

實務報告

從公視法到公共廣電法之提升建構 一個實務者的參與規劃報告*

程宗明**

壹、前言

人民的權利與義務需要由法律訂之，而公共廣播電視服務，人民有權利享用之，也有義務支持之；挺進公共化改革運動之第七年，在政策已落實最終選項後，更迫切而來的問題，則是法制化整套服務系統之構想。看似鉅細靡遺的法理延伸與不同傳播價值的辯詰糾纏，其實正是讓百廢待舉的廣電產業，應運再生之盤根所在。目前公共廣電集團雛形已經生成近一年之久，但是相當窒礙難行之制度障礙，卻一點也無撼動。侷限在部會預算政治、民法消極的見解、自由化的傳播秩序法匠窠臼中，集團號角已響，卻完全無法暢行。於是修法以超越現存障礙之行動，已成爲唯一可能的開展基石。

依據現實的運作經驗，以及國際間的公共廣電服務基準，進行交叉辯論與共識達成，已經運行兩年（2004年9月起）的修法行動，目前整合了聯合國教科文組織、國際電信聯盟、歐洲廣播電視聯盟、大英國協廣播電視協會、亞洲廣播電視發展機構的文獻資料，形成台灣公共廣電制度發展出路之指引。自2006年3月起公共廣電集團正式在「無線電視公股處理條例」規範下，展開架構，透過一年來的摸

* 本報告之完成，相關資料多由公共電視前研究員陳信聰整理與提供，特此致謝，但文責統由本人自負。

** 作者程宗明現為財團法人公共電視文化事業基金會研究員，
e-mail: rnd6156@mail.pts.org.tw。

索與謀和，其中充分體驗到執行過程中的缺乏法源，導致集團治理瞻前顧後的風格完現，外加與公司法的競合下，從趨合轉向分歧。

2006年12月22日在第一次體制內的修法會議由立法院召開後，進入到一個法制化的新階段。鑑於政治權力之競奪浮現於檯面，使修法工作所牽涉出的利害關係徹底呈現在輿論之上，導致公視法修正案橫生政治性的意涵。本文預期2007年以後隨著新聞局承諾的時程演進，將再有助於形成支持與反對力量正面交鋒，如此辯論之後將可看清《公視法》是否能進階擴修，以及該進階之層次為何。

綜合來說，《公共電視法》修正與提昇的核心問題，有以下數項：一體規範化、單一治理結構、族群與海外特殊服務定位、數位平台服務規模、經費永續編列、廣告與商業化規範、區域發展、衍生監督機制、管理結構集團化、勞工之產業民主參與等。本論文將從政治經濟環境現實架構下，貼合集團經營實務之衝突層面，規劃對話之平台，使核心問題之利害所在充分討論，希望未來使可行且有助民主深化的廣電制度，找到落實的前景大道。

貳、價值觀之建立

現階段之公共電視整體修法之工作，肇始於「公共化」改革工程即將開跑之前的籌備作業（2003年底廣電法修正案第5條之1第2項，要求公共化年內必需啟動的日出條款），因此行政院新聞局首先於2003年以委託研究案辦理招標方式，展開公共電視集團化後的法制建立工作，也使民間支持公共化的智力藉此匯聚。這個研究方案，於2004年5月正式形成說法，揭示了《公共電視法》進入《公共廣播電視法》的視野。以下為整體說法的展現（徐中琦、劉連煜、薛富井，2004：10-11）：

《公共電視法》係於1997年6月18日制定公布，期間並為因應社會環境變化及需求於2001年10月17日作修正。為深化廣播台灣民主發展，整合公部門的媒體資源、均衡無線電波的使用、促進電子媒體產業的競爭、以及活化未來數位視訊服務，爰依循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「公共廣播電視法模式作業手冊（Model Public Service for Broadcasting Law Handbook）」，修訂「公共電視法」為「公共廣播電視法」，並將條文內容作相應之修正與整併。

《公共廣播電視法》規範下所成立之公共廣播電視經營組織，係依循世界民主國家之共同認可標準之規模而設立，使台灣能確實在經濟發展佳績下，進一步躍入政治與社會發展的先進之林，並得以保障與支持民主先進國家（歐、亞、北美、非等洲）之公共廣播電視經營體制，於台灣落實。

綜上，本次修正草案源自《公共電視法》之基本設計，除擴大公共服務的範圍，並整合現有公部門之廣電資源，促進產業規模，及現有廣播電視生態之公平競爭，暨活化、引導數位化視訊服務，使達成現代化與民主化媒體建設的目標。修正要點分述如下：

- 一、為擴大公共服務的範圍，整合現有公部門之電視資源，一併將未來之公共廣播納入本法之規範，修正現行條文中「公共電視」為「公共廣播電視」。並將現行條文中已不足以代表公共廣播電視時代意義之「彌補商業電視之不足」的立法目的刪除（修正條文第 1 條）。
- 二、為配合擴大公共服務、整合現有公部門廣播電視資源的修法目的，爰將現行條文中「財團法人公共電視文化事業基金會」修正為「財團法人公共廣播電視文化事業基金會」（以下簡稱公共廣電基金會）（修正條文第 2 條）。
- 三、為配合《廣播電視法》第 3 條第 1 項之修正，修定主管機關為行政院（修正條文第 3 條）。
- 四、公共廣電基金會係直接由現行公共電視基金會移轉成立，不另由主管機關編列預算捐助設立，爰修訂現行條文（修正條文第 4 條）。
- 五、為擴大公共廣播電視服務範圍，增訂得設置海外事務所（修正條文第 5 條）。
- 六、為因應電視數位化壓縮技術發展，未來將出現多頻道服務型態，爰增定電臺壓縮無線電頻率，提供多頻道服務時，得將未使用之頻寬做其他運用規定，並明定電臺經營多頻道服務時，就其所得之收益，仍應全數用於發展公共廣播電視，以增進公共服務之效能與品質（修正條文第 7 條）。
- 七、為積極充裕公共廣播電視之經費來源，並配合媒體與電信、資

訊產業整合之多角化經營型態並擴大公共服務的範圍，增加公共廣電基金會業務項目，並修訂相關的經營與收入項次（修正條文第 10 條、28 條）。

- 八、為落實產業民主，提高員工向心力，結合勞雇雙方經營智能，爰增設工會董事一名（修正條文第 13 條）。
- 九、為健全公共廣播電視機構的經營專業與競爭彈性，爰增訂設置經營委員會，其係獨立於廣電機構外的最高權力機構，為廣播電視結合後之監督機構，以專業經營的身分，確認公共資源得以透明與合理使用，並強化總經理之治理職權與監督機制（修正條文第 15、22 條）。
- 十、為配合董事會功能之改變，爰修正董事除董事長外為無給職（修正條文第 20 條）。
- 十一、修正總經理、副總經理、經營委員會委員之遴選應以開會方式為之（修正條文第 22 條）。
- 十二、配合經營委員會之增訂，爰明定經營委員會之職權（修正條文第 23 條之 1）。
- 十三、為符合各地區之節目需求，擴大公共廣播電視經營範圍，爰增訂設置地方諮詢委員會（修正條文第 24 條之 1）。
- 十四、為擴大公共廣電之服務，增訂應提供必要之國際廣播服務，同時保障兒童少年、少數族群、重大事件與體育、文化活動的影視需求（修正條文第 38 條之 1、之 2）。
- 十五、援引電視節目分級制度之精神並兼顧不同民眾之需求，爰刪除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之規定，惟為兼顧兒童及少年之保護，另增訂公共廣電基金會所屬之各個電視廣播之節目均應分級。分級暨播出時段辦法由公共廣電基金會訂之（修正條文第 40 條）。
- 十六、為因應新的公共廣播經營型態，開闢自籌經費之法源依據，並引導負責任的商業行為，特增設廣告管理專章（修正條文第 43 條至第 46 條）。
- 十七、為確保公眾之權益，明定於董事會下設立「觀眾意見處理委員會」（修正條文第 47 條）。

此一基本立場之建構，不但以新聞局委託專案之報告呈現，同時被列為「限閱」等級，展現出某種「政治性」之意義。這樣的意涵特別彰顯在公共廣電之整體改革的涵蓋性，讓現存國有民營電視事業完全轉型至公共持有的敏感性上，引發權勢團體（power bloc）的動員與之競逐。

2004年9月1日，本於職掌與業務執行，新聞局自行成立公共電視法修正草案研商會議，此一會商機制迥異於過去作法，將媒體改革人士、公共電視實際治理經營階層納入，於是得出擴大影響力的規劃，同時較開放性地接受新價值的指導與引入。就此一修法程序而言，始自研商會議直至2005年12月底的公共電視法修正案草案出爐為止，為第一階段。對比官方與委託研究案之版本，就修法總說明而論，國際性的標準化意義獲得接受，是公共電視模式從「小蝦米」到「大鯨魚」的轉變（馮建三，1993），此為在理念上的承認。而在被確認的主要修法議題上，也有以下移轉的對照：

表一：公共化政策下修法議題的研擬比較

修法議題	2004年新聞局委託研究案 報告：修訂公共電視法	2005年行政院公共 電視法修正草案
擴大公共服務範圍之詮釋	√	√
電視直接擴張至廣播服務	√	√
提昇主管機關之位階	√	
設置海外支部	√	
數位化後容許新服務經營	√	√
經費擴增之程序規定		√
落實產業民主增加員工董事	√	
增設經營委員會強化總經理治權	√	
增設地方諮詢委員會，強調區域服務投入	√	
公共廣電服務擴大，配置多頻道資源	√	√
取消普級制度，導入分級制度使公共電視貼近社會脈動	√	√
增設廣告經營專章與放寬接受贊助之條件	√	√（部分同意）
下設觀眾意見處理委員會 暢通公眾關係	√	

由上表對照可知，改革者、公共廣電經營者與主管機關對於公共廣電事業集團化，在功能擴大上尚有共識；但在內部管理機制與外部社會連結上，主管機關就多有保留，不希望即刻進行「法制化」。在研商會議系列討論中，公共電視基金會預見未來於 2005 年底即將施行的公共化政策，所以積極規劃接手經營「中華電視公司」的措施，但是主管機關堅持未來公共化的公司法人，理當由《廣播電視法》作為規範張本，公共電視基金會只是持股者，非實際經營者，所以排除積極整合與聯合經營的種種可能。

參、衝突與折衝：公視修法路上的變奏聲起

2005 年公共化之政策，因著日出規定開始日形迫切，並面對攤牌之緊張情勢，雖然朝野關注與社會輿論，皆對焦於「無線電視事業公股處理條例」，然而在中華電視公司末代官派董事會主導下，對未來公共化提出不同看法與異議。自 9 月份起，有關華視公共化之形式與管理模式也納入爭議項目，當時華視的執行董事林奎佑連續在不同場合提出公共電視法修正草案之爭議（魚夫，2005a, 2005b），直指該法修正案的第 25 條，意圖兼併華視，該法草案相關原意如下：

為提昇公視基金會與其持有股份公司之營運效能並降低人事成本，增訂公視基金會持有股份公司之總經理、副總經理、經理及其他一級主管，得由公視基金會派員兼任之（修正條文第 25 條）。

如此引起所謂反彈，依據林奎佑指出如下：「學者熱心推動公共化，反倒要去搞清楚因何舊版『公共廣播電視法』，上設公共基金會，下設公廣集團執行長，再下一層設頻道或電台總經理，然新法卻莫名其妙的全數歸給現行的『公視基金會』，且依法要由公視兼任華視一級主管以上之職，引爆華視的員工騷動，華視近期必須召開緊急董事會，商討因應對策。」姑且無法驗證當時華視內部對此反應之實情，但是在政治力競逐未來公共化過程的主導權上，的確反映出不同意之團體的意向。此議一出，也在當時獲得新聞局從善如流的思考，將此一設計從公共電視法修正草案中刪除；這一舉措展現了華視未來前景之政治力考量，使《公共廣電法》發展過程中，對此不得不小心應對。

公共電視法修正草案究竟有無反映出「公共電視基金會」想要掌控全局的想法，其實這不是一個「謀略」性的問題，而是結構性的問題（陳炳宏，2005）。未來公共廣電集團如果採取整合式的管理規劃，就必需有一個集團的治理結構，也就

是單一董事會與執行架構，彈性的人事派任以收整體發展之綜效，如芬蘭的 YLE 集團、韓國 KBS 集團、新加坡 MediaCorp 集團；採取公集團內部競爭制的國家有：韓國的 KBS 與 MBC、法國 France Television Group，以及丹麥的 DR 與 TV2。換句話說，本質上這個議題當是公共化模式的選擇問題，而非任一事業體想兼併另一事業體的圖謀，是全球性廣電革新的制度選擇，而非內縮成本島政治勢力團體的內鬥。在當時無線電視事業公股處理條例朝向單一董事會設置的討論下，公共電視法修正之提議也僅是配套措施而已。

然而即或道理至明，主管機關新聞局仍懼於政治上角力的複雜副作用，旋即退回附帶配套條款。此一效應也延伸至 2006 年新任新聞局長上任之後，在該年 2 月份一場新聞局長與媒改社群的會面上。當提到公共電視法修正草案之問題，新聞局認為公共電視法修正草案，不能由公共電視基金會「統包」，主管機關當有主導通盤事務的準備。此一說法又再次回應 2005 年底以來，華視相關治理體系的一貫質疑如下：

行政院提出 92 億投資計畫，對華視轉型的實質問題未置一詞，……，請把「公共廣電與文化創意、數位電視兩年發展計畫」與「全民終身學習、文化知識教育養成專案計畫」兩份計畫看清楚，那看來真像是公視操刀，而新聞局連看一眼也沒看，就貼上了「行政院新聞局」六個字送到院會去了！……，且看「公共電視法草案」，那八成也是公視的傑作吧？居然把公視兼任華視一級主管以上等無關乎公眾利益的條文寫上去……（魚夫，2005a）。

從此公共電視修法業務，時時與公共化後的華視未來發展路線，以及保持與公共電視基金會何種策略上相屬關係，展開諸多辯論，迴繞於主管機構、公共電視與華視、及相關媒改團體之間。

肆、混沌之一年：缺乏主管機關目標導向之應對

2006 年肇因於公共化政策已經施行，行政院以新局面新思維為由，退回 2005 年之修正版本，此一說法頗有長遠規劃之卓見，然而也產生延宕公共化政策施行的效果。在本來政治支持力不一的前提下，要求更為周延的想法，極可能產生互為崢嶸與角力的各種願景說法，此一態勢下，如主管機關未能深刻熟悉產業發展變貌與內在成長知識，就有可能陷入難以抉擇的決策困境。

自 2006 年起，在新聞局的新人新政下，公共電視修法業務卻進入沉潛不明的階段，基本上沒有修法研商會議的伙伴關係。然而 2006 年 2 月新聞局突然發函表示，希望公共電視基金會能酌參公股處理條例與立法院附帶決議的發展要求（針對公共廣電集團），提出《公共電視法》修法建議，供主管機關參處。此一請求，如配合新聞局長新的思維來看，純為參考，而非主導文件。然而在公共電視基金會送出建議案之 8 月以前，主管機關卻沒有任何動作。

實質有關修法進展的說法，直到媒體改造學社於 2007 年 1 月 23 日召開記者會抨擊此事之後，新聞局才正式以新聞稿方式，表達對執行公共電視法修正案的決心，以下為相關說法（新聞局，2007），但是隨後仍無具體方案提出讓社會與行政院參考：

為了達成上述的目標，除了公廣集團各電視台的努力經營外，《公共電視法》也有必要修正。新聞局長鄭文燦說明修法計劃如下：

一、去年 4 月華視公共化之後，鄭局長即已公開宣示，華視加入公廣集團以及增加原住民、客家、宏觀三個電視台後，有必要就華視公共化後的營運定位深入檢討，並且對於三個電視台的營運管理加以規範。新聞局已經補助公共電視基金會於去年辦理四場修法座談會，去年 10 月間公視也提出若干修法建議，這些問題應該在《公視法》修法時通盤考量解決。

也就是在如此詭譎的氣氛下，2006 年公共電視修法在公視基金會方面，似乎進入「自修」階段。在相關權責規範下，有關修法法條部份，納入內部研修項目，以尊重主管機關的決策位置，但作為適時備用之參考；而以重要議題之確認與演繹，作為此一階段公共電視對修法業務的適當參與方式。在內部修法小組與外部專家反覆討論彙整後，研究人員得出 11 項重要議題與相關國際慣例之佐證，表列如下：

表二：公共化政策下公共電視基金會對修法議題之建議案一覽

議題	修法意見與引用國際規範
<p>一、公視法應涵蓋華視一併規範；同時給予經費捐贈華視</p>	<p>以華視處於漸次轉型階段（依據公股處理條例，至多三年），是否現在就宜將其納入《公共廣播電視法》接受規範，並接受政府捐贈之補助？（也就是此一法條納入修正後，將銜接無線電視事業公股釋出條例之附負擔規定，此後將依《公共廣播電視法》核撥經費。）</p> <p>意見：確認華視、客家、原民應納入《公視法》的架構加以規範。</p> <p>引用：芬蘭YLE公共廣播電視公司法、傳播事業市場法。</p>
<p>二、客、原頻道</p>	<p>對於少數語族頻道服務之保障，是否要在組織架構、人事晉用、經費專款專用上都給予保障？還是以合理性加以選擇後納入規範？</p> <p>意見：94年修正草案第10條第2項的保障即已足夠。</p> <p>引用：芬蘭公共廣播電視法。</p>
<p>三、海外服務頻道</p>	<p>因應納入宏觀頻道，《公共廣電法》應如何修正，以適切定位未來海外服務之政策？未來是否應與國際頻道整合？經費編列是否獨立專戶使用？</p> <p>意見：明文規範海外服務之宗旨與使命，相關經費以專款專用方式規範。</p> <p>引用：NHK 放送法的規範、BBC 協議書、ABC 憲章。</p>
<p>四、多頻道及多平台服務與財源</p>	<p>公共廣電集團在數位化後，必然衍生多頻道之經營需求，在法律上應該如何保障並規範？特別是經費的需求如何編列？</p> <p>意見：由於一般民主國家已有集團年度預算，所以會針對增加之數位頻道服務，編列附加預算贈與此一部分需求；本國公共集團成立過程較為繁複，因此預算需重新統整考量，做一次整體調整。</p> <p>引用：英國皇家憲章與協議書、芬蘭傳播市場法、比利時廣電法令之協約。</p>

議題	修法意見與引用國際規範
五、經費來源之編列方式	<p>未來公共廣電集團經費需求如何估算，如何將此一經費核撥機制，納入法律規範？</p> <p>意見：修正第 26 條第 6 款的經費總額（以集團所有頻道的經費規模為基礎，華視部分以附負擔需要額度編列）。</p> <p>引用：UNESCO、EBU、ITU 立法模式；Article 19 與 CBA 大英國協出版之公共廣播電視法立法模式；荷蘭 Media Act 稅基模式；亞洲曼谷宣言之公共廣電制度建議案。</p>
六、廣告規範	<p>在目前媒體生態下，華視執行廣告業務有諸多挑戰，如何兼顧財源開闢與公共化使命，在《公視法》中納入廣告之規範？</p> <p>意見：應當納入規範，依實際捐助比例調整經營空間。</p> <p>引用：UNESCO、EBU、ITU 立法模式。</p>
七、區域發展	<p>公股釋出條例寄望公視集團未來能在南部設台，以平衡南北差距，在公視法修正中納入此一規範是否合宜？</p> <p>意見：在宗旨（總則）明文訂定即可，無須另外規範。訂定之方向為促進地方廣電文化之發展與提供適當的地方廣電服務。</p> <p>引用：UNESCO、EBU、ITU 立法模式；Article 19 與 CBA 大英國協出版之公共廣播電視法立法模式；亞洲曼谷宣言之公共廣電制度建議案；BBC 皇家憲章；2004 年新聞局委託研究案。</p>
八、公視監督機制及主管機關	<p>NCC 成立後，逐漸產生爭議，認為公共電視事業目的主管機關有必要再考量，依據各國民主慣例，未來公視修法應當如何規劃此事？隨著公廣集團成立，經費與規模擴大，事業目的主管機關之監督是否也需因應增強，是否能在法律中納入相關思考？</p> <p>意見：監督機制：現有機制足夠，無須增加監督機制。即使經費增加，行政機關也不宜再增設對公視的監督</p>

議題	修法意見與引用國際規範
	<p>機制。主管機關部分，NCC 只屬行為主管機關已經明確。</p> <p>引用：UNESCO、EBU、ITU 立法模式；Article 19 與 CBA 大英國協出版之公共廣播電視法立法模式；AIBD 公共電視法比較研究。</p>
<p>九、董事會組成與經營委員會</p>	<p>未來公共廣電集團之經營核心，應如何規劃，是否需要設置常務董事與集團總經理？集團總經理之轄下是否明訂設立經營委員會？勞工董事的議題應如何回應，如果回應勞工需求，應在公共電視修法中如何設置？</p> <p>意見：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 不必明訂執行委員會（由內部規範即可）。 2. 明訂集團設執行長 CEO（依公視總經理遴選的辦法）。 3. 員工董事：列舉勞工為選任董事應顧及的代表性之一，但無須明訂保障名額、也非由基金會的勞工中選任。 <p>引用：UNESCO、EBU、ITU 立法模式；芬蘭公共廣播電公司法；OSCE 與 EU 委託研究案。</p>
<p>十、董監事及主管、員工兼任</p>	<p>對於公廣集團人員之互調、派任或兼任之對象及方式是否應有所定義與規範？</p> <p>意見：明訂主管得兼任。</p>
<p>十一、其他</p>	<p>基於公共電視經營獨立自主之特質，針對使用國有財產之收益及運用政府捐贈之經費，是否應做明確之規範，以釐清我國公廣集團之屬性與本質？</p> <p>意見：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 不適用國有財產法。 2. 不適用政府採購法。

以上相關之議題選擇與順序，說明了公視法修正之核心問題，仍在高度政治化的公共化無線電視事業與公共電視整併的事宜。其次，依據無線電視事業公股處理

條例而「交由」公共電視辦理之特殊公共服務頻道，也預期透過《公視法》一併納入成爲恆常性組織與業務，同時形成共同面對單一主管機構與預算編列，達成整合的資源與其綜效的開發。次要議題中也有關鍵之設計，如廣告規範的納入，有助釐清《廣播電視法》與《公共電視法》之間的競合釋義問題，讓公共化無線電視事業徹底進入《公共電視法》，而非單純地被公共電視「擁有」，同時拆解與《廣電法》之勾連。這項措施，也是新聞局高度關注與有異議的項目。

經費、區域服務與主管機關爲外在一致認知的要題，看乎複雜，但原意清楚能懂，又爲主管機關有相當認識，反而預期非爭議所在。而內部管理部分，如設置董事會與執行委員會、工會董事、主管派任等，在此一階段比較被視爲內部治理的考量與權宜，但是隨著公共廣電集團逐漸形成整體運轉的體系，這些問題反而在下一階段成爲相當敏感之議題。

整體來看，2006 年由於公共廣電修法之政治意願（political will）支持度不足，所以修法的工作在於建立關切度（raising awareness）、確認其修法上的核心議題，同時引證諸多國際案例，意圖將修法工程建構在全球民主化的浪潮之上（Stiles and Weeks, 2006）。此一整體執行章法，還頗合於國際間推動公共廣電制度的行動綱領與其所處的環境。

伍、引發話題與激化修法需求

2006 年下半，公共廣電集團的說法與作法，已經持續執行，這其中有部分集團互相合作與整合業務，難免產生一些爭議與待決事項（紀淑芳，2007）。而公共電視修法之業務，在一個不是直接與這些事項完全對應的狀態下，似乎有部分設計就與當時公廣集團內部治理問題進行對話。然而這卻在一場首次正式公開的公視修法公聽會中，引爆出來，直指一些核心問題需要討論，更凸顯了公共電視修法之重要性。

12 月 22 日由長期關切公共化議題之立委李永萍籌畫下，召開一場「公廣集團的建構與公視法配套修正」公聽會，在此一各方交換意見的場域下，華視代表一總經理李遠提出一些評論，引出公廣集團在缺乏公視修法配套下的核心爭議，其發言如下所示（李永萍國會辦公室，2006）：

我要講的是，當這些法律還沒有修的時候，我們默默地已經進行了非常多很奇怪的決定。例如公視董監事會通過了公廣集團的執行委員會，而且胡

總也被任命為執行委員會的總執行長。整個結構裡面，其實我個人是被矮化到類似副總經理這個位階。

總經理李遠持續指出，在公司治理層面上的重大問題，如下：

……我們不斷在開會，包括怎樣整併，包括節目部、新聞部、工程部的整併，弄得精疲力竭。我其實很早就跟董事長說，我做不下去，你可不可以等修完法以後，把華視的定位清楚後再來整？……

未來在整個修法的過程裡面，我強烈建議，饒了華視一命吧，讓我們華視能夠獨立發展成一個非常強的商業、又帶有公共性質的商業電視台。這在我的想像中，是一個能帶領台灣影視工業的電視台，而不是一個又不像公視、又不像商業台的沒有競爭力的華視。

從第二項質疑中，本文又再觀察到公共化執行中的「政治性」問題，也就是華視希望尋求一個「獨立」的法人位階，較脫離現有公共電視基金會而運作。而這一再反映在 2004 年新聞局對公共化政策的基本立場、2005 年華視官派董事會對公共化的非議、2006 年新聞局對《公視法》修正過程之否定。換句話說，公共化後的華視，一直有外界力量牽扯，嘗試將華視獨立化，單一面對政治經濟的市場情勢；或反過來說，避免讓華視被公共電視掌握，不讓公視經營團隊擁有這個相關資源。

華視總經理李遠公開發言後，引發公共電視集團內部一些討論，也經過制度性的檢討，以致確定一些看似渾沌不明的狀況。首先，回述無線電視公股處理條例精神，內部討論與看法交換，似乎看不出有任何公司治理上「獨立」的可能，更遑論因公共化附負擔義務執行需求，公共電視基金會必需被科以監督華視之責，已經明文規定下來。¹

然此次事件卻有效地促成以集團編制，來討論公共電視修法方案。2006 年 12 月 21 日組成集團修法小組，共同面對當時華視的緊張情勢；然而自 1222 事件爆發以後，修法小組經過一番沈潛，於 3 月 9 日重新運作，這次的意見交換，對於核心

¹ 2007 年 5 月 4 日新聞局召開執行無線電視事業公股處理條例第 15 條之第一次評鑑會議，會中評鑑委員達成一致共識指出：**公視基金會身為華視最大股東，且依公股處理條例規定，應善盡監督職責，就如何擴大營運績效及整合資源提出具體執行方式；事業經營專業相關之委員甚至指出：身為華視最大股東，公視基金會應朝調整華視成為公共化無線電視方向努力，善盡監督、管理職責。**此類說法皆彰顯出基金會當然負有經營公共化無線電視事業之責，而非僅僅消極持股之狹隘說法，對新聞局與華視當有相對啓示。

的治理問題，達成一些正面的共識，以下是具體建議並為小組所接受：

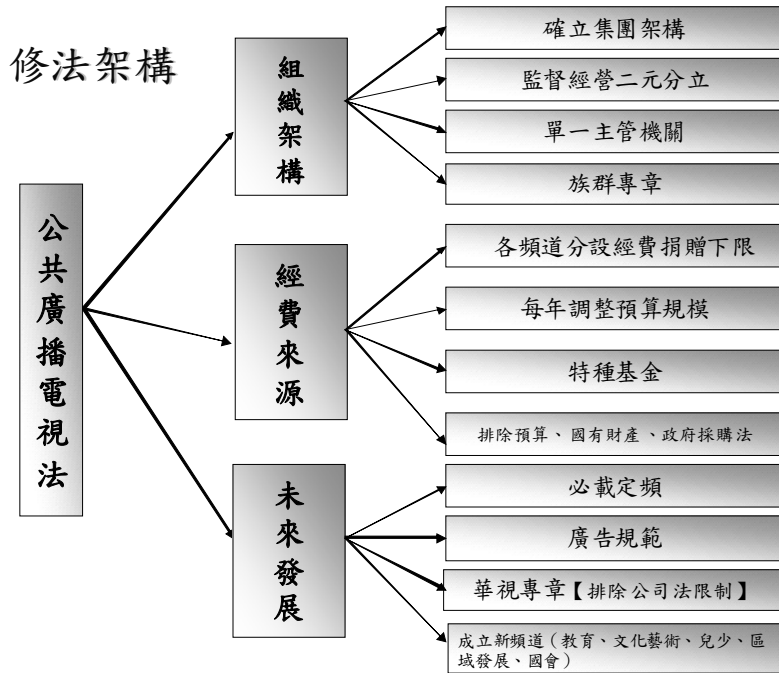
- 一、《公視法》應列華視專章，才能讓具商業性質的華視有效營運，其中應包含廣告規範、教育頻道必載以及商業營運機制。
- 二、董事會成員應有市場經營之專長，建議在《公視法》中明定。
- 三、在公廣集團下的各電視台，其位階應該都是相同的，因此未來執行委員會及執行長的位階應該要高於各台的總經理或台長。

包含華視代表在內，都同意這三項原則的修法意見，也就是未來公共電視修法擴大為《公共廣播電視法》後，將確實地納入中華電視公司，同時取代《廣播電視法》的直接規範。而對過去半年與董事會在治理問題上的爭議，這次修法意見以規範未來公共廣電集團董事的資歷，必需有部分事業經營之專長，作為回應；此議也間接地承認基金會董事會有完整的治理權限，而非僅僅持有公共化無線電視，不能直接監督事業經營方向；在集團管理執行部分，正式肯定需要跨事業的執行委員會，而也認同現有公共電視的變革配套方向，未來公共電視現有結構，將分離集團管理與單一頻道事務單位，使得集團執行長能完整與均勻的照料整體業務；而且這是法定的執行委員會，而非內部規程彈性許可下的制度。

陸、集團修法啟航迎向困局

正如第二次集團修法會議共識以來，公共電視修法工作正式依據近一年的集團運作實務與教訓所得，逐步將相關需求納入，面對新聞局將啟動官方修法程序，在這最後總成階段，透過集團修法工作小組、現行執行委員會，²以及董事會修法專案小組共同決議，使修法結構與規模多加清晰。就未來公共廣電集團營運需求而論（此一依據為 2005 年 7 月提出的公廣集團五年規劃為根基，逐步修訂而成），修法方案最後提出一個階層概念，作為重新出發的行動指標，如下圖所列（陳信聰，2007）：

² 現行公共電視基金會之執行委員會之設置，透過 2006 年 6 月 19 日之第三屆第二十次董監事聯席會議決議實施，此一委員會行使依據乃是會內之「執行委員會實施辦法」，非《公共電視法》之外部法定。



圖一：台灣公共電視集團（TBS）提議之修法架構

本架構認為在確認公共廣電集團一體化原則規範下，與外在經費規模持續需要擴大共識中，可以堅守既有與開展一些符合數位時代競爭、匯流趨勢的新服務。本文最後，再針對四項核心議題，同時牽涉到社經勢力之集結，提出一個實務參與規劃者的看法，讓社會各界可就此繼續討論與形成共識：

一、強化公共化無線電視事業與公共電視之整合

公共化無線電視事業透過處理條例第 11 條規範，納入公視基金會治理之範圍，但是主管機關以及外界未認同公共化人士，頻頻認定兩個為分屬之法人，不應集團運作。此一思維，實牽涉到對公共廣電制度之認定，當需要執行政策辯論，以釐清此為價值之選擇非人事之鬥爭。經過修法多次的討論，認為此一議題應以明確選項後之差異性，作為最終處置依循，以下為嘗試表列相關差異性所在：

表三：公共電視集團化政策比較

選擇之價值判斷因素	集團整合制度	象徵集團之內部競爭制度
法治基礎	無線電視公股處理條例第 11 條第 4 項；第 13 條	《公司法》 《廣播電視法》、現行《公共電視法》第 25 條
政策思維	擴大公共廣電制度功能臻於完整	進一步公共化功能由廣告資源挹注，鼓勵與市場競爭
董事會治理	治理單一與效率追求	菁英與社會代表需求治理多重且需另成立遴選辦法
公部門資源	整合使用	競爭同一資源
媒體制度	統合使用與合理擴大公共支出	兩個法人機構無法流通補助經費 執行公共服務必需有賴市場機制協助
節目類型發展	分工合作	互相競爭與同質化
製播系統型態	擴大使用經濟效益	重複建置
國際發展案例與評價	芬蘭 YLE 集團、韓國 KBS 集團、新加坡 MediaCorp 集團 (穩定發展引領趨勢)	韓國 KBS 與 MBC、法國 France Television Group、以及丹麥 DR 與 TV2 (互相崢嶸、內耗競逐)

這裡進一步說明，現有《公共電視法》第 25 條對基金會委任經理人的業外營運限制，在目前修正方向下也併隨建議取消，讓集團內人事互相派任；此外所屬事業體委任經理人（包含華視在內），皆由執行長提名董事會通過任命之，以收束督導之職全於執行長一人項下，確立權責之劃分。

二、原住民族電視服務尋覓長久定位與合理共識

透過修法小組專案討論，有關長久以來爭議之原住民族電視服務之制度需求，藉由原視台表達之具體看法，得到階段性相處之道。目前所謂財團法人原住民族文

化事業基金會設置條例與原視之間競合關係的爭議，從原住民族電視臺目前主體性與公共性價值來看，有幾項基本建議如下：

- (一) 未來無論原視、公廣與原民基金會關係為何，公廣集團都應至少維持現有原住民族電視台規模。
- (二) 公廣集團修法應考量自身整體發展，不必為尙未成立機制量身訂作。
- (三) 未來原民基金會應以經費捐贈或節目委製方式，委託公視代製相關節目，惟此委製節目是否在公廣頻道播出，集團擁有絕對自主權。
- (四) 原民基金會若另行成立原住民族專屬電視台，公廣集團原住民族電視頻道樂觀其成，與之共同促進原住民族傳播權益。

此路平行發展若不為社會接受，依據行政院於 2006 年 9 月 4 日審查「財團法人原住民族文化事業基金會設置條例（草案）」之共識，則是另一提供社會各界思考的解決出路，如以下陳述：

- (一) 基金會只負責規劃此一電視專屬頻道，然後交由公共電視基金會辦理。
- (二) 該基金會除規劃之外，不介入公視基金會之任何經營權限。
- (三) 基金會經費來源刪除專屬頻道之營運收入。
- (四) 公共電視基金會規劃頻道之權，透過公共電視法修正案方式增列，達到共同規劃之事實。

三、數位服務政策指導頻率監理法治化

本次修法也針對獨立管制機構 NCC 成立之後的最新情勢，將輔導政策與傳播監理之最新分工情勢，納入考量。對於未來公共廣電集團本於服務公眾與引領產業之發展，所需要之頻率指配與經營空間，納入依法保障事項之一。相關規範包含：

- (一) 100% 公共服務頻率需要保障與預留，同時播出應以公眾近用為流通標準。
- (二) 集團所有頻道需求之頻率，統一指配給公共廣電基金會。
- (三) 未來數位他類平台中屬免費收視之區段內，應給予公共電視服務必載之權利。
- (四) 公廣集團所需頻率的指配事務，屬於傳播資源輔導規劃之行政機關與頻率主管機關共同業務，有別於目前 NCC 第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備法案之看法，以回歸《傳播基本法》第 3 條之規範。

四、董事會組成與產業民主

董事會組成中納編員工董事（employee director）之名額，一直為公視修法以來媒改與員工團體的建議。此一重要議題，亟待更周延的政策辯論與研究比較，來確認未來方案，其中至為重要的關鍵在於：

- （一）現階段透過高度代議性意義產生之董事會，是否已涵蓋產業民主之核心意義：社會代表性之周延程度已包含雇方之社會意義。
- （二）公共電視事業非利潤導向經營，存在勞雇非勞資雙邊關係，是否為產業民主之適用範圍。

柒、結語

本文在最後列出四項核心議題，其實是有相當指標意義。這四項問題，目前是長久建立公共廣電集團制度上，牽涉到一些核心的社會利益與理念，而持續爭執不休。根本的衝突在於改革的價值座標上，此四項問題都牽涉到是否要恢復現代性（modernity）的歷史要素在既有的媒體制度中，於是與台灣新興工業社會的快速求變（特別是往西方的當代價值靠攏）之態度對立。簡單來說，就廣電事業之改革，原本是以戒嚴時代未建置的廣電民主化制度為革新標的，然而整套思維也一直受到西方同時並進的「後現代」與「政治正確」等思潮所挑戰，認為過去體制與現代化媒體結構為僵化與惰性的，無法有效反應社會多元聲音與主體性要求，因此早已成為被改革對象。在台灣，尤其是媒體制度，一直身陷如此西方現代化方向的前仆後繼的糾葛中，無法掙脫出一個可行的方案（Lee, 2001）。

這樣的現代化方案，在民進黨政府主政時期，以中小企業起家為統領的思維下，一直面臨政治力支持度不足的質疑。而於 2008 年國民黨政府再次執政後，也立刻出現質疑的說法，意圖將公共電視回復小而美以及將原住民族電視台獨立開台之想法甚囂塵上。而公共電視新的經營團隊，以社會的改革社團經歷，也質疑如此現代化計畫的時效性與貼切性（程宗明，2008）。

以下由表列方式，呈現公共廣電制度修法過程中，以上四項問題所牽涉的現代化與非現代化、或威權時代經濟現代化等對立意見的社會對決，而此一僵局隨著台灣政治的政黨輪替，又邁向一個新的決策不確定過程：

表四：公共化四項核心議題與當前三種影響政策方向力量之應對

核心議題	現代化媒體改革	非現代化改革 與政治正確	威權時代經濟 現代化遺緒	附註
公共廣電事業 集團化	維繫本國影視經營力量對抗外來資本文化。	組織龐大與官僚化，缺乏彈性應變多媒體、多文化時代。	社會主義福利措施缺乏競爭力，應回歸殘補性福利措施。	殘補性概念在公視論述中用「小而美」代言。
原住民族電視 事業服務之定 位	納入公共廣電制度避免邊陲化並共享公共資源。	尊重原住民族主體性，獨立建台以符合自治精神。	傾向獨立建台原則，但應有經營特殊市場獲利模式。	
數位頻率持續 使用與擴張依 法指配	延續公共服務於數位時代，持續提供基本服務於全體。	數位時代閱聽人為主動性開創者，應採取互動與共治方式維繫公共空間而非傳統媒體專業單方經營。	多頻道時代頻道已經過多，符合各取所需時代理念。公共服務應由新時代概念經營取代。	
董事會專業與 產業民主潮流 之整合	以工會為核心成為有力的從下而上決策與監督力量，維繫媒體專業經營水準。	工會已經是統合主義制度僵化中的問題結構，社會需要更開放之代表性執行從下而上的民主決策。	維繫經營效率當由產權所有者專業經營。	訴諸更大範圍的受雇方代表共治為最新革新想法。

本文最後回歸意旨，提出看法，呼籲關心此一議題的社會各領域，能以上項關鍵項目，積極辯論取得共識。從現代化路線來看，有一以貫之的社會理想實踐作基礎，有論述與推理但難以與失根的台灣解嚴後社會溝通；但是持續媒體亂象的主流社會問題存在，也一直成為此恢弘之改革方案的合理依據，社會不得不面對之。而不取線性發展現代化軌跡的改革力量，雖可另路突破現實結構限制，展開種種有力

擾亂建制以取得革新效果的作法，但是社會需要的革新是全面的與制度化可尋的福利措施，所以如放棄更全面的制度建制理想，恐有過度將短期操作當成可永續營運的樂觀想像。但在此種實質關聯下，兩股力量並非必然互斥，在一定需求時機下，是可互補合作。

然而與目前經濟發展為優先的新政權對話上可知，過去改革概念都不能說服、滿足有關經濟競爭力增加的想像，然而社會中的矛盾，包含媒體亂象、缺乏數位化推動績效，仍會一直不受執政思維的限制，持續發散促動力，逼使政府依據現有民主化資源，尋找可以依法行政，提出產業輔導與公共廣電治理之間的交集路線。

作為一位參與者與觀察者，本文認為如能讓現有公共廣電制度，仍依循過去討論主軸向前緩進，必須有三方的共識作法，才能結合產生推動力量：

- 一、現代化路線要就時代快速變遷，提出必要的折衷方案。
- 二、非現代化改革路線，必須與前者保持良好溝通模式，以實證數據經驗互相說服，產生互助可能。
- 三、政府當在關鍵時刻放下意識型態想法，理解媒體治理與治國正當性之重要，維繫民選治理的期許與施政績效互相對話，讓特許的公共事業成為有效的施政機制。

參考書目

行政院新聞局（2007年1月23日）。〈鄭文燦：公視法於今年內修正並完成華視附負擔捐贈〉，新聞局即時新聞。

李永萍國會辦公室（2006年12月22日）。《『公廣集團的建構與公視法配套修正』公聽會會議紀錄》。

紀淑芳（2007年3月）。〈公視、華視「貧賤夫妻百事哀」〉，《財訊》，128-130。

陳信聰（2007年5月）。〈公廣集團發展願景與公視法修法架構〉，公共電視基金會報告。

陳炳宏（2005年9月21日）。〈建構公共廣電集團哪有誰併誰的問題！〉，《蘋果日報》，A16版。

魚夫（2005年9月15日）。〈公廣集團與迪士尼〉，《中國時報》，A15版。

魚夫（2005年9月14日）。〈華視的昭君怨〉，《中國時報》，A15版。

- 程宗明（2008）。〈公共廣播電視制度的未來與改革〉，媒體觀察教育基金會（編著），《2008 媒體公民會議》，頁 45-51。台北：媒觀。
- 馮建三（1993）。〈公共電視〉，鄭瑞城等（合著），《解構廣電媒體——建立廣電新秩序》，頁 317-410。台北：澄社。
- 薛富井等七人合著（2004）。《研訂無線電視公共化執行條例（草案）暨修訂公共電視法研究報告》。行政院新聞局委任計畫書。
- Lee, Chin-Chuan (2001). Rethinking political economy: Implications for media and democracy in Greater China. *Javnost: The Public*, 8(4), 81-102.
- Stiles, J. Mark and Cindy Weeks (June 2006). *Toward an improved strategy of support to public service broadcasting: Evaluation of UNESCO's support to public service broadcasting 2002-2005, final report*. Ottawa: Stiles Associates Inc..

附錄：修法參考之國際範例

ARTICLE 19 (June 2005). A Model Public Service Broadcasting Law. London:

ARTICLE 19's publication funded by UK Foreign and Commonwealth Office.

Article 35 of the Broadcast Law, Japan, 1950.

A Royal Charter, and Licence Agreement between the Secretary of State for National Heritage and the Board Governors of the BBC, 1996.

Bangkok Declaration on Information & Broadcasting in the Asia-Pacific Region, May 27-28, 2003.

Broadcasting Decree of 1995 and the first agreement (1997-2001) between VRT and the Flemish Government, Belgium.

Mendel, Toby (2000). Public Service Broadcasting: A comparative legal survey. Kuala Lumpur: AIBD and UNESCO.

Ministry of Transport and Communications of Finland (May 23, 2003). Communications Market Act.

Ministry of Transport and Communications of Finland (2003). Act on Yleisradio Oy (Finnish Broadcasting Company), 1380/1993; amendments up to 396/2003 included.

The Charter of the ABC set out in Section 6 of the 1983 Australian Broadcasting Corporation Act.

The EU Monitoring and Advocacy Program (2005). Television Across Europe: Regulation, policy and independence Volume 1-4. Hungary: Open Society Institute.

The Netherlands Media Act, 2000.

Werner Rumphorst (September 1999). MODEL PUBLIC SERVICE BROADCASTING LAW with INTRODUCTORY NOTE and EXPLANATORY COMMENTS plus- as a supplement -aspects of regulating commercial broadcasting. Geneva: ITU/BDT and UNESCO.