

### 第三章 「層層轉包層層剝削」

#### — 營造業特殊生產方式的轉變、運作邏輯及影響 —

台灣經濟奇蹟的基層基石是工業化的發展，而台灣過去四十多年來工業化的特色之一便是外包制度的普及。<sup>89</sup> 在台灣經濟發展的過程中，傳統製造業的「轉包」，只是上游的大企業將法定的雇主責任，與對勞動過程的管理控制成本，轉包給下游承包商負責，小代工廠再將工作發包給家庭代工，資方透過工作場域的內/外之分，也將法定責任與義務外部化<sup>90</sup>，讓那些位於外包底層的小代工廠家庭代工自行承擔。<sup>91</sup> 簡而言之，就是讓他人（包含勞工、消費者、社區、環境）自行承擔企業為追求利潤所可能造成的任何傷害（包含職災、消費者權益的受損、社區與環境的破壞）。有關外包制度的研究主要皆是針對製造業，而在營造業方面則付之闕如。

一篇對營造業法規亂象下，台灣營造業的描述，將其比喻成類似製造業「代工」體系的文章，是較貼近筆者所欲論述的思考脈落。

「根據當今的營造相關法規規定，營造廠商的職責就是按圖施工，不需要也不可以有其他的營運方式。在這樣一個營業模式(代工)下，當然營造廠唯一可以發揮的就只有力求降低成本。在代工行業裡，賺的當然是蠅頭小利，扣除了原料和人工成本之後，剩下來的管理費用其實相當微薄。在營造市場裡頭，工程的執行成本包括：原料、人工、管理費用和利潤，通常居同一水平的廠商，對於原料和人工的取得成本（即成本的管制能力），差異不會太大，除非條件有所差異，例如大量運用外勞，取得人工成本上的優勢（基本上，這是廠商間的不公平競爭），否則管理費用和利潤的拿捏，經常才是廠商間一決高下的勝負關鍵。就因為營造市場是一個代工市場，加工層次不高，所能創造出來的附加價值也有限，甚至創新及高附加價值的活動，也不為這個產業中已存在的遊戲規則所許可，因

<sup>89</sup> 謝國雄，外包制度—比較歷史的回顧，台灣社會研究季刊，第二卷第一期，頁 29-69，1989。

<sup>90</sup> 此舉在資本主義社會中的企業，常可見到其在經營、運作的決策中見到。意即企業的決策將一些對他人—勞工、消費者、社區、環境—造成習慣性與經常性的傷害。然而這些往往被企業視為：公司活動無法免而可以接受的後果—經濟學以外部性（externalities）這一冷靜的專業術語來概括稱之。經濟學家傅利曼解釋說：「外部性是一項交易對第三者造成的影響...這個第三者既未首肯、也未曾參與這項交易的進行。」因此公司毫無顧忌地追尋自利，而對他人或環境造成傷害，就這麼輕巧地讓經濟學家歸類為「外部性」—字面上的意思就是別人的問題。巴肯（Joel Bakan）著，李明譯，*The Corporation: The Pathological Pursuit of Profit and Power*，企業的性格與命運，頁 81-82，大塊，台北，2004。其他有關外部化案例的討論亦可參見，Russell Mokhiber and Robert Weissman, *Corporate Predators: The Hunt for Mega-Profit and the Attack on Democracy*（Monroe, Maine: Commo Courage Press, 1999）M. F. Hawkins, *Unshielded: The Human Cost of the Dalkon Shield*（Tortora: University of Toronto Press, 1977）。

<sup>91</sup> 同註 86，頁 7。

此為了創造利潤，這個產業中的廠商，遂發展出了一些奇奇怪怪的變形方式，像是圍標、綁標之類的行徑，而當前產業相關的規章、制度，也正是這些變形方式滋生的溫床。」<sup>92</sup>

但在台灣營造業發展的過程中，「轉包」(外包)制度比起製造業不遑多讓，且更是顯而易見，亦是營造業發展中最重要的機制。轉包制度在營造業的運作，比起製造業是有過之而不及，除了可以看到類似傳統製造業的外包制度的特色外，更可看見資本主義運作邏輯的極致表現。上游的營造商除了將法定責任與義務外部化，以減輕其成本外，也因其本身產業之工程專業分工的高度化特性<sup>93</sup>，必須採專業化轉包<sup>94</sup>的方式，將工程外包給專業營造廠承包。本文認為，台灣營造產業的轉包除了源於上述產業特性外尚有其社會性、結構性的因素(詳見第一、二章)在其中。本章試圖從此脈絡出發，在國家長期的「放任」及營造業以「低價搶標」所產生的激烈競爭與衝突下，造成「利潤空間的限縮」才是導致營造業者必須藉由「轉包」的方式來生產，再者亦經由「轉包」的方式再將風險、成本、責任轉嫁給下游包商，而原本應是「互利共生為主、剝削為輔」的營造市場關係卻演變成「剝削共存」的營造市場關係，因此而形成了本文對於現今營造業「層層轉包，層層剝削」的初步結論。本章另亦針對此結論再深入探究，並從中解析出其如何對營造業的工作安全衛生產生致命的影響。

因為要瞭解職業災害之所以會不斷發生的原因，就必須從資本主義生產方式的本質與目的來分析<sup>95</sup>(資本主義生產的本質與目的：以最小的成本獲取最大的利潤)。因此本章第一節，首先從了解資本運作邏輯的本質<sup>96</sup>來回答：「轉包」邏輯如何展現在營造業上下游包商之間？為什麼上游業者必須將好不容易得標的工程，再「轉包」給下游包商承作？他為何不自己做，自己賺呢？以資本主義運作邏輯的基本概念：分擔風險、控制成本、責任轉嫁三方面來說明。

第二節則從營造市場關係體制改變的說明來再次印證，為何筆者不將轉包視為「天生而必然」(基於「產業特性」與「專業分工」而須採行的，一種異於其他產業生產的方式)，而將其視為「後天而必然」(基於「法令放任」與「市場結

<sup>92</sup> 胡偉良，從營造業的今昔看未來之道，營造天下，第41期，頁11-12，1999。

<sup>93</sup> 營造工程之產品包羅萬象，舉凡土方工程、建築工程、隧道工程、橋樑工程、道路工程、水利工程、環境工程等皆屬之，而各類工程所需之機具、人力、材料、技術等均不盡相同，幾乎沒有營造公司的經營項目可以涵蓋所有工程所需之機具、人力、材料、技術等，故當該營造公司標得工程後，會將屬於其營業項目外或專業外之工程，發包給專業之工程公司負責。

<sup>94</sup> 這類型的轉包形式，主要是由於該產品生產的技術或方法為承包商所擁有。

<sup>95</sup> 杜繼平，RCA 勞工教育與職業傷害課程四講，第二講：由 RCA 工傷案透析資本主義運作邏輯，<http://www.bamboo.hc.edu.tw/workshop/session10/visit/wastewater/rca-lecture02.html>，2003/09/29。

<sup>96</sup> 資本主義運行邏輯的本質，之所以會對工人造成傷害、對環境造成破壞，並非只是單純的資本家主觀意願的問題，而是因為資本家作為資本的代理人，他就必須以追求最大利潤為目的，才能在市場競爭中生存，也正因為他必須服膺在這種以「最小成本獲取最高利潤」的最高指導原則下，所以資本家會忽視勞工的身心健康，對於人和環境造成重大破壞。

構扭曲」下，而不得不採行，一種為因應低價搶標、利潤壓縮的資本運作策略)。另一方面，營造業原本「互利共生」的勞動市場體制，也因此變成了以「層層轉包層層剝削」的勞動市場體制。最後由於「國家法令放任」、「扭曲的市場結構」、「層層轉包層層剝削」對營造勞動體制內的安全衛生架構起了致命的影響。因此使得營造業勞工安全衛生體系因而分崩離析，支離破碎，無法對此產業中的勞工起任何保護作用。

## 第一節 「層層轉包」制度背後運作的邏輯

在資本主義的生產制度下，分工的趨勢乃在於「有利可圖」，不單針對小包商而言，對於大資本家來說，透過這種外包方式，不但節省許多人力成本與要素成本，更可以降低不必要之風險。<sup>97</sup>

先前業已提過，由於在營造業的文獻中，關於營造業「轉包」制形成之因，大多的研究皆將其視為源於營造業產業既存的根本特性（天生而必然），因而未多加探究。若要理解「轉包」制的特質，就必須同時考量產業組織結構的變動與勞動市場的結構。<sup>98</sup> 而本文已先就產業組織的變動於第一章及第二章做了分析與說明，得出營造業市場組織結構變動的初步結論：「扭曲的營造市場結構」。而本文對於營造業中特殊生產方式「層層轉包層層剝削」的解釋，乃是基於營造業資本家在面對「扭曲的市場結構」下，不得不的一種生產方式（後天而必然）。因此本節首先針對扭曲的營造市場結構，對營造勞動市場結構的影響做一說明。

### 一、分散經營風險

工程上的風險計有，A.經濟風險如：物價上漲、工資上揚；B.市場風險如：技術落後、供需失衡；C.政治風險如：政策不定、政黨更迭；D.法律風險如：涉外法律龐雜、契約條款違法；E.財政風險如：成本控制不當、融資不足；F.貨幣風險如：外幣匯率變動；G.其它風險如：天災、暴動。凡業主風險以外之所有風險皆屬承包商風險。

在企業經營的決策過程中，基於提高生產效率、分散經營風險等考量，將部分作業外包給其他廠商完成，乃是相當普遍且正當之企業行為。就營造業而言，營造廠將部分之施工項目分包給不同之專業廠商執行，已成為施工分包之主流。

---

<sup>97</sup> 蕭宇桐／新世代青年團，簡評謝國雄的「網絡式勞動」—外包制度，新世代青年團網站，日期：2000/06/15，<http://youth.ngo.org.tw/theory-movement/theory-xiao-001.htm>。

<sup>98</sup> 陳昆鴻，轉包制工作型態的初步分析—以家內勞動與派遣勞動為例，政治大學勞工研究所碩士論文，2001年，頁27。

企業的活動並不一定是外包或是自製，除了交易性質的影響之外，廠商本身的因素及成本控制等也需要考量。<sup>100</sup> 就營造廠將工程「轉包」來說，其優點為可降低經營之成本，營造廠不需耗費培養專業工程人才，更可以專精於營造廠的本業，即施工管理的專長；然而工程「轉包」可能造成營造廠對於工程品質的掌握不易，以及安全管理介面上的困難等。本來以上這些因素是營造廠在外包決策過程中必然會去周詳考慮的。但在市場競爭壓力與低價搶標，利潤已被壓縮的情況加上營造市場景氣低迷、政府公共工程投資量暴起暴落等的多重不確定因素下，資本主義的本質即在利潤的獲取，以此資本主義最基本的邏輯來思考，資本家在面對「高品質、高成本」與「低成本、低品質」的選擇時，會作何選擇或許以不言可喻了。但由於營造業的工作量不穩定、作業項目複雜、且勞力密集，營造商為求競爭力與經營的彈性勢必不可能自有足量的作業能量；自行保有高技術工作量大的核心工作團隊，而在業務量突然擴大，或將特殊作業分包，因此無論就企業經營策略或就現實面而言均為勢所難免。

對於所有施工過程中，會造成危害的工程項目方面，本來他應該要裝設的即那些可以做到安全防護的裝置與設備，在他考慮會增加成本的支出後，他就寧可不要，能省則省，因為若增加這部分的支出，除了會減少他的利潤率外，另外便是降低他在工程競標上的「競爭力」（此處指的是最上包在參與工程競標時，為壓低標價，安全衛生經費的計算與編列方式是依總標價的比例計算，而非按實際施工時所需之安全衛生費用計算與編列的），而刪除了這些會讓利潤率降低的支出後，資本家確實可以達到他的目的，獲得他要的利潤，但也相對的降低了勞工在工作上的安全保護，所以很容易造成職業災害的發生。所以，說到底，對於勞工的工作安全最浪費、最糟蹋的，其實就是這樣的資本主義生產邏輯，無關乎資本家的道德良心。套一句巴肯書中所提到的：「...層出不窮的工人職災傷亡與環境持續的破壞—無一不是我們為公司道德缺失所支付的代價。」<sup>101</sup> 也因為資本家基於提高利潤率的要求，自然而然會有這樣的安排，以致於職業災害案例層出不窮與一再重複。

## 二、成本轉嫁

「轉包」的勞動方式，在資本主義的經濟體系中存在已久至今仍然是許多產

<sup>99</sup> 黃忠發、謝定亞，「以人力資源觀點探討突破營造業分包管理侷限之策略」，第二屆營建管理學生論文聯合發表會，1998，第 117-128 頁。

<sup>100</sup> 陳昭志、顏敏仁、羅維，「營造廠設計外包之交易成本探討」，台灣大學第八屆營建工程與管理研究成果論文聯合發表會，2004。

<sup>101</sup> 巴肯 (Joel Bakan) 著，李明 譯，*The Corporation: The Pathological Pursuit of Profit and Power*，企業的性格與命運，頁 96，大塊，台北，2004。

業結構中重要的組成特徵<sup>102</sup>，尤其是在營造業中。傳統營造業中，純勞力的轉包制，亦即一群人為承包商/包工頭提供勞力，以完成特定工作，而這些承包商/包工頭需負責建造完成業主或上級承攬人所交付的工程。<sup>103</sup>

在台灣營造業發展的過程中，採行了類似傳統製造業的「轉包」(外包)形式，即各上下游的營造廠，除了因其本身產業之工程專業分工的高度化特性必須採專業化分包方式將工程外包給專業營造廠承包外，同時也藉由這樣層層轉包的模式，將法定責任與義務外部化，以減輕其成本。在營造業中與傳統製造業一樣，「轉包」制度從過去到現在一直為資本家經營管理的策略手段之一。<sup>104</sup>

### 三、責任轉嫁

勞工安全衛生法所稱之雇主，謂事業主或事業之經營負責人，與勞動基準法所稱之雇主(謂事業主、事業經營之負責人或代表事業主處理有關勞工事務之人)有別。雇主應為能獨立經營事業，不受他人約束者，如不具自主決定自己事業單位勞動條件而受他人監督、指揮、管理者，不具備雇主之性質。關於此點營造業界亦有其一套解決辦法，即經由工程契約(承攬契約)的方式來因應。(詳見下節分析)因此依勞工安全衛生法規定，雇主是盡義務之主體，其有責任照顧勞工生命安全與身體健康的義務，勞工則受到勞工安全衛生法保護之對象，勞工有權要求依勞工安全衛生法規定，達到法令規定的安全衛生標準。而由於營造業層層轉包的方式，使得欲判斷究竟誰為該法中所稱之雇主時，衍生了許多爭議。

有關營造業中承包商與再轉包商間，是否為勞工法規中雇主與勞工關係及是否為勞工安全衛生法規範之範疇疑義一案，行政院勞工委員會八十三年三月四日台八十三勞安三字第〇八八四六號函復台灣板橋地方法院：

<sup>102</sup> 同註 94，頁 21。

<sup>103</sup> 依建築法規定，「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(建築法第十五條)，按圖施工。可見傳統營造業之承包商係以完成業主交付之工作，而業主有可能是地主或建築商，彼此之關係明確且較無多層次轉包之現象。而隨著營造產業的發展，營造業已不僅限定於「建築物之承造人為營造業」，根據民國 62 年訂頒的「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」與土木、房屋建築業有很大的不同。另一方面，營造業與「建築業」也有若干混淆。基本上，營造業係指實際承攬營繕工程及承造人的角色，故承包商本身有可能是兼具下游承包商與上游承包商之角色，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。

<sup>104</sup> 同註 94，頁 7。

「營造業中承包商與再轉包商間，如其符合承攬要件，構成承攬關係，則承包商與再轉包商間，並無從屬關係，故於勞工法規中非為雇主與勞工之關係。而基於安全衛生之複雜性與特殊性，勞工安全衛生法中對承攬人無論其承攬為事業之全部或一部分，承攬人應就承攬部分，負該法雇主之責任(有關承攬之規定於該法第十六條至第十九條)。但如原事業主僅將部分工作交予他人施工，本身仍具有監督、指揮、統籌規劃之權者，應不認定具承攬關係。」

而雇主責任計有：(一)、設置防止危害必要安全衛生設備及採取必要措施。(二)、機械設備防護從源頭管理，實施型式檢查<sup>105</sup>。(三)、危險物及有害物的容器須貼危害標示<sup>106</sup>。(四)、有危害勞工健康的作業場所須進行作業環境測定<sup>107</sup>。(五)、特殊危害作業之管理<sup>108</sup>。(六)、勞工須實施體格檢查及健康檢查<sup>109</sup>。(七)、發生立即危險之虞場所須停止工作<sup>110</sup>。(八)、車輛、機械、設備、器具等實施自動檢查<sup>111</sup>。(九)、勞工須接受工作所必要及預防災變之教育訓練<sup>112</sup>。勞工安全衛

<sup>105</sup> 為使機械設備能符合安全防護標準的規定，對機械設備製造商實施源頭管制，對通過型式檢定的機械設備張貼合格標識，使勞工知道所使用的機械是否符合安全防護標準，以減少職業災害的發生。

<sup>106</sup> 如果危險物及有害物的容器上貼有標示，讓我們認知其危害性，如電石(俗稱電土)是著火性物質；使用汽油、酒精等屬於易燃液體；以及液化石油氣(桶裝瓦斯)、自來瓦斯等為可燃性氣體，在作業中，如不認識它的特性、沒有安全的處理方法，很容易導致危險發生或影響勞工的健康，所以說，貼危害標示很重要。

<sup>107</sup> 作業場所難免使用具有危害性之原料、物料、化學品、溶劑等，如暴露於此等物質之氣體、蒸氣、粉塵、煙霧、霧滴中，如無適當之防護可能造成職業病，為量測暴露該等物質之濃度，須實施作業環境測定。

<sup>108</sup> 高溫作業可能導致熱中暑、熱衰竭、熱痙攣；異常氣壓作業可能導致潛涵症或潛水伏病；高架作業造成昏眩導致墜落危害；精密作業可能導致視覺疲勞暨重體力勞動導致虛脫等，因此此等具有特殊危害之作業，應減少工作時間，並在工作時間中給予適當之休息，以避免危害之發生。高溫作業勞工工作時間標準、異常氣壓危害預防標準、高架作業勞工保護措施標準、精密作業勞工視機能保護設施標準、重體力勞動作業勞工保護措施標準等，即是針對此等特殊危害作業危害預防需要訂定的。

<sup>109</sup> 勞工是不是適合擔任現場作業，雇主須透過體格檢查及健康檢查、健康指導和正確配工來管理每一位勞工身體健康狀況，同時使勞工保持或促進他的健康；健康檢查費用須由雇主負擔；另外健康檢查資料也須妥為保存，使勞工健康的身體在他最適合的工作發揮潛能，達成良好工作環境的目標。

<sup>110</sup> 工作場所因條件改變、環境變化、如有造成勞工立即危險之虞時，雇主或於該工作場所中代表雇主從事管理、指揮或監督勞工從事工作之工作場所負責人，應即令停止作業，並使勞工退避至安全場所。有立即危險之虞者指：1.自設備洩漏大量危險物或有害物，致有立即發生爆炸、火災或中毒等危險之虞時 2.從事河川工程、河堤、海堤或圍堰等作業，因強風、大雨或地震，致有立即發生危險之虞時。3.從事隧道等營建工程或沉箱、沉筒、井筒等之開挖作業，因落磐、出水、崩塌或流砂侵入等，致有立即發生危險之虞時。4.於作業場所有引火性液體之蒸氣或可燃性氣體滯留，達爆炸下限值之百分之三十以上，致有立即發生爆炸、火災危險之虞時。5.於儲槽等內部或通風不充分之室內作業場所，從事有機溶劑作業，因換氣裝置故障或作業場所內部受有機溶劑或其混存物污染，致有立即發生有機溶劑中毒危險之虞時。6.從事缺氧危險作業，致有立即發生缺氧危險之虞時。7.其他經中央主管機關指定有立即發生危險之虞時之情形。

<sup>111</sup> 職業災害的原因可能為機械設備、物料原料、作業程序或作業方法不當、緊急控制或預防設施缺乏，環境不適合或不佳，甚至個人因素如不知、不能、不願、不顧、草率等所造成。如何維持一切作業在安全衛生的狀況下運作，惟有靠管理制度之確立及落實施行，才能完成，因此，我國勞工安全衛生法規定雇主應依其事業之規模、性質，實施安全衛生管理；並依中央主管機關之

生法之雇主責任，乃是防止職業災害，保障勞工安全與健康。主要工作內容：一為勞工提供必要之安全衛生設施，另一為勞工作業之安全衛生管理，這些都是各級承攬人必須遵守事項。但所謂的雇主，在承攬（轉包）關係下，是以承攬者負雇主責任，事業單位以其事業招人承攬時，其承攬人就其承攬部分負勞工安全衛生法所定雇主之責任。亦即承攬人就承攬部分負防止職業災害之責任。（安衛法 16 條）

因此藉由「層層轉包」與工程契約（依承攬契約簽訂）的方式，實際上負勞工安全衛生法上雇主責任的，往往是最下游之包商/包工頭，而最下游之包商/包工頭亦是勞動基準法中之雇主，負職業災害補償責任，而上包與上上包在這樣的轉包過程中，只剩下勞動基準法職業災害補償之連帶補償責任而已。<sup>113</sup>

在資方藉「層層轉包層層剝削」刪減安全衛生經費的方式，在於欲使成本壓低以維護獲利，而對工人的安全保護與防止職業災害的發生，即提供要求一個合乎安全的工作場所，這只是一個最基本且合理的要求。遺憾的是整個營造業界在政府法令的長期「放任」，與營造市場「低價搶標」、「先標先贏」、「層層轉包層層剝削」的總總的陋規與惡習下（甚至連勞工自身都缺乏完整的危害認知觀念下），都沒有正視營造業高職業災害背後結構問題－「層層轉包層層剝削與職業安全的關聯性」。營造業高職業災害的實例清楚地告訴我們，台灣營造業的勞工安全衛生架構與勞工安全衛生管理的問題，不完全是法令不夠周全，而是從未確實執行與落實。預防營造業職業災害的發生，僅從改善「第三張骨牌」是不夠的，且是根本的錯誤（詳見第四章第一節之分析）。由於營造事業單位，與工地現場的勞動檢查，不只是安全衛生項目的有無而已，而是確保工作權與生命安全，即最基本的工作安全衛生設備是否確實。「低價搶標」會促使資方犧牲勞工安全衛生經費，當然是營造勞工安全衛生管理，無法全面改善的最基本問題，亦是營造

---

規定，設置勞工安全衛生組織及人員。對於勞工安全衛生法第五條第一項之設備及作業，應訂定自動檢查計畫實施自動檢查。

<sup>112</sup> 勞工進入一新的作業場所，對設備、環境、作業方法、作業程序、危害因子等可能一無所知，因此，雇主應加以必要之教育訓練，使其能勝任工作，維護作業安全；對於新僱勞工、在職勞工於變更工作前，應使其接受適於各該工作必要之安全衛生教育訓練，內容含：1.作業安全衛生有關法規概要。2.勞工安全衛生概念及安全衛生工作守則。3.作業前、中、後之自動檢查。4.標準作業程序。5.緊急事件應變處理。6.消防及急救常識暨演練。7.其他與勞工作業有關之安全衛生知識。上述訓練課程應依實際需要排定時數，不得少於三小時，但從事生產性機械或設備之操作、營造作業、缺氧作業等，應各增列三小時；對製造、處置或使用危險物、有害物者應增列三小時。

<sup>113</sup> （一）、事業單位未違法時，依勞基法第 62 條第 1 項：「事業單位以其事業招人承攬，如有再承攬時，承攬人或中間承攬人，就各該承攬部分所使用之勞工，均應與最後最後承攬人，連帶負本章所定雇主責任應負職業災害補償之責任。」再依同條第 2 項：「事業單位或承攬人或中間承攬人，為職業災害補償時，就其所補償部分，得向最後承攬人求償。」。（二）事業單位違法時，依勞基法第 63 條第 2 項：「事業單位違背勞工安全衛生法有關對於承攬人、再承攬人應負責任之規定，致承攬人或再承攬人所雇用之勞工發生職業災害時，應與承攬人再承攬人負連帶補償責任。」。

業職業災害之所以會重複發生，與無法根治的主要問題。

在資本主義生產方式下，它們都有著共同因素，即：資本家為追求最大利潤，往往會延長工時、加大勞動強度，以提高對勞工的剝削程度；為節省與降低成本而刪減對「安全衛生經費」的支出，忽視不良環境、機器、設備對工人的危害；而無視在施工過程中對勞工安全可能造成的危害。這就是為什麼營造業職業災害年年居冠，而且層出不窮，這也就說明了職業災害並非個人、偶然、單一的事件，而是在這樣的經營模式下，有其內在的必然性。<sup>114</sup>

綜上所述，說明了營造業「層層轉包」制背後，其實包含了分散風險、成本與責任的轉嫁在其中，營造業者在有了上述分散風險、成本與責任轉嫁的法寶（即工程契約以承攬契約方式來簽訂）後，遂能藉由「低價搶標」、「先標先贏」的競標策略，先將工程承攬下來後，再藉由轉包的方式，來因應利潤空間壓縮的問題。因此營造業這種「層層轉包層層剝削」的生產方式，除了是一個政治、經濟結構性的產物外，亦是一個在資本主義運作邏輯惡性循環下的「怪物」。

## 第二節 市場關係的改變---「層層轉包層層剝削」的形成

前業已提過，由於在營造業的文獻中，關於營造業「轉包」制形成之因，大多的研究皆將其視為，源於營造業產業既存的根本特性，因而未多加探究。從這樣的假設與預設立場下，針對目前營造業的承攬現況與運作管理等方面，提供建議與解決之道。而對轉包制度為何形成與其所造成之影響的結構性分析幾乎沒有。<sup>115</sup> 但本文以為，若要理解營造業「轉包」制的特質，就如同理解製造業外包制度的形成，必須同時考量產業組織結構的變動與勞動市場的結構。<sup>116</sup> 而本文已先就產業組織結構的變動於第一章及第二章做了分析與說明，得出對於營造業市場組織結構變動的初步結論：扭曲的營造市場結構。而這亦僅只說明了「轉包」制度在營造業中的後天結構性因素，上述分析與結論尚無法明確說明，本文對於營造業特殊生產方式的真正意涵與形成過程。本節試圖回答的問題是：為什麼大資本額的企業或營造商，會容許這些轉包現象存在於大小營造廠之間，甚至

---

<sup>114</sup> 關於企業經營的內在必然性的討論可參見，巴肯（Joel Bakan）著，李明譯，*The Corporation: The Pathological Pursuit of Profit and Power*，企業的性格與命運，大塊，台北，2004。該書作者認為，公司是一個法定機構—有其特定的結構與行事準則，它的生存及營運權力、決策考量等都受限於法律所賦予的權力，而公司的最主要目標（亦是唯一目標）就是追求自身的最大利益，即便造成他人傷害也在所不惜。也因此作者認為，公司是一種病態的機構，隨時可能危害個人、社會乃至於整個世界。

<sup>115</sup> 筆者所找尋到的資料中幾乎沒有關於這方面之研究。

<sup>116</sup> 同註 14，頁 27。

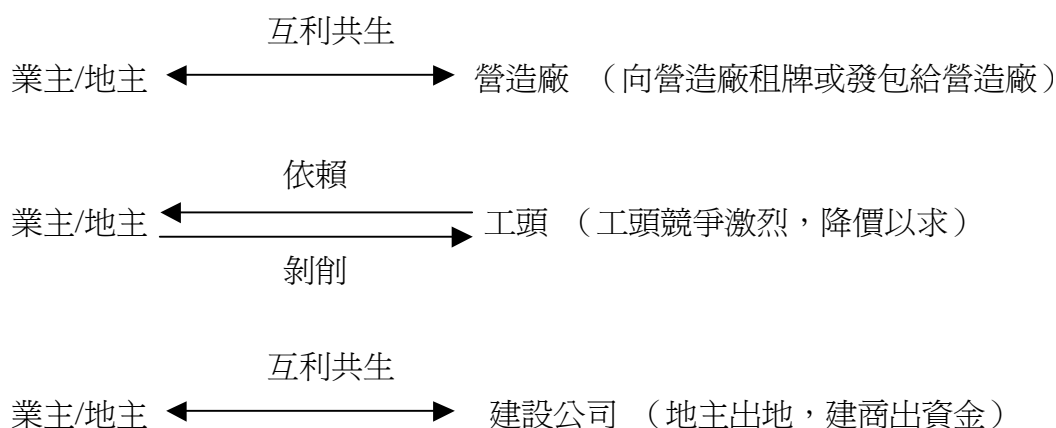


主動地建構這種關係？對於此部分之解釋，本文認為可以先從營造市場中正式部門與非正式部門之關係來加以探討。發現營造業市場關係已從過往「互利共生為主互相剝削為輔」變成「互相剝削以求共生為主」的轉變，來印證營造市場中確實存在著這種「層層轉包層層剝削」的生產方式。

#### 一、「互利共生為主互相剝削為輔」到「互相剝削以求共生」

借用謝德成<sup>117</sup>於民國 76 年，針對台北市非正式部門<sup>118</sup>中建築工人之研究，該研究乃以 Bromley 及 Gerry 之零工概念<sup>119</sup>，界定非正式部門之建築工人為無正式組織、缺乏工作安全性者，再以非正式部門研究建立的理論為基礎，運用社會學及人類學的方法，以台北市非正式部門內建築工人的實證研究，發現建築業組成份子（係指地主/業主、建設公司、營造廠、包商、工頭、工人而言）間之關係如下<sup>120</sup>：（分別從不同之層級與參與份子作分類，而各份子間之關係圖，係筆者依照作者之分析而製作的）

#### 【業主/地主】



一是，業主/地主在自地自建時，常租用營造廠之登記證書（佔 71%），然後直接與各專業工頭簽訂契約、發包。發包方式有兩種，議價與比價。但因工頭間競爭激烈，常須降價以求，造成承包價格偏低，因此地主對工頭產生剝削，而工頭對地主亦有著依賴關係。二是，地主出地與建設公司出資金合建時，互利共生

<sup>117</sup> 謝德成，台北市非正式部門中建築工人之研究，中興大學都市計畫研究所碩士論文，1987/6。

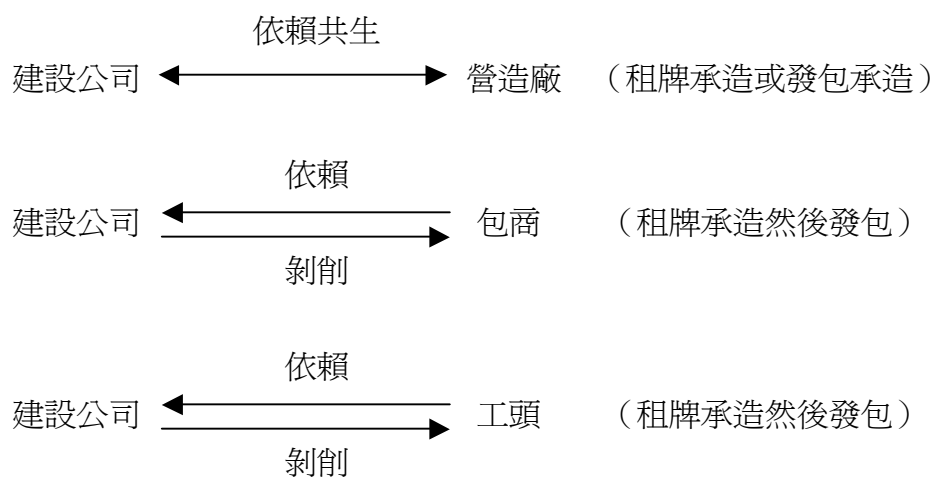
<sup>118</sup> 正式部門與非正式部門之關係，大致上有兩種不同立場的看法，即經濟結構雙元論及依賴論。有關營造業正式部門與非正式部門之研究可參見謝德成，台北市非正式部門中建築工人之研究中興大學都市計畫研究所碩士論文，1987/6。吳永毅，論營造業中的國家－資本－勞動的關係－由非正式部門的個案研究所做的推論，台灣社會研究季刊，第一卷第二、三期，1988 夏/秋季號。

<sup>119</sup> Bromley, Ray and Gerry, Chris "Who are the Casual Poor?", in *Casual Work and Poverty in Third World Cities*. Chapter 1, pp.3-23. Chichester: John Wiley & Sons Inc., 1979。轉引自，謝德成，台北市非正式部門中建築工人之研究，中興大學都市計畫研究所碩士論文，1987/6。

<sup>120</sup> 同註 116，頁 88-96。

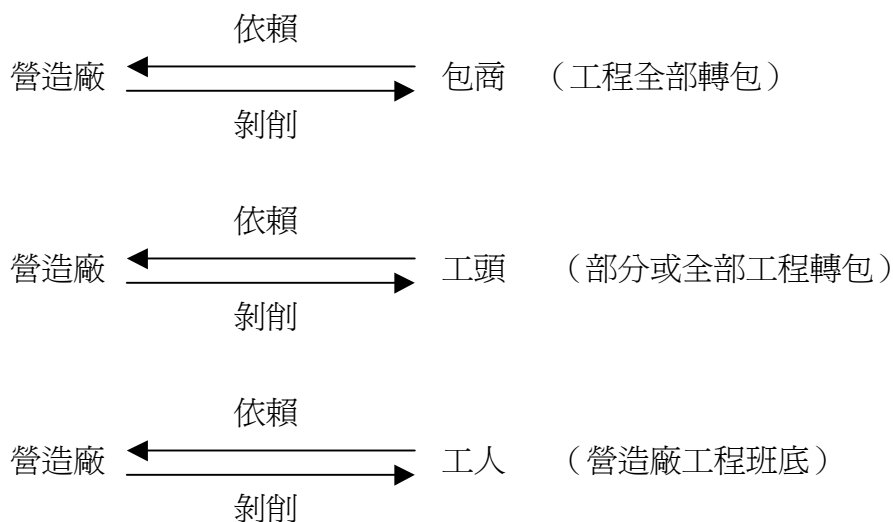
關係。三是，地主出售土地以供建設之用，地主與建商有互利共生關係。

### 【建設公司】



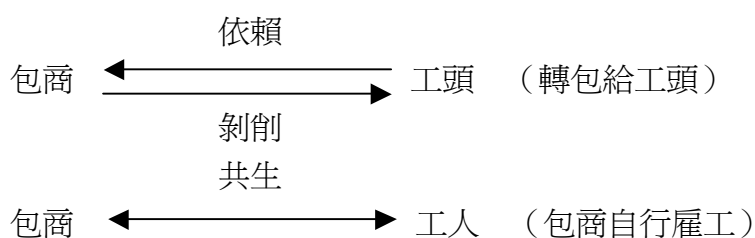
一是，由於建築法令規定，工程之營建必須由營造廠承建，建設公司要嘛自己有牌，要嘛向營造公司租牌，否則只能將工程發包給營造廠承造，故而建設公司對營造場產生一種依賴，但營造廠亦依賴建設公司提供工程興建的機會，故其間存有共生之關係。二是，部分建設公司係租借營造執照，自行發包給建築包商，包商對建設公司有著依賴關係，而建設公司對建築包商亦有剝削的行為。三是，部分建設公司將工程直接發包給工頭，工頭對建設公司產生一種依賴關係，同時建設公司亦相同對工頭有著剝削行為。

### 【營造廠】



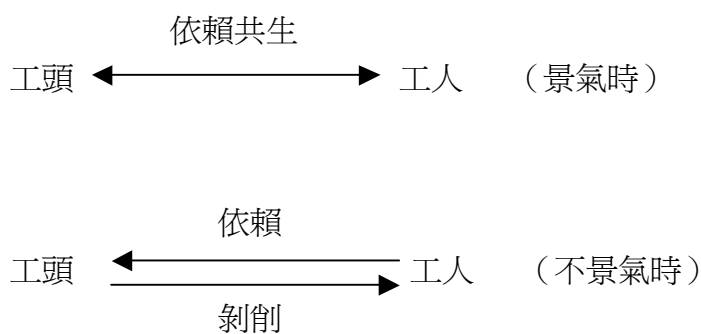
一是，部分營造廠將部份工程或全部轉包給包商，但營造廠常為賺取轉包差額而對包商降價轉包，形成剝削，包商亦對營造廠產生一種依賴。二是，營造場承包之部分或全部工程轉包給工頭，由於工頭間之競爭激烈，因此營造廠對於工頭產生剝削，而工頭對營造廠有著一種依賴關係。三是，少數長期受雇於營造廠之工人對營造廠為依賴關係，但營造廠對此類工人並未產生剝削。同時營造廠與非受雇於營造廠之工人並無直接關係。

### 【包商】



一是，包商於承包工程後，轉包給工頭施工；另有部分包商則為「代料」性質（只負責提供器材，而無實際勞力團體負責施工），工頭成為其「代工」（負責招募工人施工，本身沒有施工器材）。因此包商對工頭有著剝削的行為，而工頭亦對包商產生依賴。二是，部分包商承包工程後，自行調派工人，是為一種共生關係。

### 【工頭】



工頭於承包工程之後，必須招募工人開始施工，而工人亦須透過工頭承包工程來做。一是，在建築業景氣的時候，工人比較缺乏，其間存有共生的關係，二是，當不景氣時，產生勞力過剩現象，工頭對工人有剝削的情形發生，同時工人亦對工頭產生一種依賴。

以上各種關係之界定，係指一般情況而言，業主與承包商之間的人際關係與狀況亦常會影響以上界定之關係，例如彼此間為熟識之朋友，則承包價格可能就

比較合理，剝削的情況亦大幅減少。

該研究亦針對 31 為工頭訪談發現，向營造廠轉包者，100% 認為承包價太低；直接跟業主承包者，43.5% 認為合理，56.5% 則認為太低；由包商轉包者，100% 認為承包價格太低，同時 31 名工頭中，僅 32.3% 認為承包價格合理，另 67.7% 則認為太低，可見工頭真是受業主營造廠及包商剝削的一群。而直接向業主承包者，因未經轉包程序，同時部份為朋友關係，故受剝削程度較低，但又由於工頭間競爭激烈，故仍有大部分工頭以較低價格承包。（詳見下表一）

因此不論工頭向何者（營造廠或包商）承包工程，凡是經由「轉包」之方式的，皆認為承包價格不合理或太低。

表一 工程承包情形/承包價格合理性交叉分析表

次數	合理	太低	列總計
列百分比			
行百分比			
總百分比			
向營造廠轉包	0	5	5
	0.0	100.0	16.1
	0.0	23.8	
	0.0	16.1	
直接跟業主包	10	13	23
	43.5	56.5	74.2
	100.0	61.9	
	32.3	41.9	
向包商轉包	0	3	3
	0.0	100.0	9.7
	0.0	14.3	
	0.0	9.7	
行總計	10	21	31
	32.3	67.7	100.0

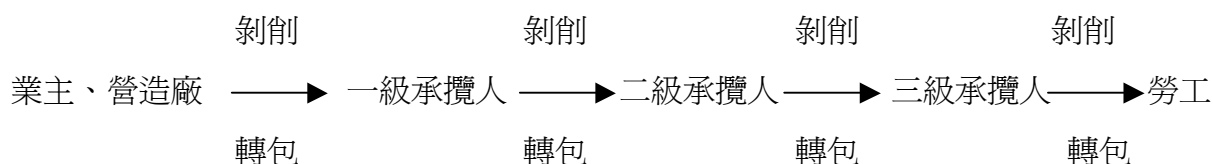
卡方檢定 ( $P=0.0767$ ) 在顯著水準 0.1 時，有顯著差異。

資料來源：謝德成，1987，頁 93。

該研究認為就當時建築業來說，正式部門間有互利共生的關係，而正式部門則利用「轉包」的關係「剝削」非正式部門，同時以控制市場的手段，使非正式

部門成爲其附屬部分。另夏林清、鄭村棋的研究指出，外包是非正式部門( informal section ) 的一種生產方式，大公司分包安排下的隱藏性薪資工人，減輕了公司應承擔的許多後果。<sup>121</sup>

若想回答有關現今營造業「層層轉包層層剝削」及各承包商間的關係問題，就必須對一特定社會關係中的產業，與其政治、經濟體制是如何在交織作用著的歷程有進一步的探究。關於政治、經濟體制的作用，本研究以於第二章做了說明，第三章則針對在國家法令對於營造業長期「放任」的影響下，使得營造產業的市場結構產生了「扭曲」亦做了說明，本節則是根據前兩章之初步結論，及對照過去文獻對營造市場結構關係的研究，以現今營造業在經濟不景氣後，爲求生存所做的變革，加上營造業之承攬現況，及營造廠已無固定班底的情況來看，得出現今營造市場結構關係，如不以正式與非正式部門來區分，而僅以層層轉包的承攬關係來區分的話，整體營造業間各級承攬人間之關係，係「層層轉包層層剝削」的關係（如下圖一所示），此即筆者所謂「層層轉包層層剝削」之現行營造業現況。



圖一 營造業各轉包商間之關係

### 第三節 「工程契約」——「層層轉包層層剝削」的工具

在此先就營造業市場上常用到的一些名詞做一簡單說明：

- (一) 承包商<sup>122</sup>：指專門承攬包辦各種土木、建築、水電、油漆工程等之營業者。
- (二) 分包：營造商將其所承包到的部份工作交由其他廠商或工作團隊執行的行爲。

<sup>121</sup> 夏林清、鄭村棋，一個外包廠的案例調查—家族關係與顧傭關係的交互作用，台灣社會研究季刊，第二卷第三、四期，頁 190，1989 秋/冬季號。

<sup>122</sup> 在法律上，以「承攬人」稱之。但在討論到有關營造業界之承包工程之業者的問題時，用承包商。相關名詞解釋亦可上立法院網站 (<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@@1804289383>)、營建署網站 (<http://www.cpami.gov.tw>) 或參考該網站之介紹查詢。

- (三) 下包：承包營造商部份工程作業的工作團隊或專業營造廠。其契約關係為承攬關係，其對造人大多為營造廠商，而其與業主（定作人）間無任何關係。
- (四) 小包：以幾個固定的技術工人為主，再搭配幾個臨時工的土木包工業。
- (五) 協力廠商：曾與總承包商合作過且經總承包商評選合格可與總承包商密切配合的下包。
- (六) 轉包：營造商將所承包的工程轉交由其他一或數個營造廠執行。
- (七) 分包與轉包主要差別為 1. 分包者工程的主要部份仍為營造廠自營，而轉包則將工程全部或大部份轉包，2. 強調工程有一轉再轉，層層轉包的現象。

### 一、怎麼轉？怎麼包？

#### (一) 就發包方式區分又可分成：合併承攬與分項承攬

根據陳繼盛在民國八十三年所作之研究發現，當時國內營造業之發包方式，合併承攬情況佔 25%，分項承攬情況則佔 75%。<sup>123</sup> 另依劉福勳、葉怡成、曾仁傑，『現行營造業承攬管理運作現況及管理規範建立研究』，調查發現若以實際發包作業方式而言，國內營造業主要之承攬方式可分為：1. 合併承攬<sup>124</sup>；2. 分項承攬<sup>125</sup> 二項承攬模式。目前約有六成的工程採用分項承攬模式，四成採用合併承攬方式。<sup>126</sup> 因此分項承攬可為目前國內工程最常採行之發包方式。有關發包方式之詳細統計資料如表二所示。

表二 我國營造業之發包方式現況表

發包方式	八十八年		八十三年	
	數目	百分比	數目	百分比
合併承攬	23	39%	5	25%
分項承攬	37	61%	15	75%

資料來源：筆者整理

#### (二) 招標方式

<sup>123</sup> 陳繼盛，『營造業承攬關係安全衛生法治之研究』，行政院勞委會勞工安全衛生研究所，頁 60，83 年。工程轉包在目前分工越趨詳細得營造業已是很常見的，該研究亦針對調查對象之工程轉包情形做了調查，調查發現僅有 25% 的單位承認有將工程再轉包，但其是因為調查對象不敢正面答覆。參見該研究頁 61。

<sup>124</sup> 所謂合併承攬方式，亦即業主將工程交由單一承攬單位負責施作之方式（其工作範圍包括結構、水電、空調等），垂直承攬方式包括於其中。

<sup>125</sup> 所謂分項承攬，顧名思義即業主將工程依分項工作之性質，分別交由不同的專業單位負責施作的方式，平行承攬架構包括於此種形態中。營造業多數工程常將土建、水電、空調等各分項工程，分別交由各專業廠商平行承攬。不同的專業單位亦可能就其所負責的工程部份，依情況再予以分包下去。

<sup>126</sup> 此外，根據該研究受訪單位，過去三年所作工程採用之發包方式，亦以分項承攬佔五成爲多。

國內營造工程之招標方式主要分為三種：公開招標、比價與議價。而根據文獻在民國八十三年左右，國內起造人招標形式以公開招標為主，佔所有招標方式之 65%。<sup>127</sup> 因招標方式對於營造工程整體經費之影響，與其對承攬人在安全衛生經費上產生之問題，皆有其深遠之影響。（請參見後續之分析）

### （三）工程轉包

依陳繼盛八十三年之研究顯示，當時國內營造業轉包之情形約有 75%，但到了八十八年時，依劉福勳、葉怡成、曾仁傑之研究，有關國內營造業未交付承攬情況僅佔 5%，而交付承攬情況以二次承攬佔 70% 最多，意即幾乎所有的營造業主皆有將標得知工程再行轉包之狀況。而該研究之問卷亦調查事業單位是否有限制承攬人再分包之情況，調查資料顯示有 52% 的事業單位有限制承攬人再分包，而 48% 的事業單位則未限制。<sup>128</sup> 且交付承攬金額佔總承包金額 90% 以上為最多。<sup>129</sup>（詳見表三）

表三 國內營造工程交付承攬（轉包）現況表

八十八年			八十三年		
交付情況	數目	百分比	轉包情形	數目	百分比
未交付承攬	3	5%	無轉包	5	25%
交付承攬*	57	95%	有轉包	15	75%

註：\* 交付承攬包含：二次承攬 70%；三次承攬 23%；三次以上之承攬 2%。

資料來源：筆者整理

而下游承包商向上游承包工程的方式，第一種方式是「公開招標」下的競標；第二種方式是「比價」，一般會有三家（含）以上不同之廠商參與比價；第三種方式是「議價」，上游直接找下游包商談價錢。

在營建工程整體生命週期中，營造公司是負責施工階段成敗之主要成員，但不代表其必須親自完成所有作業項目。在經濟性及降低經營風險之考量，專業分工之現象自然產生。以國內業界現行慣例，營造業之分包商（協力廠商）之成員

<sup>127</sup> 同註 121，頁 60。

<sup>128</sup> 根據調查通常未限制之因素在於事業單位認為此較易於工程之推進，而有的業者則是視工程規模，而決定是否限制承攬人不可轉包但可分包為原則。

<sup>129</sup> 對於所交付承攬的項目以土方工程為最多，基礎工程與假設工程居次，此外水電工程亦是較多的交付承攬項目之一。對於所交付承攬項目主要是依工程規模及工程類型而定，如建築工程多以水電工程為主，而土木工程則較無水電工程之承攬事項。

可以分為以下四種類型<sup>130</sup>：材料或設備供應商<sup>131</sup>；純勞務分包商<sup>132</sup>；連工帶料分包商<sup>133</sup>；機具租賃商<sup>134</sup>。

無論以上訴何種發包方式來將工程轉包出去，雙方都必須簽訂「工程契約」作為雙方權利義務之規範，此外上包亦大多會在工程契約中，明訂或限定下包不得將工程再轉包出去。（上包之用意明在預防與避免，下包再轉包而衍生不必要之麻煩，但現實中只要工程過程中不出意外，下包轉包與否上包根本不會過問）

營造業之轉包（分包）可蓋分為以下兩類：勞務外包：如工地中的粗工、雜工、點工、小工等，從事清潔、搬運跑點、指揮、混凝土澆製等工作。其特色為從事低技術性工作且無須自備機器材料，至多自備手工具而已。需注意者所謂的外包有一要件，即前述之各工種應有一工頭以代表眾勞工與營造商交涉，營造商之工作指示，酬勞分發亦透過該工頭進行。因此從前在台北橋下人力市場所流行的臨時工，或自行尋找打零工機會的勞工，在實務上均不能謂之為營造業之勞務外包。但此類勞工之勞僱關係在法律上仍甚為明確。專業工程項目：如施工架、連續壁打設；灌漿、點井、地錨、揚重、系統模版、鋼結構帷幕牆吊裝組立等等均可能外包。惟有時某些工作專業作業下包也只出勞務而不提供機具材料（帶工不帶料），此時雖然做的是相當專業的工作仍應視為勞務分包。營造廠所轉包（分包）的工作項目，通常已分割成一單純項目，且作業量適當不至於太大。故其下包不應再行轉包。但下包仍有可能礙於經濟、成本、勞動人力不足等因素，加上下包所承包之工程，常非僅一時一地，其可能同時承包了許多工程，在已是分身乏術的情況下，但卻又不想斷了與該營造廠間之合作機會，而將該承包到的工程又轉包給同業。

## 二、工程契約的分類<sup>135</sup>

工程契約的分類法並不單純<sup>136</sup>，工程契約的一般分類其中最主要的還是利用構成承攬契約重要因素之報酬「價格機制」為分類的基本標準，而「契約機制」或「契約架構」的分類標準則是後來在實務上才出現的。除此之外，近年來在美

<sup>130</sup> 張紘炬，維護分包中小企業權益合約之研究及建議，1998。

<sup>131</sup> 可分為大宗材料及一般材料，前者如鋼筋、混凝土等，多由廠房從事生產；後者如一般防水材料、五金等，多由一般貿易商從事銷售。

<sup>132</sup> 僅提供技術工於工程現場施作之廠商，如泥作、鋼筋紮綁、工地清理、模版包工不包料等。

<sup>133</sup> 依專業高低又可細分為兩類，一類協力廠商需有較高設計能力，如電梯工程；另一類協力廠商所要求設計能力較低，如傳統模版工程。

<sup>134</sup> 僅提供施工機具設備之借用，如土方機具、塔式吊車等，但部份須較專業技術之機具，有時亦提供熟稔之操作手。

<sup>135</sup> 藍瀛芳，論工程契約的分類與統包（上），營建知訊，第 246 期，民國 92 年 7 月，頁 58-66。

<sup>136</sup> 英格蘭有關工程法的著述對此就有不同的觀點，有採三分法的如 Keating，也有採二分法的如 Wallace 等，參考至同註 113。筆者不在此問題上多做探究，僅就一般著作常見的三種分類法加以說明



國又出現了所謂「工作交付機制」的另一分類標準。已下先就這三種分類標準做一簡單說明：

#### (一) 依「價格機制」的分類

這是最基本也是最傳統的分類法，在這「價格機制」的標準下，有「固定價格型」與「成本型」。「固定價格型」：是指一定的價款來承包約定的工程。其中又因工程價款的確定方法不同而再區分為「總價契約」<sup>137</sup>與「單價契約」。<sup>138</sup>「成本型」：如其名所示，此類契約的報酬係以成本再加以其他特定項目的費用做為計價付款的標準，也即是說定作人所要支付或補償與承攬人的報酬，是指包括工程的成本再加上包含利潤與一般工程管理費等開支在內的費用。而在每一類型內又可衍生出許多次類型。<sup>139</sup>

綜合言之，因「價格」是工程契約的要素，此「價格機制」類型為一切契約基本類型，因此每件工程契約內皆有「付款約定」。<sup>140</sup>

#### (二) 依「契約機制」的分類

在「契約機制」的架構下，首先，有依施工所需承攬契約量做為「契約取向」的「單一承攬契約」<sup>141</sup>（如圖二）、「多數承攬契約」<sup>142</sup>（如圖三）。

再者，有依相關工程人員間的「契約關係」的「傳統型」（如圖四）：係指工程的設計、施工、工程進行中的監督等都是定作人所委請的設計師（建築師或工程師）所負責。至於此工程的施工部份，則以契約的方式完全交由一位承攬人負責完成。而此承攬人也可再與他人簽訂次承攬契約，使其完工。因此，在此情況下，定作人與承攬人間、承攬人與次承攬人間，各自有明確的與直接的法律關係，且層次分明，彼此之間的權利義務關係也明確，不相混淆<sup>143</sup>。「業主/建主型」<sup>144</sup>

<sup>137</sup>總價契約：是指承攬人將含其利潤在內的工程報酬於成立契約時即已確定，且在原則上將不再變動，此極為典型的「不變的固定價」工程契約。

<sup>138</sup>單價契約：是指成立契約時工程施工的各項目單價都已確定，將來工程的報酬就依實際施作的項目為計價標準。

<sup>139</sup>（1）成本附加固定費契約；（2）成本附加獎勵金/懲罰金契約；（3）成本附加百分比費用契約。

<sup>140</sup>以上所述之「固定價格型」、「成本型」等內容即成為工程契約的「付款方式」的約定內容。通常較常用的總價契約、單價契約與成本型契約三種基本類型的付款方式各有其優點與功能。

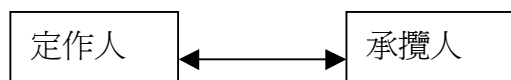
<sup>141</sup>係指定作人就其工程僅委請一位承攬人施工。如果承攬人的責任範圍還包括工程的設計，此即成為「統包」。

<sup>142</sup>是指定作人就其工程分別與數位承攬人簽約，由其等各分別施工與完工。其中又可分成許多類型，於此情況時，原則上不會有「統包」的出現。

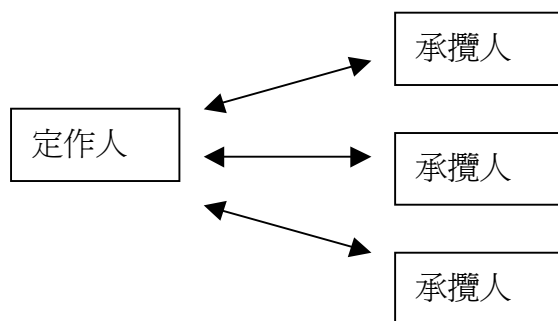
<sup>143</sup>過去各國立法所規範的法律及法院判決的原則大多與此類型的契約有關。此類型契約為最典型且最常見於營造業中之契約類型。

(如圖五)：係指業主(定作人)本身也同時是建主(承攬人)的情況。例如國內有的建設集團公司同時兼有營造公司與建設公司，自行設計自己的工程，且自行施工。「統包型」<sup>145</sup>：大體而言這類型的契約是指一項工程從設計其觀念的形成，經由其設計與建造等等全部由單一個法律主體執行與完成<sup>146</sup>。尚有，「專業營建管理型」(如圖六及七)及「進度管理型或工程專案管理型」。

茲將以上類型的契約架構分別列示如下：



圖二 單一承攬契約架構

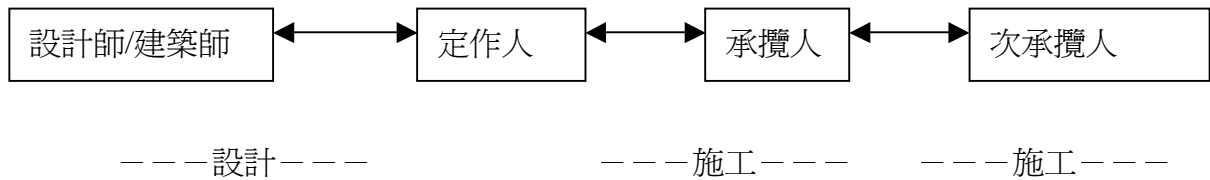


圖三 多數承攬契約架構

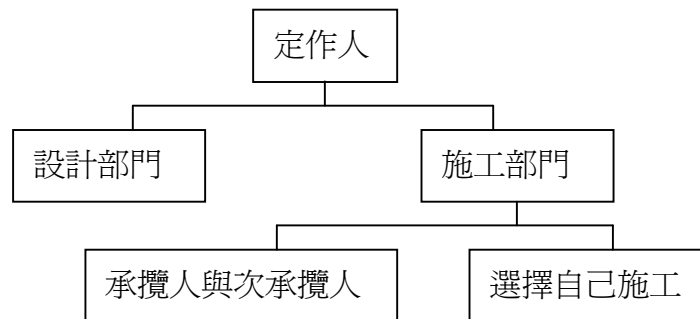
<sup>144</sup>其係將設計與建造以及全部施工的當事人都集於一身，統歸一個主體，並且在管理上採用專業管理方法，而業主(定作人)為貫徹其目標，即將其設計與施工歸屬於企業體內的「設計與施工部門」例如大企業集團有重大工程待施工時，由於企業體內自有工程單位或專業工程人員，對於其預定的工程案就調動這些人員成立「工程專案管理部門」來執行這項任務。在此部門下，分別設置設計單位、施工單位等等來執行各自的工作。加上這些單位部門皆屬同一企業體，本身又有經營的理念，使設計與施工能隨時加以調整，互相配合，來提升工程的效率與降低工程成本，因而許多企業體內的員工宿舍、辦公室、工廠等等皆採此方式建造。有些企業體為能利用多餘的土地，亦利用此方法建造建物，並供出租來收取利益。有時企業體的這些部門之規模亦不下於一般大型的統包公司。由於各單位部門皆在同一企業體內，使工程的設計與施工在統合上與另類型的統包契約型態相近。惟因皆係出同一企業體的結果，其間所發生的爭執僅屬企業管理的問題，將亦不涉及對外的法律問題。

<sup>145</sup>「統包」(Turnkey)一詞是一般用語，有將其與「設計/建造」併用，也有將兩者嚴加區別者，可是大多還是將兩者交互使用。國際工程師聯合會(FIDIC)在其出版的「統包契約」範本的前言內就說明：「設計/建造」與「統包」，除了兩者都涉及承攬人在負責全部設計責任外，兩者間並無大家能接受的定義」。如欲了解統包契約之形式與發展過程可參見，藍瀛芳，論工程契約的分類與統包(下)，營建知訊 247 期，民國 92 年 8 月，頁 60-65。

<sup>146</sup>在現今實務中，這些籠統的概念已在實務上又在進一步發展出如 B.O.T.(Build-Operation Transfer)，E.P.C.(Engineer-Procure-Construct)等等特殊類似的契約型態。



圖四 傳統型契約架構



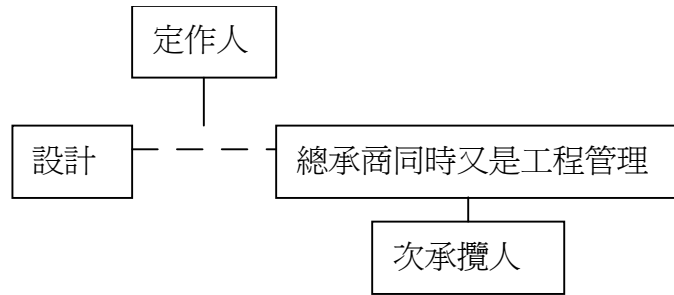
- 說明：
- \* 定作人自己負責設計與施工。
  - \* 部分工程選擇自己施工或由承攬人次承攬人施工。
  - \* 總價、單價契約皆以協商決定。

圖五 業主/建主形契約架構

以上五種類型中，前面三類型直接涉及契約當事人本身，而後面兩類型則涉及契約當事人以外專業的工程經營人員的介入或參與工程經營。詳言之，工程契約當事人爲了提高工程效益而與工程專業的營建管理公司簽訂經營契約，將全部或部分工程<sup>147</sup>委託此專業公司經營管理。這項專業人員參與工程經營的方式，除了有上揭效益外，還可增加部門間的協調功能，以及降低工程的風險。因此此類型契約型態的出現乃近代經營學盛行之所必然。

<sup>147</sup> 所謂部分，例如只將設計部份或施工部份等不同階段委託由專業人員參與經營等皆是。

總承商 (General Contractor)



說明：\* 定作人、個別設計師與總承商（同時又是工程管理人）等三人組成一組「三人團隊」。

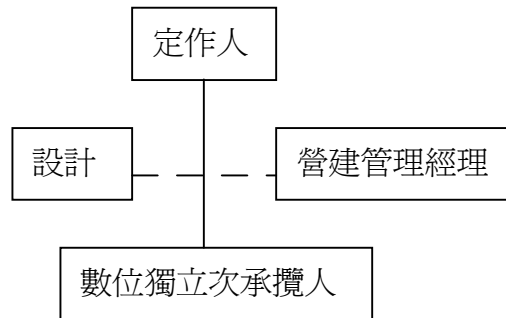
\* 工程報酬的釐定或其協議與個別獨立的次承攬人為之。

\* 通常工程管理經理人為定作人的代理人。

\* 設計費用與工程管理費用依專業費用標準協定之。

圖六 專業營建管理型契約架構 A

營建管理經理 (Construction Manager)



說明：\* 定作人、設計師與工程管理經理人組成「三人團隊」。

\* 工程管理經理人為定作人的代理人。

\* 工程報酬的釐定或個別工程契約的協議皆直接與定作人進行決定。

\* 設計費用與工程管理費用皆依與定作人的協議而定。

圖七 專業營建管理契約架構 B

### (三) 依「工作物交付機制」的分類

所謂「工作物交付機制」是指定作人與承攬人就工程完工事項所為的基本約定。在這機制下工程契約有下列的類別：「傳統型工程」：與依「契約機制」的分類中，依相關工程人員的「契約關係」分類下的「傳統型」相同。「快程型工程」：所謂的「快程型」，此類型的特點也是在克服，工程在設計階段與施工階段的時間浪費，因而想出壓縮這兩個階段的時間，以重疊的方式來節省工程時間。<sup>148</sup>「統包型工程」（與「統包型」類似）、「代理工程管理型」（與「專業營建管理型」類似）、「承攬人工程管理型」（與「傳統型」類似）、「重複契約型」<sup>149</sup>（與「業主/建主型」無異）。「夥伴契約型」：這是指工程當事人雙方以互利互惠的原則處理其爭議。基於這項原則，也使雙方建立了互相信任的關係，同時也進一步使雙方可以獲得更多的商機與利益。基於此因素，雙方在完成特定工程後，往往以過去有良好的配合度與彼此的信任關係，致使雙方於另一工程中再互相合作，再度互相支援。這種現象也形成了雙方長期性的親密（聯盟）關係。<sup>150</sup>

上述三種分類架構下的各類型分類，各有其優缺點，因此很難指出哪一類方法較完美。但筆者以為無論何種類型，後面皆是以「利潤導向」為主的邏輯在運作。首先，因工程契約為典型的「有償契約」，也是承攬人以之所獲取利潤的一種方法。各種工程契約之所以以「價格機制」作為其重要的考量因素即此原因。利潤的存在，風險也必然隨之。因此在以上主要的分類標準中，不論是「價格機制」標準、「契約架構」標準或是其他標準，每一標準的各類型都有其相對的風險，從而工程當事人對契約類型的選擇與決定，在實務上皆是基於風險與經濟利潤的考量。再者，按照民法第 490 條有關承攬契約之規定，承攬契約的要素為「工作」與「報酬」。<sup>151</sup> 由此可見，傳統型的契約關係，係以「價格機制」為契約分類的基準。在此架構下，當事人大都使用「固定價格型」或「成本型」為其基本契約類型，也有的是將兩者互相折衷使用。最後，基本上，上述各類型的分類中，主要的工程當事人，皆是以上遊之業主、大型營建公司或專業營建管理公司等為主的分類，而在營造市場中的下游包商與更下游包商間之關係，大多仍以傳統之契約類型為主，即是完全以價格、利潤導向之契約類型為主。在僧多粥少、競爭激烈且低價搶標盛行的營造市場中，在簽訂承攬契約時，各承攬人就已知曉成

<sup>148</sup> 例如：定作人在尚未完全完成設計以前，就請承攬人先開始施工以縮短工期，相對的因此所形成的風險與工程成本，皆由定作人自己承擔。

<sup>149</sup> 是指定作人有多項首要任務，他自己除須負責承攬工作，還另需負責工程管理。在執行其工作時，最多只將其委由一位總包替他工作，但一切責任還是由他自己完全負責。因此，在事實上其與前面的「業主/建主型」無異。

<sup>150</sup> 其所發展成的關係往往使雙方在各種交易上都會做出其「夥伴的安排」，甚至於成立「合夥」、共同「合資」或互為「代理」等安排，以尋找商機或從事其他商業交易行為。

<sup>151</sup> 「工作」係指當事人所約定的特定工程內容或特定之工作物的完工，而「報酬」可以由當事人先行約定一定的數額。如當事人間無此約定時（未定報酬時），可以「按照價目表所定已付之，無價目表者按照習慣給付」（民法第 490 條第 2 項）。

本與利潤的空間為何，且各級承攬人爲求利潤之獲取，無不使出渾身解數，從各方面來減少成本支出以尋求利潤之增加，典型的方式不外乎「偷工減料」（筆者以爲除了傳統印象的偷工減料外尚存在著偷「人工」減「安全設備」之意涵）、「降低工程品質」與「施工安全」等。

### 三、工程契約的性質

工程契約的性質，依我國民法第一五三條：「當事人互相表示意思一致者，無論其爲明示或默示，契約即爲成立。」一般而言，契約是指兩個以上當事人間具有法律拘束力之協議。

工程契約是「業主」與「承包商」間就營建工業事項所爲的意思合致，其目標在於：基於雙方合意，完成某一特定事項，而不發生不利於雙方當事人任一方權益之情事，且無因契約本身之任何問題發生。因此工程契約之法律性質便如同民法承攬契約一般依民法第 490 條：「稱承攬者，謂當事人約定，一方爲他方完成一定之工作，他方俟工作完成，給付報酬之契約。」

通常工程契約須具備下列幾種能力：1、達到與維持成本控制能力；2、達到與維持時程控制能力；3、容納替代設計能力；4、容納替代施工方法；5、符合業主需要；6、吸引並使合乎要求的廠商投入。

### 四、工程契約的不公平、不合理處

過去營造業內部分工的特點，一來是由國家以法令來規定的<sup>152</sup>；二來是源於營造產業特性。國家以強制力介入營造業勞動生產關係中，是爲了確保職業災害之預防，要求並賦予資方必須完全控制勞動過程的權利力與責任，然而營造業者在競爭與生存壓力下，藉由「層層轉包層層剝削」的生產方式，一來保有與控制生產過程的權力；二來卻將法定雇主責任轉嫁給下包。而爲了使控制的權責明確可查及災害責任的免除的要求下，工程契約內容中亦予以預先規範。而國家雖曉得營造業者以層層轉包層層剝削的方式，來規避法定責任，但卻無法予以適時導正的原因在於，首先在公共工程方面，雖有採購法之規範，但採購法中對於分包與轉包的定義不明確且與事實有差距，在實際適用上空礙難行，讓業者能用「分包」之名行「轉包」之實；再者民間工程方面，存在於營造業主包商與分包商間不平等合約的情況，因爲民間工程契約乃屬私法自治觀念，無法在法令中加以規定。依我國民法第一五三條：「當事人互相表示意思一致者，無論其爲明示或默

---

<sup>152</sup> 吳永毅認爲，國家以建築法來規定涉及其中的 1.起造人 2.設計及監造人 3.承造人 4.國家這一組生產關係組成的分工體系。吳永毅，論營造業中的國家－資本－勞動的關係－由非正式部門的個案研究所做的推論，台灣社會研究季刊，第 1 卷第 2、3 期，夏/秋季號，1988。頁 216。

示，契約即為成立。」一般而言，契約是指兩個以上當事人間具有法律拘束力之協議。按工程契約的特質來看，工程契約是「業主」與「承包商」間就營建工業事項所為的意思合致，其目標在於：基於雙方合意，完成某一特定事項，而不發生不利於雙方當事人任何一方權益之情事，且無因契約本身之任何問題發生。<sup>153</sup>

#### （一）法令規範無效下，不平等的契約事實

辛其亮分析了 FIDIC、AGC、日本國際建設技術協會之三份分包契約範本之架構與內容後，並將其與國內營造廠商習慣採行之分包契約進行比較，發現國內工程契約內，業主與主包商間之契約，藏有許多不公平的契約條款，往往造成主包商將風險轉嫁分包商之不合理情況。<sup>154</sup> 而惟有日本之分包契約範本內訂有，「乙方可向甲方申請預先做防範措施」的預防性條款。顯見不論國內外之工程契約，其在習慣上，皆在工程契約的簽訂中，就藉由「轉包」的模式，一起把安全衛生管理與職災預防之責轉嫁給了分包。

雖然營造業「層層轉包」之陋習已久，且營造業間主承包商藉由不公平、不合理之分包契約，將風險轉嫁於分（下）包商的不合理情形也非秘密。政府相關單位還特定為改善此陋規，與維護參與政府採購之分包商之權益，免於因分包契約之不合理而權益受損，特地由經濟部中小企業處委託營造業研究發展基金會制訂分包契約範本<sup>155</sup>，作為主承包商與分包商訂約時之參考，以減少契約執行之爭議、降低分包商承攬之風險。該範本雖亦指出：「本範本明文規定乙方不得轉包，且非經甲方同意亦不得再分包或轉讓契約。」

吊軌的是，幾乎所有的公共工程契約內，皆訂有「轉包、再分包與契約轉讓之禁止」之條款<sup>156</sup>，但為何營造業轉包與分包之情形卻仍盛呢在？

筆者細就該範本所訂之甲乙雙方義務發現，其不對等之權利關係仍根深蒂固（黑色粗體字體可充分看出上下權利義務關係的不對等），似乎「層層轉包層層剝削」之特性，在營造業間已是該產業之「慣性」。對於該營造業分包契約範本甲乙雙方義務詳列如下：

---

<sup>153</sup> 吳尚昆，工程契約中的風險與爭議，  
<http://www.lifelaw.com.tw/law/lawyer/col-03.asp?NID=N153114>

<sup>154</sup> 辛其亮，營造業各式分包契約之比較，經濟部中小企業處網站，  
[http://www.moeasmea.gov.tw/Data\\_Service/88White/%A4%C0%A5\]%AB%B4%AC%F9/ex-2.htm](http://www.moeasmea.gov.tw/Data_Service/88White/%A4%C0%A5]%AB%B4%AC%F9/ex-2.htm)。

<sup>155</sup> 同註 152。

<sup>156</sup> 1. 乙方不得將契約轉包。2. 非經甲方同意，乙方不得將本工程之部分以分包方式交予他商承包。3. 乙方不得將契約之部分或全部轉讓予其他廠商，但因公司合併、銀行或保險公司履行連帶保證、銀行因權利質權而生之債權或其他類似情形致有轉讓必要，經甲方書面同意者，不在此限。

甲方之義務：

1. 甲方應提供乙方本契約相關文件。
2. 甲方應於工地內指定一名或一名以上授權代表，並由該代表提出指示。
3. 甲方應**負責**本工程相關之各分包廠商之介面處理相關事務，本項事務得委託專業單位執行。
4. 甲方應分配適當區域，供乙方儲存材料或放置設備。
5. 為確保乙方以應有速度進行分包工程，甲方應配合提供乙方施工所需現場及通道等以確保乙方施工方便。
6. 甲方對於相關文件與指示之傳送，應於合理時間內傳達。
7. 甲方應依乙方要求，按政府採購法第六十七條第二項規定，將本契約報備於業主，並就分包部分設定權利質權予乙方。

乙方之義務：

1. 乙方應依照本契約履行分包工程，並**負責**提供所必須之一切勞力、材料、設備及服務。
2. 乙方應**遵守**甲方對工作時間、有關工程施工、材料與設備進出現場與存放方面之一切規章制度。
3. 乙方應依甲方要求，在規定時間內，以業主規定的格式和詳細程度，提交施工計畫與進度表供審查。若有需要，乙方應配合修訂。
4. 乙方應與其他關連工程之廠商合作。
5. 乙方應於工地內指定一名或一名以上之授權代表。
6. 乙方工作之部分達可接受檢查之程度時，應**主動通知**甲方。乙方應**配合提供**適當之設施及協助，供甲方進行檢驗之工作。
7. 乙方應**遵守**甲方有關環保與勞安之指示、**遵守**相關法令並配合政府機關之



查驗。

8. 有前條第七款之情形者，乙方應就其分包部分，與甲方對業主**連帶負瑕疵擔保責任**。

原本基於風險分擔的基本原則，1·有能力控制者較無能力控制者分擔較多的風險 2·有能力負擔者較無能力負擔者分擔較多的風險 3·獲利較多者分擔較多的風險 4·最適化原則。但經由本研究之分析，可發現在「層層轉包層層剝削」的運作邏輯下，台灣營造業的工程契約風險分擔原則，已是反轉整個風險分擔的基本原則，即藉由轉包的方式及工程契約的風險由下（分）包來承擔，較有能力且獲利較多的上包分擔較少。

從工程契中的不合理條款約內容，更可說明為何營造業中，層層轉包模式如此盛行。首先，是「免責條款」的規定，國內工程契約中無論係工程技術服務、土木工程施工、機電安裝工程、工程材料採購契約均訂有免除業者責任條款。免責條款約有五類：（1）承包商對自己的故意過失行為負責，並承擔業主對第三人之賠償（民法 191 條參照）。（2）承包商對自己的行為負責，並同意分擔雙方共同過失責任。（3）除了業主單獨過失所造成之損害外，承包商負全部責任。（4）除了可歸責其他承包商所造成之責任外，承包商負擔所有責任。（5）無論過失發生原因為何，承包商負擔全部責任。我國工程契約中所列免責條款多屬（3）（4）（5）將大部分的風險歸由承包商承擔，迨危險事故發生，承包商無承擔能力，即生爭議。<sup>157</sup>再者，是「施工保證」的規定，要求承包商需就疏失或工程遲延負無限責任。次者，是「保固責任」的規定，有關工程瑕疵擔保按民法之相關規定從，一年至五年皆有，且另也得以契約加長但不得縮短。<sup>158</sup>最後，是不合理的「付款規定」，等於變相要求承包商對工程融資，增加工程成本。

舉例來說：從在工程契約中有關「災害處理」一項為例，國內營造工程契約常是這樣訂的：「因可**歸責**於乙方之事由對第三者造成損害時，由乙方負責賠償」。連工程契約中的在工程保險方面：「乙方應依甲方要求投保第三人意外險、雇主意外責任險，費用由乙方自負，乙方若未依約自行投保，倘日後發生事故，一切賠償與法律責任概由乙方負責<sup>159</sup>」，都訂成這樣，也難怪「層層轉包」在營造業中會如此盛行了。

綜上所述，從工程契約的不公平、不合理便可窺見營造業轉包模式中，「層

---

<sup>157</sup> 同註 151。

<sup>158</sup> 民法 498 條定作人如於承攬人工作交付 1 年內發現瑕：5 年民法 501：得以契約加長，不得縮短。

<sup>159</sup> 保險期限自本分包工程開工之日起至本分包工程經由甲方驗收合格之日止。

層轉包層層剝削」之極致。由此來看，勞工安全衛生法令規定「雇主」應提供一安全工作的場所，當勞工不幸於工作場所中發生意外時，因有關勞工安全衛生方面之責任，已經由工程契約（承攬契約）全落在了乙方身上，乙方負所有法定雇主安全衛生之責，當勞工發生職災時，其損害賠償責任當然在乙方身上，如證實該職災意外雇主涉及業務過失之責時，對勞工所造成的損害，全由乙方負賠償之責，而甲方只需負勞基法中職災補償之責，這便是此高風險行業之經營者，最精明之經營策略之一。

（二）上游承包商如何利用工程契約，來降低風險並將風險轉嫁給下游承包商？

工程轉包之情形常見於工程實務界由來已久，公共工程方面行政機關為控管公共營繕工程的品質，多半藉由合約規範，來防止得標廠商將工程轉交由其他廠商施作。政府採購法中，將有關轉包禁止之定義為：「將原契約中應自行履行之全部或主要部分由其他廠商代為履行」而所謂「應自行履行之全部或主要部分」本法施行細則第七十八條則就「主要部分」解釋為：「招標文件標示為主要部分或應由得標廠商自行履行之部分」。換言之，只要招標文件或合約，明確規範主要部分為何，或合約對廠商應自行履行部分加以明定，則廠商的履約範圍明確，對機關認定廠商轉包事實之有無即屬容易。轉包禁止之立法原意，係為預防工程在不斷地轉包或分包後產生弊端，故希望透過行政管理的方法，來處罰原承包商及轉包廠商。因在層層轉包的過程下，恐降低工程品質為防範未然所設。工程轉包禁止的迷思，為立法者以為透過契約、政府採購法或相關營建法令之規定即可有效遏止廠商非法轉包，從而有效控管工程品質，然實際上廠商違法轉包之情形，卻仍然普遍存在於工程實務界尚無改變。

國內營造業工程契約的不合理處，從工程契約內容中所設的有免責條款可一窺一二，國內工程契約中無論係工程技術服務、土木工程施工、機電安裝工程、工程材料採購契約均訂有免除業者責任條款。免責條款約有五類：

- （1）承包商對自己的故意過失行為負責，並承擔業主對第三人之賠償<sup>160</sup>。
- （2）承包商對自己的行為負責，並同意分擔雙方共同過失責任。
- （3）除了業主單獨過失所造成之損害外，承包商負全部責任。
- （4）除了可歸責其他承包商所造成之責任外，承包商負擔所有責任。
- （5）無論過失發生原因為何，承包商負擔全部責任。

---

<sup>160</sup> 此部分可參照民法第 191 條之規定。

我國工程契約中所列免責條款多屬(3)(4)(5) 將大部分的風險歸由承包商承擔，迨危險事故發生，承包商無承擔能力，即生爭議<sup>161</sup>。另外尚要求承包商需就疏失或工程遲延負無限責任，合理的方式應是將承包商之責任限定於工程總價或一定比例的範圍。付款方式的不合理，變相要求承包商對工程融資，也是一種讓承包商增加工程成本的壓力。上游承包商藉由不合理的工程契約將所有的風險轉嫁到下游承包商，下游承包商在這樣不合理的契約模式下，風險與責任加大，為求在一定的成本內賺取最大利潤，往往不得不變相的以偷工減料、免去一些如安全衛生費、勞健保費用等成本及利用趕工方式在一定工期內完成工程等方法來因應。

吳尚昆更指出，工程契約理應是用來規範工程中當事人雙方權利和義務關係的一種約定，因此理應由雙方共同來遵守，並為判斷是非的準則；但在一般營造工程契約中，因為合約是由買方（政府機關和或上游較具規模之營造廠商）所訂定，買方因本身具有行政資源及經濟交涉力量的優勢地位，而賣方的承攬人（下游承包商）只能附合，無法異議，故而在本質上為「獨買」，因此買賣雙方在態勢上，幾乎為「極大和極小」的強弱勢關係，在這種都是由買方所單獨擬定的工程契約，基本上不會是一種太公平的附合契約，而其中部份內容甚至有違反公平交易之嫌；因此，在甲乙雙方產生糾紛或爭訟時，下游承包商經常因此吃虧。

### 第三節 「層層轉包層層剝削」的後遺症－安全防護洞開

營造業由於工種繁多、作業人員異動頻繁、作業環境不佳、作業場所不固定、受天候地質環境影響、危害隨工程進行變動等因素，管理原本就不容易，加上本產業的轉包和分包體制，和在最低價決標制下所衍生的低價搶標，更使得營造業要做好工業安全難上加難。<sup>162</sup> 根據研究<sup>163</sup>調查顯示，有諸多營造工程職業災害發生於次層承攬人，因此層層轉包現象，對於營造工程安全衛生管理上之影響甚巨。至於轉包為何與職業災害有關，該研究指出由於多重承攬關係下，主承攬事業單位安全衛生管理，常會產生以下之現象，而這些現象便是影響職業災害發生的原因，包括（1）、無法掌握平行承攬商之素質（2）、無法掌握平行承攬商之安全衛生經費編列比例及管理狀況（3）、發生職業災害時之責任歸屬難劃分（4）、安全衛生管理工作之責任較難劃分。其中有關安全衛生經費編列問題，在筆者的分析下應是主要原因，其餘的皆是管理上的問題，非本文研究範圍。

---

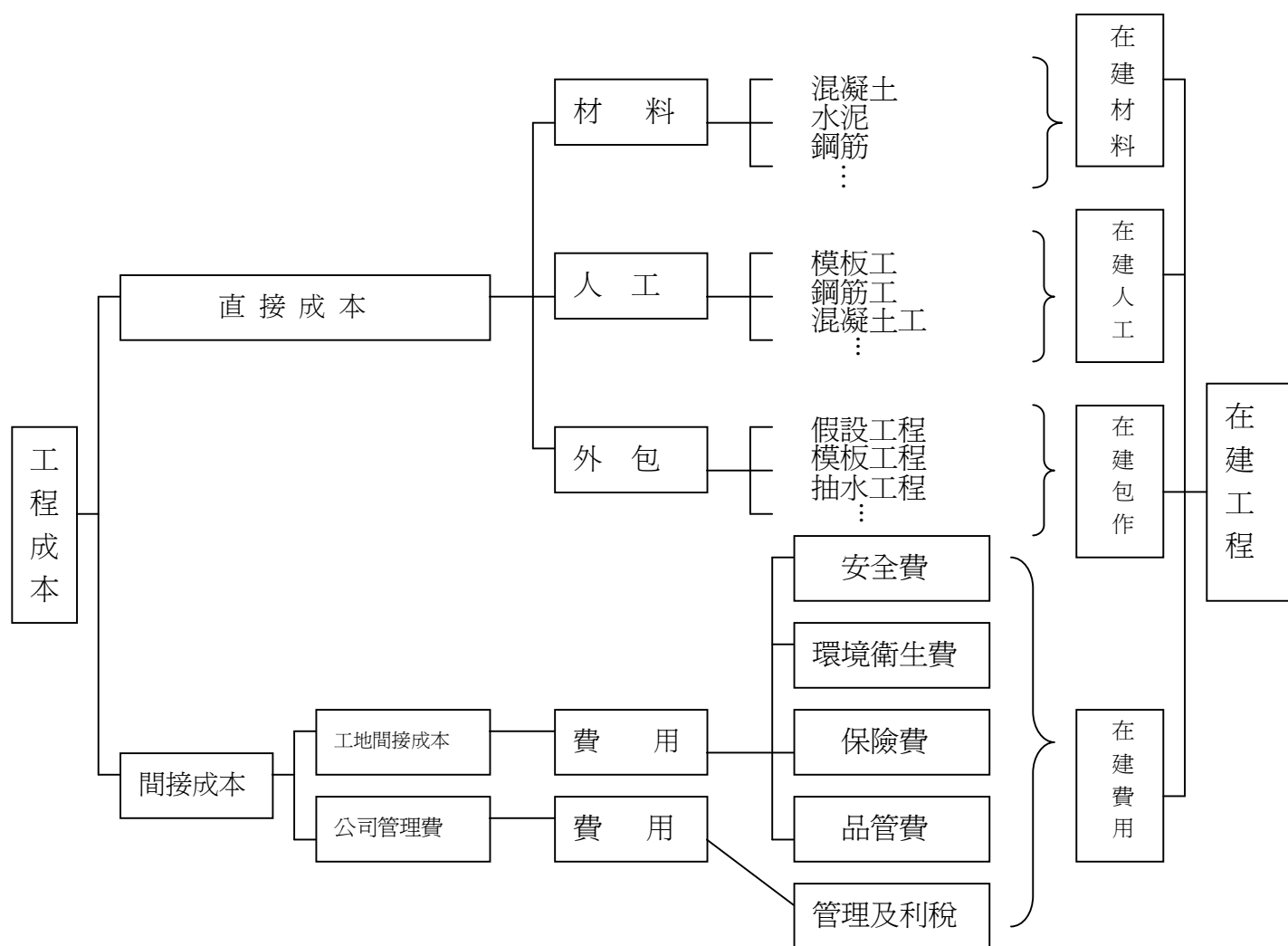
<sup>161</sup> 同註 151。

<sup>162</sup> 胡偉良，莫讓營造業成為賭徒事業，尚偉營造網站，<http://www.contractor.com.tw/comment/>。

<sup>163</sup> 同註 2。

## 一、工程成本中的安全衛生經費

營造業本身緣於工程之複雜性，除了工程介面繁雜，施工技術不斷推陳出新外，工程費之編列項目龐雜，估算尤屬困難，特別是與勞工安全衛生息息相關之安全衛生經費，在編列上尤其缺乏準據，導致安全衛生經費在執行上難以落實。而工程成本的組成攸關廠商獲利與利潤的空間，因此從工程成本的組成中可以看出營造業在勞工安全衛生方面的態度與注重程度，要了解工程成本的分攤，我們需先知道工程成本組成的內涵。營造業工程成本的組成以下圖八來表示：



圖八 營造業工程成本組成

資料來源：轉引自吳秉澄，工程間接成本問題探討，成功大學土木所，碩士論文，2002，頁 13。

由上圖可知，基本上，工程成本分直接成本與間接成本，直接成本包括：材料、人工及包作類的成本，再細分下去，材料類有鋼筋、水泥、混凝土、砂石等；人工類有鋼筋工、水泥工、模板工、粉刷工等；外包類有模板工程、混凝土工程、鷹架工程、鋼筋工程等。<sup>164</sup> 間接成本又分為工地間接成本與公司管理費，可分為安全費、環境衛生費、保險費、品管費及管理及利稅。

以下從安全衛生經費的編列方式、編列現況來說明目前營造業有關安全衛生費用的問題與現象。

## 二、安全衛生費用編列方式

參酌各工程主管機關，目前在安全衛生費用編列方式及其比例實施狀況其目前執行情形可歸類為下列三種：(一)採一式計算：按工程總價之比例編列。(二)採量化計算：按各工程之工作項目及其單價編列。(三)採混合計算：採量化與一式並列，不能量化部份以一式計算。

按勞委會勞工安全衛生研究所「八十四年度工程安全衛生經費編列需求之調查研究」報告，建議(一)、工程之安全衛生經費編列，以總工程費之百分之一額度為最低之下限值為宜。(二)、應將工程所必須之臨時構造物等假設工程，如施工架、模板支撐、檔土支撐等，不宜列為安全衛生之經費項目內，以免造成安衛經費之浮誇不實。<sup>165</sup> (三)、就工程計畫應辦理之安全衛生事項、評估規劃施工安全計畫及施作費用，確實以費用單獨提列之原則，編列工程所需之安全衛生費用。(四)、採取專款專用方式辦理，不宜列入競標，預防安全衛生經費受工程搶標者因低價競標而受忽略。(五)、實施監督考核，依工程實做之安全衛生設施數量計價，避免採用一式計價方式，以維護勞工安全衛生，預防職業災害發生。

## 三、營造業安全衛生經費編列的現況

根據吳秉澄「工程間接成本問題探討」，針對 24 個工程業主訪談其間接成本費用的比例所作的整理分析發現，安全費用及保險費用在間接成本中僅佔為小之比例。該研究發現：(一)、安全費與環境衛生費，在土木工程中各約為直接工程成本費用的 0.3% ~1.5% ；建築工程中兩者約為直接工程費用的 0.3% ~1.3% 。保

---

<sup>164</sup> 直接成本在會計上屬於在建科目下的在建材料、在建人工與在建包作；間接成本間接成本在會計上屬於在建科目下的在建費用。一般營建公司會計對於間接成本的處理，通常只將公司管理費的某一比例分攤至所作工程，對工地間接成本大都直接將其歸入在建費用，並沒有再詳細分類，如勞安費等，即便紀錄也未進一步使用，無從得知間接成本花費的原因與目的。

<sup>165</sup> 如仍認為必須列入時，則應考慮將彼等設施依年度與以折舊較宜。

險費用<sup>166</sup>，約為 0.25% ~0.6% 。

再根據劉福勳、葉怡成、曾仁杰「現行營造業承攬管理運作現況及管理規範建立研究」，現行營造業承攬現況中，安全衛生經費占總承包金額的百分比發現，安全經費占總承攬金額一成以下的為多數，約占六成五以上。與業主認為合理的安全衛生經費占總承包金額的百分比，相當大多數的業主皆認為合理的安全衛生經費約僅需占總承攬金額的一成以下，約占五成。從安全衛生編列比例偏低的像況來看，可見營造業工作場所安全防護漏洞有多大了。

表四 現況之安全衛生經費佔總承包金額百分比

計 算 百分比	數 目	百分比
(1)未編列	0	0%
(2)≥0.01% ~ <0.5%	26	43%
(3)≥0.5% ~ <1.0%	13	22%
(4)≥1.0% ~ <1.5%	10	17%
(5)≥1.5% ~ <2.0%	1	2%
(6)≥2.0% ~ <2.5%	2	2%
(7)≥2.5% ~ <3.0%	0	0%
(8)≥3.0% ~ <3.5%	4	7%
(9)≥3.5% 以上	3	5%
(10)未 答	1	2%
總 計	60	100%

資料來源：劉福勳、葉怡成、曾仁杰，1999年，頁55。

<sup>166</sup>土木工程在保險上的設定是業主預估此項費用的百分比，營造公司須以此項成本範圍內的金額去投保，若投保金額大於所設定的百分比範圍，則營造公司須負擔超出的金額或找其他符合保險費範圍內的保險公司，若投保金額小於所設定的百分比範圍，則多出的金額就可作為營造公司的利潤；而建築工程一般都是業主會先去詢價，等確定保險費用後，取此保險費占直接工程費用的百分比較為接近的數字作為百分比，以方便計算。

表五 合理之安全衛生比例佔總承包金額百分比

計 算 百分比	數 目	百分比
(1)未編列	0	0%
(2)≥0.01% ~ <0.5%	13	21%
(3)≥0.5% ~ <1.0%	18	30%
(4)≥1.0% ~ <1.5%	8	13%
(5)≥1.5% ~ <2.0%	13	21%
(6)≥2.0% ~ <2.5%	1	2%
(7)≥2.5% ~ <3.0%	1	2%
(8)≥3.0% ~ <3.5%	1	2%
(9)≥3.5% 以上	4	7%
(10)未 答	1	2%
總 計	60	100%

資料來源：劉福勳、葉怡成、曾仁杰，1999年，頁55。

#### 四、安全衛生經費編列於工程費之問題

若依勞工安全衛生研究「安全衛生經費編列於工程費之問題剖析」所作的研究<sup>167</sup>，茲將現階段營造業安全衛生編列於工程費之現況說明如下：

##### (一) 安全衛生經費無法詳實編列：

工程費之編列一般始於規劃設計階段，然在此階段之設計人員一方面缺乏安全化設計之素養（不熟稔相關安全衛生法規之規定，以及應編列之相關安全衛生項目為何），一方面對未來工程實際施工之情況無法掌握（如施工方法、勞工人數），故而對安全衛生經費之估列無法詳實，且實際施工時之工地常有為趕工而增加之施工介面，或為趕工而採行較具危險性之工法、動員較多人力等，此等變化因素而衍生之相對安全衛生經費之編列，在設計階段皆未能實際反映於工程經費之編列上。

##### (二) 安全衛生經費慣以一式計價：

目前於工程費之估算上，安全衛生經費之估列慣以一式計價，雖然一般安全

<sup>167</sup> 林楨中，安全衛生經費編列於工程費之問題剖析，勞工安全衛生簡訊 50 期，<http://www.iosh.gov.tw/data/f2/sp50-2.htm>。亦可參考，周筑昆，公共工程勞工安全衛生費用編列與運用之研究，工業安全衛生月刊，1999/3，頁 11-30。

衛生經費仍有進一步之單價分析表，然實際估驗時係按工程項目詳細表所列，如為一式計價者係按工程之總進度為核估之標準，因此造成安全衛生經費之核撥未依安全衛生執行之實際狀況為估驗之依歸，所以無從要求承包商落實相關安全衛生工作，而一般業主所關心者亦為工程之總進度，安全衛生工作之執行易淪為「進度第一」下之犧牲品。

### （三）工程競標後，安全衛生經費不足：

目前國內工程之發包，已漸採公開發包，低價者得標之方式執行，安全衛生經費一般併入工程費下發包，而投標廠商對工程費用之估算，須考慮市場景氣、公司施工機具、人力、資金、工作量等，但我國之承包商每家之能力、條件皆有不同，甚而為了生存等因素造成惡性競爭，導致承攬價格下降，安全衛生經費隨之縮水，若以完成工程主體結構為主要目標，經費排擠效應下，安全衛生工作自然被有意疏忽。

### （四）安全衛生設施難以估驗：

安全衛生設施之設置常隨工程之實際工作面而推移，尤其是第一線之作業，常需使用短暫且臨時性之安全衛生設施，此部分估驗不易；又或當業主要求趕工時，廠商增加工作面之設置，所需增加之安全衛生設施，由於不在原先工程經費估算之列，廠商也不會因增加此部分安全衛生設施之估驗而得到額外之報酬，因此，配合安全衛生工作之意願自然低落。

### （五）層層轉包下安全衛生經費無法下達：

我國營造業傳統生態為工程之層層轉包，然安全衛生經費是否隨著工程的下包而下達？惟根據勞委會勞工安全衛生研究所民國八十七年之研究計畫「營造業協議組織功能評估與運作規範之研訂」中，對國內約 400 家營造工地之調查顯示，原事業單位雖編有安全衛生經費，但其下層承攬商，其承包工程中卻常有未編列安衛經費之情形，有編列者，亦有愈下層承攬商編列之安衛經費比例愈低之現象。顯見安全衛生經費在層層轉包後亦遭剝削，最後實際執行之承攬商事實上已無多少安全衛生經費可資運用。

針對安全衛生經費編列於工程費編列上所遭遇的問題、編列普遍偏低的原因及急須予解決之問題，該研究亦從公共工程及民間工程兩部分做了分析與探究<sup>168</sup>：

---

<sup>168</sup> 同註 160。



## 1.公共工程部分

### (1) 安全化設計能力之缺乏：

一般工程費之計算係於設計階段，根據各項設計所需之材料、設備、人力等因素明確估算工程經費，此一階段之設計人員雖熟習於工程之結構力學、建築設計及估價等方法，卻缺乏對施工時之安全設計考量之職能，導致工程費之編列只著重於實際施工之營建物料，對於相應施工所需之安全衛生經費之編列缺乏實務經驗，因此大多僅能做概略式之估算，以總額之一定比例採一式編列計價，甚而原可於設計階段採行更具經濟效益之安全化設計手法，皆缺乏相關學能之訓練，因此一開始安全衛生經費之編列即不能反映未來施工狀況之真正需要，亦無相關安全衛生設施之設計或施工圖可資遵循，空有經費及名目之編列，對於如何執行，並無相關設計考量與安衛經費之配合於其中。

### (2) 安全衛生項目之要求不明確：

目前起至工程主辦單位、設計監造單位、營造廠，乃至安全衛生管理人員，對於安全衛生經費中應編列之項目皆缺乏共識，有認為施工架、模板支撐、擋土支撐、施工構台等工程臨時性假設構造物亦屬於安全衛生設施之一環，造成原本安全衛生經費有限之情形下，又將經費用於原應單獨編列之假設工程中，而實際辦理安全衛生所需之管理、人員訓練、安全衛生設施、個人防護具，乃至災害預警及預防之相關設備及警示設施等，反無充足之經費得據以實行，因此不管是為求安全衛生經費編列之落實，或安全衛生經費編列之公平性等原則，安全衛生經費編列項目之合理性及單價之估算，實有必要予以詳實之定義。

### (3) 低價得標之缺失：

雖然政府採購法已經實施，按採購法之規定主辦工程機關可採最有利標之方式決標，但囿於相關客觀辦法之擬定，及傳統以來之發包及審計之方式，大部分之工程主辦機關對於決標之方式，仍採用最低價者得標之原則，此種方式常使得安全衛生經費淪為競標下之犧牲品，亦即競標廠商為求取得承攬資格，不惜壓低工程費，以低價取得工程，不僅降低了原先工程主辦機關合理編列之安全衛生經費，於施工時亦多挪用安全衛生經費以作其他工程用途，安全衛生經費如以一式編列，更加無法查核其實際安全衛生經費之落實與否，因為安衛經費之核撥將依照工程之實際進度為之，主客觀因素下導致安全衛生經費先天不足，後天失調。

### (4) 安全衛生經費執行之監督能力不良：

眾所周知我國工程安全衛生管理之能力不佳，更遑論要求承包廠商落實安全衛生經費之執行及監督，尤其原本工地所著重者即為工程之進度，工地雖依法有相關安全衛生人員之編制，但多為兼辦人員較多，而工程管理制度一般亦僅止於進度、品質、工程經費、營建技術之管理為主，其管理環節中缺乏對執行安全衛生經費之監督及查核機制。

## 2.民間工程部分

民間工程原本即不像政府工程所受約束較多，且其工程規模及經費較少，其對工程經費之編列具有更大之掌控能力，因此除了上述幾項政府工程之問題外，民間工程普遍有以下兩個問題待解決：

### (1) 主管人員缺乏安全衛生意識：

安全衛生經費之編列原即有賴於高階工程主管人員之支持，但是現階段之工程主管人員大部分缺乏工地安全衛生意識，一方面由於我國對工程相關人員缺乏相關安全衛生教育訓練，另一方面限於工程安全衛生於工地係屬較次要之工作，除非發生重大職災，否則一般在工地普遍不受重視，更遑論會接受工地安全衛生經費之編列，所謂能省則省，在一般民間工程尚未能擺脫偷工減料之陰影時，要求其重視工地安全衛生宛如緣木求魚。

### (2) 缺乏相關之政策誘因：

欲要求民間工程配合政府之行政措施，原即需要因勢利導，提供許多誘因，民間工程方願意配合辦理，而目前政府單位獎勵工程單位安全衛生績效之優良安全衛生單位之表揚，一般亦僅對較大之工程機關有誘因，一方面有相關之利益，一方面其亦較有能力從事安全衛生工作，至於其他較小之工程承包商，其在層層承攬之體系中及激烈之競爭下，原已無啥利潤可言，在無相關誘因下，欲要求其加強安全衛生工作或編列相關安全衛生經費自不可能，一般來說皆只求應付的過去即可。

行政院勞工委員會也曾慎重其事的於八十七年成立「公共安全檢查輔導團」之際，即將「勞工安全衛生」列為五大優先項目之一，並委託中華民國工業安全衛生協會研究「公共工程之勞安費用單獨提列，不列入境標，落實勞安費用專款專用，以避免勞安費用因為業者競標而大幅縮水，影響職業災害之保障。」等課題。亦請該會研議「為確實要求承攬公共工程之廠商業者，加強落實勞工安全衛生，建議辦理工程設計時，應將工程之安全衛生費用納入考量，並以單獨提列之原則，採取專款專用方式辦理，以確保工程之安全。」；另勞委會於其「工安改

進方案」中，揭櫫實施要領：「檢討現行招標制度，為避免優良營造廠商無法與低價搶標者競爭，造成劣幣驅逐良幣，而得標者低價搶標，往往不顧勞工安全與衛生；並以工安事故紀錄作為投標資格條件，且安全衛生費用獨立編列，專款專用。」等云云。皆顯示政府知曉亦明瞭營造業安全衛生費用，常在廠商競爭、低價搶標過程中被犧牲與忽略，雖然如此但在營造業整體結構為改善與投標制度仍不脫價格競爭為主之市場結構下，勞工安全衛生費用被犧牲與忽略之現象仍會持續。

## 五、安全衛生費用實際運用之狀況

安全衛生，除應提供「安全的施工環境」外，並應給予「安全的工作條件」外，並顧及工安之專業性與其應涵蓋責任特質可以與環境保護交通維持等區隔，以維持一定之品質、水準。但根據研究，環境費、安全費、保險費、設施費等常是概括在一起的。若按照行政院勞工委員會九十二年十二月一日勞安二字第○九二○○六六六五三號令發布之「加強公共工程勞工安全衛生管理作業要點」（參附件一）相關法令核實編列且確定落實運用於工程過程中我們可以發現其成本實非僅只於 1% 的比例。

此外，根據劉福勳、葉怡成、曾仁傑，『現行營造業承攬管理運作現況及管理規範建立研究』，國內營造業對於安全衛生費用比例的決定方式，通常視工程規模（29%）、危險作業程度（27%），及視承攬金額大小（18%）而定。而非按實際工程建造過程所需來編列。

而通常安全衛生費用的編列比例，以介於總承包金額 0.01% ~ 0.5% 為最多，介於 0.5% ~ 1.0% 與 1.0% ~ 1.5% 居次。而根據該研究受訪廠商表示，大多數事業單位認為安全衛生費用比例，以佔 0.5% ~ 1.0% 最為合理，足見大多數事業單位對安衛費用比例編列似有過低且不甚重視之問題。有關安全衛生比例決定方式如表所示，現行國內營造業之安全衛生佔總承包金額百分比如表所示，合理之安全衛生比例佔總承包金額百分比如表所示。

表六 國內營造工程安全衛生比例決定因素統計表

因素	視承攬金額大小	視工程規模	視風險大小	視危險工作程度	開會決定	其他	總計
數目	11	17	8	16	5	3	60
百分比	18%	29%	14%	27%	8%	4%	100%

資料來源：劉福勳、葉怡成、曾仁傑，1999 年，頁 54。

目前有關勞工安全衛生的法令其實相當完備，但問題主要還是在如何落實在

工程興建過程中，而其中最基本與最主要之勞工安全衛生費用之編列與實行狀況才是主要問題。

綜上所述，隨著科技進步，新工法、新技術、新機具設備不斷引進，營造技術與日精進的同時，在無過往經驗可遵循情況下，工地管理所面臨新的風險亦是與日俱增。加上營造工程種類繁多，各項工程施工內容複雜，營造作業型態變異性大，作業人員異動頻繁，作業環境不佳、作業場所不固定、受天候地質環境影響、危害隨工程進行變動等因素，管理原本就不容易。此外，由於營造業市場競爭激烈，廠商常在競標時必須以低價搶標的方式以求順利得標，而為求降低標價以順利得標，卻是以犧牲或偏列偏低且是完全不切實際的勞工安全衛生經費的做法來因應。再者，由於營造業的轉包和分包體制盛行，這原本應是源於產業特性與工程專業性使然的層層轉包體制，卻演變成以分散風險、成本與責任的轉嫁的層層轉包層層剝削方式，在這種多重之承攬關係下，原本即已不利於營造業承攬事業單位間安全衛生管理的執行，過去的研究業已發現其乃致使營造業職業災害率偏高之因。最後，由於利潤空間在上述低價搶標已被壓縮下，業者卻又經由層層轉包層層剝削的方式使得最下游實際承包施工的包商/包工頭，亦在成本與獲利衡量上，不得不經由「偷工減料」、「偷人工減安全」、「趕工加班」等方式來因應，常未也無法將安全衛生問題放在成本與獲利考量之前，因才是造成現今營造工程之高職業災害率問題背後真正的禍源。

## 六、層出不窮的營造業職業災害

營造市場層層轉包現象層出不窮，一些具有資質的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業特殊生產模式，可能引發的狀況：

一是，營造工程「層層轉包層層剝削」，養肥了一些貪商。

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到尾連施工都不需要，經由這樣的遊戲方式便可從中不勞而獲。極易擾亂了正常的營造市場的秩序，更極易誘發各類經濟犯罪的發生。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，攬到工程就等于攬到了金錢，轉手一包，就是十幾萬、幾十萬的進帳，對營造行業腐敗現象及職業災害的發生和蔓延起到了推波助瀾的作用。

二是，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，加之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。

三是，除了忽視營造工程的品質外亦忽視營造工人身心負荷：

由於工程由於層層轉包，層層剝削，使整個工程被肢解的支離破碎，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本已不易。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（包含筆者以為的「偷人工減安全」）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及勞工身心健康甚巨。