

僅供委員問政所需參考
不代表本院意見或立場

編號：2590

議題研析

一、題目：推動外展看護服務相關法制問題之探討

二、議題所涉法規

就業服務法、長期照顧服務法

三、背景說明（緣起）

（一）依衛生福利部公布之數據，2022年全國長期照顧（下稱長照）服務涵蓋率為69.51%，長照需求人數推估約83萬人¹。為彌補長照不足，並解決家庭看護移工1對1照顧模式之結構性問題²，勞動部曾於2013年推動「外展看護服務試辦計畫」³（俗稱鐘點移工），派遣移工到有臨時、緊急、短期照顧需求的家庭提供服務。惟前揭計畫因缺乏彈性、成本過高⁴及配套措施不足⁵等因素，致辦理成效不佳，而於2019年中止該試辦計畫。

¹ 陳虹彰、沈祐仔、宋賢儀，〈出院轉銜社區長照—談醫療與社福的跨域合作經驗〉，《社區發展季刊》，第185期，2024年3月，頁116。

² 吳靜如，呼籲政府及候選人重視勞權、承擔長照公共責任，婦女新知基金會，2023年9月18日，網址：<https://www.awakening.org.tw/news/5926>，最後瀏覽日：2024年9月16日。家庭聘僱的看護移工，除須24小時隨侍在側、沒有個人時間和空間、無法充分休息、沒有轉換雇主的自由、缺乏基本工資保障，幾無勞動權益可言。另雇主聘僱移工除引進程序繁瑣，且需負擔管理責任及移工失聯風險等結構性問題。

³ 「推動外籍看護工外展看護服務試辦計畫」（2016年9月修正名稱為「外籍看護工外展看護服務試辦要點」），該計畫由提供居家照顧服務的非營利組織擔任雇主，派遣外籍看護工到有需求的家庭，民眾可免去提供住宿、勞、健保責任及逃逸風險，移工也受《勞動基準法》保障，有明確的上下班時間、加班費及例休假等保障。

⁴ 馬豐裕，《台灣外籍看護工外展看護服務研究之探討》，中正大學高階主管管理碩士在職專班論文，2018年6月，頁6。因適用外展看護服務之資格嚴苛、民眾使用習慣無法改變，導致案量嚴重不足，服務費用居高不下。

⁵ 葉冠妤，勞動部擬重啟「鐘點看護移工」長照家庭免當雇主、改居服單位聘雇，聯合新聞網，2023年9月12日，網址：<https://udn.com/news/story/7266/7435003>，最後瀏覽日期：2024年9月15日。由於外展看護服務對象須符合可聘僱移工、未進用移工的重度失能家庭，及移工返鄉休假空窗期及喘息服務等條件，在案源嚴重不足情況下，試辦機構紛紛退出。

(二) 事隔多年，為兼顧長、短期看護需求，勞動部重新檢討後，將鬆綁外展看護服務申請資格⁶，規劃於今（2024）年底前啟動「移工多元陪伴照顧服務計畫」（下稱「外展看護服務2.0」）⁷，「外展看護服務2.0」將採 NGO、仲介合作試辦，因仲介有移工管理能力，NGO 團體則有照顧技巧訓練能力，屆時由仲介統一聘僱移工，替移工加保勞保、安排休假，派至案家服務。由民眾自費，依照護需求申請時段，而非24小時全天候服務，雇主則無須負管理責任⁸。惟民團憂心將嚴重排擠本國家事勞工就業機會，甚至破壞長照制度「預防及延緩失能」之美意⁹。

(三) 各國長期照護相關制度概況，簡要說明如下：

1. 美國

美國聯邦政府2023財政年度，衛生公共服務支出高達1.7兆美元，約占聯邦政府總預算之27.8%¹⁰。儘管老年及醫療政策花費龐大，美國並未發展出一套適用全民的長照體系。因此，生活無法完全自理民眾，需要先透過私人保險或本身資

⁶ 葉冠好，「鐘點移工」年底前上路 5類人可申請，聯合新聞網，2024年9月14日，網址：<https://udn.com/news/story/7266/8227294>，最後瀏覽日期：2024年9月15日。勞動部已通過之「多元陪伴照顧服務試辦計畫」，適用對象包括具身障手冊、重大傷病資格、就醫術後診斷紀錄、符合申請家庭看護工資格、經長照評估失能等級2級以上者等5大類。

⁷ 葉冠好，外展看護工重啟引進 納入責任制，聯合新聞網，2024年9月6日，網址：<https://udn.com/news/story/7266/8209901>，最後瀏覽日期：2024年9月15日。勞動部規劃「移工多元陪伴照顧服務計畫」，並申請適用《勞動基準法》第84條之1規定（俗稱責任制），讓外展看護工工時更加彈性，預計年底前實施。

⁸ 葉冠好、李柏濤，「鐘點移工」下半年重啟試辦 勞長何佩珊：無巴氏量表限制資格，聯合新聞網，2024年5月30日，網址：<https://udn.com/news/story/7266/7998975>，最後瀏覽日：2024年9月15日。

⁹ 吳欣紘，勞動部：看護移工外展計畫不會排擠本國人就業，中央社，2024年8月7日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202408070107.aspx>，最後瀏覽日期：2024年9月15日。鬆綁外展看護服務適用資格，讓亞健康長輩亦得申請該服務，長輩如事事皆仰賴他人，久而久之，自主生活能力會逐漸退化，失能速度亦會加快。

¹⁰ 余曉惠，美國2023財政年度預算赤字1.695兆美元，疫情以外最大赤字紀錄，鉅亨網，2023年10月21日，網址：<https://news.cnyes.com/news/id/5352766?exp=a>，最後瀏覽日：2024年9月16日。

產來取得正式長照服務，但因私人長照納保率偏低及長照服務價格昂貴，失能民眾往往先依賴家庭成員的照顧。待資產水準降低至符合低收入戶資格後，再經由州政府支付機構式或社區式照護費用。早期美國長照服務體系傾向機構式服務，在考量高齡者福利及長照預算限制下，轉而鼓勵與推廣與世界潮流相符的在地老化政策，如居家護理及社區式照護服務¹¹。

1. 德國

德國自1995年開始施行法定照護保險，經費主要來自保險費支付。自1996年7月開始機構式照護給付，照護給付型態可區分為：(1) 居家照護給付；(2) 部分機構照護給付；(3) 全機構式照護給付。另一種新型態的照護模式為「共同照護」，在社區內共同找1名居家照護服務員為其公寓及社區提供服務。在地照顧的趨勢也表現在「社區照護」，透過當地自治團體努力，爭取經費保持社區活力，並且透過鄰里發展照顧網絡，就近提供照護服務¹²。

2. 日本

日本2000年正式開辦全民長照保險，受少子高齡化影響，照顧人力非常有限，惟仍堅持以本國照護人力為主。2008年後透過東南亞各國簽訂經濟夥伴協定 (Economic Partnership Agreement, EPA)，正式引進照護移工¹³。日本對於外籍照護人力招募、媒合及語言訓練，均由政府、雇主機構

¹¹ 傅健豪、林翠芳，〈從美國經驗探討台灣長期照護制度改革〉，《台灣衛誌》，第36卷，第6期，2017年12月，頁535-540。

¹² 施世駿，臺灣長期照護政策發展與國外經驗探討，風險社會與政策研究中心，2016年11月9日，網址：<https://rsprc.ntu.edu.tw/zh-tw/m01-3/research-archive/new-social-risks/85-declining-birthrate-aging/472-long-term-care-services-105-1109.html>，最後瀏覽日期：2024年9月15日。

¹³ 李佳萱，〈論日本外籍照護移工之政策—與我國外籍家庭看護工政策之比較〉，中央警察大學外事警察研究所碩士論文，2019年12月，頁35-36。

共同分擔，整個招募程序是由半官方的日本國際厚生事業團（JICWELS）進行。由於日本採取此種國家對國家的招募政策，因此來自仲介的剝削，損害移工權益和非法招募移工的情形相對較少。日本為向需要照護的人，提供適當的保健醫療和福祉服務，自2000年實施《介護保險法》，2012年修正該法，創設「定期巡迴隨時回應居家護理與複合型服務」（定期巡回隨時対応型訪問介護看護と複合型サービス），具有定期訪問護理和複合服務，並將人力運用最大化。厚生勞動省原規劃於今（2024）年建立新型複合式服務類型¹⁴，提供多種居家照護服務，惟因存在區域差異，服務質量不同，而暫時擱置¹⁵。

四、問題爭點

- （一）主管機關推動「外展看護服務2.0」，尚無明確法源依據。
- （二）重啟「外展看護服務2.0」是否會衝擊本國家事勞動市場。
- （三）國際競才日趨激烈，如何確保移工來源及專業照護能力，以提升外展看護服務品質。

五、探討研析

- （一）宜將「外展看護服務2.0」提升至法律位階或授權法規命令訂定

依現行《就業服務法》（下稱《就服法》）第46條第1項第9款及「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準」（下稱「審查標準」）第4條規定，家庭幫傭及看護工作包含家庭幫傭工作、機構看護工

¹⁴ 黃毓瑩，日照關鍵報告－他山之石：日本社區型長照服務之經營模式解析與啟發，Anke Care，2023年5月8日，網址：<https://www.ankecare.com/article/2513-2023-05-04-03-22-09>，最後瀏覽日：2024年9月15日。

¹⁵ Toki Kawase，《日本介護保險法》的改正內容是什麼？解說背景及介護事業者應採取的對策，MONOLITH 律師事務所，2024年7月26日，網址：<https://monolith.law/zh-tw/general-corporate/long-term-care-insurance-law>，最後瀏覽日：2024年9月15日。

作、家庭看護工作¹⁶，並未涵蓋外展看護工作。「外展看護服務試辦計畫」於2019年中止後，「審查標準」2022年4月修正時，刪除原第3條有關「外展看護工作」之規定。勞動部今欲重啟「外展看護服務2.0」，已無相關法源依據而失所附麗。為強化外展看護移工受制度性之保障，爰建議研修《就服法》或「審查標準」將「外展看護工作」納入規定，賦予推動該計畫之法源依據。

(二) 為避免外展看護移工從事許可外工作，宜組成聯合稽查小組加強勞動檢查

勞動部規劃推動「外展看護服務2.0」，民間團體憂心衝擊本國基層勞工（包括居服員、居家清潔及托育工作等）之就業機會¹⁷。建議受委託辦理之單位，比照製造業申請移工前，以本國籍家事勞工優先僱用，人力不足部分，再依一定比例，將移工納入「補充性人力」。外展看護移工其主要工作是提供居家看護及相關服務，應避免指派從事許可外之工作¹⁸。未來「外展看護服務2.0」運作後，主管機關應組成聯合稽查小組，不定期辦理勞動檢查，以維護本國家事勞工就業機會，並確保被照顧者及外展看護移工之權益。

(三) 宜加強外展看護移工專業及語言能力，並提高勞動條件

外展看護移工從事身心障礙者或病患之日常生活照顧相關事務工作，其工作型態具個案化及多元化，雇主與移工間

¹⁶ 依「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準」第4條規定略以，一、家庭幫傭工作：在家庭，從事房舍清理、食物烹調、家庭成員起居照料或其他與家事服務有關工作。二、機構看護工作：在第15條所定之機構或醫院，從事被收容之身心障礙者或病患之日常生活照顧等相關事務工作。三、家庭看護工作：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。

¹⁷ 謝孟穎，外籍「鐘點移工」將取代台灣長照？勞動部新政引基層恐慌：沒想到年過半百被取代，新新聞，2024年8月8日，網址：<https://new7.storm.mg/article/5218808>，最後瀏覽日：2024年9月15日。

¹⁸ 李少瑜，《外籍看護工外展看護服務全面開放之可行性評估》，東華大學管理學院高階經營管理碩士在職專班碩士論文，2015年1月，頁62。

因語言與文化隔閡，產生的衝突與磨合層出不窮。建議主管機關參照日本及韓國作法，強化移工之「語言」、「看護專業」能力之訓練及認證，使看護成為高度專業的工作¹⁹。此外，近年來各國均面臨國際搶工問題，日本率先以優惠條件吸引移工，已對周邊國家產生攬才壓力²⁰。為避免我國在國際競才時處於劣勢，主管機關宜改善移工勞動條件，並鼓勵外展看護移工提升自身的長照技能與累積經驗，取得轉任中階技術人力資格，以創造勞雇雙贏²¹。

撰稿人：陳建樞

¹⁹ 簡慧茹、許雲翔，《家事勞工勞動權益保護之研究》，勞動部勞動及職業安全衛生研究所，2019年6月，頁1、124。

²⁰ 簡永達，日本移工薪資逾40k、去韓國不用仲介費…越南街頭實況：年輕人想不到台灣了，商周，2023年11月29日，網址：<https://www.businessweekly.com.tw/international/blog/3013824>，最後瀏覽日：2024年9月15日。在日本移工可取得國民相同的最低工資，通常介於16到20萬日幣（約新臺幣4到5萬元）；工作滿5年後，只要通過語言檢定與技能測驗，移工即可申請永久居留資格，不但能攜家人同住，還可以自由轉換雇主。

²¹ 因應我國中階技術人力缺工逐年擴大，加上輸入國爭相延攬並留用優秀外國技術人力，行政院於2022年2月17日通過勞動部研擬「移工留才久用方案」，在確保國人就業前提下，開放符合資格移工、僑外生在臺從事中階技術工作，放寬工作年限規定，希望藉此留用在臺優秀且成熟的外國技術人才，在最短時間內補充所需人力。資深移工或僑外生從事中階技術工作滿5年，符合《入出國及移民法》相關規定，每月總薪資逾2倍基本工資或取得乙級專業技能證明，得申請永久居留。