

# 澳洲社區發展就業方案： 原住民就業的承諾

周海媚

## 一、前言

近年來，有相當多文獻詳述澳洲原住民的相對低經濟地位，而且，也檢證過去三十年來，澳洲原住民經濟相對弱勢的根本原因。（Commonwealth of Australia, 1992; Jones, 1996; Commonwealth of Australia, 1998; Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, 2002）整體來看，這些分析顯示：不僅在過去，現在的澳洲原住民，仍持續的處於經濟弱勢地位。造成原住民經濟弱勢地位的重要原因之一是他們的相對低就業水準，當然，這並非唯一的決定性因素，不利的居住區域、貧乏的人力資源、低就業技能，以及被排除在澳洲國家主流供給之外的歷史傳承等因素，均和原住民的經濟弱勢密

切相關。

有鑑於此，澳洲政府於一九七七年開始了一個社區發展導向的原住民就業方案，這個方案實施二十餘年來，成功地将原住民就業與社區發展結合在一起，不僅使原住民得以有更多機會進入澳洲主流勞動市場，而且也直接促進原住民社區的發展。以就業計畫來運作的「社區發展就業方案」（the Community Development Employment Projects, CDEP）是由澳洲原住民與托勒斯海峽島民委員會（the Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, ATSIC）所提出的促進原住民就業方案，由於此一計畫方案可使原住民獲得勞動市場所需的就業技能，因此，原住民社區對於新CDEP有很強烈的需求。

然而，最重要的一個根本問題是：如何維持就業成長與原住民工作年齡人口成長的平衡。就概念層次而言，只要原住民與托勒斯

海峽島民身分鑑別的方法沒有改變，亦即以血統調查做為廣泛界定原住民的唯一方法，那麼，原住民人口數將持續穩定成長。

（Commonwealth of Australia, 1992）當標的服務輸送的成長壓力被證明是基於成本效益與需求導向時，對這種經常擴展的人口預期成長，就需要慎重的考量。（Commonwealth of Australia, 1998: 4）

聯邦政府意識到，在就業市場中，原住民與托勒斯海峽島民所面對的問題，及其所處不利的弱勢地位，根據澳洲統計局二〇〇〇年的調查資料顯示，原住民的勞動參與率（百分之三十二）遠低於全澳平均水準（百分之六十四），同樣地，原住民的失業率也高於非原住民，例如，最近，新南威爾斯州的原住民失業率達百分之二十七，非原住民則只有百分之八點五。目前，有關原住民的失業率，官方的統計數字為百分之十七，但實際數據可能更高。

在九〇年代末期，為了檢證目前與未來原住民的就業情況，原住民與托勒斯海峽島民委員會出版了一本名為《工作依然向前走》（The Job Still Ahead）的報告書，其中指出原住民就業問題的迫切性，以及原住民和其他非原住民人口就業和失業率的巨大差距。（註四）（Commonwealth of Australia, 1998）因此，澳洲政府於一九九九年七月一日實施原住民就業政策，期望透過這項政策的推行，有效增進原住民的就業機會。其中，CDEP 計畫是原住民就業相當重要的一環。

基於上述澳洲原住民就業的社會脈絡，本文擬從原住民就業的行政體系開始，先介紹澳洲原住民的最高代表機構——原住民與托勒

斯海峽島民委員會，及其職掌與功能，再論述原住民社區發展就業方案的實施方式，進行討論。最後，針對社區發展就業方案的實施成果做一總結。

## 一、原住民就業行政體系

原住民與托勒斯海峽島民委員會成立於一九九〇年三月，它是澳洲聯邦的法定機構，也是澳洲原住民的最高代表機構。它是由先前的原住民事務部（the Department of Aboriginal Affairs）與原住民發展委員會（Aboriginal Development Commission）兩個機構合併而成。原住民與托勒斯海峽島民委員會負責統理許多有關原住民與托勒斯海峽島民事務的計畫方案。它之所以不同於先前的機構，且在世界原住民機構中獨樹一格的主要理由，在於它是經由原住民選舉產生而賦予法定權力。透過原住民與托勒斯海峽島民委員會，原住民代表首次有實際權力來參與影響其生活的政府決策過程。

（Commonwealth of Australia, 1992）

原住民與托勒斯海峽島民委員會的組織包括兩個部分，一是地方議會（Regional Councils），一是理事會（Board）值得一提的是：地方議會與理事會也享有原住民與托勒斯海峽島民委員會如何使用預算經費的決策權，在九〇年代末期，原住民與托勒斯海峽島民委員會的職員，約有百分之三十七是原住民或托勒斯海峽島民。每隔

三年，澳洲全國的原住民與托勒斯海峽島民可以選舉的方式，產生三十五個地方議會與一個托勒斯海峽島民區域當局（the Torres Strait Regional Authority）的議員或代表。三十五個地方議會被分為十六個區，每一個區選出一名代表，加上一名托勒斯海峽島民區域當局代表共十七位，此外，原住民與托勒斯海峽島民事務部長（the Minister for Aboriginal and Torres Strait Islander Affairs）另任命兩名委員，由這十九名委員共同組成理事會。自二〇〇二年第五屆地方議會開始，該理事會將改為全部委員均由選舉產生。（註一）（Commonwealth of Australia, 1992；Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, 1998）

原住民與托勒斯海峽島民委員會的理事會在政策制定、計畫方案設計與服務輸送上，均能成為一種強而有力的與獨立的原住民聲音。它也是原住民事務的主要決策機構、政府的主要顧問，以及跨越在整個聯邦、州／領地與地方政府機構的一個強而有力的原住民利益倡導者。此外，原住民與托勒斯海峽島民委員會與就業、教育、訓練與青年事務部（the Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs）與澳洲運動委員會（the Australian Sports Commission）也有正式的協定。（註二）

在經費部分，原住民與托勒斯海峽島民委員會在一九九〇—一九九七年的經費是六十九億澳元，其中有六十七億是用在社區導向的相關補助上。在一九九七—一九八年度，原住民與托勒斯海峽島民委員會從聯邦政府獲得的總預算約九億四千五百萬澳元，其中大約

百分之十四是用在行政支出，大約百分之六十是透過地方議會以方案計畫的形式支出。一九九七—一九八年度的支出中，有三億六千二百八十萬是用在 CDEP 上。（Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, 1998）在二〇〇二—二〇〇三會計年度，CDEP 的預算則提高至四億八千四百萬元。

## 三、原住民社區發展就業方案 發展背景與目標

相對於澳洲其他族群的居民而言，原住民的就業問題不僅在於其居住地區和居住型態，也與其人口成長、個人就業條件、就業機構性質有密切關係。以人口成長來看，原住民的人口成長率，約為全澳人口成長率的兩倍。根據一九九六年的調查預估顯示：原住民人口將從一九九六年的三十八萬六千人增加到二〇〇六年的四十六萬九千一百人。根據保守的估計：二〇〇六年時，原住民成人將增加百分之二十八。實質上，這個數據是高於其他成人人口的預估成長（百分之十二）。（Australian Institute of Health and Wealth, 2001）

在居住型態方面，約有百分之二十原住民人口散居於罕有工作機會的偏遠地區，相較於澳洲其他非原住民人口，僅有約百分之一是住在這類偏遠地區。此外，原住民的就業技能也較一般非原住民

來得低，大約有四分之一的原住民從事無技術工作，而整體勞動力中，僅有約百分之九是從事此類型工作，對原住民未來的就業市場而言，這無疑是一大致命傷，因為，未來的就業市場，更多的就業機會將出現在高技術的領域上。（CDEP National Program Centre, 2002）

原住民就業的另一個重要面向是對公部門的高度依賴，據估計，大約有近百分之七十的原住民，他們現有的工作或多或少是仰賴政府的公共經費援助（例如，CDEP 的參加者）。其實，勞動市場的成長與財富的產生，主要都集中在私部門，而且也只有在私部門才可能創造更多的就業機會，這才是原住民就業的主要機會來源。

（Department of Employment, Workplace Relations and Small Business, 1999）

早在一九七六年，澳洲政府一個針對原住民就業問題的跨部會工作小組發現：有三分之一的原住民勞動力處於失業狀態，這個數字是非原住民人口的六倍。這個工作小組也注意到：許多原住民沒有去辦理失業登記，因此，估計原住民的真正的失業率可能接近百分之五十。（Spicer, 1997: 32）

澳洲政府意識到原住民失業問題的嚴重性，事實上不只是失業本身，而且和失業連帶而來的問題，不僅在原住民社區中產生許多問題，也為澳洲社會帶來不少隱憂。因此，次年在北領地的 Bamyili 開始了第一個 CDEP 計畫，那是由一個原住民社區所提出來創設計畫，他們希望可以有另類的替代方式取代坐享其成地領取

失業津貼。同時，也可提供社區導向的商業性企業發展空間，進而產生利潤、創造所得的潛能。誠如當時的原住民事務部長 Sinagra 議員指出，失業的原住民和其他失業的澳洲人一樣可以領取失業津貼，就某些案例而言，無所事事加上失業津貼已經製造了嚴重的社會問題，例如，酗酒、健康問題等。CDEP 計畫的提出，可以提供工作給想工作的原住民，對 CDEP 計畫的財政援助，則是針對個別的原住民地方議會為目標，目的在使地方議會有能力給付薪資給個別的社區成員。

因此，最初 CDEP 計畫很明顯指向三個目標：（一）提供工作給想工作者；（二）做為坐領津貼的替代方案；（註三）（三）提供社區自己決定要做什麼工作的權力。由於 CDEP 是社區與參與者導向的方案，因此，社區可以自己決定其社區發展方案，例如，住宅、道路維護、竹籬笆、手工藝品、園藝事業、廣播、觀光、老人照護、廢棄物管制等。在促進社區經濟與社會活動方面，主要是透過與其他原住民或社區相關方案的連結而達成，例如，原住民事業鼓勵計畫（Indigenous Business Incentive Program）、事業準備方案（Business Preparation Scheme）、社區住宅與內部結構計畫（Community Housing and Infrastructure Program）等。CDEP 計畫因而和許多層面有關連，它可以視為就業計畫，也可以是社區發展計畫、企業發計畫、改造計畫、技能發展與工作預備計畫、收入援助計畫（income support program），甚或是文化維持計畫。最重要的是：這些不同的層面，全都可以經由 CDEP 的實施，在同一個社區中完全體現。

澳洲原住民與托勒斯海峽島民委員會在一九九七—一九九八年的計畫報告書中，更進一步指出 CDEP 計畫的目標是放在：提供原住民自願參與社區所規劃工作的機會，這些工作將有助於經濟、社會與社區發展，以及文化的維繫。同年，由 Spicer (1997) 撰寫的 CDEP 獨立評論則認為，除上述目標外，CDEP 計畫的目標應包括：使參與社區工作的原住民能從中獲得有益於社區、發展事業，以及走向非補助性就業所需的技能。

CDEP 計畫最大的特色是它期望透過社區發展而促進標的對象的就業機會。最終目標在使他們從社區或組織所選定的活動中，獲得就業技能，進而發展自己的企業或得以在無補貼的勞動就業市場中，得到就業機會。具體而言，CDEP 計畫的目標，包括下列七項：

- (一) 在有限或缺乏就業機會的地區，為原住民和托勒斯海峽島民創造一系列植基於社區發展的就業機會。
- (二) 對 CDEP 參加者、社區或團體所選擇經營的方案，提供必要的協助，在與就業相關的成本、行政、資本、物質部分，提供社區組織經費援助。(註五)
- (三) 對原住民和托勒斯海峽島民增權 (empower)，讓他們自己決定社區發展的內容和方式。
- (四) 提供原住民工作以增進其個人技能、社區自治與經濟發展。
- (五) 提供可以改善社區內部結構的工作活動。

(六) 提供參加者發展就業技能的訓練，改善其在主流勞動市場的就業能力。

(七) 對所有的原住民族群提供持續就業機會的支持活動。

## 四、原住民社區發展就業方案的相關政策脈絡

CDEP 雖是原住民與托勒斯海峽島民委員會最大的計畫，事實上，它是被納入一個更大的原住民就業政策體系中，澳洲政府整合原先既有的方案或計畫，推出更全面性的促進措施和設計。它包括三個部分：原住民就業計畫 (Indigenous Employment Programme，在本計畫中，包括幾個不同的方案)，工作網絡 (Job Network) 和原住民小企業基金 (the Indigenous Small Business Fund)。以下分別就各個計畫內容，做簡要敘述。(CDEP National Program Centre, 2002)

(一) 住民就業計畫：提供雇主與求職的原住民支持。本計畫底下，包含六個方案：

1. 結構式訓練與就業方案 (Structured Training and Employment Projects, 簡稱 STEP)：政府對提供結構式訓練 (例如，學徒式的訓練) 的企業給予有彈性的財務援助。

企業領袖對原住民的就業方案 (Corporate Leaders for

Indigenous Employment Project)：是以企業和聯邦政府結成伙伴關係的方式，提供原住民就業機會。企業可針對本身的需求與環境特性，設計就業方案，並承諾給予原住民若干就業機會，政府則提供可彈性取得的經費援助，同時，企業也可在原住民就業計畫項下，取得相關的多樣性援助。

薪資援助 (Wage Assistance)：協助原住民求職者能找到長期性的工作，不論是透過工作網絡 (Job Network) 或靠個人努力找到工作，雇主都可以受領二十六週以上，最多四千四百澳元的成本補貼援助。要取得這項援助的資格權，求職者必須在中央辦事處登記為求職者，且為收入援助給付 (包括社區發展就業方案) 的受領者。

國家原住民專業訓練方案 (National Indigenous Cadetship Project，簡稱 NICP)：支持公司行號贊助大專院校的原住民學生就業訓練，亦即公司行號對全職在學的大專院校原住民學生，在他們放長假 (例如，暑假) 時，提供工作經驗，使之成為有專業訓練的年輕人。通常在這些原住民學生畢業後，多半都留在原公司工作。參加本方案的企業主，可以獲得了解其組織型態且具有專業資格的原住民必要之協助。

社區發展就業方案職業安置鼓勵金 (Community Development Employment Project Placement Incentive，簡稱 CEDP Placement Incentive)：主要目標之一是扮演推手的角色，它針對參與方案的原住民，提供發展工作技能的機會，使之能進入主流勞動市場。

原住民社區志願服務基金會 (the Voluntary Service to

Indigenous Communities Foundation)：這是一個獨立、非營利的組織，它提供原住民社區相當廣泛的援助，鼓勵原住民社區以自己的方式追求社區發展。它主要的服務方式之一是扮演媒介者的角色，對於原住民與托勒斯海峽島民的社區需求，提供有技能的志願服務者，將其技能轉移給這些社區或組織。原住民社區志願服務基金會是採融合式的運作方式，亦即它以了解、尊重和併入原住民與托勒斯海峽島民社區文化的方式，在這些社區裡，由社區居民自行決定何時、如何開始那些方案。

原住民小企業基金 (the Indigenous Small Business Fund)：該基金以經費援助提供原住民學習商業、發展企業技能，以及擴大企業規模的原住民組織，同時，也提供個人在有潛力的企業發展上的經費援助。

對組織的援助：透過就業與職場關係部 (Department of Employment and Workplace Relations)，原住民企業可依其企業發展方案申請五千至十萬澳元不等的經費援助，通常經費援助的上限是十二個月，對該方案的成本部分，多半希望申請者能自行負擔一部分，尤其是申請費用在三萬澳元以上者，更是如此。

對個人的援助：只要有發展企業理念的澳洲原住民都可以申請這項援助。透過原住民與托勒斯海峽島民委員會，原住民小企業基金協助申請者發展企業計畫、取得資本，以及提供支持服務。

工作網絡 (Job Network)：對原住民的求職者提供可以改進

求職結果的援助工具。在性質上，它屬於市場導向的就業服務；在結構上，它是一個全國性的組織，提供服務的網絡會員超過二百個機構，這些公、民營和社區機構擁有二千個以上的就業據點。它們的努力目標是為失業者，尤其是長期失業者和其他失業的弱勢族群，找到工作。工作網絡的服務內容包括：工作媒合、求職訓練、密集援助（對長期失業者或勞動市場的弱勢族群提供專家服務）、協助自營業者（協助失業者自行創業）、收穫勞動服務（Harvest Labour Services）。透過這種密集網絡式的體制設計，那些遭遇最大就業介紹困難的求職者，可以取得較佳的密集援助服務。

## 五、社區發展就業方案的實施方式

### （一）CDEP 計畫與非補貼性就業的橋樑。

#### 原住民就業中心 Indigenous Employment Centre

s)

二〇〇一年四月間，全澳第一個原住民就業中心開始運作，自七月一日起，全澳各地陸續發展更多的原住民就業中心。原住民就業中心不僅是和 CDEP 相輔相成的配套措施，也是 CDEP 得以有效運作的一個重要支柱。CDEP 組織必須有能力提供其參加者獲取持續性工作的必要技術與經驗，然而，並不是所有的 CDEP 或 CDEP

組織都能因此而設立原住民就業中心。在設立原住民就業中心之前，CDEP 或組織必須經過四項評估標準檢測：地方社區對原住民就業中心的支持程度；CDEP 和工作網絡間是否可以建立有效的連結；原住民就業中心運作時，可利用的內部結構與支持；CDEP 能有效管理原住民就業中心的行政能力；對 CDEP 的參加者而言，CDEP 以往達成 CDEP 之外持續就業的記錄。

原住民就業中心是由 CDEP 在有較佳就業機會的地區所設立，而且也只有 CDEP 的組織才可以設立原住民就業中心。在實施之初，全澳有五個 CDEP 提供十個原住民就業中心的服務，在二〇〇一年七月一日前，這些中心提供了一千名左右的參加者名額。預定在二〇〇三年三、四月間，將舉行原住民就業中心的選定，至同年七月一日起，就可以有更多的中心提供服務。在選定 CDEP 成立原住民就業中心的過程並不是太繁複，就業與職場關係部會在有較好工作機會的地方，舉行諮詢會議，提供 CDEP 和其他投資者有關原住民就業中心的詳細資訊。有興趣成立原住民就業中心的 CDEP 可以提出它們的計畫書，符合選擇資格者，即可獲得設立原住民就業中心的合約。各就業中心與地方社區均有密切的連繫，這些就業中心協助 CDEP 的參與者找到適合他們的長期工作，同時，也協助求職者在 CDEP 之外的可能工作機會做好準備，或者對求職者自行選擇的工作給予必要的支持。

在二〇〇二年九月底，聯邦原住民事務部長重新定位 CDEP 與原住民就業中心的關係：聯邦透過就業與職場關係部經援新的原住

民就業中心，而既有的 CDEP 計畫就是它們的「娘家」，目前已有十個原住民就業中心整合進既有的 CDEP 組織，在可預見的未來，會有更多類似的整合計畫。聯邦政府也公開宣示，在二〇〇一二二〇〇二年的預算中，在「澳洲人工作在一起－協助人們向前走」（Australian Working Together- Helping People to Move Forward）計畫項下，增加四年三千一百萬澳元的經費，在 CDEP 組織裡設立原住民就業中心。這項創舉，預計可協助一萬名 CDEP 參加者進入無補貼的有給勞動市場。（Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, 2002b）

原住民就業中心的具體服務內容與方式，可以從取得服務的資格權、取得的實質服務、相關的服務脈絡或方案等面向，加以說明。在取得資格權方面，CDEP 很清楚地指明，必須是 CDEP 的參加者才有取得原住民就業中心服務的資格。要成為 CDEP 的參加者，需符合一定的條件。CDEP 的參加者一旦決定參加並接受原住民就業中心的協助，他們必須積極主動的求職，且願意接受中心所提供的訓練，以增加他們的求職技巧與職業技能。因此，對 CDEP 參加者來說，原住民就業中心的援助未必是個人的最佳選擇。所以，CDEP 的參加者在決定加入中心前，原住民就業中心有必要讓他們知道加入後的優缺點和應盡的義務與責任。

在原住民就業中心參加者可取得的實質服務方面，大致上是採「量身訂做」的方式進行，針對個人的需求，提供其所需的協助。原住民就業中心提供的服務類型包括：（CDEP National Program

Centre, 2002）

求職技巧：例如，撰寫履歷表、工作申請書、面試技巧；

取得訓練：獲取個人所選擇工作的必要工作技能；

工作經驗：協助取得 CDEP 之外的工作；

持續監督和支持：不論是隸屬於原住民就業中心時期，或者是就業後，都可取得中心提供的服務；

協助找到工作；

協助取得其他服務：例如，工作網絡或中央辦事處的服務；

直接提供求職者求職的硬體設備，例如，電腦、影印、電話、報紙等；

訓練帳戶（Training Account）的取得：原住民就業中心的參加者可取得一個訓練帳戶，該帳戶可用以支付職業訓練計畫或課程的費用。

在相關的服務脈絡或方案方面，和原住民就業中心有最直接關連的計畫是工作網絡計畫。只要是在工作網絡計畫項下可利用的援助，原住民就業中心的參加者均有資格使用，而且，原住民就業中心與其參加者可一起決定使用工作網絡援助的最佳時機。兩者的服務員密切合作，以確保參加計畫者獲得和保有工作的機會能有改善。

## （二）社區發展就業方案的實施架構

CDEP 的工作過程包括四個步驟，首先將新加入的參加者分派



到適當的位置，接著開始新的方案，然後準備補助申請的送件，最後則針對既有的方案進行監督及檢討。(CDEP National Program Centre, 2002)

CDEP 的執行，除地方社區的參與外，其實與聯邦的原住民與托勒斯海峽島民委員會有相當密切的互動關係。在行政的層次上，最高指導者是國家計畫管理者 (national program manager)，下設全國 CDEP 計畫中心 (national CDEP program centre)，其下分為網絡管理者 (network manager)、地方管理者 (regional manager)、方案負責人 (project officers)。此外，在組織架構上，原住民與托勒斯海峽島民委員會另有一個由選舉而產生的委員會，也扮演重要的角色，它分為聯邦委員會 (board of commissioners) 和地方議會 (regional council) 兩個部分。至於 CDEP 方案本身，則從州、地方、組織到參加者分為四個不同的層次，分別為：州管理團隊 (state management team)、地方議會支持組 (regional council support unit)、受補助組織 (grantee organisation) 和 CDEP 參加者 (CDEP participants)。以下即針對這三個部分，各個不同層級所擔任的角色和所負責任，做一概要說明。(CDEP National Program Centre, 2002)

#### 國家計畫管理者

國家計畫管理者的角色主要是能適當且有效地管理 CDEP。他必須要管理全國 CDEP 計畫的財務，在全國的層次上，提供該計畫運作的管理與行政支持。調查影響 CDEP 輸送的議題，發展並執行有效輸送 CDEP 的政策、策略或行動方針，並對這些政策、策略或

行動方針進行檢討、監督與評估，以確保該計畫是適合且有效地滿足案主計畫的目標。研究與 CDEP 相關的議題，監督及評估原住民與托勒斯海峽島民委員會與其他機構對此方案的影響力和經濟影響。協調各州的 CDEP 會議、提供區域辦事處建議、定時提供意見給地方與全國網絡管理者。在政策或實務工作的變遷方面，提供地方辦事處和社區組織支持與訓練。對 CDEP 設立最佳實施範例或指南，並對選擇性的地方辦事處人員提供訓練。

#### 網絡管理者

除部分和區域管理者共同執行的工作(例如，與原住民與托勒斯海峽島民委員會的地方議會或聯邦委員會討論，設立區域內 CDEP 的發展策略。)外，主要是扮演監督者和指導者的角色。他負責監督網絡區域辦事處的執行成效，以確保高水準的 CDEP 行政，並有效給予網絡區域辦事處管理 CDEP 的資源。確保涉入 CDEP 的原住民與托勒斯海峽島民委員會與方案辦事處的人員，均受過良好訓練。為全國計畫中心的管理者提出 CDEP 的成果報告。討論如何在新的 CDEP、參加者安置、額外運作經費等項目的期待上，彼此有最佳的協調。

#### 區域管理者

在行政層級上，區域管理者是方案負責人的上級，他扮演支持和建議者的角色。他要確保相關人員均了解並遵循原住民與托勒斯海峽島民委員會的補助程序、期限、相關補助條件與特殊補助條款。此外，也處理方案轉移至新組織、方案暫停、方案終止、社區撤離 CDEP 等事項。

對地方議會的工作，主要是在有關 CDEP 成本補助款的分配上，提供協助與建議。例如，受補助組織申請的會計年度工作計畫、CDEP 所提社區工作目標的行政和成效報告等。

對 CDEP 本身的工作，主要是透過區域管理組對該區域的方案檢討提出及執行據點查核計畫，以確保 CDEP 執行其建議事項，對全國計畫中心和網絡管理者提出成果報告。檢視受補助團體和其他雇主的書面協議，以決定該協議是否涵蓋契約（包括採用 CDEP 薪資）、期限和受補助團體及參加者的利益等。如果在方案執行中，證實或疑似有錯誤，區域管理者必須採取適當的行動。在州的範圍內，調查會影響 CDEP 服務輸送的議題，同時，給予管理 CDEP 的地方辦事處有效的資源。在與原住民與托勒斯海峽島民委員會的地方議會或聯邦委員會討論後，需設立區域內 CDEP 的發展策略。促進 CDEP 相關資訊能從原住民與托勒斯海峽島民委員會流通至其他的聯邦、州和地方政府機關。

#### 方案負責人

由於方案負責人是最基層的行政工作執行者，因此，他的工作範圍不僅廣泛，而且內容也十分繁瑣。他對 CDEP 社區的工作包括：提供建議與協助、政策程序的解釋、根據原住民和托勒斯海峽島民委員會的補助程序，評估 CDEP 補助案件的申請。

對社區組織的工作，包括：在受補助團體提出與執行 CDEP 方案時，告知其應負之責任、確認他們在接受和利用 CDEP 補助款時，已被充分告知其責任、隨時與輸送服務給受補助組織的相關政府機

關、工業組織和提供訓練者保持聯絡、提供社區組織的 CDEP 管理者訓練。

對於 CDEP 方案本身的業務，主要在於將社區內的工作成果，向地方議會與行政層面的上級主管進行彙報或執行例行工作。他在 CDEP 社區所在區域中，以 CDEP 方案負責人的身分，對地方議會提出摘要報告，並負責對地方議會的計畫提供意見。確保社區與地方管理者對 CDEP 社區的訪視，不低於最低要求次數。同時，須以顧問的身分參與 CDEP 方案的檢討。根據區域管理組決定的年度計畫，執行受補助組織的據點查核。在 CDEP 方案檢討後，提供各層級管理者的後續行動建議。與全國計畫中心共同討論 CDEP 的政策發展，依國家計畫管理者的要求，蒐集 CDEP 方案的資料與相關資訊，指導個別的 CDEP 進行方案管理。

#### 地方議會

與地方辦事處共同評估新的 CDEP 申請事宜，並將之送往州管理團隊尋求支持與給予優先權。決定全年度個別 CDEP 計畫的成本援助分配，支持 CDEP 或與 CDEP 整合的其他計畫（例如，社區住宅）的經費分配。對區域管理者所提的 CDEP 報告或檢討，給予評論或指導。認可 CDEP 社區／組織的分裂、認可參加者的多樣性、認可或不認可區域管理者暫停或停止 CDEP 的建議。發展地方上有效利用 CDEP 資源的策略，透過州管理團隊，為本州的 CDEP 訂定發展策略，以及決定有關參加者人數的預算和管理。

#### 聯邦委員會

決定與 CDEP 有關的政策，以及批准地方議會的預算（包括 CDEP 經費的分配）。

#### 受補助組織

對補助的給予者，即原住民與托勒斯海峽島民委員會而言，受補助組織的責任包括：在補助期間，須遵守該委員會對 CDEP 的補助程序、期限、補助條件及特殊補助條款；維持本身是有資格接受原住民與托勒斯海峽島民委員會補助的合法組織；達成年度工作計畫與預算的目標。

對中央辦事處而言，受補助組織依法需提供中央辦事處要求之雇主和受雇者的資訊。

對 CDEP 的參加者而言，受補助組織的責任包括下列各項。發展、監督並確保工作已提供給所有的參加者。與參加者協商，決定合法的薪資與條件、他們要做的工作，以及工作分配的公平、合理與文化上的適當性。確保所有的參加者皆受工人賠償保險的保障，所有的參加者均可取得薪資核算單、薪資所得稅扣除與 CDEP 參加者受益人課稅寬減等。在退休金方面，滿足所有雇主的義務；確認所有參加者都知道他們在 CDEP 計畫下，可領取的薪資、權利與責任。根據職業健康與安全（Occupational Health and Safety）的原則和標準，認同並提供適當的設備和訓練，使參加者可以從事 CDEP 提供的工作，並且確保對工作有適當的督導。

#### CDEP 參加者

基本上，對 CDEP 的參加者，多半要求他們要扮演一個主動守

法者的角色，他們的責任包括：除非有離職證明，否則需按時工作；遵守受補助組織的工作守則；向中央辦事處報告他們已經加入或離開 CDEP；向中央辦事處報告他們環境的變遷。

### （三）社區發展就業方案經費援助問題

原住民或托勒斯海峽島民委員會在二〇〇二年九月，花了七十萬澳元，購進三百套高品質的電腦和印表機，分配給全國二百七十个原住民 CDEP 組織，每一個組織一套設備，另三十套存為備用，期望可以提高各組織的服務品質。雖然，這些設備的分配似乎很公平，但在其他的經費分配上，公平性問題往往也引起許多爭議。例如，二〇〇二年九月在昆士蘭召開了一個全州的 CDEP 會議，與會代表即強力要求經費分配的公平性問題。這個會議有來自各州的二百多名代表，他們指出，工作網絡成員可使用的經費遠超出 CDEP 參加者可利用的經費。Gulf 和西昆士蘭的地方議會主席 Sarmardin 認為，這種在經費援助上的不平等，肇因於原住民社區與企業發展既有的低經援水準。他指出，各原住民社區，尤其是偏遠地方的社區，已經非常努力地建立地方企業、提供就業機會，使原住民能脫離對社會福利的依賴，然而，若經費分配缺乏公平性，那麼，CDEP 的運作無疑會遭遇相當大的挫折。他以訓練費用為例，指出 CDEP 只分配到八百元的訓練費用，而工作網絡的成員，卻可以在密集援助方案的名目下，有三千元以上的其他費用可資利用。因此，建議

政府能增加預算，分配給 CDEP 的社區。

此外，與會代表也要求州政府立即檢討經費援助的適當性問題，並要求原住民與托勒斯海峽島民委員會和聯邦的就業與職場關係部協商，允許鄉村和偏遠地區的 CDEP 組織可以直接設立原住民就業中心，如此一來，就可以為得到改善經費的資格取得合法性。雖然，目前聯邦確實有整合 CDEP 組織與原住民就業中心的企圖與做法，但這是否要擴及偏遠和鄉村地區，仍有待觀察。

#### （四）社區發展就業方案參與組織的評估要項

任何一個原住民或托勒斯海峽島民組織申請加入成為 CDEP 組織時，都必須先接受評估，評估的主要項目包括：

是否為結合原住民與托勒斯海峽島民的組織？

在該組織所在地，原住民社區的失業和工作機會處在什麼水準？

在該組織所在地，經濟發展活動的水準如何？

該組織計畫及有效管理 CDEP 的能力；

取得訓練機會的水準；

當地原住民社區的社會環境；

計畫中的參加者人數是否符合經營一個 CDEP 的成本效益？

行政上的可替代安排；

是否可提供 CDEP 行政中心適當的辦公地點和設備，財產的

安全性、職員的住宅問題等；

組織所提的計畫方案，如何能標定婦女、青年、身心障礙者、老人，以及原住民地方社區中其他群體的需求？

組織完成社區發展、就業、訓練與經濟發展策略目標的能力。

#### （五）社區發展就業方案參加者的資格要求

在成為正式的 CDEP 參加者前，個人需先填寫一份 CDEP 收入援助資格表（CDEP Eligibility for Income Support Form (RAO 13)）（註六），逕送中央辦事處處理。申請者必須符合下列所有條件，否則無法加入 CDEP 計畫。

CDEP 受補助組織接受其具有原住民或托勒斯海峽島民的身分。

十六及十六歲以上（除疾病津貼的受領者或全職學生外）的個人，經中央辦事處評估符合收入援助資格，核發案主參照號碼者，即具有加入 CDEP 計畫的資格。

十五及十五歲以上接受青年津貼（Youth Allowance）給付，且不具全職學生身分者，向 CDEP 的受補助組織提出證明文件，即可參加 CDEP 計畫。

失業者，由於父母親收入或資產調查而不能領取青年津貼的十六至二十一歲者、沒有領取青年津貼的全職學生，或者因為失能且沒有領取原住民就學生活津貼者（ABSTUDY Living Allowance）。

根據社會安全法案多重資格權排除條款，必須同意放棄收入援助給付資格權。

必須有意願、能夠且可以擔任所提供的工作。

成為社區發展就業方案參加者之後，必須常在社區裡，或者居住在受補助組織提供服務的所在地。(註七)

## (六) 社區發展就業方案職業安置鼓勵金

實施要項(Aboriginal and Torres Strait  
Islander Commission, 2002)

聯邦政府企圖透過本方案職業安置鼓勵金的給付，鼓勵參加CDEP的原住民能從CDEP組織進入由其他雇主所提供，每週二十小時以上的無補貼就業機會。為此，聯邦政府要付給CDEP組織二千二百澳元(註八)(含貨物與服務稅)的補助金。

CDEP的組織若想具有領取職業安置鼓勵金的資格，它的參加者必須符合下列幾項條件：

停止參與CDEP方案；

立即受雇於雇主達連續二十週；

CDEP的參加者(受雇者)必須在可接受的雇主處工作，每週達二十(含二十)小時以上；

雇主必須是沒有從CDEP經費補助中取得經費援助者；

CDEP的參加者必須停止接受來自CDEP的經費補助；

一旦就業者停止CDEP的參加者身分，且立即在可接受的就業(註九)、非CDEP的會員的雇主處工作，就可以領到第一階段的七百澳元；

在前項條件下，自停止CDEP的參加者身分日起，就業者在雇主處至少連續工作二十週以上，即可領取第二階段的一千五百澳元。(註十)

## (七) 社區發展、社會與文化的成果

經過二十餘年的發展，誠如前文所述，CDEP計畫可視為一個多面向的方案，它所帶來的好處，不僅僅在於就業問題的改善，它也為原住民社區帶來許多額外的利益，例如，在Darwin舉行的經濟發展會議，一名與會者指出，CDEP計畫可視為對社會中某些社會問題的回應，譬如，酗酒和暴力問題。另一方面，CDEP計畫也對降低原住民和非原住民的緊張關係產生相當正面的影響，因為社區中的非原住民看到原住民工作者改善了社區環境、參與生產活動，使得他們改變了原先對原住民不佳的刻板印象。

此外，由於CDEP計畫提倡與原住民文化相容的工作，因此諸如原住民傳統的漁獵採集活動、土地照顧或鵝苗鳥養殖(emu farming)等均受到相當程度的支持。在偏遠社區所經歷到的社會問題，也因為CDEP計畫的實施而有相當顯著的改變，例如，在Kimberley的Fitzroy Crossing地區，當地派出所指出，從CDEP計

畫實施後，犯罪案件比去年同期減少三分之一。非官方的零售業者則指出，原住民酒的消費量下降，在食物的消費上有增加。

在幾乎走訪了所有的 CDEP 社區後，研究者發現，原住民社區居民的自尊明顯提高，而且以其社區為榮。造成這個結果的最重要原因是：CDEP 是許多原住民唯一的就業方式，因為就業不僅提高可個人自尊，也扭轉了社區的形象，進而強化社區意識和社區的凝聚力和歸屬感。在許多原住民社區進行的個案研究也告訴我們，自決（self-determination）和自治（self-management）是原住民社區發展得以成功的關鍵因素，而 CDEP 計畫的執行和支持，則扮演重要的推手。（Spicer, 1997）

## 六、結論

以個人參與社區發展就業方案來說，過去二十年來，官方記錄的原住民就業水準是日益增加。一九九六年，所有原住民工作者中有五分之一從事這些方案的工作，可以預期的是：此一比率在未來將進一步增加。因此，一九九〇年期間，原住民就業的官方水準以每年百分之三的比率在成長，這是所有其他澳洲人比率的兩倍。如果這些相對性繼續，那麼：

- 原住民的主要就業／人口比率仍然會從一九九六年的百分之三十九的較高官方水準下降到二〇〇六年時的百分之三十八。這是因

為就業成長依然落後在人口成長之後。因此，以社區發展就業計畫方案參與者當作被雇者來計算，原住民成人的工作比率依然正好超過三分之一。

- 本質上，原住民的失業率依然沒有改變，它從一九九六年的百分之二十六預計會些微的上升到二〇〇六年的百分之二十八。

這些預估具有雙層的政策意涵：第一，如果沒有社區發展就業方案的貢獻，澳洲原住民的勞動參與率將會更糟糕；其次，即使由於就業相對高成長而使社區發展就業方案工作為之擴展，但是，由於勞動供給不斷成長，就業率將持續的下降，失業也將無法改善。因此，若要預防原住民勞動力的進一步落後，就必須維持特定就業計畫的承諾，以及引發主要勞動市場的可能附加結果。然而，為了超越，並試圖填補原住民與其他澳洲人間的鴻溝，這迫切需要前所未有的原住民就業的絕對與相對擴展。（Commonwealth of Australia, 1998: 5）

從近幾年的變化來看，CDEP 計畫的發展令人印象深刻，自一九九五年迄今，CDEP 的參加者已增加了百分之二十八（從二萬八千四百二十二增加到三萬六千五百人），其經費也增加了百分之三十一（從三億三千三百萬增加到四億八千三百萬澳元）。晚近，新社區發展就業方案的一連串就業創制也被公布，這些包括：

- 對於長期失業原住民薪資援助的再採行，主要以私人部門為標的。
- 鼓勵社區發展就業方案的組織將參加者轉向無補助的就業。

- 原住民社區就業組織的創制，以每年創造一，〇〇〇個職位空缺為目標。

- 從事私人部門的結構性訓練，並在鄉村與偏遠地區進行社區導向就業輔導。

- 以私人部門作為全國實習生計畫方案（the National Cadetship Program）的標的。

- 設立原住民社區志願服務基金會，提供輔導教師與其他事務援助給原住民社區與個人，加速其就業。

- 從事公眾覺醒活動來改變一般人對原住民就業的態度。

（Office of Public Affairs, ATSIC, 1999）

社區發展就業計畫方案是原住民與托勒斯海峽島民委員會最大的計畫方案。透過這個方案，原住民與托勒斯海峽島民委員會提供一筆補助金給社區，使它可以從事社區管理的活動，並且付給參加者薪資。管理方案的社區組織也可獲得包括其行政與資本項目的經費。它提供澳洲原住民在社區中發展計畫與事業的工作機會。目前，在澳洲的二七四個社區，共有三萬名左右的參加者，CDEP 成為澳洲原住民就業的主要來源。為了參加就業方案，社區或團體成員必須選擇放棄其失業給付的資格權，這對鼓勵原住民自立，以及減少對福利給付的依賴，具有重大意義。

一九九六至九七年，社區發展就業方案的支出約為三億二千六百六十萬澳元。然而，若非如此，社區發展就業方案可能會以其他方式取得失業給付。結果，約有百分之六十三的社區發展就業方案

成本將抵銷了社會安全部（the Department of Social Security）的可能支出。就此而言，社區發展就業方案可說是相當成功的方案。它提供的不僅只是就業而已，也提供勞動士氣與風紀，更提供社區決策的權力與促進社區發展的動力。晚近，由社區發展就業計畫方案的評估與審核辦公室（the ATSIC's Office of Evaluation and Audit）所做的方案評估也顯示：社區發展就業方案是訓練機會的重要來源，因為它改善了參與社區發展就業方案者未來投入主流勞動市場所需的技能與資格。

CDEP 開始作為一種前導計畫方案始於一九七七年五月，當時，是因為有許多偏遠社區要求能以另類方式獲得政府謀生援助。最初，只是想要提供鄉村與偏遠社區的就業機會，由於實施成效不錯，在一九八四年擴大到鄉村和都市的原住民社區，現今在都市地區也有不少 CDEP 組織的成立。同時，CDEP 也和原住民就業中心結合，以期更有效地運作。從二〇〇二至二〇〇五年，聯邦分配了四千八百萬的預算，設立原住民就業中心，二〇〇二年八月底，在雪梨由成功經營 CDEP 組織多年的 Redfern Aboriginal Corporation 成立了新的原住民就業中心即是一例。

CDEP 計畫的成功，提供我們幾個社區發展的思考方向：（一）社區發展可以扣緊社會／區重大議題，以二合一的方式進行；（二）社區發展方案計畫的實施成效可能有輻射或循環效應，例如，原住民失業率降低、連帶產生健康問題、酗酒問題、暴力問題、教育問題等獲得改善，這些問題的改善又可回過頭來促進原住民的就業；

(三) 社區發展方案需要政府有力且具公平性的財政支持，以及地方社區的充權，在社區享有充分自主權時，才可能推出具有「文化適當性」的最佳社區發展策略。

(本文作者現任政治作戰學校社會工作學系助理教授)

#### ◎ 註釋：

註一：第五次的地方議會選舉，將於二〇〇二年十月舉行。在一九九六一一九九九的第三屆地方議會選舉中，三十五個地方議會共選出三百七十一名議員，較第二屆的議員人數已大幅減少，這是因為 ATISC 法修正後，將每一個地方議會的議員人數上限，從二十人降至十二人所致。每一個地方議會會選出一名全職、有薪的議長。

註二：長久以來，澳洲的就業、教育、訓練與青年事務部就對原住民教育與主流勞動市場計畫方案負有責任。

註三：參與 CDEP 計畫的原住民志願放棄「再出發津貼」(Newstart Allowance) 和「青年訓練津貼」(Youth Training Allowance) 兩項津貼，參加 CDEP 計畫的工作所得，只比前述兩項津貼稍多一點點。

註四：這些差異可以從以下的例子看出：原住民的就業率和失業率，相較於澳洲總整平均值，顯示出明顯的差異。以一九九六年的調查為例：原住民就業率是四〇・七%，澳洲總人口就業

率為五六・四%；原住民失業率是二二・七%，澳洲人口失業率為九・〇%。如果把放棄所得援助資格權，參與社區發展就業方案的參加者也算為失業者，那麼，澳洲原住民的失業人數將超過四〇%。一九九六年的調查顯示：在九〇、二一二名原住民受雇者當中，有一八、六五六個人確認為社區發展就業方案的參加者，這相當於約二〇%的總原住民勞動力。

註五：CDEP 的行政與經費均來自聯邦的原住民與托勒斯海峽島民委員會，在經費援助部分包括薪資補助與成本援助。財政與行政部 (Department of Finance and Administration) 比照家庭與社區服務部 (Department of Family and Community Services) 對津貼與年金的援助水準，補貼 CDEP 的薪資補助。原住民與托勒斯海峽島民委員會則以成本援助的形式，提供額外經費援助給相關的支持計畫。

註六：該份表格依規定不得手寫，否則不予受理

註七：特別要注意的是：一旦成為某個 CDEP 參加者後，不得任意轉移至其他的 CDEP。如果必須要轉移的話，受補助組織必須確認該參加者的相關資料由原先的 CDEP 管理系統移至新的轉入的管理系統。參加者本身要知道，不同受補助組織間的福利和條件有差異存在，他們須和新加入的組織進行協商。

註八：這些 CDEP 組織必須持有一個澳洲企業號碼 (Australian Business Number)，有貨物與服務稅的登錄，以及目前因實



施 CDEP 方案而直接接受原住民與托勒斯海峽島民委員會補助者。

註九．所謂可接受的就業是指排除下列幾種情形的就業：(1) 由 CDEP 給予經費補助的工作；(2) 性工作或涉及裸露的工作；(3) 志願服務或無給職工作；(4) 在失業就濟金工作計畫 (Work for the Dole) 中的工作安排；(5) 歧視性的工作；(6) 非法活動的工作；(7) 從就業、職場關係與小企業部領取 NIES 津貼的符合資格之求職者。

註十．聯邦政府在下述兩種情形下，將不給付申請者的申請：(1) 二十週期滿後，超過一個月以上者；(2) 就業者被雇主解雇超過一個月者。

#### ◎ 參考書目：

Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, (1998), What Is ATSIC. Canberra: Aboriginal and Torres Strait Islander Commission.

Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, (2002a), Media Release: Indigenous Employment Conference Demands Funding Equity. Canberra: Aboriginal and Torres Strait Islander Commission.

Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, (2002b), Media Release: The Continuing Rise of the CDEP Program – Joint Statement. Canberra: Aboriginal and Torres Strait Islander

Commission.

Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, (2002c), Media Release: New PCs Delivered to 270 Indigenous Organisations. Canberra: Aboriginal and Torres Strait Islander Commission.

Australian Institute of Health and Wealth, (2001), Australia's Welfare. Canberra: Australian Institute of Health and Wealth.

CDEP National Program Centre, (2002), CDEP Handbook 2001-2002. Adelaide: CDEP National Program Centre.

Commonwealth of Australia (1992). Year Book Australia 1992. Canberra: Australian Bureau of Statistics.

Commonwealth of Australia (1998). The Job Still Ahead: Economic Costs of Continuing Indigenous Employment Disparity. Canberra: Office of Public Affairs, ATSIC.

Dalton, T., Draper, M., Weeks, W., and Wiseman, J., (1996), Making Social Policy in Australia. Leonards, NSW: Allen & Unwin.

Department of Employment, Workplace Relations and Small Business, (1999). Indigenous Australian Recruitment and Career Development Strategy. Canberra: Department of Employment, Workplace Relations and Small Business.

Jones, M., (1996), The Australian Welfare State: Evaluating Social Policy (4th ed.). St. Leonards, NSW: Allen & Unwin.

Spicer, I. (1977), Independent Review of the Community Development

Employment Projects (CDEP) Scheme. Canberra: Aboriginal and  
Torres Strait Islander Commission.