

# 機關委託研究發展作業手冊

行政院公共工程委員會

98 年 3 月

# 機關委託研究發展作業手冊

## 目錄

壹、前言	2
貳、「研究發展」之意義	3
參、不適用採購法辦理之情形	3
一、以補助方式辦理者	3
二、依科技法第 6 條第 3 項辦理者	4
肆、依採購法辦理之作業程序規定	5
一、招標方式	5
二、招標文件規定及作業	11
三、評選（比）及決標	13
四、驗收	15
五、其他	16
伍、簽署政府採購協定後對研究發展採購作業之影響	17
陸、結語	17

# 機關委託研究發展作業手冊

## 壹、前言

政府採購法(以下簡稱採購法)第7條明定「研究發展」為「勞務採購」。因此,採購法於88年5月27日施行後,機關委外辦理之研究發展案,均須適用採購法辦理招標,作業雖較以往公開、透明、公平、合理,但機關得逕洽特定對象辦理之空間相對亦受到壓縮,加上部分機關未能顧及研發特性及善用採購法之彈性作業規定,因循以往採購有形財之傳統作業方式辦理招標,致受到影響的學者、專家嘖有煩言,甚至認為各機關將學術研究商業化,把學者當商人看待,踐踏學者尊嚴等。

為解決上述缺失,行政院公共工程委員會(以下簡稱工程會)除加強辦理宣導外,並廣邀產官學界代表多次研討後,於91年2月6日修正採購法,增列第22條第1項第13款委託在專業領域具領先地位之自然人或經公告審查優勝之學術或非營利機構進行科技、技術引進、行政或學術研究發展,得採限制性招標之規定,並配合訂定「機關委託研究發展作業辦法」(以下簡稱研究辦法)。行政院國家科學委員會(以下簡稱國科會)並於94年1月19日修正科學技術基本法(以下簡稱科技法)第6條,明定公立學校、公立研究機關(構)、法人或團體接受科技法第6條第1項政府補助辦理科技研發採購,除我國締結之條約或協定另有規定者外,不適用採購法。

茲為避免各機關人員,因不熟悉法令,以不合宜之作業

方式辦理委託研究發展案，造成與受託者間之對立，或無法兼顧研發特性影響辦理成效，爰編撰本作業手冊，期能釐清機關人員在辦理委託研究案時之適法疑義，使其能善用法令，達成提升研發品質及效率之目標。

## **貳、「研究發展」之意義**

「研究發展」指為增進行政、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，包括：

一、行政、人文或政策類研究：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、科學或技術類研究：

（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。

## **參、不適用採購法辦理之情形：**

一、以補助方式辦理者：

（一）機關以補助方式辦理研究發展者，其補助對象之選定不適用採購法。該受補助者如為自然人，其以補助款

辦理採購，無採購法之適用；如為法人或團體，其以補助款辦理採購，適用採購法第 4 條規定，即個別採購案之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，應依採購法之規定辦理，並受該補助機關之監督。

(二) 補助機關對於法人、團體依採購法第 4 條所辦理之採購，應於開標、比價、議價、決標及驗收時進行監督，並執行採購法及其施行細則中關於上級機關應行使之事項。

(三) 2 以上機關補助法人或團體辦理同一採購者，以其補助總金額計算之。補助總金額達採購法第 4 條規定者，受補助之法人、團體應通知各補助機關，並由各補助機關共同或指定代表機關辦理監督。

## **二、依科技法第 6 條第 3 項辦理者：**

(一) 科技法第 6 條第 1 項明定政府補助、委託或出資之科學技術研究發展，應依評選或審查之方式決定對象，評選或審查應附理由。同條第 3 項並明定公立學校、公立研究機關（構）、法人或團體接受第 1 項政府補助辦理採購（下稱科研採購），除我國締結之條約或協定另有規定者外，不適用採購法之規定。但應受補助機關之監督；其監督管理辦法，由相關中央主管機關定之。國科會並已依該項授權訂定「政府補助科學技術研究發展採購監督管理辦法」（以下簡稱監督辦法），機關對於依上開規定辦理科研採購倘有執行疑義，可逕洽國科會協助釋疑。

(二) 行政院秘書長 97 年 7 月 3 日院臺工字第 0970022017 號函略以：「公立學校、公立研究機關（構）、法人或團體接受科技法第 6 條第 1 項政府補助辦理科技研發採購時，如其中包含營建工程項目，與一般單純營建工程採購，究屬有別，自得依科技法第 6 條第 3 項規定，不適用採購法規定；惟該營建工程是否應屬科技研發採購內涵項目之一，則宜由科技法第 6 條第 1 項所定為補助、委託或出資之政府，按科技研發之性質確實審慎核認。」

(三) 機關依科技法第 6 條第 3 項辦理之科研採購，因不適用採購法，該採購如以公開方式辦理招標者，請勿利用政府採購資訊網路辦理招標、決標作業，以免與政府採購案件混淆，衍生爭議。

## **肆、依採購法辦理之作業程序規定**

### **一、招標方式：**

對於研發對象之選擇，為因應其特殊性，機關可依採購法規範之多樣化採購方式，配合研究案之規模、複雜度等需要，選擇最適方式。例如依採購法第 22 條第 1 項第 13 款不經公告程序，直接邀請在專業領域具領先地位之自然人採限制性招標（議、比價），或依同條項第 9 款辦理公開評選擇優勝者議價，尚非僅能採公開招標。

屬延續性之研究計畫，並得採一次發包與廠商簽訂 1 年以上之契約，或於招標公告及招標文件敘明後續擴充或續約權利之保留條件，以利整體計畫之執行，避免逐年招標更換

廠商影響研究成效。

茲就機關依採購法規定辦理委託研究案，適合採行之招標作業方式，臚陳如下：

**(一) 委託研究費用屬公告金額(新臺幣 100 萬元)以上者：**

1、如為委託在專業領域具領先地位之自然人或經公告審查優勝之學術或非營利機構進行科技、技術引進、行政或學術研究發展者，得依採購法第 22 條第 1 項第 13 款採限制性招標。

(1) 委託對象如為在專業領域具領先地位之自然人者，得由機關依研究辦法第 3 條，逕邀請在相關專業領域之表現，曾獲國內外政府機關、學術機構或具有公信力之團體獎勵或表揚者，或在相關專業領域著有專書或研究報告，經機關認有特殊表現或貢獻之自然人議價，並以該自然人為研究計畫主持人及簽約對象。

(2) 委託對象如為公告審查優勝之學術或非營利機構者，依研究辦法第 4 條規定，該對象之擇定，得採行下列 3 種方式之一：

A. 國科會與其他中央目的事業主管機關所組成研究機構評鑑小組，業經對擬執行研究發展之研究機構，進行研發績效與能量評鑑，並已建立優等研究機構評鑑名單，公開於政府採購資訊網路 (<http://web.pcc.gov.tw/> 常用查詢/科技研究機構評鑑結果)。機關得依研究案性質，逕邀請該名單中，最近 3 年內曾經評鑑為優等之研究機構議價。

B. 由機關依自行訂定之內部作業規定組成審查委員

會，就上開科技研究機構評鑑名單之研究機構辦理評比，再邀請該經評比為優勝之研究機構議價。

C. 以公告方式公開徵求具備研發能力之研究機構，經機關成立之審查委員會審查為優勝者，再邀請該優勝者議價。機關辦理上開公開徵求，應公開於政府採購資訊網路 (<http://web.pcc.gov.tw>)，並得依實際需要訂定研究機構之基本資格或特定資格，惟應注意不得當限制競爭；另並得規定公立或非營利之研究機構免繳驗納稅證明或加入工業或商業團體之基本資格證明文件。

(3) 機關擇定自然人或研究機構後，依研究辦法第 6 條，應就研究目的擇定研究主題及範圍，並訂定評審計畫審查項目，通知該自然人或研究機構提出計畫書供機關審查，審查結果不符合需要者，得不予接受或限期改正，俟審查通過後，再辦理議價。

(4) 研究辦法第 8 條並規定，機關成立審查委員會辦理審查者，得以會議或書面方式為之。審查委員會並準用採購評選委員會組織準則及採購評選委員會審議規則之規定。

2、如經公告招標(包括公開招標、選擇性招標及限制性招標公開評選)，無研究者投標或無合格標者，可依採購法第 22 條第 1 項第 1 款及其施行細則第 22 條第 1 項、第 23 條之 1 規定，由需求、使用或承辦採購單位就個案敘明符合該款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准後，擇定研究者辦理議價或比價。其得以比價方



式辦理者，優先以比價方式辦理。

- 3、如研發機構具有專屬權利或獨家供應之情形，且無其他合適之替代標的者，可依採購法第 22 條第 1 項第 2 款及其施行細則第 23 條之 1 規定，由需求、使用或承辦採購單位就個案敘明符合該款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准後，直接邀請該研究者（例如自然人、學術團體或研究機構）議價。
- 4、如為原有研究發展案之後續研究發展，因相容或互通性之需要，必須由原委託對象繼續研發者，得依採購法第 22 條第 1 項第 4 款及其施行細則第 23 條之 1 規定，由需求、使用或承辦採購單位就個案敘明符合該款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准後辦理議價。
- 5、如屬原型或首次供應之研究發展，得依採購法第 22 條第 1 項第 5 款及工程會 89 年 3 月 24 日(89)工程企字第 89007836 號函，先調查評估具備履行契約能力之研究者，評比後擇最優者，簽經機關首長或其授權人員核准後辦理議價。機關辦理上開評比擇優事宜，得免公告，逕依內部作業規定（例如各部會訂定之「委託研究計畫作業要點」）辦理；亦得依採購法施行細則第 23 條之 1 第 2 項規定，以公告程序公開徵求具備履行契約能力之研究者，作為評比之對象。
- 6、如原招標公告及招標文件已敘明後續擴充之金額、數量或期間者，該後續擴充採購，得適用採購法第 22 條第 1 項第 7 款規定，於原契約敘明得擴充之金額、數

量或期間之上限範圍內，與原研究者辦理議價續約。

- 7、研究發展亦屬採購法第 22 條第 1 項第 9 款所稱專業服務，得依該規定及「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」簽經機關首長或其授權人員核准後，以公開評選優勝者辦理議價。
- 8、如為身心障礙者、原住民、身心障礙福利機構、政府立案之原住民團體或慈善機構所提供之非營利之研究發展服務，可依採購法第 22 條第 1 項第 12 款及其施行細則第 23 條之 1 規定，由需求、使用或承辦採購單位就個案敘明符合該款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准後，邀請該等人員或機構議價或比價。
- 9、對於辦理資格條件複雜之研究發展個案，得依採購法第 20 條第 5 款規定採選擇性招標，或建立合格之研究者名單之選擇性招標，供隨時使用，並持續接受新研究者申請加入該名單。名單建立後，後續得依原招標文件規定，邀請名單內之研究者提送研究計畫書或建議書，評選後決標。
- 10、如與國際組織、外國政府或其授權機構依條約或協定進行合作或委辦研究者，可以依採購法第 105 條第 1 項第 4 款及「特別採購招標決標處理辦法」規定辦理。

**(二) 委託研究費用屬未達公告金額而逾公告金額十分之一（即超過新臺幣 10 萬元未達新台幣 100 萬元）者：**

採購法第 23 條規定：「未達公告金額之招標方式，在中央由主管機關定之；在地方由直轄市或縣（市）政府定之。地方未定者，比照中央規定辦理。」工程會依上開規

定已訂定「中央機關未達公告金額採購招標辦法」(以下簡稱未達公告金額辦法)供機關依循。爰機關辦理未達公告金額之委託研究案，得依下列方式辦理招標，但直轄市或縣(市)政府已依採購法第 23 條另定未達公告金額之招標方式者，從其規定。

- 1、依未達公告金額辦法第 2 條第 1 項第 1 款規定，如有符合採購法第 22 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 4 款、第 5 款、第 7 款、第 12 款及第 13 款情形之一者，得採限制性招標，由機關需求或承辦採購單位就個案敘明符合該款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准後，邀請符合需要之研究者辦理議、比價。其得以比價方式辦理者，優先以比價方式辦理。
- 2、依未達公告金額辦法第 2 條第 1 項第 2 款及採購法第 22 條第 1 項第 16 款，由機關需求、使用或承辦採購單位就個案敘明不採公告方式辦理及邀請指定之研究者辦理比價或議價之適當理由，簽報機關首長或其授權人員核准後採限制性招標，免報經主管機關認定。其得以比價方式辦理者，優先以比價方式辦理。
- 3、依採購法第 49 條及未達公告金額辦法第 2 條第 1 項第 3 款規定，於政府採購資訊網路公開取得 3 家以上廠商之書面報價或企劃書，擇符合需要之研究者辦理議、比價。該符合需要之研究者，得由機關自行成立之評審小組，就其所提出之企劃書，以取最有利標之精神，辦理綜合評審後擇定之。

**(三)委託研究費用屬公告金額十分之一(新臺幣 10 萬元)**

以下者：得依未達公告金額辦法第 5 條規定，逕洽符合需要之研究者辦理委託，免提供書面報價或企劃書。

## 二、招標文件規定及作業：

### （一）資格：

1、機關於招標前應預為設想參與投標之學術或非營利研究機構之性質，與營利組織有別，其資格證明文件應依採購法第 36 條、第 37 條及「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」妥為訂定，對於無法申請核發之證件，例如該標準第 3 條第 1 項所列營利事業登記證、納稅證明、公會會員證等，應於招標文件一併載明允許免附具，以免造成渠等投標及機關審標時之困擾。學術或研究機構參與投標時，如發現機關招標文件要求提示之投標證明文件有不妥適情形，建議於投標前依採購法第 41 條或第 75 條以書面先向招標機關請求釋疑或提出異議，俟機關修正原招標規定後再行投標。

2、如基於特殊研究標的，而依採購法第 22 條第 1 項第 5 款辦理評比，或依同條項第 13 款及研究辦法第 4 條第 1 項第 3 款規定辦理公告審查者，機關得依據「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」第 4 條第 1 項第 1 款規定，要求具研究能力之學者或研究機構提出「曾完成與招標標的類似之證明」；或依同條項第 3 款規定，要求提出「具有專業、專技證書」等證明

文件。特殊或巨額(2000 萬元以上)之委託研究，得訂定特定資格，包括該標準第 5 條第 1 項第 1 款「具有相當經驗或實績」、第 2 款「具有相當人力」、第 4 款「具有相當設備」等資格條件進行審查；亦得將該等資格文件列為評選項目進行評比。

- 3、學術機構參與投標時，可由出席人員以提出授權書，於授權範圍內代表該機構出席會議或為意思表示。招標機關如要求出席者須攜帶投標者之印章，易生爭議。

## (二) 押標金/保證金：

各機關辦理研究發展案，屬勞務採購，依採購法第 30 條第 1 項第 1 款規定可以免收押標金或保證金，包括二者均得免收，如有支付預付款者，並可視需要免收預付款還款保證金。機關如於招標文件明定收取，可能是基於個案需要之考量，學術及非營利研究機構如發現有此情形，可於投標前儘速向招標機關建議依採購法免收押標金、保證金。

## (三) 底價：

- 1、依採購法第 46 條訂定底價者，對於不同優勝序位之研究者，應訂定不同之底價；研究者報價合理者，可考慮照價訂底價，照價決標。
- 2、訂定底價確有困難之特殊或複雜案件或以最有利標決標之研究案，依採購法第 47 條第 1 項規定得不訂底價，並得依同條第 2 項規定由研究者自行詳列報價內容。機關則依採購法施行細則第 75 條第 1 項由評

審委員會(得由評選委員會代之)先審查標價後，提出建議金額，以作為減價之依據。但標價合理者，得不提出建議金額，只要在預算金額內即照價決標。並得依採購法施行細則第 54 條之 1 規定採固定費用決標。

3、評選優勝者時，得依「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」第 9 條第 1 款以招標文件訂明之固定費率或費用辦理決標，無需就價格另行議減。

4、採限制性招標辦理議價者，依採購法施行細則第 54 條第 3 項規定，應參考研究者之報價或估價單後訂定底價，報價合理且無減價可能者，得依其報價訂定底價辦理決標。

### 三、評選（比）及決標：

為了避免因競價發生劣幣驅逐良幣之情形，機關可以就研究者之專業能力、人力、設備、經驗或價格等項目，作綜合評選（比），擇定符合需要或最優秀的研究者，依規定程序辦理委託，不必以最低標為決標對象。對於不同研究範疇之研究發展案，亦可採分項複數決標，委託 2 家以上之研究者承作。

#### （一）公開評選：

1、如為依採購法第 22 條第 1 項第 9 款採公開評選優勝者或依採購法第 56 條適用最有利標決標者，應依採購評選委員會組織準則第 2 條至第 4 條及第 8 條，於招標前成立採購評選委員會，人數為 5 至 17 人，其中外聘專家、學者人數不得少於三分之一；並應一併成立 3 人以上之工作小組，且至少應有 1 人具有採購

專業人員資格，協助評選委員會辦理與評選有關之作業。

- 2、機關辦理不同之研究發展案，依採購評選委員會組織準則第 4 條之 1 規定，應避免遴聘相同之專家、學者擔任委員。但無其他更合適者，不在此限。
- 3、由專家學者訂定或審定招標文件之評選項目、評審標準及評定方式。評選項目、評審標準及評定方式有前例或條件簡單者，得由機關自行訂定或審定，免於個案招標前由採購評選委員會召開會議訂定或審定之。
- 4、由採購評選委員會依招標文件規定之評審項目及標準，公正客觀評選出整體表現最優或對機關最有利之研究者。
- 5、相關作業程序如遴選委員、評選及協商等，可參閱本會訂頒之「最有利標作業手冊」（公開於本會網站 <http://www.pcc.gov.tw/>政府採購/政府採購法規/採購手冊及範例/最有利標）。

## （二）評審（比）：

- 1、如依採購法第 49 條公開取得研究者之企劃書擇定符合需要者，得由機關自行成立之評審小組辦理評審（比）事宜。至於評審小組之組成人數及是否為內、外聘均不拘，由機關依權責自行核定。
- 2、機關辦理評審（比）事宜，如非以公告程序辦理公開徵求評比對象者，應先調查評估具備履行契約能力之研究者家數。如屬獨家供應或承做者，得以議價方式辦理；如有 2 家以上之研究者可供應或承做，得就

具備履約能力之研究者經評比程序擇最優者以議價方式辦理。該評審(比)程序應審慎辦理並作成紀錄。

(三) 評選(比)項目：

- 1、評選(比)項目得包括：過去類似研究之表現、專業地位及聲譽、專業能力、設備、管理、報價之合理性、風險的評估、對個案的瞭解程度、研發方法及理念等。
- 2、對於不確定性高，只有構想、方向的研究案，得僅就研究目的撰擬招標文件，擇定研究主題、範圍及研究者後，由研究者提出計畫書供機關審查。評選(比)除得審酌主持人研究能力外，亦得針對建議書或計畫書之具體性、完整性、前瞻性及可行性列入考量。
- 3、對於同一期間內接受各機關委託研究發展在 2 案以上者，宜審慎考量其承接能量，避免影響研究成效。

(四) 決標公告：

無論採公告或不經公告程序辦理之委託研究案，其屬公告金額以上者，決標結果應依採購法第 61 條規定辦理決標公告；屬未達公告金額而逾公告金額十分之一者，則依採購法第 62 條規定將決標資料定期彙送政府採購資訊網路。

四、驗收：

關於委託研究發展案之驗收，得於招標文件規定，以期中或期末報告為查驗項目，其結果並供驗收之用。另依採購法施行細則第 90 條之 1 規定可採書面驗收或召開審查會方式辦理。



- (一) 採書面驗收者，其內部簽核或支出憑證之簽辦文件得載明主驗人、會驗人欄位供使用，並以其書面驗收文件，視為驗收紀錄。
- (二) 採召開審查會方式辦理驗收者，得以機關首長或其授權人員指派之主持人視同主驗人；會同審查之學者、專家為協驗人員；接管或使用單位人員則視同會驗人員。審查會紀錄，並得視為驗收紀錄。

## 五、其他：

- (一) 為廣泛徵求不同的研究構思，提高研究功能、效益，亦可於招標文件中規定，於招標或徵選時允許研究者依採購法第 35 條提出不同之替代方案一併參與評選。
- (二) 委託研究案之得標廠商，如為公立學校或公立研究機構等採購法第 3 條所稱之機關，其於得標後，因履行契約需要，而辦理之儀器設備、器材採購，或將部分研究項目分包予其他廠商者，仍應適用採購法。另工程會 88 年 2 月 1 日 (88) 工程企字第 8801604 號函已依採購法第 22 條第 1 項第 16 款認定公立學校或研究機構於得標後，依契約規定洽特定廠商採購或投標文件已敘明分包對象者，得採限制性招標（即得直接比價或議價）。
- (三) 委託研究案之得標廠商，如為私立學校、私立之研究機構或法人、團體，因非屬採購法第 3 條所稱之機關，其於得標後，因履行契約需要，所辦

理之採購，屬得標廠商之履約行為，除契約另有規定外，無採購法之適用。

- (四) 另機關辦理研發或類似性質之採購時，應預先考量研發過程及研究成果不可預期之特殊性及多變性，酌予適度調整採購契約之履約遲延或終止、解除契約等條件，不宜逕以一般定型化契約條款為之。

#### 伍、簽署政府採購協定後對研究發展採購作業之影響

世界貿易組織(WTO)政府採購委員會已於97年12月9日通過我國申請加入政府採購協定(GPA)案，我國可望於98年上半年完成簽署所需的相關程序，正式成為GPA第41個簽署國。依GPA開放清單附件4之附註4，研究發展非屬適用GPA採購之範圍，機關辦理研究發展採購之作業規範，於我國簽署GPA後，尚無受到影響而需調整，亦即無需開放GPA會員國參與競標。

#### 陸、結語

綜上分析，現行委託研究發展採購之作業規範甚為多元，不僅採購法規定之各種彈性作業，足可因應機關辦理各種性質之研究發展案件需要；對於依科技法第6條第3項辦理之科研採購，並得依科技法及監督辦法，不受採購法之限制。

藉由本作業手冊之說明，希能協助各機關選擇適當的採購作業方式，以有限的經費覓得最優之研究者，以提升研究發展之效能。