

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第163號

上 訴 人 勞 動 部
代 表 人 許 銘 春
訴 訟 代 理 人 張 勝 峻
被 上 訴 人 台 灣 村 田 機 械 股 份 有 限 公 司
代 表 人 酒 井 悟
訴 訟 代 理 人 許 懷 儷 律 師
廖 郁 晴 律 師
潘 穩 中 律 師

上列當事人間職業安全衛生法事件，上訴人對於中華民國107年6月13日臺北高等行政法院106年度訴字第678號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、被上訴人於民國103年12月26日與訴外人正隆紙業股份有限公司（下稱正隆公司）簽訂訂購合約，承攬該公司竹北廠區之PM原紙自動倉儲系統之設備與工程（下稱系爭工程）後，將其中「自動化儲存系統料架工程」（下稱料架工程），轉包予詠益自動化設備有限公司（下稱詠益公司），詠益公司則將其中料架材料吊掛搬入作業，交由陳勤惠即得勝企業社（下稱陳勤惠）承攬。而陳勤惠與其僱用人員於104年6月9日進場施作時，因移動式起重機之吊索斷裂，致陳勤惠遭角鐵撞擊頭部後，由圍牆頂墜落地面受重傷。上訴人所屬職業安全衛生署（下稱職安署）接獲通報，於104年6月11日派員實施勞動檢查，認被上訴人與承攬人詠益公司、再承攬人陳勤惠，分別僱用勞工共同作業時，未將陳勤惠納入協議組織運作，未依規定確實巡視，亦未採積極之連繫及調整作為，違反職業安全衛生法（下稱職安法）第27條第1項第1款至第3款規定，上訴人爰以105年10月28日勞職授字第1050203687號處分書（下稱原處分），依職安法第45條第2款規定，裁

處被上訴人罰鍰新臺幣3萬元，並依同法第49條第2款規定，公布被上訴人名稱及其負責人之姓名。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審判決撤銷原處分關於罰鍰及該部分訴願決定，並確認原處分關於公布被上訴人名稱及負責人姓名部分為違法。

二、被上訴人起訴主張略以：(一)被上訴人係向正隆公司承攬系爭工程，非職安法第27條第1項規定之「原事業單位」；況依「加強職業安全衛生法第26條及第27條檢查注意事項」（下稱檢查注意事項）規定意旨及司法實務見解，職安法所稱之「事業單位」，以其客觀上具備防阻作業活動伴隨危險性之能力，始足當之，伊因不具料架工程專業，故將料架工程轉包予詠益公司承攬，是實際上具有防阻料架工程職業災害危險之事業單位，應係詠益公司。(二)縱認被上訴人係職安法第27條規定之事業單位，惟伊已將料架工程分包予詠益公司，再承攬人陳勤惠於進行架料材料吊掛搬入作業發生事故時，係由詠益公司負責，被上訴人僅基於事業主地位，指派員工吳松林至作業現場監督及確認進度而已，並未與詠益公司及陳勤惠有分別僱用勞工共同作業情形，亦與職安法第27條第1項規定之共同作業情形不符等語，求為判決撤銷原處分關於罰鍰及該訴願決定；暨確認原處分關於公布受處分人名稱及負責人姓名部分為違法。

三、上訴人則以：(一)被上訴人承攬系爭工程，內容包含分包給下包承攬人之所有工程，是被上訴人雖將料架工程交由詠益公司承攬，仍應認定被上訴人為「原事業單位」。(二)依檢查注意事項第4點第2款關於「共同作業」之規定，原事業單位本身勞工有否進行作業，以該事業單位有否實施工程施工管理論斷。陳勤惠發生事故時，詠益公司僱用勞工蔡維庭與陳勤惠僱用勞工蔡振榮及陳吉祥等2人，在工地進行材料吊掛作業管理及執行，被上訴人則指派吳松林於現場進行施工管理，且有對下包商吊車進場作業進行管理，與現場進行吊車作業有相互關連，足證被上訴人與承攬人詠益公司、再承攬人

01 陳勤惠間，確有僱用勞工在系爭工程工作場所的同一施工期
02 間「共同作業」，被上訴人作為原事業單位，自應盡職安法
03 第27條第1項之義務等語，資為抗辯，求為判決駁回被上訴
04 人之訴。

05 四、原審為上訴人敗訴之判決，係以：

06 (一)按職安法第27條第1項所謂「共同作業」，依同法施行細則
07 第37條規定，指「事業單位與承攬人、再承攬人所僱用之勞
08 工於同一期間、同一工作場所從事工作。至於事業單位本身
09 勞工有否進行作業，參酌檢查注意事項第4點第2款規定，應
10 以該事業單位有否實施工程施工管理論斷，且必須綜合包括
11 施工管理、工程管理、勞務管理等綜合性管理，若只是基於
12 定作人地位，單純派員至現場監督工作進度及狀況，是否符
13 合交付承攬之預期，即不能認與承攬人、再承攬人有「共同
14 作業」。又職安法第45條與第49條之裁罰要件事實，應由裁
15 罰機關負客觀舉證責任，是上訴人應就被上訴人乃職安法第
16 27條第1項責任主體之事實，負客觀舉證責任。

17 (二)陳勤惠在系爭工程現場工作中受傷時，依工作進度表記載，
18 當時係進行編號35之料架材料（角鐵）吊掛搬入作業，且當
19 日只有詠益公司負責之料架工程及下承包商進場施作，該工
20 程之前的「基礎鋼架工程」，其人員、材料均已退場；料架
21 工程完成後，預定進場施作者，為其他公司承攬之消防照明
22 工程，迄編號40工項因涉及被上訴人之設備，才需其派員在
23 場指導施工，否則料架工程期間，詠益公司依承攬契約與相
24 關圖說，即可自行施工等情，業據詠益公司現場負責人蔡維
25 庭及正隆公司系爭工程執行長張建輝具結證述明確，核與被
26 上訴人之現場監工吳松林陳述相符，由此，原審已足以產生
27 合理之懷疑，可認定系爭工程進行料架材料吊掛作業，而遭
28 上訴人認定被上訴人違規期間，監工吳松林僅是單純代表定
29 作人之被上訴人，概括性掌握工作進度與確保工作符合承攬
30 契約定作目的，並未介入各承攬人或再承攬人之勞務專業事
31 務，參酌前開說明，此等監督及控管並非從事被上訴人就系

01 爭工程業務活動或必要之輔助活動，尚不能認有「共同作業
02 」之情事。

03 (三)被上訴人所派監工吳松林，係基於被上訴人與正隆公司、詠
04 益公司間兩承攬契約關係，代表被上訴人居間負責聯繫，以
05 確保詠益公司施工時程或內容，均符合兩承攬契約之要求，
06 並不干預實際施工執行細節，業據吳松林於原審證述甚詳，
07 此參諸張建輝在原審證稱正隆公司只對應被上訴人這窗口，
08 由被上訴人負責陳報進度，料架施工實際由詠益公司負責，
09 其在偵查中稱卸料後由詠益、被上訴人負責組裝，係從契約
10 責任去認定，因正隆公司之對口為被上訴人等語，亦可得佐
11 證。參照職安法工作場所安全衛生維護責任主體之認定，與
12 契約法律關係上當事人間契約責任歸屬之認定不同，則證人
13 張建輝與吳松林於刑案偵查中本於正隆公司與被上訴人間採
14 購合約關係觀點之證述，尚無從使原審排除合理懷疑，認定
15 被上訴人並非職安法第27條第1項有僱用勞工與其他承攬人
16 共同作業之原事業單位等由，為其論據。

17 五、上訴意旨略謂：(一)原判決既認定私法契約約定，無改變職安
18 法上責任主體之界定，卻忽略被上訴人代表定作人聯繫、協
19 調工作進度及確保各階段工作符合承攬契約目的，仍無損應
20 負職安法第27條規定之義務，核已違背上述法律適用之基本
21 原理。(二)原判決採認實務實際運作情形理由，適為職安法第
22 27條亟要解決之病灶，原判決以此理由規避法律保護勞工所
23 應採取之安全衛生管理措施規定，違反立法目的，割裂適用
24 法律，判決違背法令。(三)原判決論述「原事業單位」及「共
25 同作業」違規事實，係採合理懷疑之論理法則，核與法院認
26 定事實之證據，必須於應證事實有相當證明力之意旨相違，
27 且就上訴人提出之證據，未說明不予採認之具體理由，亦有
28 判決不備理由之違法等語。

29 六、本院查：

30 (一)按職安法第2條第4款規定：「本法用詞，定義如下：……四
31 、事業單位：指本法適用範圍內僱用勞工從事工作之機構。

」第26條規定：「事業單位以其事業之全部或一部分交付承攬時，應於事前告知該承攬人有關其事業工作環境、危害因素暨本法及有關安全衛生規定應採取之措施。承攬人就其承攬之全部或一部分交付再承攬時，承攬人亦應依前項規定告知再承攬人。」第27條規定：「事業單位與承攬人、再承攬人分別僱用勞工共同作業時，為防止職業災害，原事業單位應採取下列必要措施：一、設置協議組織，並指定工作場所負責人，擔任指揮、監督及協調之工作。二、工作之連繫與調整。三、工作場所之巡視。四、相關承攬事業間之安全衛生教育之指導及協助。五、其他為防止職業災害之必要事項。事業單位分別交付二個以上承攬人共同作業而未參與共同作業時，應指定承攬人之一負前項原事業單位之責任。」第45條第2款規定：「有下列情形之一者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰：……二、違反……第26條至第28條、……之規定。」第49條第2款規定：「有下列情形之一者，得公布其事業單位、雇主、……之名稱、負責人姓名：……二、有第40條至第45條、……之情形。」查職安法係透過對於雇主、事業單位課予公法上義務之強制，達成防止職業災害，保障工作者安全及健康之立法意旨，其中，關於事業單位將其事業交付承攬者，除於職安法第26條第1項規定課予事業單位應負危害告知之一般義務外，如事業單位與各級承攬人分別僱用之勞工有共同作業之情形，則原事業單位除負有前述危害告知之一般義務外，依職安法第27條第1項規定，並應負統合安全衛生管理之特別義務；若事業單位分別交付二個以上承攬人共同作業，而事業單位未參與共同作業者，依同條第2項規定，應指定承攬人之一負同條第1項原事業單位之責任。

(二)揆諸職安法第27條規定，與職安法前身即80年5月17日修正之勞工安全衛生法第18條規定相同，依系爭規定修正前之63年4月16日制定時之勞工安全衛生法第16條規定：「事業單位與承攬人、再承攬人分別僱用勞工共同作業時，應由原事

業單位指定安全衛生負責人員，擔任統一指揮及協調工作。
」其立法理由已指明：「為防止事業單位與其承攬者混同作
業時，每因施工期中未能協調配合，導致重大職業災害，故
本法責成原事業單位應指定安全衛生負責人，擔任指揮，協
調工作，以防止災害。」亦即，以責任照顧制度精神，要求
原事業單位建立照顧各級承攬勞工之安全衛生管理體系，賦
予統合管理義務，以積極防止共同作業時，各相關事業單位
彼此之作業指揮及連絡方式不一，造成職業災害。上訴人本
於職安法中央主管機關職權，為落實上開法律之執行，監督
原事業單位於交付承攬時，善盡統合安全衛生管理義務，督
促各級承攬人，使其勞動場所之安全衛生條件符合有關法令
規定，以減少職業災害發生，制定檢查注意事項，其中關於
原事業單位及共同作業之定義及例示，核為協助其下級機關
及其屬官統一解釋上開法律、認定事實之解釋性規定，與職
安法規範意旨並無違背，亦未增加法律所無之限制，上訴人
所屬公務員及下級機關自得援為辦理職安案件之依據。

(三)是而，職安法第27條所稱「原事業單位」之認定，依檢查注
意事項第4點第1款規定，應適用第3點第2款關於同法第26條
事業單位之定義及例示。其所謂事業，係指「反複從事一項
經濟活動」、「以一定之場所為業，從事營運之一體」，而
事業單位係指「僱用勞工從事工作之機構」，必須雇主與勞
工同時存在才稱之為事業單位。事業單位將其事業之全部或
一部分交付承攬，有關是否屬其「事業」之認定，以該事業
單位之實際經營內容、經常業務活動及所必要之輔助活動為
範圍，且不以登記之營業項目為限；亦即事業單位本身之能
力客觀上足以防阻職業災害之發生，係其所熟知之活動，對
於作業活動伴隨之危險性亦能預先理解或控制，並以下列原
則認定：1.事業單位將其工程交付承攬，視該事業單位之實
際經營內容、規模、組織、人員能力、機具設備等及交付承
攬對象之執行承攬管理能力，整體綜合考量是否與其經營內
容專業有關或為其專業能力所及者，實施個案認定。2.事業

單位將其設備之維修、保養、安裝、清潔及廠房修繕等交付承攬，應就該事業單位之實際經營內容、規模、組織、人員能力及機具設備等，整體綜合考量是否與其經營內容專業有關或為其專業能力所及者，實施個案認定。暨參酌其例示(2)業主將土建工程、機電工程、空調工程……等平行分包，且各承攬人共同作業時，依現行法令規定，只能認各平行分包為其所屬承攬人之原事業單位。(4)某工廠興建辦公室、員工宿舍或廠房，如使用前全部交付他人承攬興建，且施工亦非在該廠工作場所範圍內，可認定該等興建工程非其事業一部分。可知，職安法第26條第1項、第27條第1項規定，乃基於事業單位本身之能力，客觀上足以防阻職業災害之發生，且交付承攬之作業係其所熟知之活動，對於作業活動伴隨之危險性亦能預先理解或控制，故課予事前危害告知及統合安全衛生管理義務。

(四)另，關於「共同作業」之認定，依職安法第37條規定，係指原事業單位與承攬人、再承攬人分別僱用勞工於同一期間、同一工作場所從事工作而言。何謂「同一期間」、「同一工作場所」，檢查注意事項第4點第2款有定義性解釋：

1. 作業活動之場所不論施工期間長短或是否經常出入，如有重疊部分均屬同一期間、同一工作場所範疇，雖工作僅數小時之吊運鋼筋至工地等作業，亦有共同作業之事實，但工作完後，無重疊時自可退出協議組織運作。因此，「同一期間」宜以同一工程之期間作為認定；至「同一工作場所」則宜以工程施工所及之範圍及彼此作業間具有相互關連或幫助關連認定之。由此可知，是否屬「同一期間」，應以同一整體工程之施工期間作為認定，非以其中各作業之分項工程期間，分別認定事業單位與各承攬人是否有共同作業情形；申言之，凡同一整體工程之施工期間內，原事業單位僱用勞工之作業活動，有與各級承攬人僱用勞工之作業活動期間及場所重疊者，即屬有共同作業之情形，原事業單位即負有職安法第27條第1項之統合管理義務，

應依同條項第1款設置協議組織，所有各級承攬人之工作場所負責人均應參與協議組織運作，並就共同作業應配合及協調等內容，定期或不定期協議相關事項（職安法施行細則第38條參照），故各級承攬人於工作完成而無重疊時，自可退出協議組織運作；此外，如事業單位分別交付二個以上承攬人共同作業，而未參與共同作業時，依同條第2項規定，則應負擔指定承攬人之一負前項原事業單位之責任，防免上層事業單位藉由分層轉包方式脫免應盡原事業單位義務及各級承攬人推委塞責，致最末端現場工作者暴露於危險之工作環境，承擔職業災害發生之風險及損害。如此解釋，方符合職安法第27條透過由最上層之原事業單位建立統合照顧各級承攬勞工之安全衛生管理體系，實現防免職業災害，保障工作者安全及健康之立法宗旨。

2. 檢查注意事項第4點第2款第2段復指明，同一工作場所原事業單位本身無勞工進行作業時，則不產生職安法第27條第1項勞工安全衛生統合管理義務。至於事業單位本身勞工有否進行作業，則以該事業單位有否實施工程施工管理論斷。所謂工程施工管理指包括施工管理、工程管理、勞務管理等綜合性管理。而承上論，職安法第27條第1項規定意旨，係植基於原事業單位就交付承攬之事業，客觀上有足以防阻職業災害發生之能力，對於承攬事項作業活動伴隨之危險性亦能預先理解或控制，乃課予其統合管理義務，以積極防止共同作業時，各相關事業單位彼此之作業指揮及連絡方式不一，造成職業災害；暨參酌檢查注意事項第4點第2款第1段規定，所謂「同一工作場所」者，以工程施工所及之範圍及彼此作業間具有相互關連或幫助關連認定之。據此，事業單位派遣監工在承攬人施工現場所從事之工作內容，係單純基於定作人地位之指揮、監督；抑或實施工程施工管理之施工管理、工程管理、勞務管理等綜合性管理，應本乎斯旨為判斷。若事業單位交付承攬之工作，非屬其實際經營內容、經常業務活動及所必要輔

助活動之「事業」，即不該當職安法第27條第1項所稱之「事業單位」，其派駐監工在施工現場所為任何監督、管控與指示，自僅能解釋為代表定作人對承攬人之指揮、監督；惟事業單位如將其「事業」交付承攬時，其派駐在施工現場之監工有無實施工程施工管理，則應視其從事之工作內容，與承攬人作業活動彼此間是否具有相互關連或幫助（或干涉）關連認定之，如事業單位派駐現場監工之作業活動，已介入或與承攬人之作業活動有互相關連者，即屬職安法第27條所稱之「共同作業」。

(五)經查，被上訴人向正隆公司承攬該公司竹北廠之系爭工程後，將其中料架工程交付詠益公司承攬；詠益公司並將其中料架材料吊掛搬入作業，交由陳勤惠承攬。惟陳勤惠與其僱用人員於104年6月9日進場施作時，因移動式起重機之吊索斷裂，致陳勤惠遭角鐵撞擊頭部後，由圍牆頂墜落地面受重傷。而依被上訴人與詠益公司訂立之料架工程合約書約定，被上訴人或其派駐人員有監督工程及指示之權，被上訴人如發現詠益公司勞工技能低劣、工作怠忽者，得隨時通知該公司更換之。另正隆公司系爭工程執行人張建輝於原審及刑案偵查中證稱，依據正隆公司與被上訴人間之合約關係，被上訴人應派員至工地現場就系爭工程實施全程施工管理，被上訴人亦出具承諾書，承諾系爭工程之安全衛生及環境管理均由被上訴人負責，被上訴人分別派吳松林、陳璟旗擔任現場工地主任、工安主任；證人吳松林於刑案偵調中，亦陳稱其為工地負責人，包括設備安裝之正確及進度、場地協調或工地安全，都有監督責任等語；暨依證人吳松林及詠益公司監工蔡維庭於原審證稱，被上訴人承攬系爭工程之分項工程，除其中料架工程轉包與詠益公司施作外，尚有消防、照明等工程亦發包給其他公司施作等情，為原審依法確認之事實，核與卷內證據相符。則被上訴人依與正隆公司之合約關係，既負有派員至系爭工程施工現場實施全程施工管理之責；且其派駐工地現場之監工吳松林，不僅為指示、監督詠益公司工

01 作之正確性及進度，如發現詠益公司勞工技能低劣、工作怠
02 忽者，並有通知詠益公司撤換勞工之權，似足認監工吳松林
03 從事工作內容，已介入詠益公司施工、工程及勞務事項之管
04 理，難謂與詠益公司之作業活動不具有互相關連，而非屬職
05 安法第27條所稱之「共同作業」。原審未調查審認上情，逕
06 以系爭工程進行至料架吊掛作業而遭上訴人認定違規期間，
07 被上訴人負責施工項目尚未開始，暨採納證人吳松林於原審
08 作證其監工重在工作進度掌控，與協調各工程、材料進場事
09 宜；證人蔡維庭證稱吳松林只會監管詠益公司工作進度，詠
10 益公司依契約及相關圖說，即能施作料架工程，無需被上訴
11 人派員在場等語，遽認吳松林所從事之工作，只是單純代表
12 定作人方之被上訴人，概括掌控各承攬人工作進度與確保工
13 作符合承攬契約定作目的，並未介入各承攬人如何進行施工
14 、工程及勞務等事項之綜合管理，尚不能認有共同作業之情
15 形，即嫌速斷，並有認定事實違反證據法則及未依職權調查
16 證據之違誤。

17 (六)又，職安法第27條第1項規定「事業單位將其事業之全部或
18 一部分交付承攬」，有關是否屬其「事業」之認定，檢查注
19 意事項第3點第2款之所以規定，以該事業單位之實際經營內
20 容、經常業務活動及所必要之輔助活動為範圍，且不以登記
21 之營業項目為限，應整體綜合考量是否與其經營內容專業有
22 關或為其專業能力所及者，旨在確保事業單位客觀上有足以
23 防阻職業災害發生之能力，對於承攬事項作業活動伴隨之危
24 險性亦能預先理解或控制，方得據以推衍「原事業單位」，
25 而課予照顧承攬勞工之安全管理體系之責，業經論述如前。
26 基此，被上訴人於系爭工程是否應負職安法第27條第1項規
27 定「原事業單位」之統合管理義務？首應審究者，即係，被
28 上訴人交付詠益公司及其他公司承攬之料架、消防、照明或
29 其他分項工程，是否為被上訴人實際業務經營範圍或業務經
30 營必要之輔助活動；若上開分項工程與被上訴人經營內容專
31 業無關或非其專業能力所及者，被上訴人即非職安法第27條

第1項所稱之「事業單位」，依上開說明，縱其與各級承攬人有共同作業之情形，仍不得課予「原事業單位」之統合管理義務。被上訴人於原審亦援以爭執其無料架工程專業知識及專業能力，故基於業主地位，將料架工程轉包予詠益公司，具防阻危險能力之事業單位應為詠益公司，並提出被上訴人與詠益公司之官方網頁資料為憑，則被上訴人是否符合職安法第27條第1項「事業單位」之要件？抑或將料架工程、消防工程、照明工程等平行分包予詠益公司或其他承商之業主，即非無疑，實有待調查究明？此外，依卷內證據及上開證人證詞可知，正隆公司竹北廠PM16工程，並非全數發包由被上訴人承攬，正隆公司自身亦負責部分基礎工程之發包施作，並成立有PM工程協議組織（見刑偵卷(二)第179頁），且定期召開協議組織會議（見原審卷第192、193頁），是以，此一協議組織性質為何？正隆公司將PM16工程分別交付被上訴人及其他承攬人施作，係屬平行發包？或係將其「事業」交付承攬？有無共同作業情形？關乎本件依職安法第27條第1項規定，應負統合管理義務之最上層「原事業單位」之究竟誰屬之判定，亦有查明之必要。

(七)綜上所述，原判決既有如上所述之違法，並與判決結論有影響，故上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，即有理由。惟因本件事實尚有未明，本院無從自為判決，而有由原審法院再為調查之必要，爰將原判決廢棄，發回原審法院另為適法之裁判。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 108 年 4 月 10 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 沈 應 南

法官 蘇 嫻 娟

法官 高 愈 杰

01 法官 蕭 惠 芳
02 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
03 中 華 民 國 108 年 4 月 10 日
04 書記官 廖 鴻 勳