

調查報告

壹、案由：據審計部函報：抽查行政院新聞局 96 年度辦理「強化政策宣導」及「整體施政傳播」專案涉有違反預算法等違失情事，報院核辦乙案。

貳、調查意見：

本院第 3 屆委員於民國（下同）92 年間調查「新聞局辦理國家施政宣導及公營事業商品廣告之媒體通路組合採購，涉有違反政府採購法及預算法等情」乙案，認為該媒體通路組合採購之標的為具共通特性之勞務，行政院基於提高採購效益之考量，決議由行政院新聞局（下稱新聞局）統籌規劃各機關之需求，並由該局委託中央信託局代辦相關採購作業，至於各委製節目及其宣導內容之製作與驗收，係由各個有需求之機關自行與得標媒體洽辦，經費之核銷亦由各機關分別辦理，尚非各機關將經費撥交新聞局統籌支配，是以該採購案並未違反政府採購法及預算法等情在案，合先敘明。

行政院以統合各部會文宣資源，強化重要施政措施及行銷宣傳效果為由，經前政務委員林○○於 96 年 2 月 2 日邀集相關部會召開「強化政策宣導研商會議」，決議請各部會就重要政策及政績配合辦理媒體宣導事宜，並由新聞局統籌規劃執行，執行結果共計支出新台幣（下同）6,299 萬 8,216 元，由內政部等 9 個部會（主管機關本身及所屬共計 32 個單位）分攤（如表三）。另該院為持續辦理整體施政傳播及文宣業務之推展，復於同年 7 月 13 日由林○○召開「行政院整體施政傳播專案研商會議」，仍決議由各部會共同分攤經費，並委交新聞局統整規劃宣導事宜，共計使用經費 1 億 3,578 萬 3,476 元，經內政部等 16 個部會分攤（主管機關本身及所屬共計 46 個單位，如表八）。嗣據審計部函報，該部抽查新聞局 96 年度辦理「強化政策宣導」及「整體施政傳播」專案

，核有預算執行不符法制等重大情事，爰報請本院處理。案經本院調查結果，提出意見如次：

一、行政院為國家最高行政機關，未能依法行政，竟帶頭不遵預算法制，為所屬做出錯誤示範，至屬失當；又決議辦理「強化政策宣導」及「整體施政傳播」專案之事前規劃作業粗糙草率，執行後復無相關績效評估機制，實欠允當：

(一)預算法第 62 條前段規定：「總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用。」按各機關或計畫或業務間，基於共同使用或共同受益事項所為之支出，諸如兩機關聯合宴請外賓、數計畫或業務統一購置文具紙張等，自得由各該機關或計畫或業務，依支出憑證處理要點第 17 點或第 18 點規定，於相關經費預算項下分攤列支，無涉上開預算法不得流用之規定。然依新聞局組織條例第 1 條規定：「新聞局主管闡明國家政策，宣達政令、政績，輔導與管理大眾傳播事業及發布國內外新聞等事項。」行政院為傳達重要政策措施或宣揚施政績效，使民眾瞭解政府政策、政令及政績，自應責成主管該等業務之新聞局依預算法第 1 條第 2 項：「預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的。」及同法第 32 條第 1 項：「各主管機關...擬定其所主管範圍內之施政計畫及事業計畫與...歲出概算，送行政院」規定，擬定年度計畫並妥編相關預算，或於年度預算籌劃擬編時，適切調整各部會相關文宣經費額度予新聞局，以充實該局之文宣預算，據以執行。詎行政院不循此途，卻逕以召開行政會議之方式，要求所屬各部會及事業機構分攤非共同使用或受益事項之經費，並撥交新聞局統籌運用，核其作為，不僅造成政府機關間資源之排擠，影響其他政務之正常推動，且與法定預算為措施性法律，其執行應依正當法律程序為之的原則不符，更已違反預算法第 62 條前段規定，倘形成執行慣例，相關

預算法令將形同具文。行政院為國家最高行政機關，理應依法行政，為所屬機關之表率，竟帶頭不遵預算法制，至屬失當。

- (二)查行政院「強化政策宣導研商會議」決議辦理「強化政策宣導」專案之實施項目，包括製播電視政策專輯、製作電視短片及廣播宣導 3 項，所需經費分別為 3,000 萬元、1,000 萬元及 3,000 萬元（如表一），然執行結果卻增列平面媒體、文宣品編印、建置燈箱等方式，實際執行項目及各項目之支用經費，在電視政策專輯、電視短片、廣播宣導、平面媒體製播、文宣品編印及建置燈箱，分別為 4,358.93 萬元、896.13 萬元、590.03 萬元、302 萬元、123.73 萬元及 29 萬元（如表二），均與原規劃有甚大落差；至「整體施政傳播」專案則自始未規劃任何執行項目及各項目預計所需經費，只籠統匡定總需求經費 1 億 5,350 萬元（如表六），即要求各部會及國營事業機構共同分攤支應；足徵該 2 專案之規劃過程之粗糙、草率。
- (三)復查「強化政策宣導」專案自 96 年 2 月開始執行，規劃動支經費 7,200 萬元，迄同年 7 月 13 日止，已執行項目金額為 3,190.64 萬元（如表二），執行率 44.31%。在原規劃宣導項目僅執行約半數，且效果尚未評估之情況下，行政院卻復於該日召開「行政院整體施政傳播專案研商會議」，決議再投入 1 億 5,350 萬元，辦理與「強化政策宣導」專案同為政府政策、政令及政績宣導等內容之「整體施政傳播」專案，益見其決策過程之粗率，更造成國家資源盲目之耗用，誠有欠當。
- (四)依行政院「強化政策宣導」及「整體施政傳播」專案研商會議之決議，皆僅要求新聞局負責宣導事宜，並由各部會共同分攤經費，卻未責成執行或研考單位就宣導結果進行績效衡量，故而不僅與該院制定施政績效評估要

點，期推動施政績效評估，俾提升行政效能之意旨大相逕庭，對於原擬藉著該 2 專案之實施，讓民眾瞭解政府政策、政令及政績，提升國民對政府施政支持之目的，亦欠缺相關資料可供評估其是否已經達成及所獲致之效果程度，致使政府資源運用績效混沌未明，實欠允當。

二、新聞局執行「強化政策宣導」及「整體施政傳播」專案，任意勻用其他機關經費，不僅未合陳復審計部查核時之承諾，更有違預算法第 62 條前段規定；有關經費分攤事宜，未考量各部會所獲致之議題宣導服務效益，而逕以規劃比率為分攤依據，亦難謂允當；執行過程並有消化預算且資源分配不均，及以置入性行銷方式宣導等情事，均有損政府誠信：

(一)查新聞局就審計部查核該局 94 年度財務收支及決算所提辦理事項，於 95 年 10 月 23 日以新內 0950012369 號函陳復審計部，該函說明二之(二)略以：「於辦理國家建設及政府政策、政令宣導案時，屬行政院層級或跨部會之議題，...由本局統合辦理宣導事宜。至於屬各部會權責業務之宣導工作，仍由各主管部會主導，本局僅提供文宣諮詢及其他必要之協助。」揆諸新聞局 96 年度執行之「強化政策宣導」及「整體施政傳播」專案，主要仍係以專屬個別部會之施政政策為宣導主題，部分內容更有非屬施政宣導項目、或非該二專案研商會議決議施行而本應由新聞局自有經費負擔之例行性宣導，如：配合解嚴 20 週年紀念活動、追討不當黨產、聯合國原住民族全力宣言研討會、文宣品編印、婦女權益宣導、國際航空站燈箱建置及行政院長與記者中秋聯誼、年終記者會等，又其中「強化政策宣導」專案，該局原預計分攤 900 萬元，實際卻僅分攤 9 萬 9,839 元（如表四），在在顯示該局有恣意勻用其他機關經費之情事，不僅未合陳復審計部查核時所為之承諾，更有違預算法第 62

條前段：各機關間之經費不得互相流用之規定，核有未當。

(二)新聞局統籌辦理「強化政策宣導」及「整體施政傳播」專案，執行結果之經費分攤，經查並未依各部會於各該專案中所獲致之議題宣導服務效益為分攤基準，而逕以原規劃辦理該 2 專案時各部會允諾分攤之比率為依歸，致有部分單位，如「強化政策宣導」專案中，財政部、交通部、教育部、衛生署及勞委會，其所分攤經費均大於其所獲之效益，而農委會及新聞局反之，尤其是新聞局本身，其所獲效益 488.72 萬元，遠大於其分攤經費 9.98 萬元（如表五）；再則如「整體施政傳播」專案，有農委會、體委會、經建會、金管會、健保局、退輔會、研考會、陸委會及中央選委會等 9 個部會未負擔經費，但卻享有議題之宣導服務，經濟部、財政部、教育部、衛生署、外交部、環保署、文建會、法務部、海巡署、及客委會，其所分攤經費均大於其所獲之效益，而內政部、交通部、勞委會、國科會、新聞局及原民會則反之，且同樣是新聞局本身，其所獲效益 1,937.9 萬元，遠大於其分攤經費 302.95 萬元（如表十）；在在顯示該局趁主辦之便利，圖自肥之實，相關經費分攤難謂允當。

(三)新聞局辦理「強化政策宣導」案之平面媒體宣導，其支用日期在 96 年 12 月，較「整體施政傳播」案之宣傳時程猶晚者，合計有 105.1 萬元（包括八大電視 17.5 萬元、台灣新聞報社 16.7 萬元、自立多媒體 16.2 萬元、墨刻出版 9.7 萬元、非凡國際科技 9.5 萬元、獨家報導週刊雜誌社 9.5 萬元、海峽文化事業 9.5 萬元、新新聞文化事業 9 萬元、今周文化事業 7.5 萬元。如表二），占該宣傳項目支出總額 302 萬元之 34.8%；「整體施政傳播」專案宣導項目中的電視宣導短片製作與託播，共計

支用 4,914.97 萬元，其中亦有 2,999.86 萬元係延宕至翌年（97 年）方才執行（如表七）；不僅有消化預算之嫌，與預算法第 72 條：「會計年度結束後，各機關…其經費未經使用者，應即停止使用。…」之精神亦有未合。

- (四)新聞局執行「強化政策宣導」及「整體施政傳播」專案，在公共服務訊息及宣導短片之製作與託播項目上，皆以限制性招標方式委託各電視媒體辦理，2 專案共計支出 12,143.87 萬元（如表十一-A），其中 7,498.61 萬元由民視、八大及年代 3 家（民視 2,928.89 萬元、八大 2,411.32 萬元、年代 2,158.4 萬元）獲得，比率為 61.75%，其餘 8 家無線、有線電視媒體則僅獲得 38.25% 之 4,645.26 萬元資源（如表十一-B）；另平面媒體（報紙、雜誌）宣導部分，亦係以限制性招標方式辦理，2 專案共計支出 4,044.63 萬元（如表十一-A），其中 2,731.5 萬元由華視及八大（華視 1,424 萬元、八大 1,307.5 萬元）囊括，比率高達 67.53%，其餘 18 家平面媒體則僅合共獲得 32.47% 的 1,313.13 萬元（如表十一-B）；由上開數據顯示，新聞局藉限制性招標方式，對於宣導經費之支用，有獨厚少部分媒體之情事，造成政府資源分配之不公，實有欠妥。
- (五)為免社會各界迭有政府干預新聞專業之抨責，新聞局依據行政院前院長游○○於 92 年 4 月 9 日該院第 2833 次院會中之提示，委託政治大學廣告學系鄭○○教授撰擬「『置入式行銷』的意義與規範」乙文，俾參與媒體通路整合採購之相關部會行處局署於執行該類媒體通路時有明確規範可供參考，並於 92 年 5 月 1 日通函內政部等各相關單位；另新聞局分別於 94 年 6 月 28 日、同年 8 月 19 日及 95 年 2 月 16 日，在該局網站刊登新聞稿，公開對外界說明該局所辦理之媒體採購已不再有「置入性

行銷」之文宣。惟經查該局辦理「強化政策宣導」及「整體施政傳播」專案，相關廣告與置入性行銷之比率仍高達 82%（「強化政策宣導」專案，如表十二）及 43%（「整體施政傳播」專案，如表十二），核與該局制訂「『置入式行銷』的意義與規範」之用意未合，且與該局對外宣布停止辦理置入式行銷之說法相悖，有損政府誠信。

三、財政部賦稅署分攤經費之來源，為統一發票給獎及推行之業務費，有違營業稅法及統一發票給獎辦法規定，是屬未當：

加值型及非加值型營業稅法第 58 條規定：「為防止逃漏、控制稅源及促進統一發票之推行，財政部得訂定統一發票給獎辦法；其經費由全年營業稅收入總額中提出百分之三，以資支應。」另統一發票給獎辦法第 16 條規定：「統一發票中獎之獎金、各項宣傳、資料調查之費用、檢舉、查緝之獎金、統一發票發售及專責單位所需經費，按每年營業稅收入百分之三提撥。」依上開法令意旨，自營業稅收入提撥之百分之三數額，在用途上有其專屬之限制。查財政部賦稅署分攤「強化政策宣導」專案之 179 萬 7,096（如表三）元及「整體施政傳播」之 596 萬 4,894 元（如表八），其經費來源即為統一發票給獎及推行之業務費，而該 2 專案中有關租稅宣導之執行項目，多非與統一發票攸關者，如：電視宣導短片之「誠實納稅篇」、「發展生技新藥產業·帶動經濟轉型」平面宣導、全國稅務反詐騙、營利事業網路申報營業稅、遺產及贈與稅之改革、土地增值稅自用住宅用地優惠稅率、呼籲勿購買來路不明菸品等，其有關統一發票推廣之項目僅「購物消費，請主動索取發票」1 項，明顯有違上開法令規定，是屬未當。

四、部分部會暨其所屬未編列政令宣導預算但命參與經費分攤；又部分部會提供宣導議題，享受宣導效益，卻未分攤經

- 費，或分攤經費卻無宣導議題；而部分國營事業參與「整體施政傳播」專案經費之分攤，皆有違預算法相關規定：
- (一)查部分未編列政令宣導預算之部會暨其所屬仍參與新聞局執行經費之分攤，如：內政部本部、營建署、經濟部國際貿易局、標準檢驗局、財政部本部、國有財產局等，參與「強化政策宣導」專案之經費分攤（如表三）；內政部本部、營建署、財政部本部、國有財產局、經濟部標準檢驗局、國科會科學工業園區管理局等，參與「整體施政傳播」之經費分攤（如表八）；又行政院文化建設委員會等 13 個提供宣導議題之主管機關，實際卻未分攤經費（文建會、國科會、法務部及客委會於「強化政策宣導」專案未分攤經費，有宣導議題，如表五；農委會、經建會、健保局、退輔會、研考會、陸委會及中央選委會於「整體施政傳播」專案未分攤經費，有宣導議題，如表十；體委會及金管會則於該 2 專案均未分攤經費，但均有宣導議題，如表五及表十）；而內政部刑事警察局及財政部關稅總局有分攤「整體施政傳播」專案經費，卻無任何宣導議題（如表十）；顯示各該參與經費分攤之機關，或有預算不當流用，而有預算外動用公款情事，或有實際執行內容與應負擔經費未盡相當，有使用其他機關經費之情事，分別有違預算法第 25 條第 1 項：「政府不得於預算所定外，動用公款、…」及同法第 62 條前段：各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用之規定。
- (二)預算法第 88 條第 1 項前段及第 3 項規定：「附屬單位預算之執行，如因經營環境發生重大變遷或正常業務之確實需要，報經行政院核准者，得先行辦理，並得不受第二十五條至第二十七條之限制。...第一項所稱之附屬單位預算之正常業務，係指附屬單位經常性業務範圍。」另中央政府附屬單位預算執行要點第 9 點第 11 款前段規

定：「分攤（擔）項目，應依法定預算確實執行。」按「整體施政傳播」專案之規劃目的，在於傳達政府重要法案、國內外重要政經議題、施政成效及與民生福祉相關之公共服務資訊，該等規劃內容並非國營事業之經常性業務範圍，亦非正常業務之確實需要，惟財政部所屬台灣銀行、台灣土地銀行、中國輸出入銀行、中央存款保險股份有限公司、台灣菸酒股份有限公司、經濟部所屬台灣中油股份有限公司、台灣電力股份有限公司、台灣糖業股份有限公司、台灣自來水股份有限公司及交通部所屬中華郵政股份有限公司，於未編列預算之情況下，卻仍勻用各該事業之「廣告費」或「會費、捐助與分攤」等科目經費，參與該專案經費之分攤（如表八），核與上開預算法相關規定顯有未合。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一提案糾正行政院。
- 二、調查意見二提案糾正行政院新聞局。
- 三、調查意見三、四函請行政院督飭所屬檢討改進見復。
- 四、調查意見函請審計部就違法分攤經費事項為適法之處理。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會、教育及文化委員會
聯席會議處理。