

調 查 報 告

壹、案由：中央通訊社、中央廣播電臺、公共電視臺、臺灣宏觀電視、客家電視臺、原住民族電視臺等政府支助之公共媒體，無論董事會組成、組織管理與經營績效等方面，均涉有諸多闕漏乙案。

貳、調查意見：

中央通訊社(下稱中央社)、中央廣播電臺(央廣)、公共電視臺(下稱公視)、臺灣宏觀電視(下稱宏視)、客家電視臺(下稱客視)、原住民族電視臺(下稱原視)等政府支助之公共媒體，無論董事會組成、組織、管理與經營績效等方面，均涉有諸多闕漏等情。案經本院調查竣事，茲提出調查意見於后：

- 一、長期以來，公共媒體無論在法制建制、資源運用、機構性質、宣傳對象及角色定位等方面都存在著嚴重的限制，導致媒體功能不彰，內部人事傾軋，政府相關管理機制亦未發揮充分協調功能。目前政府正積極推動組織再造，各相關公共媒體之主管機關面臨重大調整，為有效整合上述各媒體之有限資源與寶貴人力，並落實彼此間之合作機制，行政院應以「善治」的八項標的為準繩，戮力提升政府之國際形象，強化新聞自由與人權保障，並改善媒體發展之環境與品質，以期整合相關公共媒體與主管機關，調整法制建制，訂定公共廣播電視集團相關管理條例，並有效運用資源，落實相關傳播任務。同時，在現階段亟應積極解決公視人事紛擾問題，儘早產生合法之公視董、監事。

行政院應積極督促新聞局負起應盡之責任，解決公視前任董事任期已屆滿逾半年之久，卻遲遲未能產生新任董事會之窘境。新聞局應協調各公共媒體透過自我定位與內部整合，擬定適合各機構發展之經營策略，並進行法制與機構重組任務。

(一)我國於民國(下同)87年成立公共電視台，92年「廣播電視法」通過黨政軍退出條款，95年立法院通過「無線電視事業公股處理條例」，明定政府應將公共化無線電視事業持股，附負擔捐贈財團法人公共電視文化事業基金會。至於政府編列預算招標採購或設置之客家電視、原住民族電視、台灣宏觀電視等頻道節目之製播，則應於該條例公布施行後之次年度起，交由公視基金會辦理。因此，目前公廣集團涵蓋公視、華視、原民台、客家台、以及宏觀台等五個頻道，成為擁有近800名員工，每年掌控政府經費近20億元的公共媒體集團。惟公視內部卻因政黨輪替及政治介入等因素，近年來陷入內部人事傾軋、紛爭不斷之困境，無論是對內溝通與對外公信力之建構、乃至企業形象之形塑，以及在獲致社會大眾之支持等任務上，均嚴重失能、失格，以致公共電視之治理績效不彰，且社會形象已大受斷傷。

(二)探究公共廣電政策與體系之發展，主要係公共化與數位化兩項目標。公視在成立初期，即以「公共服務」為宗旨，在此一定位下，其組織目標與使命以「製播優質節目、提供公共服務、善盡媒介第四權、促進文化與公共利益」為主。其後，公視之使命

逐漸修改為「製播多元優質節目、促進公民社會發展、深植本國文化內涵、以及拓展國際文化交流」。而其於西元(下同)2001 到 2004 年所定之願景是「成為公共服務領域與教育文化節目的領導品牌」；在 2005 到 2007 年之三年願景為「貼近公眾，成為受公眾喜愛並信賴的標竿媒體；接軌國際，成為具國際視野與品牌的公視集團」；2008 到 2010 年之三年願景則是「成為公眾喜愛、信賴並具有影響力的標竿媒體；建全公廣集團運作，提升組織效能；完成建置數位製播環境，提供媒體服務平台；扮演世界認識台灣的窗口」。惟因社會輿論對公視之媒體公共性角色已產生疑義，而兼具國內發展數位電視火車頭角色之公視，卻因擴大服務所需公共經費十分龐大，而政府近年財政拮据，已無餘力體現前述標的。

- (三)回顧公廣集團發展之沿革，民國(下同)86 年之公共電視法為公共服務廣電之法源，確認公視之定位、經費來源與獨立自主運作之機制。後續在 92 年底完成廣電三法之修訂，以及無線電視事業公股處理條例，而逐漸演變形成目前之公廣集團。惟公共電視法遲未完成配套修訂，使得公廣集團在整併過程中產生諸多問題，諸如：公廣集團成立之初衷，尤其針對公視與華視之結合，冀望透過公廣集團提供多角化產製資源的平台機能，落實產業聚落綜效，包括 HD 及數位化產製設備及支援服務體系。惟現行廣電政策及法令已遠遠落後於產業發展需求，顯然無法符應數位時代公共廣播媒體之使命，且因定位不明、法令不足及執行不力，致使數位化進度嚴

重落後。其次，公廣集團本身並無法源依據，以致公視與原視、客視及宏視在節目製播及組織定位上彼此互有扞格，衍生諸多紛爭。此外，由於公視目前係屬非營利之財團法人，華視則為公開發行之營利公司，完全依賴廣告業務收入自負盈虧，在欠缺完備之法制與健全之財務規劃等情況下，組織之整併實有其困境。因此，公廣集團成立之初即被外界說成是「被迫迎娶一個經濟困頓的新娘(華視)，並寄養三個別人的小孩(原視、客視、宏視)」。

此外，公視基金會自 98 年增補第 4 屆董事以來，新舊董事之間、董監事會之間、董監事會與新聞局之間，紛爭頻仍，傾軋不止，不僅言辭交鋒，甚且對簿公堂走向司法訴訟一途，陷入內部紛爭不斷之困境，嚴重影響公視之內部運作與對外形象。其間，相關各造還先後向本院陳情。而主管機關新聞局在現行公視法規範及架構下，亦束手無策，僅能訴諸司法解決，相關管理機制未能發揮監督功能。公視營運迄今，徒見內部之人事鬥爭，不見眾所期待之經營績效，更加凸顯其治理能力與經營成效等各種困境。

(四)據報載，總部設在美國華盛頓的自由之家(Freedom House)於 99 年 9 月 30 日發佈新聞稿，呼籲台灣政府維護公共電視的獨立自主，不要讓公共電視成為台灣政治鬥爭的受害者。聲明指出，台灣公共電視基金會總經理馮賢賢以及執行副總鍾裕淵在當月 19 號遭到公視董事會解聘，距離兩人的任期屆滿還有三個月。自由之家表示，解職行動在台灣政治兩極化的媒體環境中，令人關注。自由之家總部的麥

奎爾女士(Ms. Mary McGuire)說，「我們希望最近的解職行動不是因為台灣公視屈服在具有爭議性的媒體環境下，我們呼籲台灣的政治決策者確保公視不會淪為政治衝突下的受害者。」本案調查委員當時正在美國紐約參訪國際人權機構，得便親自向自由之家相關負責人細述原委，方才讓其釋然，了解其中複雜詳情，不再從單一方向指責我政府決策者干預新聞自由。然自始至終，駐紐約新聞局負責同仁均未能確實掌握詳情，對「自由之家」負責人善盡說明之責，新聞局亦未能慎重其事，責成我政府駐外同仁，提出詳實精確之說帖，以適時糾正外界之謬解。在本院(100年3月21日)約詢時，前新聞局長江啟臣僅表示：此事係由「國際處負責，相關資訊曾提供紐約辦事處…本人會後會回去再瞭解。問題很複雜。」後，新聞局並無任何具體積極之處理見復，顯示該局輕忽此一事件，推托敷衍，有虧職守，實有嚴重怠失。

- (五)此外，在其他公共媒體的運作及經營方面，中央社係重要的國家通訊社，提供國人重要的國際資訊來源，但限於預算經費及人力，目前僅在全球 21 個城市設有 20 多名採訪記者，其人力嚴重不足，反映該社長期忽視國際新聞資訊的政策偏置。另外，央廣近年來亦因預算經費及人力限制，不斷裁減相關各種外語及中文方言特殊專門語言人才，造成優秀之特殊人才快速流失，亦係經營方向上之錯誤。
- (六)有關公視董、監事之選任，在許多公共媒體的先進國家是開放外界申請或推薦董監事，並將整個選任

程序置基於公開、透明的原則下進行，惟本院約詢相關單位主管官員與媒體負責人時，均對相關人事提名的決策過程諱莫如深，甚至連身為新聞局局長也表示不瞭解其中諸多不合理之人事安排，諸如：在公視人事紛爭尚未解決，合法的新任董事會亦未產生之際，竟然安排由央廣董事長曠湘霞辭去原職(央廣並無人事糾葛)，爭取出任公視總經理(公視有嚴重人事紛擾)。至於一再受到杯葛的公視董、監事提名人選，於公視基金會第五屆董、監事審查會議第一次會議中，即有審查委員認為拿到名單過於倉促，且名單中有 10 位現任公視董事，由於目前公視人事紛爭太過複雜，無法同意由現任公視董事再續任，故無從選擇，建請行政院另補提名等。外界亦一再質疑公視董、監事提名名單未臻透明，惟新聞局副局長則表達「係由局長辦公室交辦」，而在此一名單一再被立法院審查委員會否決之際，新聞局長及副局長仍維持原人選名單，不擬亦不作調整，導致公視第四屆董事會任期早已屆滿，且逾期達八月之久，仍無法產生合法之新任董事會，其觀望、消極與推拖之心態，昭然若揭。

(七)綜而言之，行政院對各相關媒體人事之決策過程隱諱不彰，欠缺透明性與合理性，實係導致各公共媒體管理困境與績效不彰的重要成因。行政院理應基於公共媒體之公益性、公開性與公正性，並尊重公民社會的獨立自主，儘速檢討相關人事決策，並力謀補救，完成合法與適法之人事改革，以彌補公視等公共媒體因人事紛爭導致國內外媒體對我政府治理能力與公正形象的嚴重斲傷。由於新聞局在組

織改造後將予裁併，行政院在民國一百年年底推動政府「組織改造」任務前，必須先行承擔並積極解決此一基本困境。

(八)綜上，長期以來，公共媒體無論在法制建制、資源運用、機構性質、宣傳對象及角色定位等方面都存在著嚴重的限制，導致媒體功能不彰，內部人事傾軋，政府相關管理機制亦未發揮充分協調功能。目前政府正積極推動組織再造，各相關公共媒體之主管機關面臨重大調整，為有效整合上述各媒體之有限資源與寶貴人力，並落實彼此間之合作機制，行政院應以善治的八項標的(參與、法治、透明度、反應敏捷、效能與效率、公平與包容、認同取向、負責)為準繩，戮力提升政府之國際形象，強化新聞自由與人權保障，並改善媒體發展之環境與品質，以期整合相關公共媒體與主管機關，調整法制建制，訂定公共廣播電視集團相關管理條例，並有效運用資源，落實相關傳播任務。同時，在現階段亟應積極解決公視人事紛擾問題，儘早產生合法之公視董、監事。行政院應積極督促新聞局負起應盡之責任，解決公視前任董事任期已屆滿逾半年之久，卻遲遲未能產生新任董事會之窘境。新聞局應協調各公共媒體透過自我定位與內部整合，擬定適合各機構發展之經營策略，並進行法制與機構重組任務。

二、新聞局未本於職權監督公視基金會、華視公司及中央社之財務運作，無視於公視基金會董、監事頻繁介入該台節目製作、華視公司前總經理未經董事會議定竟

連續兩年領取高達近百萬元之年度績效獎金，以及中央社社長獨斷擅專、人事糾葛等情，對業管之財團法人顯疏於監督，實屬重大失職。

- (一)依公共電視法第 3 條規定：「公視基金會之主管機關為行政院新聞局。」爰新聞局對於公視基金會負有輔導監督之責。惟據本院函請公視基金會提供該基金會 98 年度支付所有個人之薪津、獎酬及費用之明細資料，公視基金會時任董、監事於當年度內計有 6 名董、監事不只一次出席該基金會各類新聞諮詢會、節目部及戲劇小組之諮詢會，擔任多種項目之評審委員，並支領相關費用。公視基金會董事不宜介入節目、新聞等運作，其中可能引發利益糾葛，顯有不妥。
- (二)復查，公視基金會持有華視公司 83.24% 之股權，擁有絕對控制權，華視公司 96、97、98 年度分別虧損 509,166 千元、327,665 千元、195,174 千元，足證其經營績效不佳。惟查鄭同僚於 96 年 12 月 24 日至 99 年 8 月 30 日期間擔任華視董事長，於 96 年度係依往例參照總經理薪資額度，按 96 年任職期間(月數)之比例，經當時總經理李遠核定 96 年度支予 20,000 元獎金；97 年度復依總經理薪資額度，經當時總經理陳正然核予 97 年度全年 259,000 元獎金；98 年度則未支領獎金。另，陳正然於 97 年 1 月 29 日至 99 年 9 月 9 日期間擔任華視總經理，於 97 年度考績評為特等，經前董事長鄭同僚指示另再加發 2 個基數獎金，總計 4 個基數，計核獎金 959,665 元；復於 98 年度考績評為特等，經前董事長鄭同

僚再指示另加發一個月獎金，計 3.4 個基數，計核獎金 883,490 元。以上所述，有新聞局提供之資料可稽。嗣經公視基金會前董事長陳勝福以公開信表示，華視經營績效不佳，鄭董事長卻核定陳總經理支領高額獎金，顯有不當。

(三)據公司法第 29 條第 1 項：「公司得依章程規定置經理人，其委任、解任及報酬，依下列規定定之。但公司章程有較高規定者，從其規定：……三、股份有限公司應由董事會以董事過半數之出席，及出席董事過半數同意之決議行之。」；同法第 196 條：「董事之報酬，未經章程訂明者，應由股東會議定，不得事後追認。」華視公司章程第 29 條：「董事長為無給職或專任；…前項專任董事長之報酬，授權董事會議定。」與第 30 條：「本公司置總經理 1 人，由董事長提名；…總經理、副總經理之委任、解任及報酬，由董事會另以辦法訂定。」暨華視公司「委任經理人委任、年度考核、解任及報酬實施辦法」第 7 條：「總經理及副總經理之報酬，依本公司員工薪資表為標準支給；並另支職務加給。」根據以上規定，華視公司董事長、總經理之薪資及年終績效獎金均應由董事會議定。

(四)詢據華視公司表示，歷任董事長報酬均依上開規定，依董事會決議實施之員工薪資表核定撥付；惟自 95 年該公司依無線電視事業公股處理條例規定，完成公共化程序後，華視董事長均由公視董事長兼任，並未支領華視薪資；華視員工年終績效獎金之計算及核發方式，因不屬華視公司章程第 23

條規範之董事會權責，歷年來均由總經理核定。惟華視公司章程既已規定董事長、總經理之報酬均應由董事會議定，前董事長鄭同僚及前總經理陳正然未經董事會討論議定，竟逕行相互核定，受領年終績效獎金等情，顯有不妥；詎新聞局對此均未主動查覺並予以糾正，自有怠失。

(五)再查中央社為新聞局捐助成立之財團法人，依據民法第 32 條規定：「受設立許可之法人，其業務屬於主管機關監督，主管機關得檢查其財產狀況及其有無違反許可條件與其他法律之規定。」「大眾傳播財團法人設立許可及監督要點」亦規定，新聞局應輔導該社積極運作及健全發展。惟中央社前社長陳申青就任後，不斷逼退該社資深員工，且調整人事及薪資，全社人員 340 人，三年內異動竟達 600 人次。陳申青另試圖逼退董事長洪健昭，且語多不遜，其個人專擅之管理風格造成社內人心惶惶，士氣蕩然。然而主管機關新聞局卻完全無視中央社的內部紛擾，江啟臣局長甚至於 99 年五都選舉前，據陳申青社長提供之資訊，譴責洪健昭董事長行為不檢，將面臨媒體爆料，擬予以逼退，終因洪董事長無懼媒體抹黑行動，堅持不屈。此有本院詢問中央社前董事長洪健昭及前社長陳申青之筆錄可稽。

(六)據上，新聞局對於公視基金會及中央社依法負有輔導監督之責。詎新聞局對公視基金會董事頻繁介入節目製作及華視公司前總經理未經董事會議定竟連續兩年領取高達近百萬元年度績效獎金，視若無睹，經本案調查委員約詢時指出，仍一再辯稱係遭

公視基金會監事拒於門外，而且無法定之管理權限等因素，推諉塞責，足見新聞局未本於職權，積極督導業務主管人員檢查公視基金會及華視公司之財務狀況，怠忽職責，至為明灼。更有甚者，新聞局未能積極監督中央社內部管理積弊，解決高層人事糾葛，反而主動介入紛爭，引發內部強烈反彈，實係嚴重失職。

三、中央通訊社本應承擔國家通訊社之使命，積極結合當代媒體之新趨向，廣設駐外人員及海外據點，同時負擔文字傳播與影像傳播之雙重功能。在影像傳播方面，目前英國路透社製作單向之影音新聞，並附加文字性報導，供國內外各媒體採用之作法，可供參考，以凸顯中華民國之媒體角度及新聞觀點。在此前提下，中央社目前僅在全球 21 個城市設有 20 多名採訪記者，其人力嚴重不足，反映該社長期忽視國際新聞資訊的政策偏置，建議中央社應修正目前在國際新聞上過於偏重花絮報導與軟性新聞的偏向，改變資源配置，寬列駐外特派人員之編制與規模，兼負文字傳播與影音傳播之雙重製播能力，藉自身之網路平台提供文字性與影音訊息，並委託國內其他電視及廣播媒體，廣泛傳布中央社之新聞報導。

(一)依中央通訊社設置條例第 3 條規定，該社之任務為：「一、辦理國內外新聞報導業務，服務大眾傳播媒體。二、辦理國家對外新聞通訊業務，促進國際對我國之瞭解。三、加強與國際新聞通訊社合作，增進國際新聞交流。」爰此，中央通訊社性質屬國家通訊社，負有法定之新聞傳播任務及公益面向之考量，與民間傳播媒體運作方式不同，是應以正確

、領先、客觀、詳實信念傳播新聞，以獲得國內外新聞媒體信賴。尤其該社為國內少數具有國際傳播功能之媒體，乃中華民國連結世界之最重要新聞平台；扮演「台灣之眼，世界之窗」重要角色，故其新聞之傳播應凸顯中華民國之媒體角度及觀點，並給予海外華文媒體廣泛運用，方能彰顯其價值。惟該社目前僅在全球 21 個城市設有 20 多名採訪記者，其人力嚴重不足，反映該社長期忽視國際新聞資訊的政策偏置。

- (二)復查面臨平面媒體式微，各家新聞紛紛搶攻網路市場，數位影音化已成為趨勢。並隨著資訊科技之發達，電腦使用人口的普及，網路已成為現代人重要溝通管道。網路傳播具有多媒體、超文本特性、對話方式、即時性及互動性等特質，因此利用網路進行重大突發事件之報導，提高影響力和公信力，爭取國際話語權，傳播國家形象，對於政府公共關係及國家形象之形塑，具有一定之效益與助益，尤其近來社群網站等網路互動媒體之興起，更加顛覆傳統文宣之作為。惟目前該社新聞網站僅提供即時國內外重大新聞時事及民生相關資訊，故應積極發展影音新聞，以多元形式呈現新聞，甚至朝多元化載具發展，貼近使用者之需求，如提供下載服務功能方便使用者在手機及電腦上收看，創造新閱讀情境模式，透過網路傳播，讓全世界看到中華民國之存在。
- (三)他山之石，可以攻錯，以英國路透社(Reuters)為例，其發展至今，已成為全球最大信息服務商，為全球金融服務、媒體與企業之專業人士提供不可或缺

之信息。該集團現在全球 94 個國家擁有 1 萬 6900 名員工，包括分布在 131 個國家、196 個新聞通訊分社之 2400 名編輯人員。服務範圍除新聞、特寫、體育消息、新聞圖片外，亦有經濟及金融消息，不但提供英文服務，更有法文、德文、西班牙文、阿拉伯文、日本文、丹麥文、挪威文、荷蘭文、葡萄牙文、瑞典文及意大利文等服務。同時，路透社還透過其網站(reuters.com)與其他數位服務，為個人提供可靠之內容，路透社以即時、準確、獨立之信息深受全球信賴。觀察路透社壯大之原因，不啻是提供豐厚資源廣設國際駐點，並結合影像傳播，不僅擴大其傳播與影響範圍，同時亦造就其在國際傳播領域之重要地位，足資中央通訊社參考與借鏡。

- (四)據上，中央通訊社宜承擔起國家通訊社之使命，積極結合當代媒體之新趨向，廣設駐外人員及海外據點，同時負擔文字傳播與影像傳播之雙重功能。在影像傳播方面，可以仿照目前英國路透社，製作單向之影音新聞，並附加文字性報導，供國內外各媒體採用，以凸顯中華民國之媒體角度及新聞觀點。在此前提下，中央社應修正目前在國際新聞上過於偏重花絮報導與軟性新聞的偏向，由於該社目前僅在全球 21 個城市設有 20 多名採訪記者，其人力嚴重不足，反映該社長期忽視國際新聞資訊的政策偏置。基於此，中央社在預算運用與資源配置上，應寬列駐外特派人員之編制與規模，兼負文字傳播與影音傳播之雙重製播能力，藉自身之網路平台提供文字性與影音訊息，並委託國內其他電視及廣播媒

體，廣泛傳布中央社之新聞報導。

四、中央廣播電台之主要任務係對大陸及國外廣播，其角色與美國之音(Voice of America)類似，係以對外文宣為主要目的，目前美國之音已與美國公共電視(PBS)充分合作，對外製播電視新聞節目及英語教學課程，廣泛傳布全世界，可供央廣據以參考。央廣應製作充分反映台澎金馬地區發展實況之相關訊息，供大陸民眾及海外聽眾廣泛收訊，宜結合短波廣播及網路傳播為之，至於對國內新住民及外勞、外傭之廣播，則可考慮繼續委託國內其他廣播媒體播送。據此，央廣日後發展之首要考量，宜專注於培養各種外語及中文方言人才。近年來被迫不斷裁減相關專門語言人才的現象，應予改善。

- (一)依據「財團法人中央廣播電臺設置條例」第1條明定，央廣成立目的為「負責國家新聞及資訊之傳播」；第4條之規定，其主要任務為「對國外地區傳遞新聞及資訊，樹立國家新形象，促進國際人士對我國之正確認知，及加強華僑對祖國之向心力」；「對大陸地區傳播新聞及資訊，增進大陸地區對臺灣地區之溝通與瞭解」。準此，央廣為我國唯一向境外廣播之國際電臺，其功能任務係依法配合國家政策，宣揚中華民國自由、民主、人權、多元文化等核心主流價值，以追求、捍衛國家利益為依歸，代表中華民國向中國大陸與國際發聲之國家電臺。
- (二)查目前中國大陸對於民主、自由、人權等普世價值之觀念仍有欠缺，因此持續對中國大陸進行價值之傳遞與溝通，仍有其必要性，此點可從目前世界上

主要國家廣電機構(例如美國之音【Voice of America, 簡稱VOA】、法國國際廣播電台【Radio France Internationale, 簡稱RFI、法廣】、澳洲廣播電台【Australian Broadcasting Corporation, 簡稱ABC、澳廣】等)仍維持對中國大陸進行廣播工作,可見一斑。而我國之政治地緣位置,尤為關鍵,因此藉由廣播傳遞自由、民主、人權等觀念,催化中國大陸之民主化,不僅有助於維持兩岸和平,對國際體系之穩定與區域安全,亦有貢獻。其次,中國大陸在經濟發展過程中,城鄉差距甚大,相較於沿海地區,內地相對落後,以成本較低之廣播作為接收外界資訊之比例,亦相對高於電腦網路,因此央廣允應持續強化以傳統中、短播對中國大陸落後地區之廣播。同時面對網路容易遭受封鎖之現實,以穿透力較強之電波向中國大陸播音,成效亦較顯著。基此,面對中國大陸國力崛起,逐漸成為國際強權之際,央廣執行對中國大陸地區之廣播任務,仍應結合短波廣播及網路傳播,持續製作能充分反應台澎金馬地區發展實況之相關訊息,供中國大陸民眾及海外聽眾廣泛收訊,成為向國際及中國大陸推廣中華民國民主經驗之「台灣之音」。

- (三)又隨著地球村之形成,人員跨國界移動日趨頻繁,每年在台灣進出之外籍人口為數不少,其中尤以政府開放引進外勞政策之後,來自東南亞地區之印尼、泰國、越南等外勞人口,以及因婚姻關係而產生之外配家庭及下一代,逐漸在國內社會形成一股新移民族群,對於社會與經濟,乃至於政治之重要性,正逐漸上昇中。如何協助新住民融入、瞭解政府

相關政策法令，乃是刻不容緩之事。央廣基於擁有優秀之外語節目製播能力與資源，自 95 年起，在政府之協調下，央廣以自製之印、泰、越語節目陸續與國內公營廣播電台(包含警廣、教育、復興及漢聲電台)合作，在這些電台頻道播出節目，藉由公營媒體資源之整合，共同完成政府照護新移民族群之政策，允應持續辦理。

- (四) 衡酌央廣之特殊屬性與任務，實與美國美國之音 VOA 角色雷同。美國之音隸屬於美國廣播委員會組織(Boardcasting Board of Governors，簡稱 BBG)轄下之國際廣播局(International Broadcasting Bureau)。美國廣播委員會直接受命於白宮，下轄五個國際宣傳機構，其中一個即是主管 VOA 之國際廣播局。國際廣播局由五位成員組成，其中一位委員依法須由主掌美國外交業務之國務卿出任。而美國之音成立宗旨與任務使命為促進各國對美國、美國人民、文化和政府之瞭解。此外，依據美國之音憲章規定，美國之音將清晰而有效展示美國之政策，及關於這些政策負責任之討論與意見，此任務性質與央廣顯有相似之處。而當今傳播科技發展速度日新月異，衛星電視、網際網路、廣播、印刷媒介、通訊社等互相結合，擴充效果之情況愈加明顯與頻繁，環顧全球眾多國際傳播媒體，如美國之音(VOA)，德國之聲(德語：Deutsche Welle，簡稱：DW)，英國廣播公司(British Broadcasting Corporation，簡稱 BBC)，日本廣播協會(日本放送協會 Japan Broadcasting Corporation，簡稱 NHK)等機構，均結合廣播、電視與網路全球服務，擴大其傳播與影響

範圍，其中美國之音已與美國公共電視(Public Broadcasting Service，簡稱PBS)合作，對外製播電視新聞節目及英語教學課程，使自家之廣電節目得以透過衛星或其他國家之當地有線、無線業者做轉播服務，以便達到更清楚有效、影響範圍更廣之傳播目的，可供央廣參考。

- (五)據上，中央廣播電台之主要任務係對大陸及國外廣播，其角色與美國之音類似，係以對外文宣為主要目的。基於此一使命，央廣應結合短波廣播及網路傳播，製作充分反映台澎金馬地區發展實況之相關訊息，供大陸民眾及海外聽眾廣泛收訊。至於對國內新住民及外勞、外傭之廣播，則可繼續委託國內其他廣播媒體播送。據此，央廣日後發展之首要考量，宜專注於培養各種外語及中文方言人才。近年來被迫不斷裁減相關專門語言人才的現象，應予改善。目前美國之音已與美國公共電視(PBS)充分合作，對外製播電視新聞節目及英語教學課程，廣泛傳布全世界，可供央廣據以參考。

五、臺灣宏觀電視係以對海外華人及華僑之傳播為首要任務，其性質與美國之音及中國大陸之中央電視台第四台性質相近。惟因其經費規模及人員編制均十分受限，允宜結合其他各媒體建立一媒體與資訊平台，借助中央社之動態新聞與文字報導，中央廣播電台之外語及方言廣播，以及公視、原視、客視等其他國內媒體之影視內容，重新剪輯製作為適合海外觀眾需要之專題節目，免費提供對外傳播，藉以大幅度擴增其收視率，並承擔起對外傳播之影視媒介任務。

- (一)按國際傳播主要在樹立國家形象，反映本國政治制度、經濟發展、文化藝術與社會生活，在潛移默化傳輸本國意識形態與價值觀方面產生重要作用。美國在二次大戰期間即因應戰時宣傳之需要設立美國之音，向國際社會傳達美國政府之立場，當時美國之音被稱為是繼海陸空之後之「第四戰場」、「第四條戰線」，對於戰時宣傳及國際政治影響力產生極大效益。在波灣戰爭期間，美國有線新聞網(CNN)與英國廣播公司(BBC)代表美國與英國(或歐洲)觀點之有線新聞網對議題之設定與內容發揮很大之影響力，而半島電視台(Al Jazeera)之成立及成功營運，更證明電視媒體之關鍵地位。中國大陸為引導國際輿論，採用「中國立場，國際表達」之報導方式，來爭取國際話語權，其中央電視台第四套節目係針對海外華人(特別為港、澳、臺)所企劃製播之電視頻道，肩負政府之文宣任務，於西元(下同)1996年起即已向全世界 98%之地區傳送節目，其覆蓋對象係「境外」之全球華人，目前約有超過 70 個國家與地區之觀眾收看該節目，超過 20 多個國家之有線電視轉播，充分展現其軟權力。
- (二)鑒於國家對外文宣需要，僑務委員會於 88 年報請行政院核定「全面強化海外文宣工作新作為」專案計畫，建議設置「宏觀衛星電視」，行政院於民國(下同)89 年 1 月 17 日以臺 89 忠授四字第 00917 號函復同意該會動用第二預備金新台幣 3 億 5 仟萬執行「全面強化海外文宣工作新作為」專案計畫，其中新台幣 3 億 3 仟萬元籌設「宏觀衛星電視頻道」。「宏觀衛星電視」初期規劃每日製播 6 小時新聞

及節目，每日播出 4 次，以 24 小時全頻道方式向海外播出，俾適合不同地區之僑民收視。另為有效使用經費，採不設電視臺、不申請電視台執照之方式，將電視節目播出之工作委由聲譽良好、經驗豐富的電視公司代辦，並請國內各部會供應文宣節目，加強跨部會合作，整合政府文宣資源。89 年 3 月 1 日「宏觀衛星電視」正式啟播，為我國第一個國家級對外電視頻道。節目製播部分由中國電視公司經由政府採購法得標，另為提高海外收視群，該會除租用衛星直播外，另授權海外無線及有線電視系統傳送，且節目型態涵蓋文宣短片，新聞節目，新聞雜誌單元、五種語言之新聞報導，提供海外僑胞及國際社會收視國內最新政經文化資訊及僑務新聞。因此，「臺灣宏觀電視」設立目的係以全球僑胞為收視對象，肩負有宣揚中華民國、薪傳中華文教、提倡台灣多元價值、團結海外僑心及爭取國際社會支持之任務，以對海外華人及華僑之傳播為首要責任，其性質與美國之音及中國大陸之中央電視台第四台性質相近。

- (三)復查由於資訊時代之傳播概念大幅改變，數位科技之使用與數位化過程交互作用之結果，使得媒體傳播活動，從原本各媒體獨立運作之情況下，走向整合與匯流之局面。且科技匯流時代來臨，傳媒界線愈加模糊，單打獨鬥之經營型態無法與合縱連橫模式競爭。而公視基金會自 96 年接辦僑委會「宏觀電視」節目製播業務，四年來每年該會撥付之預算分別為新台幣 1 億 5,307 萬 9 千元、1 億 5,300 萬元、1 億 4,964 萬 7 千元及 1 億 4,960 萬元，員額為總

製作人或製作人 6 人，編輯或企劃 15 人，攝影師 6 人，執行製作及派遣人力 9 人，顯示宏視之經費規模及人員編制均十分有限。因此，為強化海外文宣效益，該電視台允宜結合中央社之動態新聞與文字報導，中央廣播電台之外語及方言廣播，以及公視、原視、客視及其他國內媒體之內容，重新剪輯製作為適合海外播送之專題內容，建立人力與節目資源分享平台，以節省人力與經費支出，將有限之人力、經費、設備做最有效之分配與利用。

(四)綜上，觀自國際政經情勢之實然面，我國自 60 年退出聯合國後，在參與國際事務上始終受到限制，所能採取之傳統外交作為亦相應受到侷限，加上近年中國大陸崛起，我國際空間益形壓縮。因此，國際傳播係我拓展對外關係及爭取國際力量之重要一環，應善加運用。而宏觀電視係以對海外華人及華僑之傳播為首要任務，其性質與美國之音及中國大陸之中央電視台第四台性質相近。惟因其經費規模及人員編制均十分受限，允宜結合其他各媒體建立一媒體與資訊平台，借助中央社之動態新聞與文字報導，中央廣播電台之外語及方言廣播，以及公視、原視、客視等其他國內媒體之影視內容，重新剪輯製作為適合海外觀眾需要之專題節目，免費提供對外傳播，藉以大幅度擴增其收視率，並承擔起對外傳播之影視媒介任務。

六、原住民族電視其屬性特殊，收視對象亦與一般電視觀眾不同，目前已逐漸發展出其固有特色，允稱難能可貴。除收訊技術之改良外，宜增加與世界各南島地區

原住民族之交流，強化與太平洋及印度洋等地區相關原住民社會之交往，並透過前述之宏觀電視等媒介載體為平台，傳播至各相關國家及地區，以促進雙向交流。

(一) 隨著族群認同及權利、族群意識等議題之興起，聯合國大會於西元(下同)2007年9月13日正式通過「聯合國原住民族權利宣言」第16條規定：「原住民族有權以其語言建立自己的媒體，並有權不受歧視地使用各種形式的非原住民族媒體。國家應採取有效措施確保國營媒體確實呈現原住民族文化多元性。國家於不傷害言論自由的情形下，應鼓勵私營媒體充分呈現原住民族文化多元性。」復依原住民族基本法、原住民族教育法、財團法人原住民族文化事業基金會設置條例等規定，均賦予設立原住民族電視專屬頻道之責。再者，掌握媒體發聲權，掌握議題詮釋權，乃係體現弱勢族群追求平等與公義不可或缺之條件。原住民族需要擁有自己之傳播媒體，來扭轉資訊弱勢、詮釋權旁落、族語及文化流失之困境。因此，基於原住民族之需要，原住民族電視其性質特殊，收視對象亦與一般電視不同，且目前已逐漸發展出其固有特色，允稱難能可貴。

(二) 惟查原住民族大部分分佈於山區，受限於台灣地理環境限制，收視不良之問題仍會存在，為顧及山區原住民族之收視權益，應再加強收訊技術之改良，增加原視之覆蓋率，使達到全國各地均能收視之目標。復查國際交流係全球原住民族未來必要之發展，透過多面向之媒體交流與合作計畫建立第四世界

共同之顧客群，並可拓展原住民族國際視野，惟檢視原住民族電視台之電視節目表，仍侷限於本島原住民族之報導或介紹，國際化程度仍嫌不足，允宜增加與世界南島地區原住民族之交流，增加與太平洋及印度洋地區相關社會及國家之交往，以促進南島族群政治、社會、經濟、文化之發展，並建構緊密南島民族之網絡，提升南島文化之認知與尊重，更透過前述之宏觀電視等媒體，傳播至海外地區，供其他國際社會之原住民族媒體播放，行銷及推廣我國原住民族文化，以拓展全球原住民族文化雙向交流。

- (三)基此，原住民族電視其屬性特殊，收視對象亦與一般電視觀眾不同，目前已逐漸發展出其固有特色，允稱難能可貴。除收訊技術之改良外，宜增加與世界各南島地區原住民族之交流，強化與太平洋及印度洋等地區相關原住民社會之交往，並透過前述之宏觀電視等媒介載體為平台，傳播至各相關國家及地區，以促進雙向交流。

七、客家電視目前係全球唯一以客語為傳播媒介之電視媒體。惟因資金、人才等資源限制，目前已逐漸發展為社區性質之電視台，今後宜擴大對全球各地客家語地區之交流，廣泛製作海外客語報導性節目，並透過宏觀、央廣等媒體，廣泛對海外傳播，使其成為全球客家文化之傳播中心，並發展為規模小而內容精緻，並具宏觀視野之客語媒體。

- (一)客家電視台於民國(下同)94年7月1日正式開播，成為國內第一個成立之族群電視台，更是全球唯一

以客語發音之電視台。依據客家基本法第 12 條：「政府應保障客家族群傳播及媒體近用權，依法扶助規劃設立全國性之客家廣播及電視專屬頻道...」爰此，為保障客家客家族群基本文化權及媒體近用權，在現階段客家文化尚處弱勢之環境下，政府仍應有扶助其設立之義務。查客家電視台成立之目的，係為行銷客家族群文化價值、保護客家語言永續之流傳、維護客家媒體近用之權益及拓展國際族群文化之交流。又客家人耕讀傳家、忠義家風、含蓄恭良、堅毅簡樸、勤勞節儉等個性特質，而發展出來之文化，既精緻又優美，透過客家電視台之新聞與節目，讓國內甚至全球各族群人士得以欣賞。因此，客家電視台在定位型態，仍應以文化傳承為考量，堅持客家主體性，並在傳統中求創新，如介紹海外客家人生活樣貌，來感受不同國家之客家風情；或以客家人之觀點，製作符合收視需求與國際視野之戲劇節目，來體現客家文化之精髓。

(二)另從移民史角度觀之，華人移民係各離散裔群中分布較廣之一支，而由於歷史政經之背景因素，客家移民又是華人移民中分布最廣，亦使客家人之足跡遍佈世界各地，故歷史上有「華僑中之華僑」之稱。因此，客家移民之全球化開始甚早，據點極多，互動頻繁。惟由於缺乏與各地之資訊互動，僅能透過早期之人事關係所建立之系統，而難以因應時代變化而調整。客家電視屬於小眾電視頻道，在臺灣多頻道的電視環境中，競爭確屬難事。復由於過去客家語言、文化長期被漠視，多數人對客家語言仍顯陌生，且長期以來強弱勢文化之落差所形成環境

結構，傳播人才資源之匱乏，客家傳播尚難在短時間內扭轉劣勢，在一般廣電節目製播呈現、人才資源、產業競爭上，仍難與福佬話、華語為主之傳播產業相提並論。客視若能扮演世界客家交流之窗口，透過電視台或網路互動等新媒體之傳遞，不僅進行客家文化之傳播，更可促進全球客家族群之交流。惟查客家電視台 96 年度收入 4 億 4,589 萬 3,465 元(其中客委會製播經費 4 億 3,985 萬 5,891 元)；97 年度收入 4 億 4,584 萬 8,406 元(其中客委會製播經費 4 億 3,900 萬元)；98 年度收入 4 億 14 萬 5,385 元(其中客委會節目製播經費僅 3 億 9,937 萬 9,181 元)，年年減少，顯示因資金、人才等資源限制，目前已逐漸發展為社區性電視台，局限一隅，缺乏全球視野，未能彰顯客家電視台之價值。

(三)據上，客家電視目前係全球唯一以客語為傳播媒介之電視媒體。惟因資金、人才等資源限制，目前已逐漸發展為社區性質之電視台，今後宜擴大對全球各地客家語地區之交流，廣泛製作海外客語報導性節目，並透過宏觀、央廣等媒體，廣泛對海外傳播，使其成為全球客家文化之傳播中心，並發展為規模小而內容精緻，並具宏觀視野之客語媒體。

八、公共電視迄今已成立 13 年，因政黨輪替及政治介入等因素，近年來陷入內部人事傾軋紛爭不斷之困境，其中有關公共電視法修法之紛擾，業經本院就「行政院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，致第 4 屆第 2 次增聘 8 名董事之產生存有瑕疵」案之糾正；然迄今為止，有關公共電視法之

修法任務尚未完成，針對過去之人事紛擾，目前亦未見徹底之解決措施。為維護公共電視之獨立自主，並反映公民社會之自主發展，公共電視法之修法，以及應用有限資源與其他各公共媒體之合作性措施，允為今後發展要務。尤其在數位化趨勢及高畫質電視日益普及的情勢下，公共電視應承接提升電視媒體規格與影像水準之任務，然而自 87 起迄今，此一任務仍未完成。在相關法制方面，公共電視法及無線電視事業公股處理條例之修法迫在眉睫，新聞局允宜在政府組織改造計畫實施前落實此二項修法任務，以積極改善公共電視之內部結構與經營環境。至於公共電視與其他各媒體之間之合作，仍有待政府組織改造後，由新主管機關審酌情勢並戮力推動。

- (一)公共電視制度為民主國家之特殊設計，世界先進國家(英、美、日、法、加、澳、德等)均創立文化公益廣播電視平台，以公眾服務與獨立自主為營運原則，兼顧社會各類族群之需求，並製作多元精緻的節目，以期建立優質之公共電視生態。惟我國公共電視迄今已成立 13 年，因政黨輪替及政治介入等因素，近年來陷入內部人事傾軋紛爭不斷之困境。回顧公視從創立、開播，至近年集團化發展，甚至預算凍結爭議及董事會紛爭等，即可充分瞭解當前公共電視面臨之困境與挑戰。69 年我國仍處於戒嚴時期，當時行政院長孫運璿先生認為應該在 3 家無線電視台之外，另外設立一家公共電視台。71 年行政院指示新聞局成立「公共電視節目製作機構」，新聞局並於次年提出「公共電視節目製作中心計畫草案」，除顧及少數族群之需求，更確立公共電視

節目需強調教育性、服務性、知識性等價值之宗旨。73年公共電視節目製播小組成立，開始向當時3家無線電視台徵用時段播出節目。78年新聞局提出建立公共電視台計畫草案，並於79年7月著手籌設，80年開始由新聞局編列預算。同年，行政院核定公共電視台籌備委員會設置要點，並依此要點成立公視籌委會，籌委會成立由7位學者專家所組成的公視法起草小組，經過一系列研商後，於81年9月提出公共電視法草案，並在82年送交立法院審查。經過長達多年之審查與議論過程，公視法於86年年5月31日完成三讀。同時，公視法於附帶決議中規定，公視於開播起4年內(即87年7月至91年7月)不得製作每日播報的新聞節目。86年7月，「公共電視過渡時期營運規劃小組」成立，負責擘劃公共電視台未來之營運方針。經過半年之研議，規劃小組擬定公視設台之使命、節目策略與組織章程等重大事項，亦為籌委會轉型為基金會奠定基礎。87年1月，第一屆公共電視董監事人選經過立法院推舉的審查委員會審議通過，同年7月1日，財團法人公共電視文化事業基金會正式成立，公共電視台歷經18年之建台歷程，終於開播。

(二)92年底，立法院會三讀通過修正「廣播電視法」、「有線廣播電視法」、「衛星廣播電視法」等廣電三法，宣布政府、政黨、黨務、政務與選任公職人員等，不得投資廣播與電視事業，且政府、政黨須在廣電三法公布施行後2年內退出投資。依據此法，國民黨持有之中視、中廣股份須在兩年內出脫，政府持有之台視、華視亦須在6個月內提出處理方

式。95年1月，立法院會三讀通過「無線電視事業公股處理條例」，正式宣告黨政軍退出媒體，條文中明定：「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」。根據該法，政府基於預算有限，確立「台視民營化、華視公共化」之方向，決議賣出台視官股，並將華視民股買回。同年3月財政部及財團法人黎明文教基金會將其所持華視股票附負擔捐贈予公共電視文化事業基金會。同時，華視於3月31日召開臨時股東會，完成董監事改選，華視正式成為公共化之無線電視事業。而華視所餘之非公股股份則由華視依照無線電視事業公股處理條例提出「非公股股份收買計畫」，由行政院公股處理審議小組審定後，執行收買作業。此外，「無線電視事業公股處理條例」亦明訂：「政府編列預算招標採購或設置之客家電視、原住民族電視、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起交由公視基金會辦理」。自此之後，華視、客家電視、原住民族電視、台灣宏觀電視將與公視進行整合，為我國公共廣電媒體集團揭開序幕。

- (三)另為加速國內全面數位化之腳步，92年5月5日，立法院第五屆第三會期通過行政院新聞局提出之「數位娛樂計畫」項下之「建構台灣數位無線電視共同傳輸平臺計畫」方案，由教育及文化、預算及決算兩委員會聯席認可，公共電視接受行政院新聞局委託執行。「數位娛樂計畫—推動廣播電視數位化執行方案」為期五年(2003年~2008年)，計畫之

目的，為促動台灣無線電視進行基礎建設數位化工作，同時為加速數位訊號轉換、使數位訊號普及、降低數位落差，而由公共電視負責執行建置工作。立法院復於 95 年 6 月 30 日通過 44 億公共數位廣電服務發展計畫預算，該計畫名為「公共廣電與文化創意、數位電視發展二年計劃」，其又可細分為 3 項子計畫，分別是「HDTV 與第二單頻網建置計畫」、「DVB-H/IPD 行動電視與數位廣播計畫」，及「數位資料庫計畫」。由於該計畫是經由特別預算提撥，委託財團法人公共電視文化事業基金會執行，故又稱為「擴大公共建設投資計畫特別預算案」。公視於 96 年 5 月正式啟動計畫，陸續建置數位無線第二單頻網、數位資料庫服務平台，並於 97 年 5 月 15 日開始試播 HiHD 高畫質無線數位頻道。因此，公共電視作為公共服務之廣電集團，在數位電視發展過程中扮演推手角色。另關於數位服務方面，公廣集團希冀數位化後，提供包括高畫質頻道、數位廣播、行動電視與數據等服務，其經營策略為成立共同營運行銷公司，提供數位套餐，訂定收費機制，開發機上盒付費系統，推廣數位服務行銷、成立客服中心等。惟以目前國內數位化進度嚴重延宕情形觀之，該計畫之執行恐更加落後。

(四)查公視基金會係依「公共電視法」於 87 年成立，迄今已成立 13 年，鑒於社會環境變遷，數位化傳播趨勢，及黨政軍退出廣電媒體暨無線電視公股處理條例規定之實施，公視基金會之規模迅速擴大，各界對公共電視應負擔公共責任之期盼愈見殷切。惟因政黨輪替及政治介入等因素，近年來陷入

內部人事傾軋、紛爭不斷之困境。在董事會方面，公視第三屆董、監事於 96 年 10 月 20 日屆滿任期。按公視法第 13 條，第四屆公視董、監事由行政院提名候選人，提交審查委員會以四分之三以上多數同意後產生。委員會於同年 11 月 22 日完成審查，通過董事 11 名、監事 3 名，聘期自 96 年 12 月 4 日起至 99 年 12 月 3 日止。但因後有 2 位董事辭職，故新聞局於 97 年 10 月在董事出缺總額未達公視法規定三分之一情況下，破例增補 6 名董事。立法院又於 98 年 6 月修改公視法，將董事名額由 11-15 人增至 17-21 人；同年 7 月 31 日，新聞局再依新法增補 8 位董事。經由此一變革，當初第四屆董事選舉董事長鄭同僚之舊有董事僅剩 7 位。新任董事因此以現任董事長「民意」基礎不足為由，要求重新選舉董事長，分別於 98 年 8 月 17 日及 24 日討論改選董事長提案，惟未有定論。同年 12 月 29 日，董事會歷經冗長之會議拉鋸，最後出席董事 3 票棄權，以 12 比 1 通過撤換現任董事長。於 99 年 1 月 11 日改選董事長。

- (五)為此，時任董事長鄭同僚於 99 年 1 月 8 日對 8 名新董事，向法院聲請假處分，凍結新任董事職權。數日後，鄭同僚被指出動用公視資金新臺幣(下同)200 萬元做為申請假處分之擔保金，新聞局要求公視必須在限期內將動用資金的相關資料交代清楚，並於 14 日去函針對公視董事會近日亂象，請其於 10 日內改正。同年 1 月 25 日，新聞局指出公視基金會未依期限改正，將董事長鄭同僚以未善盡良善管理人責任，並違背公共電視法暨公視基金會

捐助章程對於公視董事及董事長應行職務之規定，對其提出民事聲請，向法院聲請解除鄭同僚董事及董事長職務。同年4月19日，士林地院裁定新聞局之假處分聲請，凍結公視董事長等7名董事職權。同年4月27日，鄭同僚偕同幾位董事召開記者會，提出民事聲請停止執行及抗告，並指責新聞局係公視獨立自主性的加害者。公共電視所剩之5位董事見此僵局，於同年5月12日召開會議，推舉陳勝福為代理董事長，並以「大家一起回到董事會」發出聲明。新聞局於同年5月13日做出善意回應，委託律師向法院聲請辦理撤回程序。鄭同僚於同年5月18日返回公視，但表示不接受代理董事長陳勝福撤回其對8位董事的假處分，旋即於同年5月19日召開臨時董事會，在出席人數未達法定三分之二席次下，援用內政部議事規則，逕行通過華視法人代表名單和原住民族電視台、客家電視台台長遴選委員會名單，以及公視執行副總的年度考核等重大人事案。此次臨時董事會出席人數僅7人，另外原本所剩之5位董事則拒絕與會，再度引發嚴重紛爭。公共電視內部、董監事之間，紛爭頻仍，不僅口頭攻訐，甚且對簿公堂，一再訴諸司法裁判，爭訟不止，陷入內部人事傾軋，紛擾不斷之困境，嚴重影響公視之運作及社會觀感。此外，相關各方互揭瘡疤，先後各向本院陳情，彼此水火不容。而主管機關新聞局在現行公視法規範及架構下，亦束手無策，僅能訴諸司法途徑。公視營運迄今，徒見內部之人事鬥爭，不見眾所期待之經營績效，更加凸顯治理與經營各種問題。

(六)又 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)。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。案經本院調查，並就「行政院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，致第 4 屆第 2 次增聘 8 名董事之產生存有瑕疵」等情糾正在案。然而迄今修正案仍未定案，遲遲無法完成。

(七)另依據「無線電視事業公股處理條例」第 14 條第 3 項所定：「政府編列預算招標採購或設置之客家電視、原住民族電視、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起，『交由』公視基金會辦理。」目前公視基金會係依照政府採購法之規定，定期向客委會、原民會及僑委會提出營運計畫書、工作報告、驗收作業等相關作業。惟公視基金會之經營係遵循公共電視法，強調公共價值並尊重媒體獨立自主，雙方如因立場不同，對於節目內容則容易產生落差、甚至互有扞格，如客委會、原民會及僑委會往往冀望自己出資之媒體能宣

傳政令並且友善配合，公視基金會基於維護經營獨立自主之立場認以公眾利益為先，並批評、監督政府施政。惟現行雙方係屬委辦關係，故而目前公視在製播上開頻道係以符合標案合約為首要目標，並且每季需接受驗收審核，通過後始能領取製播費用，將因此影響節目之方向與品質。造成公視基金會與客委會、原民會及僑委會針對上開電視頻道節目之製播各有立場、互生歧見，致紛爭不斷。在在顯示現行公廣集團成員包括公共電視、華視、客視、原視，彼此各有其歷史背景與經營文化，在相互合作上卻有其難處。

- (八)據上，公共電視迄今已成立 13 年，因政黨輪替及政治介入等因素，近年來陷入內部人事傾軋紛爭不斷之困境，其中有關公共電視法修法之紛擾，業經本院就「行政院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，致第 4 屆第 2 次增聘 8 名董事之產生存有瑕疵」案之糾正；然迄今為止，有關公共電視法之修法任務尚未完成，針對過去之人事紛擾，目前亦未見徹底之解決措施。為維護公共電視之獨立自主，並反映公民社會之自主發展，公共電視法之修法，以及應用有限資源與其他各公共媒體之合作性措施，允為今後發展要務。尤其在數位化趨勢及高畫質電視日益普及的情勢下，公共電視應承接提升電視媒體規格與影像水準之任務，然而自 87 起迄今，此一任務仍未完成。在相關法制方面，公共電視法及無線電視事業公股處理條例之修法迫在眉睫，新聞局允宜在政府組織改造計畫實施前落實此二項修法任務，以積極改善公共

電視之內部結構與經營環境。至於公共電視與其他各媒體之間之合作，仍有待政府組織改造後，由新主管機關審酌情勢並戮力推動。

九、在目前各公營及公共媒體分由不同政府機關監督之環境下，如何整合各相關媒體，使其發展成兼具多功能性、且具營運績效之媒介平台，迨為未來發展之要務。在目前政府預算及資源受限之前提下，若上述各媒體之間不能進行有效整合，勢將倍多利分，難以承接起當前政府對內、對外傳播之基本要求。依據目前政府組織改造方案，係由文建會及日後成立之文化部承擔起此一主要之監督任務，但在對外傳播任務上，又必須有效結合外交部及其他各駐外單位。基於此，政府允宜在行政院層次另設一協調型之機制，以利對外傳播任務之整合與落實。以韓國為例，阿里郎電台有效運用全天候之電視載體傳播該國之進步形象，即頗值得吾人仿效。政府應進一步針對各公共媒體之收視率及滿意度建立定期評鑑機制，並強化、落實監督機能。

(一)查現行各公營及公共媒體散置於各部會及地方政府，如內政部警政署所屬之警察廣播電臺、教育部所屬之教育廣播電臺、國防部所屬之復興廣播電臺、漢聲廣播電臺、農委會漁業署之漁業廣播電臺、臺北市政府所屬之臺北廣播電臺、高雄市政府所屬之高雄廣播電臺等7家。此外，政府每年編列預算支應之媒體尚有新聞局所屬之財團法人中央廣播電臺、財團法人公共電視基金會、僑委會所屬之宏觀電視、客委會所屬之客家電視、原民會所屬之原

住民族電視等五家，由於各有其獨特的歷史背景及設立宗旨，並各自賦有其隸屬機關專屬之特殊任務功能，且缺乏分工及整合，難以形成綜效並有效考核。復因如前所述，公廣集團之節目製播與政策分屬不同機關，彼此非僅互不協調支援，甚至互相矛盾衝突，亟需調整此種分散式組織狀態以謀發揮行政效能。因此，在目前各公營及公共媒體分屬不同政府機關監管之前提下，如何整合各相關媒體使其形成一多功能性之平台，迨為未來發展之要務。在目前政府預算及資源受限之前提下，若上述各媒體不能進行有效整合，勢將倍多利分，難以承接起當前國家內外傳播之基本需求。

(二)復詢據新聞局有關公共媒體未來隸屬機關部分表示略以，綜觀上開財團法人所執行之法定任務，中央社及央廣均肩負對國際傳遞我國政府重大政策、人文民俗及社會文化之責，以提升我國在國際間之能見度及國際地位，公視則側重於維護社會公共利益，彌補商業電視對公共領域所欠缺不足之處，並作為公共媒體以監督政府施政，另一方面亦提供人民豐富多元之國內外社會文化、藝術、知識及影視圖像等資訊，維護人民學習及表達意見之權利。其任務屬性與服務對象雖有所差異，惟其業務仍屬廣播、出版及影視等產業範疇，亦不脫離人文藝術及社會文化等領域，依新聞局目前規劃，其未來主管機關仍宜隸屬文化部。爰此，目前依據政府組織改造方案，係由文建會及日後之文化部承擔起主要之監管任務。

(三)惟查公視當初立法之時，僅定位在國內教育文化之

傳播，而以今日資訊交通日新月益及當前國際情勢，如能賦予公視海外傳播之功能；或整合目前相關公共媒體，擴大傳播效能至海外各地，不僅可連繫海外僑胞，且可進行無國界之國際文宣，如英國 BBC、卡達半島電視台、法國 France 24、韓國阿里郎電視台、中國中央電視台等，均為政府資金挹注或由政府主導成立，頻道語言除英語外，依其戰略目的開闢法語、西語、阿拉伯語等，著眼建立國際形象，試圖運用國際頻道增加影響力。其中英國廣播公司國際頻道 (BBC World) 成立於西元(下同)1992 年，為 BBC 所屬的商業國際新聞資訊頻道，在全球有 250 個特派員、58 個分社，全天候以英語向英國以外國家播出，收視戶兩億七千萬戶。日本 NHK 為特殊法人性質，1950 年成立，對象為全日本民眾及國外觀眾，頻道包括地面無線電視兩頻道、BS 衛星電視及數位電視各兩頻道、高畫質衛星電視一頻道。韓國阿里郎電視台 1997 年成立，具有公共電視台性質，對象除韓國無線衛視收視戶，亦對 188 個國家傳播，以英語播音為主，目前以「阿里郎電視」、「阿里郎 FM 廣播」對外傳播。中國中央電視台華語頻道(CCTV-4)於 1992 年開播，以海外華人為對象，節目以新聞類為主，並配合文化性節目，以普通話及閩南語發音。英語國際頻道(CCTV-9)於 2000 年開播，是繼 CCTV-4 之後開設的第二個國際頻道，透過六個衛星覆蓋全球，提供兩百三十萬訂戶收視，節目以新聞為主，另介紹中國旅遊、文化、學習漢語等，強調提供中國觀點之訊息，亦值得吾人引為借鑑。

- (四)另公共媒體直接關連到民主制度，攸關廣大觀眾之社會與文化需求，且公共媒體既然屬於國民全體，理應對全體國民負責，建立問責體系實屬必要。此外，建立問責體系亦有助於提升公視社會形象與認知，因此，公共媒體問責體系之建立顯得格外重要。在全球公視紛紛強化問責體系之趨勢下，有關公共媒體問責體系之建立，可參考其他國家作法，由主管機關邀集社會公正人士組成評議小組，針對其節目品質、收視率及滿意度等進行公開、公正、專業之檢討，以落實公共參與之精神；並基於資訊公開與公共問責的精神，將其所有文書、計畫、資料以全文上網方式供民眾免費查閱為原則，增加公共媒體經營與治理透明度，以及民眾對其信賴。
- (五)據上，在目前各公營及公共媒體分由不同政府機關監督之環境下，如何整合各相關媒體，使其發展成兼具多功能性、且具營運績效之媒介平台，迨為未來發展之要務。在目前政府預算及資源受限之前提下，若上述各媒體之間不能進行有效整合，勢將倍多利分，難以承接起當前政府對內、對外傳播之基本要求。依據目前政府組織改造方案，係由文建會及日後成立之文化部承擔起此一主要之監督任務，但在對外傳播任務上，又必須有效結合外交部及其他各駐外單位。基於此，政府允宜在行政院層次另設一協調型之機制，以利對外傳播任務之整合與落實。以韓國為例，阿里郎電台有效運用全天候之電視載體傳播該國之進步形象，即頗值得吾人仿效。政府應進一步針對各公共媒體之收視率及滿意度建立定期評鑑機制，並強化、落實監督機能。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一及二糾正行政院及所屬新聞局。
- 二、調查意見三至九，函請行政院及所屬新聞局確實研處
檢討改進，並於二個月內見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理
。

新聞局處理公視董事會紛爭之作為情形表

新聞局處理時間	處理方式	事實	處理依據
99.01.14	去函糾正公視董事會亂象，並請其於10日內改正。	1、1月7日公視董事長鄭同僚未經董事會決議，以監察院糾正新聞局辦理增聘董事程序有瑕疵為由，向法院聲請對8名增聘董事假處分，並逕自動支公視經費200萬元用供擔保金。 2、1月11日監事黃世鑫告新聞局蘇前局長俊賓偽造文書。 3、1月14日董事陳勝福告鄭同僚瀆職、侵占。	大眾傳播財團法人設立許可及監督要點第26點第1項第4款：財團有「管理、運作方式與設立目的不符」之情形者，主管機關應予糾正並限期改善，財團於收到糾正通知後，應於期限內改善。 公共電視法第1條，公共電視設立之目的在於「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」。
99.01.19	為明確釐清董事長動支基金會經費供向法院聲請假處分之擔保事，去函通知公視基金會，新聞局將於99年1月21日上午10時30分派員赴公視實地檢查。	1月7日公視董事長鄭同僚未經董事會決議，以監察院糾正新聞局辦理增聘董事程序有瑕疵為由，向法院聲請對8名增聘董事假處分，並逕自動支公視經費200萬元用供擔保金。	大眾傳播財團法人設立許可及監督要點第24點第1項第4款規定，新聞局得派員檢查財團之「財產保管運用情形及財務狀況。」
99.01.21	新聞局廣電處會同會計室及訴願會依1月19日通知函赴公視檢查。惟遭黃世鑫監事以程序杯葛，公視當日未派任何一位經營團隊人員出席說明，新聞局亦未獲任何資料。	1月7日公視董事長鄭同僚未經董事會決議，以監察院糾正新聞局辦理增聘董事程序有瑕疵為由，向法院聲請對8名增聘董事假處分，並逕自動支公視經費200萬元用供擔保金。	大眾傳播財團法人設立許可及監督要點第24點第1項第4款規定，新聞局得派員檢查財團之「財產保管運用情形及財務狀況。」
99.01.25	新聞局向法院聲請解除鄭同僚董事職務。	1、鄭同僚未經董事會決議，逕自動用公視基金會資金200萬元，充作假處分之擔保金，違反公視法規定，且動支程序亦違反公視基金會會計制度之規定。 2、鄭同僚逾越公視法及公視基金會章程之董事長職務，以及違反民法第535條後段規定之善良管理人應注意之義務。 3、鄭同僚無正當理由拒絕接受新聞局依法所為之	1、民法第535條後段：「受任人..，其受有報酬者，應以善良管理人之注意為之」 2、公視法第1條：公共電視設立目的在於「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；」 3、公視法第29條：「公視基金會應本設立之目的有效使用經費。」

新聞局 處理時間	處理方式	事實	處理依據
		檢查。	<p>4、公視法第 17 條、第 20 條及公視基金會章程第 11 條、第 18 條之規定，公視基金會董事長為專任有給職，屬有償委任法律關係，對公視基金會之運作盡善良管理人之注意義務。</p> <p>5、公視基金會會計制度第 5 點(二)1.規定：「收支出納之執行，應由會計人員編具傳票，經有關人員核章後送交財務單位辦理，傳票非經主辦會計人員、行政部經理及總經理簽章不生效力。」</p> <p>6、民法第 33 條第 2 項規定：「董事或監察人違反法令或章程，足以危害公益或法人之利益者，主管機關得請求法院解除其職務，並為其他必要之處置。」</p>
99.02.08	公視董事會未依公視法規定之召開會議門檻規定，逕援引內政部會議規範，並違法作成決議，新聞局去函指公視以上述方式召開之會議無效，並請其改進。	<p>1、1 月 7 日鄭同僚對陳世敏等 8 人聲請假處分，凍結 8 人行使職權，97 年增聘之 5 名董事聲明在假處分解除前不再出席董事會議，董事會無法依法令規定召開會議。</p> <p>2、公視 1 月 29 日以援引內政部會議規範規定召開會議，並作成決議，新聞局爰去函請其改進。</p>	<p>1、公共電視法第 20 條第 3 項規定：「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。」</p> <p>2、公視基金會捐助章程第 12 條第 2 項復規定：「董事會之決議，除法令另有規定外，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。」</p> <p>3、公視基金會董事會議事規則第 3 條第 1 項並規定：「董事會應有三分之二以上之董事親自出席，始得開會；並有出席董事過半數之同意，始得決議。」</p>
99.04.02	函詢內政部有關「會議規範」適用疑義，該部於 4 月 7 日回覆略以：該「會議規	1、1 月 7 日鄭同僚對陳世敏等 8 人聲請假處分，凍結 8 人行使職權，97 年增聘之 5 名董事聲明	<p>處理依據</p> <p>1、公共電視法第 20 條第 3 項規定：「董事</p>

新聞局 處理時間	處理方式	事實	處理依據
	<p>範」非屬法規命令，不具強制性之規範效力，各機關、團體另定有議事規則時，應優先適用各該議事規則。</p>	<p>在假處分解除前不再出席董事會議，董事會無法依法令規定召開會議。</p> <p>2、鄭同僚連續於1月29日、2月8日、2月22日、3月1日、3月15日、3月22日、3月29日召開違法董事會議，並作成原住民族、客家電視台台長遴選規劃、華視董監事法人代表指派、公共電視台總經理及副總經理之年度考核案等多項重要經營管理決議。</p>	<p>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。」</p> <p>2、公視基金會捐助章程第12條第2項復規定：「董事會之決議，除法令另有規定外，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。」</p> <p>3、公視基金會董事會議事規則第3條第1項並規定：「董事會應有三分之二以上之董事親自出席，始得開會；並有出席董事過半數之同意，始得決議。」</p>
99.04.06	<p>新聞局向法院聲請對鄭同僚、朱台翔、黃明川、虞戡平、陳邦畛、彭文正、林志興等7名董事假處分，並於4月19日獲法院裁定執行。</p>	<p>1、鄭同僚連續於1月29日、2月8日、2月22日、3月1日、3月15日、3月22日、3月29日召開違法董事會議，並作成原住民族、客家電視台台長遴選規劃、華視董監事法人代表指派、公共電視台總經理及副總經理之年度考核案等多項重要經營管理決議。</p> <p>2、鄭同僚連續違法召開會議，不顧新聞局2月8日去函糾正，為避免續以違法之假決議方式，危害公共福祉與公共電視利益，新聞局爰向法院聲請對鄭同僚等7名董事進行假處分。</p>	<p>1、民事訴訟法第538條第1項：「於爭執之法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險或有其他相類之情形而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。」</p> <p>2、公共電視法第20條第3項、公視基金會捐助章程第12條第2項及公視基金會議事規則第3條第1項。</p>
99.04.23	<p>去函公視基金會請當時依法得行使職權之董事儘速提出恢復董事會運作之方案。</p>	<p>台北地方法院4月19日裁定執行鄭同僚第7名董事假處分，不得行使董事職權。</p>	<p>台灣台北地方法99年4月13日(99)年度裁全字第1183號民事裁定鄭同僚等7名董事暫時不得行使董事或使他人代理行使一切職務，或以董事身分行使任何職務及出席董事會。</p>
99.05.13	<p>確認陳勝福為公視基金會代理董事長。</p>	<p>5月12日公視董事會當時仍可行使職權之陳勝福、林谷芳、周建輝、汪琪、盧非易等5名董事，互推陳勝福擔任代理董事長，並附推舉書為證。</p>	<p>公共電視法第17條第1項規定：「董事會置董事長一人，由董事互選之。」，同條第3項復規定：「董事長因故不能執行職務時，</p>

新聞局處理時間	處理方式	事實	處理依據
			應指定董事一人代理之；未指定者，由董事互推一人代理之。」
99.05.13	新聞局聲請撤銷對鄭同僚等 7 名董事之假處分。	1、陳勝福受推舉為公視代理董事長，表示將撤銷鄭同僚所為之假處分案，並請新聞局撤銷對鄭同僚等 7 人之假處分，俾使公視董事會得以正常運作。 2、陳勝福代理董事長 5 月 13 日向法院聲請撤銷對 8 名增聘董事之假處分，新聞局亦善意回應，撤銷對鄭同僚等 7 名董事之假處分。 3、5 月 17 日新聞局聲請撤銷假處分執行事件獲台北地方法院裁定，鄭同僚等 7 名董事得恢復行使職權。	民事訴訟法第 530 條第 3 項。
99.06.11 & 99.06.29	去函國家通訊傳播委員會，公視基金會以違法會議決議，推派華視第 20 屆法人董事代表，請通傳會慎查華視董、監事變更申請案。	公視基金會於 99 年 5 月 19 日召開董事會討論推派華視董事代表人選，因當日會議出席人數僅 7 人，違反公視法規定的會議門檻，該次會議決議推派之人選自屬無效。	1、公共電視法第 20 條第 3 項規定：「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。」 2、廣播電視法第 14 條第 1 項規定，電視事業變更負責人應經主管機關許可。
99.06.17	新聞局就監事會飭令 8 名董事不得出席董事部分，去函公視強調目前合法董事為 20 名，董事會召集應踐行合法程序。	公視董事陳勝福 6 月 3 日聲明指出，台北地方法院已於 6 月 2 日同意撤回對陳世敏等 8 名董事之假處分，惟公視基金會監事會發表聯合聲明指監事會已分別於 98 年 12 月 30 日及 99 年 5 月 25 日決議陳世敏等 8 董事在資格合法性未獲確認前，不得參與董事會，並希望鄭同僚董事長代表公視基金會採取必要之法律行動。	台灣台北地方法院民事執行處 99 年 5 月 25 日北院隆 99 司執全字第 26 號通知，陳世敏等 8 人假強制執行事件，已終結在案。
99.06.30	向法院聲請公視援引內政部議事規範召開之董事會議無效。	鄭同僚等人連續於 99 年 1 月至 6 月間無視公共電視法第 20 條第 3 項之明文規定，僅以無法規命令效力之「內政部 54 年 7 月 20 日會議規範」為據	1、公共電視法第 20 條第 3 項規定：「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

新聞局 處理時間	處理方式	事實	處理依據
		<p>，以類如「假決議」之方式，先後作成包括原住民族、客家電視台台長遴選規劃、華視董監事法人代表指派、公共電視台總經理及副總經理之年度考核案等多項重要經營管理決議，造成中華電視股份有限公司之董監事改選具重大違法瑕疵，期間新聞局曾於2月8日、4月6日、6月15日及6月17日多次函告被告等人召開之董事會決議無效，均未見改善。</p>	<p>同意行之。」 2、公視基金會捐助章程第12條第2項復規定：「董事會之決議，除法令另有規定外，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。」 3、公視基金會董事會議事規則第3條第1項並規定：「董事會應有三分之二以上之董事親自出席，始得開會；並有出席董事過半數之同意，始得決議。」</p>
99.07.07	<p>新聞局向法院聲請對鄭同僚、朱台翔、黃明川、虞戡平、陳邦畛、彭文正、林志興等7名董事假處分，並於7月23日獲法院裁定，8月4日開始執行。</p>		<p>1、民事訴訟法第538條第1項：「於爭執之法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險或有其他相類之情形而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。」 2、公共電視法第20條第3項、公視基金會捐助章程第12條第2項及公視基金會董事會議事規則第3條第1項。</p>
99.08.04	<p>去函公視基金會請當時依法得行使職權之董事儘速提出恢復董事會運作之方案。</p>	<p>台灣台北地方法院99年7月23日(99)年度裁全字第2125號民事裁定鄭同僚等7名董事暫時不得行使董事或使他人代理行使一切職務，或以董事身分行使任何職務及出席董事會。</p>	
99.08.10	<p>確認陳勝福為公視基金會代理董事長。</p>	<p>8月5日公視董事會可行使職權之陳勝福等11名董事，互推陳勝福擔任代理董事長，並附推舉書為證。</p>	<p>公共電視法第17條第1項規定：「董事會置董事長一人，由董事互選之。」，同條第3項復規定：「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>