

第五章 結論²³⁷與建議

結論：看見制度亂象背後的黑洞

在論文作業接近尾聲之際，台灣電視台 24 小時播放的即時新聞，傳來一件令人怵目驚心的重大工安意外，及事故現場的緊急搶救畫面。

西濱又發生令人怵目驚心的重大工安意外，造成工人六死一傷的慘劇，據報載²³⁸該段工地已是三年來第四起重大工安意外，且該段工程於去年也有一名工人進行橋樑懸臂的翼板模固定作業時，因吊車纜繩鬆脫，從二十多公尺高的高架橋樑懸臂上摔落地面不治。勞檢單位也早已將該段工程列為，「加強高職災及高危險廠場檢查及指導執行方案」(EEP) 中重點管控之營造工程。且開工至今前前後後已做過三十幾次檢查，勒令停工十來次，檢查頻率這麼頻繁，且每次按照規定，停工後必須提出完善之復工計畫，待勞委會認為安全無虞後，才準復工。

每次的重大工安意外後，我們常可聽到勞檢所會做出以下之表示：「未改善之前將一直停工下去，且將要求工程單位提出調查報告，在事情未明朗，現場安全未達檢測標準前，將一直停工」。我們可以發現，在每一次重大職業災害案件之後，政府的勞檢做了、罰款也罰了，而復工計畫也每次都會通過，但為何仍然無法防止日前西濱工安意外之發生呢？因為過往所有的職業災害事件與研究分析，都是針對一個無法確實提供安全保護的作業場所，發生的職業災害事件作分析，永遠只會得到「勞工不安全行為」與「不安全環境」兩大因素而已，且僅止於此。關於台灣營造業職業災害頻傳的原因？筆者之研究有以下之及結論與看法。

台灣的職業災害，絕不是偶然的，無論是從台灣或全球範圍來看都是如此，職業災害的問題之所以層出不窮，是有其結構性與制度性的成因，營造業職業災害更是特定社會關係下的結果。在本研究中筆者以為最需要去關心與重視的應該是：到底是一個怎樣的勞動體制與環境，讓這些工人發生慘劇？因為我們絕對都知道，這些職災意外是人為疏失造成的；也知道是由於管理缺失造成的。只是過往文獻針對職業災害的分析與檢討，都僅止於災害控制理論的第三張骨牌（指不安全行為與不安全狀況）而已，對於推倒第三張骨牌的「兇手」，卻從未深入探究。因此，欲理解為何如此的營造工安事件一再地發生，筆者以為須先從了解台灣營造業市場經濟的本質後，才能理解為何在台灣資本主義制度之下，營造業職

²³⁷ 本文結論部分曾以，營建工人悲歌何時了 淺談台灣營造業職業災害背後的結構問題，刊載於苦勞網，苦勞論壇，<http://www.cooloud.org.tw/news/trackback.asp?tbID=106165>。該文部份亦曾刊載於中國時報時事論壇，鷹架上的悲歌，<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110514+112005062600244,0.html>，2005.06.26。

²³⁸ 有關之報導可參見，2005/6/26-2005/7/1 之各大報紙或網路新聞。

業災害的問題會如此普遍且難以根除。

火車頭已成「死亡列車」

營造業是每一國家之重要民生工業，且具有高度產業關聯性的產業，為各項經濟建設之基礎工業，對於國家整體發展與民生福祉增進，均有深遠影響。台灣經濟奇蹟的基礎亦是由這群底層營造工人打下的。但如今我們卻看到勤奮而無辜的勞動者，因職災意外而受傷甚至死亡。

根據勞委會的統計，營造業歷年來之職業災害不論在死亡千人率方面亦或是在重大職業災害事故方面皆居冠，近年來我國每年勞工重大職業災害，平均發生件數約 558 件，罹災勞工人數每年約 450 人，其中三分之二之件數係發生於營造業，四分之一發生於製造業。然而營造業勞工人數約僅及製造業之四分之一。一次的「意外」或許真的是「意外」，但是頻仍的「意外」卻不免使我們反省：到底是什麼原因造成營造業職災案例重複在上演，又是什麼原因使得營造勞工，天天處於無人看管的「平交道」上。營造業原應是帶動國家經濟建設發展的「火車頭」，現在卻儼然成了「死亡列車」。

營造市場已「扭曲變形」

營造業這個產業長期以來，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），由於國家對於營造管理制度長年「放任」，使得營造市場結構扭曲變形，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、借牌、賣牌、削價競標、圍標、綁標等問題層出不窮，在在都影響營造業本身制度的健全發展。

安全衛生經費在層層轉包下被層層剝削

循著上述結構問題的脈絡，筆者發現在台灣經濟發展過程中，營造業的「轉包」，已不只是源於其產業特性（天生的），其實是營造業在扭曲的市場結構下，資本家不得不的一種生產方式（後天的）。上游的大企業透過「轉包」方式，不僅將法定的僱傭責任與對勞動過程的管理控制成本，轉嫁給下游承包商負責，下游承包商再將工程發包給更小型的包商承作。而這種以產業生產特性為「合理化理由」的生產方式，背後其實隱藏著許多「真相」。除了將法定責任與義務藉由「轉包」，一層層的「下包化」、「外部化」，讓那些位於「轉包」底層的包商/小包頭自行承擔所有災害風險與責任外，對於置身其中的營造工人，在工作安全衛生上更有著「致命」的危害。

「層層轉包層層剝削」的制度，早已成為營造產業資方經營管理策略的手段之一。在「層層轉包層層剝削」的市場體制下，最底層的營造勞工，底層的邊陲勞動者，其在工作中所面臨之處境及工作安全衛生上的危害深受此制度之影響。

業者在競爭與生存壓力下，只得「削價競爭」、「先標先贏」，且往往在低價搶標下，使得利潤空間被壓縮，標得工程後爲了分散風險、轉嫁成本與責任，而不得不採「層層轉包」的生產方式。因此「層層轉包」的營造模式，可能引發的狀況如下：

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、偷工減料及筆者以爲的「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，或應該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「偷人工減安全」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之一。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爲政之現象，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%以上是因爲轉包工程造成的。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，加以一些包工頭因爲工期壓力，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，但不肖的貪商仍爲一己之私，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。

這就是爲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，而是在這樣的法令缺失與資本主義經營模式下，有其內在的必然性。

輸的永遠是工人

由於「國家法令放任」、「扭曲的營造市場結構」、「層層轉包層層剝削」的營造模式，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。而營造市場結構性的問題是使得安全衛生經費，在低價搶標與「層層轉包層層剝削」過程中被犧牲殆盡，使得各級承攬事業單位，無法確實負起勞工安全衛生法令所訂之雇主責任，即使營造事業單位，依法設立了承攬安全衛生管理單位，且亦將各項工程危害因素告知各級承攬人，但在無安全衛生經費可運用下，這些安全衛生管理機制只是「形式上」的，而在現實營造業界裡，口頭上的或書面上的危害告知確實是做的最好，但這卻也是最不花錢的。

不管怎麼樣的災變，大家總是把責任推給營造業者一肩承擔，或是政府單位只會在憾事發生後，做出「慣例」的意思表示：宣示重視職災的決心，而對政策、法令的缺失則總是略而不談。但對於一個最低標準的，具有安全保護的作業場所，卻始終無法確實提供，類似的災變，只會一再發生，難有改善，而到頭來受害的，仍然是這群爲了生活，以血、汗拼命工作的台灣勞工朋友們。

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，從營造業高職業災害的事實清楚地告訴我們，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。

在缺乏安全的工作場所工作，受害最深的還是最底層的勞工們，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，通常亦較無資本實力的情形下，被迫低價濺賣自己。而這些營建工人的悲歌尚在上演，且仍會持續不斷。

建議：許勞工一個「安全的防護網」

要達成一個沒有職業災害威脅的作業環境，筆者以爲首先，取決於勞僱雙方對「作業安全的承諾」(Commitment)，畢竟勞僱雙方對於職業災害的預防皆有責任。而這種承諾必須建立在「所有的職災都是可以事先防止的」認知和理念上。再者，只有在「所有雇主」都把「沒有職災」設定成目標，且負起安全衛生的責任，願意真正提撥經費，做爲購買相關安全衛生防護設備及從事教育訓練，真正孕育出「安全第一」、「工安第一」的營造產業文化，才能使得參與營造工程作業的「所有人」，皆養成一種重視工作安全的作業習慣。其次，唯有視「勞工是無價的資產」，才能在追求利潤與永續發展之餘，善盡雇主保護除了企業內以外，每一位勞工的工作安全與健康的責任。再其次，姑且先不爭執，營造業的專業「分包」或「轉包」，這個同意反覆的詞是否有其必要，但在工程「分包」、「轉包」的過程中，「安全衛生」的責任是不能「切割」亦不能「轉嫁」的。「安全」應該是「一體的」、「一以貫之的」，勞動者的工作安全在任何情況下，都不能也不應該被資本運作邏輯任意切割、轉嫁與犧牲。最後，亦是最重要的，建構一張嚴密

的「安全防護網」，讓所有的意外頂多就只是「驚呼一場」，永遠沒有職業傷害的發生。唯有如此，才有可能建構一張堅固又安全的「防護網」，營造工人的「悲歌」也才有停歇的一天。

而欲做到上述的各種考量，筆者對於現行法令制度上的缺失有以下幾點建議：

一、在公共工程招標制度上，不以「價錢」為唯一考量，另針對工安記錄不良的營造廠商，五年內不得再承攬國營事業及公共工程。雖然此舉看似違法政府採購法之立法原意²³⁹（公平、公正、公開之原則），實質不然，增加此規定反而更公平。因為在營造業市場結構亂象未除之前，單方面的想循「市場的自由競爭機制」來使廠商公平競爭，但是在缺乏相關套措施下，良莠不齊的營造廠商皆能投標，如此能算是「公平」的競爭嗎？²⁴⁰

二、在工程「轉包」問題上，不論在「先天」及「後天」因素下，營造業的工程轉包生產模式似不可免。雖然採購法中已針對「轉包」（65條）與「分包」（67條）做了區別，但其在實務執行時還是遭遇了許多困難。此二條文雖已明確劃分轉包與分包的定義及界限，但何謂自行履約其中主要部分？何謂契約之部分？由於各類工程性質均有差異，主要部分亦不同，但有些工程涵蓋兩種以上不同類型的工程，如大型山坡地社區開發，涵蓋了建築、土木、水利、電氣等工程，若細分其主要部分的種類，就不是單一類型工程可以涵蓋的，此大型山坡地社區開發工程一般是由營造業承攬，而每一家營造業各有其專業的部分，對於較為複雜的工程，主要部分的認定，應該以工程性質的不同來認定，但在實際執行時可能會變成以廠商專業的不同來認定，例如同樣是山坡地大社區開發工程，得標的營造廠商專業的部分是土木方面，因此該廠商必定把其非專業部份，如建築、電氣、水利等工程分包出去，美其名是「分包」，但事實上亦是「轉包」，這是主辦工程招標機關所不願見到的，但事實卻可能發生，因此對於「轉包」與「分包」的規定，宜依工程性質的不同於招標文件圖說、規範內明確劃分「轉包」與「分包」的項目，並且把第67條「報備制」²⁴¹改為「報核制」，而對於涵蓋數個主要

²³⁹ 本人曾於西濱工安意外後，參與立委在立法院為西濱工安意外所召開之記者會（2005/7/2），當中一位與會的勞委會官員，曾在會中針對家屬與立委質疑，為何一再發生工安意外的公司還是可以繼續承攬政府工程？作了以下表示，因為根據政府採購法之公平原則，無法以工安問題限制廠商投標自由。但是該員亦表示，針對此舉勞委會內部亦在研擬修法建議。

²⁴⁰ 在同等級內廠商能力相若，品質水準也差不多，在這樣一個競爭機制下，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競爭，那麼劣幣驅逐良幣的現象當然一定會發生，注重品質、環保、工安、和研發的廠商，和不注重這些要素的廠商提供的產品原本就不相同，成本也不相同，齊頭式平等競爭的結果，好的廠商不是被逼的「向下看齊」，就是被反淘汰掉了。

²⁴¹ 採購法第67條第2項：「分包契約報備於採購機關，並經得標廠商就分包部分設定權利質權予分包廠商者，民法第五百十三條之抵押權及第八百十六條因添附而生之請求權，及於得標廠商對於機關之價金或報酬請求權。前項情形，分包廠商就其分包部分，與得標廠商連帶負瑕疵擔保

部份較複雜的工程，宜以共同承攬的方式辦理招標，如此可避免非專業廠商把工程主要部分轉包，及免於對「契約之部分」界面認定又橫生爭議。²⁴²

三、在安全衛生的「雇主」責任上，首先，政府機關依法將工程發包出去後，不是就沒責任了，因為根據採購法第 70 條：「機關辦理工程採購，應明訂廠商執行品質管理、環境保護、**施工安全衛生之責任**，並對重點項目訂定檢查程序及檢驗標準。機關於廠商履約過程，得辦理分段查驗，其結果並得供驗收之用。財物或勞務採購需經一定履約過程，而非以現成財物或勞務供應者，準用前二項之規定。」此點可看出，依法行政機關應負起確實「監督」施工安全與「執行」檢查之責。再者，當營造公司依法行「轉包」或「分包」之時，根據採購法 65、67 條的規定，能「轉包」與「分包」的項目應是針對「工程」項目及「勞務」部分。而非連「安全衛生」項目與責任也可任意「轉包」與「分包」。因此筆者建議，公共工程的「安全衛生」責任，必須由得標的公司「從頭至尾」負責。最後，在工程「轉包」與「分包」後，現行營造「工程契約」又存有許多不公平、不合理之現象，營造公司更是藉由訂定「承攬」契約的方式，來規避勞工安全衛生法中所定之雇主責任。「安全」原本應是「所有人」（包含各級承攬人與勞工）之責任，但在現行制度下，卻由最後承攬人，亦是被剝削的最嚴重的雇主，負所有法定的雇主責任，而其他上級承攬人，只負連帶責任關係。因此筆者建議，公共工程的「安全衛生」責任，必須由得標的公司「從頭至尾」負責。另建議在勞工安全衛生法第二條：「本法所稱雇主，謂事業主或事業之經營負責人。」加入「.....**當雇主以其工作交付承攬時，仍應負本法所定雇主之責。**」如此第一級承攬人才不至於隨「意」將其工程交付給「不良」、「不肖」之廠商，亦能促雇主將工程交付他人承攬後，仍會確實負起安全衛生管理之執行與監督之責。也才能真正防止「安全」不至於在「轉包」過程中被剝削與被犧牲。

四、最終目標：「勞動安全」入憲，「經濟發展應以勞動安全為前提。國家應保障勞動者之工作安全，肯定其對社會之貢獻，並應對遭遇工作傷害之勞動者之就業、就醫、就養予以保障，並妥善照顧其眷屬之生活。」八百萬的勞工及工人階級家庭，要求得很卑微也很具體：**「快快樂樂工作，平平安安回家」**。²⁴³

責任。」

²⁴² 王明慧，政府採購法面面觀，<http://www.arch.net.tw/modern/month/227/227-2.htm>。

²⁴³ 有關「勞安入憲」的議題與主張可參見，<http://www.cyberbees.org/blog/archives/003573.html>。
<http://www.cooloud.org.tw/news/database/interface/detailstander.asp?ID=90511&sort2=工作傷害受害人協會>。