

# 從預算編列與議價方式分析 政府與民間在社福方案委託中的地位

林倖如 · 潘若琳 · 周怡君

## 壹、緒論

今年三月監察院提案糾正衛福部應改善社工勞動權益問題，並指出衛福部數點疏失之處；其中，特別提到地方政府長期在委託社會福利團體辦理社會服務經費中，未編列加班費、交通費、產假、休假、訓練、督導等人事及行政成本，政府節省成本卻轉嫁社會福利團體，造成社工勞動條件不佳，有損服務品質。此糾正案內容正將臺灣社會福利民營化後，長久以來存在社福服務方案委託關係中的預算編列問題暴露無遺。按西方國家在 1970 年代因為經濟危機所帶來的政府財政危機，與戰後高度發展的福利國家所衍生出的龐大政府科層體制所帶來的無效率，遂逐漸有社會福利領域民營化 (privatization) 的趨勢；期透過非營利組織在社會服務上的參與，促進服務效率與品質，並降低政府服務成本。回顧臺灣自九〇年代初期以來，各項包括婦女、兒童、少年、障礙者、老人等各項社福法規陸續通過施行，社福服務成

為政府除現金給付外的重要業務。對之，內政部曾在 1997 年制定《推動社會福利民營化實施要點》，讓臺灣的社福服務民營化有了法源依據。其後，臺灣也在 1998 年通過、1999 年正式實施《政府採購法》(以下簡稱採購法)，深刻影響了政府實施社福服務的方式。目前臺灣法定社福服務民營化方式，包括有補助、公辦民營、方案招標等方式，其中，方案招標委託較為常見(卓春英, 2017)，主要以《採購法》所規範的勞務採購契約關係為規範基礎。2017 年 7 月間行政院公共工程委員會(以下簡稱工程會)已針對各級機關辦理社會福利服務採購程序，另函頒《機關委託社會福利服務採購作業手冊》，以為依循；同年 8 月所修正公布「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」，已於第 3 條專業服務定義規定增列「社會福利服務」，並增訂第 9 條機關得依議價廠商合理報價訂定底價並照價決標之情形。然而，依循工程會所函頒的手冊及子法修訂是否能解決社會福利服務委外的實務問題，仍有待進

一步觀察。

臺灣政府透過招標委託方式，將原本政府應該做的社會福利服務，提供財源委由非營利組織來辦理，迄今也已有二十餘年。然而，許多非營利組織和學者早在數年前就在公開會議上提出政府採購法制下社會福利服務委外的契約關係中常無法提供足夠資源，亦與今日監察院的糾正案有關社福服務預算編列不足的內容互相呼應；其徵結在於政府將社福服務委託方案委外給非營利組織前之預算編列與決標後之議價過程，究竟在實務上是如何進行，以至於造成了今日政府轉嫁成本給承辦的非營利組織、甚至損害了專業工作者與服務品質，值得進一步分析討論。台灣社會福利總盟（以下皆稱「總盟」）在2018年承接了衛福部的「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」，曾透過網路問卷的量化調查以及數場焦點座談，對目前社會福利方案招標委託過程中有關預算編列以及議價實際運作狀況，有深入的訪查與檢討。因此，本文即是透過解析這些關於方案委託的預算編列與議價的實證研究資料，說明目前政府與非營利組織在社會福利服務方案委託關係中的地位。

## 貳、合理預算編列與對等議價過程在社福方案委託中為何重要？

臺灣現行社會福利法令規定社會福利服務之提供，除少部分由中央政府或地方政府（以下除別有說明者外，兩者合稱政

府機關）自行籌設專責機構與人員直接提供實物給付之外，目前大多數國民所享有的社會福利服務，實際上多仰賴民間社會福利機構或團體（以下除別有說明者外，兩者合稱為社福團體）所代為提供。在此一由政府機關—社福團體—社會福利服務使用者之間三者所形成的多邊法律關係架構下，就政府機關與實際上提供社會福利服務的社福團體間法律關係之形成，除少數係以行政委託（註1）或循《促進民間參與公共建設法》開放民間興建營運社會福利設施或提供補助款等途徑外，主要係依循《採購法》所定勞務採購方式而來（工程會，2017）（註2）；亦即由政府機關依政府採購法令所定採購方式向社福團體購入特定福利服務，並委由該受託社福團體直接提供特定福利服務給所需民眾，乃是現行臺灣社福服務輸送體系的重要特徵之一。即便是在地方政府層級，不管是地方政府自籌經費，或中央政府以年度補助款方式挹注地方政府來對提供社福服務，多數根據《採購法》所定採購特定勞務方式—亦即由各該政府機關斟酌社福服務需求之規模、複雜度等需求，及在地社福團體服務能量等，循《採購法》第22條第1項第9款辦理公開評選優勝社福團體，或逕依據同條項第12款規定購買身心障礙者、身心障礙福利機構、慈善機構所提供之非營利產品或勞務，採取限制性招標（議價、比價）方式—來選定並委託社福團體代為提供所需社會福利服務。

進一步檢視政府機關依現行政府採購法令辦理委託社會福利服務之際（以下簡

稱為採購機關)，可見無論是依據《採購法》第 22 條第 1 項第 9 款規定公告辦理公開評選優勝社福團體，或逕依據同條項第 12 款規定辦理議價或比價，抑或委託費用已逾公告金額十分之一以上但未達公告金額（新臺幣壹佰萬）而循同法第 23 條以及《中央機關未達公告金額採購招標辦法》第 2 條第 1~3 款規定邀請符合需要之社福團體辦理議價、比價，或是屬於公開招標搭配最有利標而依同法第 47 條第 1 項第 2 款規定無須訂定底價等情形，因其決標必須符合《採購法》第 52 條第 1 項第 2~3 款規定，亦即有資格進入議價締約階段之得標社福團體，係在「未訂底價之採購，以合於招標文件規定，標價合理，且在預算數額以內之最低標」者或具備「以合於招標文件規定之最有利標」要件者。然而，此處所謂「標價合理，且在預算數額以內之最低標」或說「合於招標文件規定之最有利標」之具體判斷，無不牽涉各該招標文件內容之擬訂，特別是針對各該招標案所預估經費概算乃至於所涉年度社福採購預算分配之細項規劃。另一方面，決標後議價簽約階段中採購機關與得標社福團體雙方間所簽定之社會福利服務採購契約書往往亦納入招標文件作為該採購契約內容之一部分；因此採購機關於招標前置階段所製作的招標文件（包含投標須知、邀標書/需求說明書/實施計畫、契約書草稿等）係主要形塑得標社福團體參與社會福利輸送之實際樣貌及其具體履約義務之規律規範，當然上開採購契約所設定之雙方履約內容（含履約標的之社福服務內容與水準、價金之支付等）之具體

約定，亦可能實際上左右著該項社會福利政策之執行成效，自不待言。

再者，雖說採購機關依《採購法》辦理採購而應訂定底價時，該底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列（參照《採購法》第 46 條第 1 項）；又縱使是依法採限制性招標而逕與評選優勝廠商進行比價或議價之情形，若採服務費用或費率決標者，則該服務費用之計算應該參酌一般收費情形核實議定並視該專業服務之類別、性質、規模、工作範圍及內容或工作期間等，再依《機關委託專業服務廠商評選及計費辦法》第 10 條第 1 項第 1~3 款規定於契約中擇定計費辦法。

此外，對於社會福利等專業服務之採購，針對各該社福服務需求與合理成本間對價之合致性，一如後述，現行《採購法》規定已預設了由採購機關與評選優良廠商進行溝通協商之議價機制設計；蓋此乃係基於契約自由原則下締約雙方當事人本可合意形成契約內容之必然。惟若自後述肆總盟的網路問卷研究結果觀之，已可見到六成以上受訪機關或團體一不論是社福團體抑或採購機關承辦人，均意識到公開招標開始到投標截止日期之前，針對社福服務需求及合理成本多未能有足夠溝通討論機會。具體來說，採購機關雖曾表示對於相關成本、單價編列等重要事項都有極高比例表示會留意；但是，受訪社福團體仍認為在預算編列及履約執行上遭遇問題，特別是政府委辦方案上仍存有將勞動人事等成本推卸給受託社福團體承受、社福服

務提供量與人力比多未合理等意見分歧。又在議價過程中，採購機關多會提醒得標團體應依據評審會議紀錄進行議約或提醒其可調整投標當時議價清單內容；惟受訪社福團體多認為「議價」過程並未有真正「議」的程序，指出因採購機關所匡列經費或無法彈性運用、或出現增加服務卻沒有增加價金、或實際上難以更改投標時議價清單等等；此一現象也反映出政府機關與社福團體間對於議價/議約程序之認知不同，甚或部分回覆意見指出得標社福團體必須以減價方式始可進行議價議約，也佐證了減價議約情況的存在。

類此多係因採購機關與受託社福團體間對於採購契約履約範圍(服務量與價金之具體約定)意見相左，卻未能在採購規劃階段或議價階段尋求意見折衝合致下，致後續衍生出許多社會福利服務採購契約履約紛爭；而此一推測更可從後述肆總盟的網路問卷研究結果獲得佐證。整體說來，現行《採購法》所預設招標前置階段與議價階段相關規範，或仍有不足之處且未必能契合社福服務採購之固有特性，而此或將影響社福服務提供能量乃至於整體輸送體系之健全發展，終亦可能影響一般國民及時享有合乎個人需求的優質社福服務之機會；是以，於個別社福方案委託中如何維持合理預算編列並在議價過程中維持採購機關與投標社福團體間對等當事人地位，確屬重要。

## 參、現行政府採購法令之採購 規劃與議價相關規範

按我國現行《採購法》第6條已明文揭櫫「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇」且「辦理採購人員於不違反本法規定之範圍內，得基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，為適當之採購決定」。申言之，採購機關在執行採購契約之際，自當在堅守公共利益之同時，亦必須恪遵公平合理原則而不得對於任一廠商採取任何差別待遇行為；並且更直接規定處於第一線的辦理採購人員具有實現一定合目的性裁量的義務，亦即辦理採購人員應基於同法所示公共利益、採購效益以及專業判斷等裁量基準來作出適當的採購決定。惟另一方面，亦可見到《採購法》及其子法以及工程會函頒《社會福利方案委託投標須知範本》及《社會福利方案委託契約書範本》等細部規範中，多基於前述維護公共利益之考量，無論在締約程序或履約規定上多傾向採取向採購機關優勢地位傾斜的契約規範設計。是以，在維護公共利益優於公平合理原則之預設思考下，一如後續肆總盟的網路問卷研究結果所見，實不難發現目前臺灣無論是中央或地方政府層級在執行社福服務採購實務運作上，社會福利服務採購機關不論是在採購規劃之事前準備階段、投標決標審議階段、議價締約乃至於締約後具體履約過程中，易傾向運用《採購法》所賦予其優勢締約當事人地位，而屢屢在社福採購實務上呈現出悖於《採購法》所示「公平合理」原則之疑義態樣。

其中，就本文所關注之社福服務採

購規劃之事前招標準備階段來說，《採購法》上僅明文採購機關及辦理採購人員對於招標文件具有一定保密義務，並在維持公正、公平、透明採購程序要求下，不得與廠商有片面接觸，亦應避免使參與投標廠商陷於利益衝突或有不公平競爭之情形（參照《採購法》第 34 條及施行細則第 38 條）。雖然，關於招標準備程序，政府採購法相關子法已訂定有一般性應遵循程序，其中就投標須知等招標文件之擬具，社福服務採購機關應視個案特性及實際需要載明法定應記載事項（註 3）；此際，採購機關應 (1) 確認採購經費及其來源、(2) 妥善規畫採購期程、(3) 涉及各案契約約定事項，應秉持公平合理原則約定雙方權利義務、(4) 接受社福目的事業主管機關補助辦理社福採購者，依補助條件辦理採購作業、(5) 依過去社會福利服務契約執行經驗及社福團體反映之問題，適時檢討修正新招標案之內容（包括強化對服務對象權益之保障）、(6) 參採工程會訂頒「社會福利方案委託投標須知範本」、「社會福利方案委託契約書範本」訂定招標文件（工程會，2017）。然而，事實上因各該採購機關未必對於所掌各項採購事項均具備一定專門知識或經驗，或未臻熟捻所有採購事務內容，未必能充分掌握各該招標案中社福服務需求、服務能量以及合理成本等（註 4）。對此，為使採購機關能符合公共利益、採購效益並兼顧專業判斷下擬具適當之招標文件，《採購法》第 34 條第 1 項但書已預設了招標機關可在開始招標程序之前，具體來說，在擬具招標文件等事前招標準備階段，透過「公開說明或藉以

公開徵求廠商提供參考資料」，不論係對於次年度社會福利服務採購契約之延續性方案或是對於創新方案等招標前置準備作業中，只要非屬接洽特定廠商且在符合公正公平透明公開程序下，採購機關本可基於職權而就招標案所涉社福服務需求與服務項目、範圍及提供方式、服務費用之計價方式等一般性規劃事項，以不特定廠商為對象而召開公開說明會或公開徵求參考資料，俾求招標文件等相關準備作業得以符合公共利益、採購效益並兼顧專業判斷之要求。只不過，目前對於上開「公開說明或藉以公開徵求」之具體進行，迄今尚未見有相關規範，實務運作上亦不易見到採購機關積極運作傾向。

其次，按採購契約之內容，包含社福服務提供項目、範圍、執行方法以及符合合理成本之價金設定等，契約自治本來就是締約雙方當事人，也就是採購機關及得標社福團體，自可經合議約定其間採購契約之具體內容。而此際所謂議價或議約之進行，本應在《採購法》所要求公平、公開之採購程序下（第 1 條）；並符合同法第 6 條所示公平合理原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇，且解釋上，採購機關僅能出於維持公共利益之必要下，始能行使同法所賦予其優勢締約地位，使符合政府採購法之立法旨趣。就議價締約階段，現行《採購法》上僅明文採購機關「辦理公告金額以上採購之招標…應於決標後一定期間內，將決標結果之公告刊登於政府採購公報，並以書面通知各投標廠商」（第 60 條前段），然就「辦理採購依第 51

條、第 53 條、第 54 條或第 57 條規定，通知廠商說明、減價、比減價格、協商、更改原報內容或重新報價，廠商未依通知期限辦理者，視同放棄」(第 60 條)條文觀之，解釋上確可知現行政府採購法已預設了由採購機關與評定優選社福團體進行議約可能之機制設計；惟《政府採購法施行細則》第三章決標，除就分項報價且分項投標者得分項簽約及驗收之規定(第 65 條第 5 款)外，未就議價等締約程序設有詳細規定。另查《機關委託社會福利服務採購作業手冊》亦針對得採公開招標搭配最有利標決標，說明採購機關可「將社福團體之過去履約經驗、品質、相關作業人力等納入評選項目；並可採招標文件預先載明之固定金額決標，且該固定決標金額之價格組成由社福團體自行編列(包含人員薪資)，不必於議價時洽減，但得議定服務內容，以兼顧採購品質」(工程會，2017)。惟實務運作上，政府機關與社福團體間對於議價/議約程序之認知有所不同，或出現得標社福團體須以減價前提來進行議價議約之情形，亦呈現出社福採購實務運作悖離法規範預設目的之落差。

## 肆、總盟的網路問卷研究結果

總盟在 2018 年所承接衛福部「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」中(衛福部，2018)，採用了網路問卷以及焦點座談。民間團體網路調查問卷執行時間為 2018 年 4/25-5/31，回收問卷為 176 份，政府單位網路問卷執行時間為 2018 年 5/9-6/9，回收問

卷數為 108 份。網路問卷透過衛福部發文告知各縣市政府單位以及民間團體協助填寫，填寫問卷的民間團體資格必須是具有投標政府社會福利方案經驗者，共計有民間團體共計 173 個填寫問卷，特徵以財團法人超過六成居多，最近投標的政府機關社福採購服務以六都超過六成為最多，最近一次投標社會福利服務的種類以身心障礙類最多、兒少福利次之，兩者合計占一半比例。填答問卷的民間團體人員超過八成為非編製專責採購人員，處理社會福利業務採購的時間已超過五年以上最多超過五成，職務為單位主管以七成為最多。而填寫問卷的政府單位必須是有承辦社會福利服務方案招標經驗者，填答問卷的政府單位人員有 107 個，單位隸屬台北市的有近兩成為最多，業務單位的有九成為最多，最近一次處理的社會福利服務採購以兒少福利最多、保護性服務次之。有參加過政府採購法研習課程的有四成四為最多，具採購專業人員證書的有四成一。政府單位填答者以業務承辦人的有七成九為最多。

此研究的調查結果分別敘述如下：

### 一、預算編列

#### (一) 民間團體

總盟將預算編列納入在問卷題目當中，在民間團體部分，題目為「根據您最近一次投標政府社會福利服務經驗，請問您在預算編列遭遇的問題是？」。結果填答本題的民間團體有 172 個中，回答人事費編列未含不休假給付、性別平等法規定

育嬰留停期間之職務代理人薪資或資遣費的有 48% 為最多，預算科目無法依服務需求互相勻支與預算編列未涵蓋機具設備、稅捐（印花稅、營業稅、營利事業所得稅等）、保險費等必要費用的各有 44%；人事費編列未含依法應由雇主負擔之勞工保險費、積欠工資墊償基金提繳費、全民健康保險費、勞工退休金的有 34%，總價過低不合常理的有 26%，單價編列過低不合常理的有 24%，數量編列不足的有 15%，要求提撥權利金、保證金、押標金、預備金等的有 13%，沒有遭遇問題的有 9%，回答其他的有 8%。

另外填答問卷的民間團體也填寫了問卷未列出的預算編列的問題如：社工（督導）薪資低於公部門之社工（督導）薪資、延後招標人事費及相關經費遭到縮減、將加班費與差旅費綁在一起並設定上限、人事費補助之勞健保與勞退不足、標案執行期間地方政府因中央政策轉變就變更標案經費內容及金額、有時服務量超過但經費卻無法擴編、總價經費不足、不補助行政人員但是核銷行政庶務壓縮專業服務時間及能量。

## （二）政府單位

在給政府單位的問卷題目當中，與預算編列相關的題目有兩題，第一題為「根據您最近一次的採購社會福利服務經驗，請問您在預算編列會做那些準備工作？」。填答本題的政府單位人員有 106 個，其中回答留意預算科目是否能依服務需求，在一定比例內勻支的有 73% 為最多；留意人

事費編列是否含依法應由雇主負擔之勞工保險費、積欠工資墊償基金提繳費、全民健康保險費、勞工退休金的有 69%；蒐尋政府單位經費編列標準或參考相關研究報告，試算合理的單價編列（含服務及營運成本）的有 65%；留意預算編列是否涵蓋機具設備、稅捐（印花稅、營業稅、營利事業所得稅等）、保險費等必要費用的有 43%；如屬以中央部會補助款辦理之採購案，確認是否已編列縣市政府自籌經費的有 42%；留意人事費編列是否含不休假給付、性別平等法規定育嬰留停期間之職務代理人薪資或資遣費等的有 27%；回答其他的有 4%。

第二題的題目為「根據您最近一次的採購社會福利服務經驗，請問您在預算編列遭遇的問題是？」填答本題的政府單位人員有 105 個，其中回答預算金額與細目已匡列，無法更動的有 45% 為最多；沒有遭遇問題的有 37%；單位預算不足（例如自籌款不足、議會未通過預算等）的有 30%；回答其他的有 5%。此外，政府單位填答者也填寫了本問卷未列出的其他預算編列遭遇的問題，包括了：經費概算難以掌握市場行情或受限於主計規範不合理上限、預算編列需採寬估方式，以免預算遭刪減後更為不足，如此惡性循環無助提升行政效益。

小結：（一）政府單位對於相關成本、單價編列等重要事項都有極高比例表示會留意。但是，對照民間團體在預算編列所遭遇的問題，特別是政府方案有將許多勞

動成本推卸至民間團體的問題，可發現政府和民間有極大意見分歧。（二）政府單位遭遇的預算問題，多數與業務單位的預算編列受制於主計與其他審查單位，無法更動經費、只能預先寬估經費以免遭到刪減，或是本身預算不足有關。（三）對照民間團體在預算編列所遭遇的問題，特別是政府方案有將許多勞動成本推卸至民間團體的問題。

## 二、議價過程

### （一）民間團體

總盟將議價過程也設計入問卷內容，在民間團體部分，題目為「根據您最近一次投標政府社會福利服務經驗，請問您在議價/議約過程遭遇的問題是？」結果填答本題的民間團體共計 172 個，其中遇到「無法經合意預留經費彈性運用可能性」有 44% 為最多；「依據服務需求或評選/評審委員會議結論須增加服務，卻無法增加價金者」次之占 33%；「沒有遭遇問題」占 32%；「非最低價決標卻必須以減價方式進行議價」占 19%；「被要求不得更改投標時議價清單細目及金額」占 17%；「投標金額未超過一百萬元仍被要求提供議價清單」占 3%；「其他問題」占 3%。另外填答者也填寫了問卷未列出在議價/議約過程遭遇的問題，包括有 1. 只能以最低價議價。2. 議約時已由市府先構想，討論異動空間有限且無增加人力或價金。3. 得標金額的調整，各項目需依比例調整，導致部分項目一定要自籌。4. 只是行政程序，無討論空間。

總體來說，僅有三成二民間團體在議價/議約過程沒有遭遇問題，有所遭遇的問題多數是跟民間團體認為在「議價」過程並未有真正「議」的程序，經費無法彈性運用、增加服務卻沒有增加價金、不能更改投標時議價清單、只能用減價來議價。

### （二）政府單位

在給政府單位的問卷題目當中，與議價相關的題目為「根據您最近一次的採購社會福利服務經驗，請問您在議價/議約程序會留意哪些事項？」填答本題的政府單位人員共計 108 個，「提醒得標單位必須依據評選/評審委員會議紀錄進行議約」有 71% 為最多；「是否應訂定底價」次之占 60%；「提醒得標單位依可調整項目變更投標時所提議價清單細目及金額」占 38%；「提醒得標單位必須以減價方式進行議價」占 30%；「其他」占 5%。

小結：（一）政府單位會提醒得標團體依據評審會議紀錄進行議約、提醒得標單位可調整變成投標時的議價清單內容，對照民間團體認為「議價」過程並未有真正「議」的程序，經費無法彈性運用、增加服務卻沒有增加價金、不能更改投標時議價清單，顯示政府單位和民間團體在議價/議約程序的認知有所不同。（二）本題也顯示有三成政府單位填答者會提醒得標單位要以減價進行議價，這和民間團體認知的只能用減價來議價的填答結果是互相呼應的，呈現的確有只有用減價來議約的情況是真正存在的。

## 伍、代結語：目前研擬中《機關委託社會福利服務廠商評選及計費辦法(草案)》之檢討

由前所述可知，從社福服務方案委託招標中的預算編列與議價實際運作狀況來看，政府與非營利組織之間的關係並非如 Najam (2000) 提到的互補關係。政府常有預算編列不足、成本概念不清、以減價來執行議價的狀況，對民間團體執行服務的專業人力以及服務品質造成影響，也凸顯政府和民間團體之間地位不對等的事實。

今年五月間已經立法院三讀通過並經總統公布《採購法》部分修正條文中，第 22 條第 1 項增列公告金額以上社會福利服務可採限制性招標，同條第 3 項並將授權由工程會會同衛福部訂定相關廠商評選辦法及服務費用計算方式；為配合上開《採購法》修法進程並爭取時效，工程會已於去(2018)年 9 月間邀集衛福部、主計處及各地方政府相關機關逐條討論《機關委託社會福利服務廠商評選及計費辦法(草案)》，並於去年底及今年 1 月間兩度邀集國內社福團體代表、學者專家等舉辦研商會議。受限於篇幅，以下僅就預算編列及議價方式所涉條文，分以下述之點進行扼要檢討，作為本文代結語。

一、受託辦理社福服務採購所需預算項目之編列，草案第 5 條廣泛列舉包含各類人事費用(含各項薪資、非經常性獎金、社會保險費、加班費等)、業務費(含

差旅費、臨時酬勞費、設施設備維修費、各類稅捐等因執行委辦案件工作之必要支出)、資本門費用、執行委辦案件工作所需人事費用與業務費用以外之各種管理費用(含保險費及退休金提撥、行政事務費、利潤等)、營業稅以及其他經機關認定之必要費用；又同草案第 12~16 條亦明文社會福利服務費用之計算方式、適用情形及應符合規定；這些新設規定，確實有助於釐清目前實務上就預算項目編列之疑義，並可消弭部分歧見。然而，就社福服務採購一般預算項目、服務量或金額等算定基準之具體設定，似仍未見採購機關透過向不特定廠商「公開說明或公開徵詢」方式來掌握招標案中社福服務需求、服務能量以及合理成本等事前雙向溝通途徑之預設，恐將來實務運用上仍難脫出目前廣泛賦予採購機關片面決定之傾斜式機制，而具體規定是否合乎公平合理原則，仍有待後續檢證。

二、草案第 6 條第 1 項明訂採購機關得視個案特性及實際需要，於招標文件中載明法定應記載事項，此條不外是前述《機關委託專業服務廠商評選及計費辦法》第 4 條之重申(註 5)；惟第 1 項第 5 款及第 2 項有關人員薪資規定，是前述第 4 條所沒有的，旨在提供社福服務工作人員一定薪資保障，確應予肯定。

三、草案第 9~11 條雖明訂與評選優勝廠商之議價決標要件與程序，然而對於議價乃至於議約等細部締約程序之進行，仍未見相關規範；特別是就個別採購案所

涉社福服務提供內容與其合理成本間之合意形成，恐為促成並確保得標社福團體可與採購機關進行實質議價或議約可能，尚有持續推動其制度化之必要。

(本文作者：林偉如為國立臺灣海洋大學海

洋法律研究所助理教授；潘若琳為台灣社會福利總盟副秘書長；周怡君為東吳大學社會學系教授)

**關鍵詞：**社會福利服務、方案委託、預算編列、議價

## 註釋

註 1: 參照行政程序法 16 條第 1 項：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」

註 2: 參照政府採購法第 7 條第 3 項：「本法所稱勞務，指專業服務、技術服務、資訊服務、研究發展、營運管理、維修、訓練、勞力及其他經主管機關認定之勞務。」

註 3: 亦即《機關委託專業服務廠商評選及計費辦法》第 4 條第 1~15 款所示法定應記載事項。

註 4: 例如《機關委託專業服務廠商評選及計費辦法》第 10 條第 1 項明文「服務費用之計算」，應視專業服務之類別、性質、規模、工作範圍及內容或工作期間等情形，就 (1) 總包價法或單價計算法、(2) 按月、按日或按時計酬法及 (3) 服務成本加公費法，擇定符合需要者並訂明於契約。雖然自總盟網路問卷研究結果，可見六成五以上受訪政府機關人員表示會蒐尋政府單位經費編列標準或參考相關研究報告，試算合理的單價編列（含服務及營運成本），又超過七成回覆會注意含勞健保費等人事費用之編列等；惟在目前事務運作上欠缺雙向溝通制度性途徑之下，具投標經驗社福團體之受訪意見仍表示，政府社福委託方案有將許多勞動成本推卸至民間社福團體負擔的問題。

註 5: 惟將來在《機關委託社會福利服務廠商評選及計費辦法（草案）》公布生效後，就社會福利服務採購則不再適用《機關委託專業服務廠商評選及計費辦法》規定，併予敘明。

## 參考文獻

行政院公共工程委員會，2017 年，機關委託社會福利採購作業手冊。(https://www.pcc.gov.tw/cp.aspx?n=10CA9F72C981FC4C，瀏覽日期 2019 年 3 月 31 日)

卓春英 (2017)。〈社會福利民營化之實踐與省思—以社區照顧關懷據點之實施為例〉。《社會發展研究學刊》，第 19 期，頁 112-140。

衛生福利部，2018 年，衛生福利部社會及家庭署委託 106 年度「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」研究成果報告。

Najam, A. (2000). The four C's of government third Sector-Government relations. *Nonprofit management and leadership*, 10(4), 375-396.