

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院及所屬新聞局。

貳、案由：行政院未能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，新聞局亦始終未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；該局復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，竟無視於公視基金會董、監事頻繁介入節目製作、華視公司前總經理連續兩年未經董事會議定竟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，顯疏於監督業管之財團法人，均核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

行政院及所屬新聞局對政府支助之公共媒體之監督管理，經本院調查確有下列違失：

- 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。

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。惟行政院未能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，新聞局亦始終未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；該局復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，竟無視於公視基金會董、監事頻繁介入節目製作、華視公司前總經理連續兩年未經董事會議定竟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，顯疏於監督業管之財團法人，均核有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院及所屬新聞局確實檢討改善見復。