

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察行政院新聞局補助財團法人公共電視文化事業基金會，辦理公共廣電與文化創意及數位電視發展計畫，涉有未盡職責及效能過低情事，報院核辦乙案。

貳、調查意見：

本案係審計部派員抽查行政院新聞局（下稱新聞局）補助財團法人公共電視文化事業基金會（下稱公視），辦理公共廣電與文化創意及數位電視發展計畫，涉有未盡職責及效能過低情事，依審計法第 69 條規定報請本院核辦。案經本院調查竣事，相關意見臚陳如下：

一、新聞局未確實規劃及審核計畫內容，即倉促草率提報計畫，且未預為規劃相關採購、經費執行及站台建置模式等重要事項內容，於計畫執行時始辦理相關審查，並要求各該重要執行事項應依循之規範及運作模式，致計畫執行進度延宕，顯未善盡主管機關監督之責，洵有未當：

（一）查 94 年 7 月 5 日行政院前院長謝長廷，於該院「重要政策執行管控進度週報會議」中指示，請經建會會同新聞局規劃評估，提升現行公共電視規模及品質，新聞局隨即委請公視研擬「公共廣電與文化創意及數位電視發展兩年計畫」（下稱公廣計畫），歷時僅月餘，該局即於同年 8 月 22 日將本計畫提報行政院，經該院經濟建設委員會（下稱經建會）於 94 年 9 月 14 日召開第一次審查會，決議請該局就相關廣電及數位化政策進行釐清及請該局依擴大公共建設投資特別條例第 6 條規定補強相關可行性研究、綜合規劃、選擇及替代方案之成本效益分析，並修正計畫書。復查該局於 97 年 9 月 22 日簽報檢討公廣計畫採購執行方式中敘明，公視提報計畫之初，僅做概略性敘述，並據以提報經費需求規模，至立法院通過計畫經費後，公視始就計畫內容，包括設備項目、數量及金額等詳細列明。足見公視於斯時所提之計畫相關分析及計畫內容均未盡詳盡。又新聞局稱提出公廣計畫子計畫「行動電視與數據廣播計畫」時，行動電視正值執照發放、規格建立等討論與規劃時期，且相關主管機關對於執照發放對象迄無定論、釋照政策規劃均未明確。於政策未明之際，該局逕交由公視研提並執行，未就公視經營電信事業之適法性妥為研析，復未研擬相關配套措施，嗣公視以租賃設備方式參與國家通訊傳播委員會「手持式電視實驗性試播

計畫」，測試結束亦提出報告，始再行辦理頭端設備採購，肇致公視已依計畫建置完備相關設備(係簽訂捐贈契約，設備歸屬公視所有)，惟迄未能確定其後續可否正式參與開播營運，新聞局事前對本計畫之規劃顯欠嚴謹周延。

(二)另新聞局未善盡主管機關監督之立場，遲至 96 年 6 月 28 日計畫執行期限將屆，為釐清諸多採購作業及未來請款程序事宜始召開公廣計畫採購及經費執行事宜研商會議，規範公視辦理設備或節目採購案，須適用政府採購法令規定，要求公視運用本計畫經費辦理採購案，應以公開招標方式為主，倘因採購標的性質確需以限制性招標或最有利標方式辦理，亦應依政府採購法規定，報請該局核定後始可執行等事項。又該局於 95 年 11 月 2 日以「公廣計畫—高畫質及第 2 單頻網傳輸工程」計畫經費龐大，且設備器材選用需專業指導，為求本案執行周延，應以該局 92 年組成之「數位無線電視共同傳輸平台籌建督導小組」(以下簡稱督導小組)負責本項計畫之審核、提供執行意見及本案進度之評估與控管，嗣於 96 年 7 至 11 月間，始依督導小組會議(96.7.19 及 96.11.13)及高畫質電視頻道建置方式策略會議(96.9.3)等決議，變更高畫質電視頻道發射站台之建置模式。另該局於 97 年 6 月 16 日再次提報修正計畫，經經建會於同年 9 月 25 日同意，嗣因立法委員孫大千辦公室分別於同年 9 月 16 日及 10 月 7 日 2 度請該局說明本計畫執行情形及請該局確實監督本計畫執行。該局鑑於孫委員對於本計畫極為關注，且有廣電產業部分業者反映公視執行該項計畫，包括設備規格及採購數量上，確有值得商榷之處，即於同年 10 月 15 日以檢視公視執行公廣計畫績效並檢討設備採購所訂規格及數量是否符合實際需要等為由，自行簽訂暫停執行計畫，請公視暫緩執行部分採購計畫，俟該局組成「公廣發展計畫設備採購規格諮詢小組」完成評估後(已於 97.11.7、97.11.26 及 98.4.28 召開 3 次會議)，再接續辦理。並於 98 年 2 月 19 日函請公視精實整體預算支用規模，調整計畫執行內容，公視於同年 4 月 17 日提報修正計畫後，經該局與公視研擬修正，擬再刪減 6 億 2,136 萬餘元，原編預算下修為 33 億 7,584 萬餘元。該局於同年 6 月 24 日將第三次修正計畫報行政院核定，該院於同年 9 月 29 日核定在案。

(三)綜上，公視於提報公廣計畫之初，對本計畫僅做概略性敘述，據以提報經費需求規模，且本計畫可行性研究、綜合規劃等分

析尚未完備，足見新聞局未確實審核計畫內容，即將本計畫陳報行政院，顯有草率，且未妥適研擬相關配套措施，於政策尚未確定之際即由公視提報計畫且建置完備相關設備，迄今未能確定其後續可否得正式參與開播營運，亦見事前規劃欠缺嚴謹周延。復該局於計畫提報後未本主管機關立場預為規劃與推動執行，確實督導公視執行本計畫應遵行之作為，且於計畫執行中始變更站台建置模式，又再次修正計畫時未因應情勢變遷確實檢視計畫實質內容，遲至計畫執行中因立委關切及業界質疑，始辦理相關審查作為，進行計畫執行方式、採購方式與內容等之實質審查與變更並暫停執行計畫，肇致計畫執行進度延宕，洵有未當。

二、新聞局對於本計畫遭立法院凍結，除積極爭取預算解凍外，未思妥適研議規劃有效因應措施，相關作為顯欠積極，致計畫期程嚴重延宕，亦有未當：

(一)查立法院於95年6月30日審議通過公廣計畫95年度預算，刪除本計畫「境內國際頻道」、「境外國際頻道」2項子計畫，核列經費44億4,720萬元，並決議凍結半數經費，要求新聞局就部分子計畫提出完整配套措施並提出報告後，始得動支，該局為促請立法院同意本計畫解凍，分別於95年12月29日、96年1月8日及4月26日3度赴立法院教育及文化、科技及資訊委員會提出報告，並依洪秀柱立法委員要求，於同年5月4日將政府對於整體數位電視推動之作法及規劃方向書面報告送交洪委員辦公室，然仍未獲同意促成於當會期召開審查會。嗣因預算遭凍結公廣計畫95年度有多項工作未達原訂目標，且預算達成比率偏低；另96年度5月底總累計預算執行率及年累計預算執行率仍大幅落後，實際工作進度亦較原訂進度落後，行政院研究發展考核委員會（下稱研考會）為瞭解本計畫實際推動及執行情形，於同年6月8日辦理本計畫實地查證事宜，經查證後於同年7月提出請新聞局依現有可動支之預算額度，妥適執行相關工作及就現有可運用資源妥適評估未來發展情勢，修正、調整計畫期程及內容等建議，並函請新聞局依查證報告內建議事項填報辦理情形外，查證結果亦納入評核參考。新聞局始於96年10月11日提報修正計畫，提報後因立法院於同年11月30日同意解凍預算，經建會請該局重新修訂執行計畫與契約內容，然迄97年6月16日該局始提報修正計畫，調整執行時程為6年計畫（95-100年），減列已為立法院

及主計處刪除之計畫項目，調整後實際總經費為 39.972 億元。

(二)又查雖本計畫預算遭立法院凍結半數，然新聞局對於未凍結之半數經費仍可先行執行，未先予執行之原因，該局稱立法院審查通過之半數經費雖可先行執行，惟因本計畫 95 年度預算 9 成以上屬資本門建置，基於系統(發射頭端、後製、數位系統)完整性考量，為避免因後續經費無著落，而使先執行之半數經費形同虛擲，依前局長鄭文燦指示，擬先爭取解凍再執行簽約。惟嗣又因行政院主計處建議及立法委員關切新聞局與公視簽約進度等因素，而於 96 年 5 月 22 日緊急請公視用印，並專件送該局簽約，合約生效日追溯至 96 年 5 月 1 日。該局與公視簽訂 95 年度本計畫各子計畫執行契約後，公視隨即就可動支之半數預算啟動新聞自動化系統、數位片庫系統之網路系統、機房空間調整等各項硬體設備採購工作及高畫質節目製播，並因應立法院遲未解凍預算及配合政府採購法之要求，將相關採購案分為 2 階段採購。顯見雖經費遭凍結半數，該局如能與公視簽約，公視即可先行辦理部分計畫採購作業，不受預算凍結之影響。惟該局未積極研擬因應措施，導致本計畫 96 年度累計執行進度落後 66.4%，年度預算執行率僅 1.7%，計畫經研考會予以核列丙等，該局提出缺失改善並對本計畫相關主管予以口頭警告在案。又本計畫至 98 年 7 月累計支用數 12.367 億元，執行率僅 30.94%，進度嚴重落後。

(三)綜上，本計畫 95 年 6 月 30 日經立法院審議通過半數預算斯時，計畫期程已歷半載，該局除應積極爭取立法院同意解凍預算，亦應積極研議有效因應對策，如就半數可執行之經費先予執行部分計畫，並順應時勢變遷修正調整計畫等，俾計畫能如期辦理，惟該局對本計畫之執行均以預算遭半數凍結，剩餘經費無法支應完整計畫為由而停滯，嗣因研考會查證後請該會依現有可動支之預算額度妥適執行相關工作及因應情勢修正及調整計畫期程及內容，及考量計畫期程將屆，計畫已不可能於期限內如期執行，該局始採研考會建議提報修正計畫，相關作為顯欠積極主動，致預算執行進度嚴重落後，核有未當。

三、新聞局於計畫未經審議核定即提報預算需求，而行政院於計畫尚未審議核定，即依新聞局所提經費需求匡列預算送立法院審議，辦理程序倒置，核與規定不符：

(一)按擴大公共建設投資特別條例第 6 條規定略以：「中央執行機

關依本條例辦理擴大公共建設投資計畫，應就其目標、執行策略、資源需求、財務方案、營運管理、預期效益、風險管理等翔實規劃，並視計畫性質依法辦理環境影響評估(含政策環境影響評估)，分別擬具可行性研究、綜合規劃、環境影響評估書件及選擇與替代方案之成本效益分析等報告，提報行政院核定…。」同條例第 7 條規定略以：「中央執行機關應依前條行政院核定事項辦理細部設計，並按計畫期程分年度提出經費需求，由中央主管機關辦理先期作業審查。…。」同條例第 8 條規定略以：「行政院應根據前條核議之結果，依第四條、第五條之規定，編列本條例各該年度特別預算案，附具第六條各項書件及報告，送請立法院審議。」衡諸上揭規定已明確規範計畫之擬定、評估、預算編列及審議等相關機制，俾各機關據以遵行審慎辦理，使政府資源得以妥善運用。

- (二)查 94 年 7 月 5 日「行政院重要政策執行管控進度週報會議」，前院長謝長廷指示：「請經建會會同新聞局規劃評估，將現行公共電視規模及品質提升為國際級之公共電視，如日本 NHK、英國 BBC，讓台灣邁向國際。」新聞局請公視基金會擬具「公共廣電與文化創意及數位電視發展兩年計畫」，於 94 年 8 月 22 日以新廣三字第 0940624356 號函報院，擬以二年為期，由公視執行高畫質電視頻道、境內外國際頻道、發展行動電視平台、數位廣播頻道、完成第 2 單頻網與數位資料庫建置等子計畫，提列總經費需求 80.92 億元(95 年度經費需求 60.12 億元，96 年度經費需求 20.80 億元)，納列擴大公共建設投資計畫特別預算支應。惟該案並未納入 95 年度擴大公共建設投資計畫特別預算先期作業審議，嗣因「95 年度擴大公共建設投資計畫特別預算案」應於 94 年 8 月 30 日前完成行政院院會同意核轉立法院審議程序，行政院主計處爰先予匡列本計畫所提執行綱要與經費需求送行政院院會審議，謝前院長並於 94 年 8 月 24 日第 2954 次行政院院會做成提示略以：「…(三)除了要加速執行 94 年的預算，以提升經濟成長及生活品質外，95 年幾個新的計畫，像…新聞局的『公共廣電與文化創意、數位電視發展計畫』，以及文建會的一些計畫等，請相關機關儘速報院核定，以利本預算案的推動。」行政院隨於同年 9 月 25 日將本計畫交付經建會審議，該會於同年 9 月 14 日及 23 日先後邀集相關機關開會討論，嗣於同年 10 月 3 日本計畫經提報經建會第 1226 次會議討論並做成決議，同意將本計畫納入新十大

建設特別預算項下辦理，行政院並於同年 11 月 18 日始核定本計畫，本計畫因欠缺完整配套措施遭立法院刪除部分子計畫及凍結半數預算，後因遲未依立法院要求完成計畫內容之檢討，導致預算遲遲未獲解凍，復因計畫規劃審核有欠嚴謹等因素，致計畫執行期程因而嚴重延宕。

(三)經核，新聞局應完成所有可行性研究、綜合規劃、選擇及替代方案之成本效益分析報告，報院核定後，行政院始能編列概算及預算案，法有明文，而新聞局辦理本計畫未經行政院完成審議核定即提出預算需求，而行政院尚未審議本計畫即照數納列 95 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案，送立法院審議後，再行辦理計畫審議事宜，辦理程序先後倒置，核與上開特別條例規定有悖，洵有未當。

四、新聞局就行動電視釋照政策方向允宜積極協調相關機關儘速釐清，使公視採購之設備得以充分有效運用，又允應督促公視儘速確定數位資料庫之建置位址，另站台建置作業亦應積極協調處理，俾計畫順利執行：

經查公視辦理公廣計畫子計畫「行動電視與數據廣播計畫」之際，時值國家通訊傳播委員會辦理「手持式電視實驗性試播計畫」，公視因頭端系統設備尚未購入，故先以租賃設備方式參與試播，而於測試結束後始辦理公廣計畫子計畫之頭端設備採購，惟相關主管機關對於行動電視執照發放對象、釋照政策規劃迄均未確定，公視後續可否正式參與該計畫之開播營運尚未能確定，而已依計畫建置之設備，如屆時無法參與開播是否有閒置之虞，經詢據公視稱該項設備仍可應用於現行正常作業營運中，並未有完全閒置之情形。惟該項設備縱經權宜使用而未有閒置情形，然新聞局仍應積極協調相關機關儘速釐清行動電視釋照政策，使採購之設備得以充分有效運用，俾計畫順利執行，而已購置之 DVB-H 專屬節目之相關經費亦不致因無法播送形成虛擲。又新聞局補助公視執行「數位資料庫建置」子計畫，預計辦理數位片庫系統、新聞採編播自動化系統及節目後製非線性網路無帶化系統等 3 項分支計畫，預算 6 億元，然執行結果截至 97 年底均無實現數，新聞局稱未執行之原因為華視於 95 年 4 月依「無線電視事業公股處理條例」規定併入公廣集團，公視爰依該條例第 13 條「公視基金會應整合公共化無線電視事業（華視）資源，推動無線電視數位化環境之建構，有效運用數位頻率資源」之規定整合資源，原擬規劃將公視新聞部遷移至華視合併辦公，資料庫建置華視現址，

後經再次檢討資源共用整合效益，結果顯示新聞部整合綜效未高，爰就建置地點重新規劃，致該項子計畫執行時程遲延。新聞局允應督促公視積極規劃執行本計畫，儘速確定數位資料庫之建置位址，以免影響計畫執行。另有關站台建置部分雖已完成台北竹子山等 6 站台發射系統採購安裝、測試，然部分站台設置涉及與地方政府再協調部分，新聞局應積極協助公視儘速解決。復高畫質電視傳輸系統建置業務，自 99 年度起移由通傳會辦理，新聞局允宜與該會密切溝通聯繫，俾業務順利銜接與推行。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，函請行政院新聞局確實檢討改進見復。
- 二、調查意見三，函請行政院確實檢討改進見復。
- 三、調查意見函送審計部。

調查委員：楊美鈴