

行政及政策類委託研究計畫適用政府採購法問題之探 討：代理人理論觀點*

郭昱瑩、洪綾君**

摘要

為因應加入世界貿易組織的需求，政府採購法（以下簡稱採購法）於民國88年頒布實施，此後，研究發展的委託計畫即被納入採購法的條文中，也就是政府在委託外界進行政策研究時，需要遵循採購法的所有程序及規範，這些相關研究的委託目前歸屬於研究發展類之採購，並一般以「行政及政策類委託計畫」統稱之。

本研究以委託—代理人（principal-agent）理論檢視採購法頒布後，對研究發展之行政及政策類研究委託計畫之規範，以及其可能產生的影響與風險。首先討論在招標、決標及履約各階段，行政及政策類根據現行法令規範可能產生的風險，繼而利用文獻回顧與次級資料分析外，輔以深度訪談以及焦點座談方法瞭解學術界之相關研發人員及政府採購人員之實際看法。研究發現資訊不對稱、逆向選擇以及道德風險皆分別出現在行政及政策類研究委託計畫的各個採購階段。最後依據研究結果提出建議，除了利用不同政策工具減低各種委託—代理人風險外，長期應考量研究發展特性，讓研究發展之採購在採購法中另成專章規範之。

關鍵字：政府採購法、行政及政策類委託研究計畫、委託-代理人理論

* 作者接受行政院研考會委託執行「行政院所屬各機關行政及政策類委託研究計畫採購制度之檢討」研究計畫，本文乃據此改寫而成，誠摯感謝委託單位與所有受訪者的協助，另也感謝匿名審查人所提供之寶貴修改建議，惟文責由作者自負。

** 作者郭昱瑩為世新大學行政管理學系教授兼主任、洪綾君為世新大學行政管理學系助理教授。

The Problems of Contracting-out Administration and Policy Project under Government Procurement Act: Perspective of Agent Theory

Yu-Ying Kuo and Ling-Chun Hung^{***}

Abstract

In order to meet the requirement of fairness and transparency in public procurement, Taiwan enacted “Government Procurement Act” in 1998 and implemented this act since 1999. However, whether administration and policy contracting-out research fits the scope and regulations of Government Procurement Act has long been controversial. This paper, by virtue of in-depth interviews to 35 interviewees and 5-round focus groups, 4-6 participants each, explored problems of contracting-out administration and policy projects from the perspective of agent theory. The findings indicated that there were problems of information asymmetry, adverse selection and moral hazard during the process of public bidding, bidding review and selection as well as contract management. It is suggested to contract out projects to leading experts or institutions, establish a complete database of experts and scholars, place the university department as a unit of research team, raise reviewing fee, encourage the share of intellectual property between research team and government agencies, and make flexible appropriation, adjustable expenditure and consistent reimbursement system.

Keywords: Government Procurement Act, Administration and Policy Contracting-out Research, Principal-agent theory

^{***} Yu-Ying Kuo is Professor and Chair, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University; Ling-Chun Hung is Assistant Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University

壹、前言

委託—代理人 (principal-agent) 一向是公共行政領域中受人關注的議題，其在公共事務中的層次因所指關係不同而異，如代議民主便是典型的委託—代理關係，由於直接民主的費時耗力，人民投票選出代議士替其執行公權力，但這些代議士可能在執行公權力時受自己的偏好或利益團體所影響，作出的決策不見得以人民的最大利益為考量。除了代議民主之外，委託—代理人關係也常見於行政體系，例如官僚政治為由官僚代理政府執行政策，但官僚可能會在理性選擇或個人考量下，不見得以民眾福祉為先地執行政策。在服務型政府的概念出現後，政府開始進行許多事務的委外以應付外界的需求，更將政府事務的委託—代理關係延伸到政府與外包廠商間的關係。表一列出以上幾個層次的委託—代理關係。

表一 代議政府中的幾層委託—代理架構

委託人	代理人
全體選民 (Electorate)	代議士 (Representatives)
代議士 (Representatives)	行政機關 (Executive Agencies)
行政機關 (Executive Agencies)	計畫執行者 (Grantees/Contractors)

來源：Guston，2006：20。

在研究發展領域中，學者認為委託—代理人架構十分適合用來解釋政府機關對研究資源的下放(delegation)行為 (Guston，2006：15)，此屬於表一的第三層架構。Van der Meulen (1998)指出在科技政策中的委託-代理人關係有四項很重要的特徵：一、代理人有其本身(專業上)的目標及興趣，而這些目標及興趣可能與委託人的目標及興趣有衝突或僅有部份重疊；二、委託人面臨的主要問題在於資訊不對稱 (information asymmetry)，且委託人缺少判斷如何進行方能達成其目標的專業能力，必須倚靠代理人的判斷；三、由於委託人將資源轉移給代理人，委託人有權對代理人進行監督，但委託人亦需付出監督成本；四、除了監督外，委託人需要信任代理人，如此一來方能建立委託與代理之間的長期穩定關係 (Van der Meulen，1998：400)。

屬於我國研究發展計畫下的政策研究便為前述委託—代理關係的明顯實例。由於政策分析與研究具專業性，政府機關常仰賴學界或專業之研究機構提供相關之政策研究，這些研究可能是針對現有問題提供解決建議，或是對現有政策進行評估以求改善之建議等，在此委託—代理架構下，委託者為政府機關，代理者則為各領域之專家學者。早期此類的研究通常是由政府機關尋訪相關領域之著名學者或專門研究者，直接委託其進行相關政策研究，並無標準委託之程序與作法。但為因應加入世界貿易組織的需求，政府採購法(以下簡稱採購法)於民國88年頒布實施，此後，研究發展的委託計畫即被納入採購法的條文中，也就是政府在委託外界進行政策研究時，需要遵循採購法的所有程序及規範，這些相關

研究的委託目前歸屬於研究發展類之採購，並一般以「行政及政策類委託計畫」統稱之。

採購法對研究發展計畫的委託之法定程序與規範固然解決了以往在委託政策研究類計畫無通用標準之缺失，但採購法將研究發展委託計畫與工程、財務類的採購一視同仁，進行相同的規範，即須經由招標、審查、決標、驗收等嚴謹過程進行。研究發展委託計畫具有高度專業性，而其委託—代理的關係又存在 Van der Meulen (1998)所述之興趣衝突、資源不對訊、監督成本以及信任危機等。在採購法頒布十餘年後，委託人的政府機關、代理人的專家學者、以及協助委託人進行監督的評選委員如何看待目前在「行政及政策類委託計畫」存在的委託—代理關係？目前採購法的規範對於該關係造成如何的影響？未來是否可能發展針對「行政及政策類委託計畫」或其他類似性質的研究發展計畫適切的採購方式？皆為本研究關切之核心議題。在研究方法上，本研究除了文獻回顧與次級資料分析外，主要利用深度訪談以及焦點座談方法瞭解學術界之相關研發人員及實務界政府採購人員之看法。

貳、文獻探討

本節說明政府部門研究發展採購現況以及行政政策類委託研究計畫可能產生之委託代理問題。

一、政府部門之研究發展採購現況

依據美國「聯邦政府採購政策法」(Federal Procurement Policy Act)，採購 (procurement) 係指獲取物品或勞務之全部過程，始於政府認定有辦理採購之需要，終於契約履行完畢。我國在政府採購法立法之初，參酌國內外採購制度，定義「採購」為工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等 (行政院公共工程委員會編，2007)。主管我國政府採購之行政院公共工程委員會定義「研究發展」為增進行政、人文、科學或技術知識，以供用於國家或機關需要所為之下列研究或發展，其工作或方法無法預先精確說明，成功機率或所需投入之資源無法事先評估者，研究發展的研究可包括以下兩類 (公共工程委員會，2009)：

- 一、行政及政策類研究：指以改進機關業務或作為政策研擬參考為目的所為之研究。
- 二、科技類研究：其中包括以下三類：
 - (一) 基礎研究：指以增進科學知識為目的所為之研究。
 - (二) 應用研究：指利用科學研究成果，嘗試確定及開發技術、材料、製

程、方法、設施或技藝於科學發明或技術改良方面之可能性，以提升科技水準之研究。

- (三) 發展：指利用科技知識於潛在之新產品或新服務之設計、發展、測試或評估，或既有產品或服務之改良，以滿足特定需求或目標為目的之行為。

不論是行政及政策類或科技類研究，目前以政府經費進行者皆以研究發展計畫形式執行，由政府相關機構編列預算，交由各研究機構或研究者進行研究計畫之執行。目前主管行政及政策類研究之機關為行政院研究發展考核委員會（研考會），其乃由各機關依業務需要辦理，研究成果作為政府機關業務改進或政策研擬參考；主管科學或技術類研究之機關則為行政院國家科學委員會（國科會），每年由國科會綜理全國科技預算之審查，並交由各機關執行各類不同之科學技術計畫。表二為民國 90-99 年度行政及政策類研究計畫件數與經費，整體而言，呈現上升趨勢，98 與 99 年皆多達一千多件，99 年研究經費更多達 140 多億。

表二 90-99 年度行政及政策類研究發展計畫件數與經費

年度	計畫件數	計畫經費(仟元)
90 年	643	9552525
91 年	748	2748447
92 年	771	5412031
93 年	682	1670038
94 年	721	1471275
95 年	862	2066677
96 年	824	2122644
97 年	912	2464823
98 年	1253	3300833
99 年	1154	14917711

資料來源：政府研究資訊系統，<http://www.grb.gov.tw/index.htm>，下載日期：2011/06/05。

二、委託-代理人理論

政府決定委託學者專家針對某項政策議題進行研究，通常可能是因為委託機關的資源不足以進行該項研究，或是委託機關內部的人員沒有足夠的相關能力進行該研究。在委託機關將研究發展計畫委託給研究團隊時，便產生了委託-代理人（principal-agent）的關係，也可能產生在委託-代理人理論中的各種現象與潛

在的問題。

委託人代理人的關係是源自於對組織中的委託人與代理人間的監督關係，假定人性是自利的，因而委託人和代理人在互動的過程中，都會追求個人效用的極大化，其核心邏輯在於如何設計誘因的機制，使得在監督成本較低的情形下，讓組織內成員(代理人)的利益能夠與組織(委託人)結合(引自李宗勳，2002:128)。委託-代理人之間係由一連串的「契約」關係所構成；代理人執行委託人所託付之工作，委託人須給付代理人一定之報酬，而調和兩者間關係的是「契約」(鄭錫鏞，2007)。代理理論並未預設委託人與代理人的關係取向，但多數論者從資訊不對稱 (information asymmetry) 的角度來討論兩者關係時，對其間潛在的衝突，以及如何化解這種衝突的討論則相當多元、甚至分歧。論者指出，在資訊不對稱的情況下，參與交易的一方可能隱藏自己的私有資訊，藉著提供不足或不真實的資訊，以求增加自己的福祉，但同時卻傷害了另一方的利益。多數論者認為，代理人通常較能取得資訊，而委託人則經常被隱瞞重要的資訊，因此委託人通常難以觀察和有效的監督代理人(徐嘉伶、劉坤億，2006)。在此關係可能出現的問題除了資訊不對稱外，另有由於資訊不對稱而導致的逆向選擇 (adverse selection) 及道德風險(moral hazard)等。逆向選擇指的是契約前的機會主義 (pre-contractual opportunism)，欲形成委託代理關係的時候，可能因為某些資訊足以影響某些人由契約所獲之淨利 (net benefit)，而造成契約對某些人特別不利而不容易達成契約。道德風險則是指契約後的機會主義 (post-contractual opportunism)，契約形成後，契約雙方可能不依照契約內容履行任務 (Milgrom and Roberts, 2002)。

Guston (2006: 16-21) 長期研究科學政策(science policy)與政治的相關議題，他指出科學政策主要面臨的問題是：「科學家知道如何進行研究，但這部份是政治人物與管理者無法掌握的...資訊的不對稱存在於執行研究者與需要管理研究的人員間，這就是科學政策的核心問題。」也就是說，通常出資者會很難完全理解接受經費的研究單位是不是照實執行研究，又或是不是有好好執行該項研究。由於資訊的不對稱，掌握資源 (政府資金) 但沒有科學研究能力的政治人物或管理者，可能無法適當選擇或有效監督實際執行研發計畫的科學家或研究者。而這樣的資訊不對稱，進一步地引發前述之逆向選擇及道德風險問題。研究發展計畫的逆向選擇問題，主要指的是委託人由於缺乏專業能力或資訊，以致於無法選擇適當的代理人來執行計畫；而在道德風險問題上，主要則是委託人在提供完成任務的誘因之同時，亦可能提供了會讓代理人欺騙、縮減計畫的原有範圍、或是其他不當行為的誘因等。Guston 更指出在研究發展類委託計畫的委託-代理人關係中，研究計畫的誠信(integrity)與生產力(productivity)可能是道德風險(moral hazard)的嚴肅問題 (Guston, 2006: 23)，Guston 認為不誠信的研究計畫不但會影響到整個科學社群的生產力，若研究計畫作假，還可能會誤導或是浪費其他研究者的精力，此外，科學社群通常有示範性作用，如果連科學研究都能作假，大眾還能相信什麼？

而除了資訊不對稱的風險外，在研究發展計畫的委託上亦存有目標衝突的風險，因為實際執行研究計畫的受託者(代理人)通常有自己的專業與研究興趣，造成事實上代理人最有興趣的可能是本身的研究興趣與在研發界的地位，而非去滿足出資機構的目的 (Van der Meulen, 1998: 390)。也因此，代理人可能會挪用委託人付予的資源達成與自己本身興趣更相符的目的。Van der Meulen (1998) 以德國、荷蘭及英國的前瞻計畫(foresight projects)為例，提出科學界存在不可避免的委託－代理關係，且認為在委託的政府機關及受託的科學界間尋求一個穩定的互動關係有助於生產力的提升及監督成本的降低。此看法與 Guston (2006: 15) 所提，政治與科學間的互信與穩定關係是相當重要的說法一致。

在研究發展計畫的委託－代理人關係中，除了委託的政府機關與受託的學界專家的角色外，Van der Meulen (1998: 400) 亦提出委託人有權監督代理人，但由於政治人物或行政官員通常無法在事前或事後去瞭解科學的研究過程或研究成果，因而往往依賴外來的專家學者協助此一判斷過程。Turner (1990) 也指出，政府在決定要資助那個研究者時，會面臨知識與辨識能力的資訊不對稱問題，為避免發生這些問題，委託人除需要尋找良好的代理人外，並需要適當的監督機制以避免代理人不確實執行委託人賦予的任務或濫用委託人交付的資源。在研究發展計畫中，身為代理人的科學家們由於同時扮演知識的消費者及生產者角色，他們會願意參與這樣的監督過程，而政府在監督研究計畫的代理人時，採取的便是同儕互評的方式 (peer-review processes)，這種同儕互評的監督方式亦見於我國的制度。依據我國最有利標作業手冊 (行政院公共工程委員會，2006) 規定，評選委員會應由具有與採購案相關專門知識之人員 5 人至 17 人組成，其中外聘專家學者人數不得少於三分之一，此評選委員會除了負責決標外，亦負責在研究計畫開始後的監督事宜。通常委託機關的評選委員會的組成為機關主管擔任召集人，委員有機關相關承辦處室之負責人員數人以及外聘之學者專家等，採購法雖然規定外聘專家學者人數不得少於三分之一，有些機關甚至將外聘專家的比例上調至二分之一以上，故外聘之學者專家在計畫案的決標上占有相當重要的地位。這些外聘的學者專家便同時具備 Van der Meulen 所說的，知識的生產者及消費者的雙重角色，在研究發展計畫的監督與執行上，佔有著重要的地位。

由前述對委託－代理人理論的討論可知，當應用此理論架構於研究發展計畫委外的討論時，文獻的關懷重點首要在於此關係中的資訊不對稱引起之逆向選擇及道德風險問題；其次，委託人若欲防範這些問題的發生，則應設計完善的監督機制以預防之，而這個監督機制通常以同儕互評的方式進行，故涉及委託人及代理人外的第三方--外聘的專家學者；最後，研究發展的委託－代理應有制度化的設計，以求委託－代理人間存在穩定關係，加深彼此的信任，以提升研究發展之生產力(productivity)與廉潔(integrity)。

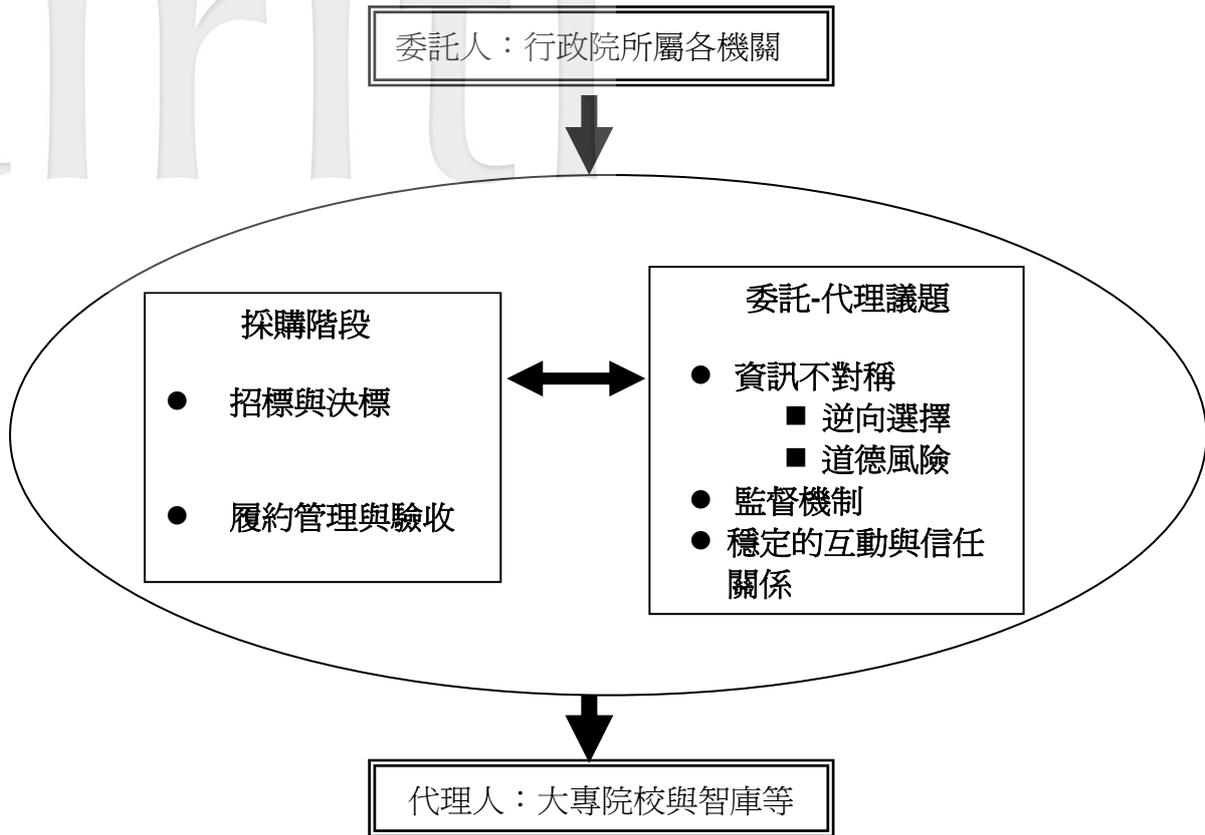
以文獻的討論焦點為基礎，由委託－代理人理論來檢視政府委託行政及政策類委託計畫時，本研究即從以下幾個層面來探討：第一、在採購法的設計下，

政府機關如何選擇適當的研究團隊執行研究？這樣的選擇方式是否存在逆向選擇或道德風險上的問題？第二、目前政府機關如何針對受委託的研究團隊進行監督？此監督方式是否適切合宜？第三、目前行政及政策類委託計畫採購的機制是否有助委託－代理關係的穩定？即可否加深委託人與代理人彼此的信任關係？針對以採購法在採購程序的劃分上，選擇適當研究團隊的層面屬於採購的招標及決標階段，而在監督研究團隊的執行層面上，則屬於採購法中的履約管理及驗收階段，而委託－代理關係的穩定與信任的產生則涉及採購的各個不同階段。以下逐一檢視這幾個採購階段中的前述三個層面之議題。

參、 研究設計

一、 研究架構

由文獻回顧之整理與討論可知，當代文獻分析中對於研究發展的「政府採購」之學理研究可從委託-代理人理論角度出發與解釋，其中資訊不對稱是相當嚴重的問題，可能引發的逆向選擇與道德風險危機。在政府採購法頒布後，原本彈性甚大的行政及政策類研究計畫之委託需遵循政府採購法進行，採購法原本的設計在於鼓勵競爭與防止不公，但以原本設計於工程與財貨採購之法規規範具有獨特性與進步性之研究發展是否適當？又是否能解決委託-代理人理論中所探討之資訊不對稱、逆向選擇與道德風險等危機？又目前的監督機制是否適宜？且目前的採購作法可否增強委託人及代理人間之信任關係？抑或研究發展委託在採購法全面實施後出現了未預料的困境？本研究以委託-代理人理論的重要概念架構如圖一所示，歸納出研究架構如下，試圖回答以上幾個受目前研究社群所關心的問題。



圖一 研究架構圖

資料來源：本研究

二、研究方法

本研究採用深度訪談法與焦點團體座談等方法深入探索各機關以政府採購辦理研究發展計畫之過程中產生的各種問題，共計完成三十五人次的深度訪談及五次焦點團體座談。

(一) 深度訪談法

本研究以適用政府採購法的行政及政策類委託研究為主，訪談之對象包含委託機關、受託之計畫主持人與擔任評選委員之專家學者，透過政府研究資訊系統(Government Research Bulletin, GRB)，篩選出具代表性的 10 個委託機關。訪談對象的篩選標準為 96-97 年各部會「行政及政策類委託研究計畫」的案件數及經費，篩選 96-97 年各部會「行政及政策委託研究計畫」案件數及經費最高的前 10 名如表三所示。

表三 各部會 96-97 行政及政策類委託研究計畫清單

排名	機關名稱	97 案件數	97 經費 (仟元)	96 案件數	96 經費 (仟元)
1	經濟部	117	1,421,088	91	1,243,714
2	行政院衛生署	187	273,647	212	372,559
3	內政部	142	118,980	58	60,533
4	交通部	34	84,601	16	32,478
5	教育部	56	80,771	13	6,387
6	行政院研究發展考核委員會	48	77,369	20	24,273
7	行政院文化建設委員會	34	59,845	6	28,872
8	行政院經濟建設委員會	40	59,635	30	42,632
9	台北縣政府	29	47,305	26	41,333
10	行政院勞工委員會	41	45,241	44	144,282

資料來源：整理自研考會（2007）、研考會（2008）。

受託研究計畫主持人部分，以金額高低及不同專業領域兩項標準為考量進行篩選，共計篩選出 8 至 10 位不同專業領域，但承接委託案之金額相對較高的受託單位研究計畫主持人進行訪談。評選委員部分則以專家推薦加上滾雪球方式進行受訪者抽樣，並輔以在政府行政與政策類決標公告中，最有利標的評選委員公開名單選取。評選委員之受訪對象之專業包含公共政策、政府管理、政府預算、能源政策、環境政策、以及衛生政策等等。本研究深度訪談三個群組的受訪名冊資料如附錄一附表一所示，總計訪談 14 位政府官員，8 位計畫主持人與 13 位專家學者，訪談大綱按研究架構設計，詳見附錄二。

（二）焦點團體座談

為有效運用個別成員在特定團體情境中，所能產生的「即興」、「迸發」思考所得，本研究共針對相關主題舉辦五場座談會，與談者依組內同質、組間異質原則選取，詳如附錄一所示。第一次焦點團體座談主要對象為委託機關中主要負責採購作業之單位主管及承辦人員，第二次焦點團體座談之對象是評選委員，與談之評選委員皆出現於 96 年度不同中央機關之決標公告中，包含曾經擔任內政部、經濟部、衛生署等機關之行政及政策類計畫招標之評選委員，第三次焦點團體座談之對象是從行政院研考會 96 及 97 年度的研究計畫中曾擔任過計畫主持人的專家學者挑選，第四次焦點團體則是邀集包括機關代表、計畫主持人及評選委員三方代表共同與談，讓各群組人員內部及相互對話，以激盪出更多或是不同於訪談的想法，更豐富研究發現與內容，第五次焦點座談乃邀集各專家學者針對研考初步結果進行座談與討論，並對行政及政策類研究計畫之採購面臨的問題與可能的解決方案進行腦力激盪，焦點團體名冊詳如附錄一附表二，焦點團體座談題綱如附錄二所示。

肆、研究發現

針對前述之三項研究問題，對應至採購契約成立前之招標與決標以及契約成立後之履約管理與驗收兩大階段，逐一說明研究發現。

一、在目前的採購法規範下，政府機關如何選擇執行政策研究的團隊（招標與決標）：

本部份主要討論依目前採購法規定的招標與決標方式，委託機關是否能選擇正確的招標方式，讓有興趣及有能力的執行機構來投標研究計畫案，以及是否能評選出適合的執行團隊來執行行政及政策類研究計畫，以及其間可能產生的逆向選擇風險問題。

（一） 招標階段的逆向選擇風險

政府對於研究計畫的委外，首先要求的是計畫能夠達到研究目的。實施採購法讓行政及政策類的研究計畫有固定的办理流程並能鼓勵競爭及公平，但目前在行政與政策類研究計畫中，在招標階段的幾個規定卻可能提升逆向選擇風險：

1. 招標案公告前，其招標文件應公告前保密，且提供規劃設計服務之廠商，不得參加投標：

招標案公告前應保密且不應與廠商接觸，應為採購法求取公平公正之表現，但在行政及政策類計畫來說，許多有能力或有專業執行的團隊為大專院校之學者，這些學者不見得平時會至政府採購網或各部會網站留意相關公告，即使得到訊息，在短短的七到十四天等標期要能夠蒐集詳盡資料寫出計畫書，對學者專家來說也是相當大的挑戰。如此一來，等於有意無意排除了一些可能參與的人選，不利於標購品質的維持，是故受訪的計畫主持人因此希望，委託機關透過多種管道主動通知招標訊息，讓大家都有機會做選擇，這樣也避免衍生暗中內定對象，或特定內容的現象發生。

往往你知道有個研究案的時候，已經距離結標日期只剩三天，而且是經過層層轉述之後，你大概才知道。這個訊息如果能傳播地越寬廣，就你篩選的這投標案件來講，當然會有更多，那也就是說你的選擇性會比較大 (2J)。

對有意願承接計畫的學者專家來說，能夠撰寫計畫書的時間過短，讓他們來不及投標或是只能匆匆地寫出品質不佳的投標計畫書，但對委託機關來說，等標期加上評選與決標的時程又過長，讓他們反而想要以拆案來規避採購法在公告金額以上要公開招標的規定，而違反採購法第 14 條的規定：「機關不得意圖規避政府採購法之適用，分批辦理公告金額以上之採購。」

公告金額以上，所謂一百萬以上的委託研究案，幾乎未來審計部都會查，所以現在大家實務上就是案子金額超過一百萬時，就把它拆成好幾案。... 一百萬當門檻，現在就想辦法讓研究案，由很大的 TOPIC 拆四個或五個 (1K)。

有一些單位它會把五十萬的東西切成五份，為了要避免這個整個採購的過程，那當然這邊有效率的因素 (4A)。

此外，以前委託機關可能有個模糊的構想後，但因對細節方面不是太瞭解，故向外找到可能委託執行的學者專家來討論詳細內容，並將商定之計畫案委託給該學者專家執行。但目前採購法規定，招標案公告前，其招標文件應公告前保密，且提供規劃設計服務之廠商，不得參加投標，故委託機關的承辦人員不能事先與學者專家討論，又或如果委請了某個熟悉該議題的學者專家針對計畫案先行提供建議，則提出建議之學者便不得投標。這個規定造成了有時最瞭解計畫的來龍去脈之學者專家不得投標，而限縮了有能力執行研究案的學者專家之數量；或是有些委託機關的承辦人若對研究案的認識不夠，又依法不得尋求外部學者專家給予意見時，則在寫招標文件時方向可能有誤，最後造成了整個研究案的方向或結果不適用的問題。

曾經有 CASE 就是第一次招標，完全都沒有人來，第二次招標的時候就去拜託，等那個願意做的人的標案準備好了，我們才配合他，或者多幾天，讓他有這個時間，其實他們也可以簽訂議價的方式，但是後來想我們還是建議既然找到了願意投標的人，程序上還是依採購法執行為宜 (1A)。

採購需求，在你招標文件出去之前，你為什麼你有這個需求？你的需求產生是什麼？我覺得光是這點上面，在還沒有招標公告出去... 所以我說採購機關本身來講，那個採購需求就是一個核心的一個觀念，它必須要把他的採購需求要很明確 (2C)。

亦有受訪者認為目前的招標方式並不合適，在這些受訪者看來，防弊為主的現行作法，無法找到真正適當的人來執行政府計畫。也就是說，目前透過公開評選的方式會讓某些對象也許適合，但本身已有充沛研究經費的學者，並不會主動投標政府的政策研究案；會去投標者，則可能不一定是對相關研究主題長期耕耘的個人或團隊。

但另一方面，有受訪者相當肯定目前這種的公開評選的方式，他們認為即使有前述的情形存在，但是公開評選的方式減低了黑箱作業的可能性，即使以前承接政府研究計畫案的研究者是較有名或所謂「大老」級的學者，但這些學者接到研究案可能並不是自己來做，而是「轉包」學生來執行。

我認為新的方式而言，就政府的職責來講，是必須要這樣做，一開

始還不能習慣這樣的方式，但就長期而言，如果有一些真正想為政府做一點事的人，不管是學者級或者是大老級的，你就可以去標案，但如果你沒有這種信念的話，就不要再去做 (3A)。

整體而言，雖然多數受訪者肯定以公開的方式進行政府委託研究案的招標，但仍然認為目前的招標程序尚有改進的空間。目前這種公開徵求計畫書與評選方式最受詬病之處，在於其間涉及繁瑣的程序，可能使一些有資格進行政策研究的研究者卻步。另一方面，由於政策研究的專業取向，參與投標的廠商家數不多，有時甚至會需要事先協調或請託相關學術研究單位來參與招標的先前作業，或者只出現少數固定廠商參與投標的現象發生。

因為我們的計畫算龐大的，而且是很專業，所以就是會來投標就是固定的廠商這樣子而已 (1H)。

以目前的實務上，很多案子是想要找人卻找不到人，很少有一個案子兩個人做的情況。... 要找一個人來作研究，可是都沒有人願意。去拜託這個老師，老師可能太忙，又去拜託一個老師，找了好久，才會找到一個老師 (1E)。

由此可發現就行政與政策研究委託案而言，由於異質性、原創性及專業政策取向的本質，沒有廠商願意接受委託反而是多數委託機關最頭痛的問題。

2. 同一投標廠商就同一採購之投標，以一標為限。

目前基於防弊精神之採購法規定同一投標廠商就同一採購之投標，以一標為限，也就是說，同一機構團體不能同時有兩份不同的投標建議書參與投標，對於其他類型之採購應該有一定防止圍標等不良情況的成效。

同一機構團體不能同時有兩份不同的投標建議書參與投標的設計，是為了避免廠商圍標而來。但就承接行政暨政策類研究計畫的廠商，多來自於大專院校，此一規定即限制了同一學校不同系所的研究團隊，針對同一個有興趣的政府委託案進行投標，由於大專院校較為特殊，各系所間的老師也不見得互有聯絡與來往，甚至各系可以當成一個獨立的機構來看待。

從理論上說是有兩份不同投標建議書，主要是研究成員與思考邏輯架構都不一樣，這樣學校有兩個以上的是可以的，畢竟學校最重要的還是系，跟公司主管性質還是不一樣，所以在研究上各系的思想都是無限可能的，所以照這樣子的話是 OK 的，但還是要當心，可能很容易被綁標，獨厚於某些學校，可能是不是這邊與政府採購法某些條文有抵觸 (3B)。

若以廣泛蒐集有興趣投標廠商計畫書的角度來看，該規定似乎限制了計畫書的來源，甚至，有的學者建議連系所的限制都不需要，應該全面開放給有興趣

的研究團隊來投標。

在這一方面的限定是相當無謂的，系所的屬性，本身就有些區隔，它也有些可能有些合作的地方，顯然有些部分是競爭但是也有些是合作的關係存在，但是目前同一機構團體就只有一個代表，這個規定是有些商確的地方，有修正的必要，如果它適度定位在同一系所的單位裏面，我是認為比較恰當（3E）。

但還是有受訪者認為應該還是要避免同一學校出兩份計畫書，原因是為了學校內同事彼此的和氣以及避免綁標。但也有受訪者對此持不同意見，認為目的應該是承辦機構能收到越多計畫書越好，學校同事和氣與否並非在考量範圍之內；另外，以行政暨政策類計畫承接人多數為學校教授與研究人員來看，要寫出不同的計畫書進行綁標的可能性事實上不高。

從實務的角度來看，還是應該避免，因為對於學校的和氣而言，這樣會比較好。如果是同系的基本上在學校裡大家都是同事，如果同一件案子，可能大家心裡都會有一些疙瘩。那我也可以懷疑你學校單位是為了綁標，而透過不同的單位來綁標，我覺得這個是合理的（3A）。

由於行政及政策類計畫的性質特殊，未來也許可以考量開放到系所層級，即一間學校以系為單位來投計畫書，也許可以稍稍解決目前許多委託機關在招標時最擔心的是沒有人來投標的狀況。但機關也應另外思考設計把關的動作，即若計畫書數量眾多，是否先由內部自行刪選一次，再送外部審查，或召開評選會議讓各個研究團隊前來報告。

（二） 決標階段的逆向選擇風險

由於行政及政策類計畫多數以限制性招標的公開評選為之，故在決標階段的資訊不對稱風險的主要來源是評選委員會的組成，因為只有公平公正並具專業的評選委員，方能選出有能力且適宜的研究團隊。目前評選委員會由具有與採購案相關專門知識之人員 5 人至 17 人組成，且採購法規定，其中外聘專家學者人數不得少於三分之一，評審委員的遴聘有迴避原則的規範，由於防弊的立場，避免評選委員與廠商有同事之誼而存有私心，造成評選不公的狀況，故目前規定評選委員與投標廠商不能為來自同一所學校，且依政府採購法規定，機關遴選外聘評選委員得依下列程序之一辦理：

1. 利用「最有利標標案管理系統」篩選 5 倍建議名單遴選專家學者。未能自該建議名單覓得適當人選者，得敘明理由，自專家學者建議名單資料庫或另行遴選後簽報機關首長或其授權人員核定。

2. 利用公共工程委員會建置之專家學者建議名單資料庫遴選專家學者。未能自該名單資料庫覓得適當人選者，得敘明理由，另行遴選後簽報機關首長或其授權人員核定。

最有利標案管理系統自民國 95 年 10 月 2 日啓用，其主要功能包括自動產生外聘評選委員建議名單、提供個別廠商過去優劣資料供評選參考與異常管理（依機關決標後於系統登錄之廠商標價差異、評選委員來源及反映意見等資料，對個案作紅黃綠燈號管理）。由於最有利標管理系統是以自動方式，依承辦人員鍵入之關鍵字比對資料庫中的委員專長，進而產生建議名單，應可避免人為推選之不公；此外，若真未能自該名單資料庫覓得適當人選，亦可由承辦人員擬定名單，再簽報機關首長核定。然而，這些規定是否真能解決委託機關於決標過程面臨的逆向選擇問題，有下列數項考量。

1. 決標過程評選委員的迴避原則不見得能降低逆向選擇風險

有的受訪者認為這是個鼓勵公平的設計原則：

我覺得要避嫌，同一學校雖然大，但大家還是同事，可能會有失公正的情況，這對廠商好，也對委託機關好，避免惹人懷疑。即使只有一人也不好（3A）。

然而，多數受訪者持不同意見，認為由於目前承接政府行政暨政策類計畫案者，多為學校教授與研究人員，此種設計不見得可以達到原來防弊的目的。主要原因是若以防弊為考量，台灣在同一專業的學術社群範圍不大，通常在同一專業中，很可能出現評選委員與投標廠商雖然不是來自同校，但卻因其他合作案彼此認識，或在求學過程中互為師生關係。另一方面，由於大專院校性質特殊與系所眾多，同校內各系的性質與專業又有所區隔，不同系所的人員不見得會互相來往認識，彼此的熟悉度可能反倒不及與他校屬於相同學術社群的人員。在此事實下，限制評選委員與投標廠商不能來自於同一學校似屬過當。

事實上同學校專業如果不一樣，差太多，另外雖然不同學校，但是也可能師出同門。所以我覺得評選委員與投標廠商不能為來自同一所學校不妥當。國科會現在也都是儘量避免，但都是避免到系，系以外都可以的，主要是因為台灣老師還是不夠多（3B）。

甚且，由於同一專業的學術社群範圍不大，以公共政策或公共行政專業為例，若甲、乙、丙三校系都參與計畫書投標，依規定評選委員無法來自這幾個學校，剛巧評選所需專長又只有這三校系的老師具備，勢必造成適宜的委員人選難覓，甚而被迫以未盡理想者入替。

對於若干受訪者而言，其實，學術圈本身對於專業的尊重和強調，以及對於所屬系所整體學術聲譽的維護，都會對於徇私者形成一種無形的壓力，所以如

果自律機制能夠正常運作，即能產生自然淘汰的效果，未必需要如此大費周章，如同受訪者所言

一個學術研究不需要防弊的動作特別大，它自然就會把它給淘汰掉，因為會有所謂的聲譽考量，這個我們在委外或者是採購的行為裡面，這個一定會產生個自然淘汰的機制，反而你強加限制之後，反而覺得此地無銀三百兩，反而並不是一個很好的一個淘汰機制，好像變成是限制 (2J)。

另外，有委員亦提出另類思考，由於中國人的見面三分情，學術社群又不大的狀況下，是否可考慮讓外聘委員進行書面審查，因為各研究團隊在審查會前便會送計畫書到委託機關，如果可以讓外聘委員有書面表達意見的選擇，或許委員能夠更暢所欲言。

我曾經審過某單位的研究案，有一個做法就是書面審查，就有點像國科會那樣子，就是你不用來開會，不用跟研究團隊面對面，就是提書面審查，我覺得那個東西對我們會有點意義，因為見面三分情那個就解決了，然後是匿名性的，那我就可以這樣子好好的看，提一些意見，... 我覺得某個程度來講，那個壓力會下降 (3N)。

2. 以專家資料庫遴選外聘委員的方式可能無法覓得適任之評選委員

「政府採購法」之立法本質是「公正防弊」，為避免在委託案審查中發生不正當之利益輸送，影響評選之公正性，公共工程委員會乃建置了「最有利標標案管理系統」，其中建構了國內專家學者建議名單資料庫，要求各委託機關應依法在遴選外聘評選委員時，必須由此建議名單中覓得適當人選者，未能自該建議名單覓得適當人選者，得敘明理由，另行遴選後簽報機關首長或其授權人員核定，此項防弊機制設計，正是避免逆向選擇問題的篩選 (screening) 機制 (陳敦源，2009)，透過公正客觀外聘委員與政府內部委員組成評選委員會，選擇適任的研究團隊進行委託計畫，然而，對於委託機關而言，可能出現專家學者建議名單與研究需求不符的情況，本研究在訪談之後發現，各機關在進行政策類研究委託案時反應出來的共同問題是「需求不符」及「專家難聘」的雙重難題，且往往在第一階段確定名單時因採購法流程的規定已耗費大量的行政作業時間，聯絡專家學者時又常遭遇被拒、無法出席或因同一團體其他單位來投標而應迴避的情況。

有的時候會湊不齊，要流會、要重來，所以光辦理這樣的一個會行政成本其實算蠻高的 (1C)。

其實在找這些委員的過程，花滿多時間。有時候沒有符合我們的需求，又要簽約一次到主管這邊，或者說又要另外再請 (1H)。

由於發生部分弊端，工程會立場更趨嚴格，以明文方式，要求機關

一定需自該資料庫遴選名單簽報核定，產生部分委員，對於未足額之委員始能另行自為遴選簽報核定，違反者即對該機關予以糾正，造成機關執行困擾（1N）。

因為二階段會影響我們標期會整個往後延，那預算上整個控管執行上會比較不利（1O）。

由此可見，評選委員選定的過程公文來往繁複，常造成機關單位採購程序效率不佳的問題。委託機關指出公共工程委員會針對此問題，目前已開放雙軌並行，並同時提報資料庫中篩選出之學者名單及另行遴選出之名單簽報機關首長核定。

關於業者專家名單就是由業務單位他們需求單位自己去資料庫名單自己去看去篩選，所以這方面通常還能符合他們選擇，假如他們認為專家學者資料庫裡面名單不夠的話，他們會自己在另外提人數再給長官圈選所以這部分還好（1U）。

雖然此項流程的修正改善了行政上效率性的問題，但仍未能解決上述「需求不符」及「專家難聘」的雙重難題，因各委託機關提出的研究類別具多元性，公共工程委員會提供的「專家學者資料庫」中專長分類不夠詳盡，無法找到核心專長之學者，恐造成審查委員專業不足以審查廠商的情況出現。約有半數受訪計畫受訪者認為的確有參與評選委員不了解審查案的情形的發生，

我們有時候在執行計畫的時候去報告的時候，我們發現那個委員他的領域好像跟我們是不太相近的，我不知道那個委員是怎麼來（2L）。

這主要可能是因為，委託機關顧及防弊，依法從公共工程委員會資料庫產生人選，卻因相關資料不夠細緻(例如候選人選所屬學門的次領域或專業分類，未見提供)，致未能聘得適合的審查人選：

同樣這類計畫，不要老是同樣這幾個人來審查，怕會有其它的一些考量，但我也聽說過，很多的委員他就是上網他就有這個資格當委員，他上網就填很多，只要有專長能夠相關的他就全部填上去，所以每次跳出來都會跳到他，所以我就覺得這個東西，事實上是應該可以用更專業的考量（2L）。

就評選委員的受訪群組中，有幾位受訪者對評選委員的選擇認為還算適宜，因為受訪者認為自己在擔任評選委員時也經過自我評估，若不適合可能會婉拒，所以應該沒有太多與專長不符現象，另外有些委員可能是經過委託單位主動簽報核准而來，所以沒有出現不符狀況。至於遴選委員的方式，多數學者仍認為有個資料庫管理系統，能由專長來隨機遴選委員是很好的設計，符合外部課責原

則，不需要更動。但是如果有自專家學者資料庫產生委員不適宜的狀況，可能是在運作端出現了問題，該系統的知識管理的設計與深度是否合宜，有無定期更新與維護，會是該系統能不能提供使用者適當評選委員名單的關鍵。

由訪談結果，歸納出目前專家學者資料庫可能有的問題有二。第一是該系統內專家學者的來源，第二是該系統的知識管理設計能不能讓使用者找到合適的評選委員名單。由於工程會的專家學者資料庫系統，允許專家學者自願登錄進該系統，但欲申請的專家學者需要自行填表申請，並蓋學校大印以證明其在職身份。然後自行登入該系統中，並勾選自己本身的專長領域，之後如果有任何機關要進行遴選委員時，便可依據其所需的委員專長，輸入關鍵字進入該系統找尋專家來擔任委員，如此繁雜的申請過程，會造成一些專家學者，尤其是資深的專家學者認為無此必要登入該系統，甚至表示感覺這種方式讓他們覺得不夠受尊重，所以不想申請成為工程會的評選委員，有受訪者即直接指出，許多資深的學者就是為此原因而未出現在專家學者的名單內。

另外，針對該專家學者資料庫系統產生名單的合宜性，目前該系統提供名單的運作方式，是由承辦人員以該委託案性質出發，訂出關鍵字，該系統隨機提供 20 位符合該關鍵字的建議評選委員名單。惟受訪者多數質疑該系統的知識管理程度如何，可能出現「Garbage in, garbage out」的結果，較佳的解決的方法是加強該系統的知識管理，可以是更精準的定義出各委員的專家，用自訂關鍵字的方式或許太粗糙，可以考慮將委員的研究成果與著作納入，從其中來反映出該委員的專長，比目前過於籠統的關鍵字搜尋會來得精確與合宜。

外部課責角度來看，還有事實上工程會這套系統是好的，不應該把它拿出去，可是我當然也懷疑這套系統的知識管理的深度有多好，所以在這方面我認為要加強這套資料庫的深度，另外也認為不要受限於這個資料庫，我們還可以外加入選然後由主管簽呈 (3D)。

在這方面主要是外部委員與內部委員的比例是有比較大的問題，由於現在許多機關都為了不要扛責任，因此都將外部委員的比例調的相當高，但是外部委員並不知道其實機關本身想要的東西，因此在這方面我是認為內部委員的比例是要多一些，甚至外部委員不要超過三分之一 (3G)。

3. 專家之遴聘機制可能出現逆向選擇風險

然而，不少長期擔任政府委託研究案評選委員的受訪者認為審查費與付出心力不成比例，以及有可能得罪學術同僚是其不願意擔任審查委員的原因。受訪者談到審查時間長、計畫書厚重、費用卻很少，而且審查過程壓力很大，甚至產生樹敵現象：

我們的時間真的很寶貴，有時去審查，坐在那裏可能要半天的時

間，又要審一疊厚厚的計畫書，然後就只給我們兩千塊，實在是很少，跟我們付出與收入不成正比（3H）。

我覺得我們做委員拿兩千塊，有時候常想，我何必要這麼用力，有時候得罪人，出去一趟就帶一把敵人回來，然後還不知道什麼時候會被人家報復，我覺得那個壓力真的太大（3N）。

所以因為你低價的關係，就會造成低價的審查，那你要看那麼多（計畫書），然後現場還要停那麼久，我才就這兩千塊，太講不過去了（3I）。

雖然有的委員表明他們把擔任評選委員視為社會服務，但也誠實地表明由於個人時間有限，會將教學和研究排在首位，擔任評選委員不但報酬低，風險也高，若不是因為政府委託單位一再拜託，許多評選委員事實上前往評選的意願都相當低。

二、為減少代理問題，目前政府機關對受委託之研究團隊的監督方式（履約管理與驗收）：

（一）以期中及期末報告的方式進行履約管理

目前在行政及政策類計畫的履約管理方面，由於採購法對此並無強制規定，各委託機關對其行政及政策類計畫的履約管理方式也不盡一致，但一般主要是採研究團隊依委託機關設定時程進行期中及期末報告方式進行，且與決標評選時的方式雷同，是由評選委員會來決定報告的適切性與是否達成計畫目標。大部分受託單位受訪者都認為有其必要，透過審查確認委託機關需求獲得實現的程度。

期中報告跟期末報告的時候，他那個委託單位會請一些這個就是專家學者來審查，基本上他們請的都還是那個領域的專家。那個專家學者提供的，他基本上都有看報告，都有提供適當的意見，有些意見其實是滿好的（2G）。

再者，有受訪者建議可列一清單，提出建議讓大家相互討論，最根本的做法或許是在規劃委託研究計畫的階段，就預先考量受委託團隊可能的工作需求及進度，設立執行期程中所必需的檢查點，以確保進度，並提供執行單位反應需求的機會。

對於委託單位所邀請評審委員的要求，受訪的計畫主持人都表示儘量遵照辦理，並就研究團隊感覺窒礙之處加以說明回應，除此之外，並另於期末報告的最後置一回應表，以示負責。

我們報告後面都會有個回應表，就是說審查委員的意見，而我們的

處理方式是什麼。有些的確窒礙難行，可能就會委婉的表示這已經超出我們的研究範圍，必須有另外的企劃或另外的經費來執行。當然這些意見的回覆表委託單位也會看，他如果發現的確是超過範圍他們會理解」。換言之，審查委員會提出不同的參考意見，但是計畫主持人可自行決定是否要採納建議 (2B)。

目前對於行政及政策類計畫的監督，除了是以期中與期末報告的方式來確保受託單位有效執行，並與預算核撥相關，也就是報告通過審查後始核撥下期款項，經費的分配各委託機關可能稍有差別，但一般來說可能是完成簽約後進行期初撥款，金額為核定總經費的百分之三十；在完成期中檢視後，依檢視結果，撥給核定總經費的百分之五十(上限)；完成期末驗收後，根據驗收結果，核定總經費的百分之二十(上限)。這樣的監督與分配對執行團隊有一定的壓力，如此也會確保相對的品質。

這樣子的話對研究者壓力其實很大，但是有期中報告可以對研究者的叮嚀修正，期末報告才會(品質)比較好，所以我認為期中報告還是可以繼續沿用 (3C)。

多數曾任評選委員的受訪者認為，這樣的方式可以產生時程控管的作用，並確保研究方向不致偏離委託研究目的；尤其，期中報告其實具有查核點的作用，避免延誤時程或執行方向與委託機關要求不同，因此，若不要求提交期中報告，到了期末報告恐怕會出現「救不回來」的現象。

當然，如果委託案的期程較短(如三個月)，卻仍要求提交期中報告，就不太合理也不會有什麼成果展現，

我認為有期中、期末審查，尤其是期中，至少有個好處。因為一個案子不一定是短期的，如果案子是三個月，一定期中是沒必要。但如果案子是一年期，期中審查有個好處，就是可以反映委託單位的需求 (2B)。

綜合言之，是否繳交期中報告應視計畫執行期程而定，期程較短者可考慮利用其他方式進行期中查核，例如以書面提交進度報告之形式，以免形成研究團隊需要大量時間於期中報告，如書寫正式期中報告書，以及參與期中報告簡報，而疏於計畫之執行；至於時間在而十個月以上的長程計畫，則應保留期中與期末報告。

部分曾擔任評委的受訪者提及，並未從審標到監督全程參與。以最有利標評選為例，從審標、決標、期中報告到期末報告，共需召開四次評選委員會，然因考慮迴避因素，審標與決標的委員可能有不同；但決定執行計畫的研究團隊後，有關期中與期末報告的評選委員的安排，卻可能出現委員參加了期中報告，卻未參與期末報告，或參與期末報告，但之前並未出席期中報告的情形。外界或

許會因此質疑評選委員未能全盤掌握委託計畫，導致在期末報告時，竟提出受託研究團隊在時程上無法執行的意見；或於期中報告提出的關鍵意見，理應由委託研究團隊於期末報告時加以回應，卻因提議評選委員未出席期末報告審查，而失去對話的機會。準此以觀，未來委託相關應具體提示所有期中報告的修正意見，受託研究團隊必須在期末報告時，逐項回應，避免委託契約的監督因為評選委員的更換而失去一致性。

我認為最主要有 feedback 的機制，就是要仿照 TSSCI 的模式，有個總表，我改了哪些，或者在論文的原稿上，用橫線來註記 (3B)。

(二) 履約管理的逆向選擇及道德風險危機

但由於委託機關利用期中期末報告及撥款進行計畫的監督控管，也使得執行團隊有時要先墊支研究款項，目前參與政府行政及政策類委託案的研究團隊多係大學教授，這些收入原本並不特別豐厚的教師或研究人員，往往因受限於現行期初撥款百分之三十，期中報告通過後撥款百分之四十，期末報告通過後再撥款其餘百分之三十的做法，而必須自掏腰包墊付執行經費，以一百萬元委託研究計畫為例，就必需墊付三十萬元，這對大學院校的教師是一大負擔，也可能因此減低參與政府委託研究案的意願。面對這個問題，政府現應思考提高期初與期中經費撥付的比例，或至少提供受託研究團隊經費運用的彈性，

我認為期中期末撥款的比例可以調整一下，期末的比例可以再降低一些 (3D)。

這個應該是要看性質而定的，要有些可以議價的空間，廠商與委託單位之間在於經費的使用上面要有彈性，但是控制機制還是要在，避免一些體質較差的廠商 (3A)。

另一方面，因為委託機關撥款時間太慢，大多數的受訪者均提及計畫主持人因此「被迫」必須先自行張羅「自備款」、「周轉金」、「準備金」墊付，實在不合理，

付款的問題像第一期款，我不知道有什麼解決方法，因為那個事情很不合理，一般來講如果是個別老師在執行計畫時一定要有「自備款」(2A)。

此外，受訪者對依招標公告所編的經費動支計畫，一旦因為委託機關原編列預算遭到刪減，卻不能在委託案的工作項目中做相應的調整，感到極端不合理，尤其，若干案的經費金額不但減少，而且還少了許多，但委託機關卻不允許改變計畫書的內容，在這種狀況下，研究者便有誘因去縮減計畫內容，或減損計畫的完成品質。

如果國家預算給你這案子是 990 萬，你不給我 990 萬，你只給我 400

多萬，這好像沒有道理啊，你叫我編預算我也是按照 990 萬編，在這樣一個極度拮据的經費之下，至少在理論上恐怕不易期待本委託研究案的品質水準 (2D)。

事實上，如果委託機關要求必須公開發表期末報告，不但能讓更多的人瞭解到行政及政策類的研究內容，也可以給執行單位壓力，讓執行單位更在意研究品質的管控，誠如受訪者的意見為

...所以公開發表，讓大家知道這一件事情，一方面讓他的這個自己做的怎麼樣對社會對大家負責，一方面也讓大家說你做這個研究案讓這麼多人來聽，那知道說這個結果可不可以給人家使用，應該是學著這樣來處理，這樣會比較好 (3I)。

此外，有關研究報告的智財權歸屬以及是否開國際標等也是值得關注的問題。目前多數委託機關在招標公告中敘明，所完成的研究報告之智慧財產權，屬於委託機關所有，此一規定可能未必適用於性質較為特殊的行政及政策類委託研究案，為符實際，實宜比照國科會模式，即委託與執行雙方，各擁有百分之五十智財權，似乎較為合宜，也能提高學者執行委託研究計畫的誘因。

智慧財我覺得蠻重要，去突顯一下我來做政策研究是和其他廠商不一樣，而不是在說出賣我的勞務 (3F)。

三、委託—代理間的互動與信任關係

Guston(2006)認為委託—代理間穩定與信任的關係對於仰賴科學界執行研發計畫的科學政策來說相當重要。採購法施行的十餘年來，學術界由一開始的不適應，到現在已經瞭解並接受研發計畫的採購程序，且政府亦針對性質特殊的政策研究，在 2009 年另行訂定「機關委託研究發展作業手冊」，讓機關承辦相關研究發展計畫的人員可以瞭解研究發展計畫在採購上辦理的特性及可有之彈性。然而經過訪談與焦點座談後，發現以下幾項值得注意的部份：

1. 委託機關需釐清委託案欲達成的目標，以順利達成委託者之目的。

由於行政及政策類的委託案不像科技計畫補助案，可以讓研究者天馬行空利用資源執行各式研究，而是有著機關欲達成的目的，故委託者應對研究案的目的有著清楚的想法，並寫明於投標計畫書中，讓有能力達成計畫目標的研究團隊前來投標並替機關完成任務。但曾參與投標的受訪者觀察招標過程發現，若干辦理招標的政府機關本身，似乎不太清楚自己要的是什麼；往往都是在與受託研究團隊的互動當中，才發覺所需為何，所以就容易出现委託研究所獲結果，無法實際提供招標機關運用的情形，如受訪者就提到：

採購需求，在你招標文件出去之前，你為什麼你有這個需求？你的需求產生是什麼？我覺得光是這點上面，在還沒有招標公告出去...

所以我說採購機關本身來講，那個採購需求就是一個核心的一個觀念，它必須要把他的採購需求要很明確(2C)。

還有最糟糕的就是蒐集一大堆國外的資料...那並不是研究問題的主體...完全沒有意義，而是重點是什麼，要自己拿捏清楚。這樣子對做研究的人，和買方才是一個良性的互動。但是這個對買方會造成更大的壓力，因為他必須清楚自己要甚麼。...一個買方對這個研究有所期待，才是對一個買方最大的挑戰。大部分的買方是不稱職的買方，他會認為他已經把他想要的丟出去就好了，到最後賣方抱怨就說，你怎麼沒把你想要的清楚說出來？你又告訴我說，我的東西不好。像這種事情就不能怪賣方，應該是買方的問題(3G)。

2. 委託研究案提供委託－代理間的頻繁互動機會，善用此過程將可提高政府中階文官之專業知識。

政府的中層文官應該善用委託研究來自我學習，提高委託研究的附加價值。譬如透過和承接委託研究案老師間的互動，取得新的知識，獲得技術的移轉，甚至在職訓練的方式，和委託案的老師有所交流，使這些居於政策規劃關鍵地位的政府中階文官，能夠源源不斷地經由委託研究的管道，掌握最新的相關專業知識或技術，轉化為形成決策所需的專業意見，誠如受訪者提出

我希望就是其實政府的中層文官系統，他們資質都是很好的，那如果可以跟學校的老師有一種互動，然後甚至做到技術移轉，什麼叫技術移轉，就是學校老師透過委託研究把一些新的觀念或者技術，給那個政府的中層文官，那中層的文官他不是只是在政府待著，他也可以就有一點那個也可以學習，只是他是透過委託研究在學習...或者在職訓練，而且我覺得政府單位中階文官系統就很重要，因為以後這些中階文官都會變高階文官(2G)。

3. 委託－代理間的信任關係對於評選誰來代理相當重要

雖然政府大部份以公開招標或是限制性招標但由評選委員會通過的方式將政策研究案委託給學者專家，但政府機關或是評選委員仍舊承認，他們需要「信任」承接計畫的代理方，即欲承接計畫的學者專家必須讓政府機關或評選委員信任他們的研究團隊有能力完成委託方的目標。這個信任的來源可以是客觀指標或是過去經驗：

有時候是一種信任度的問題，所以你一個新人，從來沒有見過這方面的研究，然後也沒有任何行政經驗，那通常政府機關對這種事是

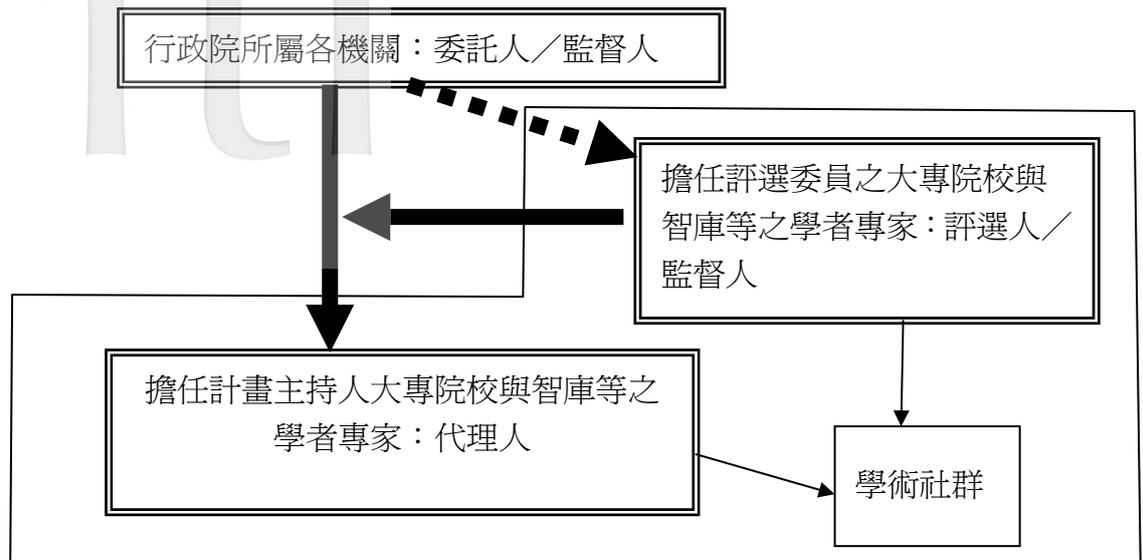
不大有安全感的，因為他怕寫出來不知道會變成怎麼樣，可是他會有一個期中控管或什麼，就是說他就只能透過這種階段性來控管，像經費分批給付的概念跟你期中報告大概是一樣的意思，不然我全部給你，你後面信用破產了，又沒有這種信任度，所以這個是一個制度面不太健全。(4B)

所以有的時候倒也不是說掛勾的問題，是信任度的問題，所以這個信任度我們能不能扣合制度，讓他具體化，那我覺得有一些大的指標應該要建立，他的著作要list出來，包含評審的，因為評審有的有官場經驗，他不見得有著作，我會認為這個也不大公平，因為經驗都是過去的，過去不對現在還要不對嗎？經驗是沒有開創性的，一個還沒有經驗的人說不定他很有開創性，我覺得這是不一樣的，所以有點影響到我們招標出來的品質，所以我覺得專長裡面應該要包含你的資歷、著作、你的授課領域、你過去的機關、你的評審，我覺得那是可以建立指標的。(4B)

四、綜合分析

在本研究預設的三個研究問題之外，在訪談過程中另發現，由於行政及政策類研究多以限制性招標的公開評選方式決定得標研究團隊，故評選委員在整個委託—代理關係中占有十分重要的決定角色，因其不但可左右決標的結果，亦負責監督委託案的任務。這種特色引發以下兩種思考：

首先，由於評選委員在整個委託案扮演了重要的決定性角色，造成原始的委託—代理關係複雜化。即原來在政府機關委託行政及政策類研究計畫給學者專家時，其只有一層的委託—代理關係事實上牽涉到更複雜的居中評選委員，而形成以下的關係：



圖二 行政及政策類委託計畫各角色間之委託－代理－監督之關係

來源：本研究

亦即學者專家受行政院及所屬各機關委託擔任評選委員，以評選適當有能力的研究團隊以代理政府機關執行實際之研究任務，這些評選委員同時也需擔任監督者的角色，但代理人與評選人／監督人來自於同一學術社群，造成目前政府的委託－代理關係之複雜化，許多迴避問題的出現也源由於此。

其次，也由於學術社群不大，許多學者專家通常不但承接過政府計畫，亦同時擔任過其他委託計畫的評選委員。也因此，在訪談過程中，有評選委員即站在計畫主持人的角度看採購法的招決標程序，或為計畫主持人發聲；也明瞭在監督過程中，計畫主持人可以進一步配合委託機關做到的事項有那些等。這種同儕評選的機制便是 Van der Meulen (1998) 所提研究發展界的特色外，也由於同時身兼數個身份，讓參與的學者專家可以更全面深入地瞭解採購法目前針對研究發展委託案的機制，也讓學者專家可以思考該機制設計的目的、目前運作上會出現的缺失、以及利用評選委員進行監督的利弊得失等。這個關係的複雜化是否會影響採購程序的公平？或是有其他未發現的潛在議題？這些問題有待未來相關研究進一步地探索發現。

伍、 結論與建議

歸納上述研究發現，首先，就招標階段來看，當委託機關決定要將某項政策議題委外進行時，要先決定研究計畫由那個研究團隊執行。委託機關通常在此

階段面臨的情境是，委託機關有預算、有目標與時程，但卻沒有足夠的人力或能力執行研究計畫；而受託團隊則是面臨有能力執行計畫，但可能會與原本個人目標產生衝突，而不願承接研究計畫，或可能根本不知道相關計畫的資訊，而錯失投標機會等。目前政府行政及政策類的委託計畫，經了解其招標方式多數援用採購法第二十二條第一項第九款的規定，以委託專業服務為由，採用限制性招標，但仍應公開評選，此機制在公告上較以往公開，並加入評選的必要性，原可促進公平及鼓勵競爭，但訪談相關人士後，卻發現雖然許多機關對研究發展類計畫已採限制性招標方式，仍因需公開評選而造成時程冗長，或學術單位不願花時間撰寫可能不會得標的計畫書。另外，採購法細則第三十三條規定，同一投標廠商就同一採購標的，以一標為限。此規定對一般廠商屬合理規範，並可防止廠商圍標的可能，但參與行政與政策類研究計畫競標的單位通常是大學的系所或是研究機構，少數是私人顧問公司或企業，大學的性質與一般廠商畢竟有別，大學是許多學院及系所的集合體，除了系所間可能互動不多外，個別教授間可能互不相熟，又或即使私下關係密切，也不妨礙彼此在學術研究上的競爭關係。但依採購法的規定，一個大學被視為一個廠商，也因此，一個大學對同一個研究計畫之招標案之能提出一份計畫書，造成即使同一所大學的不同系所，例如政治學系與公共行政學系，其中有不同的研究團隊對同一個招標案有興趣，到最後也只能有一個投標書提出，受限於此，可能造成採購選擇上的限制，且與鼓勵競爭的原意背道而馳。採購法的限制性招標以及同一投標廠商就同一採購標的，以一標為限等規定，其精神在於避免採購過程可能產生的道德風險問題，不過，也正基於如此的制度設計，可能造成受委託方不願意投標，也可能因為限制競爭而產生逆向選擇的問題。以上種種的問題，造成目前的機制讓委託方不見得能找到適當的代理方。

其次，就決標階段而言，目前採購法在研究發展計畫的採購上，招致批評的主要是用採購工程或財貨的方式來採購具有專業性與特殊性的研究發展計畫。採購工程或財貨時，價格幾乎是最主要的採購考量，但在研發計畫上，有沒有能力執行計畫或是不是達成計畫原先設定的目標的考量應在價格之上，因為若把價格當成唯一的考量因素，沒有能力執行計畫的團隊可能以低價者搶標，最後卻無法做出令人滿意或達成目標的研發計畫，即使日後可以驗收不通過或追回款項，但政策的遲延或公共利益的損失是無法以金錢來衡量的。為了彌補僅以價格因素衡量研發計畫上的不足，目前多數研發計畫皆採取「最有利標」的評選方法，即不以價格為唯一考量，同時應納入執行計畫之經驗與能力等其他因素進行評量，並需成立評選委員會進行評選。是故，目前以採購法採購研究發展計畫時，委託機關皆需成立評選委員會來進行研究計畫書之評選。不過，由研究發現中可知，此機制在實務運作上不一定能找出合適的外聘委員，且受聘的專家學者不一定能瞭解委託計畫的內容並協助找到最適宜的研究團隊，此乃另一層次之委託代理問題，原來採購法制度設計希望可以藉由評選委員會客觀篩選符合資格的適任廠商，乃為防止逆向選擇與減少資訊不對稱的問題，然而，實務運作上，卻因為評選委員擔任意願不高或不一定瞭解委託計畫，反而有可能產生選擇到不適任研究

團隊的逆向選擇問題與不夠瞭解研究團隊所提計畫書內涵之資訊不對稱問題。

再者，就履約管理與驗收階段來看，在採購法實施前，政府機關對委託給學者專家的行政及政策類研究計畫並無一定的監督與驗收程序，通常由各機關自行判斷，故有時研究計畫的委託被批評為是對特定人士的酬庸。但在採購法實施之後，委託機關在研究計畫案的招標公告時需敘明研究目的，且依採購法規定，採購案亦需要限期辦理與完成驗收，並得建立不良廠商名單，乃透過區辨訊號(separating signal)的提供(陳敦源, 2009)，以避免未來採購再次遭遇逆向選擇的風險。目前多數委託機關利用各委託案成立的評選委員會進行期中與期末報告的方式進行計畫的監督管理工作，由於委託機關已在招標公告中設定好研究目的，故研究計畫是否達成原始設計之目標較無太大爭議，即在達成計畫的生產力上應較有客觀的標準；但在研究計畫是否誠信上，則很難去證明。舉例來說，委託機關很難判定研究者有無在問卷或座談之份數與人數上作假，又或研究者是否挪用了計畫的資源去從事與計畫本身無直接相關的資料蒐集或調查行為，委託機關亦無從得知研究者有無有可能在執行經費上有造假或虛報的行為，這些都是在執行研究計畫上，由於資訊不對稱而可能產生的道德風險問題，採購法制度雖有不良廠商名單之設計，不過，就委託機關而言，若執行行政暨政策類研究計畫的研究團隊能達成研究目的與招標書之要求，穩定的互動與彼此信任關係，假以時日，其實可以相當程度減少道德風險問題。

最後，在委託—代理間的長期的互動與信任關係上，目前由於採購法已施行了十餘年，委託的政府機關與代理的專家學者(不論是評選委員或計畫執行者)皆已對此制度有基本的瞭解與經驗。由於委託機關對政策研究之委託案有明確之目標，故在委託案執行期間通常會與執行的團隊有相當密切的接觸，這種頻繁的互動有助於政府中層文官在專業知識上的學習與獲得，可說是政策委託計畫中的外溢效果。但政策委託計畫是否能夠達成原來計畫之目標，亦需倚靠委託方之承辦人對計畫之目標與欲達成之效果有充份之掌握，目前不少代理的研究團隊認為委託機關並不清楚自己要的是什麼，造成最後的研究成果無法符合委託機關之要求，也無法落實執行。而不論委託機關或評選委員都認為信譽與研究能力是他們評選代理研究團隊的選擇重點，也就是委託人是否能夠「信任」代理人能夠有能力並適當執行委託人交付的任務，當這個信任關係成立時，不論在監督或執行上都能推動得更加順利。目前不良廠商名單的建立可協助委託方減少所託非人的風險，但畢竟不良廠商皆為少數，未來如何建立優良廠商或信任廠商的名單，讓委託—代理的信任關係更進一步被確認，是採購機制可以努力的方向。

採購法實施對整個行政及政策類研究案的採購程度的公開、公正、公平有所規範，找到合適的研究團隊，產出有品質的政策研究係行政及政策類研究採購的主要目的。以委託-代理人理論來檢視行政及政策類之委託研究，發現採購法在行政及政策類研究計畫的委託上造成了資訊不對稱、逆向選擇與道德風險的問題。透過法條與實務的分析，以及訪談與焦點團體的深入瞭解，這些困境存在自

有其特殊的背景與原因，也與學術社群與官僚行爲的特質息息相關。就目前採購制度而言，有人批評流於形式，有些機關不敢輕易使用委託自然人進行研究的方式，也有委員覺得似有內定的情形，然而，多數受訪者仍覺得有規則比沒規則好，畢竟，政府採購法已施行十多年，各機關已習慣且有相當制度進行委託研究案之採購。如何找到理想的研究團隊也是行政政策類委託研究案採購所面臨之挑戰，專業有能力的學者可能因為「廠商」之名或繁瑣程序而不願投標，再者，一個學校只能有一份計畫書投標，有時候也限制投標團隊的意願，有時根本無法覓得委託研究單位而濫竽充數、消化預算，甚或有些領域其實國內只有少數學者專家鑽研，這樣的競爭機制是否可以篩選出優質團隊，有待商榷。此外，審查委託案流程行政成本甚高，機關內部、評審委員與受託機關之間溝通成本增加，迭有效率不彰之情事，如何讓此類委託研究案的資訊傳到更多有意願的學者，如何讓自然人更有誘因參與皆是值得考慮的問題。除了採購制度的合理性為學者專家所關注，行政政策類委託研究計畫的最終品質也為多數人所重視，委託研究計畫所提建議究竟是專業客觀之建議或者為委託機關所主導，建議是否具可行性與實務參採價值，研究結果是否可公開發表等，皆是亟需處理之議題。

基於研究結果，本研究提出下列建議以降低採購過程所產生的委託—代理人問題：

一、以興利代替防弊，鼓勵更多學者願意投標委託研究計畫，以降低招標階段之逆向選擇風險

在招標階段，由於主要風險來自於資訊不對稱及逆向選擇。首先，由於法令的規範，最瞭解計畫源由的專家學者由於參與招標文件設計，以致無法投標；又或政府機關宣傳不夠，許多有意願之學者並不知道計畫招標訊息；最後，投標廠商資格限制以校為單位，與目前國內大專院校以院或以系層級進行研究區隔似不一致。這些種種的規定，都造成目前機關在進行行政及政策研究類委託時，最擔心的是沒有人來投標。

為減少委託的政府機關與受託的研究團隊資訊落差，也讓更多適合的研究團隊能接收到計畫之招標訊息，應積極透過各種管道與平台進行宣傳，讓資訊更為公開普及。此外，法令的修正也是未來可以考慮的方向，任何限制競爭的規定都可能造成逆向選擇的風險，考量研究發展的獨特性，大專院校投標放寬以系級為單位，政府內、外部評選委員組成的比例等，可納入採購法未來修正的考量。

二、完善專家學者資料庫的管理，協助選擇適當評選委員，以降低決標階段之逆向選擇及監督階段之風險

在決標階段，對行政及政策類計畫最重要的便是評選委員的選擇，未來建議仍應利用專家學者資料庫產生，以示公正。但資料庫委員的選擇應建立合適的標

準及合宜的程序，以提高資料庫中適任委員的比例並減低學者專家參與的排斥感。再者，專家學者專長之分類應更詳盡，像鄉土研究、民俗研究、家暴研究、不適任的委員，或被邀請的委員自認不合專長的情形發生，提高評選委員會的品質，該資料庫應有良好的維護與知識管理的設計，即不應以委員個人所填專長為唯一依據，而應考慮以委員曾執行之相關計畫或是曾發表之期刊論文為據，以利資料庫進行合宜的資料管理與探勘，最後產出合宜的委員名單。審查委員單位的限制，可以考慮放寬，而由道德危機之聲譽考量等市場機制自動淘汰，以避免學術研究單位所創造之因規模經濟或範圍經濟性所顯現的人力資本專業無以展現，並因採購體制規範而出現審查委員遴選之逆選擇問題。另在委員的個人著作或發表上，可以尋求國科會相關資料之協助與匯入，可讓委員之公信力更具代表性，如此可避免決標階段在委員選擇上的資訊不對稱風險。

三、落實履約管理，彈性經費控管及共享智慧財產權，鼓勵良好互動關係之建立

在計畫時程控管及驗收上，許多機關都以期中及期末報告進行時程控管，目前亦有不錯的成效，但報告之審查委員仍應審慎選擇，以避免委員對計畫來龍去脈或細節不清楚，無法監督計畫之成效。其次，計畫主持人對於執行研究案經費運用之嚴格限制迭有抱怨，一則像是預算編列時無法精確估計研究案執行可能遇到之困難，從而可能有人事費與業務費流用的需求，或變更差旅費或出席費的需求；再則，幾乎所有計畫主持人皆抱怨需自備週轉金以墊付計畫執行所需經費，從而本研究建議放寬經費運用之彈性，給予研究團隊經費使用的空間。

另外，目前在行政及政策類的研究上，在研究案涉及智慧財產權(智財權)者，通常皆由委託機關取得全部權利。這個規定對執行計畫的研究團隊大部分為任職學校的學者專家來說，為一花費心力執行政府研究計畫的負面誘因。由於學者的研究通常佔其工作績效的大部分，甚至比教學更受到學者的重視，是而若研究案的智財權歸屬完全屬於委託單位，對有期刊發表壓力的大學教授而言，即使對該政策議題有專長或相關研究經驗，也寧可放棄投入該政府研究案，而把時間投注到個人研究或執行國科會計畫上。但考量行政與政策類委託計畫通常是為了各種政策規劃而進行，智財權完全屬於執行團隊亦將造成委託機關困擾。為求平衡起見，建議委託機關應可考量研究案之智財權與執行團隊共享，例如智財權以執行單位與委託單位各執有百分之五十的方式，共享行政及政策類研究的研究成果，如此一來，當可提高學者投入執行政府研究案之誘因，而這樣的機制設計也可作為委託與受託單位穩定互動關係與互信之基礎。

四、考量研究發展特性，在採購法中另立專章，以完善研究發展之採購機制

由於研究發展有其獨特性與重要性，不少先進國家，如美國即將研究發展

在採購法規中另闢專章規範之，讓研究發展的採購更具彈性，也更能符合時效與提升國家競爭力的需求。採購法頒布以來，研究發展之採購一直飽受外界批評，雖可能是由於研發界需要時間來適應法律規範，然而由本研究訪談各方利害關係人以及焦點座談的結果，發現採購法以防弊為主的思維的確可能阻礙研究發展的許多面向，未來是否考量研究發展的獨特性，在採購法獨立專章規範之，以興利的思維代替防弊之規範，是政府未來可思考的方向，也是後續研究建議可著力之處。

後續研究除可考量採購法獨立專章適用於行政及政策類研究計畫之可行性與利弊得失外，考量有受訪者建議放寬採購限制，改以補助方式辦理委託研究案，惟哪些委託案件適合以補助方式辦理而無規避採購法適用之嫌？而政府機關於受補助對象之選擇仍應遵守公平原則及評估補助效益，當以採購法形成之買賣關係轉換為補助關係時，可避免之流弊為何？後續研究也可針對此項加以評估。就研究方法而言，本研究主要採取深度訪談及座談方式，以政府辦理行政及政策類委託計畫、計畫主持人及學者專家為訪談對象，未來也可納入未得標研究團隊的看法，可對此類採購過程之問題有較全面的掌握。

參考文獻

- 行政院公共工程委員會（2006），《最有利標作業手冊》，台北市：行政院公共工程委員會。
- 行政院公共工程委員會（2009），《機關委託研究發展作業手冊》。台北市：行政院公共工程委員會。
- 行政院公共工程委員會編（2007），《政府採購法令彙編》，台北市：行政院公共工程委員會。
- 行政院研考會（2007），行政院所屬各機關 94 年度研究發展成果年報。
- 行政院研考會（2008），行政院所屬各機關 95 年度研究發展成果年報。
- 李宗勳(2002)，《政府業務委外經營：理論與實務》。臺北：智勝。
- 徐嘉伶、劉坤億(2006)，「臺灣第一座市民運動中心委外經營過程之分析」，發表於國家文官培訓所、高雄市政府公教人力發展局、世新大學行政管理學系、台灣亞洲民主資源協會共同主辦《公共組織變革管理個案學術研討會》。
- 陳敦源（2009），《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》，五南。

鄭錫鏞 (2007), 政府再造的新治理模式－代理人理論, 國家政策研究基金會, <http://www.npf.org.tw/post/1/642>

Guston, David H. (2006). *Between Politics and Science--Assuring the Integrity and Productivity of Research*, Cambridge University Press.

Milgrom, Paul and Roberts, John. (2002). *Economics, Organization and Management*. New Jersey: Prentice Hall.

Turner, Stephen P. (1990). Forms of patronage. In Susan E. Cozzens and Thomas F. Gieryn (Ed.), *Theories of Science in Society* (pp. 185-211). Bloomington: Indiana University Press.

Van der Meulen, Barend (1998). Science policies as principal-agent games: Institutionalization and path dependency in the relation between government and science. *Research Policy*. Vol. 27, 397-414.

附錄一 受訪人員清單

附表一 深度訪談受訪者

委託機關受訪者				
序號	編號	訪談日期	職稱	
1	1A	98/01/22	總務處秘書組秘書	
2	1B	98/01/22	專員	
3	1C	98/02/03	秘書室科長	
4	1D	98/02/03	秘書室專門委員	
5	1E	98/02/04	秘書室專門委員	
6	1F	98/02/04	綜合企劃組科員	
7	1G	98/02/04	科員	
8	1H	98/02/04	科員	
9	1I	98/02/04	科員	
10	1J	98/02/04	科員	
11	1K	98/02/09	視察	
12	1L	98/02/09	科員	
13	1M	98/02/13	科員	
14	1N	98/02/13	科長	
受託研究計畫主持人				
序號	編號	訪談日期	職稱	
1	2A	98/1/16	國立大學教授	
2	2B	98/1/22	研究機構副院長	
3	2C	98/2/9	私立大學兼任副教授	
4	2D	98/2/13	國立大學副教授	
5	2E	98/2/17	私立大學副教授	
6	2F	98/2/27	私立大學教授	
7	2G	98/3/4	國立大學教授	
8	2H	98/3/5	國立大學教授	
專家學者/評選委員				
序號	編號	訪談日期	單位	專長
1	3A	97/12/20	國立大學	公共政策、民意調查
2	3B	97/12/31	國立大學	公共政策、公共管理
3	3C	98/01/08	私立大學	比較政治
4	3D	98/01/09	國立大學	民主治理、官僚政治
5	3E	98/01/15	國立大學	公共政策、政府預算
6	3F	98/01/19	國立大學	選舉行為、民意調查
7	3G	98/02/05	國立大學	人事政策、政策分析
8	3H	98/02/06	國立大學	行政學、人事行政學
9	3I	98/02/23	國立大學	非營利組織
10	3J	98/05/07	國立大學	統計學

11	3K	98/05/14	國立大學	熱流力學
12	3L	98/05/27	國立大學	環境資源
13	3M	98/06/25	私立大學	公共政策、官僚政治

附表二 焦點團體參與人員

第一次焦點團體(98年2月16日)			
序號	編號	機關單位	職稱
1	1O	行政院研究考核發展委員會	科長
2	1P	經濟部研發會	專員
3	1Q	經濟部投審會	專員
4	1R	行政院衛生署	科長
5	1S	內政部	專員
6	1T	交通部運輸研究所	主任
7	1U	教育部	秘書
第二次焦點團體(98年4月25日)			
1	2I	國立科技大學(材料及資源工程)	
2	2J	國立大學(政治學)	
3	2K	國立大學(經濟學)	
4	2L	私立科技大學(護理醫學)	
第三次焦點團體(98年5月12日)			
1	3N	國立大學(非營利組織管理)	
2	3O	國立大學(能源經濟)	
3	3P	私立大學(人事行政)	
4	3Q	私立大學(資訊工程)	
第四次焦點團體(98年6月11日)			
1	4A	國立大學(公共政策、民意調查)	
2	4B	私立大學(人事行政)	
3	4C	國立大學(材料資源)	
4	4D	經建會	
5	4E	銓敘部(專門委員)	
第五次焦點團體(98年7月2日)			
1	5A	國立大學(電子化政府)	
2	5B	私立大學(財務預算)	
3	5C	私立大學(政府與企業)	
4	5D	私立大學(電子化政府)	
5	5E	私立大學(危機管理)	
6	5F	私立大學(知識管理)	

附錄二 訪談及焦點座談大綱

一、訪談大綱

(一) 資訊不對稱

- 1、行政及政策類委託研究案招標方式選擇產生哪些問題?(委託機關)
- 2、目前行政及政策類計畫招標方式多數以限制性招標為之，這樣的招標方式是否妥適?(受託計畫主持人及評選委員專家學者)
- 3、投標廠商資格規範產生哪些問題?(委託機關)
- 4、委託單位對投標廠商資格規範有無過當限制?(受託計畫主持人及評選委員專家學者)
- 5、「政府電子採購網」所列專家學者建議名單與研究需求不符之情形為何?(委託機關)
- 6、評選委員目前遴選方式是否合宜?目前自動產生外聘委員建議名單的方式，是否會出現建議名單與研究需求不符情事?如果是，如何改善?(受託計畫主持人及評選委員專家學者)
- 7、目前行政及政策類計畫多以期中與期末報告方式來監督受託單位執行，報告通過再進行下期撥款，此方式是否合宜?可否盡到監督之責?(受託計畫主持人及評選委員專家學者)
- 8、期中期末報告以委託單位邀請委員方式進行，此方式是否合宜?可否盡到監督之責?(受託計畫主持人及評選委員專家學者)

(二) 逆向選擇

- 1、委託機關內部單位採購見解不一致的情形為何?(委託機關)
- 2、目前規定同一機構團體不能同時有兩份不同的投標建議書參與投標，此限制對行政及政策類計畫是否適當?(委託機關、受託計畫主持人及評選委員專家學者)

(三) 道德風險

- 1、行政及政策類委託研究案執行期間經費運用自主性產生哪些問題?(委託機關)
- 2、現有政府採購的相關規定仍具大多有防弊重於興利的成分，故在執行計畫時經費運用之限制不少，目前的限制對行政及政策類計畫是否合適?有無改善空間?(受託計畫主持人及評選委員專家學者)

二、焦點團體討論題綱

1. 行政及政策類委託研究案招標方式選擇(公開、選擇與限制招標)產生哪些問題?
2. 投標廠商資格規範產生哪些問題?
3. 「政府電子採購網」所列專家學者建議名單與研究需求不符之情形為何?
4. 委託機關內部單位採購見解不一致的情形為何?
5. 行政及政策類委託研究案同一機關團體不能同時有兩份不同的投標建議書參與投標的適切性與正當性為何?
6. 行政及政策類委託研究案執行期間經費運用自主性產生哪些問題?
7. 其他有關行政及政策類委託研究案採購制度之問題與解決方法?