

我國社福外勞政策之檢討與修正

計畫主持人：辛炳隆

自政府開放引進社福外勞以來，其制度規定之適當性常常引發爭議。隨著國內人口老化、失能者人數增加，以及婦女勞動參與提高、家庭照顧功能式微，國人對外籍看護的依賴性有增無減。另一方面，政府已將提高生育率與婦女勞動參與率列為重要施政目標，而生育與就業所造成的職家衝突使得婦女幼兒照顧負擔更加沈重，放寬外籍幫傭引進資格限制的聲浪再起。雖然如此，部分政府單位、民間團體與專家學者卻以發展本國照護體系，促進本國居家服務員就業意願、與提升照顧品質為名，希望對引進外籍看護工採取更緊縮的政策措施。至於對外籍幫傭的引進，勞委會仍維持嚴格的審核標準。在這種極端對立的氛圍下，如何調整我國社福外勞政策便成為政府決策單位之重要課題。爰此，本計畫主要目的是在考量人口結構、婦女勞動與生育行為、以及相關政策的可能變動之後，藉由計量方法與焦點團體座談，分析我國失能者與幼兒居家照顧人力之供需情勢與供需缺口，並以分析結果為基礎檢視我國社福外勞政策之適當性，最後再針對不當之處研提具體修正建議。

一、研究動機與目的

隨著人口老化與失能者人數上升，國人對照顧服務需求日益增加。由於國內長期照護體系不夠健全，過去這些服務需求大都由家庭，尤其是女性家人來滿足。後來因為家庭結構改變，家庭照顧功能式微，再加上婦女勞動參與增加，可以用來照顧家中失能者的時間減少，於是越來越多家庭必須藉助外部人力來提供照顧服務。有鑑於此，政府遂開放引進外籍看護工。截至今（2012）年7月底，在台外籍看護人數已達 207,675 人。

自政府開放引進外籍看護以來，相關政策與管理機制一直備受爭議。究其原因主要是政府對外籍看護的政策思維是沿襲產業外勞，亦即擔心引進外籍看護會

排擠國人就業機會，於是對申請資格與引進後的人員管理有諸多限制，而這些限制不僅引發民怨，其適當性也受到部分專家學者質疑。畢竟民眾雇用外籍看護的原因與企業雇用產業外勞是截然不同，對國人就業機會的影響效應亦有明顯差異，在這種情況下，政府對外籍看護的政策思維理應跳脫產業外勞的框架。

除了失能者之外，幼兒照護也是當前許多婦女必須承擔的沈重家務。雖然隨著兩性平權觀念的普及，越來越多父親也參與照顧幼兒的工作，但大多數家庭還是認為這是母親的「天職」。根據主計總處 2010 年的調查，國內 15 至 64 歲已婚婦女結婚離職率為 31.21%，復職率為 44.73%；生育離職率為 22.43%，復職率 55.48%。此外，該調查也發現「工作因素」是造成國內 15 至 49 歲有偶婦女不願生育的前三項主要因素之一。由此可見，照顧幼兒的沈重負擔不僅已阻礙婦女職涯發展，也是造成我國生育率下降的重要因素。

為減輕婦女幼兒照顧的責任，排除其進入職場的障礙，政府相關單位已訂有多項法令措施，包括開放引進外籍幫傭、提供育嬰假與育嬰津貼、提供幼兒保母津貼等。其中，開放引進外籍幫傭部分，因申請核准的條件過嚴，引進人數十分有限，截至今年 7 月在台外籍幫傭人數僅 2,217 人。在育嬰假與育嬰津貼部分，由於許多婦女擔心會影響休假後在公司的發展，或者育嬰津貼的金額不足以彌補休假期間的薪資損失，故實際申請的人數遠低於生育人數。至於對在職者提供保母津貼部分，雖有助於減輕財務負擔，但其金額遠低於聘請保母的實際費用。易言之，現有法令措施對於減輕婦女幼兒照顧負擔的成效有限。

展望未來，人口老化的問題只會更加嚴重，國人對照顧服務需求與對外籍看護的依賴也只會增加，不會減少。另一方面，政府已將提高生育率與婦女勞動參與率列為重要施政目標，而生育與就業所造成的職家衝突將使婦女幼兒照顧負擔更加沈重。然而，在此同時，部分政府單位、民間團體與專家學者卻以發展本國照護體系，促進本國居家服務員就業意願、與提升照顧品質為名，希望對引進外籍看護工採取更緊縮的政策措施。至於對外籍幫傭的引進，勞委會仍維持嚴格的審核標準。在這種極端對立的氛圍下，如何調整我國社福外勞政策便成為政府決策單位之重要課題，而這也是本計畫主要研究目的。

二、研究內容

為達成上述研究目的，本計畫主要研究內容為：

(一) 分析我國居家照顧人力之供需情勢

正確掌握本國居家照顧（包括失能者照顧與幼兒照顧）之人力供需情勢，是妥切擬定社福外勞政策的先決條件。雖然國內已有部分文獻嘗試分析此供需情勢，但不論是分析方法與分析結果仍有不盡周延之處。因此，本研究將以這些文獻為基礎，佐以必要之計量分析，以釐清我國居家照顧人力的短缺情形。

(二) 評析社福外勞政策環境因素可能變化與影響

為使研究結果具備前瞻性，本計畫將評析我國外勞政策主要環境因素之可能變化，以及這些變化對照顧人力供需之影響。目前預計納入分析的環境因素包括我國即將開辦長照保險，以及印尼、菲律賓等外籍看護來源國可能減少外勞輸出等。

(三) 比較不同照顧人力補充機制之優缺點

針對我國居家照顧人力短缺問題，其解決方法不外乎補以外籍看護工或本國看護工（本國保母），或鼓勵家人自行照顧。本計畫將從被照顧者的負擔能力、照顧品質、以及資源可近性等構面，比較上述三種解決方法之優缺點。

(四) 檢討現行社福外勞政策與管理機制之適切性

本計畫將依據上述三項研究內容之發現，並佐以焦點團體座談，檢討現行社福外勞政策與管理機制有哪些需要調整修正之處。

(五) 研擬我國社福外勞政策與管理機制之修正建議

依據前項檢討結果，本計畫將研擬我國社福外勞政策與管理機制之修正建議。