

公共廣電機構治理初探： 原則、課題與機制

魏 均^{*}

《摘要》

本文從公司 / 機構治理的相關概念切入，探討公共服務廣電機構的理想治理原則，並以英國廣播協會 BBC 為例，論及公共廣電機構內部治理的相關課題和機制設計。本文主張，公共廣電的董事會組成和功能定位，以及其向公眾負責的適當機制，乃是理想治理的關鍵。本文最後將相關討論聯繫上轉型中的我國公共廣電，並提出修法方向建議。

關鍵詞：公共服務廣電、公司治理、台灣公共廣電集團、英國廣播協會

* 作者魏均為交通大學傳播與科技系助理教授，e-mail: tiwei@mail.nctu.edu.tw。

壹、前言

本文研究背景與問題意識從三個方面而來。首先，歷史悠久且具代表性的西歐公共服務廣電（public service broadcasting）體系從 1980 年代之後，面臨來自技術面向與政治經濟面向的巨大衝擊。前者包括各種新傳播科技的發展，尤其是晚近數位化所形成的多頻道與多平台電視環境，動搖了無線頻譜稀有性的概念，並因此牽連到公共媒體的普及服務原則。後者主要是新自由主義思潮所帶動的市場化、去管制化和高度商業主義媒體環境，不但在理念層次上質疑著公共服務，也在制度層次實質地威脅著公共廣電媒體（參見 Raboy, 2003; Siune & Hultén, 1998; Tracey, 1998）。面對這些在 1990 年代開始逐漸達到高峰，至今仍未止歇的多重壓力，西歐公共廣電機構無不戰戰兢兢，對內在制度和管理上力求變革，對外強化溝通和展現績效，以維繫自身之正當性。

第二，自 1997 年亞洲金融風暴以來，資本主義核心國家（特別是「經濟合作與開發組織」（OECD）會員國）在財金政策和商業企管領域積極引入和推廣的「公司／機構治理」（corporate governance）¹ 理念和原則。這是為了因應大型企業成為國家與全球社會運作核心，以防這些企業一旦發生弊病或危機，便造成深遠影響的情勢，於是發展出從國家政策與法律管制，到企業內部管理與運作均得以遵循的理念和原則，以保證企業能夠向股東和社會負責，維護個別國家乃至全球經濟的利益。這個理念在 2001 年起美國陸續發生「恩龍」（Enron）等大型企業的財務資料造假事件，而愈發被強調（Colley Jr. et. al., 2003 / 戴至中、陳正芬譯，2003；OECD, 2004；葉銀華、李存修與柯承恩，2002）。

公司治理的理論與實務興起，雖然最終仍不脫資本主義市場的牟利邏輯，但是其強調健全企業組織和管理、資訊透明公開，並以此維護相關利害關係人的利益等

¹ 關於 corporate 意義和翻譯，此處必須加以說明。corporate 此一形容詞，在目前通用的意義，都是指涉「公司」（company or corporation），尤其是私人企業。但無論是 corporate 或是 corporation，最初的意涵其實都不僅限於指稱私人企業，而是一群個人所組合而成的統合組織。因此，一般在台灣通用的「公司治理」翻譯，其實亦可以擴充為「組織治理」或「機構治理」，而應用於非私人企業的組織和機構。本文關注的焦點公共廣電媒體，即屬於非私人企業之機構，因此本文會視情況交換或同時使用這兩個意涵與翻譯。為了避免無法跟大多數的國內文獻接軌，一般性的討論還是使用「公司治理」，而在討論公共服務機構時，則使用「機構治理」。其內涵，亦將於第二部分討論。

等原則，其應用實不限於私人企業。事實上，商業企管方面的著作，已經擴及非營利組織的治理問題（如 Colley Jr. et. al., 2003 / 戴至中、陳正芬譯，2003），而其他社會科學領域，也開始探討「公部門」（public sector，此處採廣義，即包含政府部門以及透過政府捐助或某種形式稅收運作以提供公共服務的機構）的治理問題（如 Clarke, 2005; Hodges, 2005）。另一方面，晚近傳播與媒體研究和相關論述（如 Collins, 2006; McQuail, 2006），甚或針對上述公共廣電體系制度與管理改革的討論（如 Coppens & Saeys, 2006; *The Guardian*, June 29, 2004），也逐漸採用相關概念。當然，相對於一般私人企業的治理，公共服務機構的治理有其特殊性，相關原則和實務不得直接橫移，本文將於第二部分做進一步討論與連結。

第三個問題意識的源起則是台灣本地脈絡。1997 年立法院通過《公共電視法》，1998 年我國公共電視正式建立。此為我國第一次的公共媒體實踐，因歷史時空以及主客觀因素，被定位在「小而美」的補充性、次要性功能媒體性質，單一頻道的規模和資源相對較小，其管制與治理問題，也因此相對較未「問題化」。然而隨著無線電視體制的改革，立法院在 2006 年 1 月 3 日通過《無線電視事業公股處理條例》（以下簡稱公股條例），將原本官股佔有比例達 74% 的中華電視公司，透過官股捐贈財團法人公視文化事業基金會（以下簡稱公視基金會）進行公共化轉型，而原由行政機關分別辦理的原住民電視台、客家電視台與宏觀衛星電視台，也從 2007 年起交由公視基金會辦理。公視基金會於同年 7 月 1 日正式掛牌成立「公共廣電集團」（以下簡稱公廣集團）。公視「集團化」發展啓動之後，勢必要面對組織和治理架構的擴大與調整問題。另一方面，目前採行的內部董事會自我管制機制，也將隨著掌握資源和社會影響力的擴大，而必須有所強化。這些問題，也都將具體地落實於今後的《公共電視法》修法工作。

台灣公共媒體發展脈絡和現勢與西歐大不相同，然而面臨之整體外在政治經濟環境挑戰，仍有許多相似之處；而當前具有急迫性的治理架構調整，也可連結上並借鏡於前述關於公司治理之討論。因此，本文將針對相關概念與議題進行探討，援引代表性國外例證與經驗，特別是最具代表性的歐洲公共廣電機構英國廣播協會（British Broadcasting Corporation, BBC）於 2006 年展開的組織轉型，以作為後續討論和政策建議的基礎。

此處必須特別說明，本文目的主要在引進公司 / 機構治理概念到公共廣電媒體研究領域，進行相關討論，而不是一項跨國比較研究。在公司治理方面的討論，主要在提取當前大型機構的組織運作原則，因此儘管其主要源自於西方國家，但應可

參考運用。至於在國外公共廣電媒體的討論方面，本文並不認為 BBC 或其他國外案例經驗，可以直接應用於台灣。BBC 案例的意義，主要在於其突顯了公共媒體治理的相關課題，有助於我們進行較具體和深入的思考，而不是提供具有普世意義的規範性模型。

在文章結構方面，首先在第二部分先行闡述一般公司治理相關定義與原則，並將其對照、調整於公共部門或公共服務機構之治理，其次在第三部分具體探討公共服務廣電機構的治理課題，第四部分則是以英國 BBC 治理機制轉型為例，尋求可供反思、參照之方向。最後，在第五部分整理出公共廣電機構的治理原則，並對台灣公廣集團之治理與相關修法問題，提出初步的討論和建議。

貳、公司 / 機構治理與公共服務機構

治理作為統治的行為和程序，在人類社會中存在已久，但治理的模式則不斷演進（Colley Jr. et. al., 2005 / 戴至中、陳正芬譯，2005: 10）。所謂治理（governance），不同於政府（government）。政府指的是一系列的組織，基於階層原則運作，以稅收為財源，其統治權威是經由國家立法賦予的。相對地，治理的意義更加廣泛，包含政府與非政府組織之間的關係，以及公家、私人和非營利等各種組織之間的統合或網絡關係（Hodges, 2005: xi）。晚近論及治理這個概念，甚至認為這是一些「新」的統治過程和方法，以及統治規則的變動條件；有別於傳統上將之侷限在政府統治的用法（Rhodes, 1996）。

相對於上述治理概念所涉及的整體社會統治，1990 年代之後被廣為討論的公司 / 機構治理，則是聚焦於政府機構以外的組織治理問題。例如，英國國會在 1992 年針對這個議題成立特別委員會，並發表一份「卡德伯瑞報告」（Cadbury Report），訂定出公司治理的相關準則。根據該報告，所謂公司治理，即是「用來指導（direct）和控制（control）組織的系統」（引自 Hodges, Wright & Kease, 1996: 140）。從這個簡單定義的表面來看，公司治理似乎接近一般的企業管理，也因此似有畫蛇添足之感。事實上，其間的差異便在於，晚近二十年來許多大型企業弊案證明了公司自我管制以及市場自動制裁的失敗，為了保護廣大投資人甚至整體社會的利益，引發了人們對於政府管制角色、所有權和經營權分離模式、經營階層權力過於集中、獨立董事以及外部稽核人員（external auditors）之必要性等等議題的重新思考。因此，公司治理的討論，已經超越單純的企業管理課題，「如果說管

理是關乎如何企業的營運，那麼治理便是監督這個企業是否營運得當（is run properly）。所有的公司都需要治理，一如同他們需要管理」（Tricker, 1984；轉引自 Hodges et al., 1996: 140）。

另一方面，公司治理必然牽涉到企業與政府之間的關係，政府透過政策建立公司營運的整體環境和制度，以及制訂相關法令作為遊戲規則，在公司出現違法弊案時予以處罰（Colley Jr. et. al., 2003 / 戴至中、陳正芬譯，2003；Frederick, Davis, & Post, 1992）。上述牽涉到的即是一般稱之為「管制」（regulation）的面向。若從國家或政府的角度出發，談到對社會整體或某個領域（如傳播領域）、某些產業（如傳播產業）的治理，其意義幾乎等同於介入和管制。相對地，從公司或其他非政府機構的角度出發，治理雖然必定與政府的管制有關，但兩者並不同。在公司 / 機構治理之上是管制，往下則是管理，治理可以說是介於兩者之間，亦可以說是包含、協調兩者的過程。

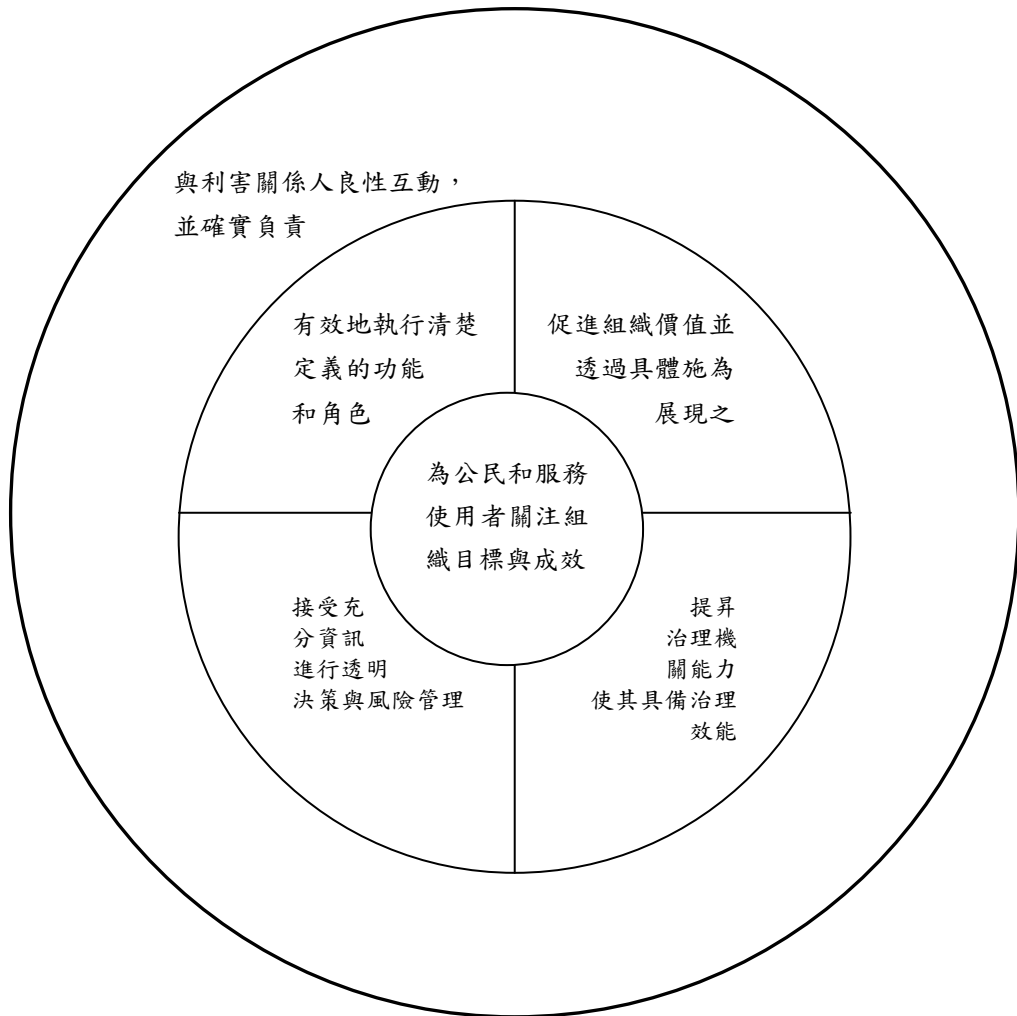
強調公司 / 機構治理的目的主要有二：維繫所有權人（以一般企業而言，即股東（stockholders）的利益，以及有效達成公司目標和永續經營。基於這個目的，卡德伯瑞報告指出了理想公司治理（good corporate governance）的三項原則：（一）公開（openness）：透過資訊公開相關利益個人或團體都能對組織運作一目瞭然，並能採取適時有效的行動或監督；（二）誠信（integrity）：事務處理直接明快、完整而毫無隱瞞，特別是在年度報告中必須誠實、公平反映組織狀況和專業判斷；（三）負責（accountability）：所有相關當事人或團體為自己的行為負責，相關責任內容清楚界定且彼此完全知曉（引自 Hodges et. al., 1996: 142-143）。卡德伯瑞報告主要的討論對象雖然是私人企業，但是稍後英國對公共部門治理的相關討論，也大致上承襲這個原則架構。例如公共財務會計研究院（The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, CIPFA）便在 1995 年提出公共服務機構的機構治理原則，基本上都是運用卡德伯瑞報告的語言，只是特別強調管理公眾基金和處理公眾事務時，必須更注重無私（selflessness）、客觀和廉潔（probity）等標準。

不過，將針對私人企業的治理標準橫移到公共服務機構，引起許多批評。首先，私人企業只需向股東負責，但是公共服務機構卻必須向廣大的公眾負責，這是完全不同的權責關係。其次，卡德伯瑞報告主要為人所批評的一項缺失，便是該報告只關注於治理的「規範」面向（conformance），而忽略「成效」面向（performance）。因為一個理想的機構治理，除了防弊，也必須能有效地促進組織目標。而這個缺點轉移到公共機部門時，不僅沒有消失，反而更形複雜。一般人經

常誤解，認為公共服務機構似乎不像私人企業如此重視營運績效。事實上絕非如此。公共部門的組織表現不僅重要，也是向公眾負責的一部份，而且相對於私人企業以提高獲利數字為標準，公共服務機構的成效判斷特別複雜且困難；這類機構不只是要善用公共資金，也必須達成其他更重要的社會目標（引自 Hodges et. al., 1996: 145）。

因此，學者主張，公共服務機構治理的成效評估關鍵有二。第一，必須訂定明確公開的組織目標，以及針對這些目標設定適當的成效評估指標。第二，根據成效指標評估的結果，必須及時、正確公布，讓經由選舉產生的代表（包括民意代表與民選政府官員）能夠做出適當的決策，而最終的評判則反映在下一次的選舉。換句話說，公共部門提供公共服務的績效，應該聯繫上政治選擇以及政治責任；但前提是充分、及時的公開資訊（Hodges et. al., 1996; Smith, 1995）。

在英國方面，公共服務部門的治理原則課題從「卡德伯瑞報告」出版以來，大約經過十年左右的辯論與研究，CIPFA 於 2004 年結合學界專家成立獨立委員會，出版了極具代表性和權威性的《公共服務的理想機構治理標準》（OPM and CIPFA, 2004），提出六項治理原則（請見圖一）。其內涵不僅突顯公共部門相對於私人企業的特性，也能夠結合治理的規範與成效面向，值得我們參酌，詳述如下。



圖一：公共服務機構的六項治理原則

資料來源：OPM and CIPFA (2004: 4)。

一、為全體公民和服務使用者關注組織的目標與成效。

- (一) 明確認知組織目標，以及這個組織所意欲提供給公民和服務使用者的服務究竟為何；
- (二) 確保使用者獲得高品質的服務；
- (三) 確保納稅人提供的公共資金能夠被適當、合理運用。

二、有效執行清楚定義的功能和角色。

- (一) 統理機關（governing body）的功能必須明確。統理機關的成員

(governors，可翻譯為管理委員或董事)是經由選舉或任命產生的，他們基於公眾利益去指導和控制公共服務組織。主要任務包括與執行部門(the executive)共同建立組織的策略方向和目標、選任優秀適當的執行長、確保組織的表現能夠向公眾負責，以及確保組織管理的廉潔和誠信。因此他們必須向執行部門提出建設性的挑戰和監督，保證決策過程能夠容納公眾的意見，並促進該組織與其他組織的策略性合作。

(二)若設有執行董事(或稱常務董事)與非執行董事(一般董事)，二者之間的權責劃分必須清楚；但董事會仍作為一個整體承擔共同責任。

(三)董事會與公眾之間的關係必須明確。如前所述，董事基於公眾利益行事。如若董事是民選產生，那麼他們便直接代表公眾；如若為任命產生，則他們是以專業背景身份為主，但仍須建立管道廣為聽取各種公眾的意見。關於此點，稍後於第五和第六項將再繼續說明。

三、促進組織價值並透過具體施為展現這些價值。

(一)每一個公共服務機構都有其最重要的價值，包括基於法律所規定的最低標準價值(例如反歧視或平等近用)，董事會必須努力讓這些價值成為組織文化的一部份，並落實於日常運作。

(二)個別董事成員也必須遵守這些價值，以維繫有效的治理。

四、在接受充分資訊的前提下，進行透明嚴謹的決策與風險管理。

(一)董事會的決策過程必須透明，並以適當方式讓執行部門、機構員工以及公眾知曉。董事會的決策有如設定框架和參數(parameters)，然後交由執行階層去完成。董事會必須保持高度，不必介入執行細節。

(二)董事會必須獲得充分清楚的資訊以及專業客觀的建議，以做出最為適當的決策。

(三)必須建立一套危機管理系統，以辨認出可能的危機，並能夠適時評估和做出反應。

五、提昇治理機關(the governing body)各種能力以具備治理效能。

(一)確保董事(無論其為選任或派任)均必須擁有足以完成任務的技術、知識和經驗。因此應該廣為徵才接受各界舉薦，並增加其多樣性(年齡、族群、階級、性別和生活經驗等)；如此亦能增加公眾對董事身份嚴肅性的認知。

(二)董事的能力必須足以挑戰和監督執行階層所提供的資訊，因此他們的知

識必須不斷提昇。此外，個別董事以及董事會整體的表現也都必須接受評估。

(三) 董事會成員的組成必須兼顧延續性和穩定更新，以同時累積經驗引進新的思考。

六、與利害關係人 (stakeholders) 良性互動並使機構確實負責。

(一) 公共服務機構的負責對象主要是公眾，但也包括國會、相關政府部會和管制機關等。董事會必須清楚認知針對不同對象的不同權責關係，建立良好的對話管道，其中又以建立跟公眾之間的對話管道最為重要。

(二) 董事無論是選任或派任產生，都必須積極、持續地與公眾對話，而其中的關鍵便是機構必須加強和提高公眾參與對話的興趣和信心，同時特別考量公眾的異質性。

(三) 機構員工向治理機關負責，治理機關也必須對員工承擔嚴肅的責任。因此適當的聘任和升遷制度以及鼓勵建言和創意的工作環境都非常重要。

(四) 建立與相關機構 (institutional stakeholders) 的良性互動關係。公共服務機構跟國會、政府部會或地方政府都有不同關係，有些是主管機關，有些是合作夥伴。大部分的公共服務機構都必須與其他機構聯手，才能有效達成組織目標。

上述六項主要及細部原則雖然絕非千古不變的真理，但是已經涵蓋絕大部分的公共服務機構治理課題以及基本精神。綜合來說，公共服務部門的機構治理，除了一如私人公司治理，必須強調公開、誠信和負責等基本理念原則之外，在治理實務上，更強調明確的服務宗旨、董事（代表公眾治理該公共機構）的角色功能和治理能力、各種對內對外資訊的完整與可得，以及與公眾的暢通對話管道。當然，徒有原則不足以自行，接下來，便是實踐以及成效評估和檢討的問題：公共服務機構是否能發揮反身性，不斷地反省、調整和改進，同時建立和落實一套有效的評估系統，都是公共服務是否成功的種種關鍵。下一節將把討論焦點移到公共服務廣電機構此一重要且具有獨特性的公共服務部門的治理問題。

參、公共服務廣電的特徵及其機構治理

起源於歐洲的公共服務廣電，是民主社會制度設計當中非常重要的一環。一如歐洲理事會 (Council of Europe) 部長會議在 1994 年提出的布拉格決議 (Prague

Resolution) 所言：「公共服務廣電…支撐著民主社會之政治、法律和社會結構所賴以建立的種種價值，特別是關於人權、文化，以及政治上的多元主義」（Council of Europe, 1994）。公共服務廣電是什麼？任職歐洲廣電聯盟（European Broadcasting Union, EBU）法律與公共事務部的諮詢律師 Rumphorst 給了公共服務廣電清晰精準的定義（Rumphorst, 2003）：

公共服務廣電的廣播是：為公眾而作（made for the public）；由公眾資助（financed by the public）；由公眾控制（controlled by the public）。

此處所謂的「公眾」，一方面是指境內所有的人民，因此公共廣電就具有普及服務（universal service）的性質；另一方面，也意指對於社會中所有互異的群體，毫無歧視，平等照顧。在這三個內涵裡，第一個「為公眾而作」是指公共服務廣電的節目內容，應該符合哪些以及如何符合公眾的需求，包括：優質的資訊、教育和娛樂；呈現社會和文化多樣性；提昇或保障（國族）文化發展；以及建立公共領域和促進政治民主等等。這些任務、目標與價值的確立和落實，符應於上述「六項治理原則」的第一項。不過，要能夠達成這些目標和任務，必須有相應的基礎結構支持，此即第二個與第三個特徵的作用。

第二個特徵「由公眾資助」涉及公共服務廣電的第一層關鍵基礎結構：資金來源系統。為了維持公共服務廣電組織的獨立和穩定運作，透過收視執照費的徵收或是整體稅收（政府預算）方式提供的公共資金，是維持公共媒體獨立穩定運作的重要條件。即使晚近大部分的公共服務廣電財務已包含比例不等的廣告收入，但仍只是輔助性質，同時仍必須遵循獨立、公開、穩定原則，以及其他廣告播出規定（參見馮建三，1999；魏均，2006）。

而第三個特徵「由公眾控制」是有關公共服務廣電的第二層關鍵基礎結構，亦即權力機制的設計與運作如何能夠在實質意義上，讓公共服務廣電獨立運作並由公眾控制，而不是由政府、商業力量或任何特定團體和個人所控制。此即 Rumphorst 所說：

何謂由公眾控制？意即公眾的代表能夠確保公共廣電組織以最佳可能方式，履行其公共服務任務（Rumphorst, 2003: 6）。

這裡所涵蓋的公眾控制過程，即是本文所謂的「治理機制」的設計和運作。其中包含兩個面向：其一是透過法律和種種管制工具的設計，監督並確保公共廣電機構能夠履行其任務。從外部來看，這個過程即是所謂的管制，而從機構內部來看，

這便是上述 CIPFA 六項治理原則中的第六項所提及，公共服務機構必須有效回應外部的利害關係人（包括一般公眾以及政府、國會或獨立管制機關等單位）的治理原則。其二，是有關內部的組織決策與管理，透過組織架構和人事制度的安排，以使公共服務廣電組織適當運作和正常發揮功能，也牽涉到 CIPFA 六項治理原則的第二、三、四、五項原則。因此，本文藉用 CIPFA 六項治理原則，並綜合有關公共服務廣電機構之特徵，產生六項對應之公共服務廣電機構治理原則（參見表一）。

表一：公共服務廣電機構治理原則

公共服務部門之理想機構治理原則	對應之公共服務廣電機構治理原則
確認公共媒體的宗旨與目標	透過法律規定公共廣電的宗旨和任務。一般包括：提供普及服務、提供高品質內容、呈現社會和文化多樣性、提昇或保障（國族）文化發展，以及建立公共領域和促進政治民主等。
董事會（統理機關）的角色與功能	公共廣電的董事組成必須能夠代表公民，對公共廣電機構的運作負起監督與治理之責。
確立並實踐組織核心價值	公共廣電服務的核心價值包括普遍性、多樣性、獨立性與差異性等，需在決策設計和執行上，實現這些價值。
透明的決策程序與充分授權	董事會必須向各方諮詢意見，決策過程透明化，並將日常營運與節目製作授權執行部門。
提昇董事治理效能	董事會成員必須經過適當選拔過程，成立後必須提昇媒體相關專業能力，並接受評估；組成也必須兼顧經驗傳承與汰舊換新。
確實向利害關係人負責	董事會必須建立與公民閱聽人之間的暢通管道，接受一般公民監督，以及向其他外部機關（如國會或傳播管制機構）負責，並與其建立適當合作關係。此外，也必須照顧機構員工權益。

資料來源：本研究整理。

整體而言，本文認為在上述治理原則之中，有兩個方面的課題是治理是否成功的關鍵：第一，董事會的組成與任務；以及第二，董事會對「利害關係人」的負責方式，必須在此處做較深入的探討。

一、董事會的組成與任務

一般商業媒體機構負責的對象是股東以及股東的代表人，即董事會，而其代表之形成，主要取決於股權的持有多寡。但是公共媒體最高權力機關的成員，必須具有公眾的代表性，而其合法性，亦來自於全體公眾之託付，而不是該代表個人或其背後之團體所持有的資產。按照這個原則，公眾代表的形成方式及其職權定位是兩個最關鍵的環節。首先，在選擇和任命方面，Rumphorst (2003) 指出有兩種方式：第一種是由公民社會中被指定具代表性的機構和團體，主動推薦代表他們的人選。不過這一種方式在目前各國公視中較為少見，較為接近的案例應為加拿大的原住民電視網 (Aboriginal Peoples Television Network, APTN)，其 21 名董事中的 10 名由原民組織推派，另外 11 名再由董事會另舉行選舉產生。而德國 DW 和荷蘭 NOS 則有部分董事成員為民間團體或廣電協會推派代表 (公共電視策略研發部，2007)。第二種則是由政治上的人民代表，亦即國會，來主要負責提名，例如芬蘭的 YLE 董事會 (Administration Council) 由國會提名投票通過，瑞典的 SVT 董事會 (Administrative Foundation) 由國會各政黨提名，再由政府選任；或者採取國會、政府和總統 (或國王) 分享提名權的模式，例如法國 FTV、挪威的 NRK。必須強調的是，無論透過何種提名，採取第二種模式所形成的代表，仍應以代表公眾利益為執行任務之原則，而非代表提名他之政治團體的利益。

第二個關鍵，便是這些公眾代表要如何「控制」公共廣電組織？基本上，公眾代表所組成的統理單位 (此處皆稱之為董事會) 應該負責以下四個任務：反映公眾利益與公眾在廣電服務方面的需求、監督公共廣電組織是否確實履行其法定任務並適當回應公眾的需求、設定或同意公共廣電組織的上層發展策略和計畫，以及任命公共廣電組織的總執行長或總經理 (Director General) 與一級主管；亦即可以歸納為公民溝通、監督運作、上層決策以及人事任命等四項任務，透過這四項任務的完成，以及配合公共服務廣電之法定目標規範，基本上就能夠符合「由公眾控制」此一條件。其中公民溝通與監督運作兩項，牽涉到的是董事會的負責方式。

二、董事會的負責方式

如前所述，要確保公共服務廣電機構負責（accountable），從外部來看，是所謂公共媒體的管制問題，包括法定任務的規範、評估標準的建立，以及評估機制的執行等三個相互關連層次的管制架構（參見魏均，2006）。而從機構內部來看，董事會一方面必須配合監督機制，另一方面也必須對最主要的「利害關係人」——亦即公眾負責。就前者而言，根據各個國家公共媒體的不同管制架構設計，董事會扮演的角色便有差異。大部分西歐公共廣電機構的董事會必須向特定機構（可能是獨立管制機關、國會、行政機關或含括上述單位）提出報告，接受評鑑或審核，少數公共廣電則採行「自我管制模式」，其董事會等同於內部管制者，代表公眾擔負主要的監督責任（如英國 BBC 和德國 ZDF）。

其次，董事會必須扮演一般公眾與公共廣電行政執行部門的橋樑，不僅代表公眾監督公共廣電的表現，更必須反映公眾的需求以及對公共廣電表現的意見，因為那才是他們行使相關治理職權的真正依據。各個董事可以透過自身所屬或所代表的民間團體或社會關係，以及設立在公共廣電組織之外的各種諮詢性質委員會，直接與公民社會的各種群體有所聯繫，有效反映和傳達公民意見，並使其能夠實際影響決策。

以下我們可以透過 BBC 的例證²，更具體地說明上述兩個治理關鍵「董事會的組成與任務」以及「董事會的負責方式」。在 2007 年之前，BBC 的最高權力機關是由十二名首相提名、女皇任命的管理委員（Governors）所組成的管理委員會（The Board of Governors）。管委會中包含三名民族代表委員（National Governors），主要功能為代表蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭地區，其他委員則具備相關不同專長。2007 年一月起，管理委員會為理事會（BBC Trust）取代，同樣由十二名理事（Trustees）組成³，也同樣包含民族理事代表（the Trust members for the

² BBC 的皇家憲章於 2006 年年底更新，於 2007 年一月正式生效。此次憲章更新最重要的除了繼續維持收視執照費作為 BBC 財源之外，在 BBC 的組織架構上也進行了一些調整。不過，根據一般觀察，其實 BBC 的組織架構在體制和設計精神上並未有根本的改變，但調整的意義仍值得瞭解和探討；此即本文以下第四節的主題。

³ 從字面上來看，Trust 應該理解為「信託」或「信託委員會」，但 2007 皇家憲章第十二條說明道，在此處 Trust 取其一般字義而非法律意義。亦即此一統理機構乃作為公眾信任託付之對象，負責護衛和管理公眾利益，也因此其成員 trustees 並不是一般法律定義下的信

Nationals)。管委會 / 理事會一方面代表公眾利益，設定 BBC 提供公共服務的上層策略、審核並同意經營管理層級的營運計畫、負責任命執行長以及其他執行委員會 (Executive Committee / Executive Board) 人選，以及監督執行委員會能夠確實、適當地履行任務，亦即前述監督表現、上層決策和人事任命等三項功能之外，也必須協助反映公眾的意見和需求。但這一項功能並不由其直接執行，而是另行成立數個諮詢建議單位 (Advisory Bodies) 來承擔。

最主要的諮詢建議單位，在 2007 年之前稱為廣電諮詢委員會 (Broadcasting Council)。廣電諮詢委員會以英國的地理和民族為單位來設立 (即 National Broadcasting Councils)，包括蘇格蘭、威爾斯和北愛蘭，這些諮詢委員會的主席，也就是 BBC 管理委員會中的民族管理委員，他們並負責任命諮詢委員會的諮詢委員。至於英格蘭地區，則是設立數個區域廣電諮詢委員會 (Regional Broadcasting Councils)。所有這些廣電諮詢委員會的任務，主要就是主動蒐集並接收公眾對公共廣電服務的意見和要求，並向管理委員會反映和提出建議。為了能夠充分瞭解公眾的意見，他們也可以視需要自行再設下次級的諮詢委員會。2007 年之後，依照新憲章，廣電諮詢委員會改名為閱聽人諮詢委員會 (Audience Councils)，並明訂英格蘭的諮詢委員會與其他三地地位相同，僅設一個單位，因此共有四個閱聽人諮詢委員會。

簡言之，公共服務廣電組織內部的統理機關，必須是一個能夠持續發揮公眾與組織之間橋樑功能的委員會，方能擁有其代表性和正當性，以及發揮公共服務的精神。不過，除了上述較為上層的治理之外，董事會與行政執行部門之間的分工和關係，亦即較為接近機構管理的層次，仍存在許多值得進一步探討的問題。BBC 在 2007 年的組織調整，有相當程度的目的便在於解決這個層次的問題。以下，便從 BBC 轉型過程來進行討論。

肆、公共廣電機構的內部治理課題：以 2007 年 BBC 轉型為例

2006 年的 BBC 皇家憲章更新，主要是在兩大壓力背景下進行的。其一，當前

託人。根據這個說明，本文捨棄信託而採用理事這個中文翻譯，將 BBC Trust 翻譯為理事會。

BBC 主要任務之一是負責推動英國數位電視的轉換與發展，而由於此一跨入數位影音領域的公共服務，威脅到商業電視獲利前景，於是私人資本或市場派支持者多有呼籲 BBC 應接受更嚴格的外部管制（相關討論參見 Betzel & Ward, 2004; Cave, Collins & Crowther, 2004; Whittle, 2004）。其二，BBC 對於執政的工黨政府在 2003 年參與美國入侵伊拉克軍事行動多所批評，記者 Andrew Gilligan 報導指出英國政府有隱瞞情報和誤導民意之嫌。而後政府委託獨立大法官 Lord Hutton 進行調查，調查報告在 2004 年出爐後，譴責 BBC 遠多於政府，導致 BBC 管委會主席與總經理雙雙辭職以示負責（也是一種抗議）。儘管當時民調顯示民眾在此事中對 BBC 的信任和支支持度高於政府，但是也同樣引發不少對 BBC 加強管制的聲音。在這個脈絡下，BBC 憲章如何修改，BBC 本身如何回應，我們可以從三個層次來探討，並對本文的討論主旨有所參照。

一、管制與治理的區隔與爭議

如前所述，BBC 的管理委員會，在某種意義下等同於一個管制單位。但是另一方面，這個委員會又在某個程度上涉入了組織的決策和運作，包括設定上層的組織策略、同意經營層級所提出的營運計畫，以及任命經營高層人事等。長久以來，管理委員會和執行長以及整個經營團隊之間的關係密切，所謂「啦啦隊兼裁判」（曹琬凌，2004），是內部爭端的來源，也是外界批評的焦點之一。事實上，早在 1978 年，當時政府出版的廣播政策白皮書即曾主張，BBC 的管理委員會應回歸單純的監督角色，而不要涉入管理面向（Briggs, 1979: 236）。而在 2004 年的「赫頓報告」之後，批評者認為 BBC 的管理委員會無法充分完成管制和監督的角色，必須另在外部設立管制和監督機構。2006 年皇家憲章更新審查小組主持人 Burns 爵士所提出的「公共服務廣電執委會」（Public Service Broadcasting Commission），便是其中一個方案。

另一方面，根據 2003 年《傳播法案》（Communication Act 2003）成立的新傳播管制機關「傳播管理委員會」（Office of Communications），其管制範圍並不包括 BBC，也趁機表達強烈的管制企圖，希望正式成為 BBC 的外部管制機關。BBC 現任理事會主席（前管委會主席）Michael Grade 在面對 Ofcom 咄咄逼人的「管制」企圖提案時，特別倡議「治理」這個概念，他說，

治理（governance）與管制（regulation）有所不同。治理涉及綜理事務

(stewardship)⁴，特別是財產的相關事務綜理，以及公共利益的相關事務綜理。這便是 BBC 的管理委員和 Ofcom 不同之處。Ofcom 本身並不需對任何人的財產負責 (*The Guardian*, June 29, 2004)。

最後，前述兩項方案都因為極可能危及 BBC 的獨立性而未被接受。2006 年底通過的皇家憲章，採納的是當時文化媒體與運動部 (DCMS) 所提出的管委會轉型為理事會的方案。此一方案基本維持了 BBC 內部自我管制的架構，但是更明確地將理事會的職權和功能與執行、經營層次切割。新皇家憲章第七條明訂設立執行委員會 (Executive Board)，理事會與執行委員會互相獨立，扮演不同角色，前者在考量公共利益的基礎上，負責設定 BBC 運作的整體長期策略，以及對後者的工作進行監督；後者則是負責所有的日常營運管理，並根據前者所設定的目標，提供 BBC 的具體服務。

嚴格來說，這個組織架構，跟以往並無根本不同。2007 年以前，BBC 也同樣設置了執行單位 (Executive Committee)，不過當時並未明文規定於憲章之中。如今的條文特別強調理事會的內部管制地位以及監督的功能。理事會雖然還是身兼監督和決策之責，但是其決策設定的來源，是以法律規範以及公眾意見為基礎 (如前所述)。同時，新憲章中 (第二十三條) 也特別強調，決策過程務必做到公開和透明。另一方面，其與執委會之間，也釐清為監督和執行的關係。由此希望平息外界的質疑，但又能保持 BBC 的獨立運作。當然，這套架構能否真正解決過去的問題，又或者可能有新的問題，尚待觀察。

二、政策與行政的分工架構

1964 年時，英國著名財經雜誌 *The Economist* 曾針對 BBC 管理委員會和執行層級的差別提出一個簡潔看法：「一謂行政 (administration)，一謂政策 (policy)，二者有別」 (引自 Briggs, 1979: 177)。然而，管理委員會負責制訂政策，執行委員會負責行政運作，表面上雖然清楚，但是從 BBC 的發展歷史來看，就可以發現其實並不是如此黑白分明的。管理委員會、管委會主席以及總執行長之間，往往因為不同的人事組合，而產生不同的運作樣貌和結果，有時是內部的衝突

⁴ 根據《劍橋字典》線上版 (<http://dictionary.cambridge.org/>)，所謂管事人或理事人 (steward) 指的是「負責組織特定活動、提供服務給特定對象，或看管特定地方的人」，而 stewardship 便是理事人控制和組織其所負責之任務的種種方式。

導致缺乏效率，有時則是兩個單位過於密切，導致外界對於監督不周的批評（參見 Briggs, 1979）。

因此，BBC 的 2007 新憲章對理事會的功能做了更清楚的界定，歸納主要有九項職權，企圖降低個人因素帶來的影響（請見表二）。

表二：BBC Trust 職權列表

職權	說明
擬定策略 (strategy)	理事會設定 BBC 的策略方向，並公布 BBC 的服務宗旨 (purpose remits)。
核發服務執照 (service licences)	基於服務宗旨，理事會給予每項 BBC 服務一份服務執照，其中規範其宗旨任務、總預算 (headline budget)，以及如何提供服務以完成目標；往後理事會將據此監督著。假如執行委員會希望建立新的服務，或者是對於現存服務有重大改變，需先徵詢理事會的同意。
通過編輯標準 (editorial standards)	BBC 的編輯方針 (editorial guidelines) 由執行委員會規劃，其通過和修正需經理事會同意。編輯方針設定了 BBC 的播送內容所應符合的標準，而理事會將據此監督 BBC 的編輯表現，但不會進行事前審查。執行長是 BBC 編輯總負責人，對於所有編輯決定負最後責任。
核可預算計畫和監督財務狀況	理事會在財務方面的角色包括，(1) 許可 BBC 執委會所擬定的上層策略和預算；(2) 對於 BBC 特定的活動進行成本效益評估；(3) 確保 BBC 遵循公平交易政策；(4) 確保執行委員會對於主要營運風險提出適當評估。
接受抱怨與訴願 (complaints and appeals)	理事會設定接受公眾抱怨的運作架構，交由 BBC 執行委員會處理；而理事會負責聽取訴願。
出版年度報告 (annual report)	理事會負責出版 BBC 年度報告，報告分為兩個部分，第一個部分是理事會對於 BBC 經營管理部門表現的評論，以及理事會本身的活動與年度

職權	說明
	帳目資訊；第二部分由 BBC 經營管理部門提出，對於理事會所交代任務的達成狀況自我評估，以及內部稽核紀錄。
核可節目政策計畫（statements of programme policy）和監督執行	執行委員會擬定並公告年度節目政策計畫，理事會同予以許可和後續監督。
任命執行長（Director-General）	理事會負責任命執行委員會主席，目前同時也是執行長（根據 2007 憲章，執行長是執委會當然成員，但執委會主席不一定要由執行長擔任，亦可由非主管委員（non-executive member）擔任）。執委會的非主管委員需經理事會同意後，由執委會任命。
訂定和核可主管薪資（executive remuneration）	理事會負責訂定執行長的薪資，執委會其他委員薪資由執委會下設的敘薪委員會（Remuneration Committee）提出，經理事會同意。

資料來源：

整理自 http://www.bbc.co.uk/bbctrust/about/purpose_and_role/executive_board_relationships.html

據此我們可以更加確認理事會是一個內部管制者的角色，它只負責設定策略目標、審核預算、同意高層人事，以及監督表現，它不涉入具體的決策，更不直接涉入節目製作和編輯事務。此外，為了讓理事委員會能夠有效獨立運作，處理監督業務，理事會自行設置業務行政單位，稱之為理事會秘書處（BBC Trust Unit），聘僱必要行政人員，直接受理事會指揮。

三、執行部門的設置與角色

2007 年以前，BBC 同樣存在執行單位（Executive Committee），但主要是由執行長自行組成，並未明文規定於憲章之中。2007 年之後，執行委員會的設置明確化，其功能和組成方式，尤其值得注意。在職權方面也明列九項，與理事會區隔（參見表三）。

表三：BBC 執行委員會職權列表

職權	說明
提供服務	根據理事會設定的宗旨任務、服務執照和策略，提供 BBC 的服務。
內容製作	指導 BBC 的編輯與創作輸出（editorial and creative output）。
行政管理	BBC 的日常營運管理。
確保符合法律規範	確保 BBC 的運作符合相關法律和管制規範。
履行理事會交付任務	確保理事會依照職權對執委會提出的任務要求能夠被履行。
人事管理	任命和管理 BBC 以及其分支單位的人事和運作。
有效財務運用	處理 BBC 財務並確保成本效益。
承擔表現之責	向理事會報告執委會本身、BBC 以及分支機構的表現並負責。
遵守理事會決議	配合理事會所做有關行使其功能的各項決議。

資料來源：整理自 <http://www.bbc.co.uk/info/running/executive/index.shtml>

在執委會的組成方面，主要是由執行長帶領一級主管組成，但其最大特色是規定必須同時包含數名非行政主管委員（non-executive members），扮演類似獨立委員的角色。非主管執委的人數不得低於四人，或必須為總執委人數的三分之一以上，二分之一以下（2007 皇家憲章第二十八條）。以 2008 年三月運行的 BBC 執委會為例，執委共十六人，行政主管委員十人，非行政主管執委六人；其職務和專責的分佈，可供我們對執委會內部組成做進一步瞭解（參見表四）。

表四：2008年3月BBC執委會成員及專責列表

執委性質	職稱及姓名
主席	執行長 (Mark Thompson)
副主席	副執行長兼新聞總監 (Mark Byford)
行政執委	聲音與音樂總監 (Jenny Abramsky, Director, Audio and Music)
行政執委	影像總監 (Jana Bennett, Director, Vision)
行政執委	行銷、公關與閱聽人服務總監 (Tim Davie, Director, Marketing, Communications & Audiences)
行政執委	新媒體與科技總監 (Ashley Highfield, Director, Future Media & Technology)
行政執委	人事長 (Stephen Kelly, Director, People)
行政執委	財務長 (Zarin Patel, Group Finance Director)
行政執委	海外及商業服務執行長 (John Smith, Chief Executive Officer, BBC Worldwide)
行政執委	營運與策劃研發長 (Caroline Thomson, Chief Operating Officer)
非行政主管執委	資深獨立執委 / 財務專長 (Marcus Agius, Senior Independent Director)
非行政主管執委	組織管理專長 (Val Gooding)
非行政主管執委	工程專長 (Mike Lynch)
非行政主管執委	財務專長同時擔任執委會下的稽核委員會主席 (David Robbie)
非行政主管執委	節目製作專長 (Samir Shah)
非行政主管執委	法律專長同時擔任執委會下的公平交易委員會主席 (Robert Webb)

資料來源：整理自 <http://www.bbc.co.uk/info/running/executive/biographies.shtml>

由以上資訊，我們可以獲得幾項有關執行委員會設置的重點。第一，在相關管制規範以及理事會所設定的策略目標下，執委會對 BBC 的組織營運與服務提供負全責。第二，執委會的組成，以功能性和專業性為考量，除了內容服務方面，傳統的重要部門如人事與財務，以及晚近特別受到重視的行銷公關、策劃研發以及新媒體發展，都是執委會需要的重要專業。第三，執委會的組成和運作，是以跨頻道、跨服務的整體公共廣電集團規模為考量，單一服務或頻道的台長或主管，其層級附屬於執委會之下。

整體而言，作為全球公共服務廣電代表的 BBC，在晚近的轉型，依然堅持了公共廣電的基本精神和原則，包括獨立自主、多元服務和公共參與等，同時也針對機構治理的透明度、負責機制和組織架構進行改良，足以提供我國公共廣電機構的發展作為重要參照。

伍、代結論：我國公廣集團治理改革課題與方向

本文從機構治理的相關概念與機構治理的重要原則切入，探討公共服務廣電機構的理想治理，並以英國廣播協會 BBC 為例，論及公共廣電機構內部治理的相關課題和機制設計。接下來，本文將以上述探討為基礎，對我國公共服務廣電發展所應該考量的機構治理議題，略作討論，同時作為本文結語。此處處理應再次說明，BBC 案例自有其內在與外在之特殊脈絡，尤其與英國獨立公共機構的運作文化和傳統有關。台灣無論是在憲政架構上與公民社會成熟度上，相較起來均有極大差異，不但不宜直接橫移經驗，台灣公共電視的改革，亦不可能僅取一端，而需要整體的、多面向的連動改革。

如前言所述，我國公共電視於 2006 年年初開始邁向集團化發展，該年七月一日掛牌改名為公共廣電集團，但公共廣電媒體的法律根據《公視法》卻尚未完成配套修法。在實務運作面，為配合集團化運作，公視基金會內部先行成立的集團執行委員會，並由公視基金會總經理兼任執行長，但相關職能與分工架構也沒有完全釐清和確認；集團執行長的設置，並未充分發揮作用⁵。加上集團化轉型在財務方面

⁵ 此為根據本文研究者對公共電視台前任總經理胡元輝的訪談記錄（訪談時間 2008 年 4 月 3 日）。胡元輝於 2004 年年末起擔任公視基金會第三屆董事會任命的公視總經理，至 2007 年年終卸任。胡元輝歷經公視基金會的重要轉型過程，對相關治理議題有親身體認與見解。

的需求甚殷，政府相關單位卻未能配合及時撥付，導致公共電視集團化的工程，至本文寫作之 2008 年三月仍無實質具體進展。

為達成我國公共廣電集團化發展目標，《公視法》的修正乃為當務之急。而其中與本文問題意識相關的機構治理問題，亦即原法第十三條到二十六條有關董事會與總經理之設置和職權，無論是就公視基金會和電視台的營運經驗，或未來集團化擴大運作架構而言，都是相當重要的。以下參照前述幾節的探討，提出以下五項治理原則調整和修法之方向。

一、董事會的法律本質和定位

《公視法》第十三條：「公視基金會設董事會」，但並未明確給予法律定位，僅能從第十五條董事會職權以及第十七條董事長職權看出，董事會應為基金會的最高權力機關。未來應增補相關文字，將董事的本質明訂為 Rumphorst 所強調的「公眾代表」身份（例如註 3 所述 BBC 憲章明訂理事為公眾信託之對象），董事會代替全體公眾扮演監督、管制者之角色，並負責保障全體公眾之利益，確保公共廣電機構之理想表現。由此，董事的自我角色認知明確化，便能相當程度上避免機構內部治理的矛盾與無謂消耗。

二、董事會的職權調整

與前項相關，原法第十五條規定之董事會掌理事項共十項⁶，其中除了第三、六、八、九、十等五項較無爭議外，其他五項都有涉入實際經營和管理層次的模糊性和疑問。公視第三屆總經理胡元輝也指出，根據實際運作經驗，第二項「核定年度工作計畫」、第四項「決定電臺節目方針及發展方向」，以及第七項「訂定、修正關於事業管理及業務執行之重要規章」，尤其容易引發董事會與執行部門之間的權責矛盾。因此，未來之修正方向，應明確化董事會之掌理事項，在根據法律以及公眾需求的基礎上，設定基金會的整體發展方向和策略目標，並進行監督和評估，但不涉入節目編輯方針與各部門日常營運和管理。而原法中多項條文使用的

⁶ 包括(1) 決定公視基金會之營運方針；(2) 核定年度工作計劃；(3) 審核公視基金會年度預算及決算；(4) 決定電臺節目方針及發展方向，並監督其執行；(5) 決定分臺之設立及廢止；(6) 修正公視基金會之章程；(7) 訂定、修正關於事業管理及業務執行之重要規章；(8) 遴聘總經理並同意副總經理及其他一級主管之遴聘；(9) 人事制度之核定；(10) 設立各種諮詢委員會。

「決定」字眼，也應視情況改為「核定」，授予執行部門更充分的自主性。

三、董事會的選任與組成

依據原法第十三條，十一至十五名董事的選任程序是「由立法院推舉十一至十三名社會公正人士組成公共電視董、監事審查委員會。由行政院提名董、監事候選人，提交審查委員會以四分之三以上之多數同意後，送請行政院院長聘任之。」當初之立法原意，是希望透過此一間接選任程序，避免行政或立法單位的政治勢力直接干預。然而實際上的運作，並無法真正排除此一疑慮，而且權責不明。最近一次第四屆公視董事的選任過程，便出現審查委員資格疑問、過程不透明，以及民間無法監督等弊病，受到外界極大批評（魏均，2007）。呼應本文第二節所舉部分學者之主張：「公共部門提供公共服務的績效，應該聯繫上政治選擇以及政治責任」，因此未來公視董事之選任，應考慮回歸憲法架構下的行政立法關係，單純化為行政院提名立法院同意之程序，以使權責相符；並規定配套措施，如提名諮詢與公開審查，使過程透明可供外界監督。

四、公眾參與和溝通的強化

原法第十五條董事會掌理事項最後一項提到：「設立各種諮詢委員會」，既未具明確之強制性，也無法突顯納入公眾參與之必要性。未來應可參考 BBC 憲章設計，明訂常設性的分區閱聽人諮詢委員會，或是其他適當能夠代表公眾的諮詢委員會，並規定董事會必須系統性、常規性地諮詢這些公眾委員會，以及承擔將公眾意見蒐集和傳達至董事會內部做為上層決策參考的責任。此外，年度報告的製作、內容和公布方式也應法制化，尤其是內容中應該區隔董事會和執行單位的不同工作報告，以讓公民社會和相關單位不僅能夠藉此評估公視營運表現，也能監督董事會的表現。

五、執行部門的設置與定位

原法並無執行委員會之設置，僅設置總經理和副總經理之職位，第二十三條並規定總經理「接受董事會指揮監督，執行基金會業務」，其與董事會之運作關係，並未互相獨立；而「指揮」字義也容易引起爭議。誠如胡元輝在接受本研究訪談時主張的，「如若公視確然走向集團化發展，執行委員會之設置事屬必要，方能進行集團總體經營考量，並協調各單位運作」。因此，未來修法應考慮明訂設置執行委

員會，總經理改稱執行長，原則上並兼執委會主席。執委會的組成，依集團發展需求設置，並以專業性和功能性為考量。由於我國公視正處於集團化過渡階段，在執委會的人數與資格上不需作太過明確之規定，而由執行長掌握一定之彈性和功能考量來決定，並經董事會同意。在職權上，也必須更加明確訂定其掌理事項，以及與董事會之間的區隔和關係。

總結以上討論，英國 BBC 發展歷經八十餘年，於今猶需面對各種外在政經和社會情勢的變化而不斷調整其治理架構和原則。我國公共廣電機構成立至今剛滿十載，當然尚有許多治理課題需要改進，如果能適當參酌理想機構治理原則，以及從國外重要案例取得寶貴經驗，即便無法事半功倍，至少可以降低不必要的資源耗費，進而提昇效能和貢獻。

參考書目

- 公共電視策略研發部 (2007)。《追求共好：新世紀公共電視》。台北：藍海文化。
- 曹琬凌 (2004 年 11 月 11 日)。〈BBC 憲章審查，目標改革董事會〉。上網日期：2007 年 8 月 1 日，取自公共電視台研究發展部岩花館網頁 <http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/2004/041111a.htm>
- 馮建三 (1999)。〈公共性的詭譎：比較英德法義台的公共電視爭議〉，《台灣社會研究季刊》，34: 133-186。
- 葉銀華、李存修與柯承恩 (2002)。《公司治理與評等系統》。台北：商智文化。
- 戴至中、陳正芬譯 (2005)。《公司治理簡單講》。台北：美商麥格羅·希爾。
(原書 Colley, J.L. Jr. et. al. [2005]. *What is corporate governance?* New York: McGraw Hill.)
- 戴至中、陳正芬譯 (2003)。《公司治理》。台北：美商麥格羅·希爾。(原書 Colley, J.L. Jr. et. al. [2003]. *Corporate governance*. New York: McGraw Hill.)
- 魏均 (2007)。〈公視改朝換代低調，集團發展前景未卜〉，《目擊者》，62: 8-9。
- 魏均 (2006)。〈公共廣電的管制問題：並試論我國公共廣電集團與 NCC 之(可能)關係〉，《中華傳播學刊》，10: 3-25。
- Betz, M. & Ward, D. (2004). *The regulation of public service broadcasters in Western*

- Europe. *Trends in Communication*, 12(1), 47-62.
- Buliding public value: the BBC's submission. (2004, June 29). *The Guardian*.
- Briggs, A. (1979). *Governing the BBC*. London: British Broadcasting Corporation.
- Coppens, T. & Saeys, F. (2006). Enforcing performance: New approaches to govern public service broadcasting. *Media Culture & Society*, 28(2), 261-284.
- Collins, R. (2006). Internet governance in the UK. *Media, Culture & Society*, 28(3), 337-358.
- Clarke, T. (ed.) (2005). *Corporate governance: Critical perspectives on business and management* (Vol. V). London and New York: Routledge.
- Cave, M., Collins, R. & Crowther, P. (2004) Regulating the BBC. *Telecommunications Policy*, 28, 249-272.
- Council of Europe. (1994). *The media in a democratic society*. Retrieved Dec 1, 2007, from http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_coe_mcm_resolution_psb_07_081294_tcm6-4274.pdf
- Frederick, W. C., Davis, K. & Post, J. E. (1992). *Business and society: Corporate strategy, public policy, ethics* (7th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Hodges, R. (Ed.). (2005). *Governance and the public sector*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hodges, R., Wright, M. & Keasey K. (1996). Corporate governance in the public services: concepts and issues. Reprinted in T. Clarke (Ed.), (2005). *Corporate governance: Critical perspectives on business and management* (Vol. V). (pp. 139-155). London and New York: Routledge.
- McQuail, D. (Ed.). (2006). *Mass communication: Media system, economy, governance and globalization* (Vol. 2). London: Sage.
- OECD (2004). Survey of corporate governance developments in OECD countries. Reprinted in T. Clarke (Ed.). (2005). *Corporate governance: Critical perspectives on business and management* (Vol. V). (pp. 3-44). London and New York: Routledge.
- OPM and CIPFA (2004). *Good governance standard for public services*. Retrieved Feb 2, 2008, from http://www.cipfa.org.uk/pt/download/governance_standard.pdf.
- Raboy, M. (Ed.). (2003). *Public broadcasting for the 21st century*. Luton, Bedfordshire, England: University of Luton Press.
- Rumphorst, W. (2003). Model Public Service Broadcasting Law, revised edition. Retrieved from http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_p_model_law_psb_

210207_tcm6-50150.pdf

- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Siune, K., & Hultén, O. (1998). Does public broadcasting have a future. In D., McQuail and K., Siune (Eds.), *Media policy: Convergence, concentration and commerce* (pp. 23-37). London: Sage.
- Smith, P. (1995). Performance indicators and outcome in the public sector. *Public Money & Management*, 15(4), 13-16.
- Tracey, M. (1998). *The decline and fall of public service broadcasting*. Oxford: Oxford University Press.
- Whittle, S. (2004). Public service broadcasting in the new media age: The BBC's experience. *Trends in Communication*, 12(1), 3-13.

A Preliminary Study on the Corporate Governance of Public Service Broadcasting: Issues, Principles and Mechanisms

Ti Wei *

ABSTRACT

Based on the concepts of corporate governance, the article explores the principles of good corporate governance of public service broadcasting (PSB). Take British Broadcasting Corporation (BBC) as the primary example, related issues and operational mechanisms of the internal governance of PSB are also discussed. The article concludes that the selection and appointment procedures of the governors and the mechanism for making the board of governors accountable to the public are keys to the good corporate governance. At the end of the article the conclusions are linked with the current transformation of Taiwan's PSB and some suggestions of legislation are proposed.

Keywords: British Broadcasting Corporation (BBC), corporate governance, public service broadcasting, Taiwan Broadcasting System (TBS)

* Ti Wei is an Assistant Professor at the Department of Communication and Technology in National Chiao-Tung University, Hsin Chu City, Taiwan. e-mail: tiwei@mail.nctu.edu.tw..

