THE WORKING PAPER OF RSPRC

2017

人口老化與照護體制

陳玉華、王麗容、劉炳勛、蔡宏政
周昀臻、陳端容、施世駿 著

人口老化與照護體制
population aging and care regime

陳玉華、王麗容、劉炳勛、蔡宏政、
周昀臻、陳端容、施世駿(按篇名順序排列)

*本計畫由臺大社會科學院、臺大公共政策與法律研究中心、臺大風險社會與政策研究中心共同研究支持。

國立臺灣大學社會科學院
風險社會與政策研究中心
Risk Society and Policy Research Center

作者簡介

陳玉華

臺灣大學生物產業傳播暨發展學系副教授

王麗容

臺灣大學社會工作學系教授

劉炳勛

臺灣大學公共事務研究所碩士生

蔡宏政

中山大學社會學系教授兼系主任

周昀臻

臺灣大學護理學研究所博士生

陳端容

臺灣大學健康行為與社區科學研究所教授兼所長

施世駿

臺灣大學國家發展研究所教授

目錄

前言.....1

第一篇 人口與家庭政策研究.....4

第二篇 外籍監護工人力運用─人力資本觀與政策意涵.....12

第三篇 老化、照護人力與移工.....27

第四篇 支持高齡社會健康照護品質的社區組織型態.....44

第五篇 臺灣長期照護政策發展與國外經驗探討.....48

前言

人口老化(population aging)是人口轉型(population transformation)的必然結果，臺灣過去百年來的人口結構變遷，呈現了典型人口轉型的規律。不過，相較於英國的人口轉型費時約 150 年(1800-1950 年)，臺灣的人口轉型是被壓縮到 6、70 年之間完成，也因此在目前形成了異於其他國家的老化速度，以及更為嚴峻的老化衝擊，例如：勞動力比例減少、社會安全制度的財務平衡、以及長期照護體系的建立。

鑑於議題之複雜與國家發展之重要性，臺大風險社會與政策研究中心決定對此議題展開研究。我們首先選定「高齡照護」作為研究的開端，因為這個議題不只迫在眉睫，而且對臺灣未來社會發展造成系統性風險的問題。系統性風險的解決方案一方面需要許多專業知識領域的深入研究，另一方面也需要整合這些專業知識，形成一個跨領域的對策。

在這次的研究計畫中，我們以「照護體制」為核心概念來捕捉這個既需要專業知識，又必須跨領域整合的高齡照護課題。之所以稱為體制（regime），乃是因為對人的照護牽涉到一連串不同制度與組織的安排，以及相互之間的鑲嵌。本計畫的研究團隊正是從各個不同的側面來描述臺灣未來高齡照護的可能圖像。

陳玉華的研究指出，生育率下降與人口老化的結果，使得家庭照顧的對象不僅止於兒童，也包括數量日增的高齡人口。但人口結構轉變卻又使得傳統家庭可提供的經濟支持功能逐漸弱化，縱向與橫向的親屬網絡與關係變少與疏離。加上兩性平權思維的普及與婦女勞動參與的提昇，使得傳統以婦女作為家庭主要照護人力的安排模式已無法滿足實際的照護需求。因此引入外籍家庭看護人力、國內照護人力的

規劃、制定一個整體的家庭政策都是當務之急的工作。

王麗容的研究就指出，臺灣愈來愈多高齡人口的照護、扶養需求使得民眾向其他國家引進外籍監護工。但臺灣法規與政策的內容卻只把焦點放在國內的勞動市場和使用者需求，缺乏對於外籍監護工的專業能力培養、社會融入、生活品質等面向的關照。從勞動時間看，外籍監護工平均每日實際工作時間 10.2 小時；甚至不乏 24 小時隨時待命的情況，且普遍缺乏休假；從工作內容來評估，外籍監護工主要承擔餵藥、身體清潔、清理大小便、按摩、抽痰、導尿、陪同就醫與購物等工作。因此建構完整長照體系的第一步，就是看見並正視這些家務移工的勞動處境，除了讓照顧者能受到人性、合理的對待，並且應該要有對外籍監護工的人力資本提升或能力建構的政策安排。這樣被照顧者，以及其家庭，才能獲得有品質的照顧。

蔡宏政與周昀臻則指出，這些外籍監護工不僅人數日益擴大，而且停留年限日益延長，這意味著臺灣需要這些勞動力，而且越來越是臺灣社會本身的組成元素。但是即便臺灣需要這些勞動力，臺灣也自稱為移民社會，但臺灣的國籍法卻徹底排除這些藍領勞工成為移民的可能性，這些客工（guest workers）扮演著最低價與供給彈性的勞動力商品，長期居住在移入國，雖然在經濟發展上不可或缺，但是在政治與社會上卻不被整合。臺灣一方面必須致力於提升監護工的人力資本，另一方面也可以思考如何讓這些具有看護技能的客工能有勞動移民的機會。

除了家庭照護能力不足，以及外籍看護工的能力提升與引進，另一個強化高齡照護能力可能出路就是透過「社區」之集體力量彼此協助，讓社區必須提供多樣化的服務，使得高齡者能在其熟悉人、事、

物的生活空間中「在地老化」。

陳端容的研究指出，「在地老化」的健康照護可區分為：「服務」（service）與「照護」（care）兩類。「服務」又可分為「機構」和「產業」進入社區，以滿足在地健康老化服務上的需求。機構指的是提供在地老化健康照護服務的「非營利組織」或「社會企業」；產業則是指與促進在地健康老化服務的相關銀髮產業。「照護」則指的是多層次不同的醫療機構及如何形成在宅醫療與照護的走動系統。「服務」與「照護」可能透過「社區」的聯結、仲介、媒合家庭需求、結合機構、產業供給端之間的連結，以動態系統運作的方式來提升老人認知力、參與力、活動力等三種能力。

最後，施世駿則將臺灣的長照制度放置在一個歷史比較研究的脈絡下進行細緻的分析。他首先逐一檢討臺灣長照財源在稅收制與保險制上各自的優劣之處，其次針對長照服務的輸送，認為臺灣目前的制度是一種福利多元主義（Welfare Pluralism），這個制度鼓勵其他的全社會部門（市場、家庭以及第三部門）共同參與福利的生產，以達成福利的混合。避免國家作為單獨的福利提供者所產生過度官僚化與專業化，導致大而不當、無法貼近需求者在地的需要等缺點。但是此處不代表國家責任的卸除，反而是管理角色的加重，才有可能將市場營利機構、非營利社福團體、社區乃至家庭的照顧潛能挖掘出來，達到最適的照顧福利混合。

臺大社科院風險社會與政策研究中心
RISK SOCIETY & POLICY RESEARCH CENTER

《THE WORKING PAPER OF RSPRC 2017》
人口老化與照護體制

發 行 人：周桂田主任、張國暉執行長

作　　者：陳玉華、王麗容、劉炳勛、蔡宏政、周昀臻、
陳端容、施世駿（按篇名順序排列）
執行編輯：王涵
責任編輯：林怡均
封面設計：何威融
出版單位：臺大社會科學院、臺大公共政策與法律研究中心、
臺大風險社會與政策研究中心
地　　址：106-17 臺北市大安區羅斯福路四段1號
（臺灣大學社科院頤賢館514室）
電　　話：02-3366-8422
網　　址：http://rsprc.ntu.edu.tw/
電子郵件：ntusprc@ntu.edu.tw
出版年月：2017年1月 初版

特 別 聲 明

— 本書著作權及智慧財產權歸原作者所有
— 本書之全球出版權（電子、紙本）歸臺大社科院風險社會與政策研究中心所有

臺大社科院風險社會與政策研究中心
RISK SOCIETY & POLICY RESEARCH CENTER