

「至高無上」的人權價值與「資源有限」的社會現實： 「家事服務法」立法對台灣照顧體制之成本分析初探

台大社工研一 r96330012 鄭詩穎

在 TIWA 實習中正式進入移工領域的 2008 初夏

一、前言：外籍冷血女殺手？

充滿陽光的下午或早晨，外出走到附近的公園，常會看到來自東南亞國家的面孔，推著坐著輪椅的阿公阿嬤三三兩兩的群聚在一起，她們是我們所稱的外籍看護工，1992 年起開始被合法地引進台灣(註1)，自此改變了「她們」與「我們」的生命歷程。而面對這群以自身的勞動使國內女性從家務照顧中得以被釋放的外籍看護工，台灣人給予其怎樣的想像？透過區別外籍勞工與外籍專業人士，外勞在「階層化的他者化」之過程中常被視為「低劣的他者」——「危險、落後、不衛生、不文明」的次等族類(藍佩嘉, 2005〔1〕)。而更有甚者，對外籍看護工的想像或許常與「社會問題化」的觀察息息相關：

案件	劉俠案/薇娜	台中王家/比西塔	台北南港蔡家案/ 阿美
案發時間	92 年 2 月	95 年 9 月	95 年 11 月
外籍看護工國籍	印尼	菲律賓	越南
來台工作時間	一年餘	一年餘	近二年
雇主傷亡	一死	四傷	一死一重傷
主雇關係	良好	尚可	良好
外勞工作狀況	全年無休	全年無休	全年無休

(國際勞工協會, 2006. 9. 26 聲明稿、2006. 11. 19 新聞稿)

以上這些新聞事件你是否仍記憶猶新？但你可能不知道的是，這些震驚事件的共同特徵為：主雇關係良好，外勞全年無休。印僱薇娜、越僱阿美均曾表示：(國際勞工協會, 2006. 9. 26 聲明稿、2006. 11. 19 新聞稿)雇主人很好，她們也都自願全年無休來照顧雇主，然而，亦是這樣的勞動條件使得這些乖順、與雇主關係良好、不離不棄照顧雇主的「好看護」成為發狂的「外籍冷血女殺手」。

外籍監護工由於受雇於個別雇主，因此不適用勞動基準法，成為法外孤兒，勞動權益不被保障，而由於「家事服務」的特性，超時工作、全年無休往往十分稀鬆平常。自 2003 年開始，台灣國際勞工協會(TIWA)與服務移工的 NGO 組織即組成「家事服務法推動聯盟 PAHSA(Promoting Alliance of Household Service

Act)」(後更名為 MENT~Migrants Empowerment Network in Taiwan)，希冀透過立法來保障這群家事服務者的權益，然而在推動立法過程中卻阻力重重，最常面對的質疑是在沒有相當配套措施時，成全勞工將損及被照顧者權益(而被照顧者往往為身體狀況處於弱勢的身心障礙者、老人)，此報告即是在這樣的關懷下，希冀探討當弱勢照顧弱勢，家事服務法在人權的價值上被建構與推動時，需要怎樣的政策制度因應，使至現況中需要照顧的另一群弱勢能繼續享有需要之照顧服務。

而為了簡化分析，家事服務法以現有的「工人版」家事服務法為分析基準(見附錄)，而雖然家事服務法保障的家務工作者，包括本國及外國籍勞工，但實際上，由於外籍看護工大多住在雇主家裡故較常發生勞動條件惡劣情事(如工時過長、家事服務內容無限上綱)，而「外籍家務勞動者」又可分成「家庭看護工」(在此以屏除在安養護機構工作的外籍看護工)與「家庭幫傭」，但家庭幫傭人數極少(根據勞委會統計，截至 97 年 2 月底家庭幫傭人數為 2,541，相對同時的家庭看護工為 163,815)，並且能雇用家庭幫傭的家庭經濟條件較好、社會階層皆較高，並不在此報告所關懷的「弱勢照顧弱勢」的範圍之內(註 2)，故以下分析將聚焦在「外籍家庭看護工」。

二、方案規劃與探討範圍

工人版家事服務法草案中與家務勞動者的休息時間、休假權益相關之規定散見於第 22 條、第 23 條、第 25 條、第 26 條、第 27 條，而其立法精神，說明如下：

『行政院勞委會以家務勞動者的工作時間難以界定，於 2000 年將家事服務業勞工排除在勞動基準法的保護之外，使得家務勞動者成為法外孤兒。本法衡諸家務勞動的現實，顧及家務勞動之臨時、機動以及待命的特性，特別訂定家務勞動者每日工作時數以八小時為限，居住於雇主家之勞動者每日應有連續十小時的休息時間，雇方不得打擾。在勞資協商合意的情況下，每日加班時數不得超過二小時。家務勞動者並享有法定休假權益，擁有勞基法所規定之例假、國定假日及特別休假之權益，每個休假日係指 24 小時不需提供勞務。』 (§22, 23, 25, 26, 27)

而當家務勞動者休假時需要的照顧服務，工人版家事服務法提出政府應提工「喘息服務」的構想，可見法條第 33 條，而其精神為：

『政府缺乏周全的臨時社區照護制度，病人家庭往往無所奧援，只有依靠家事勞動者，使得家事勞動者往往面臨超時工作之勞動

處境，有些家事勞動者往往會選擇壓抑自己的需求以照顧病人需要。因此，本法明定家務勞動者於本法規定之例假、休假及特休假，雇主有照護之需要可向社政主管機關申請臨時居家照顧服務。』 (§33)

(詳請可見附錄之「工人版家務服務法草案」及「立法總說明」)

本報告以此草案為基礎，聚焦在當家務工作者依法休假時，照顧成本之分析，我在此假設了漸進式的階段性做法：

(1) 每週至少休假一天：

家務勞動者應享有休假權益，第一階段擬規範雇主每週至少讓家務勞動者休假一天，休假日是指 24 小時不需提供勞務。

(2) 整全休假制度建立：

家務勞動者並享有法定休假權益，擁有勞基法所規定之例假、國定假日及特別每週至少一天的休假權益，每個休假日係指 24 小時不需提供勞務。

(3) 每日工時：

每日工作時數以八小時為限，居住於雇主家之勞動者每日應有連續十小時的休息時間，雇方不得打擾。在勞資協商合意的情況下，每日加班時數不得超過二小時。

而此為了簡化分析，本報告擬先處理第一階段，在保障家務勞動者一週至少一天的休假權益的基礎上進行成本分析。

三、文獻回顧

3.1 背景交代與「勞動的身體」

外籍看護工興起的背景錯綜複雜，從台灣社會層面來看，家庭與人口結構變遷、婦女勞參率的上升是主要內涵，照顧需求隨著人口老化現象迅速攀升，而另一方面由於家庭結構的改變使家庭承擔照顧能力漸弱，傳統的照顧者—女性因教育程度與自我意識的提升逐漸步入勞動市場，這樣的轉變使得照顧工作需求擴大卻未能有適當承接。再者，由於全球化的到來，1990 年代以來人力流動成本及民族國家控管能力下降，使跨國流動成為可能，越來越多的跨國人力因經濟、文化想像、生涯期待等因素選擇進入第三國從事勞動服務(藍佩嘉，2005⁽²⁾；周宇翔等，2007)。外籍監護工的興起與迅速發展代表的是全球照顧鏈(global care chain)的現象，而根據分析(羅紀琮等，2004)：外籍看護工數量占台灣長期照顧需求人數的百分之四十，這顯示了傳統以家庭照顧模式的國家，在經歷社會結構變遷後，有逐漸依賴外籍看護工的趨勢，進而形成「移工照顧模式」(migrant-minder model)。

以家庭為單位的再生產勞動一直倍受貶抑，伴隨資本主義而來的交換市場隱含了一個重要的概念：商品，馬克思指出，商品具有二重性，即交換價值與使用價值。快速積累財富而追求最大的交換價值(或是剩餘價值)是近代資本主義重要的運作法則，在此一法則之下，只能產生使用價值的家庭中再生產被等同於不具生產性。家庭中再生產的勞動很容易被聯結至繁瑣、無創造性、不斷重複、沒有效益、不具專業性等等，連帶使得出現在家庭中外籍家戶工作者的勞動力也被視為不具生產性、無法產生剩餘價值的。而在「繁瑣」與「沒有效益」的解讀下，進駐到家庭中工作的外籍看護工面臨了兩項困境，一是她的工作項目可以無所不包，從打掃、煮飯、到照顧老人、孩子、甚至照顧雇主的寵物，都可以是每日的工作內容。此外，既然家務工作被視為不具效益，無法生產交換價值，則比較家戶工作者一天之內的工作時數多寡便喪失意義。也就是說，家戶工作者所販賣的不是可生產交換價值的勞動力，而是僅止於生產使用價值的「勞動的身體」，也就是說，雇主所付出的固定薪水的效應，比較趨近於購買一個勞動的身體：購買的費用是一天五百二十八元，一個月一萬五千八百四十元(註3)，而不是基於勞動力的可計算性(林秀麗，2003)，「勞動力」販賣，在外籍看護工身上已被轉化為「勞動的身體」的販賣，「勞動的身體」成了一項商品，雇主購買了這樣的商品之後，被允許不需去特別計算她做了多少工作以及工時多長。

3.2 制度形構的「勞動條件不確定」

「客工」(guest workers)制度，指移工為暫時性的契約所雇用，在地主短期居留，不得享有長期居留與入籍的權利，以個人身分來打工，不得接家人來地主國共同生活。「客工」契約為跨國招募移工的常見模式，而亞洲的「客工」制度最為嚴苛(藍佩嘉，2006)，在「客工」的修辭其實即是把移工當作「用完就丟」(disposable)的勞動力的運作中，外籍勞工常成為在政策結構下被仲介業、雇主亟力剝削，被置於最弱勢與底層位置的一群人(顧玉玲，2005；藍佩嘉，2006；Asia Pacific Mission for Migrants，2002；龔允倩，2002)。而外籍看護工的狀況更為特殊：「由於沒有勞動基準法的保障成為法外孤兒(註4)，她們必須居住在雇主家，雇傭場域因此既是公領域又同時是私領域，這使得外籍看護工的社會關係被區隔、社會支持系統無法形成、種族、階級與性別的壓迫亦在私密的雇主空間中發生，而這種家庭私密的特性更成為勞動者的隱憂」(龔允倩，2002)。而根據勞委會的統計(96年6月)，可見外籍看護工工作時間、休假、與工作內容狀況：

外籍看護工工作時間

		中華民國96年6月			單位：人；%；小時	
項 目 別	在 台 人 數	沒有規定		有規定		
			平均每日 實際工作 時 數		平均每日 規定工作 時 數	
總 計	150,832	87.54	9.50	12.46	13.50	

外籍看護工例假日放假情形

		中華民國96年6月				單位：人；%		
項 目 別	在台人數	例 假 日 放 假	部 分 放 假		都 不 放 假			
			發 給 加班費	不發給 加班費	發 給 加班費	不發給 加班費		
總 計	150,832	4.30	44.61	43.71	0.90	51.09	50.40	0.69

外籍看護工工作內容

		中華民國96年6月					單位：人；%
項 目 別	在台人數	看 護 身 心 障 礙 者	看 護 須 24 小 時 照 顧 之 失 能 者	帶 小 孩	協 助 家 務	其 他	
總 計	150,832	56.02	45.62	1.98	37.37	3.97	

臺灣的外勞政策本來就有諸多惡端：外勞無權任意更換雇主、龐大的仲介費債務使其必須留在台灣被迫容忍極惡劣的勞動條件外，但其他產業別的外勞尚有勞基法的保障，外籍家庭看護工的處境卻只能依賴個別雇主的善意，有些善良、將心比心的雇主會想辦法讓其有休息的機會，有些則是以「買回來了，當然要善加利用的心態」索求無度，或是「想讓他休息，但實際上自己需求也不可能不管」（例如上表中的「照顧需 24 小時照顧之失能者」，如果又缺乏其他可替代的照顧資源）因此只能在想讓他休息卻無能為力的無奈中擺盪。只是，人不是機器，全年無休、一天二十四小時的工作能撐多久？到最後，傷害的除了看護工自己，恐怕還有照顧服務的品質（藍佩嘉，2004；龔允倩，2002；林秀麗，2003）。

3.3、國家退位下的照顧體系

只是，這樣的制度再不合理，外籍看護工休假權的喪失與號稱「人權立國」的政府有再多的矛盾，卻是維持我國照顧體系的「不得不然」。

關於老人照顧形式的論述多集中在家庭、社區、及機構照顧，2006 年台灣

政府通過「大投資、大溫暖計畫」，並在「大溫暖」計畫下設置「長期照顧十年計畫」，即欲透過建立更完整的長期照顧體系解決日增的照顧需求，而發展居家及社區照顧已成為該計畫的核心宗旨。根據周宇翔等(2007)的整理，「機構照顧」雖然近年入住人數不斷增長，但因受成本較為昂貴、去人性化與違反「孝道倫理」等因素影響，有供過於求的現象(呂寶靜等 2006，引自周宇翔，2007)；「社區照顧」目前的主要形式為日間照顧(護)中心與社區關懷照顧據點，但各縣市日間照顧資源相當缺乏，以致服務人數有限(呂寶靜等 2006，引自周宇翔，2007)，而後者由於缺乏專業人士進駐，故社區關懷照顧據點的服務對象泰半為身體狀況可自理之老人；「居家照顧」主要服務提供者為外籍看護工及本籍照顧服務員，前者提供全天候的照顧，後者提供固定時段的服務。三種照顧形式服務人次歷年變化如下表所示，可見外籍看護工人數增長遠大於居家照顧服務員，而機構式照顧占床率僅約七成，而社區照顧囿於資源缺乏，服務人數呈現偏低現象：

年分 \ 類別	居家式照顧		機構式照顧 (入住人數/占床率)	社區式照顧
	本籍居服員人數	外籍看護工人數		
2000	--	106,331	17,737 / 52.9%	--
2001	--	112,934	19,320 / 47.6%	--
2002	1,823	120,711	31,826 / 66.1%	--
2003	2,599	120,598	35,712 / 68.9%	--
2004	3,649	131,067	39,347 / 68.9%	--
2005	4,044	144,015	42,517 / 68.7%	11,427
2006	4,111	153,785	52,206 / --	--

(周宇翔等，2007)

胡幼慧(1997、1995)以「家長」、「國策」的家庭照護需性別陷阱解讀台灣長期照護「真空化」的關鍵為：父權體制的家庭文化、父系三代同堂的政策文化、醫療專業拒絕提供看護服務的專業文化，使得台灣長期照護體系中政府角色弱小。王增勇(王增勇等，2006)亦批判「台灣的長期照顧，長期以來都被國家低度的公共化。國家長久以來把照顧責任丟給家庭、丟給個人、丟給市場」、「國家不斷透過很多方式來極小化他需要照顧的人民，用不同的身分別，用榮民、用低收入戶、用身心障礙者、用老人、或者是單親婦女、原住民，現在又用你有雇用本勞跟外勞，把人民應該被國家照顧的權利加以階層化，讓弱勢族群彼此之間去競爭、比較，有效地削弱了我們要求國家來介入照顧需求提供這種社會力量。」顧玉玲(王增勇等，2006；顧玉玲，2005⁽²⁾)提出，看護工的引進使原應由國家以社會福利承擔的家庭照護，放手給低廉的外勞市場解決，而一旦聘用外籍看護工，因國家資源有限，即排除適用居家照顧等服務之補助，使得外籍看護工必須全年無休地工作，劉俠被印傭凌虐致死並非特定案例，乃顯現了制度與結構背後被迫心神耗弱的外籍看護工之處境，而這樣的狀況不是由於雇主的「沒良心」，

而是政府在照顧責任上退位了。

3.4、照顧成本經濟分析

在照顧成本的經濟分析中，Tilman Bruck et. al (2006)使用 GSOEP(German socio-economic household) 資料庫建立了三個迴歸模型，藉以預測對家事工作者的薪資補助將如何影響市場需求，而政府若透過對家事工作者薪資補助來解決低工作技能者的失業問題，需要付出多少財政成本。研究發現所得越高的家庭、戶內房間與失能人口越多的家庭對家事服務工作的需求越高，因此此研究發現在德國勞動市場中對家事服務的需求具所得彈性，而研究者也表示若假定薪資補貼將促使低工作技能的失業者從事家事服務工作，則每一工作補助薪資的 10%的年成本為(扣除效益) 3,412 歐元，補助 50%則為 6,177 歐元。

英國的研究中，Ruth Hancock et. al(2003)連結了 macro-simulation model ~PSSRU model(Personal Social Services Research Unit)與 micro-simulation model ~NCCSU model(Nuffield Community Care Studies Unit)在設定預期餘命、依賴比、照顧的單位成本的情況下，進行對英國 2051 年在長期照顧上投注的私人與公共支出之推估，研究發現將來的長期照顧支出為「不確定」，放入不同的照顧成本預設將有不同的成本推估與所得分配效果。另外，在英國的研究發現照顧服務的需求呈現無價格彈性，與 Tilman Bruck et. al(2006)發現不同，Ruth Hancock et. al(2003)亦提到 residential care 對價格的反應弱於 domiciliary care，不同形態的照顧服務有不同的價格需求彈性，這可能由於前者的需求程度較高，使至價格調漲不能改變其需求，但後者較可以以其他方式因應。

周麗芳等(2001)以由下往上估計法針對罹患失智症不同嚴重程度、需照顧時間之不同，以「人力資本法」與「替代照顧法」來估計台灣地區老人失智症的年經濟成本。研究發現，老人失智症全國總經濟成本乃介於 51 億元至 111 億元之間。

而臺灣外籍看護工生活與工作的概況(包括勞動內容、勞雇關係、勞資互動與衝突、工時、社會網絡、工資、休閒生活…等)，則可在吳秀照(2006)與羅紀琮等(2007)的調查研究中拼湊出「層層控制下不自由的勞動者」之圖像。

四、「家事服務法」立法對台灣照顧體制之成本分析初探

4.1 分析架構

本報告所採的分析架構概念為照顧成本經濟分析，以家務勞動者「每週至少休息一天」為代表探討家事服務法立法、保障勞動權益對台灣照顧體制之影響，

而照顧成本經濟分析方法部分，乃參照周麗芳(2001)人力資本法(照顧者工資)、替代照顧法(專業照顧價格)採「由下而上估計法」進行對照顧經濟成本之估計。

數據方面，採用行政院勞委會統計資料：外籍看護工相關統計(96年6月)，取自行政院勞工委員會職業訓練局統計資料網站，本來擔心勞委會的「官方調查」可能有美化之嫌，但我對照吳秀照(2006)與羅紀琮等(2007)之調查研究，發現大部分的調查結果是相符的，且勞委會的調查有較完整的變項，因此決定採用此數據。時間架構部分，則以「年」為單位探究年經濟成本。

而分析架構設計為：

照顧價格 P=XX(小時)	每年單位成本 (P*hr*52日)	只算24小時需要 照顧病人成本 (P*hr *52 *150,832*45.62%)	用外勞總人口計算 (P*hr *52*150,832)
休息時數			
外勞休息9.5小時			
外勞休息13.5小時			

說明：

- I. 由於外勞每天工時為9.5~13.5小時，因此假設外勞休假一天的照顧時間則以實際外勞工作時數計，而非以8小時的法定工時計
- II. 放入不同的照顧價格進行計算
- III. 「每年經濟成本」，以此價格、工時，計算一個被照顧對象在外勞休假一日、不提供勞務的預設下需要多付出的照顧經濟成本
- IV. 「只算24小時需要照顧病人成本」，是只計列臺灣地區需要24小時照顧病人的人口在外勞休假一日、不提供勞務的預設下需要多付出的照顧經濟成本
- V. 「用外勞總人口計算」，為臺灣地區所有外勞照顧對象在外勞休假一日、不提供勞務的預設下需要多付出的照顧經濟成本

4.2 替代照顧成本分析計算

家庭照顧者之身心往往承受極大壓力，喘息服務之立意即為體恤家庭照顧者的辛勞，提供適當休息機會，讓照顧者暫時放鬆或暫時離開被照顧者的一種服務。期望能減輕照顧者的負荷，讓其有時間出去走走、補充睡眠，恢復精神，然後重新投入照顧工作。而當外勞成為主要的家庭照顧者時，亦需要「喘息」及適當的勞動權益保障，家事服務法的精神亦在於此，而家庭可能的替代照顧大致可分成「正式照顧」與「非正式照顧」兩類，分別簡說如下：

(1)正式部門照顧

A、**機構式暫托服務**：讓被照顧者在護理之家、醫院、養護所等機構，接受短暫

照顧、停留，由機構工作人員提供 24 小時的照顧。

B、居家喘息服務：由居家服務機構訓練合格居家服務員，到家中協助分擔照顧事宜。

C、雇用原外勞或其他外勞來照顧：在肯定休假是基本權利保障規定的情況下，聘用願意多工作的外勞(可能是原本的外勞或其他的外勞，例如：鄰居的外勞)。

D、聘用本國看護

(2)非正式部門照顧—家人親友照顧

其中居家喘息服務、雇用原外勞或其他外勞來照顧、雇用本國看護、非正式部門—家人親友照顧為與原本照顧方式較相近的「一對一專人照顧」，因此分析將就此幾類進行分析。對照勞委會的統計數據(96 年 6 月)「未僱用外籍看護工前之主要照顧者」家人親戚朋友加起來佔 88.17%，而「雇主對沒有僱用外籍看護工之替代方案」本國籍看護工為 12.83%，家人或請親友照顧合計為 56.97%，送至養護機構為 26.01%，亦可見無論是「未僱用外籍看護工以前之主要照顧者」或「雇主對沒有僱用外籍看護工之替代方案」仍以「一對一專人照顧」之照顧取向為多。而外籍看護工的服務內容中，看護身心障礙者為 56.02%，看護需 24 小時照顧之失能者為 45.62%，以下以不同替代照顧狀況、不同照顧時間做為成本計列之敏感度分析(sensitivity analysis)，而計算基礎以家務勞動者一週至少休息一天，休息時間以外勞平均工時論之。

(1)居家服務：

以台北市為例符合「長期照顧十年計畫補助案」之居家委託服務單位的收費平均一天為 1440~1840 元(註 5)，但每日居家服務時數不得超過八小時，因此若使用此替代照顧方案，外勞每週一日之休假只得為 8 小時，以週休禮拜日計算，對外勞而言每年有 52 個放假天，外勞週休八小時且以居家服務替代的年經濟成本計算如下：

照顧價格 P(日)	每年單位成本 (P*52 日)	只算 24 小時需要照顧病人成本 (P*52*150,832*45.62%)	用外勞總人口計算 (P*52*150,832)
1440	74,880	5,152,459,733	11,294,300,160
1840	95,680	6,583,698,548	14,431,605,760

(說明：有「只算 24 小時需要照顧病人成本」此格是因為：若不是 24 小時需要照顧病人成本或許不需雇用人進行此日之替代照顧)

(2)聘用外勞：

假設外勞每小時工資依外籍看護工適用的最低月薪 15840 元計算，可得時薪為 73 元，以週休禮拜日計算，對外勞而言 96 年有 52 個放假天，在肯定外勞週休

一日之權益下而以原外勞或其他外勞替代照顧的經濟成本計算如下：

照顧價格 P=73(小時) 休息時數	每年單位成本 (P*hr*52 日)	只算 24 小時需要 照顧病人成本 (P*hr *52 *150, 832*45. 62%)	用外勞總人口計算 (P*hr *52*150, 832)
外勞休息 9.5 小時	36, 062	2, 481, 410, 295	5, 439, 303, 584
外勞休息 13.5 小時	51, 246	3, 526, 214, 630	7, 729, 536, 672

(說明：根據勞委會 96 年 6 月的統計數據，外勞平均工時為 9.5~13.5 小時)

(3)聘用本國看護

本國看護的工資，在網路上查到的資料為每小時 100 元~120 元，以平均值 110 元計算，外勞若週休禮拜日，一年有 52 個放假天，外勞週休一日且以聘用本國看護替代的年經濟成本計算如下：

照顧價格 P=110(小時) 休息時數	每年單位成本 (P*hr*52 日)	只算 24 小時需要 照顧病人成本 (P*hr *52 *150, 832*45. 62%)	用外勞總人口計算 (P*hr *52*150, 832)
外勞休息 9.5 小時	54, 340	3, 739, 111, 403	8, 196, 210, 880
外勞休息 13.5 小時	77, 220	5, 313, 474, 100	11, 647. 247, 040

(4)非正式部門—家人親友照顧：

若將休閒視為工作的機會成本，可將休閒成本以工資率計，而根據受雇員工薪資調查與生產力統計，行業受雇員工 95 年時每人每月平均薪資 44, 107，若以每月共 22 個工作天計算、工時 8 小時，平均時薪約為 250 元，故外勞若週休禮拜日，一年有 52 個放假天，外勞週休一日且以非正式部門替代的年經濟成本計算如下：

照顧價格 P=250(小時) 休息時數	每年單位成本 (P*hr*52 日)	只算 24 小時需要 照顧病人成本 (P*hr *52 *150, 832*45. 62%)	用外勞總人口計算 (P*hr *52*150, 832)
外勞休息 9.5 小時	123, 500	8, 497, 980, 462	18, 627, 752, 000
外勞休習 13.5 小時	175, 500	12, 076, 077, 500	26, 471, 016, 000

由以上四種成本計算結果看來，至少有幾點意義：(1)若外勞週休一日，各別家庭與臺灣社會需付出的經濟成本不容小覷，應進一步進行雇用看護工家庭的所得、社經階級的分析，推估是否每個家庭都能負擔這樣的經濟成本；(2)將所有不同的一對一照顧形式的可能性放在一起比較時，不難看出「外籍看護工」的照顧價格相對便宜許多，因此值得政策立定者與倡導家事服務法立法的 NGO 組織繼續深究的是，即或法律明定外勞至少週休一日，在現有的薪資結構底下，若雇

主仍然被允許可以「加班費」的形式聘用外勞進行假日的照顧服務，那家事服務法的立法精神是否能達成將會是個未定數(實際上「工人版家事服務法」有明訂勞方每兩週正常工時為八十四小時，但若罰則不明或稽查不嚴，仍可能視同虛設，雇主仍可繼續超時聘用)；(3)對照 Tilman Bruck et al. (2006) 針對德國家庭勞務市場的研究認為對家事服務工作的需求具有所得彈性，因此對雇主支付的家務工作費用進行補貼將增加家務勞動者的聘用。Ruth Hancock (2003) 則以英國的照顧服務來看認為其需求呈現無價格彈性，而在 residential care (住宿機構式照顧) 方面的需求因價格改變而變動的反應弱於 domiciliary care (居家照顧)，而對外籍看護工的需求呢？家事服務法立法之後，對之前未給與外勞適當休假的雇主而言，聘用成本變高，是否影響對外籍看護工的需求？使雇主傾向聘用其他照顧人力(例如本國看護、居家服務…) 取代外勞聘用呢？根據以上照護費用的比較，我推論，若以外勞週休一日來看，外勞雇主增加的聘用成本仍然遠小於聘用其他照顧人力所需付出的費用，因此在這樣的框架下，將呈現價格需求無彈性，即或家事服務法立法也不會影響雇主對外籍看護工的聘用，或以其他照顧人力替代，而到了怎樣的程度需求彈性開始改變是未來可以繼續研究的方向；(4) 雖然社會需要付出的經濟成本巨大，但並不意謂家事服務法不應立法，而是更凸顯了，在枉顧外籍看護工之勞動權益下，長久以來不給與正常休假權益的臺灣雇主省下了大筆的照顧開銷，但長久下來，不只是人權受損、外勞勞動被剝削而已，而是這樣被壓榨的勞工可能導致身心負荷過重、危及照護品質之堪慮，此份報告並未處理「家事服務法」立法之效益乃由於「人權價值」難以量化，但並不代表效益並非舉足輕重、或不能與成本並駕齊驅。

4.3 替代照顧分析：

居家照顧服務 vs. 社經階級探究

上一節所列的替代照顧方案中，聘用外勞的成本最低，本國看護次之，居家照顧方案成本僅次於非正式部門照顧，但若假設家事服務法立法成功，其中對工時之規定為「勞方每兩週正常工時為八十四小時，每月加班總時數不得超過四十小時」，根據勞委會 96 年統計資料，外籍看護工例假日放假僅佔 4.3%、平均每日工時為 9.5 小時~13.5 小時，高推 96% 的外勞每兩週工時已超過法定時數八十四小時，故於法而言，假日是「不得」聘用外勞繼續加班；而居家照顧成本雖高於本國看護，卻為台灣目前注重的「照顧服務產業」之其中一環，廣為老人與身心障礙者所知，具一定程度的服務可近性，且針對經濟弱勢家庭與身體失能者尚有經濟補助，因此以下則要聚焦在有關居家照顧服務的討論之上。

我國內政部為因應失能老人及身心障礙者使用居家服務之需求，減輕家庭照顧負擔，發展照顧服務支持體系，結合社會資源共同推動居家服務，並促進就業，

訂定「失能老人及身心障礙者補助使用居家服務計畫」，針對失能老人及身心障礙者，及其他因身心功能受損致日常生活功能需他人協助者提供「居家服務」，服務內容包括：(一)家務及日常生活照顧服務：包含換洗衣物之洗濯及修補、案主生活起居之空間之居家環境清潔、家務及文書服務、餐飲服務、陪同或代購生活必須用品、陪同就醫或聯絡醫療機關(構)、其他相關之居家服務。(二)身體照顧服務：包含協助沐浴、穿換衣服、口腔清潔、進食、服藥、翻身、拍背、肢體關節活動、上下床、陪同散步、運動、協助使用日常生活輔助器具、其他服務。而政府則針對不同的失能程度、不同的身分別(低收入戶、中低收入戶、一般戶)給與不同等級的補助(註6)，對低收入、中低收入的極重度失能者每月最高可由政府全額補助三十二小時之居家服務費。

此方案原可作為替代照顧方案之一，提供「一對一專人照顧」的家庭照顧者暫緩、喘息之機會，而對被照顧者而言，由於不需前往照護機構，類似「一對一專人照顧」照顧方式的變動亦較小。但此計畫卻明定「聘僱看護(傭)者」非補助對象，意即雖仍可購買此服務，但必須自費，排除於政府補助範圍之外，此立意本是害怕資源浪費與重疊，並假設已聘用看護者已經獲得妥善照顧不需要使用此資源。但實際上，就剛剛所計算的照顧成本，在外籍看護工週休一日的框架下，一個個別家庭需自付的年經濟成本為：

照顧價格 P(日)	每年單位成本(P*52 日)
1440	74,880
1840	95,680

(以台北市為例，居服單位開出的公定價碼有 1440 與 1840 之差異)

對一般家庭每月多支出五千到七千可能是可以負擔的，而若外籍勞工休假，亦可能由家中其他親屬擔負照顧責任，但在我實習的機構(臺灣國際勞工協會 TIWA)中卻時會接觸一些身心障礙者，其經濟狀況處於弱勢未有足夠資金聘雇替代照顧人力，並可能因為獨居缺乏替代照顧的照顧者，因此即或想讓外勞休假卻仍無法、無力行之，有些進而會有種複雜糾葛的感受，一方面希望對辛苦照顧的外勞人道一點，另一方面也擔心「不給他們放假會危害照顧品質」，有些則表達無奈，「知道外勞需要休假，但能怎麼樣呢？自己的身體就是需要有人照顧」；而回顧此份報告前言所揭弭的，在國際勞工協會的調查中，幾位「外勞發狂殺人」新聞主角的主雇關係之共通點為「關係良好，外勞全年無休」，為什麼會全年無休？這些聳動的社會新聞沒說的是「缺乏替代照顧的資源」。因此以下我想透過探究外勞雇主的社經階級，嘗試分析若家事服務法立法，外勞至少週休一天，政府是否可以補助經濟弱勢家庭居家服務的費用？而若可行，則需要付出多少成本？

根據勞委會的統計資料(96年6月)，外勞在台人數為 150,832，雇主家庭經濟狀況低收入戶為 1,694(佔所有雇主的 1.12%)，中低收入戶為 6,219(佔所有雇

主的 4.12%)，若假設「24 小時需要照顧病人」的比例在不同的所得階級中並無差異(即不管在一般戶、中低收入戶、低收入戶中同樣為 45.62%的人屬「24 小時需要照顧病人」)，而「24 小時需要照顧病人」概念與「居家服務補助標準」中的「失能程度極重度」概念類似，則臺灣社會中這樣的人口群之家庭(「低收入戶」中「24 小時需要照顧病人」、「低收入戶」與「中低收入戶」中「24 小時需要照顧病人」)在外勞週休一日下需負擔的總年經濟成本推估為：

照顧價格 P(日)	每年單位成本 (P*52 日)	補助「低收入戶」中「24 小時需要照顧病人」 (P*52*1,694*45.62%)	補助「低收入戶」與「中 低收入戶」中「24 小時 需要照顧病人」 (P*52*7,913*45.62%)
1440	74,880	57,867,473	270,310,105
1840	95,680	73,941,771	345,396,246

以上，是以「對照顧服務需求的強度」之面向思考政府補助經濟弱勢者在面臨外勞週休一日下負擔的照顧成本，而若從「家戶內對照顧服務是否有替代方案」來思考，則可對照在「未聘用外籍看護工前之主要照顧者」與「雇主對沒有聘用外籍看護工之替代方案」來看，可見相關統計數據如下(勞委會 96 年 6 月統計數據)：

未聘用外籍看護工前之主要照顧者

中華民國96年6月 單位：人；%

項 目 別	在台人數	家人	親 戚	朋 友	本 國 僱 本 幫 傭	外 籍 僱 幫 傭	本國特 別看護	國內看 護機構	其 他
總 計	150,832	86.37	1.44	0.36	2.38	0.92	3.51	2.92	2.10
雇 主 家 庭 經 濟 狀 況									
低收入戶	1,694	78.39	6.26	2.01	-	3.07	4.66	2.07	3.54
中低收入戶	6,219	80.72	0.98	0.50	2.38	0.26	6.29	5.03	3.84
一般戶	142,919	86.71	1.41	0.33	2.41	0.92	3.37	2.84	2.00

雇主對沒有聘用外籍看護工之替代方案

中華民國96年6月 單位：人；%

項 目 別	在台人數	找本國籍 看護工	由家人照顧	請親友照顧	將被看護者 送養老院 或養護機構	其 他
總 計	150,832	12.83	53.92	3.05	26.01	4.19
雇 主 家 庭 經 濟 狀 況						
低收入戶	1,694	10.57	52.24	6.32	26.27	4.60
中低收入戶	6,219	10.15	50.80	2.09	31.10	5.87
一般戶	142,919	12.98	54.08	3.05	25.78	4.11

可見在未聘用外籍看護工之前，低收入戶中有 13.34% 之主要照顧者並非家人親戚朋友，中低收入戶為 17.8%，而雇主對沒有聘用外籍看護工之替代方案中，低收入戶有 41.44% 表示不會請家人或親友照顧，中低收入戶則是 47.11%，若假設「表示不會請家人親友照顧者」在聘用外勞之後，外勞若需休假可近的非正式替代照顧資源亦較缺乏，與雇主的經濟階級共同來思考若外勞週休一日政府可能需要挹注的照顧經費補助，推估如下：

- I. 以「未聘用外籍看護工前之主要照顧者並非家人親友」來假設「外勞週休一日時較無非正式照顧替代資源」：

照顧價格 P(日)	每年單位成本 (P*52 日)	補助「低收入戶」中較無替代照顧資源者 (P*52*1,694*13.34%)	補助「低收入戶」與「中低收入戶」中較無替代照顧資源者 (P*52*1,694*13.34%+ P*52*6,219*17.8%)
1440	74,880	16,921,352	99,812,164
1840	95,680	21,621,728	127,537,765

- II. 以「雇主對沒有聘用外籍看護工之替代方案並非家人親友」來假設「外勞週休一日時較無非正式照顧替代資源」：

照顧價格 P(日)	每年單位成本 (P*52 日)	補助「低收入戶」中較無替代照顧資源者 (P*52*1,694*41.44%)	補助「低收入戶」與「中低收入戶」中較無替代照顧資源者 (P*52*1,694*41.44%+ P*52*6,219*47.11%)
1440	74,880	52,565,280	271,946,525
1840	95,680	67,166,747	347,487,226

而若果結合「對照顧服務需求的強度」與「家戶內對照顧服務是否有替代方案」兩個思考面向，假設「24 小時需要照顧病人」的比例與「未聘用外籍看護工前之主要照顧者」及「雇主對沒有聘用外籍看護工之替代方案」之選擇互相獨立(實際上這兩者應該並非互相獨立，照顧需求強度越高可能使雇主較傾向以正式照顧體系來因應照顧需求，但因缺乏相關統計數據只得假設互相獨立)則推估若外勞週休一日，政府對經濟弱勢家庭挹注的照顧經費補助為：

- I. 以「未聘用外籍看護工前之主要照顧者並非家人親友」來假設「外勞週休一日時較無非正式照顧替代資源」：

照顧價格	每年單位成本	補助「低收入戶」中較無替代照顧資源者且為「24 小時需要	補助「低收入戶」與「中低收入戶」中較無替代照顧資源者且為
------	--------	------------------------------	------------------------------

P(日)	(P*52 日)	照顧病人」 (P*52*1,694*13.34%*45.62%)	「24 小時需要照顧病人」 (P*52*1,694*13.34%*45.62%+ P*52*6,219*17.8%*45.62%)
1440	74,880	7,719,520	45,534,309
1840	95,680	9,863,832	58,182,728

II. 以「雇主對沒有聘用外籍看護工之替代方案並非家人親友」來假設「外勞週休一日時較無非正式照顧替代資源」：

照顧 價格 P(日)	每年單 位成本 (P*52 日)	補助「低收入戶」中較無替代 照顧資源者且為「24 小時需要 照顧病人」 (P*52*1,694*41.44%*45.62%)	補助「低收入戶」與「中低收入 戶」中較無替代照顧資源者且為 「24 小時需要照顧病人」 (P*52*1,694*41.44%*45.62%+ P*52*6,219*47.11%*45.62%)
1440	74,880	23,980,280	124,062,004
1840	95,680	30,641,469	158,523,672

由以上計算可見，若以「未聘用外籍看護工前之主要照顧者並非家人親友」假設「外勞週休一日時較無非正式照顧替代資源」，則若外勞週休一日，政府對「低收入戶中較無替代照顧資源者且為 24 小時需要照顧病人」之對象提供居家服務之全額補助的年經濟成本約為 772 萬。

而在這裡必須特別注意的是，我以「未聘用外籍看護工前之主要照顧者並非家人親友」與「未聘用外籍看護工前之主要照顧者並非家人親友」來假設「外勞週休一日時較無非正式照顧替代資源」，並與社經階級的交叉考慮，來評估是否需要公部門資源挹注，使至在外勞休假時受照顧者仍可以得到相當照顧服務。但實際上，這一群人可能是資源較豐富、資訊較流通，因此可以使用正式照顧部門因應家內照顧需求者。這是以上計算的缺失，但由於統計數據的缺乏只能做此推估。

而在現實脈絡中，可能是透過照顧對獨居與否、親戚家屬支持網絡、社工員的家戶調查來評估是否在外勞休假時缺乏替代照顧者，但如何操作化、具體化的評估項目內容，則是實務上需要考慮設計的課題。

4.4 如果納入勞基法：

產業外勞與外籍看護工之處境比較

在倡議外籍看護工的勞動權益的過程中，除了訂定「家事服務法」之特別法之外，家事服務法推動聯盟面對的選擇之一為促進外籍家庭看護工適用現存的

「勞動基準法」，而於我國工作的外勞中產業外勞(根據勞委會統計，96年底產業外勞佔全體的54.7%)即是適用勞動基準法，實務中雖然亦常有超時工作、扣押外勞薪資之情事，但總體而言，產業外勞的勞動條件仍優於外籍看護工，例如根據勞委會96年6月的統計製造業與營造業外勞平均薪資為21,634元，加班費為4,588元，平均工時為230小時/月，加班工時為48小時/月，但同一時期的外籍看護工的平均薪資為18,253元，加班費為1,866元，工時部分，看護工平均每日工時為9.5~13.5小時/日，例假日放假情形有放假為4.3%，部分放假為44.6%，都不放假為51.1%，因此可見外籍看護工的工時較產業外勞多，而薪資與加班費卻比產業外勞少。

因此，若嘗試討論「家事服務法立法」與「外籍看護工納入勞基法保障」，在假設看護工週休一日的框架下，大至有以下兩個思考面向：

I. 看護工依法不加班

與工人版家事服務法相同，勞基法規定勞工每日正常工作時間不得超過八小時，每兩週工作總時數不得超過八十四小時，而就現在外籍看護工的勞動狀況看來，兩週工時大致都超過八十四小時(除了例假日有放假的4.3%之外)，故若外籍看護工納入勞動基準法保障，亦確實執行，則看護工每週至少一日之休假該不得再繼續加班，因此討論就必須朝「替代照顧方案」之方向，與上一部分討論—居家服務、本國看護、非正式照顧等相同，臺灣社會付出的照顧成本亦與之前討論雷同，於此不重複贅述。

II. 看護工加班

而若看護工仍然加班，依照勞基法的規定(§24條)：

雇主延長勞工工作時間者，其延長工作時間之工資依左列標準加給之：

- 一、延長工作時間在二小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之一以上。
- 二、再延長工作時間在二小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之二以上。

則可知外勞週休一日，臺灣社會將付出的年經濟成本與之前用時薪73元得之的有所不同，於下比較：

i. 家事服務法立法，以聘用外勞作為替代照顧方案之照顧成本分析：

假設外勞每小時工資依外籍看護工適用的最低月薪15840元計算，可得時薪為73元，以週休禮拜日計算，對外勞而言96年有52個放假天，在肯定外勞週休一日之權益下而以原外勞或其他外勞替代照顧的經濟成本計算如下：

照顧價格 P=73(小時)	每年單位成本 (P*hr*52 日)	只算 24 小時需要 照顧病人成本 (P*hr *52 *150, 832*45. 62%)	用外勞總人口計算 (P*hr *52*150, 832)
休息時數			
外勞休息 9.5 小時	36, 062	2, 481, 410, 295	5, 439, 303, 584
外勞休息 13.5 小時	51, 246	3, 526, 214, 630	7, 729, 536, 672

(說明：根據勞委會 96 年 6 月的統計數據，外勞平均工時為 9.5~13.5 小時)

ii. 納入勞動基準法保障，聘用外勞作為替代照顧方案之照顧成本分析：

看護工納入勞基法保障，因此最低工資以 17280 計，可得時薪為 77 元，延長工作時間在二小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之一以上。再延長工作時間在二小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之二以上。以週休禮拜日計算，對外勞而言 96 年有 52 個放假天，在肯定外勞週休一日之權益下而以原外勞或其他外勞替代照顧的經濟成本計算如下：

照顧價格 P=77(小時)	每日單位成本 (前兩小時*1. 33; 後面的加班時數 *1. 66)	每年單位成本 (每日單位成本 *52)	只算 24 小時需要 照顧病人成本(每 年單位成本 *150, 832*45. 62%)
休息時數			
外勞休息 9.5 小時	77*2*1. 33+ 77*7. 5*1. 66= 1163. 47	60, 500	4, 162, 978, 283
外勞休息 13.5 小時	77*2*1. 33+ 77*11. 5*1. 66= 1674. 75	87, 087	5, 992, 418, 012

(說明：根據勞委會 96 年 6 月的統計數據，外勞平均工時為 9.5~13.5 小時)

則若比較之前計算出來的其他替代照顧方式之經濟成本：

(1)居家服務：

照顧價格 P(日)	每年單位成本 (P*52 日)	只算 24 小時需要照顧病人成本 (P*52*150, 832*45. 62%)	用外勞總人口計算 (P*52*150, 832)
1440	74, 880	5, 152, 459, 733	11, 294, 300, 160
1840	95, 680	6, 583, 698, 548	14, 431, 605, 760

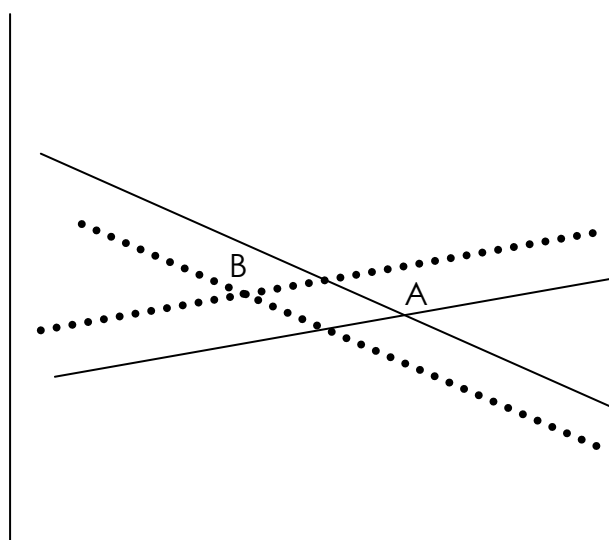
(2)聘用本國看護

照顧價格 P=110(小時)	每年單位成本 (P*hr*52 日)	只算 24 小時需要 照顧病人成本 (P*hr *52 *150,832*45.62%)	用外勞總人口計算 (P*hr *52*150,832)
休息時數			
外勞休息 9.5 小時	54,340	3,739,111,403	8,196,210,880
外勞休息 13.5 小時	77,220	5,313,474,100	11,647,247,040

可見之前所討論的「需求彈性」可能已經出現，若外籍看護工納入勞基法保障，則外籍看護工的照顧成本已大於聘用本國看護，仍比居家服務成本低廉，可推論，若外籍看護工納入勞基法保障能合理反應於價格上，則可預期外籍看護工的勞動供給將會增加而對其需求將會減少，不同的增減幅度可分成三種情況討論：
(說明：虛線為適用勞基法後，A 為原均衡點，B 為適用勞基法之後的均衡點)

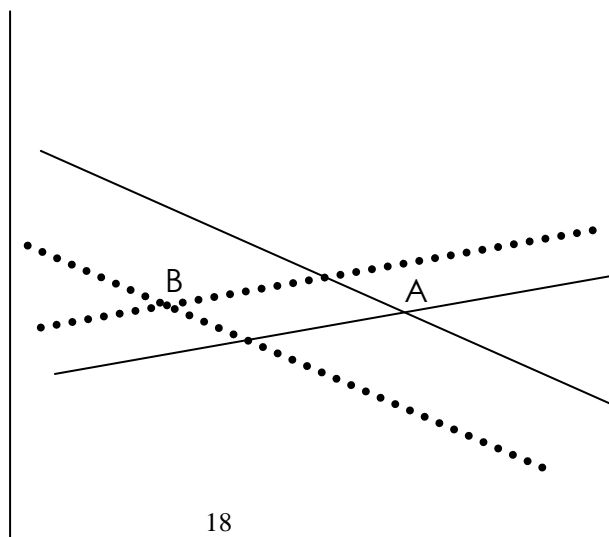
A 狀況

- 斜率較小的供給線
(需求減少的量 = 供給增加的量)
- ✦ 工資上升
 - ✦ 均衡量減少

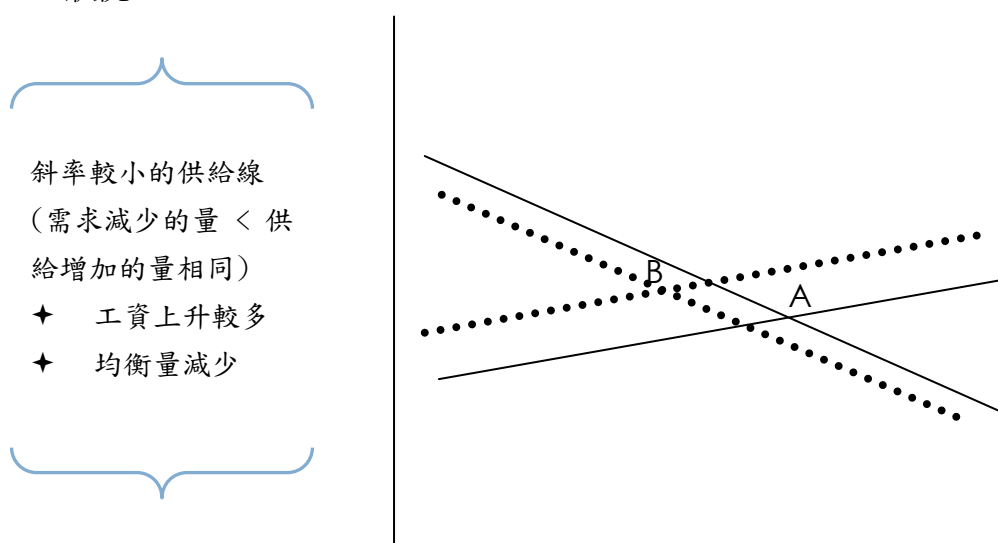


B 狀況

- 斜率較小的供給線
(需求減少的量 > 供給增加的量相同)：
- ✦ 工資稍微上升
 - ✦ 均衡量減少



C 狀況



我認為，以上分析中 C 狀況是最可能發生的，此乃由於無論就我的計算或過去的調查(羅紀琮等，2007；吳秀照，2006)外籍看護工的照顧價格較其他均相對便宜，即或納入勞基法保障，對外籍看護工的需求減少可能仍然有限。而若以此圖來看，本國看護工與外籍看護工的勞動內容相似，在經濟學概念中屬「互補財」，需求互為消長，意即外勞工資上升，將導致對本勞需求提升，進而提升本勞雇用及本勞工資。則可見一般社會迷思：「提升外勞條件將損及本勞權益」之說法非真，外勞與本勞的勞動條件乃唇齒相依，提升外勞勞動條件，將提促進本勞之雇用。

五、結語：在福利「夾縫」工作的社會工作者

在這一篇文章中，透過不同照顧方式的價格呈現凸顯了外勞勞動力之廉價。而若以「未聘用外籍看護工前之主要照顧者並非家人親友」假設「外勞週休一日時較無非正式照顧替代資源」，則家事服務法立法，外勞週休一日，政府對「低收入戶中較無替代照顧資源者且為 24 小時需要照顧病人」此對象提供居家服務之全額補助的年經濟成本約為 772 萬，並非想像中龐大與鉅額。最後以供需圖顯示，以外籍看護工納入勞基法保障為例，可見外勞與本勞勞動條件乃唇齒相依，提升外勞勞動條件，將提促進本勞之雇用。

然而，在計算與完成報告的過程中我實在感到一種難以言喻的「無奈」。原本只很單純地希冀能為家事服務法的遊說與社會對其的理解盡份心力，但在細部的假設、陳列、計算、切割人口群以視「政府」需要「補助」多少時，我驚覺自己內在的「殘補式、選擇式」的福利思維：終究在計算最弱勢的人—低收入戶、失能程度極重度、沒有替代的家庭照顧者—在家事服務法立法之後，需要的政府

補貼，以至其能在外勞放假的那一天擁有居家服務員的照顧服務。「啊，」我不禁對自己說，「這樣不是又複製了殘補思維嗎？」然而實際上在臺灣的福利設計、低租稅負擔、與殘補式制度中，我卻感到這卻是「不得不然」的操作與「命定」的無奈，於是身為社工所研究生的我只能東補西補、聊勝於無、切割到最需要的（也是能切割得最小的）群體，然後計算政府應當要有的挹注——然而，如果福利真是種「權利」，政府不當在「照顧」的角色上退位，對照讀社工、社會福利的學生都嚮往的「北歐社會民主模式」的普及式福利，加以外籍勞工休假是本來就當有的勞動保障、基本人權，何以我們需要計列出所有成本，發現沒有想像中鉅額時才允以擁有基本人權；再者，報告的操作背後的邏輯為政府仍然在最窮、最需要的人身上施以恩惠(charity)，而非普及式、身而為人即可享有的權利(right)。

Shirlena Huang et al.(1996)以新加坡的政策法令為例，論述國家機器關於家務工作者的政策如何複製父權的意識形態，使家務工作被強化為女人的工作，使家務工作被視為「非工作」(non-work)，而政府在政策上的漠視使外籍家務工作者的勞動條件被層層剝削。另一方面，古典社會學大師 Max Weber，曾提出「職業人」的概念，其指出現代社會的人們將趨向於「職業人」，以 career 作為一生的志業與職志，人類在當中找到自己的價值與歸屬，而臺灣的社會工作者、社會工作學生當如何面對理想與現實的斷裂，必須複製自知不夠「進步」(progressive、radical)的意識形態，成為國家機器末稍之社會控制工具、並在殘補福利夾縫中生存地好、自我療癒，我想這是我必須面對的課題。

❧ 註釋 ❧

1. 蔡孟良(2001)將外籍看護工開放歷程區分為三個階段。第一階段為 1992 年至 2000 年二月：在此階段裡，將申請外籍看護工的資格區分為兩大類：身心障礙者與重大傷病者。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、罹患嚴重慢性病或其他重大惡疾以及精神病)，主要由專業醫師進行綜合評估。第二階段為 2000 年二月至 2000 年八月：此階段將資格條件以年齡區分「一般病症(中風癱瘓、罹患嚴重慢性病或其他重大惡疾以及精神病)與「特定病症」兩種形式。前者為六歲以下及七十歲以上之老人，免評巴氏量表；後者則為六歲以上至七十歲以下之老人，並需適用三十二項特定病症之項目。第三階段為 2000 年八月至 2001 年三月：特定病症項目全面適用所有被看護人年齡及巴氏量表評分，並以巴氏量表二十分以下為申請資格條件。(引自周宇翔等，2007)
2. 林秀麗(2003)提出以「家戶工作者」(household worker)代替一般台灣人所習稱的「女傭」(maid)，或者學者稱呼的「家庭幫工」(domestic helper)，因家戶工作者意指從外面被招募到家戶中去展現再生產的工作者，他們藉由勞動力來賺取工資，所展現的是一種非常明確的雇主—工作者的關係，而不是上對下的主人—僕人的關係。在台灣，家戶工作者又分為「家庭幫傭」與「外籍看護工」兩類，而外籍看護工的工作場域可分為老人安養護機構或是家庭內，本文所關注的為在個別家庭內工作的外籍看護工。而家庭幫傭與家庭看護工之分別申請資格如下：
3. 依據：外國人從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款工作資格及審查標準(民國 96 年 10 月 01 日修正)，雇主聘僱外勞資格及條件如下：

類別	雇主資格(初次/重新招募)	備註
家庭看護工	<p>➡外國人受聘僱從事第 4 條第 4 款之家庭看護工作，其照顧之被看護者應具下列條件之一：</p> <p style="margin-left: 20px;">一、特定身心障礙重度等級項目之一者。</p> <p style="margin-left: 20px;">二、經醫療機構以團隊方式所作專業評估，認定需全日 24 小時照護者。</p> <p>➡外國人受聘僱從事第 4 條第 4 款之家庭看護工作，雇主與被看護者間應有下列親屬關係之一：</p> <p style="margin-left: 20px;">一、配偶。</p> <p style="margin-left: 20px;">二、直系血親。</p> <p style="margin-left: 20px;">三、3 親等內之旁系血親。</p> <p style="margin-left: 20px;">四、一親等之姻親。</p>	<p>➡已依第 10 條列計點數申請家庭幫傭之人員者，不得為前項被看護者。</p> <p>➡被看護者在我國無親屬，或情況特殊經中央主管機關專案核定者，得由與被看護者無親屬關係之人擔任雇主或以被看護者為雇主申請聘僱外國人。</p> <p>➡但以被看護者為雇主者，應指定具行為能力人於其無法履行雇主責任時，代為履</p>

	<p>五、祖父母與孫媳婦或祖父母與孫女婿。</p> <p>➡僱主或被看護者為外國人時，應經主管機關許可在我國居留。</p>	<p>行。</p> <p>➡外國人受前條僱主聘僱從事家庭看護工作者，同 1 被看護者以 1 人為限。</p> <p>➡但同 1 被看護者有下列情形之 1 者，得增加 1 人：</p> <p>一、身心障礙手冊記載為植物人。</p> <p>二、經醫療專業診斷巴氏量表評為零，且於 6 個月內病情無法改善。</p>
<p>家庭幫傭</p>	<p>➡外國人受聘僱從事第 3 條第 2 款之家庭幫傭工作，僱主申請初次招募時，應具下列條件之一：</p> <p>一、有年齡 3 歲以下之 3 胞胎以上之多胞胎子女。</p> <p>二、累計點數滿 16 點者。</p>	<p>➡外國人受聘僱從事第 3 條第 2 款之家庭幫傭工作，僱主申請重新招募、遞補或承接外國人時，應具下列條件之一：</p> <p>一、有年齡 6 歲以下之 3 胞胎以上之多胞胎子女。</p> <p>二、累計點數滿 16 點者。</p> <p>➡僱主聘僱家庭幫傭工作者，1 戶以聘僱 1 人為限。</p> <p>➡幫傭點數之計算：第 1 項及第 2 項累計點數之計算，以僱主未滿 6 歲之子女、年滿 75 歲以上之直系血親尊親屬或一親等姻親尊親屬之年齡不同計算。但與僱主不同戶籍、或已申請家庭看護工或已列計為申請家庭幫傭之人員者，其點數不予列計。</p>
<p>外國僱主聘僱家庭幫傭</p>	<p>➡外國人得受聘於下列來我國投資或工作之僱主，從事第 3 條第 2 款之家庭幫傭工作：</p> <p>1.外資金額在新臺 1 億元以上之公司所聘僱總經理級以上之外籍人員；或外資金額在新臺幣 2 億元以上之公司所聘僱各部門主管級以上之外籍人員。</p>	<p>➡僱主聘僱家庭幫傭工作者，1 戶以聘僱 1 人為限。</p>

	<p>2. 上年度營業額在新臺幣 5 億元以上之公司所聘僱總經理級以上之外籍人員；或上年度營業額在新臺幣 10 億元以上之公司所聘僱各部門主管級以上之外籍人員。</p> <p>3. 上年度在我國繳納綜合所得稅之薪資所得達新臺幣 3 百萬元以上；或當年度月薪達新臺幣 25 萬元之公司主管級以上之外籍人員。</p>	
	<p>☛外國分公司之經理人或代表人辦事處之代表人，準用前項外籍總經理之申請條件。</p>	

(<http://dhsc.evta.gov.tw/applicant.html> 直接聘僱聯合服務中心外籍勞工申請資格，於 97.5.7 上網瀏覽)

4. 基本工資自 2007 年 7 月 1 日起，調整為每月新台幣 17280 元，每小時 95 元。但家務工脫鉤，因此外籍看護工之薪資仍多為原基本工資 15840 元。
5. 居家服務收費標準—以台北市機構為例

臺北市 97 年度居家服務委託單位「符合核撥補助十年計畫補助案」收費標準一覽表

97.3.21 版

居家服務單位名稱										
元/小時	紅心	藍心	立心	紅十	綠年	伊甸	中國	鴻康	失智	宏路
1	230	230	230	230	230	230	230	230	230	230
2	460	460	460	460	460	460	460	460	460	460
3	690	690	690	690	690	690	690	690	690	690
4	920	920	920	920	920	920	920	920	920	920
5	1000	900	1000	900	900	1150	900	900	900	900
6	1100	1080	1080	1080	1080	1380	1080	1080	1080	1080
7	1360	1260	1260	1260	1260	1610	1260	1260	1260	1260
8	1440	1440	1440	1440	1440	1840	1440	1440	1440	1440

6. 居家服務政府補助標準、項目：

(根據《失能老人及身心障礙者補助使用居家服務計畫》)

✦ 補助標準：

(一) 輕度失能者：每月最高由政府全額補助八小時之居家服務費。第九小時至第二十小時，其居家服務費最高由政府補助百分之五十，使用者自行負擔百分之五十。

(二) 中重度失能者：每月最高由政府全額補助十六小時之居家服務費。第十七小時至第三十六小時，其居家服務費最高由政府補助百分之五十，使用者自行負擔百分之五十。

(三) 極重度失能者：

1、低收入、中低收入者：每月最高由政府全額補助三十二小時之居家服務費。第三十三小時至七十二小時，其居家服務費最高由政府補助百分之七十，使用者自行負擔百分之三十。

2、非中低收入者：每月最高由政府全額補助三十二小時之居家服務費。第三十三小時至七十二小時，其居家服務費最高由政府補助百分之五十，使用者自行負擔百分之五十。

(四) 本計畫之適用對象：極重度失能者包含低收入者、中低收入者及非中低收入者；輕度、中重度失能者，以非中低收入者為限。

★ 居家服務補助計畫之補助項目及標準：

(一) 居家服務費：每小時以新臺幣一百八十元計算。

(二) 居家服務督導費：每一個案每月最高補助新臺幣五百元。

(三) 個案評估費：每案以新臺幣三百元為原則。

(四) 居家服務行政費：由各承辦單位或直轄市、縣(市)政府自行籌措辦理。

(五) 專案計畫管理費：每案最高補助百分之五。

(六) 居家服務補助，每日最高以八小時為限。

❧ 參考資料 ❧

〔統計數據〕

外籍勞工統計

http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=421bfbd3

行政院勞委會統計資料：外籍看護工相關統計(96年6月)，取自行政院勞工委員會職業訓練局統計資料網站

http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=14&func_id=61

台北市政府社會局網站

臺北市 97 年度居家服務委託單位「符合長期照顧十年計畫補助案」收費標準一覽表

中華民國統計資訊網：受雇員工薪資調查與生產力統計一年報

〔網站資料、新聞稿〕

國際勞工協會聲明稿，2006. 9. 26，〈國際勞協有關菲傭比西塔的澄清與聲明〉，

取自國籍勞工協會網站 <http://www.tiwa.org.tw/index.php?itemid=176>

國際勞工協會新聞稿，2006. 11. 19，〈讓悲劇到此為止！「外籍冷血女殺手」的背後真相〉，取自國籍勞工協會網站

<http://www.tiwa.org.tw/index.php?itemid=187>

直接聘僱聯合服務中心外籍勞工申請資格

<http://dhsc.evta.gov.tw/applicant.html>

失能老人及身心障礙者補助使用居家服務計畫

<http://oldpeople.org.tw/community/community003.php>

工人版家事服務法立法總說明、法條內容

<http://www.tiwa.org.tw/>

〔專書、期刊論文、研討會資料〕

Tilman Bruck, John P. Haisken-De New and Klaus F. Zimmermann, 2006，〈Creating low skilled jobs by subsidizing market-contract household work〉，《Applied Economics》38：899-911

Ruth Hancock, Adelina Comas-Herrera, Raphael Wittenberg, Linda Pickard，2003，〈Who Will Pay for Long-Term Care in the UK? Projections Linking Macro- and Micro-Simulation Models〉，《Fiscal Studies》24(4)：387-426

Shirlena Huang and Brenda S. A. Yeoh, 1996，〈Ties that bind： State policy and migrant female domestic helpers in Singapore〉，《Geoforum》27(4)：479-493

- 周麗芳、張佳雯、傅中玲、王署君，2001，〈探究台灣地區老人失智症經濟成本〉，
《國立政治大學學報》，82：1-26
- 吳秀照，2006，〈層層控制下不自由的勞動者：外籍家戶勞動者勞動條件、勞雇
關係及管理政策析論〉，《社會政策與社會工作學刊》第十卷第二期，2006年
12月，頁1-48
- 王增勇等，2006，〈放寬外籍監護工申請之後呢？以「照顧公共化」破除解構「外
勞 vs. 本勞」與「外勞 vs. 雇主」利益衝突的迷思〉，《台灣社會研究季刊》
第61期，2006年3月
- 呂寶靜、吳淑瓊、徐亞瑛、莊坤洋、鄭清霞、陳正芬，2006，《我國長期照顧制
度規劃報告》。內政部委託研究計畫報告
- 林秀麗，2003，〈私領域裡的勞動力買賣與危機：從台中地區菲籍家戶工作者的
日常生活實踐談起〉，《社區發展季刊》101期，92年3月
- 周宇翔、王舒芸，2007，〈東亞照顧體制之初探—以台灣外籍看護工政策為例〉，
「2007台灣社會學年會—台灣與東亞社會的比較研究」
- 胡幼慧，1997，〈解讀台灣長期照護體系的神話：「家」與「國」的性別剖析與另
類思考〉，《女性、國家、照顧工作》，台北：女書
- 胡幼慧，1995，《三代同堂：迷思與陷阱》，台北：巨流
- 藍佩嘉，2005⁽¹⁾，〈階層化的他者：家務移工的招募、訓練與種族化〉，《臺灣
社會學刊》第34期，2005年6月
- 藍佩嘉，2005⁽²⁾，〈飄洋過海來幫傭：外籍家務勞工的生命地圖〉，《人籟月刊》
2005年3月
- 藍佩嘉，2006，〈合法的奴工，法外的自由：外籍勞工的控制與出走〉，《台灣社
會研究季刊》第64期，2006年12月
- 羅紀琮、尤素娟、吳淑芬，2007，〈外籍看護工照護對像初探〉，《外籍勞工研究》，
台北：中央研究院經濟研究所
- 顧玉玲，2005⁽¹⁾，〈逃〉，2005/10/11 中國時報人間副刊
- 顧玉玲，2005⁽²⁾，〈台灣也有「人口販運」〉，2005/7/19 蘋果日報
- 龔允倩，2002，〈外勞政策的利益結構與翻轉的行政實驗初探—以台北市的外勞
行政、文化實踐為例〉，《台灣社會研究季刊》第48期，2002年12月
- Asia Pacific Mission for Migrants(APMM)，2002，〈Situation of Filipino
Migrant Workers in Taiwan〉，夏曉鵬譯，《台灣社會研究季刊》第48期，2002
年12月

❧ 附錄 ❧

工人版【家事服務法】立法總說明

家事服務法推動聯盟 Promoting Alliance of Household Service Act, PAHSA
天主教越南外勞辦公室、台灣國際勞工協會、希望職工中心、天主教新竹教區外勞關懷小組、天主教社會發展委員會外勞關懷小組、高雄海星國際服務中心、長老教會勞工關懷中心、天主教高隆會正義和平辦公室、天主教彰化外勞關懷中心、玫瑰國際社會服務中心、工人立法行動委員會、移民觀光牧靈委員會

自 1984 年起台灣實施勞動基準法，並逐年擴大適用範圍，使大部分在台灣工作的勞動者獲得基本的勞動保障。然而，因勞動基準法並未適用所有的勞工，使得部分行業之雇主與勞工，因無法可循而衍生各種爭議；家事服務業勞工即是其中之一。

而因社會發展因素，雙薪家庭逐漸成為普遍現象，家事服務需求日增，也促使越來越多的家務勞動者投入家庭私領域的工作空間，但因缺乏相關勞動法令的保護，家事服務業勞工的勞動權益始終受到漠視。而近年來大量引進外籍勞工從事家事服務工作，因其外籍身分，在種族、階級、性別的多重壓迫之下，更突顯了家事服務業勞工「無法適用、無法保障」的艱難處境。

2003 年二月間，發生國策顧問劉俠遭心神喪失的印尼監護工薇娜攻擊事件，震驚台灣社會，卻也揭露出家務勞動者怵目驚心的勞動真相：政府將照顧老病的責任丟給個別家庭承擔，並開放外籍監護工以因應這樣的社會需求，卻未在制度上規範家事服務業勞工的勞動條件。而面對整體社會福利制度的闕如，病人家庭無所奧援，只有依靠弱勢的家務勞動者—特別是外籍勞工；或者是，外籍勞工選擇壓抑自己需求以照顧病人需要。而此重症病人與外籍監護工互相依恃的關係，雙方都淪為結構的犧牲者。

再者，當家庭作為一個勞動場域，公領域的僱傭關係與私領域混合在一起，而勞動法令又完全缺無，致使雇主在私領域的空間得以無所顧忌的剝削家事服務業勞工。

有鑑於此，經由民間團體持續的努力，特訂定「家事服務法」，將監護工與幫傭勞動法制化，不分本籍外籍，以國家力量介入改善保護家戶勞動者的勞動條件，要求工時明確化、區隔與雇主之居住空間、界定勞動內容，積極保障家務勞動者的工作尊嚴與勞動權益。

立法重點：

一、特別立法，特別保護

因家務勞動者被排除於勞動基準法的適用範圍之外，且因家務勞動者的工作場所、工作時間具有特殊性，因此，根據家務勞動的特殊性，訂定「家事服務法」，以為家務勞動者的勞動基準。同時，為集中呈現家務勞動者的相關問題，特地將勞動基準法、兩性工作平等法、外籍勞工臨時收容要點、勞工權益基金等相關規定彙整重編，以特別法之形式來專門保障家務勞動者的勞動權益。(§1)

二、 隱私權的保障、家庭成員之規範及家事服務準則

針對家務勞動者提供勞務的場所為個別家庭的空間，且勞工與雇主生活空間完全重疊，因此特別規定勞工隱私權的保障，及對雇主的定義擴及其家庭成員與受監護人；同時雇主應提供家事服務準則，做為勞工提供勞務的依循。(§2, §5)

三、 家務勞動者必須強制加入健康保險與勞工保險。

家務勞動者因其工作場為家庭的私領域空間，因此經常被視為非正式的雇傭關係，雇主亦因此未幫勞工辦理健康保險及勞工保險，使得家務勞動者在遭遇普通傷病或是職業災害上，面臨權益受損之窘境。

為確立家務勞動者的雇傭關係，因此本法明定家務勞動者應強制納入勞健保體系，以保障其勞動權益。(§7)

四、 明確規範雇主終止勞動契約的限制

家事服務業勞工因被視為非正式性的雇傭關係，工作權毫無保障，外籍家務勞動者更經常被雇主以「遣送回國」威脅；為保障家務勞動者的工作權益，明確規定雇主終止勞動契約的條件。(§9, 10)

五、 勞工主動終止勞動契約的權利

由於外籍家務勞動者均與雇主簽訂定期性契約，除非受監護人死亡或雇主明顯違法，勞工無權終止勞動契約；而由於勞工無權終止勞動契約，導致勞工必須忍受諸多不合理的勞動條件，因此本法特別明定勞工主動終止勞動契約的規範和權利。(§11, 12)

六、 基本工資的保障與工資直接給付

勞委會於 2002 年經發會中決議外籍勞工基本工資得內含膳宿費，造成外勞實際大減薪，並使所得低於基本工資；本法因而明定工資扣除膳宿費、交通費用之後，不得低於勞動基準法之基本工資；且工資應由雇主直接全額給付給勞工，避免仲介從中獲取不法利益。(§16, 17)

七、 資遣費請求與失業給付之適用

規定非歸責於勞方而終止勞動契約時，勞方的依勞基法標準請求雇主給付資

遣費；同時外籍家務勞動者於等待轉換雇主期間，得比照本地勞工請領失業給付。(§14, 15)

八、 明定家務勞動者的休息時間、休假之權益

行政院勞委會以家務勞動者的工作時間難以界定，於 2000 年將家事服務業勞工排除在勞動基準法的保護之外，使得家務勞動者成為法外孤兒。本法衡諸家務勞動的現實，顧及家務勞動之臨時、機動以及待命的特性，特別訂定家務勞動者每日工作時數以八小時為限，居住於雇主家之勞動者每日應有連續十小時的休息時間，雇方不得打擾。在勞資協商合意的情況下，每日加班時數不得超過二小時。家務勞動者並享有法定休假權益，擁有勞基法所規定之例假、國定假日及特別休假之權益，每個休假日係指 24 小時不需提供勞務。(§22, 23, 25, 26, 27)

九、 保護外籍勞工的語言弱勢

由於大量家務勞動者為外籍人士，語言文字之差異，使得他們的勞動處境更形弱勢，本法明定雇方須提供勞方可以通曉語言記載之薪資單，解約同意書亦須備齊雙方母語文字以避免因脅迫而侵害外勞權益。(§13, 17)

十、 加強勞雇權利教育

家務勞動者以個別家庭為工作場域，家庭為一私領域之空間，因為不同的家庭經濟狀況、家庭規模、語言以及文化背景而有極大差異，差異多樣性使得家務勞動者必須盡速適應不同的工作場域。無論是雇方或是勞方，均需對於彼此之權利義務有進一步認識之必要。本法明定主管機關於勞雇雙方聘僱前應辦理勞雇講習，以釐清雙方之法定權益與生活適應；雇方並應提供勞方八小時之勞工教育假，以便勞方獲知相關之法令諮詢、社會資源管道。(§6, 24)

十一、 女性保護與性騷擾之預防

家務勞動之從事者多為女性勞工，對於女性之特殊保護，本法匯整兩性工作平等法等規定，明定雇方不得以結婚、懷孕、分娩或育兒情事解僱勞方；並不得以性暗示、性歧視等言詞與行為對待勞方；並明定勞方享有一天之生理假。(§30, 31, 32)

十二、 政府應提供「喘息服務」，補充雇主家庭之照護需要

政府缺乏周全的臨時社區照護制度，病人家庭往往無所與援，只有依靠家事勞動者，使得家事勞動者往往面臨超時工作之勞動處境，有些家事勞動者往往會選擇壓抑自己的需求以照顧病人需要。因此，本法明定家務勞動者於本法規定之例假、休假及特休假，雇主有照護之需要可向社政主管機關申請臨時居家照顧服務。(33)

十三、 權益訴訟基金與安置收容

規定家務勞動者發生勞資爭議時，依據勞資爭議處理程序辦理；同時為彌補原勞資爭議制度之缺失與不足，保障勞工訴訟之權益，特別為顧及外籍家務勞動者在異國面對爭議訴訟之生活困境，本法明定政府單位必須成立權益訴訟基金，提供家事勞動者面對爭議訴訟之補助。並設置臨時安置中心收容急難外籍勞工。(§35，36)

十四、 雇主違法取消聘僱許可及加強罰則

為糾正不當之勞資對待，並改善現行制度之諸多弊端，對於違反本法規定之雇主，處以刑責、取消聘僱許可及罰金罰鍰等。(§41，42，43，44，45，46，47，48)