# CEDAW 影子/替代報告

## -- 居家服務人員及 CEDAW 第 11 條工作權保障之檢視

撰寫者：台南市性別平等促進會

**壹、摘要**

一、居家服務人員工作權保障主要依據

二、居家服務之現況

三、居家服務之職場困境

四、對居家服務人員工作權保障與落實 CEDAW 第 11 條工作權保障規定之當前挑戰的建議

**貳、本文**

一、居家服務人員工作權保障主要依據

除 CEDAW 第 3、4 條之外，居家服務人員工作權保障之主要依據如下:

(一)依 CEDAW 第 11 條規定

1. 締約各國應採取一切適當措施，消除在就業方面對婦女的歧視，以保證她們在男女平等的基礎上享有相同權利，特別是：

(a) 人人有不可剝奪的工作權利；…

(c) 享有自由選擇專業和職業，提升和工作保障，一切服務的福利和條件，接受職業培訓和進修，包括實習培訓、高等職業培訓和經常性培訓的權利；

(d) 同等價值的工作享有同等報酬包括福利和享有平等待遇的權利，在評定工作的表現方面，也享有平等待遇的權利；

(e) 享有社會保障的權利，特別是在退休、失業、疾病、殘廢和老年或在其他喪失工作能力的情況下，以及享有帶薪度假的權利；

（f）在工作條件方面享有健康和安全保障，包括保障生育機能的權利。

2. 締約各國為使婦女不致因結婚或生育而受歧視，又為保障其有效的工作權利起見，應採取適當措施：

(a)禁止以懷孕或產假為理由予以解僱，以及以婚姻狀況為理由予以解僱的歧視，違反規定者予以制裁；

(b)實施帶薪產假或具有同等社會福利的產假，而不喪失原有工作、年資或社會津貼；…

3. 應根據科技知識，定期審查與本條所包涵的內容有關的保護性法律，必要時應加以修訂、廢止或推廣。

(二)就第 27 號一般性建議「高齡婦女及其人權」內容摘要相關部分如下:

11. 男女皆會隨著老化而受到歧視，但高齡婦女的老化情況不同。其一生中所經歷的性別不平等於老年時更為加重，且常常是建立在根深蒂固的文化和社會準則的基礎上。高齡婦女所經歷的歧視，往往肇因於不公平的資源分配、虐待、忽視和僅獲得有限的基本服務。

41. 締約國有義務使高齡婦女便於參與有薪酬的工作，不因其年齡和性別而受到歧視。締約國應確保特別注意解決高齡婦女在工作中可能面臨的問題，確保其不受強迫提前退休或陷入類似的境況。締約國亦應監測與性別有關的工資差距對高齡婦女的影響。

47. 締約國有義務消除在經濟和社會生活中，對高齡婦女一切形式的歧視。一切基於年齡和性別而對於獲得農業信貸和貸款的障礙者皆應取消，並應確保高齡女性農民和小土地所有者能獲得適當的技術。締約國應提供特別的支助系統和免擔保小額信貸，鼓勵高齡婦女從事小規模創業。應為高齡婦女設立娛樂設施，並向居家的高齡婦女提供外展服務。締約國應提供適當的交通方式，使高齡婦女、包括生活在農村者，得以參加經濟和社會生活，包括社區活動。

## 二、居家服務之現況

政府在推動長期照顧服務政策中，歷經 1997 年老人福利法修法將居家服務納入規定、1998 年「老人長期照護三年計畫」、2000 年「建構長期照護體系先導計畫」、2002 年「照顧服務福利及產業發展方案」、2007 年「長期照顧十年計畫」至今，居家服務(以下簡稱「居服」)已為長期照顧之一

個重要項目。

雖依據衛生福利部「長期照顧十年計畫」報告資料顯示，在 2012 年老年失能人口已達 27%，全失能人口也達 16.4%，另家庭照顧者總會的資料顯示，我國有長期照顧需求的家庭約 70 萬，其中約 65%由家屬自行照顧，28%申請移工照顧，4%由機構照顧，3%才是由政府提供的居服照顧。

居服之使用者(以下簡稱「案主」)雖占長期照顧需求者之少數，但如表 1 所示近 3.8 萬人(相當於 3.8 萬個家庭)有此需求，且案主與服務提供者皆以女性為主，故居服是一個不容忽視社會問題。案主大多數是社區中的弱勢人口如身心障礙者、獨居老人、低收入戶等經濟弱勢者，其中女性占 80%以上，男性占約 20%(見表 1)。居服是由居家服務機構(以下簡稱「居服機構」)及其所屬居家服務員(以下簡稱「居服員」)與居家服務督導(以下簡稱「居服督導」)所形成以女性為主之服務團隊，藉由政府補助的經費，對於案主提供服務。居服員中女性占 92%以上，男性占約 8%(見表 3)，女居服員中又以 45 -59 歲的中高齡者居多。平均一位居服員服務五位案主(見表 4)，而平均五位居服員由一位居服督導帶領(見表 2)；居服督導則以未婚女性居多，其中 57%為 26-35 歲者。

居家服務現況可從居家服務之使用、提供情形及居家服務人員之職場現狀得知。

## (一)居家服務之使用及提供情形

**表 1:服務使用人數**　　單位:人

| 2009 年 | | | 2010 年 | | | 2011 年 | | | 2012 年 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 計 | 男 | 女 | 計 | 男 | 女 | 計 | 男 | 女 | 計 | 男 | 女 |
| % | | | % | | | % | | | % | | |
| 22,392 | 4,717 | 17,675 | 28,398 | 6,217 | 22,181 | 33,193 | 5,638 | 27,555 | 37,994 | 7,018 | 30,976 |
| 100 | 21.07 | 78.93 | 100 | 21.89 | 78.11 | 100 | 16.99 | 83.01 | 100 | 18.47 | 81.53 |

資料來源：撰寫者整理自內政部統計處內政統計年報資料

**表 2:居家服務人員**　　單位:人

| 服務人員 | 合計 | 2009 年 | 2010 年 | 2011 年 | 2012 年 |
|---|---|---|---|---|---|
| 居家服務員 | 23,856 | 4,794 | 5,591 | 6,353 | 7,118 |
| 居家服務督導 | 4,704 | 672 | 1,036 | 1,875 | 1,121 |
| 居服員/居服督導 | 5.1/1 | 7.1/1 | 5.4/1 | 3.4/1 | 6.3/1 |

資料來源：撰寫者整理自內政部統計處內政統計年報

**表 3:居家服務員之性別比率** 單位:人

| 2009 年 | | | 2010 年 | | | 2011 年 | | | 2012 年 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 計 | 男 | 女 | 計 | 男 | 女 | 計 | 男 | 女 | 計 | 男 | 女 |
| % | | | % | | | % | | | % | | |
| 4,794 | 333 | 4,461 | 5,591 | 400 | 5,191 | 6,353 | 479 | 5,874 | 7,118 | 552 | 6,566 |
| 100 | 6.95 | 93.05 | 100 | 7.15 | 92.85 | 100 | 7.54 | 92.46 | 100 | 7.75 | 92.25 |

資料來源：撰寫者整理自內政部統計處內政統計年報資料

**表 4:居家服務員人數與服務使用人數比率** 單位:人

| | 2009 年 | 2010 年 | 2011 年 | 2012 年 |
|---|---|---|---|---|
| 居家服務員 | 4,794 | 5,591 | 6,353 | 7,118 |
| 服務使用人 | 22,392 | 28,398 | 33,193 | 37,994 |
| 居服員/居服使用人 | 1/4.7 | 1/5.1 | 1/5.2 | 1/5.3 |

資料來源：撰寫者整理自內政部統計處內政統計年報資料

## (二)居服員之職場現況與待遇

居家服務人員包含居服員及居服督導,居服員隻身到宅提供案主家務及日常生活照顧服務(例如餐飲、代購物品、協助進食、陪同散步等)與身體照顧服務(例如翻身拍背、協助沐浴、穿換衣服等)。居服員之報酬採時薪制，以台南為例，目前其時薪為 150 元，每月最高服務時數不得超過 182 小時。就政府對居家服務補助款的結構而言，是政府以每小時 180 元核定補助款給居服員所屬居服機構，其中的 150 元為居服員的時薪，其餘 30 元中的 26 元是給該機構支付居服員的勞健保，4 元則為教育訓練及給員工支持性服務的費用，並未包含年終獎金。

## (三)居服督導之職場現況與待遇

居服督導的工作為支持居服員，以增進居服員工作滿意度，及提升居家服務品質，其對於居服員有「行政」、「教育」、「支持」、「調解」上之四個功能。居服督導的報酬是採按件計酬制，每個月負擔的案量不得超過 60 案，故其每月薪資最高為 33,000 元，而其勞健保、勞健退 5,000 元則由所屬機構自籌。

## (四)居服機構之經營現況

居服機構依政府提供案主名冊，派案給其所轄居服人員，並依政府對居家服務補助款的結構，而將政府以每小時 180 元核定的補助款中的 150 元支給居服員做為時薪，其餘 30 元中的 26 元為支付居服員的勞健保費用，4 元則為教育訓練及給員工支持性服務的費用，這並未包含年終獎金。

居服機構所轄的居服督導每個月負擔的案量不得超過 60 案，其報酬採按件計酬制，由政府補助款支給，而其勞健保、勞健退費用 5,000 元則由機構自籌。

## 三、居家服務之職場困境

關於居家服務之職場困境，分別就居服員、居服督導與居服機構所遇困境加以瞭解。

### (一)居服員之職場困境

#### 1.居服員的心聲

我們曾在 2011 年 10 月份訪談了 A 居服員，她告訴我們她的兒女都已成家，且已有孫子女，身為阿嬤的她很熱愛這份工作。今年(2013 年)10 月份再偶遇她時，她談及現在工作情形與以前一樣，但政府將她們每次服務的工作時數縮短半個小時。A 居服員說:

> 我認為這是一份助人的工作，又可以兼顧家庭，所以我會一直做到我不能動為止。我除了工作外，還從事志工活動。我平常的工作就是自行騎車到協會派給我的案主家裡去，我依與案主約定的時間，在案家幫案主依其需要而準備食物或餵食、處理大小便、洗澡、洗頭、換洗衣服及床單、翻身、上下床、掛號、陪同就醫、拿藥、復健、陪伴聊天、情緒支持等，還要與案主家屬聯繫，以瞭解及報告案主的情形。我曾經有被案主或案家要求打掃其全家的經驗，在與案主充分溝通，或請督導與家屬溝通後，才不再發生這種情形。我也曾有因幫案主翻身、上下床而閃到腰、手脫臼，都是自己在晚飯後，自費就醫，隔天還是忍痛去工作，因案主不能等、需要我的幫助。

在 2011 年 11 月份訪談了 B 居服員，她是一位單親媽媽，於丈夫過世後，因緣際會地踏入這個行業，靠此工作拉拔小孩長大，小孩已就讀大學及高職。B 居服員說:

> 這是一份助人的工作，藉著愛心、耐心、同理心幫助案主，當我看到案主變得乾乾淨淨，很清爽地坐著，微笑著向我道謝時，就感覺很滿足。我曾經遇到案主一天只喝一瓶礦泉水的情形，因當我上午去她家

時，看到她的紙尿布濕透了卻沒換，尿量也少且呈深褐色，就知道在我離開後並沒人照顧她，於是我提醒她兒子，這樣下去可能會導致洗腎的後果，居服員只是輔助照顧者，並不是主要照顧者，家屬還是需要多關心、照顧她。經提醒後，案主的情況有改善。我還曾被年長男性案主盯著胸部看，我當場委婉地告訴他這樣我覺得不舒服，請他不可如此。以後，就更加注意自己的衣著，才避免了再發生此種情形。

2. 居服員之職場困境

綜合所蒐集資料、訪談及焦點座談之資料，顯示居服員在其工作過程中遭遇下列困境：

(1) 居服員之薪資採時薪制，其工作時數依案主之需要而定，故其工作環境及收入因案主之情況而異，並不穩定。
(2) 居服員常被視為較不專業，也較不被尊重。
(3) 居服員於工作時有被案主性騷擾之情形。
(4) 居服員因工作關係而造成腰部及手腕等受傷，都自行就醫，而無職業災害之處理。

(二) 居服督導之職場困境

1.居服督導的心聲

依據一篇 2011 年資料對於居服督導職場情況的記載,C 居服督導說:

我覺得督導員應該比較像真正去督導這些服務員作個案、跟個案相處或他們有問題，我們就要去處理，可是我後來發現在居服中心花在行政上面的反而比較多，所以很難去真正跟個案家訪，譬如說我們不是每個月要電訪嗎?就是規定最少三個月要家訪一次,可是通常是忙到月底的時候才在打電話。這樣子，我覺得有點本末倒置的感覺。我們的重心應該放在服務員跟個案的身上，可是後來變成沒有。因為中心給我們的其他工作太多了，不管是行政、辦活動甚至要作什麼滿意度呀評鑑等這些，所以沒有辦法就一定會去壓縮到變成居服督導就沒有落實到我們要去看個案的身上去…。

2. 居服督導之職場困境

綜合所蒐集資料及焦點座談之資料,顯示居服督導在其工作過程中遭遇下列困境：

(1) 居服督導之薪資目前採按件計酬制，不能工作，就沒報酬，導致收入不穩定。
(2) 居服督導常因生育問題而辭職，連帶地形成案主面臨必須適應不同督導的困境。

(3) 居服督導到底剩什麼權限？居服督導與照護管理專員的業務要分工和合作的點在那裡？

(三) 居服機構之經營困境

1.居服機構之心聲

居服機構依規定，定期提供居服員及督導教育訓練，以提升居家服務品質。然其在經營上有些困境，D 與 E 居服機構表示其很願意穩定居服員的收入，但如改採月薪制，有下列困難: 1.能不能排滿居服員的工作時數？ 2.如她生病了，無法工作，沒工作就無法核銷，但機構仍要付她一半的薪資，錢從那裡來? 3.依勞基法的規定，做越久年假越多，服務員通常做十年，我們該給她年假，但市政府不給錢。所以 D 居服機構就一直負債，去年就高達 80 萬元。

2.居服機構之經營困境

居服機構在經營上遇到(1)制度上的問題、(2)營運上的問題。關於(1)制度上的問題在於(A)作業要點規定得很嚴格又沒有彈性，勞務採購單價是每小時 180 元，給居服員的時薪不得低於 150 元；機構想給年終獎金，根本沒有籌碼；想多給資深居服員較多薪資，卻缺乏資金。(B) 以休假日數換算所需資金，如一個擁有 20 人規模的居服機構，草算平均休假，按年資年假、喪假、颱風假約一年 30 天，累計有 600 天次(30 天x20 人)，一人以 1000 元計算，所需費用就達 60 萬元。正常需有獎勵措施、加薪、年終獎金等，這就要有 100 萬元的年終獎金。每年短缺的金額大約 150—200 萬元。居服機構要合法、要很上軌道、很制度化，在初步架構下就要如此，短缺至少 60 萬元而且不含年終獎金。(C) 照管專員與居服督導的權限分配問題，照管專員一人負責 200 案，開案或變更計畫分量很重；如沒有放一點權限在居服機構，真正請來的專家做督導，做久了會迷失，她經常要面對的是照管專員，這是困境。

關於(2)營運上的問題，(A)如採月薪制，一個居服員每月服務 180 小時或 182 小時，只要服務兩個重症的個案，其中一個重症個案住院或死亡，她的個案補不回來，薪資要照付後，就只能等著照管中心核案給機構。這種營運上的風險也是很大。(B) 不同族群的人有不同的需要，如最低工資是服務 110 小時，有些彈性。投保薪資的級距不能按月調整，如居服員願意投保部分工時，當機構需要她打拚，給她個案的時候又不能馬上調高薪資級距，當她的案量減少時又不能馬上調低，須等兩、三個月才調整一次。

## 四、對居家服務人員工作權保障與落實 CEDAW 第 11 條工作權保障

## 規定之當前挑戰的建議

居服員問題的迫切性不只在於員工權益，甚至包括以後長期照顧市場的發展問題。以北歐福利先進國瑞典為例，其居服政策採取服務總時數不增加而核給標準趨嚴格，以確實提供服務給 80 歲以上獨居而需要幫忙的人。又依 OECD 之 2005 年一個報告指出英國、荷蘭、芬蘭亦出現此種趨勢。因此我們嘗試將經營管理的理念及成本的概念納入考量，並參考該種趨勢，期盼居服人員能確實受勞動基準法之保障，就制度與營運層面提出建議如下:

(一) 制度層面

1. 勞務採購的經營管理主導權應在機構

(1) 就居服員部分

如把居服員薪資提高到 240 元，而這 240 元應該是提供給勞務採購的機構，不是提供給居服員個人。假設我們保留時薪權益，以 19,047 元為標準，實際上可看到：(A) 如工時一個月在 95 小時以上的話，應該要求居服機構把這個居服員改成月薪制。(B) 如在 95 小時以下的話，在理想上可以保留「部分工時」，這可以與基本工資做一個聯結。

(2) 就居服督導部分

(A) 對於居服督導，如果包括年假、勞健保，一位督導的薪資每個月要 40,000 元。主導權回歸到機構來管理，只要政策上財源籌措可以平均達到每個月 40,000 元的水準，就可解決問題。(B) 對於照管專員與居服督導的權限分配，應放一點權限在居服機構，使照管專員的工作負擔減輕，居服督導不必只面對瑣事，而能發揮其功能。

2. 考慮勞務採購經營管理的成本

以一個有居服員 20 人的居服機構為例，其成本如再加上年終獎金、年假等金額，一年就會增加 150 萬元的成本。平均 1 個月 1 個居服員需要多出 35 個小時的補助，機構才不致虧本經營，如以居服員 1 小時 180 元時薪來換算，約需經費 6,300 元。若今天是時薪 220 元，比 180 元多出 40 元，平均 1 個居服員如 1 個月服務 160 小時，就多出 6,400 元，剛好就補這個缺口。政府可以將居服員的薪資調到 220 或 240 元，並交付給機構統籌管理支應，以符合月薪制水準。

這個做法的重點是不論時薪 200 元、220 元或 240 元，都不是給居服員本人，而是給機構，要考慮到勞務採購經營管理的成本。這兩個加起來是剛剛好符合的，是可以做的，只要政府有錢可以提高居服員的時薪至 200、220、240 元，這些問題都可以解決。

(二) 營運層面

因應不同族群的人有不同的需要，對居服員的薪資可依其情形而分為月新制與時薪制，在工資時數計算方面，如最低工資是服務 110 小

時，有些彈性，也可搭配得上投保薪資級距的調整。

我們希望審查的專家委員能代為向政府反映此極具可行性的小建議，以解決迫切的居服人員問題，使他們的權益確實受到保障，並進而影響以後長期照顧市場的順利發展。