

調 查 報 告

壹、案由：據悉，行政院農業委員會（下稱農委會）109年政策行銷費用達新臺幣（下同）8千餘萬元，惟109年9月「科學人」雜誌廣告發文宣稱養豬加入萊克多巴胺「可以增加收益又環保」等爭議，農委會也掌管各項農業特別收入基金，這幾年宣傳名目多、標案預算執行引發外界關注，審計部亦就購買廣告未經審認提出質疑，要求農委會改善。農委會各項政策行銷的採購，有沒有經過審核、載明是「廣告」？預算科目是否符合？有無行政上糾錯究責之必要？均有調查之必要案。

貳、調查意見：

有關行政院農業委員會（下稱農委會）民國（下同）109年政策宣導費用金額龐大，惟該委員會所屬機關政策宣導案於109年9月由「科學人」雜誌廣告發文宣稱養豬加入萊克多巴胺「可以增加收益又環保」，造成各界爭議，且農委會轄下特別收入基金，這幾年宣傳名目多、標案預算執行引發外界關注一案，經調閱行政院主計總處（下稱主計總處）、衛生福利部食品藥物管理署、審計部及農委會之卷證資料，並於110年2月25日詢問行政院及農委會之業務主管人員，並經補充資料後，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、農委會辦理政策宣導業務，有欠缺刊登前審認相關資料妥適性之缺失，審計部曾於108年6月函請該會改善，雖經該會函復將精進相關審認機制。惟該會其後因審稿匆忙，於109年9月間仍再次發生委請廠商上架政策宣導文宣內容，載有養豬「加了萊克多巴胺可以

增加收益又環保」等引發爭議之訛誤內容。且前揭文宣亦未依規定標示其為「廣告」，顯見該會並未落實改善作為，核有嚴重疏漏。

- (一)依預算法第62條之1規定略以，基於行政中立、維護新聞自由及人民權益，政府各機關編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理機關、單位名稱。
- (二)按審計部查核農委會106年度新農業政策多元傳播廣告服務勞務採購案，在平面媒體等多元媒體通路宣導新農業，以提升政策溝通效果，發現該會委由廠商於電視與網路等多元媒體發送之農業政策宣導資料與廣告，雖已依預算法第62條之1規定標示為農委會廣告，惟欠缺刊登前經該會審認相關資料妥適性之書面文件。又該會於106及107年度辦理之加強新媒體農業傳播計畫勞務採購案，承攬廠商於該會臉書粉絲團專頁、LINE等社群媒體發布及維運之圖文、影片，亦欠缺經該會事前書面確認或核可之文件可稽等情，爰以審計部108年6月6日台審部教字第1088501396號函請農委會檢討改善。嗣據農委會108年6月24日農會字第1080122203號函復審計部略以，該會已利用通訊軟體或與業務主辦單位直接討論確定，及經主管審核後方予發布，後續將精進相關審認機制或作為等情。
- (三)農委會查復本院稱，「科學人」雜誌於109年5月起陸續主動接洽該會動植物防疫檢疫局（下稱防檢局）表達該雜誌繁體中文版引進台灣19年來，持續關注國內外動植物檢疫的科學研究發展，對於防檢局有關業務可藉由該雜誌線上及線下的媒體資源平台推廣至科學社群，對目標群眾進行精準且廣度之溝通，強化宣傳效益等情。嗣防檢局建議三立電視股

份有限公司¹（下稱三立公司）與「科學人」雜誌聯繫，評估提案內容。其後防檢局陸續依需與社會溝通之議題與該雜誌進行合作，計在臉書「科學人粉絲團」於109年7月20日上架之「為什麼要使用固殺草」（懶人包）及7月30日上架之「牛結節疹簡介及疫苗注射網路宣傳」均置有政策宣導文宣。

(四)嗣政府於109年8月間宣布110年1月1日將開放含有萊克多巴胺之美國豬肉進口，為因應前揭政策之實施，農委會於109年8月28日預告²修正該會101年9月7日農防字第1011473960號公告，將「乙型受體素 (β -agonist) 為禁止製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列之藥品。但不包括作為供牛隻使用之含藥物飼料添加物。」修正為「乙型受體素 (β -agonist) 為禁止製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列之藥品。但不包括作為供牛及豬隻使用之萊克多巴胺 (Ractopamine) 含藥物飼料添加物。」前揭預告後，因外界迭有臺灣養豬業也可以使用瘦肉精之假消息，防檢局稱基於說明政策、澄清不實謠言之需，爰該局接續與「科學人」雜誌合作進行「美豬美牛進口議題」專區內容之宣導。

(五)惟查防檢局委請廠商於「科學人」雜誌臉書刊登「萊克多巴胺國內維持禁用規定」之政策宣導廣告（下稱「本案廣告」），內容包含貼文及圖卡兩部分，其中貼文內容提及「加了萊克多巴胺可以增加收益又環保，為何國內仍禁用呢？」等文字，敘述國外養豬產業使用瘦肉精之好處，易讓民眾誤解，是前揭內容明顯存有爭議，惟農委會顯有未善盡審核文案內容之責。另，圖卡雖有標示「廣告」及「農委會」

¹ 「109年度防檢疫政策整合行銷採購案E案」得標廠商。

² https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=publication&id=4710。

等文字，惟貼文部分僅有「動植物防疫檢疫局-防疫小尖兵」字樣，然未明確標示其為「廣告」，顯與首揭規定不符。

(六)有關該「本案廣告」之審核情形，詢據農委會稱，簽訂確認表時廠商僅提供初步規劃提案，尚未進行細部文案撰擬研議，且相關資料原定露出時間為109年9月底，但因9月16日晚間起突接獲各方回報網路大量轉傳國內將開放國內使用萊克多巴胺之錯假消息，此一訊息與政策方向明顯相悖，爰防檢局於9月19日當天以「動植物防疫檢疫局-防疫小尖兵」臉書專頁製作圖卡貼文，重申國內將秉持維持禁用萊克多巴胺等作法進行訊息澄清等語。惟核防檢局「109年度防檢疫政策行銷案使用單位確認表」，防檢局已於109年9月11日審認通過前揭文案，該確認表之執行日期雖註明為「109年9月30日前執行完畢」。然核三立公司與「科學人」雜誌合作委刊單上明確載有：「9/8提供第一篇文案確認，9/10提供排版圖文、9/11下午5點上架」等內容，足證「本案廣告」係該委刊單所稱第一篇文案，且防檢局確未完成審核該宣導文案，然廠商已將「本案廣告」上架。

(七)嗣農委會於本院詢問後再補充說明：「防檢局『緊急輿論回應』部分，多為通訊軟體群組緊急提出澄清或回應需求，由業務組提供相關資訊說明後，委託廠商製作澄清圖卡等素材，並經核定後再行露出。『本案廣告』圖卡亦經由上述程序審核認可。惟爭議性文案由科學人自行撰擬，審稿匆忙，並未傳送至前揭群組審閱。……事件之後，防檢局重新檢討相關作業流程，其中有關之『緊急輿論回應』部分，修正由防檢局提供文字說明(200字)或新聞稿、法

源依據及相關圖片予廠商；發稿前需傳送至防檢局一層長官群組審閱後再行露出，如有關重大政策或爭議性題材，需經農委會長官群組審閱後發布。」農委會並稱，本案廠商三立公司委託科學人雜誌粉絲專頁上架前揭貼文後，因產生輿論風波而撤稿，後續五篇貼文之規劃即全數中斷，並未支付任何款項等情，併予敘明。

- (八)綜上，農委會辦理政策宣導業務，有欠缺刊登前審認相關資料妥適性之缺失，審計部曾於108年6月函請該會改善，雖經該會函復將精進相關審認機制。惟該會其後因審稿匆忙，於109年9月間仍再次發生委請廠商上架政策宣導文宣內容，載有養豬「加了萊克多巴胺可以增加收益又環保」等引發爭議之訛誤內容。且前揭文宣亦未依規定標示其為「廣告」，顯見該會並未落實改善作為，核有嚴重疏漏。

二、農委會於107年底為辦理「因應國際重要動植物疫災(非洲豬瘟)之防疫檢疫管制措施計畫」，所需經費曾3次簽請行政院同意動支第二預備金，惟行政院仍指示該會由轄下農產品受進口損害救助基金支應，除產生與基金設立目的不符之疑義外，嗣再衍生農委會運用該基金預算辦理國內維持禁用萊克多巴胺之政策宣導，惟內容存有恐不利國內養豬產業競爭之爭議情事，爰行政院及農委會辦理前揭作業過程容不無審酌之需。

- (一)按農產品受進口損害救助基金(下稱「農損基金」)為預算法第4條第1項第2款所定之特種基金，依法其歲入須用供特殊用途。且依該基金收支保管及運用辦法第1條已敘明，其設立目的：「為對國產農產品因進口或與外國或國際組織協議降低關稅稅率

或開放進口，而遭受損害或有損害之虞，實施救助」；同辦法第4條亦明定各項補（輔）助名義支出，自不宜輕率擴大其支出名目，始不失其原定設立目的，先予敘明。

(二) 中國大陸於107年8月3日遼寧省首次爆發非洲豬瘟疫情，擴散速度快速，基於中國大陸鄰近金門、馬祖之廣東省、福建省及浙江省均有發生疫情，對我國的威脅迫在眉睫。防檢局遂依據行政院107年9月27日第3619次之院會決議，進行研議「防範中國大陸非洲豬瘟入侵之邊境管制措施及國內防疫作為」。嗣防檢局彙整各相關單位需求後，擬定108年至109年「因應國際重要動植物疫災(非洲豬瘟)之防疫檢疫管制措施計畫」(下稱「非洲豬瘟防疫檢疫管制措施計畫」)

(三) 按「本案廣告」所涉之農委會「109年度防檢疫政策整合行銷採購案」經費來源，係「非洲豬瘟防疫檢疫管制措施計畫」中，列於「加強宣導以達全民防疫」工作項目中編列。有關前揭計畫經費來源之妥適性，詢據行政院稱：「農委會基於維護產業之宗旨，重申國內將秉持維持禁用萊克多巴胺政策，並再度強化動植物防疫檢疫規定之宣導……尚符合『農損基金』收支保管及運用辦法第4條第9款其他調整產業之相關輔導措施所需支出。本案係經費來源及合理資源配置，實屬農委會之權責規劃推動，行政院敬表尊重」等語。

(四) 惟查「非洲豬瘟防疫檢疫管制措施計畫」所需經費，農委會原擬向行政院申請動支第二預備金支應，惟嗣依行政院指示，主要以「農損基金」經費動支，相關辦理經過如下：

1、農委會先於107年12月24日以農防字第

1071482473號函報行政院，前揭計畫經費需求原列新臺幣（下同）5.85億餘元，且計畫內載明：「108年度將循預算程序向行政院申請動支第二預備金，109年度起循預算程序編列」。行政院於108年3月8日雖以院臺農字第1080002002號函復同意辦理，惟指示108年所需經費，由該會優先檢討原編公務預算或「農損基金」相關經費支應，109年所需經費納編該會年度預算等情。

- 2、嗣因各相關單位新增經費需求提出變更，農委會再以108年4月11日農防字第1081481306號函提出修正計畫，除提高計畫金額為11.14億餘元外，仍要求108年度經費將向行政院申請動支第二預備金，109年度起循預算程序編列所需經費等情。行政院雖再以108年6月17日院臺農字第1080017871號函復同意³，惟經費來源仍指示農委會依該院108年3月8日函辦理。
- 3、再為新增工作項目，新增邊境管制措施及整備國內動物防疫量能，農委會108年10月7日農防字第1081482267號函報行政院第3次⁴修正計畫，提高經費需求至14.15億餘元（108年與109年分別為5.07億餘元及9.07億餘元），其中109年度部分，該會編列4.55億餘元⁵，餘不敷數部分，亦再表示將向行政院申請動支第二預備金支應。惟行政院108年12月30日院臺農字第1080039529號查復該會，再指示農委會109年度整備國內動物防疫量能所需經費部分，先行檢討「農損基金」各項計

³ 農委會已依行政院指示，提108年5月31日農業特別收入基金管理會第61次會議報告事項八、「108年度『農損基金』『調整產業或防範措施計畫』擬超支併決算及補辦預算案」後辦理。

⁴ 農委會108年8月13日農防字第1081481890號函送第2次修正計畫，係變更工作項目經費，經費總額不變。

⁵ 行政院補充說明：4.55億餘元中，其後公務預算支應0.37億元、「農損基金」支應4.18億元。

畫優先性、必要性及效益性，於該基金預算總額內調整容納等情。

4、其後，「非洲豬瘟防疫檢疫管制措施計畫」所需108年及109年2年度總經費計14.15億元，據農委會查復資料，屬該會部分為14.02億元係由「農損基金」支應等情。

(五)有關行政院指示農委會以「農損基金」支應前揭計畫之緣由，再據該院補充說明略以：「『農損基金』預計107年底尚有現金餘額21億元可滾存至108年度使用」及「109年度……基金當時尚有基金餘額44.2億元，又109年度公務預算亦擬再增撥『農損基金』100.38億元」。再據該院108年3月8日函及108年12月30日函指示農委會動支「農損基金」資金過程等情如前述，足證行政院僅檢視「農損基金」之資金可用額度情況，然均未見慮及動支該基金資金之適法性疑義。復以農委會「109年度防檢疫政策整合行銷採購案」經費來源既為「農損基金」，所涉宣導內容亦應謹守前述基金之設立目的，惟查該政策宣導案包含「防範稻熱病廣播宣導」及「檳榔防治」等內容，明顯與進口品傷害我國農產品無關之文宣。

(六)末以，再為防範非洲豬瘟入侵，並落實動植物疫病蟲害防疫工作，爰防檢局彙整各相關單位需求，已擬定「防範非洲豬瘟邊境管制及國內防疫整備計畫」，於109年4月9日以農防字第1091434007號函送行政院，經該院109年9月26日院臺農字第1090027295號函復同意辦理，110年度經費已編列於110年度公務預算下支應，併予敘明。

(七)綜上，農委會於107年底為辦理「因應國際重要動植物疫災(非洲豬瘟)之防疫檢疫管制措施計畫」，所需

經費曾3次簽請行政院同意動支第二預備金，惟行政院仍指示該會由轄下「農損基金」支應，除產生與基金設立目的不符之疑義外，嗣再衍生農委會運用該基金預算辦理國內維持禁用萊克多巴胺之政策宣導，惟內容存有恐不利國內養豬產業競爭之爭議情事，爰行政院及農委會辦理前揭作業過程容不無審酌之需。

三、農委會及所屬機關108年及109年於四大媒體辦理之政策宣導資料，有漏列或誤報而未按季彙送立法院情形，亦應再加檢視並完善相關作業，以利國會監督。

- (一)依立法院101年度中央政府總預算案審查總報告伍、審議總結果八、(四)略以，為利國會及社會大眾之監督，自101年度起，各機關含附屬單位及依預算法第62條之1所定財團法人於平面媒體、網路媒體、廣播媒體及電視媒體辦理政策宣導相關之廣告，均應按月於機關網站資訊公開區中單獨列示公布，並由各該主管機關按季彙整送立法院。另中央政府各機關執行立法院審查108及109年度中央政府總預算案所作決議之應行配合注意事項，亦有相同之規定。
- (二)依審計部查復本院資料，農委會及所屬機關（含附屬單位）暨依預算法第62條之1所定財團法人，於四大媒體辦理之政策宣導案件，漏未按季彙送立法院者，108年度合計有金額1,691萬餘元，109年度截至9月底止合計金額390萬餘元等情。
- (三)詢據農委會稱，經該會重新盤點後發現部分案件確有漏列或誤報，爾後將嚴謹檢視，確實填報，並積極督促各所屬機關依預算法第62條之1詳實填列，避免類此情況發生；嗣確認該會及所屬機關（含附

屬單位) 政策宣導費用漏未報立法院108年為38則文宣及1,124萬餘元，109年為19則文宣及390萬餘元⁶等情。

(四) 綜上，農委會及所屬機關108年及109年於四大媒體辦理之政策宣導資料，確有漏列或誤報而未按季彙送立法院情形，亦應再加檢視並完善相關作業，以利國會監督。

四、農委會所屬110年度附屬單位預算案書，有關政策宣導費用係全以「業務宣導費」科目編列，雖經主計總處認定符合立法院決議要求，惟仍宜審慎執行前揭編列之政策宣導業務內容。復以立法院已作成，111年度起各機關編列政策宣導經費應於預算書中以表列方式揭露相關資料，以利外界監督之決議要求，行政院允應注意辦理期程，以應實需。

(一) 依立法院102年度中央政府總預算案審查總報告伍、審議總結果八、(三)略以，103年度起，各機關(含附屬單位)編列政策宣導經費，應於預算書表內將經費編列情形妥適表達，以利國會及社會大眾監督；又該院103年度中央政府總預算案審查總報告伍、審議總結果八、(十)特別重申上開決議內容，並決議「103年度起，除依立法院要求妥適表達編列之專項宣導經費外，不得動支任何經費進行宣導」

(二) 有關農委會109年度之政策宣導經費預算，仍由各業務單位於計畫項下分列，未以「專項」方式編列，不利國會及社會大眾監督，允應檢討改進之缺失業經本院指出，並請該會檢討改進在案(本院109財調27參照)。詢據農委會復稱，該會108、109年度政策宣導經費係由農業管理相關業務費支應，於預算書表農業管理項下各分支計畫之說明欄內表達辦理相關宣導等，因預算編列時程之故，尚未能於

⁶ 審計部108年及109年之數據基礎不一致(計入財團法人部分之則數及金額不一)，為求基礎一致，本院係以農委會及所屬機關(含附屬單位)為基礎統計。

預算籌編時專項表達編列經費。惟110年度預算已於預算書表內妥適表達政策宣導經費項目及金額等情。

(三)110年度農委會所屬附屬單位之政策宣導費用預算編列方式，尚有再精進空間

有關農委會110年度政策宣導費用預算編列是否妥適，詢據主計總處表示：「經檢視農委會及所屬110年度各單位預算案及附屬單位預算案書表內容，該會已依規定妥適表達政策宣導經費」等語。經查公務預算部分，農委會政策宣導經費係編列於「業務費-一般事務費」用途別科目下，再於「歲出計畫提要及分支計畫概況表」之說明欄註明辦理政策宣導相關金額數字，例如在農業管理項下「企劃管理」「業務費-一般事務費」之用途別科目說明欄列示「辦理政策宣導相關經費4,000千元」，依現行作業規定尚難認有不妥。惟查110年「農村再生基金」預算部分，在服務費用-「業務宣導費」科目下編列90萬元，以括弧文字註明：(辦理溫網室設施相關研討會……)，而未如前述農委會單位預算之表達方式(如農民福利業務項下，即於「歲出計畫提要及分支計畫概況表」之說明欄註明「辦理農民退休儲金政策宣導相關經費」等文字。嗣主計總處表示：「農委會附屬單位說明內容與單位預算差異僅『政策』宣導二字，未來將配合檢討載明，以為周全。」

(四)營業基金或非營業特種基金適用之用途別科目雖有「廣告費」及「業務宣導費」，惟農委會仍宜審慎執行110年預定辦理政策宣導業務之工作內容

- 1、依「附屬單位預算共同項目編列作業規範」參、乙、五、(二)規定略以：政策宣導經費須於預算內妥適說明編列金額及內容。另「債務基金、特別收入基金及資本計畫基金用途別預算科目核定表」：亦定有「廣告費」及「業務宣導費」專項科目，可作為編列政策宣導經費預算時表達使用。有關前揭二科目之定義及適用範圍，詢據行政院表示：「『廣告費』科目定義為『凡各項廣告費用屬之』，例如：於報章雜誌、電視及網路

等媒體刊登廣告之費用。『業務宣導費』科目定義為『凡為產品示範、推廣、促銷及各項業務、節目之宣導費屬之』，例如：舉辦業務推廣活動(展覽、園遊會或座談會)、宣導品製作費用等。」

- 2、惟查農委會辦理109年度防檢疫政策整合行銷勞務採購案，其經費係由「農損基金」以「廣告費」科目編列預算6,600千元，依約得標廠商應履行之服務項目及工作範圍，除於平面媒體、廣播、電視、網路等媒體介面，辦理製作、刊登廣告之作為外，尚負有辦理專案活動(如講座、展示、園遊會)之履約義務，明顯已超出「廣告費」科目之定義範圍。再查該會110年附屬單位預算均以「業務宣導費」專項科目編列政策宣導經費，如農村再生基金以「業務宣導費」科目編列13,508千元，作為辦理「農村再生政策及執行成果業務宣導」業務經費等情，亦有審慎執行工作項目內容之必要，而應其後編列預算時再為精進作業之需。

- (五)立法院已作成決議要求，機關編列政策宣導經費應於單位預算書或附屬單位預算書中以表列方式揭露呈現，惟相關配套尚未完成

末以，立法院審議中央政府前瞻基礎建設計畫第3期特別預算案及110年度中央政府總預算案所作決議如下：「為利公開透明，並讓立法院監督各行政機關及基金預算執行情形，俾利發揮預算財務效益，爰請自111年度起各機關編列政策宣導經費應於單位預算書或附屬單位預算書中以表列方式呈現預算科目、金額、預計執行內容等，以利外界監督。」為瞭解行政院配合前揭決議之作業情形，經本院110年2月間詢問行政院表示，主計總處將要求各機關依立法院決議，於111年度單位預算書及附屬單位預算書以表列方式呈現政策宣導經費之預算科目、金額及預計執行內容等，至相關書表格式刻正研議中等情，顯示相關配套規範尚未完成，允宜注意辦理期程，俾利各行政機關其後遵循辦理。

- (六)據上論結，農委會及所屬110年度各單位預算案及附

屬單位預算案書表內容，有關政策宣導費用之編列方式，雖經主計總處認定符合立法院決議，有關「妥適表達編列專項宣導經費」要求。惟有關附屬單位預算中之政策宣導費用適用科目，有「廣告費」與「業務宣導費」二項，然109年「農損基金」辦理之政策宣導勞務採購案經費，係編列於該基金「廣告費」科目下，前揭勞務採購案之廠商工作項目，除刊登廣告外，尚有辦理園遊會及展示會等活動工作項目，顯見該會附屬單位預算中，有關「政策宣導」經費之編列作業，尚有再精進之空間。且立法院已作成，111年度起各機關編列政策宣導經費應於單位預算書或附屬單位預算書中應以表列方式揭露相關資料，以利外界監督之決議，行政院允應注意配套措施辦理期程，以應編製111年度預算案之實需。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院督促農委會檢討改進見復、調查意見二，亦請行政院檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：陳景峻

中 華 民 國 1 1 0 年 4 月 7 日