，實際執行原住民進用相關法令。
D	台東縣政府	工友	臨僱人員 工友	原住民籍、曾任台東縣政府臨時人員，現任工友，資歷共計 7 年，歷任三屆縣長，對首長任用原住民態度有相當直接感受。
E	台東縣政府	臨僱人員	臨僱人員 約僱人員 代理課員	原住民籍、在台東縣政府擔任約僱或臨時員等工作斷斷續續 23 年，對於進用及被解僱之經驗相當豐富。
F	台東縣政府	主計室副主任	發包中心執行秘書 主計室帳務檢查員 主計室課長	22 年主計工作經驗（其中任發包中心執行秘書 9 年），從原住民工作權保障法實施前、實施後及歷次修訂執行方式均親自參與，對於相關法令非常熟悉。
G	台東縣政府	原住民行政局課長	鄉公所民政課課員 鄉公所原民課課長	原住民籍，長期於台東縣境內公務機關從事原住民相關業務，其中後六年任職台東縣政府擔任原民局核發原住民廠商證明及承辦相關工程發包。
H	原住民廠商	負責人	負責人	原住民籍、在台東縣實際從事商業活動（承包台東縣政府等公部門工作）經驗 9 年，屬合格登記立案原住民廠商。
I	原住民廠商	負責人	操作員	從台東縣縣政府原住民廠商名冊中篩選原住民工作權保障法實施後立案登記者，再以負責人身份分析，可能之人頭廠商（原住民籍）。
J	一般非原住民廠商	負責人	負責人	在台東縣從事承包（攬）公部門採購工作經驗 11 年，原住民工作權保障法實施後，長期與原住民廠商競爭。

第四節 研究工具

本研究使用的質性研究工具有：研究者、參考文獻、訪談大綱、訪談備忘及錄音設備等，茲分別說明如下：

一、研究者

在質的研究方法中，研究者即是工具，且質的資料之信度與效度，相當大程度取決於研究者的方法論、技巧敏感度與誠實（吳芝儀、李奉儒譯，1999）。范麗娟（1994）認為，訪談的有效工具為訪談者所扮演的角色，以是否有豐富的想像力、敏銳的觀察力及高度的親和力，為整個研究能否成功的關鍵。

Patton（1990）認為，「在質的研究中，研究者即是工具，質的研究之效度，大部分的關鍵在於進行實地工作者之技巧、能力和嚴謹地執行其工作」，因此，研究者本身就是一個研究工具，研究過程是進入受訪者自然的情境過程，所以，在訪談中，研究應期許自己扮演好一個有效的溝通者，說明本研究的目的、訪談進行的方式、訪談錄音及相關的保密措施。為了試著捕捉受訪者主觀的觀點，訪談過程中必須以良好的溝通能力與技巧，並以廣角方式鉅細靡遺地描述，才能獲得豐富且深入的資訊。研究者也應盡力做好一個觀察者的角色，期許自己抱持著開放的心，不帶有任何預設立場進入研究現場，用開放敏感的觸覺去接收受訪者在訪談過程中，以說故事的方式所傳遞出的非口語訊息與當下的情境脈絡。總之，研究者的角色、能力、知識與敏感度會影響研究結果的呈現。因此，研究者要做一個控球的人，以期能深入紮實的取得資料。

在本研究中，研究者必須同時具備研究者及資料分析者的角色，而研究者在台東縣政府從事採購與技工、工友及臨時員等任用管理相關業務15年，從最基層業務執行之課員、股長、主任工作期間未曾間斷，並於政府採購法與原住民族工作權保障法實施前後，台東縣政府在實務運作中，在於業務執行上衍生各種困難與修正過程均親身參與，對於政府採購法及原住民族工作權保障法各項規範及實務均非常熟諳，且又歷經五位縣長，對於歷任縣長在人事方面的用人哲學感受直接不失真，因此具有本次研究所需具備的實務經驗。

二、參考文獻

研究過程中蒐集與原住民就業政策、原住民就業困境、原住民族工作權保障法「比例進用」、「優先承包」及台東縣原住民就業狀況相關的文獻、政

府出版品及報章雜誌等進行研究，以擬定訪談的大綱，並與訪談所得資料相對照。

三、訪談大綱

本研究主要目的，是探討原住民族工作權保障法合憲性，尤其是公平性的問題、原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的規定是否滿足原住民就業的需求？在台東縣政府執行的情形及其衍生的問題？是否妥當？是否有修正的必要，或者根本的予以廢止？但瞭解原住民族工作權保障法與原住民就業困境形成的原因及解決的途徑，此過程及經驗非靜態的現象，而是具專業及生命力且持續進行的動態過程，若採用量化研究並不能探究其歷程的本質，也無法將其經驗感受完整呈現。故本研究採質性研究之訪談方法，並以半結構式訪談大綱（見附錄一）進行，訪談以建立研究者與受訪者之間的親密對話。

訪談大綱經研究者初步擬定，經指導教授指導，並於96年10、11月間特請八位具有原住民政策研究背景的學者與經驗豐富的專家提供意見與建議，針對訪談大綱內容加以檢視鑑定，並請提供修正訪談大綱之寶貴意見，以確定訪談內容之適當性，有關專家部分以現任或卸任執行或參與原住民事業相關人員為主，專家學者名單如表3-2所示。

表3-2 學者專家名單一覽表（學者、專家類別依姓氏筆劃為序）

編號	姓 名	身 份	服務機關與職稱	備 註
1	侯松茂	學者	台東大學教授	
2	孫本初	學者	政治大學教授	
3	魏俊華	學者	台東大學教授	
4	杜張梅莊	專家	行政院原住民族委員會專門委員	長期從事原住民政務執行工作（原住民籍）
5	宋賢一	專家	台東縣議會議員	長期監督台東縣政府原住民政務工作執行（台東縣原住民籍）
6	陳建年	專家	前原住民族委員會主任委員 前台東縣縣長	長期從事原住民政務工作（台東縣原住民籍）
7	賴榮幸	專家	現任台東縣政府參議 前台東縣政府原住民族行政局局長	長期於台東縣政府從事原住民政務推展工作（台東縣原住民籍）
8	羅法尼耀學海	專家	台東縣政府原住民族行政局課長	長期於台東縣政府從事原住民政務執行工作（台東縣原住民籍）

資料來源：本研究整理

本研究訪談大綱內容經學者專家協助提供意見如下：

- (一) 第(四)號訪談大綱內容，直接談問原住民人頭廠商，有危害被訪問之虞，應合併在第(三)號問卷內，以隱藏方式表現。
- (二) 類似問題應予歸類，避免重覆。
- (三) 第(五)號問卷第五題，對原住民廠商履約能力問項，立場對原住民有偏見應予修正。
- (四) 訪談題目內容應與待答問題相關聯，俾利結果分析時能環節相扣。
- (五) 訪談題目內容應從個別到整體到組織循序編列。
- (六) 訪談題目最後增列一項上述受訪者對原住民工作權保障的其他意見，力求整體訪談內容的完整性。
- (七) 訪談內容應白話，語意單純易懂，讓受訪者能輕易瞭解內容並能盡情回答，另訪談時應運用引導手法讓受訪者說真話，以充實內容及瞭解受訪者的心靈感受。
- (八) 訪談內容提到各種比例進用或優先承包等時，應加註請舉例說明，讓受訪者能暢所欲言，以增加印證內容真實效果。
- (九) 訪談內容應採肯定語氣，同一問題不可同時出現兩種以上（如或）問法，以免造成受訪者回答時內容失真。
- (十) 部分文字應當修正。

有關本研究之訪談大綱經請學者專家提供意見後，修正如附錄一。

四、訪談備忘及錄音設備

在訪談之前，需備錄音機予以錄音，先確定錄音設備是否有足夠的存檔空間，電池是否能正常使用。為避免錄音中斷，需備用一份新的電池及錄音帶。本研究在訪談之前，要錄音時將先告知受訪者，並徵求受訪者的同意後再全程錄音，俾便做為日後資料整理分析之用。在訪談的同時，研究者要儘量採取低姿態將本身的想法拋開，完全聽取受訪者的例證說法及心情故事。研究者也在訪談大綱上，將受訪者重要的詞語、關鍵字及重大發現紀錄下來，做為訪談中深入發問的提示，並在資料分析整理階段能提供有意義的訊息。

第五節 研究流程

本研究流程包括三個階段：第一階段包括：研究者與論文指導老師討論研究主題、以及研究之方向、受訪對象、研究大綱等，並參考相關之著作、期刊、前人所作相關研究論文等作資料之蒐集與探討，作為本次研究之理論基礎。於擬妥研究設計並預估研究進度後，研究進度以圖示之，如圖3-2。

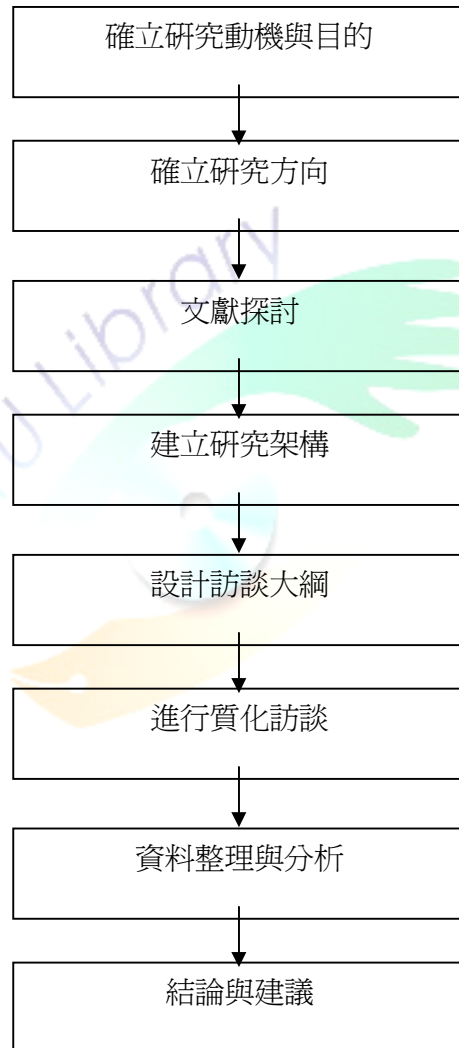


圖 3-2 研究流程圖

第六節 資料蒐集處理與分析

質性研究最重要的是將所蒐集到的資料予以分析、詮釋以及呈現發現結果（吳芝儀、李奉儒譯，1999），所以，研究資料處理、分析與結果呈現是整個研究最重要的步驟。另於資料之蒐集處理及分析過程，研究的信度與效度問題是常遭受質疑的。茲分述如下：

一、資料的蒐集過程

- （一）研究者先以電話與訪談對象約定訪談時間，告知本次訪談之目的、程序及所需時間約二小時，並於受訪者同意後先將訪談大綱傳真或 e-mail 給訪談對象。
- （二）徵求受訪對象之同意於受訪時進行全程錄音，以增加研究之效度。
- （三）訪談前，由訪談者找適當地點以利訪談之不受干擾，並於訪談時一邊摘要紀錄受訪者的言談，一邊進行錄音，俾便訪談後逐字稿之整理。

二、資料處理

本研究以訪談台東縣內（籍）對原住民事務問題有深入研究，又有實務經驗者，包括原住民行政局局長、原住民行政局課長、人事室主任、行政室庶務課承辦課員、原住民籍工友、原住民籍臨時人員、主計室副主任、原住民行政局課長、原住民廠商、一般非原住民廠商等，將所蒐集到的資料予以分析、詮釋，藉以呈現所發現的結果，本研究之步驟分述如下：

- （一）先將全部錄音帶完整聽完一遍，並著手謄寫逐字摘要稿。
- （二）將逐字摘要稿確定初步編碼架構。
- （三）進行開放式編碼過程，將各逐字稿摘要稿予以編碼，並放入適當編碼系統中。
- （四）編碼重整，將已完成之開放式編碼系統與尚未編碼之資料予以合併或創造新的編碼類別。
- （五）針對完成後的編碼系統進行討論並修訂編碼歸類。
- （六）撰寫編碼後的意義詮釋及解釋。
- （七）初步解釋完成後，與同學、其他相關工作經驗者及指導教授相互討論，並與文獻探討相對照，專心投入於研究中半個月。
- （八）半個月後，重新審視編碼系統。
- （九）初稿完成後，再與相關人員進一步討論。

(十) 討論後，進研究內容的再度詮釋。

三、資料分析

由於訪談所得龐雜的資料，經由整理、歸類、分類、分析等過程，才能成為有意義且可用的資料，基此，本研究擬運用之資料分析步驟如下。

(一) 資料編碼

本研究之編號方式，對受訪者的姓名採保密方式，分別以英文字母代替，第一碼為英文字母 A-J，代表受訪者名字代碼；第二碼為阿拉伯數字，代表受訪者對第幾個問題的回答，第三碼為阿拉伯數字，代表受訪者對第幾個問題子題的回答。例如，A-3-1：即表示第一位受訪者第三題的第一個子題的回答。

(二) 資料整合

筆者將以錄音方式蒐集訪談對話，盡量使受訪者的原音重現，再反覆閱讀逐字稿的內容，逐句或小段落檢視資料內容，並將重要的句子標記，列出資料中所呈現的主題或概念，概念化之後以適當的名詞命名。將個別概念資料予以整合，選取具代表性的句子為例證，加註個人的看法與文獻探討相對照後加以詮釋。

(三) 資料分類

本研究係要透過原住民族工作權保障法之研究探討為台東縣原住民就業困境的改善情形、以比例進用及優先承包二個面向來分類。

(四) 資料分析

最後將分類之後的可用資料，逐一說明分析，以釐清原住民族工作權保障法在實施後仍然無法改善台東縣原住民就業困境的原因，提出可以改善的方法，最後以原住民族工作權保障法比例進用與優先承包在台東縣政府實施的成效來分析。

四、結果的呈現

質性的研究是探索式、發現式的，其過程是發現問題、蒐集資料、分析等，同時循環反覆思考，整個研究過程中，如何去呈現研究結果是很重要的。在訪談結束後，筆者獲得大量內容豐富且生動的逐字稿，以及進入研究場域，所獲得的個人經驗、感受與反思結果，要怎樣呈現研究結果，對筆者是非常重要的決定。因此，本研究將得到的資料經過分析步驟，並透過反覆閱讀每位受訪者的逐字稿，如有不清楚或不確定的情形時，以電話或前往拜訪

查詢，使訪談內容獲得一個整體的瞭解後，謄寫內容形成有意義的句子，將有意義句子萃取出意義。

故本研究發現將清楚的描述出所發現的意義、中心主體及整體基本架構，並依各主題之意義列舉相關的訪談內容，訪談內容以細明體區分表示，使讀者有身歷其境的感受與體驗，可從台東縣政府原住民政務運作及實際執行人員的觀點，進而瞭解他們的心聲。



第七節 研究的信度與效度

質化訪談是研究者與受訪者一個互動的過程，不是將在訪談之前已經存在的事實挖掘出來，是不斷在互動過程中創造新的意義或感受。在社會科學領域中，幾乎沒有一位質性研究者，不會被質問研究的「信度、效度」問題。信度是指測量程序的可重複性；效度則是獲得正確答案的程度。所以，質性研究最常被質疑的為其研究的信度與效度，（胡幼慧，1996；董敏珍，2005；施源欽，2006）認為控制質性研究的信度與效度的方法，然檢驗信度與效度的方法包括本次研究之可信賴性、可轉換性、可依靠性與可確認性等方法，茲分述如下：

壹、控制質性研究的信度與效度的方法

一、可信賴性

可信賴性就是研究結果的「真實價值」與「內在效度」相當，針對本次研究資料的真實程度，即研究者真正觀察到所希望觀察的。研究者在與受訪者進行深度訪談的過程中，都以尊重的態度、同理心的感受，認真用心的傾聽、紀錄，使受訪者能完全信任，毫無保留的表達自己本身的經驗與感受，分享心得與建立良好互動關係，能夠蒐集到受訪者真實的想法與切身經驗，本次研究在徵得受訪者同意後進行訪問過程全程錄音，在訪談錄音資料完成，即反復傾聽錄音內容繕寫逐字稿，並於逐字稿整理後，並與受訪者確認訪談的內容資料的真實性，使受訪者所敘述能成為確實的資料。

二、可轉換性

可轉換性就是研究結果可加以「應用」與「外在效度」相當，指經由受訪者所陳述的感受與經驗，能有效作資料性的描述與轉換成文字的陳述，增加資料可轉換性的技巧為深厚的描述。對於受訪者在原始資料所陳述的情感與經驗，研究者能謹慎的將資料脈絡、意圖、意義、行動轉換成文字資料。本研究撰寫的過程中，文章中所呈現的方式與詳盡程度，皆為研究者忠實所紀錄的訪談情境與內容，並力求逐字稿能完整重現訪談過程，也能詳盡描述研究的歷程，使本次的研究能夠嚴謹與透明化，同時對於相關受訪者的背景能加以描述，以幫助閱讀人員能自行判斷研究結果與自身情境脈絡的適用性，讓研究發現可被運用於理解和研究情境相類似的情境。

三、可依靠性

可依靠性就是研究結果的「一致性」與「信度」相當，指個人經驗的重

要性與唯一性。因此在取得可靠性的資料，是研究過程中運用資料蒐集策略的重點。研究者必須將整個研究過程與決策加以說明，以供判斷資料的可靠性。本研究在訪談過程中，研究者以適當的眼神、言語、肢體動作來表達對受訪者的專注傾聽與尊重，並對受訪者言詞中的疑點加以澄清，以確實掌握資料的可靠性。同時在訪談後，反思訪談中之得失，對缺失部分加以檢討改進，藉以增進訪談技巧與資料之可依靠性。

四、可確認性

可確認性就是研究結果的「中立性」與「客觀性」相當，係指研究者對研究資料不加入個人的任何價值判斷，因此在取得資料後，在研究過程中如有任何一點疑問產生，研究者都會與受訪者再進行確認，以確保資料的正確性，且在整個研究過程中，被訪談者針對問題所作之敘述與觀點，為本文研究之依據，絕無個人意見之加註，以確保整個研究之中立與客觀。

貳、信度與效度之檢測

研究者質性研究時，常被誤認為過於主觀，研究內容常遭質疑為只不過是自說自話的窘境，因此乃講求應用多種方法或多種資料來源或多個研究者的向度，來增強資料間的相互效度檢驗，經過這樣的三角檢定（triangulation）來分析資料，使研究的結果較為客觀可信。

三角檢定為常用有效的可信度檢定方法，其係指研究過程中採用多種且不同形式的方法、資料、觀察者與理論，以查核與確定資料來源、資料蒐集策略、時間與理論架構等的效度，亦可以多個分析者檢驗研究發現或使用多元理論觀點來詮釋資料。

本研究採用下列方式進行三角檢定：

一、資料來源三角測定

本研究利用來源有訪談資料、實地札記、次級資料等，在取得前述資料後，與指導教授或同儕進行資料分析及討論，並比較檢驗對同一事物評價的一致性，及不同觀點者看法，以增強相互間的效度。

二、理論三角檢測

對研究結果進行討論與詮釋時，應用多元理論觀點來詮釋，將本研究之結果與多種理論及過去研究做比較與詮釋，使獲得客觀且具信度與效度。

第八節 研究倫理

壹、在深度訪談的部分

一、尊重受訪者的權益

在訪談時間之選擇，依受訪者的時間安排為優先考量，且在受訪者同意之情況下才進行訪談。再者，研究者將事先告知受訪者，若在訪談過程中有不舒服的感受時，可隨時提出或中斷訪談之權利。

二、受訪者充分被告知的權利

研究者先自我介紹本身現況、本研究目的、訪談進行方式、時間等，並在徵得受訪者同意情況下錄音。

貳、撰寫研究報告部分

為顧及研究對象之隱私及權益，本研究對於研究場域及研究對象均以化名及編號方式呈現，以做好保密工作。在研究場域及研究對象的身分描述方面，亦謹慎處理，避免使人於報告中窺得研究對象的身分，造成受訪者的困擾。

參、研究者與受訪者角色部分

本研究站在客觀、中立之立場，以同理、關懷的角度來進行訪談、蒐集受訪者在實施交互詰問之法庭活動時之實證經驗與心得，對於受訪者內、外在資訊未有預設立場，以避免落入刻板化的角度評價。

第四章 研究結果分析與討論

爲了深入了解台東縣政府原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」實際的運作情形，本研究針對縣政府裡頭實際執行法律的業務主管、承辦人員、不具公務員資格的原住民藉人員、以及參與政府採購的民間廠商，進行深入的質性訪談。

訪談內容分成「比例進用」與「優先承包」二個層面。從訪談裡頭了解每個法律管制人員與法律規範（保障）人員，對於以上二個層面，在概念上與實務上的了解與評價。

透過反覆閱讀每位受訪者的逐字稿並加以歸納與分析後，本研究將所涉及的問題，區分爲「原住民族工作權保障法的基礎問題」、「比例進用」及「優先承包」三個面向來呈現訪談的結果。

第一節 原住民族工作權保障法的基本問題分析

原住民族工作權保障法是針對原住民工作權所制定的保障規範，規範內容除了本研究所討論的「比例進用」與「優先承包」的規定外，其餘還有合作社免稅、職業訓練，．等等。其規範內容大都顯示對原住民族的「優惠」，於是在訪談過程中，有表示：「．．不公平、非原住民也是人．．」…等看法。此外在訪談過程中，也有表示法律訂定的保障規定雖然週全、足夠，但原住民知法與否？與行政機關是否落實法律的執行？也是法律執行成效的關鍵。以下我們先對此探討。

壹、原住民族工作權保障法的公平性問題

在多民族國家中，只要涉及「少數族裔」或者「原住民族」的法律，都會牽扯保障與公平問題的，原住民族工作權保障法也如同一般，只是質疑與態度嚴重不嚴重的差別而已，以下 我們來看受訪者怎麼看原住民族工作權保障法的公平問題。

A-5-1：就台東人口結構來說，人口佔 1/3，保障也佔 1/3，真是不謀而合，這樣的保障在形式上是足夠的（97.1.28 訪）。

A-5-2：前面說過，這些人員的進用通常是「關係取向」的，雖然也會考量「能力」，但總的來說，仍是很政治、很關係的。原住民不諳社會關係網絡的營造，透過法律來補足這個缺憾，且與人口結構相當，我看不出有什麼不公平（97.1.28 訪）。

E-6-1：我覺得對原住民的保障應該還算公平（97.1.16 訪）。

E-6-2：對其他族群的就業應該還不至於，造成排擠而產生不公平現象（97.1.16 訪）。

C-5-2：如果原住民族有意願或出來工作的人並不多，……，當然也不會產生排擠（97.1.15 訪）。

C-5-3：像以縣政府在執行上之實務來說工友等遇缺不補，沒有受到限制、臨時人員才是人數較多的一群，卻沒有納入保障限定之範圍，所以當然不會排擠。……（97.1.15 訪）。

B-5-2：會對其他族群就業造成排擠但目前尚還不至於產生不公平現象，……（97.1.29 訪）。

D-6-2：我想會排擠其他族群就業（97.1.18 訪）。

J-4-3：知道。政府雖然有保障原住民的義務，但也需照顧原住民地區非原住民廠商的生存權（97.1.23 訪）。

J-5-3：立法精神為何不清楚，但原住民與非原住民都是公民，應有相同的平等地位（97.1.23 訪）。

由於原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的規定，涉及人員進用的「比例性」與承包公共採購案的「優先性」。所以，在訪談中有質疑法律的公平性，但也有從實務運作中臨時人員與遇缺不補的被排除、以及台東人口比例的角度，認為對非原住民沒有產生排擠，無所謂公平問題的。

貳、原住民族法律的認知與行政機關的落實執行

法律的效用，除了在乎人民知法、守法以外，法律執行機關有沒有落實執行？也是法律是否有效用的關鍵因素，原住民族工作權保障法的情形也是如此。

C-4-3：我想執行上一定會有很大困難度。……，原住民他們知不知道自己擁有哪些保障和權利，他們懂不懂得去善用它，那才是可以讓這個法令的美意去發揮的最重要影響因素，……（97.1.15 訪）。

C-5-1：我覺得原住民族願不願意出來工作、他們知不知道自己的權利、他們願不

願意擺脫原本的生活型態及政府是否真正強制執行才是最重要的影響因素（97.1.15 訪）。

G-1-3：在實際執行上，原住民地區的原住民並未普遍熟知本身的權益，行政人員亦未真正落實，故與立法原有的美意，仍有極大的落差（97.1.22 訪）。

G-8-1：原住民族工作權保障法實施迄今實形同具文，原住民看得到，吃不到，「原住民的無知」及「人頭廠商」是扼殺原住民族工作權保障法的二大元凶（97.1.22 訪）。

H-10-2：公家機關執行原住民族工作權保障法相關內容應該更落實（97.1.24 訪）。

以上本研究在訪談過程中，有部份受訪者，一方面無奈原住民在權利上睡覺，一方也嚴厲質疑行政機關沒有落實法律的執行，甚至於說出「『原住民的無知』與『人頭廠商』是扼殺原住民族工作權保障法的二大元凶」這種近乎抗議的字眼。

參、分析與討論

任何一個多民族國家，在法律與政策上都會面臨對於「少數」或者「原住」族群給予「優惠」與「保障」的問題。理由無它，促進「平等」與「正義」而已。但是，有關「平等」的了解，雖然我們的中學教育不厭其詳的說明乃至灌輸「實質平等」的觀念，但仍只是停留在「概念」的理解層面，當面臨實際的「資源分配」時，仍以形式平等的想法衡量。本研究原住民族工作權保障法的制定與施行的討論，受訪者一再質疑法律的公平性就是一個例子，而這個情形，如果考慮台東縣原住民族人口比例與歷史的「原住」或「先住」事實，則更顯對比的強烈。所以就如本研究文獻探討中，雅柏魁詠·博伊哲努（2007）曾引 Patric Thomberry 在其論述原住民族人權的專著中「我們依然在此」(we are still here)與『最早在此』，乃至美國聯邦法院 Georgia 這份具里程碑意義的判決中，Marshall 大法官的指出「民族先住的事實」的種種論述，對於原住民族以外的主流社會而言，看來只是「道德勸說」，絕非真理。

此外，從結果論，由於「臨時人員」的排除與「人頭廠商」的林立，原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的保障規定，幾已形同具文，受訪者所謂「原住民不知法導致不受保障」其實已不是很要緊。值得注意的是，行政機關在「遇缺不補」職缺上的自由裁量及因顧及採購效率在「10萬元以下小額採購」與「共同供應契約適用」二方面的忽視法律的情形是法

律不具實效的一個重要原因。



第二節 原住民族工作權保障法比例進用的問題分析

原住民族工作權保障法「比例進用」的問題，在訪談過程中，本研究除了歸納出「進用管道的認知與實務」、「法律的了解、評價與修法建議」二個問題之外，也多少捕捉了些許「原住民族就業困境」的容貌，以為回應原住民族工作權保障法的制定是否周全。以下，我們將訪談結果區分三個主題予以分析：

壹、比例進用的認知與實務

原住民族工作權保障法訂有原住民族地區公務機關進用原住民的比例規範，其規範種類本研究在前面文獻探討一章中已提出，計有以下三種：

1. 公務機關進用原住民公務員的比例規定。
2. 公務機關進用不具公務人員任用資格之人員，進用原住民的比例規定。
3. 承包公務機關工程之百人以上廠商，進用原住民的比例規定。

其中，最具規範實益的就屬第二種 -- 「公務機關進用不具公務員資格之人員的進用原住民比例規定」，而本研究的訪談也是以這一類訪談為焦點。

由於「不具公務人員任用資格的職缺」大都由首長任用，也就是說由首長說了算，點頭就決定是否任用。所以，本研究透過「一般進用管道與方式」、「原住民與非原住民誰有利」與「實際被進用的原住民現身說法」三個面向，勾勒出進用的景象。

一、一般進用的管道與方式

人員的進用，不外「能力」與「關係」。誰有能力，誰有關係，誰就有機會，在原住民族工作權保障法的進用上似乎也如出一轍。

A-1-1：一般情形是如此（97.1.28 訪）。

A-1-2：公務機關人員的進用，不外考慮「能力」與「關係」。只要能力與操守沒太大問題，誰的關係好，誰就比較有機會，尤其是民選首長機關，用人更在乎政治的考量，所以經由民代及仕伸的介紹，當然會比較容易進入公門（97.1.28 訪）。

B-1-1：我想這是無庸置疑的（97.1.29 訪）。

B-1-2：在地方機關，首長有任用權，公務人員之調動、升遷有民代或位高權重人員推薦，它的成功機率比一般人高，尤其在不需具備公務人員任用資格之工友、約聘僱人員、臨時性人員部份更是如此；由於一般民眾想進公務機

關工作，除參加考試分發任用外，各機關約聘僱人員、臨時性人員便為另一管道，而這部分民眾通常需要各級民意代表或地方人士協助，由於民選機關首長有選民人情壓力，請民意代表或地方人士介紹較有機會為機關首長任用（97.1.29 訪）。

C-1-1：請民意代表或地方人士介紹確實會比較容易進入縣政府工作（97.1.15 訪）。

C-1-2：中國人講究人情和面子，我覺得這年頭似乎什麼都要靠背景和關係，不只臨時人員或約聘僱人員，就算正式編制人員要升遷也是沒關係也要找關係，有背景才有機會，工作能力和態度好不好似乎不太重要（97.1.15 訪）。

D-1-1：是爸爸介紹的。因為爸爸原在縣長辦公室工作（97.1.18 訪）。

E-1-1：我是透過民意代表介紹才進入台東縣政府工作的（97.1.16 訪）。

如上訪談，本研究發現在台東縣地區人員進用的管道上似乎有向「關係」傾斜的傾向，有沒有「能力」反而不是那麼重要，而且受訪者的看法進乎一致。

二、原住民與非原住民誰有利

台東人口結構上，原住民人口佔全縣人口的三分之一，其人員的進用是否有族群考量？也是一個重要的探討面向。但受訪者看法似乎並不一致，有的認為是不是原住民不重要，有沒有關係才要緊。

B-2-1：原則上，只要有能力，當有適當職缺時，又有民意代表或地方人士的引介，都有機會到公務機關工作（97.1.29 訪）。

C-2-2：雖然現在有原住民族工作權保障法在保障原住民族，……，想要進入公務機關工作最主要還是要靠關係和背景（97.1.15 訪）。

D-4-1：我覺得非原住民不一定比較容易進入縣府工作（97.1.18 訪）。

D-4-2：應該只看是不是找對人介紹推薦。不然，除非有特殊專長的人或許例外（97.1.18 訪）。

有的從原住民不諳社會關係網絡的營造與原住民在一般人有負面的刻板印象，認為非原住民比較會被進用。

A-2-1：除了 5 個原住民鄉外，一般情形非原住民比較容易進入公門（97.1.28 訪）。

A-2-2：公務機關進用不具公務員資格的人員，除了公開考試甄選外，首長任用人員首重能力與關係。原住民的社會關係網絡的營造不如非原住民，也不諳

此道，所以縱使有能力，機會仍舊比較少。原住民鄉，由於地方制度法規
定必須由原住民擔任鄉長，再加上人口結構上原住民有絕對的優勢，鄉長
在政治與族群的考量下，不進用原住民將會很奇怪的（97.1.28 訪）。

E-4-1：非原住民比較容易進入台東縣政府工作（97.1.16 訪）。

E-4-2：我覺得大家認為原住民比較有惰性，或是形象也比較不好，所以進用的機
會比較小（97.1.16 訪）。

本研究發現在這個問題上，有一個特別的現象是：由於台東縣 16 個鄉
鎮市計有 5 個被劃定為「原住民鄉」，依據法律規定「鄉長必須是原住民」，
再加上人口的結構，原住民有近乎絕對的優勢，所以鄉公所在人員進用上呈
現不同的結果。

三、進用的實務

原住民族工作權保障法比例進用的規定，是否因為「必須進用原住民」
而打破我們原先所提的「關係論」的想法？以下受訪者的現身說法似乎否定了
這個疑問。

A-3-1：大都由機關首長於民意代表或地方人士推介人員當中遴選適當人選任用
（97.1.28 訪）。

B-3-1：目前對不須具公務人員任用資格之非技術性人員，除以前人員留用、延用
外，當有職務出缺時，大都由機關首長。於民意代表或地方人士推介人員
當中遴選適當人選任用（97.1.29 訪）。

B-3-2：其次也有由機關內部主管推薦給首長而被任用的（97.1.29 訪）。

C-3-1：我想最主要還是靠議員、立法委員、地方人士等關說吧！大概最後都會淪
為政治籌碼，也就是說選舉有功人員本人或替人關說（97.1.15 訪）。

C-3-2：其次才會考慮到他是否工作能力良好或有特殊才能（97.1.15 訪）。

D-2-1：是民意代表介紹比較容易（97.1.18 訪）。

D-2-2：覺得民意代表與上面的關係比較好（97.1.18 訪）。

E-2-1：我覺得請民意代表介紹會比較容易進縣政府工作（97.1.16 訪）。

E-2-2：我覺得縣長在施政上也需要獲得議員的支持，所以請議員介紹會比較有效
果（97.1.16 訪）。

D-1-1：是爸爸介紹的。因為爸爸原在縣長辦公室工作（97.1.18 訪）。

E-1-1：我是透過民意代表介紹才進入台東縣政府工作的（97.1.16 訪）。

D-3-1：沒想過毛遂自薦找縣長要工作（97.1.18 訪）。

D-3-2：因為我覺得會有很多人推薦，所以自己去應該沒什麼希望（97.1.18 訪）。

E-3-1：我沒有想過要以直接找縣長要工作。（97.1.16 訪）

E-3-2：我覺得可能是原住民天性比較保守，比較不敢主動去爭取吧（97.1.16 訪）。

透過法律執行人員與實際被進用的原住民員工的訪談中，沒有改變我們對於「關係論」的預設，幾乎仍然印證了「沒關係就有關係，有關係就沒關係」這一句老生常談，甚至我們發現原住民在人員的進用上有「自卑」的傾向。

貳、法律的認知、評價與修法建議

執法人員與受法律保障人員對於法律的了解、看法與修正的建議，是評估法律是否完善最直接的鏡子。以下的分析，本研究從「法律的認知」、「法律的評價」與「修法的建議」三個面向來呈現。

一、法律的認知

原住民族工作權保障法在「比例進用」的適用上，必須具備「原住民族地區」與「比例進用」二大構成要件規定的認識。其次也必須了解，規定內容是否具備「優惠」的規定。

A-4-1：知道除綠島鄉之外，其餘都屬原住民地區（97.1.28 訪）。

A-4-2：知道，原住民工作權保障法有「比例進用」與「優先承包」的規定（97.1.28 訪）。

B-4-1：知道台東縣各鄉鎮市幾乎是原住民地區，除了綠島鄉以外（97.1.29 訪）。

B-4-2：知道，在原住民工作權保障法第四、五條有明文規定（97.1.29 訪）。

C-4-1：知道公告的原住民地區（97.1.15 訪）。

C-4-2：大約知道，……（97.1.15 訪）。

D-5-2：我不知道有原住民地區的規定（97.1.18 訪）。

D-5-3：我也不知道原住民地區的原住民有更多保障（97.1.18 訪）。

E-5-2：不知道那裡是政府公告的原住民地區（97.1.16 訪）。

E-5-3：原住民有更多的保障嗎？這也不知道（97.1.16 訪）。

經過與三位執法人員、二位原住民員工的深入訪談，我們發現執法人員對於法律具備深入的了解，但是受法律適用，而且受保障的原住民員工竟然幾乎不知道保障規定的存在，更不用說規定的內容是否具備優惠的規定，這個現象是否表示比例進用的規定，並沒有廣泛的適用於台東縣政府？

二、法律的評價

有關比例進用的規定對於原住民的就業來說，保障足不足夠？是否促進了就業與改善了經濟狀況？是本研究檢討原住民族工作權保障法的一個重點。當然，本研究也針對「大型廠商（員工百人以上）公務採購承包案比例進用」的規定，對於台東原住民有沒有幫助，來檢測這規定對於台東地區的適用性？其次，「遇缺不補」與「臨時人員」排除規定，也是評價法律是否有用的另一個側面。因為這些都構成比例進用規定是否具有實效的評估基礎。

一般來說，五位受訪者從法律的形式規定的規定來看，都肯定比例進用的規定對於原住民進入公門的保障是足夠的。

A-5-1：就台東人口結構來說，人口佔 1/3，保障也佔 1/3，真是不謀而合，這樣的保障在形式上是足夠的（97.1.28 訪）。

B-5-1：這部分對促進原住民的就業有一定幫助，但在保障上仍不夠週延，因為這部分人員大都受限於遇缺不補或委外經營的傾向，對於促進原住民就業改善有限（97.1.29 訪）。

D-6-1：從規定看起來，對原住民保障應該夠了（97.1.18 訪）。

E-6-1：我覺得對原住民的保障應該還算公平（97.1.16 訪）。

至於問起「大型廠商（員工百人以上）公務採購承包案比例進用」的規定，對於台東原住民有沒有幫助？這一點，則一致的認為囿於台東的產業結構，這個保障規定幾無幫助可言。

A-7-1：對原住民幫助不大（97.1.28 訪）。

A-7-2：本縣少有大型廠商及巨額採購案（97.1.28 訪）。

B-7-1：這部份我覺得對原住民沒什麼幫助（97.1.29 訪）。

B-7-2：本縣企業或廠商大都屬規模較小之廠商，其國內員工人數很少逾一百人，大型廠商（國內員工人數逾一百人者）或較大金額之採購案都不在本縣，而且其進用門檻較高，大多數廠商都不受此規範拘束，對促進本縣原住民就業幫助有限（97.1.29 訪）。

C-7-1：我覺得對原住民沒有幫助（97.1.15 訪）。

C-7-2：……，我想對原住民族實質上是沒有助益的，以台東來說，我所知道標案都很小，承攬之得標廠商其員工人數也沒有 100 人以上者，那自然對台東

的原住民就不會有幫助（97.1.15 訪）。

D-7-1：對原住民根本沒有幫助（97.1.18 訪）。

D-7-2：我感覺台東縣政府發包的工程，很少是很大的工程，所以廠商僱用員工人數要超過 100 人的機會很小，所以根本可以不要僱用原住民（97.1.18 訪）。

E-7-1：我覺得沒有幫助（97.1.16 訪）。

E-7-2：因為我曾在工程單位協助，知道標台東縣政府工程的廠商，大部分規模都很小，要達到 100 位員工以上的門檻很少，所以這個保障沒什麼用，而且保障率那麼小，就業保障進了公司，單獨一人也很難生存（97.1.16 訪）。

至於，提到「遇缺不補」的職缺不列入比例進用人數總額計算，進而形成排除的效果，以及「臨時人員」排除適用比例進用的情形，受訪的三位執法人員則一致的認為是法律的缺陷與漏洞。

A-6-2：應該會，因為既然是「出缺不補」當然就要扣除，而且目前行政機關不具公務人員資格的職缺，如工友、約聘僱人員大都「出缺不補」，如此這般當然會構成執行成效不彰（97.1.28 訪）。

A-5-3：實際執行上應該不會有困難。只是，我一直不解的是，為什麼「臨時人員」的進用會排除在外（97.1.28 訪）？

B-6-2：會造成漏洞，而且有一定的影響（97.1.29 訪）。

B-6-3：由於該等人員的進用，機關首長需全面考量，在這部分有些現職人員及留用人員並非原住民籍，如果未有其他人員進用要達到任用比例有一定困難，一些機關只好將某些職缺列為出缺不補，出缺職務如要進用人員一定要進用原住民，如此便可不列入總額計算，以規避未達進用比例或不足進用而需受罰。……，這也不過是”上有政策，下有對策”的做法罷了（97.1.29 訪）。

C-6-2：我覺得會有漏洞產生（97.1.15 訪）。

C-6-3：現行工友等人員遇缺不補，所以就不列入計算，而反倒是臨時人員進用人數很多，卻未納入保障範圍，讓這項法令規定之保障失去意義，因為根本就沒有被限制到（97.1.15 訪）。

以上受訪者的言談告訴我們，法律的保障看起來是足夠的，但是「出缺不補」與「臨時人員」的排除，又令也們懷疑原住民族工作權保障法似乎仍存在著諸多問題與關卡，讓他幾乎沒有效用。

三、修正法律的建議

法律應該怎麼修正，有什麼建議的內容？是對現法律評價最直接的方式，本研究受訪者提出了以下看起來平實，又很全面的看法。

A-9-1：有。(1) 既然叫「工作權」保障法，其規範內涵應該要與憲法基本權所謂的「工作權」概念與意涵要相符才對。(2) 規範最具實益的「比例進用」與「優先承包」的規定，有「從公」與「促商」的傾向，也不見得是原住民的普遍就業期待。(3) 欠缺就原住民就業困境與需求的了解，比如有關「在地就業」的規範就付之厥如(97.1.28 訪)。

B-9-1：對於公務人員的任用上，雖訂有不得低於現有員額 2%之規定，然而像本縣許多機關學校大都屬 50 人以下的小型機關，並不需要進用原住民，應對地區屬性不同，而做例外規定(97.1.29 訪)。

B-11-1：對於原住民族的工作保障，不僅只在公務機關著手，應提供多元管道，另一方面，主管機關應有更積極作為，提升原住民族的就業能力，並減少補貼式公共政策，……(97.1.29 訪)。

C-9-1：我覺得應該開放工友等遇缺補實，並將臨時人員納入進用比例之限定，才能落實法令規定之美意(97.1.15 訪)。

D-10-1：以我現職來說，原住民族工作權保障法是保障原住民工友的進用，但是，現在各公務機關已將工友、技工、駕駛列入出缺不補，所以根本沒有實質保障(97.1.18 訪)。

D-12-1：我知道縣政府是有很多臨時員，但其中卻很少發現是原住民，如果原住民族工作權保障法有保障，為什麼跟實際情況不一樣呢(97.1.18 訪)？

E-10-1：……，臨時員是縣府非具公務員資格中，人數最多，也是原住民最需要的就業機會。我覺得如有修法，應該把這點規範進來(97.1.16 訪)。

以上五位受訪者提出的建議綜合起來有四點，這四點似乎正是對於原住民族工作權保障法「比例進用」規定的適切針貶。

1.建議原住民族工作權保障法的內涵要名實相符。(A9-1)

2.原住民族就業需求的掌握與多元就業保障。(A9-1, B11-1)

3.大型廠商(員工百人以上)公務採購承包案比例進用規定的因地調整。
(B9-1)

4.臨時人員進用的納入規範與廢除遇缺不補扣除的規定。

(C9-1, D10-1, D12-1, E10-1)

參、原住民族產業結構與就業的困境

原住民族就業困境的討論，有助於們了解原住民就業的限制與發展的可能，進而檢驗原住民族工作權保障法有關就業的各種促進與保障規範是否有其實際效用，本研究受訪者的看法如下：

A-10-1：這可能分就業的供給（就業能力）/需求（產業結構）、國家勞動政策（外勞政策）及僱主態度四個方面來談。

- (1)原住民的學歷雖然有提昇，但在就業當口的四五十歲的人大都國中學歷以下，只能滿足「製（營）造業」所需。如果再加上「文化差異」則更是雪上加霜。
- (2)台灣的產業結構變遷甚巨，已由「製造業」、「營造業」、「科技業」發展成「高科技業」與「服務業」。原住民的就業能力不能滿足目前台灣產業所需勞動力
- (3)台灣引進外勞進入初級勞動市場，取代也排除了大部分的原住民勞工。
- (4)僱主對於原住民族負面的刻板印象（97.1.28訪）。

B-10-1：針對這個問題有多面向的原因，我想做下列說明：

- (1)大環境不佳：由於近年來國家經濟不景氣，加上許多產業外移，造成國內工作機會減少，……。
- (2)外勞政策影響：由於原住民人口就業傾向於勞力工作，相對替代性較高，目前這部分的工作大都為薪資較低廉的外勞所取代。
- (3)政府原住民政策配套措施規劃不週：由於政府許多原住民族相關政策大多以補貼性質政策居多，……。
- (4)生活觀念的提升：……，因”今朝有酒今朝醉”的樂天習性，對困境較能適應；……。
- (5)專業技能不足：不論任可行業工作都需要敬業精神及認真態度，原住民在這方面仍有待提升（97.1.29訪）。

C-10-1：應該原住民本身的工作態度、學識不足及一般社會大眾對原住民族的刻板印象（例如：懶惰、嗜酒、會延誤工作等）影響原住民族的就業，尤其是最後一項（97.1.15訪）。

D-11-1：原住民的習性太樂天，比較沒有專長，教育程度普遍不足，所以沒什麼競爭能力（97.1.18訪）。

E-11-1：造成原住民就業困境，我想跟上一題的答案很相似，因為社會上對原住民早期的刻板印象，例如：懶惰啦、愛喝酒啦等等（97.1.16 訪）。

經過與五位受訪者深入的訪談發現，他們對於原住民族就業困境的看法雖然零散，但整理起來很一致，而且也很深入，也幾乎都提到了所有重點。我們整理出他們的看法有以下六點：

- 1.原住民族就業的供給與需求條件分析。(A10)
- 2.原住民的就業能力。(A10, B10, C10, D11)
- 3.文化差異（態度）。(A10, B10, C10, D11)
- 4.台灣的產業結構（經濟環境）。(A10, B10)
- 5.國家政策（包括就業措施與外勞引進）。(A10, B10)
- 6.僱主的刻板印象。(A10, B10, C10, E11)

肆、分析與討論

一般人員的進用不外考慮「能力」與「關係」。受訪者雖然仍肯定「能力」的重要性，但是在台東縣政府的進用實務上，受訪者仍認為「關係」決定一切，所謂「有關係就沒關係，沒關係就有關係」仍是牢牢的捆綁著行政首長的心理，這或許是中國文化傳統著重關係網絡的一個宿命，只是民選首長因著政治的考量更加深了這個文化傳統。只是，值得我們考慮與討論的是，在台灣強調民主化與法治化的當耳，即令是毋庸公務人員任用資格可逕由首長進用的職缺，是不是也須辦理「公開甄選」的方式，以符合法治與民主呢？

一般行政機關在進用不具公務人員任用資格的職缺方面，大致分「技工、工友」、「約聘僱人員」、「臨時人員」及「計畫助理」四種，在台東縣政府的進用實務上以前三種為主，第四種幾乎不曾用過。技工、工友部份中央政府已強制規定「遇缺不補」。「約聘僱人員」雖然授權地方政府自行裁量是否開放繼續進用或者「遇缺不補」，而在台東縣公務機關的情形大都已將之列為「遇缺不補」。至於「臨時人員」方面，應是原住民族工作權保障法「比例進用」規定最具實益的地方，但是在台東縣政府進用實務上，幾乎一致的排除了「比例進用」的適用與本研究文獻探討中表 2-10 台東縣政府臨時雇員進用原住民人數表統計內容一致。無怪乎，受訪者普遍認為「法律保障是足夠的」，但問及是否促進原住民「就業」與「經濟改善」？則又一致的認

為沒有助益。如前面文獻探討所述，由於原住民的就業能力與文化傳統無法與台灣產業結構變遷的取向「同時」與「同向」的發展，其就業需求簡單的來講就是「要工作（初級勞動）」與「在地就業（文化創意產業）」二種。然而檢視原住民族工作權保障法全部的 26 條文，在這方面竟然毫無著墨，規範付之闕如。甚者，法律規定最具實益的「比例進用」與「優先承包」規定，也不是原住民的就業上迫切需要的。那麼，我們不禁要問：原住民族工作權保障法是否已到了修正，乃至廢止的地步？法律施行 6 年的實務告訴我們似乎已經隱約肯定的回答了這個問題。

受訪者對於原住民族就業困境的了解與想法，雖然歸納出六點，但基本上仍不脫在本研究文獻探討中，江孝文（2004）曾對原住民就業「供給與需求」的思維與分析，只是原住民族身處大社會仍深埋內心深處的「自卑」心理，是值得我們原住民族社會與主流社會共同努力跨越的。



第三節 原住民族工作權保障法優先承包的問題分析

原住民族工作權保障法優先承包的規定，在台灣的法制上，可算是一項創舉。既然是創舉，對原住民族來說自然是陌生的，對於執法人員來說，當然也是一項嶄新的採購規定。如果再對照仍習於自給自足的部落經濟，不諳主流社會資本主義、自由市場的商業邏輯的原住民經濟傳統來說，所謂的「優先承包」更是陌生。因此，這個問題的討論與分析，我們將一反前面的論述方式，先就「法律的認知、評價與修法建議」討論，而後再分析「原住民族廠商的形成與履約情形」。

在這個問題上，我們針對二位行政人員、二家原住民族廠商與一家非原住民族廠商的負責人進行與深入訪談。以下，茲就訪談結果分成二個主題予以分析：

壹、法律的認知、評價與修法建議

執法人員與法律適用對象的廠商是否了解法律，尤其是在台灣法制創舉的「優先承包」的規定的認識與了解，以及適用上的評價，乃至於是否提出修法的建議，建議的內容為何？是我們評估這個法律最直接而有效的方式。以下，本研究對這個主題分成「法律的認知」、「法律的評價」與「法律修正的建議」三個範疇來討論。

一、法律的認知

對於「優先承包」的規定，本研究仍以優先承包在適用上所涉及的基本構成要件「原住民族地區」做為探尋的優先重點。至於另一個構成要件「優先承包」，我們直接放在「評價」面來討論以求簡要與切題。

F-1-1：知道原住民族地區公告（97.1.12 訪）。

F-1-2：知道這類地區原住民有更多保障（97.1.12 訪）。

G-1-1：我知道台東縣除了綠島鄉之外，其餘 15 個鄉鎮市皆為原住民族地區（97.1.22 訪）。

G-1-2：原住民族地區的原住民的確比一般地區的原住民有更多的保障（97.1.22 訪）。

H-4-2：這部份也知道（97.1.24 訪）。

H-4-3：公告原住民族地區的原住民有較多保障，這個我知道（97.1.24 訪）。

J-4-2：知道原住民族地區（97.1.26 訪）。

J-4-3：知道。政府雖然有保障原住民的義務，但也需照顧原住民族地區非原住民族廠

商的生存權（97.1.26 訪）。

I-4-2：不知道（97.1.23 訪）。

I-4-3：知道（97.1.23 訪）。

在受訪的五個人當中，除了其中一位原住民廠商負責人，只知道有保障規定，不知道什麼是「原住民族地區」以外，其他四個人都知道法律所謂的原住民族地區。顯然地，法律所謂的原住民族地區與以前我們對「山地同胞」所住的地方的認知是一致的。

二、法律的評價

對於「優先承包」的評價上，本研究分成「法律規定」的保障是否足夠、法律適用是否產生排擠、程序困擾？與法律適用上是否促進了原住民族的就業與經濟上的改善？二個範疇來分析。

在受訪的五個人除了其中一位執法人員表示：「．．，沒有整體配套與永續的輔導措施，法律的規定尚不足稱保障．．」之外，大都認為這個規定的保障是足夠的。

F-6-1：個人以為保障是否足夠應視其是否具備成長及永續存在之能力，該條文如僅定位為「保障」而無相關使之永續成長之措施，該類廠商是否具備市場競爭能力仍有其思考空間，則該條文恐不足以謂之「足夠保障」（97.1.12 訪）。

G-6-1：原住民族工作權保障法第 11 條規定對原住民之保障已經足夠了，只是在實際執行未落實而已（97.1.22 訪）。

H-5-1：以法令來說是足夠，而且立法立的滿好的，立法意思也夠，但是法條後段「但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限」。這部份不夠明確，導致執行面落實度不夠（97.1.24 訪）。

I-5-1：我不是很清楚，但我想應該夠了（97.1.23 訪）。

J-5-1：足夠了（97.1.26 訪）。

至於問起「優先承包」的規定是不是會產生「排除」的效用，排擠了非原住民族廠商承包的機會？在受訪的五個人當中，除了有從實務與法律執行所形成的負面情形予以論述，認為不會產生排擠效用外，其餘都認為有排擠的情形。

G-6-2：有關排擠而產生之不公平現象，非原住民廠商已從「人頭廠商」途徑輕易獲得解決，政府也無很好的解決對策，原住民只好「繼續」任權益流失（97.1.22 訪）。

H-5-2：我覺得不會造成排擠（97.1.24 訪）。

F-6-2：以目前而言，確實產生排擠效應，不符市場自由競爭機制（97.1.12 訪）。

I-5-2：應該會有不公平現象吧（97.1.23 訪）！

J-5-2：當然會排擠一般非原住民廠商（97.1.26 訪）。

而在法律的執行上，尤其是招標程序上，優先承包的規定會不會構成困擾？在受訪的二位行政人員則有截然不同的答案。

F-6-3：……，公開報價或取得企畫書之第一階段依規定應優先決予原住民廠商，故仍有標案需進行第二階段開標後方得以決標，徒增作業程序，……（97.1.12 訪）。

G-6-3：實際執行沒有困難（97.1.22 訪）。

最後，問起法律施行 6 年是否促進了台東原住民的就業與經濟的改善情況？除了實際參與承包的原住民廠商受訪者肯定自己受惠外，其餘受訪者大都認為法律的制定與施行，6 年來無助於就業的保障與經濟的改善。甚至其中一位行政人員直言：「．．原住民看得到，吃不到，『原住民的無知』與『人頭廠商』是扼殺原住民族工作權保障法的二大元凶」

H-9-1：我覺得自己部份是有改善的，其他人則要視情況而定（97.1.24 訪）。

H-9-2：因為我實際從事參與承包公家機關採購工程，直接受到工作法的保障，所以有受惠。但其他大部份原住民與保障法並不相關，所以得不到優惠（97.1.24 訪）。

F-8-1：無感覺明顯改變，經濟仍活躍於少數族群（97.1.12 訪）。

F-8-2：原住民族群仍較多從事勞動力之提供，原住民勞動合作社雖較多於之前提供就業機會，但企業主仍集中少數特定對象（97.1.12 訪）。

G-8-1：原住民族工作權保障法實施迄今實形同具文，原住民看得到，吃不到，「原住民的無知」及「人頭廠商」是扼殺原住民族工作權保障法的二大元凶（97.1.22 訪）。

I-9-1：我覺得對原住民沒有改善（97.1.23 訪）。

I-9-2：原住民大部份都不知道有這個法令（97.1.23 訪）。

J-9-1：我覺得沒什麼改善，但有些原住民至少可以當人頭，賺取一些人頭費（97.1.26 訪）。

J-9-2：有時候看來看去，標場都是那些面孔，所以我想受益也應該只有少數人，沒有辦法全面提升（97.1.26 訪）。

由以上的訪談可以了解，在「優先承包」規定的評價上，雖然原住民藉的受訪者呈現了些許不同的看法，然而一般來說仍認為法律對原住民的保障是足夠，原住民族廠商確實產生了排擠與優勢作用。只是讓我們感覺反差的是，整體評價的認為原住民族工作權保障法的施行無助於原住民族就業與經濟改善這一點，以及「人頭廠商」的漸次因應法律而形成這方面。也似乎提醒我們值得一探。

三、法律修正的建議

法律應該怎麼修正，有什麼建議的內容？是對現行法律評價最直接的方式，本研究受訪者提出了以下很有道理的想法：

G-9-1：原住民族工作權保障法宜再增訂「人頭廠商」之相關罰則（97.1.22 訪）。

G-9-2：原住民族工作權保障法之執行績效宜由中央至地方（縣、鄉）一條鞭之管
控查核機制建立（97.1.22 訪）。

H-10-1：政府如果真的要保障原住民廠商，我想直接修法明定，原住民廠商投標
100 萬元以下工程之押標金、履約保證金、保固金等免以現金支付，而以
其他互信機制替代即可，改善原住民廠商之資金調度困難（97.1.24 訪）。

以上五位受訪者中，只有原住民籍的行政人員與廠商負責人，分別提出了「防杜人頭廠商及建制全國一體的查核機制」及「解決原住民廠商資金調度的方案一互信機制取代標案相關金額支付」二個很特別也很有用的法律修正建議。

貳、原住民族廠商的形成與履約情形

這部份本研究針對「人頭廠商」是否存在？存在的相關問題？原住民族廠商是否有招標的優勢？原住民族廠商的履約情形？四個方面做深入的訪談，以了解原住民族廠商的形成與履約情形。

首先，原住民族廠商是否隨著原住民族工作權保障法「優先承包」的規定翩翩起舞，一一的成立？在台東有多少家？五個受訪者中，除了其中一位原住民族廠商負責人表示不知道外，其餘四個受訪者幾乎肯定增加的趨勢，

甚至也推估出有近 70 到 130 家之多。

I-7-1：不知道（97.1.23 訪）。

F-2-2：是否為人頭廠商無法判斷，但知道該法實施後原住民廠商（如勞動合作社）有成長（97.1.12 訪）。

G-2-1：目前登記的原住民廠商，於台東縣政府原住民行政局文教行政課之資料顯示約有 70-80 家（97.1.22 訪）。

H-7-1：大概 100 多家有，可能到 130 或 140 家（97.1.24 訪）。

J-7-1：不是很清楚有多少家。但也經常有外縣市的原住民廠商來台東承包台東縣的工程（97.1.26 訪）。

其次，是否有人頭廠商的存在？爲麼會存在？到底有多少家人頭廠商？可不可能杜絕人頭廠商？五個受訪者大都認爲確實有人頭廠商的存在，也認爲存在原因不外「．．因應法律，有利可圖．．」甚至推估出其家數佔原住民族廠商總數的七成到八成。至於可不可以防杜人頭廠商的存在？除了其中一位原住民藉行政人員受訪者認爲可以修法杜絕外，其餘受訪者認爲無以防杜。

F-2-2：是否為人頭廠商無法判斷，但知道該法實施後原住民廠商（如勞動合作社）有成長（97.1.12 訪）。

G-2-1：目前登記的原住民廠商，於台東縣政府原住民行政局文教行政課之資料顯示約有 70-80 家（97.1.22 訪）。

G-2-2：其中可能是人頭廠商之比例約佔 8 成以上（97.1.22 訪）。

H-6-1：確實是有存在（97.1.24 訪）。

H-6-2：我知道同業間有人這麼做（97.1.24 訪）。

I-6-1：知道（97.1.23 訪）。

J-6-1：是有人頭廠商存在的現象（97.1.26 訪）。

J-6-2：很多同業都是用人頭方式在承包公家工程，一般依正常程序做事的廠商就比較難做到公家的生意（97.1.26 訪）。

F-7-1：人頭廠商的產生，推測應與平地廠商為因應政策之執行及生存競爭之需要所產生，且與原住民朋友之財務文化、理財能力及生活需求有關（97.1.12 訪）。

G-7-1：有原住民人頭廠商之出現主要是「有利可圖」（97.1.22 訪）。

H-8-1：應該是大環境的關係，經濟不景氣，還有中國人傳統的商業投機行為。也就是上有政策下有對策（97.1.24 訪）。

I-8-1：標工程比較有利（97.1.23 訪）。

J-8-1：……，而且用人頭廠商比較有利可圖（97.1.23 訪）。

G-2-2：其中可能是人頭廠商之比例約佔 8 成以上（97.1.22 訪）。

H-2-2：私人的工程(作)也有做，但算是小部份（97.1.24 訪）。

J-7-2：比例相當高，至少有百分之 70 以上（97.1.26 訪）。

G-7-2：原住民族工作權保障法增修人頭廠商之罰則及加強宣導立法美意（對原住民），將可改善人頭廠商充斥之弊端（97.1.22 訪）

F-7-2：個人以為倘無其他配套扶植措施之落實執行，僅靠修法恐無法改變整體不正常現象（97.1.12 訪）。

F-7-3：現制下很難杜絕人頭廠商的存在，且廠商亦應享有市場自由競爭之機制，應思考使之各具生存之能力（97.1.12 訪）。

H-8-2：我覺得修訂保障法也很難改善，因為很多還是實際操作的問題（97.1.24 訪）。

H-8-3：……，行政單位加強查察也很難杜絕，或許由司法單位直接介入查察比較有效果，但如果都以合作社方式就比較不會有問題，……（97.1.24 訪）。

J-8-2：我認為沒辦法改善（97.1.26 訪）。

另外，原住民族廠商是否有競爭優勢？是不是會排擠非原住民族廠商？五位受訪者中令我們不解的是，其中一位原住民族廠商受訪者對這法律適用上明顯的規定竟然回答不知；至於其他受訪者則肯定原住民族廠商有競標優勢，甚至會對非原住民族廠商產生排擠效果。

I-6-2：不知道（97.1.23 訪）。

I-6-3：不知道（97.1.23 訪）。

F-4-1：以現行制度之遊戲規則，理論掌握得宜，於招標階段有其優勢，相對應有相當之利益（97.1.12 訪）。

G-4-1：因可排除非原住民廠商第一階段之競標，故可取得優先「得標」之優勢，另不需搶標，故可取得較多的利益（97.1.22 訪）。

H-6-4：當然會排擠到我合作社的商機，造成利潤減少（97.1.24 訪）。

H-6-5：排擠情況嚴重程度應該中等以上（97.1.24 訪）。

J-3-1：景氣普遍不好，民間商機減少，所以比較注意公家機關生意，但由於資訊不夠多，常常知道後或上網公告時都已內定廠商，而且原住民優先搶了不少商機（97.1.26 訪）。

J-6-4：當然是會受到排擠（97.1.26 訪）。

最後，論及原住民族廠商得標後履約品質與效能時，二位受訪的行政人員不約而同的認為，原住民族廠商的履約品質與效率普遍不好。

F-5-1：這可分成三個部份，物品採購部份較無明顯差異；勞務採購部份，如工程測設、監造等，發生延遲履約及品質不佳之情形，時有所聞；公共工程部份則時有工程進度落後及施工品質不良之情形（97.1.12 訪）。

F-6-3：近幾年雖原住民廠商家數有成長，但仍屬供應廠商之少數，公開報價或取得企畫書之第一階段依規定應優先決予原住民廠商，故仍有標案需進行第二階段開標後方得以決標，徒增作業程序，且據悉履約品質未盡理想，長期或有「劣幣驅逐退幣」之隱憂（97.1.12 訪）。

G-5-1：對原住民廠商之輔導，政府目前尚無完整之配套訓練措施，另人頭廠商之充斥，故原住民廠商之履約品質普遍低落（97.1.22 訪）。

訪談中，本研究發現：由於原住民族工作權保障法「優先承包」的規定，賦予原住民族廠商採購政府採購案件上優先承包的優勢，牽動了原住民族廠商一個接著一個的成立，也隱約中激起了原住民族與非原住民族廠商之間在政府採購案件上的緊張關係。為此，廠商之間為了維持原有的採購秩序，也機巧的借用原住民的名義成立了所謂的「原住民廠商」，以維持原來自由競爭的採購秩序……。凡此在本研究伊始，尤其文獻探討時，初步勾勒的模糊形象，竟然在與五位受訪者深入訪談後一一的證實，而且其影像愈來愈清晰。

參、分析與討論

受訪者一致認為原住民族工作權保障法的制定與施行無助於原住民的「就業」與「經濟改善」這項結果與「比例進用」的五位受訪者的答案不謀而合，似乎意謂著原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的規定不具實效。

受訪的原住民廠商提出「信保」以取代現金支付相關招標費用的建議，似乎也告訴我們：原住民廠商縱使成立公司或者合作社，來因應法律保障的

良意，但整體來說他們的資金總是不足的，這個不足的情形很可能也會構成採購工程原物料與給付工資的困境。如此看來，原住民族工作權保障法「優先承包」原先希望促進原住民「從商」與「當老闆」的規定是不是仍有很大的疑問？如果再加上「人頭廠商」林立的問題，我們不得不憂心原住民族工作權保障法的制定與施行，對於原住民來說是不是「未蒙其利，先受其害」？

受訪者幾乎肯定「人頭廠商」的存在，而且也幾乎確定人頭廠商偷偷的累積到佔原住民廠商總數的七至八成的事實。其中，受訪者原住民廠商（I）在受訪過程中，我們發現：他既然是廠商負責人，竟然不知有多少原住民員工（II-2），也不知自己公司營運上是否有困難（I3-1），讓我們不得不懷疑她很可能就是所謂的「人頭廠商」。

受訪者中，有提出「原住民族廠商履約品質與效率不佳」的問題，我們不得不質疑是不是台東的廠商都差？因為原住民族廠商有近八成是「人頭廠商」，而人頭廠商本質上不是原住民族廠商。那麼所謂「原住民族廠商履約品質與效率不佳」究何所指？值進一步再仔細探究。此外，受訪者普遍認為「人頭廠商」無法杜絕，人頭廠商無「法」可管……這個訊息似乎提醒我們，修法杜絕人頭廠商已是迫不及待的課題；而且受訪者所謂「無『法』可管」似乎也提醒我們，廠商們從實務的經驗告訴我們，即使立了法也無法杜絕人頭廠商的存在。果真如此容任人頭廠商的存在，一則嚴重打擊法律的威信，再者想想原住民充當人頭所可能承擔的法律（倒閉、償信）、賦稅與可能排除低收入戶福利補助的適用……等等負面問題，本研究認為原住民族工作權保障法確實有檢討修正或者廢止的必要。

第五章 結論與建議

本研究主要的目的，在探討原住民族工作保障法「比例進用」與「優先承包」的規定，是否足以滿足原住民族就業的需求？並以實務來檢討這個保障規範的實效如何？首先，在文獻的探討部份，本研究透過歸納與分析台灣與西方國家歷來的原住民族「一般」與「就業」的政策內涵與政策取向、釐清原住民族工作權保障法的制定的內涵與施行的情形以及對照台東縣政府原住民族工作保障法「比例進用」與「優先承包」實務運作的情況，三個面向做為研究的基礎。其次，在研究方法上，本研究採取「質化」的研究方法，針對十位與本研究主題相關的執法人員與直接受惠於法律規範的人員，就原住民族工作保障法「比例進用」與「優先承包」二個範疇的「概念理解」與「實務經驗」二個面向進行深入的訪談。然後就訪談結果予以分析與討論，做為本研究的結論與建議。

第一節 研究發現

壹、原住民族工作保障法在法制上雖然合乎「公平」，但其內容卻無法滿足原住民族就業的需求

原住民族工作保障法的制定，雖有有質疑其公平性，但從釋憲的角度來說，是合憲的，沒有所謂的違反平等原則的問題。其次，法律雖然表明要保障原住民的「工作權」，但總的來說，其規範目的仍應是要滿足原住民的就業需求與促進原住民的就業發展。以下就公平問題與原住民族工作權保障法無法滿足就業需求與促進就業發展的原因，臚列說明。

一、社會仍普遍欠缺「實質公平」的概念認知。在多民族國家中，只要涉及「少數族裔」或者「原住民族」的法律，都會牽扯保障與公平問題的，原住民族工作權保障法也如同一般，只是質疑與態度嚴重不嚴重的差別而已。本研究原住民族工作權保障法的制定與施行的討論，受訪者一再質疑法律的公平性就是一個例子。在文獻中我們已討論過，憲法所謂的公平，並不反對「積極性的差別待遇」，只要這個差別待遇的目的要為了促進社會的正義，不管是積極性的或者補償性的正義，都是符合憲法

的平等原則。如果再考慮台東縣原住民族人口比例與歷史的「原住」或「先住」事實與族群「差異」與「弱勢」的情形，則更顯得原住民族工作權保障法的合憲性。

二、原住民族工作權保障法的保障規定，無法因應原住民的就業需求。

本研究的 10 位受訪者一致的認為：原住民族工作權保障法無助於原住民的就業與經濟改善。此外，原住民族工作權保障法「比例進用」的規定縱或有助於原住民就業於絲毫，由於大社會對於原住民族「刻板印象」所趨，原住民族身處台灣社會仍隱約存在著「自卑心理」，再加上台灣社會用人著重「關係」取向的傳統，對於不善營造關係網絡的原住民來說，所謂的「比例進用」充其量也只是畫餅充飢而已。

貳、原住民族工作權保障法的規定，未能掌握原住民的產業結構與公門部人員進用實務。

前述論及行政機關與各級政府等部門「讓步」與「規避」的問題，其實也是反應法律制定時，提案的行政院主管機關與立法的立法院，在立法之初未能充分掌握原住民的產業結構與公門部人員進用實務。茲分二點分述如下：

一、未能掌握原住民廠商鮮少的事實。原住民族由自給自足的部落經濟進入資本經濟雖有數十年，然而受限於經濟思維與財力，從商人員本就很少，從事營造業者更少。徒然立法保障給予在參與政府採購案時「優先承包」的權利，一則是形成少數原住民族廠商「承包超載」的問題，與因超載而自然形成轉包與效率上的難題。二則，爲了維持原有的經濟秩序，非原住民廠商當然會成立「原住民人頭廠商」，以維持市場平衡。三則，廣大的原住民族地區與大量的採購案，搭配少之又少的原住民廠商，當然在採購程序上形成杆格，無法承包的情形一定嚴重。如此這般採購進度的壓力一旦逐漸累積，自然必須調整招標程序。其次，小額採購案屬公部門不經公開採購程序部份，經年行之，其市場亦屬各層商家所共享，如今獨厚原住民廠商，已根本性的否定自由市場存在，無怪乎公部門對於「應當適用」的法律解釋淡化處理，而其後的調整廢止也自所當然。

二、未能掌握公部門進用不具公務人員任用資格人員的實務。考試任用與部

分事務型工作委外，已是公部門進用人員的標準模式。在逐漸精簡人事的趨勢下，不具公務人員任用資格的職務中，技工、工友與約聘僱人員的「遇缺不補」是局勢所趨，計畫進用助理人員著眼「專業」是所難免，於是變相的「臨時人員」進用雖然有違人事進用的趨勢，但屬現實上不具公務人員任用資格職缺的大宗。所以原住民族工作權保障法「比例進用」的規定，當然應以「臨時人員」為標的，詳細的予以規範才是。然而，立法之初立法者沒有掌握到這個眉角，只規定了工友等遇缺不補的「排除規範」，卻未對重點所在的臨時人員比例進用做「正面表列」，導致原住民族地區的公部門有便宜行事的模糊空隙。逝者已矣，來者可追，然而遺憾的是，甫送請立法院修正的「原住民族工作權保障法部分修正草案」中，竟仍對此隻字不提。這是否意謂著容任地方政府繼續找尋各種理由選擇適用。

參、原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的規定是否具有實效，關鍵在行政機關的態度與執行力

本研究結果以為：行政機關是否落實執行法律，對於原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的規定來說，簡直是左右了她是否具有實效。以下茲就研究結果分三點說明：

一、行政院未見法律施行的弊端，亦未盡查核的工作。本研究從文獻資料與訪談中發現：原住民族工作權保障法「比例進用」方面，有嚴重的「臨時人員」排除適用的問題；「優先承包」部份，有嚴重的「人頭廠商」林立的問題。這二個問題，其實可以說是扼殺原住民族工作權保障法規定的二大元兇。對此早已發生，而且持續發生的問題，行政院有權解釋原住民族工作權保障法的機關（工程會與原民會）非但沒有透過法律解釋予以規範，甚至於在最近送請立法院審議的「原住民族工作權保障法部分修正草案」六大條修正條文中，也隻字未提。

此外，原住民族工作權保障法第 24 條規定，行政機關及各級政府等公部門未依「比例進用」規定比例進用原住民時，須繳交「代金」。這個規定是否落實，無法期待公部門自行繳交，仍有待主管機關查核工作的執行。從文獻資料顯示（表 2-1）代金的繳交有持續下降的趨勢，

這個現象的形成當然有很多原因，但是很顯然的未落實查核工作是一個很重要的原因。

二、行政院對原住民族工作權保障法「優先承包」的規定中做了二項讓步。

(一) 原住民族工作權保障法第 11 條第 2 款有關「無法承包」的規定，其實表明政府機關在「保障」與「效率」上到底採取什麼態度。其間，據本研究所悉，原住民族地區的許多以公部門為此傷透了腦筋，汲汲用心於如何「脫法」以求得採購效率，文獻中所引台東縣政府就是一個典型的例子。

從行政院原住民族委員會（2005）94 年 11 月 3 日修正原住民族工作權保障法施行細則第 9 條第 2 款的規定，由『依規定辦理「二次」招標無法決標。』改成『依規定辦理「一次」招標無法決標。』來看，行政院在這個問題上仍與各公部門佔在同一個方向。

(二) 小額採購案，也就是未達政府採購法公告金額十分之一以下採購案，行政院公共工程委員會曾解釋仍有「優先承包」的適用，亦即「．．屬新台幣十萬元以下者：依『中央機關未達公告金額採購招標辦法』第五條之規定，得不經公告程序，逕洽原住民機構、法人、團體或個人辦理採購。」。然而，在最近送請立法院審議的「原住民族工作權保障法部分修正草案」第 11 條第 2 項中，已經將此項「小額採購」的案件排除在原住民優先承包的規定中，不再適用。

這二項讓步，與其說是行政院對效率的堅持，倒也意謂著對原住民保障的讓渡妥協。

三、各級地方政府在原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」上未盡落實執行。各級政府在比例進用的適用上，裁量性的將約聘僱人員的職缺列為「遇缺不補」，又在上級機關的默許下「臨時人員」排除適用，導致「比例進用」的規定根本無用武之地。在優先承包的適用上，非但模糊「小額採購」適用優先承包的規定，又將行政院原住民族委員會針對「共同供應契約」所做「．．．原住民地區鄉公所逕利用中央信託局共同供應契約辦理未達公告金額，而逾公告金額十分之一採購案牴觸原住民族工作權保障法．．」（（2007）96 年 1 月 3 日原民衛字第 0960000511 號函）。解釋淡化處理，再加上對於「人頭廠商」的林立無可奈何，導致「優先承包」的規定幾乎形同具文。

肆、原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」規範的缺漏與不足

原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的規定存在著極為嚴重的法律的漏洞，這個漏洞可以透過法律解釋，也可以透過法律修正來填補。然而，如果對此缺漏不聞不問，甚至不予填補與防杜，那麼原住民族工作權保障法將只是宣示性的法律而已，毫無規範力與實效可言。茲分三方面來說明：

一、原住民族工作權保障法「比例進用」規定，在「臨時人員」的進用上形成漏洞。從台東縣政府 6 年來進用的統計資料（表 2-8-2-10）顯示：「技工、工友」進用比率平均 8%、「約聘僱人員」進用比率平均 20%、「臨時人員」進用比率平均 8%，大都未達比例進用的規定。其中約聘僱人員與技工、工友部份因屬「遇缺不補」的職務，不列入進用比例總額規範外，「臨時人員」沒有列入原住民族工作權保障法「比例進用」的規範裡面是確實的。

為此，本研究幾經尋繹法律及原住民族工作權保障法有權解釋機關（行政院原住民族委員會與公共工程委員會）相關解釋，始終找不到有關「臨時人員」進用排除「比例進用」的解釋。可是巧合的是，台東縣政府乃至全國原住民族地區的行政機關，居然一致的將它排除適用，這可以說是甚為嚴重的「法律漏洞」，或者，我們也可以說是各級原住民族地區行政機關在法律適用上巧妙的規避。因為依據法律文義解釋，法律即沒有明示排除規定、就應具適用與規範的餘地，行政機關豈可恣意的排除。可是，對此已明白呈現實務上恣意排除適用的問題，行政院非但於甫送請立法院修正的「原住民族工作權保障法部分條文修正草案條文對照表」（如附錄五）中隻字未提，也沒有緊急的在法令上予以解釋填補，令人呀異！

二、原住民族工作權保障法「百人以上廠商承包公務機關採購案進用原住民的比例規定」的規範不具普遍性。原住民族工作權保障法第 12 條規定「．．依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之一。」無法適用於大部份的原住民區地區。原住民族地區，大都地處偏鄉地區的屏東、台東與花蓮三縣，性屬偏鄉、務農，其產業組織與產業結構無法與都會地

區相提並論，依據行政院原住民族委員會的資料（表 2-3）顯示，在台東地區廠商員工超過百人以上的只有「中國石油公司」一家而已，即為證明。所以這個「都會觀點」性質的保障規範對於花東屏三縣來說，根本無適用的餘地，徒具形式而已。

三、原住民族工作權保障法「優先承包」規定，間接所形成的「人頭廠商」林立的問題。原住民族工作權保障法「優先承包」的規定，給予原住民族廠商參與政府機關未達公告金額採購案「優先承包」的權利。雖然在法律施行伊始只有二、三家原住民族廠商的情況下，面對大量的採購案，有「超載」與因超載而產生採購案執行延宕的情形。但法律施行六年後，情況竟演變成「人頭廠商」林立的情勢，這顯然表明原住民族工作權保障法「先天不良、後天不足」，立法機關立法之初未明察原住民族的產業與工商結構，法律施行其間行政機關也未能透過法律解釋防杜人頭廠商的形成。如此一來，法律非但無法保障原住民族廠商，更嚴重的是法律的威信活生生的被機巧的廠商所踐踏。

第二節 建議

從研究的結論，我們可以發現：原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」的規定是否具有實效，掌握在法律規定是否周全與行政機關是否落實執行。說的更具體一點就是，「臨時人員」在比例進用上的排除與「人頭廠商」在優先承包制度上的因應形成，這二大問題如果不處理，將導致原住民族工作權保障法束之高閣。其次，法律的適用本法採「屬地主義」，對於目前直轄市、縣（市）普設「原住民族一級行政管機關」的情況下，兼採「屬人主義」似有必要。此外，建置「查核建制」，有助於督請行政機關、各級地方政府與公營事業機構落實法律的執行，促進法律制定的實效，其建置已不容忽視．．．凡此四項似乎有必要在原住民族工作權保障法裏頭予以增定或修正。可是遺憾的是，行政院甫送請立法院審議的「原住民族工作權保障法部分修正條文草案」幾乎對此毫無著墨，顯然表示行政院沒有察覺這個重要性。最後，對於本法未來值得研究的議題，研究取向與方法，也略做建議。茲就研究所得提出下列建議：

壹、法律的適用宜兼採屬人主義

原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」規定的適用採取「屬

地主義」，也就是說，不管行政機關、各級地方政府及公營事業機構性質如何，只有位於「原住民族地區」才有適用的餘地。對於座落於非原住民族地區，性屬「原住民族機關」的如本法原住民族工作權保障法主管機關的「行政院原住民族委員會」、直轄市北高二的市的「原住民族事務委員會」以及台北縣、桃園縣、苗栗縣、南投縣、高雄縣、屏東縣等縣政府「原住民族行政局（處）」則無適用的餘地。

爲此，本研究以爲：非原住民族地區的原住民族機關，不論其性質屬「機關」還是各級地方政府的「內部單位」，常有進用不具公務人員任用資格的人員以及辦理未達政府採購法公告金額的「勞務採購」與「財務採購」案件的情形。秉於執掌原住民族事務的本質，這些機關或內部單位理應有適用原住民族工作權保障法比例進用與優先承包規定的餘地，如此也可以呼應原住民族佔總人員數一半以上的人口移居都會的事實。所以，原住民族工作權保障法有必要增訂諸如「．．主管原住民族事務的中央政府行政機關、直轄市及縣市政府的機關或內部單位，在辦理本法第 5 條及第 11 條事項時，依該條規定辦理」的條文，或者在原住民族工作權保障法比例進用與優先承包規定的該本條條文內增定「原住民族事務主管機關或單位，亦適用之」的規定，至於其細部規定則在「施行細則」裏面增加訂定。

貳、明文規範「臨時人員」的性質與比例進用的適用

行政機關、各級地方政府及公營事業機構進用不具公務人員任用資格的職務，大致分「技工、工友」、「約聘僱人員」、「臨時人員」三類，其中「臨時人員」是目前用不具公務人員任用資格人數最多的一項。由於技工、工友及約聘僱人員大都已在公部門「人事精簡」的政策下列爲「遇缺不補」，所以已不納列原住民族工作權保障法「比例進用」的總數裏面，換句話說幾乎已排除了比例進用的適用。而臨時人員部份則在各公部門的默契下，也經意的跟著排除了原住民族工作權保障法「比例進用」規定的適用。這或許是因爲「臨時人員」的酬金一般是編列在各公部門預算裡頭的「業務費」項下，不像技工、工友及約聘僱人員的薪資是編列在「人事費」項下，於是在行政院原住民族委員會的「不察」與其他公部門的「默契」下，脫逸了原住民族工作權保障法「比例進用」規定的適用。

對於「臨時人員」這個漏洞，其實是可以透過「法律的解釋」來補充的。因爲原住民族工作權保障法第 4 條「第 5 條只規定「．．．不須具公務人員

任用資格之非技術性工級職務。」，不限定這個職務的經費科目屬於「人事費」。然為，為求「明信」本研究以為有必要修定第 4 條、第 5 條的規定，或者增定第 5 條之 1 的「臨時人員」的專條規定，並界定所有編列在「業務費」的非短期人事職務，不論其名稱為何都屬「臨時人員」，全部適用「比例進用」的規定。

參、杜絕「人頭廠商」林立的情形

人頭廠商因應原住民族工作權保障法第 11 條「優先承包」的規定形成，經由訪談也證實在台東縣可能已佔原住民族廠商總數的七、八成。它的存在，一方面是對法律威信的挑戰，一方面也直接形成對充當「人頭」的原住民潛在的風險，再方面是非原住民廠商與原住民人頭機巧心理的顯現。更嚴重的是，原住民廠商與原住民人頭廠商的財力與組織情況天差地別，法律保障原住民族「優先承包」的權利，幾乎在「實力」懸殊差距下，已在不經意當中給「人頭廠商」獨佔，導致原住民族工作權保障法的立法旨趣蕩然無存。

基於此，本研究以為有必要在原住民族工作權保障法增定「防杜人頭廠商條款」。縱使這個條款不易周全規定，就如受訪者所預測：「．．，沒有效用，防杜不了」，也要訂定，以宣示政府維持法律威信，保障（護）原住民及防杜人民機巧心理的決心。當然，行政機關也必須在這方面辦理各項宣導措施，尤其主管原住民族事務的機關或局處在核發原住民族工作權保障法所規定的「原住民族廠商證明」時，如有「人頭廠商」的疑慮，或者幾乎可以確定是「人頭廠商」時，予以委婉善誘。

肆、建立法律執行查核機制

原住民族工作權保障法第 24 條規定行政機關、各級地方政府及公營事業機構進用原住民人數，未達「比例進用」規定的比率人數時，「自動」繳交代金。從本研究結論中，我們已然發現在公部門排除或迴避原住民族工作權保障法比例進用規定的情形，至為嚴重。公部門規避，甚至於排除法律的適用都來不及了，期待它「自動」繳交代金幾乎是緣木求魚。所以，為求掌握法律的實效，原住民族工作權保障法的主管機關行政院原住民族委員會有必要建置「查核機制」，建置通報系統，隨時掌握是否滿足比率進用的人數，並依需要設置追繳的人員及系統，才可以促進本法「比例進用」規定的原意，甚而也可以促進依實繳交代金，充實代金做為促進原住民就業所需。

伍、未來研究方向建議

本研究可以算是研究原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」規定的首篇論文，文獻中研究「優先承包」的二篇論文偏重在招標實務裏程序上的探討，對於原住民族工作權保障法相關的基礎事實，如原住民就業情況等等毫無著墨，甚至也未具體指出優先承包規定的種種弊端。所以，整體來說，有關原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」這方面的研究還是大有可為，茲就可進一步研究的主題與範疇試擬臚列如下：

- 一、整體性的探討原住民族就業能力與就業需求，尤其是「在地就業」這一方面，並加以對照憲法「工作權」的規範內涵，以釐清原住民族工作權的內涵。
- 二、就原住民族工作權保障法主管機關行政院原住民族委員會，所有有關原住民族工作權保障法的統計資料，如進用人數資料、優先承包案件數及採購性質進行分析，以探討原住民族現有用的人力資源。
- 三、分析依原住民族工作權保障法及政府採購法比例進用規定繳交代金的廠商種類與廠商數，以及探討的相關申訴及行政訴案件，以了解台灣產業對於進用原住民族的態度及原住民族的就業能力。
- 四、分析行政機關、各級地方政府及公營事業機構所進用不具公務人員任用資格的職務的「種類」，「預算編列方式」及「薪資或酬金結構」，以正確確定及釐清本法比例進用的對象。
- 五、探討原住民族工作權保障法「優先承包」的規定適用，所發生原住民廠商「超載」的情形，以及處理超載所衍生的「轉包」與「效能」問題。

至於，研究方法方面，採取與本研究不同的「量化」方法當然也是一個可行的方向，尤其是在探討原住民族就業態度，產業界進用原住民族的態度方面，更是有效的根本方法。在分析的取向上，採取「原住民族觀點」或「非原住民族觀點」甚至相互為用，多少可以釐清問題的本質。

總之，當本研究是探討原住民族工作權保障法「比例進用」與「優先承包」規定的首篇論文時，就意謂著將來被評析與擴大研究的基礎，既或不然，但憑君問，無可遁逃。

參考文獻

中文部分

- 王甫昌（1993）。省籍融合的本質——一個理論與經驗的探討，收錄於張茂桂等著。族群關係與國家認同。台北：業強。
- 王甫昌（2002）。台灣的族群關係，收錄於王振寰主編。台灣社會。233-274 巨流。
- 王振寰（2002）。台灣原住民的社會排除現象。台灣社會。台北：巨流。
- 王篤強（1998）。美國八〇年代低賤階級（underclass）問題的再思考。經社法制論叢，21，445—469。
- 內政部譯（1993）。紐西蘭毛利人政策概況及法案輯要。台北：內政部。
- 江孝文（2004）。新經濟條件下臺灣原住民族就業困境與政府因應政策之分析。中正大學社會福利研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 行政院原住民族委員會（2005）。原住民族法規彙編。台北：行政院原住民族委員會。
- 行政院原住民族委員會（2004）。93 年台灣原住民就業狀況調查報告。台北：行政院原住民族委員會。
- 行政院原住民族委員會（2005）。94 年原住民就業促進方案。台北：行政院原住民族委員會。
- 行政院原住民族委員會（2006）。95 年台灣原住民族統計年鑑。台北：行政院原住民族委員會。
- 吳庚（2004）。憲法的解釋與適用。台北：三民。
- 吳芝儀、李奉儒 譯（1999）。質的評鑑與研究。Michael Quinn Patton 著 Social sciences-Methodology. Evaluation research (Social action programs)。台北：桂冠。
- 李美華、孔祥明、李明寰、林嘉娟、王婷玉、李承宇（2004）。社會科學研究方法。台北：時英。
- 李震山（2005）。多元、寬容與人權保障——以憲法未列舉權之保障為中心。台北：元照。
- 杜張梅莊（2007）。原住民地區未達公告金額採購市場現況探討——以委託技術服務為例。台北科技大學土木及防災研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 法治斌、董保城（2004）。憲法新論。台北：元照。

- 高立信（2005）。政府應從速修改原住民工作權保障法，避免引發另一波工程災難，建立一個公平專業的執業環境。技師報，441。
- 張茂桂（1999）。種族與族群關係，收錄於王振寰、瞿海源主編。社會學與台灣社會，239-282。台北：巨流。
- 張曉春（1974）。台北地區山地移民調適初步調查研究（上）、（下）。思與言，11（6），1-121。
- 陳東升（2002）。台灣的都市與社區研究，收錄於王振寰主編。台灣社會，311--344。台北：巨流。
- 陳錦芳（2005）。三談『原住民族工作權保障法』對專門職業及技術人員工作權之影響。技師報，498。
- 黃宣範（1993）。語言，社會與族群意識。台北：文鶴。
- 葉至誠、葉立誠（1999）。研究方法與論文寫作。台北：商鼎。
- 雅柏甦詠・博伊哲努（2007）。聯合國原住民族權利宣言與台灣原住民族權利保障。台灣原住民研究論叢，第2期，141-168。
- 廖文生（1984）。台灣山地社會經濟結構性變遷之探討。台大社會學研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 盧政春（2002）。台灣原住民族就業促進總體策略之探討。東吳社會學報，第12期，頁93-136。
- 謝高橋（1991）。台灣山胞遷移都市後適應問題之研究。台北：行政院發展考核委員會。

西文部分

Blau,P.M.and O.D.Duncan.. (1967) .*The american occupation structure* .New York :
Wiley.

Coleman,James S. (1998) . “Social capital in the creation of theories of educational stratification,” *American Sociological Review*,36 : 1002-1019.

Patton,M.Q. (1990) .*Qualitative evaluation and research methods* . (2nd ed.) Newbury Park : Sage



附錄一 訪談大綱（一）

【比例進用】（訪談對象—台東縣政府原住民籍工友、約僱或臨時人員等）

- 一、您怎麼進台東縣政府工作的。（是甄試、他人介紹或其他方式）？
- 二、您覺得請民意代表或地方人士介紹會比較容易進台東縣政府工作嗎？為什麼？
- 三、您有沒想過直接的方式找縣長毛遂自薦進縣政府工作？為什麼？
- 四、您覺得沒有公務員資格的原住民與非原住民，何者比較容易進入台東縣政府工作？為什麼？
- 五、您知道「原住民族工作權保障法」有對原住民「比例進用」的規定嗎？台東縣除了綠島鄉之外，其餘各鄉鎮市都是政府公告的原住民地區您知道嗎？您知道法令規定原住民地區之原住民比一般地區之原住民受到更多保障嗎？
- 六、依原住民族工作權保障法第 5 條規定，台東縣各級政府機關、公立學校及公營事業機構，其僱用不須具公務人員任用資格之非技術性工級職務人員（例如：約僱人員、駐衛警察、技工、駕駛、工友、清潔工及收費管理員等）之總額應有三分之一為原住民，您覺得對原住民保障夠嗎？會不會對其他族群就業造成排擠而產生不公平現象？實際執行上會不會有困難？
- 七、原住民族工作權保障法第 12 條規定，依政府採購法得標之廠商，於國內員工人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之一。您覺得對台東的原住民有幫助嗎？為什麼？
- 八、在台東縣政府工作，您是否感受到原住民族工作權保障法的保障？會擔心隨時遭到解僱嗎？為什麼？
- 九、原住民工作權保障法自民國 90 年實施迄今已逾六年，您覺得對台東縣的原住民就業保障及經濟生活有改善嗎？為什麼？
- 十、您覺得原住民族工作權保障法有什麼不週全或不足的地方，若有，應該怎樣修訂才恰當？
- 十一、您認為造成原住民就業困境的原因是什麼？
- 十二、是否有其他補充說明或建議事項？

訪談大綱（二）

【比例進用】（訪談對象－公務機關執行原住民就業政策相關人員）

- 一、您覺得請民意代表或地方人士介紹會比較容易進台東縣公務機關工作嗎？為什麼？
- 二、您覺得沒有公務員資格的原住民與非原住民，何者比較容易進入台東縣公務機關工作？為什麼？
- 三、就您知道目前台東縣政府暨所屬機關所僱用之不須具公務人員任用資格之非技術性工級人員（例如：約僱人員、駐衛警察、技工、駕駛、工友、清潔工及收費管理員等），大多是經由什麼管道僱用？其次為何？
- 四、您知道台東縣除了綠島鄉之外，其餘各鄉鎮市都是政府公告的原住民地區嗎？您知道法令規定原住民地區之原住民比一般地區之原住民受到更多保障嗎？實際執行會有困擾嗎？
- 五、原住民族工作權保障法第 5 條規定，台東縣各級政府機關、公立學校及公營事業機構，其僱用不須具公務人員任用資格之非技術性工級職務人員（例如：約僱人員、駐衛警察、技工、駕駛、工友、清潔工及收費管理員等）之總額應有三分之一為原住民，您覺得對原住民保障夠嗎？會不會對其他族群就業造成排擠而產生不公平現象？實際執行上會不會有困難？
- 六、您知道「原住民族工作權保障法」有對原住民「比例進用」的規定嗎？第 4 條及第 5 條之後段的規定，「列為出缺不補者，各該人員不予列入前項總額計算之」，會不會造成漏洞而產生執行成效不彰的情形？為什麼？
- 七、原住民族工作權保障法第 12 條規定，依政府採購法得標之廠商，於國內員工人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之一。您覺得對台東的原住民有幫助嗎？為什麼？
- 八、原住民工作權保障法自民國 90 年實施迄今已逾六年，您覺得對台東縣的原住民就業保障及經濟生活有改善嗎？為什麼？
- 九、您覺得原住民族工作權保障法有什麼不週全或不足的地方，若有，應該怎樣修訂才恰當？
- 十、您認為造成原住民就業困境的原因是什麼？
- 十一、是否有其他補充說明或建議事項？

訪談大綱（三）

【優先承包】(訪談對象—台東縣原住民廠商及一般非原住民廠商負責人)

- 一、公司成立多久了？有多少原住民員工？是否屬於原住民廠商？
- 二、您比較喜歡承包（承攬）公家的工程（作）？還是私人的工程（作）？為什麼？
- 三、您的公司（行號、合作社、包工業）目前營運上有什麼困難？
- 四、您知道原住民族工作權保障法有關原住民「優先承包」的規定嗎？台東縣除了綠島鄉之外，其餘各鄉鎮市都是政府公告的原住民地區您知道嗎？您知道原住民地區之原住民比一般地區之原住民受到更多保障嗎？
- 五、您覺得原住民族工作權保障法第 11 條規定，各級政府機關、公立學校及公營事業機構，辦理位於原住民地區未達政府採購法公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限。對原住民廠商保障夠嗎？會不會對其他一般非原住民廠商造成排擠而產生不公平現象？實際操作有沒有合乎立法精神？
- 六、您知道台東縣有原住民人頭廠商存在嗎？據您知道同業間有人利用人頭廠商來承包公家機構工程或採購嗎？情況嚴重嗎？是否會排擠您的商機？情況嚴重嗎？
- 七、您知道台東縣目前登記設立的原住民廠商（含原住民合作社）約有多少家嗎？您覺得其中人頭廠商佔的比例多嗎？
- 八、您覺得為什麼會有原住民人頭廠商出現嗎？修訂原住民族工作權保障法是否能改善？您覺得應該怎麼做才能杜絕原住民人頭廠商的弊端？您覺得原住民族工作權保障法有什麼不週全或不足的地方，若有，應該怎樣修訂才恰當。
- 九、原住民族工作權保障法自民國 90 年實施迄今已逾六年，您覺得對台東縣的原住民就業保障及經濟生活有改善嗎？為什麼？
- 十、是否有其他補充說明或建議事項？

訪談大綱（四）

【優先承包】(訪談對象－實際執行公務機關採購人員或監督採購相關人員)

- 一、您知道台東縣除了綠島鄉之外，其餘各鄉鎮市都是政府公告的原住民地區嗎？
您知道原住民地區之原住民比一般地區之原住民受到更多保障嗎？實際執行上會有困擾嗎？
- 二、您知道台東縣目前登記設立的原住民廠商（含原住民合作社）約有多少家嗎？
其中可能是人頭廠商佔的比例多嗎？
- 三、您覺得公務機關採購相關執行人員，可以輕易辨識原住民廠商、非原住民廠商及原住民人頭廠商嗎？為什麼？
- 四、實務上以原住民廠商身份（不論是否人頭廠商）參與公共工程或採購案件競標，可以取得較大的優勢或較多的利益嗎？
- 五、就您了解原住民廠商目前承攬的物品採購或公共工程執行(履約)情況如何？
- 六、您覺得原住民工作權保障法第 11 條規定，各級政府機關、公立學校及公營事業機構，辦理位於原住民地區未達政府採購法公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限。對原住民廠商保障夠嗎？會不會對其他一般非原住民廠商造成排擠而產生不公平現象？實際執行有沒有困難？
- 七、您覺得為什麼會有原住民人頭廠商出現嗎？修訂原住民族工作權保障法是否能改善？您覺得應該怎麼做才能杜絕原住民人頭廠商的弊端？
- 八、原住民工作權保障法自民國 90 年實施迄今已逾六年，您覺得對台東縣的原住民就業保障及經濟生活有改善嗎？為什麼？
- 九、您覺得原住民族工作權保障法有什麼不週全或不足的地方？若有，應該怎樣修訂才恰當？
- 十、是否有其他補充說明或建議事項？

附錄二 受訪者逐字稿

訪談個案一

訪談時間：97 年 1 月 28 日下午 17：30 至 18：30

訪談地點：台東縣政府

受訪者：A（代碼）、原住民族行政人員

1、您覺得請民意代表或地方人士介紹會比較容易進台東縣公務機關工作嗎？為什麼？

A-1-1：一般情形是如此。

A-1-2：公務機關人員的進用，不外考慮「能力」與「關係」。只要能力與操守沒太大問題，誰的關係好，誰就比較有機會，尤其是民選首長機關，用人更在乎政治的考量，所以經由民代及仕伸的介紹，當然會比較容易進入公門。

2、您覺得沒有公務員資格的原住民與非原住民，何者比較容易進入台東縣公務機關工作？為什麼？

A-2-1：除了 5 個原住民鄉外，一般情形非原住民比較容易進入公門。

A-2-2：公務機關進用不具公務員資格的人員，除了公開考試甄選外，首長任用人員首重能力與關係。原住民的社會關係網絡的營造不如非原住民，也不諳此道，所以縱使有能力，機會仍舊比較少。原住民鄉，由於地方制度法規定必須由原住民擔任鄉長，再加上人口結構上原住民有絕對的優勢，鄉長在政治與族群的考量下，不進用原住民將會很奇怪的。

3、就您知道目前台東縣政府暨所屬機關所僱用之不須具公務人員任用資格之非技術性工級人員（例如：約僱人員、駐衛警察、技工、駕駛、工友、清潔工及收費管理員等），大多是經由什麼管道僱用？其次為何？

A-3-1：大都由機關首長於民意代表或地方人士推介人員當中遴選適當人選任用。

A-3-2：其次，也聽說有由機關內部主管建議給首長而被任用的。

4、您知道台東縣除了綠島鄉之外，其餘各鄉鎮市都是政府公告的原住民地區嗎？您知道法令規定原住民地區之原住民比一般地區之原住民受到更多保障嗎？實際執行會有困擾嗎？

A-4-1：知道除綠島鄉之外，其餘都屬原住民地區。

A-4-2：知道，原住民工作權保障法有「比例進用」與「優先承包」的規定。

A-4-3：如果有困擾的話，應該是指「優先承包」規定的招標程序與其後的施工進度。

5、原住民族工作權保障法第 5 條規定，台東縣各級政府機關、公立學校及公營事業機構，其僱用不須具公務人員任用資格之非技術性工級職務人員（例如：約僱人員、駐衛警察、技工、駕駛、工友、清潔工及收費管理員等）之總額應有三分之一為原住民，您覺得對原住民保障夠嗎？會不會對其他族群就業造成排擠而產生不公平現象？實際執行上會不會有困難？

A-5-1：就台東人口結構來說，人口佔 1/3，保障也佔 1/3，真是不謀而合，這樣的保障在形式上是足夠的。

A-5-2：前面說過，這些人員的進用通常是「關係取向」的，雖然也會考量「能力」，但總的來說，仍是很政治、很關係的。原住民不諳社會關係網絡的營造，透過法律來補足這個缺憾，且與人口結構相當，我看不出有什麼不公平。

A-5-3：實際執行上應該不會有困難。只是，我一直不解的是，為什麼「臨時人員」的進用會排除在外？

6、您知道「原住民族工作權保障法」有對原住民「比例進用」的規定嗎？第 4 條及第 5 條之後段的規定，「列為出缺不補者，各該人員不予列入前項總額計算之」，會不會造成漏洞而產生執行成效不彰的情形？為什麼？

A-6-1：知道。

A-6-2：應該會，因為既然是「出缺不補」當然就要扣除，而且目前行政機關不具公務人員資格的職缺，如工友、約聘僱人員大都「出缺不補」，如此這般當然會構成執行成效不彰。

7、原住民族工作權保障法第 12 條規定，依政府採購法得標之廠商，於國內員工人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之一。您覺得對台東的原住民有幫助嗎？為什麼？

A-7-1：對原住民幫助不大。

A-7-2：本縣少有大型廠商及巨額採購案。

8、原住民工作權保障法自民國 90 年實施迄今已逾六年，您覺得對台東縣的原住民就業保障及經濟生活有改善嗎？為什麼？

A-8-1：沒有。

A-8-2：因為「臨時人員」的排除與「人頭廠商」的充斥，法律「比例進用」與「優先承包」的良意，在經意與不經意之間給流走了。

但是值得一提的是，在法律「原住民公務員職缺比例與定額」的保障下，台東縣各機關列有很多的原住民公務員職缺，確實提高了原住民進入公門

的機會。

9、您覺得原住民族工作權保障法有什麼不週全或不足的地方，若有，應該怎樣修訂才恰當？

A-9-1：有。(1) 既然叫「工作權」保障法，其規範內涵應該要與憲法基本權所謂的「工作權」概念與意涵要相符才對。(2) 規範最具實益的「比例進用」與「優先承包」的規定，有「從公」與「促商」的傾向，也不見得是原住民的普遍就業期待。(3) 欠缺就原住民就業困境與需求的了解，比如有關「在地就業」的規範就付之厥如。

10、您認為造成原住民就業困境的原因是什麼？

A-10-1：這可能分就業的供給（就業能力）/需求（產業結構）、國家勞動政策（外勞政策）及僱主態度四個方面來談。

(1) 原住民的學歷雖然有提昇，但在就業當口的四五十歲的人大都國中學歷以下，只能滿足「製（營）造業」所需。如果再加上「文化差異」則更是雪上加霜。

(2) 台灣的產業結構變遷甚巨，已由「製造業」、「營造業」、「科技業」發展成「高科技業」與「服務業」。原住民的就業能力不能滿足目前台灣產業所需勞動力

(3) 台灣引進外勞進入初級勞動市場，取代也排除了大部分的原住民勞工。

(4) 僱主對於原住民族負面的刻板印象。

11、是否有其他補充說明或建議事項？

A-11-1：對於原住民族就業需求與長期發展的掌握是立法的基礎，欠缺這個基礎，法與措施再怎麼多，也徒見平庸而已。

訪談個案二

訪談時間：97 年 1 月 29 日中午 12：20 至 13：30

訪談地點：台東縣政府人事室主任室

受訪者：B（代碼）、30 年人事任用相關工作經驗

1、您覺得請民意代表或地方人士介紹會比較容易進台東縣公務機關工作嗎？為什麼？

B-1-1：我想這是無庸置疑的。

B-1-2：在地方機關，首長有任用權，公務人員之調動、升遷有民代或位高權重人員推薦，它的成功機率比一般人高，尤其在不需具備公務人員任用資格之工友、約聘僱人員、臨時性人員部份更是如此；由於一般民眾想進公務機關工作，除參加考試分發任用外，各機關約聘僱人員、臨時性人員便為另一管道，而這部分民眾通常需要各級民意代表或地方人士協助，由於民選機關首長有選民人情壓力，請民意代表或地方人士介紹較有機會為機關首長任用。

2、您覺得沒有公務員資格的原住民與非原住民，何者比較容易進入台東縣公務機關工作？為什麼？

B-2-1：原則上，只要有能力，當有適當職缺時，又有民意代表或地方人士的引介，都有機會到公務機關工作。

B-2-2：本縣雖為原住民族地區，但依人口結構來看，非原住民人口人數還是比原住民人口多，對於何者比較容易進入台東縣公務機關工作，須看各地區的人口屬性，如在原住民族地區，當地的原住民自然比較容易進入當地的公務機關；如在市區或非原住民人口較多的地方，非原住民則較容易進入。

3、就您知道目前台東縣政府暨所屬機關所僱用之不須具公務人員任用資格之非技術性工級人員（例如：約僱人員、駐衛警察、技工、駕駛、工友、清潔工及收費管理員等），大多是經由什麼管道僱用？其次為何？

B-3-1：目前對不須具公務人員任用資格之非技術性人員，除以前人員留用、延用外，當有職務出缺時，大都由機關首長於民意代表或地方人士推介人員當中遴選適當人選任用。

B-3-2：其次也有由機關內部主管推薦給首長而被任用的。

4、您知道台東縣除了綠島鄉之外，其餘各鄉鎮市都是政府公告的原住民地區嗎？您知道法令規定原住民地區之原住民比一般地區之原住民受到更多保障嗎？

實際執行會有困擾嗎？

B-4-1：知道台東縣各鄉鎮市幾乎是原住民地區，除了綠島鄉以外。

B-4-2：知道，在原住民工作權保障法第四、五條有明文規定。

B-4-3：由於本縣屬原住民族地區，受原住民族工作權保障法之規範，如公務人員、約聘僱人員、臨時等人員等進用、政府採購法等都有對原住民工作相關的保障，在人員進用方面，進用需具公務人員資格者應不得低於現有原額之2%，由於本縣原住民人口比率較高，這部分大多數機關都能符合規定並超額進用，至於約僱等5類（約僱人員、駐衛警察、技工駕駛工友清潔工、收費管理員、其他不具公務人員任用資格之非技術性工級職務）的人員，其僱用員額雖有三分之一的規定，但由於這部分人員大都受限於遇缺不補或委外經營的傾向，對於促進原住民就業改善有限。

B-4-4：目前本縣及所屬各機關學校在實際執行上不會有困擾。

5、原住民族工作權保障法第5條規定，台東縣各級政府機關、公立學校及公營事業機構，其僱用不須具公務人員任用資格之非技術性工級職務人員（例如：約僱人員、駐衛警察、技工、駕駛、工友、清潔工及收費管理員等）之總額應有三分之一為原住民，您覺得對原住民保障夠嗎？會不會對其他族群就業造成排擠而產生不公平現象？實際執行上會不會有困難？

B-5-1：這部分對促進原住民的就業有一定幫助，但在保障上仍不夠週延，因為這部分人員大都受限於遇缺不補或委外經營的傾向，對於促進原住民就業改善有限。

B-5-2：會對其他族群就業造成排擠但目前尚還不至於產生不公平現象，以本縣為例進用約僱等五類人員佔機關總人數比例不高，但在正式公務人員進用部份，因原住民特考之舉辦，缺額之提列數高，致考試及格人員有漸多之勢，勢必會對其他族群就業造成排擠。

B-5-3：目前本縣就政策推動上有完整之因應措施，且由於這部分人員大都受限於遇缺不補（駐衛警察、技工、駕駛、工友）或委外經營（清潔工及收費管理員）的傾向，對於實際執行上不會有困難。

6、您知道「原住民族工作權保障法」有對原住民「比例進用」的規定嗎？第4條及第5條之後段的規定，「列為出缺不補者，各該人員不予列入前項總額計算之」，會不會造成漏洞而產生執行成效不彰的情形？為什麼？

B-6-1：知道。

B-6-2：會造成漏洞，而且有一定的影響。

B-6-3：由於該等人員的進用，機關首長需全面考量，在這部分有些現職人員及留用人員並非原住民籍，如果未有其他人員進用要達到任用比例有一定困難，一些機關只好將某些職缺列為出缺不補，出缺職務如要進用人員一定要進用原住民，如此便可不列入總額計算，以規避未達進用比例或不足進用而需受罰。這種情形實因乃法令規定未考量現實機關（單位）之實際情形或合理性，在為達到政策執行之成效，業務機關所做的”合法措施”，也不能說是執行成效不彰，因如上所言，法規政策制定之初就與現實面不合，要其依法令執行本就有難處，這也不過是”上有政策，下有對策”的做法罷了。

7、原住民族工作權保障法第 12 條規定，依政府採購法得標之廠商，於國內員工人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之一。您覺得對台東的原住民有幫助嗎？為什麼？

B-7-1：這部份我覺得對原住民沒什麼幫助。

B-7-2：本縣企業或廠商大都屬規模較小之廠商，其國內員工人數很少逾一百人，大型廠商（國內員工人數逾一百人者）或較大金額之採購案大都不在本縣，而且其進用門檻較高，大多數廠商都不受此規範拘束，對促進本縣原住民就業幫助有限。

8、原住民工作權保障法自民國 90 年實施迄今已逾六年，您覺得對台東縣的原住民就業保障及經濟生活有改善嗎？為什麼？

B-8-1：對台東縣的原住民就業保障及經濟生活 多少有改善。

B-8-2：(1)在原住民工作權保障法的規範下，產生一定的效果，像近幾年每年都有舉辦原住民族特考，提升原住民族進入公務機關的管道，本縣每年各機關都提供許多職缺列入原住民族特考，在臨時人員任用上，各機關亦提升進用比例，加上近年來許多擴大公務服務的措施，對促進原住民就業提供有改善效果，在提供就業機會後，經濟生活自然改善。

(2)本縣海端鄉等五個山地原住民地區鄉公所，進用原住民佔機關總人數比例均高達百分之七十以上，另十個平地原住民鄉鎮市公所進用原住民佔機關總人數比例均高達百分之二十二以上

(3)本縣全部原住民地區機關學校進用原住民總平均比例高達百分之十四。一九。

9、您覺得原住民族工作權保障法有什麼不週全或不足的地方，若有，應該怎樣修訂才恰當？

B-9-1：對於公務人員的任用上，雖訂有不得低於現有員額 2%之規定，然而像本縣許多機關學校大都屬 50 人以下的小型機關，並不需要進用原住民，應對地區屬性不同，而做例外規定。

B-9-2：目前行政院原民會已將原住民族工作權保障法提出修正草案經行政院會通過並函送立法院審議中。

B-9-3：依該草案規劃內容如下：

(1)為長期穩定保障原住民族之工作權，非原住民族地區各級政府機關、公立學校、公營事業機構員工總人數每滿一百人，應進用原住民一人；私立學校、團體及民營事業機構員工總人數每滿一百五十人，應進用原住民一人，均自本法修正之條文施行後一年施行。(修正條文第四條)

(2)原住民族地區各級政府機關、公立學校及公營事業機構進用原住民人數之比率，原則不得低於員工總人數百分之三十五，並自本法修正之條文施行後五年施行。(修正條文第五條)

(3)原住民族地區人口比率未達百分之十者，或政府採購法公告金額十分之一以下之採購，得排除原住民優先承包之規定。(修正條文第十一條)

(4)配合本法增訂私部門應進用原住民規定，並提高公部門進用原住民之比率，已有助於促進原住民長期穩定就業，爰刪除現行條文第十二條有關政府採購法得標之廠商應於履約期間僱用原住民之規定。

(5)為蒐集原住民人力資料庫所需資料，增訂各級主管機關得請求各級政府機關、公、私立學校、團體及公、民營事業機構配合提供資料，其不得拒絕。另增訂私立學校、團體、民營事業機構得將職缺函請各級主管機關推介之規定。(修正條文第十四條)

(6)進用原住民超出規定比率之私立學校、團體及民營事業機構，得以原住民族綜合發展基金之就業基金核發獎勵金。(修正條文第二十四條)

10、您認為造成原住民就業困境的原因是什麼？

B-10-1：針對這個問題有多面向的原因，我想做下列說明：

(1)大環境不佳：由於近年來國家經濟不景氣，加上許多產業外移，造成國內工作機會減少，不僅原住民就業機會減少，相對的非原住民亦面臨相同的問題。

- (2)外勞政策影響：由於原住民人口就業傾向於勞力工作，相對替代性較高，目前這部分的工作大都為薪資較低廉的外勞所取代。
- (3)政府原住民政策配套措施規劃不週：由於政府許多原住民族相關政策大多以補貼性質政策居多，當計畫結束或經費用罄即結束僱用關係，對於就業輔導及解決就業困境缺乏長遠計畫，無法有效提升就業競爭力；其教育政策未對原住民族人員因材施教，或讓其專長得以發揮，無法激發培養出優質人才。
- (4)生活觀念的提升：由於許多原住民缺乏積極的生活觀，其人生觀亦較樂觀，因”今朝有酒今朝醉”的樂天習性，對困境較能適應；且尚有許多依賴政府的陋習，目前政府極力提升原住民形象，社會也對原住民朋友觀感逐漸改善。
- (5)專業技能不足：不論任可行業工作都需要敬業精神及認真態度，原住民在這方面仍有待提升。

11、是否有其他補充說明或建議事項？

B-11-1：對於原住民族的工作保障，不僅只在公務機關著手，應提供多元管道，另一方面，主管機關應有更積極作為，提升原住民族的就業能力，並減少補貼式公共政策，以提升整體原住民族人員之專業能力，達到保障原住民生活之目標。又，應修正現有教育政策，針對原住民族之優勢及特長設置專業學校予以培育，以展現其長才，使其在地球村上得以展露頭角。

訪談個案三

訪談時間：97 年 1 月 15 日下午 12：30 至 13：30

訪談地點：台東縣政府行政室庶務課

受訪者：C（代碼）、庶務課相關工作年資 6 年

1、您覺得請民意代表或地方人士介紹會比較容易進台東縣公務機關工作嗎？為什麼？

C-1-1：請民意代表或地方人士介紹確實會比較容易進入縣政府工作。

C-1-2：中國人講究人情和面子，我覺得這年頭似乎什麼都要靠背景和關係，不只臨時人員或約聘僱人員，就算正式編制人員要升遷也是沒關係也要找關係，有背景才有機會，工作能力和態度好不好似乎不太重要。

2、您覺得沒有公務員資格的原住民與非原住民，何者比較容易進入台東縣公務機關工作？為什麼？

C-2-1：我覺得不一定。

C-2-2：雖然現在有原住民族工作權保障法在保障原住民族，但是若沒有針對機關內非編制之公務員之進用原住民沒有強制規定措施嚴格執行，那就不會去實施，想要進入公務機關工作最主要還是要靠關係和背景。

3、就您知道目前台東縣政府暨所屬機關所僱用之不須具公務人員任用資格之非技術性工級人員（例如：約僱人員、駐衛警察、技工、駕駛、工友、清潔工及收費管理員等），大多是經由什麼管道僱用？其次為何？

C-3-1：我想最主要還是靠議員、立法委員、地方人士等關說吧！大概最後都會淪為政治籌碼，也就是說選舉有功人員本人或替人關說。

C-3-2：其次才會考慮到他是否工作能力良好或有特殊才能。

4、您知道台東縣除了綠島鄉之外，其餘各鄉鎮市都是政府公告的原住民地區嗎？您知道法令規定原住民地區之原住民比一般地區之原住民受到更多保障嗎？實際執行會有困擾嗎？

C-4-1：知道公告的原住民地區。

C-4-2：大約知道，像是免稅、補助合作社、一定比例的人數進用、優先採購的保障等等，和業務相關的較清楚。

C-4-3：我想執行上一定會有很大的困難度。如果說這些保障是直接給予的福利措施或優惠當然不會有執行上的問題，只要中央制定配套政策及編列經費，即可實施，強調要有經費；如果像是進用原住民族，那就得原住民族有意

願工作或應徵，否則我們還要去特地找原住民來上班嗎？其實有一點是很重要的，原住民他們知不知道自己擁有哪些保障和權利，他們懂不懂得去善用它，那才是可以讓這個法令的美意去發揮的最重要影響因素，另外為了依照法令之規定可能也會影響到行政效率。

5、原住民族工作權保障法第 5 條規定，台東縣各級政府機關、公立學校及公營事業機構，其僱用不須具公務人員任用資格之非技術性工級職務人員（例如：約僱人員、駐衛警察、技工、駕駛、工友、清潔工及收費管理員等）之總額應有三分之一為原住民，您覺得對原住民保障夠嗎？會不會對其他族群就業造成排擠而產生不公平現象？實際執行上會不會有困難？

C-5-1：我覺得原住民族願不願意出來工作、他們知不知道自己的權利、他們願不願意擺脫原本的生活型態及政府是否真正強制執行才是最重要的影響因素。

C-5-2：如果原住民族有意願或出來工作的人並不多，自然不會產生排擠作用；不過縱使人很多，政府機關沒有感受到強制進用的壓力，當然也不會產生排擠。

C-5-3：像以縣政府在執行上之實務來說工友等遇缺不補，沒有受到限制、臨時人員才是人數較多的一群，卻沒有納入保障限定之範圍，所以當然不會排擠。但是如果這些人員都算入的話，我相信會產生一定程度的排擠並且也可能因為原住民族之工作態度及品質而會影響行政效率。

6、您知道「原住民族工作權保障法」有對原住民「比例進用」的規定嗎？第 4 條及第 5 條之後段的規定，「列為出缺不補者，各該人員不予列入前項總額計算之」，會不會造成漏洞而產生執行成效不彰的情形？為什麼？

C-6-1：知道。

C-6-2：我覺得會有漏洞產生。

C-6-3：現行工友等人員遇缺不補，所以就不列入計算，而反倒是臨時人員進用人數很多，卻未納入保障範圍，讓這項法令規定之保障失去意義，因為根本就沒有被限制到。

7、原住民族工作權保障法第 12 條規定，依政府採購法得標之廠商，於國內員工人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之一。您覺得對台東的原住民有幫助嗎？為什麼？

C-7-1：我覺得對原住民沒有幫助。

C-7-2：我覺得廠商會在這期間或是長期去找原住民的人頭，不見得有真正在工作，或許可以獲得一些好處。如果是這樣，我想對原住民族實質上是沒有助益的，以台東來說，我所知道標案都很小，承攬之得標廠商其員工人數也沒有 100 人以上者，那自然對台東的原住民就不會有幫助。

8、原住民工作權保障法自民國 90 年實施迄今已逾六年，您覺得對台東縣的原住民就業保障及經濟生活有改善嗎？為什麼？

C-8-1：不能說完全沒有。

C-8-2：但是我覺得是非常微小的，並沒有實際上太大的幫助，感受到的原住民整體還是非常貧窮的，經濟、生活上並沒有太大的改變。而在就業實務執行上對其並沒有太大的保障，公務機構也沒有太大的壓力。

9、您覺得原住民族工作權保障法有什麼不週全或不足的地方，若有，應該怎樣修訂才恰當？

C-9-1：我覺得應該開放工友等遇缺補實，並將臨時人員納入進用比例之限定，才能落實法令規定之美意。

10、您認為造成原住民就業困境的原因是什麼？

C-10-1：應該原住民本身的工作態度、學識不足及一般社會大眾對原住民族的刻板印象（例如：懶惰、嗜酒、會延誤工作等）影響原住民族的就業，尤其是最後一項。

11、是否有其他補充說明或建議事項？

C-11-1：就像剛才所說的，在台東並沒有太大的標案，自然也較少進用 100 人以上之廠商，這樣的規定對台東的原住民來說似乎沒有實質的意義，再加上原住民人口外流就業，我覺得非原住民地區亦應該重新思考加強保障或提高比例之限制。謝謝。

訪談個案四

訪談時間：97 年 1 月 18 日上午 9：40 至 10：30

訪談地點：台東縣政府秘書辦公室

受訪者：D（代碼）、臨時人員及工友年資合計 7 年

1、您怎麼進台東縣政府工作的。（是甄試、他人介紹或其他方式）？

D-1-1：是爸爸介紹的。因為爸爸原在縣長辦公室工作。

2、您覺得請民意代表或地方人士介紹會比較容易進台東縣政府工作嗎？為什麼？

D-2-1：是民意代表介紹比較容易。

D-2-2：覺得民意代表與上面的關係比較好。

3、您有沒想過直接的方式找縣長毛遂自薦進縣政府工作？為什麼？

D-3-1：沒想過毛遂自薦找縣長要工作。

D-3-2：因為我覺得會有很多人推薦，所以自己去應該沒什麼希望。

4、您覺得沒有公務員資格的原住民與非原住民，何者比較容易進入台東縣政府工作？為什麼？

D-4-1：我覺得非原住民不一定比較容易進入縣府工作。

D-4-2：應該只看是不是找對人介紹推薦。不然，除非有特殊專長的人或許例外。

5、您知道「原住民族工作權保障法」有對原住民「比例進用」的規定嗎？台東縣除了綠島鄉之外，其餘各鄉鎮市都是政府公告的原住民地區您知道嗎？您知道法令規定原住民地區之原住民比一般地區之原住民受到更多保障嗎？

D-5-1：知道。

D-5-2：我不知道有原住民地區的規定。

D-5-3：我也不知道原住民地區的原住民有更多保障。

6、依原住民族工作權保障法第 5 條規定，台東縣各級政府機關、公立學校及公營事業機構，其僱用不須具公務人員任用資格之非技術性工級職務人員（例如：約僱人員、駐衛警察、技工、駕駛、工友、清潔工及收費管理員等）之總額應有三分之一為原住民，您覺得對原住民保障夠嗎？會不會對其他族群就業造成排擠而產生不公平現象？實際執行上會不會有困難？

D-6-1：從規定看起來，對原住民保障應該夠了。

D-6-2：我想會排擠其他族群就業。

D-6-3：沒有困難。

7、原住民族工作權保障法第 12 條規定，依政府採購法得標之廠商，於國內員工入

數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之一。

您覺得對台東的原住民有幫助嗎？為什麼？

D-7-1：對原住民根本沒有幫助。

D-7-2：我感覺台東縣政府發包的工程，很少是很大的工程，所以廠商僱用員工人數要超過 100 人的機會很小，所以根本可以不要僱用原住民。

8、在台東縣政府工作，您是否感受到原住民族工作權保障法的保障？會擔心隨時遭到解僱嗎？為什麼？

D-8-1：有。

D-8-2：不會。

D-8-3：因為我是正式工友，有受到勞基法的保障。我原本在學校任工友，也希望到縣府工作，是因為縣政府原住民工友不足，所以才補我進縣政府。

9、原住民工作權保障法自民國 90 年實施迄今已逾六年，您覺得對台東縣的原住民就業保障及經濟生活有改善嗎？為什麼？

D-9-1：沒有。

D-9-2：我覺得對現職之原住民員工或許有少許幫助，但對於非現職原住民是沒有感覺的。

10、您覺得原住民族工作權保障法有什麼不週全或不足的地方，若有，應該怎樣修訂才恰當？

D-10-1：以我現職來說，原住民族工作權保障法是保障原住民工友的進用，但是，現在各公務機關已將工友、技工、駕駛列入出缺不補，所以根本沒有實質保障。

11、您認為造成原住民就業困境的原因是什麼？

D-11-1：原住民的習性太樂天，比較沒有專長，教育程度普遍不足，所以沒什麼競爭能力。

12、是否有其他補充說明或建議事項？

D-12-1：我知道縣政府是有很多臨時員，但其中卻很少發現是原住民，如果原住民族工作權保障法有保障，為什麼跟實際情況不一樣呢？

訪談個案五

訪談時間：97 年 1 月 16 日 中午 12：50 至 13：30

訪談地點：台東縣政府行政室主任室

受訪者：E（代碼）、23 年約僱、臨時人員斷斷續續工作經驗

1、您怎麼進台東縣政府工作的。（是甄試、他人介紹或其他方式）？

E-1-1：我是透過民意代表介紹才進入台東縣政府工作的。

2、您覺得請民意代表或地方人士介紹會比較容易進台東縣政府工作嗎？為什麼？

E-2-1：我覺得請民意代表介紹會比較容易進縣政府工作。

E-2-2：我覺得縣長在施政上也需要獲得議員的支持，所以請議員介紹會比較有效果。

3、您有沒想過直接的方式找縣長毛遂自薦進縣政府工作？為什麼？

E-3-1：我沒有想過要以直接找縣長要工作。

E-3-2：我覺得可能是原住民天性比較保守，比較不敢主動去爭取吧！

4、您覺得沒有公務員資格的原住民與非原住民，何者比較容易進入台東縣政府工作？為什麼？

E-4-1：非原住民比較容易進入台東縣政府工作。

E-4-2：我覺得大家認為原住民比較有惰性，或是形象也比較不好，所以進用的機會比較小。

5、您知道「原住民族工作權保障法」有對原住民「比例進用」的規定嗎？台東縣除了綠島鄉之外，其餘各鄉鎮市都是政府公告的原住民地區您知道嗎？您知道法令規定原住民地區之原住民比一般地區之原住民受到更多保障嗎？

E-5-1：不知道。

E-5-2：不知道那裡是政府公告的原住民地區。

E-5-3：原住民有更多的保障嗎？這也不知道。

6、依原住民族工作權保障法第 5 條規定，台東縣各級政府機關、公立學校及公營事業機構，其僱用不須具公務人員任用資格之非技術性工級職務人員（例如：約僱人員、駐衛警察、技工、駕駛、工友、清潔工及收費管理員等）之總額應有三分之一為原住民，您覺得對原住民保障夠嗎？會不會對其他族群就業造成排擠而產生不公平現象？實際執行上會不會有困難？

E-6-1：我覺得對原住民的保障應該還算公平。

E-6-2：對其他族群的就業應該還不至於造成排擠而產生不公平現象。

E-6-3：我覺得應該沒有困難，因為進用還是必須經篩選過程。

7、原住民族工作權保障法第 12 條規定，依政府採購法得標之廠商，於國內員工人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之一。

您覺得對台東的原住民有幫助嗎？為什麼？

E-7-1：我覺得沒有幫助。

E-7-2：因為我曾在工程單位協助，知道標台東縣政府工程的廠商，大部分規模都很小，要達到 100 位員工以上的門檻很少，所以這個保障沒什麼用，而且保障率那麼小，就業保障進了公司，單獨一人也很難生存。

8、在台東縣政府工作，您是否感受到原住民族工作權保障法的保障？會擔心隨時遭到解僱嗎？為什麼？

E-8-1：沒有感受到。

E-8-2：會擔心隨時遭解僱。

E-8-3：因為我時常被解僱。

9、原住民工作權保障法自民國 90 年實施迄今已逾六年，您覺得對台東縣的原住民就業保障及經濟生活有改善嗎？為什麼？

E-9-1：沒有改善。

E-9-2：我自己或週遭親友，沒聽說因為這個法而工作受到保障或經濟生活改善，而且這個法我連聽都沒聽說過，我想很多人都不知道有這個法令存在。

10、您覺得原住民族工作權保障法有什麼不週全或不足的地方，若有，應該怎樣修訂才恰當？

E-10-1：既然有原住民族工作權保障法可以保障原住民，而我是一個原住民身份的臨時人員，為什麼沒有受到這個法令保障，而經常要擔心隨時遭到解僱。況且，臨時員是縣府非具公務員資格中，人數最多，也是原住民最需要的就業機會。我覺得如有修法，應該把這點規範進來。

11、您認為造成原住民就業困境的原因是什麼？

E-11-1：造成原住民就業困境，我想跟上一題的答案很相似，因為社會上對原住民早期的刻板印象，例如：懶惰啦、愛喝酒啦等等。

12、是否有其他補充說明或建議事項？

E-12-1：我建議政府應該在各鄉鎮市公所或各村里辦公室，設置原住民就業登記處，主動為原住民找工作。

訪談個案六

訪談時間：97 年 1 月 12 日下午 15：00 至 16：00

訪談地點：台東縣政府大禮堂

受訪者：F（代碼）、22 年主計工作經驗（含兼辦發包中心工作 9 年）

1、您知道台東縣除了綠島鄉之外，其餘各鄉鎮市都是政府公告的原住民地區嗎？
您知道原住民地區之原住民比一般地區之原住民受到更多保障嗎？實際執行上會有困擾嗎？

F-1-1：知道原住民地區公告。

F-1-2：知道這類地區原住民有更多保障。

2、您知道台東縣目前登記設立的原住民廠商（含原住民合作社）約有多少家嗎？
其中可能是人頭廠商佔的比例多嗎？

F-2-1：實際家數不知道。

F-2-2：是否為人頭廠商無法判斷，但知道該法實施後原住民廠商（如勞動合作社）有成長。

3、您覺得公務機關採購相關執行人員，可以輕易辨識原住民廠商、非原住民廠商及原住民人頭廠商嗎？為什麼？

F-3-1：發包中心：僅依投標廠商所提文件審查，無法判斷是否為人頭廠商。

F-3-2：業務單位：與履約廠商密切接觸，有機會知悉其文件登記負責人及實際履約對象否為相同，但實際查證仍有困難。

4、實務上以原住民廠商身份（不論是否人頭廠商）參與公共工程或採購案件競標，可以取得較大的優勢或較多的利益嗎？

F-4-1：以現行制度之遊戲規則，理論掌握得宜，於招標階段有其優勢，相對應有相當之利益。

5、就您了解原住民廠商目前承攬的物品採購或公共工程執行(履約)情況如何？

F-5-1：這可分成三個部份，物品採購部份較無明顯差異；勞務採購部份，如工程測設、監造等，發生延遲履約及品質不佳之情形，時有所聞；公共工程部份則時有工程進度落後及施工品質不良之情形。

6、您覺得原住民工作權保障法第 11 條規定，對原住民廠商保障夠嗎？會不會對其他一般非原住民廠商造成排擠而產生不公平現象？實際執行有沒有困難？

F-6-1：個人以為保障是否足夠應視其是否具備成長及永續存在之能力，該條文如僅定位為「保障」而無相關使之永續成長之措施，該類廠商是否具備市場

競爭能力仍有其思考空間，則該條文恐不足以謂之「足夠保障」。

F-6-2：以目前而言，確實產生排擠效應，不符市場自由競爭機制。

F-6-3：近幾年雖原住民廠商家數有成長，但仍屬供應廠商之少數，公開報價或取得企畫書之第一階段依規定應優先決予原住民廠商，故仍有標案需進行第二階段開標後方得以決標，徒增作業程序，且據悉履約品質未盡理想，長期或有「劣幣驅逐良幣」之隱憂。

7、您覺得為什麼會有原住民人頭廠商出現呢？修訂原住民族工作權保障法是否能改善？您覺得應該怎麼做才能杜絕原住民人頭廠商的弊端？

F-7-1：人頭廠商的產生，推測應與平地廠商為因應政策之執行及生存競爭之需要所產生，且與原住民朋友之財務文化、理財能力及生活需求有關。

F-7-2：個人以為倘無其他配套扶植措施之落實執行，僅靠修法恐無法改變整體不正常現象。

F-7-3：現制下很難杜絕人頭廠商的存在，且廠商亦應享有市場自由競爭之機制，應思考使之各具生存之能力。

8、原住民族工作權保障法自民國 90 年實施迄今已逾六年，您覺得對台東縣的原住民就業保障及經濟生活有改善嗎？為什麼？

F-8-1：無感覺明顯改變，經濟仍活躍於少數族群。

F-8-2：原住民族群仍較多從事勞動力之提供，原住民勞動合作社雖較多於之前提供就業機會，但企業主仍集中少數特定對象。

9、您覺得原住民族工作權保障法有什麼不週全或不足的地方？若有，應該怎樣修訂才恰當？

F-9-1：無意見。

10、是否有其他補充說明或建議事項？

F-10-1：無意見

訪談個案七

訪談時間：97 年 1 月 22 日下午 17：30 至 18：30

訪談地點：台東縣政府原住民行政局

受訪者：G（代碼）、六年原住民行政局工作經驗

1、您知道台東縣除了綠島鄉之外，其餘各鄉鎮市都是政府公告的原住民地區嗎？
您知道原住民地區之原住民比一般地區之原住民受到更多保障嗎？實際執行上會有困擾嗎？

G-1-1：我知道台東縣除了綠島鄉之外，其餘 15 個鄉鎮市皆為原住民地區。

G-1-2：原住民地區的原住民的確比一般地區的原住民有更多的保障。

G-1-3：在實際執行上，原住民地區的原住民並未普遍熟知本身的權益，行政人員亦未真正落實，故與立法原有的美意，仍有極大的落差。

2、您知道台東縣目前登記設立的原住民廠商（含原住民合作社）約有多少家嗎？
其中可能是人頭廠商佔的比例多嗎？

G-2-1：目前登記的原住民廠商，於台東縣政府原住民行政局文教行政課之資料顯示約有 70-80 家。

G-2-2：其中可能是人頭廠商之比例約佔 8 成以上。

3、您覺得公務機關採購相關執行人員，可以輕易辨識原住民廠商、非原住民廠商及原住民人頭廠商嗎？為什麼？

G-3-1：很難辨識是不是人頭廠商。

G-3-2：由於廠商承攬公務機關採購案中之資金流向，行政人員並無「調查」的權力，且對人頭廠商的罰則，於原住民族工作權保障中亦未盡周延，故實際執行上不易辨識。

4、實務上以原住民廠商身份（不論是否人頭廠商）參與公共工程或採購案件競標，可以取得較大的優勢或較多的利益嗎？

G-4-1：因可排除非原住民廠商第一階段之競標，故可取得優先「得標」之優勢，另不需搶標，故可取得較多的利益。

5、就您了解原住民廠商目前承攬的物品採購或公共工程執行(履約)情況如何？

G-5-1：對原住民廠商之輔導，政府目前尚無完整之配套訓練措施，另人頭廠商之充斥，故原住民廠商之履約品質普遍低落。

6、您覺得原住民工作權保障法第 11 條規定，對原住民廠商保障夠嗎？會不會對其他一般非原住民廠商造成排擠而產生不公平現象？實際執行有沒有困難？

- G-6-1：原住民族工作權保障法第 11 條規定對原住民之保障已經足夠了，只是在實際執行未落實而已。
- G-6-2：有關排擠而產生之不公平現象，非原住民廠商已從「人頭廠商」途徑輕易獲得解決，政府也無很好的解決對策，原住民只好「繼續」任權益流失。
- G-6-3：實際執行沒有困難。
- 7、您覺得為什麼會有原住民人頭廠商出現嗎？修訂原住民族工作權保障法是否能改善？您覺得應該怎麼做才能杜絕原住民人頭廠商的弊端？
- G-7-1：有原住民人頭廠商之出現主要是「有利可圖」。
- G-7-2：原住民族工作權保障法增修人頭廠商之罰則及加強宣導立法美意（對原住民），將可改善人頭廠商充斥之弊端。
- 8、原住民工作權保障法自民國 90 年實施迄今已逾六年，您覺得對台東縣的原住民就業保障及經濟生活有改善嗎？為什麼？
- G-8-1：原住民族工作權保障法實施迄今實形同具文，原住民看得到，吃不到，「原住民的無知」及「人頭廠商」是扼殺原住民族工作權保障法的二大元凶。
- 9、您覺得原住民族工作權保障法有什麼不週全或不足的地方？若有，應該怎樣修訂才恰當？
- G-9-1：原住民族工作權保障法宜再增訂「人頭廠商」之相關罰則。
- G-9-2：原住民族工作權保障法之執行績效宜由中央至地方（縣、鄉）一條鞭之管控查核機制建立。
- 10、是否有其他補充說明或建議事項？
- G-10-1、無

訪談個案八

訪談時間：97 年 1 月 24 日上午 11：00 至 12：10

訪談地點：台東縣政府行政室主任室

受訪者：H（代碼）、9 年從事原住民商業活動經驗

1、公司成立多久了？有多少原住民員工？是否屬於原住民廠商？

H-1-1：民國 92 年登記成立，93 年正式營運。

H-1-2：約 70 人，會員約 100 人左右。

H-1-3：是屬於原住民廠商。

2、您比較喜歡承包（承攬）公家的工程（作）？還是私人的工程（作）？為什麼？

H-2-1：我們承攬的工程大部份是以公家單位為主。

H-2-2：私人的工程（作）也有做，但算是小部份。

H-2-3：為什麼比較喜歡做公家的工作，是因為大環境的關係，外面的商機不足，導致我往公家工程板塊移動，最主要還是收錢穩定，雖然公家工程款有時候比較慢領到，但總是跑不了，相對的外面私人工程就不一定收得到錢。

3、您的公司（行號、合作社、包工業）目前營運上有什麼困難？

H-3-1：其實目前合作社營運上大都沒有什麼困難，但最主要還是要自我提升，提高競爭力。

4、您知道原住民族工作權保障法有關原住民「優先承包」的規定嗎？台東縣除了綠島鄉之外，其餘各鄉鎮市都是政府公告的原住民地區您知道嗎？您知道原住民地區之原住民比一般地區之原住民受到更多保障嗎？

H-4-1：因為我本身就是從事相關活動，所以我知道。

H-4-2：這部份也知道。

H-4-3：公告原住民地區的原住民有較多保障，這個我知道。

5、您覺得原住民族工作權保障法第 11 條規定，各級政府機關、公立學校及公營事業機構，辦理位於原住民地區未達政府採購法公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限。對原住民廠商保障夠嗎？會不會對其他一般非原住民廠商造成排擠而產生不公平現象？實際操作有沒有合乎立法精神？

H-5-1：以法令來說是足夠，而且立法立的滿好的，立法意思也夠，但是法條後段「但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限」。這部份不夠明確，導致執行面落實度不夠。

H-5-2：我覺得不會造成排擠。

H-5-3：就目前實際操作是有些部份並沒有合乎立法精神。例如中央信託局採購案，排擠原住民廠商供貨機關及 10 萬元以下採購來落實部份等等都是。

6、您知道台東縣有原住民人頭廠商存在嗎？據您知道同業間有人利用人頭廠商來承包公家機構工程或採購嗎？情況嚴重嗎？是否會排擠您的商機？情況嚴重嗎？

H-6-1：確實是有存在。

H-6-2：我知道同業間有人這麼做。

H-6-3：我感覺情況嚴重度應該算中上。

H-6-4：當然會排擠到我合作社的商機，造成利潤減少。

H-6-5：排擠情況嚴重程度應該中等以上。

7、您知道台東縣目前登記設立的原住民廠商（含原住民合作社）約有多少家嗎？您覺得其中人頭廠商佔的比例多嗎？

H-7-1：大概 100 多家有，可能到 130 或 140 家。

H-7-2：約有百分之 75 至 80。但我不是以現登記而言，而是以實際有參與公家機關出入工作(工程)部份核算。

8、您覺得為什麼會有原住民人頭廠商出現嗎？修訂原住民族工作權保障法是否能改善？您覺得應該怎麼做才能杜絕原住民人頭廠商的弊端？您覺得原住民族工作權保障法有什麼不週全或不足的地方，若有，應該怎樣修訂才恰當。

H-8-1：應該是大環境的關係，經濟不景氣，還有中國人傳統的商業投機行為。也就是上有政策下有對策。

H-8-2：我覺得修訂保障法也很難改善，因為很多還是實際操作的問題。

H-8-3：這問題我也經常思考，但是都想不到什麼好方法，行政單位加強查察也很難杜絕，或許由司法單位直接介入查察比較有效果，但如果都以合作社方式就比較不會有問題，因為合作社比較不會有人頭廠商。

9、原住民工作權保障法自民國 90 年實施迄今已逾六年，您覺得對台東縣的原住民就業保障及經濟生活有改善嗎？為什麼？

H-9-1：我覺得自己部份是有改善的，其他人則要視情況而定。

H-9-2：因為我實際從事參與承包公家機關採購工程，直接受到工作法的保障，所以有受惠。但其他大部份原住民與保障法並不相關，所以得不到優惠。

10、是否有其他補充說明或建議事項？

- H-10-1：政府如果真的要保障原住民廠商，我想直接修法明定，原住民廠商投標 100 萬元以下工程之押標金、履約保證金、保固金等免以現金支付，而以其他互信機制替代即可，改善原住民廠商之資金調度困難。
- H-10-2：公家機關執行原住民工作權保障法相關內容應該更落實。



訪談個案九

訪談時間：97 年 1 月 23 日下午 15：00 至 15：40

訪談地點：訪談對象公司所在地

受訪者：I（代碼）、原住民廠商，公司成立 4-5 年

1、公司成立多久了？有多少原住民員工？是否屬於原住民廠商？

I-1-1：大概 4、5 年。

I-1-2：不知道。

I-1-3：是屬原住民廠商。

2、您比較喜歡承包（承攬）公家的工程（作）？還是私人的工程（作）？為什麼？

I-2-1：會。

I-2-2：比較喜歡做公家的工作。

I-2-3：比較有保障，工作完成後就可以領到錢。若私人的工程，還要擔心領不到錢或錢會拖延，比較慢領到。

3、您的公司（行號、合作社、包工業）目前營運上有什麼困難？

I-3-1：不知道。

4、您知道原住民族工作權保障法有關原住民「優先承包」的規定嗎？台東縣除了綠島鄉之外，其餘各鄉鎮市都是政府公告的原住民地區您知道嗎？您知道原住民地區之原住民比一般地區之原住民受到更多保障嗎？

I-4-1：知道。

I-4-2：不知道。

I-4-3：知道。

5、您覺得原住民工作權保障法第 11 條規定，各級政府機關、公立學校及公營事業機構，辦理位於原住民地區未達政府採購法公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限。對原住民廠商保障夠嗎？會不會對其他一般非原住民廠商造成排擠而產生不公平現象？實際操作有沒有合乎立法精神？

I-5-1：我不是很清楚，但我想應該夠了。

I-5-2：應該會有不公平現象吧！

I-5-3：不知道。

6、您知道台東縣有原住民人頭廠商存在嗎？據您知道同業間有人利用人頭廠商來承包公家機構工程或採購嗎？情況嚴重嗎？是否會排擠您的商機？情況嚴重

嗎？

I-6-1：知道。

I-6-2：不知道。

I-6-3：不知道。

7、您知道台東縣目前登記設立的原住民廠商（含原住民合作社）約有多少家嗎？

您覺得其中人頭廠商佔的比例多嗎？

I-7-1：不知道。

I-7-2：不知道。

8、您覺得為什麼會有原住民人頭廠商出現嗎？修訂原住民族工作權保障法是否能改善？您覺得應該怎麼做才能杜絕原住民人頭廠商的弊端？您覺得原住民族工作權保障法有什麼不週全或不足的地方，若有，應該怎樣修訂才恰當。

I-8-1：標工程比較有利。

I-8-2：不知道。

I-8-3：不知道。

9、原住民工作權保障法自民國 90 年實施迄今已逾六年，您覺得對台東縣的原住民就業保障及經濟生活有改善嗎？為什麼？

I-9-1：我覺得對原住民沒有改善。

I-9-2：原住民大部份都不知道有這個法令。

10、是否有其他補充說明或建議事項？

I-10-1：無

訪談個案十

訪談時間：97 年 1 月 26 日上午 10：00 至 11：00

訪談地點：廠商公司辦公室

受訪者：J（代碼）、11 年實際從事台東縣境內商業活動經驗

1、公司成立多久了？有多少原住民員工？是否屬於原住民廠商？

J-1-1：公司已經成立 15 年。

J-1-2：員工有 6 位，其中原住民員工有 2 位。

J-1-3：不是原住民廠商。

2、您比較喜歡承包（承攬）公家的工程（作）？還是私人的工程（作）？為什麼？

J-2-1：比較喜歡承包公家的工作。

J-2-2：私人工作當然也喜歡，就看利潤多寡、風險大小而決定。

J-2-3：因為公家工作雖然競爭者多，利潤微薄，但較無風險，現金周轉率較高。

3、您的公司（行號、合作社、包工業）目前營運上有什麼困難？

J-3-1：景氣普遍不好，民間商機減少，所以比較注意公家機關生意，但由於資訊不夠多，常常知道後或上網公告時都已內定廠商，而且原住民優先搶了不少商機。

4、您知道原住民族工作權保障法有關原住民「優先承包」的規定嗎？台東縣除了綠島鄉之外，其餘各鄉鎮市都是政府公告的原住民地區您知道嗎？您知道原住民地區之原住民比一般地區之原住民受到更多保障嗎？

J-4-1：知道。

J-4-2：知道原住民地區。

J-4-3：知道。政府雖然有保障原住民的義務，但也需照顧原住民地區非原住民廠商的生存權。

5、您覺得原住民工作權保障法第 11 條規定，各級政府機關、公立學校及公營事業機構，辦理位於原住民地區未達政府採購法公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限。對原住民廠商保障夠嗎？會不會對其他一般非原住民廠商造成排擠而產生不公平現象？實際操作有沒有合乎立法精神？

J-5-1：足夠了。

J-5-2：當然會排擠一般非原住民廠商。

J-5-3：立法精神為何不清楚，但原住民與非原住民都是公民，應有相同的平等地

位。

6、您知道台東縣有原住民人頭廠商存在嗎？據您知道同業間有人利用人頭廠商來承包公家機構工程或採購嗎？情況嚴重嗎？是否會排擠您的商機？情況嚴重嗎？

J-6-1：是有人頭廠商存在的現象。

J-6-2：很多同業都是用人頭方式在承包公家工程，一般依正常程序做事的廠商就比較難做到公家的生意。

J-6-3：我自己感覺情況是有些嚴重。

J-6-4：當然是會受到排擠。

J-6-5：是有些嚴重。

7、您知道台東縣目前登記設立的原住民廠商（含原住民合作社）約有多少家嗎？您覺得其中人頭廠商佔的比例多嗎？

J-7-1：不是很清楚有多少家。但也經常有外縣市的原住民廠商來台東承包台東縣的工程。

J-7-2：比例相當高，至少有百分之 70 以上。

8、您覺得為什麼會有原住民人頭廠商出現嗎？修訂原住民族工作權保障法是否能改善？您覺得應該怎麼做才能杜絕原住民人頭廠商的弊端？您覺得原住民族工作權保障法有什麼不週全或不足的地方，若有，應該怎樣修訂才恰當。

J-8-1：可能是大家都想糊口飯吃想出來的招數，而且用人頭廠商比較有利可圖。

J-8-2：我認為沒辦法改善。

J-8-3：法令如果可以很明確，我想會比較沒有弊端。

J-8-4：若要修訂，我認為應該分項目，例如：木雕、原住民文物、豐年祭補助，而且也要顧及一般非原住民的生存機會。

9、原住民族工作權保障法自民國 90 年實施迄今已逾六年，您覺得對台東縣的原住民就業保障及經濟生活有改善嗎？為什麼？

J-9-1：我覺得沒什麼改善，但有些原住民至少可以當人頭，賺取一些人頭費。

J-9-2：有時候看來看去，標場都是那些面孔，所以我想受益也應該只有少數人，沒有辦法全面提升。

10、是否有其他補充說明或建議事項？

J-10-1：原住民族工作權保障法應就基本精神，應以保障原住民族傳統工作及藝術傳承為主，並且以朝三個方向進行：(1)應該擴大原住民族社區部落、民生基

礎建設(勞動部份)。(2)協助發展原住民傳統藝術推廣及傳承(部落文化教室)。(3)建設各社區部落，建特色民宿，比照公教會館方式經營，而不是一味以剝奪非原住民權益來保障原住民，才是正確的方法。



附錄三

名 稱：原住民族工作權保障法（民國 90 年 10 月 31 日公布）

第 一 章 總 則

第 1 條 為促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。

第 2 條 本法之保障對象為具有原住民身分者。

第 3 條 本法所稱主管機關：在中央為行政院原住民委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。
本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，會同各目的事業主管機關辦理。

第 二 章 比例進用原則

第 4 條 各級政府機關、公立學校及公營事業機構，除位於澎湖、金門、連江縣外，其僱用下列人員之總額，每滿一百人應有原住民一人：

一、約僱人員。

二、駐衛警察。

三、技工、駕駛、工友、清潔工。

四、收費管理員。

五、其他不須具公務人員任用資格之非技術性工級職務。

前項各款人員之總額，每滿五十人未滿一百人之各級政府機關、公立學校及公營事業機構，應有原住民一人。

第一項各款人員，經各級政府機關、公立學校及公營事業機構列為出缺不補者，各該人員不予列入前項總額計算之。

第 5 條 原住民地區之各級政府機關、公立學校及公營事業機構，其僱用下列人員之總額，應有三分之一以上為原住民：

一、約僱人員。

二、駐衛警察。

三、技工、駕駛、工友、清潔工。

四、收費管理員。

五、其他不須具公務人員任用資格之非技術性工級職務。
前項各款人員，經各級政府機關、公立學校及公營事業機構列為出缺不補者，各該人員不予列入前項總額計算之。
原住民地區之各級政府機關、公立學校及公營事業機構，進用須具公務人員任用資格者，其進用原住民人數應不得低於現有員額之百分之二，並應於本法施行後三年內完成。但現有員額未達比例者，俟非原住民公務人員出缺後，再行進用。本法所稱原住民地區，指原住民族傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經中央主管機關報請行政院核定之地區。

- 第 6 條 各級主管機關、公共職業訓練機構、公立就業服務機構及本法涉及之目的事業主管機關，應指派人員辦理原住民工作權益相關事宜。
前項人員，應優先進用原住民。

第 三 章 原住民合作社

- 第 7 條 政府應依原住民群體工作習性，輔導原住民設立各種性質之原住民合作社，以開發各項工作機會。
原住民合作社之籌設、社員之培訓及營運發展等事項，應由各目的事業主管機關輔導辦理；其輔導辦法，由中央各相關目的事業主管機關會同中央主管機關定之。
第一項原住民合作社，指原住民社員超過該合作社社員總人數百分之八十以上者。

- 第 8 條 原住民合作社依法經營者，得免徵所得稅及營業稅。但自本法施行之日起六年內應免徵所得稅及營業稅。

- 第 9 條 原住民合作社之營運發展經費得由各級政府酌予補助。
各級目的事業主管機關應定期辦理原住民合作社考核，成績優良者，應予獎勵，其考核及獎勵辦法，由中央目的事業主管機關會同中央主管機關定之。

- 第 10 條 各級政府應設置原住民合作社輔導小組，其職責如下：
一、為原住民講解合作社法及相關法令。

二、扶助原住民符合合作社法第九條之設立行為及登記種類之規定。

三、原住民合作社成立後，定期追蹤輔導合作社之運作。

四、為原住民合作社之長期諮詢機構。

五、其他有關原住民合作社之輔導事項。

第 四 章 公共工程及政府採購之保障

第 11 條 各級政府機關、公立學校及公營事業機構，辦理位於原住民地區未達政府採購法公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限。

第 12 條 依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之一。依前項規定僱用之原住民於待工期間，應辦理職前訓練；其訓練費用應由政府補助；其補助條件、期間及數額，由中央勞工主管機關另以辦法定之。
得標廠商進用原住民人數未達第一項標準者，應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金。

第 五 章 促進就業

第 13 條 中央主管機關應設置原住民就業促進委員會，規劃、研究、諮詢、協調、推動、促進原住民就業相關事宜；其設置要點，由中央主管機關另定之。
政府應鼓勵公、民營機構辦理原住民就業服務，提供就業諮詢、職場諮商、就業媒合及生活輔導。

第 14 條 中央主管機關應定期辦理原住民就業狀況調查；各級主管機關應建立原住民人力資料庫及失業通報系統，以利推介原住民就業或參加職業訓練。
各級政府機關、公立學校及公營事業機構依第四條及第五條規定僱用原住民時，得函請各級主管機關推介。

第 15 條 中央勞工主管機關得視需要獎勵設立職業訓練機構，為原住民辦理職業訓練。

中央勞工主管機關應依原住民就業需要，提供原住民參加各種職業訓練之機會；於其職業訓練期間，並得提供生活津貼之補助。

中央主管機關對原住民取得技術士證照者，應予獎勵，以確保並提升其專業技能。

第二項之補助條件及數額，由中央勞工主管機關定之；前項之獎勵辦法，由中央主管機關定之。

第 16 條 中央主管機關應依原住民各族群之文化特色，辦理各項技藝訓練，發展文化產業，以開拓就業機會。

第 17 條 民間機構僱用原住民五十人以上者，得置社會工作人員，提供職場諮商及生活輔導；其費用，由政府補助之。
前項補助辦法，由中央主管機關定之。

第 18 條 原住民勞工因非志願性失業致生活陷入困境者，得申請臨時工作；其申請條件，由中央勞工主管機關定之。

第 19 條 各級地方政府應配合、辦理原住民就業促進之宣導。

第 六 章 勞資爭議及救濟

第 20 條 原住民勞資爭議，依據勞資爭議處理法規定辦理。但勞資權利事項與調整事項之爭議，勞方當事人有三分之一以上為原住民時，有關勞工主管機關及本法各級主管機關指派之調解委員或仲裁委員之規定如下：

一、調解程序：主管機關指派三人，應至少一人為具有原住民身分者。

二、仲裁程序：勞資爭議處理法之主管機關及中央主管機關指派代表三人至五人，應至少一人至二人為具有原住民身分者。

第 21 條 原住民在工作職場發生就業歧視或勞資糾紛，各級主管機關應予以下列扶助：

一、法律諮詢。

二、提供律師及必要之訴訟費。

前項費用之補助辦法，由中央主管機關定之。

第 22 條 直轄市、縣（市）政府依據勞資爭議處理法第三十條規定推薦核備之仲裁委員名單中，應至少一人至五人為具有原住民身分者。

第 23 條 中央主管機關應於原住民族綜合發展基金項下設置就業基金，作為辦理促進原住民就業權益相關事項；其收支、保管及運用辦法，由行政院定之。

前項就業基金之來源如下：

- 一、政府循預算程序之撥款。
- 二、依本法規定所繳納之代金。
- 三、本基金之孳息收入。
- 四、其他有關收入。

中央主管機關辦理原住民就業服務及職業訓練事宜所需經費，得提工作計畫及經費需求，送就業安定基金管理委員會審議通過後支應之。

第 24 條 本法施行三年後，各級政府機關、公立學校及公營事業機構僱用原住民之人數，未達第四條及第五條所定比例者，應每月繳納代金。但經依第十四條第二項規定函請各級主管機關推介者，於主管機關未推介進用人員前，免繳代金。

前項及第十二條第三項之代金，依差額人數乘以每月基本工資計算。

依本法應繳納之代金，經通知限期繳納而仍不繳納者，依法移送強制執行。

各級政府機關、公立學校、公營事業機構及依政府採購法之得標廠商僱用原住民人數，超出規定比例者，應予獎勵；其獎勵辦法，由中央主管機關定之。

第 七 章 附則

第 25 條 本法施行細則，由中央主管機關定之。

第 26 條 本法自公布日施行。

附錄四

- 名 稱：原住民族工作權保障法施行細則（民國 94 年 11 月 03 日 修正）
- 第 1 條 本細則依原住民族工作權保障法（以下簡稱本法）第二十五條規定訂定之。
- 第 2 條 本法第二條所稱具有原住民身分者，以依原住民身分法第十一條第一項規定，於戶籍資料記載為山地原住民或平地原住民者。
- 第 3 條 各級政府機關、公立學校及公營事業機構依本法第四條、第五條規定僱用、進用原住民人數之計算方式，以每月一日參加勞工保險之本法第四條第一項及第五條第一項各款人員及每月一日參加公教人員保險之本法第五條第三項人員之合計總額為準。但經資遣或退休而仍繼續參加勞工保險、公教人員保險者，不予計入。
前項應僱用、進用原住民人數之計算，由各級政府機關、公立學校、公營事業機構人事單位協助辦理。
- 第 4 條 依本法第五條第一項、第三項及第十二條第一項規定計算應僱用、進用之原住民人數，未達整數者，不予計入。
- 第 5 條 本法第八條所稱原住民合作社依法經營者，指依合作社法及其相關法令規定設立、經營，且原住民社員符合本法第七條第三項所定比率之合作社。
前項原住民合作社依本法第八條但書規定免徵所得稅及營業稅期間，自中華民國九十年十一月二日起至中華民國九十六年十一月一日止。
第一項原住民合作社設立後，因社員出社、退社、除名或新社員之加入，致原住民社員人數未達本法第七條第三項所定比率者，應繳納未達比率月份之所得稅及營業稅。
前項應繳納之所得稅，應以當年度所得額依規定稅率計算之稅額為準，按未達比率月份占全年之比例計算之。
- 第 6 條 本法第十一條所稱位於原住民地區之採購，指履約地點位

於原住民地區之採購。

第 7 條 本法第十一條所稱未達政府採購法公告金額之採購，指金額未達政府採購法第十三條第三項所定公告金額之採購。

第 8 條 本法第十一條所稱原住民機構、法人或團體，指經政府立案，其負責人為原住民，且原住民社員、會員、理監事、董監事及股東之人數，達百分之八十以上，經所在地直轄市、縣（市）主管機關證明者。但原住民合作社依本法第七條第三項規定認定之。

原住民機構、法人或團體申請前項證明，應檢具下列文件：

一、登記或設立之證明。

二、負責人之戶籍謄本。

三、社員名簿、會員名冊、理監事或董監事名冊、股東名簿及其中具有原住民身分者之戶籍謄本。

直轄市、縣（市）主管機關已連結內政部戶役政資訊系統者，前項第二款及第三款之戶籍謄本，得免附之。

第一項證明之有效期間為六個月。

第 9 條 本法第十一條但書所稱無法承包，指符合下列情形之一者：
一、屬政府採購法第二十二條第一項第一款至第四款、第六款至第九款、第十三款及第十六款規定之情形。但第九款中屬文化藝術專業服務者，不在此限。

二、依規定辦理一次招標無法決標。

第 10 條 本法第十二條第二項規定之職前訓練，指依政府採購法得標之廠商對進用之原住民於投入工作前所提供有關工作技能及工作安全之訓練。

第 11 條 直轄市及縣（市）主管機關得視業務需要，比照本法第十三條第一項規定，設任務編組之原住民就業促進委員會。

第 12 條 各級政府機關、公立學校及公營事業機構僱用、進用原住民之人數未達本法第四條及第五條所定比例者，應依本法第二十四條第一項規定，自中華民國九十三年十一月二日起，於每月十日前向中央主管機關設立之原住民就業基金

專戶繳納當月之代金。

第 13 條 本法第二十四條第二項所稱基本工資，指依勞動基準法第二十一條所定之基本工資。

第 14 條 中央主管機關得委託機關、機構、法人或團體收繳、查核、計算及催繳原住民僱用、進用代金。

第 15 條 本細則自發布日施行。



附錄五

原住民族工作權保障法部分條文修正草案條文對照表

修正條文	現行條文	說明
第一條 為促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活，特制定本法。	第一條 為促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活，特制定本法。 <u>本法未規定者，適用其他法律之規定。</u>	本法與其他法律之適用順序關係仍需視個案判斷，並不因為現行條文後段之規定而取得相對於其他所有法律之特別法地位，反將因此衍生爭擾，爰參照現行法制作業通例刪除後段規定。
第二條 本法之保障對象為具有原住民身分者。 本法所稱原住民 <u>民族</u> 地區，指原住民族傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經中央主管機關報請行政院核定之地區。	第二條 本法之保障對象為具有原住民身分者。 第五條第四項 本法所稱原住民地區，指原住民族傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經中央主管機關報請行政院核定之地區。	原住民族地區之定義，屬本法之總則事項，宜納入本條以資明確，爰將現行條文第五條第四項規定移列至本條第二項，並配合原住民族基本法，將「原住民地區」，修正為「原住民族地區」。
第三條 本法所稱主管機關：在中央為行政院原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。 本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，會同各目的事業主管機關辦理。	第三條 本法所稱主管機關：在中央為行政院原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。 本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，會同各目的事業主管機關辦理。	一、配合九十一年一月三十日修正公布之行政院原住民族委員會組織條例，將「行政院原住民族委員會」更名為「行政院原住民族委員會」，爰修正第一項規定。 二、第二項未修正。
第二章 <u>進用保障</u>	第二章 比例進用原則	本章為規範原住民工作權保障之實質內容，故章名配合修正。
第四條 各級政府機關、公立學校及公營事業機構，除位於原住民族地區及澎湖、金門、連江縣外，其員工總人數每滿一百人，應進用原住民一人。 私立學校、團體及民營事業機構員工總人數每滿一百五十人，應進用	第四條 各級政府機關、公立學校及公營事業機構，除位於澎湖、金門、連江縣外，其僱用下列人員之總額，每滿一百人應有原住民一人： 一、約僱人員。 二、駐衛警察。 三、技工、駕駛、工友、清潔工。	一、考量政府公部門須較民間私部門肩負更多進用原住民之責任，以保障原住民工作權，而現行條文第一項非原住民族地區僅就五種類別人員定明其應進用原住民人數，有所不足，況原住民所能擔負之職務，當不以該五種

<u>原住民一人。</u> <u>公立專科以上學校教師、經核定為員額凍結及列為出缺不補者，不計入第一項之員工總人數；私立學校教師不計入前項之員工總人數。</u> <u>全國警察、海岸防巡機關依第一項及第五條第一項規定進用之原住民，得合併計算、總額控管。</u> <u>第一項、第二項及第五條第一項各級政府機關、公、私立學校、團體及公、民營事業機構員工總人數及進用原住民人數之計算方式，以其每月一日參加勞保、公保人數為準。</u> <u>前五項規定，自本法中華民國0年0月0日修正之條文施行後一年施行。</u>	四、收費管理員。 五、其他不需具公務人員任用資格之非技術性工級職務。 <u>前項各款人員之總額，每滿五十人未滿一百人之各級政府機關、公立學校及公營事業機構，應有原住民一人。</u> <u>第一項各款人員，經各級政府機關、公立學校及公營事業機構列為出缺不補者，各該人員不予列入前項總額計算之。</u>	類別為限，盱衡政府各部門施政，均需瞭解原住民之需求，運用原住民公務人員作為溝通協調原住民業務之窗口，更易落實協調各部門之原住民業務，爰參照身心障礙者保護法第三十一條規定修正第一項規定，不以五種類別人員為限，而依員工總人數之一定比率，保障進用原住民。另以原住民人口約有四十七萬餘人，占臺灣總人口數二千三百萬人之百分之二，惟非原住民族地區原住民人口之比率接近百分之一，爰規定員工總人數每滿一百人，應進用原住民一人。 二、依現行條文第十二條規定，得標廠商應於履約期間僱用原住民，故履約完成後如無再承接政府機關採購案，即不適用該規定，此對長期穩定僱用原住民之實質助益有限，且對得標廠商造成作業困擾，為長期穩定保障原住民之工作權及解決目前得標廠商無法僱足原住民之問題，爰參照身心障礙者保護法及兼顧原住民族人口比率、分布情況等社會結構，增訂第二項，規範私部門平時進用原住民之比率，並配合刪除現行條文第十二條。
---	---	--

		三、現行條文第二項規定，配合第一項五種類別人員之刪除，爰予刪除。 四、適值政府組織再造，配合修正現行條文第三項規定。另以公立專科以上學校教師及私立學校教師之聘任，有其資格條件，宜依教育法規辦理，爰亦不計入員工總人數計算。 五、全國警察機關屬人事一條鞭體系，由內政部警政署統一辦理員警調動、陞遷，另海岸巡防機關人員人事調動、陞遷，係由行政院海岸巡防署統籌辦理，爰併同增訂第四項規定。 六、有關公、私立學校、團體及公、民營事業機構員工總人數及進用原住民人數之計算方式，宜予明訂，以利執行，爰參照身心障礙者保護法施行細則第十二條規定，增訂第五項規定。 七、為給予公、私部門依法修正後規定進用原住民之緩衝期，爰增訂第六項規定。
第五條 原住民族地區各級政府機關、公立學校及公營事業機構，其進用原住民人數之比率，不得低於<u>員工總人數百分之三十五</u>。但下列情形，依各款規定辦理：	第五條 原住民地區之各級政府機關、公立學校及公營事業機構，其僱用下列人員之總額，應有三分之一以上為原住民： 一、約僱人員。 二、駐衛警察。 三、技工、駕駛、工友、	一、第一項配合原住民族基本法第二條第三款規定，將「原住民地區」修正為「原住民族地區」。另為一貫修正條文第四條第一項之修法意旨，避免現行條文第一項及第三項區分

<u>一、各級政府機關管轄地區、學校招生學區跨縣（市）或鄉（鎮、市）且原住民平均人口比率低於百分之三十五者，不得低於該平均人口比率。</u> <u>二、鄉（鎮、市）公所不得低於所轄之原住民人口比率，其中原住民人口比率逾百分之七十者，不得低於百分之七十。</u> <u>公立高級中等以上學校教師、經核定為員額凍結及出缺不補者，不計入前項之員工總人數；農業試驗研究、港務、港務消防、航管、氣象、鐵路、發（變）電廠（所）、醫院、標準檢驗、關務、銀行、法務、司法、審計、河川管理及榮民安養與服務等單位定額進用總人數之計算，得於本法施行細則另定之。</u> <u>第一項比率，每十年重新檢討一次。</u> <u>前三項規定，自本法中華民國0年0月0日修正之條文施行後五年施行。</u>	清潔工。 四、收費管理員。 五、其他不須具公務人員任用資格之非技術性工級職務。 前項各款人員，經各級政府機關、公立學校及公營事業機構列為出缺不補者，各該人員不予列入前項總額計算之。 原住民地區之各級政府機關、公立學校及公營事業機構，進用須具公務人員任用資格者，其進用原住民人數應不得低於現有員額之百分之二，並應於本法施行後三年內完成。但現有員額未達比例者，俟非原住民公務人員出缺後，再行進用。 本法所稱原住民地區，指原住民族傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經中央主管機關報請行政院核定之地區。	五種類別人員及公務人員進用原住民之比率，衍生歧視之意，爰合併修正為第一項規定，全面改以進用義務機關員工之總人數訂定一定比率進用原住民，以原住民族地區原住民人口占該區人口比率目前約為百分之三十五點三，故定明其進用比率原則為百分之三十五。又基於各級政府機關管轄地區、學校招生學區跨縣（市）或鄉（鎮、市）者，其服務對象範圍已不限單一地區，以及鄉（鎮、市）公所之性質，有必要考量以所跨區域及當地之原住民人口比率為計算基準，爰為但書規定。 二、現行條文第二項移列為修正條文第二項前段，除配合政府組織再造酌作文字修正外，並規定公立高級中等以上學校教師亦不計入員工總人數計算。另基於少數單位業務性質特殊，服務對象不限當地原住民族及民眾，爰參照身心障礙者保護法第三十一條第五項規定體例，於後段增訂該等單位定額進用總人數之計算，得於本法施行細則另定之，茲說明如下： （一）農業試驗研究單位：需具備相當程度之
--	---	---

		專業知識及累積相當之工作經驗，如茶業試驗、作物育種、栽培、生物、病蟲害防治、土壤肥料、機械研發及畜種育種，故其農業改良場、種畜繁殖場定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。 (二) 港務單位：港勤業務 港務、航政、工務、船舶進出、無線電通訊、港區災害、船舶檢丈、海事評議、船舶打撈、港灣疏浚設計、船舶修護、港埠具專業性，故港務單位定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。 (三) 港務消防單位：港務消防單位為執行港區及船舶等消防救災工作，其任務具專業性，且人力來源有限，故花蓮港務消防單位定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。 (四) 航管單位：航空管理是高科技之交通服務事業，深具國際性、複雜性與專業性，為確保飛航安全，以符合國際標準之規範，故航管單位定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。 (五) 氣象單位：氣象專業機構，業務極具專業
--	--	--

		性及特殊性，進用管道並不廣泛，未具資格者難以進用，故氣象單位定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。 (六) 鐵路單位：鐵路運輸是交通服務事業，其複雜性與專業性，其職務人員業務具特殊性與專業性，其技術人員如鐵路動力車輛維修、保養、事故搶修等需技術始能勝任，故電務段、機務段定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。 (七) 發(變)電廠(所)：發電廠、變電所運轉及維護人員均須具備成熟之專業技術、相當之工作經驗，操作精密設備，操作不慎輕則肇致危險事故，重則衍生工安問題，故其定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。 (八) 醫院單位：醫院醫療服務需具醫療專業技能，醫療人員需特殊專業資格、證照，其服務對象包括各地居民，故醫院定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。 (九) 標準檢驗單位：商品檢驗及度量衡業務之推行及管理，含有關國內產銷及輸出
--	--	---

		與輸入農工礦產品之檢驗及技術服務等事項，故標準檢驗單位定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。 (十) 關務單位：關務單位係服務不特定之進出海關之人民及外籍人士，並非以當地居民為主要服務對象，關務人員進用需經考試詮定資格，並具多項專業技能，故關務單位定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。 (十一) 銀行單位：公營銀行屬營利法人，處於完全競爭市場，基於營業考量，為擴增客源必須廣設分行，分行服務對象亦非侷限於當地居民，尚包含其他縣（市）之一般社會大眾及公司行號。再者，金融機構重視內控機制及員工需具備金融業之專業知識及技能，遴僱人員時，亦以是否具備該專門知識能力、取得各類證照以及是否能勝任工作為條件，作為遴選要件，故銀行單位定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。
--	--	---

		(十二) 法務單位：法務人員需具備相當程度之專業技能、資格，其服務對象包括各地居民，故檢察署、執行處、調查站及矯正機關等法務單位定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。 (十三) 司法單位：司法人員需具備相當程度之司法專業技能、資格，其服務對象包括各地居民，故司法單位定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。 (十四) 審計單位：審計單位人員需具備相當程度之會計審計專業技能、資格，其服務對象包括各地居民，故審計單位定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。 (十五) 河川管理單位：河川管理之水利、水文分析及河川規劃人員需具備相當程度之水利專業技能、資格，其服務對象包括各地居民，故河川管理單位進用定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。 (十六) 榮民安養與服務：
--	--	--

		榮民安養與服務機構，其設置目的係為安置退除役官兵就業，人員進用方式多係透過退除役特考或上校以上轉任考試。又該等機構之服務對象為特定對象（榮民），故榮民安養與服務單位定額進用總人數之計算範圍，宜另定之。 三、進用原住民之比率，應每十年重新檢討一次，以符需要，爰增訂第三項規定。 四、為給予原住民族地區進用原住民義務機關（構），依本條修正條文進用原住民之緩衝期，爰增訂第四項規定。 五、現行條文第四項有關原住民族地區之定義，移列至第二條第二項。
第四章 政府採購保障及就業促進	第四章 公共工程及政府採購之保障	本章之內涵為政府採購及就業促進相關措施，配合現行條文第十二條之刪除調整章名。
第十一條 各級政府機關、公立學校及公營事業機構，辦理位於原住民族地區未達政府採購法公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限。 <u>原住民族地區之鄉（鎮、市）原住民人口比</u>	第十一條 各級政府機關、公立學校及公營事業機構，辦理位於原住民族地區未達政府採購法公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限。	一、第一項配合原住民族基本法第二條第三款規定，將「原住民地區」修正為「原住民族地區」。 二、為避免在原住民族地區，因原住民人口比率低，影響一般廠商生計及政府採購效率，爰增訂第二項規定，將原住民族地區之原住民人

<u>率未達百分之十者，或政府採購法公告金額十分之一以下之採購，得不適用前項規定。</u>		口比率未達百分之十者，得予以排除適用。另以政府採購法公告金額十分之一以下（即十萬元以下）之零星採購，依該法規定不須公告，而由機關首長決定逕洽廠商採購，以提高採購效率，爰規定政府採購法公告金額十分之一以下之採購，亦得不適用第一項規定。
第十二條 （刪除）	第十二條 依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之一。 依前項規定僱用之原住民於待工期間，應辦理職前訓練；其訓練費用應由政府補助；其補助條件、期間及數額，由中央勞工主管機關另以辦法定之。 得標廠商進用原住民人數未達第一項標準者，應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金。	一、本條刪除。 二、得標廠商依現行條文僱用原住民，多為短期進用，且實務執行不論是關於履約期間起算、員工總人數之計算及得標廠商之認定範圍，均衍生諸多爭議。以本條規定並無助於原住民之長期就業，修正條文第四條第二項已增列私部門應進用原住民之規定，同條第一項及第五條第一項並提高公部門進用原住民之比率，將有助於促進原住民長期穩定就業，爰刪除本條。
	第五章 促進就業	一、章名刪除。 二、本章與第四章合併，爰刪除章名。
第十三條 政府應鼓勵公、民營事業機構辦理原住民就業服務，提供就業諮詢、職場諮商、就業媒合及生活輔導。	第十三條 <u>中央主管機關應設置原住民就業促進委員會，規劃、研究、諮詢、協調、推動、促進原住民就業相關事宜；其設置要點由中央主管機關另定之。</u> 政府應鼓勵公、民營事業機構辦理原住民就	一、中央主管機關設置之原住民就業促進委員會為任務編組性質，以行政規則定之即可，爰刪除現行條文第一項規定。 二、第二項項次遞移，內容未修正。

	業服務，提供就業諮詢、職場諮商、就業媒合及生活輔導。	
第十四條 中央主管機關應定期辦理原住民就業狀況調查；各級主管機關應建立原住民人力資料庫及失業通報系統，以利推介原住民就業或參加職業訓練。 <u>前項原住民人力資料庫資料，各級主管機關得請求各級政府機關、公、私立學校、團體及公、民營事業機構提供，被請求者不得拒絕；其無正當理由拒絕提供資料者，得於各級主管機關網站公告。</u> <u>各級政府機關、公、私立學校、團體、公、民營事業機構依第四條、第五條規定進用原住民時，得將職缺函請各級主管機關推介。</u>	第十四條 中央主管機關應定期辦理原住民就業狀況調查；各級主管機關應建立原住民人力資料庫及失業通報系統，以利推介原住民就業或參加職業訓練。 各級政府機關、公立學校及公營事業機構依第四條及第五條規定僱用原住民時，得函請各級主管機關推介。	一、第一項未修正。 二、為蒐集原住民人力資料庫所需資料，爰增訂第二項各級主管機關得請求各級政府機關、公、私立學校、團體及公、民營事業機構配合提供資料，不得拒絕，以發揮本法執行之效能，並簡化行政作業流程；如拒絕提供資料者，並於網站公告，以達一定程度要求上開單位提供資料之目的。 三、現行條文第二項移列為第三項，並配合第四條及第五條規定酌作文字修正。
第十八條 原住民勞工因非自願性失業致生活陷入困境者，得申請臨時工作；其申請條件，由中央勞工主管機關定之。	第十八條 原住民勞工因非志願性失業致生活陷入困境者，得申請臨時工作；其申請條件，由中央勞工主管機關定之。	文字酌作修正。
第五章 勞資爭議救濟與基金<u>管理</u>	第六章 勞資爭議與救濟	章次變更，另以本章內涵為勞資爭議、職場就業歧視或仲裁及就業基金之保管、收入與運用等，爰修正章名。
第二十三條 中央主管機關應於原住民族綜合發展基金項下設置就業基金，作為辦理促進原住民族就業權益相關事項。 <u>前項就業基金之來源如下：</u> 一、政府循預算程序之撥款。	第二十三條 中央主管機關應於原住民族綜合發展基金項下設置就業基金，作為辦理促進原住民族就業權益相關事項；<u>其收支、保管及運用辦法，由行政院定之。</u> <u>前項就業基金之來源如下：</u>	一、第一項後段有關訂定原住民族綜合發展基金之收支、保管及運用辦法規定，於預算法已有相關規定，爰予刪除。 二、第二項第二款文字酌予修正。 三、現行條文第三項規範內容，原得依就業安定

二、依本法規定所繳納之<u>差額補助費</u>。 三、本基金之<u>孳息收入</u>。 四、其他有關收入。	一、政府循預算程序之款。 二、依本法規定所繳納之<u>代金</u>。 三、本基金之孳息收入。 四、其他有關收入。 <u>中央主管機關辦理原住民就業服務及職業訓練事宜所需經費，得提工作計劃及經費需求，送就業安定基金管理委員會審議通過後支應之。</u>	基金相關規定辦理，與本法無關，爰予刪除。
第二十四條 各級政府機關、公、私立學校、團體及公、民營事業機構<u>進用原住民之人數，未達第四條或第五條所定比率者，應每月向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納差額補助費。但經依第十四條第三項規定函請各級主管機關推介者，於主管機關未推介人員前，免繳差額補助費。</u> <u>前項之差額補助費，依差額人數乘以每月基本工資計算。</u> <u>中央主管機關對於各級政府機關、公、私立學校、團體及公、民營事業機構進用原住民人數，超出規定比率者，應予獎勵；對於進用原住民超出規定比率之私立學校、團體及民營事業機構，並得以原住民族綜合發展基金之就業基金核發獎勵金，其金額最高按超額進用人數乘以每月基本工資二分之一計算。</u> <u>前項獎勵條件、方式</u>	第二十四條 <u>本法施行三年後，各級政府機關、公立學校及公營事業機構僱用原住民之人數，未達第四條及第五條所定比例者，應每月繳納代金。但經依第十四條第二項規定函請各級主管機關推介者，於主管機關未推介進用人員前，免繳代金。</u> <u>前項及第十二條第三項之代金，依差額人數乘以每月基本工資計算。</u> <u>依本法應繳納之代金，經通知限期繳納而仍不繳納者，依法移送強制執行。</u> 各級政府機關、公立學校、公營事業機構及依政府採購法之得標廠商僱用原住民人數，超出規定比例者，應予獎勵；其獎勵辦法，由中央主管機關定之。	一、第一項文字配合第四條、第五條及第十四條規定修正，並將代金修正為差額補助費。 二、配合現行條文第十二條規定之刪除，第二項酌作修正，並將代金修正為差額補助費。 三、現行條文第三項規定，應依行政執行法規定辦理，爰予刪除。 四、現行條文第四項移列為第三項，對於超出規定比率之私立學校、團體及民營事業機構，參照身心障礙者保護法第三十四條規定，增訂發給獎勵金之規定。至有關獎勵之條件、方式及其他繳交差額補助費相關事宜，則於第四項授權由中央主管機關另以辦法訂定。

及其他相關事宜之辦法，由中央主管機關定之。		
第六章 附 則	第七章 附 則	章次變更。
第二十六條 本法除另定施行日期者外，自公布日施行。	第二十六條 本法自公布日施行。	鑑於修正條文第四條第六項及第五條第四項，已另定各該條文之施行日期，爰配合修正。

