

調 查 報 告

壹、案由：據訴，新聞局增聘公共電視文化事業基金會第4屆董、監事過程，疑似違反「公共電視法」；此事關乎我國公共廣電事業發展，其歷次董、監事會組成之適法性，亦待全盤瞭解乙案。

貳、調查意見：

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四)。

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，謹將調查意見臚陳如后：

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一；第 4 屆歷次董監事會組成大事紀詳如附件二。
- (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，且 95 年「無線電視事業公股處理條例」通過後，公共廣電媒體規模已然擴大，原有「公共電視法」已未能周延規範公視基金會暨所屬之運營，新聞局早該提出修正草案，卻遲未辦理，明顯失職。

(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。