

調 查 報 告

壹、案由：據訴，法務部矯正署以勞務承攬方式運用專業人力（社工及心理師），至各監所從事科學實證毒品處遇及高關懷特殊收容人輔導處遇等業務，所定勞務承攬契約於工時、休假、投保等各項規定都不利自然人承攬者，侵害勞務承攬自然人勞動權益。究竟法務部與社工和心理師的勞務承攬契約，是否屬承攬契約，或是實質上為勞務雇用？在監所從事科學實證毒品處遇及高關懷特殊收容人輔導處遇等業務的專業人員，是否適宜採自然人承攬？法務部是否有規劃以正式編制僱用社工和心理師，以保障其權益及服務品質？皆有深入調查之必要。

貳、調查意見：

本案經調取相關卷證審閱，並於民國(下同)109年4月23日邀集中華民國諮商心理師公會全國聯合會(下稱諮商心理師全聯會)黃雅羚理事長、羅惠群副理事長、藍挹丰常務理事、李汶軒醫療委員、洪靜瑜副秘書長、嘉義市諮商心理師公會張可微常務理事，及李慧芳心理師、黃秀雯社工師、巫馥彤社工師等具實務經驗之人員到院座談；復於109年5月25日約請行政院羅秉成政務委員、法務部蔡碧仲政務次長、法務部矯正署(下稱矯正署)吳澤生副署長、矯正署臺南看守所(下稱臺南看守所)江俊賢總務科長、衛生福利部(下稱衛福部)心理及口腔健康司譔立中司長、衛福部社會救助及社工司黃淑惠專門委員、行政院人事行政總處(下稱人事總處)李玉惠處長、行政院主計總處(下稱主計總處)張惟明處長、行政院公共工程委員會(下稱工程會)申訴審議會陳韻石參

事、勞動部勞動關係司王厚偉司長、衛福部中央健康保險署(下稱健保署)江妹靚組長、財政部賦稅署(下稱賦稅署)倪麗心組長，率業管人員，會同諮商心理師全聯會黃雅玲理事長、中華民國社會工作師公會全國聯合會(下稱社工師全聯會)翁慧真理事長、高雄市社會工作人員職業工會(下稱高雄市社工工會)郭志南秘書長，及所屬機構代表，於本院進行機關(構)座談；及於109年6月5日函詢中華民國臨床心理師公會全國聯合會(下稱臨床心理師全聯會)機構意見，全案業調查竣事，茲將調查意見臚陳如下：

一、矯正署108年度起辦理之心理及社工專業人員進用案，原契約或規劃案中，部分條款涉有「假承攬真僱傭」疑慮，衍生實務運作亂象；矯正署允確實參據勞動部及專家學者意見，通盤檢討，研謀改善：

- (一)查法務部前依立法院第8屆第7會期司法及法制委員會第2次全體委員會會議決議¹，於104年6月23日提報「矯正機關充實編制內臨床心理師與社會工作人員需求計畫書」，擬逐年增補臨床心理師及社會工作人員員額355人，惟經人事總處105年8月24日函提意見：「建請提出完整獄政改革藍圖，確立改革方向與具體措施後，再予評估本案人力需求計畫書」，爰為行政院核復本案緩議。嗣矯正署完成「獄政革新專案報告」報部送院，經行政院106年3月22日議決：「有關心理師、社工師等人力，請人事行政總處、法務部研擬是否可採聘用，或結合外部醫療、社福團體、地方政府採支援或輪調方式辦理之可行性」，矯正署遂研擬採「聘用」方式，進用97名臨

¹ 會議時間：104年3月9日；決議內容略以：「請法務部於本會期結束前研擬充實編制內心理師及社工師員額之具體方案，……提報行政院儘速研擬，並向立法院司法及法制委員會報告」。

床心理師及102名社會工作師(員)，合計199名²，並於108年度首獲經費得以執行，惟因國家財政及人力控管等因素，奉核改以委外方式辦理，所需之199名專業人力分三階段逐年補充，分別於108至110年各補充66、66及67名。此即本案矯正署所屬各監所自108年年中起，陸續以勞務承攬方式進用心理及社工等專業人力之源起，並於本(109)年度賡續辦理中，相關進用情形如下表。

108年度及109年度4月底止，本案矯正機關進用專業人力方式統計表

	心理人員				社工人員			
	可進用 員額	進用方式			可進用 員額	進用方式		
		機構 承攬	自然人 承攬	未得 標		機構 承攬	自然人 承攬	未得 標
108年度	27	21	6	0	39	26	13	0
109年度	66	33	31	2	47	21	25	1

(二)按僱傭³、承攬⁴及委任⁵等實務上常見之勞務契約類型，其中僱傭契約與承攬契約之主要區別乃在僱傭契約具有從屬性，受僱員工須受僱用人指揮監督，而承攬員工則否，且不受勞動基準法保障。矯正署現行以「勞務承攬」辦理心理及社工專業人力進用之方式，是否妥適，以及是否逐步往「常設」人力方向規劃，雖仍有待行政部門檢討評估(詳如調查意見二)，惟在政策方向改變前，既然係以勞務承攬方式進用，案關契約條款自應確實符合承攬契約性質，以免引發「假承攬真僱傭」爭議，戕害政府形象。然而，依據曾參與本件監所專業人員招標

² 矯正署係以矯正機關專業人力與受刑人之人力比1:300為估算，計需臨床心理師及社會工作師(員)各140名，合計280名，經扣除該署所屬各監獄、戒治所現有43名臨床心理師與38名社會工作師(員)，故尚需請增97名臨床心理師與102名社會工作師(員)，合計199名。

³ 民法§482：「稱僱傭者，謂當事人約定，一方於一定或不定期限內為他方服勞務，他方給付報酬之契約。」

⁴ 民法§490 I：「稱承攬者，謂當事人約定，一方為他方完成一定之工作，他方俟工作完成，給付報酬之契約。」

⁵ 民法§528：「稱委任者，謂當事人約定，一方委託他方處理事務，他方允為處理之契約。」

案，而應邀於本院109年5月25日座談中分享實務運作經驗之社工師陳述：「我了解承攬應該是以一定的工作量，然後完成那個目標就算完成工作；但實際情況是○○監所並不是和我明定一個月要輔導或轉介多少個案，而是採上下班制，所內長官對我有指揮監督的權力，不但會對我做差勤及上下班的管理，也會審核我的工作日誌、工作績效表現，且會指派我加班或從事其它他分派的工作任務(契約以外事項)。他們還說如果我要加班，代表我沒有辦法在上班期間內完成我的工作，所以是我的問題。但問題是，有時候像是假日接見或是假日的時候個案要出所，這個不會是我工作能力沒有辦法在『平日』完成工作所致，而且也不是我能夠控制的事情，然而他們就是要求我一定得來加班，而且沒有加班費。後來我因受到輔導員性騷擾而離職；性騷擾的事情之所以沒有申訴，是因為裡面處理申訴的委員都是同一批人，而我之前已曾口頭跟我的科長反應了3次，然後科長再跟秘書和所長說，但他們都沒有處理，所以我覺得就算正式提出申訴，結果還是一樣。」等情，顯示本案實務運作上，仍有部分監所違反承攬契約性質，逕為指揮監督所進用之專業人力情事；甚至容有發生剋扣加班費及性騷擾等爭議事端，而亟待檢討改善。

(三)經查，依勞動部於本院座談時之說明，矯正署「108年度補充心理師及社工師計畫」及「109年度補充心理及社工人員勞務承攬契約」，查有下列之不當條文，而應予檢討：

1、108年度補充心理師及社工師計畫部分：

(1) 貳、注意事項、一、及伍、經費來源及概算、
二：本計畫法務部矯正署如係以勞務承攬方式

辦理，為避免產生混淆，條文內容不宜使用「招聘」及「聘用」等文字。

- (2) 貳、注意事項、三及注意事項、四：承攬人員並非委辦機關組織內成員，其對承攬人員並無指揮監督命令權責，不宜載明派駐人員為全職每日工時八小時駐點在機關，依機關上下班時間為主，並配合機關加班、受訓及出差，此節易衍生承攬或僱傭關係之爭議。另為協助派駐人員執照順利換照，派駐人員如有請假需求應向其雇主請假；如為自然人承接標案，亦不宜規定由委辦機關准予專業人員請假進修，惟如修正為「免提供勞務」尚無不可。

2、109年度補充心理及社工人員勞務承攬契約部分：

承攬人員並非委辦機關組織內成員，契約第7條及第8條，不宜強制規定派駐人員簽到(退)應依委辦機關使用之差勤管理系統，其差勤應由得標廠商管理，惟承攬契約中，雙方應明確履約標的，履約要求亦不能逾越標的範疇。另委辦機關其對承攬人員並無指揮監督命令權責，及拘束承攬人完工方式，如承攬人員未完全履約或無法如期完成工作等情形，委辦機關得依契約自應付價金中抵扣或求償。

(四)另國立政治大學法律學系林佳和教授提供之書面意見更進一步指出：

- 1、從本案契約書看來，事實上都有很明顯的指揮監督關係，可是如果被定性為「勞動派遣」，確實可能合法，因為勞動派遣，說穿了，就是「移轉雇主之指揮監督權予第三人」，勞動部既然認為勞動派遣合法，在這個典型的關係下，確實無法

說它有問題，所以可能只是其中一些約款不妥或根本沒有作用的問題，例如台北女子看守「108年度心理師及社工師專業人員勞務採購案需求說明書」之「參、廠商應遵守事項」之「四⁶、五⁷」，就顯然是無效約定，因為即便與機關間非勞雇關係，仍可能因履行或其他社會接觸導致之事實上關係，而涉有職業安全衛生法、民法等義務與責任，包括侵權行為或其他類推適用契約法規定之損害賠償問題。

- 2、如果不是勞動派遣，而是純承攬契約—先不說它是否違反政府採購法（我認為是），在此關係下之指派勞工，由於性質上可能不是勞動派遣，而是單純借用、指派勞工，因為不是勞動派遣，就可能涉及「虛假的職業介紹」，在個案中可能遭認定為「無效的法律行為」，法律效果可能是「轉換」、也就是矯正署才是真正的勞動契約當事人。

(五)綜上，矯正署108年度起辦理之心理及社工專業人員進用案，原契約或規劃案中，部分條款涉有「假承攬真僱傭」疑慮，衍生實務運作亂象；矯正署允確實參據前揭勞動部及專家學者意見，通盤檢討，研謀改善：

二、本案矯正署所屬各監所以「勞務承攬」方式進用心理及社工專業人力，因勞權保障欠周，影響專業人員續任意願，不利專業人員熟悉收容人之特殊需求，及建立個案專業關係；另因雇主非矯正機關，其人員管理

⁶「派駐人員與機關無僱傭、委任或其他直接法律關係。派駐勞工之勞動、安全、衛生、災害、保險等勞動基準法有關法令所訂之雇主責任，概由廠商負責辦理。派駐人員執行業務致受傷、死亡、殘廢、疾病及使機關或其他第三人任何損害時，均由廠商依權責處理並賠償。」

⁷「派駐人員因意外事故、行車事故或其他因素致使第三人或機關受有損害者，全由廠商負責並妥為處理，與機關無涉。如機關因該事故或其他因素而遭索賠、興訟，廠商應賠償機關因此所受之損害。」

與專業處遇督導權責尚難釐清，亦不利於提供專業服務，連帶影響服務對象之權益。本案涉及專業服務制度的建構，影響監所受刑人的輔導協助成效，茲事體大，是否逐步往「常設」人力方向規劃，行政院允積極出面督導，俾利部會間意見整合，及完善全案人力規劃：

- (一)按政府機關透過「勞務承攬」方式，將「未涉及公權力行使」且「無須機關指揮監督」之事項委外辦理，雖行之有年，惟近年來屢屢發現部分機關之委外契約，雖為勞務承攬外觀，實則充斥機關「指揮監督」之條款，引發「假承攬真僱傭」及「政府帶頭違法」等質疑，而迭遭非議⁸。本案矯正署進用心理及社工專業人力案，原係以「聘用」方式為規劃，相關業務之執行多有仰賴專業人力配合機關指揮監督之情，社工人員評估後進行之個案安置，更核屬涉及公權力行使之事項，則本件人力進用案嗣遽改以勞務承攬方式委外辦理，除容有違政府人力運用之法理⁹外，會否影響原規劃政策之遂行，亦非無疑。況由於現行政府之勞務承攬契約，保障勞工權益之條款相對不足，業導致矯正署所屬各監所108年及109年辦理本案人力招募時，雖提供學士新臺幣(下同)36,500元、碩士40,000元、具心理師或社工師證照者45,000元之每月參考價金報酬，惟參與投標之機構或專業人員仍寥寥可數，不但延宕全案人力進用時程¹⁰，108年進用之心理及社工人員，至109年亦分別只有62%及50%留任(詳如下表)。凡

⁸ 如中華郵政公司郵務外包案、原住民族電視台勞務外包案等。

⁹ 涉及公權力行使及須政府指揮監督事項，不應委外

¹⁰ 108年度及109年度，均發生投標情形不如預期，部分監所標案甚至出現乏人問津情事。另截至109年4月底止，仍有屏東監獄、宜蘭監獄、臺北女子看守所等3機關未能募足預定人力。

此，均堪與高雄市社工工會於本院座談會議時所陳：「許多實例都已證實派遣與勞務承攬的聘僱形式，對於社會福利服務產業的基層工作者勞動權益危害甚深，在服務人力不穩定的狀況下，必然危害收容人的權益，故該會認為政府部門的社會福利服務相關業務，皆不應以派遣與勞務承攬的形式進行聘僱。」之意見互為印證，頗值深思。

矯正機關108年度進用之心理社工人員於109年度留任情形

心理人員			社工人員		
108年度 進用人數	109年度 留任人數	留任 比率	108年度 進用人數	109年度 留任人數	留任 比率
27	16	62%	39	19	50%

註：統計至109年4月底止

- (二)再者，參據心理師及社工師(員)之主管機關衛福部於本院座談會議時之意見：「現矯正機關以勞務承攬方式委託社工師事務所、心理治療(諮商)所或公會等派遣所需人力，將影響人員留任之穩定性，顯不利專業人員熟悉收容人之特有需求，及與個案專業關係之建立，且因雇主非矯正機關，其人員管理與專業處遇督導權責尚難釐清，不利專業服務之提供，也影響服務對象之權益。」顯見該部對本件矯正署專業人力進用案採勞務承攬方式辦理，亦係態度保留。
- (三)另諮商心理師公會全聯會反映：「本案採二種進用方式，一種是自然人、一種是廠商。那這兩種一聽就知道很有問題；自然人他的問題是，自然人到那個地方，他一個人要面對整個組織，權利義務根本不對等；那如果是廠商承攬，以我們諮商所來說，我們要培育一個心理師，我們要有在職訓練、要有督導，有很多的課程要給他，這是因為一個心理師的養成，他必須要換證，相關訓練都必須要有，所以

我光看他那個廠商承攬，我就跟他講說不要再打電話來了，我們沒有緣分啦。我當時根本就覺得那個方案怎麼可行」、「台灣的戒癮治療亟需要有治療的持續性與團隊合作的長久性，才能讓處遇深化、且機構獨特性及團隊融合，這也是當前缺乏的元素。關鍵原因之一是，許多政策和資源都採用短期專案、臨時人力、集結專家授課、衛教宣導活動，導致處遇難以個別化和深入。」、「本案矯正署所規劃之工作內容，若由一位勞務承攬心理師做短期性的統包，是不利於戒癮治療的。最長遠而有利於治療成效的做法是依據機構規模、業務內容(個案管理、心理評估、戒癮衛教、治療處遇等)評估所需人力，聘用專任專業人力數名，形成能互相支援，且能融入矯正機構的長期專業團隊。承攬勞動條件的設定和設計，應考量是否能吸引承攬者長期投入與合作，並且隨著經驗累積，能獲得更好的報酬。……便宜的專案看似省錢，但卻阻礙治療成效，其實這才是最昂貴、最浪費的。」等語；臨床心理師公會全聯會表示：「肯定法務部矯正署重視臨床心理師、諮商心理師、社會工作師對收容人情緒/壓力調適、藥酒癮治療、改變犯罪行為等心理健康議題的角色。目前投入狀況，確實對監所在收容人的理解、管理、處遇計畫上，均有顯著貢獻且獲單位肯定。據本會所知，臨床心理師於監所/戒治所中相關的心理評估、心理治療等業務均屬具高專業性、延續性的工作，且與監所教誨師、管理員等相關人員有良好的信任及合作關係。惟現行人力承攬為一年一聘，並採用派遣制，對於人員與單位間的關係發展屬短期且不利累積工作經驗、留任穩定性，以及成果。且廠商(學、公會)對於派遣人員

在監獄/戒治所的工作內容(因業務成果僅能向監獄/戒治所報告)，難以盡到雇主的監督與督導之責。建議法務部能考慮納入監獄或戒治所正式編制人力，亦可使用考試制度(如臺灣高雄地方法院少年法庭的心理輔導員改制為正式人力)，此可配合法務部之政策與一致性。其次則考慮以計畫案方式，由各監所自行招募，待累積更多成效證據後，再向國家爭取納入正式編制。」、社工師公會全聯會表示：「樂見政府願意對受刑人投注服務；建議政府及人事總處以公職社工師進駐穩定人力，若有人力配置問題，也建議以約聘僱方式，做全面的人力評估並配置規劃。」、高雄市社工工會表示：「有鑑於收容人的心理需求與治療評估，應需要長期且穩定的處遇與服務規劃，本會樂見監所持續增加社工與心理人力進入服務，惟本會認為不適宜以短期性人力辦理，建議矯正署應有長期性人力進行服務規劃。」核均與衛福部前述意見，相互呼應。

(四)而矯正署則明確表達未來以正式編制進用該專業人力之期望，惟亦說明該署目前所面臨之人力進用困境如下：「1. 本案原規劃專業人力199名，於108年至110年分別補充66、66及67名，累積補充66、132及199名；惟108年及109年僅獲編66及113名經費，以勞務承攬方式進用；截至109年3月16日已進用93名。」2. 108年2月獲人事行政總處核增聘用之員額19名，其中心理人員14名、社工人員5名，預計於109年3月開始進用；又109年未再獲專業人力聘用員額。3. 旨揭專業人力包含社工、心理人員，囿於不符合「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」，爰以勞務承攬方式進用，108年補充心理人員以自然人承攬方式進用者為6名。」；羅秉成

政務委員及人事總處則表示將就本案座談會所反映之情節，檢討可否適度調整政府人力配置以為因應。

- (五) 綜上，本案矯正署所屬各監所以「勞務承攬」方式進用心理及社工專業人力，因勞權保障欠周，影響專業人員續任意願，不利專業人員熟悉收容人之特殊需求，及建立個案專業關係；另因雇主非矯正機關，其人員管理與專業處遇督導權責尚難釐清，亦不利於提供專業服務，連帶影響服務對象之權益。本案涉及專業服務制度的建構，影響監所受刑人的輔導協助成效，茲事體大，是否逐步往「常設」人力方向規劃，行政院允積極出面督導，俾利部會間意見整合，及完善全案人力規劃。

三、本案各矯正機關因欠缺辦理類案經驗，導致契約設計未盡周全；如臺南看守所招標文件所附之投標標價明細表，即未考量由自然人得標之情形，強行適用結果，恐將對廠商造成無正當理由之差別待遇，而違反政府採購法第6條第1項規定。法務部及矯正署允參酌工程會意見，確實檢討該所契約文件有無不夠周慮之處，並評估是否循「契約變更」方式解決上開爭議：

- (一) 本案矯正署原係以「聘用」方式為規劃，後因配合國家財政及人力整體規劃，改以「勞務承攬」方式辦理，已如前述；惟各矯正機關因欠缺辦理此類勞務採購經驗，導致契約設計未盡周全，除衍生多起標案招標情況不如預期而一再延宕外，已得標之標案亦多有發生履約爭議情事，而亂象叢生。例如本案調查期間，適臺南看守所心理及社工勞務承攬人亦以同案向本院陳訴該所有不當侵害其等勞權情事，本院爰併予調查發現：臺南看守所108年度共

進用心理及社工人員3員，均係以機構承攬方式得標；109年度增為5員，分別為機構承攬1員及自然人承攬4員。又機構承攬與自然人承攬於勞、健保投保方式及保費分攤比率等節均有不同，臺南看守所未慮及此，將僅適用於機構承攬之108年度契約書條款，逕予沿用至109年度，導致嗣109年度有自然人承攬者得標時，就該類承攬人可否請求下表項次B~F之「雇主負擔補助款項」產生嚴重爭執。另109年度之機構承攬者，亦因繳費單據格式不符臺南看守所要求，而有無法順利領取相關款項之情事。

法務部矯正署臺南看守所109年度補充心理及社工人員勞務承攬投標報價明細表

投標社工人員適用

採購案號：1090003

填報日期： 年 月 日

工作期間：自109年3月1日起至109年12月31日止

社工專業人員分類項次：(請勾選)

工作地點：法務部矯正署臺南看守所

社工人員編號五：執行共通性服務及通報控管需關懷轉介之個案1名

※開標時以編號一至編號五順序開標(編號四已決標)，廠商與自然人皆不限投標項數，每分項寫一張明細表，若不同編號分項皆寫於同一張者為不合格標；廠商不限得標項次，自然人限制得標一項，以開標順序擇定得標項次。

單位：新臺幣(元)

項次	標的名稱	費用項目	單位	數量	數量(合計)	單價	單項小計	說明
A	有執照	薪資	人*月	1*10	10	45,000	450,000	含勞工應自行負擔之勞保、健保、就業保險費用，自此以下為雇主應負擔之費用，以投保薪資級距計算。
	碩士			1*10	10	40,000	400,000	
	學士			1*10	10	36,500	365,000	
		勞工保險費						該項為普通事故保險費+就業保險費



(二)詢據臺南看守所針對上情之說明略以：

- 1、勞、健保費之「自行負擔」部分已內含於「薪資」：
該所「勞務承攬投標標價明細表」A項次說明欄前

段業明定：「薪資含勞工應自行負擔之勞保、健保、就業保險費用……。」，故本件勞健保之「自行負擔」部分，依約已包含於「薪資」，無須另行給付。

2、勞、健保費之「雇主負擔」部分，廠商(含自然人)未能提出證明文件核支：

(1) 按該所「勞務承攬投標標價明細表」A項次說明後段規定：「……自此以下為雇主應負擔之費用……。」又機關預列費用欄已備註：「各項保費依實際投保費率核實支付」。且勞務承攬契約書第5條第7項：「廠商請領契約價金時應提出之其他文件為……繳納勞工保險費、就業保險費、全民健康保險費、提繳勞工退休金等之繳款證明影本」。

(2) 查陳訴人李○○等三人均參加職業工會(其中李○○之健保係以李○○心理治療所為投保單位)，依勞工保險條例第15條第2款及全民健康保險法第27條第2款之規定，其所應繳納之勞、健保費僅有「被保險人自行負擔」及「中央政府補助」等二部分，並無「雇主負擔」之部分。又本件契約既已明訂勞、健保費「雇主負擔」部分才由機關依其提出或開具符合契約規定之單據及證明文件核實支付，渠等未能提出上揭單據及證明文件，該所無從據以支付。

(三) 詢據工程會意見略以：

1、本件爭議涉及契約解釋問題。民法第98條規定：「解釋意思表示應探求當事人之真意，不得拘泥於所用之辭句。」政府採購法第6條第1項規定：「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。」查本件採購案契約書第3條(契約價金之給付)第

3款約定略以：「廠商應對派至本所之履約人員辦理勞工保險、就業保險、全民健康保險、提繳勞工退休金及工資墊償基金(投保薪資應依標價明細表所列每月工資按實投保)，而就其產生之費用，由本所按實撥付予廠商。」同條款並規定：「自然人承攬者於履約起始日即需參加勞工保險及全民健康保險。」另標價明細表則訂有勞工自行負擔及雇主負擔核實給付之部分，這些價格都規定廠商不要填寫，就是固定的錢，並有提到政府負擔、雇主負擔、自行負擔等節，且從契約看起來除政府負擔外，都會由機關負擔；所以若自然人承攬者他就要負擔政府負擔以外全部的保費，而機構承攬者不用，這樣可能就會有差別待遇的問題。

- 2、更深入而言，本件標價明細表很清楚是基於「機構廠商承攬」的架構去編列，例如以勞保費用的分攤來看，其係區分成受雇者20%、雇主70%、政府10%的架構，顯然不適用於自然人承攬時受雇者60%、政府40%之情形。該標價明細表強行適用結果，將造成機構承攬時機關就要編90%的保險費(20%+70%)，自然人承攬時則只要編60%的保險費，兩者在給付內涵上是否有差別待遇，這是要請法務部及矯正署再思考的；尤其本件在契約上規定可以自然人承攬，但是標單設計又沒有針對自然人承攬做設計；建議矯正署是不是去檢討契約設計的原意，及契約內容有無不夠周慮的地方，如是，或許可循契約變更的方式去做思考。

(四)同理，臺南看守所於本件契約標價明細表之項次C

「職業災害保險¹¹」及項次F「勞工退休金」部分，容亦有類似差別待遇之問題；如何予「自營之機構承攬者」及「自然人承攬者」類同之保障，亦允併酌。

(五)綜上，本案各矯正機關因欠缺辦理類案經驗，導致契約設計未盡周全；如臺南看守所招標文件所附之投標標價明細表，即未考量由自然人得標之情形，強行適用結果，恐將對廠商造成無正當理由之差別待遇，而違反政府採購法第6條第1項規定。法務部及矯正署允參酌工程會意見，確實檢討該所契約文件有無不夠周慮之處，並評估是否循「契約變更」方式解決上開爭議。

四、本案矯正署將勞務採購契約責成各監所自行研辦，雖可收因地制宜之成效，卻也衍生各機關做法不盡相同之問題；矯正署允研提有效改進方案，俾各監所做法相對一致，及減少因機關承辦人或勞務承攬人對法規之誤解而產生的勞務爭端。另案關專業團體就本案實務運作情形提供之建言，亦允併同檢討研析妥處：

(一)按政府以勞務承攬方式進用人力，惟引發參與民眾反彈情事者，除實務常見之「假承攬真僱傭」爭議外，勞務承攬之勞權保障相對不足，以及當事人(含發包機關及承攬人)對契約衍生之勞、健保、賦稅問題不熟悉或制度不夠明確，亦允為重要因素。查本案辦理之勞務承攬案，既不排除「自然人承攬者」參與，另機構承攬者部分，又有「派遣所屬員工」、「雇主親自執行」，及「符合自營作業身分者」等類型，則其等之勞、健保投保身分分別為何？甚且，

¹¹ 依高雄市社工工會之陳述，該會曾向矯正署詢問：若勞務承攬人員在機關發生意外該如何處理？矯正署當時回應要自行在外投商業保險。

本案契約與政府其他勞務採購案最大之不同，乃其投標人項目中，將具有專業證照者專設一類，該類人員因符「專門職業人員」資格，其等之健保投保身分與其他不具該資格者須否為不同之處理？其等所得之價金報酬究屬所得稅法之「薪資所得」或「執行業務所得」？以及前述各類身分者所得之相關款項須否扣除「補充保費」等節，均易生誤解而應予釐清，並統一全案做法。惟矯正署因將本案勞務採購契約責成各監所自行研辦，雖可收因地制宜之成效，卻也衍生各機關做法不盡相同之問題；嗣該署雖業研提「心理及社工專業處遇專案委託勞務承攬採購工作需求說明書」、「心理及社工專業處遇專案委託勞務承攬採購單價分析表」暨「各矯正機關辦理勞務承攬採購應行注意事項審查列表」等文件，供各監所參考，惟仍難有效化解相關紛歧。矯正署允應針對上情，研提有效改進方案，俾各監所做法相對一致，及減少因機關承辦人或承攬人對法規誤解而衍生之勞務爭議。

(二)再者，本案心理及社工專業人員所屬之職業公(工)會，針對本案實務運作情形，亦協助蒐整相關問題及意見如下；矯正署允併同檢討研析妥處：

1、諮商心理師全聯會：

若專業人力無法於短期增補，過渡時期必須透過勞務承攬方式行之，則應有合理反應專業處遇、行政事務與專案管理成本的承攬費用。亦可區分自然人承攬與法人承攬業務項目：

(1) 自然人承攬應以專業處遇工作為主，避免過多的行政工作排擠效應影響處遇成效，並提供執業登記，以名實相符，且應補貼雇主負擔之勞健保費用，才不至於變相侵蝕既有薪資水準，

督導的經費及安排，才能夠穩定及實踐專業。

- (2) 法人承攬則應提高給付標準，增加心理諮商所投標誘因，有利連結外部專業資源協助。

2、臨床心理師全聯會：

派遣人員的勞健保費用來源為法務部，然責任則在承辦之學、公會或個人，若一旦發生嚴重職災，學、公會或個人將無法承受勞動損失。

3、社工師全聯會：

- (1) 公職社工師、約聘僱方式似乎不太可能馬上實現，但這樣的方案真的不適合自然人承攬，理想上應由事務所還是基金會的機構形式去承攬。剛看承攬契約內容，督導制度、業務費、人事成本都沒有編列，條件太不好，所以沒有人要承攬。臺北市政府委託案1個人事費用乘以1.3，其中0.3為人事成本費，長年的委託案社工人員及督導都以7比1人力計算；建議將督導制度納入，同步解決督導費用回捐的議題，督導的薪資需考量月薪制，目前條件太不好才會導致自然人承攬的議題，改善才會有好的廠商及基金會去承攬。

- (2) 若讓無證照的服務人員進入，也會有倫理上的議題，監所的服務倫理議題挑戰相對越大，社工師及心理師公會都有倫理的投訴機制，若無證照者則無法可管。

4、高雄市社工工會：

- (1) 現行承攬勞務之自然人必須自行處理勞、健保，衍生該縣市若無社會工作人員職業工會，將遭遇無法投勞、健保之問題，且若投保於非對應本職之職業工會，後續若被檢舉或查獲，投保年資可能被取消。

- (2) 承攬人員如同監所全職工作者，但因機關不承認勞務承攬人員為在職人員，若勞務承攬人員在機關發生意外該如何處理？(矯正署當時回應要自行在外投商業保險)
- (3) 監所發包之經費未提撥6%雇主負擔勞工退休經費，且經該會調查，人事薪資45,000元、雜項支出5,000元(健保、勞保……)，但提報稅務時機關卻申報所得稅為每月薪資50,000元，因而產生2點問題：<1>若申報為每月50,000元薪資，勞保級距是否有誤？<2>原本為機關應幫人員繳納費用，轉由人員自行處理，但又變相提報薪資，造成增加所得稅。(5,000元*12月=60,000元，稅率0.05*60,000=3,000元)。
- (4) 該會曾接獲多起投訴，邱姓社工師事務所承攬矯正署多處監所業務後，在招募資訊上要求受聘者應自費接受督導，有變相回捐之嫌，引起諸多爭議。另邱姓社工師事務所承攬多處監所業務後，該會亦陸續接獲新竹、彰化、臺東等地的受聘者陳情和申訴。據悉，該社工師事務所發生多次不當解僱之行為，不但造成基層工作者權益受損，人力流動嚴重亦造成監所內部服務人力不足，更損及收容人受照顧的權益。矯正署未能慎選承攬單位，致使後續發生多起勞資爭議，有失職之嫌。
- (5) 經該會調查，同樣於監所工作，社工師與心理師的薪資計點有明顯落差，同作為助人專業，該會希望矯正署應一視同仁。
- (6) 法務部、矯正署未來涉及社工人力與勞動權益之相關會議或專家討論，應納入社會工作人員職業工會代表。

(三)綜上，本案矯正署將勞務採購契約責成各監所自行研辦，雖可收因地制宜之成效，卻也衍生各機關做法不盡相同之問題；矯正署允研提有效改進方案，俾各監所做法相對一致，及減少因機關承辦人或勞務承攬人對法規之誤解而產生的勞務爭端。另案關專業團體就本案實務運作情形提供之建言，亦允併同檢討研析妥處。

五、現制下，「自營之機構承攬者」及「自然人承攬者」均難有例假日以外之休假，可供彈性休整或因應緊急事變，其情雖不違法，惟亦有不近情理之嫌；矯正署允參酌勞動部之意見，研提檢討改進方案：

(一)按機構承攬之被派駐人及及自然人承攬者，並非受僱於政府機關，尚難依據勞動基準法向機關主張「特別休假」之權利。惟查，本案各監所現行之心理及社工專業人員勞務承攬契約，多有約定「派駐人員為全職每日工時8小時駐點在機關……採週休二日制，並配合本所調整」或「派駐人員之上下班、休息時間依本所自訂彈性上班實施要點辦理」、「請假者，應提供相同資格及能力人員代理並須經機關同意，機關不另行支付相關費用。」等條款，以致於實務運作上，不論是「機構承攬而由符合自營作業身分之雇主親自執行」或「自然人承攬」之人，均難有例假日以外之休假，供為彈性休整或因應緊急之事變；其情雖不違法，惟亦有不近情理之嫌。

(二)針對上情，詢據勞動部說明略以：

1、依政府機關(構)運用勞務承攬參考原則第4點規定略以：「各機關與承攬人訂定勞務承攬契約時，應注意下列事項：(一)得視業務繁簡、人力

調配及經費多寡等因素綜合考量，將派駐勞工薪資等支出列為固定費用及特別休假年資併計規定納入勞務承攬契約。……」爰為強化承攬廠商派駐勞工之特別休假權益，該部已透過行政指導之方式，於前開原則訂定優於現行勞動法令之注意事項，建議各機關依循使用。

- 2、至於自然人承攬者，依政府採購法第2條規定，其係屬勞務採購廠商，而非受僱於政府機關，尚無勞動基準法規定之適用。惟政府機關仍得與自然人廠商於勞務採購契約約定適當、合理之工作期間，以利該自然人妥為安排休息時間，以維護其身心健康。

(三)綜上，現制下，「自營之機構承攬者」及「自然人承攬者」均難有例假日以外之休假，可供彈性休整或因應緊急事變，其情雖不違法，惟亦有不近情理之嫌；矯正署允參酌勞動部之意見，研提檢討改進方案。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正法務部矯正署。
- 二、調查意見，函送行政院，並請該院就調查意見二研處見復、調查意見一、三、四、五督導所屬檢討改進見復。
- 三、調查意見，函復陳訴人。
- 四、調查意見上網公布(另製作公布版)。

調查委員：王幼玲、王美

玉