

調查報告

壹、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，究實情為何？主管機關有無違失？事涉我國社福採購品質與效率，有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

行政院公共工程委員會（下稱工程會）於民國（下同）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。案經向工程會調閱相關卷證，並於114年12月18日邀請4個社會福利團體到院提供專業諮詢意見，另分別於115年1月29日上午約請請臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市及高雄市等6都社會局業管人員；同日下午約請衛生福利部（下稱衛福部）社會及家庭署（下稱社家署）張副署長及相關人員到院詢問，全案業經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、我國社會福利服務多透過民間社會福利團體（下或稱社福團體）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（下或稱社福）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。

(一)我國社會福利政策之推動，長期仰賴政府機關與民間社福團體之公私協力，政府與民間推動社會福利服務在性質上屬夥伴關係，考量福利事項不可能完全由政府部門自辦，爰常以補助、獎勵及委辦等3種合作方式辦理，然針對委託民間辦理之社福服務採購案，實務上卻頻傳不合理之契約條款與履約爭議，引發得標的社福團體強烈反彈，經多次向衛福部反映無果後，遂向行政院反映。工程會針對社福採購問題進行專案稽核，嗣於112年12月至114年2月間，依政府採購法第22條第1項第9款辦理之12件具代表性之社會福利服務類採購案件進行深度專案稽核。稽核結果發現，工程會之專案稽核報告與本院諮詢社福團體表達之實證意見相互印證，充分顯示我國現行社會福利服務類採購制度從前置作業的預算編列、招標階段的規範訂定，到後續的履約管理與驗收核銷，各個環節均充斥著嚴重違反政府採購法精神與公平合理原則之缺失，不僅徒增社福團體之行政負擔，更導致多項實務窒礙，影響我國社會福利服務之整體品質與效能，洵有深刻檢討之必要，茲分述如下：

- 1、在採購前置階段，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。工程會稽核報告直指，衛福部及社家署雖訂有「推展社會福利補助經費申請補助項目及基準」，惟該基準本質上係針對「補助」案件所設之給付上限，並非針對機關依法委託民間辦

理法定服務所需全額負擔之「採購費用」編列指引。機關辦理採購編列經費與訂定底價時，理應依據政府採購法第46條規定，考量實際執行成本與市場行情逐項編列，以避免漏項或價格不合理。然而，實務上地方機關卻慣性將「補助基準」直接套用於「委辦採購案」中，引發諸多荒謬缺失。除預算編列之結構性缺失外，社福團體於本院諮詢會議中亦指出，因行政機關錯置「補助」與「採購」之經費編列，導致社福團體在執行政府法定委辦業務時，必須自行吸收隱藏性人事與營運成本。社福團體代表明確表示，現行採購預算中往往未合理涵蓋依據勞動基準法規定雇主必須承擔之加班費、特別休假未休轉發薪資、產假代理人員薪資等法定人事成本。例如部分縣市政府甚至明言因未編列加班費，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。此外，政府招標期程往往過晚（如遲至12月始辦理次年度標案），倘若社福團體未能順利得標，依法必須提前1個月預告解僱現有員工，其衍生之預告工資與謀職假等資遣成本，政府亦拒絕納入採購成本中核銷，迫使社福團體必須自行承擔此等因配合政府施政而產生之營運風險。更有甚者，部分機關在編列辦理活動所需之保母費時，受限於不合理之補助上限（每小時僅新臺幣【下同】200元），完全與當今市場行情脫節，社福團體為求服務順利推展，僅能四處募款倒貼差額。社福團體認為行政機關漠視社會福利服務實際勞務成本之作為，不僅嚴重違反政府採購法之公平合理精神，更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。

- 2、在招標與契約設計階段，工程會稽核報告進一步揭露了諸多違失樣態。首要問題在於「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；如在招標與履約文件中，竟大量充斥「受補助單位」或「補助經費」等文字，且直接沿用過往補助契約中「如涉情節重大者，自查獲屬實之日起2至5年內不再委託辦理」等不合理之懲罰條款。在文書保存規範上，依據政府採購法及同法施行細則規定，採購案件之原始憑證等各類紀錄資料理應由機關自行保存於指定場所，然部分行政機關的標案卻於契約中強硬約定「原始憑證應由廠商自行妥善建檔保管十年，以備查核」，此舉在未編列合理管理費用之情況下，竟將政府本應負擔之檔案管理成本轉嫁予民間團體，徒增社福團體龐大之行政與倉儲負擔。在等標期之訂定上，機關亦屢屢展現出行政本位主義之傲慢。依據「招標期限標準」規定，機關應視案件規模與複雜程度合理訂定等標期，不得逕以下限期限定之，然有標案違法將等標期縮短，嚴重剝奪社福團體妥善評估與準備服務建議書之合理時間。針對查核金額以上之重大採購案件，機關亦多有未依政府採購法第12條規定於開標、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。
- 3、在履約管理與契約變更階段，機關之僵化作為與不對等之罰則設計，更令社福團體苦不堪言。工程會稽核指出，機關在採購前往往往未落實市場人力狀況之調查與評估，導致履約期間爆發嚴重之人力短缺危機。以某案為例，契約原規劃需聘用

15名專職服務專員，然因偏鄉招募極度困難，實際僅到職8名；社福團體雖以8名人力戮力完成契約原訂之整體委託服務內容，在最終結算驗收時，卻被行政機關按人員比例大幅扣減契約總價高達65%；此種無視社福團體已達成「服務成果」之作法，不僅令承擔倍增工作量之現職社工無法獲得相對應之合理報酬，更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。社福團體於本院諮詢時亦指出，行政機關在認定違約與減價收受之標準上違反比例原則，例如某採購計畫約定應辦理10場焦點團體並投保公共意外責任險，廠商因故少投保了1場，主計單位竟主張應將10場焦點團體之所有補助金額全數作為減價收受之扣款基數；又如某焦點團體原定邀請10位對象參與，當天因不可歸責於廠商之因素導致1人臨時缺席，機關即認定社福團體違約並施以高額罰款或全額減價收受，形同令社福團體對該場次之所有努力與支出化為烏有。此種不論過失歸屬、動輒以全額扣減作為懲罰之威嚇式履約管理，凸顯出行政機關對非營利組織之極度不信任與官僚傲慢。此外，部分機關面對履約過程中所產生之窒礙，刻意迴避依循正當程序辦理計畫變更，反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，迫使社福團體吞下違約究責之苦果，嚴重侵害履約之誠信原則。

- 4、在驗收與核銷撥款階段，機關為配合自身主計單位之年底關帳作業，而強行踐踏契約精神之行徑，堪稱社福採購實務中最為常見之違失樣態。政府採購法第71條規定機關辦理驗收應有明確之程序

與實質審查，然工程會稽核發現，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。最令社福團體詬病者，乃是機關未依契約約定之期限辦理驗收及撥款作業。例如某案之履約期限明定至113年12月31日止，且契約明文容許「12月16日至12月31日期間之費用及年終獎金得於次年1月3日前申請核銷付款」；然機關竟因主計單位要求於12月底前必須簽准撥款，強硬於12月13日履約期限尚未屆滿前即「提前驗收」，不僅與契約約定嚴重相悖，更導致廠商在年底服務量能最為吃緊之際，陷入無法如實核報實際支用經費之混亂。另案亦發生類似情事，廠商履約期至12月底，機關卻以年度關帳為由，於12月中旬即辦理全部驗收。社福團體代表於本院諮詢會議中陳述，某縣市政府之契約雖已明定於次年度1月5日前提供完整核銷憑證即可，卻在12月初突然發函該社福團體，要求必須於次年1月2日前（適逢元旦連假結束首日）將核銷資料送達機關，並陳明「逾期將款難受理，該筆款項將視為無須核銷」，此種為了行政機關自身結帳便利，而恣意無視契約明文約定、無理壓縮社福團體核銷作業時間，甚至言明「不予付款」之作為，已澈底破壞政府機關之公信力，更令第一線社工人員在年底面臨極度壓力與身心折磨。某一社福團體代表即沉痛地指出：「很多的契約到12月31日，行政機關給我寫12月5日要核銷完成，5日到30日社工不敢請假、不敢加班，我每次聽到這個第一線社工跟我講這種事情的時候，我其實心裡非常難過，我們國家是

怎麼在對待我們社會工作者，這些專業服務人員今天會有回捐，今天會被壓榨、剝削，今天『靠北社工』上面罵成這個樣子，我覺得我們國家虧待我們社會福利工作者跟這個產業……。」

(二)另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；另有關社家署為建構社福採購協商機制之原則與操作指引，各直轄市政府將於該指引公布後配合辦理，有利統一規範加速行政流程及降低執行協商之爭議；並建議衛福部於訂定或修正補助作業要點時，對委辦性質採購之事項另訂明確適用標準及操作指引，或提供社福採購之範例及經費編列標準，以利地方政府及社福團體有所遵循。是以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。

(三)然而，社福團體於標得中央或地方政府社會福利服務標案履約或核銷時，多次發現不合理及窒礙難行之處，亦屢屢向衛福部反映，卻均遲遲未獲回應或妥善解決，肇致社福團體抱怨不斷；惟衛福部仍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。迄至本院本案調查期間，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，相關改進措施規劃則陸續出籠，該部於本院詢問時陳稱：

「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。」反觀工程會專案稽核僅查核12件社會福利服務類採購案即可向衛福部提出8項建議，其中訂定邀請社會福利事業及服務使用者代表溝通協商標準作業程序、制定社福服務費用編列標準或指引、建立社福採購採「總包價法」範例、強化機關「補助」與「採購」觀念、研議增加社福專業人員待遇及建立補助經費空窗期機制等建議，均為本院邀請參與諮詢會議之社福團體所面臨實務上之困擾與窘境。衛福部主管社會福利業務之規劃、推動及監督，社福團體又一再向其反映，對工程會所提缺失及建議不可能不知情，若非輕忽即是消極不作為。

- (四)再者，針對地方政府經常以衛福部補助款支應其法定業務，又在補助款不足額時不願足額編列該法定業務之預算，甚至有要社福團體自行負擔不足額之經費情事，衛福部於本院詢問時陳稱：「我們(社家署)要先和社工司、保護司等釐清社會福利業務那些是法定業務，要先和地方政府溝通，有些是補助、有些是採購，要先盤點，如果是法定業務，地方政府用補助就不適當。」另針對社福團體頻頻抱怨採總包價法的社福標案，卻在事後衛福部委託會計師查帳中被要求提出核銷單據一節，社福團體於本院諮詢會議陳述：「我們已經缺工很嚴重了，我們只是希望把力氣是花在服務使用者身上，不是花在對公部門的這些行政事務上……。」衛福部則在本院詢問時亦指出：「我們對於行政部門推行的簡化核銷作業，減少了核銷的程序和單據，我們應該跟會計師事務所說清楚這件事，那些項目不用查，那些

要看，總包價法既然是看成果，那還要不要看單據，我們在行政作業上要先釐清。」這些長期困擾社福團體的問題，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。衛福部為中央社政主管機關，長期怠於制定符合社福專業特性之採購與經費編列指引，致使地方政府以防弊重於興利之陳舊思維，自行以契約規範、公文或口頭要求來限制社福團體，不僅違反政府採購法之公平合理與誠信原則，影響我國公私協力之社會福利安全網的完妥建置，核有重大違失，亟待衛福部通盤檢討並澈底翻轉現行之社福福利採購法制。

(五) 綜上，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。

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、符合民眾需求。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。

(一)我國社會福利基本法第14條第2項明文規定：「各級政府委託辦理福利服務前，應依實際需要，就受委託者資格條件、服務內容、人力、必要費用、驗收與付款方式及其他與服務品質相關之事項，邀請社會福利事業及服務使用者代表溝通協商；協商之代表，得由社會福利事業及服務使用者團體共同推舉之。」探究其立法理由與核心精神，乃在於社會福利服務具備高度對人服務之專業性與複雜性，政府部門雖握有政策規劃與預算編列之權，然針對第一線服務之實際執行細節、市場人力供需現況以及弱勢群體之真實訴求，往往不及民間社福團體與服務使用者來得熟稔。爰此，法律明定應於採購前置階段導入溝通協商機制，旨在打破過往行政機關「由上而下」單向發包之作法，促進公私部門建立真正協力夥伴關係，促使「服務提供者」得以基於專業實務經驗提出經費與人力配置之建言，亦讓「服務使用者」得以反映切身之真實需求，進而確保採購招標規範不僅具備市場可行性，更能精準契合民眾所需，合先敘明。

(二)依據工程會114年辦理之「社會福利服務類採購」專案稽核報告結果顯示，在所抽查之12件具代表性之社福採購案中，竟有高達5案（案B、C、I、J及L）在採購前完全未辦理任何形式之溝通協商程序；其餘7案（案A、D、E、F、G、H及K）雖於書面紀錄上顯示已踐行該項程序，惟深入稽核後卻發現，多數機關對於該法條之認知存有嚴重落差，不僅未能落實個案內容之實質溝通，辦理過程更流於形式化之書面過場，導致履約結果因事前規劃不周而未能達成原訂之採購效益。本院於詢問各直轄市政府

時，各地方主管機關雖多聲稱已建置相關協商機制，例如A市政府表示已先行將標案草案刊登於政府採購網進行公開徵求，並邀請各方代表召開協商會議以調整服務內容；B市政府表示會召開說明會並將草案上網公告3至5天蒐集意見；C市政府則稱已訂定「社會福利溝通協商會議辦理要項」並辦理多場會議；D市政府更表示年度內已辦理高達22場次之溝通協商會議以蒐集實務意見；E市與F市政府亦分別表示針對延續性與新興方案皆有召開需求溝通與行政協調會議。然此等回復與數據，與前述工程會專案稽核結果及本院諮詢社福團體所獲之第一線實務經驗有不小的認知鴻溝。

- (三)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。有社福團體直指，機關經常以召開說明會之名義，單向宣布已定案之招標規範，當社福團體試圖針對不合理之條款提出專業建議或異議時，往往遭機關承辦人員以「規定就是這樣，沒有要修改」為由回絕；亦有機關所謂之意見徵詢，僅係提供具備預設框架之書面表單要求社福團體勾選，當團體因選項皆不符實務需求而自行增列第三選項時，竟遭機關來電質疑其為何不按預設選項填寫，足見機關根本缺乏接納多元意見與實質探討之誠意。社福代表亦無奈透露，部分地方政府為應付衛福部所訂定之地方社福績效考核指標中關於辦理溝通協商之計分項目，竟流於為辦而辦之荒謬舉措。例如，有社福團體代表歷經長途跋涉達2小時前往參與某地方政府召開之溝通協商會議，該會議竟於短短20分鐘內草草結束，全然未針對受託資格、人力配置、給付標準等核心議題進行任何實質

之意見交換與辯證。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。

(四)再者，溝通協商機制對於確保採購效益有其重要性，一旦落實實質協商，確實能大幅提升公共資源之配置效率與服務對象之福祉。社福團體代表明確指出，溝通協商之核心價值在於讓「出資者(政府)」、「服務提供者(社福團體)」與「服務使用者(弱勢民眾)」三方進行對等之對話。以A市某少年服務中心之採購案為例，透過導入完整之協商架構，服務使用者(少年代表)得以在會議中當面反映其真實需求，例如指出行政機關原訂之服務時間(平日白天)完全與少年在校上課時間衝突，導致中心資源閒置；抑或指出機關要求設置之傳統電腦專區已不符當代青少年使用習慣，並表達期望增加戶外探索活動之訴求。透過此等實質對話，該採購案最終得以大幅修正不合時宜之招標規範與KPI績效指標，使服務內容精準對接少年需求。又如在D市政府舉辦之身心障礙服務協商會議中，重度身心障礙者當面陳訴，其所期盼之服務乃是具備「溫度」之實質關懷與需求探尋，而非社工為了追趕機關訂定之不合理高案量，僅能以冰冷之罐頭簡訊或匆促之制式電訪敷衍了事以達績效指標。此等來自服務使用者最直接的心聲，在在印證了缺乏事前溝通協商之社福服務採購，往往淪為行政機關閉門造車之產物，不僅造成資源錯置，更將導致第一線服務失去社會福利應有之人本溫度與關懷價值。

(五)社會福利基本法第14條所揭櫫之事前提早溝通協商機制，本應為提升我國社會福利服務採購品質之關鍵樞紐，然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、敷衍了事，各自為政無法建立標準化且具實質效用之評估機制，澈底將社會福利基本法該條文保障「服務提供者」與「服務使用者」權益之良法美意束之高閣。縱衛福部於本院詢問時陳稱，該部已草擬「社會福利服務採購溝通協商指引(草案)」，並將社會福利基本法第14條所揭示之採購前溝通協商精神納入該草案中；惟衛福部仍應儘速完成前揭溝通協商指引草案，並明訂辦理協商之標準作業程序與效用檢核機制供地方機關遵循，確保每一項社會福利服務採購案，均能透過公開、透明且對等之三方協商，訂定出符合市場成本、保障社工勞動權益且深具服務溫度之合理契約，並形成共識，降低招標後履約爭議與實務落差，真正落實公私協力之社會福利永續發展願景。

(六)綜上，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、符合民眾需求。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。

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。

- (一)政府機關委託民間辦理社會福利服務採購，其計費與給付方式之選擇，攸關履約管理之效率與公私協力之互信基礎。依據「機關委託社會福利服務廠商評選及計費辦法」第10條第1項規定，機關委託廠商辦理社會福利服務之服務費用計算，得視案件性質與工作範圍，採行「總包價法」、「單價計算法」或「按月、按日或按時計酬法」等方式。其中，「總包價法」之核心法理與精神，在於機關於招標階段即明確界定服務範圍、履約項目、數量、期程與應交付之服務品質要求，當得標廠商依約達成各項履約指標與成果後，機關即應依據雙方約定之契約總價給付價金。工程會更於112年4月6日以工程企字第1120003978號函明確釋示，採總包價法者，機關不應於契約價金之給付條件中，再行約定要求廠商檢附各項支用明細並予以檢核（例如要求提出工作人員薪資清冊、人月使用情形等），更不應要求廠商繳回所謂之「節餘款」或全面檢附原始支付單證，方符政府採購法之公平合理原則。
- (二)依據工程會114年「社會福利服務類採購」專案稽核報告之查察結果顯示，在專案稽核之12件社福採購案中，全數案件之契約第3條「契約價金之給付」均勾選採「總包價法」，然進一步詳究其履約與付款條款，卻有多案在實際執行上與總包價法之精神嚴重悖離。
- 1、以案A為例，該案屬巨額採購，契約總價高達1,316萬餘元，契約明定採總包價法且未勾選任何需核實支付之費用項目；惟其契約第5條及服務說明書中，卻又矛盾地約定廠商於每期請領「專業服務費」及「基本營運費」時，必須檢具簽領清冊、

薪資明細表及相關原始憑證覈實報支。此等金額約643萬元占比極高之核心項目仍採實支實付，不僅與第3條之總包價法約定相互扞格，更令廠商無所適從。

- 2、又如案D，其契約第3條雖勾選總包價法，卻於單價分析表及付款條款中，將計畫五大工作事項中之「專業服務費」、「租金、個案服務費、訓練及活動費及基本營運費」、「設施設備費」與「辦公室裝修費」等高達4項核心費用，全數明定為核實支付且須檢附原始憑證核銷，此種作法已非單純之條文矛盾，而是實質上將總包價法偷換概念為實支實付，形同具文。
- 3、案C之契約亦未載明實支實付項目，卻違法要求廠商於特定期限前提供前3個月之「完整核銷憑證」掃描檔供機關留存，亦與上開工程會112年4月6日函示意旨有違。
- 4、案I則在契約中創設「總額結算」之模糊用語，針對材料費與教育研習費設定最高核支上限，其實質作業仍屬依廠商實際供應數量結算價金之實支實付模式，亦與總包價法執行方式有間。

上述種種缺失樣態，顯示各級地方政府在辦理社福勞務採購時，縱使契約條文表面上勾選適用「總包價法」，實質上卻大量夾帶實作數量結算與逐項檢據核銷之規定，形同澈底架空總包價法以「成果導向」為給付基礎之法理精神，不僅導致契約條款前後嚴重矛盾，更衍生龐雜之行政核銷爭議，皆凸顯出行政機關第一線採購承辦人員對於總包價法之認知匱乏，抑或是機關為規避履約管理查驗服務成果之實質責任，寧可便宜行事地退回審查發票單據之防弊老路，致使總包價法名實不符；亦因

此屢遭社福團體強烈詬病，洵有缺失。

(三)此等假性的「總包價法」，在實務執行上已對社福團體造成行政負擔與營運干擾。A社福團體代表於本院諮詢會議中指出，實務上常遭遇號稱採總包價法得標之採購案，經仔細檢視契約內容後，發現高達600萬元之總契約價金中，僅有50萬元之「行政管理費」係真正依總包價法精神免檢據給付，其餘數百萬元之業務費與人事費，全數仍須逐一依實支實付規定檢附單據核銷，此種作法不僅完全失去總包價法簡化行政作業之美意，更徒增社福團體後勤核銷壓力。B社福團體代表於諮詢時陳述，直指某地方政府辦理輔具中心之委託採購案，其契約明訂採總包價法，且廠商已全數達成機關要求之各項服務指標與評鑑標準；然至年底結算時，機關發現該案因廠商經營管理得宜而產生約65萬元之結餘經費，主計與業務單位竟無視總包價法依約定總額給付之法理，將採購案錯認為「補助案」，要求該社福團體必須將該筆65萬元之結餘款全數繳回公庫。前揭案例說明行政機關不僅抹煞與漠視非營利組織透過提升行政效率以獲取合理利潤，維持組織永續營運之長期努力與正當權益，更暴露出行政部門未將社福團體視為政府機關的夥伴關係，所為亦違反工程會112年4月6日函示意旨。

(四)再者，各直轄市政府於本院詢問時，C市政府與D市政府皆稱，因社工等專業人員之薪資給付涉及衛福部之「補助民間單位社會工作人員薪資制度計畫」，具有依學歷、年資及專業背景核給之差異性與變動性，為保障社工勞動權益、避免過去屢屢發生之「社工薪資回捐」或短漏付等弊端，故實務上難以對「專業服務費」採取總包價法辦理，必須依實際

進用情形與薪資轉帳證明進行核實支付與結算。E市政府與F市政府之實務作法較為貼近法理，兩市皆表示其社福採購多數項目（包含人員薪資與專案管理費）皆採總額結算支付，不需檢據核銷，僅針對設施設備等須配合列報財產清冊之項目方採核實支付。然而，F市政府指出，衛福部於114年間委託會計師事務所，針對該市無障礙之家辦理之身心障礙者服務中心計畫進行帳務查核；該採購案本係採總包價法辦理，然該會計師事務所卻逕自以一般商業查帳與補助核銷之舊有標準，要求受託之社福團體必須就「業務費（含加班費、雜支）」及「租金、基本營運費」等項目補附原始憑證單據；嗣後雖經該市政府向中央澄清反映「採總包價法應免檢附憑證向機關核銷」之法理，衛福部方同意撤銷該項不合理之查核缺失，亦凸顯中央及地方主管機關對於總包價法在認知上的歧異。

（五）綜觀上述缺失與爭議，我國社會福利勞務採購在「總包價法」之適用上，已陷入法制規定與實務運作脫節之泥淖。衛福部雖於本院約詢時坦言，總包價法之核心精神確係以整體服務成果作為給付基礎，以降低逐項核銷之行政負擔；並承認實務上部分機關為確保履約品質及行政查核責任，過度要求佐證資料，確實與社福團體對總包價法之期待產生極大落差。然而，衛福部面對此一長年沉痾，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。按機關辦理社福服務採購，首應於需求規劃階段即深思明辨，若個案確實因變動因素過大而無法明確界定服務成果，理應光明正大於招標時改採「單價計算法」或「按月、按日或按時計酬法」，並清楚臚列需實支實付之項目與範圍，

而非便宜行事地勾選「總包價法」卻行實支實付之實；倘機關評估後決定採用「總包價法」，即應符合相關法制規定，揚棄過往防弊導向之核銷惡習。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，明確避免行政機關在總包價法下巧立名目要求無謂之檢據核銷，並杜絕機關違法要求廠商繳回節餘款情事，方能引導社福採購回歸重視服務成效產出之正軌，並賦予民間非營利組織合理之經營彈性與尊嚴，以維繫我國社會福利服務之高品質與永續發展。

(六)綜上，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。

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。

(一)政府推展社會福利服務之公私協力模式，本質上可分為「補助」、「獎勵」及「委託」三大途徑。其中「補助」係指民間團體基於自身設立宗旨與發展願景，主動提出社會福利計畫，由政府酌予提供部分經費予以支持，其核心精神在於激發民間活力，民間團體須自籌部分財源；而「委託（委辦）」則係

政府機關為履行其法定之社會福利職責，將本應由機關自行辦理之公共服務事項，依據政府採購法之規定，透過公開客觀之評選程序，發包予具備專業能力之民間社會福利團體代為執行。在委託採購之法律關係中，政府機關與社福團體乃是立於政府採購法及私法契約上對等之「定作人」與「承攬人（或受任人）」關係，機關理應考量民間團體執行該項法定職務所需之完整成本、市場行情及合理利潤，全額編列採購預算並承擔履約風險。

- (二) 依據工程會114年「社會福利服務類採購」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。以工程會抽查之案C為例，該案明定為機關依政府採購法規定委託辦理之身心障礙者社區式日間照顧服務，然其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。甚者該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，明定「如涉情節重大或經查獲再犯者，自查獲屬實之日起2至5年內不再委託辦理」等語。此種超越政府採購法第101條停權規定之處罰，完全複製貼上往昔之補助要點。此外，在會計憑證之保存責任上，依據政府採購法第107條及同法施行細則第112條之2規定，採購案件之各類紀錄資料與原始憑證，理應由機關自行備具並保存於指定場所。然在案A與案B之巨額採購契約中，機關竟違法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。此一規定實為中央主管機關辦理「補助」案件時，要求受補助機關自行留存單據之作法，地方政府卻將其張冠李戴套用於採購廠商身上，在未

編列任何檔案倉儲與管理費用之前提下，無端將長達10年之法定檔案保存成本與風險歸責於民間團體，足見「補助」與「採購」混淆所衍生之行政卸責已是常見情形。

- (三) 依據機關委託社會福利服務廠商評選及計費辦法總說明第11條說明：「第1項定明機關委託廠商辦理社會福利服務，採總包價法或單價計算法之服務費用得視個案特性及實際需要包括提供服務工作人員各項直接薪資、執行委託服務所需業務費用、配合服務提供需求所做場地規劃或修繕所需費用及管理費用等，機關應據以足額編列委託經費(包括經常門、資本門)，以維護服務品質。」惟查，衛福部目前僅訂有「社會福利補助作業要點」及每年滾動修正之「推展社會福利補助經費申請補助項目及基準」；該項基準明列了包含社會救助、婦女、老人、身心障礙等各項業務之「補助上限」，並規範社工人員之起薪與各項加給。然而，該基準之法理本質為部分經費之補助上限，絕非採購全額成本之估算指引。據A社福團體代表於本院諮詢會議中指出，部分地方政府為圖行政作業便利，並規避自行查價與成本分析之責任，長年將衛福部之補助基準直接當作委辦採購之預算天花板，凡是補助基準內未明列之項目，機關一概拒絕編列採購預算。此等便宜行事之作為，導致社福團體在承接法定委辦業務時，面臨需自行負擔營運行政之隱藏成本。B社福團體代表表示，在辦理委辦活動時，為鼓勵弱勢家長外出參與，必須聘請保母照顧其幼兒，然因受限於衛福部補助基準中保母費每小時僅能給付200元之上限，完全背離當今市場行情，導致團體必須四處自行募款以倒貼差額。既是執行政府法定業務

的採購案，承攬廠商卻必須自籌經費以補足政府編列不足之市場差價，將政府責任變相地轉嫁到社福團體身上，確有不妥。

- (四)再者，C社福團體代表於諮詢時直指，現行地方政府之委託採購案，因硬套補助標準，導致「專業服務費」中經常漏未編列社工人員之加班費、特別休假未休轉發薪資、以及產假期間之代理人員薪資。以加班費為例，部分地方政府(如B市政府)在採購契約中規定每人每月加班費上限僅10小時，另有如D市政府則言明計畫經費未編列加班費；若社工因應緊急保護案件或突發狀況而超時工作，超過法定時數之加班費必須由機構自行籌措支付。更有甚者，政府機關辦理次年度委辦案之招標期程往往過晚，倘若社福團體於12月未能順利得標次年度之延續性計畫，依勞動基準法規定，雇主必須提前1個月預告解僱現有員工，並給付預告期間之工資、謀職假薪資及資遣費。然而，此等因配合政府施政期程與招標結果所衍生之高額資遣成本，政府機關卻以「補助要點未規定」為由，全面拒絕納入採購成本中核銷，迫使非營利組織必須自行承擔此等鉅額之營運風險。因此，A社福團體代表於諮詢感慨表示，過去有社工薪資回捐弊端，其最核心之制度性源頭，正是因為政府機關在委辦採購中給予團體之經費嚴重不足，迫使部分營運困難之社福機構，為求帳面平衡與維持服務，不得不違法轉嫁壓力，要求第一線社工將依法獲得之薪資「回捐」予機構；政府以「補助」思維框限「採購」預算，實乃造就社工低薪與過勞血汗之最大結構性幫兇；並建議衛福部針對社會福利服務之委託採購制定專屬之經費編列指引或標準。

(五)復查，地方政府於本院詢問時亦坦承實務執行上之困境與法制上之不足。C市政府表示，在辦理中央獎補助計畫或委辦採購之服務需求時，確曾發生補助與委辦觀念混淆之情形，針對同一個社會福利服務項目，若補助案與採購案分別適用不同之給付標準，將導致地方政府承辦人員與社福團體無所適從，甚至影響行政作業之時效；該市府建議衛福部應於訂定或修正補助作業要點時，對於委辦性質採購之事項另訂明確之適用標準及操作指引，或直接提供社福服務採購之經費編列標準範例，以利地方政府與民間團體有所遵循。E市政府亦認為，針對中央以補助經費交由地方政府以委託方式執行之案件，應於計畫核定前即明定實務處理原則與委辦事項標準，以消弭履約核銷時之爭議。然而，衛福部於本院詢問時陳稱，現行「社會福利補助作業要點」係作為補助案件之行政依據，採購案件應逕依政府採購法辦理；基於法制一致性與制度區隔性之考量，該部目前係採取明確區分補助與採購適用規範之原則，而非於補助作業要點中另行納入採購標準。衛福部更宣稱，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。

(六)據上，政府採購法雖規範了招標程序與公平原則，但並未、也不可能針對社會福利此等具備高度人本關懷與複雜專業度之領域，訂定細緻之經費編列標準與成本結構。然而，面對地方政府接受衛福部(含所屬機關)補助後，運用補助款辦理委託之採購案件，尤以身心障礙類為多，發生將「補助」與「委託」之觀念、經費編列邏輯、甚至契約用語嚴重混淆情形。復因未制定社會福利服務類委託採購經費編列標準，導致部分地方政府僅得依據原有的「社會福

利補助作業要點」來進行預算編列，並無法依據實際情形足額編列預算，使得得標廠商無法明定其合理之利潤、依法應負擔之勞動成本以及符合市場行情之業務費估算公式；反之，行政機關亦有將成本變相轉嫁至廠商身上之情事。衛福部允應審慎思考是否應研擬社會福利服務類委託採購經費編列標準、原則，抑或於原有的補助作業要點中另行納入委辦採購標準等作為方為正辦，前述該部於本院詢問時稱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之作為，顯屬消極。

(七)綜上，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。

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。

(一)我國社會福利政策之推動，奠基於政府與民間非營利組織(Non-Profit Organization,NPO)之公私協力夥伴關係。政府透過政府採購法將法定社會福利服務委託民間專業團體辦理，本應建構對等、合理且具備永續性之採購環境，以確保弱勢民眾獲得高品質之服務。然而，社福團體卻表示我國現行之社福服務採購制度，無論在經費核銷之會計邏輯、履約

管理之裁罰基準，抑或行政機關之付款效率與官員心態上，均呈現不利於社福團體執行之困境。其中我國自開辦社福委辦採購以來，衛福部迄今仍未針對社會福利此等非營利組織之特殊性，建立一套專屬社福非營利組織會計準則，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，此一基礎法制之錯置，導致第一線社福團體在經費核銷時衍生許多困擾。

- (二) 衛福部為辦理社福採購帳務查核，屢屢斥資委託外部會計師事務所進行實地查帳，然因衛福部並未頒布明確之社福委辦經費編列原則與查核標準，導致受委託之會計師亦無所適從，僅能依憑其過往辦理商業會計或一般補助案進行查驗。本案諮詢會議中有社福團體代表指稱，某大型社福基金會自身雖已委託國內具高度公信力之大型會計師事務所辦理該基金會之財務簽證與作帳，惟仍被衛福部所委託查帳之會計師事務所列出缺失，其根源即在於我國根本缺乏一套適用於非營利組織之法定會計準則，致使商業會計之適用與社福實務運作產生嚴重扞格。再者，如前所述衛福部委託會計師事務所在查核F市政府無障礙之家依「總包價法」辦理之身心障礙者服務中心計畫時，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就「業務費（含加班費、雜支）」及「基本營運費」等項目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。
- (三) 對此，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，該部目前係在既有財務會計制度架構下，透過核銷原則說明及輔導協助等

方式，逐步回應實務需求，並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。該部復稱：「我們對於行政部門推行的簡化核銷作業，減少了核銷的程序和單據，我們應該跟會計師事務所說清楚這件事，那些項目不用查，那些要看，總包價法既然是看成果，那還要不要看單據，我們在行政作業上要先釐清。」此外，A市政府於本院詢問時亦建議中央明確定義社福採購範圍，俾適用之機關均能依相關規定辦理社福服務採購；建立全國統一之費用項目與標準成本化結構，確保合理給付與服務品質。是以，針對社福團體提出承包社會福利服務類標案經費核銷所遭遇種種問題，衛福部允宜通盤考量，並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(如總包價法)，俾符合實況及減少爭議。

- (四)再者，除核銷會計準則之系統性缺失外，現行社福採購在標案標書或契約內容仍有多數不合理之處，如履約管理與違約裁罰有關契約條款，亦有違反比例原則之不對等條款，不利於社福團體執行契約。據D社福團體代表於本院諮詢時指稱，行政機關在實務上屢屢發生機關針對廠商不可抗力之微小瑕疵，即施以不成比例之扣款，明顯不符比例原則。例如，該團體承攬某委辦計畫，約定廠商需辦理10場焦點團體並全數投保公共意外責任險，廠商在執行過程中因故漏未投保其中1場，行政機關竟主張其減價收受之扣款基數，應是10場焦點團體之所有經費，而非僅扣除該單場之保費或單場經費。又如某焦點團體原定邀請10位特定對象參與，當天因其中1位參與者臨時發生不可抗力之因素(如生病或

突發狀況)而無法出席，機關承辦人員竟無視廠商已付出之場地、行政聯繫與專家邀約等既定成本，逕自認定未達10人即屬廠商違約，進而施以罰款或全額扣減該場次費用。甚至有行政機關在廠商未達不合理之契約要求時，祭出高達100%之減價收受處分，形同令社福團體為政府白做工。此外，部分縣市政府依據政府採購法所辦的社福服務採購案，未能考量社福團體應有合理的利潤，卻要求社福團體執行未編列預算的服務項目，如契約外其他交辦事項，或未編列社工加班費卻要求需配合加班等情形，皆屬不合理之要求。

- (五)此外，又據A社福團體代表指出，政府機關辦理社福服務採購屢屢發生嚴重延遲付款情事，部分案件之驗收撥款時程可拖延長達半年至10個月之久；在此未撥款期間，社福團體必須自行對外舉債或動用自有資金，以墊付龐大之社工薪資與辦公室租金，一旦資金鏈斷裂，服務即面臨全面停擺之危機；探究前揭不利於社福團體執行之採購環境，其深層原因實肇因於部分行政機關對於非營利組織存在著根深蒂固之歧視與刻板印象等語。此外，本院諮詢會議中所有社福團體咸認，部分地方政府以補助的觀念來辦理社福服務採購，並將補助所需繁瑣的考核及核銷程序納入採購契約中，是以民法契約自由原則來變相合法化包裝政府與社福機構不平等的關係，讓社福團體處於投標劣勢地位，一旦投標就表示接受該契約不合理條件，顯屬不當；又許多中央與地方機關之行政人員，長期將社福團體視為政府的「附庸」、「廉價勞工」或是予取予求之「伸手牌」，而非政府採購法上地位對等之承攬廠商。當社福團體依據實際服務成本反映委辦經費不足時，

有行政機關人員表示：「社福團體本來就可以去募款，不夠的錢你們自己去募來就好了。」不僅嚴重違反政府採購法之對價原則，行政機關人員未將社福團體視為夥伴關係之心態亦有欠當。

(六)據上所論，我國社會福利服務類採購案在缺乏專屬會計準則、裁罰違反比例原則、延遲付款以及行政官員未能以平等地位相待的心態等多重因素交互作用下，其社福服務採購部分契約內容已不利於社福團體執行。衛福部允應正視現行商業會計準則不適用於社福組織之謬誤，澈底檢討現行社福採購契約中之裁罰條款，明文禁止違反比例原則之減價收受與違法要求繳回節餘款之情事，並強化各級行政人員之法治教育，革除將社福團體視為次等廠商之不正心態，方能真正重塑公平、合理且具備尊嚴之社會福利公私協力新局。職故，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。

參、處理辦法：

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

調查委員：王幼玲