

公共媒體如何問責：以台灣的公廣集團為例

翁秀琪*

投稿日期：2008年1月20日；通過日期：2008年5月23日。

* 作者為政大新聞系教授，公視基金會第一、二、三屆董事，媒體改造學社成員，e-mail: scweng@nccu.edu.tw。

《摘要》

本文以問責概念為經，公共領域概念為緯，二者互為肌裡探討台灣公廣集團作為台灣重要公共領域論壇機制，該如何問責的問題。限於篇幅，僅以公視基金會第四屆董監事會提審過程為例分析，並具體建議未來公視法第十三條應列入修法優先考量。未來更應以問責體系為藍本，逐一檢視分析公廣集團作為，並以分析結果調整媒體問責理論架構。

關鍵字：問責、公共領域、媒體問責理論

壹、問題意識

2007 年 11 月 22 日，經立法院推舉成立的「公視董監事審查委員會」通過第四屆公視基金會董監事名單。此一攸關台灣公共文化與影視產業發展的公視董監事提審作業，被媒體改造學社的學者批評為「過程十分粗糙、荒謬，主管機關草率的執行態度也讓人無法苟同。」（管中祥、羅世宏，2007 年 11 月 29 日，全文亦可參考「荒謬的公視董事提審作業」<http://nccwatch.org.tw/story/20071213/7464>；媒體改造學社對於第四屆公共電視董監事提名與審查問題之聲明併請參考以下網頁<http://nccwatch.org.tw/news/20071127/6483>）。

媒改社學者質疑的重點主要在於，公視董事當選名單中，部分人士曾公開撰文反對成立公共廣電集團，卻獲得提名並擔任董事職務。立法院推舉、應由社會公正人士組成的審查委員會中，竟有兩位現任立委在列，相較於 2001 年時，前立委謝啓大亦曾被推舉為公視審查委員會委員，但因備受質疑，最後並未擔任審查委員，此次兩位立委不避嫌的作法，令人質疑。¹

本文進一步要指出的是，本次獲選的董事中，至少有三位董事，或受提名當時正擔任公廣集團原住民台節目主持人，或以公廣集團資源拍攝的紀錄影片正在公廣集團播出，其中一位更曾當選公視基金會第三屆董事，當時因為拍攝公視紀錄影片，以利益迴避辭去公視董事職務，此次再獲提名並當選第四屆董事時，其以公廣集團資源拍攝的紀錄影片仍在公廣集團販售。這幾位董事是否應該因利益迴避問題而拒絕接任董事職務，在 2007 年 12 月初第四屆公視基金會董監事召開第一次會議時，並未及時被提出討論，而是在當年 12 月 23 日，公視董事會選出第四屆

總經理後，才被提出討論。事後有一位董事即因利益迴避問題辭去其在公廣集團節目主持人職務。另有一位董事在第三屆時因擔任政府職務而辭去董事職。此次則是在同意擔任董事，兩次委託開會並在 12 月 13 日董事長選舉時委託投票後，再次辭去董事職務。

台灣有關無線電視「公共化」的主張最遲起源可追溯到 1986 年，甚至可上推到 1970 年。（馮建三、石世豪、郭力昕，2002）而台灣的公共電視台成立已經步入第十年，2007 年元月，台灣的公共廣電集團更正式成形（請參見附錄一），外部法律及內部規章制度尚稱完備，節目表現也有不錯的口碑，何以在最高領導的董監事會會發生如此荒腔走板的現象，是本文關懷的重點。

全球公共廣電制度下的公共電視台，一般都被視為公共領域的主要論壇（forum），也是媒體問責（media accountability）重要的討論議題（McQuail, 1997, 2005; Lee Plaisance, 2000; Bardoel & D'Haenens, 2004）。本文要從問責概念切入，體檢因為成立公廣集團而日漸擴大的這塊公共領域究竟出了什麼問題，並從媒體問責及公共領域兩個概念切入，提出討論。最後，本文將針對公視法第二章第十三條進行檢討，該條文係規範公視董事會之組成，詳細條文內容請參見本文附錄四。

以下，本文擬先針對問責與公共領域這兩個概念進行理論上的耙梳。

貳、問責與公共領域

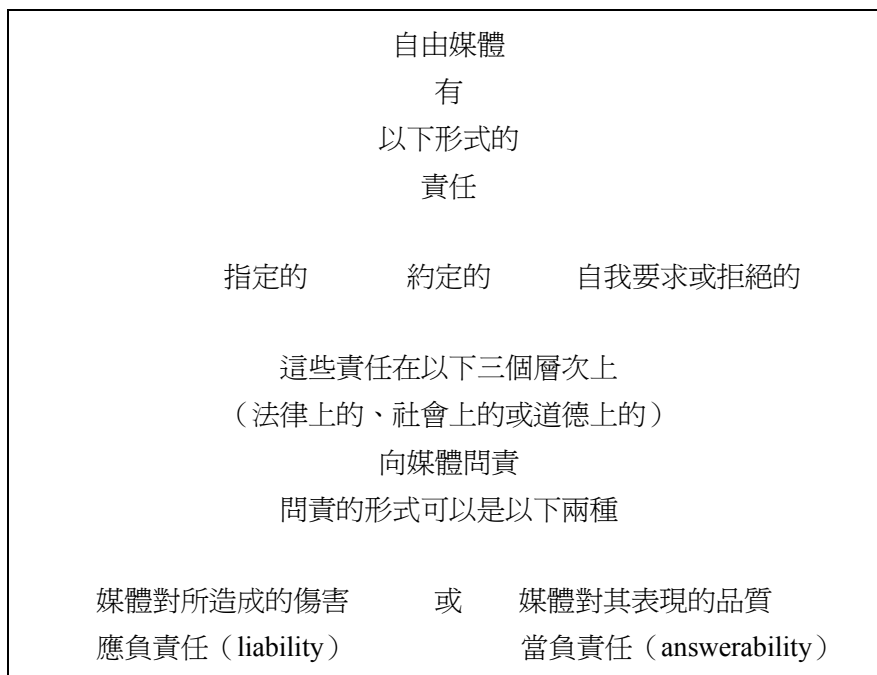
一、如何概念化問責（accountability）這個概念

「問責」（accountability）這個概念在新聞傳播領域的討論，多半

被視為是與「責任」(responsibility) 相關的概念 (McQuail, 1997, 2005)。

在諸多討論問責的文獻中，McQuail (1997) 應 The British Council 與 NHK 之邀請，1997 年 3 月 18 日在日本東京「廣電倫理」研討會上的主題演講「媒體對社會的問責：原理與方法」(“Accountability of Media to Society: Principles and Means”)一文，² 是概念清晰、結構嚴謹的一篇論作，在討論問責的後續文獻中，經常被引述。

McQuail 在上文中，建構了一個討論媒體自由、責任與問責三角關係的概念架構(如圖一)。



圖一：本文整理自 McQuail, 2005, p.94

說得更詳細些，McQuail 認為民主社會中的自由媒體，負有「指定的」（assigned）責任，指法律規範（如：廣電法、公共電視法、無線電視官股釋出條例等）；「約定的」（contracted）責任，指透過契約關係而產生的責任（如：商業媒體因向閱聽人收費而必須維持一定品質的節目提供）；「自我要求或拒絕的」（self-imposed or denied）（Hodges, 1986；轉引自 Mcquail, 2005）責任，指媒體基於專業或倫理考量而作的自我要求（如：各類節目製播準則、公共價值評量體系、簽署「不灌票協定」等），或「拒絕的」責任（正面的例子如：媒體被要求提供消息來源而不提供；反面的例子如：公視的「羅大佑事件」不應向政治人物道歉而道歉）。

至於問責的形式，則又可分為「強制模式」（coercive mode）與「軟性模式」（non-confrontational mode）。前者指的是，媒體對於人或社會產生傷害（如：誹謗或其他違法情事），則應強制被苛與責任。後者指的是，媒體願意透過互動、協商等過程，改變其專業行為模式（如：白小燕擄人勒贖撕票事件後，媒體簽署的相關事件報導協議，或各類媒體自律的作法）。後者相較於前者，較不易產生「寒蟬效應」（McQuail, 1997, 2005; Brummer, 1991；轉引自 McQuail, 1997: 517）。

媒體的問責體系的完備對於扮演公共領域中重要論壇（forum）角色的公共廣電體系而言，格外重要。但是，問責體系祇是公共廣電這個公共領域是否得以順利運作的基本條件，並不保證有了它，公共廣電制度就不會發生問題，本文在「問題意識」一節中提及的我國公視基金會第四屆董監事會發生的諸多問題，就是最好的證明。質此，本文要從公共領域概念切入，探討我國公廣集團的問責體系無法順暢運作的原因。以下，就先從公共領域在台灣何以無法順暢運作談起。

二、公共領域在台灣

殷海光基金會在 2004 年出了一本由清大教授李丁讚主編的書，《公共領域在台灣：困境與契機》（李丁讚，2004a: 24）。這本書主要從政治、社會、歷史及傳播各個角度探索台灣公共領域的概況，書中再三致意的核心關懷是：公共領域為何無法在台灣的市民社會中出現。

李丁讚（2004b）視公共領域為一種過程，是市民社會的運作。只有在市民社會出現了議題後，公共領域才會浮現。他認為，台灣的市民社會是在威權體制下逐漸形成的，因此，先天上就有一種濃厚的政治性格，與西方「經濟性的市民社會」有所不同。

台灣의 公共領域之所以不能開展，更重要的是 80 年代和 90 年代的發展所致。在七〇年代，至少文學性公共領域是敞開的。（李丁讚，2004b: 37-38）

……情感認同取代理性論辯，大家又回到了前現代的生命共同體的道德和榮耀之中。在這個意義下，我們認為台灣民族主義的出現，是一種市民社會的撤退。但這還祇是問題的開始，1993 年新黨正式成立，也宣告中國民族主義的復甦和反擊，台灣變成一個撕裂的社會，公共領域的命運也就可想而知了。（李丁讚，2004b: 43）

錢永祥認為，台灣八〇年代的民間議論，明確地以國家為批判對象，對於民間社會則是全盤肯定，自然無法產生公共領域多元論述的市民社會。這種現象雖然在九〇年代略有轉變，但是各種勢力與論述間該如何互動與規範，還是沒有真正被提出。（李丁讚，2004b；錢永祥，

2004) 錢永祥在結論中指出「台灣民主的發展，雖然已經形成純熟的選舉式民主、甚至經由選舉實現的政黨更替，可是由於歷史與社會原因，台灣的民主**受到敵我型政治觀的詛咒較深，直接妨礙了公共性的發展，因此還未能容許公共領域有所成長，出面扮演較為積極的角色。**」(錢永祥，2004: 142，強調為本文作者所加)

陳弱水從中國的童蒙書、家訓和善書中，追尋傳統心靈中的社會觀，他發現「近世中國社會觀的一個關鍵特色是對親友鄰里以外的世界抱持防禦的態度，這個傾向當然妨礙人們對公共事務產生參與感或理解的興趣。」(陳弱水，2004: 108)³ 陳弱水的研究進一步發現，傳統心靈中的另一個集體社會價值觀是「慈善救濟」。⁴ 以上兩種社會觀，對於公共領域的形成，造成負面的影響。

……疏離的社會感必然阻礙公共領域的成長，慈善的價值能帶動濟貧救難的行動，但與公共事務、公共議題的關連還是有限。近世中國社會觀的兩大元素都還深埋在當前台灣的人心，顯現於人們的行為，從經驗看來，蓬勃興盛的慈善事業似乎並未對公共領域的形成生起明顯的作用，至於疏離的社會感對公共生活的影響，就不止於公共領域一端了(陳弱水，2004: 108)。

吳介民從台灣文學公共領域切入，指出九〇年代時台灣人民在日常生活中所感受到的謾罵和指控，「是隱蔽言說走向公共溝通的必然過程，也是邁向互相理解的第一步。在這個意義下，隱蔽言說的宣洩具有情感的洗滌作用。」(李丁讚，2004b: 54；吳介民，2004)

李丁讚非常理想主義式地為台灣市民社會提出的「出路」是族群間的「親密關係的建立」(李丁讚，2004b: 53) 他主張：「這種因為被承認而變得能夠承認別人，是人類文明中最奇妙的轉化。」(同前註：

55) 他希望藉此而能達到族群的大和解，進而解開台灣市民社會統獨認同的死結，最終使台灣的市民社會中得以有公共領域的出現。

吳介民和李丁讚隨後在另一篇論文中提出傳遞「共通感受」(sensus communis) 對於建構台灣社會公共領域的重要性(吳介民、李丁讚, 2005)。他們指出，以往的研究往往混淆了「民間社會」和「公民社會」在概念上的區別，「因而相對地漠視了公民社會創建過程中，做為民主改革實踐者的領導風格、修辭策略、對話風格、以及公共形象，對於轉化民間社會的重要性」(吳介民、李丁讚, 2005: 123)。本文重要的貢獻在於指出兩種信任關係的對照，亦即：

民間社會之信任基礎的理念型，乃是基於情感召喚的信任（「搏感情」）；而公民社會之信任基礎，則是基於說理論辯的信任（「講道理」）。一個公共領域的締造，需兼顧二者一一動之以情，說之以理。做為民主運動的實踐者，需要優游與此兩種信任場域，方能說服社區民眾走向一個現代型的公民社會。……(吳介民、李丁讚, 2005: 123)

吳介民和李丁讚文中所提的「搏感情」的信任基礎，非常類似翁秀琪根據黃光國的「人情理論」所建構的「在地權力觀」分析架構中的「人情模式」(翁秀琪, 1998; 黃光國, 1996)。中國人講究「做面子」和「拉關係」，是人情法則運作的兩種非常重要的機制，導致不論在政治領域的官場或社會領域的、民間社會的人際互動都得做面子和拉關係。吾人常聽聞「某人的面子大」，表示他的「關係好、人脈廣」，關係好在各個層面做事就容易，而要「關係好」，則要靠平日「拉關係」，最常採取的手法就是送禮與請客。有時，「做面子」指的是資源的互換，今日某甲「賣個面子」給某乙，某乙就欠某甲一個「面子」，在下次的資源互換過程中，某乙就得還某甲這個「面子」。這種「搏感

情」的互動模式，是使「講道理」的互動模式及公共論述無法順暢運作的主要原因之一。

本文把公共電視，及於 2006 年成形的公廣集團視為台灣市民社會運作公共領域的實驗場來分析的正當性，可參閱林麗雲發表於《當代》的文章〈公共領域與公共媒體—英國政經學者的反思及意涵〉（林麗雲，2001）。林文引述英國政治經濟學者 Garnham（1990）及其他政治經濟學者的意見，認為西歐的公共廣電制度由於是獨立於政治與經濟的、把觀眾當作公民，而非被動的消費者，以及致力於創造無特權的公眾，而非階層化的市場等三個重要理由，所以可以被視為是市民社會中公共領域重要的論壇。

至於把問責和公共廣電服務系統一起討論，歐盟在 1994 年的第四屆部長級會議（Minister Conference）中就提及這個議題。他們在「布拉格宣言」（the Prague Declaration）中簽署了四大要務：資訊流通、財務、政治獨立及公共問責、新科技的近用（Bardoel & D'Haenens, 2004）。他們具體指出，公共廣電服務系統直接關連到民主制度，攸關廣大閱聽人的社會與文化需求，並需投注於創新（Bardoel & D'Haenens, 2004: 13）因此，公共廣電服務系統之問責體系的建立顯得格外重要。

本文要把成立於九〇年代的公共電視，及於 2006 年成形的公廣集團（含公視、華視、原住民電視台、客家電視台及宏觀電視台）視為台灣市民社會運作公共領域的實驗場，以公視基金會第四屆董監事提名及運作為例，把媒體問責的概念架構作為分析的架構，把公共領域無法在台灣出現的理由及「在地權力觀」中的「人情模式」作為檢視的標準，探討公共電視這個公共領域無法順暢運作的理由。因此，問責與公共領域這兩個概念，在本文中是互為肌裡的。

參、問責與公共領域在台灣公廣集團的實踐：以公視基金會第四屆董監事提名及運作為例

我國的公共電視體系，從 1998 年創台的公共電視台，到 2006 年成形的公廣集團，其間發生的諸多事件，如：第一屆董、監事會權責劃分事件（1998）、第三屆董監事會期間發生的羅大佑歌曲事件（2004）、公華視新聞部整合事件（2006）、原民台台長事件（2006-2007）、客家電視台新聞部經理事件（2007）、公共價值指標建構意涵（2006-2007）、第四屆公視基金會董監事提名事件（2007）等，都非常適合拿來從媒體問責角度檢視公共電視及公廣集團作為台灣公共領域論壇的表現。本文限於篇幅，僅以最近發生的第四屆公視基金會董監事提名作業為例，進行分析。公視基金會第四屆董監事遴選相關事件，請參見本文附錄二。

公共電視作為市民社會公共領域的重要論壇，其董監事會的提名運作，從前述 McQuail 所建構的問責概念體系來看，屬於「指定的」（assigned）法律規範。公視法規定，董事會由十一至十五名董事組成，他們都是由行政院長提名。另外，一個公正客觀的提名審查委員會由十一至十三名成員組成（第四屆審查委員名單請參見附錄三），由立法院依立法院席次的政黨比例推舉組成，負責評估和批准董事會成員的提名。鑑於台灣的政黨競爭激烈，公視法設計當初，刻意不讓立法院「直接」介入董監事的「同意權」，因此設計了此一「提名審查委員會」。董事會的成員代表著不同的性別、族群和社會利益群體，屬於同一政黨的董事不得超過總人數的四分之一。他們的任期為三年，在此期間，不得參加任何與政黨有關的活動（請參見公視法第二章第十三條，詳細條

文內容請參見附錄四；翁秀琪，2006）。

根據本文附錄二中所臚列的第四屆公視基金會董監事提名作業過程，值得以問責及公共領域概念提出討論的爭點有以下數端：

- 一、公開撰文反對公廣集團者被提名且通過遴選：本屆董事中有人公開撰文反對公廣集團，但卻被行政院提名，也獲得審查委員通過。行政院提名標準及審查委員會審查標準為何，社會均不得而知。且根據媒體報導，行政院所提供的董監事候選人資料相當簡要，有審查委員因而退席拒絕審查，整個提審過程也被媒改學者批判為「過程草率」。
- 二、現任立委擔任審查委員：根據公視法第十三條立法原意，審查委員由立法院推舉，就是要避免立法委員以黨派利益直接干預公視董監事之遴選。本屆審查委員，竟然有兩位現任立委在列，明顯不符立法意旨。2001 年公視基金會第二屆董監事遴選時，前立委謝啓大亦曾被推舉為審查委員會委員，但因備受質疑，最後並未擔任審查委員，此次兩位立委不避嫌的作法，令人遺憾，但也只有媒改學者提出質疑。
- 三、董事利益迴避問題：第四屆公視基金會獲選的董事中，至少有三位董事，或擔任公廣集團原住民台節目主持人，或以公廣集團資源拍攝的紀錄影片在公廣集團播出，遴選董事期間公廣集團仍在販售這些紀錄影片的 DVD。其中一位董事更曾當選公視基金會第三屆董事，後因為拍攝公視紀錄影片，以利益迴避辭去公視董事職務，此次再獲提名並當選第四屆董事，並出馬競選董事長，卻又在選舉當日臨時退出。這幾位董事是否應因利益迴避問題而退出董事會，在 2007 年 12 月初第四屆公視基金會董監事召開第一次會議時，並未及時被提出討論，而是在 12 月 23 日，公視董事會選出第四屆總經

理後，才被提出討論。

- 四、委託出席問題：根據公視基金會第一屆董事會決議，公視召開董監事會議時，董監事均必須親自出席，不得委託他人代理出席。此項決議如未獲取消並另為決議，則第四屆董監事會中，數位董事委託代理出席，不符會議程序，所做決議沒有正當性。
- 五、董事於無記名投票過程中請假並委託投票：公視基金會第四屆董事會中，共有數位董事委託出席（違反公視基金會第一屆董事會決議），並於無記名人事案投票過程中委託投票（違反無記名投票精神與規範）。
- 六、董事於兩次委託出席、投票後，再次辭去董事職務。委託出席與投票問題，已在問題五的部分說明，至於同意擔任董事，兩次均委託出席，並於委託投票後辭去董事職務，並未違反任何法律規定，但此一行為與公民參與公共事務的精神，顯有違逆，其中也透露了「在地權力觀」中所探討的「人情模式」。

肆、討論與結語

上節所臚列的六個問題，從中可以抽繹出值得進一步討論的概念為「敵我型政治觀」、「利益迴避」及「在地權力觀的人情模式」三者。

「台灣的民主受到敵我型政治觀的詛咒較深，直接妨礙了公共性的發展，因此還未能容許公共領域有所成長，出面扮演較為積極的角色。」（錢永祥，2004: 142）這種敵我型的政治觀明顯反應在社會各個層面，使得市民社會無法成形，也是導致今日台灣媒體朝兩極化發展的主要原因，例如：NCC 委員的提審、公視董監事的提審、媒體各擁其主的意識型態掛帥等，都是這種敵我型政治觀的具體反應。

至於「利益迴避」的定義相當分歧，一般而言，其法律定義也不明確（施能傑，2004）。施能傑引述 Roberts（1988）的定義如下：

要求政府人員不得參與從事任何可能產生看似利用官方職務為個人牟利的活動行為……。吾人總是認定說一項具有衝突性的利益出現時，對於客觀決定和公共信任都足以造成嚴重的威脅，因為客觀性就是用以支撐禁止可能產生利益衝突之行為。換言之，政府員工和官員們必須遠離讓人對其擔任官方職務所為行動之動機起疑慮（轉引自施能傑，2004: 128）。

以上雖然是從政府公共服務的角度來談的，但是台灣的公廣集團是使用和分配社會全體的公共資源，公廣集團的董監事得以有權使用公共資源，且扮演著「不必自己出資的『莊家』角色」（施能傑，2004: 103），則與政府文官從事政府公共服務時的本質並無二致，因此，適用於政府公共服務的利益迴避問題及原則，理應也適用於公廣集團的董監事會成員。

至於對「利益迴避」的要求，各國有從鬆到嚴的作法，最嚴的當然就是立法規範，較鬆的作法則是訂定服務行為準則要求自律或由公民社會進行監督等。⁵ 過去，公廣集團的董監事會採取的是自律原則，未來則應在公視法修訂過程中，將董監事利益迴避問題明確以法律規範之。2007 年 12 月 20 日在立法院三讀通過的原住民基金會條例就明確規範「黨政人士與媒體不得介入董事會，董監事應利益迴避」（顧恆湛，2007 年 12 月 21 日；<http://nccwatch.org.tw/news/20071222/8122>）。如此，對於董監事會的行爲規範，也具體成為媒體問責體系中「指定的」法律問責（請參見本文圖一）。

有關「在地權力觀的人情模式」則可用來分析及解釋部分第四屆公

廣集團董事的行爲：基於與政府官員的私交，先同意擔任董事，或委託出席與投票、或親自出席與投票，隨後並辭去董事職務，這些行爲並未違反任何法律規定，但與公民參與公共事務的精神，顯有違逆，其中也透露了「在地權力觀人情模式」提及的「做人情」，明顯的是將需要「講道理」的公民社會公共領域，當作民間社會「搏感情」在操作，對於被期待代表台灣公共領域論壇的公廣集團及建構台灣公民社會而言，都是極爲負面的示範。

有鑑於第四屆公視基金會董監事會提名審查作業中所產生的嚴重利益迴避及可能對於公共領域運作所造成的問題，凸顯了現行公視法第十三條的設計不僅無法興利，甚至連當初法律設計時所期望達到的「防弊」都無法落實。於今，立法院的生態及委員組成結構丕變，攸關公共媒體是否能獨立運作的公視法第十三條的設計，理應在未來修訂公共廣播電法時列入優先修訂考量。修法時可以思考的重點有：是否應該增加員工董事；在公廣集團規模日益龐大下，除董事長爲專任有給職外，是否應該增加數名常務董事；利益迴避問題是否應列入法條中；是否讓公民團體有機會參與董監事的遴選；如何避免行政及立法兩院過度介入董監事人選之選任等。

本文將問責概念爲經，公共領域概念爲緯，二者互爲肌裡探討台灣公廣集團作爲台灣重要公共領域論壇機制，該如何問責的問題。限於篇幅，僅以公視基金會第四屆董監事會提審過程爲例分析，並具體建議未來公視法第十三條應列入修法優先考量。未來應就本文圖一所呈現的問責體系，逐一檢視分析公廣集團作爲，並以分析結果調整媒體問責理論架構。

註釋

- 1 這兩位立委是國民黨籍立委蘇起及孔文吉。
- 2 該文後來刊載在 *European Journal of Communication*, Vol.12(4): 511-529。並收錄在 D. McQuail, P. Golding & E. de Bens (Eds.). *Communication Theory and Research: An EJC Anthology* (pp. 89-102). London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications. 一書中。
- 3 陳弱水以古籍為基礎的發現，如輔以當代台灣社會詐騙集團的盛行，應該是更加深了台灣民眾「對親友鄰里以外的世界抱持防禦的態度」的集體社會意識。
- 4 瞭解了這個隱藏於中國社會的集體社會觀以後，對於公視基金會少數高層為何在許多公開場合會說出公共電視就是「公益事業」這樣的話，就不會感到意外了。
- 5 根據施能傑（2004: 125）的分析，OECD（Organization for Economic Cooperation and Development）要求各成員國要建立落實服務倫理的八項基礎工程：政治領導的認同承諾、有效的法律架構、有效的內在與外在課責機制、可執行的服務行為守責、專業倫理機制和訓練、協助性的公共服務工作環境、服務倫理主管組織和積極的公民社會監督機制等。

參考書目

- 李丁讚主編（2004a）。《公共領域在台灣：困境與契機》。台北：桂冠。
- 李丁讚（2004b）。〈導論：市民社會與公共領域在台灣的發展〉。李丁讚（主編），《公共領域在台灣：困境與契機》，頁 1-62。台北：桂冠。
- 吳介民（2004）。〈鄉土文學論戰中的社會想像：文化界公共領域之集體〉。李丁讚（主編），《公共領域在台灣：困境與契機》，頁 299-355。台北：桂冠。
- 吳介民、李丁讚（2005）。〈傳遞共通感受：林和社區公共領域修辭模式的分析〉，《台灣社會學》，9: 119-163。
- 林麗雲（2001）。〈公共領域與公共媒體—英國政經學者的反思及意涵〉，《當代》，164: 68-87。
- 施能傑（2004）。〈公共服務倫理的理論架構與規範作法〉，《政治科學論叢》，20: 103-140。
- 翁秀琪（1998）。〈批判語言學、在地權力觀和新聞文本分析：宋楚瑜辭官事件中李宋會的新聞分析〉，《新聞學研究》，57: 91-126。
- 翁秀琪（2006）。〈台灣公共電視的經驗分享〉，香港《傳媒透視》，六月號：12-13。
- 陳弱水（2004）。〈傳統心靈中的社會觀：以童蒙書、家訓、善書為觀察對象〉。李丁讚（主編），《公共領域在台灣：困境與契機》，頁 63-109。台北：桂冠。

- 黃光國 (1996)。《中國人的權力遊戲》。(1988 初版)，台北：巨流。
- 馮建三、石世豪、郭力昕 (2002 年 6 月 11 日)。〈無線電視公共化的生命史：1986-2002〉，「政治大學公共政策論壇—全球化與台灣」，台北市木柵。
- 管中祥、羅世宏 (2007 年 11 月 29 日)。〈荒謬的公視董事提審〉，《中國時報》，時論廣場。
- 錢永祥 (2004)。〈公共領域在台灣：一頁論述史的解讀與借鑑〉。李丁讚 (主編)，《公共領域在台灣：困境與契機》，頁 111-146。台北：桂冠。
- 顧恆湛 (2007 年 12 月 21 日)。〈原住民基金會條例三讀 原民會：有助原民台〉，《中央社》。上網日期：2007 年 12 月 22 日，取自 <http://nccwatch.org.tw/news/20071222/8122>。
- Bardoel, J. & D'Haenens, L (2004). Media responsibility and accountability: New conceptualizations and practices, *Communications*, 29, 5-25.
- Brummer, J. (1991). *Corporate Responsibility: An Interdisciplinary Analysis*. Westport, CN: Greenwood Press.
- Garnham, N. (1990). *The Media and the Public Sphere in Capitalism and Communication: Global Culture and the Economics of Information*. London: Sage.
- Hodges, L. W. (1986). Defining Press Responsibility: A Functional Approach. In D. Elliot (Ed.). *Responsible Journalism* (pp. 13-31). Beverly Hills, CA: Sage.
- Lee Plaisance, P. (2000). The Concept of Media Accountability Reconsidered. *Journal of Mass Media Ethics*, 15(4), 257-268.
- McQuail (1997). *Accountability of Media to Society: Principles and Means*.

European Journal of Communication, 12(4): 511-529.

McQuail (2005). Accountability of media to society: principles and means. In D. McQuail, P. Golding & E. de Bens (Eds.). *Communication Theory and Research: An EJC Anthology* (pp. 89-102). London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications

附錄資料

附錄一、台灣公廣集團大事記

- 2006.01.03 立法院通過「無線電視事業公股處理條例」，依法，行政院在 20 日內成立「行政院股權轉移審議小組」，由當時行政院副院長蔡英文擔任召集人。
- 04.01 華視正式納入公廣集團（TBS：Taiwan Broadcasting System）。
- 04.02 華視新任總經理李遠（小野）與前總經理江霞辦理交接。公、華視朝一個董事會發展，公視法修訂前，暫由公視基金會全體董監事進駐擔任華視官股董監事，另外遴聘七位專業董事，連同原來的民股董事，共有董事 23 席，監事三席。
- 07.01 原預計於本日前完成華視官股釋出、民股買回程序，惜基於種種原因，至本文撰寫時（2008 年元月），華視民股尚未買回。
- 2007.01.01 依「無線電視公股處理條例」，原住民電視台及客家電視台兩頻道及原屬僑委會的宏觀頻道均正式納入台灣公廣集團。

附錄二、公視基金會第四屆董監事會遴選大事記（根據中央社等媒體報導及 NCC Watch 網站相關報導整理）

- 2007.8 月 公廣集團內部舉行一場工會董事投票，選出兩位員工代表蘇啓禎（新聞部製作人）及周天麟（節目部副理），送交

行政院新聞局，請局長謝志偉依先前承諾將兩位員工代表列入公視董事遴選名單。事後根據媒體引述參與遴選的遴選委員透露，僅蘇啓禎一人被列入董事遴選名單，最後通過的名單中，工會代表亦付之闕如。

2007. 11.22 立法院推舉成立的「公視董監事審查委員會」通過第四屆公視基金會董監事名單。董事十一人：朱台翔、陳東升、鄭同僚、黃明川、蘇芊玲、孫大川、阿（女鳥）利格拉樂、虞戡平、梁定鵬、彭文正、陳邦畛（陳板）。監事三人：林筠、陳炳宏、黃世鑫。
- 11.27 媒體改造學社針對第四屆公共電視董監事提名與審查問題發表聲明（參見以下網頁 <http://nccwatch.org.tw/news/20071127/6483>），此份聲明並在 12.07 公視基金會第四屆董事會召開第一次董監事聯席會上，由監事陳炳宏（為媒改社執委）在現場散發。
- 11.29 媒體改造學社成員管中祥與羅世宏在中國時報發表「荒謬的公視董事提審」評論（參見 <http://nccwatch.org.tw/story/20071213/7464>）。
- 12.07 公視基金會第四屆董事會召開第一次董監事聯席會議，原擬逕行投票選舉董事長，因媒改社提出書面意見及工會代表反對，會中乃決議由董事朱台翔暫時代理董事長，並與公視基金會第三屆董事長陳春山完成交接。會中並有鄭同僚、黃明川兩位董事表示有參選董事長意願。根據報載，本次會議有董事二人未出席，委託其他董事出席（根據公視基金會第一屆董事會決議，公視召開董監事會議時，董監事均必須親自出席，不得委託他人代理出席）。朱台翔

於代理董事長第一天隨即選聘公視新聞部資深製作人鍾裕淵為董事長特別助理。

- 12.12 華視工會召開記者會，「建議華視董事人選應針對華視所需聘任，避免頻道定位不清，董事會應積極爭取法定附負擔捐贈並增列員工董事，平衡過客效應，而首要之務是應先建立公平公開公正的遴選制度，拒絕政治黑手。」（2007.12.12 中央社 / 記者黃慧敏 / 台北報導。請同時參考 <http://nccwatch.org.tw/news/20071213/7465>）
- 12.13 公視基金會第四屆董事會以七票多數選出鄭同僚為公視基金會董事長，另一位參選人朱台翔獲得四票。此次會議，又有同一位董事再次委託出席、投票。並於董事長產生後，辭去公視董事職務。公視基金會所有人事案投票過去均採無記名之匿名投票，從未有委託投票情事。
- 12.22 公視總經理遴選小組成員鄭同僚、朱台翔、虞戡平、林筠、吳清友、邱再興、陳正然對候選人進行遴選。
- 12.23 上午，公視舉行臨時董監事會會前會，針對最後入圍人選進行討論。下午於臨時董監事會中，董事長鄭同僚提名公視新聞部資深製作人馮賢賢為候選人，公視董事會以九票同意、一票不同意，通過馮賢賢為公視基金會第四屆總經理。此次會議，又有董事一人未出席，委託出席、投票。
- 12.24 華視召開第十八屆董監事第二十一一次聯席會議，會中鄭同僚獲選為華視董事長，小野請辭總經理。華視董事成員有陳正然、王俊秀、朱台翔、吳秀明、吳清友、卓火土、阿（女鳥）利格拉樂、孫大川、梁定澎、陳邦珍、彭文正、黃世鑫（第四屆公視基金會監事）、黃明川、黃蔭基、虞

戡平、鄭同僚、蘇芊玲，民股董事：鮑泰法、李傳明、呂炯明、周麗華、宋川強、巴正坤（民股員工董事）共二十三人。監事為：林筠、蔡揚宗、陳炳宏。

- 12.25 公視第三屆總經理胡元輝與第四屆總經理馮賢賢辦理交接。
- 12.26 華視公開徵總經理，2008年1月28日公布人選（中央社記者黃慧敏台北二十六日電）
- 2008.12.27 華視董事陳正然獲華視董事長鄭同僚提名為總經理人選，並獲華視董事會通過。（中央社記者黃慧敏台北二十八日電）
- 12.28 華視前總經理李遠（小野）與新任總經理陳正然完成交接。

附錄三、第四屆「公視董監事審查委員會」審查委員名單如下：蘇起、孔文吉、羅文輝、胡幼偉、薛承泰（以上國民黨提名）、殷乃平（親民黨提名）、盧世祥、李喬、劉進興、金恆偉、傅立葉（以上民進黨提名）、曹佳麗（台聯黨提名）、潘朝成（無黨派提名），共十三人。

附錄四、公視法第二章第十三條條文如下：

「第十三條 公視基金會設董事會，由董事十一至十五人組織之，依下列程序產生之：

- 一、由立法院推舉十一至十三名社會公正人士組成公共電視董、監事審查委員會（以下簡稱審查委員會）。
- 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。

• 新聞學研究 • 第九十六期 2008 年 7 月

選任董事時應顧及性別及族群之代表性，並考量教育、藝文、學術、傳播及其他專業代表之均衡。

董事中屬同一政黨之人數不得逾董事總額四分之一；董事於任期中不得參與政黨活動。」

Public Television and Accountability: A Case Study of Taiwan Broadcasting System

Shieu-Chi Weng*

ABSTRACT

Taking the nomination process of the 4th board member of Taiwan's Public Television Service Foundation as example, this article analyzed the performance of Taiwan Broadcasting System with the concept of accountability and public sphere. This article also made suggestions to the revision of Article 13 of Taiwan's Public Television Law.

Keywords: accountability, public sphere, media accountability theory

* Shieu-Chi Weng is Professor at the Department of Journalism in National Chengchi University, Taipei, Taiwan.

• 新聞學研究 • 第九十六期 2008 年 7 月