

# 調查報告

**壹、案由：**預算法第62條之1規定政府編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行。惟審計部查核109年度行政院所屬共22個主管機關編列與執行宣導經費運用狀況，有預算科目表達不清、政策宣導定義不明、未依規定定期公布、未簽報首長逕予排除預算法第62條之1之適用等缺失情形，究行政院及所屬主計總處有無針對預算法第62條之1執行原則明定各項規範，以供各機關編列與執行宣導預算遵循？且政策宣導與非政策宣導（業務宣導）如何界定？預算法第62條之1執行原則排除適用本法規定，未有法律授權之疑義、揭示機關單位名稱態樣亦有各行其事之嫌等情，事涉政府近新臺幣16億元之宣導決算數，實有深入瞭解之必要案。

## 貳、調查意見

本案經據審計部民國(下同)110年4月22日台審部一字第1100055638號函(下稱審計部110年4月22日函)資料指出，109年度中央政府計有22個主管機關(含營業基金與非營業特種基金)運用平面媒體、網路媒體(包括Facebook、LINE等網路社群媒體)、廣播媒體及電視媒體(下稱四大媒體)等辦理宣導經費，合計預算數新臺幣(下同)64億3,222萬餘元、決算數15億9,066萬餘元，惟執行結果發生政策宣導費尚乏專屬預算科目及定義，及未依規定每月於各機關網站公布辦理情形等6項缺失。因事涉政府鉅額宣導經費辦理情形，且屢有編列及執行爭議，實有深入瞭解之必要，爰於110年5月14日立案調查。

嗣預算法於110年6月9日修正公布第62條之1後，已明定政策及業務宣導適用範圍係於四大媒體辦理者為限，行政院主計總處（下稱主計總處）雖依修法內容修正相關表件查填範圍，於110年6月22日函請各主管機關配合辦理等改善作為，並經審計部覆核認為尚屬妥適。惟預算法於100年1月26日修正增訂第62條之1後，迄109年底已近10年，中央政府機關辦理政策宣導作業，仍發生審計部110年4月22日函所述缺失，問題癥結為何？實有瞭解釐清之必要，以作為政府後續辦理施政之借鑒。因審計部函報所涉行政院所屬機關達22個，囿於時間及人力有限，本案爰依審計部110年4月22日函送本院資料中，擇定確有明顯缺失及金額較鉅<sup>1</sup>之機關，計有交通部、經濟部及客家委員會（下稱客委會），與預算法主管機關主計總處進行調查。本案經向審計部及主計總處作先期調卷後，並於110年9月27日詢問交通部、經濟部及客委會等機關業務主管人員、110年10月4日詢問主計總處業務主管人員，並經補充資料後，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、預算法於100年1月間修正增訂第62條之1，已明確規定行政機關「編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱」，惟迄109年時行政院所屬機關仍未落實辦理。復以，立法院於審議101至103年等年度中央政府總預算案時，針對政府辦理政策宣導事項，作成多項決議，明確要求行政機關辦理政策宣導，所需經費應於預算書表內「妥適表達」及「編列專項預算」，執行情形並需定期公布

---

<sup>1</sup> 如109年將政策宣導經費編列於「業務費—設施及機械設備養護費」、「設備及投資—公共建設及設施費」、「委託調查研究費」，均與該用途性質差異甚鉅及109年於預算書表內未妥適表達政策宣導經費等。

並彙送立法院，惟主計總處並未訂定相關作業規範，備供行政機關依循，或雖訂有規範卻未督促落實執行，致迄109年止中央行政機關仍發生政策宣導經費編列之用途別科目各異，且未確符預算科目之定義、預算書表未專項列示政策宣導經費，與網站定期資訊公開格式不一，且未依規定公布於機關網站或按季彙送立法院等情事，核主計總處確有明顯疏失。

(一)預算法第62條之1(下稱本案條文)於110年6月9日修正公布前之條文規定：「基於行政中立、維護新聞自由及人民權益，政府各機關暨公營事業、政府捐助基金百分之五十以上成立之財團法人及政府轉投資資本百分之五十以上事業，編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行。」，係為規範政府應以公開透明方式辦理政策宣導，並杜絕置入性行銷。

(二)未確依本案條文規定，於辦理政策宣導時，明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關(單位名稱)違失部分

1、按立法院審查100年度中央政府總預算附屬單位預算時，通過決議，請審計部自100年度起，專案查核各機關單位辦理政策宣導、廣告等相關預算執行情形，併同於年度總決算審核報告中揭露。爰審計部辦理本案條文制定公布後迄100年底之執行情形之查核，發現行政院所屬18個主管機關中，計有15個機關辦理之部分政策宣導案150則有未標示為廣告或未揭示辦理機關，違反本案條文規定等情，並函請行政院督促改善。嗣經行政院101年9月13日院授主預政字第

1010102015號函<sup>2</sup>查復略以，各機關多表示本案條文於100年初始經立法院審議通過，其於辦理政策宣導時，未諳相關法令，配合媒體實務作業方式，以廣編特輯、專輯、企劃製作或專題等用語代替「廣告」2字，非屬置入性行銷；且另有部分案件係於本案條文規定公布前，已依約製作完成，目前（101年9月）相關宣導案件已依規定標示廣告及機關名稱等語。

- 2、次查審計部再於查核中央政府各機關暨國營事業101年度7至12月辦理平面媒體政策宣導情形時，復發現有16個機關單位、237則平面媒體政策宣導，未標示其為廣告或揭示辦理機關等情<sup>3</sup>，顯示主計總處並未確依行政院101年9月13日函復內容督促所屬落實改善。其後行政院102年8月27日院授主預政字第1020102171號函<sup>4</sup>再復審計部，稱將加強所屬機關之宣導、督導及廠商履約管理，俾確實依相關規定辦理等情。
- 3、惟依審計部調查中央政府機關（含營業基金與非營業特種基金）109年辦理宣導情形之查核意見（下稱審計部109年查核意見），仍再指出國家發展委員會、衛生福利部、教育部國民及學前教育署等3個機關，部分政策宣導案件漏未標示機關名稱及廣告；行政院、原住民族委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、衛生福利部食品藥物管理署、農業特別收入基金等5個機關（基金），部分政策宣導案件未標示其為廣告，顯示本項違失，迄109年止行政院所屬機關仍未完全落實改善。

---

<sup>2</sup> 主計總處代擬代判函。

<sup>3</sup> 審計部102年6月20日台審部一字第1020002881號函參照。

<sup>4</sup> 亦為主計總處代擬代判函。

(三)立法院於審查101至103年等年度之中央政府總預算案時，就政策宣導經費預算之編列及動支，作成多次決議，要求行政機關辦理政策宣導，需於「預算書表內將經費編列情形妥適表達及編列專項預算」，惟主計總處並未擬具相應措施，致發生諸多缺失

- 1、預算法第52條第2項規定：「立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。」另，主計總處組織法第2條亦明定，公務預算、附屬單位預算之籌劃、審編、執行考核等事項，屬主計總處之主政事項。是以，本案條文於100年1月26日修正增訂施行後，立法院為要求行政機關依法落實辦理政策宣導，於審查預算案時所為決議，行政機關自應有依法令規定精神配合辦理之責，以示對國會之尊重，其中涉及預算籌編及執行事宜，應由主計總處協助、督導行政機關配合辦理，應不待言。
- 2、立法院審查101至103年等年度中央政府總預算案時，就政策宣導經費預算之編列及動支事項，所作決議摘略如下：
  - (1) 立法院審議101年度中央政府總預算案通案決議（第4項）略以：「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。」
  - (2) 立法院審議102年度中央政府總預算案通案決議（第3項）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。」

- (3) 立法院審議103年度中央政府總預算案通案決議（第10項）略以：「為能有效監督控管執行成效，允宜透過編列專項預算方式，明確列示各機關辦理廣告或宣導之計畫，俾有效監督控管。……103年度起，除依立法院要求妥適表達編列之專項宣導經費，除突發事件所需外，不得動支任何經費進行宣導。」

3、惟依審計部109年查核意見，除前述未依規定標示「廣告」及揭示「機關名稱」違失外，尚有以下缺失：

- (1) 政策宣導費缺乏專屬預算科目及定義，與製作成本認列作法不一

〈1〉缺乏專屬預算科目缺失部分

《1》公務機關多列於一般事務費、委辦費、設施及機械設備養護費、獎補助費等；而營業基金及非營業基金則多列於廣（公）告費、業務宣導費、代理（辦）費、委託調查研究費等。

《2》有關公務機關前述作法，因主計總處業於110年5月3日修訂「歲出第一級至第三級用途別科目分類定義」並自111年度預算案起適用，增列第三級用途別科目「業務費-一般事務費-媒體政策及業務宣導費」、「業務費-委辦費-委託辦理媒體政策及業務宣導」及「獎補助費-對國內團體之捐助-對團體辦理媒體政策及業務宣導之捐助」等科目，爰各機關於一般事務費、委辦費及獎補助費等用途別科目，編

列及列支政策宣導經費，尚屬妥適。惟「設施及機械設備養護費」會計科目之定義，係凡港埠、道路、公園及機電設備等公共設施及公務應用之儀器及非屬車輛與辦公器具之設備所需之保養、維修費用屬之，爰機關於該科目編列及列支政策宣導經費，核與該科目定義不符。

《3》另，營業基金及非營業特種基金部分，經查主計總處於110年4月29日及5月7日分別修訂「債務基金、特別收入基金及資本計畫基金用途別預算科目表」、「作業基金採企業會計準則適用用途別科目」，刪除「廣告費」、「樣品贈送」、「業務宣傳費」等科目，增列「媒體政策宣導費」及「業務行銷費」科目定義；並於附屬單位預算共同項目編列作業規範(111年度)規定，營業基金、作業基金及特別收入基金及資本計畫基金，凡依本案條文規定於平面媒體、廣播媒體、網路媒體(含社群媒體)及電視媒體辦理之宣導費用一律編列於「媒體政策及業務宣導費」，並於預算書表內詳細表列辦理金額及預計執行內容；前項媒體政策及業務宣導費以外之行銷、宣導費用均編列於「行銷推廣費」，爰各營業基金、非營業特種基金於廣(公)告費、業務宣導費等用途別科目，編列及列支政策宣導經費，尚可認屬妥適。至於「委託調查研究費」會計科目定義為委託其他機構或專家辦理各項調查、研究工作之費用屬之；「代理(辦)費」會計科目定義為

委託代理（辦）業務或代收款項之費用屬之，機關於該科目編列及列支政策宣導經費，核與該科目定義不符。

〈2〉 宣導海報、影片等製作成本是否屬政策宣導經費，各機關認定不一致部分

《1》 審計部抽核行政院所屬機關109年辦理情形，發現交通部觀光局等13個機關（構）<sup>5</sup>認為，宣傳短片製作、文案美編、製作短片動畫等宣導資料製作成本，與向四大媒體採購時段，版面刊登廣告有別，非屬「政策宣導經費」。

《2》 惟主計總處、國家運輸安全調查委員會及文化部等機關，經審計部查核認定，前揭機關政策宣導經費之編製，已於預算書表敘明內容包括宣導資料製作成本，明顯與交通部觀光局等機關作法發生歧異。

《3》 嗣主計總處始於本（110）年邀集相關機關討論研議，如其製作目的係於四大媒體辦理政策及業務宣導，則其相關成本均應計入，並通知各機關依前開認定原則辦理，避免認定不一致情形，相關作為顯欠積極。

（2） 未依立法院決議於預算書表專項列示政策宣導經費

依審計部109年查核意見指出，中央選舉委員會等8個機關（基金），列支6,746萬餘元（公務5,703萬餘元、非營業特種基金1,043萬

---

<sup>5</sup> 另有客委會、臺灣菸酒股份有限公司、台灣電力股份有限公司、中華郵政股份有限公司、勞動部勞動力發展署及所屬、衛生福利部食品藥物管理署、內政部及所屬消防署、教育部體育署、農委會農糧署、經濟部水利署、財政部國有財產署及法務部等。



餘元)，經查其中除中央選舉委員會等機關<sup>6</sup>，經審計部認定為臨時性業務等情由，認定屬突發事件，尚屬合理外，尚有客委會及所屬等5個機關（基金）<sup>7</sup>辦理例行性宣導業務，非屬突發事件，仍逕行列支經費辦理宣導，合計4,006萬餘元（公務3,029萬餘元、非營業特種基金976萬餘元），顯示主計總處雖訂有中央各主管機關編製109年度概算應行注意辦理事項等規定，要求各機關預算涉及政策宣導，應於單位預算書表內，妥適表達經費編列情形，惟仍未能督促落實執行。

### （3）網站定期資訊公開格式不一

〈1〉按主計總處雖於109年12月2日函知中央政府各主管機關，自109年第4季（10至12月）起按季依「○○主管機關（含國營事業、基金）○年第○季辦理政策宣導之執行情形表」（欄位包括：宣導項目、標題及內容、媒體類型、宣導期程、執行單位、預算來源、預算科目、執行金額、受委託廠商名稱、預期效益、刊登或託播對象）查填並公告。

〈2〉惟審計部查核發現促進轉型正義委員會等18機關網站公告之109年11月或12月辦理政策宣導執行情形相關資料，業已依照上開主計總處訂定執行情形表之格式辦理，其餘機關<sup>8</sup>公告之資料內容則不一，除均列有宣導計畫（主要內容）、刊登及播出時間、刊登及播

---

<sup>6</sup> 另有客委會及所屬、農業特別收入基金、交通部運輸研究所與交通部公路總局所涉金額計2,740萬餘元。

<sup>7</sup> 另有行政院農業委員會及所屬漁業署、花蓮區農業改良場及農業特別收入基金。

<sup>8</sup> 計有科技部、教育部、經濟部及行政院農業委員會。

出次數、託播對象及金額等5項資料外，部分機關或未列預算來源，或未列預算科目，或未列受委託廠商名稱，或未列預期效益等，甚至有部分主管機關及所屬間網站公告資料表達方式不一致。

(4) 未依規定將政策宣導辦理情形，公布於機關網站或按季彙送立法院

〈1〉未依審計部109年查核意見指出，高雄市選舉委員會等13個機關及學校<sup>9</sup>，係「按季」公布政策宣導辦理情形，核與前揭應「按月」列示公布之決議事項內容未合。

〈2〉另衛生福利部辦理「社安網－集中派案中心」影片宣導案（金額63萬餘元）及「長照扣除額」廣播等9件宣導案（運用長照服務發展基金預算辦理宣導，列支金額計1,369萬餘元）與客委會於平面媒體辦理「樟之細路名人踏查行銷企劃案」及「109年度還我母語運動」2案（117萬餘元），漏未於所屬網站資料公告及按季彙送立法院。

(四)有關立法院於審查101至103年等年度之中央政府總預算案時，就政策宣導經費預算之編列及動支，要求應於「預算書表內將經費編列情形妥適表達」、「編列專項預算」等決議之因應措施，詢據主計總處查復略以：「該總處自103及以後年度總預算編製作業手冊內應編書表格式及注意事項，要求機關應於歲出計畫提要及分支計畫概況表內，妥適表達政策宣導經費編列情形，並由各機關衡酌其業務實際

---

<sup>9</sup> 另有行政院、國防部、國立中央大學、空中大學、臺灣科技大學、臺北科技大學、雲林科技大學、虎尾科技大學、臺北商業大學、內政部所屬空中勤務總隊、建築研究所、營建署及所屬（含國土永續發展基金及營建建設基金等2非營業基金）。

狀況，自行決定妥適之經費表達方式」及「立法院決議並未要求以專項用途別科目表達宣導經費，爰由各機關依其辦理性質歸屬於適當用途別科目」等語。惟依主計總處組織法第2條規定，公務預算、附屬單位預算之籌劃、審編、執行考核等事項，容屬該總處之職責應無疑義，其自應負有協助、督導及考核中央行政機關辦理政策宣導預算編列及執行情形之責。惟自本案條文增訂及前揭立法院所為決議後已歷7至10年，行政機關仍有前述審計部109年專案查核發現之缺失，且俟立法院審議110年度中央政府總預算案再作成「以表列示方式呈現宣導相關預算科目、預算數及預計執行內容」之決議後，於本（110）年4、5月間始有增設涉及「政策及業務宣導」第三級用途別科目之具體配合作為，是該總處關於本案條文100年1月26日增訂後之作為，自難稱周妥。

- (五) 綜上論結，立法院於100年1月間通過修正增訂預算法第62條之1，已明確要求行政機關「編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱」，惟迄109年時行政院所屬機關仍未落實辦理。復以，立法院於審議101至103年等年度中央政府總預算案時，針對政府辦理政策宣導事項，作成多項決議，明確要求行政機關辦理政策宣導，所需經費應於預算書表內「妥適表達」及「編列專項預算」，執行情形並需定期公布並彙送立法院，惟主計總處並未訂定相關作業規範，備供行政機關依循，或雖訂有規範卻未督促落實執行，致迄109年中央行政機關仍發生政策宣導經費編列之用途別科目各異，且未確符預算科目之定義、預算書表未專項列示政策宣導經費，與網站定期資訊公開

格式不一，且未依規定公布於機關網站或按季彙送立法院等情事，核主計總處確有明顯疏失。

二、預算法再於110年6月9日修正公布第62條之1規定後，已將適用範圍限於行政機關在平面媒體、廣播媒體、網路媒體（含社群媒體）及電視媒體，辦理政策及業務宣導之費用，惟政府辦理宣導業務，並非侷限於前揭媒體執行。鑑於前揭條文之訂定，係期望藉由揭示辦理機關（構）名稱方式，以避免外界產生政府置入性行銷之質疑，爰行政院允宜督促主計總處就行政機關於四大媒體以外，辦理宣導活動時之揭示名稱必要性，再為審酌，以期免滋爭議。

- (一)按100年1月26日修正增訂本案條文內容，明白揭示基於行政中立、維護新聞自由及人民權益，爰要求政府機關（構）編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行。
- (二)次按110年6月9日修正公布本案條文，除再要求各機關應就執行情形加強管理，並按月公布相關資訊及按季送立法院備查之具體項目內容外，雖將本案條文之適用範圍由「政策宣導」擴大為「政策及業務宣導」，惟將宣導方式聚焦於四大媒體所辦理者，始有該條文之適用。
- (三)主計總處稱現行規定，排除機關舉辦活動、說明會或發放宣傳品等未透過四大媒體之宣導業務，應有助於改善各機關實務執行之認定標準不一情形，雖非無據，惟倘參考學者對於「公共政策」及「政策行銷」之論述，基於政府機關各項作為，皆為落實政府政策，則現行任何型態之政策宣導均屬該法規規定範疇，且其宣傳方式除透過平面媒體、廣播媒

體、網路媒體及電視媒體辦理外，尚有舉辦活動、說明會、園遊會，或發放各式宣傳品等（現行預算法第62條之1執行原則之貳、預算法第62條之1執行情形三、參照）。因此該法修正後，政府機關（構）運用四大媒體以外工具，辦理政策及業務宣導，除不需於預算資料明確揭露外，亦不需於辦理中，揭示辦理機關（構）或贊助機關、單位名稱，似有不宣。

（四）再依審計部109年查核資料顯示，中央政府機關編列政策宣導經費，預算數為53.88億餘元，惟決算數僅10.73億餘元，產生差異金額達43.14億餘元等情。經審計部指出，前述差異金額產生原因，係因無法拆分政策宣導預算數、未屆特別預算期程，有預算數尚待繼續執行，與預算金額包含舉辦活動、說明會及園遊會等因素所致。可見舉辦活動、說明會及園遊會等，係政府機關辦理宣導活動之常用作法。復雖經詢據主計總處表示，前揭43.14億餘元差異金額主要肇因，係經濟特別收入基金（屬經濟部主管）無法拆分政策宣導專項經費預算數，故於審計部調查時，該基金填列之預算數38.13億元中，已包括委託調查研究及捐助國內團體等非屬政策宣導之費用，致與決算數1.65億元，產生差異達36.48億元等語。

（五）再按本案條文修正前，非營業特種基金辦理政策宣導，預算多編列於業務宣導費科目如前所述。經查經濟特別收入基金項下推廣貿易基金109年辦理政策宣導費用，「服務費用-印刷裝訂與廣告費-業務宣導費」科目決算金額1,666萬餘元中，除用於四大媒體宣導費用521萬餘元外，主要係推動貿易政策及措施廣宣計畫，辦理貿易措施相關說明會/研

討會及製作DM背板費用，亦耗費達653萬餘元，爰於辦理前揭作為時，是否揭示機關名稱之疑義，自宜正視。

(六)末再詢據經濟部表示略以，有關該部委辦或捐助以說明會、園遊會等辦理政策或業務宣導活動，其揭示機關名稱方式，在本案條文修正前，該部均依規定明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱。惟本案條文修正後，依規定政府各機關、公營事業等編列預算執行政策及業務宣導，僅限於四大媒體辦理者，始應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，該部亦依規定辦理等情，可知運用說明會、園遊會等方式，辦理政策或業務宣導活動時之揭示辦理機關名稱作為，該部反不及本案條文修正前，容不無審酌餘地。

(七)綜上，預算法再於110年6月9日修正公布第62條之1規定後，已將適用範圍限於行政機關在平面媒體、廣播媒體、網路媒體（含社群媒體）及電視媒體，辦理政策及業務宣導之費用，惟政府辦理宣導業務，並非侷限於前揭媒體執行。鑑於前揭條文之訂定，係期望藉由揭示辦理機關（構）名稱方式，以避免外界產生政府置入性行銷之質疑，爰行政院允宜督促主計總處就行政機關於四大媒體以外，辦理宣導活動時之揭示名稱必要性，再為審酌，以期免滋爭議。

三、主計總處為因應預算法第62條之1修正，雖已有增定3級會計科目等因應作為，惟仍有得否運用工程管理費辦理政策宣導相關爭議，與新增3級會計科目，尚未及於可能編列媒體政策及業務宣導相關經費之2級科目之缺失，爰行政院允應督促該總處予以正視謀求解

## 決之道。

- (一) 行政院公共工程委員會(下稱工程會)所定中央政府各機關工程管理費支用要點第2點規定，工程管理費為主辦機關辦理工程所需之各項管理費用。工程管理費之支用項目，依同要點第3點：「工程管理費之支用項目如下：(一)工作人員差旅、趕工加班、誤餐及因公傷亡之醫藥、慰問等費用。(二)因工程需要，聘請臨時專門技術人員或僱用臨時監工、技工、雜工人員等之人事費用。(三)工程所需文具紙張、郵電、印刷、水電、茶水、攝(錄)影及照片等費用。(四)工棚費、工地租金及工地臨時租用辦公處所等所需設備之租金。(五)工程車輛之修護、油料及租用費用。(六)工地所需儀器及設備之購置、修護及租用費用。(七)建築證照費、工程圖說、公告、登報、評鑑、鑑定及檢驗等費用。(八)評選作業費(含評審費)、評選獎勵金、工程模型及應用圖書等費用。(九)工程開辦、協調、宣導、民俗、委託律師、訴訟、法律顧問、異議申訴、履約調解及工程爭議之仲裁等所需費用。(十)特殊支援慰勞費用。(十一)工程獎金。(十二)其他工程管理所必需之費用。」有關工程管理費之性質，據主計總處表示，其內容雖多屬經常門性質，惟考量係屬獲得該項工程之必要成本，爰依會計原理原則列為設備及投資。亦即，工程管理費為工程建造成本之一部分，屬資本支出項目。
- (二) 依中央政府各機關工程管理費支用要點第3點第9款之規定，宣導所需費用屬工程管理費支用項目之範疇。各機關以工程管理費支應工程建設相關宣導之情形，依工程會110年洽中央工程執行機關瞭解，實務上多有以工程管理費支應媒體宣導費用之案

例，包括交通部公路總局(下稱公路總局)台9線南迴公路拓寬改善後續計畫(安朔至草埔段)、台61線海陸漫行2.0宣傳影片，係透過網路媒體推播；又經濟部水利署工程活動，例如中庄調整池竣工典禮及阿姆坪防淤隧道貫通典禮等，亦透過平面或廣播媒體宣導<sup>10</sup>。

(三)另，審計部查核109年度中央政府各機關依預算法第62條之1、立法院決議事項等相關規定辦理宣導案件情形發現，公路總局109年於「設備及投資-公共建設及設施費」列支宣導經費538萬1,550元<sup>11</sup>。經查係該局因應台9線南迴公路完工通車及提升民眾瞭解各縣市改善路段之人本交通效益宣導等，依中央政府各機關工程管理費支用要點辦理支應<sup>12</sup>。該部歷年各工程計畫之工程管理費，均循預算程序編列於「設備及投資-公共建設及設施費」。

(四)主計總處前於110年6月間研議「媒體政策及業務宣導表件及科目Q&A-公務預算部分」(下稱Q&A)時，考量各機關於媒體辦理工程進度或施工成果宣導，非屬工程之必要成本，且屢遭外界質疑有濫用工程管理費或置入性行銷之嫌，為杜爭議，倘如機關透過四大媒體宣導工程進度及傳達施工成果等宣導事項，仍請機關宜於業務費項下另編妥適之科目辦理<sup>13</sup>。該總處並就Q&A執行有無窒礙洽詢交通部意見，經該部表示可配合辦理。

---

<sup>10</sup> 工程會「110年7月1日研商中央政府各機關工程管理費支用要點第3點、第4點修正草案及於『設備及投資』項下第三級用途別科目增訂工程管理費相關宣導科目之可行性」會議紀錄。

<sup>11</sup> 依審計部函復，「設備及投資-公共建設及設施費」會計科目定義係凡公務所需除「土地」與「房屋建築及設備費」科目所列外之公共建設工程及其附著物水電設備，如橋樑、鐵公路、街道、下水道、土地開墾、清理及治山、防洪、水利、灌溉、公園、室外停車場、運動場等之規劃、設計、監造、工程管理、施工及購置(含資本租賃)費用屬之。機關於該等科目編列及列支政策宣導經費，核與該科目定義不符。

<sup>12</sup> 依審計部函復、交通部約詢書面資料及主計總處約詢後補充書面資料。

<sup>13</sup> 主計總處「媒體政策及業務宣導表件及科目Q&A-公務預算部分」。



- (五)但依交通部提供本院資料表示，公路總局111年編列公路新建及養護計畫之宣導經費，仍可能以工程管理費支應，並於「設備及投資-公共建設及設施費」會計科目下編列等情。核依上開說明，亦即該局將工程建設相關宣導視為獲得該項工程之必要成本，資本化為工程建造成本(資本支出項目)之一部分，且該筆宣導經費因非以「媒體政策及業務宣導經費」編列，將不會納入「媒體政策及業務宣導經費彙計表」表達。
- (六)交通部復說明，工程管理費用於宣導項目之預算年度與金額難以預估，但宣導之重點係著重工程施工期間用路人安全維護，經衡酌各公路建設施工中，須委託媒體傳達公路防災及道路通阻資訊(例如：警廣廣播施工路段)，讓用路人瞭解掌握路況，盡量避開道路施工路段，以利搶救災及工程進行等，屬工程建造之必要成本，權衡各項支出與工程之攸關及合宜性，爰依據中央政府各機關工程管理費支用要點規定支用。
- (七)工程會於110年7月召開會議研商修正中央政府各機關工程管理費支用要點，會中主計總處建議略以，工程管理費為工程建造成本之一部分，屬資本支出項目，考量各機關於媒體辦理工程進度或施工成果宣導，似非屬會計原理原則所稱工程之必要成本，相關宣導經費建議與工管費適度區隔<sup>14</sup>，而與會的中央工程執行機關則表達工程建設相關宣導有其

---

<sup>14</sup> 依工程會「110年7月1日研商中央政府各機關工程管理費支用要點第3點、第4點修正草案及於『設備及投資』項下第三級用途別科目增訂工程管理費相關宣導科目之可行性」會議紀錄，主計總處在會中並表示，前經了解各機關未來如有透過四大媒體宣導工程進度及傳達施工成果等宣導事項，多已表示將於業務費項下另編妥適科目辦理。目前用途別科目經檢討，雖未於「設備及投資」項下增設工管費宣導相關第三級用途別科目，惟尚不致影響機關辦理工程宣導。

必要性，支持工程會所提上開支用要點的修正草案，會議決議仍朝「工程管理費支用項目包括工程建設相關之宣導」方向修正，惟迄至110年10月中旬尚未修正發布。又，公路總局後續亦表示公路新建及養護計畫未來仍有運用工管費辦理宣導之需求，再依主計總處本案約詢後補充書面說明稱，後續將視上開支用要點修正情況及各機關媒體政策及業務宣導經費實際執行情形，滾動檢討相關規定，顯見本項疑義迄未獲解。

(八)末查，111年度僑務委員會為辦理海外華語文學習深耕計畫，於「對外之捐助」第二級用途別科目項下新增輔助成立臺灣華語文學習中心海外招生宣導經費231萬元，為利監督仍納入「媒體政策及業務宣導經費彙計表」，致該會彙計表與宣導相關第三級用途別科目數額未合。依主計總處約詢後補充書面說明，後續將視111年度各機關實際執行情形，一併於籌編112年度總預算案時滾動檢討相關規定等情，本項疑義仍待主計總處持續檢討改進。

(九)綜上，主計總處為因應預算法第62條之1修正，雖已有增定第三級用途別科目等因應作為，惟仍有得否運用工程管理費資金辦理政策宣導相關爭議，與新增3級會計科目，尚未包括可能編列媒體政策及業務宣導相關經費之第二級科目等問題，爰行政院允應督促該總處予以正視謀求解決之道。

四、行政機關111年政策及業務宣導經費預算之編列作業，尚有預算書資料編列表達不一及非屬四大媒體之經費仍列於所編同一預算項目中等缺失，爰行政院仍有要求主計總處再督促改善之必要，以確符立法院過往要求宣導經費需於預算書「專項編列」及「妥適表

達」之決議。

(一)預算編列方式不一致，導致外界難以檢視情形

1、111年度總預算編製作業手冊有關單位預算應編書表格式及注意事項三、(二)、25內容規定，各機關「歲出計畫提要及分支計畫概況表」、「媒體政策及業務宣導經費彙計表」及宣導相關第三級用途別科目數額應予一致，合先敘明。

2、惟經本院檢視比對交通部及客委會111年「歲出計畫提要及分支計畫概況表」與「媒體政策及業務宣導經費彙計表」資料內容，發現客委會涉及媒體政策及業務宣導經費之預算科目僅列示至一、二級科目，然未於概況表之說明欄註記「媒體政策及業務宣導費」第三級科目所涉金額，難以勾稽其連結關係，相關情形如下：

(1) 經查交通部於111年預算書之「歲出計畫提要及分支計畫概況表」中，除列示一般事務費、委辦費、獎補助費外，並於說明欄內，揭示所含的媒體政策及業務宣導經費金額，且可與該部「媒體政策及業務宣導經費彙計表」內容，逐一相互勾稽，利於國會進行審查作業。

(2) 惟查客委會於111年預算書之「歲出計畫提要及分支計畫概況表」中，僅列示整筆第一、二級科目(如：獎補助費、對國內團體之捐助)金額，而未於相關金額後揭示其中的媒體政策及業務宣導經費(第三級科目)，且有3筆預算項目，對應1筆「媒體政策及業務宣導經費彙計表」資料情形(如表1)，故難進行相互勾稽。

表1 客委會及所屬111年度預算案

媒體政策及業務宣導經費彙計表(摘錄)	歲出計畫提要及分支計畫概況表(摘錄)
1. 辦理「客家藝文發展計畫」：	辦理「客家藝文發展計畫」：

媒體政策及業務宣導經費彙計表(摘錄)	歲出計畫提要及分支計畫概況表(摘錄)
<p>(1)辦理推動客家表演藝術永續發展，相關媒體宣導製作、託播及刊登等經費6,000千元。</p> <p>(2)辦理跨域型客家文化活動計畫，相關媒體宣導製作、託播及刊登等經費2,400千元。</p> <p>(3)辦理在地客家藝文深耕及推動客家藝術創新推廣，相關媒體宣導製作、託播及刊登等經費3,600千元。</p> <p>2.辦理「客家傳播行銷計畫」，相關媒體宣導製作、託播及刊登等經費62,400千元。</p>	<p>.....</p> <p>2.辦理客家藝文團隊輔導及推動客家表演藝術永續發展，計列業務費64,183千元，獎補助費51,896千元，共計116,079千元。</p> <p>3.辦理跨域型客家文化活動計畫，計列業務費24,363千元，獎補助費12,327千元，共計36,690千元。</p> <p>.....</p> <p>5.辦理在地客家藝文深耕及推動客家藝術創新推廣，計列業務費42,501千元，獎補助費7,338千元，共計49,839千元。</p> <p>辦理「客家傳播行銷計畫」：</p> <p>.....</p> <p>4.辦理電子媒體及多元視頻媒體通路整合行銷提升客語聲望，計列業務費26,500千元。</p> <p>5.辦理平面媒體通路刊登提升客家語言文化及聲望，計列業務費9,400千元。</p> <p>6.辦理海內外族群傳播之事件行銷、網路、戶外、新傳播科技媒體等通路整合行銷傳播，提升客家語言文化及聲望，計列業務費26,500千元。</p> <p>.....</p>

資料來源：本院彙整自客委會111年度預算案書表。

3、各機關預算書均公布於網站供各界檢視，但就以上媒體政策及業務宣導經費之編列方式觀之，各機關於「歲出計畫提要及分支計畫概況表」中並未作一致性之揭露，亦未就「歲出計畫提要及分支計畫概況表」與「媒體政策及業務宣導經費彙計表」編製內容，所涉媒體政策及業務宣導經費，提供民意機關可逐一檢視之編製作法，以落實公開透明。

4、未依主計總處說明略以，該總處所定歷年總預算

編製作業手冊應編書表格式及注意事項，均規定機關應於「歲出計畫提要及分支計畫概況表」妥適表達政策宣導經費編列情形，惟考量各機關宣導經費之編列方式與樣態不盡相同，爰係由各機關衡酌其業務實際狀況，自行決定妥適之表達方式，該總處爾後將要求各機關於「歲出計畫提要及分支計畫概況表」加強宣導經費細項金額及科目之揭露，以利兩者資料之檢核勾稽，爰該總處仍有持續督導行政機關改善之責。

(二)非透過四大媒體辦理宣導之預算經費，仍列於「媒體政策及業務宣導經費彙計表」情形

- 1、又查，本案條文110年6月9日修正公布後，有關政策及業務宣導所涉經費之預算揭露，僅以在四大媒體所辦理者為限，但經本院檢視，客委會111年度預算案於「藝文傳播推展-客家傳播行銷計畫」【辦理海內外族群傳播之事件行銷、網路、戶外、新傳播科技媒體等通路整合行銷傳播，提升客家語言文化及聲望，計列業務費26,500千元】項下，明顯含非透過四大媒體（即戶外通路）辦理之宣導預算，卻將整筆業務費26,500千元均計入該會111年度「媒體政策及業務宣導經費彙計表」中，與前揭規定不符。
- 2、嗣經主計總處洽客委會說明如下，110年6月9日本案條文修正前，條文規範之政策及業務宣導尚非僅以四大媒體所辦理者為限。是以，該會歷年來均將辦理事件行銷、網路、戶外、新傳播科技媒體等經費合併編列。該會又稱，前於110年5月底完成111年度概算編報，未及依修正後規定聚焦於四大媒體而重新區分預算用途別科目，又該會辦理整合行銷宣傳，皆視宣傳主題評估適合媒

體類別，相關媒體用途別額度係屬概估，爾後年度預算編列將依修正後規定拆分四大媒體宣導專項用途別科目等情。

- 3、惟依上開說明，客委會過往辦理整合行銷宣傳，於預算編列時相關媒體用途別額度係屬概估，爾後年度將於預算編列時依修正後規定拆分。但若確如該會所述，該會辦理整合行銷宣傳皆於「實際執行時」視宣傳主題評估適合媒體類別，爾後各機關須提前至「編製預算時」即拆分四大媒體宣導專項用途別之金額，作業上或有窒礙之處，並恐致各機關編列基礎不一致，主計總處允宜於後續年度再加強追蹤各機關拆分情形，以符修正後規定。

(三)非營業特種基金編列宣導經費預算時，倘仍維持過往作業方式，有難以運用媒體方式不同為基礎，進行區分辦理金額之疑慮

- 1、按經濟部主管之基金因無法拆分辦理政策宣導專項經費預算數，故經審計部將編列科目之預算數全額視為政策宣導預算數，造成預算數與實際決算數差異懸殊，已如前述經濟特別收入基金產生差異達36.48億元。
- 2、詢據主計總處說明略以，109年時無法拆分之原因係因無法預知實際執行時整體業務計畫預算數當中辦理「政策宣導」之金額。110年6月9日修正公布本案條文，將適用範圍聚焦於四大媒體所辦理者，始有該條文之適用。故各基金111年編列預算時需預先區分「透過」四大媒體及「非透過」四大媒體辦理之宣導，並編列於相應科目。經該總處訂定111年度預算「媒體政策及業務宣導費」專項科目，並協助各基金合理拆分相

關預算後，經濟特別收入基金111年度預算「媒體政策及業務宣導費」編列1.69億元，已與109年度決算數1.65億元相當，似已有改善。

- 3、再依經濟部說明，110年度原列於「業務宣導費」、「專業服務費-委託調查研究費」、「專業服務費-其他專業服務費」、「專業服務費-其他」或「捐助、補助與獎助-捐助國內團體」科目項下之政策宣導費，111年度已改列「媒體政策及業務宣導費」或「行銷推廣費」科目項下。
- 4、然依主計總處說明，此僅為編製預算時的規劃及預估，實際執行時如各該基金欲由「非透過」四大媒體宣導改為「透過」四大媒體宣導，亦即欲由原本編列於「行銷推廣費」改為「媒體政策及業務宣導經費」，即可能產生在該2科目間存有預算與執行結果的落差，尚待該總處於預算執行要點再予規範，以求周妥。

(四)綜上，行政機關111年政策及業務宣導經費預算之編列作業，尚有預算書資料編列表達不一及非屬四大媒體之經費仍列於所編同一預算項目中等缺失，爰行政院仍有要求主計總處再督促改善之必要，以確符立法院過往要求宣導經費需於預算書「專項編列」及「妥適表達」之決議。

五、本案條文於110年6月9日修正公布後，已明定編列預算於平面媒體、廣播媒體、網路媒體（含社群媒體）及電視媒體辦理政策及業務宣導，始為條文適用範圍，惟主計總處尚未完成預算法第62條之1執行原則之修正工作，容有未洽。

(一)本案條文於100年1月26日增訂施行後，各機關普遍反映部分依法執行之政策宣導，如疾病防治宣導海

報、逃犯或失蹤人口之協尋公告、說明會(園遊會)之指引入口紅布條及宣導品等，倘全數標示廣告，恐造成民眾誤解，降低宣導效果。為使該法能順利推行，爰主計總處針對部分宣導內容及方式已公開、透明，無涉置入性行銷，且不影響行政中立、新聞自由及人民權益，於標示廣告後，有損及公信力、真實性者，訂定預算法第62條之1執行原則，規定攸關國家安全、社會秩序、公共利益、基本民生或人民生命財產安全等宣導作為，得免予適用本案條文，俾利各機關一致遵循。惟查立法院於110年6月間審查本案條文修正案時，仍質疑前揭執行原則有關「免予適用」規定內容。

(二)嗣110年6月9日修正公布之本案條文，已將適用範圍，明確聚焦於四大媒體所辦理之宣導業務，排除非透過四大媒體之宣導樣態，減少前述實務執行之窒礙與困擾，原預算法第62條之1執行原則自有配合修正、精進必要。惟依主計總處查復本院稱，刻(110年10月)正配合預算法第62條之1修正條文內容及立法院審議110年度中央政府府總預算案所作相關決議，研議修正預算法第62條之1執行原則，並已洽商中央各機關與地方政府表示意見，嗣後將參酌各機關所提意見修正後分行等情。爰該總處允應重視國會審查意見，並參酌行政機關意見後，確依條文要旨，儘速完成修正工作，以杜爭議。

(三)末以，本案條文已明文將政府利用網路媒體(含社群媒體)辦理宣導業務之預算，納入適用規範中。然各界關切「網軍」濫用網路資源，製造高度政治性話題，以引導輿論方向。因此，行政院允應督促權責機關積極進行查處釐清渠等資金來源，除保障民眾言論自由外，亦可回應政府以宣導經費運用



「網軍」之質疑，併予敘明。

(四)綜上，本案條文於110年6月9日修正公布後，已明定編列預算於平面媒體、廣播媒體、網路媒體（含社群媒體）及電視媒體辦理政策及業務宣導，始為適用範圍，且國會對預算法第62條之1執行原則規定內容，仍有質疑，惟主計總處尚未配合本次修法，完成該執行原則之修正工作，容有未洽，允應儘速研酌妥處。另，行政院亦有督促權責機關積極查處釐清不法「網軍」資金來源之責。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院督促所屬檢討改進見復。
- 二、調查意見，函請審計部參考。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：賴鼎銘

賴振昌

王麗珍

中 華 民 國 1 1 0 年 1 2 月 8 日

案名：預算法第62條之1規定政府編列預算辦理政策宣導規定之辦理情形。

關鍵字：預算法第62條之1、政策宣導、置入式行銷、行政中立。