

原住民族公務人員結構及其意義： 以 100 年度為例*

巴蘇亞·博伊哲努** (浦忠成)

《摘要》

自國際到國內法制，均主張維護原住民族參與國家事務及公務的權益，而具備文官資格與基本專業的公務人員，殆為原住民族直接參與國家事務的主要代表。文官素質攸關行政效能，跟人民的生活品質有密切的關係；尤以原住民族公務人員面臨的議題往往具備特殊性，執行原住民族行政事務的法律也與一般事務有別。原住民族公務人員結構現象的要素如：擔任公務人員的管道、公務人員人數的變化、性別的差異、學歷區隔與官等分布、擔任公職的屬性、族群人數的落差等，有的屬於整體的現象，如原住民族教育整體水準與主流社會的落差，明顯反映在公務人員的數量或規模、官等與職等的高低分布，也能藉以說明何以大部分原住民公務人員為何選擇操作性較高的公職；有些現象可以藉著文化的因素去理解，如女性公務人員的數量、某些族群公務人員數量明顯比較多或少、男性高階文官比女性為高等。根據考選部針對公務人員特種考試原住民

投稿日期：101年6月13日；接受刊登日期：101年7月31日。

* 本文稿曾於二〇一二年第七屆「海峽兩岸族群；歷史與文化論壇」發表，由行政院原住民族委員會副主任委員林江義先生擔任評論人，對於本文提出具體的建議與修正意見，謹表達感謝；而拙文送審之際承蒙兩位匿名審查委員給予寶貴的修正意見，亦在此鄭重致謝。

** 考試委員；國立中正大學台灣文學研究所兼任教授。

族考試用人機關滿意度與及格人員適任度調查，在整體工作表現、適應情形、綜合考評、滿意度，用人機關對本考試及格人員之表現給予相當正面肯定；惟在專業知能方面，用人機關對考試及格人員給予「尚可」的評價有四成以上。顯示特種考試原住民族考試及格人員的專業知能需要再強化。本文結論爰提出建議。

[關鍵詞]：原住民族、公務人員、結構、文化

一、序論

一九五四年一月九日《公務人員任用法》修正公布施行後，規定非經銓敘或考試及格者，不得充任公務人員。任用資格法制化之後，原住民族¹受限於歷史文化的差異、居住地區偏遠、交通不便、經濟弱勢及教育機會較少等因素之限制，殊難與平地居民在各類公務人員考試中競爭。當時台灣省政府爲了讓原住民族參與政府事務、鼓勵原住民青年參加地方自治及經濟建設工作，並根本解決任用資格問題，協調考試院於一九五五年六月七日發布「特種考試台灣省山地人民應山地行政人員考試規則」，並於一九五六年首度舉辦低於普通考試之特種考試，限定具有原住民族身分者報考，此爲今日公務人員特種考試原住民族考試之開端。

一九七〇年爲提升本項考試及格人員素質，以應原住民族地區²建設之需要，本項考試應考資格修正爲高級中等以上學校畢業，考試院修正發布「特種考試山地行政人員考試規則」，爲相當於普通考試之特種考試。接著於一九七四年修正爲「特種考試山地及經濟建設人員考試規則」；一九七七年起爲配合考試院簡併公務人員

¹ 當時稱爲「山地人民」或「山地同胞」，而且區別爲「平地山地同胞」簡稱「平地山胞」、「山地山胞」。依據中華民國憲法，台灣原住民族原屬第一六八條所稱「邊疆地區各民族」；至一九九五年憲法增修條文第十條修正爲「原住民族」。

² 依據原住民族基本法第二條用詞定義，「原住民族地區」係指原住民傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經中央原住民族駐管機關報請行政院核定之地區。

特種考試，本項考試暫停辦理，改於特種考試台灣省基層公務人員考試設置類科辦理，仍限定具原住民身分者報考。

一九八八年起，鑒於原住民族各級民意代表之反映，以及新制「公務人員考試法」於一九八六年公布實施，考試院訂定發布「七十七年特種考試山地行政及技術人員考試規則」，恢復辦理本項考試之舉辦。一九九一年訂定發布「八〇年特種考試台灣省山胞行政暨技術人員考試規則」；後為地域性考量，一九九三年請辦考試時，定名為「八十二年特種考試山胞行政及技術人員考試」；一九九六年起，為落實憲法增修條文第十條第七項「國家對於自由地區原住民之地位及政治參與，應予保障」³之精神，加強培育原住民行政及技術人才，貫徹原住民族政策之推行。

二〇〇〇年四月二十五日公布之憲法增修條文對原住民就業權益明文予以保障，為配合憲法對於原住民族保障之規範，二〇〇一年十二月二十六日修正公佈之公務人員考試法第三條，正式將原住民族參加公務人員考試取得公務人員任用資格予以特別立法保障，明定為照顧原住民族之就業權益，⁴得為具原住民身分者舉辦封閉性之原住民族特種考試。之後，原住民族考試法制配合考試院對於原住民族考銓政策及制度之重視，於二〇〇一年至二〇一〇年間數度修正，分別增設各等別及類科，修正應考資格與應試科目，放寬應考年齡及體檢標準，並配合原住民族相關法制，將考試名稱定為「公務人員特種考試原住民族考試」。

為求擴大甄拔原住民族行政人才，自二〇〇六年一月起施行之公務人員高考三級及普考，以及同年七月修正之特種考試地方公務人員考試各等別應考資格表及應試科目表中，業均已增設有原住民族行政類科（考選部，2007）。惟相關用人機關近年來均以公務人員特種考試原住民族考試為求才通路，所以公務人員高考三級及普考原住民族行政類科均未提供名額供非原住民身分人士報考。基於多元取才、族群間互動及吸引優秀非原住民人士參與原住民族行政事務，仍應積極考量與規劃適度開放名額。

至於原住民族公務人員分發派任工作的機關，依據考選部「公務人員特種考試

³ 一九九五年中華民國憲法增修條文修正為「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與…」。

⁴ 公務人員考試法第三條：「為因應特殊機關之需要及照顧身心障礙者、原住民族之就業權益。得比照前項考試之等級舉行一、二、三、四、五等考試…」。

原住民族考試及格人員限制轉調機關（構）、學校一覽表」有四類：

- 一、行政院原住民族委員會及所屬機關。
- 二、司法院、內政部、教育部、交通部、法務部、財政部、經濟部、外交部、行政院衛生署、行政院農業委員會、行政院勞工委員會、僑務委員會、行政院主計處、行政院海岸巡防署、行政院國軍退除役官兵委員會、行政院新聞局、行政院文化建設委員會、直轄市政府暨台灣省各縣、市政府所屬局處室及所屬機關（構）其業務與原住民族事務有關之單位。⁵
- 三、原住民族地區 55 個原住民族鄉（鎮、市）及區內之各機關（構）、學校，與經教育部核列原住民較多及重點職業學校之國立內埔高級農工職業學校。
- 四、都市設有原住民生活教育協進會之鄉鎮市區公所（分布宜蘭縣、新北市、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、臺中市、南投縣、台南市、屏東縣等地）。

根據考選部針對公務人員特種考試原住民族考試用人機關滿意度與及格人員適任程度調查，在整體工作表現（對機關認同程度、專業知能、工作績效、工作倫理及未來發展潛能）、適應情形、綜合考評、滿意度，用人機關對本考試及格人員之表現給予相當正面肯定；惟在專業知能方面，用人機關對考試及格人員給予「尚可」的評價有四成以上。顯示本考試及格人員的專業知能需要再強化（考選部，2005）。

二、原住民族公務人員結構

根據銓敘部（2012，26、132）《中華民國 100 年銓敘統計年報》，一〇〇年度全國公務人員人數為 34 萬 3,323 人，原住民族籍公務人員為 6,509 人，佔全國公務人員比例的 1.90%，比起九十九年的 6,572 人，降低 0.96；其中男性佔 71.53%、女性佔 28.47%（原住民警察共 3,082 人，如單以一般公務人員人數 3,427 人，則女性 1,814 人，佔 52.93%，男性 1,613 人，佔 47.07%；平均年齡是 42.28；全國公務

⁵ 由於行政院組織再造，部分機關升格如行政院文化建設委員會、行政院農業委員會，或併入其他機關如行政院新聞局、行政院海洋巡防署等，因此考選部將針對一覽表進行修訂。

人員簡任（派）人員有 10,038 人，原住民簡任人員有 29 人（男 25 人、女 4 人），佔 0.29%。在學歷上，博士有 7 人、碩士有 191 人、大學有 1,396 人、專科有 2,406 人。高中職有 2,437 人。依族群別區分，排灣族公務人員佔 23.35%，阿美族佔 20.37%、泰雅族 20.22%。

值得注意的是目前原住民公務人員學歷，大專以上佔 61.45%，比起二〇〇二年的 35.76%，已經大幅提升，惟比起全國公務人員大專以上學歷者佔 84.05%，尚有 22.60% 的落差，頗值相關主管機關注意。進入公務體系的博士 7 人、碩士 191 人，均創新高，證明高學歷者已將公務人員視為重要職涯選擇，對於提升原住民族行政事務人力素質、增進行政效能，以及強化行政事務及政策論述能力等，均具積極意義。現階段原住民族公務人力主要學歷集中在大專、大學，共 3,802 人，具有高中職學歷者還有 2,437 人；較低學歷者主要係目前年齡較高、年資較久者，隨著來年屆齡退休，則整體學歷架構將逐步改變。

原住民簡任（派）人員有 29 人，比起全國簡（派）人員的 10,038 人，僅佔 0.29%，落差極大，如果細究實質銓定十職等以上人員（專門委員以上）而不納入政務人員，則人數恐怕還要少些。回顧一九九六年行政院原住民族委員會成立，當時幾無原住民族籍簡任資格文官可以擔任專門委員以上職務；為了呼應原住民族社會「自主」的期待，當時處長、副處長、參事、技監等人員只能採取破格「低階高就」方式，安排具有原住民族身分者擔任簡任主管。而今原住民簡任文官人數 29 員，相較於一九九六年，確已有相當幅度增加。高職等文官人數相對較少，表示管理、領導與決策層面的規劃與論述能力勢將相對趨於弱勢，衡諸多年來不少原住民族獨特議題如原住民族土地、自治、工作權、入學優惠、民族教育體系等，在與其他部會協調或到國會協商立法、預算編列過程，常遭掣肘或抵制，原住民族公務人員經常無法提出合理論述或辯護政策，即為顯例。

原住民族公務人員有近半數是警察人員，此比例亦與全國一般公務人員的結構有異；顯現許多原住民選擇公職，以治安勤務的操作性職務作為優先，與許多人投入軍職服務之意義相同。另，排灣族仍高居原住民族公務人員數之第一位，族群人口最多的阿美族由歷年的第三位進至第二位，而泰雅族則居第三位。泰雅族名次變化的原因在於近年來爭取正名的太魯閣族、賽德克族均自泰雅族分出，其人口母數產生變化，自會影響泰雅族公務人員數量及比例；因此，所以阿美族公務人員並未

大幅增加，阿美族公務人員相對偏少，其原因何在？排灣族多年來公務人員數量位居首位，除了該族普遍鼓勵子弟走向公職之路，並視擔任公務人員為極大榮耀外，是否與其傳統社會制度、組織有關？原住民族女性擔任一般公務人員人數超過男性，跟母系母權的社會制度有否關聯？以及原住民族高階文官人數較少，是否與教育整體水準有關？均值得進一步探討。

三、公務人員結構顯示的文化意義

原住民族公務人員在考試別、整體人數變化、性別差異、學歷區隔、官等分布、公職屬性及族群人數落差等，表面上似乎僅是一種隨機的現象，但是由原住民族社會組織、文化習俗的角度觀察，會發現這些區別、差異與相關數據是一種有機、邏輯的內層結構的具體顯現。

(一) 擔任公務人員的管道

憲法第十八條：「人民有應考試服公職之權。」《公務人員考試法》第一條：「公務人員之任用，依本法以考試定其資格。」第二條：「公務人員之考試，以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，不得因身分而有特別規定。」原住民族公務人員進入政府行政機關服務，必須經過國家考試的途徑。依據銓敘部（2012，133）《中華民國 100 年銓敘統計年報》資料，顯示原住民族公務人員選擇的考試種類（或方式）包含：高等考試 202 人、普通考試 116 人、初等考試 4 人、特種考試原住民族考試 1,098 人、其他特考（警察特考、地方特考、身心障礙特考等）3,225 人、升等考試 1,090 人、⁶ 其他考試 10 人及依其他法令進用 764 人。⁷ 由此以觀，經由警察特考而獲得公職者人數最多，而自特種考試原住民族考試而擔任公務人員者次之，升等考試又次之，依據其他法令進用的醫事、金融、政務人員及民選機關首長則再次之。藉由國家考試規模最大的高普考試而成為公務人員的原住民，數量有限，顯示近年來特種考試原住民族考試逐漸成為原住民擔任公務人員的

⁶ 主要是資位人員如長級、副長級、高員級、員級、佐級、士級等職務。

⁷ 包括醫事、金融、分類職位、簡派或薦派或委派、政務或民選機關首長等。

主要孔道。這樣的趨勢與近年來國家在行政及法制上對於原住民族的積極、正面的開展，如成立中央部會層級的原住民族行政機關、在院轄市及設籍人口較多縣市設立原住民族行政單位、通過《原住民族教育法》、《原住民族工作權保障法》、《原住民族基本法》、《原住民族傳統智慧創作保護條例》等法規，以及考選部對於公務人員特種考試原住民族考試定位的確認、定期辦理、考試科目調整等，均有密切關聯。

（二）公務人員人數的變化

原住民族籍公務人員在一九九六年行政院原住民族委員會成立，加上地方政府陸續設立原住民族事務機關，以及原住民族考試逐年擴增錄取分發機關並確立「原住民族考試及格人員限制轉調機關學校」（一覽表），原住民族籍公務人員人數逐年增加。二〇一一年原住民族籍公務人員為 6,509 人，佔全國公務人員比例的 1.90%，比起二〇一二年的 6,572 人，降低 0.96。⁸ 整體而言，國家設立特種考試制度提供原住民族籍應考人報考，其及格人員亦有多元分發管道，惟整體原住民族公務人員數量規模遠低於主流社會，其比例亦尚不及原住民族所佔總人口之比例。

根據相關研究，台灣原住民族教育發展經歷部落自主教育體系被摧毀、日本皇民化、漢族同化及融合的階段，在九〇年代多元文化教育的觀念被引入之後，逐漸朝向尊重多元價值與民族自主發展的方向。到一九九八年《原住民族教育法》完成立法，建立「雙文化取向」、「傳承民族文化，接受現代知識技能，積極參與現代生活」的原住民族教育理念與目標。惟相關的調查研究與政策評估發現，原住民族教育各級各類學校，不論在入學比例、教育資源、教學品質、學習成就等與主流社會的教育仍舊有一段差距，高中職及大專院校在校及畢業生尤有較大落差（譚光鼎 2002）；教育的差距直接印證在國家考試及格與擔任公務人員的數量上。

儘管初等考試規定滿 18 歲以上即可報考，衡諸目前實際報名的情況，各種學歷、甚至博士亦有應考者，因此沒有基本的學歷、學力，大致上不會輕率決定參與國家考試，何況各類等級、類科的考試都有基本學歷、甚或證照的要求。由此可

⁸ 一〇〇年原住民族公務人員比九十九年少 63 人，減少原因為退休，但如加入一〇〇年公務人員特種考試原住民族考試共錄取 139 人，則目前的人數為 6,648 人，人數微幅增加。

見，原住民族教育的發展直接影響原住民族公務人員的質量。近年來原住民族考試技術類科與其他考試如高普考、地方特考技術類科等類似，持續有不足額錄取的情況，除了民間社會提供的待遇條件顯然比起政府機關更為彈性外，技術學科專業素養的良窳也受到關切⁹。今後要提升政府機關原住民族公務人員的比例，強化其公共事務之參與，原住民族教育具有關鍵的作用。

（三）性別的差異

依據銓敘部（2012，132）一〇〇年的統計資料，原住民族整體公務人員 6,509 人中，男性佔 71.53%、女性佔 28.47%；如將男性佔絕大多數的原住民警察共 3,082 人區隔，則一般公務人員人數 3427 人，則女性 1,814 人，佔 52.93%，男性 1,613 人，佔 47.07%。原住民族女性公務人員數量比起男性公務人員要略勝一籌。

根據人類學的研究，台灣原住民族的卑南族與阿美族屬於母系社會。典型的阿美族母系社會實行從母居制，財產和家系由母女傳承；儘管在這類母系社會，男性仍會透過會所、年齡階級等制度參與公眾事務，但是無可諱言的，母系社會的女性確實比其他型態的社會如父系、雙系等獲得較多的自主權利與發展自我的機會。女性地位確實有明顯的優勢。

屬於雙系繼嗣制度的排灣、魯凱族，其家業原則由長子傳承，若無男嗣則由長女繼承。這種社會，其男女兩性的地位則接近平等，呈現男女平權的血親主義（cognatic principle）（王嵩山，2001）。阿美、卑南、排灣、魯凱族人數幾已佔原住民族人口的半數，傳統上在這種族群社會文化環境的女性，必然承擔相對於其他

⁹ 一〇〇年原住民族考試放榜，此次考試應考人數有 5,190 人，需用名額 162 人，實際錄取 139 人（社會行政有 2 人同分均錄取），不足額錄取 24 人，整體錄取率是 4.37%。此次考試技術類科如土木工程、電子工程、測量製圖、農業技術等仍有不足額錄取情況；最嚴重的是三等考試土木工程類科，需用名額 16 人，僅錄取 4 人，不足額達 12 人，未能錄取原因是總成績平均未達錄取標準 50 分的門檻。同時該類科報名人數僅 56 人，而需用名額達 16 人，足徵原住民族地區需求是類人材孔殷，而應考人則相對稀少，這對於原鄉公共工程的進行確實會造成嚴重的影響。其實技術類科不足額錄取，不僅出現在原住民族考試，高普初等及各類特考也有類似的情況，只不過原住民族考試呈現的落差更為懸殊。技術類人才比較熱衷於民間企業，原因在於民間企業可能提供比公務部門更多較為優渥的工作及待遇。

族群女性更多的公共事務，進入現代社會之後，如有正式的管道參與公共事務，如參加國家考試及格後進入行政體系服務，則更能激發其積極參與的意願，譬如近年來擔任警察的原住民族女性日益增多，就是具體例證。原住民族女性整體的教育水準與男性仍有落差，但並不能在實際的數量上解釋其在公務人員兩性數量的差異，因此，對兩性間存在的差異宜以社會制度與文化角度探討方能掌握其意涵。

（四）學歷區隔與官等分布

在學歷上，二〇一一年原住民族籍公務人員中博士有 7 人、碩士有 191 人、大學有 1,396 人（24.28%）、專科有 2,406 人（36.96%）。高中職（含以下）有 2,509 人（38.55%）。數據顯示原住民族公務人員以具備高中職（含以下）者人數最多，具備專科學歷者人數 2,406 人次之，惟比起二〇〇四年的 1,978 人增加 428 人；如果以具備專科以上學歷者（包含大學、碩士及博士），二〇一一年比起二〇〇四年增加 1,509 人，成長 60.58%；顯示隨著高等教育之普及，原住民族公務人員具備的學歷也日漸提升。值得注意的是具備碩士以上學歷者有 198 人，比起二〇〇四年的 30 人增加 168 人，成長比例相當明顯。顯示在民間社會職場競爭激烈下，原住民族高學歷者的職涯選擇方向已經逐漸產生改變。由此現象也可看出現階段及未來原住民族公務人力來源重點將逐漸趨向大學以上的高學歷者。

近年來大學設立研究所數量膨脹，由國內外獲得博士學位者日多及少子化等，高學歷者如博士已漸漸難以進入高等教育職場，選擇公務已經是高學歷者職涯的重要選項。惟比起全國公務人員具備碩、博士學歷者的比例（碩士 53,209 人、博士 3,371 人），原住民族籍公務人員具備碩、博士學歷者，其人數仍有明顯差距。

原住民簡任（派）人員有 29 人，比起全國簡（派）人員的 10,038 人，僅佔 0.29%，落差極大，如果細究確已銓定十職等以上人員（專門委員以上）而不納入政務人員，則人數恐怕還要更少一些。依據二〇一二年的資料，目前原住民族擔任特任人員職位有監察院副院長、考試院考試委員、行政院原住民族委員會主任委員等三人；政務人員有行政院原住民族委員會政務副主任委員（比照簡任第十四職等）、考試院公務人員保障及培訓委員會委員（比照簡任第十三職等）、台北市原住民族事務委員會（比照簡任第十三職等）、新北市原住民族行政局局長（簡任第十三職等）、台中市政府原住民族事務委員會主任委員（比照簡任第十三職等）、

台南市民族事務委員會主任委員（比照簡任第十四職等）、高雄市原住民族事務委員會主任委員（比照簡任第十三職等）等七名。至於公務人員職務列簡任以上者有：行政院原住民族委員會常務副主任委員（簡任第十四職等）、企劃處處長（簡任第十二職等）、經濟建設處處長（簡任第十二職等）、土地管理處處長（簡任第十二職等）、衛生福利處處長（簡任第十二職等）、原住民族文化園區管理局局長（簡任第十二職等）、高雄市原住民族事務委員會副主任委員（簡任第十二職等）、屏東縣原住民行政處（簡任第十二職等）、台東縣原住民族行政處處長（簡任第十二職等）、台東縣政府參議（簡任第十二職等）、花蓮縣原住民族行政處處長（簡任第十二職等）、苗栗縣原住民族行政處處長（簡任第十二職等）、南投縣原住民族行政局局長（簡任第十二職等）、莫拉克重建委員會產業發展處處長（簡任第十二職等）、行政院原住民族委員會教育文化處專門委員（簡任第十一至第十二職等）、行政院原住民族委員會專門委員（簡任第十一至第十二職等）、行政院原住民族委員會專門委員（簡任第十一至第十二職等）等 29 人（行政院人事行政總處，2012）。

原住民具備碩、博士等較高學歷者，由於接受過專業的思考、分析、調查與研究訓練，擔任公務人員或擔任主管職務，以其專業能力及視野，對於政策的規劃或公務的執行可能有較高的成效，尤以對於較具前瞻或主流社會疑慮的政策推動如原住民族自治區、傳統領域劃設、自然主權等應可提出別出新意的觀點及實現的模式，同時論述與辯護的能力亦能整體提升。惟衡諸實例，歷年來對於原住民族政策積極提出建言，協助建構法規制度、爭取權益者亦不乏非原住民族身分之學者專家或民意代表，彰顯其專業素養及對社會正義之關懷。為求政策內涵的周延並利於向主流社會溝通，消除疑慮，建立共識，原住民族相關行政機關對於高階文官之遴用，適度容納不同身分或族群背景者，確係多元社會共存共榮的取徑之一。

（五）擔任公職的屬性

原住民族公務人員有近半數是警察人員，此比例亦與全國一般公務人員的結構有異；顯現許多原住民選擇公職，以治安勤務的執行性職務作為優先，與許多族人投入軍職服務之意義相同。具備原住民族身分之警察人員，依據二〇一〇年立法委員簡東明辦公室辦理「立法與行政部門原住民警官警務座談會」函文（立簡字

09920202 號)顯示原住民族籍警察人員 3,327 人(男性 3,298 人、女性 29 人),警佐 1,556 人,警正 1,771 人,警監 0 人;其中二線三星以上者有 18 人。銓敘部(2012, 132)統計資料顯示一〇〇年警察人員共計 3,082 人,比前一年減少 245 人,應係退休造成。屬於一般公務人員簡薦委人員共計 2,823 人,資位人員 338 人,醫事人員 185 人,民選機關首長 27 人,其他人員 54 人。簡薦委人員是一般概念中最基本的公務人員,比起警察少 259 人;近年來由於警察大學及警察專科學校入學考試制度改革,即使對於原住民族學生有降低身高限制等優惠及給予 2% 的名額,¹⁰但是能夠進入警察教育體系的原住民,依據相關的資訊,其人數日漸減少,加以自警察大學、警察專科學校畢業的警校生必須通過國家考試,以獲取擔任警察人員的資格,這段考選過程也並無法保證應考人均能通過篩選,導致部分人員無法順利獲得擔任警察人員之資格,還得賠償就讀期間學雜費用。如果這樣的局面無法改變,可以預期的是將來能擔任警察的原住民人口將日趨減少。

自一〇〇年開始國家考試公務人員特考警察考試區別為兩軌,其一是自警察大學及警察專科學校畢業者應考的警察人員特考,其二是一般高中職及大專院校畢業生可應考的一般警察人員特考。前者考試及格後即可擔任警察人員,後者則考試及格後要接受一年半到二年的警察專業訓練,畢業後分發警察機關服務。這種偏重學科筆試成績的人才徵選方式,對於傳統上對文字、符號、數據與抽象思考比較陌生的原住民而言,先天就處於不利的位置。近年來教師甄試、警察特考制度改革,即使有優惠的設計,學科筆試競爭比例的調整讓原住民難以獲得錄取,這種情況牽涉教育、文化與學習型態。¹¹

¹⁰ 依據公務人員特種考試警察人員考試規則第九條第一款:「本考試體格檢查有下列情形之一者,為體格檢查不合格:一、男性不及 165 公分,女性不及 160 公分者。但具原住民身分者,男性不及 158 公分,女性不及 155 公分。…」同規則第十條第三項:「適用前條第一款但書之原住民,考試及格後須先再原住民地區連續服務三年,始得轉調非原住民地區警察機關任職。」

¹¹ 譬如牟中原(1996)在《原住民教育改革報告書》歸納出:融合學制,導致原住民適應不良;師資素質不齊與流動率高,嚴重影響教育成效;漢族中心主義的課程與教學,形成原住民學生學習負面成效;知識菁英離鄉,產生不良效應;都會原住民學生產生生活與學習適應;原住民教育法規不周全;補救教學以城鄉取代族群差異,未能顧及族群差異;教科書內容不當(漢族中心、白種人中心、都會化及泛政治化)的結論。潘宏明(1999)也認為:台灣原住民族傳統的認知缺乏數學知識中的「三角形」、「梯形」、

（六）族群人數的落差

一〇〇年統計資料（銓敘部，2012：134），排灣族公務人員 1,520 人，佔 23.35%；阿美族 1326 人，佔 20.37%；泰雅族 1,316 人，佔 20.22%；布農族 761 人，佔 15.07%；太魯閣族 498 人，佔 15.80%；魯凱族 229 人，佔 16.63%；卑南族 174 人，佔 16.55%；賽德克族 152 人，佔 16.81%；鄒族 121 人，佔 17.40%；賽夏族 56 人，佔 17.02%；雅美族 40 人，佔 10.63%；邵族 12 人，佔 8.50%；撒奇萊雅族 12 人，佔 18.42%；噶瑪蘭族 11 人，佔 16.91%；其他 281 人，佔 17.58%。¹²

居前的排灣、阿美、泰雅族公務人員即已超過原住民族公務人力的 65%，與各民族人口數量成正比，惟人口居首的阿美族其公務人員數較排灣族少，此一現象頗值得探討。原住民族人口數最多、屬於母系社會的阿美族在清朝「開山撫番」政策下就與大量進入東部的漢人接觸，文化採借如水稻耕作、漢人宗教、父系觀念引進等，而一九六〇年代隨著台灣經濟轉型，部落的產銷與主流社會連結，青壯人口開始外流。（許木柱、廖守臣、吳明義，2001）進入都會或其鄰近區域，相對於部落其工作機會更多，因此許多阿美族人自一九六〇年代大量進入建築業、工廠、近海及遠洋漁船工作，儘管因為學歷不足，但是靠著體能佳、耐苦勞與集體行動的特質，當時可以順利在都會立足，也因此花、東阿美族人就在親友的援引下，大量向西部遷徙。而今，阿美族人已經在台灣各地建立新的「部落」，大量的「都市原住民」已成原住民族社會發展的新一趨勢，也成為教育與文化傳承的嶄新議題。¹³

人口外流除了明顯的影響部落年齡階級運作，也進一步在都市的邊緣形成阿美族「違章」的聚落。花東原鄉與漢人混居的「平地原住民族」部落以及都市邊緣的「違章」建築聚落，幾乎成為阿美族的集體印象。傳統社會文化的崩解與人口的外

「對稱」、「平行四邊形」、「立方體」、「各種角錐」等術語，同時在一般的言語中，原住民學生可以理解「媽媽的年紀是兒子的兩倍」，卻無法理解「兒子的年紀是媽媽的 1/2」；傳統的分配、分享習慣讓原住民族部落成員不慣於計較，所以「比較」的概念相對薄弱，常用到數字的機會不多，用得到的數字也不會太大。

¹² 此部分係未登記族群別者。

¹³ 依據行政院原住民族委員會全球資訊網原住民族人口數統計資料，都會區原住民已佔原住民族人數的 42.68%（218,314 人）（行政院原住民族委員會，2011）。

流，阿美族都市原住民跟族群部落連結的紐帶斷裂，以及流離失所、艱苦而不穩定的生計，是否造成族人對於教育水準的提升以及公職職務的追求，缺乏激勵的因子？或者是無力追求？值得深入探討。

依據人類學的研究，台灣南部的排灣族與魯凱族是典型的階層社會，其社會結構、團主（或貴族）與團民的權利義務、土地所有權、貢賦制度、婚姻模式、信仰與神話等形成相對於其他族群更為嚴密的組織型態。團主比起其他屬於平權社會如布農族、泰雅族的部落領袖，享有更清楚的權利與尊嚴，有專屬的象徵圖紋、徽號，亦有世代傳承技藝的藝匠為其效勞。其具體的文明表徵在於社會組織的嚴密、階層的森然、權利及義務的明確及工藝技術的發達。¹⁴ 在這種階級分明的社會，知識與技術的學習與傳承是否受到格外的重視與尊重？其影響是否會延伸到現代教育的接納？觀察排灣族、魯凱族階層社會雖自日治時期已逐漸式微，惟貴族階層在文化層面仍有相當的影響。近年來不少非貴族家族出身者，藉由教育、經商、公職等獲得晉升之階，其地位、影響力亦猶貴族，也因此激勵青年奮發。部落或家族對於子弟升學、擔任公務人員、甚至從軍都有隆重的慶賀儀事或聚會，為其他族群少見。

泰雅族發展「噶噶」（gaga）的規訓以適應環境與社會的變動，李亦園認為是由於其高山生活非常著重超自然處境的適應，忽略單系親族的組織原則、親族群團結力極為鬆弛，因而建立此一連結祖靈的規矩、禁忌、準則；惟當其適應眼前的經濟環境而發展的組織日漸擴大時，原有的組織能力或「噶噶」卻因不能有效運作而漸趨沒落（王嵩山，2001）。儘管如此，泰雅族居地自清朝即接近統治者中樞，當時該族即有人赴台北東門學堂求學，並成為「番秀才」。

擁有典型的知識、技術傳授機能的會所如阿里山鄒族「庫巴」（kuba）、卑南族「巴拉冠」（parakuan）者，以及擁有嚴密年齡階級的阿美族，其會所教育及年齡階級對於現代教育及國家考試是否有正向的影響，限於佐證資料，尚無法給予確切評斷，惟該族對於傳統之知識擁有者、傳承者的尊敬、禮遇，迄今依然延續，對於接納現代教育與知識，有比較積極的態度，恰與發展貴族、雙系制度的排灣族、魯凱族相似。

¹⁴ 排灣族、魯凱族在陶壺、琉璃、雕刻、刀具、服飾、房屋（石板屋）等呈現的技術及文化、美學的意義與價值，以及其部落無數的工藝家，均為其他族群難以企及。

四、結構現象與素質提升

前述原住民族公務人員結構現象如：擔任公務人員的管道多元而局部集中、公務人員人數的微幅變化、性別的差異、學歷與官等的連動、操作性職務的選擇、族群人數的落差等，有的屬於整體的現象，如原住民族教育整體水準與主流社會的落差，明顯反映在公務人員的數量或規模、官等與職等的高低分布，也能藉以說明何以大部分原住民公務人員為何選擇操作性較高的公職；有些現象可以藉著文化的因素去理解，如女性公務人員的數量、某些族群公務人員數量明顯比較多或少、男性高階文官比女性為高等。這些訊息或可提供教、考、訓、用機關在規劃各種考選、銓敘、培訓政策與措施時的參考。

文官素質攸關行政效能，跟人民的生活品質有密切的關係；尤以原住民族公務人員面臨的議題往往具備特殊性，執行原住民族行政事務的法律也與一般事務有別；鑑於原住民族文官在學歷分布、高階文官數量較少及原住民族籍警察人員因制度因素教導致日趨減少等情形，職司原住民族行政事務及原住民族教育的機關，如行政院原住民族委員會、教育部及主管警政的內政部及警政署，允宜正視其落差，在政策與制度上謀求解決或改善的措施。

近年來新進公務人員雖多具較高學歷者，但熟悉公務並成為具備寬廣視野之公務人員，尚需依賴長年的歷練。為現實計，激勵年輕或青壯並已升至中階或薦任層級、初任簡任階層者積極參與相關訓練，如國家文官學院在九十九年啟動「高階文官飛躍計畫」（Take Off Program for Senior Civil Servants，簡稱 TOP-SCS）的試辦案，已經於一〇一年正式推動，其目標是要培育具「卓越管理」能力、「前瞻領導」氣度及「政策民主」風範的高階文官。民族發展相關的重要事務及議題，如民族自治、恢復傳統領域、自然主權爭取及語言文化復興等，都期待原住民高階文官帶頭思考、規劃，因此行政院原住民族委員會應積極協調國家現有的高階文官培訓系統、資源，如行政院人事總處轄下公務人力發展中心、考試院保訓會國家文官學院提供之高階文官訓練計畫，積極甄選人才送訓，以求在較短時期有效培育高階公務人員。

前述的探討發現原住民族公務人員來源除集中在特種考試原住民族考試及特種

考試警察人員考試外，還有部分是升等考試，甄才通路較為集中，而且有半數是選擇操作屬性較高的公務、公職；同時原住民族公務人員官等職等比起全國公務人員整體的列等，有極大的差距。考選部在高等考試一、二、三級與普通考試均設有原住民族行政類科，惟近年來相關用人機關並未提供缺額，故該類知設置僅屬聊備一格，為收多元徵才、提升行政效能之益，相關用人機關應積極提供缺額，招收非原住民公務人員加入原住民族行政。

原住民族文化具備的集體、分享、消極競爭、強調合作與和諧等特性（譚光鼎，2002），在重視個人績效表現與競爭企圖的公務環境中，原住民族公務人員顯然在平時的績效評比與年終考績中容易處於弱勢；銓敘部對於升遷及考核考績制度的改革亦應納入對於原住民族行政與原住民族公務人員的特殊性考量。

考試院公務人員保障及培訓委員會保障業務及國家文官學院規劃的文官發展性訓練，亦應考量是否就原住民族事務的特殊性以及原住民族公務人員文化背景，給予其必要的納訓員額及適當的培訓課程，以強化其專業知能。

五、結語

聯合國於一九四八年通過的《世界人權宣言》第二十一條第一款：「人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理本國的權利」，第二款：「人人有平等機會參加本國公務之機會」；《兩人權公約公民與政治權利》第三條：「本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。」二〇〇七年由聯合國大會通過的《原住民族權利宣言》（*Universal Declaration on the Right of Indigenous Peoples*）第五條：「原住民族有權維護和加強其特有的政治、法律、經濟、社會和文化機構，同時保有根據自己意願充分參與國家、政治、經濟、社會和文化生活的權利。」《中華民國憲法》增修條文第四條第十一、第十二項，「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化」；「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展。」二〇〇五年完成立法的《原住民族基本法》第四條：「政府應依民族之意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民族自治」，由此觀之，自國際到國內法制，均主張維護原住民族參與國家

事務及擔任公務的權益，而具備文官資格與基本專業的公務人員，殆為原住民族直接參與國家事務的主要代表。

原住民族公務人員及其集合而形塑的結構與一般公務人員及其組成的文官體系，在文化、屬性及需求上確實存在許多的差異，但差異不是距離、負債，而是多樣性的資產，也是分工合作的基礎。社會語言學家大衛·克里斯托（David Crystal）說過：「…越是擁有多樣性生物的地方，就越是健康的生態環境。同樣的，擁有多樣族群人文資源的社會，有更多競爭的動力。多樣，在演化論裡佔有一席之地，這是物種的基因為了在不同的環境裡存活下去，作出適應，而產生的結果：演化全靠基因多樣。愈來愈齊一的現象，對物種的存活，於長程而言，是有危險的。用生態學的話來說，就是：最多樣的生態系，就是最強健的生態系。」（宋偉航譯，2001）全球化的趨勢中，文化邊界卻是不同民族、國家處心積慮要堅持釐清與營造的符碼，公務體系納入殊異的文化基因，這正是促進政府部門健康、具備溝通力、競爭力的憑藉。

考試院關院長中說過：「台灣是移民的社會，社會組成相當多元，文官應當反映這個社會結構。近年來我國對於原住民族、身心障礙者及女性族群的代表作了相當多的努力，制定了許多保障的法律，包括《身心障礙者權益保障法》、《原住民族工作權保障法》。近年來由於新移民大量增加，其代表性也逐步受到關注，目前已有新移民選出的民意代表，文官體系未來也勢必要面對這個議題提前因應。公職是全體人民共同擁有的財產，進用多樣化的人力，使政府組成充分代表社會的人口結構，是社會公平價值的基本要求，也是政府與人民有效溝通的重要機制。因此進用少數群體人員不僅具有法律上的正當性，也是族群融合與提高競爭力的作法。」（關中，2012）誠哉斯言！我們唯有真正了解行政體系多元組合的成員、架構與特色，並尊重其差異，才能由此獲致多樣的效益，提升競爭力。

參考文獻

王嵩山（2001）。**臺灣原住民的社會與文化**。臺北：聯經。

行政院人事行政總處（2012）。**行政院暨所屬各機關職員錄**。臺北：行政院人事行政總處。

行政院原住民族委員會（2011）。原住民人口數統計資料，100 年 12 月 13 日取自

行政院原住民族委員會，網址：[http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?](http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=940F9579765AC6A0&DID=0C3331F0EBD318C2ED65D7F6AF842A77)

[CID=940F9579765AC6A0&DID=0C3331F0EBD318C2ED65D7F6AF842A77](http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=940F9579765AC6A0&DID=0C3331F0EBD318C2ED65D7F6AF842A77)。

牟中原（1996）。**原住民教育改革報告書**。臺北：行政院教育改革審議委員會。

宋偉航譯（2001）。**語言的死亡**（David Crystal）。臺北：貓頭鷹書房。

考試院（2011）。**國家考試暨文官制度報告書**。臺北：考試院。

考選部（2005）。**公務人員特種考試原住民族考試用人機關滿意度與及格人員適任
度問卷調查報告**。臺北：考選部。

考選部（2007）。**原住民族考試制度白皮書**。臺北：考選部。

考選部（2012）。

許木柱、廖守臣、吳明義（2001）。**臺灣原住民史：阿美族篇**。南投：臺灣省文獻
會。

銓敘部（2012）。**中華民國 100 年銓敘統計年報**。臺北：銓敘部。

潘宏明（1999）。**國民小學一年級原住民數學科課程與教材規劃研究**。發表於原住
民課程發展與教學策略研討會，國立花蓮師範學院，花蓮。

譚光鼎（2002）。**臺灣原住民教育——從廢墟到重建**。臺北：師大書苑。

關中（2012）。**天下為公，選賢與能**。臺北：考試院。

附錄 1：「歷年公務人員特種考試原住民族考試報考、到考、錄取（或及格）與及格率」統計一覽表（考選部，2012）

年別	臺灣省山地人民應 山地行政及技術人員考試				臺灣省山地人民應 經濟建設人員考試				原住民應山地行政及 技術人員考試				原住民族考試			
	報考 人數	到考 人數	錄取 或及 格人 數	錄取 或及 格率 %	報考 人數	到考 人數	錄取 或及 格人 數	錄取 或及 格率 %	報考 人數	到考 人數	錄取 或及 格人 數	錄取 或及 格率 %	報考 人數	到考 人數	錄取 或及 格人 數	錄取 或及 格率 %
45年	433	393	137	34.86												
46年	207	162	53	32.72												
47年	236	187	56	29.95												
49年	252	210	46	21.90												
50年	267	236	41	17.37												
51年	348	299	49	16.39												
54年	410	326	53	16.26												
56年	470	372	58	15.59												
58年	713	545	93	17.06												
60年	559	422	150	35.55												
62年	634	487	51	10.47												
63年	360	282	102	36.17	86	69	17	24.64								
64年	1,096	887	90	10.15	129	97	32	32.99								
65年	906	746	58	7.77	88	67	6	8.96								
77年	1,786	1,299	83	6.39												
80年	1,571	947	129	13.62												
82年	1,824	1,344	150	11.16												
85年									2,702	1,925	189	9.82				
87年													2,728	1,753	105	5.99
89年													2,941	1,855	116	6.25
91年													4,381	2,945	150	5.09
92年													3,446	2,308	158	6.85
93年													3,634	2,406	158	6.57
94年													3,526	2,251	173	7.69
95年													4,327	2,809	132	4.70
96年													4,194	2,604	149	5.72
97年													4,687	3,002	171	5.70
98年													5,669	3,385	175	5.17
99年													5,867	3,605	136	3.77
100年													5,190	3,182	139	4.37

The Structure and Meaning of Indigenous Public Servants: The Case of Indigenous Public Servants in 2011

Chung-Chen Pu^{*}

Abstract

The legal systems of this country as well as other countries call for maintaining the rights of the indigenous peoples to participate in national affairs and civil service. Those with civil servant qualifications and professional abilities will be the main representatives of an indigenous community's direct involvement in national affairs.

The quality of civil servants has a direct bearing on administrative effectiveness and directly affects people's quality of life. Public employees from indigenous communities usually have to handle matters of special concerns as the laws dealing with the communities' affairs are somewhat different from the laws governing other communities.

Key elements in the structure of indigenous civil servants include the channels through which they are recruited, the changes in their numbers, gender differences, educational backgrounds and rankings, and gaps in the numbers of populations of different tribes. Some of these elements can be seen in the overall structure of the nation's civil servants, such as the overall educational level of indigenous communities, which is somewhat below the

* Minister without Portfolio of Examination Yuan; Part-time Professor, Graduate Institute of Taiwan Literature in National Chung Cheng University.

national level. Other factors can be explained from the cultural backgrounds of the indigenous communities and the mainstream society, such as the number of female government employees, why there are more male senior civil servants than female ones, and why a certain ethnic group has more civil servants than others.

According to surveys done by the Ministry of Examination, government agencies have given positive comments on the eligibility, adaptation to the working environment and the overall performance of indigenous civil servants. However, just over 40 percent of the surveyed agencies gave an “acceptable” evaluation to indigenous civil servants who have passed civil service exams, an indication that their professional knowledge and ability need to be strengthened. This paper recommends that tests on professional abilities be emphasized in future civil service exams for the indigenous people.

Keywords: indigenous, civil servant, structure, culture