

第二章 「無照」²²駕駛的火車頭

雖然營造業素有「火車頭」工業之稱，且其對於國家經濟建設之發展有顯著之貢獻，「本來」應該是一個國家經濟建設的重要基石，但這個產業長期以來，在政府產業發展政策中並未受到應有之重視，攸關產業是否能健全發展的「營造業法」遲至 92 年才通過，雖然該法仍存有許多爭議，但至少不至於再讓這輛「火車頭」繼續腐爛敗壞下去。換句話說，營造業與國家整體經濟發展存在著必然關係，而政府卻長期「放任」該產業之發展，由此可見，其實營造業從來就沒有被政府定位成一個「應該」和「可以」合理經營的正常產業。

造成台灣營造產業發展窘境的原因，歸結起來，政府要負最大的責任。所有的規章、制度或多或少的在主政當局蓄意或縱容之下，扭曲變形。也因此，整個產業積弱不振。營造業必須具備專業性，並擁有基本的技術團隊、機具設備以及足夠的資本，然而，台灣營造業在營造業法通過前，營造業的經營管理問題層出不窮，如相關法令不清，法令依據薄弱、各級營造業數量不均、工地主任角色模糊、削價競標、圍標、綁標等問題，都影響營造業本身制度的健全。

以下筆者將回顧台灣營造產業的發展歷程，並點出本文對於營造業「轉包」制度形成的分析角度：由於政府在營造產業的發展過程中，缺乏對此產業制定一套健全的產業發展政策，與國家法規制度長期的「放任」，造成營造市場結構扭曲變形，來看營造業「轉包」模式形成的歷史背景因素。

第一節 「火車頭」的分類、由來與演進

一、何謂營造業？

營造業是人類文明形成及社會進化過程中所必需的民生工業，為總體經濟重要的一環，與經濟景氣有密切關係，常可帶動相關產業之發展，也是國家建設的基礎工業，先進國家莫不以培植國家建設力量，提昇工程建設品質為要務，而營造業的建設水準也可做為衡量國家開發程度的指標。現代社會中，人類的日常生活無不與各式各樣的營造工程發生密切的關係。從住屋、高樓、公路、管道、堤壩、碼頭、機場、運河、橋樑、到鐵路等，都為人類提供各種生活的必需品與服

²² 營造業對國家、社會、經濟的發展且對人民的生活影響甚鉅，但政府卻長年「放任」此產業的發展，營造業法遲至 92 年才立法通過，因此此處以「無照」一詞來彰顯國家的「違法行為」。

務。可見營造業與社會的脈動息息相關，其生產過程或產品都會影響人類的生活，尤其工程品質之良窳，將直接影響民眾之人身財產安全及生活環境品質，其工程成果，亦能改變人民住、行、育、樂四大生活基本需求之型態，足見營造業於國家社會經濟建設中占有相當地位，且其產業關聯性大，對工業發展的影響既深且鉅，因此營造業素享有「火車頭」工業之美譽，長久以來，營造業對促進台灣經濟建設的蓬勃發展，居功厥偉。換言之，營造業是各項經濟建設的基礎工業，社會中各種經濟活動或多或少都受到它的影響，長久以來，營造業對促進台灣經濟建設的蓬勃發展，居功厥偉。

隨著時代的演進與經濟的發展，在社會分工越趨細密及工程專業化與大型化的演變下，現今所指涉之營造業與過去傳統認知上之營造業以大相逕庭，營造業又是國家建設重要的一環，承擔國家土木建築基本建設任務，除與經濟景氣有密切關係，更攸關一般民眾生命財產安全。由於各界對於營造業的定義以及執業範圍，包括那些工程項目等至今渾沌不清，因此對營造產業之範圍與分類，有進一步釐清的必要。²³

二、營造業的定義

營建業、營造業、房地產業、不動產業、建築業等名詞常有人互用，其範圍界定亦各有不同解釋。在西方營建發展史中，先期以「建築業」一詞代表十八世紀工業革命後因為政府提供的基礎建設大幅增加，提出「營造業」這個專有名詞取代之，更指出「營造業」範圍，除建築物外尚應包括土木工程在內，所指範圍較建築業的原意為大。所謂營造業，即凡是依工程圖樣從事房屋、道路、橋樑、機場、堤壩等土木工程的興建、改建、修繕等行業均屬於它的範疇；包括一般土木工程業、房屋建築業、景觀工程業、環境工程業（指從事各種污染防制工程廢棄物處理工程、環境衛生工程等行業）、電路及管道工程業、及其他營造業。另外，營造業的產業關聯效困極大，從上游的工程顧問、鋼筋、水泥業以至下游的代營運²⁴、代操作²⁵及房屋銷售等業，無不深受其影響。²⁶但是相對地，營造業的發展及起伏變化也受到眾多因素的影響，如國民所得水準、國民儲蓄多寡、銀行利率高低、人口總數成長及人口分佈情形、都市計畫及建築管理政策、重大經建計畫、政治情勢等，其中又以政府重大經建工程的推動對營造業的影響最為直接，可見營造業亦隨著時代與經濟環境的變遷有所更替。

²³ 張隆盛，廖美莉，我國營造業管理制度之檢討與變革，國政分析，永續(研)092-001 號，財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/092/SD-R-092-001.htm>，2003/1/8。

²⁴ 受業主委託經營企業，盈虧由受託人自行負責，並須定期繳付一筆權利金給業主。

²⁵ 受業主委託操作機器或其他專業設備，不但不負責盈虧，還可定期向業主收取一筆代操作費。

²⁶ 陳金賢，中小型營造業品質管理活動與經營優勢之探討，中華大學科技管理研究所，碩士論文，頁 11，2002。

本文所關注的是營造業底層勞工，在工作中遭受職業災害之議題，應是屬上述分類架構中，居中游的產業為主。換句話說，即凡是依工程圖樣從事房屋、道路、橋樑、機場、堤壩等土木工程的興建、改建、修繕等行業；包括一般土木工程業、房屋建築業、景觀工程業、環境工程業、電路及管道工程業、及其他營造業。

三、營造法規中的營造業

1. 無「照」駕駛時期

在營造業法通過前，我國有關營造業之規定主要依據為「建築法」，依建築法第 14 條：「建築物之承造人為營造業，以依法開業登記之營造廠商為限。」因此，建築法將營造業定位在建築房屋的承造人，負承攬工程之施工責任，按圖施工。

而在民國 62 年由內政部訂頒的「營造業管理規則」中，營造業係指「承攬營繕工程之營造廠商」，參酌政府採購法所列舉的工程項目，包括建築、土木、水利、環境、交通、機械、電氣、化工及其他經認定之工程。因此，營造業執業範圍其實已經跳脫建築法所限定的範圍，除「建築物」承造人外，尚包括土木工程、道路管道工程、捷運系統、基礎工程、高鐵工程、環境工程、電氣工程及其他營造工程等營繕工程。因此，在主計處行業標準分類中，「營造業」項目中包括土木工程、建築工程、機電、電路及管道工程、建物裝潢等行業，而建築業之自營木工、泥水、鉛管及電工等工程亦屬於營造業範圍。營造業實際執業範圍與目前概稱為「營造業」—土木、房屋建築有很大的不同。另一方面，營造業與「建築業」也有若干混淆。基本上，當時的營造業係指實際承攬營繕工程及承造人的角色，而建築業應明確界定於「建築投資業」，亦即建築業所投資的建築物應由營造業承攬興建。

以法令觀點來看，營造業法通過前，營造業管理主要法令依據為「建築法」及「營造業管理規則」。建築物營造方面依建築法規定，「建築物之承造人為營造業，…」，負承攬工程之施工責任，建築物工程明確依據「建築法」及相關建築法令規範，而上述營造業大部分的營繕工程—「非建築物工程」部分，卻分散於各種法規當中，如土木包業管理辦法、鑿井業管理規則等等，公共工程方面的營繕雖然有「政府採購法」予以規範，但是，「非公共工程」部分，除涉及建築物部分可由建築法規範外，缺乏一套清楚的制度及法令規範。²⁷

²⁷ 同註 22。

2.有「照」駕駛時期

有鑒於營造業的發展在缺乏健全法規制度下「亂象」滋生，在經濟全球化趨勢及我國加入 WTO 後營造市場對外開放，為改善與提升台灣營造產業之競爭力，並正視台灣營造產業之亂象與弊端，國家總算在 92 年通過了「營造業法」。

依照「營造業法」第三條關於營造業相關語法之定義如下：

- 「一、營繕工程：係指土木、建築工程及其相關業務。
- 二、營造業：係指經向中央或直轄市、縣（市）主管機關辦理許可、登記，承攬營繕工程之廠商。
- 三、綜合營造業：係指經向中央主管機關辦理許可、登記，綜理營繕工程施工及管理整體性工作之廠商。
- 四、專業營造業：係指經向中央主管機關辦理許可、登記，從事專業工程之廠商。
- 五、土木包工業：係指經向直轄市、縣（市）主管機關辦理許可、登記，在當地或毗鄰地區承攬小型綜合營繕工程之廠商。」

而營造業法第六條，將營造業分為，綜合營造業²⁸、專業營造業²⁹及土木包工業。

另由主計處的行業標準的分類來看，「營造業」包括土木工程、建築工程、機電、電路及管道工程、建物裝潢等行業，而建築業之自營木工、泥水、鉛管及電工等工程亦屬於營造業範圍。（詳見下表一）

²⁸ 依照營造業法第七條：綜合營造業分為甲、乙、丙三等，並具下列條件：

一、置領有土木、水利、測量、環工、結構、大地或水土保持工程科技師證書或建築師證書，並於考試取得技師證書前修習土木建築相關課程一定學分以上，具二年以上土木建築工程經驗之專任工程人員一人以上。二、資本額在一定金額以上。另依營造業法施行細則第四條：本法第七條第一項第二款所定綜合營造業之資本額，於甲等綜合營造業為新臺幣二千二百五十萬元以上；乙等綜合營造業為新臺幣一千萬元以上；丙等綜合營造業為新臺幣三百萬元以上。

²⁹ 依照營造業法第八條：專業營造業登記之專業工程項目如下：

一、鋼構工程。二、擋土支撐及土方工程。三、基礎工程。四、施工塔架吊裝及模版工程。五、預拌混凝土工程。六、營建鑽探工程。七、地下管線工程。八、空調水電工程（刪除）九、帷幕牆工程。十、庭園、景觀工程。十一、環境保護工程。十二、防水工程。十三、其他經中央主管機關會同目的事業主管機關增訂或變更，並公告之項目。

表一 現階段營造業分類表

大類	中類	小類	細類
E	營造業		
	38	土木工程業	
		380	土木工程業
			3801 一般土木工程業
			3802 道路工程業
			3803 景觀工程業
			3804 環境保護工程業
	39	建築工程業	
		390	建築工程業
			3901 房屋建築工程業
			3902 房屋設備安裝工程業
	40	機電、電信、電 路及管道工程業	
		400	機電、電信、 電路及管道 工程業
			4001 機電、電信及電路工程 業
			4002 管道工程業
			4003 冷凍、通風及空調工程 業
	41	建物裝修及裝潢 業	
		410	建物裝修及 裝潢業
			4100 建物裝修及裝潢業
	42	其他營造業	
		420	其他營造業
			4200 其他營造業

資料來源：行政院主計處網站，中華民國行業標準分類表³⁰。

³⁰註：1.本大類 70%產值集中在「一般土木工程業」及「建築工程業」兩細類，依環球經濟社建議及參考美國分類，本次修訂將「一般土木工程業」細類分為「一般土木工程業」及「道路工程

四、營造業的發展簡史³¹

(一) 台灣光復—十大建設前（40 至 60 年代）

民國 40~60 年代，國家百廢待興，其他行業尚在發展中，但基本建設工作量非常大，故當時營造業利潤非常高，當時一般公務人員的薪水約 300~2,000 元/月，但營造業工人薪水約 80~120 元/天。在民國 61 年進行十大建設以前，國內工程主要來自遭戰爭破壞的生產設備或交通設施及政府連續推動的第一期到第五期四年經建計畫，此時國內民間工程公司由於規模太小，施工機械及技術相當落後，大部分工程均以傳統施工方式進行，主要施工機械設備仍是相當克難的機械及傳統手工具，當時公路上的搬運車輛及簡單吊裝機械是屬於昂貴的裝備。因此當時主要由公營營造單位負責承攬施工。

此階段的公共建設以鐵路局、公路局、水利局及港務局、林務局為主，較重要的工程有中部東西橫貫公路、蘇花公路、西螺大橋、全省環島公路及橋樑、縱貫鐵路複線工程、高雄港、基隆港、花蓮港擴建、松山機場擴建及石門水庫水力

業」二細類；「建築工程業」細類分為「房屋建築工程業」及「房屋設備安裝工程業」二細類。

2. 「環境工程業」名稱修正為「環境保護工程業」；「油漆、粉刷、裱蓆業」名稱修正為「建物裝潢業」，使類別名稱及其涵蓋範圍更明確。<http://law.dgbas.gov.tw/system/1.php?LawID=00300001>

³¹ 本文分類點的選擇，以政府在台灣光復後至今，所施行的國家建設計畫為準。但又因政府搬遷來台後對於台灣建設的計畫既多且繁，因此以較為世人所熟知且較具影響性與投資金額大的國家經濟建設計畫為主要分類點。以十大建設、六年國建與最新之「新十大建設」其影響性較大，因此為本文主要依據的分類點，另因加入 WTO「內需型」的台灣營造業影響甚巨，因此亦為分類點之一。但其中較為特殊的地方在於「新十大建設」其與過往國家建設計畫主要以基礎建設為主的原則不同（新十大建設最大的不同，是沒有從南到北的大土木工程，「行政院長游錫堃昨日指出，「新十大建設」與蔣經國時代的「十大建設」不同，舊十大著重於硬體建設，新十大除必要的硬體建設投資外，更重視人文、科技、環境與生活建設的投資。」自由時報電子新聞—政治新聞，<http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/nov/27/today-p2.htm>，中華民國 92 年 11 月 27 日星期四），但其以國家建設計畫因應時代變遷與發展經濟之邏輯並無不同，且背後主因仍是以國家資本運作邏輯的思維為主——美其名為改善與提升就業機會但實質上是為吸收與運用市場上廣大的後備產業大軍來發展國家經濟，舉例來說：十大建設時期，政府以農業養工業(1950 ~ 1970)，而後農業發生危機(工業成長)，農村人口大量外移因此國家利用『十大建設』投入工業，迅即吸收了這群勞力（產業後被軍）於台灣工業的發展。而新的『十大建設』則是因現今勞力密集的工業發生危機，國家再次利用『新十大建設』投入腦力、知識密集工業以求能像過往模式一般，以吸收這群由工業游出的勞力（而這群勞力，在為國家基礎建設打下基礎與創造了舉世聞名的台灣經濟奇蹟後，早已殘弱不堪。因此新十大建設是否能有效改善目前及未來台灣勞動市場的就業機會，筆者存疑。但新十大建設對於新興的資本主義運作方式，卻是幫助甚大，因此新十大建設其實是國家為了配合資本主義剝削目前已是非典型僱用的勞工，與將來進入此領域的後備軍的一種政策。）另有關於台灣營造業的發展歷程，亦有學者研究指出，我國營造業的發展可以施工方式的演變，概略分成「機械設備艱困階段」、十大建設及其後續之十二大、十四大建設的「機械化施工階段」、國建六年計畫的「營造自動化萌芽階段」等三階段：筆者認為台灣營造業的發展，與國家經濟建設政策間具有相當的關聯性，因此依主要的經濟建設計畫為概分標的；另酌參林子昌，台灣營建公司的過去與未來，收錄於張嬭嬭、蔡桂香編，營建管理，營建世界雜誌社出版，1985，頁 150。及江丙坤，台灣基礎建設—現況、展望與民間投資（上），營造天下，第 13 期，頁 3-5，1997。

發電、林口及深澳火力發電、白河水庫、曾文水庫、第一、二輕油裂解計畫等。使用的機械設備，主要是由大陸撤退時，運送來台的舊有設備克難改裝而成，或由爭取美援而來的，機械設備的獲得在此階段仍相當艱困。

本階段末期的石門水庫及曾文水庫兩項規模龐大、影響民生至鉅的工程，引進了大量施工機具，才使國內土木工程業開始進入機械施工階段。

除中華工程公司及榮工處等公營營造機構外，目前民營大陸工程公司、互助營造公司、太平洋建設公司及新亞建設開發公司等均於此時期成立。

（二）十大建設—六年國建（60 至 80 年代）

民國 62 年以後，政府積極推動十大建設，由於工程規模龐大，已非傳統手工工具及簡單機械施工所能克服，因此大力推動施工機械化，當時因教育普及，施工技術人才的培育與施工機械作業人員的訓練並無困難，且因社會安定，民生逐漸富裕，施工機械之取得亦無困難，但因十大建設的建設型態多屬於基本建設，故此階段引進的施工機械多為基本建設機械。

回顧台灣經濟成長過程中，民國六〇年代十大建設的完成是開創我國經濟新局面的重要契機，當時所進行的重大基本建設包括鐵路、公路、航空站、港灣及核電廠等，同時興建了鍊鋼及重化工業，從此以後大小工業如雨後春筍般建立起來。到了 1970 年代時，此階段國內營造工程公司數量大幅增加。

（三）六年國建—加入 WTO（80 至 90 年代）

然而溯自民國七〇年代後期，在經濟迅速成長，國人日益富裕的同時，環繞在一般日常生活的問題卻逐漸浮現，諸如交通擁擠不堪、文化休閒設施普遍不足、環境污染日趨嚴重等，使得國民生活素質未能隨著國民所得的增加而提昇。³²為突破當前發展瓶頸，改善經營及生活環境，促進產業升級，進而邁入已開發國家之林。政府乃於此時實施「國家建設六年計畫」，經費高達 6 兆餘元，項目涵蓋大眾捷運系統、第二高速公路、高速鐵路及各種環境保護工程等，使得營造業在當時有躍昇為明星產業的架勢。但當時由於計畫實施的迫切性及國內勞工嚴重短缺，致使國際營造商虎視眈眈，外籍勞工充斥國內，政府遂積極提倡營造自動化，鼓勵民間營造業者及學術研究機構，共同開發符合國內營造需求的自動化機械及施工技術。另外，政府由於財力不足，乃計畫針對許多重大國建工程，採

³²根據美國康乃爾大學教授徐育珠與國內經濟學者黃仁德於民國 80 年研究指出，以民國 75 年為基準，計算民國 59~78 年間，台灣地區人民基本生活需要的素質提高 1.5 倍，然而自然與生態環境指標卻下降 84%。

行統包³³及工程大標化(為鼓勵大型廠商競標，促使廠商大型化，於是把一工程中獨立招標的子工程規模加以擴大，藉以提高工程品質)政策。因此，國內營造業的發展趨勢朝向涵蓋工程顧問業的技術服務及工程建造業的施工、建造的服務範圍發展，亦即包括評估、規劃、設計、採購、施工、監造以迄試車、工廠操作訓練等的一貫性工程公司發展的態勢。³⁴

到了 1990 年代時，此階段國內營造工程公司數量大幅增加，據統計，民國 90 年底營造工程公司登記家數已達一萬一千餘家，其中甲級營造廠有一千五百卅五家，丙級高達七千多家。但是加入 WTO 之後，或許甲級營造廠只需要五十家就夠了，也不必有七千多家丙級營造廠、人人都當「小老闆」，造成層層轉包、黑金掛鈎的弊端。³⁵

(四) 加入 WTO 迄今新十大建設 (90 年代末期至今)

1990 年代開始：接續 80 年代的發展，加上由於自由化趨勢，及我國加入 WTO，國家市場疆界逐漸被打破，國內一些國際性的大型廠商基於持續獲利、提高營收、及平衡資源運用的考量，亦逐步走向全球化。

營造業走向全球化，已是難以扭轉的趨勢。外來的國際公司提供其在財務、技術和管理能力上的專精，而本國的當地公司則運用其地緣優勢，提供其在本地勞工聘僱以及材料採購上的優勢。³⁶在 90 年代末期，營造業因景氣不佳、房地產業蕭條及政府公共投資經費降低，整個營造產業環境嚴峻，且在同業過度競爭之下，營造業經營困難，營造業者的獲利率普遍下滑。³⁷

縱上所述，從政府播遷來台已歷四十餘年，營造產業對促進台灣經濟建設的發展，貢獻良多。從十項建設、十二項建設、國家建設六年計劃到現今新十大建設，投入公共工程建設的資金相當龐大，營造業者理應有很大的成長空間與利基。然而綜觀台灣營造業的發展，在經歷了幾十年的演變之後，國內廠商卻遲遲不能快速發展，承擔起公共工程建設的重大責任，在國際上的相對競爭力每況愈下，時至今日，不僅無法與先進國家相比，甚至與一些與我國經濟發展落後的國

³³ 為工程發包的型態之一，意指從工程的規劃、設計、土木、建築到水電、空調，都交由一家廠商統籌辦理。有關統包的文獻可參酌，

³⁴ 觀諸國外經驗，將重大工程或工程建設委由一貫性的工程公司以統包方式辦理，至少已有 50 年以上的歷史，但台灣公共工程發包方式中統包的案件仍居少數中之少數。目前的德寶營造公司、台灣三泰營造公司及國營造公司等均成立於本時期。

³⁵ 政府將催生營造集團進軍國際，工商時報，

<http://www.contractor.com.tw/news/200111/20011122/112203.html>，2001.11.22。

³⁶ 胡偉良，加入 WTO 之後，營造業如何加強競爭力，營造天下，第 18 期，頁 8，1997。

³⁷ 劉同敏，從財務分析觀點研究 2002 年營造產業經營管理，財團法人中華民國營造業發展基金會網站，<http://www.cifrd.org.tw/>。

家相比，也找不出強有力的競爭優勢。反而逐漸有淪為外國廠商下包的趨勢。深究原因後發現，國內營造廠商多是中小型家族式經營，技術層次不高；營造產業的法規及招標制度尚未健全；以及政府政策趨向自由化、國際化等因素，在在使經營環境競爭加劇。因此，台灣的營造業發展至今，可以說已經成了一個完全「內需」的“地域性”產業，在跨出了台灣本島之外，業者沒有存活的空間。³⁸

第二節 從「學習駕照」到「專業駕照」的過程

這幾年來，世界各國的營造業者災難頻傳，不少知名的業者紛傳倒閉，給世人帶來了不少錯愕。其實這樣的發展其來有自，從整個營造業過去的發展歷程來看，營造業的由盛而衰有其歷史背景，直得我們去探討。³⁹

一、營造業法規制度的缺失

回溯這個產業的發展，我們可以發現，政府的不作為及制度上的缺失是造成營造產業發展的窘境與市場結構扭曲的原因。茲將其原因分述如下：

（一）缺乏有效的產業發展政策

首先，政府沒有具體而有效的產業發展政策，大多數的國家都會把營造業的發展，當做一個國家經濟發展的重要基石，台灣卻不然。過去政府當局，一直不曾訂定過具體而有效的產業政策。一方面，可能是政府主政當局對這個產業不夠重視；另外，也可能緣於政府相關主政者的層級及宏觀不夠高遠；甚或也可能是主政者蓄意的弱化這個產業的結構和發展，以利黑白兩道和地方派系從事不法運作。⁴⁰

在十大建設前的傳統營造業，當時營造工程單純，很多營造廠的監工素質低到看不懂圖，不懂得設計也不會畫施工圖。政府於當時環境條件下，便訂下營造工程產品的所有圖由建築師統管，由規畫、設計至勉強可施工的施工圖；公共工程部份的材料購買及製造品質的監督由公務人員管理；因此當時的營建管理制度（建築師法、審計發包制度）實際上將營造廠定位為「按圖施工」的大包工頭。在

³⁸ 胡偉良，從營造產業的發展歷程談台灣土木工程未來的發展趨勢（下），營造天下，第 80 期，頁 10，2002。

³⁹ 胡偉良，從營造產業的發展歷程談台灣土木工程未來的發展趨勢（上），營造天下，第 79 期，頁 12，2002。

⁴⁰ 同註 37。

當時的條件下，營造業者不用傷腦筋畫圖，也不用傷腦筋培養工程師，只要喝酒套關係，不必談什麼創新研發、品質保證、永續經營、製程效率，更不用談 MBA、TQM、價值工程、掌控新技術，只要承包的工程，便可賺 20% 的淨利潤。此種環境下，吸引了更多敢殺價的公司想分杯羹。如果再請位民意代表或政府官員隱身於營造廠背影中，若可綁標或降低品質(偷工)，則利潤常可達 30~40%。此種環境下，漸漸養成了完全被動不願學習、創新與改變的習慣，更糟的是，部份的民意代表與部份鄉鎮長已是共同既得利益一員，形成共犯結構，形成了目前的既得利益階級，造成了營造業合理化改革中的一大阻力。⁴¹

再者，政府對國內營造制度，例如綜合營造商或專業營造商以及大型、中型或小型營造商的政策不明，使得廠商無所適從，影響長期計劃的擬定。⁴²且由於政府對營造業欠缺一套完整的產業政策，加上部分業者一味追求短利的陋習，對於新科技、新工法、新管理技術的研發皆不甚重視，導致多年來，國內業者無論在規模上、技術上或管理上，都很難與鄰近的日、韓廠商匹敵，更遑論實力雄厚的歐美廠商。

最後，營造法規制度常年的不健全，亦是造成營造市場混亂主因。我國營造業法遲至 92 年 1 月 13 日才立法通過，在此之前營造公司設立的依據無法可循，只有僅係內政部所頒布的行政命令——「營造業管理規則」⁴³可遵循，「營造業管理規則」從六十二年通過至營造業法施行影響了台灣營造業三十餘載。其對營造業發展的影響，除了因其法律位階甚低，另也因隨著時代及產業的變遷該規則已不合時宜。

「政府訂的營造業遊戲規則，根本上是 OEM。營造工程一向都是按圖施工，圖由業主供應及解釋，連怎麼做的程序及設備都規定，品質由業主派人監造可說是完全的代工。40~60 年代，工作多、營造廠少，不管這麼標都賺 3 成，70~80 年代，還有 1 成多利潤，80 年代以後市場迅速改變，標到工程能不賠錢做完，便很不錯了，我們也很重視品質啊！但不偷工怎能生存。」⁴⁴

⁴¹ 章致一，技師與營建制度的盲點(上)，技師報 NO.163，2000/1/22，台灣省土木技師公會網站，<http://www.twce.org.tw>。

⁴² 有關營造產業分級制度及綜合營造與專業營造的批評可參見，張子元，營造業法專業營造制度的探討，高雄第一科技大學營建工程系碩士論文，2004。

⁴³ 「營造業管理規則」是依建築法授權而訂定的(第一條載明：「本規則依建築法第十五條第二項之規定訂定」)，但土木工程業營運範圍除建築工程外，尚包括土木工程，因此，由營造公司來承攬土木工程業務並無法源依據。另營造業管理規則第三條規定：「本規則所稱營造業，指經營建築與土木工程等之營造廠商」，另建築法第 15 條亦規定「營造業應設置專任工程人員，負承攬工程施工之責任」，由此亦可知土木工程業者僅限於從事施工業務，經營範圍受限，影響業務的開展。

⁴⁴ 章致一，掌握趨勢--營建業破冰再造，營建資訊，第 215 期，頁 16-17，2000 年。

在營造業法通過前的台灣營造業的「亂」，從陳賜賢『工程技師的社會地位與悲哀』⁴⁵一文便可窺見一二：

「就國內目前現況而言，大概只要 10 萬元(以工地主任為主任技師)即可開一家營造廠玩玩……」。

因此我們可發現，台灣營造業長久以來，在政府的「不作為」及「不重視」下，與世界其他各國的營建法令與政策相較，當推台灣最不健全，既不尊重專業，又易受有心特權人物所掌控！⁴⁶

(二) 政治需求考量為主的公共工程投資方式

營造業每年幾千億元以上的產值中，經常有一半以上來自公家工程；同時因為這個產業，屬於「特許」行業，政府訂有一些法規來規範業者的運作。但公共工程的釋出大起大落，暴起暴落的需求變動，這種公共工程量暴起暴落的情形，源於主政當局從未將產業發展納入公共工程量的釋出考量，而完全以政治需求辦理公共工程計劃，這也是世界罕見的現象。這種情形使得廠商根本不敢（能）做長遠打算，極不利於產業的競爭力提昇。⁴⁷

因此，政府政策和法令的良窳直接關係到這個行業的經營和發展。照理講，政府掌握了這個產業中近一半的產值(這幾年則超過一半)，其相關政策的走向是絕對可以影響這個產業的興衰，只可惜，迄今我們還很少見過真正具有膽識，又有宏觀的政府相關產業政策出現。如今整個產業不僅積弱不振，並且極端扭曲，產業環境不僅不健康，而且呈現的盡是劣幣驅逐良幣的景像。⁴⁸

(三) 營建系統的主管單位事權分散

長久以來營建系統缺乏一個具備整合能力和位階的專責部門/單位。目前國內公工程業務單位分散（舉凡有行政院所屬的公共工程委員會、內政部的營建署，經建會下的都市與住宅發展處，經濟部下的水資源局，交通部下的國工局，高工局……，組織繁多，事權不統一，也不難看出各相關部會設立和利用這些營建單位的潛在心態(工程的支配權)），並且未能整合在單一指揮系統之下，結果造成政出多門、疊床架屋的混亂現象。這種情形不僅是行政資源的極大重覆及浪費，更是造就了各式各樣的官僚體制，阻礙了整個產業的發展和進步。

⁴⁵ 陳賜賢，工程技師的社會地位與悲哀，http://www.hydraulic.org.tw/taiwan/hyd_eng.htm。

⁴⁶ 宋科進，營造業法草案的滄桑史，技師報 NO.310，2002/11/16，台灣省土木技師公會網站，<http://www.twce.org.tw/info.htm>。

⁴⁷ 同註 37。

⁴⁸ 胡偉良，當前營造業組織結構剖析，土木工程技術，第 2 卷第一期，頁 129-130，1998/3。

(四) 缺乏有效的廠商輔導措施與獎懲機制⁴⁹

首先，因為營造產業一直不是政府重點輔導的產業，所以既缺乏輔導之專責單位，也找不出有效的輔導機制，更無整體性的配套輔導計劃和措施⁵⁰。「營造業管理規則」中，對不良業者的懲處幾乎僅是聊備一格，難以真正實際發揮效力。縱使是在政府採購法、營造業法中，對廠商的處罰也仍僅限於一些重大的犯罪行為，及未能履約等重大情事，並沒有懲劣之實質功效存在。

再者，表現好的廠商給予獎勵，表現不佳的應予懲處，本來就是天經地義的事，也是促成進步的一種很有用的機制。可是在營造業，好像就不是這麼一回事，尤其是從事公共工程，工程品質、工期、環保做得再好，除了業主的口頭讚賞之外，沒有實質上的獎勵；而亂做一通，只要交得了差，也不會有任何懲罰。因此，在目前國內營造業界普遍存在不良的投標風氣，加上現今以「價格」為唯一標準的決標方式亦頗值得商榷。正當營運的營造廠商，想要擁有穩定的工程業務來源相當困難；而低價搶標的廠商，為了維持利潤，常有偷工減料，少繳安全衛生管理費等情事，影響施工品質與安全甚巨。造成過份求好只是增加了成本，少了自身的利潤，甚至喪失了競爭能力；但不重品質、得過且過也不會受到懲罰，反而能再以價格決定得標與否的遊戲規則下得利（先求標到工程再說，反正只要混的過去，多出來的就是利潤）。

最後，因為營造業登記只要合乎規定，即准許設立，不考慮資本、機具及承辦工程的績效，也無確實有效的與獎懲，予人以劣幣驅逐良幣之虞。在這樣一個「好壞不分」的產業，結果當然只有極少數的傻瓜才會「求好」，但是經過一段時日之後，傻瓜不是「滅頂」（倒閉了），就是學乖（先標先贏：先低價搶標再來想辦法從中牟利）★，一起混水摸魚，以求生存。

「營造廠發現不降價搶標，則標不到工程。連續標不到工程表示公司要全體裁員，祇好不斷的被迫降價搶個工程，然後殺小包的價格，維持生存。製造過程中必須偷工降低成本，當然會造成品質降低，那也是為了生存，祇要暫時沒有安

⁴⁹ 幾乎所有的國家對營造廠商的表現好壞都訂有獎懲辦法，以同為華人的新加坡為例，小小島國，一、二十年前的建設活動都還仰賴國外廠商協助（包括我國），在最近十年，卻已有了長足的進步。新加坡一直是個崇尚自由貿易的國家（不得不如此），但是為了促使國內廠商上進，在投標制度上，訂有獎懲措施。在加入 GATT 組織之前，對於持續符合施工品質評鑑系統的廠商，不僅在等級上可以獲得升等，在參加公共工程投標時也可以享有 3% 的優惠。反之，表現不佳的廠商，除可能被降等處分外，還可能被列為公共工程的拒絕往來戶。而在加入 WTO 之後，居於不得對國外廠商採取差別待遇的規定，新加坡對於國內優良廠商已不採事前的優惠措施，取而代之的是獎金計畫（BONUS PLAN），對於廠商在工程上的各項表現給予評等，超過平均水準達一定比率以上的，發給獎金獎勵，其獎金最高可達工程金額之 3%；反之，表現不良的則處以罰款。⁵⁰ 政府配發的有限研發經費到了後來，大多也淪為一些存查了事的官樣性純學術研究報告，對提昇業界的競爭力了無幫助。

★（）內文字是筆者加上去的。

全的問題，不得已的偷工行為，驗收是看不出來的，一切等景氣後再改善。」⁵¹

就是這樣的一個環境，所以整個產業進步不大，數十年如一日，面對外界的競爭，會變得愈來愈不堪一擊，也無怪乎會得到外界「一流價格，二流技術，三流品質」的譏諷。也就是因為好壞不分，所以政府要動用大量的人力，從事附加價值不高的監工作業，因為怕包商「偷工減料」，種種的防弊措施使得工程進行無法一氣呵成，增加了成本，而廠商在被當成賊的環境下，當然也變得愈來愈像賊。⁵²

(五)「形式主義」的分級與升等制度使得業界借牌歪風盛行

升等的條件也是可笑，只要累積了業績，也不管業績是否出借牌照得來的，反正只要業績掛在公司名下，就可升等。依據管理規則規定，營造廠必須先登記為丙等營造業，累積至一定金額、一定規模以上者可申請升等。也就是說，營造業資本額達三百萬以上，並置有專任工程人員一人者，即可申請登記為丙等營造業；在領有丙等營造業登記證書滿二年，並於最近五年內置有專任工程人員期間，其承攬工程竣工累計額達新台幣一億元以上，即可申請升等為乙等營造業。第九條規定領有乙等營造業登記證書滿二年，並於最近五年內置有專任工程人員期間，其承攬工程竣工累計額達新台幣二億元以上，既可申請升等為甲等營造業。甲、乙、丙等承攬工程累積資歷、資本額及專任人員數量等設置條件及承攬限額（如下表二）所示：

整個制度充份的反應出形式掛帥的本質，也因此整個產業中充斥了「借牌」、「養牌」、「賣牌」的歪風⁵³。在「營造業管理規則」時代，同樣的甲級營造廠有資本額逾百億，員工數千人的公司，也有資本額僅數百萬元，員工數掛零的出借牌照商，兩家差距如此鉅大的甲級營造廠，在我們的分級制度下卻是被視為相同的。未經廠商刪選程序的最低價決標制、就好像統計學上的常態分佈曲線一樣，在合理分佈範圍外的標價，其實也就是統計學上不合規格的異常值，本來應該是應予淘汰的不良品，但是在這種決標機制下，反而成了得標的優勝者，這樣的情況，不出問題反而奇怪。

另一個「形式主義」的具體事實，就是認牌，不認人，這種情形造成「借牌」愈多，實績愈好的怪異現象，有些公司空有一張牌照業績顯赫，卻旗下無人，有

⁵¹ 同註 40。

⁵² 胡偉良，營造業是否還有明天？，營造天下，第 43 期，頁 38，1999。

⁵³ 有關於營造制度的缺失如何造成業界「借牌」、「養牌」、「賣牌」的歪風與其對營造業影響的相關討論，可參見陳儒林，營造業界牌肇因與管理制度探討，營造天下，第 13-14 期，頁 24-27，1996；陳銘華，營造廠商租借牌照之法規分析，營造天下，第 33 期，頁 24-27，2000。

表二 營造管理規則時代的營造業相關規定

	甲級營造業	乙級營造業	丙級營造業
法令依據	第九條	第八條	第七條
資本額	一億元以上	1500 萬元以上	300 萬以上
設置標準	領有乙等營造業登記證書滿二年，並於最近五年內置有專任工程人員期間，其承攬工程竣工累計額達新台幣 2 億元以上。	1.領有丙等營造業登記證書滿二年，並於最近五年內置有專任工程人員期間，其承攬工程竣工累計額達新台幣一億元以上。 2.應為經濟部核准登記之土木、水利、環境（衛生）工程、結構工程科技師領有執業執照者或經內政部核准登記並有二年以上建築工程經驗之建築師。	
專任工程人員	一人以上	一人以上	一人以上
專任工程人員資格限制	專任工程人員應為經濟部核准登記之土木、水利、環境（衛生）工程、結構工程科技師領有執業執照並有三年以上建築、土木工程經驗者或經內政部核准登記並有五年以上建築工程經驗之建築師。	應為經濟部核准登記之土木、水利、環境（衛生）工程、結構工程科技師領有執業執照並有一年以上建築、土木工程經驗者或經內政部核准登記並有三年以上建築工程經驗之建築師。	經濟部核准登記之土木、水利、環境（衛生）工程、結構工程科技師領有執業執照者或經內政部核准登記並有三年以上建築工程經驗之建築師。 2.經濟部核准登記之土木、水利、衛生工程或建築科技副，並有五年以上建築或土木工程經驗者。 3.領有內政部與受託訓練學校會銜核發之工地主任（備註訓練結業證書者）
承攬限制	不受限制	七千五百萬元以下	二千二百五十萬元

資料來源：筆者整理

些公司可能早已人去樓空，名存實亡。「形式主義」成了當今借牌橫行的主因，政府當局雖然訂定各種辦法防制借牌，但毫無成效，這是政府掩耳盜鈴的駝鳥作風，是另一種的形式主義。⁵⁴

國家法令制度的不健全，是使得營造產業發展常年受阻且積習不斷的主因。由台灣營建研究院於 2001 年，特別對近千位營建業之負責人或專業經理人進行調查，調查結果顯示（詳見下表三）營造業主普遍對於營造業未來發展持悲觀看法，且認為影響目前營造業發展之主要因素以「招標制度不當、惡性搶標」（佔 15.28%）、「工程總量不足」（佔 12.81%）、「廠商數量過多」（佔 12.01%）、「政策法規不健全」（佔 11.38%）、「設計者惡性綁標」（佔 10.11%）等為主要原因。

縱上所述，在過去成長之時代背景及法令制度之不合時宜、不符實需下，使得原本被譽為「火車頭」工業之營造業，在現今一般民眾的心目中，似乎總是不脫「搶標」、「圍標」、「偷工」、「減料」、「不顧品質只顧工期」、「不顧安全只顧完工」、「倒閉」、「捲款潛逃」、「工作場所危險」、「職災頻傳」等的負面印象。因此，不管怎麼樣的災變，到了最後，大家總是把責任推給營造業者一肩承擔，而對政策、法令的缺失則略而不談；類似的災變，因此一再發生，難有改善。⁵⁵

表三 營造業主認為影響營造業發展之主因

招標制度不當、惡性搶標	工程總量不足	廠商數量過多
15.82%	12.81%	12.01%
政策法規不健全	設計者惡性綁標	政府缺乏積極輔導
11.38%	10.11%	9.94%
政府執行不力	不正常外力介入 (黑白道等)	業者公會功能不彰
8.61%	7.19%	6.39%
業者專業能力不足	其他	
3.73%	2.01%	
註：「其他」：1.協力廠商專業技術不良；2.廢除不必要且不實在技師制度，已確實執行；3.整體經濟衰退，投資意願不足；4.公務人員心態不積極，凡是盡可能推給承包商處理；5.工程主辦單位、人員缺乏專業知識 6.招標制度為齊頭式平等，限制廠商之研發能力；7.政府為對本業有所規劃照顧，借牌太多，本行業利息過高。		

資料來源：營造業經營現況問卷調查，台灣營建院網站，<http://www.ciche.org.tw/semimonth/vol4/4-21.htm>，2001 年。

⁵⁴ 同註 51，頁 39。

⁵⁵ 胡偉良，營造人談營造事，營造天下，第 26 期，頁 20，1998。

第三節 以「最低價格」為基準的遊戲規則

其實政府並非不曾注意到營造業的亂象，也並非從未加以規範與制止，只是在積習已深的營造業，總是上有政策下有對策，所以致目前為止仍是無法根除業界亂象。由於營造業的產值主要還是來自公共工程，而公共工程的承攬方式主要基於政府法規所規範的招標制度，而台灣營造業的本質缺失，不一而足，其中最重要的或許就是表面公平的招標制度－最低價決標制。因此本節欲先就這個造成工安意外的最大禍源－「招標制度」的演變－做一說明與分析。

政府採購法，除了是為了配合我國加入世界貿易組織（W T O）後，建立一個符合國際規範的政府採購基本法律外，亦是為了導正公共工程長期的亂象所做的立法。就採購法之立法目的而言，本有「興利」與「防弊」雙重目的，此由第一條「建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質」之立法意旨可見端倪。⁵⁶ 以下舉政府招標法令裡，決標制度的演進過程為例來說明。

政府採購中有關決標的法令規範，可分為採購法施行前之審計法令(含稽察條例)及施行後之採購法相關法令兩大類(如下表四)。從表內容得知，在採購法施行前，政府機關採購之決標方式，依據稽察條例第 15 條的規範，必須以價格為決標基礎，而這條規定忽略品質等其他因素，影響政府採購標的品質深遠。採購法施行後，稽察條例廢止，機關採用的決標方式，已具彈性，可依據不同需求，有不同的選擇。

表四 我國招標制度歷年演進一覽表

法律規定	法律授權/ 行政命令	發布/ 作廢日期	適用範圍	規範摘要
審計法		27/5/3	工程/財務	開標、比標、議價決標在一定金額以上，應邀請審計機關監視。
	審計法施行細則	68/6/21	工程	46 條之 1：各機關工程決標，得明訂報價未達底標 80%，不予採用。
	審計法施行細則	74/12/31	工程	59 條：各機關工程招標，廠商報價未達底價 80% 者，得要求

⁵⁶ 張祥暉，政府採購法施行後對「圍標」問題之因應，清流月刊，九十二年三月號。

				廠商補送成本分析資料，如認為不合理，得採用次低價決標。凡有低於底價 80% 決標者，得規定繳納差額保證。
稽察條例		39/10/31 88/6/2	工程/財務	15 條：應合於招標文件規定，並在底價以內最低標為決標原則。並得超底價 20% 。如認為廠商報價不合理，得採用次低標。
行政院國軍退除役官兵輔導委員會及附屬事業機構營繕工程處理規則		61/12/29 90/6/15	工程	機關、上級主管機關、審計機關所訂底價平均值，佔開標底價 70% 。廠商報價高於或低於底價 20% 者剔除，所剩廠商報價平均值佔底價 30%
政府採購法		87/5/27	工程/財務/ 勞務	52 條：決標方式包括（1）訂底價、（2）不定底價、（3）、最有利標、（4）、複數決標。 56 條：應依招標文件所規定之評審標準，就廠商投標的技術、品質、功能、商業條款或價格等項目，作序位或計數之綜合評選，訂定最有利標。
	最有利標評選辦法	88/5/17	工程/財務/ 勞務	2 條：採用最有利標決標者，應確認屬異質採購。（指由不同廠商履約結果，於技術、品質、功能、效益或商業條款之履行等有差異者） 5 條：評選項目包括技術、品質、功能、管理、商業條款，過去履約績效、價格、財物計畫等 11 條：評定方式包括（1）、總評分法、（2）評分單價法、（3）、

				序位法（4）、其他經主觀機關認定之方式。 22 條：最有利標決標，不以底價為原則。
	採購評選委員組織準則	88/5/27	工程/財務/勞務	2 條：最有利標，應成立採購評選委員辦理評選。
	採購評選委員審議規則	88/5/27	工程/財務/勞務	9 條：評選委員會之決議，應有委員總額 1/2 出席，出席委員過半數之同意。

資料來源：筆者整理

一、「最低價」決標到越導越亂的「八折合理標」

在「政府採購法」(簡稱採購法)施行前，依據「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例」(簡稱稽察條例)第 15 條規定，以合於招標文件規定，並在底價以內最低標為決標原則之規範下，政府機關對於財物、勞務或工程採購評選廠商的考量，除了電腦資訊採購訂有「中央政府各機關、學校、事業及研究機構辦理電腦設備或租用原則」，得就價格、硬體及軟體設備功能，技術服務、支援能力及廠商信譽，訂定評審標準評選廠商外，其餘均以價格競爭為唯一的考量⁵⁷。政府為避免工程採購因廠商低價搶標而降低工程品質，於 68/6/21 增訂「審計法施行細則」第 46 條之 1：「各機關營繕工程決標時，應以合於投標須知規定，並在底價以內之最低標價為得標原則，如主辦機關為防止廠商報價不合理，有降低品質之虞時，得明訂報價未達底價 80% 者，不予採用。但須先經主管機關核准，並於投標須知內訂明。」；此即一般所謂的「八折標」，經施行後各界反應不佳。尤其此方法在地方政府基層建設工程執行時常有偏差，且弊端叢生，其原因為此項規定可能產生廠商置詳實報價於不顧，而設法探索底價，形成猜價情況，導致本應具有的廠商合理報價不再，且底價合理性經常被質疑，若規定一律排除報價低於底價 80% 者，若底價訂定偏高，可能會淘汰品質合乎需求，但價格低具有競爭性的廠商。執行結果弊多於利，於 72/5/13 停止使用。

所謂的「八折合理標」乃是政府在為「導正」營造業之亂象：以低價搶標卻偷工減料，影響工程品質與危害公安的情況，因而要求所有政府機關在招標工程決標時，廠商所報之價格最低不得低於總標價之八成。此舉在當時確實抑制了廠商低價搶標政府工程的亂象，但卻也給了有心、有力之人士另一扇窗，藉由探詢總標價的方式，得標廠商的標價往往非常接近「八折合理標」之底標，但決標廠商為了得標，往往花上比總標價兩成還高的金額請客、吃飯、包紅包、付回扣等，

⁵⁷ 各機關設置及應用電腦管理辦法， 69/9/15 發布施行，94/2/5 廢止。

在當時皆時有所聞。

「洩漏底價：廠商透過各種管道，多方探求底價，或勾串機關內部人員洩漏底價，以利圍標。」⁵⁸

另因為以不低於總標價八折為合理的遊戲規則，只有大型營造公司或公營營造公司玩的起。因此十大建設時期，多屬基層建設等大型投資，但該時期實質上，只造福了公營營造機構如榮工、中華工程等；而基層建設的美意，在「八折合理標」的制度之下，只是肥了一些民意代表、工務員、審計人員而已，真正受惠的營造廠少之又少。⁵⁹而「特甲級營造公司」是十大建設時代的產物，原是政府的一項德政，可是該時代的基層建設中的「八折合理標」制度，卻將三十年來國內所建立的營建制度徹底破壞，「特甲級營造公司」在「八折合理標」制度下發揚光大，因為「八折合理標」制度使工務員貪污，審計人員犯法，民意代表介入，特權與營造掛勾達到最頂點，反而鑄成今日營造業的種種禍害。

二、八折合理標到合理標

八折合理標廢除後又恢復原來最低標制度，直到 79/2/14 頒訂「行政院暨所屬各機關營繕工程底價訂定及決標方式試辦辦法」，此即一般俗稱的「合理標」，即開標底價是變動的，由工程機關、上級主管機關及審計機關，以及其他參與會核機關所訂底價平均值，佔開標底價 70%，加上所有投標廠商投標價平均值，佔開標底價 30%，兩者之合即為開標底價，但廠商投標價高於或低於政府機關所訂平均底價 20% 者均需剔除。該制度係在不違背審計法規的前提下，做一嘗試性試辦，以保障廠商合理利潤，進而鼓勵優良廠商從事公共工程建設，避免廠商惡性競標，影響工程品質。合理標底價訂定較為客觀，開標底價有考慮廠商投標因素，可以反映市價，並可以排除報價誤差較大的投標廠商，使廠商合理報價，確保決標價合理性，且因開標底價是變動的，圍標不易。但合理標形式化計算決定得標廠商方式，在尚未完成整個開標過程前，誰都沒有把握會得標，造成個個有信心，卻又個個沒有把握的局面，往往形成以「機率因素」，來決定投標廠商是否能得標的不合理現象。因此合理標試辦於 81/5/13 廢除，又恢復最低標制度。

⁵⁸行政院國軍退除役官兵輔導委員會，如何防止採購招標違失，提昇作業效能，政風電子報 101 期，91.10.24，<http://www.vac.gov.tw/ethics/windows/notice/regular/regular11.htm>。

⁵⁹ 林子昌，台灣營建公司的過去與未來，頁 150。

三、採購法實行後的決標制度仍以最低標為主⁶⁰

(一) 訂有底價的採購

以合於招標文件規定，且在底價⁶¹以內之最低標為得標廠商。開標過程較為簡單，只要低於底價即可宣布決標，甚至高於底價在許可範圍內，亦可決標。開標程序穩當，爭議少，為一般機關多數採用的方式。訂有底價採購之最低標，僅以價格為唯一競爭因素，忽略其他因素潛藏之社會成本，對於部分需求較為複雜的標的言，可能無法選擇真正有能力廠商，並造成反淘汰；或競標結果對承包廠商及機關均不利，低價搶標結果廠商利潤勢必減少，對廠商不利，而廠商為開源節流往往需偷工減料才能達到降低成本的目標，相對使品質降低，對機關不利。

採購法為防止廠商低價搶標，影響獲得品質，設有類似八折標的規定，即當廠商報價偏低，低於底價 80%時，可要求廠商說明，若說明不合理，可要求廠商繳交差額保證金或決標給次低標，以保證獲得之品質，較採購法施行前八折標的制度，改進許多。

(二) 未訂底價的採購

機關辦理採購訂定底價確有困難之特殊或複雜案件，可採用無需訂定底價方式，並得規定廠商於投標文件內詳列報價內容。未訂底價採購，需要另外成立評審委員會，其成員由包括價格具有專門知識之機關職員或公正人士。若廠商報價經評審委員認定合理，即可決標，若認為不合理，在開標過程中由評審委員訂定建議金額(類似底價)，再由最低報價廠商優先減價或參標廠商比減價格後，進入建議金額即可決標。未訂底價方式，可要求廠商實施報價分析，經相互比較後辦理決標，可以改進因機關商情不足底價訂定偏低，而屢次開標無法決標的缺失，且其決標價較能接近市場行情，也可獲得各廠商實際價格分析資料，彌補機關商情不足的缺失。因開標前不訂底價，若廠商報價不合理，評審委員所訂之建議金額，在開標中訂定，無洩漏底價的問題。但作業程序較為複雜，各案開標前須組成評審委員會，且因每案案情不同，無法通案成立，開標作業所需耗費人力較多；另要求廠商提供報價分析，若未能於招標文件內妥為規劃廠商報價分析的

⁶⁰ 根據採購法第 58 條：「機關採購採最低標決標時，如認為對低標廠商之總價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質，不能誠信履約之虞或其他特殊情形，得限期通知該廠商提出說明或擔保。廠商未於機關通知期限內提出合理之說明或擔保者，得不決標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商。」以上條文說明雖清楚，惟搶得標之廠商提出之說明即使顯有不合理，主辦機關擔心有被認為「圖利」次低標廠商，故多未加採用。另有關選擇性及限制性招標，其招標條件採購法第 20 條、21 條及 22 條雖有明定，惟需報上級機關核准，然上級機關往往未有承擔之魄力，絕大多數仍採公開招標，最低價決標的方式辦理。

⁶¹ 底價係依據圖說、規範、契約，並考量成本、市場行情及過去決標資料逐項編列，與採購法施行前之最低標做法雷同。

方式或格式，廠商的報價分析基礎混亂，評審委員無法確定其價格合理性，易引起爭議。

（三）複數決標

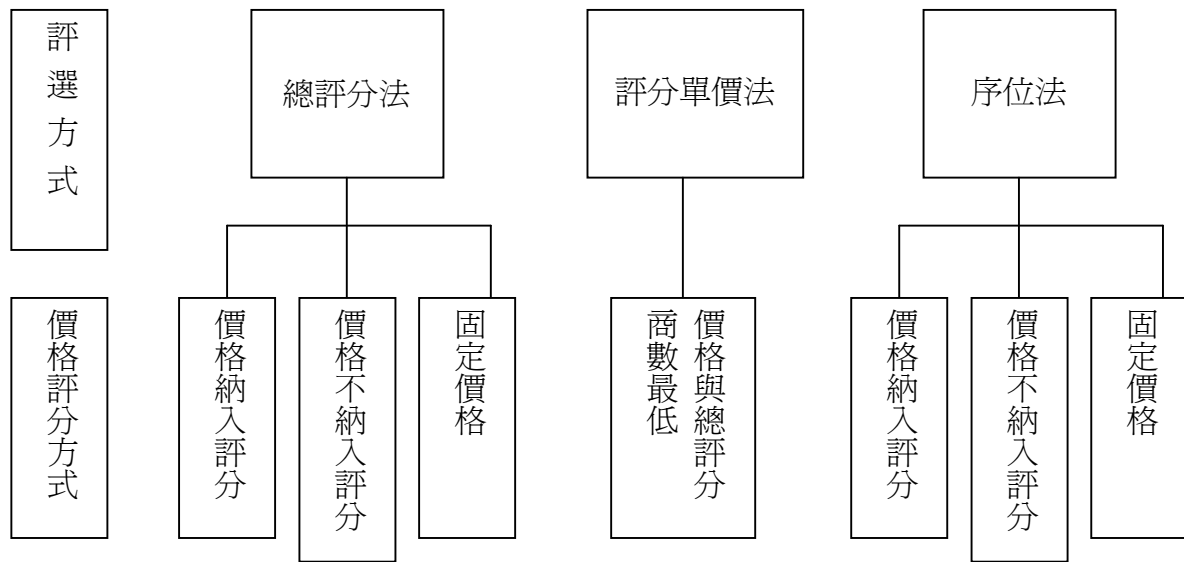
係於招標文件中公告保留採購項目或數量選擇之組合權利，但仍應合於最低價格或最有利標之競標精神。故採購案若採用複數決標，開標結果，可有數個得標商分別負責供應不同項目或數量的標的。其底價依不同項目或數量分別訂定。投標商的押標金、保證金及其他擔保，得依項目或數量分別繳納。分項決標者，得分項簽約及驗收；依不同數量決標者，得分別簽約及驗收。當採購標的項目或數量繁多，而無法完全由一個廠商供應時，採用分項報價、分項決標方式，可達到集中採購效果，又可避免不當限制。但一個購案產生數個分約，契約管理不易，管理成本增加。⁶²

（四）最有利標—唯一不以價格為準的決標方式

以「異質⁶³」之工程、財物或勞務採購，而不宜以訂底價及不訂底價辦理者為限。最有利標評選項目，包括技術、品質、功能、管理、商業條款、過去履約績效、價格等。評選方式區分為「總評分法」、「評分單價法」及「序位法」三種，若以價格評分方式納入計算，又可細分為七種（如下圖一）。機關於招標前成立評選委員會，決定評選項目、權重及評選方式，並於開標後，依招標文件所規定之評審標準，就廠商投標標的之技術、品質、功能、商業條款或價格等項目，作序位或總評分方式綜合評選，以序位加總最低或總評分合計最高者，評定最有利標。決標條件多元化，可供機關依需求選用。最有利標決標條件不以價格為唯一考量，且可以開標前律定所需要的評選項目納入招標文件，滿足採購標的多樣化的需求，並選擇最能執行契約的廠商，可提升標的品質，避免廠商低價搶標，惡性競爭。與廠商的契約關係，建立在品質及價值而非單純的價格關係。由於機關經過審慎評選，銀行貸款給契約商意願及額度亦可能提高。評選方式、項目及權重，由評選委員會決定，不容易受外界干擾。可吸引優良或供應品質較優的廠商參與投標，進而使機關所獲得之產品較具保障。但評選項目訂定、評選程序及廠商投標準備較繁複，不易執行，且評選委員會名單若洩漏，恐有作業不公平情勢產生。

⁶²美國聯邦採購規則(FAR)對於多增加一個分約，預估將增將管理成本 500 美金，故在作成決定前，應先考量增加的管理成本。複數決標若處理不慎或分割不當，將產生界面問題，形成糾紛。

⁶³所稱異質採購，指不同廠商所供應之工程、財物或勞務，於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等有差異者。



圖一 最有利標評選方式

「政府採購法」從 87 年開始實施，一些過去存在於公共工程中的種種不合理現象和弊端，在採行採購法實行後，似乎看到了解決的曙光。但是，攸關公共工程執行的決標方式，最低價決標制卻依然保持，而應有的相關配套措施仍闕而未見。

九二一震災之後，抓起了社會大眾對工程品質和構造物安全的極多關注，公共建築物在此次地震中受創嚴重是執行上出了問題，在政府預算底價過低、廠商低價搶標、最低價發包及各主管機關監督不確實。最低價發包的決標機制其他國家也有，不同的是，這些國家都還有一些周邊的配套措施、或一些自然的市場機制，使得這種方式有效。像有些國家，政府對營造廠商，會根據廠商條件做實質上的分級（依品質水準、財務狀況、人員組織），並根據採購招標的特性和要求，規定適當分級的廠商參與競標。在同一等級內廠商能力相若，品質水準也差不多，在這樣的一個競爭機制下，採最低價決標，讓廠商去競爭，其結果會是良性的，有利於買主和產業發展。反之，若廠商不是居於同一競爭水平，把不同層次的廠商放在一起，讓它們去競爭，那麼劣幣驅逐良幣的現象當然一定會發生。在歐美，政府雖然不對廠商做分級，但是社會上還有其他機制可以搭配，像是保險，不同層次的廠商必須支付不同的保險費率，紀錄不好的保險費就高，甚至遭到拒保，表現愈好，費率愈低，這樣的社會機制，很自然的對廠商的好壞做了獎懲，在這樣的機制下，採用最低價決標制當然是合理的。

採用最低價得標的公開招標方式雖是利弊各見，只是在台灣，這種方式恐怕

就是弊多利少了。因為在營建市場，開標時，業主根本無法預知完成後的工程品質。尤其在當前的營造業管理辦法中，廠商的真正規模、優劣、能力並沒有做區隔和劃分。畢竟一個有良好的品管、內控與技術能力的營造廠商和一個完全仰賴轉包的營造廠，在資格文件的審查上可能並無不同，但是在履行工程合約（工期、品質）的能力上則是差異頗大的。未經廠商刪選程序的最低價決標制，就好像統計學上的常態分布曲線一樣，在合理分布範圍外的標價，其實也就是統計學上不合規格的異常值，本來應該是予淘汰的不良品，但是在這種決標機制下，反而成了得標的優勝者，這樣的情況，不出問題才是奇怪。⁶⁴ 在公共工程市場，政府是市場內的唯一買主，理論上透過「最低價得標」對業主最有利，但是這種論點的正確性乃是基於下述的假設，第一，該工程的規劃、設計必須是最有效率的，否則，所達成的只是該一設計條件下的最低價而已。假設二，參與競標的賣方都提供同質化的產品（品質、工期）。但是，在這種決標方式下，業主對得標廠商沒有事前篩選的權利；又因為制度中並無淘汰機制，所以廠商過去完工工程的品質好壞，對爾後參與工程的得標機會並沒有影響。在這種情況下，只要不要差得被禁止參與投標，從事公共工程的廠商自然很少會去主動追求品質，而在缺乏淘汰機制的效果下，亦使得營造業中劣幣逐良幣之現象。因此正派經營的營造業者才會感慨的說出：

「最近整體經濟的不景氣和產業內的惡質化競爭，使得營造業的經營辛苦萬分，勞累之外，也不賺錢，苦不堪言。這種過度競爭的環境，已使得業者在經營上不容有絲毫閃失，稍有失誤，就有可能陷入困境。回顧個人進入營造業的這段歷程，雖然只有短短的六年，卻也經歷了營造業的環境大變遷一由盛而衰，從當中體會很多。...營造業附加價值較低，經營環境中多變、缺乏公平及合理保障的產業特性，再再使得這個產業顯得進步緩慢和充滿弔詭，經營營造業經常讓人感到宛若置身賭局。營造業者的家數愈來愈多了，而市場上的工程總量卻愈來愈少。這時候廠商有必要迅速的提昇自我競爭力，而政府也應該逐步的訂定一些合法門檻，來協助業界去蕪存菁，避免市場上因為假公平的遊戲規則（像最低價決標），讓業界完全陷入劣幣逐良幣的絕境。」⁶⁵

造成公共工程「低價搶標」的現象，除了招標制度的缺失外，「呆板與慣性」的工程預算的審核制度亦是其中一個主要環節。因為政府的公共工程預算支出均受審計法規的約束，任一公共工程從規劃、設計到發包興建，早有一套行之有年的制度⁶⁶，加上參與公共工程投標需面對一連串繁瑣的行政程序，因此坊間出現

⁶⁴ 胡偉良，最低標要有配套，尙偉營造網站，<http://www.contractor.com.tw/comment/>。

⁶⁵ 同註 51。

⁶⁶ 這套「呆版與慣性」的審核制度便是：工程發包前主辦單位之會審人員在參與底價訂定之際常江設計單位所作之預算任意打折作為底價其理由至為冠冕堂皇：如以往決標價均為預算之八或九折，或設計單位浮編預算或廠商競爭激烈等等，而承包工程的設計單位，亦因無參與底價之決定權，在外行卻又掌握預算的會計審計單位箝制下，只好將預算依一般承作單價再加一到二成送

了很多深諳政府單位運作模式，而專門承包公共工程的廠商，其對承辦單位訂定底價的「計倆」早有對策—只要響得標依底價打個折，通常就八九不離十了。加以政府對營造業的管理不善，這些「專門廠商」（或俗稱的皮包公司⁶⁷）在得標後，便轉手轉包，因為利潤大且風險低—可以完全轉嫁到下包身上—，於是在低價都有人敢出標，越標就越低，反而用心計算估價的廠商最後卻常變成「陪標客」。而小包在最後無合理利潤下，要不「偷工減料」使用劣質品，要不就找設計單位的「碴」，以求變更設計後，再想辦法尋求「補償」。⁶⁸ 所以「低價搶標」在有心的不肖廠商眼中，是個「穩賺不賠」的生意，且即使在第一回合「賠本」競標，但最重要的是能取得參賽機會，因為其他回合時還有需多方式可以得到補償與回饋。這種「先標先贏」的心態，正是營造業常年以來，在法規制度及市場運作機制不健全下，之所以會形成「劣幣逐良幣」之主要原因。

另外，最低價決標制也間接的助長了圍標的運作空間，因此這個制度也堪稱為圍標的共犯結構。因為在圍標時，只要安排「預定得標者」，所出標價在發包底價之下，且為參與投標者中之出價最低者即可得標，簡單易行，易於圍標作業之安排。關於圍標的態樣計有以下幾類：一、同一廠商以多人名義同案投標（此類又有以下兩種態樣，本公司與分公司分別於同案投標及借牌投標、一人多標）；二、廠商強迫其他廠商違反本意投標或放棄得標；三、標價偏低時，最低標與次低標不法合意讓受得標權；四、數廠商合意不為公平競爭或協議依地域、招標單位決定投標。⁶⁹

原本政府採購法目的在維護公平競爭之採購環境，要求政府機關都能透過公平、公開、透明的招標作業執行採購，避免黑道及機關內部不肖人士（灰道）以圍標、綁標、低價搶標及特權關說等方式介入而衍生貪瀆不法情事。但在政府官僚體制作風與業者鑽法律漏洞的官商勾結等亂象，輔以現行採購法仍是以最低標為決標原則的遊戲規則下，似乎仍無法反轉變營造業者以「綁標、圍標」、「低價搶標」、「先標先贏」，再行轉包另行剝削（「偷工減料」、「偷人工減安全」）的結構問題。

當今很多相關部門的首長，常常誇口指當今的公開招標制度，由於競爭機制

主辦單位，以免發包流標徒作虛功，一旦流標其實必歸諸於設計單位，事實上很多流標的個案，是因為底價訂定過低，投標者標價皆高出底價所致，但檢討的對象從來不會是制定底價的人。

⁶⁷專門參與公共工程招標、投標作業的公司，老闆每天帶著公事包穿梭在各政府機關，處理行政手續，完全沒有任何施工經驗與營造工人的公司，而其牌照有的是租借來的，有的其實是營造廠的「代辦」公司。

⁶⁸先找出設計單位設計上的缺失與缺漏，瓦解業主心防（由於設計單位之設計，有時考量到的是藝術性、創意性而非實用性或可行性），然後再慫恿業主辦理變更設計以便上下其手（以追加預算的方式，重新估價或是換掉原本設計單位設計的產品規格與類型，例如：原本捷運木柵線是採法國馬特拉六節車廂設計，但後來換成日系規格的四節車廂）。

⁶⁹張祥暉，政府採購法施行後對「圍標」問題之因應，清流月刊，九十二年三月號。

的發揮，已節省了公帑若干云云，並以此沾沾自喜。在大型公共工程中，因為有政府龐大的監造體系做後盾，監管工安、品質加上參與的營造廠商規模較大，較易維持工安、品質，因此由此衍生的問題也許還不太嚴重；但在一般中、小型的公家工程，廠商在搶標的情況下，只求盡可能的縮減開支，以求得標，故而對品保、工安、環保費用，大多略而不計；畢竟，在最低價決標制下，工程做的好或壞，都無關下個工程的得標與否，做的好沒有獎勵，做的不好也沒有懲罰。在這樣的一個市場環境下，廠商被迫以最低價位，求取得標，而得標後，品質能省則省，工安全靠運氣，執行工程宛若賭博（賭風險、賭運氣）；在這麼一個純粹以價格做為唯一依據的競爭機制下，自然形成層層轉包（成本最低）。⁷⁰

第四節 群魔亂舞

一、營造業發展現況

1. 「僧」多且以中小企業為主

營造業廠家數之發展逐年遞增，其增加幅度與歷年工程數及政府政策更迭而有所不同。如民國 68 年至 72 年間，因正值「十大建設」與「十二項建設」執行期間，營造業家數由 1,679 家成長至 2,459 家，每年以大約 150 至 200 數目穩定成長（為計入土木包工業家數）。至民國 73 至 78 年間，營建署取消特甲級，查借牌或技師滯外不歸，營造業廠家數略有減少。此外，民國 82 年，營建署放寬聘用專任工程人員標準，得由工地主任取代，丙級營造業家數由民國 81 年 1,684 家成長至 84 年 2,924 家成長數量驚人。近年營造業廠家數增加有限，平均成長率為 3%，主要原因在於營造業已經幾近飽和，加上近來房地產市場不景氣，建商推案量減少，營造業自然缺乏增加的誘因，營造業廠家數增加幅度有限。

目前國內各級營造業家數已逾 10,000 家（見表五），依行政院主計處 92 年 12 月 31 日統計，土木包工業家數計有 8,372 家，資本額總計逾新台幣二千二百億元，年產值約新台幣八千億元，從業人員估計達四十萬人以上。依營建署今（92）年 1 月資料顯示，營造業廠家分布地區以台北縣市最多（台北縣 1,649 家（12.4%）、台北市 1,298 家（9.8%）、高雄市 1,126 家（8.5%）、台中市 1,096 家（8.3%）），與營造工程市場較集中於北部地區，營造業工程業務較多有密切關係。

⁷⁰ 同註 54，頁 21。

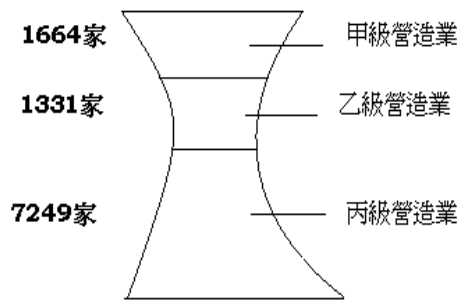
表四 營造業家數歷年比較表及百分比

年別	分類	甲級營造廠		乙級營造廠		丙級營造廠		土木包工業	
	總計	家數	百分比	家數	百分比	家數	百分比	家數	百分比
88	15868	1808	11.39%	1469	9.25%	6473	40.79%	6118	38.56%
89	15360	1742	11.34%	1467	9.55%	6753	43.96%	5398	35.14%
90	16,753	1,554	9.28%	1,436	8.57%	7,033	41.98%	6,730	40.17%
91	16710	1477	8.84%	1244	7.44%	7056	42.22%	6933	41.49%
92	16534	1664	10.06%	1331	8.05%	7249	43.84%	6290	38.04%

資料來源：內政部營建署，92年中華民國台閩地區營造業經濟概況調查報告，93年12月。說明：1、依據內政部營建署建築法規彙編中「營造業管理規則」第三條規定：「本規則所稱營造業係指承攬營繕工程之營造廠商」；第五條規定「營造業之登記，分甲、乙、丙三等」。本調查之對象為，凡在台閩地區從事營造業經主管經關核准登記有案者，且於各年年底仍繼續營業之營造廠及土木包工業。2、營建署所辦「台閩地區營造業經營概況調查」所呈現的營造廠商家數，係指「於調查前一年底仍繼續營業之營造業」為範圍之營造廠商家數，所以不含調查前已停業者之家數，故其「營造廠商家數」，較營建統計年報上的「營造廠商家數與資本總額」表 29 裡所統計的「營造廠商家數」來得少。⁷¹

此外，目前國內營造業以丙級營造業所佔比例最高，約佔 71% 左右（只算甲、乙、丙級營造廠家數所佔比例時），由其歷年成長率來看，成長速度驚人，90 年因景氣低迷，房地產市場推案量減少，成長率僅 3%。然有鑑於營造業管理必須健全化，主管機關遂著手進行營造業法的擬定，對於營造業的登記將從嚴規定，造成小型營造廠紛紛搶登記為丙級營造業，91 年成長率即高達 28%。其次為甲級營造業，最少為乙級營造業。甲級營造業應承包工程數額較高的工程，依此類推，健全的營造業分佈應為丙級數量最多，乙級次之，甲級營造業廠家數最少，應呈金字塔型分佈。但是，目前對於甲級營造業並無工程承攬限額限制，加上丙級營造業得聘用工地主任為專任工程人員，管理較鬆，故造成營造業產業結構呈現不正常分布，乙級營造業反而數量最少（如下圖二）。

⁷¹ 筆者於 94 年 6 月 22 日去函營建署詢問之結果。



圖一 國內各級營造業分布比例（以民國 92 年為例）

「……目前台灣地區總共有超過一萬一千家營造公司，其中甲級營造廠有一千五百卅五家，丙級高達七千多家。但是未來加入WTO之後，或許甲級營造廠只需要五十家就夠了，也不必有七千多家丙級營造廠、人人都當「小老闆」，造成層層轉包、黑金掛鈎的弊端。」⁷²

當年我國加入 WTO 之際，對於國內營造市場家數分佈不均的結構問題，即有了上述這樣的看法與評論。但直至今日為主，營造市場的結構問題仍未改善。

2. 營造業以中小企業⁷³為主

由於經濟不景氣及國內營造市場低迷，加上失業率升高的影響，從 90 年開始逐年下降，直至 93 年才回升。93 年中小型營造業就業人數約為 71 萬 3 千多人。營造業由於房地產景氣持續低迷，就業人數逐年持續減少，平均每家公司就業人數從 90 年約為 9.48 人，降至 92 年約為 8.96 人，直至 93 年才因房地產景氣回升升至約 8.98 人（見表五及表六）。另依行政院勞工委員會每年 7 月所做的為瞭解各行業及各職類別受雇員工人數及薪資變動調查報告，十年來各行業受雇員工人數變動趨勢，在工業部門以營造業減少 11 萬 9 千人最多，製造業減少 7 萬 9 千人次之。可見我國營造業市場中的勞動人口以普遍下降許多（見表七）。

⁷² 政府將催生營造集團 進軍國際，2001.11.22 工商時報，
<http://www.contractor.com.tw/news/200111/20011122/112203.html>。

⁷³ 中小企業認定標準第二條第一項第一款：本標準所稱中小企業，係指依法辦理公司登記或商業登記，並合於下列標準之事業：一、製造業、營造業、礦業及土石採取業實收資本額在新台幣八千萬元以下者，同條第二項第一款：各機關基於輔導業務之性質，就該特定業務事項得以下列經常僱用員工數為中小企業認定標準，不受前項規定之限制：一、製造業、營造業、礦業及土石採取業經常僱用員工未滿二百人者。同法第三條第一項第一款：本條例第四條第二項所稱小規模企業，係指中小企業中合於下列標準之事業：一、製造業、營造業、礦業及土石採取業經常僱用員工數未滿二十人者。

表五 歷年營造業中小企業家數

單位：家

年別	全部企業	中小企業	比率(%)
90	78,210	76,670	98.03
91	77,712	75,840	97.52
92	77,494	75,861	97.89
93	80,801	79,312	98.16

資料來源：經濟部中小企業處網站，中小企業相關統計。

http://www.moeasmea.gov.tw/Data_Service/Rel_Statistics/統計資料.asp。

說明：依據財政部財稅資料中心營業稅徵收資料運算而得

表六 歷年營造業中小企業就業人數

單位：千人

年別	總計	政府雇用	大企業	中小企業	比率(%)
90	746	13	6	727	97.48
91	725	14	8	703	96.99
92	701	12	7	680	97.01
93	732	11	8	713	97.40

資料來源：經濟部中小企業處網站，中小企業相關統計。

http://www.moeasmea.gov.tw/Data_Service/Rel_Statistics/統計資料.asp。

說明：依據財政部財稅資料中心營業稅徵收資料運算而得

表七 受雇員工人數—按行業別

行業別	受雇員工人數		增減變動		結構比	
	82年7月	92年7月	人數	百分比	82年7月	92年7月
工業及服務業	5,348,180	5,657,886	309,706	5.79	100.00	100.00
工業	2,978,032	2,769,130	-208,902	-7.01	55.68	48.94
礦業及土石採取業	16,317	7,288	-9,029	-55.33	0.31	0.13
製造業	2,430,871	2,352,336	-78,535	-3.23	45.45	41.58
水電燃氣業	37,499	35,187	-2,312	-6.17	0.70	0.62
營造業	493,345	374,319	-119,026	-24.13	9.22	6.62
服務業	2,370,148	2,888,756	518,608	21.88	44.32	51.06
批發及零售業	1,077,011	1,374,347	297,336	27.61	20.14	24.29
住宿及餐飲業	163,234	139,238	-23,996	-14.70	3.05	2.46
運輸、倉儲及通信業	313,109	319,946	6,837	2.18	5.85	5.65
金融、保險業	245,833	347,359	101,526	41.30	4.60	6.14
不動產及租賃業	85,492	68,437	-17,055	-19.95	1.60	1.21
專業、科學及技術服務業	128,744	184,617	55,873	43.40	2.41	3.26
醫療保健服務業	126,101	187,727	61,626	48.87	2.36	3.32
文化、運動及休閒服務業	86,929	83,047	-3,882	-4.47	1.63	1.47
其他服務業	143,695	184,038	40,343	28.08	2.69	3.25

資料來源：勞委會，行職類別受雇員工人數及薪資變動調查報告，勞委會網站。

3. 「粥」少且資源集中

首先，依營造業與國內各項經濟指數，依據行政院主計處統計，80至90年間國內各級營造業年產值平均約新台幣三兆五千億元，佔GDP之比重約達4%至5%之間，民國81至84年間，營造業佔GDP之比重較高。營造業佔GDP之比重向來為國家建設的指標之一，影響國內經濟發展，近幾年，經濟景氣低迷直接衝擊營造業產值，佔GDP之比重降至約3%以下（見表八）。

依營利事業營業額為計算，1993年在民間及政府工程大舉投入的帶動之下，我國工程營建業營業額占國內各級產業營業總額的8.25%為最高（如表九），其隨著景氣逐漸下滑，營業額亦隨著萎縮，至2000年比例，則降至5.33%（依2000年價格計算），顯示台灣地區工程營建業正面臨內需市場嚴重衰退之困境，事實上，截至2001年中，國內市場已然惡化的「工程荒」迄無紓解跡象，全國一萬多家工程營建廠當中，已有超過五千億元以上的營建機具和設備，正過剩閒置

表八 台灣地區營造業生產毛額占 GNP 之比重統計概況
 (按民國 90 年價格計算) 單位：新台幣百萬元

期間	國內生產毛額 GDP	營造業產值	營造業佔 GDP 之比 重 (%)
80	5,617,967	240,956	4.29%
81	6,038,610	283,795	4.70%
82	6,462,148	326,337	5.05%
83	6,921,479	353,392	5.63%
84	7,366,118	358,317	5.11%
85	7,815,617	346,680	4.44%
86	8,313,215	363,779	4.38%
87	8,673,131	359,119	4.14%
88	9,134,467	339,376	3.72%
89	9,662,544	321,935	3.33%
90	9,447,649	281,597	2.98%
91	9,820,311	272,899	2.78%
92	10,147,817	263,364	2.60%
92 第一季	2,486,960	66,640	2.68%
92 第二季	2,389,968	64,149	2.68%
92 第三季	2,574,435	63,524	2.47%
92 第四季	2,696,454	69,051	2.56%
93f	10,750,013	266,072	2.48%
93 第一季 P	2,654,164	65,016	2.45%
93 第二季 P	2,578,386	66,369	2.57%
93 第三季 P	2,710,220	64,827	2.39%
93 第四季 f	2,807,243	69,860	2.49%

P：初步統計數，f 預測數

資料來源：行政院主計處，國民經濟動向統計季報，107 期，93 年 11 月。

⁷⁴ 黃金瑞，國內主要產業情勢－營造業，產業經濟第 235 期，頁 86-87，2001 年。

表九 台灣地區工程營建產業營業額占各級產業總營業額之比例

期間	土木工程業	建築工程業	電路及管道工程	油漆粉刷裱蓆業	其他營建業	營造業占各級產業總營業額比例%
佔工程營建業總營業額比例%						
1991	66.65	-	15.09	7.41	10.85	6.11
1992	64.47	-	14.03	8.70	12.80	6.72
1993	64.78	-	12.11	9.47	13.62	8.25
1994	56.26	12.62	11.82	11.48	7.82	7.93
1995	54.63	13.01	12.82	11.65	7.89	7.29
1996	53.89	12.42	13.92	11.84	7.93	6.53
1997	53.36	13.08	14.20	11.28	8.08	6.18
1998	53.08	11.88	15.66	11.10	8.28	6.19
1999	50.94	12.45	18.05	10.79	7.77	6.14
2000	50.29	11.48	19.24	10.69	8.30	5.33

資料來源：財政部統計處，財政統計月報，2001/10。

再者，按實際運用資產分組觀察，92年底實際運用資產10,000萬元以下之營造業者有1萬5,146家，佔91.6%，其中600萬元以下之營造業者有7,831家，佔47.4%。就等級來看營造業的規模大其平均每企業實際運用資產規模亦較大。甲級綜合營造業，平均每企業實際運用資產為5億4,046萬3千元，顯著高於其他等級營造業；而以土木包工業，平均每企業的實際運用資產為316萬7千元為最少。再就等級來看，營造業的規模大其平均收入亦較多。甲等綜合營造業，平均每企業之全年收入總額為1億7,367萬4千元，顯著高於其他等級營造業；而以土木包工業，平均每企業的全年收入總額為488萬8千元為最少。⁷⁵

次者，以92年為例，營造業全年收入項目中，其中承包工程收入佔155.8%為最主要收入來源，而這其中又以(-)發包工程款佔62.4%為最大宗，再依各級營造廠之承包工程收入所佔之比例，可發現皆超出100%，尤其以甲級營造廠之169.7%最多，顯示營造業工程外包比率頗高。(見表十)

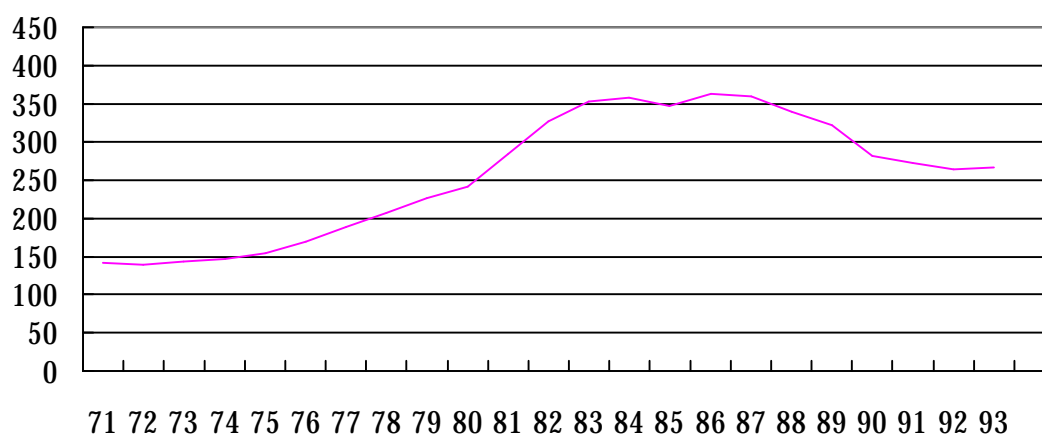
⁷⁵ 內政部營建署，92年中華民國台灣地區營造業經濟概況調查報告，調查結果提要分析，頁，9-10，93年12月編印。

表十 九十二年營造業全年各項收入分配

項目別	總計	甲級營造廠	乙級營造廠	丙級營造廠	土木包工業
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
營業收入	95.8	93.7	99.5	99.7	99.8
承包工程收入	155.8	169.7	135.4	134.9	108.6
出售字地自建及含 建房地產收入	1.3	1.9	0.0	0.0	0.1
其他營業收入	1.1	1.5	0.7	0.4	0.5
(-) 發包工程款	62.4	79.4	36.6	35.6	9.4
非營業收入	4.2	6.3	0.5	0.3	0.2
租金收入	0.2	0.2	0.1	0.0	0.0
利息收入	0.8	1.2	0.2	0.1	0.1
其他非營業收入	3.2	4.9	0.2	0.2	0.1

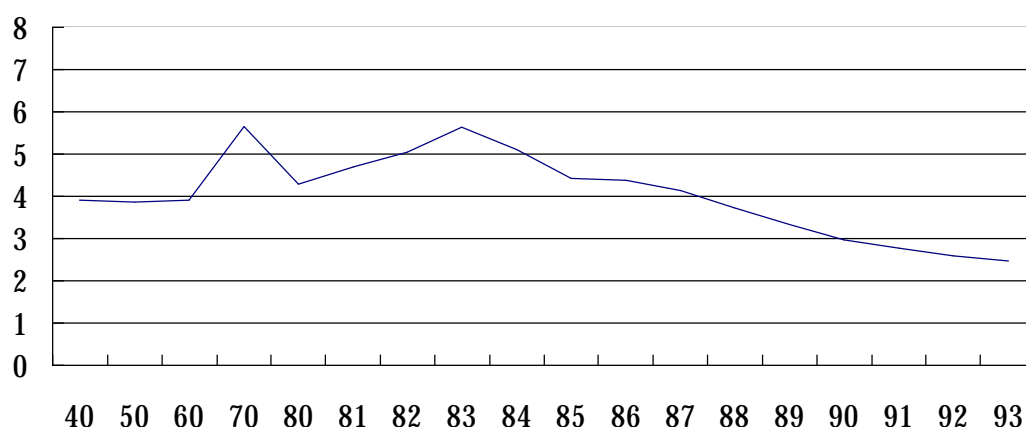
註：表中“0.0”表示該比率小於0.05之意

資料來源：內政部營建署，92年中華民國台閩地區營造業經濟概況調查報告，93年12月。



圖三 我國營造業總產值歷年紀錄

資料來源：同表八。



圖四 我國營造業產值/全國生產毛額百分比歷年演變

資料來源：同表八

最後，以平均營業收入觀察，甲級綜合營造業平均每企業全年營業收入佔全營造業 7 成以上最多，以土木包工業 2 成多為最少（見表十一）。另以天下雜誌與商業週刊在 2001 年針對國內 1000 大製造業及 500 大服務業，在 2000 之營運數字所作調查統計分析來看，統計營業收入前 59 家之營造業，從業員工共 20,794 人，在 2000 年努力一年的結果，創造出營業收入為 2097 億，但合計虧損 5 億 9 百萬元，平均獲利率為 -1.26 % (虧損)，亦即營造業每承接一億元之工程，平均虧損一百二十六萬元，可見營造業慘淡經營之苦況（見表十二）。⁷⁶國內營造業局限於本土市場，規模太小，完全無法與國際性營造廠競爭也使國內營造業經營困難，例如高鐵工程中，雖然本土營造廠在每一標段都有參與，但是面對合約金額百億元以上之統包工程，卻缺乏管理能力，只能倚重合作之國外營造廠，甚至退居第二線充當跑龍套角色，令人頗覺無奈。

⁷⁶雖然整體經營績效不佳，但是仍有經營績效較突出的個案，例如以無塵室施工為主力產品的亞翔工程，獲利率達 14.58%，以承接設計帶施工之統包工程為主的中鼎工程獲利率達 10.35%。承接傳統土木及建築工程的德寶營造及互助營造，也都有 5% 以上之獲利，可見其經營方式及管理，必有其獨到之處。

表十一 各級營造業平均營業收入比例

單位：千元

年份	總計	甲級營造業		乙級營造業		丙級營造業		土木包工業	
		收入	比例	收入	比例	收入	比例	收入	比例
88	348142	264551	75.99%	54777	15.73%	18832	5.41%	9982	2.87%
89	238823	184336	77.18%	32924	13.79%	15479	6.48%	6084	2.54%
91	196979	138008	70.06%	39627	20.12%	14112	7.16%	5232	2.66%
92	210343	162757	77.38%	31371	14.91%	11336	5.39%	4879	2.32%

資料來源：內政部營建署，八十八年、八十九年、九十一年及九十二年，中華民國台閩地區營造業經濟概況調查報告，再由筆者整理。

表十二 2000 年台灣營造業營業額排名統計表

排名	公司名稱	營業收入 (億元)	營業收入 成長率 (%)	資產總額 (億元)	稅後純益 (億元)	獲利率 (%)	員工人數
1	榮民工程	267.29	-4.66	1016.77	—	—	3990
2	中華工程	142.41	-8.24	475.86	-12.51	-8.78	897
3	德寶營造	100.38	22.13	106.15	5.25	5.23	464
4	太平洋建設	95.85	-0.94	465.4	-2.93	-3.06	501
5	中鼎工程	94.04	-35.29	120.25	9.73	10.35	2000
6	大都市營造工程	90.51	27.23	46.74	0.35	0.39	259
7	大陸工程	88.02	27.4	288.38	-7.34	-8.34	833
8	互助營造	82.08	8.16	111.29	4.5	5.48	532
9	中麟工程	61.3	53.1	19.03	0.15	0.24	580
10	工信工程	54.3	-3.17	51.05	-1.5	-2.76	214

資料來源：天下雜誌 1000 大特刊，2001 年 5 月 25 日；商業周刊 500 大服務業，2001 年 5 月 21 日。

可見我國營造業市場的商機（產值逐年下降）其實年年在下降中（圖三及圖四），且是明顯的萎縮，但吊軌的是我國營造廠家數卻不見減少之趨勢。多數研究亦指出，營造業由於公共市場景氣欠佳、房地產市場景氣低迷、營造物價高漲及低價搶標之歪風等因素，是造成國內營造市場目前主要面臨的問題。

二、營造市場的亂象

如果說政府完全放任營造業自由發展，說不定情況倒也還好，偏偏政府又把營造業界定為特許行業，訂定了一些難以執行(也從未真正落實過)的管理辦法和規章。結果，在缺乏宏觀，又乏良善管理(輔導)的兩面夾擊之下，遂造成今日產業的畸形發展。⁷⁷ 而這些制度上的缺失不僅扭曲了營造市場結構，更造成了營造市場長久以來的亂象。而這些制度上的缺失與歪風，亦是層層轉包盛行於營造業的主因。

從工程的招標開始，營造業界便存在著，黑白兩道共犯結構下的「綁標、圍標」之歪風。其實若了解我國公共工程預算編列及招標作業執行方式後，對於「綁標、圍標」這種現象因不至於覺得太訝異，這只是現行官僚體制下的一個必然結果而已，這種情形發生在所有的公家工程發包案例，屬於制度上的缺失。依我國現行公家工程作業程序，工程主辦單位依受委託設計單位所做之經費概算，編列年度預算呈報上級主管機關，再經行政院彙整後送立法院審查，通常，在上級主管機關和立法院審查過程中總會做一些刪減，等到審核下來，核定的預算與原編列預算已有一段差距。通過審查後的工程計畫案再交由各工程主辦機關會同審計部門辦理工程招標作業，依據採購法實行前的「審計法」、「審計法施行細則」、「機關營繕工程及購置定製變更財務稽察條例」等法令之規定，工程底價的核定係採「事前審計」方式，也就是以工程主辦機關、上級主管機關和審計單位三者所定底價中之最低者做為核定底價，而審計單位一方面居於審核的法定職責，再加上時間和專業人力不足，多半以打折方式處理工程底價，也因此，使得工程底價再度失真。在經歷了上面兩段非專業的刪減後，工程底價和真正的設計底價間自然有了很大的差距，也因此常誘使工程主辦機關以實際工程所需經費倒推，浮編預算應對，而立法機關和審計單位諸公則以替人民看緊政府荷包向百姓邀功。其實在經歷以上程序之後，預算和官定底價、實際底價和決標價間必定不同，整個過程只不過是一場官僚體制下的一場官場形式遊戲而已，彼此之間心照不宣，心知肚明。反而在這麼一個刪刪減減的表面遊戲中，工程預算灌水成了必然現象，並由此產生了關說、綁標的運作空間，行政單位、民意代表等得以名正言順的將工程預算大量灌水，再透過各種綁標、圍標手法牟取暴利。

「近幾年來我國政府機構(包括軍事機構)之營繕工程與採購業務，屢次發生舞弊，而且舞弊金額亦隨著政府經建發展及國防之擴增而愈來愈大，其舞弊金額動輒算新台幣數十億，如近年來發覺公開及正在查辦之舞弊案件，計有台電購煤案、捷運系統案、匈牙利公車案、十八標案、中油舞弊、公共工程案、軍購案等，其舞弊金額總計約逾新台幣一千億以上，其舞弊方式日新月異，…官商勾結、

⁷⁷ 同住 51，頁 37。

貪污歪風，將如烈火盛行下去、上、下交征利，則國危矣！」⁷⁸

「造成公共建築及公共工程品質低落的原因，不外民代關說與綁標及黑道圍標。在高價得標後再低價轉包，多次轉包後最後承包之廠商在無利可圖之情形下不得不偷工減料；而最後的驗收工作在黑金民代的威脅利誘下，多半是敷衍了事草草驗收。」⁷⁹

這種方式下的做法，往往是想盡辦法探詢底標價格，再經由俗稱「搓湯圓」的方式以接近底標的方式高價得標。由於在探詢底價與搓湯圓的過程中已花費了大量的「公關費」用，且在未來工程驗收時還需準備另一筆「公關費」，因此經由此種方式非法得標的廠商在「成本與利潤」的考量下，只得將工程再予以低價轉包出去。這些廠商為何能參與競標呢？因為營造業借牌情形亦非常盛行。而通常這些非法廠商並無任何自己的工人，那工程是怎麼完成的呢？因為實際參與工程施工的是轉包出去的下包在做，且還有可能是轉了好幾包之後的包商在做的。

「位於萬華的高鐵變電站，八十四年外牆貼磁磚的末包商也透露，他是第十包。換言之中間夾者十個光拿錢不做事的吸血鬼—轉包商。」⁸⁰

據報載，這些非法廠商只要經由轉包便可賺進一筆頗為豐厚利潤：

「…調查發現，xx公司參與競標時，有借用其他陪標公司所屬員工技能檢定證照，藉此參加資格審查的弊端，且xx公司得標後，並未要求所屬員工依約施作，而將工程轉包給出借證照的陪標公司，從中賺取一至二成轉包佣金，故認xx公司涉有聯合其他下包業者，共同標○○勞務採購案之嫌。」⁸¹

而此種轉包文化普遍存在全台各公私營建工程⁸²，就轉包風氣盛行之因：

「轉包、借牌風氣猖狂也造成工程品質低落，追根究底實為上述以工地主任替代主任技師地位之營造廠，其公司內沒半個工程人員，工地主任與營造廠之關係只是租牌關係，在拿到工程後即轉包給下游廠商，在這樣環境下，正當經營之

⁷⁸ 黃慶隆、翁丁煌，如何防止政府營繕工程舞弊，

<http://www.arch.net.tw/modern/month/226/226-2.htm>。

⁷⁹ 張自強，九二一大地震週年的省思 談防制建築偷工減料之道，921 家園重建聯盟網站，

<http://www.bp.ntu.edu.tw/921/openion/openion13.htm>。

⁸⁰ 車循軌，轉包文化 公共工程的土石流，台灣民意論壇，

http://groups.msn.com/barunho803irg4eju0rt5cesv6/page8.msnw?action=get_message&view=0&ID_Message=1338&LastModified=4675375382815738687&pgmarket=en-us。

⁸¹ 『台電爆弊案 助榮福圍標---圍標再轉包 賺取一至二成轉包佣金』，自由時報電子新聞網-社會新聞，2004年10月27日。

⁸² 同註 79。

營造廠不是拿不到工作(目前丙級營造廠暴增約 7000 家，為搶標亂殺價，得標後想盡辦法偷工減料)就是技術無法提昇(沒半個工程師，得標後馬上轉包)，…。」⁸³ 無怪乎「綁標圍標」之事會屢見不鮮了。

在這樣「層層轉包層層剝削」的方式已使得利潤空間整個被壓縮了，最下游即實際施工的承包商，爲了獲利也只得想盡辦法，經由「偷工減料」的方式來因應了。

「在 921 大地震中許多大樓應聲倒下，而未倒的危樓更超出百棟以上。在這些倒塌的斷垣殘壁中，赫然發現沙拉油桶及報紙充斥在樑柱之間，頓時使隱藏幾十年的建築偷工減料問題浮出檯面。…。事實上偷工減料在建築界是極為普遍的現象，其差別只是五十步與百步之差而已。」⁸⁴

只是這樣的「偷工減料」方式在以往，大家所注意到的是對工程品質的影響上，但筆者以爲實際上的「偷工減料」尚包括以下這種方式，即「偷人工減安全」，指的是原本應該四個工人一個月工作天來完成的工作，卻在成本利潤考量下由兩個人半個月的工作天來完成，另外減料部分指的是原本應該花的安全衛生經費與應裝設的安全設施，或應運用較安全的新工法與作業程序的施工方式，卻在成本與利潤考量下，由此種偷工減料的方式來完成，此舉無異於是對勞工安全衛生最大的損害，亦是營造業職業災害層出不窮的主因。

在法令缺失與以價格爲唯一基準的營造市場裡，廠商舞弊的方法歸納起來有：1.借牌承包 2.轉包 3.圍標 4.從估價表與工程底價做手腳 5.從投標手續做手腳 6.從訂約中做手腳 7.從施工中做手腳。營繕工程之所以會屢次發生舞弊，其主要原因在於「人」和「制度」之問題。兩者必須要同時徹底改革，缺一不可。⁸⁵

綜上所述，雖然政府採購法於民國 88 年 5 月 27 日正式實施，其招標方式除延續以往以最低標爲得標，尚有選擇性招標及限制性招標多元選擇；惟工程主管機關積習使然及檢調單位動輒約談羈押，造成主辦機關從善如流心態，工程招標

⁸³ 章致一，技師與營建制度的盲點（下），技師報 NO.164，2000/1/29，台灣省土木技師公會網站，<http://www.twce.org.tw>。據調查當時丙級營造廠主任技師有 2/3 以上皆爲工地主任所取代，導致甚多高考及格技師找不到營造廠可執業，查技師皆爲大學以上經考試院高考及格且必須有實務經驗 2 年以上才能擔任，而現有所謂工地主任僅受訓 3 個月之高工以上之工程人員即可擔任，兩者之資格認定標準不同，其法律位階甚明，無須贅言。

⁸⁴ 張自強，九二一大地震週年的省思——談防制建築偷工減料之道，921 家園重建聯盟網站，<http://www.bp.ntu.edu.tw/921/openion/openion13.htm>。

⁸⁵ 關於防止工程舞弊與對招標制度的缺失的討論可參見，黃慶隆、翁丁煌，如何防止政府營繕工程舞弊，<http://www.arch.net.tw/modern/month/226/226-2.htm>。另行政院輔導會網站，如何防止採購招標違失，提昇作業效能，輔導會政風通 110 期，<http://www.vghctpe.gov.tw/~vghct/jj3.html>，91.10.24。

決標方式，大多仍採公開招標最低標決標辦理；其採購法之選擇性招標及限制性招形同虛設，國內公共工程廠商依舊互相殺價、低價搶標。⁸⁶ 從政府單位招標制度的缺失中，最低價決標制的迷思，最是直接影響了工程招標的遊戲規則，在只認標不認人的情形下，對覬覦工程大餅的廠商毫無篩選機制。當今營造業正面臨著產業浩劫，所有業者都被逼的走向「賭博之路」，不論好的、壞的，都必須面臨生存之戰，在業者亟亟投入「困獸之鬥」之際，所有廠商都將遭殃；當前除了民間營建市場的極端不振之外，公共工程市場亦面臨著搶標的豪賭，從不久之前的「只有算錯標才能得標」，進一步演變成「不算標才能得標」的風氣正在蔓延中，一些僅存的市場商機，在放任業者瘋狂搶食下，反將成為市場的毒藥，而在這一波豪賭中，政府與廠商都將因此受害。⁸⁷ 而在這種扭曲的市場結構中，貢獻勞力的勞動者更是首當其衝的犧牲品。

營造業「層層轉包」現象層出不窮，一些營造公司標到工程後，並不負責具體施工，而是將工程轉包給那些較無資質的下游承包商去負責實際施工，有的工程甚至轉包多次，給營造工程留下了許多隱憂。而這樣層層轉包的營造模式，可能引發的狀況：一是，忽視營造工程的品質：由於「層層轉包層層剝削」，到真正下包負責施工者的手裡時，利潤已經不多了，廠商在低利潤空間下，往往藉由趕工、加班、偷工減料等方式，以求在最短時間、最高勞動強度、最快效率及最節省成本的施工方式下，以維護其基本獲利，而這也往往造成工程品質低劣且危害公共安全甚巨。二是，工作面多管理不易：工程由於層層轉包，使整個工程被肢解的支離破碎，出現了多項分包的現象，造成多個施工單位同時施工或各自為政之現象，在已是高危險性的營造工程中，要做好安全衛生之管理談何容易。三是，忽視安全生產，傷亡事故多：據統計，近年來營造業發生的職災事故有 60% 以上是因為轉包工程造成的。層層轉包的結果，最後直接參加施工的大都是來自勞動市場中的臨時工，加上由於缺乏有效的安全衛生訓練，使得施工人員素質較差，缺乏安全施工意識和自我保護能力，施工中不安全作業現象嚴重，加以一些包工頭發財心切，在施工中一味追求工程進度，置工人安全於不顧，很容易引發職災傷亡事故。四是，營造工程層層轉包，層層剝削，養肥了一些貪商。即使災害頻傳但不肖的貪商仍為一己之私枉顧工程品質與施工安全。

掌控工程市場上游的營造公司，他們利用手中龐大的資金、權力，標得工程，再經由層層轉包、層層剝削的方式從中獲利，極端一點的可能從頭致尾連施工都不需要，經由這樣的遊戲方式便可從中不勞而獲。擾亂了正常的營造市場的秩序，更誘發了各類經濟犯罪的發生（圖利、賄絡、捲款淺逃…等），而受害最深的是最底層的勞工們，必須冒著生命危險拼命的工作，有時還會因上下游包商工

⁸⁶ 張建益、李錫霖，低價搶標對工程品質影響與因應對策之研討，台灣公路工程第二十九卷第二期，頁 19，1992 年。

⁸⁷ 同註 51，頁 39，1999。

程款的問題，而使得工資無著落。若真是不幸發生意外，要向雇主爭取職災補償與賠償權益時，也常因最下包之包商/包工頭，通常較無資本實力的情形下，被迫低價濶賣自己。⁸⁸

由於層層轉包現象的存在，一些有“能力”的單位和個人千方百計承攬工程，攬到工程就等於攬到了金錢，轉手一包，就是十幾萬、幾十萬、甚至上千萬的進帳，對營造行業腐敗現象與職業災害的發生和蔓延起到了推波助瀾的作用。

⁸⁸ 謝國雄在純勞動一書指出，職災補償制度在台灣是一個「人肉市場」，但在人肉價格的形成上，並非純依照市場的供需法則來運作，而職災朋友往往是被迫的運用人肉市場邏輯，來與資方「討價還價」。市場式的「討價還價」與「論斤計價」的方式還算是好的，若是真碰到雇主擺明不願負責時，連「論斤計價」的機會都沒有，在筆者所服務的過程中，亦有遇到不少雇主，擺明了就是不願負責的情形，從頭至尾就只有一句話：「我就真的是沒錢，....你要多也不可能啦！...就算妳去告，我也沒錢啦！」（經查這位雇主名下無任何財產，且該工廠也預計要結束營運）這個案主最後在利弊得失考量下，被迫與雇主簽下一只 10 萬元的和解金，買斷他那隻已遭截肢的右手與往後的日子。有關職災勞工在台灣職災補償時所面臨到的困境，可參考謝國雄，純勞動：台灣勞動體制諸論，第五章人肉、因果與工作，中研院社會學研究所籌備處專書第二號，1999/8，及溫任遠，台灣勞工在職災制度的困境之研究，政大勞研所碩士論文，2000/7。