

[首页](#)[中心概况](#)[研究团队](#)[新闻动态](#)[学术争鸣](#)[研究成果](#)[《社会法学研究》](#)[劳动法律援助](#)[研究生园地](#)

栏目导航

[研究团队](#)[新闻动态](#)[学术争鸣](#)[研究成果](#)[《社会法学研究》](#)[劳动法律援助](#)[研究生园地](#)[通知公告](#)

您现在的位置：西南政法大学劳动社会保障法制研究中心 >

台湾地区家政工人劳动权益保护法律实践研究-胡大武

作者：管理员 发布于：2012-04-26 22:28:55 文字：【大】【中】【小】

[摘要]：台湾地区家政工人在被纳入劳动法律保护后又又被排除在劳动法外的实践表明，家政工人工作环境的特殊性决定了需要系统考虑家政工人劳动权利保护的的特殊性。而台湾地区《工人版家事服务法》草案相关内容所引发的社会讨论表明家政工人劳动权益与雇主权益保护需要立法者合理进行平衡。我国在加强家政工人劳动权益保护的时候要结合自身的国情逐步推进。

[关键词]：家政工人；家事服务法；劳动保护

目前，我国从事家政工作的从业人员达 2000 万之众，有家政服务企业 60 多万家，占世界家政服务队伍的近20%。[1]然而，中国家政从业人员无论是在国内还是国外，其劳动权益受到侵害事件屡见不鲜。保护家政工人劳动权益已经成为家政产业发展的必然要求。在家政工人劳动权益保护方面，我国台湾地区已进行了多年的探索，其现有的工人版《家事服务法》（草案）乃至围绕该草案所引发的争议对我国加强对家政工人的劳动权益保护具有重要的借鉴意义。

一、台湾家政工人劳动权益保护的实践

台湾地区家政工人劳动权益保护法律实践经历了戏剧性的变化 台湾地区“劳委会”先于 1998 年以（87）“台劳动二字”第 012975 号函释核定《个人服务业之家庭帮佣及监护工》为劳基法第 84 条第 1 款的工作者，其工作时间、例假、休假、女性夜间工作等由劳雇双方另行约定后报请当地主管机关核备，不受劳基法第 30 条、第 32 条、第 36 条、第 37 条、第 49 条有关工作时间规定的限制。后于 1998 年以（87“台劳动一字”第 059607 号函释公告《个人服务业中家事服务业之工作者》自 1999 年 1 月 1 日起不适用劳动基准法 同时，在 2000 年以（90）“台劳动一字”第 0022451 号将此一行业分类改称为《未分类其它服务业中家事服务业之工作者》，仍将家政工人排除于劳基法的适用 [2]。台湾地区“劳委会”之所以在明确家政工人适用劳动法的九个月后反复对劳动基准法的适用，原因有三个方面：（1）台湾地区各界反映家庭帮佣与看护工的工作性质特殊，其工作内容包含家务处理 照顾老少或病患等，实际的工作时间与休息时间往往不容易区隔，若将家事劳动者纳入劳动基准法的适用范围，对雇主而言确有难行之处。（2）在台湾，家政工人多为外籍，大多为短期性工作，无法达到劳基法规定的退休条件，但当时雇主仍须提交劳工退休准备金，对外劳并无实益，反而增加困扰；台湾地区岛内帮佣大多也为短期性工作，情形也相同。[3]（3）遭到社会福利等团体的强烈反对。

在台湾，家政工人权益，特别是外籍家政工人权益保护在家政工人保护运动的影响下日渐引起社会关注。例如，台湾地区国际劳工协会指出，因家事劳动者未适用劳基法，往往被视为非正式性的雇佣关系，容易遭到雇主以“遣送回国”等理由威胁，即使劳雇双方签订定期契约，除非受监护人死亡或雇主明显违法，否则外劳无权终止劳动契约，劳工只有忍受不合

文早搜索

理的劳动条件，却是造成日后诉讼争议的导火线。在年2月刘侠事件之后，由台湾国际劳工协会等以长达一年半时间的讨论研究，于2004年7月完成家事服务法草案[4]，经由徐中雄等四十一名“立法委员”连署签名提议，于2004年10月，向台湾地区“立法院”提出了《家事服务法草案》。但因台湾地区届期不连续，该提案被搁置。2004年11月台湾国际劳工协会邀集天主教希望职工中心、工人立法行动委员会、高雄海星国际服务中心等十数个民间团体组成“家事服务法推动联盟”，吸取劳基法、两性工作平等法、外籍劳工临时收容要点、劳工权益基金等法规的重点，发表《工人版家事服务法》。台湾《家事服务法》

（草案）指出：因家务劳动者被排除于劳动基准法的适用范围之外，且因家务劳动者的工作场所、工作时间具有特殊性，因此，根据家务劳动的特殊性，订定《家事服务法》，以为家务劳动者的劳动基准。同时，为集中呈现家务劳动者的相关问题，特地将劳动基准法、两性工作平等法、外籍劳工临时收容要点、劳工权益基金等相关规定汇整重编，以特别法之形式来专门保障家务劳动者的劳动权益。此后，徐中雄等五十一名“立法委员”，再度于2006年4月连署向台湾地区“立法院”提出《家事服务法草案》。[3]

二、台湾地区《工人版家事服务法》主要内容

台湾地区《工人版家事服务法》共八章四十八条，主要内容涉及十四个方面。

（一）在立法模式上主张“特别立法，特别保护”。理由为：因家务劳动者被排除于劳动基准法的适用范围之外，且因家务劳动者的工作场所、工作时间具有特殊性，因此，根据家务劳动的特殊性，订定《家事服务法》，为家务劳动者的劳动基准，以特别法的形式来专门保障家务劳动者的劳动权益。该项内容具体体现在该草案第一条中。

（二）在家政工人权利保障方面，草案专门就家政工人的隐私权、健康保险权利、报酬请求权利、休息休假权利等做出了特殊的规定。（1）隐私权的保障、家庭成员规范及家事服务准则。针对家务劳动者提供劳务的场所为个别家庭的空间，且劳工与雇主生活空间完全重叠，因此特别规定劳工隐私权的保障，及将雇主的定义扩大到其家庭成员与受监护人；同时雇主应提供家事服务准则，做为劳工提供劳务的依据。该主张体现在草案第二条和第五条。

（2）家务劳动者必须强制加入健康保险与劳工保险。主要理由为：家务劳动者因其工作场所为家庭的私领域空间，因此经常被视为非正式的雇佣关系，雇主也因此未帮劳工办理健康保险及劳工保险，使得家务劳动者在遭遇普通伤病或是职业灾害上，面临权益受损的窘境。为确立家务劳动者的雇佣关系，因此本法明定家务劳动者应强制纳入劳动者健保体系，以保障其劳动权益。该意见体现在草案第七条。（3）劳工主动终止劳动契约的权利。由于外籍家务劳动者均与雇主签订定期性契约，除非受监护人死亡或雇主明显违法，劳工无权终止劳动契约。但由于劳工无权终止劳动契约，导致劳工必须忍受诸多不合理的劳动条件，因此本法特别明定劳工主动终止劳动契约的规范和权利。该意见体现在草案第十一条和第十二条。

（4）基本工资的保障与工资直接给付“劳委会”于2002年在“经发会”中明确规定外籍劳工基本工资应该包括膳宿费。该规定造成外劳工资实际大减，并使所得报酬低于基本工资。因此，该草案明定工资扣除膳宿费、交通费用之后，不得低于劳动基准法所确定的基本工资，且工资应由雇主直接全额给付给劳工，避免中介从中获取不法利益。该意见体现在草案第十六条和第十七条。（5）资遣费请求与失业给付的适用。该草案规定非归责于劳方而终止劳动契约时，劳方可以依劳基法标准请求雇主给付资遣费；同时外籍家务劳动者在等待新的雇主期间，可以比照本地劳工申请失业给付。该意见体现在草案第十四条和第十五条。

（6）明定家务劳动者的休息时间、休假权益。台湾地区“行政院劳委会”以家务劳动者的工作时间难以界定，于2000年将家事服务业劳工排除在劳动基准法的保护之外，使得家务劳动者成为法外孤儿。该草案考虑到家务劳动的现实，顾及家务劳动的临时、机动以及待命特性，特别订定家务劳动者每日工作时数以八小时为限，居住于雇主家的劳动者每日应有连续十小时的休息时间，雇主不得打扰。在劳资协商合意的情况下，每日加班时数不得超过二小时。家务劳动者并享有法定休假权益，拥有劳基法所规定的例假、国定假日及特别休假的权益，每个休假日系指24小时不需提供劳务。该意见体现在草案第二十二条、第二十三条、第二十五条、第二十六条和第二十七条。（7）女性保护与性骚扰的预防。家务劳动的从业者多为女性劳工，对于女性的特殊保护，草案汇集台湾地区两性工作平等法等规定，明定雇主不得以结婚、怀孕、分娩或育儿等情事解雇劳方；不得以性暗示、性歧视等言词与行为对待劳方；并明定劳方享有一天的生理假。该意见体现在草案第三十条、第三十一条和第三十二条。此外，该草案还明确规范雇主终止劳动契约的限制，加强对家政工人的保护。家事服务业劳工因被视为非正式性的雇佣关系，工作权毫无保障，外籍家务劳动者更经常被雇主以“遣送回国”威胁。因此，该意见体现在草案第九条、第十条。

（三）地方管理部门责任和作用方面。主要包括：（1）平衡外籍劳工的语言弱势。由于大量家务劳动者为外籍人士，语言文字存在障碍，使得他们的劳动处境更脆弱，因此，草案明定雇主须提供劳方可以通晓语言记载的薪资单，解约同意书也须备齐双方母语文字以避免因胁迫而侵害外劳权益。该意见体现在草案第十三条和第十七条。（2）加强劳雇权利教育。家务劳动者以个别家庭为工作场所，家庭为一私领域空间，并且因为不同的家庭经济状况、

家庭规模、语言以及文化背景而有极大差异，使得家务劳动者必须尽快适应不同的工作场域。无论是雇方或是劳方，均需对于彼此的权利义务有进一步认识。因此，草案明定主管机关在劳雇双方聘雇前应办理劳雇讲习，以认识到双方的法定权益与生活适应性问题；雇方应提供劳方八小时的劳工教育假，以便劳方获知相关的法令咨询、社会资源渠道。该意见体现在草案第六条和第二十四条。（3）地方管理部门应提供“喘息服务”，补充雇主家庭照护需要在地方管理部门缺乏周全的临时小区照护制度下，病人家庭往往无法得到社区援助，只有依靠家事劳动者，使得家事劳动者往往面临超时工作的劳动处境；并导致有些家事劳动者往往会选择压抑自己的需求以满足照顾病人需要。因此，该草案明定家务劳动者在规定的例假、休假及特休期间，有照护需要的雇主可向相关主管机关申请临时居家照顾服务。该意见体现在草案第三十三条。（4）权益诉讼基金与安置收容。规定家务劳动者发生劳资争议时，依据劳资争议处理程序办理；同时为弥补原劳资争议制度的缺失与不足，保障劳工诉讼的权益，特别为顾及外籍家务劳动者在异国面对争议诉讼的生活困境，草案明定地方管理部门必须成立权益诉讼基金，为家事劳动者全面提供对争议诉讼的补助，并设置临时安置中心收容急难外籍劳工。该意见体现在草案第三十五条和第三十六条。

三、台湾地区社会对《工人版家事服务法》的态度

《工人版家事服务法（草案）》提出之后，在台湾引起了广泛的争论，基本分成肯定和反对两大阵营

1.赞成者意见。《家事服务法》经“立法委员”向“立法院”自行提案后，仅台北市就业服务商业同业公会表示赞成，但也建议“政府”应采取配套措施。该公会表示，赞同徐中雄“立法委员”所提家事服务法草案的制定，但对于两周八十四小时、休息须连续十小时以上、劳工休假产假的保障条文，应在“政府”健全居家照护体系后再行议论。家事服务的雇主本身，往往兼具劳工身分，且依法必须缴交就业安定费，主管机关应基于公平原则，提供法律协助并成立权益诉讼基金，协助雇主进行劳资争议诉讼等。[3]

2.反对者意见。对于《工人版家事服务法》，大多数的相关团体皆对该草案持反对立场。其中，最强烈的反对意见来自社会福利团体。社会福利团体认为：（1）台湾缺乏长期照护政策，以致家庭必须独自负担所有的照护成本。长期照护体制尚未建置完善，若贸然实施家事服务法，而没有其它配套措施（如更弹性的喘息服务、财源风险分摊机制等）将增加家庭照护成本并影响其日常生活。导致无力负担庞大照护经费的家庭成员，势必辞去劳动市场的工作，进而影响社会生产，或将需要照顾的人送进机构而违反“在地老化”的施政措施 [5]

（2）家庭内的照护关系并非等同一般劳动市场劳雇关系，雇主多为身体病弱等弱势族群，恐怕无法负担等同劳动市场的管理责任。再者，将会不切实际的将责任加诸残障者及照护家庭之成员，增加痛苦与压力，使很多从事家事劳动者失业，导致劳雇双方均受到伤害。

（3）草案内容本身存在诸多问题。主要包括：（1）草案规定的雇主责任较劳基法更严格。例如，劳基法并未明文规定应给予劳工教育训练假；劳基法针对违反劳动契约且情节重大者得不经预告终止劳动契约，但草案规定须先经雇主书面要求改进才能终止劳动契约，使同为受雇的外籍劳工有不同的权利。（2）新增雇主义务提高了雇用的人事成本开销（例如住宿费、交通津贴、例假日等），将造成雇主在无能力雇用家事劳动者的情况下，丧失应有的被照护等权益。（3）明定劳工休息时间应连续十小时以上，必要时可于征得劳工同意后加班二小时。如此僵硬性的规定，若受照护者发生需要紧急处理事项，劳工又不同意时，容易引起纠纷或生命安全问题。（4）加班按工资报酬加给二分之一的规定，比劳基法更优越，提高了雇主人事成本开销。（5）适用范围界限不明，家事劳动者究竟包括有哪些工作者，未明确规定。（6）本地区劳工及外籍劳工是否一体适用。（7）草案中仅见对劳工权益保障内容，却未见对雇主权益保障内容。[3]

社会福利团体的意见其并不反对加强对家政工人的保护，只不过在采取何种立法模式加强家政工人保护问题上与赞成者存在分歧。因此，社会福利团体提出了相关的修改建议：

（1）通过修改《台湾劳动基本法》实现对家政工人劳动权益保护目的。家事劳动者未适用劳基法，无法受到最低限度的保障，要解决此问题首先应检视其不适用劳基法的因素，若这些因素可透过修改劳基法而改善，仍应朝修改劳基法方向而努力，使家事劳动者皆能适用劳基法，并订定排除条款，针对工资、工时等具体问题加以讨论。（2）研拟相关配套措施，例如研究制定定型化劳动契约，以明定劳雇双方的权利义务。（3）政府应建立喘息服务，以协助相关家庭需求，维护劳资双方的权益。[3]

在这些会议上，各专家学者提出了四种解决方案：

（1）为确保时效的便捷与可行性，在就业服务法当中增订条文，强制外籍家事劳动者签订定型化契约。

（2）将外籍家事劳动者强制由注册登记派遣公司雇用，并依个别家庭需要派遣劳工。即通

过国内派遣公司，统一向劳务派遣单位招募并雇用外籍家事劳动者，派至有需求的家庭提供劳务。由于外籍家事劳动者的雇主为派遣公司，故有关工作的内涵、工时、休息、休假等劳动条件，将由其雇主（派遣公司）与接受派遣的家庭协议，有任何纠纷或受虐情形，雇主自己将出面解决，以较能保障家事劳动者的劳动权益。台湾地区残障联盟秘书长王幼玲指出，家属只是希望能获得“购买得起的照护”，若是“政府”愿意当雇主将外劳转给派遣公司，将外劳派遣给需要的家庭，有需要家庭再花钱购买，外劳的食宿将由派遣公司管理，如此也在一定程度上能够比较好地保障外劳的权益，也不需要求雇主太大的责任。

（3）针对家事劳动者制定专法。现阶段的劳动法令，对家事劳动者未有相关完善的规范。制定专法，其优点在于有法制上的独立性及完整性，可针对特别权利义务加以考虑。

（4）制订家事劳动者适用劳动基准法法令。即由行政命令，指定家事劳动者适用劳基法，并采该法第八十四条之一项的规定，由行政机关核定公告，并且由劳资双方另行约定工时（或于附则中增修条文），以解决该等人员在劳务给付过程当中，立法难以解决的工时问题至于其它例假、休假等劳动条件，仍须依该法规定。[3]

对于前述方案，台湾学者朱兴魁分析了各主张不同的优点和缺点：（1）不分本地区与外国家事工作者，全部指定适用劳动基准法方案的优点是简便迅速，但可能会产生适用困难及差异性问题。（2）仅针对外籍家事工作者采取定型化契约方式提供保护，在就业服务法中增订条文，授权台湾地区“行政院劳工委员会”以法规命令的方式，制定家事服务类外籍劳工定型化契约，在其内明定外籍家事工作者必须适用法定的契约条款，且只准许当事人作有利于劳工的变更。此一

做法的优点是成本较低且较易推行，而日后也可扩大适用到本地区劳工，但“政府”过度介入私法上契约自由的领域是否妥当，则值得深思。（3）制定以家事劳动为主的家事劳动法，针对家事劳动的特质评定劳资双方的权利义务，尤其是有关劳动条件、职灾补偿及契约终止等事宜。这种构想的优点是在法制上有独立性及完整性，而且还可对特别的权利义务关系加以考虑，但其缺点是立法速度缓慢。[6]

对于四种方案，台湾地区“劳基委”认为指定家事劳动者适用劳动法，并依新增的劳基法第八十四条之一项的规定，由劳雇双方另行约定工作时间、例假、休假、女性夜间工作而不受劳基法相关法条的规范限制，较为可行。[3]2007年美国国务院发布年度全球人口贩卖报告指责台湾发生太多起外籍劳工遭到虐待、超时工作、强迫劳工从事非意愿性的工作等事件，而当前法律不足以遏止这些恶行和保护外籍劳工。对于这项报告，台湾抗辩说鉴于家事劳动具有“个案化”及“多元化”的特性，家事劳动关系与一般劳动市场的劳雇关系非常不同，其雇方属弱势群体者不在少数。同时，其工作密度及性质差异性大，有关工资、工时等劳动条件很难予以统一规范，即使许可弹性调整，雇主仍恐难以负担。因此，不易制定一体适用的法律。此外，法律制订后，后续的行政监察、检查也存在难度。[7]此外，“台湾劳委会”表示，已倾向朝将家事劳动者指定适用劳基法方向研究，至于工作时间部份，可以排除适用来处理。[7]

五、台湾地区家政工人立法实践对大陆地区的启示

正如国际劳工组织所指出的那样，家庭工作的特殊性不是将家庭工人排除在国际劳工标准保护之外的充足理由。[8]台湾地区有关家政工人劳动权益保护的实践表明，一个国家或地区对于家政工人保护模式的选择实为非常重要。选择何种模式直接影响法律本身的严肃性和权威性。台湾地区家政工人立法实践对大陆地区的启示有三方面：

（一）分步骤制订相关保护规则。由于家政工人专门性法律的出台耗时日久，但家政工人劳动权益保护却迫在眉睫。因此，大陆地区有关家政工人劳动权益保护的立法应该在不同环节上开展。（1）制订行业性质的《家政服务合同》（广东已经对此做出了规定）为保障家事劳动者之权益，授权劳动人事部门制订家政服务行业家政服务定型化契约，明确规定应该记载或不得记载之事项，家政服务契约若有违反家政服务定型化合同的为无效。不过，定型化契约只是在很微弱的程度上保护家政工人；（2）国家人力资源保障部门制订家政工人劳动权益保护规章；（3）各地方立法机构制订家政工人劳动权益保护规范；（4）国家制订有关家政工人劳动权益保护法律法规。

（二）应该将本国和外籍家政工人劳动保护权益一体考虑。目前，大陆地区家政工人尽管占据家政产业的绝对主流，在短时间内，外籍家政工人还不会给家政服务业的就业带来负面影响，但是，随着中国国家化程度的加深以及经济的发展，外籍家政工人的进入也难免会产生诸多法律上的适用问题。因此，在明确家事劳动者之法规范时，应该将国内家政工人与外籍家政工人一并考虑在内。

（三）建立贫弱家庭护理国家救济制度。台湾地区的实践表明，尽管家政工人作为弱者加以保护具有现实的必然性。然而，在针对那些弱势家庭而言，因为家庭成员本身残疾而不得不承担家政员的时候，家庭本身也成为弱者。在弱者与弱者的世界中，当法律的天平倾斜于家政工人，残疾贫弱家庭的弱势化解就显得特别重要。否则，将家政工人纳入劳动法律保护将导致新的不平等。因此，需要建立扶助贫弱家庭的法律机制，由国家负担一部份的照顾责

任，以避免劳资关

系中的不确定性导致劳雇冲突危机。[5]

参考文献：

- [1] 国际劳工组织,全国妇联.中国家政工体面劳动和促进就业——基本情况介绍[Z].1.
- [2] 郑津津.家事劳动者劳动权益保障之研究[J].月旦法学杂志, 2005, (9): 135
- [3] 邱祈豪.照护服务产业——家事劳动者劳动条件之探讨[J].台湾劳工,2008,(12):36-37-37-38-40-40.
- [4] 邓学良.公民与劳动法(九)——外劳政策与问题之探讨篇[DB/OL].<http://fdlma.org/ShowPost/2992.aspx>=2009-12-02.
- [5] 李佩妤.外籍劳动者之劳动人权于我国法制之困境——以外籍家事劳动者为重心[R].学员法学研究报告,(47):2868.
- [6] 焦兴德.保障外籍家事工作者劳动权高国际基准之研究[J].经社法制论丛,(35):172-173.
- [7] 2007年7月台湾地区对“美国2007年人口贩运报告”响应说明[DB/OL].<http://aht.immigration.gov.tw/> -2009-12-10.
- [8] International Labour Office.Decent work for domestic work-(International Labour Conference, 99th Session, 2010.Fourth item on the agenda)[Z].16.