

——呂宗翰——

# 以國軍伙食費結構探究伙食委外最佳策略

## 提要

- 一、鑒於國軍無論執行何種伙食委外模式，均以伙食費額度為委外預算來源，故本研究將以伙食費之結構，分別就「成本標的」、「核算基準」、「法令規定」及「決標方式」等四個面向，探究其影響伙食委外策略關聯性。
- 二、現階段伙食委外以「人力委外」方式執行；經二次以上「人力委外」招標無法決標之特殊地區單位，彈性開放「廚房委外」作法，故以「廚房委外」與「人力委外」模式實施分析，比較獲得伙食委外最佳策略。
- 三、伙食費結構調整方向，將導引執行單位後續委外策略選擇。伙食費結構修訂後，相關成本標的、核算基準及法令依據完備，單位在委外模式選擇上可視需求選定。
- 四、伙食委外雖以降低國防預算支出為最重要考量因素，然並非決定性因素，以現行伙食費結構作為伙食委外預算來源，若未能全面、合理的評估，而冒然採取任何一種伙食委外策略，不但達不到委外效果，反而徒增伙食委外的管理困擾。

**關鍵詞：**伙食費、伙食費結構、伙食委外、廚房委外、人力委外



## 壹、前言

104年「國防報告書」中明確闡述：將有限國防資源，挹注於主作戰部隊，檢討保留後勤核心能量，並依資源釋商之精神，將伙食、補給、運輸、設施維護等項目委由民間辦理。<sup>1</sup>而國防部後勤參謀次長室在「後勤政策指導（修訂版）」中亦指出：為落實國防自主，促進民間產業發展及擴大內需政策，配合組織調整，結合民間資源，擴大檢討後勤委外項目。<sup>2</sup>因此，「保留核心能量、推動委外業務」是未來國軍後勤支援轉型所面臨的重要議題。

民國99年起，依「國軍伙食委外作業指導」規範相關單位陸續試行，並規劃「廚房委外」、「人力委外」及「中央廚房」3種模式作為選項。<sup>3</sup>然因農漁畜產業透過行政機關向國防部陳情，國軍伙食委外單位未透過副食供應站採購食材，嚴重影響國內農漁畜產銷，<sup>4</sup>故國軍伙食委外政策大方向變革，自民國103年起均應採「人力委外」模式辦理。卻衍生副食品供應商即外包商、廠商人力不足等爭議事件傳出。<sup>5</sup>不禁使筆者懷疑究竟何種委外

模式符合實際需要。

鑒於國軍無論執行何種伙食委外模式，均以伙食費額度為委外預算來源，且極少學者論著對國軍伙食費有所著墨，故本研究將以伙食費之結構，分別就「成本標的」、「核算基準」、「法令規定」及「決標方式」等四個面向，探究其影響伙食委外模式選擇之關聯性，以提供將來伙食委外政策研頒或單位委外模式選擇之參據。

## 貳、伙食費定義及結構

### 一、伙食費定義

有關國軍伙食費的定義，在「國軍官兵止伙作業規定」中明確列述：是指國軍官兵主副食「給與計價標（基）準」表所列之「主副食計值」、「副食費」、「地區性副食實物補助費」及「國軍副食實物補助費支給要點」所列之勤務性副食實物補助費。<sup>6</sup>另「國軍各級單位現金會計作業規定」對主副食費的定義範圍更廣，指出凡財務單位撥入或依規定自行收取之主食代金、副食費及副食實物補助費、加菜金、各種伙食款等款均屬之。<sup>7</sup>就目

1 《中華民國104年國防報告書》（臺北：國防部，民國104年10月），頁110-111。

2 後勤政策指導-修訂版（國防部參謀本部後勤參謀次長室），民國104年7月9日，頁1-5~1-6。

3 國軍伙食委外作業指導（國防部參謀本部後勤參謀次長室），民國98年7月9日，頁2。

4 曾韋禎、羅添斌，〈業者：軍伙外包衝擊農漁畜產銷〉《自由時報》（臺北市），民國100年9月6日。

5 立法院第9屆第1會期第3次會議案關係文書（立法院），民國105年1月26日，頁591。

6 國軍官兵止伙作業規定（國防部參謀本部後勤參謀次長室），民國100年9月14日，頁1。

7 國軍各級單位現金會計作業規定（國防部主計局），民國95年3月31日，頁3。

前國軍伙食委外單位對外招標的經費來源，均以「國軍官兵伙食作業規定」所定義的範圍作為核算依據。

## 二、伙食費結構說明

(一) 國軍伙食費依前述定義，其結構可區分為「主副食品計值」、「副食費」、及「副食實物補助費」等3大類；另國軍官兵個人主副食費結構（額度）、發放（方式）表中，「主副食品計值」及「副食費」款源已併銷入個人薪資，而「副食實物補助費」款源係由人員維持費預算編列支出（如表一）。

(二) 進一步分析國軍官兵伙食費結構，其中「主副食品計值」由白米、麵粉、黃豆、食油、食鹽及燃油等6項類別構成，分別依「日給定量」、「採購單價」及「補給日數」相乘換算後加總，即為其年度核定額度；另再加計「副食費」、「副食

實物補助費」核定額度即構成現行國軍官兵個人每月伙食費。

## 三、伙食費核算基準

(一) 主副食品計值：由陸軍後勤指揮部參考市場物價波動及躉售指數，<sup>9</sup> 據以修訂每年度國軍官兵主副食「給與計價標準（基準）」表內主、副食品項單價。<sup>10</sup> 其中，白米供應價格係以前一年度公糧收購及管銷費用核算次年度價格，並參照成本計算表核算次年度價格（扣除相關業務、包裝及運費）實施核算，據以訂定每公斤採購價格；食用油、炊爨燃料分別參考「臺灣區植物油煉製工業同業公會」及「中油公司」前一年平均價格訂定每公斤（升）採購價格；另麵粉、黃豆及食鹽則參考陸軍後勤指揮部副供中心前一年採購合約價格訂定每公斤採購價格（如表二）。上述單價經國

表一 國軍官兵個人主副食費結構（額度）、發放（方式）表<sup>8</sup>

| 結構區分    | 款源說明       | 發放方式                              |
|---------|------------|-----------------------------------|
| 主副食品計值  | 併銷入個人薪資    | 由單位委請財務單位於官兵薪資發放時，併同申請代扣（繳入）伙食團運用 |
| 副食費     |            |                                   |
| 副食實物補助費 | 由人員維持費預算支出 | 由國庫依單位驗放人數，直接撥入伙食團帳戶運用            |

8 同註2，頁10-22頁。

9 躉售物價指數（Wholesale Price Index, WPI），亦譯批發價格指數。用以衡量製造商和批發商售價的變化程度。反映某一階段或貨物到達零售前的某些階段的商品價格變化情況；價格可以是製造商向批發商出的要價，或批發商向零售商出的要價，也可以是製造商、批發商和其他經銷商的聯營企業的要價。參考〈線上參考服務系統〉，臺北市立圖書館，[http://webref.tpml.edu.tw/sp.asp?xdurl=superXD/question\\_adult\\_01\\_d.asp&id=1583&mp=10](http://webref.tpml.edu.tw/sp.asp?xdurl=superXD/question_adult_01_d.asp&id=1583&mp=10)，檢索日期：民國106年5月16日。

10 同註2，頁10-2。



防部核定後，並加乘給與量及日份，即作為伙食費款源核算基準之一。

表二 主副食品計值各單項編列基準參據一覽表<sup>11</sup>

| 項次 | 品項   | 參據資料來源         | 參據資料年度 |
|----|------|----------------|--------|
| 1  | 白米   | 經濟部農糧署         | 前一年度   |
| 2  | 食用油  | 臺灣區植物油煉製工業同業公會 | 前一年度   |
| 3  | 麵粉   | 陸勤部副供中心        | 前一年度   |
| 4  | 黃豆   |                | 前一年度   |
| 5  | 食鹽   |                | 前一年度   |
| 6  | 炊爨燃料 | 中油公司           | 當年度    |

資料來源：整理自《國軍糧秣補給作業手冊（第三版）》-年度國軍官兵主副食給與計價標準表修訂說明

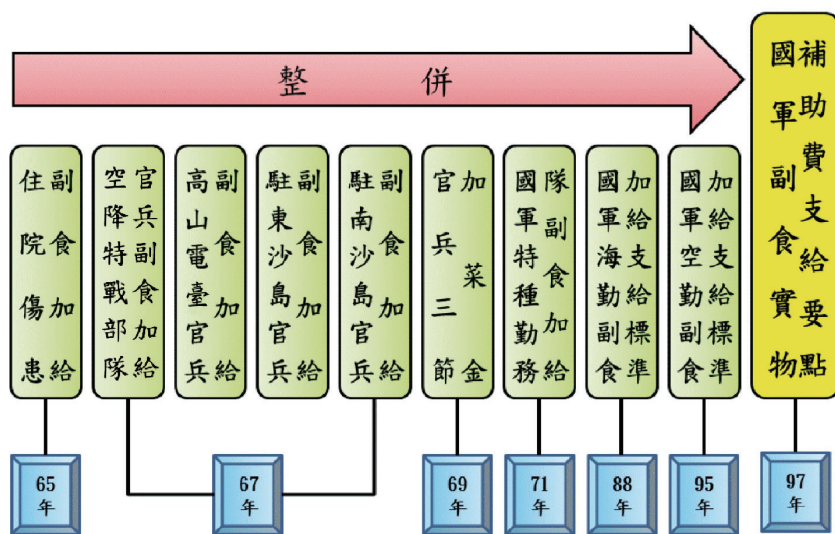
(二) 副食費：行政院於97年12月10日訂定含軍人待遇實施條例實行日期、義務役軍人薪額表、志願役俸額表等24表在內3個函示中，俸額表明定志願役官、士、兵及義務役官、士本俸中已含450元副食費，並自98年1月1日生效，即

為伙食費款源核算基準之二。

(三) 副食實物補助費：行政院97年11月25日函示國防部修訂「國軍副食實物補助費支給要點」，其中將民國65年起陸續核定的「住院傷患副食加給」等各類副食加給（或支給標準）予以整併（如圖一）。依規定區分地域、勤務性及住院傷病患官兵等3類25項，其發放項目均因國軍人員所在地域、服勤勤務不同而有額度上之差異。就現行伙食委外單位而言，均以本島地區1,320元為每人月支基準，亦為伙食費款源核算基準之三。

#### 四、伙食費相關法規

(一) 主副食品計值原編列預算係運用於採購主、副食品對所屬官兵實施實物發放，行政院於79年6月15日修訂「全國



圖一 國軍各類副食加給（支給標準）整併歷程圖<sup>12</sup>

11 同註10。

12 整理自行政院97年11月25日函示修訂：「國軍副食實物補助費支給要點」相關內容。

軍公教員工待遇支給要點」，其中第7點揭示：「志願役軍職人員原領本人主副食實物配給，已另行以930元之數額一次併入幹部服勤加給支給。」；故現階段國軍志願役人員以不撥發實物，配合單位辦伙模式採直接於薪餉扣繳或自行繳交方式搭伙，而義務役仍維持實物或代金補給。

(二) 副食費及副食實物補助費應運用於補助對象之伙食(即採購官兵主副食品)，副食費每月支450元；<sup>13</sup>另行政院函示修訂「國軍副食實物補助費支給要點」時，同步明訂該筆款項應統一運用於補助對象之伙食。故該項預算應依規範用以採購主、副食品，避免影響官兵權益。

## 參、國軍伙食委外現況

### 一、伙食委外政策指導

(一) 國防部98年10月6日頒布的「國軍伙食委外作業指導」中，各伙食委外模式計區分「廚房委外」、「人力委外」及「中央廚房」等3類，各類模式作法說明如下：

1. 廚房委外模式：由委外單位與團膳公司簽訂契約，委外單位廚房之炊爨設施(備)與所需人工、食材、物料及餐具用

品提供與洗滌、採購、烹調作業及場地清潔、廚餘處理等，均委由團膳公司辦理。

2. 人力委外模式：委外單位與團膳公司簽訂契約，由團膳公司派遣食勤專業(含證照)人員，納入單位伙食團編組執行膳勤作業，負責食材料理烹調、物品管理與炊爨設施(備)保養及場地清潔等工作。

3. 中央廚房模式：各委外單位與團膳公司簽訂契約，由承商於本身之中央廚房實施食材烹調料理、配膳及包裝作業後，直接配送伙食委外單位提供官兵用膳。

(二) 推動至101年8月止，國防部以「國軍伙食委外推動事宜」要求各單位朝「人力委外」方向推動，運用現有伙食費額度，提列一定比例(10%以下)聘請廚師及相關作業人員執行炊爨作業，各項食材來源維持由國軍各地區副供站供應，委外模式作法仍依政策指導變動不大。

(三) 現階段伙食委外規劃以機關、學校、廠庫、醫院及地勤餐廳等性質單位為範疇，運用現有伙食費額度提列比例(10%-15%)聘請廚師及相關作業人員；經二次以上「人力委外」招標無法決標之特殊地區單位，開放「廚房委外」作法；<sup>14</sup>顯見除「人力委外」放寬伙食費

13 同註2，頁10-3。

14 同註2，頁10-19。

提列比例外，另一方面不同單位卻要求採取相同伙食委外模式之政策指導殊值商榷。

## 二、伙食委外採購現況

(一) 統計105-106年期間辦理伙食委外計有海軍教準部等41個單位，依政策指導均採「人力委外」模式辦理伙食委外，

並按單位實需分別與廠商訂定合約期程(如表三)。其中，計有海軍教準部等10個單位合約期程超過1年，佔委外單位總比例約24.39%，顯然國軍大部分委外執行單位與合約商仍維持於勞聘關係，要達到「策略聯盟」<sup>15</sup>之關係，仍有相當大的努力空間。

表三 委外執行單位相關採購現況一覽表<sup>16</sup>

| 項次 | 單位        | 合約期程 | 委外模式 | 決標方式   | 預算金額       | 底價金額       | 決標金額       |
|----|-----------|------|------|--------|------------|------------|------------|
| 1  | 海軍教準部     | 24個月 | 人力委外 | 最低標    | 1,200,000  | 1,149,624  | 1,056,000  |
| 2  | 空軍基地訓練指揮部 | 24個月 | 人力委外 | 準用最有利標 | 10,320,000 | 10,320,000 | 10,320,000 |
| 3  | 空軍四二七聯隊   | 20個月 | 人力委外 | 準用最有利標 | 18,552,240 | 18,552,240 | 18,552,240 |
| 4  | 空軍司令部     | 17個月 | 人力委外 | 最低標    | 4,590,000  | 4,329,747  | 4,314,600  |
| 5  | 空軍作戰指揮部   | 24個月 | 人力委外 | 最低標    | 9,660,000  | 9,454,794  | 7,590,000  |
| 6  | 海軍司令部     | 16個月 | 人力委外 | 最低標    | 7,200,000  | 6,330,000  | 6,300,000  |
| 7  | 空軍七三七聯隊   | 12個月 | 人力委外 | 最低標    | 7,200,000  | 6,347,076  | 5,608,800  |
| 8  | 空軍第四五五聯隊  | 18個月 | 人力委外 | 最低標    | 9,500,000  | 7,997,404  | 6,626,000  |
| 9  | 空軍第四四三聯隊  | 16個月 | 人力委外 | 最低標    | 9,266,400  | 8,477,244  | 8,460,000  |
| 10 | 中正預校      | 12個月 | 人力委外 | 準用最有利標 | 4,966,272  | 4,966,272  | 4,966,272  |
| 11 | 國防大學      | 12個月 | 人力委外 | 準用最有利標 | 6,204,960  | 6,204,960  | 6,204,960  |
| 12 | 海軍教準部     | 12個月 | 人力委外 | 最低標    | 3,000,000  | 2,310,000  | 1,950,000  |
| 13 | 空軍教準部     | 12個月 | 人力委外 | 最低標    | 7,800,000  | 6,180,000  | 3,456,000  |
| 14 | 海軍左支部     | 12個月 | 人力委外 | 最低標    | 1,512,000  | 1,459,243  | 960,000    |
| 15 | 空軍官校      | 12個月 | 人力委外 | 最低標    | 4,856,544  | 4,785,300  | 3,396,000  |
| 16 | 理工學院      | 12個月 | 人力委外 | 準用最有利標 | 3,240,120  | 3,240,120  | 3,240,120  |
| 17 | 管理學院      | 12個月 | 人力委外 | 準用最有利標 | 4,969,920  | 4,969,920  | 4,969,920  |
| 18 | 軍備局生製中心   | 12個月 | 人力委外 | 最低標    | 9,120,000  | 9,110,000  | 8,900,000  |

15 策略聯盟定義為：「兩個或兩個以上的組織，為了因應環境、求取生存及提升競爭優勢，藉由資源分享、功能互補，共同分擔責任、風險和報酬，以追求共同目標，其彼此間具有策略性的合作及競爭行為，且各自保有獨立自主的權力。」；參考賴玉雪，〈策略聯盟相關理論及其在校際合作上之應用〉《國教之友》，第586期，民國96年11月，頁23。

16 整理自行政院公共工程委員會，〈決標查詢〉，中華民國政府電子採購網，<http://web.pcc.gov.tw/tps/pss/tender.do?method=goSearch&searchMode=common&searchType=advance&searchTarget=ATM>，檢索日期：民國106年4月26日。

續表三

| 項次 | 單位         | 合約期程 | 委外模式 | 決標方式   | 預算金額        | 底價金額        | 決標金額        |
|----|------------|------|------|--------|-------------|-------------|-------------|
| 19 | 憲兵訓練中心     | 4個月  | 人力委外 | 最低標    | 2,997,561   | 2,997,561   | 2,997,561   |
| 20 | 國防大學政戰學院   | 12個月 | 人力委外 | 準用最有利標 | 4,352,400   | 4,352,400   | 4,352,400   |
| 21 | 海軍蘇支部      | 12個月 | 人力委外 | 最低標    | 2,009,280   | 2,001,243   | 1,887,960   |
| 22 | 海軍官校       | 24個月 | 人力委外 | 最低標    | 9,120,000   | 7,666,000   | 5,900,040   |
| 23 | 空軍第四九九聯隊   | 24個月 | 人力委外 | 準用最有利標 | 19,067,592  | 19,067,592  | 19,067,592  |
| 24 | 陸軍後訓中心技訓分部 | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 760,127     | 760,127     | 760,127     |
| 25 | 陸軍通基廠      | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 1,180,987   | 1,180,987   | 1,180,987   |
| 26 | 陸軍汽基廠      | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 1,528,842   | 1,528,842   | 1,528,842   |
| 27 | 陸軍飛勤廠      | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 1,803,696   | 1,803,696   | 1,803,696   |
| 28 | 陸軍化訓中心     | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 2,061,360   | 2,061,360   | 2,061,360   |
| 29 | 陸軍後訓中心補運分部 | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 3,349,716   | 3,349,716   | 3,349,716   |
| 30 | 陸軍專科學校     | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 9,276,120   | 9,276,120   | 9,276,120   |
| 31 | 陸軍航空基地勤務廠  | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 2,112,900   | 2,112,900   | 2,112,900   |
| 32 | 陸軍工兵訓練中心   | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 4,766,898   | 4,766,898   | 4,766,898   |
| 33 | 陸軍砲兵訓練指揮部  | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 8,481,647   | 8,481,647   | 8,481,647   |
| 34 | 陸軍部隊北測中心   | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 1,803,696   | 1,803,696   | 1,803,696   |
| 35 | 陸軍通訓中心     | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 5,668,740   | 5,668,740   | 5,668,740   |
| 36 | 陸軍後勤訓練中心   | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 6,356,600   | 6,356,600   | 6,356,600   |
| 37 | 陸軍司令部      | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 6,699,420   | 6,699,420   | 6,699,420   |
| 38 | 陸軍裝甲兵訓練指揮部 | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 6,699,420   | 6,699,420   | 6,699,420   |
| 39 | 陸軍軍官學校     | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 8,312,473   | 8,312,473   | 8,312,473   |
| 40 | 陸軍步兵訓練指揮部  | 8個月  | 人力委外 | 準用最有利標 | 17,856,532  | 17,856,532  | 17,856,532  |
| 41 | 海軍馬支部      | 8個月  | 人力委外 | 最低標    | 3,120,333   | 1,863,500   | 1,788,225   |
| 合計 |            |      |      |        | 252,544,796 | 242,851,414 | 231,583,864 |

資料來源：本研究整理

(二) 國軍各伙食委外單位辦理採購作業預算金額2億5,254萬4,796元，購案執行招標時之底價金額總計為2億4,285萬1,414元，決標金額總計為2億3,158萬3,864元，其中購案均採用「最低標」決標方式計16個單位，採用「準用最有利標」方式辦理購案計25個單位（同表三）。依工程會及審計部針對最低標、

異質採購最低標與最有利標等決標方式之優缺點分析，無論採行何種決標方式都有其優、缺點（如表四），故在決標方式的選擇上都應妥慎考量，以避免廠商履約能力不足或委外品質不佳等風險。

### 三、委外廠商營運成本標的

餐飲成本三要件（材料、勞務、經常費）



表四 工程會及審計部針對決標方式之優缺點分析彙整表<sup>17</sup>

| 決標方式    | 優點                                                                                                                                      | 缺點                                                                       |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 最低標     | 1.自由競爭<br>2.招決標程序作業簡便<br>3.節省公帑<br>4.無評分爭議                                                                                              | 1.廠商低價搶標，影響履約品質<br>2.只考量價格，忽略廠商履約能力與合理利潤，信譽優良廠商參標意願低<br>3.招標文件之技術規格限制競爭  |
| 異質採購最低標 | 1.可獲得一定水準之較優廠商或標的<br>2.藉評分機制，淘汰部分資格與規格未符標準之廠商，確保採購品質<br>3.評分項目由廠商發揮，避免限制競爭<br>4.發揮與最低標決標相近之價格競爭方式，降低決標金額，節省經費<br>5.所有評分及格廠商以價格低者決標，較無爭議 | 1.異質性高低程度，不易訂定明確規範，易肇生評分不及格廠商提出爭議<br>2.投標程序繁複，仍以最低標決標，廠商投標意願較低           |
| 最有利標    | 1.非以價格為唯一決標條件，避免廠商低價搶標，影響履約品質<br>2.多目標評選，可考量廠商實績經驗、履約、技術及管理因素，選擇最優廠商<br>3.評分項目由廠商發揮，避免限制競爭                                              | 1.資格審查及評選原因標準訂定不易，容易引發爭議<br>2.招標作業冗長，易受限於評選委員主觀判斷<br>3.異、同質認定困難，價格評審漫無標準 |

資料來源：本研究整理

僅是一種概念，對於成本分析僅具基本參考作用，這是靜態成本，而動態成本則和銷售量有關係，以這種標準而言，成本還可分為「固定成本」（稅捐、租金、保險費等）、「半固定成本」（燃料費、電話費、洗滌費等）、「可變成本」（食品、飲料等）及「總成本」4種類型。<sup>18</sup>探究伙食委外廠商承包成本，就須瞭解其相關

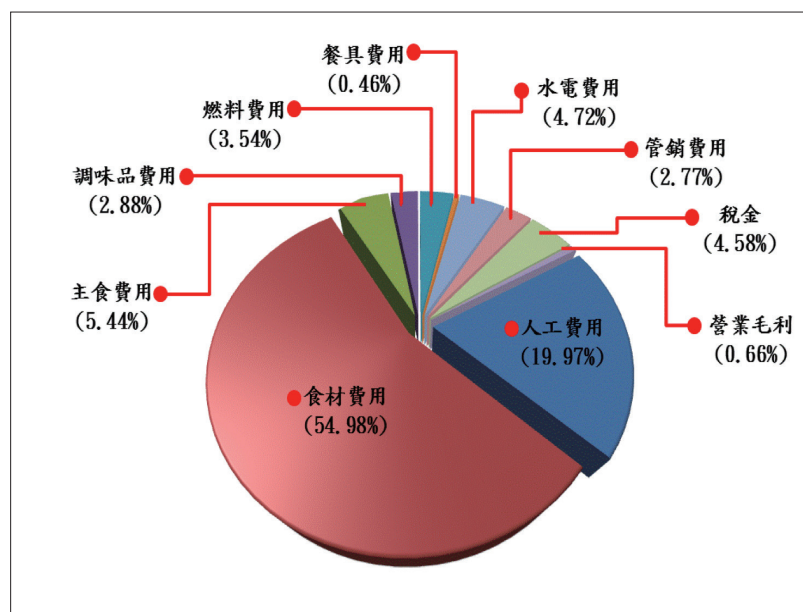
「成本標的」<sup>19</sup>項目，考量國軍各單位辦理伙食委外均已採「人力委外」模式辦理採購，且廠商營運報告不易獲得，故以國軍單位往年執行「廚房委外」期間，廠商承包之營運報告為分析基礎，以追溯廠商營運成本標的，概可區分食材費用等10項，並發現食材費用佔54.98%最高、人工費用佔19.97%次之（如圖二）。

17 整理自「政府採購法公布施行10年來，關於限制性招標、最有利標、最低標之成效檢討」專案調查研究（監察院），民國99年10月，頁57、93。

18 陳堯帝，《餐飲管理-第三版（Food and Beverage Management）》（臺北：楊智文化事業股份有限公司），民國96年3月，頁333。

19 成本標的：某種需要分開計算其成本的事項或活動（例如產品、服務、作業事項、部門、顧客）。參考Mohamed Hussein著，葉日武譯，〈成本追蹤控制-控管公司財務及現金的25個重要線索（Tracking and Controlling Costs: 25 Keys to costs management）〉（臺北：新自然主義股份有限公司），民國99年12月，頁44。



圖二 廠商營運成本標的及費用比例圖<sup>20</sup>

## 肆、伙食費與委外執行策略選擇之關聯分析

國防部現階段指導伙食委外採「人力委外」模式執行；經二次以上「人力委外」招標無法決標之特殊地區單位，彈性開放「廚房委外」作法，故本研究將以「廚房委外」與「人力委外」模式實施分析，比較獲得伙食委外最佳策略。

### 一、成本標的分析

(一) 將國軍伙食費款源項目與「廚房委外」廠商營運直接、間接成本標的<sup>21</sup>實施比對，其中僅「主副食品計值」（白米、

麵粉、黃豆、食鹽、食用油及燃料費等6項）、「副食費」與「副食實物補助費」，可追溯廠商營運成本標的的食材費用、主食費用、調味品費用及燃料費用。另依「國軍伙食委外推動事宜」案中指導運用「副食費」額度提列一定比例聘請人員作業，且「人力委外」廠商僅執行人力派遣契約項目，而主食（材）、調味品及燃料採購等成本仍由單位自行負擔，故可追溯廠商間接成本標的「人工費用」（如表五）。

(二) 「廚房委外」是以官兵伙食費列入採購計畫的契約總金額辦理招標作業，囿於「依法行政」及「使用者付費」等伙食委外指導原則，伙食費各項款源項目無法合理追溯廠商部分間接成本標的，勢必以「將本求利」心態，降低官兵食材供應品質或以低規格品項充替，方能達到廠商利潤目標。以106年度伙食費額度為例，直接運用於伙食額度縮減約33.16%（約953元）。而「人力委外」模式的人工費用，係伙食費中提列10-15%（287-431元）支應，換句話說，除採購食材額度「直接」依提列比例限縮外，亦形成伙食委外單位之人工費用須由參加團膳官兵攤付等不公平現象。因

20 整理自鑫豐團膳有限公司101年1月~12月份（率真校區）營運報告。

21 直接成本：可以追溯到特定成本標的的成本；間接成本：無法追溯到特定成本標的的成本，例如水電、維修等。資料來源同註19，頁45。

表五 伙食費追溯廠商成本標的分析表

| 款源<br>項目           |                                                                                                                             | 伙食費<br>比例 | 可追溯廠商相關成本標的 |                                    |      |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------|------------------------------------|------|
|                    |                                                                                                                             |           | 區分          | 廚房委外                               | 人力委外 |
| 主副食品<br>計值         | 白米                                                                                                                          | 20.60%    | 直接成本        | 食材費用<br>主食費用<br>調味品費用              | 無    |
|                    | 麵粉                                                                                                                          | 6.16%     |             |                                    |      |
|                    | 黃豆                                                                                                                          | 1.22%     |             |                                    |      |
|                    | 食用油                                                                                                                         | 1.67%     |             |                                    |      |
|                    | 食鹽                                                                                                                          | 0.22%     |             |                                    |      |
|                    | 燃油                                                                                                                          | 8.54%     | 間接成本        | 燃料費用                               | 無    |
| 副食費                |                                                                                                                             | 15.66%    | 直接成本        | 食材費用<br>主食費用<br>調味品費用              | 無    |
|                    |                                                                                                                             |           | 間接成本        | 無                                  | 人工費用 |
| 副食實物補助費            |                                                                                                                             | 45.93%    | 直接成本        | 食材費用<br>主食費用<br>調味品費用              | 無    |
|                    |                                                                                                                             |           | 間接成本        | 無                                  | 無    |
| 未能合理追溯廠商<br>成本標的項目 |                                                                                                                             |           | 直接成本        | 無                                  | 無    |
|                    |                                                                                                                             |           | 間接成本        | 人工費用<br>餐具費用<br>水電費用<br>管銷費用<br>稅金 | 無    |
| 附記                 | 1.廠商直接成本：食材費用、主食費用、調味品費用。<br>2.廠商間接成本：人工費用、燃料費用、餐具費用、水電費用、管銷費用（機械設備維護等）、稅金。<br>3.表列伙食費比例係以106年度國軍官兵主副食「給與計價標（基）準」表所列額度實施換算。 |           |             |                                    |      |

資料來源：本研究整理

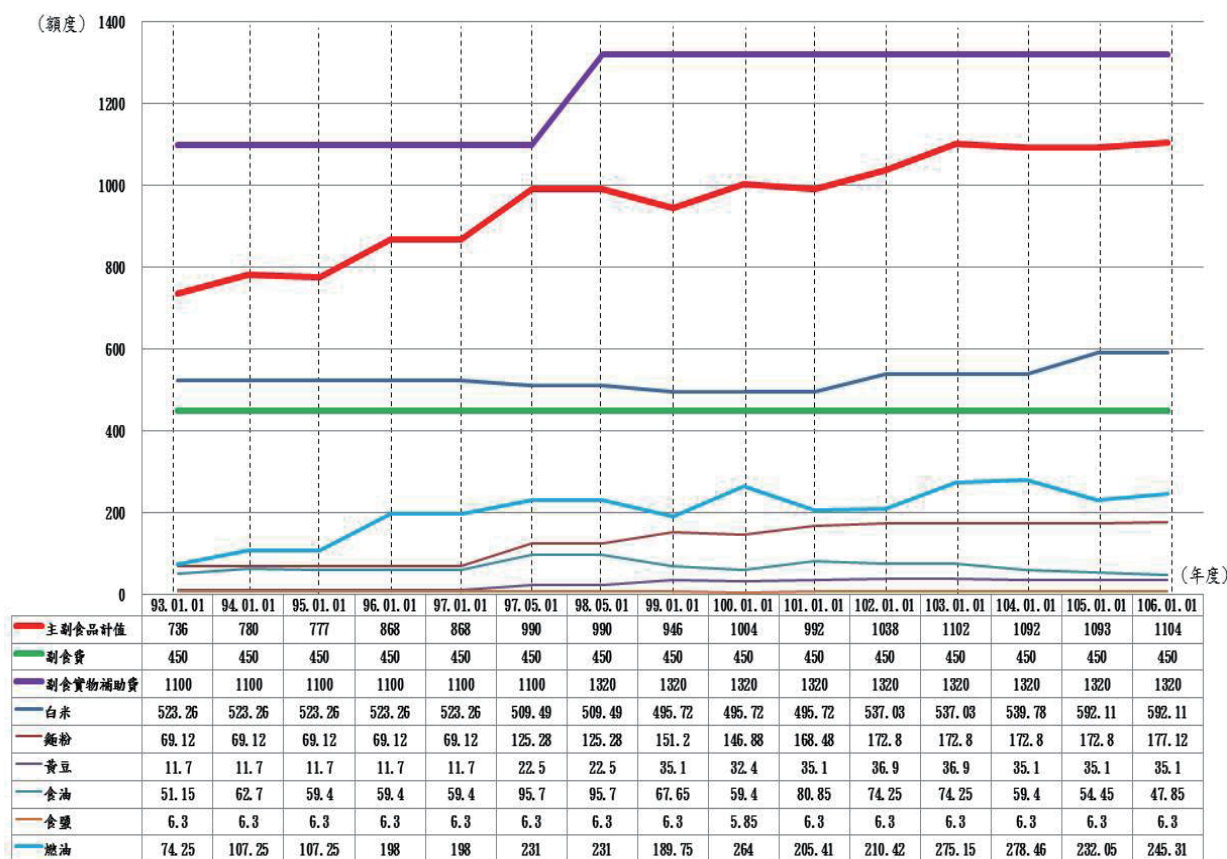
此，追溯廠商成本標的分析後，不難發現以現行伙食費結構執行伙食委外作業易衍生諸多爭議。

## 二、核算基準分析

(一)就國軍伙食費核算基準而言，「主副食品計值」編列作業，係陸軍後勤指揮部參照農糧署稻作收售、副供中心及中油公司往年契約等價格訂定白米等6項單價，在「以量制價」及「優惠條件」等原則下，雖可取得較市價略低的優惠價格，但以此為伙食委外的預算來源基礎，反映在廠商採購成本上顯較不合理，造成「廚房委外」廠商大多寧願尋求協力廠商獲得便宜食材來源，而不願從副供站進貨。另民國93年至106年期間，「副食費」與「副食實物補助費」調整情況，僅「副食實物補助費」於98年5月1日配合物價調整1次，<sup>22</sup>由於未能適度配合物價波動調整，將造成廠商購買主副食品之成本壓力，勢必降低廠商承包意願或影響承包後所提供之產品品質（如圖三）。

(二)承上所述，按行政院主計總處網站公告的2004年-2016年躉售物價基本分類指數年增率（如表六），對應歷年微調的伙食費額度，顯見

22 蔡禎祥，〈國軍主副食費將調漲，落實政府照顧官兵政策〉《軍聞社》（臺北市），民國98年10月26日。

圖三 國軍官兵個人伙食費額度歷年異動圖<sup>23</sup>

伙食費調整的幅度實難以支撐委外成本，導致委外後易形成廠商營運困難或以其他方式節約支出成本（如降低產品品質或供貨數量），各種伙食委外模式中，尤以「廚房委外」採官兵伙食費列入採購總金額辦理招標作業的模式，更是突顯上述問題。

### 三、預算法源分析

（一）「主副食品計值」原編列預算係運用於國軍採購主、副食品對所屬官兵實施實物發放，<sup>24</sup>因應歷年「全國軍公教員工待遇支給要點」修訂，現階段國軍志願役人員以不撥發實物（併銷入相關加給），義務役仍維持以實物或代金方式

23 整理自93年~106年國軍官兵主副食「給與計價標（基）準表」。

24 實物配給包括食用油、燃料油、米糧、食鹽等。1982年起，實物配給改為發給代金。參考林萬億著，〈臺灣的社會福利-歷史與制度分析〉（臺北：五南圖書出版股份有限公司），民國101年10月，頁194。



表六 2004年-2016年躉售物價基本分類指數年增率統計表<sup>25</sup>

| 區分   | 年增率(%)                                                                                                                            |       |        |        |       |       |       |        |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|--------|-------|-------|-------|--------|
|      | 稻穀                                                                                                                                | 禽畜產品  | 水產品    | 石油天然氣  | 調味品   | 水     | 電     | 燃氣     |
| 2004 | 18.41                                                                                                                             | 11.22 | 9.54   | 21.42  | -2.32 | 0     | 0     | 6.61   |
| 2005 | 5.02                                                                                                                              | -0.74 | -2.84  | 32.66  | -0.9  | 0     | 0     | 8.53   |
| 2006 | -1.36                                                                                                                             | -7.96 | 0.79   | 25.05  | 5.98  | 5.62  | 3.91  | 9.9    |
| 2007 | -4.2                                                                                                                              | 7.15  | 0.27   | 11.62  | -3.71 | 0     | 3.6   | 11.56  |
| 2008 | 15.41                                                                                                                             | 25.12 | 27.33  | 29.82  | 3.84  | 0     | 9.11  | 8.34   |
| 2009 | 1.27                                                                                                                              | -3.35 | 3.11   | -29.99 | 5.03  | 0     | 13.99 | -14.34 |
| 2010 | -4.1                                                                                                                              | 2.39  | 7.17   | 21.92  | 0.1   | -1.27 | 0.59  | 22.2   |
| 2011 | 3.36                                                                                                                              | 6.56  | 17.59  | 28.16  | 2.02  | 1.29  | 0.01  | 5.31   |
| 2012 | 5.39                                                                                                                              | -5.77 | 6.14   | 4.43   | 0.58  | 0     | 7.17  | 6.4    |
| 2013 | -3.46                                                                                                                             | 2.48  | -10.02 | -2.6   | -0.38 | 0     | 7.92  | 4.16   |
| 2014 | 8.12                                                                                                                              | 14.83 | 4.76   | -6.36  | 0.4   | 0     | 7.52  | -0.99  |
| 2015 | -3.09                                                                                                                             | -3.01 | -1.45  | -44.61 | -1.75 | -0.76 | -9    | -32.5  |
| 2016 | 3.13                                                                                                                              | 0.45  | 5.77   | -17.14 | -0.89 | 4.72  | -10.9 | -25.69 |
| 平均   | 3.37                                                                                                                              | 3.79  | 5.24   | 5.72   | 0.61  | 0.73  | 2.6   | 0.73   |
| 附記   | 國軍伙食費的「主副食品計值」部分係由陸勤部參考市場物價波動及躉售指數以修調，餘「副食費」與「副食實物補助費」調整情況，僅「副食實物補助費」於98年5月1日配合物價調整1次。對比表列歷年的年增率，伙食費明顯未能適時結合物價波動及躉售指數實施整體調增(減)作業。 |       |        |        |       |       |       |        |

資料來源：本研究整理

實施補給，故依法應以採購主、副食品為支用範圍。而「副食費」及「副食實物補助費」部分，依「後勤政策指導彙編」中規範，應運用於補助對象之伙食（即採購官兵主副食品），亦不可挪用

至其他用途。

（二）各類伙食委外模式的採購預算均與伙食費無法脫離關係，因此，在預算「依法行政」的支用規範下，設計以伙食費為委外成本的適法性尤為重點指標。

25 整理自行政院主計總處，〈統計表〉，中華民國統計資訊網，<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=35375&CtNode=487&mp=4>，檢索日期：民國106年5月16日。

表七 支用範圍及權責單位法規依據說明表

| 區分      | 支用範圍    |                                                                                                   | 權責單位                                              |     |
|---------|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----|
|         |         |                                                                                                   | 修訂建議                                              | 核定  |
| 主副食品計值  | 採購主、副食品 |                                                                                                   | 陸軍司令部                                             | 國防部 |
|         | 法規依據    | 1.行政院79年6月15日以行政院台79人字第24000號函修訂「全國軍公教員工待遇支給要點」<br>2.糧秣補給作業手冊第3章第2節                               | 糧秣補給作業手冊第3章第2節第03003條第6項及第03007條                  |     |
| 副食費     | 採購主、副食品 |                                                                                                   | 國防部                                               | 行政院 |
|         | 法規依據    | 1.國防部104年7月9日國勤綜合字第1040001686號令發「後勤政策指導彙編」<br>2.糧秣補給作業手冊-附錄一「膳食管理」第31條第15款                        | 行政院97年12月10日訂定含軍人待遇實施條例實行日期、義務役軍人薪額表、志願役俸額表等      |     |
| 副食實物補助費 | 採購主、副食品 |                                                                                                   | 國防部                                               | 行政院 |
|         | 法規依據    | 1.國防部104年7月9日國勤綜合字第1040001686號令發「後勤政策指導彙編」<br>2.行政院97年11月25日以院授人給字第0970064718號函修訂：「國軍副食實物補助費支給要點」 | 行政院97年11月25日以院授人給字第0970064718號函修訂：「國軍副食實物補助費支給要點」 |     |

資料來源：本研究整理

歸納「主副食品計值」、「副食費」及「副食實物補助費」支用範圍，依相關現行法規均應運用於採購主、副食品（如表七），然國軍執行「廚房委外」後，廠商變相挪用伙食費用以支應間接成本（稅金、人工費用及管銷費用等），其適法性實有待商榷；而「人力委外」模式於「副食費」直接提列比例預算支應人工費用，更不符支用範圍。

#### 四、決標方式分析

（一）「廚房委外」預算來源以官兵伙食費列入採購計畫契約總金額內辦理招標，

採購標的以「伙食供應」為主，其中包含廠商人力派遣、膳勤管理、食材採購及品質控管等專業技術或特別性，故委外成本結構複雜，採購異質性較高。單位可視節約預算、品質維護等考量因素，參酌本身能力、限制及未來發展，進而採用「最有利標」或「異質採購最低標」等不同決標方式。「人力委外」則在人工費用之單一成本標的下，因委外成本結構簡單及同質性較高，因此「最低標」決標方式成為較佳選擇，但仍存有廠商低價搶標後，刻意規避契約規

範，或以較低市場薪資水準<sup>26</sup>聘請符合契約要求之廚師（工）執行膳勤作業，將會導致伙食品質降低或肇生衛生安全等諸項問題（如表八）。

（二）曾有學者表示：在以獲得較高品質之產品或服務為目的之採購中，「異質競爭（Heterogeneous competition）」已逐漸取代傳統最低價競標方法，使得機關

表八 不同伙食委外模式下決標方式選擇說明表

| 模式區分               | 廚房委外                                                                                                                                                                                                      | 人力委外                              |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 預算來源               | 以官兵伙食費列入採購計畫契約總金額內辦理招標                                                                                                                                                                                    | 由伙食費中之副食費提列一定比例額度辦理招標             |
| 成本標的               | 官兵伙食費需對應廠商相關直接或間接成本，成本標的較複雜                                                                                                                                                                               | 由官兵伙食費中之副食費僅對應廠商間接成本之人工費用，成本標的較明確 |
| 採購標的               | 採購標的以「伙食供應」為主，其中包含廠商人力派遣、膳勤管理、食材採購及品質控管等專業技術或特別性，故異質性較高                                                                                                                                                   | 採購標的以「人力派遣」為主，故採購同質性較高            |
| 採購規範 <sup>27</sup> | 1.政府採購法第52條第2項所稱異質之工程、財物或勞務採購，指不同廠商所供應之工程、財物或勞務，於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等，有差異者<br>2.異質項目較少或差異程度較小之工程及非以現貨供應之財物採購，宜採異質最低標決標而不宜採最有利標決標<br>3.招標機關採購之標的物明確，例如工程採購之施工圖說及規範明確，按圖施工者；財物採購之功能、性能或效益明確者，均屬同質採購，應以最低標決標 |                                   |
| 適用決標方式             | 單位可視節約預算、品質維護等考量因素，參酌本身能力、限制及未來發展，進而採用「最有利標」或「異質採購最低標」等不同決標方式                                                                                                                                             | 委外成本結構簡單及同質性較高，因此「最低標」決標方式成為較佳選擇  |

資料來源：本研究整理

26 丙級中餐烹調證照廚師，無工作經驗薪水約為2萬2,400元~3萬6,000元，而工作經驗達6~9年，薪資最高可達3萬5,000元~5萬2,000元，參考〈全國企業普查工作職能報告〉，Yes123求職網，[http://www.yes123.com.tw/admin/advantage/result.asp?w\\_code=2\\_1005\\_0002\\_0002](http://www.yes123.com.tw/admin/advantage/result.asp?w_code=2_1005_0002_0002)，檢索日期：民國106年5月18日。

27 鍾昌賜，〈如何辦好政府採購-以異質最低價決標作業實務解析〉，臺灣法律網，[http://www.lawtw.com/article.php?template=article\\_content&parent\\_path=,1,787,&job\\_id=207744&article\\_category\\_id=886&article\\_id=123881](http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&parent_path=,1,787,&job_id=207744&article_category_id=886&article_id=123881)，檢索日期：民國106年7月23日。



可有效率執行採購，並達到其採購之目的。<sup>28</sup>因此，國軍若僅以「成本節約」為決標方式的考量主因，恐將因此犧牲了產品品質，廠商也會從「夥伴」合作導向，轉向為單純「勞雇」之營利導向，伙食委外將對於「核心任務」推動毫無助益。爰此，在國防部「提升委外成效（節約成本）及確保官兵權益（品質維護）」的政策指導下，以「異質採購最低標」之決標方式顯然較符合政策指導。

## 五、綜合分析（如表九）

綜合上述分析，在委外執行策略選擇

上，須彈性調整伙食費結構，以合理追溯廠商成本標的，方能完善伙食委外（契約）預算編列，避免造成廠商營運困難或限縮伙食費使用於官兵之額度。而伙食費核算基準部分，則應參酌各類物價指數定期實施調整，以使委外成本更能合理可行。法規層面則須依權責完成伙食費支用範圍修（增）列作業，以符合「依法行政」規定，避免產生不公平之爭議現象。最後在採購模式選擇上，若「節約成本」為唯一考量因素，無論廚房委外或人力委外，最低標之決標方式為最佳選擇；反之，若考量因素著重於官兵伙食品質提升，最有

表九 伙食費結構影響委外執行策略選擇之關聯說明表

| 項次 | 關聯層面                                             |         | 說明                                                                 | 廚房委外 | 人力委外 |
|----|--------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------------|------|------|
| 1  | 成本標的                                             | 直接成本標的  | 伙食費各結構部分均需配合委外模式實施調整，依廠商直接、間接成本標的項目，彈性修正伙食費結構項目，以能合理支持伙食委外(契約)預算編列 | ○    | —    |
|    |                                                  | 間接成本標的  |                                                                    | X    | X    |
| 2  | 核算基準                                             | 直接成本額度  | 伙食費結構中「主副食計值」、「副食費」及「副食實物補助費」均需依物價指數實施調整，使委外成本符合委外實況               | X    | X    |
|    |                                                  | 間接成本額度  |                                                                    | X    | X    |
| 3  | 法令規定                                             | 預算支用範圍  | 副食費支應人力委外作業人力成本，與現行法規不符，且形成各伙食團伙食費運用不公平現象                          | ○    | X    |
|    |                                                  | 法規修訂權責  |                                                                    | ○    | ○    |
| 4  | 決標方式                                             | 最低標     | 以伙食費納入契約金額實施招標，採最異質採購最低標方式採購，可達國防部提升委外成效、確保官兵權益政策                  | X    | ○    |
|    |                                                  | 異質採購最低標 |                                                                    | ○    | X    |
|    |                                                  | 最有利標    |                                                                    | ○    | X    |
| 附記 | ○-可支持委外模式選擇項目<br>✕-無法支持委外模式選擇項目<br>—與委外模式無明顯關聯項目 |         |                                                                    |      |      |

資料來源：本研究自行整理

28 王國武、余文德，〈異質採購圖形分析模式之研究〉《技術學刊》，第29卷第1期，民國103年3月，頁12。

利標之決標方式則為最佳選擇。然以國防部「提升委外成效、確保官兵權益」之指導，顯然採異質採購最低標之決標方式，較能達成政策目標。

## 伍、伙食委外策略建議事項

### 一、調整伙食費結構（基準），健全伙食委外成本

研究發現伙食費為能合理追溯廠商營運成本標的，其結構調整項目應增列水電費用、餐具費用、管銷費用及稅金等項目，以較符合伙食委外成本標的項目，避免廠商將本求利而將原本應用於食材採購的費用，變相挪作為其他成本支出。另編列基準部分，在完成委外成本標的確認後，各分項核算基準參照政府公告之各類物價指數，或以各機關單位歷年採購價格實施分析定期實施檢討調整，配合每年招標時間提前實施修訂，以使委外成本更能結合實際物價，讓廠商在能獲得合理利潤狀況下，運用其專業服務提升官兵伙食品質。

### 二、修訂支出範圍及法令，合法推動委外事務

現行伙食費依法規應以採購主、副食品為其支用範圍，「廚房委外」雖透過招標機制將支用範圍適法化，然而在追溯廠商成本標的後，因部分額度轉用於其他營運成本支出項目，對應其法規律定支用範圍，仍有相當

大的爭議空間。另在「人力委外」部分，將從伙食費中提列比例金額實施招標，不但直接限縮採購主、副食品額度，亦不符法規律定支用範圍，產生各單位伙食費運用上之不公平現象。秉「依法行政」之規範，可將現行伙食費結構內燃料費單獨移列，併計水電費用、人工費用等間接成本，納入國軍官兵主副食「給與計價」基準表統一修訂，或依「成本歸戶」原則，檢討適切科目預算挹注，使伙食費支應委外作業符合法制規範，避免肇致審計單位糾舉或衍生爭議事件。

### 三、完善採購方式及機制，發揮伙食經費效益

伙食委外如何透過這採購作業三個階段（計畫申購階段、招標訂約階段及履約驗結階段）推動，對伙食經費之運用效益及伙食品質提升有絕對的加分效果。在招標訂約階段，決標方式將具體影響整體成效，而「異質採購最低標」最能達到「降低成本、維護品質」功能，當然其最大限制因素即在評審委員會的功能是否如質發揮。透過專業委員的評選機制，委外單位將獲得符合實需的廠商，而專家評選後再以「最低標」決標予廠商，相對於節約採購預算、提升委外成效產生實質效果。

### 四、完備官兵伙食費修調，增賦委外策略彈性選擇

伙食費結構調整方向，將導引執行單位後續委外策略選擇，區分官兵伙食費結構

表十 伙食費結構修訂階段劃分之委外模式、採購方式分析表

| 階段劃分 | 成本標的 | 核算基準 | 法令依據 | 可選用委外模式 | 建議決標方式         |
|------|------|------|------|---------|----------------|
| 修訂前  | ×    | ×    | ×    | 廚房委外    | 異質採購最低標        |
| 修訂後  | ○    | ○    | ○    | 廚房委外    | 異質採購最低標        |
|      |      |      |      | 人力委外    | 最低標<br>異質採購最低標 |

資料來源：本研究自行整理。

修訂前、後兩階段探討（如表十），在目前官兵伙食費架構未修訂前階段，無論在成本標的、核算基準或法令依據均尚未完備，國軍以此伙食費結構推動伙食委外實屬不成熟作法，在103年度前尚可以較具適法性之「廚房委外」模式執行委外作業，亦可透過契約規範維護伙食品質。但改採「人力委外」模式後，不但整體委外成效萎縮了，其合法性及公平性亦因法令規範的支用範圍而倍受爭議。相對地，伙食費結構修訂後，相關成本標的、核算基準及法令依據完備，單位在委外模式選擇上可視需求選定，而其最佳決標方式亦可依採購標的性質彈性運用，以使執行單位及廠商能在「共利」條件下各取所需。

## 五、結語

國軍伙食委外策略之選擇，顯而易見勢必受限於伙食費結構，現階段伙食費結構未修調前，採取「廚房委外」模式雖為最佳策略，若能針對成本標的、編列基準實施修調，則更能符合委外作業實需。而「人力委外」策略部分，委外成本改由伙食費（人員維持費

編列）提列額度支應，不但與法不符，更直接限縮官兵伙食費運用額度。

所以筆者認為國軍現行伙食委外政策，雖以降低國防預算支出為最重要考量因素，然並非決定性因素，以現行伙食費結構作為伙食委外預算來源，若未能全面、合理的評估，而冒然採取任何一種伙食委外策略，不但達不到委外效果，反而徒增伙食委外的管理困擾。因此，伙食費結構修調為伙食委外成功的基礎，委外事務須從基礎審慎評估選擇最佳策略，方能使單位伙食品質得以維持，進而專注於核心（戰備、演訓或教育等）任務推動。

## 作者簡介

呂宗翰中校，國管院企管科87年班，國管院指參班103年班，國管院戰略班105年班，曾任經理官、補給官、後參官、分庫長，現任職國防大學管理學院國管中心研究教官。