糾正案文

壹、被糾正機關:文化部、行政院。

貳、案 由:財團法人公共電視文化事業基金會第7屆

董、監事延宕近3年始完成選任,由上屆 董監事延任組成之看守董事會,不僅缺乏 正當性,且嚴重影響重大決策之作成及內 部經營管理,文化部未積極辦理補提名作 業,且對於「公視董、監事改選作業時 程」、「審查委員消極資格條件」、「審查委 員會同意權門檻數額計算基準 | 等重要事 項未予法制化,審查實務問題叢生,又未 保障公視基金會具有獨立且穩定之經費 來源,引發政治力控制之質疑,有失主管 機關職責;行政院依法負有董、監事提名 權,且為各式專案補助計畫核定機關,深 知公視基金會人事、經費困境,且行政院 前於辦理第5屆改選時即曾延宕提名作 業, 遭本院糾正在案, 仍坐視多屆董、監 事長期延任,遲未提出修法草案送立法院 審議,難辭怠失之責,爰依法提案糾正。

參、事實與理由:

財團法人公共電視文化事業基金會(下稱公視基金會)董、監事任期3年,屆滿本應依法改選,惟該會第5屆至第7屆董、監事均無法如期完成選任,而由上一屆董、監事長期延任,第7屆董、監事選任延宕近3年,截至民國(下同)111年4月間公廣集團接連爆發公視新聞片庫資料遭不當刪除、華視新聞誤播等重大作業疏失,引發社會關注,媒體改革團體呼籲主管機關應立即啟動公視基金會董、監事改選,111年5月9日文化部方召開第

3次審查會議,完成第7屆董、監事選任。根據公共電視法規定,行政院負有提名公視基金會董、監事候選人之權責,文化部身為主管機關並負責提名幕僚作業,多屆董、監事未能如期改選,究竟是制度所致或行政怠失?有予究明之必要。經本院向行政院、文化部調閱卷證資料,於111年8月15日諮詢專家學者意見,同年8月30日詢問文化部影視及流行音樂發展司司長等人,並請文化部於約詢會後就相關疑義補充說明,調查發現文化部確實有失主管機關之職責,行政院亦有怠失,應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下:

- 一、公視基金會第7屆董、監事未能依法如期完成選任, 由前屆董監事延任近3年,看守董事會缺乏正當性且 作為消極,嚴重影響重大決策之作成及內部經營管 理,員工士氣低落,不利正常運作之組織氛圍,營運 績效不佳,公共媒體失誤連連,深究其因,雖有「董、 監事選任門檻」制度設計衍生政黨杯葛問題,惟查文 化部與行政院辦理第5屆董監事改選即曾無故稽延, 遭本院糾正在案,第6屆董、監事亦有由前屆延任之 情形,文化部未能落實檢討,於第7屆董、監事第1次 審查會未完成選任法定人數後,未積極辦理補提名幕 僚作業,核有行政怠失;行政院依法負有提名董、監 事候選人之權責,且深知「董、監事選任門檻」修法 之急迫性,於103年提出公共電視法修法草案送請立 法院審議,因屆期不續審後,迄今8年仍未提出修法 草案送請立法院審議,又坐視多屆董、監事長期延 任,未積極督促文化部辦理補提名作業,難辭怠失之 責。
 - (一)按公共電視法第13條第1項規定:「公視基金會設董事會,由董事17人至21人組織之,依下列程序產生之:一、由立法院推舉11名至15名社會公正人士組

成公共電視董、監事審查委員會。二、由行政院提 名董、監事候選人,提交審查委員會以四分之三以 上之多數同意後,送請行政院院長聘任之。」第16 條規定:「董事每屆任期三年,期滿得續聘之。」 第21條第1項及第2項規定:「公視基金會應設監事 會,置監事3至5人……監事之任期及解聘,準用本 法有關董事之規定。」同法第15條規定:「董事會 掌理下列事項:一、決定公視基金會之營運方針。 二、核定年度工作計畫。三、審核公視基金會年度 預算及決算。四、決定電臺節目方針及發展方向, 並監督其執行。五、決定分臺之設立及廢止。六、 修正公視基金會之章程。七、訂定、修正關於事業 管理及業務執行之重要規章。八、遴聘總經理並同 意副總經理及其他一級主管之遴聘。九、人事制度 之核定。十、設立各種諮詢委員會。十一、其他依 本法或章程規定應由董事會掌理之事項。」

(二)經查,公視基金會第6屆董、監事於105年9月26日就任,任期至108年9月25日屆滿,文化部於108年8月26日將第7屆董、監事候選人建議名單簽報行政院,於108年9月2日發布新聞稿,宣布行政院核定提名21位董事、5位監事候選人,於108年9月9日由立法院朝野黨派推薦組成之審查委員會召開第1次審查會議,僅選出7名董事及1名監事,未達法定最低人數,無法組成董事會,文化部援引財團法人法第40條第3項及第62條第1項規定¹,於108年9月24日亦即第6屆董、監事任期屆滿前1日,函請第6屆董、監事繼續行使職權至第7屆董、監事就任時為

¹ 財團法人法第40條第3項針對民間捐助之財團法人董事,明定董事任期屆滿而不及改選時,延長其執行職務至改選董事就任時為止。同法對於政府捐助之財團法人雖無相同規定,惟第62條第1項規定:「政府捐助之財團法人除本章另有規定外,準用民間捐助之財團法人之規定。」

止。文化部自108年9月9日召開第1次審查會議,未 完成選任後,於109年10月5日向行政院簽報第1次 補提名董、監事建議名單,行政院於同年10月22日 核定,文化部於同年11月2日向審查委員會提交第1 次補提名名單,並於同年11月9日召開第2次審查會 議,據文化部表示,因國民黨推薦之審查委員缺 席,該次會議未作實質審查,文化部遲至111年5月 6日再向審查委員會提交第2次補提名名單,並於同 年5月9日召開第3次審查會議,選出12名董事及4名 監事,連同第1次審查會議選出之7名董事及1名監 事,終達到第7屆董、監事法定人數門檻,完成改 選,第7屆董監事由前屆延任計967天。經查,公視 基金會第5屆及第6屆董、監事,亦均未能如期完成 改選,據文化部統計,分別由第4屆、第5屆延任968 天及58天2。第7屆審查會情形及第5至7屆董、監事 由上屆延任情形,參見下表。

表1 第7屆審查委員會審查情形

	第1次	第2次	第3次
董事提名人數	21人	14人	14人
監事提名人數	5人	4人	4人
提交審查委員 會時間(寄發 開會通知單)	108年9月2日	109年11月2日	111年5月6日
會議召開時間	108年9月9日	109年11月9日	111年5月9日
出席人數	15人	10人	14人
通過人數	7名董事 1名監事	未作實質審查	12名董事 4名監事
未通過人數	14名董事 4名監事	未作實質審查	2名董事

² 參見文化部111年6月10日文影字第1111015080號函。

.

万料佣	審查採不記名投票,未達同意門檻者即未通過,未
反對理由	叙明理由

資料來源:文化部111年6月10日文影字第1111015080號函。

表2 歷屆延任人數及天數

屆次	由上屆董監延任人數	延任天數
第5屆	由第4屆延任19人	968天
第6屆	由第5屆延任15人	58天
第7屆	由第6屆延任17人	967天

資料來源:文化部111年6月10日文影字第1111015080號函。

(三)文化部於本院調查時檢討表示,公視基金會多屆 董、監事未能如期完成足額改選,問題癥結與「董、 監事選任門檻 | 之制度設計有關,現行公共電視法 第13條規定,公視基金會董、監事由立法院推舉社 會公正人士所組成之審查委員會進行選任,並以四 分之三以上同意作為選任標準,原意在彰顯對公視 基金會董、監事資格審查之嚴謹,並凝聚社會各界 對於董、監事人選之最大共識,然實務運作結果, 卻造成只要有四分之一的審查委員反對,就會產生 少數否決多數之無奈,董、監事選任門檻實有檢討 之迫切需要等語3。惟查,公視基金會第7屆董、監 事於108年9月9日召開第1次審查會未能完成最低 法定人數選任,時隔1年餘,文化部於109年10月5 日才向行政院簽報第1次補提名建議人選,並於同 年11月2日向審查委員會提交行政院核定之第1次 補提名名單;同年11月9日召開第2次審查會未作實 質審查後,文化部未積極辦理補提名作業,遲至111 年4月間公廣集團接連爆發公視新聞片庫資料遭不

³ 同前註。

當刪除、華視新聞誤播等重大作業疏失,引發社會關注,媒體改革團體呼籲立即啟動公視基金會董、監事改選,文化部始於111年5月6日提交第2次補提名名單予審查委員會,此時相距109年11月9日召開第2次審查會已時隔1年半,文化部辦理第7屆董、監事補提名作業實難認積極妥適。經查公視基金會第5屆董、監事改選時,文化部及行政院辦理提名作業即有延宕情形,前經本院糾正在案,文化部未能落實改善,第7屆董、監事補提名作業仍欠積極,有失主管機關職責。

(四)公視基金會董、監事為任期制,依法本應如期改選, 由上屆董、監事延任組成之看守董事會,不僅缺乏 正當性,且作為不免消極,嚴重影響重大決策之作 成及內部經營管理。文化部於本院調查時坦言:「由 於新任董、監事審查時程及何時完成改選無法預 測,延任之董、監事處於看守時期,對於會內重大 决策,或因考量其延續性,或為避免侵犯下屆董事 會職權,在多方因素權衡下,多持保留態度,以會 務穩定運作為優先。對於管理團隊之遴選與聘任有 較多之顧慮,長期下來難免造成員工心理浮動,影 響工作士氣,甚至逐漸養成觀望心態,不利於正常 運作之組織氛圍;且高階主管若為代理性質,缺乏 輔佐人力,推動業務上難免顧此失彼,影響營運效 能」等語4。經查實務上,亦確實出現公視基金會延 任之看守董事會作為消極之重大案例,審計部110 年度中央政府總決算審核報告即指出,公視基金會 第7屆董、監事延宕改選多時,致使「華視園區資 產活化案」重大計畫懸而未決,要求文化部善盡主

⁴ 同前註。

管機關監督之責5。

- (五)有關公視基金會「董、監事選任門檻」制度問題, 文化部曾於102年11月28日提出「公共電視法修法 草案 | 函送行政院審查, 經行政院會通過後,於103 年4月25日送請立法院審議,未能於該屆立法委員 任期 届满前完成審查, 届期不續審視為廢棄。文化 部於107年12月27日提出「公共電視法修法草案」 函送行政院審查,未獲行政院通過,110年1月9日 文化部再提「公共電視法修法草案」函送行政院審 查,截至本院調查時,仍未經行政院院會通過審 查。對此,行政院函復本院表示,修正草案俟文化 部再與公眾溝通共識後,將適時提院會討論並送請 立法院審議等語6。經查文化部107年12月27日函送 行政院審查之修正草案,有關董、監事選任之修法 重點包括:「調降董事人數」、「採任期交錯制」、「取 消由立法院推舉公正人士組成之審查委員會選任」 等;110年1月9日函送行政院審查之修正草案則「不 採交錯任期制」,「維持審查委員會,但調降同意權 門檻」,兩個修法版本存在極大差異。按行政院除 坐視公視基金會連續多屆董、監事延任,未積極督 促文化部儘速辦理補提名作業,也深知「董監事選 任門檻」修法之急迫性,於103年4月將公共電視法 修法草案送請立法院審議,因屆期不續審後,截至 本院調查時,已逾8年仍未提出修法草案送請立法 院審議,修法拖延多時,行政效能不彰,難辭怠失 之責。
- (六)綜上,公視基金會第7屆董、監事未能如期選任最低 法定人數,由前屆董、監事延任近3年,第5、6屆

⁵ 參見審計部110年度中央政府總決算審核報告第2冊丙第(十三)案。

⁶ 行政院111年10月3日院臺文字第1110030364號函。

二、現行「公視董、監事改選作業時程」、「審查委員消極 資格條件 」、「審查委員會同意權門檻數額計算基 準」、「是否記名投票表決」、「可否委託代理」、「審查 委員會由立法院或文化部召開 | 等重要事項均未法制 化,任由文化部依慣例啟動遴選作業,及由審查委員 會自行以預備會議,透過政黨協商形成共識,於政治 力介入之情形下,能否公平合理解决爭端,實非無 疑,經查公視基金會第5至7屆董監事改選,提名日期 距前屆任期屆滿均未足1個月,審查時間緊迫,又無 補提名時程規範,問責機制不彰下,延任無期限,又 審查委員並無消極資格規範,第5至7屆審查委員均有 公職或政黨身分者,難以擺脫政治力介入,審查實務 問題叢生。文化部遲未完備相關法制,確保公視基金 會董、監事選任過程順遂及獨立超然,有失主管機關 職責;行政院身為最高行政機關且依法負有公視董、 監事提名權,坐視公視基金會董、監事改選問題叢 生,未見積極督促所屬提出改善作為,難辭其咎。

(一)經查「公視董、監事改選作業時程」、「審查委員消

極資格條件」、「審查委員會同意權門檻數額之計算基準」、「投票表決記名與否」、「可否委託代理」、「審查委員會應由立法院或文化部召開」等重要事項均未法制化,任由文化部依慣例啟動遴選作業,及由審查委員會自行以預備會議形成共識。

- (二)針對上述相關議題,文化部於本院111年8月30日詢問時提出書面說明及約詢會後補充說明⁷指出:
 - 1、公視董監事改選作業時程疑義:
 - (1) 現行法令對於選任作業應於何時啟動雖無規範,惟實務上,文化部於董事任期屆滿前6個月即開始辦理相關作業事宜。
 - (2)文化部107年提報之「公共電視法修正草案」 已於第17條第2項明定董事任期屆滿6個月前應 依相關規定進行改聘,該修法條文雖未通過, 未來該部修法時仍將適時納入,以明確董事任 期屆滿時之改聘作業時程。
 - 2、審查委員消極資格條件疑義:
 - (1)公共電視法第13條第1項第1款對審查委員資格有「社會公正人士」之概括規範。
 - (2)實務上對「社會公正人士」定義有其難度,如 有必要,似可考量訂定消極資格,以排除不適 當之人選。
 - 3、審查委員會同意權門檻數額計算基準、記名投票 與否、可否委託代理等疑義:
 - (1)公共電視法對於審查委員會如何運作雖無規範,惟實務上,文化部已透過審查委員會預備會議之形式,就相關作業程序進行溝通並達成共識。

7

⁷ 文化部111年9月14日文影字第1112038609號函。

- (2)過往審查會議經驗,審查過程可能發生之爭執 主要係「四分之三以上之多數同意」究應以「全 體委員」或「出席委員」為其計算基礎,文化 部已針對此節納入110年修法範圍,並明定以 「全體委員」作為計算基準,予以明定。至於 是否將「記名投票與否」、「可否委託代理」,文 化部將於後續修法時進行研議。
- 4、審查委員會應由立法院或文化部召開及監督疑義:
 - (1)以第6屆為例,立法院於發函檢送審查委員名單予行政院時,僅說明審查委員會係經院會決定依政黨比例推舉名單,並未說明審查委員會應由立法院或文化部召開;而後審查委員會於召開時,亦曾就此有所討論,並於所訂「第6屆公共電視董、監事審查委員會審查作業要點」載明「本會相關事務性工作,由文化部協助辦理。」
- (2)有關「審查委員會應由立法院或文化部召開及 監督」疑義,文化部將於後續修法時進行研議。 (三)惟查:
 - 1、依行政院111年10月3日函復本院之「公視基金會第5屆至第7屆選任作業情形」,公視第6至7屆董、監事改選作業,董、監事提名日期距前屆任期屆滿日均未足1個月(第5屆任期於105年7月28日屆滿,文化部於同年6月29日將第6屆董、監事候選人名單簽報行政院;第6屆任期於108年9月25日屆滿,文化部於108年8月26日將第7屆董、監事候選人名單簽報行政院),審查委員會之審查時間不足1個月,審查時間緊迫,如未能完成選任法定最低人數,因無補提名作業時程規範,

倘主管機關消極不辦理補提名作業,延任恐無期 限。

表3 公視基金會第5屆至第7屆選任作業情形

	第5屆	第 6 屆	第7屆	
啟提業行立成員動 名 函院院查	行政院新聞局 99年6月28日 函	文化部 105 年 2 月 2 日函	文化部 108 年 4 月 16 日函	
將董、監 事候簽報 行政院	前行政院新聞 局作業	, ,	文化部 108 年 8 月 26 日院簽	
屆滿日期	105 年 7 月 28 日	108 年 9 月 25日	114年5月19日	

資料來源:行政院111年10月3日院臺文字第1110030364號函。

- 2、文化部於本院詢問後,清查第5至7屆審查委員, 各屆審查委員均有具政黨、公職人員身分之情 形,審查委員資格未排除公職或政黨身分,難以 擺脫政治力介入問題。
- 3、「審查委員會同意權門檻數額計算基準」、「是否記名投票表決」、「可否委託代理」、「審查委員會由立法院或文化部召開」等事項涉及重要會議規則,未予法制化,於政治力介入之情形下,能否期待審查委員會自行透過預備會議公平合理解決爭端,實非無疑。
- (四)綜上,現行「公視董、監事改選作業時程」、「審查 委員消極資格條件」、「審查委員會同意權門檻數額

計算基準 \「是否記名投票表決 \」「可否委託代 理」、「審查委員會應由立法院或文化部召開」等重 要事項均未法制化,任由文化部依慣例啟動遴選作 業,及由審查委員會自行以預備會議,透過政黨協 商形成共識,於政治力介入之情形下,能否公平合 理解決爭端,實非無疑,經查公視基金會第5至7屆 董、監事改選,提名日期距前屆任期屆滿均未足1 個月,審查時間緊迫,又無補提名時程規範,問責 機制不彰下,延任無期限,又審查委員並無消極資 格規範,第5至7屆審查委員均有公職或政黨身分 者,難以擺脫政治力介入,審查實務問題叢生。文 化部未積極完備相關法制,確保公視基金會董、監 事選任過程順遂及獨立超然,有失主管機關職責; 行政院身為最高行政機關且依法負有公視董、監事 提名權,任令公視基金會董、監事改選問題叢生, 未積極督促所屬儘速提出改善作為,難辭其咎。

(一)公共電視之發展,係建立為公眾服務之大眾傳播制

- 度,彌補商業電視之不足;公共電視屬於國民全體,其經營應獨立自主,不受干涉,為公共電視法第1條及第11條所明定。公視基金會理應有獨立且穩定之經費來源,方能達成上開政策目標,製播優質電視節目。
- (二)公視基金會於87年7月1日成立,主管機關依據公共電視法第2條規定,於87年編列12億元捐贈公視基金會,而後逐年遞減,至90年起捐贈經費固定每年為9億元,迄今未做調整。文化部110年1月9日函送行政院審查(尚未經該院院會通過)之公共電視法修法草案總說明指出,隨著社會情勢變遷、數位傳播科技迅速發展,公視基金會所經營之頻道已從1個為畫質頻道,並受託辦理客家電視臺、營運成本已不可同日而語,加上多年來物價水平之變動,政府每年9億元之捐贈早已不足支應公視基金會營運所需。

文化部近5年捐、補助(「固定每年9億元」及「專案計畫」)公視基金會及華視之金額,及「一般專案計畫補助預算」遭立法院刪減及凍結情形,詳如下表。

表4 文化部近5年捐補助公視基金會金額

單位:千元

	依法捐贈	社發計畫	科技計畫	前瞻計畫	合計
107	900, 000	147, 950	1	390, 400	1, 438, 350
108	900, 000	420, 432	-	517, 952	1, 838, 384
109	900, 000	424, 140	_	366, 187	1, 690, 327
110	900,000	424, 140	-	100,000	1, 424, 140
111	900, 000	450, 433	38, 000	100,000	1, 488, 433

資料來源:文化部111年9月14日文影字第1112038609號函。

表5 文化部近5年補助華視金額

單位:千元

	社發計畫	前瞻計畫	合計
107	60,000	97, 600	157, 600
108	96,000	37, 669	133, 669
109	96,000	-	96, 000
110	96,000	-	96, 000
111	91, 200	-	91, 200

資料來源:文化部111年9月14日文影字第1112038609號函。

表6 一般專案計畫(表4、5黑框部分)補助預算遭立法院刪減或凍結情形

單位:千元

	審議結果		預算案 金額	刪減	比例	凍結	
107	公視	147, 950	207, 950	234, 500	26, 550	11.3%	5,000

	華視	60,000					(已解凍)
1.00	公視	420, 432	F10 400	505 050	01 510	40/	80,000
108	華視	96, 000	516, 432	537, 950	21, 518	4%	(已解凍)
100	公視	424, 140	500 140	5.44 0.10	01 050	40/	
109	華視	96,000	520, 140	541, 813	21, 673	4%	_
110	公視	424, 140	500 140	500 140			
110	華視	96, 000	520, 140	520, 140		-	_
	公視	450, 433					11,000
111	華視	91, 200	541, 633	572, 140	30, 507	5.3%	(已解凍)

註:依法捐贈之9億元屬法定捐贈性質,前瞻計畫則屬特別預算,故文化部未列入本表統計。

資料來源:文化部111年9月14日文影字第1112038609號函。

(四)不穩定卻又是公視基金會目前重要經費來源之各有與 養專案計畫補助,招致政治力控制之多,視基金會目前重要經費來源之各有與 論認為,對不是一個人。 一個人。

⁸ 中華日報110年9月20日社論「政治介入,恐讓公視淪為政府宣傳工具」。資料來源: https://www.cdns.com.tw/articles/459794。

⁹ 管中祥,109年8月5日「拿政府錢就要辦政府事?做國際宣傳,媒體如何保持獨立?」資料

來源:載於「端傳媒」,https://theinitium.com/article/20200805-opinion-taiwan-public-tv-ser vice/。

提案委員:王美玉、紀惠容、葉大華

中華民國112年1月12日