

## 創造社會發展及重度障礙者與 外籍看護三贏的政策方向： 服務使用者觀點

張宗傑

我曾經是一名運動健將，國小踢毽子、國中打籃球，因比賽受傷無法運動，心情一度挫折，經轉念努力讀書，考試通過國家高考一級，擔任公職28年期間，全程參與台灣加入世界貿易組織（WTO），熟悉國際經貿法規及政經事務。自中年40歲確診得到無藥可醫的肌肉萎縮症，成為重度障礙的輪椅族，並聘請外籍看護照顧生活起居，依據台灣現行法規聘請看護者無權使用長照的居服服務，只能靠工作的所得自力更生。自從坐輪椅成為身障者後，深感台灣環境障礙的不便，也常被一般人看成無自主能力的弱勢者，決定提早退休，以自身實際行動，根據聯合國身心障礙者權利公約（CRPD）精神，積極推動障礙者平權的社會倡議，期盼打造台灣高齡者與障礙者的共好生活。

以下本文從我是外籍看護使用者的經驗，提出我國外籍看護制度的問題，並針

對如何修補此問題提出政策建議。

### 壹、重度障礙者與外籍看護對「照顧」期待的差異比較

#### 一、重度障礙者的期待：穩定的外籍看護來源及優化服務品質

眾多肌肉萎縮的重度障礙者表示，在三更半夜背部無比酸疼，需要喚醒外籍看護幫忙翻身3次以上。很難想像，在臺灣需24小時照顧的重度障礙者，得完全依賴外籍看護，而被排除在長照2.0制度的居家服務之外，主管機關雖提供外籍看護的喘息服務，但只要外籍看護轉換雇主或轉赴工廠上班，馬上重創障礙者的生存與生活，處境堪憂。對於重度障礙者而言，維持穩定的外籍看護來源，以及優化照顧品質為主要需求。

## 二、外籍看護期待：合理薪資及工作福利

由於東南亞國家如印尼、菲律賓及越南等工資相對較低（約新臺幣5000-9000元），而臺灣看護工作的薪資約為2萬2千元（包括：基本底薪、加班費、就業安定費及健保費），加上隱形的支付（包含住宿費約5,000元及伙食費約3,000元，共計約8,000元，但也有人認為低估計算，若參照政府安置外勞500／日計算，外籍看護在雇主家一個月住宿及水電瓦斯伙食費約1萬5千元），一般重度障礙者家庭每月支付外籍看護的薪資應超過3萬元以上。由於臺灣薪資是東南亞勞工的三倍以上，因此，吸引眾多外籍看護來臺工作，累計人達23萬，然而，根據移民署統計，全臺計有5萬5千名外籍移工失聯，其中家庭看護失聯者為2萬9千多人，主要原因為部分外籍看護認為薪資不足，無休假及獨自工作精神壓力大等。就外籍看護而言，期待給予合理薪資，及要求放假休息等工作福利為主要目的。

## 貳、現行臺灣外籍看護制度的兩大問題

### 一、外籍看護與工廠外籍勞工薪資上的差距

首先，薪資差距的問題，由於近期新冠肺炎疫情持續，許多障礙者難以申請

到新的外籍看護，且一般認為家庭看護的薪資低於工廠外籍勞工約8,000元（實際上，兩者勞工薪資差距不大，工廠外籍勞工必須支付宿舍及伙食費用約8,000元），致使部分外籍看護要求轉換至工廠，不願照顧重度障礙者，而印尼政府要求雇主負擔所有成本費用，均使聘僱外籍看護的重度障礙者及其家屬的照顧工作倍感艱辛。

### 二、外籍看護的照護品質管理未納入國家移工政策

其次，照顧品質的問題，亞洲鄰近國家如日本、韓國等都制定優質移工政策，例如要求語言能力及通過照護能力證明等，相較之下，臺灣善待外籍看護來臺工作要求條件不高，菲律賓看護只要受訓一個禮拜（約40小時），印尼看護約受訓200小時，就取得資格，也造成臺灣外籍看護普遍照顧技巧不足，服務品質低落等現象。

## 參、創造社會發展及重度障礙者與外籍看護三贏的政策

美國經濟學者Nancy Folbre研究發現，照顧服務無法透過自由市場決定品質好壞，照顧品質好不好跟服務使用者主觀成分有關，亦即，並非給付高價就一定有好品質，給付低價就是低品質。此種照顧

市場存在價格與品質並非成正比的失靈情況，只能藉由服務使用的障礙者、外籍看護與政府共同參與及討論社會發展方向，才能精進我國照顧制度，謹建議我國應加強推動政策如下：

## 一、政府方面

### （一）建構看護技能證照制度

勞動部近期推出「移工留才久用方案」，推出外籍看護申請永久居留的條件，要實質薪資達2.4萬元，並通過語言訓練等。我們認為該政策具有正面效益，外籍看護為求永久居留，將願意穩定工作（因為工廠的永居薪資條件更嚴格），並降低轉換到工廠之意願，暫時舒緩逃跑或移轉工廠的現象。但我們建議政府應要求，申請在我國永久居留之外籍看護，首要條件需通過看護技能證照及失智照護能力認證，以維持外籍看護之照護的品質。

### （二）鬆綁長照制度法規

目前聘請外籍看護之重度障礙者無法使用長照體系的居家服務，不但使得需24小時照顧的重度障礙者無法得到完善的照顧，也使外籍看護過勞，爰建議政府應鬆綁長期照顧服務法規，將聘僱的外籍看護的障礙者納入長照2.0體系，不但可使用居家服務，並搭配自立生活的個人助理，以全面滿足重度障礙者的照顧需求。

## 二、障礙者方面

### （一）建立障礙者直接給付制

目前重度障礙者所需付擔的照顧相關費沉重，國內有學者研究指出，障礙者使用服務需負擔自付額，重度障礙者需要的服務時數越多，負擔越高，如同對臺灣重度障礙者課徵「障礙稅」，呼籲國家應承擔更大的責任。根據國際身心障礙者權利公約（CRPD）之國際委員建議，政府應給予障礙者直接給付（Direct Payment），且障礙者免費使用服務。建議政府依據障礙者需求評估提供現金匯到個人帳戶（individual budget），障礙者可以依其實際需求，如聘用外籍看護抑或使用長照的居服、身障福利的個人助理，此現金可支付前項服務之使用，以符合國際身心障礙者居住在社區生活平等權利的趨勢。

### （二）增訂障礙者與外籍看護相互評鑑機制

過去我國為保護外籍看護人權，訂有外籍看護評定雇主的機制，但迄今尚缺乏雇主評鑑外籍看護的機制。建議應增訂障礙者評鑑外籍看護機制，並建立外籍看護歷年工作表現證明資料，以作為續聘優質照顧的依據。另也建議在網路開設障礙者與外籍看護的人際關係、心理舒壓及管理課程，以促進優質的僱傭關係。

### 三、外籍看護方面

#### （一）建置終身照顧學習訓練

由於外籍看護在閒暇時喜歡上網，建議可委由民間企業製作語言及專業照顧訓練網站，鼓勵外籍看護利用遠距視訊進行學習，加強終身照顧學習訓練，凡通過考試測驗，取得語言訓練，與看護技能證照及失智照護能力認證，則由政府給予照顧專業加給費用，以逐年提高薪資待遇。

#### （二）給予優質外籍看護之退休金制

目前聘請外籍看護的障礙者每月必須向勞動部繳納新臺幣2千元的就業安定基金費，我們認為此措施尚無法實際創造更

多國人就業機會，反而變成懲罰重度障礙者負擔更為沉重的「障礙稅」。因此，建議宜改進就業安定基金之用途，修改相關法規，轉換成為提供優質外籍看護的退休金，由每月就業安定基金核撥1000元購買退休保險，並鼓勵外籍看護同意由薪資按比例提撥退休金，由政府集中保管，將降低逃跑或轉換工廠之意願，對穩定障礙者的照顧權益有所助益。

（本文作者為使用輪椅〔肌肉萎縮者〕，聘用外籍看護；台灣障礙者權益促進會理事長，曾於擔任2012年千障權益行動聯盟召集人，應美國國務院邀請訪美考察障礙者人權，目前擔任行政院身權小組委員）