

# 第五章

## 照顧體制與外籍照顧工作政策的交集 — 以臺灣為例

老年人口的增加、家庭結構及女性就業需求的改變，衝擊了傳統非正式照顧者的供給，讓跨國女性照顧工作者的導入，已成為許多先進國家解決老年人口照顧需求的策略。然而外籍照顧工作者政策的形塑，往往受到接受母國對於長照經費投入多寡和是否提供普及式的長照（照顧體制）、對於外籍工作者的工作條件（就業體制）及可否申請居留權（移民體制）等政策交互影響。已有學者針對歐洲的外籍照顧工作政策進行跨國比較的探索性分析，然而針對亞洲國家的跨國比較了解卻是有限。本文即針對日本、韓國及臺灣的外籍照顧工作政策進行初步比較分析，發現接受母國是否提供普及性照顧服務的程度、給予移工薪資的優渥性，以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。除了這些外籍照顧工作者面臨較為苛刻的工作條件，以及弱勢處境下的就業保障與人權倡導外，也可能削弱公共性照顧方案的發展，照顧移工的出現也嚴重衝擊到政府對長照發展與照顧移工的管理能力。

王明聖 國立臺北大學社會工作學系助理教授

## 壹、介紹

由於人口平均餘命的延長、家庭結構的改變以及女性參與正式勞動市場人口的比例增加，老人照顧已然成了各國政府所面臨的嚴峻挑戰(Anderson, 2012; Parrenas, 2001; Williams, 2012)。同時由於老年人口相關支出所造成政府財政的困難、照顧所形成對個別家庭的經濟，以及照顧者供給的減少與需要受照顧人數的增加，長期照顧已成為政策制定者和學界經常討論的一個重要議題。然而，大多數相關社會福利政策的研究大多偏重／侷限在生產面向的討論(productive dimension)，常常忽略了福利國家與照顧體制、外籍照顧工作者之間的交互影響作用(Orloff, 2009; Sainsbury, 2008)。近年來雖有研究開始關注在照顧體制、外籍照顧工作、遷徙和就業體制之間的交集，但許多研究的焦點多半是放在西方福利國家的比較研究(Anderson, 2012; Da Roit & Weicht, 2013; Theobald, 2011; Van Hooren, 2012; Williams, 2012)，鮮少有針對東亞國家照顧體制和外籍照顧勞工政策進行相關的比較研究(Kim, 2016; Um, 2012, 2013)。

臺灣、日本和南韓都是深受儒家思想所影響，且常被分類為強調發展性(developmental)、生產性(productivist)或重視社會投資(social investment welfare regimes)的福利體制(Ku & Jones, 2007; Kim, 2016)。不同於日本、南韓與某些歐洲的國家，已經啟動了長期照顧保險，以滿足他們人口的長期照顧需求。而在1989年，臺灣政府也開始引進外籍勞工，以接近最低薪資的工資，鼓勵來自菲律賓、泰國、印尼和越南等地的外籍女性勞工來臺工作，以補足國家內部長期不足的長照人力，並減少政府在長期照顧的財政支出(Chen, 2011; Wang, 2010)。相對於其他已開發國家，臺灣作為世界低出生率及人口快速邁入高齡化的一個已開發國家，正面臨著嚴峻的考驗(Huang, Chiang, & Pan, 2015)。

臺灣後續開始規劃建構長期照顧系統，並成為東亞擁有最多外籍照

顧勞工的國家。為了更了解外籍照顧勞工的現象和現行在臺灣實行的外籍勞工政策，本文主要在討論照顧體制的類型，並運用探索性的比較研究取向(exploratory comparative approach)來分析臺灣、日本和南韓照顧體制、就業與遷徙體制的交互作用影響。同時也檢視臺灣外籍照顧勞工政策的形成、轉變及獨特的發展路徑來進行個案式的討論。在東亞國家背景脈絡的比較分析下，來理解分析臺灣照顧體制和外籍照顧勞工政策，將會對於照顧體制、就業體制及遷徙體制的交互作用影響，及各國外籍照顧工作者的政策比較分析和遷移的理論可以有更豐富的理解。

## 貳、臺灣外籍照顧勞工政策的發展途徑

### 一、照顧體制和外籍照顧工作者政策的類型學

傳統上，照顧責任多半被視為無酬(unpaid)、低度給付(underpaid)、貶值的(undervalued)和性別化(gendered)的再生產的勞動(reproductive labor)，這在保守、自由主義的福利國家特別常見(Orloff, 2009；Sainsbury, 2008)。最早期社會福利體制類型學的發展上，主要聚焦在勞動市場／生產部門，之後逐漸往照顧／再生產部門，包含非正式照顧和外籍照顧勞工的照顧(Bettio, Simonazzi, & Villa, 2006；Esping-Anderson, 1990, 1999)。女性主義的研究透過強調社會服務提供的本質、社會權利、權利基礎觀點，以及將性別、階級及全球化觀點放回福利國家比較的研究中，補充了去商品化(de-commodification)和去家庭化(de-familialization)的主流觀點(Orloff, 2009；Sainsbury, 2006, 2008)。福利國家研究中的性別分析提供了更多從再生產角度思考的洞見，使我們能深入分析照顧、外籍移工就業與遷徙體制的交互作用影響。這是由於再生產性勞動（例如家務勞動及照顧）多半受到所屬國家在責任歸屬上到底屬於國家、家庭、市場和個人之間如何分工合作，且其也會受到跨國遷徙的女性照顧工作者的移入所影響(Kim, 2016；Orloff, 2009；Williams, 2012)。

許多研究發現，照顧、遷徙和外籍移工就業體制的交互作用形塑了不同外籍照顧工作政策的發展過程(Anderson, 2012；Da Roit & Weicht, 2013；Ogawa, 2010；Song, 2015；Theobald, 2011；Van Hooren, 2012；Williams, 2012)。因為政府經常在公共福利的提供和照顧政策的實行上扮演了重要的角色，透過政府對照顧資源的影響力，在公共服務提供、私人市場、個人家庭或其他整合性的方式來完成（如表1）。Theobald在2011年的比較性研究文獻中指出，德國、瑞士和英國這三國，各國的文化、價

表 1. 在不同照顧體制下的移民照顧工作模式

照顧體制	社會民主體制	家庭照顧體制	自由主義體制
移民照顧工作者模式	移民照顧者於機構模式 Migrant-in-the-institution model	移民照顧者於家中模式 Migrant-in-the-family model	移民照顧工作者於市場模式 Migrant-in-the-market model
移民照顧工作者雇主	政府	私人計單位	私人計單位
公共化照顧服務的發展	高	有限的	相對低
照顧的現金給付方案	控制的	沒有控制的大方	受約束的較不大方
照顧挑戰	財政可持續性	市場化和未受管制，導致照顧質量和成本的階層化	市場化和未受管制，導致照顧質量和成本的階層化
就業制度 低技能工作 (%) 地下經濟 (%)	中 低	高 相對高	中 相對低
移民體制 工作許可證 (%) 無證件移民 (%)	低 低	高 中	中 高
國家	法國、荷蘭、挪威、瑞典	奧地利、德國、義大利、西班牙	英國、美國

資料來源：修改自 Da Roit & Weicht(2013) 與 Van Hooren(2012)。「照顧挑戰」的部分修改自 Orloff(2009)

值及意識型態對於照顧、對社會照顧提供的公共化、外國人口的移入政策，以及政府對於照顧工作人力的態度這幾個面向都會影響到外籍照顧工作的政策。另外，Van Hooren在2012年針對義大利、荷蘭和英國的研究調查中發現，照顧體制、外移移工的就業政策和對於納入外籍照顧工作者的相關政策是否友善，也都會影響外籍照顧工作的政策。這些比較性研究的發現，義大利偏向強調傳統家庭照顧責任／體制的國家(Familialistic Care Regime)，並伴隨著控制較為寬鬆的現金給付，透過引進外籍照顧工作者進入家庭中照顧的模式(a migrant-in-the-family model)；英國則是偏向自由照顧體制的國家(Liberal Care Regime)，讓外籍勞工在聘僱市場上自由競爭，這反應出英國在公共照顧服務僅針對通過資產調查的民眾(strong means-test)和地方私人照顧（平價）提供上的短缺；而荷蘭是偏向社會民

主照顧體制的國家(Social Democratic Care Regime)，因為他們投入相當多的經費與資源在公共照顧服務上，對於外籍照顧工作者的需求就沒那麼高。

Da Roit和Weicht首先把外籍勞工每100人中年齡超過65歲在家庭中的比例，及政府在正式照顧與長期照顧中投入公共支出占國內生產毛額的一定百分比，當作是評量一個國家形成照顧體制的方法；再者，外籍勞工合法與缺乏工作證外籍照顧工作者的比例，也常被用來進行移民體制的分類；另外，其也透過外籍勞工從事低技術工作的比例，和於灰色經濟模糊地帶的規模大小占國內生產毛額的比例來評估聘僱外籍照顧工作者的就業體制。Da Roit和Weicht將這三種評估因子用在模糊集權分析(fuzzy-set analysis)當中，同時把九個歐洲福利國家在外籍照顧工作政策分成「外籍勞工在家庭工作模式」(migrant-in-the-family)和「外籍勞工在正式機構照顧工作模式」(migrant-in-formal-care)兩種不同的模式來予以區隔。

Da Roit和Weicht在研究中發現外籍勞工在家庭工作的模式上比較符合在地及家中老化的照顧概念(Lutz & Palenga-Mollenbeck, 2010)，同時也發現分包照顧(subcontracting)及購買式孝道照顧(purchased filial care)的概念，與亞洲文化所強調傳統孝道的文化面向吻合(Lan, 2016；Wang, 2010)。由於老人照顧的需求不斷增長（特別是臺灣和地中海周邊國家，如義大利和西班牙），這種從「傳統家庭照顧」轉變成「外籍照顧工作者在家庭中照顧」照顧模式的轉變(from a 'family' to a 'migrant-in-the-family')，在外籍照顧工作的全球化遷移中越發常見。也就是在社會民主體制的國家裡，政府作為雇主，提供普及性公共照顧服務及有條件式的現金給付福利，外籍照顧工作政策的規劃上只允許外籍照顧勞工在機構工作，外籍照顧工作者在家庭內或在自由市場上工作較為少見（表1）。然財政上在長期照顧的支出上是否能繼續維持(sustainability)是社會民主體制國家（例如：挪威、瑞士、荷蘭和法國）唯一要擔心的議題；而強調家

庭角色照顧體制的國家（例如：德國、義大利和西班牙）在公共照顧服務上僅有限度的發展，並提供較為寬鬆的照顧現金給付，間接支持了外籍照顧工作者在家庭工作的模式，聘僱大量合法的低技術的外籍照顧工作者即可；自由市場體制的國家則傾向朝外籍照顧工作者在市場工作模式的方向發展，因為他們是偏向殘補式的福利系統，不強調政府在照顧責任及角色上的扮演，基本上非常依賴家庭成員自行照顧或市場購買機制，或是透過地下經濟找非法外籍照顧工作者來提供老人照顧(Da Roit & Weicht, 2013；Van Hooren, 2012)。

## 二、日本、南韓與臺灣外籍勞工政策間比較

在再生產力勞動的女性化和全球化趨勢下，臺灣的外籍照顧工作者政策制定上與其他東亞的國家有相似也有相異之處。而日本、南韓和臺灣都是受強調孝道和尊敬長輩的儒家文化所影響，強調家庭中心、發展性與生產主義式的福利模式的運作(Kim, 2016；Song, 2015；Wang, 2010)，然而，這三個亞洲國家並無法完全符合Da Roit和Weicht的分類模式（表1）。日本、南韓和臺灣在深受自身國家的照顧體制、外籍照顧工作者的就業體制和移民政策交互影響下，顯然也有他們自己的外籍照顧工作者政策（表2）。



表 2. 照顧和外籍照顧工作者政策：日本、南韓與臺灣的比較

項目	日本	韓國	臺灣
長期照顧保險時間 (通過 / 實施)	1997/2000	2007/2008	立法中
繳費對象	40 歲以上者	所有國民	所有國民
福利給付	實務給付	實務 / 現金給付	實務 / 現金給付
受益者	老人或有老年病症者	老人或有老年病症者	老人及身心障礙者
保險者	多重	單一 (NHIC)	單一 (NHIA)
輸出國家	印尼 (2008) 菲律賓 (2009) 越南 (2014)	同族工作者 (josunjok): 大多數來自中國和前蘇聯 (2002)	菲律賓、印尼、馬來西亞、 泰國、越南和蒙古
最大工作年限	獲得證照和通過考試可以居留	發給 5 年內可以多次入境的簽證，可以擴展就業最大年限 2-3 年	14 年
模式	移民在正式機構照顧模式 Migrant-in-formal-care model (major)	移民在家庭照顧模式 Migrant-in-the-family model (major)	移民在家庭照顧模式 Migrant-in-the-family model (major)
移工人數	1,562 (as of 2012)	5,400-70,000 (as of 2011)	243,804 (as of 2017.06)
引進移工之政策	國對國 / 在經濟貿易協定的架構下 (EPA)	觀光與就業系統 Visit and Employment System (VES)	仲介 (私人 / 市場化) 直接聘雇
移民 / 證照	允許 / 有	允許 / 沒有	不允許 / 沒有
居留權	永久	永久 / 暫時	暫時
薪資待遇	等同於當地的照顧工作者 (護士)	低於當地工資，但高於最低工資	接近最低工資
剝削 / 虐待	相對較低	中等	相對較高

資料來源：修改自 Song(2015)、Ogawa(2010)、Ministry of Health and Welfare(2015)、Um(2013)、Kim(2016)

### (一) 日本

日本基本上較偏向社會民主體制，因為政府投入在老人和普遍性長期照顧的公共照顧服務上占國內生產毛額的比例較高，且強調提供服務而非現金給付(an in-kind service without a cash allowance)，大多數外籍照顧工作者在機構中工作（2017年約有2,800人），且可以待上四年(Ogawa, 2017)，用以支持外籍照顧工作者在機構工作的模式。而在日本的外籍照顧勞工主要從印尼（2008年開放）、菲律賓（2009年開放）和越南（2014年開放）引進，他們在開始工作前必須接受一年的語言訓練，在工作之後也要繼續學習以通過國家考試。先不論他們的薪水和所待的工作環境如何，政府保證他們在繼續學習和工作的過程中可以享有和當地勞工同等的工作權和對待，薪資也與當地勞工同酬。一旦他們通過了考試，他們便可以享有永久居留權，並將家人舉家遷徙到日本重新團聚(Lan, 2016；Ogawa, 2010, 2017)。

相對於臺灣與南韓，不同的是日本採取了透過簽訂經濟夥伴協定(Economic Partnership Agreement, EPA)——國家對國家的招募外籍照顧工作者的政策，因此來自仲介的剝削、違反勞工權益和非法招募勞工的情形相對較少。然而，日本將要擴大他們的技術實習訓練計畫(Technical Intern Training Program)到照顧工作者，慢慢的外籍照顧勞工也會在東京、大阪及神奈川等地以進入家庭的方式進行服務，這意指日本將同時採取外籍勞工「在機構的照顧模式工作」和外籍勞工「在家庭工作」這兩種模式，因此可預期，日本在外籍照顧工作者的政策發展上需要持續的觀察。

### (二) 南韓

雖然南韓在2008年提供了普遍性的長期照顧服務，並對於長期照顧所發放的現金給付加以控管，在南韓仍然估計有5,400至70,000左右不等的會說韓語的韓籍中裔外籍照顧工作者在南韓擔任照顧服務的提供者，他們

是透過南韓的「觀光與就業簽證系統(the Visit and Employment System)」的允准進入南韓的(Song, 2015；Um, 2013)。由於南韓以他們的單一種族感到光榮，從2002年開放只允許從中國來的同種族／朝鮮族(josunjok)來南韓從事照顧工作(Kim, 2016；Song, 2015)，南韓政府發給這些外籍照顧工作者有效期限為五年可以多次入境的工作簽證，最多延長兩到三年。薪資上，外籍勞工的薪水比當地照顧勞工要來的低，但高於最低薪資(Um, 2012)，在某些特別情形下，外籍照顧工作者是可以舉家遷徙且獲得永久居留權的。因此，南韓的外籍照顧工作者政策基本上也是屬於介於社會民主體制和家庭照顧體制的中間模式。

### (三) 臺灣

與地中海其他國家（如義大利、西班牙）相似，臺灣也同樣經歷著強調家庭照顧責任下，但家庭卻沒有人力去照顧家中長輩的人力缺口。與其



圖 1. 外籍照顧工作者遷移至日本、南韓及臺灣

他國家相比，臺灣花了較少比例的國內生產毛額在公共照顧服務上，且缺乏普遍性的長期照顧服務(Bettio et al., 2006；Van Hooren, 2010)，照顧上主要由非正式照顧的照顧者（通常是家人）和購買至家中照顧的外籍照顧工作者來提供照顧。有大量比例的低技術外籍照顧工作者受僱至私人家庭進行照顧（高達94%），屬於「外籍勞工在家庭照顧的模式」(migrant-in-the-family)，只有很少的外籍照顧工作者在機構提供照顧（約6%），但在機構或照顧之家工作的外籍工作者可以享有比較高的薪水（最低工資），並被勞基法所保障（勞動部，Taiwan Ministry of Labor (TML), 2017a）。臺灣外籍照顧工作者的薪水基本上接近最低薪資，其居留權是暫時的，也不能舉家遷徙來臺灣定居。而外籍照顧勞工的工作年限最長可延至14年，他們沒有權利去選擇或轉換雇主，每個月還要付仲介費（第一年1,800元，第二年1,700元，第三年之後1,500元）。大部分的外籍照顧勞工是從印尼來的，其次是菲律賓、越南和泰國。與只聘僱來自中國及前蘇聯同種族的外籍照顧工作者的南韓不同，臺灣並沒有允許從中國來的同種族勞工來臺工作，這牽涉到長期臺灣和中國雙方的政治立場不同和敏感度。另外，由於語言不通、對仲介雇主缺乏管制及缺乏勞基法及保障之情形下，外籍照顧工作者在臺灣被虐待的程度遠高於南韓和日本(Ogawa, 2010；Wang & Lee, 2016；Wang & Hong, 2017)。

與Hocgschild在2000年所提及「全球照顧鏈」(Global Care Chain)的概念相比，這三個亞洲國家的外籍照顧工作者都是從東南亞（印尼、菲律賓、越南和泰國）和東亞（中國朝鮮族）引進，自成一個「區域性照顧鏈」(Regional Care Chain；Ogawa, 2017)。在這三個國家中，臺灣擁有人數最多的外籍照顧工作者，2017年6月統計，有243,804的外籍勞工在臺灣工作（2012年南韓約5,400~70,000人；2017年日本有2,800人），同時也是對外籍照顧勞工的居留和移民限制最嚴格的國家（表2），對此，要將外籍照顧工作者視為未來長期照顧的人力，或是將其視為長期照顧政策發展

的障礙，臺灣已經有了不少的爭論(Chen, 2016；TML, 2014)，如何將外籍照顧工作者納入現行的長期照顧政策是個巨大的挑戰。

### 三、臺灣外籍照顧工作者政策的形成與轉變

#### (一) 照顧體制

##### 1. 對長期照顧的供不應求以及照顧者的短缺

長期照顧的供不應求已成為一個非常重要的議題，由於臺灣將在27年內從高齡社會轉變成超高齡化社會，這意指與其他已開發國家相比，我們必須要在最短時間內準備好迎接龐大的照顧服務需求，以照顧許多身心障礙與需要長期照顧的人們。家庭結構的轉變，低生育率，以及國家人口結構的改變，為因應不斷成長的大量老人照顧需求，臺灣必須盡快在長期照顧的議題上提出可行的方案。

2002年開始社會福利系統推出能夠滿足身心障礙者和老人在照顧上需求的居家照顧方案。目前依據個人的身心障礙程度，每個人可以申請25~90小時不等的居家照顧服務(表3)。然而，政府每天提供的最大照顧服務時數是每天4小時，如果超過4小時，就需要家屬自費；若是低收入戶或中低收入戶，可以獲得政府全額的照顧時數給付，其他非低收入戶或中低收入戶的家庭就要付每小時三成的服務費(至多到4小時)，超過4小時就要全額給付，這對許多家庭來說是個沉重的經濟負擔。而老人照顧服務方面，目前可以透過公共照顧服務或非正式的家庭服務這兩者來提供，但也同樣面臨照顧服務不足及照顧花費提高，大部分家庭無法負擔人力成本的情形。在地化的居家照顧服務所提供的照顧者僅能提供一天2~4小時照顧服務，若是換請一個本地的居家照顧勞工，以一天工作八小時，對於大部分家庭來說實在太昂貴了，而外籍照顧工作者所給予一天將近24小時隨身在側的照顧，相對便宜，對於大部分的人是比較能負擔的選項。

表 3. 居家照顧服務方案

類別	殘疾程度	每月時數	中低收入家庭		
			一般家庭	低收入家庭	
				1.5-2.5 最低生活指數	1.5 最低生活指數
			政府補助 70%	政府補助 90%	政府補助 100%
照顧服務	輕度	25 小時	每小時 自付：60 元 政府：140 元	每小時 自付：20 元 政府：180 元	每小時 自付：0 元 政府：200 元
	中度	50 小時			
	重度	90 小時			

註：「照顧」服務包括到宅服務、日間照顧及家庭照顧服務

我們細看臺灣的長期照顧使用狀況，當由家屬提供的非正式照顧不足時，家屬便會請私人的照服員來照顧，一天八小時，工資大約是臺幣2,000元(約66美元)，不過通常只會短時間聘僱而已，對大部分人來說還是太貴(圖2)，這時候家屬便不得已的得依家人失能和恢復的程度，來選擇要找居家服務或是申請外籍照顧勞工，然而，對大部分的家庭來說有很大的困難是，申請居家服務和外籍照顧勞工都需要一定的工作天數(居家服務要7~14天，聘請合適的外籍照顧工作者至少要等待三個月)，分別對需要密集照顧的家屬的身體、心理和經濟層面上都是個很大的負擔。

##### 2. 長期照顧的發展

臺灣政府於2008年開始啟動長期照顧政策的發展階段，大致上可以分成四個階段，前三個子階段分述如下：第一，是在2008年長照系統剛啟動時，我們稱之為十年長照計畫；第二，是從2010至2014年，政府開始草擬長期照顧服務法的草案，並開始整合行政院衛生署及內政部，於2013年成立了行政院衛生福利部；第三，是臺灣長期照顧的轉折點。於2015年5月15日，立法院通過三讀，最終讓延宕了四年的草案以「長期照顧服務法」



圖 2. 不同照顧類型的動態結構

的稱呼通過三讀，並在兩年後的2017年6月2日正式實施，至此臺灣的長照終於進入第四個執行的階段。與此同時，家庭照顧者終於首次可以被當作長期照顧的一員納入長照法的保障。臺灣的長照法處理了很多在長照體制裡出現的問題，例如長照體制的架構、長照服務的模式和類型、以及個人和機構在長照法底下如何進行有效的管理，改善了以往長照服務和費用等實務上諸多問題(Huang & Deng, 2015)。以目前長照2.0的十年現行計畫，將生活中需要接受服務，改善生活品質的人分成四類：(1) 50歲以下的身心障礙者、(2) 55歲以上有身心障礙的原住民、(3) 50歲以上的失智者、(4) 65歲以上獨居，且經過工具性日常生活活動功能量表評估後需要照顧的老年人。在2014年之前，身心障礙者如果比較年輕，且有固定住所的話，就很難使用長期照顧的公共資源，這部分在現行法規運作裡已被解決。然而，家裡如果已經請了外籍照顧工作者的話，仍會被排除於長期照顧資源使用者資格之外，型塑現行的雙元（使用居服員及外籍照顧工作者）長期照顧體系(dual LTC systems；Chen, 2016)。

### 3、普及式長期照顧政策的缺乏

長期以來，相對於機構式的照顧，非正式的照顧者在提供長期照顧服務方面，扮演著吃重的角色，這樣的現象，臺灣也不例外。根據2012年行政院主計總處(DGBAS)的統計，有75%是由家庭成員來提供照顧服務，其中有女兒(29.5%)、兒子(26.58%)、媳婦(17.72%)和受照顧對象的配偶或伴侶(15.16%；Wang, 2010)。居住在臺的外籍照顧工作者占長期照顧服務的13%，而長期照顧服務提供中只有8%是由機構提供，4%由使用居服員提供每天2~4小時的照顧。只有不到百分之一的人，他們可以聘用較貴的在地看護工來提供8小時的照顧服務。上述統計數據顯示，四分之三的人接受了非正式的照顧，十二分之一的照顧對象是使用機構式的照顧，大約百分之十五的人，根據受照顧者的殘疾程度和經濟程度，來使用外籍照顧工作者或居服員來提供照顧服務。

如果照顧接受者申請居家服務方案，並且由照顧專員協助來進行評估，若其為具有中等程度的殘疾，則他／她可以每月接受50小時的家庭照顧服務，並且自行負擔30%，大約是每月3,000新臺幣（100美元）。如果照顧對象已經逐漸恢復（如車禍或跌倒後復原），需要六個月再重新評估一次，服務可能會從50小時減少至25小時。這也意味著從星期一到星期五，從每天原來的兩個小時，減少到每週僅二天或三天可以接受兩個小時的居服員的服務。如果受照顧者若要維持每週五天的居家服務，則家庭成員必須全額自費負擔另外兩天照顧服務的成本支出，家庭成員每月從NT\$3,000到NT\$6,600，即需要增加三千多元的開銷（US\$100到US\$220）。

如果沒有適當的介入和支持服務，例如在地化的日間照顧、居家服務或喘息服務，照顧受照顧者的長期壓力會嚴重影響主要照顧者的生活和福祉。其財務上的負擔、公共照顧服務的短缺，以及非正式照顧者缺乏使用



照顧服務的提供路徑，都是逼迫許多家庭最後選擇外籍照顧工作者提供照顧，在缺乏選擇下的最後手段。

## (二) 就業體制 / 外籍勞工政策

### 1. 政策形成

於1989年，臺灣政府開始「十大建設」，也開始引進外籍勞工，解決建築業勞動力嚴重短缺的問題(Ma & Zhu, 2009)。外籍勞工政策發展有五個階段，第一階段是從1985年到1990年，是外籍勞工政策的「形成」時期，外籍勞工的配額是根據個案情況設定的。直到1991年，勞委會才真正打開引進外籍勞工的大門，並逐步增加批准的申請數量，而政府也開始統計外籍勞工來臺的官方統計數據，這就是屬於逐步開放的第二階段外籍

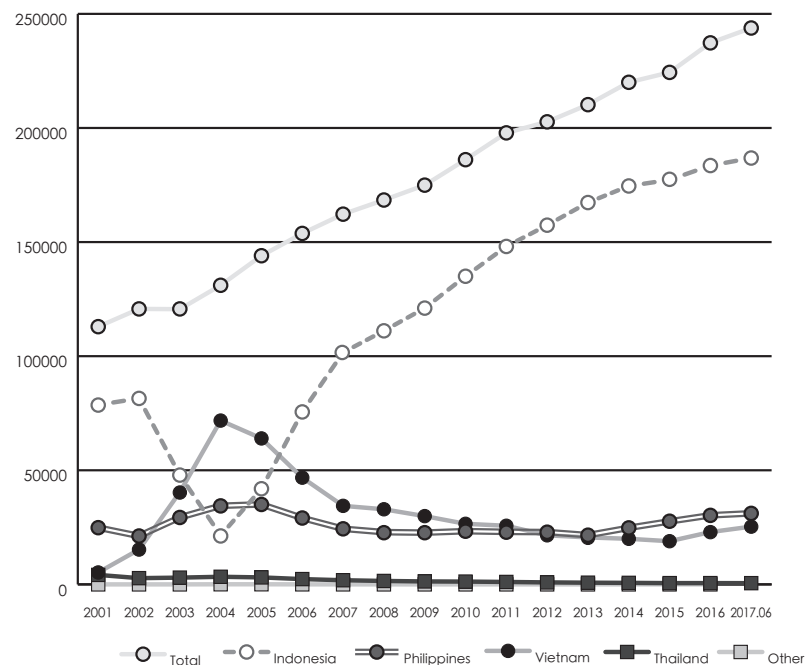


圖 3. 臺灣外籍照顧工作者來源國的成長趨勢與人數

勞工政策。由於臺灣和菲律賓之間存在一些政治問題（漁業的爭端），再加上1996年臺灣境內失業率上升，就形成了緊縮外勞政策的第三階段（從2001年到2004年）。

在開放外籍移工二十五年之後，外籍勞工人數逐年攀升成長，已接近六十三萬人次（624,768人），當中包括工業生產部門的勞工（387,447人）和社會福利的看護工（237,291人）。截至2016年的統計數據，外籍勞工的總人數已經超過臺灣原住民近五十五點五萬人（553,228人）。大多數外籍照顧工作者來自印度尼西亞(77.2%)，其次是菲律賓(12.8%)、越南(9.8%)、泰國(2%)和其他國家（圖3）。2017年，外籍照顧工作者的總人數達到歷史新高（243,804人），是1999年外籍照顧工作者人數（74,793人）的三倍。也就是包括工業生產部門和社會福利部分的外籍工作者，每四十名臺灣人，就有一名外籍勞工。外籍照顧工作者也占總人口數的近1%。

申請外籍照顧工作者從開始的辦理程序等待到進用通常至少需要三個月的等待期間。根據《就業服務法》第42條：為保護國民工作權，不得雇用外籍勞工，危害國民就業機會、就業條件、經濟發展和社會穩定。申請者，身為受照顧者，必須由醫療專業人員進行檢查及評估，符合巴氏量表(Barthel)一定分數，然後在長期照顧管理中心申請聘用當地照顧人員，以保障當地照顧人員的就業機會(Wang, 2010)。只有在這種情況下沒有聘用到當地的照顧服務員來進行合適的照顧，才能申請聘用外籍照顧工作者。

勞動委員會（2014年更名為勞動部）於2008年12月31日，啟動了「直接聘僱中心」並於2009年開始這項服務，以減少照顧工作者被仲介的剝削。有幾種管道來雇用外籍照顧工作者，根據〈2014年外籍勞工工作與生活狀況調查報告〉，高達79.4%仍是透過仲介代理引進制度招聘外籍照顧工作者，直接聘僱僅占9.4%，同時使用直接聘僱和仲介代理引進系統占11.1%(TML, 2014)。最受民眾歡迎的仍是透過仲介代理進用外籍照顧工作

者，因為透過仲介的申請速度快、程序簡單、後續服務方便和可以獲得最新的訊息。

## 2. 工資不平等

依據《勞動基準法》的規定，自2015年7月，適用勞基法的勞工之最低月工資從16,840新臺幣（562美元）增加到20,008新臺幣（666美元）。然而，外籍家庭照顧者排除在《勞動基準法》的保護規定範圍外，所以他們的工資是私下談判決定的，平均約為新臺幣15,840元（528美元）。在2015年9月增至17,000元（567美元）。儘管雇主可以選擇為外籍照顧工作者自願加入《勞工保險法》並支付保費，但大多數雇主因為要負擔繳交雇主所要負擔的勞工保險費用而不會自願主動加保。

### （三）移民政策

最初只允許外籍工作者在臺灣停留一段有限的時間（表4）。自2012年起，所有外籍勞工的最長停留期限，從9年延長到12年。然於2015年10月19日起，臺灣將外籍照顧工作者的最高停留期限，由12年延長至14年，低收入家庭若聘用外籍照顧工作者可以免除繳交就業安定基金費用。後來，勞動部要把所有外籍勞工的居留時間從12年延長到15年，而根據《勞工保險法》，工作15年的勞工有資格享受養老給付。也可能是避免外籍工作者可以領取勞工保險老年給付，所以立法者才將延長期限改為14年而非15年。然而，外籍照顧工作者多半沒有加入勞工保險法而沒有老年給付的請領問題，因為雇主很少主動幫其加保並繳納保險費用，或者沒有足夠長的時間來獲得給付的請領資格。且外籍照顧工作者在臺灣的工作期間不納入永久居留申請的年數計算，家庭團聚也不被允許。

### （四）照顧工作和外籍照顧工作者的邊緣化

受照顧者和提供照顧者同時面臨主流社會對於照顧的邊緣化，因為照顧被視為再生產的工作(reproductive work)而常常被低估(undervalued)。由於

表 4. 外籍移工可延展的年數

日期	待在臺灣基本年限	延展年限(次)	停留最大年限	離境的要求
1992.05.08	2年	1年	3	NA
1997.05.21	3年	2年	5	NA
2002.01.21	3年	3年	6	40天
2003.05.13	3年	3年	6	1天
2007.07.11	3年	3年(2次)	9	1天
2012.01.30	3年	3年(3次)	12	1天
2015.10.09	3年	3年(4次)	14 <sup>1</sup>	1天 <sup>2</sup>

註：1. 只適用外籍照顧工作者，事業單位外籍勞工不適用  
2. 2016.11. 取消離境要求

非正式照顧者的人力減少，再生產的照顧工作已漸漸被商品化、私有化或由外籍照顧工作者所取代提供照顧服務的輸送。所以目前臺灣的長期照顧政策呈現雙元的勞動體系：主要專業照顧勞動力市場和次要的低技術勞動力市場(Chen, 2016; Wang, 2010)。外籍照顧工作者係位於次級的低技術勞動力市場，由於接近最低工資、職業區隔、缺乏管制和轉換雇主之自由(Chen, 2016; Wang, 2010)，因此外籍照顧工作者處於照顧工作階層中的最底層。

外籍照顧工作者像「全球化下的灰姑娘」，在父權及支持資本主義全球化的再生勞動力市場中奉獻勞動力，他們必須透過匯款(remittances)來支持他們的家庭經濟(Lan, 2006; Parreñas, 2001)。他們交換自己的青春來支持家庭環境，夢想著支持自己的親生家庭，為自己的後代和大家庭建設，希望能有更美好的未來。但面臨著需要額外支付移民仲介人／代理費、與家人永遠隔離、不公平的工作條件和健康問題，或是剝削、虐待(Brabant & Raynault, 2012)。他們每天24小時向服務家庭提供勞動力，但他們的地位、貢獻和工作權利，在東道國是不存在的，是被低估的和脆弱的。在不受管制的條件下，提供照顧並生活在私人家庭環境中，濫用就可能發生，且情況一直在增加。

## 參、結論

### 一、討論

由於對於長期照顧的需求不斷地增長，臺灣當前的「長期照顧服務法」(Long-Term Care Service Act)的通過為長期照顧服務提供了一個發展的架構，然而最終長期照顧服務的預算和資金來源是來自社會保險(Long-Term Care Insurance Act)、稅收，或者是二者的結合，仍是需要未來立法程序進一步討論的議題。在現行的長期照顧服務法之下，目前的長照2.0計劃，旨在尋求建立可獲得的照顧工作人力、強調可負擔得起的財務資源和在地化的照顧服務，以完成照顧服務的最後一塊拼圖。臺灣政府目前正在朝向提供照顧服務輸送公共責任的光譜靠攏。然而，長照2.0計畫仍然未將外籍照顧工作者納入連續性照顧的一環，並視其為補充人力。外籍照顧工作者更被視為次級勞動市場的局外人(outsider secondary labor market)，因此在提升照顧品質與保護外籍照顧工作者的權益上橫互著諸多的阻礙(Chen, 2016；Williams, 2012)。臺灣長期照顧政策的後續發展會受到照顧政策、外籍照顧工作政策及外籍照顧工作者就業政策之間的交互影響，並受到未受到勞動立法保護與社會立法排除在外的外籍照顧工作者，因為未納入長照2.0政策的現狀所左右影響。

臺灣面臨著家庭結構和人口結構的急劇變化，在面對外籍照顧工作者全球化的背景下，提高照顧者的社會地位和提升外籍照顧工作者福利的策略是需要的，以提升照顧工作的重要性 and 價值(Chen, 2016；Ogawa, 2010)。與日本和韓國一樣，臺灣仍然強調家庭照顧角色的重要性，但主要依靠聘用外籍照顧工作者在私人家庭中作為分包式的照顧(subcontractors)或購買式孝道的照顧(purchased filial care)來提供老人照顧服務。外籍照顧工作者的月薪從新臺幣15,840增加到新臺幣17,000，但自

2007年以來，薪資的水準已凍結了將近14年。其每個月的工資仍低其他在生產部門（受勞基法保障）的外籍勞工之最低薪資新臺幣21,009元，外籍照顧工作者仍不受勞動基準法所管制而無法隨著基本薪資的調漲而調整。

雖然臺灣政府於2007年試圖推行「直接聘僱政策」，並於2016年11月5日，取消了「至少一日離境的規定」，以減輕外籍照顧工作者遭受到家鄉仲介所扣取的費用負擔。然而僅有約1.6%的外籍照顧工作者是透過「直接聘僱政策」被雇用，另有0.8%的私人家庭雇主在2016年透過勞動部來繼續聘僱的流程(TML, 2017b)。臺灣政府於2000年，創立了地方政府的查察員的檢查制度，並於2009年7月啟動了24小時的「1955」保護熱線以保護外籍照顧工作者，但對外籍照顧工作者的剝削和虐待依然猖獗。僅有在長期照顧政策和外籍照顧政策能夠同時滿足受照顧者的需求時，並破除傳統的性別照顧迷思及尊重外籍照顧工作者的權利，才能提升受照顧者的品質，並改善照顧者的福利(Chen, 2016；Tseng & Wang, 2013)。當24.3萬的外籍照顧工作者和其受照顧的對象及其家庭成員的需求獲得認可，照顧的價值和品質、性別平等和跨國工作者的權益才能獲得促進。

### 二、研究限制

雖然本文比較了日本、南韓和臺灣的移民和照顧體制，並且有助於分析臺灣外籍照顧工作政策的形成、轉變和路徑，但乃有一些侷限性。首先，這項研究僅包括亞洲的少數國家，還建議進行次地區之間的比較研究（例如香港、新加坡和澳門的比較研究），在有關外籍照顧工作者政策的不同路徑及模式以提供更多的資訊分析(Da Roit & Weicht, 2013；Williams, 2012)。另外，還有許多招募外籍照顧工作者的招募國家(host countries)，包括歐洲、北美和中東國家，若能進行各國的有關照顧體制、移工體制及移民體制之間的交集(intersectionality)的國家比較研究，可能為更多性別化照顧及全球化下外籍照顧工作者的遷移現象提供更為



全面性的了解(Bettio et al., 2006；Da Roit & Weicht, 2013；Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2010；Yeates, 2009)。

其次，本文側重於老年成人照顧和外籍照顧政策之間的交互影響，如果將分析擴展到外籍配偶（婚姻移民）無償照顧工作中和照顧兒童的外籍家庭幫傭，對於照顧體制的研究將會獲得更為全面性的洞見(Kim, 2016；Williams & Brennan, 2012)。第三，當外籍照顧工作者返回其母國時，長期因為出國工作而造成原本所扮演親職角色（例如母／父職、妻／夫職）的缺席，對於家庭影響的討論鮮少，例如對家庭成員的身體、心理健康，或者他們的經濟福利或者家庭動態及互動為何？後續追蹤研究可以更全面地了解這種移民照顧所造成對原生家庭的影響。第四，提供給外籍照顧工作者持續的支持、培訓和喘息服務，並採取適當及必要的干預措施，以提高照顧的品質。然而，目前這種介入支持方案很少且往往無法持續，為預防對於外籍照顧工作者的剝削和虐待，改善其工資和工作條件，並提供適當的管制，未來確實還有很長的一段路要邁進。

### 三、意涵

本研究考察了臺灣的外籍照顧工作者和照顧政策的形成、轉型和路徑，並對東亞國家（即日本和韓國）的移民和照顧體制進行了比較研究。其研究發現有助於貢獻在研究全球化和了解全球化脈絡下，不同照顧體制下與日俱增的國際遷移和外籍照顧工作者女性化的現象，提供更多相關的學術討論。臺灣政府已經逐漸承認了外籍照顧工作者的貢獻，並已經啟動了多項政策（即直接招聘、1955熱線、查察員制度、法律援助，以及移工庇護中心的保護），以保護外籍照顧工作者免受剝削和虐待。然而，與南韓和日本一樣，臺灣的外籍就業體制和移民體制，仍然偏愛生產性移民／技術工人的白領專業人士，而不是再生產／福利移民／非技術的低階工人，因為後者的照顧工作者是完完全全被排除在相關的勞動法規和社會體

制保障之外。永久居留和家庭團聚在臺灣是不允許的，但是在日本和韓國，符合一定條件下是可以的。隨著高齡人口長照需求增加，長期照顧財務支出不斷成長，再加上照顧人員的短缺，日本、韓國和臺灣面臨相同的挑戰，其解決的策略可能會朝向更一致性的方向（聘用更多的外籍照顧工作者），而不是朝向不同的解決路徑前進(Ogawa, 2017)。日本在不久的將來將在東京、大阪和神奈川縣(Tokyo, Osaka, and Kanagawa)等地，進行外籍照顧工作者進入私人家庭中服務模式的測試方案(pilot study)，未來外籍照顧工作者進入私人家庭中照顧的市場開放將會如何擴大仍需要持續觀察。而在韓國，沒有足夠的共同族裔移民來滿足長期照顧的大量需求，而未來將有更多的外籍照顧工作者進入照顧的勞動力市場(Kim, 2016)。對於臺灣而言，如何將大量外籍照顧工作者納入當前的長期照顧政策仍面臨諸多挑戰(Chen, 2011, 2016)。未來這些接收國(host countries)在招募外籍照顧工作者之間的競爭是不可避免的，而這也將考驗各自政府／各個國家對照顧、就業和移民政策之間交互影響(intersectionality)的治理。

註1：本文原文請參考 Wang, M. S.\* & Chan, T. (2017). The intersections of the care regime and the migrant care worker policy: The example of Taiwan. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 27(3-4), 195-210. doi: 10.1080/02185385.2017.1406822

註2：感謝李如軒（國立臺北大學社會工作研究所碩士）、葉奕瑄（國立臺北大學社會工作學系學生）、林仕傑（國立臺北大學社會工作學系學生）及徐振璋（國立臺北大學社會工作學系學生）等研究助理在研究上的協助。



### 參考文獻

- Anderson, A. (2012). Europe's care regimes and the role of migrant care workers within them. *Journal of Population Ageing*, 5(2), 135–146.
- Bettio, F., Simonazzi, A., & Villa, P. (2006). Change in care regimes and female migration: The 'care drain' in the Mediterranean. *Journal of European Social Policy*, 16(3), 271–285.
- Brabant, Z., & Raynault, M. F. (2012). Health situation of migrants with precarious status: Review of the literature and implications for the Canadian context – Part A. *Social Work in Public Health*, 27(4), 330–344.
- Chen, C. F. (2011). Dual long-term care system: The dilemma choice between ethnicity and service quality. *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies*, 85, 381–386. [In Mandarin].
- Chen, C. F. (2016). Insiders and outsiders: Policy and care workers in Taiwan's long-term care system. *Ageing and Society*, 2, 1–27.
- Chen, C. F., & Kuan, Y. Y. (2014). Organizational attribution of home care service institution in Taipei and New Taipei municipalities-focusing on the issues of service area and management. *Taiwan Journal of Social Welfare*, 12(1), 121–163.
- Da Roit, B., & Weicht, B. (2013). Migrant care work and care, migration and employment regimes: A fuzzy-set analysis. *Journal of European Social Policy*, 23(5), 469–486.
- Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics (DGBAS). (2012). *National Well-Being Indicators*. Taipei: Author.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Hochschild, A. R. (2000). Global care chains and emotional surplus value. In W. Hutton & A. Giddens (Eds.), *On the Edge: Living with Global Capitalism* (pp. 130–146). London: Vintage.
- Huang, T., Chiang, T. F., & Pan, J. N. (2015). Fertility and crime: Evidence from spatial analysis of Taiwan. *Journal of Family and Economic Issues*, 36(3), 319–327.
- Huang, H., & Deng, K. (2015). Three challenges of the Long-Term Care Act. *Common Wealth Magazine*, 573. [In Mandarin]. Retrieved from <https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5067926>
- Kim, G. (2016). *Intersections of the migration regime and the care regime: The South Korean Case* (Doctoral dissertation, University of Sheffield).
- Ku, Y. W., & Jones, C. (2007). Developments in East Asian welfare studies. *Social Policy & Administration*, 41(2), 115–131.
- Lan, P. C. (2006). *Global Cinderellas: Migrant Domesticity and Newly Rich Employers in Taiwan*. Durham, NC: Duke University Press.
- Lan, P. C. (2016). Deferential surrogates and professional others: Recruitment and training of migrant care workers in Taiwan and Japan. *Positions*, 24(1), 253–279.
- Lutz, H., & Palenga-Mollenbeck, E. (2010). Care work migration in Germany: Semi-compliance and complicity. *Social Policy and Society*, 9(03), 419–430.
- Ma, C., & Zhu, Z. (2009). The exploratory factors of introducing foreign worker through direct hiring, self-introduction and agency. *Employment Security Biannual*, 98(2), 13–26.
- Ogawa, R. (2010). Globalization of reproductive work in Japan. In R. Ogawa, E. Kim, F. T. Wang, & H. C. Liu (Eds.), *Transnational Migration from Southeast Asia to East Asia and the Transformation of Reproductive Labour* (pp. 15–37). Kitakyushu: Kitakyushu Forum on Asian Women.
- Ogawa, R. (2017, June). Migrant care workers in East Asia: Policies and institutions. In *Asian conference on social work education: Emerging issues and social practice (June 1–2, 2017)*. Taiwan: National Taipei University.
- Orloff, A. S. (2009). Gendering the comparative analysis of welfare states: An unfinished agenda. *Sociological Theory*, 27(3), 317–343.
- Parrenas, R. (2001). *Servants of Globalization: Migration and Domestic Work*. Stanford: Stanford University Press.
- Sainsbury, D. (2006). Immigrants' social rights in comparative perspective: Welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes. *Journal of European Social Policy*, 16(3), 229–244.
- Sainsbury, D. (2008). Gendering the welfare state. In G. Goertz & A. G. Mazur (Eds.), *Politics, Gender, and Concepts* (pp. 229–244). Cambridge: Cambridge University Press.
- Song, J. (2015). Labour markets, care regimes and foreign care worker policies in East Asia. *Social Policy & Administration*, 49(3), 376–393.
- Taiwan Ministry of Labor. (2014). *The Survey of Foreign Workers Working and Living Condition*. [In Mandarin]. Taiwan: Author.
- Taiwan Ministry of Labor. (2017a). *Foreign worker statistics*. [In Mandarin]. Taiwan: Author. Retrieved from <https://statdb.mol.gov.tw/evta/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=wqrymenu2&cparm1=wq14&rdm=14y9dci>
- Taiwan Ministry of Labor. (2017b). *Direct hiring statistic*. [In Mandarin]. Taiwan: Author. Retrieved from <https://data.gov.tw/dataset/20522>
- Theobald, H. (2011). Migrant carers in elder care provision: Interaction of policy fields. In B. Pfau-Effinger & T. Rostgaard (Eds.), *Care Between Work and Welfare in European Societies* (pp. 155–176). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tseng, Y. F., & Wang, H. Z. (2013). Governing migrant workers at a distance: Managing the temporary status of guestworkers in Taiwan. *International Migration*, 51(4), 1–19.
- Um, S. (2012). *At the bottom: Migrant workers in the South Korean long-term care market*. (Unpublished PhD dissertation). Toronto: University of Toronto.
- Um, S. (2013). The migration of Asian women for elder care: Governing the movement of careers to South Korea. *Transnational Social Review*, 3(2), 155–172.
- Van Hooren, F. (2010). When families need immigrants: The exceptional position of migrant domestic workers and care assistants in Italian immigration policy. *Bulletin of Italian Politics*, 2(2), 21–38.
- Van Hooren, F. (2012). Varieties of migrant care work: Comparing patterns of migrant labour in social care. *Journal of European Social Policy*, 22(2), 133–147.
- Wang, F. (2010). The globalization of care in Taiwan: From undutiful daughter-in-law to cold-blooded migrant killer. In R. Ogawa, E. Kim, F. T. Wang, & H. C. Liu (Eds.), *Transnational Migration from Southeast Asia to East Asian and the Transformation of Reproductive Labour* (pp. 38–61). Kitakyushu: Kitakyushu Forum on Asian Women.

- Wang, M. S., & Lee, R. (2016, December). The beauty and sorrow of "Global Cinderellas" in Taiwan under a global care chain: Advocacy for migrant care workers' social citizenship. In *International forum on social welfare in Chinese Societies (December 15, 2016)*. Taiwan: National Taiwan University.
- Wang, M.S., & Hong, J. S. (2017, June). A systematic review of abuse on migrant care worker in Taiwan: A social-ecological framework. In *Asian conference on social work education: Emerging issues and social practice (June 1-2, 2017)*. Taiwan: National Taipei University.
- Williams, F. (2012). Converging variations in migrant care work in Europe. *Journal of European Social Policy*, 22(4), 363-376.
- Williams, F., & Brennan, D. (2012). Care, markets and migration in a globalising world: Introduction to the Special Issue. *Journal of European Social Policy*, 22(4), 355-362.
- Yeates, N. (2009). *Globalizing Care Economies and Migrant Workers: Explorations in Global Care Chains*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

---

| 撰稿人簡歷資料 |

**王明聖**

現職：國立臺北大學社會工作學系助理教授

學歷：美國伊利諾州州立大學烏班納香檳校區社會工作學院博士、國立政治大學社會學（社會工作與社會政策組）碩士、國立政治大學社會學系（教育輔系）

經歷：國立臺北大學社會工作學系助理教授、行政院政務委員辦公室（人口、就業及社會福利政策）借調薦任秘書、行政院經濟建設委員會人力處（國民年金、老年經濟安全、貧窮及社會福利政策）科員 & 專員、銓敘部退撫司（公務人員退休撫卹）科員、臺北市勞工局科員（全民健保補助、企業托兒及勞工修繕、購屋貸款）