

釋字第 810 號解釋協同意見書
黃虹霞大法官提出

政府不能為非，這是民主憲政法治國家與共產專制根本不同所在，此一價值值得大法官大力捍衛

政府採購法第 98 條及原住民族工作權保障法第 12 條規定（下併稱系爭規定一）合憲固曾經本院釋字第 719 號解釋解釋在案，但該解釋也以合憲警告方式，諭知應檢討改進（以免違憲），但迄今已逾 7 年，有關機關仍未確實檢討修法改進，自有由本院進一步作成解釋以維護人權之必要。又因系爭規定一及與其相關之代金計算方式即原住民族工作權保障法第 24 條第 2 項規定（下稱系爭規定二）涉及政府行為嚴重侵害人民受憲法第 15 條保障之財產權，本件聲請有原則重要性，具憲法價值，本即應予受理。本席對於多數意見終作成受理之決議，及以宣告系爭規定二部分違憲之方式，較本院釋字第 719 號解釋，更勇敢踏出緩和系爭規定二規定過苛效果之第一步，本席固認多數意見仍未完全解人民之苦，但已屬不易，且可解人民部分之苦，爰勉強贊同。惟本件解釋文及理由均不足表達本席關於系爭規定一及二之完整意見，爰提出本協同意見書，說明本席之完整意見如下：

一、本件有受理價值

本院釋字第 719 號解釋固認原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項、第 3 項及政府採購法第 98 條規定合憲，惟其審查客體未含本件聲請人所針對之原住民族工作權保障法第 24 條第 2 項規定（即系爭規定二）；而且本院釋字第 719 號解釋除了肯定上開系爭規定一即原住民族工作權保障法第 12 條等規定係對得標廠商受憲法保障之基本權（財產權、工作權）之限制，須符合比例原則外，另亦已於該解釋理由書末，明確指示應檢討改進，稱：「又得標廠商未僱用一定比例之原住民而須繳納代金，其金額如超過政府採購金額者，允

宜有適當之減輕機制。有關機關應依本解釋意旨，就政府採購法及原住民族工作權保障法相關規定儘速檢討改進」在案。¹本件聲請自應受理，否則無異意謂大法官在人權保障上停滯不前、甚至不進反退！

而自 103 年本院作成釋字第 719 號解釋迄今，已 7 年餘，有關機關並未至少依本院釋字第 719 號解釋所已為之上開應儘速檢討改進之諭知完成修法，致仍有如本件聲請案之原因案件所示之本院釋字第 719 號解釋已認為違反比例原則之案件繼續發生（於 101 年度，政府僅支付採購租金 164 萬元，其中含稅及管理費共 56 萬元，但得標廠商須交代金近 295 萬元），有關機關未苦民所苦，誠屬遺憾！又因這類案件非僅 1 件，²為求類似案件一體適用，並其中以是否超過採購金額為標準部分是否仍合宜，也不無再進一步檢討必要，是以自非無由本院受理本件聲請案，並依這些年來之事實變動情事，另作成適當解釋之憲法價值。更細而言之

二、行政不得強奪、立法不得恣意

臺灣人民含企業，很有愛心，凡有大災難時，不分災難地點在國內或外，都能發揮人飢己飢、人溺己溺之精神，慷慨捐輸，這叫樂捐，出於人民主動，這種行為是義行，受社會肯定，可感可佩！相反地，如果非出於人民自願主動，而是被其他人民強索，刑法會對強索者論罪科刑，國家處罰強索者的惡行也是天經地義！那如果強索者是國家呢？國家如以法律強制人民捐輸，為不樂之捐，可以嗎？這個道理很簡單，三歲小兒都知道不可以！因為我們不是共產國家，我們是堂堂民主憲政法治國家，行政不可以強奪、立法不得恣意！由憲法角度看，本院大法官已經以多個解釋確立人民財產權應予保障，在為公益而有徵收人民財產必要時，應給與人民適足補償，而且補償費須及時發給。同理，上述立法強

¹ 此部分違反比例原則，實質上係本院作成釋字第 719 號解釋當時，本院全體 15 位大法官之唯一共識，另林錫堯、陳碧玉、羅昌發大法官均提出不同意見書主張此部分違反比例原則違憲。

² 聲請書所舉：應交代金金額超過採購履約金額之法院其他案例共 4 件，最高倍數為 4.9 倍，最高金額為 168 萬元；依本院釋字第 719 號解釋卷所附臺灣高鐵公司提出之 10 件案例中，其中一件：代金金額為得標（履約）金額之 36 倍多。

制之不樂之捐，必須符合法治國原則，否則無異強制剝奪人民財產，當然也不可以，因為憲法第 15 條保障人民之財產權！如下分析，系爭規定一及二之代金不符法治國原則，與不樂之捐何異！

三、系爭規定一及二與政府採購連結掛勾，顯然不合理、不妥當，牴觸平等原則、比例原則等

（一）私人間契約不可以收取過高的違約金（賠償）；如果約定之違約金過高，法院得予核減至相當數額（民法第 252 條規定參照），為什麼？從一般人之觀點，上開行為不對！從法律言，這種行為違反民事誠信原則，不應該被容許！那如果是政府與人民間契約關係呢？政府可以經由契約約定向人民收取過高的違約金（賠償）嗎？如果這樣可以，那臺灣還是個民主憲政法治國家嗎？政府可以為非？！系爭規定一及二建立在政府採購行為之上，政府與人民因採購而必簽訂採購契約書，得標廠商未僱足原住民，就其差額人數應繳納之代金，本質上是一種違約罰，至少相近似。系爭規定一及二竟然不區分採購類型（財物採購、勞務採購、工程採購）、不管採購案是否有勞力需求、需要多少勞力或是否有合於資格之原住民可供僱用？更不論採購金額大小、得標廠商合理利潤若干？……一概以含得標廠商與採購案無關之總員工人數為計算應僱用原住民人數之基礎，並容許政府按系爭規定二之劃一標準收取代金！政府不可如此為非！已然不合理、不妥當。

（二）或謂政府採購行為非私人間契約行為，代金也不是違約金或賠償。惟以本件聲請案之原因案件為例：政府機關向人民租用辦公室，與其他私人間不動產租賃，法律性質那裡不同？至於代金是不是違約金或賠償，系爭規定一即政府採購法第 98 條及原住民族工作權保障法第 12 條立法資料如附件 1，可供參考（政府採購法第 98 條是立法委員提案增列，不是主管機關提案，未查到立法理由。討論過程中，蔡正揚委員及林忠正委員之發言，均稱係賠罰金或繳罰金；另依立法院法律系統資料顯示，本條立法稱：「採購動輒上千億金額，理應對弱勢團體有所保障」，實則聲請書所舉案例及原

因案件採購金額都只有幾百萬元而已，依此「立法理由」，應該被處代金嗎？明顯有疑。又同意旨之原住民族工作權保障法第 12 條規定之立法理由亦稱，代金為罰金。）系爭規定一及二竟許政府向人民收取不相當之代金（違約罰），系爭規定一及二侵害為人民之得標廠商受憲法第 15 條保障之財產權，並牴觸憲法第 23 條比例原則，系爭規定一及二明顯違憲。

（三）又有謂保障原住民工作權是國家依憲法規定應盡之責任，代金是一種特別公課；大企業也應盡社會責任！然：

1、特別公課也應符合平等原則、比例原則

憲法所定之國家責任，不是應由全民分擔嗎？當然可以轉嫁給少部分人民（如得標廠商）的憲法原理何在？即使是特別公課就不必受憲法平等原則、比例原則等法治國原則之規制嗎？尤其是政府可以經由採購行為，轉嫁政府責任予得標廠商且不受任何限制嗎？

2、企業社會責任應出自企業主動，更不宜立法強求，當然更不能以社會責任之名，轉嫁尤其不合理轉嫁國家社福責任予企業。如果企業的社會責任可以是國家侵害憲法所保障人民財產權之依據，那(1)在此疫情嚴竣時刻，國家需要大量疫苗，可以立法強制大企業出錢認購疫苗，由國家分給民眾施打嗎？(2)舉輕以明重，為公益而徵收企業財產，還需要給補償嗎？這讓本席想到最近中國大企業被共同富裕及香港特首要向大財團借地說。本席以為我國是民主法治憲政國家，不是共產體制，上述企業社會責任之論調應極謹慎，才能與共產體制明顯切割，避免混淆。本席無法贊同上述論調得作為系爭規定一及二合憲之理由。

（四）原住民工作權保障以系爭規定一加二方式與政府採購行為連結掛勾，違憲

1、政府採購是商業行為，得標人將本求利，政府怎可不在原採購合理標價之外增加補助，而另課得標人僱用一定比例原住民之義務即令就不足數交代金，而且代金數額無上限，可以吃掉得標人全部利潤、全部得標金、甚至自掏腰包，強制捐數倍於得標金之金錢？行政程序法比例原則，憲法法

治國原則應該退讓，要為原住民工作權保障而被束之高閣嗎？實則這是假原住民工作權保障之名得污名化原住民之實（詳後述）！不智！

2、政府採購之目的在有效採購，系爭規定一及二妨礙有效採購之事實，明甚！政府與得標廠商因之所生爭議不斷！

3、另如政府採購分為財物採購與勞務採購，財物採購未直接涉及人力僱用，系爭規定一及二未予區分，亦難認合於比例原則！等等。

四、自本院作成釋字第 719 號解釋迄今，相關情事已有相當變動，允宜再作檢討

依本院調查：政府採購法第 98 條定於 87 年，當時原住民失業率約為一般人民之三倍高，但 108 年、109 年二者失業率已約略相當，110 年 3 月最新統計資料更顯示：原住民失業率低於一般人民（附件 2）；監察院調查統計亦顯示：自 98 年至 108 年之 10 年間「各年度得標廠商應僱用原住民情形之統計」，已僱用原住民人數均超過應僱用人數，且自 104 年起已僱用人數超過應僱用人數 2 倍（附件 3）。類此情事，相較於本院釋字第 719 號解釋理由書第 3 段，所立基之解釋當時，原住民族所屬勞動者在受僱及勞動條件上未得到有效保障之情形，明顯有所不同，即 7 年多來，情事已有重大變更，系爭規定一及二是否合於比例原則，有檢討必要！更遑論系爭規定一及二是否仍合於憲法第 5 條：「中華民國各民族一律平等」，及第 152 條：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會」之規定，更為有疑！

五、系爭規定一及二可能生污名化原住民之結果，而且由政府編列預算以獎勵補助得標人之手段，替代系爭強制聘僱原住民及如不足額應交代金之規定，才是正道，並更能有效落實增進原住民就業，保護原住民之憲法意旨，也才符合平等原則、比例原則

因為：

1、依本院調查，依系爭規定一即政府採購法第 98 條或

原住民工作權保障法第 12 條規定（二者規定內容相同）所交代金之數額，以 108 年度決算為例，超過 3 億元（附件 4）。為什麼得標企業不僱足原住民而寧交代金？除了僱用困難（僱用困難者應被處罰代金嗎？）外，寧受罰不願僱用，如是因對原住民能力之否定，系爭規定一及二不是反而傷了原住民族尊嚴，生污名化原住民之效果嗎？而且背離憲法增進原住民就業之本旨。

2、本院釋字第 719 號解釋係援引憲法增修條文第 10 條第 12 項規定，作為原住民族工作權應受保障之依據，目的在促進原住民就業、改善其經濟與社會狀況（理由書第 3 段參照）。此為國家之社福保護責任，其所需費用理應由國家編列支出預算，間接分由全民負擔，才符合平等原則；若如系爭規定集中僅由少部分人民過重負擔，則不符比例原則。此外，社會福利事項之推展，縱使不必然需僅以補助獎勵方式為之，但其推動應多以補助獎勵方式為之，其理由除了不得強制人民為善行、不樂之捐外，更因補助獎勵之實效大於強制處罰！因此，如為落實保障原住民族工作權之意旨，亦應以補助獎勵替代系爭規定之處罰。

3、其實，強摘的花不香、強摘的果不甜，這個道理再淺顯不過！尤其增進原住民就業，是要追求長期穩定之勞動關係，政府採購行為所能促成者充其量為定期、短期性關係，系爭規定一及二尚非妥適達成上述憲法意旨之手段，而且收取代金從來都不是也不應是目的。

六、系爭規定一及二之立法，確應再斟酌

系爭規定一及二為美國、歐盟法例所無（附件 5：羅昌發大法官前整理之資料參照；本資料已徵得羅大法官同意作為附件），另上開監察院調查報告第 134 頁以下所舉澳洲、紐西蘭、日本國法例（請參見附件 3）也未見類似規定，似係我國獨有；政府採購法主管機關行政院公共工程委員會亦認為系爭規定一及二有時過苛，會發生不符比例原則的問題（附件 6：96 年 1 月 9 日原民會「就業代金相關疑義會議紀錄」參照）。上開監察院調查報告第 101 頁亦載稱：審計部

108 年檢察原民會業務時，認系爭規定一及二有未盡明確、合宜之處，致屢生爭訟，宜將大法官意見（按指上開檢討改進）納入修法參考等語。另甚至行政院了解收取代金不是系爭規定之立法本意，且因訴願爭議甚多，早有系爭規定一及二應與政府採購脫勾、刪除之擬議（請見附件 6）。

七、綜上，以上述之本件聲請案原因案件事實，政府機關經由政府採購契約向人民租辦公室，只支付 164 萬元租金（其中含 56 萬元稅費，扣除後租金收入僅 108 萬元），卻以系爭規定一及二為據，令人民交超過收入 2 倍半之 295 萬元代金，無異國家以法律強迫人民，除了無償提供財產供政府使用外，還要為近 200 萬元之不樂之捐！也等同政府藉採購契約之約定向人民收取過高之違約金！在臺灣這塊民主憲政法治樂土上，竟然還有這樣的不義行為持續發生，本院 7 年多前作成之第 719 號解釋未及時宣告此種情形違憲，只作如再不檢討改善可能違憲之警告諭示，此一諭示遭棄置，未見修法處理，任令爭議持續存在不絕，難怪有良知的聲請人法官，會認為這種情形「匪夷所思」，故不平則鳴，為本件聲請。感佩、贊同其主張！爰予支持。

八、又大法官解釋只是合憲之最底線，未經大法官宣告違憲部分，不等於合理妥當，謹進一步呼籲有關機關苦民所苦，全面檢討系爭規定一及二之立法妥當性。本席贊成行政院刪除系爭規定一及二之擬議。

- 附件 1：政府採購法第 98 條及原住民族工作權保障法第 12 條立法資料（節錄）。
- 附件 2：各年度原住民族就業狀況調查（節錄）。
- 附件 3：監察院 109 內調 99 調查報告（節錄）。
- 附件 4：原住民族綜合發展基金附屬單位決算（108 年度）（節錄）。
- 附件 5：原住民優惠性差別待遇立法例-羅昌發大法官提供（節錄）。
- 附件 6：研商原住民族工作權保障法第 12 條所為之原住民族就業代金相關疑義會議紀錄。

立法院公報 第八十六卷 第二十四期 委員會紀錄

三八〇

主席：請蔡委員正揚發言。

蔡委員正揚：主席、各位同仁。前面條文中，有保護中小企業的部分，當時是如

何處理的呢？

主席：條文已經刪除，而原住民的獎勵非營利事業已經包括在內，林委員的建議條文則已撤回。

蔡委員正揚：有關韓國瑜委員案的說明中提到美國在一九九二年預算一千八百億四千萬美元裡面，設定百分之二十三保留給中小企業，日本也在一九九三年預算十一兆六千九百五十億日圓中，設定百分之四十保留給中小企業，尤其美國設百分之十給有色人種、印第安人等所開的中小企業，因此，本席建議應該設定一定比例的政府採購給中小企業，至於比例究竟多少以及中小企業弱勢團體的範圍到底包括那些，則可由有關主管機關再訂定詳細的細則來保障。

蕭委員金蘭：主席，本席與蔡委員都贊同規定一定比例由中小企業取得，你的意見如何？別的国家都有這種保障中小企業的條文。你要如何處理呢？

主席：別的国家有設定比例，並不表示在他們的法律中有如此規定，除非委員同

仁把條文舉證出來！

蕭委員金蘭：本席又不是學法律的，怎麼知道是美國的那個法律第幾條？你有本事可以舉反證，說明別的国家沒有這種條文。

蔡委員正揚：美國法律有規定有色人種、弱勢族群百分之十的保護。

主席：到底是美國的什麼法律？又是第幾條條文呢？

蕭委員金蘭：本席在總質詢曾經提過中小企業的問題，事實上，在歐洲德國也有保障中小企業的這種現象。

主席：有此現象並不表示在法律內有這種規定。況且我國中小企業發展條例第三十七條規定「各級政府及公營事業進行公告採購或興辦公共工程，應協助中小企業取得業務機會。」

蔡委員正揚：所謂「應」並未明定，因此本席認為應該給中小企業，甚至弱勢團體一些保障。

主席：可是比例不能定出來啊！政府的採購不能負擔太多社會義務或任務。

蕭委員金蘭：那本條文暫時保留。

主席：報告聯席委員會，對於第八十七條依照行政院案中修改「法律」為「法令

」，另加上「小額採購」等文字，請問各位，有無異議？（有）有異議，本條文暫時保留。

進行韓國瑜委員案第八十七條之一
韓國瑜委員案

第八十七條之一 前條之廠商及中小企業，應進用具有工作能力之殘障人士及原住民，且其人數不得低於該企業員工總人數數分之一。

主席：請問各位，對韓國瑜委員案第八十七條之一有無異議？（有）請蔡委員正揚發言。

蔡委員正揚：主席、各位委員。有關第八十七條之一之內容，韓委員的建議是進用殘障人士及原住民，且其人數不得低於該企業員工總人數的百分之一，本席覺得將此內容列在第八十七條之一，並不十分恰當，如果能在第八十七條規定弱勢團體、原住民取得一定比例的業務採購，反而來得較為恰當些，現在民間企業有很多根本請不到殘障人士，政府機關也是如此，才會賠罰金了事，若規範進去，執行上有困難，將來是否也要賠罰金呢？

主席：請林委員忠正發言。

林委員忠正：主席、各位委員。政府乃資源的重要分配者，特別是它的採購，動不動就有上千億的金額，或許政府在採購時有效率的考量，但是常常會忽略中小企業或弱勢團體的保障。而政府有些法規規範進用殘障人士的百分比，否則必須要繳罰金，另外，也規定在雇用上是沒有歧視的，這些都是很重要的社會法規。如果民間企業想承包政府的採購案，政府應該可以有一些要求，設定一些規範，且這些規範並不會太影響其採購的效率。西方國家中，尤其是美國有所謂 affirmative action，承包採購的企業必須要合乎不歧視，且要對於少數民族、或婦女或弱勢團體有一定雇用的比例，才准其參加聯邦政府的採購招標。事實上，整個採購流程機制，政府有責任讓它是公平的。而且又不會有太多的限制，因此可在雇用的人數及條件上，給予弱勢及少數民族做些必要的保障。事實上，已實際證明性別及種族的歧視與生產力是無關的，大部分的研究顯示，美國對黑人、少數民族及婦女有歧視，主要來自於族羣和性別的歧視而非工作能力。所以，本席認為雇用人數

有所限制是可以接受的，不過方式上，本席與韓委員案稍有不同，即此廠商沒有按照一定比例雇用殘障人士及原住民勞工，但是我們又不能要求員工人數過少的中小企業一定要多少比例的雇用人數，因此，對於員工超過一百人以上的廠商，則必須進用某一個比例的殘障及原住民勞工，或許可以規定在履約過程中，要達成雇用的標準，以合乎法令。另外，在承包政府採購的履約過程中，更不可以有族羣、宗教、黨派、性別等歧視的雇用員工標準。總之，本席所建議的意見或許與韓委員有些不同，但精神是一致的。

主席：綜合各位委員的意見，本席提出以下條文之修正為：「得標廠商應於履約期間，進用具有工作能力之殘障人士及原住民，其人數不得低於該廠商員工總人數百分之一，進用不足者，應繳納代金。」

林委員忠正：本席對殘障人士百分之一的比例沒有意見，但原住民百分之一比例則太少，起碼要百分之一點五以上，所以百分之二是較合理的。而且廠商總人數應該百人以上。

蔡委員正揚：本席反對！

主席：我們先處理第八十七條之一。

蕭委員金蘭：第八十七條與第八十七條之一有關連性。全部都保留。

主席：兩者不衝突嘛！可以先處理第八十七條之一，修正後的條文是：「得標廠商應於履約期間，進用具有工作能力之殘障人士及原住民，其人數不得低於該廠商員工總人數百分之二，進用不足者，應繳納代金。」請問各位，有無異議？（有）請蕭委員金蘭發言。

蕭委員金蘭：主席、各位委員。具有工作能力的殘障人士及原住民到底有多少人？並不很清楚，剛才林委員不是要求百分之二比例是指原住民嗎？

林委員忠正：殘障福利法規定是百分之一，但是原住民佔總人口數百分之一點五。當然要設定百分之二較合理。

蕭委員金蘭：但是現在條文中是具有工作能力者。

主席：蕭委員的意思是認為具有工作能力的文字刪除，其實，這也是可以的。請問各位，有無異議？

蔡委員正揚：不行，本席還是堅持應該把中小企業放在一起討論比較好。

蕭委員金蘭：兩條文有相關，本席覺得一起處理較好。

蔡委員正揚：即使第八十七條之一，廠商總人數也應規定在百人以上。

主席：要加上「一百人以上」，本席也同意。修正條文為：「得標廠商其員工總人數逾一百人者，應於履約期間進用殘障人士及原住民，人數不得低於總人數百分之二，進用不足者，應繳納代金。」請問各位，有無異議？（無）無異議，修正通過。

現在進行第八十七條。

行政院草案條文：

第八十七條 主管機關得參酌相關法令規定採取措施，扶助中小企業參與各機關之採購。

主席：請問各位，對第八十七條照行政院草案條文通過，有無異議？

請林委員忠正發言。

林委員忠正：主席、各位同仁。第八十七條雖有空間，但不知道現行法令對各機關之採購，是否有獎勵？

主席：獎勵是由融資及不被大包剝削而來，直接規定比例有困難存在。何況行政院草案條文並未排除直接規定比例。請

問各位，是否便照行政院草案條文通過。

請蕭委員金蘭發言。

蕭委員金蘭：主席、各位同仁。蔡委員正揚提案條文第二項「前項規定得適用弱勢團體，弱勢團體之範圍由主管機關定之。」事實上於第八十七條之一已有保障，因為弱勢團體主要應指原住民及殘障者。但本席仍主張明文規定「一定比例的採購由中小企業優先取得。」因此本席支持採蔡委員正揚提案條文，但要刪除第二項。

主席：行政院草案條文亦不排除比例規定。

請林委員忠正發言。

林委員忠正：主席、各位同仁。本席認為蔡委員正揚提案條文較具明白宣示意義。當然比例仍是由主管機關來訂。

主席：倘若要規定比例，應明定為小額採購或公告金額以下之採購。

請蕭委員金蘭發言。

蕭委員金蘭：主席、各位同仁。一定比例可於施行細則中訂定。

主席：倘若不如此明文規定，施行細則便可天馬行空的訂。

蕭委員金蘭：要如何決定範圍？國外是用總金額來規定比例。

主席：以總金額或公告金額決定比例，皆較適合中小企業的生產規模。

請林委員忠正發言。

林委員忠正：主席、各位同仁。本席建議保留此一條文，先討論其他條文。

主席：林委員建議第八十七條暫行保留，第八十七條暫行保留。

現在進行第八十八條及相關條文。

行政院草案條文

第八十八條 機關辦理政府規劃或核准之交通、能源、環保、旅遊等建設，經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建、營運者，其甄選投資廠商之程序，除其他法律另有規定者外，準用本法之規定。

蔡委員正揚案及林委員忠正提案條文：

第八十八條 如行政院版。

鄭委員寶清等提案條文：

第七十條（開放民間籌資興辦）

機關辦理採購案件，報經業務主管機關核准以開放民間籌資興辦之方式辦理者，其廠商之甄選程序除準用本法相關規定外，並得於招標文件中

第九十八條

(0870501 制定)

條文 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。

理由 政府為資源之重要分配者，尤其採購動輒上千億金額，理應對弱勢團體有所保障，正如美國的肯定行動計畫 (Affirmative Action)，規定凡意欲參加聯邦政府採購招標之企業，須合乎不歧視並承諾對少數民族、婦女或弱勢團體有一定僱用比例，爰訂定本條。

(0910116 修正)

條文 得標廠商其於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用身心障礙者及原住民，人數不得低於總人數百分之二，僱用不足者，除應繳納代金，並不得僱用外籍勞工取代僱用不足額部分。

理由 一、第二句中「殘障人士」修正為「身心障礙者」。
二、限制其僱用不足額部分不允許僱用外勞取代，保障本國勞工權益。

立法院第四屆第五會期第十一次會議議案關係文書

討一五二

<p>購法公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限。原住民地區以外區域之政府機關、公立學校及公營事業機構，辦理位於原住民地區未達政府採購法公告金額之採購，亦同。</p> <p>前項規定於辦理政府採購法公告金額以上之採購，應優先由原住民個人、機構、法人或團體承包。</p> <p>前二項由原住民承包之績優機關應予獎勵，其辦法由中央主管機關定之。</p>	<p>額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包。但原住民個人、機構、法人或團體無法承包者，不在此限。原住民地區以外區域之政府機關、公立學校及公營事業機構，辦理位於原住民地區未達公告金額之採購，亦同。</p> <p>原住民地區以外區域之政府機關、公立學校及公營事業機構，辦理位於非原住民地區未達公告金額之採購，得由原住民個人、機構、法人或團體承包。</p> <p>前二項由原住民承包之績優機關應予獎勵，其辦法由中央主管機關定之。</p>	<p>由原住民勞動合作社承包。</p>	<p>由原住民承包。</p> <p>二、明定由原住民承包之績優機關應予獎勵。</p> <p>楊委員仁福等提案： 本條明定原住民地區工程由原住民勞動合作社承包。 （戴委員振耀保留院會發言權）</p> <p>審查會： 全條修正如上。</p>
<p>第十二條 得標廠商其於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，人數不得低於總人數百分之一。</p>	<p>第十二條 得標廠商其於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，人數不得低於總人數百分之二。</p>	<p>第十六條 一、得標廠商其於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，人數不得低於總人數百分之</p>	<p>協商版： 一、本條明定得標廠商其於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用總人數百分之二之用原住民。</p>

得標廠商及其分包商僱用原住民人數，不得低於工程需用勞工總人數百分之五。

得標廠商依第一、二項規定甄選決定錄用原住民於待工期間，應辦理職前訓練；其訓練費用應由政府補助。

前項補助條件、期間及數額，由中央勞工主管機關另以辦法定之。

得標廠商及其分包商進用原住民人數未達第一、二項標準者，應向原住民族綜合發展基金之就業基金專戶繳納代金；其金額依差額人數乘以每月基本工資之三倍計算。

前項得標廠商與政府訂定之契約中，應明訂得標廠商違反前項規定，政府有權終止契約且不負任何契約責任。

二、前項得標廠商與政府訂定之契約中，應明訂得標廠商違反前項規定，政府有權終止契約且不負任何契約責任。

二、本條明定政府與得標廠商訂定之契約中，應訂立得標廠商違反前項規定之罰則，最高罰則得為終止契約。鑒於目前廠商未進用足額原住民，多數以繳納代金方式，罰金對於原住民整體工作權之保障，並未有太大作用，故以契約條文明訂違約罰則方式，迫使得標廠商進用足額原住民。

楊委員仁福等提案：

一、本條明定得標廠商其於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱總人數百分之二之用原住民。

二、本條明定政府與得標廠商訂定之契約中，應訂立得標廠商違反前項規定之罰則，最高罰則得為終止契約。鑒於目前廠商未進用足額原住民，多數以繳納代金方式，罰金對於原住民整體工作權

立法院第四屆第五會期第十一次會議議案關係文書

討二五四

			<p>之保障，並未有太大作用，故以契約條文明訂違約罰則方式，迫使得標廠商進用足額原住民。</p> <p>（戴委員振耀保留院會發言權）</p> <p>審查會：</p> <p>全條修正如上。</p>
(刪除)	<p>第十三條 政府公共工程承包商每僱用一名原住民，始得聘用外籍勞工一名。</p>	<p>第十七條 政府公共工程承包商每僱用十名原住民，始得聘用外籍勞工一名。</p>	<p>協商版：</p> <p>本條明定公共工程原住民與外籍勞工之僱用比例。</p> <p>楊委員仁福等提案：</p> <p>本條明定公共工程原住民與外籍勞工之僱用比例。</p>
第五章 促進就業	第五章 職業訓練	第六章 職業訓練	<p>楊委員仁福等提案：</p> <p>第六章 職業訓練</p> <p>審查會：</p> <p>全條修正如上。</p>
<p>第十三條 中央勞工主管機關得視需要獎勵設立職業訓練機構，為原住民辦理職業訓練。</p>	<p>第十四條 中央勞工主管機關應在下列地點設立或獎勵設立職業訓練中心：</p> <p>一、花蓮縣。</p>	<p>第十八條 除現有職訓中心，勞委會職訓局應在左列地點設立原住民職業訓練中心：</p> <p>一、花蓮縣。</p>	<p>協商版：</p> <p>本條明定中央勞工主管機關應在花蓮縣、南投縣、屏東縣增設或獎勵設立原住民職業訓練</p>

附件2：各年度原住民族就業狀況調查（節錄）

本頁為90年度原住民族就業狀況調查

下載自 https://srda.sinica.edu.tw/datasearch_detail.php?id=687

本次調查與88年臺灣原住民就業狀況調查結果比較，九十年三月原住民十五歲以上勞動力人口的失業率(9.24%)高於88年原住民十五歲以上勞動力人口的失業率(7.55%)。(88年原住民戶內十五歲以上勞動力人口及其失業率之資料來源：88年臺灣原住民就業狀況調查報告，行政院原住民委員會編印。)

和一般民眾比較，根據行政院主計處資料(行政院主計處人力資源調查網站(<http://www.dgbas.gov.tw>))，民國九十年三月，臺灣地區十五歲以上勞動力人口的失業率為3.89%，比原住民的失業率(9.24%)低很多。(見表3-17)

表3-17 原住民與一般民眾失業率比較

單位：%

			88年		90年	
			原住民的失業率	一般民眾的失業率	原住民的失業率	一般民眾的失業率
總性	計別		7.55*	2.84	9.24*	3.89
男			7.73*	3.38	8.64*	4.46
女			7.24*	2.03	10.17*	3.04
年	齡					
15 至 19 歲			12.32*	6.93	15.40*	9.54
20 至 24 歲			8.40*	5.94	9.42*	8.04
25 至 29 歲			7.98	8.86	7.79*	4.82
30 至 34 歲			8.11*	2.50	8.00*	3.75
35 至 39 歲			7.00*	2.14	8.72*	3.06
40 至 44 歲			7.41*	1.98	9.54*	2.82
45 至 49 歲			6.68*	1.89	10.63*	2.95
50 至 54 歲			7.48*	2.23	10.21*	2.89
55 至 59 歲			5.63*	1.51	10.93*	2.02
60 至 64 歲			4.26*	1.06	5.92*	1.07
65 歲或以上			1.50*	0.28	2.11*	0.10
教 育 程 度						
自修及不識字			8.40*	1.39	8.85*	3.17
小學及以下			6.95*	2.33		
國中、初中			9.99*	3.13	11.54*	5.07
高中			6.65*	3.11	9.42*	4.32
高 職			7.54*	3.30	9.11*	4.36
專 科			5.24*	2.88	4.20*	3.39
大學或以上			2.83	2.09	1.24*	2.37

註：1. 88年原住民戶內十五歲以上勞動力人口及其失業率之資料來源：88年臺灣原住民就業狀況調查報告，行政院原住民委員會編印。

2. 88年臺灣地區15歲以上失業率之資料來源：中華民國、臺灣地區人力資源統計月報306

108 年原住民就業狀況調查

Employment Status Survey of Indigenous Peoples,

2019

原住民族委員會 編印

Council of Indigenous Peoples

中 華 民 國 1 0 9 年 6 月

108 年原住民族就業狀況調查結果摘要

一、15 歲以上原住民

1. 行政區域：108 年臺灣地區年滿 15 歲以上原住民現住人數年平均有 456,563 人，以居住在非原住民族地區的人口最多，有 202,553 人，占 44.36%，其次是山地原住民族地區，有 140,681 人，占 30.81%，再其次是平地原住民族地區，有 113,330 人，占 24.82%。
2. 統計區域：108 年 15 歲以上原住民以居住在北部地區的 156,095 人最多，占 34.19%，其次是東部地區的 145,542 人，占 31.88%，再其次依序為南部地區的 89,896 人，占 19.69%，中部地區的 65,030 人，占 14.24%。
3. 族別：108 年 15 歲以上原住民以阿美族的人數最多，占 37.91%；其次是排灣族，占 19.18%；再其次是泰雅族，占 15.51%；布農族占 11.36%，其餘各族別比率皆在 5% 以下。
4. 性別：108 年 15 歲以上的原住民男性 217,941 人，占 47.74%，女性 238,622 人，占 52.26%。與全體民眾相較，15 歲以上的全體民眾亦是女性(50.75%)多於男性(49.25%)。
5. 年齡：108 年 15 歲以上原住民年齡的分布，15~24 歲占 20.88%，25~44 歲占 38.41%，45~64 歲占 30.77%，65 歲及以上占 9.94%。與全體民眾比較，全體民眾 45 歲以上者占 51.87%，高於原住民的 40.71%。

6. 教育程度：108 年 15 歲以上原住民的教育程度以高中(職)比率最高，占 41.18%，其次是大學及以上的 19.57%，再其次是國(初)中的 16.94%，小學及以下占 15.37%，專科僅占 6.93%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，而專科及以上者之比率則低於全體民眾。
7. 婚姻狀況：108 年 15 歲以上原住民有配偶者占 46.76%，未婚者占 39.00%，離婚、分居或喪偶者合計占 14.24%。若與全體民眾比較，原住民未婚者比率較全體民眾高 4.74 個百分點，有配偶者比率較全體民眾低 3.53 個百分點。
8. 家計分擔：108 年 15 歲以上原住民有 60.67%需要負責家計，(包含有 31.68%為主要家計負責人，28.99%為次要(輔助)家計負責人)，而不需要負責家計的占 39.33%。

二、勞動力狀況

108 年原住民 15 歲以上不含現役軍人、監管人口與失蹤人口之民間人口數為 436,526 人，其中原住民的平均勞動力人數有 270,097 人，勞動力參與率為 61.87%；勞動力人口中有 259,407 人為就業人口，10,690 人為失業人口，失業率為 3.96%。與上年比較，108 年勞動力參與率較 107 年平均 61.34%上升 0.53 個百分點，失業率較 107 年平均 3.97%下降 0.01 個百分點。

三、就業狀況

1. 就業者從事的行業：108 年原住民就業者從事的行業，以「製造業」(15.34%)比率最高，其次為「營建工程業」(14.40%)，再其次為「住宿餐飲業」(10.65%)。與全體民眾相較，原住民從事「營建工程業」的比率高於全體民眾。
2. 就業者從事的職業：108 年原住民就業者所擔任職業中，以擔任「服務及銷售工作人員」(24.64%)比率最高，其次為「技藝有關工作人員」(16.61%)的比率最高，再其次為「基層技術工及勞力工」(15.94%)及「機械設備操作及組裝人員」(13.10%)。與全體民眾相較，「技藝有關工作人員」、「機械設備操作及組裝人員」、「基層技術工及勞力工」三類職業合計，原住民就業者占 4 成 6 左右的比率，較全體民眾的 30.69%高。
3. 就業者的從業身分：108 年原住民就業者的從業身分以受私人僱用比率最高，占 78.73%，自營作業者占 11.46%，受政府僱用者占 8.85%，擔任雇主者為 0.50%，擔任無酬家屬工作者為 0.46%。其中受政府僱用者，有 34.43%有正式公務員任用資格，65.57%沒有正式公務員任用資格。
4. 原住民有酬就業者每人每月主要工作收入：108 年原住民有酬就業者每人每月主要工作平均收入 30,056 元。與全體民眾相較，原住民有酬就業者主要工作平均收入，較全體民眾的 40,401 元低 10,345 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 48.34%，高於全體民眾的 32.25%。

5. 非典型就業情形：108 年原住民就業者是從事非典型工作的比率為 16.57%，與 107 年相比較為下降；不是從事非典型就業工作的比率為 83.43%。
6. 從事政府所提供之臨時工作情形：108 年原住民就業者有 2.95% 從事政府所提供的臨時性工作，97.05% 不是從事政府所提供的臨時性工作。從事政府提供之臨時工作者中，有 89.17% 認為臨時工作對生活改善有幫助，78.86% 認為對未來就業有幫助。
7. 就業者尋職管道：108 年原住民就業者獲得目前工作的管道以「託親友師長介紹」的相對次數最高，每百人次有 42.20 人次，其次為「自我推薦及詢問」，每百人次有 20.87 人次，再其次為「向民間人力銀行求職(含上網)」(每百人次 14.17 人次)、「自營作業/自家事業」(每百人次 6.50 人次)。
8. 工作場所僱用移工情形及其影響：108 年原住民就業者工作場所 7.70% 有僱用移工，其中 19.06% 認為對其工作有影響，影響情形以「部分工作項目被取代」的相對次數最高(每百人次有 10.97 人次)，其次是「工資下降」(每百人次有 7.91 人次)、「工作時間縮短」(每百人次有 4.12 人次)。

四、失業狀況

108 年原住民勞動力人數有 270,097 人，其中失業人數 10,690 人，失業率為 3.96%。和全體民眾 108 年平均失業率的 3.73% 比較略高 0.23 個百分點。

1. 失業週數：原住民失業者，至資料標準週，平均已失業 20.92 週。
2. 失業者尋職管道：108 年原住民失業者尋找工作管道，以「向民間人力銀行求職(含上網)」的相對次數最高，每百人次有 49.35

人次，其次是「託親友師長介紹」，再其次依序是「看報紙」、「向公立就業服務機構求職(含上網)」、「自我推薦及詢問」。

3. 遇到工作機會情形：108 年原住民失業者在找尋工作過程中，35.97%有遇到工作機會。曾經遇到工作機會，但是沒有去工作的原住民失業者沒有去工作的原因，以「待遇不符期望」相對次數最高，其次是「工時不適合」，再其次是「工作環境不良」。
4. 找工作主要遭遇困難：108 年原住民失業者有 64.03%在找尋工作過程中沒有遇到過工作機會，進一步分析找尋工作過程中，主要遭遇的困難是「就業資訊不足」，其次為「生活圈內沒有工作機會」，再其次依序是「本身技術不合」、「要照顧家庭無法找到合適的工作」及「生活圈以外沒有工作機會」。
5. 過去工作經驗：失業的原住民有 67.06%為非初次尋職者（過去曾經有過工作經驗）。其中有 69.07%離開上次工作為自願離職，另有 30.93%為非自願離職；離開上次工作的主要原因以「對原有工作不滿意」占 31.47%最多，其次為「工作場所業務緊縮或歇業」及「季節性或臨時性的工作結束」。
6. 最希望從事的工作內容：108 年原住民失業者中，最希望從事的工作內容以「餐飲旅遊運動」最多(每百人次有 23.86 人次)，其次是「營建職類」，再其次是「行政經營」、「技術服務」、「資訊軟體」、「交通及物流服務」、「品管製造」等。
7. 沒有工作期間的主要經濟來源：原住民廣義失業者（包含失業者及想工作而未找工作且隨時可以開始工作者）沒有工作期間的主要經濟來源以「家庭協助」(每百人次有 47.32 人次)為主，其次為「積蓄」，再其次為「親友協助」。

109 年原住民就業狀況調查

Employment Status Survey of Indigenous Peoples, 2020

原住民族委員會 編印

Council of Indigenous Peoples

中 華 民 國 1 1 0 年 6 月

109 年原住民族就業狀況調查結果摘要

一、15 歲以上原住民族

1. 行政區域：109 年臺灣地區年滿 15 歲以上原住民族現住人數年平均有 461,643 人，以居住在非原住民族地區的人口最多，有 207,604 人，占 44.97%，其次為山地原住民族地區，有 140,490 人，占 30.43%，再其次為平地原住民族地區，有 113,548 人，占 24.60%。
2. 統計區域：109 年 15 歲以上原住民族以居住在北部地區的 159,066 人最多，占 34.46%，其次為東部地區的 145,638 人，占 31.55%，再其次依序為南部地區的 90,969 人，占 19.71%，中部地區的 65,970 人，占 14.29%。
3. 族別：109 年 15 歲以上原住民族以阿美族的人數最多，占 37.66%；其次為排灣族，占 18.76%；再其次為泰雅族，占 15.98%；布農族占 11.25%，其餘各族別比率皆在 5% 以下。
4. 性別：109 年 15 歲以上的原住民族男性 220,138 人，占 47.69%，女性 241,505 人，占 52.31%。與全體民眾相較，15 歲以上的全體民眾亦是女性(50.81%)多於男性(49.19%)。
5. 年齡：109 年 15 歲以上原住民族年齡的分布，15~24 歲占 20.16%，25~44 歲占 38.59%，45~64 歲占 30.75%，65 歲及以上占 10.51%。與全體民眾比較，全體民眾 45 歲以上者占 52.71%，高於原住民族的 41.26%。
6. 教育程度：109 年 15 歲以上原住民族的教育程度以高級中等(高中、高職)比率最高，占 36.61%，其次為大學及以上的 22.87%，再其次為國(初)中的 18.09%，小學及以下占 14.05%，專科僅占

8.38%最少。與全體民眾相較，原住民族高級中等(高中、高職)及以下者之比率較全體民眾高，而專科及以上者之比率則低於全體民眾。

7. 婚姻狀況：109 年 15 歲以上原住民族有配偶者占 46.33%，未婚者占 39.17%，離婚、分居或喪偶者合計占 14.50%。與全體民眾比較，原住民族未婚者比率較全體民眾高 5.01 個百分點，有配偶者比率較全體民眾低 3.78 個百分點。
8. 家計分擔：109 年 15 歲以上原住民族有 61.18%需要負責家計，其中 32.25%為主要家計負責人，28.93%為次要(輔助)家計負責人；不需要負責家計的占 38.82%。

二、勞動力狀況

109 年原住民族 15 歲以上不含現役軍人、監管人口與失蹤人口之民間人口數為 440,899 人，其中原住民族的平均勞動力人數有 274,232 人，勞動力參與率為 62.20%；勞動力人口中有 263,319 人為就業人口，10,913 人為失業人口，失業率為 3.98%。與上年比較，109 年勞動力參與率較 108 年平均 61.87%上升 0.33 個百分點，失業率較 108 年平均 3.96%上升 0.02 個百分點。

三、就業狀況

1. 就業者從事的行業：109 年原住民族就業者從事的行業，以「製造業」(15.05%)比率最高，其次為「營建工程業」(14.79%)，再其次為「住宿餐飲業」(10.53%)。與全體民眾相較，原住民族從事「營建工程業」的比率高於全體民眾。
2. 就業者從事的職業：109 年原住民族就業者所擔任職業中，以擔任「服務及銷售工作人員」(23.47%)比率最高，其次為「技藝有

關工作人員」(17.27%)，再其次為「基層技術工及勞力工」(15.60%)及「機械設備操作及組裝人員」(13.31%)。與全體民眾相較，「技藝有關工作人員」、「機械設備操作及組裝人員」、「基層技術工及勞力工」三類職業合計，原住民族就業者占 4 成 6 左右的比率，較全體民眾的 30.62%高。

3. 就業者的從業身分：109 年原住民族就業者的從業身分以受私人僱用比率最高，占 76.60%，自營作業者占 10.99%，受政府僱用者占 10.23%，擔任雇主者為 1.46%，擔任無酬家屬工作者為 0.72%。其中受政府僱用者，有 36.75%有正式公務員任用資格，63.25%沒有正式公務員任用資格。
4. 原住民族有酬就業者每人每月主要工作收入：109 年原住民族有酬就業者每人每月主要工作平均收入 30,538 元。與全體民眾相較，原住民族有酬就業者主要工作平均收入，較全體民眾的 40,516 元低 9,978 元。觀察每月主要工作收入分布情形發現，原住民族有酬就業者每月主要工作收入未滿 3 萬元之比率占 48.78%，高於全體民眾的 29.76%。
5. 非典型就業情形：109 年原住民族就業者是從事非典型工作的比率為 20.92%，不是從事非典型就業工作的比率為 79.08%。
6. 從事政府所提供之臨時工作情形：109 年原住民族就業者有 2.65%從事政府所提供的臨時性工作，97.35%不是從事政府所提供的臨時性工作。從事政府提供之臨時工作者中，有 92.84%認為臨時工作對生活改善有幫助，83.58%認為對未來就業有幫助。
7. 就業者尋職管道：109 年原住民族就業者獲得目前工作的管道以「託親友師長介紹」的比率最高，占 44.77%，其次為「自我推薦及詢問」占 20.05%，再其次為「向民間人力銀行求職(含上網)」占 12.63%。

8. 工作場所僱用移工情形及其影響：109 年原住民族就業者工作場所 7.45%有僱用移工，其中 15.76%認為對其工作有影響，影響情形以「部分工作項目被取代」的比率最高(9.33%)，其次依序為「工資下降」(4.46%)、「同事人際關係問題」(3.02%)、「工作時間縮短」(2.63%)。

四、失業狀況

109 年原住民族勞動力人數有 274,232 人，其中失業人數 10,913 人，失業率為 3.98%。和全體民眾 109 年平均失業率的 3.80%比較，略高 0.18 個百分點。

1. 失業週數：原住民族失業者至資料標準週，平均已失業 19.64 週。
2. 失業者尋職管道：109 年原住民族失業者尋找工作管道，以「向民間人力銀行求職(含上網)」的比率最高(50.53%)，其次為「託親友師長介紹」(38.52%)，再其次依序為「看報紙」(12.25%)、「向公立就業服務機構求職(含上網)」(10.38%)。
3. 遇到工作機會情形：109 年原住民族失業者在找尋工作過程中，36.90%有遇到工作機會。曾經遇到工作機會，但是沒有去工作的原住民族失業者沒有去工作的原因，以「待遇不符期望」比率最高(34.60%)，其次為「工作環境不良」(29.52%)，再其次依序為「工時不適合」(20.13%)、「離家太遠」(13.38%)。
4. 找工作主要遭遇困難：109 年原住民族失業者有 63.10%在找尋工作過程中沒有遇到過工作機會，進一步分析找尋工作過程中，主要遭遇的困難是「本身技術不合」(30.90%)，其次為「就業資訊不足」(27.34%)，再其次為「生活圈內沒有工作機會」(20.76%)。
5. 過去工作經驗：失業的原住民族有 76.29%為非初次尋職者(過去

曾經有過工作經驗)。其中有 61.20%離開上次工作為自願離職，另有 38.80%為非自願離職；離開上次工作的主要原因以「工作場所業務緊縮或歇業」占 27.79%最多，其次為「對原有工作不滿意」(23.41%)，再其次為「季節性或臨時性的工作結束」(14.68%)。

6. 最希望從事的工作內容：109 年原住民族失業者中，最希望從事的工作內容以「餐飲旅遊運動」比率最高(25.08%)，其次為「行政經營」(15.86%)，再其次為「資訊軟體」(11.22%)、「營建職類」(10.79%)。
7. 沒有工作期間的主要經濟來源：原住民族廣義失業者（包含失業者及想工作而未找工作且隨時可以開始工作者）沒有工作期間的主要經濟來源以「積蓄」比率最高(50.07%)，其次為「家庭協助」(46.40%)，再其次為「親友協助」(13.13%)。

五、非勞動力狀況

109 年原住民族非勞動力人數有 166,667 人，其中未參與勞動原因以「高齡、身心障礙」(27.88%)比率最高，其次為「求學及準備升學」(26.92%)及「料理家務」(25.55%)，再其次依序為「傷病或健康不良」(9.91%)、「賦閒」(8.23%)及「想工作而未找工作，且隨時可以開始工作」(0.91%)等。

六、再度就業情形

109 年有 14.72%的原住民族曾因結婚、生育、料理家務、照顧家人、傷病、退休等各式因素離開職場一段時間而成為再度就業者，平均離開職場時間為 3.12 年；另有 85.28%未曾因各式因素離開職場再度恢復工作。

110 年第一季原住民族 就業狀況調查報告

原住民族委員會編印

中 華 民 國 1 1 0 年 3 月

統計結果摘要

根據原民會提供之原住民族戶籍人口資料顯示，110 年 3 月底臺灣地區原住民族住戶（戶內至少有一位 15 歲以上且具有原住民身分者）共計有 244,638 戶，其中 15 歲以上原住民族人口數共計 464,606 人。根據調查推估，110 年 3 月原住民族勞動力人數有 276,583 人，勞動力參與率為 62.20%；就業人數為 265,887 人，失業人數為 10,696 人，失業率為 3.87%。

原住民族勞動力參與率及失業率狀況

單位：人、%

年別	15 歲以上 原住民族 人口	15 歲以上 原住民族 民間人口	勞動力			非勞 動力	勞動力 參與率	失業率
			合計	就業者	失業者			
109 年 平 均	461,643	440,899	274,232	263,319	10,913	166,667	62.20	3.98
109 年 3 月	459,627	439,750	273,584	262,771	10,813	166,166	62.21	3.95
109 年 6 月	460,825	440,121	273,372	262,081	11,291	166,749	62.11	4.13
109 年 9 月	462,452	441,149	274,464	263,631	10,833	166,685	62.22	3.95
109 年 12 月	463,666	442,576	275,508	264,793	10,715	167,068	62.25	3.89
110 年 平 均	464,606	444,654	276,583	265,887	10,696	168,071	62.20	3.87
110 年 3 月	464,606	444,654	276,583	265,887	10,696	168,071	62.20	3.87
本月與上次(109 年 12 月) 比較(%)	0.20	0.47	0.39	0.41	-0.18	0.60	(-0.05)	(-0.02)
本月與上年同月比較(%)	1.08	1.12	1.10	1.19	-1.08	1.15	(-0.01)	(-0.08)

1.括弧()數字係為增減百分點。

2. 109 年 3 月樣本數為 12,348 人，109 年 6 月樣本數為 12,287 人，109 年 9 月樣本數為 12,599 人，109 年 12 月樣本數為 12,126 人
110 年 3 月樣本數為 12,409 人

一、原住民族狀況與勞動狀況

(一)110 年 3 月 15 歲以上原住民族以設籍在非原住民族地區的人數最多(45.94%)，族別以阿美族為各族之冠(37.49%)。原住民族年齡分布:25~44 歲占 38.64%，45~64 歲占 30.76%，15~24 歲占 19.71%，65 歲及以上者僅占 10.89%。教育程度以高級中等(高中、高職)比率最高(39.49%)，其次依序為大學及以上、國(初)中、小學及以下，分別占 21.99%、19.10%及 12.58%。

✓ (二)臺灣地區原住民族勞動力參與率與全體民眾比較，110 年 3 月原住民族勞動力參與率(62.20%)高於全體民眾(59.14%)。

二、原住民族就業狀況

- (一)110年3月原住民族就業者從事的行業以「製造業」(15.23%)及「營建工程業」(15.09%)比率最高，其次為「住宿及餐飲業」(10.45%)。從事的職業以「服務及銷售工作人員」(24.07%)的比率最高，其次是「技藝有關工作人員」(17.68%)，再其次是「基層技術工及勞力工」(14.13%)及「機械設備操作及組裝人員」(13.49%)。
- (二)110年3月原住民族就業者的從業身分76.42%為受私人僱用(71.56%受公司/企業僱用、4.86%受非營利組織僱用)，受政府僱用者占9.77%。在受政府僱用者中有40.52%有正式公務員任用資格，59.48%沒有正式公務員任用資格。
- (三)110年3月原住民族就業者每人每月主要工作平均收入為30,999元。原住民族就業者每週平均工作時數為42.08小時，其中以每週工作時數以35至44小時者比率最高，占58.31%。工作地點以在桃園市(13.81%)、新北市(12.40%)、花蓮縣(11.59%)、臺東縣(10.20%)的比率較高。
- (四)110年3月原住民族就業者有1.82%從事政府提供的臨時性工作，臨時性工作期限在12個月以上占就業者1.23%；認為從事政府臨時性工作對生活有幫助(含非常有幫助和有幫助)的比率為95.95%，認為對未來就業有幫助(含非常有幫助和有幫助)的比率為79.91%。

三、原住民族失業狀況

- (一)110年3月(3月14日至3月20日)，原住民族的勞動力人數有 276,583 人，其中失業人數為 10,696 人，失業率為 3.87%。
- (二)110年3月本次調查顯示，原住民族失業者平均失業週數為 20.46 週。
- (三)110年3月原住民族失業者求職尋找工作的方法與管道，以「向民間人力銀行求職(含上網)」的 52.75%比率最高，其次是「託親友師長介紹」的 39.33%，再其次依序為「向公立就業服務機構求職(含上網)」、「看報紙」、「原住民就業服務員轉介」比率分別為 19.08%、11.49%及 6.88%。
- (四)110年3月有 39.63%的原住民族失業者在求職過程中曾遇到工作機會，所遇到的工作機會類型主要為全時工作(61.83%)，其次為部分時間工作(27.13%)；未去工作原因主要為「待遇不符期望」(42.32%)，其次為「離家太遠」(21.04%)、「工時不適合」(17.43%)、「工作環境不良」(15.62%)。
- (五)110年3月原住民族失業者有 60.37%在找尋工作過程中沒有遇到工作機會，進一步分析找尋工作過程中主要遭遇困難為「就業資訊不足」(31.08%)，其次是「本身技術不合」(22.67%)、「教育程度限制」(15.08%)。

(六)110年3月原住民族失業者有12.80%為初次尋職者，非初次尋職者有87.20%。非初次尋職的失業者中，有71.33%離開上次工作為自願離職，另有28.67%為非自願離職。非初次尋職的原住民族失業者中，離開上次工作的主要原因以「對原有工作不滿意」(30.76%)，其次為「工作場所業務緊縮或歇業」(21.15%)及「季節性或臨時性的工作結束」(19.33%)。

(七)110年3月原住民族失業者希望從事的工作內容以「餐飲旅遊運動」(25.56%)最多，其次是「營建職類」(20.97%)，再其次是「行政經營」(12.52%)及「醫藥美容」(11.28%)。

(八)110年3月原住民族廣義失業者沒有工作期間的主要經濟來源以「家庭協助」(48.81%)為主，其次為「積蓄」(42.68%)，再其次為「親友協助」(16.72%)。

四、非勞動力原住民族狀況及其他

(一)110年3月原住民族非勞動力人數有168,071人，其中未參與勞動原因以「高齡、身心障礙」(28.84%)、「求學及準備升學」(28.46%)及「料理家務」(27.40%)所占的比率較高。

(二)110年3月原住民族曾為二度就業者的比率占15.74%，平均離開職場時間為3.23年。

監察院109年度專案調查研究期末報告

壹、題目：「政府協助原住民就業成效及檢討」通案性案件調查研究。

貳、專案調查研究主旨：

一、研究緣起：

依據聯合國原住民族權利宣言第21條：「1.原住民族有權不受歧視地改善其經濟和社會狀況，尤其是在教育、就業、職業培訓和再培訓、住房、環境衛生、醫療和社會保障等領域。2.各國應採取有效措施，並酌情採取特別措施，繼續改善原住民族的經濟和社會狀況。應特別關注原住民老人、婦女、青年、兒童和殘疾人的權利和特殊需要。」

為回應原住民社會之需求，並順應世界潮流，行政院於民國（下同）85年間，即籌備成立中央部會級機關，以專責辦理原住民事務，並於籌備期間研訂機關組織條例草案，用為機關成立之法源依據。同年11月1日，立法院審議通過「行政院原住民委員會組織條例」，行政院並於同年12月10日即正式成立「行政院原住民委員會」，專責統籌規劃原住民事務，成就了我國民族政策史上新的里程碑，使原住民政策的釐訂及推展，更具一致性與前瞻性，以發揮整體規劃的功能，帶動原住民跨越新世紀全方位的發展。嗣後因應臺灣省政府功能業務與組織調整¹，於91年1月4日，立法院審議通過行政院原住民委員會組織條例部分條文修正案，並於同年3月25日正式更改為「行政院原住民族委員會」（下稱原民會），掌理原住民族政策、制度、法規之綜合規劃、協調及推動等與原住民族相關之事項。

¹ 原臺灣省政府原住民事務委員會經裁撤，自88年7月1日起歸併行政院原住民委員會，並於中興新村設置中部辦公室；前臺灣省政府原住民事務委員會所屬文化園區管理處亦同時改隸行政院原住民委員會。

保障法第12條規定修正107條第2項規定³⁵區分身心障礙者及原住民僱用比率各百分之一及分別計算。

(二)得標廠商僱用原住民人數統計：

1、據原民會查復，近十年進用情形（表38），逾100人得標廠商平均為1千7百餘家，未有明顯增減，可知參與政府採購之廠商數變化不大，然已僱用原住民人數，已從10年前1萬餘人之進用數，增加至2萬1千餘人，呈現倍數成長，且未僱足原住民之廠商，平均家數為611家，除逐年遞減外，亦從102年起即低於平均值，可知近十年推動成效有正向發展。

表38 各年度得標廠商應僱用原住民情形之統計

年度	逾 100 人 得標廠商 家數	應僱用原 住民人數	已僱用原 住民人數	超額僱用 原住民人 數	未僱足原 住民之廠 商家數	未僱用原 住民人數
98	1,657	6,609	10,747	5,986	703	1,848
99	1,725	7,032	12,286	6,931	731	1,677
100	1,714	7,668	13,946	8,027	681	1,749
101	1,606	7,954	14,531	8,328	615	1,750
102	1,647	7,461	14,303	8,247	568	1,405
103	1,792	8,311	16,504	9,675	608	1,482
104	1,736	8,472	17,084	10,121	570	1,677
105	1,802	8,709	19,350	11,904	590	1,257
106	1,856	8,825	21,333	13,679	527	1,171
107	1,587	9,254	22,100	13,650	546	1,148
108	2,013	9,317	21,099	12,845	587	1,063

資料來源：原民會查復資料。

備註：應僱用原住民、已僱用原住民、超額僱用原住民及未僱用原住民年度人數為月平均數。

2、行政院公共工程委員會說明：

展基金專戶(第2項)。第1項代金之金額，依差額人數乘以每月基本工資計算；不足1月者，每日以每月基本工資除以30計(第3項)。」

³⁵ 政府採購法施行細則第107條第2項規定：「依本法第98條計算得標廠商於履約期間應僱用之身心障礙者及原住民之人數時，各應達國內員工總人數百分之一，並均以整數為計算標準，未達整數部分不予計入。」



簡報及座談交流



與技訓中心學員大合照



竹編工藝師證照班上課情形



訪談就業服務員及督導

十二、國外作法

(一) 澳大利亞：

- 1、澳洲總理府內設有原住民事務部，現任部長為 Ken Wyatt，係該職位自1968年設立以來，首位原住民裔部長。根據澳洲政府2016年普查，澳洲原住民(Aboriginal and Torres Strait Islander people)共有744,668人，佔澳洲總人口3.3%。
- 2、據澳洲政府「生產力委員會」(Productivity Commission)最新公佈之「2017年原住民支出報告」(2017 Indigenous Expenditure Report)顯示，澳洲政府2015-16年度編列之原住民相關預算約334億澳元，較2008-09年度預算270億澳元增加，平均每位原住民編列之預算為44,886澳元，為非原住民平均預算(22,356澳元)之2倍。
- 3、另根據「生產力委員會」發布之「克服原住民不

利因素報告：2016年主要統計資料」(Overcoming Indigenous Disadvantage: Key Indicators 2016)第九章「經濟參與」(Economic participation)顯示，澳洲政府以4大策略，提升原住民經濟參與，其中2014-15年為例，18-64歲原住民全職(full time employment)就業率為63.1%⁵⁴，較2002年就業率54.5%提升約8.6%，該4大策略如下：

- (1) 「全職或兼職就業促進方案」(Employment by full time/ part time status, sector and occupation)
- (2) 「原住民擁有或管理之土地或公司」(Indigenous owned or controlled land and business)
- (3) 「房屋擁有權」(Home ownership)
- (4) 「所得協助」(Income support)

(二)紐西蘭：

1、據原民會103年度紐西蘭考察報告⁵⁵內容，對於紐西蘭原住民之就業輔導，其以「先用後訓」之就業輔導模式與國內就業輔導方式之不同有特別之描述比較，重點如下：

- (1) 1990年7月成立職業輔導局(Rapuara)希望能夠從就業輔導與諮詢開始，協助毛利族群在工作上有不同的選擇，並提供適當的職業教育訓練，以符合未來工作方面之需要。該局為一獨立機構，由教育部長直接委派人員組成委員會，負責推展行動方案，其中包括提供就業諮詢、職業課程設計、建教合作所需之設備、課程安排與輔導，大部分經費由紐西蘭王室贊助。1991年通過毛利發展部法案(Ministry of

⁵⁴ 同年度非原住民就業率為69.5%。

⁵⁵ 原民會「103年度台灣原住民非政府組織赴紐西蘭考察(原住民就業輔導)報告」

Maori Development Act 1991)，1992年成立毛利發展部（Ministry of Maori Development），從「毛利族群領導毛利族群發展」的理念開始，讓毛利族群能建構自我及發展自我的能力。在1990年代初期毛利族群在工作上雖然有改善的趨勢，但是在90年代中葉後卻又呈現停滯狀態。與非毛利族群相較，毛利族群之所得來源缺乏多樣性。由於他們的所得來源大多集中於工資，因此失業的衝擊對於毛利族群的影響較為顯著。當景氣衰退時，毛利族群對政府的依賴會隨之提高。

（2）紐西蘭原住民之就業及在職訓練

紐西蘭政府為扶助國內毛利族群健全發展，提供地區發展、能力建構或資金等方面的資助，主要是促使毛利族群脫離經濟困境，其中也特別針對商業發展給予專業資訊服務並挹注需要的資金。其中「地區發展」是以一個「地理區域」的規模層級促進毛利族群的發展，其目的是針對在某一區域範圍中的個人、家庭、部落和毛利族群、組織等，幫助他們確認當地的各種發展機會，並且發展出能夠對應這些機會的潛力和能力。

原住民領袖提出的毛利經濟發展策略，目的是透過教育，提高金融知識和儲蓄，發展土地和天然資源，並與各毛利部族衷心的合作，希望毛利族群的收入在2040年能追上全國平均收入。其實在過去10年來，毛利族群和歐裔人的平均時薪收入差距，一直維持在約17%至18%之間；此外，自2001年以來，每次普查結果均顯示，毛利族群較歐裔人有更多人領取社

會相關福利。懷卡托大學人口學家Tahu Kukutai博士分析數據後發現，沒有任何證據顯示毛利族群和太平洋島人的收入可以追得上歐裔人士，尤其是發生經濟衰退時，毛利族群和太平洋島人更容易流失其工作職位。因此紐西蘭政府不論是對毛利在學學生或一般人，都有提供特別針對毛利族群所設計之職業教育訓練方案，簡介如下：

〈1〉訓練機會方案（The Training Opportunity Programme）

過去十年以來，毛利族群進入綜合技術學院、教育學院及大學或其他訓練機構的人數已有增加。但真正進入第三等教育方案者仍不多。此一訓練機會方案是為失學者、長期失業及領取家庭津貼金戶長達四年以上的弱勢團體所設計的方案，主要是在幫助沒有一技之長、長期未有收入的毛利族群，藉由訓練取得國家與就業市場認可的資格，以期他們可藉此達到可被受雇的條件而最後能經濟獨立。這個方案由政府提供全額補助金，以供相關教育與訓練機構開設訓練課程，甚至私人機構訓練課程也被包括在內。凡參與受訓者，皆可透過這些課程取得國家證照檢定合格或國家文憑。

〈2〉技術提升方案（Skill enhancement）

技術提昇方案來自於「教育及訓練支援機構（Education Training & Support Agency，簡稱ETSA）」，主要對像是16歲到21歲的毛利青年及太平洋小島年輕人，方案設計主要目的是透過系統化教育訓練以提高

工作態度、職業品質與就業能力，不管是目前在職或兼職均可參與。ETSA不斷從執行中改良方案，目前著重於毛利族群職業訓練的需求。

(3) 考察發現：

對毛利人之職業教育訓練或發展相關策略時，是以啟發、輔導及協助毛利人的能力為主，並不完全以社會福利之觀點來促成其生活上的質與量的增進。而是訂定各種職能標準，提供訓練機會，要求原住民考取證照或獲得某種特別技能。

目前國內(指台灣)對原住民之就業輔導，一部分是要求企業或公部門要聘雇一定比例的原住民，或是要求非營利組織在申請政府經費時能聘用原住民，進行就業能力之訓練。透過這些組織或協會的幫助聘雇原住民。但後來發現有些原住民的能力沒有被充分的訓練，反而變成非常依賴這些組織，因此目前台灣採用的是一種「先訓後用」的觀念，但這種方式讓原住民長期在這些組織中工作，離開後仍然無法自力工作，未能達成人力資源培育的目標。反觀紐西蘭政府在推展毛利人就業輔導方案時，與大企業或非營利組織之合作，會事先選拔適合的人員進行訓練，以「先用後訓」的方式，來培養或提升原住民之就業能力，當然這樣的型式短期不一定能見效，若能長期持續，才能培養更多原住民之中、高階人才。

- 2、另據紐西蘭毛利發展部(TPK)提供之「紐西蘭協助原住民就業成效相關研究報告一覽表」，共制訂7項協助原住民就業主題：

(1) 2040年毛利經濟發展策略(Strategy to 2040)：

〈1〉2012年11月紐西蘭獨立機構「毛利經濟發展小組」(Māori Economic Development Panel)發表「2040年毛利經濟發展策略」(Strategy to 2040)，盼建立一個「政府與毛利經濟成長夥伴關係」(Crown- Māori Economic Growth Partnership)之願景。2013年紐西蘭商務、創新暨就業部(MBIE)設立「毛利經濟發展諮詢委員會」(Māori Economic Development Advisory Board)負責執行該策略。

〈2〉「2040年毛利經濟發展策略」六大目標包括：更多的教育機會及表現、成功且有技能的勞動力、提升金融知識及儲蓄、政府與毛利建立夥伴關係、積極開發自然資源、以及毛利公司(Māori Inc)驅動經濟成長等，盼於2040年將毛利的平均薪資、每人所得及失業率與紐國全國平均達成一致。

(2) 微型金融研究(Microfinance Report)：紐西蘭毛利發展部(TPK)針對102戶毛利「家族」(whānau)之微型金融產品及服務需求，進行一對一面談研究，報告結論：

〈1〉多數毛利人仍處貧窮狀態。

〈2〉缺少可負擔的住房。

〈3〉工作或收入漸少而財務壓力增加。

〈4〉婦女及兒童受貧窮影響較深。

〈5〉積欠政府單位、金融公司及高利貸之債務情形普遍。

〈6〉多數毛利人不瞭解微型金融產品及服務之用途。

(3) 毛利「家族」及低收入戶儲蓄報告(Whānau and

Low-Income Household Savings Report)：

- 〈1〉紐西蘭毛利發展部(TPK)及商務、創新暨就業部(MBIE)委託「金融知識及儲蓄夥伴工作小組」(Financial Literacy and Savings Partner Working Group)對於如何透過更多的金融知識及儲蓄機制來協助毛利人增加資產進行研究，盼鼓勵更多的正面儲蓄行為。
 - 〈2〉該報告檢視毛利「家族」及低收入戶身邊可選擇利用的儲蓄機制，包括當地及國際性的儲蓄計畫，並透過一系列面談方式，蒐集低收入戶對於儲蓄機制的看法。
 - 〈3〉報告結論：現有的儲蓄機制服務存有許多缺口，毛利部落(iwi)急需一量身訂製的儲蓄機制，以及更多可得的金融知識，以鼓勵更多的正面儲蓄行為。
- (4) 商務顧問計畫(He Tupu Ohanga:Commercial Advisors Scheme)：
- 〈1〉紐西蘭商務、創新暨就業部(MBIE)設有「毛利創新基金」(Māori Innovation Fund)，用以資助毛利企業或組織經營。
 - 〈2〉每一毛利企業最多可獲6萬紐元贊助，以及一位商務顧問提供諮詢服務。該顧問最多可提供18個月的專業諮詢，包括創業選擇、可行性研究、策略規劃及市場分析等建議。
- (5) 實習生計畫(Cadetships)：
- 〈1〉提供至少6個月以上的實習計畫，協助雇主培訓全職的毛利員工，以期未來有更多的毛利人自己開業。
 - 〈2〉每一實習計畫，雇主最多獲得1萬紐元的補助。

(6) 青年發展計畫(Pae Aronui)：

〈1〉四年期間投注約1千5百萬紐元。目標鎖定在紐西蘭South Auckland、West Auckland、Hamilton Hutt Valley及Porirua等地區的15至24歲毛利青年。

〈2〉給予15至24歲、未獲教育、沒有就業或沒有受訓的毛利青年更多的教育及就業機會，促使他們有良好的學習及就業成果。

(7) 生活護照計畫(Taiohi Ararau-Passport to Life)：

〈1〉協助15至24歲、未獲教育、沒有就業或沒有受訓的毛利青年，在他們就業時所需取得的基本文件包括駕照、稅務號碼(IRD)、出生證明及銀行帳號等。

〈2〉該計畫原規劃在四年期間投注4百萬紐元，另經毛利發展部副部長Willie Jackson爭取8百萬紐元，該計畫總預算共計1千2百萬紐元。

(三) 日本：

有關原住民族政策，在日本以對「愛努」族之政策較受關注。日本於2018年通過「為推動實現尊重愛努民族尊嚴社會之政策相關法律案」之內閣決議，並據此在內閣府設立「愛努政策推進本部」，由內閣官房長官擔任本部長，成員包含法務大臣、外務大臣、文部科學大臣、厚生勞動大臣、農林水產大臣、經濟產業大臣、國土交通大臣及環境大臣等各中央省廳首長，以推動綜合政策。

陸、結論與建議

一、「促進原住民就業方案」自98年至109年10年間，共推動三期計畫，透過「就業服務」、「職業訓練」、「保障進用」等面向，強化原住民族就業技能及穩定就業，使原住民與全體民眾失業率之差距逐年趨近。然

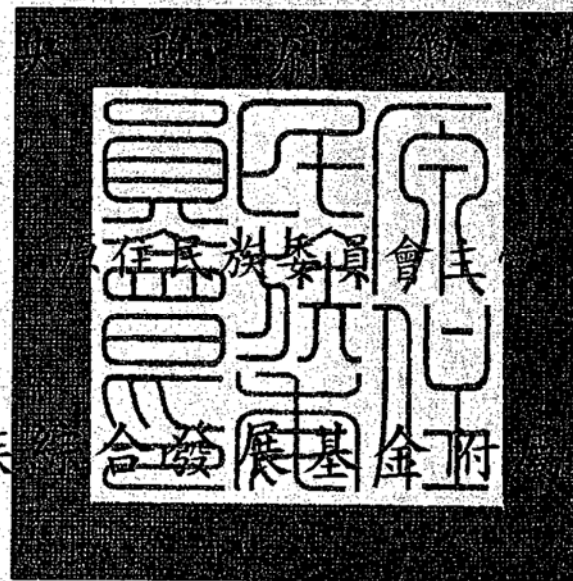
中 華 民 國 108 年 度

（108年1月1日至108年12月31日）

中

算

原住民族綜合發展基金附屬單位決算



（非 營 業 部 分）

原住民族綜合發展基金管理會 編

原住民族綜合發展基金

收支餘絀表

中華民國108年度

單位：新臺幣元

科 目	本年度預算數		本年度決算數		比 較 增 減		上年度決算數	
	金 額	%	金 額	%	金 額	%	金 額	%
業務收入	1,732,897,000.00	100.00	1,736,440,318.00	100.00	3,543,318.00	0.20	1,723,504,288.00	100.00
投融資業務收入	33,611,000.00	1.94	27,632,489.00	1.59	-5,978,511.00	17.79	25,791,569.00	1.50
融資業務收入	33,593,000.00	1.94	27,632,489.00	1.59	-5,960,511.00	17.74	25,628,469.00	1.49
其他投融資業務收入	18,000.00				-18,000.00	100.00	163,100.00	0.01
徵收收入	315,000,000.00	18.18	299,121,841.00	17.23	-15,878,159.00	5.04	288,151,109.00	16.72
徵收就業代金收入	310,000,000.00	17.89	294,039,284.00	16.93	-15,960,716.00	5.15	283,175,884.00	16.43
溫泉取用費提撥收入	5,000,000.00	0.29	5,082,557.00	0.29	82,557.00	1.65	4,975,225.00	0.29
其他業務收入	1,384,286,000.00	79.88	1,409,685,988.00	81.18	25,399,988.00	1.83	1,409,561,610.00	81.78
其他補助收入	1,384,286,000.00	79.88	1,409,685,988.00	81.18	25,399,988.00	1.83	1,409,561,610.00	81.78
業務成本與費用	3,145,081,000.00	181.49	2,732,624,826.00	157.37	-412,456,174.00	13.11	2,252,811,797.00	130.71
投融資業務成本	29,723,000.00	1.72	32,228,199.00	1.86	2,505,199.00	8.43	30,556,395.00	1.77
融資業務成本	29,716,000.00	1.71	32,228,199.00	1.86	2,512,199.00	8.45	30,556,395.00	1.77
其他投融資業務成本	7,000.00				-7,000.00	100.00		
行銷及業務費用	3,111,893,000.00	179.58	2,697,208,141.00	155.33	-414,684,859.00	13.33	2,218,937,120.00	128.75
業務費用	3,111,893,000.00	179.58	2,697,208,141.00	155.33	-414,684,859.00	13.33	2,218,937,120.00	128.75
管理及總務費用	3,465,000.00	0.20	3,188,486.00	0.18	-276,514.00	7.98	3,318,282.00	0.19
管理費用及總務費用	3,465,000.00	0.20	3,188,486.00	0.18	-276,514.00	7.98	3,318,282.00	0.19
業務賸餘(短絀)	-1,412,184,000.00	-81.49	-996,184,508.00	-57.37	415,999,492.00	29.46	-529,307,509.00	-30.71
業務外收入	55,482,000.00	3.20	84,169,070.00	4.85	28,687,070.00	51.71	81,005,765.00	4.70
財務收入	37,982,000.00	2.19	39,617,328.00	2.28	1,635,328.00	4.31	47,528,609.00	2.76
利息收入	37,982,000.00	2.19	39,617,328.00	2.28	1,635,328.00	4.31	47,528,609.00	2.76
其他業務外收入	17,500,000.00	1.01	44,551,742.00	2.57	27,051,742.00	154.58	33,477,156.00	1.94
違規罰款收入			208,899.00	0.01	208,899.00		124,273.00	0.01
收回呆帳	6,000,000.00	0.35	3,023,977.00	0.17	-2,976,023.00	49.60	4,581,460.00	0.27
雜項收入	11,500,000.00	0.66	41,318,866.00	2.38	29,818,866.00	259.29	28,771,423.00	1.67
業務外費用	10,000,000.00	0.58	11,730,054.00	0.68	1,730,054.00	17.30	19,879,580.00	1.15
財務費用			17,774.00		17,774.00		196,219.00	0.01
利息費用			17,774.00		17,774.00		196,219.00	0.01
其他業務外費用	10,000,000.00	0.58	11,712,280.00	0.67	1,712,280.00	17.12	19,683,361.00	1.14
雜項費用	10,000,000.00	0.58	11,712,280.00	0.67	1,712,280.00	17.12	19,683,361.00	1.14

附件5 (本附件為羅昌發大法官前整理之資料，並已徵得其同意使用)
(節錄)

原住民優惠性差別待遇立法例

羅昌發大法官提供

壹、問題：以原住民工作權保障之優惠性差別待遇為中心

有無與我國政府採購法第 98 條(「得標廠商其於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用身心障礙者及原住民，人數不得低於總人數百分之二，僱用不足者，除應繳納代金，並不得僱用外籍勞工取代僱用不足額部分」)或原住民工作權保障法第 12 條第 1 項及第 3 項(內容相同)類似的外國立法例？

貳、初步分析摘要：無相同立法例

於法令層面而言，美國法並無類似於我國原保法第 4 條第 1 項及第 12 條，以及政府採購法第 98 條比例進用之規定。其關於促進少數團體成員就業機會平等之相關規定，於 1964 民權法第七章僅消極宣示禁止歧視之意旨，縱使是較為積極地要求與政府機構締約之承包商承諾於進用員工時，不基於種族因素給予差別待遇，並於承包商違反時課予不利益，亦僅是針對歧視行為的消極評價。且縱使課與承包商積極採行優惠性差別待遇之義務，而令其提出就業人口結構報告、改善目標及計劃，亦留有相當之裁量空間與承包商自行設計相關計畫。於實踐層面而言，美國在對於優惠性差別待遇之具體內容形成，基本上係交由法院在衡量個案事實及當事人兩造間利益後而為之；方法上可能係法院直接下令要求企業應採取一定之優惠性方案，亦有以「同意判決」的方式由各方協商而形成之。觀諸美國法院判決之內容可發現，不論是法院所形成者、抑或是企業及政府機關所自願採行之優惠性方案均十分多樣化。聯邦最高法院甚至不斷於案例中表示單純使用「配額」來保障弱勢種族的方式並不適當(儘管此為多數企業所愛好之方式)；蓋其未考慮到可能造成對多數族群的反向歧視以及雇主營業自由保護等問題。是故，若欲以配額作為優惠性差別待遇之內容，仍應配合諸如「符合特定資格」等條件限制，始能被認為不偏離民權法案第七章之要求。

歐盟部分，原則上就相關法條與指令而言，不排除歐盟與成員國得就種族事項採取積極平權措施(Positive Action)。然而，歐洲法院對於積極平權措施之適

用相當嚴格，經常宣告成員國國內的積極平權措施牴觸歐盟條約「平等待遇」之規定。在此種適用之下，成員國之措施必須具有相當彈性，不得以僵化之配額，方符合比例原則。至於成員國部分，有採取軟性積極平權措施者，即透過實施多文化專案協商促進族群雇用多元化，例如英國與荷蘭等是。然而，亦有對於種族採取身分盲（identity-blind）態度者，原則上禁止一切基於種族為基礎之措施，例如德國與法國等是。

我國之相關比例進用規定，係為落實憲法增修條文第 10 條第 12 項促進原住民族就業及經濟生活之保障，藉由採購方式賦予得標廠商僱用之責，即藉由國家私經濟行政行為，使得標廠商分擔一部之國家任務，而原住民族工作權保障法並未賦予原處分機關對於計算代金標準有裁量空間，係屬羈束處分，故廠商依政府採購法得標者，依法即負有僱用法定比例原住民或繳納代金之義務，原處分機關並無裁量之權限。——此等立法例相較於上述歐美立法例，似乎有較為僵化之問題，不區分具體情形，一概剝奪法院審查彈性以及行政機關裁量權，似可能有未能達實質平等目標、且手段不符比例原則之虞。

參、立法例具體說明

一、美國

I. Title VII of the Civil Rights Act of 1964

Title VII of the Civil Rights Act of 1964 (下譯為 1964 民權法第七章) 為美國法上關於就業平等之基礎規範，其規範意旨主要在於確保就業機會上之平等，消弭於就業過程中，基於種族、膚色、地區、性別、國籍之歧視，並設有相關的救濟程序規範及各類豁免及特殊例外，其中與比例進用此優惠性差別待遇較為相關的部分，整理如下：

1. 企業對於員工之進用

關於企業進用員工的資格審酌，1964 民權法第七章於違法僱傭行為章節 (Unlawful Employment Practices)，亦揭示禁止基於宗教、性別、國籍為差別待遇之意旨；並禁止教育機構於任用員工時，以宗教作為判斷基礎⁷。此外，另提出兩種可被允許的例外樣態，其一為該當以宗教、性別、國籍為差別待遇判斷基礎之資格要求，係基出於善意，且為維持事業正常運作所必需之合理條件。其二為關於教育機構及學術單位之例外規範，如該當教育機構或學術單位係由特定宗教組織直接或實質所有、控制或經營，或該教育機構及學術單位所提供之課程，係

⁷ 42 U.S.C. §2000e-2(e): “Businesses or enterprises with personnel qualified on basis of religion, sex, or national origin; educational institutions with personnel of particular religion . . .”

以傳播特定宗教為目的，則其以宗教作為任用基準，不屬於非法之僱傭行為⁸。

2. 否認優惠性差別待遇之合法性

縱使 1964 民權法第七章將基於種族、膚色、地區、性別、國籍所為之各樣態就業歧視，視為違法僱傭行為而予以禁止。然而，該法案亦於 Section 2000e-2(j) 明示，即使是事業機構內之少數團體成員、女性受雇者於勞動結構中的組成偏低，亦不得以此為由請求給予該優惠待遇⁹，亦即，1964 民權法對於就業上的種族優惠性差別待遇並未肯認。

3. 小結

⁸ *Id.* §2000e-2(e): “Notwithstanding any other provision of this subchapter, (1) it shall not be an unlawful employment practice for an employer to hire and employ employees, for an employment agency to classify, or refer for employment any individual, for a labor organization to classify its membership or to classify or refer for employment any individual, or for an employer, labor organization, or joint labor-management committee controlling apprenticeship or other training or retraining programs to admit or employ any individual in any such program, on the basis of his religion, sex, or national origin in those certain instances where religion, sex, or national origin is a bona fide occupational qualification reasonably necessary to the normal operation of that particular business or enterprise, and (2) it shall not be an unlawful employment practice for a school, college, university, or other educational institution or institution of learning to hire and employ employees of a particular religion if such school, college, university, or other educational institution or institution of learning is, in whole or in substantial part, owned, supported, controlled, or managed by a particular religion or by a particular religious corporation, association, or society, or if the curriculum of such school, college, university, or other educational institution or institution of learning is directed toward the propagation of a particular religion.”

⁹ 42 U.S.C. §2000e-2(j): “. . . Nothing contained in this subchapter shall be interpreted to require any employer, employment agency, labor organization, or joint labor-management committee subject to this subchapter to grant preferential treatment to any individual or to any group because of the race, color, religion, sex, or national origin of such individual or group on account of an imbalance which may exist with respect to the total number or percentage of persons of any race, color, religion, sex, or national origin employed by any employer, referred or classified for employment by any employment agency or labor organization, admitted to membership or classified by any labor organization, or admitted to, or employed in, any apprenticeship or other training program, in comparison with the total number or percentage of persons of such race, color, religion, sex, or national origin in any community, State, section, or other area, or in the available work force in any community, State, section, or other area.”

相較於我國原住民族工作保障法(下稱原保法)第4條第1項及第12條，積極以比例進用之方式，賦予在就業人口結構中代表性不足之原住民族優惠性差別待遇。1964 民權法第七章則相對保守，僅消極規範企業於進用員工時，不得以其種族、膚色、地區、性別、國籍作為差別待遇之依據，尚不及於積極以法規範強制企業需進用一定人數之少數團體成員。至於法院於認定企業違反上開禁止歧視之規範而予以禁止時，所附帶做成之積極的優惠性差別待遇，將於後詳述。

II. 平等就業機會報告

平等就業機會委員會 (Equal Employment Opportunity Commission) 除負責執行上開 1964 民權法第七章所規定之事項外，尚有監督聯邦政府內各機構就業人口結構，並接受各該機構每年提出之平等就業機會報告¹⁰。而在此類政府文書中，近似於優惠性差別待遇之文字往往僅是「應考量衡平之勞動力需求」、「為消除少數團體在就業上代表性不足之問題，必須進行特殊努力來招募少數團體成員」等¹¹。由於此等法律文書之用語，並未明定應以何種手段達成優惠性差別待遇，而僅透過該機構對於優惠性差別待遇的宣示，以及所提出之年度就業人事報告中，針對不同團體代表性過低的問題所提出的解決方法，達成賦予少數團體優惠性差別待遇之目標。

III. 總統命令及其他行政命令

美國法上優惠性差別待遇之概念，於 1941 年羅斯福總統 8802 號總統命令當中即已出現。命令中禁止聯邦政府中存有種族歧視，並要求相關企業對於已存在之種族歧視問題採取相應之措施。然而囿於政府人力、預算之不足，且未有相應的處罰法律效果，種族歧視於就業市場中仍屢見不鮮。

1. 優惠性差別待遇之首見

於 1961 年甘迺迪總統所頒布之 10925 號總統命令 (Executive Order 10925) 中，優惠性差別待遇 (Affirmative action) 此詞彙首次出現，其鼓勵行政部門與政府機構採取積極的手段消除種族歧視¹²。並要求承包政府工程之承包商應平等對

¹⁰ U.S. EQUAL EMPLOYMENT OPPORTUNITY COMMISSION, <http://www.eeoc.gov/eeoc/index.cfm> (last visited Jan 11, 2014)

¹¹ For example, 5 U.S.C §5379(e): “In selecting employees to receive benefits under this section, an agency shall, consistent with the merit system principles set forth in paragraphs (1) and (2) of section 2301(b) of this title, take into consideration the need to maintain a balanced workforce in which women and members of racial and ethnic minority groups are appropriately represented in Government service.”

¹² Executive Order 10925 §201: “The President's Committee on Equal Employment Opportunity established by this order is directed immediately to scrutinize and study employment practices of the Government of the United

待員工與求職者，不因種族、膚色、國籍、宗教等因素而有差別待遇，並進一步採取優惠性差別待遇¹³，確保少數團體成員的就業機會。

2. 對聯邦承包商之具體規範

詹森總統於 1965 年發佈的 11246 號總統命令中，除再次重申行政部門及聯邦政府承包商，不得因種族、膚色、國籍、宗教等因素而有就業歧視外。另對於承包商的相關義務做出較具體之規範，例如於契約示範條款中明定，承包商於締約時需承諾其關於員工之進用、升遷、培訓、解雇等就業進程，不以種族、膚色、國籍、宗教等因素而有差別待遇，且要求承包商提出遵行報告¹⁴，並於承包商不履行該當承諾時，賦予一部或全部契約解除、終止、中止及取消將來締約資格之不利益¹⁵。

States, and to consider and recommend additional affirmative steps which should be taken by executive departments and agencies to realize more fully the national policy of nondiscrimination within the executive branch of the Government.”

¹³ *Id.* §301(1): “The contractor will not discriminate against any employee or applicant for employment because of race, creed, color, or national origin. The contractor will take affirmative action to ensure that applicants are employed, and that employees are treated during employment, without regard to their race, creed, color, or national origin. Such action shall include, but not be limited to, the following: employment, upgrading, demotion or transfer; recruitment or recruitment advertising; layoff or termination; rates of pay or other forms of compensation; and selection for training, including apprenticeship. The contractor agrees to post in conspicuous places, available to employees and applicants for employment, notices to be provided by the contracting officer setting forth the provisions of this nondiscrimination clause.”

¹⁴ Executive Order 11246 §203(a): “Each contractor having a contract containing the provisions prescribed in Section 202 shall file, and shall cause each of his subcontractors to file, Compliance Reports with the contracting agency or the Secretary of Labor as may be directed. Compliance Reports shall be filed within such times and shall contain such information as to the practices, policies, programs, and employment policies, programs, and employment statistics of the contractor and each subcontractor, and shall be in such form, as the Secretary of Labor may prescribe.”

¹⁵ *Id.* §202(6): “In the event of the contractor's noncompliance with the nondiscrimination clauses of this contract or with any of such rules, regulations, or orders, this contract may be cancelled, terminated or suspended in whole or in part and the contractor may be declared ineligible for further Government contracts in accordance with procedures authorized in Executive Order No. 11246 of Sept 24, 1965, and such other sanctions may be imposed and remedies invoked as provided in Executive Order No. 11246 of September 24, 1965, or by rule, regulation, or order of the Secretary of Labor, or as otherwise

3. 1971 年勞工部頒佈之第 4 號修正命令

於尼克森總統任內，勞工部頒佈了第 4 號修正命令 (Revised Order No.4)，要求未能充足進用少數團體成員之聯邦承包商，制定相當的優惠性差別待遇計畫，其中需包含目標及達成時間表，而該聯邦承包商基於善意所採取的優惠措施，亦須與更正缺失直接相關。¹⁶此種措施之採行，雖更進一步強化聯邦承包商採取優惠性措施之義務，惟仍留有裁量空間由承包商自行設定自身應達成之目標，並設計符合自身需求的優惠性差別待遇計畫。

美國於 1972 年的「公平就業機會法」就民權法第七章之規定為具體化補充，針對優惠性差別待遇部分，該法案提供了各級法院得考量個案情狀而形成優惠性差別待遇措施判決內容之依據。而法院在形成優惠性差別待遇判決的內容可能有兩種情況，一種係在發現雇主有歧視性措施、而雇主對此係有過失的情況下，法院即得逕為下令雇主應依法院認為適當之優惠性差別待遇措施為改善。另一種情況係法院與雇主間以「同意判決」(consent decree)的方式，在兩造合意的基礎下設計優惠性方案，供雇主為未來的執行。¹⁷以下擬介紹美國聯邦法院所下令或已同意判決方式所形成的優惠性方案等相關案例，以釐清針對「弱勢族群就業」之優惠性差別待遇措施在美國係如何適用。

IV. 美國法院在個案中對於優惠性差別待遇之適用

1. *Local 28 of Sheets Metal Workers' international Ass'n v. E.E.O.C.*¹⁸

本案係美國紐約市的金屬片工會(該工會係有向政府為採購)的若干歧視少數民族之措施，被聯邦地方法院認為係違反了民權法第七章之規定，故法院下令工會必須實施一確保工會內需雇用至少 29% 黑人員工的優惠性差別待遇政策。本案一路上訴到了聯邦最高法院，最高法院亦維持了地方法院之見解，認為當雇主故意對少數民族在職場上為歧視性行為時，法院除應禁止被告繼續為該等行為外，亦有權形成一優惠性措施以根本性地除去少數族群之弱勢地位；如此始為確保民權法第七章之意旨能充分實現之方式。而在上訴人所提出地方法院之優惠性方案可能會對白人造成所謂「反向歧視現象」的抗辯部分，最高法院認為，既然該優惠性措施並不會造成白人員工被迫資遣的結果，因此並不會不必要的侵害到白人員工的權益，自無所謂反歧視的情況發生。

2. *United State v. Paradise*¹⁹

provided by law.”

¹⁶ AFFIRMATIVE ACTION HASN'T WORKED,
<http://www.huppi.com/kangaroo/L-aahelp.htm> (last visited Jan 11, 2014)

¹⁷ BARBARA RESKIN, THE REALITIES OF AFFIRMATIVE ACTION IN
EMPLOYMENT 13-14 (1998).

¹⁸ *Local 28 of Sheets Metal Workers' international Ass'n v. E.E.O.C.*, 478 U.S.
426 (1986).

本案係發生於政府機關之案件。在阿拉巴馬州政府機關內存在著非常嚴重的種族歧視情況，也因此該州政府時常為黑人所控訴。為解決黑人在阿拉巴馬州政府內所遭遇的不平等工作待遇，聯邦地方法院做出了一項優惠性待遇判決，要求該機關在決定升遷名額時，需保留百分之 50 之名額於黑人，直到黑人主管之人數達全部的百分之 25 為止。

被告對此項優惠性措施不服因而上訴至聯邦法院。聯邦法院在經過充分討論後仍然維持地方法院的判決，其理由在於：除該項措施僅係暫時性、不會過度侵害到白人員工的升遷權利。更重要者，乃地方法院所設計的優惠性待遇方案並非讓黑人得毫無限制的受到該配額的保障；蓋該優惠性待遇方案所保障之對象，係指那些「符合升遷資格」之黑人而言。聯邦法院認為，在給予了適當限制的情況下，此種優惠性待遇方案應被認為係有助於民權法第七章目的之達成。

3. *Local Number 93, Intern. Ass'n of Firefighters, AFL-CIO C.L.C v. Cleveland*²⁰

本案係聯邦法院承認「同意判決」可做為實現民權法第七章意旨之方法的重要案例。在俄亥俄州的黑人消防協會，認為該州克里夫蘭市政府消防局對於黑人消防員的雇用、派遣或升遷均有明顯的歧視，因此向地方法院提起訴訟。地方法院與兩造在經過密集協商後，提出了一套優惠性差別待遇方案以保障黑人消防員。

此等經由各方磋商並達成合意的「同意判決」亦受到聯邦最高法院的認同。最高法院認為，因民權法第七章本就係以「自願實施優惠性措施」做為最高指導準則；而同意判決即具有加速達成此等自願實施優惠性措施之作用。

4. *Wygant v. Jackson Board of Association*²¹

與前案不同，本案的同意判決最終為聯邦最高法院所否決。本案之事時背景乃密西根州的傑克森市與該市的教師工會之前在地方法院的協調下達成一同意判決，內容係關於解雇時給予黑人教師優惠待遇的相關保障。依照該同意判決之規定，若學校遇到需解雇教師的情況，原則上資深者應予留任；惟當解雇人員中黑人所佔之比例將高於黑人教師在該學校所佔之總體教師比例時，則此時年資則不得作為保障之理由。

最高法院認為，由於此優惠性方案未能真正達到保障黑人之目的，且「解雇」對於該特定人所造成之工作權及財產權有極大傷害；欲達成保障黑人教師之目的，仍有其他較小侵害多數團體之方式可為之，諸如在受僱階段採取優惠性措施等均屬適例。因此本案中的解雇優惠性措施係屬違法。

5. *Regents of the University of California v. Bakke*²²

¹⁹ *United State v. Paradise*, 480 U.S. 149 (1987).

²⁰ *Local Number 93, Intern. Ass'n of Firefighters, AFL-CIO C.L.C v. Cleveland*, 478 U.S. 501 (1986).

²¹ *Wygant v. Jackson Board of Association*, 476 U.S. 267 (1986).

²² *Regents of the University of California v. Bakke*, 438 U.S. 265 (1978).

本案係美國聯邦最高法院對於優惠性差別待遇應如何正確適用於保障弱勢族群的一項重要判例。本案原告欲申請 University of California 的醫學院，惟卻因該校所採取對於弱勢族群多所保障的若干優惠性措施(包括維持百分之十六的保障名額給予特定少數族群)而未能錄取。原告因此提起訴訟，主張被告之措施違反了美國憲法增修條文第 14 條以及民權法案第七章之規定。

聯邦最高法院在本案中首次承認某些為糾正過去歧視而有相當種族意識之補救方案，應係民權法案第七章所允許者。惟須注意者，此仍不代表為優惠性差別待遇之機構或機關可以採取「配額」的方式以達成其補救之目的；蓋此等措施將造成其他未受優惠性政策所及之族群反而受到「反向歧視」(reverse-discrimination)的困境。

6. *Gratz v. Bollinger*²³

本案之事實背景係密西根州大在評量大學入學申請人資格時，係以 150 分作為基準。其中若申請者係少數族群(如拉裔美人、黑人或原住民)則有自動加 20 分之優惠待遇。有兩位白人申請人則因此優惠性方案而無法入學，故因而向地方法院提起訴訟。案件一路上訴至聯邦最高法院，最高法院認為，密西根州大對於申請入學的評分方式雖表面上係為確保入學者具備多元背景；惟事實上能否達成如此之目的係難以被衡量，且此等優惠方案過度侵害了多數族群申請者之權益因而應屬違憲。

7. *Grutter v. Bollinger*²⁴

與 *Gratz v. Bollinger* 案類似，本案之被告亦係密西根州大學。本案原告欲申請密西根州大法學院，最後卻因該校對於弱勢族群的優惠性差別待遇措施而未能錄取。原告主張，被告之措施違反了美國聯邦憲法增修條文第 14 條以及民權法案第七章之規定，對非弱勢族群的白人造成了歧視。被告則同樣提出「確保入學成員組成多元性」的抗辯，認為上開優惠性政策係屬必要。

本案原告在地方法院時獲得勝訴判決；惟在接下來的第六巡迴法院及最高法院中，均駁回地方法院所持的見解。蓋最高法院重申 *Bakke* 案之見解，認為基於補償弱勢族群在以往遭受不平等待遇時所受之損失，在選任特定人員時將「種族」作為一種判斷標準，而賦予少數或弱勢族群較優惠的待遇並不違反聯邦憲法增修條文第 14 條及民權法第 7 章之意旨。惟大法官在此亦提出了此種優惠性政策之限制，認為此種措施不可能係長期存在；且「種族」因素不可作為判斷一個學生是否得以入學的唯一標準。更重要者，本案中並非如前案係以「配額」(或可謂「一致性優惠」)的方式來保障弱勢族群，故自應得到此項優惠性差別待遇措施並無違反美國憲法及民權法第七章之結論。

8. *Adarand Constructors, Inc. v. Peña*²⁵

²³ *Gratz v. Bollinger*, 539 U.S. 244 (2003).

²⁴ *Grutter v. Bollinger*, 539 U.S. 306 (2003).

90 年代初期，美國「中小企業法案」(*Small Business Act*)及「水路運輸法案」(*Surface Transportation Act*)為扶助弱勢族群之發展，故規定主標商在取得政府標案後，若其能與一定比例之弱勢族群所持有或經營的次標商合作，即能獲得一定的獎勵與補助²⁶。本案原告係一家建設公司。在一場與政府建設有關的標案中，雖然其所提出之標價系最低，但主包商為獲得上開法案中所授予之利益，因而與次優廠商簽約；蓋該次優廠商符合上開法案所謂「由弱勢族群所持有或經營」之要件。原告不服，提起訴訟主張上開兩法案之規定有違反平等權之疑慮。

本案在地方法院及巡迴法院階段原告均獲得敗訴判決。直到上訴至聯邦最高法院後，該法院以 5:4 推翻前兩法院之見解，認為所有涉及「種族」因素所為之優惠性差別待遇，均應採取嚴格之審查標準。此與最高法院在先前碰到優惠性差別待遇時將降低審查標準之態度有所不同²⁷。在本案中，兩法案所追求之保障弱勢團體之目的雖係急迫且重大，惟所採取之手段與目的之達成並非緊密剪裁，蓋仍然有其他侵害較小之手段可達成相同之目的。故該兩法案係屬違憲。

二、 歐洲

(一) 歐盟法層次

在歐盟，原則上其積極平權措施 (positive action) 最早出現於處理性別歧視議題—尤其是女性地位。

- 歐盟運作條約 (TFEU)

Article 157(4)

With a view to ensuring full equality in practice between men and women in working life, **the principle of equal treatment shall not prevent** any Member State from maintaining or adopting measures **providing for specific advantages** in order to make it easier for the under-represented sex to pursue a vocational activity or to prevent or compensate for disadvantages in professional careers.

然而就種族或民族之積極平權措施，或許因為歐洲本來多民族的歷史文化，相較於歐盟運作條約第 157(4)條，歐盟運作條約第 19 條文字顯然較為保守，僅「在不違反條約中其他（平等原則）條款之前提下，歐盟得採取適當措施對抗種族或民族歧視。」

- 歐盟運作條約 (TFEU) Article 19

Article 19

Without prejudice to the other provisions of the Treaties and within the limits of the powers conferred by them upon the Union, the Council, acting unanimously in

²⁵ *Adarand Constructors, Inc. v. Peña*, 515 U.S. 200 (1995).

²⁶ GIRARDEAU SPANN, *THE LAW OF AFFIRMATIVE ACTION- TWENTY-FIVE YEARS OF SUPREME COURT DECISIONS ON RACE AND REMEDIES* 53 (2000).

²⁷ *See Metro Broadcasting v. FCC*, 497 U.S. 547, at 565-66 (1990).

accordance with a special legislative procedure and after obtaining the consent of the European Parliament, **may take appropriate action to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin**, religion or belief, disability, age or sexual orientation.

至於相關指令則更進一步說明歐盟原則上不排除會員國為種族或民族實施積極平權措施。

- 歐盟理事會就實施種族或族群間平等待遇原則之 2000/43/EC 指令²⁸

Article 5 (Positive action)

With a view to ensuring full equality in practice, the principle of equal treatment shall not prevent any Member State from maintaining or adopting specific measures to prevent or compensate for *disadvantages linked to racial or ethnic origin*.

- 歐盟理事會就設立就業與職業平等待遇一般架構之 2000/78/EC 指令²⁹

Article 1 (Purpose)

The purpose of this Directive is to lay down a general framework for combating *discrimination on the grounds of religion or belief*, disability, age or sexual orientation as regards employment and occupation, with a view to putting into effect in the Member States the principle of equal treatment.

Article 7 (Positive action)

1. With a view to ensuring full equality in practice, the principle of equal treatment shall not prevent any Member State from maintaining or adopting specific measures to prevent or compensate for disadvantages linked to any of the grounds referred to in Article 1.

雖然法律層次規範如此，但歐洲法院對於積極平權措施之適用相當嚴格，經常宣告成員國國內的性別積極平權措施抵觸歐盟條約「平等待遇」之規定。在此種適用之下，成員國之措施必須具有相當彈性，不得以僵化之配額，方符合比例原則。³⁰

²⁸ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin

²⁹ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation

³⁰ 在 1995 年的 *Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen* 案，歐洲法院認定德國有關「條件相同則優先錄取代表數過少之女性」之規定，抵觸了歐體條約性別平等待遇之規定。法院以為此一無條件給予女性優先權之規定，違反了「禁止歧視」的要求，而侵犯了男性謀職者的「個人權利」(individual rights)。而在 1997 年的 *Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen* 案，歐洲法院雖然承認類似的雇用優惠措施合乎歐盟法。但依然採取相當形式主義的

（二）歐盟成員國法律層次：軟性積極平權措施

I. 英國

英國 1976 年的種族關係法案 (Race Relations Act 1976) 原則上禁止對種族的特殊待遇，但在法案的第六部分 (Part VI) 亦提供了一般例外，容許在「教育」「訓練」「福利」層面提供積極平權措施，同時針對公共與私人機構予以規範。措施內容包括鼓勵措施（例如：在徵才廣告中加上鼓勵特定族群應徵之敘述）、職前及在職訓練。

Section 35 (Special needs of racial groups in regard to education, training or welfare)
—Nothing in Parts II to IV shall render unlawful any act done in affording persons of a particular racial group access to facilities or services to meet the special needs of persons of that group in regard to their **education, training or welfare, or any ancillary benefits.**

根據此法，雇主得對於「代表數過低」(underrepresented) 之族群，提供特別的教育訓練。這類措施之目的，在於使少數族裔能夠與其他人在平等條件上競爭職位。而「過低代表數」係包含以下條件——第一，在特定機構的特定工作，並無該族裔之受僱人；或第二，該族群在該機構的受僱人數量比例，小於其於全英國之受僱比率；或是小於該族群在地方或全國之人口比例。

Section 37 (Discriminatory training by certain bodies.)
(1) Nothing in Parts II to IV shall render unlawful any act done in relation to particular work by any person in or in connection with—
(a) **affording** only persons of **a particular racial group access to facilities for training** which would help to fit them for that work; or
(b) **encouraging** only persons of **a particular racial group to take advantage of opportunities for doing that work**, where it reasonably appears to that person that at any time within the twelve months immediately preceding the doing of the act—
(i) *there were no persons of that group among those doing that work in Great*

途徑：積極平權措施仍然被當作一種「例外」。而系爭的措施之所以能夠通過檢驗，乃是因為它有一個例外條款——男性謀職者可以提出其他的優點與理由，推翻「優先錄用女性」的推定。嗣後，在 2000 年的 *Badeck v. Hessische Ministerpräsident* 法院亦以類似的理由——系爭措施並非自動優惠，亦非絕對固定配額，而是擁有相當彈性的平權措施。最後，在另一個有關瑞典優先聘用女性教授的案件 *Abrahamsson v. Fogelqvist* 中，歐洲法院認定此一規定既無例外的「反證推定條款」，又不符合比例原則 (proportionality)，因而並不能通過檢驗。參照：廖元豪，種族積極平權措施 (Race-Based Positive Action) 與平等原則之關係——歐洲角度的評析，歐洲人權學術研討會 2004-10 中央研究院歐美研究所。

Britain; or

(ii) *the proportion of persons of that group among those doing that work in Great Britain was small* in comparison with the proportion of persons of that group among the population of Great Britain.

此外，在 2010 年新訂的平等法案（Equality Act）中，亦規定雇主得自願性的實施積極平權措施。措施內容亦是鼓勵性質之措施。

Section 158 (Positive action: general)

(1) This section applies if a person (P) reasonably thinks that—

- (a) persons who share a protected characteristic suffer a disadvantage connected to the characteristic,
- (b) persons who share a protected characteristic have needs that are different from the needs of persons who do not share it, or
- (c) participation in an activity by persons who share a protected characteristic is disproportionately low.

(2) This Act does not prohibit P from taking any action which is a proportionate means of achieving the aim of—

- (a) enabling or encouraging persons who share the protected characteristic to overcome or minimise that disadvantage,
- (b) meeting those needs, or
- (c) enabling or encouraging persons who share the protected characteristic to participate in that activity.

II. 荷蘭

荷蘭則是在「1994 年促進比例非國民勞動參與法」(the 1994 Act for the Promotion of Proportional Labour Participation of Non-Nationals) 中規定，擁有員工超過三十五人的企業，有義務申報其員工的族裔組成情況。若少數族議員工有「代表數過低」之情況，該企業就有義務訂定計畫以強化其族群多樣性。爾後，此等硬性規定遭到廢止，政府邀請了工會以及企業界，研擬新方案已改進就業歧視。其後即制訂新法，改變原本強硬命令與懲罰的手段，而改採軟性的方法。新法規定企業應公布少數種族員工之數目以及年度雇用計畫，並由勞動檢查員監督。

上述法律已在 2004 年 1 月 1 日廢止。³¹ 荷蘭政府目前主要透過多文化專案繼續推動就業族群多樣性。³²

III. 德國與法國—身分盲 (identity-blind)

³¹ http://www.art1.nl/artikel/1459-Wet_SAMEN.

³² Daniela Caruso, Positive Action in the European Union after the New Equality Directives, Jean Monnet Working Paper 10/02, at 52.

法國之憲法以及相關法律原則上致力於消除「種族」一詞。1958 年憲法第一條明確規定「法蘭西是一個不可分裂、政教分離、民主及社會的共和國。她確保每位公民在法律前平等，不分出身、種族或宗教。她尊重所有信仰。她的組織架構是非中央集權的。」第二條第一項明文規定：「法國保障所有公民法律之前的平等，無分出身、種族，或宗教。」國家法令措施，甚至民間社會行為，均不可以種族作為分類標準—連一般性的戶口普查、資料統計，均不准有種族或宗教的分類。在 2013 年五月，更進一步刪除 9 處法典裡和 13 處非成文法裡出現的「種族」詞彙。³³準此，法國法律中並無針對少數族群的積極性平權措施立法例。

對德國而言，種族議題主要存在外來移民與本國國民間之問題。德國聯邦憲法第三條第三項禁止基於性別、出身、族裔、信仰、宗教或政治意見、身障而來的歧視。然而，除了第二項允許對女性的積極措施外，除此之外似乎並不允許對於其他族群的積極性矯正措施，蓋可能與第三條第三項之平等原則產生衝突。³⁴

³³ <http://tw.news.yahoo.com/%E6%B3%95%E8%AD%B0%E6%9C%83%E9%80%9A%E9%81%8E%E6%8F%90%E6%A1%88-%E5%88%AA%E9%99%A4%E6%B3%95%E6%A2%9D%E4%B8%AD-%E7%A8%AE%E6%97%8F-%E8%A9%9E-015823524.html>.

³⁴ Daniela Caruso, Positive Action in the European Union after the New Equality Directives, Jean Monnet Working Paper 10/02, at 32-42.

附件 6

研商原住民族工作權保障法第 12 條所為之原住民族就業代金 相關疑義會議紀錄

壹、會議時間：96 年 1 月 9 日（星期二）上午 9 時 30 分

貳、會議地點：本會第二會議室（10 樓）

參、主持人：徐副主任委員明淵

紀錄：鄭婷尹

肆、出席機關與人員：如簽到簿（後附）

伍、主席致詞：略

陸、討論事項：

- 案由一：行政院訴願審議委員會就國立新竹高級工業職業學校及國立成功大學醫學院等不服本會依原住民族工作權保障法（以下簡稱本法）第 12 條所為之代金處分提起訴願案，行政院訴願審議委員會認為本會就「得標廠商」之定義與範疇應另為解釋、另亦對「員工總人數之計算基準」、「比例原則」提出疑義案，提請討論。

與會學者及機關代表意見：

一、原民會紀處長明錫：

- （一）本會為原住民族工作權保障法（以下稱本法）之主管機關，自應有得標廠商解釋權限，惟政府採購法（以下稱採購法）第 8 條已明確定義「廠商」，亦即只要得標，不論公、私部門均為「得標廠商」。本法第 12 條乃依照採購法第 98 條應運而生，基此，得標廠商應比例進用原住民乃採購法為促進原住民就業，改善其經濟生活之立法實現，立法者既賦予採購法促進原住民就業之重任，非採購法主管機關之本會實難違背立法機關之民意而作成不同之解釋。倘強就本法「廠商」為不同解釋，實有割裂法律適用之疑慮。
- （二）按本法第 12 條規定：「依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低

於總人數百分之一。」觀其文義，凡得標且人數逾 100 人者均有其適用，並未排除政府機關、公立學校及公營事業。倘前開機關並非廠商，招標機關不應使其得標，一旦得標自為廠商甚明，將該等得標之機關排除廠商身份，實有窒礙難行之處。

(三) 本法第 4、5 條係規範(原住民族地區)各級政府機關、公立學校及公營事業機構平時進用義務，第 12 條則係規範依政府採購法得標廠商於履約期間之進用義務，前開各條文係規範不同情形下所產生之不同法律效果，即各級政府機關、公立學校及公營事業機構平時應符合第 4、5 條之規定，一旦得標則應依實際情形適用第 12 條之規定，應無重複課處代金之情形。

(四) 公部門對於促進原住民族就業應負有更多之責任，第 4 條僅規範五類人員 1%(不含公務人員)，而第 12 條若僅規範私部門需以員工總人數 1%計，顯不合理，部分公家機關歷年來均依法繳納代金，倘今恣意排除，將有違「平等原則」之虞。

二、工程會代表：

(一) 政府採購法(以下稱採購法)自施行至原住民族工作權保障法施行前，第 98 條條文所定應僱用身心障礙者與原住民人數比例，係採合併計算認定，故執行上並無問題。惟原住民族工作權保障法公布施行後規定二者各應僱用 1%，不得合併計算認定，對於原住民之僱用，始出現窒礙難行之處。

(二) 採購法所稱「廠商」，同法第 8 條已有規定。如原民會基於原住民族工作權保障法之主管機關，對該法第 12 條之廠商另為適當之解釋，本會尊重其職權。

(三) 依照原住民代金繳納規定，實務上有時會發生不符比例原則的問題。例如一個標案之契約價金僅為新台幣 100 餘萬元，結果有可能因未僱足原住民，而須被追繳 500 餘萬元代金之情形。

三、行政院秘書處：

(一) 原住民族工作權保障法第 12 條在實務運作上，已經出現不少爭議。行政院訴願會已就依政府採購法得標之廠商，其為公法人者，認為應無該條之適用，而撤銷原民會所作的處

分。其他包括公益性質的財團法人，其係以接受政府補助款形式執行政府部門委託之業務，而非以營利為目的者，亦有不少訴願案件待解決。

(二) 行政院訴願會受理有關本條之訴願案件甚多，顯見其在適用上已產生諸多疑義。原住民族工作權保障法部分條文修正草案已針對這個問題，刪除第 12 條的條文，在但在法律修訂的空窗期，請原民會本於主管機關權責，依法律解釋方式釐清得標廠商的定義，以供行政院訴願會受理此類訴願案件參考，否則只能逐一就個案認為訴願有理由者，撤銷原處分，並請原民會另為適當處分，而原民會又堅持依政府採購法第 8 條認定得標廠商，則問題永遠無法解決，而且也浪費許多行政成本。

(三) 本法第 12 條之得標廠商認定，是否可依採購案件的類型與性質作區分，而非將工程會所列之得標廠商均視為應適用該條的規定？本處認為有加以討論的必要，且應非一體適用，惟其範圍為何，請各位集思廣益提供意見。

(四) 原民會擔心部份廠商會因此得免繳納代金，將減少原住民就業基金收入一節，其實促進原住民穩定就業才是本法的政策目的，收取代金只是督促措施，不宜本末倒置。至於已繳納代金者若因原民會所作出之解釋而得請求返還者，其金額及後續籌措等問題，可將法律解釋結果之影響評估，報請行政院協助處理。

四、徐正戎教授：

(一) 探討業務主管機關對所適用法律的解釋權限，重要原則：主管機關當然有解釋權限，其限制為一、解釋過程依照法律解釋方式與規則。二、適用有爭議時，以司法機關之解釋為最終解釋。原住民族工作權保障法（下稱本法）12 條是依照政府採購法，原民會對廠商解釋擴及到無人格團體。新竹高工與成大醫院主張應是無理由的。

(二) 本法 12 條無法排除公營事業的機構，黃校長將 4、12 條掛

鉤處理，張教授將 4、12 條脫鉤處理。我認為 4、12 條立法意旨不同，第 4 條為公營事業長期進用的規定，12 條為得標者短期（履約期間）進用規定，12 條無法排除公營事業機構，公部門應受應受第 4 條及第 12 條之規範，若有預算、員額之問題，應於投標前一律考量。提議以得標之特定單位人口作為人數計算基準。

五、黃俊杰教授：

代金為專款專用，偏向徐教授意見。本案關鍵點，本法 12 條第 1 項規定，與身障法規定配合看，應以總人數作為判斷標準，行政院의 訴願決定，另為適法處分，所以還是有處分權，貴會裁量權，重點在計算基礎合不合法，為何有三次變動？

六、張桐銳教授：

（一）解釋法律非單以文意解釋，主管機關可從規範目的的角度對本法 12 條廠商要擴張或限縮解釋，從第 4 條與第 12 條發現立法者對公部門要求更多責任，細觀本法，只有第 4、5 條針對公部門為特別規定，並未對私部門有特別規定，僅於第 12 條規範得標廠商，可見立法者在第 12 條之立法想像之規範對象係私部門，如此應可限縮解釋，將得標公部門廠商原先因 24 條而不須僱用到 1% 的公部門也應僱用到 1%。

已經確定的行政處分是否要撤銷，屬於法律見解變更，不一定認為之前行政處分違法，即使認為先前之處分違法，是否要撤銷先前的處分，主管機關是有裁量權的，不一定涉及溯及既往與退回的問題。

七、林志成教授：

私部門也有在反應比例原則的問題（大公司標得小金額之標案其應繳納之代金卻多於小公司標得大金額之標案，顯不合理），在尚未修法前仍應依法行政，貴會應考量例如補助款、上級委託下級、受委託廠商外包程序，是否比照政府採購法，比照與視同不一樣，有較多解釋空間。希望貴會採限縮的解釋。

八、劉士豪教授：

(一) 非營利組織與公益團體並不代表沒有營利行為，只是營利所得為公益目的，所以在採購得標時應將其視為廠商。

(二) 請教公程會為何身心障礙者部分沒有發生問題？（工程會代表表示，未接到該類陳情案件）身障法有進用比例原則，且平常即須進用，所以廠商沒注意到政府採購法的規定；原住民族工作權保障法因政府採購法有 2% 的規定，且須於履約期間才需僱用，立法目的和政府採購法相關聯，原本採購法就已規定合計 2%，後來在本法立法時，為了確實保障原住民就業，希望取得其中 1% 之進用機會，故於本法中規定 1%。在廠商的解釋上，不只關係公立學校，也關係到私立學校，若將本法 12 條解釋作限縮有三種 1. 類推、2. 目的性限縮，不同限縮方式會造成不同結果，且目的性限縮限制嚴格，應作嚴謹的操作。

如果採標案類型作排除，則關於標案是否屬於公益之判斷標準及認定，必須作非常公平合理及嚴密之類型劃分。類型化的目的性限縮若作成，而將已做成之處份撤銷，將造成同一期間做成處分，而已繳交代金之廠商的抗議，是否符合公平性？

(三) 廠商於投標前已明知採購法第 98 條及本法第 12 條規定，若不敷成本，造成繳納代金會超過標案利益，難道也有違憲疑慮嗎？

九、沙一誠教授：

1. 無論是委辦或是委託案在政府單位都是依照採購程序處理。
2. 政府單位審標時會要求他們應僱用人數（資格標）。
3. 第 12 條的解套，可以有兩種，(1) 不包括公部門，將第 12 條廠商界定為私部門，再限縮總人數。(2) 包括公部門，解釋成依政府採購法得標之廠商。

十、主持人徐副主任委員：

- (一) 有關依政府採購法得標之廠商，其程序類別繁多（例如委辦、研討會或中央指定之案件），以及公益團體部份（公益法人、財團法人），以採購法程序進行致需雇用原住民一定比例或遭追繳代金，本會解釋以何為標準是討論關鍵所在。

(二) 私部門部分也很極端，第二個提案將從總人數計算部分請教各位。

(三) 本案各位的意見彙整後，函知各與會學者及機關代表。

案由二：原住民族就業代金追繳核算總公司及分公司員工總人數認定標準之疑義，提請 討論。

與會學者及機關代表意見：

一、工程會代表：

採購法第 98 條所稱「國內員工總人數」，採購法施行細則 107 條已有規定。如原民會基於原住民族工作權保障法之主管機關，對該法第 12 條之「國內員工總人數」為適當之解釋，本會尊重其職權。至於原民會 94 年 3 月 11 日研商「協助廠商（企業）解決繳納原住民就業代金相關問題與籌組專案小組」第一次會議紀錄，曾作成結論「得標廠商以分公司名義投標，但納入總公司投保者，可檢附投保人數（勞工保險局保險費繳款單）及勞工名卡等證明文件，以分公司實際僱用員工總人數計算應僱用原住民人數」，併請參考。

二、劉士豪教授：

勞動基準法第 7 條有規定，事業單位要準備勞工名卡（不同於勞工保險卡），可請勞委會的勞工檢查機構以及臺北市高雄市的勞工檢查機構協助查驗，若有偽造嚴重處罰。

三、黃俊杰教授：

代金是平衡弱勢的特別公課，其所注重點是在於一群體利益性（集體利益），若因人數上的切割而可規避群體責任（集體責任），類似透過稅金的減免造成稅務移轉，對整體來說是不對的，支用目的造成責任移轉似乎不妥。

四、徐正戎教授：

政府採購法已規定團體可作為投標廠商，我們不用考慮當事人能力的問題（訴訟法上概念），權利能力則為實體法上概念，現行法規定下若不修法，分公司名義投標就應以分公司人數計算不應算

入總公司。

對平等權的爭議，應考慮的是未足額雇用原住民課以就業代金比例 1%是否將全國原住民比例考量進去。至於是否有分公司以少報多，則在採購法採購案件中有規範，應和此處重點不同。

五、林志成教授：

公程會於 90 年曾給經濟部中小企業處函釋，員工總人數是以投保單位為計算標準，總行跟分行可個別當投保單位。

六、工程會代表：

上開函據悉目前應無停止適用。原民會 94 年 3 月 11 日的會議結論，係指以分公司名義投標，但納入總公司一併投保之情形。

七、法務部代表：

法務部為行政院及各部會的法律諮商機關。實務上分公司有當事人能力。我們將保障法第 4.5.11.12 條一起看，發現立法者意在建購政府機關與廠商的種種僱用責任，應將整部法的立法意旨一併考量。

柒、結語：

感謝諸位老師指導，給我們一個方向，基本問題仍是整個民族的就業問題解決，原住民人口有 1/3 強在都會地區，其就業需要關照，另原鄉部落產業發展也需要大家努力推動協助。

捌、散會：十二時整