

原住民族考試建置、發展及相關議題探討

李震洲*

摘要

臺灣原是原住民族世居之地，但是數百年來因為漢語系民族陸續從中國大陸移民入臺，漢人挾其人口及生產條件的優勢，使得原住民逐漸被邊陲化，在教育、經濟、社會及文化上均成為弱勢族群。本文從國際公約中原住民族權利開始敘述，再論及我國原住民權益保障及原住民族考試相關法律建構；再探討原住民族特考限制競爭之屬性及其代表性文官意涵，原住民族語認證納入原住民特考應考資格的問題，以及國家考試能否比照原住民升學保障制度採取加分之可行性。文末，從人口比例結構及集體權角度推論原住民族特考在現階段仍有賡續辦理之空間，並嘗試綜合歸納本文數點結論供參。

關鍵詞：原住民族、限制競爭、代表性文官、族語認證、優惠制度

* 本文作者曾任考選部參事，現已退休

The Creation and Development of the Exam for Indigenous Peoples and Relevant Issues Pertaining Thereto

Cheng-Chou Lee*

Abstract

Indigenous Taiwanese have lived in Taiwan for generations. However, with the influx of Han immigrants from China who enjoyed advantageous positions in terms of population size and livelihoods, indigenous peoples have been marginalized as a disadvantaged group in terms of education, socio-economics, and culture. This paper begins with a review of indigenous peoples' rights under international law, followed by an overview of the ROC laws governing the protection of indigenous peoples' rights and national exams for indigenous peoples. Next comes a discussion of the attributes of restricted competition associated with the special exam for indigenous peoples and implications of representative bureaucracy. This paper also discusses the inclusion of indigenous language fluency certification as an eligibility requirement for the special exam for indigenous peoples and whether extra points should be awarded for national level examinees with an indigenous identity, as they are for school entrance examinations. This paper concludes that, considering the indigenous/non-indigenous population ratio, the special exam for indigenous peoples should continue to be held, and provides suggestions for reference.

Keywords: indigenous peoples, restriction of competition, representative bureaucracy, indigenous languages fluency certification, entitlement system

* The author is a retired former Ministry of Examination counselor.

壹、前言

原住民族權利及照顧等議題，是國際性且全球化的，所以辦理原住民族相關考試，是與國際接軌的重要環節。原住民族考試在我國已經舉辦 65 年，此期間應考資格、應試科目、轉調範圍等多所改變，近年更增加族語認證要求，社會各界對本考試也有許多不同面向的看法。本文從聯合國相關宣言及公約中，有關原住民權利維護開始敘述，接著論及我國原住民考試相關法制；以及原住民族特考建置及變革大要。在原住民族特考相關重大議題分析部分，探討原住民族特考限制競爭屬性及其代表性文官意涵，族語認證納入原住民特考平議，國家考試針對原住民採行優惠措施可行性。此外現行高普考試、地方特考及原住民族特考三軌併行，也有檢討空間。再從原住民族公務人員人數占全國公務人員人數之比例，和原住民族人口數占全國人口數之比例相較，仍稍嫌偏低，以及原住民集體權角度對原住民相關考試提出建議。結語則從前文敘述中嘗試歸納出若干結論建議供參。

貳、國際公約中原住民族權利與我國原住民族考試相關法律規定

一、國際公約中原住民族權利

人權是普世的價值、文明國家的象徵，也是我國立國的基本原則。對於原住民族權利的保障，更是世界各國人權重要的觀察指標。自《世界人權宣言》、《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》至《原住民族權利宣言》，是具連續性之國際人權價值與論述呈現。其中，《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》兩個人權公約，在我國經過《兩公約施行法》而將其國內法化，成為我國定期進行人權審查之依據。

1948 年聯合國大會決議通過之《世界人權宣言》，說明了人權的核心思想、平等的原則，以及公民、政治權利與經濟、社會、文化權利等內涵。在此一基礎上，聯合國人權委員先是草擬了《公民與政治權利國際公約》草案，而 1952 年聯合國大會進一步草擬了《經濟社會文化權利國際公約》草案，兩份草案在 1954 年提交第 9 屆聯合國大會審議，終於在 1966 年 12 月 16 日由第 21 屆聯合國大會決議通過，並自 1976 年起由各國相繼簽署。但是在 1960 年代，原住民族權的議題尚未浮現，政治上集體自決的權利尚未及於原住民族。於是透過之後「聯合國人權事務委員會」的解釋、相關申訴的裁定等等，可以進一步瞭解到兩公約的內容所欲傳達的意義。如 2007 年第 39 屆會議針對經濟社會文化權利國際公約第 9 條社會保障的權利曾解釋：締約國不得將原住民以及在族裔和語言方面處於少數

地位的人，排除於社會保障制度之外。2009 年第 42 屆會議針對第 2 條第 2 項經濟、社會及文化權利方面不歧視曾解釋：一些個人或群體面臨基於多重理由的歧視，例如：屬於少數族裔或宗教的婦女。締約國應特別關注原住民和少數族裔的正式或實質性歧視（官大偉，2019）。

聯合國發表世界人權宣言後，國際間對於弱勢、少數族群的保護，相繼訂定各項反歧視（差別對待）宣言、協定、公約或盟約。1982 年聯合國於人權委員會下設「原住民人口工作小組」，針對促進與保障原住民族基本自由人權發展狀況進行調查，並於 1993 年草擬「原住民族權利宣言」草案，將原住民族的權利區分為生存權及平等權兩大類，如原住民族有免於種族滅絕及文化滅絕之權利，如母語受教權及媒體權。聯合國大會並在 1993 年訂為「世界原住民權利國際年」，主題是「原住民族——嶄新的夥伴關係」，鼓勵國際社會及各國與原住民發展新的關係。世界各國原住民代表與學者經過長期的討論及對話，亦於 1994 年在日內瓦通過非政府組織的「原住民族權利國際規約」；聯合國並於 2000 年成立「原住民議題常設論壇」，以持續討論關懷原住民族議題，希望喚起世人正視原住民權利的訴求。至 2007 年聯合國終於通過「原住民族權利宣言」，包括反同化權、認同權、宗教權、文化復育權、文化及智慧財產權等，此為原住民族權利發展的重要里程碑（施正鋒，2008）。在原住民族權利宣言的前言中提到：「聯合國大會，認知到『聯合國憲章』、『經濟社會文化權利國際公約』、『公民及政治權利國際公約』及『維也納宣言和行動綱領』都申明，所有民族享有自決權至關重要，根據此項權利，他們可自由決定自己的政治地位，自由謀求自身的經濟、社會和文化發展。」此一前言內容，表示原住民族權利宣言一方面是銜接了兩公約維護人權的價值，另一方面也是在兩公約的基礎上加以補述，並且明確的延伸出包含個人權與集體權的原住民族權利架構。總之近些年來國際上對原住民族權利的保障，已由消極的平等、反歧視面向，進而作出積極的認同權、文化權確認，特別是語言權、教育權的保障，少數族群的權利範圍也擴及到原住民族土地權、政治權及自治權等。從國際社會發展趨勢可以得知，原住民族相關議題顯然是國際性的、全球化的，而非單一國家所能孤立存在的，因此從與國際接軌角度來看，我國原住民族考試制度之變革實有其重要意義。

二、我國原住民族考試相關法律規定

中華民國憲法第 5 條規定：「中華民國各民族一律平等。」第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」第 168 條規定：「國家對於邊疆地區各民族之地位，應予以合法之保障，並於其地方自治事業，特別予以扶植。」2000 年 4 月 25 日，憲法增修條文第 10 條，針對臺灣地區原住民族特殊狀況，增訂相關保障條文分別為：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化（第 11 項）。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，其辦法另以法律定之（第 12 項）。」

(一) 原住民族基本法

依據前述增修條文，2005 年 2 月 5 日制定公布施行的原住民族基本法第 2 條明定：「原住民族係指既存於臺灣而為國家管轄內的傳統民族，包括阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、鄒族、賽夏族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族及其他自認為原住民族，並經中央原住民族主管機關報請行政院核定之民族。」第 9 條規定：「政府應設置原住民語言研究發展專責單位，並辦理族語能力驗證制度，積極推動原住民族語言發展。政府提供原住民族優惠措施，或辦理原住民族公務人員特種考試，得於相關法令規定，受益人或應考人應通過族語能力驗證，或具備原住民族語言能力。」

(二) 原住民身分法

2001 年 1 月 17 日制定公布之原住民身分法第 2 條規定：「本法所稱原住民，包括山地原住民及平地原住民，其身分之認定，除本法另有規定外，依下列規定：一、山地原住民：臺灣光復前原籍在山地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於原住民者。二、平地原住民：臺灣光復前原籍在平地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於原住民，並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者。」第 3 條規定：「原住民與非原住民結婚，除第 9 條另有規定外，原住民身分不喪失，非原住民不取得原住民身分。」第 4 條規定：「原住民與原住民結婚所生子女，取得原住民身分。原住民與非原住民結婚所生子女，從具原住民身分之父或母之姓或原住民傳統名字者，取得原住民身分。」第 5 條規定：「原住民為非原住民收養者，除第 9 條另有規定外，其原住民身分不喪失。未滿 7 歲之非原住民為年滿 40 歲且無子女之原住民父母收養者，得取得原住民身分。……前項之收養關係終止時，該養子女之原住民身分喪失。」另與此原住民身分相關者，為 2013 年 1 月 23 日修正之公務人員任用法第 28 條規定：「有下列情事之一者，不得任用為公務人員：一、未具或喪失中華民國國籍。……九、經原住民族特種考試及格，而未具或喪失原住民身分。但具有其他考試及格資格者，得以該考試及格資格任用之。……公務人員於任用後，有前項第一款至第九款情事之一者，應予免職；有第十款情事者，應依規定辦理退休或資遣。任用後發現其於任用時有前項各款情事之一者，應撤銷任用。」所以應限制競爭之原住民族特考者，以具原住民身分為應考資格前提，為避免因收養等關係形成漏洞，遂有原住民族特考進用之公務人員，如喪失原住民身分應予免職之防弊規定。

(三) 原住民族教育法

1998 年 6 月 17 日制定公布之原住民族教育法第 23 條規定：「高級中等以上學校，應保障原住民學生入學及就學機會，必要時，得採額外保障辦理；公費留學並應提供名額，保障培育原住民之人才；其辦法，由中央教育主管機關定之。」

教育部並據以擬定原住民學生升學保障及原住民公費留學辦法一種，以規範原住民學生參加高級中等以上學校新生入學時，除博士班、碩士班、學士後各學系招生以外之各項優待規定，如入學各校之名額採外加方式，及以加原始總分一定比例之加分優待方式辦理。

(四) 原住民族工作權保障法

2001 年 10 月 31 日，制定公布的原住民族工作權保障法第 4 條、第 5 條明定，各級政府機關、公立學校及公營事業機構，除位於澎湖、金門、連江縣外，其僱用約僱人員、駐衛警察、技工駕駛工友清潔工、收費管理員、其他不須具公務人員任用資格的非技術性工級職務，每滿 100 人應有原住民 1 人。至於原住民族地區的各級政府機關、公立學校及公營事業機構，其僱用前述約僱人員等總額應有 1/3 以上為原住民。此外，原住民地區的各級政府機關、公立學校及公營事業機構，進用須具公務人員任用資格者，其進用原住民人數不得低於現有員額 2%，並應於本法施行後 3 年內完成。但現有員額未達比例者，俟非原住民公務人員出缺後，再行進用。第 24 條更有未達標應每月繳納代金的規定：「本法施行 3 年後，各級政府機關、公立學校及公營事業機構僱用原住民之人數，未達第 4 條及第 5 條所定比例者，應每月繳納代金。……依本法應繳納之代金，經通知限期繳納而仍不繳納者，依法移送強制執行。」人事行政總處並訂定「進用原住民作業要點」，以進一步細部規範。

(五) 原住民族語言發展法

2017 年 6 月 14 日，制定公布之原住民族語言發展法第 25 條規定：「本法施行 3 年後，原住民參與公務人員特種考試原住民族考試、公費留學考試，應取得原住民族語言能力認證。原住民族專責機關（構、單位）之公務人員未取得原住民族語言能力認證者，每年應修習原住民族語言；其修習時數，由中央主管機關定之。」第 26 條規定：「政府機關（構）、公立學校及公營事業機構依原住民族工作權保障法進用人員時，應優先僱用具原住民族語言能力者。」¹

其中原住民族基本法對辦理原住民族考試及原住民族語認證，賦予其法源依據。原住民身分法則規範原住民身分認定及喪失，攸關能否報考原住民族特考，以及經此特考及格者，其身分喪失應予免職之規定。原住民族教育法規定有關各級學校入學考試保障相關規定。原住民族工作權保障法則為各級政府機關、公立學校及公營事業機構，對原住民最低僱用比例以及違反規定繳納代金。原住民族語言發展法則具體規範原住民族語認證實施內容，程序與期限。

¹ 本節相關法律均引自法務部全國法規資料庫，2021 年 6 月。

參、原住民族特考建置及其變革

一、原住民族特考建置

1954年1月9日公務人員任用法修正公布施行後，非經銓敘或考試及格者，不得充任為公務人員。惟因臺灣省山地原住民同胞受限於交通狀況及教育程度等因素，很難與平地居民於公務人員考試中競爭，臺灣省政府為鼓勵原住民青年參加山地地方自治及經濟建設工作，並解決其任用資格問題，爰報請考選部轉考試院於1955年6月7日訂定發布「特種考試臺灣省山地人民應山地行政人員考試規則」，並於1956年首次舉辦考試，等級為低於普通考試之特種考試，並限具山地人民身分者報考，係為原住民族特考之肇始。1970年為提升本項考試及格人員素質，以應山地建設需要，本項考試應考資格修正為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」，為相當於普通考試之特種考試。嗣於1974年修正為「特種考試山地行政及經濟建設人員考試規則」；1977年起為配合考試院簡併公務人員特種考試政策，本項考試暫停辦理，改於特種考試臺灣省基層公務人員考試中設置類科辦理，惟仍限具備山胞身分者始能報考，至1987年為止。

1988年起，鑑於各級民意代表反映，以及新制「公務人員考試法」於1986年1月公布實施，考試院訂定發布「77年特種考試臺灣省山地行政及技術人員考試規則」，恢復本項考試之舉辦；1991年訂定發布「80年特種考試臺灣省山胞行政暨技術人員考試規則」；復為地域性考量，於1993年請辦考試時，定名為「82年特種考試山胞行政及技術人員考試」；其後考試院政策決定公務人員特種考試規則均不再冠以年度，爰無須每年舉辦考試前均要重新訂定考試規則，並為落實憲法增修條文第9條第7項「國家對於自由地區原住民之地位及政治參與，應予保障」之精神，加強培育原住民行政及技術人才，貫徹原住民政策之推行，將「山胞」一詞修正為「原住民」，考試規則在1995年12月28日重新訂定發布為「特種考試原住民行政暨技術人員考試規則」。本考試最初僅設乙、丙兩等，並採分區報名、分區錄取、分區分發方式辦理，其錄取分發區為一般錄取分發區及蘭嶼錄取分發區。應考資格以中華民國國民具有山地原住民或平地原住民身分者為限；蘭嶼錄取分發區限臺東縣蘭嶼鄉籍或設籍該鄉連續滿五年以上者為限。2000年4月25日公布之憲法增修條文對原住民族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，2001年11月8日考試規則修正為「公務人員特種考試原住民考試規則」。2001年12月26日修正公布之公務人員考試法第3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，得為具原住民身分者舉辦原住民族

特考。2004 年 8 月 23 日將法規名稱修正為「公務人員特種考試原住民族考試規則」，迄今法規名稱均維持不變（考選部，2007）。

二、最近兩次考試規則重要變革

從 1995 年開始起算，本考試規則迄今共修正 25 次，茲就最近 2018 年、2020 年兩次重要修正之內容說明如後。

2018 年 12 月 18 日修正發布之本考試規則，其重點包括：取消蘭嶼錄取分發區相關規定；四等考試監所管理員及法警類科，增列第二試體能測驗 1200 公尺跑走規定；四等考試監所管理員及法警類科部分應試科目，題型從申論題改為混合題或測驗題；放寬限制轉調範圍，刪除原「特種考試原住民族考試及格人員限制轉調機關（構）、學校一覽表」等。按 1993 年之前原未採取分區錄取方式，後為解決臺東縣蘭嶼鄉離島用人困難，始區分為一般錄取分發區與蘭嶼錄取分發區。後者應考人以臺東縣蘭嶼鄉籍或設籍該鄉連續滿 5 年以上者為限，以鼓勵在地青年得以為族人服務。惟 1993 年至 2001 年蘭嶼錄取分發區均未提報缺額，2003 年至 2008 年提報三等考試 15 類科需用名額 16 名，四等考試 32 類科需用名額 38 名，五等考試 2 類科需用名額 2 名，以上共提報 49 類科需用名額 56 名；共有 30 類科無人錄取，其中又有 9 類科根本無人報名，不足額錄取人數為 32 名。長期影響機關正常用人，爰予以取消以利彈性用人。至於轉調機關限制，在 1997 年 12 月 12 日修正考試規則時，為利本項考試用人機關提報職缺辦理考試，以及使本項考試限制轉調機關（構）、學校更為明確，以利任審作業，爰特別訂定「特種考試原住民行政暨技術人員考試及格人員限制轉調機關（構）、學校一覽表」乙種，針對本項考試限制轉調機關（構）、學校予以明文列舉。為擴大拔擢原住民族行政人才，放寬得提報職缺辦理考試之機關（構）、學校範圍。其後多次修正本表，逐步擴大考試及格人員限制轉調機關（構）、學校，包括：2001 年增列法務部及行政院衛生署等所屬局處室業務與原住民事務有關之單位；經教育部核列原住民較多及重點職業學校之國立成功高級商業水產職業學校，為應實際需要並落實執行「都市原住民生活輔導計畫」設有原住民生活教育協進會之鄉鎮市公所，均列入本項考試限制轉調機關（構）及學校。2004 年增列行政院原住民族委員會所屬機關、擴大直轄市政府局處室，其業務與原住民事務有關之單位、增列交通部、財政部、經濟部、行政院勞工委員會、行政院主計處及其所屬機關（構）、原住民地區之學校，以及都市原住民生活教育協進會之鄉鎮市公所，除原表列三重市等 17 個鄉鎮市公所外，另增列深坑鄉、五股鄉、八里鄉等 3 個鄉。2006 年 7 月為再擴大本項考試提報職缺機關範圍，再次增列司法院、外交部、僑務委員會、行政院海岸巡防署、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院新聞局等 6 個機關。2018 年 12 月 18 日公務人員特種考試原住民族考試規則修正，原附表十「特種考試原住民族考試及格人員限制轉調機關（構）、學校一覽表」刪除，改為條文中限制實際任職 3 年內，應於原分發占缺任用機關（構）、學校

任職。實際任職滿 3 年、未滿 6 年者，僅得轉調於原住民族工作權保障法所定之原住民地區，或辦理原住民族相關事務之各級機關（構）、學校任職（考試院，2018）。雖然形式上轉調範圍大幅鬆綁，但是各用人機關方有最後提報職缺權限，因此尚不至於有太大之轉變。

2020 年 5 月 29 日修正發布之本考試規則，其重點包括：配合原住民族語言發展法第 25 條第 1 項規定，增訂：自 2021 年 1 月 1 日起，報名本考試應取得原住民族委員會核發之原住民族語言能力認證初級以上合格證書；自 2024 年 1 月 1 日起，報名本考試一、二、三等考試應取得原住民族委員會核發之原住民族語言能力認證中級以上合格證書之規定。為顧及應考人應原住民族語認證之時程，爰採漸進方式，2021 年 1 月 1 日起，報名本考試各等級考試應取得原住民族委員會核發之原住民族語言能力認證初級以上合格證書；自 2024 年 1 月 1 日起，報名本考試一、二、三等考試應取得中級以上合格證書乃可（四等及五等考試仍維持初級以上）。類科設置部分，配合現行職組暨職系名稱一覽表規定，修正本考試各等級各類科所歸屬職組及職系，三等考試刪除企業管理科別，四等考試刪除保育人員科別。應試科目部分，比照高考三級修正三等考試地政類科專業科目民法之涵蓋範圍。體格檢查標準部分，修正四等考試法警、監所管理員類科所歸屬之職組職系，另為符合聯合國身心障礙者權利公約精神，修正體格檢查有關精神疾病項目之規定文字（考試院，2020a）。

三、原住民族特考辦理情形析論

本項考試自 1956 年起至 2020 年止，除 1977 年至 1987 年間於臺灣省基層公務人員特考設置原住民相關類科辦理外，總計辦理 39 次，包括特種考試臺灣省山地人民應山地行政人員考試 9 次、特種考試臺灣省山地行政人員考試 2 次、特種考試臺灣省山地行政及經濟建設人員考試 3 次、特種考試臺灣省山地行政及技術人員考試 1 次、特種考試臺灣省山胞行政及技術人員考試 1 次、特種考試山胞暨技術人員考試 1 次、特種考試原住民行政暨技術人員考試 3 次、公務人員特種考試原住民考試 2 次、公務人員特種考試原住民族考試 17 次，以上合計報名人數 94,820 人，到考 60,428 人，錄取 4,700 人，到考率為 63.73%，平均錄取率為 7.78%（考選部特種考試司，2021）。對於照顧原住民族之應考權及就業權益，以及提供原住民族參與公職之機會，具有相當貢獻。

綜合來看，原住民族相關考試歷史發展，呈現以下諸多特色：（一）本考試名稱雖然多次更迭，但從 1956 年辦理以迄於今，確是歷史悠久。（二）考試性質從資格考試，1988 年以後演變為任用考試。（三）從早期考試委託臺灣省政府辦理，2000 年起改為考選部收回試務工作自行辦理。（四）從早期不定期舉行，改為 2002 年以後每年定期舉行考試。（五）考試等級從早期僅有三、四、五等，至 2004 年增列一、二等考試；但僅 2006 年二等原住民行政類科提報過職缺錄取

1 人，2007 年二等一般行政類科提報過職缺錄取 1 人，2017 年一等一般行政類科提報過職缺但無人錄取。(六) 考試方式從早期筆試及口試，至 1988 年以後刪除口試僅採筆試，至 2004 年增列著作發明審查及口試，2018 年增列體能測驗。(七) 限制轉調部分，1995 年開始本考試及格者，轉調機關在條文中明訂。1997 年起，以附表方式列舉中央及地方機關原住民行政暨相關之單位。其後 2001 年、2004 年、2006 年多次修正附表擴大轉調機關及學校範圍。至 2018 年則取消前述附表，改為條文中概括規定「實際任職 3 年內，應於原分發占缺任用機關(構)、學校任職。實際任職滿 3 年、未滿 6 年者，僅得轉調於原住民族工作權保障法所定之原住民族地區，或辦理原住民族相關事務之各級機關(構)、學校任職。」所以整體趨勢是逐步擴充及鬆綁。

肆、原住民族特考相關重大議題分析

一、原住民族特考限制競爭性質與代表性文官意涵

近些年來考選機關基於人權保障的角度，以及代表性文官制度考量，將原不定期舉辦之原住民族特考改為每年定期舉辦，並懸為定制；爰公務人員中，具原住民族身分者，呈現緩步增加趨勢，和其所占社會人口結構比例，漸漸呈現出相對應之關係。其中採取限制競爭考試方式選拔特定身分人才，雖和功績制精神略有出入，但是基於族群和諧、原住民集體權的補償權等理念價值，仍有其重要的社會意義(李震洲，2008)。茲分述限制競爭考試性質與代表性文官制度意涵如後。

(一) 限制競爭考試性質

所謂公開競爭考試，指凡中華民國國民，年滿 18 歲，符合法定學歷資格要件，且無消極條款不得應考情事者，皆得報名應各該考試。同時公務人員考試法第 9 條、第 7 條、第 17 條中明訂：「考試院得依用人機關任用之實際需要，規定公務人員考試實施體格檢查，以及公務人員特種考試應考人之年齡、兵役及性別條件。」「高等、普通、初等考試及特種考試規則，由考選部報請考試院定之。前項考試規則包括應考年齡、考試等級、考試類科及其分類、分科之應考資格、體格檢查標準、應試科目、考試方式、成績計算、限制轉調規定等。」「公務人員各種考試之應考資格，除依第 13 條至第 16 條規定外，必要時得視考試等級、類科需要，增列下列各款為應考資格條件：一、提高學歷條件。二、具有與類科相關之工作經驗或訓練並有證明文件。三、經相當等級之語文能力檢定合格。」所以目前公務人員考試部分，應考資格除學歷條件外，亦可限制科系。採行體格檢查、限制應考年齡、兵役條件或分列男女錄取名額(如司法特考監所管理員及法警科別)；甚至要求具有工作經驗或訓練(如高考三級航空駕駛科別)，或有相當等級之語文能力檢定合格(如外交領事人員科別要求曾通過英語檢定測驗，成

績達歐洲語言學習教學評量共同參考架構一定標準以上；原住民族特考族語認證當然也適用本條，更遑論原住民族基本法第 9 條及原住民族語言發展法第 25 條另有授權依據），以上諸多限制，都有明確且堅實的法律依據。

公開競爭考試相對應的就是限制競爭考試，意指此種考試須有某種特殊身分始得報名參與，因為不是對所有應考人全面開放公開競爭，所以屬於限制競爭考試。比如現職公務人員具一定年資及俸級，得應公務人員升等升資考試，其法律依據為公務人員升官等考試法第 3 條及第 4 條。具退除役官兵身分且領有榮譽國民證之退除役軍人，得應特種考試退除役軍人轉任公務人員考試，其法律依據為國軍退除役官兵輔導條例第 12 條「輔導會為增進退除役官兵就業機會，得洽請有關主管機關舉辦各種考試，使退除役官兵取得擔任公職或執業資格。」領有由政府機關核發之身心障礙證明者，得應公務人員特種考試身心障礙人員考試，其法律依據為身心障礙者權益保障法第 39 條「各級政府機關、公立學校及公營事業機構為進用身心障礙者，應洽請考試院依法舉行身心障礙人員特種考試，並取消各項公務人員考試對身心障礙人員體位之不合理限制。」具有原住民身分者，得應公務人員特種考試原住民族考試，其法律依據則為原住民族基本法第 9 條「政府提供原住民族優惠措施，或辦理原住民族公務人員特種考試，得於相關法令規定，受益人或應考人應通過族語能力驗證，或具備原住民族語言能力。」另外公務人員考試法第 6 條規定，「為因應特殊性質機關之需要及保障身心障礙者、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、五等之特種考試」，亦為舉辦身心障礙人員特考及原住民族特考之法源依據。限制競爭考試因為限制了應考人的廣泛來源，使得報考者同質性甚高，但政策上仍有其重要意義。惟仍有論者質疑此種涉及優惠性之限制競爭考試，已逾越了平等權之事物本質考量，因而造成另一種不平等的產生（謝文明，2007）。

（二）代表性文官制度意涵

學者在討論原住民公務人員進用政策時，認為保障弱勢族群工作權，其背後之價值理念有正義論、原住民人權論、代表性文官論三種。本文僅討論代表性文官部分，按自 1960 年代以來，美國、英國、法國等多個國家公部門的人力資源運用，都面臨到少數族群及婦女、身障等弱勢，其就業機會是否受到平等對待的浪潮衝擊，所以代表性文官思潮與管理制度遂逐漸成形。代表性文官制度，其意指政府部門中的組成人員，應由不同族群、性別、教育程度、社經背景者所組成，因為大家的經驗與社會化程度不同，所以制定政策時會有不同的思維想法，關照度比較全面性；簡言之，代表性文官就是政府由不同群體組成，其中每個群體之文官人數比例應近似於該群體在全體人口數中之比例。此一代表性的價值取向，包括平等取向（如對少數民族、身障者或退伍軍人，舉辦限制競爭考試或是加分優惠），代表性取向（如確保政府體系中有社會各階層、各地區、各族群人員參與），政治回應取向（如選拔不同態樣公務人員，能夠反映不同民意及觀點，也

有行政民主意義)(顧慕晴、盧嫻綾, 2008)。學術界對代表性文官制度, 有正反對不同的意見。支持者認為從公平正義或人道關懷的角度, 弱勢優先足以說服社會大眾接受此一制度, 況且代表性文官進入公務組織以後, 會將他的想法及偏好影響其他組織成員及外部人員, 故對組織文化會產生潛移默化的影響。更可避免公務系統的文官, 出現中產階級化、高學歷化、菁英化之刻板印象。反對代表性文官制度者主要質疑少數族群即使進入體制內, 未必能夠顧及弱勢者利益, 如此只有形式功能; 其次代表性文官與功績制度有衝突, 該等人員循特殊考試管道進入公部門, 選拔標準與一般公務人員有別, 顯與現代文官體制功績制有違(劉湘琦, 2011)。不過從各國公共行政的發展來看, 多數先進國家仍然採用代表性文官制度, 我國亦復如此。主因是少數民族、身心障礙者或退伍軍人, 確屬教育、經濟或社會條件較為弱勢者, 從公平就業的角度來看, 特別的進用管道取才, 是被多數民意所認可的。但有論者認為, 前述限制競爭考試長期辦理, 實施多年以來已讓原住民公務人員人數逐年增加, 或許在消極代表性方面, 已經呈現出公務人力組成結構和社會母體人口總數族群組成特性漸趨於接近。因此未來應就積極代表性方面去努力, 亦即在任用後應透過訓練與升遷的均等機會, 使其站在平等立足點上參與競爭; 甚至長期來看, 不同職等的適度比例, 尤其是在高階文官部分增加都應強化, 才能真正促進族群的和解, 以及行政民主的達成(施正鋒, 2004)。

二、族語認證納入原住民族特考平議

按族語是否納入原住民族考試問題, 考試院第 8 屆第 253 次會議於 1996 年審議特種考試原住民行政暨技術人員考試規則時, 即認為本項考試之舉辦係為遵循憲法精神, 加強培育原住民行政暨技術人才, 以貫徹原住民政策之推行, 原有拔擢優秀原住民為其族群服務之意旨, 因此曾就是否加考口試測試其原住民母語能力, 達到落實本項考試之目的加以討論, 並做成附帶決議: 本項考試是否加考口試, 請考選部於本次考試榜示後 3 個月內邀集相關機關研議, 並提報院會審議。案經考選部會同內政部民政司、臺灣省原住民行政局、臺北市政府原住民事務委員會、高雄市政府民政局等相關機關研議意見略以: (一) 原住民族語言不止 9 種, 同一族群分布廣泛, 各有不同語系, 語音亦不盡相同, 口試委員遴聘不易, 且難達到公平性。(二) 原住民各族群有語言、無文字, 現行母語教育尚未健全而原住民菁英對母語聽、說能力係最弱之一群, 如加考母語口試恐造成人才之反淘汰。(三) 由於遷居都市第二代原住民青少年, 其母語表達能力普遍不佳, 在現階段母語教學未能完整、普及情形下, 增加母語口試, 勢必影響應考人考試成績。(四) 本項考試係任用考試, 依提報職缺按成績高低, 依序分發, 惟各縣市、鄉鎮並非單一族群, 且可分發職缺不均, 在分發技術層面亦有其實際困難。(五) 建議俟主管教育機關確立母語教學課程後, 實施測驗, 合格者發給證書方式, 較為可行。爰以目前族語口試有其困難, 建議暫緩實施為宜。本項考試規則於 2004 年修正時, 爰配合行政院原住民族委員會辦理之原住民族語言能力

認證作業，於本項考試規則中增訂：2010年1月1日起，本考試錄取人員，於訓練期滿前應繳交行政院原住民族委員會核發之原住民族語言能力認證合格證明，未繳交合格證明或未達合格標準者，為訓練成績不及格之規定，惟考試院於審議本案時，考量考試院於原住民地區舉辦之各次研討會及座談會，與會人士對目前列考族語多半表示反對意見，且行政院原住民族委員會亦表示族語認證制度尚有改進空間，現階段暫不採納族語列入國家考試之改革方案，日後俟原住民族語教育發展較為成熟、穩健可行後再依行政院原住民族委員會建議實施日期，適時研修原住民族特考規則，將本項考試應考人通過族語能力認證或具備原住民族語言能力納入本項考試規範（考選部，2007）。

由於前述 2017 年 6 月 14 日制定公布原住民族語言發展法第 25 條規定，本法施行 3 年後，原住民參與公務人員特種考試原住民族考試、公費留學考試，應取得原住民族語言能力認證。因此行政院原住民族委員會建議於本考試規則修正時，將原住民族語言能力認證測驗列為公務人員特種考試原住民族考試應考資格，考選部並於 2018 年 5 月配合研修考試規則報請考試院審議，經審查會討論後，多數考試委員認為：應考試服公職係人民受憲法保障之權利，對國家考試應考資格之設限，應高度審慎，於族語認證普及化及標準化無法昭公信之前，尚不宜動搖憲法保障人民應考試服公職之權利，以及國家考試公平、公正、公開核心價值，俾免衍生相關違憲疑義。遂不同意增訂相關規定，審查會並做成以下附帶決議：「請考選部會同原住民族委員會溝通釐清：（一）原住民族語言發展法第 25 條有關該法施行 3 年後，原住民參與公務人員特種考試原住民族考試應取得原住民族語言能力認證規定，有無侵犯考試權之違憲疑義？（二）原住民族語言能力認證測驗列為公務人員特種考試原住民族考試應考資格，有無限制人民應考試、服公職基本權之虞？（三）原住民族語言能力認證測驗迄今係以政府標案委託學術團體辦理，是否具有國家考試應具之普及化、標準化及公信力？又是否反而加劇本項考試常年錄取不足額之問題？」該案經考試院第 12 屆第 217 次院會照審查會意見通過（考試院，2018）。

經考選部洽詢原住民族委員會意見，該會認為參與原住民族特考應取得原住民族語言能力認證，並無侵犯考試權，亦未限制人民應考試、服公職之權利；且族語認證測驗具普及化、標準化及公信力。考選部爰同意將原住民族語言能力認證納入本考試應考資格，但為避免過度壓縮應考資格，爰僅設計各等級考試「取得原住民族委員會核發之原住民族語言能力認證合格證書」即可，並不區分族語認證測驗等級。但該案在 2020 年 5 月考試院審查會中，引發不同意見討論，最後決定採取漸進方式：自 2021 年 1 月 1 日起，報名本考試應取得原住民族委員會核發之原住民族語言能力認證初級以上合格證書；自 2024 年 1 月 1 日起，報名本考試一、二、三等考試應取得原住民族委員會核發之原住民族語言能力認證中級以上合格證書。並附帶決議：2013 年以前之原住民學生取得文化及語言能力證明，能否視為取得族語認證初級或中級合格證書一節，由考選部協洽原住民

族委員會意見認定(考試院, 2020a)。2020 年 5 月 22 日考試院第 12 屆第 287 次院會照審查會意見通過在案。

2014 年起原住民族委員會以委託學術機構方式辦理原住民族語認證測驗, 每年辦理 1 次, 自 2021 年起增加為每年辦理 2 次。共分 16 族語 42 種方言別; 測驗級別分為初級、中級、中高級、高級、優級五等, 從 2014 年至 2021 年第一次通過原住民族語言能力認證者, 共有 69,309 人(考選部特種考試司, 2021; 原住民族委員會, 2021a, 2021b)。不過從統計資料來看, 其中初級與中級占了九成五以上, 18 歲以下者占了八成六, 這說明了高中以下學校原住民族語教育推動甚具成效; 但反映在 2021 年原住民族特考報考人數僅為 1,252 人, 較 2020 年的 2,464 人, 足足少了 1,212 人。顯見增列原住民族語言能力認證, 已對舉辦本考試的報考人數產生相當程度的影響。不過好在近年來通過原住民族語認證測驗人數逐年快速增加, 自 2021 年起增加為每年辦理 2 次, 加上應考資格係採漸進式三年從初級調整至中級, 這段時間可以審慎觀察 3 年後調整為中級以上的可能性衝擊, 屆時如有必要再研修考試規則維持初級以上。

雖有論者質疑「以族語認證作為原住民族特考應考資格限制之合憲性」, 是否違反憲法第 15 條工作權及第 18 條應考試服公職權之保障問題。由於原住民族基本法第 9 條規定:「政府提供原住民族優惠措施, 或辦理原住民族公務人員特種考試, 得於相關法令規定, 受益人或應考人應通過族語能力驗證, 或具備原住民族語言能力。」原住民族語言發展法第 25 條規定:「本法施行 3 年後, 原住民參與公務人員特種考試原住民族考試、公費留學考試, 應取得原住民族語言能力認證。」爰自 2021 年起應考資格增列族語認證規定, 有明確法律依據, 形式上符合法律保留原則及明確性原則, 應合於形式規範合憲性。其次, 為了促進原住民族語言傳承及發展, 保障瞭解原住民族文化及語言之原住民就業機會, 在應考資格中增加族語認證設限, 有其公益目的之考量, 應有正當性之合憲基礎, 故有實質規範合憲性(吳雅筑, 2018)。

三、國家考試比照原住民升學保障制度可行性

(一) 原住民升學保障相關規定

1987 年教育部訂定臺灣地區山地族籍學生升學優待辦法, 其後 1995 年修正法規名稱為臺灣地區原住民族籍學生升學優待辦法, 2001 年修正為原住民學生升學優待及原住民公費留學辦法, 2013 年再修正為原住民學生升學保障及原住民公費留學辦法。該辦法第 3 條規定:「原住民學生參加高級中等以上學校新生入學, 除博士班、碩士班、學士後各學系招生不予優待外, 依下列規定辦理; 其入學各校之名額採外加方式辦理, 不占各級教育主管機關原核定各校(系、科)招生名額: 一、報考高級中等學校及五專之原住民考生: (一) 參加免試入學者, 其超額比序總積分加 10% 計算。但取得原住民文化及語言能力證明者, 超額比序

總積分加 35% 計算。(二) 參加特色招生學科考試分發入學者，依其採計成績，以加總分 10% 計算。但取得原住民文化及語言能力證明者，以加總分 35% 計算。二、報考四技二專及二技之原住民考生：參加登記分發入學者，以加總分 10% 計算。但取得原住民文化及語言能力證明者，以加總分 35% 計算。三、報考大學校院之原住民學生：參加考試分發入學者，依其採計考試科目成績，以加原始總分 10% 計算。但取得原住民文化及語言能力證明者，以加原始總分 35% 計算。」以上大學及四技二專，參加考試分發以外其他方式入學者，得由各校參採其原住民族群文化學習歷程及多元表現成果，酌予考量保障。所以條文規範是採取原則加分 10%，具族語認證證明者加分 35% 方式，以及在原核定招生名額外加名額 2% 計算，來遂行其保障規定。另 1998 年 6 月 17 日總統制定公布原住民族教育法，其第 23 條規定「高級中等以上學校，應保障原住民學生入學及就學機會，必要時，得採額外保障辦理；公費留學並應提供名額，保障培育原住民之人才；其辦法，由中央教育主管機關定之。」對前述升學保障相關辦法，賦予其法律授權訂定依據。

給原住民升學保障理由，包括教育環境不利、城鄉之間差距、對歧視給予補償以及憲法實質平等之考量（即斟酌事實上之差異，而為合理的差別待遇）。但亦有反對者認為升學保障未能真正照顧到亟需幫助之原住民，反使無辜漢人權益遭受侵害；升學保障無助於提升原住民權益；升學保障並非提升原住民教育之惟一最佳手段。畢竟升學保障制度明顯與考試目的有違，與憲法平等原則有衝突，效果既受質疑，原住民反而可能身受其害；此一制度更可能加深族群之間誤解，甚至撕裂已經趨於脆弱的族群關係，故原住民升學保障制度之存在，值得再次加以省思（廖維達，2005）。所以即使原住民升學保障制度，在我國已實施甚久，但顯然社會上仍存有不同立場的看法。

（二）國家考試優惠政策歷史發展

中央政府 1949 年播遷臺灣以後，因為政治環境特殊，因此在初期從制度上針對某些族群有若干保護或優待措施。包括高普考試分區定額偏遠省區得降低標準擇優錄取。華僑亦適用分區定額標準且有加分規定。大陸來臺義士義胞已任公職但未具法定任用資格者，得專案參加限制競爭之任用資格考試。現役軍人部分，上校以上軍官得參加檢覈，以審查證件方式取得公務人員任用資格後轉任簡任高階公職，其餘中校以下現役軍人得參加限制競爭之國防部行政及技術人員特考以取得公務人員任用資格；至於後備軍人則可參加限制競爭之退除役軍人轉任公務人員特考，以取得任用資格並分發任用。隨著國內政治民主化的發展，社會上對公平正義要求提高，前述相關考試之舉辦皆受到各界嚴格檢視，1986 年考試院通過決議，1987 年、1989 年國防部行政及技術人員特考再舉辦兩次後，即予停辦。1990 年考試院第 7 屆第 273 次院會決議：1990 年起，高普考試暫不適用分區定額擇優錄取制度（李震洲，1992）。1992 年 5 月 28 日總統公布憲法增修條

文第 14 條（現已改為第 6 條），憲法第 85 條有關按省區分別規定名額、分區舉行考試之規定，停止適用。至此偏遠省區及華僑優待均走入歷史。1991 年考試院第 8 屆第 38 次院會，通過廢止大陸來臺義士義胞現任公職人員任用資格考試規則，此一捷徑亦予關閉。

考選部王前部長作榮，曾在 1993 年研修公務人員考試法，擬取消後備軍人應考試之加分優待；退除役軍人轉任公務人員特考，5 年再辦 3 次爾後停辦；上校以上軍官檢覈及格，僅得轉任國防部及退輔會，其餘機關排除適用。但前述法律修正案函送立法院審議時，軍系立委卡關不同意，經過多方溝通協調仍然保留加分規定，並採日出條款對上校檢覈及特考及格者轉調範圍及加分條件適度限制，第 2 條遂修正為「公務人員之考試，以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，除本法另有規定外，不得因身分而有特別規定。其他法律與本法規定不同時，適用本法。」第 23 條（現已改為第 24 條，轉調機關及年限並已放寬）修正為「本法修正施行後，上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈及特種考試退除役軍人轉任公務人員考試之舉辦，後備軍人應公務人員考試之加分優待，仍依現行規定辦理（第 1 項）。自民國八十八年起，特種考試退除役軍人轉任公務人員考試，其及格人員以分發國防部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會及其所屬單位任用為限；上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈及格者，僅得轉任國防部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、中央及省（市）政府役政、軍訓單位；後備軍人參加公務人員高等暨普通考試、特種考試退除役軍人轉任公務人員考試之加分優待，以獲頒國光、青天白日、寶鼎、忠勇、雲麾、大同勳章乙座以上，或因作戰或因公負傷依法離營者為限（第 2 項）。」該法並在 1996 年 1 月 17 日總統修正公布（考選部，1996）。所以國家考試中現存的加分規定，僅有後備軍人（具功績勳章及作戰或因公負傷依法離營者）應公務人員高普考試及退除役軍人轉任特考時適用，在法制上則有公務人員考試法第 24 條及後備軍人轉任公職考試比敘條例第 4 條的堅實基礎。

（三）原住民考試採行加分優惠政策應慎思

原住民應高級中等以上學校入學考試，給予外加名額及加分之優惠規定，法制上有原住民族教育法第 23 條及原住民學生升學保障及原住民公費留學辦法依據。而長久以來，頗多研究者也呼籲能夠比照原住民升學考試，讓原住民應國家考試時，亦能結合族語認證證明給予加分優惠（吳雅筑，2018；林聿伶，2015）。但是增訂原住民參加國考之加分規定（不論是具原住民身分者應各種國家考試均給予加分，或是應公務人員高普考試及原住民族特考給予加分，或是依族語認證等級能力給予加分），在當前社會背景及時空環境下能否形成社會多數共識？有待審慎考量。其次公務人員考試採任用計畫，公務預算員額與提報職缺數均受限制，很難有外加名額的運作空間；採取身分別之加分，又會與考試公平原則相違。再其次擴大考試加分適用對象，是否會引發其他族群要求援引比照？亦應同步思考。尤其是只因具有原住民身分，應公務人員特種考試原住民族考試時即得加分，

該考試應考人全部皆具原住民身分，則人人加分不過是拉高了總成績及錄取標準，實益有限。最後在法制上看，就算研修原住民族基本法或是原住民族工作權保障法，增訂了原住民應國家考試之加分依據，其完成立法程序後，是否會與公務人員考試法第 2 條規定「公務人員之考試，以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，除本法另有規定外，不得因身分而有特別規定。其他法律與本法規定不同時，適用本法。」在適用上產生扞格？似有疑慮。所以在法制程序上，公務人員考試法亦須同時增訂相關條文，方符合「除本法另有規定外，不得因身分而有特別規定。其他法律與本法規定不同時，適用本法。」畢竟該條文當初係基於公平正義原則，遂採凌越條款之立法方式，並已得到立法部門之肯認支持。

伍、多軌併行的取才方式與原住民族特考宜賡續辦理

一、多軌併行的取才方式

公務人員考試法第 1 條、第 2 條分別規定：「公務人員之任用，依本法以考試定其資格。」「公務人員之考試，以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，除本法另有規定外，不得因身分而有特別規定。」同法施行細則第 3 條界定公開競爭為「本法第 2 條所稱公開競爭，指舉辦考試時，凡中華民國國民，年滿 18 歲，符合本法第 7 條、第 9 條及第 13 條至第 17 條之規定，且無第 12 條不得應考情事者，皆得報名分別應各該考試，並按考試成績高低順序擇優錄取。」所以原住民只要具備中華民國國籍，沒有應考資格消極條款情事，自得依不同學歷條件報考不同種類及等級之公務人員高普考試及特種考試。目前除了原住民族特考而外，公務人員高考一、二、三級及普通考試與地方政府公務人員三等及四等特考，亦均設有原住民族行政類科。

2004 年 8 月 27 日考試院修正發布職組暨職系名稱一覽表，在普通行政職組下增列原住民族行政職系，其職系說明書內涵為「本職系之職務，係基於原住民族行政之知能，對原住民族政策、制度、法規與計畫之擬訂；原住民族語言、教育、文化、民俗祭儀與技藝之研究、傳承、人才培育、原住民族傳播媒體、文化團體與文化活動之推動獎助；原住民衛生保健、社會福利、職業訓練、就業服務、部落建設、住宅輔導、經濟事業、產業發展、公共建設、保留地之規劃、管理、利用、保育及各原住民族族群關係處理等，從事計畫、研究、擬議、審核、督導及執行等工作。」2005 年 11 月 1 日高考三級及普考增設原住民族行政類科，至 2006 年 4 月 27 日高考一級及二級增設原住民族行政類科。在提報職缺方面，高考三級在 2018 年、2019 年有提報缺額並各錄取 1 人，普考在 2015 年、2016 年、2017 年、2018 年有提報缺額並各錄取 1 人，2019 年有提報缺額並錄取 2 人。高考一、二級則從未提報過職缺（考選部高普考試司，2021）。地方特考部分，2006 年 7 月 10 日三等、四等、五等考試同步增列原住民族行政類科，但僅 2010 年、

2013 年、2015 年、2019 年三等特考花東錄取分發區，2012 年三等特考彰投錄取分發區有提報職缺，並各錄取 1 人外，其餘年度、等級（四等及五等）及錄取分發區均未報缺（考選部特種考試司，2021）。

2019 年 1 月 16 日考試院再度修正發布職組暨職系名稱一覽表，原住民族行政職系刪除，但其職系說明書內涵改列至綜合行政職系之下為「本職系之職務，係基於一般行政、公共關係、通譯、議事、民政、戶政、原住民族行政、客家事務行政、僑政等知能，對下列工作從事計畫、研究、擬議、審核、督導及執行等……（七）原住民族行政：含原住民族政策擬訂、原住民族語言、教育、文化、民俗祭儀與技藝之研究、傳承、人才培育、原住民族傳播媒體、文化團體與文化活動之推動獎助及各原住民族族群關係處理等。」原高考一、二、三級及普考原住民族行政類科，以及地方特考三、四、五等原住民族行政類科均予保留，各該類科並改列在綜合行政職系之下。

以上高普考試及地方特考原住民族行政類科，其應考資格均僅規範學歷條件，既不限制需具有原住民身分，亦無原住民族語言能力認證合格證書之要求，顯見其政策考量係擴大甄拔不同族群對原住民族事務有興趣之應考人；但從其歷年提報缺額及錄取人數與原住民族特考規模相較，兩者差距甚大。爰有論者建議，基於多元取才來源、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等多重考量，應積極規劃適度開放名額以吸引優秀人才（浦忠成，2015）。

二、原住民族特考宜賡續辦理

根據內政部統計資料，至 2021 年 5 月底為止，臺灣地區人口數為 23,499,070 人，其中男性 11,640,336 人 (49.54%)，女性 11,858,734 人 (50.46%)。其中原住民人口數為 578,556 人，其中包括平地原住民 270,749 人，山地原住民 307,807 人，男性 279,855 人，女性 298,701 人，原住民人口數占臺灣地區人口數 2.46%。依戶政機關有辦理登記之原住民族別來看，則以阿美族 216,039 人最多，其次為排灣族 104,112 人、泰雅族 93,191 人、布農族 60,305 人、太魯閣族 32,976 人、卑南族 14,785 人、魯凱族 13,609 人、賽德克族 10,707 人、賽夏族 6,807 人、鄒族 6,711 人、雅美族 4,783 人、噶瑪蘭族 1,531 人、撒奇萊雅族 1,027 人、邵族 829 人、拉阿魯哇族 429 人、卡那卡那富族 381 人，另尚未申報者 11,334 人（內政部戶政司，2021）。

根據銓敘部截至 2020 年 12 月底之統計資料，2020 年底全國公務人員人數計 366,494 人（以行政機關、公營事業機構、衛生醫療機構及公立學校職員為統計範圍，不包括公立學校教師、軍職人員及各機關學校約聘僱人員、技工、工友、正式員工、駐衛警察、臨時人員與勞力派遣人員），較上年底之 361,421 人，增加 5,073 人，主要為因應治安狀況及基層警力派補管控需求，以及為強化矯正戒護教化需要、落實司法改革重大政策之人力增補。其中男性公務人員 211,431 人，占 57.69%；女性公務人員 155,063 人，占 42.31%（女性較上年底之 42.12%，增

加 0.19 個百分點)。2020 年底全國公務人員中，博士占 1.45%，碩士占 23.90%，大學畢業者占 47.09%，專科畢業者占 20.52%，高中（職）及以下者占 7.04%；全國公務人員具大專以上教育程度者 2020 年底為 92.96%。2020 年底原住民族任公務人員人數為 6,806 人，較上年底增加 3%，為全國原住民族 576,792 人之 1.18%；其中男性 4,265 人，女性 2,541 人，平均年齡 42.53 歲，平均年資 16.09 年，占全國公務人員人數之比率為 1.86%。依所任職別觀察，男性以警察人員最多；女性則以行政人員最多，醫事人員次之。另以原住民族任公務人員者之教育程度觀察，近 10 年呈逐年提升之勢，大學以上者，由 2011 年底之 1,594 人，增加至 2020 年底之 3,315 人，占原住民公務人員人數 6,806 人之 48.7%，仍較公務人員整體教育程度為低。另依原住民族別觀察，2020 年底以排灣族 1,649 人（占 24.23%）最多；其次依序為阿美族 1,507 人（占 22.14%）、泰雅族 1,224 人（占 17.98%），以上三族合計占 64.35%（銓敘部，2021）。從前述數字得知，原住民族公務人員人數占全國公務人員人數之 1.86%，其比例和原住民族人口數 578,556 人，占全國人口數 23,499,070 人之 2.46% 相比，仍稍嫌偏低，因此從代表性文官角度，原住民族公務人員人數還可適度增加；另原住民族公務人員人數中，警察人員即占了近三成九，同質性甚高，加上每年原住民公務人員都會有適度之退離，因此未來原住民族特考之舉辦，應仍有每年提報職缺賡續辦理之空間。

聯合國大會在 2007 年通過的「原住民族權利宣言」，把原住民族的權利概分為生存權及平等權兩大類：生存權關切的是如何保障原住民的基本生存，而平等權則又可以區分為公民權以及集體權。前者關心的是如何確保原住民個人不被歧視，後者則以原住民集體為關照的單位，包括認同權、自決權、文化權、財產權土地權，以及補償權。所以除了從人口比例角度判斷原住民族特考宜賡續辦理之外，亦可從原住民族集體權的角度來思考，這樣的集體權的落實，並非只是原住民之個人參與，而是透過原住民族行政的健全，來達成民族集體之發展，因此各方人才（包含原住民、非原住民）的參與都非常重要，爰高普考試、地方特考原住民族行政類科增加名額並廣徵人才就有其必要性。

陸、結語

原住民族特考是我國政府為照顧原住民族就業權益所創設的制度，以建構多元並具民族特色的考試，契合原住民族自治發展的需要，對於促進原住民族工作權益的保障，實具有提升行政民主化的重要意義。行政民主化是政治民主化之後的必然產物，政府機關為實現社會公平正義理念，在進用新進人員時對原住民族，逐年增加比例，以落實平等就業機會。先進國家如美國採行的種族優惠政策，對高等教育入學、就業機會保障、選舉區劃分等都有差別性規定。

在我國實施多年以來呈現原住民族特考報考人數逐年降低現象，已從最高峰 2010 年 5,867 人，逐年降至 2018 年之 2,578 人、2019 年之 2,548 人、2020 年之

2,464 人，2021 年的 1,252 人，其具體原因除了族語證明因素外，仍有待探究釐清。其次，部分類科缺額（如財稅行政、土木工程、農業技術、公職獸醫師等）常年性提報，但連續多年均錄取不足額（主因為報考人數太少甚至無人報考，以及成績偏低達不到總成績 50 分門檻），遂造成用人機關考試甄補人力的困難。以 2018 年為例，三等考試 5 類科錄取不足額 36 名，四等考試 3 類科錄取不足額 12 名，2019 年三等考試 6 類科錄取不足額 36 名，四等考試 3 類科錄取不足額 19 名，至 2020 年三等考試 1 類科錄取不足額 17 名，四等考試 4 類科錄取不足額 11 名（考選部，2019，2020）。其問題癥結恐非考試端所能解決，而應由原住民族主管機關原住民族委員會，會同教育部從上游教育端積極提升應考人素質，中游鼓勵更多原住民知識青年參加國考，以擴大選才來源，這才能真正有效解決問題（考試院，2020b）。

長期以來，社會各界對原住民族考試制度持續提出諸多改進建議，其中有的已經採納實施，如族語認證納入特考應考資格、擴大特考轉調機關範圍等（浦忠成，2015）。有的則因實務上有其施行困難，或政策採行效益不彰，或用人機關反對而無法採納，如依原住民族群分區考試或依族語分組考試及分發（蔡良文，2007），或分區考試及分發並延長轉調年限，以提高非都會地區原住民競爭機會（林聿伶，2015），或司法官、外交官、警察官、調查人員等考試，開放相當名額給原住民錄取及任用（姚嘉文，2010），或高普考試原住民族行政科別應設置原住民之保障名額（楊仁煌、林靜玉，2010），或族語認證不強制納入應考資格規範，改採不同等級族語證明分別給予加分一定比例作法等（吳雅筑，2018；林聿伶，2015）。考試院第 13 屆第 32 次會議時，伊萬·納威委員曾建議考選部與警政署等用人機關研議警察人員考試制度改進時，能恢復過去在警察專科學校設置原住民警察專班的作法，以補充原鄉合適警力。另考量國軍特勤部隊戰技與體能都要求甚嚴，其中原住民比例很高，因此應建立管道讓退役之原住民軍人得以轉任警察（考試院，2021）。解決原住民就業問題時，有時要跳脫單純考選的角度，而從教育、任用、訓練、退除役軍人轉任公職等多重面向去思考問題，透過跨部會的協商，或許能找出更好的解方。

最後根據前述探討，本文嘗試歸納提出以下幾點結論：

其一、原住民族權利保障，具有普世價值，也是衡量國家人權的具體指標之一，自有其重要意義。在我國憲法及增修條文，以及原住民族基本法、原住民身分法、原住民族教育法、原住民族工作權保障法、原住民族語言發展法等皆已完成立法並施行，其法制運作尚稱完備。

其二、原住民族特考屬於限制競爭考試屬性，其應考資格具有排他性，和功績制精神略有出入，但是基於族群和諧、原住民集體權的補償權等理念價值，仍有其重要的社會意義。此亦符合代表性文官制度發展趨勢。

其三、自 2021 年起，原住民族特考應考資格增列族語認證規定，有明確法律依據，形式上符合法律保留原則及明確化原則，應合於形式規範合憲性。為了

促進原住民族語言傳承及發展，保障瞭解原住民族文化及語言之原住民就業機會，有其公益目的之考量，應有正當性之合憲基礎，故有實質規範合憲性。

其四、雖然在原住民族教育法第 23 條及原住民學生升學保障及原住民公費留學辦法中，都有高中以上學校原住民學生應入學考試之保障依據。但是公務人員考試係依據提報職缺數擇優錄取，對原住民應考人採取加分作法的公平性有待斟酌，同時也要整體考量是否會引發其他族群（如身心障礙者）之援引比照。當前政治社會環境現階段能否形成多數支持的共識？亦有疑慮。最後即使研修原住民族基本法或是原住民族工作權保障法，增訂了原住民應國家考試之加分依據，亦和公務人員考試法第 2 條之凌越條款「除本法另有規定外，不得因身分而有特別規定。其他法律與本法規定不同時，適用本法。」有違，適法性上恐有爭議。

其五、原住民族特考建置與發展，有其悠久的歷史。目前高考一、二、三級及普考，地方特考三、四等考試均設置有原住民族行政科別，三軌同時併行存在以多元取才。但就職缺提報數目及錄取人數加以比較，仍以原住民族特考占絕大多數。如政策上要廣續擴大選才來源，吸引非原住民族群對原住民族事務有興趣者加入公務行列，雖可不限其應具原住民身分，但應考資格比照原住民族特考增列族語認證，似有其必要。

其六、原住民族公務人員人數占全國公務人員人數之 1.86%，其比例和原住民族人口數占全國人口數之 2.46% 相比，仍稍嫌偏低，因此從消極代表性文官角度，原住民族公務人員人數未來還可適度增加，加上每年亦有一定數量之原住民公務人員退離，爰廣續辦理原住民族考試實務上應無疑慮。如此亦能落實原住民族集體權。

（後記：本文完成，感謝考選部特種考試司翁專門委員文斌、姚科長婉麗，高普考試司陳專門委員靜蘭提供統計數字及相關資料供參，特考司顏司長惠玲提供修正意見，併此致謝。）

參考文獻

- 內政部戶政司（2021）。內政部戶政司人口統計資料。
- 考試院（2018 年 12 月 13 日）。公務人員特種考試原住民族考試規則修正草案
審查報告，載於考試院第 12 屆第 217 次院會議程。
- 考試院（2020a）。中華民國考試院院史。
- 考試院（2020b 年 5 月 22 日）。公務人員特種考試原住民族考試規則修正草案
審查報告。載於考試院第 12 屆第 287 次院會議程。
- 考試院（2021 年 4 月 22 日）。考試院第 13 屆第 32 次會議紀錄。
- 考選部（1996）。公務人員考試法修正案專輯。
- 考選部（2007）。原住民族考試制度白皮書。

- 考選部（2019 年 1 月 24 日）。**107 年公務人員特種考試原住民族考試錄取人員資料統計分析**。考試院第 12 屆第 223 次會議考選部重要業務報告。
- 考選部（2020 年 2 月 13 日）。**108 年公務人員特種考試原住民族考試錄取人員資料統計分析**。考試院第 12 屆第 273 次會議考選部重要業務報告。
- 考選部高普考試司（2021）。**考選部高普考試司統計資料**。
- 考選部特種考試司（2021）。**考選部特種考試司統計資料**。
- 李震洲（1992）。國家考試優待法制之研究（上）。*人事行政*，**100**，13-29。
- 李震洲（2008）。國家考試彰顯之人權意義。*考銓季刊*，**54**，66-80。
- 吳雅筑（2018）。**語言能力作為原住民族人才進用之合憲性探討**（未出版碩士論文）。國立臺北教育大學。
- 官大偉（2019）。**公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約，原住民族權利教育訓練教材**。行政院原住民族委員會。<https://www.cip.gov.tw>
- 林聿伶（2015）。**原住民族特考制度之研究**（未出版碩士論文）。國立政治大學。
- 施正鋒（2004）。行政體系中的原住民族—由優惠待遇到積極行動。*考銓季刊*，**40**，47-61。
- 施正鋒（2008）。**原住民族人權**。東華大學原住民族學院。
- 浦忠成（2015 年 2 月）。國家考試與原住民族議題。**原住民族事務發展之回顧與前瞻論壇**，台灣原住民族研究學會。
- 姚嘉文（2010）。原住民的人事制度問題。載於**考試院周年慶特刊——變革中的文官治理**（40-42 頁）。考試院。
- 原住民族委員會（2021a 年 3 月 15 日）。**2020 年原住民族語言能力認證初級中級測驗放榜**。<https://www.cip.gov.tw>
- 原住民族委員會（2021b 年 5 月 24 日）。**2021 年第 1 次族語認證測驗放榜**。<https://www.cip.gov.tw>
- 楊仁煌、林靜玉（2010 年 2 月）。國家考試與原住民族自治——兼論南勢原住民族部落政治知識體系。**國家考試與原住民族知識學術研討會**，考選部。
- 銓敘部（2021）。**銓敘部 2020 年統計年報提要分析**。
- 廖維達（2005）。**美國種族優惠性差別待遇——兼論我國原住民升學優惠制度**（未出版碩士論文）。國立臺北大學。
- 蔡良文（2007）。**考銓人事法制專題研究**。五南。
- 劉湘琦（2011）。**原住民代表性官僚理想與現實——以溪州部落拆遷事件為例**（未出版碩士論文）。國立政治大學。
- 謝文明（2007）。**從法律觀點論公務人員考試應考資格限制與救濟**（未出版碩士論文）。國立中正大學。
- 顧慕晴、盧佩綾（2008）。我國公部門原住民工作權保障之研究。*國家菁英季刊*，**4**（1），19-42。