國家發展研究　第十卷第一期
2010 年 12 月　頁 1-34

國家與性別：
臺灣照顧政策性別化探析

姜貞吟*

收稿日期：2010 年 7 月 23 日　　接受日期：2010 年 9 月 28 日

*國立中央大學通識教育中心，E-mail: chenyinchiang@gmail.com。

臺灣大學學術期刊資料庫

摘　要

本研究主要從性別觀點探討國家政策對女性所造成的個體、家庭及其影響，其一方面不斷建構女性成爲主要照顧人力，另一方面在面臨照顧社會化所產生的人力資源匱乏時，把照顧事務轉嫁到外籍照顧工作者身上，形成國家、階級與性別分化持續深化與鞏固的矛盾。本研究分別從文化道德規範、法律層面的框架、政策價值的導向、照顧替代方案的缺乏與兩性經濟差距壓力等五個層面著手，分析臺灣如何把國家照顧責任女性化，最後並提出照顧政策去性別化、照顧者行使社會權與公民權、提升女性經濟安全、改善外籍照顧工作者的工作權益和處境等四項改善建議。

關鍵詞：政策、照顧責任、性別化、家庭照顧、外籍照顧工作者

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

本研究主要從性別觀點探討國家政策從不同面向不斷建構女性成爲主要照顧人力，同時，並把照顧事務轉接到外籍照顧工作者身上，形成國家發展政策時，持續在生產階級與性別不平等持續深化與鞏固的矛盾。[1] 胡幼慧（1997：166）提到民眾面對照顧資源與服務缺乏時，往往會把它視爲一個「靜態現象」來對待，然而政策執行與民眾的需求卻是一個動態的社會過程，每天都在持續進行中。現有國家照顧服務「真空化」的社會成因，應該是父權思維的家庭文化、私有化的社會政策及「經濟能力」箝制下的產物。（蔡幸嶧，2005：32）國家照顧服務產業表面上看起來是私有化、市場化、多元化，實則維持高度性別化分工，以女性爲主要無酬照顧者，多年來更進一步以外籍監護工跟外傭排擠本籍同業工作者，形成外籍照顧工作者間接替代國家進行照顧責任之現象。不論是公領域的照顧工作或私領域的家務工作，都跟女性具有高度相關，藍佩嘉（2007：232）指出，這種把家務工作視爲女人天職的父權邏輯，一方面壓縮了女性參與當地勞動市場的機會，另一方面卻保留了女性在全球勞力市場下的棲域（Niche），社會學者 Hochschild (2000) 進一步用「全球保母鏈」（Global Nanny Chain）的概念來描述地球村中的「再生產勞動的國際分工」（the International Division of Reproductive Labor）現象已然形成。

1980 年代起，世界先進各國需要長期照顧的老人人口急遽增加，學者才注意到原本較爲吃重的母職育兒工作、家務勞動等照顧事務的

[1] 事實上，任一性別都是社會性別的主體，本文所指之國家政策「性別化」（gendering）是指國家照顧政策傾向集中於「單一性別化」的現象相當明顯，不符合「性別主流化」提倡的價值。

臺灣大學學術期刊資料庫

範圍，已逐漸拓展到兒童以外的家庭依賴人口（身心障礙、慢性失能者與老人）照料，女性成爲現代社會照顧工作的主要執行者。弔詭的是，家庭照顧（family care）是一個具有誤導性的名詞，因爲它模糊了實際上承擔照顧責任大多數是女性的事實，並且因此造成國家在制定照顧政策時，排除了具有關鍵性地位女性的聲音。（Brody, 1984，轉引自劉梅君，1997：221）照顧責任的高度性別化是國家、社會、經濟和意識型態下不斷再結構的產物，這個結構不但低估女性的價值，且型塑女性的生命歷程，限制其在勞動市場與家庭的二元選擇。對此，Hooyman & Gonyea（1995，轉引自呂寶靜，1999：104）主張照顧提供不是個人的責任，而是所有社會成員的集體責任。而當社會成員的集體責任越來越沈重與龐大時，國家當責無旁貸介入，並適度規劃與調整，將性別不公義、價格昂貴的照顧負荷，重新建構爲人性化且不昂貴的國家照顧責任，而非放任市場廝殺與宰制。

而臺灣女性不論是在社會結構、性別氣質的塑造或文化道德的期待上，長期以來一直處在以父系、父權爲主要的家庭價值之中。在社會政策層面，不論是 1990 年代由幾位行政院院長在多次會議中皆顯示出傳統家庭主義的福利觀點，例如郝柏村院長強調的「三代同堂」，連戰院長強調建立「以家庭爲中心的福利模式和體系」，（傅立葉，1995：15）亦或是 2000 年後爲了落實陳水扁總統競選時所規劃的「婦女政策白皮書」的政見，嘗試從女性的角度出發而提出社區照顧服務系統，希望「女人照顧」的舊現象能漸由社區及國家共同承擔。（王淑英、孫嫚薇，2003：148）但是，在政策實際執行上卻還是難以提出「去單一性別化」的照顧政策，例如，行政院經建會與內政部從 2002 年起執行兩期共五年的「照顧服務產業發展方案」，在照顧人力的培訓目標上，其預期效果是以開發身心障礙、中高齡與婦女人力投入照顧服務產業，並創造二萬個就業機會爲主，該計畫列爲「挑戰 2008：國家重點發展計畫」，但卻仍以開發婦女作爲照顧的主要人力。國家

臺灣大學學術期刊資料庫

一方面進行挖東牆補西牆，即破碎式的照顧政策，推出多元化服務內容，交回市場機制決定；在經濟能力箝制下，無酬化的愛的勞動（a labor of love）一方面綑綁住女性，另一方面則是轉嫁到低成本的外籍看護工與外籍女傭身上。[2]

故此，本文將檢視過去 20 年來臺灣從哪些層面將照顧事務的執行（非制訂、非監督）轉化爲單一性別的責任。目前，臺灣正在試圖改革以往破碎式的照顧補助，希望透過整合歐美國家政策的精華，來建立一套適合臺灣的照顧政策，尤其，政府相關單位也以「性別主流化」作爲我國社會發展與國家政策擬定的目標。[3] 但仔細檢視現有國家照顧政策，卻是不折不扣地強化外籍照顧工作者、階級與性別不平等的政策矛盾，在性別主流化的推動與國家照顧政策的相互作用之下，政策一方面努力提供女性照顧就業機會與可能，另一方面也同時讓女性再度鑲嵌於傳統性別分工的勞動市場之中，形成國家照顧責任性別化的現象。

貳、國家照顧政策的意涵

照顧的意涵是複雜且多元的，早期學者由「照顧的關係」來界定，

---

2 曾薔霓（2003）以在地照顧成本的動態推估討論照顧工作移轉給外籍家庭看護工的過程；蔡幸嶧（2005）則從文化面再製探討轉移過程。

3 聯合國近 20 年來積極推動「性別主流化」的概念，主要希望各國政府在訂定法律、擬定政策、方案與活動時，應該要具有性別意識，將過去的政策、立法與資源，對於不同處境之性別者的影響，重新檢查是否有不公平之處，也希望透過「性別主流化」策略，創造一個符合性別平等的社會。因此，自 1985 年以來，世界各國在擬定國家發展策略時，紛紛納入「性別主流化」理念，希望透過「性別主流化」的策略，將傳統被界定爲婦女議題的相關政策，置於全社會發展的角度思考。

臺灣大學學術期刊資料庫

因而主張照顧是愛跟關心，是一種情緒的狀態（care about），另有人主張照顧是一種一組的任務或一系列的活動（care for）。所以 Finch & Groves（1983，轉引自呂寶靜，1999：105）提出照顧是一份愛的勞動（a labor for love）之說法；Wareness & Ringer (1987) 認爲照顧同時具備工作和感覺的活動（caring: both work and feeling），因照顧不僅包含情感的關係，而且包括對他人福祉（well-being）負責的意涵。

Wareness (1984: 65-87) 加入「照顧工作實際涉入的情形」與「照顧者與被照顧者間的權力關係」兩個面向，而將照顧工作分爲三類：

1. 個人照顧服務（personal service care）：此類照顧包含不平等的照顧關係、照顧工作是被照顧者可自行提供的（例如太太對先生的照顧）、或有酬的照顧工作（傭人）。此類定義中，被照顧者是可自行照顧的。
2. 照顧提供工作（care-giving work）：此類照顧工作特色可分爲兩個，(1) 在照顧者與被照顧者間是相互依賴和無助的關係地位，例如被照顧者因疾病、殘障或年幼而不能自我照顧；(2) 在公私領域或有酬無酬工作，均可適用（例如育嬰所的護士、照顧嬰兒的母親）。
3. 自發性照顧工作（spontaneous care）：此類照顧工作出於自發性，故爲不可依賴或短暫性質的，會發生在無酬或有酬的領域中（例如鄰居間的協助、同事因病之工作代理支援）。

Wareness 所建構的照顧概念有兩個貢獻：(1) 觀念的突破：打破正式／非正式、公／私領域、有酬／無酬的二元界線；(2) 在政策意涵上強調照顧是一份工作的活動（caring as a work activity），且認定在照顧提供中，情感的成分次於勞務的成分。（呂寶靜，1999：106）Thomas (1993: 649-59) 則進一步以身份、社會地位、關係、本質、發

臺灣大學學術期刊資料庫

生場域、經濟屬性、制度化場所等七個面向釐清照顧工作無法以有無愛心、公私領域、有酬無酬來簡單界定，蓋因發生在私領域中的正式體系服務可以是有愛心與有酬的，而發生在私領域中的非正式照顧的親友間也不一定是無酬與有愛心的。可見照顧工作實爲多元且複雜。簡言之，「照顧」一詞被用來描述許多類型的服務，不論此種服務是否付費、在機構內或在家庭內執行，也不論被照顧者的對象是誰。（Ungerson, 1990: 8-33）

Williams (2003: 2) 指出「照顧」應當是當前社會政策分析的重要切入點。他除了採用馬克思資本主義經濟觀點，將「照顧」定義爲在滿足兒童、失能的老人與身心障礙者的需求時，所涉及的社會再生產過程。而這個社會再生產的過程可以是不同組合，可以是有酬或無酬工作，也可以是正式或非正式部門所提供，重點是「照顧」背後的社會組成（social organization），可以揭露改變中的社會形式與福利國家，以及可能的政治變革。（王增勇、周月清，2004：7）國家、勞動市場與家庭三者間的互動與關係，會直接反應在「照顧」上，由於男女性都被期望參與有酬勞動市場，因此，福利國家所扮演的角色是國家如何回應「成年勞動者」所面臨的照顧需求。許多國家未能即時因應長期照顧體系所需人力資源與制度設計，單靠引進外籍照顧工作者[4] 遂形成後殖民時代「照顧責任的離散」（diasporas of care）的普遍現象。因此，家庭照顧往往是跨越洲界進行，「全球照顧鏈」（Global Care Chain）顯而易見，造成貧窮國家的女性照顧者到富有國家提供家務照顧。[5]

---

4 本文所論述的外籍照顧工作者包含外籍監護工與外傭這兩者身份，在台灣，此兩者的引進雖有工作執行定義上的差異，但往往她／他們實際工作內容可能經常混合並行，包含照顧需要被照顧者、家事如煮飯清潔打掃、或協助幫忙帶小孩等。

5 事實上，國外也有男性參與跨國監護工的工作，台灣目前也有引進，只是所占

臺灣大學學術期刊資料庫

進言之，照顧已無法被定義爲私領域中人際間的一組情感而已，國家正式將照招募移民勞工作爲社會健康照顧體系一環的政策，已將家務工作商品化。國家的管理職能主要體現在其公用事務機構的建立，和對家庭社會生活的介入層面。因此，國家本身應承擔照顧的責任，即意味著爲本國女性開創就業空間與減少對他國女性的剝削與階級支配，亦即國家成爲人民的照顧者，將照顧工作社會化，使原本侷限在家庭內的照護外移至家庭以外的空間，並由國家此一行政體系來執行、國家預算補助支應托育、養老、身心障礙照顧等服務。如此，即便女性外出就業仍以照顧工作爲主，在工作場所受到制度性的保障，無疑是將照顧拉出私領域，已是傳統女性「天職」的第一步質變。

幾乎所有的文化都把照顧工作指派給女性，社會成員的各種行爲深受傳統文化規範所制約，尤其是性別角色分工的意識型態已根深蒂固，並內化爲社會成員生活習慣的一部份，導致社會結構對於個人行爲的限制性不易被察覺。（呂寶靜、陳景寧，1997：60）照顧的對象不分年齡、性別、階級，舉凡嬰幼兒的照顧、病患的照顧、老人的長期照護、肢體障礙者的照顧、失能者的照顧等都是照顧工作涵括的範圍，也因此，所謂的育嬰假、育嬰津貼、老人長期照護系統、失能者的特別照顧津貼、居家照護、居家服務、日間照護等等都是國家照顧政策的一環。因此，本文將進一步從女性成爲照顧者的文化、國家政策價值導向、照顧替代方案的缺乏，以及兩性經濟差距壓力等四方面分析國家照顧政策偏向單一性別化的現象。

參、女性成為照顧者的文化

社會對性別的期待促使女性擔任家庭照顧者，而將男性摒棄在

比例相當少。

臺灣大學學術期刊資料庫

外。一般女性在社會化過程中被期待爲承擔情感性任務以提供照顧，男性則被社會化去擔任工具性任務（呂寶靜，1999：113）。[6] 情感性的任務分別從育兒、照顧先生與家人三餐起居、陪伴與照顧家中生病者等來表現。王淑英與孫嫚薇（2003：150）指出女性生殖的生物功能和女性的「養育」職責，交錯成糾葛不清的「母職」固定模式，因此女性逃脫不了接踵而來的「哺育、教育、保育」責任。目前臺灣社會中，對於中產階級的母職模式假定，仍相信照顧孩子是生母唯一的責任，而且孩子最需要的仍是生母的關注與照顧。從內政部的年兒童生活狀況調查報告中可清楚看出臺灣社會仍期待母親自己帶小孩爲最理想的養育子女的方式，這也與 Oakley（1974，轉引自王淑英、孫嫚薇，2003：150）所認爲母職的迷思概念相吻合。

解釋女性成爲照顧者的理論，主要可歸納爲「個人心理因素」及「社會結構因素」兩種分析途徑。（Graham, 1983）個人心理因素的解釋從「照顧是女人的天性」之預設出發，認爲女性成爲照顧者乃源自於女性在性別認同、自我肯定及情感依戀的需求。而在小孩成長的過程中，母親被期待具有「犧牲、照顧、養育的獨特能力」，而依性別角色發展理論，女孩是認同母親的，從而認同了照顧者的角色。因此女性常以自己照顧行爲的表現來肯定自我，並透過強烈情感連帶的照顧關係來滿足情感依戀的需求。這種個人心理因素的分析途徑只能解釋在性別角色分工的既存社會事實下，女性認同照顧者角色的過程。但這種分析法遭受到不少學者的批評和質疑，呂寶靜、陳景寧

6 家庭照顧者多數由女性擔任，但也有男性成爲家庭照顧者。本文在撰寫處理上，爲避免將家庭照顧工作窄化僅爲女性責任，於全文多處採取「家庭照顧者」之用語，泛指家庭中擔任無酬的照顧工作之人口。唯部分地方要明確表示其爲女性照顧之身分，才改回用女性照顧者之用語。家庭照顧工作者則指有酬的勞動人口，包括台籍女傭、台籍監護工、外籍監護工、外籍女傭等經由聘僱關係成爲家庭照顧工作執行者。

臺灣大學學術期刊資料庫

（1997：61）就指出，此分析法未揭發「女性適合照顧工作」乃是父權制度建構出來的意識型態，以合法化男性優勢的地位。其次是過度誇張了女性個人意願的情感層面，其實不少女性擔負照顧者的角色是基於責任和義務，而其認知是受到社會中文化規範的制約，陷女性於不得不照顧的情境。所以當女性無法善盡照顧職責時，自己覺得罪惡感，也遭受鄰居朋友的嘲笑和指責。最後，此種分析法太過於強調個體行爲的心理層面，而忽略經濟層面的影響。當家庭中有依賴成員需照顧時，由於目前的勞動市場中女性的平均薪資約佔男性的三分之二，在極大化效用的原則下，女性辭職回家照顧的機會成本通常遠較男性爲低，妻子留在家裏照顧依賴成員是現行兩性薪資差距下的理性選擇。[7]

而社會結構因素的分析途徑則顯示出，文化規範中特別是性別角色定義和親屬責任的規範，勞動市場、父權主義、以及資本主義等社會結構彼此互相，進而作用以型塑和強化女性成爲照顧者的過程。若進一步與西方社會相較，我國的女性照顧者，在父系親屬關係的實踐中，女兒沒有供養親生父母的義務，而有「事夫」與「事公婆」的責任；加上孝道奉養的傳統美德強調「下對上」的侍候，致使女性家屬照顧者所面對的照顧關係包含更多規範性與情感衝突。（胡幼慧，1990）

根據勞委會 2004 年婦女勞動統計調查顯示，15～64 歲曾因生育離職之已婚女性計 81 萬 1 千人，其中於生育第一胎離職率爲 24.0%，曾因生育離職之復職率爲 48.3%，平均復職間隔約 6 年 3 個月，且已婚女性之最小子女在未滿 3 足歲前照顧方式仍以自己（小孩之父親或母親）爲主，比率爲 69.7%。文化規範除了訴求母職爲天性之外，也進一步強化媳婦照顧責任的展現，已出嫁的女兒對自己婚生父母不具

[7] 關於經濟層面的影響，將於本文後段進一步討論。

臺灣大學學術期刊資料庫

奉養責任，而由其兄弟承接奉養責任之後再轉嫁到所娶進來之女性身上，形成由姻親關係產生的媳婦取代有血親關係的兒子來照顧父母與其家人。[8] 另外，人口結構因素也強化老妻照顧老夫之現象。上述這些母性（motherhood）與女性化（femininity）工作的本質在鞏固家庭倫理（ethnics of family）之後，進而延伸到工作職場（例如育幼工作、醫療服務、社工服務等），並與照顧倫理（ethnics of care）相互混淆，讓照顧行業中的照顧倫理定調爲女性照顧。

肆、政策價值導向以家庭主義、在地老化為中心

仔細檢視過去 15 年來，國家有關福利施政方針的宣示全部都含有強烈的家庭主義爲中心的價值導向。許雅惠（2000：254）整理出直接把家庭責任列入福利條件的政策，可見於內政部的「老人生活狀況調查報告」的政策建議（1990）[9]、前行政院院長郝柏村的施政報告（1992）[10]、新近修訂通過的老人福利法第 15 條、第 25 條（2000）。[11] 這些施政報告中，都明確表示與強調不管從居住方式、老人意願或

8 跨國婚姻中的女性配偶到台灣後所要做的，正是上以侍公婆、下以續香火的典型「媳婦」功能。（沈倖如、王宏仁，2003）

9 「優先考慮給予扶養老人的家庭課稅減免，同時也可參考新加坡與日本等國鼓勵多代同堂的作法，例如在房屋貸款上給予特殊優惠、增加公共住宅的配額、房屋修繕貸款與租屋津貼等，以達到照顧老人，發揚傳統孝道與道德倫理的目標」（許雅惠，2000：254）

10 「我們的社會福利制度，必須建立在國民勤儉與家庭的孝道上，使社會福利勿影響勤儉與孝道的傳統美德。」（許雅惠，2000：254）

11 「老人認爲居家是最理想的養老居住方式。因而政府乃針對如何增強家庭照顧能力，提供必要的措施，促使老人得以居家安養，也符我國傳統孝道倫理。……

臺灣大學學術期刊資料庫

是政策態度上，家庭都是最好的居家安養的地方。[12]

2000 年內政部所提出之我國老人政策省思[13] 比照以前的政策，雖仍強調以家庭奉養爲主要模式，但面對照顧者負荷已提出人力不足、經濟壓力、照顧專業、社會支持與情緒調適等多重困境之問題，此乃因過去國家一直預設家中的照顧者爲專業照顧者，忽略被照顧者的專業需求，但此政策仍刻意忽略家庭照顧者多爲女性的事實，持續強化照顧者的高度性別分工。

至 2002 年，內政部針對「我國高齡化社會對策-促進民間投資安養產業之探討」所提出的老人福利政策的推展原則依舊以弘揚家庭倫理爲主：

「我國的家庭倫理制度，一直頗爲世人所認定。因此，老人福利政策的推動，應秉持我國固有的傳統美德，不應全面仿效西方社會的模式，將所有的責任推諉給政府及社會。基本上，政策推展應繼續維

爲鼓勵子女與老人同住，所得稅法已有增加百分之五時免稅額的規定。……配合「三代同堂」政策，明定國民住宅優先提供三代同堂家庭承租之規定。……對有扶養義務人未善盡奉養責任而有遺棄、疏忽、虐待者將可依法予以處罰，以保護老人權益。」（許雅惠，2000：254）

12 本文立場並非否定家庭對老人居家安養、育幼、身心障礙者的重要性與適合性，而是這些個別家庭所產生的照顧問題，已因多項因素集結成共同問題，這些應由社會來討論與釐清大家期望中的方式與對未來社會的想像。況且，照顧一個重症病人或老人在醫療、復健等專業性的輔助工作往往都不是一個家庭女性能力可以獨自承擔。

13 「……居家安養是較符合我國老人安養之理想模式，也是老人認爲最理想的養老方式，因 此，政府應就其意願協助在現代社會中將退化的家庭奉養功能再度發揮，是當前重要課題之一，是以對家庭奉養長輩之可能障礙能予協助克服，是落實居家安養的不二法門。家庭照顧老人主要困難在於照顧人力不足，經濟壓力負擔重，缺乏照顧知識之訓練，社會支持及情緒調適較弱……等，在在影響照顧者的心力，或勉強爲之而不顧品質，只求溫飽而乏品味。總之，要使居家安養模式能落實，建立其支持資源體系是刻不容緩的事」（許雅惠，2000：254）

臺灣大學學術期刊資料庫

持傳統的家庭功能，政府僅須從旁加以協助，冀期建構以家庭爲中心的老人福利政策。」（內政部，2002：25）

同時，經建會與內政部從 2002 年起執行兩期共 5 年之「照顧服務產業發展方案」雖未再強調以家庭爲中心的照顧思維，但在照顧人力的培訓目標上，依舊預期以開發婦女人力投入照護服務產業爲主，並未注意到男性亦應或亦可投入專業照顧服務。

家庭結構變遷讓以往所強調「三代同堂」的家庭照顧難以推行。根據主計處 2000 年戶口及住宅普查－台閩地區普通住戶家戶型態之變動，與父母同住的家庭比率在 1990 年爲 72%，2000 年爲 61.8%，而三代同堂的家戶比率也從 12.2% 降爲 10.5%，事實上，與子女同住的老人亦可能因爲子女無暇照顧而需要借重專業或居家照顧。至 2004 年，各部會面對老年人口的急遽成長、銀髮族的購買能力、家庭結構變遷的諸多社會事實，已把國家福利發展方向轉變爲產業化思維來經營與回應。

目前的政策導向已發展爲承認家庭結構變遷，不再強調以家庭爲中心的照顧產業思維，但由於長期照顧措施涉及多單位的業務整合，短期內無法釐清明確的照顧服務的層級劃分與創造正式部門的服務工作。[14] 因此，在面對各家庭對照顧服務的需求，國家也只能以成本低廉的外籍照顧工作者暫時回應社會現狀。

---

[14] 「在照顧服務供給方面，除了機構照顧之外，一般而言，大多數身體受損的老人多依賴家庭照顧或聘僱外籍看護來照顧，且以依賴家庭的比例情形居多，而據經驗顯示依賴家庭照顧者通常又以婦女占絕大多數。若未來的人口結構持續惡化，加上家庭人口的規模變小，出生率繼續降低，離婚率逐漸提高，婦女參與勞動力的比例提高，加上最需要長期照顧的 85 歲以上老年人口比例逐年增加，其主要照顧者（配偶或子女）平均來講將會更老，較沒有能力提供像年輕時一樣的照顧能力。因此，未來依賴家庭從事長期照顧服務的情形將會變少，這樣的趨勢持續發展下去，就必須依賴專業照顧服務的供應。」（內政部，2004：34）

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、照顧者替代方案無法滿足需求

呂寶靜與陳景寧（1997：73-81）將家庭照顧者福利措施分爲勞務性、心理性、經濟性、就業性支持措施等四類替代方案。王增勇、周月清（2004：17-18）則是著重於組織發展層面，提出經濟支持、居家服務、就業政策、照顧者互助組織等四類。比較兩者間，前者以國家與社會角度爲照顧者找尋替代方案爲出發點，但卻忽略市民社會中社會行動者要求社會權與勞動權對照顧者工作權益保障的自發性能量，本研究參考兩者分類，並加以修正，將能幫助家庭照顧者脫離無酬勞動與強化家庭照顧工作者的勞動權益之替代方案區分爲下列五個方向：

一、經濟性支持方案

一般對於照顧者的經濟支持方案分爲稅賦優惠、津貼兩者。今年再度修正的我國所得稅法針對納稅義務人本人、配偶及其受扶養親屬有 82,000 元的免稅額；年滿 70 歲之納稅義務人、配偶及受納稅義務人扶養之直系尊親屬，免稅額爲 123,000 元；教育學費特別扣除額爲 25,000 元，倘若有身心障礙者之扶養親屬，每年還有 104,000 元的特別扣除額。此外，各式醫療費也可列舉爲扣除額。雖然近年來免稅額度稍微調高，但此稅賦優惠其實優惠到的對象是工作報酬較強的照顧者，對於因照顧而無法外出工作者或低薪者的實質助益著實有限。

至於津貼部分，目前僅對幼教、中低收入老人、失能老人之家庭照顧者發放津貼。而針對生養孩童的經濟性支持可分爲生育、養育與培育三部分：(1) 生育津貼：生育補助費可由勞保、農保與軍公教補

臺灣大學學術期刊資料庫

助一到兩個月保額或薪資，低收入戶則另訂規定。(2) 至於照顧孩童之父母勞動養育津貼，法國以家庭給付實行補助，[15] 臺灣目前尚無規範。(3) 培育津貼：目前臺灣僅提供幼教卷發放，其限制除了幼兒需滿 5 歲之外，且僅針對就讀私立立案托兒所，一年可領取 1 萬，但對於未立案 200 所、公立的 1,331 所幼稚園以及 5 歲以下孩童卻無法照顧到。（王淑英、孫嫚薇，2003：6）

以目前現行法令來看，我國對家庭在生、養、培育小孩時的經濟性替代支持無法堪稱友善。對於已就業女性，在生育假期間的薪資全發者比率低，且育嬰留職停薪期間亦失去原有之經濟能力，成爲依賴人口，不利受僱者提出申請。而對於無就業亦無參加各種保險女性在生育養育小孩期間，除全民健保提供的醫療與分娩補助之外，其生育補助由目前正在立法院待審之國民年金規範提供之。

---

15 另外，由於法國全面鼓勵生育與培育小孩，共有家庭給付（針對父母之家務勞動）與幼童養育與教育補助可申請，申請者不限定是否就業、婚生子女、非婚生子女、收養子女或暫時收容。分述如下：一、家庭給付提供：(1) 家庭津貼（有第 2 個孩子時，約 105 歐元，可領至 16 歲）；(2) 家庭補充津貼（至少有 3 個 3 歲以上孩子的家庭，約 137 歐元）；(3) 家庭支持津貼（主給孤兒，約 98 歐元，可領至 16-20 歲）；(4) 單身父母津貼（約 493 歐元，至孩子 3 歲）；(5) 收養津貼（約 98 歐元，僅能領 6 個月）；(6) 父母教育津貼（對因第 3 個孩子以上造成父母完全或部分停止就業者，約 468 歐，到小孩 3 歲爲止）。二、幼童的養育與教育補助，則有 (1) 幼童津貼（從懷孕 4 個月到小孩 3 歲，約 151 歐元）；(2) 保母津貼（因父母就業而將孩子交由保母看護人可申請，不滿 3 歲最高可領每季 995 歐元，3～6 歲可領 497 歐元）；(3) 學業津貼（國家幫忙負擔孩子就學費用，18 歲可領約 65 歐元）；(4) 特殊教育津貼（針對長期無能力小孩且需接受特殊教育之家庭，約 80～240 歐元）。每種津貼額度可由家庭給付中心（CAF）依申請情況作出行政裁量之微調。然而法國針對家庭照顧育幼部分的經濟補貼優渥，讓無酬家庭照顧變成有酬，一方面繼續增強女性停留家庭中，另一方面促成女性從事部分工時工作比例增加。（Dorion *and* Guionnet, 1997: 30-33 & 44-53）

臺灣大學學術期刊資料庫

至於中低收入、老年與失能者之津貼部分，2000 年內政部所頒訂「中低收入老人特別照顧津貼試辦作業要點」中，其發放對象爲罹患長期慢性病且生活自理能力缺損、需專人照顧，未接受收容安置、居家服務、未申請看護（傭）的中低收入老人的照顧者，經過資產調查後，每月發給 5,000 元特別照顧津貼。值得一提的是，臺北縣接受未就業、有照顧事實、且未領有政府其他照顧費用補助之家庭照顧者擔任居家服務員，每月可領取薪資總額從 2,520 元至 5,000 元，截至 2004 年底，共有 71 名家庭照顧者領取居家服務員之薪資。[16]

目前這幾種津貼給付金額都不及勞基法最低薪資的三分之一，前者由於排除照顧者使用居家服務的權利，因此真正符合申請要件者有限，後者雖以居家服務員身份接受補助，但因其勞動權益並未納入正式勞健保體系，因此不被視爲正式勞工，卻仍需受居家服務單位的監督與訓練。

二、就業性支持方案

由於女性就業率逐漸上升、擔任要職比率增加、投入職場工時漸長，故針對就業女性所提供的就業性支持以持續維護家庭照顧功能遂變成社會政策中重要的攻防課題。[17] 國家規範企業僱主回應家庭的就業政策措施包括育嬰假、育嬰津貼、彈性工時、彈性上班與部分工時等，我國 2001 年通過的兩性工作平等法（2007 年該法案已修正爲性別工作平等法），在第四章「促進工作平等措施」中，要求僱主對受僱者的家務照顧責任有所分擔，分擔的方式則包括男女兩性皆可提

16 請參考「台北縣政府失能老人及身心障礙者居家服務計畫」及「台北縣家庭照顧者擔任居家服務員注意事項」。

17 女性就業率在 1994 年是 45.4%、2004 年是 47.71%；女性擔任主管比率 1994 年爲 13.33%，2004 年爲 16.37%；女性勞工每人每月平均工時 180.8 小時，較男性 185.7 小時爲低，但兩性工時總和比 2003 年增加 2.3 小時。（勞委會，2005：21）。

臺灣大學學術期刊資料庫

出育嬰假、家庭照顧假、或是彈性工時。這種對兩性一視同仁的作法，除了要符合「性別平等」原則外，其實還隱含著一種要扭轉整個社會對家務照顧責任的傳統規範的用意（洪惠芬，2003：128）。但是這種頗具顛覆意味的用意，在沒有更積極的配套措施下，落實的可能性相當低。瑞典的「親職假」政策（parental leave）實施之後，使用者也是以女性居多，瑞典政府爲了改善男性受僱者使用親職假情況，平衡使用者的性別比例，還特地修改法令，規定「親職假」有一個月的額度是父親專用，不得轉讓給母親。（Sainsbury, 1996，轉引自洪惠芬，2003：131）

我國勞基法與性別工作平等法中所規定之產假爲 8 週；懷孕 3 個月以上流產假 4 星期；兩個月以上流產假 1 星期，未滿兩個月者流產假 5 日；另外，受僱者的陪產假，僱主應給予 3 日。然而兩性工作平等法自 2001 年開始實行之後至 2005 年 1 月爲止，事業單位有規定產假者已占 83.5%（表 1），平均給予產假週數爲 7.5 週，產假期間工資照發者占 57.2%，發放部分工資者占 22.4%，不發工資者占 1.2%。沒有規定產假的事業單位爲 16.8%，係因爲未滿 30 人之中小企業未規定之比率占 17.9% 所致。至於流產假僅有 39.5% 的事業單位有規定。事業單位陪產假的規定則爲 2.3 天，高於當時兩性工作平等法規定之日數。[18] 由上述產假與薪資頒發數據可見，一方面企業未完全遵循國家法令之規定，減少產假天數、流產假與薪資的發給；另一方面值得嘉許的則是，修法後的性別工作平等法對於男性陪產假之設計提高到 3 日，顯示政府逐步重視男性陪伴配偶的照顧需求並以國家政策具體回應。

[18] 2001 年訂定的兩性工作平等法原訂陪產假爲 2 日，事業單位陪產假爲 2.3 日。之後，2007 年爲鼓勵男性配偶參與生產照顧，性別工作平等法已將產假提高爲 3 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　僱主對家庭照顧之兩性就業支持辦理情形

事業單位提供「產假」之情形							
時　間	有提供	週　數	工　資 全　發	發部分工資 （含底薪與其他）	不　發 工　資	沒　有 規　定	沒有提 供產假
2002.05	78.1	6.8	65.5	9.4	3.2	-	21.9
2003.02	79.5	6.8	66.4	10.0	3.2	20.49	20.5
2005.01	83.5	7.5	57.2	22.4	1.2	-	16.8

事業單位提供「流產假」之情形		
時　間	有提供	沒有提供
2002.05	41.6	58.4
2003.02	47.5	52.5
2005.01	39.5	60.5

事業單位提供「陪產假」之情形			
時　間	有提供	平均天數	沒有提供
2002.05	29.0	2.3	71.0
2003.02	36.8	2.3	63.2
2005.01	42.8	2.3	57.2

事業單位提供「育嬰留職停薪」之情形		
時　間	有提供	沒有提供
2002.05	38.9	61.1
2003.02	57.3	42.7
2005.01	56.7	43.3

資料來源：整理自勞委會《2003 年臺灣地區兩性工作平等狀況調查報告》與《2004 年臺灣地區婦女勞動統計》。

臺灣大學學術期刊資料庫

至於在育嬰假留職停薪部分，性別工作平等法第 16 條規定：「僱用員工 30 人以上僱主之受僱者，任職滿 1 年後，於每一子女滿 3 歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿 3 歲止，但不得逾 2 年」。根據調查，（勞委會，2005：51）員工規模在 30 人以上之事業單位已規定「育嬰留職停薪」者占 56.7%，沒有規定者占 43.3%。且第 16 條育嬰假與第 20 條家庭照顧假皆未預設女性受僱者爲主要申請者，換言之，男性亦可申請。但此兩項立意完善的性別平等，卻在第 22 條完全破壞殆盡。根據第 22 條規定：「受僱者之配偶未就業者，不適用第 16 條及第 20 條之規定。但有正當理由者，不在此限。」此項法令隱含了嚴重之性別分工，破壞性別正義，強制無酬的女性家屬爲育嬰與家庭照顧之當然執行者，影響男性遠離育嬰工作與家庭照顧責任。

另外，因育嬰而留職停薪者暫失之薪資，由於無法要求僱主全額負擔，中央主管機關在 2009 年 3 月修正就業保險法條文，增訂育嬰留職停薪期間，父母任一方可各自請領最長 6 個月津貼。此條文通過之前，性別工作平等法雖已實施 7 年，但因育嬰並無補貼，以致申請育嬰假勞工比例極低。根據婦女新知基金會統計，自 2002 年 3 月至 2008 年 5 月，6 年內全國僅有 2 萬 3823 人申請育嬰假。[19] 新法實施之後，父母合計可請領最長一年的育嬰津貼，額度爲原投保薪資 6 成，將有助於父母照顧新生兒意願，尤其是男性可分攤育兒責任。

一旦受僱者使用育嬰休假這樣的措施，他的角色便從養家者，轉變爲必須依賴他人供應外部資源的家務照顧者，這時他能否獲得充分的所得來源，關乎他與被他所照顧的人的經濟安全和生活品質。（洪惠芬，2003：131）由於女性原已受家庭照顧工作所限制，國家規範

[19] 台灣醒報。〈育嬰津貼六成薪 婦團稱讚〉。http://www.awakeningtw.com/awakening/news_center/show.php?itemid=4555。2010/06/01 檢索。

臺灣大學學術期刊資料庫

僱主提供之就業性支持方案不能僅從參考他國提供單一性別的福利與津貼著手，[20] 也必須擬定男性參與家庭照顧工作之可能辦法，承擔家庭共有責任。就短期而言，以保障兩性因家庭照顧所需的假期、因育嬰離開職場與返回職場之工作權益，中長期除了發展爲兩性共有替代工作之方案之外，更須從企業的社會責任角度要求僱主投入對其事業單位人力資源之家庭照顧。[21]

三、勞務性支持方案

呂寶靜、陳景寧（1997：73）根據 Millar *and* Goldman (1989: 408-410) 將對家庭照顧者照顧工作勞務性支持方案定義爲臨時照顧服務（respite care service）或喘息服務，包括居家臨時服務、日間臨時服務、較長時間的臨時照顧服務。Millar and Goldman (1989: 408-410) 所定義的臨時性照顧服務係指針對 24 小時照顧老人的照顧者提供一種合宜的、社會所認可的休息，讓照顧者有時間可渡假，處理個人事務，整理家務或補充睡眠。臨時照顧有許多種方式，例如提供居家協助讓照顧者每週有些外出時間，或在一段時間將重症老人安置於護理之家。

目前我國對家庭照顧者勞務性支持方案，除了依舊預設女性應爲

---

20 法國生育津貼是透過社會保險的按日補償（補償原則係依疾病保險辦理）供給，承擔懷孕跟生產費用，主要在彌補工資的喪失，補償起始於停止工作後第 4 天，可獲得受僱者工資一半之補助，如果保險者有 3 個以上孩子的話，自第 31 天起可獲工資 2/3 補助。另外，爲鼓勵生育，法國產假一般 16 週、有 2 個孩子以上達 26 週、雙胞胎 34 週、三胞胎或更多時達 46 週。(Dorion and Guionnet, 1997: 30-33 & 44-53)

21 性別工作平等法第 20 條規定家庭照顧假全年以 7 日爲限，其請假日數併入事假計算。其象徵意涵僅可在請假名目上呈現，實質意涵則排擠了勞動者事假原有日數之權益。

臺灣大學學術期刊資料庫

原有家庭勞務執行者這個根本問題之外，仍有兩面向之問題。第一則是在目前政府提出「長期照顧服務產業」係預設中高齡與婦女爲投入人力，這樣的思維乃基於解決失業率等棘手問題爲出發點，而非站在受照顧者與照顧者立場出發的政策。以目前短期內所能開發出中高齡與婦女人力僅爲非專門技術性支持，斷無法提供專業技術支持，且此種以吸引婦女爲居家服務、日間照顧服務、暫托服務等人力資源的政策，無助改善職場性別的分工。

第二則是自 1992 年起，我國成爲強化全球化照顧鏈之成員，開始將家務勞動商品化，並引進外籍照顧工作者進入家庭私領域，但卻漠視外籍照顧工作者的工作權益。由於我國居家照護、居家服務、日間照顧等長期照護服務限制與費用皆高，在實際上家庭僅能以廉價的外籍監護工與外籍女傭來執行家庭照顧的情況下，逐成功地將家庭照顧責任轉嫁到他國之女性身上。亦正因如此，外籍照顧工作者順理成章進入家庭成爲勞務性支持方案之一，使得以往被定位爲私領域的家庭瞬間成爲工作場所。但在此工作場所的勞動者卻沒有受到家務服務法規的保障，例如勞動時間過長、無喘息服務、不得自由轉換僱主等，顯然政府對於家庭照顧的勞務性支持方案並未惠及 13 萬的外籍照顧工作者身上。

四、心理性支持方案

照顧者負荷包含對生理與心理的壓力，生理壓力由勞務性支持來減少事務，心理性壓力則需靠外來團體或組織所提供之支持措施來緩解。且照顧過程通常是一個長期且緩慢的過程，當事者被要求要完成、滿足、協助與處理被照顧者的需要。照顧過程所需的照顧知識、諮詢對象與社會扶助資源的瞭解與搜尋，更往往讓照顧者處於學習成爲專業照顧的情境壓力中，且會隨著孤立感而漸逐增強。而所謂心理性支持可由教育方案、諮商服務或支持團體所提供之一對一或以同儕團體

臺灣大學學術期刊資料庫

方式進行，此類支持主要係爲了解決個人心理層面的情緒。

陸、社會行動者自發性支持

以往界定家務照顧者對國家與社會所提供的經濟性、勞務性、就業性、心理性支持是處在等待與被動的狀態，忽略了自發性的團體改革能量。此類運動與監督團體也可以提供心理上的情緒支持跟照顧知識的分享與學習，但主要功能在於靠著社會運動、改革與監督的功能來改善照顧者權益的立法，強調照顧者以社會行動者身份要求社會權與勞動權，例如在家庭領域所進行的工作權益規範、勞動權益的爭取等。家庭照顧工作一般分爲無酬與有酬，無酬之家庭照顧工作常被女性家人自行吸收，有酬的家庭照顧工作者爲台籍女傭、台籍監護工、外籍女傭、外籍監護工等經由聘僱關係而成爲工作者。不管無酬或有酬，這兩類勞動者的勞動權益都還在不健全狀態之下。[22]

李育真（2006：193）的研究指出目前臺灣法令有「法不入家門」的嚴重問題。勞基法是勞動者最基本的勞工保障，但政府以私領域的工作內容、工時難以明確訂定爲理由，將家庭服務業雇工排除在勞基法範圍之外，然而，家庭幫傭在僱主的家庭私領域中工作，不被明確規範的工時、[23] 不受公權力監督的工作內容、以及與僱主長時間接

[22] 台灣國際勞工協會（TIWA）多年一直推動之「家事服務法」之立法，正是針對此一勞動權益之規範。

[23] 根據勞委會（2004：65-68）針對外籍勞工運用及管理的調查報告中指出，我國僱主對外籍看護工工作時間沒有規定者占 79.16%，只有 20.84% 有規定。在有規定部分，以 12 小時以上占 79.09% 最多，其次爲 10～12 小時占 10.38%，最少也有 8～10 小時者占 10.24%，外籍看護工平均每日工作時數 13.5 小時。外籍看護工不僅每日處於惡劣的工作環境，連在例假日也無法獲得充分休息。僱主有給外籍看護工例假日者僅 4.02%，看情況部分放假者占 44.66%，有加班費

臺灣大學學術期刊資料庫

觸的精神壓力，使家庭幫傭在封閉私領域中容易受到不被外人看到的傷害及虐待，而外籍家庭幫傭與監護工因其在語言、法律資訊取得的相對弱勢，更容易受到僱主不合理的剝削，形成對勞動權益的侵害。

柒、兩性經濟差距的壓力

Graham (1983: 22) 指出對女性而言，貧窮與照顧就像硬幣的一體兩面。女性在職場就業機會、升遷、調薪與失業等多重因素影響下，讓女性之經濟能力跟男性相較處於弱勢。現今資本主義下的所得分配結構，已無法保障單靠男性的薪資收入即可養活家人。同住成員中除了被照顧者外，大部分均需投入就業市場中，才有可能取得家庭生活所需的所得收入。從一開始即把婦女的工作所得納入家戶所得計算內，以決定家用所得規模的雙薪家庭情況，已成爲必然的趨勢。（劉靜貞、洪金珠〔譯〕，1997：165）

勞委會（2005：17）的調查報告指出我國 2003 年的雙薪家庭比率十年來增加 2.02 個百分點，已婚女性雙薪家庭就業者爲 162 萬人，占已婚女性 34.3%。2004 年女性初任人員每月經常性薪資爲 23,543 元，男性 24,261 元，女性爲男性之 97%，我國兩性初次踏上職場的薪資差距不大（3%），日後薪資差距拉大（女性僅爲男性的 79.6%），與美國相近（79.5%），但差距比日本小（66.8%），其主要原因在於升遷與調薪機會低於男性所形成的累積效果。2004 年女性勞工曾因性別而遭受不平等待遇者的項目中，以調薪比率 9.5% 最高，其次

43.84%，至於完全不放假占 51.32%，肯給加班費者 50.56%。外籍看護工的勞動狀況已並不是被掩蓋的事實，從部會報告、人權團體的關注、社運團體的非正式訪查、外籍看護工自主的吶喊中，皆已昭然若揭。但是自 1989 年引進外籍看護工之後，外籍看護工的勞動權益卻一直被我國政府完全漠視，而僱主更趁隙徹底將之奴工化，侵犯其人權與勞動權。

臺灣大學學術期刊資料庫

爲升遷 8.2%。事業單位也承認在薪資給付、升遷與考核時，有性別上的考量，計有 1.9% 的事業單位的薪資給付有性別因素、0.6% 在升遷方面、0.6% 在考績上。而造成薪資差距的性別意識型態在於企業認定男性爲主要養家者。因此，正因爲薪資結構讓女性就業者的勞動報酬低於男性，若家中成員臨時因故需照顧而要求有人離開職場者，女性便往往成爲首要選擇。倘若以目前薪資結構作一對調假設，讓女性薪資高於男性 20%，是否在這樣的情況下，退出職場成爲家庭照顧者還會是女性嗎？

在失業率方面，亞洲國家因婦女勞動參與率及工作意願較低，女性失業率大多低於男性，歐、美等已開發國家如荷蘭、法國與德國則是女性失業率高於男性。近年來臺灣隨全球景氣趨緩及產業結構調整下，失業率漸呈上升，兩性由以往不及 3% 分別升高至 2002 年之女性 4.1% 和男性之 5.9%，到 2004 年女性失業率爲 3.9%，男性失業率爲 4.8%。女性失業率雖一直較男性低，但 6 年來（1999～2004）女性在失業給付件數均高於男性，給付平均單價則低於男性。（勞委會，2005：41）

另外，沒有就業的女性也常因爲需要照顧小孩而無法投入勞動市場獲得經濟報酬。2003 年臺灣 15～64 歲目前無工作且未來一年無工作意願之女性，計 331 萬 1,000 人，其中不願從事工作之原因以「求學及準備升學」爲主，占 30.23%；其次則爲「需要照顧小孩」，占 23.7%。整體而言，年紀較輕之女性多因「求學及準備升學」而無法投入勞動市場；已婚或年齡較大女性則多因「需要照顧小孩」或「家庭經濟尚可」而未外出工作，其中，25～49 歲年齡組的女性因「需要照顧小孩」因素而無投入勞動市場意願之比率更高達 49.4%。而在已婚或年齡較大者雖因需要照顧小孩無法投入全時的工作，卻仍基於經濟考量必須從事部分工時工作的情況中，25～54 歲婦女因生活所需而從事部分工時工作比率者約有四成。種種職場與家庭結構成因讓

臺灣大學學術期刊資料庫

男女性的勞動所得維持一定差距，這個差距弱化女性經濟能力，與傳統對女性角色的期待、政策的價值導向、替代方案的不足等等，共同成爲國家照顧工作單一性別化的主要因素。

捌、結論與建議

目前，不管是政府與勞力市場的職業政策、長期照顧政策，都支持在家中照顧與在社區中照顧，造成女性的額外負擔，這代表著原爲社會凝聚的機制－家庭，面對彈性生產的時代與變遷的性別角色上已經需要協助，（Carnoy, 1999: 428）不少女性難以各種方式協助或分擔家庭或照顧角色的責任與工作，但皆已慢慢呈現無法獨自處理的情況。當國家面對越來越多的家庭照顧涉及到老人、身心障礙或托育等公眾議題，已不能再推回家庭中以零存整付的方式進行國家照顧政策。政府需重新檢視照顧政策與兩性工作平等的狀況，積極協助男性在照顧上的角色轉換，讓長久以來一直處於被照顧者的男性能投入國家照顧的執行中，而不單純地維持政策制訂者、監督者與成果享用者的身份，將女性人力與心智狀態從照顧身份釋放回家庭與勞動市場中，以下就以照顧政策去單一性別化、照顧者行使社會權與公民權、提升女性經濟安全、改善外籍照顧工作者的工作權益和處境等四個方向，向國家與社會提出重新調整之可能建議：

一、照顧政策去「單一性別化」

Tronto (1993: 180) 指出：「照顧不是女人獨有的問題，也不是次等的道德問題，更不是社會低下階層所從事的工作。照顧是人類生活中的核心議題，該是我們改變我們的政治與社會機制，以反應這個事實的時候了！」一個國家照顧政策反映出對於家庭照顧的想像是什麼，我國現有規劃的照顧政策中，不管是針對育幼或照顧老年人、失

臺灣人學學術期刊資料庫

能者都以開發女性人力投入就業市場爲想像，此種政治文化缺乏對社會發展、性別平等、人性關懷的意涵。所以，照顧政策不管在規劃上或實務執行上皆應去性別化，讓男性能加入照顧行業，讓女性走出家庭。[24]

二、照顧者行使社會權與公民權

Marshall (1950: 10-11) 提出公民的基本權益包含公民權、政治權、社會權等三種權利。照顧者的社會權實踐在於要求社會安全、年金制度對未就業之女性必須依賴家中薪資工作者的設計，同時也是對於勞動權的要求。我國憲法明文規定保障人民的工作權，不分男女，既然如此，國家有責任協助這些女性照顧者參與勞動市場，倘若照顧工作不屬於正式勞動市場，則女性沒有義務留在家中照顧受照顧者，若要女性持續家庭系統內的照顧工作，則女性有社會權要求國家促使家庭內的照顧工作成爲正式勞動市場的一部份。（周月清，1997：104-5）女性因照顧工作受限，不在正式勞動市場內，無法也無時間以公民身份參與工會組織、公民團體，更沒有管道參與公共政策的討論與制訂。跟照顧有關的事務，是一項公共與政治議題，女性照顧者擁有社會權要求國家作爲，如此才能修正社會不平等的模式。

三、提升女性經濟安全

照顧工作的無酬性質，註定了照顧者經濟上的依賴性及脆弱性，易陷入經濟不安全的地位。以往女性透過婚姻取得經濟保障的模式，在離婚率漸增的今日社會，單親女性容易落入貧窮困境。改善女性經濟安全可從就業市場中的薪資結構調整、促進女性從事專門技術等高

[24] 近年來，國內外已有越來越多男性投入護士工作。在台灣，男性加入護士工作行列，並且重新開始定義護理工作（徐宗國，2001）。

臺灣大學學術期刊資料庫

階報酬工作、無酬照顧變成有酬、與要求社會保險中最低生活安全保障四方面著手。

四、改善外籍照顧工作者的工作權益和處境

林津如（2000）、劉梅君（2000）、龔尤倩（2002）、夏曉鵑（2002）、藍佩嘉（2004）、蔡幸嶧（2005）等多位學者皆已專文討論過外籍照顧工作者成爲工作處境與工作權益受到嚴重剝削的情況。2009 年外籍看護已佔臺灣長期照顧需求人數的 52%，截至 2009 年 12 月底，聘僱外籍看護的臺灣家庭超過 17 萬戶之多，長期以來臺灣的照顧模式大幅依賴外籍看護，已成公認的現實趨勢（陳惠姿、張振成、廖玲玲，2009）。然而，無論是本國籍或外國籍的看護及家事服務人員，在臺灣都不適用勞基法，即使她們解決了臺灣社會缺乏照顧福利的燃眉之急，做出了重大勞動貢獻，仍無法享有休假福利和其他勞動權益的法制化保障。現今已超過 17 萬名的社福外籍照顧工作者是國家政策的干預與形塑的產物；進入家庭工作後，又受到文化結構在主從／主僕權力關係的階層化，侵害其勞動權益；進入社會更遇空間排斥與種族文化的不友善對待。即便是國家短期內很難立即減少外籍照顧工作者的數量，起碼也該立即針對工時過長、工作內容不明確、勞動條件、可自由轉換僱主等勞動權提供立法上的保障。至於，對於作爲調節我國產業發展中低價人力成本而來的外籍勞工，我國是否從僱用國家轉變爲移民國家，這一連串的立場、態度與行政治理亦是臺灣所不能逃避的問題。

最後，國家對照顧者處境的關注，不能僅以經濟安全面向來看，還有階級、性別、勞動條件、品質、受照顧者的身心撫慰程度、照顧者的身心、外籍工作者的仲介剝削等層面的問題。國家若爲照顧責任私有化（社福政策的緊縮）或推回由個別家庭來執行（女性化），並不像經濟學家所言僅爲成本或工作承擔的轉移，而是從有薪勞動力到

臺灣大學學術期刊資料庫

無薪的家庭經濟，以及到無法被看見的婦女肩膀上。（Connelly, 1992: 26）女性照顧者應該從提供無酬的照顧者的社會弱勢，根據自身處境與經驗，積極轉爲國家照顧政策的參與者、制訂者、監測者與管理者的角色。（蔡幸嶧，2005：48）其最終目的，都在建構一個把女性從照顧者身份中解放出來，讓不同性別都能共同參與於國家對公民的照顧責任中。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考文獻

一、中文文獻

內政部（2002）。《我國高齡化社會對策－促進民間投資安養產業之探討》（臺灣經濟研究院委託報告）。臺北：臺灣經濟研究院。

內政部（2004）。《老人福利與照顧相關產業推廣及營業登記之研究》（臺灣經濟研究院委託報告）。臺北：臺灣經濟研究院。

勞委會（2003）。《2003 年臺灣地區兩性工作平等狀況調查報告》。臺北：勞委會。

勞委會（2004）。《2004 年外籍勞工運用及管理調查報告》。臺北：勞委會職訓局。

勞委會（2005）。《2004 年臺灣地區婦女勞動統計》。臺北：勞委會。

劉靜貞、洪金珠（譯），上野千鶴子（原著）（1997）。《父權體制與資本主義－馬克思主義之女性主義》。臺北：時報。

王淑英、孫嫚薇（2003）。〈托育照顧政策中的國家角色〉，《國家政策季刊》2(4)：147-174。

王增勇、周月清（2004）。《建立女性照顧負擔評估指標之研究》（內政部委託研究報告）。臺北：內政部。

呂寶靜（1999）。〈性別與家庭照顧：一個女性主義的觀點〉，王雅各（編），《性屬關係（上）：性別與社會、建構》，頁 101-134。臺北：心理出版社。

呂寶靜、陳景寧（1997）。〈女性家屬照顧者的處境與福利建

臺灣大學學術期刊資料庫

構〉，劉毓秀（編），《女性、國家、照顧工作》，頁 57-92。臺北：女書文化。

李育真（2006）。〈保障家事勞工，工團推動立法〉，《工運年鑑》，頁 191-195。臺北：世新大學社會發展所、苦勞網共同出版。

沈倖如、王宏仁（2003）。〈「融入」或「逃離」？：越南新娘的在地反抗策略〉，「2003 臺灣的東南亞區域研究年度研討會」論文。臺北：中央研究院亞太區域研究中心。

夏曉鵑（譯），亞太移駐勞工工作團（原著）（2002）。〈菲律賓移駐勞工在臺灣的處境〉，《臺灣社會研究季刊》48：219-234。

周月清（1997）。〈殘障照顧與女性公民身份〉，劉毓秀（編），《女性、國家、照顧工作》，頁 93-125。臺北：女書文化。

林津如（2000）。〈「外傭政策」與女人之戰—女性主義策略再思考〉，《臺灣社會研究季刊》39: 93-152。

洪惠芬（2003）。〈「照顧者正義」：性別正義不只是法律平等〉，《臺灣社會研究季刊》51：95-142。

胡幼慧（1990）。〈中美婦女在老人照顧角色上之比較〉，《美國婦女與社會研討會論文》。臺北：中央研究院美國文化研究所。

胡幼慧（1997）。〈解讀臺灣長期照護體系的神話：「家」與「國」的性別剖析與另類思考〉，劉毓秀（編），《女性、國家、照顧工作》，頁 161-183。臺北：女書文化。

徐宗國（2001）。〈拓邊照顧工作：男護士在女人工作世界中得其所在〉。《臺灣社會學刊》26：163-210。

許雅惠（2000）。〈家庭政策之兩難-從傳統意識型態出發〉。《社會政策與社會工作學刊》4(1)：237-289。

臺灣大學學術期刊資料庫

陳惠姿、張振成、廖玲玲（2009）。《外籍看護工雇用及管理模式》（勞委會委託研究報告）。臺北：勞委會職訓局。

傅立葉（1995）。〈社會福利篇：建構女人的福利國〉，劉毓秀（編），《臺灣婦女處境白皮書：1995 年》，頁 7-36。臺北：女性學學會。

曾薔霓（2003）。《以家庭爲中心的就地照顧政策成本：長期照護費用動態推估之研究》。國立中正大學社會福利研究所，博士論文。

劉梅君（1997）。〈建構「性別敏感」的公民權：從女性照顧工作本質之探析出發〉，劉毓秀（編），《女性、國家、照顧工作》，頁 185-226。臺北：女書文化。

劉梅君（1997）。〈「廉價外勞」論述的政治經濟學批判〉，《臺灣社會研究季刊》38：59-90。

蔡幸嶧（2005）。〈臺灣長期照顧者的性別現象與再製之探討—兼論外籍家庭看護工之現象〉，《性別平等與勞動階級研討會：資本主義下的女性勞動研討會》論文。高雄：高雄市政府社會局主辦，高雄市政府社會局婦女館女性圖書史料室、高雄市婦女新知協會承辦。11 月 26 日。

藍佩嘉（2004）。〈女人何苦爲難女人？僱用家務移工的三角關係〉，《臺灣社會學》8：43-97。

藍佩嘉（2007）。〈性別與跨國遷移〉，黃淑玲、游美惠（主編），《性別向度與臺灣社會》，頁 225-248。臺北：巨流。

龔尤倩（2002）。〈外勞政策的利益結構與翻轉的行政實驗初探—以臺北市的外勞行政、文化實踐爲例〉，《臺灣社會研究季刊》48：235-286。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、英文文獻

Carnoy, M. (1999). “The family, flexible work and social cohesion at risk.” *International Labour Review* 138(4): 411-429.

Connelly, M. P. (1999). “Gender matters: Global Restructuring and Adjustment.” *Social Politics* 3(1): 12-32.

Graham, H. (1983). “Caring: A labor of love.” In Finch, J. and Groves D. (eds.), *A Labor of Love: Women, work and Caring*, pp.13-30. London: Routledge and Kegan Paul.

Hooyman, Nancy R. and Gonyea, Judith (1995). *Feminist Perspectives on Family Care: Policies for Gender Justice*. Thousand Oaks: Sage Pubications.

Marshall, Thomas H. (1950). *Citizenship and Social Class*. London: Cambridge University Press.

Millar, D. B. *and* Goldman, L. (1989). “Perceptions Of Caregivers About Special Respite Service of the Elderly.” *The Gerontologist* 29(3): 408-410.

Oakley, A. (1974). *Women’s Work: The Housewife, Past and Present*. New York: Pantheon Books.

Thomas, C. (1993). “De-constucting Concepts Of Care.” *Sociology* 27(4): 649-669.

Tronto, Joan (1993). “*Moral Boundaries: A Political Argument For An Ethic Of Care.”* New York: Routledge.

Ungerson, Clare ed. (1990). *Gender and caring: work and welfare in Britain and Scandinavia*. London: Harvester Wheatsheaf.

Wareness, K. *and* Ringer, S. (1987). “Women in the Welfare State: the Case of Formal and Informal Old-Age Care.” *The*

臺灣大學學術期刊資料庫

Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Reasearch. M. G. Sharpy Inc.

Williams, F. (2003). “Rethinking Care in Social Policy.” Paper presented at the Annual Conference of the Finnish Social Policy Association, University of Joensuu, Finland, Oct. 24.

三、法文文獻

Dorion, Georges *and* Guionnet, André (2003). *La sécurité sociale*, 8ème edition. Paris: Presses Universitaires de France.

臺灣大學學術期刊資料庫

Nation and Gender:

An analysis of the gendering of policies toward caregivers in Taiwan

Chen-Yin Chiang

Abstract

This study examines how national policy influences individual women and their families from a gender perspective. On the one hand, national policy constantly constructs women as the primary source of caregiving. At the same time, it shifts caregiving tasks to foreign caregivers, thereby deepening and consolidating national, class, and gender-based inequality. This paper analyzes policies toward caregivers in Taiwan from five levels: cultural and moral norms; legal framework; policy value orientation; the lack of alternative caregiving policy proposals; and the pressure of the economic gender gap. This research examines how Taiwan genderizes caregiving responsibilities and suggests four ways to degender policy toward caregivers: promoting caregivers' exercise of their social rights and citizens' rights; enhancement of womens' economic security; improvement of foreign caregivers' labor rights; and improvement of foreign caregivers' labor conditions.

Keywords: policy, caregiving responsibility, gendering, family care, foreign caregiver

臺灣大學學術期刊資料庫