

# 檢視原住民族社會福利政策實踐與反思： 一位女性原住民事務官的敘說

王慧玲 Iling.Dawa Panay

## 壹、前言

金里卡（Will kymlicka）（1995）在《少數群體的權利》一書指出：少數族群在其他強勢族群兼併或同化之前，有著自己的獨特生活，包含語言、傳統文化、制度、信仰、規訓等。當處在與強勢文化相遇遭受不平等的待遇，及主權剝奪或法律限制其多元文化本身的價值時，國家需給予該族群保障且有選擇權與自主權，尊重其文化認同與詮釋權。這個主張說出了原住民族所看見的世界與主流社會有文化差異及生活模式與價值的不同。回望臺灣原住民族與不告而來的不同外來政權相遇所產生不同程度的誤解、壓迫與不公義對待，長期以來原住民族常常自嘲與族外人相遇是美麗的哀愁。隨著社會開放，原住民個人或族群應該體認到是制度與不利環境剝奪了原有，而不是內化多數主流族群的否定，進而否定自我族群的認同，或

失去找回原有的文化福利權的動力。在直接、間接參與推動原住民族社會福利政策工作者，也必須帶著文化同理回應原來居住在臺灣這一塊土地上的原住民族不同程度的創傷。

近十年來臺灣以「社會安全」政策推動相關的社會福利措施，來改善或阻斷或預防發生的社會問題，每每發生社會事件，公部門就一次次捲動相關部、會檢討並強化社會安全網。105年5月20日我國第一位女性總統 蔡英文女士就職演說也特別提到：從治安、教育、心理健康、社會工作等各個面向強化社會安全網，讓臺灣未來的世代，生活在一個安全、沒有暴力威脅的環境中。同年8月1日更代表國家向臺灣原住民族道歉（註1），她說：「我要代表政府，向全體原住民族，致上我們最深的歉意。對於過去四百年來，各位承受的苦痛和不公平待遇，……想解決長期存在的問題，我們必須誠實面對問題的根

源，也就是歷史造成的迫害與不平等。」這是繼澳洲總理陸克文於2008年2月13日向在地原住民族代表澳洲政府、澳洲國會致歉的第二個國家。

不論蔡總統是否體會、對焦原住民族最深刻烙印在心深處的壓迫記憶，或仍在進行式的忽略與歧視，但那一刻很多族人守在電視前聆聽，相信族人感受到總統的善意而流淚，因為我們原住民族人總是相信政府會做到，但原住民族群的世代創傷不只是近代400年餘的歷史。原住民族的社會安全內涵與範圍是甚麼？如果回到文化剝奪與文化福利權的概念去理解（李明政，2003），原住民族的社會問題解決不是僅限社會福利政策一途，而是跨領域的文化、教育、土地、交通、經濟、醫療衛生等政策互為運用與連結，讓原住民族在高度資本主義及競爭的社會有權利擁有安全且自主管理的生存環境。

聯合國「原住民族權利宣言」於2007年通過，該宣言涉及社會福利部分為第21條明定：「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。各國政府將採取有效且適當的特別措施，以確保其經濟及社會條件得以持續改善」。及第22條指出：「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」。而我國《原住民族基本法》在民國94年立法通過，主要參採聯合國「原住民族權利宣言」的精神與意旨，並配合國情訂定內容，原住民族基本法第16、17、24條至28條宣示性的立法意旨，必須透過政策與計畫來落實。又依原住民族委員會組織法第一條開宗明義，行政院為統合原住民族政策，保障原住民族權益，辦理原住民族業務，特設原住民族委員會（以下簡稱原民會）（註2），並在第二條第四款規定執行原住民健康促進、社會福利、工作權保障、就業服務、法律服務之規劃、協調及推動。

原民會為能掌握原住民族社會脈動及建立十年的原住民族社會福利政策，繼委託李明政教授主持規劃《原住民社會福利服務體系之研究》（1998）、孫健忠教授主持研究《建構原住民社會救助制度》（2001）之後，原民會除分年推動兩項中長程計畫「原住民老人暨兒童照顧六年實施計畫」（87年7月1日至93年6月底止）、「原住民族部落多元福利四年第1期計畫」（90年至93年底止）及第2期計畫（94年至97年底）外，於97年委託臺灣社會工作管理學會由黃源協教授主持研究《建立原住民族社會安全體系之規劃》。該報告書之「社會安全」採取廣義的定義，由以往對弱勢族群救助與社會保

險制度，關注到就業服務、健康照顧、以及福利服務等議題。為確保原住民族的生存權、就業權、健康權及福利權，提出六項推動原則，作為政策規劃者與推動者依循的面向：一、「族群融合」與「多元融合」原則；二、「全面性」與「整合性」原則；三、「夥伴關係」與「責任分享」原則；四、「社區化」與「彈性化」原則；五、「優勢」、「充權」與「使能」原則；六、「責信」、「成果」與「績效」原則。至今已推動「原住民族社會安全發展中長程計畫」第1、2、3期（98年至109年），每期四年，並邁入第12年，中長程計畫每年定目標、策略、項目、預算與管考，年終都滾動修正。

筆者（註3）以女性、原住民、事務官、行動者角色身分近距離回顧、檢視原民會近數十年主責推動的原住民族社會福利政策與措施，也回應黃源協（2014）所指出過去原民會主政的福利服務體系建構不完善、或因福利經費與資源不足，對原住民問題的舒緩仍有限，如何從原住民的觀點建構一套符合文化特性的社會福利體系，來保障原住民族權益。原民會運用政策與措施翻轉原住民族社會劣勢，爬梳以「拉近原漢差距」為目標的策略為手段外，行政院在公務體系強力推動性別主流化意識，含括「消除對婦女一切形式歧視公約」、「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」等，希望

縮短原漢社會、經濟與就業、健康等落差，發展符合文化特性的社會福利體系，提升原住民族尊嚴與地位。

## 貳、意識：帶者族群創傷經驗與衡平政府施政理念

參與推動國家的原住民族社會福利政策，除具有原住民身分的政務官推動其所屬政黨政策外，實際細緻規劃推動的事務官是極為重要的實踐者。依原民會組織法規定，簡任、薦任、委任各官等人員具原住民身分者，均不得低於百分之六十。而原民會社會福利處編制內公務員共19人，其中具有原住民身分者占74%，未具原住民身分者占26%（108年12月），除衛生保健科因編制限制條件進用衛生及護理專業者較足外，具有社會福利與社工、長照、勞工政策與就業專業背景者比例較少，多數為通才型的公務人員。然而藉由不同文化生活經驗與公務體系的相關政策意識與訓練，所規劃的政策與各項計畫、措施、法規，以貼近族人的需要為主，藉行動互為學習與彈性，帶來不同的視野與調整。

### 一、母體文化與主流社會相遇

首先從個人女性的生命經驗來談談原住民族部落初級社會福利樣貌，筆者出生在一個沒有太大競爭力的東海岸東河鄉Pa'anifong部落（興昌村），主要族群以

阿美族居多，文教機構有一所國小共六年級，每年級2班，全校學生可以多到450名上下、一間托兒所。部落族人從進到學校開始與我族文化產生知識分離、斷裂的學習情境，其實這種現象從日據時期番人學校到國民政府遷臺設國校是一樣的，上一輩的是講日文，這一代是講中文，即使日本人撤離後的20年期間，部落長輩與漢族互動以日語溝通居多。而身為小學老師之一的家父，因受過日本教育與國民政府師範教育，在課堂上不時用族語與中文交互運用在教學上。記得督學蒞臨視察，家父為讓學生有良好、即時的反應，用中文和族語交叉教學，表示教學有方，如1加4等於多少？2加6等於多少？低年級小朋友無法理解，就用族語提示加法、答案：tongaleng（加法）、lima（5）、falo（8），小朋友搬出雙手忙亂加減，可見小朋友的學習與老師教學間備感壓力，轉換語言有一定的困難與適應。當透過考試制度離家就讀高中、大學時，我們得獨自或少數一群族人面對陌生的主流文化與生活環境來努力適應，學習主流社會的生活文化，屬於我原住民族的文化養分越來越稀少，甚至被迫丟棄或隱藏的更深，如同法國殖民的黑人精神科醫師法農（Frantz Fanon）（1952），努力學習西方醫學、矯正腔音融入法國大社會，卻仍不敵他者稱黑鬼一詞的歧視，而省思存在的種族分別。事實上原住民族從幼童開始與非原住

民互動中感受深刻的歧視與創傷，從大眼睛看出驚恐、不解的表情，帶來個人、家庭、部落發展的隱形障礙。至今多數原住民仍感受到這種經驗，或許有人遺忘是快樂的，但在特殊的時空或原漢互動，也會無意識的呈現創傷反射。

部落的經濟福利生活，大都是務農為主，或隨船公司遠洋，部落生活貨幣化的光景常常在商店小黑板看見「欠債名錄」，尤其每到割稻曬穀完竣的時節，在放學時刻目睹在部落做生意的人或維繫部落生命的醫師，也加入收帳的行列（只是後來才知道唯一的部落醫師是密醫被檢舉），他們帶著磅秤和麻袋到原住民家庭排隊收帳，因為原住民因生病、孩子念書、買肥料、買生產器具、添家具、衣服等等基本的生活，尤其生重病的結果通常是貧窮至極的開始，需要賒欠、借款。原住民無法理解的是黑板的欠債紀錄堆疊的速度很快，原來欠款要累加利息，如果稻穀不夠還債時，可能土地就割讓給債主。筆者也曾經目睹被放棄醫治的鄰居，在一個傍晚由兩位年長的fufu（祖母輩）以古老儀式為病患祈福，默念禱詞並火燒藥草，經過了一陣子向神靈祈求、與當事人對話的過程後，這位患者淚流滿面、汗流浹背，然後奇蹟似的得醫治存活。另外早期學習一些基本護理的助產士在部落也發揮了接生部落孩子的功能。在69年夏季部落高齡的fai（指比自己年長或有輩分的

婦女的稱呼) 在家待產第九個孩子，筆者路過被嘶喊呼叫聲召喚幫忙請部落助產士(註4) 接生，並在過程當中權充當助產士助手抱起剛出生發紫的女娃協助清洗，後來fai說她的生產經驗向來難產，但助產士總有辦法讓嬰孩安全生下。目睹嬰孩平安瓜瓜落地，fai的笑容無庸置疑是婦女冒險後的疼痛歡呼。

而部落中至少有四個不同的宗教組織體系，在部落最能發揮急難救助與靈性服務、托兒所、學習聖經與族語書寫的處所，然而隨著政府推動兒童福利普設托兒所的政策，也讓教會因為沒有建築執照或空間不符合托兒所規範，一瞬間教會被迫停辦幼兒收托，由公所設托兒所接管幼兒照顧教育工作。部落有很棒的互助與仲裁會議文化，Kakita'an(頭目) 排解部落紛爭、邀集討論部落豐年祭、守望分工、土地與水資源的運用與稅賦互助問題等等。部落間更盛行運用換工方式互助耕田收割、蓋房子、辦婚禮、喪事等，但隨著社會進步與國家制度發展影響了原住民的生活秩序與傳統機制，這是我對部落的教育、經濟生活、社會連結及互助的記憶圖像。但原住民族群無法離群索居的逃離結構性的不利處境、區位與制度性的漠視。

## 二、無法量度的原住民族集體創傷

依據108年9月統計資料，臺灣從四大族群擴大為五大族群組合，閩、客、外

省(占94.6%)、新住民79萬1,611人(占3.1%)，而原住民族人口57萬0,608人占2.37%。從原住民族人口的量不足以抵擋強勢文化的傾壓，且長期以來所面對各種差異界線的對話，往往融合或彈性調整適應或跟進，看似進步但也是一種委屈與失去，茲從三個面向列舉說明：

### (一) 民族文化知識被排除

原民會於100年試圖以設置「部落學校」讓耆老和年輕人、青少年共同爬梳記錄原住民族知識。但短短8年後，基於政策改變不再設「部落學校」，至今刻正推動原住民族學校法(草案)，並進行跨教育體系建置原住民族知識系統，被排除的原住民族知識舉凡：族語暨文學、傳統生活技能、社會組織、藝術與樂舞、傳統信仰與祭儀、族群關係與部落歷史、部落倫理與禁忌、環境生態保育等領域，內容有人文有科學，這不僅尚在建構民族教育素材，原住民族後裔在學校再不學自己的語言與文化知識，將隨著時間推移漸漸無法辨識自我文化容顏，主流社會也無從認識臺灣原住民族的知識。以陳秀惠Laya Namoh(2019)在FB發布的〈借殼上市活著的原住民族〉一文中深刻自我解剖、描述當代原住民族光景與批判(註5)，令人感同身受。

**語言是別人的、文字是別人的、知識方法是別人的，一代傳一代的生命經驗從**

荷蘭時期至今還是用別人的。生存記憶中腦袋裡的一切檔案，無論從聲音、符號、語言、文字、意識、制度……。身、心、靈、內外、全身上下、全部竄改的體無完膚！移動、竄改、稀釋、碎裂、解體，試問現在哪裡還有完整的腦地形圖！

## （二）土地流失與竊取

從日治時期至今，原住民族傳統土地大部分被國家透過法令強制歸為國家，尤其東海岸原住民族自始自終所耕種的土地，或徵收的土地未返還土地所有權或使用權的個案，不在少數，即使劃為原住民保留地，其繼承或移轉需等待五年才能擁有土地所權，此不正義的法律雖然已在107年12月28日刪除，然而族裔繼承祖先土地尚需面對繁瑣的行政作業。事實上國家管理原住民保留地或祖居地土地登記與非原住民的土地管理方式有差異，讓不諳國家法律的原住民常常心灰意冷或無助舉證的困境，甚至乏力應對而放棄。如筆者在民國100年訪視花蓮縣鹽寮地區的原住民住戶，婦女哭訴說：「居住80年的土地，不明就裡的變成民宿業者的土地，而且被圍籬連出入口都封住，只好自釘簡易木製樓梯吊掛接上大馬路，20年來我哭訴沒有用，若不靠基督信仰度過，恐怕已變成精神病了……」，說的輕鬆但眼淚流不止，每次流淚也好像在釋放積壓的負情緒。另一個例子，筆者的ina（媽媽）為

讓我認識部落山川地名與界限，曾要我撕下月曆好讓她劃下部落河川地名與自己土地範圍，說著說著提到自己的土地莫名其妙地變成外地人登記佔據，但登記者是依法申請登記完成，而筆者的ina卻認為自己的土地為何向政府申請登記，自己已圍籬的土地用部落族人彼此認可堆石與灌木的界線就可以了，這種概念深根蒂固。但膽怯的不敢面對族外人討回被竊走的土地，因為她曾因同名同姓誤列被告到法院，極度害怕法院的仲裁的口氣與威權。由此可見，原漢對土地權的認知與法律觀點互斥的差異對當代原住民的經濟生活與尊嚴嚴重傷害。

## （三）自主管理公共事務的機會剝奪

原住民族與不同政權的荷蘭時期、清朝時期、日治時期、國民政府來臺的相遇的墾殖、殖民的過程，不斷重新適應新制度與語言的同時，遭受到諸多制度或文化意義上的改變、壓迫與消亡。由於族群創傷是累積的，甚至衝突而流離失所，也沒有足夠的時間、空隙、空間去療癒或預防集體創傷記憶。近代相關政府部門獎助民間組織參與原鄉、離島的原住民族社會福利服務，外地民間組織帶著愛心與專業進到部落，改善欠缺當代知識與技能的部落族人的生活條件，但在缺乏文化認知情況下，福利服務除物資贈予務實外，教育化、活動化的內涵原住民似懂非懂或快樂

帶過，而服務者的投入滿足自己助人的功德，是否有效益有待細緻評估，這種真實的畫面處處在。或許有些在地原住民或人力還沒準備好，但族人缺乏參與國家或自己居住區域公共事務機會與技能培力，容易遭致社會排除，剝奪參與原住民族公共事務機會，也失去自主管理的學習與掌握契機而尊榮。

這種從文化教育面、社會經濟面、心理精神面的創傷，需國家積極健全社會安全福利計畫及服務輸送體系，而社會福利的工作者努力以多元文化觀點，確保原住民族的生存權、就業權、健康權及福利權，但是否進入服務標的原住民族群創傷的修復？如果藉社會福利的政策工具拉近原漢的差距成為追求的單一指標，我們將失去數據背後看不見的力量。因此，跨文化理解是落實政策必要的課題，在多元文化的社會勢必理解原住民各族群訊息傳輸的差異、溝通形式、民族性格、思維制度、文化與價值觀等的不同，因此認識差異、尊重差異、學習差異、理解差異、認同差異、同理差異，是實踐的策略與措施的基礎。

### 三、政策推動意識

1995年聯合國第4屆世界婦女會議通過「北京行動宣言」，正式以「性別主流化」作為各國達成性別平等之全球性策略，我國行政院特於86年5月6日成立任務編組的「行政院婦女權益促進委員會」

（簡稱婦權會，101年改稱行政院性別平等會，簡稱性平會），將婦女團體代表、學者專家、女性主義者所倡議的納入國家最高的決策機制中，透過政府的立法、政策、計畫措施落實婦女的各項權益，期能於合理公平的前提下確實獲得保障。筆者自91年7月加入中央原民會服務團隊，基於婦權會委員要求事務官要具有女性觀點推動各項計畫，因此在原住民族政策與措施推動上，衛生福利業務是最先被關注的議題。94年行政院更積極在各部會公務體系推動性別主流化六項工具：「性別意識培力、性別統計、性別分析、性別預算、性別影響評估、性別機制（設置性別平等專案小組運作）」，在各項施政方案、計畫、法規、預算、報表等滾動檢視修正，讓各部門注意到發展女性議題時是將女性發展中面臨到不平等、不利處境，放到一種性別關係的議題，以縮短兩性不平等之境界。這六項工具成為公務體系推動政策新的意識與政策評量指標。

由於原民會在國家體制所要創造的是「族群平等」的價值，特別以「多元文化」與「原住民族自治」觀點對原住民族群因文化、性別、位處邊陲之區位所產生的差異與多樣性，建構公平正義生存空間，並介接性別主流化觀點所倡導的價值與工具。因此，以「性別主流化」與「族群平等」之概念與方法融入於措施執行上，並應用於原住民族在文化、民族、

年齡、性別、社會流動、居住區位特殊處境所推動之原住民族政策，形成一個「價值上的改變」(value change)與策略調整，達成所謂的「縮短原漢差距」與「促進兩性／性別平等」政策目標。不過過去原民會的事務官也因為女性主義者觀點與原住民族文化性別觀點衝突，在工具運用上與性別文化傳統上的價值與次序各有所堅持，因為傳統文化是無形的界線，看似是一種障礙、有時是一種助力，如東海岸阿美族等部分族群屬母系社會母職地位，形成維繫、穩固家庭(族)的功能、居住高山狩獵民族因環境險峻關係形成父系社會，而排灣族的Vusan(長嗣)繼承制度形成兩性平權與階級制度等多樣性的原住民族文化體系與價值，在在都是考驗參與原住民族事務的人員在推動政策上的視角，因此戮力朝展現原住民族的主體性是必要的選擇外，更須要滾動累積文化認知與專業判斷。

## 參、以行動主體論述原住民族社會福利

對當代原住民族需求或不利環境所提出的社會政策解決、改善方案、計畫措施或立法，基本上有一定框架依法行政，即使有計畫不一定有政策或法規來因應例行性或特殊性的需求，而是藉評估機制調整做法。各部會事務官是政策推動的基礎人

力資源，也是穩定公共服務的重要推手。原民會參與推動的人員是帶著何種信念參與政策推動？普遍而言，以掌握原住民族的主體性與性別主流化的意識兩大支柱，並以下列要項執行：一、掌握原住民族文化特殊性；二、對不利區位需求保持敏銳度；三、以原住民族的差異性需求出發；四、以部落(社區)為基礎的服務範疇；五、政策推動避免破壞原有支持系統；六、培力在地民間組織與人力參與服務。

筆者以行動主體從原住民族社會福利參與規劃及直間、間接推動原住民族社會安全計畫第1、2、3期的發展，特別從婦女與家庭福利服務、經濟就業、長照與健康、建構福利服務人力等的政策溝通與政策工具的推動過程與變革做分享。

### 一、統計數據看見原住民族的圖像

原住民個人或族群不能不面對有形無形與主流社會的生活素質有落差的事實，那就在公、私領域與人與人互動或所處環境，有時看不到卻感受得到；有的是看得到的忽視、忽略、敷衍、省略、跳過，這個存在已是交織在過去、現在、未來的歧視於無形，因為未來就在眼前的明天。108年下半年有機會受邀分享原住民族文化安全導論的課程，上課之前第一件事請教參與訓練的長照學員(以非原住民為主)對原住民的印象是甚麼？普遍的認知是補助很多、會唱歌跳舞(有的自嗨比劃

跳舞)、住在高山、腔音不同……,當我再帶上阿美族情人袋時,學員能回應的是漂亮的情人袋、豐年祭、太魯閣號火車,原來很多人對當代原住民族的認識是缺乏的,也很漠視的。而少數參與訓練的原住民需要轉換說法才認同自己的族群,原來到現在還有原住民在大眾面前承認自己是原住民的身分需要勇氣。原住民族長期被否定或漠視或歧視所表現的類型如下:

(一) 自卑隱藏型,影響融入大社會競爭;(二) 自我保護型,活在自己的安適圈;(三) 自在存在型,展現自我文化溫

度與優勢;(四) 力爭抗拒型,自主詮釋展現力量。不論哪一類型,也將隨著情境轉換自己的保護色(類型),讓自己處在安全位置。但這種現象來自我們的國家長期在教育體系排除原住民族文化知識與媒體教育文化量能不足有關。因此,一個原來住在臺灣的族群,因為制度、環境影響其生活素質與尊嚴,國家運用資源來補償損失損傷,來拉近生活品質差距與尊嚴,達到轉型正義是必要的良善。

從人口統計及公共服務看原住民族圖像,原住民族總人口數57萬1427人,男

表 1 108 年底原住民族人口數及性比例—按族別

單位：人、%

族別	總計	男性	女性	女性比例
阿美族	213,368	104,064	109,304	51.2%
排灣族	102,625	49,537	53,088	51.17%
泰雅族	92,014	43,532	48,482	53.0%
布農族	59,497	28,649	30,848	51.8%
太魯閣族	32,292	15,569	16,723	51.7%
卑南族	14,512	6,978	7,534	51.9%
魯凱族	13,462	6,513	6,949	51.6%
賽德克族	10,436	5,180	5,256	50.3%
賽夏族	6,735	3,232	3,503	52.0%
鄒族	6,698	3,124	3,535	52.7%
雅美族	4,680	2,314	2,366	50.5%
噶瑪蘭族	1,494	740	754	50.4%
撒奇萊雅族	984	489	495	50.3%
邵族	816	386	430	52.6%
拉阿魯哇族	413	211	202	48.9%
卡那卡那富族	355	183	172	48.4%
其他	11,046	5,999	5,047	45.6%

註：族別為「其他」乃指原住民族戶籍資料庫未登記族別之原住民族。

資料來源：原民會人口統計年報（筆者整理）。

性27萬6739人、女性29萬4688人（108年底），共計16族42方言別，以阿美族人口為最多（21萬3368人）、卡那卡那富族人口最少（355人），移動到都會地區落籍謀職、就學、定居的占原住民族人口47%。為呈現各族群人口數，以108年底各原住民族人口數及性別比例資料來看如表1，相較104年人口統計有成長趨勢，各族群女性人口比例，除拉阿魯哇族、卡那卡那富族外，其餘皆超過該族群50%以上，而各族

群的性別文化各有其不同及相似處。

在平均餘命、健康、所得，失業率、教育程度落差上如表2，雖已朝縮短原漢差距的方向前進，但從社會福利政策來改變是有侷限的，因此需經常跨部會協商衛福部、教育部、勞動部、經濟部、交通部、內政部，農委會等，行政院更扮演重要的協調與決策角色。

但基於各部、會往往各有立場或法律無授權的限制，反而藉由立法院委員參與

表 2 原住民與非原住民生活差距統計

項目／時間	原住民族	全體國民	原漢差距
65歲以上 老年人口占 總人口比例 (109年2月)	8.23%	15.62%	-7.39%
平均餘命 (106年)	全體平均餘命72.22歲 男性平均餘命67.85歲 女性平均餘命76.62歲	全體平均餘命80.38歲 男性平均餘命77.27歲 女性平均餘命83.68歲	全體平均餘命-8.16歲 男性平均餘命-9.42歲 女性平均餘命-7.06歲
家庭年所得 (106年)	全體平均818,053元／年 山地鄉626,002元／年 平地鄉592,064元／年 都會區804,471元／年	1,292,578元／年	-474,525元／年
平均收入 (107年)	29,855元／月	39,477元／月	-9622元／月
貧窮率 (108年9月)	低收入戶5.6%	低收入戶占1.62%	+3.98%
失業率 (108年3月)	3.92%	3.68%	+0.24%
原民身心障礙者 人口比率 (104年)	5.64%	4.92%	+0.72
教育程度 (107年)	大專以上12.55%	大專以上45.5%	-32.95%

資料來源：原民會（108.11筆者整理）

協調、監督才有了鬆動與改變。值得一提的是行政院性別平等會與原民會性平專案小組的委員，對政策細緻執行面的參與意見也發揮某種程度的功效，扮演催化劑角色。即便如此，存在結構性的障礙如：原住民族地區地理位置邊陲、交通有阻隔、傳統產業發展有限、教育資源有限、人口及人才移動到都會區、移居都會居住等問題萬端經緯、錯綜複雜，也勢必用國家的力量才能克服。但縮短差距的數據背後是否可以衡量原住民族「內在力量」的提升，社會福利與文化修復的投入的關聯需要更進一步的詮釋。

## 二、推動原住民族社會安全計畫第1、2、3期發展

### (一) 先期作業計畫不可變動帶來固化

原民會主政的原住民族社會安全發展中長程計畫係列入行政院政府計畫管理資訊網（GPMnet），由國家發展委員會負責列管，每一期（四年）計畫必須提出先期作業並確認四年計畫內容，換句話說預測環境與目標值及預算先行規劃送行政院核定後執行。通常主政的單位按計畫內容推動，所以有部分業務是例行性，有一些計畫配合新訂定辦法或要點或政策，不斷滾動調整、增刪施政做法與內容，但基本上目標值與衡量指標不隨意更動。就表3社會福利、就業服務、衛生保健業務端倪服務內容，分為消極性補助（如急難

救助、國民年金原住民給付、健康保險補助）與積極性業務（如原住民家庭服務中心、文化健康站計畫、就業服務辦公室計畫、原住民在地職業訓練、推展原住民族志願服務等），經費通常採取補助性分配地方政府再扶植補助民間組織執行、依政府採購法由原民會委託民間執行（如原家中心輔導專管中心、雇用就業服務員專管中心、文健站專管中心、相關培訓與評鑑、考核工作），及逕撥付保險機關，必要時或政策需要則由業務單位執行。因此，若執行者缺乏對原住民族殖民化的歷程的同理，及缺乏認同公務員是體制內的社會運動者，很難接受挑戰性、精進性的原住民族事務，並導致加速計畫方案固化。

### (二) 從女性需求累積與厚實原住民族社會福利

#### 1. 與女性主義者相遇

筆者在91年至100年及105年8月至108年5月，直接或間接擔任行政院婦女權益委員會（即改制改稱為性別平等會）在原民會的窗口，早期常錯愕女性主義者（來自學界、民間）對缺乏性別思維決策的公共政策與行政作為的各部、會官員以激進社會運動者的角色在體制內參與公共事務，在相關的計畫、執行、預算提出指導、糾正、要求、建議，有時以「性別盲」、「缺乏部落經驗」丟出震撼彈來教育事務官。這群熱血女性主義者多數是主

表 3 原住民族社會福利政策措施～社會福利、就業服務、衛生保健業務

分類	執行策略與計畫項目
保障社會福祉	1. 保障原住民族經濟安全維護其生存權：(1)補助原住民急難救助(2)身心障礙者機構安置補助(3)法律扶助(4)國民年金保險 2. 健全原住民族福利服務輸送體系：(1)補助設置原住民族家庭服務中心計畫（調整）(2)辦理原住民族家庭服務中心專業督導扎根計畫（調整）(3)辦理原住民族家庭服務中心社會工作管理資訊系統(4)補助地方政府聘用原住民生活輔導員（105年調整為社工員）(5)推展原住民志願服務(6)部落托育班（調整移撥教育文化處繼續辦理互助教保中心及族語保母）(6)部落老人日間懷計畫（102年移撥由衛生保健科主政，104年調整名稱為文化健康站計畫）(7)推展原住民族志願服務與表揚 3. 推動原住民族社會工作專業制度及執業安全保障：(1)原住民族社會福利人員教育訓練（調整）(2)原住民社工執業安全保障(3)獎勵原住民社工進修學分費 4. 發展多元化的福利資訊宣傳與研究：(1)原住民族家庭服務中心社工表揚及行銷(2)辦理國民年金宣導(3)辦理消費者保護業務宣導(4)原住民族社福政策與實務研討與研究（增）
就業促進	1. 開發人力資源：(1)人力資料庫系統維運及優化計畫(2)辦理職業訓練（補助）(3)獎勵取得專業證照(4)推動青年職能發展計畫 2. 創造就業機會：(1)公益彩券回饋金運用計畫(2)重大天然災害災後重建臨時工作計畫(3)跨部會就業促進方案 3. 原young青年職涯飛鷹翔起計畫(1)原住民高中職青年職涯探索Easy Go (2)原住民大專青年職感生活暨就業心方向座談會(3)原young青年返鄉體驗工讀（調整）(4)就是愛這young·迎就業博覽會(5)原青Taloma-原鄉在地化深耕就業(6)青年Taloma-合作社實習經理人璞石成玉（增） 4. 強化服務網絡與統計：(1)僱用專業化原住民就業服務人員（調整）(2)拓展多元就業宣導方案(3)辦理原住民就業狀況調查(4)原住民就業服務資訊更新 5. 落實促進就業(1)獎勵進用原住民績優機關(構)及廠商(2)辦理原住民就業代金查收催繳及逾期繳款之追訴(3)辦理原住民族工作權保障法相關規定之宣導及廣告
健康維護與長照	1. 保障原住民族健康安全：(1)補助原住民參加全民健康保險費(2)辦理補助經濟弱勢原住民意外保險（調整）(3)辦理肺結核完治獎勵 2. 建置文化健康照顧服務輸送與友善空間：(1)設置部落文化健康站（調整）(2)委託辦理部落文化健康站專管中心專業訓練與輔導（增）(3)前瞻基礎建設-原住民族部落文化健康綜合服務據點友善空間整建（增）(4)辦理照顧服務員成長專業訓練與種子師資訓練（增） 3. 促進健康與安全環境：(1)推動部落3H動力工程專案計畫（106年轉型為健康操競賽與友善空間補助）(2)推動安全社區事故傷害防制計畫（107年併入健康部落計畫）(3)推動原住民族傳統醫療知識復振(4)推動原住民族健康部落計畫（增）、(5)推動原住民族傳統醫療知識復振計畫（增） 4. 統計與研究：(1)原住民族人口及健康統計年報（調整）(2)辦理人體研究計畫諮詢及取得原住民族同意工作（增）

資料來源：原民會社會安全發展1~3期計畫（筆者整理，108.12）

流社會的菁英，在知識上、專業上、批判上都足以讓行政部門頂上颶風、內心受創。雖然早期大家有些厭煩女性主義者，卻也怯懦的配合與敷衍，磨合久了也熟悉認同女性主義者的思維和急切翻轉行政部門結構性的傲慢或僵化，其希望所研究的知識、視野、經驗轉換成政策建議並對社會、國家、世界有貢獻，甚至企圖以新知識如「世界性的性別主流化意識與工具」取代男性生產出來控制與宰制女性的扭曲知識（俞智敏等譯，1995）。女性在政府部門參與決策過程的20年間，多數女性主義者從各自的專業及代表所屬的團體女性的視角與經驗互為連結發聲，成功的促使中央到地方政府全面推動性別主流化的政策，從社會面、結構面、政治面來改善社會不平等。

然而，對原住民族議題的提問與意見參與，筆者也發現主流社會的女性菁英在原住民族生活文化面、價值面、傳統面的認知不足情況下，原、漢的論述有時無交集，因為對原住民族事件與時空想像是不同的，如對部落空間與文化差異及在國家的行政機關的分工的界限與侷限。所以，筆者在會議過程中也有不被理解、不被支持、甚至被否定的挫折，有時默默接受語言責難與錯置的政策建議，因該事務未必是原住民族行政機關主政。而民間原住民族女性代表有時面對錯綜複雜的公部門，無法完整對焦主政單位，其論述無法被理

解而消失在紀錄或忽略不執行，這種感受誠如黑人女性初期所經歷的經驗，當各個婦女運動者寫下各個角度的歷史，西方白人女性無法完整論述黑人女性的特殊位置與價值觀，缺漏了黑人女性言說自己生命處境的角度一般。而男性因皮膚黑也會遭遇相同的困境，如法國殖民地的黑人精神科醫師法農（1952），以為融入法國社會可以洗掉黑面具變白面具，然歧視環境逼著他自己接受母體文化的自在與覺醒，進而用身體力行讓大眾學習差異、尊重差異。這是無法逃離的歷史宿命，也是自我療癒的機會。同樣的，筆者在公務體系也曾經歷極大誤解與壓迫，有如倒退到原住民被歧視最黑暗年代，原住民族男性、女性在不同位置的被宰制窘境也各有輕重。因此，面對不同位置決策者或資源分配者，原住民在心理上、精神上、業務上要有一把界線，成為有勇氣對抗的實踐者，也可以合作成就性別與族群的公共服務議題與事物。

## 2. 從無到有的家庭、婦女、老人、幼兒計畫方案

### (1) 開辦原住民族家庭服務中心

基於80-90年代臺灣社會普遍發生不同年齡層、性別、類型的人身安全與暴力事件，行政院推動婦女人身安全政策及實施方案（90年11月12日），而女性主義者及專家學者認為原鄉家庭暴力黑數高，社政體系的官員也一度認為喝酒等於家暴，

無形中也把酒和家暴與原住民群體掛為一體，因此要求原民會重視原住民族女性人身安全，並列管建立原住民婦女服務與救援管道。因此，原民會於87年補助台灣世界展望會及台灣兒童暨家庭扶助基金會等在花東設置「原住民族社區服務中心」計畫，經執行三年評估而調整，並於91年配合行政院婦女人身安全方案的推動設置「原住民族家庭暨婦女服務中心」，強化家庭功能與婦女權益，由原民會自主遴選民間組織設置及培訓社工人員。

為避免中心被標籤化（如族人進到中心被部落族人猜測為家暴或性侵個案），造成社會輿論，並因應族人多元福利需求，服務項目未強調家暴防治服務為主軸，採取綜融化的社會工作。另初期進用在地原住民青年子弟參與服務，以高中畢業以上者擔任社工員、助理社工，一面提供就業機會一面進修，以其文化能力及在地可親性補足初期專業的不足。92年協商學術單位參與「原住民族家庭暨婦女服務中心專業輔導與諮詢計畫」，陪伴原家中心茁壯。最初參與的社工學術單位如：北區—國立臺北大學（孫健忠教授）、中區—國立暨南國際大學（黃源協教授）、南區—國立屏東科技大學（陳宇嘉教授）；東區—慈濟大學（萬育維教授），輔導團隊與體質不佳的原家中心社工員的關係是一種實驗與實踐，在原鄉地區發展社會工作是拓荒工作。至今（108年）該

計畫已推動17年，建置62處中心（其中原鄉52中心、都會10中心）、進用社工專業人力210名（其中女性191名占91%、男性19名占9%），是原民會推動行政院強化社會安全網計畫、消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、身心障礙者權利公約、原住民族社會安全發展計畫～社會福利服務、原住民族福利權益措施，提供個案、部落（社區）、團體工作及倡議原住民族相關福利權益等重要窗口與平臺。

或許有人質疑原家中心可否承載？然而政策理念與作為到基層是因地制宜的，如部落沒有保護個案或家暴個案不應視為沒有績效的盲點，應重視具有文化脈絡的預防性、教育性的服務，且議題互為融入在相關小方案推動，讓族人輕省參與在其中。另臺灣在南島語族國家於近年互動密集且在聯合國相關原住民族議題上最能展現臺灣經驗，未來原家中心視野除在社會救助與家庭、部落發展外，更運用原住民族社會工作模式接軌聯合國永續發展目標SDGs及相關國際公約實踐，提升原住民族家庭服務中心對原住民族自主管理及倡議對社會經濟、健康、文化教育、環境資源的關注與貢獻。

## (2) 開創婦女意見領袖培力

為加速發展性別主流化，提升婦女地位，自93年起開辦女性意見領袖人才培訓作為婦女領袖交流平臺，至今已辦8屆（每兩年辦一次），並培養女性在部落

會議、民間組織、政府部門的社福、衛生、教育、農業、宗教、企業等單位參與意見。培訓不以學歷為門檻，即使沒有高的學歷的部落婦女意見領袖，都開放自我決定栽培自己，提供與原住民族各個領域的女性意見領袖一起認識女性主義的思想脈絡，一波一波的姊妹開始學習參與找回自己的角色，學習與主流社會、公共部門對話，鼓勵涓滴敘述屬於原住民女性的觀點。原家中心或婦女所屬的協會也開始推動小型婦女溝通平臺，如富里鄉原家中心曾針對偏遠部落作簡易婦女溝通平臺會議，讓部落老人、婦女提出最真實的需求，結果最基本的需求如：路燈、欠繳電費、電話費及水費如何復電復水，及蔬菜過剩、婦女照顧孩子的情緒紓壓等日常的需求與問題解決，在無人聞問或無路可走之際，社工員或意見領袖在夾縫中尋求、協助連結有限資源改善，這就是女力發揮的空間。即使是遷居都會的原住民族，其與都會女性菁英或社會運動者的想像與期待有時是南轅北轍，這正是不同位置的女性需求與實踐的真實。

原住民族女性意見領袖的視野已關注在文化與教育、健康與醫療、就業與經濟、家庭與安全、國際參與的面向，惟多數在地方政府施政參與意見的機會尚待促成，換句話說原住民女性在地方參與公共服務意見或決策的路未敞開，是一種壓抑與排除。Dr.Peter Mataira博士（註6）在原

民會辦理2017「原住民族社會福利政策與實務研討會」專題演講「**原住民族社會工作的發展：克服創傷—以療癒為導向之企業復原力**」，她以紐西蘭毛利族的身分提到創傷到勝利的觀點來激勵社會福利工作者：(1)站在祖先的智慧上；(2)承認女性的領導力；(3)不要自我挫敗、負面思考是歷史創傷造成的；(4)文化復原與靈性復甦提升內在力量。可見不分中外的原住民族面對族群關係的挑戰大同小異。面對外在環境之衝擊外，原住民運用文化復原與靈性復甦來提升自我也是不可偏廢的要務。

### (3) 老人服務與長期照顧

補助民間組織辦理原住民族地區老人居家送餐服務計畫，是一項公、私部門合作在原鄉地區照顧獨居或中低收入戶的長者的到宅服務，適逢在95年行政院規劃長期照顧十年計畫1.0，原民會的老人照顧政策規劃尚有必要調整。基於行政院於96年4月3日核定通過「我國長期照顧十年計畫1.0」之服務對象之一，僅限55至64歲山地原住民，雖然在正式會議或私下極力建議相對窗口納入「平地原住民」之提議，但都遭排除。主政單位基本上是缺乏對平地原住民鄉各部落仍屬交通不便捷、醫療資源可近性不足及福利資源不足的圖像，尤其以納入平地原住民對一般平地人造成不公平的論點讓人錯愕。又基於部落空洞化加速、獨居長者及婦女年老喪偶者居多，尤其原住民族平均餘命低的現象未

有效改善，原民會在95年8月8日正式公告獎助在地民間組織推動部落老人關懷站計畫，採集體式照顧模式提供健康、文化、共餐（將送餐服務調整為共餐服務），鼓勵長者走出來參與社會與部落訪視的服務。104年更名為文化健康站（簡稱文健站），提供具有文化內涵的健康照顧服務，久居該部落的非原住民長者可以參與。該計畫的目的在於提升長者健康指數、減低就醫頻率與交通費用、提供健康促進活動服務、活絡部落與文化復原（如手工藝、藝術、語言、樂舞），而照顧服務員一律參與照顧服務專業訓練與成長訓練。

105年12月行政院通過長期照顧十年計畫2.0，行政院已關注到原住民族的需求，特別納入原住民族長照專章，推動四項工作：日照中心、文化健康站、家庭托顧站、原住民族地區一鄉鎮一照管分站，對文健站功能強化長者延緩失能及失能長者的照顧服務量能提升，建構為部落綜合性的服務平臺。惟原民會主政的文健站預算是否由長照基金支應，最初衛福部及關注此議題的相關基金會、專家對服務對象標準持不同觀點或質疑的態度。筆者幾經試圖洽商安排兩部會高層次長與副主委協商皆不得要領，經立法院多位立法委員協調督促，並爬梳長期照顧法及長照十年計畫2.0原住民族專章使用長照基金的合法性、合適性，才獲同意原民會所主政的文健站計畫由長照基金支用（註7）。

推動進展從96年起設置43站至109年累計增加到380站，依據108年底統計，服務長者從1,048人增加至11,715人（其中女性占66.9%、男性占33.1%）；進用並培力照服員876名（其中女性占94%、男性占6%）及計畫主持人314名（其中女性占64.01%、男性占35.99%），且定期向部落族人報告計畫與成果，公、私部門合作協力落實以部落為基礎的社福、長照及健康促進單位，也讓長者在地安養並創造中高齡者在地就業機會，更吸引青年返鄉服務。

#### (4) 幼兒照顧

原民會於96年初規劃原住民族地區幼托服務與保母訓練實驗計畫，初期規劃想像原希望比照社政體系的保母服務，惟基於當時的原住民族政策要掌握「集體權」及「賦予部落自主照顧」的意識，且集體討論過程憶起在50年代芥菜總會美籍創辦人孫理蓮宣教士（註8）為能協助部落設托兒所及創造部落青年就業機會，在花蓮新城鄉開辦兩年制的保母、護理、工藝學校，而筆者的姊姊和妹妹皆捨棄有學籍的學校而讀無學籍的該校，畢業後分別在部落教會所屬的托兒所、基督教或天主教所屬的醫院服務，至今有的當立法委員、地方公職人員、護理師、牧師等等。因此，規劃兩種幼兒照顧服務模式：家庭保母托育及部落托育班。

婦權會為關心原住民族地區幼兒照顧與婦女就業情況，特於96年中安排至新竹

五峰鄉桃山村辦公室辦理說明會，泰雅族婦女對在自宅照顧幼兒很排斥，因為住宅空間小，希望在公共空間提供集體式的幼兒照顧與保母就業；另到屏東縣原住民族文化館辦理說明會時婦女出席極為踴躍，特別長期用心經營原住民托兒所（幼兒園）的魯凱族馬秀辛老師，因屢遭取締使用空間不合法，而常常連夜收拾教具設備搬遷，避免遭處分。因此對原民會部落托育實驗計畫說明會特別感動，甚至激動泛著眼淚讓她對魯凱族幼兒的文化教育與照顧的使命不中斷再點燃希望，因為該計畫以幼童照顧權為優先，強調在空間的規範鬆綁與原住民族文化為照顧教育內涵。屏東地區的婦女對個別式或集體式幼兒照顧都表現積極參與的態度，完成政策溝通後原民會於96年11月公告推動原住民族地區幼托服務與保母訓練實驗計畫。

基於地方主管的社政單位認為不符合相關設置托兒所規範予以攔阻，也讓原民會與中央幼兒照顧主管機關在法律適用上產生詮釋上的歧見，而在地婦女用身體抗爭，利用會議、聯盟方式及訴諸媒體爭取以部落族人的照顧模式與規範為主體，終於讓當時的內政部社會司（現組改為衛生福利部社會家庭署）訂定「設置部落托育班原則」，後來幼兒教育及照顧法改由教育部主政並於100年立法通過。由於僵化的規範仍讓教保員及有需求的婦女在部落處處束縛，而不斷抗爭要求鬆綁法規及挹

注經費，如到立法院積極參與公聽會、有計畫性的在會議中集體離席並訴諸媒體強調文化合適性的部落幼兒照顧模式，教育部終究回應了族群文化需求納入部落互助方式的幼兒照顧，並訂定社區及部落互助式教保服務實施辦法，及因應事實需要滾動修訂。

而原民會社會福利處主政的家庭保母、部落托育班業務亦移轉由教文處推動。然而該辦法由教育部主政，開發多元幼兒服務模式：A.居家式托育；B.幼兒園；C.社區互助式；D.部落互助式；E.職場互助式，是否滿足婦女托育需求及就業平臺？原民會用語言政策推動族語保母與教保服務，能否落實提供具原住民族語言、歷史及文化學習機會，發揮部落互助照顧精神？族語政策導向的幼兒照顧能否重視兒童生心理的成長發展，達到兒童最佳利益的服務輸送，需藉查核輔導工作來強化落實。

「家庭保母托育及部落托育班」模式雖轉型為「族語保母及部落互助教保中心」，卻已引動在地婦女參與幼照與族語傳承的公共服務，108年底有276位族語保母照顧318位嬰幼兒。另為何從起初設置10所部落托育班轉型為原住民族部落互助教保中心，至今成功立案互助教保中心共8處，培力原住民族教保員35人，仍無法擴大普及小而美且貼近文化教育的幼兒照顧機構？甚至民間仍有悄悄自主設立體制

外以族語文化出發的花蓮玉里秀姑巒溪旁全阿美族語幼兒園、花蓮縣豐濱鄉港口部落的Tamorak共學園。依園長Nakaw的說法，想要跳出漢語教學的舊框架，讓部落孩子不再過早被否定而失語、失自信，開始思考以阿美族語教學，可見法規未激勵民間參與多元照顧模式。108年總統參選人紛紛提出「幼兒由國家養政策」，期待滿足合適原住民文化的托育與幼兒全族語學習。以上開辦的原住民族家庭服務中心、婦女意見領袖培力、老人服務與長照、幼兒照顧等四個項目，是女性特別關注的議題，皆廣續納入原住民族社會安全發展十年計畫推動，已厚實原住民的社會福利與服務，且服務與就業並進的計畫對原住民自主管理的發展性帶來深遠、正面影響。

### 3. 法律扶助

為維護原住民生命財產安全及其應有權益，提供原住民就近自找律師辯護爭取權益後申領補助，每年受益人數約200案。然而隨著生活進步，相對人與人之間、原漢之間互動頻繁，在生活上有了緊張關係，需藉訴訟解決。基於原住民族的文化、生活及語言，有著別於一般國人之特殊性及差異性，原住民族進到國家的司法體系存在不信任、焦慮與抗拒的心情，尤其司法環境威嚴讓原住民心生恐懼，何況原住民族權與當代國家法律之間存在無法跨越的鴻溝，以致在法律訴訟過程往往處於相對弱勢，需提供其專業的法律協

助以保障其權益。因此原民會自102年委託財團法人法律扶助基金會及所屬的22分會，也進用8-9名具有法律專業的原住民青年擔任法務人員，為族人服務。從申請統計數據顯示法律扶助需求年年升高，108年准予扶助的共3,951案。法律訴訟對個人及家庭都是一種心理、經濟、社會關係嚴重的負荷。法扶基金會連結原家中心提供家庭的支持與權益保障倡議，法扶與社工人員合作協助訴訟的家庭，而參與的律師群每年參與文化與法律的課程或研討會，以提升文化能力與敏感度。消保會為保障原住民族的消費權益也肯定原家中心參與具有在地性與文化性的宣導教育與個案輔導或陪伴與族語翻譯功能，尤見司法社工的角色與訓練越顯重要。

### 4. 經濟與就業

為保障原住民族工作權於90年10月31日公布施行《原住民族工作權保障法》。其中規定應定期進行原住民就業狀況調查報告做為原民會及勞動部就業施政的參據外，政府機關、構公立學校、公營事業機構、依政府採購法得標廠商需進用一定比例的原住民就業，設置就業基金提供原住民可近性的職業訓練及創造在地就業機會。從統計趨勢可以看出原住民近十年的失業率與一般國民的差距縮小到0.24%，107年原住民男、女性之勞動參與率達70.64%、53.37%，原住民男性平均每月工作收入32,737元高於女性26,586元。就整體原住

民平均工作收入29,855元，與全體民眾的39,477元仍低9,622元。近年原民會所推出的各項計畫及跨部會的就業促進方案，都依中長程計畫按部就班進行。所提供的工作機會趨向長期性、專業性的工作型態，創造在地產業振興計畫吸引青年返鄉，但地方公部門的臨時性工作與計畫性工作爭取中央相關部會預算提供即時性的工作機會。但因應環境變化已關注幾個面向：

### (1) 女性勞動力

107年原住民女性勞參率為53.37%是自98年來的勞參率最高點，從事社會工作、健康照顧、族語文化推廣等之比例有成長趨勢，而從事製造業、住宿、餐飲業仍維持穩定。基於目前少子化、高齡化之環境，就業女性在家庭的照顧角色仍吃重，影響女性就業穩定性，宜推出及時性之就業需求與服務方案，如：設兒童課後文化照顧服務、長照家庭托顧、以合作社設置長照機構、部落文創工藝、農村婦女互助經濟、鼓勵參與精實創業計畫、開發數位化創業工作等。在職業訓練之模式應採多元化、可近性、課程經轉譯傳授、訓練期間提供孩童臨托服務等，以符合女性需求之方式進行。

### (2) 職業訓練採小班制

運用成功企業訓練及實習，從做中學，俾利銜接就業，突破既有勞政框架，如：因應合作社組織僵化的侷限與競爭力量不足，注入原住民青年對資訊掌握與

可塑性，參與強化勞動合作社的競爭力，在107年推出原住民合作社青年實習經理人璞石成玉計畫，獎勵合作社優先僱用商學或管理學系畢業青年，薪資採階梯式晉升，以鼓勵原住民青年返鄉服務，在合作社注入新血輪氣象，讓年輕人有歷練與展現能力機會，試圖提升經濟合作的可能性。

### (3) 提供都市與原鄉之就業市場與需求差異服務與強化網路服務

這是大眾關切的議題，確實需進行差異性的就業輔導模式。而原民會委託的專管中心輔導九區就業服務辦公室（90名就服員，其中女性65名占72%、男性25名占28%），提供外展性與陪伴的就業服務。惟過去各辦公室未提出各區域的年度計畫，自107年強力輔導提出原鄉與都會不同就業輔導計畫，開創產經、衛福、教文等因地制宜的就業服務計畫，並接軌勞動部多元就業方案、財政部公益彩券回饋金運用計畫及在地企業的資源，創造在地就業機會。並積極關注原住民勞工職安教育、勞工保險權益、技能檢定輔導、第二專長培養宣導與輔導，來保障原住民勞工權益及提升職場競爭力與穩定力。另因應網路科技時代，如何穿越時空障礙讓散居在都會及原鄉的原住民求職與廠商求才媒合時間縮短亦是不容忽視的就業服務模式，宜強化輸送就業服務者與族人運用就業平臺「原住民人力資源網」、「台灣就業通」，各區原住民族就業服務辦公室

facebook廣佈就業與勞工福利措施與相關農業、文化工藝、創業等經濟就業資訊，讓服務觸角更深耕。

#### (4) 鼓勵青壯年創業

原住民族精實創業輔導計畫自104年起推動，主要為鼓勵原住民創新創業，由「經濟基礎」、「文化傳承」、「環境永續」出發，輔導團隊與業師群有步驟陪伴輔導。108年已輔導100家創業的青壯年，其中女性34人、男性66人；創業類型農業17家、藝術休閒43家、住宿餐旅33家、其他7家。未來原住民族企業存活率與營業情形持續由輔導團隊陪伴，並辦理回流教育與分享，畢竟原住民在資本主義環境生存不易，須不斷找到特色與亮點於不敗之地。

#### 5. 整合健康促進與長照資源，多元策略守護健康

針對原住民族健康議題，世界衛生組織（WHO）指出健康的定義：「健康是身體的、心理的和社會的完全安適狀態，而不僅是沒有疾病或殘障發生而已」。我國的醫療體系是佈滿全國，對原住民地區與偏鄉醫療衛生地區衛生福利部有專責單位及跨部會推動，雖然實質推動原住民族健康法（草案）、原鄉健康不平等改善策略行動計畫、充實醫療設施設備、醫療服務體系、原住民醫護人才培力等措施，但醫療資源佈建因地形、空間、人才、交通侷限造成健康機會不平等。原民會扮演的角色除消極性的補助原住民健康保險費、

肺結核完治獎金等外，積極扮演統合協調角色促進原住民族健康事務是原民會刻不容緩的責任。

根據2020健康國民白皮書焦點群體：原住民族專章（行政院衛生署，2009）提供具體目標：建構健康的部落（社區）、建構健康的家庭與生活、培養健康的個人，在策略上掌握部落自主管理概念、在地原住民主導文化合適性的健康意識與教育，培養基礎健康守護服務員及社工員、重視文化及區域差異等。又依據臺大林瑞雄教授（1992）亦提出「影響健康因素」有四大影響因素：(1)生活方式（45.5%）；(2)健康照護體系（9.9%）；(3)人類生物學因素（25.2%）；(4)環境因素（19.4%）。因此，原民會開始關注專家主導與賦予部落族人自主管理的平衡性，107年將無法普及到745個部落的事故傷害防制計畫調整為健康部落計畫，並融入以部落為單位的文化健康站作為推動平臺，以政策引導每個文化健康站3-4名的照顧服務員，提供長照與健康促進的專業服務，從零開始創造健康友善環境。

配合長照十年計畫2.0說明會辦理「傳統醫療知識與文化飲食健康」研習、107年辦理部落健康促進訓練、推動原住民傳統醫療知識復振計畫，企圖找回耆老腦內的傳統醫療知識而推廣；而衛生福利部為回應來自原住民族專家與實務工作者提議在長照服務體系須建置具有文化合適性與敏

感度的訓練課題，已於106年12月19日修正全國照顧服務員訓練計畫，正式納入「原住民族文化安全導論」3小課程及建置線上學習的友善措施，並由原民會培訓師資，分區支援全國照顧服務員辦訓單位，這是具有突破性的文化職能基礎認知訓練，有助於提升照顧員文化能力。同時在108年初原民會辦理「活躍老化·延緩失能方案」種子師資及文化健康站照顧服務員訓練，提供四種具有文化敏感度與文化合適性的服務方案。另五區文化健康站專管中心提供因地制宜的在地促進健康在職訓練，從日常健康習慣、日常服務影響部落族人共同參與營造健康的環境，這是長期涓滴的工作，逐步強化建構文化健康站提供綜合性服務的功能，是基礎文化與保健的平臺。

#### 6. 建置福利服務輸送體系與累積文化合適性服務知識

原民會建置福利服務輸送體系且優先提供具有原住民身分者擔任社工人員、照顧服務員、就業服務員、幼兒教保員、族語保母等，依計畫、法規推動年代次序分別是：(1)78年由前臺灣省政府補助地方政府進用原住民生活輔導員要點（105年修正為原住民族委員會原住民族社工員師工作要點）、(2)91年原住民族家庭暨婦女服務中心（104年改稱原住民族家庭服務中心）、(3)95年部落老人日間關懷站（104年改稱文化健康站）、(4)95年設置就業服務員計畫、(5)96年部落托育

班（100年改稱部落（社區）互助教保中心）等，原民會更重視在地原住民族組織及原住民社會福利人才的「能力建構」的措施，運用獎助、訓練、輔導及評鑑機制扶植私部門參與原住民族社會福利服務，也因應不同的服務對象提供不同的專業培力。惟為提供文化合適性服務，近年強化具有原住民族文化內涵意識培力課程及服務方案運用，強化工作者我族文化知識之運用及提升文化敏感度。

為累積具有區域性、族群性的社會工作、長照與健康、就業服務的「地方知識」、「經驗知識」，106年開辦五區「LIMA守護·社福」刊物，讓第一線的社工人員、社工督導及專家學者書寫所見所感所思並投稿，每半年出刊一次，至今出刊6期五區共30冊的原民社工社福知識力，有的文章也被相關研究人員分析引用。同年將停辦數年的原住民族社會福利政策研討會重啟，至今已進行2017、2018、2019「原住民族社會福利政策與實務研討會」，並完成兩本實錄，讓推動政策者、實務工作者及學界有對話機會，逐步建置以多元文化角度為基礎的社會福利服務經驗，作為相關部會、民間具有文化差異觀點的參考與知識運用。

#### 肆、行動者反思與建議

規劃建立原住民族社會安全體系十年

計畫（98年至107年）的內涵已融入原住民族社會安全發展第1、2、3期（98年至109年）中長程計畫推動，並發展為緊密的原住民族福利服務網，簡要分析歸類為立法面、補助面、保險面、福利服務體系面、人力建構面，而補助與人力建構面、保險面投入的預算是穩定成長，且投入的預算大幅提升，尤其在近四年原住民族長照預算經費大幅增加。值得關注的是藉建置社會福利服務體系，以「原住民」服務「原住民族」的建構，看見政策在原住民族族內發展的力量，傳遞一種文化復原力的力量與微權力。過程中立法機關、行政院及相關部會參與政策建議的委員、專家及執行的政務官、事務官的更迭異動，以及地方政府、民間組織人員的來來去去，或許沒有人記得參與者在不同階段投入與貢獻，但筆者從行動者、女性視角與自我母體文化價值與力量已看見原住民族文化復原力正在福利服務體系萌芽而茁壯：

- 一、原住民族的福利服務促進自我族群認同。
- 二、服務專業知識與技術融入文化內涵帶出療癒性。
- 三、以文化安全理念與原則為基底方案有助修復集體創傷而自信。
- 四、助人工作者累積文化復原力的實證經驗。也就是說，藉由各項福利服務過程營造原住民族面對歧視的創傷的出口而有韌性與自信來自主發展，也應證李明政（2008）在〈聯合國原住民族權利宣言中有關社會福利權之探討〉一文中所指出：

「若未解決歧視帶來的問題，就無法真正落實原住民族的社會安全或相關福利。因此「免於歧視」的努力，應視為建構原住民族社會福利的根本要務。」

筆者藉行動主體也見證政府、民間組織與學界、性別平等會的合作力量，參與原住民事務的行動者一起共享走過的足跡帶來的改變與成果，或許服務績效還要不斷精進或政府部門之間仍有意見相左或政策在拉扯中力求完善，但部落族人對政府與民間合作推動原住民族社會福利政策與服務輸送，已感受到原住民可以自主管理與參與，在方案推動過程中也是民族療癒的循環。以下僅就筆者參與推動政策與計畫過程的經驗提出幾點粗淺看法：

### 一、放手給原住民參與社會福利服務公共事務機會

初期至今以學歷導向進用原住民，往往無法滿足職場人力需求，但提供原住民一面進入場域再學習更容易累積專業知識與文化知識的並用，其效能可期。雖然非原住民專業人員參與可以帶來更快速的專業服務，但相對減少原住民就業機會，是兩難的議題。另，關於以原住民為中心的福利服務輸送體系，無法跳脫主流社會對原住民的歧視與刻板印象的相關研究發現，或許這現象存在中，但基於人力建構以「原住民」服務「原住民族」的原則，已普獲多數原住民同意與肯認，因此原住

民工作者更需要定期學習文化復原力與優勢觀點充權，健康自信的服務，相關部會可以安排社政、衛生、勞政、教育、原住民族等行政體系相關人員交流對話，讓在不同領域的工作者技術交流、專業知識分享。

## 二、原住民對專家的專業知識敬畏但須經過轉譯過程來理解

社會福利與醫療衛生知識有一定的深度與硬度，方案教學或訓練須提供轉譯過程，藉在地成功的實務經驗或對原住民族文化融入社工、長照、醫療衛生專業知識是有助於第一線工作者接受而被運用。以照服員參加「活躍老化·延緩失能四種方案」為例，經過具有文化知識與專業經驗者研議並轉譯方案教學，對第一線的參訓者帶來自信及技術學習且立即被運用的進展，是不容忽視教學方式，畢竟在場域能運用實踐知識才是重要的。

## 三、文化復原力的倡議

社工界最常運用在服務對象或自己的知識是優勢觀點與復原力的理論，然而運用在集體服務時有其侷限，而文化復原力能聚焦找到文化優勢元素：如語言、文字、法律、道德、慣習、信仰、藝術、民族知識、飲食、樂舞等文化內涵，尤其語言文化有豐富知識可傳遞運用。我國更在106年6月14日立法通過原住民族語言發展法，第一條規定原住民族語言為國

家的語言，……保障原住民族語言之使用及傳承……。用國家的力量復原族語找回豐富的族群文化知識，等於找回族群失去的文化靈魂而有尊嚴。義大利學者Jose Ortegay Gasseth曾說：「母語是人類最直接的社會工具」，而從事助人的社工及相關原住民族事務工作者使用相同語言最能建立專業關係，也是最需要認同找回原住民族集體文化優勢，營造集體實踐文化運用在個人或在地族群文化特性發揮文化合適性的專業服務。近年相關原住民族社工實務經驗告訴我們會帶來復原力，如青少年團體工作或教育活動結合年齡組織訓練內涵、婦女微經濟計畫導入互助文化、老人延緩失能服務計畫納入文化飲食與樂舞文化、志願服務納入輕省的換工與分享慣習重現互助文化、個案訪視納入信仰靈性服務等，有助提升服務對象內在力量，可以展現服務者文化能力與文化敏感度，進而建立原民族化社會工作及文化合適性的社會福利服務模式。

## 四、跨部會合作與文化同理

近年相關部會或相關委員會溝通平臺密集暢通，代表原住民族出席的人員常常思考如何讓關鍵部會能明白原住民族機關立場或原住民族人的觀點與訴求，在會議治理有時候論述沒有被接受可以理解，這些狀況與理由整理如下：（一）缺乏對原住民族部落與族群文化圖像與需求的認

知與理解；（二）16族需求與觀點差異太多，無暇無力理解；（三）部會內部意見相左，暫時抱持忽略或省略作法；（四）抗拒認識原住民族；（五）打亂一體適用的遊戲規則，差異性作法帶來其他弱勢團體效尤，也帶來政策推動風險等。無共識的會議將可能讓計畫、法案停擺數年，而自行推動或強行推動反而遭致阻礙與批評，即使做了可能事倍功半。近年相關部、會的高階或中階事務官訓練或業務會議密集，已漸漸能交流與建立信賴關係，期待跨部、會合作共同成就相關立法、計畫推動、政策說明等事務，互為支援知識、技術、預算與成果共享，俾利在時間洪流跨越問題而解決。

## 五、公務體系應等同重視運用「性別主流化」與「族群主流化」治理意識

性別主流化已發展具體六項工具「性別意識培力」、「性別統計」、「性別分析」、「性別預算」、「性別影響評估」、「性別機制（設性別專案小組）」，但族群主流化意識培力未進到公務體系培訓公務員及參與政府部門公共事務的民間組織相關人員，宜將基本的原住民族的殖民歷史、生活宇宙觀、文化慣習、生活圖像與生活等多元文化與文化安全課題，在教育體系及早比照性別教育及公務體系比照性別主流化訓練時數推廣，讓臺灣社會走向真正的尊重與包容，消除歧視。

## 六、建立原住民族服務統計資訊平臺

相關部會皆提供原住民服務，但缺乏統計數據的建置，如原民會主政的原住民族人口及健康統計年報，數據已從衛生福利部相關部門提供，其他在相關部會部門的統計數應釋放，藉族群統計數據引導政策走向，也可以提供民間組織運用，作為友善服務參據。

## 七、建制專業人員階梯式薪資支給標準

最近相關專業人員的薪資因為照顧服務人員薪資大幅提升，導致相關部門的專業人員反彈，同工同酬固然有理，但缺乏專業學歷與資歷與績效的條件資格規範，恐無法創造激勵機制，宜審慎訂定不同專業人員與服務範疇及工作量能基準規範，避免人才錯置。

## 八、社工專業人員職稱統一化

原家中心社會工作人員與就業服務員已進用大專畢業以上者，皆從事助人工作且服務範圍廣，服務區域重疊，有時個案重疊，宜將人力整合並統一職稱為社工員以提升專業自我，以政策引導進修社工學分，將服務人力互為分工與支援。

## 九、原住民族社會福利服務經驗輸出國際分享

獎勵優質的「社會福利政策與實務經

驗知識」在國際分享，如藉南島論壇、聯合國、國際相關社福組織的研討會分享交流，以提升國際能見度。

## 十、建構原住民族社會福利與社會工作實務知識

將原民會每年編印的「原住民族社會福利政策研討會」實錄及LIMA守護·社福刊物及原住民族碩博士社會福利及社工相關

研究論文，委託專家學者系統性的編整具有原住民族文化合適性的專業知識運用。

（本文作者為原住民族委員會參事、阿美族）

**關鍵詞：**原住民、原住民族社會福利政策、性別主流化、族群主流化、族群創傷

## 📖 註釋

註1：蔡英文總統於105年8月1日原住民族日代表國家向臺灣原住民族道歉，道歉全文於總統府網站公告。

註2：行政院原住民族委員會於民85年12月10日成立，103年3月26日組織改造全銜改稱原住民族委員會，簡稱原民會。

註3：王慧玲Iling Dawa Panay曾任花蓮、臺東、彰化、南投縣政府社工員（督導員），自91年到任原住民族委員會衛生福利處專員，94年任衛生福利處社會福利科科長、99年6月-101年12月任社會福利處、公共建設與經濟發展處、綜規處、教育文化處等專門委員、101年12月任教育文化處副處長、103年6月任行政院原住民族委員會文化園區管理局局長（105年組改通過後改稱文化發展中心）、105年8月-108年5月任原住民族委員會社會福利處處長，現任參事。

註4：據產婦muking fai口述，其子女都是該助產士接生，助產士是漢族，受過基本助產訓練，其嬌小溫柔、額頭為高，其大都用簡易日語與在地阿美族對話，部落族人不知其名，只知為國小曾老師的夫人，通常部落用日語稱她Okusan。

註5：陳秀惠Laya Namoh在其FB平臺撰文〈借殼上市活著的原住民族〉，展現原住民族女性對當代原住民族處境的反思。她是臺東阿美族人，73年發表原住民族雛妓議題論文，被臺灣婦女運動街頭抗爭納為「維護少女身體安全權」的主張。她是臺灣基督長老教會首任封牧的原住民女性牧師，曾任民進黨不分區立法委員、臺北市政府原住民族事務委員會首長，現任比利時MBL大腦認知發展訓練師於臺北。長年以阿美族知識原型的方法，連結西方、中方知識的自學者。

註6：Dr.Peter Mataira博士於106年受邀參加原住民族社會福利政策與實踐研討會的專題演講人，她是夏威夷太平洋大學社會工作學系社工碩士學位學程主任，出身自紐西蘭毛利族。專精

行為心理健康會工作、臨床醫療社會工作與社區發展、組織領導、男性工作與暴力預防、原住民知識與創業。

註7：原住民族長照佈建與推動，原住民立法委員高金素梅、陳瑩、高潞·以用·巴鱖刺、簡東明、孔文吉、廖國棟、鄭天財等對原住民族長照推動不斷質詢或與原住民族長照聯盟召開協調會或召開記者會凸顯問題所在，尤其文健站預算編列更為關注。縱然蔡總統於106年4月18日裁示：「長照預算撥補多一些給原民會」，但衛生福利部對是否可運用長照基金有疑慮，經鄭天財委員於106年5月19日邀集衛福部及原民會協調，以(1)長照法未排除原住民、(2)長照基金相關辦法也未排除原住民、(3)原住民族長照十年計畫2.0內容明列原住民族長照專章，沒有理由不同意支用長照基金於應原住民族文化健康站，因此協調要求衛福部以長照基金支應文健站經費，原民會提送計畫經費予衛福部申請長照基金，加速擴大佈建原鄉、都會原住民族文健站，有助於鼓勵部落在地組織提案推動。

註8：孫理蓮宣教士為美國籍，於1952年創設臺灣第一個登記立案的社福機構「芥菜種會」，在花蓮設山地保母學校、山地護理學校、山地義工學校、山地女子補習學校，設花蓮，關山、臺東產院，花蓮山地育幼院，花蓮山地肺病療養院、全國開設孤兒院和少年之家等，嘉惠東部原住民社會福利、教育、就業、健康、靈性等面向的服務，享年82歲。至今50歲以上的花、東原住民族仍對他有記憶，同時該校校友每年定期聚會紀念她。

## 📖 參考文獻

- 威爾·金里卡（2004）。《少數群體的權利》。鄧紅風譯。臺北：左岸。
- 李明政（2003）。《文化福利權》。臺北：松慧。
- 李明政（2008）。〈聯合國原住民族權利宣言中有關社會福利權之探討〉，《社區發展季刊》123。頁170-179。
- 弗朗茲·法農（1952）。《黑皮膚，白面具》。陳瑞華譯。臺北：心靈工坊。
- 黃源協（2014）。《原住民族社會福利一問題分析與體系建構》。臺北：雙葉。
- Pamel Abbott、Claire Wallace（1995）。《女性主義觀點的社會學》。俞智敏等譯。臺北：巨流。
- 行政院原住民族委員會（1998）。《原住民族社會福利體系之規劃》。臺北。
- 行政院原住民族委員會（2001）。《建構原住民族社會救助制度之研究》。臺北。
- 行政院原住民族委員會（2008）。《建立原住民族社會安全體系之規劃》。臺北。
- 原住民族委員會（2017）。《原住民族社會福利政策與實務研討會》。臺北。
- 原住民族委員會（2018）。《原住民族社會福利政策與實務研討會》。臺北。
- 原住民族委員會（2019）。《107年原住民族就業狀況調查》。臺北。