

調查報告

壹、案由：國內因COVID-19疫情期間政府嚴管邊境，引進移工不易，導致各產業發生缺工現象，民間團體陳情表示，勞動部在尚未與各界、利害關係人充分討論之前，片面決定移工跨行業轉換雇主的優先順序，將限縮移工權利，亦未正視家庭看護移工長期存在勞動保障缺乏的問題。有關移工跨行業轉換問題、家庭看護移工缺乏勞動法令保障，而且長久以來聘僱移工的家庭被排除在長照系統之外，移工未納入長照人力規劃等，實屬多重政策面向，勞動部、衛生福利部等相關部會，是否善盡職責、通力合作，從法令面、制度面及實務面通盤檢視，共同研擬相關政策及因應方案？均有深入瞭解之必要。

貳、調查意見

經濟社會文化權利國際公約(下稱經社文公約)第7條規定，人人有權享受公平與良好的工作條件，尤須確保包括：合理生活水平、安全衛生之工作環境等；第9條規定，人人有權享受社會保障。國際勞工組織(ILO)第189號家事工作者合宜工作公約第6條規定，各成員國須採取措施確保家庭工人同其他一般工人一樣享有公平的就業待遇和合宜的工作條件。

本案緣台灣移工聯盟(MENT)¹於民國(下同)110年8

¹ 2003年，台灣國際勞工協會(TIWA)串聯服務移工的草根組織，為保障家務移工的勞動權利，成立了PAHSA(Promoting Alinece for Household Service Act)，並於同年草擬了〈家事服務法〉，2004年提案進立法院；2007年，PASHSA更名為MENT(Migrants Empowerment Network in Taiwan)，正式擴大共同努力及倡議層面至所有移工。MENT目前成員有：天主教關懷外勞小組 MIRANT WORKERS' CONCERN DESK (MWCD)、天主教明愛會 (Caritas)、天主教嘉祿國際移民組織台灣分會 Scalabrini International Migration Network—Taiwan (Scalabrini-taiwan)、天主教會新竹教區外籍牧靈中心—越南外勞配偶辦公室 (VMWBO)、天主教希望職工中心 HOPE WORKER' CENTER (HWC)、天主教會新竹教區移民及外勞服務中心 Hsinchu Diocese

月10日到院向國家人權委員會陳情表示，勞動部在尚未與各界、利害關係人充分討論之前，即於110年7月16日預告修正「外國人受聘僱從事就業服務法(下稱就服法)第46條第1項第8款至第11款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」(下稱轉換工作準則)，片面決定移工跨行業轉換雇主的優先順序，不僅將限縮移工權利，有違兩公約結論性意見²，更未正視家庭看護移工長期存在勞動保障缺乏的問題。

勞動部業於110年8月27日發布轉換工作準則之修正，修正後之現行規定為：現行外國人經勞動部許可轉換雇主或工作時，應於一定期間內，由同一工作類別之雇主優先聘僱，倘若於規定之期間內，均無同一工作類別之新雇主登記接續聘僱該外國人，外國人始得由其他工作類別之新雇主接續聘僱。

依勞動部查復內容，為瞭解台灣移工聯盟陳訴實情，且鑑於COVID-19疫情期間，確實發生家庭看護移工人力流失等情，本院於110年12月間函請勞動部及衛生福利部(下稱衛福部)就有關事項查復併附佐證資料³；同時，並透過問卷蒐集家庭看護移工與雇主對於本案所涉議題之看法，於111年2至5月間，共蒐集將共蒐集1,079名移工⁴與42名雇主之意見。本案並於111年2月22日諮詢多名專家學者；同年4月21日拜訪天主教臺北總教區關懷外勞牧

Migrants and Immigrants Service Center (HMISC)、天主教台灣中區外勞關懷中心 CENTER FOR MIGRANTS' CONCERNS-CENTRAL TAIWAN (CMC-CT)、海星國際服務中心 STELLA MARIS INTERNATIONAL SERVICE CENTER (Stella)、台灣基督長老教會勞工關懷中心 THE PRESBYTERIAN CHURCH IN TAIWAN LABOUR CONCERN CENTER (Lcc)、台灣國際移民培力協會 Taiwan International Migrants Mission (TIMM)、天主教高雄會正義和平辦公室 (Columban JPIC office)。

² 2013年兩公約結論性意見第38點及第39點針對移工及其勞動狀況，關切移工權利被濫用及欠缺制度性保障，除建議政府應將移工納入勞動保障外，其中並有建議移工轉換雇主的權利必須被擴大。

³ 衛福部111年1月28日衛部顧字第1101963256號函(本院收文1110130862)、勞動部111年3月11日勞動發管字第1100024043號函(本院收文1110131888)。

⁴ 回收菲律賓語問卷201份(130份為紙本、71份為線上)、泰國語問卷2份、越南語問卷12份、印尼語問卷864份，合計回收1,079份。

靈中心；又為瞭解家庭看護移工於轉換工作時有無面臨困境，於同年5月18日透過視訊訪談5名獲准轉換雇主或工作之家庭看護移工。經彙整上述勞動部、衛福部提供之相關卷證資料、諮詢學者專家所蒐集意見，及透過問卷調查與訪談移工及雇主所反映之現況與問題，再於111年8月31日詢問勞動部及衛福部之業務主管人員，並經補充資料後，業已調查完成，茲提出調查意見如下：

- 一、家庭看護移工的工作型態、工作與休息時間與受僱於事業單位之勞工明顯不同，且不易釐清，未能適用勞動基準法；現行雖有以勞動契約規範家庭看護移工勞動條件，但仍是與照顧任務不相等的低薪、長工時、無休假等，因而一有機會，自會想轉換雇主或到工廠。加以，COVID-19疫情期間，受到邊境管制影響，移工入境人數銳減，產業類雇主的缺工情形無法即時獲得人力補充，為維持企業營運，便增加國內承接的員額，因此大幅增加了移工跨業轉換的就業機會，加劇國內家庭看護移工的流動與流失，對此，勞動部未能深究家庭看護移工跨業轉換之根因，而僅以修正「轉換工作準則」增加移工轉換的條件，然此作法無法真正解決家庭照顧人力流失問題；又本次因修法溝通不足，造成爭議不斷，核均有欠當，勞動部允應檢討改進。

- (一)按政府開放引進移工來臺從事體力工作之基本原則，係依據就服法第42條規定，為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。在不影響國人就業機會之基本原則下，政府對於國內所缺乏之基層勞動力，採取補充性、限業限量開放引進移工，以維繫產業營運及協助家庭照顧。透過「跨國勞動力政策協商諮詢小組」之勞、資、學、政、社會對

話機制，作為移工政策溝通平臺，配合國家經濟發展需要與就業情勢，共同研商適切的移工政策，以落實保障國人就業權益，促進國民經濟發展的目標。並自81年開放引進家庭看護移工，以解決國內重症患者之基本照護需求問題，合先敘明。

(二)經查家事勞工屬於個人服務業，前於87年4月1日經勞動部指定為勞動基準法(下稱勞基法)之適用對象，惟該部旋於8個月後(87年12月31日)以函釋⁵將個人服務業中家事服務業之工作者，排除於勞基法適用範圍外，並自88年1月1日起停止家事勞工適用勞基法。目前，家庭看護移工之最低勞動基準的確認與保障，主要透過移工來源國政府循外交管道設定定型化勞動契約範本為規範。

(三)惟查菲律賓、印尼、越南等國政府所公告家事移工之定型化勞動契約範本內容，雖有規定每7日須給1日休假，但若雇主要求家庭看護移工於是日提供勞務，則僅需發給1日工資作為加班費即可；因此，倘雇主都逕選擇發給加班費，以家庭看護移工每月工資新臺幣(下同)2萬元為例，折算每日工資以667元計，每月約增加3,000元左右⁶，即能使家庭看護移工全年無休。此外，雖印尼的定型化勞動契約範本有簡略規範，每日應給予至少8小時的休息時間，但除此之外，對於家庭看護移工的工作時間，或是所謂「最低勞動基準」，就再也沒有其他特別或更細部的約定。故有學者指出：各來源國之定型化勞動契約範本中所約定事項，皆僅見「管理」，而未見對勞工「保障」部分，顯見勞動契約之約定內容，尚不

⁵ 行政院勞工委員會87年12月31日(87)台勞動一字第 059604 號公告。

⁶ 當月有4個週日時，667元*4=2,668元，當月有5個週日時，667元*5=3,335元。

足以保障移工勞動權益，也讓家庭看護移工之勞動與生活，毫無品質可言。

(四)且現行雖有以勞動契約規範家庭看護移工勞動條件，但仍存有與照顧任務不相等的低薪、長工時、無休假等問題，因而一有機會，自會想轉換雇主或到工廠。

1、依據勞動部近2年(109-110年)針對移工管理及運用調查發現，移工亦同樣持續存在薪資低、工時長、無固定休假等問題，110年統計情形摘要如下：

(1) 薪資部分：總薪資平均為2萬209元，低於我國最低平均薪資。

(2) 工時及休假：工時長，雇主沒有規定家庭看護移工每日工作時間者占82.4%；且假日有放假或部分放假者僅占25.7%；甚至於雇主於防疫期間減少家庭看護移工放假者占63.9%；

(3) 過去一年(109年7月至110年6月)家庭面雇主所僱用之家庭看護移工，曾發生行蹤不明失聯情形者占2.1%，雇主認為其行蹤不明失聯原因以「受其他人的慫恿、轉介」占71.2%最高，「希望獲得較高待遇」占18.8%居次，再其次為「工作、生活環境無法適應」、「溝通不良」分占17.7%及14.5%。

2、本院就勞動部調查資料，針對家庭看護移工與事業面移工於薪資、工時、休假等面向，進行彙整比較，雖兩者工作內容不同，然家庭看護移工存有薪資低、工時長，又無固定休假等問題，致其等相對剝奪感嚴重，恐亦為移工轉換為廠工誘因之一，茲分述如下：

(1) 薪資部分，108-110年事業面移工薪資，均高於家庭看護移工高達近萬元，如下表。

表1 家庭面移工與事業面移工薪資比較

年 度	家庭面移工				事業面移工				兩者 總薪資 差異數
	總薪資	經常性 薪資	加班費	其他	總薪資	經常性 薪資	加班費	其他	
108	19,947	17,550	2,059	337	29,029	23,514	4,968	546	9,082
109	19,918	17,436	2,075	408	28,583	24,146	3,967	471	8,665
110	20,209	17,563	2,182	465	30,541	24,603	5,396	542	10,332

資料來源：本院彙整自勞動部110年移工管理及運用調查報告。

(2) 工時部分，事業面移工有固定工時及假日幾乎均放假，對照家庭看護移工，雇主沒有規定家庭看護移工每日工作時間者占82.4%；且假日有放假或部分放假者僅占25.7%，如下表。

表2 事業面移工工時及放假天數⁷

	總工時	正常工時	加班工時	放假天數
108年6月	187.8	154.8	33.0	10.7
109年6月	194.7	167.9	26.8	9.1
110年6月	204.1	167.7	36.4	9.1
製造業	204.1	167.7	36.4	9.1
營建工程業	208.6	168.1	40.6	9.0

說明：108年6月假日共計11天，109年6月假日共計9天，110年6月假日共計9天。

表3 家庭看護移工假日放假情形

單位：%			
	108年6月	109年6月	110年6月
總計	100.0	100.0	100.0
都有放假	11.4	6.6	4.3
部分放假	54.2(100.0)	50.7(100.0)	21.4(100.0)
不放假時發給加班費	(98.2)	(99.0)	(98.2)
不放假時不發給加班費	(1.8)	(1.0)	(1.8)
都不放假	34.4(100.0)	42.7(100.0)	74.3(100.0)
不放假時發給加班費	(99.2)	(99.6)	(99.4)
不放假時不發給加班費	(0.8)	(0.4)	(0.7)
都不放假原因(可複選)			
疫情影響	-	18.5	65.8
外籍家庭看護工想賺取加班費	86.5	86.6	59.3
家中無替代照顧人力	27.8	23.0	16.6
其他	5.5	4.0	1.9

說明：都不放假原因之「疫情影響」選項為110年新增，109年原列入「其他」選項。

資料來源：110年移工管理及運用調查報告。

⁷ 摘錄自勞動部110年移工管理及運用調查報告。

(五)COVID-19疫情期間，我國採取邊境管制，限制外國人包含移工入境，移工入境人數銳減，加劇國內產業的缺工問題，產業類雇主的缺工情形無法即時獲得人力補充，為維持企業營運，便將移工需求員額，改在國內承接正在轉換雇主或工作的移工。在國內接續聘僱的工作機會變多的情況下，申請轉換的移工人數自然也隨之增加，因此大幅增加了移工跨業轉換的就業機會，加劇國內家庭看護移工的流動與流失。尤其是薪資及勞動條件都較為弱勢的家庭看護移工，在疫情期間，轉換的人數也明顯較歷年為多。然而，1個家庭看護移工對應的是1個照顧者家庭，當家庭看護移工選擇離開原照顧家庭時，則所立即浮現的問題，不僅僅只是1個照顧人力的流失而已，直接且更嚴重衝擊整個聘僱移工的家庭與受照顧者的生活。本院請勞動部提供近5年引進家庭看護移工人數、申請轉換工作人數、成功轉換人數資料如下表。由表中可見，109年開始家庭看護移工引進人數因疫情而驟減，且轉換至製造業工作人次109年增加287人，至110年更激增至2,525人，轉換至家庭看護及製造業以外工作人次，109年增加1,008人，110年亦增加1,267人。

表4 106年至110年家庭看護移工於期滿前轉換雇主或工作轉換情形
單位：人

項目 \ 年度	106	107	108	109	110
引進人數	52,042	48,370	48,647	17,331	2,328
申請轉換雇主或工作人次	75,858	78,932	77,921	76,157	54,793
成功轉換雇主或工作人次	65,717	69,680	72,107	68,904	51,495
轉換至製造業工作人次	60	91	66	287	2,525
轉換至家庭看護及製造業以外工作人次	573	606	599	1,008	1,267

註1：因聘僱期間屆滿移工與原雇主已無聘僱關係，得依其意願決定受任意業別雇主承接，以上數據均為聘期未滿轉換雇主或工作(一般轉換)。

註2：申請移工轉換雇主或工作為併同辦理。

資料來源：勞動部。

(六)鑑於疫情導致移工跨業轉換現象，已影響聘僱安定性及失能家庭用人權益⁸，勞動部即於110年8月27日修正發布轉換工作準則規定，明定移工轉換雇主或工作時，於規定期間內由同一工作類別之雇主優先承接等。然而，勞動部未能深究家庭看護移工跨業轉換之原因，而僅以修正「轉換工作準則」增加移工轉換的條件，試圖防止家庭看護移工人力流失，然而此等作法，並無法真正解決家庭照顧人力流失問題，加上，依據公元⁹2013年《公民與政治權利國際公約》及經社文公約初次國家報告國際審查結論性意見第38點及第39點意見建議內容，除涉及移工應受基本勞動法規，如勞基法等保障、仲介行為需受掌控及享有基本人權之保證外，並建議移工轉換雇主的權利必須被擴大……。足見勞動部此次修法增加移工轉換工作條件，實與兩公約擴大移工轉換權益之結論性意見相悖，顯有未洽。

(七)就此議題，本院於111年2月22日諮詢專家學者復提出相關意見指出：「目前就業市場自由轉換雇主根本就不自由，三方合意自由轉換非常困難，很難運作，移工對於工作條件不能繼續下去時，回到就服法第59條，必須不可歸責才能轉換，但這可能已經

⁸ 據勞動部函復本院表示，本次修法係為處理實務上有若干移工要求雇主同意轉換工作，或要求雇主提高薪資，如雇主不同意，則以怠工(包含離開雇主處所、拒絕提供勞務、或工作態度不佳等)方式，迫使雇主同意，造成勞資關係產生惡化……云云。另本院請勞動部提供疫情因素影響移工輸入以來，雇主以移工怠工或工作態度不佳等情，向勞動部申請廢止聘僱許可的件數增加情形，及該部經查證後，同意廢止聘僱許可之占比，據復，經統計110年1月至7月(轉換工作準則修法前)，移工怠工致雇主申請終止聘僱關係共97件，較疫情前108年同期(14件)成長約7倍。查110年雇主申請廢止聘僱許可為421件，其中經勞動部廢止聘僱許可並限令外國人離境之件數為68件(含怠工、工作態度不佳及曠職)，占比約16.15%。

⁹ 本案國際性質、涉外事物及人口推估資料以公元紀年，餘均以民國紀年。

變成社會事件了……」、「現行作法，剝奪勞工選擇雇主的權利，無法自由轉換工作，應提供移工透明化之就業資訊……」以及「……現行處理方式將造成移工鋌而走險成為薪資優渥之黑工……」等等意見，殊值勞動部審慎參酌，在兼顧勞雇雙方權益之前提下，積極研議妥適因應解決之道。

(八)再者，勞動部此次修法過程，並未能與相關利害關係人充分溝通，致爭議不斷。據勞動部說明：為衡平移工及雇主權益，原規劃於110年5月28日召開研商會議討論，惟鑑於110年5月下旬，國內COVID-19疫情突爆發嚴峻，為避免人員群聚及蒐集外界意見，該部配合防疫政策採書面諮詢，前於110年5月25日函請雇主團體、移工團體、地方政府、公立就業服務機構、仲介業者提供書面建議後，於110年7月19日至8月9日踐行轉換工作準則修法預告，故該期間再次請各界對本次修正條文表達意見。又，該部於轉換工作準則修法預告期間，派員出席110年8月6日立法委員邱顯智國會辦公室召開之公聽會，說明轉換工作準則修法目的及相關內容，並就與會移工團體所提建議進行評估。考量雇主團體、移工團體均已充分表達意見，該部爰依循法制作業程序進行發布作業，以兼顧雇主用人及移工工作權益……等語。

(九)勞動部以「為維護勞資關係穩定，相關措施有提早實施之必要」，縮短預告期間為20日，然政策的協商應該有更細膩的思考與討論。對此重大政策修正，該部僅以短暫時間預告，未儘量充分給予利害關係人表達意見及看法之機會，實屬失當，致民間團體向本院陳情表示，勞動部在未與各界、利害關係人充分討論之前，片面決定移工跨行業轉換雇主的優先順序，將限縮移工權利，亦未正視家庭看護移工長期存在勞

動保障缺乏的問題。另本院諮詢專家學者亦指出：「政府對於外籍看護工自由轉換雇主議題之討論，因疫情取消，勞動部改請移工團體提供書面意見，然此議題涉及跨部會政策問題，重點是在整合，應建立對話機制。」、「照顧人力供需有結構上衝突的問題，移工一定會追求更好的勞動條件，但雇主希望能有便宜的照顧人力，兩者不可能有共識，所以政府的角色非常重要，勞雇雙方都需要支持團體，但目前沒有居中協調，導致衝突關係惡化，目前對於自由轉換處理方式非常不妥當。」等意見，足徵，法令修正等政策溝通尚有不足之處，造成紛爭不斷，亦有未當。

- (十)綜上，家庭看護移工的工作型態、工作與休息時間與受僱於事業單位之勞工明顯不同，且不易釐清，未能適用勞基法；現行雖有以勞動契約規範家庭看護移工勞動條件，但仍是存有與照顧任務不相等的低薪、長工時、無休假等問題，其等因而一有機會，自會想轉換雇主或到工廠。加以，COVID-19疫情期間，受到邊境管制影響，移工入境人數銳減，產業類雇主的缺工情形無法即時獲得人力補充，為維持企業營運，便增加國內承接的員額，因此大幅增加了移工跨業轉換的就業機會，加劇國內家庭看護移工的流動與流失。對此，勞動部未能深究家庭看護移工跨業轉換之根本原因，而僅以修正「轉換工作準則」增加移工轉換的條件，然此作法不僅無法真正解決家庭照顧人力流失問題，更可能造成移工因無法藉由合法方式轉換工作，又不想返回母國的情況下選擇逾期停(居)留並工作，成為所謂的黑工；又本次因修法溝通不足，造成爭議不斷，核均有欠當，勞動部允應檢討改進。

二、我國長照的布建速度，趕不上人口老化，為回應國人對照顧服務之需求，勞動部開放引進家庭看護移工；但衛福部卻稱國人依賴家庭看護移工提供24小時1對1在家陪伴照顧需求及指揮監督工作範疇，是長期照顧政策實施前既已存在之事實，與長照服務推動的核心概念不同，且認為並非長照服務供給不足，而將「國人對照顧服務的需求」、「家庭看護移工的勞動權益與照顧品質」等問題，均稱移工之引進與管理，涉國家整體人力政策，為勞動部權管；並明確回復「未規劃將家庭看護移工納入長照體系」。衛福部、勞動部等相關部會多年來從未進行跨部會整合，致在處理家庭看護移工相關問題時，屢屢是「頭痛醫頭、腳痛醫腳」；行政院允宜正視政府政策出現多頭馬車，督導建立可長期運作的長照人力制度，以讓家庭照顧者或是家庭看護移工能真正獲得喘息與支持。

(一)我國長照的布建速度，趕不上人口老化，為回應國人對照顧服務之需求，勞動部自81年起，開放引進家庭看護移工，迄今已逾30年，隨著人口高齡化，照顧需求日益增加，聘僱人數亦隨之逐年增加，目前已由高達21萬餘人之家庭看護移工，實際分攤我國龐大照護需求。

1、我國即將於2025年邁入超高齡社會，人口快速老化造成未來長期照顧需求，更將急速攀升。我國人口情形，摘述如下：

(1) 高齡化時程：2025年邁入超高齡社會¹⁰

〈1〉我國已於1993年成為高齡化社會，2018年轉為高齡社會，推估將於2025年邁入超高齡社會。

¹⁰ 資料來源：國家發展委員會網站。

〈2〉老年人口占總人口比率將持續提高，預估於2039年突破30%，至2070年將達43.6%，詳如下圖。

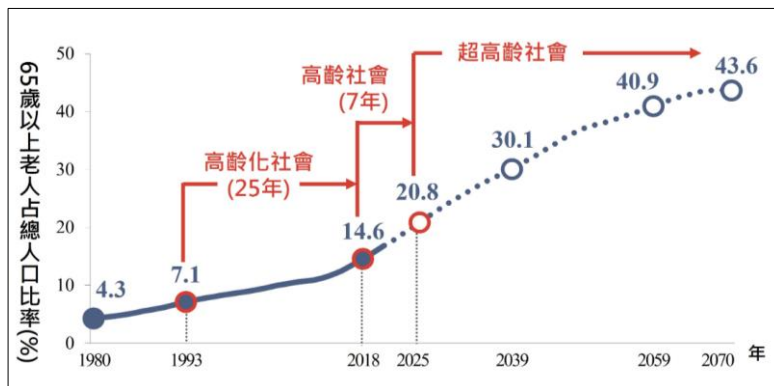


圖1 高齡化時程 (資料來源：國家發展委員會)

〈3〉而老年人口中，85歲以上之超高齡老人所占比率亦將由2022年10.4%，提高至2070年31.3%。

(2) 依賴人口將於2060年超過青壯年人口，青壯年人口負擔加重：

〈1〉每百位青壯年人口需扶養之依賴人口(幼年及老年人口合計)，2022年為42.2人，預估於2060年超過100人，並於2070年增加至109.1人。

〈2〉扶養比的上升主要來自老年人口的快速成長，2022年每4.0位青壯年人口扶養1位老年人口，2039年減為每2.0位青壯年人口扶養1位老年人口，至2070年再減為每1.1位青壯年人口即需扶養1位老年人口，詳如下圖。

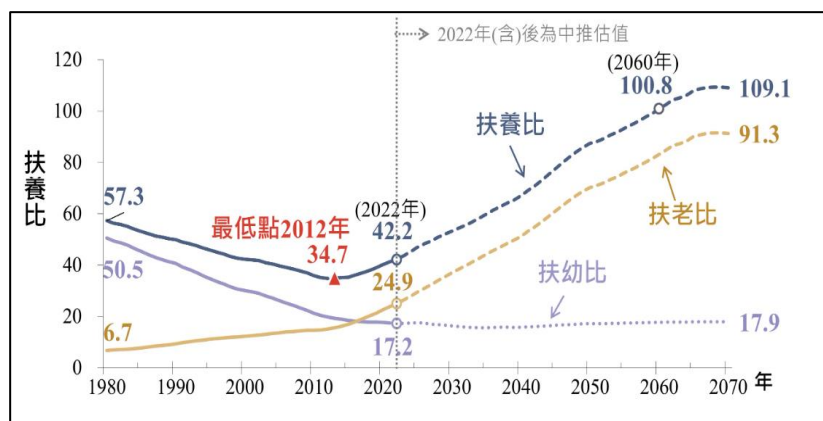


圖2 扶養比(資料來源：國家發展委員會)

2、為回應國人對照顧服務之需求，勞動部自81年就服法通過個別家庭聘僱從事家庭看護工作之移工迄今，聘僱社福移工人數逐年增加。以111年10月底觀之，社福移工中的看護工人數已超過21萬人，其中家庭看護移工19萬8,580人為最多，占比達92.39%，詳如下表。伴隨人口老化趨勢，我國需長期照顧人口亦隨之快速增加，以我國長照需求人數推估，111年推估需求人數高達82萬9,431人，其中老人占比為65.43%。然截至111年6月底長照服務體系登錄照顧服務員(下稱照服員)人數達92,558人，其中居家服務員僅49,425人，顯難以因應我國整體的長照需求，21萬餘名的家庭看護移工，才是我國最重要的長照人力。

表5 截至111年10月底社福移工人數統計

單位：人

項目	總計	印尼	馬來西亞	菲律賓	泰國	越南	蒙古	其他
社福移工合計	216,370	161,063	—	27,360	452	27,495	—	—
看護工小計	214,920	160,174	—	26,848	441	27,457	—	—
養護機構看護工	16,340	3,772	—	1,377	36	11,155	—	—
外展看護工	—	—	—	—	—	—	—	—
家庭看護工	198,580	156,402	—	25,471	405	16,302	—	—
家庭幫傭	1,450	889	—	512	11	38	—	—

資料來源：勞動部勞動統計查詢網。

(二)然而衛福部卻稱國人依賴家庭看護移工提供24小時1對1在家陪伴照顧需求及指揮監督工作態樣，是長期照顧政策實施前既已存在之事實，與長照服務推動的核心概念不同，且認為並非長照服務供給不足，而將「國人對照顧服務的需求」、「家庭看護移工的勞動權益與照顧品質」等問題，均稱有關移工引進與管理，屬國家整體人力政策，為勞動部權管；並明確回復「未規劃將家庭看護移工納入長照體系」。

- 1、依據2010年國民長期照護需要第一階段調查，推估2011年臺灣的全人口失能率為3.03%，推估2060年失能率，將快速增至10.54%(193萬人)；又以中長期推計分析，我國失能人口將從2015年的70.8萬人，增加至2061年之151.2萬人，成長113.61%。以上推估均代表我國長照需求將快速成長。對此激增之長期照護需求，衛福部等相關主管機關實應嚴正以對。
- 2、政府推動長照2.0計畫，希望將照顧工作予以公共化，其目的係為減輕個人與家庭之照顧壓力，避免衍生社會與經濟問題；目前在臺灣超過21萬餘名的家庭看護移工，明顯是被照顧家庭最重要的照顧人力。但衛福部卻稱國人依賴家庭看護移工提供24小時1對1在家陪伴照顧需求及指揮監督工作態樣，是政府長照政策實施前既已存在之事實，係為替代家庭照顧服務之一。但可聘僱家庭看護移工之條件、進用資格、服務內容及權利義務等，均與長期照顧服務法之核心概念有差異¹¹，且認為這並非長照服務供給不足，而將「國人對照顧服務的需求」、「家庭看護移工的勞動權益與照顧品質」等問題，均稱有關移工引進與管理，屬國家整體人力政策，係勞動部之權管，衛福部即一概不理。
- 3、然而，衛福部既知，我國已經無法沒有「家庭看護移工」來協助長照需求者之居家照顧工作，然仍不願意將「家庭看護移工」納入長照體系，對於民眾之密集照顧人力需求，則以入住住宿式機

¹¹ 據衛福部查復，長期照顧服務法，對於照顧身心失能持續以達或預期6個月以上者，經公告之特定服務項目需由登錄於居家式服務類長照機構之長照人員提供服務。

構接受全時24小時服務解決……云云。然據過往分析調查資料發現，臺灣高齡者的居住安排意願，長期來沒有太大改變，期望和子女同住者仍占多數；希望住在安養機構或長照中心的比率一直不高，實際入住機構的高齡者，更只有1.5%左右等。故而，衛福部認為對於密集照護人力需求者以入住住宿式機構接受全時服務之作法，能否解決家庭照顧者負荷及符合被照顧者需求，實存疑義。

(三)加以，隨著投入照顧之家庭看護移工比率增加，外界對於將家庭看護移工納進長照專業人力、個人聘僱模式改由機構聘僱模式、開放聘僱移工家庭使用長期照護服務資源、檢討移民政策……等等議題聲浪，已然浮現並討論多時，因應我國即將邁入超高齡社會之龐大照護需求，為健全長照體系發展，及提升整體照顧服務品質，亟待行政院整合有關部會，通力合作，從法令面、制度面及實務面通盤檢視，共同研擬妥適政策及因應方案。

1、據本院諮詢學者專家指出，因為政府一直以來的長照服務供給無法跟上及滿足民眾需求，才導致國人對於家庭看護移工越來越依賴。就此議題，本院詢據衛福部復說明表示：以高稅賦之福利國家亦無法由國家支付提供24小時全日型1對1在家陪伴照顧之照顧人力及經費補助，長照2.0支付所提供之服務目的，係以分擔家屬照顧，而非完全取代。惟國人依賴家庭看護移工提供24小時「1對1在家陪伴照顧」之需求及指揮監督工作態樣，與長照服務推動之核心概念不同，爰並非長照服務供給不足問題……等語。

2、然據統計，長照家庭面雇主僱用家庭看護移工前曾聘僱照服員占32.7%，不繼續僱用原因以「經濟

負擔考量」占78.9%最高，其次為「照服員時間無法配合」占38.6%，「找不到適合的照服員」占19.4%居第3。可見國人不願意僱用照服員原因，高比率在於經濟上無法負擔及照顧服務員時間無法配合，導致使用情形不普及。再者，本院諮詢專家學者復提出相同意見指出：「居家服務與社區式服務，即使是有提供夜間與週末加成補助，但因為比移工貴，所以很少用，除非我今天用政府提供夜間服務比聘僱外勞便宜，才會轉換此行為，日本在夜間跟週末做得很好，臺灣在日間長照2.0發展很好，但夜間及週末服務必須加強，這也導致我們依賴外勞……」等意見，殊值行政院整合有關部會因應解決。

- 3、況且，倘如衛福部前所述及，國人習慣居家及全日照顧，則於政策及作法上應將如何翻轉照顧觀念，或呼應國人對於照顧需求之期待？本院於111年8月31日詢問衛福部，並經該部補充資料說明如下：因應高齡化社會所衍生之長期照顧需求，以及未來少子女化現象之服務人力短缺衝擊，該部以設置社區式、一對多照顧模式日間照顧中心為優先布建策略……。該部已透過平面、多媒體宣傳等多元通路積極強化宣導國人使用日照服務觀念，並透過A個管鼓勵有長時照顧需求之服務對象減少全時及一對一照顧模式之居家服務，優先使用一對多照顧模式之日間照顧中心、小規模多機能及家庭托顧等社區式服務，並以衛政考評責成地方政府發展宣導社區式照顧服務模式、提升日照收托率之策略，以促使更多長照失能者願意使用社區式照顧服務，提升長照服務人力使用效益，減輕家庭照顧者負荷。惟前揭政策推行

多時，是否足能達成翻轉照顧觀念，不無疑義。

- 4、而對於長照使用情形，據本院諮詢專家學者復指出：「不想用、不敢用的問題確實存在，這有三個層次，第一個是不知道、不會用是資訊障礙問題，這部分透過廣告與宣傳現已逐步改善；再來，不能用、不夠用、不好用是資源障礙問題，居服無法24小時，這問題是政府責任；此外，不敢用、不想用是內在障礙是文化的問題，孝道問題」、「只要本國長照系統做出來，人民就會自然而然不用去依賴外勞」等意見；另有學者建議，為減輕對家庭看護移工的高度依賴，除提升民眾對長照的認知，知道家庭看護移工以外還有居家與社區長照服務之選擇；發展符合家庭需要、彈性、好用的居家照顧服務模式；政府應適度提高補助時數，並允許配合自費，以提供完整、符合全人、全家需要的服務，否則仍可能選擇聘僱家庭看護移工；允許居家與社區機構聘僱家庭看護移工，充分運用長照人力等意見¹²，殊值衛福部審慎研議因應解決。

(四)又衛福部、勞動部等相關部會，多年來從未進行跨部會整合，致在處理家庭看護移工相關問題時，屢屢是「頭痛醫頭、腳痛醫腳」，政府政策出現多頭馬車。

- 1、政府長照政策在人力需求上，實存一大盲點，即是目前訓練培養的長照服務員，無論在薪資或勞動力，都難取代全天候服務的家庭看護移工之角色，故而政府亦疏忽，倘無家庭看護移工之支持，將如何解決龐大照護人力需求？而調查發現，家

¹² 台灣長照政策現況-長期照顧相關政策對外籍看護之影響，李玉春、何立博 遠東白皮書系列，頁73-74參照。

庭面雇主僱用家庭看護移工前，以及若未僱用情況下，對於被看護者之最主要照顧方式，皆採「由家人照顧」，分占85.9%及50%，聘僱照服員比率均低，分別為7.0%及12.2%(詳下表)，益徵家庭看護移工之不可取代性。是以，隨著照護需求增加，國家長照2.0政策希望將照顧工作公共化，但長照公共化裡面，又完全疏忽家庭看護移工的角色，照顧存在雙軌，如何整合，殊值相關部會審酌因應。

- 2、又，該如何吸引並留用優質的移工以提升我國勞動競爭力，是各國須深思的議題。聘期結束後或發生衝突後即解約回國的方式，絕非解決之道。如何將家庭看護移工整合至長照體制，或提出一套全盤的外籍人力吸引、權益保障的政策，應是政府思考的方向；而非將家庭看護移工視為長期照顧推行的阻力¹³。

表6 「被看護者」之最主要照顧方式

	僱用外籍 家庭看護工前			如果目前沒有僱用 外籍看護工之替代方案		
	108年 6月	109年 6月	110年 6月	108年 6月	109年 6月	110年 6月
	單位：%	單位：%	單位：%	單位：%	單位：%	單位：%
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
由家人照顧	85.6	85.8	85.9	55.7	52.3	50.0
老人福利機構、護理之家或 住宿式服務類長照機構	3.7	3.5	3.9	23.4	24.6	25.2
找照顧服務員	7.2	7.2	7.0	12.7	14.7	12.2
本國幫傭	1.6	1.7	1.4	3.3	3.1	3.7
請親友照顧	1.7	1.4	1.1	2.2	1.6	1.6
其他	0.2	0.4	0.8	2.7	3.8	7.2

資料來源：110年移工管理及運用調查報告。

- 3、此外，對於將家庭看護移工納入長照人力，目前勞動部與衛福部雖均就聘僱家庭看護移工與長照2.0服務整合或銜接制度進行研究，勞動部勞動及職業安全衛生研究所於110年辦理「外籍家庭看

¹³ 命運或機會：我國外籍家庭看護工轉換雇主實證分析，李有容、鄭杏茹。

護工制度與我國長期照顧服務整合評估初探研究」研究發現，家庭看護移工並未納入長期照顧服務法第3條所定之長期照顧人員，有關長照人員之管理，皆不適用家庭看護移工，以致有關家庭看護移工之服務品質，無法有嚴謹之品保規範……。對此，勞動部說明現行辦理情形，認為修正長照服務法將家庭看護移工納入長照人員，屬衛福部業管，該部將持續配合衛福部長照政策規劃辦理……等語。而衛福部為使聘僱移工家庭順利銜接長照服務，確保聘僱家庭看護移工照顧品質並提升長照服務的涵蓋率，該部亦於110年委託財團法人國家衛生研究院辦理聘僱移工家庭銜接長照2.0服務制度研析計畫，因疫情影響研究團隊進行訪談聘僱移工家庭以及蒐集相關資料進度，待研究團隊進行相關資料研析，後續將提供該部及勞動部提升聘僱家庭看護移工照護技巧與服務品質及聘僱移工家庭銜接使用長照服務之政策建議書。

- 4、本院諮詢專家學者復指出：「勞動部跟衛福部應該要好好討論，但很可惜我們看到目前是互踢皮球，看不出來任何一個單位願意承擔，此議題涉及跨部會整合，何時能把長照部分納入長照資源項目，整合失能評估及服務流程，但此倡議已超過12年了，一直沒被討論。」、「臺灣外籍看護工面對最大問題是我們的勞動體制、長照體制二元，雙方沒有協調且責任互推，長照及勞動二元對立制度，互相耗能，如何打破二元體制，讓雙方在有共識下往同一個方向推動，衛福部長照一直視移工為補充性照顧人力，所以就不用辦理教育訓練、督導、支持。然長照制度可以做這麼慢、

這麼少且大家沒有抱怨，是因為外籍看護工頂著，此次疫情是讓我們習以為常的，沒人做就找外勞的做法面臨挑戰，衛福部也知悉必須正視，……衛福部有大量資源投入長照，但如何轉銜，雙方應承認外勞是長照的主要人力……」等意見。因此，隨著投入照顧長輩之外籍看護工比率增加，外界除有前揭將家庭看護移工納進長照專業人力、個人聘僱移工改由機構聘僱模式之倡議外，亦有開放聘僱移工家庭使用長照服務資源、檢討移民政策……等議題浮現並討論多時，而前揭議題均涉跨部會整合，基於行政一體，勞動部與衛福部允應摒除本位主義，共同積極籌謀因應解決之道。

(五)我國長照的布建速度，趕不上人口老化，為回應國人對照顧服務之需求，勞動部開放引進家庭看護移工；但衛福部卻稱，國人依賴家庭看護移工提供24小時1對1在家陪伴照顧需求及指揮監督工作態樣，是長期照顧政策實施前既已存在之事實，與長照服務推動的核心概念不同，認為並非長照服務供給不足。但衛福部既定位長照2.0提供服務，係分擔家屬照顧，即可自證「照顧」亦屬於國家責任；衛福部卻漠視重度失能家庭對於居家照顧服務的需求，消極以對。即便衛福部稱：因住宿式長照機構每月費用3~4萬元，為落實長期照顧服務精神，減輕家庭負擔，有推出住宿式服務機構使用者補助，但無申報資料或所得稅率0%之使用者，補助最高，每人亦僅6萬元(換算每月只補助5,000元)¹⁴，對照選擇住宿

¹⁴ 衛福部於108年9月12日奉行政院核定，補助年度入住7類住宿式機構累計達90天以上，按綜合所得稅稅率級距，採階梯性金額補助，1年最高可領取6萬元，110年度補助人數為4萬1,293人，占入住機構者36.81%。

式服務機構，每月所要負擔之費用，衛福部補助有如杯水車薪，難以改變家戶僱用模式。

- (六)綜上，行政院多年來從未對衛福部、勞動部等相關部會進行整合，致在處理家庭看護移工相關問題時，屢屢是「頭痛醫頭、腳痛醫腳」；行政院允宜正視政府政策出現多頭馬車，督導建立可長期運作的長照人力制度，以讓家庭照顧者或是家庭看護移工能真正獲得喘息與支持。

三、絕大多數家庭看護移工是舉債來臺工作，為了快速償還債務或改善母國家庭之經濟狀況，因此在入國前，對於照顧對象的疾病、年齡與性別、工作環境與內容，以及勞動條件與薪資等等，通常沒有選擇的權利。惟照護任務，不僅因照顧對象的身心狀況而有所不同，隨著照顧需求增加，亦需要不同的照顧技能，因此，對於沒有經驗及準備即進入家庭並獨力負擔照顧任務之家庭看護移工而言，更是不容易。家庭看護移工承受高照顧負荷，然其勞動條件卻未受保障，薪資遠不及產業移工；在身心面臨極大壓力下，要想合法轉換又有諸多限制及困境，衍生更多問題，勞動部、衛福部允應積極協助增進移工的照顧知能，以共同維護家庭看護移工之勞動品質與僱用安定。

- (一)經查，絕大多數家庭看護移工是舉債來臺工作，為了基於快速償還債務或改善母國家庭之經濟狀況，因此在入國前，對於照顧對象的疾病、年齡與性別、工作環境與內容，以及勞動條件與薪資等等，通常沒有選擇的權利。

1、本院為瞭解家庭看護移工申請轉換雇主或工作情形，包括工作狀況、轉換之因素、轉換雇主或工作所面臨問題……等等，透過問卷蒐集家庭看

護移工與雇主對於本案所涉議題之看法，於111年2至5月間，共蒐集將1,079名移工¹⁵與42名雇主之意見。根據問卷調查發現，超過6成5以上的家庭看護移工為來臺灣工作，向親友、仲介或銀行借貸款項，以支付母國仲介費，僅有1成是由自己原本就有的存款支付；而有3成左右的家庭看護移工只知道要來臺灣工作，不知道自己將要從事家庭看護工作，或是知道要來從事家庭看護工作，但實際所要照顧對象和要提供的照顧服務內容，卻跟當時說好的不同。

- 2、又，雖本院調查結果中有近7成的家庭看護移工，知道自己要來從事家庭看護工作，也表示跟當時說好的一樣，但不代表他們認同這樣的勞動環境與工作內容。特別是有近9成的家庭看護移工，都是獨自承擔照顧工作，雇主家庭內無其他成員與家庭看護移工共同照料受照顧者；有近7成的家庭看護移工，在家戶內沒有可以上鎖的房間，毫無隱私及可完全放鬆的私人空間。
- 3、此外，定型化契約中雖有規範每日須有連續8小時的休息，但仍有超過3成的家庭看護移工未能有充足之休息時間；另有超過8成的家庭看護移工表示自己沒有固定的休假時間，部分是雇主表示想要休息的時候可以提出，但也要看雇主同不同意。同樣也是超過8成的家庭看護移工表示，在從事家庭看護工作時，曾有過不好的經驗，其中又以「被責罵」、「限制外出」為最多，其他包括「限制使用手機」、「限制與人交談」、「被打」及

¹⁵ 回收菲律賓語問卷201份(130份為紙本、71份為線上)、泰國語問卷2份、越南語問卷12份、印尼語問卷864份，合計回收1,079份。

「性騷擾」等。

- 4、正在等待轉換的移工F女於接受本院訪談時表示：「阿嬤不能走路，長期臥床，我的工作內容包括幫阿嬤洗澡、換尿布、拍背、灌食」、「雇主對我很好，但因為阿嬤晚上都不睡覺，我沒辦法休息，也沒有加班費，很難休假」、「對於從事家庭看護工作最不滿意的是沒有休假，因為工作很辛苦，又很少睡覺，睡眠嚴重不足」、「如果有機會的話，當然會想去工廠工作」。
- 5、同樣也是等待轉換的移工H女表示：「最近1次來臺灣工作所照顧的都是臥床不能動的長者，很辛苦」；D女表示：「來臺灣的工作是照顧阿嬤，但同住家人高達10人，很多事情要做」、「如果有機會的話，當然會想去工廠工作」。R女表示：「希望有機會能夠到工廠工作，因為廠工可以休假，有休假我才能夠看小孩，也才能夠自己照顧」。
- 6、由上可見，家庭看護移工在入國前，對於照顧對象的疾病、年齡與性別、工作環境與內容、勞動條件與薪資等，通常沒有選擇。然照顧任務，不僅因照顧對象的身心狀況而有不同，隨著照顧需求增加亦需要不同的照顧技能，對於沒有經驗及準備即進入家庭獨力負擔照顧任務之家庭看護移工，更是不易。

(二)對於因應不同照顧需求之照顧技能一節，本院諮詢專家學者亦有相同意見指出：「……，長照外勞人力是政府核准引進，政府有責任確保品質，以及出事時政府有責任必須去支持，雇主也必須支持，但這些聘僱家庭並沒準備好作雇主，個人聘僱應採取自願之方式，有居家服務的督導，來支持家庭外勞，引進外勞時，在外勞技術能力不足時，有入家指導，

或讓他先進機構式訓練學習照顧，再出來，而非現在沒有銜接期，外勞在沒有準備、沒有訓練的狀況下，去面對重症被照顧者，允許外勞及長照間之轉銜服務與銜接，鼓勵雇主申請居家服務督導之入家支持，制度初期用鼓勵，後來慢慢變成必須接受督導。目前勞動條件的檢視，如雇主不開門，不會知道外勞在家的狀況，且與其用檢查還不如用幫忙，鼓勵願意接受幫忙，讓公權力進入，不至於等到外勞被虐待事件爆發，外勞用逃跑之方式面對……」等語，殊值衛福部與勞動部審慎研議，如何積極協助增進移工的照顧知能，以共同維護家庭看護移工之勞動品質與僱用安定。

- (三)再者，家事移工月薪自104年9月起調整至1萬7,000元後，至111年已有7年未能調整，且與該時產業移工之基本工資2萬5,250元已差距8,250元。甚至是與應該是一樣工作內容的本國籍看護相比，本國籍看護目前的薪資行情，鐘點時薪280元至500元，1個半日(12小時)約2,000元至3,600元，1個全日(24小時)約2,400元至5,000元¹⁶，兩者差距甚大。就業安定基金管理會於111年8月10日通過勞動部規劃家事移工建議調薪方案，凡新招募或期滿續聘、轉換的家庭看護移工，月薪提高至2萬元。此舉雖然拉近了家庭看護移工與適用基本工資之其他移工間的薪資，但仍屬低薪；家事移工月薪調高為2萬元後，印尼隨即恢復家事移工文書驗證、同意將臺灣排除於「零付費」政策名單，並恢復移工輸出，政府部門預期此舉能稍為紓緩國內雇主對於照顧人力需求之壓力。然而

¹⁶ 「2023年台籍看護費用價格，與行情影響因素」，資料來源：
https://about.care724.com/blog/6627/caregiver_price/。

調薪3千元，是否就能夠解決家庭看護移工想要轉換雇主或工作，及解決因而衍生之勞資爭議與衝突，不無疑義。

(四)又，除了前述照顧工作內容繁重、獨力承擔照顧、全年無休與低薪之外，家庭看護移工工作場域在住家內，造成工作和休息的時間與場域模糊；家庭看護移工也多是與被照顧者在同個空間作息，包括在被照顧者旁睡覺，無法真正放鬆，反而成為身心極大壓力的原因之一；家庭看護移工也常有被限制人身自由及社會接觸的情形，也有違人性尊嚴。家庭看護移工承受高照顧負荷，勞動條件卻未受保障，薪資遠不及產業移工；在身心面臨極大壓力下，再加上，要想合法轉換又有諸多限制及困境等，若未能循合法管道轉換雇主及工作，移工或許只能黯然回國，又或者成為逾期停(居)留之無證移工，將衍生更多問題。

(五)臺北市政府於108年起即推動，專業社工搭配通譯入戶訪視，協助移工與雇主穩定勞雇關係之「移工家庭共照支持服務¹⁷」；透過進入家庭關懷訪視，主動帶入資源與服務，提供移工照顧技巧指導及語言課程資訊，也發展能滿足勞雇需求的共學社區活動，更投過轉介長照2.0專業服務、喘息服務、家庭照顧者支持服務等，補足勞動政策與長照政策中缺失的一角。臺北市勞動力重建運用處表示，僅關心移工的勞動條件，尚無法完全解決移工在家庭內所面對的多變處境，也需搭配各類的支持服務，讓專業人員、移工共同攜手合作，除減輕家庭內照顧者之照顧負荷，亦能加強勞雇合作，方能促進勞雇關

¹⁷ 資料來源：臺北市勞動力重建運用處網站，<https://fd.gov.taipei/cp.aspx?n=D59F3DEA85593DC7>。

係之穩定¹⁸。

(六)此外，就算不是在國內尋求轉換，面對各國陸續提高家庭看護移工的薪資、提供其永久居留權等措施之優勢競爭下，我國之吸引力將不復存在，恐將面臨移工來源短缺問題，看護人力不敷因應龐大照護需求將成一大隱憂。家庭看護移工長期處於缺乏勞動法令保障之不利因素下，未來我國恐將面臨移工來源短缺問題，就此議題，本院諮詢專家學者亦指出：「加拿大在2016年國家重大政策，杜魯托總理上任後，最大改變是開放living out提供選擇，且同意只要移工在加拿大4年之內取得24個月有雇主聘僱，就可以取得永久公民權，加拿大面對國內缺工問題也看重照護這件事情。」、「臺灣目前提出的條件已不具吸引力了，還把家庭看護工視為補充性照顧人力，這問題非常嚴重，臺灣目前引進移工30年，現在已經不是客工狀態，移工已經是非常重要的勞動力來源。」、「臺灣對於移工認識與國際社會標準差距遙遠，我們必須正視移工是專業的工作。」、「我們如不能提供安全的工作環境，移工可以拒絕來臺，此後果則必須由臺灣自行承擔，所以移工整體勞動條件必須作全盤檢討。」等意見。在我國即將邁入超高齡社會之際，殊值勞動部妥思因應。

(七)綜上所述，絕大多數家庭看護移工是舉債來臺工作，為了快速償還債務或改善母國家庭之經濟狀況，因此在入國前，對於照顧對象的疾病、年齡與性別、工作環境與內容，以及勞動條件與薪資等等，通常沒有選擇之權利。惟照護任務，不僅因照顧對

¹⁸ 111年11月23日聯合報報導「北市看護移工占長照需求4成 勞動局打造移工家庭支持網」，資料來源：<https://udn.com/news/story/7323/6787170>。

象的身心狀況而有所不同，隨著照顧需求增加，亦需要不同的照顧技能，因此，對於沒有經驗及準備即進入家庭，並獨力負擔照顧任務之家庭看護移工而言，更是不易。家庭看護移工承受高照顧負荷，然其勞動條件卻未受保障，薪資遠不及產業移工；在身心面臨極大壓力下，要想合法轉換又有諸多限制及困境，衍生更多問題。因此，勞動部、衛福部允應積極協助增進移工的照顧知能，以共同維護家庭看護移工之勞動品質與僱用安定。

- 四、我國在疫情爆發前家庭看護移工人數已超過24萬人，意即至少有24萬個家庭自行聘僱移工，協助重度失能者(長照失能等級第6、7、8級)的照顧工作，但衛福部卻以本國照服員人力有限為由，不再補助聘僱移工家庭使用長照四包錢中的「照顧服務」，專業服務亦僅補助給付額度之30%，聘僱移工家庭成為長照服務的例外對象；如身心障礙者想要申請個人助理服務，也會因為聘用家庭看護移工，而不被允許使用。數據也顯示：評估等級越高、越重度的被照顧者，越少使用長照照顧服務。衛福部既認為家庭看護移工係為替代家庭照顧服務之一，卻又稱「因照顧資源有限，故優先將長照服務提供給未聘僱移工的家庭」、「聘僱移工家庭使用長照服務人數，已較107年度成長2.23倍」、「給付額度之30%用於專業服務，仍能滿足其需求」、「仍可依需要選擇適合的喘息服務模式」等語，與社會大眾之期待和認知有極大落差，雖勞動部於112年1月起推出短照服務加碼，期讓更多家庭看護移工能合理休假，但仍未能解決聘僱移工家庭不能使用政府提供長照2.0的「照顧服務」，及專業服務僅補助給付額度30%的問題，衛福部允應檢討改進。

(一)依衛福部推估，目前我國有長照需求人口，包括65歲以上老人、64歲以下的失能者、50歲以上的失智者等約有80多萬人，預估到2026年將突破100萬人大關¹⁹，長照缺口問題已無法忽視。其中，被照顧者如有特定身心礙障重度以上等級，或經以巴氏量表專業診斷後低於不同年齡的分數門檻者，得聘僱家庭看護移工；依勞動部公開統計資料，108年底、109年底、110年底及111年底，家庭看護移工人數分別為24萬4,379人、23萬4,476人、21萬0,208人及20萬3,644人。雖然受到疫情影響，家庭看護移工人數下滑，但仍相當接近衛福部曾推估的在臺灣約有76萬人有長照需求，其中有近1/3聘用家庭看護移工照護的現況。

(二)我國長照制度目前為長照2.0計畫，自107年起提供「照顧及專業服務」、「交通接送服務」、「輔具服務及居家無障礙環境改善服務」、「喘息服務」等四大項給付服務，又稱「長照四包錢」。依被照顧者失能等級、城鄉距離等，經評估有不同的補助比例與額度。其中「照顧及專業服務」再細分為「照顧服務²⁰」與「專業服務²¹」，自費聘僱家庭看護移工的被照顧者及家庭，無法使用「照顧及專業服務」中的「照顧服務」，「專業服務」也僅能補助原計畫的

¹⁹ ETtoday新聞雲111年10月27日「對長照未來的想像不同 勞動部：移工不再是補充人力 衛福部：移工遲早要減少」，資料來源：
<https://www.ettoday.net/news/20221027/2367633.htm>。

²⁰ 照顧服務又分為「居家服務」、「日間照顧」、「小規模多機能服務」與「家庭托顧」；「居家服務」係為受過專業訓練的照顧服務員到家中協助失能者，包含基本身體清潔、基本日常照顧、測量生命徵象、餵食、餐食照顧、協助沐浴及洗頭、陪同外出或就醫、到宅沐浴車等服務。資料來源：衛福部長照2.0專區。

²¹ 專業服務則係以指導個案及照顧者學習自主獨立或照顧技巧，達成訓練目標即予結案，因此，同一專業服務目標，不超過12次（每週至多1次為原則），並於6個月內完成訓練。個案及主要照顧者應就原服務訓練所指導之內容，於日常生活中加強個案自我訓練，以維專業服務之效益。倘有新訓練目標之需求且為同代碼之照顧組合則需間隔90天，再啟動下一階段新的訓練目標，以循序漸進方式達成訓練與學習成效。資料來源：衛福部長照2.0專區。

30%，成為長照服務的例外對象；具自立生活意願之身心障礙者想申請個人助理服務²²時，也必須符合未接受機構安置、未聘僱看護(傭)等條件。

(三)依衛福部公開之長照2.0核定本²³，「照顧服務」中的「居家服務」內容略以：「**照顧服務係長照服務的骨幹服務**，由照服員提供失能者身體及日常生活照顧現行補助基準為每小時200元，照服員實領時薪約為170元；而又因勞基法每週工時40小時的上限規劃，致使實領薪資因而下降。再者，一般民眾常認為照顧服務是勞務性質、沒有專業、辛苦又勞累的工作，也就是所謂的3D工作(dirty、difficulty、dangerous)。規劃透過檢討照顧服務補助項目及基準，合理計算各項服務成本，調整居家服務支付標準，以促進照顧服務永續發展。」²⁴「過去居家式照顧服務常因照顧服務人力不足，致使服務彈性受限，亦難滿足被照顧者需求。……；再者，期待透過居家式服務的彈性與鬆綁策略，鼓勵目前已占服務使用量六成五的一般戶願意增加自費時數，降低因照顧密集度增加而聘僱外籍看護工的比例。」

(四)衛福部於111年7月之「長照2.0執行成果」簡報稱：當前長照服務涵蓋率已達67.03%²⁴；然經比對相關資料數據後發現：接受過長照需要評估者中，評估等級越高、越重症的照顧者，使用長照服務的比率

²² 個人助理服務的目的是支援身心障礙者以付費方式，建立自立生活模式。個人助理代替障礙者的眼、耳、手及腳等失能部分，協助障礙者處理生活上的事情。透過障礙者的指示安排工作內容，以到達自主選擇、決定生活的目的。本服務自2012年7月開始，經衛福部公告，目前是政府政策補助項目。資料來源：http://www.ciltp.artcom.tw/ap/cust_view.aspx?bid=45。

²³ 1051219長照2.0核定本，資料來源：<https://1966.gov.tw/LTC/cp-6572-69919-207.html>。

²⁴ 長照給支付服務人數已達40.7萬人，較106年度成長3.8倍。統計110年6月至111年5月，長照服務涵蓋率已達67.03%，較106年度成長3.3倍。長照服務人力也從111年長照2.0，較105年長照1.0成長3.64倍。資料來源：行政院111年7月14日會後記者會「長照2.0執行成果」簡報。

越低；而110年累計聘僱家庭看護移工的被照顧人數24萬餘人，只有6萬餘人曾使用長照服務，長照服務的涵蓋率僅25.35%。

- 1、110年全國38萬8,000多名接受過長照需要評估者中，評估等級越高、越重症的照顧者，使用長照照顧服務的比率卻越低。

越重症的被照顧者，越少使用照顧服務

去年使用長照「照顧服務」人數佔全體使用長照人數比率

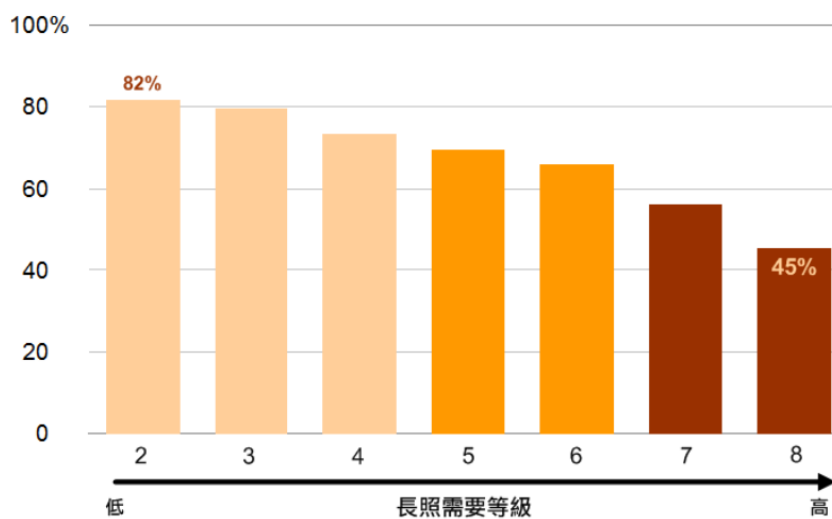


圖3 越重症的被照顧者，越少使用照顧服務

資料來源：ETtoday新聞雲專題報導²⁵

²⁵ ETtoday新聞雲111年10月27日「台灣長照家庭圖鑑：脫節的政策—為何我的家人找不到人照顧？」專題，資料來源：<https://www.ettoday.net/events/depth-topic/dtContent.php7?dtname=long-term-care-taiwan>。

2、110年累計聘僱家庭看護移工之被照顧人數246,873人，其中只有62,572人使用長照服務涵蓋率僅有25.35%²⁶。

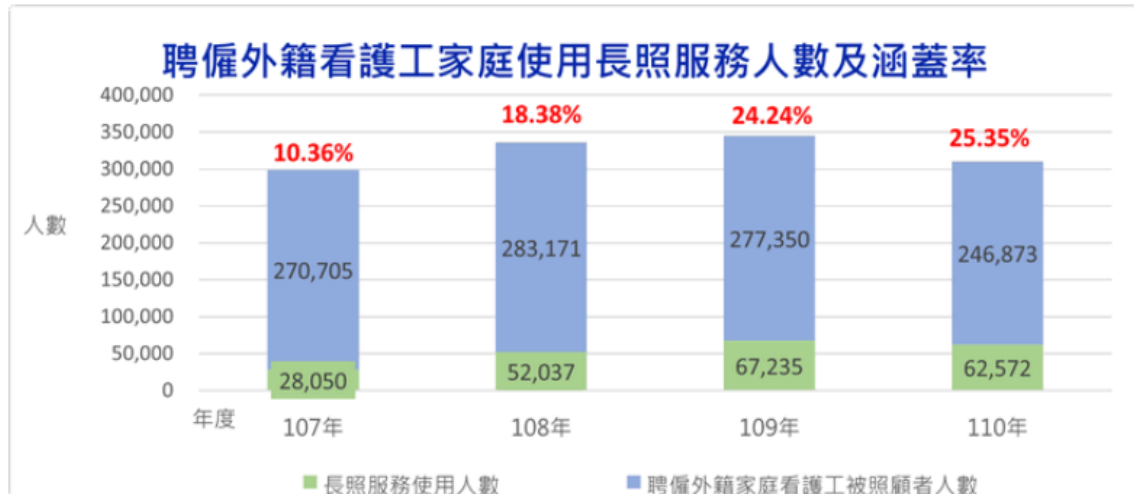


圖4 聘僱家庭看護移工的家庭使用長照服務人數及涵蓋率

資料來源：今週刊報導²⁷

3、換言之，長照2.0核定本中稱「照顧服務係長照服務的骨幹服務」，但最需要此服務的重症被照顧者，卻無法使用；而衛福部稱為翻轉國人長期對於照顧工作之認知(是勞務性質、沒有專業、辛苦又勞累的工作)，調整居家服務成本，但未將同樣從事照顧服務之家庭看護移工納為考量，致符合聘僱家庭移工資格的家庭，反而更有意願以聘僱家庭看護移工的方式，取代使用政府的長照。

4、專家也指出：「政府近年推動長照2.0，補貼家庭使用各種居家式、機構式照顧服務。然而，居家服務不及家庭看護工所能提供的照顧量能，機構式服務自費額度也仍然高於家庭看護移工之聘

²⁶ 衛福部於約詢後查復資料表示「經統計聘僱外籍家庭看護工之家庭使用長照服務人數達62,572人，較107年(28,050人)成長2.23倍，另截至111年6月底使用人數為47,701人，占111年1-6月累計聘用外籍家庭看護工之被照顧人數(209,455人)的22.8%。

²⁷ 今周刊111年7月28日「聘僱外籍家庭看護工家庭可以使用長照服務」，資料來源：
<https://www.bustoday.com.tw/article/category/183027/post/202206270042/>。

僱成本。一對一照顧，理論上應該是相對公共照顧更加昂貴的選擇，但在臺灣卻是反其道而行。政策性的壓抑家庭看護移工的勞動條件，這才是長照家庭寧願選擇聘僱私人看護而非公共服務，對長照缺乏公共性的想像，也不關心長照政策的原因²⁸」、「家庭看護移工從長照1.0到長照2.0都是臺灣長照的主要人力是不爭的事實。自1983年臺灣邁入高齡化社會，長照政策不斷的累進，居家照顧人力一直用排除模式來進行設計，如有聘僱移工者，則不能使用政府居家服務。長照1.0及2.0的服務內容也一直用局部支持來限定，特別是長照2.0的項目支付，……，因此對中重度長照家庭而言，能夠聘僱到家庭看護移工，較能真正解決照顧難題。……在各式框架的長照政策泥沼裡，導致重度失能者，反而是使用長照2.0最少資源的諷刺現象，因而沉重家庭的長照困境仍常見，照顧殺人悲劇仍持續發生中²⁹」。

(五)而勞動部雖於112年1月起推出短照服務加碼，期讓更多家庭看護工能合理休假，但始終未能解決聘僱移工家庭不能使用「照顧服務」及專業服務僅補助給付額度30%的問題。

- 1、在長照實施初期，政策僅提供聘僱移工家庭在家庭看護移工無法協助照顧持續30天以上空窗期時，方可申請喘息服務。
- 2、109年12月1日，衛福部及勞動部共同推動「聘僱外籍看護工家庭使用擴大喘息服務計畫」(下稱擴

²⁸ 監察院國家人權委員會111年12月7日「2022臺灣移工與人權專業論壇」，主題二之焦點2「保障移工勞權才有公共化的長照」，與談人：桃園市家庭看護工職業工會黃姿華秘書長。

²⁹ 監察院國家人權委員會111年12月7日「2022臺灣移工與人權專業論壇」，主題二之焦點3「如何改善外籍看護工處境」，與談人：伯拉罕共生照顧勞動合作社林依瑩理事主席。

大喘息服務)，放寬服務對象，經評估為長照需要等級2級(含)至第8級者，如其所聘家庭看護移工休假或因故請假無法協助照顧，即可申請喘息服務，不再受30天以上空窗期之限制(即使只請1天假，亦可申請每個月最多21個全天的喘息服務；1天指最高6小時)。

- (1) 衛福部109年11月27日發布新聞稿³⁰表示：「聘僱外籍家庭看護工之被照顧者多屬有全日照護或密集照顧需要，為保障是類被照顧者於外籍家庭看護工請(休)假期間之安全與照顧品質，並減輕家庭照顧者之照顧壓力與負擔，……可於所聘外籍家庭看護工請假時申請喘息服務，有助於使更多聘僱外籍家庭看護工家庭之照顧者得到喘息機會，並保障外籍家庭看護工休假權益。」
- (2) 擴大喘息服務的規定為，被照顧者失能等級第2級至第6級者申請喘息服務額度為3萬2,340元(同機構式喘息服務14日)，第7級至第8級者申請喘息服務額度為4萬8,510元(同機構式喘息服務21日)。據統計，截至110年6月底，聘有家庭看護移工之被照顧者家庭使用擴大喘息服務計有1萬4,214人、16萬7,649人次³¹。

³⁰ 衛福部109年11月27日新聞稿「自109年12月1日起放寬「聘僱外籍看護工家庭使用喘息服務」與長照失能者一樣，不再受30天空窗期之限制」，資料來源：

<https://www.mohw.gov.tw/cp-4625-56931-1.html>。

³¹ 太報111年8月15日報導「看護移工喘息時間再增加 勞動部擬年底推動「短期替代照顧服務」」，資料來源：

<https://tw.news.yahoo.com/%E7%9C%8B%E8%AD%B7%E7%A7%BB%E5%B7%A5%E5%96%98%E6%81%AF%E6%99%82%E9%96%93%E5%86%8D%E5%A2%9E%E5%8A%A0-%E5%8B%9E%E5%8B%95%E9%83%A8%E6%93%AC%E5%B9%B4%E5%BA%95%E6%8E%A8%E5%8B%95-%E7%9F%AD%E6%9C%9F%E6%9B%BF%E4%BB%A3%E7%85%A7%E9%A1%A7%E6%9C%8D%E5%8B%99-093400794.html>。

(3) 喘息服務中之「居家喘息」服務內容為：藉由受過訓練之照顧服務員至個案家中，提供個案身體照顧服務，包含協助如廁、沐浴、穿換衣服、口腔清潔、進食、服藥、翻身、拍背、簡單被動式肢體關節活動、上下床、陪同運動、協助使用日常生活輔助器具及其他服務，相當類似家庭看護移工日常工作內容；但「居家喘息」之支付價格為2小時770元，「小規模多機能夜間喘息服務」之支付價格為下午6點至翌日上午8點2,000元，雖然有依失能等級補助使用額度，但若要藉此讓家庭看護移工能夠完整休息1日24小時，並不便宜。且依衛福部查復110年聘僱移工家庭使用喘息服務人數為1萬7,225人，僅占當年家庭看護移工人數8%，喘息服務使用率並不高。

表7 聘僱移工之被照顧者使用喘息服務情形

	截至當年度底 家庭看護移工人數	使用喘息服務	
		人數	人次
108年度	244,379	2,791	23,862
109年度	234,476	10,177	84,665
110年度	210,208	17,225	253,965

資料來源：本院整理自衛福部提供與勞動部公開資料

(4) 參以，臺北市政府勞動力重建處委託中華民國家庭照顧者關懷總會辦理，由臺北健康護理大學長期照護系陳正芬教授擔任計畫主持人的「聘僱移工家庭照顧需求研究」中，分析聘有家庭看護移工之家庭不使用喘息服務原因，與蔡崇隆、鄭安君、官安妮(2020)研究相符；與勞動部勞動及職業安全衛生研究所委託研究，進行聘有家庭看護移工之使用喘息服務需求調

查及研究結案成果觀察一致，「多數雇主並非完全無意識到家庭看護移工需要休息，而是家庭看護移工休假的替代人力協調不易，而導致容易將家庭看護移工的休息需求放到照顧人力確保需求後面」。

- (5) 此外，據勞動部111年移工管理及運用調查指出，111年6月家庭看護移工假日都不放假者占50.6%，其中仍有**16.6%**是出自於家中無其他替代照顧人力；若未來家庭看護移工於假日休假(每7日休息1日)，仍有26.5%的被看護者家庭是沒有替代照顧方案的，即便是有替代方案的被看護者家庭，近8成是由家人接受照顧(占79.4%)，申請政府喘息或居家服務者未及2成(占16.9%)。

- 3、112年1月3日，勞動部推動實施「聘僱外籍看護工家庭短期替代照顧服務實施計畫」(又稱**短照服務**)，被照顧者經地方照顧管理中心評估符合長照需要等級為第2級(含)至第8級並聘有家庭看護移工者，於目前擴大喘息服務外，再提供短期照顧服務(加碼38天或31天)，兩者使用額度合計可達1年52日，期讓更多家庭看護移工能合理休假。即有學者指出：「(短照服務)係使用就業安定基金支應，非由國家長照預算分擔，且本國喘息服務人力屆時是否足夠因應？每日10小時服務亦與全日服務有差距，後續發展應持續研究觀察」³²等語。

³² 監察院國家人權委員會111年12月7日「2022臺灣移工與人權專業論壇」，主題二「從國際勞工公約檢視我國社福類移工人權保護的現況與發展：一個照顧公共化的視角」，報告人：國立中正大學勞工關係學系副劉黃麗娟教授兼系主任。

(六)衛福部表示，由於本國照服員人力有限，既然被照顧者之服務已由家庭看護移工提供，爰不再補助使用長照四包錢中的「照顧服務」，而專業服務亦僅補助給付額度之30%；衛福部到院接受詢問時亦屢稱「照顧資源有限，優先提供給未聘僱移工之長照服務使用家庭」、聘僱移工家庭「使用長照服務人數，已較107年度成長2.23倍」、「給付額度之30%用於專業服務，仍能滿足其需求」、「可依需要選擇適合的喘息服務模式」等語。

- 1、衛福部接受本院詢問時表示：「本國籍照服員人力是這幾年才較足夠。本部原先是受限於本國籍照服員人力不足，所以對於聘有家庭看護移工的被照顧者家庭不提供照顧服務，我們必然**先服務家裡沒有聘僱移工提供24小時照顧的家庭**」。
- 2、衛福部再稱：「長照提供的照顧服務，是取代移工在家庭照顧的工作，本部認為家庭看護移工的勞動條件不佳，不應該由長照負責及解決」、「長照有提供聘僱移工家庭申請喘息服務」、「說長照不好用的，是雇主希望長照服務員到居家服務時要比照家庭看護移工，但卻沒有辦法如雇主期待提供服務」、「聘僱移工家庭有移工又有本國照服員提供居家服務的話，對無法聘僱移工的家庭不公平」、「國人期待還是在家照顧，不然現行全國機構還有1萬6千多床，住宿機構之照顧人力也有增加」、「若20多萬名家庭看護移工轉由機構聘任，必然衝擊好不容易培力出9萬多名本國籍照服員之就業權益，是以，本部並不認同家庭看護移工改由機構聘僱」。

- (七)然而，喘息服務目的係為體恤家庭照顧者，協助紓解長期照顧壓力，透過分擔平日照護上的辛勞，使主要照顧者得以暫歇，但目前衛福部規定聘僱移工家庭使用喘息服務的資格，卻是以家庭看護移工休假或因故請假無法協助照顧為前提要件。意即，衛福部先以「聘僱移工的家庭已由家庭看護移工提供照顧服務」為由，不補助聘僱移工的家庭使用「照顧服務」，致平日獨力承擔照顧責任之家庭看護移工，無法藉由長照人力進入家中協助，共同分擔照顧任務；雖然可使用喘息服務，使家庭看護移工獲致較長時間的休息，但在喘息服務的服務時段結束後，仍然是回歸由家庭看護移工1人獨自照顧。
- (八)本院諮詢專家學者亦指出：「長照資源如何進入才可以支持機構式服務，首先必須開放讓聘有家庭看護移工者可以用照顧服務，但政府堅持不開放，之前是有讓家庭看護移工週休一日，但他們怕人數太多，於是提出必須符合7、8、9失能等級，且主要照顧者是老人之條件，導致24萬人中，只有378人於前3個月提出申請。現在雖有喘息服務，特別疫情之後，司長有說要全面開放，至少目前聘有移工家庭中已有15%已經進長照服務，但這沒辦法根本解決問題，因為喘息服務是臨時性、偶發性的支持，真正要解決問題，還是要搭配照顧服務，至少可以針對6、7、8等級先開放。」等意見，殊值衛福部審酌。
- (九)綜上，我國在疫情爆發前，家庭看護移工人數超過24萬人，意即有至少24萬個家庭自行聘僱移工，協助重度失能者(長照失能等級第6、7、8級)的照顧工作，但衛福部卻以本國照服員人力有限為由，不再補助使用長照四包錢中的「照顧服務」，專業服務亦僅補助給付額度之30%，聘僱移工家庭成為長照服

務的例外對象；連身心障礙者的個人助理服務，也因聘用家庭看護移工而不能使用；數據也顯示：評估等級越高、越重度的被照顧者，越少使用長照照顧服務。衛福部既認為家庭看護移工係為替代家庭照顧服務之一，卻又稱「照顧資源有限，優先提供給未聘僱移工之長照服務使用家庭」、「聘僱移工家庭使用長照服務人數，已較107年度成長2.23倍」、「給付額度之30%用於專業服務，仍能滿足其需求」、「可依需要選擇適合的喘息服務模式」等語，與社會大眾之期待和認知有極大落差，雖勞動部於112年1月起推出短照服務加碼，期讓更多家庭看護移工能合理休假，但仍未能解決聘僱移工家庭不能使用「照顧服務」及專業服務僅補助給付額度30%的問題，衛福部允應檢討改進。

- 五、基於保障國人就業機會，長久以來我國勞動政策視移工為補充性人力，對於移工於期滿前轉換工作係採「原則禁止，例外許可」，僅允許移工在符合就服法第59條所定情形，或合意接續聘僱下得以轉換，民間團體多有應開放移工得自由轉換雇主或工作之倡議。但由於家庭看護移工權益的困境，主要源於受僱於個別家庭的「一對一照顧」模式，對長照服務有高度需求的被照顧者家庭，無法自政府提供的長照服務中獲得符合需求的照顧，因此僅能選擇自行聘僱移工；移工獨自承擔被照顧者家人轉移的照顧責任，致被照顧者長期依賴移工，加上「與被照顧者家庭同住」的工作型態，都促使家庭看護移工的工作與生活條件惡化，也犧牲了照顧品質；移工自由轉換將最直接衝擊需要24小時照護的重度失能被照顧者之照顧品質，基此，衛福部、勞動部允應透過調查分析，盤點家庭看護移

工實際從事工作內容，積極研議除了現行「一對一照顧模式」、「與被照顧者家庭同住」模式下，有否其他多元照顧模式，能夠兼顧被照顧者家庭與家庭看護移工權益之人力運用方式。

(一)基於保障國人就業機會，長久以來我國勞動政策視移工為補充性人力，對於移工於期滿前轉換工作係採「原則禁止，例外許可」，僅允許移工在符合就服法第59條所定4款情形或合意接續聘僱下得以轉換³³，民間團體多有應開放移工得自由轉換雇主或工

³³ (一)按就服法第59條第1項規定，略以：外國人受聘僱從事第46條第1項第8款至第11款規定之工作，有下列情事之一者，經中央主管機關核准，得轉換雇主或工作：一、雇主或被看護者死亡或移民者。二、船舶被扣押、沈沒或修繕而無法繼續作業者。三、雇主關廠、歇業或不依勞動契約給付工作報酬經終止勞動契約者。四、其他不可歸責於受聘僱外國人之事由者。復按同規則第17條第1項第5、6款規定，有下列情形之一，申請人得直接向中央主管機關申請接續聘僱外國人，不適用第2條至第13條規定：……五、經中央主管機關廢止或不予核發聘僱許可之外國人及符合第7條第1項第1款或第2款申請資格之雇主，於中央主管機關核准外國人轉換雇主作業期間，簽署雙方合意接續聘僱證明文件者（下稱雙方合意接續聘僱）。六、外國人、原雇主及符合第7條第1項第1款或第2款申請資格之雇主簽署三方合意接續聘僱證明文件者（下稱三方合意接續聘僱）。另按稱轉換工作準則第11條規定，公立就業服務機構應自原雇主依第4條第2項規定辦理轉換登記之翌日起60日內，依前2條規定辦理外國人轉換作業。但外國人有特殊情形經中央主管機關核准者，得延長轉換作業期間60日，並以1次為限。秉此，我國對於移工於期滿前轉換雇主工作係採「原則禁止，例外許可」之非完全自由轉換模式，允許移工在符合就服法第59條所定4款情形或第17條合意接續聘僱條件，並經勞動部核准前提下，賦予移工有主動申請轉換雇主之權利。轉換模式一是循公立就業服務機構媒合，二是以合意方式逕向勞動部申請轉換雇主（雙方或三方合意轉換）。且轉換有60日之時間限制。(二)而前開規定，雖賦予移工於定期勞動契約期間申請轉換雇主或工作期滿前申請轉換雇主，然實務困境在於，就服法第59第1項各款所列之情況，均屬於不可歸責於勞工之事由，移工僅能被動地在不可歸責於自身之情事發生時，方能獲得申請轉換雇主或工作之機會，且需提出相關證明文件，並經勞動部核准始得轉換，然而揆諸該條第1項各款規定，其中第1款至3款之轉換事由為雇主或被照顧者死亡、經營事業倒閉等，屬移工倘面臨後不得被動轉換雇主之情況外，第4款則顯需移工自行舉證證明，然而移工難以取得不可歸責於自己的證據，舉證上實有難度，形同不具有轉換雇主之自由。(三)又，依據轉換工作準則第11條規定，轉換作業期間60日之限制，雖得延長1次，然必須為特殊情形，經中央主管機關核准，始能再延長60日，並以1次為限。另據陳情指出，勞動部此次修法有不當限縮外籍移工跨行業轉換之權利一節，經本院詢據勞動部表示，非完全禁止跨業轉換，為落實移工應優先由同一工作類別雇主接續聘僱，並考量轉換雇主資訊應充分揭露，移工於公立就業服務機構辦理轉換作業期間，於該部規定之期間內應優先由同一工作類別雇主接續聘僱。有關「該部規定之期間內」，勞動部業以110年8月30日勞動發管字第11005137351號令釋，明定為連續14日無第1順位或第2順位新雇主登記承接續聘僱。故該部認為此次修正係優先由第1順位或第2順位新雇主登記承接，尚非完全禁止跨業轉換；另上開14日期間，該部將視勞動市場供需狀況彈性調整。移工仍可自行選擇新雇主；現行轉換雇主或工作係由移工與新雇主合意接續聘僱，本次修正後移工仍可依據意願選擇新雇主，惟移工最遲應於轉換雇主期間屆滿前與新雇主合意接續聘僱，倘期限屆滿後未能轉換

作之倡議。

(二)但由於家庭看護移工權益的困境主要源於受僱於個別家庭的「一對一照顧」模式，對長照服務有高度需求的被照顧者家庭，無法自政府提供的長照服務中獲得符合需求的照顧。因此，僅能選擇自行聘僱移工；移工獨自承擔被照顧者家人轉移的照顧責任，致被照顧者長期依賴移工，加上「與被照顧者家庭同住」的工作型態，都促使家庭看護移工的工作與生活條件惡化，也犧牲了照顧品質；因此，開放移工自由轉換，就必須對需要24小時照護的重度失能被照顧者進行配套規劃：

- 1、依據勞動部111年移工管理及運用調查指出，111年6月家庭面雇主僱用家庭看護移工得到之實質幫助，以「被看護者可獲得妥善的照顧」占95%居首，「減輕精神上的壓力」占84.6%居次，再者為「家人可外出工作」(占79.9%)、「減輕家事的負擔」(占55.7%)；同樣是勞動部移工管理及運用調查結果，109年、110年及111年6月，家庭面雇主或家人與家庭看護移工有輪替照顧被照顧者占59.8%、60.3%、62.1%，雖然有逐年增加，但每日輪替時數平均為3小時。由此可知，家庭看護移工之於被照顧者家庭的重要性，且其承擔了由被照顧者家人轉移的照顧責任，即便近半數的被照顧者家人表示，能與家庭看護移工輪替照顧被照顧者，但每日輪替時數平均僅3小時。

雇主成功者，移工應依規定由原雇主負責安排出國……等語。然實務上，移工常面臨已屆轉換作業期限，仍未被新雇主聘僱而必須回國之窘況，原因恐為雇主未依規定替移工申請轉出，致罹於轉換作業期限；或為無就業服務站協助媒合；或求職資訊不足且資訊不對稱等等……原因不一而足，且因無等待期和謀職假，尋職時間嚴重壓縮，衍生買工費問題，凡此種種，均影響其權益。

- 2、又本院諮詢學者專家指出：「勞工(指家庭看護移工)長居雇主家工作之特殊情況和看護工作與一般工作本質上的差異，也會衍生出許多影響深遠的文化因素，進而嚴重干擾到未來勞工遭遇勞動待遇上之不利益時，主觀上依法提出救濟之意願和可能性。³⁴」
- 3、且依外國人聘僱現行規定，家庭看護移工工作內容為在家庭從事身心障礙者或病患之日常生活照顧相關事務工作；在現行「一對一照顧」、「與被照顧者家庭同住」模式下，工作內容又概可分為家務服務、安全看護及照顧工作。衛福部雖然同意疾病嚴重度與日常生活依賴程度高之重度失能個案，需要高密集照顧人力；但也稱長照人員無法提供與家庭看護移工相同之服務內容，而國人亦尚難接受將重度失能的被照顧者送往住宿式機構接受照顧。
- (1) 衛福部表示：「長期照顧服務法通過後，對於照顧身心失能持續已達或預期6個月以上者，經公告之特定服務項目需由登錄於居家式服務類長期照顧之長照人員提供服務，惟可聘僱家庭看護移工之條件、進用資格、服務內容及權利義務等，均與前開長期照顧服務法之對象、服務內容及提供方式顯有差別，非可類同比較」。
- (2) 衛福部表示：「……，揆諸賦稅高之福利國家建構提供之居家式與社區式服務在促進社會參與及提升自立生活能力下，既不鼓勵也未提供全日(24小時)1對1居家照顧之補助。爰此，應加強

³⁴ 傅柏翔(2020)，外籍家庭看護工重要勞動權利保障和救濟之多重困境分析——一個法與社會研究視角之初步反思，交大法學評論，勞動法特刊，頁134參照。

翻轉國人照顧觀念，依被照顧者失能情形與照顧需求，妥善運用長照2.0各式服務資源。至於疾病嚴重度與日常生活依賴程度高之重度失能個案，因需較充足的照顧設施設備與密集之照顧人力，若在無家屬可協助照顧或家屬無法長期擔負照顧責任考量下，可選擇入住住宿式機構接受全日24小時服務。惟囿於開放聘僱家庭看護移工政策迄今已30年，國人對於家庭看護移工提供24小時照顧需求及依賴限制下，尚難翻轉國人觀念，爰以長照服務取代家庭看護移工的可能性極低」。

- (3) 衛福部於到院接受詢問後再補充資料到院，再次重申表示：「以高賦稅之福利國家亦無法由國家支付提供24小時全日型1對1在家陪伴照顧之照顧人力及經費補助，長照2.0給支付所提供之服務目的係以分擔家屬照顧，並非完全取代。惟國人依賴家庭看護移工提供24小時『1對1在家陪伴照顧』之需求及指揮監督工作範疇，與長照服務推動的核心概念不同，爰並非長照服務供給不足問題」。

4、參據臺北市政府勞動力重建處委託中華民國家庭照顧者關懷總會辦理，由臺北健康護理大學長期照護系陳正芬教授擔任計畫主持人的「聘僱移工家庭照顧需求研究」中，提到：

- (1) 「即使衛福部與勞動部商討後修正『擴大聘僱外籍家庭看護工家庭使用喘息服務』方案，但雇主部分未申請喘息服務有兩點原因：(一)不清楚喘息服務詳細內容；(二)雇主放不下被照顧者：特別是喘息服務人員無法如同家庭看護移工是固定人員，每次的喘息服務人員前來，

雇主需要在場確認喘息服務人員與被照顧者互動狀態，並需要確認喘息服務人員可協助和可從事的工作範圍；當雇主和喘息服務人員相互確認情況之後，喘息時數可能已經去掉一半，下次的喘息服務又是新的人員，所有繁瑣確認也再次循環發生，致使雇主降低喘息服務使用意願」。

- (2) 「即使衛福部積極推動的長照2.0政策於2019年開放聘有家庭看護移工的且失能程度在7-8等級以上家庭可申請喘息服務，但許多民眾仍因訊息不充分而未申請長照服務；另一方面，進入長照服務體系後，又因照顧接受者失能程度加重或需夜間時段服務而改聘照顧移工」。

- 5、本院諮詢學者專家指出：「政府應朝發展機構聘僱外籍移工模式，鎖定機構聘僱將成為主流，個人聘僱例外」等語，試圖解決家庭看護移工在現行「一對一照顧」、「與被照顧者家庭同住」模式下所可能出現的困境。惟衛福部於本院約詢前，提供書面資料回應表示：「個案評估未達失能等級2-8級者，無法使用長照服務。民眾申請長照服務，由機構派外籍看護工到家裡提供服務，考量機構排班、人員休假等因素，將無法由固定人員服務，若需24小時服務，仍須依勞基法之工時規定，每8小時派1名外籍看護工提供服務，每日提供服務人員不固定，案家無法選擇外籍看護工，亦不符現行案家期待，案家若不滿意服務人員要求改派等情，仍有服務空窗之虞，影響被照顧者權益……」等語，顯然該部並不認同學者專家意見。

(三)綜上，基於保障國人就業機會，長久以來我國勞動政策視移工為補充性人力，對於移工於期滿前轉換工作係採「原則禁止，例外許可」，僅允許移工在符合就服法第59條所定情形，或合意接續聘僱下得以轉換，民間團體多有應開放移工得自由轉換雇主或工作之倡議。但由於家庭看護移工權益的困境，主要源於受僱於個別家庭的「一對一照顧」模式，對長照服務有高度需求的被照顧者家庭，無法自政府提供的長照服務中獲得符合需求的照顧，因此僅能選擇自行聘僱移工；移工獨自承擔被照顧者家人轉移的照顧責任，致被照顧者長期依賴移工，加上「與被照顧者家庭同住」的工作型態，都促使家庭看護移工的工作與生活條件惡化，也犧牲了照顧品質；移工自由轉換將最直接衝擊需要24小時照護的重度失能被照顧者之照顧品質。基此，衛福部、勞動部允應透過調查分析，盤點家庭看護移工實際從事工作內容，積極研議除了現行「一對一照顧模式」、「與被照顧者家庭同住」模式下，有否其他多元照顧模式，能夠兼顧被照顧者家庭與家庭看護移工權益之人力運用方式。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請勞動部檢討改進見復。
- 二、調查意見二，函請行政院督促所屬研處見復。
- 三、調查意見三、五，函請勞動部及衛生福利部檢討改進見復。
- 四、調查意見四，函請衛生福利部檢討改進見復。
- 五、調查報告，移請本院國家人權委員會參處。
- 六、僅公布調查意見(不含附錄/表/圖，並遮隱個資)，經委員會討論通過後公布。

七、檢附派查函及相關附件，送請社會福利及衛生環境委員會會議處理。

**調查委員：鴻義章委員、王幼玲委員、
紀惠容委員**