

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國112年3月1日印發

院總第 20 號 委員提案第 10031053 號

案由：本院委員游毓蘭等 17 人，鑑於現行預算法有關政策業務宣導、禁止置入性行銷等規定，未能因應社會科技最新發展，導致政府小編淪為側翼網軍、政府官員與側翼網軍交流操作輿情等，違反行政中立從事政治攻防之流弊，竟無法可管，爰擬具「預算法第六十二條之一條文修正草案」。是否有當？敬請公決。

說明：鑑於科技與社會發展，政府政策、業務宣導之方式漸趨多元，依現行預算法第六十二條之一之規定，無法充分規範違反行政中立、危害民主政治的「側翼網軍」寄生政府，以及政府官員與側翼網軍交流操作輿情等問題，應予以修法規範。

109 年 11 月 3 日，媒體踢爆行政院發言人室幕僚，於立法院議場二樓製作「你已成為假新聞受害者」、「包場一天 960 萬 好歌大家唱」等圖卡，並轉傳許多意見領袖、側翼網軍作為政治攻防之用，曝光行政院宣導小編淪為網軍側翼的模式。事後行政院長蘇貞昌道歉，並表明未來圖卡均會標示出處。惟相關法令並未完整配套，蘇院長承諾恐難全面落實。前行政院政務委員、現任數位發展部部長唐鳳，於 109 年 12 月 6 日「基調座談：台灣社群與民主防衛」坦言證實，政府機關要求小編製作圖卡，拉高情緒值表達憤怒，分眾製作政府用及政黨用兩版本圖卡，並提供給側翼，近來確實有這種情形。111 年 12 月 14 日，媒體揭露總統府副秘書長黃重諺，於 109 年總統大選期間，參與多個通訊軟體 Line 群組，群組成員有許多扮演匿名側翼網軍之社群媒體網站管理員。行政機關與側翼密切合作，炮製聲量製造虛假的民意，已經嚴重傷害民主政治。黃重諺辯稱被動受邀眾多群組，不可能和網軍討論戰術，其說法與媒體公開訊息恐難以對上，亦嚴重違反一般民眾生活經驗與認知。然而，所謂的以小編人力進行宣導，或其他政府檯面下與側翼網軍合作甚至進行政治攻防，僅依現行預算法第六十二條之一規定，難以防杜。該條規定僅限於「編列預算」之進行方式，又依「中央政府各機關執行立法院審查 111 年度中央政府總預算案所作決議之應行配

立法院第 10 屆第 7 會期第 2 次會議議案關係文書

合注意事項」（按：本注意事項每年均更新，規範內容亦大同小異）第十一點所揭：「為利立法院能明確掌握各機關編列政策宣導之實際預算，各機關於四大媒體上處理政策及業務宣導之相關工作者（即小編人力），以委外或勞務承攬方式辦理之經費，應納入政策及業務宣導費彙計表表達……」，可見現行法律以及實務上作法，只有明確預算經費辦理之政策宣導（常以政府採購形式進行），才受到法律規範。參諸現行各機關大量進用小編人力，頻繁進行政策宣導，機關私下與側翼網軍商討戰術互相交流，創造虛假民意從事輿情操弄，情形愈發嚴重，現行規範不足，難以達成維護行政中立、新聞自由之立法目的，爰擬具「預算法第六十二條之一條文修正草案」。

提案人：游毓蘭

連署人：吳斯懷	鄭天財 Sra Kacaw	李德維	廖國棟	
吳怡玓	鄭正鈐	溫玉霞	陳雪生	廖婉汝
陳超明	張育美	費鴻泰	王鴻薇	林德福
賴士葆	羅明才			

預算法第六十二條之一條文修正草案對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第六十二條之一 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，<u>編列預算、或動用行政資源、所屬人員於職務上製作文宣、或所屬人員以機關（構）名義或使用職稱與他人共同進行</u>，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，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。</p> <p>前項辦理政策及業務宣導之情形，各主管機關應就其執行情形加強管理，按月於機關資訊公開區公布宣導主題、媒體類型、期程、金額、執行單位等事項，並於主計總處網站專區公布，按季送立法院備查。</p> <p><u>第一項辦理政策及業務宣導之情形，審計部應按年於資訊公開區表列公布年度、執行單位、實現金額、刊登媒體、宣導內容等事項，並進行一定比例之查核，違反本條或其他預決算、懲戒相關法規者，由審計部呈報監察院依決算法第二十九條辦理。</u></p>	<p>第六十二條之一 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，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。</p> <p>前項辦理政策及業務宣導之預算，各主管機關應就其執行情形加強管理，按月於機關資訊公開區公布宣導主題、媒體類型、期程、金額、執行單位等事項，並於主計總處網站專區公布，按季送立法院備查。</p>	<p>一、為杜絕俗稱「小編人力」，以及政府與側翼網軍合作等情形，違反行政中立、侵害新聞自由人民權利，及危害民主政治運作，因此擴大規範樣態，不限於編列宣導相關預算科目。另為考量行政機關動用行政資源、職務上製作文宣、與他人共同進行等樣態，因此，規範之範圍不再限於執行預算辦理政府採購之樣態，爰修正第一項。</p> <p>二、承上，有關增訂第一項「動用行政資源」之樣態，例如：機關之幕僚於公務行程時使用公務電腦，製作圖卡並散布給俗稱側翼網軍的意見領袖，或社群媒體之網站管理員。</p> <p>三、有關增訂第一項「所屬人員職務上製作文宣」，例如現行各機關以編制、約聘僱、臨時人員或勞務承攬……等各種人力，製作圖卡進行宣導。此處所稱「所屬人員」，包括政府機關、公營事業、政府捐助基金百分之五十以上成立之財團法人，以及政府轉投資資本百分之五十以上之事業等組織型態之所屬人員，包括但不限於公務人員、聘用人用、約僱人員、適用勞基法……等人員，一併敘明。</p> <p>四、另有關增訂第一項「所屬人員代表機關（構）名義或使用職稱與他人共同進行」</p>

之樣態，例如：機關發言人或其他得代表機關之人，接收、參與、指示意見領袖、社群媒體之網站管理員等對象，溝通、形成特定宣導內容，進行特定之政治攻防或輿情操作，亦即俗稱擔任網軍頭。

五、配合本次修正，規範政策業務之宣導樣態，不再限於編列預算辦理政府採購案件，爰將第二項「宣導之預算」文字酌修為「宣導之情形」。

六、為強化審計部查核本條之執行，增訂第三項。參照一一〇年度中央政府總預算審計部部分決議第(六)項之方式，要求審計部每年定期公開資訊，詳細表列各機關遵守本條之情形，並另修正要求審計部應就宣導案件，進行一定比例之查核，若查核發現有違反相關法規，應依決算法第二十九條具體追究責任。又，因本次修正變更為政策宣導均須受規範，不以預算經費政府採購為限，本次修正增訂第三項所稱之「一定比例」，係以個別宣導文宣為計算基礎，而非以採購案為計算基礎，併予敘明。又審計部表列公布實現金額，若該政策業務宣導並非以政府採購案辦理，則記載關係最相近之預算科目即可，與前述總預算決議之辦理方式相同，併予敘明。