

財務監理體系

9日提案引爆談起

台 灣一九九七年設立公共電視制度

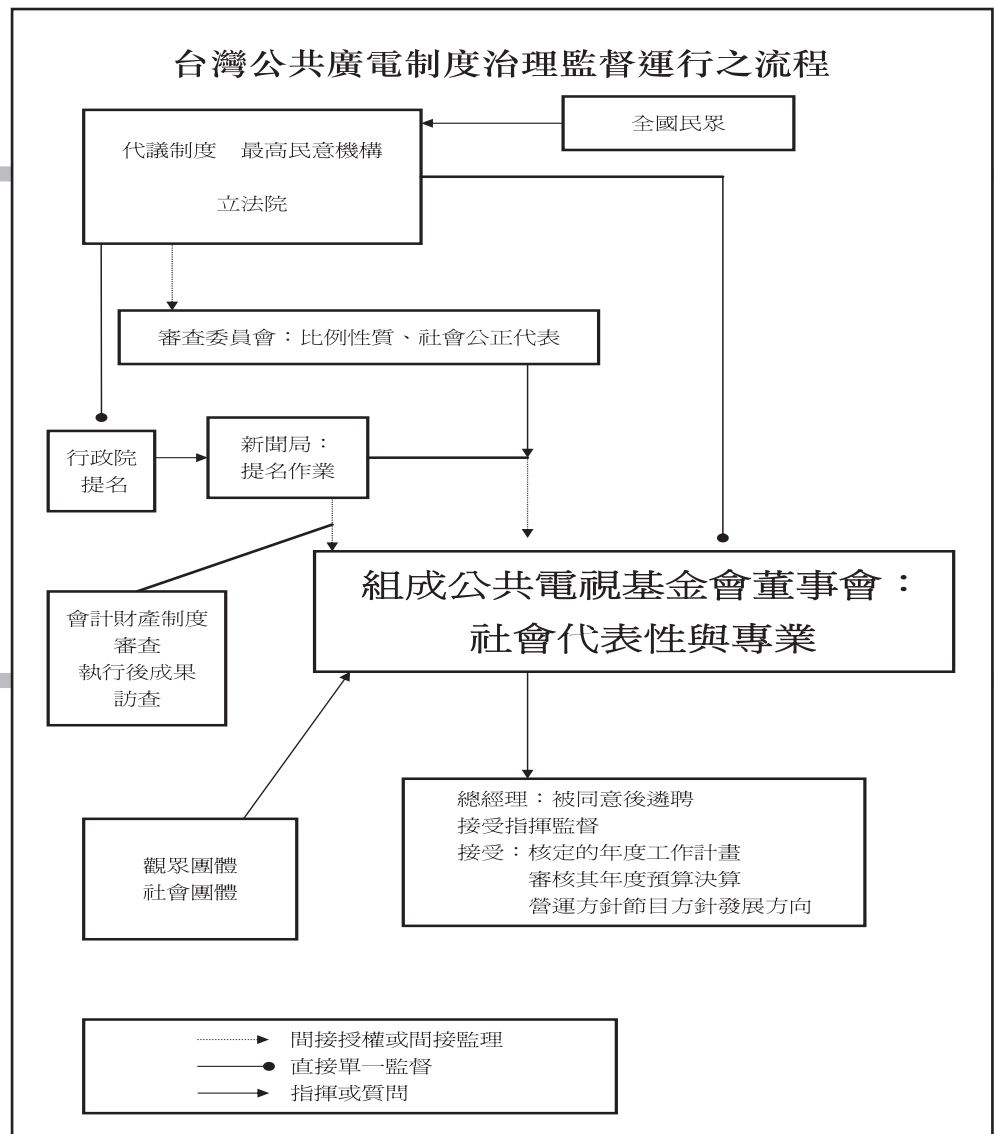
與機構後，從民主化發展歷程中逐步學習先進典範，架構出這個特殊的媒體之治理與監理分工體制，實為難得台灣經驗，這個體系由三支柱子(Pillar)構成如下(見流程圖)：

(一) 由立法院以最高民意代議機構地位，對公共電視制度給予大體與即時監督；但更依據公視法授權，以間接選拔方式成立最高治理機構：董事會，代為執行實質監督職務；

(二) 公共電視之創設與基本維運財務需求，由公務預算代表全民託付，從新聞局依法捐贈，並由立法院監督；但同時發揮主管機關治國功能，將輔導、獎勵媒體產業功能配合經常預算，委託公視執行；

(三) 透過最高民意機構授權成立的董事會，選任實際經營團隊，審核年度營運計劃與並監督其依照既定方案執行，最後提交成果，回應公眾監督的需求。

台灣公共廣電制度治理監督運行之流程



破壞審議協作機制

以上這三支柱子明確分工同時規律性合作：由立法院發動授權成立公視最高治理機構，然後由董事會執行實質監督，並授權經營團隊執行事業功能；公視所需預算，由行政機關依法核撥，

並符合透明有稽的財務制度，循此該局也可將發展媒體任務，在立法院監督同意下交付公視執行；而董事會直接監督，將施政成果以透明方式報請立法院，確定符合全民所託，同時督導財務使用，符合行政機關核撥公共利

論 台 灣 公 視 治 理 問 責、 — 從 立 院 2 0 0 8 年 1 2 月



台灣公廣制度設立於一九九七年。

益支出預算的程序。

然而零八年十二月九日國民黨立委卻提案，一舉摧毀這三者的合作體系。該提案要旨如下：

自九八年度起政府捐贈之財團法人公視基金會年度經費，應附具年度事業計劃及收支預算，報請主管機關核可同意始能動支。

這下可亂了，三根柱子都位移變質，造成了以下的窘況：

一、立法院這根柱子「被掏空了」：將對公共電視監督的實質意義，交於應被民意監督的行政機構（新聞局）執行，這是體制上的亂倫，也是立法權的自我閹割、廢功；立法院將原本法定授與權能的董事會，也是與其有一定比例代議性質的機制，加以停權，等於自我否定，精神錯亂末此為至；

二、新聞局這根柱子因負荷過重而「變形」：新聞局必須承接審查公視巨細靡遺計劃的最終判定職責，從「點菜的變成親自下廚做羹湯」、從「球團經理也要上場打球」，這場混戰指日可期；問題是該局法定職權與專業沒有經營電視台這一項，如此擴張業務不但違反長年的行政規範，同時內部公務員負荷一定苦不堪言；

三、董事會這根柱子不知為何支撐而「僅供憑弔」：原本公共電視法賦予審查的重責大任被免除，加上一個上級機構，且是該被全民監督的行政機構；另錯亂「治理與管理」的公視體制，製造新聞局仲裁董事與經理營運思維歧異的空間；由「被國民監督者」來指導「國民全體之代表」執行任務，反民主之荒唐設計末此為甚。

維繫依法分工之設計

其實現存的法理結構，對於公視應如何被監督都有設計。公視法第十三條授權立法院發動審查程序，最後組成董事會，同法第十條規劃董事會掌理事項，授權其核定、審核公視工作計劃，這一系列設計相當井然有序與權責相符。而以新聞局行政規範而言，也相當一致。該局長年訂立之「大眾傳播財團法人設立許可

及監督要點」，清楚規範出主管機關對財團法人媒體事業的監督權限：先認定董事會職權包含業務計劃之審核及執行、年度收支預算及決算之審議、其他重要事項之擬議或決議。而需報請新聞局監督的事項，僅為財政部份，包含設定會計簿籍、各種簿籍及會計報告備查、經費收支須有合法憑證、依年度辦理業務活動列載經費支出等。即或列有主管機關能主動查訪事項，也只以事後依法執行事項為限，如經董事會決定之年度重大措施及業務辦理情形、財產保管運用情形及財務狀況。

以上已相當清楚的依法執行的監理制度，為何個別立委荒唐提案破壞。令人不懂，立法院不信任自己授權選立的董事會，卻信當被其「監督」的行政機關代為「監督」媒體，這種詭異想法，是心中有「鬼」嗎？國民黨立委最後宣稱，此一附帶決議是善意的，為公共電視今年度預算解凍而設，那這項決議其實也可以很有善意地改寫成：

自九八年度起政府捐贈之財團法人公視基金會年度經費，應附具年度事業計劃及收支預算，報請公視基金會董事會核可同意，送交新聞局依法編列，立法院通過後，始能動支。

凍結預算引發爭議

但預算解凍需求讓一項已久之爭議，在後半場正式登台。如立法院國民黨委員據稱，提出以上決議文是附帶條件讓公共電視零八年度的另一半預算解凍(大約美金一千六百萬)而作，此一時間點終將問題浮現。台灣歷年來都因政黨對峙，凍結政府部門的業務預算，屢經專案報告後才予解凍。公視連續於二零零六至零七年，歷經兩次審議，然而今年因為總統大選後的政黨輪替執政，使事務更顯複雜。雖然看起來是一種政治檯面的對峙戲碼，但是下半年立法院也提出一些觀察到的公視施政的爭議：如中華電視公司治理長期問題、再次遷動新聞部引發全面搬遷的爭議、公視與華視、原住民族與客家電視台新聞平台整合困難、以及公視勞雇雙方爭議對峙升高，這使得立法院的監督得到施力的真實點；然而，理應監督公共電視經營的董事會(第四屆二零零七至二零零一零)如何讓渡權利給了立法院？這樣問題反而從社會媒體改革團體訴求中找到源頭：因為本屆公視董事會任命歷經兩次政治爭議，分別為：

(一) 媒改社二零零七年十一月發表聲明，認定第一次提選作業新聞局(民進黨政府時期)介入斧鑿甚深，同時審議過程抗議不



社會團體為捍衛公視的獨立性向立法院示威請願。

斷，造成通過名單中許多人從未被告知此一職務、已經辭去前屆董事職務的人又被提名、被提名者與公視之間有業務關係形成裁判兼球員、以及反對公共化人士也足擔董事等等，荒腔走板；

(二) 媒改社二零零八年十月發表聲明，批評國民黨立委介入公共電視董事會補選作業，自行審查委員；同時新聞局主動提名補足董事名額作業，與過去慣例不符，難掩有政治上意圖，使補選意義難具正當性。

這樣的陰影造成一年以來，董事會對治理公廣集團的能力，一直受到立法院與公視內部的疑惑與非議；而至九月董事會同意

公視新聞部遷離華視、背離新聞平台終極在華視整合之目標，媒改社又發聲明表達十大疑問時，達成最高潮。此後又逢立法院一系列的質詢，包含：

(一) 新聞平台遷建引發大型搬動，需要折合美金二百萬元工程費效益何在？

(二) 內部人事管理、經營績效、處理爭議等資訊不夠公開。於是這在預算經費相關爭議的發展下，部份問題也回到公視自己手上，等著如何發球來解釋立法院的疑慮。

不過在這波議堂高言闊論中，國民黨立法委員的個別質詢與發言中，也表達對公共電視近

一年來增加新聞播出時段、開闢談話性節目之不滿，並重提小而美模式不作每日新聞舊論，同時又抨擊目前公視領導人物有政黨傾向等；這些議論顯然已經跨越了紅線，成為政治勢力干預公共電視言論的鐵證！此一有違傳播民主化的作法，當是重新執政的國民黨政府嚴重偏失，從二零零八年下半年一系列的新聞專業對媒體施政干預言論的抨擊中，公視案例應是此潮的最高峰；就此而言，媒體專業與學界的集結抗議，並與海外自由民主人權組織的串連，將是檢驗國民黨重新執政正當性的最佳試劑，也是台灣言論自由歷史上的新頁。

從公眾監督重新出發

所以說如果立法院提案是一個缺乏民主素養對公視治理誤解的產物，而公視治理內部問題則是一個媒體民主發展的必經陣痛，尤其對照只有十年資歷的台灣公共廣電制度。當十二月十二日社會團體為捍衛公視財務與製播業務獨立自主向立法院請願後，一系列的社會動能集結起來，共同思索如何讓公共電視深入成為公眾的電視資產，因為惟有此基礎上才能堅實抗拒政治勢力恆常與綿密的控制與影響。於是促成向公視提出監督的要求，對此公視於十二月二十九日與社會團體簽約

承諾書，配合公眾監督精神，厲行公開資訊作法，讓社會參與、使其與公民產生最佳結合之道，取得有責任受尊重的獨立自主，這樣政治機構也應同理回到依法行政的容許位置，共同持續孕育民主化下的公共廣電制度，那「手臂長之距離」(arm's length)的治理藝術。而這場觀乎台灣公廣制度持續堅實延展的預算審查爭議事件，在二零零九年起有以下相關續展事項值得密切觀察：

一、如何改造公共廣電董事會治理功能，更能代表公民社會全體對經營監督？

二、公共電視如何發展一套有系統的開放資訊與增加公眾參與的監督制度？

三、行政立法部門如何回到合乎民主制度的代議範圍，對公



網站發起全民連署搶救公視。

廣制度給予必要與上位的體制監督與建設性規劃，同時不再影響預算正常核撥？

四、公民團體經過有效的連結動員後，如何持續發酵促進公廣集團的茁壯？

當下紐西蘭(國大黨擊敗勞工黨)、韓國(李明博右派政府上台)、加拿大(少數Harper政府再次執政)三國，續因執政換黨而質疑公共廣電制度的立基所在，台灣此一案例也是整個國際媒體政治發展脈絡的一環，共同面對預算穩定性的奮戰、新聞節目的爭自主、公共產權的捍衛；台灣如能藉此機會，歷經內在治理到外在監督的種種革新，當是一個意義豐富的個案，成為國際公視產業間的矚目課題。

台灣中山大學傳播管理研究所
兼任助理教授
■ 程宗明