



社會福利契約委託的現況 與策進作為

簡慧娟·林婉如·沈詩涵

壹、前言

因應人口轉型、多元家庭需求差異的社會變遷，以及考量政府財務結構、公部門服務提供量能等，我國自 70 年代起參酌西方國家社會福利民營化的路徑，搭配精簡政府職能與組織規模，積極擴大民間扮演的角色，建立政府與民間夥伴關係（郭登聰，2005）；多元化、民營化成為福利輸送的主軸，期待藉由民間部門富有彈性的特質及其專業，提供更創新、兼具經濟效益、效率與品質的福利服務，亦增加使用者的選擇（黃琢嵩等人，2005）。政府於社會福利的角色從提供者轉化為與民間聯盟合作的夥伴關係，聯盟合作的形式則包含補助、契約委託、行政委託等。

其中補助係指由民間部門基於組織使命及發展，自發性提出計畫構想，向政府機關申請酌予補助部分經費，其餘款項則需自行籌措；另行政委託則為政府機關按行政程序法第 16 條規定，將涉及對外行使公權力且依法有據得為委託之權限移

轉；至於契約委託，則是由機關將業務委外，並與受託單位簽訂契約，依照契約履行雙方權利義務。

民國 87 年政府採購法制定公布，並自 88 年施行，社會福利契約委託屬於該法所定勞務採購。推動民營化的過程中，不乏相關研究提醒政府服務契約委託可能遭遇的問題，包含受託單位承接能力、潛在承接單位數量是否充足、承辦人員素質、契約內容如何議定與爭議等疑慮（郭登聰，2005）。民間單位也廣續提出改善建言，包含服務品質不宜以最低價購買、以人為對象的服務內涵應具彈性、契約規範未能鼓勵創新、服務提供者宜穩定以利關係維繫等。

本文將概述地方政府辦理社會福利服務契約委託現況，包含招標、決標、計費、付款、驗收及續約等作法，並探討機關與民間團體在契約委託過程中常遭遇的問題，發現多出於機關對於政府採購法的認知落差，致未能採行最適的採購程序，或以不確定或不合理之契約條文作為履約依

據，有礙於雙方平等互惠。基此，衛生福利部（下稱衛福部）與公共工程委員會（下稱工程會）已修正相關規範，並進一步規劃「機關委託社會福利服務廠商評選及計費辦法」，明訂各階段適宜的處理程序，作為各機關及受託單位的執行依據。

貳、社會福利契約委託的現況與問題分析

105年12月29日行政院社會福利推動委員會召開第25次委員會議，社福團體代表（台灣社會福利總盟）提出「社會福利服務適用政府採購法問題」，論及社會福利服務年限、價格競爭、沒有合理的價格與糾紛、協商機制等議題。行政院即責

成衛福部與工程會蒐集分析相關的採購實務樣態與問題，檢討訂定適當的採購規則，以兼顧專業履約品質並維持競爭機制。

經衛生福利部社會及家庭署（下稱社家署）調查各地方政府105年度883件社會福利契約委託樣態，只有2成案件在招標前有詢價及協商機制，不過在招、決標程序中，採取選擇性或限制性招標，以及採固定價格或最有利標決標之案件，皆超過7成；雖然有7成5的契約是一年一期，但其中有6成5在契約到期後可再後續擴充（續約）。在經費部分，已有9成以上免收押標金、8成以上免繳履約保證金、7成以上有預付款機制，並有9成案件採分期付款，減輕受託單位財務營運壓力。

表 1 105 年度地方政府社會福利契約委託樣態

項目	案件統計 (單位：件數，%)
招標前	1. 有詢價及協商機制 (203 件，22.9%) 2. 無詢價及協商機制 (680 件，77.1%)
招標方式	1. 公開招標或取得企畫書 (112 件，12.7%) 2. 選擇性招標 (2 件，0.2%) 3. 限制性招標 (769 件 /87.1%)
決標方式	1. 訂有底價最低標決標 (57 件，6.5%) 2. 未定底價最低標決標 (19 件，2.2%) 3. 固定價格或費率準用最有利標決標 (689 件，78%) 4. 訂有底價最有利標決標 (118 件，13.3%)
費用計算方式	1. 總包價法 (664 件，75.2%) 2. 單價計算法 (148 件，16.8%) 3. 按月、按日或按時計酬法 (31 件，3.5%) 4. 服務成本加公費法 (26 件，3%) 5. 未填答 (14 件，1.5%)

履約期限	1. 一年一約 (663 件, 75%) 2. 兩年以上 (218 件, 24.8%) 3. 未填答 (2 件, 0.2%)
後續擴充條件	1. 書面評核 (100 件, 11.3%) 2. 實地續約評鑑 (447 件, 50.6%) 3. 未評核, 逕以書面換約 (7 件, 0.8%) 4. 其他 (22 件, 2.5%) 5. 無後續擴充條件 (307 件, 34.8%)
付款條件	1. 分期驗收及付款 (367 件, 41.5%) 2. 分期付款, 年度總驗收 (455 件, 51.5%) 3. 驗收後 1 次付款 (53 件, 6%) 4. 受託自負盈虧, 無付款條件 (8 件, 1%)
預付款	1. 有預付款 (187 件, 21.1%) 2. 無預付款 (696 件, 77.9%)
押標金	1. 需繳交 (33 件, 3.7%) 2. 免繳交 (850 件, 96.3%)
履約保證金	1. 需繳交 (102 件, 11.6%) 2. 免繳交 (781 件, 87.4%)

資料來源：社家署調查整理。

社家署並於 106 年 12 月至 107 年 12 月間委託台灣社會福利總盟 (與東吳大學周怡君副教授、逢甲大學林倬如助理教授組成之研究團隊) 辦理「建立友善夥伴模式 - 政府委託民間辦理社會福利服務研究案」, 透過招標文件分析、分就「作為委託單位之政府機關」及「作為受託單位之民間團體」進行問卷調查等方式, 發掘現行契約委託的錯誤態樣, 以及影響該做為出現的因素。此外, 社家署及工程會並數度透過

會議、訪問、座談等方式與民間團體、地方政府共同釐清問題, 進一步綜合委託研究發現, 整理社會福利契約委託常見問題多出於機關對政府採購法知能的缺乏或認知的誤解, 致未能善用政府採購法的彈性機制、未採用行最適條文辦理, 或未明確訂定履約責任範圍, 以不確定之契約條文作為履約依據, 有礙於落實契約平等互惠原則 (常見問題分析參見表 2)

表 2 社會福利契約委託常見問題表

階段	問題
前置規劃	<ol style="list-style-type: none"> 1. 機關採購行政作業延宕，致履約期間中斷，影響服務提供，或致使受託單位自行吸收部分費用。 2. 延續性、經常性計畫得採多年期或後續擴充方式辦理採購，以節省採購行政作業成本；惟部分機關仍採逐年採購方式。 3. 多數機關仍有於避免圖利個別廠商的原則，未善用招標文件公開閱覽或公開徵求廠商提供參考資料之機制，致民間單位無法於招標前提出標案意見。 4. 地方政府倘以接受衛福部屬部分補助之款項辦理採購，則應加上須自籌款項，足額編列委託經費。惟部分機關僅以衛福部補助款為採購金額，未編列自籌款項，致有短編委託經費之情形。 5. 未完整估算服務成本及合理利潤，例如採購經費未含雇主應負擔勞、健保、提撥退休準備金，要求受託單位自籌。
招標、評選、議價、決標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 部分機關對「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」第 3 條專業服務範疇有疑義，未採限制性招標公開客觀評選優勝廠商、準用最有利標決標，如優勝廠商報價合理，可依其報價訂定底價，辦理決標等適宜作法。 2. 評選會議中委員提出超出招標文件需求之工作項目。 3. 公開評選準用最有利標決標，得參考優勝廠商報價訂定底價，照價決標，但多數機關仍於「議價」程序中洽廠商辦理減價，致使不合理的刪減底價影響履約的品質與受託單位權益。
履約管理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 機關於契約中未明確訂定履約責任範圍，或以不確定之契約條文作為履約依據（如：履約事項包含「機關臨時交辦事項」；付款相關規範為「機關審核無誤後撥付」、「視機關財政調度狀況撥付」等非具體期程之條款）。 2. 設施設備之歸屬與維修權責不明。 3. 契約限定給薪標準，涉入受託單位人事自主權。 4. 雖採總包價法計費，卻要求受託單位按經費科目逐項檢附支出憑證請款，實報實銷且項目間不得相互勻支，造成經費運用僵化、核銷作業繁複費時。 5. 契約僅規範受託單位提交履約文件期限，機關未依政府採購法第 73 條之 1 訂定機關付款期限，或未於期限內完成審核及付款程序，延宕撥付委託經費致受託單位須自行墊付服務費用。
其它	<p>倘因政府政策致須終止或解除部分或全部契約，機關得依契約約定辦理契約變更，並依政府採購法第 64 條規定，補償受託單位因此所生損失；部分機關未落實本項規定，或片面拒絕受託單位變更契約要求。</p>

資料來源：社家署整理自台灣社會福利總盟研究報告。

參、策進作為

一、已採行之因應措施

在上開溝通與研究過程中發現，地方政府多知悉政府採購法相關規範確有彈性因應作法，惟業務、採購、財主單位間存有認知差異，致未能採用最適宜程序。為即時協助地方政府與民間單位解決操作層次的問題，衛福部與工程會已採取下列因應措施：

(一) 工程會於 106 年 7 月訂頒「機關委託社會福利服務採購作業手冊」，內容包括社會福利服務採購問題處理措施，供各採購機關、社福團體及機構參照使用。

(二) 工程會於 106 年 8 月 28 日修正「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」第 3 條，將社會福利明確納入適用專業服務之範疇，俾供採購人員依循。

(三) 衛福部自 107 年增列補助規定，納入地方政府接受衛福部及社家署補助款，再以委託方式結合民間辦理者，應搭

配自籌款審慎估算委託經費，並依據社會福利服務特性採行適當採購程序(地方以自有財源委外者，亦建議參照辦理)。

二、體制面調整進度

在釐清問題的過程中，部分民間團體也指出社會福利服務具有非營利、準市場等特性，與工程、財物等採購性質不同，對於是否應一體適用政府採購法提出反思。為進一步尋求體制面改進方向，社家署在委託研究的問卷中提問「就社會福利服務委託民間辦理時，您認為除政府採購程序外，亦不妨以下列途徑辦理？」，政府單位填答者以在政府採購法之下立定作業辦法為最多人選填、其次是用行政委託，最後是另訂社會福利委託專法。而民間團體則是選擇『另立「社會福利委託專法」最多，其次是『於「政府採購法」授權另訂「作業辦法」』(台灣社會福利總盟，2018)。

表 3 除政府採購法外可採行之途徑調查

項次	選項內容	政府機關選擇比率	民間團體選擇比率
1	於「政府採購法」授權另訂「作業辦法」，明確規範機關委託辦理社會福利服務採購，其招標方式、決標原則之選定，押標金、保證金得免收原則等。	45%	50%
2	另立「社會福利委託專法」，排除適用政府採購法。	38%	54%
3	依「行政程序法」第 16 條第 1 項，以行政委託方式辦理。	38%	54%

資料來源：社家署整理自台灣社會福利總盟研究報告

註：以線上問卷調查，計有 104 位政府機關人員及 172 家民間團體填答。

在此同時，為使政府採購法與時俱進，工程會積極推動部分條文修正案，並於 108 年 4 月 30 日經立法院三讀通過，其中第 22 條除明定「社會福利服務」得採限制性招標外，並授權工程會會同衛福部訂定社會福利服務廠商評選辦法及服務費用計算方式。此項修正具體回應了地方政府及民間團體的期待，賦予社會福利契約委託得以因應其特性制訂作業辦法，提供機關明確之辦理依據。

為擬具「機關委託社會福利服務廠商評選及計費辦法」草案，工程會已於 107 年 9 月至 108 年 1 月間，邀集行政院主計總處、衛福部、地方政府及民間團體代表，召開 3 次會議徵詢意見，草案條文簡要說明如下：

(一) 第 4 條：明定機關辦理社會福利服務採購應考量服務延續性，據以規劃採購期程與保留契約擴充條件，避免逐年招標增加行政程序；另延續性服務應依執行經驗調整內容及合理服務費用、新興服務採購前應視需要洽詢相關領域專家學者意見。

(二) 第 5 條：參考機關委託專業服務廠商評選及計費辦法第 13 條服務成本加工費法所列舉之預算項目，臚列辦理社會福利服務採購得編列之預算項目，包含人事費(含雇主應負擔之勞、健保、勞工退休金、加班費等)、業務費、管理費(含風險及利潤)等，作為各機關編列預算依據，避免未完整估算委託服務成本影響受託單位權益及服務品質，並且免除各機關因服務成本加工費法須檢具核銷，增加繁複請款程序，而未參採使用之限制。

(三) 第 6 條：為保障受託單位工作人員之薪資權益，於第 2 款明定工作人員薪

資總額採固定價格決標；投標單位可依其組織敘薪結構，在固定價格總額下自行列計各類人員薪資組成，以尊重廠商內部人事自主權，其薪資組成並納入評選項目；納入評選項目；並將搭配衛福部社工人員薪資配套措施，提供各機關與投標單位敘薪結構參考基準，以確保社工人員獲得合理之薪資待遇。

(四) 第 10 條：考量社會福利服務不宜低價競標，明定優勝廠商在二家以上且同一序位時，應以配分最高評選項目之得分決定優先議價權，而非價格最低者。

(五) 第 11 條：明定限制性招標之議價，廠商之報價合理且於預算金額以內者，機關依其報價訂定底價，照價決標，避免不合理扣減底價。

(六) 第 14 條：配合草案第 6 條，明定機關不得於議價時洽減已固定價格決標之服務工作人員薪資。

(七) 第 15 條：明定契約約定場地及設施設備權責屬於受託單位者，應合理編列費用。

(八) 第 17 條：明定社會福利服務採購，以免收押標金、保證金為原則；機關收取履約保證金者，應搭配支付預付款，以減緩廠商財務壓力。

(九) 第 18 條：明定社會福利服務得支付預付款，以及預付款之上限。

(十) 第 21 條：明定機關於履約期間如有原招標目的範圍內未能預見之情形，得辦理契約變更，追加契約以外工作項目與價金。

(十一) 第 22 條：明定社會福利服務付款原則，除契約另有約定外，應以廠商開立之單據請領價金，免附各細項支出憑證，以簡化請款程序。

藉由上述措施的制定與法規的調整，期待將社會福利服務委託的規範更加具體、明確化，成為機關承辦人員的輔助工具，減少委託程序中的疑慮和各單位見解的歧異，避免行政機關內部的因素影響委託關係與委託服務的品質。

肆、未來精進方向

契約管理制度是服務品質與成效的來源，契約內容的穩定是行政人員與民間單位建立信任關係的關鍵（黃源協、蕭文高，2006）。因此，如何妥善規劃採購需求、合理訂定契約條款，充足且有效率地運用經費、管理履約服務品質並因應雙方需要進行調整，甚或發生爭議時的協調處理，在在都需要機關與受託單位雙方，秉持友善、信任的態度，共同尋求化解問題的共識。

政府採購法為配合不同採購需求及特性，有多種招、決標及履約管理方式，以因應機關辦理社會福利服務之採購需要，但可能因為目前各種彈性作法散見於政府採購法、相關子法、歷年函釋、作業手冊、會議結論等，導致機關社政人員可能未能熟稔引用，甚或在契約中訂定不利於雙方

平等關係之條款；另主計、審計及採購人員因內部規範或專業認知，亦可能有見解的落差。

政府採購法已與時俱進地進行檢討，未來配合社會福利廠商評選及費用計算方式之訂定，將進一步提供社會福利契約委託各階段適宜的處理程序，以作為各機關及受託單位的執行依據。此外，徒善不足以為政，徒法不能以自行，衛福部亦將持續蒐集各地方政府實務樣態，彙集實例與常見問題，提供工程會未來修正投標須知與契約書範本參考。並編製社會福利採購操作指引，透過教育訓練充實地方政府與民間單位採購知能，以實務搭配法理，促進機關間相互交流觀摩。期在政府採購法的架構下，提供採購機關及民間單位最大程度的自主性之外，亦得減少採購與履約程序中的爭議，謀求政府、受託團體與服務對象的三贏局面。

（本文作者：簡慧娟為衛生福利部社會及家庭署署長；林婉如為衛生福利部社會及家庭署科長；沈詩涵為衛生福利部社會及家庭署視察）

關鍵詞：社會福利契約委託、政府採購

參考文獻

- 台灣社會福利總盟(2018)。建立友善夥伴模式 - 政府委託民間辦理社會福利服務研究案。衛生福利部社會及家庭署委託研究報告。
- 郭登聰(2005)。推動社會福利民營化相關法制的析論，社區發展季刊的 108 期。
- 黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟(2005)。社會福利團體承接政府公設民營服務之省思，社區發展季刊 108 期。
- 黃源協、蕭文高(2006)。社會服務契約管理：台灣中部四縣市社會行政人員觀點之分析，臺大社工學刊第 13 期。