

調 查 報 告

壹、案由：政府機關對於兒童劇團校園巡迴演出之教育宣導活動標案預算金額過低，肇致表演者時薪低於基本工資，被批評血汗藝文標案，影響劇團品質等情案，其實情為何？相關採購、招標等規範為何？如何兼顧藝術展演之品質與表演者權益？又相關單位為確保達成藝文展演之立意與目標之具體措施為何？均有深入瞭解之必要等情案。

貳、調查意見：

一、藝文採購於政府採購法已有相關規範，惟機關辦理採購標規時，應就預算及效益，綜合評估標案內容之合理性，適時邀請藝文專業人士及團體成立採購審查小組，協助審查採購有關之必要事項，以兼顧採購目的及文藝表演者之勞動權益，且機關辦理採購人員亦應建立對於藝文採購特殊性之認知，避免因規劃失當淪為消化預算或罔顧勞動權益之譏，而引起外界負面觀感。

(一)政府採購法(下稱採購法)針對藝文採購已有明確規範，如採購法第22條規定：「……十四、邀請或委託具專業素養、特質或經公告審查優勝之文化、藝術專業人士、機構或團體表演或參與文藝活動。……」，同條第2項授權訂定之「機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法」(下稱文藝活動作業辦法)，其中第3條規定：「本法第22條第1項第14款所稱文化、藝術專業人士、機構或團體，指經營或從事文化藝術獎助條例第2條各款事務之一，且具有相關專業知

識、能力、造詣或技藝者。」故採購法第22條第1項第14款所稱文化、藝術專業人士、機構或團體，已有明確定義；另未達公告金額採購則依採購法第23條、第49條及「中央機關未達公告金額採購招標辦法」（下稱未達公告金額辦法）等規定辦理。此外，工程會為利機關瞭解文化藝術採購之作業方式，前於89年函頒「政府文化藝術採購作業手冊」，並於99年與前行政院文化建設委員會（現已改制為文化部）合作編印「藝文採購作業參考手冊」供機關及文化藝術機構團體參閱，又文化部已於106年8月8日與工程會合作重新修編「藝文採購作業參考手冊」，內容包括「善用政府採購法辦理藝文採購」、「Q&A藝文團體篇」等，避免各機關人員因不諳法令，以不合時宜之作業方式辦理藝文採購。

(二)據工程會於本院詢問時書面查復資料，機關辦理藝文採購，應合理編列預算，視個案特性及實際需要訂定契約，約定廠商履約事項；另得依據「機關採購審查小組設置及作業要點」成立採購審查小組，協助審查與採購有關之必要事項。此外，注意該編列費用是否包含廠商完成履約標的所需成本及合理利潤；並依採購法第46條規定考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列後，簽報機關首長或其授權人員核定底價；以避免發生預算過低致廠商無法獲得合理報酬，或有浮編預算及浪費公帑情形¹。次據文化部洽請工程會查詢103年至105年全國辦理文化藝術採購之統計資料（詳如下表1至表3），文化藝術採購累計總件數為3,847件，總決標金額約新

¹「採購人員倫理準則」第7條第5款規定：「採購人員不得有下列行為：……五、浪費國家資源。……」

臺幣（下同）48億386萬元，其中採公告方式辦理件數1,348件，占35%，決標金額約27億8,662元，占58%，未經公告方式辦理件數2,499件，占65%，決標金額約20億1,724萬元，占42%，故文化藝術採購不經公告方式辦理者仍占多數。又文化藝術採購依採購法第22條第1項第14款辦理件數為1,862件（占總件數48.4%），金額約14億4,616餘萬元（占總金額30.4%），顯示機關涉及文化藝術採購以上開規定辦理者占多數。再者，依採購法第22條第1項第14款邀請或委託具專業素養、特質或經公告審查優勝之文化、藝術專業人士、機構或團體表演或參與文藝活動辦理者占48.4%，另依同法第22條第1項第9款公開評選方式辦理者占12.8%，兩者合計已逾六成。文化部表示，可見多數藝文類採購以上開兩項招標方式辦理，較能兼顧藝文專業及品質。

表1 國內103年至105年文化藝術採購決標案件統計表

年度	103		104		105		總計
	未達公告 金額	公告金額 以上	未達公告 金額	公告金額 以上	未達公告 金額	公告金額 以上	
件數	887	304	907	311	1,091	347	3,847
金額 (元)	3億9,404萬 7,646元	10億8,117萬 3,732元	4億427萬 9,883元	11億3,361萬 9,499元	5億2,122萬 8,695元	12億6,951萬 163元	48億385萬 9,618元

	年平均 (103~105)		合計
	未達公告金額	公告金額以上	
件數	962	321	1,283
金額 (元)	4億3,985萬2,075元	11億6,143萬4,465元	16億128萬6,539元

資料來源：文化部

表2 國內103年至105年文化藝術採購招標方式統計表

方式	公開招標				未經公開招標		合計	
	公開取得	公開招標	限制性招標 (經公開評選)	小計	限制性招標 (未經公開評選)			
件數	791	12	545	1,348	35%	2,499	65%	3,847
金額 (元)	4億8,133萬 4,937元	4,266萬 7,228元	22億6,262萬 1,897元	27億8,662萬 4,062元	58%	20億1,723萬 5,556元	42%	48億385萬 9,618元

資料來源：文化部

表3 國內103年至105年文化藝術採購決標案件適用法令統計表

方式	第22條第1項 第9款		第22條第1項 第10款		第22條第1項 第14款		其他 (含第22條第1項其他 款次、公開取得、公 開招標辦理者)		合計
	件數	494	12.8%	31	0.8%	1,862	48.4%	1,460	
金額 (元)	20億 7,715萬 7,437元	43.2%	1億 2,827萬 9,010元	2.7%	14億 6,160萬 5,229元	30.4%	11億 3,681萬 7,942元	23.7%	48億 385萬 9,618元

資料來源：文化部

(三)查彰化縣衛生局辦理「106年彰化縣校園菸檳防制宣導行動劇委託辦理計畫」，因預算金額為33萬元，未達公告金額，係採購法第49條及未達公告金額辦法第2條第1項第3款規定，採公開徵求廠商書面企劃書，取最有利標精神擇符合需要者辦理議價。據彰化縣政府查復，因該案預算金額未達公告金額以

上，若採用文藝活動作業辦法第2條規定辦理限制性招標恐有違採購效率。且上開採購案工資計算以論件計酬辦理，平均每場演出費用為1萬345元，每場演出時間約30分鐘，演出人員2位，扣除音響、服裝道具、清潔費及油資等費用，每人演出費用為2,000元，支給費用等同各機關學校支給專家學者出席費；如換算成時薪，則每小時時薪為4,000元，如加上現場前後1.5小時準備（包含供表演者進行彩排使用），則每小時時薪為1,000元。該府表示，計費已高於現行勞動基準法基本工資133元²。

（四）惟查，上開採購案為勞務採購，招標規範委託事項，明訂校園巡演29場，其中包括編撰互動式宣導行動劇劇本，以舞台劇、行動劇、話劇之演出形式為主，每場節目總長度需至少30分鐘（含開場白或引言、互動問答活動）；演出時所需特殊之燈光、音響、道具、布景等設備，均需由演出團隊自行負責製作、搭設及控管等。此外，尚包括辦理年度大型成果發表宣導行動劇演出，演出團隊陣容不得低於2人，且需安排演出內容精彩片段15分鐘以上等，可見其標規內容已對於藝術表演之規範詳細明確。惟彰化縣政府卻稱，該採購案因衛教意涵大於藝術專業，且綜合考量行政效率與規模，未以邀請專家學者提供規劃意見等云云，顯見該採購案之規劃，並未有藝文專業人士或團體協助審查招標文件之妥適性。是以，該案預算金額與標案內容要求之藝文表演形式、場次是否合理，引起藝文團體質疑，徒

² 107年1月1日起，每小時基本工資比照每月基本工資之調幅，由133元調整至140元（資料來源：行政院網站，https://www.ey.gov.tw/hot_topic.aspx?n=8E4A17EEC84C096A&sms=076B9FAB784626CD）。

增訾議。又彰化縣政府雖稱，本採購案辦理招標過程之經費概算，係參考廠商報價為依據，招標前置作業已參考市場行情云云，但觀諸本採購案第1次招標即因未達法定開標家數而流標，又未留存廠商報價相關資料可資佐證等情，尚難謂廠商之報價係符合市價且公平合理。

(五)再者，彰化縣衛生局改變過往教條式的宣導模式，藉由行動劇將菸品及檳榔健康危害觀念傳輸給學童，以強化學童正確健康識能，進而避免使用菸品與檳榔等成癮物質，該局稱行動劇僅為宣導呈現之過程，與學童互動式衛教內容方為本案價值核心，故評選過程尚非單以藝文表演之專業性為絕對考量依據，且未曾認定本案非屬文化藝文團體演出或展覽之相關採購³。然該標案內容已具有藝文表演性質，該府衛生局改變既往宣傳模式，應值肯認，惟其未針對藝文採購之特殊性加以考量，包括招標方式、費用合理性等，為其美中不足之處，此有工程會於接受本院詢問時表示：「重點在於標案設計，應考量招標文件要求之工作事項及範圍，例如相關的燈光、道具等等成本及合理利潤」、「屏東及彰化的標案，都是標案經費不足的情形。標案的設計，機關內可組成採購審查小組，於招標前審查相關的標案經費是否合理。」文化部表示：「工程會有定機關採購審查小組設置及作業審查要點，可由外聘專家協助審查採購作業流程。但仍要回歸機關如何評估所需的採購需要，並符合相關規定」、「彰化縣的案例，有3個問題，第1是價格過低，再來是計算

³ 彰化縣政府106年12月6日府授衛保字第1060407428號函。

方式錯誤，只計算演出時間30分鐘，並沒有算到前後的準備、車程的時間。再者要做菸檳的教育宣導，並非任何團體都能達到宣導的效果。」以及本院諮詢民間藝術團體表演工作者表示：「文藝表演合理價格需用限制性招標才有辦法達到，因承辦人員知道標單該怎麼寫，用公開招標仍是很多人不清楚標單內容該怎麼寫。需要這些會寫合理標單的人幫不會寫的人上課」、「彰化縣政府的標案，並沒有將硬體設備的費用納入計算，勞務的部分也未包含編劇、導演及排練的費用，很不合理。行動劇的演出，需要事先編排設計、排練、演出等過程，都需要相關的費用」、「民間與政府最大的差異在於民間較偏商業性，政府多是政令宣導，劇團願意承接，是看到其中具有教育性的意涵，只要價格不要差太多，劇團都願意去承接。但出發點對，價格不對，劇團就不會去投標。」等內容可稽。

(六)末以，機關辦理藝文採購時可依文藝活動作業辦法第4條⁴規定，採不經公告審查程序方式逕邀請具專業素養之藝文人士或團體，簽報機關首長等核准後辦理；或依文藝活動作業辦法第6條⁵規定，採經公告審查程序審查。然觀諸文化藝術獎助條例第2條⁶

⁴ 文藝活動作業辦法第4條規定：「機關辦理藝文採購，其不經公告審查程序者，應先將邀請或委託對象之名稱、具專業素養、特質之情形及不經公告審查程序逕行邀請或委託之理由，簽報機關首長或其授權人員核准後方得辦理。」

⁵ 文藝活動作業辦法第6條規定：「機關辦理藝文採購，其採公告審查程序者，應符合下列規定：……」

⁶ 文化藝術獎助條例第2條規定：「本條例所稱文化藝術事業，係指經營或從事下列事務者：一、關於文化資產與固有文化之保存、維護、傳承及宣揚。二、關於音樂、舞蹈、美術、戲劇、文學、民俗技藝、工藝、環境藝術、攝影、廣播、電影、電視之創作、研究及展演。三、關於出版及其他文化藝術資訊之傳播。四、關於文化機構或從事文化藝術活動場所之管理及興辦。五、關於研究、策劃、推廣或執行傳統之生活藝術及其他與文化藝術有關活動。六、關於與文化建設有關之調查、研究或專業人才之培訓及國際文化交流。七、關於其他經主管機關核定之文化藝術事業項目。」

所稱文化藝術事業內容共列舉7項，項目為總括列舉，與文化、藝術略有相關者幾乎無所不包，如此廣泛定義所包含之作業，顯然與對於藝術專業之判斷力無關，因而是類採購承辦人員對於藝文採購性質之特殊性如未有完整認知，續由機關首長裁決時，是類採購案恐易招致外界疑慮。

(七)綜上，藝文採購於政府採購法中已有相關規範，惟機關辦理規劃採購標規時，應就預算及效益，綜合評估標案內容之合理性，適時邀請藝文專業人士及團體成立採購審查小組，協助審查採購有關之必要事項，以兼顧採購目的及文藝表演者之勞動權益，且機關辦理採購人員亦應建立對於藝文採購特殊性之認知，避免因規劃失當淪為消化預算或罔顧勞動權益之譏，而引起外界負面觀感。

二、國內偏鄉地區或弱勢民眾接觸文化藝術表演之機會有限，政府部門以藝文表演作為教育宣導活動時，除宣導場次與人數等量化數據績效外，應考量其文化藝術及執行方式，以落實文化平權理念。又工程會及文化部應持續辦理機關採購人員教育訓練，強化其採購及藝術文化領域等專業知識，規劃合理之藝術文化採購案，以提升藝文採購品質及兼顧採購效益。

(一)文化生活是人民的基本權利，國家必須積極確保人民的「文化近用」，不會因為身分、年齡、性別、地域、族群、身心障礙等原因產生落差。臺灣是個多元文化並陳的社會，在文化上，肯認多元群體之文化差異，使臺灣各族群能互相認識並了解彼此之差異，進而接納且欣賞不同文化所具有的差異，以避免各種形式的歧視與偏見。另於資源分配上，應

追求有效及均等，使所有人都有均等的機會，也避免資源重疊而失去效用，此「文化平權」理念已於文化部網站中闡明⁷。而國內偏鄉地區或弱勢民眾及孩童，因身分、年齡、地域等因素，接觸文化藝術表演之機會有限，故政府機關於校園中辦理教育宣導活動，且採用話劇方式之巡迴表演活動，可能為其首次觀看之藝術表演，該演出機會除達成活動宣導之目的外，亦可提供孩童對藝術表演活動之體認，彌平文化落差，落實文化平權及文化近用。

- (二)查屏東縣政府稅務局於106年間曾規劃辦理「106年統一發票推行辦理國中小學巡迴-話劇表演」租稅宣導活動採購案，據屏東縣政府查復，該採購案預算金額未達公告金額，係依採購法第49條及未達公告金額辦法第2條第1項第3款規定，採公開徵求廠商書面報價或企劃書，取最有利標精神擇符合需要者辦理議價。且僅需以簡易互動的演出方式傳遞租稅知識，並不需具專業表演方式，演出活動內容亦非屬劇團式之大型表演，無須布置舞臺、燈光、化妝、音效等專業設施，爰未以政府採購法第22條第1項第14款邀請或委託具專業素養、或經公告審查優勝之文化、藝術專業人士、機構或團體表演或參與之方式辦理。且此項勞務採購案已辦理3年（103年至105年），辦理期間未有任何廠商反映有預算偏低情形。該府稅務局租稅教育巡迴宣導活動方式皆開放由各校自行選擇，每年對該縣國中小學（約207所）發函，請各校填寫回復「租稅教育巡迴宣導活

⁷ 文化部網站，http://www.moc.gov.tw/content_413.html。

動調查表」，校方可自行選擇的活動方式⁸，其中學校對話劇宣導方式反應最為踴躍，計有超過50%以上學校選擇此種方式。因校園師生對此宣導方式反應熱烈、廣受好評，明顯已達租稅教育宣導之效益，亦曾有正式劇團演出的構想或導入專業表演方式作為租稅宣導，惟考量經費、活動普及性（偏遠地區學校之學生可能因此無法受益），而無法遂行聘請專業人士進行宣導活動。

- (三)然據藝文團體投書指稱，屏東縣政府稅務局辦理該租稅宣導活動採購案，以36萬元價格演出144場次，每場次預算2,500元，表演人數須4至6人，認為政府機關帶頭剝削藝文團體、造成血汗等負面觀感。惟查，該府稅務局以巡迴各校方式辦理，並考量該縣地形狹長，大部分學校分布於偏遠地區，為讓此宣傳活動能深入轄內各離島、原民鄉及偏遠地區校園，讓更多學童享有此項租稅學習機會，尚無須由專業人員於特定地區進行展演。然縱使上開計畫係以勞務採購方式辦理，非屬藝文採購，且辦理3年期間未有廠商反映預算過低情形，但觀諸前揭標案要求的表演場次與人數，係以量化數據為績效指標，預算金額與實務表演工作之需要顯有差距，此據本院諮詢民間藝術團體表演工作者表示：「即使是社福團體或NGO團體承接該標案，以20、30萬的預算，演出100多場次，仍是相當不合理的。有些較小的團體，需要靠政府的標案來維持運作，不得已仍會去投標」、「有些縣市範圍很廣，若事前未

⁸ 包括：動畫影片欣賞、結合學校活動設攤宣導（如校慶或園遊會等……）、專題演講、話劇（106年度取消本選項）方式等。

清楚規定演出地點，交通費估算會有很大的差異」、「重點應在於標案合理性，而非用哪種採購規定。很多情況是連續很多年都用同樣的標單，要求越來越多，預算卻越來越少」、「不論是勞務採購、文藝表演等，都有前置作業時間，還有表演結束後整理的時間，然而這些時間成本都沒被看到。現行的政府標案，對於表演藝術這塊有很大的不理解。若僅希望透過戲劇方式達到政令宣導的目的，卻期待由表演藝術團體協助演出，會產生很大的不平衡及落差。由上開兩個政府採購案，可看出政府對於表演藝術的認知，落差確實很大。」文化部接受本院詢問時表示：「勞務採購有很多種類型，藝文採購只是其中一種（如採購法第22條第1項第14款），屏東縣政府是勞務採購的藝文類採購，但很明顯就是預算經費不足」、「實務上的癥結點在於，例如屏東縣稅務局的例子，就是預算金額太低。可能是機關對於藝文市場不瞭解，不清楚預算金額應如何編列。藝文團隊的市場價格，是很難理解的問題。」等語可證。故屏東縣政府稅務局僅以36萬元預算且每場次2,500元之經費，預算顯有偏低，且該案尚須深入該縣轄內各離島、原民鄉及偏遠地區校園，縱然連續3年皆有廠商得標，且未反映預算偏低情形，然對於得標廠商扣除所需負擔之成本後，所能給予活動表演者之待遇（薪資、交通費等），是否合理且符合基本勞動權益之保障，實有疑慮。該府既為落實文化平權，讓偏鄉、離島及原民地區學童，能以話劇方式接觸租稅學習機會，似不宜僅著重宣導場次與人數等量化數據績效，亦應考量其所

表演方式及藝術專業理念，進而落實文化平權之理念。

(四)又查，現行採購法辦理藝文採購遭遇之困境，據文化部查復略以：

- 1、機關採購人員不諳法令，對於運用較無實務經驗的藝文採購辦法多有顧慮，且部分藝文採購係由非主管文化業務的單位辦理，不了解藝文採購的特殊性，致無法有效掌握採購需要（例如屏東稅務局案）。
- 2、藝文活動類型繁多，難以有衡量的基準，以表演藝術為例，尚需考量演出型態、人員編制、知名度，或需配合的燈光、音效、服裝及道具等各種因素，實難統一制定合理的價金。
- 3、公務預算有限，各項支出需以撙節公帑為原則，各項資源亦需做最有效的運用及整合，難以讓各藝文團體雨露均霑。
- 4、除採購外，依採購法第4條⁹規定，受補助的法人團體，如需依採購法辦理採購，因不熟悉政府採購法而常遇困難。
- 5、另採購案多以總包價法支付價金，活動規劃需要包括硬體及軟體，得標廠商往往為規模較大的整合行銷公司或公關公司，其邀請的藝文團體是否有獲得合理的酬勞及權益保障，機關亦難以掌握。

(五)文化部為避免各機關人員因不諳法令或無法兼顧文藝創意之特性影響採購成效，業於106年10月18日

⁹採購法第4條規定：「法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用本法之規定，並應受該機關之監督。」

委託專業團隊研修實質性的藝文採購辦法，目前正研提文化基本法第25條草案，一方面針對文化藝術工作者之實質保障予以規範，另一方面在補助部分也研議放寬受補助對象辦理藝文採購不受政府採購法限制，以促進藝文環境發展。預計於107年第1季提出評估報告，後續並就藝文採購改善策略及實質規範進行規劃，其規劃內容預計於107年第3季提出，相關規劃結果預計於107年7至8月完成，將作為研修藝文採購之具體修法依據。工程會則查復，採購法已定有相關規定供機關依循，對於藝文展演之採購、招標作業，尚無需另訂定相關規定；對於文化部擬於文化基本法第25條第3項另訂法人或團體接受政府補助辦理文化藝術採購之規定，該會表示尊重，無意見。該會已與文化部合作編印「藝文採購作業參考手冊」供機關及文化藝術機構團體參閱，並於106年6、7月間配合該部辦理北、中、南、東4場「公共藝術實務講習」事宜，向各機關宣導善用採購法彈性機制辦理藝文採購，嗣後將於辦理採購法相關課程時，向機關人員宣導藝文採購之相關規定；並配合文化部辦理文化藝術採購教育宣導，協助機關人員熟悉採購規定。

- (六)衡諸上情，目前採購法對於藝文採購雖已有明文規定，惟實務上落實執行仍有一定困境，諸如機關採購人員不諳法令，對於運用較無實務經驗的藝文採購辦法多有顧慮，且部分藝文採購係由非主管文化業務的單位辦理，不瞭解藝文採購的特殊性，致無法有效掌握採購需要等。對於文化部研提文化基本法第25條草案，本院除尊重主管機關權責外，然無

論是否另定藝文採購規定，其重點仍在於機關承辦採購人員是否能熟悉藝文採購之辦理方式，此亦有本院諮詢民間藝術團體表演工作者表示：「對於藝文採購的承辦人，政府單位應有統一的教育單位，教導這些非文化背景出身的人，能有文藝表演的概念，再去擬標單，否則即使有新的規定，仍無法避免不合理的標案。」等語可稽。故文化部與工程會允應持續辦理機關採購人員教育訓練，強化其採購及藝術文化等專業知識，以提升藝文採購之品質。

- (七)綜上，國內偏鄉地區或弱勢民眾接觸文化藝術表演之機會有限，政府部門以藝文表演作為教育宣導活動時，除宣導場次與人數等量化數據績效外，應考量其文化藝術及執行方式，以落實文化平權理念。又工程會及文化部應持續辦理機關採購人員教育訓練，強化其採購及藝術文化等專業知識，規劃合理之藝術文化採購案，以提升藝文採購品質及兼顧採購效益。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請文化部、行政院公共工程委員會研議改進見復。
- 二、調查意見一，函請彰化縣政府督促所屬確實檢討改進見復。
- 三、調查意見二，函請屏東縣政府督促所屬確實檢討改進見復。

調查委員：王美玉

中 華 民 國 107 年 01 月 11 日