

國際原住民族社會福利發展趨勢： 對臺灣的啟示

黃源協

壹、前言

自1950年代起，原住民族的生存權與發展權逐漸獲得國際社會的關注，從1957年頒布的「原住民和部落人口公約」到1989年的「聯合國原住民與部落民族公約」、1993年的「聯合國原住民族權利宣言草案」，再到2007年通過的「聯合國原住民族權利宣言」，皆為最具體的表徵。「聯合國原住民族權利宣言」指出：「原住民享有生命、身心健全、自由和人身安全的權利」（第7條）、「在不受歧視的狀況下，原住民族有獲得其經濟與社會條件之改善的權利，特別是在教育、就業、職業訓練與再訓練、住宅、衛生、醫療及社會安全方面……」（第21條）、「各國執行本宣言時，應特別關注原住民老人、婦女、青年、兒童及身心障礙者之權利及特別需求。各國政府應與原住民族共同採取確保原住民婦女及兒童享有完全保護，

免於一切形式暴力及歧視之措施」（第22條）、以及「……原住民族有權積極參與制定和確定影響到他們的保健、住房方案及其他經濟和社會方案，並盡可能由自己的機構管理這些方案」（23條）。

原住民族權利宣言的立論基礎，主要是因世界各國的原住民往往處於一種相對劣勢的狀態，例如，各國原住民在貧窮率、失業率、教育、平均餘命、家庭暴力、酒癮、抽煙、單親家庭及新生兒死亡率等指標上，皆與主流社會有不小的差距（黃源協，2014），臺灣原住民族的生活處境亦不例外（如表1），面對全球原住民族的劣勢處境，該宣言即強調尊重原住民族的經濟與社會發展，保障其生存發展與免於受歧視的權利，並確保其特定族群的需求與福祉。在國際組織的關注之下，為保障原住民族的權益與福祉，各國政府相繼提出因應的策略與措施。本文旨在分析美國、加拿大、澳洲與紐西蘭四個國家

表 1 原住民族與全體國民社經狀況比較表

| 項目／時間 | 原住民族 | 全體國民 |
|-----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 65歲以上老年人口比例（2019/11） | 8.1% | 15.2% |
| 平均餘命（2018） | 全體：72.57歲 男性：68.28歲 女性：76.86歲 | 全體：80.69歲 男性：77.55歲 女性：84.05歲 |
| 個人平均月所得（2015） | 28,525元／月 | 37,911元／月 |
| 家庭平均年所得（2014） | 658,117元／年 | 1,071,427元／年 |
| 貧窮率（2013） | 低收入戶7.30% | 低收入戶1.79% |
| 失業率（2019/09） | 4.06% | 3.80% |
| 勞動參與率（2015） | 59.35% | 58.65% |
| 教育程度（2015）－大專以上 | 20.747% | 48.62% |
| 高中以下隔代教養比例 ／單親家庭比例（2014） | 4.95% ／17.48% | 1.89% ／9.82% |
| 家庭連網率（2014） | 60.71% | 85.09% |

資料來源：修正自莊俐昕、黃源協，2019：107。

的原住民社會福利相關政策，並據以歸納出國際原住民族社會福利的發展趨勢，及其對臺灣原住民族福利政策的啟示。

貳、美國原住民族的社會福利政策與措施

美國原住民族是以其「文化」而非僅以「種族」作為對自己認同的依據，可區分為印地安人（American Indian）、阿拉斯加原住民（Alaska Native）、愛斯基摩人（Eskimo）和阿魯特人（Aleut）等四大原住民族。根據2010年人口普查，美國有520萬人被單獨或與其他一個或多個種族結合在一起被確定為美洲印第安人和

阿拉斯加原住民，自2000至2010年間，美國原住民的人口迅速增長39%，大多數居住在偏遠的鄉村地區，從社會、經濟、健康等指標觀之，相較於主流社會，原住民族一直是處於相對弱勢的境遇。為改善並增進原住民的生活機會，美國聯邦政府內政部設有印第安事務局（Bureau of Indian Affairs, BIA），其使命欲提高原住民的生活品質、促進經濟機會、以及履行保護和改善美洲印第安人、印第安部落和阿拉斯加原住民的信託資產的責任。另外，內政部亦設有印度安教育局（Bureau of Indian Education, BIE），主要任務是欲根據印第安部落和阿拉斯加土著村莊的廣泛多樣性，例如：需求、文化和經濟狀況，提供

從幼兒到終生的優質教育機會。

在美國，以往政府對原住民的高貧窮率和健康相關問題，往往視之為「那是一項印地安人的問題」（It's an Indian problem），然而，前總統柯林頓卻指出，那不是一項印地安人的問題，當有任何美國人被遺忘或冷落時，「那是一項美國人的問題」（It's an American problem），他承諾政府要將所有美國人帶進對原住民問題的關心（Shalala et al., 1998）。為解決原住民所遭遇的各項問題與挑戰，BIA於1996年提出了一套六年期策略規劃，其目標與策略在於：

- （1）提供經濟補助以確保基本生活所需；
- （2）被保護兒童安置於印地安人家庭；以及
- （3）改善印地安貧民的住宅和生活品質（BIA, 1996）。2001年亦開始推動「美國印地安人與阿拉斯加原住民社區計畫-強化活動圈」（American Indian and Native Alaskan Community Activities-Strengthening the Circle），該計畫執行分成四大面向，分別是教育、土地資源信託、經濟發展、立法及社會安全（DoI, 2006）。

前總統布希於2002年指出：我的施政著重於提升合作與協調，使聯邦級機構達成培養部落社區之經濟發展；藉由此重要經濟合作活動，我們將為美國原住民建立一個未來的希望與承諾（BIA, 2006）。布希政府將其施政聚焦於「服務

社區」，策略性目標是保護生命、財產與資產，並以先進的科技改善社區生活品質。為此，美國原住民族社會與經濟發展策略（Social and Economic Development Strategies for Native Americans, SEDS）提供方案基金，並以協助原住民社區達成其經濟與社會自給自足為目標，其中，社會發展方案（Social Development Projects）在於鼓勵申請者發展符合適切文化之方案來增強部落、社區、村落之活動，以及支持家庭、老人、父母、年輕人的發展、健全婚姻、失能的個人以及個人承諾。（ANA, 2007）

BIA亦設有印地安人服務辦公室（Office of Indian Services, OIS），主要任務在於透過促進安全和優質的生活環境、強力社區、自給自足和個人權利，同時增強對美洲印第安人和阿拉斯加原住民的生命，繁榮和福祉的保護，以促進對部落人民和部落政府的支持。OIS下設有人群服務處（Division of Human Services）主責社會服務，主要任務在於促進印地安人社區和印地安人個人、財務、社會、健康的安全；人群服務包括與社會服務、福利援助、印度安兒童福利、以及方案監督有關的直接資金提供和相關活動；這些活動欲提高居住在印第安人保留區附近的印第安人的生活品質，並保護兒童，老年人和身障者免受虐待和忽視；該活動還為一些弱勢者提供帳戶的監管。

BIA亦設有能源及經濟發展辦公室（Office of Indian Energy and Economic Development, OIEED），主要任務欲透過發展能源和礦產資源，應用已建立的商業慣例以及創新培訓計畫的共同贊助，來幫助印地安社區實現經濟自給自足。OIEED下設有經濟發展處（Division of Economic Development, DED），根據2017年美國人口普查，美洲印第安人和阿拉斯加原住民（AI/AN）的失業率為10.2%，遠高於全國平均水平5.3%；25.4%的AI /AN生活貧困，亦遠高於全國的13.4%。為解決高失業率的問題，DED欲透過培訓，商業計畫和專家諮詢等方式，協助部落創造有利於經濟發展的環境。另外，為解決原住民貧窮與失業問題，以及滿足雇用、教育與訓練之需求，BIA及州政府提供的相關就業服務，主要包括：（1）「印地安優先」（Indian Preference）雇用政策；（2）開放原住民特許經營特定事業；（3）消費者微型借貸方案；以及（4）夏威夷原住民循環借貸基金等。

BIA亦透過部落復原力方案（Tribal Resilience Program, TRP）提供聯邦資源給部落，以期透過領導參與、資料和工具的交付、以及培訓和部落能力建設，來建構其能力和復原力，並直接提供資金支持部落、部落夥伴（tribal consortia）與授權的部落組織建立其復原力，以獎勵部落設計復原力的培訓、適應計畫、

脆弱性評估、補充監控（supplemental monitoring）、能力建設和青年參與。另外，人力規劃和發展辦公室（Workforce Planning and Development Office）亦提出一套給年青人之實習計畫的路徑，以期能夠透過投資於正式和非正式的學習，並透過科學、文化與傳統知識的融合，提供青年／下一代就業機會，進而增進部落的經濟機會及建立部落能力。為了促進部落全面性的發展，經濟發展處正由部落政府及其公民在符合專業且無利益相關的第三者協助下，共同進行全面性的部落社區規劃（Comprehensive Tribal Community Planning），以期能夠在共同參與的前提下，了解部落的社會和經濟價值，進而對未來社區的全面發展做出明智的決定（DED, 2019）。

參、加拿大原住民族的社會福利政策與措施

1982年加拿大新憲法第二章「加拿大原住民族權利」（Rights of the Aboriginal Peoples of Canada）明確列出對於原住民身分、地位、文化的承認與保障，同時定義加拿大的原住民指的是印地安人（Indian，即通稱的第一民族）、梅提斯人（Métis，即印第安人與非印第安人混血）及伊努特人（Inuit，即愛斯基摩人），各民族的語言、傳統和文化皆

有很大的異質性。依據2016年的人口普查顯示，加拿大有超過167萬人自稱為原住民，原住民是加拿大人口增長最快（2006-2016年增長42.5%），且最年輕的人口群（2016年約有25歲以下人口約有44%）。從社會、經濟、健康等指標觀之，相較於主流社會，加拿大原住民族一直是處於相對劣勢的境遇。為改善並增進原住民的生活機會，使其擁有完整及平等的公民權，聯邦政府於1966年成立「印第安暨北方發展事務部」（India and Northern Affairs Canada, INAC）。

INAC成立後已歷經多次更名，最近，它從「原住民事務和北方發展部」（Aboriginal Affairs and Northern Development Canada）（2011-2015）更名為「原住民和北方事務部」（Indigenous and Northern Affairs Canada）（2015-2017），2019年7月再次將「原住民和北方事務部」分設為兩個新的部門：「加拿大皇家-原住民關係和北方事務部」（Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, CIRNAC）及「加拿大原住民服務局」（Indigenous Service Canada, ISC）。ISC的願景在於支持和賦予原住民獨立提供服務，及解決其社區之社會經濟狀況，以改善其獲得高品質服務的機會。為改善原住民的生活機會，增進其生活品質及促進其自立自主，使其擁有完整及平等的公民權，加拿大政府於1998

年提出一項長期且涉獵廣泛的政策途徑——「聚集眾力—加拿大原住民行動方案」（Gathering Strength – Canada's Aboriginal Action Plan），主要目標包括（INAC, 2006）：

1. 更新伙伴關係（Renewing the Partnerships）：係指要讓原住民及政府與其他加拿大人和政府建立新的伙伴關係，以期彼此能夠秉持相互尊重、承認、責任和分享的原則，共同建立一個美好的未來。
2. 強化原住民治理（Strengthening Aboriginal Governance）：係指要協助原住民靠自己的力量，去開創可確立條約關係和協商原住民土地之訴求的有效且負責任政府與組織。
3. 發展一種新的財務關係（Developing a New Fiscal Relationship）：係指要建立與原住民政府和組織有更穩定、可預測及肯負責之新的財務關係，並能夠讓原住民有其自己的收益，以扶植其自立自主。
4. 支持強力的社區、人們和經濟（Supporting Strong Communities, People and Economies）：係指要以尊重原住民社區的需求和價值，結合原住民族和民間力量，共同協力來打破原住民社區絕望的循環和未開發的經濟，並承諾要改善衛生

和公共安全，以及對人的投資和強化經濟發展。

聚集眾力行動方案對後續許多原住民族的生活機會有深遠的影響。例如，1999年由加拿大人力資源發展部推出五年期的「原住民人力資源發展策略」(The Aboriginal Human Resources Development Strategy, AHRDS)，以幫助原住民社區及組織負起研發與執行攸關自身就業與人力資源方案的責任。能力建構(capacity building)和責信(accountability)是AHRDS重要的理念基礎，透過原住民人力資源與技能發展的整合性策略，包括整合一般勞動市場、都市地區、青年、身心障礙者、兒童照顧等原住民相關措施，AHRDS期能增進原住民自立能力、強化社區以及發展長期就業機會。與過去不同的是AHRDS將以往由中央制定政策方案的方式，轉而由社區與原住民團體擔任方案規劃之主體，由政府部門與原住民民間團體，以簽訂協定的方式共同推動。政府部門提供經費並扮演監督者角色，民間團體則負責方案之規劃與執行。

原住民社區發展一直是加拿大政府的政策重點，在「聯合國原住民族權利宣言」第23條的導引下，為建立和投資有效和可持續性的原住民社區、政府和服務，加拿大政府於2017年頒佈「尊重加拿大政府與原住民關係的原則」(Principles respecting the Government of Canada's

relationship with Indigenous peoples)報告書，主要欲致力於在承認權利、尊重、合作和夥伴關係的基礎下，透過一種更新、民族對民族(nation-to-nation)、政府對政府、以及伊努特人與皇家之間的關係(Inuit-Crown relationship)，實現與原住民族在和解的狀況下進行變革(DoJ, 2017)。2019年進一步提出「原住民社區發展國家策略」(Indigenous Community Development National Strategy, ICDNS)，以作為ISC和CIRNAC的行動指南。ICDNS將授權原住民社區設定目標，並衡量自己在實現這些目標上的進展和績效。該策略以文化能力為原則，並以尊重原住民知識為核心，透過一種整體、優勢為基礎和社區主導的過程(a holistic, strength-based, and community-led process)來支持社區發展。ISC和CIRNAC透過四個支柱致力於實施該策略，包括(ISC, 2019)：

1. **第一支柱**—透過下列方式支持社區驅動的、國家為基礎的活動方案和能力建構：(1)投入用於多年期活動方案的資金，例如，全面性的社區規劃；(2)提供依原住民社區所要求之用於能力建構的資金。
2. **第二支柱**—透過以下方式支持原住民社區彼此之間的學習：(1)補助原住民社區舉辦實務和知識分享的活動經費，例如小組討論、

研討會等；（2）補助社區共用的工具或資源開發的經費，例如，手冊和網站；（3）促進原住民社區與ISC和CIRNAC官員之間的聯繫，並提供彼此相互學習的機會；（4）支持社區計畫的實施，以及方案和活動的協調；以及（5）提供讓更多資金留在原住民社區從事能力建構的機會。

- 3. 第三支柱**—在政府部門內部和部門之間建立和加強協作與夥伴關係，並透過下列方式讓原住民社區確認其優先事項：（1）發展具有強大社區和合作夥伴參與的整合性支持團隊和部門間委員會，例如，與其它地區、部門、政府和相關夥伴的合作；（2）開發和共享國家和區域的工具，例如規劃文件和資源手冊；（3）使資金與社區規劃目標保持一致，並讓政府和相關合作夥伴考慮將現有規劃文件視為投資資金的應用程序，以投資於社區確定的優先事項，並減輕行政負擔。
- 4. 第四支柱**—透過以下方式強化政府對文化多樣性的認識：（1）讓所有的聯邦公務員可參與原住民社區發展培訓；（2）舉辦原住民成功案例的信息發表會。

肆、澳洲原住民族的社會福利政策與措施

澳大利亞原住民族（以下簡稱澳洲原住民族）包括最早的原住民和托雷斯海峽島民（Torres Strait Islander），依據2016年普查之人口數為798,365人，占澳洲總人口數的3.3%；其中，37.4%居住在主要城市，44.0%住在地方區域（regional area），18.6%住在偏遠及非常偏遠地區（ABS, 2019）。澳洲原住民族一直生活在部落及群體之中，他們共享深厚的文化傳統，並保持著與土地、祖先密不可分之內在精神的核心理念。無論是在社會、健康、教育或經濟上，原住民一直是處於相對劣勢的狀態；為改善原住民的劣勢處境，原住民事務一向被列為是國家的優先事項，並設有原住民事務局（National Indigenous Australian Agency, NIAA），致力於改善原住民的生活。

澳洲原住民政策建立在原住民享有同等的機會與權利，充分參與經濟、社會、政治與文化生活的理念基礎上，其政策架構的目標有三：（1）減少原住民與非原住民社會、經濟指標上的差距；（2）建立原住民個人與家庭的能力，增加選擇與參與機會，促進自主自立；以及（3）建立原住民社區的能力，確保其永續發展。2000年代初，澳洲政府即提出全面性政府（whole-of-government）的觀點進行原住

民服務的長遠規劃，全面性政府運用創新的服務輸送模式，強調回應社區的特殊需求與實踐能力，重視政府的責任與原住民社區的責任。全面性政府觀點的重要概念包括（FaCSIA, 2000）：

1. 分享責任：政府無法單獨解決原住民問題，政府、原住民及所有人有權利與義務共同分擔責任。
2. 夥伴關係：分擔責任來自於政府、社區、非營利組織及企業間的真實夥伴關係。
3. 全面性政府：政府的政策與財源應與地方社區合作，有效的及有策略的協調與執行。
4. 地方焦點：服務策略應由特定地區或社區的需求為主。
5. 彈性：服務與方案應具彈性，以因應地方需求。
6. 結果導向：輸送組織對於政策、方案及服務的操作結果，將被篩選與評斷。

2003年澳洲政府即提出對原住民族承諾報告書（Statement of Commitment to Aboriginal and Torres Strait Islander People），強調原住民的事就是大家的事，政府欲藉由協助原住民個人、家庭及社區自立，以改善原住民族的生活（FaCSIA, 2007）。另外，為回應全面性政府觀點，提升原住民服務的效能，政府曾於2006-2007年間成立家庭、社區服務

與原住民事務部（Department of Families, Community Services and Indigenous Affairs, FaCSIA），「運用協調及整合模式，透過重要關係人及地方政府的夥伴關係解決原住民族的問題」、以及「維持、改善與其他服務提供者或夥伴之間的連結」，即為其實踐全面性政府觀點之重要任務的一環。

在全面性政府觀點的影響下，自2008年開始，「拉近差距」（Closing the gap）已成為NIAA的主要議題，期望能夠透過政府與原住民建立真正的夥伴關係，在以「以社區主導、以地方為基礎的解決方法」（community-led, place-based solutions）下，共同致力於提供原住民更好的保健、教育和就業，以實現原住民能夠追求更好的健康、教育和經濟之繁榮和安全的願景，以消除原住民與主流社會之間的差距，相關的主要措施包括（NIAA, 2019; DPMC, 2019）：

1. 社區安全（community safety）：
主要是欲努力確保原住民能夠在安全的家庭和社區中成長和生活，主要的服務著重於：（1）減少藥物濫用和危害；（2）預防犯罪、轉移和康復；（3）減少暴力和支援受害者；（4）安全和功能性環境；以及（5）社會和情感福祉。
2. 經濟發展（economic development）：
主要是欲透過與原住民共同合作，

擴大對原住民企業、產品和服務的需求，並繼續支援原住民企業家和社區利用商業機會開辦和擴大企業，包括利用土地資產和文化知識。

3. 就業（employment）：主要是欲依據社區發展計畫在偏遠地區提供特定性的就業服務，以為原住民之個人、家庭、社區和整個經濟提供社會和經濟利益，以解決與主流服務上的差距。
4. 充權社區（empowered communities）：主要是欲轉向一種與原住民領導人和社區合作的新方式，支援原住民當家作主，與政府建立真正的夥伴關係，並承認原住民領導人和社區文化的多樣性，以確保原住民社區能夠參與地方和社區事務的決策。
5. 健康與福祉（Health and Well-being）：主要是欲與原住民機構合作，採取優勢觀點方法（strength-based approach），並在瞭解和尊重原住民文化的情況下，藉由一系列的政策和方案，來改善原住民的身心健康、社會和情感福祉、以及對障礙者、兒童健康和老年人的照顧。
6. 與弱勢人群（含兒童）合作（working with vulnerable people, including

children）：主要是欲致力於與社區成員、機構和接受政府資金補助者一起分擔責任，以強化保護社區中的年輕和弱勢人群，以營造一個兒童的安全場所。

伍、紐西蘭原住民族的社會福利政策與措施

紐西蘭為位於太平洋西南部的一個島嶼國家，是由一個多元族群所組成的國家，2018年全國總人口為4,882,500人。毛利人（Māori）為島上最早的居民，絕大多數居住在北島，係由許多的部族（Iwi）、支族（Hapu）及擴大家庭（Whanau）所組成。毛利人為僅次於歐洲人的第二大族群，約占總人口的15.25%（744,800人）。無論是在社會與經濟上，毛利人一直是處於相對弱勢的狀態，其生活水準顯著低於全國人口的平均值。為解決毛利人的弱勢狀態，紐西蘭政府於1953年通過了毛利人事務法，開始有專責的毛利人事務部（Department of Maori Affair），1987年通過毛利語法案（Maori Language Act），將毛利語定為官方語言，1992年成立毛利人發展部（Ministry of Maori Development, Te Puni Kokiri, TPK），取代以往的毛利人事務部，成為毛利人的政策制訂單位（TPK, 1998）。

TPK承諾要促進毛利人和非毛利人間的社會和經濟平衡，並承認縮小社會和經濟的差距是政府集體的責任，以毛利人成就毛利人（Maori succeeding as Maori）為其重要方針（TPK, 2007），過去一、二十年的主要策略或方案包括：拉近差距策略、能力建構方案、以及效能取向的毛利人策略性計畫，分別說明如后。

一、拉近差距策略

為促進毛利人與一般國民間之社會和經濟的平衡發展，紐西蘭政府於1998年採取「拉近差距」（Closing Gap）策略，結合政府及毛利人的力量，以集中資源改善毛利人的經濟及社會發展，其行動目標為「毛利人為毛利人而做」（by Maori for Maori），以讓毛利人社區有機會決定自己的發展。拉近差距的政策重點包括：增加政府對計畫的責信、改善政府對毛利人的支出效益、建構毛利人社區決策及達成目標的能力（Horomia, 2000）。

2000年的「拉近差距」報告書指出（TPK, 2000a），若與非毛利人比較，毛利人持續遭遇到較差的健康狀況、較低的所得水準、較高的失業率、較高的起訴和定罪、較低的教育狀況、以及較低的自有住宅率。該報告書指出，這種差距存在於各年齡層的毛利人，差距的結果也是終身的。因而，儘管毛利人的狀況已逐步獲得改善，唯因非毛利人的進展也持續著，導

致實質上並沒有拉近彼此之間的差距。此外，因毛利人與非毛利人的人口結構有很大的差異，兩者間對服務的措施與需求也有差異，這也使得在提升紐西蘭全體國民生活時，對如何改善毛利人處於相對不利或弱勢的情境，必須要有更積極作為，「能力建構」方案，即是這種環境脈絡下的產物。

二、能力建構方案

能力建構是實踐拉近差距目標的重要策略，目的在於透過積極的作為，以充權與使能的方法，積極培養毛利人的能力，進而扶植其組織與社區，以實現「毛利人為毛利人而做」的目標。能力建構的特色如下（TPK, 2006; Humpage, 2005）：

1. 能力建構屬於全國性的策略，在於提供社區居民資訊、政策、方案及財源，並以全面性政府的觀點，致力於毛利人的發展。
2. 能力建構是強化毛利人組織及社區的過程，毛利人發展自己的目標，建構所需的系統、策略與技巧。
3. 能力建構是建構在毛利人社區的優勢上，並將原住民需求與社區優勢連結，發展由下而上的社區計畫。
4. 能力建構強調參與，政府透過充權與使能的方式，增強毛利人解決自己問題的能力。

毛利人發展部在能力建構上扮演的角

色，主要在於統整與領導，負責連結原住民族組織、社區與政府部門之間的關係。其兩項重要工作為：（1）整合與領導政府相關部門的觀點，確保有資格者能取得資源，並提供能力建構的補助；（2）規劃能力建構方案（TPK, 2006）。能力建構方案有五個步驟，每一個步驟代表發展與執行一個能力建構階段，包括：（1）接洽毛利人與重要關係人；（2）能力評估；（3）發展方案；（4）執行發展計畫；以及（5）評估與學習（TPK, 2000b）：

三、效能取向的毛利人策略性計畫

紐西蘭內政部（Department of Internal Affairs, DIA）於2005年提出「效能取向的毛利人策略性計畫2006-2009」（Effectiveness for Maori strategic plan, EfM）（DIA, 2007），該計畫經由理性及非正式的對話，強調毛利人的權利與政府的責任，因此希冀計畫能促進以知識為基礎的經濟發展，確保家庭、兒童及老人生活需求，建立永續發展及安全社區，以身為紐西蘭人為榮。該計畫的策略有三：（1）透過有效及具回應的政策、服務、產品，以加強成效管理；（2）透過有效的協定和管理過程以維持高品質的夥伴關係；以及（3）經由文化的學習加強EfM計畫工作人員的能力。

另外，紐西蘭內政部於2001年提

出與地方政府和社區共同合作之「社區發展六年期計畫」（The Community Development Scheme 2001-2006），該計畫提出毛利人社區發展人員培訓方案，計畫內容依據當地特色與需求發展策略及方案、規劃社區工作人員教育及訓練機會、提高資源的可近性等，其目標為：（1）聘用毛利人於毛利社區工作；（2）以毛利人與生俱來的文化與環境資源為經濟基礎（土地與河川），發展教育及就業機會；（3）發展特殊性及永續性的原住民支持性服務。

迄今，積極性政策的推動，仍是毛利人福祉的主軸，主要的目的仍是期望能夠使他們生活在一個健康的家庭裡，發展其生活、增加就業機及振興社區。以毛利人為中心的觀點（whānau-centred approach）辨識毛利人社區的需求、優勢和多樣化的期待，並支持毛利人的自決。因而，TPK關注的焦點扣緊著政府的三個優先領域，並發展八項重點領域，以與政府的政策維持一致，包括（TPK, 2019a）：

1. 改善紐西蘭人及其家人的福祉：主要重點領域包括：（1）讓更多毛利人生活在安全、有保障和負擔得起的房屋中，以作為社會和經濟福祉的基礎；（2）由毛利人引領社區發展，讓更多毛利人有能力從公共部門獲得以毛利人為中心的服

務；以及（3）讓年青人有能力參與領導力發展的機會，並參與政府的相關決策。

2. 政府提供新的領導：主要重點領域包括：（1）透過實地參與加強關係，並將毛利人的意見納入政策；（2）提高毛利人的語言、文化和身分；以及（3）毛利人有獲得貿易的機會，且在國內、外皆可獲得適當的保護。
3. 建設生產性與可持續性和包容性的經濟：主要重點領域包括：（1）允許毛利人積極地與他們的土地聯繫，並利用其土地謀求社會、文化和經濟福祉；（2）增進毛利人的進取心／事業心，以增強其能力，並獲得發展可持續企業的機會。

為進行前述的重點領域工作，TPK於2018年頒布一份策略報告書【He Takunetanga Rautaki 2018-2022】，該報告書概述了TPK在2018-2022年期的關鍵重點工作和預期影響，並說明TPK將如何確保實現這些目標，從而為毛利人的發展做出有意義的貢獻。為促進毛利人的福祉，TPK欲採取的途徑包括：（1）建立一個可與毛利人維持關係與互動之堅實的社區平臺；（2）以關注毛利人的期待、機遇與創新的方式來加速其發展；（3）將政府定位為推動者和合作夥伴，增強毛利人的選擇權；以及（4）營造一個讓毛利人

可以有公平和平等機會來獲致成功的國內外環境。以毛利人為中心的方法之特性如下（TPK, 2019a）：

1. 彰顯毛利人的集體地位，並從集體來看待其個人。
2. 使毛利人能夠主導自己的未來，發展自己的解決方案；
3. 以全面性觀點解決多重因素造成的問題，例如：文化、社會、經濟和環境。
4. 重視存在於毛利人的內在優勢和能力；
5. 專注於建立協作的關係；
6. 建立利害關係人之間的接觸；
7. 跨政府合作以讓政策和服務能符合毛利人需求和現實；
8. 致力於營造一種靈活和使能的政策環境，以支持毛利人實現其願望。

透過一系列的作為來營造毛利人及其年青人的能力和福祉，毛利人已愈來愈有能力使用來自公共部門之以毛利人為中心的服務。政府未來的目標是：（1）以毛利人為中心的觀點能夠獲得其他公共部門機構的認可和採用；以及（2）毛利人能夠抓住機遇，並有能力創新和實現他們的願望。TPK也將著重於發展自己的實務，以營造有利於毛利人福祉的公共服務機構，進而能夠為毛利人的福祉創造一種使能的環境。

陸、國際原住民族社會福利發展趨勢

聯合國原住民權利相關文件強調尊重與保障原住民族之生存發展的權利，對各國原住民族社會福利體系的建構具有深遠的影響。例如，加拿大的「聚集眾力」、「原住民人力發展策略」及原住民社區發展國家策略；美國的「六年期策略計畫」、「原住民族社會與經濟發展策略」及「部落復原力方案」；紐西蘭的「拉近差距」、「能力建構」與「效能取向的毛利人策略計畫」及實踐以毛利人為中心之觀點的「策略意向書2018-2022」；以及澳洲的「全面性政府」、「政府對原住民民族的承諾報告書」及「以社區主導、以地方為基礎的解決方法」。這些公約、宣言、計畫、策略、方案或報告書的內涵，皆已彰顯出國際社會對改善和提升原住民族生活水準的決心。從前述各國的作為可歸納出國際原住民族社會福利的發展趨勢如后。

一、以「拉近差距策略」降低原住民與主流社會的落差

相較於全國或主流社會的狀況，各國原住民族在社會、經濟、健康與教育等指標上，皆有一定程度的落差。如何拉近原住民族與主流社會和非原住民族之間的差距，已成為各國原住民族政策規劃與計畫

或方案執行的重要依據。為此，「拉近差距」是多個國家共同採行的策略，紐西蘭的「拉近差距」策略即是最典型的代表，該策略以「毛利人成就毛利人」為行動目標（TPK, 2000a），並與「能力建構方案」（TPK, 2006）與「效能取向的毛利人策略性計畫」（DIA, 2007）相結合；這一系列政策、策略和方案，使得拉近差距政策的實踐具有連續性，也是「反社會排除」、「充權」及「能力建構」的理念的實踐。澳洲亦採取同樣的策略，以致力於提供原住民更好的健康、教育和就業，以實現原住民能夠追求更好的健康、教育和經濟之繁榮和安全的願景，並降低原住民與主流社會之間的差距，

二、以「全面性政府」及「夥伴關係」觀點回應原住民的需求

各國原住民所處的環境，或因地理上的相對隔離、或因文化上的特殊性，抑或因生活習慣的獨特性，使得其所面臨的問題或需求，更形複雜且難以因應。為加強政府各單位及民間社會在原住民族事務上的分工與合作，各國政府皆提出類似全面性政府的觀點，以期能夠透過夥伴關係的運作，來改善福利服務輸送上的分歧與障礙。例如，澳洲的「全面性政府觀點」強調以政府、社區、非營利組織及企業之間的真實夥伴關係（FaCSIA, 2000），進行原住民服務的長遠規劃，並運用創新的服

務輸送模式，來回應原住民社區的特殊需求與實踐能力；加拿大的「第三支柱」欲透過強化政府部門內部、部門間及相關夥伴的合作，以實現與原住民族在和解的狀況下進行變革（DoJ, 2017; ISC, 2019）。

三、以「優勢」和「充權」促進原住民的自尊、自立與自主

各國在促進原住民族之自尊、自立與自主的相關作為，已不再偏重於消極性的作為，而是從承認原住民個人與社區皆有其本身的「優勢」，在策略上鼓勵原住民參與社會和經濟的相關活動，一方面培養並增進自我的選擇權，另一方面亦提升個人及社區的能力，以讓自己和社區能在「優勢」、「充權」與「能力建構」的理念之實踐下，逐步脫離依賴，邁向自立自主。例如，美國的「原住民族社會與經濟發展策略」（ANA, 2007），旨在協助原住民增強其部落和社區的活動，以協助原住民社區達成其經濟與社會自給與自足；紐西蘭的「能力建構」方案（TPK, 2006）是建立在毛利人的優勢之上，並將原住民需求與社區優勢連結，發展由下而上的社區計畫，該方案亦強調透過參與和充權的方式，增強毛利人解決自己問題的能力；澳洲之全面性政府之「充權社區」策略亦有類似的意圖（NIAA, 2019; DPMC, 2019）。

四、強調以家庭、部落或社區為基礎的服務途徑

為增進服務的可近性，各國原住民之福利服務的輸送，無論是兒童、婦女、老人或身心障礙者的照顧，皆已朝向一種「社區」或「部落」為基礎的服務模式發展。例如，加拿大2019年提出的「原住民社區發展國家策略」（Indigenous Community Development National Strategy, ICDNS），即是一種以文化能力為原則，以尊重原住民知識為核心，以期透過一種整體、優勢為基礎和社區主導的過程來支持社區發展；紐西蘭之「社區發展六年計畫」及「策略意向書」（TPK, 2019）欲讓毛利人引領社區發展，以期讓更多的毛利人有能力從公共部門獲得服務；澳洲NIAA推出的「社區安全」和「充權社區」，皆是欲透過社區或部落的模式，提供原住民更好的健康、教育和就業服務。顯見，各國的政策、策略與相關方案皆顯現出，以「家庭」、「部落」或「社區」的福利服務輸送，已為各國廣泛採納並實踐，這種服務的模式特別重視服務須符合地方文化，以及服務輸送要能重視文化敏感度，多少反映出服務提供者對多元文化與文化才能的認知與瞭解，將影響到服務是否能真正發揮其效果。

五、尊重並接納原住民族的文化多樣性及文化能力

儘管各國政府在原住民福利之相關政策、策略或方案的執行，皆已相關的理念融入其中，然而，各國原住民族皆有其文化的特殊性，因而，許多國家的福利服務輸送不僅將「文化」因子納入考量，且進一步透過文化能力的養成，以強化服務的可近性。例如，加拿大的「原住民社區發展國家策略」即強調要以文化能力為原則，並以尊重原住民知識為核心；紐西蘭致力於將毛利文化建立成為主體文化，提出「毛利人成就毛利人」與「毛利人為毛利人而做」的策略，並推動以毛利人為中心的觀點之服務模式；澳洲政府的「充權社區」亦強調承認原住民社區文化的多樣性。美國更早已強調以「文化」而非以「種族」作為認同自己的依據。

柒、對臺灣原住民族社會福利的啟示

臺灣原住民族的特殊處境，尤其是被刻板化、被不當對待或被病態化，已深化了原住民族與主流社會的隔閡，再加上遭受到諸如制度或文化上的壓迫，以及缺乏社會參與的機會與技能，這些因潛在的社會排除而導致剝奪的現象，在臺灣原住民族的生活情境中屢見不鮮。若欲解決原住

民之被壓迫、被排除、被剝奪所衍生出的相對弱勢問題，單靠片斷、零散的服務，將只是一種短暫治標而非治本的作為，甚至可能造成諸如依賴、或因爭奪資源而失和的負面效應。提供原住民族一套積極且健全的社會福利體系，需要有明確的政策為指南，也要有健全的立法為依據，始不致陷入分歧狀態。為保障原住民族的生存權、就業權、健康權及福利權，並拉近原住民族與主流社會的差距，國際原住民族的社會福利發展趨勢，可提供給我們什麼樣的啟示呢？

一、福利政策的規劃須考量文化的差異性

臺灣當前許多社會福利相關政策的制訂或服務輸送，仍充滿著主流社會價值的延伸，缺乏尊重原住民族主體性的思維，且政策本身也忽略族群的差異性，甚至與原住民族的文化和生活環境扞格不入，致使福利供需之間有很大的落差，執行方式也不見得被接受或可達到預期的結果，這已使得「多元文化觀點」面臨著嚴峻的考驗；為邁向一個公平、正義與包容的新社會，原住民族相關政策的擬訂，務必要能以尊重多元文化的價值理念為基石。

二、福利體系的運作須具備全面性政府觀點的機制

臺灣當前原住民族福利政策規劃缺乏全面性思考、且務實性不足，部門之間存

在著推諉塞責、資源分歧與零散、以及分配不均或後繼乏力等諸多缺失，這些現象或已彰顯出政府部門之統整功能的發揮須有更具體的作為；為改善福利體系的分歧現象，建立一套部門之間的協調與統整之「全面性政府」及「協力夥伴」的運作方式，是提供統整性及全面性服務不可或缺的機制。

三、福利介入須著重於積極性的作為

臺灣晚近略有成長的原住民社會福利資源，隱約浮現因依賴或過度保護而喪失鬥志或降低競爭力的現象；為建構原住民的能力與強化其競爭力，進而累積朝向自立自主的能量，其介入的基礎應建立在突顯原住民個人及與社區所具備的「優勢」之上，並透過以「充權」與「能力建構」的方式助其脫離依賴與弱勢。

四、福利輸送須強化以部落群為基礎的模式

臺灣多數原住民居住在偏遠的部落，主流社會的服務模式不一定適用於特定的族群或地理環境，且可能不利於資源運用的效率和效能；「部落化」或「社區化」的福利服務輸送模式，具備服務可近性的優勢，唯部落因位處偏遠，資源導入不易，若能夠吸納「部落」及「社區」的精華，並考量原住民特殊的文化和地理空間情境，強化以部落群為基礎的服務輸送，當可增進福利資源使用的效率與效能。

（本文作者為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系特聘教授）

關鍵詞：原住民族、社會福利、拉近差距、部落

參考文獻

- 莊俐昕、黃源協（2019）。〈原住民族幸福感之研究：對原住民族社會政策與社會工作的意涵〉，《台大社會工作學刊》39。頁105-152。
- 黃源協（2014）。《原住民族社會福利—問題分析與體系建構》。臺北：雙葉。
- ABS (2019). Estimates of Aboriginal and Torres Strait Islander Australians, <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/3238.0.55.001>.
- ANA (2007b). *Social and Economic Development Strategies for Native Americans*. http://www.acf.hhs.gov/programs/ana/programs/program_information.html#seds.
- BIA (2006). *Performance and Accountability Report—Fiscal Year 2005*. <http://www.doi.gov/bureau-indian-affairs.html>.

- BIA(Bureau of Indian Affairs) (1996). *Bureau of Indian Affairs – Strategic Plan*. <http://www.doi.gov/bia/plan728.html>.
- DED (2019). Comprehensive Tribal Community Planning, <https://www.bia.gov/sites/bia.gov/files/assets/as-ia/iecd/bia/pdf/idc1-033045.pdf> (2019/11/13)
- DIA (Department of Internal Affairs) (2007). *Effectiveness for Maori strategic plan*. http://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/wpg_URL/About-us-Our-Organisation-Effectiveness-for-Maori-Te-Papa-Rautaki-Maori?OpenDocument
- DoI (2006). *Strengthening the Circle-Interior Indian Affairs Highlights 2001-2004*. [http : // www.doi.gov/accomplishments/bia_report.pdf](http://www.doi.gov/accomplishments/bia_report.pdf).
- DoJ (Department of Justice, Canada) (2017). *Principles respecting the Government of Canada's relationship with Indigenous peoples*, <https://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/principles.pdf>.
- DPMC (Department of the Prime Minister and Cabinet, Australian Government). Closing the Gap Report 2019: The annual report to Parliament on progress in Closing the Gap. <https://ctgreport.niaa.gov.au/>.
- FaCSIA (2007). *FaCS Programmes for Aboriginal and Torres Strait Islander peoples 2005*. http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/indigenous/programs-facs_programmes.htm.
- FaCSIA (Department of Families, Community Services and Indigenous Affairs)(2000). *FaCS Programmes for Aboriginal and Torres Strait Islander peoples*. http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/indigenous/programs-facs_programmes.htm
- Horomia, H. P. (2000). *Speech of Minister of Maori Affairs at National Building and Maori Development Conference*. Waikato University. http://www.tpk.govt.nz/press/2000_08_30_Horomia.htm.
- Humpage, L. (2005). 'Experimenting with a whole of government approach : Indigenous capacity building in New Zealand and Australia' , *Policy Studies*, 26(1): 47-66.
- INAC (Indian and Northern Affairs Canada) (2006). *Gathering Strength - Canada's Aboriginal Action Plan: A Progress Report 2000*. http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/pdf/progr_e.html.
- ISC (2019). *Indigenous Community Development National Strategy*, <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1550512330682/1550512404487>
- NIAA (2019). Closing the Gap. <https://www.niaa.gov.au/indigenous-affairs/closing-gap> (2019/11/15).
- Shalala, D. E. , Trujillo, M. H., Hartz, G. J. ,Skupien, M. B. & DAngelo, A. J. (1998). *1997 Trends in Indian Health*. <http://www.ihs.gov/>.
- TPK (1998). *Progress Towards Closing Social and Economic Gaps between Maori and Non-Maori: A Report to the Minister of Maori Affairs*. Wellington : Ministry of Maori Development.
- TPK (2000a). *Capacity Building: Strong Maori Communities*. <http://www.stats.govt.nz>.
- TPK (2000b). *Progress Towards Closing Social and Economic Gaps between Maori and Non-Maori: A*

Report to the Minister of Maori Affairs. Wellington : Ministry of Maori Development.

TPK (2006). *Capacity Building*. <http://www.tpk.govt.nz/community/capacity/default.asp>

TPK (2007) *Treaty of Waitangi Amendment Act 2006*. <http://www.tpk.govt.nz/news/default.asp?action=news&id=166>.

TPK (2019a). Wellbeing Budget 2019, <https://www.tpk.govt.nz/en/a-matou-kaupapa/budget-2019>.

TPK (2019b). He Takunetanga Rautaki 2018-2022, <https://www.tpk.govt.nz/en/a-matou-mohiotanga/corporate-documents/he-takunetanga-rautaki-2018-2022>