

# 原住民族就業服務辦公室 轉型策略之初探

Haryong Yawi 江孝文、林宏陽、Ciwang Teyra、Kui Kasirisir 許俊才

## 壹、前言

在殖民歷史的影響下，臺灣的原住民族長期遭受到主流社會的壓迫與邊緣化，而臺灣傳統產業的出走與移工的引進（亦可視為全球化的影響），對於處在社會不利處境的原住民族而言，幾乎難以有「呼吸」的空間。因此，如何解決日常生活中的困境和壓力（如：就業經濟壓力）是族人迫切關注的焦點（黃樹民，2010）。臺灣歷經的不同的經濟產業轉型，並高舉資本主義的發展模式，雖然這些轉型為臺灣帶來顯著的經濟成長，但卻未能使原住民族真正受益。相反地，原住民族持續面臨來自主流社會資本主義市場的壓迫。

原住民族委員會（以下簡稱原民會）自2002年推動《原住民族部落就業服務臨時人員執行計畫》，迄今原住民族就業服務推動工作已逾21年，當時《原住民族部落就業服務臨時人員執行計畫》成立背景在

於快速回應並解決1990年代末期到2000年代初期偏高的原住民失業率，如2001年9月原住民失業率為15.88%，是同時期全國失業率的3.02倍（翁興利、陳文學，2011）。2007年原民會為了進一步強化並提供原鄉及都會地區原住民個別化、專業化的就業服務，持續追求促進原住民就業，提升原住民就業率的目標，訂頒《補助地方政府僱用原住民就業服務人員計畫》。2020年，監察院在「政府協助原住民就業成效與檢討」的通案性案件調查研究中表示，原民會對2007～2012年補助地方政府僱用原住民就業服務人員計畫的成效進行評估，發現縣市政府常指派與就業服務無關的業務，且就業服務跨區域聯繫網絡連結性不足，導致就業服務員外展專業性質未能凸顯效益（監察院，2020）。為了落實績效目標並改善將就業服務員配置於縣市政府產生功能不彰的問題，原民會於2013年採用勞務委外模式推動《僱用

原住民族就業服務人員計畫》，成立專業就業服務團隊，全國設置北基宜區、新北區、桃園區、竹苗區、中彰投區、雲嘉南區、高雄區、屏東區、臺東區以及花蓮區共10區原住民族就業服務辦公室。

監察院（2020）在「政府協助原住民族就業成效與檢討」的通案性案件調查研究點出原住民族整體就業情勢並提出相關建議。一方面，原住民族從事易受經濟環境與政策影響的製造業、營建工程業等工作的比例，仍然高於全體民眾。此外，原住民族平均薪資與全體民眾的平均收入約維持一萬元之差距。因此，該調查研究建議原民會、勞動部及相關部會宜就勞動市場的未來發展與產業需求，並兼顧原住民族的意願，規劃永續發展且長期穩定的就業政策，以達成轉變原住民族就業類別、強化就業競爭力、促進長期就業穩定以及提升就業品質的目標。另一方面，實際居住於都會區的原住民族約佔原住民族總人口的六成，都市原住民族的就業需求與日俱增，然而，為原住民族求職者及失業者所提供的就業資訊來源仍然不足，為此，該調查研究建議應朝向就業資訊管道的科技化發展，並擴展原住民族人力資源網的基礎人才和廠商資料，以彌補原住民族就業資訊不足之需求（監察院，2020）。

## 貳、文獻檢視

### 一、原住民族就業服務辦公室四階段發展歷程

#### （一）2002～2006年：原住民族就業服務建立期

原民會為了促進原住民族就業，保障原住民族工作權以及經濟生活，擬定《原住民族工作權保障法》，並於2001年10月31日公布施行。原民會為協助地方政府掌握原住民失業人口，提升就業推介與職訓參與率，藉以改善原住民族的失業問題，考量原住民族地區各部落幅員遼闊，提出以部落巡迴式、移動式之服務，於2002年8月實施《原住民部落就業服務臨時人員執行計畫》，此計畫為原住民族就業服務的雛型（行政院原住民族委員會，2009，頁27）。

#### （二）2007～2012年：原住民族就業服務工作範圍擴張期

為了進一步強化並提供原鄉及都會地區原住民個別化、專業化的就業服務，持續促進原住民族就業，提升族人就業率，原民會於2007年訂頒《補助地方政府僱用原住民就業服務人員計畫》，補助地方政府僱用90名原住民就業服務人員，其中包含九名就業服務督導員，將就業服務人員配置於縣市政府及鄉鎮市（孫健忠、石決，2014）。根據原民會評估2007～2012

年補助地方政府僱用原住民就業服務人員計畫之成效，指出縣市政府常指派非關就業服務之業務，且就業服務跨區域聯繫網絡連結性不足，導致就業服務員外展專業性質未能凸顯效益（監察院，2020）。

### （三）2013年到2022年：原住民族就業服務勞務委外模式階段

為了落實績效目標並改善將就業服務員配置於縣市政府產生功能不彰的問題，原民會於2013年採用勞務委外模式推動《僱用原住民族就業服務人員計畫》，成立專業就業服務團隊，全國設置北基宜區、新北區、桃園區、竹苗區、中彰投區、雲嘉南區、高雄區、屏東區、臺東區以及花蓮區共10區原住民族就業服務辦公室，透過僱用93名具有專業就業服務知能及實務經驗之原住民族就業服務督導與就業服務員，提供都會區及部落原住民求職族人個別化、專業化的就業服務，藉由走動式外展服務模式進入都會區及部落推動就業諮詢輔導、推介媒合、開發職缺、勞工權益宣導、開發與連結資源、以個案管理及陪伴方式協助原住民求職族人順利進入勞動市場。

### （四）2023年迄今：原住民族就業服務轉型期

勞動部勞動力發展署依據《就業服務法》第12條第二項「直轄市、縣（市）轄

區內原住民人口達二萬人以上者，得設立因應原住民族特殊文化之原住民公立就業服務機構」之規定，於2022年6月15日訂定《補助地方政府設置原住民族就業服務據點計畫》，補助直轄市、縣（市）政府轄區（下稱地方政府）內原住民人口數達兩萬人以上者，設置原住民族就業服務據點，提供符合原住民族特殊文化及需求之就業服務，達成促進原住民就業之目標。該計畫訂定原住民族就業服務據點之業務項目包括求職求才登記、開發職缺、推介就業媒合、結合轄區內網絡資源提供原住民族就業服務、職業訓練、技能檢定、創業協助等諮詢服務、辦理原住民族就業促進研習、徵才活動或雇主說明會等、視服務對象特性之實際就業服務需要，轉介相關資源提供服務。然而，原民會原住民族就業服務辦公室與勞動部補助地方政府設置原住民族就業服務據點在服務對象、服務項目以及服務方式上具有高度重疊性，為使公部門整體就業服務資源運用效益最大化，原民會原住民族就業服務辦公室須轉型並與地方政府原住民族就業服務據點建立協作及分工模式。

## 二、國際勞動組織（International Labour Organization, ILO）原住民族就業服務政策

國際勞動組織對於原住民族就業的相關文件，最為近期的公約為公布並施

行於1989年的第169號公約*Indigenous and Tribal Peoples Convention*（原住民族與部落民眾公約；以下簡稱「ILO第169號公約」）（註1），藉以取代1957年公布並施行的第107號同名公約。相較而言，ILO第169號公約的核心理念更考量原住民族與部落民眾的文化與生活方式，旨在克服影響該人口群所面臨的歧視，使其能夠共同參與並決定影響其生活形式的決策（ILO, 2019）。

1989年所通過的ILO第169號公約，係基於民族國家（nation-States）政府對於保護原住民族應有之權利所達成的共識，進而保護、維持且自我決定其生活方式。由於生活方式所涵蓋的範圍甚廣，該公約的內容考量就業與職業訓練（employment and vocational training）、教育（education）、健康與社會安全（health and social security）、慣例法（customary law）、傳統制度（traditional institutions）、語言（languages）、宗教信仰（religious beliefs），以及跨境合作（cross-border cooperation）等面向（ILO, 2013, p. 1）。就ILO第169號公約的內容觀之，其指出一國政府得以保護原住民族、原住民族之制度、原住民族之財產、原住民族之勞動力、原住民族之文化，以及原住民族所生存之環境等，而採取特別的措施（special measures）。這些特別措施，不應違反其自我陳述的意願（freely-

expressed wishes），且不應成為歧視其享有普遍公民權益的基礎（第四條）（註2）。公約第五條的內容進一步論述，原住民族與部落民眾所具有的社會、文化、宗教與靈性價值與信念應受到該國社會肯認與保護，其整體價值、信念與制度亦應受到尊重。在此基礎之下，為減輕原住民族與部落民眾面對新的生活與工作條件所經歷的困難，政府得施行相對應的政策協助之。關於原住民族與部落民眾居住區域的生活、就業、健康服務與教育體系的提升，應優先於整體經濟發展的規劃；特別的發展方案應依此設計（第七條第二項）。換句話說，原住民族與部落民眾居住區域的經濟繁榮，並非發展的重點；其生活與勞動條件以及健康狀態與教育水準，更為重要。

基於ILO第169號公約的精神，在政策上的實踐，更為重要的或也在於如何協助原住民族與部落民眾依循其原有的文化與生活方式之下，獲得適當的工作（decent work）與應有的社會保障（social protection）。即便在該公約正式施行之後，便已致力於推廣諸如原住民族與部落民眾的就業服務、職業訓練、社會保障、適當的工作機會等，但在部分國家的效果仍相對有限。對此，United Nations Inter-Agency Support Group（2014, pp. 6-7）認為主要的工作方法，應在於檢視與強化國家相關的就業公平性、勞動市



場、土地與社會保障等政策之內涵，並同時考量原住民族與部落民眾的權利應如何被保障。如此一來，區域性的就業政策工具，以及執行該政策工具過程中的督導機制，方能建構合適的工作架構。

依循ILO發表於2012年的第202號建議書「社會最低保障水準（Social Protection Floors Recommendation）」（註3）所提議，應以原住民族與部落民眾的最大利益為前提，創造與擴充社會保障制度的最低保障水準（floors）。依據該建議書第九條的內容觀之，諸如政府應整合各類型社會安全制度（亦即社會保險、社會救助與社會津貼）以提供有效的且充足的服務與給付、應提供涵蓋各項風險的服務與給付（諸如針對老年、失能、死亡、失業、職業傷病等面向）、提供負所得稅（negative income tax）機制，乃至於強化與完善公共就業服務體系（public employment system；PES）與就業支持體系。該建議書第10條進一步說明社會保障制度的設計與施行的原則。首先，應同時整合保護性、促進性與積極性元素為基礎的措施、服務與給付（combine preventive, promotional and active measures, benefits and social services）。換句話說，所提供的措施、服務與給付，應盡可能同時具備保護性、促進性與積極性；此亦為當代社會投資論述（social investment themes）常強調的政策原則及理念（林

宏陽，2021；Hemerijck, 2018；Mahon, 2019）。第二，應透過構思以公部門給付、勞動檢查、勞動市場政策與稅賦誘因等措施，促進服務對象參與就業相關教育以及職業訓練，進而提升其生產技能與可僱用性。第三，確保就業促進相關之措施、服務與給付，皆能圍繞著強化與培力正式（或為初級勞動市場的）就業機會、創造所得、就業教育、識字教育、職業訓練、技術養成與可僱用性，以能夠降低就業上的諸多不確定性與不穩定性（precariousness）。如此一來，除能促進就業安全、培力企業家精神以及永續性的企業，進而提高合適就業機會的供給。

## 參、研究方法

本計畫嚴格遵守研究倫理規範，採用質性研究方法，使用文獻分析法以及訪談法蒐集研究資料。運用對研究文獻、政府文本以及就業服務相關資料的分析，搭配個別訪談、焦點團體座談以及專家學者諮詢會議多種研究資料來源，以交叉分析的方式增進研究結果的嚴謹度與可信度，並兼顧研究結果的深度與廣度，以期提出具體可行的原住民族就業服務轉型策略。因此，本研究透過：（一）蒐集原住民族就業服務相關學術文獻、政策文本等資料；（二）訪談第一線實務工作者及地方政府原住民族就業服務據點之主管或承辦人員

的觀點與服務經驗（三位個別訪談；10場分區焦點座談，計54位研究參與者）；

（三）舉辦二場專家學者諮詢會議（計11人次），進一步拓展對於原住民族就業服務政策的理解，並藉此會議針對研究初步結果進行全面且衡平的詮釋與分析，以緩解研究限制可能帶來的影響。

研究團隊以立意抽樣邀請第一線實務工作者，採用焦點團體訪談以及個別訪談兩種形式，其中焦點團體訪談10區「原住民族就業服務辦公室」，每區邀請督導、就業服務員共5～6位，10區合計54位參與焦點團體訪談，依訪談次序編為O1（桃園區）、O2（新北區）、O3（北基宜區）、O4（屏東區）、O5（高雄區）、O6（雲嘉南區）、O7（中彰投區）、O8（臺東區）、O9（花蓮區）以及O10（竹苗區）；個別訪談邀請勞發署與兩個地方政府原住民族就業服務據點之主管或承辦人員，合計三名原住民族就業服務據點業務主管參與個別訪談，依訪談次序編為M1、M2以及M3。綜上，訪談研究參與者合計57位，女性有38位（66.7%）、男性19位（33.3%）；平均年齡為43.09歲，最年輕落在25～29歲，最年長落在60～64歲；從事原住民族就業服務工作年資平均為10.42年、最小值落在0～4年，有12位、最大值落在20～24年，有三位，人數最多的工作年資落在15～19年，有16位。

## 肆、研究結果分析

### 一、求助原住民族就業服務辦公室的樣態

#### （一）服務的求職族人多面臨「多重壓迫」的不利處境

原住民族就業服務辦公室透過多種服務方式接觸到求職族人，包括走動式外展服務、接受轉介個案、參與就業宣導以及就業博覽會等活動以及族人親臨辦公室。參考勞動部勞動力發展署訂定的《促進特定對象及弱勢者就業補助作業要點》所稱之特定對象，原住民族就業服務辦公室所服務的求職族人多數至少具有兩種特定對象身分，即原住民之族群身分加上中高齡或二度就業婦女等。值得注意的是，十區原住民族就業服務辦公室所服務的求職族人身分類別呈現極高的相似度，其中包括獨力負擔家計者、中高齡、中高齡婦女、二度就業婦女、身心障礙者、低收入戶或中低收入戶、家庭暴力被害人以及更生後保護人的求職族人，十區原住民族就業服務辦公室服務的求職族人幾乎多是面臨多重壓迫的議題。

就是我們服務的群眾，當然就是原住民中高齡、二度就業、中低收入戶，他們就業有侷限，其實這個都一直是服務的大宗……。（O1）

因為一般正常的族人，他們都不會找我們，因為都是一些特殊的個

案，才會找我們。(O8)

### 1. 求職族人習得和累積人力資本不易，偏好臨時工或是彈性工時之工作型態，以及強化刻板印象的隱憂

在探討求職族人的就業樣態時，綜合考慮工時、工作類型以及就業意願等因素，能夠較完整呈現求職族人就業的需求與特性。以工時、工作類型來看，由於多數求職族人至少具有兩種特定對象身分，這在一定程度上形塑這些求職族人的就業選擇和職業路徑，而其中具有工作能力與工作意願的求職族人會傾向選擇臨時工或是彈性工時的工作型態，這反映求職族人在工時、工作類型上的特定樣態。

然而，值得注意的是，各區就業服務辦公室服務的求職族人中具有中高階就業能力相對稀缺，這一現象可能由於教育訓練機會的不足、職業發展路徑的限制、或是勞動市場結構性問題導致的技能不匹配，特定對象（如：原住民、婦女及中高齡等）面臨更多的就業困境，從而影響求職族人習得和累積人力資本以及工作技能的機會，此一現況與限制，在推介求職族人給有需求的廠商時，求職族人的工作技能無法匹配廠商職缺需求，產生無法順利媒合的結果，甚至若廠商為了配合族人工作技能調低所需職缺的要求，可能會加深或強化社會上對原住民工作以及職缺的負向刻板印象。

所以之前有一些工作個案，前面做的好好的，然後水蜜桃產季一到的時候，他們家人就說上來幫忙幾個月，然後他們馬上就是這邊辦離職，就上去工作，然後完畢之後，再下來找工作，他們就是說水蜜桃季，他們的薪水比較高。(O10)  
有的廠商會這樣，那他開的職缺的那個可能一些那個專業能力是很高的，其實我們根本沒有這樣子的人，其實我們也會坦白的跟廠商講說你要繼續開這樣子的職缺，我沒有辦法推一個……。(O6)

### 2. 農忙所需、部落地理位置、家庭照顧責任、生活態度與價值觀、對部落的認同以及工作機會的缺乏交互影響留鄉、返鄉與離鄉意願

返鄉就業現象在青年群體中逐漸顯著，其背後的動機一方面青年受到對家鄉文化和社區的深厚責任感驅動，希望透過返鄉就業為部落的發展貢獻力量，另一方面，部落內創業機會的增加和公部門的約聘職缺也吸引青年返回家鄉。這些原因不僅涉及個人情感和社會責任的層面，還包括對經濟機會的追求，以及對生活質量和文化身分認同的重視。同時，訪談資料也呈現青年群體中存在離鄉就業的趨勢，許多青年認為部落內的工作機會有限，因此選擇外出尋求更廣闊的職業發展機會，這

種傾向體現青年對於個人職業成長和經濟成功的追求，以及他們對於部落就業市場限制的現實認知。

他們不願意離開原鄉，因為他們種植水果前置作業需要灑藥，那些工作可能不需要那麼多人力，可是還是必須要有人，要叫他下山不可能，所以最適合就是他在部落裡面，有多元就業或政府部門的臨時工作津貼這種。（O10）

開始就有一些回鄉創業的青年啊，他們回去創業都是咖啡還是做一些自己的工作室，也都慢慢有這些年輕人回流。（O6）

### 3. 短期臨工政策造成依賴短期工作的非預期政策結果

勞動部勞動力發展署的《安心就業計畫》雖然為原住民族地區的求職族人提供了重要的就業支援，但是原住民族就業服務員對於政府提供的短期臨工政策表達了擔憂。他們指出，一旦這些短期計畫結束，留在部落的族人面臨的就業安置問題將再次浮現。這種依賴短期工作的現象可能導致族人忽視長期職業發展和穩定就業的重要性，從而增加了原住民族就業服務員在促進長期就業安置方面的挑戰。

我覺得的政府的考量是好的，但是對原鄉來說我覺得我其實很……很不樂見就是安心上工，可是因為安心上工的福利，一直在部落工作，

離不開部落，當然這兩年會有工作，可是之後……它不會有職缺一直在等待，我最大的困難就是沒有辦法讓他們調那個觀念去想到說轉個地方，然後有穩定的工作……。

（O3）

### （二）原住民就業服務辦公室的角色與功能

#### 1. 缺乏法令依據與角色定位模糊的挑戰

原住民族就業服務辦公室在各區扮演著關鍵的角色，擔任橋接勞政與社政部門之間的重要橋樑，在原住民族就業服務體系中具有重要的協調功能，連結原民會、勞動部相關部門、縣市政府勞政和社政單位以及私立就業服務相關團體之間的聯繫與運作，這種協調和溝通是實現原住民族就業目標不可或缺的一部分。然而，原住民族就業服務辦公室面臨缺乏法令依據、角色定位模糊以及需要明確組織自我定位的挑戰，進而產生與外部合作的障礙以及內部角色的衝突。

我覺得其實這個我們這樣很妄身不明在這個部分，因為我們沒有法令的依據成立這個東西（就業服務辦公室），是不是會內要考慮說我們的角色，那如果更明確是不是應該把它納入法令裡面。（O9）

我覺得我們是妄身未明，我們連發



文不能都不能發文，你說是一個編制內單位也覺得很奇怪，所以我們要跟像就服處、跟勞工局甚至各縣市政府，我們只能透過就是有一點是黑單位，然後就只能私底下去跟人家講啊。（O7）

所以我覺得這個定位我覺得是對我自己來講就是原民會，我是不是原民會？我是不是屬於原民會這個好像沒有一直很清楚。（O1）

## 2. 多元化就業服務內容以及服務績效目標的挑戰

原住民族就業服務辦公室扮演著協助求職族人實現就業目標的重要角色，為其提供多方位的支持、資訊和服務。然而，訪談文本體現就業服務業務的多元性以及就業服務績效目標的複雜性，這種多元性與複雜性對原住民族就業服務員構成挑戰，使他們難以清晰區分各種業務並集中精力處理核心的協助就業穩定工作。在實務工作中，原住民族就業服務員經常面臨多元業務要求，不僅需要處理勞政相關業務，還需要應對社政、產業發展、金融借貸和法律扶助等不同領域的服務，這樣的多元性使得他們在提供就業服務時感到分身乏術，並擔心是否需要應對新的業務項目，原住民族就業服務員在推動業務時不僅需要協調勞政相關業務，還需同時兼顧社政（如個案關懷）、經濟發展和法律服務等多個業務範疇，這可能使他們在提供

就業服務時感到方向不明確，可能會面臨無所適從以及心有餘而力不足的困境。

可是我就在這裡是很多雜事，而且我第一次看到KPI上面是有社工的東西，比如說個案關懷啊。  
（O2）

因為我們就業服務有一個工作量內容叫做諮商、個案關懷，就是關懷跟諮商很像把我們也當成社工，就是含的東西太大了，不覺得跟我們就業服務要推介媒合比較沒有那麼大的關係，但是卻花很多的時間，我覺得工作內容真的很不明確，都要接。（O3）

我是覺得核心的目標現在為止是很搖擺不定的，所以是不是可以在轉型之前再把核心目標再重新找回來。（O8）

……我們很少看到說就服員還要畫家系圖的，大概只有我們了啦。  
（O9）

會內給原住民就業服務這個團隊太多目標，我們真的不知道哪一個才是重點？我們大學要管、高中也要管、失業的任何的身分也都要管、然後我們還要廠商端也要管，然後我們協會端也要管，然後開發也要管、我們什麼都要管，我們真的沒有辦法做這麼多的事情……。  
（O5）

### 3. 原住民族就業服務業務逐步回歸由勞動部主責

勞動部勞動力發展署依據《就業服務法》，將原住民列為促進就業特定對象之一，並補助地方政府設置之原住民族就業服務據點，在服務對象、服務項目以及服務方式等方面與原住民族就業服務辦公室具有高度重疊性，由於原住民族就業服務辦公室非屬依《就業服務法》設置之公立就業服務機構，又實務上面臨與外部合作障礙以及內部角色衝突之挑戰，原住民族就業服務業務逐步回歸由勞動部主責是原住民族就業服務辦公室未來轉型的一個核心議題。

那第二個部分的轉型的部分是既然有就服據點，那我們是不是有一些項目是不是回到勞動部？我們是不是可以依我們原民會的各項計畫去做執行，不是說把作業全部換掉啦，只是它的比例是不是減少，把一半的重點是不是放在我們原民會的各項計畫。（O6）

我坦白說，陪同面試、媒合成功啊，這個就回歸去勞動部他們，因為勞動部各鄉鎮都有了，讓我們去做這些可以跟產業有關的產業的分析、人力的分析，這些去做未來我們去精進這些。（O8）

### （三）原住民族就業服務辦公室服務方式

#### 1. 就業服務困局於前端就業服務階段

由於原住民族就業服務辦公室服務之求職族人多面臨多重壓迫議題，且具多重就業障礙，包括身心障礙者及更生後需特別照顧的族人，這些求職族人的特殊需求與原住民族就業服務辦公室相對有限的資源和服務能量形成鮮明的對比，導致服務在前端就業服務階段陷入困局，而原住民族就業服務辦公室又缺乏足夠的外部支援和轉介渠道可供連結，使得個案難以有效結案、轉介或順利推進至求職階段。在服務實踐中，這導致原住民族就業服務員不得不持續投入在前端的就業準備支援中，如職業諮詢、技能評估和心理支持等，而當可供轉介的福利資源或就業促進工具耗盡時，就服員的角色轉變為提供持續性的「陪伴」與「關懷」，儘管這往往難以直接促成就業，此種情況凸顯了在原住民族就業服務中，求職族人因多重壓迫處境，面臨更深層次需求和複雜挑戰，而相關就業服務體系在資源、能力和策略上明顯不足，無法回應族人困境。

我們跟族人求職者的關係，我們把他們當做朋友、親人一樣，那可能比如說他現在很渴望真的需要一份工作，可是他沒有交通工具，因為我們就服站竟然可以做到剛開始還可以幫他找到單車，還送單車……

就是我們服務原住民的時候，他們習慣找我們，我們知道他的文化性和他的那個一些生活習慣或者他的需求，因為有的時候會跟個案說你就去就服站找他們，他說不要……

所以他就說那我覺得還是去找你們原民會的就服員比較好。（O9）

這些東西都會是族人對於我給我的期待，我希望你都知道，然後如果你不知道，那你可不可以帶著我去找到正確的窗口。（O8）

然後我們在帶我們的個案去勞動部那邊做就促工具的時候，然後我們的族人會說，你都服務我那麼久了，然後到那邊去要從頭再來，他有距離感，就是那麼溫度不是很夠，然後他會變得冷漠……。

（O3）

## 2. 求職族人對於臨櫃式就業服務的需求性偏低

原住民族就業服務辦公室在服務模式上主要包括就業服務辦公室提供的臨櫃服務和走動式外展服務。進一步分析訪談資料發現就業服務辦公室及各駐鄉臺，族人臨櫃求職的頻率相對較低。在原住民族地區，多數族人主要是為了登記短期臨工而臨櫃，而在與勞動部勞動力發展署就業服務機構合署駐點的服務臺，族人諮詢的主要項目為社會福利業務、就業相關補助或辦理失業給付等業務。特別是在非原住民

鄉鎮市的都會區，即便在人口數較多的原住民族人區公所駐點，族人的造訪次數也相對稀少。這一發現凸顯求職族人對於臨櫃式就業服務的需求性偏低。

就是到我們這邊（原住民族就業服務辦公室）來進行業務就是諮詢或是說來辦理相關業務，真的是非常的少。（O7）

然後他們找我很大部分，很大部分的其實都已經不是在問工作，而是在問補助。（O1）

其實會找他的就是比如說就是登記臨工……會找他的就是這樣，真正要找工作的是不會去找駐鄉臺的就服員。（O5）

## 3. 走動式外展服務模式對於就業服務的效益具有正面助力

原住民族就業服務辦公室採用的走動式外展服務模式是對傳統辦公室臨櫃服務效益的重要補充手段。透過深入部落和社區，走動式外展服務模式能夠直接接觸到有就業需求的原住民族人，為他們提供就業諮詢輔導、推介媒合、職缺開發、勞動權益宣導、資源連結及陪伴關懷等一系列服務。分析訪談資料發現，這種模式不僅提高原住民族就業服務員的能見度，更顯著提升服務的及時性和有效性。

我是覺得有必要，因為畢竟以今天來講，我如果我們今天不是走動式，我們就是在辦公室，像他們一

樣我們就是臨櫃，誰要來？誰要來……。（O1）

各個村的一些協會或者是合作社，都要透過這種走動式的服務據點接觸，這樣我們才有辦法知道我們一年原鄉裡面的活動大概有幾個場次，我們族人多的時候我們去那邊出現一下，就是讓大家加深就是對於就服員的印象，那他們知道說原民會有一個就業服務員。（O6）

## 二、原住民族就業服務協作模式

### （一）發展共案分工合作服務模式

原住民族就業服務辦公室實施就業服務與多種機關單位進行協作，這些協作機關單位可以依據是否屬於原民會體系來進行劃分，劃分為會外單位和會內單位。會外單位主要包括勞動部勞動力發展署下轄之公立就業服務機構、縣市政府就業相關局處單位、鄉鎮公所的就業相關課室、大專校院的原住民族學生資源中心以及家扶基金會等。會內單位則主要涉及原住民族家庭服務中心，專注於轉案與共案模式的實施，這種模式強調跨單位合作，透過共享資源和訊息，為求職族人提供更加完整和連貫的服務。無論是會內單位還是會外單位，皆有原住民族就業服務員表示已經發展出具有默契且配合良好的協作模式，這些模式涵蓋與勞動部勞動力發展署就業服務中心的共案分工合作、與就業服務站

定期合辦就業宣導活動，以及與原住民族家庭服務中心的資源連結和共案分工合作等方面，這些協作模式不僅增強各單位間的相互理解和信任，也提升就業服務資源的共享和利用效率，從而促進就業服務的整體成效。

我們跟就服站的配合都很好啊，像就服處每年度的設攤都會告知我們，請我們一起去設攤，那再來與其他的就服站臺這邊，我們每個人的聯繫都還不錯。（O2）

我先講我們與就服中心發展出共同合作就業就一塊，族人提到迫切需要就業，一定就把族人帶去就業服務中心……那我們在跟不管是勞動部的就服員合作，或是社會處的就服員合作或是去跟其他協會，一定會先做判斷或評估他第一個要素，如果是就業的話，一定都是帶去當地就業服務站，像目前我們是這樣，這是最快的方法。（O9）

### （二）業務協作的矛盾、阻礙與限制

原住民族就業服務辦公室與各協作機構的合作過程中也存在一些業務協力上的矛盾、阻礙以及由體制結構所帶來的限制，包括服務案量限制、預約制度和為結案而轉案對服務效率的影響、個案的來回轉介、共案服務未能雙方均衡實行、轉介個案欠缺就業能力的篩選，以及與大專院



校原資中心無法建立深度連結等。服務案量限制、預約制度和為結案而轉案可能導致求職族人無法得到即時的服務，影響服務的連貫性和效率。個案的來回轉介不僅增加服務的複雜性，也可能導致求職族人在服務機構間感到無所適從。此外，如果共案服務僅由單一方實際執行，則難以發揮跨機構合作的最大效益。而在轉介個案時缺乏對求職族人就業能力的詳細篩選，可能導致服務資源的浪費和效果的降低。

我發現○○（某社福單位）比較像是要預約制的，你要跟他約時間，可是像我們遇到比較棘手的我們自己就要轉給○○（某社福單位），○○（某社福單位）說不好意思可能要等一下，就變成因為我們知道個案很急嘛，我們就會直接去家訪，反而都是幫○○（某社福單位）問一堆的事情，打那個轉介單或什麼再轉給○○（某社福單位），那再看○○（某社福單位）什麼時候我們再陪訪這樣子。

（02）

然後比較多重問題的，就邀請共同服務之後呢，就變成說從共同變成我們去服務，這樣子會造成我們很大的困擾，占用很多的時間來陪伴，我們不只陪伴還要去輔導、還要去充實我們不了解（的部分\_\_，還要了解法律相關的問題，他去做

解釋，變成我們要不斷的去找尋各方的資源來連結……。（03）

### （三）職涯規劃和諮商輔導服務能量不足 難以深度連結大專院校

深度連結大專校院原資源中心是提升原住民族就業服務質量，特別是針對青年群體的關鍵策略，而缺乏這種連結會導致就業服務在年齡層面的斷層，從而影響就業服務的整體連貫性和效果。訪談資料分析揭示原住民族就業服務辦公室在提供職涯規劃和諮商輔導方面的服務能量不足，以及大專校院原資中心已具備的足夠職涯輔導機制，是阻礙深度連結建立的主要原因。

其實學校很多都有自己的職涯發展中心，所以其實原資中心跟職涯輔導中心會不會合作也是一個他們學校的問題。（02）

其實我覺得青年的這個資源，尤其是他是在學學生的話，資源其實相對比較多，畢竟學校有輔導室啊，或者是如果大專院校現在還有就業服務處嘛。（09）

可是我們去幫……我們去了真的看不到原住民學生，都是個位數阿，對於校方我覺得很可惜，更何況是我們，這是一個現在存在的困難點。（01）

## 伍、結論

### 一、原住民族就業服務辦公室的優勢與重要性

原住民族就業服務走動式外展服務模式可以說是回應《就業服務法》第12條第二項「直轄市、縣（市）轄區內原住民人口達二萬人以上者，得設立因應原住民族特殊文化之原住民公立就業服務機構」中「原住民族特殊文化」的其中一個重要服務模式。由於求職族人多處於「多重壓迫」之不利處境，走動式外展服務模式表現出多方面的優勢來應對原住民求職族人面臨的困境，包括更容易接近求職族人，特別是居住於地理位置偏遠原住民族地區以及對於傳統臨櫃式就業服務存在距離感或不信任感的求職族人，透過建立深層次的關係深入了解求職族人的實際需求，並快速有效地將就業資訊和資源傳遞到部落之中，走動式外展服務填補就業服務臨櫃模式的缺口，並在提升就業服務整體覆蓋率和效率方面扮演關鍵角色。原住民族就業服務走動式外展服務模式，服務範圍廣泛且多元，每位原住民族就業服務員儼然是一臺「行動自如的多功能櫃檯」，協助處理求職族人以及其家庭的多元需求，與服務之求職族人發展出密切的關係以及信任感，同時也是原民會深入都會區以及原住民族部落的日常生活之中的重要觸角，其重要性無可取代。

### 二、推動原住民族就業服務的成效與阻礙

原住民族就業服務面臨的阻礙主要可區分為法令體系與服務體系等兩個層面：

（一）法令體系：原住民族就業服務辦公室面臨缺乏法令依據、角色定位模糊以及需要明確組織自我定位的挑戰，由於採取勞務委外管理模式，非屬就業服務法定之公立就業服務機構，原住民族就業服務辦公室的角色定位存在模糊性，導致與外部單位進行正式溝通和聯繫的能力受到限制，進而影響其在原住民族就業服務體系中的溝通與協調功能，此外，原住民族就業服務辦公室組織定位的不確定性會影響到原住民族就業服務員對工作的認同感和執行效率。

（二）服務體系：原住民族就業服務員在服務過程中常需滿足多元業務要求，需要處理勞政相關需求，也還需要滿足來自社政、產業發展、金融借貸和法律扶助等不同領域的需求，服務內容的多元性使得他們在提供就業服務時感到分身乏術，並擔心是否需要應對新的業務項目，這可能使他們在提供就業服務時感到方向不明確，可能會面臨無所適從以及心有餘而力不足的困境。

### 三、原住民族就業服務辦公室的協作模式

原住民族就業服務辦公室協作單位

依據是否屬於原民會體系可劃分為會外單位和會內單位協作模式。會外單位包括勞動部勞動力發展署下轄之公立就業服務機構、原住民族就業服務據點、縣市政府就業相關局處單位、鄉鎮公所的就業相關課室、大專院校的原住民資源中心以及家扶基金會等。會內單位則主要涉及原住民族家庭服務中心。其中有關與地方政府設置原住民族就業服務據點的協作模式，由於各地方政府承辦的單位屬性不同，如桃園市由勞動局承辦、臺中市、高雄市以及屏東縣由原民行政單位承辦，各自在勞動資源以及對原住民業務的掌握與熟稔程度各不相同，再加上各地方政府對於業務規劃與發展方向也各異，未來原民會與成立原住民族就業服務據點之各地方政府需要就業務協作與分工進行深度的溝通與協調，且須考量不同地方政府的單位屬性以及業務規劃想像，制定適宜各地方政府原住民族就業服務據點的協作模式。

#### 四、原住民族就業服務辦公室轉型策略之初步建議

（一）明確角色定位與功能：建議從法令依據上賦予原住民族就業服務辦公室角色定位，並以穩定就業指標為核心重新界定配合之原住民族就業服務相關績效指標，避免業務過於龐雜影響業務推動效益。

（二）優化服務範圍與方式：搭配上

述之建議，集中資源於核心服務項目，如能力培訓、就業媒合、穩定就業與職場陪伴以達成穩定就業之目標，並依據求職族人的特定需求，調整服務範圍與方式（特別是增強進入求職階段、就業後的支持與就業穩定階段的服務）；此外建議將原民會內直屬之原住民族就業服務辦公室、原住民族家庭服務中心以及金融輔導員整併成聯合服務中心。

（三）原民會原住民族就業服務辦公室與勞動部原住民族就業服務據點分工模式：建議考量各地方政府承辦的單位屬性，如桃園市由勞動局承辦、臺中市、高雄市以及屏東縣由原民行政單位承辦，各自在勞動資源以及對原住民業務的掌握與熟稔程度不相同，再加上各地方政府對於業務規劃與發展方向也各異，未來原民會與各地方政府成立之原住民族就業服務據點須就業務協作與分工進行深度的溝通與協調，且須考量不同地方政府的單位屬性以及業務規劃想像，制定適宜各地方政府原住民族就業服務據點協作模式。

（四）原民會原住民族就業服務辦公室與勞動部原住民族就業服務據點的競合：建議未來原民會與勞動部補助各地方政府成立之原住民族就業服務據點，針對業務協作與分工進行深度的溝通與協調，例如就業服務業務逐步回歸由勞動部主責，依就業服務法設立公立原住民就業服務機構，並將人力納入正式編制，至於

原民會原住民族就業服務辦公室，則依原住民族工作權保障法以就業促進措施作為主要方針，同時依其業務性質調整其名稱（如：更名為原住民族就業促進辦公室或原住民族人才資源中心，並調整服務人力職稱）；此外，在地方政府執行方面建議須考量不同地方政府的單位屬性、勞動資源、對原住民業務的熟稔程度以及業務規劃想像，制定適宜各地方政府原住民族就業服務的協作模式。

※本文為原住民族委員會於2024年委託辦理「原住民族就業服務辦公室之執行成效與轉型策略委託研究」之部分研究成果，

作者感謝所有研究參與者的支持與分享，以及研究助理陳以琳及謝語謙在研究過程中之協助。

（本文作者：Haryong Yawi 江孝文為美國紐約州州立大學水牛城分校社會系博士候選人；林宏陽為國立屏東科技大學社會工作系教授；Ciwang Teyra為國立臺灣大學社會工作學系副教授；Kui Kasirisir 許俊才為通訊作者，國立屏東科技大學社會工作系教授）

**關鍵詞：**就業服務、原住民族、就業服務辦公室

## 註 釋

註1 關於ILO第169號公約之內文，請參照以下之官方網頁連結：[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55\\_TYPE,P55\\_LANG,P55\\_DOCUMENT,P55\\_NODE:REV,en,C169,/Document#:~:text=Indigenous%20and%20tribal%20peoples%20shall,female%20members%20of%20these%20peoples](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REV,en,C169,/Document#:~:text=Indigenous%20and%20tribal%20peoples%20shall,female%20members%20of%20these%20peoples)

註2 最後一句，係基於該公約第四條第三項之文字：“Enjoyment of the general rights of citizenship, without discrimination, shall not be prejudiced in any way by such special measures”。

註3 關於ILO第202號建議書之內容，請參照其官方網頁：[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524)



## 參考文獻

- 陳行政院原住民族委員會（2009）。〈行政院原住民族委員會、勞工委員會及主計處針對監察院糾正案檢討改進情形說明〉。《監察院公報》，2670，27-33。https://www-ws.cy.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvQ3lPbGRGaWxlL09wX1VwbG9hZC9lRG9jL%2bWFrOWgsS85OC8wOTgwMDAwNDEyNjcwKOWFqCkucGRm&n=MDk4MDAwMDQxMjY3MCjlhagpLnBkZg%3d%3d&icon=..pdf
- 林宏陽（2021）。〈特刊序：社會投資與臺灣福利發展〉。《國家發展研究》，21（1）。
- 孫健忠、石決。（2014）。〈原鄉社會福利人力及整合之初探〉。《民生論叢》，10，13-36。
- 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〉。《台灣原住民族研究學報》，1（4），119-138。https://doi.org/10.6396/JTIS.201112.0119
- 黃樹民（2010）。〈全球化與台灣原住民基本政策之變遷與現況〉。載於黃樹民、章英華，《臺灣原住民族政策變遷與社會發展》（頁15-50）。中央研究院民族學研究所。
- 監察院（2020）。《政府協助原住民就業之成效與檢討通案性案件調查研究》。https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent2.aspx?n=718&s=17320
- Hemerijck, A. (2018). Social investment as a policy paradigm. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 810-827. https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401111
- International Labour Organisation. (2013). *Handbook for ILO tripartite constituents: Understanding the indigenous and tribal peoples convention, 1989 (No.169)*.
- International Labour Organisation. (2019). *Implementing the ILO indigenous and tribal peoples convention No. 169: Towards an inclusive, sustainable and just future*.
- Mahon, R. (2019). Broadening the social investment agenda: The OECD, the World Bank and inclusive growth. *Global Social Policy*, 19(1-2). https://doi.org/10.1177/1468018119826404
- United Nations Inter-Agency Support Group. (2014). *Indigenous peoples' access to decent work and social protection*. United Nations Inter-Agency Support Group on Indigenous Issues.