

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、行政院新聞局。

貳、案由：行政院未能依法行政，竟帶頭不遵預算法制，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「強化政策宣導」及「整體施政傳播」專案經費，且決議辦理該等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；行政院新聞局於民國 96 年間執行該等專案，違法勻用其他機關經費，且未考量各部會於專案中所獲致之議題宣導服務效益，而逕以規劃比率為分攤依據，復以置入性行銷方式執行宣導事宜，更有消化預算及資源分配不均情事；經核均有失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

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○○於民國（下同）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，並由行政院新聞局（下稱新聞局）統籌規劃執行。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。經查：

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：

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。然依行政院新聞局組織條例第 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、行政院決議辦理「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)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，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，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，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。

(二)「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，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。

(三)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。

三、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，核有未當：

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，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。

四、新聞局辦理「強化政策宣導」及「整體施政傳播」專案之經費分攤事宜，未考量各部會於專案中所獲致之議題宣導服務效益，而逕以規劃比率為分攤依據，難

謂允當：

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；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；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。

五、新聞局辦理「強化政策宣導」及「整體施政傳播」專案，以置入性行銷方式宣導，與該局對外宣布停止辦理之說法相悖，有損政府誠信：

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）及 43%（「整體施政傳播」專案），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。

六、新聞局執行「強化政策宣導」及「整體施政傳播」專案，有消化預算且資源分配不均情事，咸欠妥適：

（一）查新聞局辦理「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），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；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。

（二）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，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；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，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；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。

綜上所述，行政院未能依法行政，竟帶頭不遵預算法制，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「強化政策宣導」及「整體施政傳播」專案經費，為所屬做出錯誤示範；且決議辦理該等專案之事前規劃作業粗糙草率，造成國家資源盲目之耗用；執行後復無相關績效評估機制，致使政府資源運用績效混沌未明；新聞局於 96 年間執行該等專案，違法勻用其他機關經費，且未考量各部會於專案中所獲致之議題宣導服務效益，而逕以規劃比率為分攤依據，復以置入性行銷方式執行宣導事宜，更有消化預算且資源分配不均情事；經核均屬失當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院並請該院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。