

公共政策與法律研究中心

103 年度研究計畫案期末報告

我國社福外勞政策之檢討與修正



主持人：辛炳隆(臺灣大學國家發展所副教授)

協同主持人：李淑媛(致理技術學院國貿系助理教授)

結案日期：民國 103 年 03 月 31 日

中文摘要

自政府開放引進社福外勞以來，其制度規定之適當性常常引發爭議。隨著國內人口老化、失能者人數增加，以及婦女勞動參與提高、家庭照顧功能式微，國人對外籍看護的依賴性有增無減。另一方面，政府已將提高生育率與婦女勞動參與率列為重要施政目標，而生育與就業所造成的職家衝突使得婦女幼兒照顧負擔更加沈重，放寬外籍幫傭引進資格限制的聲浪再起。雖然如此，部分政府單位、民間團體與專家學者卻以發展本國照護體系，促進本國居家服務員就業意願、與提升照顧品質為名，希望對引進外籍看護工採取更緊縮的政策措施。至於對外籍幫傭的引進，勞委會仍維持嚴格的審核標準。在這種極端對立的氛圍下，如何調整我國社福外勞政策便成為政府決策單位之重要課題。爰此，本計畫主要目的是在考量人口結構、婦女勞動與生育行為、以及相關政策的可能變動之後，藉由計量方法與焦點團體座談，分析我國失能者與幼兒居家照顧人力之供需情勢與供需缺口，並以分析結果為基礎檢視我國社福外勞政策之適當性，最後再針對不當之處研提具體修正建議。

針對如何改革現行社福外勞制度，本研究提出下列基本主張與政策建議：

一、基本主張

- (一) 由於本國人力供給不足，引進社福外勞有其必要性。
- (二) 要減少雇主濫用社福外勞，最適切的手段就是改善社福外勞的勞動條件與權益保障。
- (三) 提高社福外勞的專業能力與語言能力，可使其成為發展國內長照體系的助力。

二、政策建議

(一) 保障社福外勞權益

1. 家事勞工保障法應儘速完成立法。
2. 在確保重度失能與弱勢家庭服務不中斷的前提下，允許社福外勞可以自由轉換雇主，並刪除遞補等待期，以及增加長照喘息服務時數
3. 鼓勵 NPO 與社會企業僱用社福外勞，再以外展服務方式提供居家服務

(二) 提高社福外勞服務品質

1. 社福外勞來台之前必須通過基本語言能力與基本技能測驗。
2. 社福外勞來台之後必須先集中教育訓練一週，再交給雇主。

(三) 申請資格

1. 在本國居家服務人力仍供應不足的情況下，現行申請資格不宜限縮。
2. 在社福外勞勞動條件與權益得以充分保障，且服務品質以明顯改善的前提下，可以考慮適度放寬家庭外籍看護之申請資格。

Abstract

Since Taiwan's government allows the importation of foreign welfare workers, there have been a lot of controversies on the policies and legislations. Along with population aging and family care function declining, the dependence on foreign home care helpers is increasing dramatically in Taiwan. In addition, owing to women's participation in labor force, more and more families request the government release the restrictions on hiring foreign domestic servants. On the other hand, to promote the National Long-term Care System and protect the working right of domestic care helpers, some NGOs and scholars oppose to these requests and ask the government reduce the number of foreign welfare workers. In such atmosphere of extreme opposition, how to adjust the policy of foreign welfare worker has become an important and difficult task of Taiwan's government. Hence, the purpose of this project is to analyze the trends of the demand and supply of domestic care helpers and domestic servants in Taiwan. Base on the analysis, this project will furthermore investigate the current policies of foreign welfare workers, and some adjustment suggestions will be proposed.



目次

中文摘要.....	II
Abstract.....	III
目次.....	IV
表次.....	V
圖次.....	VI
第一章緒論.....	1
第一節研究動機與目的.....	1
第二節研究內容.....	2
第三節研究方法.....	3
第四節章節安排.....	4
第二章居家照顧與保母人力供需分析.....	5
第一節國內失能與失智人口與社福外勞潛在需求之推估.....	5
第二節國內居家照顧人力供給分析.....	22
第三節國內保母人力供需.....	25
第四節本章小結.....	27
第三章我國社福外勞引進趨勢與影響.....	29
第一節社福外勞引進趨勢.....	29
第二節社福外勞引進之影響.....	33
第四章我國社福外勞政策環境之改變與影響.....	40
第一節需求面因素.....	40
第二節供給面因素.....	43
第三節本章小結.....	46
第五章我國社福外勞政策之沿革與檢討.....	47
第一節 社福外勞政策之沿革.....	47
第二節 政策檢討.....	49
第三節 本章小結.....	51
第六章 結論與建議.....	52
第一節 結論.....	52
第二節 改革建議.....	54
「我國社福外勞政策之檢討與修正」座談會會議記錄(1).....	58
「我國社福外勞政策之檢討與修正」座談會會議記錄(2).....	73
「我國社福外勞政策之檢討與修正」研討會會議記錄.....	97

表次

表 2-1 全國分性別、年齡層的 A 版失能/失智盛行率(%).....	10
表 2-2 全國分性別、年齡層的 B 版失能/失智盛行率(%).....	11
表 2-3 2013 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數.....	12
表 2-4 2014 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數.....	13
表 2-5 2015 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數	14
表 2-6 2020 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數.....	15
表 2-7 2030 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數.....	16
表 2-8 2040 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數.....	17
表 2-9 2050 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數.....	18
表 2-10 2060 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數.....	19
表 2-11 2012-2060 年失能/失智推計人口數(A 版).....	20
表 2-12 2012-2060 年失能/失智推計人口數(B 版).....	20
表 2-13 2013-2060 年社福外勞人數之需求 (A 版).....	21
表 2-14 2013-2060 年社福外勞人數之需求 (B 版).....	21
表 2.15 我國未來學齡前保母需求人數推估.....	26
表 3-1 我國歷年外勞引進狀況	31
表 3-2 社福外勞人數按國籍分	32
表 3-3 社福外勞人數按縣市別分	32
表 3-4、社福外勞人數按開放項目分	32
表 3-5 96 年至 102 年外籍看護工服務機構分佈.....	32
表 3-6、歷年社福外勞人數與老年人口年增率.....	33
表 3-7 「被照顧者」之照顧方式	35
表 3-8 雇主對家庭看護工之工作滿意度	36



圖次

圖 1 居家服務人力與服務量的成長趨勢	24
圖 3-1 我國外勞引進趨勢	30



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

第一章緒論

第一節研究動機與目的

隨著人口老化與失能者人數上升，國人對照顧服務需求日益增加。由於國內長期照護體系不夠健全，過去這些服務需求大都由家庭，尤其是女性家人來滿足。後來因為家庭結構改變，家庭照顧功能式微，再加上婦女勞動參與增加，可以用來照顧家中失能者的時間減少，於是越來越多家庭必須藉助外部人力來提供照顧服務。有鑑於此，政府遂開放引進外籍看護工。截至今（2014）年4月底，在台外籍看護已達 208,549 人。

自政府開放引進外籍看護以來，相關政策與管理機制一直備受爭議。究其原因主要是政府對外籍看護的政策思維是沿襲產業外勞，亦即擔心引進外籍看護會排擠國人就業機會，於是對申請資格與引進後的人員管理有諸多限制，而這些限制不僅引發民怨，其適當性也受到部分專家學者質疑。畢竟民眾雇用外籍看護的原因與企業雇用產業外勞是截然不同，對國人就業機會的影響效應亦有明顯差異，在這種情況下，政府對外籍看護的政策思維理應跳脫產業外勞的框架。

除了失能者之外，幼兒照護也是當前許多婦女必須承擔的沉重家務。雖然隨著兩性平權觀念的普及，越來越多父親也參與照顧幼兒的工作，但大多數家庭還是認為這是母親的「天職」，迫使不少婦女必須因婚育而離職，且離職後復職的比例不高。根據主計總處 2013 年的調查，國內 15 至 64 歲已婚婦女結婚離職率為 26.8%；復職率為 44.0%；生育離職率為 21.0%，復職率 53.3%。

為減輕婦女幼兒照顧的責任，排除其進入職場的障礙，勞動部過去曾以開放引進外籍幫傭來因應，後因社會觀感不佳，遂提高申請引進的門檻，導致引進人數十分有限，截至今年 4 月在台外籍幫傭人數僅 2,120 人。雖然目前政府相關單位希望透過提供育嬰假與育嬰津貼、提供幼兒保母津貼等政策措施來減輕婦女幼兒照顧的負擔，但在育嬰假與育嬰津貼部分，由於許多婦女擔心會影響休假後在公司的發展，或者育嬰津貼的金額不足以彌補休假期間的薪資損失，故實際申請的人數遠低於生育人數。至於對在職者提供保母津貼部分，雖有助於減輕財務負擔，但其金額遠低於聘請保母的實際費用。易言之，現有法令措施對於減輕婦女

幼兒照顧負擔的成效有限，故希望政府放寬外籍幫傭引進限制的訴求時有所聞。尤其，老人照顧需求也被列入申請外籍幫傭核准要件之一，故民間也有不少聲音希望放寬這方面的申請限制，以解決現行外籍看護申請資格過嚴的問題。

展望未來，人口老化的問題會更加嚴重，國人對照顧服務需求與對外籍看護的依賴也會增加；另一方面，政府已將提高生育率與婦女勞動參與率列為重要施政目標，而生育與就業所造成的職家衝突將使婦女幼兒照顧負擔更加沈重。然而，在此同時，部分政府單位、民間團體與專家學者卻以發展本國照護體系，促進本國居家

服務員就業意願、與提升照顧品質為名，希望對引進外籍看護工採取更緊縮的政策措施。至於對外籍幫傭的引進，勞委會仍維持嚴格的審核標準。在這種不同主張南轅北轍的情況下，如何調整我國社福外勞政策便成為政府決策單位之重要課題，而這也是本計畫主要研究目的。

第二節研究內容

為達成上述研究目的，本計畫主要研究內容為：

一、 分析我國居家照顧人力之供需情勢

正確掌握本國居家照顧（包括失能者照顧與幼兒照顧）之人力供需情勢，是妥切擬定社福外勞政策的先決條件。國內已有部分文獻嘗試分析此供需情勢，因此，本研究以這些文獻為基礎，佐以必要之計量分析，以釐清我國居家照顧人力的短缺情形。

二、 評析社福外勞政策環境因素可能變化與影響

為使研究結果具備前瞻性，本計畫評析我國外勞政策主要環境因素之可能變化，以及這些變化對照顧人力供需之影響。目前預計納入分析的環境因素包括我國即將開辦長照保險，以及印尼、菲律賓等外籍看護來源國可能減少外勞輸出等。

三、 比較不同照顧人力補充機制之優缺點

針對我國居家照顧人力短缺問題，其解決方法不外乎補以外籍看護工或本國看護工（本國保母），或鼓勵家人自行照顧。本計畫從被照顧者的負擔能力、照顧品質、以及資源可近性等構面，比較上述三種解決方法之優缺點。

四、 檢討現行社福外勞政策與管理機制之適切性

本計畫依據上述三項研究內容之發現，並佐以焦點團體座談，檢討現行社福外勞政策與管理機制有哪些需要調整修正之處。

五、 研擬我國社福外勞政策與管理機制之修正建議

依據前項檢討結果，本計畫研擬我國社福外勞政策與管理機制之修正建議。

第三節研究方法

本計畫採用的研究方法包括：

一、 文獻蒐集分析

針對本計畫所涵蓋的議題，蒐集國內外有關文獻，一方面作為本計畫研究基礎，另一方面進行我國與他國的制度比較，期能援引他國經驗作為未來政策、法規改進的參考。

二、 次級資料分析

利用政府部門(如內政部、職訓局)的統計資料與調查報告，說明本國居家照顧人力之供需情勢，並建構計量模型，預測未來我國居家照顧人力供需缺口。

三、 焦點團體座談

本計畫共召開二場焦點團體座談，分別針對失能者照顧與幼兒照顧之人力供需議題，邀請相關團體與熟悉相關議題之學者進行座談。這二場座談的目的是蒐集與會者對國內居家照顧人力供需情勢與社福外勞政策的看法，

以作為本計畫重要研究素材。座談會記錄已列於附錄一。

四、 舉辦小型研討會

本計畫獲致初步研究結果後舉辦一場小型研討會，由研究小組在會中提出研究發現與政策建議，再由與談人針對研究小組的報告內容提出修正建議，最後開放給與會者自由討論。研討會的會議資料與會議紀錄已列於附錄二。

第四節 章節安排

本報告共分為六章，除本章緒論之外，第二、三章分別分析國內居家照顧與保母人力供需情勢，以及我國社福外勞引進情勢與影響；第四章探討我國社福外勞政策環境之變化與影響；第五章檢討國內現行社福外勞政策，並評析可能的改革方向；第六章為結論與政策建議。



第二章居家照顧與保母人力供需分析

本章主旨是分析我國居家照顧人力與保母之供需情勢。由於目前社福外勞的主要需求來自在照顧家庭失能失智者與幼兒。因此，本章將先採用盛行率法推估國內失能與失智人口數，進而根據不同政策情境設定，推估國內對外籍看護之潛在需求。其次，本章將蒐集整理相關文獻，分析國內居家照顧人力供給問題，以及國內保母人力供需問題。

第一節國內失能與失智人口與社福外勞潛在需求之推估

本研究對於我國未來長期護照潛在需求人口的推估，亦是我國社福外勞之潛在需求，其推估方法主要是依循既有的文獻之推估方法，主要採用盛行率法進行估計，其公式為：

$$N_t = \sum_i \sum_x P_{xt} r_x^i \quad (1)$$

式中 N_t 為第 t 年失能與失智人口數之推估，亦即我國長照潛在需求人口的推估，也是社福外勞之潛在需求， P_{xt} 第 t 年第 x 年齡層之人口推估數， r_x^i 第 i 級(失能/失智者)第 x 年齡層之盛行率。有關人口母數與失能/失智盛行率之說明如下：

一、人口母數推估

在人口母數推估部分，本研究是使用行政院經濟建設委員會人力規劃處 2012 年所提出的「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」作為基礎。在此推計中，雖然經建會的人口母數推估部分，呈現三種推估結果，即「高推計、中推計、低推計」三種推估，該報告對於「高推計、中推計、低推計」之差異主要在於出生率之假設，由於出生率是影響未來人口數及年齡結構變化最關鍵之要素，且我國生育率目前正處於面臨上升、回穩或持續低落之轉型之際，因此該報告將總生育率(平均每一婦女一生中所生育之子女數)設定高、中、低 3 種假設，而死亡及社會增加三種推估假設皆是相同，其實在研究的過程中，我們有使用高、中、低 3 種假設之推計值，進行推估，然而「高推計、中推計、低推計」之差異非常少，因此，本研究採用經建會的中推計作為本研究推計未來失能/失智人口的全體母數。

二、失能/失智盛行率之推估

在有關於失能人口的界定與分類，不同研究中涵蓋範圍略有差異，包括身體功能障礙、心智功能障礙、認知功能障礙等。因此，本研究分類基礎將參考既有的文獻(王雲東，2009)與本研究之需要，因此本研究共使用 2 版本失能/失智盛行率版本(A 與 B 版)，其中使用王雲東(2009)對各年齡層失能/失智盛行率之推估當作本研究對各年齡層失能/失智盛行率之推估。A 版(原王雲東(2009) C 版)，根據王雲東(2009)所述，在 50 歲以上失能/失智盛行率的部分，是使用吳淑瓊於 2001 年所作的長照調查資料庫進行計算失能/失智之盛行率。而在 50 歲以下的部分，則是利用 2006 年身心障礙者生活需求調查資料庫來進行計算。其主要之理由為因希望能以巴氏量表分數作為大略照護等級分級的標準，根據經建會的看法，採「僅失智/認知功能障礙者」訂為「需支援」等級、巴氏量表 51-70 分訂為「需照護一級」、31-50 分訂為「需照護二級」與 0-30 分訂為「需照護三級」失能程度最重)。此一分級方式主要係考量目前實務上對於外籍看護工是否符合資格的門檻仍大致是在巴氏量表 30 分(含及以下)。因此本研究主要亦是以 A 版為主。

在 B 版之失能/失智盛行率方面，根據王雲東(2009)所述，在 50 歲以上的部分，使用吳淑瓊於 2001 年所作的長照調查資料庫進行失能/失智盛行率的計算。而在 50 歲以下的部分，利用 2000 年人口普查的資料庫進行計算。至於使用此二資料庫的理由，在 50 歲以上的部分，主要係因：「2005 年老人生活狀況調查」資料庫遺漏值過多，因此無法使用。而「2006 年身心障礙者生活需求調查」對於老人來說，有很多失能老人並未申請身心障礙手冊，因此其失能盛行率在 50 歲以上部分應會被低估。而 2000 年人口普查資料庫關於失能（特別是 IADL6）的題項過少，而失智/認知功能部分更是完全沒有題項。因此權衡之下，才決定在 50 歲以上的部分，使用吳淑瓊 2001 年長照調查資料庫進行失能/失智盛行率的計算。對於在 50 歲以下使用 2000 年人口普查資料庫進行計算的理由，主要係因：本研究採用的固定盛行率，深入到不同縣市、不同性別、不同年齡層之細格（cell）。因此若在樣本數較少的情況下，細格內少數樣本的狀態將大幅影響整個失能/失智盛行率的結果。因此我們決定採取最大的樣本（即人口普查）來進行 50 歲以下失能/失智盛行率的計算。

失能/失智盛行率的推估結果，如前所述，本研究採固定盛行率模式，即全國同一性別、同一年齡層之失能/失智盛行率固定，不分時間點，失能/失智盛行率皆為固定。A 版與 B 版盛行率我們參考王雲東(2009)之研究結果，如表 2-1 與表 2-2 所示。

全國失能/失智人口推計結果：我們使用行政院經濟建設委員會人力規劃處 2012 年所提出的「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」作為基礎，行政院經建會網站下載 2012 年至 2060 年人口推計之數據，再與表 2-1 的全國各性別，年齡層之失能/失智盛行率，即可得到全國 A 版的失能/失智人口推計結果，如表 2-3 所示。至於全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智盛行率與 2013、2014、2015、2020、2030、2040、2050 與 2060 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數如表 2-3 至表 2-10 所示。

在表 2-3 至表 2-10，推估了 2013 到 2060 年各性別，年齡層，失能與失智人口的推估，這些失能與失智人口即為我社福外勞需求之所在，然而，我國的社福外勞需求是隨著我國外勞政策的制訂而改變，受政策的影響很大，例如：我國 2 年前申請外勞的資格限制為巴氏量表 35 分以下(不含 35 分)，但因為輿論的反應與攻擊，認為 35 分太過苛刻，35 分幾乎代表此人，不論食衣住行方面，幾乎必須完全依賴旁人之協助，太不夠人道，後來勞工委員會放寬申請的資格，將 80 歲以上，巴氏量表 60 分以下(含 60 分)之失能者也可以申請社福外勞，也因此有增加許多家庭受惠，增加社福外勞之申請。

因此在本節，首先推估在不同政策下的符合資格的失能與失智人口推估，首先以現行的政策為例，配合我國經建會 2012 至 2060 年的人口各年齡層推估，可以推估得 2013 年至 2060 符合資格的失能與失智人口推估，即現行政策下，符合社福外勞申請資格的推估人數，彙整於表 2-11，從表 2-11 可知，在 2012 年，有大約 25 萬失能人口符合資格。之後以每年 1 萬人左右的速度上升，至 2020 年，符合現行的政策資格的失能人口為 33 萬人，2030 年將近 46 萬人，到 2050 年則有 87 萬人是符合現行政策資格的。

另外，我們還推估，若把政策放寬為所有巴氏量表 60 分(含)以下之有失能者之家庭均可申請社福外籍看護工、巴氏量表 70 分(含)以下之有失能之家庭均可申請社福外勞以及只要 70 分(含)以下及失智者即均可申請社福外勞，亦即所有失能與失智者均可申請社福外勞等三種不同政策下，具有申請外籍看護工之失能與失智者之人數，其結果彙整於表 2-11。

由表 2-11 可知，若把政策放寬為巴氏量表 60 分(含)以下之有失能之家庭均可申請，在 2012 年有 33 萬人，2020 年將有 43 萬人，2050 年將有超過 100 萬人符合資

格。若把政策放寬為巴氏量表 70 分(含)以下之有失能之家庭均可申請，在 2012 年有 39 萬人，2020 年將有 52 萬人，2050 年將有超過 122 萬人符合資格。若把政策放寬為巴氏量表所有失能與失智之家庭均可申請，在 2012 年有 46 萬人，2020 年將有 61 萬人，2050 年將有超過 143 萬人符合資格。

利用 B 版的資料，推估有 5 至 6 項 ADL 之人數，3 至 6 項 ADL 之人數，1 至 6 項 ADL 之人數，所有 ADL 之人數加 IADL 之人數以即不論所有失能與失智(ADL1-6 加 IADL 加失智)，其結果彙整於表 2-12。由表 2-12 可知，有 5 至 6 項 ADL 之人數，在 2012 年有 14 萬人，2020 年將有 18 萬人，2050 年將有超過 45 萬人符合資格。若是 3 至 6 項 ADL 之人數，在 2012 年有 22 萬人，2020 年將有 28 萬人，2050 年將有超過 64 萬人符合資格。若是所有 ADL 之人數，在 2012 年有 37 萬人，2020 年將有 47 萬人，2050 年將有超過 103 萬人符合資格。

利用以上所推估之不同政策下的符合資格的失能與失智人口，再利用我們的假設，推估我國 2013 至 2060 年社福外勞的需求人數。首先我們利用 2012 年社福外勞實際申請成功的資料，佔可以申請外勞的比例，假設此比例為固定，藉此推估往後各年及不同政策下，社福外勞的需求人數的推估。在此假設下，我們考慮有些家庭，即使是符合申請資格，但可能是因為家庭的原因，有可能選擇機構的長照服務，有可能是自己家庭成員照顧，也有可能是受照顧者之家庭無法負擔社福外勞的費用等原因，因此並沒有申請社福外勞。從資料的得知在 2012 年底，國內社福外勞的人數為 202,694 人，佔 2012 可申請總數的 80.92%，利用此一比例，乘以表 2-11 的現行政策的失能與失智人口推估，為表 2-12 之模擬一；乘以表 2-11 的政策放寬為巴氏量表(含)60 分以下的失能與失智人口推估，為表 2-12 之模擬二；乘以表 2-11 的巴氏量表(含)70 分以下的失能與失智人口推估，為表 2-12 之模擬三，乘以表 2-11 的所有的失能與失智人口推估，為表 2-12 之模擬四；另外我們參考吳淑瓊(2004)，王雲東(2009)等指出，由實驗社區資料顯示，在所有失能者的長期照護安排上，使用居家服務與僱用外籍家庭監護工比率為 4:3，乘以表 2-11 的所有的失能(巴氏量表 70 分以下者(含 70 分))與失智人口推估，為表 2-12 之模擬五。表 2-12 彙整 2013 年至 2060 年社福外勞的需求人數的推估結果。

從表 2-13 可知，以模擬一而言，在 2013 年，有大約 21 萬的社福外勞的需求，之後以每年九千人左右的速度上升，至 2020 年，社福外勞的需求大約為 27 萬人，

2030 年將近 37 萬 5 千人，到 2050 年則有 70 萬人社福外勞的需求。就模擬一的結果而言，以 2013 至 2015 年模擬結果，與現狀應該差異不大。

由表 2-11 可知，若把政策放寬為巴氏量表 60 分(含)以下之有失能之家庭均可申請，以模擬二而言，在 2013 年，有大約 28 萬的社福外勞的需求，之後以每年一萬人左右的速度上升，至 2020 年，社福外勞的需求大約為 35 萬人，2030 年將近 49 萬人，到 2050 年則有 82 萬人社福外勞的需求。若把政策放寬為巴氏量表 70 分(含)以下之有失能之家庭均可申請，以模擬三而言，在 2013 年，有大約 33 萬的社福外勞的需求，至 2020 年，社福外勞的需求大約為 27 萬人，2030 年將近 42 萬 3 千人，到 2050 年則有 99 萬人社福外勞的需求。若把政策放寬為巴氏量表所有失能與失智之家庭均可申請，以模擬四而言，在 2013 年，有大約 39 萬的社福外勞的需求，至 2020 年，社福外勞的需求大約為 50 萬人，2030 年將近 69 萬人，到 2050 年則有 120 萬人社福外勞的需求。另外，以使用居家服務與僱用外籍家庭監護工比率為 4:3 的模擬推估，以模擬五而言，在 2013 年，有大約 21 萬的社福外勞的需求，至 2020 年，社福外勞的需求大約為 26 萬人，2030 年將近 37 萬人，到 2050 年則有 62 萬人社福外勞的需求。由表 2-13 可知，模擬五所得出的估計數最低，也是最接近以現行政策下(模擬一)所進行的模擬得出之社福外勞的需求。

在表 2-14，將相同的模擬應用於表 2-12，可得 B 版的社福外勞需求人數，利用 0.81 比例，乘以表 2-12 的 ADL5-6，為表 2-14 之模擬一；乘以表 2-12 的 ADL3-6，為表 2-12 之模擬二；乘以表 2-12 的 ADL1-6，為表 2-12 之模擬三，乘以表 2-12 之的 ADL 1-6+IADL

為表 2-12 之模擬四，乘以表 2-12 之的 ADL 1-6+IADL+失智為表 2-12 之模擬五；另外如同表 2-12，使用居家服務與僱用外籍家庭監護工比率為 4：3，乘以表 2-12 的所有的失能與失智人口推估，為表 2-14 之模擬六。表 2-14 彙整 2013 年至 2060 年社福外勞的需求人數的推估結果。

從表 2-14 可知，以模擬一而言，在 2013 年，有大約 13 萬的社福外勞的需求，至 2020 年，社福外勞的需求大約為 18 萬人，2030 年將近 26 萬人，到 2050 年則有 45 萬人社福外勞的需求。從表 2-13 與表 2-14 可知，在現行政策之結果，大約介於表 2-14 的模擬二與模擬三之間。

表 2-1 全國分性別、年齡層的 A 版失能/失智盛行率(%)

	女				男			
	需照護三級	需照護二級	需照護一級	需支援零級	需照護三級	需照護二級	需照護一級	需支援零級
歲	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)
6-9	0.206	0.025	0.051	0.000	0.114	0.005	0.064	0.000
10-14	0.136	0.052	0.076	0.000	0.152	0.061	0.059	0.000
15-19	0.155	0.000	0.012	0.000	0.103	0.000	0.062	0.000
20-24	0.092	0.010	0.016	0.000	0.140	0.050	0.042	0.000
25-29	0.077	0.022	0.032	0.000	0.166	0.049	0.059	0.000
30-34	0.123	0.021	0.011	0.000	0.113	0.045	0.086	0.000
35-39	0.150	0.023	0.000	0.000	0.188	0.062	0.065	0.000
40-44	0.101	0.007	0.037	0.000	0.249	0.013	0.067	0.000
45-49	0.157	0.054	0.030	0.000	0.292	0.089	0.065	0.000
50-54	0.246	0.104	0.258	0.327	0.458	0.227	0.374	0.244
55-59	0.407	0.239	0.540	0.543	0.589	0.328	0.668	0.310
60-64	0.796	0.313	0.800	0.550	1.039	0.468	0.686	0.338
65-69	1.532	0.711	1.596	0.833	2.155	0.897	1.594	0.482
70-74	3.159	1.236	2.142	1.532	3.242	1.040	2.170	0.627
75-79	6.299	2.222	4.508	2.586	4.461	1.526	2.756	0.759
80-84	9.913	3.590	8.393	5.534	6.240	2.435	4.395	1.739
85+	21.240	6.428	11.789	7.114	15.532	5.228	9.881	3.963

表 2-2 全國分性別、年齡層的 B 版失能/失智盛行率(%)

	女								男							
	ADL(項)						僅 IADL	僅失智	ADL(項)						僅 IADL	僅失智
歲	1	2	3	4	5	6			1	2	3	4	5	6		
0-4	0.115	0.043	0.035	0.083	0.019	0.066	0.052	0.000	0.123	0.046	0.037	0.088	0.018	0.081	0.055	0.000
5-9	0.103	0.035	0.025	0.063	0.012	0.042	0.082	0.000	0.108	0.043	0.031	0.083	0.018	0.056	0.096	0.000
10-14	0.100	0.033	0.027	0.065	0.011	0.045	0.079	0.000	0.111	0.044	0.038	0.086	0.016	0.056	0.085	0.000
15-19	0.110	0.035	0.027	0.073	0.012	0.049	0.107	0.000	0.130	0.051	0.040	0.103	0.019	0.069	0.119	0.000
20-24	0.088	0.037	0.029	0.063	0.011	0.049	0.111	0.000	0.128	0.056	0.041	0.097	0.019	0.069	0.142	0.000
25-29	0.085	0.037	0.026	0.064	0.012	0.043	0.127	0.000	0.117	0.057	0.033	0.092	0.018	0.063	0.154	0.000
30-34	0.111	0.046	0.031	0.069	0.014	0.053	0.163	0.000	0.145	0.070	0.040	0.091	0.021	0.067	0.188	0.000
35-39	0.151	0.055	0.040	0.081	0.019	0.059	0.213	0.000	0.200	0.087	0.046	0.100	0.026	0.085	0.245	0.000
40-44	0.191	0.072	0.044	0.093	0.021	0.074	0.257	0.000	0.245	0.097	0.055	0.128	0.037	0.092	0.270	0.000
45-49	0.222	0.087	0.057	0.126	0.034	0.093	0.311	0.000	0.275	0.113	0.066	0.154	0.043	0.113	0.294	0.000
50-54	0.120	0.123	0.024	0.039	0.061	0.134	0.775	0.039	0.260	0.191	0.156	0.061	0.059	0.288	0.694	0.005
55-59	0.329	0.183	0.160	0.057	0.042	0.229	1.261	0.052	0.462	0.253	0.130	0.138	0.139	0.287	0.966	0.049
60-64	0.454	0.311	0.163	0.165	0.168	0.415	1.793	0.082	0.394	0.340	0.239	0.193	0.198	0.510	1.460	0.052
65-69	0.872	0.578	0.337	0.341	0.295	0.795	2.909	0.122	0.887	0.621	0.602	0.269	0.324	1.145	2.059	0.137
70-74	1.136	0.827	0.434	0.530	0.475	1.876	5.396	0.363	1.256	0.716	0.384	0.502	0.382	1.683	2.833	0.259
75-79	2.710	1.600	1.146	1.001	1.184	3.413	9.029	0.608	1.479	1.308	0.801	0.551	0.832	2.686	4.327	0.362
80-84	5.140	2.542	1.811	1.647	1.574	5.613	14.866	1.030	2.532	2.090	1.395	1.057	1.269	4.023	7.732	0.584
85+	6.507	4.306	3.335	2.558	3.308	13.233	17.508	1.105	5.542	3.094	1.866	2.000	1.670	8.882	10.466	1.039

表 2-32013 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數

	女				男			
歲	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)
6-9	827	100	205	0	501	22	282	0
10-14	857	328	479	0	1048	421	407	0
15-19	1159	0	90	0	833	0	502	0
20-24	707	77	123	0	1166	417	350	0
25-29	624	178	259	0	1398	413	497	0
30-34	1243	212	111	0	1133	451	863	0
35-39	1458	224	0	0	1790	590	619	0
40-44	926	64	339	0	2240	117	603	0
45-49	1463	503	280	0	2702	824	602	0
50-54	2313	978	2425	3074	4232	2097	3455	2254
55-59	3475	2041	4611	4636	4843	2697	5492	2549
60-64	5627	2212	5655	3888	6929	3121	4575	2254
65-69	6337	2941	6601	3445	8150	3392	6028	1823
70-74	11810	4621	8008	5727	10431	3346	6982	2017
75-79	18275	6446	13079	7503	10372	3548	6408	1765
80-84	19603	7099	16598	10944	11416	4455	8041	3182
85+	33332	10087	18500	11164	23020	7748	14645	5874

表 2-42014 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數

	女				男			
歲	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)
6-9	809	98	200	0	490	21	275	0
10-14	815	312	455	0	998	400	387	0
15-19	1129	0	87	0	813	0	489	0
20-24	712	77	124	0	1176	420	353	0
25-29	600	172	250	0	1356	400	482	0
30-34	1212	207	108	0	1107	441	842	0
35-39	1503	231	0	0	1845	609	638	0
40-44	917	64	336	0	2208	115	594	0
45-49	1457	501	278	0	2680	817	596	0
50-54	2324	983	2438	3090	4250	2106	3471	2264
55-59	3557	2089	4720	4746	4954	2759	5619	2607
60-64	5936	2334	5966	4101	7292	3284	4814	2372
65-69	6927	3215	7217	3767	8910	3709	6591	1993
70-74	11821	4625	8015	5733	10493	3366	7023	2029
75-79	18965	6690	13573	7786	10649	3643	6579	1812
80-84	20373	7378	17249	11373	11108	4334	7823	3096
85+	35716	10809	19824	11963	24647	8296	15680	6289

表 2-52015 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數

	女				男			
歲	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)
6-9	797	97	197	0	482	21	271	0
10-14	752	288	420	0	921	369	357	0
15-19	1114	0	86	0	805	0	484	0
20-24	709	77	123	0	1167	417	350	0
25-29	595	170	247	0	1359	401	483	0
30-34	1169	200	105	0	1071	427	815	0
35-39	1538	236	0	0	1886	622	652	0
40-44	913	63	334	0	2184	114	588	0
45-49	1455	500	278	0	2665	812	593	0
50-54	2328	984	2441	3094	4242	2102	3464	2260
55-59	3610	2120	4790	4816	5024	2798	5698	2644
60-64	6239	2453	6270	4311	7657	3449	5056	2491
65-69	7812	3626	8139	4248	10060	4187	7441	2250
70-74	11410	4464	7736	5533	10133	3250	6782	1960
75-79	19676	6941	14081	8078	11025	3771	6811	1876
80-84	21180	7670	17932	11824	10798	4214	7605	3009
85+	38163	11550	21182	12782	26220	8826	16681	6690

表 2-6 2020 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數

	女				男			
歲	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)
6-9	825	100	204	0	492	22	276	0
10-14	637	243	356	0	779	313	302	0
15-19	856	0	66	0	623	0	375	0
20-24	660	72	115	0	1090	389	327	0
25-29	597	171	248	0	1380	407	490	0
30-34	966	165	86	0	920	367	700	0
35-39	1434	220	0	0	1768	583	611	0
40-44	1035	72	379	0	2465	129	663	0
45-49	1412	486	270	0	2510	765	559	0
50-54	2264	957	2375	3010	4070	2017	3324	2168
55-59	3811	2238	5056	5084	5278	2939	5985	2778
60-64	6936	2727	6971	4792	8484	3821	5601	2760
65-69	11636	5400	12123	6327	14880	6194	11006	3328
70-74	15218	5954	10319	7380	13643	4376	9132	2638
75-79	20465	7219	14646	8402	11641	3982	7192	1981
80-84	25607	9274	21681	14296	11607	4529	8175	3235
85+	50445	15266	27999	16896	29102	9796	18514	7425

表 2-72030 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數

	女				男			
歲	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)
6-9	755	92	187	0	451	20	253	0
10-14	625	239	349	0	755	303	293	0
15-19	763	0	59	0	547	0	329	0
20-24	430	47	75	0	714	255	214	0
25-29	426	122	177	0	998	295	355	0
30-34	895	153	80	0	874	348	665	0
35-39	1180	181	0	0	1544	509	534	0
40-44	796	55	292	0	1989	104	535	0
45-49	1490	513	285	0	2660	811	592	0
50-54	2491	1053	2613	3312	4338	2150	3542	2311
55-59	3606	2117	4784	4811	4796	2671	5439	2524
60-64	7150	2812	7186	4941	8637	3890	5702	2810
65-69	13744	6379	14319	7473	17588	7321	13009	3934
70-74	25459	9961	17263	12347	22812	7318	15269	4412
75-79	41514	14644	29710	17043	23860	8162	14741	4060
80-84	37087	13431	31400	20704	17306	6753	12189	4823
85+	73976	22388	41059	24777	34612	11650	22019	8831

表 2-82040 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數

	女				男			
歲	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)
6-9	680	83	168	0	407	18	229	0
10-14	610	233	341	0	737	296	286	0
15-19	708	0	55	0	508	0	306	0
20-24	422	46	73	0	692	247	208	0
25-29	381	109	159	0	877	259	312	0
30-34	588	100	53	0	573	228	436	0
35-39	846	130	0	0	1118	369	387	0
40-44	736	51	270	0	1891	99	509	0
45-49	1228	422	235	0	2329	710	519	0
50-54	1919	811	2013	2552	3512	1741	2868	1871
55-59	3812	2238	5057	5086	5107	2844	5792	2688
60-64	7893	3104	7933	5454	9287	4183	6132	3021
65-69	13100	6080	13648	7123	16232	6757	12007	3631
70-74	26558	10391	18008	12880	23746	7617	15894	4592
75-79	50080	17666	35841	20560	29087	9950	17970	4949
80-84	63942	23157	54138	35696	29935	11682	21084	8343
85+	141380	42787	78471	47353	65954	22200	41958	16828

表 2-92050 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數

	女				男			
歲	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)
6-9	519	63	129	0	318	14	178	0
10-14	467	179	261	0	579	232	225	0
15-19	626	0	49	0	453	0	273	0
20-24	411	45	71	0	676	241	203	0
25-29	354	101	147	0	815	241	290	0
30-34	580	99	52	0	556	221	423	0
35-39	764	117	0	0	984	324	340	0
40-44	489	34	179	0	1242	65	334	0
45-49	884	304	169	0	1690	515	376	0
50-54	1781	753	1868	2367	3347	1659	2733	1783
55-59	3153	1851	4183	4206	4493	2502	5096	2365
60-64	6115	2405	6146	4225	7580	3414	5005	2466
65-69	13916	6459	14498	7567	17463	7269	12917	3906
70-74	29583	11575	20059	14347	25959	8327	17375	5020
75-79	48559	17129	34752	19935	27526	9416	17005	4683
80-84	68647	24860	58121	38322	32203	12566	22681	8974
85+	209768	63484	116429	70259	96068	32336	61116	24512

表 2-102060 年全國 A 版分性別、年齡層的失能/失智推計人口數

歲	女				男			
	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)	(巴氏量表 0-30 分)	(巴氏量表 31-50 分)	(巴氏量表 51-70 分)	(僅失智)
6-9	490	59	121	0	301	13	169	0
10-14	412	158	230	0	513	206	199	0
15-19	484	0	37	0	358	0	216	0
20-24	314	34	55	0	530	189	159	0
25-29	313	90	130	0	727	215	258	0
30-34	565	96	51	0	543	216	413	0
35-39	710	109	0	0	915	302	316	0
40-44	482	33	176	0	1206	63	325	0
45-49	799	275	153	0	1490	454	332	0
50-54	1186	501	1244	1577	2203	1092	1799	1174
55-59	2281	1339	3026	3043	3274	1823	3713	1723
60-64	5690	2238	5719	3932	7259	3270	4793	2361
65-69	11577	5373	12061	6295	15500	6452	11465	3467
70-74	23111	9042	15670	11208	21468	6887	14370	4152
75-79	52184	18408	37346	21424	30076	10288	18581	5117
80-84	78180	28313	66193	43645	36102	14088	25427	10061
85+	227912	68974	126500	76335	100941	33976	64215	25755

表 2-112012-2060 年失能/失智推計人口數(A 版)

中推	2012	2013	2014	2015	2020	2030	2040	2050	2060
現行政策	250490	260522	270855	281116	332586	464425	704531	870986	916614
巴氏量表(含 60 分)以下	330411	342866	355803	368623	434794	606373	855166	1019207	1052402
巴氏量表(含 70 分)以下	396694	411721	427352	442871	522858	729133	1026844	1221048	1260133
全部	465931	483820	502372	520736	615359	858244	1209471	1435986	1481401

表 2-122012-2060 年失能/失智推計人口數(B 版)

中推	2012	2013	2014	2015	2020	2030	2040	2050	2060
ADL 5-6	140898	157752	151622	157040	185123	260765	373646	450046	467590
ADL 3-6	219607	238604	234760	242522	282498	388487	544201	646166	668612
ADL 1-6	372818	384762	397298	409870	474270	642577	885252	1037705	1069445
ADL 1-6+IADL	618319	638480	659518	680400	789894	1076912	1466827	1698172	1742562
ADL 1-6+IADL+失智	632171	652864	674449	695847	808312	1103924	1504790	1742375	1788154

表 2-132013-2060 年社福外勞人數之需求 (A 版)

210812	219173	227477	269126	375808	570099	704793	741715
277444	287912	298286	351831	490671	691992	824732	851594
333161	345809	358367	423092	590007	830912	988060	1019687
391502	406514	421375	497942	694482	978692	1161985	1198735
207351	215302	223173	263725	367819	518345	615422	634886

表 2-142013-2060 年社福外勞人數之需求 (B 版)

127651	122691	127075	149800	211008	302351	364173	378369
193076	189965	196246	228595	314360	440362	522872	541034
311346	321490	331663	383775	519967	716337	839701	865384
516652	533676	550573	639175	871427	1186942	1374144	1410064
528291	545757	563073	654078	893284	1217661	1409913	1446957
279799	289049	298220	346419	473110	644910	746732	766352

第二節國內居家照顧人力供給分析

根據吳玉琴（2001）的研究，在 1997 年以前我國居家服務屬草創時期，居家服務的提供多數採用志工方式，僅少量雇用在宅服務員。爾後隨著政府陸續推出各項措施，我國居家照顧人力供給問題逐漸受到重視。尤其是自 2002 年起，我國開始進入居家服務的擴展期，當年行政院經建會提出「照顧服務福利及產業發展方案」（簡稱「照產方案」（2002-2007），2007 年行政院又繼續核定十年計畫。其中，照產方案的政策目標除了發展居家服務以改善老人照顧之外，更希望能增進國人就業，減少進用外籍看護工。故其採行之居家服務發展策略可以分為三方面。其一是由政府編列預算補助民眾接受居家服務，以提升對居家服務的認同，進而激發自費購買服務的意願。其二是強化照顧服務人力培訓機制，包括公告照顧服務員訓練實施計畫，鼓勵原住民與農村居民參與訓練與就業；舉辦照顧服務員職類丙級技術士檢定，開創我國照顧服務員的證照制度；以及教育部規劃新增設立專技及高職科系培育照顧服務員，首次將照顧服務員的培育納入正規教育體系。第三方面的策略則是減緩外籍看護工的進用策略，包括提高外籍看護工就業安定費，從 500 元提高到 2000 元；以及實施外籍看護工審核機制與我國長照體系接軌方案，民眾聘用外籍看護工之前，必須先接受各縣市長照中心推介本國照顧服務員，希望藉此減緩外勞的進用，擴大本籍照顧服務員就業空間。

後續行政院所核定的十年計畫大致延續照產方案的政策目標與策略，只是在服務補助與提供策略上做了適度的調整，包括擴大補助對象、提高補助時數、取消全額補助、以及補助民眾使用多元配套服務。其中，取消全額補助是希望賦予民眾部分負擔的責任，故對非低收入者不再提供完全免費的服務。

在照顧服務人員訓練計畫下，歷年吸引不少學員參與培訓，每年約有五千到

一萬人參加培訓，從圖一可知，從 2003 年開始，累計結訓人數快速增長，至 2011 年領有結業證書者達 74,349 人，領有技術士證照 21,407 人，不到三成。雖然目前結訓人數超過七萬人，但從事照顧工作者僅 36,188 人，不到總培訓人數的一半，而她們選擇在長照機構內就業者，約 17,884 人；選擇擔任醫院看護者約 12,000 人左右；而選擇擔任居服員者最少，只有 6,304 人，其數量只占總培訓學員的 8%。如果扣掉在醫院看護的就業人員，結訓學員真正投入長照工作者只略多於三成，顯現訓練與就業之間存在很大的落差。在教育部規劃照顧服務員之培育方面，雖然增設許多老人照顧相關科系，但真正以培育照顧服務員者並不多，成效有限，對照服員的人力養成貢獻不大。

根據內政部於 2010 年針對 13,840 名結訓學員就業意向調查（林金立，吳淑瓊等，2010），調查時正從事照顧服務者占 35.5%，曾經從事者占 23.3%，從未從事者占 41.2%。目前從事者中，約三分之一是在醫院擔任看護。進一步分析學員不就業原因，從未就業者最大的兩個原因是：從事其他工作（占 29%）和照顧自己的家人（占 24.9%），因為工作條件或內容不佳者占 6.5%；曾經從事但目前不從事照顧服務最大理由是照顧自己家人（23.7%），其他幾個比較重要的理由是：個人健康因素（15.0%）、工作太辛苦（12.5%）、工作條件不佳（12.0%）。

由此可見，很大一部分的學員不是因為想就業而來參訓，而是要照顧自己家人。在不從事照顧工作者中，將近三成從事其他工作，可見照顧工作競爭不過其他工作。曾經就業者離職的最大理由是因為工作內容與條件不佳，也有相當比率因身體不好而離開。分析參與培訓的學員特質發現，年齡 30-39 歲者占 26.0%，再合計 40-49 歲者共 61.9%；男性占 15.1%；高中教育程度將近一半（47.5%），專科或大學程度者占 27.9%。可見培訓已經吸引相當多年輕和教育不錯的族群參與，也開始吸引男性參與。進一步分析提升從事照顧服務的誘因，從未從事照顧服務

者認為增進專業形象（33.1%）、保障底薪（21.9%）、增進工作福利（20.2%）是重要誘因；曾經從事照顧服務者認為增進專業形象（29.4%）、提高薪資（23.7%）、保障底薪（22.7%）是重要誘因。可見，薪資與福利是重要考量，不過提升專業形象也是十分重要的誘因。

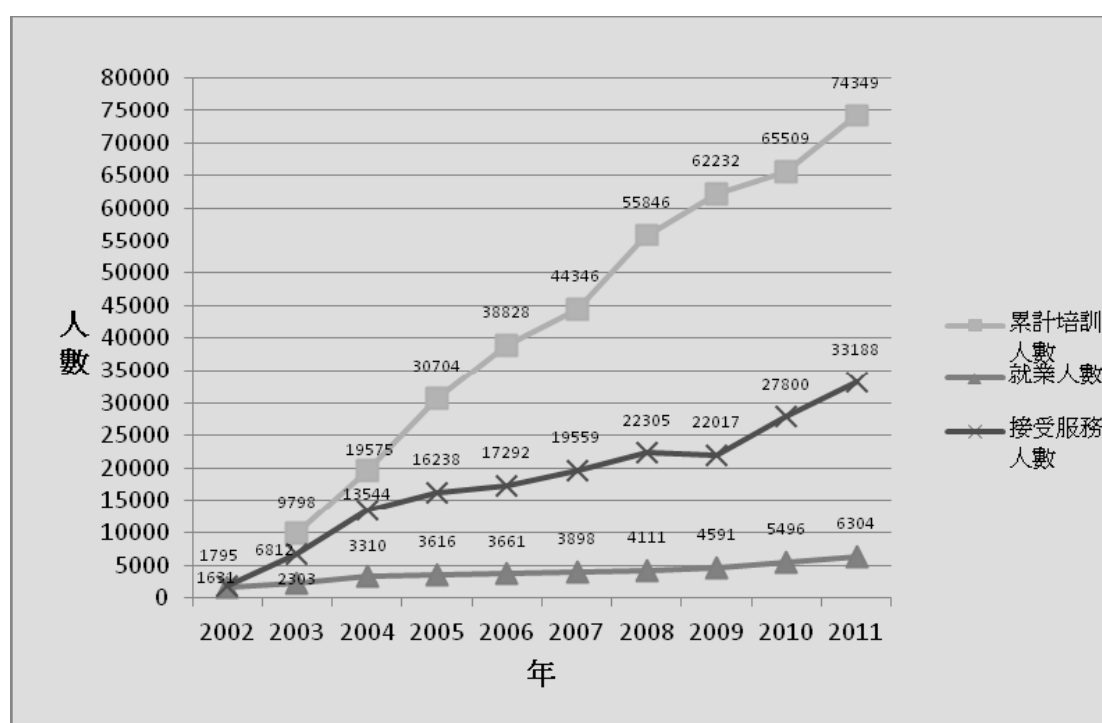


圖 1 居家服務人力與服務量的成長趨勢

資料來源：1.內政部社會司提供居家人力相關統計；2. 簡慧娟：照顧服務員人力擴充-留任與培訓，發表於民國 101 年 8 月 8 日長期照護人力「教、考、訓、用」研討會

針對國內居家照顧人力不足的原因，沈慶盈(2013)整理國內文獻之後將其歸納為下列三點：

（一） 偏誤的社會認知

社會大眾認為照顧服務的工作內容類似於家務工作，不需具備專精知識和技能的工作，適合婦女，特別是中年婦女從事。此種社會認知似乎限制了照顧服務人力的來源，缺乏年輕人的投入。而此種將照顧服務視同為家務工作的認知還容易使民眾將居家服務員視為「僕人」或「幫傭」，使居服員覺得工作不受尊重而

不願繼續留任。

（二） 惡劣的勞動條件

偏誤的社會認知加上政府按服務時數補助的方式，使居家服務提供單位主要以兼職人力聘僱居服員，造成薪資偏低且收入不穩定，訓練少，缺乏諮商或支持，沒有工作保障與升遷機會，及福利待遇不佳等狀況。此種不良的勞動條件造成居服員有很高的離職意願及流動率，也使許多照顧服務員在受訓後不願投入居家服務。

（三） 矛盾的服務關係

一般而言，如果居家服務員與其照顧對象間有情感的連結，彼此像家人或朋友關係，則照顧對象會信任居家服務員，但相對較不看重居服員的時間價值；居服員則會做較多額外、未收費的工作，但也較會介入受照顧者的生活。相反地，如果居家服務員與其照顧對象間沒有非正式的關係，則照顧對象不易信任居家服務員，但對自己的照顧管理擁有較大的控制權；居服員則不願做額外、或被要求的工作，但也較不會介入受照顧者的生活。由此推論，從居服員的角度來看，如其與照顧對象有良好的關係則會感到心理滿足感，但收入會少於其所投入的服務時間；但如與受照顧者沒有維持良好關係，則可能因不願做契約規範以外的工作而易與受照顧者發生爭執，加上難以從工作獲得心理滿足感，反而更易離職。



第三節國內保母人力供需

國內探討保母人力需求的文獻不多，量化分析尤其少見。其中，林國榮、蕭惠晴、成之約（2013）曾利用下列方式推估我國未來學齡前保母需求人數：

步驟一：依據行政院經濟建設委員會(2012)所完成的《中華民國 2012 年至 2060

年人口推計》資料顯示，我國學齡前人口（0-5 歲）因出生數減少，未

來 0 至 5 歲學齡前人口亦將隨之減少。依據中推計，2012 年學齡前人

口約為 119.0 萬人，10 年後（2022 年），將減少 5.9 萬人或 5.0%；20 年後（2032 年），將再減少 4.8 萬人或 4.2%。

步驟二：行政院主計總處（2010）「婦女婚育與就業調查報告」結果顯示，我國 15 至 64 歲已婚生育女性對三歲以下子女之養育方式由「保母」或「外籍傭工」撫育的比例約為 9.67%，3 至未滿 6 足歲子女之養育方式由「保母」或「外籍傭工」撫育的比例約為 2.15%。

步驟三：參考步驟二的資訊，以 10%之學齡前人口推計由保母撫育之幼童人數，再依照內政部兒童局提出的數據，全日托、日托保母平均收托人數為 1.6 人，推估出保母需求人數。

表 2.14 所列是根據上述三個步驟推估出來的結果。2012 年保母需求人數約為 7 萬 4 千人，將逐年遞減至 2022 年 7 萬 1 千人、2032 年 6 萬 8 千人以及 2060 年 4 萬 5 千人

表 2.15 我國未來學齡前保母需求人數推估

單位：千人

年別	年底學齡前人口 0-5 歲 (A)	由保母輔育之 幼兒人數推計 (B)=(A)*10%	保母需求人數推計 (C)=(B)÷1.6
2012	1,190	119	74
2022	1,131	113	71
2032	1,083	108	68
2060	717	72	45

資料來源：林國榮、蕭惠晴、成之約（2013）

為因應國內保母人力需求，並提高服務品質，自 1998 年開辦保母丙級技術士的檢定至 2013 年 8 月底，全國已經有 107,623 位民眾取得保母丙級技術士證照，但同時間有在社區保母系統登錄的人數卻只有有 1 萬 1,958 位，顯見有許多領有

證照者並未從事社區保母工作，甚至未進入保母就業市場。根據段慧瑩、黃馨慧

（2008）提出保母工作的本質及其可能離職之主要因素如下：

- (1)責任壓力及工作量大
- (2)工時長且收入不固定
- (3)沒有私人時間或他人可輪替
- (4)面臨收托幼兒離開，情感上的調適
- (5)平均薪水較一般的服務業低
- (6)年資與薪資不成比例
- (7)缺乏勞動福利及保障
- (8)無法申領失業津貼或職傷給付等問題。

由上述分析可知，我國取得保母證照人數已遠超過林國榮等國內學者所推估的需求人數，且其研究結果指出國內保母市場已達飽和，而且目前我國居家清潔及保母人力尚能支撐市場需求，並無放寬聘僱外籍幫傭申請條件的迫切性。另根據其推估，受到少子化影響，未來保母需求人數會大幅減少。至於，引進外籍幫傭能否提高國內生育率，該研究引述多位受訪專家學者的意見，認為不會有明顯影響。

第四節本章小結

隨著人口老化，失能者人數增加，國內居家照顧服務人力需求增加。根據本研究推估，在 2012 年，有大約 25 萬失能人口符合現行申請外籍看護資格。之後以每年 1 萬人左右的速度上升，至 2020 年，符合現行的政策資格的失能人口為 33 萬人，2030 年將近 46 萬人，到 2050 年則有 87 萬人是符合現行政策資格的。相較於此，國內居家照顧服務人力供給增加有限，雖然近幾年來政府相關單位積極培訓人力，但因為勞

動條件不佳，許多培訓出來的人力並未投入居家照顧，導致估需之間出現很大缺口。受限於被照顧者的付費能力，很難大幅改善居家服務員的勞動條件，再加上僱用本國看護及外籍看護之鉅額價差效應，短期間內要以本國看護取代外籍看護的可行性極低。因此，當務之急是研擬妥切的政策措施，在不排擠本國勞工就業機會的前提下，適度引進社福外勞，以彌補人力缺口。

在外籍幫傭部分，根據現行申請資格，其引進目的主要在於照顧家中幼兒與年老人的生活起居。由於國內取得保母證照人數已超過需求人數，而且市場已達飽和，目前面臨供需失衡之處在於服務品質，而非數量。未來則受到少子化影響，保母需求人數會大幅減少，故當務之急是提供適當誘因引導國內取得證照者從事保母工作，並且改善照顧品質。



第三章我國社福外勞引進趨勢與影響

本章主旨是利用次級資料說明我國社福外勞引進趨勢，再藉由次級資料與文獻分析整理，探討引進社福外勞之影響，以作為現行政策檢討之依據。

第一節社福外勞引進趨勢

台灣開放外勞引進 20 多年，外勞人數也一舉突破 40 萬人，台灣成為外勞大國，根據勞委會外籍勞工之統計資料顯示，政府開放外勞引進之後，台灣外勞人數逐年遞增，至 102 年底全台之外勞總人數約 48 萬 9 千 134 人，其中產業外勞約有 27 萬 8 千多人，而社福外勞則有 21 萬 215 人。

整體而言，產業外勞人數受到經濟景氣之影響，分別在 92 年與 98 年有下滑現象（如圖 3-1、表 3-1 所示），反觀社福外勞，由於近年國內人口嚴重老化、長期照護人力不足，國內長照體系發展尚未健全，居家照護的需求日增，因而國內社福外勞的引進並未受到國際經濟景氣變動之影響，呈現顯著的逐年正向成長（如圖 3-1、表 3-1 所示）。98 年 4 月底，社福外勞的人數曾經超過產業外勞人數，在 102 年年底人數計 21 萬 215 人，亦較 101 年底增加 7 千人左右。由統計資料顯示，20 年內社福外勞增加 300 倍之多，且引進社福外勞人數亦高達外勞總數的 40%，顯現國人對社福外勞的依賴。若以國籍區分，社福外勞以印尼為最多，為 21 萬 6,151 人，占 79.59%，菲律賓(2 萬 1,582 人，占 10.27%)與越南(2 萬 572 人，占 9.79%)次之(如表 3-2 所示)。依縣市別來觀察，社福外勞人數超過 1 萬人者有六個縣市，以臺北市 3 萬 9,429 人最多，占 18.72%，新北市 3 萬 3,972 人次之，占 16.13%(如表 3-3 所示)。

此外，由勞委會的統計資料顯示（如表 3-1 所示），在早期引進的社福外勞中，外籍看護工與外籍幫傭的比例相去不遠，但隨著台灣人口結構的改變與設福外勞政策的修正，外籍看護工的引進數量逐年上升，89 年底外籍看護工的數量已佔社福外勞引進總數的 90% 以上，而外籍幫傭所佔比重低於 10%，直至 102 年底，看護工所佔的比率約佔整體社福外勞的 98.98%，外籍幫傭為 1.02%，勞委會最新統計資料至 103 年 2 月底(如表 3-4 所示)，看護工所佔的比重又提高為 98.99%，其中以家庭看護工為主，佔看護工的 94.36%。

若以其服務單位來看，則發現多數外籍看護工皆屬於個人聘僱，有 94% 以上的

外籍看護工為家庭看護，僅有少數受雇於機構（如表 3-5 所示）。由表 3-5 可得知，雖然家庭看護工的人數佔外籍看護工人數的大宗，但從 96 年以來，在機構工作的外籍看護工所佔的比重有逐年微幅正面成長的趨勢（由 4.78%至 5.68%）。

進一步單從外籍看護工引進趨勢來檢視（見表 3-6），外籍看護工自開放以來，初期 4 年皆呈現倍數成長，85 年至 89 年仍維持至少 45%的成長，90 年後因為申請資格限縮增幅下降，但仍以 2-11%的增幅成長。如果與國內老化速度相較，外勞成長的速度遠遠超過國內老年人口的成長率（如表 3-2 所示）。

從需求面來看，透過主計處「99 年人口及住宅」普查，台灣地區需長期照顧者計 47 萬 4 千人，其中約有 30 萬 9 千為高齡人口（65 歲以上人口）。進一步依照衛生福利部（2012）統計，機構式照顧服務量在 99 年為 103,806 床，實際使用為 83,045 人，使用國內勞工所提供的居家服務者為 38,769 人，合計大約 12.18 萬人，而 99 年外籍看護工在台人數為 18 萬 3 千 813 人（見表 3-1），由此可知，使用外籍看護工的家庭遠大於機構照顧與居家服務使用人數，大約為 1.5 倍左右。

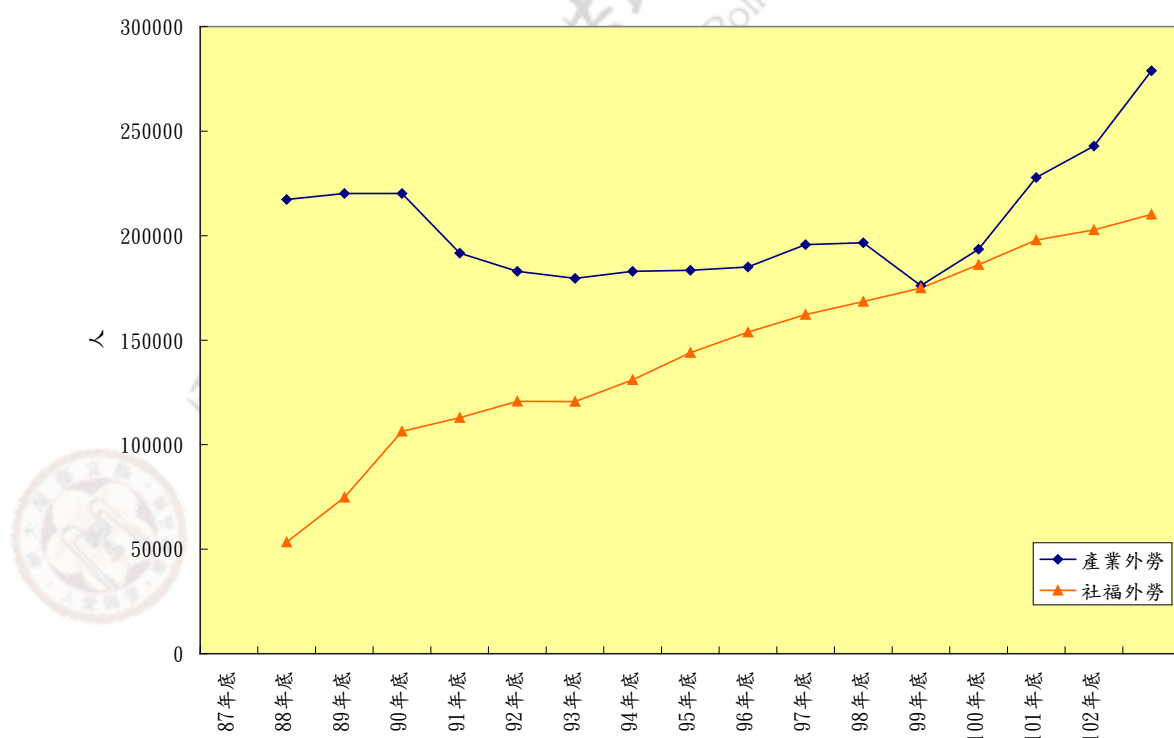


圖 3-1 我國外勞引進趨勢

表 3-1 我國歷年外勞引進狀況

	總計	產業外勞	社福外勞	看護工		家庭幫傭	
				人數	所佔比例	人數	所佔比例
81 年底	15,924	15,255	669	306	45.74%	363	54.26%
82 年底	97,565	90,040	7,525	1,320	17.54%	6,205	82.46%
83 年底	151,989	138,531	13,458	4,257	31.63%	9,201	68.37%
84 年底	189,051	171,644	17,407	8,902	51.14%	8,505	48.86%
85 年底	236,555	206,300	30,255	16,308	53.90%	13,947	46.10%
86 年底	248,396	209,284	39,112	26,233	67.07%	12,879	32.93%
87 年底	270,620	217,252	53,368	41,844	78.41%	11,524	21.59%
88 年底	294,967	220,174	74,793	67,063	89.66%	7,730	10.34%
89 年底	326,515	220,184	106,331	98,508	92.64%	7,823	7.36%
90 年底	304,605	191,671	112,934	103,780	91.89%	9,154	8.11%
91 年底	303,684	182,973	120,711	113,755	94.24%	6,956	5.76%
92 年底	300,150	179,552	120,598	115,724	95.96%	4,874	4.04%
93 年底	314,034	182,967	131,067	128,223	97.83%	2,844	2.17%
94 年底	327,396	183,381	144,015	141,752	98.43%	2,263	1.57%
95 年底	338,755	184,970	153,785	151,391	98.44%	2,394	1.56%
96 年底	357,937	195,709	162,228	159,702	98.44%	2,526	1.56%
97 年底	365,060	196,633	168,427	165,898	98.50%	2,529	1.50%
98 年底	351,016	176,073	174,943	172,647	98.69%	2,296	1.31%
99 年底	379,653	193,545	186,108	183,826	98.77%	2,282	1.23%
100 年底	425,660	227,806	197,854	195,726	98.92%	2,128	1.08%
101 年底	445,579	242,885	202,694	200,530	98.93%	2,164	1.07%
102 年底	489,134	278,919	210,215	208,081	98.98%	2,134	1.02%

資料來源：本研究整理自勞委會統計資料庫

表 3-2 社福外勞人數按國籍分

103 年 2 月底	印尼	馬來西亞	菲律賓	泰國	越南
人數	210,656	169,104	---	21,881	710
百分比(%)	100.00	80.27	0.00	10.39	0.34

資料來源：本研究整理自勞委會職訓局統計資料庫

表 3-3 社福外勞人數按縣市別分

103 年 2 月底	臺北市	新北市	臺中市	桃園縣	高雄市	臺南市
人數	39,429	33,972	22,897	17,898	17,023	12,928
百分比(%)	18.72	16.13	10.87	8.50	8.08	6.14

資料來源：本研究整理自勞委會職訓局統計資料庫

表 3-4、社福外勞人數按開放項目分

103 年 2 月底	社福外勞 總計	看護工				家庭幫傭
		總計	養護機構看 護工	外展看護工	家庭看護工	
人數	210,656	208,538	11,749	19	196,770	2,118
百分比(%)	100.00	98.99	5.63	0.01	94.36	1.01

資料來源：本研究整理自勞委會職訓局統計資料庫

表 3-5 96 年至 102 年外籍看護工服務機構分佈

	機構看護		家庭看護		外籍看護工總數
	人數	百分比	人數	百分比	
96 年底	7,635	4.78%	152,067	95.22%	159,702
97 年底	8,482	5.11%	157,416	94.89%	165,898
98 年底	8,829	5.11%	163,818	94.89%	172,647
99 年底	9,519	5.18%	174,307	94.82%	183,826
100 年底	10,409	5.32%	185,317	94.68%	195,726
101 年底	11,157	5.56%	189,373	94.44%	200,530
102 年底	11,822	5.68%	196,246	94.31%	208,081

資料來源：本研究整理自勞委會職訓局統計資料庫。

表 3-6、歷年社福外勞人數與老年人口年增率

	看護工	看護工年增率	老年人口佔總人口比率	老年人口年增率
81 年底	306		6.81%	
82 年底	1,320	331.37%	7.10%	5.27%
83 年底	4,257	222.50%	7.38%	4.80%
84 年底	8,902	109.11%	7.64%	4.40%
85 年底	16,308	83.19%	7.86%	3.71%
86 年底	26,233	60.86%	8.06%	3.57%
87 年底	41,844	59.51%	8.26%	3.32%
88 年底	67,063	60.27%	8.44%	3.05%
89 年底	98,508	46.89%	8.62%	2.99%
90 年底	103,780	5.35%	8.81%	2.71%
91 年底	113,755	9.61%	9.02%	2.94%
92 年底	115,724	1.73%	9.24%	2.78%
93 年底	128,223	10.80%	9.48%	3.01%
94 年底	141,752	10.55%	9.74%	3.08%
95 年底	151,391	6.80%	10.00%	3.17%
96 年底	159,702	5.49%	10.21%	2.45%
97 年底	165,898	3.88%	10.43%	2.52%
98 年底	172,647	4.07%	10.63%	2.31%
99 年底	183,826	6.48%	10.74%	1.23%
100 年底	195,726	6.47%	10.89%	1.62%
101 年底	200,530	2.45%	11.15%	2.84%
102 年底	208,081	3.77%	11.53%	3.62%

資料來源：本研究整理自勞委會職訓局與主計處統計資料庫

第二節社福外勞引進之影響

自政府開放引進社福外勞以來，對國內就業市場之影響雖然一直是各界關注的焦點，相關研究時有所見。其中，成之約、辛炳隆與劉黃麗娟（2002）曾利用勞委會職訓局所提供的名單，對僱用社福外勞的雇主進行電話訪談，該文發現針對僱用家庭女性雇主的就業影響而言，外籍監護工與家庭幫傭的引進不盡然會促使沒有工作的女性雇主投入就業市場，但是，對穩定有工作女性雇主的就業確實產生正向的影響。此外，該研究也發現若無法繼續聘僱外籍幫傭或外籍監護工，則多數受訪者表示將由家人自行照顧，會改聘本國看護照顧的比例不及三成，顯示社福外勞與本

國看護工的替代性不高。

羅紀瓊、尤素娟、吳淑芬（2004）對台北縣（現已升格為新北市）新店、土城、樹林、三峽、鶯歌等地有僱用外籍看護工的雇主，所做的問卷調查也有類似發現。在 747 位受訪者中，只有 5.4%在聘僱外籍看護工之前是由本國看護在照顧受護人。若政府停止引進外籍看護工，會改由家人或親友照顧者將近七成，而會改僱用本國看護工的比例則只有一成三。

郭映辰（2014）則採用 2002 年 4 月到 2013 年 12 月人力資源調查統計之時間序列資料，並透過 ARX 模型之設定來進行實證分析。其研究結果顯示：政府在引進外籍社福勞工之政策上對於女性勞動參與率係呈現正向顯著之影響，隨著總社福外勞人口占總人口之比例增加 1 個百分點，其對女性勞參率有 4.6 個百分點之促進作用。此外，陳以柔（2013）使用台灣人力運用調查資料庫之數據，並運用 probit 與 tobit 模型，進行實證分析。研究結果顯示，台灣各縣市已婚婦女的勞動參與率以及每週工作小時數，與當地社福外籍勞工的比例皆有顯著的正向關係。

除了上述研究文獻之外，勞動部定期所做的「外籍勞工管理及運用調查」也有助於釐清外籍看護工與本國看護工之替代性。在最近一次（102 年）的調查發現，在未僱用家庭看護工之前，觀察被看護者之照顧方式，有高達 83.8%之被看護者係由家人照顧，其次為由本國幫傭或看護者占 7.9%、國內看護機構占 2.9%。未來如果沒有僱用家庭看護工，僱用家庭之替代方案，仍以由家人照顧者最多，占 56.7%、送養老院或養護機構者居次，占 26.0%、找本國籍看護工居第三，占 14.3%。雖然此調查結果顯示，外籍看護工與本國看護工的替代性不高，但以時間趨勢來看，不論是未僱用家庭看護工前，或未來如果沒有僱用外籍看護工之替代方案，找本國籍看護工(幫傭)的比例都是上升，前者由 100 年的 6.2%提高至 102 年的 7.9%，後者則由 12.5%提高至 14.3%（見表 3-7）。

表 3-7 「被照顧者」之照顧方式

單位：%

項 目 別	未僱用家庭看護工前			未來如果沒有僱用外籍 看護工之替代方案		
	100年 6月	101年 6月	102年 6月	100年 6月	101年 6月	102年 6月
總 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
由家人照顧	86.3	84.0	83.8	57.1	60.3	56.7
將被看護者送養老院 或養護機構	3.7	2.7	2.9	24.3	23.4	26.0
找本國籍看護工(幫傭)	6.2	6.4	7.9	12.5	12.5	14.3
請親友照顧	1.7	1.5	1.5	3.7	2.9	2.4
其他	2.1	5.3	3.9	2.4	0.9	0.6

資料來源：勞動部，102 年外籍勞工管理及運用調查

除了對就業市場的影響之外，引進外籍看護工對國內居家照護品質與長期照護制度的影響也備受關注。在對照戶品質的影響部分，雖然批評外籍看護工專業能力不足，且無法與受看護者溝通的聲浪時有所聞，但上述勞動部的調查發現，雇主對家庭看護工之工作整體表現滿意度為 79.9 分（包含僱傭關係、工作情緒、衛生習慣、工作態度、看護技術、工作效率），較 101 年 6 月之 79.3 分略增 0.6 分（見表 3-8）。各項表現滿意度除了工作態度持平，其餘均較上年略為增加，其中以僱傭關係滿意度 84.7 分為最高，其餘依序為工作情緒（80.7 分）、衛生習慣（79.2 分）、工作態度（78.4 分）、看護技術（75.4 分）、工作效率（73.6 分）。顯見雇主對外籍看護工服務品質的認知感受與外界的看法是有明顯差距。

此外，從醫學的角度，人與人的「溝通」中有 60%是非語言的(陳怡潔，2001)外籍家庭看護工的自身經驗也認為，透過最基本的肢體語言溝通、時間的適應與持續學習，即能應付工作上的需要(陳怡潔，2001；賴令玉、田玫，2001)；失能者家庭亦有相同感受，根據羅記琮等人(2004)的調查，有 15%的受訪者覺得完全不會有困難，74%的人覺得還好，只有 11%左右的受訪者覺得在溝通上有問題。

表 3-8 雇主對家庭看護工之工作滿意度

單位：分

項 目 別	100 年 6 月	101 年 6 月	102 年 6 月	增減分數
整體表現	78.7	79.3	79.9	0.6
僱傭關係	82.8	83.3	84.7	1.4
工作情緒	78.7	79.5	80.7	1.2
衛生習慣	77.7	78.7	79.2	0.5
工作態度	78.1	78.4	78.4	0.0
看護技術	74.2	75.2	75.4	0.2
工作效率	72.8	73.5	73.6	0.1

說明：滿意度計算方式以很滿意為 100 分、滿意 80 分、普通 60 分、不滿意 40 分、很不滿意 20 分，加權計算。

資料來源：勞動部，102 年外籍勞工管理及運用調查

在對長期照護制度的影響方面，雖然常有論者主張建立我國完整的照顧服務體系，藉以降低對外籍看護工的依賴，但羅紀瓊、尤素娟、吳淑芬（2004）指出一般國內看護人員因為費用高，一般家庭難以負擔，而外籍看護工因為費用較少，財務負擔輕，又可以幫忙做家事，協助照顧小孩等好處，所以在我國長期照護體系扮演非常重要的角色，而這些優點並非健全的長期照顧機構所能取代的。王增勇（2006）也認為外勞已經成為台灣家庭使用長期照顧服務的主要選項，外籍看護工的政策就直接影響長期照顧的發展，尤其民眾使用政府照顧產業提供的居家服務、日間照顧，如果自費額度高於外勞的費用，民眾使用的意願就會降低。外勞每月 2 萬元的費用，儼然成為台灣目前長期照顧服務收費的上限。除非政府大量挹注長期照顧服務的發展，降低民眾的負擔，才能提升使用意願，否則在巨大的價格落差下，使用外籍看護工的趨勢將無法扭轉，而長期照顧服務發展的空間亦可能因此而被擠壓。

根據李宜等人（2009）的研究，過去臺灣的長期照顧服務一直高度依賴外籍看護工，使得外籍看護工得以自外於產業外勞政策的反覆調整，在台人數快速成長。政府曾試圖投入大量資源扶持機構式照顧服務，與逐步充實社區式與居家式照顧服務，期望能夠藉此鼓勵民眾改聘本國之服務員，並逐步的將外籍看護與台灣的照顧體系接軌，甚至納入管理。不過，根據行政院衛生署（已改制為衛福部）、內政部、經濟建設委員會（已改制為國發會）當時有關長期照護保險制度的初步規劃，未來

外籍看護工的引進政策將維持，但將整合運用本國與外籍照顧服務人員，使外籍看護工之申審程序也納入長期照護保險需求的評估機制中，惟聘僱外籍看護工者不得請領保險之現金給付，但仍得申請實物給付，並參照機構引進外籍看護工，由機構進行人員訓練及管理的模式，委託照護機構或居家服務單位擔任督導，定期督導外籍家庭看護工之照護工作品質。

依此規劃，未來外籍看護工的引進政策短期內將不會受到影響，不過，因為聘僱外籍看護工者不得請領保險之現金給付，只能申請實物給付，本國照護服務員與外籍看護工是否產生競合，需視請領保險之現金給付與實物給付間的替代性而定。如果兩者等值，則對僱用者將不致產生以本國照護服務員取代外籍看護工的重分配效果；若現金給付高於實物給付，且彼此差距達一定程度，僱用者才有可能考慮以本國照護服務員取代外籍看護工，否則在現行的制度之下，對僱用者而言，本國看護工仍面臨外籍看護工在工作時間、聘用成本、工作內容等的挑戰，使得本國看護工在本質上無法取代外籍看護工，因此本國照護服務員與外籍看護工仍不會產生競合。

陳正芬(2011)則認為我國的長期照顧政策主軸原是將家庭外籍看護工的引進界定為補充性人力，但 2011 年高達 19 萬名的外勞人數顯示其不僅已褪去邊陲與補充的功能，其對我國各項發展中的長期照顧服務方案更產生強烈的替代性效果。因此，若不改善外籍看護工的聘僱流程及就業條件，即使我國訓練足夠的照顧服務人力，不僅無法吸引本國籍照顧服務人員投入家戶內就業環境，雇主仍會偏好使用成本相對偏低且自主性高度受限的外籍看護工(陳正芬，2011)。徐美(2013)也認為原本是「配角」的外籍看護工逐漸「反客為主」，長照制度的牛步化，外勞被迫成為長照主力，形成「社福外勞的門愈開愈大，長照制度的路愈走愈慢」的畸型現象。楊培珊(2013)亦認為大量依賴外勞，將會損失鉅額外匯，且錯失台灣長照產業發展契機。

引進社福外勞之後，另外衍生的一項重要議題是如何保障其應有的權益。雖然長期以來，政府相關單位一直很重視外勞在台的權益保護，而且相對於其他有引進外勞的國家，我國在這方面的表現堪稱中上水準，但仍有部分外勞與專家學者認為還有改善空間。尤其我國尚未將家事服務業納入勞基法適用範圍，亦未訂定專法，而且家事勞動之工作地點有其特殊性，不易進行勞動檢查，故其權益保障較為困難。監察院 101 年度的專案調查報告即指出欠缺合理的自由及休息時間，是外籍看護工

最普遍存在的人權問題。根據勞動部 103 年的「外籍勞工工作及生活關懷調查」，家庭看護工例假日放假情形以「都不放假」占 68.6%最高，「有時放假」者占 29.3%居次，平均放假天數為 1.1 天；「都有放假」者居第三占 2.1%，平均放假天數為 4.0 天。此外，在一項政府委外調查中發現，我國在家工作的社福外勞，也就是外籍看護工與幫傭的每日平均工作時間高達將近十八小時，幾乎真正能夠休息的時間相當有限（成之約，2014）。

除了工時與休假之外，政府的調查也發現針對「雇主不會強迫我為別的雇主工作，或從事核准以外的的工作」，表示「同意」或「非常同意」的比例為 74%，顯示仍有部分雇主並未遵循相關規定，而這也造成社會質疑外籍看護工被濫用的聲浪不斷。

第四節本章小結

隨著人口老化，失能者人數增加，以及相關法令限制鬆綁，我國所引進的外籍看護人數增加，而其對國內就業市場、照護品質與我國建立長照制度之影響，以及外籍看護在台權益保障等問題，也備受關注。藉由文獻整理與次級資料分析，本研究認為引進社福外勞可以減輕國人照顧中失能者的負擔，對提昇我國婦女勞動參與率應有所幫助。至於是否會排擠本國看護工的就業機會，則視二者的替代性而定。依目前國內學者與政府部門所做的調查，二者的替代性不高，故縱使有排擠效應，也只介於一成到二成，亦即引進 10 位外籍看護工可能會排擠 1 至 2 位本國看護工的就業機會。惟隨著二者替代性增加，未來產生的排擠效應也會越來越大。

在對照護品質的影響部分，雖然常有論者認為外籍看護工的專業能力不足，又無法與被看護者充分溝通，但不論是專家學者或勞動部所做的問卷調查，皆顯示雇主對外籍看護的工作表現的滿意度很高。至於引進外籍看護工與建立我國長照制度二者則互相影響，雖然有學者指出外籍看護工費用較少，財務負擔輕，又可以幫忙做家事，協助照顧小孩等好處，而這些並非健全的長期照顧機構所能取代，故引進外籍看護工勢必會阻礙國內長照體系之建立；另一方面也有學者指出國內長照體系遲遲無法建立，是造成國人必須依賴外籍看護的重要原因。

在外籍看護權益保障部分，隨著政府嚴格落實相關法令，並積極推動「機場入境服務」、「1955 免付費外勞諮詢保護專線」，在台外籍看護工權益大多已獲得充分保

護，過去媒體常報導的性侵、性騷擾、侵犯宗教權，以及居住環境惡劣等案件已經大幅減少。惟超時工作的情況仍然十分普遍，根據國發會 102 年委託研究，超過四成以上的在台外籍看護工每週工時在 84 小時以上。此外，仍有部分外籍看護工會被雇主要求為其他雇主工作，或從事核准以外的工作。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

第四章我國社福外勞政策環境之改變與影響

任何公共政策都應隨外在政策環境變化而調整，因此，本章透過文獻彙整與所舉辦之座談會、研討會專家所提出意見之整理，按需求面與供給面，釐清影響外勞政策的環境因素未來可能之變化，以作為研擬政策建議之參考。

第一節需求面因素

在需求面的影響因素主要為國內人口持續老化，對居家照顧服務人力需求大幅增加，以及家庭照顧功能持續式微與女性就業意願的增加，促使照顧服務外部化的趨勢加劇。另外，因應人口老化，中高年齡勞工的職涯發展，為政府就業政策重要的一環，或許可以協助中高齡勞工從事照顧服務工作，以補充我國長期照護人力，若能成功輔導，則亦可能降低我國對外勞之需求。此外，近年來國人對照顧品質日益要求，而外籍看護在照顧品質方面一直備受爭議，如此之發展趨勢可能會影響本國人對外籍看護的需求。在供給面部分則為現有社福外勞來源國將減少（禁止）外勞輸出，而新的來源國不易開發，此一部分對我國外勞的供給可能產生影響。

一、為國內人口持續老化，對居家照顧服務人力需求大幅增加

根據內政部統計年報所公布的統計資料顯示，台灣早 1993 年高齡人口（65 歲以上）佔總人口的比例已達到 7% 以上，符合聯合國世界衛生組織所訂高齡化社會指標，2012 年更高達 260 萬 152 人，佔總人口比率達 11.15%，顯示老年人口在台灣的比重越來越高。

多數文獻顯示（陳維萍，2000、經建會，2006、黃秀蘭、陳淑珠，2008 等），我國居家照顧人力之需求主要來自於老年人口所衍生的照顧需求，此一發展趨勢，不但對於個人、家庭帶來影響，而且亦將對經濟、社會造成影響，因而多數研究老年人口福利的文獻表示（陳維萍，2000、經建會，2006、黃秀蘭、陳淑珠，2008 等），政府所採取社會福利政策，例如：經濟安全保障、社會救助、人力資源運用、健康醫療等，必須正視人口結構快速高齡化的現象，且積極進行調整或重新規劃，才能因應高齡社會時代來臨的需求。

高齡人口的增加，因其身體功能隨著年齡增長而退化，健康已成為高齡人口生

活之中的重要議題。從內政部的統計資料可以得知，近年來身心障礙者人數持續增加；其中 65 歲以上高齡人口，始終占有 1/3 以上的比重（經建會，2006）。若更進一步比較全國高齡人數與身心障礙人數後發現，全國高齡人口之中，領有身心障礙手冊比重逐年增加（經建會，2006）。由此可知未來國內對長期照顧需求定會大幅度提高，但是國內看護人員費用過高，一般家庭難以負擔，而外籍看護工因為費用較少，財務負擔輕，因此自從 1992 年政府開放外勞後，外籍看護工的人數節節上升，儼然成為失能者家庭照顧的主要替代來源。未來在照顧需求節節高升、但國內長照體系尚未健全發展的同時，使用外籍看護工的趨勢將無法扭轉。

二、 家庭照顧功能持續式微與女性就業意願的增加，促使照顧服務外部化的趨勢加劇

台灣近年來，家庭照顧功能逐漸式微，造成獨居與失能長者增加，根據內政部老人狀況調查，98 年 65 歲以上老人獨居佔了 9.16%，約 22 萬人，只有夫妻同住佔了 18.76%，越來越多的獨居老人，已可預期因家庭結構改變，原有家庭成員相互支援的照護功能降低，未來有照護需求者不容易從家庭中取得合適照護服務，顯示政府和社會的老人政策及福利需有不同思維和不同的照護模式，才能達到適所適度。此外，隨著女性教育程度提高，負擔家庭主要照顧者的女性就業意願提高，若進入職場，則對於照顧服務的需求會越來越高。國人觀念傾向把老人留在家庭或社區接受照顧(人間福報，2010)，由於外籍看護工雇用成本相對較低，且可協助其他家事，所以民眾多偏好雇用外籍看護工，這是社福外勞逐年增加的原因之一。

因而我國政府積極推動機構，建立符合需求的社區服務模式，如弘道基金會居家照顧的外展服務模式、走動式服務，一方面可提供從事居家照顧服務的國人一個穩定的就業機會，另一方面亦可讓一個外籍看護工不再侷限於僅對單一需求者進行服務，若發展成功，則可提高外籍勞工的效率，亦可降低國人對外籍勞工的需求數量。

「我覺得弘道基金會的經驗是如果我們的長照體系裡面有好用的，可能我們國人不見得會去使用外勞（王增勇）」

「目前我們在這個服務裡面，聘有 13 名的外籍看護工做運用，直接作走動式服務，希望走動式的在地服務未來可以發展到 24 小時的。……我們現在的轉型步驟，第一個就是先希望把居家型的服務發展出真正因應台灣現在的家庭結構的服務模式。」

(林依瑩)」

「目前印尼同事是住在我們公寓裡面，這個外展服務也讓一些需要服務但不希望外勞住在他們家裡的需求者很方便，他們希望只照顧就好，假日他自己來顧就可以，但因為有我們這樣的機制，他也不用去請外勞也不用去住機構，價格他們覺得還能夠接受。(林依瑩)」

「讓外勞的使用能夠合理化，因為現在外勞使用是一對一，其實那人力是非常浪費的，有些家庭其實不需要這麼高密集，所以我覺得像外展服務其實會讓近來的外勞他的整個需求跟勞動力可以更合理的分配到，而且他是用一種團體照顧團體益群人照顧一群人。(王增勇)」

三、 近年來國人對照顧品質日益要求，而外籍看護在照顧品質方面一直備受爭議

現行外籍看護工訓練規定有職前訓練與語言訓練，其中在職前訓練方面，外籍家庭看護工來臺工作前，需參照內政部暨衛生署公告之「照顧服務員訓練實施計畫」，於國外接受 90 小時之照顧服務訓練，訓練合格後經來源國勞工部門驗證，並取得專長證明書，始得申請入國簽證來臺工作，例如菲律賓為 100 小時、越南為 90 小時。而在語言訓練方面，目前越南需自行前往勞工中心參加中文檢定，泰國、印尼及菲律賓等，需進行 24 小時至 70 小時不等之中文訓練與檢測。

目前聘請外籍看護的管道為家屬取得巴氏量表，便可申請，但來台的外籍看護工僅接受當地九十小時的訓練，外界難免質疑專業能力。本研究所邀請之專家學者亦表示，越來越多人重視照顧品質與照顧時與受照顧者之文化交流，因而外籍看護的品質未來將備受爭議。

「以後必須要是持有證照然後有登記加入保母的系統才可以開始執業，因為保母的工作性質比較特別，因為他對的就是三歲以下的小朋友，所以父母親在這部分是非常的在乎(傅立葉)」

「我們很在乎小孩沒有文化刺激，可是照顧老人其實同樣是要文化刺激，如果在他退化過程如果有人可以幫忙刺激的話也會好一點，但目前我們在保母這塊走得比較快(林綠紅)」

「透過問卷調查，台北市的市民對於幼兒托育這一塊，對於交由外籍保母來托育這部份，因為可能是文化的隔閡，所以他的認同感就比較低，所以未來是否開放

有關外籍保母，或者是說有關現在外籍幫傭的點數是不是該做一些調整，基本上市民是存在著一個保留的態度。(林國榮)」

「那失智的比例會隨著人口老化越來越多，那失智的人你交給一個跟他沒辦法互動的人來說他就馬上走到很後端了，那就是非常不好(林綠紅)」

有鑒於此，衛生福利部衛生福利護理及健康照護司長鄧素文說，未來照顧服務員將採雙軌制，一為現行制度，由雇主自行聘雇，一為長照機構聘雇取得認證的照顧服務員，再派至有需要的家庭提供服務，該方式將包含外籍看護。此外，為提高外籍看護工的照護能力，司長鄧素文說，長照機構可以聘用外籍看護，若經過完整訓練，外籍看護通過審核，始能取得照服員證照，便可以從事照服員的工作。透過長照機構來聘用照顧服務員，不管國籍，都需要有專業證照，不過，工時方面則較彈性，可以廿四小時，也可以選擇白天、下午或晚上等照護時段，雇主則可減免部分食宿負擔，受勞基法保障(聯合報，2013)。

第二節供給面因素

一、為因應人口老化，協助中高齡勞工從事照顧服務工作將成為主要就業政策之

根據行政院經建會所作人口推估，2020 年我國 65 歲以上人口比率將高達 14%，我國人口老化速率僅次於日本，為全球第二。而隨著人口快速老化，身心障礙或老衰的人口也同步急劇增加，導致長期照顧需求殷切。據 2001 年戶口及住宅普查資料顯示，台閩地區 65 歲以上老人獨居者約有 30 萬人，占老年人口 16%，老人需長期照護者計 172,000 人，占老年人口 9.1%，且估計其中 4 成左右需重度及極重度照護，此項需求在未來 30-40 年間將成長 4 倍。

自民國 98 年金融風暴開始，台灣總人口失業率平均為 5.5%，而中高年齡者平均失業率就佔 3%，且企業對於中高年齡者再度就業的接受度相對較差，顯現二度就業有其困難度。為因應高齡化社會，提昇國內女性的勞動參與率，尤其是提高中高齡和二度就業婦女的工作機會，是勞委會既定的政策目標。若能藉由職能訓練讓中高年齡者可以投入長期照護服務的行列，不止減少台灣長期照護長期依賴外籍看護工，也可讓長期照護的需求可以獲得舒緩。

根據行政院衛生署(2004)的報告指出，從就業市場來看，照顧服務產業是人力密

集的內需產業，因訓練容易，可吸收現階段我國產業轉型後所釋出之中高齡者投入。丁玉珍(2008)亦認為照顧服務產業是一個需直接人力投入之提供服務的產業，且經過適度職業訓練後即可立即投入，因此照護服務產業發展的同時，應創造相當的就業機會量，增加中高齡者的工作機會。因而未來若能朝向協助中高齡勞工從事照顧服務工作方向發展，將有助於我國長照體系之發展與降低國人對外籍看護工的依賴。

二、 現有社福外勞來源國將減少（禁止）外勞輸出，而新的來源國不易開發

目前在台外勞人數達 40 多萬人，主要來源國包括印尼、越南、菲律賓、泰國和蒙古、馬來西亞，其中馬來西亞已經不再讓勞工出國，印尼也傳出將不再讓家事類勞工出口。面對國內需求提升，人力仲介業者期盼政府開發更多外勞來源國，因此政府也將開發新的外勞來源國列為政策制訂的一大考量，包括緬甸、寮國、柬埔寨、孟加拉和英語系的斯里蘭卡等國家都是考慮對象（自由時報，2012）。

林國榮等人(2013)研究報告指出，印尼人力及移民部長於2013年3月18日宣布，即將於2017年暫停輸出勞工，主要是希望能在5年內，逐步減少印勞國外工作的人數，包括從事家庭類工作者；另一方面，考量有部分勞工仍有意願至海外工作，基於尊重人權的考量，印方不會加以限制。

而泰國目前本身工業部門已有缺工問題，不少泰緬邊界地區的緬甸人越界非法打工，但由於臺灣是泰國勞工輸出最大量之國家，且因技術、文化環境良好，外勞管理措施亦較東亞諸國先進。據泰國貿易經濟辦事處處長表示，目前泰方仍希望該國民眾能來台工作，以便日後返國可以造福鄉里。

菲律賓為世界上最大的勞工輸出國之一，過去20多年來，全球經濟發展歷經沉浮起落，但菲國海外勞工匯款卻一直保持成長趨勢。儘管受國際金融危機影響，有些國家就業機會減少，但是如加拿大、中東、澳大利亞等地的勞務人員仍舊短缺。使得菲律賓政府還準備對伊拉克、黎巴嫩和尼日利亞等國家的勞務市場進行考察，以確定是否取消禁止本國公民前往以上地區工作的相關規定。

菲律賓以英語作為公用語，與僱用已開發國家勞工之勞動成本相比自不必說，即使與馬來西亞和印度等相比，僱用英語人才的費用也很低。同時近年來也積極提升國民教育水準，加以該國為天主教國家民風保守，該研究認為未來政府仍可審慎評估持續引進。

至於越南，越南勞工的外語、工作技能和意識比不上菲律賓勞工，逃跑情況卻很嚴重，使得南韓自 2012 年 8 月起已暫停輸入越勞。不過，越南政府將勞動力職業技能培訓作為今後工作重點，我國未來引進越南勞動力時，應可同南韓外勞引進政策，增加語言或技術能力檢定(或培訓)要求。

三、 其他方面

除上述以響因素外，在本研究所舉辦的座談會中，另有專家認為，長照保險制度開辦後，應可由對長照需求的產生，如同日本與韓國一般，連帶衍生出國內相關照顧人力的供給，如此能可以降低對外籍看護工的依賴。

「參考別個國家比如日本尤其是韓國，韓國比我們晚規劃但是他們已經辦了長照保險，他辦了以後隔了兩年他的供給已經是 oversupply，所以你一旦辦下去他那個資源會長得很快，……日本大家都知道是長照開辦之前，他的一些十年計劃大概是滿足了他 40% 的需求，等到長照保險開辦三年後，也就是 60% 的供給是在長照保險開辦後三年長出來，也就是說一旦保險開辦供給人力會很容易長出來（傅立葉）」

「過去的長照發展最大的瓶頸就是我們的預算不夠，韓國的經驗也是這樣子，保險一開辦了之後他們的服務就倍數的增加（王增勇）」

像外展服務其實會讓近來的外勞他的整個需求跟勞動力可以更合理的分配到，而且他是用一種團體照顧團體益群人照顧一群人。（王增勇）」

另外有專家認為，目前的政策將長照保險制度與外勞分開，將會阻礙國內長照體系的發展，應該讓目前使用外勞的雇主有機會認識長照制度、瞭解長照的優點與方便性，如此或許可降低國人對外籍看護的依賴程度，轉而進入我國長照保險中。

「所以我覺得關鍵其實不是要去限制外勞而是你要讓錢進來，讓國內的服務體系發展、讓民眾有別的選擇。但我們現在政策是你進了外勞之後你就沒有辦法進入長照，他根本連認識長照的機會都沒有，我覺得很重要的是現在怎麼讓使用外勞的家庭能夠進入到長照，而不是一刀切兩段（王增勇）」

「我們要怎麼讓長照的體系跟外勞的體系中間是有銜接的，所謂的銜接就是他在進入使用外勞之前他會有機會認識長照的體系他會不會有別的選項。……我是覺得這些轉銜其實就是必要的來確保這些外勞的服務品質，那甚至於外勞能被納入到居家服務，被管理跟教育訓練（王增勇）」

第三節本章小結

由文獻彙整得知，目前影響社福外勞政策的環境因素可能包括我國即將開辦的長照保險制度，以及外籍看護工來源國可能減少外勞輸出等，本研究認為現有外籍看護工來源國供給減少影響較小，目前全球的人力仍是供過於求，若其減少供給，政府可開放其他來源國遞補，可能比較大的變化還是在長照保險的部份，可以預期的是長照保險的實施應該可以減少對外籍看護的需求，那這個減少的程度就看制度的設計。

透過專家訪談得知，與會專家認為，除上述兩個因素外，國人對照顧品質的要求亦可能會影響未來於外籍看護工的需求。此外，發展新的居家照顧模式以及將長照的體系與外勞的體系進行銜接，為未來長照體系發展之重要的一環。若能藉由職能訓練讓中高年齡者可以投入長期照護服務的行列，不止減少台灣長期照護長期依賴外籍看護工，也可讓長期照護的需求可以獲得舒緩。



第五章我國社福外勞政策之沿革與檢討

本章主旨是說明我國社福外勞政策之沿革，並根據前面二章的分析結果，檢討現行政策在申請資格、社福外勞權益保護、以及自由轉換雇主等三個層面的規範是否合理。

第一節 社福外勞政策之沿革

台灣在民國 81 年開始社福外勞的引進，主要可分為家庭幫傭與看護工兩大部分。在家庭幫傭的申請部分，申請資格包括（1）夫妻均工作而有未滿 12 歲的子女，且共同居住生活者；（2）有年滿 70 歲以上的直系血親尊親屬，且共同居住生活者；（3）無子女或子女位在國內的年滿 70 歲以上而缺乏人照顧者；（4）有一親等姻親尊親屬年滿 70 歲以上，且共同居住生活者，但該姻親尊親屬在國內有子女者不予適用。原本預定開放 7000 人，但因申請踴躍，後來實際開放引進名額 8000 人。

而後，因台灣人口老年化現象逐漸浮現，社會對社福外勞的需求提高，政府於民國 84 年再次受理申請雇用外籍幫傭，並新增 8000 個名額，但採計點制（累計點數越高者優先受理申請），更將申請門檻提高，將幼兒年齡降至 6 歲，老年年齡提高至 75 歲。由此規定可得知政府是將外籍家庭幫傭的功能定位在家庭中幼兒及老人的照顧。

針對外籍家庭幫傭的引進，政府前後開放申請三次，政府對外籍家庭幫傭引進的態度相當保守，不僅對外籍幫傭引進有配額的規定，對申請引進的家庭或雇主的資格條件也越趨嚴格，90 年外籍幫傭的申請資格，以計點制達 16 分以上者，始准許申請辦理，且從嚴審核其申請案。102 年 4 月底在台灣外籍幫傭人數僅剩 2215 人。

在外籍看護工部分，外勞政策針對外籍看護工的審查標準是先寬後嚴，先以資格限制，後再加上行政限制。外籍看護工的開放歷程可分為四個階段（蔡夢良，2001），第一階段為 81 年至 89 年 2 月，凡身心障礙與重大傷病者可申請外籍看護工，前者以社政單位核發之身心障礙手冊為認定資格、後者則列舉三項病症項目（中風癱瘓、罹患嚴重慢性疾病或其他重大惡疾以及精神病），主要由專業醫

生進行綜合評估。第二階段為 89 年 2 月至 89 年 8 月，申請資格包括以年齡區分「一般病症」與「特定病症」兩種，前者為 6 歲以下及 70 歲以上之老人，免評巴士量表；後者為 6 歲以上至 70 歲以下之患者，需適用 32 項特定病症之項目。第三階段為 89 年 8 月至 90 年 3 月，特定病症項目全面適用所有被看護人年齡及巴士量表評分，並以巴士量表 30 分以下為申請資格條件。

此外，為防止醫師基於人情壓力而出具不符事實之巴士量表，造成外籍看護工申請之浮濫，勞委會於 95 年實施「外籍看護工申審機制與國內照顧服務體系接軌」方案，外籍看護工的申請審查流程需經過醫院、長期照護管理中心、職訓局三個單位處理。亦即需由醫療團隊評估是否有 24 小時照護之需求，在經由各縣市長長期照護機構評估被看護者的失能狀況，並媒合國內照顧服務員，再由職訓局決定是否可以申請。另，鑑於國內長期照護體系尚未將相關人力資料完整建檔，供應仍有不足，於 95 年 9 月增列對於同一被看護者屬植物人，或經醫療專業診斷巴氏量表評為零分，且於 6 個月內病情無法改善者，得增聘外籍看護工 1 名的規定。

勞委會為使雇主指派外勞變更工作場所（以下簡稱調派）相關規定更符合社會實際需要，預定自 96 年 4 月 24 日起放寬外籍家庭看護工及外籍營造工調派規定，外籍家庭看護工雇主得免經勞委會許可，逕調派外籍看護工至醫療院所照料被看護者，但調派至醫療院所附設護理之家、慢性病床、呼吸照顧病床或養護機構，仍需勞委會許可後始得調派。

勞委會並於 100 年 9 月修正特定身心障礙項目，增列「肢體障礙（限巴金森氏症或運動神經元等 2 類疾病）」得不經指定醫療機構之醫療團隊評估，逕依其特定身心障礙重度等級項目申請外籍看護工。

基於國內照顧服務資源不足及高齡者之照顧需求，為因應 80 歲以上高齡者之照顧服務需求，勞委會考量年齡及失能因素，相對減輕家庭負擔，在不妨礙國內長期照護體系發展及落實外籍勞工補充性原則下，調整 80 歲以上者申請家庭外籍看護工之資格，其於 101 年 9 月放寬規定，80 歲以上者經指定醫院專業醫療評估（巴氏量表分數為 60 分以下），認定有嚴重依賴照護需要，可依相關規定申請家庭外籍看護工。

第二節 政策檢討

本研究對現行社福外勞政策的檢討聚焦在申請資格、社福外勞權益保護、以及自由轉換雇主等三個層面。茲就每一層面的檢討發現說明如下：

一、申請資格

應否放寬社福外勞申請資格是目前爭議最大的議題。支持放寬的主要論點可以歸納為三點：

1. 國內家庭照顧的功能式微，對外部照顧服務人力需求增加，而本國相關人力又供給不足，且價格偏高，並非多數家庭所能負擔，故必須使用外籍看護。
2. 目前國內仍有不少婦女因無法申請社福外勞而必須承擔家庭照顧責任，無法參與勞動市場，或是進入勞動市場後的職涯發展受到限制。
3. 社福外勞與本國勞工的替代性不高，放寬申請資格不致排擠本國勞工就業。

反對放寬申請資格者所持理由主要有四點：

1. 目前我國居家清潔及保母人力尚能支撐市場需求，無須依賴社福外勞，而且國內實證研究發現引進外籍幫傭無助於提高生育率與促進女性就業。
2. 因為欠缺有效的檢查機制，國內部分家庭外籍看護與幫傭兼做申請核可以以外的的工作，進而排擠本國勞工就業機會。
3. 放寬資格會排擠本國居家服務員的就業機會，而且外籍看護的服務品質與專業性不足，會妨礙國內長照體系之建立。
4. 放寬資格會使現有社福外勞管理不當，勞動權益未獲保護的問題更加惡化。

綜觀上述論點，可以發現支持放寬資格者是基於民眾的需求，以及國內照顧人力供需之現實狀況；反對者的主張則是立基於國內照顧人力市場之現實狀況並非無法改變，而減少社福外勞引進可以加快改變步伐。對此，本研究認為國內照顧人力市場現實狀況的改變絕非易事，例如要引導國內居服員從事居家照顧工作，就得提高待遇與改善勞動條件，而這都不是短期間可以做到。在這種情況下，申

請外籍看護的資格縱使不能放寬，也不宜限縮。

二、社福外勞權益保護

社福外勞勞動權益保障不足是長期存在的問題。未來若維持外籍看護的申請資格不變，甚至適度放寬，則其在台人數勢必增加，權益保護不足的問題也恐將惡化。因此，政府相關單位宜及早研擬因應對策。

造成我國社福外勞勞動權益保障不足的因素很多，其中與法令制度有關的主要原因有下列三項：

1. 家事服務業未納入勞基法適用範圍。
2. 工作地點在雇主家中，勞動檢查不易。
3. 禁止自由轉換雇主，無法「以腳投票」。

針對上列第一項原因，政府目前已經積極研擬訂定家事勞工保障法，使從事家事勞動的本勞與外勞都能享有一定程度的權益保障。在勞動檢查不易的部分，目前研擬中的保障法草案並未對此有進一步的規範，而在實務上也很難藉由立法解決，仍須透過有效的申訴機制與加重對違法雇主的處罰，來落實對家事勞工的權益保障。至於禁止自由轉換雇主則是目前另一項極為爭議的議題，本文以下將接續討論。

三、自由轉換雇主

有鑑於禁止自由轉換雇主是造成社福外勞權益受損的重要因素，也是我國在人權保護上屢遭國際團體批評的焦點，國內許多社運團體與專家學者已多次要求政府修法，允許社福外勞可以自由轉換雇主。另一方面，政府與被照顧者團體則是基於下列三項理由，反對全面放寬限制：

1. 會增加外勞行政管理成本。
2. 基於勞雇對等原則，雇主也可以提前解約，對社福外勞未必有利。
3. 失能程度較嚴重者與弱勢家庭可能無法留住外勞。

目前政府在這方面的作為是在原雇主、新雇主與外勞三方和議的情況下，允許外勞可以轉換雇主。雖然如此作為無法與社運團體的訴求有所差距，但對於保障外勞權益與減少外勞逃逸已發揮一定效果。

第三節 本章小結

自政府開放引進社福外勞以來，社會各界對相關政策法令時有爭議，而政府也坦誠面對這些爭議，積極研修法律條文與各項規定。目前引發各界爭議較大者主要集中在申請資格、社福外勞權益保護與自由轉換雇主三個層面。針對申請資格，雖然有部分學者主張為使國內長照制度健全發展，應限縮申請資格，但本研究認為國人對外籍看護的高度依賴已是事實，而要改變此現實狀況絕非易事。例如要引導國內居服員從事居家照顧工作，就得提高待遇與改善勞動條件，而這都不是短期間可以做到。在這種情況下，現階段申請外籍看護的資格縱使不能放寬，也不宜限縮。

針對外籍看護的權益保護，本研究認為政府目前已積極研擬訂定家事勞工保障法，使從事家事勞動的本勞與外勞都能享有一定程度的權益保障。在勞動檢查不易的部分，目前研擬中的保障法草案並未對此有進一步的規範，而在實務上也很難藉由立法解決，仍須透過有效的申訴機制與加重對違法雇主的處罰，來落實對家事勞工的權益保障。

在自由轉換雇主部分，本研究認為允許外籍看護工來台後可以自由轉換雇主雖可以使其權益獲得更多保障，但對無法提供較佳待遇與工作環境的弱勢家庭，則可能面臨找不到外籍看護的困境。因此，本研究贊同目前政府所採行的折衷辦法，亦即在原雇主、新雇主與外勞三方和議的情況下，允許外勞可以轉換雇主。



第六章 結論與建議

本計畫主要目的是探討我國失能者與幼兒居家照顧人力之供需情勢與供需缺口，分析引進社福外勞的影響與外在政策環境之可能變化，並據此檢視我國社福外勞政策之適當性，最後再針對不當之處研提具體修正建議。茲就本計畫主要結論與政策建議，說明如下：

第一節 結論

一、我國居家照顧人力之供需情勢

隨著人口老化，失能者人數增加，國內居家照顧服務人力需求增加。根據本研究推估，至 2020 年，符合現行的政策資格的失能人口為 33 萬人，2030 年將近 46 萬人，到 2050 年則有 87 萬人是符合現行政策資格的。相較於此，國內居家照顧服務人力供給增加有限，導致估需之間出現很大缺口。受限於被照顧者的付費能力，很難大幅改善居家服務員的勞動條件，再加上僱用本國看護及外籍看護之鉅額價差效應，短期間內要以本國看護取代外籍看護的可行性極低。因此，當務之急是研擬妥切的政策措施，在不排擠本國勞工就業機會的前提下，適度引進社福外勞，以彌補人力缺口。

在外籍幫傭部分，根據現行申請資格，其引進目的主要在於照顧家中幼兒與年老者的生活起居。由於國內取得保母證照人數已超過需求人數，而且市場已達飽和，目前面臨供需失衡之處在於服務品質，而非數量。未來則受到少子化影響，保母需求人數會大幅減少，故當務之急是提供適當誘因引導國內取得證照者從事保母工作，並且改善照顧品質。

二、引進社福外勞之影響

隨著我國所引進的外籍看護人數增加，其對國內就業市場、照護品質與我國建立長照制度之影響，以及外籍看護在台權益保障等問題，也備受關注。藉由文獻整理與次級資料分析，本研究認為引進社福外勞可以減輕國人照顧中失能者的負擔，對提昇我國婦女勞動參與率應有所幫助。至於是否會排擠本國看護工的就業機會，則視二者的替代性而定。依目前國內學者與政府部門所做的調查，二者的替代性不高，故縱使有排擠效應，也只介於一成到二成，亦即引進 10 位外籍

看護工可能會排擠 1 至 2 位本國看護工的就業機會。惟隨著二者替代性增加，未來產生的排擠效應也會越來越大。

在對照護品質的影響部分，不論是專家學者或勞動部所做的問卷調查，皆顯示雇主對外籍看護的工作表現的滿意度很高。至於引進外籍看護工與建立我國長照制度二者則互相影響，一方面外籍看護工費用較少，財務負擔輕，又可以幫忙做家事，協助照顧小孩等好處，而這些並非健全的長期照顧機構所能取代，故引進外籍看護工勢必會阻礙國內長照體系之建立；另一方面國內長照體系遲遲無法建立，卻是造成國人必須依賴外籍看護的重要原因。

在外籍看護權益保障部分，隨著政府嚴格落實相關法令，並積極推動「機場入境服務」、「1955 免付費外勞諮詢保護專線」，在台外籍看護工權益大多已獲得充分保護，過去媒體常報導的性侵、性騷擾、侵犯宗教權，以及居住環境惡劣等案件已經大幅減少。惟超時工作的情況仍然十分普遍，根據國發會 102 年委託研究，超過四成以上的在台外籍看護工每週工時在 84 小時以上。此外，仍有部分外籍看護工會被雇主要求為其他雇主工作，或從事核准以外的工作。

三、外在政策環境之可能變化

由文獻彙整得知，目前影響社福外勞政策的環境因素可能包括我國即將開辦的長照保險制度，以及外籍看護工來源國可能減少外勞輸出等，本研究認為現有外籍看護工來源國供給減少影響較小，目前全球的人力仍是供過於求，若其減少供給，政府可開放其他來源國遞補，可能比較大的變化還是在長照保險的部份，可以預期的是長照保險的實施應該可以減少對外籍看護的需求，那這個減少的程度就看制度的設計。

除上述兩個因素外，國人對照顧品質的要求亦可能會影響未來於外籍看護工的需求。此外，發展新的居家照顧模式以及將長照的體系與外勞的體系進行銜接，為未來長照體系發展之重要的一環。若能藉由職能訓練讓中高年齡者可以投入長期照護服務的行列，不止減少台灣長期照護長期依賴外籍看護工，也可讓長期照護的需求可以獲得舒緩。

四、現有政策之檢討

自政府開放引進社福外勞以來，社會各界對相關政策法令時有爭議，而政府也坦誠面對這些爭議，積極研修法律條文與各項規定。目前引發各界爭議較大者

主要集中在申請資格、社福外勞權益保護與自由轉換雇主三個層面。針對申請資格，雖然有部分學者主張為使國內長照制度健全發展，應限縮申請資格，但本研究認為國人對外籍看護的高度依賴已是事實，而要改變此現實狀況絕非易事。例如要引導國內居服員從事居家照顧工作，就得提高待遇與改善勞動條件，而這都不是短期間可以做到。在這種情況下，現階段申請外籍看護的資格縱使不能放寬，也不宜限縮。

針對外籍看護的權益保護，本研究認為政府目前已積極研擬訂定家事勞工保障法，使從事家事勞動的本勞與外勞都能享有一定程度的權益保障。在勞動檢查不易的部分，目前研擬中的保障法草案並未對此有進一步的規範，而在實務上也很難藉由立法解決，仍須透過有效的申訴機制與加重對違法雇主的處罰，來落實對家事勞工的權益保障。

在自由轉換雇主部分，本研究認為允許外籍看護工來台後可以自由轉換雇主雖可以使其權益獲得更多保障，但對無法提供較佳待遇與工作環境的弱勢家庭，則可能面臨找不到外籍看護的困境。因此，本研究贊同目前政府所採行的折衷辦法，亦即在原雇主、新雇主與外勞三方和議的情況下，允許外勞可以轉換雇主。

第二節 改革建議

針對如何改革現行社福外勞制度，本研究提出下列基本主張與政策建議：

三、基本主張

- (一) 由於本國人力供給不足，引進社福外勞有其必要性。
- (二) 要減少雇主濫用社福外勞，最適切的手段就是改善社福外勞的勞動條件與權益保障。
- (三) 提高社福外勞的專業能力與語言能力，可使其成為發展國內長照體系的助力。

四、政策建議

(一) 保障社福外勞權益

1. 家事勞工保障法應儘速完成立法。

2. 在確保重度失能與弱勢家庭服務不中斷的前提下，允許社福外勞可以自由轉換雇主，並刪除遞補等待期，以及增加長照喘息服務時數
3. 鼓勵 NPO 與社會企業僱用社福外勞，再以外展服務方式提供居家服務

（二）提高社福外勞服務品質

1. 社福外勞來台之前必須通過基本語言能力與基本技能測驗。
2. 社福外勞來台之後必須先集中教育訓練一週，再交給雇主。

（三）申請資格

1. 在本國居家服務人力仍供應不足的情況下，現行申請資格不宜限縮。
2. 在社福外勞勞動條件與權益得以充分保障，且服務品質以明顯改善的前提下，可以考慮適度放寬家庭外籍看護之申請資格。



參考文獻

- 丁玉珍(2008)「中高齡者失業問題分析與因應策略」，《台灣勞工季刊》第 16 期，頁 30-41。
- 王增勇(2006)，「外籍看護工政策省思與芻議」，《就業安全半年刊》，第 5 卷第一期，頁 96-102。
- 行政院衛生署(2004)，《中高齡者失業問題分析與因應策略》，行政院衛生署研究報告。
- 行政院經濟建設委員會(2006)，《主要國家因應人口老化社會福利政策之研究》，行政院經濟建設委員會研究報告。
- 成之約、辛炳隆、劉黃麗娟(2002)，「外籍幫傭與監護工引進國內就業影響之初探」，《勞資關係論叢》，第 11 期。
- 辛炳隆(2007)，「外勞的總額控管與名額分配」，羅紀琮主編，《台灣外籍勞工研究》，中研院經濟所。
- 林國榮等人(2013)，《未來十年我國外勞政策變革方向之研究》，2014 年 3 月。
- 徐美(2010)，「臺灣產業發展和男女薪資差距對外勞僱用的影響」，《就業安全半年刊》，99 年第 2 期。
- 徐美(2013)，「影響外籍勞工和外國專業人員的決定因素之分析—區域產業的影響」，《就業安全半年刊》，102 年第 2 期。
- 勞委會職訓局(2009)，《中華民國 97 年外籍勞工運用及管理調查報告》，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究。
- 陳正芬(2011)「管理或剝削？家庭外籍看護工雇主的生存之道」，《台灣社會研究季刊》，第八十五期，2011 年 12 月。
- 陳維萍(2006)，「台灣失能老人的照顧服務現況與發展課題」，《銀髮世紀》，第 29 期。
- 黃秀蘭、陳淑珠(2008)，「社區失能老人使用長期照顧服務情形相關因素之探討」，苗栗縣衛生局 97 年度自行研究計畫報告。
- 楊培珊(2012)，「從高齡化照護產業發展談人力資源開發及運用」，行政院勞工委員會主辦，2012 年國際勞動事務人才培訓暨專題研討班講義。
- 蔡孟良(2001)，「外籍監護工之開放政策與問題初探」，《就業與訓練》，19(3):8-13。
- 羅紀瓊、尤素娟、吳淑芬(2004)，「外籍監護工政策初探」，中央研究院經濟研究所主辦，《外籍勞工政策研討會》會議論文集。
- 劉玉蘭、謝佳宜(2004)，「外籍看護工之引進與國內照顧服務體系之建立」，中央研究院經濟研究所主辦，《外籍勞工政策研討會》會議論文集。

中華民國長期照護專業協會（2003）。台閩地區失能老人機構照護供需資源分佈狀況調查報告。

王雲東(2009)，我國長期照護服務需求評估，行政院經濟建設委員會委託研究。行政院（2007）。長期照顧十年計畫。

行政院經建會(2012)。中華民國 2012 年至 2060 年人口推計。

<http://www.ndc.gov.tw/ml.aspx?sNo=0000124>

吳淑瓊(1998)。配合我國社會福利制度之長期照護政策研究。行政院研考會委託研究

吳淑瓊、呂寶靜、林惠生、胡名霞、張名正、張媚、莊坤洋、莊義利、戴玉慈、羅均令(2004)。全國長期照護需要評估第三年計畫。行政院衛生署委託研究。

辛炳隆（2004）。我國長期照顧服務人力相關議題之初探。內政部委託研究。

林進財、吳政儒、李仁智（2005）。台灣地區長期照護市場供需之研究—灰色預測模式之應用。第三屆『管理思維與實務』學術研討會論文集。

鄭文輝、吳淑瓊、林志鴻、鄭清霞、陳正芬（2003）。照護費用估算之研究。內政部委託研究。

鄭文輝、藍忠孚、朱澤民(2005)。我國長期照顧財務規劃研究。內政部委託規劃報告。

Kane,R.A. &Kane,R.L.(1987).Long-term care: Principles, programs, and policies. NY: Springer Publishing Co.

Wiener, J.M., Tilly, J., &Ceullar, A.E. (2003).Consumer-directed home care in the Netherlands, England, and Germany. Washington, D.C.: AARP

人間福報(2010)，《社論》社福外勞與長期照護制度，2010.04.14

聯合報(2013)，長照上路 外籍看護工聘僱採雙軌制，2013.12.18



「我國社福外勞政策之檢討與修正」座談會會議記錄(1)

日期：民國 103 年 1 月 8 日(星期三) 下午 4 時 00 分～6 時 00 分

地點：國立台灣大學霖澤館第四會議室

主持人：辛炳隆副教授、李淑媛助理教授

出席人員：王增勇副教授（政大社會工作研究所）、王榮璋秘書長（中華民國殘障聯盟）、古允文教授（政大社會工作研究所）、林依瑩執行長（弘道老人福利基金會）、游麗裡執行長（財團法人老五老基金）

記錄：陳思妘研究助理（致理技術學院國貿系）

座談題綱：

- 1.根據台灣目前情況，討論未來三至五年我國居家照顧人力供需情勢的變化（包含如何準確推估居家照顧人力供給與需求等）。
- 2.根據國內外情勢的改變，討論我國現行社福外勞政策應如何調整？
- 3.我國每年開辦照顧服務員訓練班並舉辦丙級技術士檢定，但受過訓練或考過檢定者，實際投入正式長照服務體系的比率不高，造成居家服務人力短缺之問題，該如何改善此一現象。
- 4.其他針對本研究之建議事項。



會議記錄：

計畫主持人辛炳隆老師：

基本上我先跟大家說明本計畫是台大社科醫院的一個自發性的研究計畫，基本上我們想針對社福外勞之制度作一個比較客觀的討論，希望了解各位專家對這些議題的看法，對我們研究的方向的一個建議。

本研究主要的研究內容，大概有幾個部份，第一部份我們希望可以重新去評估居家照顧人力的供需的一個情勢，再來就是評析社福外勞政策環境因素可能變化與影響，然後比較不同照顧人力補充機制，最後是檢討目前的制度的適切性和政策的建議。

接下來有些問題想跟各位請教，在我國居家照顧人力供需的情勢分析部分，我們面臨的第一個問題就是研究範圍，那依現行法令，社福外勞涵蓋外籍看護與外籍幫傭，那前者對應的就是失能者居家照顧人力供需，我想部分是非常清楚的，但外籍幫傭卻不是這麼得清楚，或許各位等一下可以給我們一些方向。此外，我們目前所蒐集的文獻對人力需求的推估都是先推估失能人數，比如說老人會失能，然後再設定某些條件，再推估居家的照顧人力需要多少，但是失能者本身的照顧有各種不同的模式，對照顧人力的需求也不相同，過去文獻的作法是以目前失能者有多少人是用居家照顧，用這比例去推未來，可是這樣會產生內生選擇的問題，也就是說你讓他更容易取得外籍看護那他可能居家照顧的需求的比例就會提高，所以這部份我認為在方法論上是一個盲點。第三，外籍幫傭他相對應於國內人力是哪一部份？請各位給我們意見。

至於整個社福外勞政策環境的可能變化與影響部分，本研究希望各位針對長照保險的開辦以及印尼、菲律賓等外籍看護來源國可能減少外勞輸出這兩個部分的影響可以給我們意見。那接下來就是不同照顧人力補充機制的優缺點，再請大家補充。此外，也想聽聽大家對現行社福外勞政策跟管理機制的爭議有何看法：第一個爭議就是申請資格是否過嚴，現在有些人主張以價制量，比如說一個人願意多繳五千元的運費就可以引進外勞，引進的部分不要限制他的工作內容，不知道大家的看法是如何？社福外勞模式應否朝外展模式調整？是否應取消「外籍幫傭」改以「外籍保母」的名稱引進，因為「幫傭」這個名詞實在是一個包山包海的東西甚麼都可以作，可是你看以他評分的基準又是兩個，一個是老人跟小孩，老人部分我是覺得應該要歸到外籍看護那塊，然後幼兒的這一塊則歸到外籍保母。另外，有人主張對社福外勞工作內容的限制是沒有意義的，也是很難去執行的，這部分想要聽各位的看法。還有是否應立法保障社福外勞勞動權益以及要

不要讓社福外勞可以自由轉換雇主這部分。另外本研究參考各文獻發現，我們開辦很多居家服務人員的訓練，訓練完之後這些人不一定要作居家服務，那這問題到底有沒有可能去改善？

林依瑩執行長：

謝謝老師，我大概簡單講一下弘道的現況，我們有承接四個縣市的就是新北、台中、高雄、屏東的居家服務，是政府的居家服務，我們有三百位照顧服務員，我們去年七月一號開始有一個服務，就是走動式的服務，其實這個走動式的服務就是勞委會現在的外展服務。目前我們在這個服務裡面，聘有13名的外籍看護工做運用，直接作走動式服務我們稱all in one的服務，本來居家服務在台灣的情況是服務個案就是服務長輩，可是我們走動式服務的設定是服務全家，因為老人需要的照顧除了本身，還有全家的家務，也就是說它假如需要家裡的其他相關照顧服務，我們全部都可以作到。未來想要取消居家照顧的服務，希望走動式的在地服務未來可以發展到24小時的，就是白天夜間他都可以滿足長輩的需求跟全家的需求，就是這種所謂的在地照顧或是居家照顧。

為甚麼要這樣作，主要的原因在於政策限制，其實在台灣居家服務剛發展的十幾年，居家服務沒有限制內容的時候，可是後來開始出現很多限制如不能作家事，他只能與長輩的事務不能作全家，最近這幾年還限制陪同就醫，如果長輩住院就是暫停服務，現行結構是你只要請外勞你就不能聘用居服，它變成一選擇外勞或是選擇居服的選擇題，這樣其實很容易就是你有真正需要照顧的時候無法得到實質的協助。所以你看到台灣現在居家服務的家庭數目應該有四萬戶，且是逐年成長，但這個現象只是因為總體的私人老人的照顧需求增加而成長的，不是因為服務很好用。

我們現在的轉型步驟，第一個就是先希望把居家型的服務發展出真正因應台灣現在的家庭結構的服務模式。因為現在此案是完全全自費的，所以他服務的樣貌是非常多元的，比方說我們現在有很大量在做大掃除因應過年，且因為它是全自費，所以可以反應真實的台灣老人家庭照顧的真需求。現在我們走動式的服務，因為沒有拿任何政府的補助，完全是自費或用募款，所以我們還可以做出一個市場價格，目前北中南開價都不一樣，不同的照顧有不同的價碼，比方說洗澡可以洗200塊也可以洗到300塊，簡單來講我們每個服務都有大約的做價格界定，月費來說我們有兩萬多塊到三萬多塊。

目前印尼同事是住在我們公寓裡面，這個外展服務也讓一些需要服務但不希望外勞住在他們家裡者很方便，他們希望只照顧就好，假日他自己

來顧就可以，但因為有我們這樣的機制，他也不用去請外勞也不用去住機構，價格他們覺得還能夠接受。

辛炳隆老師：

我想問一下全家照顧這一項，這個跟外勞引進的政策目前的溝通內容是違背的？

林依瑩執行長：

這個也是我們擔心的。受限於現在政策規定，做家事這件事情在全台灣其實是違法的，像香港他們做什麼做什麼都是無所謂的，他們其實有很大的空間的。在這一部份我認為不是說完全不要限制，多數居家照顧都是以照顧為主，但是家事坦白講不可能沒做，家事服務這個需求是在的，你可以不要整府補助但是你可以有選項讓民眾去自費去購買。此外。人力部份，需要想想有怎樣的服務模式才能創造出人力來。

辛炳隆老師：

你們這個服務應該是只能在大都會或者是結合住宅式的地方，比較不適合到偏鄉。

林依瑩執行長：

不會，我們現在在高雄的實驗區，做最好的地方是林園，他算是鄉下的地方。

辛炳隆老師：

可是那還是群居的地方，就是說如果不是群居的地方呢？

林依瑩執行長：

就台灣來講，村落的聚集其實沒有大家想像的這麼困難，當然其實有些偏鄉一戶跟一戶之間隔很遠，但整體來講台灣就算是到偏鄉，但他還是有一個村落的聚集，我們實驗以來碰到的困難是一個村子可能有幾百個老人，然後各區都急需服務人員。

王增勇老師：

依瑩在講一個重要的概念就是，辛老師也是提出來就是照顧，我覺得把看護跟所謂的幫傭區隔開來是一個假的分類，一個身心障礙者你不幫他做家事，他也沒辦法自己作，因為照顧這個定義是非常浮動的，會因人而異的，也會因為他有沒有家屬而需要服務的程度不同。

辛炳隆老師：

您認為這樣個區隔其實是沒有必要的，隨他的工作內容，沒有需要把它框說不要作家事。

王增勇老師：

是，我覺得那個區隔就是不可行，那你嚴格去區隔他就是陷全民於不義，沒辦法對應到照顧人力，為什麼因為這些人力要不就是去醫院做看護要不就是去作打掃，要不然你可以作保母，其他照顧需求的市場其實是流動性非常高的，所以目前文獻的評估或供需推估參考價值有限。

辛炳隆老師：

所以你認為不用太嚴格在這方面。

王增勇老師：

我覺有人要去做我也不會去反對，因為這個因素太多的不確定性。

辛炳隆老師：

那申請資格仍要以失能者或是以嬰幼兒為條件嗎？

王增勇老師：

目前一個失能者申請一個外勞，我覺得如果制度上面要一個根本上面的改變，為什麼不是用我認定你有資格所以我給你工作證，在台灣形成一個外勞的市場，也就是你剛剛講自由轉讓的部份。

辛炳隆老師：

工作內容部分呢？工作內容可以開放？

王增勇老師：

我覺得讓主顧去協商。

辛炳隆老師：

這就變成跟香港的模式很像，是domestic server的概念。如果家裡沒有失能者也沒有幼兒，我可不可以去雇用外籍的居家照顧者？

林依瑩執行長：

我覺得可以先不用開放，光老人這個族群已經夠大了，我們現在是102年已經是七十一萬的失能者，現在是二十萬的外勞，我是自己覺得我們也不希望過度依賴外勞，我是覺得已經進來的二十萬可以去跑，比如說他現在是服務二十萬戶，可以我們可以把它們變成服務成五十萬戶的一個運轉模式，現在都是家庭一對一的模式，我們現在走動式服務引用外勞，其實有個部分也是希望透過走動式的服務，像現在我們印尼的13位同事現在服務20幾位的長輩，其實那這20幾位長輩應該聘20幾位的外勞，但現在聘13個是不是就降低外勞的引進，更好的就是外勞也有人權。

王增勇老師：

申請可由機構來申請，比如說長照的機構由他們來申請，而不是由個人來申請，那就機構就會按照他的需求，但是這個需求的定義其實是可以由機構跟家庭來協商的，所以我覺得外勞團體在主張取消個人聘雇而不是

由機構，可能是一個台灣外勞制度改革的一個方向。

王榮璋執行長：

我覺得台灣高普考就是很容易就考上，會規定說不能夠作家事，可能是政府預算不夠，所以限制給付的條件跟對象。也就是說居家服務這一塊政府限制哪些部份不給付，其實是以資源限制需求，因為整個的經費無法負擔，那特別是現在目標看起來是要發展長照保險，但提供的服務數不要講是非低收入者，低收入者也不夠，所以民眾有需要的時候會聘用外勞，以低價就可以滿足我的需求，所以長照保險的問題主要是服務這個部份的發展。

辛炳隆老師：

那能不能把這樣的限制拿掉？

王榮璋執行長：

我覺得政府要回頭過來檢視，我們的長照服務可不可能只由我們的國人來擔任，還是一定要有外勞，而且一定要有相當高比例的外勞？政策應該要朝著個方向來發展與制訂。自費的這個問題，簡單來講如果我們自費的這部分就可以滿足現在的需要，那就不會有問題，但是目前情況就不是。我認為使用外勞降低了實際的成本，造成國人不願意作的這一個部份，勞動條件工作福利有待提升。目前十年長照這個部份，價格是政府訂的，而且就是說一百八裡面規定居服員就是一百五，然後機構其他的部份的話成本是三十，但這一百八的價格至少七年前就是這個價錢一直沒有調整或跟改變，連基本工資都調了好幾次，這個部份的話就是不調，其實就是政府的預算不足。

辛炳隆老師：

那要把保險這價碼給提高嗎？

王榮璋執行長：

長照保險現在面臨的情況是他的服務供給不足，保險一但開辦符合需要的人就來要求服務，為什麼我們長照發展不起來就是因為我們有外勞，那我們算盤打一打那我們付的起的人就通通都請外勞了，所以說這部分不作處理跟解決的話，我們的長照服務一定發展不起來。我們的長照的需求每一年都增加一萬多人，從最早的時候87年從四萬一千多人成長到現在二十一萬多人，長照發展需要解決這些問題。我們初估一開辦的支出，大約是四百多億至七百多億的經費，這七百億到底是從稅收來還是保險來？今年一共在衛政跟社政編了三十九億多，號稱比前一個年度增加了十四億的公務預算，但是還是沒辦法滿足成長性的需求。

王增勇老師：

因為我們現有的體系，就是一個不好用的居家服務，要不然就是外勞，我覺得弘道基金會的經驗是如果我們的長照體系裡面有好用的，可能我們國人不見得會去使用外勞，重點是要讓那個服務體系能夠發展的起來。我覺得榮璋講到一個重點是，過去的長照發展最大的瓶頸就是我們的預算不夠，韓國的經驗也是這樣子，保險一開辦了之後他們的服務就倍數的增加，所以我覺得關鍵其實不是要去限制外勞而是你要讓錢進來，讓國內的服務體系發展、讓民眾有別的選擇。但我們現在政策是你進了外勞之後你就沒有辦法進入長照，他根本連認識長照的機會都沒有，我覺得很重要的是現在怎麼讓使用外勞的家庭能夠進入到長照，而不是一刀切兩段，所以我自己覺得錢的問題很重要，要先被解決，第二個就是說我們要怎麼讓長照的體系跟外勞的體系中間是有銜接的，所謂的銜接就是他在進入使用外勞之前他會有機會認識長照的體系他會不會有別的選項。我們之前在討論的時候有討論到說應該讓居家服務跟外勞之家要能夠轉銜至少要一個月，或者是說在進入到外勞他在訓練的時候，他來台灣前面幾個月，能讓外勞跟失能者能進入到機構去，至少他在技巧上面他能夠被訓練，我是覺得這些轉銜其實就是必要的來確保這些外勞的服務品質，那甚至於外勞能被納入到居家服務，被管理跟教育訓練，我覺得那個東西一但你讓外勞的使用能夠合理化，因為現在外勞使用是一對一，其實那人力是非常浪費的，有些家庭其實不需要這麼高密集，所以我覺得像外展服務其實會讓近來的外勞他的整個需求跟勞動力可以更合理的分配到，而且他是用一種團體照顧團體益群人照顧一群人，我覺得也會解決到現在照顧服務員非常孤單又在家庭裡面他的勞動條件又會嚴重剝削的問題，所以我覺得是這些服務模式需政府要透過經費讓他多元化的長出來，我覺得人民他就是好用，那我覺得那個東西需要讓他能夠長出來。

游麗裡執行長：

我來補充一下，弘道他現在所推動的這個部份，因為他是完全自費來使用，所以他是必在使用者在經濟上是比較ok的，因為他並沒有被納進來我們長照的系統裡，所以他會走的就是全部都是自費的這條路，那使用者也會被定在某一些特定族群，那就很難去形成剛才弘道基金會所提到的希望可以依照個案的需要去提供一些服務。所以這個部份的話如果他在整個制度規劃部分沒有被納進去，其實在分工上面是一個很辛苦，但是他又可以符合我們一般民眾所產生的需求，的確我們在提供居家服務上面，剛剛所提的這些問題都是存在的，包含人力不足的問題，還有薪資條件沒有

辦法符合他所期待的，其實這些照顧服務人員，其實他們不是不肯作，他們後來離開的原因都是因為我們要符合勞基法的規範，我們沒有辦法讓他作超過勞基法所規範的時數，那這些服務人員自然就會流到可以比較高所得的地方。

辛炳隆老師：

到底未來的整個長照保險實施在外勞上面的定位是甚麼，我對剛才的討論隱隱約約的感覺是，長照保險實施以後，好像都是盡可能要降低對外勞的使用，是嗎？

王增勇老師：

我覺得這個制度要轉型他要有一個過程與時間，就算長照保險馬上實施我也不覺得要馬上刪減外勞，重點是你要如何提供外勞，有一個好的照顧的外勞能夠進來，因為我們現在使用外勞的方式也是很沒有效率，他們沒有辦法留下來，作得好的人時間到就得離開，所以我們永遠在培訓新的人，然後我們的民眾永遠被拿來當作實驗品，外勞在台灣之後就去加拿大，他們把台灣當成一個培養技術的地方，所以我們受照顧者並沒有得到好的品質。所以我覺得外勞他暫時在台灣的長照的體系裡面還是會存在一陣子，但我們希望創造一個條件，至少接受外勞照顧的人他的照顧品質是好的，這些人力是可以被善加運用，我希望我們的外勞是讓長照有好的人力而且是穩定可以被使用的，那我覺得像弘道基金會他們這樣子有機構在督導，然後他的聘估勞動條件是ok的，這樣他也會減少偷跑的動機，可能的方法就是你讓他能夠自由轉換雇主，讓他有能力對雇主說不。

王榮璋執行長：

我想表達的是即便長照保險開辦，我們可能要面對的是台灣人是不是進入作長照服務的工作？因為這些居家服務照顧服務或者是看護工的工作，工作條件不好，他的合理待遇在哪裡？是現在的兩萬多三萬多的情況，還是其他合理的待遇？如果以台灣的生活條件，以他的勞動付出來講的話應該合理在哪裡？勞動條件太低，會使雇主一直都用外勞來替代，本國人就沒有人願意作，那就不用再講所謂的勞動尊嚴等等這些的情況。所以我覺得我們必須認真思考外勞是否是必然存在？

另外，若以機構聘僱外勞，可能會發生：我們家你派外勞來，那隔壁家你就派本國人去，你這個機構為什麼看不起我。第二個就是說本國籍的居家照顧服務員還是不會滿足雇主其他的需要，但聘外勞的甚麼都可以作，那也沒辦法解決問題。外勞會造成雇主是壓低本勞的薪資的待遇，即便政府有補助，他都會用外勞的標準來核算成本。如果我們都照合理的條件上

班工作八小時，也就是家事服務法通過的話，那許多家庭都不想用外勞了，其實服務的成本都高於聘僱外勞，只是說我們願不願意付出這樣子的成本。

林依瑩執行長：

我想講一下，第一個我們面對全自費服務的家庭不盡然都是非常有錢的，他們也是有很多是符合長照十年標準，所以走動式服務是相當具有發展性。如果未來可以結合政府的補助，政府也不用補助多，不夠的民眾自己付，你講的服務我全都作到。另外我們這個高雄的實驗區他沒有外勞，全部都是我們的照顧秘書進行服務，照顧秘書現在的薪資等同於社工員為兩萬九，那年終就是1.5個月，我們現在高雄有十六個照顧秘書，平均月薪其實有三萬二，這個薪資其實是不錯的。但我們這次有個非常慘痛的經驗是，在轉型過程中，我們八十六位裡面走掉了七十位只留下十六位，在這過程中薪資是不會比較差，但有部分照顧秘書認為工作太辛苦，所以不想繼續留任。現在留下來的人員中，有三、四位是年輕人，裡面還有護理師，其實我們這樣的服務模式可以促使照顧人員非常受尊重。其實剛才提到國人不願意作這件事情，我們之前也是這麼認為，可是在這個轉型服務模式建立起來之後，有比我們預期還多的年輕人跑來要做這份工作，而且我們規劃未來不聘社工員，未來職缺從照顧秘書來升，就是說以後弘道集團各職務都是由照顧秘書升上來的，這個是仿照日本的。現在我是有點信心可以讓國人來做這件事情，所以為什麼高雄沒有外勞我們也是要來開辦，因為也是想實驗說讓台灣人來作，我們裡面各種年齡層的照顧秘書都有，我們現在很想要把這個模式建立起來，未來長照開放時，我們這個模式保險給付不一定要給付全套，只要有部分補助，三分之一或二分之一，可以節省很多經費。

王榮璋執行長：

所以從你們的經驗裡面就是說不一定要有外勞，國人其實上是可以勝任的，另外他將有足夠的勞動尊嚴。

林依瑩執行長：

對。

王增勇老師：

我覺得照顧這個工作真的不只是薪資，其實對於投入的人其實意義更重要，我覺得我們現在長照裡面所管的都不是重點，他讓管的人和照顧的人很沒有成就感，所以我們又花了很多的人力，比如說鐘點你就是九點到十一點去照顧，但是老人可能需要的不是這個東西，但是我們又沒有充分

得去信任在第一線的人讓他有彈性得去調整，他看到需求但是他沒有彈性去回應的時候，其實那個挫折感是非常的大的，所以我覺得弘道他們那個某種程度是要調整，就是讓第一線的人被信任，他的責任制度，弘道常常舉例子，就是在北歐獨居的老人他一天可以去七次，但我知道在我們現在的服務裡面根本不可能，所以每次去就十分鐘但是這個老人七次他就可以維持在家裡面，他也很高興，他也很有成就感，他也可以很自由得條佩他的工作時間，那我們現在的制度裡面沒有這樣子的彈性，所以你也留不住，那意義很重要，所以不只是薪資上，工作還有挫折。

林依瑩執行長：

我們其實有個二十二歲的照顧秘書，有一個是台中護校老照系畢業的，他的前一個工作是百貨公司的櫃姐，那他後來來作這個工作非常喜歡，他家人也支持，他說他在百貨公司笑再多都是假的，他在這邊對老人家笑都是真心的，所以讓他非常願意作這份工作，現在這些年輕人給我們的回應，對我們來講是遠遠超出我們想像的，所以我是很樂觀的，但是希望有更多人來支持這件事情。

古允文老師：

我先回應一下這個，其實我剛剛滿同意依瑩跟增勇的看法，其實現在的問題都會在於說，社工跟照顧服務這兩個，照顧服務是被放在技職，社工則是放在大學教育，到最後的話社工就是作個案管理、照顧管理，社工會覺得說服務問題不是他的，這麼一來結果真正服務人員會被社工給卡住，他也升不上去，這個過程中兩邊就產生了落差，所以剛剛大家提到得要怎樣讓照顧人員留下來，其實主要的條件就是工作的薪資，還有剛才增勇提到的一個願景，一方面是工作職場的環境，那另一個就是他在職場升遷有沒有希望。Title稱秘書，而不是叫照顧服務員，對新的人來說對他願意不願意留在這個職位可能是有影響的。

有時候督導的過程我們也是接到非常多的抱怨，就是你們社工系不好用，尤其是說台大社工最不好用，那其實弘道在這邊作的是一個很大的一個挑戰，這個挑戰是說要如何改變台灣在照顧的這個市場，如何去改變這個消費行為，因為現在不管外勞要或不要這都已經既成事實，二十萬人就擺在那邊，那二十萬人為什麼會在台灣，也就是顯現台灣的消費模式，那現在的模式大家看到的就是十年長照，那十年長照很不好用，因為你一年投入的經費就是那八十億左右，可是你二十萬外勞一個人兩萬塊的成本，然後十二個月乘下來四五百億，那你可以看到這兩邊的差距，所以你要用八十億去取代掉四百億的市場是不可能的。新的長照不好用因為他會經過

兩個test，一個就是看看你適合的程度，一個就是看看你經濟落實的程度，擔心長照到最後會沒有品質，那這樣的情況也是不太容易留住人。另外一種情況是，你如果沒辦法進入十年長照，對於進不去的人的方式就是聘一個外勞他甚麼都作，而且是二十四小時全年無休類似這樣子的情況，那這樣就產生另外一個問題就是國際勞動人權的問題。

辛炳隆老師：

那照依瑩你那個模式成本大概是多少？如果是二十四個小時來計算。

林依瑩執行長：

現在是有一個套案，就是說他是要比較長時的服務，那印尼的同事加台灣同事的話我們是月休六天，每個禮拜都要有一天是台灣人進去，那這樣子的話是三萬二，那這個部份我們是想要是說以培養家庭不要都使用外勞，我們其實台灣人進去照顧能解決的事情其實多很多，所以比較長時的來講三萬二是一定有的，但是他沒有含夜間。我們現在是有個想法是說，或許可以加個一萬塊，因為我們現在是符合勞基法的作法，我們給印尼同事都是一萬九，就是用最低工資，他們希望可以無限加班賺多一點錢，但目前來講他們對他們工作的模式還是蠻滿意的，我們的收費三萬二到三萬五就是一個極限了，民眾他願意給付的一個價錢。另外一個就是我們這樣子的收費，整個方案完全是沒有辦法平衡的，我在想我們今年要完全收支平衡我想大概是不可能，我在想是說這個模式如果很好，那民眾收費大概是到三萬多，對有些民眾來講也是一個極限，那也可能未來長照保險他可以去給付一些，那其實這樣就可以解決經費上的問題，而且我覺得這個成本對台灣來說或許是最低的成本。

古允文老師：

所以這是我剛才要講的，我們也知道說長照保險開辦不可能百分之百cover，所以我們要改變消費行為，將保險能夠給付的部份能夠讓他降到現在民眾的兩萬。

王榮璋執行長：

現在付外勞平均兩萬錢的成本，我必須要講的是說我們付費的這個部分也會改變，等到我們老的時候，我覺得那個部分的需求會改變。

辛炳隆老師：

不過有立委反應，你沒有辦法付那個錢去請本國的看護，那你為什麼不讓大家都用外籍看護就好？

林依瑩執行長：

有些家庭是很苦惱用外勞的，希望外勞晚上是可以回去睡覺不用來住我們家，他們其實需要全家自己的空間，我覺得也會有家庭在濫用，但一般民眾都不為是這麼惡劣的，我到覺得這個是不用這麼防治性去看。

游麗裡執行長：

我很贊成剛才增勇老師所提到的，在外勞的使用部分我們現在很顯然就是直接進入到家庭去，我之前有問了仲介，有些外勞是伊斯蘭教他們要朝拜，雇主處理方式就是你不准拜或是只准關到房間去拜，這涉及到人權的問題，另外，若這些剛進來的服務人員不是照顧情況不是很好，也會造成問題。

林依瑩執行長：

其實現在進來的不管是台灣還是印尼外勞，我們都全部重新訓練，然後到機構去實習。未來在外展服務的發展上，我不建議所有單位都去管外勞，其實可以一個縣市或一個區域請一個單位去管就好，然後再分給各家的單位去運用。

辛炳隆老師：

所以等於是三層？一個管理、分配給一個機構，然後機構再外展出去。

林依瑩執行長：

對。

游麗裡執行長：

可是這樣有點複雜。

辛炳隆老師：

我是不大贊成讓個人來雇用，我覺得社福外勞最大的問題就是我們讓個人來雇用，我認為連絡機構雇用外勞的方式這樣會比較好。

游麗裡執行長：

我認為外籍看護怎麼可能只做照顧，24小時怎麼只可能照顧你而已，所以他一定會做一些瑣碎的小事情，因此由機構做把關的動作，不要發生借用外勞的現象。

林依瑩執行長：

我的意思是說如果他雇主不是在個人的話，他其實比較敢去講說我在那裡受到怎麼樣的待遇，比較可以協商他的服務範圍。

辛炳隆老師：

我覺得個人的雇主在執法上是有點困難，但如果是機構部分就比較容易。

王榮璋執行長：

我有一個單心的情況是，用我們組織的名義進來，但是其實是派到雇主家裡去做，就是另類的仲介方式。

王增勇老師：

我想我們不是要一個沒有弊端的事務，而是那個弊端在發生時他有沒有辦法被處理跟控制，我想就是在制度裡的選擇，我想講另外一個議題，就是我們現在長照人員的產生方式其實都是按照考試不然就是證照，但是我覺得依瑩剛才再強調的一件事是：經驗性的知識其實是比較重要，我們現在長照人員的生產完全不重視經驗性的知識。我想舉個例子，我們現在失能者百分之八十都住在家裡面，家庭照顧者有大量的經驗知識，如果家庭照顧者可以成為長照人力，他必須要再去上課、通過考試或是技術訓練他才有辦法從事，但是那些與他所累積的經驗性知識完全是毫不相干的。我覺得我們國家一面在說人力不足，但另外一方面又用證照的制度來排除很多已經在照顧而且久病成良醫的這些人，所以我覺得我們政府是矛盾的。我這次去台東太原他們要送餐服務規定要有丙級，他們從二十公里之外請有證照婦女，但是其實真正在做的都是部落的婦女，但是他們這個丙級證照的婦女真的就是每天往返四十公里，就是為了讓這個服務可以開辦，我覺得這個東西很排除在偏遠地區，而且也排除這些家庭照顧者，但是這次的修法他們還是不同意增加同儕工作者，比如說像愛滋感染者的長期照顧機構，通常都是感染者自己本身在照顧，通常長照人員也都不太願意進去，但是他們現在的方式也只能夠用志工的方式，要不然他們就要去考證照，我覺得我們政府在國內的照顧人力方面，太不重視經驗性的知識。

王榮璋執行長：

我如果照顧我的家人三年、五年就自然熟練，但是可能會產生一個技術上面的問題，比如說久病成良醫那是對我自己跟我的病證的情況，但不表示我就可以變成醫生。

王增勇老師：

就是說政府可以去認證在不同領域裡面有哪個團體他可以來辦理這樣子的訓練，他們要負責督導，他們也提供這樣子的服務，如果是家庭照顧者，那你就可以授權全國的家庭照顧協會，他們就在當地接受服務也就接受訓練，當然他也必須需要上課。

林依瑩執行長：

你應該是把這些人先圈進來而不是把他們排除。

王增勇老師：

但是現在連這個管道都沒有。

辛炳隆老師：

我想我們還是要有一個認證的資格，但是這個認證制度是要更多元更有層次。我想最後一點時間，想要確認，居家服務供需的推估，你覺得這個有必要嗎？你覺得這對於這策來說有迫切性嗎？

古允文老師：

就我個人來說其實沒有這麼大的迫切性，一方面是地方法一定會有它的限制，另外有一些需求是供給創造需求的，所以有時往往是供給面的問題，其實再怎麼推估也不太容易推估出來。

王增勇老師：

我另外想要講的是訓練的部分，因為我們現在的訓練都是集中，然後勞委會自己辦理，但是我覺得長照人力以前都是比較是讓服務提供單位訓練，我覺得那個訓練方式比較能讓你認識那個人，然後研判是不是要讓他們留下來，我覺得那種訓練方式比較能夠訓練合一，我覺得在偏遠地區甚至於人少的地方應該是先用了再去，你可能不會去了半天人都跑掉了，又沒有人用，那真的要用人，又只能用一些不好的，我覺得應該要有一些彈性。

游麗裡執行長：

他只是被納入直訊體系，他訓練出來的都是比較是以機構照顧思維的模式，所以剛剛講的流動，到底有多多人投入到照顧的體系裡面？其實我訓練這麼多，在居家的部分，這些人有很多比例都跳到別的地方去，我們曾經估計在短程職訓體系的時候，一年的流動率是百分之五十五。

王增勇老師：

那陣子有發生協會在賣證書，我覺得到偏遠地區和部落，如果是職訓局現在辦他們都要跑好遠，然後連續兩個禮拜要這樣子，那對於中老年投入的婦女來講幾乎都是不可能，我覺得這兩種模式應該要讓他們並存，然後讓他有一種彈性，我覺得只需要有防備機制就好。

辛炳隆老師：

你那個防弊應該要設在哪個地方？應該是屬於低防弊的方式，你認為要怎麼設？

王增勇老師：

我覺得偏遠地區就應該要開放，就是能夠讓他們定期得去那邊，但你必須要先調查人力的需求，然後要專門在那邊幫他們辦一個班，讓他們能夠提供服務。

游麗裡執行長：

我也覺得偏遠地區要更具彈性，甚至在人數方面都不要限制，因為之前政府就要求要四十位才能去，我上一場五個人他也開，因為他就是沒有服務人員，那服務根本就沒辦法輸送到偏鄉去，我們最近去到那個信義鄉那個服務的情況很糟，因為他們根本沒有服務人員去提供服務。

辛炳隆老師：

我想時間的關係，我們這個基本上是期初座談，到某個程度我們會再開個座談會、研討會，到時候會再邀請大家，謝謝大家今天撥冗來參加我們的座談會。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

「我國社福外勞政策之檢討與修正」座談會會議記錄(2)

日期：民國 103 年 1 月 13 日(星期一) 下午 4 時 00 分～6 時 00 分

地點：國立台灣大學霖澤館第四會議室

主持人：辛炳隆副教授、李淑媛助理教授

出席人員：傅立葉副教授（國立陽明大學福利衛生研究所）、蔡貞慧副教授（台灣大學社會工作學系）、戴肇洋主任（台灣綜合研究院）、林國榮教務長（致理技術學院）、林綠紅專員（財團法人彭婉如文教基金會）

記錄：陳思妘研究助理（致理技術學院國貿系）

座談題綱：

- 1.根據台灣目前情況，討論未來三至五年我國居家照顧人力供需情勢的變化（包含如何準確推估居家照顧人力供給與需求等）。
- 2.根據國內外情勢的改變，討論我國現行社福外勞政策應如何調整？
- 3.我國每年開辦照顧服務員訓練班並舉辦丙級技術士檢定，但受過訓練或考過檢定者，實際投入正式長照服務體系的比率不高，造成居家服務人力短缺之問題，該如何改善此一現象。
- 4.其他針對本研究之建議事項。

會議記錄：

辛炳隆老師：

我先跟大家說明整個研究內容有幾個部份，第一個就是分析我國居家照顧人力的供需情勢，那這個部份有些地方想跟各位請教，因為當初有個設想是說如果把社福外勞訂在一個補充性人力的話，那我們就要去分析我

們目前的缺口是有多大或是未來的缺口有多大，才能大概知道要引進多少人，所以當初會擺這一個研究內容的原因是在這裡，在來就是我們剛才講的內外環境都在改變，那這些內外環境在改變它可能產生的影響是什麼，那另外是說我們有照顧人力的短缺，那當然有很多補充的機制，從完全開放到完全不開放，像林綠紅老師他們主張是未來的長照保險上路後，希望所有的照顧都是讓國人來做，比如說弘道現在有在做的外展服務是一種可能的解決方式，所以這些不同機制有何優缺點，根據上面這三個的分析，我們再來檢討現行社福外勞政策的適切性，最後提出我們政策的建議。

今天是我們第二場焦點團體座談，第一場我們有請到一些專家學者，也邀請到了一些團體的代表，我大概先把我們目前透過次集資料分析還有文獻的分析所得到的發現和大家報告。首先是我國居家照顧人力的供需情勢的發現，這部份我們要先界定我們的研究範圍，因為基本上現在的社福外勞包含了外籍幫傭跟外籍看護，那外籍看護對應國內來講他是比較清楚是照顧人力，比較麻煩是外籍幫傭這個部份，雖然外籍幫傭申請是兩個部份，考慮家裡有老人或是幼兒，就是如果按照外籍幫傭的工作內容來推估國內人力的話大概很難推估，如果你把切割說一個是老人照顧一個是幼兒照顧，那幼兒照顧我們當然可以去推估國內需求，但是依幫傭這種短暫性的工作來講的話，確實很難去討論所對應的國內人力供需。

傅立葉老師：

其實現在很有多家事服務或清潔工，我覺得他應該比較像是這種。

辛炳隆老師：

可是他的申請標準又是以失能者年長者，不然就是家裡有幼兒。

傅立葉老師：

對，但是他並沒有要求他有照顧小孩的能力。

辛炳隆老師：

是，所以這個東西等一下可以聽大家的意見。那至於照顧人力供需這個部份我想有很多人在做這個推估，以目前人口老化的情況來講，大部分推估出來都是有人力的短缺，但我覺得現在的推估有個盲點就是，這種人力短缺是不是代表就要引進外籍看護，這都是有個問題。要真正推估必須先解決內生性問題，我們目前推估的方法都是先推估失能者，由失能者進一步推估需要照顧的人力，以現有的比例去推估。那如果需要有這麼多的照顧人力那需要有多少照顧人力是要從外面引進的，多數是以現在的選擇模式為基礎去推估未來照顧人力的需求。但我個人覺得要不要使用外籍照顧或是使用居家或是別的方式，他本身是個內生選擇，那如果你認民眾可

以很容易或是以比較低的成本找一個國內品質好的照顧人力的話，我想大家可能會想用國內的不見得會想用外籍的。本研究原本有想要做這方面供需情勢的分析，後來發現這分析的結果根本就沒什麼用，你當然只能去評估有多少失能者需要多少的照顧，以這個下去判定我們要不要引進外籍看護那中間的連結我想是有一個gap，那外籍幫傭這部分，目前為止我坦白講找不到任何對應的國內人力供需可以來做，這是有關供需情勢的部份。

接下來在社福外勞政策環境因素可能變化與影響，我們目前納入分析的外在環境因素大概是鎖定兩個，一個是外勞來源國政策的改變，以及長照保險的實施，那等等聽大家的意見，除了這兩個還有沒有其他因素可以納進來？那首先針對印尼及菲律賓這部份，除非他們國內的人力有其他的出處，或是他們國內需求很大，然後讓這些人在國內找到他們都能滿意的工作，否則的話我覺得民眾還是會到海外工作，我想這個趨勢短期內應該不會有減緩。再者，目前全球的人力是供過於求，在這個情況縱使印尼及菲律賓這些國家，真的如他們之前所講的禁止他們的國人到海外就業，我覺得還是很容易找到替代的國家，我認為這部分影響不是那麼的大，如果我們還是引進外籍的話，可能比較大的變化還是在長照保險的部份，那我們可以預期的是長照保險的實施應該可以減少對外籍看護的需求，那這個減少的程度就看制度的設計。

再來就是不同照顧人力補充機制的優缺點，我們大概就很簡單的分成全部由外籍人力來取代，一個是由本國家庭外部，就是國人但不是家庭內部的人，另一個是家庭內部的人，那當然他各有它的優缺點，那這優缺點我想在座各位也都滿了解的，比如說外籍人力來講他的好處就是成本低、流動力低，再來缺點就是服務品質，再來就是它可能會排擠本國同性質勞工的就業機會，另外就是外籍看護以及社福外勞最大的問題就是，他的管理問題跟他的勞動權益保障的問題，那如果我們是用國內家庭外部的話，那他的服務品質我們可能會覺得比較好一點，一方面可以增加國人就業機會，可是相對來講他的成本是會比較高的，那流動率也會比較高一點，再來就是國內到底有多少人願意做居家人力照顧的工作，這也是值得去擔心的，如果是家庭內部來照顧，當然他的服務品質會比較好，可是這種工作往往就會落在婦女身上，一方面我們希望婦女可以走出職場，一方面又希望婦女可以提高生育率，這種情況底下肯定這些政策彼此之間會有一點問題。

再來提到的是現行社福外勞政策與管理機制的爭議，我們目前聽到各界不一樣的聲音，第一個是有人任文現在申請資格是否過於嚴格，那是不

是應該改成以價制量的政策，也就是你把就業安定費大幅度的提高，比如有人說要把就業安定費提高五千塊，只要你提高五千塊我就可以豁免掉一些資格的限制，請大家看看是否可行？目前這種以價制量在產業外勞已經有在做了，也就是說制量效果不曉得，但至少我們提高就業安定費，來確保他真的以國內市場價格他找不到本國勞工只好用外勞的一個前提，那這個部份不知道是否可以引用到社福外勞的身上。另外就是社福外勞服務模式應否朝外展模式調整，就是弘道的模式，那就是以NGO、NPO當雇主來雇用這些社福外勞，以外展的模式搭配本國的照顧人力來提供服務，那當然他有他的優點，但有些人是擔心說國內有多少機構可以負起這樣子的雇主管理責任，這是一個可以討論的方向。再來就是應否取消外籍幫傭，改以外籍保母引進，我想剛傅老師剛才已經堅決反對。

傅立葉老師：

我補充一下為什麼，那個概念是不一樣的。

辛炳隆老師：

好，那這個等一下可以聽一下傅老師的意見。再來就是我們是否應該立個專法來保障社福外勞勞動權益，目前的進度是家事勞動法一直在延議，我印象當中是還沒有送出去，那另外有一種可能就是把居家照顧這部份納到勞基法裡面，現在勞委會的傾向是不納進去另外立個專法。另外跟這個有關的是，是否開放讓他轉換雇主，我想這個大家都很清楚知道自由轉換雇主，對於社福外勞的保障是可以立竿見影的一個效果，可是大家比較擔心的是對於一些弱勢的家庭，現在很多使用外籍看護的是弱勢家庭，尤其是身心障礙的這個部份，納這些弱勢家庭一旦讓他自由轉換雇主，因為他所提供的勞動條件相對來講是比較不好的，所以這樣的情況底下是否會讓這些弱勢雇主找不到外籍看護可以使用，所以這個東西想聽一下大家的意見。

另外就是長照制度跟社福外勞政策應該要如何調和，事實上我們在這個部份有一得很粗淺的看法，也就是說外來長照保險他對於每種給付都是按照需求的來給，所以我們講這個制度還是要讓他維持，但是對特殊需要的兩種人，一個是真正需要24小時照顧的人或是弱勢族群，那這個部份我們還是覺得要讓他繼續使用外籍看護，另外一個是聲音特別大的然後比較有錢的這些家庭，他不見得需要但他想要24小時他願意多付錢的，是不是這兩個族群需要有不同的處理方式，我想可以聽聽大家的意見。

還有我們比較想要問的，我們政府訓練了很多個居家服務人員，聽說每年結訓的人有去從事這樣工作的人只有24%，換句話說百分之七十幾他

受這樣的訓練他不做這樣子的工作，這樣會產生供需落差的現象，到底是什麼樣的因素所造成，我們當然也看到一些文獻講說是勞動條件差、工作比較辛苦、待遇比較差等等這類的，比更新機構相對來講是比較不好的，所以除了這些因素之外要怎麼改善。

傅立葉老師：

我先只針對剛才外籍幫傭為什麼我認為他不能夠等同於外籍保母來看，因為我們光看他申請的資格是老人或小孩，他本來就不是針對小孩，我覺得他的性質不管是從名稱上，還有我們當時允許他進來的條件上看起來主要就是做家事服務，並不是照顧老人或是小孩的工作，所以也沒有這方面的要求，那另外如果我們跟國外對照來看，像在法國，如果家裡有了小孩的話，政府會派服務員去家裡幫你洗衣服做飯，那這也是針對小孩但他不是保母，我覺得我們把它看成保母或者你把它做成這樣的定位的話，會讓我們的保母品質降低，就是像我們目前長照居家照顧的品質降低是一樣的狀況，而且他會更嚴重，因為照顧小孩那個牽涉到我們國家未來公民素質的養成，或是未來勞動力的品質，我覺得那個是非常重要的。另一方面從性質來看他也的確不是，我覺得他相當於什麼角色，就像法國政府，因為你家裡有了小孩或老人，因為家人或父母親多了照顧的工作跟責任，所以他家事上可能會需要一些幫手，所以這種狀況下政府會讓他有一個幫傭、一個家事上面的幫手。

辛炳隆老師：

我延續這個問題，那我想只要是雙薪家庭那就都應該可以申請。

傅立葉老師：

那就要看我們政策上面的定位，如果你是真的有需求，那我們要用本勞跟外勞都可以，現在也很多人在用本國的家事服務員，或是家事清潔工作也是有的。我們現在是界定說他們是因為需求特別大，所以根據你有老人跟小孩我們允許你這樣子做。

辛炳隆老師：

我懂你意思，因為你有小孩，所以你有需求，用這個來衡量他的需求。

傅立葉老師：

對，是用這個來界定他的需求，但我們擔憂是會不會排擠本國的就業機會，因為這些工作國內來蠻多人在做的。

林綠紅專員：

我來補充一下好了，保母現在的走向是從今年年底開始全面實行登記制，所以他以後必須要是持有證照然後有登記加入保母的系統才可以開始執

業，因為保母的工作性質比較特別，因為他對的就是三歲以下的小朋友，所以父母親在這部分是非常的在乎，那如果開放外籍之後就會形成現在我們長照保險沒有辦法解決的問題，就是一大堆外籍看護工要怎麼處理的問題，他會變成說外國進來的就不需要證照，但台灣自己的要證照，然後每年又要受訓又要去做家訪，又要調查他的同居人有沒有犯罪的過去等等，對於保母來說現在是採取比較嚴格的方式，因為你是把小孩拖到別人家裡去所以比較有一些要求，所以不建議用外籍保母的這種形態去思考。

另外一個就是台灣目前有很多人在做的家事清潔部份，清潔公司目前有很多像是中華等等，他們其實就是做那種很商業性質然後讓婦女就業，或者就像NGO性質就是我們基金會在做的，其實這個部份對我們來講，他讓很多五十歲二度就業或者是有些女性他不太容易在職場上謀職的第一步，可以在這邊找到工作，我們也經過訓練讓他去謀職，所以不管是營利或非營利的機制在家事這一塊其實都是很完備，因為大部分的人並不需要一個陌生的人在家裡一整天，那絕對不是一般人家可以提供的，因為你還要有傭人反而還要住，我想現在台北市一般的家庭是負不起這樣的環境。
辛炳隆老師：像這樣子的一個需求通常都是比較有錢的家庭。

林綠紅專員：

對，那我們為什麼要思考這一部份，因為外籍勞工取代掉我們至少兩個以上的女人的工作機會，那另外一個是說保母。

辛炳隆老師：外籍好像也是可以有證照。

林綠紅專員：

他會有一個很大的問題是說，其實在那種三歲以下的保母，我們希望小孩有一點文化刺激。

辛炳隆老師：

是，我覺得這點倒是比較重要，因為他們說剛開始外籍幫傭的開放後來採取緊縮的現象，就是因為這個問題，通常就是子女教育的這部分。

林綠紅專員：

我覺得台灣人很奇妙，其實我們很在乎小孩沒有文化刺激，可是照顧老人其實同樣也是要文化刺激，如果在他退化過程如果有人可以幫忙刺激的話也會好一點，但目前我們在保母這塊走得比較快。

辛炳隆老師：

我這邊打個岔，就是你剛剛說保母要採取比較嚴格的那個東西，但我們現在不是在推你自己的阿公、阿嬤照顧小孩。

林綠紅專員：那個是親屬保母。

辛炳隆老師：那親屬保母就不需要認證？

林綠紅專員：他也要認證，要上課，所以不是廣告上講的那麼好聽。

辛炳隆老師：

OK，抱歉所以剛才傅老師是針對外籍保母這塊，那不曉得對題綱還有什麼看法？

戴肇洋主任：

我想這是很大的一個小孩子的戰爭，因為這個兩個事實上我們一開始的定位就不清楚，因為實際狀況來看我們周遭鄰居裡面，事實上他是看護但他還是有在做保母的事情，我想到一個問題就是說，因為我們國家長期對幼兒來講都是透過保母，為什麼不學學日本是用育兒園，從零歲到三歲有個不同的環境，可以運用台灣很多大學有的幼保系，三歲到六歲我們有大班、中班、小班，那零歲到三歲可能就是屬於生活上的需求，然後社福的東西不是只有少部分可以用而是大家都用得起，剛好我們最近有在做一個保險，是經建會要我們做的未來推動老人年金的保險金的部份，台灣目前老人夫妻一起居住的占四分之一，這是個很恐怖的數字，恐怕會越來越多，那就是我們以前所謂二代同堂、三代同堂是慢慢的退化。

另外一個經建會的數據，七十五歲以上人口占六十五歲以上人口2016年會達到43.19%，那是滿高的，那我們老人照顧的部份來講目前平均都是到八十幾歲，那七十五歲以上人口占六十五歲以上人口以後會慢慢增加，那需要長照人口，六十五歲以上的占13.49%，六十五到六十九歲占2.09%，七十到七十四歲是4.56%，七十五到七十九歲是10.45%，八十歲以上是22.29%，八十五歲以上是四十點多%，那是成倍數的增加，那是未來長照政策的重點，也就是說我們社福人力這塊才是重點，七十五歲以上需要照顧得從2016年推估可能會達到77萬人，到2026年之後可能會達到103萬人口，那我想到一個問題就是說，未來長照人口這一塊，我覺得整個報告重點應該放到外籍勞工這一塊，那我們做這個計畫是說政府希望未來能否推動長照保險，就是我們老人所謂的基礎年金，第二層就是企業年金，第三層就是商業年金，透過商業年金讓老人有更多經費來享受他長照保險這塊，我們目前退休裡面勞退有6%是免稅的，如果長照這塊是免稅的話那是不是就會鼓勵很多人投保。

辛炳隆老師：

你講的不是社會保險的長照保險，是在社會保險的長照保險之外，另外一個鼓勵大家去買的保險。

戴肇洋主任：

因為未來人口老化是一個趨勢會越來越嚴重，那在這種情況下，我除了退休年金之外還可以透過第三層商業年金，我投入這樣我可以享受到更好的長照服務。

辛炳隆老師：

問題是我想問一下縱使長照保險實施後那人力呢？那是錢解決了，還是要依賴外籍勞工嗎？

戴肇洋主任：

事實上我們是不是要調查台灣的老人需要24小時的服務是多少，目前照顧這塊我想台灣自己是可以做到，很多比如說老人需要送餐服務，所謂輸送服務這一塊，台灣做NGO這塊就會發展得很好，只要你制度完全的話。

辛炳隆老師：

關鍵是在於說有沒有需要24小時是誰來判定的問題。

傅立葉老師：

我想舉個例子，如果參考別個國家比如日本尤其是韓國，韓國比我們晚規劃但是他們已經辦了長照保險，他辦了以後隔了兩年他的供給已經是oversupply，所以你一旦辦下去他那個資源會長得很快，我覺得我們跟韓國日本不一樣的地方是，日本大家都知道是長照開辦之前，他的一些十年計劃大概是滿足了他40%的需求，等到長照保險開辦三年後，也就是60%的供給是在長照保險開辦後三年長出來，也就是說一旦保險開辦供給人力會很容易長出來，問題是我們跟他們不一樣的地方就是，我們現在已經有太多的外籍看護，這會是一個很重大的變數，否則我們本來也可以。

辛炳隆老師：差別是不是差在因為我們都是期望24小時的人？

傅立葉老師：

大家都習慣了，而且這個勞動市場已經形成這樣子的結構，那現在就是說我覺得關鍵是在長照保險使用力道，如果是沒有任何現金給付，那麼可能就會讓國內供給增加，事實上我們回到最源頭，我覺得我們現在國內的人力這麼不足，其實我們培訓的人很多，可是進入的人很不足，其實一個重要的原因跟需求不足有關係，就是真正的有效需求不足有關係，就是大家都去使用很多本籍看護或者外籍幫傭，所以這個居家照顧服務沒有辦法變成一個比較類似全職的然後穩定的工作，就變成很像臨時工一樣，所以這樣的工作條件就更少人願意投入，我覺得當你需求夠多的時候你當然可以變成全職工作，然後也可能有更多的民間團體會進來，就是像我們現在家事清潔服務或是家是清潔公司等等類似的。我們現在長照保險是說他已經把現金給付名稱拿掉了，他叫作照顧者津貼，他不是一個完全自由選

擇的現金給付，就是你要受訓你要證明你有良好的服務品質，才可領取。

辛炳隆老師：那我們也不可能24小時的津貼都給他阿。

傅立葉老師：

沒有阿，就是給部份，但你等於是在補貼他使用外籍看護，因為我可以領津貼支持我來使用外籍看護，所以這樣子的話就會仍然沒有結果，如果是以日本的經驗，他們當初在推長照的時候目的有一部份就是在推就業，就是它一方面就是要發展長照產業，但我們台灣做法跟日本是不一樣的，所以那個效果不太知道以後會是怎麼樣的，所以是不是真的長照保險開辦就能夠有顯著的影響，我覺得還很不確定，那當然理論上他是會。

林綠紅專員：

若從上個禮拜立法院審議的長照服務法來看，我不太覺得會解決任何困境，因為我們長照服務法裡面不管是婦女團體還是其他社福團體都有一些意見，主要是因為那個法主要是站在管理的機制，然後他有是用一個很敏感的部份就是用醫療的部分在管涉，有一些地方被批評過於嚴格，就是說醫療的管理方式裡面，他們對證照對技術教育跟你要在什麼地方執業登入等等，那是醫師人員用的那一套，我們的照顧工大部分都是弱勢的女性，他大概也不太能夠去做這些事情，你也很難現制他在一地執業，他可能需要兩邊幫他派他的工作，那個是主要爭議問題之一。

另外一個爭議的問題是說，在整個長照服務體系裡面外勞要擺在哪裡？那個條文到目前是沒有審議的，所以我們沒有辦法知道，他現在容許長照服務體系裡有一群人就叫做外勞，跟一群人叫做家庭照顧者，那這個提供服務的部份在未來要怎麼跟長照保險去做接軌，就要看後續在處理長照服務法的時候給他們什麼樣的位子，那在幾個禮拜前聽了李玉春老師的演講，他們規劃中的津貼大概也是一個月一萬多塊，所以你是要拿那些來請外勞的話你只要再貼一些些錢就夠了。

辛炳隆老師：一萬多多到哪裡？

林綠紅專員：

他們是說萬把塊這樣子，在長照體系裡面，目前每一年婦女團體都會提出一些爭議都會有主要幾個，第一個就是照顧服務員流動的問題，就是剛才辛老師所說的，我們培訓了六萬多人，但實際上執業的只有一萬多人，然後這些人都去哪裡了？為什麼他們不執業？其實他們去哪裡我們都知道大部分的人不執業，留下來職業的通通在機構裡面，那少量的是在做居家服務的人，那居家照顧這塊為什麼流動率非常的高？是跟薪資有關，因為他現在一個鐘頭補助大概是180塊/小時，那180塊裡面可能要給單位，

那單位還要去幫他付勞健保等等，扣來扣去之後實際上看護工可以拿到的就低於150，後來勞委會就要求至少要給到150，但是加上1500的行政管理費等等費用，那問題還是在阿。還有那個派案的方式，你在派案的時候沒有讓他有接續性的派案，讓他穩定的每個月收入都可以有的話，那其實上這個工作是非常辛苦的，那你騎摩托車跑來跑去又賺不到一個月的溫飽，很多人就會不要做，然後來要負擔一些危險，就是你在家裡照顧這些人有出現一些狀況你是沒辦法求援的，那不如我在醫院就不會有這個問題阿，反而郁到急難就是嗆到之類就會有醫生護士跑過來，我為什麼要去承擔這個風險？那當然有些人想做這份工作他就會跑到醫院或機構裡面去，那那個薪水是比較固定的。

另外一個部份是說成就感也不高，不管是從實際上或是研究上我們都會發現，照顧員上面會有一個督導，那這個督導是必是要幫他解決這些困難的事情，比如跟案家相處之間的問題，然後他服務的一些爭議問題，可是這個督導有沒有辦法跟現場那麼一致，這是長期以來的一個大問題，因為督導大部分學歷都比較高而且也比较年輕，所以他有沒有辦法幫這些阿姨輩的去協助跟案家之間的關係，那個就是一個大問題。那我們自己的作法，比如說我們有做家事或居陪的服務，督導都不會是像我們這種在做理論的人，我們都是從在現場做很久的居陪員升上來的，他們會了解在現場會遇到什麼狀況。

辛炳隆老師：我們上次聽到弘道他們的督導都是要從基層做起來的。

林綠紅：所以他們現在聘的祕書是二十幾歲的。

辛炳隆老師：

他們是從祕書一直升上去的，他們不太找什麼台大社工系啦，他們是找外面有實務經驗的人。

林綠紅專員：祕書也是大學畢業的女生阿。

辛炳隆老師：

他們祕書也是要做基層的工作，他們只是改個名字，他們也是認為督導沒有實務經驗也是很難。

林綠紅專員：

照顧現場需要處理得事很多，主要是幫老人拍痰或是換尿布等等身體清理，還有一些實務的問題，那個部份有時候出狀況的時候，像是護理上的問題，這些督導很多都是社工背景的，所以他可能並不是這麼的了解，就會產生說我是居服員我照顧的時候出問題，我跟案家有爭執的時候，機構派來的人他可能很努力但他抓不到重點，所以那個照顧人力就一直流失，

你說這個工作有沒有人要做，當然還是會有人要做，當然你有好的制度他還是願意做，然後這們辛苦的工作如果可以讓他一家溫飽，他可能投入的意願就會比較高，那11月26日行政院核定的長照服務網的計畫，那裡面就有提到說是不是要去研擬一些讓這些居服員有不同等級給配的方式，那或者是說他有沒有一些升遷的管道等等，那這種方式不知道有沒有用，那當然透過這種方式把人留住，不然其實有點可惜。

蔡貞慧老師：

我想針對題綱第一個，我想說其實在討論居家人力供需尤其是在需求這部份，我覺得他的需求應該是先推估他照顧的需求，目前的照顧需求看起來好像是我們在討論居家照顧，他是不是和外籍勞力之間產生推擠，但我覺得其實是三個，是機構照顧，然後有的會請外勞，那其實會得到政府補助的他就會去機構了，然後得不到政府補助然後他可以提出證明他可以請外勞他就會去請外勞，那剩下來的就是他沒辦法符合中低補助，那再來就是他沒辦法達到申請外勞的資格，甚至有些是價值觀的問題，因為現在台灣有不少人堅持就是不要請外勞，那所以這部份就會變成家庭照顧，所以我覺得居家照顧完全都是針對家庭照顧這塊長出來的，我覺的居家照顧這塊長不起來的原因，雖然是有很多人受訓，就像保母這塊也是有很多人受訓，最後不一定會從事保母的工作，因為他就留下來照顧自己的小孩了，我相信在居家照顧人力這塊，其實有一些是照顧自己人，另外更多的是當機構照顧，如果照顧服務員他還有一個去處是去醫療院所去機構，只要那個部份的人力沒有飽合，就不會有那個人力去填補家庭照顧所需要的喘息，那居家照顧大概都只能夠把他界定在做喘息，現在有是在呼籲說婦女一個禮拜有一天可以休息，所以我倒不覺得說照顧服務員的訓練，可以是以保母跟家事服務員，因為政府並沒有去管制家事服務員一小時多少錢。

林綠紅專員：他沒有給付所以他不會管。

蔡貞慧老師：

對，這就是我們有時候有管但是又不管全套，我們一方面有想長出居家照顧人力，那又以為補助的納一百多塊錢就夠了，或補助那幾個小時就夠了，但其實真正在用居家照顧人力的就是家庭照顧者，那家庭照顧者就像那個辛老師在剛剛所講的，本國外部人力成本高，那我也想說本國內部人力成本也很高，但都是隱藏的，那就是居家照顧人力以社會福利在做需求，有四個層面，一個就是感覺需求，這個報章媒體已經寫了很多了，再來就是比較的需求，就是別人可以請外傭但是我家就是請不到，還有一個是表達性的需求，就是有些有去demand但有些沒有去demand的，另外一個

指的是規範性的需求，就是訂出來是符合這個需求的，那為什麼有些人他明明有感覺上的需要但他沒有去demand這個居家服務，那其實居家服務他就是暫時的一個喘息，我想比較一下保母，其實公辦民營的托兒所政府都有要求他們做臨託服務，但是臨託常常就是會做不起來為什麼？因為臨託事先就是要做好安排但是就是沒有人要用，就是事先要去做評估然後小孩子是先要去適應環境，然後當有朝一日時他有需要臨託再把小孩子帶去，那居家照顧人力其實他去的時間是有限的，但是他要做事前的評估的動作是很多的，那如果婦女或是居家照顧者，他又要去承擔引進一個外人進來然後去適應這樣子的一個成本，那同時沒有人願意去支持他去付這個錢的時候，那個demand就會長不出來，那另外一個我說到的規範性需求是，那現在我覺得是誰會得到補助，就是居家照顧那因為供給不多，所以符合的標準也很嚴格，會嚴格是因為supply不夠，那supply不夠是因為還有更好的去處，那再來就事他也沒有長出來，說不定已經有一些人自費請人來幫忙，但是我們都沒有納入統計，那是不是也要把他納進來做考量，就是比較保母的一個發展，這是我目前想到的。

辛炳隆老師：

那事實上剛才才提到資格的問題，我們在上一場有學者有提到說，當然你為了服務品質你對於什麼樣子的人可以從事居家服務做出一些資格的限制是ok的，但就如剛才那為林專員所講的，很多照顧者是屬於弱勢的，但這些弱勢的人你給他一些條件的限制反而阻礙他進來，尤其是偏遠地區，那個老師主要是講到遠鄉山地，他說那部份就是當地一些婦女在照顧，那這些人你要求他要去參加考試要去參加進修，去從事這樣照顧的工作，可能他的supply會更低。

傅立葉老師：不會吧，現在拿到照顧服務員證照的人很多阿。

林綠紅專員：

現在就是要有90個學分，我想老師擔心的是遠鄉地區沒有人會去開課，另外是我們發現的問題是，那些開課的90學分裡面比較像是機構照顧的標準。

辛炳隆老師：

對，他們是在講職訓局所開的課程是以針對機構的。

傅立葉老師：

對，所以偏鄉地區，從以前就開始跟勞委會講，你要到偏鄉去開課你要去考照，要讓他方便就地就不要讓他跑到很遠，我知道去除這些交通因素之外就滿容易的，我知道宛如基金會的老人陪伴服務員，他只做陪伴不

做居家照顧的部份，很多都有證照，我父母用的就都有證照，但是他根本不是失能照顧而是陪伴為主。

林綠紅專員：我們那邊跑去會有證照的，就是在一般體系裡面他們找不到他們喜歡的工作。

傅立葉老師：

我覺得就是不穩定就像臨時工，為什麼婉如基金會他的勞動條件會比較吸引人，他就是很穩定，然後他就是半天為單位，所以就是說本國有很多人力不願意進去是說你的勞動條件，其實說新資一小時150元在我們這個22K的勞動市場來講是不會太低的。

辛炳隆老師：

這部分也是我想問的，因為剛才蔡老師有提到這只能做喘息的部份，那為什麼不能讓他做全職的工作，因為太貴了嗎？

林綠紅專員：

我們NGO好像大部分在做都是公費的居服，所以他們就是接國家的案子，那人已經這麼少了當然不會讓一個人占這麼長的時間。

辛炳隆老師：

我舉個例子因為我們最近發現很多早期來的陸配，他們現在也都在做居家服務，也就是像外籍看護住在人家家裡面，當然他們有時候也會請假回家，他們一個月的價碼大概為三萬多塊錢，那這樣就是很穩定的全職工作，所以我在想有沒有可能往那邊去發展？

傅立葉老師：

我想往那邊去的話當然就會不一樣，而且他比較像是正式的工作，現在是比較像打工的性質。

林綠紅專員：

現在就會變成說希望我們有長照保險以後，就是國家給付你一部分，那剩下我自己用就比較能發展出來。不然就像傅老師所講的臨時工的部份，就像我一天八小時裡面我花了三小時在交通往返，那對於照顧員的部份他怎麼能夠養得活自己，他就是一直在路上奔波而已那成本都要自付，那如果這樣比較之下如果我有心想做這個工作，那只要是機構或醫院缺人我一定是先去那邊。

辛炳隆老師：

那這個部份要回過頭來跟你們做請教，那國榮有要做補充的嗎？

林國榮老師：

那這次研究團隊發出來的一個外籍保母的議題，我在這邊有一些心得

想跟大家分享，就是我們有接有關跟政府祝你好運方案的一個評估，那透過問卷調查，我們了解台北市的市民對於幼兒托育這一塊，認同的是勞工局所推動的友善職場的托育環境的一個情素，那其次是有關社區托育的一個環境的一個塑造，對於交由外籍保母來托育這部份，因為可能是文化的隔閡，所以他的認同感就比較低，所以未來是否開放有關外籍保母，或者是說有關現在外籍幫傭的點數是不是該做一些調整，基本上市民是存著一個要保留的態度。他們所期待的是在職場上能夠看得出他們小孩能發展出的成長，市民們更認同的是津貼能夠導入阿公阿嬤照顧的體系。

那我非常認同剛才傅老師所說的，就是相關的配套措施也必須要有，因為基本上我們當初提到不管是外籍幫傭也好，或者是說外籍看護也好，我們當初是希望能釋放出婦女勞動力，但是我們相關的研究發現說能夠聘得起外籍看護或保母的很多也都是高級家庭，是不是這個外籍保母的人力或是外籍看護的人力進來，他就會去職場工作那這部份倒是讓人存疑。貧窮問題那也會造成政策能否落實得推動，如果目前要落實人權保障的措施，讓外勞回復到勞基法的保障的話，那會使弱勢族群沒有辦法透過長照體系的照顧能夠來改善他的生活品質，那這個部份是要思考的。

至於社福外勞的服務模式是否應該朝向外展的調整，這個部份雖然我們沒有像林專員有第一手的接觸，但是我們從次集資料的蒐集，我們發現勞委會所做的一個社福外勞所謂的一個生活狀況調查，發現說社福外勞他平均工作的時數高達17個小時，我不知道精不精準但這是他調查出來的數字。

辛炳隆老師：

怎麼可能，不太精準。

林國榮老師：

那這部份就變成辛老師一直關心的，我們社福外勞到底是借重他專業的部份還是清潔，還是幼兒保育，還是私人照顧，還是我們都把社福外勞拿來當作長工或是婢女來使用，所以以勞委會調查的，他一天平均所工作的時數高達17個小時，17個小時的外展在推動當然就會受到一個阻礙，因為他隨時都需要有人照顧的這些失能者，那但是如果不是的話，我倒滿能贊同在尊重專業的情況之下，外展服務是可行的方案。

有關立法保障社福外勞的勞動權益，事實上好像這次勞委會的家事勞工保障法一直卡再行政院，因為有爭議一直沒辦法推動，那未來勢必在落實尊嚴勞動之下，我想透過立法來保障社福外勞的勞動權益，我想這也是國際的趨勢，畢竟我們沒有辦法跟香港一樣，對外籍勞工採取基本工資雙

軌制，那更不可能像新加坡一樣採取所謂的，外籍勞工的薪水完全跟本國勞工的薪水一樣豐厚，我們還是希望能夠把外籍勞工做為一個補充性的情況之下，還是必須要照顧到台灣的一些家事服務員，或者是對保母工作權益的一個保障，那這些都是應該不應該把外勞薪資跟我們的基本工資做一個拖勾，這部份是我粗淺的建議。

辛炳隆老師：

就我了解目前外籍幫傭要求的開放不是為了幼兒，最主要他們是認為巴氏量表太嚴格了，那之前陳文茜就在節目批，好像是他母親年紀已經很高，但是還是沒達到失能的巴氏量表的一個標準，那在內部討論的時候，我也是建議是寧可去檢討外籍看護的部分，外籍幫傭這塊還是要把它慢慢得鎖緊。上次會議有提出來的一個問題也請教於各位，就是我們對外籍看護的內容要不要做這麼嚴格的規範？那有人你要外籍看護不做家事這是不可能的，你這樣做只是陷全民於不利。另外，對於弘道他們目前正在做的外展服務，大家覺不覺得是一個未來發展的模式？也就是說外籍看護在沒有辦法完全消除的情況底下，那弘道這種外展服務是否能兼顧到外籍看護的權益保障，那又可以減少對外籍看護的依賴？那天我們有請弘道的執行長來，他自己也說他們第一批請的本國看護全部都跑掉了，他們今年想要推的是去居家做像是目前外籍看護24小時的這種，因為如果他們不用24小時的這種方式，他們所接到的時數都很破碎，那對於留住那些本國看護會很大的問題。另外，用本勞跟外勞去做搭配，這是他們的一個想法。針對這些議題希望大家做一些回應。

蔡貞慧老師：

我覺得這些聽起來都有幾個是環環相扣的，我先一個一個說好了，我一直覺得說為什麼請外籍看護人員不用資產調查，那弱勢者當然因此就請不起外勞，那就補助，我覺得既然政府覺得這塊沒有辦法把他市場化，那就提高就業安定費，那其實是因為實在是太便宜了，以至於不需要24小時也24小時，那真的是需要24小時或是照顧人力的，其實都可以去機構反而比較便宜，那之所以會用外勞是因為他便宜然後好用，所以我覺得外籍看護這塊需要提高就業安定費，再搭配資產調查對經濟弱勢者做補助，那我也非常不建議未來長照保險去補助外勞的這部分，因為外勞已經是被政府保護的，因為政府已經再補助這塊人在使用外籍看護了，另外是針對外展得這個部份，聽起來好像本勞搭配外勞是一種權宜的做法，但我總覺得發展下去會不太樂觀。

辛炳隆老師：為什麼？

蔡貞慧老師：

因為那就像是，以前為私人公司當仲介，現在改為NPO當仲介，那也為什麼用外勞一定是他好用，本勞就不好用，那一定是想壓低他的薪水，不然也是覺得說我叫你去做這幾個小時你就去然後乖乖的回來然後再去，我覺得這其實就是換了一個仲介而已，我覺得居家照顧政府要去推的話，第一個就是補助的時數要加長，那在未來長照保險還沒有開辦之前，政府一定要增加對於居家照顧時數，甚至要調高每一小時的待遇，用這個樣子來做過渡時期，這是我目前的看法。

辛炳隆老師：ok，謝謝，那戴肇洋老師。

戴肇洋主任：

就剛才蔡老師提到的就業安定，然後資產調查我們當然希望就業參與率能夠提高，我現在就在擔心底價的這部分，他又不高不下的，也就是說就業安定他是不是以價制量，這個部份我是比較保守，因為最主要是因為中產階級現在很多，那因為婦女為了照顧家人他們必須換個工作，我覺得這個東西不要太過於嚴格，那對於台灣目前24小時居家照顧到底有多少人，我們一直沒有這種資料，調查有差不多二分之一左右，需要24小時包括日托或是老人失智中心這些加起來。

辛炳隆老師：

經建會有做過，對於24小時這種他們好像有做過評估，他們說需要24小時的，也就是說目前再用居家外籍看護的大概有三分之二是沒有需要的，只有三分之一是需要的。

戴肇洋：那機構照顧的算不算？

辛炳隆老師：

機構當然不會24小時的因為這樣就違反勞基法了，所以你的意思是說要回歸到那個Need，而不是用市場的這種。

戴肇洋主任：

好像用市場會太過於，好像少數人才能去享受那個東西，那真的要用的人可能就被條件所束縛了。

辛炳隆老師：了解。

林國榮老師：

那剛才提到以價制量的這部分，我們去年度辛老師也是委員，那我們也是在產業外勞這部份3k5機制我們也做了一些鬆綁，就是增加就業安定費的方式可以增而給廠商的產業外勞得運用，我們沒有數據資料去細分，這一年來產業外勞人數急遽的增加，增加的原因是因為我們額費比例的調

升，還是以當初的以價制量來放寬就業安定費？如果社福外勞未來有朝以價制量這個規劃的時候，是不是要設定警戒指標？畢竟我們還是要保障到我們國內人民的工作權益，這部份是必需要思考的。就產業外勞而言，似乎以價制量對於廠商所增加的成本還好，所以由數據是看得出來目前產業外勞的人數是急遽在提高。

蔡貞慧老師：

不好意思你剛才在講說要提高就業安定費，我倒不是著眼於社福外勞要以價制量，我也不認為可以鼓勵婦女勞參，而是針對照顧這一塊的供給部份，要怎麼去平衡機構和外勞還有家庭照顧，那我剛才為什麼會把居家照顧界定為家庭照顧的補充，因為他變成到家庭裡面去做full time的然後是下班的時候回家，那個成本其實很高。

辛炳隆老師：

基本上產業外勞會以價制量會產生這樣的一個東西是，那個趨勢擋不住，那個壓力擋不住，那我們就是說你多繳點就業安定費。以社福外勞來講的話，如果我們可以從這邊收取到一些社會安定費，是可以來補貼本國照顧的看護薪資，用專款專用的方式移過來，或許有幫助。那產業外勞部份他們當初也是這樣要求是因為勞委會不同意，因為這個錢對他們來講是一筆太好用的錢，我覺的就業安定費基本上他有一個作用就是一個分配，因為我們希望有錢的人你多付點錢去協助那些弱勢的人。

傅立葉老師：

我覺得以價制量是策略之一，但可能不是最有效的策略，那我認為更重要的就是說你要讓外勞不是這麼好用，就是他另外非金錢的成本要提高。那你第一個題目有提到我們申請資格是否過嚴，是不是我們一定要限制24小時，這背後是有學理的，他當初為何是針對24小時，是因為這些人如果不在家裡面可能就要去機構了，我讓他有一個選擇就是現在強調在地老化，能夠選擇待在家裡面，因此我允許你請一個外籍看護來幫忙，那你可能就不需要去機構，可是如果你把它打破的話，我覺得現在就是太鬆。

原先的機制比較多是針對身體失能，可是失智那種可能會被低估，做評估的時候很容易不符合資格，但他事實上可能是真正的需要的，所以當然這個是可以去檢討，如果你把它打破的話，就變得你是開放任何人都可以去申請的，那要怎麼樣子讓他變得是不這麼好用，應該說是他被合理適當的使用，那當然就是那個管理跟配套，那民間團體討論出來的一個方式就是外展，意思就是我有一個NBO來聘用他們，一方面管理他們讓他們品質好一點，可是一方面也防止他們被過度濫用保護他的權益，這件事情是

可以考量。也許讓他們加入一個類似工会的組織，我聽說在香港，因為他們都是喜歡用瑪麗亞（菲勞），可是他們真的就很嚴格，他們每天工作工時都是按照一定規定的，那聽說他們後面也是有個工会在支撐，我覺得他也是可以有工時約定，不然也可以去約束什麼事情是不當作的，我知道有些還帶到菜園種菜，連帶到工廠去上工的都有，那種就太超過了，那你說照顧家裡面的人有時候還是沒辦法分得那麼清楚，還有一個問題是說，以前他用本國的居家照顧服務員，他只能煮老人的飯菜，只能洗老人的衣服，可是我們知道一個家庭不是這樣運作的，是不是有些要給他一些彈性，因為我們本勞完全沒有站在使用者的角度，非常難用，那這個當然是針對本勞的部份，不過因為我們今天是針對外勞，蛋握像這些都是環環相扣的，就像剛才蔡老師說的外展模式這是一個方式，可是也許外展模式他沒有辦法很快的普及化，那因為現在仲介根本沒有在管，因為他只在管收錢，那我們到這邊以後，另外一個組織方式讓他們自己形成一個互助的團體，他本身就會有一些力量。

辛炳隆老師：

那香港那部份是因為它可以自由轉換雇主，所以他們權益可以得到保障？

傅立葉老師：

那至少他面對他的雇主時會說我的union跟我講說不准我做這些事情，因為我妹妹用過這個經驗，他晚上過幾點之後他電話就是不接，也就是他晚上過幾點以後他電話就是不接。

辛炳隆老師：在香港？

傅立葉老師：

對在香港，因為他的worker就會跟他說他的union不准他做這些事情，那也許有些比較好的worker我還是幫幫你忙，接接電話，可是他有權利說這個時間我該休息了，那或者是說有些的工作他根本不應該去做，我覺得這樣子是一個方法，讓他不應該這麼好用，同時這也降低在台灣人權的傷害，所以是不是要立法，我是覺得沒有太大的意見，但就是立法我們過去有太多勞動法規沒有落實，現在針對外勞又是在家庭裡面我是真不知道，可能是那個時間的機制更重要，那當然立法的部份是很好，我覺得更重要的是要有後面的那個機制。

辛炳隆老師：

我同意，我覺得不能讓被照顧者變成他的雇主然後把他綁在家裡，我覺得這個東西不突破的話。

傅立葉老師：

就是如果他不合理的時候，雙方都可以做解約，所以你有那個組織的話，他也比較有可能去流動，但可是不可以交給雇主自由去做轉換。

辛炳隆老師：

這部分我是有在跟職訓局建議是說，我們可不可以讓產業外勞或社福外勞一移到國內不要馬上被仲介接走，我就是讓你有個地方留一天或兩天或是三天。

傅立葉老師：

甚至我們給他一些簡單的職前訓練，就很像我們出國留學那個講習一樣，那大家來就像參加一個講習，或是一個組織，你就像一個會員一樣，我們就幫助你保護他的權益。

辛炳隆老師：

所以意思是說他們一進來一接觸到的是政府的專員，然後他給你一些集中的地方告訴你一些法律的講解，你怎麼保障你自己的權益，那完了以後再讓仲介帶回去，或讓雇主帶回去，韓國是沒有仲介是讓雇主帶回去，我們現在很糟糕是一到機場就被仲介接走，所以他根本完全來到國內第一個接觸就是仲介。

戴肇洋主任：那這個聽起來是要公家來做還是，還是由NGO來做呢？

傅立葉老師：可以委託NGO來做。

辛炳隆老師：

NGO他們來做這種三天訓練他們應該是作得到，但雇主責任就比較困難。

戴肇洋主任：那會不會有人圖利？

辛炳隆老師：

這應該是不會的，這委外招標大概就不會，我覺這道是作得到的。

戴肇洋主任：那如果被分配到家裡發生被凌虐的問題呢？

林綠紅專員：不過以現在的法規他有凌虐的事情，勞工局應該就會直接介入。

辛炳隆老師：也就是說他一般權益的保障。

林綠紅：我們不是有一個19幾號的電話？

辛炳隆老師：

我覺得成立公會最主要的方式就是說不要讓個人當雇主，就是由第三者雇用他們用外展的方式，那就是雇主去跟那個被照顧的家庭去協商，你就是不要讓外勞直接去面對。

傅立葉老師：所以你用的是工會，然後委託NGO組織，然後是勞工權益倡議組織來做。

辛炳隆老師：但現在NGO大部分都不願意當雇主。

傅立葉老師：就很像派遣雇主。

辛炳隆老師：可是派遣雇主是第三方欸。

林綠紅專員：那我們是不是連外勞在這邊抗議遊行都不可以？

辛炳隆老師：

他們可以遊行可以抗議，也可以加入工會，但是不能組織工會，但於公的部份好像又可以，勞委會對這個部份是很支持的，問題是這些人一來就被接走他們根本沒有辦法去組成一個team。

林綠紅專員：

我要提一個相反的看法，我覺得光從目前申請資格是沒有辦法回應長照政策所遇到的問題，因為我們在外籍看護工的照顧過程當中，面對最大的問題是，看護工他本身其實是沒有任何看護的職能，但是他卻是照顧我們台灣最失能的一群人，如果照這樣來看的話，那就是會產生一個非常奇怪的狀況，就是我們對於我們本國籍看護在照顧這些人的時候，我們對他的要求很高，但是現在委託一個從外國來的就是什麼條件都不會，那這樣子對於台灣未來長照的發展是非常不利的，所以比如說這個老人他原來沒有失能的那麼嚴重，可是他來了一個看護工完全不懂得台灣的語言方式，那這個老人很快的就會走到一個很嚴重的失能，然後臥床很久，那這對家庭跟對整個國家來說都會是很不好的。

所以從這個地方思考的話，我們大概有兩個方式，一個是說你要怎麼促使老人不要這麼快走到失能這一步，這是日本在2006年的時候，戒護保險第一次在大修的時候，他們有調整把那個促進健康跟預防失能的東西，放到他們戒護保險制度的範圍，那另外一個部份是說，像這樣子會讓社區型的勞動長不出來。到目前為止，除了我們剛才所提到照顧服務員訓練的問題以外，還有很多的問題存在，就是社福的法規很嚴格的問題，那個是另外一個很大很大的問題，那除了這個之外你要使用外籍看護工的部份，那你是不是需要讓外籍看護工具備基本的職能，我覺得上次看到日本的介紹我很感動，就他們日本來說他們覺得對於老人照顧不是讓老人吃飽或是洗乾淨這麼簡單的事，他們覺得照顧是文化的事，所以他們兩年前引進外籍看護工開始，他們外籍看護工必須要受到很長的訓練，取得執照後才能待在日本，然後就引發一個很有趣的現象，就是現在台灣外籍看護工已經有人開始在念日文，因為台灣其實是一個不好的地方，所以他們想結束這

邊跳到日本去做一個比較好的工作，因為那邊工作的pay都很好。

戴肇洋主任：

日本那個是你只要通過日文基本的檢定就可以居留在日本，也就變成你可以長期居留在日本，然後你可以自由轉換雇主。

林綠紅專員：

那對於台灣的外籍看護工來說，顯然去那邊是比較有前景的，因為她在台灣做一輩子就是15,840，然後就是過得很不好。

傅立葉老師：我贊成，就是你乾脆讓他可以在這邊申請工作居留。

辛炳隆老師：你是說工作居留還是移民？

傅立葉老師：居留，當然最後他要移民也是可以阿。

戴肇洋：日本移民不容易，但是他會給你居留。

林綠紅專員：

我的立場是想說，在失能老人這塊既然照顧的對象是一樣的，那那個照顧的職能跟訓練其實是要類似的。

辛炳隆老師：

這點之前曾經跟職訓局問過這一件事情，他們是講他們再來之前在當地就有座訓練了。

林綠紅專員：那個都是假的啦。

辛炳隆老師：他們是這樣子回覆我。

林綠紅專員：我覺得我們的問題是全部都是由仲介再把持。

辛炳隆老師：對，沒錯應該事先進來台灣之後再訓練。

林綠紅專員：

而且他們不懂台灣老人在想什麼，連台灣人都不懂台灣老人在想什麼了，他們需要去了解這個部份。

辛炳隆老師：這個關鍵可能是仲介介入太深。

林綠紅專員：所以你根本不知道他們在那邊做什麼訓練。

辛炳隆老師：因為他們跟我講是說他們都有訓練。

蔡貞慧老師：那這樣子價格就不會是15,840。

林綠紅專員：我覺得那個價格問題事實上已經是個壞習慣了。

辛炳隆老師：其實這個價格有許多外勞來源國都有意見。

林綠紅專員：

對阿，那另外還有一個部份是，我們勢必還要面對的一個問題就是說，我們老人人口裡面，在越來越老化的國家裡面，失智的情況是越來越嚴重，那失智的比例會隨著人口老化越來越多，那失智的人你交給一個跟他沒辦

法互動的人來說他就馬上走到很後端了，那就是非常不好，我覺得那是因應失智的情形而來的。

辛炳隆老師：

這點也是剛才蔡老師所講的，事實上對於經濟的落實，政府應該拿筆錢來補助，可是現在政府的做法就是拿那群人來不准你提高就業安定費，不准你提高薪資，他們說這些都是弱勢家庭，那事實上若是家庭你可以拿額外的補助給他們。

林綠紅專員：那會牽扯到跟老人照顧跟身障照顧的問題，是一個還滿複雜問題。

辛炳隆老師：事實上社會安定費錢很多但都濫用。

傅立葉老師：應該拿來補助使用本國服務。

林國榮老師：

當這些外籍看護工或者是外籍社福外勞來台灣之後，除了由政府開辦一些勞工權益相關課程的一些相關課程。

辛炳隆老師：是，我覺得應該要讓他們來台灣訓練。

林綠紅專員：

我覺得就是說在整個大的目標上面，就是說我們長照雙法跟立法的過程裡面，應該要有一個共識就是我們對於外勞到底要用多少。

辛炳隆老師：

是，我覺得這點是因為我當初曾經在某個會議提出這個東西，有人跟我講說，我們就是不要讓你用外勞你還給他訓練幹嘛。

林綠紅專員：我覺得我們未來的目標是逐漸要縮短外勞。

傅立葉老師：你讓他成本提高。

林綠紅專員：

對，讓他成本提高，那另外一個對外展部份就是，前一陣子在審核長照服務法的時候，其實就有立委再詢問外展模式辦的如何，那勞委會那邊很誠實他說不好，就好像有一個點辦得比較好，就是都會區，好像是台中，那這個我覺得另外會牽扯到一個問題是說，一定是要三十個人一組你才會有規模嗎？你才可以去辦的話，那會不會好的case以後都會先被外展機構先拿走？那我們本國不是這些外展的照顧員反而是要去撿這些邊邊的case，然後人就越來越跑光光，就是會不會有這個問題，就是我都會區全部都用外展服務，全部都是用一加一，就是一個外勞跟一個本勞一起去，然後在來就是剩下一些中南部的地方騎摩托車要騎很久。

傅立葉老師：那只針對24小時的不是嗎？

辛炳隆老師：

沒有，有些他們剛開始不接24小時的，因為他們不會讓他down，所以他們就是接這種都會區，那我的成本接的多我的成本就可以降低，然後才可以用本勞，但是他們現在慢慢發現他們這樣本勞留不住，所以他們現在開始想去接24小時的，然後那這個要怎麼去收費就是他們要去突破的。

林綠紅專員：

那還有另外一個部份，就是費用的部分，那天看到弘道的報導就是連做家事的話一個小時收三百。如果是不做家事的話半個小時一百四，那其實這個價格在本勞的市場都是非常具有競爭力，因為我們的都沒有這麼高。

辛炳隆老師：

事實上我覺得外展服務應該要有一個管制下的外展服務，而不是因為你是外展我就讓給你市場，如果讓市場去選競爭的話，就會像你所講的好的我挑走了。

林綠紅專員：對阿。

傅立葉：我覺得就針對原來的外勞24小時的對不對？

林綠紅專員：我覺得他們應該要有一些限制。

辛炳隆老師：

還是要有一些規範啦，你不能讓它自由市場競爭，我覺得要用區域的方式，區域裡不管是好的壞的你都是要吃下來，不能只讓你挑好的吃。

傅立葉老師：

不過的確是要區域啦，因為本來這些居家服務它的目的就是要達到社區是照顧，不要機構式的，那你應該要是社區事的範圍，因為這樣也會是對worker比較好，是因為他不用花那麼多時間在交通，因為政府大概也沒辦法做到就是說，比如你一天其實是兩個小時的服務工，但是我硬是給你四個小時，那但是如果你只是在附近的話，而且我記得這好像也是婉如基金會的秘書章跟我講的，那我們看到北歐，好的服務是多次的，然後少時數的服務，因為他不可能一天只吃一次飯，他如果需要餵食的話那他一天就要吃三次飯，那或者說他有一些要幫忙上廁所，又不是一天紙上一次廁所，所以她是很多次進去，不像我們每次都是很僵化，每次都是兩個小時，你不是每次都是需要兩個小時，有些服務每次只要半小時或二十分鐘就夠了，那但是我們又不能做這樣，就是我們不是真的以社區為單位，如果他是以社區為單位，他就可以去調配七八個或是十個的老人在這個社區裡面，那我就是一天內在這個社區跑多次，那這樣子有兩個好處，一個就是因為對使用者才真的滿足她的需求，那對worker他就是一個全職工作，所以你

應該是一個區域一個區域，甚至他可以兩三個worker做搭配互相支援，因為有時候就是要兩三個worker進去做才會服務的好，就是效率上跟品質上會比較好，尤其在都會區是很可行的，就是幾個集合式住宅我們就分配這幾個worker，他甚至可以跟社區管委會去做一定聯繫，去做合作。

辛炳隆老師：那麼林專員有沒有要做補充的？

林綠紅專員：

簡單的說所有這些東西的前提應該都先去思考本國的人的充分就業，之後後再去思考外勞，因為目前以台灣的情況來說，我們大概有很多產業是內需的產業，那如果說這些工作都是可以由本國人供給，特別是說以後長照保險開辦之後，這些工作的給付可以足夠養活很多的人家的時候，才會創造內需的市場，那不然我們付的錢就是拿到國外去，那台灣的也沒有其他的產業會發展，我覺得這個我們在日本的身上看到很好的例子，就是他們讓他們很多的人，年輕的人也好或是年老的人也都可以就業，那其實在丹麥或是其他北歐國家也是這樣類似，所以我們最近就會先在思考，怎麼都處政府去做一些社區型的服務，因為我們現在的服務真的都只有在機構。

辛炳隆老師：

好，謝謝，我們之後會還有一場座談會，還有一個小型的研討會，那到時候會再邀請各位來參加，那今天很謝謝各位，我們真的學到很多東西，謝謝各位。



「我國社福外勞政策之檢討與修正」研討會會議記錄

日期：民國 103 年 3 月 31 日(星期一) 上午 10 時 00 分~12 時 40 分

地點：國立台灣大學 國家發展研究所 300 會議室

主持人：辛炳隆副教授

出席人員：如簽到表

記錄：陳思妘研究助理

議程：

時間	議程
9:30 ~ 10:00	報到
10:00 ~ 10:10	主持人致詞及與談人介紹： 辛炳隆（國立台灣大學國家發展研究所副教授）
	引言人報告：
10:10 ~ 10:30	議題一：我國社福外勞需求情勢之推估 林億明（嘉義大學應用經濟系副教授）
10:30~ 10:50	議題二：社區照顧服務模式之介紹 李惠美（弘道基金會督導）
10:50 ~ 11:10	議題三：我國社福外勞政策之修正建議 李淑媛（致理技術學院國際貿易系助理教授） 辛炳隆（國立台灣大學國家發展研究所副教授）
11:10~12:00	與談人及綜合討論時間 主持人：辛炳隆（國立台灣大學國家發展研究所副教授） 與談人：王榮璋（殘障聯盟秘書長） 成之約（國立政治大學勞工研究所教授） 馬財專（國立中正大學勞工關係學系教授） 陳正芬（中華民國家庭照顧者關懷總會理事長 文化大學社會福利系副教授） Q&A

會議資料：
議題一

我國社福外勞需求情勢之推估

林億明
嘉義大學應用經濟系

1

Outline

- 社福外勞政策之變革與現況
- 長期照護
- 我國社福外勞之潛在需求的推估方法
- 社福外勞的潛在需求人口的推估結果
- 社福外勞的需求人數的推估結果

2



社福外勞政策之變革與現況

- 1992，產業外勞、社福外勞
- 社福外勞的引進，可區分為家庭幫傭與看護工兩種
- 若以國籍區分，產業外勞以泰國、越南與菲律賓居多，社福外勞則以印尼為最多，越南與菲律賓次之。

3

表1我國外籍勞工引進情形 單位：人

項 目	外勞總人數	產業外勞	製造業	社福外勞
87年底	270,620	217,252	168,197	53,368
88年底	294,967	220,174	173,735	74,793
89年底	326,515	220,184	181,998	106,331
90年底	304,605	191,671	157,055	112,934
91年底	303,684	182,973	156,697	120,711
92年底	300,150	179,552	162,039	120,598
93年底	314,034	182,967	167,694	131,067
94年底	327,396	183,381	166,928	144,015
95年底	338,755	184,970	169,903	153,785
96年底	357,937	195,709	183,329	162,228
97年底	365,060	196,633	185,624	168,427
98年底	351,016	176,073	165,790	174,943
99年底	379,653	193,545	182,192	186,108
100年底	425,660	227,806	215,271	197,854
101年底	445,579	242,885	230,604	202,694

4



- 以2012年為例，社福外勞共202,694人，外籍看護工為200,530人，家庭幫傭僅2,164人，外籍看護工約佔所有社福外勞的99%，我國社福外勞之引進以外籍看護工為主
- 現在政策:巴氏量表 30(含)以下，80歲以上，60分(含)以下，可申請。

5



- 外籍看護工需求主要來自在家庭中，有家人在日常的生活上有嚴重依賴性的，需要他人的長期照護者，例如無法獨立進食、獨立行動或獨立盥洗等，一般常發生在家裡有高齡年邁的長者、罹患重病或行動不便之家人

6

- 「認知評估」及「功能性評估」二種。
- 「功能性評估」主要以**ADL**慢性功能障礙表示基本自我照護能力受限，需要個人照護服務，巴氏量表

7

- 社福外勞之潛在需求
- 盛行率法
- $$N_t = \sum_i \sum_x P_{xt} r_x^i$$
- 式中 N_t 為第 t 年失能與失智人口數之推估，亦即我國長照潛在需求人口的推估，也是社福外勞之潛在需求，第 t 年第 x 年齡層之人口推估數，第 i 級(失能/失智率)第 x 年齡層之盛行率。

8



- 人口母數
- 行政院經濟建設委員會人力規劃處 2012 年所提出的「中華民國2012 年至2060 年人口推計」
- 失能/失智盛行率之推估
- 使用王雲東(2009)對各年齡層失能/失智盛行率之推估

9



- 以巴氏量表分數作為大略照護等級分級的標準
- 根據經建會的看法，
- 採「僅失智/認知功能障礙者」訂為「需支援」等級
- 巴氏量表 51-70 分訂為「需照護一級」
- 31-50 分訂為「需照護二級」與

10

- 
- 0-30 分訂為「需（照護三級」失能程度最重）。
 - 此一分級方式主要係考量目前實務上對於外籍看護工是否符合資格的門檻仍大致是在巴氏量表 30 分（含及以下）。

11

表11: 2012-2060年失能/失智推計人口數(A版)



- 2012年，有大約25萬失能人口符合資格。之後以每年1萬人左右的速度上升，至2020年，符合現行的政策資格的失能人口為33萬人，2030年將近46萬人，到2050年則有87萬人是符合現行政策資格的。

12



表11: 2012-2060年失能/失智推計人口數(A版)

中推	2012	2013	2014	2015	2020	2030	2040	2050	2060
現行政策									
	250490	260522	270855	281116	332586	464425	704531	870986	916614
巴氏量表(含60分)以下									
	330411	342866	355803	368623	434794	606373	855166	1019207	1052402
巴氏量表(含70分)以下									
	396694	411721	427352	442871	522858	729133	1026844	1221048	1260133
全部									
	465931	483820	502372	520736	615359	858244	1209471	1435986	1481401

13



表13：2013-2060年社福外勞人數之需求 (A版)

	2013	2014	2015	2020	2030	2040	2050	2060
模擬一	210812	219173	227477	269126	375808	570099	704793	741715
模擬二	277444	287912	298286	351831	490671	691992	824732	851594
模擬三	333161	345809	358367	423092	590007	830912	988060	1019687
模擬四	391502	406514	421375	497942	694482	978692	1161985	1198735
模擬五	207351	215302	223173	263725	367819	518345	615422	634886

14



- 以模擬二而言，在**2013**年，有大約**28**萬的社福外勞的需求，之後以每年一萬人左右的速度上升，至**2020**年，社福外勞的需求大約為**35**萬人，**2030**年將近**49**萬人，到**2050**年則有**82**萬人社福外勞的需求。

15



- 以模擬三而言，在**2013**年，有大約**33**萬的社福外勞的需求，至**2020**年，社福外勞的需求大約為**27**萬人，**2030**年將近**42**萬**3**千人，到**2050**年則有**99**萬人社福外勞的需求。

16



- 若把政策放寬為巴氏量表所有失能與失智之家庭均可申請，以模擬四而言，在2013年，有大約39萬的社福外勞的需求，至2020年，社福外勞的需求大約為50萬人，2030年將近69萬人，到2050年則有120萬人社福外勞的需求。

17

國立臺灣大學公共政策中心
Center for Public Policy



走動式照顧服務說明

簡報人員

弘道老人福利基金會：李惠美 督導



理想的長期照顧模式

無縫隙長期照顧體系

居家式照顧
(親情倫理)
(家人照顧)

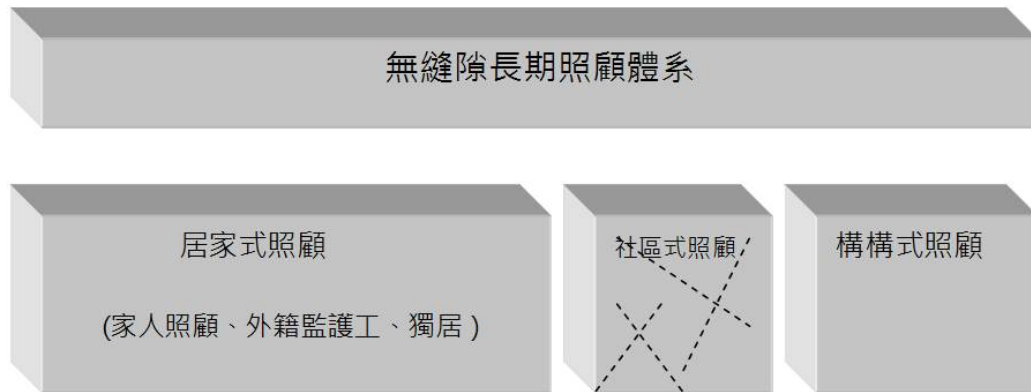
社區式照顧
(健康促進/居家服務/送餐服務/日間照
顧中心/居家護理/輔具等)

機構式照顧

8

2

台灣長照現況



聯合眾人♥用愛心關懷老人

零碎式的居家服務 (個案需求導向 非家庭需求導向)

- 以個案照顧為主,限制提供家庭需求
- 時段制,無法提供完整的個案需求,更遑論家庭需求
- 照顧服務員多數不願意從事夜間及假日的服務
- 目前的服務皆以居家老人為主,排除了老人住院照顧的需求

聯合眾人♥用愛心關懷老人



聯合眾人♥用愛心關懷老人

Kongens Enghave 丹麥居家照護中心



聯合眾人♥用愛心關懷老人



JAPAN



日本茶話本鋪

弘道老人福利基金會
中華民國弘道志工協會

- 小規模多機能的始祖：
因應社會改變及需求發展出對應的服務
- 服務概念：
以小區域為單位由10人一組的服務團隊365
天提供真正具有可近性、便利性的服務
- 服務內容：日間照顧、走動式居家服務、
臨時性及夜間照顧服務
- 日本目前全國530間加盟店,主要集中在關
東地區

聯合眾人♥用愛心關懷老人

新聞主題：長期看護工人才斷層 朱立倫:公務員不能閉門造車

日期：2012/04/19 **報別：**新網新聞網

〔新網記者邱榆蕙新北特稿〕 高齡化社會來臨，人類的平均壽命延長，越來越多人關注老人福利、養生保健等議題；新北市長朱立倫今日與民間老人福利機構，在泰山區奇蹟之家，舉行在地安養座談會，他表示，公務員在制訂政策時，不能閉門造車，要走出辦公室實際探訪，才能真正達到為民服務的精髓。



新北市長朱立倫今日與民間老人福利機構，探討在地安養等問題。(邱榆蕙攝影)

朱立倫指出，今年7月「老人福利機構設立標準」修訂措施將上路，安養機構要面對空間、醫療設施、消防及建築等方面的新規定，新北市共有193個安養機構，其中很多都不符合標準，勢必得面臨改變，市府團隊需積極去處理這個問題。

弘道老人福利基金會執行長林依瑩表示，該基金會長期關注老人福利，目前有1,000多位志工，服務4,000多位老人，主要是提供社區居家服務和送餐等，在業務執行上的問題包括現今居家服務員的薪資過低，政府雖補助居服員一小時180元，但扣掉行政雜費等只

台灣居家服務三大困境



走動式照顧 - 核心價值

建構優質服務 模式

- 去機構化、在地老化
- 從家庭需求擬定服務計畫

職涯發展

- 穩定薪資，吸引年輕族群投入
- 資深照服員轉任，職涯不間斷

人權保障 管理訓練

- 保障基本工作權益（薪水、休假）
- 基礎訓練、在職訓練，提升工作技能

聯合眾人♥用愛心關懷老人

人力招募聘僱



外籍看護工

- 與優良外勞仲介公司合作引進外勞
- 親自到印尼了解當地人員招募、培訓品質



聯合眾人♥用愛心關懷老人

來自印尼朋友~~



聯合眾人♥用愛心關懷老人

歡迎會



聯合眾人♥用愛心關懷老人

生活適應、文化交流課程



聯合眾人♥用愛心關懷老人

機構實習.回覆示教



聯合眾人♥用愛心關懷老人

家事服務課程



聯合眾人♥用愛心關懷老人

服務運作模式

服務內容

餵食、服藥
沐浴
排泄協助
翻身拍背、移位
肢體關節活動
備餐

本國
照服員

- 陪同就醫
- 文書處理
- 代購物品
- 心靈關懷
- 健康管理

外籍
看護工

- 家務整理
- 夜間及假日服務

聯合眾人♥用愛心關懷老人

執行策略- 集中式區域/走動式(責任制)的服務



聯合眾人♥用愛心關懷老人

基礎服務內容

- 身體型照顧服務-如沐浴清潔、翻身拍背
- 生活型照顧服務-如代購物品、備餐
- 陪伴型照顧服務-如陪伴就醫、陪伴活動



聯合眾人♥用愛心關懷老人

基礎服務內容

- 健促型照顧服務-如中風復健、認知活動
血壓測量
- 其他加值型服務-復康接送、送餐服務、整理
小花圃、人際支持互動(共餐)
過馬路購物、樂樂棒球



聯合眾人♥用愛心關懷老人

ALL IN ONE 長照服務模式 實驗中心

主任

專家學者

方案管理專員

服務管理組 服務管理專員

- 個案發掘
- 服務管理
- 資源整合

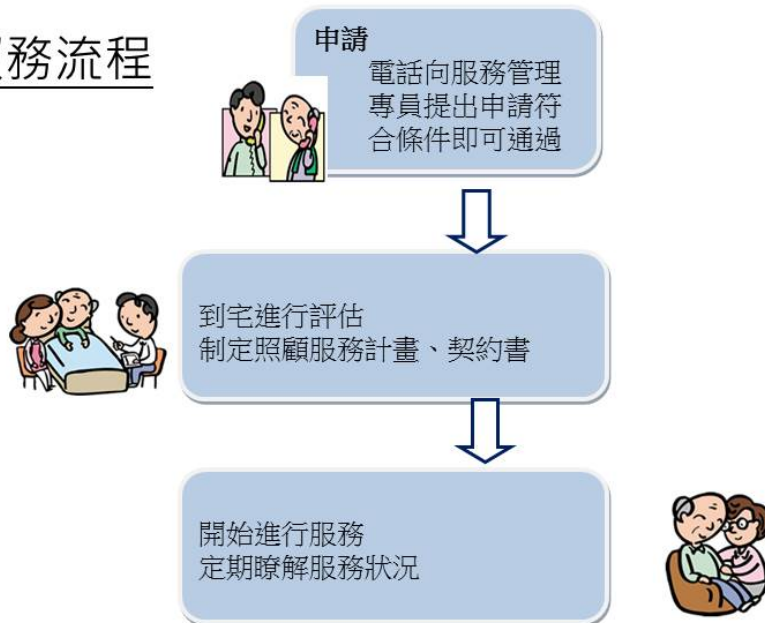
人力資源組

- 人資專員、翻譯
- 定額培訓
 - 服務人員管理
 - 外勞住宿管理

- 本國照服員
外籍看護工
- 提供服務

服務運作模式

服務流程



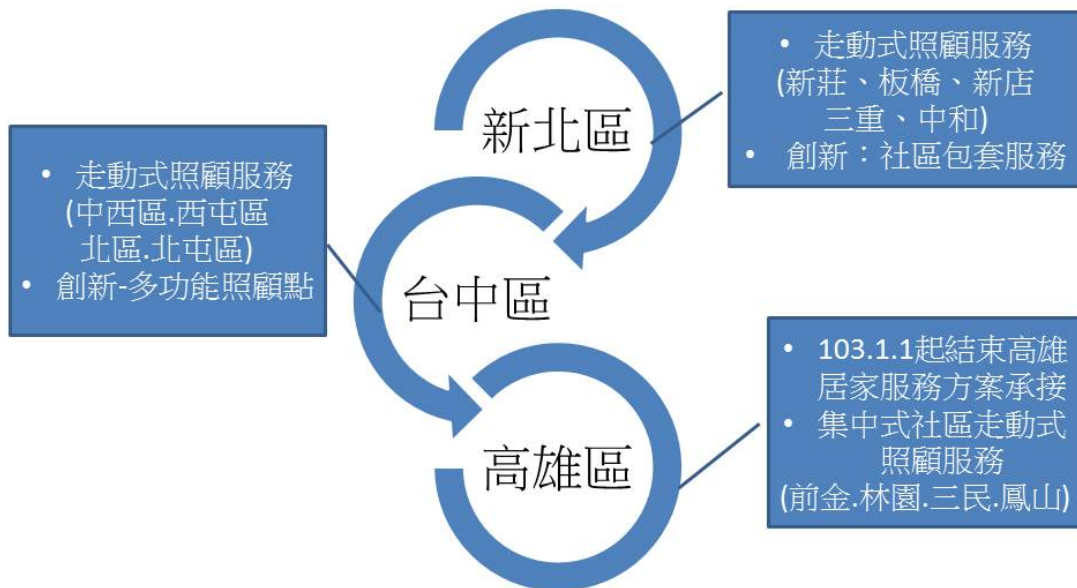
聯合眾人♥用愛心關懷老人

實驗區



聯合眾人♥用愛心關懷老人

ALL IN ONE發展



聯合眾人♥用愛心關懷老人

服務個案數

- 2月線上服務個案數120案
 - 走動式照顧服務106案佔87%
 - 居家喘息14案佔13%
- 印尼同事14人服務個案數20案,聘用率降至70%。

聯合眾人♥用愛心關懷老人

照顧人員

- 照顧秘書26人
 照顧助理20人(印尼籍16人)
- 新北人力12人(照顧秘書4人照顧助理8人)
- 台中人力18人(照顧秘書8人照顧助理10人)
- 高雄人力16人(照顧秘書14人照顧助理2人)

聯合眾人♥用愛心關懷老人

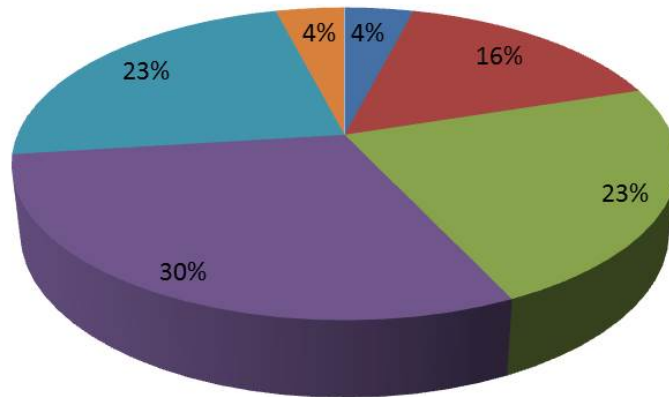
年青人力投入照顧秘書



聯合眾人♥用愛心關懷老人

本國照顧服務人員年齡

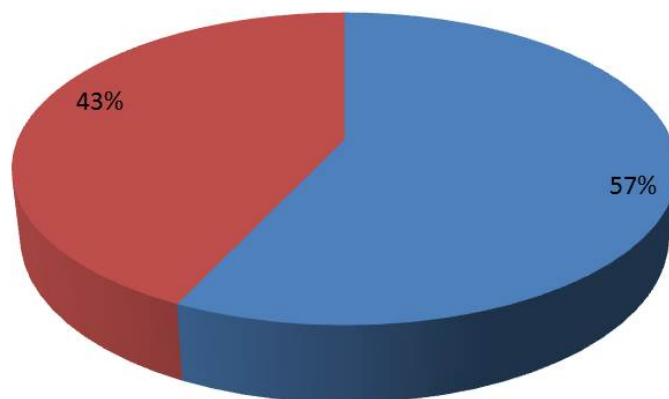
■ 20歲以下 ■ 21-30歲 ■ 31-40歲 ■ 41-50歲 ■ 51-60歲 ■ 60歲以上



聯合眾人♥用愛心關懷老人

本國照顧服務人員學歷

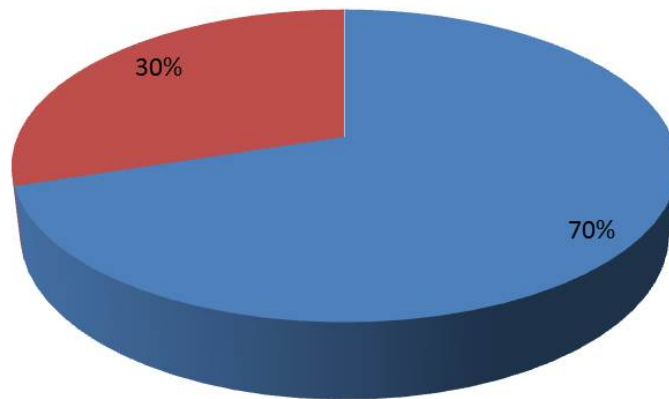
■ 大專院校 ■ 高職，國中



聯合眾人♥用愛心關懷老人

本國照顧服務人員背景

■ 居家服務轉任 ■ 非居服轉任



聯合眾人♥用愛心關懷老人

台灣居家服務的新契機



聯合眾人♥用愛心關懷老人

AIO的發展優先策略

- 開發各種服務模式
 - 創造高滿意度的優質服務
 - 終極目標:24小時居家型服務
- 發展集中式社區的走動式服務
 - 鎖小區域
 - 共聘
- 財務平衡

聯合眾人♥用愛心關懷老人

走動式服務。國際發聲

- 香港團體多次來台指定參訪走動式服務。
- 受邀4/2至新加坡參加「亞洲養老產業投資論壇（Ageing Asia Investment Forum）」發表走動式服務
- 6/18日本媒體團預計21位記者來台採訪走動式服務。

聯合眾人♥用愛心關懷老人

對八年級的照顧秘書來說

之前在百貨公司當櫃姐
笑得在燦爛都是虛假的

我喜歡這份照顧長輩的工作
因為我能感受到
人跟人之間真誠的互動跟微笑



聯合眾人♥用愛心關懷老人

服務分享~三天的緣分

72歲的阿公一心想守護久病在床的奶奶，而上個月奶奶因為肺炎住進加護病房治療....

過程中爺爺期待能把握每一次的探訪時間，跟奶奶說話，身體清潔，按摩，擦乳液..

只是探訪時間有限，焦急的爺爺決定登報請人來幫忙，每天半小時，早晚各一次，但始終找不到...

女兒透過網路得知走動式照顧，於是服務展開～
僅有三天的緣分，奶奶離開了，留下的是爺爺的不捨與對我們的感謝....

聯合眾人♥用愛心關懷老人

謝謝聆聽



腳下老人用愛心關懷老人

國立臺灣大學公共政策中心
Center for Public Policy



社福外勞政策的現在與未來

辛炳隆、李淑媛

簡報大綱

- 現行社福外勞的政策與制度
- 在台社福外勞人數與分布
- 引進社福外勞之影響
- 現行社福外勞政策之檢討
- 社福外勞政策環境因素之變化
- 社福外勞政策修正建議

現行政策與制度 - 政策基調

- 不可排擠本國勞工就業（補充性人力）
- 不可變相移民（客工制）

現行政策與制度 - 申請資格

- 家庭外籍幫傭
 - 在雇主同一戶籍內符合下列資格之一，得申請聘僱家庭外籍幫傭，並以一戶聘僱家庭外籍幫傭一人為限：
 - 家庭中有年齡三歲以下之三胞胎以上之多胞胎者
 - 家庭中有老幼具有下列之基本資格條件之一，且依法定計點方式累計點數滿十六點者：
 - 有未滿六歲之直系血親一親等卑親屬
 - 有年滿七十五歲以上之直系血親尊親屬或姻親一親等尊親屬

申請外籍幫傭資格計點方式

- | | |
|------------------|-------|
| • 年齡未滿一歲 | 七・五點。 |
| • 年齡滿一歲至未滿二歲 | 六點。 |
| • 年齡滿二歲至未滿三歲 | 四・五點。 |
| • 年齡滿三歲至未滿四歲 | 三點。 |
| • 年齡滿四歲至未滿五歲 | 二點。 |
| • 年齡滿五歲至未滿六歲 | 一點。 |
| • 年齡滿九十歲以上 | 七點。 |
| • 年齡滿八十歲至未滿九十歲 | 六點。 |
| • 年齡滿七十九歲至未滿八十歲 | 五點。 |
| • 年齡滿七十八歲至未滿七十九歲 | 四點。 |
| • 年齡滿七十七歲至未滿七十八歲 | 三點。 |
| • 年齡滿七十六歲至未滿七十七歲 | 二點。 |
| • 年齡滿七十五歲至未滿七十六歲 | 一點。 |

現行政策與制度 - 申請資格

- 家庭外籍看護
 - 申請人與被照顧人為直系血親、三等親以內之旁係血親、一親等內之姻親、或祖父母與孫女婿之二等姻親，被照顧人經醫療機構以團隊方式所作專業評估，**年齡未滿八十歲，認定巴氏量表在35分以下或需要24小時照護者；年齡滿八十歲以上，認定巴氏量表60分以下者。**
 - 持有平衡機能障礙、智能障礙、植物人、失智症、自閉症、染色體異常、先天代謝異常、其他先天缺陷、精神病、肢體障礙（限運動神經元或是巴金森氏症）、多重障礙（至少具有前十項身心障礙項目之一）等之重度身心障礙手冊，不須診斷證明書即可提出申請。

現行政策與制度 - 申請資格

- 養護機構外籍看護
 - 收容養護中度以上身心障礙者，精神病患及失智症患者之長期照顧機構、養護機構、安養機構或財團法人社會福利機構；以各機構實際收容人數每3人聘僱1人。
 - 護理之家機構、慢性醫院或設有慢性病床、呼吸照護病床之綜合醫院、一般醫院、專科醫院；以其依法登記之床位數每5床聘僱1人。

現行政策與制度 - 申辦流程

- 家庭外籍幫傭、養護機構外籍看護，皆須辦理國內招募，取得公立就服機構所發球才證明之後，始得引進。
- 能否引進家庭外籍看護需經長期照護管理中心評鑑，且在引進之前需先由長照管理中心推介本國照顧服務員。
 - 自95年至100年共協助51萬5924位雇主完成外籍看護工申審程序，其中推介本國照顧服務員僅582件。
- 引進家庭外籍幫傭之前也需辦理國內招募。

現行政策與制度 - 其他

- 就業安定費
 - 家庭外籍幫傭：國人申請五千元，外國人申請一萬元
 - 機構外籍看護：二千元
 - 家庭外籍看護：低收入戶六百元、中低收入戶一千二百元、一般二千元
- 可在台工作期間
 - 申請來台一次就是三年，最多可申請四次達十二年。

現行政策與制度 - 其他

- 限制可工作內容
 - 家庭看護工作：照顧身心障礙者或病患日常生活等相關事務工作。
 - 家庭幫傭工作：清理房舍、烹調、照料家庭成員起居等相關事務工作。
- 禁止自由轉換雇主。
- 養護機構因適用勞基法，故機構外籍看護適用基本工資。
- 家事服務業未適用勞基法，故本國與外籍家庭看護接不適用基本工資。

在台社福外勞人數與分布（一）

- 社福外勞引進人數至103年2月底為210,656人，較去年同期增加1.89%，社福外勞在台人數逐年上升。
- 若依輸入國別分：
 - 社福外勞引進以印尼為最多，菲律賓次之

103年 2月底	總計	印尼	馬來西亞	菲律賓	泰國	越南	其他
人數	210,656	169,104	---	21,881	710	18,959	2
百分比（%）	100.00	80.27	0.00	10.39	0.34	9.00	0.00

在台社福外勞人數與分布（二）

- 若依開放項目分：
 - 所引進的社福外勞中，有98.99%為看護工，其中又以家庭看護工為主，佔看護工的94.36%

103年 2月底	社福外勞 總計	看護工				家庭幫傭
		總計	養護機構 看護工	外展 看護工	家庭看 護工	
人數	210,656	208,538	11,749	19	196,770	2,118
百分比（%）	100.00	98.99	5.63	0.01	94.36	1.01

在台社福外勞人數與分布（三）

- 若依縣市別來觀察：
 - 社福外勞人數超過1萬人者有六個縣市，其中台北市人數最多，約有39,429人，其次為新北市與台中市

103年 2月底	總計	臺北市	新北市	臺中市	桃園縣	高雄市	臺南市
人數	210,656	39,429	33,972	22,897	17,898	17,023	12,928
百分比（%）	100.00	18.72	16.13	10.87	8.50	8.08	6.14

引進社福外勞之影響

- 對國內就業市場的影響
 - 對女性就業可能有些微正面影響(成之約、辛炳隆與劉黃麗娟（2002）、劉玉蘭、謝佳宜(2004)等)
 - 對國內看護工工作機會排擠效果有限(勞委會職訓局(2009)、李宜等人(2009))
- 對長期照護制度的影響
 - 雇用外籍看護工的成本較低，工時較長，造成國人高度依賴(羅紀瓊、尤素娟、吳淑芬（2004）)
 - 現行政策之檢討－申請資格(王增勇，2006)
 - 外籍看護工的引進會壓縮我長期照護產業發展的空間(王增勇，2006)

現行政策之檢討 - 申請資格

- 爭點：應否放寬家庭外籍幫傭與家庭外籍 看護之申請資格？
- 支持者論點
 - 家庭照顧功能式微，對外部照顧服務人力需求增加，而本國相關人力供給不足，且價格偏高。
 - 仍有不少婦女因承擔家庭照顧責任，無法參與勞動市場，或職涯發展受到限制。
 - 社福外勞與本國勞工的替代性不高，放寬申請資格不致排擠本國勞工就業。

現行政策之檢討 - 申請資格

- 反對者論點
 - 目前我國居家清潔及保母人力尚能支撐市場需求，且引進外籍幫傭無助於提高生育率與促進女性就業。
 - 部分家庭外籍看護與幫傭兼做申請核可以外的工作，排擠本國勞工就業機會。
 - 外籍看護的服務品質與專業性不足。
 - 放寬資格會排擠本國居家服務員的就業機會，以及妨礙國內長照體系之建立。
 - 放寬資格會使現有社福外勞管理不當，勞動權益未獲保護的問題更加惡化。

現行政策之檢討 - 社福外勞勞動權益保護

- 社福外勞勞動權益保障不足是造成其僱用成本較低的主要原因。
- 社福外勞勞動權益保障不足的原因
 - 家事服務業未納入勞基法適用範圍。
 - 工作地點在雇主家中，勞動檢查不易。
 - 禁止自由轉換雇主，無法「以腳投票」。

現行政策之檢討 - 自由轉換雇主

- 各界疑慮
 - 增加行政管理成本。
 - 基於勞雇對等原則，雇主也可以提前解約，對社福外勞未必有利。
 - 失能程度較嚴重者與弱勢家庭可能無法留住外勞。

現行政策之檢討 - 本國居家照顧人力之供給

- 政府相關單位積極培訓居家服務員，但實際從事居家服務者人數很少
 - 截至2011年底，74,349人完成照顧服務訓練，領有勞委會職訓局技術士檢定者計21,407人，然實際投入照顧服務工作者24,188人，其中僅有6,304人留在居家服務職場工作。
- 工作報酬偏低、福利及升遷機會等滿意度偏低，是造成服務員離職最主要的原因之一（呂寶靜、陳正芬，2009）

未來政策環境因素之可能變化

- 國內人口持續老化，對居家照顧服務人力需求將大幅增加。
- 家庭照顧功能持續式微，且女性就業意願增加，照顧服務外部化的趨勢無法避免。
- 為因應人口老化，協助中高齡勞工從事照顧服務工作將成為主要就業政策之一。
- 現有社福外勞來源國將減少（禁止）外勞輸出，而新的來源國不易開發。
- 長照保險開辦後，照顧人力需求增加，但社福外勞定位不明。

社福外勞政策修正建議 - 基本認知

- 由於本國人力供給不足，引進社福外勞有其必要性。
- 要減少雇主濫用社福外勞，最適切的手段就是改善社福外勞的勞動條件與權益保障。
- 提高社福外勞的專業能力與語言能力，可使其成為發展國內長照體系的助力。

社福外勞政策修正建議 - 社福外勞權益保障

- 家事勞工保障法應儘速完成立法。
- 在確保重度失能與弱勢家庭服務不中斷的前提下，允許社福外勞可以自由轉換雇主。
 - 刪除遞補等待期
 - 增加長照喘息服務時數
- 鼓勵NPO與社會企業僱用社福外勞，再以外展服務方式提供居家服務。

社福外勞政策修正建議 - 提高社福外勞服務品質

- 社福外勞來台之前必須通過基本語言能力與基本技能測驗。
- 社福外勞來台之後必須先集中教育訓練一週，再交給雇主。

社福外勞政策修正建議 - 申請資格

- 在本國居家服務人力仍供應不足的情況下，現行申請資格不宜限縮。
- 在社福外勞勞動條件與權益得以充分保障，且服務品質以明顯改善的前提下，可以考慮適度放寬家庭外籍看護之申請資格。

簡報結束，敬請指正



國立臺灣大學公共政策中心
Center for Public Policy

會議影像：











會議記錄：

辛炳隆老師：

跟大家說明一下研討會的背景，我們這個研究案是台大自己做的一個研究，基本上我們針對這個研究案也辦了三場的專家座談，依照我們當初給學校的企劃書，在整個計畫結案之前我們必須要辦一場小型的研討會，最主要是把我們團隊所做的研究及成果提出來，也聽聽與會者的一些意見，我們這個計畫除了我之外，我特別拜託兩位老師來幫忙，一個是致理技術學院的李淑媛老師，另外一位是嘉義大學林億明老師，基本上這個計畫是由我們三個來執行，今天的議程分兩個部份，一個是十五分鐘到二十分鐘的一個報告，報告的部分除了我們研究團隊研究成果之外，我們特別拜託弘道的李惠美李督導，為什麼會拜託他們來，是因為他們弘道現在有一個模式，也就是我們希望把外籍看護跟本國看護做一個搭配，看能不能把二十四小時的服務，變成有效率的鐘點服務，所以我們請他們來幫我們做一個介紹。第二個部份我特別邀請幾位專家學者，一個是中正大學勞工所的馬財專馬所長，再來的是殘盟的王榮璋王秘書長，再來我要特別介紹一下因為他有雙重身分，一方面是文化大學的老師，更重要的他是中華民國家庭照顧者關懷協會的理事長陳正芬陳老師，那另外一位是政大勞工所的成之約老師，我們今天進行的方式，第一部分就是簡報，簡報時間大概十五分鐘，那結束之後我們就進行綜合座談，第一個是林億明林老師。

林億明老師：

大家好，今天非常感謝辛老師給我這個機會加入這個團隊，來做一些有關外勞的計畫參與，我來這裡是抱著跟各位先進請教學習的。我先講我家本身的例子，我爸爸媽媽年紀都八十幾歲了身體都不好，我們就在想要不要幫他們換個有電梯的房子，在台北市新北市要換房子不是這麼容易，所以折衷的方法是希望有人來照顧他們，但如果用巴氏量表他們都是一百分，根本不可能找的到，長期照顧跟社福外勞的需求其實他有很多潛在的需求在裡面，很多是沒辦法表現在數據上面的，我今天要報告第一個部份是社福外勞政策的一些概況，第二個文獻的部分主要我們是從推估社福外勞的情勢，我們從長期照顧，因為社福外勞主要都是看護工，分成兩的部份一個是家庭幫傭，另外一個部份是看護工。我們利用經建會對未來五六十年人口年齡層的推估，在此利用王雲東的盛行率法去推估需要長期照顧的人，我國外勞在1992年初開始引用外勞，後來也因應人口老化，家裡有重病或是年邁的長者，所以我們也引進了一些社福外勞，社福外勞可以分

成家庭幫傭跟看護工兩種，以國籍區別的話，產業外勞是以泰國跟菲律賓為主，社福外勞是以印尼跟越南及菲律賓為主。我們來看一下我國外籍勞工的概況，從八十七年底到一百年底，外勞的總數一開始是上升，中間因為產業外勞的需求減少，再來看社福外勞每年都非常快速的成長，每年都增加兩三萬人，社福外勞的引進主要是以看護工為主，申請資格為巴氏量表三十分(含)以下，八十歲以上是巴氏量表六十分(含)以下才可以申請。在長期照顧的評估分為認知評估跟功能性評估，認知評估是失智，功能性評估是日常生活功能，長期照顧需求我們把他定義在社福外勞的潛在需求，根據經建會的看法失智或是認知功能有障礙的是需支援的等級，巴氏量表51~70分訂為需照護一級，31~50分訂為需照護二級，0~30分訂為需照護三級，所以這個是實務上考量外籍看護工是否符合資格。以上是用很簡單的方法去推估，我們這邊考慮的是政策的影響跟年齡層人口老化的影響，因為社福外勞是受限制的一個市場，那我們這邊的研究只有考慮到這兩個因素。

辛炳隆老師：

謝謝林老師的說明，接下來我們就請李督導李惠美來講一下他們現在所推的一種外展服務的模式。

李惠美督導：

辛老師還有各位先進大家早安，我是弘道老人福利基金會的惠美，今天本來是依瑩執行長要來這邊給大家作分享，因為他人現在在新加坡所以由我來簡單向大家說明，就是弘道從去年七月到現在堆動一個走動式照顧服務方案的分享，會推動的一個很主要的原因是因為，如果我們說一個長輩他最終的照顧模式應該是在地老化的話，那他應該會運用很多的社會資源，然後不僅是個人還有家屬還有照顧者協力之下，在他完整又熟悉的地方去做居住，但是我們看到台灣現在的現況，就是資源的建構他並不完整，所以導致照顧者他承攬了所有的照顧壓力，當他沒辦承攬整個照顧壓力的情況下，他就會去尋求外籍看護工的幫助，如果經濟比較弱勢他就會用自己的方法獨居在自己的家中，那這樣的一個情況讓我們看到了，我們目前在居家服務核定方面是以個案為主，提供的部分照顧者的需求沒有被考慮到，台灣的照顧服務員目前才九千多萬，在2012年外籍服務員已經到了二十萬人，這樣的比例是非常的懸殊的，我們現在的照顧服務員不願意從事夜間的照顧服務，再來我們可以看到說，台灣現在居家服務有一個很大的限制，當這個長輩或個案一旦住院以後，那他的居家服務就必須被中

斷，那這樣的一個狀況是非常矛盾的，一切的契機就是在2006年時林執行長到北歐去參訪，過程中他到達丹麥居家中心，他看到了一個非常先進的照顧模式，照顧服務員早上七點的時候去王奶奶家幫他備早餐，八點的時候他去幫成爺爺的孫子買生日禮物的腳踏車，九點他幫吳先生去銀行代辦事情，九點半他再度回到王奶奶家幫他收拾好早餐，並且幫他用藥，然後十點鐘他把吳先生託他辦的資料送給他，透過這樣一只天的走動模式我可以看到，這樣的照顧不僅是基礎的生理照顧，以陳爺爺的例子來看，他衍生出來的是人真正的需求是什麼而來展出這樣的服務模式，而且這個服務模式是來回的，他不是一天只有一次。那我們再看到日本茶話本鋪的服務概念也是一樣，他是以小區域十人一組服務模式，他發展出日照、走動式居家照顧含有臨時性的夜間照顧服務，為什麼走動式服務我們到最後真的可以去推動他，是因為在前年的時候，新北市市長朱立倫先生邀請民間有在承辦居家服務的團體，聽聽看我們在承辦居家服務時遇到了什麼樣的瓶頸，那林執行長就目前的現況做了分享，第一個就是外籍朋友照顧模式惡化，就是雇主長時間的使用他們，再來是有時候我們會看到外籍服務員是在田裡工作，或是在店裡幫忙賣麵，沒有好好的去運用資源，那台灣的雇主也非常擔心他們的文化跟語言，甚至他們的照顧技巧是沒有到位的，還有最擔心的是他們逃跑的風險，這種種原因其實我們可以看到，就是照顧人力的不足，那居家服務也是以個人不是以照顧者的需求來作扣入，也因為這個關係，我們可以看到外籍服務員人數漸漸的在攀升，然後很多的財團開始去併購小型的安養護機構，這是令人非常擔心的，當機構越來越大的時候，我們能想像的是個案的自主性就會越來越低，因為在機構裡面他一定是團體式的照顧模式，那在加上人數越來越多，照顧者的照顧負荷就會越來越大，以現在一比八、一比九，我相信很多照顧機構不是以這樣的人數來作人力的配置，我們的發展走動式的目標，第一個是建構優質服務模式，第二個是我們希望吸引年輕人來投入職場，讓資深照顧服務員最後可以轉任變成是個帶領者，第三個是希望我們能夠保障不僅是我們本國集的照顧人員，還有外籍朋友不管是在薪資方面或是休假制度上面，能夠有一個很有品質且人性的模式，三月份開始我們讓我們照顧祕書來做試run，一直到七月份我們印尼同事正式加入了我們，在去年四月我跟著執行長一起到印尼看他們的訓練學校，因為我們希望透過參訪了解，他們當地再訓練印尼同事，跟我們在台灣在照顧的差異性是什麼，因為當他們來台灣之後我們是要從新在做培訓，所以知道差異性是什麼，我們在跟他們對話的時候也會比較懂，目前我們新北服務處有六位印尼同事，我們為他們做了

生活適應、文化交流、機構實習、回覆示教還有家事服務課程，為他們的安排當中有一個重點是，照顧秘書跟我們印尼同事一定是並進的，我們希望創造大家是一個平行的模式，讓他們彼此之間是可以互相對話、互相學習的。那在服務運作模式上面，我們將我們照顧秘書跟印尼同事在任務上面做了一些區隔，比如說在基礎照顧上面大家是一起執行，但這個個案如果是有一些行政或是心靈這塊，是交由照顧秘書來做擔任，而我們印尼同事主要來擔任是家務跟夜間還有假日服務的這個部份，這個只是初期的搭配，但最後理想化為本國服務員來擔任全職化，這樣台灣面對高齡化社會才有辦法自己來做守護。再來是服務的運作模式，這個方案能見度很高是因為他申請並不困難，但是開放初期他有一個很大的瓶頸，就是我們得使用者對我們印尼同事還是希望用二十四小時的方式，所以我們會去跟家屬討論，他的需求是什麼有沒有辦法把它集中式，那我們後來發現家中還是有主要的照顧者，我們進去是幫他們做一個簡單的喘息，然後家訪之後我們就會簽訂契約。那現在的實驗區包括新北市我們採用社區式的包套服務、台中市採用多功能照顧點，還有高雄市今年初結束居家服務方案承接，轉移到All in one的服務。在服務個案數我們可以看到，在二月份北中南有一百二十位，走動式服務佔87%，居家喘息佔13%，我們十四位印尼同事服務了二十個個案。

再來我們可以看到本國照顧服務員的年齡，以四十一歲到五十歲居多，但是我們可以關注的是二十一歲到三十歲也佔了百分之十六，學歷方面則是以大專院校居多，居家服務去轉任的比例也很高。我們希望可以用All in one的model去改善台灣居家服務，去改善外籍朋友的工作環境，希望吸引較多的年輕人投入，建構以人為發展的照顧模式，最後All in one的策略我們希望能在社區發展走動，這個服務方案受到很多人的關心與關注，目前向香港也來參訪看我們是怎麼走的，還有四月二號瘦腰至新加坡參加亞洲養老產業投資論壇，然後六月十八號日本有媒體會來到台灣採訪走動式服務。有一位同事跟我們分享他是百貨公司的櫃姐，可是他在服務的過程中到最後他會有一些倦怠，但他來做這份工作之後，他發現長輩是不會騙人的，喜歡與不喜歡都會表達出來，所以他找到這份工作真正的價值。我們希望透過這樣的模式，可以以人為根本，去發展出他生活上或心靈上實質的需求，那以上是我的報告謝謝大家。

辛炳隆老師：

接下來請李淑媛老師。

李淑媛老師：

各位先進大家好，現在就由我來向大家報告，我們這個計畫彙整了三次座談會還有參考一些文獻所得到的結果，首先我們社福外勞政策的基本概念，就是我們在就服法第四十二條，裡面有規定說我們是不能排擠國內勞工的就業，也就是我們社福外勞是一種補充性的人力，然後我們社福外勞不可以變相移民是一個客工制的制度，在來申請資格的部分我們分成兩個，一個是家庭外籍幫傭，一個是家庭外籍看護工，在這邊依法規定是要十六點以上，再來外籍看護的部分，我們放寬規定年齡滿八十歲以上，認定巴士量表六十分以下就可以申請外籍看護工，另外的部分就是有障礙手冊就可以提供申請，再來目前有養護機構可以申請一個外籍看護，也就你收容中度以上的身心障礙者，每三人就可以聘雇一位，那如果是護理之家相關機構的話，床位每五床就可以增聘一位外籍看護。在申辦流程的部分，家庭外籍幫傭及養護機構的外籍看護，都要辦理國內招募，辦理完之後你才能夠引進，是否能引進的部分需要長期照護管理中心去評鑑，在這裡我們收集了一個次集資料，我們發現95年到100年我們協助五十一萬的雇主去完成這方面，但推介的部分只有582件是非常少數的，在現行制度裡面雇主核准外籍勞工之後，我們還要付一個就業安定費，家庭外籍幫傭的話，國人申請每人每月五千元，外國人申請則是每人每月一萬元，機構的話是兩千元，家庭外籍看護一班就是兩千元，在台工作時間目前已經延長到十二年，在工作内容的部分外籍幫傭跟外籍看護工，目前他們的工作内容是有強制的規定，而且他們禁止自由轉換雇主，在養護機構的外籍看護他是適用基本工資的，但是在家庭裡面就不適用。對於引進社福外勞會不會對國內看護工有排擠效過，大家評估的結果是認為還好，另外一些專家學認為引進社福外勞會對長期照顧制度會有一些影響，因為我們國內的家庭照顧已經對外籍看護工有嚴重的依賴，所以在這方面可能會對我們長照制度會有一些影響，在加上外籍勞工他的成本比較低廉，有些專家學者認為會影響長期照顧制度的空間。接下來我們彙整這些資料所提出的看法，首先在申請資格的部分，我們提出一個爭議點，就是是否放寬家庭外籍幫傭與看護的申請資格？支持者的論點為，我們現在家庭照顧的功能是比較式微的，對這方面的需求也比較高，但是我們國內人力供給是不太夠的，而且價格很高，有些家庭是負擔不起的，然後還是有些婦女沒有辦法參與勞動市場，所以支持者認為應該放寬外籍幫傭的申請，再來就是惡福外勞跟本國勞工的替代性不高，所以我們認為如果放寬申請資格不至於會排擠本國勞工的就業，而反對者的看法，他們是認為目前清潔與保母人力還可以支持市場

需求，另外部分的家庭看護與幫傭會去店裡工作，所以認為這很有可能會排擠本勞工的就業機會，再來有專家學者提到，外籍看護的服務品質跟專業性是不夠的，再來就是放寬資格會更難管理，這是反對者的論點。再來我們談論到社福外勞勞動權益保護的部分，我們認為他們為何這麼便宜，是因為他勞動權益不足，不足的原因就是家事服務為納入勞基法的範圍內，然後他工作的地點是在雇主家中，檢查不易，再來如果讓外籍勞工自由轉換雇主，可能會增加一些不必要的管理成本，那如果說我們可以讓外勞自由轉換雇主，基於勞雇對等的原則，那雇主這邊是否也可以提早解約，那這樣對社福外勞不一定是有幫助的，再來失能程度就嚴重的，外勞可能就不會選擇這麼沉重的工作。再來本國居家照顧人力的供給，我們彙整的結果，我們目前政府是很認真在培訓家庭服務員，但是真正投入的人數不太多，比方說2011年底，有七萬多人是完成這個服務訓練的，通過檢定者有兩萬多人，但是實際上留在居家照顧裡面只有三千多人，為什麼這個比率會這麼低，可能是因為工作報酬偏低也沒有升遷的機會，這也就是服務員主要離職的原因。我們認為目前會影響政策環境的可能因素，第一部分人口老化會造成居家照顧服務人力需求增加，而且目前家庭照顧功能越來越薄弱，我們認為家庭照顧外部化是無法避免的，再來就是社福外勞的來源國想要把外勞的輸出降低，那開發新的來源國也不是那麼簡單，最後就是長照政策開辦後也會影響到社福外勞的走向。最後我們提出一些修正建議，我們的基本主張是，我們本國人力的供給不太夠，引進社福外勞還是有他的必要性，那要減少雇主濫用外勞，我們覺得要改善社福外勞的勞動條件跟權益保障，再來就是可以提高外勞的專業能力與語言能力，使我們成為發展長照政策的助力。那在社福外勞權益部份我們有提出一些建議，就是我們認為家事勞工保障法是應該盡速完成，再來就是確保重度失能與弱勢家庭他們的外勞，在不中斷的前提下，適度讓他們轉換雇主，第三點我們希望NPO與社福企業去雇用外勞，利用外展的服務方式來提供居家服務。那在社福外勞服務品質部分，我們給予的建議，第一個是提高外勞來源國訓練的品質與成效，再來社福外勞來台後我們希望不要直接跟仲介接觸，他們來台後先由政府機構來做訓練。最後在申請資格的修正部分，我們認為本國居家服務人力還是不太夠，然後現行申請資格還是不宜把它限縮起來，第二點在社福外勞勞動條件跟權益，在服務品質有改善的話，我們認為放寬家庭外籍看護的申請資格可以來考慮一下，比如家中有兩位重度者就可以來申請，以上就是我們的建議與檢討，謝謝。

辛炳隆老師：

非常謝謝剛才三位的說明，接下來就是進入我們的座談，基本上最主要是我們提出了一些政策的建議，第一個建議就是以目前的供需情勢來看，除非有大的改變，可以讓本國的勞動力投入，否則引進社福外勞是不可避免的，最主要的是社福外勞勞動條件的保護，再來就是社福外勞品質的部分，我們建議外勞進來之後不是先給仲介接走，而是先集中一個禮拜，這個禮拜除了教育訓練以外，最主要是做一些法令的宣導，讓他們來台灣第一個碰到的是政府，我覺得這個是滿有幫助的，那當然最有爭議的是申請資格的部分，我們認為要限縮可能有它的困難，我也同剛才李督導所講的能夠改變大家的行為當然是最好的，那事實上這種的無奈也反映到我們對於長照保險的開辦，長照保險開辦以後，依目前的規劃方向來講是需要有條件式的現金給付，但我們對於申請資格來講，我們認為除非供給端可以做很明顯的改善，否則需求端的部分很難限縮。

馬財專老師：

我想針對社福外勞政策檢討相關研究的部分，我們也從林億明老師的推估模式，看到一些社福外勞需求的空間，這也看出來我們對於社福外勞般般的需求，我們也看到現在弘道推展一加一的模式，我覺得這樣走動式的配套方案是一個非常重要的思考，我對於我個人的研究提出些許的看法，如果我們從法令制度保障來走的話，家事勞工保障法應該要提早推出來，第二個部分是有關於勞動條件，現在機構的看護工是在勞基法的保障之內，但沒有在勞基法保障之內的看護工其實是佔最大多數的，這一群人是最為弱勢的，長期來看他們的勞動條件沒有做到改善，包括薪資跟休假還有工作環境的部分，第三點的部分自由轉換的概念，我認為勞動要自由轉換，相對雇主也要有自由轉換的部分。第三個部分，我覺得在重症的部分到底是不是要做一個彈性的處理，如果我們可辨認他為重症，那是不是在自由轉換的部分是可以限縮的，第四個部分為放寬資格的部分，從看護工的部分我們認為不宜再放寬，但是對於家庭幫傭我認為應該要從新思考，因為家庭幫傭的記分實在是太高了。最後一點，人力運用模式的搭配，我倒是認為這樣的連結配套是很重要的思考，弘道的感覺是著重在年輕的部分，我覺得為何只是年輕人，那中高齡的部分應該也可以經過訓練來做配搭，我認為再配合社福長照體系的部分需要有階段性的討論，因位居照顧人力的流動性非常高，也因為他工作環境條件非常差，導致有些人拿到證照，他卻不願意從事這樣的勞動相關工作，我認為年輕和中高年齡層，經過訓練之後，我想他們可以很穩健的連結到這樣的勞動市場裡面，這是我個人

提供相關粗淺的見解，給大家參考，謝謝。

辛炳隆老師：

非常謝謝財專所提出來的，我們也會把它納進來考量，我覺得除非我們把居家照顧的價格拉高，否則培訓再多也不見得會進來，日本目前是沒有引進外籍看護，但是他們有很多的外籍護士，另外我知道的日本他們也面臨很大的壓力，要求開放外籍看護，原因就是日本經濟不景氣下，大家都沒有付費的能力時，你要把價格拉高是很困難的，那價格不拉高人就進不來，這是我的看法。

王榮璋秘書長：

謝謝辛老師的邀請，我想事實上我們在照顧需求的部分，確實沒有這麼大的壓力跟需要，這樣的問題我想政府早在民國87年就看到了，但是所採用的方法卻是開放廉價的外籍勞力，還是讓雇主自己面對跟處理。在這裡面它的需求是存在的，供給的部份我們要面對的問題是，供給的不足是怎樣的情況產生的，那這些問題有沒有辦法扭轉跟改變，那我們看到的部分，第一個就是薪資待遇能不能符合，從事這樣工作人員期待，為甚麼我們都不調整居服人員的待遇？第二個就是工作內容的問題，除了照顧身心障礙者或是病患日常生活之外，他家裡面所有的事物都要包辦，不論是工廠或麵店甚至其他親戚家裡打掃都要做，換另外一個角度來看，醫院看護工的部分就有人願意做，就是有適當的條件跟報酬之下，是有人願意要做的，第三個部分就是工作上面的尊嚴跟社會地位，長期以來我們華人的角度，都是以人的照顧工作為恥，有很多的居服員也都抱怨在家中不受尊重，我覺得這些是沒辦法改善的嗎？我覺得不盡然，像偶像劇"家政婦"很多人看完都對這個工作有所想像跟期待，另外主要的重點是在薪資的部分到底要多高，換一個角度來看，我們現在外籍看護工之所以低廉，其實建構於我們對他們的剝削，所以我們希望利用家事服務法或是勞工保障法等等方式來做保障，但是他跟一般勞工不一樣，他是一個人住在雇主的家裡，他一但指稱他的勞工超時，受到不當的對待，但是雇主的家族人員很難偏向他為他做證明，所以這個保障法要比現在的勞基法來的緊還是鬆？如果他比現在的勞基法還要更為寬鬆，我想本國的勞工就不願意從事了。所以家事服務法他到底會是促進我們對外勞雇用的保障，還是終結我們對他的依賴。另外一個是訓練的部分，我們認為要加強在國外訓練的部分，要做一個提醒跟強調的地方是，國外的訓練往往是輸出國仲介公司剝削的來源，因為他們付不起這些訓練的費用所以他們貸款，然後到台灣工作之後再按

期攤還。第二個部分是在國內的訓練，在一周時間內我們怎麼樣讓他們符合居服員資格，再來就是我們的訓練是否要要求結果，一旦要求結果，如果他們沒有達到他是不是要遣返回去？再來他來台期間是否要付薪？是政府婦還是雇主給付也是問題。再來我們期待NPO跟社會企業的聘用上面，社會企業的方面在國內沒有法律的定義，他的盈餘是不是可以分配？但是未來無論是保險制或是稅收制大概都不會是這樣的情況跟方式，即便我們是用社會企業來做提供的話，他們本質還是企業的模式。另外一個就是NPO這個部分，NPO也不是品質保證，也不是絕不剝削，其實很重要的是相關的制度與規範，中國他們其實非常擔心服貿的開放之後，台灣的機構進入到中國去，他們說台灣的服務標準跟品質使他們無法競爭，我跟他講絕對不會，因為你們這邊沒有規範沒有要求，所以最後的部分，我在這邊建議社福外勞的部分要開放，除了看護的部分，我們認為幫傭跟機構的部分是不是都要做開放？幫傭的職務門檻是低的，所以還要考量是否開放，再來是機構外勞的部分，現在機構是要符合勞基法的規定，我們覺得他的問題還是出在薪資，如果我們認為照顧服務員的薪資一定要低於社工員的情況，他就一定聘不到人，所以希望研究團隊在這個部份能有所商確，這是我以上的建議謝謝。

辛炳隆老師：

辛炳隆：非常謝謝榮璋的意見，我想我不贊成幫傭與機構的開放，因為幫傭的部分如果是需要照顧的，我想應該回歸到看護的部分，納保母的部分國內的從事意願也越來越多，再來訓練的部分事實上也是非常麻煩的，我們也考慮到他們來台訓練，訓練沒過把他們遣返也是非常糟糕的，我們的建議為政府未來在這部分要更有主導性，對於在當地所辦的訓練，可不可以有更多的掌握，事實上我們說的那一個禮拜，最主要是要做法令的宣導，或是讓他知道他來台第一個碰到的是政府單位而不是仲介，我想最主要的目的是在這裡的，那接下來就請陳理事長。

陳正芬理事長：

首先，非常感謝辛老師的邀請，今天會來的原因其實是衝著這三位非常有名的老師，因為知道三位老師在勞政的部分非常有影響力，因為對我們社政學者來講要進到勞委會非常困難，今天對我來講可以分享過去我自己在這五年國科會的研究還有我在日本一些分享的狀況，那我覺得這對台灣目前來講是有他的重要性，簡單分享一個地方先開始的是管理不博學，個人認為在這個議題上面來講其實家事服務法事實上是婦女團體、社福團

體非常爭議的一件事情，到目前為止，我們三方沒有共識，那為什麼沒有共識的原因是台灣社會研究期刊在2011年的標題，其實基本上在家護當中要怎麼去處理，這又要回到巴氏量表的議題，我個人會在這裡用一個數字呼應剛剛林老師以及馬老師，先講的地方其實是我們社政學者為什麼一直討論A跟B的概念，我想在供給面最大的差異是辛老師有引用的部分，我們一直很希望是照顧服務產業他跟外勞之間是可以連動的，事實上你請一個外勞，在你若不願意不請外勞請本勞的話，那政府就會補助一個月一萬塊錢為期一年，可是就像辛老師引述的部分，這個成功率是千分之一，那為什麼會是千分之一的成功率，事實上我們用數字來做一個討論的部分，對我來講為什麼做這樣一個外勞跟本勞的題目是因為在2002年台灣開始發展開放外籍勞工看護工的時候自己剛好也是行政院先導計畫執行祕書，我以我們就不斷地被質疑一件事情，為什麼我們居家服務做不起來，而外勞一直在增加，等到我自己到行政院之後就覺得這是一個我待解的問題，我其實是呼應馬老師的論述，我們看到香港的例子跟新加坡論述的地方，自己認為外籍幫傭遞補了幫傭的需求，是因為在幫傭裡面很明顯不能造假，所以一張身分證的點數是完全無法造假的，那是一個在記點上很大的差異性，可是巴士量表我們回溯他的起源部分，巴士量表是可以主觀意識的，也就是說我今天巴士量表在評你走路在評你吃飯等等的事情時候的那個記憶力，我今天說我手放在這邊我就是不能起身，請問你怎麼評估我到底是主觀不能起身還是我的肌肉我的大腿的力量不能讓我站起來，所以巴士量表其實是一個復健師提出來一個非常主觀去看你肌力的事情，可是當全世界各國把他做成一個客觀指標那就出現問題了，其實基本上很多老人還有我訪問的神經內科跟骨科醫生說其實我沒辦法做決定，因為他非常的主觀，那很多老人就說他從來沒有騙過人，我第一次騙人就是在診間，所以我一直在強調我們用巴氏量表去做這件事情的時候，在幫傭這件事情上我們卡的很嚴，是用身分證點數及年齡去做計算，我們就會導致這個狀況，可是這個需求不會消失，所以這個需求跑到哪裡去，所以這兩個之間都是家護裡的一個照顧需求或是家護需求而你硬要切兩塊，而這兩塊評估的標準又不一致的時候，我覺得那個移動是很明顯的狀況，所以你們一直再問我這件事情的時候我一直在說，我們最大的一個問題是現在台灣在實施的十年長照當中，你凡是原本有聘用弘道居家服務的部分你有給付，也就是九十小時當中政府會補助你百分之三十，16200當中我自己要付5400，政府會再幫我補助12000，可是我甚麼時候會被取消，也就是政府我對你的懲罰是，你聘了一個外勞，我就取消你那16200，九十個小時的部分，所

以就是若A及B的部分，所以很多其實她原本沒有工作是因為他本來有工作而且其實待遇都不錯，可是他沒有工作是因為政府說你只要外勞到家裡報到的那一天本勞就不准用，所以我覺得那A跟B的觀念，是因為我們一直長久以來希望請勞政的學者可以幫我們講，當你把本國的市場切割出來，分為本勞跟外勞的時候，而又規定只能用外勞不能用本勞，這時候我們就會去要一個對我來講雇主最有利我可以剝削他的一個外勞，我覺得這個是在這個議題裡面我們一直在提醒的，舉一個例子，當台灣的數字已經到這個情況的時候，也就是我在2011年發表的這個理念我就用一個圖示去做討論，我們會覺得這個地方家護的補充人力當中他本來應該是請外勞的，可是當這個地方我們需要用年齡用身分證等等去換算的時候，我只有兩條路，一個是非法聘用，可是這個非法是說我叫這個老人用透過一個主觀的方式或是我們知道的行情價，一個醫師開一張巴氏量表的行情價可以從兩萬到十萬不等，那這就非法了，可是基本上他還是用一種符合只是非法的一個巴士量表評估方式，去聘了一個合法的名額的外勞，這裡會發現的一個狀況是，可是有很多的雇主需要的是像林老師講的那種保護性勘視，但是大家只告訴我若A及B，所以我希望保護性勘視的時候那怎麼辦？政府的所有長期照顧理念是你要有失能一項以上，可是我不到一項以上，但卻有需要有人家看的時候我怎麼辦？我就變成去欺騙獲得了這塊的部分。我自己去年十月在日本分享的資料裡面，發現的地方就是說，局內人跟局外人議題的討論，那日本他們也非常在乎這個問題，那我們今天要處理這件事情，你是不是要跟居家服務應該是一起的？你用一個國內的居服員，你才可以用一個外勞，這樣才可以讓這條線走一樣模式的，所以就是剛剛榮璋講得，你七十五塊錢的基本工資，台灣的居家服務是一百八十塊，這是有市場競爭力的，可是當我們的基本工資已經是一百一十五塊時，本國的居服員還是在一百八十塊。台灣現在機構外勞的雇主不傾向聘用的原因，他們現在寧願聘的地方是在於說聘自己的人，因為價差不大，因為你一直在壓縮跟基本工資的連動，所以甚至於機構發生的狀況，因為機構這裡逃跑就不准他在進來，所以在這個議題上面我們可以再看到的狀況是，台灣的訓練人數一直在增加，他他的增加趨勢跟我們照顧需求是連動的，可是為什麼他今天實際的工作機會只有七千多個人。我們希望他跟外勞在國內的部分脫鉤，台灣現在將近有兩百家的居家服務單位，我們覺得外勞他有他的重要性，其實台灣本國籍的居家服務單位是沒有能力出國去找人的，可是它可以進來台灣之後，他所有居家服務管理在職教育訓練督導，都讓我們居家服務單位來做，我們是認為應針對十年長照的部分，他應該兩個都一起整

併，以上是我的意見，謝謝。

辛炳隆老師：

我想非常謝謝陳理事長的意見分享。我們請成老師來繼續。

成之約老師：

各位先進大家好，其實我大概對於這樣一個所謂的社福這方面政策的想法，跟剛剛陳教授所提到的你今天在建構整個國家的社會體系時，需要把外來人力的衝擊事故做一個規劃或是整體的思考，坦白說我自己認為由我們這樣的一個人口結構跟數量的一些改變的趨勢之下，其實長照人力或相關體系的結構，很難由我們自己本國勞工的人力供給能夠撐得起這樣的起薪。從其他的國家一些經驗來看，即便是這麼封閉的日本，都還是要誠懇的或誠實的去面對高齡化與少子化的問題，所以日本也必須要從國外去思考要不要只有儀器的醫療照顧的人力，剛也有提到說是不是從一些新制的條件來做一些改變或改善，但是我覺得當你把這些薪資條件提升的時候，相對來說或許可以引導國人去雇用或去利用本國照顧的人力，但是我在思考一個問題，以我們現在的低薪化或薪資沒辦法有效成長，我們的薪資條件到底能提升到什麼程度，假如能有效提升，是否可導引本國的勞工進步到這樣的一個產業或從事這些照顧的人力？這麼多的中高齡或是其他年輕世代的勞動力，真的會捨了高薪來作照顧這樣的工作？我認為薪資條件的成長是否能夠去誘導本國籍勞工進步到這樣的一個產業或職業唯一的因素，或許在現行的環境下，看看能否對這些引進的外勞，在勞動條件或權益保障能夠強化之下，至少讓本國人能去思考不管用本國籍的照顧人力或外國籍的照顧能力，其實面對的都是同樣法律上的要求或一些規範，至於怎麼去取捨，我覺得基本上就看他能否衡量薪資所得家庭的條件來做一些取捨，即便是像弘道在推動外展服務的時候，他已經把本國人跟外國人有些在職位上整個區隔，區隔的結果就會產生薪資差異化，也會讓本國籍勞工要求自家裡的行業的時候，相對來說他會覺得他的薪資條件至少要比外勞好，但是要把外勞的條件跟他提及的話，其實又好像沒什麼太大的爭議，結果不同的時候，本國的家庭或許會去選擇這些本國籍看護人力，搞不好又會產生很多不一樣的結果，但有時候我覺得說，在看問題或做相關政策的規劃是不是能夠更淺在一點，如果嘉南的外展服務是一個成功的模式，我覺得我們應該去get credit，從這樣一個方案的推動應該要得到一些credit，因為至少大概在十點以前大概就提出外展服務的概念，基本上希望能夠把外籍看護工引導到機構去，減少家庭動外籍看護工的依賴，相

對來講可以滿足某些家庭的需求，某個程度上又可以兼顧到某些外籍看護工的權益，我當然是希望這個模式是成功的，因為從弘道的報告看起來，至少這些外勞不再是提供一對一的服務模式，如果弘道邊能夠把他的供給的條件，或是工資的收入部分能再把它做一些補充的話，或許會更具說服力，希望這個模式的從示範將來可以變成正式來推動。我覺得針對研究團隊的發現，我覺得裡頭有一個部份在數據上面，或許可能要考慮看護工這部分可能有家庭看護工，可能那個外展型來是要把它歸類到機構看護，有些機構看護人員有時候再提供機構類的照顧，有時候他會到機構外去提供外展的服務，將來他不是示範的時候，他人力的運用相對的是在保障他既有的勞動條件跟權益的情況下，我覺得他是可以比較靈活的去運用外籍看護工，那另外在外展的服務模式會有一些狀況，其實他受雇社福機構，跟受雇於養護機構外籍勞工的條件其實是會不一樣的，這些養護機構的勞動條件，事實上是用於責任制的，所以他的工時比起受雇於社福機構的勞動條件是比較寬的，其實以後我們要看外展服務模式的時候，其實要去比較，這個看護工是受雇於社福機構，還是受雇於一般醫療養護的機構，雖然他們同樣使用勞基法，但有些規定是不太一樣的。我覺得裡面其實真的討論到，保障外籍看護工的條件或權益時，我想研究團隊提出來的自由轉換雇主，但是我們現在原則是禁止自由轉換雇主，例外是許可的，只要三方同意還是可以去轉換雇主的，但是重點就在於他將來可以自由到什麼程度，我想今天所謂的自由，基本上是在於勞動市場上自由移動嗎？還是他在規定的期限內他就要完成雇主的轉換？我們改善這些之後，就真的能夠足以解決我們將來對於這些外籍看護人力，或是居家照顧人力的問題嗎？因為他是有居留12年上限的因素，所以這個需求跟供給一拉一扯之間，我們其實要思考說社福跟產業外勞應該要何去何從？其實我會比較倡議的就是，是不是該給他們永久居留的權益，他們解決得不一定是我們照顧的需求，可能還解決將來少子化的勞動力結構的改變，我個人是想看到台灣未來人口結構跟勞動力結構的改變，未來台灣真的會有人來從事看護工的工作嗎？我們這樣人口老化跟照顧的需求是有增無減的，我覺得我們要更宏觀的來看到台灣外勞政策到底是什麼？或是人口移入政策應該要怎麼去做考量。那這些提出來的意見就請大家做參考。

辛炳隆老師：

那不知道與會者有沒有要提出來的？

顏韋志專員：

大家好，現在就由我這個晚輩來發言，我就做一個綜合性的意見，我想大家看林憶明老師今天的報告可以看得出來，不管用哪一種推估模型，外勞人數到2050年都是節節上升的，第一個我想先說明的是，我們現在外勞是補充性原則是所謂的客工制度，就像陳老師說的一樣，未來是否要把他改變成移民的制度，我想現在外勞這件事情除了勞動部以外，可能也不是衛生福利部說的算，慢慢的移民單位說話的分量會越來越重，勞動部不反對，是不是一旦有了外勞就不能用任何居家服務或喘息服務，尤其在喘息服務這一塊，其實勞動部已經多次向衛生福利部反應，就是說現行外勞要離開工作崗位一個月以上，居喘才能進去。接下來我們先針對簡報，我們先感謝辛老師跟淑媛老師給了我們比較明確的建議，我想先說一下不管是要放寬外籍勞工的申請資格，有些人說會排擠，有些人說不會排擠，我覺得重點是要先說明要放寬什麼，我們接下來才能說他會不會有排擠的效應，如果今天放寬完全無失能，只要有居家需求的人都可以來使用外籍的勞動力，比如說彭婉茹的居家清潔，我可以說他一定會排擠本國的就業機會，另外一個情形也就是馬財專老師說的點數的問題，那如果讓更多的幫傭進來，取代保母的這個工作，那他可能就會吃掉了國人願意做的保母的這個機會，勞動部目前的立場來講應該是贊成辛老師說得，如果是有照顧需求的那應該就要回歸到看護工的部分，馬老師提出的問題，我大概看了一下，裡面大概點出外籍勞工的問題，一個是仲介費跟貸款過高的問題，一個是財物剝削跟控制的問題，那這個不單單是家庭看護工，產業類也有，那有關於自由轉換的問題，去年十二月二十五號，勞動部有做一個略微的放寬，第一個是原本家庭類行動不明的遞補期是六個月，後來改為三個月，他背後有一個目的是配合轉換，以後如果被地方政府認定不可歸於雙方，可以單方轉換，但事實上會有一個問題就是實務上的操作，最後可能回應馬老師說的，完全的自由轉換可能會讓弱勢的外勞沒有辦法來照顧弱勢的雇主，所以是要開放到怎樣的程度，我覺得我們可能會再研議，而會越來越開放的大方向我想應該是不會變的，最後是家事勞工保障法的部分，勞動力發展屬在個立場是完全支持的，我最後再回應陳老師有說一個彈性工時的部分，依照開放彈性工時這件事來講，他指定的是目前從事機構照顧的人適用，最後有一件事情，我覺得可能是回應楊玉欣委員，家中有兩位中重度者的這件事情，其實我們勞動部有再研議要開放這件事情，可是我們遇到了一個很大的困難，就是我們跟醫師開會，很多人把醫學認為是太客觀的數字，所以要把醫生的判斷換算成一個很客觀的數據來說的時候，這是很困難的，其實有很多醫生像我們反映，包括家中有兩位中重度者，

其實我們大方向是希望開放的，可是我們現在遇到了一個很大的難題是我們不知道要如何轉換，而且醫學界也沒有辦法幫我們解決這個問題，我覺得照顧這個工作，最後會回歸到他到底照顧需求有多大，其實勞發屬一直遇到的最大問題是，沒有辦法去評估所謂照顧需求到底有多大，那大概先做這樣簡單的回應，謝謝。

辛炳隆老師：

非常謝謝你的回應，因為時間也差不多，今天很謝謝大家提供這麼寶貴的意見。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU