

行政院所屬各機關出國報告  
(出國類別：考察)

## 國外合約分包制度及公共工程仲裁案件

出國人：服務機關：交通部台灣區國道新建工程局

職稱：專門委員 / 正工程司兼科長

姓名：鄭崇賓 / 沙穆

出國地區：日本

出國期間：八十九年十一月廿七日至十二月二日

報告日期：九十年三月

# 目 錄

一、	前言.....	1
二、	行程紀要.....	2
三、	參觀內容及心得.....	2
四、	建議.....	9
附件 1	2 合約分包法規	
附表 1	6 施工體系圖等	
附圖 1	3 三連式潛盾隧道鉗掘機等	

# 國外合約分包制度及公共工程仲裁案件

## 一、前言

國道北二高工程及二高後續計畫自民國 76 年開始興建以來，由於國內社會民情變遷，營建業整體發展空間，土地徵收及工程施工期長，涉及民眾權益等問題與中山高興建時已大不相同，以致工程施工過程甚或完工多年之後，業主、主承包商及協力廠商間之工程爭議與仲裁，債務及債權糾紛、假扣押與司法訴訟案件層出不窮，且已有愈演愈烈趨勢，謹借此次赴日本考察「國內合約分包制度及公共工程仲裁案件」，探討在現行國道工程合約分包制度條款與仲裁案件執行過程是否有借鏡改善之處，此亦為本次考察主要目的。

日本自泡沫經濟暴發，景氣低迷十餘年來，日本政府為維護國內營建業發展，避免失業率增高，除擴大公共建設投資，同時為維持營建業均衡發展及市場秩序，避免過度競爭及工程搶標降低工程品質，公共工程多要求承商以「共同企業體」(Joint venture)方式承攬，以共體時艱，廠商可保有合理的利潤，併以完善的合約制度建立透明化的施工體系圖，施工體系台帳，除有助於工程品質及技術提昇，對工程管理及工地秩序、紀律維護、安全衛生環境保護等事宜亦有莫大助益，亦大大減少了工程爭議與糾紛。

日本建設省明文要求主承包商於工程開工後提送所有參與工程施工協力廠商（分包金額土木類 3,000 萬 Yen，建築類 4,500 萬 Yen 以上），督導管理組織之施工體系台帳及施工體系圖，確對工程順利執行有很大幫助。

本次考察日本東京都「地下鐵 11 號線(半藏門線)清澄工區」「圈央道寶生寺隧道工程」並拜會日本建設省關東地方建設局相武國道工事事務所，深入了解日本營建業在提昇工程品質、技術、環保安衛、工地秩序紀律維護及建立完備的工程分包及仲裁制度等各方面所做的努力，確實可作為未來推動國道工程及其它公共建設之參考與借鏡。

## 二、行程紀要

日期	停留地點	工作內容
89.11.27	台北→東京	去程
89.11.28	東京	參觀東京都大眾捷運系統
89.11.29	東京	考察東京地下鐵 11 號線清澄工區並與施工單位討論
89.11.30	高尾	參觀圈央道寶生寺隧道工程並與施工單位討論
89.12.01	八王子	拜會建設省關東地方建設局相武國道工事事務所及討論
89.12.02	東京→台北	回程

## 三、參觀內容及心得

### 1、背景說明

日本發生泡沫經濟，景氣低迷已十餘年，日本政府為維護國家經濟成長，避免失業率大增，影響國計民生，自昭和六十年(1985)以來持續以擴大內需政策維持經濟成長，公共建設投資亦由 19.4 兆 Yen 持續增加至平成十年(1998)34.2 兆元(詳附表 1：日本建設投資額)，同時為維護營建業均衡發展，維持市場秩序，避免廠商為求生存搶標工程而降低工程品質，公共工程多鼓勵廠商以「共同企業體」(Joint venture)等短期結合方式承攬施工，以共體時艱，避免市場過度競爭。廠商能保有合理的利潤，行有餘力方能專注於工程技術及品質的提昇，配合完備的分包制度，建立透明化的工程施工管理組織體系如施工體系台帳及施工體系圖(詳附表 2 及附表 3)等，對工程施工有效管理，紀律及秩序的維護、安全衛生、環境保護等亦有莫大助益。

### 2、參觀內容

- 2 . 1 考察東京都地下鐵 11 號線(半藏門線)清澄工程，該工程係由業主帝都高速交通營團交由施工單位熊谷組、前田建設、三井建設等短期結合共同承攬，該地鐵工程車站位於鬧區地面道路下 16.7 米，站區總長約 372 公尺，寬約 16.2 公尺，為免工程施工期間（工期約 3 年）對地方交通、環保、安衛的衝擊，施工單位熊谷組研發了一套價值 30 億圓三連式潛盾隧道鉗掘機（如附圖 1），以單一車站而論，該鉗掘機決對不符投資效益，惟施工期中不須封閉地面車道，減少環保、噪音與民眾權益影響之無形效益亦無可衡量，對施工單位重視工程技術研發與環保安衛維護精神，深表感佩。
- 2 . 2 考察圈央道寶生寺隧道工程，該工程係由業主建設省關東地方建設局交由施工單位熊谷組、竹中建設等短期結合共同承攬，該隧道工程於高尾山自然環境保護區（生態保護區），隧道全長 1.28 公里，斷面積約 80 平方公尺，以新奧工法鉗炸施工，工期約 25 個月，為免施工期中對保育鳥類(鷹類)影響，隧道開炸時，洞口設置之隔音鐵門須關閉以有效降低噪音（如附圖 2），洞口施工場區須以棚架式帳篷全覆蓋以美化工區不致驚嚇鳥類並減少環保、噪音問題(如附圖 3)。同時於保育鳥類生殖期須設置觀測員以望遠鏡觀察，發現保育鳥類飛近洞口工區，則所有施工必須暫停，以免驚嚇鳥類，工地全員均著各式制服、安全帽，人員設備進出井然有序，環保安衛設備安置齊全，有如行軍布陣非常有效率，對日本政府及營建業重視自然生態環境保護的精神及紀律，深表感佩。

### 3、合約分包制度

#### 3 . 1 日本公共工程合約分包制度

日本公共工程合約規定主承包商須於工程開工後提報業主顯示施工現場參與工程施工之主承包商及協力廠商的工程管理及組織體系之「施工體系圖」及「施工體系台帳」(如附件 1 建設業法第 24 條之七、附件 2 土木工事共通仕様書第一編共通編第一章總則 1-1-13 施工體制台帳), 土木工程分包金額 3,000 萬圓 (一式計價建築工程分包金額 4,500 萬圓), 以上協力廠商必須將分包契約提送主承包商併同施工體系圖及施工體系台帳提報業主, 通常主承包商僅負責工程管理及施工技術、安衛環保、大宗機具設備材料及其它間接費用, 其餘均由協力廠商施作。一般分包總金額約佔合約總值 50% 以上, 視各該工程性質而定。主承包商必須將具備工作項目、價格、工期及付款條件等之分包合約併同施工體系圖及施工體系台帳提送業主 (如附表 4、附表 5、附表 6) 同時業主有權檢視協力廠商分包合約之工資表、材料機具設備等之傳票。

另日本公共工程合約視情況亦有所謂指定分包商規定(Nominated Subcontractor), 一般係適用於特殊專業技術或土方運輸業。

### 3 . 2 我國與日本公共工程分包制度比較

	台灣 (以國工局為例)	日本
● 分包合約提送業主	有	有
● 分包比例 (佔合約總值)	40% 以下	超過 50% 以上
● 含分包商之施工體系圖提送業主	無	有
● 含分包商之施工體系台帳提送業主	無	有
● 業主可檢視分包合約相關工資表, 材料設備傳票	有	有

● 指定專業分包商	無	有
● 業主可否終止分包商合約	有	有
● 分包制度透明化	無	有

### 3 . 3 心得

由於日本國情、稅制及民眾遵守紀律的習慣，日本營建業得依據分包合約規定建立了施工體系圖及施工台帳制度，使業主、監工及參與工程的主、分包商均能了解各個單位的權利、義務與流程，可有效促進管理效率，減少工程爭議與糾紛，對工程品質提昇也有正面影響。

然而日本政府值其景氣不振時期，持續擴大內需增加公共建設投資政策亦功不可沒，藉由鼓勵廠商 J.V，維持了市場秩序，讓營建業者在景氣低迷時期除了能生存外，還能保持合理的利潤。究竟有利潤，才能重視技術、品質與管理的提昇，否則業者為求生存搶標工程，成本不符之際，何能奢談其它。

惟不可諱言持續擴大公共建設投資，確也造成許多投資不符效益，公路橋梁收費過高少有車行窘境，然參見附表 1，自平成二年至平成十年期間政府建設投資增加，但其佔國民生產總額(GDP)之比率反呈走低趨勢。是否代表了公共建設可能不符投資效益，但確實刺激了景氣，導致其它生產及服務業創造了更大產值，值得我們深思。

## 4、日本仲裁制度

### 4 . 1 仲裁法規

日本並未將仲裁單獨立法，而係規定該國民事訴訟第八編，其條文為第七百八十六條至第八五條，此為日本仲裁制度之法源。

#### 4 . 2 仲裁協會

日本的商業紛爭，並非經常使用仲裁之方式解決，惟涉及建設工事或國際性商業紛爭，則傾向於鼓勵以仲裁解決。為使仲裁便利可行，日本各地設有各類仲裁機構，如社團法人日本海運集會所(NIPPON KAIUN SHUKAISHO)及社團法人商事仲裁協會( THE JAPAN COMMERCIAL ARBITRATION ASSOCIATION)以及建設工事爭議審查會等。

#### 4 . 3 仲裁之協議

當事人就系爭法律關係有和解之權利者，得成立仲裁之協議，使一名或數名仲裁人進行仲裁。

#### 4 . 4 仲裁協議之限制

當事人僅得就關於一定法律關係，成立仲裁協議，如泛就一切紛爭成立仲裁協議者，其協議無效。

#### 4 . 5 仲裁人之選任

當仲裁協議未指定仲裁人時，當事人得各選任一名仲裁人。

#### 4 . 6 仲裁人選任之通知

當事人有權選任仲裁人者，聲請人應以書面通知相對人告知其所選任之仲裁人，並要求相對人於七日內告知其所選任之仲裁人。相對人如未於上述期限內選出仲裁人，則聲請人得聲請管轄法院指定一名仲裁人。

#### 4 . 7 仲裁庭之聽取陳述及調查

仲裁人在作成仲裁判斷前，應聽取雙方陳述，如有

必要時，並應調查事實。仲裁協議中如無仲裁程序之約定者，仲裁人有權決定仲裁之程序，

#### 4 . 8 鑑定及作證

仲裁人得傳訊證人或付鑑定。但仲裁人並無權要求證人或鑑定人具結發誓。

#### 4 . 9 聲請法院裁定

仲裁人在作成仲裁判斷前，如認為有採取某些仲裁人無權採取之行動時，得由當事人聲請法院裁定。當法院命證人或定人作證或鑑定時，亦同。

#### 4 . 1 0 仲裁程序之繼續

當事人一方爭議仲裁程序不被允許或無合法之仲裁協議或仲裁協議與所爭議事項無關時，仲裁人仍有權繼續仲裁程序，並作成仲裁判斷。

#### 4 . 1 1 仲裁判斷之作成

除非仲裁協議訂有仲裁判斷作成之程序，否則，仲裁判斷應由仲裁人以多數票決定之。

#### 4 . 1 2 仲裁判斷之型式

仲裁判斷應記明作成日期，並由仲裁人簽名並蓋章。

#### 4 . 1 3 仲裁判斷之效力

仲裁判斷於當事人間具有與法院終局確定判決相同之效力。

#### 4 . 1 4 撤銷仲裁判斷

如有下列情形，得提起撤銷仲裁之訴

- ． 仲裁程序不合法者。
- ． 仲裁判斷主文為法律所禁止之行為者。
- ． 任何一方當事人未於仲裁庭陳述者。
- ． 任何一方當事人未聽取意見者。
- ． 仲裁判斷未備理由者。
- ． 具有第四百二十條第四款至第八款之再審事由者。

## 5、日本建設工事爭議審查會

日本各地工事承攬契約爭議之解決，係由建設工事爭議審查會，以專家迅速解決之制度。此種制度在建設省設置中央建設工事爭議審查委員會，並在各地方設置都道府縣建設工事爭議審查委員會。

### 5 . 1 審查會之組成

審查會由委員組成，委員中有建築專家、土木專家、法律學者，律師或其他專家學者，任期二年，由建設省或各都道府縣聘任之。

### 5 . 2 審查會之處理

審查會通常以和解，調解或仲裁之方式解決紛爭，其中和解係勸諭雙方互相讓步，並提供法律上，專業上之處理意見，由當事人簽具和解書，達成民事上之和解。而調解則係就雙方當事人之爭執，謀求意見儘量達成一致，當重要事項已達成一致，僅次要事項未達成協議時，審查會得作成調解書勸諭雙方接受，以達成調解。此外，如當事人有有仲裁之

協議，亦得由仲裁委員三名，依民事訴訟法之規定，作成仲裁判斷，以解決紛爭。

### 5 . 3 審查會處理事件之範圍

審查會處理事件以當事人間之工事承攬私權爭執為限，如工作項目、材料品質、規格、成品之驗收、付款之計算、瑕疵之修補等等。因此，與私權無關之採購程序或設計、監造、買賣等非承攬工事之事項，則非審查會處理範圍。

## 四、建議

- 1、國內營建業者過多，工程搶標造成標價過低，對工程推動只有負面影響，應建立合理標制度，讓廠商保有合理利潤，才能提昇工程品質。
- 2、合約增訂施工台帳及施工體系圖規定，以促進管理效率（為適應國情，分包合約金額允許返白處理，以維商業機密）。
- 3、分包總額佔合約總值可由現行 40%調高至 50%。
- 4、在政府法令允許範圍內，推動指定優良分包廠商制度，使專業分包商能直接參與工程。
- 5、日本雖未制定仲裁法之單獨法規，而係以民事訴訟法第八編之規定，為仲裁之法源，但因日本法治教育進步，故其仲裁實務運作良好。
- 6、日本目前以社團法人日本海運集合所擔任海事糾紛之仲裁解決，社團法人日本國際商事仲裁協會負責國際貿易糾紛之仲裁，而以建設省中央及地方建設工事爭議審查會負責建築土木工事糾紛之仲裁。上述三機構相輔相成，對於日本境內仲裁制度之推展，有目共睹。
- 7、我國之仲裁制度，在仲裁法為重新立法前，仲裁僅以商務之

爭執為限，現雖已擴及私人間之爭執，惟以現行仲裁制度之運作，尚待實務驗證，故尚未普及，尤以仲裁人之素質及仲裁判斷之品質尚未為一般人所信任，因此，猶待各界努力，方可使我國仲裁制度成為提供另一國人解決紛爭之便利迅速途徑，而日本之仲裁制度有仲裁協會制度完整悠久、會員眾多、經費充足、人民信任等各項優點，其制度之運作過程，可供我國借鏡之處甚多，我國宜擴大與國際交流，學習他人長處，進而提昇我國仲裁之品質。

- 8、民國八十八年五月二十七日政府採購法實施後，依此法於行政院公共工程委員會所設置之採購爭議申訴審查委員會，聘請各界學者專家充任委員，處理採購申訴和履約爭議之調解，其制度與日本建設工事爭議審查會相仿，不過，我國採購爭議申訴審查委員會之處理事件範圍較廣，不限於工程承攬之爭議，財物採購及勞務採購之爭議亦納入該會權限，致目前業務迅速膨脹，所聲請解決之事件，常須排隊，致有稽延。未來當可參考日本之制度，單獨就工程承攬部分設立審查委員會，並於各縣市或重要據點設立分會，以解決廠商往返奔波之勞費。

附件二

## 行政院及所屬各機關出國報告提要

出國報告名稱：國外合約分包制度及公共工程仲裁案件

出國計畫主辦機關 / 聯絡人 / 電話

出國人員姓名 / 服務機關 / 單位 / 職稱 / 電話

鄭崇賓 / 國工局 / 法規小組 / 專門委員 / 2707-8808

沙 穆 / 國工局 / 工務組 / 科長 / 2707-8808

出國類別： 1 考察  2 進修  3 研究  4 實習  5 其他

出國期間：89.11.27~89.12.02      出國地區：日本

報告日期：九十年三月

分類號 / 目

關鍵詞：

內容摘要：

國道建設北二高工程及二高後續計畫自 76 年開始興建以來，由於社會變遷，營建業整體發展空間，施工期長與土地徵收涉及民眾權益等問題，與中山高興建時已大不相同，以致工程施工期間甚或完工多年之後，業主、主承包商、協力廠商與民眾之間有關工程執行爭議與仲裁、債務債權轉讓與扣押及司法訴訟等案件層出不窮且有愈演愈烈趨勢，而鄰國日本公共建設推動績效素負盛名且工程爭議仲裁案件亦不復多見，為減少工程執行紛爭，謹藉此次赴日本考察「國外合約分包制度及公共工程仲裁案件」之便，檢討探索現行國道工程合約分包及仲裁條款制度是否有再改善借鏡之處。本次赴日考察「東京都地下鐵 11 號線(半藏門線)清澄工區」、「圈央道寶生寺隧道工程」並拜會建設省關東地方建設局相武國道工事所，了解日本營建業重視工程施工技術、品質、環保安衛，以完備的合約分包規定建立施工體系圖及施工台帳，配合嚴謹的仲裁制度，致工程執行紛爭已不多見，其相關法規制度及工程執行方式，應可作為推動國道工程參考。