

調 查 報 告

壹、案由：外籍家庭看護工無法適用勞動基準法，家事服務者保護法又遲未立法，致外籍家庭看護工遭雇主虐待、工時過長、工作環境不佳等情形時有所聞，衍生諸多違反人權問題，政府應如何加速立法予以保障？實有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本院重視人權保障，於民國（下同）102年6月7日舉辦「102年婦女人權保障實務研討會」時，臺灣移工聯盟代表一天主教新竹教區越南外勞配偶辦公室張裕焯督導發言指出：外籍家庭看護工的工作係提供老人及身心障礙者「全日照顧」與「居家服務」，惟外籍家庭看護工不能適用勞動基準法，且家事勞工保障法草案之立法時程延宕，致外籍家庭看護工之人權，至今未能受到法律保障等語。另據訴：雇主於其任職期間要求其不得懷孕，且要求其為被看護人施打胰島素、抽痰等醫療及護理行為；雇主申請看護照顧老人，其來臺後卻實際從事幼兒照顧等語。爰本院人權保障委員會於102年7月12日第4屆第35次會議決議立案調查「外籍家庭看護工無法適用勞動基準法，家事勞工保障法又遲未立法，致外籍家庭看護工遭雇主虐待、工時過長、工作環境不佳等情形時有所聞，衍生諸多違反人權問題，政府應如何加速立法予以保障，實有深入瞭解之必要」乙案。

為釐清案情，本院向勞動部、內政部入出國及移民署、勞工保險局函詢並調取相關卷證資料。於102年10月24日諮詢臺灣大學國家發展研究所辛○○教授、政治大學勞工研究所劉○○教授、臺北新事社會服務中心韋○主任、臺灣新移民勞動權益促進會王○○小姐、臺灣

國際勞工協會陳○○小姐、實踐家有限公司楊○○董事長等召開諮詢會議。復於 103 年 2 月 19 日約詢勞動部郝政務次長○○、勞工保險局羅總經理○○、衛生福利部保護服務司張司長○○等主管及相關承辦人員。業已調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

- 一、我國外籍家庭看護工人數逐年上升，102 年已近 20 萬人，1955 專線受理「緊急申訴案件」以侵害事項為最多，自 100 年起每年均超過 1,000 件，顯示外籍勞工受侵害情形相當普遍，但勞動部並未針對外籍勞工受侵害事項之被害者身分、事項類別、申訴處理方式、申訴處理結果等做更深入的調查、統計與分析。又衛福部未依法定期將外籍勞工性侵害案件統計數據提供勞動部，致二部所提供之外籍家庭看護工遭受性侵害歷年統計數字均不相同。勞動部及衛福部允應正視許多外籍家庭看護工遭受侵害卻求助無門問題，共同研議採取有效防治對策，以積極維護外籍家庭看護工之人身安全。

(一)相關法律規定：按就業服務法第 6 條第 1 項規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院勞工委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」(行政院勞工委員會於 103 年 2 月 17 日改制升格為勞動部，下稱勞動部)。次按「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」(下稱工作資格及審查標準)第 3 條第 1 項第 4 款規定，「家庭看護工作」為「在家庭從事身心障礙者或病患之日常生活照顧相關事物工作」。

(二)外籍家庭看護工人數：依勞動部之統計資料顯示，我國外籍家庭看護工人數 91 年為 110,378 人(占外籍勞工總數 36.35%)，嗣逐年上升，102 年為

196,246(占外籍勞工總數 40.12%)，詳如附表一所示。關於外籍家庭看護工人數近年持續增加之原因，勞動部表示：我國人口老化速度劇增，失能人數上升，復因國內長照體系發展緩慢，加之少子化現象導致照顧人力下降，又因國內經濟環境變遷及高等教育普及，降低國人從事照顧工作之意願等因素，致使我國歷年引進外籍家庭看護工人數漸增，以補足現行國內照顧人力缺口等語。

(三)外籍勞工之侵害事項：勞委會職業訓練局(下稱職訓局)¹自 98 年 7 月 1 日開辦「1955」外籍勞工申訴專線電話，提供 24 小時、全年無休、雙語及免付費之諮詢及申訴服務，並於受理申訴案件後，電子派案請各地方政府進行查處。

據勞動部所提供之統計資料顯示，自 98 年 7 月 1 日至 102 年 12 月底止共 4 年半時間，1955 專線受理「諮詢服務案件」高達 935,119 件，其中以契約事項 199,156 件為最多(詳如附表二所示)，「一般申訴案件」共 121,401 件，以工資事項 29,947 件為最多(詳如附表三所示)，「緊急申訴案件」共 12,934 件，以侵害事項(包含人身傷害、性騷擾、性侵害及人身自由等事項)4,275 件為最多，自 100 年起每年均超過 1,000 件(詳如附表四所示)。上開資料顯示，外籍勞工受侵害情形相當普遍，但勞動部並未針對外籍勞工受侵害事項做更深入的調查、統計與分析，包括受侵害者之身分(家庭看護工、機構看護工、家庭幫傭等)、受侵害事項之類別(人身傷害、性騷擾、性侵害及人身自由等等)、申訴處理之方式、申訴處理之結果等，對外籍勞工人

¹該業務現屬勞動部勞動力發展署。

權問題過於輕忽。

(四)外籍家庭看護工遭受性侵害情形：

- 1、外籍家庭看護工之工作場所係屬於私領域的封閉環境，加上語言隔閡，經濟弱勢，外籍家庭看護工如遭受雇主或雇主家人等之性騷擾、性侵害的不當對待，因大部分外籍家庭看護工已負擔高額負債，為了繼續工作避免被遣送回國，經常對於雇主及家屬的侵害都隱忍下來。王○○於本院諮詢時表示：「如果外籍家庭看護工遭性侵，1955專線通常叫她忍耐，再蒐證，可以用錄音。有的外籍家庭看護工因被性侵而導致精神衰弱，卻沒有外籍語的心理諮商。」韋○於本院諮詢時指出：「地方政府勞工局的人也會叫遭性侵的外籍家庭看護工忍耐，希望再蒐證。發生性侵外籍勞工案時，被害人及加害人應澈底隔離並安置受害者，但有時勞工局卻叫外籍家庭看護工撤銷告訴，以便轉換雇主。」楊○○於本院諮詢時稱：「外籍家庭看護工遭性侵的問題，地方政府查察員可以經常檢查，避免阿公會摸摸的性騷擾，用紅單嚇阻的效果，如果是累犯，應加強查緝。」
- 2、勞動部 93 年 8 月 30 日勞職外字第 0930205740 號函訂定發布「加強外勞性侵害案件通報機制及相關單位業務聯繫分工與處理原則」伍、二、(二)2 規定：「為使勞委會職訓局²掌握各縣市外勞遭受性侵害情形，由內政部性侵害防治委員會³定期（按季）提供外籍勞工性侵害案件統計數據予勞委會職訓局，以利該局分析及研議外勞管理措施之參考。」惟關於外籍家庭看護工遭受性侵害人

²該業務現屬勞動部勞動力發展署。

³該業務現屬衛福部保護服務司。

數，勞動部及衛福部之 97-102 年統計資料雖均呈現逐年增加，但二者數字完全不同，勞動部之統計資料共計 158 人，衛福部之統計資料卻共計 333 人，差異很大(詳見附表五)。顯見衛福部並未定期提供外籍勞工性侵害案件統計數據予勞動部勞動力發展署，以利該署分析及研議外籍勞工管理措施之參考。

(五)綜上，我國外籍家庭看護工人數逐年上升，102 年已近 20 萬人，占外籍勞工總數 40.12%。勞動部之統計資料顯示，1955 專線受理「緊急申訴案件」以侵害事項為最多，自 100 年起每年均超過 1,000 件，顯示外籍勞工受侵害情形相當普遍，但勞動部並未針對外籍勞工受侵害事項之受害者身分、事項類別、申訴處理方式、申訴處理結果等做更深入的調查、統計與分析。又衛福部並未依法定期將外籍勞工性侵害案件統計數據提供勞動部，致勞動部及衛福部關於外籍家庭看護工遭受性侵害之歷年統計數字均不相同。勞動部及衛福部允應正視許多外籍家庭看護工遭受侵害卻求助無門問題，共同研議採取有效防治對策，以積極維護外籍家庭看護工之人身安全。

二、外籍勞工對於雇主指派其從事許可以外之工作或未經許可指派其變更工作場所之違法行為，舉證不易，常不敢拒絕，有些地方政府對於違法之雇主先給予警告，未依法逕行處予罰鍰，造成有些雇主惡意報復外籍勞工。勞動部未能提出有效對策，切實監督各地方縣市政府落實執法，實有不當，應確實檢討改進。

(一)依就業服務法第 57 條第 1 項第 3 款及第 4 款規定，雇主不得指派所聘僱之外國人從事許可以外之工

作，亦不得未經許可指派所聘僱從事第 46 條第 1 項第 8-10 款規定工作之外國人變更工作場所。違反者，依同法第 68 條第 1 項規定，處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰；依同法第 72 條規定，經限期改善，屆期未改善，應廢止其招募許可及聘僱許可之一部或全部。

(二)據陳訴人稱：有關 Y 君個案，雇主申請看護之目的係為照顧老人，來臺後卻實際從事幼兒照顧。又 U 君個案，應僅能從事被看護人日常照護工作，雇主涉及要求其為被看護人施打胰島素、抽痰等醫療及護理行為，惟主管機關亦未依就業服務法相關規定確實裁罰等語。

(三)有關外籍家庭看護工對被看護者實施注射胰島素、抽痰等行為是否涉及醫療及護理行為問題，衛福部 101 年 10 月 15 日衛署照字第 1012864067 號函文稱：「對於『有行為能力且醫囑可自行施打胰島素者』，此時，外籍看護工或照顧服務員依『個案要求』而『協助施行』胰島素注射，難謂違反現行護理人員法第 37 條規定。」該部 101 年 11 月 8 日衛署照字第 1012863918 號函文亦稱：「本案被看護人癱瘓且無法使用語言表達個人意願，仍需依醫師指示，並視個案情況依醫囑為之」、「另家屬接受醫療護理人員指導返家後自行照顧病人，係屬個人看顧行為，受家屬僱用之外籍看護工或照顧服務員協助家屬執行看顧行為，係屬協助家屬看顧工作」。

(四)關於外籍家庭看護工從事許可以外工作問題，本院諮詢學者專家時，陳○○稱：從事許可以外的工作，很難舉證等語。王○○稱：很多外籍家庭看護工都不敢拒絕雇主要求從事許可以外的工作等語。韋

○稱：僱用外傭或外籍家庭看護工的家庭多是中上階級，很多外籍家庭看護工是做許可以外的工作，從事許可以外的工作以前會罰雇主，現在卻先警告雇主，造成雇主惡意報復，這與地方政府把關有重大關係，在中南部並未落實執行等語。楊○○則稱：就業服務法第 57 條第 3 款規定，從事許可以外的工作就是違法，雇主需要受教育訓練等語。勞動部勞動力發展署跨國勞動力管理組陳瑞嘉組長於本院約詢時表示：有關外籍家庭看護工從事許可以外的工作過去都罰雇主，現在卻先警告雇主乙節，依規定是裁罰雇主，但部分縣市政府則受限於壓力改給予警告，嗣後如接獲相關個案，會要求地方政府依法辦理等語。

(五)綜上，雇主違反就業服務法第 57 條第 1 項第 3 款、第 4 款規定，指派所聘僱之外籍勞工從事許可以外之工作或未經許可指派外籍勞工變更工作場所，依同法第 68 條第 1 項規定應處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰，依同法第 72 條規定，經限期改善，屆期未改善者，應廢止雇主之招募許可及聘僱許可。惟實務上，外籍勞工對上開違法行為舉證不易，且常因處於弱勢而不敢拒絕雇主之指令。有些地方政府對於違法之雇主，卻僅給予警告，未依法逕行處予罰鍰，造成有些雇主因而惡意報復外籍勞工。勞動部未能提出有效對策，切實監督各地方縣市政府落實執法，實有不當，應確實檢討改進。

三、外籍家庭看護工因工作時間與休息時間不易釐清等因素，不適用勞動基準法規定，民間團體提出「家事服務法草案」、「家事勞工權益保障法草案」及勞動部提出「家事勞工保障法草案」因差異過大，歷經多年迄未完成立法程序。外籍家庭看護工因欠缺專法保

障及有效管理措施，導致超時工作、工作環境不佳等事件，層出不窮。勞動部允應儘速完成相關立法程序，在未完成立法前應採取有效作為，使外籍家庭看護工有合理的工作方式、工作時間及休息時間，以避免遭受剝削，保護身心健康，維護應有權益。

(一)據勞動部 102 年 8 月 28 日勞職管字第 1020074301 號函表示：凡從事受僱於家庭之服務工作者，如看護工、幫傭、洗衣工、保母、家教、清潔工、司機、護衛等，係屬於個人服務業項下之家事服務類，依勞動部 87 年 12 月 31 日臺(87)勞動 1 字第 059604 號函釋，其受僱勞工，不論國籍，皆尚無勞動基準法之適用。而外籍家庭看護工不適用勞動基準法之理由為：該等工作者係受僱於個人，在家庭從事看護、照料家庭成員起居、處理家務等工作，因工作時間與休息時間不易釐清、契約約定及終止事由與勞動基準法規定性質不同等因素，適用該法確有窒礙難行之處等語。

(二)為保障家事勞工之勞動權益，民間團體提出「家事服務法草案」、「家事勞工權益保障法草案」。行政院提出「家事勞工保障法草案」，除規範家事勞工工資「不得低於中央主管機關公告之基本工資數額」之權利外，尚有勞動契約之終止、工資給付原則、工作時間、休息時間、特別休假、請假、保險及申訴等相關規定。不同草案間差異過大，故民間團體提出「家事服務法草案」、「家事勞工權益保障法草案」雖已多次送立法院審議，惟歷經多年迄今尚未完成立法程序，而勞動部提出「家事勞工保障法草案」於 100 年 3 月 15 日陳報行政院審議，復於 101 年 9 月 21 日再度送請行政院續行審議，行政院於 102 年 1 月 18 日函請該部再行研議中。關於草

案之爭議，勞動部於本院約詢時稱：NGO 團體原是主張要有 10 小時休息時間，該部在家事勞工保障法草案中規劃要有連續 8 小時休息，或協商最少有一次完整 4 小時休息等語。

(三) 勞動部於本院約詢時提出書面資料表示：在外籍家事勞工之勞動權益受法令規範前，為強化外籍家事勞工之勞動契約保障，該部作為包括：(1) 檢視各國外籍家事勞工之勞動契約，並針對「工資」、「休息時間」及「例假」等勞動條件，提供契約文字範本，發函建請各外籍勞工來源國修正勞動契約範本。(2) 透過相關媒體宣導，建請雇主適度給予外籍家庭看護工休息及休假，使外籍家庭看護工獲得休息後能提供更好之照顧。

(四) 在本院諮詢會議中，專家學者對於外籍家庭看護工之工時問題提出相關意見。劉○○表示：目前家事勞工保護法尚未通過，而且如果要落實執行仍有困境，但法令制度可以讓受到不當待遇的外籍勞工，獲得該有的保障。社福外籍勞工不要住雇主的家，以保險給付而言，20 萬個家庭，如果每月支付 2 萬元，每月就有 40 億，如果長照保險立法後，可能會改變等語。辛○○表示：政府應補助家庭，僱用本籍家庭看護工替代外籍家庭看護工的休息時間。長照制度沒錢執行，但又排除外籍家庭看護工，是矛盾的，應把外籍家庭看護工納入長照之正式人力等語。王○○稱：渠並不接受看護工不適用勞動基準法，外籍家庭看護工工時長，工作環境不佳，都是因為沒有勞動基準法保障等語。

(五) 綜上，家事勞工因工作時間與休息時間不易釐清、契約約定及終止事由與勞動基準法規定性質不同等因素，不適用勞動基準法。保障家事勞工之勞動

權益，民間團體提出「家事服務法草案」、「家事勞工權益保障法草案」，勞動部提出「家事勞工保障法草案」，因差異過大，故歷經多年迄今尚未完成立法程序。勞動部稱：其為強化外籍家事勞工之勞動契約保障，已提供契約文字範本，並發函建請各外籍勞工來源國修正勞動契約範本，且透過相關媒體宣導，建請雇主適度給予外籍家庭看護工休息及休假，使外籍家庭看護工獲得休息後能提供更好之照顧等語。惟外籍家庭看護工因欠缺專法保障及有效管理措施，導致超時工作、工作環境不佳等事件，層出不窮。勞動部允應正視外籍家庭看護工之超時工作等問題，儘速完成相關立法程序，在未完成立法前應採取有效作為，使外籍家庭看護工有合理的工作方式、工作時間及休息時間，以避免遭受剝削，保護身心健康，維護應有權益。

四、外籍家庭看護工所適用之「外國人生活照顧服務計畫書裁量基準」有欠明確，檢查是否合格均依各地方政府外勞業務訪視員就個案為判斷，地方主管機關未切實實施檢查，致外籍家庭看護工睡陽臺等事件時有所聞。勞動部允應訂立更明確性裁量基準，督導地方主管機關落實檢查業務，以確保外籍家庭看護工有合理的居住空間。

(一) 雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 27-1 條規定，雇主申請聘僱從事外籍家庭看護工、外籍家庭幫傭者，應於入國後三日內，檢附外國人入國通報單、外國人生活照顧服務計畫書等文件通知當地主管機關實施檢查。勞動部訂定之「外國人生活照顧服務計畫書裁量基準」第二、(二)、貳點規定，雇主應依「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」第 19-1 條規定，規劃外國人生活照顧服務計畫書，外籍家

庭看護工及家庭幫傭之住宿事項規定基準為：「一、居住：須保障外國人安全，注重整潔與衛生。二、隔離措施：經衛生機關健康檢查有法定傳染病待遣返之外國人應安排隔離措施。三、緊急事故處置：為因應緊急事故發生時之處置，應以外國人易懂文字或語言說明求救電話、逃生路線等緊急應變措施」。另該裁量基準第二、(一)、叁點明定保護外國人人身安全事項之規定基準為：「雇主應善盡保護外國人人身安全之責，並依性侵害犯罪防治法及性騷擾防治法規定，善盡保護外國人隱私」。

(二)102年8月28日勞動部勞職管字第1020074301號函雖稱：已訂有外國人生活照顧服務計畫書，督促雇主應依外國人生活照顧服務計畫書規定妥適安排外籍家庭看護工及家庭幫傭之居住環境、人身安全及隱私事項等語。惟上開基準對於外籍家庭看護工及家庭幫傭之居住僅規定「須保障外國人安全，注重整潔與衛生」，人身安全僅規定「雇主應善盡保護外國人人身安全之責，並依性侵害犯罪防治法及性騷擾防治法規定，善盡保護外國人隱私」，但檢查結果是否合格，均依各地方政府「外勞業務訪視員」之個人判斷，缺乏客觀明確標準。再者，王○○於本院諮詢會議中表示：近期曾有外籍家庭看護工申訴其是睡地板、陽臺等，沒有合理的居住空間等語。媒體亦曾報導印傭跟狗睡陽臺等消息⁴。

(三)綜上，外籍家庭看護工所適用之「外國人生活照顧服務計畫書裁量基準」有欠明確，檢查結果是否合格均依各地方政府外勞業務訪視員就個案為判斷

⁴蘋果日報 102年1月20日「印傭跟狗睡陽臺 寒流不能關窗戶」

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130120/34782494/>

ETtoday 2012年04月27日 20:33 「外傭遭虐睡2坪陽台 同鄉用曬衣竿吊送食物救援」
<http://www.ettoday.net/news/20120427/42312.htm>

，地方主管機關未切實實施檢查，致外籍家庭看護工睡陽臺等事件，時有所聞。勞動部允應訂立更明確性裁量基準或規範，督導地方主管機關落實檢查業務，以確保外籍家庭看護工有合理的居住空間。

調查委員：高鳳仙

陳健民