

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院衛生署。

貳、案由：行政院衛生署未能本於主管機關權責，嚴予督促財團法人國家衛生研究院釐清定位、達成任務並提昇績效；對於國衛院董事會之主導能力相對不足，以致未能適切監督國衛院之內部業務及發展方向，致令該院內部組織不斷發展、研究範圍廣泛，卻難凸顯組織之價值與成就，復未能強化對於國衛院董事會之監督管理機制，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本院為調查行政院衛生署（下稱衛生署）對於財團法人國家衛生研究院（下稱國衛院）之執行績效，有無監督不周等情乙案，經向衛生署、行政院國家科學委員會（下稱國科會）、中央研究院（下稱中研院）調閱相關卷證資料，及前往國衛院實地訪查、諮詢4名專家學者，以及約詢衛生署林副署長奏延、國衛院江主任秘書宏哲等相關人員，業已調查竣事，發現衛生署對於國衛院之執行績效，未善盡督導職責，確有違失之處。茲將事實及理由臚列如後：

- 一、國衛院之定位及任務，隨人事更迭而變動，於擔任衛生署政策智庫角色之比重未臻明確，在研究解決國內重要疾病和健康問題之任務與其他醫藥研究機構有所重疊，且生技研發成果之專利或技術授權收入有限，績效亟待加強。惟衛生署未能本於主管機關權責，嚴予督促其釐清定位、達成任務並提昇績效，核有違失：
 - (一)依據財團法人國家衛生研究院設置條例（下稱國衛院設置條例）第1條及財團法人國家衛生研究院捐

助章程第 2 條（下稱國衛院捐助章程）分別規定：「為加強醫藥衛生之研究，以增進國人之健康福祉，特設財團法人國家衛生研究院」、「財團法人國家衛生研究院以提昇我國醫藥衛生研究、增進國人健康福祉為目的」，可見由衛生署捐助設置之國衛院，其主要任務在於「醫藥衛生研究」，設置目的在於「增進國人健康福祉」綦詳。

(二) 國衛院設立前，國內即有其他機構從事醫藥衛生研究，但有鑑於整體醫藥衛生研究不足，資源分散又缺乏整合，中央研究院院士會議於民國（下同）77 年間針對國內醫藥衛生研究投資過低、研究人員不足、編制進用缺乏彈性、醫藥衛生研究機構間合作不夠密切，以及缺乏國家級專責研究機構從事整合、協調、長期之規劃與評估等困境，提出並討論設立國衛院之構想。迨衛生署於 80 年 12 月開始規劃，84 年 7 月成立籌備處，嗣 85 年元月設立並運作迄今。多年來，國衛院之定位係作為「國家級專責醫藥衛生研究機構」，除一般學術機構之醫藥衛生研究外，更被期許在醫藥衛生研究領域居於領導地位，扮演國家醫藥研究資源之整合者及提昇醫藥衛生水準的火車頭角色。

(三) 查衛生署核定實施之國衛院捐助章程第 3 條明定國衛院之業務範圍，包括：「1、協調、整合及補助國內各醫藥衛生研究機構之研究工作。2、研究當前重要疾病。3、研究醫藥衛生政策及預防保健制度。4、推廣醫藥衛生產品與技術之研發及其成果。5、培訓醫藥衛生研究人才。6、促進國際醫藥衛生研究之合作與交流。7、發展其他相關醫藥衛生之研究事宜。8、配合政府科技政策所需進行相關產品之製造、加工、供應及服務等事宜。9、其

他經中央目的事業主管機關核可之業務。」從上述業務範圍可知，國衛院之核心工作確為「醫藥衛生研究」，研究之範疇兼容基礎醫學及應用醫學，且除學術領域外，亦及於研究成果之生產或利用，或協助制訂醫藥衛生政策、發展醫藥科技及培育醫學人才等領域，此印證衛生署答復本院之書面說明資料所表示：國衛院目前之發展總體目標為成為「政府智庫、科技創新、學術卓越」之國際頂尖醫藥衛生研究機構，研究之三大方向為：「協助制訂醫療保健政策」、「研究解決國內重要疾病和健康問題」及「協助發展生物科技產業」。

(四)惟國衛院之業務範圍及任務方向，部分與國內其他醫藥衛生研究機構重疊，若未能釐清定位、區隔功能，將使國衛院與其他醫藥研究機構競逐研究資源，或將有限資源重複投入其他機構專門之領域，而有礙於國衛院作為國家級醫藥衛生資源整合機構之使命，茲說明如下：

- 1、國衛院負有協助制訂醫療保健政策之任務，故依據衛生署之說明及其與國衛院之共識，國衛院當扮演「智庫」角色，根據衛生署制定之國家政策及醫療衛生發展需要，以任務導向進行實證研究，亦即國衛院非獨立於衛生署外之醫藥研究機構甚明。然本案之諮詢委員中，有人認為設立國衛院之構想，原係成立類似美國國家衛生研究院NIH (National Institutes of Health) 之獨立醫藥研究機構，卻於成立後，發展成為衛生署之智庫；亦有諮詢委員持不同看法，認為設立之初，就是規劃作為衛生署之智庫。不過，即使諮詢委員對設立構想之看法有異，但均表示，衛生署與國衛院對於國衛院之定位時有不同看法，衛生署常要

求國衛院協助其解決醫藥衛生政策問題，國衛院卻以成為獨立之國家級醫藥衛生與生技醫藥產業研發機構為發展方向。對於國衛院是否應扮演智庫角色？所為之研究僅能配合衛生署政策需要或有一定程度之自主空間？若其組織定位不明確或隨主事者之更迭而有改變之虞，則衛生署對國衛院所為之組織績效評估之基準，即難穩定而客觀，對於應投入於國衛院之資源及其配置亦難合理掌握，連帶將使得國衛院難以規劃長遠之發展方向。

- 2、國衛院有研究解決國內重要疾病和健康問題之任務，此任務除為衛生署及所屬行政機關之管轄業務外，並為中研院生物醫學科學研究所（下稱中研院生醫所）、各醫藥大學院校相關科系所及國內醫學中心或其他教學醫院之研究或發展內容。然國衛院雖為國家級之醫藥研究機構，但院內部分研究單位人力編制尚少於其他研究機構，加上又無附設醫院，因此在臨床研究及試驗之進行需透過與醫學中心合作模式辦理，外界對其研究成果如何帶動其他機構研究能力之提昇，能否區隔各機構之研究方向，以及其研究對於解決國內重要疾病和健康問題之成果，均多所期待，自當納入作為國衛院執行績效評估之重要準據。
- 3、國衛院在生技產業發展鏈上之主要利基，雖在於上游之新藥探索及研發，以及整合性新藥研發策略，但該院期帶動國內生技產業的發展，更將其任務垂直連結至中游之臨床前發展。因此，如何將研發成果與產業界進行早期合作或技術移轉，以加速進行後續研發，達成研發成果產業化

之目標，並將取得之專利項數、技術授權案件之商品化情形及所獲得之權利金，轉化為實際經濟效益，亦為國衛院之重要績效。惟查國衛院之專利或技術授權雖有收入，但以整個生技製藥產業之產值而言，仍相當有限。

(五)綜上，國衛院之定位為「國家級專責醫藥衛生研究機構」，主要任務在於醫藥衛生研究，目前研究之三大方向為：「協助制訂醫療保健政策」、「研究解決國內重要疾病和健康問題」及「協助發展生物科技產業」，但其定位及任務，隨衛生署署長及國衛院董事長之人事更迭而變動，於擔任衛生署政策智庫角色之比重未臻明確，在研究解決國內重要疾病和健康問題之任務與其他醫藥研究機構有所重疊，且生技研發成果之專利或技術授權收入有限，績效亟待加強。惟衛生署未能本於主管機關權責，嚴予督促其釐清定位、達成任務並提昇績效，核有違失。

二、衛生署對國衛院董事會之主導能力相對不足，以致未能適切監督國衛院之內部業務及發展方向，致令該院內部組織不斷發展、研究範圍廣泛，卻難凸顯組織之價值與成就，該署未能強化對於國衛院董事會之監督管理機制，核有怠失：

(一)按國衛院設置條例第 2 條至第 5 條規定，國衛院為財團法人，主管機關為衛生署，年度經費來源包括創立基金之孳息、政府補助專案研究計畫經費、國內外公、私立機構、團體或個人之捐贈及受託研究及提供服務之收入，以 100 年為例，國衛院投入研發總經費為 24.77 億元，其中科技預算金額即達 24.17 億元。

(二)次按國衛院設置條例第 6 條至第 9 條分別規定：「本

院設董事會，置董事十一人至十五人，其中三人為聘任董事，餘為選任」、「聘任董事，由行政院院長就行政院衛生署署長及其他有關機關首長聘任之。」「選任董事，首屆由行政院院長就醫藥衛生學者、專家及製藥業者選任之，任期三年；任滿或出缺時，由董事會選任之，連選得連任，但連任者不得超過總人數三分之二」及「董事會置董事長一人，由行政院院長聘任之；置執行秘書一人，襄助處理董事會事務，由董事會聘任之。」然依據衛生署之答復說明，國衛院自設立以來，歷任董事長均為衛生署署長，在實務上，國衛院董事會每年召開2次，必要時得召開臨時董事會，署長參與定期召開之董事會，即可就衛生署對國衛院的期待、管理目標等，與董事交換意見，做成決議後讓國衛院依循辦理。惟董事會開會次數太少，且董事人選之決定方式又無法與衛生署賦予國衛院之發展目標相契合，衛生署即難以督促國衛院落實設立之目的。

(三)另按國衛院捐助章程第16條規定，國衛院視業務需要，分設研究部門，掌理有關研究事宜；設研究支援部門，掌理研究支援事宜。國衛院在設置規劃之初，即設立10個研究單位，再因應新興科技發展及政策需求，增設疫苗研發中心及奈米醫學研究中心等。又考量研究能量集中及資源整合，近年已著手研究重點規劃之聚焦，進行院內研究單位整併，目前共計有6個研究所、2個研究組與4個研究中心。包括：癌症研究所、群體健康科學研究所、細胞及系統醫學研究所、生技與藥物研究所、分子與基因醫學研究組、感染症研究組、醫學工程研究組、環境衛生與職業醫學研究組、疫苗研發中心、奈米醫學研究中心、免疫醫學研究中心、國家環境

毒物研究中心與神經及精神醫學研究中心等單位。
（國衛院設立時之組織，如表五-3；現行組織，如表五-4）

（四）本院前於 93 年間針對衛生署未能有效監督國衛院及其他衛生財團法人等之違失，提出糾正後，衛生署於 96 年 7 月 10 日訂定發布衛生財團法人設立許可及監督要點，再於 101 年 3 月 7 日訂頒「行政院衛生署主管由政府捐助之財團法人業務監督要點」，已訂定相關監督規範及建立機制。另國衛院之組織屬性為「科技研究機構組織」，依據「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」規定，須每 3 年辦理評鑑暨績效評估。衛生署最近 1 次辦理評鑑日期為 100 年 2 月 8 日，評鑑國衛院 97 至 99 年度之組織績效，評核結果為「特優」。惟因無 Bench Mark 機構可茲比較，單自國衛院 3 年 1 次之評鑑暨績效評估結果，尚不足以確實評核其具體績效。

（五）國衛院為公設財團法人，在國家預算有限之情況下，衛生署仍每年補助國衛院 20 餘億元之經費，固當就國衛院董事會對於院務之治理，以及各研究單位之執行績效，落實監督與評核。惟查：

- 1、本案諮詢委員表示，國衛院發展方向之擬定及內部業務之監督，係由董事會為之，國衛院歷任之董事長雖均由衛生署署長兼任，但署長本人未必嫻熟國衛院業務，且董事又非署長指派，在 11 人至 15 人之董事中僅有 3 名係由行政院院長聘任，加上國衛院院長歷來均為素孚聲望之學者，故衛生署對於國衛院董事會之主導能力相對不足，甚至只是作為協助國衛院爭取預算之角色，國衛院之發展方向即非衛生署所能節制，衛生署

及國衛院董事會對於國衛院之監督機制及績效評估，亦常隨著署長不同而異。

- 2、國衛院自成立以來，從事之研究工作相當廣泛，且有時為迎合延攬之人才而發展特定之研究領域。又該院之內部組織不斷發展，近年來雖曾進行重組，在研究部門方面已將部分研究領域適度整合，但又因再進一步擴充新研究領域，因此研究單位仍多元，規劃之研究主題亦廣泛，惟因研究資源之分配需面面俱到、兼顧各研究單位下，遂難以發展重大研究計畫，所為之研究結果較難對社會造成重大影響。

(六)綜上，國衛院係由衛生署捐助設立，具有特殊之公共性質，但衛生署對國衛院董事會之主導能力相對不足，以致未能適切監督國衛院之內部業務及發展方向，致令該院內部組織不斷發展、研究範圍廣泛，縱使累積相當之研究結果，卻難以對社會產生重大效益，亦難凸顯組織之價值與成就，該署未能強化對於國衛院董事會之監督管理機制，核有怠失。

綜上所述，行政院衛生署未能本於主管機關權責，嚴予督促財團法人國家衛生研究院釐清定位、達成任務並提昇績效；對於國衛院董事會之主導能力相對不足，以致未能適切監督國衛院之內部業務及發展方向，致令該院內部組織不斷發展、研究範圍廣泛，卻難凸顯組織之價值與成就，復未能強化對於國衛院董事會之監督管理機制，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：李炳南

馬秀如

錢林慧君

尹祚芊

中 華 民 國 1 0 2 年 月 日