

研究紀要

原住民就業安全體系
基本架構之初探*

衛民**

* 本論文為行政院原住民委員會86年度委託研究計劃「原住民族就業安全服務體系的探討」的部分成果，在此向原住民委員會致謝。

** 國立中正大學勞工關係系暨勞工研究所副教授

中文摘要

本研究建構之原住民族就業安全體系主要有職業訓練、就業服務、就業機會促進和失業補償三大次系統，現行有關原住民族就業安全方案相當多，但是主要的問題在執行效果不佳以及宣傳推動不夠。本研究建議政府應在文化性和社會性資本因素上著手，協助原住民族熟悉現代工作概念以及謀職管道。至於外部結構性因素方面，政府應致力消除對原住民族的誤解與差別待遇，同時基於公平與正義的原則，推展更多肯定行動以提供原住民族足夠的工作機會。

關鍵詞：原住民族、就業安全、職業訓練、就業服務、就業機會促進與失業補償。

一、緒論

（一）研究背景與研究目的

我國憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權應予保障」，此一條文是勞工立法最重要的法源。在此一條文中宣示兩點重要意義，那就是憲法不僅對財產權加以保障，同時對於勞動者基本權—生存權、工作權也予以保障。學者認為這種規定的方式是始自威瑪憲法，在憲法中確認個人財產權與勞動者的生存權、工作權是國家的兩大支柱，在經濟社會的演進發展中，勞工立法也循此方向而發展（黃越欽 1987：284）。

根據憲法第十五條，人民的基本權利包括了生存權、工作權和財產權，生存權優先，而工作權與財產權其次。所謂生存權係指人民有請求國家保障其生存之權利，在消極方面是當人民生活發生困難時，得請求國家救助，在積極意義上則要求國家主動設計保障人民生存，或保障人民免於生存有虞之威脅。人民由於生理上或經濟上的原因成為社會中的弱者，必須靠國家予以扶助，而現代社會中政府的社會安全制度乃是保障生存權最重要的措施。

工作權相對於財產權是屬於勞工的，而工作權可以算是生存權的基礎。工作對於勞工而言不僅是朝九晚五的謀生依靠外，它也代表了該勞工的社會地位，也同時會影響了該勞工的交友對象、娛樂休閒型態、家庭生活方式、退休生活保障等方面；如果

一個勞工沒有工作，或者是沒有一個具有基本保障的工作，其個人及家庭都會受到莫大的負面影響。

根據內政部戶政司88年10月的統計顯示，台灣地區原住民人口總數為400,405人，佔全國總人口數不到2%。依據行政院原住民委員會（1999）的調查報告顯示，民國88年3月台灣地區原住民年滿15歲的民間人口（含現役軍人，但排除監管人口及失蹤人口）為287,162人，其中195,502人為勞動力人口，而勞動力參與率為68%，另外則有91,660人不屬勞動力人口，佔32%。在195,502勞動力人口中就業人口有180,745人，就業率為92.45%，失業人口有14,757人，失業率為7.55%。

如果比較88年3月台灣地區15歲以上勞動力人口的失業率2.84%（行政院勞工委員會 1999：13）而言，原住民族的失業率是一般失業率的2.7倍。根據學者的調查，原住民認為當前最迫切需要解決的問題依序是就業問題、教育問題及經濟問題，其中就業問題排名第一（行政院原住民委員會 1997：2）。如今原住民的失業率遠高於一般勞工的2.7倍以上，可見其就業問題的重要性。

原住民族在政府特別扶助輔導下，近年來無論在經濟發展、教育及人口素質等方面都有顯著成長。但面臨台灣社會的快速工業化、都市化與國際化，原住民族無論是在傳統信仰、生活作息和自然生態等方面都有所影響與改變，尤其在工作方面，不時浮顯出許多適應及就業上的問題，值得我們加以關注與重視。

依據「就業服務法」第二十四條規定，主管機關對負擔家計婦女、中高齡者、殘障者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者，及其他經中央主管機關認為有必要者，應訂定計劃致力促進其就業。針對原住民部份，政府相關單位也制定了「促進原住民就業措施」等相關辦法，透過就業服務、職業訓練及訓練津貼等具體措施的實施，協助在就業市場上處於弱勢的原住民族。本研究之研究目的主要是探討分析原住民族在就業安全方面的問題，並且建立原住民族就業安全體系的基本架構。

（二）就業安全體系概念分析

論及就業安全體系時，首先要對工作保障（*job security*）和就業安全（*employment security*）加以區別和說明。工作保障係指一個工人保有某一特定工作的可能性，在此一意涵下工作保障狹隘地限制在某一工作範疇，而與傳統集體協商制度中所呈現的工作保障有關。Buechtemann（1993: 5-9）指出工作保障通常是一種微體或個體層次（*micro level*）的陳述，但是就業安全則相反，它同時擁有總體經濟和個體經濟層面的意義。

總體經濟層面的就業安全指得是整個經濟中就業機會的可能性，它代表了一個工人是否能持續就業，而初入或再度進入勞動市場時是否能找到一個工作機會。總體經濟就業安全（*macroeconomic employment security*）概念是指一個工人可以找到工作的經濟狀態，它主要會受到總體經濟政策的影響，而勞工立法只有間接的影響。

所謂個體經濟就業安全（microeconomic employment security）概念是將某一勞工的就業情形放置在一個企業之中，而非指涉整體的勞動市場。個體經濟安全指得是一個企業中勞工被公平對待沒有受到差別待遇，可以經由內部工作再安排而換至另一個不同性質與報酬的工作，而只有在所有的辦法都用盡之後，才能終止此一勞工的工作機會。

由前述的分析我們得知工作保障與就業安全是有所不同的，而就業安全又可以從個體經濟與總體經濟二個層面觀察，前者是把勞工的就業放置在一個企業之中，而後者則擴及整體之勞動市場。

就業安全用詞與工作保障極為相似，工作保障主要是指受僱者受到保護而不致失去工作的一種感覺（Roberts 1986: 322），工作保障通常是由於勞工具具有不可替代的工作技能而達成，也可能是由於工作本身的特性所促成，另外也可以透過團體協約中資深制度的安排，失業津貼或失業保險普遍的實施也可以增加勞工工作保障的意識，而引進外籍勞工則是國內勞工工作保障上的一大威脅，如果限制及減少外籍勞工的引進自然也會增加勞工工作保障。

工作保障通常是指勞工工作的保有，勞工如果爭取工作保障是希望不要被資遣裁員，(Salamon 1992: 159, 626)因此工作保障比較強調個別的層面。Sauer與Voelker (1993: 11, 45)表示工人加入工會的主因之一即在謀求工作保障，年齡愈大、技術愈差的勞工愈要靠工會代表其透過集體協商爭取工作保障。在景氣不

好、技術快速變遷、產業結構轉變的時刻，勞工失業的機會大增，工作保障問題更爲突顯。

Mills (1989: 481-485)指出美國工會在1980年代面臨經濟困境而進行讓步協商 (concession bargaining) 時，通常用就業安全交換加薪和較好的福利，Mills將就業安全和工作保障作了區分，他指工作保障是保證勞工擁有原先特定的工作 (guarantees for specific jobs)，而就業安全是指整體就業水準的維持 (guarantees for overall employment levels)。換句話說，工會所作的讓步是讓大家都留在公司保有一份工作，但並不保證個別勞工不作工作調整，從這一點看來就業安全是用在一個企業的就業全景，而工作保障則用在個別勞工。

Loseby (1992: 9) 在《就業安全—平衡人性與經濟考量》一書中，對就業安全採取的定義如下：「就業(工作)安全是一種保護全時工人不會因爲非屬工作表現或工作行爲而喪失工作與所得的一種作法。」他的就業安全也超越了「工作保障」而是一種個體經濟就業安全的概念，是把就業安全放在一個企業內；他主張雇主有責任去平衡工作與工人，將工人安排在不同的工作之中，而工人也有責任對於指派的任務作出令人滿意的表現。

就業安全與穩定在一個個別企業中代表了勞工生產力提高，品質提升以及和諧勞資關係的先決條件，因爲在快速變遷與景氣變動的大環境中，勞工對於一個穩定的工作看得遠比加薪重要。

在日本所謂的就業安全是透過所謂的終生僱用制度 (life-time employment)，此一制度的內涵包括了一些工具和措施，例如經常性的調動、工作改變、內部晉升、訓練與再訓練、暫時性外派至企業外部工作等，藉由這些措施，日本企業正式僱用員工的就業機會得以保障 (Hanami 1994: 193)。但是在全球景氣欠佳、經濟停滯、金融風暴等多重因素影響之下，在企業層的就業安全實在很難維持，日本的終生僱用制度早已面臨嚴苛的挑戰。

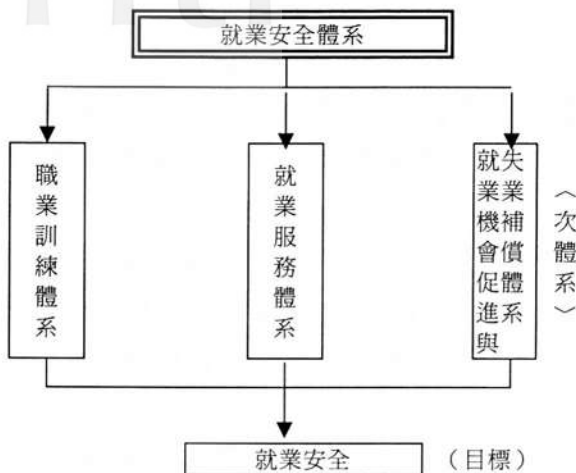
前面分析過了工作保障與個體經濟就業安全的概念與作法，本研究主要是研究總體經濟就業安全，特別關注原住民族勞工的整體在勞動市場上是否能獲得與保有工作機會。在個體經濟就業安全的概念中，強調的是一個企業中雇主、工會和勞工如何攜手合作以促使員工保有工作，同時政府在此一工作中能提供何種協助。本研究係採總體經濟就業安全的取向，因此分析的重點是放在政府的勞工行政、原住民主管部門以及其他相關部門，如何在政策規劃和執行上促進原住民族勞工的就業安全。

國內學術界與實務界通常將就業安全體系 (employment security system) 的次體系，歸納為職業訓練、就業服務和失業保險三大次級體系。詹火生 (1990: 92) 論及開辦失業保險與否，除了取決經濟因素外，還必需考慮就業安全體系的其他兩個次體系—職業訓練和就業服務；郭振昌 (1992: 1) 認為「就業安全 (employment security) 旨在使國民就業獲得安全保障，無失業的恐懼與危險。…綜而言之，就業安全的內涵，主要包括人力規

劃、就業服務、職業訓練及失業保險等四項」；俞行健（1993）在介紹就業安全用詞時，也分成就業服務、職業訓練和失業保險三大部份，說明就業安全工作推展的現況。

行政院勞委會職業訓練局（1998：27-28）在其編印之《就業安全辭典》中表示，「完整的就業全體制宜整合性地包括：就業市場資訊、預防失業、穩定僱用、就業服務、職業訓練、失業補償及獎助僱用等。」本研究將就業安全體系包括了三個次體系，分別是職業訓練、就業服務和就業機會促進與失業補償。有關第一、二個次體系的範疇與主要內容，學者和實務界大致有相同的看法，但是對所謂的第三支柱本研究界定為「就業機會促進與失業補償」，其內涵除了包括了消極性減少失業傷害的失業補償措施（例如失業保險）之外，尚包括了積極性的就業機會促進（例如獎助僱用與創業貸款等）以及減少失業的措施（例如外勞政策的檢討等）。

國家在就業安全制度的建立時必需介入勞動市場加以調解，調解的方式有（1）工作介紹、（2）工作分配、（3）工作維持和（4）工作增加（陳繼盛 1994：60-61）。其中工作增加那是就業機會的創造與促進，因此政府積極性的作為不可忽略，因此就業安全體系不能只限於失業保險。本文所稱之就業安全體系就分爲三大次體系，那就是職業訓練、就業服務、就業機會促進與失業補償體系。（見圖一）。



圖一：就業安全體系

(三) 研究方法

本研究首先要探討與分析原住民族的特質與失業原因，例如工作習性和教育程度等。其次要探討就業市場未來的趨勢，未來工作世界的特質也是規劃就業安全體系的重要影響因素。第三則要探討與分析政府現階段原住民族就業安全措施與執行的情形，現況執行的好壞評析有助於未來規劃方面的調整。接著則從職業訓練、就業服務、就業機會促進與失業補償三方面，探討原住民族就業安全體系基本架構的規劃。

本研究主要利用系統研究法、文獻研究法與次級統計資料分析作為主要的研究方法。

(1) 系統研究法

系統研究法 (systems approach) 是一種從總體面觀察和分析社會現象的研究法,此一研究法和系統分析(systems analysis)經由社會學者以及政治學者的介紹和倡導,已成為一種普遍而重要的思維架構。1958年美國學者John Dunlop (1993) 首先採用系統分析的方法研究工業關係系統,就業安全系統屬於工業關係系統的次級系統,而其中又可分為職業訓練、就業服務和就業機會促進與失業補償三個系統,本研究主要採用系統的概念探討原住民族就業安全系統基本架構。

系統的概念主要強調行為主體、環境、輸入、輸出和反饋等要素,本文第二節原住民族的特質與失業原因屬行為主體和輸入的分析,第三節就業市場未來趨勢是對環境的分析,而第四節原住民就業安全措施與執行現況是有關就業安全系統輸出與反饋的評析,最後一節則是體系的基本架構規劃。圖二為利用系統研究法的工具所建構本文的研究架構。

(2) 文獻研究法

本研究將利用文獻研究法針對相關文獻及研究報告進行彙整,以了解原住民族的特質與失業原因,還有就業市場的未來趨勢,以利於規劃原住民族就業安全體系基本架構。

(3) 次級統計資料分析

本研究應用現有的統計資料,例如行政院經建會、主計處及勞工委員會的統計資料,分析就業市場的現況與未來趨勢,同時

也利用這些資料探討原住民族就業安全措施的現況和實施效果。



圖二：研究架構

二、原住民族失業原因與就業

(一) 原住民族失業原因

由於科技知識的日新月異，經濟結構的快速轉變，人類的工作型態和生產方式都產生了很大的變革，而失業問題可說是隨著引用新技術而來的第一個重要社會問題。後工業社會有幾個主要特徵：其一是從貨品的製造轉變為勞務的提供，其二是基於知識和理論的技術與職業工人需求量逐增。在工業先進國之中，由於工業自動化使許多老式工業淘汰，產生新興工業，部份傳統工業的工人接受新的訓練而轉業，部份則隨之失業。

就業的相對概念就是失業，失業的意義主要是指一個有工作能力且有工作意願的人找不到工作。失業的現象可能有許多不同原因所促成（高希均 1989：80-83；吳忠吉 1995：247-250；郭振昌 1992：18-20；詹火生等 1998：36-38）：

1. 因經濟景氣變動所形成的循環性失業；
2. 因旺季、淡季或氣候季節性變化所形成的季節性失業；
3. 因產業結構改變或重大事故造成長期性的結構性失業
4. 因技術變動和生產機具更新所形成的技術性失業；
5. 因就業訊息不完整，受僱者轉換工作謀職不力所造成的短期性的摩擦性失業。

台灣地區的失業率從民國76年開始一直到民國84年之間，都維持在百分之二以下，但是到了85年跳升到2.6%，而在85年的8、9、10等三個月的失業率更跳升到3%以上，引起各界的高度關心，政府曾立即提出有關加強就業輔導方面的因應策略。原住民族方面的失業率88年3月則高達7.55%，失業是目前原住民族最重要的問題之一，而造成原住民族失業的原因主要可以歸納為下面幾個因素：（行政院勞工委員會 1997a：65；詹火生等 1998：325-326；翁健誠 1998a）

1. 原住民族勞工的教育水準與工作技能方面

原住民族教育程度很多都停留在中、小學階段，較缺少專業工作技能，因此一方面無法適應快速變遷的工作世界，另一方面若要轉業也難上加難。

2. 原住民族勞工的工作習性方面

原住民族勞工習慣集體行動，在工廠之中會由於同伴少而生恐懼感，因此待不久。而工廠中若有人離職，其他原住民族勞工也會跟進而集體離職，這種集體行動的習性也造成就業輔導和職業媒合上的困難，因為輔導二、三個原住民到一個工廠做事並不是他們的最愛，最好集體或集團式輔導至某處或某廠就業。

3.原住民族勞工生活習性方面

原住民族勞工樂天知命，部份喜歡喝酒，對於僵化的工廠規章或工作規則有時會加以忽略，因此造成雇主對於原住民族勞工存有誤事的刻板印象。

4.原住民族勞工思想觀念方面

原住民族重視與土地和家園的融合，不願遠離住區而投入工商業社會。有些曾經擔任過體力工的原住民族勞工仍緬懷昔日營造業景氣好時一天二千五百元左右的收入，不願調整心態去接受較低的工資，造成許多自願性的失業。另一方面他們寧願等待工作，也不願參加職業訓練，因為原住民族勞工認為一萬多元的職訓生活津貼太少，而受訓完也不一定能找得到工作。

5.原住民族勞工求職方式

原住民族勞工求職方式大都透過私人社會關係網路，由於其人際關係侷限於父母、親戚、朋友和族人，因此就業資訊和就業機會相當閉塞，導至求職不易，失業情況持續未解。

6.原住民族勞工所從事的職業屬性

原住民族大都從事體力工與半技術工，而這些職業主要又依附在營造業和製造業，當景氣不佳導至這兩個行業萎縮時，就業

機會自然減少。此外，外勞的引進也大都集中於這兩大行業，間接也造成原住民族的工作機會減少。

7. 原住民族勞工回鄉工作機會有限

原住民族勞工在都市求生不易，失業問題嚴重，回鄉工作應是解決方法之一，但像巡山員和國家森林公園警察等回鄉工作機會有限，或有任用資格上的限制，因此也解決不了問題。

有人認為以上這七個因素主要是從主流社會的觀點或是漢人的觀點所做的歸類，或許可能有所偏失，但畢竟這是解析失業的基本方式，我們也可以藉此了解在現代社會中原住民族失業原因。

從這七個失業原因觀察，原住民族的失業類型主要是循環性失業、結構性失業、技術性失業和摩擦性失業。對於原住民因就業訊息不足所引發的摩擦性失業應加強就業資訊的提供，以及就業市場媒合推介的服務；對於結構性的失業則應設法提高勞動力的移轉能力，加強教育或職業訓練的服務；至於減少循環性失業則有賴政府利用財政政策或貨幣政策來提高社會總合需求，增加社會的就業機會（參看吳忠吉 1995：25）。

（二）原住民族就業決定模型

謝高橋與陳信木（1997：5-13）研究原住民族的職業生活與社會經濟地位問題，曾提出一個「原住民族社會經濟地位決定模型」，他們主張人力資本（技能、知識、教育）、文化性資本（與工作相關的文化價值與認知）、社會性資本（找尋工作的社會網路資源）和結構性歧視（社會結構與制度力量），會影響到原住

民族的職業生活（勞動參與模式、工作生涯和工作職務性質），進而也會影響到原住民族的社會經濟地位。

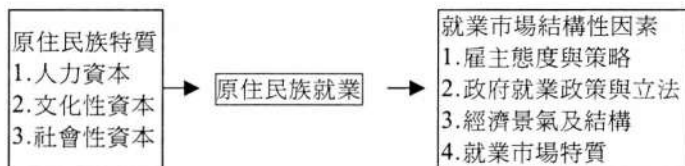
本研究參考此一模型略作修正之後用來分析原住民的就業問題，所謂就業是指原住民族勞工的行業、職業與勞動條件等內涵，本研究認為人力資本、文化性資本和社會性資本的確是影響原住民就業的主要因素，這是屬於微體層面的原住民族特質部份；但是另一方面總體就業市場的結構性因素，也會影響到原住民族的就業，這些結構性因素主要包括了雇主的態度與策略，政府的就業政策、立法與行政，就業市場的特質，以及經濟景氣和結構上的變化等等。本研究的原住民族就業決定模型如圖三所示。

在原住民族就業安全體系基本架構的規劃過程中，我們要探討的問題是政府各相關單位在人力資本、文化資本和社會資本方面，各自擔負什麼角色？而對於就業市場的整體的結構性因素方面，政府各相關單位又要扮演何種角色？如何促進原住民之就業？

如果依據圖三的模型觀察，前述原住民族七個失業原因的第一個原因是人力資本，第二、三、四都是文化性資本，而第五是社會性資本，至於第六、七則屬結構性因素。行政院原住民委員會是協助解決原住民族勞工就業問題的主要機構之一，原住民委員會在文化性資本和社會性資本可以加強著手，例如可以加強推動原住民族建立正確現代化的工作與職業觀念，而在社會性資本方面則加強提供就業訊息，協助原住民族謀職與接受職訓。至於

在結構性因素方面，原住民委員會應該加強導正一般民眾與雇主對原住民族刻板與錯誤印象；另外則對原住民族勞工提供一些優惠的措施，採取一些「肯定行動」（affirmative action），有關肯定行動在下一節中將詳述。

爲了加強雇主對原住民族勞工的接受與僱用，原住民委員會也可以針對大家對原住民諸多的誤解進行導正和消毒的工作，以說帖或其他方式建立大家正確的認知，像澳洲政府的作法可以作爲借鏡。



圖三、原住民族就業決定模型

澳洲「原住民與托列斯海峽島民事務委員會」（Aboriginal and Torres Strait Islanders Commission, ATSIC）曾特別針對一般澳洲人對原住民族的一些謎思（myths）、偏見和誤解，在1990年代初期製作手冊型說帖，藉以讓澳洲人民了解有關原住民族事務的真象。這些需要破除的謎思包括了下面這幾項：（ATSIC 1998）

1. 原住民族與酒精
2. 原住民族不想工作

3. 原住民族事務耗資龐大
4. 原住民族事務沒有嚴格的監督與檢查
5. 原住民族受到特殊待遇
6. 原住民族介入土地強佔
7. 原住民族有免費汽車

(三) 就業弱勢邊緣人就業之促進

有些求職勞工在就業市場之中往往因為本身的原因或雇主的偏差作法而造成就業不利的結果，身心障礙者、原住民、中高齡勞工等往往是這些就業弱勢邊緣人，而在外國還有膚色和宗教信仰所造成的就業弱勢邊緣人。

對於這些就業弱勢者往往由政府出面利用法令和規章而促其享有公平就業機會，所謂的公平就業機會乃是指不能因求職人或受僱用勞工的膚色、性別、種族等因素而給予差別待遇，我國的「就業服務法」第五條就有類似的規定：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、容貌、五官、殘障或以往工會會員身分為由，予以歧視。」對於原住民而言，當然也可以根據這一條而獲得保障，必要時也可依據同法第六十二條而處罰僱主。

美國1964年通過的「民權法案」(Civil Rights Act)雖然不是勞工法，但是對於勞工與雇主而言影響深遠，「民權法案」共有11個主要部份，其中第七章(Title VII)規範了勞工關係中

的僱用事項，禁止基於種族、膚色、宗教、性別方面的就業歧視，此一規定適用於僱用15人以上的民間企業、政府和工會雇主。

1964年的「民權法案」在1972年修訂補充「公平就業機會法」(Equal Employment Opportunity Act)，設公平就業機會委員會(Equal Employment Opportunity Commission, EEOC)負責執行公平就業機會，它可以提出告訴以貫徹「民權法案」第七章的精神意旨，為一充份有力的行政和執行機構。

光靠公平就業機會仍是不夠的，對於就業弱勢邊緣人而言，畢竟這只是一個消極的作法。另外有一個積極的方案，那就是「肯定行動」，肯定行動是一救濟的概念(a remedial concept)，雇主針對特殊族群在僱用、調職、升遷、薪水和培訓方面，採取一些積極行動(positive actions)以改進其工作機會，而這些族群會因為歧視而被剝奪了這些機會(Roberts 1986: 16)。

肯定行動的意思是雇主採取一些肯定的行動去促成公平就業機會，這種肯定的行動是針對不同的人做不同的事情，可以是作為，也可以是不作為(衛民 1991: 23)。肯定行動又可稱肯定促進行動，所謂肯定促進行動是指一系列措施藉以糾正過去社會中在種族、性別、和團體各方面的差別待遇或不利對待，進而促進平等。

肯定行動的根源是美國1964年的民權法案以及在Brown訴肯薩斯州Topeka教育委員會的案子中美國最高法院所作判決，1965年美國詹森總統發佈11246號行政命令，要求聯邦政府承包

商要採取肯定行動以增加少數民族的僱用，同時進一步也希望他們能最後獲得公平晉升的機會。

南非所謂的黑人提昇計劃（black advancement programs）和黑人發展計劃（black development projects）基本上也是肯定促進行動，其目的是為了去糾正與補償（redress）過去對於黑人的不利對待情形（Innes 1993）。

這些肯定的行動有時引起許多爭議和麻煩，例如就業必須建立和維持詳細的人事資料檔案，俾以對於不同種族和性別勞工的僱用情形進行追蹤考查；還有對於某些人要特別僱用，但是這些人的身份難以認定，例如某人的祖母是黑人，那他算不算是黑人？有關這些肯定的行動產生了見仁見智的看法，也引起了許多爭議，有人質疑到底這些方法是否真能有效的促使公平就業機會？其次，也有人質疑到這些方法是否會針對某些人而產生了所謂的「反歧視」（reverse discrimination）？另外，也有人批評肯定行動的受益者會被貼上一個不好的標籤，因為他們的被錄用是基於政策而非能力。

本研究認為肯定行動有其基本象徵意義，那就是補償過去對特定對象不利對待的一種積極性作法，如果肯定行動方案設計得不要太過，應該有其存在的必要。Carrel和Heavrin（1998: 481）認為肯定行動方案要求雇主增加對某些特定團體或個人的僱用，實在是超越了公平就業法規，因為後者僅僅是要求雇主守法而對少數民族和婦女不施以差別待遇。我們對於原住民族的就業

方面，應該也可以如此設計規劃，值得慶幸的是從88年5月27日起我國也有了類似的作法。

我國「就業服務法」第二十四條雖有針對原住民「自願就業人員，應訂定計畫，致力促進其就業」的規定，但這僅是類似宣示性的條文，並無積極意義。而「政府採購法」已於87年5月27日公布，而自88年5月27日正式實施，該法第九十八條中規定「得標廠商其於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用殘障人士及原住民，人數不得低於總人數百分之二，僱用不足者，應繳納代金。」此一規定實為一「肯定行動」，屬於積極性之促進就業的作法，相當值得肯定。

三、就業市場未來的趨勢

(一) 就業市場未來的三大趨勢

從系統理論的觀點來看就業市場未來的趨勢代表了環境的變化與挑戰，對於勞資關係將產生重大影響，對於就業安全體系當然也有重大影響，而就業安全體系基本架構的規劃一定要配合環境的變遷，本節主要探討二十一世紀就業市場的未來趨勢。

對於二十一世紀就業市場的趨勢基本上可以歸納為三點，那就是服務業化、資訊／科技化與國際化（衛民、簡建忠 1997）。現分項說明於后，首先論及服務業化的趨勢。

臺灣在過去四十幾年享有前所未有的經濟發展和成長，此時產業結構在這段期間內也有重大的改變：1953年時農業部門佔

國內生產總值之37%，工業部門則佔18.8%，但至1973年時，農業部門降至15.5%，工業部門則升為37.9%。從各部門的就業人口論，1956年時臺灣地區總就業人口有55.5%從事農林漁牧等部門的工作，12.1%從事製造業的工作，而至1973年時前者降為30.5%，後者則升至26.58%（李誠 1975）。此種經濟結構的轉變，顯示臺灣在該時期由農業為重轉變為以工業為重的經濟。

同樣的，分析臺灣自1986年至1996年的發展過程中，可發現在產業結構中農業部門產值佔國內生產毛額由1986年的5.55%持續降至1996年的3.29%，工業部門自47.11%的高峰持續降至35.47%，而服務業則自47.34%不斷成長至61.24%（行政院主計處 1997：7）。在就業人口比率方面，農業部門由17.03%持續降至10.12%，工業部門自41.57%的持續降至37.49%，服務業則自41.39%成長至52.39%（行政院勞工委員會 1997b）。自上述資料的分析（見表一），可發現臺灣經濟結構已由工業為重的情勢，明顯轉變為以服務業為主的產業，而就業機會也明顯轉向服務業，將來工作機會主要將來自商業、金融保險業、交通運輸業和工商服務業等。

未來就業市場的第二個趨勢是國際化，所謂國際化係指世界各國間的距離愈來愈短，世界村的現象愈來愈明顯，因此教育訓練、政治外交、生產行銷等各方面都要有國際化方面的因應。英國 Hamish McRae 指稱在國際化的潮流下，國際生產（international production）將取代國際貿易（international

trade)，企業將選擇最靠近市場或是工資最便宜的地方設廠生產，而非傳統的國際貿易（吳韻儀 1996）。

表一：台灣地區產業結構與就業者結構比率(1986-1996) 單位：%

年別	產業結構①			就業者結構②		
	農業	工業	服務業	農業	工業	服務業
1986	5.55	47.11	47.34	17.03	41.57	41.39
1987	5.30	46.67	48.03	15.28	42.76	41.95
1988	5.03	44.84	50.13	13.73	42.47	43.80
1989	4.90	42.30	52.80	12.90	42.09	45.01
1990	4.18	41.22	54.60	12.85	40.83	46.32
1991	3.79	41.07	55.14	12.95	39.93	47.12
1992	3.60	39.86	56.54	12.34	39.61	48.06
1993	3.66	39.00	57.34	11.49	39.08	49.43
1994	3.57	37.28	59.15	10.92	39.22	49.86
1995	3.55	36.25	60.20	10.55	38.74	50.71
1996	3.29	35.47	61.24	10.12	37.49	52.39

資料來源：①1986、1987年資料見行政院主計處，1995，《中華民國台灣地區經濟動向統計季報》，頁9,21。1988—1996年資料見行政院主計處，1997，《中華民國台灣地區經濟動向統計季報》，78期，頁7。

②行政院勞工委員會，1997b，《勞動統計月報》，54期，頁20-2。

就業市場國際化之後所需要的勞工首先要具備基本外語的能力，而英語將是最基本的要求；其次，勞工要有國際觀，因為日後所競爭的對象是世界其他角落的國際勞工，因此不僅要從國際觀的角度生產，更要心生警惕作全球性的品質競爭。

未來就市場的第三個趨勢是資訊／科技化，所謂資訊／科技化係指無論生活或工作，無論生產或配送行銷販售，無論現代或

後進國家，資訊世紀與科技世紀已是二十一世紀的商標，電腦的普及化以及各式各樣的新型科學技術發展，都會出現在工作和生活之中。

在資訊／科技化的壓力下，勞工一定要有使用科技工具的能力，同時在科技快速變遷的情況下一定要隨時學習，吸收新知，如果有勞工腳步不夠快，淘汰的對象必然就是他們。

未來的就業世界正呈現服務業化、資訊／科技化和國際化三大趨勢，那麼台灣的社會在二十一世紀中所需要的人才到底需要具備何種人力特質？根據國內企業界的看法未來台灣需要的人才應該具有三種能力，那就是國際化的能力、運用科技的能力、EQ與解決問題的能力（吳琬瑜 1996：26）。

根據衛民和簡建忠（1997：8-9）的研究，所謂國際化的能力主要是因應生產、行銷、財務等各方面國際化情勢下的處理和因應能力，語言能力、思考模式、國際觀是具體的內容。運用科技的能力主要是與快速變遷的資訊和科技結合，運用資訊與科技有效的處理工作中的事務。EQ是指「人際智能」或「情緒智商」（emotional intelligence），耶魯心理學家Peter Salovey為EQ下的定義包括五大類：認識自身的情緒，妥善管理情緒，自我激勵，認知他人的情緒，人際關係的管理（張美惠譯 1996：58-59）。EQ和解決問題的能力主要是強調未來社會是一個多元社會，也是一個人與人之間大量接觸的服務業時代，更需要團隊合作、人際溝通和解決問題的能力。從前述的這些就業市場的特質與就業技能特質而論，對於原住民族勞工而言似乎是比較不利的。

（二）工作本身的改變和失業的可能性大增

除了前述介紹的就業市場未來的三大趨勢之外，工作世界本身也有了很大的變化，在此要探討工作世界的變化與原住民族勞工的因應。Willim Bridges（張美惠譯 1995：174）明白告訴我們工作在消失之中，而造成工作減少的禍首不是產業外移，而是科技與經濟巨變所造成的黑洞。

Bridges預測未來五十年不可一世的大企業將逐漸解體，代之而起的是新型的企業，在職位虛化和工作消失的未來世界中政府的角色如何？政府不應妄想可以挽回失去的工作，應該協助人民尋找工作與安排就業訓練，修改不合時宜的法令以因應新型的個人企業，例如對於個人和家庭辦公室稅捐的抵免，社會福利和健保制度要與全職工作脫勾等等。此一看法可能有人也有不同的見解，但是的確指出了一個重要的方向，這也是本研究特別在第三個次系統中加入就業機會促進相關內容的原因所在。

Bridges（張美惠譯 1995：18）指出我們不應一味追求創造「工作」機會，而應致力於創造「事業」機會。對於原住民族而言，政府刻意提供增加一個工作機會，其實是將一處的就業機會轉移到另一處，或是造成另一人的失業，如此作法或許還會受到其他民族的批評。根據研究顯示，就業機會的增加主要來自新的事業，德州大學政治經濟教授Donald A. Hicks研究達拉斯的就業情形，發現增加的就業機會中61%來自新企業，25%來自小企業的擴充，10%來自大企業的擴充，只有3.3%來自移入的企業，因此結論是應設法創造有利新事業成立的環境（轉引自張美

惠譯 1995：180）。對於原住民族而言，政府可以在提供機器設備、減免稅捐、廣設交通及通訊網路、提供技術與法律諮詢、提供低廉辦公室等方面著手，而提供創業貸款協助籌組勞動合作社乃是最具體的「創造事業」的模式。

原住民族本身大都認為現存的職業訓練有問題（翁健誠 1998d），例如立法院國會助理希·瑪拉歐斯批評「現行的職業訓練只是頭痛醫頭、腳痛醫腳而已，如果政府沒有輔導原住民的產業投入市場，那麼一切都是假的。」

原住民立法委員蔡中涵也認為政府解決原住民失業問題基本觀念是職業訓練，事實不然，職業訓練無法解決問題。而他認為政府的職業訓練沒有考量原住民的市場需要，也沒有做好就業輔導的工作，而他主張可以「集體就業、集體創業」的方式解決就業問題，輔導原住民成立各型勞動合作社是具體方法（翁健誠 1998f）。

其實，職業訓練的內容如果能配合就業市場的未來趨勢，另外也配合工作本身的改變，此一就業安全體系的第一道工具仍具有相當大的功效。此外，勞動合作社則是工作保障體系中的重要一環，確實值得推廣。

另一方面Bridges（張美惠譯 1995：142）也指出未來新職場對婦女、少數族群、老人、身心障礙者有利，因為這些人沒有太多可以損失；此外，這些在傳統職場不具競爭能力者在新職場中反倒是具有競爭力，例如原住民族創造事業的抱負和慾望很強，他（她）的能力也不錯，而資產方面所憑藉的是對原住民族地

區的生活方式特別熟悉，性格特質方面也不見得比其他種族差。新職場所需要的就業條件是要有強烈意願和能力的人，跟學歷、性別、種族、年齡都沒太大的關係。原住民族的這些特質如果跟週休二日制的制度結合，從休閒事業和旅遊事業切入，相信就就業方面有相當大的潛在空間。

二十一世紀失業問題將更嚴重，中老年勞工、婦女勞工、原住民族勞工將受到更大的威脅。失業問題的重要性可以用美國為例說明之，美國總統克林頓所簽署的1999年預算書中，特別言明在失業保險方案上要有所改革，美國的失業保險制度開創於1935年，而就業服務制度開創於1933年，為何在近24年來美國失業率最低的時刻要作此種討論，有人會表示疑惑？在這篇論文中清楚的表示美國60年來的經濟結構已有所改變，勞動力也有所改變，工作場所和工作的方式都已改變，這些都影響了勞工和企業，當然失業保險和就業服務的體系也要有所修正和改革。

由於科技的日新月異，新技術不斷地引進生產的行列，將來勞動力可能會形成三種類型：一種是受過高等教育或是有高技術的勞工，其待遇很好而本身的需求也很高；另一種是沒有受到足夠的教育，缺乏專門技術技能的勞工，其待遇偏低工作環境也不佳；至於第三類則是被逼出勞動市場的失業者，這些人中有些是不願屈就較差的工作，有的則是不願接受轉業訓練因而慘遭淘汰者。

由於科技的大量引進工作內容和方式之中，產業結構和企業組織也產生重組和調整，對於人員的僱用發生了重大影響，雖然

說目前仍缺乏資料可供計測，但是諸多推定都認為必然會帶來勞力的大幅削減，而使失業問題趨向嚴重。

另外，在一個自由開放的經濟體制中，周期性的經濟不景氣乃是自然現象，由此所造成的勞工景氣性失業必定也是必然的結果。同時企業為了順應潮流，為了減少管理費用、靈活財物調節或是有效運用人力，再就是可能是由於經營不善，因而相關的工廠或企業有橫向或直向合併的趨勢，在此情況下勞工的資遣和失業也相隨發生。

由此觀之，二十一世紀的勞工將飽受失業和被資遣的威脅，而原住民族勞工更是值得擔心的一群，原住民族事務主管單位以及勞工行政主管單位，應該未雨綢繆，共同合作採取事先防範措施才是。

1974-75年和1981-82年兩次的經濟衝擊之後，在美國的企業之中，工會與雇主往往對於就業安全的議題日益重視，就業安全成為集體協商的重要協商內容。美國工作研究所（Work in America Institute）曾進行一項大型的政策研究，針對就業安全提出了26個建議，其中第23個到第26個是針對政府的支持性角色所提建議，其主要的重點是在政府應用租稅政策資助那些對保障企業員工就業安全有承諾的企業，或者是減輕那些堅持維持員工就業機會企業的稅賦，另外也建議政府擴大失業保險的概念範疇，可以推動各類型短期性的失業所得維持方案（Rosow and Zager 1984：144-158），這些作法也值得我們參考。

(三) 未來十年人力發展情形

行政院經濟建設委員會(1997)在行政院2520次行政院會通過了《跨世紀人力發展計劃—民國八十六年至八十九年》，此一前瞻性的推估與規劃，對原住民族未來就業方面有下面幾項重要的發展情勢。從行政院經濟建設委員會(1997)86至95年十年間人力發展情勢分析中，可以得到一些重要的資料：

1. 在失業率方面，86至89年預估為2.5%，而到了95年失業率將上升至2.8%。
2. 在就業者之行業結構方面，農業人力從86年至95年之間平均每年下降2.5%，大約減少18萬2千人。工業部門就業人口則平均每年小幅增加0.4%，而在工業部門中礦業和製造業人口都在下降，水電業微幅增加0.6%，惟有營造業平均每年增加3.2%。而服務業方面在86至95年十年間將以平均每年增3%的比率持續成為就業人口增加之所在，到了95年服務業就業人口預計達全體就業人口的60.1%。
3. 在就業者之職業結構方面，未來十年白領工作人員平均每年增加3.8%，服務工作人員及售貨員增加3.2%，而農林漁牧工作人員平均每年減少2.5%，藍領工作人員平均每年微幅減少0.3%。
4. 在技術層次方面，86至95年間高級專業及管理人力由11%上升至13.2%，中級人力由43%上升至46.3%，但基層人力則由46%減少至40.5%。

對於原住民族勞工而言，如果整體經濟不全面惡化而失業率維持在2.5%左右，原住民族勞工在客觀層面就業情形將不致太過惡化。但是經建會預估數字顯然已與現實不符，88年失業率已達2.92%（行政院勞工委員會 2000：5）。

從行業別的發展情形而言，大多從事農林漁牧業的原住民族就業機會將會因此一行業別的萎縮而減少就業機會，如何將其輔導轉業至服務業將是未來的努力方向。

但是有一點倒是對原住民族勞工較為有利的，那就是工業部門中的營造業在未來十年預計平均每年有3%的成長率，有相當多的原住民族勞工本來就是從事此一行業，如果外籍勞工的引進營造業能有所限制，另外一方面對營造業僱用原住民族勞工能增加一些積極性的誘因，未來原住民族勞工在營造業方面就業機會將會比較樂觀。

從職業別觀察，原住民族勞工大都從事農林漁牧工作或藍領工作，但這兩方面的工作人員在未來十年平均每年分別減少2.5%和0.3%，對於原住民族勞工就業相當不利，因此必須加強職業訓練，培養其他的工作技能，另外則需加強轉業和就業輔導，促進原住民族勞工的就業。如果再從技術層面觀察，到了95年基層人力則從86年的46.5%減少至40.5%，這也是原住民族勞工應該警惕之處，必須加強參加職業訓練，提昇技術和專業水準，否則工作機會將日益縮減。

四、原住民族就業安全措施與執行現況

(一) 現行就業安全措施

現階段政府規劃與制定了相當多的就業安全措施，其中與原住民族有關的主要方案歸納如下：

1. 第二期（81.1-86.12）加強就業服務方案（行政院81年2月訂頒）
2. 促進原住民就業措施（行政院83年9月訂頒）
3. 推動「職業訓練加強年」實施計畫（85.7.1行政院勞工委員會核定）
4. 當前勞動供需失衡因應對策方案（行政院85年8月訂頒）
5. 臺灣省原住民行政局強化原住民就業實施計畫（台灣省原住民行政局85年7月訂頒）
6. 臺灣省加強促進原住民就業方案（台灣省政府85年8月訂頒、86年10月修正）
7. 當前失業問題因應對策計畫（行政院85年8月訂頒）
8. 促進失業青年、原住民就業措施（行政院85年8月訂頒）
9. 原住民勞動合作社設立申請購置機具設備暨辦理社員業務研習或技術專精研習經費補助注意事項（85.12.26行政院勞工委員會職業訓練局核定）
10. 原住民就業安全三年實施計畫（行政院86年9月訂頒）
11. 原住民參加技術士技能檢定獎勵要點（行政院原住民委員會86年11月訂頒）
12. 加強就業服務行動方案（行政院勞委會87年1月訂頒）

13. 行政院原住民委員會補助生活困難原住民參加職業訓練實施要點（行政院原住民委員會87年5月8日頒布）
14. 原住民就業促進津貼實施要點（行政院勞工委員會87年7月15日開始實施）
15. 勞工保險失業給付（行政院88年1月1日開辦）

（二）現行就業安全措施的檢討

前述的這些與原住民族有關的就業安全措施可謂相當周全，但是在執行效果方面也有一些問題的產生，現在分述於下（參看衛民等 1998）：

在職業訓練方面所面臨的主要問題：

1. 政策的規劃偏向「經濟性」及「救濟性」的短期設計，決策者的刻板印象，也會造成政策選擇上的偏見。
2. 政策推動與執行分屬政府不同部門及單位，形成多頭馬車局面。
3. 公共職訓機構訓練職類調整之應變速度不夠與措施不足。
 4. 職業訓練相關資訊宣導方面欠缺主動與積極性。
5. 職類開發及課程設計方面，未能正確掌握原住民的訓練需求。
6. 原住民族勞工個人因素方面：
 - (1) 未能體認現代社會技術為先的意義和重要性。
 - (2) 家長未能建立正確的職業觀念，影響子女參加職業訓練的意願。
 - (3) 跨不過考試門檻，喪失參訓機會。

(4)參加職訓結訓後，未必能保證有就業機會。

(5)可利用的職業訓練資源在地域分配上不均，間接影響參訓意願。

在就業服務方面的主要問題：

1. 政府部門各自為政，沒有一套完整而長遠的原住民就業政策。
2. 公立就業服務機構業務繁雜，就業服務無法專精。人員不足，經費不足和據點設置不足，未充分運用於促進原住民就業。
3. 就業服務措施檢討
 - (1)在就業媒合方面：未建立原住民人力資料庫；未具體推動原住民社區化就業服務；雖重視聯合就業服務的意義，但執行成效低；免費媒合專線電話，不符合需求。
 - (2)在職業輔導方面：學校參與較少，未普遍推動；職業輔導未推展落實到一般原住民；運用社會資源推動原住民職業輔導應再加強。
 - (3)在就業資訊發布方面：工作機會傳遞效率不佳；就業服務資訊系統應儘速更新；志工運用宜結合教會、團體，擴大服務層面。

在就業機會促進與失業補償方面的問題：

- 1.保障就業機會方面：爭取與開拓就業機會仍待努力，以增加僱用原住民；獎助僱用原住民之雇主誘因仍嫌不足，無法大幅增加原住民就業機會；推動原住民勞動合作社以增加原住

民創業、就業機會及避免中間剝削，立意雖好但仍有諸多困難；辦理原住民的創業貸款與輔導增加原住民就業機會的成功案例仍不多；政府創造社區臨時工作機會仍嫌不足；外籍勞工持續引進持續影響原住民就業機會。

2. 失業補償方面：「勞動基準法」的資遣費制度仍會因部份雇主違法而失去保障失業原住民之功能；失業保險適用對象無法納入無一定雇主勞工，原住民失業者為無一定雇主勞工不在少數無法成為失業原住民的最後防線。

（三）原住民委員會未來的作法

從前面的分析發現，有關原住民就業安全服務系統中的各項措施方案為數眾多，且已相當周延完備，但正如謝高橋和陳信木（1997：77）的研究發現所提出的二項主張：所欠缺的是相關的施政作為並未落實，以致無法發揮功效；其次是相關施政作為未能廣為宣導，原住民的認知、期待與政府實際作為之間的落差極大，引發原住民諸多責難。

本研究對此看法也深有同感，如果要把這許多的政策與方案落實，最重要的工作是統整相關單位的事權與分工，尤其是原住民委員會與勞工委員會之間的分工。如果要落實就業安全體系中的各項方案，有一個重要的環節是在方案與原住民族之間缺少一些推動、執行和推廣的「人」，這些「人」或可稱為職業訓練「特派員」、就業服務「督導員」、就業機會促進「專員」，這些人是落實方案的關鍵。至於如何減少原住民族因資訊不足或誤解導至期望太高而失望也大，原住民委員會責無旁

貸地要負責加強宣導工作。在此以某位原住民對失業保險的期望過高為例，說明此一現象。

有位卑南族的原住民朋友87年4月12日在高原資訊中心網址上原住民相關議題留言版發表了他的看法，主要的內容是批評政府的原住民政策是「要10塊給1毛」的政策，他說行政院通過開辦失業保險法，失業勞工可依法於失業期間每月請領失業保險金二萬餘元，並可連續申請3-16個月，但是卻把多數屬無一定雇主勞工的原住民勞工排除在外，原住民勞工失業只能靠自己，永遠是政府眼中的二等公民。他同時呼籲原住民加入87年5月1日的大遊行，爭取納入失業保險，捍衛原住民權益。

有關未來失業保險開辦的內容，其實給付對象相當嚴格，失業給付金額為平均月投保薪資的百分之六十，大約只有一萬餘元，而給付期間也依服務年資而予以嚴格限制，因此並非「那般」的優厚。但是一般的原住民族勞工朋友如何能知道得一清二楚？政府責無旁貸的應加強主動的宣導，以免人民期望過高而失望太大，反彈自然也會更為強烈。

在原住民族就業安全體系的基本架構規劃時，本研究所提出的問題是原住民委員究竟應著重於那一項工作？其優先次序為何？在職業訓練方面和就業服務方面，由於職業訓練工作現在是由職業訓練局負責，已有專業的經驗和完整的體系，而就業服務工作也是由職業訓練局和省市勞工行政主管單位負責，為了避免工作重疊，原住民委員會應該積極從事兩項工作，第一是協助職

業訓練單位開辦原住民族勞工實際需要的職業訓練，第二是加強促成訓用合一的效果，職業訓練結束之學員應協助其找到工作。

至於失業保險方面因要兼顧社會連帶和社會保險的基本原理，原住民委員會無法也不宜專為原住民勞工開辦失業保險，因此其工作重心應不在此。本研究主張原住民委員會應該將工作重心放在為不符合失業保險給付資格的無一定雇主原住民勞工，提供特別的失業扶助津貼。原住民委員會大大可以從正義與公平的角度，向中央籌集經費，獨立自主地開辦一些就業機會促進的業務。

五、結論

本研究主要在分析探討原住民族在就業安全面的問題，並建立原住民族就業安全體系的基本架構。原住民族勞工的失業率近來都是一般勞工的二倍，失業問題相當嚴重，原住民族勞工失業的主要原因可以歸納為①教育水準與工作技能方面，②工作習性方面，③生活習性方面，④思想觀念方面，⑤求職方式，⑥從事的職業屬性以及⑦回鄉工作機會有限等七個方面。這七個失業原因分別屬於人力資本（①）、文化性資本（②、③、④）、社會性資本（⑤）和結構性因素（⑥、⑦）。

本研究認為原住民委員會在文化性資本方面可以加強推動原住民族建立正確現代化的工作與職業觀念，而在社會性資本方面則加強提供就業訊息，協助原住民族謀職與接受職訓。至於在

結構性因素方面，原住民委員會應該加強導正一般民眾與雇主對原住民族刻板與錯誤印象；另外則對原住民族勞工提供一些優惠的措施，採取一些「肯定行動」。

未來的就業世界正呈現服務業化、資訊／科技化和國際化三大趨勢，那麼台灣的社會在二十一世紀中所需要的人才到底需要具備何種人力特質？未來台灣需要的人才應該具有三種能力，那就是國際化的能力、運用科技的能力、EQ與解決問題的能力。

在未來十年的人力發展情形來看，從行業別的發展情形而言，大多從事農林漁牧業的原住民族就業機會將會因此一行業別的萎縮而減少就業機會，如何將其輔導轉業至服務業將是未來的努力方向。

從職業別觀察，原住民族勞工大都從事農林漁牧工作或藍領工作，但這兩方面的工作人員在未來十年平均每年分別減少2.5%和0.3%，對於原住民族勞工就業相當不利，因此必須加強職業訓練，培養其他的工作技能，另外則需加強轉業和就業輔導，促進原住民族勞工的就業。

如果再從技術層面觀察，到了95年基層人力則從86年的46.5%減少至40.5%，這也是原住民族勞工應該警惕之處，必須加強參加職業訓練，提昇技術和專業水準。

原住民族的就業安全體系包括了職業訓練、就業服務、就業機會促進與失業補償三大系統，職業訓練部份所服務的對象是需要培養或加強就業技能之原住民族，職業訓練的目的是培養或加強就業技能以及取得証照。就業服務所服務的對象是尋找工作

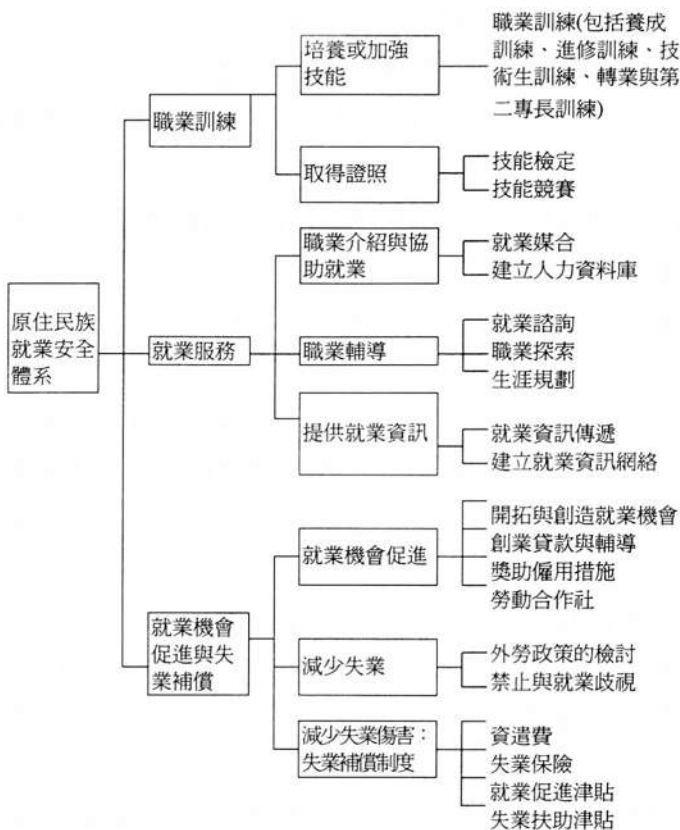
之原住民族，服務的目的是職業介紹與協助就業、職業輔導、提供就業資訊。就業機會促進與失業補償所服務的對象是已失業或正在工作之之原住民族，服務的目的是增加工作機會、減少失業、以及減少失業所受傷害。表二為「原住民族就業安全體系之服務對象與目的」。

職業訓練主要工作內容可分為兩大部份，第一部份是培養或加強技能方面的職業訓練，內容包括養成訓練、進修訓練、技術生訓練，轉業訓練及第二專長訓練等，另外一部份是與取得証照方面有關的技能檢定與技能競賽。

就業服務主要工作內容可分為三大部份，第一部就是職業介紹與協助就業方面，其內容包括了就業媒合、建立人力資料庫；第二部份是職業輔導方面的就業諮詢、職業探索和生涯規劃；第三部份是提供就業資訊方面，其內容主要是就業資訊的傳遞和建立就業資訊網路。

表二：原住民族就業安全體系之服務對象與目的

項目	服務對象	服務目的
職業訓練	需要培養或加強就業技能之原住民族（就業者、失業者、轉業者、初入就業市場者）	培養或加強就業技能 取得証照
就業服務	尋找工作之原住民族（失業者、轉業者、初入就業市場者）	職業介紹與協助就業 職業輔導 提供就業資訊
就業機會促進與失業補償	已失業或正在工作之之原住民族	增加工作機會 減少失業 減少失業所受傷害



圖四：原住民族就業安全體系基本架構

就業機會促進與失業補償主要工作內容分為三大部份，第一部份是就業機會促進方面，這是積極性增加工作機會的作法，內容包括開拓就業機會、創業貸款與輔導、獎助僱用措施、勞動合作社；第二部份是減少失業方面，主要作法包括外籍勞工政策的檢討，禁止就業歧視；第三部份則是減少失業所受傷害的救濟措施，這是一套失業補償制度，包括資遣費制度、失業保險制度、就業促進津貼制度，以及原住民委員會可以開辦專門針對原住民的失業扶助津貼制度等。根據此一就業安全體系內容的分析歸納，本研究所規劃的「原住民族就業安全體系基本架構」即為圖四所示。

如果要對原住民就業安全工作重點再加以具體化，則各以三項工作為最後總結：

在職業訓練的相關工作中目前所呈現的問題主要是有三個：職訓內容與方式如何切合原住民族需要的問題，訓用無法合一的問題，以及原住民族本身對職訓的態度問題，相關單位理當在這三方面加強促進適合原住民族的職業訓練，強化訓用合一的效果，以及協助原住民族接受與利用職業訓練。

在就業服務的相關工作中目前所呈現的問題主要是就業服務機構和人力不足，就業資訊傳遞不完整，原住民族生涯規劃的工作待加強，以及原住民族人力資料庫待加強建立。就業服務工作應投入更多的人力與物力，前述問題才可能迎刃而解。

在就業機會促進與失業補償的相關工作中主要的問題是新增或開創之工作機會仍有限，勞動合作社甚獲原住民族喜愛，但

各項限制與阻礙仍未能排除，失業保險排除無一定雇主勞工後所實施的就業促進津貼仍不足，應專為原住民族失業勞工辦理失業扶助津貼的類似措施。此外，有關勞動合作社的推廣與改進，應是努力的重點。

參考書目

行政院主計處

- 1997 《中華民國台灣地區國民經濟動向統計季報》，78期。台北：行政院主計處。

行政院原住民委員會

- 1997 〈原住民就業安全三年實施計劃〉（八十七年七月至九十年六月）。台北：行政院原住民委員會。
- 1999 《八十八年台灣原住民就業狀況調查報告》。台北：行政院原住民委會。

行政院經濟建設委員會

- 1997 〈跨世紀人力發展計劃—民國八十六年至八十九年〉。台北：行政院經濟建設委員會。

行政院勞工委員會

- 1997a 《就業安全政策白皮書》。台北：勞工委員會。
- 1997b 《勞動統計月報》，54期。台北：勞工委員會。
- 1999 《勞動統計月報》，84期。台北：勞工委員會。
- 2000 《勞動統計月報》，91期。台北：勞工委員會。

行政院勞委會職業訓練局

- 1998 《就業安全辭典》。台北：職業訓練局。

李誠

- 1975 〈前言〉。頁1-4。《臺灣人力資源論文集》，劉克智主編。台北：聯經出版事業公司。

吳忠吉編著

- 1995 《勞動經濟學》。台北：空中大學。

吳琬瑜

- 1996 〈第三波人才需要〉。《天下雜誌》（1996年度特刊：教育台灣，海闊天空），頁26-34。

吳韻儀

- 1996 〈二〇二〇年的世界〉，天下雜誌《1996年度特刊：教育台灣，海闊天空》：頁222-28。

俞行健

- 1993 《勞工關係用詞介紹》。台北：學欣文化公司。

翁健誠

- 1998a 〈原住民系列報導之一：誰陷他於困境〉。《台灣立報》，3月30日第4版。
- 1998b 〈原住民系列報導之二：政府領軍協助原民闖天下〉。《台灣立報》，3月31日第4版。
- 1998c 〈原住民系列報導之三：留心原民特色才能立竿見影〉。《台灣立報》，4月1日第4版。
- 1998d 〈原住民系列報導之四：職訓無法結訓，結訓不能就業〉。《台灣立報》，4月2日第4版。
- 1998e 〈原住民系列報導之五：專訪立委高揚昇，適才適所讓原住民回歸工作〉。《台灣立報》，4月3日第4版。
- 1998f 〈專訪立委蔡中涵：職業訓練作用小，創業貸款不易要〉。《台灣立報》，4月1日第4版。

高希均

- 1989 《經濟學的世界》。台北：經濟與生活出版公司。

陳繼盛

- 1994 《勞工法論文集》。台北：陳林法學文教基金會。

郭振昌

- 1992 《就業安全政策》。台北：商鼎文化出版社。

黃越欽

- 1987 〈從我國法律結構探討勞資關係之本質及未來之展望〉。《第一屆勞資關係研討會會議實錄》，台北：勞資關係協進會。

張美惠譯

- 1995 《新工作潮》（William Bridges原著：Job Shift）。台北：時報文化出版公司。
- 1996 《EQ》（Daniel Goleman原著：Emotional Intelligence）。台北：時報文化出版公司。

詹火生

- 1990 《勞資關係與勞工福利》。台北：幼獅文化事業公司。

詹火生等編著

- 1998 《職業訓練與就業服務》。台北：空中大學。

衛民

- 1991 〈從美國勞工政策的走向談公平就業機會〉。《勞資關係月刊》，10（3）：19-26。

衛民、簡建忠

1997 《勞工研究跨校及跨國修課、授課可行性之研究》。嘉義：中正大學勞工研究所。

衛民、郭振昌、廖宗侯、范佳慧

1998 《原住民族社會福利體系之規劃》。行政院原住民委員會施政整體規劃委託研究計劃。

謝高橋、陳信木

1997 《加強原住民謀生技能提昇職業層次專案研究》。台灣省政府經濟建設及研究考核委員會委託研究報告。

ATSIC

1998 "Rebutting the Myths," <http://www.austlii.edu.au/au/special/rsjlibrary/parliamentary/rebutting>.

Buechtemann, Christoph F.

1993 "Introduction: Employment Security and Labor Markets." Pp. 3-66 in *Employment Security and Labor Market Behavior*. Ithaca, edited by Christoph F. Buechtemann. New York: ILR Press.

Carrell, Michael R. and Christina Heavrin

1998 *Labor Relations and Collective Bargaining*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.

Dunlop, John T.

1993 *Industrial Relations Systems*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Hanami, Tadashi

1994 "Japan," Pp.187-206 in *Employment Security: Law and Practice in Belgium, Bulgaria, France, Germany, Great Britain, Italy, Japan and the European Communities*, edited by R. Blanpain and T. Hanami. Leuven: Peeters.

Innes, Duncan

1993 "Affirmative Action: Issues and Strategies," Pp. 4-21 in *Reversing Discrimination: Affirmative Action in the Workplace*, edited by Duncan Innes. Cape Town: Oxford University Press.

Loseby, Paul H.

1992 *Employment Security*. Westport, Connecticut: Quorum Books.

Mills, Daniel Quinn

1989 *Labor-Management Relations*. New York: McGraw-Hill Publishing Company.

Roberts, Harold S.

1986 *Roberts' Dictionary of Industrial Relations*. Washington, D.C.: the Bureau of National Affairs, Inc.

Rosow, Jerome M. and Robert Zager

1984 *Employment Security in a Free Economy*. New York: Pergamon Press.

Salamon, Michael

1992 *Industrial Relations*. Hertfordshire: Prineice Hall International.

Sauer, Robert L. and Keith E. Voelker

1993 *Labor Relations*. New York: Macmillan Publishing Company.

U.S. Department of Labor

1998 "A Dialogue: The Unemployment Insurance and Employment Service Programs."

A Preliminary Study on the Basic Structure of Aborigines' Employment Security System

Michael M. Wei

Abstract

The aborigines' employment security system has three subsystems, which are vocational training, employment service, employment opportunity promoting and unemployment compensation. There are lots of employment security policies and programs designed by governmental agencies for the aborigines. However, lack of promotion and low degree of implementation are two defects needed to be improved. This study suggests that the government should emphasize on cultural and social capital factors to help aborigines familiar with the modern work concept and job-seeking channels. As to the external structural factors, the government should banish some of the prejudice and discrimination which exert upon aborigines. Besides, the government should base on the principle of justice and fairness to initiate more affirmative action programs and provide enough job opportunities for the aborigines.

Keywords: Aborigines, Employment Security, Vocational Training, Employment Service, Employment Opportunity Promoting and Unemployment Compensation.