

原住民族就業現況與展望

童伊迪、江孝文、王慧玲 Iling, Dawa Panay

壹、前言

“...I will work harder than you think.
Believe in me and I will believe in myself...”

(引自 Opie et al., 2019)

上述文字來自於澳洲原住民 (Aboriginal and Torres Strait Islander people) 就業研究的內容，因主流社會的歧視，道出了原住民族面臨職場不友善的情境。

臺灣原住民族是世界的瑰寶，在臺灣生存已有六千年的歷史，但在現代社會因被殖民統治的歷史經驗、社會環境的偏見等，讓原本是這塊島嶼的主人卻變成眾人口中的弱勢族群。為保障臺灣原住民的各項權利及福利，並保留臺灣原住民族之文化，政府不僅在憲法增修條文中明定原住民保障的權利，在1996年12月10日成立「行政院原住民委員會」（2002年3月25日更名為「行政院原住民族委員會」，2014

年3月26日再更名為「原住民族委員會」；以下簡稱「原民會」），以提升原住民生活環境，保障原住民權利與福祉為目標、推動原住民的各項相關措施。其中，原住民族經濟安全保障最基本的策略即是充分就業，顯見就業與勞動議題經常是政策中的焦點。政府在2001年10月底通過「原住民族工作權保障法」，該法是整合既有的原住民就業促進相關法令及措施，並更積極地、整體性地採取就業保障措施。全球化與資本主義的現代社會中，勞動市場的就業環境更為艱困。少數族群的原住民在面對主流社會的適應與文化落差，如何能夠在勞動市場上生存，現實的文化傳承必須建立在就業的經濟來源上，沒有就業則無法生存在當代社會。依據原住民族委員會長期的原住民勞動狀況調查分析，原住民的就業議題經常是面臨低薪，就業穩定性低，勞工權益保障不足問題等現象，同時又受到文化疏離感、生活價值、刻板印

象、教育資源匱乏、就業資訊取得困難及家庭結構等多重因素的影響。

在2001年原住民失業率為15.88%，當時全體國人失業率為5.26%，原住民失業率是全國失業率的3.02倍。自2003年起原住民族委員會亦相當積極的在每一季進行就業、失業、勞動概況調查，觀察歷年調查結果，原住民失業率由2009年9月的8.85%，逐漸下降至2017年12月的3.88%，是原住民族失業率的最低點。近年來大致維持在4%左右，而原住民族與全體民眾的失業率差距由2009年9月差距2.81個百分點，逐漸縮減至近年約0.2~0.3個百分點且維持穩定。國內不少研究檢視原住民族常見的失業成因有教育程度偏低、遭遇社會歧視、集體工作習性、原鄉區位與外勞引進政策等（翁興利、陳文學，2011；邱汝娜，2008；張文彬，2016）。本文將探究臺灣原住民族目前的就業與勞動現況，檢視就業相關政策與就業服務辦公室的實施對於原住民族就業的影響，並從就業市場的供給面與需求面分析，最後提出建議與展望。

貳、原住民族的就業與勞動

一、有關2018年原住民就業調查

依據2018年就業狀況調查分析，原住民的平均勞動力人數有264,958人，勞動力參與率為61.34%，失業率為3.97%，

與2017年比較（60.82%），勞動力參與率上升0.52%，失業率較2017年平均4.02%下降0.05%，和全體民眾107年平均失業率的3.71%比較略高0.26%。2018年15歲以上原住民的教育程度以高中（職）比率最高，占40.11%，其次是大學及以上占18.49%、國中占17.76%，小學及以下占17.04%，專科僅占6.61%最少。與全體民眾相較，原住民高中（職）及以下者之比率較全體民眾高12.67%，而專科及以上者之比率則低於全體民眾12.66%（表1）。

原住民就業者從事的行業，以製造業（15.49%）比率最高，其次為營建工程業（15.38%）、住宿餐飲業（10.65%）。與全體國民相較，原住民從事營建工程業的比率高於全體國民。2018年原住民有酬就業者每人每月主要工作平均收入29,855元，與全體國民39,477元相較，原住民有酬就業者較全體民眾低9,622元。觀察每月主要工作收入分布情形發現，原住民有酬就業者每月主要工作收入未滿3萬元之比率占50.56%，高於全體民眾的32.50%。原住民曾參加政府或民間機構所辦理的職業訓練占15.26%，沒有參加任何職業訓練占84.74%。曾參加職業訓練者中，有31.07%參加職業訓練後，沒有從事職業訓練內容相關工作，主要原因為沒有工作機會的相對次數最高（每百人有24.96人次），其次為改變對就業的看法（每百人有19.73人次）（原住民族委員會，2019）。

表 1 原住民與全體國民就業與勞動比較

	失業率	平均月收入／ 三萬元以下	教育程度	
			高中職以下	專科以上
原住民	3.97%	29,855/50.56%	74.9%	25.1%
全體國民	3.71%	39,477/32.50%	62.24%	37.76%

資料來源：原住民族委員會（2019）。

二、原住民勞動概況

原住民在當代經濟社會上的弱勢地位，特別反映在原住民勞工的就業競爭劣勢與平均所得低落（顧慕晴、盧佩綾，2008）。近20年來相關研究皆指出，影響原住民在勞動市場的不利因素，除教育程度及年齡等個人條件，社會結構因素的影響甚大，如經濟產業結構因素、政策與管理因素、地域因素及社會歧視因素等。原住民的勞動因素，依據近十年原住民就業狀況調查，歸納原住民勞動概況（原住民族委員會，2019）：原住民多從事勞動密集工作，易受環境景氣影響；原住民女性勞動參與率低；教育程度及競爭力偏低，工作被取代性高；參與職業訓練比例過低；就業資訊管道可近性低。

邱汝娜（2008）的研究發現原住民在勞動市場，相對一般民眾呈現被排除的現象：在失業、長期失業、低工作所得及低工時等經濟面向，同時潛存社會面向及制度與管理面向的排除。原住民在勞動市場被排除者的排除過程，發現呈現從穩定性

工作流向不穩定的低技術性工作，並呈現與教育訓練剝離的現象；也發現其流動受非自主性導向的影響，並在多次流動後有回歸原鄉的趨勢。

郭俊巖等（2013）等研究發現，隨著臺灣產經結構轉型，原住民的就業問題日趨惡化，即便近年來原住民族委員會推動相關促進就業的法令和 policy，其成效也有限。翁興利、陳文學（2011）則認為績效設定、能力建立以及選舉政治干擾等因素影響原住民就業的穩定性。劉鶴群等（2017）研究發現，原住民族在進入漢人圈中，於融入時有族群劃分感受，且在勞動市場中遭受歧視與排除。都市部落原住民族藉由氏族親屬之優勢，將傳統互助精神發揚，能增加都市原住民族都市生存能力。蔡緯嘉（2009）的研究指出有大專學歷的原住民就業多半低於自己原本之工作期待，且公部門就業服務無法適時回應原住民需求。無論工作或生活，仍不時會遇到外界的刻板印象對待。原住民的族群認同感的強弱，會影響其是否能順利融入勞動市場。

馬財專、吳元凱（2015）認為有效促進原住民就業方面，所提供短期就業方案，僅能幫助原住民在失業期間有暫時工作的機會，對於要永續經營的原鄉產業而言，幫助有限。職業訓練成效方面，原住民參加職訓意願不高且對職業訓練的功能認知有所偏差，因此成效不大。蘇怡如、張宏浩（2016）實證分析發現，對於沒接受政府就業輔導的原住民來說，遷徙到都市的原住民平均收入較居住在鄉村的原住民高；然而對有接受政府就業輔導的原住民來說，兩者的生活福利狀況並沒有顯著差異。過去所採行的失業因應措施因欠缺強化失業者工作誘因，與提升勞動品質的機制，故長期實施下來，出現嚴重的福利依賴問題（辛炳隆，2003）。

賴兩陽（2015）研究發現部落的產業發展提供就業機會，受到政府相關計畫的影響。部落缺乏行政管理人才，使觀光產業的發展受到限制，即使推動部落觀光，但經濟規模不大，缺乏穩定的工作機會，年輕人依然無法長期留在部落。官有垣、杜承嶸、王仕圖（2018）提到政府在舒緩失業率帶給社會衝擊上的各種因應策略中，採「積極性就業促進的社會事業」或「工作整合型社會企業」。此社會企業關切被社會排除的弱勢團體，藉由提供工作使之整合入勞動力市場。這種就業促進模式強調為經濟或教育方面的弱勢者提供職業訓練、工作機會、提供一般市場水平的

工資，以及輔導創業，將長期失業者與弱勢者重新整合入勞動力市場。

三、相關原住民就業服務措施

馬財專、吳元凱（2015）分析政府在因應原住民失業問題介入的兩大主軸：一為提供短期工作機會，二為兼顧可發展原鄉文化觀光產業，透過積極性政策以降低失業率。有鑑於原住民的失業問題，政府在1992年的《就業服務法》中就規定主管機關應對原住民訂定計畫，致力促進其就業。當時的行政院勞委會（現更名為勞動部）制定「促進原住民就業措施」，從三面向：推展原住民就業服務、辦理原住民職業訓練及技藝訓練，及成立原住民就業職業訓練諮詢委員會。受限於傳統官僚運作模式，上述措施有三個困境：被動式的服務提供、原漢間的不信任、管轄機關間的權責重疊（翁興利、陳文學，2011）。尤其是後者，到現在問題依舊存在；1996年行政院原住民族委員會成立，其主管全國原住民族事務，也讓原住民就業服務業務的主管機關出現當時的勞委會與原住民族委員會權責重疊現象。

行政院勞委會早在2001年開始試辦「運用社工輔導人員促進原住民就業安定方案」，採協力治理模式，結合原住民非營利組織聘用社工人員，主動提供失業原住民個別化與專業化服務（已於2011年計畫更名為「原住民就業服務計畫」（翁

興利、陳文學，2011）。以2002至2007年該計畫的執行成效，共約十個原住民非營利組織、30位社工人員投入，總輔導人數為69225人，平均每年輔導人數為11538人，就業成功人數為2174人，穩定就業人數為1355人。相對於20萬的原住民勞動人口，該計畫協助的成功就業人口占勞動人口比例約1.05%（2174人／20萬人），顯見此就業服務計畫有降低失業率的效果（勞委會職訓局北基宜花金馬區就業服務中心，2011）。

參、原住民族就業政策

原住民族委員會為保障原住民就業權益，透過《原住民族工作權保障法》，倡導推動原住民就業相關措施。《原住民族基本法》第17條：「政府應保障原住民族工作權，並針對原住民社會狀況及特性，提供職業訓練，輔導原住民取得專門職業資格及技術士證照，健全原住民就業服務網絡，保障其就業機會及工作權益，並獲公平之報酬與升遷」。原住民的就業問題，需政府積極的作為，提供充足的就業資訊、臨時與長期的工作機會、職業訓練，普及教育水準，降低學用落差，以增強原住民就業競爭力。《原住民族工作權保障法》即整合既有的原住民就業促進相關法令及就業保障措施，政策目標有二：一為促進就業：亦即提高就業率、降低失業率，保障原住民的工作權；其次是保障

經濟生活：增加工作所得，改善生活。近年來失業率的下降，顯見《原住民族工作權保障法》促進就業之目標已有顯著成效，從2008年至2020年的原住民就業促進政策方向為短期促進就業措施及人力資料庫系統維運及優化計畫，具體內容如下（原住民族委員會，2016）：

一、提供原住民短期工作機會

1. 推動多元就業開發方案：輔導原住民民間團體申請多元就業及培力計畫，並推動部落活力計畫，創造部落在地就業，以活化部落的經濟與社會（勞動部計畫）。
2. 提供原住民就業促進津貼：提供雇主僱用獎助津貼及臨時工作津貼等相關就業措施，增加原住民短期就業機會（勞動部計畫）。
3. 提供短期就業措施：地方政府推出公益彩券回饋金補助辦理地方型創新性計畫及重大天然災害重建臨時工作計畫，並開放民間組織申請。

二、發展原住民族地區經濟產業，創造長期就業機會

1. 發展生態旅遊產業：維護景觀步道，發展原住民族地區生態及農業旅遊；規劃建設部落、觀光景點及國家公園、風景區旅遊中心，輔導原住民提供具有原住民族地區特色

之住宿、餐飲、伴手禮及生活體驗服務；行銷套裝旅遊路線，增加原鄉地區觀光休閒旅遊收入。

2. 發展文化、技藝及特色產業：辦理原住民經濟產業貸款、青年創業貸款微型經濟貸款(生產型)；地方特色產業輔導，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手工藝品；輔導原住民直接參與水利公共建設保育管理；原住民文物館及民族樂舞劇場展演等計畫，發展原住民族地區經濟產業。
3. 發展托育及托老照顧服務產業：強化原住民家庭服務中心、推展原住民部落文化健康照顧、原住民家庭寄養服務及保母托育服務，及族語保母托育獎助，充實學前幼兒照顧服務，增加原住民婦女就業機會。
4. 振興原住民族經濟，促進原住民族多元化產業：辦理原住民族知識發展創意經濟示範區計畫；辦理原住民族土地規劃與管理經營細部實施計畫-補辦增劃編原住民保留地實施計畫；補助地方政府辦理原住民族地區土地及自然資源保育計畫，運用原住民族地區發展特性，增加就業機會

三、確保原住民就業機會

1. 金融輔導：打造專業金融輔導團

隊，提供族人從事自主創業、發展經濟產業之諮詢及輔導。

2. 落實法令保障名額：落實〈原住民族工作權保障法〉應進用一定比率原住民之規定，保障原住民工作機會。
3. 強化原住民就業訊息，提升原住民就業媒合成功率：整合原住民就業資訊平臺，並結合「原JOB-原住民人力資源網」、「台灣就業通」，提供原住民求職、廠商求才所需；強化就業服務機制，執行就業融合計畫，提高原住民就業媒合成功率。
4. 加強輔導原住民合作社：輔導原住民合作社加強經營管理及合作教育宣導及營運深耕輔導計畫，積極提升原住民合作社組織、社務、財務融通及經營管理能力，養成原住民合作社人才，提升其競爭力及商機之拓展。

四、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：培育原住民人才，強化原住民就業之各類別產學用之職業及技藝訓練，培訓原住民規劃及經營人才，提升專業技能增強競爭力及就業意願。
2. 辦理自由貿易港區原住民人力培訓：根據自由貿易港區事業所需特

殊人力，辦理原住民儲訓人力訓練，提升原住民在自由貿易港區之工作機會。

3. 辦理原住民青少年就業技能與建教合作整合計畫：推動原住民族青年職能發展，技職學校青少年就業技能與建教合作整合計畫，使青少年利用各項工作機會，學以致用並熟悉就業環境，建構正確就業觀念。
4. 辦理原住民訓用合一職業訓練：運用原住民訓用合一職業訓練計畫，以即訓即用方式，協助原住民提升就業能力，確保一技之才獲得實用。

肆、原住民族就業服務實施概況

原住民族委員會自2007年推行就業服務員計畫以來，連結中央與地方政府之資源，持續推動各項促進就業計畫，推介原住民就業，提升就業媒合率，其就業促進的功能也是降低原住民失業率的推手之一。為使原住民就業服務品質與效益更加精進，擴大求職及就業媒合之整體效能，原住民族委員會於2013年度政策轉型以專業化方式推動原住民就業服務專員計畫，於全臺設置九區就業服務辦公室（臺東區、花蓮區、北基宜區、新北桃區、竹苗區、中彰投區、雲嘉南區、屏東區、高雄

區），每區辦公室設置一名督導及數名原住民就業服務專員，提供適性便捷的就業服務環境，營造友善親和的氛圍，進而提升原住民求職、就業諮詢與媒合及職訓推介等整體服務品質，一案到底就業服務模式達到一人登記，全家服務的宗旨。

一、原住民就業服務辦公室的實施目標（原住民族委員會，2018）

1. 透過就業服務專員深入原鄉及都會，整合與及時的跨區域就業服務，並提供族人適宜的諮詢及輔導，深根在地穩定就業。
2. 將針對適合之原住民服務對象推介與媒合工作，以提高族人就業率。
3. 提供在職進修及各項訓練，提升工作技能及專業知能，促進原住民職能向上。
4. 連結轄區勞政、社福資源與地方政府共同合作，培植產業人才、企業廠商用 人推介、提高原住民就業媒合率。
5. 開創部落產業、青年回流的就業機會。
6. 透過原JOB-原住民族人力資源網、免付費就業服務專線0800-066995及原住民就業服務專員陪伴式關懷服務，讓族人尋得適性工作、穩定就業。

二、服務項目

1. 就業服務：提供原住民族人求職服務、職業媒合、輔導追蹤就業、關懷諮詢、職業訓練、陪同面試、穩定就業等就業相關服務。
2. 職能向上：持續追蹤關懷穩定就業民眾，協助其在職場中精進及考取相關證照。
3. 勞工服務：提供在職者職業進修或教育訓練資訊，以增進其職場競爭力。
 - (1) 協助相關就業失業津貼、求職交通補助金、勞保提撥及社會福利補助等。
 - (2) 協助處理職災問題與雇主協調工作事宜、勞資爭議調解。
 - (3) 通知勞工相關就業權益。
4. 勞工權益宣導與教育：宣導職業災害、勞動基準法修法或勞資爭議、勞保年金等相關就業權益事項。
5. 開發就業資源與連結：開發並建置公部門、民間企業、非營利組織及社政單位等相關社區資源網絡與連結。
6. 年度政策宣導（以下以108年為例）
 - (1) 就是愛這YOUNG迎大專院校就業博覽會計畫
 - (2) 促進就業獎勵計畫（如：開發中高齡就業職缺、加強與廠商友好

之關係提高進用比率等）。

- (3) 原鄉在地化深耕就業計畫（開發原住民地區職缺、提供雇主獎勵僱用原住民青年、促進青年在地就業）。
- (4) 合作社訪視計畫（每月定期執行親訪電訪轄區列管合作社、提供部會補助計畫及相關職能提升資訊、尋求其求才職缺）。
- (5) 暑期返鄉工讀計畫（推動轄區高中職、大專院校原住民青年職涯活動及就業追蹤輔導、提供原住民適性工讀工作機會）。

三、原住民就業服務辦公室遭遇之困難

原住民就業服務辦公室成立已近12年，目前面臨三大問題：

（一）就服員的就業服務與助人專業知能須再加強

除了就業法規、媒合工作、推介就業、陪同面試、溝通技巧、工作倫理、勞工權益、勞資糾紛等就業服務專業知能，服務對象的特殊性，原住民服務使用者不只是找工作，還要解決生活中的議題，因此工作人員不僅須有就業服務促進的能力，還須具備有溫度的助人工作專業知能。助人工作者要能評估服務對象的問題，進一步提供協助或轉介適當的原家中心或社福機構。高功能的求職者，往往能

自行透過人力銀行、網路平臺、報紙單張分類求才廣告，或個人社會資本連結探詢就業機會。相對的，需要就業服務辦公室協助的族人，失業的背後伴隨著貧窮、技能不足、自信心低落甚至家庭問題等，因此就服員不僅媒合就業，還要適時協助求助對象的生活困境，如此才有可能穩定就業。解決原住民就業問題時，必須有積極性策略。

（二）原住民就業服務辦公室與地方政府就服站的分工與定位

各縣市政府於區鄉鎮市皆有設置就業服務站，原住民就業辦公室與地方政府就服站該如何分工與合作。一般就服站強調就業輔導工作，運用個案管理服務模式，個別化就業服務，提升特定對象之就業安置率。原住民就業服務辦公室以原住民為服務對象，兩者間工作目標的異同、轉案、合作機制等，有待釐清與定位。

（三）重視績效大於實質就業服務推介的成效

原住民就業服務辦公室計畫項目多元，也因此容易失焦。就服辦公室是為完成目標達成率，辦了數場次的活動，服務的很多人次，但實際上服務對象的就業問題似乎未能有效解決，如穩定就業。原住民族就業安全體系主要有職業訓練、就業服務、就業機會促進、勞動條件保障等，

原住民穩定就業、穩定收入應該是政策目標。發現求職者、就業媒合率、就業穩定率皆低，或職業訓練後就業率、職訓後就業關連性數值低、職訓後而未能就業者眾。除了重視各項指標績效（KPI），尚須關注實質就業服務推介的後續追蹤。

伍、從供給面與需求面分析原住民族就業困境

本文從供給面解釋原住民族遭遇職業地位取得的困境，並從需求面分析工作機會是否滿足就業市場的需要。

一、從勞動人力供給面分析

Blau and Duncan在1967年所提出地位取得模型（Status attainment model）概念，認為教育成就影響職業成就，家庭的人力與財務資本即父親職業及父親教育也影響個人的職業成就（許嘉猷，1992）。原住民族在教育過程中處於弱勢經常受到家庭背景因素的影響，相關研究中均指出，教育乃是決定個人職業成就的重要因素，因原住民族教育程度的低落致使原住民族職業地位的低落（黃毅志，2000；張建中，1998）。文化資本與社會資本是家庭背景因素的兩個指標，累積的資本越高，家庭背景就越好，較容易獲得好的教育成就，進而獲得高的職業地位（許嘉猷、黃毅志，2002）。

Coleman將社會資本（social capital）定義成為個人資本財的社會結構資源，注重在關係層面，個人擁有越多的社會網，就越能透過動員社會網絡的這些關係來幫助實現個人目標。社會資本又可分為家庭內部的社會資本以及家庭外部的社會資本。前者包括父母對子女教育投注的關心、鼓勵、協助與指導以及對子女教育期望等親子互動、手足關係等；後者則是指父母在社區內的社交關係，如與鄰居的相處、與子女的教師聯繫、與子女的朋友以及他們的父母親認識等。然而，原住民族家庭父母不重視子女的教育，甚至因家計負擔的壓力致使原住民必須較早投入職場，都不利於原住民族學生提升其教育程度（江孝文，2008；李亦園，1983）。原住民大多居處偏遠，社會資源相對薄弱；遷移到都市的原住民，則因在都市外圍形成群居的現象，接觸的大多為自己的親朋好友且容易形成同質性高的社區，因此不管家庭內或外部的其社會資本低。原住民家庭低社會資本不利於子女獲得較好的教育成就。

Bourdieu指出，文化資本的獲得是在無意識的狀態下進行代間的傳遞，並認為文化資本可以成為一種工具或手段，轉換成為其他階層的地位取得，但是在教育傳遞過程中卻產生教育不平等，亦即將文化差異延伸至社會不平等的現象（江孝文，2008）。原住民族的教育處境，即文化差

異造成的教育落差，原住民族的生長環境、傳統文化價值、生活態度皆與漢人文化不同，但在教育傳遞的過程中，漢人的文化價值觀具有強烈主導性，使得原住民族在適應上出現困難。學校在教育機會均等下，透過文憑的發放以及資格的授與，將教育傳遞過程因文化差異轉變成個人能力上的差異。重要的是，原住民族並非天生才智能力較漢人差導致教育成就低，因教育過程的文化差異影響，而出現原住民族與漢人教育成就不平等的後果。原住民族教育成就偏低在於只能選擇接受或不接受漢人文化價值觀下的教育模式，而無法選擇，相較於教育資源以及受教育機會的取得，原住民族缺乏的是選擇的機會與權力（許嘉猷、黃毅志，2002）。

張善楠、黃毅志（1999）研究提出原住民考試享有加分的保障，仍然不易在考試中出人頭地，在就業市場中，因生活價值觀不同而受到歧視、不利或不公平的對待。同時，隨著產業變遷，原住民的工作價值觀並未隨之調整，對薪資水準的預期不合實際，不易成為正式員工獲得穩定薪資水準。臺灣原住民族的職業地位處境，因為低社會資本及文化資本差異使得教育成就取得不利，導致職業地位低。傳統的人力資本論者認為是因為個人能力的缺乏及資訊、資源匱乏的限制造成原住民族的就業困境，因此政策多強調透過教育優待、加強職業訓練與就業輔導、保障就業

機會等措施來改善原住民族職業地位較差的處境（江孝文，2008）。事實上，原住民族缺乏的不是能力，而是選擇的機會與權利，理解文化差異的根源才能解決原住民族在職業地位取得上較差的處境。

二、從市場需求面分析

臺灣正面臨產業結構變遷，連帶影響勞動市場的結構改變，市場所提供的工作機會也產生變化，原住民族就業困境除需求面，並受到供給面產業結構變遷導致工作機會消失的衝擊。後工業化主要的特徵是產業結構由製造業轉向服務業，經濟生產逐漸轉向以資本和高級技術服務為主，後工業化的發展趨勢對於勞力密集的產業直接影響，製造業的生產活動減少，使勞力市場呈現缺乏就業機會的狀態，使原住民面臨結構性的就業困境。

產業結構變遷是一個長期的趨勢，早期農業興盛，進入工業化的社會後農業開始衰退，隨著後工業化社會的來臨，農業低度發展、工業發展位於一個穩定的階段、服務業則快速興盛，近年來更朝向高知識、高科技密集的服務業發展。在此變遷過程中，工作型態的轉變即為製造業、營造業的萎縮，服務業的興起、高知識及高科技產業的出現。因工作型態及外籍移工的引進，原住民工作機會減少，陷入找不到工作而失業的窘境。原住民族因為面臨勞動市場的邊緣地位、人際關係的

孤立、空間的排除等現象的相互影響，容易處在社會排除的情境底下（江孝文，2008）。在傳統歷史文化的脈絡下，形塑出特有的工作價值觀，皆不利於原住民族的勞動與就業。上述可見，臺灣原住民族長期在就業上的困境是受到文化差異與產業變遷的影響，透過政策保障的方式提供就業機會，原住民族也不易順利就業。

陸、討論與建議

一、原住民就業議題的特殊性

原住民的就業需求與社會大眾並無差異，在偏遠地區、山地部落經常是缺乏就業機會，就如同一般民眾，多數原住民會前往較多工作機會的都會區就業。然而，臺灣原住民族在就業市場上面臨著文化差異的問題，國家政策強調透過教育優待、加強職業訓練與就業輔導、保障就業機會等措施來改善原住民族職業地位的處境，但原住民族缺乏的不是能力，而是選擇的機會與權利。再者，居住於部落的族人不少於自有土地上耕作務農，以販售農產品或是自給自足的生活。一年四季有農忙農閒，他們無法如經濟市場上穩定的就業型態，多數要看天吃飯。農閒時這群人很容易被計算為失業人口，而政府的短期就業政策卻也能填補其短暫的「失業需求」。在2018年的就業調查即發現，從事政府提供之臨時工作者中，有90.72%認為臨

時工作對生活改善有幫助，78.67%認為對未來就業有幫助。建議思考原住民就業的特殊性，居住部落自給自足或務農的人口需求，迥異於都會的勞動型態，如短期就業的意義，方能讓失業者有尊嚴的方式進入就業市場，其工作價值遠大於社會救助。建議在短期就業方案上能有配套支持措施，以有效支持原住民特殊的就業需求與家庭經濟上的應援。

二、參與職業訓練及培訓後就業人數少

相關研究調查皆指出，教育程度偏低是原住民失業的主要因素。因此職業訓練應可作為提升原住民在某些職業上專業知能的管道。近年來的就業狀況調查分析，原住民參與職業訓練比例過低。原住民勞動人口中未參加過職業訓練之比例為88.15%，參加過職業訓練有34.44%卻未從事相關工作，主因為沒有工作機會、找不到與訓練相關的工作（原住民族委員會，2019）。職業訓練課程與原住民勞動人口期望落差，訓後就業從事相關工作比例偏低，影響原住民參加職業訓練的動機與意願，不利專業技能養成與原住民人力發展。建議結合在地資源的的技能訓練、與地方協會合作發展原鄉特色的職業訓練。規劃符合當地特性的職業培力課程。建議訓練課程宜從目前市場產業發展規劃，訓練課程宜對應具體職缺項目。評估服務對象的特徵如性別、年齡、教育程

度等，規劃其可能的就業機會，在參加職業訓練課程前後，先行媒合就業機會。讓失業者看到未來就業願景而增加參與職業訓練的動機，並讓參與職業訓練者能在職訓結業後順利接軌就業，也達成職業訓練「訓用合一」的目的。

三、重視就業媒介與資訊管道的可近性

求職者因就業資訊的不足，常失去工作機會，也限制工作選擇的範疇。在失業原住民面對找工作遭遇之困難，經常是不知道工作機會在哪，2018年的就業狀況調查中發現，有59.71%原住民失業者在找尋工作過程中沒有遇到過工作機會，也就是在原住民生活圈中根本找不到工作。進一步分析找尋工作過程中主要遭遇的困難：就業資訊不足、生活圈內沒有工作機會、本身技術不合、教育程度限制等。就業者尋職管道以託親友師長介紹的比例最高，原住民很少主動向政府的就業服務單位尋求協助（原住民族委員會，2019）。作者觀察，就業服務單位靜態的在服務據點等待服務使用者，較無法延伸服務到社區、部落。建議原住民就業服務辦公室採取外展走動式的服務，深入原鄉地區或都會原住民社區，積極主動發現原住民失業者，適時提供就業服務資訊。建議在部落或社區民眾經常聚集之商店、小吃店、理髮店、教會等，建置流動式就業資訊服務臺、就業資訊佈告欄，並串聯以村里長為

中心的就業資訊網絡，俾利提高對原住民就業訊息的可近性。

四、建立職場導師的輔導功能

依據原住民就業服務辦公室統計，在協助失業原住民推介媒合職缺後，經常面臨未能穩定就業的困境。探究箇中因素有：興趣不合、距離太遠、時間無法配合、無法配合雇主要求、家中有老小需要照顧等（原住民族委員會，2018）。建議可建立職場導師的輔導功能，就業服務辦公室宜以積極的態度為求職者提供全程的就業服務，尤其是就業後的追蹤輔導。在職業推介輔導能更積極介入協助，如就業諮詢、對受雇者的工作關懷等，讓甫至職場工作的新人在工作場域中能獲得支持，透過職場導師協調原住民就業者與雇主間的關係，幫助原住民就業者適應工作環境、解決職場上面臨的問題、順利經歷試用期、提升就業者自信等，以穩定並延續在市場上工作的機會。

五、重視原住民人力資源跨域培力

社會大眾常認為坐在辦公室的白領工作職業形象較佳、工作環境舒服，在工廠工作則是辛苦、工作環境不良，先入為主的觀念致使新世代從業人員偏好從事行政、服務性質工作。隨著智慧科技的發展，產業及職業前景已產生質變，製造業的發展已從工業機械生產取代傳統人

力。若服務性質工作缺乏核心職能容易為他人取代，打破就業市場對職業的刻板印象，重新建構民眾對於職業的觀念是當務之急。建議協助原住民青年或就業需求者掌握市場趨勢，如電子經濟改變市場人力需求，智慧科技發展將會重構就業市場，重視原住民人力資源跨域能力培養。及早在原住民青少年求學過程協助認識產業趨勢，尤其學校有豐富產學合作資源，對產業發展趨勢敏感度高，可提供在校學生具前瞻性的職涯規劃，提早建構青年原住民對於未來產業藍圖的想像，以培育原住民青少年就業與追求自我實現的動機，透過訓用合一的教育與訓練機制，降低青年高失業率、高轉職率之困境。

六、建議關注原住民勞動條件的保障

當原住民失業率由2001年15.88%、2009年的8.85%，逐漸下降至2017年的3.88%，失業率顯著降低，顯示原住民就業相關政策與原住民就業服務辦公室的績效有成。積極勞動市場政策已逐漸成為歐美已開發國家解決失業問題的政策主軸，政策內容藉由創造就業機會，提供職業訓練與就業服務，以促進失業者再就業（李易駿，2006）。就業政策趨向積極性的市場模式，服務型態多元化，例如有就業需求的原住民可以選擇留在原鄉部落或進入一般職場，就服單位應依據原住民不同的需求提供客製化的服務，而非一味

進入都會的勞動市場。建議原住民就業服務辦公室賡續的就業服務方向著重於原住民勞工權益的保障，從消極有限度的推介服務方式轉化成積極主動服務，重視原住民勞動權益的維護。2018年原住民就業調查報告指出，原住民失業者未能工作的主要原因：待遇太低、工作環境不良。勞動條件不佳影響勞工的權益與就業意願，勞動條件的保障如工資、工作時間、休息、休假、勞工保險、勞工福利及職業災害補

償，甚至是性別工作平等及就業歧視防制業務，以保障原住民勞工勞動權益與就業平等環境。

（本文作者：童伊迪為國立臺北大學社會工作系助理教授；江孝文為美國紐約州立大學水牛城分校社會學博士候選人；王慧玲為原住民族委員會前社會福利處處長）

關鍵詞：原住民族、就業、勞動、人力資源

參考文獻

- 江孝文（2008）。〈從「文化差異性」觀點分析原住民族面臨的就業困境〉。「2008年全國原住民族研究論文發表會」。國立臺灣師範大學教育大樓國際會議廳。
- 李亦園（1983）。《山地行政政策與評估報告書》。臺灣省政府民政廳委託研究計畫。臺北：中央研究院民族研究所。
- 李易駿（2006）。《解讀社會政策》。臺北：群學。
- 邱汝娜（2008）。《臺灣原住民族就業障礙與對策之研究：從社會排除觀點探析》。國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系博士論文。
- 官有垣、杜承嶸、王仕圖（2018）。〈工作整合型社會企業的社會影響：臺灣家扶基金會的個案分析〉，《國家與社會》20。頁1-52。
- 原住民族委員會（2016）。《促進原住民就業方案第三期》。臺北：原住民族委員會。
- 原住民族委員會（2018）。《107年原住民族就業服務辦公室查核報告》。臺北：原住民族委員會。
- 原住民族委員會（2019）。《107年原住民族就業狀況調查報告》。臺北：原住民族委員會。
- 辛炳隆（2003）。〈積極性勞動市場政策的意涵與實施經驗〉，《就業安全》1(2)。頁9-15。
- 翁興利、陳文學（2011）。〈原住民就業與協力治理－以勞委會職訓局「原住民就業服務計畫」為例〉，《臺灣原住民族研究學報》1(4)。頁119-138。
- 馬財專、吳元凱（2015）。〈公立就業服務機構促進原住民就業之執行成效評估－以雲嘉南分署就業中心為例〉，《勞動及職業安全衛生研究季刊》23(3)。頁335-348。

- 張文彬（2016）。〈從社會排除的觀點探討台灣原住民的就業狀況：以民國104年的實證統計為基礎〉，《台灣原住民族研究季刊》9(4)。頁69-109。
- 張建中（1998）。《歧視、教育與原住民的貧窮－對烏來地區原住民低收入戶的實際觀察》。國立中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 張善楠、黃毅志（1999）。〈臺灣原漢族群、社區與家庭對學童教育的影響〉，洪泉湖、吳學燕主編，《臺灣原住民教育》。臺北：師大書苑。頁149-178。
- 許嘉猷（1992）。《社會階層化與社會流動》。臺北：三民。
- 許嘉猷、黃毅志（2002）。〈跨越階級界限？：兼論「黑手變頭家」的實證研究結果及與歐美社會之一些比較〉，《臺灣社會學刊》27。頁1-59。
- 郭俊巖、吳惠如、賴秦瑩、王德睦（2013）。〈後工業社會下臺灣都市原住民就業困境之探討：臺中都會區原住民意見領袖的觀點〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》3(2)。頁69-107。
- 黃毅志（2000）。〈文化資本、社會網絡與階層認同、階級界限〉，《政大社會學報》30。頁1-42。
- 勞委會職訓局北基宜花金馬區就業服務中心（2011）。〈100年度原住民就業服務計畫。<http://klesa.evta.gov.tw/index.php?act=detail&id=455>。
- 劉鶴群、龍采綾、房智慧（2017）。〈都市原住民族的就業排除經驗與因應：臺中市阿美族都市部落之個案研究〉，《社會發展研究學刊》19。頁179-211。
- 蔡緯嘉（2009）。《都市原住民族勞動市場排除之研究－以大臺北地區大專生原住民為例》。中國文化大學社會福利學系碩士論文。
- 賴兩陽（2015）。〈以社區為基礎推動原住民族部落觀光產業的過程與成效：部落推動者的觀點〉，《社會政策與社會工作學刊》19(1)。頁45-90。
- 蘇怡如、張宏浩（2016）。〈就業輔導及遷徙行為對臺灣原住民生活福利之影響評估〉，《應用經濟論叢》100。頁105-148。
- 顧慕晴、盧佩縈（2008）。〈我國公部門原住民工作權保障之研究〉，《國家菁英季刊》4(1)。頁19-42。
- Opie, C. A., Gibson-Thorpe, B., Lees, C., & Haines, H. M. (2019). "Believe in me and I will believe in myself", a rural Australian health service learns how to mangan dunguludja ngatan (build strong employment) for Aboriginal and Torres Strait Islander people: a qualitative study. *Human Resources for Health*, 17(1), 1-14.