

# 中華民國國立大學校院協會 會員學校校長座談會會議紀錄

時間：民國 102 年 1 月 14 日（星期一）下午 5 時 00 分

地點：佛光大學雲起樓 102 會議室

出席：詳如簽到單

主席：吳理事長思華

紀錄：蔡亞琳

## 一、理事長致詞

歡迎各位校長前來參加國立大學校院協會會員學校校長座談會，針對近日發生教授涉及不實核銷研究經費案，藉由此次座談會交換意見。

近日發生數起大學教授涉及不實核銷研究經費案，本會已於 102 年 1 月 9 日召開常務理監事會議會中決議，協調私立大學校院協進會、私立科技大學校院協進會、國立科技大學校院協會共同發表書面聲明，表明各協進會之立場，對於大學教授涉案表示遺憾，且對此事造成社會的不安，也深感抱歉，並呼籲學校加強內部管理機制，防止類此事件再發生。

事件發生固然是個別教授的行為，但在制度上，確實也有些部分值得思考及討論；因此今天的座談會，希望對基礎學術的研究補助制度及教授身分認定的問題交換意見，對於已進入司法程序的案件，我們尊重司法的處理。但從事學術研究者的立場，我們都期待制度可以變得更好，因此今天的討論將朝建立更好的制度，藉由理性的討論，期待建構一個更好的研究環境而努力。

為使今天的研討會能有深度的探討，特別邀請兩位專家作引言報告，希望大家對此問題的思考，有更豐富的內涵。一位是國家實驗研究院的李沛鐔博士，李博士長期研究各國科技政策議題，對各國在基礎學術研究補助有深入的瞭解，將請李博士介紹各國學術研究補助的制度；另一位是政大法律系許恒達副教授，請許老師介紹目前教授在法律上身分問題的相關見解，冀藉由二位專家學者的引言，讓大家有更充分的資訊進行討論。

## 二、專題報告：

(一) 大學科技研發補助機制分析與建議 (詳附件一)

報告人：國研院政策中心李沛鐸博士

(二) 學術經費核銷的刑法問題分析 (詳附件二)

報告人：政大法律系許恆達副教授

## 三、建議事項：

- (一) 目前審計及會計系統係針對行政公務單位設計，而學術研究是一延續而不確定的工作，與行政工作性質有很大的不同；研究計畫經費支用標準，也常因不同的會計人員或因時間的不同，而有不同的解讀，又因各部會對於研究經費核銷寬鬆不一，易造成大學執行計畫之困擾，建請權責機關組成跨部會協商會議，建立一致性經費核銷標準，俾便大學遵循。另應加強主計人員教育訓練，不應以傳統會計觀念，辦理大學執行研究計畫經費事宜。
- (二) 建議國科會或相關部會在委託學校教授簽訂辦理計畫時，應規定參與計畫者，須參加相關法治教育說明會，以加強法治觀念。
- (三) 建請教育部鬆綁5項自籌款項，由各校更具彈性運用。
- (四) 國科會雖已調高經費流用比例解決部分問題，但國科會計畫經費經常補助不足，而研究計畫仍須持續進行，對於有心研究之教授，其所需研究器材購置，常常礙於經費不足，計畫無法順利完成，建請研議更積極解決方案。
- (五) 建請國科會可依教師之研究績效表現給予研究獎金。另，教師執行計畫經費如有結餘款，可保留作為其他研究使用。
- (六) 建議各校朝設置專職人員或專責辦公室協助處理研究計畫案報帳之相關工作。
- (七) 檢附簡報資料供參如附件。



# 學術經費核銷的刑法問題

許恒達

政治大學法學院副教授



# 不實核銷的幾種類型

- 公立大學（公務員？貪污治罪條例？） vs 私立大學
- A：以非學術用途發票核銷學術用途經費
- → 以保母費發票核銷國科會業務費
- B：購買學術用途A品項，但B發票核銷
- → 購買試管，但報燒瓶
- C：未有實際購買行為，但先取得廠商發票核銷
- → 預放款

# 貪污治罪條例

- 貪污之概念：公務員利用職務行為而獲取不法利益。
- 第4條第1項第3款：
- 建築或經辦公用工程或購辦公用器材、物品，浮報價額、數量、收取回扣或有其他舞弊情事者。
- 第5條第1項第2款
- 利用職務上之機會，以詐術使人將本人之物或第三人之物交付者。

# 公務員之概念

- 刑法第10條第2項
- 稱公務員者，謂下列人員：
- 一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限（身分公務員），以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者（授權公務員）。
- 二、受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。（委託公務員）

# 97年台上字4483

- 「國家、地方自治團體所屬機關」，係指基於國家公權力作用，行使國家統治權之公務機關；所稱「公共事務」，乃指與國家公權力作用有關，而具有國家公權力性質之事項；至「法定職務權限」，則指所從事之事務，符合法令所賦與之職務權限，例如機關組織法規所明定之職務等。

# 97台上字4483

- 公立學校校長及其教、職員，是否係受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務，為具有法定職務權限之「授權公務員」，則應就其所受委託機關委託之事務，是否為「公共事務」，亦即是否與國家公權力作用有關，而具有國家公權力性質之事項。



# 100年台上字第459號判決

- 況公立學校及國營事業關於承辦或監辦採購之人員，係因以公款從事採購行為，公權力介入甚深，所執行之採購行為，為屬從事公共事務而具有法定職務權限，而認屬刑法第十條第二項第一款後段之「授權公務員」。

# 100年台上字第459號判決

- 公立學校、公立研究機關受政府補助、委託、或出資之科學技術研究發展，如符合科學技術基本法第六條第三項規定，僅係其辦理採購不適用政府採購法之規定（依該條但書規定，仍應依政府補助科學技術研究發展採購監督管理辦法爲之）。

# 100年台上字第459號判決

- 其承辦或監辦採購人員，就其從事採購行為，乃屬「授權公務員」，倘其辦理採購有貪污、舞弊情事，自仍有貪污治罪條例之適用

# 檢討

- 1、過度解讀授權公務員
- 2、授權公務員的要件
  - 「其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者」
- 依法令
- 公共事務→公權力行爲，應不含私經濟
- 職務權限

## 339 詐欺罪


- 意圖爲自己或第三人不法之所有，以詐術使人將本人或第三人之物交付者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科一千元以下罰金。
- 以前項方法得財產上不法之利益或使第三人得之者，亦同。
- 前二項之未遂犯罰之。

# 商業會計法71

- 商業負責人、主辦及經辦會計人員或依法受託代他人處理會計事務之人員有下列情事之一者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣六十萬元以下罰金：一、以明知為不實之事項，而填製會計憑證或記入帳冊。

# 偽造文書214

- 明知為不實之事項，而使公務員登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾或他人者，處三年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。
- 刑法第10條第3項
- 稱公文書者，謂公務員職務上製作之文書。



感謝聆聽，敬請指教。



# 大學科技研發補助機制分析與建議

李沛鎔博士

# 簡報摘要

## 一、各國科研補助機制與方式(日本/美國/英國/加拿大/德國)

- ① 各國主要科研補助機構的屬性(private/public：research council/foundation/committee)
- ② 各國主要科研補助機構的補助方式
- ③ 科研計畫特質(獎助、任務計畫、補助大學自行管理)
- ④ 受補助者的權利義務
- ⑤ 大學內的管理機制

## 二、我國科研獎補助機制建議

## 三、問題與討論

## 四、附錄

# 一、各國科研補助機制與方式 (日本/美國/英國/加拿大/德國)

# ① 各國主要科研補助機構的屬性

(private/public/research council/foundation/ committee)

國家	主要科研補助機構的屬性
美國	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 國家科學基金會National Science Foundation (NSF)：屬性: foundation</li><li>2. 國家衛生研究院National Institutes of Health (NIH)：屬性: public (衛生服務部下的 agency)</li><li>3. 各部會署皆有提供funding：屬性: public：如衛生服務部、能源部、航太總署 (NASA)等...</li></ol>
英國	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 英國科研補助機構主要分為：Research Councils, Charities, Government bodies , Commercial sponsors</li><li>2. HEFCE 扮演介於英國高教部與大學之間的關鍵性中介角色，其主要任務就是決定「經費分配公式」。它在各該地區教育主管部門及高等教育機構之間扮演中介之角色。對高等教育機構而言，它負責撥給經費。對政府主管部門而言，它則負責提供與確保及促進高等教育品質與績效之政策建議。</li><li>3. HEFCE共有15位董事，設主席1人及首席執行官1人，委員13人（其中包括8名大學校長和學院院長），董事會成員由教育與技能部大臣任命，通常任期為3年，下列5個委員會，分別為教學與研究品質評估委員會、擴大入學機會委員會、研究委員會、企業及社區委員會、領導治理與管理委員會。</li><li>4. 英國高教體制是透過HEFCE來執行上述複雜功能，一方面減輕了政府部門在執行高教政策業務上的壓力、進行適當的分權，另外一方面也可以藉此避免無謂的政治壓力或任何對高等教育運作的干擾。</li></ol>

# ① 各國主要科研補助機構的屬性

(private/public/research council/foundation/ committee)

國家	主要科研補助機構的屬性
日本	<p>日本於1995年制定「科學技術基本法」，以實現科學技術創造立國為基本政策，為使研究發展更有效率，積極進行政府層級科技組織再造，合併文部省與科學技術廳為文部科學省，成為日本政府主要科技研發政策規劃與擬定之權責機構。</p> <p>(1) 文部科學省(MEXT) 為日本中央省廳之一，於2001年由原文部省級科學技術廳合併而成，負責統籌日本國內教育、科學技術、學術、文化及體育等事務。首長為內閣成員，多數由國會議員擔任。</p> <p>(2) 日本學術振興會(JSPS) 根據獨立行政法人日本學術振興會法規定，於2003年成立受文部科學省管轄的獨立行政法人，為日本具有代表性的基金機構，基於公平公正審查、評價體系，資助以大學為主體的學術研究及國際交流活動。前身於1932年利用日本天皇為獎勵學術研究活動而賜予文部省大臣的150萬日圓創建的財團法人日本學術振興會，1967年根據日本學術振興會法成為特殊法人。</p> <p>(3) 獨立行政法人既不是國立機構，也不是民間機構，而是介乎政府與民間之間的特殊機構。獨立行政法人和特殊行政法人接受政府撥款，進行彈性財務運作，擁有範圍較廣的自主權，但同時要接受相關省廳的監督，承擔國家重點培育和綜合性投入的研究領域以及與廣泛行政目的有關的、橫向研究領域的研究任務。</p>

# ① 各國主要科研補助機構的屬性

(private/public/research council/foundation/ committee)

國家	主要科研補助機構的屬性
德國	<ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="224 448 1669 639">1. 德國政府不直接管理和干預科研專案的安排與科研經費的分配，基本是授權下屬機構履行具體職能，而下屬機構的管理人員無專案安排和經費分配的決策權，一般是授權業內知名專家組成的評審委員會進行決策，專家實行聘用制。</li><li data-bbox="224 651 1702 743">2. 德國研究基金會(German Research Foundation)是一個在民間架構(private law)下成立的研究機構、學會與大學間的聯合組織。</li></ol>

# ① 各國主要科研補助機構的屬性

(private/public/research council/foundation/ committee)

國家	主要科研補助機構的屬性
加拿大	<p>(1) 加拿大科技行政體制為分權制，不設科技部，科技行政分散於9個部會，內設科技管理機構，而主導聯邦政府科技創新政策的制定與執行，則由工業部負責。</p> <p>(2) 加拿大大學科研經費來源主要來自各省政府，而聯邦政府主要透過三大科研基金會的撥款，同時企業界出於本身的需要，也大力資助與其有關的科研專案。</p> <p>(3) 加拿大聯邦政府三大資助機構： 聯邦政府設有支持全國科學研究與發展的三大資助機構，分別是：工業部下轄自然科學與工程研究委員會(NSERC)與社會科學與人類研究委員會(SSHRC)，以及隸屬衛生部的國家衛生研究院(CIHR)，總體而言，三大資助機構屬性是(public/research council)類型。</p> <p>(4) 這三大基金是加拿大科學研究經費的主要提供者，它們每年向大學提供巨額撥款，支持各自領域的科學研究。以自然科學與工程研究委員會(NSERC)為例，每年資助超過22,000名學生與博士後研究員獎學金，提供超過10,000名教授的研究經費，並促成超過600家廠商投注經費委託大學進行研究，資助研究經費除了政府經費外，也獎勵民間廠商投注經費委託大學進行產學合作夥伴計畫研究，亦即學者有多元的研究經費來源。</p>

## ② 各國主要科研補助機構的補助方式

國家	主要科研補助機構的補助方式
美國	<ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="175 354 1704 501">1. NSF的主要工作在於決定那些研究領域是屬於前沿知識，確認在這些領域中的研究先驅者，並透過經費補助或是研究設備提供幫助他們進行後續的研究。期望這些領域所衍伸出的研究成果具有可轉化(transformative)之特性。</li><li data-bbox="175 558 1704 801">2. NSF在進行辨識前沿領域為何以及進行經費補助時，採取的方式並非由上而下(top-down)，仍是以由下而上(bottom-up)的模式進行。但在此過程中，NSF持續追蹤並觀測世界各國的研究成果，並與研究社群保持持續的互動與聯繫，以了解哪些領域可以突破現有的規模，並選擇具有潛力的研究人員擔綱執行計畫。</li><li data-bbox="175 858 1704 901">3. 針對個別研究者和跨學科團隊提出計畫書，經審查通過後提供補助</li></ol>



## ② 各國主要科研補助機構的補助方式

國家	主要科研補助機構的補助方式
英國	<p>(1) 英國政府對大學科研項目的資助主要透過七大專業性研究理事會以及藝術與人文學科研究理事會（AHRB）實施。這些專業性研究理事會對大學科研項目的資助主要採取以同儕評審為基礎的競爭性資助模式。從英國大學獲得的科研經費總量看，上述專業性研究理事會資助的項目經費總額的50%左右流入到了大學系統，其他50%流入到了這些研究理事會的科研機構以及其他科研機構。</p> <p>(2) 英國高等教育制度長久以來是以「雙軌制」稱著，教學與研究之獎助分屬兩個撥款系統。英國主要機制在於透過教學學習與研究之評鑑、經費補助方案，以提升大學的研究與教學品質，並符合經濟有效性，以及滿足國家之需求。</p> <p>(3) 1992年「擴充與高等教育法」（1992 Further and Higher Education Act）公布後，同時成立高等教育撥款員會（HEFCs），其中行政地區-英格蘭部分，設置了英格蘭高等教育撥款委員會（Higher Education Funding Council for England）。其任務在分配大學教學、研究及資本門經費（每年可分配金額近80億英鎊，約占大學全部收入1/3</p> <p>(4) 英國獎補助款之70%為教學經費，其分配因不同類科(概分為醫學類、科學、工程與科技類、其他高成本需要視聽室、實驗室或實地工作的設備之類科、所有其他類科等四類)而有不同之標準，此一委員會可調整獎助金額度，或者調整大學的學生數量。其他30%為研究經費，對於研究的獎助是有選擇性的，惟有高品質的研究之大學與學院，才能獲得較高額度的研究獎助款。</p>

## ② 各國主要科研補助機構的補助方式

國家	主要科研補助機構的補助方式
日本	<p>① 日本中央政府向公共科研機構和大學提供經費資助大致透過兩種管道來進行：第一是每年直接以財政撥款的形式向機構下撥運營費交付金(相當於我國科技事業費)；第二是提供競爭性研究資金，機構透過競爭申請獲得項目經費。</p> <p>② 日本科研費在計畫的補助上以申請金額做為區隔</p> <p>③ 日本科研計畫補助機構也依研究領域的性質區分</p> <p>④ 競爭性研究資金根據性質不同分為補助金和委託費兩類：補助金採用的是自下而上的模式、委託費採用的是自上而下的模式</p>
德國	<p>① 德國研究基金會(German Research Foundation)以計畫案方式進行補助，該基金會以(bottom-up)提案並輔以同儕審查的方式進行。DFG的資金58%由聯邦教育與研究部，42%由邦政府出資。</p> <p>② 近年來德國政府引進更為個別目標、績效導向（通常輔以指標）的配方預算(formula funding)與以大規模設定目標(例如：Bavaria Scientific Region 2020)的總量(lump sum)的自由運用方式。但這部分經費僅佔少數(低於10%)</p>
加拿大	<p>主要三大科研基金會以接受申請研究計畫(Program)與個別計畫(Project)的方式，對大學教授、學者提供資助、獎學金等範圍廣泛各種研究計畫的研究補（Research grant），下設有常設委員會，依照Peer Review Process競爭機制審核，由Selection committees從參與研究提案中，做最後決定提出通過資助名單。</p>

### ③ 科研計畫特質 (獎助、任務計畫、補助大學自行分配管理)

國家	科研計畫的類別與特質
美國	<p>美國大學獲取公共科研資助最重要的三個管道：</p> <ul style="list-style-type: none"><li>① 聯邦政府基於專案的競爭性科研經費：從來源看，聯邦政府的健康與人類服務部（HHS）、美國國家科學基金會（NSF）、國防部（DOD）、能源部（DOE）、航空航天局（NASA）和農業部（USDA）等六大部門對大學資助的科研經費約佔聯邦政府所有部門提供給大學科研經費總額的90%以上。</li><li>② 聯邦政府基於國家科研平臺的公共科研預算經費：透過委託運營管理的國家實驗室間接資助大學的科研活動</li><li>③ 來自州政府基於公式或績效撥款的經常性科研經費撥款：透過各類預算撥款方式（例如公式撥款、合同撥款和績效撥款等）為州立大學提供科研輔助經費、科研基礎設施經費和部分研究專案經費。</li></ul> <p>以NSF為例，其獎勵補助機制 Award Mechanisms</p> <ul style="list-style-type: none"><li>① 補助(Grants)：此一型態的獎勵補助並沒有實質的機構在特定的時間參與研究，如個人研究獎項(Individual investigator awards)，</li><li>② 標準型(Standard)：支持在特定時間內且沒有意圖增加額外經費的研究</li><li>③ 持續型(Continuing, CGI)：支持在研究初始階段且未來有意願增加其他經費的研究(前提為初始研究成果需感到滿意)</li><li>④ 合作協議(Cooperative agreements)：針對在特定期間內有研究機構參與的計畫進行補助。</li><li>⑤ 合約(Contracts)：可用來購置研究設備與服務的研究，並且要能與NSF的任務相符合。</li></ul>

### ③ 科研計畫特質 (獎助、任務計畫、補助大學自行分配管理)

國家	科研計畫的類別與特質
英國	<p>① 英國高等教育機構之經費雖接受政府補助，但經費之撥付目前卻主要是透過<b>高等教育撥款委員會</b>此中介單位提供。各大學均各自為一獨立自主之單位，教育主管部門尚無直接干預之權。</p> <p>② 英國大學撥款委員會 (University Grant Committee, 簡稱UGC) 旨在作為大學與政府之間的緩衝器 (Buffer)。其職員一方面是確保大學的學術自主，使免受政府行政之直接干預；另一方面則是對英國納稅人及政府負責，確保國庫經費之適當運用。</p> <p>③ 雖然英國的高等教育機構的經費有相當比率來自政府透過撥款委員會提供的補助，但英國政府對高等教育之控制並非直接的或絕對的；各高等教育機構仍各自為獨立自主 (autonomous) 的法人，並不能被歸屬於「公立」的學校。而各校之間因學校規模、財務狀況不一，接受政府補助款之比率亦異。</p> <p>④ 在研究經費的補助方面，英國是採雙軌制 (dual support system) 即：除了HEFCs 參照RAE 評鑑的結果撥給研究補助款外，各大學之教師還可向其他的研究委員會(Research Council)申請專題研究計畫經費之補助。這些研究委員會對高等教育機構和委員會本身的研究單位的計畫提供補助經費，且對參與研究的研究生提供研究津貼。基本上，研究委員會的經費來源是OST 的撥款，OST 對於研究計畫的經費提供與分配是扮演協調的角色，並將政府的政策納入經費分配時之考量。高等教育機構從事研究所需之下部設備經費 (如：研究人員之薪水、所需之場地設備、電腦中央處理費用、實驗室設備等) 是由HEFCs 提供其他專項研究計畫所需之費用則由研究委員會支援。</p>

### ③ 科研計畫特質 (獎助、任務計畫、補助大學自行分配管理)

國家	科研計畫的類別與特質
日本	<p>① 日本中央政府向公共科研機構和大學提供經費資助大致通過兩種管道來進行：第一是每年直接以財政撥款的形式向機構下撥運營費交付金(相當於我國科技事業費)；第二是提供競爭性研究資金，機構通過競爭申請獲得項目經費。</p> <p>② 競爭性研究資金根據性質不同分為補助金和委託費兩類：補助金採用的是自下而上的模式、委託費採用的是自上而下的模式</p>
德國	<p>① 德國科研經費主要透過兩種方式進行分配，一種是非競爭性的資金直接撥付，另一種是把資金撥付給競爭優勝者的競爭性資助，一般採取公開招標的方式。</p> <p>② 研究與教育經費合併補助，不分開。當前德國高等教育預算依舊多數(80%)維持依照既往預算架構編列的方式(標榜公開與穩定的預算結構)。是高等教育機構教學與研究的主要資金來源。</p> <p>③ 在研究經費部分，不管由基礎研究或是契約目標承包的研究，都皆大部分由政府資助。除了常態性的教育與研究預算編列與競爭性質的預算之外，還有以計畫類型為主軸的計畫獎助，屬於輔助性質。</p>
加拿大	<p>三大資助機構以接受申請研究計畫(Program)與個別計畫(Project)的方式，對大學教授、學者提供資助、獎學金等範圍廣泛各種研究計畫的研究補助 (Research grant)，下設有常設委員會，依照Peer Review Process競爭機制審核，由Selection committees從參與研究提案中，做最後決定提出通過資助名單。</p>

## ④ 受補助者的權利義務

國家	接受補助者的權利義務
美國	<ul style="list-style-type: none"><li>① NSF並要求受補助研究應遵守responsible conduct of research，此涉及到公共大眾對於學術研究的信任，受補助者須提供適當的培訓及監督與負起研究上的道德責任。</li><li>② NSF為科研計畫最主要的funding agency之一。由於聯邦政府負責計畫經費管理的部門是聯邦預算管理辦公室(Office of Budget and Management, OBM)，因此NSF所補助的計畫其成本規範也要依循OBM的要求。OBM對於不同種類的計畫訂定發佈一系列的通告，對聯邦政府資助計畫的支出項目做出詳細的規定，例如針對教育機構成本原則的A-21通告(OMB Circular A-21)、針對非營利組織成本原則的A-122通告(OMB Circular A-122)等。</li><li>③ 依據教育機構成本原則的A-21通告，除直接成本外，還會給計畫執行單位一定比例的設備使用及管理費，亦即間接成本，由執行單位進行管理與支配。</li></ul>
英國	<ul style="list-style-type: none"><li>① 英格蘭高等教育撥款委員會 (Higher Education Funding Council for England, HEFCE) 以大學所提供的財務報表、財務預測來進行財務監督工作，此外也需要進行內部稽核以及提供稽核委員會年報 (audit committee annual reports) 給HEFCE，來確保有效的內部控制以及有效使用資金的績效責任。</li><li>② 受補助的機構應有義務負責監督機構的活動，並按照機構本身的法規和章程進行管理，該機構應保證有強大且全面性的系統能作好風險管理、控制及自理的能力；並定期追蹤與監控公共資金的使用。提交資金用途的數據必須符合由英格蘭高等教育撥款委員會公佈的方向；如有任何疑問，機構可要求HEFCE提供一個有權威的區域顧問協助；</li><li>③ 英國大學在接受政府撥款的同時要與HEFCE簽署一份合約-財務備忘錄及問責審計規則 (Accountability and Audit Code)。這份合約內容包括：教學與研究經費的分配原則；以及在分配教學與研究經費時，大學應負的相對責任。</li></ul>

## ④ 受補助者的權利義務

國家	接受補助者的權利義務
日本	<p>內閣府的綜合科學技術會議2006年通過了《關於防止公共研究經費非不正當使用的措施》(共同指南)，並制定了《研究機構公共研究費管理監督指南》。文部科學省下屬日本學術振興機構根據《關於合理執行補助金等相關預算的法律》、《日本學術振興會法》以及《日本學術振興會會計章程》，每年修訂和發佈面向研究人員和研究機構的《科研經費手冊》，對科研經費的管理和使用作出了詳細的規定。規定研究人員違反科研補助條件，將取消其2~5年內申請科研經費的資格，並責令其退還全部或部分研究經費。另外，為了加強對公共科研經費的管理，杜絕經費分配上的浪費和不正當使用。</p>
加拿大	<p>① 制定”Program Guide for Professors”以及’ Tri-Agency (NSERC, SSHRC and CIHR) Financial Administration Guide”，規範受補助者的權利義務。受補助者獲得立案機構批准後，學校研究服務辦公室會立即將獲准資助的消息通知申請人，以及為此專案提供服務的相關單位和部門。對於大型專案，研究服務辦公室還要召開專案啟動協調會，並將專案的研究團隊成員介紹給提供服務與支援的相關單位和部門。</p> <p>② 從專案立案開始到完成，研究服務辦公室將全程監督專案要求實施計畫進度，並按時向立案機構（基金會或資助單位）提供專案的財務報告和研究進度報告。</p>

## ④ 受補助者的權利義務

國家	接受補助者的權利義務
德國	<p>① 德國對政府資助的每個科研專案，均制定了操作性很強的具體工作指南，科研專案承擔單位必須嚴格按照規定規範地開展工作，客觀上減少了濫用科研經費的機會</p> <p>② 德國研究基金會(German Research Foundation, DFG)研究計畫補助項目包括研究人事費、計畫直接開銷(1萬歐元以內的器材、軟體和耗材)、差旅費、訪問學者費用出版費用等。但不可用於計畫主持人薪資、秘書服務、建築、家具與租賃、辦公物品、郵資、電信費、財務保險、大學電腦使用費、電腦、非DFG財產之維修或升級費用、可退稅之增值稅等。</p> <p>③ 接受計畫補助則代表執行同意：針對性地執行基金資助項目，資金的使用和會計核算必須符合的DFG的有關規定。在指定日期提交研究進度報告，並提交DFG詳細的資金使用的財務賬目。</p> <p>④ 提出研究計畫申請則代表執行人同意遵守良好科學操作規範，其規範列於「維護良好科學操作提案」(<i>Proposals for Safeguarding Good Scientific Practice</i>)，如有違反，則：</p> <ul style="list-style-type: none"><li>書面譴責</li><li>1至8年不得再申請DFG的補助</li><li>完全或部分取消補助，並償還已花費的經費</li><li>移除偽造的論文或數據，並提出聲明</li><li>不可擔任審查委員或DFG委員會的成員</li><li>不具有在DFG法定機構和委員會選舉中投票資格</li></ul>



## ⑤ 大學內的管理機制

國家	大學內的管理機制
美國	<p>(1) 公立大學由校董會或校務委員會進行管理，州政府則派代表參加。美國屬聯邦制度，由各州自行立法，各州州立大學之設計，各有其特色，惟其法律定性亦為法人。</p> <p>(2) 公立大學內部對於研究的管理，在組織面上設有單位管理。</p> <p>以UC Berkeley為例，該單位隸屬於副校長辦公室，且再分為幾個次級單位協助處理與研究有關的行政庶務，其中，Sponsored Projects Office(SPO)的主要任務為：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>① 認可與授權研究構想書</li><li>② 協助解釋/協商/接受由聯邦單位/州政府/基金會/其他公私立管道所補助的研究計畫</li><li>③ 提供資源協助研究人員尋找研究補助機會</li><li>④ 在研究過程中協助研究人員在應用過程上或是面臨到機構限制上所需要的協調</li></ol>
英國	<ol style="list-style-type: none"><li>① 受補助的機構應有義務負責監督機構的活動，並按照機構本身的法規和章程進行管理，該機構應保證有強大且全面性的系統能作好風險管理、控制及自理的能力；並定期追蹤與監控公共資金的使用。</li><li>② 以牛津大學為例，其雖獨立且自治，但仍屬聯邦系統管轄。接受補助者須遵守補助單位之規範條款。</li></ol>

## ⑤ 大學內的管理機制

國家	大學內的管理機制
日本	為了使科研機構在較大運行空間下保證一定的業績與效能，國家利用法律手段(例如，《獨立行政法人通則法》、《國立大學法人法》以及相關個別法等)對不同法人進行了制度安排，對各自職責、組織、經營業務、財務、評價進行了明確化規範。
德國	<ul style="list-style-type: none"><li>① 聯邦大學基準法與各邦之大學法均將大學定位為公法社團同時為國家設施。且德國大學絕大多數為公立，屬於依公法設立之公法組織。</li><li>② 依各邦大學法之規定，德國大學的專任教師皆為公務員，其中教授屬於各邦教育部長任命之高等文官公務員，且為終身職。</li><li>③ 德國各邦大學法採用企業會計制，特色在於強調績效審計，強調成本的透明性與成本之可比較性，成本-效益之會計為重點。</li><li>④ 大學設有內部審計辦公室 (Internal auditing office)與反貪辦公室(Anti-corruption office)。</li></ul>
加拿大	<ul style="list-style-type: none"><li>① 強調大學的獨立性：加拿大大學的經費，除了政府撥款之外，也會接受企業的委託，進行一些應用性的研究，雖然大學的經費主要靠政府撥款，但通常不受政府的直接控制。同樣，大學希望得到企業的支持，但也不願意成為企業的大學，由於擔心為企業做研究會使學術自由和研究的公正性受到影響，而並不熱衷於承擔企業的專案。</li><li>② 教師申報科研專案必須通過學校內部評審，符合相關要求後由學校科研管理部門進行申報；若教師獲得國家研究基金資助，學校會給予各種支持。加拿大的大學十分重視專案申請者與所在院系的結合，並強調學校科研管理部門的服務與協調職能，注重對專案承擔者研究過程的支持，一旦研究團隊獲得豐碩的研究成果，那麼就有可能實體化，最後形成一個研究中心，以便承擔更大的研究課題。</li></ul>

# 小結

美國、英國、日本、加拿大的接受研究補助經費來源較為多元。並透過以下方式進行科研經費的監督與管理：

1. 多元化經費來源體系中政府支援為主體
2. 「經費項目契約制」經費管理納入政府科研機構統籌
3. 嚴格禁止人員經費在經費預算中重複列支
4. 優化經費支出監管
5. 建立良好的經費管理制度

德國則透過實施國庫集中支付、公務卡等方式，嚴格科技財務管理，強化對科技經費使用過程的監管，依法查處違法違規行為；加強對各類科技計畫、專項、基金、工程等經費管理使用的綜合績效評價，健全科技專案管理問責機制，依法公開問責情況，提高資金使用效益。

## 二、我國科研獎補助機制建議

1. 國科會及教育部法規鬆綁及統一規範
2. 研議基礎研究補助是否成立學術基金會代替國科會
3. 整併個別實驗室之研究資源，成立較大型實驗室或研究中心：專職人員管理
4. 優化大學支援研究行政體系
  - A. 耗材及通用資財庫房
  - B. 共同供應契約採購流程效率化
  - C. 科研採購專業服務團隊
  - D. 會計稽核內控制度改善

## 三、問題與討論

1. 是否有方法增加大學校務基金的運用彈性？

謝謝聆聽

## 附錄

- 1) 補助與委託在採購方面之異同為何？
- 2) 大學校務基金能否有方法增加其運用彈性？
- 3) 他國大學教授是否同時具公務員資格？

## 「補助」與「委託」在採購方面之異同比較 (1/4)

1. 研究機構接受「補助」與「委託」進行研究計畫，其本質上均屬由國庫預算支應之計畫，然而僅限「補助」之研究計畫得排除政府採購法之規定，而不包括「委託」部分。
2. 運用委託款和補助款辦理採購時，是否需要受到政府採購法的限制？
  - 委託款：應依政府採購法辦理。
  - 補助款：又分為一般採購與科研採購。



## 「補助」與「委託」在採購方面之異同比較 (2/4)

1. 委託係任務導向，申請者居於廠商地位，向政府承攬研究計畫。政府部門在進行委託時，對象不拘於大學或中央研究院，亦可包括各式公、私法人（公、民營基金會）或各種研究機構。由於對象紛雜，不易管控，因此當初制定科技基本法第6條第3款時，並未納入委託辦理之計畫。
2. 目前雖有〈科技基本法〉及〈政府補助科學技術研究發展採購監督管理辦法〉，然而因為相關配套規範尚付之闕如，造成大學院校及研究機關執行上頗生困擾。例如：補助與委託之認定常有疑慮。補助研究計畫可不受採購法規範，但委託研究計畫則需按照政府採購法執行。此外，亦未訂有審查及協商作業之規範，並未提供採購資訊平台公開相關資訊等。

# 「補助」與「委託」在採購方面之異同比較 (3/4)

	委託	補助	
		科研項目補助	一般研究計畫補助
法源依據	行政院所屬各機關委託研究計畫管理要點（行政規則）	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 科學技術基本法第六條第三項（排除政府採購法之適用）</li> <li>2. 政府補助科學技術研究發展採購監督管理辦法（法規命令）</li> </ol>	政府採購法第四條：法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用本法(政府採購法)之規定，並應受該機關之監督。 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫作業要點（行政規則）
方式	由各機關事前擬定委託項目，編列於公務預算，再依政府採購法選定委託對象，進行研究。	由公立學校、公立研究機關（構）、法人或團體向政府機關提出申請，經審查通過擇優遴定補助，選定過程不受政府採購法限制。	
申請人身分	廠商	學術機構(人員)	
成果	任務導向，必須達成機關委託之目的	學術研究成果，以科學社群之標準判斷其價值，沒有特定任務。	

# 「補助」與「委託」在採購方面之異同比較 (4/4)

	委託	補助	
		科研項目補助	一般研究計畫補助
法律行為 定性	委託：行政契約決定委託對象（依政府採購法決定）：行政處分（可以提起訴願、行政訴訟）	補助：公法上之金錢給付是否補助之決定：行政處分(如有不服，應先提起申覆) 補助契約：行政契約	
行政院列管計畫之特殊管考	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 每月進度報告</li> <li>2. 每季進度報告及會議口頭報告</li> <li>3. 第四季並辦理 "實際演練會議"</li> <li>4. 政府科技計畫績效評估報告書</li> <li>5. 年度成果發表會會議口頭報告</li> <li>6. 各季、年度審查意見回覆書</li> </ol>	年度成果發表會口頭報告	
核銷	每年結報(因經費來源為年度公務預算)如：疾管局禽流感及新型流感計畫	多年期計畫全程結束結報(因經費來源為國科會科技發展基金) 如：國科會流感計畫	

# 一般採購與科研採購

一般採購	科研採購
<p>政府採購法第四條規定：「法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用本法之規定並應受該機關之監督。」，因此應依政府採購法辦理。（如係補助民間團體或個人，參見主計處〈中央政府各機關對民間團體及個人補（捐）助預算執行應注意事項〉）</p> <p>第四點（三）：「受補（捐）助經費中如涉及採購事項，應依政府採購法等相關規定辦理。」）</p>	<p>不適用政府採購法。科技基本法第六條第三項已經排除政府採購法之適用。公立學校、公立研究機關（構）、法人或團體接受政府補助辦理採購，應依〈政府補助科學技術研究發展採購監督管理辦法〉辦理。然而，前揭〈監管辦法〉第三條第二款：「法人或團體接受政府補助辦理採購其補助金額占採購金額未達半數，或未達政府採購法規定之公告金額者，不適用本辦法。」</p> <p>但是，如係補助個人，即便是科研採購，因非在科技基本法第六條第三項的排除範圍，則仍須依政府採購法辦理。（參見主計處〈中央政府各機關對民間團體及個人補（捐）助預算執行應注意事項〉）</p>

2. 大學校務基金能否有方法增加其運用彈性？

# 市場化發展對歐洲高等教育經費政策之影響

傳統上，歐洲國家視高等教育為公共財，故大多由政府來負擔高等教育經費。但近年來政府的公共經費有限，高等教育必須在財政緊縮下有效率的使用經費，並由學生與家長分擔高等教育的成本。雖然市場機制對歐洲各國高等教育經費政策的影響有些許差異，但也顯現出共同的趨勢

## （一）增加私部門經費，讓經費來源多元化

大學的經費來源可分為三類，第一類是來自於政府的經費補助，第二類是來自於大學提出研究合約而獲取之競爭性經費，第三類是即是大學的自籌收入，包括來自於企業、地方政府的經費、智慧財產權收入、推廣服務收入、學雜費收入、捐贈及募款等項

## （二）提高經費的使用效率與效能

在政府對高等教育經費的縮減之下，大學除了要有多元化的經費之外，對於經費的使用也被賦予效率與效能的期待。例如英國的經費變革目標，就希望能在機構自主性維持不變下，提升經費使用的效率、品質與績效責任。因此，政府一方面對大學賦予經費的使用自主性，一方面則進行系統化的行政、財務與品質控制，以平衡日漸增加的經費自主性。

# 大學內科研經費使用的監督與績效責任

1. 歐洲的大學獲得的一筆總經費後，有經費使用的自主性，但政府也同時會要求大學負起績效責任。對於公共經費的使用，政府對大學績效責任的管理措施包括三類：（1）財務稽核（financial audit）、（2）經費與績效指標的關聯、以及（3）經費與大學的策略目標是否達成有關聯，不同國家運用的績效責任措施也有差異。
2. 在財務稽核方面，所有國家的政府都有一套制度對大學的經費使用進行外部財務稽核，另外有部分國家的大學本身也對自己進行內部財務稽核，這些都能讓經費使用狀況更加的透明化。
3. 為了要讓大學在經費使用上更有績效責任，大多數的國家將其與經費分配機制互相連結，故以公式計算整筆補助款以及研究補助款時，便採用不同的績效指標作為參考。
4. 除了上述的年報以外，部分國家（如丹麥、希臘、奧地利等）的大學所進行的自我評鑑結果，必須加以公布並讓學生或社會大眾可以方便的取得，而有些國家的大學則必須定期的到國家資料庫（national database）去更新學校所有的業務資訊，當然也包括經費與預算的部分。

# 財務自主性反映大學與政府之間的信任關係

前述提及歐洲大部分國家採取總額預算的經費分配方式，政府分配經費之後，大學可依照自身需求與策略規劃而有相對彈性的資源加以配合，政府則扮演事後監督的角色，這背後的互動關係是建立於信任的基礎上。反之，若資金使用必須按照預算項目來執行，不能互相流用，則代表大學與政府之間的信任關係較為薄弱，主要的原因是政府分配資源給大學使用，但又擔心大學會有投機行為，不能完全信任大學，故想控制大學的經費使用過程。

1. 英國的高等教育撥款委員會（HEFCE）為了讓績效責任架構更有效率，在2005年擬定一個新的績效責任方針，稱為「單一對話」（Single Conversation），目標是讓大學與HEFCE之間的文件遞送與對話能在一年的某個特定月份（12月）一次完成，並且清楚的訂出大學要繳付的文件，如財務報表與財務預測、稽核報告、外部稽核報告與管理當局的回應、內部稽核年報、稽核委員會年報、過去績效與未來展望的財務說明等（HEFCE, 2005; 2007; 2009），這些透明化的資訊成為HEFCE對大學進行監督與風險評估的主要來源，同時也能對社會展現出財務品質保證。
2. 基本上，績效責任的願景是希望大學能有優良的治理與管理程序，包括在經費的使用上，都能夠容易的向利害關係人展現其成果，且大學的自我治理做的愈好，將減輕對外的品質保證負擔，也能降低因為績效責任的要求所帶來的成本（HEFCE, 2005）。



# 各國科研經費的使用監督與管理—以德國為例

1. 德國大學認為，維護科研誠信是大學與科研機構的責任，政府的管理不僅是不必要的，而且是效率低下的（《科學自我管理與科研不端行為》）。為積極預防與應對科研不端行為，需要大學與科研機構聯合起來進行科學自我管理。德國研究聯合會(DFG)成立了包括外國科學家在内的12人國際委員會，授權該委員會從科研體制上研究產生學術不端行為的原因，制定防範措施。另外，DFG還設立了專員職位以專門處理學術不端行為投訴事務
2. 德國科研經費以競爭性資助為主，專案申請和審核公開透明，重視專案事中和事後監督管理等做法，建立健全符合我國實際和科研規律的科技項目經費管理機制和審計方式；完善科技相關部門預算和科研經費資訊公開公示制度，在單位內部對課題組人員構成、課題設備購置、預算調整、間接費用使用情況等進行公開；
3. 透過實施國庫集中支付、公務卡等方式，嚴格科技財務管理，強化對科技經費使用過程的監管，依法查處違法違規行為；加強對各類科技計畫、專項、基金、工程等經費管理使用的綜合績效評價，健全科技專案管理問責機制，依法公開問責情況，提高資金使用效益。

# 各國科研經費的使用監督與管理

## —美國/丹麥/芬蘭/挪威/波蘭

1. 美國是世界上最先開展科研誠信問題研究的國家之一。美國政府成立了專門的官方管理機構來處理科研不端行為。在“廉潔與效益總統委員會”下設的“**科研不端行為工作組**”；在白宮科技政策辦公室成立的部門間協調小組；還有其他一些聯邦機構成立的專門的管理機構，如美國衛生與人類服務部等部門成立的“**科研誠信辦公室**”。此外，一些非官方機構、大學和國家實驗室也成立了相關辦公室專職調查處理科研中的不端行為，但**多數大學沒有常設機構**，而是發生投訴時，再組成專門機構調查取證。
2. 政府直接參與，並成立專門的官方管理機構的，除了美國，還有丹麥、芬蘭、挪威和波蘭等。

# 科研經費使用違規及不當行為—美國處理案例

違規及不當行為	處罰措施
項目單位申請報銷的經費不在規定適用報銷的期間內，例如將在本財年開始之前使用的經費列支在本年度經費報銷申請中。	責令退還不應予以報銷的經費。
項目承擔人員從項目中申報和領取的薪酬與其實際投入的時間和精力不符，存在虛報或不合理現象。	責令項目單位退還不合理款項，採取措施，加強管理和對項目承擔人員的相關培訓。
項目負責人已經離職，而項目單位將其名下的經費轉為它用。	終止項目；退還未使用的和部分已使用的項目經費。
同一經費支出向不同的渠道重複申請報銷。	追回重複報銷的經費，責令其今後報告所有報銷的開支和報銷渠道。
已獲得資助的某大學項目，經查，申請書存在剽竊內容。	終止項目；大學退還所有項目經費，包括未使用的以及使用的；校方責令項目負責人參加科研道德的研討會或者培訓課程，並向校方提交5年內接受監督的計畫。
項目單位未能根據相關聯邦法律建立財務管理制度和內部控制體系，年度財務報表缺乏會計系統數據支持；相關開支不符合成本原則，且經費報銷時所提供的平劇不足以證明其開支的合規性。	如項目單位不能提供充分的證明材料，則需退回項目經費中的存疑部分。資助機構對其實施特別監管條款，項目經費由預撥制改為報銷制。
項目單位未按項目規定匹配相應比例的經費。	追回缺乏匹配資金支持的那部分經費。
項目負責人偽造項目進展報告，將不存在的國際合作活動編入報告中。	在向首席檢察長提請刑訴被婉拒後，責成取消申請聯邦資助的資格(含年限)。
項目負責人在申請項目時提供虛假訊息。	在向首席檢察長提請刑訴被婉拒後，責成終止項目，並取消申請聯邦經費資格(含年限)。

# 科研經費使用違規及不當行為—美國處理案例

違法行為	處罰措施
某項目負責人將項目款用於集體娛樂消費，且將某項目支出混入其他項目的報銷申請中，其所在大學存在偽造證明的行為。	就虛假申報提起民事訴訟，學校做出經濟賠償，並簽署5年的守法協議，隨時接受監督機構的審查。
貪汙、挪用，將項目款用於與項目無關的個人和家庭支出與消費。	單位開除，取消其和其家人今後申請聯邦經費的資格(含年限)，被責令償還挪用款額，並被判入獄服刑或社區服務(相當於緩刑)。
某實驗室研究人員將項目任務委託給不合標準的其他實驗室承擔，並偽造實驗檢測數據。	被判社區服務2年，並繳納小額罰款。

# 對台灣的啟示與反思

1. 2004年頒布「國立大學校院校務基金管理監督辦法」，即將大學自籌經費，由各校自行訂定收支管理辦法報教育部備查後即可實施，並明確規範得不受預算法、會計法、決算法、審計法等財務四法，及相關法規限制，以利逐步邁向大學財務自主。
2. 綜觀美日英高等教育發展趨勢，政府所採取的策略即為市場邏輯的引進，增加各大學學院運作彈性及經營效率。大學的基金投資經營是美國大學財務結構中重要的一環，同時對財務的運作、監督與管理等，設置有專門機構與專人來經營，學校董事會有「權」，機構有「能」，在大學監督下，規劃財務整體的運作。
3. 大學的自主條件是自主的財務規劃權，教育部與國科會在學校財務責任與社會義務之間力求平衡點，明知補助機制須修訂且補助資源日減，卻亦凜於社會壓力，無法把彈性真正下放給大學。
4. 大學財務經營牽動著整體校務的發展，一所大學的發展故須多面向的財務經營，但仍有求於市場的需求，而才能以充裕的資金提升學術組織的健全與永續經營。更大的自主性與國際一流大學之列。

# 是否非得走法人化一途？

1. 以日本為例，日本自2001年開始逐步對國立科研機構和國立大學實行法人化改革以後，在財務方面繼續給予國家財政支持。法人化的目的是鬆綁行政管制、實行“小政府型”管理、整合國家科技實力並改善工作效能，因此改革賦予了科研機構更大的自主空間。但為了使科研機構在較大運行空間下保證一定的業績與效能，國家利用法律手段(例如，《獨立行政法人通則法》、《國立大學法人法》以及相關個別法等)對不同法人進行了制度安排，對各自職責、組織、經營業務、財務、評價進行了明確化、定型化。相應地，政府對這些公共科研執行機構的國家財政科研經費管理上自然也就採取了以“規劃—實施—檢查—行動”模式來保證國家財政經費的效能與效率的管理設計。
2. 以日本為例，國立大學法人在財物及會計方面基本上準用獨立行政法人通則法，概略性地規定了有關公積金的處理、長期借入金和債券、償還計畫等相關事項。另外，法案中還制訂了罰則，若國立大學法人等機構或人員有違反本法相關規定之情形，則可處以罰金等處罰。

3. 他國大學教授是否同時具公務員資格？

# 他國大學教授是否同時具公務員資格

國家	說明
美國	美國高等教育、研究機構的薪資待遇普遍在層級化的薪資結構下，採取功績薪制度（the merit-based pay system），以期激勵研究成果。
英國	英國各大學就教員之聘任、解聘、續聘各自訂立規範。
德國	德國大學法改革迄今仍將公立大學教師維持為公務員體制，只是進行如上的改革。約言之，舊制之大學教授之薪資係以年資為主，新制則係取向績效，期望提升大學教授之國內與國際之競爭力。
法國	公立大學教師或研究人員係國家公務員，受公務員法之約束。薪水由MESR 機構制訂，且無法由學校調整，沒有協調的空間。
日本	過去國立大學的大學教授是屬於國家的公務員，由國家給付一定的薪資。國立大學獨立法人化之後，教職員不再是國家公務員，各國立大學可以自行決定薪資。並將公立大學教師一律改為勞動契約任用，但於此同時仍然必須同時明文規定有關退撫機制及建立各種公務勤務必要制度並規定於契約條款中。
韓國	公立機構之研教人員屬於公務員，而受教育公務員法拘束。2010年12月國會批准〈首爾國立大學法人法〉，首爾國立大學將自2012年3月起轉變為法人團體，教授及行政人員將不再具有公務員資格。不想喪失公務員資格的行政人員，可於改制後五年內，選擇至其他機關任職。