

淺談公私部門之工程保險現況 矛盾及困境

系列 1- 背景介紹及最近 1 次工程契約 範本保險條款修正情形

陳漢廷、施佳伸、陳森杰

一、前言

公共工程相關保險（本文以工程保險概括）之範圍很廣，所涉保險種類非僅單一類別，且保險條款除涉工程專業外亦包括保險知識。國內學術分類，保險理論多為風險管理相關學系為主，其劃分多為商管學院，而保險契約又為法律關係，一般公務機關工程承辦人員為工程學系背景，於學習過程中雖有接觸風險管理概念，但不精熟於保險，且工程學系專業養成過程中又少接觸法學素養；政府工程採購契約範本之制定屬於行政院公共工程委員會（下稱工程會）權責，而保險法規及商品審核權責歸於金融監督管理委員會（金管會）－保險局，於制度上分屬不同主管機關，而產物保險公司（產險公司）晉用之管理經營人，多以保險領域背景為主，產險公司之工程專業人員多在核保、查勘、損害防阻…等技術支援單位服務，甚少直接參與保險商品之規劃管理，以致工程保

險在產、官、學界皆缺乏橫向跨領域之整合，然工程契約範本第 13 條保險條款已訂定工程保險為履約過程中風險管理之必要手段，而實務上契約範本訂定及執行方式受限行政程序相關規定，與保險業界基於商業行為之市場慣例不同，致使存有部分矛盾與困境。

本文第一作者曾服務於產險公司核保部門，現為學校基層公務人員，職司採購業務。於 109 年 1 月，與具土木工程營建管理專業之第二作者（總務主任）討論相關矛盾與困境之情形，並受第三作者（校長）積極協助完整行政程序，先以傳真方式詢問工程會答覆後，未釐清之疑義再於 109 年 2 月函詢金融監督管理委員會，並經其函轉中華民國產物保險商業同業公會（產險公會）於 109 年 5 月蒙產險公會函釋，期間感謝公會承辦人員江建育先生鼎力協助及公會積極辦理，乃於 110 年 3 月 9 日工程會更新工程契約第 13 條，而公會

李理事長松季，恰為第一作者任職產險公司期間之總經理，故撰寫此文，以茲感謝公會之協助。

二、公部門之「工程保險」發展背景、範圍及其特色

『過去我國政府採購制度建構在審計稽察制度之下，各機關營繕工程及購置定製財物業務，係以審計部主管之「審計法」、「審計法施行細則」及「機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽察條例」為各機關辦理採購行政作業的主要依據，至於勞務採購，則僅以行政命令作為各機關辦理之規範。

我國申請加入「世界貿易組織」(簡稱 WTO) 之諮商過程中，各國亦以我國現行政府採購法規及制度不夠健全、開放為由，堅持我國必須簽署該組織之「政府採購協定」(簡稱 GPA)，方支持我國入會，而簽署此一協定之前，亦有先完成與其配合之國內立法必要。

基於上述國內、外因素之考量，政府有必要從宏觀角度，訂定一套順應時代潮流，且符合國際社會要求之政府採購基本法律，以營造一公開、透明、公平、競爭、

有效率、分層負責而且兼具興利防弊之政府採購制度。有鑒於此，行政院公共工程委員會爰審酌現行政府採購制度之規定、國際採購制度之規範及目前政府、經濟之實際狀況與需求，研擬完成「政府採購法草案」。其後歷經 85 次與學者、專家、顧問之討論會及說明會，36 次審查會議，並經立法院 8 次聯席審查會及多次黨團協商，終至 87 年 5 月 1 日完成三讀，並自 88 年 5 月 27 日起施行。』¹

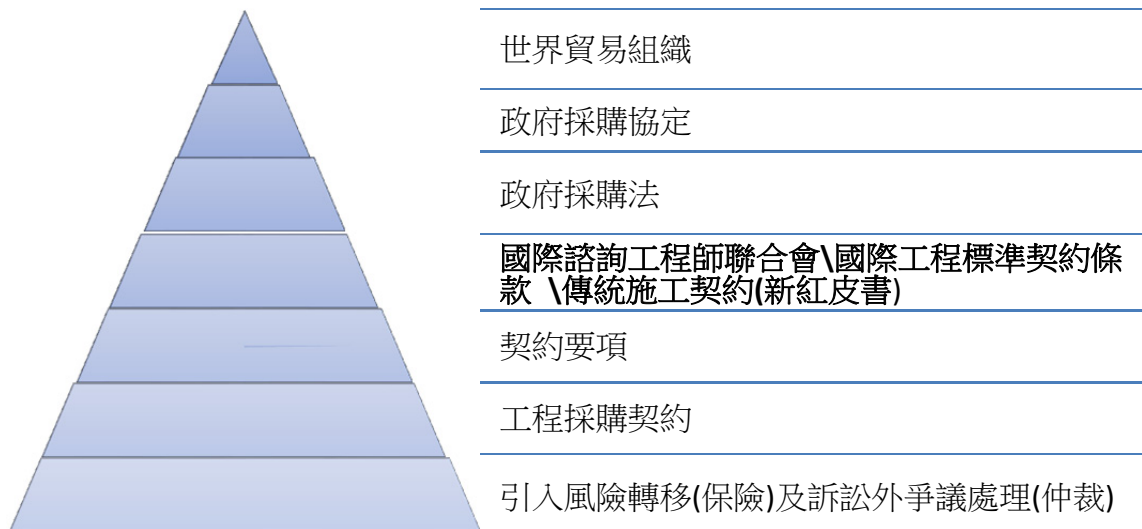
制定契約範本時，依據政府採購法第 63 條訂定「契約要項」，作為契約訂定之參考，並參採「國際諮詢工程師聯合會」² 公布之「國際工程標準契約條款中的傳統施工契約(新紅皮書)」³，導入並完善國內產、官、學界工程領域研究主題相對冷門之風險管理機制及訴訟外爭議處理機制於工程契約範本中。

工程契約範本經多次修正調整，本文撰寫，以工程會工程契約範本 1100701 版本為例：工程契約範本第 13 條「保險」暨為風險管理機制(風險轉移)、第 22 條「爭議處理」中仲裁暨為訴訟外爭議處理機制，以圖二.1 示之對應關係。

¹ 張庭璋，「品管人員對政府採購法的認識」，2017 中興大學品管工程師班講義，P3-1~3-2

² 法語：Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils，簡稱 FIDIC，1913 年由比利時、法國和瑞士三國諮詢工程師協會成立，至 2012 年已有來自全球 70 多個國家的成員協會，其目的是共同促進成員協會的職業利益，以及向成員協會會員傳播有益信息。

³ The Construction Contract，也譯作營建施工標準契約條款，一般以封面顏色簡稱「新紅皮書」。



圖二.1 保險引入契約範本過程關係簡圖

公部門工程保險泛指主管機關（工程會）及各機關（如直轄市、縣市政府、國營事業）訂定關於工程保險之相關規定，其中包含保險條款、自負額之規定及保險費計算方式，這類規定散見於各機關自治規則內，而本文僅就主管機關訂定之契約範本中第 13 條保險相關內容探討與私部門之間的矛盾與困境。

本文將公部門工程保險之主管機關定義為工程會，但就法律定義上這是很不精確的定義，因工程會工程契約範本，在法律位階上並不具「定型化契約」之強制性、另一原因為其契約範本之分類為工程、財物、勞務契約，而這與民法的契約類型分類完全不同，雖然工程契約範本在大部分情況下屬民法承攬契約，但不可忽視的是真正訴訟時，仍會依契約內容認定性質，而有趣的是保險契約以專法（保險法）為依據且符合民法契約訂定原則，而細究工

程契約範本卻是以契約內的契約條款規定保險條件，在法律上以此訂定方式，其條款所具之法律強制性，似有討論空間。

公部門的工程保險最大的**特色**在於**制式化的保險內容**，包含承保內容或是保險費，於現行的契約範本之保險條款皆已明訂。

前者最明顯的在於自負額及附加條款…等之制式化規定；後者在於預算制定時保險費的編列計算方式。

契約範本雖保有使用機關因應實際狀況調整之權利，但實務上工程承辦人員，對於保險費之編列方式受限於預算法或其相關規定，甚難實際編列，且商業行為模式下，保險公司自然也可視營業成本，如：是否再保險，及要保人之信譽或對保險公司貢獻度而調整各次投保工程險之費率，如某營造公司每年度營建機具、車險或商業火險保費貢獻度極高，產物保險公司核

保時為維持客戶忠誠度，可能會在低風險工程案件作大幅度保險費率折讓，因此就算強制公部門編工程列預算時，詢產物保險公司報價也甚難認定何謂合理之市場行情保費，因為對於產物保險公司而言，工程保險在連要保人及被保險人都未知的狀況下，也很難進行完整之核保程序，此為造成公私部門「預算保費與實收保費差額」困境之原因。

三、私部門之「工程保險」範圍及特色

私部門的工程保險泛指市場上經營工程保險之各類商業行為，包括但不限於產物保險公司、保險經紀人，保險代理人，各類金融機構、銀行等銷售或經營相關業務之公司。

依據保險法第 144 條第 1 項略以「保險業之各種保險單條款、保險費及其他相關資料，由主管機關視各種保險之發展狀況，分別規定銷售前應採行之程序、審核及內容有錯誤、不實或違反規定之處置等事項之準則。」及同法第 171 條「保險業違反第 144 條、第 145 條規定者，處新臺幣六十萬元以上三百萬元以下罰鍰，並得撤換其核保或精算人員。」及依據保險法第 144 條訂定之「保險商品銷售前程序作業準則」及基本條款之規定，保險雖屬商業行為已屬雙方簽訂契約之法律行為，但無論保險公司之成立規定，及保險商品條款之訂定乃至於承保標的、範圍、條件…等，皆由專法規定，對於工程背景人員可將其視為如同營造業相同之特許行業幫助

理解，而基於此保險的主管機關為「金融監督管理委員會（保險局）」。

一般保險業界及私部門認知上工程保險所屬範圍極廣，而大部分產物保險公司將工程保險範圍界定為不同於傳統車險、火險、水險，航空險…等，而以同時期（民國 86 年）核准販售之六種險種，並稱「新種險」，以與傳統險種區別，而隨著時間延展，產險公司業以工程保險稱之，如「財團法人保險事業發展中心」編著之保險人員訓練叢書「工程保險(第一輯)(第二輯)」即將營造綜合保險、安裝工程綜合保險、營建機具綜合保險、機械保險、鍋爐保險、電子設備綜合保險列入該叢書中，另民國 96 年由財團法人工程保險協進會（EIA）推動之「完工土木工程保險」核准販售，一般亦將其列入工程保險範圍。

由上述知工程保險在保險業界所含險種範圍廣於公務部門，以下簡述私部門工程保險的重要特色。

核保-依據風險個案給予不同承保條件，保險核保是指保險人對投保申請進行審核，決定是否接受承保這一風險，併在接受承保風險的情況下(如：自負額及附加條款)，確定保險費率的過程。在核保過程中，核保人員會按標的物的不同風險類別給予不同的費率，保證業務質量，保證保險經營的穩定性。核保是承保業務中的核心業務，而承保部分又是保險公司控制風險、提高保險資產質量最為關鍵的一個步驟。

再保險-再保險，也稱分保，是保險人

將其所承保的危險責任的一部分或全部向其他保險人辦理保險，即保險的保險。或視為保險人之間的責任分擔，即分保。保險市場上有眾多直接向投保人承攬業務的保險公司，這種直接面對社會各界各業投保人，承擔各類保險業務的保險公司習慣上稱為原保險人，或直接保險公司，其承攬的業務稱原保險。然而畢竟每一家保險公司承擔風險的能力是有限的，是受其資本金和公積金數量限制的，為求得一定的經營規模和經營業績的穩定，增強競爭能力和提高經濟效益，保險公司還必須將其承保的危險責任進行合理安排。因為事實上每一家保險公司所承保的業務，在每一險種上都達到相當規模，每一保險單位的保險金額都自然均衡是不大可能的。保險公司所承保的業務是多種多樣的，有的保險金額不高，但出險概率卻較高，而有的保險金額相當高，且出險的概率也不低，各個險種的業務量也參差不齊。有些責任還屬特殊風險，諸如衛星發射、核電站保險。凡此種種，都說明保險公司在確定了自留限額（可承擔之風險）之後，就必須按業務的性質和不同類別向其他保險人轉嫁一定風險，以控制自身所承擔的保險責任。這時，原保險人或直接保險公司將超過自身承擔能力的保險責任分出去給其他

保險公司，其本身就成為了分出公司，而接受其分出業務的保險公司就成了分入公司，或稱為再保險人。

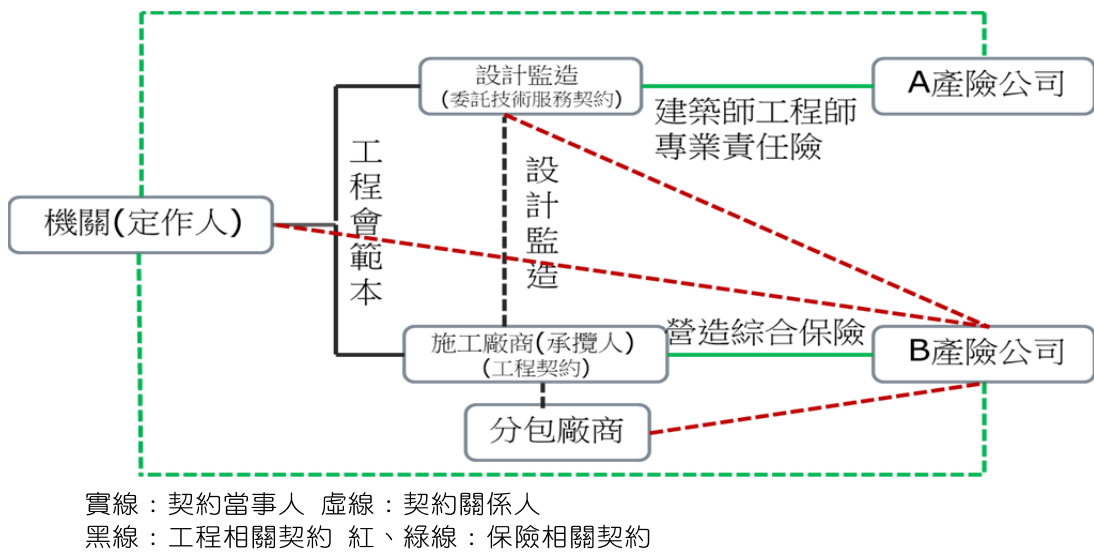
介紹上述兩個特色，在於說明保險本身是商品，而任何商業行為都有獲利的要求，因此在保險公司透過如上述核保及再保險，而使保險商品有利益，當然保險公司讓保險商品之獲利方式不僅於上述兩種手段，而此也呼應前章節後段，公部門訂定保險條款時非以商業行為考量致生與私部門矛盾及困境之根由。

四、公私部門工程保險矛盾及困境原因概論

本文將「工程保險」範圍限制於工程會工程契約範本第 13 條保險。

一般私部門保險契約關係多直接為當事人之間約定，牽涉僅當事人雙方及契約關係人，而公部門的保險契約關係，存在著以非保險契約之契約（工程會契約範本）中約定保險契約內容，為一種契約中約定其他契約的型式，而工程會契約範本對於公部門具有約束力，因此公部門的工程保險對保險契約具有強制性，公部門雖非直接保險契約當事人，但實際上卻有決定保險契約保險範圍、保費、附加條款……等等之實際權力，而相關之關係如圖四. 1 所示。





圖四.1 工程及保險契約關係圖 (本文自創)

造成公、私部門工程保險矛盾及困境原因，本文將其導因於制度問題，因公部門以制式化方式，訂定承保條件，與私部門商業行為仍需彈性調整承保條件，本身就於保險契約成立過程時，決策方向迥異，而公部門於推動政策之立場，且須考慮政策執行之一致性及執行中或執行結束後稽核、查核、勾稽...等防弊制度，致使有必要訂定統一之標準範本，於此情況下，產生以下矛盾與困境：

- (1) 工程契約範本條款訂定方式致使法條規定與保險市場慣例矛盾。
- (2) 公共工程編列預算時保險項目金額（預算保費）計算方式與產物保險公司保費計算基準不同，而延伸之「預算保費與實收保費差額」困境。
- (3) 工程契約範本以外，稽核、查核、勾稽...等防弊措施所舉錯誤態樣，

因工程契約範本制式化規定與保險市場慣例不同之矛盾。

本文將先行淺談上述第 1 點。

工程契約範本可至工程會網頁查詢⁴。

五、最近一次修正第 13 條保險條款之過程

目前工程會工程契約範本最新版本為 1100701，而契約範本最新一次修正第 13 條保險條款版本為 110309，最新修正內容為刪除「附加雇主意外責任險」，將「雇主意外責任險」以單獨險種出單，該次修正內容比較表，詳見工程會網頁⁵。

本文第一作者於 109 年 1 月 10 日以傳真方式詢問工程會有關契約範本保險條款之疑義，工程會於 109 年 2 月 10 日傳真答覆後，對於以下兩項之答覆內容仍存在疑義：

⁴ <https://www.pcc.gov.tw/cp.aspx?n=99E24DAAC84279E4>

⁵ 上揭網頁 5. 工程採購契約範本\修正明細對照(1100309)

(1) 雇主意外責任險(簡稱:EL)之承保範圍,例如保險人所負之賠償責任以超過社會保險之給付部分為限,不符契約約定。(下簡稱:EL 刪除超過社會保險)

(2) 保險單載明需修復或重置時,保險人始負賠償之責。(下簡稱:基本條款刪除需修復或重置時)

前者導因於前版(1091225)工程採購契約範本第13條保險『(三)1. 保險人所負之賠償責任: 不扣除社會保險之給付部分; 以超過社會保險之給付部分為限。(由機關於招標時勾選;未勾選者,不扣除社會保險之給付部分)』及工程契約範本第13條爰引『常見保險錯誤及缺失態樣「一、(三)雇主意外責任險之承保範圍,例如保險人所負之賠償責任以超過社會保險之給付部分為限,不符契約約定。」』,現行契約範本仍爰引該「常見保險錯誤及缺失態樣」。

後者導因於契約範本第13條爰引『常見保險錯誤及缺失態樣「一、(五)保險單載明需修復或重置時,保險人始負賠償之責。」』,最常見之情況為營造綜合保險基本條款第一條「承保工程因承保事故所致之毀損或滅失需予以修復或重置時,保險公司對被保險人負賠償之責」,需刪除類似該錯誤態樣之文字』,現行契約範本仍爰引該「常見保險錯誤及缺失態樣」。

遂於109年2月13日南大附中總字第1090000972號函詢金融監督管理委員會,

簡列當時理由:

一、EL 刪除超過社會保險:

1. 新光產物保險公司網站 Q&A⁶

Q: 雇主意外責任保險在理賠時為何要扣除勞保所給付的部分呢?

A: 是的,依據雇主意外責任保險基本條款規定之承保範圍:「本公司依前項對被保險人所負之體傷賠償責任,除本保險單另有約定,以超過勞工保險條例、公務人員保險法或軍人保險條例之給付部份為限。」依照勞動基準法§59之規定:「勞工因遭遇職業災害而致死亡、殘廢、傷害或疾病時,雇主應依左列規定予以補償。但如同事故,依勞工保險條例或其他法令規定,已由雇主支付費用補償者,雇主得予以抵充之」,所以若受雇人發生之意外事故為雇主依法應負賠償責任時,雇主自得依前述法律之規定,主張以勞保給付抵充該責任,既然該雇主之責任得以減輕,本公司所承保範圍中「雇主依法應負賠償責任」之範圍當然也隨之減少。勞動基準法具有社會衡平概念,並不認真追究雇主過失責任之有無,其藉由該法之規定而強欲經濟上強勢之雇主對經濟上弱勢之受雇人提供基本保障,而負無過失之賠償責任,與雇主意外責任險之過失賠償責任之基

⁶ <https://www.skinsurance.com.tw/SKI/Doc.aspx?uID=77&sID=1431&ST=>

本精神不相符合，二者之賠償責任並非相同。再依保險契約特別不保事項第五項約定：「被保險人依勞動基準法規定之賠償責任」。倘雇主均得以責任保險逃避其法定之強制賠償責任，殊非立法保護勞工之道，且亦有違保險填補損害之法理。

節錄黃志中 104 年度委託技術服務履約管理講義 (P.9)⁷ 內容引用 EIA (財團法人工程保險協進會) 說明「雇主依法應負之賠償責任包括僱主因侵權行為所致受僱人 (勞工) 之賠償責任及勞動基準法第 59 條之無過失補償責任，但保單約定勞動基準法之補償責任為除外不保，故雇主保單僅對侵權行為所致之賠償責任負責，且「以超過其他社會保險之給付部分為限」，亦即將社會保險之給付部分視為自負額。此項自負額是否扣除之本意係依勞動基準法第 59 條及第 60 條之規定雇主是否得予抵充為要件，換言之，此社會保險給付部分之是否扣除須視其是否為雇主支付費用所補償者而定。」，該講義將不宜刪除社會保險優先給付文字之理由整理如下：

雇主意外責任保險其目的不是在與勞工保險競爭。

雇主意外責任險之賠償責任仍以超過勞工保險之部分，方由雇主意外責任保險支付，故本保險係以勞工保險為「基層保險」。

刪除社會保險優先給付恐與民法第

179 條牴觸。(民法第 179 條無法律上之原因而受利益，致他人受損害者，應返還其利益。雖有法律上之原因，而其後已不存在者，亦同。)

此舉無異鼓勵雇主不依法投保勞保，而以商業保險替代。

備註：配合附加雇主意外責任險附加條款停售，相關資料可能刪除或不適用。

二、基本條款刪除需修復或重置時：

1. 新光產物保險公司網站 Q&A⁸：

Q：CAR (營造綜合保險) 與 EAR (安裝工程綜合保險) 承保之工程，倘因承保事故損毀後，不予修復或重置時，保險公司是否應負賠償責任？

A：

- (1) CAR 與 EAR 保單基本條款第一條載明，承保工程因承保事故所致之毀損或滅失需予以修復或重置時，保險公司對被保險人負賠償之責。
- (2) 倘被保險人為承包商時，由於受損工程不需修復或重置，承包商因已領有工程款，實質上並無損失，自不能向保險公司請求賠償。
- (3) 倘定作人為共同被保險人時，定作人為真正遭受損害之對象，不予修復或重置有其合理之理由，如斷層帶上的限建，或原施工處所地形、地貌已嚴重變形，

⁷ <https://www.skinsurance.com.tw/SKI/Doc.aspx?uID=77&sID=1431&ST=>

⁸ <https://www.skinsurance.com.tw/SKI/Doc.aspx?uID=76&sID=1422&ST=>

此非當事人所能預料，因此修復或重置應屬客觀上認定，保險公司就其損害仍應負賠償責任。

2. 工程會「機關採購保險服務參考手冊」⁹附錄：保險之相關概念十九，其說明並無刪除「需予以修復或重置時」等文字。

並於 4 月 13 日函轉產險公會後 109 年 5 月 7 日(109)產工字第 006 號函復說明上述兩種疑義，應非屬錯誤態樣或條款存有不當之處。

後工程會公告修正「政府採購稽核發現缺失實例彙編」序號 3 及 13 仍有上述兩種疑義之案例，故 109 年 12 月 31 日南大附中總字第 1090010435 號函，再次函詢工程會，工程會 110 年 2 月 2 日工程企字第 1090032397 號函復，重點節錄：告知 109 年 11 月間產險公會拜訪工程會表達雇主意外責任險銷售方式及內容變革（停售附加雇主意外責人險附加條款），並告知刻正辦理修正工程採購契約範本，修正前如確實有無法執行部分，依據契約範本第 13 條 1 項 8 款「依法非屬保險人可承保之保險範圍，或非因保費因素卻於國內無保險人願承保，且有保險公會書面佐證者，依第 1 條第 7 款¹⁰辦理。」；第一作者經驗於此段時間，公部門（公務機關）與私部門（工程廠商、產險公司）間，就此爭議時，皆循此管道由公會出具書面佐證之方式處理，感謝公會期間之協助，調和公私部門間之爭議。

⁹ <https://www.pcc.gov.tw/cp.aspx?n=E6FCD528A12BE008>

¹⁰ 契約所定事項如有違反法令或無法執行之部分，該部分無效。但除去該部分，契約亦可成立者，不影響其他部分之有效性。該無效之部分，機關及廠商必要時得依契約原定目的變更之。

六、最近一次修正第 13 條保險條款後之矛盾與困境

續上，雇主意外責任險是否扣除社會保險部分，經產險公會及各產險公司推動銷售方式及內容變革（非以附加險方式銷售）後，原則上公部門使用新版契約已無違反錯誤態樣之相關疑慮。

而基本條款刪除需修復或重置時，導因於常見保險錯誤及缺失態樣「保險單載明需修復或重置時，保險人始負賠償之責。」與營造綜合保險基本條款第 1 條「...，因突發而不可預料之意外事故所致之毀損或滅失，需予修復或重置時，除約定不保事項外，本公司對被保險人負賠償之責。」之文義是否完全相同，尚有待釐清，且工程採購契約範本已將定作人（機關）列為共同被保險人，其於實務上發生損失時，已非前段較簡化文字之情形。

然公部門以合法為前提，對於文字之使用甚為小心，故偶有要求刪除基本條款第 1 條「需予修復或重置時」文字之情形，但保險公司為特許行業，且保險單基本條款為核准制，對於私部門（產險公司）之立場，保險商品已經依保險法或相關法規規定之程序，經主管機關金管會核准在案，而部分機關或稽核委員，僅依據工程會 100 年 11 月 4 日工程企字第 10000418530 號函附之常見保險錯誤及缺失態樣，要求刪除基本條款文字，對於法律位階及適用之競合關係仍有討論空間，

致使目前實務上，如遇有刪除基本條款文字之態樣時，處理方式仍以前述工程契約範本第 13 條 1 項 8 款方式函詢公會書面佐證方式辦理，造成書面往返成本。

深究此困境，公、私部門對於條款文字是否得當之認知不同外，對於文義之釐清，尚須溝通協調，且除上述衝突外，基本條款牽涉到保險公司後端再保險契約，如：慕尼黑再保險公司¹¹對於再保險合約之翻譯及認定方式，基本條款之文字亦非國內產險公司百分之百能隨意修改，除國內保險法及其相關規定外，與國際再保險市場之銜接，亦為國內產險公司訂定保險商品必須考量之因素。

感謝產險公會不斷與主管機關（金管會及工程會）溝通協調，不久之後應能解決此困境，限於篇幅及寫作時間，關於「預算保費與實收保費差額」困境及「工程契約範本制式化規定與保險市場慣例不同之矛盾」，如有機會再於往後系列淺談。



¹¹ 慕尼黑再保險公司創立於 1880 年，總部設在德國慕尼黑，在全世界 150 多個國家從事經營非人壽保險和人壽保險兩類保險業務，並擁有 60 多家分支。1964 年台灣產物保險公司參照其英文條款販售我國第一張營造綜合保險單，至 1997 年財政部正式核准前，其大力協助工程險發展，為國內產險公司工程保險主要再保險公司之一，故營造工程綜合險保單條款文字與其再保險契約條款具有高度聯動性。

作者

陳漢廷

現職：國立臺南大學附屬高級中學採購幹事
學經歷：

中原大學土木工程學系結構組碩士

曾任產物保險公司工程核保科

兼任台灣糖業股份有限公司研習班講座(師)。

兼任臺南市政府採購稽核講習會講座(師)。

兼任交通部觀光局阿里山風景區管理處訓練課程講座(師)。

曾任臺南市政府農業局公共工程施工品質督導小組成員兼執行秘書。

採購專業人員基礎訓練及格。

採購專業人員進階訓練及格。

教育部校園職業安全衛生知能提升暨教育訓練推動計畫一般種子師資

施佳伸

現職：國立臺南大學附屬高級中學教師兼
總務主任

學經歷：國立高雄師範大學工業科技教育
學系博士候選人

陳森杰

現職：國立臺南大學附屬高級中學校長

學經歷：國立臺南大學教育學院測驗統計
博士候選人