

社會福利服務類 採購制度缺失案

調查委員：王幼玲

115.4.22

案由

行政院公共工程委員會114年「社會福利服務類採購」專案稽核報告指出，現行社福服務採購制度存有服務費用編列標準不清、合約設計前後矛盾、招標流程及履約管理不周等缺失等情案。

調查重點

- 01 社會福利服務採購案存在各種缺失。
- 02 社會福利團體承包執行採購案遭遇困難。
- 03 中央及地方主管機關改善缺失具體作法。

調查作為

- 01 調閱卷證
- 02 諮詢會議
- 03 地方機關詢問
- 04 中央主管機關詢問

社福採購案缺失

採購前置階段

工程會專案查核

- 主管機關長期欠缺專屬之社會福利服務「採購費用」編列指引或標準，導致機關在編列預算時悖離市場行情，致使服務經費偏低或不足。

社福團體認為：行政機關漠視社福服務成本，是成為第一線社工人員長期遭受低薪剝削與薪資回捐弊端之制度性根源。

社福團體意見

- 部分縣市因未編列加班費，超過特定時數（如每月10小時）之加班費即必須由機構自行籌措支付。
- 若社福團體未能順利得標，依法衍生之預告工資與謀職假等資遣成本，迫使社福團體必須自行承擔。

社福採購案缺失

招標與契約設計階段

工程會專案查核

- 採購及契約「補助」與「委託採購」之觀念與用語嚴重混淆，造成社福團體履約之極大困擾。
- 文書保存規範上，違反政府採購法規定，於契約中強硬約定原始憑證應由廠商自行保管十年，以備查核。
- 機關未視案件規模與複雜程度合理訂定等標期，剝奪社福團體妥善評估與準備服務建議書之合理時間。

社福團體意見

- 機關亦多有未依政府採購法規定於開標、比價、議價、決標及驗收時報請上級機關派員監辦之重大程序違失，顯見各級政府在辦理社福採購時，內部控制與法制觀念之極度鬆散。

社福採購案缺失

履約管理與契約變更階段

工程會專案查核

- 機關在採購前**未落實市場人力狀況調查與評估**，導致履約爆發人力短缺危機。
- 偏鄉人員招募困難，社福團體以不足人力完成契約原訂委託服務內容，結算驗收卻被機關扣減契約總價。
- 無視社福團體已達成「服務成果」之作法，**悖離勞務採購計費之核心目的**，勢必引發專業人員加速流失之惡性循環。

社福團體意見

- 有不可歸責於廠商之因素，機關卻認定社福團體違約並施以高額罰款或全額扣減，形同令社福團體對該場次之所有努力與支出化為烏有。
- 部分機關面對履約過程中產生之窒礙，刻意以口頭指示要求社福團體配合額外增加服務項目，一旦發生爭議，行政機關便以「無會議紀錄」為由，全盤卸責。

社福採購案缺失

驗收與核銷撥款階段

工程會專案查核

- 多數案件之驗收紀錄過於簡略、流於形式，僅空泛記載「符合規定」或「與契約相符」，完全未能逐項敘明所點驗之項目及廠商達成履約指標之具體證據。
- 機關未依契約約定之期程辦理驗收及撥款作業。機關因主計單位要求於12月底前必須簽准撥款，強硬於12月出或12月中履約期限尚未屆滿前即「提前驗收」。

社福團體意見

- 某縣市之契約明定於次年1月5日前核銷即可，卻突然發函要求必須於次年1月2日前將核銷資料送達機關，並陳明「逾期將歉難受理，該筆款項將視為無須核銷」。
- 很多契約是到12月31日，行政機關卻寫12月5日要核銷完成，12月5日到30日社工都不敢請假、不敢加班。

社福採購案缺失

地方政府看法

- 本院約請六都市政府到院詢問時，多個直轄市政府社會局表示，社福採購案係配合衛福部規定事項及補助作業要點標準辦理，於地方主管機關權責內進行規劃與推動。
- 地方政府辦理社會福利服務類採購案內容及所列給付標準並非由地方政府社會局自行訂定，係依據衛福部所頒範本及補助作業要點而來，部分未規定項目之經費編列或給付標準，以及經費編列前與社福團體之溝通協商指引，均俟衛福部訂定完妥後再遵循辦理。

社福採購案缺失

衛生福利部回復

- 衛福部認為工程會本次專案稽核所揭示之缺失態樣，主要集中於部分機關在需求規劃、契約設計、履約管理及經費估算等實務操作層面，實務執行仍有需進一步精進之處。
- 本院本案調查期間，衛福部才針對工程會專案稽核報告建議事項提出精進措施，「我們(衛福部)會先訂定社會福利服務採購溝通協商指引（草案），再修訂契約範本，然後再修社福補助要點，最後再制定服務成本經費編列標準。」

調查發現一

- 衛福部長期怠於制定符合社福專業特性之採購與經費編列指引，確有違失：
 - 工程會專案稽核僅查核12案即可向衛福部提出8項建議，均為社福團體所面臨實務上之困擾與窘境，衛福部卻迨至本院本案調查期間，才針對工程會專案稽核報告建議事項提出精進措施。
 - 地方政府經常以衛福部補助款支應其法定業務，甚至有要社福團體自行負擔不足額之經費情事；另社福團體頻頻抱怨採總包價法的標案，卻被要求提出核銷單據一節，其實都是衛福部內部問題，早可輕易解決，卻迨至本院詢問時方承諾進行檢討，衛福部確有怠失。

調查發現二

- 衛福部遲未訂定溝通協商機制之指引或標準作業程序，以致地方政府與社福團體無可供遵循之依據：
 - 社會福利基本法第14條第2項規定：「各級政府委託辦理福利服務前，應……邀請社會福利事業及服務使用者代表溝通協商……。」
 - 工程會本次專案稽核顯示，在所抽查之12件中，有**高達5案完全未辦理任何形式之溝通協商程序**；其餘7案辦理過程亦流於形式化。

調查發現二

- 衛福部遲未訂定溝通協商機制之指引或標準作業程序，以致地方政府與社福團體無可供遵循之依據：
 - 據社福團體代表於本院諮詢會議中陳述，多數機關所謂之「溝通協商」，在**實務運作上僅係單向之政令宣導或強迫背書**。此種敷衍且流於形式之態度，不僅浪費民間社會資本，更凸顯行政機關輕忽公私協力之本位主義。
 - 因衛福部並未訂定溝通協商機制之指引或標準作業程序，致使各地方政府在辦理溝通協商時未有依循的標準，部分縣市為符合**衛福部所訂定之地方社福績效考核指標**而流於形式。

調查發現三

- 採「總包價法」的社福採購案，仍有針對部分項目註明實作數量結算並要求檢據核銷，有違「總包價法」精神：
 - 工程會本次專案稽核結果顯示，稽核12件社福採購案中，全數案件均勾選採「總包價法」，然卻有多案在**實際執行上與總包價法之精神嚴重悖離**。
 - 社福團體指出，有發現高達600萬元之總契約價金中，僅有50係真正依總包價法精神免檢據給付。另有無視總包價法依約定總額給付之法理，要求社福團體必須將65萬元之節餘款全數繳回公庫。

調查發現三

- 採「總包價法」的社福採購案，仍有針對部分項目註明實作數量結算並要求檢據核銷，有違「總包價法」精神：
 - 衛福部面對「總包價法」此一長年沉痾，態度仍顯消極，僅空泛表示將持續蒐集案例，並與工程會研議提供參考範例等語。
 - 衛福部亟應會同工程會，儘速就社會福利服務採購之特殊性，研擬社福採購總包價法契約條款範本與實務執行指引。

調查發現四

- 衛福部未能建立明確分際，致使地方政府辦理社福服務類採購時，將補助與委託之觀念用語混淆：
 - 工程會本次專案稽核報告指出，現行諸多社福服務採購案在招標與履約文件中，充斥著將「補助」規範套用至「採購」契約之亂象。
 - 例如招標文件與服務計畫書中，竟大量出現「受補助單位」及「補助經費」等字眼。甚者有契約在針對廠商違約之罰則設計上，直接沿用過往「補助契約」之懲罰條款。

調查發現四

- 衛福部未能建立明確分際，致使地方政府辦理社福服務類採購時，將補助與委託之觀念用語混淆：
 - 另有機關約定廠商必須將經費使用之收據、發票及原始憑證妥善建檔「保管10年」以備查核。此一規定原為中央主管機關辦理「補助」案件時，要求受補助機關之作法，地方政府卻將其張冠李戴套用於採購廠商身上，足見「補助」與「採購」混淆已是常見情形。
 - 衛福部認為現行「社會福利補助作業要點」係作為補助案件依據，採購案件應逕依政府採購法辦理，將持續透過案例說明與教育訓練，協助各級機關正確區辨兩者之適用情境。

顯屬消極

調查發現五

- 衛福部未針對社會福利此等非營利組織之特殊性，建立一套專屬社福組織會計準則：
 - 現行衛福部針對社福團體承接政府委辦案之帳務查核，全數依一般營利事業適用之商業會計準則，導致第一線社福團體在經費核銷時衍生許多困擾。
 - 例如商業會計準則無視政府採購法中總包價法「免檢據核銷」之法理精神，仍要求社福團體必須補附鉅細靡遺之原始憑證單據，此亦為商業會計與社福實務運作難以相符之明例。

調查發現五

- 衛福部未針對社會福利此等非營利組織之特殊性，建立一套專屬社福組織會計準則：
 - 衛福部於本院詢問時陳稱，社福經費核銷會計準則，因涉及整體會計制度及跨部會權責分工，尚非單一部會得逕行訂定，將持續蒐整各界意見作為後續政策研議與制度精進之參考。

衛福部允宜偕同相關部會研擬符合社福非營利組織會計準則，至少應提供所委託查帳的會計師事務所有關社福標案費用核銷標準及相關準則，俾符合實況及減少爭議。

調查意見一

我國社會福利服務多透過民間社會福利團體委辦或補助提供，惟得標的社會福利團體於執行過程中頻傳諸多不合理之處，工程會於114年「社會福利服務類採購」專案稽核報告指出，現行社會福利服務採購制度確實存有多項違反政府採購法的缺失或窒礙之處；衛福部於工程會專案稽核後，本院進行調查期間方著手規劃草擬相關指引及修訂契約範本等措施。衛福部為中央社政主管機關，卻長期輕忽社福團體對於執行社福採購案所遭遇及反映的各類問題，怠於制定指引及作業程序，任令社福團體四處求助時又未適時檢討或提供協助，影響我國社會福利服務之品質及效能，核有違失。

調查意見二

社會福利基本法第14條條文意旨在於藉由**事前溝通協商機制**，使「服務提供者」有機會表達專業建議，「服務使用者」亦能反映實際需求，以確保採購可行、符合民衆需求。惟衛福部**遲未訂定溝通協商機制之指引或標準作業程序**，以致地方政府與社福團體無可供遵循之依據，而事前溝通協商機制更流於形式，未能符合該條文立法精神，衛福部允有檢討改進之必要。

調查意見三

部分縣市政府辦理社福勞務採購案之價金給付方式採「總包價法」，但行政機關仍有針對部分項目註明實作數量結算並要求檢據核銷，致**衍生契約約定與實際給付矛盾之情形，有違「總包價法」精神**，造成承包廠商極大困擾，並屢為社福團體所詬病，衛福部允應正視並研議合理可行之處理方式。

調查意見四

衛福部長期以來未能建立明確分際，致使地方政府辦理社會福利服務類委託採購時，**將補助與委託之觀念、經費編列及契約用語混淆**；復未針對委託辦理性質採購之事項另訂明確之適用標準及操作指引，肇致地方行政機關發生法定業務委託社福團體辦理時卻未足額編列招標預算，**將法定福利服務成本轉嫁給民間社福團體**，衛福部允有檢討改進之必要。

調查意見五

社福團體指訴我國社福服務採購案**迄無社會福利非營利查核標準的會計準則**憑以適用於該類標案之經費核銷，衍生地方政府與社福團體的困擾，且因多數社會福利服務類標案標書或契約內容不合理，不利於社福團體執行，衛福部允宜檢討妥處。

處理辦法

01. 調查意見一，提案糾正衛生福利部。。
02. 調查意見二至五，函請衛生福利部切實檢討改進見復。
03. 調查意見經委員會討論通過後公布。

報告完畢
敬請指導