

國立政治大學公共行政學系碩士論文

公共電視基金會獨立性及監督機
制之研究——以董監事選任及財源
面向分析



指導教授：莊國榮 博士

研究生：謝妮珊

中 華 民 國 9 9 年 6 月

摘要

本研究之討論重心源於 2008 年底爆發之公共電視預算遭凍結爭議，其所導引出我國公視以政府預算為財源模式之設計及行政、立法機關對財務之監督權限，以及財源監督實際運作與公視「獨立性」的目的出現衝突之問題。另一方面，2009 年公視基金會董監事第四屆增聘過程一連串爭議事件，也使該屆董事會組成員額增補之正當性、選任程序公開性等爭點浮出檯面。此外，現行公共電視董監事選任制度設計及其運作能否充分發揮公視應有的獨立與專業治理之功能等問題均成為本研究關注之重點。

本研究透過文獻檢閱及深度訪談探討國內外公共電視董監事選任制度之設計，檢視我國公視基金會董監事近來選任過程之爭議。研究發現，我國公視董監事選任過程受國會政黨與執政者執行偏差之影響甚大，也顯示公視董監事選任程序規定的缺漏以致政黨與行政權有操弄提審過程的空間。並對維持現制下如何透過修法改善董監事的選任程序提出看法，以及建議未來公視基金會董監事選任制度可朝專業多元與責任政治之方向改革。

其次，透過文獻及訪談分析我國公視以政府預算捐贈為主之財源模式設計及其所衍生的外部監督機制，在實務運作上可能造成政治力藉由預算監督權限和程序以干預公視獨立性與節目自主之情形。研究發現，公共電視之財源模式影響外部監督之規範密度，現行以政府預算為財源所衍生之外部監督機制，其實際運作與財源模式當初設計為保障公視獨立於政治力量之外之目的有所扞格；並探討立法院在財源監督過程對公視獨立性保障之影響。此外，對於我國公視需維持政府預算為財源模式，其外部監督機制如何再規範，以在公視的獨立自主與運用公共財源的績效課責之間尋求平衡提出政策建議。

關鍵詞：公共電視、獨立性、公共任務、外部監督、董監事選任、財務保障、課責

Abstract

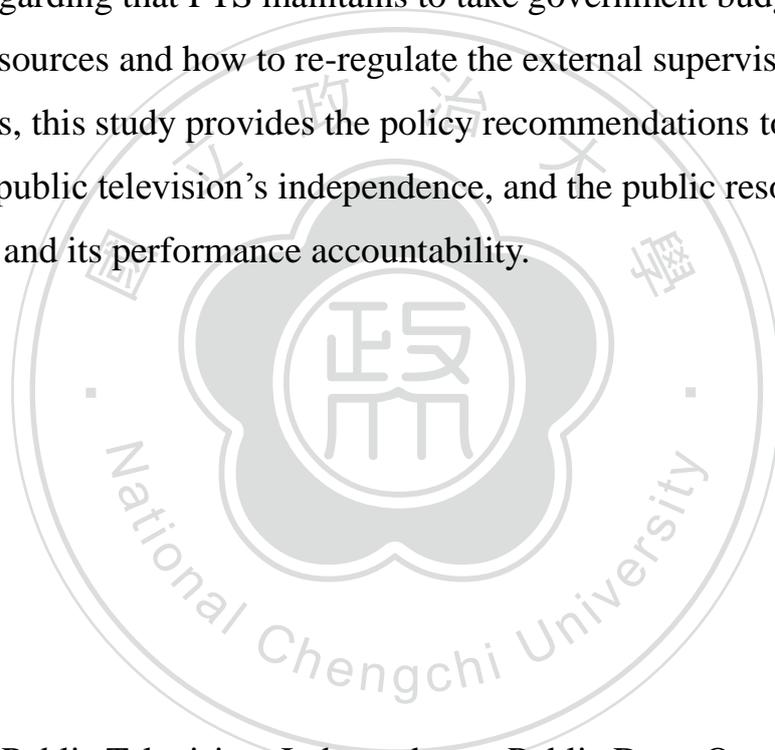
In this study, the focus of discussion is on the disputes that the budget of Public Television Service Foundation(PTS Foundation) was frozen breaking out at the end of 2008. It presents the conflicts among the model that PTS relies on the government budgets for financial resource, the surveillance jurisdiction of government for financial affairs, and the purpose to protect independence of public television by external oversight on actual operation. On the other hand, the series of controversial incidents during the 4th board of directors and supervisors recruitment of PTS Foundation in 2009, made the disputes to surface, such like the legitimacy of the board of directors and election procedures not sufficiently open. In addition, the present system of elected directors and supervisors of PTS, whether its operation brings the function of public television's independence or not, and other issues have become the points in this study.

Through literature reviewing and interviews, this study confers the design for election system of Board of directors in domestic and foreign public television, reviews the disputes in the process of the recently elected directors and supervisors of PTS. This study finds that the election process of directors and supervisors in PTS are deeply influenced by the congress party and ruling authority's deviation of implementation, also shows that the gaps of the election process of PTS board of directors and supervisors let the parties and executive power have the space to manipulate the elected process. Moreover, this study provides the suggestion how to amend the law and improve the shortage of the election procedure of the directors and supervisors in order to maintain the current system, and suggests the future election system can be reformed toward to the direction of professional diversity and responsibility politics.

Next, on the model design that PTS takes the government budgets as financial resources and the external oversight mechanisms derived, in practice,

the operation may result in the situation that the political power by the authority and the budget monitoring procedures could interfere with the public television's independence and its programs. The study finds that the model of public television's financial resources affect the standard density of the external oversight. The current external oversight mechanisms taking government budget as financial resources breaks the purpose of protecting public television from the political power.

This study discusses the impact that the Legislative Yuan's monitors the procedure of financial resources to the independence of public television. In addition, regarding that PTS maintains to take government budgets as financial resources and how to re-regulate the external supervision mechanisms, this study provides the policy recommendations to find balance among the public television's independence, and the public resources application and its performance accountability.



Keywords: Public Television, Independence, Public Duty, Outside Supervision, Elections of board of Directors and Supervisors, Financial Guarantee, accountability

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的與問題	3
第二章 文獻探討	5
第一節 公共電視獨立性保障之相關文獻	6
壹、公共廣播電視在民主國家之角色及任務	6
貳、公共電視獨立性制度保障之相關文獻	7
參、小結	8
第二節 公共電視董監事選任制度及運作之相關研究	9
壹、公共電視董監事之選任制度與程序	9
貳、公共電視董監事選任運作與其監督之相關文獻	10
第三節 公共電視經費來源及監督之相關文獻	12
壹、公共電視之經費來源模式	12
貳、公共電視在財務來源上之監督方式與其運作	12
參、小結	13
第四節 小結	15
第三章 研究設計	17
第一節 研究範圍	17
第二節 個案背景：我國公共電視之形成背景與現況	19
第三節 研究方法	21
壹、文獻分析法	21
貳、深度訪談法	22
第四節 資料處理及分析面向之建立	26
第四章 公共電視獨立性保障之制度及外部監督	28
第一節 公共電視獨立性保障及公共任務履行之制度設計	28
壹、公共電視獨立性意涵及獨立性保障之制度設計	28
貳、我國確保公共電視獨立性之制度設計及其問題	30
參、公共電視之公共任務及確保法定任務履行之制度設計	31
肆、小結：公共電視制度性保障之消極與積極要件	33
第二節 公共電視之外部監督及其規範	34
壹、公共電視之外部監督機制及其類型	34
貳、公共電視外部監督之主體及運作方式	34
參、國家對公共電視在董監事選任及財務保障上之監督權限	37
第五章 公共電視董監事選任制度及監督之運作	42
第一節 我國公共電視董監事之選任制度與運作	42
壹、各國公共電視董監事選任制度之設計及其目的	42
貳、公共電視董監事之選任方式及程序	43
參、增加公共電視基金會董事員額之修法理由及爭議論述	47

肆、公共電視董監事之組成任務與監督	49
伍、我國公共電視基金會董監事選任制度之檢討	52
第二節 公共電視董監事選任及監督實際運作之問題	54
壹、2007年公視基金會第四屆董監事選任過程之爭議分析	54
貳、2009年公視基金會第四屆董監事增聘過程之爭議分析	55
參、我國公共電視董監事選任程序規定實際運作之檢討	61
肆、我國公共電視董監事選任制度及程序與監督之修法方向	63
第六章 公共電視財務保障及監督實際運作之問題	69
第一節 公共電視財務保障制度之設計	69
壹、各國保障公共電視經費來源穩定性之目的	69
貳、各國公共電視之主要財源模式	71
參、我國公共電視以政府預算捐贈為主的財源模式	72
肆、公視財務穩定性與公共服務績效之關係	75
第二節 我國公共電視財務監督機制實際運作之分析	79
壹、政府編列預算捐贈公視所衍生之外部監督實務運作問題	79
貳、政府預算捐贈公視所衍生行政、立法監督之檢討	90
參、我國公共電視財務保障制度改進之道	92
肆、小結	98
第七章 結論與建議	100
第一節 研究發現	100
壹、我國公視董監事選任過程受政黨與執政者執行偏差之影響	100
貳、公共電視之財源模式影響外部監督之規範密度	100
參、維持政府預算為財源模式其外部監督機制之再規範	102
肆、我國公視董監事選任與財源之制度設計不足以因應角色功能之轉變	102
第二節 研究建議	104
壹、公共電視董監事選任制度朝專業多元與責任政治之方向改革	104
貳、維持現制下透過修法改善董監事提審過程之缺失	104
參、公共電視財務保障朝更為獨立穩定及多元化之財源模式修正	105
肆、重建相對應公共電視積極的角色功能之內部課責機制	106
參考文獻	111
附錄一 行政院100年3月通過之公共電視法修正草案	115
附錄二 媒體改造學社公共廣播電視法修正草案	118
附錄二 監察院糾正新聞局之決議文	145

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

2008 年底公共電視 97 年度一半預算遲未解凍、98 年度一半預算再遭立法院凍結之際，立委林益世以監督公共電視經費運用為理由，提案要求公視執行預算時，包括新聞與一般節目的企劃、製作與播映等逐條內容，均須報請主管機關核可同意始能動支；甚至提修法案增加公視基金會董監事員額，由目前的 11 至 15 人，增加到 17 至 21 人。公共電視預算遭凍結風波，引發了社會各界對公共電視角色的重新正視及廣泛討論，包括媒體改造學社、台灣媒體觀察教育基金會等媒體改革團體除發表對於立法院未能解凍公視預算及通過附帶決議之聲明，並號召民間團體及公視員工至立法院請願，更集結社區大學全國促進會、公民監督國會聯盟等多個社運團體於 2009 年 1 月 1 日發起「搶救公視、監督國會」大遊行，以及 1 月 9 日「藝文界搶救公視大作戰」，串連公民社會以抗議行動施壓國民黨及林益世直至撤回影響公視獨立運作的提案。

2009 年 6 月，立法院三讀通過公共電視法第 13 條修正案，該條文增加公視基金會所設董事會席次由現行的 11-15 人，增為 17-21 人。而行政院新聞局旋即透過立法院審查委員會，依據新法，於同年 7 月增補了 8 名董事，1 名監事。該波增聘董事之爭議源自國民黨團延續對公視預算解凍之附帶決議所提，為提高董事會的代表性，然而卻被在野黨及民間團體質疑執政黨有藉此改變董事會結構、增加行政權對公視人事控制力之虞。爾後監察院則於同年 12 月針對新聞局在第四屆公視基金會第二次增補董事提審過程缺失，以及有關董事會合法員額之認定前後矛盾，提出糾正案。2008 年政黨輪替後所發生的公視董監事增聘爭議，暴露了第四屆以來所歷經董監事選任過程的問題，似有檢討修正之必要。

在 1990 年代民主化的過程中，媒改團體推動公共電視運動，呼籲建立以公民為主的傳播體制，並尊重其獨立的地位。台灣自 1997 年設立公共電視十年來，公視逐漸成長，2000 年政黨輪替後政府推動公共化政策更促使公視朝集團化之路邁進。2006 年通過《無線電視事業公股處理條

例》，賦予了華視公共化的法源，以及客家、原住民電視、宏觀衛視納入，2007年1月公共廣電集團正式成形。然而，目前公視仍然面對許多難關：包括公廣集團運作法源《公共電視法》未相應調整，董事會選任過程之公開與正當性問題，立法院對公視經費運用不符經濟效益之質疑，以及管理爭議僵持未解等公共媒體之治理危機。因此台灣公廣集團的整合與發展，始終跌跌撞撞，制度模糊與不穩定處，遂給政治勢力介入操弄的空間。

2008年以來公共電視預算遭立法院凍結爭議事件，凸顯了維持公視獨立性及節目自主之財務保障設計與其外部監督機制之運作受制於行政及立法機關而產生監督方式和程度適切性之問題。另一方面，2009年公視董監事第四屆增聘過程一連串爭議事件，也使本屆董事會組成員額的增補、選任程序規定不足之處，受到行政與立法機關操弄而影響董事產生的合法正當性之弊端逐一浮現。而我國公視在財務及董監事選任運作之外部監督與內部課責機制等配套未發揮其應有功能等現制運作之問題，均值得本研究加以探討。



第二節 研究問題與目的

如同馮建三（2009）所言，通過「政治規劃」，積極地滿足傳媒的新聞自由及公民的傳播權利，確實是國家的責任之一：一來擴大公共廣電的規模；二來從結構層面，有效地規範所有私部門及公共媒體的運作。在此背景之下，如何界定政治力正當且必要的介入之範疇，就很重要（馮建三，2009：41）。本研究之討論重心源於2008年底爆發之公視預算遭凍結爭議，其所導引出公視在以政府預算為財源模式之設計及行政、立法機關對財務監督之權限與程度，以及外部監督實際運作與財務制度所保障公視「獨立性」、「媒體自由」的目的出現衝突之問題。另一方面，2009年公視董監事第四屆增聘過程一連串爭議事件，也使本屆董事會組成員額增補之正當性、選任程序不夠公開、以及透過立法院審查過程權責不明等執行面之爭點浮出檯面。此外，現行公視董監事選任制度設計之運作能否充分發揮公視應有的獨立與專業治理之功能等問題均成為本研究關注之重點。

本研究擬探討國內外公共電視董監事選任制度之設計，以及選任程序之規範與運作。試圖透過檢視我國公視董監事會近來選任過程之爭議，了解現行由行政與立法機關分享提名審查之制度設計緣由，並探討該制度實際執行過程何以出現提名及審查委員組成不夠公開透明之合法性缺失、及行政權操弄提審過程之問題，並針對立法院修法增加董監事員額對董事會選任及其組成結構之影響加以探究。

其次，分析當前以政府預算捐贈為主之財源設計及其所衍生的外部監督機制，在實務運作上可能造成政治力藉由預算監督權限和程序以干預公視獨立性與節目自主之情形，尤其著重於探討立法院對公視財源監督的方式，其運作上與先進國家公視的「國會監督」限於資源運用，而不及於節目政策審查之規範功能不符，並了解外部監督實際運作，與財源制度設計保障公視獨立於政治與商業力量之外的目的有所背離之問題。

藉由以上問題之探討，本研究嘗試分析我國公視董監事選任程序及財務監督機制該如何修正、以及合宜地規範以解決實務問題，並引發對我國公視角色定位、所被賦予公共任務之再思考，探討如何透過修法改善公視偏重政府預算而缺乏獨立、多元和穩定之財源模式；並試圖尋求調整公視

董監事選任制度之可能性，使董監事組成過程在經由行政、立法分權提名審查以確保政治獨立性目的之外，也能朝納入公眾參與、落實專業多元治理及責任政治之方向進行改革。

基此，本研究旨在探討確保公共電視獨立性與節目自主之制度設計，以及如何從公視董監事選任以及財源模式與其監督機制之規範確保制度設計之運作能夠實現公視的獨立自主並達成公共任務。故此，本研究擬從公視董監事選任制度及財源模式兩大主軸切入，對如何透過董監事選任及財源模式之設計確保公視獨立性及公共任務加以探究，並對董監事選任執行程序及財務外部監督機制之配套與實務運作進行分析。最後試圖對公視以政府預算為主之財源模式及董事會選任制度如何透過修法改進，以在確保政治獨立性之外，亦能實現專業多元節目績效，及因應社會對公視文化角色與課以基本供給任務之期待，提供相關政策建議。

承上所述，本文的研究問題為：

1. 公共電視的角色與其維持獨立性及公共任務之制度設計的關連性？我國公視在董監事選任及財務保障制度之設計及目的為何？為達成公視制度設計之目的，其外部監督之功能和方式為何？
2. 我國公視基金會董監事選任制度規範與運作過程之問題？有關董監事選任規定與實務運作之修法方向為何？
3. 我國公視以政府預算為財源之規範及監督實際運作之問題？如何透過修法改善依賴政府預算之財源模式並合宜地規範政治機關監督的程度？

第二章 文獻探討

為了進一步探討前述問題，本章第一節先透過相關文獻釐清公共廣播電視在民主國家之角色及任務，探討國內外保障公共電視獨立性之制度設計；並進一步檢視國外確保公視履行公共任務之制度設計，同時分析我國公共電視為達成公共服務任務之所建構之治理架構（包括組織、財務、董監事制度等）。第二節將檢閱董監事選任制度及運作之相關研究，先針對各國公共電視董監事之選任制度與程序的相關文獻加以探討與比較，了解先進國家公視董事會的組成結構與選任方式。此外，進一步檢視公共電視董監事選任規定之運作與其監督的相關文獻，針對我國公共電視自第四屆董監事以來在選任規定與實際運作過程產生的問題和爭議，蒐集近年來國內期刊論文、報章、政府出版品與報告等相關文獻加以釐清探究。

第三節則檢閱有關公共電視經費來源及其監督之文獻，首先針對各國公共電視之經費來源模式相關研究加以探討，並對不同財源制度設計所欲達成的目的、及各種財源模式對應的監督方式其正負影響加以釐清分析，以歸納出合適的經費來源模式。此外，進一步檢視公共電視在財務來源上之監督方式與其運作之相關文獻，針對我國公視以「政府預算捐贈」為財源模式所衍生之外部監督（行政、立法機關之監督權限）探討其應然面與實然面；並透過比較其他先進國家公視的財務監督機制之作法，了解對於公視在運用公共財源時該如何監督才不違背其獨立性，同時又能兼顧公共服務任務及績效之達成，歸納包括英、日、德等國家所累積其公視在財務保障獨立性、與監督課責財政效益之間的兩難與平衡，並彙集學者對主要國家公視面臨此類問題困境時，所發展出的財源監督制度配套與實務運作經驗可供我國借鏡之處。

綜上所述，本研究藉由探討對公共電視確保獨立性與公共任務之制度設計相關文獻，並從對公視監督之功能面向切入，探討公共電視董監事選任及財源模式之外部監督相關研究，並了解監督機制實際運作過程，以及其與公視董監事組成、財源制度設計所欲達成的獨立性目的和公共任務之間的配套關係及實務問題；檢視相關文獻對本研究問題已提供解決作法及其不足之處，並確立本研究論述之重點及價值。

第一節 公共電視獨立性保障之相關文獻

壹、公共廣播電視在民主國家之角色及任務

傳播學者在相關研究中均指出公共服務廣電系統（public service broadcasting）係當代民主國家的一個特殊設計，其目的是創造一個不為國家或私人企業所控制的公共平台，達成包括提供所有公民高品質內容服務、呈現社會和文化多樣性、以及促進政治民主等任務（魏玟、劉昌德，2008）。各國的歷史形構與社會條件不同，公共廣播電視的規模及意義也有所差異。但作為一種規範價值，公營廣電是比較接近「公共領域」的制度設計、比較能夠扮演傳媒應有的「資訊、娛樂與教育」角色，而不是牟利或政令工具（馮建三，2007），公共電視不是政府電視，不是國營電視，其日常作業應不受政治力的干涉。因此，它既不是行政機關的一部份，不受立法院直接監督；也不是私人媒體企業，不歸特定行政機關管轄。

雖然民營廣播電視亦可提供符合基本供給任務的類似節目，惟此為基於「私法自治」原則所為的任意行為，亦可能出現完全相反的行為；基於兩種經營類型之本質區別，即民營廣播電視經營者強調「營利取向」，公共服務性質較弱，而公共廣播電視則負有「公共服務取向」之基本供給任務，排除營利性質。故即使在二元廣播電視體系當中，民營廣播電視亦無法取代公共電視之功能（陳耀祥，2009）。

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 給了公共廣電清晰精準的定義（Rumphorst, 2003）：公共服務廣電是為公眾而作（made for the public）；由公眾資助（financed by the public）；由公眾控制（controlled by the public）。「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（轉引自魏玟，2008：10）。

學者石世豪（1997）經由比較制度上的各國公共廣播電視組織，除其組織型態與法律地位上的差異外，其準據法的法律形式（皇家特許狀、中

央立法、聯邦法與邦際協定)均有所不同。然而,其彼此之間的共通特徵,普遍訂有例如「公共服務」、「公共福祉」、「回應未獲照顧或照顧不足之閱聽群眾之需求」、「積極促成文化表現的交流」、「自由民主基本秩序」等目的或精神,足見各國公共廣播電視法制背後均蘊含特定的公共媒體理念與立法宗旨,以引導該國相關法制得以持續發展與落實(石世豪,1997)。

國內學者陳耀祥(2009)、石世豪(2009)均援引德國公共廣電制度規範後歸結出公共廣電之核心價值,有鑑於公共廣播電視承擔較私營廣電更重的憲法付託及公共任務,類似德國因而賦予其憲法層級的「存續與發展保障」、「基本供給任務」,並課予立法者應確保公共廣電體制具備技術、組織、人員及財務等方面的必要條件(陳耀祥,2009a:61;石世豪,2009b:15)。

貳、公共電視獨立性制度保障之相關文獻

陳世敏(2009)在卓越新聞獎基金會主辦的「我們該有甚麼樣的公共電視(之一)」論壇上以英國廣播公司(British Broadcasting Corporation, BBC)為例,來說明公視的「獨立性」內涵,亦即政治力與公視保持「一臂之遙」的距離(陳世敏,2009)。其他國家的公共電視,對獨立性的設計,不盡相同。日本NHK經營委員會委員長和NHK會長(執行委員會負責人),需接受國會議員的質詢。

翁秀琪(2009)認為如何維持公共媒體獨立性,就是在人事、經費、公共問責上,這是三根主要樑柱(翁秀琪,2009)。德國在數次判決中指出「媒體不由國家操作」的憲法原則:雖然公共廣電為公法上營造物,屬於國家組織,然而基於廣電自由的保障,國家不能直接控制公共廣電(周宇修,2009:138)。

羅世宏(2008)在評析《追求共好:新世紀全球公共廣電服務》一書後指出,各國公共廣電體制均強調「獨立自主」、文化多樣性、公共問責性等公共價值,但不管在經費來源、制度結構及政治獨立性等面向,各國公共廣電有其國族特色,無法等量齊觀。單一的歐洲(或亞洲)公共廣電模式並不存在(羅世宏,2008:297)。

陳耀祥(2009)曾歸納德國的媒體法探討公共媒體的基本原則：其中包括界定公共媒體獨立性之地位及公共媒體的基本任務，並指出國家不能介入公廣媒體的經營運作，但是國家有義務去創造積極的環境，從組織、財務、技術等程序，亦即透過組織的設計、財務模式及節目自主之保障，來實現公共媒體之獨立性並履行其公共任務(陳耀祥，2009)。

公視經理王菲菲(2007)在其主編《追求共好：新世紀全球公共廣電服務》中提出，公共廣電服務「機構」之設計，應審慎規畫，以具體實踐其獨立性等理想，不負「公共」之名(公視策發部，2007)。

承前所述，馮建三教授(2009)分析台灣廣電市場在欠缺主導者的情況下，任何對於單一電視機構之要求，請其恪遵自律的原則或讓社會參與及監督，都不會對於台灣電視的整體環境或表現，產生明顯的、有積累效果的改變(馮建三，2009)。因此，馮建三(2009)提出台灣需要一個強大的電視市場主導者之論點。

相關研究指出，抉擇公共電視之組織形式時，主要考量乃是避免將公視置於行政科層體制之內，以確保其不受政治力量干預(蔡德揚，1998：175)。於國家形塑公共電視法制時尚須針對其「任務」選擇適當的組織形式(何宗翰，2005)。

參、小結

從上述探討公共廣電體系的制度性保障之相關文獻可知，在描述公共電視的特性及其於民主國家扮演的角色上，主要國家在討論公共廣播電視獨立性、節目自主等憲法保障之公視生存價值，以及如何透過政治規劃實現公共任務及前述價值之制度設計方面均已累積相當程度的研究。

綜上所述，公共電視之設立首要透過制度設計保障其應有的獨立性，從國內外文獻可歸結出各國除了消極防止公共電視受到政府和政黨的控制之外，民主國家更進一步課予立法者負有積極義務，須規範保障公共廣播電視履行基本供給任務所必需之技術、組織、人事與財務條件。

第二節 公共電視董監事選任制度及運作之相關研究

壹、公共電視董監事之選任制度與程序

胡元輝及程宗明、王菲菲（2007）所主編之《追求共好：新世紀全球公共廣電服務》書中探討了各國公共廣電機構之背景、意義、治理與管理機制、服務內容、數位化和與新媒體發展等公共廣電相關議題。

其中針對「治理與管理機制」方面指出，各國公共電視董監事會多由公民社會代表透過外部法定程序組成之治理機制，一如企業股東代表組成之董事會，決定管理團隊之領導者及所有內容之負責人（即總經理或執行長），確保公廣機構日常運作符合期待；另應由專業人士組成監督機制（類似監事會等內部課責機制），確保公共經費之有效運用及其運作之透明公開。該書並總結彙整各國公共廣電董事會組成方式（如附表 1），以供相關研究者更全面參照（不只是英國 BBC、美國 PBS 及日本 NHK 的）公共廣電董事會治理機制的世界經驗。

表 1：全球主要公共廣電服務機構治理機制彙整表

國家	電視台	董事會成員數	員工董事席次	董事會組成方式
日本	NHK	12	0	由 12 名委員組成，人選須獲得參眾兩院同意後，由內閣總理任命。12 名委員中有 8 名來自於全國的 8 個區域(1 區 1 名)，4 名來自不分區；從教育、科學、文化、產業等不同領域產生。
韓國	KBS	11	0	11 名成員，主要由韓國廣電委員會推舉，總統任命，任期 3 年。董事成員多來自學界與業界。
	MBC	10	2	理事會成員共有 10 名，包括理事 9 名（包括理事長 1 名在內），監事 1 名，任期 3 年。其中，4 名由國會提名，6 名由 MBC 提名。
德國	ZDF	14	0	行政董事會成員共 14 人，其中 6 人來自聯邦政府與各邦聯代表，其餘 8 人則選自廣電委員會

				成員。
台灣	PTS	15	0	由 11 到 15 名董事組成，董事經行政院提名、立法院成立之公視董監事會審查委員會四分之三多數同意後，送請行政院長聘任。董事的選任需顧及性別及族群代表性，並考量教育、藝文、學術、傳播及其他專業代表之均衡。
英國	BBC	12	0	BBC Trust 由 12 名理事組成，成員由英國政府經獨立審查程序後提名，英女皇任命。董事會設董事長和副董事長 1 名。BBC 也設有各地區委員會及諮詢委員會：12 名理事中有 3 名分別專責蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭事務。
加拿大	CBC	15	0	15 名，組成方式採內閣會議決定，無須經國會同意。以下人士不得任職董事：非加拿大公民；直接間接擁有或從事其他廣電事業；投資節目製作與發行事業；投資廣電硬體生產或銷售。
美國	PBS	35	0	由各地公共電視的董事會或經理人員中挑選 35 人，成立 PBS 的董事會，負責全國公視的經費分配及統籌協調工作。

資料來源：摘錄自公共電視策略研發部（2007）。《追求共好：新世紀公共電視》

貳、公共電視董監事選任運作與其監督之相關文獻

針對我國公共電視董監事選任規定實際運作之問題，自第四屆董監事選任過程以及同屆董監事增聘過程陸續引發的爭議，國內學者魏玓、程宗明均為文分析董監事選任規定與實際執行之落差，其中包括審查委員會的組成、成員資格、審查過程不透明等疑義（魏玓，2007；程宗明，2009）。此外，對於 2009 年公視董監事修法增額補聘過程的問題，監察院亦對新聞局提出糾正案（監察院，2009）。而程宗明（2009）、管碧玲（2009）亦在相關文章及研討會中為文分析第四屆董監事選任過程中行政院提名及立法院審查程序規定實際運作之問題，包括審查委員組成及更換缺乏明確

的規則，讓政黨有介入的空間，以及審查委員出席與董監事通過門檻亦無一致標準、提名審查作業不夠公開等（程宗明，2009；管碧玲，2009）。

此外，為了保障公共媒體的獨立自主，對公共電視監督的原則和建制相對複雜，魏玓、劉昌德（2008）歸納從整體管制架構與監督機制、內部稽核和組織民主、公民社會的參與和監督三個面向來說明。其中在公民社會的參與和監督之方式上，由於公視董監事會負責的主要對象是全體公民，但因為公民社會缺乏跟政府、國會相應的組織和權力，需要法令設計以及公視主動建立管道來讓公民學習和參與，例如設立直接向董事會負責的閱聽人諮詢委員會，以及其他各種節目反應調查機制。我國公視法即在第 34 條、第 35 條及第 46 條規定引入「公共監督」機制，¹對此學者表示在「試行」公共媒體法制化的過程中，具有其正面、積極的示範作用（石世豪，1997）。然而，魏玓（2008）卻於「2008 媒體公民會議」針對公民監督的部分提出修法建議，其認為公視法除設有消極性之更正、答辯和申訴權利之外（原法第 41 至 45 條），並無積極機制設計（魏玓，2008：55）。

¹ 公視法第 34 條規定：「公視基金會應將其業務計畫、基金管理、經費使用、財產目錄、資產負債表、損益表及其他有關營運與財務狀況之文書，經會計師簽證備置於基金會，以供公眾查閱。」第 35 條規定：「公視之人事、薪資結構、預算(工程投標項目除外)、研究報告、年度報告、捐贈名單、著作權資料、及其他經董事會核定公開之資料，均應供公眾按工本費索閱。」第 46 條第 1 項規定：「民眾對於電視節目，認為有違反第 36 條至第 41 條之規定者，得以書面指陳具體事實，於播送之日起十五日內向電臺申訴。電臺應於接到申訴後一個月內以書面附具理由及不服處置時之覆議方法通知申訴人。」

第三節 公共電視經費來源及監督之相關文獻

壹、公共電視之經費來源模式

學者羅世宏（2008）在評析《追求共好：新世紀全球公共廣電服務》一書中歸納主要國家公共電視之經費來源模式，其中收視費（license fee）、政府撥款（state grant）或廣告收入（advertising and sponsorship）各在某些國家成為公共廣電最主要的經費來源。而其指出，廣告收入成為許多國家公共廣電機構的財源之一。許多研究顯示，儘管公共廣電因為廣告收入而有表現日趨商業化的疑慮，但與商業廣電相比，公共廣電仍然提供了較多新聞資訊、時事與文化節目（羅世宏，2008）。

在公視財務來源之監督功能及其與財源制度設計所欲達成的目的和價值之間之關係方面，相關的研究幾乎都顯示，向每個收視家庭徵收執照費，是確保公共廣電機構擁有穩定經費來源，並使其相對免於政治控制的最好財源模式（羅世宏，2008：299）。而《追求共好：新世紀全球公共廣電服務》一書則綜合各國公視之經費來源模式，歸納出依各國狀況及公廣機構在廣電環境之地位，可有執照費、政府經費、廣告收入以及混合等模式。該書編輯王菲菲（2007）並分析由於政府經費有政治力量挾經費以干預節目內容、組織運作之虞，因此執照費之獨立、穩定以及與公民付費支持公廣機構所建立的直接聯繫關係，使其成為較理想的公廣經費模式（王菲菲，2007：16）。

貳、公共電視在財務來源上之監督方式與其運作

針對我國公共電視以「政府預算捐贈」為財源模式所衍生之外部監督規範，國內學者石世豪（1997；2009）及陳耀祥（2009）等均曾分析其所面臨行政機關編列預算，以及立法機關負有審查預算的監督權限之應然面；並對於我國公視財務監督機制實務運作上可能出現政治權責機關未能謹守合宜的監督界限和程度，以致於影響或介入公視的獨立營運與節目自主之實然面問題加以探討（石世豪，2009；羅世宏，2008；陳耀祥，2009）。

此外，對於 2008 年底爆發的公視預算遭立法院凍結事件，傳播學者魏均、劉昌德（2008）及程宗明、陳炳宏（2009）等均對於公視運用政府財源，主管機關新聞局及立法院之法定監督權責有所評析。並對於行政及立法機關該如何監督以不違背公視的獨立性，同時又能兼顧公視的公共服務任務及績效，有關財務監督的程序及節目績效評估等內部課責機制該如何設計及配套運作，上述學者亦在相關期刊文獻和報章中提出看法及論述。

管碧玲（2009）及陳世敏則分別比較日本 NHK 及英國 BBC 其財務監督機制之作法，提出日本國會對 NHK 財政的監督方式係其社長需至國會報告並接受質詢，以確保 NHK 履行法定任務及達成公共績效。而 BBC 的預算則無須透過國會審議，由其信託理事會遂行自我管制模式，因此其管理階層亦不需到會備詢，僅向國會事後報告其財務和工作計畫，以維持國家機關與公視「一臂之遙」之財務監督實務運作過程。石世豪（2009）則在相關法學專論〈公共廣播電視內部自由及其財務配套〉等文中分析德國公共電視的財務審查制度，歸納德國通過憲法法院的數度判決，逐漸確立公共電視以廣電規費為財源其立法機關之監督方式、程序及原則。包括國會的財務監督應謹守財源是否充足且合理運用、以及不得藉財務審查干預公視節目及營運自主之界線。至於為達成前者目的，德國亦逐步發展出在國會與公視之間成立公正獨立的「財務需求調查委員會」，以作為調查公共電視廣電規費費率調整、以及公共財源運用對履行法定任務是否符合經濟效益之合宜的監督配套機制及實務作法。

參、小結

在歸納既有文獻後初步發現，西歐國家之間對公共廣電監督的作法，因其政治與法制制度之不同而有差異，雖然各國的方式不盡相同，歸類公共電視在「董監事選任」運作及「財務來源」監督之主體及方式後，最重要的共同原則有：以事後報告和長期評估為原則，並分散監督主體，避免單一機關主控公視，以保持政治力與公共廣電「一臂之遙」的間接監督之幅度。制度設計的重點在於讓公共廣電機構能夠獨立自主運作，不受政治

和商業力量的不當干預，但又能確實負責（accountable），並充分履行社會賦予的任務。然而如何在合宜的監督及政治介入的程度之間取得平衡，仍是有待解決的難題。

在公民社會對公共電視的監督方面之研究，國內學者魏鈞（2008；2009）等對於公民社會的參與和監督作為公共電視整體監理架構之重要性及其運作方式已有相當研究。石世豪（1997）及魏鈞（2008）針對我國現行公視法對公共監督機制之設計加以評論並檢討其運作狀況，同時提出修法建議。而魏鈞（2008）、陳耀祥（2009）等則引介德國公共廣電法制在社會公眾參與之外部監督機制上如何設計以涵蓋多元性及代表性，以及如何運作以對公共服務的成效予以適當之課責，同時減少政治力對公視獨立性之不當影響，以作為我國公視加強外部社會公眾課責管道之參照。



第四節 小結

本節經由歸納各國公共廣電外部監督之相關研究，並檢視公共電視經費來源及董監事選任的監督之相關文獻後發現，我國既有的相關研究多探討公共電視其監督主體及運作方式之類型，並對公視的監督機制與法制設計（政治規劃）之間的層級關係有所介紹。然而從國家機關監督的角度出發，探討公共電視該如何被監督此一「外部監督機制」其規範與實務運作之文獻仍屬有限，相關文獻僅限於比較各國公視法制上監督主體及其運作方式之設計，本研究嘗試整理國內外立法部門、行政部門、公民社會及公視本身，其對公共電視之監督權限、監督方式與監督程度之相關文獻，並進行初步的分析。

國內學者石世豪（1997；2009）曾針對我國公共電視法制化之規範良窳及運作現況進行分析，並檢討公視法立法宗旨與公共電視之組織、人事、財務程序等憲法課予國家對公視所為制度性保障之相關規定。除此之外，傳播學者魏玠（2006；2008）、程宗明（2009）等亦曾對公共電視的外部監督機制之設計及實務運作狀況有所研究。

在公共電視之財務監理制度方面，學者石世豪（1997；2009）及陳耀祥（2009）均曾分析我國公視受政府編列預算捐贈的財務來源設計之妥當性，並檢視行政主管機關在預算核撥之權責，立法機關在預算審查程序及質詢權的行使等外部監督之配套設計，同時釐清政治機關與公視董事會之間的監督權責界線並檢討其利弊得失。

有鑑於國內較缺乏對於公共電視董監事組成、以及經費來源方面監督之相關研究；經由檢閱相關文獻得知，既有的研究多探討公視董監事組成及財務監督之功能、範圍，及監督規範與執行程序之相關法制設計。部分研究曾對公視的外部監督機制與其董監事選任制度及財源模式設計之間的層次關係有所著墨，但多集中於應然面的介紹，而實務上探討公視董監事及財源其外部監督規範與實際運作問題的個案研究仍屈指可數。不似德國已累積許多有關財源模式及財務監督實務運作爭議的法律判決或個案研究，並能與制度進行對話。

基此，本研究關注從公視董監事選任及財務保障制度之角度出發，分

析其外部監督機制之規範及實際運作過程所造成的正負面影響，探究財務外部監督及董監事選任過程實務運作與規範之落差，瞭解其癥結所在及監督機制運作問題與董監事選任及財務保障制度設計目的之間相輔或衝突的關係，並試圖從制度面及監督機制和程序面尋找解決之道。

綜觀國內外相關研究可以發現，我國公共電視在財務保障制度及董監事選任制度之設計上均深受國家權力機關影響，除了財務來自政府預算之審查，另董事會選任之運作亦免不了由行政與立法機關基於權責進行監督，政治權責機關對公共電視之監督該如何謹守界線，監督之方式及程度該如何被規範才符合公視之特質並達成公共資源有效運用及確保公共任務之履行；避免實務運作上出現對公視之獨立性與節目自主造成不當干預之問題，均涉及公共電視外部監督適切性之課題，頗值探討。基此，本研究擬聚焦於探討公共電視之外部監督機制之設計、實務運作問題與解決之道。



第三章 研究設計

第一節 研究範圍

公視基金會的法定權責及業務範圍包括華視、原住民電視、客家電視及宏觀電視台。透過公股處理條例之規範，理論上即達成所謂「華視公共化」，²而原視、客視及宏視三個頻道亦改由公視基金會製播，³公視並配合成立原視及客視諮議委員會，促使公視轉型為「公共廣播電視集團」。以華視為例，其原屬以廣告為主要收入的商業無線電視台，在公股附負擔捐贈公視基金會後，雖然股權已由非營利的財團法人所控制，但其商業屬性與財務基礎卻未配合調整（石世豪，2009）。⁴馮建三（2009）提及華視治理架構與財源問題的癥結，認為華視已在公股釋出條例架構下轉為公視控股的子公司，但既要履行公共化義務，卻又遲遲無法獲得公股釋出條例中所允諾的附負擔捐贈，形成一個進退兩難局面。⁵

此外，2006年通過公股處理條例，本來用意是要讓特殊服務頻道擺脫行政機關主導的情況，但政府又沒有通盤政策，所以跟很多法令是違背衝突的，譬如2007年12月通過「財團法人原住民族文化事業基金會設置條例」，又賦予行政機關如原民會來干預原民台的權益（林麗雲，2009）。⁶對於權力跟關係不明白的情況，政府應該要提出整體的傳播政策，在公

²「無線電視事業公股處理條例」第十一條規定：主管機關選定公共化無線電視事業（即華視）後，應編列預算購買政府投資之事業持有公共化無線電視事業之股份。政府機關應將持有公共化無線電視事業之股份，附負擔捐贈財團法人公共電視文化事業基金會。第三項規定：公視基金會持有公共化無線電視事業股份後，應即請求公共化無線電視事業召開股東臨時會，改選董事及監察人。公視基金會之董事、監察人得同時代表公視基金會擔任公共化無線電視事業之董事及監察人，不受公共電視法第十四條第三款之限制。

³「無線電視事業公股處理條例」第十四條第三項中，談到政府編列預算，招標採購或設置之客家電視、原住民電視、台灣宏觀電視等頻道節目之製播應於本條例公布施行後之次年度交由公視基金會來辦理，也就是依據公股處理條例這條的規範，因此在2007年1月1日，客家電視、原住民電視和台灣宏觀電視就交由內湖公共電視一併執行。

⁴另一方面，華視與公視基金會之間的關係應該為何？劉昌德（2009）認為大致上有兩種選項：（一）併入公視基金會；（二）繼續以公司型態存在，但成為公視基金會的子公司。不論採取何種組織整合模式，當前的公視與華視如何從結構、財務、人才、節目等層面進行緊密的分工合作，是公廣集團建立的要旨。

⁵石世豪認為，在「公共廣電集團」的整體收支狀況未明顯改善情形下，公共化之後的華視如何兼顧公股處理條例第13條所設之負擔，執行上有實際困難。無線電視在媒體廣告競爭上以漸居劣勢，華視又處於虧損狀態，能否對公廣集團整體財務有助益或反倒需要公視基金會協助，不無疑問。

⁶「財團法人原住民族文化事業基金會設置條例」其中第四條第一項第一款，規範原住民族廣播電視專屬頻道規劃及普及服務，其中第二項談到前項第一款原民族電視專屬頻道製播，得交由財團法人公

視法修法上，對於族群電視台在公廣集團中的定位應有比較明確的說法。鄭同僚(2009)任職公視董事長時提出修法應有階段性作法：現在原、客、宏財源在政府預算裡，如何透過修法首先讓預算改以捐贈方式，來解決和採購法衝突問題。未來在公視法裡可以專章的形式，確立原、客等台的組織架構、營運模式及監督機制。

有鑑於公共廣電集團旗下公共電視台、中華電視台、原住民電視、客家電視及宏觀電視台當前在組織結構、財源與營運模式、以及業務主管機關上均有差異，以致各頻道其內外部監督機制及課責方式亦明顯不同。本研究基於時間及資料蒐集的限制等因素，暫不處理華視及其他特殊服務頻道，而將研究範圍聚焦於財團法人公共電視文化事業基金會(以下簡稱公共電視基金會)，針對其董監事選任制度、財源模式及監督機制之設計及運作上之問題加以探討。



共電視文化事業基金會辦理，不受政府採購法限制，因為文字上是“得交由”也就留下一些模糊空間。

第二節 個案背景：我國公共電視之形成背景與現況

1992 年間，當時國民黨政府意圖把「公共電視」變成「政府電視」，政大傳播學院 18 位老師發表公開信，呼籲公共電視應「實至名歸」，在人事、經費與設置上均應獨立於政府的控制（馮建三，1998a：154）。之後，部份成員並結合批判的藝文界人士組成「公視民間籌委會」，以爭取「公共電視」的獨立地位。部分基進的傳播科系學生組成「學生公視立法觀察團」，投入「籌委會」，加入陳情、遊說與爭取結盟的行列（管中祥與魏玟，2000:49-50）。對於有公共介入和反市場化意識的媒體改革知識份子而言，公視之立法與落實，是有別於三退運動、更加良善的媒體改革路線，卻被國民黨政府以過去相同的黨國控制邏輯掛羊頭賣狗肉地運作，形成九〇年代中興起的公共電視建台運動（魏玟，2008：62）。1997 年才使《公共電視法》在「小而美」的前提下勉強通過，公共電視台並於 1998 年正式開播（張時健，2008）。

在 1990 年代，官控商營的傳播制度並未改變。然而，部份傳播社群成員則從「公共服務」的途徑批評此制度，內部形成連結，外部又與具有批判意識的傳播工作者與藝文界人士有所聯繫。他們共同反對系統性的力量（如國家與資本家及其聯手）對生活世界的控制（林麗雲，2003）。

2000 年台灣首度政黨輪替，啟動了第二波公共化運動，媒體改革團體不斷施壓和遊說民進黨政府落實其競選時之媒體藍圖，將有政府持股的華視台視公有化，使之與內湖公視合併成為公廣集團。2003 年在民進黨籍立委主導下，《廣播電視法》修正，要求政府政黨不得經營民營媒體。2006 年 1 月 3 日，立法院三讀通過「無線電視公股處理條例」，確立華視公共化，公股捐給公視基金會，以及原民、客家與宏觀電視台自 2007 年起由公視負責製播，不再每年招標，經費仍由客委會、原民會撥付。加上原來國際宣傳用的宏觀衛視（由僑委會撥付經費），公視基金會共統籌了五個頻道，即公視、華視、原視、客家、宏觀，成為今日的公共廣播電視集團。

然而所謂「公共廣電集團」其實在組織上並未整合，公視基金會至今是持有華視七成以發行股份的「控股法人」，無論在共同平台或資源統籌

調度等方面的綜效都還不夠顯著。另一方面，原、客、宏視在委託製播的契約架構下，終究無法擺脫主管機關或立法院透過預算程序干預公視基金會內部自由的疑慮。誠如學者所言，我國公廣集團混合公視財團法人、華視此一營利社團法人，及原民、客家、宏觀電視三台依委託契約暫時聘僱人員所形成之複雜組織架構，又以混合財務制度勉強維持日常運作所需財源，造成其治理模式分歧、誘因系統紛雜矛盾而績效評量亦隨之莫衷一是的尷尬處境（石世豪，2009）。



第三節 研究方法

本研究擬採文獻分析法以及深度訪談法。

壹、文獻分析法

本研究在探討相關理論及研究目的時，蒐集並參酌與研究主題相關的書籍、期刊、論文、媒體報導、政府文書或官方報告及相關法案資料、立法院提案審議的會議記錄等，進行內容分析整理，亦可作為時間序列及歷史比較的研究基礎。

本研究參考的資料來源如下：

- (一) 書籍、期刊文獻、研討會論文、碩博士論文：為了解 2008 年底預算審查爭議所導引出公共電視在董監事選任及財務監督制度面規範與程序面實際運作之問題，可由學者和研究者所撰寫有關公共電視獨立性及其外部監督之制度設計、行政及立法部門對公視的監督權限之討論、國外公共廣電體制之比較，並探討公共廣電制度設計及監督課責之相關研究；藉由檢閱分析公視財源模式與外部監督運作方式，以及董監事選任制度及程序規定及實際運作之相關文獻，以探討我國公共電視董監事及財務監督機制之問題及改進建議。
- (二) 媒體報導：蒐集從民國九十六年到一百年間，中國時報、聯合報、自由時報及蘋果日報等平面媒體及網站對於第四屆董事會產生過程及運作情形，以及 2008 年公共電視預算遭凍結的爭議事件發展之相關新聞報導及讀者投書。
- (三) 政府文書：自行政院新聞局與公共電視網站蒐集與本研究相關的官方報告、委託的政策可行性或評估案、官方與民間版的公視法修正草案、公視內部營運相關資料等；另外自立法院網站檢索相關的立法院公報及會議記錄，藉以分析在公視預算審查爭議過程中立法委員、立院黨團、新聞

局官員及公視董事長等之意見。

貳、深度訪談法

一、訪談對象及訪談方法：

訪談對象以此次預算審查爭議所導引出公共電視在財務的外部監督運作過程及董監事選任過程中之監督主體，包括政治權責單位、公視董監事會及公民社會監督之內、外部監督實際行動者為主。基此，以立意抽樣（purposive sampling）的方式選取與研究命題相關的受訪對象：包括與公視預算審查並通過解凍附帶決議爭議事件、及第四屆董事會選任實際運作過程問題有關之公共電視董監事或總經理、內部員工代表，與撥付預算、提名任命董監事與監督公視有關的主管機關之政府官員（新聞局代表等），以及倡導公視法修訂，同時監督公視及行政、立法機關之媒體改革團體（媒體改造學社、媒體觀察教育基金會等）成員；人數計分別為三名、一名、一名。

訪談方式以預擬題綱的半結構性方式（semi-structured）進行，以利於訪談者在訪談過程中掌握問題主軸，亦方便受訪者思考回答，藉此釐清理論假設中的變項和關係。主要訪談重點為：了解在此次公共電視預算審查爭議及第四屆董監事選任及增聘過程中，立法、行政部門及公視內部相關參與者對公共電視董監事選任實際運作及財務外部監督的權限與實務問題之立場主張。基此，本研究擬針對 2008 年底公視預算遭凍結事件以及第四屆董事會選任與增聘過程之爭議面向，及既有的外部監督機制與選任程序實際運作上面臨之問題；對涉及的利害關係人及團體進行深度訪談，以補充及修正文獻分析的不足與限制。

表 2 受訪名單

編號	受訪者描述	訪談日期與時間
A1	公共電視基金會代表	2009 年 7 月 11 日 1.5 小時

A2	公共電視基金會代表（媒體改造學社成員）	2010年2月3日 50分鐘
A3	公共電視基金會代表	2009年7月10日 1.5小時
B	行政院新聞局代表	2010年1月21日 1.5小時
C	台灣媒體觀察教育基金會代表	2010年3月18日 1小時20分

二、訪談大綱

訪談大綱則根據相關文獻因應研究問題進行設定：

問題一：我國公共電視之制度設計及監督機制

- (一) 國家為確保公視的獨立性與履行公共任務所規劃之組織、財務及人事等制度該如何妥適地規範？
1. 我國公共電視成立當時之角色與功能為何？對照現況是否有實現？
 2. 在人事及財務保障之制度設計是否有需調整？
- (二) 我國公共電視外部監督機制之類型與運作方式
1. 我國公共電視外部監督的主體以行政監督與立法監督為主？
 2. 公眾監督為輔，您認為現行法制公視外部監督之範圍、方式及其程度是否適當？實務運作狀況有何改進之處？

問題二：公共電視之財務保障制度及預算監督機制實際運作過程之問題

- (一) 我國公視以政府預算為主要財源之制度設計其原因為何？其利弊又為何？
- (二) 我國立法機關就政府捐贈公視預算應如何監督及其權限為何？實務上立法院審查公視預算之作法及影響為何？
1. 2008年底立法院凍結公視年度1/2預算並附帶決議之事件，立法院國民黨團在通過公視預算之附帶決議內提出「公視年度計畫須報請主管機關核可同意始能動支」與「增加董事員額修法案」之條件，您認為對公視造成什麼影響？
 2. 上述影響是否因為我國公視主要財源出自政府編列預算捐助

所衍生出立法院外部監督之適切性問題？當初財務制度設計之主要原因為何？

3. 立法院對公視預算監督之實務作法是否與當初財務制度保障之宗旨有所背離？公視以政府預算為主之財源模式是否需透過修法加以改善？
4. 在保障財務穩定性之考量下，若仍須依賴政府預算作為公視財務保障之基礎，如何規範合宜的外部監督機制以為配套？
5. 您認為我國公視目前的財務來源是否充足？需有多少資源才算充足？若修法擴充公共電視資源規模，該如何結合公視內部監督課責機制之強化？

問題三：公共電視董監事會選任制度及董事組成員額與程序實際運作之問題

(一) 我國公視法對公視基金會董監事選任程序之規定（由新聞局提名並交由立法院按政黨比例組成之審查委員會同意後聘任）是否能發揮公視董事會之獨立性及專業治理之功能？實際運作過程產生哪些問題？

1. 第四屆董事會選任及補選過程歷經兩次政治爭議【包括民進黨時期（2007/11）新聞局第一次提選作業有缺失且不夠公開透明，以及國民黨執政時補選董事（2008/10）立院審查委員組成資格及新聞局補選依據等疑慮】，您認為對董事會之獨立運作及專業治理（經營管理）造成什麼影響？
2. 上述行政、立法部門在公視董監事選任過程執行上出現之哪些問題？您認為現行公視董監事選任之制度設計及執行程序該如何透過修法改善？

(二) 立法院修正通過公視法內增加董事員額之規定，執政黨團提案理由為提高董事會的代表性，然而卻被在野黨及民間團體質疑其目的為改變董事會結構，增加政府和政黨對公視人事及經營團隊之控制力。

1. 為何要增加公視董事員額？您認為董事增額對現行公視董監

事選任制度有何正面或負面效益？

2. 第四屆董監事第2次增聘過程中，新聞局被批評提審過程過於粗糙，並遭監察院糾正其主導立法院審查委員推舉作業，致增聘董事之產生有瑕疵。您認為此公視法人事運作（執行面）之困境該如何透過修法解決？



第四節 資料處理及分析面向之建立

在訪談資料處理上，訪談過程當中全程錄音，後續則依訪談錄音檔整理訪談逐字稿，並依受訪類型及受訪者之訪談資料，以隨機編碼方式編號，依序為公共電視基金會為編號 A1、A2、A3，行政院新聞局為編號 B，台灣媒體觀察教育基金會為編號 C。在資料分析上，依據研究問題與透過文獻探討建立的分析面向及訪談大綱，將訪談原始資料進行整理，歸納受訪者所提出之重要觀點與概念，從中找出能夠對應回答研究問題的資料，透過對不同受訪者所提出之重要觀點之分類與整合，以歸納出後續研究分析之架構並進行個案分析。

本研究擬將從公共電視董監事選任制度及經費來源模式之規劃緣由的層次進行探討，瞭解主要國家在公視董監事組成過程及財務監督之規範功能、監督方式程序，以及監督機制與制度設計配套之關係，並聚焦於探討我國董監事選任及經費來源的外部監督現行機制與實際運作之問題。

經綜合探討文獻資料可以歸納出本研究之分析面向：首先在確保公共電視的獨立性及公共任務履行所須之制度性要件主要包括董監事選任制度及財源模式之設計，而影響制度運作是否達成上述兩項消極和積極目的任務之關鍵因素在於董監事選任程序規定之執行，以及有關以政府預算為主的財源其外部監督機制實際運作（與規範所欲達成獨立性、節目自由有所扞格）之問題。藉由以上問題之探討，進一步分析我國公視董監事選任程序及財務監督機制如何合宜地規範與修正以解決實務問題，並引發對我國公視角色定位、所被賦予公共任務之再思考，探討如何透過修法改善公視偏重政府預算而缺乏獨立、多元和穩定之財源模式，以及修正公視董監事選任制度使其在透過行政、立法分權任命以維持政治獨立性目的之外，也能朝納入公眾參與、落實專業多元治理及責任政治之方向進行制度革新。

本研究試圖藉由以上橫向制度面與縱向監督過程面之探討，首先分析我國公視董監事選任制度之設計及選任程序之規範，檢視近兩屆公視董監事會選任過程之爭議，了解現行由行政與立法機關分享提名審查之制度實際執行過程何以出現提名及審查委員會組成不夠公開透明之合法性缺失

及政治干預問題，並針對立法院修法增加董監事員額對董事會提審過程及組成結構之影響加以探究。

其次，分析當前以政府預算捐贈為主之財源設計及其所衍生的外部監督機制，在實務運作上可能造成政治力藉由預算監督權限和程序（消極財務條件、外部監督之功能面向）以干預公視專業獨立與節目內容之情形，以及與財務保障制度設計為維持獨立性的宗旨有所背離之問題。

最後，本研究將探討如何透過董監事選任及財源保障制度設計之修正，以確保公視之獨立性及穩定發展；同時進一步探究如何規範合宜的董監事組成及財源提供之外部監督機制，並強化公視之內部課責作為配套，以達成社會期待公視提供專業多元之節目績效及憲法賦予公共服務等基本供給任務之課題。



第四章 公共電視獨立性保障之制度及外部監督

第一節 公共電視獨立性保障及公共任務履行之制度設計

媒體是民主政治的要素與管道，是人民表達不同意見的重要途徑。相較於商業電視，公共電視不是以營利為目的，而是負有公共服務任務，這是通訊傳播領域中的一種「生存照顧」。為了維持此種任務，避免來自於國家、財團或其他利益團體的干預、介入或操縱節目之內容或走向，在制度設計上，無論是法律、財務及經營方面，必須以維護公共電視之獨立自主及履行公共任務為準則（陳耀祥，2009：59）。

壹、公共電視獨立性意涵及獨立性保障之制度設計

一、公共電視之消極與積極性角色定位

於1980年代初期由英國的 Broadcasting Review Unit 提出的公共廣電服務原則：容許公眾普遍近用之服務；內容涵蓋各個階層，呈現社會生活樣貌；為少數族群提供服務，特別是身心障礙或社經弱勢者；為公共領域服務；其中強調「獨立自主」，不受政、商、或特定利益所干預（轉引自公視策發部，2007；Tracey，1998）。由世界廣播與電視會議（World Radio and Television Council，WRTC）在2002年所發表的報告，重申公共廣電服務三項基本原則為普遍性，多樣性，獨立性及差異性。其中對「獨立性」的定義為公共廣電應成為排除政、商力量介入的公民論壇（公視策發部，2007）。

石世豪（2009）認為，公共廣播電視體制之積極目的除了在於補足私營廣播電視在節目多樣化上的不足，並藉由其主要來自於政府捐助或廣電規費的財務基礎，提供全體國民所需完整資訊，並充分發揮廣播電視在民主社會及文化生活中應有的重要功能。

曾任公視總經理的胡元輝（2007）曾指出有兩個國際趨勢，其一即是出現在邁向民主化的國家或地區，公共化成為電視改革的重要選擇。如香港正面臨究竟是將 RTHK 電台由政府部門轉型為公共媒體的研議；西班

牙的公視 RTVE 等，亦面對更為獨立自主的呼聲與要求。

二、英、日、德國確保公視獨立性之制度設計

陳世敏(2009)以英國廣播公司(British Broadcasting Corporation, BBC)為例，來說明公視的「獨立性」之制度設計。其指出，「文化媒體運動部」是 BBC 的業管機關，負責「信託理事會」(BBC Trust) 成員的提名、轉呈 BBC 遞交給國會的年度報告、轉告國會對 BBC 的建議。「文化媒體運動部」大臣提名信託理事會成員十二人，經女王同意後任命。BBC 信託理事會代表執照費繳納者而工作，它確保 BBC 提供高品質、有價值的節目給所有英國民眾，保障 BBC 的獨立性。

由相關研究可知，大體而言，一個「理想的」公共電視獨立性，其立法和結構設計是(陳世敏，2009)：

1. 有一個代表公眾的管理委員會，負責政策制訂，確保公視的獨立性，監督執行委員會的工作和節目品質。
2. 由管理委員會指派執行委員會執行日常業務。
3. 有「業管」機關，沒有主管機關。
4. 國會的監督是間接的：公視問責的對象，是公眾(包括代表公眾的管理委員會及其他民間監督團體)，不是政府。

翁秀琪(2009)認為如何維持公共媒體獨立性，就是在人事、經費、公共問責上，這是三根主要樑柱。在立法法條與內部制度規範上只要能夠確立，獨立性就可達成，再加上公共人培養，台灣的公共媒體仍有機會與希望。我國《公共電視法》即於第 11 條明定「公共電視屬於國民全體，其經營應獨立自主，不受干涉」。

Werner Rumphorst(2003)在《公共廣電法範例》(Model Public Service Broadcasting Law)中，以歐洲國家的公共廣電為討論背景，點出包括「定位宣示」、「經費模式」、「公眾治理」及「管理」等幾項機構安排之關鍵議題。其中於經費模式及公眾治理(董事會組成)均提及確保獨立性與履行公共任務所須建構的制度條件。

貳、我國確保公共電視獨立性之制度設計及其問題

有研究指出，在公共電視法制化之前，我國廣播電視體系存在的問題包括：(一) 黨政軍藉掌握無線電視多數股權，高度介入其人事佈局與節目形塑；(二) 財團相互併購有線電視系統與頻道供應者，其對頻道與節目的抉擇多取向於商業利益，使廣播電視體系內之意見均衡性日益喪失；(三) 私營廣播電視以廣告收益為財政來源，而須競逐收視率的結果，造成電視節目內容品質低落與同質化(何宗翰，2005：45)。有鑑於此，各界期待藉公共電視的法制化，以特殊的獨立組織防止以往廣播電視體系過度政治化與商業化之弊病，實現公共媒體獨立自主之目標與公共服務之任務。

馮建三(2009)認為當前電視環境困境的根源在於台灣的電視市場欠缺一個相對不會受到黨政不當影響(只是「不當」而不是完全不受影響)，也相對不會受到收視率要求的電視市場主導者。打造這個主導者必然有待於「政治規劃」及其「經濟安排」(馮建三，2009b：40)。

由第二章對於民主國家公共電視的角色及定位之文獻探討可知，公共電視傳統的角色多立基於獨立於政治及商業力量的控制之外，我國公視即是在黨政軍退出電視台此一媒體民主化要求之歷史脈絡下誕生。《公視法》開宗明義將公視營運宗旨定為「彌補商業電視之不足」，其中「彌補商業電視之不足」等文字，卻隱含了我國公視體質與其他國家公共廣電的重大差異(魏玟，2006)。而公視成立之初傾向「小而美」的定位，以致在規模、制度與財務的限制下，公視並無法發揮影響整體媒體生態的作用。

我國於1997年通過施行的公共電視法，其第一條指出設立公共電視的原因與目的為，「建立為公眾服務之大眾傳播制度，彌補商業電視之不足；以多元之設計，維護國民表達自由及知之權利，提高文化及教育水準，促進民主社會發展，增進公共福祉」。因此，避免以往廣播電視體系的弊病，藉特殊的法制設計，以獨立組織形式與財政配置之公共媒體(何宗翰，2005：37)，確保公共電視不受政治力干預，並取向多元文化及落實前述目標與公共服務任務，即成為我國公共電視法制之規範重心。

參、公共電視之公共任務及確保法定任務履行之制度設計

一、公共電視所負有之公共任務（法定任務）

德國的媒體法探討公共媒體的基本原則可歸結出幾大關鍵面向(陳耀祥, 2009b): 首先界定公共媒體獨立性之地位, 其係獨立於國家以及社會的非營利團體。第二面向為公共媒體的基本任務, 誠如我國公視法的法定任務。第三面向則規範國家不能介入公廣媒體的經營運作, 但是國家有義務去創造積極的環境, 從組織、財務、技術等程序, 來實現公共媒體之獨立性並履行其公共任務。而且此項公共任務, 僅在公共廣播電視的現時生存與未來發展受到保障時, 方能實現(陳耀祥, 2009: 61)。

學者魏环(2006)歸納歐洲各國公共廣電的宗旨和任務大致有以下幾項(轉引自魏环, 2006; Blumler, 1992; Tracey, 1998; Betzel & Ward, 2004): 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。而所謂法定任務(the remits), 是指透過法律或其他類同法律的規範工具(例如英國廣播協會[British Broadcasting Corporation, 以下簡稱 BBC]所依憑的皇家憲章), 明訂公共廣電必須履行之義務與承擔之責任, 同時設定公共廣電機構的業務活動範圍, 以及如何執行這些業務活動(魏环, 2006)。

學者陳耀祥(2009)分析, 我國公共電視所擔負之公共任務, 類似於德國公共廣播電視機構所負有之「基本供給任務」。廣播電視自由為保障言論表達之「服務性自由」, 此故解釋此項概念時, 應自「功能」角度出發。所謂「基本供給任務」, 依照德國聯邦憲法法院判決之見解, 係由三項要素, 即「播送技術」、「必要之節目內容標準」及「均衡多元意見之有效保障」所構成(轉引自陳耀祥, 2009a: 61)。學者石世豪(2009)則對於公共廣電所欲建構之「積極廣電自由」引述德國聯邦憲法法院判決提出, 廣電自由「主要是一種促成意見形成自由之手段性自由」, 立法者為依憲法意旨保障此項自由, 應「透過實體、組織及程序規範」, 建構一套足以確保「廣播電視中既有意見多元性得以最大可能表現」的「積極秩序」(轉引自石世豪, 2009; Vgl. BVerfGE 57, 295, 320.)。

二、確保公共電視履行公共任務之制度設計

有鑑於公共廣播電視承擔遠較私營廣播電視更重的憲法付託，德國聯邦憲法法院因而賦予其憲法層級的「存續與發展保障」，要求立法者應確保公共廣播電視體制具備技術、組織、人員及財務等方面的必要條件，使其足以適應未來發展趨勢（轉引自石世豪，2009：15）。

馮建三（2009）分析台灣廣電市場在欠缺主導者的情況下，任何對於單一電視機構（含目前公共廣電集團，三立、東森或 TVBS 這些頻道家族）之要求，請他們或所有機構都恪遵自律的原則；任何對於廣開門路與言路，要讓社會參與及監督，都不會對於台灣電視的整體環境或表現，產生明顯的、有積累效果的改變（馮建三，2009a）。⁷故此，馮建三（2009）對於 2008 年底公視預算遭凍結之聲明事件中重提「黨政軍三退」的修辭認為並不合乎時宜，並認為在要求政治力量退出之外更應該指出，通過「政治規劃」滿足傳媒的新聞自由及公民的傳播權利，確實是國家的責任之一。一來擴大公共傳媒的規模；二來從結構層面，有效地規範所有私部門及公傳媒的運作（馮建三，2009b：38）。在此背景下，如何界定政治力正當且必要的介入之範疇，就很重要。

公視法第二條第二項即規定：公視基金會的成立、組織及營運，除公視法另有規定外，適用民法有關財團法人的規定。然而，由於公共電視代表憲法價值的落實，公視法並賦予其「建立良好大眾傳播制度」、「促進國民知的權利」等公共任務，因此其不應僅被視為單純的私法組織（周宇修，2009：139）。許宗力大法官認為，以私法財團為其組織形式，乃出於我國並未有公法財團的相關法制，為避免法制適用疑義而採；惟其建議應於公共電視法中明定，公共電視為「公法財團法人」，並以此為先例創建相關法制。

除了公視基金會之行為應有「行政私法」理論之適用，而受到基本權之拘束外，另一方面，公視基金會此種組織私法化之情形，仍須受到憲法、國家合理的監督。因此，公共電視如同公立大學般具有雙重性格，其一為

⁷ 馮建三提出台灣需要一個強大的電視市場主導者之論點。市場主導者當然也可能是私部門，但此非本研究範圍；且學者亦認為若是私部門作為主導，但沒有宏觀調節，或是沒有公部門電視加以牽制，也會是另一個大問題（馮建三，2009a）。

組織之私法性，而得為基本權主體，得以主張媒體自由等憲法基本權利；其二為公共電視有落實公共任務之責任，而有公權力之性質，故亦應受憲法所拘束。由於公共電視係國家為落實憲法諸多價值而創設之制度，其同時被視為憲法增修條文第 10 條第 11 項多元文化之代表性機構。故有學者認為對公共電視之管制正當性將高於商業廣電，然而國家若限制公共電視之權利，基於基本國策與公共電視之特殊性格，應可受到憲法較為寬鬆之審查（周宇修，2009：139）。

肆、 小結：公共電視獨立性及公共任務保障之消極與積極要件

由於公共廣電服務的定義隨著時空環境變化，處於經常修正的狀態。因此，有研究指出，公共廣電服務「機構」之設計，更應審慎規畫，以具體實踐其理想。公共廣電機構之獨立自主性、公共服務任務，皆須透過組織設計、董事會治理與管理機制安排、經費模式之明文規定加以實現，法制化既為保障，亦是運作依據（轉引自公視策發部，2007；Mendel，2000）。

另一方面，國內外學者多認為，由於私營廣播電視事業以廣告收入維持其運作，因此難免為追求收視率極大化而追逐流俗，無法充分實現意見多樣化的憲法價值。故此，公共廣播電視體制存在的價值除了消極地防止政治力干預之外，更應扮演平衡商業電視市場失靈、提供更為多樣化之基本供給任務。基此，藉由組織的設計、公共財務模式及董事會治理結構之保障，來實現公共媒體之獨立性並履行其公共任務，誠屬重要。我國公共電視亦在此正當性基礎上逐步擴大其組織及資源規模，最終形成「公共廣播電視集團」。

第二節 公共電視之外部監督及其規範

壹、公共電視之外部監督機制及其類型

為了達成公共服務任務，透過法律和監督等各種工具來保證公共廣播機構能夠確實履行義務和發揮功能，此攸關本研究處理之「外部監督」課題。所謂「外部監督」係指監督者來自該公共廣播機構以外的主體，學者馮建三（2009）將其分為兩種：一是「政治權責」單位，包括立法院及行政院。後者有權在前者同意之下，對公共資源與電視的關係，進行政治規劃（如前一節所述獨立性保障之制度設計）；二者也應該在規劃後，依其職責與法律規範，在尊重公廣機構的專業及獨立自主之前提下，遂行不同方式的「監督」。第二種外部監督則為「社會監督」，包括任何個人或機構（如大眾傳媒）之文字言詞影音，或任何群聚之請願、遊行或示威（馮建三，2009b：36）。

承前所述，魏玓（2006）曾歸納歐洲公共廣播機構的外部監督經驗，就管制架構(regulatory framework)來說，涉及到三個主要層面：第一，法定任務說明(the remits)；第二，一套系統用以評量(measure)、監督公共廣播生產播出的節目內容是否履行其義務；第三，一套建制架構用以評估、監督公共廣播機構的整體表現。公共廣播的法定任務之內涵如前一節所述，相關法律是公共廣播機構建立與運作的基礎，但徒法不足以自行，一套用以評估、監督其表現的管制架構設計，必須與上述法律架構並進（轉引自魏玓，2006；Betzel & Ward, 2004；另參見 Blumler,1992）。因此，與此相關的評估和監督涉及兩個層面：其一是如何評估和監督，其二是由「誰」來進行評估和監督，或是說公共廣播機構應向誰負責(魏玓，2006)。

貳、公共電視外部監督之主體及運作方式

魏玓（2006）曾分析在如何監督公視及由誰監督的課題上，為了確保公共廣播機構有效履行其義務及其經營與節目表現符合標準，包括基本普及率、及提供新聞資訊或弱勢族群服務之節目比例等相關規定；對此設計

一定的程序以進行監督或課責。並歸納西歐國家所採取的監督模式（魏玟，2006：6）。

衡諸國外代表性公共電視設計，公視之管制與監督應由三方面負責：董事會、國會、公民社會（魏玟，2008）。程宗明（2009）並研究發現，台灣1997年設立公共電視制度與機構後，從民主化發展歷程中逐步學習先進典範，架構出我國公視當前此一特殊的媒體之治理與監理分工體制（程宗明，2009）。馮建三（2009）在論及公共廣播電視體系背後之政經規劃與社會監督的主從關係時，提出公廣機構這個主體，政治權責單位與社會監督三者的關係，不一而足。其並引借近年來歐美的相關記錄與研究已經相當可觀（轉引自馮建三，2009；A. R. Hackett & Carroll William K., 2006），良善模式仍以英國為原型，三者形成良性循環；林麗雲（2007）並在討論南韓威權體制下國營媒體的轉型經驗中提及，南韓至今公營為主體的結構雖起於軍事暴力的偶發事件，其後確有堪稱強大的社會監督功能，與其權責主體與公廣機構，亦發展出較為可取的互動模式。台灣的政治、公視及社會監督的互動，不如英國平順，也無南韓前期的暴戾而後否極泰來。在台灣，三者的關係起於行政院的政治規劃搖擺不定，反對黨在立法院持續對抗，社會監督能量於是疲於奔命（馮建三，2009：36）。

在如何監督及由誰監督的課題上，為了確保公共廣電機構有效履行其義務及其經營與節目表現符合標準，包括基本普及率、及提供新聞資訊或弱勢族群服務之節目比例等相關規定；對此設計一定的程序以進行監督或課責。西歐國家所採取的模式有以下三種（參見魏玟，2006：6）：

- 一、公共廣電機構向獨立媒體主管機關(media authority)報告，或由媒體主管機關控管。以法國為例，獨立機關高等視聽委員會(Conseil supérieur de l'audiovisuel, CSA)是公共廣電機構的主管機關，公廣機構必須向其進行年度報告並接受評鑑；一旦被認定無法履行其義務和承諾，CSA 將提出處分，嚴重者可達撤照程度。
- 二、公共廣電機構直接向國家政治機關報告。這是大部分西歐國家採用的模式，由公共廣電機構向所謂國家政治機關—可能是部會、最高行政單位或國會—提交年度報告接受審查。有的國家在行政機關下設獨立的特別委員會，專門負責評估公共廣電機構的表

現，例如挪威。

- 三、由公共廣電機構內部的委員會負責控管。此即所謂的「自我管制模式」，代表例子是英國和德國。兩國公共廣電機構的表現評估，主要由內部的委員會負責（BBC 的管理委員會 Board of Governors，ZDF 的電視諮議會 Fernsehrat）。不過他們還是以某些程序接受國會間接的監督，並接受相關政府機關的政策建議。例如 BBC 的年度報告必須呈送國會，管委會和執行長也有義務到下議院的「文化、媒體和運動委員會」進行詢答。而媒體文化主管機關「文化媒體運動部」(Department of Culture, Media and Sport, DCMS)除了協助提撥執照費給 BBC 之外，也會提出 BBC 未來發展的相關政策規劃，僅提供政策建議但不介入運作。此外，BBC 的皇家特許狀每隔十到十五年將重新檢討調整，也等於是對 BBC 最關鍵的考核。

台灣 1997 年設立公共電視制度與機構後，從民主化發展歷程中逐步學習先進典範，架構出當前公視此一特殊的媒體之治理與監理分工體制，這個體系由三支柱子（pillar）構成（程宗明，2009a）：

- 一、由立法院以最高民意代議機構地位，對公共電視制度給予大體與即時監督；但更依據公視法授權，以間接選拔方式成立最高治理機構：董事會，代為執行實質監督職務。
- 二、公共電視之創設與基本維運財務需求，由公務預算代表全民託付，從新聞局依法捐贈，並由立法院監督；但同時發揮主管機關治國功能，將輔導、獎勵媒體產業功能配合經常預算，委託公視執行；
- 三、透過最高民意機構授權成立的董事會，選任實際經營團隊，審核年度營運計劃與並監督其依照既定方案執行，最後提交成果，回應公眾監督的需求。

若以公共電視之監督主體及其監督方式加以分類，有關主要民主國家公共電視如何確保其獨立性與公共任務實現所規範之外部及內部監督機制，可以表 1 略述如下：

表 2：國外公共廣電的監督機制之類型

如何監督		監督的方式及程度(間接或直接監督/形式或實質審查)
監督主體		
外部監督	行政機關監督	公共廣電機構向國家政治機關(部會、最高行政單位)或媒體主管機關提交年度報告接受審查。如「文化媒體運動部」提撥執照費給 BBC 外,也會提供 BBC 政策建議但不介入運作。以間接監督、形式審查為主。
	立法機關監督	公共廣電機構向國會提交年度報告接受審查。如 BBC 的年度報告必須呈送國會,管委會和執行長也有義務到下議院的「文化、媒體和運動委員會」進行詢答。以間接監督、形式審查為主。
	社會公眾監督	以法令設計建立管道讓公民學習和參與,例如設立直接向董事會負責的閱聽人諮詢委員會,及節目反應調查機制等。多採間接監督。
內部監督	公視董監事會監督	由公共廣電機構內部的委員會負責控管。此即所謂的「自我管制模式」,如英國 BBC 的管理委員會 Board of Governors,德國 ZDF 的電視諮議會 Fernsehrat。採直接監督、實質審查。

資料來源：作者自行整理

參、國家對公共電視在董監事選任及財務保障上之監督權限

一、公共電視組成之法源與運作

於 1997 年完成立法的《公共電視法》，為我國公共廣電機構所訂立之主要精神，在表面文字上與各國公共廣電頗為接近，均強調了公共電視在促進教育、文化、民主發展的公共服務功能。其次，在該法第十一條和十二條，以及第三十六到四十六條，也都詳列了公共電視在節目製作規劃和內容，以及回應觀眾方面，必須達成的目標和判準。

公視法規定，公視基金會董事會應於第一次會議召開之日起三個月內訂定章程，由主管機關送立法院備查，並逕向法院辦理法人登記。若公視基金會因情勢變更，致不能達到其設立目的時，依立法院決議解散之（第四十七條）。基此，公共電視之存續與否，將繫諸於國家權力機關之意志。然而，有研究指出，公共電視須承擔憲法任務，其存續與否僅繫諸國家權力機關之意志，即不無疑義（何宗翰，2005：44）。

石世豪（1997）歸納外國公共廣播電視組織之法源基礎，英國廣播電視協會係以皇家特許狀所設立的「他控」型態法人；而日本放送協會（NHK）則係依該國放送法所設立的「他控」型態法人。德國的廣播電視立法權則歸屬各邦，其公共廣播電視組織係由各邦個別立法或訂定邦際協定加以規範，「德意志第二電視台（ZDF）」係由西德各邦透過邦際協定所設立的公益性公法上營造物，並且依法享有自治權（石世豪，1997）。

學者石世豪（1997）針對現行公視法進行整體評估時，從「他控」性質的財團法人組織所衍生的相關問題時，指出現行公視法指定「主管機關」所可能引發的疑慮。現行公視法不但比照廣播電視法規定，賦予新聞局指配電波頻率、轉送公共電視台的設立申請書、發給電視執照等權限，並且許其介入公視基金會的預算及決算作業程序（參照公視法第30條第2項、第32條規定），以及章程備查程序（第47條規定）。此種將公視基金會視同一般「廣播電視事業」的立法體例，引進「私法自治」下所設的專業及目的事業監督機制，是否與公視法第1條與第11條所確立的「公共」宗旨有所扞格，應加以檢討（石世豪，2009a：276）。

二、 行政機關：提名公共電視董監事及編列預算捐贈公視

公視法第二八條規定：「公視基金會之經費來源如下：一、政府編列預算之捐贈。…」因此，政府編列預算之捐贈為公共電視之主要財務保障，故必須設一主管機關負責預算編列與經費提撥，但並不扮演監督角色，亦不可介入決策和經營（魏玟，2008：55）。此一業務主管機關的角色目前由新聞局扮演。新聞局雖然為主管機關，但除了編列預算捐贈之外，並不實際進行監督和評估，而僅由公視基金會在新聞局編列預算前提交年度事業計畫與收支預算資料，以及事業年度終了後提交年度業務報告（公視法第三十、三十二條）。此外，行政院有權提名公視董監事候選人，提交立法院審查委員會同意後，送請行政院院長聘任之。

然而，學者石世豪（1997）卻認為，公視基金會係透過立法行為所創設的私法行政組織，公視法即形同國會賦予公視基金會的「特許狀」，並無必要倒果為因，勉強替公視基金會找出一個「許可」機關。

以新聞局行政規範而言，該局長年訂立之「大眾傳播財團法人設立許可及監督要點」，清楚規範出主管機關對財團法人媒體事業的監督權限：先認定公視基金會董事會職權包含業務計畫之審核及執行、年度收支預算及決算之審議、其他重要事項之擬議或決議。而需報請新聞局監督的事項，僅為財政部份，包含設定會計簿籍、各種簿籍及會計報告備查、經費收支須有合法憑證、依年度辦理業務活動列載經費支出等。即或列有主管機關能主動查訪事項，也只以事後依法執行事項為限，如經董事會決定之年度重大措施及業務辦理情形、財產保管運用情形及財務狀況（程宗明，2009a）。

三、立法機關：對公視董監事間接同意權及預算之審查（議）權限

我國公視法第三十條規定公視基金會須由政府捐贈部分的外部預算程序：「公視基金會之年度經費須由政府捐贈之部分，應附具年度事業計畫及收支預算，提請董事會通過後，報請主管機關循預算程序辦理（第三項）。」第三十二條則規定：「公視基金會應於事業年度終了後，製作年度業務報告書，詳列執行成果及收支預算，提經監事會審核，董事會通過後，報請主管機關循決算程序辦理。」此外，公視法授權立法院具有公視董監事選任之間接同意權。立法院依法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」，審查行政院提名之董監事人選，審查委員會須以四分之三以上之多數同意後，送請行政院院長聘任之（公視法第13條）。

公視實質監督機關應為立法院，即第三十一條：「立法院依第二十八條及第三十條規定，審議公視基金會預算及決算時，得邀請公視基金會董事長或總經理到會備詢或說明」。但相關權責關係並不清楚。魏玟（2008）建議我國公視在國會的監督角色上應明確化（魏玟，2008：55）。然而，陳世敏（2009）卻認為，國會及其他政府機構直接干預公視業務，公視高層需赴國會接受立委質詢這兩者，是公視維持「獨立性」的大忌。

管碧玲（2009）在卓越新聞獎基金會主辦的「探討公共媒體角色與法令研修」研討會上提出，財務保障及監督機制在參考日本 NHK 規定社長

須赴國會報告，接受國會議員質詢作法的同時，可以結合英國 BBC 的傳播法。BBC 的預算只需向國會報告，而毋須透過國會審議。

肆、 小結

經歸納分析各國公共廣電的外部監督主體及其監督方式，民主國家理想化對公共廣電之監督體系可以下圖 1 表示：其中國外公視為確保其獨立性地位，行政、立法機關在制定法律保障公視的組織、董監事、財務等制度後，即不再主動介入公視的運作，而是為確保公共廣電機構有效履行其公共任務，在尊重其獨立自主下進行較低程度、間接的監督。以英、德等國為例，則採公共廣電機構內部的委員會負責控管的「自我管制模式」，該國公共廣電機構的表現評估，主要由內部的董事會或電視諮議會負責。如圖示公共電視的董監事會直接對公視整體節目及營運計畫是否達成法定任務及標準進行監督及評估。他們僅以某些程序接受國會間接的監督，並接受相關政府機關的政策建議。此外，先進國家的公視亦設計或提供管道讓社會公眾及公民團體對其節目進行一定程度的監督和評量。

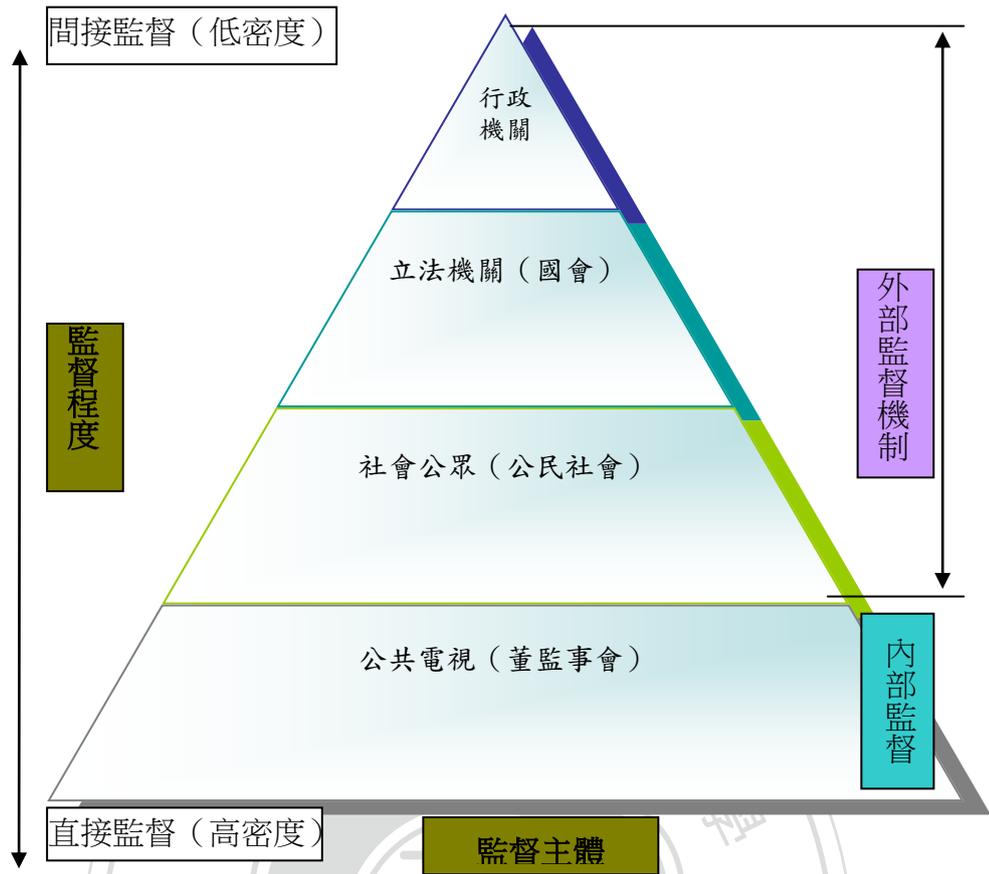


圖 1:民主國家的公共廣電層級化之監督課責體系 (作者自繪)



第五章 公共電視董監事選任制度及監督之運作

第一節 公共電視基金會董監事之選任制度與運作

學者馮建三(2008)對於國家與公共電視之間應維持何種關係提出以下看法：公共媒體需要政治力介入才能創設，但是政治力不能對其日常營運及節目指東道西，行政與立法部門只能在一段期間內，經由董監事選任程序慎選專業能力無礙的經營團隊一次（董監事有三年的任期保障），然後必須充分授權，委由專業經營。

壹、各國公共電視董監事選任制度之設計及其目的

美國公共廣電機構（Corporation for Public Broadcasting, CPB）之最高決策單位董事會其組成董事 9 人，由總統提名，並經參議院的審查同意後任命之。其中不得有 5 人以上為同一政黨。另董事的資格需具有教育、公共事務、藝文或是電視廣播等專長，同時能做為美國地方的代表，並有成為 CPB 董事的相關經驗及才能。董事的任期為 6 年，並不得為聯邦政府的官員或雇員。這樣的組織方式，被認為是模仿英國公共廣播電視 BBC（轉引自周宇修，2009：114）。CPB 之下的電視系統 PBS，其最高行政組織為董事會，則有 35 名董事，皆由各地會員電視台的董事擔任，負責全國各地公視的經費分配，以及統籌協調的工作（公共電視策略研發部，2006：241）。

以英國 BBC 董事會的組成與任務為例，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，也同樣包含民族理事代表（the Trust members for the Nationals）（魏鈞，2008：13）。BBC Trust 之 12 名理事由英國政府經獨立審查程序後提名，英女皇任命（公視策發部，2007）。而德國其公共廣播電視設有「（廣播）電視諮議會」，則由社會團

體、政黨循內部民主程序自行選任代表組成，藉以忠實反映社會多元觀點（石世豪，2009：18）。

貳、公共電視董監事之選任方式及程序

一、各國公共電視董監事之選任方式及理由

魏玟（2008）認為在公共廣電的整體治理架構中，「董事會的組成與任務」課題是治理是否成功的關鍵。在董事會的選擇和任命方面，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。這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 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）。以「德意志第二電視台（ZDF）」為例，其內部最高權力機關「電視諮議會」（Fernsehrat）即由各邦政府、聯邦政府、政黨、教會、工會、報業公會、記者協會等社會團體派代表所組成，各邦政府與議會所握有的人事控制權相當有限（石世豪，1997）。

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；日本 NHK 的「經營委員會」委員則須獲得參眾兩院同意後，由內閣總理任命；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。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（魏玟，2008：12）。

二、我國公共電視基金會董監事之選任方式及程序

（一）董監事選任程序制訂之緣由

我國公共電視在成立之前依行政院原本的草案，公視基金會董事會的董事，由行政院院長提名遴聘之。有研究指出，依此等規定方式，董事會的結構將難以取向於多元，其必將偏近行政院院長及其所屬政黨之喜好（張正修，1994：246）。相對於此，立法委員謝長廷等、公視籌委會所研議之公視法草案評估，均主張董事應由行政院院長推薦，經立法院同意，提請總統聘任。在公共電視法合法化階段，曾於二讀時一度改採行政院版，此轉折促成輿論關注，致三讀通過的版本才又恢復立法院對公共電視之人事影響權（蔡德揚，1998：211）。

公視法第十三條授權立法院發動審查程序，最後組成董事會。其選任程序如下：(一)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（以下簡稱審查委員會）。(二)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。如一位新聞局官員所言：

用人首先行政院必須先提名，然後立法院去組成委員會，行政院提名是很重要的，事實上提名那一關就已經決定（訪談記錄 B）。

董監事每屆任期三年，自 1998 年 10 月至 2007 年 10 月，公視董監事會共歷經三屆九年的運作，第一、二任董事長為吳豐山（1998-2004 年），第三任為陳春山（2004-2007 年），其中歷經兩次政黨輪替，第一次為 2000 年民進黨首次執政，第二次為 2008 年國民黨重新執政。每任董監事都是按照法定程序任期屆滿後，由行政院新聞局提名新董監事人選，交由立法院按政黨比例推派之審查委員會同意後出任（周聖心，2009）。某位任職於公視的受訪者認為我國公視法對公視基金會董監事選任程序之規定應足以發揮公視董事會之獨立性及專業治理之功能：

公視董監事的選任方式是台灣所有的選任制度，還算比較公正的。我比較同意目前的機制：行政院與立法院分立，以行政院來提名，用立法院來代表權力監督的機制，這是我們認為比較客觀的方法（訪談記錄 A2）。

(二) 現行董監事選任程序之規範以確保政治獨立性為優先

我國公視的成立歷經「黨政軍三退媒體」運動的催化，加上民進黨的政治能量壯大所創造出的政治矛盾，使得公視必須嚴格防杜政治力介入成為普遍接受的說法，其董事產生辦法之複雜曲折，可說獨步國際（張時健，2008）。現行公視法第十三條所規定的公視基金會董監事選任制度，許宗力大法官認為由行政院提名董監事候選人，立法院推舉社會公正人士組成審查委員會，以特別多數行使同意權此種選舉模式，應有助於降低、摒除政治力之影響，以提升公共電視之獨立性。⁸

有研究認為，立法院同意屬於釋字第 613 號解釋所謂「立法院或多元人民團體參與人事決定」之行為（周宇修，2009：140）。然而，何以藉由立法院推舉組成之審查委員會足以達成公視董監事組成多元化之目標並阻絕政治力量對公共電視的影響，學界並未作深刻的說明。相關學者僅表示，立法院透過其影響力，除可使董事選任程序透明化外，更可使董事人選獲得民主正當性（王石番，1993：6）。

表 4：我國公共電視基金會董監事選任及監督機制之規範

監督功能 面向 監督主體	我國公視在董監事選任制度運作及監督機制（現行公視法規定）
行政機關監督權限	1. 董監事提名任命權：由行政院提名董監事候選人，提交審查委員會同意後，送請行政院院長聘任之（公視法第 13 條） 2. 公視董事會需報請新聞局監督的事項，僅為財政部份。主管機關能主動查訪事項，也只以事後依法執行事項為限。
立法機關監督權限	公視董監事選任之間接同意權：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，審查行政院提名之董監事人選（公視法第 13 條） 優點：增加董事組成多元化和民主正當性。 缺點：審查委員會推舉與審查過程的公開性不足。

⁸ 許宗力大法官於釋字第 613 號解釋之協同意見書中對通傳會此類獨立機關委員之選任方式表達看法，並以公視基金會董監事選舉方式足以達成超然獨立性為例作為其可能選項。

公視基金會董監事會監督	董事會負責「核定年度計畫」、「審核年度預算」與「監督節目方針與發展方向之執行」，監事會負責稽查經費運用情形。
-------------	--

資料來源：作者自行整理

三、比較公設財團法人之董監事選任程序規定

財團法人機構經由中央政府制定法律，並編列捐贈預算成立，且規範人事任用者，如前所述計有十一個，學者依其設置條例及捐助章程所定，綜整列表敘明如後（林桓等，2004：28）。由以下公設財團法人之人事任用規範可知，財團法人公共電視文化事業基金會其董事會的產生辦法最為複雜，與其他財團法人多係由行政院或行政主管機關直接提名任命董事人選最大不同處，乃公視董事的選任係透過行政院與立法院分享人事權，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。

表 3：國內公社財團法人董監事選任方式之比較

財團法人名稱	董 事	監 事
國防工業發展基金	董事及董事長均由行政院院長聘任，其中國防部部長及經濟部部長為當然董事。	監事及監事會主席均由行政院院長聘任，其中行政院主計長為當然監事。
工業技術研究院	董事及董事長均由行政院院長遴聘。	監事及常務監事均由行政院院長遴聘。
國家衛生研究院	董事十一人至十五人，其中三人及董事長由行政院院長聘任，餘由董事會選任。	無
中華經濟研究院	董事十一人至十五人，其中五人由行政院院長聘任，餘由董事會選任；董事長由常務董事互選之。	無
國家文化藝術基金會	董事由主管機關提請行政院院長遴聘；董事長由董事互選之。	監事由主管機關提請行政院院長遴聘；常務監事由監事互選之。
中央通訊社	董事及董事長均由行政院院長遴聘。	監事及常務監事均由行政院院長遴聘。
國際合作發展基金會	董事由行政院院長遴聘，並以其中一人為董事	監事及常務監事均由行政院院長遴聘。

財團法人名稱	董	事	監	事
	長。			
中央廣播電臺	董事由主管機關（行政院新聞局）遴聘，董事長由董事互選之。		監事由主管機關遴聘，常務監事之選任由監事互推一人。	
公共電視文化事業基金會	董、監事由立法院推舉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；董事長由董事互選之，常務監事由監事互選一人。			
國家同步輻射研究中心	董事及董事長均由行政院院長遴聘。		監事及常務監事均由行政院院長遴聘。	
國家實驗研究院	董事由行政院院長遴聘，其中一人為董事長。		監事及常務監事均由行政院院長遴聘。	

資料來源：修改自林桓等，2004，《公設財團法人之研究》

參、增加公共電視基金會董事員額之修法理由及爭議論述

2009年6月12日，立法院三讀通過公共電視法第13條修正案，7月8日總統公布施行。該條文增加公視基金會所設董事會席次，公視董事名額由現行的11-15人，增為17-21人。

提案修法的國民黨政策會執行長林益世主張，增加董事名額是為了更能擴大社會人士的加入，使董事人數能顧及各領域代表性及均衡性；⁹然而民進黨立委管碧玲則質疑，國民黨立院黨團藉修法增加公視董事席次，是為了稀釋現有董事會結構後，徹底掌控公視。¹⁰某位媒體觀察教育基金會的受訪者即表示：

國民黨團的想法他的目的跟他實際的聲稱是不一樣的，他根本就不是一個代表性的問題。他只是對於現有的經營團隊有意見而已，要去稀釋他的權力然後去換掉現有的經營團隊。因為如果他真的強調代表性，那員工只要直接進來，其他族群的代表就應該是進來的啊，而不是提名現在看到補選的這些人。這些人沒有什麼問題，可那不是代表性的概念及框架下組成的。此外，要找二十一個無給職的人來開會其實就是非常艱難的事情，他會使你的行政效率產生很大的問題，這效率包括來開會的人的意願，以及整個開會的過

⁹ 自由時報，2009年6月13日。

¹⁰ 聯合報，2009年6月13日。

程，二十一個人怎麼去形成共識，這是最起碼的一個狀況嘛！如果他有心要去解決公共電視的問題，怎麼會提出這種作法呢？所以顯然他不是嘛（訪談記錄 C）。

媒體觀察教育基金會、媒體改造學社則發表聲明批評國民黨的提案宣稱增加董事人數將可以提高公視董事會的多元代表性，缺乏充足的說服力，並指出：「董事會的多元性固然重要，但數量只是其次，更重要的是選任董事的程序和辦法如何展現多元性。」國民黨的修法提案只是提高董事人數，對於董事選任程序卻未置一詞，無怪乎外界有其意圖增加對董事會控制力的疑慮。¹¹某位新聞局的受訪者即指出這波董事增額背後的目的。

立法院國民黨團在通過公視預算之附帶決議內提出「增加董事員額修正案」之條件，最終目的其實是政治力企圖影響公視的人事。簡單講政治力還是想在這一塊影響，其實就是不滿現在公視的董事長用的總經理比較有立場或是比較綠，但是這一些的人也不是說不滿意誰，有些人想要這個位置嘛，這一批的媒體人才很多啊，就想要進入，我講的是現實。所以有些人就開始想改變現在這個遊戲規則，用增加董事的方式（訪談記錄 B）。

馮建三指出，行政院在 2008 年 10 月 28 日增聘 6 位公視董事，繼之試圖修法增加董事人數，應該就是希望藉以改變經營團隊的結構。政治權責單位表面上是項莊舞劍與聲東（以預算凍結為由），實則是意在沛公與擊西（完成撤換公視總經理，以及將原民台、客家台、宏觀衛視等三台剝離公廣集團之兩個目標）；然而，馮建三認為具名刊登公視基金會的主管無論是否洞悉上述緣由，其抗議立院預算凍結之「聲明」卻坐失機會，因為公廣集團的困境根源在於欠缺「政治規劃」的歷史事實，也就不能完整呈現於社會（馮建三，2009：34）。

民間媒體改革團體更呼應監察院糾正報告所指出之關鍵問題，呼籲執政的國民黨政府應該儘速對公視法進行全盤、及時的修法，健全公廣集團

¹¹ 政黨輪替後，國民黨政府透過修改公視法增加董事名額，前後共三次增補董事，公視董事由 11 名董事增加為 21 名。外界認為其補足 14 位新董事（三次增補過程中共有洪蘭等四人辭去董事之聘任），正好符合 2/3 法定人數，足以進行任何提案和決議了（周聖心，2009）。

合理運作所需的財務和治理架構，而不是只熱衷於修改公視法董事會組成人數，透過修改公視法取得在董事會提名任命董事的人數優勢（管中祥、羅世宏等，2010）。另一位曾任職公視董監事的傳播學者則表示：

公視有其存在信念，還看不懂公視，不是你想換就能夠換的。要挑戰國民黨另一個角度，民進黨兩千年換政府，它也沒換過公視董事啊！國民黨也可以說好，那我也可以不要換啊！好，那我們就加入，然後我就稀釋啊！然而現在誰還會再去追問說當初國民黨為什麼要修改公視法，增加董事名額，到目前為止執政黨沒有給任何的解釋，可是我們已經回不去那個時間點了（訪談記錄 A2）。

有研究引借 1930 年代美國 Roosevelt 總統便試圖以「增加法官席次」控制聯邦最高法院。由於當時聯邦最高法院以保守派居多，對於 Roosevelt 推動新政（New Deal）是一大阻力，但礙於法官為終身職，然而美國憲法亦未明文訂定聯邦最高法院人數，故其提出「法院重組草案」，規定最高法院法官任超過 10 年且 70 歲以上時，總統便可任命新法官，且可將法官人數增加為 15 人，如此總統便可在提名 6 位聯邦最高法院法官，而順利掌控聯邦最高法院。然而此以法案被視為一種破壞獨立性的修法而並未通過（轉引自周宇修，2009：125）。該研究指出，美國聯邦最高法院法官掌司法權，基於權力分立本就應確保其不受行政權之侵害，而公視係行政權在立法權同意下由政治權責機關所創設之組織，若欲公視董事會之運作能排除不當的政治壓力，並落實其獨立性及專業治理正當性，就此而言仍與前述案例有相似之處，增加董事員額雖不至於違憲，然亦非妥當方式。因此，為確保公視之獨立性，解釋上認為該法應於第四屆董事任期屆滿時始生效力，方屬合理（周宇修，2009：125）。

肆、 公共電視董監事之組成任務與監督

一、公共電視董監事會之法定任務及職責

公視法第十三條修正前規定公視基金會設董監事會，由董事十一至十

五人組織之。¹²同法第十五條規劃董事會掌理事項，授權其核定公視營運方針及年度工作計劃、審核公視基金會年度預算及決算等¹³，這一系列設計相當井然有序與權責相符（程宗明，2009）。

在監督與評估方面，我國《公視法》的設計較偏向董事會與監事會的內部自我管制（英、德模式），如上所述，董事會負責「核定年度計畫」、「審核年度預算」與「監督節目方針與發展方向之執行」，監事會負責稽查經費運用情形。

魏鈞（2008）認為，第十五條規定之董事會掌理事項共十項，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。原法未明確將董事會定位為公民代表，而且有部分職權涉入行政和經營，造成無法發揮監督功能的狀況（魏鈞，2008）。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（胡元輝，2009）。

以英國 BBC 為例，其信託理事會的工作是監理 BBC 的大政方針，並評估 BBC 執行委員會的表現。執行委員會成員，包括總經理，由信託理事會指派，負責執行日常業務。每年年終，信託理事會對執行委員會工作表現的評估報告，連同執行委員會本身的工作報告，合釘一冊，由「文化、媒體、體育」部大臣代為轉交國會，聽取國會的意見，然後將國會議員的意見轉達給 BBC 的管理階層（陳世敏，2009）。

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，因此公眾代表的形成方式及其職權定位是兩個最關鍵的環節。基本上，公眾代表所組成的統理單位（董事會）應該負責以下四個任務（魏鈞，2008）：（一）反映公眾利益與公眾在廣電服務

¹² 2009年6月12日，立法院通過公視法第13條修法，7月8日總統公布施行。公視董事名額由原來的11-15人，增為17-21人。

¹³ 《公視法》第十五條規定：「董事會掌理下列事項：一、決定公視基金會之營運方針。二、核定年度工作計畫。三、審核公視基金會年度預算及決算。四、決定電臺節目方針及發展方向，並監督其執行。五、決定分臺之設立及廢止。六、修正公視基金會之章程。七、訂定、修正關於事業管理及業務執行之重要規章。八、遴聘總經理並同意副總經理及其他一級主管之遴聘。九、人事制度之核定。十、設立各種諮詢委員會。十一、其他依本法或章程規定應由董事會掌理之事項。」

方面的需求；(二) 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；(三) 設定或同意公共廣電組織的上層發展策略和計畫；(四) 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 (魏玟，2008：12)。

二、 公共電視董監事之內部監督與課責

魏玟 (2008) 分析公共廣電「治理機制」的設計和運作，亦即公共廣電之公眾控制過程，其中包含兩個面向。外部監督已如前述，而從機構內部來看，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)。另一方面則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 (魏玟，2008：11)。

欲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 (參見魏玟，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」負責 (魏玟，2008：13)。

就前者而言，根據各個國家公共媒體的不同管制架構設計，董事會扮演的角色及負責方式便有差異。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 (魏

均，2008：13)。

學者魏均、劉昌德(2008)對公共電視之內部稽核和組織民主面向分析結果顯示，除了前述董事會作為民眾代表，負責在內部從制高位置監督公視的運作和成果，公視在營運層次尚須訂定節目製作準則、設置財務稽核單位，以及透過組織民主精神，讓公視員工適當參與決策和檢討機制；以上相關資訊都應向社會公開。

學者認為我國公視在公民監督的部分，除設有消極性之更正、答辯和申訴權利之外(原法第四十一至四十五條)，並無積極機制設計。整體而言，我國公視之監督機制設計尚待大幅改進(魏均，2008)。

簡言之，公共服務廣電內部的治理與問責機制，必須由一個能夠持續發揮公眾與組織之間橋樑功能的委員會運作，方能擁有其代表性和正當性，以及發揮公共服務的精神。

伍、我國公共電視基金會董監事選任制度之檢討

針對近來公視董事增補選任過程及董事長與經營團隊改組之風波，民間媒改團體提出要能徹底解決監察院日前所提第四屆董事增聘程序之缺失、與當前集團治理問題，讓公視運作步上正軌，早日實現集團化之正面效益，其根本之道仍在於法規制度之建立(媒改社、媒觀，2009)。

公視法第十三條規定公視董事會的產生辦法，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(魏均，2007)。另有研究指出，立法機關本身亦為政治機關，雖是間接影響董、監事之選任過程，卻使得公共電視的組織深受國家權力機關影響(何宗翰，2005：42)。一位任職於媒體觀察教育基金會的傳播學者即表示：

台灣因為政黨之間彼此的不信任，所以我們就會出現一種在很多民主國家都會有的：就是行政部門提名立法院同意的這個做法。(須由立院組成審查委員會通過)的情況是假設行政權跟立法權是對立的。然而像現在遇到一黨獨大的時候，這種經過立法院的過程可能是沒有意義的，原本期待的功能也可能達不到。會出現一種狀況是誰要負責？這是因為我們政治不信任的關

係，所以我們以為這個方式可以找到適合的人，可是從 NCC 到公視、或是監察院的組成，我們發現它都是問題重重的（訪談記錄 C）。

學者石世豪（2009）分析我國公視基金會的組織架構終究不脫他控型財團法人合議制成員「由立法院推舉審查委員會」、「行政院提名董監事候選人」的間接政治任命格局，掌握立法院多數或取得行政權的政黨難免根據本身價值判斷，自行解讀「多元」意義進而引發爭議，與公視法第一條的「多元之設計」有所偏離。媒體觀察教育基金會的成員進一步指出：

現行董監事選任制度在理想與實際上他有一個監督以及多元組成的機制。可是在實際運作上一些程序是不清楚的或不透明的，再加上現在政治現實，使他的獨立性或是他選任的過程產生問題。例如公視法沒有明文規定要重新推舉審查委員這件事，只能說他提審的過程是有瑕疵的。那其實每屆的過程都有瑕疵，可是沒有人去解決這個問題（訪談記錄 C）。

民間版公視法修正草案便將現行董監事選任程序之規定，改為：「十一至十五名董事由總統提名、立法院經過公開的實質審查程序後同意而任命之」。¹⁴相關研究提出該修法草案所欲檢討者，為立法院審查委員會之推舉過程不夠公開透明，而有修正之必要（周宇修，2009：125）。以第四屆公視基金會第二次增補董事為例，行政院新聞局即遭監察院糾正於董監事提審過程中未能審慎依法辦理，變相主導審查委員會的組成，而有便宜行事之虞，以致審查委員會的組成不完全合法，而使增聘董事的合法性有疑慮（監察院，2009）。

¹⁴ 媒改社所提的〈公共廣播電視法修正草案〉第 11 條修正為：「董事會置董事十一至十五人，含一名員工董事，依下列程序推舉，提交立法院經公開審查程序同意後，送請總統任命之」（參見附錄 1，2009/4）。

第二節 公共電視基金會董監事選任及監督實際運作之問題

依據現行公視法規定，公視董事會成員係由行政院長提名，再交由立法院各政黨所推派的審查小組來審議。此一制度如妥予執行，未始不能建置一個獨立而有能的董事會（管中祥、羅世宏等，2010）。然而，學者評析最近幾年來董事會的組成過程日趨政治化，第三屆董事會的組成，政黨涉入已是斧鑿痕跡，歷歷可見，第四屆董事會的組成與增額過程，更是充斥著政治操弄與制度執行的偏差。一位任職於媒體觀察教育基金會的傳播學者即指出：

在公共電視立法當時擔心立法院直接像監察委員選任的方式去談，因為立法委員他可能是比較純粹的政治性，所以他就會經過一個第三者，所謂的找學者專家來做這個審議的工作。理想上這個狀況是沒有問題的，可是他就出現一些現象（訪談記錄 C）。

壹、2007年公視基金會第四屆董監事選任過程之爭議分析

第三屆公視董監事會於2007年10月20日屆滿任期。第四屆公視董監事審查委員會亦依法按照政黨比例，由國民黨推派5人、民進黨推派5人、親民黨推派1人、無黨團結聯盟推派1人，台灣團結聯盟推派1人共同組成，於2007年11月22日完成審查，通過董事11名、監事3名聘任，聘期自2007年12月4日起至2010年12月3日止。續獲聘第四屆董事之一的鄭同僚，通過董事會選舉，接棒擔任第四屆董事長。

有學者及媒體改革團體針對第四屆公視董事的選任過程提出批評，其中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（魏玟，2007）。程宗明（2009）即分析第四屆公視董事會任命所歷經之兩次政治爭議分述如下：

- 一、媒改社2007年11月發表聲明，認定第一次提選作業新聞局介入斧鑿甚深，同時審議過程抗議不斷，造成通過名單中許多人從未被告知此一職務、已經辭去前屆董事職務的人又被提名、被提名者與公視之間有業務關係形成裁判兼球員、以及反對公共化人士

也足擔董事等等，荒腔走板；

二、媒改社 2008 年 10 月發表聲明，批評國民黨立委介入公共電視董事會補選作業，自任審查委員；同時新聞局主動提名補足董事名額作業，與過去慣例不符，難掩有政治上意圖，使補選意義難具正當性。¹⁵

這樣的陰影造成近一年來，董事會對治理公廣集團的能力，一直受到立法院與公視內部的疑惑與非議；而至 9 月董事會同意公視新聞部遷離華視、媒改社發聲明表達十大疑問，又逢立法院一系列的質詢。於是在這預算經費相關爭議的發展下，部份問題也回到公視自己手上（程宗明，2009）。

貳、2009 年公視基金會第四屆董監事增聘過程之爭議分析

監察院在對新聞局的糾正案中指陳，新聞局於辦理第四屆公視基金會董監事會之成立及同屆兩次增補董事過程中，歷經政黨輪替，不僅均未能積極面對並克服修正「公共電視法」之困難，卻著力於董監事會員額之擴編，甚而於辦理該基金會董監事會組成作業上，未能審慎依法處理，致各方迭有負面報導與質疑（監察院，2009：2）。

一、第四屆公視董監事第二次增聘過程之爭議

2009 年 7 月新聞局根據公布實施、新修正的「公共電視法」中，公視董事增為 17 至 21 人規定提名 16 名人選，交由公視董監事增聘審查委員會進行評審，在同年 7 月 31 日增補了 8 名董事，1 名監事（該監事最後未同意出任）。¹⁶

（一）新聞局作法：依新法提名並增聘董事（2009 年 7 月）

新聞局表示，因應 2009 年 6 月 12 日通過、7 月 8 日公布的公視法第 13 條相關修正，新聞局依公視法規定辦理董事增聘，依法有據且為所應為。而由立法院推舉的審查委員以全體委員 3/4 以上審查同

¹⁵ 2008 年 10 月，行政院新聞局史無前例，在董事出缺總額未達公視法規定 1/3 的情況下，破例增補了 6 名董事，而遭到民間團體的質疑以及爾後監察院對立法院審查委員組成資格及新聞局補選依據之糾正。

¹⁶ 這八名增聘董事分別為陳世敏、蔡憲唐、廖元豪、趙雅麗、林淇瀆、程宗明、黃玉珊、須文蔚等。

意評舉出 8 名增聘董事，過程一切符合法令。

(二) 在野黨團及媒改等社會團體之論述

民進黨立委批評此為無效聘任，認為依新法增聘董事，就該組成新的審查委員會，這次的評審委員會並沒有重新組成，就逕行評審作業，新聞局有便宜行事之嫌。¹⁷此外，通常類似人數變更的法律會適用在下一屆，但行政院新聞局旋即召開審查會議，依據新法，增補了 8 名董事，1 名監事（周聖心，2009）。台灣媒體觀察教育基金會、媒體改造學社亦發表聲明指出，此次增聘董事選任程序未能公開透明，且審查委員會組成國民黨再度推舉該黨立委擔任審查委員，已違反公視法精神；¹⁸並再度呼籲執政黨不當以董監事人選為要務，徒留外界政治力量介入之疑慮，而應協調行政與立法部門，儘速展開公共電視法之修法進程。任職於媒體觀察教育基金會的傳播學者即對增聘董事選任過程之爭議表達以下看法：

增聘董事的這個爭議當然是跟他的提名過程是有關的，當然也不盡然是有這麼直接的關係。如果是同一個政黨執政這個爭議就不存在。如果一直都是民進黨執政，這個過程就不會存在，也不會有什麼違法不違法的問題，他就是一個政治的問題（訪談記錄 C）。

(三) 監察院之糾正報告（2009 年 12 月）

監察院於 2009 年 12 月 10 日針對新聞局在第四屆公視基金會董事提審過程缺失，以及有關董事會合法員額之認定前後矛盾，提出糾正案。監察院指出，「新聞局曲解『推舉組成』公視基金會董監事審查委員會之精義，於辦理第 4 屆第 2 次董事增補時，變相主導審查委員推舉作業，令審查委員會組織未臻完全合法，致 8 名增聘董事之產生亦徒留瑕疵」（監察院，2009：2）。而台灣媒體觀察教育基金會、

¹⁷ 該次增聘董監事審查委員之一的劉進興投書自由時報（7 月 31 日），指出新聞局當天要召開的公視董事增聘審查會議是違法的，聲明拒絕參加。其指出，公視法修法，董事與審查委員的名額都增加了，審查委員會必須改組，不應沿用上次的名單（劉進興，2010）。

¹⁸ 根據公視法第十三條，立法院需推舉十一至十三名「社會公正人士」組成「審查委員會」，審查行政院提出之候選人名單。此次國民黨提出的審查委員名單中，「再度」包括洪秀柱委員，明顯違反公視法精神；同時，這已是國民黨立院黨團繼 2007 年第四屆公視董事選舉與 2008 年董事補選後，第三度提出包括該黨立委的審查委員名單。

媒體改造學社於事後發表聲明提出，監察院所糾正之兩項缺失，是目前公視運作困境的原因之一，新聞局確有值得檢討改進之處，但其認為更重要的關鍵是監察院所指出新聞局「早應辦理《公共電視法》之修正以符公共廣電集團運營之需要，卻遲未辦理」之疏失，應該獲得各界重視。¹⁹某位新聞局官員即表示：

實際上運作政府做的有點瑕疵，在董監事增補過程中，上一屆的立法院結構有改變，立法院應該重新推舉審查委員會，然而行政院卻便宜行事。在法律上同意權是在立法院，立法院的黨團當初推選的委員應該要有一個機制，是要經過立法院重新推派審查委員會審查。問題是人事的部份就急於處理，這也看的出來求快，私心也有自用，擔心如果民進黨不配合，民進黨說那我不推人了啊，或是黨政協商一直推不出人，就沒辦法審查。所以還是政治在決定人事權，沒有照遊戲規則（訪談記錄 B）。

二、第四屆公視董事長改選之爭議分析

（一）新聘董事提出並通過董事長重新選舉案（2009年8月）

公視基金會於2009年12月28日召開第4屆第11次臨時董監事聯席會，與會董事通過「董事長重新選舉案」，並依決議將於2010年1月11日重新選出新任董事長（中央社，2009）。

媒體改造學社、台灣媒體觀察教育基金會針對公視董事會通過董事長改選案發表聲明，指出公視董事會和內部治理問題由來已久，其對公視董事長改選與否或由誰來擔任並無特定意見。然而，民間媒改團體亦認為公視問題的真正根源並不在內部，而來自於國、民兩黨歷年來均怠惰於提出一個可長可久、不問私利只問公益的公共廣電政策。關於公視董事提審過程缺失、以及集團治理之爭議，媒改團體與監察院調查報告都已指出，正本清源之道為公共電視法之修正。²⁰一位任職於媒體觀察教育基金會的傳播學者即表示：

¹⁹ 媒體改造學社、台灣媒體觀察教育基金會於其共同聲明稿「儘速修正公視法 徹底解決人事與治理紛爭」中強調，要能徹底解決上述之程序與治理問題，讓公視運作步上正軌，早日實現集團化之正面效益，其根本之道仍在於法規制度之建立。包括公視董事會、行政院，與立法院等相關單位，應以在最短時間內通過公視法修正案為最高目標，勿再延宕我國公共媒體與公民傳播權益之發展進程。

²⁰ 摘錄自「籲政院與立院儘速完成公廣修法 公視董事公開對話以建立制度為先」聲明稿，媒體改造學社、台灣媒體觀察教育基金會，2009年12月29日。

如果你真的覺得這些人很糟，大不了他們沒多久就下台了。起碼讓他們做完代表你還尊重這個體制，你要去改革也可以到那時候再去改革，並沒有任何衝突啊！你覺得多這一年多就可以有什麼更大的改革嗎？我也不覺得啊！但其實你也不是要改革，你只是要把媒體控制在你手上，或者說你也不是要控制，是要交在一個你放心的人的手上。對於一個執政者而言，他思考的也許不是要控制你，像控制公共電視也不會讓他的政權加多少分啊！他只有好好控制中天跟中視就好了啊！他們收視率都比公視高，控制公視幹嘛呢？但起碼他們是我信任的人不會回來罵我（訪談記錄 C）。

因此，當前最重要的工作便是重啟和加速公視法的修法進程，以及公視集團化目標的落實，若沒有與這兩項工作聯繫在一起的動作（包括改選董事長），都無法說服是一項必要的動作。²¹亦有評論指出，新增董事應積極尋求合作，推動修改公視法、從制度面釐清問題，而不是一再發動改選案。如果發動改選案是為了辯論、釐清發展路線，為何外界只看到兩派人馬相爭而看不到理性路線辯論？²²媒改社團呼籲董事會新舊董事應將治理之爭導向對於公視修法的方案與策略的對話，提出對修法構想及進度規劃等承諾，取得社會支持。

我覺得公視很可惜，公視最近的紛爭是可以教育台灣民眾很好的機會，可是啊，公視因為現任的董監事在一些手法上讓整個議題本來可以去討論東西出來，變成公視的內鬥，很可惜，公視搞到現在就是讓大家看不懂公視發生什麼事情。原本從預算到人事，很容易跟民眾教育這叫做獨立自主，公視為什麼要爭取獨立自主？可是現在已經回不了頭了，最後大家一團黑了（訪談記錄 A2）。

針對公視董事長與經營團隊能否撤換此一議題，學者認為，公視法規定「董事」任期三年，董事長則由董事互選產生；而總經理由董事長提請董事會三分之二以上同意後遴聘，受董事會指揮監督。作為最高監理單位，董事會有權改選董事長或撤換總經理；但為運作上的人事穩定與經營成效，應在合理的事實基礎上，進行對經營團隊去留的理性辯論與公正評量（洪貞玲、劉昌德，2010）。任職媒體觀察教

²¹ 台灣媒體觀察教育基金會董事長管中祥表示，公視是全民的，現在是理念之爭，還是權力之爭，社會大眾有權知道，公視先把問題說清楚了，再討論要不要改選董事長（自由時報，2009年12月31日）。

²² 該評論節錄自「這是愛公視嗎？」中國時報短評，2010年1月16日。

育基金會的傳播學者對於公視經營團隊如果不適任其更換方式表示如下：

也不是沒有經營團隊被換掉，像公視這十年來有總經理副總經理下台的例子是很多的，但現在問題是董事會不去處理，就覺得這些經營團隊是很好的啊！但實際上是不是好他總是有一些偏見，過去還有一些指標可以知道他好不好，可是現在都沒有（訪談記錄 C）。

學者管中祥（2010）等更認為執政的國民黨政府首先應該負起對公視法全盤、及時修法之責任，健全公廣集團合理運作所需的財務和治理架構，而不是只熱衷於修改公視法董事會組成人數，透過修改公視法取得在董事會提名任命董事的人數優勢（管中祥、羅世宏、胡元輝，2010）。

（二）公視監事會否決董事長重新選舉案

公視監事黃世鑫、陳炳宏和林筠在 2009 年 12 月 30 日舉行的臨時監事會議翻案，決議第 4 屆第 11 次臨時董監事聯席會議做成的八項決議無效，其中包括「董事長重新選舉案」。公視監事會會後發表聲明，依照公司法規定，董事會有違反法令，監察人應即通知董事會停止其行為。由於 28 日臨時董事會出席董事陳世敏等 8 位，增補過程有明顯瑕疵，經監察院糾正在案，因此其所做的決議不發生效力。

23

三、法院對新舊董事之假處分裁定

（一）法院對新聘董事停權之假處分裁定之影響（2010 年 1 月）

鄭同僚以監察院糾正新聞局對公視第四屆增聘董事遴選過程未臻完善為由，對陳世敏等八名新董事向法院聲請假處分，台北地方法院於 2010 年 1 月 11 日根據監察院報告裁定八名新董事身分取得有瑕疵而進行停止職務權利處分，在其資格未獲確認前將不得出席董事

²³ 公視監事黃世鑫 25 日曾向董事會提出「監事稽察意見書」，表達依據行政程序法規定：「具有重大明顯瑕疵之行政處分為無效。」同法另規定：「無效之行政處分自始不生效力。」行政院聘任前述 8 位董事為「無效」的行政處分，並要求 8 位董事資格的適法性未釐清前，不宜參與董事會運作，否則他們的決議無效（自由時報，2009 年 12 月 31 日；中央社，2009 年 12 月 30 日）。

會、參與董事會及不得談論公視相關事務。²⁴1月16日新聞局發出新聞稿，仍然堅持增聘八位董事的過程合法。

然而，此項假處分裁定是否有侵犯憲法保障的言論自由之虞，實有討論的空間。法院基於適法性疑慮而要求八位董事暫停職權，這是新聞局提名審薦作業便宜行事必須付出的代價，但要求八位董事「封口」卻被批評矯枉過正，對於公視應該彰顯的言論自由精神是一大衝擊（何榮幸，2010）。

「假處分案」所彰顯之議題，首先是有關新聞局的失職之處，源自於公視法不與時俱進修正，將無法釐清公視董事提審過程缺失所造成的治理正當性疑慮，以及董監事選任制度受行政及立法部門在組成員額與選任程序不當規劃與執行偏差之問題。有關增補董事合法性問題，新聞局應負責說明與承擔政治責任。學者認為，增補董事來自行政院提名、立法院同意，執行過程是否有瑕疵可討論，但不應由被正式任命、且已參與公視規畫治理的個別董事，承擔行政過失，更不應因此被剝奪評論公視議題的言論自由（洪貞玲、劉昌德，2010）。有學者指出，新聞局容或想要改革公視亂象，但捨修法大路不走，徒令兩派人馬對立而嚴重傷害公視形象，如今更遭監院糾正、法院裁定而導致新增董事動彈不得，實有怠於公廣集團健全發展之責任（何榮幸，2010）。另一方面，代董事長鄭同僚與經營團隊在內部投票與主管評鑑卻始終未獲信任，這也是公視不容迴避的內部治理課題。「假處分」容或可以維持現況，但公視治理問題仍有待理性辯論與釐清路線（何榮幸，2010）。

（二）新聞局對鄭同僚等舊董事提假處分（2010年4月）

2010年4月19日，新聞局以公視董事會在人數不足下開會為由²⁵，聲請假處分。法院裁定七名董事暫停行使職權（鄭同僚、朱台翔、虞戡平、黃明川、陳邦畛、彭文正、林志興）。至此共20名的公視

²⁴ 摘自「鄭同僚聲請假處分，公視董座改選臨時會破局」，聯合報，2010年1月10日。

²⁵ 2010.1.29 公視召開董事會：通過原民台、客家台營運計畫案。新聞局認為只有6名董事出席，未達公視法需2/3董事出席之規定，會議無效。公視則表示，盧非易等5名董事持續杯葛，但公視法規定董事會必須每月開會，為使運作不受影響，乃引用內政部「議事規範」，即在兩次流會後只要1/3董事出席，就算合法。

董事中，僅剩下 5 名董事還可依法行使職權。對此學者管中祥、劉昌德（2010）呼籲雙方撤銷假處分，並認為當前的困局，是主管機關及公視主事者都堅持己見：主管機關新聞局不思考積極推動公視修法、透過制度方式健全公廣集團的正途，反倒操弄過去那套以經費及人事牽制的政治手段，結果被監察院糾正。²⁶另一方面，公視主事者及經營團隊應面對批評，並且透過公正透明的「公共價值評量」體系，來評鑑其表現與決定經理階層去留。但主事者卻不能以理性公開討論來改善公視經營，反而透過法律訴訟加深對立（管中祥、劉昌德，2010）。

（三）兩項假處分之撤銷（2010 年 5 月）

同年 5 月 17 日，新聞局在鄭同僚的抗告裁定前主動撤銷對鄭等七名董事的假處分。嗣後高院裁定陳世敏等抗告成功，撤銷其假處分。媒體改造學社、台灣媒體觀察教育基金會對此發表聲明呼籲現任公視董監事一體總辭，並儘速依法定程序選出第五屆公視董事會。同時指出，新聞局未來在第五屆董監事會的選任過程中，務必力求程序之公開、民主、透明，切勿重蹈第四屆董監事選任程序瑕疵之覆轍。並應著手公視法修法程序。²⁷

參、我國公共電視董監事選任程序規定實際運作之檢討

第四屆公視董監事的選任及兩次增補過程，歷經政治爭議而產生合法性問題，相關研究指出此非董監事選任制度設計不良，而是此屆董監事選任過程並未完全遵守公共電視法第 13 條意旨所致（周宇修，2009：140）。

立法委員管碧玲（2009）則批評公視現行董監事選任制度背後缺乏有意義的邏輯。其指出立法院所成立審議小組，當中由默契依政黨推薦的審查委員名單，但此名單任何政黨可以隨時替換。管碧玲進一步提出應建立有意義的組織流程，基於國會有多元勢力，透過國會的同意權，可以擴大

²⁶ 學者並批評新聞局及握有行政立法優勢的執政黨，對於公視經營的問題，原本有機會打場好球；然而面對新董事遭到假處分的困境，不以政策高度來解決爭端，又拉低層次以類似的假處分向舊董事升高戰火，終於搞到兩敗俱傷（管中祥、劉昌德，2010）。

²⁷ 該聲明指出，本屆董事自 2007 年的多次選任過程，有諸多瑕疵，媒改團體曾呼籲為求合法，必須重啟提名與審查程序。然而董事會與新聞局皆未能善盡職責，發揮應有之智慧，導致董事會無法運作、公視最根本之治理與監理問題仍未獲解決（媒改社、媒觀，2010）。

多元參與及影響力，故其建議應修法將公視董監事之選任程序改由行政院提名、立法院同意通過（管碧玲，2009）。某位媒體觀察教育基金會的成員對於董監事選任程序規定爭議有以下看法：

公視法規定公視董監事選任程序係由立法院推舉社會公正人士組成審查委員會，然而對於什麼是「社會公正人士」，卻沒有很明確的規範。行政院整個的提名程序也從來不是一個公開透明的狀況，沒有一個明確的規則去做，而使得政黨有介入的空間。所以才會出現第四屆的審查委員在現場才看到審查名單，這也是很奇怪。他沒有一個專門的機制在做這樣的事情，或是做行政處理的事情。他們選薦的標準是什麼？到現在都沒有人知道的，是自由心證的呢？還是它有一個程序存在？這是我們在行政過程上面就可以看到的問題。所以提名者有任何控制的機會，從民進黨到國民黨都是如此（訪談記錄 C）。

程宗明（2009）則針對 2007、2008 年第四屆董監事選任過程的爭議中，立法院審查過程執行的問題，包含審查遴選權可以委託執行、或部分成員不出席狀況讓審查會議續開，而對於審查通過門檻也可隨意調整。其並將相關爭點歸納如下（程宗明，2009）：

- （一）依據公共電視法第十條第一項第一款規定，由立法院推舉之審查委員會，應有的有效出席審查的人數為何？
- （二）所謂四分之三以上之多數，其分母基準為何（組成人數？當日出席人數？有無下限）？
- （三）立法委員是否能推薦自己成為審查委員？

2009 年監察院在對新聞局之糾正報告中亦指出，衡諸新聞局辦理公視基金會第四屆董監事會組成過程之缺失後，可歸因於公視法法未有明定、未臻周全或定義不明等亟待解決之問題。分述如下（監察院報告，2009）：

- （一）審查委員會之組成方式、委員資格限制及應迴避事由。
- （二）審查委員會出席人數、委託出席效力及董監事獲選門檻等規範。
- （三）對於董事出缺達三分之一，即應補聘之計算基礎。
- （四）公視基金會增設員工董事之規定。

程宗明（2009）進一步分析第四屆董監事選任過程中提名及審查程序實際運作之問題包括：立法院依法推舉審查委員會，然而行政程序卻由新聞局掌握；提名審查作業過程不公開，審查委員會開會時有人缺席照常進行；另外有人公開反對公共電視也獲得提名進入審查；前一屆已經辭職的董事，其辭職事因未消除仍獲連續提名等缺失（程宗明，2009）。一位任職於媒體觀察教育基金會的傳播學者對於現行董監事選任程序提出以下看法：

這個制度在沒有換黨時是好的，行政提名、立法同意是很民主的，可是其實裡面有很多上下其手只是外界不知道而已。在過去每屆都是同一個政黨，沒有中間選任的過程，所以那個問題是被遮蓋住的。民進黨執政的八年當中，公視有兩三屆的董事是民進黨執政之後才產生的。可是現在換政黨了，新的政黨對舊有的人事不爽，所以他採取的策略是擴大補員、重新提名。重新提名就會有一個爭議產生，可是如果是同一個政黨這個爭議就不存在，現在換黨了這個問題才浮現出來。過去行政的程序就是有瑕疵的，可是沒人在意。現在換黨之後失去權力的人就會在意，所以這樣也蠻好的，爭議發生他才知道問題在哪邊，才有解決的可能性（訪談記錄 C）。

立法院審查委員會的公開性不足，也是備受批評。媒體改造學社所提出的公視法修正草案便將現行的行政院提名人選、交由立法院所推舉的審查委員會審查後同意，改為：「由行政院經公開推薦程序提名，提交立法院經公開審查程序同意後，送請總統任命之」。修法理由說明並指出，為符合憲法行政立法分立原則，使其權責相符，並強調公開公平之精神以及董事崇高地位，修改董事組成方式（媒改社，2009）。²⁸

肆、我國公共電視董監事選任制度及程序與監督之修法方向

一、公視董監事選任制度面

（一）選任制度朝降低政治性、提升多元化方向改革

²⁸ 媒改社的公廣法草案將現行條文第 13 條修正摘要如下：董事會置董事十一至十五人，含一名員工董事，依下列程序推舉，提交立法院經公開審查程序同意後，送請總統任命之：1、非員工董事十至十四名由行政院經公開推薦程序提名，提名董事時應顧及性別、族群及社會階層之代表性，考量教育、藝文、傳播、企業經營及其他專業代表之均衡。2、員工董事由公廣基金會員工工會推舉之。前項第二款所推舉之董事，立法院僅得就其有無符合本條及第十二條之要件審查之。

對照德國「內部多元」的公共廣播電視體制，除日常業務統一由台長綜理並對外代表電台之外，普遍再設「(廣播)電視諮議會」(相當我國公視董事會)、「行政諮議會」²⁹兩層監督架構負責監督。前者由社會團體、政黨循內部民主程序自行選任代表組成，藉以忠實反映社會多元觀點。學者石世豪(2009)並建議我國公共廣播電視體制若能朝向類似架構調整，或許能使其公共體制轉向(營造物法人)內部自治而擺脫他控陰影(石世豪，2009：18)。某位媒體觀察教育基金會的成員對於未來公視董監事的選任制度是否仍採現制由行政院提名及立法院同意有以下看法：

B C C是首相提名，國會同意後女王任命。不是每個國家他都經過國會同意的，但也不是說國會同意一定是一個不好的事。過去規劃的選任制度跟政治現實上是有落差的，一方面在行政程序上不夠嚴謹、透明、清楚，另一方面是它是沒有建立在一種責任政治架構下的結果。制度設計當初是假設我們行政跟立法部門是一個監督對立的概念，事實上不盡然是如此(訪談記錄C)。

管碧玲(2009)及陳耀祥(2009)於卓越新聞獎基金會主辦的「探討公共媒體角色與法令研修」研討會上均引介德國的公共廣播電體系其內部監督與外部監督之設計。其中外部監督主要透過類似節目管理委員會之「廣播事務理事會」來運作，當中的組成有國會、政黨、勞工或社會各種不同團體的代表參與，例如傳播、法律、會計、教育、文化或是宗教團體。包括來自於制度性的各邦議會參與，也有來自民間力量的參與。某位新聞局的官員對現行公視董監事選任制度如何修法以改善獨立性與多元化提出看法：

像國外有類似第三公正人團體，譬如德國公視的選任制度並不是透過行政立法機關，他們是由政黨或是社會團體、地方代表推派人選直接組成一個電視諮議會。台灣缺少一個「第三人團體」的機制，除非法律直接訂由行政院、立法院推出，然後直接講哪些公眾團體(排除政黨或政治團體)，然後由他們來互推三個候補的，或是由公眾團體自己去派出三個，當然這個法律是可以定的出來的。人事若要獨立，可行的是由立法院通過或是推舉第三人

²⁹ 「行政諮議會」由「(廣播)電視諮議會」之中再選任約五分之一經常參與電台業務的成員，藉以提高合議效能俾積極監督。

團體，還是給行政院有一定的人事權，就是你總要推出人來，你推出人來我不喜歡就把你刪掉，不足再推，這就兼顧了行政院有一定的提名權（訪談記錄 B）。

谷玲玲、劉幼琍等（2010）則分析我國《公共電視法》向來都是採取董事會及董事長制，董事產生程序非常複雜、困難且有高度政治性。但是從治理的角度而言，如此多成員又高度政治性的董事會，是非常不利於公共廣播電視的經營。其建議回歸公司治理的精神，使董事會專精於重大政策之監督，而將日常運作交給總經理（或改制之執行長）及其主導之執行委員會（谷玲玲、劉幼琍、李秀珠、劉孔中，2010）。

（二）跟隨總統任期由總統提名任命或經由立法院同意

由於我國公視現行董監事選任制度歷經政黨輪替或一黨獨大之政治情勢時出現其限制，媒改團體對於公視董監事選任制度則有更新的一些思考模式，已經跳脫只是小規模地修正現在的機制，一位任職於媒體觀察教育基金會的傳播學者即表示：

我們是不是應該回到一個責任政治或透明政治的概念來看這件事情。「責任政治」就是隨著總統任期，有點像公平會的委員但是它同時必須有其他監督的機制去做，另有積極條件和消極條件去限制那種專擅的可能性。長期也要考慮到一黨獨大的情況下政黨政治或責任政治的問題，包括任期及提名時程都需要再去思考。這樣設計的好處是我會知道誰是那個冤的頭、債的主。而且起碼是你提名的(如國民黨)，我們就可以有很大的理由來打你，我就是說社會的這個責任政治的問題（訪談記錄 C）。

某位任職於公視亦為媒改社的成員則提出公視董監事選任制度可能修法方向之主張：

我們希望它是一個跟行政院走，我們也就默認了行政權，將來的公視的這個總經理是一起對立法院負責。由總統提名公視董事長，那他受什麼樣的監督機制設計好，然後每四年就一起對國會負責，那行政權如果要干預，它另外有一個監督設計。此外，我國是否也有可能採行政院長提名董事長，董事長面對立法院，立法院如果同意，董事長就組成董事會，然後他請了董監事，送立法院書面（形式）審查，由董事長面對立法院接受備詢，這樣就負

責到底（訪談記錄 A2）。

然而，回歸配合總統任期提名公視董監事人選，倘若不經過立法院審查同意此一過程，是否會強化行政權對提名執政黨可以接受人選而缺乏相對監督之風險？對此，媒體觀察教育基金會的受訪者有以下看法：

以當前一黨獨大的政治現實，就算經過立法院還是這個結果。可是你卻讓他有一個形式民主的正當性。若採用檢察總長或公平會委員任期保障，讓它可以不會因為某人的思維撤換他，這也是一種方法。同時在制度上設一些積極和消極條件，例如同一政黨不會超過 1/4，或是說他其他更積極的資格，必須有什麼樣的代表性，在不違背的狀況之下保障你的任期，說不定還有一個可以 work 的制度也說不定（訪談記錄 C）。

由上述訪談資料分析可知，受訪者認為可透過對公視董監事提名審查過程之資格條件限制以使總統或行政院在提名時必須更加小心，而經由透明過程之規範使立法院在審議時必須更清楚有所謂的責任政治，另外納入公共監督或公共評鑑的機制，使其有去糾正某種表現的可能性。簡言之，公視董監事選任制度在符合責任政治下，妥善設計內部或外部的監督機制及執行政序，以課責公視保持其績效或專業應是一個可行的方向。

二、公視董監事選任程序面：回歸行政院提名、立法院同意制度下修正提審程序使其公開透明

媒改社倡議將公視董監事選任方式改由行政院提名、立法院同意，其理由應是為了強調公視獨立性、減少程序上的政治複雜度所作之修正。在行政院提名的部分，有學者認為可引借行政程序法聽證之方式，允許公民團體、NGO 參與，增加第三人表達意見之機會；優點除了能增加公開性之外，減少事後所產生的爭議，並提升董事會治理之正當性（周宇修，2009：126）。媒改社的公視法修法版本即在行政院提名階段規定應「經公開推薦程序提名」，並納入提名董事時應顧及性別、族群及社會階層之代表性（媒改社，2009）。一位媒觀的受訪者即表示：

公視法對於董監事選任程序規定上應重新考量他的程序正義如何落實

以及他的透明度。回歸制度最小幅的修正是「提名程序明確化、透明化」。在董監事的提審過程中有沒有什麼公眾可以介入的機會？例如在公共的表現評量上有沒有什麼其他的機制可以做補充？提名的過程能不能強調他的透明性，來降低單一政黨控制的可能性。另外，公視法我們可以規範提名人選同一個政黨不能超過四分之一或八分之一，甚至更低的比例，去降低這種 party politics（黨派政治）介入的機會（訪談記錄 C）。

包括媒體觀察教育基金會等媒改團體對於公視法修改的版本主張「行政院提名經由立法院同意」這個方式認為未嘗不可行，但是執行面上需要更公開透明的配套機制。某位任職於公視的傳播學者則提出：

董監事選任機制的執程序上可能要更細緻一點。譬如，行政院長提名時是不是應該接受公眾的提名。此外，立法院的所有審查是不是應該全部公開，不應該只是關起門來同意不同意某個人，最後還是到政黨的 b a r g a i n — 你要通過這個，那你也要給我通過那個，後來都是妥協的結果。這兩個（行政院提名與立法院審查過程）要公開，這是我對於目前的程序可以做修正的。如果這兩個瑕疵可以解決，那麼現行制度是不是會比新的機制好（訪談記錄 A2）。

民間版草案所欲檢討者，為立法院審查會之委員組成及審查並不透明，而有修正之必要。然而研究指出，真正的問題在於，草案中所謂「公開審查程序」究竟要多公開？草案強調公開雖值得鼓勵，但對於立法院同意權之行使究竟要以如何的公開程序來審查，則尚未提及而還需要補充（周宇修，2009：126）。行政院於 2011 年 3 月通過的公視法修正草案要求董監事「審查委員會議評選決議應作成紀錄並公開之」，基本上是對社會呼籲的回應，顯示了某種程度的進步性。然而，有學者卻批評行政院版修正案僅僅將審查會議的評選決議予以公開，但媒改團體要求的是評審過程的公開，許多公視先進國家則是開放外界可以申請或推薦董監事，然而這些有意義的公開措施均不在修正之列（胡元輝，2011）。

程宗明（2009）針對上述所檢討的董監事提審過程之爭議問題引述媒改團體對公視法的修法主張提出建議：董事會依下列程序推舉，提交立法院經公聽會程序審查同意後，送請總統任命之。如此一程序由立法院執行，應制訂審查規則，並公開審查，同時確認當選門檻票數（程宗明，

2009b)。學者和媒改團體希望以此修法補足選任程序上權責不清、不夠公開透明之瑕疵，來平息與杜絕未來爭議重新上演，避免公視再遭政治性干預董事會產生之獨立性及治理的正當性。



第六章 公共電視財務保障及監督實際運作之問題

第一節 公共電視財務保障制度之設計

壹、各國保障公共電視經費來源穩定性之目的

就一整個管制架構來看，要讓公共廣電機構有效履行義務，除了監督和評估，另一監理的關鍵是有關公共廣電機構的財務來源設計(funding system)。換言之，如果期望公共電視有能力達成法定任務，就必須考量實現任務應有的財政配置。而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與穩定運作的重要條件(魏玟，2006)。陳耀祥(2009)以比較德國制度為例，聯邦憲法法院之歷來判決均強調，公共廣播電視所需之財務，必須能確保其在公營與商營二元廣播電視體系中得以發揮功能，並同時排除政治勢力對節目之影響，以履行其基本供給任務。³⁰

監察委員、前公視董事長吳豐山(2009)在卓新論壇「探討公共媒體角色與法令研修」會中表示，2007年日本、德國、英國等公共電視收取的收視費用高達新台幣2000多億元，各國公共電視節目優質且超黨派；而台灣的公共電視經費不足，難以發揮前述功能，政府雖每年捐贈新台幣9億元，但尚需自籌經費5億多元。有研究對2007年各國公共電視經費作出比較(如附表5)。經費規模居首的是日本，其收視費換成台幣有2314億；其次是德國，其收視費有2064億台幣；再來是英國的1651億。這個數目因國家規模有大有小，若依照每人平均一年有多少公視服務費用分攤計算，第一名是芬蘭，每年分擔3196元；第二名是英國，每年分攤2708元；我國是新台幣39元(吳豐山，2009)。

以英國BBC為例，其財務來源最主要是收取電視規費，亦即每戶家庭或企業每年必須繳納一筆收視費作為收看BBC節目之費用(張正修，

³⁰ 學者進一步分析，德國八〇年代中葉後開放民營廣播電視，形成公共與民營互相競爭的局面，所以廣播電視規費之適法性成為媒體法中極具爭議的問題。就此，聯邦憲法法院於數則廣播電視判決中，就徵收廣播電視規費持肯定態度，認為並未違憲，其主要論點係從公共廣播電視之功能與任務出發(陳耀祥，2009:68-69)。

1994：174)。而德國公共廣電的財務部分，其聯邦憲法法院在第四次電視判決中強調，其經費至少必須足以令公共廣電得以負擔特定的公共任務，而其經費同時必須具有來源的多樣性，避免對於單一財務來源過度依賴，而失去其獨立自主（石世豪，2009：16）。德國公共廣電的主要收入亦為向人民收取廣播電視規費，同時亦有廣告收入，但僅屬補充性財源。

表 5：2007 年各先進國家公共廣電機構經費比較表

國家	電視台	政府經費/收視費	政府經費/收視費 年度收入 (原幣值) 元	政府經費/收視費 年度收入 (台幣) 元	平均每 人每年 負擔費 用(台 幣)元	各國每 人負擔 費用與 台灣比 較(倍 數)	平均每 人國內 生產毛 額(台 幣)元
英國	BBC	收視費	34億英鎊	1,651 億	2,708	70 倍	133 萬
日本	NHK	收視費	6,348億日 幣	2,314 億	1,812	47 倍	113 萬
韓國	KBS	收視費	5,374億韓 幣	136 億	277	7 倍	67 萬
德國	ARD	收視費	45億歐元	2,064 億	2,479	64 倍	129 萬
	ZDF	收視費	17億歐元	765 億	919	24 倍	
澳洲	ABC	政府經費	8億澳幣	189 億	879	23 倍	117 萬
紐西 蘭	TVNZ	政府經費	0.5億紐西 蘭幣	10 億	228	6 倍	97 萬
加拿 大	CBC	政府經費	9億加幣	247 億	738	19 倍	126 萬
芬蘭	YLE	收視費	4億芬蘭幣	170 億	3,196	82 倍	115 萬
法國	FTV	收視費	19億歐元	874 億	1,355	35 倍	137 萬
瑞典	SVT	收視費	7億瑞典幣	320 億	3,462	89 倍	161 萬
台灣	PTS	政府經費	9億台幣	9 億	39		55 萬

資料來源：監察院(2009)，〈監察院糾正新聞局之決議文〉。(備註：經費均為 4 捨 5 入，匯率換算日為 2008 年 12 月 19 日)

貳、各國公共電視之主要財源模式

學者羅世宏(2008)歸類各國公共電視經費來源包括收視執照費、政府撥款或廣告收入等。以電視家戶繳納的執照費為主的國家例如：英國、瑞典、芬蘭、丹麥、挪威及日本，以政府撥款為主的國家例如：澳大利亞、加拿大、香港，而像西班牙則以廣告收入為主要經費來源，另外也有若干國家是以電費附加稅(例如：土耳其)、菸酒附加稅(例如：泰國)、所得稅附加稅(例如：荷蘭)。再者，經費來源也有變化，有些原本收取執照費的國家，例如紐西蘭、荷蘭分別在1988年及2000年廢除執照費，改以其他方式籌措公共廣電所需經費(羅世宏，2008)。

綜上所述，西歐各國公共廣電機構的財務來源模式各有不同，以收視執照費(license fee)為主要來源的公共資金(public funds)向來是重要的財務來源，不過百分之百以執照費為資金來源的公共廣電機構，卻已經逐漸消失(少數的例子包括英國BBC、瑞典的SVT及日本的NHK)(參見馮建三，1999；魏环，2006)。德國公共廣播電視之財務收入採取所謂的「混合方式」，包括廣播電視規費、商業廣告與其他收入，以支撐公共廣播電視之存續發展，被稱為「功能取向」之財務模式，其中「廣播電視規費」是德國公共廣電最重要之財務保障(陳耀祥，2009)。有研究指出，當政府經費成為公廣機構的主要經費來源，則公廣機構之榮枯，往往繫於該國公廣傳統、社會支持、執政政府落實公廣信念之政治意志等諸多因素綜合考量。此類公廣機構之服務內容與規模，較為多樣。澳大利亞ABC由政府經費全額支持，禁止廣告贊助；美國與台灣的公共廣電服務，政府經費之餘，容許贊助(公視策發部，2007)。

國外相關研究幾乎都顯示，向每個收視家庭徵收執照費，是確保公共廣電機構擁有穩定經費來源，並使其相對免於政治控制的最佳財源模式(羅世宏，2008：299)。然而，無論經費來源為何，各國大多立法保障公視所獲經費，隨同(或超過)物價指數的水準成長，其核心精神不外是希望公共電視可以得到充足和穩定的資源，不受到來自政府和國會的政治干擾(羅世宏，2008)。

參、我國公共電視以政府預算捐贈為主的財源模式

一、我國公視以政府預算捐贈為主的財源模式之緣由與目的

由於我國的公共電視台負有類似德國「基本供給任務」之公共任務，則財務保障之設計必不可缺（陳耀祥，2009）。我國現行公共電視基金會的經費收入採行混合財務制度（石世豪，2009）。考量我國過去廣播電視體系競逐收視率，以爭取廣告商購買廣告時段播送廣告，造成節目品質低落和欠缺多樣化的弊病，公共電視的財政配置一開始即排除以廣告為經費來源之可能性（何宗翰，2005：43）。一位曾參與公共電視相關政策研擬的新聞局官員即表示：

公視為什麼要政府捐贈，其他各國我知道像 NHK 和 BBC 好像都是向收視戶直接收錢？那就回到最原始公視在什麼時候有，公視應該是說，它的先天條件就不良。公視在剛開始在成立的時候，有線、衛星電視台就已經風起雲湧，所以它那裡有可能被看到？因此它走的市場就變成一個小眾市場。再加上公視法立法過程也不順利，在立法院就很多爭議說到底要不要成立而推來推去（行政院和立院在野黨團討價還價、民間團體抗爭），最後勉強生了但人才沒有留住且人事成本很高。所以公視是在小眾裡面的一個市場嘛，沒有成為公共市場嘛，所以錢只能靠政府（訪談記錄 B）。

依公視法第二八條規定：「公視基金會的經費來源如下：一、政府編列預算之捐贈。二、基金運用之孳息。三、國內外公私機構、團體或個人之捐贈。四、從事公共電視文化事業活動之收入。五、受託代製節目之收入。六、其他收入。」我國公視所採取混合財源模式固然可避免過度依賴單一財源，但學者石世豪（2009）卻認為，不同財源各有其所伴隨的（政治或經濟）宰制或媚俗風險，對公共廣播電視體制內部治理及績效表現兩方面的挑戰也不盡相同，尤其各種財源彼此混合所形成的複雜誘因系統，也極易模糊公共廣播電視體制定位從而影響其原應發揮的制度功能。而學者亦認為，在國人普遍不了解也無從信賴公共體制的政治背景下，公視所賴以維持運作的財務制度自始就充滿妥協色彩而明顯受制於其財團法人的私法形式框架（石世豪，2009：6）。任職於媒體觀察教育基金會的傳播

學者即認為當前公視財源模式之設計偏重政府預算係源於我國媒體環境背景下折衷的結果：

政府捐贈因為歷史的因素，在當時甚至在現在你要用其他財源的方式去做為公視預算的來源，我覺得都還是存在著一些困難。在制定法律的時候就曾經提出是要求當時的無線電視台捐贈他的盈餘營業額的一個說法，可是當時就引發了三台非常強烈的反彈。此外，台灣的政治一直在用討好選民的方式去規劃，所以也不太敢去跟民眾徵收像執照費，因為我們也沒有這樣的一個經驗，或因為公共電視也沒有表現得那麼好（訪談記錄 C）。

公視法於 1997 年制定時，其第二條規定：「公共電視基金會由政府依本法編列預算捐贈部分之金額應逐年遞減，第一年金額百分之十，至第六年以後應為第一年政府編列預算金額之百分之五十以下。」學界多稱此為「植物人條款」（陳嘉彰，2001）。曾任公視董事長的吳豐山表示，公共電視開台所需經費約 60 億，惟開播時僅有 12 億，何能達成公視法課予公視之任務，逐年遞減政府捐贈無疑更是雪上加霜（簡淑如，2004）。因公視實際運作四年逐漸獲得民眾支持，在 2001 年修正為：「公視基金會由政府依本法編列預算捐贈部分之金額應逐年遞減，第一年金額百分之十，至第三個會計年度為止。」並固定其數額於九億元，在 2007 年原住民族電視台、客家電視台、宏觀電視台等頻道依無線電視公股處理條例交由公視基金會辦理以前，一直都是公視最主要且穩定的財務支柱（石世豪，2009：6）。

二、政府編列預算捐贈公共電視之規範

公共電視之設立，係由主管機關新聞局捐助設立財團法人公共電視文化事業基金會（以下簡稱公視基金會）以經營公共電視台（公視法第二條第一項）。公視基金會之創立基金，係由主管機關編列預算捐助新台幣一億元，並以歷年編列籌設公共電視台預算所購之財產逕行捐贈設置。另公共電視籌備委員會設立時，因業務必要使用之國有財產，由主管機關無償繼續提供公視基金會使用（第四條第一、二項）。

公視法第二八條規定：「公視基金會之經費來源如下：一、政府編列

預算之捐贈。...」因此，政府編列預算之捐贈為公共電視之主要財務保障，故必須設一主管機關負責預算編列與經費提撥，但並不扮演監督角色，亦不可介入決策和經營（魏玟，2008）。此一業務主管機關的角色目前由新聞局扮演。公視所需預算，由行政機關依法核撥並捐贈給公視基金會，須符合透明有稽的財務制度；新聞局同時發揮主管機關治國功能，將輔導、獎勵媒體產業功能等發展媒體任務配合經常預算，在立法院監督同意下委託公視執行（程宗明，2009）。

三、比較公設財團法人之預、決算編審程序

政府捐助成立之財團法人，多係配合協助政府各部門推動特定之事務，依審計部九十二年審計報告書有關財團法人決算之審核報告，財團法人機構經由中央政府制定法律，並編列捐贈預算成立，且規範預、決算編送程序者，計有十一個，依其設置條例或相關法律對預、決算編審程序之規定可區分為三類（林桓等，2004：26）：

- (一) 預、決算由行政院轉送立法院者，計有國防工業發展基金、工業技術研究院、及國家衛生研究院等三個財團法人。
- (二) 由行政院將預算送立法院、決算送監察院者，有中華經濟研究院一個財團法人。
- (三) 預、決算報請主管機關循預、決算程序辦理者，計有國家文化藝術基金會、中央通訊社、國際合作發展基金會、中央廣播電臺、公共電視文化事業基金會、國家同步輻射研究中心及國家實驗研究院等七個財團法人。

上述公設財團法人之監督依民法規定係由各目的事業主管機關施以財產狀況之檢查，及有無違反許可條件與其他法律規定。目前行政院雖依預算法第四十一條第三項規定，責成各主管機關應施以效益評估並併入主管機關決算，然據審計部書面審核結果，相關效益評估仍多流於形式，學者建議宜妥定法律，予以積極適切之管理及考核（林桓等，2004：27）。

肆、公視財務穩定性與公共服務績效之關係：財源不足與績效課責的兩難

由於公視金金會年度經費中須由政府捐贈部分，依法仍須由主管機關循預算程序辦理，至今已經連續三年遭立法院凍結部分歲出預算(石世豪，2009)；其中，2007年度歲出預算遭凍結九分之一、2008年度及2009年度則分別被凍結二分之一，至97年會計年度已經結束三個月，公視仍有4億5仟萬元預算遭凍結，遲至2009年4月下旬才在立法院多次委員會審議與政黨協商後終於解凍。

學者馮建三(2009)針對2008年的世界人權日公視廣告事件認為仍未跳脫政治權責單位不積極規劃、公視無法展現專業自主權以及社會監督力量只能見招拆招的循環困境。而立法院凍結公視年度預算遂行實質審查所欲達成的兩個目標(撤換公視總經理，以及將宏觀等三台剝離公廣集團)並不恰當或說不明智。其進一步指出，公廣集團的困境根源在於欠缺「政治規劃」的歷史事實，即便就本事件來說，社會監督的持續度產生某種制衡國會不當干預的影響力量，卻很難將台灣電視環境(含公廣集團)的問題及其框架，從狹隘的「九億元之二分之一」及黨派之爭，還原至「政治規劃」的長期怠惰這個框架(馮建三，2009：33-34)。

我們本來電視的製作就是要高資本，就是資本密集嘛，就是一個前提。如果這個前提達不到恐怕也很難要求他去做一些很好的節目或是它整體的表現是很好的。當然公視內部也是有些問題的，我覺得可能是要分開來看。如果你覺得它應該去做一個痞子英雄這樣的東西，你就很清楚你要給更多的錢啊。痞子英雄一年也拍一部就掛了啊，那你還能夠期待它做什麼呢？到底你要什麼你都不清楚了，就找一些枝枝節節的東西來做一個理由，這國民黨跟民進黨都是一樣的啊(訪談記錄C)。

馮建三(2009)更指出，立委洪秀柱所言「公視不缺錢就是缺績效」也許就不是定論，而是提出重要且關鍵的問題：這個集團要有多大的規模，是否不缺錢，其績效是否不佳？假使沒有效率，誰應該負起使其有效率的責任？是公視人、社會監督，還是迄今未曾善加規劃公共傳媒的政治系統，值得更深入的探討(馮建三，2009：42)。任職公視以及推動公共

廣電集團化運動的學者專家均表示：

政府每次都說我預算不足、財政困難，但是政府施政一定有它的 priority，因為沒有一個執政者認為公共媒體的建立視很重要的，所以他覺得多給你一千萬多給你一億，他就認為有困難（訪談記錄 A2）。一年五十億對一個國家的財政其實不多，看你要做什麼，就是你整個政策的選擇或是你整個財政的預算是什麼。公共電視對於執政者而言他從來都不是在於他政策的或是財政的優先順序上面的考慮，所以他自然會被排擠在後面。我們常常會遇到的問題是說，公視法早就出過新聞局很多次了，可是到了行政院會就會被財主單位給擋回來，所以他考慮的是利益，考慮的是整個國家的支出。可是文化事業它所謂的經濟計算方式恐怕不是這個樣子的（訪談記錄 C）。

另一位任職公視的受訪者則對於公視財源不足的現狀有以下看法：

我覺得要讓公視的錢比較多，除非今天突然出來一個執政者，他認為，我應該這樣做，然後公視不一定要聽我的話，可是我讓它壯大，有這種人出現，否則的話，除非民間的力量夠大，你就給它再多一倍的錢，要不然怎麼可能（訪談記錄 A1）。

我國公視基金會的經費收入並未直接向閱聽大眾收取收視收聽費。學者石世豪（2009）認為如此安排可能切斷透過收視費直接連結閱聽大眾的公法關係，公視整體節目表現與公視基金會運作良窳也難以成為多數民眾持續關注的公共議題。由於公視基金會在擺脫與商業電視台競相媚俗的競爭壓力同時，無法以「使用者付費」的對應關係尋求「國民全體」問責（accountability），因此也就不易與「曲高和寡」的刻板印象脫鉤，藉以爭取為收視其節目的大多數民眾認同（石世豪，2009：13）。某位新聞局官員即指出我國公視財源不足的困境：

公視後天失調就是你表現差，你要去跟老百姓要錢要的到嗎？要不到嘛，所以誰敢踏出去一步說去跟老百姓徵費，或是去說付電視費？這些沒有一步踏得出去啊，因為沒有人看的到你啊，覺得你可有可無啊。所以媒改社的策略是政府擴大公視財源，錢多了砸出了品質，才有立場能跟民眾收費。如果現在的邏輯就轉不出去，所以希望政府砸大錢。這個邏輯某種程度是對的，不過也就是說這個商業競爭的機制裡面，公視現在面對的跟一個民主政

府所面對的一樣，它一方面外面有民意一方面有反對黨，另一方面又要做好，要拍出好東西啊，好東西錢又不多，這個就是現在公視的環境（訪談記錄 B）。

以下謹以圖 3 表示我國公共電視以政府預算為主要財源模式，其所衍生用以監督、評估公共資源是否有效運用，並足以維持公視的獨立營運以履行公共任務之內、外部監督機制。其中立法機關負有審查公視由政府捐贈預算的權限；且立法院審議公視基金會預算及決算時，得邀請公視董事長或總經理到會備詢或說明（公視法第 31 條），故其對公視財務的監督程度是相對高的。然而立法院對公視預算通過和審查的範圍，應限於資源是否浪費而不及於節目和營運方針的審查，以免立法機關藉預算審查之名影響公視的獨立自主，實務上卻受到政治文化、政治人物對公視的尊重和分寸等非制度性因素所影響。在行政機關方面，新聞局負有編列預算捐贈、轉呈公視基金會提交的年度事業計畫與收支預算資料及年度業務報告分別予立法院、審計機關循預算、決算程序辦理（第 30、32 條）。學者認為，現行公視法所規範新聞局應無就預決算與章程內容進行實質審查的權限（石世豪，1997）。在公視基金會本身的內部監督上，董事會負有「核定公視營運方針及年度工作計劃」、「審核年度預決算」與「監督節目方針與發展方向之執行」等權責（公視法第 15 條），其才能對公視的節目及運作進行直接監督及審查，然而實務上卻因人事、財務及政治干預的爭議使得董事會未能發揮應有獨立自主及良善治理的功能。最上層為社會公眾的監督，因其係透過立法機關審查公視由政府預算捐贈部分，以間接監督公視是否有效運用公共資源達成其基本任務。然而，相關研究顯示，透過「執照費」之獨立、穩定以及與公民付費支持公廣機構所建立的直接課責關係，使其成為較理想的公廣經費模式（公視策發部，2007）。

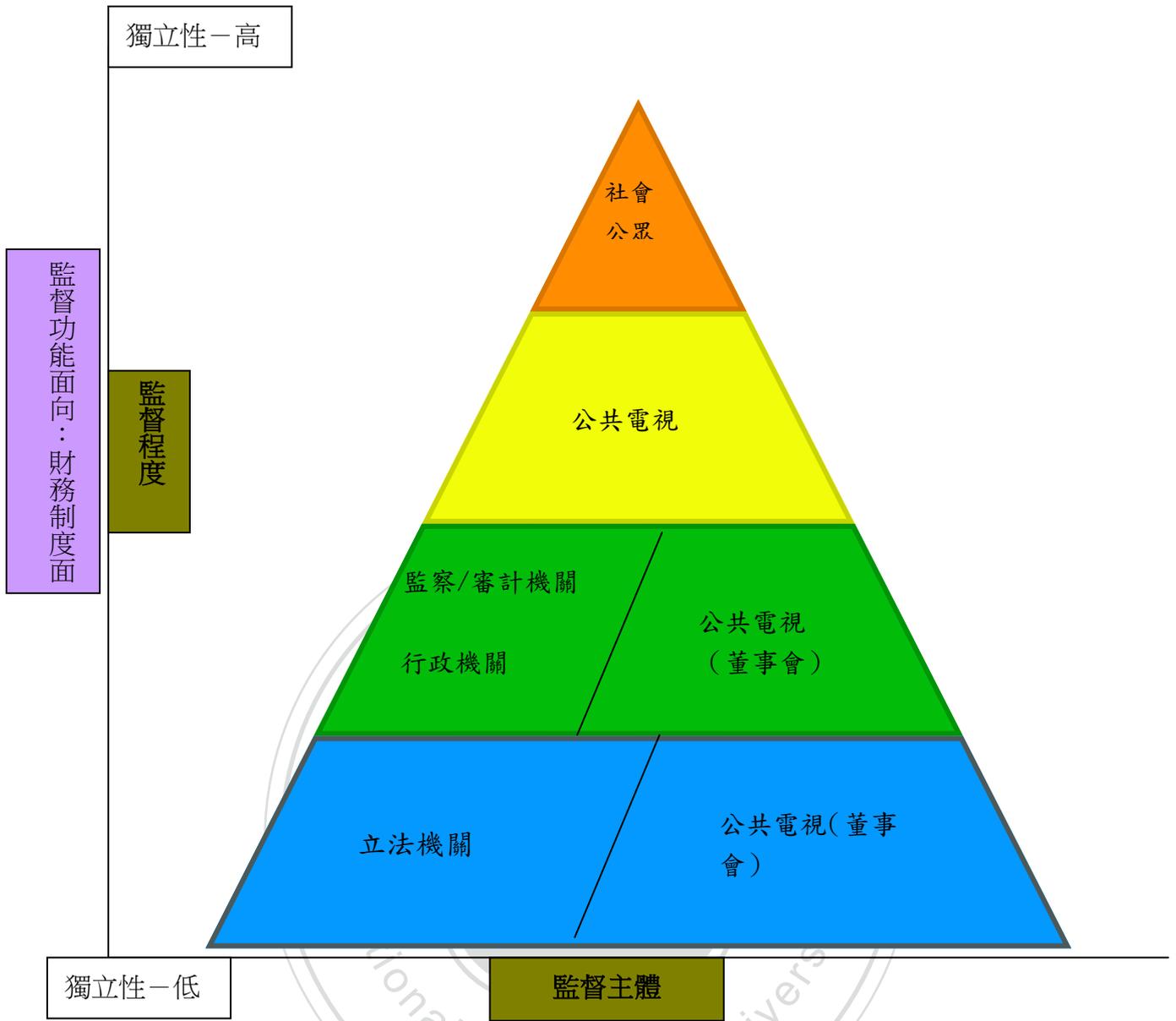


圖 3：公視以政府預算為主的財源設計下之監督模型圖（作者自繪）

第二節 我國公共電視財務監督機制實際運作之分析

壹、政府編列預算捐贈公視所衍生之外部監督實務運作問題

影響公視甚鉅的經費來源與財務監督爭議，一則為「量」方面的社會整體資源分配問題，再則為「質」方面的「獨立—效率」糾葛問題（石世豪，2009：277）。

石世豪（1997）針對政府捐贈部分納入普通預算編列程序（公視法第30條），並且循決算與傳統國會監督模式加以控制（同法第32、33條規定）此種法制設計，認為有將公視基金會裸露於政治與市場直接或間接的衝擊之下的風險；並提出質疑：「立法者」是誤將「公共領域」與「公權力」二者相混淆，亦或是法制設計上苦無適當的對策？陳世敏（2009）亦認為，國會及其他政府機構直接干預公視業務，公視高層需赴國會接受立委質詢這兩者，是公視維持「獨立性」的大忌。一位新聞局官員即表示：

正本清源問題出在預算，預算控制在政府，人家說一個組織一個要用人一個要用錢，現在這兩個都不可能嘛，錢在立法院。兩者現在其實都受到行政院跟立法院的影響，錢處理了人事就不會受到箝制（訪談記錄B）。

一、行政機關對政府預算捐贈公共電視之監督權限及問題

新聞局雖然為主管機關，但除了編列預算捐贈之外，並不實際進行監督和評估，而僅由公視基金會在新聞局編列預算前提交年度事業計畫與收支預算資料，以及事業年度終了後提交年度業務報告（參照公視法第三十、三十二條）。

目前公視法的主管機關應受到立法院監督，而新聞局應只限於形式上的審查預算。³¹學者陳炳宏（2009）認為，公視在提預算時，如果主管機構的主其事者積極介入，對公視每筆預算在送立法院之前作實質的審查，這樣對公視整個預算、組織、人事運作有違反獨立自主的概念，因其最高

³¹ 公視法第三十條規定公視基金會須由政府捐贈部分的外部預算程序：「公視基金會之年度經費須由政府捐贈之部分，應附具年度事業計畫及收支預算，提請董事會通過後，報請主管機關循預算程序辦理。」

還有實質的監督機構是立法院。現行公視法賦予新聞局有介入公視基金會的預算及決算作業程序（如上述第 30 條、第 32 條規定），以及章程備查程序之權限（第 47 條規定）。學者石世豪（1997）卻認為，依公視法第 2 條第 1 項及第 11 條規定意旨而言，新聞局應無就預算、決算與章程內容進行實質審查的權限；但此等程序上的介入，業已賦予新聞局具體影響公視基金會運作的機會（與實質的權力），其未能另設明文禁止新聞局藉機干預，不啻為法制設計上的失誤（石世豪，2009：276）。

石世豪（1997）分析，行政院及立法院依現行公視法尚握有人事、預算、財務監督等權限，應無必要在「行政—立法」控制與公共監督³²之外，另設一經常性的「主管機關」（石世豪，2009：275）。學者建議未來公視法修法，應把主管機關與業管機關設置形式化和虛擬化，不應對公視預算作實質或逐筆審查（陳炳宏，2009）。以免將來立法院對公視預算有所疑慮時，並非新聞局出來捍衛公視的預算，而是公視董事長或總經理必須接受質詢，其中有更細緻的問題。³³某位任職於公視亦為媒改社成員的受訪者即表示：

我聽過很多主管機關在抱怨譬如原委會、客委會，新聞局在抱怨說，你預算掛在我下面，我當然要去面對立法院委員的壓力，我就說那是你主管機關的首長，不懂公共媒體。如果你懂得公共媒體應該要跟立法院說公共媒體之所以成為公共媒體，不希望我逐步去過問，今天預算即使掛在我這裡，我是不能夠過問。以英國 D C M S 為例，是主管 B B C 的主管機關，那他們的主管機關，因為公共媒體是很敏感，我剛好拜訪是他們的科長，他們的科長就說他們一次都是編五年，B B C 的預算一編就是五年，那國會通過了之後，這五年他們完全不過問，這才叫做獨立媒體（訪談記錄 A2）。

二、立法院對政府預算捐贈之審查權限及爭議問題

現行公視法定經費來源中，政府捐贈仍是最大且穩定之財源。因政府預算編列涉及國家費用支出，其必須經過預算及決算之程序（何宗翰，2005：44）。依公共電視法第三十條，公視基金會的事業年度與政府會計

³² 參照公視法第 34 條、第 35 條、第 46 條規定。

³³ 出自陳炳宏教授於卓越新聞獎基金會主辦的「我們該有甚麼樣的公共電視」論壇所發表〈公視法修法，年度經費固定與提高〉一文。

年度一致。公視基金會之年度經費中由政府捐贈部分為國家的預算支出，應附具年度事業計畫及收支預算，提請董事會通過後，報請主管機關循預算程序辦理（第三十條）。事業年度終了後，依本法第三十二條，公視基金會應製作年度業務報告書，詳列執行成果及收支預算，提經監事會審核，董事會通過後，報請主管機關循決算程序辦理。

學者石世豪（2009）認為，以上規定已使公視基金會財務完全置於主管機關及立法院的預算事後監督框架之中，從而並未排除或限制主管機關、主計機關及立法院對政府編列預算審核、彙核及審議的法定權限。而立法院之所以緊握公視的財務事後控制權，除因其創立基金一億元及籌備期間購置、撥用的國有財產皆來自政府，立法院自有權力及責任善加監督之外，主要原因仍在於政府每年編列預算捐贈公視基金會九億元（石世豪，2009：8）。某位媒體觀察教育基金會的成員對立法院負有外部預算監督權之行使有此看法：

公共電視的經費行政部門是依法編列，但其實都是卡在立法院上頭，所以立法院就是用凍結預算的方式去處理這件事情，立法院就會用這樣的一個方法去對公視有上下其手的可能性。這裡就會變成是說產生一個爭議：到底政府捐贈的方式是不是一定要經過立法院同意？國家當他花了這麼多的錢而沒有任何監督的職能，不管是從行政體系或是從立法部門來做監督的話，當然不是說那麼合理（訪談記錄 C）。

石世豪教授（2009）進一步指出，立法院以往未刪減（凍結）公視基金會預算亦未附加條件或其他附款，或許可以視為立法者尊重公共廣播電視體制的形成中慣例；立法院自 2007 年起打破此一立意良善的立法慣例。而公視法第二九條規定：「公視基金會應本設立之目的有效使用經費。」又直接與預算法上的捐贈效益規範緊密扣合，從而納入國家整體財政紀律之中（石世豪，2009：9）。某位任職於公視的受訪者即表示：

2008 年的錢，去年的錢，他今(2009)年五月才給，這哪像要經營一個公共電視？那今年的錢還凍結，凍結一半。去年在審預算的時候，李慶安提案，然後反正就一堆委員簽名了，然後就凍結，就凍一半，反正現在是不凍才怪，已經習慣了啦（訪談記錄 A1）。

如同學者所言，公視以公共預算行公共之事，哪有不該被妥善監督的道理？立法院有權，也應該監督公視，為全民興利除弊，健全公共電視的發展，但不能用任何方式干預、妨礙公視的獨立和正常運作（羅世宏，2008）。倘若行政機關經由預算箝制進行直接控制、或者國會中各政黨對預算進行政治審查，都只會扼殺公共電視的存續發展（魏玓、劉昌德，2008）。某位任職於公視的高層人員即表示：

公視可以被稽核它的效能，可是預算不應該被凍。我是說，任何違法，你去抓啊。開玩笑，我們自己追款都來不及了。所有東西攤開給你看，『所以你們儘管來調查』，『但是不要給我亂擋預算』，對不對。你沒有糧草怎麼做事，去年的那個 4.5 億凍掉，到今年五月(才給)，你看這段時間怎麼熬，收視率還可以上升。最好的方式，還是說，公視的預算，它不應該透過立法院審，它應該只是形式上過一下立法院這樣就好了（訪談記錄 A1）。

2008 年底爆發的公視預算審查事件，立法院在通過預算的附帶決議內提案「自九八年度起政府捐贈之財團法人公視基金會年度經費，應附具年度事業計劃及收支預算，報請主管機關核可同意始能動支。」媒改及公民團體抗議已破壞立法部門行使合宜監督權限的程度，等於是在法定預算審議程序之外，創造一個立委可以「干涉」公視經費動支，影響公視人事、節目及經營的空間（馮喬蘭，2009）。某位任職於公視的受訪者即表示：

他（立委質詢時）只會說我們什麼浪費啦、錢坑啦，立法委員常常用這樣子的理由來說收視績效不好。除非他們已經政策上，畢竟執政黨嘛，政策上已經決定對公視鬆手了，否則那個不是重要的理由，他隨便找都有一個理由。除了政黨的利益以外，還有一些涉及到個人的利益，華視、公視的高層主管有多少位子，其實對政治人物來講，對個別立委，他周圍有些人想要這個位子，就是重要的誘因啦，當然國民黨可能也想要強化掌控啦，但是，個別立委就可以有重大影響了（訪談記錄 A1）。

因此，如果立法院進一步利用審議政府捐贈公視預算的機會，動輒干預公視個別經營活動或節目內容，則公視法第十一條前段「公共電視……應獨立自主，不受干涉」之規範意旨或憲法第十一條所保障的「人

民……以廣播及電視方式表達言論之自由」內涵，皆可能逐漸流失而徒具其形（石世豪，2009）。某位新聞局的官員對於立法院有權審查公視預算及其監督權運用所造成之影響有以下看法：

立法院有工具，所以創出一個多數黨箝制少數黨的模式，就是凍結預算。這在預算法沒有這樣的規定，但是是為了維持行政跟立法運作的良好，所以就尊重，如果找到原因當然可以，只是說他當然也付出了一些代價，但是如果他認為這個他很重視的時候，它就用這個手段啊，這個手段當然就箝住了。它沒辦法箝住行政機關，行政機關他有錢沒錢不一定辦不了事，它是用政策的，公視不是，公視是靠預算，花錢才能做出節目，所以它當然卡住他就很強（訪談記錄 B）。

另一位任職於公視的高層對於公視預算被凍結這段期間營運的困境則形容如下：

那我們有大概 3.2 億，是例年結餘累積下來，將來折舊要汰換機器的。所有的公司都要這樣，你要每年累積一些下來，將來十年之後，機器都老了，你要更新啊，政府不會額外給你錢，這些錢，是老本，投進去啊。然後有的節目不敢去新做啊，所以像以前，上一屆可以先做「痞子英雄」，等著幾個月之後現在可以播，我們現在根本沒有辦法為未來做這些事情，也沒錢，你戲劇，你不先給人家錢，人家怎麼拍啊（訪談記錄 A1）。

學者程宗明（2009）則分析國民黨立委此項提案，已一舉摧毀了立法機關、主管機關、公視董事會这三者的審議協作機制：³⁴

- (一) 立法院這根柱子「被掏空了」：將對公共電視監督的實質意義，交於應被民意監督的行政機構（新聞局）執行，這是立法權的自我廢功；
- (二) 新聞局這根柱子因負荷過重而「變形」：新聞局必須承接審查公視巨細靡遺計劃的最終判定職責，這場混戰指日可期；問題是該局法定職權與專業沒有經營電視台這一項，如此擴

³⁴ 這三支柱子明確分工同時規律性合作：由立法院發動授權成立公視最高治理機構，然後由董事會執行實質監督，並授權經營團隊執行事業功能；公視所需預算，由行政機關依法核撥，並符合透明有稽的財務制度，循此該局也可將發展媒體任務，在立法院監督同意下交付公視代行；而董事會直接監督，將施政成果以透明方式報請立法院，確定符合全民所託，同時督導財務使用，符合行政機關核撥公共利益支出預算的程序。

張業務已違反長年的行政規範；

- (三) 董事會這根柱子不知為何支撐而「僅供憑弔」：原本公共電視法賦予審查的重責大任被免除，加上一個上級機構，且是該被全民監督的行政機構，錯亂了「治理與管理」的公視體制；由「被國民監督者」來指導「國民全體之代表」執行任務，反民主之荒唐設計末此為甚。

因此，行政及立法機關對政府捐贈公視預算該如何監督及其程度為何才屬妥適，以達成對公共資源運用效能之監督目的，同時又不違背公共媒體須維持獨立性及節目自主之本質，即成為我國公視財務監理制度運作面臨之重要課題。

表 6：我國公共電視財務監督機制規範及運作之現況

監督功能 面向 監督主體	我國公視在財務制度運作上之監督機制（現行公視法規定）
行政機關監督	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府編列預算捐贈：由業務主管機關新聞局依法核撥並捐贈給公視基金會。 2. 預算監督程序：公視基金會之年度經費由政府捐贈之部分，應附具年度事業計畫及收支預算，提請董事會通過後，報請主管機關循預算程序辦理（公視法第 30 條）。 3. 事後報告義務：由公視基金會在新聞局編列預算前提交年度事業計畫與收支預算資料，事業年度終了後提交年度業務報告（第 30、32 條）
立法機關監督	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府預算捐贈之審查權及其程度：公視年度經費中由政府捐贈部分，報請主管機關循預算程序辦理（第 30 條）。第 29 條：「公視基金會應本設立之目的有效使用經費。」與預算法上的捐贈效益規範緊密扣合。 2. 立法院審議公視基金會預算及決算時，得邀請公視董事長或總經理到會備詢或說明（第 31 條）。
公視董監事會 監督	公視董事會負責「核定公視營運方針及年度工作計劃」、「審核年度預決算」與「監督節目方針與發展方向之執行」（公視法第 15 條）。因此董事會職權包含業務計畫之審核及執行、年度收支預算及決算之審議、其他重要事項之擬議或決議。

資料來源：作者自行整理

三、立法院對公共電視之財務監督與節目自主：比較國外公視之財務審查制度

國民黨立委提案「自 98 年度起政府捐贈之財團法人公視基金會年度經費，應附具年度事業計劃及收支預算，報請主管機關核可同意始能動支」。現行公視法第三條雖載明公視基金會的主管機關是新聞局，但依公視法第十五條規定，「審核公視基金會年度預算及決算」以及確認「節目方針與發展方向」，屬董事會權責。學者石世豪（2009）認為由於立法院決議法定預算時所附加的附帶決議雖無法律效力，但有政治責任須負³⁵，公視法第十一條規定「公共電視屬於國民全體，其經營應獨立自主，不受干涉」是否因其預算受制立法院而遭受嚴重威脅，事關我國公共廣播電視體制健全發展至鉅，值得從「制度面」釐清其中所涉法律問題。

我國公視在財務上的監督機關應為立法院，立法院依第三十條及第三十二條規定審議公視基金會預算及決算時，得邀請公視基金會董事長或總經理到會備詢或說明（第三十三條）。有研究指出，現行制度使得政府容易利用經費審查直接或間接影響公共電視的節目自主及政策走向；如何確保公共電視之獨立性，是否能夠藉由公視獨立自足之財源配置來實現其多元化、不受政治力干預之目標，誠值憂慮（何宗翰，2005：45）。某位曾任公視董監事亦為媒改社成員的受訪者即表示：

公共電視他主要的財源就是來自於公務預算，讓立法機關有這樣的使用他的權限機會，的確是當初設計一個問題。然而所有的執政者都認為，如果現在是用執照費或者是收視費的方式來跟民眾收取，會被當作是加稅，我很悲觀啦！今天哪一個政府敢說好，以後每一戶隨水電徵收一百塊的公視收視費用呢？聰明一點的執政者，就希望公視這樣要死不活的，你就會聽我的（訪談記錄 A2）。

從 2008 年公共電視年度預算遭立院凍結一案可見，學者雖認為主管機關僅得做適法性監督，而不及於適當性，以維持公視的獨立性（賴祥蔚，

³⁵ 參照預算法第 52 條規定：「法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律所部許者，不在此限。（第 1 項）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。（第 2 項）」

2008)。然而事實上在公視財源設計不自主，以及缺乏合理的財務監督之配套機制下，當權者仍視之為政府電視，立法機關藉由預算審查程序以凍結與附帶決議之手段，不當擴張行政機關的監督權限，欲遂行審查節目自主和人事組成之實，將背離公視第十一條「公共電視...其經營應獨立自主，不受干涉」以及憲法保障言論自由之宗旨。某位任職於公視的受訪者即表示：

立法機關國會對於公共媒體的預算有沒有監督權？當然有啊！民主國家本來就這個樣子，立法機關有權過問公共媒體不能亂花錢，可是要非常的節制。那立法院就是不僅不曉得節制，還太過分甚至把主管機關拉出來箝制公共媒體。立法機關當然有權監督，但是要在節制的前提之下，不懂得節制的結果公共媒體就失去它的公共性（訪談記錄 A2）。

管碧玲（2009）在卓越新聞獎基金會主辦的「探討公共媒體角色與法令研修」研討會上提出，財務保障及監督機制在參考日本 NHK 規定社長須赴國會報告，接受國會議員質詢作法的同時，可以結合英國 BBC 的傳播法。BBC 的預算只需向國會報告，而毋須透過國會審議。雖然國會對董事會有同意權，但卻保障預算幾十億或百億，而僅向國會提出報告，主要由 BBC 的信託理事會及內部監察人制度（ombudsman system）負財務控管的實際權責。陳世敏（2009）亦提出 BBC 的管理階層或執行階層，不需到國會報告或接受質詢；BBC 的預算和工作計畫，是向國會報備而非經由國會同意。這樣的設計，使得國會與公視兩者得以保持了「一臂之遙」，這是 BBC「獨立性」的來源。

石世豪（2009）舉出以採行廣告與規費混合財務制度的德國公共廣播電視為例加以分析，由於公共廣電的廣告收入既因競爭多有限制而逐漸拱手讓給私營電台，各公共電台對於近似稅捐的廣電規費倚賴日深，各邦議會於是透過「規費調整同意權」，亦即提高廣電規費必須取得其同意的廣義稅捐審議權限³⁶，一再藉機干預公共廣播電視的節目內容及電台經營方針。到了一九九〇年代，終於演變為憲法爭訟，聯邦憲法法院介入為兩造

³⁶ 聯邦憲法法院於其「廣電規費判決」中宣示：廣播電視自由並不意謂公共廣播電視台可以自行訂定規費額度，各邦透過簽訂邦際協定並由邦議會轉化為邦法的立法程序，藉以控制廣電規費對閱聽大眾財務負擔的合理程度並不違憲（石世豪，2009：16）。

劃定「財政監督不得影響節目製播方針」、「公共電台應遵守財政紀律」兩條楚河漢界。一位民間媒改團體的代表即對立法機關在公視財務及節目表現之監督界線有以下看法：

讓立法院去監督公視的表現並不是不可以，總是公視需要有人去監督他，其中會有人事跟預算的這個部份。問題是說怎麼樣去做監督會是一個比較好的做法？在預算的部份：公視預算是不是要核發，或者通過他的程序到底是什麼？是立法院按照現有的預算審查方式去審呢？或是由公正的第三者，或另外的公民機制來作為一種審查方式（訪談記錄 C）。

在聯邦憲法法院的「廣電規費判決」中提出：為維護「節目自主」並確保公共廣播電視取得履行憲法付託任務的必要財源，規費確定程序應僅就公共廣電的法定任務客觀調查其財務需求是否適當、是否符合經濟效益與儉約原則，且不得用以影響節目方針或達成特定媒體政策目的

（Vgl.BVerfGE87,181,201,轉引自石世豪，2009：16）。在該「廣電規費判決」之後，各邦為調查公共廣播電視財務需求而設立任務編組的公共廣播電視電台「財務需求調查委員會」（KEF）從此法制化，由產業經濟、人力管理、法律、傳播、技術等領域專家及各邦審計院代表組成獨立委員會，透過第三者專業客觀的財務稽核程序，在代議政治與公共廣電體制之間確立制度化的防火牆（石世豪，2009：16）。在 2004 年各邦首度偏離 KEF 查結論自行壓低廣電規費調升幅度，被聯邦憲法法院判定其有不當連結媒體政策而宣告違憲，並重申廣電規費必須符合「節目中性化」的基本原則，也再次確認專家委員會進行獨立調查的必要性及其程序拘束力（石世豪，2009：17）。

四、 2008、2009 年公視預算遭凍結爭議事件各方之訴求及論述

（一）立法院朝野政黨之立場及提案

立法院在 2009 年初審查預算時，國民黨團提出解凍公視 97 年預算，通過 98 年度上半年 4.5 億預算的四項附帶決議，公視應強化監督機制，確實改善其內部稽核、組織民主及資訊公開等，要求公視基金

會應確實遵守下列包括「建立公共問責制度」、「強化組織內部民主」、「加強依法論事精神」、「強化資訊公開」四項做法，³⁷以落實公共電視法立法精神，俾能確保達成公共化目標。³⁸

（二）媒體改革與公民團體的訴求及論述

以媒觀為首的公民團體，除了到立法院進行拜會與遊說，並要求公視董事長鄭同僚簽署「對社會大眾承諾書」，為對國會施壓解凍預算、撤銷內容審查修法案，於2009年1月1日發起「搶救公視、監督國會」大遊行，以及後續帶動藝文界自發性舉行「搶救公視大作戰」抗議活動，是公民團體具體參與監督及捍衛公共電視的最佳寫照。

包括台灣媒體觀察教育基金會(以下簡稱媒觀)、媒體改造學社(以下簡稱媒改社)、台灣新聞記者會、公民監督國會聯盟等民間團體聲明反對林益世委員提案內容，但同意公視需要監督的主張。然而，監督公共媒體不是任由政治干預，而是在制度上建立與落實資訊公開、產業民主、公眾參與的內部與外部監督精神，對此，社運團體要求公廣集團必須：

1. 依照公視法資訊公開精神，將公視的業務計畫、基金管理、經費使用、薪資結構...，以及和行政、立法部門等往來公文全部上網公開。

³⁷ 1.建立公共問責制度：對公視之營運管理、內容製作等造成社會疑慮者，應邀社會公正人士（包含學者、專家及民意代表等）組成評議小組，進行公開、公正、專業之檢討，以落實公共參與精神。2.強化組織內部民主：副總經理以上管理階層之任命，應廣納員工意見，以促進團隊互信與和諧關係。3.加強依法論事精神：全面檢視公視相關法規、章程與各項作業要點，修訂其中扞格或不合時宜處，並依法論事，避免個人獨斷解釋。4.強化資訊公開：為落實公視法第29、30、32及34條之精神，確保公視基金會營運及財務之公開，公視應比照公開發行之公司，於其公開網站中，闢一公開資訊專區，將其執行業務情形及其財務報告，按季公布，並將董事會議紀錄、經理級以上人事變動，重大業務增減等事項，隨時公布，以接受全民檢視。

³⁸ 刊登於立法院公報之98年度中央政府總預算案朝野黨團協商結論，教育及文化委員會提案關於審查預算時的決議原文如下：財團法人公視基金會之創立，本係為健全公共電視之發展，彌補商業電視之不足，建立為公眾服務之大眾傳播制度；然公視營運至今，領導無方、管控不力、資源浪費、績效不佳、士氣低落、預算執行落後，且與華視齟齬不斷等積弊叢生，致使其97年度之政府捐助遭立法院凍結二分之一；惟其預算被凍結以來，公視高層從未深自檢討、警惕改進，並循正常管道與立院溝通協調，反而刊登大幅廣告並利用自家頻道和公開網站，散佈錯誤訊息，誤導社會大眾，甚至聯合特定團體，對國會依憲法行使之預算監督一再詆毀、大肆操弄民粹，惡言攻訐國會；並放任其高層主管於國際會議場合污衊政府「破壞公視獨立」，不僅自毀其媒體信念與公共價值，更嚴重傷害國家形象，製造社會無謂紛擾。公視以往之年度預算從未被立院刪除任何經費，但其邇來種種謬誤不僅十年來所未見，更立下藉蠱惑群眾要脅國會之惡例，為防止類似事件重演，公視於97年度預算解凍後應對外界說明。

2. 公視應建立一套員工參與、勞資共同決定，符合產業民主的管考、機效評估與決策機制，資方並應以最大的誠意與行動解決目前公廣集團內部的勞資爭議。
3. 在公視法修法前，公視董事會應主動建立公眾參與的外部評鑑與監督機制，並定期透過節目及其它形式與外界進行溝通。

在媒觀、媒改社、公民監督國會聯盟等社會團體對對立法院未能解凍公視預算及通過附帶決議提出幾點訴求³⁹：主要呼籲政治人物應有積極作為，修改公共電視法，編列足夠預算協助公廣集團發展，並立即解凍公視 97 及 98 年度預算，而非以凍結預算、審查節目、干預經費等方式繼續影響公共媒體之獨立自主。

針對立法院最終解凍公視 97 年度 4.5 億元預算，媒改社與媒觀所發表的共同聲明中表示，立法院凍結預算及欲修法改變董事會結構之手段雖有不當，不過公視在內部治理和管理、節目產出和服務內容，以及回應社會需求和監督方面，確實存在需要立即改善的地方。媒改團體對立法院和公視董事會各有監督和課責。對立法院要求：檢討「無線電視公股處理條例」執行情形，以解決當前公視整體運作的組織和資源問題；其次推動「公視法」修法工作，以建立公共媒體長遠良性正常運作的法制基礎，而不是僅僅著眼於有干預公視人事或運作之嫌的特定條文。同時也責成公視董事會應：落實加強公共問責的承諾，主動向立法院、社團以及一般公眾報告公視內部改革狀況和改革計畫，尤其在員工對總經理的高比例不信任狀況上，必須提出有效的問題解決方案。⁴⁰

³⁹ 摘自媒觀、媒改社、社區大學全國促進會、公民監督國會聯盟所發出「對於立法院未能解凍公視預算及通過附帶決議之聲明」共同聲明中提及：對於民進黨團賴清德委員不願簽字，以致立法院未能於本會期解凍公視 97 年 4.5 億預算，表達遺憾與強烈不滿，此舉將造成公視經營困境與觀眾權益受損。

⁴⁰ 此外，媒改團體亦期待公視提出完整的「公視法」修法內容與推動計畫，主動為建立公視長遠發展之基礎而努力。短期應落實與公民團體簽署之承諾書，盡速依公視法公佈薪資結構及與政府機關、立法院往來公文。

貳、政府預算捐贈公視所衍生行政、立法監督之檢討

學者陳耀祥(2009)提出，公共電視法中以「政府編列預算捐贈」作為經營公共電視台之主要財務基礎，並非妥當之法律設計，乃是現今廣播電視環境中，且顧及台灣政治環境與社會接受度，別無其他更佳選擇之下的「必要之惡」。此種財務保障設計原意係為避免公共電視之節目播送受到收視率與商業廣告之不當影響，以符合憲法所設定之言論自由與文化多樣的要求。然而，卻也為政黨或政治勢力干預公共電視節目自由提供機會，例如立委於審查政府捐助公視預算時，以公視浪費資源、績效不彰為由一再凍結其年度預算，⁴¹實務上也已經出現前述案例。因此重新思考公共電視之財務保障，以確保其節目自由，達成公共任務，應屬當務之急(陳耀祥，2009：72)。某位任職於公視的高層人員即表示：

要使立法院對政府捐贈公視預算的審查有所節制，避免實際運作對公視節目自主造成干預那要透過修法。當然不只這樣，那公視有一天它的募款能力很強的時候，譬如說它一年募有5、6億，那公視從政府那邊拿9億，大概這些政治人物不太敢說什麼，另外一個就是，公視，如果明年整個各縣市的後援會都起來了，他也不一定敢(訪談記錄A1)。

學者石世豪(2009)從德國憲法爭議案件中分析導出：真正關乎公共廣播電視體制財務基礎良窳且有效隔絕政治干預的財務制度，在組織及程序規範架構上，仍以導入「專家委員會」進行長年系統性調查分析的法定多階段調節機制，或者聯邦憲法法院於「廣電規費判決」中認定不違反憲法保障廣播電視自由意指的「指數化」計算方法，較能有效排除非專業的不當外來影響(石世豪，2009：19)。某位新聞局官員對於我國公視現階段若維持政府預算捐贈之財源模式可能需重新考量其外部監督機制有以下看法：

假定法律定了政府的捐助就是義務，第二個外部監督：預算要有一個客觀的獨立委員會審查。例如成立一個涵蓋民間與政府的獨立機制或「共同評

⁴¹ 去年底爆發的公視預算審查爭議中立法委員洪秀柱於2009年1月15日發表評論指公視「侍寵而驕」、「公視不缺錢就是缺績效！」網址：<http://blog.udn.com/lym079/2566845>

鑑團體」，立法院就只有聽這個以後說 ok，立法院不介入這個，行政院也沒辦法介入。比如說公民團體（提名）然後立法院推選，加上行政院各推三分之一，但這些人都不可以是政治人物。公視財務不完全由立法院審查，而是從三方面找出來的人，預算由此一獨立委員會通過以後，立法院就 Yes 或 No 而已，這個機制是可以做（訪談記錄 B）。

另一方面，規費之確定不得作為影響節目或執行媒體政策之工具，在此財務監督程序中必須兼顧公共電視獨立性及節目自由等基本權之保障。因此，公共電視規費費率之確定，應由公共電視台向專業獨立之「財務需求調查委員會」提出需求申請，⁴²由該委員會調查與評估。此種外部監督方式，並未涉及公共電視節目之決定或合目的性，而限於審查公視是否符合法定任務之委託或節目之需求是否適當及遵守經濟節約原則，以避免公視的財務浮濫。該委員會之建議則作為決定公共電視規費費率之基礎（陳耀祥，2009：73）。對此，某位媒改社及媒體觀察基金會的代表亦提出成立一個公正獨立的「委員會」來監督審查公共電視來自政府預算或公眾財源之撥付及運用，應該是較能兼顧公視的獨立性及財務效益之解決機制：

有些國家成立了一個像公共價值評量的 committee。這個 committee 的組成可能包括社會各界的角色、國會的代表或是國會所推薦的人。國會在裡面就可以扮演某種角色去做監督，委員會會定期進行評鑑，評鑑的結果就會影響到預算的審查及核撥。另外撥預算的這件事情不是每一年都要做的。像英國他可能是每十年或是每五年做一次，那當你經過五年或是十年的評鑑之後，我一次就是在五年之內不會再去影響到你的預算，那這可以讓這個公司這個組織有一些比較長遠的規劃，有一個比較穩定的財源（訪談記錄 C）。

谷玲玲、劉幼琍（2010）認為，若仍須維持以政府編列預算為主之財源模式，應建議建立合宜的公共電視之監督問責機制，其中應該包括定期接受財務效率與節目和營運績效之評鑑，而此項評鑑最好由外部公正獨立之機構或委員會負責，避免由行政或立法機關直接監督，而有藉預算審查干預公視之獨立及節目自主之空間（谷玲玲、劉幼琍等，2010）。公共電

⁴² 陳耀祥（2009）認為，我國若採此種作法，此項委員會可設於國家通訊傳播委員會（NCC）之下。

視所編列之預算依據現制是「報請主管機關循預算程序辦理」，但另一個可思考的作法是未來公視業務主管機關文化部在編列預算時，可依據外部機構評鑑之結果，對公共電視之預算審查提供意見供立法院審議時參考。

參、我國公共電視財務保障制度改進之道

一、朝更為獨立自主及多元化之財源模式設計

若要重新設計公共電視之財務保障制度，學者認為應朝「財務多元化」方面思考，正本清源之計，仍以健全公共電視本身的財務基礎，更能維繫其公共體制穩定運作且遠離來自代議政治的無端干擾（石世豪，2009：19）。除公視基金會之現行財務來源外，可徵收廣播電視規費作為公共電視之重要財務保障，方符合憲法之要求（陳耀祥，2009：72）。石世豪（2009：19）亦認為，關於財源所涉的實體關係，以直接建立閱聽大眾與公共廣播電視體制之間問責關係的「使用者付費」機制，例如收視收聽費、廣電規費或「付費公共電視」，最貼近當代媒體民主及責任政治運作原理。一位任職於新聞局的受訪者即表示：

脫離政府，向民眾拿錢，徵收執照費的前提需民眾覺得這個可行，或許可以設立在數位化的過程之中，伴隨某一種機制去收到這種錢（收視費），但這必須行政機關敢拿出政策魄力，訂向民眾收費，隨什麼徵收這是可以啊，問題是你（公視）也要先做出一個好結果（訪談記錄 B）。

吳豐山（2009）建議，政府可修改公視法特許公廣集團與台電公司合作，除貧戶及公共使用外，每電表每月收取收視費 50 元，每年即有 60 億元的經營費用。拿這六十億就給公共廣電集團，而這些錢由立法院監督，不是公視隨便可以增加的。他強調，盡速修改公視法，明定經營範圍、財源，並增加經費規模，誠屬重要。媒體改造學社召集人劉昌德（2009）亦提出媒改社主張的公視修法方向是擴大公廣集團規模、強化專業能力與公眾監督。其認為收取「收視費」是增加公廣集團財源的最佳方案，且對政府的經費不會有太大影響（劉昌德，2009）。另一位任職於公視亦為媒改社的成員也表示：

為什麼現在很多媒改團體，或是我個人認為就是擴大預算把公共媒體做出來，我們再去解決，當公共媒體有足夠的預算，充足的人力，去做一個可以爭取大眾支持的公共媒體電視台，一個媒體的集團之後，自然而然政府能沾沾惹惹的空間就變小（訪談記錄 A2）。

然而，以台灣的閱聽習慣而言，定期向閱聽人收費之方式，在執行上恐有困難。⁴³石世豪（2009）認為以稅收為主要來源的政府公部門預算支應公共廣播電視台財務基礎，如果在組織及程序規範上確保「節目中性化」，固然可以減少政治勢力不當干預節目內容，卻無法規避國家整體財政紀律的預算監督範圍，也因而難逃各項國家支出之間的排擠作用（石世豪，2009：20）。某位媒體觀察教育基金會成員的傳播學者對於擴大公視之財源模式提出看法：

財源的部分不是只有單一政府預算的編列，應該要去擴大其他財政來源的可能性：透過像衛廣法或通傳法相關法令的修正，課以某些特許事業稅責。例如有線電視事業發展基金要求系統業者提撥經費，其中一部份做公共電視。另外，第二單頻網就無線頻譜釋出新增了十幾個頻道（那這十幾個頻道也是在用公共資源），這些頻道的業者當他拿到這個執照，要課以他什麼樣的公共義務；可以把拍賣的錢拿一部份給公共電視使用，或要求取得執照必須課以一定稅賦為條件。甚至也有人會提到說隨水電費徵收等，這些都是可以考慮的（訪談記錄 C）。

然而，亦有學者認為（谷玲玲、劉幼琍等，2010），公共廣播電視的經費來源，短期內仍然以國家預算全額補助最為可行（谷玲玲、劉幼琍等，2010）。學者羅世宏（2008）認為，台灣的公共廣電目前以政府撥款為最主要的經費來源，應該在公共電視法明訂定額捐贈經費，從目前每年九億元提高至三十億元以上，⁴⁴並且逐年隨通貨膨脹率自動向上遞增，以減少行政與立法部門對公共廣電經費的不必要掣肘，或可降低無法以收視執照費為主要經費來源的制度風險（羅世宏，2008：300）。一位媒體觀察教育基金會的成員即表示：

⁴³ 「隨機徵收」，也就是在可以收看電視節目之電視機或資訊設備之交易過程中，附加徵收一定比例之一次性規費，不失為可行之道（陳耀祥，2009：72-73）。

⁴⁴ 羅世宏（2008）提出，若不以西歐的高標準，而以韓國公共廣電 KBS 的公共經費為基準，台灣公共廣電經費應增加十倍，也就是政府每年至少應編列九十至一百億元左右。

我們過去提出的方案並沒有要政府支出增加多少錢，你只要把原民台客家台那些經費全部整合在一起，你頂多每一年再多增加二十億吧。原民會給原民台就兩億多快三億，客委會給客家台三億多快四億，新聞局給公共電視主頻就九億，這加起來就十五億了。如果他一年的預算是三十億或四十億，他也不過是多增加了二十五億，那多增加這些對一個國家的財政支出是多很多嗎（訪談記錄 C）？

公共媒體的精神在於向公民負責，不受政治權力的控制，公視法制度設計，因強調經營財源的穩定，尚可在定額的預算下維護其獨立性。林麗雲（2008）認為，規模與影響力倍增的公廣集團，應由政府每年至少編列三十億預算以利穩健經營，公視基金會並應能統籌處理華視及其他各台的預算人事，如此由法令明確規範財務與平台架構，才是長治久安之道。至於是否如立法院所提公視能逐年增加自籌款的比例，某位任職於公視的高層認為並非可行之道：

我覺得完全跟民間募款這件事情是錯的，因為它不可靠，它不穩定，一定是要政府編足預算來做這個事情，要不是用韓國或者是其他國家的模式，從 user 直接去收費，隨電徵收或者按照電視機的執照費，看用什麼樣的方式，你要跟民間募款，那個我覺得都不可靠啦，你一個固定的組織，怎麼可以這樣子 run 呢？我們現在差不多 3 億自籌款，就算是這樣再 double，那還是不夠啊，還是永遠不夠啊，那我們為什麼可以幾百億去買那些沒有用的武器，然後做一個營養午餐就好幾百人，然後對公視是這麼小氣，這是不對的啊。所以增加自籌款的比例使政府預算逐年降低，那根本不實際啊，而且對於世界公視的趨勢，是不瞭解的。他們那時候就是以洪秀柱為主的那些「小而美」的想法的人啦，他們認為小小的就好了，現在各台已經那麼多了，那要公視幹什麼？乍聽之下好像有道理，可是如果看到這次旺旺事件裡面...商業利益掛帥的時候，它不但是商業利益，而且是中國利益啊。希望結合這麼多的民間的力量，是來要求政府多給資源，我倒不期待說，他們(民眾)來給很多錢，那個很難哪（訪談記錄 A1）。

此外，是否適度放寬廣告之限制，亦值得思考。由德國法制之前例觀之，例外而有限度地開放公共電視播放廣告，並且正面表列廣告類型，並不會妨礙公共電視之獨立自主性、公共性及節目自由（陳耀祥，2009:73）。反而過度依賴政府編列預算捐贈，將增加公共電視受到國家、政黨或其他

政治勢力掌控之風險，並非履行基本供給任務之適當財務基礎。

二、 搭配公視內部財務監督課責機制之強化

公視董事長鄭同僚在 2008 年「媒體公民會議」—「我們需要什麼樣的公共廣播電視法」⁴⁵座談中提出公視法修法過程宜考量現實政治環境的限制，為爭取可行性，首要工作在爭取經費擴大，而強化公民溝通與代表性的要求在現行法規中已有落實的彈性，執委會與董事會分治的設計似為次要之事。公視總經理馮賢賢支持前論，指目前修法的訴求宜單純化以經費為主，以免橫生枝節。面對公視經理人對修法的保留態度，會中媒改社的魏玠則強調唯有更強更明確的公民支持，公視經費的爭取始有正當性，而治理架構的新設計與爭取公民代表性的目標攸關（張時健，2008）。

現在的問題是說，所有的立法院跟行政院的说法我都覺得是推託之詞。因為我們的政府並不知道它需要公共媒體需要來幹嘛的。它可能只是在於一個例如國民黨的人說他就是政府電視啊，所以他的概念裡面是有問題的。所以我覺得那是政治問題而不是實際的理性的經營管理的問題（訪談記錄 A2）。

公民團體在行動中不斷強調，搶救公視的同時，必須監督與批判公共電視⁴⁶，重申有反省力的公共電視與公民社會才能滋長出實踐公共價值的公共媒體。相關團體並督促公視董事長於 1 月 23 日前依約提出「對社會大眾承諾書」的具體規劃時間表，儘速完成於 2008 年 12 月 29 日與公民團體簽署落實產業民主、公眾監督、資訊公開等承諾。一位媒體觀察教育基金會的成員即表示：

如果立法院或是社會大眾對於公共電視的一些績效表現，例如說他的這個所謂的浪費，或是說他的冗員，我覺得這是要分開來處理。就是說我可以用各種績效評估的方法去評估你的表現，我可以去強化你的內部的效率，我可以去重整你組織內部的結構，那這是一回事。如果覺得公共媒體他應該做一個所謂的領航者或是做一個產業火車頭的角度，那你就好好的做嘛。如果

⁴⁵ 摘錄自傳播學生陣對 2008 年媒體公民會議之記要（一）：「公民參與及公廣集團的進路」其中對公廣集團的現狀與修法方向之研討內容的彙編。

⁴⁶ 台灣媒體觀察教育基金會、社區大學全國促進會、公民監督國會聯盟、媒體改造學社針對中時「搶救公視變了調」小社論發出「搶救公視，必須同時監督與批判公共電視」之澄清與回應聲明稿。

你說他的績效不好我們就去改善他的績效評估辦法，你覺得它浪費就去解決它浪費的問題嘛。把它浪費的原因告知社會大眾他到底哪裡浪費，我覺得那個不是不能夠理性去討論的（訪談記錄 C）。

公視董事長於 2009 年 1 月 23 日提出「公視基金會承諾事項規劃與進度」，對外界對於公視經營績效與預算執行情形，以及對公視經營原、客、宏觀頻道提出之意見，公視公開回應如下：承諾書第一項：公視將貫徹公視法第三十四、三十五條精神，將有關營運、財務、公部門往來等之相關文書，上網公開；但不得違反相關法令或侵害他人隱私。⁴⁷承諾書第二項：公視將以最大誠意與行動，檢討並解決既有之勞資爭議。對於內部之管考、績效評估、協商與決策機制，將強化員工參與，力求展現產業民主之精神。⁴⁸承諾書第三項：公視將在既有基礎上，更積極建立、強化公眾參與之外部評鑑與監督機制，並定期透過節目及其他形式，與公眾進行溝通。⁴⁹

然而從媒改團體長期參與公共化的媒體政策來看，董事會公布方案中，缺少幾項關鍵要項與系統性的公開資訊如下：(1)董事會執行公共化附負擔捐贈義務的進程說明；(2)2008 年起，公共電視經營團隊執行改革方案的具體成效指標說明；(3)公共電視基金會依公視法第三條、三十條

⁴⁷ 針對承諾書第一項，公視基金會已實施如下：整理現有公開資訊，進行公開資訊之改版，以利公眾近用。該會網站建有「關於公視」網頁，該網頁選單之「公視檔案」，已重新規劃並進行更新，符合公共電視法第 35 條規定之相關內容：包括有關營運業務、節目製播、組織人事、專案計畫、往來公函、研究發展、著作權資料等。

⁴⁸ 針對承諾書第二項公視規劃執行情形摘錄如下：自第四屆董事會組成以來，本會工會代表即獲邀列席董事會、原住民族電視台及客家電視台諮議委員會等相關會議，期能將員工意見帶入會議之決策過程。有關本會績效考核，相關辦法規定，在考核期間，同仁應對主管進行評鑑，且評分佔主管績效考核一定權重。將員工對主管的考核納入正式制度，期能更周延反映出主管績效，並促成更為公平的評核制度，帶動組織正向發展（其他內容詳如附錄 1）。

⁴⁹ 針對承諾書第三項，公視現行運作之監督機制可分為三大機制：內部監督、公眾監督、以及有關政府捐贈經費及專案補助經費等依循政府相關程序辦理之機制；分敘說明重點如下。(一)內設監督制度有以下各項：1.董事會依公共電視法第 15 條對營運行監督之責；2.監事會依公共電視法第 21 條稽察公視基金會經費使用情形等；3.依公共電視法第 30 條第 2 項，公視基金會的年度計畫及收支預算由總經理編製後，報請董事會審議…(二)公眾監督機制有以下各項：1.依公共電視法第 15 條第 10 項設置各類諮詢委員會，邀集各界專業人士，以制度化方式進行社會溝通，作為營運參考。2.依公共電視法第 33 條受民意機關監督，即立法院審議公視基金會預算或決算時，得邀請公視基金會董事長與總經理到會備詢或說明；3.依公共電視法第 34、35 條公開公共電視營運相關資訊；4.依公共電視法第五章（第 43 至 46 條）「救濟」，訂定「節目申訴要點」，並制定「處理一般性節目申訴案件作業流程」及「處理新聞性節目申訴案件作業流程」等。(三)公視基金會運用有關政府捐贈經費及專案補助經費之監督機制：1.依公共電視法第 30 條第 3 項規定，公視基金會的年度經費由政府捐贈之部份，附具年度事業計畫及收支預算，提請董事會通過後，報請主管機關循預算程序辦理；2.依新聞局大眾傳播財團法人設立許可及監督要點辦理相關事宜…（詳細回應事項參見附錄 1）。

的行政程序，對業務接受審查辦理之時，所需說明之資訊與文件；(4)董事長與總經理對外代表基金會所為之公開發言與發表紀錄等（程宗明，2009）。⁵⁰

三、政府對公視角色的再思考：朝擴大公視財源之方向規劃

公共電視策發部經理王菲菲（2007）在彙整各國公共電視經費模式後歸結出，穩定、充分、不受干預、能與公民直接聯繫的經費模式，是公廣機構最理想的活水命脈，然此誠屬不易。⁵¹英國 BBC、丹麥 DR、芬蘭 YLE、挪威 NRK、日本 NHK 皆以全民集資的執照費收入為主要經費來源，此有歷史淵源，亦有社會共識，公眾更成為最直接有力的監督力量（王菲菲，2007：21）。然而公視是否有獨立、穩定的經費來源卻端視政府對公視被賦予的角色之認定究竟是消極防弊、彌補商業不足的功能抑或積極課予公共服務的任務。任職於媒觀的傳播學者即表示：

政府到底希望公共電視去扮演一個什麼樣的角色？如果說他只是要做一種補充性的概念，那現在也許就夠了啊。就別的不要做的節目我來做就好了嘛。但如果它要變成一種公共文化，甚至文化產業來思考，甚至他就是公廣集團的話，這顯然是不夠的。所以到底政府希望它做什麼呢？如果你要達到一個你對台灣的公共文化是有遠景，你希望台灣的公共媒體它可以做為一種公共的概念的話，那你勢必要先在你的政策上面是確定而且你要讓這筆預算，你要讓法律去進行修改（訪談記錄 C）。

從當前公視以政府預算為主的財源模式所衍生的外部監督實務運作的問題可見，學者認為雖然透過預算審查程序規範上確保「節目中性化」，固然可以減少政治勢力不當干預節目內容，卻無法規避國家整體財政紀律的預算監督範圍（石世豪，2009：20）。除了財源受制於政府與財務保障獨立性之制度設計宗旨背離之外，財源因國家支出之間的排擠作用致資源

⁵⁰ 回顧承諾活動主要推動者之一，媒觀董事長管中祥就曾在 12 月 29 日指出：民間團體要求簽署此一承諾書並非兒戲，未來會持續監督公視基金會落實承諾，管中祥並表示，許多未在承諾書的內容也希望公視董事長能盡快對外界公開說明，包括：公視董事會對未來公廣集團的想像與規劃，公視新聞部搬遷是否是不當決策、浪費公帑，以及，如何解決目前管理階層與員工之間的衝突。

⁵¹ 摘錄自公共電視策略研發部出版，前總經理胡元輝及前經理程宗明領導、王菲菲主責編輯之《追求共好：新世紀全球公共廣電服務》一書中「導論」。

規模的有限和不穩定，也使得公視只能在「小而美」、「排除政治和商業力量干預」的消極定位中走不出來，不但無法從「績效不彰」、「節目收視率／質」的外部監督和內部課責中解套，更難以實踐民主社會中公共電視被賦予的公共服務任務，以及當前媒體商業惡性競爭環境中民眾對公視扮演以正視聽的角色期待。某位任職於新聞局曾參與公共化政策研擬執行的官員即表示：

公共電視長遠來講整個要推的目標應該是朝向公共化，然後提供一個優質的公共化環境，這個前提之下來設計制度，總結現在的經驗都可以去處理三件事情，第一去處理節目要怎麼樣讓他更好；第二處理人事的問題；第三處理預算的問題，這三個都使得它能夠更朝公共化方向。行政機關（新聞局）是可以做這樣的事，它如果對於公共化把它當作使命，他就是要建立一個公共的收視環境，它可以同時三個方向並進：第一個建立一個好的人事制度，第二個建立財務的環境，第三要求內部管理需徹底的處理（訪談記錄 B）。

肆、小結

由於我國對公共電視的認識尚淺，以致我國公共電視設立之人事、財務等組織架構，以及與前者制度配套之外部監督治理機制仍存在諸多缺陷。相關研究歸納有包括：公共電視之成立與解散繫諸國家權力機關的意志、公共電視之董監事選任制度及組織架構深受國家權力機關影響、公共電視之財務規劃及預算審查等外部監督深受政治權責機關之牽制、以及內部監督機制難以發揮等（何宗翰，2005：46）。由於我國公共電視之組織架構及人事與財務監理制度深受國家權力機關之影響，難以避免政治性力量影響公共電視之節目自主與營運方向。

對照上述德國關於公共廣播電視體制及其財務基礎的法律規範架構，可以發現其制度規劃及與政治部門互動發展出的實務典範成熟度遠勝於我國。我國立法者迄今也僅以公視法第一條「彌補商業電視之不足」、第十一條本文「經營應獨立自主，不受干涉」及第二九條「應本設立之目的有效使用經費」，約略勾劃公共廣播電視體制及其財務基礎的規範方針。一旦公視基金會被指控人事不公、績效不彰而遭立法院凍結政府為捐贈所編列預算等類似的個案爭議，既缺制度性定軌可資遵行亦無明確標準

足供裁決（石世豪，2009：17）。

由於德國廣電法制初期同樣有深受國家支配的問題，二次大戰後為防杜此弊病之廣電法制係以使其免於國家支配為目標（何宗翰，2005：46）。透過引介德國廣電法制的發展軌跡及其憲法基礎，應有助於提供我國修正公共電視法及建立公視之財務、董監事架構所需之外部監督機制以為配套時可參照之觀點與作法。



第七章 結論與建議

第一節 研究發現

壹、我國公視董監事選任過程受政黨與執政者執行偏差之影響

綜合上述文獻及訪談資料分析之結果可以發現，第四屆公視董監事的選任及兩次增補過程，歷經政治爭議而產生合法性問題，可歸結出主要並非董監事選任制度設計不良，而是第四屆董監事選任過程並未完全遵守公共電視法第 13 條意旨執行所致。另一方面也暴露了我國公視現行董監事選任程序規定的缺漏以致政黨與行政權有操弄提審過程的空間。

有關董監事選任過程的政治爭議並非至 2009 年修法增聘董監事過程才發生，第四屆前兩次選任及補選過程已是其來有自，其中出現審查委員資格疑問、過程不透明，以及權責不清致民間無法監督等弊病。2008 年政黨輪替後國民黨藉由通過公視法修法增加董事員額，而行政院新聞局於增聘董監事的提審過程中因遭外界質疑主導審查委員會的推舉作業，甚而被監察院糾正其審查委員會的組成不完全合法，致使該次增聘董事的產生有瑕疵。

2009 年擴大補員、重新提名之爭議除引發在野黨和民間團體對執政黨增加董事員額目的之批評：「修法提高董事人數，對於董事選任程序卻未置一詞，難免予人意圖增加對董事會控制力的疑慮」、「著力於董監事會員額之擴編，透過修法取得在董事會提名任命董事的人數優勢」；而行政院主政者依新法辦理董監事增聘作業，實際上卻在審查委員組成過程中便宜行事，未完全遵照遊戲規則例如：未重新由立法院組成審查委員會，迅速補選董監事的結果，使得 2009 年增聘董事的產生過程遭監察院糾正程序不完備，並受公民團體批評而影響其治理正當性，同時更加凸顯出現行公視董監事選任規定實際運作的缺失確實有修正之必要。

貳、公共電視之財源模式影響外部監督之規範密度

一、以政府預算為財源所衍生之外部監督實際運作與財源模式當初設

計之目的有所扞格

我國公視經費來源中，政府捐贈仍是最大且穩定之財源，現行公視法規定政府編列預算捐贈必須經過預算及決算之程序，此也構成行政院、主管機關新聞局及立法院對政府預算捐贈編列及審議的監督權限。然而國家機關對公共電視之監督該如何謹守所謂「一臂之遙」節制的界線，監督之方式及程度該如何被規範，才符合公視的特質並達成公共資源之有效運用並確保其公共任務之履行。同時，避免實務運作上出現對公視之獨立性與節目自主造成不當干預之問題，均涉及公共電視其財源之外部監督適切性的課題。

經綜合分析國內外相關文獻及訪談資料可得知，有關公共電視財務監督機制之規範及運作，包括其監督主體是否經由外部國家機關、財務的監督程序及密度為何，均深受其經費來源模式設計之影響，故此，公視財源之監督功能與財源制度設計所欲達成的目的之間就有某種程度的連結關係。經研究分析，由於以「政府預算」為經費有使行政、立法機關挾財務之監督權限以干預公視節目內容、組織運作之虞，因此有傳播學者建議，向每個收視家庭徵收「收視執照費」是確保公共廣電機構擁有穩定經費來源，並使其相對免於政治控制，並具有與公民付費支持公廣機構所建立的直接聯繫關係之優點，透過公共課責的方式減少外部政府的財務監督運作影響公視獨立性之弊端，使其成為較理想的公視財源模式。

二、立法院在財源監督之實務運作對公視獨立性及節目自主保障之影響

經研究分析，我國公視以「政府編列預算捐贈」為主的財務保障設計原意係為避免公共電視之節目受到商業市場競逐收視率之影響，以符合憲法所定之言論自由與文化多樣的要求。然而，卻也為政黨或政治勢力干預公視節目自由提供機會，例如立委於審查政府捐助公視預算時，以公視浪費資源、績效不彰為由一再凍結其年度預算，實務上也已經出現前述案例。

從 2008 年公共電視年度預算遭立法院凍結一案可見，學者雖認為主

管機關及立法院對預算僅得做「事後監督」及「適法性」監督，而不及於適當性及內容的實質審查，以維持公視的獨立性。然而事實上在公視財源設計不自主、以及財務監督的配套規範不健全之情況下，當權者仍視之為政府電視，立法機關藉由預算審查程序以凍結與附帶決議之手段，欲遂行審查節目內容和人事組成之實，將背離公視第十一條「公共電視…其經營應獨立自主，不受干涉」以及憲法保障言論自由之宗旨。

參、維持政府預算為財源模式其外部監督機制之再規範

我國公共電視在政經現況下若仍須維持以政府編列預算為主之財源模式，本研究歸結相關學者建議應建立合宜的公共電視之外部監督機制。其中應該包括定期接受財務效率與節目和營運績效之評鑑，而此項評鑑最好由外部「公正獨立之機構」或「委員會」負責，避免由行政或立法機關直接監督，而有藉預算審查干預公視之獨立性及節目自主之空間。學者分析德國「廣電規費判決」中所建構的財務審查制度之實務經驗指出，在組織及程序規範架構上，仍以導入「專家委員會」進行財務需求及審查的調查分析之外部監督機制，才是確保公視以公共財源為基礎之下，能有效隔絕政治干預的財務制度之充分條件。而德國公視規費費率之確定，應由公視向專業獨立之「財務需求調查委員會」提出需求申請，由該委員會調查與評估。此種外部監督方式，並未涉及公視節目之決定或合目的性，而限於審查公視是否符合法定任務之委託或節目需求是否適當及遵守經濟節約原則，因此不得作為影響節目或執行媒體政策之工具，在此財務監督程序中必須兼顧公共電視獨立性及節目自由等基本權之保障。此種融合外部監督的規範及實務運作之制度經驗可供我國未來財務監督配套機制設計之參照。

肆、我國公視在董監事選任與財源之制度設計不足以因應當前角色功能之轉變

經研究分析可以發現，我國公共電視在財務保障制度及董監事選任制度之設計上均深受國家權力機關之影響。在公視董監事選任制度的規劃上

由行政院、立法院分享提名與審查權之設計主要出於為排除政治力控制，提高董監事組成獨立性之考量。然而，實際運作卻因提審過程的複雜性與不夠公開而產生權責不明易受政黨操作提名人選及過程之問題。現行公視董監事選任規定實務運作之問題若可透過修法改善提審程序執行之缺失，而仍能在維持現制下達成其獨立性之目的。

然而，隨著當前我國公視負有的角色任務日益多元，除了透過董監事選任規定上行政院、立法院分權負責提名與審查之程序來確保公視免於單一政治勢力干預的消極功能以外；也應尋求調整公視基金會董監事選任制度與程序之可能性，使其朝納入公眾參與、公開監督，以及落實專業多元治理與責任政治之方向進行改革，以因應當前社會對公視多元的文化角色以及積極課予公共服務任務之期待。

另一方面，我國公視以政府預算為主的財源模式設計當初係基於彌補商業電視不足、免於政治力量干預之目的，卻衍生財務的外部監督機制實務運作與制度保障獨立性及媒體自由之目的扞格的問題；此外，公視成立之初傾向「小而美」的定位，以致在規模與財務的限制下，公視並無法發揮影響整體媒體生態的作用。我國公視的經費來源除了受制於政府機關而有監督密度與獨立性衝突的問題，並且在財源不穩定的情況下很難做長遠的規劃。在這樣先天不良、後天失調的情況下，重新設計更為獨立、穩定、多元的財務保障制度，遂成為當前公視亟待解決之課題。然而，此須視政府對公視的角色定位是否有所轉變，不再停留在過去消極防弊、不希望公視坐大的思維裡。

有鑑於當前民意機關及公民社會對公共媒體的期待日益高漲，對於集團化後的公視應該扮演以正視聽、提供兼具品質與收視績效的節目、以平衡商業市場帶動其良性競爭也有更多的認知。值此公視背負更多更重要的公共服務任務之際，執政者更應該亟思修法擴大公視財源，並取向更多元的經費來源模式。在健全公視的財務保障制度後，與此對應需要更細緻的內外部課責來取代政治外部監督的方式，才能積極地敦促公視實現其公共化的價值。

第二節 研究建議

壹、我國公共電視董監事選任制度朝專業多元與責任政治之方向改革

經研究分析可得知，由於我國公視法規定董監事選任程序十分複雜且有高度政治性，如此董監事選任制度之緣由主要係出於提高公視的獨立性、防止政治力直接干預之目的而設計，然而實際運作上卻因為選任程序規定上存在不夠公開與權責不清之模糊空間，以致 2009 年修法增聘董事的選任過程產生行政權與立法院多數黨有不當控制提名人選及提審過程的爭議，而無法真正排除政治力干預董事會獨立性及治理正當性之問題。

因此，有學者建議或可考慮引借德國公視的董監事選任制度，其「廣播電視諮議會」係由各邦政府、聯邦政府、政黨、報業公會、記者協會等社會團體自行選任代表組成，除了限縮聯邦政府與議會的人事控制權以外，並能提升董事會的專業多元性並降低行政、立法機關政治控制的可能性。此外，德國對於公視董事會的外部監督係透過類似節目管理委員會之「廣播事務理事會」來運作，當中的組成有國會、政黨、勞工或社會各種不同團體的代表參與，包括來自於制度性的各邦議會參與，也有來自民間力量的參與。

我國未來重新思考公視董監事選任制度之設計時除了強調政治獨立性之外，或許也可參考德國制度，跳脫由行政、立法分享提審權之間接政治任命格局，開放「第三公正人團體」也可以適當參與或分享公視董監事人選提名審查之選任過程，另一方面透過公民社會及公視董事會的內外部課責機制以為配套，以創設公視履行公共化任務之積極環境及實務。

貳、維持現制下透過修法改善董監事提審過程之缺失

經分析訪談資料後可歸納出現行公視法在董監事選任程序規定有以下幾項缺失：(一) 立法院所推舉審查委員會之組成方式（是否重新推舉審查委員）；(二) 審查委員資格（社會公正人士）定義不明；(三) 行政院提名以及立法院之審查程序不夠公開透明等，而使得政黨有介入的空間。我國公視現行的董監事選任規定其具有一個分權制衡以及多元組成的

機制。然而，在實際運作上卻產生部分提審程序並不清楚或不夠透明，而這些提審過程的瑕疵也許在過去不被重視而未被解決，而歷經 2008 年政黨二次輪替的政治現實，卻擴大了執政者影響公視董監事產生的「獨立性」以及其治理的合法正當性之癥結點，同時顯示透過公視法修法改善公視董監事選任程序規定，使行政院提名、立法院審查的過程權責分明並更透明公開有其必要性，減少實際執行時所產生的模糊地帶，以提升公視董監事選任組成的獨立性和代表性。

建議未來可修法讓公視董監事選任由行政院提名，經由立法院公開審查同意。未來修正公視董監事選任制度時應該重新思考建立在一種「責任政治」架構下的選任過程，由行政院提名、立法院同意可兼顧政治獨立性與代表性，使公視董監事對國會及公眾負責到底。此外，必須搭配其他的監督機制，另有積極條件和消極條件去限制行政權專擅的可能性。例如，明定提名董監事人選的資格同一政黨不能超過一定比例的排政條款，或是其他更積極的資格及社會代表性，並搭配適當的內外部公眾監督機制，在不違背法定職責的狀況之下保障董監事的任期，透過落實這樣的運作過程以達成民主國家責任政治的價值。

參、我國公共電視財務保障朝更為獨立穩定及多元化之財源模式修正

有鑑於我國以政府預算為主的財源模式其外部監督實務運作上所產生立法機關的監督權限和密度過高，致藉預算審查干預公視節目自主之虞，與財務制度設計保障獨立性、穩定性的宗旨不符，而有檢討修正之必要。若要重新設計公共電視之財務保障制度，正本清源之道，學者及受訪者多認為應朝「財務獨立及多元化」方面思考，仍以健全公共電視本身的財務基礎，更能維繫其公共體制穩定運作且遠離來自代議政治的不當干預。

若現階段仍以政府撥款為主要的經費來源，學者認為應該在公視法明訂定額捐贈經費，並增加經費規模從每年九億元提高至三十億元以上，且逐年隨通貨膨脹率自動向上遞增，以減少行政與立法部門對公共廣電經費的不必要掣肘，或可降低無法以收視執照費為主要經費來源的制度風險

(羅世宏, 2008: 300)。另一方面, 為免過度倚賴政府預算單一財源, 應去擴大其他經費來源的可能性。學者多建議可徵收「廣播電視規費」或「收視執照費」作為公視之重要財務保障, 研究顯示其可直接建立閱聽大眾與公共電視體制之間問責關係, 最貼近當代媒體民主及責任政治運作原理。雖在台灣媒體環境和文化下定期向閱聽人收費之方式, 在執行上恐有困難有待克服; 然而過度依賴政府編列預算捐贈, 固然可以在外部監督程序規範上確保「節目中性化」, 以減少政治勢力對節目自主不當干預, 然仍將使公視受制於國家機關預算監督之密度而影響其獨立性, 並非履行基本供給任務之適當財務基礎。

總之, 穩定、充分、不受干預、能與公民直接聯繫的經費模式, 是公視最理想的活水命脈, 然而解鈴還需繫鈴人, 如此端視政府對公共電視所扮演的角色和任務之認定是否與時俱進。誠如學者所言, 如果政府認為公共媒體應該扮演以正視聽、平衡商業市場失靈亂象或文化產業領航者, 而不再僅止於彌補商業電視不足、排除政治力干預卻被視為政治禁臠之消極角色, 就應該修法擴大公視財源。若政府對公視的政策定位能夠轉變, 原本的財務保障制度設計自然有更多元的改革可能性。

肆、 重建相對應公共電視積極的角色功能之內部課責機制

在擴大公視經費規模並轉向與民眾收費的同時, 對內更應強化公視的專業能力與節目經營績效, 對外建立適當的公眾監督課責的機制與公眾參與的管道, 如此才更有擴大財源或徵收執照費的公民代表性及正當性。在改變經費來源模式的過程中, 限縮外部監督的範圍使其轉向搭配內部課責機制及公共價值評量體系之強化, 更能課予公視達成其負有之專業多元效能, 並因應社會期待對公視提供更有影響力的公共服務任務之要求。

附表 7：公視預算審查及董事員額增聘爭議演進

時間	主要事件	事件經過
2008/7	公視 97 年預算被凍結半數初次在媒體上被披露，部分傳播學者投書批評	立法院教育委員會 96 年為了抵制新聞局，凍結新聞局編列年度捐贈公視基金會的 9 億元預算，仍未解凍公視 1/2 的預算
2008/12/10	公視基金會於平面媒體刊登廣告發表聲明，抗議立法院凍結公視 97 年依法應編列捐贈之預算四億五千萬元；以及立法院教育文化與內政委員會所通過對公視、原民台、客家台、宏觀台之 98 年度預算執行施以之附加決議。	林益世在立法院提案修正公視法，並於 12/9 通過附帶決議要求公視「自 98 年度起，政府捐贈之財團法人公視基金會年度經費，應附具年度事業計畫及收支預算(包含新聞節目製作購買費用、一般節目製作購買費用、節目企劃購買費用、節目製作播映作業費用等相關細目)，須逐項報請主管機關核可同意始能動支」；客家電視台、原住民電視台與宏觀電視台也將比照辦理。此外，林益世也提出將公視的董事席次增加到二十一席。
2008/12/12	台灣媒體觀察教育基金會、媒體改造學社等發表聲明；並聯合台灣新聞記者協會、公民監督國會聯盟等 80 多個民間團體及公視員工將近 200 人至立法院前抗議，要求國民黨及林益世撤回影響公共電視獨立運作的提案。	陸續發表「請國民黨團及林益世委員放手、還公視獨立自主空間」及「搶救公視、民間監督—我們要持續行動」聲明，獲得許多公民主動支持向國民黨團與林益世委員抗議，藝文界也發起連署。並堅持林益世不撤案，公民團體將持續進行抗爭及遊說行動。
2008/12/29	民間團體要求公視董事長向社會大眾簽署承諾書	台灣媒體觀察教育基金會等團體召開記者會，要求公共電視董事長鄭同僚簽署「對社會大眾承諾書」，落實產業民主、公眾監督、資訊公開等原則，並於 2009/1/23 前提出具體規劃時間表。
2009/01/01	人體骨牌倒立院 搶救公視！監督國會大遊行	台灣媒體觀察教育基金會、社區大學全國促進會、公民監督國會聯盟發起串連社運團體，號召人

時間	主要事件	事件經過
		<p>民走上街頭，要求立法院開放隨選視訊系統，讓人民看到國會的一舉一動，並立即解凍應依法捐贈公視的預算，還給公視獨立營運的地位。同時要求公視應接受內外監督，落實資訊公開、產業民主、公眾參與的公共價值。並要求新聞局捍衛公視預算，拒絕立院提案，協助公廣集團真正公共化。</p>
2009/01/09	藝文界搶救公視大作戰	<p>全台百位影像、藝術、音樂、劇場、文學界藝文工作者齊集訴諸「政治退出、全民監督—還給我們一個乾淨的公共媒體」行動。聲援的藝文界人士有導演蔡明亮、魏德聖、楊力州、文學界人士曾淑美、馮光遠等人參加，王小棣代表宣讀搶救公共媒體宣言：文化創作者很珍惜公共媒體在資本社會累積文化、探求社會真實及保護弱勢聲音的重要，為了文化創作能有獨立自主、多元的公共空間，呼籲立法院解凍公視預算，停止不當干預，政治力量退出公視，公共媒體需要改革、合理運作及全民的監督與參與。</p>
2009/01/15	台灣媒體觀察教育基金會、社區大學全國促進會、公民監督國會聯盟發表「對於立法院未能解凍公視預算及通過附帶決議之聲明」	<p>賴清德委員不願簽字，以致立法院未能於本會期解凍公視 97 年 4.5 億預算。立法院於 1 月 13 日通過決議，自 98 年度起，公視委辦原民電視台、客家電視台、宏觀電視台相關預算須附上年度事業計畫及收支預算，各經原民會、客委會、僑委會等行政部門同意始能動支。</p>
2009/04/21	立法院解凍公視 97 年度 4.5 億元預算，內部卻掀起對總經理不信	<p>公視 97 年度預算 4.5 億元終於解凍，媒體改造學社、台灣媒體觀察教育基金會發表聲明：立法院</p>

時間	主要事件	事件經過
	任投票	手段雖有不當，但公視內部治理和管理、回應社會需求和監督方面，確實需要改善。媒改和媒觀對立法院和公視董事會各有強烈呼籲和期待。
2009/06/12	立法院院會三讀通過「公共電視法第十三條條文修正案」，增加公視基金會所設董事會席次，由現行十一到十五人，增為十七到廿一人	提案修法的國民黨政策會執行長林益世表示，增加董事名額是為了更能擴大社會人士的加入，使董事人數能顧及各領域代表性及均衡性；民進黨立委管碧玲則質疑，國民黨立院黨團藉修法增加公視董事席次，是為了稀釋現有董事會結構後，徹底掌控公視。媒體觀察教育基金會、媒體改造學社則發表聲明批評：董事會的多元性固然重要，但數量只是其次，更重要的是選任董事的程序和辦法如何展現多元性。國民黨的修法提案只是提高董事人數，對於董事選任程序卻未置一詞，無怪乎外界有其意圖增加對董事會控制力的疑慮。並呼籲國民黨行政立法部門儘速提出完整的公視發展政策和進行整體修法工程，同時務必將董事選任程序做到公平、公正、公開。
2009/07/31	根據7月8日公布實施、新修正的「公共電視法」中，公視董事將增為17至21人規定，由新聞局提名16名人選，交由公視董監事增聘審查委員會進行評審，決議增聘陳世敏、蔡憲唐、廖元豪、趙雅麗、林淇濂、程宗明、黃玉珊、須文蔚等8位擔任公視基金會董事，洪貞玲擔任公視基	民進黨立委批評此為無效聘任，認為依新法增聘董事，就該組成新的審查委員會，這次的評審委員會並沒有重新組成，就逕行評審作業，新聞局有便宜行事之嫌。台灣媒體觀察教育基金會、媒體改造學社亦發表聲明指出，此次增聘董事選任程序未能公開透明，且審查委員會組成國民黨再度推舉該黨立委擔任審查委員，已違反公視法精神；並再度呼籲執政黨不當以董監事人選為要務，徒留外界政治力量介入之

時間	主要事件	事件經過
	金會監事。任期與第四屆董、監事相同，至99年12月3日止。	疑慮，而應協調行政與立法部門，儘速展開公廣修法。
2009/08/17	公視基金會召開臨時董事會討論重新選舉董事長議案，與會董事對董事長人選意見分歧，爭執不下，董事長鄭同僚認為改選於法無據，率先離席，引起多位董事不滿。	公視董事會董事提出重新選舉董事長議案，鄭同僚會後發表聲明表示，監事會事先已諮詢法律意見，除非現任董事長選舉無效，才需重新選舉。部份董事也發表聲明：鄭同僚董事長未依董事會之議事規則處理議案，且離席後不依議事規則指定代理主席，癱瘓議事，有違公視基金會董事長之職守與義務。新任董事陳世敏等另發布聯合聲明，提出對第四屆董事會與董事長的期許。媒體改造學社、媒體觀察教育基金會則發表聲明表示，公視董事會內部治理問題由來已久，但董事會進行任何改革決策，都須合法合理合情，並向員工、社會提出正當理由和進行溝通；且公視問題的根源並不在內部，而是來自於國、民兩黨歷年來怠於提出公共廣電政策。當前首要工作應是重啟並加速公視法的修法進程，以及公視集團化目標的落實，因此呼籲，公視董事會所有成員，都應放棄黨派與個人之私，立即提出治理改革計畫和時間表。

資料來源：作者自行整理

參考文獻

書籍

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。

石世豪 (2009a)。《我國傳播法制的轉型與續造》，台北：元照出版有限公司。

馮建三譯 (1992)，Charles Curran 著。《統理 BBC-英國廣播協會的蛻變歷程》，遠流出版社。

魏玟、劉昌德譯 (2001)，James Curran、Jean Seaton 著。《有權無責：英國的報紙與廣電媒體》，國立編譯館。

期刊研討會論文

石世豪 (1997)。〈我國公共媒體法制化初探--試以功能性觀點解析公共電視法條文〉，《國立臺灣大學法學論叢》，27：87-132。

石世豪 (2009b)。〈公共廣播電視內部自由及其財務配套〉，《月旦法學》，170：1：5-20。

林麗雲 (2003)。〈傳播學術社群的媒體改革運動：「無盟」的歷史分析〉。政治大學新聞研究所「傳播研究與台灣社會」學術研討會論文。

林麗雲 (2005a)。〈鼓浪前進，沖刷劣岸：台灣無線電視改革運動 (1988-2004)〉，《台灣史料研究》，24：175-195。

吳豐山 (2009)。〈增加公視經費 慎選領導幹才〉，《在競爭全球化中打造數位電視產業--探討公共媒體角色與法令研修》，卓新論壇。

程宗明 (2008)。〈公共廣播電視制度的未來與改革：公廣專業者與社會運動者願景的想像-結構性的討論〉，《2008 年媒體公民會議》。

程宗明 (2009a)。〈論台灣公視治理問責、財務監理體系—從立院 2008 年 12 月 9 日提案引爆談起〉，《傳媒透視》，1 月：4-7。

程宗明 (2009b)。〈重啟公共廣播電視修法發動機—歷經 2008 年以來公視政策發展爭議後的整合建議〉，《2009 年媒體公民會議》。

張時健 (2008)。〈從公視建台簡史看封建威權的復辟〉，《傳播學生門陣電子報第三七四期編輯室報告》。

馮建三 (2007)。〈台灣公共電視的建構與擴大：1990-2006〉，《傳播與社

會》。

馮建三 (2009a)。〈華視的問題不是華視的問題〉，《我們該有甚麼樣的公共電視 (之二) 專題》，卓新論壇。

馮建三 (2009b)。〈公共傳媒的政治規劃、經濟安排與社會監督〉，《月旦法學》，170：21-42。

翁秀琪 (2008)。〈公共媒體如何問責：以台灣的公廣集團為例〉，《新聞學研究》，96:187-211。

陳世敏 (2009)。〈公共電視的「獨立性」〉，《我們該有甚麼樣的公共電視 (之一) 專題》，卓新論壇。

陳耀祥 (2009a)。〈論公共電視之節目自由與財務保障〉，《月旦法學》，170:58-74。

陳耀祥 (2009b)。〈掌握公共媒體定位 公視未來才有解〉，《在競爭全球化中打造數位電視產業--探討公共媒體角色與法令研修》，卓新論壇。

陳嘉彰 (2001)。〈論「公視法」政府捐贈遞減條文刪除之爭議〉。《國家政策論壇》1-3:118。

管碧玲 (2009)。〈恨鐵不成鋼 民進黨籲公視發展核心價值〉，《在競爭全球化中打造數位電視產業--探討公共媒體角色與法令研修》，卓新論壇。

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》專題論壇，10:1-23。

魏均 (2008)。〈公共廣電機構治理初探：原則、課題與機制〉，《廣播與電視》，29:1-27。

魏均 (2008)。〈公視法修法建議〉，《媒體公民會議》Session 1&2。

魏均 (2008)。〈台灣媒體改革運動：公民社會與國家關係變遷角度的初步反思〉。《台社二十週年會議：超克當前知識困境》。

羅世宏 (2008)。〈公共廣電八十載 追求共善新世紀〉，《新聞學研究》，96:295-302。

碩博士論文

何宗翰 (2005)。〈從公共電視的任務探討其應有的組織架構與財政配置——以德國公共廣電法制為借鏡〉，國立台北大學法律研究所碩士論文。

周宇修 (2009)。〈論公共廣電集團制度之建構——以平等使用媒體為核心〉，

國立政治大學法律學研究所碩士論文。

蔡德揚 (1998)。〈從憲法廣電自由論我國公共電視之組織與財政制度〉。

國立中正大學法律研究所碩士論文。

報章雜誌

何榮幸 (2010 年 1 月 13 日)。〈我見我思—法院不應侵犯言論自由〉，《中國時報》。

谷玲玲、劉幼琍、李秀珠、劉孔中 (2010 年 1 月 20 日)。〈修改公共電視法 歹戲別再拖棚〉，《中國時報》，民意論壇版。

洪貞玲、劉昌德 (2010 年 1 月 18 日)。〈公共評量，才能讓公視重生〉，《中國時報》，民意論壇版。

陳耀祥 (2008 年 12 月 23 日)。〈公視案違憲〉，《自由時報》民意論壇版。

管中祥、羅世宏、胡元輝 (2010 年 1 月 3 日)。〈公視董事會爭議應公共化〉，《自由時報》，民意論壇版。

魏玟、劉昌德 (2008 年 12 月 17 日)。〈重建公視監督體制〉，《中國時報》，民意論壇版。

唐士哲、簡妙如 (2008 年 12 月 11 日)。〈政治黑手別再伸進公視〉，《中國時報》，民意論壇版。

羅世宏 (2008 年 7 月 30 日)。〈政治干預公視 立委創下惡例〉，《蘋果日報》論壇。

政府報告

監察院 (2009)。〈監察院糾正新聞局之決議文〉，監察院。

英文文獻

A.R.HACKETT & CARROLL WILLIAM K. (2006) ,REMAKING MEDIA:THE STRUNGGLLE TO DEMOCRATIZE PUBLIC COMMUNICATION. NY: Routledge.

Betzel, M. & Ward, D. (2004) The regulation of public service broadcasters in Western Europe. Trends in Communication, 12(1), 47-62.

Blumler, J. G. (1992) Public service broadcasting before the commercial

Rumhorst, 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

Tracey, M. (1998). *The decline and fall of public service broadcasting*. Oxford: Oxford University Press.



附錄一：行政院 100 年 3 月通過之「公共電視法修正案」

公共電視法修正草案總說明

(2011/3/7 資料來源：行政院法規會)

公共電視法（以下簡稱本法）於八十六年六月制定公布，期間曾為公視營運需要，分別於九十年及九十三年進行小幅修正。鑒於社會環境變遷，數位化傳播已成趨勢，且本法現行規定對於財團法人公共電視文化事業基金會（以下簡稱公視基金會）董、監事會之組成結構、職權範圍等，規範未臻明確，致在實務執行上，屢生爭議，甚至影響公視基金會董（監）事會正常運作，實有必要基於本法之原有架構，擴大公共服務之範圍，並整合現有政府部門之廣電資源，強化公共電視之整體規模，使民眾享有更高品質之公共電視服務。爰經參考聯合國國際電訊聯盟 (ITU)、教科文組織 (UNESCO) 與歐洲廣播電視聯盟 (EBU) 所共同認可之公共廣電法模式之制定守則，釐定修正方針，期使民主先進國家之公共廣播電視經營體制落實於我國。擬具本法修正草案，其修正要點如下：

一、 為擴大公視基金會之公共服務範圍，並整合現有政府媒體資源，明定政府指配應適當電波頻率供公視基金會使用，排除預算法第九十四條有關無線頻率之取得應依公開拍賣或招標之方式辦理之規定。（修正條文第二條）

二、 公視基金會成立後，仍有使用部分國有財產之必要，為避免因使用國有財產發生營收歸屬之爭議，明定公視基金會使用國有財產所生之收益，應列入公視基金會收入，不受國有財產法第七條規定限制，以提升公視基金會之經營效能。（修正條文第四條）

三、 為確保公視基金會經營公共化無線電視事業及其他轉投資事業時，亦應秉持屬於國民全體之意旨，增訂公視基金會為他事業股東時，應以公視基金會名義當選該事業之董事或監察人，並應指定自然人代表行使職務之規定，並明定有不符規定情形當選董事、監察人之效力及選任代表公視基金會擔任他事業董事及監察人之入選時，應考量之學識經驗條件。（修正條文第八條、第十三條）

四、 增訂公視基金會及公共化無線電視事業經營之無線電視頻道應列

為有線廣播電視系統經營者及有線電視節目播送系統之必載頻道。(修正條文第十條)

五、 為使董事會運作更具效能，且可因應公共服務需求，靈活調整營運方針，將董事人數減為十三人至十七人；並明定董事應有原住民籍及客家籍董事至少各一名，員工董事一名；另調整公視董、監事評選以全體審查委員三分之二以上同意即獲選通過，明確評選之計算基準與合理性；增訂董事總額未達十三人、原住民籍或客家籍董事各未達一人或員工董事變更時，應即補聘。(修正條文第十一條、第十七條)

六、 增訂董事任期屆滿而不及改選時，得延長其職務至新聘董事就任時止；董事如有使公視基金會受損害時，應負損害賠償責任。(修正條文第十四條)

七、 明定公視基金會董事長得兼任公共化無線電視事業董事長，兼任之職務應為無給職，且不得支領任何名目之費用。(修正條文第十五條)

八、 增訂公視基金會監事會之職權範圍，並明定監事、常務監事及監事會之消極資格、任期、解除職務、解聘、是否為有給職等相關事項之準用規定。(修正條文第十九條)

九、 基於公視基金會之長期發展，確保其經費收入來源之穩定，增訂其取得經費之來源，並依公視基金會營運規模、年度工作計畫、物價變動指數等，每年檢討調整政府捐贈經費。(修正條文第二十五條)

十、 增訂公視基金會應每年邀請民間團體就其營運績效等，舉辦公聽會或諮詢座談會，並提出績效報告及改進措施說明。(修正條文第三十三條)

十一、 增訂主管機關得會同其他機關，對公視基金會進行營運評核。(增訂條文第三十四條)

十二、 配合現有無線廣播電視資源整合、多頻道(含兒少頻道)發展，刪除公共電視不得於任何時段，播放兒童及少年不宜觀賞節目之規定。(修正條文第三十九條)。

十三、 明定公視接受節目贊助時得播送之廣告內容(修正條文第四十條)。

十四、 考量公共化無線電視事業營利之本質及需求，增訂代表公視基金

會擔任公共化無線電視事業之董事及監察人人選，須具備企業管理等相關專業之規定，其人選名單應於公視基金會網站公開，且其中應有一名為公共化無線電視事業工會推派之代表。(修正條文第四十三條)

十五、 為加強公視基金會積極經營公共化無線電視事業之動能，明定公視基金會應將受贈股份產生之現金股利及紅利之百分之七十捐贈公共化無線電視事業。(修正條文第四十四條)

十六、 明定公視基金會應設民眾意見處理委員會，以處理相關覆議申請案件，加強公視基金會處理觀眾申訴意見機制，以確保民眾之權益。(增訂條文第四十九條)。

十七、 明定公視基金會應於新聘董事就任後三個月內，提出任期內之營運規畫報告。(修正條文第五十條)



公共電視法修正草案條文對照表

修正條文	現行條文	說明
第一章 總則	第一章 總則	章名未修正。
<p>第一條 為健全公共電視之發展，建立為<u>民眾服務之大眾傳播制度，形成均衡之電視媒體環境</u>；以多元之設計，維護國民表達自由及知之權利，提高文化及教育水準，促進民主社會發展，增進公共福祉，特制定本法。</p>	<p>第一條 為健全公共電視之發展，建立為公眾服務之大眾傳播制度，彌補商業電視之不足；以多元之設計，維護國民表達自由及知之權利，提高文化及教育水準，促進民主社會發展，增進公共福祉，特制定本法。</p>	<p>公共電視制度建立，目的在從實現服務民眾之區別角度，提供民眾多元及優質之節目需求，導引發展健全之大眾傳播媒體環境，故現行條文中「彌補商業電視之不足」之立法目的已不能滿足未來公共電視媒體發展所需，爰修正為「形成均衡之電視媒體環境」。</p>
<p>第二條 為實現本法之目的，應成立財團法人公共電視文化事業基金會（以下簡稱公視基金會），經營<u>第七條規定之業務</u>；政府應指配電波頻率供公視基金會營運電視頻道，不受<u>預算法第九十四條規定之限制</u>。</p> <p>公視基金會之成立、組織及營運，除本法另有規定外，適用民法、<u>廣播電視法、衛星廣播電視法及其他相關法規</u>之規定。</p>	<p>第二條 為實現本法之目的，應成立財團法人公共電視文化事業基金會（以下簡稱公視基金會），經營公共電視臺（以下簡稱電臺）。</p> <p>公視基金會之成立、組織及營運，除本法另有規定外，適用民法有關財團法人之規定。</p> <p>公視基金會由政府依<u>本法編列預算捐贈部分之金額應逐年遞減，第一年金額百分之十，至第三個會計年度為止</u>。</p>	<p>一、預算法第九十四條規定，頻率執照之授與，除法律另有規定外，應依公開拍賣或招標方式為之，其收入歸屬於國庫。鑒於公視基金會每年由政府捐贈之預算經費比例達百分之七十五以上，倘公視基金會必須參與競標始能取得頻率，將造成政府應額外編列經費補助公視基金會競標，而投標金又回到國庫之情形，為免產生公視經營受到政府整體預算之牽制，公視電波頻率之取得實有於本法中特別規定，爰於第一項增訂政府應指配電波頻率供公視基金會營運電視頻道，排除預算法第九十四條規定之適用。</p> <p>二、公視基金會因應無線電視事業公股處理條例第十四條第三項規定，自</p>

		<p>九十六年起辦理客家電視、原住民電視、臺灣宏觀電視等頻道節目之製播，其中客家及原住民等頻道即係以衛星頻道方式播送；又為因應電視數位化發展趨勢，無線電視經營業務將有突破性發展，為使公視基金會實際運作有明確的法令依歸，爰於第二項增列廣播電視相關法規之適用，以臻完備。</p> <p>三、現行條文第三項有關政府按年編列預算捐贈公視基金會之金額，一併納入修正條文第二十五條第二項調整，本項爰予刪除。</p>
<p>第三條 <u>本法</u>之主管機關為行政院新聞局。</p>	<p>第三條 公視基金會之主管機關為行政院新聞局。</p>	<p>酌修文字。</p>
<p>第四條 公視基金會之創立基金，由主管機關編列預算捐助新臺幣一億元，並以歷年編列籌設公共電視頻道預算所購之財產逕行捐贈設置，不受預算法第二十五條第一項規定之限制。</p> <p>公共電視籌備委員會設立時，因業務必要使用之國有財產，除依前項規定逕行捐贈者外，由主管機關無償提供公視基金會使用。但因情勢變更，公視基金會之營運、製播之節目已不能達成設立之目的者，不適用之。</p> <p><u>前項主管機關無償提供公視基金會使用之國有</u></p>	<p>第四條 公視基金會之創立基金，由主管機關編列預算捐助新臺幣一億元，並以歷年編列籌設公共電視臺預算所購之財產逕行捐贈設置，不受預算法第二十五條第一項規定之限制。</p> <p>公共電視籌備委員會設立時，因業務必要使用之國有財產，除依前項規定逕行捐贈者外，由主管機關無償提供公視基金會使用。但因情勢變更，公視基金會之營運、製播之節目已不能達成設立之目的者，不適用之。</p>	<p>一、第一項文字酌修。 二、第二項未修正。 三、第三項新增。因公視基金會目前係依法無償使用國有財產地，公視基金會成立後，仍有使用該國有財產地之必要，惟為避免因使用國有財產發生營收歸屬之爭議，爰參考「國家運動訓練中心設置條例」草案規定意旨，增列主管機關無償提供公視基金會使用之國有財產地所生之收益，應列入公視基金會之收入，且不適用國有財產法第七條規定，以提升其經營效能。 四、第四項新增。明定主管</p>

<p>財產，所生之收益，列為公視基金會之收入，不受國有財產法第七條規定之限制。</p> <p>第二項主管機關無償提供公視基金會使用之國有財產，其保管、使用及收入之運用辦法，由主管機關另定之。</p>		<p>機關無償提供公視基金會使用之國有財產之保管、使用、收入等事項，由主管機關另定辦法規範。</p>
<p>第五條 公視基金會設於中央政府所在地，並得報經主管機關核准，設分事務所。</p>	<p>第五條 公視基金會設於中央政府所在地；必要時，得設分事務所。</p>	<p>酌修文字。</p>
	<p>第六條 電臺設臺主要設備及工程技術之審核，工程人員資格之標準，電臺使用頻率、呼號、電功率等電波監理，及電臺執照之核發與換發，依交通部相關規定辦理。</p>	<p>一、本條刪除。 二、廣播電視法第三條第三項已有相同規定，爰予刪除。</p>
	<p>第七條 電臺所需用之電波頻率，由行政院新聞局會同交通部規劃指配之。 前項電波頻率不得租賃、借貸或轉讓。</p>	<p>一、本條刪除。 二、第一項文字意旨已於修正條文第二條第一項後段文字表明；第二項規定與廣播電視法第四條第二項規定相同，爰予刪除。</p>
	<p>第八條 電臺之設立，應由公視基金會填具申請書，送由行政院新聞局轉送交通部核發電臺架設許可證，始得裝設，裝設完成，經交通部查驗合格，發給電臺執照，並經行政院新聞局發給電視執照，始得播放。 電臺設立分臺、發射臺、轉播站或中繼站，準用前項規定。</p>	<p>一、本條刪除。 二、廣播電視法第十條已有相同規定，爰予刪除。</p>
<p>第六條 公視基金會為設立</p>	<p>第九條 公視基金會為設立</p>	<p>條次變更，內容未修正。</p>

<p>分臺、發射臺、轉播站或中繼站，而有取得或使用土地之必要時，有關機關應予協助。</p>	<p>分臺、發射臺、轉播站或中繼站，而有取得或使用土地之必要時，有關機關應予協助。</p>	
<p>第七條 公視基金會之業務如下：</p> <p>一、<u>電視頻道之規劃及營運</u>。</p> <p>二、<u>電視節目、錄影節目帶及相關出版品之製作、發行</u>。</p> <p>三、<u>工作人員之養成</u>。</p> <p>四、<u>電視學術、技術及節目之研究、推廣</u>。</p> <p>五、<u>其他有助於達成第一條所定目的之業務</u>。</p>	<p>第十條 公視基金會之業務如下：</p> <p>一、<u>電臺之設立及營運</u>。</p> <p>二、<u>電視節目之播送</u>。</p> <p>三、<u>電視節目、錄影節目帶及相關出版品之製作、發行</u>。</p> <p>四、<u>電臺工作人員之養成</u>。</p> <p>五、<u>電視學術、技術及節目之研究、推廣</u>。</p> <p>六、<u>其他有助於達成第一條所定目的之業務</u>。</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、考量未來增加公共電視服務民眾之管道，提升公視頻道之普及率，以有效達成本法第一條增進公共福祉之目的，爰修正第一款文字，放寬公視基金會得經營無線電視、衛星電視及網路電視等頻道。</p> <p>三、現行條文第二款規定已涵括於修正條文第一款，爰予刪除。</p> <p>四、第二款至第五款為現行條文第三款至第六款款次遞移，其中第三款酌作文字修正，其餘款次內容未修正。</p>
<p>第八條 公共電視屬於國民全體，其經營應獨立自主，不受干涉，並遵守下列之原則：</p> <p>一、完整提供資訊，公平服務民眾，不以營利為目的。</p> <p>二、提供民眾適當使用<u>電視頻道</u>之機會，尤應保障弱勢團體之權益。</p> <p>三、提供或贊助各種類別之民俗、藝文創作及發表機會，以維護文化之均衡發展。</p> <p>四、介紹新知及觀念。</p> <p>五、節目之製播，應維護人性尊嚴；符合自</p>	<p>第十一條 公共電視屬於國民全體，其經營應獨立自主，不受干涉，並遵守下列之原則：</p> <p>一、完整提供資訊，公平服務公眾，不以營利為目的。</p> <p>二、提供公眾適當使用電臺之機會，尤應保障弱勢團體之權益。</p> <p>三、提供或贊助各種類別之民俗、藝文創作及發表機會，以維護文化之均衡發展。</p> <p>四、介紹新知及觀念。</p> <p>五、節目之製播，應維護人性尊嚴；符合自由、民主、法治之憲</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、第一項第一款、第二款文字酌修，其餘款次內容未修正。</p> <p>三、第二項新增。公共電視係政府編列預算，獨立自主經營之屬於國民全體之媒體，故其經營公共化無線電視事業及其他轉投資事業時，亦應秉持此一精神，爰參考公司法第二十七條第一項意旨，明定公視基金會為他事業股東時，應以公視基金會名義當選該事業之董事或監察人，並指定自然人代表行使職務，以維護公視</p>

<p>由、民主、法治之憲法基本精神；保持多元性、客觀性、公平性及兼顧族群之均衡性。</p> <p><u>公視基金會為他事業股東時，應以公視基金會名義當選該事業之董事或監察人，並應指定自然人代表行使職務。</u></p> <p><u>違反前項規定，當選他事業董事、監察人者，其當選無效；本法中華民國〇年〇月〇日修正之條文施行前，有不符前項規定者，應自修正施行之日起喪失董事、監察人資格。</u></p>	<p>法基本精神；保持多元性、客觀性、公平性及兼顧族群之均衡性。</p>	<p>基金會權益。</p> <p>四、第三項新增。明定違反修正條文第二項當選他事業之董事、監察人之效果，及本法修正施行前，有不符該項規定者，喪失董事、監察人資格。</p>
<p>第九條 公視基金會於技術及經費許可範圍內，應提供國內各地區民眾完整及相當品質之服務。</p>	<p>第十二條 公視基金會於技術及經費許可範圍內，應提供國內各地區觀眾完整與相同品質之電臺收視機會。</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、為平衡區域發展，縮減資訊落差，配合立法院九十五年一月三日通過「無線電視事業公股處理條例」公共廣電集團朝向南部發展之附帶決議，爰修正文字，以為適用。</p>
<p>第十條 公視基金會及公共化無線電視事業營運之無線電視頻道，為有線廣播電視系統經營者及有線電視節目播送系統之必載頻道。有線廣播電視系統經營者及有線電視節目播送系統應提供適當之頻道位置，同時轉播公視基金會及公共化無線電視事業之無線電視頻道節目及廣告，不得變更其形式與內容，並應列為基本頻道。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、為提增公視基金會及公共化無線電視事業頻道節目播出管道，確保民眾得以順利收視公視基金會及公共化無線電視事業頻道節目，爰明定公視基金會及公共化無線電視事業經營之無線電視頻道均應列為有線廣播電視系統經營者及有線電視節目播送系統之必載頻道。</p>

		三、公視基金會及公共化無線電視事業經營之無線電視頻道於有線廣播電視系統經營者及有線電視節目播送系統等平臺依必載規定播送，仍應事先取得各節目於該等平臺播送之授權。
第二章 組織	第二章 組織	章名未修正。
<p><u>第十一條</u> 公視基金會設董事會，置董事十三人至十七人，其中原住民籍及客家籍董事至少各一人，員工董事一人；設監事會，置監事三人至五人。</p> <p><u>非員工董事及監事產生程序如下：</u></p> <p>一、由立法院推舉十一名至十五名社會公正人士組成<u>公視基金會董、監事審查委員會</u>（以下簡稱<u>審查委員會</u>）。</p> <p>二、行政院提名<u>非員工董事、監事候選人</u>，提交<u>審查委員會評選</u>，經全體委員<u>三分之二</u>以上同意後，送請行政院院長聘任之。</p> <p><u>員工董事</u>應由公視基金會工會推派後，報請主管機關送請行政院院長聘任之。</p> <p><u>審查委員會委員不得為政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員。審查委員會委員應親自出席，不得委託他人代理出席。</u></p> <p><u>提名董事候選人及選</u></p>	<p><u>第十三條</u> 公視基金會設董事會，由董事十七人至二十一人組織之，依下列程序產生之：</p> <p>一、由立法院推舉十一名至十五名社會公正人士組成公共電視董、監事審查委員會。</p> <p>二、由行政院提名董、監事候選人，提交審查委員會以<u>四分之三以上之多數</u>同意後，送請行政院院長聘任之。</p> <p>選任董事時應顧及性別及族群之代表性，並考量教育、藝文、學術、傳播及其他專業代表之均衡。</p> <p>董事中屬同一政黨之人數不得逾董事總額四分之一；董事於任期中不得參與政黨活動。</p> <p><u>第二十一條</u> 公視基金會應設監事會，置監事三至五人，並互選一人為<u>常務監事</u>。</p> <p>監事應具有大眾傳播、法律或會計等相關學</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、第一項修正理由如下：</p> <p>（一）現行條文第一項原規定董事人數為十七人至二十一人，係為因應原住民及客家頻道節目之製播及多元發展。惟為使董事會運作更具效能，且可因應公共服務需求，靈活調整營運方針，爰參考公共電視媒體發展成熟度較高國家員額設置，且在不影響董事會多元意見呈現的情況下，將董事人數修正為十三人至十七人。</p> <p>（二）為維護公視基金會特定族群電視頻道之文化自主性，並彰顯媒體內部自主精神，以對經營階層產生相輔相成作用，確保經營決策符合公共服務之需求，爰增訂保障原住民籍、客家籍及員工董事名額之規定。</p> <p>（三）公視基金會之監事亦係經立法院公視基金會董、監事審查委員</p>

<p>任董事時，應顧及性別及族群之代表性。<u>董事應具有教育、藝文、傳播、企管行銷或通訊科技相關學識經驗；監事應具有財務會計、法律或通訊傳播相關學識經驗。</u></p> <p><u>董事、監事中屬同一政黨之人數，各不得逾董事、監事總額四分之一；董事、監事於任期中不得參與政黨活動。</u></p> <p><u>審查委員會議評選決議應作成紀錄並公開之。</u></p>	<p><u>識經驗。監事之任期及解聘，準用本法有關董事之規定。</u></p> <p><u>監事會應稽察公視基金會經費使用之情形，及有無違反公視基金會經費財務稽察辦法與其他法律規定。</u></p> <p><u>前項公視基金會之經費財物稽察辦法，由董事會定之。</u></p>	<p>會依本條規定產生，爰將現行條文第二十一條第一項前段有關監事人數之規定納入。</p> <p>三、為尊重公視基金會自主營運精神，爰於第二項配合非員工董事之產生程序，酌作文字修正，並於第三項增訂員工董事選任規定。另現行條文第十三條第一項第二款規定以四分之三以上同意，做為選任公視基金會董、監事之標準，用意在於顯示對公視基金會董、監事資格審查的嚴謹，惟現行條文對於計算基礎認定之法意未臻明確，致實務執行時產生適用疑慮，應予清楚釐訂；又查公共媒體發展成熟度較高國家，對於董、監事均未有如此高門檻選任制度設計，而國內對於會議決議及同意權行使之相關規定，如總統、副總統之罷免、彈劾等，均以全體立法院委員三分之二以上決議即可提出；另如考試委員、監察委員、大法官及國家通訊傳播委員會委員等須立法院同意始能任命者，依立法院職權行使法第二十九條規定，係由全體立法委員二分之一同意即為通過。現行條文規定之「四分之三以上</p>
---	--	--

之多數同意」，實有異於一般法律對多數決門檻之要求。爰修正第一項第二款並明確規定公視董、監事審查以全體委員三分之二以上之多數同意後送行政院院長聘任，以明確規範董、監事評選之計算基礎並予合理門檻。

四、第四項新增。為確實維護公共電視媒體營運自主之意旨，爰明定審查委員會成員不得為政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員，同時明定委員應親自出席，不得代理，以避免爭議。

五、第五項前段為現行條文第十三條第二項修正移列，後段為現行條文第二十一條第二項前段修正移列。

六、第六項為現行條文第三項修正移列。

七、第七項新增。公視基金會為我國最重要之公共電視媒體之一，其董事、監事為促進公共電視正常發展之重要關鍵要素之一，故董、監事選任更顯其重要性，爰明定審查委員會會議決議應作成紀錄並公開之，至紀錄之方式由審查委員會決定。

八、現行條文第二十一條第一項、第二項後段、第三項及第四項、分別移

		列修正條文第十九條第二項、第四項、第一項第二款及第十三條第一項第九款，爰予刪除。
<p>第十二條 有下列情形之一者，不得擔任董事：</p> <p>一、公職人員。但公立各級學校及學術研究機構之教學及研究人員，不在此限。</p> <p>二、政黨黨務工作人員。</p> <p>三、無線、有線及衛星廣播電視事業之負責人或其主管級人員。但代表公視基金會擔任他事業之董事、監察人者，不在此限。</p> <p>四、從事廣播電視發射器材設備、節目製作設備之製造、輸入或販賣事業者。</p> <p>五、投資前二款事業，其投資金額合計超過所投資事業資本總額百分之五者。</p> <p>六、審查委員會之委員。</p> <p>七、非本國籍者。</p>	<p>第十四條 有下列情形之一者，不得擔任董事：</p> <p>一、公職人員。但公立各級學校及學術研究機構之教學及研究人員，不在此限。</p> <p>二、政黨黨務工作人員。</p> <p>三、無線及有線廣播電視事業之負責人或其主管級人員。</p> <p>四、從事電臺發射器材設備之製造、輸入或販賣事業者。</p> <p>五、投資前二款事業，其投資金額合計超過所投資事業資本總額百分之五者。</p> <p>六、審查委員會之委員。</p> <p>七、非本國籍者。</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、為彰顯公共電視媒體獨立自主精神，爰廣泛規定公職人員不得擔任公視基金會董事；惟公共電視媒體有引領建構國內電視數位化環境，並作經驗傳承之責任及義務，常有研發廣電新技術及市場營運新模式之需要，仍需學術界協助，故第一款但書規定公立學校及學術研究機構之教學及研究人員，不論是否兼任行政職務，均得擔任董事。</p> <p>三、因應衛星廣播電視事業之發展，避免影響公視基金會經營之獨立性，爰於第三款增列衛星廣播電視事業負責人或其主管級人員不得擔任公視基金會董事。又代表公視基金會當選為其持有股份公司之董事、監察人者，因本屬公視基金會業務營運績效之所需，且公視基金會董事之產生程序亦相當周延，爰增列但書規定，不限制其擔任公視基金會董事之資格。</p> <p>四、第四款文字酌修。</p>
<p>第十三條 董事會職權如下：</p> <p>一、決定公視基金會之營</p>	<p>第十五條 董事會掌理下列事項：</p> <p>一、決定公視基金會之營</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、第一項修正理由如下： (一)第四款文字酌修；第</p>

<p>運方針。</p> <p>二、核定年度工作計畫。</p> <p>三、審核公視基金會年度預算及決算。</p> <p>四、決定各電視頻道節目方針及發展方向，並監督其執行。</p> <p>五、決定分臺之設立及廢止。</p> <p>六、決定不動產、設備之處分及設定負擔。</p> <p>七、決定投資與第七條業務有關之事業。</p> <p>八、修正公視基金會之章程。</p> <p>九、訂定、修正經費財務稽查及公視基金會管理、業務執行之重要規章。</p> <p>十、決定董事長提名之總經理、副總經理之遴聘。</p> <p>十一、決定總經理提名之各電視頻道臺長及其他一級主管之遴聘。</p> <p>十二、核定人事制度。</p> <p>十三、設立各種諮詢委員會。</p> <p>十四、決定第八條第二項規定之自然人代表公視基金會行使董事、監察人職務。</p> <p>十五、監督公共化無線電視事業營運。</p> <p>十六、其他依本法、其他法律或公視基金會章程規定，應由董事會掌理之事項。</p> <p>前項第六款至第八款之決議，應報請主管機關</p>	<p>運方針。</p> <p>二、核定年度工作計畫。</p> <p>三、審核公視基金會年度預算及決算。</p> <p>四、決定電臺節目方針及發展方向，並監督其執行。</p> <p>五、決定分臺之設立及廢止。</p> <p>六、修正公視基金會之章程。</p> <p>七、訂定、修正關於事業管理及業務執行之重要規章。</p> <p>八、遴聘總經理並同意副總經理及其他一級主管之遴聘。</p> <p>九、人事制度之核定。</p> <p>十、設立各種諮詢委員會。</p> <p>十一、其他依本法或章程規定應由董事會掌理之事項。</p> <p>第二十一條第四項 前項公視基金會之經費財物稽察辦法，由董事會定之。</p> <p>第二十四條第二項 公視基金會依前項第三款所投資之事業，以有限公司或股份有限公司為限。</p>	<p>九款前段規定為現行條文第二十一條第四項修正移列；第十二款款次變更並酌作文字修正；第八款、第十三款款次變更；第十六款為現行條文第十一款遞移，並酌作文字修正。</p> <p>(二)第十款為現行條文第八款前段修正移列。</p> <p>(三)第十一款為現行條文第八款後段修正移列。</p> <p>(四)第六款、第七款新增。將不動產、設備及投資事業等業務事項之決定權明列為董事會職權。</p> <p>(五)第十四款新增。明定依修正條文第八條第二項代表公視基金會行使董事及監察人職務之自然人，應由董事會決定。</p> <p>(六)第十五款新增。因應公視基金會依無線電視事業公股處理條例規定受贈公共化無線電視事業(即華視)股份，明定公視基金會有監督公共化無線電視事業營運之義務。</p> <p>三、第二項新增。明定公視基金會之章程修訂，或進行不動產、設備處分或投資行為時，應經主</p>
---	--	---

<p>核准後，公視基金會始得依該決議執行。</p> <p>公視基金會依<u>第一項第七款</u>所投資之事業，以有限公司或股份有限公司為限。</p> <p><u>第一項第十四款</u>人選，應符合他事業之經營需要，並應具有企管行銷、通訊科技或傳播相關學識經驗。</p>		<p>管機關核准。</p> <p>四、第三項為現行條文第二十四條第二項移列修正。</p> <p>五、第四項新增。為不影響公視基金會持有股份公司之營運績效，並明定代表公視基金會擔任他事業董事及監察人人選，應具備企業管理等相關專業。</p>
<p><u>第十四條</u> 董事每屆任期三年，期滿得續聘之。</p> <p>董事任期屆滿而不及改聘時，延長其職務至新聘董事就任時為止。</p> <p>董事有違反法令、章程之行為，致公視基金會受損害時，應對公視基金會負損害賠償責任。</p>	<p><u>第十六條</u> 董事每屆任期三年，期滿得續聘之。</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、第一項未修正。</p> <p>三、第二項新增。為避免董事任期屆滿而新任董事尚未就任時，其職務之執行欠缺法源，爰明定董事任期屆滿不及改聘時，延長其職務至新聘董事就任時為止。</p> <p>四、第三項新增。明定公視基金會董事如有使公視基金會受損害時，應負損害賠償責任。</p>
<p><u>第十五條</u> 董事會置董事長一人，<u>董事長應由三分之二以上董事出席，出席董事四分之三以上同意推選之。</u></p> <p>董事長應為專任有給職，並得兼任公共化無線電視事業董事長，兼任之職務應為無給職，且不得支領任何名目之費用。</p> <p>董事長對內綜理董事會會務，主持董事會會議，對外代表公視基金會。</p> <p>董事長因故不能執行職務時，應指定董事一人</p>	<p><u>第十七條</u> 董事會置董事長一人，由董事互選之。</p> <p>董事長對內綜理董事會會務，主持董事會會議，對外代表公視基金會。</p> <p>董事長因故不能執行職務時，應指定董事一人代理之；未指定者，由董事互推一人代理之。</p> <p>董事長因故不能執行職務逾三個月時，董事會得依決議解除其<u>董事長</u>職務。</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、第一項增訂董事長推選方式。</p> <p>三、第二項新增。前段為現行條文第二十條第一項前段移列，另公視基金會為公共化無線電視事業之最大股東，對公視基金會及公共化無線電視事業之營運方向，應有全面且宏觀性規劃，爰明定公視基金會董事長得兼任公共化無線電視事業董事長，以達整合整體公共電視頻道資源之目的，惟限制兼任</p>

<p>代理之；未指定者，由董事依第一項規定方式推選一人代理之。</p> <p>董事長因故不能執行職務<u>連續或累計逾三個月或有違反法令、章程或其他不適合擔任董事長之行為</u>，董事會應依決議解除其職務。</p>	<p>第二十條第一項 董事長為專任有給職。董事為無給職，開會時支給出席費。</p>	<p>董事長職務不得支領任何名目之費用。</p> <p>四、第三項為現行條文第二項移列，第四項為現行條文第三項修正移列。</p> <p>五、第五項為現行條文第四項修正移列。董事長對外代表公視基金會，對內為董事會主席，綜理董事會會務，其與公視基金會之法律關係屬於民法有償委任關係，故其如有連續或累計逾三個月無法執行職務或有不適任之行為時，實已不足擔任此職務，爰將現行條文第四項酌予修正。</p>
<p>第十六條 董事有下列各款情形之一，<u>公視基金會應檢具證明，報請主管機關轉陳行政院院長解聘</u>：</p> <p>一、有第十二條各款情形之一者。</p> <p>二、<u>第十三條第一項第六款、第七款之決議未依同條第二項規定報請主管機核准，即交付執行者</u>。</p> <p>三、受監護、輔助或破產宣告者。</p> <p>四、受有期徒刑以上之判決確定者。但受緩刑宣告或易科罰金者，不在此限。</p> <p>五、<u>經公立醫院證明認定身心障礙致不能執行職務者</u>。</p> <p>六、<u>其他經董事會決議，認定有違反職務上義</u></p>	<p>第十八條 董事有下列各款情形之一者，董事會應報請行政院院長解聘之：</p> <p>一、有第十四條各款情形之一者。</p> <p>二、受監護、輔助或破產宣告者。</p> <p>三、受有期徒刑以上刑之判決確定者。但受緩刑宣告或易科罰金者，不在此限。</p> <p>四、<u>經公立醫院證明認定身心障礙致不能執行職務者</u>。</p> <p>五、<u>其他經董事會決議認定有違反職務上義務或有不適於董事職位之行為者</u>。</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、第一項序文文字酌作修正，以符實務執行需求；並新增第二款，明定未依修正條文第十三條第二項規定，將同條第一項第六款、第七款決議逕行交付執行之董事，即須解聘之規定；以下各款款次遞移。</p> <p>三、第二項新增。明定公視基金會如未就第一項各款情形如實陳報時，主管機關可逕予處理之規定。</p>

<p>務或不適任之行為者。</p> <p><u>公視基金會違反前項規定，經主管機關限期補報，屆期仍不補報者，主管機關得檢具證明，轉陳行政院院長解聘。</u></p>		
<p><u>第十七條 公視基金會應於董事辭職或死亡事實發生日起十日內，報請主管機關轉陳行政院院長解聘或備查。</u></p> <p><u>董事辭職或死亡致董事總額未達十三人、原住民籍或客家籍董事出缺致原住民籍或客家籍董事各未達一人，或公視基金會工會推派之員工董事變更時，應即依第十一條規定補聘之。補聘之董事任期至原任期屆滿為止。</u></p> <p><u>董事長辭職或死亡時，由董事依第十五條第一項規定方式推選一人繼任其職務。</u></p>	<p><u>第十九條 董事出缺逾董事總額三分之一時，應即依第十三條規定補聘之。依法補聘之董事，其任期至原任期屆滿為止。</u></p> <p><u>董事長出缺時，由董事互選一人繼任其職務，其任期至原任期屆滿為止。</u></p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、第一項新增。明定董事辭職或死亡時之報備程序。</p> <p>三、第二項係現行條文第一項修正移列，確立各項董事出缺或變更時，應行補聘之規定。</p> <p>四、第三項係現行條文第二項修正移列，董事長係基於董事身分而當選，自無規定任期之必要，爰刪除「其任期至原任期屆滿為止」之文字。</p>
<p><u>第十八條 董事為無給職，開會時支給出席費。</u></p> <p><u>董事會每月至少召開一次。董事長認為有必要時，得召開臨時會；董事長經三分之一以上董事以書面提出會議目的及召集理由請求召集董事會時，董事長應自受請求之日起十日內召集之。逾期不為召集之通知，得由請求之董事報經主管機關許可後自行召集。</u></p> <p><u>董事會開會時，董事應親自出席。但公視基金</u></p>	<p><u>第二十條 董事長為專任有給職。董事為無給職，開會時支給出席費。</u></p> <p><u>董事會每月至少召開一次，董事長認為有必要或經三分之一以上董事之請求，得召開臨時會。</u></p> <p><u>董事會之決議，除本法另有規定外，應有三分之二以上董事出席，以出席董事過半數之同意行之。</u></p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、現行條文第一項前段文字移列第十五條第二項，爰予刪除。</p> <p>三、第二項前段為現行條文第二項酌作文字修正，又董事長未依規定召集會議，經董事三分之一以上以書面提出會議目的及召集理由，請求召集董事會議時，董事長即須召集之。惟董事長受請求而未於一定期限內召集者，為防止董事長係故意不為召集，爰</p>

<p>會章程訂定得由其他董事代理人，不在此限。</p> <p><u>董事會開會時，得以視訊會議為之，且參與視訊會議之董事，視為親自出席。</u></p> <p><u>董事委託其他董事代理出席董事會時，應於每次出具委託書，並列舉召集事由之授權範圍。</u></p> <p><u>前項代理人，以受一人之委託為限。</u></p> <p><u>除本法另有規定外，董事會之決議，應有三分之二以上董事出席，以出席董事過半數之同意行之。</u></p>		<p>於第二項增訂請求之董事得於報經主管機關許可後逕行召集。</p> <p>四、第三項、第五項、第六項新增。董事會如未定期召集，勢必影響公視基金會之業務推動，爰於第三項、第五項、第六項明定其召集之方式、董事不能出席會議之處理方式及其限制。</p> <p>五、第四項新增。鑑於電傳科技發達，董事以視訊會議方式進行會議，亦可達到相互溝通及達成共識之效果，與在同一時間、地點進行面對面交談無異，爰參照公司法第二百零五條第二項增訂第四項規定。</p> <p>六、第七項為現行條文第三項修正移列，增列「除本法另有規定外」，係指修正條文第十五條、第二十條情形。</p>
<p>第十九條 <u>監事應透過監事會行使職權。監事會職權如下：</u></p> <p><u>一、審查公視基金會之預算及決算報告。</u></p> <p><u>二、稽察公視基金會之業務、財務是否依法令、經費財務稽察規章、章程及董事會決議辦理。</u></p> <p><u>三、稽察公視基金會之財務帳冊、文件及財產資料。</u></p> <p><u>監事會置常務監事一人，主持監事會會議，由</u></p>	<p>第二十一條第一項、第二項後段、第三項</p> <p><u>公視基金會應設監事會，置監事三至五人，並互選一人為常務監事。</u></p> <p>監事之任期及解聘，準用本法有關董事之規定。</p> <p>監事會應稽察公視基金會經費使用之情形，及有無違反公視基金會經費財務稽察辦法與其他法律規定。</p>	<p>一、配合修正條文第十一條第一項規定公視基金會設監事會，爰於第一項增訂監事應透過監事會行使之職權及監事會之職權，並將現行條文第三項修正移列第二款。</p> <p>二、第二項為現行條文第一項後段修正移列，並增訂常務監事之權限；現行條文第一項前段移列修正條文第十一條第一項，爰予刪除。</p> <p>三、第三項新增。明定監事出缺不足三人時，應即</p>

<p><u>監事互選之。</u></p> <p><u>監事出缺致監事總額未達三人時，應即依第十一條規定補聘之。補聘之監事任期至原任期屆滿為止。常務監事出缺時，由監事互選一人繼任其職務。</u></p> <p><u>第十二條、第十四條、第十六條第一項第一款、第三款至第五款、第二項、第十七條第一項及前條第一項、第三項本文、第四項規定於監事準用之。第十五條第五項規定於常務監事準用之。前條第七項規定於監事會準用之。</u></p>		<p>補聘之規定，以維持監事會之運作。</p> <p>四、第四項為現行條文第二項後段修正移列，增訂監事、常務監事及監事會之消極資格、任期、解除職務、解聘、是否為有給職等相關事項準用之相關規定。</p>
<p><u>第二十條 公視基金會置總經理、副總經理各一人，由董事長提名，經董事三分之二以上出席，出席董事四分之三以上同意後遴聘之。</u></p> <p><u>副總經理襄助總經理處理業務，總經理因故不能執行職務時，由副總經理代理之。</u></p>	<p><u>第二十二條 公視基金會置總經理一人，由董事長提請董事會經三分之二以上董事同意後遴聘之；視業務需要置副總經理一至三人，由總經理提請董事會同意後遴聘之。</u></p> <p><u>第二十三條第一項後段 副總經理襄助總經理處理業務，於總經理因故不能視事時，代理其職務。</u></p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、第一項文字酌修，為綜理公視基金會經營各類事務，協調公視基金會各頻道分工合作，以發揮公共電視媒體最大成效，爰參採具規模之國外公共電視媒體組織架構，增訂總經理及副總經理之選任方式。</p> <p>三、第二項為現行條文第二十三條第一項後段修正移列。</p>
<p><u>第二十一條 總經理受董事會指揮監督，執行下列業務：</u></p> <p><u>一、依董事會核定之年度工作計畫提出公視基金會年度預算及決算。</u></p> <p><u>二、管理公視基金會之營運，並定期向董事會</u></p>	<p><u>第二十三條 總經理受董事會指揮監督，執行基金會之業務，在執行職務範圍內，對外代表基金會；副總經理襄助總經理處理業務，於總經理因故不能視事時，代理其職務。</u></p> <p><u>經理及其他一級主管，由總經理提請董事會</u></p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、現行條文第二十三條第一項前段、第三十條第二項修正移列，並增訂總經理掌理事項。</p> <p>三、現行條文第二十三條第一項後段移列修正條文第二十條第二項；第二項移列修正條文第十三</p>

<p><u>提報業務執行狀況。</u></p> <p><u>三、提名各電視頻道臺長及其他一級主管。</u></p> <p><u>四、其他依章程或董事會決議應由總經理執行之業務。</u></p>	<p><u>同意後聘任之。</u></p>	<p>條第一項第十一款，爰予刪除。</p>
<p><u>第二十二條 總經理代表公視基金會為下列行為時，應經董事會同意後為之：</u></p> <p>一、<u>不動產之取得、讓與、出租、出借或設定負擔。</u></p> <p>二、<u>設備之取得、讓與、出租、出借或設定負擔。</u></p> <p>三、<u>投資與第七條業務有關之事業。</u></p> <p>四、<u>其他依本法或章程規定應經董事會同意之事項。</u></p> <p><u>總經理違反前項規定者，為不適任之行為，因而致公視基金會受損害時，並應對公視基金會負損害賠償責任。</u></p>	<p><u>第二十四條 總經理為下列行為，應事先經董事會書面之同意：</u></p> <p>一、<u>不動產之取得、讓與、出租、出借或設定負擔。</u></p> <p>二、<u>發射設備全部或一部之讓與、出租、出借或設定負擔。</u></p> <p>三、<u>投資與公共電視經營目的有關之其他事業。</u></p> <p>四、<u>其他依本法或章程規定應經董事會同意之事項。</u></p> <p><u>公視基金會依前項第三款所投資之事業，以有限公司或股份有限公司為限。</u></p> <p><u>第一項第一款、第二款之行為，應由董事會報請主管機關核備。</u></p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、第一項文字酌修。</p> <p>三、現行條文第二項移列修正條文第十三條第四項，爰予刪除。</p> <p>四、第二項新增。明定公視基金會總經理處理不動產及設備之各項行為，因而致使公視基金會受有損害時之損害賠償責任。</p>
<p><u>第二十三條 總經理及副總經理不得為現任公職人員或政黨黨務工作人員，且不得執行或擔任公視基金會以外之其他業務或職務。</u></p>	<p><u>第二十五條 總經理及副總經理不得為現任公職人員或政黨職員，不得執行其他業務、從事營利事業或投資報紙、通訊社、廣播電視、電影、錄影帶或其他大眾傳播事業。</u></p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、參酌現行條文第十四條第一項第二款、第三款規定酌修文字。</p> <p>三、為使公視基金會營運正常化，爰規定總經理及副總經理均須為專任，不得兼任其他業務或職務。</p>
<p><u>第二十四條 總經理、副總經理有下列各款情形之一，或臺長、其他一級主</u></p>	<p><u>第二十六條 總經理或副總經理有下列情形之一者，由董事會解聘之：</u></p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、文字酌修，並增訂臺長及其他一級主管解聘規</p>

<p>管有第二款至第四款情形之一者，董事會應解聘之：</p> <p>一、違反第二十二條第一項或前條規定者。</p> <p>二、受監護、輔助或破產宣告者。</p> <p>三、經公立醫院證明認定身心障礙致不能執行職務者。</p> <p>四、違反其他本法規定或有不適任之行為者。</p>	<p>一、違反第二十四條第一項各款情形之一。</p> <p>二、受監護、輔助或破產宣告。</p> <p>三、經公立醫院證明認定身心障礙致不能執行職務。</p> <p>四、其他經董事會決議認定有違反職務上義務或有不適於職位之行為。</p>	<p>定。</p>
<p>第三章 經費與財務</p>	<p>第三章 經費與財務</p>	<p>章名未修正。</p>
<p>第二十五條 公視基金會之經費來源如下：</p> <p>一、政府編列預算之捐贈。</p> <p>二、基金運用之孳息。</p> <p>三、持有他事業股份或投資他事業產生之股息、紅利或其他投資收入。</p> <p>四、國內外公私機構、團體或個人之捐贈。</p> <p>五、從事與公視基金會有關之活動收入。</p> <p>六、政府補助或承攬政府委辦案件之收入。</p> <p>七、受託代製節目之收入。</p> <p>八、受託播送贊助廣告之收入。</p> <p>九、其他收入。</p> <p>前項第一款之捐贈，政府應依公視基金會營運規模、年度工作計畫、物價指數變動，每年檢討調整。</p>	<p>第二十八條 公視基金會之經費來源如下：</p> <p>一、政府編列預算之捐贈。</p> <p>二、基金運用之孳息。</p> <p>三、國內外公私機構、團體或個人之捐贈。</p> <p>四、從事公共電視文化事業活動之收入。</p> <p>五、受託代製節目之收入。</p> <p>六、其他收入。</p> <p>第二條第三項 公視基金會由政府依本法編列預算捐贈部分之金額應逐年遞減，第一年金額百分之十，至第三個會計年度為止。</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、第一項修正理由如下：</p> <p>(一) 第一款、第二款未修正。</p> <p>(二) 公視基金會因業務需要進行投資行為，或依法令規定獲贈其他事業股份，應符合一般股東投資應有獲利之經營常態，爰增列第三款規定，以加強公視基金會積極經營其投資事業之動能。</p> <p>(三) 第五款文字酌修。</p> <p>(四) 公視基金會時有參與政府委辦案件或向政府相關單位爭取活動補助之作法，且依修正條文第四十條但書規定，得播出贊助廣告，為與第一款捐贈行為明確區隔，爰增訂第六款、第八款規定。</p> <p>(五) 其餘款次遞移，內容未修正。</p> <p>三、第二項為現行條文第二</p>

條第三項修正移列，為穩定公視基金會年度經費來源，並考量公視基金會多頻道經營公廣集團，以提供國民適切之公共電視服務，並以具前瞻性之規劃，與公共化無線電視事業共同提升我國電視產業之整體發展，尤以成為「臺灣內容之產、製、播、銷平臺」及「帶動數位產業發展」為核心精神，爰以公視基金會現有之營運規模，修正政府每年捐贈之經費，應依營運規模、年度工作計畫及物價指數變更調整並優先考慮捐贈公視基金會之額度。

四、政府採購法第四條規定：「法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用本法之規定，並應受該機關之監督。」同法第五條復規定：「機關採購得委託法人或團體代辦。前項採購適用本法之規定，該法人或團體並受委託機關之監督。」公視基金會每年營運經費由政府編列捐贈比例達百分之七十五以上，依前開政府採購法意旨，公視基金會運用第一項經費辦理採購，其屬接受政府機關、公立學

		校、公營事業補助者，適用政府採購法第四條之規定；其屬接受委託代辦採購者，適用政府採購法第五條之規定。
第二十六條 公視基金會應本設立之目的有效使用經費。	第二十九條 公視基金會應本設立之目的有效使用經費。	條次變更，內容未修正。
第二十七條 公視基金會之事業年度與政府會計年度一致。 公視基金會之年度經費需由政府捐贈之部分，應於主管機關指定期間內，附具年度事業計畫及收支預算，提請董事會通過後，報請主管機關循預算程序辦理。	第三十條 公視基金會之事業年度與政府會計年度一致。 公視基金會之年度計畫及收支預算由總經理編製後，報請董事會審議。 公視基金會之年度經費需由政府捐贈之部分，應附具年度事業計畫及收支預算，提請董事會通過後，報請主管機關循預算程序辦理。	一、條次變更。 二、第一項未修正；第二項為現行條文第三項修正移列，增訂公視基金會之年度經費需由政府捐贈之部分，應於「主管機關指定期間內」，將年度事業計畫及收支預算提請董事會通過後，報請主管機關循預算程序辦理。 三、現行條文第二項移列修正條文第二十一條第一項第一款，爰予刪除。
第二十八條 公視基金會之經費於事業年度終了，除保留項目外，如有賸餘，應列入基金餘額。	第三十一條 公視基金會之經費於事業年度終了，除保留項目外，如有賸餘，應列入基金餘額。	條次變更，內容未修正。
第二十九條 公視基金會應於事業年度終了後，製作年度業務報告書，詳列執行成果及收支決算，提經監事會審核，董事會通過後，報請主管機關循決算程序辦理。	第三十二條 公視基金會應於事業年度終了後，製作年度業務報告書，詳列執行成果及收支決算，提經監事會審核，董事會通過後，報請主管機關循決算程序辦理。	條次變更，內容未修正。
第三十條 立法院審議公視基金會預算及決算時，得邀請公視基金會董事長或總經理到院備詢或說明。	第三十三條 立法院依第三十條及第三十二條規定，審議公視基金會預算及決算時，得邀請公視基金會董事長或總經理到會備詢或說明。	條次變更，酌修文字。
第三十一條 公視基金會應	第三十四條 公視基金會應	條次變更，酌修文字。

<p>將<u>經會計師簽證之業務計畫、基金管理、經費使用、財產目錄、資產負債表、損益表、現金流量表及其他有關營運與財務狀況之文書</u>，備置於<u>公視基金會</u>並於<u>網站公開</u>，以供<u>民眾</u>查閱。</p>	<p>將其業務計畫、基金管理、經費使用、財產目錄、資產負債表、損益表及其他有關營運與財務狀況之文書，<u>經會計師簽證</u>備置於<u>基金會</u>，以供公眾查閱。</p>	
<p><u>第三十二條</u> 公視<u>基金會</u>之人事、薪資結構、預算、研究報告、年度報告、捐贈名單、著作權資料及其他經董事會核定公開之資料，均應供<u>民眾</u>按工本費索閱。</p>	<p><u>第三十五條</u> 公視之人事、薪資結構、預算(<u>工程投標項目除外</u>)、研究報告、年度報告、捐贈名單、著作權資料及其他經董事會核定公開之資料，均應供公眾按工本費索閱。</p>	<p>條次變更，酌修文字。</p>
<p><u>第三十三條</u> 公視<u>基金會</u>應每年邀集相關<u>廣電團體及媒體監督團體</u>，就公視<u>基金會</u>發展規劃與公共資源之運用等事項，定期舉辦公聽會或諮詢座談會，並提出績效報告及改進說明。</p>		<p>一、<u>本條新增</u>。 二、為落實公共電視媒體之公共問責制度並增進公眾參與，使公共電視媒體之發展能妥為納入全民意見並受公評，明定公視<u>基金會</u>每年應召開公聽會或座談會並有提出績效報告及改進措施說明之義務，以符合提升公共電視媒體營運效能之意旨。</p>
<p><u>第三十四條</u> 主管機關得會同其他機關就公視<u>基金會</u>營運績效進行察查或要求提供資料。 對於前項之察查或要求，公視<u>基金會</u>不得規避、妨礙或拒絕。</p>		<p>一、<u>本條新增</u>。 二、明定主管機關基於稽察公視<u>基金會</u>營運效能立場，得會同其他頻率監理、財務運用查核等機關，對公視<u>基金會</u>進行營運評核。</p>
<p><u>第四章</u> 節目之製播</p>	<p><u>第四章</u> 節目之製播</p>	<p>章名未修正。</p>
<p><u>第三十五條</u> 節目之製播，應遵守下列規定： 一、致力提昇國民之文化水準，並促進全民教育文化之發展。</p>	<p><u>第三十六條</u> 節目之製播，應遵守下列規定： 一、致力提昇國民之文化水準，並促進全民教育文化之發展。</p>	<p>條次變更，另第五款文字酌作修正。</p>

<p>二、保持多元性，並維持不同型態節目之均衡。</p> <p>三、保持客觀性及公平性，應提供社會大眾及各群體公平參與及表達意見之機會。</p> <p>四、尊重個人名譽並保護隱私權。</p> <p>五、積極提供適合兒童、少年、婦女、老人觀賞，有益其身心發展及健康之節目。</p> <p>六、對於尚在偵查或審判中之訴訟事件，或承辦該事件之司法人員或有關之訴訟關係人，不得評論；並不得報導禁止公開訴訟事件之辯論。</p> <p>七、不得為任何政黨或宗教團體作政治或宗教之宣傳。</p> <p>八、不得違反法律、妨害公共秩序或善良風俗。</p>	<p>二、保持多元性，並維持不同型態節目之均衡。</p> <p>三、保持客觀性及公平性，應提供社會大眾及各群體公平參與及表達意見之機會。</p> <p>四、尊重個人名譽並保護隱私權。</p> <p>五、積極提供適合兒童、青少年、婦女、老人觀賞，有益其身心發展及健康之節目。</p> <p>六、對於尚在偵查或審判中之訴訟事件，或承辦該事件之司法人員或有關之訴訟關係人，不得評論；並不得報導禁止公開訴訟事件之辯論。</p> <p>七、不得為任何政黨或宗教團體作政治或宗教之宣傳。</p> <p>八、不得違反法律、妨害公共秩序或善良風俗。</p>	
<p><u>第三十六條</u> 新聞報導節目，應遵守下列規定：</p> <p>一、新聞報導節目應與評論明顯區分，不得加入報導者個人意見。</p> <p>二、新聞報導內容應確實、客觀、公正，不得歪曲或隱飾重要事實，不得以暗示方法影響收視者判斷。</p> <p>三、新聞報導應兼顧國際性、全國性及地方性重要事件之資訊。</p>	<p><u>第三十七條</u> 新聞報導節目，應遵守下列規定：</p> <p>一、新聞報導節目應與評論明顯區分，不得加入報導者個人意見。</p> <p>二、新聞報導內容應確實、客觀、公正，不得歪曲或隱飾重要事實，不得以暗示方法影響收視者判斷。</p> <p>三、新聞報導應兼顧國際性、全國性及地方性重要事件之資訊。</p>	<p>條次變更，內容未修正。</p>
<p><u>第三十七條</u> 教育、資訊及</p>	<p><u>第三十八條</u> 外語節目僅以</p>	<p>一、條次變更。</p>

<p>娛樂性節目應顧及各語群及聽障、視障民眾之需要，並應適度提供地方語言教學節目。</p> <p>新聞性節目應酌量以外國語文播送，以適應國際化之需求。</p> <p>地方戲劇或文化藝術節目，為表達其特色，應以地方語言製播，並應附中文字幕。</p> <p>外國語文節目應提供字幕解碼訊號，供民眾選擇。</p>	<p>原音播出者應附中文字幕。</p> <p>教育、資訊及娛樂性節目應顧及各語群及聽障視障觀眾之需要，並應適度提供地方語言教學節目。</p> <p>地方戲劇或文化藝術節目，為表達其特色，應以地方語言製播，並附中文字幕。</p> <p>電臺並應提供字幕解碼訊號，供觀眾選擇。</p> <p>新聞性節目應酌量以外國語文播出，以適應國際化之需求。</p>	<p>二、為符合社會對於增強外語能力，以提升國家競爭力之需求，爰刪除現行條文第一項外語節目播出應附中文字幕之限制。</p> <p>三、第一項為現行條文第二項修正移列。</p> <p>四、第二項為現行條文第五項修正移列。</p> <p>五、第三項為現行條文第三項修正移列。</p> <p>六、第四項為現行條文第四項修正移列。</p>
<p>第三十八條 節目播送結束時，應揭示節目製作人之姓名或名稱。</p>	<p>第三十九條 每一節目播送結束時，應註明節目製作人之姓名或名稱。</p>	<p>條次變更並酌修文字。</p>
<p>第三十九條 公視基金會應有一個以上電視頻道於週一至週五每日十七時至二十時之間，安排兒童及少年節目至少各半小時；週末及假日應提供兒童及少年節目至少各一小時。但兒童及少年專屬電視頻道應全時段播送兒童及少年節目。</p>	<p>第四十條 公共電視不得於任何時段，播放兒童及少年不宜觀賞之節目。</p> <p>週一至週五每日十七時至二十時之間，應安排兒童及少年節目至少各半小時；週末及假日應提供兒童及少年節目至少各一小時，其時段由電臺依兒童及少年之作息情況定之。</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、參考民主先進國家公共廣播電視專業自主之精神，及未來公共廣播電視為多頻道經營，應兼顧不同民眾之需求，爰刪除現行條文第一項規定。</p> <p>三、為配合現有無線電視資源整合、多頻道發展與兒童及少年專屬頻道之設置，現行條文第二項酌予修正。</p> <p>四、另為兼顧兒童及少年之保護，公視基金會所屬之電視節目均應分級，且不得違反電視節目分級處理辦法相關規定。</p>
<p>第四十條 電視頻道不得播送商業廣告。但有下列情形之一者，不在此限：</p>	<p>第四十一條 電臺不得播送商業廣告。但電臺策劃製作之節目，接受贊助者，</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、參考美國PBS Funding Standards and Practi</p>

<p>一、<u>播出贊助者之姓名(名稱)、地址、電話。</u></p> <p>二、<u>播出可資辨別，但不涉及促銷之贊助者標識。</u></p> <p>三、<u>播出贊助者之品牌、商標。</u></p> <p>四、<u>為公視基金會重製、發行已於電視頻道播送之節目推廣宣傳。</u></p> <p><u>公視基金會應依前項規定，訂定廣告審播準則。</u></p> <p><u>第一項但書規定，於兒童節目不適用之。</u></p>	<p>得於該節目播送結束時，註明贊助者之姓名或名稱。</p>	<p>ce之規定，於第一項增訂公視基金會接受節目贊助時得播送之內容。</p> <p>三、增訂第二項，明定公視基金會應依第一項規定訂定廣告審播準則。</p> <p>四、增訂第三項，參酌民主先進國家，如美國FCC對兒童節目時段廣告播送極為重視，持續研議管制兒童節目廣告之作法，為彰顯公共電視媒體之社會責任，明定兒童節目不得插播廣告。</p>
<p>第四十一條 <u>公視基金會應將節目帶至少保存一年以備查詢。</u></p> <p><u>公視基金會應設圖書館，長期蒐集及保存優良節目帶，供民眾閱覽。</u></p> <p><u>前項圖書館之組織及節目帶之管理辦法，由董事會定之。</u></p>	<p>第四十二條 <u>電臺節目帶應至少保存一年以備查詢。</u></p> <p><u>電臺應設圖書館，長期蒐集及保存優良節目帶，供公眾閱覽。</u></p> <p><u>前項圖書館之組織及節目帶之管理辦法，由董事會定之。</u></p>	<p>條次變更並酌修文字。</p>
<p>第五章 <u>與公共化無線電視事業之關係</u></p>		<p>一、<u>本章新增。</u></p> <p>二、<u>因應無線電視事業公股處理條例將應行公共化之無線電視事業公股捐贈予公視基金會，確立公視基金會與公共化無線電視事業之間運作關係。</u></p>
<p>第四十二條 <u>公視基金會依法受贈公共化無線電視事業之股份，應執行下列負擔：</u></p> <p>一、<u>整合公共化無線電視事業資源，推動無線電視數位化環境之建構，有效運用數位頻</u></p>		<p>一、<u>本條新增。</u></p> <p>二、<u>明定公視基金會接受公股捐贈之負擔內容，並由公視基金會監督公共化無線電視事業使用公視基金會捐贈經費時應符合修正條文第二十七條提報主管機關之年度</u></p>

<p>率資源。</p> <p>二、監督公共化無線電視事業使用公視基金會依本法捐贈經費時，應符合第二十七條提報主管機關之年度事業計畫及收支預算，並確實依政府採購法及其相關規定辦理。</p> <p>三、其他為達維護媒體專業自主，追求優質傳播文化，提升經營效率，創造公共化電視環境之目的所設之負擔。</p>		<p>事業計畫及收支預算，並確實依政府採購法及其相關規定辦理。</p>
<p>第四十三條 公視基金會持有公共化無線電視事業股份後，應依公司法相關規定推派代表其擔任董事及監察人之人選，其中一人應為公共化無線電視事業工會推派之代表。</p> <p>公視基金會決定前項人選時，應依第十三條第四項辦理。</p> <p>公視基金會選任擔任公共化無線電視事業董事及監察人之人選，應於公視基金會網站公開。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、公共化之無線電視事業仍維持股份有限公司組織，在應履行公共化負擔之前提下，得為營利目的製播廣告、節目，此為該事業之法律定位。考量公共化無線電視事業營利之本質及需求，爰明定代表公視基金會擔任公共化無線電視事業之董事及監察人人選，須具備企業管理等相關專業，並應將該等人選於公視基金會網站公開。</p>
<p>第四十四條 公視基金會不得將公共化無線電視事業之股份及其股票股利轉讓他人；公視基金會應將受贈股份產生之現金股利及紅利，百分之七十捐贈予公共化無線電視事業。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、為使公視基金會與公共化無線電視事業間之關係符合一般股東投資應有獲利回饋之經營常態，俾加強公視基金會積極經營公共化無線電視事業之動能，爰明定公視基金會應將受贈股</p>

		份產生之現金股利及紅利之百分之七十捐贈公共化無線電視事業。
第六章 救濟	第五章 救濟	章次變更。
<p>第四十五條 對於電視頻道之報導，利害關係人認有錯誤者，得於播送之日起十五日內請求更正。電視頻道應於接到請求後十日內，在原節目或原節目同一時間之節目或為更正而特設之節目中，加以更正，或將其認為報導並無錯誤之理由，以書面答覆請求人。</p> <p>因錯誤之報導，致利害關係人權益受損時，公視基金會及相關人員應依法負民事或刑事責任。</p>	<p>第四十三條 對於電臺之報導，利害關係人認有錯誤者，於播送之日起十五日內得請求更正。電臺應於接到請求後十日內，在原節目或原節目同一時間之節目或為更正而特設之節目中，加以更正，或將其認為報導並無錯誤之理由，以書面答覆請求人。</p> <p>因錯誤之報導，致利害關係人權益受損時，公視基金會及電臺相關人員應依法負民事或刑事責任。</p>	條次變更，酌修文字。
<p>第四十六條 電視頻道之評論涉及個人、機關或團體致損害其權益者，被評論者得請求給予相當之答辯機會。</p> <p>前項答辯請求權之行使及救濟方法，準用前條之規定。</p>	<p>第四十四條 電臺之評論涉及個人、機關或團體致損害其權益者，被評論者得請求給予相當之答辯機會。</p> <p>前項答辯請求權之行使及救濟方法，準用前條之規定。</p>	條次變更，酌修文字。
<p>第四十七條 公職競選活動期間，電視頻道之報導或評論涉及特定之候選人或政黨者，該候選人或政黨依前二條之規定請求更正或提供答辯機會時，電視頻道應於接到請求後即時予以更正或提供適當之答辯機會；必要時，答辯得以書面為之。</p>	<p>第四十五條 公職競選活動期間，電臺之報導或評論涉及特定之候選人或政黨者，該候選人或政黨依前二條之規定請求更正或提供答辯機會時，電臺應於接到請求後即時予以更正或提供適當之答辯機會；必要時，答辯得以書面為之。</p>	條次變更，酌修文字。
<p>第四十八條 民眾對於電視節目，認為有違反第三十五條至第四十條規定之一</p>	<p>第四十六條 民眾對於電視節目，認為有違反第三十六條至第四十二條之規定</p>	一、條次變更，酌修文字。 二、現行條文第二項、第三項移列修正條文第四十

<p>者，得以書面指陳具體事實，於播送之日起十五日內向<u>電視頻道</u>申訴。<u>電視頻道</u>應於接到申訴後一個月內，以書面附具理由及不服處置時之<u>處理方法</u>通知申訴人。</p>	<p>者，得以書面指陳具體事實，於播送之日起十五日內向電臺申訴。電臺應於接到申訴後一個月內以書面附具理由及不服處置時之覆議方法通知申訴人。</p> <p><u>電臺未履行前項義務，或申訴人不服電臺前項之處理者，申訴人得於一個月內以書面向董事會申請覆議。董事會接到覆議之申請後，於一個月內作成決定，以書面附具理由，送達申訴人、節目製作人及總經理。</u></p> <p><u>節目製作人不服第一項電臺之處置者，亦得依前項規定申請覆議。</u></p>	<p>九條，爰予刪除。</p>
<p>第四十九條 <u>電視頻道未履行前條義務，或民眾不服電視頻道依第四十五條至四十七條規定之處置時，得於一個月內以書面附具理由，向公視基金會申請覆議。覆議以一次為限。</u></p> <p><u>節目製作人不服前條電視頻道之處置者，亦得依前項規定申請覆議。</u></p> <p><u>公視基金會為處理前項覆議申請案件，應設民眾意見處理委員會。</u></p> <p><u>覆議處理辦法及民眾意見處理委員會設置辦法，經報請董事會核定後實施。</u></p>	<p>第四十六條第二項、第三項 <u>電臺未履行前項義務，或申訴人不服電臺前項之處理者，申訴人得於一個月內以書面向董事會申請覆議。董事會接到覆議之申請後，於一個月內作成決定，以書面附具理由，送達申訴人、節目製作人及總經理。</u></p> <p><u>節目製作人不服第一項電臺之處置者，亦得依前項規定申請覆議。</u></p>	<p>一、第一項、第二項為第四十六條第二項、第三項修正移列。</p> <p>二、有關民眾申訴案件之處理，應不僅限於電視節目，新聞報導或評論亦應含之，故增訂第三項、第四項規定，明定民眾及節目製作人不服電視頻道處置時之覆議程序；公視基金會應設民眾意見處理委員會，以處理相關申訴案件，確保民眾之權益。</p>
<p>第七章 附則</p>	<p>第六章 附則</p>	<p>章次變更。</p>
<p>第五十條 公視基金會應於新聘董事就任後三個月內，提出任期內之營運規劃報告，報請主管機關備</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、為確實瞭解每屆新任董事對於公視基金會之營運願景，爰明定公視基</p>

查後，於公視基金會網站公開，以供民眾查閱。		金會新任董事就任後，有提出營運願景規劃之義務，並於網站公開，供民眾查閱。
<u>第五十一條</u> 為保障新聞專業自主， <u>各電視頻道新聞部</u> 工作人員應互推代表，與總經理 <u>訂定新聞製播公約</u> 。	<u>第二十七條</u> 為保障新聞專業自主，新聞部工作人員應互推代表 <u>三至五人</u> ，與總經理製訂新聞製播公約。	現行條文第二十七條修正移列。
<u>第五十二條</u> 公視基金會董事會應於第一次會議召開之日起三個月內訂定章程，由主管機關送立法院備查，並逕向法院辦理法人登記。	<u>第四十七條</u> 公視基金會董事會應於第一次會議召開之日起三個月內訂定章程，由主管機關送立法院備查，並逕向法院辦理法人登記。	條次變更，內容未修正。
<u>第五十三條</u> 公視基金會因情事變更，致不能達到其設立目的時，得依立法院決議解散之。解散後其賸餘財產歸屬國庫。 公視基金會之清算，準用民法第三十七條至第四十三條之規定。	<u>第四十八條</u> 公視基金會因情事變更，致不能達到其設立目的時，得依立法院決議解散之。解散後其賸餘財產歸屬國庫。 公視基金會之清算，準用民法第三十七條至第四十三條之規定。	條次變更，內容未修正。
<u>第五十四條</u> 本法自公布日施行。	<u>第四十九條</u> 本法自公布日施行。	條次變更，內容未修正。

附錄二 監察院糾正新聞局之決議文

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院新聞局。

貳、案由：行政院新聞局曲解「推舉組成」公視基金會董監事審查委員會之精義，又變相主導審查委員推舉作業，致令審查委員會組織未臻完全合法；對於維持公視基金會營運正常所需董事名額之認定，前後不一；且早應辦理「公共電視法」之修正以符公共廣電集團運營之需要，卻遲未辦理，均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

廣電事業可以是國家社會進步的動力，也可以是阻力；廣電事業牽連國家主體文化的建立，也牽連公民社會的形成，同時，影音產業也是國家經濟的重要一環。公共廣電媒體則是一種機制，一種「善用科技以造福人群」的機制，它不是由政府指導經營的官營媒體，也不是以營利為首要考量的民營媒體，它屬於全民所有，超黨派運作，是真正造福人類、推動國家社會進步的一種制度設計。

我國公共廣電媒體的發展相較於很多國家長達 80 多年的經驗，尚處新生階段。財團法人公共電視文化事業基金會（以下簡稱公視基金會）成立 11 年來，由於中央行政、立法二部門對發展公共廣電之企圖心不足，使得我國公共廣電發展迄仍在辛苦的道路上前進。（各先進國家公共廣電機構經費比較表如附件一）。依「公共電視法」於民國 87 年成立的公視基金會，即是為經營公共電視台以達成立法目的而設立，該基金會之主管機關為行政院新聞局（以下簡稱新聞局）。

95 年「無線電視事業公股處理條例」經立法院通過並經總統頒布施行後，我國的公共廣電媒體從 1 個公共電視台規模，已擴大成公共廣電集團（4 個電視台、1 個頻道）。此時，唯有健全的制度設計，才能讓公共廣電真正成為民有、民治、民享的公共資產，進而成為促進成熟公民社會的動力。在公視基金會規模擴大之後，原有「公共電視法」已無法因應實際運作需要，故修正「公共電視法」實為當務之

急，亦是正本清源之道。

惟新聞局在公共廣電集團形成後，於首度辦理新一屆(第 4 屆)公視基金會董監事會之成立及同屆兩次增補董事過程中，歷經政黨輪替，不僅均未能積極面對並克服修正「公共電視法」之困難，卻著力於董監事會員額之擴編，甚而於辦理該基金會董監事會組成作業上，未能審慎依法處理，致各方迭有負面報導與質疑。近期又因該局辦理公視基金會第 4 屆董事增聘過程，疑似違反「公共電視法」相關規定，由公民搶救公視聯盟到院陳情，案經接見委員認有全盤深入瞭解之必要，申請奉院核定後進行調查。於本院函請新聞局及行政院人事行政局(以下簡稱人事行政局)查復相關爭點及提供卷證資料，並約詢新聞局局長蘇俊賓暨相關人員到院說明後，發現新聞局辦理公共電視相關業務，核有違失，謹詳實臚陳如后：

一、新聞局曲解公視基金會董監事審查委員會「推舉組成」之精義，於辦理該基金會第 4 屆第 2 次董事增補時，變相主導審查委員推舉作業，令審查委員會組織未臻完全合法，致 8 名增聘董事之產生亦徒留瑕疵，核有違失。

(一)按「公共電視法」第 13 條第 1 項：「公視基金會設董事會，由董事 17 至 21 人(修正前為 11 至 15 人)組織之，依下列程序產生之：一、由立法院推舉 11 至 15 名(修正前為 11-13 名)社會公正人士組成公共電視董、監事審查委員會(以下簡稱審查委員會)。二、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」。

(二)查公視基金會自民國 87 年第一屆董監事會成立以來，迄今已第 4 屆，歷屆董監事會之組成均依法及權責分工，由行政院人事行政局以代擬代判院函稿方式，函請立法院籌組審查委員會，至立法院內部作業則先經由黨團朝野協商依政黨結構比例決定各黨團推舉之名額並經立法院院會核備；審查委員名單部份，除本案(第 4 屆)歷次籌組名單未見於立法院院會相關紀錄外，歷屆亦由該院議事處彙整後送院會核備。有

關辦理公視基金會董監事會組成作業之責任分工詳如附件二；第 4 屆歷次董監事會組成大事紀詳如附件三。

(三)次查，新聞局於「公共電視法」第 13 條修正後，為辦理公視基金會第 2 次董事增聘作業，於 98 年 7 月 16 日以新廣二字第 0980621650 號函請行政院商請立法院重新推薦審查委員會成員，同時說明因立法院前已於 97 年 9 月 26 日以台立院議字第 0970003726 號函推薦之審查委員中有 5 位國民黨團推薦之審查委員已請辭，「爰請立法院該黨團依『公共電視法』第 13 條規定，重新推薦前述審查委員會成員…」。

人事行政局依新聞局所請，簽奉行政院院長核定後，於同年 7 月 21 日以院授人力字第 0980023275 號函請立法院籌組成立審查委員會。嗣因立法院就重新推薦審查委員會成員文字產生疑義，經新聞局與立法院協調後撤案，蘇俊賓局長並於 98 年 7 月 23 日簽陳行政院長，以「該函件內容未盡詳實，致立法院在處理後續推舉事宜上，有窒礙難行的困擾。為使立法院順利完成推舉作業，俾儘早召開審查會議，使公視基金會運作符合『公共電視法』第 13 條修正後之規定…」為由，擬請同意人事行政局修正致立法院函稿。該簽陳經秘書長核定後，人事行政局爰配合新聞局與立法院協調後草擬之參考稿，於同年 7 月 24 日再以院授人力字第 0980063509 號函立法院請國民黨黨團補推薦已請辭之 5 位審查委員名額。

(四)再查，新聞局稱因應「公共電視法」修正所辦理之第 2 次董監事增補作業，依該局法制單位之法律見解，「認係辦理同屆公視董事會之增補，且立法院政黨結構比例未變，爰此，立法院 97 年 7 月推舉之洪秀柱等 13 名審查委員，仍有其效力，應仍為本次增聘案之審查委員」；「倘立法院認有增加審查委員名額至 15 名之需要，亦可依『公共電視法』意旨辦理。新聞局所謂『無增加審查委員之必要』係指 13 名審查委員已符合『公共電視法』11 至 15 人之規定，並無限制立法院不得增加推薦名額之意」。

(五)綜上，徵諸歷屆辦理案例，均由行政院函請立法院籌組審查委員會，本案(第 4 屆)前兩次審查委員會之籌組亦未例外，惟新聞局於辦理第 2 次增補董事作業時，竟於行政院院長核定後，自行至立法院撤案並請行政院同意「修正致立法院函稿」，由秘書長核定。該局為儘速達成目的，卻未依權責分工、未恪遵行政倫理、罔顧本案辦理慣例且在未事先知會人事行政局下，逕予要求變更權責機關原簽意見，其中鑿痕斑斑，紊亂體制，實有未當。

又，揆諸「公共電視法」第 13 條第 1 項規定「由立法院推舉 11 至 15 名社會公正人士組成公共電視董、監事審查委員會」之立法意旨，雖有關審查委員會之組成，其推舉方式與推舉人數等細節，於法未有明定，惟歷屆審查委員之推舉名額及名單，均是由朝野黨團協商依政黨結構比例產生，並送立法院院會報告核備之結果。且新聞局亦稱「審查委員會之推舉係立法院權責」、「只要立法院推舉，我們都尊重」、「因立法院各政黨比例未變，故無增加審查委員之必要，倘立法院認為有增加審查委員名額至 15 名之需要，亦可依公視法意旨辦理，並無限制立法院不得增加推薦名額之意」。然由該局為辦理公視基金會第 2 次董事增聘案，於 98 年 7 月 16 日以新廣二字第 0980621650 號致行政院函所示「立法院前已於…推薦洪秀柱等 13 名…審查委員。其中國民黨團推薦之…，已明確表達辭去審查委員之職，爰擬請立法院該黨團依「公共電視法」第 13 條規定，重新推薦前述審查委員會成員，…」，不僅明確要求立法院僅就國民黨黨團請辭之 5 位審查委員「重新推薦」，亦因此限縮審查委員名額為 13 名。另新聞局提供人事行政局據以辦理之修正致立法院函稿主旨「請國民黨團補推薦公共電視董、監事審查委員會成員」業已限縮立法院重新籌組審查委員會之可能性。又雖立法院推舉之歷屆審查委員會成員均為 13 名，且即使政黨比例結構未變，惟本次由立法院主動提案修正之「公共電視法」第 13 條亦就審查委員名額做增加之修正。何以新聞局在聲稱「審查委員會之推舉係立法院權責」、

「只要立法院推舉，我們都尊重」的前提下，仍於接受本院約詢時一再強調，依該局法制單位之法律見解「本屆為同一屆公視董事會之增補，因此，原審查委員仍有其效力」等語並函稱「因立法院各政黨比例未變，故無增加審查委員之必要…」，顯見該局越俎代庖，獨行其是，變相主導審查委員推舉作業。

衡諸「正當法律程序」之法理，新聞局在辦理公視基金會第 4 屆第 2 次董事增補作業過程，不僅紊亂體制，又變相主導審查委員推舉作業，令審查委員會組織未臻完全合法，致 8 名增聘董事之產生徒留瑕疵，核有違失。

二、新聞局對於維持公視基金會營運正常所需董事名額之認定，前後不一，實有未當。

(一)按「公共電視法」第 19 條第 1 項「董事出缺逾董事總額三分之一時，應即依第 13 條規定補聘之。」暨第 13 條第 1 項「公視基金會設董事會，由董事 17 至 21 人(修正前為 11 至 15 人)組織之，…」。

(二)查 87 年成立之公視基金會第一屆董事會原聘 13 名董事，繼孔文吉、林萬億及賴東明因任公職及個人因素相繼請辭之後，董事僅餘 10 人，該基金會曾於 88 年 6 月 2 日以(88)公視基字第 00669 號函請新聞局依「公共電視法」規定辦理董事缺額遞補事宜，該函說明三「目前本會董事僅餘 10 人，不符「公共電視法」第 13 條規定，為免影響本會運作，敬請轉陳行政院儘速依法辦理缺額補聘。」，該局於 6 月 11 日以(88)建廣三字第 09288 號函釋「按「公共電視法」所規定之董事人數，係指初聘時需符合之法定人數，於任期間出缺人數如未達初聘當時總額三分之一，即不須補聘。目前貴會董事出缺 3 人，未達總額三分之一(5 人)，尚不需補聘。」

(三)次查，新聞局為辦理本案(第 4 屆)歷次董監事會之組成，其理由除該局蘇俊賓局長於 98 年 10 月 14 日到院接受約詢時表示，公視法修正條文通過後辦理董事之增補乃為「補充各界專業人士」以及「補足未達法定之人數」外，其他有關歷

次聘任情形及理由如下表：

	辦理聘任當時董事人數	增聘董事人數	增聘後董事人數	新聞局函請行政院辦理聘任理由
第四屆成立 96.12.06	11 人			第 3 屆董監事會於 96.10.20 任期屆滿
第四屆第 1 次 增聘 97.11.07	9 人	6 人	15 人	2 名董事請辭，目前僅剩 9 人，為免影響公視基金 會營運正常運作，建請加 聘董事。
第四屆第 2 次 增聘 98.08.06	13 人	8 人	21 人	公視法第 13 條修正通 過，董事名額增為 17-21 人，目前僅剩 13 人，尚 應增聘董事 4-8 名，為依 法行政，擬儘速辦理董事 增聘事宜。

如依前述新聞局函釋理由計算，第 4 屆董事出缺達補聘情形如下表：

	董事人數	達補聘之人數	說明
第 1 次增聘前	9 人	7 人	第 4 屆成立時之初聘人數為 11 人，董事出缺超過初聘的 1/3(即 4 人)時，應即補聘。
第 2 次增聘前	13 人	11 人	如以修正後之「公共電視法」 董事最低法定人數 17 人為初 聘人數，董事出缺超過初聘的 1/3(即 6 人)時，應即補聘。

(四)綜上，「公共電視法」第 13 條所規定之董事人數範圍，可視為基金會之營運規模；同法第 19 條則明示維持基金會正常營運所需之最低決策人數。如依新聞局函復第一屆公視基金

會董事會內容「於任期間出缺人數如未達初聘當時總額三分之一，即不須補聘」為度，則第 4 屆公視基金會董事雖陸續請辭，卻仍未達到「公共電視法」規定應即補聘之標準。另，檢驗該局兩次辦理公視基金會董事增補聘作業之理由「公視董事僅餘 9 人，…為免影響公視基金會營運正常運作…」、「公視基金會第 4 屆董事目前僅 13 人，依前揭新修正規定，尚應增聘…，為依法行政…」，以及蘇俊賓局長表示「補足未達法定之人數」，顯見歷任新聞局長對於「公共電視法」第 19 條有關董事出缺增補之標準前後不一，未有定見，易因人設事，滋生弊端，實有未當。

如係考量公視基金會自 95 年「無線電視事業公股處理條例」通過後，黨政軍退出媒體，從只負責 1 個公共電視台，迅而擴大為須同時擔負 4 個電視台(公視、客家台、原民台、華視)以及 1 個頻道(宏觀頻道)經營管理的公共廣電集團，則董監事會成員的增加有其必要，然檢視 96 年底第 4 屆董監事會成立時之初聘人數，僅聘董事 11 人，監事 3 人，且董事初聘人數僅達當時「公共電視法」規定(11-15 人)之下限，造成 1 名董事雖無意願接受，但在媒體已公布名單且如「堅不出任，將致董事會無法組成，權衡輕重勉強允諾」的情形下，同意協助辦理董事會組成之相關法定程序，雖使該屆董事會順利組成，惟仍造成社會對該屆董事會之適法性有所疑慮，亦造成該名董事陷入人情義理之交戰。另，新聞局於辦理第 2 次董監事增補作業時，無論於函請行政院轉請立法院辦理審查委員會等相關事宜之公函，或審查委員會開會通知暨議程等文件中，均僅提及增聘董事一節，卻又於最後審查會議紀錄中才出現增補監事 1 名。另，新聞局雖函稱「為因應媒體改造團體要求應強化公廣集團治理能力之呼籲，爰於法定員額範圍內，增聘 1 名監事」，惟僅有 1 名的監事候選人雖獲審查委員會通過，但該名監事最後亦未同意出任。依法，雖謂公視基金會董監事候選人由行政院提名，然實際幕僚作業仍

由新聞局執行並提出建議名單，故觀諸新聞局對於董監事人數之規劃，實難謂該局敬慎敬謹，前後一貫。

三、衡諸新聞局辦理公視基金會第 4 屆董監事會組成之過程，核有下列 4 項因法未有明定、未臻周全或定義不明等，亟待解決。為健全公視基金會之運作，新聞局應速提「公共電視法」修正草案。

(一)審查委員會之組成方式、委員資格限制及應迴避事由。

1、按「公共電視法」第 13 條「…一、由立法院推舉 11 至 15 名(修正前為 11-13 名)社會公正人士組成公共電視董、監事審查委員會…」。「審查委員會」機制之建立，主要係為使公視基金會董監事人選之產生程序符合公正、公開原則，並超越黨派。

2、惟查，審查委員會委員之推舉乃透過黨團協商後，依政黨結構比例決定各黨派推舉名額，此難謂超越黨派；歷屆審查委員名單均送立法院院會報告後核備，然第 4 屆歷次審查委員名單均未援例辦理，缺少確認委員會成員公正性及適當性之機制；以立法委員身分擔任審查委員並不符合社會大眾對於「社會公正人士」及「超越黨派」之期待，公視基金會第 2 屆董監事會之組成即因此議題造成審查會議之延宕，致該屆董監事會延後 5 個月成立，然第 4 屆歷次審查委員會成員不僅均有立法委員在列，於辦理第 1 次董事增補聘作業時，立法委員所佔比例竟高達 31%，此與社會期望不符，如因此讓獲選董監事之資格及公正性遭到質疑，實有失公平。故審查委員會之組成方式、委員資格限制及應迴避事由宜有明確之規範。

(二)審查委員會議出席人數、委託出席效力及董監事獲選門檻等規範。

1、按「公共電視法」第 13 條「…二、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。」

2、查公視基金會第 4 屆歷次審查委員會議決議概況如下表：

	委員人數	出席人數	所採決議效力(董監事獲選之得票數)	其他
第 4 屆成立	13	12	委員 3/4 以上出席 出席委員 3/4 以上同意 (9 票)	請假：蘇起 委託：孔文吉 (提早離席，委託薛承泰投票)
第 4 屆第 1 次增聘	13	12	委員 3/4 以上出席 出席委員 3/4 以上同意 (9 票)	請假：鄭優
第 4 屆第 2 次增聘	13	9+ 1 (10)	全體委員 3/4 以上 同意 (10 票)	委託：辛翠玲 (未出席，委託陳清河) 請假：鄭優 缺席：劉進興 金恆煒

備註：第 1、2、3 屆董監事會之審查委員會人數亦為 13 名，其中第 1、2 屆全體委員均出席會議，故無以「全體委員」或「出席委員」計算之問題，候選人獲得 10 票即通過，第 3 屆出席人數為 11 名，雖會議決議採全體委員 3/4 以上同意(10 票)，惟實際做法採出席委員 3/4 以上同意，候選人獲得 9 票即通過。

3、綜上，因「公共電視法」對於審查委員會開會之最低人數、是否須親自出席以及究以「全體委員」或「出席委員」為計算決議效力基礎等，均未明文。新聞局相關人員雖於審查委員會會議中盡其權責向審查委員說明歷屆辦理情形，惟仍見作業標準不一，致同為第 4 屆董監事，卻出現獲選得票數標準不同之結果。

(三)對於董事出缺達三分之一，即應補聘之計算基礎。

1、按新聞局對「公共電視法」第 19 條「董事出缺逾董事總額三分之一，應即…補聘之」之函釋，係指「初聘人數的三分之一」。

2、惟查，該局辦理公視基金會第 4 屆兩次董事增聘作業均無視前述說法，因董事出缺及公視法定人數變更，逕以「為免影響公視基金會營運正常運作」、為「補充各界專業人士」以及「補足未達法定之人數」辦理增補聘作業，此又一因人設事之作法，實非法治社會應有之態度。其或許有因應不同歷史背景而有不得不增補之需要，然「總額」之定義，究應以初聘人數或「公共電視法」規定之法定人數下限為標準，應予明定且確實遵守。

(四)公視基金會增設員工董事之規定

1、按「公共電視法」第 14 條對於董事資格僅作消極面之規定，而對於由公視基金會內部員工擔任董事一節，未有明文。

2、惟查，新聞局於辦理公視基金會第 4 屆董監事會成立及第 2 次董事增補聘審查作業時，均依公視基金會產業工會要求，將該工會建議之員工董事列入董事候選人名單。其中，該局於 98 年 7 月 21 日以新廣二字第 0980010065 號函請公視基金會產業工會推薦員工董事之適當人選，俾供參考，並於該函說明三言明「公視基金會增設內部員工董事為本局輔導公廣集團發展的既定規劃方向之一，惟現行「公共電視法」對於設置員工董事未有文明規定，董、監事人選經行政院提名後，仍須交由立法院推舉組成之提名審查委員會審查同意後，送請行政院院長聘任之」。

公視基金會是否應有員工董事，各方見解不一。惟因公共廣電為全民所共有，是否設置員工董事，應明定於「公共電視法」，以為依循。

綜上所述，新聞局曲解「推舉組成」公視基金會董監事審查委員會之精義，於辦理該基金會第 4 屆第 2 次董事增補時，變相主導審查委員推舉作業，令審查委員會組織未臻完全合法，致 8 名增聘董事之產生亦徒留瑕疵；對於維持公視基金會營運正常所需董事名額之認定，前後不一；且早應辦理「公共電視法」之修正以符公共廣電集團運營之需要，卻遲未辦理，確有疏失，爰依監察法第 24

條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

