

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：文化部。

貳、案由：本院103年度「公廣集團經營成效及問題之探討」專案調查研究報告即已指出華視定位不明及發展不利等問題，請文化部對華視之定位審慎評估加以界定及儘速排除發展障礙，惟事隔8年竟仍原地踏步，問題依舊，爰提案糾正。

參、事實與理由：

中華電視公司（下稱華視）新聞資訊台於民國（下同）111年4月20日至5月13日播出新聞時，共出現7次錯誤。本院調查其發生原因、過程、疏失人員、相關主管機關處置等事項，發現華視有更根本之問題，即其定位及發展障礙因素，就此請文化部¹及財團法人公共電視文化事業基金會（下稱公視基金會）²函復相關資料，嗣於111年6月22日諮詢華視前總經理莊豐嘉及現任公評人中正大學傳播學系羅世宏教授；另於111年9月5日詢問文化部影視及流行音樂發展司曾金滿司長、臺灣公共廣播電視集團（下稱公廣集團）及公視基金會胡元輝董事長等出席人員。經調查後，確有下列疏失：

華視於95年間雖已成為公廣集團之一員，惟迄今其定位仍處於「不公不民」狀態，本院103年度「公廣集團經營成效及問題之探討」專案調查研究報告即已指出華視定位不明及發展不利等問題，請文化部對華視之定位審慎評估加以界定及儘速排除發展障礙，惟事隔8年竟仍原地踏步，問題依舊，爰提案糾正。

¹ 文化部 111 年 6 月 1 日文影字第 1111012275 號函。

² 公視基金會 111 年 5 月 20 日(111)公視基字第 1110000839 號函。

(一)華視於95年間雖已成為公廣集團之一員，惟迄今其定位仍處於「不公不民」狀態：

1、文化部對華視定位及民股買回之說明：

(1) 為落實黨政軍退出電子媒體政策，95年〈無線電視事業公股處理條例〉(下稱公股處理條例)施行後，行政院於95年2月6日核定華視為應行公共化之無線電視臺，華視之原公股股東教育部、國防部、國軍同袍儲蓄會及財團法人黎明文化事業基金會爰依規定將所持華視股份(合計占華視總股數71.16%)全數捐贈公視基金會，經華視於95年3月31日依〈公股處理條例〉及〈公司法〉相關規定全面改選董監事，並於95年4月1日正式完成公共化。前行政院新聞局於98年9月依〈公股處理條例〉辦理華視民股收買，目前公視基金會持有華視之股份為83.24%，其他民股計持有股份16.76%。華視係屬依〈公司法〉及〈廣播電視法〉設立之民營股份有限公司，從股權結構來看，目前華視股東包括公視基金會、聲寶等民營公司及其他自然人，本質上為一完全民營但負有公共任務之無線電視臺，因至今仍留有若干民間股份，迭造成外界對其定位有不同之看法。

(2) 為解決華視經營所面臨之問題，外界迭有政府應將華視民股全數買回之建議，惟由於華視民股屬人民財產，政府無法強制民股股東出售持股，華視98年5月辦理第1次民股買回作業，經執行結果，由於部分股東不願出售持股或對收買價格不滿意，致仍有16.76%之民股無法買回，未能執行之預算則繳回國庫。華視如再次依〈公股處理條例〉執行民股買回，仍可能面臨部分

股東不願出售持股，導致民股依然無法全數收回之情形。由於華視於體質上仍為具商業經營能力之民營股份有限公司，應以思考如何提高營運動能為主軸，並因應數位時代之機會及挑戰，藉由與市場區隔，使其營運節目之成本效益及效能達到最佳化，強化專業治理及經營管理能力，以提升競爭力，且在華視現今製播能量逐漸提升之時刻，尤應積極進行資產活化，在不出售資產之前提下，配合都市發展及產業創新趨勢，將現有資產透過總體包裝及加值活化，讓華視在產業競爭中站穩腳步。有鑒於華視未來最重要的是資產重估處理，該部已透過採購案以公開徵案方式，委託3家廠商就華視資產活化及未來經營策略提供全方位之可行建議，並已函送公視基金會參考。

(3) 據文化部111年5月25日「華視近期新聞發生錯誤事件調查報告」指出華視有組織定位不明之問題，並明確華視作為公共化商業電視臺之定位及價值：

〈1〉組織定位不明之問題：華視長年在「商業電視臺」及「公廣集團」兩種營運策略不同的角色間擺盪，除需作為商業電視臺自負盈虧，且需背負公廣集團之公共價值責任，因組織定位不明，無法提供員工明確的工作願景，且難以鼓舞工作熱忱，造成對外攬才不易，且無法留住專業人才。

〈2〉明確華視作為公共化商業電視臺之定位及價值：確定華視在公廣集團的戰略位置及目標，評估華視民股全部買回之必要性及可能性，以確立未來營運方向，建立穩定的工作

環境及組織願景，讓員工信任感及向心力能得以凝聚，提升自我效能，俾組織永續經營。

2、華視對其自身定位之說明及建議：

- (1) 華視雖已加入公廣集團達16年，公視基金會持有華視股份約83.24%，但主管機關仍未能依據〈公股處理條例〉第14條第1項規定，編列預算附負擔捐贈予華視，而〈公共電視法〉中亦未增訂華視專章，以保障華視權益。政府未買回華視16.76%的民股，導致華視至今仍「不公不民」，不僅尷尬角色懸宕長達16年，且政府16年來並無編列任何預算予華視。華視宛如公廣的棄嬰一般，自生自滅，卻仍被要求必須負擔公廣責任。
- (2) 華視主要收入來源為「房屋租賃」、「廣告收入」及「專案收入」三大部分，華視經營模式為自負盈虧之商業電視臺，但95年併入公廣集團後，被賦予「公共價值」的使命，這「公廣集團成員」名銜，限縮了華視該有的「商業模式」，也讓華視平均每年虧損超過3億元，累積虧損超過20.15億，超過華視股本（16.9億元），直到110年「華視新聞資訊台」上架CH52頻道，初始之覆蓋率僅25%，經過努力，逐步提升至35%，再達到39%，不僅提高了觀眾關注度，也對公司整體收益有所挹注，加上該年度製作費減少，致使華視110年虧損降至1億多。
- (3) 若華視定位為公廣集團一員，背負國人對於公共價值與公共利益之期待，則應盡速讓華視成為實質、真正的公共媒體。16年來公廣的經費、政府的附負擔捐贈、華視民股買回，完全懸而未決，因而衍生的「公不公、民不民」的特殊

經營體質，多年來歷任政府皆未正視與解決。為解決多年來華視定位不明而造成的連年虧損窘境，華視提出以下建議：

- 〈1〉根據〈公股處理條例〉的精神，編列附負擔經費給華視。
- 〈2〉推動買回華視16.76%的民股股權，讓華視真正成為公共媒體。
- 〈3〉修訂〈公共電視法〉為〈公共媒體法〉。

3、公視基金會對華視定位之說明：

(1) 公視基金會之關係法人華視成立於60年10月31日，為依法取得相關主管機關經營許可之公開發行公司；在廣電三法修正通過、黨政軍退出媒體的社會期待下，政府於95年1月18日公布施行〈公股處理條例〉，選定華視為應行公共化之無線電視事業，隨即完成國防部(26.41%)、教育部(9.84%)公股、國軍同袍儲蓄會(9.73%)及財團法人黎明文化事業基金會(25.18%)所持有的華視股票(共計71.16%)附負擔捐贈給該會，使該會成為華視最大股東(加上買回部分民股後，公股股份目前占83.24%)。95年3月31日華視召開第18屆董事會，進行新董事會的改組，使華視依法成為「公共化的無線電視事業」。然而，多年來〈公共電視法〉並未能配合實務運作及公共化理想實踐之需要完成修法程序，使得公廣集團下屬之各個電視臺在運作上出現了理想與現實的落差，其中，尤以具有商業性質之華視最具挑戰與爭議，公共化之路也最為顛跛。

(2) 華視自公共化後，在經營體制上不公不民、定位不明，在經營目標(符合公共價值)與營運

方式（以各類廣告營收追求利潤為主）間的不斷拉鋸，同時又得面對頻道過多、惡性競爭，電視廣告業務萎縮的艱困大環境，市場競爭激烈前所未有，華視亦無法倖免於收視率、廣告收入的相互關係與影響之外。且依據〈公股處理條例〉立法精神，華視加入公廣集團成為肩負公共價值之媒體，政府承諾給予華視相關之附負擔捐贈，然該附負擔捐贈迄今未能實現到位，亦造成華視公共化發展的困境與障礙。因須自負盈虧，以致不敢貿然投資製作節目，節目收視載浮載沉競爭力不足，影響營運收入造成長期虧損；因為虧損，致缺乏資金無力投資新製節目及更替老舊器材設備，持續處於惡性循環的不利狀態。

(3) 雪上加霜的是經營階層更迭頻仍，亦使華視發展陷入困境。華視自加入公廣集團前後16年間，更換了8位董事長、13位總經理等複雜環境因素，導致營運長期不穩定，無法脫胎換骨、步入正軌。

(4) 公視基金會未給予華視經費補助，係依據〈財團法人法〉第19條第1項³、〈公共電視法〉第1條⁴、第10條第6款⁵、第24條第1項第3款及第2項⁶，該會投資有限公司或股份有限公司，依據上開

³ 〈財團法人法〉第19條第1項規定：「財團法人財產之保管及運用，應以法人名義為之，並受主管機關之監督；其資金不得寄託或借貸與董事、監察人、其他個人或非金融機構。」

⁴ 〈公共電視法〉第1條規定：「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。」

⁵ 〈公共電視法〉第10條第6款規定：「公視基金會之業務如下：……六、其他有助於達成第1條所定目的之業務。」

⁶ 〈公共電視法〉第24條第1項第3款及第2項規定：「總經理為下列行為，應事先經董事會書面之同意：……三、投資與公共電視經營目的有關之其他事業。」、「公視基金會依前項第3款所投資之事業，以有限公司或股份有限公司為限。」

規定，須符合設立目的及相關業務，始得辦理。

- (5) 公廣集團及公視基金會胡董事長於本院詢問時當場表示：華視的定位究竟是大公廣還是處於不公不民，這部分公視董事在兩個月後預計會組成〈公共電視法〉研修小組，來配合文化部的修法作業。我個人較傾向是公廣集團，如果是公廣集團，依照現在的狀況，華視如果要資產活化，最快的方式也要3至5年才能見效。但3至5年對華視而言是個關鍵時刻，所以一方面透過華視自己努力，展現商業活力，另一方面透過政府挹注，對其公共精神有更多幫助。過去董事會也有提出資產活化方案，但有受到一些批評，政府機關也有其考慮，所以要把資產活化這案子落實，其進度難以預期。

4、華視前總經理莊豐嘉於諮詢時就華視定位及發展提出以下建議：

- (1) 華視雖然是公廣集團一員，但〈公共電視法〉完全沒有提到華視，華視與公視的關係只是公視持有華視83%的股份，公視是最大股東，會派法人董事而已。這種情況下，華視的定位就很奇怪，到底華視要不要享有公廣集團的權利或福利，如果要獨立出去也不行。像公視基金會雖有10幾億的基金，華視每年要向銀行借3億，但卻不能向公視基金會借，有人說是法律規定的，所以公視不能借錢給華視，也不能支持或投資，但卻要做公視所做的事，對華視來說是不公平。
- (2) 華視每年13億支出，10億收入，主要來源是廣告及標案。我卸任前，公視及華視董事會通過華視資產活化計畫，後來因強力反彈而停擺。

(3) 建議華視12台（無線電視臺）可以給公廣集團做國際影音平臺，華視52台（新聞台）是華視未來的命脈，12台的收視率不好，在4個無線電視臺是最後一名，戲劇、業務、行政部門都在12台，裡面員工大多是老三台時期的，52台人力大多是新招募的。臺灣需要公廣集團的新聞，華視新聞台就做優質的新聞與其他電視臺競爭。現在公視的戲劇做的很好，就發揮公廣集團戲劇的能量，華視52台就專門做公廣的新聞。

5、華視現任公評人中正大學傳播學系羅世宏教授於諮詢時就華視定位及發展提出以下建議：

(1) 商業電視臺的人可能會覺得公視沒什麼競爭力，公視並不是做全天新聞，新聞可以慢慢做，但華視過去是有競爭力的，要與其他電視臺搶時效，甚至有些駐地的新聞，公視也要跟華視調畫面。公視如果要真的有競爭力，對全民負責，包括華視也一樣，公廣集團其員工貢獻度、薪資的CP值是夠高的，要有說服力，要告訴國人政府投入資源甚至可以有比商業電視臺更好的產出及價值，所以這不只是華視的問題。當然華視還有另一層的問題，現在是不公不民，只有義務，沒有更多資源，在這個結構上必然虧損，沒有確定的未來，現在做一天算一天，確保目前的福利，到時候要收、要走、要賣，政府要有明確的政策，不只是錢的問題，除了給華視附負擔捐贈的資源外，另外整個公廣集團要有明確的方向，到底公廣集團的規模要多大。

(2) 韓國有播廣告的公共電視MBC，要保持與市場的敏銳度接軌，可以與商業電視臺一起合製、

合資，比較不會綁手綁腳。英國BBC也一樣，BBC在海外是商業的服務，是有廣告在支持，因為要賺外國人的錢，賺外匯，BBC在國內部分，以EBC做為控股集團，下設有純商業部門，包括投資拍片、與國內商業業者及國際的Netflix合作，有很大的經營彈性，可以用商業角度思考是否會賺、有無市場，來做各種投資的考慮，比較不會說只是砸錢而未考慮到回收，除了要會做節目，還要懂得怎麼賣。未來公廣集團要善用華視，當然華視還是要改革，目前看起來好像是一個集團，可是華視一切要自理，如果是公廣集團的成員可能會想去公視，因為公視待遇比華視更好，更輕鬆也較無人管。

- (3) 華視可當公廣集團的商業部門，不論戲劇、娛樂、新聞都要有商業競爭力，商業表現也是公共價值的一部分，證明有人看，甚至可以賺到海外市場，公廣集團對華視有責任，不是任其自生自滅，自負盈虧。華視資產很多但沒有善用，如果可以善用的話，就可以把製播的實力甚至變成整個公廣集團的火車頭，不用全部由政府出錢，因為華視資產可以轉化為資本，就可以有自己的片廠，政府與公廣集團要負責地規劃，而且要有產出，要有績效。整個公廣集團就是一個不負責任的體制，如何期待其底下妾身未明的華視有戰鬥力，不出錯就很好了。目前華視在無線臺收視率很低，幾乎與公視差不多。
- (4) 本來華視有自救的機會，但因媒體將資產活化計畫套上變賣、圖利、與民爭利的用語就不敢做。可是從公司治理來看，每年去付借款利息

或借新還舊，虧損只會愈來愈大，對民間公司來講算是治理失能。

(二)本院103年度「公廣集團經營成效及問題之探討」專案調查研究報告⁷即已指出華視定位不明及發展不利等問題，請文化部對華視之定位審慎評估加以界定及儘速排除發展障礙，惟事隔8年竟仍原地踏步，問題依舊：

1、華視定位不明及發展不利等問題：

(1) 華視定位不明⁸：

〈1〉公視基金會當時表示，華視加入公廣集團，由純商業媒體轉變為肩負公共價值但須自負盈虧的媒體，同時又得面對頻道過多、惡性競爭，電視廣告業務萎縮的艱困環境，但為落實公共化精神，除製播多元、優質及符合公眾利益之節目外，對於一般商業電視臺所不為的公共政策，華視均竭力配合執行。建請從根本上解決華視定位問題，讓華視完全公共化或真正民營商業化。

〈2〉專家學者於當時諮詢表示，華視因屬公廣集團，因此被要求不能播競選廣告，兒童卡通時段也不能播廣告，一切都需符合公共媒體的要求，但同時政府卻不給一毛錢做補貼，實在不甚合理，因此解決華視定位問題是解決公廣問題的重要工作。華視目前的定位與配套不清，要自負盈虧、又要求比照公共電視的精神營運，這是強人所難。

〈3〉華視副總經理當時於本院座談時表示，華視

⁷ 詳見本院 104 年 1 月 15 日 104 教調 0001 號調查報告。

https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=1&n=133&_Query=4ee897d9-0d60-442b-8f51-f02690ad7dce。

⁸ 本院 104 年 1 月 15 日 104 教調 0001 號調查報告 P119-121。

還有約13%的民股尚未買回，造成華視目前處在半公不民的狀態，一直在完全公共化和商業電視臺間搖擺。華視被外界當成一個商業電視臺，華視自己也這麼認為，因為自負盈虧。如果政府或全民認為華視應該真正公共化，那13%的民股一定要買回。如果華視完全公共化，就可比照公視。

〈4〉文化部當時提出之公廣政策及103年4月10日送請立法院審議之〈公共電視法〉修正草案，已明確將華視納入公廣體系，定位為具商業經營能力之公共化電視臺。

(2) 華視發展不利⁹：

〈1〉公視基金會當時表示，華視經歷了民股買回、員工年資結算、經營轉型的種種困難，且政府附負擔捐贈遲未到位，致公共化8年以來華視的累積虧損已高達22億7,500萬元。目前華視最迫切解決之三大問題，包括人力老化、節目自製及器材老舊。

〈2〉華視副總經理當時於本院座談時表示，96年間華視曾辦理人員年資結算，卻又原薪回聘，每年人事成本達5.5億元，造成人事包袱很重。

〈3〉文化部當時於本院座談時表示，103年4月10日送請立法院審議之〈公共電視法〉修正草案第24條，已明定政府應就公共化無線電視事業（即華視）之發展需求，優先編列預算進行捐助；俟修法通過後，可有效處理目前華視經營所面臨之問題。

⁹ 本院 104 年 1 月 15 日 104 教調 0001 號調查報告 P121。

2、對於公廣集團面臨之困境，當時請文化部對華視之定位審慎評估加以界定及儘速排除發展障礙¹⁰：

- (1) 華視之定位宜審慎評估加以界定：公視基金會建議華視之定位可朝向完全公共化或民營商業化考量，目前文化部修法方向是將華視定位為具商業經營能力之公共化電視臺，文化部宜審慎評估華視之定位，以利改善其經營體質。
- (2) 華視之發展障礙宜儘速排除：文化部送立法院審議之〈公共電視法〉修正草案第24條已明定政府應就公共化無線電視事業（即華視）之發展需求，優先編列預算進行捐助，俟修法通過後，可有效處理目前華視經營所面臨之發展障礙，文化部宜持續推動修法作業。

(三) 文化部對於華視之定位及發展上面臨之問題，應積極尋求共識，並在法制上加以解決：

- 1、有關華視在公廣集團之組織定位，文化部表示公視基金會第7屆新任董事會甫於111年5月成立，目前刻正就華視新聞錯誤事件進行檢討及落實相關改善措施等，為期華視身為公廣集團的一員能發揮公共媒體的功能，後續將徵詢各界及公視基金會第7屆新任董事會意見，確立華視未來營運方向，以建立穩定之工作環境及組織願景，讓員工信任感及向心力得以凝聚，提升自我效能，俾組織永續經營。另為務實解決公廣集團當前面臨的各項問題，該部規劃採二階段方式進行修法，第一階段先提出部分條文修正，優先處理包括公視基金會經費、董監事選任等相關條文，以

¹⁰ 本院 104 年 1 月 15 日 104 教調 0001 號調查報告 P128。

提供公視基金會合理經營環境；第二階段將再就我國公共媒體進行通盤檢討進行全面修法，以策劃數位時代公共媒體之營運方針，增益整體公共媒體效能及長遠發展。

- 2、該部曾司長於本院詢問時當場表示略以：華視沒有法定預算，因目前無法律依據。文化部鼓勵華視資產活化，在今年公視董事會還沒改選前，文化部在去年有個標案，徵求幾家廠商就華視資產活化提供建議，今年文化部已提出7個方案交給公視董事會轉給華視，給華視一些建議及方向。因每個方案還要做細部評估，目前還無法預估資產活化的效益。

綜上論結，華視於95年間雖已成為公廣集團之一員，惟依文化部、華視、公視基金會之說明可知迄今其定位仍處於「不公不民」狀態，本院103年度「公廣集團經營成效及問題之探討」專案調查研究報告即已指出華視定位不明及發展不利等問題，請文化部對華視之定位審慎評估加以界定及儘速排除發展障礙，惟事隔8年仍原地踏步，問題依舊，爰依憲法第97條第1項、監察法第24條規定提案糾正，移送文化部確實檢討改善見復。

提案委員：賴鼎銘

葉宜津

林郁容

中 華 民 國 1 1 1 年 1 1 月 1 0 日