

機關委託社會福利服務採購作業手冊

行政院公共工程委員會

106年7月

機關委託社會福利服務採購作業手冊

目錄

壹、前言	2
貳、「社會福利服務」之範疇	3
參、不適用採購法辦理之情形	3
一、以補助方式辦理者	3
二、依行政程序法辦理者	4
三、依促進民間參與公共建設法辦理者	4
肆、依採購法辦理之作業程序規定	5
一、採購規劃作業	5
二、招標方式	6
三、招標文件規定及作業	11
四、評選(比)及決標	14
五、驗收	16
六、付款及審核程序	17
七、其他	17
伍、結語	19

機關委託社會福利服務採購作業手冊

壹、前言

社會福利業務為政府持續推動的重要政策之一，其推動模式有多種態樣，例如補助、依促進民間參與公共建設法(以下簡稱促參法)開放民間投資興建營運社會福利設施、依政府採購法(以下簡稱採購法)之勞務委任等，依採購法方式辦理者，係推動社會福利業務模式之一。

採購法第 2 條：「本法所稱採購，指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。」；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」。因此，社政機關委託社會福利機構、團體(以下合稱社福團體)辦理各項社會福利服務，其性質屬勞務採購者，適用採購法。惟部分機關未能顧及社會福利服務特性及善用採購法之彈性作業規定，致社福團體認為社會福利服務係以人為服務主體，與工程、財物及一般性勞務有別，希能改善實務執行面所遭遇之問題，例如：機關仍收取押標金、保證金，造成社福團體財務壓力過重；採最低標決標恐影響服務品質；多採 1 年 1 標而影響服務延續性；涉及評選、評鑑、督導考核作業疑義；履約管理過程，相關表報行政作業過多；撥付經費時間與核銷問題等。

為避免各機關人員，因不熟悉法令，以僵化之作業方式辦理社會福利服務採購案，造成機關與受委託者間之誤解，

或無法兼顧社會福利服務特性而影響辦理成效，爰編撰本作業手冊，期能釐清機關人員在辦理委託社會福利服務採購案時之適法疑義，善用政府採購法令，達成提升社會福利服務品質及效率之目標。

貳、「社會福利服務」之範疇

各機關依社會福利法規或地方自治權責，辦理社會福利之業務服務，例如依社會救助法、性侵害犯罪防治法、兒童及少年性剝削防制條例、兒童及少年福利與權益保障法、身心障礙者權益保障法、特殊境遇家庭扶助條例、家庭暴力防治法、老人福利法、長期照顧服務法、身心障礙者權利公約施行法、兒童權利公約施行法、公益勸募條例、志願服務法及社會工作師法等辦理者。

參、不適用採購法辦理之情形

一、以補助方式辦理者：

- (一) 機關以補助方式辦理各項社會福利方案，屬補助個案當事人者，非屬採購，例如依法令規定補助低收入戶或低收入戶生活費、安置費，由提供服務機構依補助標準造冊申領費用，屬補助個人性質，不適用採購法。
- (二) 機關補助民間社福團體、家庭或自然人者，其補助對象之選定不適用採購法。該受補助者如為自然人，其以補助款辦理採購，亦無採購法之適用；如為法人或團體，其以補助款辦理採購，適用採購法第 4 條規定，即個別採購案之補助金額占採購金額半數以上，

且補助金額在公告金額(新臺幣 100 萬元)以上者，應依採購法之規定辦理，並受該補助機關之監督。

- (三) 補助機關對於法人、團體依採購法第 4 條所辦理之採購，應於開標、比價、議價、決標及驗收時進行監督，並執行採購法及其施行細則所定關於上級機關應行使之事項。
- (四) 2 以上機關補助法人或團體辦理同一採購者，以其補助總金額計算之。補助總金額達採購法第 4 條規定者，受補助之法人、團體應通知各補助機關，並由各補助機關共同或指定代表機關辦理監督。

二、依行政程序法辦理者：

按行政程序法第 16 條規定：「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(第 1 項)。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙(第 2 項)。第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之(第 3 項)。」其所稱「委託」者，係指涉及對外行使公權力之權限移轉，且應有法規依據訂定得為委託者，始得為之。機關依該規定辦理行政權限之委託，不適用採購法。

三、依促進民間參與公共建設法辦理者：

- (一) 按促參法第 48 條規定：「依本法核准民間機構興建、營運之公共建設，不適用政府採購法之規定。」
- (二) 機關辦理促參法第 3 條第 1 項所稱之公共建設，例如

經中央目的事業主管機關認定之社會福利設施，並依第 8 條第 1 項各款之民間參與方式之案件，例如 BOT (Build - Operate - Transfer，由民間投資興建，並且負責營運，營運期屆滿後，移轉該建設所有權給政府)、OT (Operate - Transfer，政府興建完成之建設交由民間營運，營運期屆滿後，營運權歸還給政府) 等，其依促參法辦理者，不適用採購法。

- (三) 有關公有建築物委託社福機構營運，個案如符合促參法規定範圍，優先依促參法規定辦理；如未符合促參法規定範圍，始依採購法第 99 條規定辦理。

肆、依採購法辦理之作業程序規定

一、採購規劃作業：

- (一) 確定採購經費及其來源：所需經費循預算程序編列者，各主辦機關依其施政計畫初步估計所需經費概算，編列合理之社會福利採購預算，提升服務品質。
- (二) 妥善規劃採購期程：機關於前次契約屆期前完成採購作業，預留辦理招標作業之緩衝期間，以避免發生服務中斷情形，並得視個案需要於招標公告及招標文件保留後續擴充權利，或簽訂一年以上之長期契約。
- (三) 涉及個案契約約定事項，機關應依「公平合理」原則約定雙方權利義務，對社福團體不得為無正當理由之差別待遇，並可依實際需要辦理招標文件公開閱覽，俾減少招標及履約爭議。

- (四) 機關如接受社會福利目的事業主管機關補助辦理社會福利服務採購，其採購作業模式，依其補助條件辦理；機關自行辦理非受中央補助之社會福利服務採購，亦可比照辦理。
- (五) 機關可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。
- (六) 機關訂定招標文件，可參採工程會訂頒「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」(公開於工程會網站)。

二、招標方式：

對於社會福利服務對象之選擇，機關可依採購法規範之多樣化採購方式，配合社會福利服務之規模、複雜度等需要，選擇最適方式。例如依採購法第 22 條第 1 項第 9 款辦理公開評選優勝社福團體；依同條項第 12 款購買身心障礙者、身心障礙福利機構、慈善機構所提供之非營利產品或勞務，得以限制性招標(議價、比價)方式辦理。

屬延續性之社會福利服務委外計畫，得採一次招標與社福團體簽訂 1 年以上之契約，或於招標公告及招標文件敘明後續擴充或續約權利之保留條件，以利整體社會福利計畫之執行，避免逐年招標更換社福團體影響服務成效。另以居家服務採購為例，其採購金額大、等標期長，如原採購履約期間 1 年，後續擴充期間可訂為 1 年 3 個月，該 3 個月係預為因應中央補助經費審查核定時間或作為機關招標作業之緩

衝期，避免未及時決標，導致服務中斷。

茲就機關依採購法規定辦理委託社會福利服務案，適合採行之招標作業方式如下：

(一) 委託費用屬公告金額（新臺幣 100 萬元）以上者：

- 1、機關辦理公告金額以上之社會福利服務採購，得依採購法第22條第1項第9款及「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」，簽經機關首長或其授權人員核准採限制性招標，以公開評選準用最有利標，擇優勝社福團體辦理議價決標。
- 2、如為身心障礙者、身心障礙福利機構或慈善機構所提供之非營利之社會福利服務，可依採購法第22條第1項第12款及其施行細則第23條之1規定，由需求、使用或承辦採購單位，就個案敘明符合該款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准採限制性招標，邀請身心障礙者、身心障礙福利機構或慈善機構辦理議價或比價，免經公開評選程序。
- 3、經公告招標(包括公開招標、選擇性招標及限制性招標公開評選)，無社福團體投標或無合格標者，可依採購法第22條第1項第1款及其施行細則第22條第1項、第23條之1規定，由需求、使用或承辦採購單位就個案敘明符合該款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准採限制性招標，擇定合適社福團體辦理議價或比價。其得以比價方式辦理者，優先以比價方式辦理。
- 4、如社福團體具有獨家供應之情形，且無其他合適之替

代標的者，可依採購法第22條第1項第2款及其施行細則第23條之1規定，由需求、使用或承辦採購單位，就個案敘明符合該款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准採限制性招標，直接邀請該社福團體辦理議價。

- 5、原招標公告及招標文件已敘明後續擴充之金額、數量或期間者，該後續擴充採購，得適用採購法第22條第1項第7款規定，於原契約敘明得擴充之金額、數量或期間之上限範圍內，與原社福團體辦理議價續約；亦可於原契約敘明續約條件，例如服務績效經機關審查優良者，得擴充履約期間，不必一年一標，並可預留機關辦理招標作業之緩衝期間。如原招標文件之後續擴充條件載明係以原契約條件及價金續約核算付款，得以換文方式辦理，免召開議價會議。工程會94年3月29日工程企字第09400096190號函(公開於工程會網站)，已有函釋。
- 6、對於經常性之社會福利個案，得依採購法第20條規定採選擇性招標，建立合格之社福團體名單，供隨時使用，並持續接受社福團體申請加入該名單。名單建立後，後續得依原招標文件規定，邀請名單內之社福團體提送營運計畫及經費需求，供審標、決標。
- 7、另得採公開招標搭配最有利標決標，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。

8、社會福利服務採購之招標作業，應於前次契約屆期前儘早完成，以利新約接續提供服務。如認為個案服務之延續性需跨年長期辦理，亦可一次招標訂定一年以上之長期契約。雖未來年度之預算尚未核定，仍可預先載明第二年以後之工作事項，並保留視未來年度預算核定情形調整之權利。行政院95年5月19日院授主忠字第0950003151號函及工程會103年10月17日工程企字第10300341790號函(公開於工程會網站)，已有函釋。

9、查內政部96年4月2日台內社字第09600497441號函說明二略以：「政府委託民間辦理社福方案，其依政府採購法第22條第1項第7款已於原招標公告及招標文件載明後續擴充條件，並據此辦理議價續約者，因非屬新興資本支出及新增計畫，其經費依預算法第54條及中央政府總預算案未能依限完成時之執行補充規定第2點規定，可在上年度預算之執行數或當年度預算編列數較低者之範圍內覈實支用，尚非須俟預算完成審議程序後始得動支，故得先行辦理決標，不受續約當年度預算審議延宕之影響。」(公開於工程會網站)。

(二) 委託費用屬未達公告金額而逾公告金額十分之一(即超過新臺幣10萬元未達新臺幣100萬元)者：

採購法第23條規定：「未達公告金額之招標方式，在

中央由主管機關定之；在地方由直轄市或縣（市）政府定之。地方未定者，比照中央規定辦理。」工程會依上開規定已訂定「中央機關未達公告金額採購招標辦法」（以下簡稱未達公告金額辦法）供機關依循。機關辦理未達公告金額之社會福利服務採購，得依下列方式辦理招標，但直轄市或縣（市）政府已依採購法第 23 條另定未達公告金額之招標方式者，從其規定。

- 1、依未達公告金額辦法第 2 條第 1 項第 1 款規定，如有符合採購法第 22 條第 1 項第 1 款至第 4 款、第 7 款及第 12 款情形之一者，得採限制性招標，由機關需求或承辦採購單位，就個案敘明符合該款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准，邀請符合需要之社福團體辦理議價、比價。其得以比價方式辦理者，優先以比價方式辦理。或依採購法第 22 條第 1 項第 9 款委託專業服務，以公開評選準用最有利標擇優勝社福團體辦理議價決標。
- 2、依未達公告金額辦法第 2 條第 1 項第 2 款及採購法第 22 條第 1 項第 16 款，由機關需求、使用或承辦採購單位就個案敘明不採公告方式辦理及邀請指定之社福團體辦理比價或議價之適當理由，簽報機關首長或其授權人員核准採限制性招標，免報經主管機關認定。其得以比價方式辦理者，優先以比價方式辦理。
- 3、依採購法第 49 條及未達公告金額辦法第 2 條第 1 項第 3 款規定，機關可於政府採購資訊網路公開取得 3 家以上社福團體之書面報價或企劃書，擇符合需要之

社福團體辦理議價、比價。該符合需要者之選擇，得由機關自行成立之評審小組，就社福團體所提出之企劃書，取最有利標之精神，辦理綜合評審後擇定之。

(三) 委託費用屬公告金額十分之一（新臺幣 10 萬元）以下者：依未達公告金額辦法第 5 條規定，得不經公告程序，逕洽符合需要之社福團體辦理。

三、招標文件規定及作業：

(一) 資格：

- 1、機關於招標前預為考量未來參與投標之社福團體之性質，與營利組織有別，其資格證明文件應依採購法第 36 條、第 37 條及「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」（下稱資格認定標準）妥為訂定。對於無法申請核發之證件，例如該標準第 3 條第 1 項所列納稅證明、公會會員證等，免於招標文件規定，或載明允許免附具，以免造成渠等投標及機關審標時之困擾。
- 2、考量社福團體之履約能力，機關得依資格認定標準第 4 條第 1 項第 1 款規定，要求投標廠商提出「曾完成與招標標的類似之證明」；或依同條項第 3 款規定，要求提出「具有專業、專技證書」等證明文件。如屬特殊或巨額（新臺幣 2,000 萬元以上）之社會福利服務採購，得訂定特定資格，包括該標準第 5 條第 1 項第 1 款「具有相當經驗或實績」、第 2 款「具有相當人力」、第 4 款「具有相當設備」等資格條件

進行審查；亦得將該等資格文件列為評選項目進行評比。

3、工程會 95 年 10 月 16 日工程企字第 09500378810 號函(公開於工程會網站)各機關辦理採購，應妥為訂定投標資格條件，如屬庇護工場、身心障礙福利機構或社福團體具有履約能力之採購，不得排除渠等參與投標，以免發生不當限制競爭。

4、社福團體參與投標時，可由出席人員提出授權書，於授權範圍內代表該機構出席會議或為意思表示。招標機關如要求有權代表出席人員尚須攜帶投標機構之印章，易生爭議。

(二) 押標金/保證金：

1. 機關辦理社會福利服務委辦案，屬勞務採購，依採購法第 30 條第 1 項第 1 款規定可以免收押標金、保證金，包括二者均得免收。

2. 工程會 95 年 7 月 26 日工程企字第 09500279830 號(公開於工程會網站)函知各機關，為利民間團體協助政府推動社會福利工作，各機關辦理限以身心障礙者、身心障礙福利機構及社福團體為投標對象之採購，建請考量其採購個案性質，依採購法第 30 條第 1 項規定免收押標金、保證金。

(三) 契約價金之給付：

1. 契約明定契約價金之給付方式及付款期限，並載明價金依履約工作事項及其進度分期給付，例如按月、按季付款或其他方式，由機關視個案採購性質

於契約載明。各分次付款尚非必須約定經過驗收程序，契約得約定以查驗方式辦理，並至履約期屆滿再辦理驗收。

2. 計價方式，採總包價法計價，社福團體履約結果符合契約約定之工作事項，機關依契約憑發票或收據付款，以簡化核銷憑證及書表。另機關亦可於招標文件載明契約價金含雇主依法需繳納之勞健保等費用，並對於加班費部分，約定以實作實算方式另計。
3. 為免造成核銷複雜、困難及爭議，建議避免採用服務成本加公費法。

(四) 底價：

- 1、依採購法第 22 條第 1 項第 9 款評選優勝之社福團體時，得依「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」第 9 條第 1 款以招標文件訂明之固定費率或費用辦理決標，無需就價格另行訂底價及議減。
- 2、採限制性招標邀請社福團體辦理議價如需訂底價者，依採購法施行細則第 54 條第 3 項規定，應先參考其報價或估價單(包含各項報價明細)後訂定底價，如報價合理者，得依其報價訂定底價，辦理決標。
- 3、底價應依採購法第 46 條訂定，對於不同優勝序位之社福團體，應訂定不同之底價；社福團體報價合理者，可考慮照價訂底價，照價決標。
- 4、訂定底價確有困難之特殊或複雜案件或以最有利標決標之社會福利採購案，依採購法第 47 條第 1 項規

定得不訂底價，並得依同條第 2 項規定由投標之社福團體自行詳列報價內容。機關則依採購法施行細則第 75 條第 1 項由評審委員會(得由採購法第 94 條之採購評選委員會代之)先審查其標價後，提出建議金額，以作為減價之依據。但標價合理者，得不提出建議金額，只要在預算金額內即照價決標。並得依採購法施行細則第 54 條之 1 規定採固定費用決標，不訂底價。

四、評選(比)及決標：

為了避免因競價發生劣幣驅逐良幣之情形，機關可就社福團體之專業能力、人力、設備、經驗或價格等項目，作綜合評選，以整體表現最優之社福團體為選擇對象。對於不同專業領域之社會福利服務採購，亦可採分項複數決標，委託 2 家以上之社福團體提供服務。

(一) 公開評選：

- 1、依採購法第 22 條第 1 項第 9 款採公開評選優勝者，或依採購法第 56 條適用最有利標決標者，應依採購法第 94 條及採購評選委員會組織準則之規定，於招標前(至遲於開標前)成立採購評選委員會，人數為 5 至 17 人，其中外聘專家、學者人數不得少於三分之一；並應一併成立 3 人以上之工作小組，且至少應有 1 人具有採購專業人員資格，協助評選委員會辦理與評選有關事宜。
- 2、於招標文件訂明評選項目、評審標準及評定方式。評

選項目、評審標準及評定方式有前例或條件簡單者，得由機關自行訂定或審定，免於個案招標前由採購評選委員會召開會議訂定或審定之。

- 3、由採購評選委員會依招標文件規定之評審項目及標準，公正客觀評選出整體表現最優或對機關最有利之社福團體。
- 4、得於招標文件預先載明契約金額或一固定費用或費率，俾供社福團體據以提出對應之服務標的，並作為決標簽約之用，並請查察工程會 99 年 4 月 14 日工程企字第 09900145930 號函訂頒之「機關辦理最有利標採固定費用或費率之參考作業方式」（公開於工程會網站）。機關辦理議價程序時，其採固定費用或費率決標者，不必議減價格，僅議服務內容即可。
- 5、最有利標作業程序如遴選委員、評選及協商等，請參閱工程會訂頒之「最有利標作業手冊」（公開於工程會網站 <http://www.pcc.gov.tw/>政府採購/政府採購法規/採購手冊及範例/最有利標）。另工程會已訂定「機關辦理最有利標簽辦文件範例」（公開於工程會網站 <http://www.pcc.gov.tw/>政府採購/政府採購法規/招標文件案例/機關辦理最有利標簽辦文件範例），供機關製作採購相關文件，以減少疏失。

(二) 未達公告金額案件之評審（比）：

- 1、依採購法第 49 條及未達公告金額辦法第 2 條公開取得社福團體之企劃書，擇定符合需要者，得由機關自行成立之評審小組辦理評審（比）事宜。至於評審小

組之組成及是否為內派、外聘均不拘，由機關依權責自行核定。

2、公告結果僅獨家社福團體符合需要者，得以議價方式辦理；如有 2 家以上符合需要，得就具備履約能力之社福團體經評比程序擇最優者以議價方式辦理。該評審（比）程序應審慎辦理並作成紀錄。

（三）評選（比）項目：

評選（比）項目得包括：專業人力、專業能力、如期履約能力、設備資源、過去履約紀錄、經驗、對個案瞭解程度、總標價及其組成之合理性等。

（四）決標公告：

無論公告或不經公告程序辦理之社會福利服務採購案，其屬公告金額以上者，決標結果應依採購法第 61 條規定辦理決標公告；屬未達公告金額而逾公告金額十分之一者，則依採購法第 62 條規定將決標資料傳送至政府電子採購網。

五、驗收：

社會福利服務採購案之驗收，得依採購個案性質及業務需要於招標文件訂定查驗標準及查驗程序，其結果並供驗收之用，例如基於平時查察(抽查)服務品質之結果，作為驗收之依據。另依採購法施行細則第 90 條之 1 規定可採書面驗收或召開審查會方式辦理。

（一）採書面驗收者，其內部簽核或支出憑證之簽辦文件得載明主驗人、會驗人欄位供使用，並以其書面驗

收文件，視為驗收紀錄。

- (二) 採召開審查會方式辦理驗收者，得以機關首長或其授權人員指派之主持人視同主驗人；會同審查之人員為協驗人員；接管或使用單位人員為會驗人員。審查會紀錄，並得視為驗收紀錄。

六、付款及審核程序：

- (一) 驗收後付款：除契約另有約定外，於驗收合格後，機關於接到社福團體提出請款單據後 15 工作天內，一次無息結付尾款。但涉及向補助機關申請核撥補助款者，付款期限為 30 工作天。
- (二) 審核程序：除契約另有約定外，如發現社福團體有文件不符、不足或有疑義而需補正或澄清者，機關應一次通知澄清或補正，不得分次辦理。其審核及付款期限，自資料澄清或補正之次日重新起算；機關並應先就無爭議且可單獨計價之部分辦理付款。
- (三) 社福團體請款過程，對於符合契約約定且無爭議可單獨計價之部分可先行付款，避免延宕給付契約價金，影響社福團體服務品質。

七、其他：

- (一) 保障勞動者權益：機關得視個案需要於招標文件載明勞工實際領取之薪資、雇主依勞動法令應負擔之勞健保費用、提撥勞工退休金屬固定費用，採固定金額給付，不列入社福團體之報價範圍，而僅就固定金額以外之管理費用、利潤、稅捐等

報價，決標後將上開權益事項訂於採購契約，保障勞動者權益。

- (二) 設備歸屬與維修權責：社福團體使用機關之設備提供服務，機關如需社福團體負責維修，應合理編列維修費用；倘契約有編列履約期間設備之維修費，維修責任屬社福團體；另如考量難以掌握履約期間設備是否須維修或更換，機關得以另案採購方式辦理。
- (三) 機關就委託之社福團體，可否於履約期間向服務對象收費，宜於採購契約明定，以避免爭議。
- (四) 契約變更：契約期間如遇政府法令之新增或變更，屬採購契約要項第 38 點所稱「政府行為」，機關得視個案實際情形，就契約履約費用得調整契約價金之部分，依契約約定辦理。
- (五) 履約爭議：屬個案契約履約事項，應依契約約定處理，如有履約爭議，得依採購法第 6 條第 1 項「公平合理」原則與廠商進行協議，如仍未能達成協議者，得依契約所載爭議處理方式解決，例如採購法第 85 條之 1 所定「調解」方式處理。
- (六) 對採購法若有任何問題，可至工程會網站 (<http://www.pcc.gov.tw>\政府採購法規\政府採購法\相關子法或相關解釋函)查詢或利用諮詢專線 02-87897647~50)，亦可以機關名義利用傳真（傳真電話 02-87897604）或郵遞方式（台北市 110 信義區松仁路 3 號 9 樓）洽詢。
- (七) 另外，社會福利目的事業主管機關於補助機關辦

理社會福利服務採購(無論補助金額多寡)，得參酌本手冊所載採購作業模式，明列補助條件，例如免收押標金保證金、採後續擴充續約、採最有利標決標、按履約進度付款、採總包價法計價等方式，要求機關於辦理社會福利服務採購時配合辦理。

伍、結語

綜上分析，現行社會福利服務採購之作業規範甚為多元，採購法規定之各種彈性作業，足可因應機關辦理各種性質之社會福利服務案件需要。

藉由本作業手冊之說明，希能協助各機關選擇適當的採購作業方式，以合理的經費覓得優質之社福團體提供社會福利服務。