

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：衛生福利部。

貳、案 由：社福團體於標得中央或地方政府社會福利標案履約或核銷時，多次發現不合理及窒礙難行之處，亦屢屢向衛生福利部（下稱衛福部）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；行政院公共工程委員會於114年「社會福利服務類採購」專案稽核報告發現，現行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；衛福部長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，怠於制定符合社福專業特性之採購、經費編列指引及標準作業程序，影響我國社會福利服務之整體品質與效能，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

行政院公共工程委員會（下稱工程會）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等情案。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相關意見，另於115年1月29日上午約請臺北市、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）相關人員到院詢問，調查發現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，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 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：

- (一)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。

(二)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。

(三)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。

(四)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为常見之違失樣態。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程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「逾期將歉難受理，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。

綜上所述，社福團體於標得中央或地方政府社會福利標案履約或核銷時，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；工程會於114年「社會福利服務類採購」專案稽核報告發現，現行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；衛福部長長期輕忽社福團體對於執行社福服務採購案所遭遇及反映的各類問題，怠於制定符合社福專業特性之採購、經費編列指引及標準作業程序，影響我國社會福利服務之整體品質與效能，核有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送衛福部確實檢討改善見復。

提案委員：王幼玲委員

中 華 民 國 1 1 5 年 4 月 2 2 日