

注重看護勞動權益 提升長期照護品質

遠東集團董事長

徐旭東

1989年，我國為了因應國內經濟發展需要，首度開放引進外籍勞工。近三十年來，這群來自泰國、菲律賓、越南、印尼等國家的外籍勞工，對我國產業發展與國人照護有相當具體的貢獻。

依行政院國家發展委員會推估，我國將於今年進入高齡社會（老年人口比例達14.5%），2026年則將邁入超高齡社會（老年人口比率逾20.6%）；到了2061年，老年人口比率更將續升至38.9%。

隨著老年人口快速成長，慢性病與功能障礙的盛行率亦急遽上升，相對的失能人口也將大幅增加，導致長照需求與負擔隨之劇增。因此，建立完善的長照制度，是繼1995年實施全民健保之後，最重要也最迫切的社會政策。

然而，美國國務院於2017年3月3日公布「2016年各國人權實踐報告」(Country Reports on Human Rights Practices for 2016)，臺灣外籍勞工權益受剝削(exploitation)的情況，仍是美國對臺灣人權問題的主要關切事項。保障外籍勞工人權既是一項普世價值，且我國又以人權立國自居，自應努力追求此項價值的實現。

有鑒於外籍看護工為現階段本國長照人力不足的重要補充人力，為肯定他們對減輕家庭照顧者負擔的付出與貢獻，已在臺灣「深耕工業、播種

公益」近七十年的遠東集團，今年特別由集團的公益體系「徐元智先生紀念基金會」，與國立臺灣大學合作，敦請臺灣大學社會工作學系王麗容教授擔任召集人，就臺灣高齡化照顧需求、外籍看護的人力資源運用政策、外籍看護的生活福祉與健康、外籍看護政策的國際比較分析、臺灣外籍看護政策的短中長程計畫等重要議題，蒐集國內學者專家的研究結果與多篇相關論文，集結成冊，出版政策白皮書，供政府作為日後政策規劃與制定的重要參考。

孔子《禮記》禮運大同篇裡這樣描繪大同世界：「大道之行也天下為公，選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養。」

面對高齡化趨勢的衝擊，相信「老有所終」是產官學界與全民齊心追求的目標和理想。期盼這本遠東白皮書系列5《長照需求下的外籍看護勞動權益》，能促進強化與落實在家庭工作弱勢外籍勞工勞動條件與權益的保障，同時兼顧被看護者及家屬權益，為發展國內長照體系、建立完善長照制度，略盡棉薄之力。

高齡化之長照政策：國際思維和在地行動

國立臺灣大學社會工作學系教授

王麗容

高齡化現象對臺灣老人福利政策而言是一大衝擊，多年來，由於老人長期照顧的需求，造成外籍看護工需求的不斷增加。截至2017年底，臺灣社福型外籍勞工的人數已經超過二十五萬人；其中，東南亞國家為此項勞動力的主要來源。這些外勞，對於缺乏人力照顧年長者、身障者的照護的臺灣，功勞是不可言喻的。當然，臺灣也很努力和積極協助外勞在臺灣的勞動處境的保障，包括工時和其他勞動條件等等。例如，這些外籍看護工在臺灣，獲得了比在他們國內工作更高的報酬。但這看似「雙贏」的結果卻仍可能潛藏諸多爭議，人權、政策制定、社會融入、返鄉後的生活等議題，都是值得我們深思的。

2015年，我國政府通過了《長期照顧服務法》，鬆綁了部分長期照顧的制度限制。法規與政策的內容把焦點放在國內的勞動市場和使用者需求，即便近年已落實《外國人從事家庭看護工作補充訓練辦法》等子法，但我們認為仍須更加關懷外籍看護工的社會融入狀況、生活品質，以及如何提升他們的專業能力並進行人力資源管理。

2016年三月份，遠東集團徐元智先生紀念基金會特別邀請國立臺灣大學社會科學院風險社會與政策研究中心，合作舉辦「亞洲國家外籍家庭看護工的政策與實務國際研討會」，邀請各國學者專家一同研析外籍看護

工政策，會中激盪出熱烈火花。我們因此希望藉由《長照需求下的外籍看護勞動權益白皮書》延續並集結更多不同觀點的討論，以提供政府規劃出更完善長期照護制度的參照，並帶給民間更深度的外籍勞動者權益思考。

本書共分為四大主題：「臺灣長照政策現況」、「跨國長照政策比較」、「長照移工處境的人權觀點」以及「臺灣長照政策的未來發展」，深入淺出進行不同面向、不同國家間的政策比較，提供臺灣相關政策的反思與展望。

有關第一部分「臺灣長照政策現況」共有三章，對我國進用外籍看護工的歷史脈絡與政策現況，及其勞動條件做整體性的評析。第一章 臺灣外籍看護工的身心處境與社會政策的意涵：採社會融入的觀點來檢視外籍看護工的身心處境，以了解他們生活相關的資源和機會取得、社會參與和其身心狀況的關係，並提出強化社區資本及人力資本為主體的政策建議方向。第二章 外籍居家看護工 - 家事服務法的立法爭議，透過討論家事服務法的立法爭議，檢視看護移工脆弱與邊緣化的處境，並闡述照顧工作者與被照顧者及其家庭成員之間的矛盾和動態，提出以國家為重要角色來提供照顧資源與支持家庭的政策方向。第三章 長期照顧相關政策對外籍看護之影響：回顧長期照顧政策的發展歷程，建議未來除積極培育本土照顧服務人力、提升留任率外，要更重視外籍看護工的運用與管理，增加機構聘僱之比率，落實外籍看護之在職訓練與勞動權益確保，營造外籍看護工、被照顧者、照顧者與政府多贏的局面。

其次，有關第二部分「跨國長照政策比較」共有四章，借鏡日本、韓國、芬蘭、德國等已開發國家經驗，對我國之政策提出建言。第四章 外籍監護工的人力資本觀與政策意涵 - 日本和臺灣的比較：由聯合國發展規劃署之「能力建構」的觀點，比較臺灣與日本在提升外籍監護工人力資本制度設計的差異，提出個人、組織、社會等三層面上的改進方向。第五章 照顧體制與外籍照顧工作政策的交集 - 以臺灣為例：針對日本、韓國及臺

灣的外籍照顧工作政策進行比較分析，發現政府是否提供普及性照顧服務的程度、給予移工薪資的優渥性及同意永久居留權與否等因素皆強烈影響到移入女性外籍照顧工作者人數的成長。

第六章 外籍看護工的治理政策比較 - 以日本、芬蘭及我國為例：藉由臺灣、日本、芬蘭不同外籍看護的管理制度，探討外籍看護治理典範的差異，並討論「國家」(state)在現代國家中扮演的角色，反映出傳統福利國家的本質受到重大社會變遷的挑戰時必須有所改變，在福利提供者的分配上，無法只依賴過去單一的提供者，而需要建構新的福利混合經濟，才能因應社會變遷。第七章 德國長期照護保險的品質確保與人力規劃 - 對臺灣的借鏡：介紹第一個立法推動強制性、全民性、隨收隨付之長期照護保險制度的國家—德國—的經驗，學界對於照護服務的品質這個方面較少著墨，特別是照顧人力的提供規劃部份。臺灣的長照政策發展決定轉向稅收制，雖然暫時解決財務問題，卻無法妥適解決照護人力缺乏以及照護品質不足的問題，德國在這方面的經驗可以提供寶貴的思考方向。

接著，第三部分「長照移工處境的人權觀點」共有兩章，由勞力輸入國的臺灣和勞力輸出國的印尼，兩種不同的角度加以檢視移工的處境。第八章 ICT與移工家庭權 - 在臺菲籍移工對其家庭愛與錢的移轉之現象反思：深入訪談兩代在臺灣的菲籍移工，發現菲籍移工對其家庭在金錢與愛的移轉，受工作類型、婚姻關係、性別和世代影響，而ICT則扮演調節的角色，讓移工與家庭享有「影視覺的同在感」，並促進匯兌方式的安全、效率與多元。第九章 印尼回流移工 - 經濟夥伴協定回流個案研究：描述印尼護理人員從日本返國後的職涯選擇，並發現移民階段和返國後的概況會影響護理人員是否繼續選擇護理工作，據此思考臺灣在雙邊談判的政策擬定上，應將此兩階段及其影響因素列為優先考量。

最後，第四部分「臺灣長照政策的未來發展」則有三章，為整本白皮書作出結論與彙整型長照政策建議。第十章 因應高齡社會之人口與家

庭政策研究：透過人口與婚育統計資料檢視臺灣生育率與結婚率的長期變動趨勢，結果顯示不僅社會經濟發展情勢會影響婚育時間的選擇，社會傳統文化也仍然左右臺灣民眾的家庭決策；同時，工作與家庭難以取得平衡仍然是抑制民眾婚育的因素，不同年齡的女性仍然是家庭當中照護與家務工作的主要人力，提出臺灣應該有完整的家庭政策才能更落實長照政策的實踐。第十一章 支持高齡者在地安老的社區組織基礎：歸納國際案例及臺灣經驗，認為要發展支持高齡者在地安老的社區組織基礎；然而，「在地老化」不可能只靠「在(自)宅老化」，更需要透過「社區」的集體力量彼此協助，讓創新產業進入社區，結合產業、學校及政府資源，產生社區集體行動來「滿足需求」。第十二章 老化、照護人力與移工 / 移民政策：認為目前移民政策依然是以族群民族主義為標準，政策上應以與大量移入人口相互適應為走向—包含如看護工或家庭幫傭進一步擴展到產業外勞、透過國對國的雙邊協議來進行移工的招募工作、開放部分移工成為移民的管道、多元文化的教育體系等。

《長照需求下的外籍看護勞動權益白皮書》彙整許多亞洲先進國家的經驗與制度，希望能透過標竿學習促進我國長期照護制度更保障本國或外國籍照護者的勞動權益，同時透過照護品質的提升而促進受照護者的福祉。本書以深入淺出且多元面向的討論，帶領讀者省思我國長照政策的走向，相信在細細讀後必能有所啟發，希望對邁入高齡化社會的臺灣社會，能夠在政策上，因著他山之石可以攻錯，提出更人性和人權化的外來家庭照顧者運用和管理政策，對外勞的輸入國臺灣和外勞的輸出國，越南、印尼和菲律賓等，才可以共同造就雙贏、多邊的福利國家。