

調查報告

壹、案由：政府透過多元發展策略推動產學合作，惟學研機構整體研發經費下滑，多數研發成果未經授權應用，相關制度規章未臻健全等情。

貳、調查意見：

一、國內高等教育部門研發經費源自產業部門者，占比已自88年之4.75%增為105年之10.19%，已高於美國等先進國家，雖可見國內產業投入產學合作資源之成長，然其源自政府部門經費之占比卻仍高達82%以上，鑑於政府財政日窘，亟賴有效引導產業主動持續增資，以促使產學雙方自主合作機制穩健永續成長，允由行政院積極整合相關資源並督同所屬研議妥處。

(一)按「產學合作」依其字面觀之，「產」即指產業界、企業界，涵括公民營事業單位、廠商等(下統稱產業界)；「學」指學術界，包含中研院、各大專校院、研究單位等學研機構(關)(下統稱學研機構)。「產學合作」則係藉產業界提供經費、職缺、設備、場地等軟、硬體資源，學研機構提供研發創意、策略、構想、技術、人才等軟體資源，彼此各取所需之合作下，除使研究人員、師生得有理論實踐之管道、增益實務技術或就業之機會，促進知識之累積及擴散，產業界更可獲取研發能量、創意及招攬人才之捷徑，強化全球競爭力，尤可突破產學藩籬，縮短學校課程、理論與產業界實際需求之落差。是推動國內產學合作，除亟賴政府健全相關法令規章與制度，產業界樂於持續地投入經費等硬體資源，減少主管機關干預、管制及經費之挹注，促使雙方合作機制自主運行無阻，更屬產學合作機制穩健永續成長之重要關鍵。以上分別有「政府科學技術研究發

展成果歸屬及運用辦法」第3條、第10條、「專科以上學校產學合作實施辦法」第2條、第3條相關規定意旨及參考文獻相關論述¹，足資參考。

(二)經查，自80年代²起，原行政院國家科學委員會(下稱原國科會)、教育部、經濟部陸續啟動國內大學與產業之合作，產學雙方逐漸有合作之計畫或交流，嗣科學技術基本法自88年1月20日公布施行及依同法第6條授權訂定之政府科學技術研究發展成果歸屬及運用辦法於89年2月25日發布施行後，依公平與效益原則，得將產學合作研發成果全部或一部歸屬於研究機構或產業所有或授權使用，其歸屬與運用已有辦法可循。隨後大學法第38條及專科學校法第39條分別自94年12月28日及103年6月18日修正公布，以及大專校院產學合作實施辦法³自95年12月28日發布施行後，更奠定國內大專校院推動產學合作之法源基礎。續經原國科會、教育部(技術及職業教育司【下稱技職司】)及經濟部(中小企業處)陸續補助學研機構成立技術移轉中心、區域產學中心及創新育成中心，國內產學合作計畫數量遂日益增加，上揭3部會之產學合作業務亦隨之加速發展，成為機關重要任務之一。各部會爰以「行政院產學研連結會報⁴」為分工整合平台與依據，並

¹ 余曉雯、鍾宜興，德國聯邦政府高等教育產學合作政策之探究，教育研究集刊，第61輯第3期，104年9月；林宜玄等，調查政府推動產學合作政策之有效性，國家發展委員會(下稱國發會)委託研究案，計畫編號：(103)038.0803，103年8月；產學合作促進國家發展，高教技職簡訊，第70期。101年10月；陳柔蓁，國家競爭力與產學合作：以芬蘭、瑞典、丹麥為例，國立交通大學教育研究所碩士論文，97年6月；林均燁、林榮慶，追求學以致用-產學合作教育之供需平衡與建置，產業管理評論，第2卷第1期，96年11月；洪德生，臺灣的產學合作關係現況，臺灣經濟研究院簡報，94年12月。

² 年代係以民國計，下同。

³ 自101年2月9日修正更名為專科以上學校產學合作實施辦法。

⁴ 係行政院為有效鏈結學研創新研發、人才培育、知識移轉機制所設置，其中設有召集人及共同召集人各1人，均由行政院院長指派政務委員兼任；副召集人3人，由教育部部長、經濟部部長及科技部部長兼任。該會報並設秘書組、人才培育鏈結組、學研創新鏈結組及法

依其法定職掌推動產學合作之主要任務重點如下：教育部主責研發階段早期之學理性探討，偏重學術基礎研究及人才培育；科技部側重實驗室驗證與測試及其技術應用之可行性探討；經濟部則要求商轉可行性成果，連結產業界進行實質商品化開發，著重於實質產業效益及產業優化升級轉型。顯見國內產學合作推動迄今已20年餘，相關組織、制度業相繼建制，各部會權責分工亦有相關規定，則國內產業界投入資源有無隨前揭規章制度逐漸完備而隨之增加，以促使國內產學雙方合作機制自主運行無阻，減少對政府經費之倚賴，以及各部會是否隨分工愈趨明確而更加緊密合作，抑或愈趨各自為政，均有深究之必要。

(三)據政府資料開放平台⁵公開之統計資料、審計部查核報告、簡報資料，並佐以科技部、教育部、經濟部歷次查復資料，國內各研發執行部門研發總經費自88年度之新臺幣(下同)1,905.2億元，增至105年度⁶之5,413.6億餘元，成長近3倍。以經費來源觀之，主要源自企業部門，其占比由65.98%提升至77.74%，增加近12%；源自政府部門之占比，則由32.54%降至21.32%。進一步細究「高等教育部門」研發經費發現，其中源自企業部門者，由10.6億餘元升至49.6億餘元，占比由4.75%增至10.19%，已高於新加坡、美國、英國及日本等先進國家；源自政府部門者則由191.6億餘元升至400.4億餘元，占比由85.80%降至82.20%。復經統計教育部邁向頂尖大學計畫及科技部科研計畫補助經費較多之國

規環境革新組等4組辦理行政幕僚作業。

⁵ 網址：<https://data.gov.tw/>，由國發會建置、維護。

⁶ 係屬目前最新統計資料，尚無106年度資料。

立臺灣大學、清華大學、中興大學、成功大學、交通大學、中央大學、中山大學、陽明大學及臺灣科技大學等9所國立大學，自103至106年度產學合作計畫簽約金額，雖部分學校由企業出資之比率呈現逐年起伏更迭，尚未見長期穩定成長趨勢，然其中未透過政府補助計畫(由校方自行與產業洽談合作)之企業出資金額為52億7,428萬餘元，已遠高於政府補助計畫所衍生之企業出資金額(如配合款等)15億497萬餘元。又觀科技部產學合作研究計畫歷年由企業投入之研發經費，已自101年度之2億5千萬餘元，增至106年度之3億2千萬餘元，其中吸引企業投入配合款之經費，更已由100年之3.21億元，一路攀升至105年之8.64億元，5年內共成長169%。再據瑞士世界經濟論壇(World Economic Forum，下稱WEF)全球競爭力報告有關「企業研發支出」之評比項目，我國排名更已由103年之第18名進步至106年之第10名。凡此在在可見國內自推動產學合作以來，在相關部會合作之下，產業投入之資源已明顯呈現成長趨勢。

(四)然而，國內產業界投入研發經費縱有逐年遞增趨勢，高等教育部門整體研發經費源自政府部門經費之占比卻仍高達82%以上，倚賴政府資源甚深，且部分學研機構產學合作經費由產業出資之比率，尚未見穩定成長趨勢，間有起伏，以自由經濟理論觀之，產學合作(含雙方合作研發、成果歸屬、技術移轉等)長期宜回歸市場機制⁷，以促使學研機構之

⁷ 按科學技術基本法第6條等相關條文既已排除「政府採購法」之適用，自無再依「科學技術研究發展採購監督管理辦法」之規定，超越母法，回頭適用「政府採購法」之餘地。且該辦法所稱訂立契約、違約責任、終止或解除契約，均屬民法上之用語，顯與政府採購法之招標、審標、決標程序截然不同。其相對人只能依循民事訴訟解決爭議。因此科研採購顯為私經濟行為，不涉及公權力之行使，而科研採購既非單方行政行為之行政處分，相對人

研發方向聚焦於產業需求，始能激勵產業持續增資投入學術界研發創新活動。析言之，產學合作宜由雙方自主，財源並自給自足，始足以永續運行，自宜審酌減少對政府資源之過度依賴。固依科學技術基本法第3條規定，政府應於國家財政能力之範圍內，持續充實科技發展計畫所需經費，惟囿於我國財政日益緊縮，主管機關科研相關預算恐難再大幅成長，此觀國內各研發執行部門研發總經費源自政府部門經費之占比已由88年之32.54%降至105年之21.32%自明，亟賴相關部會偕同合作研謀良策，並整合政府各部門軟硬體相關資源，有效引導產業持續增資，以促使雙方自主合作機制穩健永續成長。

(五) 綜上，國內高等教育部門研發經費源自產業部門者，占比已自88年之4.75%增至105年之10.19%，已高於美國等先進國家，雖可見國內產業投入產學合作資源之成長，然其源自政府部門經費之占比卻仍高達82%以上，鑑於政府財政日窘，亟賴有效引導產業持續增資，以促使產學雙方自主合作機制穩健永續成長，允由行政院積極整合相關資源並督同所屬研議妥處。

二、教育部、經濟部及科技部陸續推動之產學合作相關計畫，固本於職責各欲促成國內學研機構及產業界之發展與合作，然各計畫不無間有意旨、目標、補助對象雷同致生資源重置之疑慮，尤折損計畫效益，凸顯行政院所屬各機關相關計畫之先期規劃及預先勾稽協調、整合機制有欠完備，亟應積極檢討改進，俾使有限之國家經費發揮最佳之效益。

無法依行政爭訟程序救濟，故非屬「公共事務」。資料來源：最高法院102年度台上字第1448號刑事判決。

- (一)按行政院所屬各機關應督促所屬完備重要計畫之先期規劃作業，就計畫需求、可行性及其與相關機關計畫間之相互影響等層面詳加評估、協調、全面考量，以避免資源重置，達成計畫預期效益，此分別有行政院重要行政計畫先期作業實施要點第8點、政府科技發展計畫先期作業實施要點第3點、第4點等相關規定意旨，足資參照。
- (二)據教育部、經濟部及科技部分別查復略以：「為促進技專校院認養產業園區，鼓勵技專校院教師帶領學生團隊，透過專題製作方式，為產業解決生產實務問題，教育部曾於94至104年期間辦理『推動技專校院與產業園區產學合作計畫』之補助。至105年間，技專校院師生參與產業實務專題之風氣已開，加以經濟部工業局(下稱工業局)於99年間開辦之『工業區廠商轉型再造升級計畫』，推動學界採診斷輔導方式，協助產業園區廠商提升市場競爭力，與教育部本項計畫之辦理意旨，已有重疊，教育部爰調整計畫之辦理規模及重點，計畫申請收件數即有下降。工業局前揭計畫嗣與教育部計畫競合關係日趨明顯，教育部計畫收件更大受影響……102至104年各項績效數字明顯退步；工業局復於105年又推動『產業園區廠商競爭力推升計畫』，其辦理方式及需求與教育部前開計畫更趨重疊，考量政府整體資源配置及運用效益，爰於105年終止辦理此一計畫」、「科技部新型態產學研鏈結計畫雖與經濟部價創計畫(一般型)以新創事業為目標雷同……」、「科技部為補助私立大學校院發展研發特色，強化其研究能量，以提升其競爭力，特補助辦理『私立大學校院發展研發特色專案計畫』……教育部以整體性補助協助學校建置更新相關教學研

究軟硬體設備，藉以促進產學合作之發展……」。足見教育部、經濟部及科技部陸續推動之產學合作相關計畫，固本於職責各欲促成國內學研機構及產業界之發展與合作，然各計畫不無間有意旨、目標、補助對象雷同，肇生資源重置之疑慮。

(三)復據教育部自承略以，該部「推動技專校院與產業園區合作計畫」受工業局99年間開辦之「工業區廠商轉型再造升級計畫」影響，各項績效數據皆明顯下降，如：100年度之計畫績效與99年者相較，申請件數自426件驟減為179件，減幅達58%、核定件數自300件減為105件，計減少195件，減幅達65%、申請專利數自80筆減至56筆、技術移轉金額自381.8萬降至166.9萬。益證各部會相關產學計畫固立意良善，然相互間因事前欠缺聯繫勾稽及整合，除造成計畫雷同致資源重置之外，尤折損計畫成效，至為明顯。雖據經濟部表示略以：「在規劃之初，即考量到與教育部相關產學合作機制是否能發揮綜效，因此，於99年12月3日、100年11月18日、100年12月9日，3次邀請教育部技職司及所屬6大區域產學中心共同研討如何協助工業區廠商，針對計畫內容進行討論，以確實規劃出符合產學需求之作法……」云云。惟查經濟部前述所稱3次之討論時間，均在該計畫開辦之後，就時間先後邏輯以觀，自難資為該部有利之認定，俱此益見行政院所屬各機關相關計畫之先期規劃及預先勾稽、協調整合機制有欠健全，為擲節國家資源並促使其發揮最大效益，自有加強檢討改善之空間。

(四)綜上，教育部、經濟部及科技部陸續推動之產學合作相關計畫，固本於職責各欲促成國內學研機構及產業界之發展與合作，然各計畫不無間有意旨、目

標、補助對象雷同致生資源重置之疑慮，尤折損預期效益，凸顯行政院所屬各機關相關計畫之先期規劃及預先勾稽協調、整合機制有欠完備，亟應積極檢討改進，俾使有限之國家經費發揮最佳之效益。

三、科學技術基本法自88年1月20日公布施行時，早已明定政府應監督或協助學研機構促成研發成果產業化，相關部會雖曾多次派員研究及出國考察，並於99年9月間盤點相關問題據以完成「發明專利產業化推動方案」，然時逾19年餘，「產學研發成果整合查詢、登錄及交易平台」、「系統化產學媒合」及「全程智財管理」等關鍵機制造未健全，相關問題仍未獲有效解決，致困境猶在，行政院亟應督同所屬儘速積極檢討改善。

(一)按為推廣政府出資之應用性科學技術研究發展成果，政府應監督或協助執行研究發展之單位，將研究發展成果轉化為實際之生產或利用，自88年1月20日公布施行之科學技術基本法第5條第3項，已定有明文。是產學合作研發成果商品化及專利產業化，相關主管機關早已有推動之法源依據，行政院自應督促所屬積極依法行政。

(二)查科學技術基本法自88年1月20日公布施行迄今，科技部、經濟部等相關主管機關值此長達19年餘期間曾相繼派員出國考察及自行研究，其相關重要結論分別如下：99年8月，原國科會「法國產學合作交流活動－歐洲科技移轉專業人員協會(Association of European Science and Technology Professionals, 簡稱ASTP)年會與巴斯德研究院及國家資訊暨自動化研究院參訪」出國報告載明略以：「產官學研的跨平台合作顯然成為產業升級的最佳途徑。整合產學資源及提供技轉服務平台，鏈結研發上中下游及外部資源」、100年12月，原國科會「政府科研計畫

衍生研發成果的技術移轉績效研究—以我國大學技術移轉實務為例」之研究結論及建議略以：「6、建構成果運用績效的長期監控系統。……。8、推動大學以產業化/公司化成立技轉公司」。行政院於99年9月間由經濟部(智慧財產局)盤點相關問題據以完成之「發明專利產業化推動方案」亦分別載明略為：「貳、發明專利產業化發展現況：……四、我國專利技術產業化現況：……(二)科技專案計畫執行單位多自行建置交流平台……均各自以資訊交流平台及專責部門積極推廣研發成果產業化」、「參、專利技術產業化問題分析及對策：一、現行專利技術產業化方式與面臨問題：……規模較小之法人研究機構缺乏資源，仍需外部資源協助推廣研發成果產業化。……大多數學校缺乏推廣專利技術產業化經驗，仍需外部資源協助推廣研發成果產業化。……企業需要透過專業的智財服務業及媒合交易平台之協助……個人專利技術多屬單點技術，缺乏技術與市場潛力分析及營運模式規劃。……三、推動專利技術產業化可行模式及專利權人需要之協助……(三)推動專利技術產業化之策略意涵及推動作法專利技術需要交易平台服務，提高專利技術媒合機會」。101年，工業局「台日技術合作計畫-日本專利產業化作法之研究」出國報告則明載略以：「要做好專利產業化，並非僅限於有關流通的環節，而是將整個研發過程予以納入管理……我國目前專利產業化作法，概念上僅是從營運後端觀點進行產業協助，不夠宏觀，概念上應該有必要加以重新釐清，因為要在研發前端就進行相關的智慧財產權管理機制，研發過程中作好專利篩選、申請與營業秘密管理工作，才能有利於將研發成果產業

化」。

- (三)由上顯見，為推動國內產學合作研發成果商品化、產業化，相關主管機關早已發現「產學研發成果、專利資訊整合查詢、登錄及交易平台」、「系統化產學媒合」及「全程智財管理」等關鍵機制之建制完善，顯有其重要與迫切性。然據「行政院106年法規鬆綁建言平台」議題之「九、智慧財產權」辦理情形表，載明對政府之多項建議略以：「構建產學研開放式創新平台，發展智能化系統。……加強各機構在智財營運管理上之區域性合作機制，持續提升產學研機構之智財能量與管理運用方式……加強科研科專計畫專利布局……」，科技部於107年初亦查復本院略以：「學研機構多未建構系統化的產學合作之媒合機制……整體流程而言，校內研發端仍較缺乏『技術概念與市場概念』的引導，而成果產出端則普遍缺商業潛力評估與商業計畫方案。此外，研究人員尚缺乏產學之共同價值觀及專利相關事務尚未熟練……。」等語，足見科學技術基本法自88年1月20日公布施行迄今，已逾19年餘，相關部會雖曾多次派員研究及出國考察，並於99年9月間盤點相關問題，然前揭整合交易平台、產學媒合及全程管理等機制迄未健全，相關問題仍未獲相關部會有效解決，學研成果實際上仍散見於政府所屬各研究機關(構)學校，不無淪為片面零散、單打獨鬥甚或各行其是，明顯缺乏全程有效之整合與管理，致困境猶在。此觀立法院文獻指出：「研發成果產業化容有努力空間」及經濟部於本院詢問前自承：「整體學研成果產出面，距離產業界商品化應用仍有距離，尚有進步空間」、「學界所產出之前瞻技術成果如何進一步擴散至產業界，並達成學界技術商

品化與事業化之目標，已是國內產學合作急須突破之階段瓶頸」、「未來在資料庫規劃與建置過程中，將加強與其他部會協商，研議相關平台之銜接與資訊整合」等語⁸益明。以上再就全國科技發展政策之經濟動能議題，高達66.60%民眾最關注之項目即為「研究機構的研發成果須能夠讓產業有效的運用」⁹，以及截至106年10月底止，國立臺灣大學等9校專利平均授權率(被產業引用頻率)僅約10.90%，仍高達89.10%之專利未授權等情¹⁰以觀，在在凸顯我國產學合作研發成果商品化、加值化及專利產業化仍有相當進步空間，相關主管機關自應積極研謀改善。

(四)綜上，科學技術基本法自88年1月20日公布施行時，早已明定政府應監督或協助學研機構促成研發成果產業化，相關部會雖曾多次派員研究及出國考察並於99年9月間盤點相關問題據以完成「發明專利產業化推動方案」，然時逾19年餘，「產學研發成果整合查詢、登錄及交易平台」、「系統化產學媒合」及「全程智財管理」等關鍵機制迄未健全，相關問題仍未獲有效解決，致困境猶在，行政院亟應督同所屬儘速積極檢討改善。

⁸ 立法院預算中心，我國研究機構研發成果產業化之研究—以法人科專計畫為例，國會，第44卷第9期，105年9月。

⁹ 105年12月召開之第10次全國科學技術會議，針對經濟動能、智慧生活、人才培育及創新生態等4大議題及政府刻正推動的五大創新產業之重要性，進行網路民眾意見調查，作為政府研擬全國科技發展政策之參考依據，其中在經濟動能議題方面，民眾最關注的主題為「研究機構的研發成果須能夠讓產業有效的運用(占66.60%)」。資料參考來源：審計部、科技部。

¹⁰ 科技部補助公立大學研究計畫之研發成果，已授權計畫執行機構管理維護，經審計部查核統計國立臺灣大學、清華大學、中興大學、成功大學、交通大學、中央大學、中山大學、陽明大學、臺灣科技大學等9校資料，截至106年10月底止，前開9校專利持有數計10,827件，專利授權數1,180件，各校授權率以陽明大學之35.44%、成功大學之19.89%較高，平均授權率約10.90%，顯示仍有89.10%之專利未授權。資料參考來源：審計部106年12月19日到院簡報查復資料。

四、國內自106年間相繼鬆綁科學技術基本法、產業創新條例並擬修正大學法相關條文，相關部會固認將可排除國內產學合作推動障礙，然基於「利弊共生」及「得失互見」原則，恐甚難避免鬆綁條文對其本欲保護法益之負面影響，行政院亟應督同所屬務實檢討因應，俾使興利與防弊並重，尤確保相關法令與時俱進之同時，減緩各種可能之負面衝擊。

(一)按法律條文本各有其所欲保護之國家、社會或個人法益，隨時空與環境之急遽變遷，後續修法縱無以避免，然修法後有無達成其預期效益、對修正條文原欲保護法益之影響，以及公共利益與個人私益間是否失之衡平，主管機關自應落實法益權衡及成本效益評估原則，定期務實檢討，除興利與防弊得以兼籌並重之外，並儘可能減緩各種負面衝擊，確保相關法令與時俱進，此有相關文獻¹¹足參。

(二)據科技部、教育部、經濟部歷次查復資料及立法院公報¹²(關係文書)，為配合科學技術研究發展、成果運用及從事研究人員兼職之需要，加速科學技術研究發展成果應用，已於106年6月14日修正公布「科學技術基本法」第6條、第12條、第13條、第15條、第17條，包括明定研究發展成果之收入(包含股票)排除國有財產法第56條等相關限制，俾執

¹¹ 許舜曉、吳嘉恬，論我國現行科技法制對公立大學技術移轉之影響初探，科技法學評論，第9卷第1期，101年6月；詹世榕，美國大學利益衝突管理機制研析，科技法律透析，第24卷第6期，101年6月；吳文珠，經濟部科專成果運用途徑，法科法律透析，第25卷第10期，102年10月；李昆晃，我國大學技術移轉之法制與成效—以美國、日本為比較對象，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，105年9月；立法院預算中心，我國研究機構研發成果產業化之研究—以法人科專計畫為例，國會，第44卷第9期，105年9月；王怡婷，韓國科技研發法制重要趨勢概述—以《韓國科學技術基本法》及相關研發法制為核心，科技法律透析，第29卷，第10期，106年10月；盧怡靜、許祐寧，中國大陸、日本及丹麥產學研鏈結成果運用機制之法制研析，科技法律透析，第29卷，第11期，106年11月；劉宏恩、李銘杰，醫學研究產學合作利益衝突問題之民眾意向與修法方向建議，月旦醫事法報告，第13期，106年11月。

¹² 105卷82期4379號、96期4393號、100期4397號、106卷16期4418號、60期4462號。

行研究發展單位得彈性處分及運用研究發展成果之收入；並已放寬公立專科以上學校教師兼任行政職務者及公立研究機關(構)研究人員得兼任新創公司之職務，以擴大研究人員投入及協助衍生新創事業之效益，亦明定該等人員因科學研究業務而需技術作價投資或兼職者，不受教育人員任用條例第34條、公務員服務法第13條第1項不得經營商業、股本總額10%、第2項及第14條兼任他項業務之限制。上述修正所涉及之相關子法，包括「政府科學技術研究發展成果歸屬及運用辦法」、「從事研究人員兼職與技術作價投資事業管理辦法」等，復已於106年10月24日經行政院審查通過。另，科技部已協調經濟部及財政部，業將教授取得技術股得緩課稅納入「產業創新條例」規範，爰於同年11月22日修正公布，已使學術或研究機構創作人取得股票，其薪資所得得緩繳或緩課所得稅。此外，為提供大學研發成果管理運用之適用專法、促使私立學校賸餘款得投資衍生企業、排除校辦企業受國營事業管理法、預算法及審計法等限制，教育部業配合修正「專科以上學校科學技術研究成果歸屬及運用辦法」、「私立學校賸餘款投資及流用辦法」、「高等教育創新轉型退場條例」等相關主管法令，並擬於「大學法」新增第38條之1¹³，放寬國立大學得以自籌收入投資設立研發成果管理公司，排除國有財產法及國營事業管理法等相關限制。以上並據科技部表示：「前開相關法令鬆綁後，除可增強產學合作誘因……促進學術與產業間人才、資金的流動，為創新產業注入新活水之外，並可達『促進學研單位研

¹³ 教育部尚在辦理法制作業中，行政院、相關部會及學研機構是否完全支持，亟待追蹤瞭解。

究成果應用於產業』『吸引學研界優秀人才投入產業技術研發』等預期效益」等語¹⁴。惟上開相關條文鬆綁之前，相關防弊機制與配套措施有否完備，以及相關法令有否併同檢討修正，均亟待深究。

(三)查相關部會上揭興利之舉，期能掃除國內產學合作障礙，以促使產學雙方蓬勃正向發展，各界本樂觀其成。然而，興利之同時，對於國內公立學研機構行政主管等相關人員可能之職權衝突、利益迴避、不明財產、資訊揭露與透明，以及如何避免少部分不肖專任教師、行政主管人員假藉產學合作之名，從事商業自利行為，並澈底杜絕本院前調查有案¹⁵之「部分學校之教師疑被迫與業者似共謀詐領『假產學合作』補助款」等情事，致影響教育本旨¹⁶等防弊措施，尚有欠周妥完備。且上開陸續鬆綁之相關法令條文，本各有其所欲保護之國家、社會或個人法益，修法後有無達成其預期效益、對修正條文原欲保護法益之影響，以及公共利益、個人私益間是否失之衡平，亦迄未見中央相關主管機關落實法益權衡及成本效益評估原則，定期務實檢討。此觀文獻指出：「技術移轉可能產生之利益衝突問題，雖有初步規範，惟尚有未盡周延之處」、「相對國外相關規範密度及管理之落實，我國利益衝突規範及管理實屬薄弱」¹⁷、「鼓勵大學研究人員於校外進行活動，固然具有許多優點，但研究人員可能從該公

¹⁴ 資料參考來源：立法院第9屆第3會期第13次會議議案關係文書。

¹⁵ 本院101年8月14日第1010800287號函派查：「據悉：為促使大學學術研究對國內產業產生助益，並將研發成果反饋教學，以落實務實致用，教育部訂定大專校院產學合作實施辦法」。卻導致部分學校之教師疑被迫與業者似共謀偽造「假產學合作」詐領補助款，相關機關是否善盡管理督導之責」案。

¹⁶ 資料參考來源：最高行政法院97年度判字第121號判決。

¹⁷ 立法院預算中心，我國研究機構研發成果產業化之研究—以法人科專計畫為例，國會，第44卷第9期，105年9月。

司獲得特定財務上之利益，而犧牲其於校內應遵循之義務，衍生出利益衝突之弊病……雖然大學不可能因此而完全剝奪國立大學教職員於外界進行相關(產學)活動之機會，但劃定一定的範圍以規範利益衝突之產生，實有其必要性」¹⁸等語甚明。俱此皆亟待行政院督促所屬積極正視並持續追蹤列管，俾使興利與防弊並重，減緩鬆綁條文任何可能肇生之負面衝擊。

(四)綜上，國內自106年間相繼鬆綁科學技術基本法、產業創新條例並擬修正大學法相關條文，相關部會固認將可排除國內產學合作推動障礙，然基於「利弊共生」及「得失互見」原則，恐甚難避免鬆綁條文對其本欲保護法益之負面影響，行政院亟應督同所屬務實檢討因應，俾使興利與防弊並重，尤確保相關法令與時俱進之同時，減緩各種可能之負面衝擊。

五、國內學研機構研發成果收入自政府科學技術研究發展成果歸屬及運用辦法於89年施行後，雖早已不限以現金繳交，惟學研機構迄今僅少數以股票作為研發成果收入，且設有「智財技轉處」專責推動產學合作事項之中研院，猶有股權型收入繳交及處分等相關疑慮，遑論未設專責單位之國內其他學研機構，科技部基於中央主管機關輔導及協助之責，既已規劃編製指引手冊及實務運作程序，亟應積極加速完成，以利國內各學研機構依循。

(一)按依科學技術基本法第6條第3項授權，早於89年2月25日訂定之「政府科學技術研究發展成果歸屬及運用辦法」第9條第1項、第3項即已分別明定：「研

¹⁸ 許舜曉、吳嘉恬，論我國現行科技法制對公立大學技術移轉之影響初探，科技法學評論，第9卷第1期，101年6月。

究機構或企業因管理或運用研發成果所獲得之收入，應依下列方式為之：……」、「應繳交資助機關之收入，得以所獲得之授權金、權利金、價金、股權或其他權益為之」。該條文嗣後雖分別於92年3月12日、95年1月12日、101年6月11日及107年1月5日4度修正，條次亦相繼變更為第10條及第17條，然第3項內容迄未變動。是國內學研機構依規定繳交政府資助機關之研發成果所獲收入，自前開辦法於89年2月25日訂定發布後，早已不限以現金為之，科技部基於中央主管機關之責，自應偕同各目的事業主管機關善盡輔導及協助之責，以利國內各學研機構採最適方式與時機，繳交其研發成果收入。

(二)據科技部查復，依據100年立法院第7屆第2會期教育及文化委員會議決議：請各資助機關「儘量」以現金繳交研發成果收入，如收入為股票，於繳交時必須書面說明未能以現金繳交研發成果之原因。該部嗣於同年7月4日雖函請各資助機關依上開決議辦理，惟該部國家科學技術發展基金(下稱科發基金¹⁹)歷年來持續接收各資助機關所繳股票，從未限制僅能繳交現金。且該部於104年9月9日召開之「研商本部補助計畫研發成果取得處分相關事宜會議」議題六、技轉取得股票問題案，亦已作成結論：「權利金上繳科技部部分，未限制僅得以現金方式辦理」。

(三)惟據審計部實地訪談國立大學科技研發成果推廣單位人員，仍普遍存有部分中央政府資助機關要求繳交研發成果收入，應以現金為主之刻板印象。經

¹⁹ 依科學技術基本法第12條規定：為增進科學技術研究發展能力、鼓勵傑出科學技術研究發展人才、充實科學技術研究設施及資助研究發展成果之運用，並利掌握時效及發揮最大效用，行政院應設置科發基金，編製附屬單位預算。

該部調查國立臺灣大學等9校研發推廣單位相關主管意見，亦認為學校行政部門僅18.75%樂於接受以股票作為研發成果收入。且中研院於本院實地訪查時尤分別表示略以：「中研院是全國第一個繳交股票的學研機構，為何經過數十年了，還在提一樣的問題？有關股權處分的問題有其背後的歷史脈絡。有個時期是立法院要求儘量以現金作為收入形式，目前科學技術基本法鬆綁了，現金或股票都可以，但股票處分上還是有問題。建議不如科發基金帶頭做，既然科發基金也有一些股票，是否能先帶頭處分完畢，中研院或其他學研機關只要依循科發基金的處分原則就好，也是一個做法」、「本院迄今已處理過10張股票，但處理過這10張後，再也不敢處分，因為太麻煩」、「由科發基金去訂處分原則的建議很好，如果能做到，相信整個學研界樂觀其成」、「提出另一問題：新創公司股價便宜，可能發生股權大量被有心人買下來，造成新創公司治理全落入他人之手，將造成問題」。俱此顯見上開辦法自89年2月訂定發布後，學研機構繳交政府資助機關之研發成果收入，雖早已不限以現金為之，然迄今已逾18年，學研機構僅少數樂於接受以股票作為研發成果收入。況且，設有「智財技轉處」及「研究發展成果管理委員會」分別專責推動產學合作事項及審議技術移轉案件之中研院，迄今卻仍有股權型研發成果收入繳交及處分等相關疑慮，遑論未設專責單位之國內其他學研機構，凸顯現金以外研發成果收入之繳交及處分作業，相關規範及技術操作手冊迄未臻健全。以上復觀科技部分別表示：「為通盤考量如何有效管理股權型研發成果收入，兼顧國家產業政策發展，並掌握適時處分時機，且兼具

處理彈性，本部已規劃今年度編製指引手冊，屆時將多方考量妥適作法，以利各學研機構參考辦理」、「未來將規劃實務運作程序以落實規範。」等語，益見相關作業規範、技術操作及指引手冊，亟應加速積極建制完備之必要與迫切性。

(四)綜上，國內學研機構研發成果收入自政府科學技術研究發展成果歸屬及運用辦法於89年施行後，雖早已不限以現金繳交，惟學研機構迄今僅少數樂於接受以股票作為研發成果收入，且設有「智財技轉處」專責推動產學合作事項之中研院，猶有股權型收入繳交及處分等相關疑慮，遑論未設專責單位之國內其他學研機構，科技部基於中央主管機關輔導及協助之責，既已規劃編製指引手冊及實務運作程序，亟應積極加速完成，以利國內各學研機構依循。

六、推動產學合作係屬科技部、教育部及經濟部暨其所屬機關之法定職掌事項，各該部長更擔任「行政院產學研連結會報」副召集人，該三部早應偕同合力辦理我國產學合作業務之績效評估作業，詎迄今竟仍處於規劃草擬階段，猶有推諉飾責情事，允由行政院督同所屬積極檢討改進。

(一)按政府施政績效評估之意旨，除藉客觀之量化指標驗收施政成果，以提供後續政策擬定、修正之參考，進而提升機關自主管理能力之外，更透過績效評估結果等資訊之公開，提供民眾檢視「機關預算及補助經費等執行效益」、「機關施政承諾與目標達成情形」等管道與方法，俾落實政府施政之透明與課責性。此分別有科學技術基本法第12條第2項：「國家科學技術發展基金之運用，應配合國家科學技術之發展與研究人員之需求，經公開程序審查，並應建立績效評估制度」、專科以上學校產學合作

實施辦法第10條第1項：「教育部應就學校辦理產學合作，實施績效評量。」及行政院所屬各機關個案計畫管制評核作業要點、行政院所屬各機關及研究機構科技發展績效評估注意事項、各機關單位預算執行要點、行政院所屬各機關施政績效管理要點²⁰、一般性補助款基本設施補助計畫管制考核要點等相關規定意旨足資援引，以及相關參考文獻²¹可參。

(二)據審計部查核意見略以，依WEF發布之「西元2017-2018全球競爭力報告」，我國於全球競爭力指數之「產學合作研發」項目排序第16名，較西元2013年之第11名退步5名，呈現下降趨勢，未能彰顯政府推動產學合作計畫之成效。經詢據科技部、經濟部及教育部分別表示略以：「WEF全球競爭力指標分項之調查方式係以問卷詢問各國經理人產學合作研發程度。該調查於國內係由國發會委外辦理，以我國上市櫃500大企業為母體進行抽樣，並由各企業GDP(Gross Domestic Product)占比分配樣本數，每年共抽樣400份，回收約100多份……若僅以WEF『產學合作研發』單一主觀指標評斷成效，恐有偏誤」、「WEF全球競爭力指標下分3大類、12中項及114個細項指標，並依各國不同經濟發展階段，給予大、中、細項不同權重，各指標數值經由標準化及權重計算而得分。其中產學合作研發屬於「創新程度」中項之細項指標……『產學研發合作(第16名)』

²⁰ 已於104年5月22日廢止。

²¹ 張錦俊，美國政府績效評估制度與科技計畫評估研究，財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心編印，102年5月；原行政院研究考核與發展委員會，政策執行力指標之建構，99年2月；陳敦源，透明之下的課責：臺灣民主治理中官民信任關係的重建基礎，文官制度季刊，第1卷第2期，98年4月；周育仁等，從課責與監督概念探討美國政府負責機制，原國科會專題研究計畫「我國行政院負責機制之研究(NSC 96-2414-H-305 -012-MY2)」部分研究成果，96年；呂育誠，課責觀點下行政中立的意涵與落實途徑，考銓季刊，第23期，89年7月。

較去年(第17名)進步。雖近五年排名稍有落後，但仍屬全球頂尖行列。……我國學校機構主管單位係教育部及科技部，建議其研發成果技轉與授權應用之國際評比研究，由相關部會回應」、「產學合作研發之世界經濟論壇全球競爭力報告評比衍生事項，建請由全國科學技術會議主政暨科技預算計畫統籌機關科技部回應說明」等語。

- (三)復據中研院於本院訪查該院時指出：「建議以研發成果之智財利用率、專利利用率評比政府在產學合作推動績效之優劣」等語，再詢據科技部、經濟部分別表示略以：「本部近期規劃之『學研機構研發成果運用與產學合作成效調查』，將納入專利利用率指標，並評估於產學合作推動績效之適切可行，未來亦將滾動式檢討應用」、「政府科研成果有涉及前瞻基礎技術研究及產業技術應用研究二類，前者需一定期間後，才易為產業利用，故對於二者不同研究成果，宜有適當之標準，以評比其產學合作成效。另產業申請專利之目的，亦可能包含利潤創造、成本控制、訴訟防禦、搶占優勢等因素，我國產學合作計畫之研發成果是否均以創造利潤為目的，而適合以專利運用率作為績效評量指標，考量目前我國產學合作績效相關統計資料均由科技部彙整，產學合作推動績效之判斷標準，仍宜請科技部說明現有標準，並請其共商中研院之建議，較為妥當」、「建議優先以專利維護時效考評專利智財價值」。由上顯見，科技部認為審計部所指WEF全球競爭力評比之「產學合作研發」項目係主觀指標，恐難客觀評斷我國產學合作推動成效，該部正規劃以專利利用率等指標調查評估國內產學合作成效；經濟部及教育部則咸認其非屬該部主管事項，並皆指

其屬科技部職掌，其中經濟部更認為我國產學研發合作項目於全球尚屬頂尖行列，對於審計部前揭意見尚持保留態度，並建議優先以專利維護時效考評專利智財價值。

(四)惟查，推動產學合作分別係屬科技部、教育部及經濟部或其所屬機關之法定職掌事項，各該部長更為「行政院產學研連結會報」副召集人，所屬重要主管人員亦分別擔任其下設秘書組、人才培育鏈結組、學研創新鏈結組及法規環境革新組等重要職務，早應各依法定職掌及該會報任務分工，偕同合力妥為辦理我國產學合作業務之績效評估作業，以足資審視各部會相關預算之執行效益，究國內何項指標客觀並具代表性及可行性，該三部尤早應有所本而付諸調查與評估，詎該三部卻胥不此之圖，迄今竟仍處於規劃草擬階段，猶有相互推諉情事，洵未積極善盡主管機關之責。又，科技部既認前揭WEF全球競爭力指數現有產學合作評比項目及調查方式之客觀代表性不足，自應將該部所指缺漏之處及經濟部前揭所稱：「依研究成果類別宜採不同評估標準」等意見，審慎納為國內相關指標之研定參考；倘科技部日後成效調查所採方式與WEF作法如出一轍，仍以問卷為之，屆時該部今日所稱之非無異成為該部明日之失，亟應審慎酌處。

(五)綜上，推動產學合作係屬科技部、教育部及經濟部暨其所屬機關之法定職掌事項，各該部長尤擔任「行政院產學研連結會報」副召集人，早應偕同合力辦理我國產學合作業務之績效評估作業，詎迄今竟仍處於規劃草擬階段，猶有推諉飾責情事，允由行政院督同所屬積極檢討改進。

七、教育部依其組織法規負有國內大專校院產學合作業

務之「輔導」、「規劃」、「推動」及「行政監督」等法定職掌事項，竟率將其職掌限縮為僅「行政監督」一項，對於「各校產學合作或技轉專責單位及專責人員設置情形」、「學研機構與產業之銜接平台、各學研機構目前實際參與產學合作之管道及經費來源」等重要業務資訊，更怠未掌握，猶諉稱係屬他機關權責，行事不無消極推諉，洵有欠當。

- (一)按教育部組織法第2條、該部處務規程第7條、第8條分別規定：「本部掌理下列事項：一、高等教育、技術職業教育政策之規劃……、產學合作之輔導及行政監督。……」、「高等教育司掌理事項如下：……。三、大學評鑑、產學合作與技術研發之規劃及推動。……」、「技術及職業教育司掌理事項如下：……。三、技專校院評鑑、產學合作與技術研發之規劃及推動。……。」是教育部除負有產學合作之「輔導」及「行政監督」職責外，更應善盡產學合作與技術研發之「規劃」及「推動」之責，前開各規定至為明確。
- (二)據教育部查復略以：「本部權責在於辦理全國教育業務(教育部組織法第1條)，推動產學合作即係以學校師生之教學需求及學校經營之行政督導為考量，與科技部著重之科技發展布局、中央各目的事業主管機關著重之產業發展需求，辦理重點自有不同」。足見該部率認國內大專校院產學合作業務，該部僅係負責「行政督導」之責，顯與該部上開法定職掌事項明定之「輔導」、「規劃」及「推動」等職責有悖。此觀該部於本院詢問時經追問後始自承：「……並不是只有行政監督，規劃輔導也是本部職責」等語自明。從而，該部既負有國內大專校院產學合作業務之「輔導」、「規劃」、「推動」及「行

政監督」等職責，對於「各校產學合作或技轉專責單位及專責人員設置情形」、「學研機構與產業之銜接平台、各學研機構目前實際參與產學合作之管道及經費來源」……等重要業務資訊，早應依技術及職業教育法第5條第1項：「中央主管機關應自行、委任或委託學校、法人、機關(構)或團體，進行技職教育相關資料之調查及統計」、大學法第5條第2項：「教育部為促進各大學之發展，應組成評鑑委員會或委託學術團體或專業評鑑機構，定期辦理大學評鑑，並公告其結果……」及教育部補助區域產學合作中心原則第3點：「產學合作中心之任務及功能：……(三)……建立產學合作資源、流程及成果運用之良好管理及運用機制」等相關規定充分掌握，始有所本足以執行前開各法定事項。

(三)然查，教育部始終無法提供本院前揭重要業務資訊，竟分別推稱：「所詢上游學研機構與下游產業之整體性銜接，以及各學研機構目前實際參與產學合作之管道及經費來源，建請由科技預算及科研計畫統籌機關科技部主政回應」、「……國家科學技術發展計畫由科技部主政，其研訂係經4年1度之全國科學技術會議彙集全國產學研及相關社會團體意見，產學合作研發之重要事項皆包括在內；計畫經行政院核定後，由科技部統籌跨部會推動落實……」、「教育部爰於尊重學校自主之前提下推動產學合作事宜，雖透過各項獎補助計畫績效指標鼓勵學校辦理，然未曾亦不宜強制性推動」云云。顯見該部率將上揭重要業務與其資訊之提供諉稱他機關權責，並以「大學自主」為托詞卸責。固大學自主乃學術界普世價值，教育部本應依司法院釋字

第380號等解釋²²意旨戮力落實，儘可能杜絕不當之行政干預，本院向來維護更不遺餘力，惟「各校產學合作資訊之充分掌握」，係為利於當責機關管理與輔導，乃據以執行輔導、規劃、推動及監督等業務之重要依據，教育部本應依上開相關法令規定及早掌握，瞭然於胸，相關資訊既非威脅、強制、干預……等不當手段而得，自與「大學自主」無涉，益見該部前揭飾詞委不足採，尚難掩蓋該部怠未盡職責之失，該部行事消極推諉，至為明顯。

(四)綜上，教育部依其組織法規負有國內大專校院產學合作業務之「輔導」、「規劃」、「推動」及「行政監督」等法定職掌事項，竟率將其職掌限縮僅為「行政監督」一項，對於「各校產學合作或技轉專責單位及專責人員設置情形」、「學研機構與產業之銜接平台、各學研機構目前實際參與產學合作之管道及經費來源」等重要業務資訊，更怠未掌握，猶諉稱係屬他機關權責，行事不無消極推諉，洵有欠當。

八、國內一般大專校院係側重學術成就與教學發展，技職校院則以推動產學合作以促使學生順利就業為辦校重點，縱因前者研發能量易受產業界青睞，促使其產學合作經費源自政府補助之比率已遠高於後者，然政府整體補助前者之研發經費已逐年下降，恐不排除其為前者國際學術排名下降之原因，亟待教育部綜合各種利弊因素審慎檢討，以促使其持續創新研究，並有效突破困境。

(一)按一般大專校院係以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨，專科、技職

²² 司法院釋字第380號解釋略以：……所謂大學自治，係指大學得經由自己之機關獨自負責並且不受國家之指示以完成事務之意，亦即大學之管理、運營係委諸於大學內部之自主性決定。……國家依據法律對各大學之監督則仍須於學術自由暨大學自治此一原則下進行，而不得與之背離，亦由於此一原因，國家對各大學之監督雖重在其適法性之有無，但所為若未違背學術自由、大學自治之精神，當不得僅因大學法未有具體明確規定，即認為違法。

校院則係落實技職教育務實致用特色，培育就業能力及養成各行業專業人才為目的，此分別於大學法第1條、專科學校法第1條及技術職業教育法第1條，定有明文。是國內相關主管機關學術與產學政策之擬定與預算之編列及經費之補助，允應落實前開各法立法精神，充分契合各該校院創設本旨。

(二)據教育部查復，一般大學校院產學合作經費源自政府補助者平均可達50.77%，其中政府補助之經費約為企業出資之2倍；技職校院產學合作經費源自政府補助者則平均約為33.10%，其中企業資助比例自102年起即已呈現「高過政府補助」之態勢²³。且據該部近10(96~105)年補助大專校院產學合作經費之統計情形，政府補助一般大學校院總經費額度已遠遠高於技職校院，甚至達4至5倍。顯見一般大學校院產學合作經費源自政府補助之比率已遠高於後者，不無為其研發能量易受產業界青睞所致，凸顯一般大學校院除學術研究及教學發展之外，因目前產業創新發展所需，以及政府經費補助之引導，產學合作亦成為其發展之重點。

(三)縱依上開各法立法意旨，一般大學偏重於學術研究，技職校院以建教、產學合作為學校發展重點，相關主管機關應否依各校之定位及發展方向為經費補助之依據，固有審酌之空間，惟囿於兩者校院研發能量之差異，產業界以優質研發成果取向，以及同業競爭發展所需而樂於與一般大學校院合作，恐屬不得不然之選擇。然而，政府委以一般大學校院協助發展國內產學合作大任，並逐年提高其產學合作補助經費之同時，補助其學術研究之經費

²³ 統計至105年，資料來源：經濟部查復本院資料之附表1。

卻有下降趨勢，是否為前者校院國際學術排名每況愈下之主因，以及是否足以支撐其持續創新研究，均有疑慮，凡此攸關我國百年教育大業及產業永續發展至鉅，教育部基於上開各法中央主管機關之責，自應偕同相關主管機關綜合各種利弊因素審慎權衡檢討。此復觀經濟部及科技部表示略以：「國內產學合作推動困境如下：1、大學定位與產學合作之落差：大學法第1條已揭示大學設立目的，因此過往大學係著重在學術研究及教育育人，而產學合作則著重於營利，追求商業化之技術移轉，加上大學本身因教育性質，講求程序正義、法制，防弊重於興利，而衍生企業則講求效率與彈性，興利重於防弊，因此學校如何取得平衡點，為一重要課題。……4、缺乏專業經營人才：……大學內部以教學為核心，缺乏專業經營育成人才。」、「學界長期缺乏與產業連結之誘因，以致對企業需求瞭解不足……」等語益明，不無肇生國內目前產學合作推動之瓶頸及困境。

(四)綜上，國內一般大學校院係側重學術成就與教學發展，技職校院則以推動產學合作以促使學生順利就業為辦校重點，縱因前者研發能量易受產業界青睞，促使其產學合作經費源自政府補助之比率已遠高於後者，然政府整體補助前者之研發經費已逐年下降，恐不排除其為前者國際學術排名下降之原因，亟待教育部綜合各種利弊因素審慎檢討，以促使其持續創新研究，並有效突破困境。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院督同科技部、教育部及經濟部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，分別函送審計部、中央研究院參考。

調查委員：尹祚芊
楊美鈴
仇桂美

中 華 民 國 1 0 7 年 0 8 月 1 6 日