

檔 號:
保存年限:

附
件

行政院公共工程委員會 函

地址：11010 臺北市信義區松仁路3號9樓

承辦人：宋曉琪

聯絡電話：02-87897710

傳真：02-87897714

E-mail：sung@mail.pcc.gov.tw

受文者：臺灣區綜合營造業同業公會

發文日期：中華民國108年11月14日

發文字號：工程管字第1080301062號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨 (360000000G_1080301062_doc1_Attach1.pdf、
360000000G_1080301062_doc1_Attach2.pdf)

主旨：檢送本會108年11月6日研商「公共工程承攬廠商進用外籍
營造工相關法規修正建議方案」會議紀錄乙份，請查
照。

正本：國家發展委員會、行政院主計總處、勞動部、經濟部、內政部、交通部、教育部、科技部、文化部、直轄市政府、中華民國全國工業總會、臺灣區綜合營造業同業公會、中華民國工程技術顧問商業同業公會

副本：本會主任委員室、顏副主任委員室、主任秘書室、技術處、企劃處(均含附件)

電 2019/11/14 文
交 16:46:18 換 章



研商「公共工程承攬廠商進用外籍營造工相關法規修正建議方案」

會議紀錄

壹、時間：108年11月6日(星期三)上午9時30分

貳、地點：本會第1會議室

參、主持人：吳政務委員澤成

肆、與會單位及代表：如簽到單

紀錄：宋曉琪

伍、緣起：

中華民國全國工業總會近期向本會陳情營造業嚴重缺工，經查勞動部曾於108年6月26日召開「跨國勞動力政策協商諮詢小組第29次會議」討論相關議題，惟仍未能有效解決問題。為瞭解中華民國全國工業總會與勞動部雙方意見之差異，並尋求可行方向，本會於108年9月16日召開會議邀集相關單位共同討論，依前述會議結論，由本會研提「公共工程承攬廠商進用外籍營造工相關法規修正建議方案」，並邀請國家發展委員會、行政院主計總處及勞動部共同討論，爰召開本次會議。

經本會研析中華民國全國工業總會與勞動部雙方意見之差異，主要包含申請外籍營造工之百億計畫門檻、分級表缺漏重大計畫、申請表用印核章機關不明確、本外勞人數比例限制及驗收留用缺乏彈性等五項問題，並均涉及勞動部「專案核定民間機構投資重大經建工程及政府機關或公營事業機構發包興建之重要建設工程聘僱外籍營造工作業規範」(以下簡稱作業規範)。

陸、業務單位說明：

為有效解決目前參與公共工程之營造業勞工短缺問題，本會依據中華民國全國工業總會及臺灣區綜合營造業同業公會(下稱

工業總會)之訴求，參考勞動部相關法規訂定背景與目的、營造廠商承攬公共工程本國勞工招募現況問題、公共工程實務行政作業流程及 108 年 9 月 16 日會議與會單位意見等，研提「公共工程承攬廠商進用外籍營造工相關法規修正建議方案」，摘要說明如下：

(一)非屬百億計畫之 10 億元以上工程標案無法申請外籍營造工

- 1、工業總會建議：取消專案百億計畫申請門檻。
- 2、本會建議對策：建議刪除百億計畫限制，即將作業規範第 2 點第 3 款「……其計畫或方案總經費經中央目的事業主管機關核定達新臺幣一百億元以上，且……」文字刪除。
- 3、主要理由：現在執行中重大建設計畫，部分計畫總經費未達百億元，不應以百億元以上認定為重大建設計畫，又查目前引進外籍營造工之個案契約金額適用門檻已由母法審查標準規定之 1 億元提升為 10 億元，爰不宜再限縮需為計畫或方案總經費經中央目的事業主管機關核定達新臺幣一百億元以上所屬工程。

(二)分級指標表缺目前執行重大建設計畫

- 1、工業總會建議：分級指標表不包含現行前瞻計畫，建議增加。
- 2、本會建議對策：建議增加前瞻基礎建設計畫，即修正作業規範附表一，計畫別 A 級別新增「前瞻基礎建設計畫」。
- 3、主要理由：考量「行政院二〇一五年經濟發展願景計畫」及「愛臺十二建設計畫」等均已陸續完成，宜配合目前政策方向調整增加「前瞻基礎建設計畫」，以符合實際。

(三)「政府計畫工程之計畫、工程金額及工期證明表」「工程主管機關」定義模糊

- 1、工業總會建議：刪除「政府計畫工程之計畫、工程金額及工期證明」之主管機關核章欄位。
- 2、本會建議對策：建議主管機關核章欄位改為上一級機關核章，即修正作業規範第六點第八款為「……自上級機關審核之次日起六十日內有效，上級機關係指工程主辦機關之上一級機關……」。
- 3、主要理由：考量「工程主管機關」用印之目的主要係確認「工程主辦機關」所審查之計畫級別及金額等有無錯誤，應屬覆核之角色，爰由其「上級機關」負責確認即可，除簡化作業流程外，「上級機關」於政府採購法已有明確定義，不致造成各機關無所適從。

(四)「每進用其他國內勞工三人，得申請引進外國人二人」限縮引進外籍營造工人數

- 1、工業總會建議：調整「聘用3名本國勞工，得聘2名外籍勞工」之相關規定。
- 2、本會建議對策：建議刪除聘用3名本國勞工，才可聘用2名外籍營造工之規定，即刪除作業規範第七點。
- 3、主要理由：公共工程承攬廠商申請外籍營造工既經法定程序辦理國內勞工招募後，確認國內有意願參與之勞工人數不足始提出申請，如再以「雇主每進用原住民一人，得申請引進外國人二人，每進用其他國內勞工三人，得申請引進外國人二人」，在承攬廠商聘不到本國勞工才能申請外勞之情形下，又要求進用外籍營造工需配額聘用一定比例之本國勞工，其前後邏輯顯有矛盾。實際上已造成承攬廠商實際進用外籍營造工人數，較勞動部依承攬廠商本國勞工招募情形所核准引進之外籍營造工人數再次限縮。

(五)不同類型工程驗收留用人數均採單一比例 20%，缺乏彈性

- 1、工業總會建議：廢止驗收留用外勞人數 20%規定。
- 2、本會建議對策：建議增加工程主辦機關亦得提出驗收留用之建議人數，即修正作業規範第九點第三項，增加「工程主辦機關建議留用需求人數或」文字。
- 3、主要理由：驗收作業係屬公共工程契約之一部分，各類型工程態樣均不相同，竣工後所需缺失改善及收尾人力需求亦不相同。

柒、綜合討論：

一、勞動部

- (一) 台灣外籍勞工突破 71 萬人，外界持續關切，包含監察院、立法院及勞工團體等，甚至被監察院糾正，若要調整資格，需作政策評估。
- (二) 外界對於缺工問題，主要關切兩個議題：
 1. 缺工情形：營造公會提出缺工嚴重，惟依據主計總處公布營造業相關數據顯示，(1)營造業近 3 年(105-107 年)空缺量為 2.27%至 2.56%，屬穩定狀況，無大幅升高或降低；(2)營造業近 3 年離職失業比率為 4.59%至 4.58%，失業比率並無特別高；(3)營造業近 3 年總薪資為 42,839 元至 42,798 元，薪資微幅下降。另依據公立就業服務機構統計總體求才績效，公立就業服務機構求才介於 39,000 人至 37,000 人，僱用人數 22,000 人，僱用率介於 57%~59%。
 2. 缺工是否造成不利之影響：過去這幾年，除了桃機第 3 航廈反映缺工問題導致招標困難，政府介入處理，其他未接到反映營造業因缺工問題導致工程無法如期發包或是工期延宕，以致影響到民眾權益。

- (三) 另有關原住民的權益，事實上營造業是原住民主要就業項目之一，為保障原住民的就業權益，資格調整對原住民的就業影響應被考量。
- (四) 另有關本外勞成本價差問題，外界認為聘僱移工比較便宜造成聘僱誘因，故 98 年訂定人力成本價差扣回乙事，為避免營造業者聘僱移工係為降低人力成本，建議人力成本價差應予維持。
- (五) 本部立場為公共工程是政府編列預算，就業機會應該優先保障本國勞工。另缺工事實是否如同營造公會反映的缺工非常嚴重，從主計總處或就業服務體系得到數據目前都是屬穩定狀態，若人力成本價差制度維持，或許本部就百億元計畫門檻，額度有調整空間，至於調整到多少額度，可以再討論。
- (六) 本部已向工程會索取 96 年至今 10 億元以上工程案件數量統計，計 426 件，其中有 262 件工程引進外籍營造工，占 10 億元以上工程案件約 61%，至於其餘 39% 的工程未申請外籍營造工，可能是因為不符合百億元計畫或符合百億元計畫但依實際工程情況，不需要申請外籍營造工。
- (七) 本部並不是表示營造業無缺工情形，而是從主計總處及就服機構客觀數據統計來看，畢竟外勞政策須經過本部跨國勞動力政策協商諮詢小組討論。現在各行各業都在反應缺工，如旅宿業、運輸業，但評估開放移工可行性應需回到客觀數字，目前營造業整體勞動數據穩定。
- (八) 事實上外籍營造工議題討論十多年，從九十幾年就開始討論，到底限縮外籍營造工對公共工程有無不利影響，需從客觀數據來看，由桃機公司案例來說，整個移工政策可以

配合國家政策作調整，只要公共工程受到不利影響，提出佐證，本部配合適當調整。

- (九) 「聘用 3 名本國勞工，得聘 2 名外籍勞工」條文訂定之目的，是確保聘僱階段本國勞工的就業權利，並無矛盾的地方。申請外籍營造工既經法定程序辦理國內勞工招募後，確認招募不到本國勞工才申請外勞，本部核發配額後，承攬廠商引進外籍營造工時，必須確保營造商聘有一定人數之有本國勞工。另依規定國內勞工人數之計算，為雇主或與雇主簽訂營造工程契約之分包商本國勞工，考量公共工程分包多層，建議未來可放寬認定原則，包含該工程所屬各級分包商之本國勞工均可列計，有利於核發外籍營造工入國許可之人數計算。
- (十) 現在核配外籍營造工之招募許可公式計算是沒有跟本國勞工有任何的聯結，只是將工程金額與工期計算後乘以比例，給予配額，假設得到 100 名外籍營造工配額，引進前述外籍營造工時，僱主或包商需依「聘用 3 名本國勞工，得聘 2 名外籍勞工」規定辦理。另對於原住民則以「聘用 1 名原住民，得聘 2 名外籍勞工」，給予加權，以鼓勵營造業者進用原住民。上次會議已有提過，勞工團體過去曾提出營造業工地都沒有本國勞工，故本部參考製造業類似做法訂定規定。

二、葉宜津委員國會辦公室

- (一) 勞動部說明的數據都是以過去的數字來觀看，卻沒有考慮到未來部分。未來前瞻基礎建設所執行的公共工程量體大，用過去數字來觀看營造工人力需求，評估公共建設執行需要多少人力，恐不適當。

- (二) 政府應該要幫助產業，不應以過去數據評估未來需求，現在立法院審預算大部分公共建設計畫不到百億元，預算介於四十到五十億元，勞動部相關法規應滾動檢討。
- (三) 勞動部當時擬訂「每進用其他國內勞工三人，得申請引進外國人二人」之背景為何？是否有考量缺工的情況？既然是缺人力，討論本勞及外勞比例時，應該將缺工因子放入考量。

三、臺灣區綜合營造業同業公會(一併代表中華民國工業總會)：

- (一) 公會目前提出來的缺工，指的是缺藍領勞工，惟勞動部所引用的相關統計數據，指的卻是白領勞工，對於勞動部發言，唯一可相信的是法規條文修改，必需考慮到國家的整體政策。
- (二) 目前外勞人口數達到 71 萬人，為何偏偏犧牲營造業，營造業承攬公共工程也是帶動經濟發展命脈之一，勞動部說看不出有缺工問題，本公會會員有一萬二千家，每個會員來文說缺工，難道是假象嗎？建議勞動部踏入產業界來看，政府政策應該要與實際情形符合。
- (三) 對於本外勞扣價差的問題，引進外籍營造工已有就業安定費，本外勞扣價差係依當時環境因素訂定，最後造成執行很大的困擾。
- (四) 勞動部於會中所提公立就業服務機構統計總體求才績效，僱用率達到 59%，那是別的產業。對於營造業求才情形，本公會提供即將完工國家重大建設計畫案件供工程會分析，請看工程會資料就明白，若勞動部需要全部的情形，本公會也可以來普查。
- (五) 對於缺工的問題，不能只看工程發包情形，工程是否如期

完工也必須瞭解，建議勞動部一併考量工程無法如期完工造成履約爭議之情形，例如依契約規定工程進度逾期 10% 需受停權處分並停止估驗計價、工程進度逾期則有逾期罰款的問題等。另本國勞工因天氣不佳不願意上工，也不願意加班，造成工程執行困境也要一併考量。

- (六) 勞動部會中說要照顧原住民，依政府採購法第 98 條規定，得標廠商其於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用身心障礙者及原住民，人數不得低於總人數百分之二，僱用不足者，除應繳納代金，並不得僱用外籍勞工取代僱用不足額部分，以上請勞動部參考。

四、中華國工程技術顧問商業同業公會

- (一) 執行公共工程監造之履約過程中，確實發現許多工程缺工，造成工期無法掌握，進而產生逾期罰款及履約爭議，也連帶影響顧問公司履約執行，並衍生出相關爭議問題。
- (二) 蘇花改地區不可能有足夠當地勞工願意參與工作，現在台東、花蓮很多重大工程執行過程中，一定要從西部找勞工至東部工作。
- (三) 現在老年化情況很嚴重，營造業勞工年齡偏高，台灣已進入高齡化社會，根據國發會人口推估 2025 年老年人口會達 20%，國家人口紅利一直減少中，如果事前未能預防，工程開工時找不到勞工的情形，將會越來越嚴重。
- (四) 在營造業工地，年紀越大危險性越高，效率也會不好。基於照顧勞工安全，掌握公共工程進度，很多事情可以預先作為，請勞動部參考。

五、國家發展委員會：

- (一) 分級表只增加前瞻計畫，惟基於(1)部分計畫如係以基金或

公務預算辦理，不在特別預算中；(2)將來行政院新興計畫，不在前瞻計畫內；(3)行政院 2015 年經濟發展願景計畫所屬工程或愛臺 12 建設計畫所屬工程都已經結束，亦無適用案件。爰此，針對增加前瞻計畫沒有意見，但是否可依性質設一個通案的名稱。

- (二) 國發會也是跨國勞動力政策協商諮詢小組委員之一，之前農委會要求開放外勞，曾安排諮詢小組委員至現場了解，建議勞動部可以安排委員去工地了解實際情形。
- (三) 本會曾於 106 年應立法院要求，針對營造業缺工召開協調會議，發現薪資、工作環境、一例一休等問題，導致本國勞工及原住民的勞動能量沒有這麼穩定。
- (四) 考量營造業特性不同，本國勞工人數已有彈性計算；製造業則是以該工廠人員計算本國勞工人數。

六、本會主任秘書：

- (一) 中華民國工程技術顧問商業同業公會提到我國各年齡層人口數的結構改變，少子化的問題造成年輕人總數在未來逐年下降，也會影響到進入各行各業人數。對照公共工程總金額，從過去數年到現在，公共工程總金額有上升趨勢，如果總體人口結構年輕人總數逐漸下降，從人口政策來看，外勞政策需要調整。
- (二) 過去檢視失聯外勞時曾經發現，營造工地發現失聯外勞件數比較多；關於外籍營造工引進公共工程，鄰近國家如日本、新加坡對於外籍營造工的引進也在逐漸放寬，以因應國內勞工人數不足的困境。

七、經濟部：本次會議由工程會所提出之 5 項修正建議，都是實際工程施作中會碰到引進外籍營造工的疑義和問題，若能做

合理修正，對於公共工程之推動有很大助益，且更能早日完成計畫達到工程效益，帶給人民經濟、安全、便捷的服務效能，因此，本部是持支持的立場。

- 八、內政部：工程會所提出之 5 項修正建議，本部無意見。
 - 九、交通部：交通部所屬工程如蘇花改工程、南迴鐵路工程、南迴公路工程、淡江大橋等都有缺工情形影響進度，工程會所提出之 5 項修正建議，本部支持。
 - 十、教育部：本部僅臺大醫院新竹生醫園區分院新建工程有申請外籍營造工；另本部查核發現工地工人的確年紀均偏大，工程會所提出之 5 項修正建議，本部支持。
 - 十一、科技部：本部僅新竹生物醫學園區第二生技大樓工程引進外勞，工程會所提出之 5 項修正建議，本部支持。另本外勞成本價差扣回，確實有執行上的困難
 - 十二、文化部：工程會所提出之 5 項修正建議，本部支持。
 - 十三、臺北市政府：工程會所提出之 5 項修正建議，本府支持。
 - 十四、新北市政府：本府捷運工程案件，確實有缺工情形，工程會所提出之 5 項修正建議，本府支持。
 - 十五、桃園市政府：工程會所提出之 5 項修正建議，本府支持。
 - 十六、臺中市政府：本府目前 10 億元以上未達 100 億元計畫有水湳國際會展中心新建工程及臺中市立美術館及圖書館(綠美圖)無法申請外籍營造工，工程會所提出之 5 項修正建議，本府支持。
 - 十七、臺南市政府：工程會所提出之五項修正建議，本府支持。
- 捌、結論：

本次所提出建議方案，勞動部於會議開始即表達已於會議前經內部討論，原則同意第 2 案(分級指標增加前瞻計畫)、第 3 案(調

整外籍營造工申請表複核機關)及第 5 案(放寬驗收留用人數)，另對於第 1 案(刪除百億計畫門檻)及第 4 案(刪除本外勞比例限制)認為應進一步討論。經與會機關與公會代表共同討論，個案之結論如下：

一、第 1 案「非屬百億計畫內之工程無法申請外籍勞工(刪除百億計畫門檻)」：

考量彙整型計畫總經費可能較其他計畫總經費為高，惟其個案對勞工需求情形可能不同，故以歸屬計畫總經費判斷是否為重要建設工程恐有疑慮。目前規定造成非屬百億元以上計畫而契約金額較大之工程不能申請外籍營造工，而屬百億元以上計畫而契約金額較小之工程得申請外籍營造工之不合理現象。又前述規範之上位法源「外國人從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款工作資格及審查標準」第 4 條及第 17 條所定「營造工作」之適用範圍，包括 1 億元、2 億元等，惟第 17 條末項規定即以專案核定方式將營造業適用門檻由契約金額 1 億元提升為 10 億元，爰建議不宜再限縮需為計畫或方案總經費經中央目的事業主管機關核定達新臺幣一百億元以上所屬工程。

經與會單位討論，勞動部表示百億元以上計畫門檻可以考量調整，惟建議應保留政府採購契約範本對於本外勞成本價差應扣款之規定；其餘與會單位均表達同意工程會建議內容。本案後續請勞動部、國發會及工程會進一步討論，並請勞動部具體協助指導提案修正之內容後，依勞動部建議送該部跨國勞動力政策協商小組討論。

二、第 2 案「分級指標表缺目前執行重大建設計畫」(分級指標增加前瞻計畫)：

考量「行政院 2015 年經濟發展願景計畫」及「愛臺 12 建設計畫」等均已陸續完成，建議宜配合目前政策方向調整增加「前

瞻基礎建設計畫」，以符合實際。

經與會單位討論，包含勞動部等各單位均同意工程會意見；國發會另建議直接修正為一通案性之名稱，以避免政府重大計畫之名稱更迭而需一再修正。本案後續請國發會、勞動部及工程會進一步共同就文字細節研商修正內容後，依勞動部建議送該部跨國勞動力政策協商小組討論。

三、第3案「政府計畫工程之計畫、工程金額及工期證明表之工程主管機關定義模糊」(調整外籍營造工申請表複核機關)：

考量「工程主管機關」用印之目的主要係確認「工程主辦機關」所審查之計畫級別及金額等有無錯誤，應屬複核之角色，爰建議由其「上級機關」負責確認即可，除簡化作業流程外，「上級機關」於政府採購法已有明確定義，不致造成各機關無所適從。

經與會單位討論，包含勞動部等各單位均同意工程會意見。本案後續依勞動部建議送該部跨國勞動力政策協商小組討論。

四、第四案「每進用其他國內勞工3人，得申請引進外國人2人，限縮引進外籍營造工人數」(刪除本外勞比例限制)：

考量公共工程承攬廠商申請外籍營造工既經法定程序辦理國內勞工招募後，確認國內有意願參與之勞工人數不足始提出申請，如再以「雇主每進用原住民一人，得申請引進外國人二人，每進用其他國內勞工三人，得申請引進外國人二人」，在承攬廠商聘不到本國勞工才能申請外勞之情形下，又要求進用外籍營造工需配額聘用一定比例之本國勞工，其前後邏輯顯有矛盾。實際上已造成承攬廠商實際進用外籍營造工人數，較勞動部依承攬廠商本國勞工招募情形所核准引進之外籍營造工人數再次限縮。爰建議刪除聘用3名本國勞工，才可聘用2名外籍營造工之規定。

經與會單位討論，勞動部表達前述規定訂定之目的，是確保聘僱階段本國勞工就業權利且無矛盾，申請外籍營造工既經法定

程序辦理國內勞工招募後，確認招募不到本國勞工才申請外勞，勞動部核發配額後，承攬廠商引進時必須確保工地內有本國勞工，勞工團體過去曾提出營造業工地都沒有本國勞工，故勞動部參考製造業類似做法訂定規定。另作業規範第七點第二款聘僱國內勞工人數之計算，目前僅包含「雇主或與雇主簽訂營造工程契約之分包商本國勞工」，未來可以考慮擴大至該工程之各級分包廠商，藉由擴大本國人數之計算母數，有利於核發外籍營造工入國許可之人數計算；其餘與會單位均表達同意工程會建議內容。

本案後續請勞動部、國發會及工程會進一步討論，並請勞動部具體協助指導提案修正之內容後，依勞動部建議送該部跨國勞動力政策協商小組討論。

五、第五案「不同類型工程驗收留用人數均採單一比例 20%，缺乏彈性」(放寬驗收留用人數)：

考量驗收作業係屬公共工程契約之一部分，各類型工程態樣均不相同，竣工後所需缺失改善及收尾人力需求亦不相同，爰建議增加工程主辦機關亦得提出驗收留用之建議人數。

經與會單位討論，各機關包含勞動部等均同意工程會意見；勞動部另建議驗收留用人數應少於施工階段之引進人數。本案後續請國發會、勞動部及工程會進一步共同就文字細節研商修正內容後，依勞動部建議送該部跨國勞動力政策協商小組討論。

玖、散會(中午 11 時 30 分)