

我國原住民電視台公共問責機制的 研究與想像

王亞維^{*}

《摘要》

我國原住民族電視台（以下簡稱原視）成立於 2005 年，由政府出資委由民間媒體經營，2007 年再依法轉交公共電視文化事業基金會（以下簡稱公視基金會）辦理，成為公共電視基金會的成員台之一。2009 年原住民族文化事業基金會（以下簡稱原文會）成立後，經過政治力積極介入下，2014 年開始取代公視基金會，成為原視的治理機構，自許為「自主營運」以有別於過去。

在公共電視台（以下簡稱公視）之外，原視也為我國第二個以政府預算捐助的基金會所經營的電視媒體。雖然兩者營運經費均來自全體納稅人，但是公視有特別法《公共電視法》明確規範設置目的地、董監事會的組成、權責並詳述財務來源與稽核、頻道定位、節目內容、獨立經營、電波配屬與觀眾申訴等，其目的為向公民社會負責，並具有法定的強制性。原視成立主要依據為《原住民族教育法》與《原住民族基本法》，但作為電視傳播媒體，其營運方式並無法律明文規定，未來如何對公民社會負責？又應該如何對族群負責？尤其媒體的獨立性與公共性並無法律加以保障，更為急迫的議題。

本研究希望藉由檢視原視創設歷程與治理機構轉變中出現的問題，歸納出未來潛在的危機與挑戰，並參酌國外類似的原住民電視

^{*} 作者為國立政治大學廣電系助理教授，E-mail: yaewei@nccu.edu.tw。

台經營理論與實踐的經驗，希望提出可能的經營建議與設計，期裨益原視永續經營並對族群與公民社會負責。

關鍵詞：原住民族、原住民族電視台、問責機制

壹、前言

我國原住民族的傳播權長久遭到忽視，其主體在主流媒體中日趨同化，許多傳播學者均指出原住民形象遭刻板化與汙名化的情形十分嚴重（孔文吉，1993；劉幼琍，1997；王嵩音，1998；黃葳威，1998）。1987年台灣解嚴後，過去受不當對待的階級與族群紛紛展開大規模的權益爭取，原住民族也在這個洪流中爭取自己的土地權、正名權等基本人權。1996年學術界對於原住民族傳播的相關研究明顯增加，形成較為完整的論述，多數建議政府在政策層面協助原住民族成立與擁有各種媒體，包括個人工作室、廣播電台與專屬頻道（張鴻邦，2013）。

在這個論述的影響下，在1998年通過的《原住民族教育法》在第五章「社會教育」下，第26條即賦予政府應於「公共電視、教育廣播電台、無線電台及有線電台之公益頻道中設置專屬時段及頻道」。雖然對於原住民族傳播權已經有所進展，但是顯示這仍是將原住民族廣電內容附屬於其他機構頻道內的政策設計。2004年《原住民族教育法》修正，明定成立原住民族文化事業基金會（以下簡稱原文會），用以設置「原住民族專屬頻道及經營文化傳播媒體事業」，相對之前的條文更具備主體性思維，且有隔絕政府控制媒體的設計，但是頻道如何建立與經營，留下模糊的空間。

原文會未及成立，但我國的原住民族電視台卻在陳水扁總統的政治承諾下，先於2005年「戲劇性」地開播（張鴻邦，2013）。由行政院原住民族委員會（以下簡稱原民會）設計標案每年公開招標，以訊號覆蓋全島的衛星電視台為標的，委託民間媒體機構經營。但是政府機構持控媒體的陰影隨之而至，開台未久，原視即發生新聞內容傾向支持執政的民主進步黨（以下簡稱民進黨）與選舉造勢的爭議，先遭到媒改團體與原住民媒體工作者的批判（魏玓，2005；馬耀·比吼、舞賽·古拉斯，2005）¹，繼而引發反對黨國會議員凍結預算而導致機構弱化²。

2006年《無線電視事業公股處理條例》三讀通過後，原民會依條例於2007年1月開始將原視以每年簽約方式委託公共電視文化事業基金會（以下簡稱公視基金

會)經營,與公視、中華電視公司、客家電視台與宏觀電視頻道形成「公廣集團」。經費由原民會撥款,衛星電視頻道由公視基金會提出申請,節目內容由原視製作,電視的製播技術與播出工程由公視基金會計價提供,經營方向則受到《公共電視法》(以下簡稱公視法)的規範與保障。

2008 年政黨輪替,取得政權的國民黨政府對於公視基金會的政治色彩非常質疑,原民會陸續以短期合約的行政手段,弱化原視³。2009 年「財團法人原住民族文化事業基金會設置條例」通過,原文會隔年由原民會捐助預算而正式成立,依《原住民族教育法》的精神,原文會替代原民會程為新的委託機構,同時企圖對原視經營權從公視基金會中取回,但公視基金會以公視法獨立自主不受干涉為憑,對於原文會的要求不作承諾。另一方面,公視基金會董事會的組成從 2009 年開始滯礙不前,公視基金會董事會對於原文會經營權的主張也無法進行討論。

2012 年開始,執政黨原住民籍國會議員對原視經營權的轉移進行強勢主導⁴,多方施壓,2013 年 6 月 5 日公視發函國家通訊傳播委員會(以下簡稱通傳會)自 2014 年 1 月 1 日起撤銷原視頻道衛星廣播電視節目供應者執照,終止經營原視,原文會則接手原視,並以「自主經營」為名,區別過去作為「公廣集團」成員的身分,然而籌備時間極為緊迫。

我國原住民族在主流媒體中長久被邊緣化,政府對於原住民傳播權從漠視而轉向,但政策上顯然無細膩的規劃。2005 年原視開播,經營上由政府委託商業媒體再經「公廣集團」,再轉由原文會自主營運,代表階段性的成果。雖然目前在族群主體性、法律面與經營權的爭議雖然稍解,然而治理機構改變後,面對歷來政黨與政府以預算為手段,對於原視進行由上對下「命令-控制」的行為如何對應,單一頻道的族群電視台如何對多元族群負責,此外取自於政府預算捐助的媒體應如何監督等問題,則留下更大的空間。

政府長久欠缺原住民族廣電政策似乎是根本的原因,以單一電視機構與頻道的設計,集中資源用以解決我國原住民族多元且複雜的傳播權需求,可能也是過度簡化的思維。本研究企圖藉由檢視原視創設與治理機構轉變中出現的問題,歸納出未來潛在的危機與挑戰,並參酌國外類似的原住民電視台經營理論與實踐的經驗,希望提出可能的經營建議與設計,期裨益原視永續經營並對族群與公民社會負責。

貳、從創立到自主營運

一、政治決定下的治理難題

原視的成立雖有我國原住民族長久爭取傳播權的脈絡，但是其貿然成立，則為政治性的決定。在民進黨執政的期間，原民會委託民間商業機構經營，已留下外部政治力介入媒體控制的痕跡，然而反對黨以刪減預算的反撲則傷及原住民族的傳播權益。2008 年政黨輪替後，原視已在公視基金會內，然其經運經費仍來自原民會，基於政治理由，原民會以短約甚至延遲簽約的方式令原視無預算而低度運作，而公視基金會的預算也同樣遭到立法院凍結無法支援原視，政治力延續對原視的影響，原住民傳播權與觀眾權益再度受到戕害（栗嘉敏，2009 年 3 月 26 日）⁵。

此外進入「公廣集團」的原視，同時面臨內部治理權力被支配的質疑。首先原視台長雖經公開徵選產生，但其行政位階在公視總經理之下，受其指揮監督。雖然公視董事會為尊重原住民主體性，特別通過辦法由原住民籍董事召集設立「諮議委員會」作為董事會與原視之間的常態代理決策機構，但是從公視董事會只有一席原住民籍董事來看，對於原住民族社會的代表性有限，若干原住民文化工作者對於原視主體性在公視基金會的邊陲化陸續提出質疑（以撒克·阿復，2009，頁 71-73；尤命·蘇樣，2010 年 8 月 25 日）。

原視的經營模式究竟如何進行為宜？《原住民族教育法》、《財團法人原住民族文化事業基金會設置條例》都只提及頻道的設置、「規畫及普及服務」，其他細節付之闕如。第一屆原文會（2009-2012）曾經委託學者進行兩份原視自主營運相關的研究報告：《原住民族廣電政策法規建構暨原民電視台獨立設置可行性之研究》（2010）與《各國原住民族電視台營運模式與法制研究》（2012）。兩份報告均建議原視「繼續與公共電視合作，建立策略聯盟，是原民台短期實現獨立運作的最佳合作對象」（陳清河、陳彥龍，2010，頁 86），或指出「原民台獨立建台須有條件，但目前條件嚴重不足，因此可採階段性發展，與公視共享資源，並訂立明確時間表，敘明各階段不同的目標與做法」（洪貞玲、林麗雲，2012，頁 214）。兩份報告建議與公視合作的基礎都著眼於目前條件不足，在外則為法律保障與監理方式尚不完備，在內則為經營電視台所需各種專業人才不足。

依此第一屆原文會成立後向公視基金會提出新的治理方式，該會主張必須有台

長與一級主管的任命權與行政管理權，也堅持應該有節目審核權，另在營運上則提出雙方共組「營運委員會」近行共管，但是公視基金會表示其運作依公視法獨立自主，不受干涉，雙方簽約幾度陷入僵局。原文會再度以半年一約方式委託公視基金會，牽制原視在公視機基金會的營運，使其無法長期規劃，這是不同法源下兩個基金會對於原視經營主體爭執的後果。

二、倉促轉移下的專業危機

在政黨互鬥造成公視基金會董事會難產的期間（2009-2013），原住民籍董事被停職，原本的代理管理機構設計無法運作，原視失去管理監督的機制⁶，管理團隊成餡鬆弛，而員工引入外力介入內部事務也常見諸報端⁷。來自原住民籍立法委員的政治推力再度強勢介入，他們以凍結的預算為手段，迫使 2012 年底所成立的第二屆原文會董事會更積極協調原視取得衛星電視執照的進度，同時繼續向文化部與公視基金會施壓，終於迫使公視基金會釋出原視的衛星電視頻道執照。原視 8 年前的成立既為「戲劇性」的政治決定，而自「公廣集團」轉為自主營運的過程也同樣倉促，兩者都未經原住民族與公民社會討論，也未顧及電視媒體從外部保障、監理到內部經營與製播技術在專業性上所需的條件。

原視在短期內脫離「公廣集團」自主營運可視為另一次政治力影響下的決定，但忽視專業條件的限制則立即產生五個主要的危機：一、頻譜的取得：必須在短時間內向通傳會提交衛星廣播電視頻道申設計畫書，而且在開播前三個月前獲得通過，始能取得執照，但原文會過去並無經營電視台的經驗。二、組織的建立：原文會原本為 30 人組左右的文書行政單位，短期內將擴大為百人以上規模的專業電視台，組織架構與治理方式必須重新設計，由其組織文化將面對衝擊。三、預算的增加：不再與「公廣集團」資源共享與「租金的優惠」待遇，將面對設備費用大幅增加，節目經費相形減少，整體預算面臨捉襟見肘。四、人員的招募：原視的所有人員必須重新招募，尤其製播技術人力資源充滿不確定性。五、設施的租賃：製播設備與辦公房舍等過去向公視承租，目前依法必須公開招標，行政流程冗長。

政治性的決定迫使原文會在相對缺乏電視台專業營運經驗的狀況下，倉促接受必須提前獨立營運的事實，並在六個月內從人員、硬體到內容均完成準備，其難度與時間的緊迫性較諸國內其他電視台建立的過程都屬罕見。雖然之前許多傳播學者都建議原視在獨立營運之前與公廣集團保持策略聯盟關係，以為階段性成長，同時開始立法，保障其未來獨立自主（陳清河、陳彥龍，2010，頁 86；洪貞玲、林麗

雲，2012，頁 214；洪清一、賴燕如，2012，頁 4-21），但是這種具有專業能力孵育期的規劃，現階段已不存在⁸。

三、小結

由原視成立開始到邁向自主營運之前，可看出兩個特徵：「強勢政治力的長期干涉」與「原、漢公民社會長期缺乏參與」。前者的軌跡從時間歷程明顯可見：不同政黨屬性的執政者、原民會、原住民籍與非原住民籍國會議員分別都有以預算或契約手段干預原視營運的紀錄⁹，簡言之，這是以權力要求原視只對政治機構負責的作法，並以預算作為要脅執行「命令-控制」之實，因此作為教育媒體的原視過去被迫成為政治工具或遭弱化。另回顧過去原視相關的利益關係人（stakeholders）都有將原視封閉在權力體制內進行控制的傾向，其中包括直接相關的公視基金會與原文會在決策上似乎也缺乏積極的公共性。

也可看出原視在 2005 年成立後不斷遭遇多重危機，沒有專法作為經營的依據確為關鍵的癥結，因此在過程中政黨與相關機構都可以主張原視的治理方式與服務內涵。舉例來看，同受政府運算資助的公視有公視法明確規範公視基金會董監事會的組成、權責並對其財務來源與稽核、頻道定位、節目內容、獨立經營、電波配屬、高階主管人事任免等細節，其目的為向公民社會負責，並有法定的強制性。反觀原視的經費來源並無明確保障，其方向、內容、經營、監督、稽核與媒體責任等也無明文規範，尤其對電視媒體的獨立性與公共性並無法律加以保障，其體質相對脆弱，更為急迫的議題。

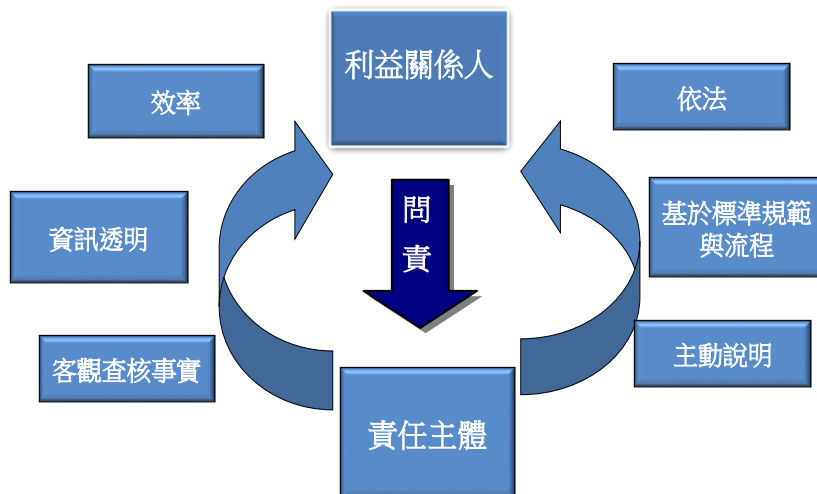
原文會接手原視後，治理機構單純化，也沒有委託合約的簽定，但是也使得過去政治力的操控模式有更直接介入的危機，國會中的兩黨議員或原民會都可以基於政治目的進行干預，並以預算為手段形成一元單向的控制軸線。然而原視的利益關係人為原住民各族觀眾與公民社會，如何對此多元的利益關係人負責，是今後機構治理的挑戰。

國外目前對於非營利機構的治理方式中問責（accountability）的理論與機制逐漸形成新的典範，尤其是公共媒體為了減少政府以規約進行監督，逐漸形成一種以自律為核心，並向多元利益關係人負責的模式。在歐洲這種思維與實踐也從傳統的廣電媒體擴展到新興媒體，也影響及全球陸續成立的原住民族電視台，在面對我國原文會／原視的自主經營後與族群、公民社會與政府互動關係上，這種模式值得進一步研析。

叁、問責在媒體治理的起源與發展

英文問責一字 *accountability* 原來用於描述會計領域的帳目稽查行為，二十世紀下半葉，基於現代社會漸趨複雜，逐漸從會計領域獨立出來，其意義從政府治理、企管到科學領域都受到討論與引申，其擴大的意涵包括：（1）問責為責任的對應，反映了一種互動關係，包括了要求負責者和被要求負責者。（2）說明（*explanation*）為問責的重要內涵，負責的一方有一定的義務對利益關係者提出的要求加以解釋，此項行為基於標準流程，其說明內容應具有數據性的客觀性。（3）資訊的透明度（*transparency*）在此過程至為關鍵，通過說明過程產生的公開資訊，使責任對應雙方互動為問責的焦點，除了雙方達成理解乃至建立信任的基礎，更重要的是促成效率與倫理意識。問責逐漸離開原本審計領域的定義，有了今日問責裡以責任為核心的內涵，而資訊透明、注重解釋的程序，同時也擴大了利益關係人的規模，並有強制的考量（王亞維，2011，頁 97），如【圖一】所示。

圖一：「問責」的內涵



資料來源：本研究整理

媒體與其他領域學者論述「責任」則有所不同，因為在民主國家中媒體「言論自由」為公民社會基石，第二次世界大戰後許多重要國家的憲法更明文限制政府干涉媒體言論¹⁰。在要求媒體履行社會責任的過程中政府或其他機構較不採直接介入方式，此一時期傳播學界以「社會責任論」為媒體言論自由與管控的辯論找到著力點，也即學者 Denis McQuail（2010）所主張媒介政策三階段發展中的第二階段——「公共服務」，此一時期無線頻譜資源稀有，歐洲各國仍以特許性質的公共廣播系統（Public Service Broadcasting, PSB）為主體。商業市場下美國媒體的同業也制定倫理規範（code of ethics）以自律（self-regulate）機制來自我要求，減少政府干預。審視當時公共媒體或商營媒體，均可發現媒體尚以公共福祉為念，美國基於保障言論自由，上述自律多半屬於道德性訴求，除非造成實質傷害，並無法律加以約制；歐洲電視多為公共廣播系統，他們自有一套廣電公共性哲學與營運機制，獨立於政府，以維持公共性。

1990 年代基於新自由主義後造成媒體過度商業化與公共利益私有化（privatize public interests）的趨勢，歐陸的學者開始思考過去媒體較為單純含糊的「責任論」必須開始有具體的責任對應關係。對於問責理論發展有重要貢獻的學者 McQuail（2003）強調媒體受到言論自由的保障，因為言論自由是民主社會的基石。言論自由在 McQuail 強調媒體問責架構中居於上位，但是他也提出媒體同時須對法律、社會與個人三個層面負起不同程度責任。麥氏談論媒體責任無法離開對言論自由的保障，但在自由與規範的爭議性命題上，他則延續「社會責任論」裡，媒體自律與自我承諾的傳統精神。後續的學者如 J.L.H. Bardoel 與 K. Brants（2003）也強調行業中專業者自律的重要性，他們認為除了市場機制之外，對於媒體有四種利益關係人最為重要：法律／監理者、專業者、公民團體與閱聽人，他們也是電視媒體回應其責任最重要的四個對象。

原住民族在各國都是少數族群，他們的媒體鮮少能以主流市場獲利的模式來維持營運，因此多數為非營利機構，依賴非市場的資金，具有公共性。國外獨立經營的原住民族電視台陸續於 21 世紀前後建立，有些已形成穩定的營運模式，有些仍在發展中，但是都明顯與問責機制相關。

肆、國外原住民族電視媒體的建立

國外的原住民族廣電媒體的開展以澳洲與加拿大肇始，兩國都從民間社區廣播

電台起步，但是電視事業的發展路徑迥異。澳洲原住民族從 1970 年代製播零星的社區廣播節目開始，之後以原住民社區為基礎，各地逐步建立起數百個地區性短波廣播電台。1980 年代，由於衛星電視科技引進部落，白人主流文化與英語節目隨之而至，當地 Gabi Gabi 語族的學者 Eve Fesl 就指出衛星電視進入部落形同「文化神經毒氣」（轉引自 Michael Meadows, 1995），因此在廣播的基礎上，原住民社區自覺地以地區性族語服務為基礎的短波原住民電視台陸續開始播送，其間各族曾一同向政府爭取設立全國性電視網，不過執政黨與反對黨都無承諾。

2001 年以偏遠社區為主要播送區域的原住民社區電視台（Indigenous Community Television, ICTV）成立，但是並無專屬頻道，乃是寄身於另一個衛星頻道 Imparja Info Channel 的部分時段播出，這是個以會員（membership）組成的衛星電視台，節目由各原住民地區提供，2006 年已發展成為獨立衛星電視頻道，但是 2007 年澳洲政府出資成立國家原住民電視台（National Indigenous Television, NITV）後，ICTV 停止播送¹¹。

同樣的，加拿大北極圈原住民對於衛星電視進入部落社區也有極大的警覺，1970 年代衛星電視被引進到加拿大偏遠原住民社區時，只有英語與法語且以加拿大南方的觀眾為需求，北極圈的依努特族（Inuit）視此為文化入侵，引起族人自組社團並展開族語廣播節目。加拿大政府出資的實驗性電視計畫（Anik B Experiment）-IRONSTAR（1975）、Naalakvik I（1977）、Inukshuk 與 Naalakvik II（1980）同時展開，依努特族也證明他們可以在自己的電視網製播自己的節目。1983 年加拿大政府提出北極圈廣電政策（Northern Broadcasting Policy）與北極圈原住民廣電近用計畫後，依努特族繼續向政府遊說更優厚的電視製播環境，加拿大廣電與電信委員會（Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, CRTC）終於同意依努特族電視台的構想，在 1981 年授予依努特民族議會電視網的執照。

在加拿大印第安族與北極圈原住民族事務部（Ministry of Indian and North Native Affairs）資助下，依努特族廣電公司（IBC）與另一家依努特族廣電機構 Taqramiut Nipingat Inc.相繼成立，1982 年 1 月 11 日 IBC 用國家電視台 CBC 的設備播出第一個節目，但是因為受限於訊號發射與資金，只能透過 CBC 頻道在午夜播出。類似的播出問題困擾 IBC 長達 10 年，這個有關原住民族媒體近用權的爭執直到 1992 年 1 月 21 日加拿大北極圈電視台（Television North Canada, TVNC）取得衛星頻道才解決，這也說明頻譜的取得是關鍵議題（Michael Meadows, 1995）。

1990 年 CRTC 公布它的原住民廣電政策，承認以族語傳播的加拿大原住民廣電事業類似於國家電視台 CBC 對於社區服務是最重要貢獻，經過加國原住民族領袖

向政府爭取獲准，TVNC 透過有線電視、直播衛星與地面波發展為全境可觸達的頻道，接著印第安族、梅蒂斯族（Metis）¹² 與依努特族等代表再推動加拿大原住民電視網（Aboriginal People Television Network, APTN），於 1999 年獲准成立取代 TVNC，是為世界上第一個原住民全國專屬電視台。

APTN 的訊號經過衛星傳遞，有線電視系統播出，在有線電視上為必載頻道；加國政府設計其經費來源為有線電視訂閱費，政策角色是調查公民社會的意向、保障 APTN 在付費電視上的收益並決定費率。APTN 2005 年一戶為 0.25 加幣，每年約 2,500 萬到 3,000 萬加幣（約 9 億新台幣），約占收入之八成三；廣告與政府捐贈各約兩百萬加幣（約 600 萬新台幣），共占一成（APTN Annual Report, 2005）。

APTN 獨特之處為其組織為非營利性法人性質，採會員制，董事會成員均為無給職，既考慮地區的代表性（包括南方與北方代表），也包括委任（由創辦會員舉薦）與會員選舉。這種模式有其歷史因素，原住民社區與族群長期向政府爭取，共組廣電事業版圖，因此他們是主要利益關係人。APTN 經費不依賴政府，政府或政黨的干涉不易出現。董事會主要監督公司運作，並任命執行長；後者管理公司的所有事務，會員大會可以稽核 APTN 的財務。APTN 每年出版年報中以財務報告為主要內容¹³，主要是向會員公佈財務稽核，這裡可以看到從會計領域出發的原始問責精神，只是會員不分配獲利，他們監督財務，非營利性的董事會與專業行政團隊來運作電視業務。CRTC 負責核發執照並審定 APTN 的收視費，因此 APTN 也須固定向主管機關報告，CRTC 也是重要利益關係人。

加拿大這種由地區性民間廣電機構為基礎所發展出來的原住民族電視事業，具備一種由下而上的草根基礎與聯盟的概念，後來在發展全國性電視網時，其治理的主體具有區域代表共通參與的精神。因此可對 APTN 問責的利益關係人一是會員，二為收視戶，第三則為 CRTC。值得注意的是政府的角色為收視費制度設計與保障，並不負責提供經費，一方面不形成財務負擔，一方面保持電視台的主體性。

相對的澳洲原住民電視台 NITV 的發展較為坎坷，由政府出資自 2007 年給予 4 年獨立經營執照，每年承諾捐助約 1,500 萬澳幣，同時停止原來由社區發展出來的 ICTV 的衛星電視執照。NITV 初期節目維持大量自製，但是之後該國政府並未如期履約，2010 年 NITV 就曾發出公開信呼籲各界捐款支持，否則將被迫中止營運。2012 年由於公共電視台 SBS 連年虧損，出現巨大財務漏洞，澳洲政府將 NITV 之歸併於 SBS 旗下，也把捐助轉入 SBS 以解決財務問題，NITV 雖仍以數位頻道播出，但其員工人數僅維持近 50 人（NITV website, 2014），每日半小時新聞外，節

目多來自購買。澳洲政府主導原住民族電視台，之後因財務問題，使原住民電視從獨立形態又轉成公廣部門，這種舉棋不定的例子，值得我國原住民族思考廣電事業與政府財源時關注。

加、澳兩國之外，原住民族電視台在新世紀開始後逐漸建立，2003 年紐西蘭毛利電視台（Maori TV）開播，我國原視於 2005 年營運，之後是 2009 年夏威夷 Oiwi TV 的阿根廷的 Wall Kintun TV 於 2012 年的建台。2008 年在紐西蘭毛利電視台（以下簡稱毛利台）的主導下，重要的原住民族電視台與少數族群語言電視台成立了世界原住民廣電聯盟（WITBN）¹⁴，除了原住民族外納入南非國家廣播公司 SABC、愛爾蘭蓋爾語電視頻道 TG4、英國 BBC ALBA 與英國威爾斯的 S4C，還有挪威公共廣播公司薩米族廣播電台（NRK Sámi Radio, Norway），形成一個非政府的原住民族廣電事業跨國組織。

以 WITBN 會員國來看，其實各國原住民族廣電事業都碰到資源與資金的問題，因此經營模式大致分為四種，一種隸屬公共電視集團成員，經費來自執照費，並非政府出資，例如英國 BBC ALBA、S4C 與挪威 NRK 公視 Sápmi 部門。另一種為獨立經營，經費來自收視費，如加拿大 APTN。第三種為獨立經營，經費大部分來自政府捐助，例如紐西蘭毛利台、愛爾蘭 TG4 與我國原視。第四種為獨立經營，經費來自廣告與群眾募資，如 2012 年 7 月開始營運的阿根廷的 Wall Kintun TV。

我國原視過去近於公共電視成員，目前走向獨立經營，不再附屬於其他頻道或公廣體系。以經費來自政府捐助又獨立建台的模式來看，紐西蘭毛利台與愛爾蘭蓋爾語電視台 TG4 與我國目前狀況相近，他們在問責機制上都有細膩的設計。

一、紐西蘭毛利台

（一）歷史與背景

毛利族是紐西蘭境內唯一的原住民族，對於白人殖民者爭取權益有長期的歷史。毛利族從 1980 年代展開實驗性的廣播計畫，1989 年在教育法修正後，政府承諾保留電視與廣播頻率給毛利族使用，1993 年毛利文化補助機構（Te Mangai Paho）資助全境 20 個電台成立，1996 年實驗性電視計畫在奧克蘭展開，由於 1987 年政府即承認毛利族語為官方語言，因此在族群文化上採取「雙文化」的政策，即肯定白人文化與毛利文化均是紐西蘭文化的重要部分。

原住民的廣電政策基於保護語言，由政府支持以非營利事業建構，不與紐西蘭商營性質的國有電視結盟，毛利族在電視事業上選擇獨立建台，2001 年紐西蘭政府

宣布支持成立毛利電視台，也給與 1500 萬紐西蘭幣的基金，同時與毛利族代表共同起草《毛利電視台服務法》（Maori Television Service Act）。

《毛利電視台服務法》是非常獨特的法案，特色之一是問責機制，其次是經費來源的設計，雖然全部來自補助但分為三個來源。政府的毛利事務部（Vote Maori Affairs）每年約提供 1,660 萬紐幣（約 3.8 億台幣），用於電台運作相關運作。毛利文化廣電節目補助基金（Te Mangai Paho）每年提供約 1,610 萬紐幣（約 3.7 億台幣）。另政府的節目補助機構（包括 Te Mangai Paho、NZOA）也補助獨立製作人；內容可在毛利台播出，因此也降低毛利台的成本。

毛利台的主管機關有二，包括內閣相關部長（毛利事務部、財務部）以及毛利人選舉團 Te Putahi Paho¹⁵（Maori Electoral College，代表毛利人的利益）；選舉團則由毛利文化相關組織（包括國民託管組織、國家毛利議會、毛利女性福利聯盟、毛利代表大會等）推派代表。

內閣相關部門（毛利事務部和財政部）指派三名董事。毛利人選舉團任派四名董事；董事會共七人，機構由政府與毛利人代表組織共治。董事會遴選總經理，由總經理領導管理團隊主責營運，董長會每年需向以上三部門負責。

毛利台依法對內閣相關部門（毛利事務部、財政部）負責，代表對全國納稅人負責，同時毛利台也對毛利選舉人團負責，代表向毛利族群負責（Moari TV：<http://www.maoritelevision.com>）。

（二）問責內涵¹⁶

向多元利益關係人負責的問責方式具體呈現在《毛利電視台服務法》的條文中，問責文件（accountability documents）的提出乃是嚴密流程的設計，以此作為電視台與國會之間的契約。根據該法毛利台董事會每年必須向眾院（the House of Representatives）提出問責文件。文件包括毛利台和國會相互同意的產製計畫（an annual Output Plan；或譯內容產製協議），以及每季的進度報告給國會和毛利人選舉團，雙方一切責任義務以此為準（Maori Television Service Act, 2003）。

根據《毛利電視台服務法》（第二十六條 問責之審驗），董事會必須依本部分準備及傳送以下關於毛利電視服務報告的文件，包括—每年交給國會的問責文件、製播準則，以及年度報告，這包含稽核財務報告、服務績效文件、責任文件。

《毛利電視台服務法》（第二十九條 問責文件的內容）並明定問責文件之資訊。此外，也要有該電視服務及分支機構依內容產出而分類的產出目標文件，可以用以衡量該電視服務及分支機構的質性及量性表現的指標或目標。這一份問責文件也包

含文件適用有效期間預估的財務資訊，必須依一般所能接受的會計準則來準備，這些都可以看到會計為原始內涵的精神。

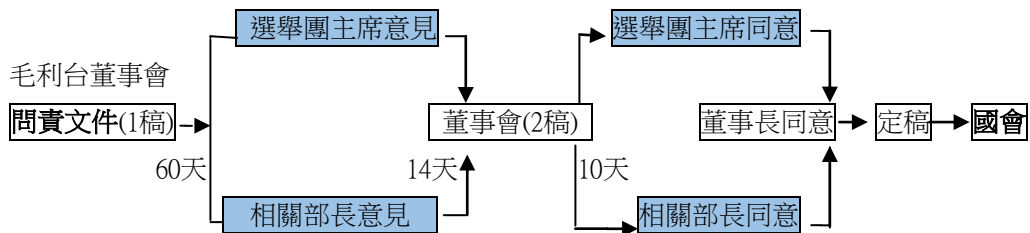
《毛利電視台服務法》（第三十條 諮詢事項及報告必須經過確認，第三十一條 問責文件之創造及完稿）明定相關問責文件之完成過程應相當嚴謹有效率。問責文件應於確認毛利電視服務再做決定前，已諮詢相關部長及選舉團主席的意見，並在完稿時呈交相關部長及選舉人團主席（第三十條）。董事會至少必須在會計年度開始前 60 天以書面方式將問責意見的草稿呈交給相關部長及毛利人選舉團主席，而相關部長及選舉團主席應當在 14 個工作天內共同將意見提供給董事會。董事會在收到前述意見的 10 個工作天內，應當對這些意見加以考量並提出第二份草稿。當相關部長、選舉團主席對文件均表同意，必須簽署文件，董事長亦必須代表董事會簽署文件，此時，文件才視同完稿（第三十一條）。此外，毛利電視台法的相關法條並明確要求問責文件的內容，年度報告、責任文件、財務報告等，細到僱傭的金額，報告格式等（轉引自洪貞玲、林麗雲，2012，頁 55），以問責精神而言，則為向利益關係人說明的具體實踐。

毛利台的問責主要是以一套嚴密合約準備方法、內涵、形式與流程來完成取得殖民政府的資金並免於干涉，如【圖二】。但是準備的過程已經包括各種問責機制：製播準則，以及年度報告，這包含稽核財務報告、服務績效文件、責任文件等。除了對國會的年度報告外，毛利族選舉團與相關部長的報告是每季稽核，可以說是一種雙軌問責，一方面面對族人代表團體，一方面對政府的財務稽核。這個過程看似繁複，其實正是因為過程嚴謹，而且有選舉團及部長的問責作緩衝，反可以避免來自國會的政治干預。

值得注意的是，毛利台以每四年為期提出公開的意向聲明書（Statement of Intent）作為規劃，年度問責文件的程序則是在四年期計畫下的年度執行，同時在問責的精神下，毛利台董事會在財務上均設立稽核委員會（Audit Committee）與薪酬委員會（Remuneration Committee）。前者的負責範圍包括：內部稽核計畫的核定，對於內控效益系統內部稽核報告的審閱並監督其過程，它也監督機構風險管理系統的內涵。薪酬委員會負責的範圍包括：對於總經理的薪給架構的審定，審閱現行薪給政策的妥適性以及薪給額度的核定，目的為了是與總經理責任與年度表現對應，不致保障肥貓。

自律部分則訂有節目準則以供員工依循，董事會也保障觀眾抱怨必有調查與適當的處理程序（Moari TV Annual Report, 2012，頁 14）。

圖二：紐西蘭毛利電視服務法問責文件雙軌審定流程



資料來源：本研究

二、愛爾蘭 TG4

(一) 歷史與背景

TG4 (Teilifís na Gaeilge) 的成立是愛爾蘭政府保護民族語言的長期政策，這項計畫自 1992 年即獲得各黨派與不同執政黨政府的支持。愛爾蘭人員原來使用蓋爾語 (Gaeilge)，因為長期為英國殖民，目前多數居民使用英文，僅有部分地區使用母語，主要分布在西部郡以及一些零星社區，僅存約 9 萬多人，佔愛爾蘭人口 2.1%。TG4 在 1996 年底開播，以蓋爾語播出為主，並且依法為獨立的公共電視機構。依愛爾蘭《傳播法 2009》(Communication Act 2009) 明確規範 TG4 的任務與責任，法案也規定國家電視台 RTÉ 每年無償提供 365 小時節目。

2012 年愛爾蘭政府對該台的捐助達 3,275 萬愛爾蘭鎊 (約為新台幣 16 億 2,700 萬元)，TG4 也從廣告與節目贊助增加經費來源。除自製外，TG4 每年投資該國獨立製作公司近 2,000 萬愛爾蘭鎊 (為新台幣 9 億 9,355 萬元) 製作節目，因此全國 350 個小型獨立公司製作 TG4 的節目，也可看出該電視台委製節目比例極高，他們以平台概念與眾多獨立製作公司共同形成蓋爾語電視文化產業鏈¹⁷。

TG4 為免費的全國性無線頻道，觀眾遍及愛爾蘭全境，也可透過衛星碟形天線與有線系統收看。每天收視人口約 65 萬人，如果在重大的節日向是聖誕節或是聖派屈克節，其收視人口達 100 萬以上，市場佔有率百分之二，高於我國公共電視台¹⁸。

(二) 問責內涵

基於愛爾蘭《傳播法 2009》，TG4 由 12 名董事組成的董事會治理，依法其中

六位由財政部長提名而由政府任命，四位由政府經國會分組委員會建議而任命，其餘兩席由電視台總經理與員工代表擔任。雖然基於財務監理，六席董事由財政部長提名，但董事會成員必須遵循 2001 年財政部所頒布的《國家機構治理行為準則》，與 2001 年頒布的《公共機構倫理法案》（Ethics in Public Office Act）。

如同毛利台董事會，TG4 董事會設立「稽核委員會」與「薪酬委員會」來協助執行它們在財務監理上的責任並對納稅人負責。根據愛爾蘭法律對於政府提供資金的組織，財政部都會要求各機構以《董事會與員工企業行為準則》（Code of Business Conduct for Board Members and Staff）為基礎提出各機構的《行為準則》（Code of Conduct）的依循，TG4 依此提出《董事會企業行為準則》、《員工行為準則》，兩份自律準則都有共同的目標¹⁹。

秉持誠實、透明與專業主義處理所有業務。

對於電影與電視產業的服務保持公平、一致與正直。

在人際互動中保持尊重、禮貌、保密與信任。

在執行責任中保持前瞻與進步的思考。

對於蓋爾語電視台保持承諾、尊嚴與熱情。

承諾對於性別、性向、種族、年齡、身心障礙者等保持公平與多元包容。

員工與董事會有同樣的準則，可相互監督，作為多元問責與族群責任的依據，除此之外，TG4 機制的設立也依循理論，針對眾多「利益關係人」形成完整的負責體系。首先仍是對於監理機構提出承諾：包括面對國家資金捐助所制訂的《公共服務聲明》、《執行承諾的年度聲明》，針對各項準則董事會有稽核委員會（Audit Committee）加以稽核，財政部、廣電總局與通信傳播部也各自依法審閱其報告。其次為從管理到專業執行的自願性自律機制：《董事會企業行為準則》、《員工行為準則》。觀眾靠著《BAI 觀眾申訴機制》、《處理觀眾抱怨執行準則》與觀眾委員會來問責。員工的專業與自律訂有《節目標準與準則》，甚至眾多提供節目的委製單位也列為利益關係人，訂有《委製節目公平交易準則》保障雙方權利義務。每年定期就前一年表現的《年報》則為一種資訊透明的說明，面對各方問責。

對利益關係人的負責方面在《TG4 公共服務聲明》第四章有詳盡的描述：TG4 可供所有利益關係人問責，主要的對象是觀眾、財政部、傳播電信部、能源與自然資源局以及愛爾蘭廣電總局²⁰。

依此 TG4 董事會必須在財務收支細節明確紀錄以便財政部查核其法定責任是否

履行。除此之外 TG4 必須向部長提供詳盡的《承諾聲明》，保障其對公共服務託付。承諾作為一種公開的責任公布，因此 TG4 在其服務發生重要改變時，因為它使用公共資金與公共服務的託付，也須接受財政部對其公共價值與影響評估包括：頻道數量改變、公共服務的建立，無線接收社區，地方與區域性的播出服務，建立非播出非線性的服務以及任何不屬法律規定的新服務、廣告與內容得總時長、投資與借貸。

在向廣電總局報告的聲明中則針對節目內容的倫理進行自律，TG4 承諾不播出品味低俗、宣傳或引導犯罪或傷害國家、無正當理由下傷及個人隱私、不超播廣告時間與贊助感謝。同時保障觀眾權益，特別不應以廣告、電視購物與其他商業促銷形式損及兒童權益。TG4 訂有《處理觀眾抱怨執行準則》（Code of Practice for the Handling of Complaints），在其網站公開，流程透明，保留兩年以供查閱。

就公民問責部分 TG4 也組成 15 人觀眾委員會，包括視障或聽障者一名，藉以收集觀眾回饋意見並聽取抱怨。TG4 承諾並確保所有觀眾抱怨被登錄，告知，調查與回報。也提供給董事會、管理委員會、委製部門、購片部門與編輯企畫委員會。

就透明度的處理，TG4 在問責機制中也承諾公開出版《公共服務聲明》（Publication of a Public Service Statement）、《執行承諾的年度聲明》（Publication of an Annual Statement of Performance Commitments）²¹ 以及出版包括前一年整體表現與財務報告以及財務稽核、總經理與董事長的報告、機構治理的《年報》。

由於 TG4 是因母語延續目的而存在，其對象即為單一族群的全體愛爾蘭公民，並沒有像其他原住民族屬於少數族群且仍在殖民國境內，具有爭取主體性、人權與傳播權的問題，所以其功能為形成語言環境與公共服務，近於歐洲一般公共電視系統（PSB）的定位。

綜合上述的實踐，發現 TG4 也是依循歐洲公共廣電服務系統普遍採行的問責實踐，乃是一套針對各利益關係人負起責任的流程，關於責任的對應，則延續來自於許多領域的共識，而其問責分為幾個層次：

（一）行政問責（administrative accountability）：

管理團隊向董事會或信託方提出承諾並接受行政與財務的監督與稽查。

（二）自律問責（self-discipline）：

專業者（員工與管理者）基於自願性遵守「節目編輯準則」進行自律。

（三）公共問責（public accountability）：

利益關係人可以多元的形式來觀察評量媒體表現，包括觀眾委員會與網路、書面、部落格等提出批評或者抱怨。

原視目前已走向由基金會自主營運模式，與毛利台與 TG4 不同的是，它們特別法保障其獨立運作，不受干擾，也有詳盡的問責程序對各利益關係人負責。然就原視成立到獨立經營之前的歷程來看，因為缺乏法律規範與保障，機構缺乏獨立性，給予原民會、公視基金會與立法院等不同政黨長時間以不同的動機阻礙原視自主營運的空間。這與澳洲的 NITV 情形相近，因為沒有專法，建台後隨政府政策的搖擺，使得廣電事業的發展遲疑不前。

此外原文會雖可代表原住民族的主體監理原視，但該會預算全為政府補助，主管機構可依「政府捐助之財團法人財務監督要點」與「中央政府各機關對民間團體及個人補（捐）助預算執行應注意事項」給予原民會行政干涉的空間²²。再者，原文會董事會組成方式與公視基金會相似，兩者的董監事由行政院提名，再由立法院組成的遴選小組加以審核，黨派有機會介入人事，既然公視基金會董事監事遴選過去無法免於政治力的涉入，原文會的董事會組成也面臨同樣的質疑（林福岳，2012）。

原視邁向自主營運的同時，相關原住民媒體立法的急迫性相對重要，然在立法通過之前，原視處於相對脆弱的時期，針對「強勢政治力的長期干涉」與「原、漢公民社會參與的長期缺乏」的現況，原視又依賴政府捐助而營運，思考建構一套多面向的問責機制是可積極考慮的方向，或能平衡原視公共利益長久被政治利益私有化的趨勢，進而彰顯自主營運的價值。

伍、問責機制在原視實踐的想像與設計

媒體問責機制的思考主要基於對多元的利益關係人負責，當電視媒體的經費多半來自政府捐助或執照費時，雖然財務上依法應受稽核，但其內容與服務則不宜由主管機構或政治力直接介入，恐其傷及言論自由，其方式大多是媒體機構提出自願性的責任承諾（McQuail, 2000），交由相關監理單位與公民社會加以問責，在毛利台與 TG4 的問責設計上，這種模式極為明顯。

就財務受政府單位稽核的部分，可以看到愛爾蘭 TG4 與毛利電視台都依法受到政府監理並有稽核流程。加拿大 APTN 是一個會員形態的社團法人，董事會成員為志工，經費來源主要為有線電視收視戶訂閱，屬於付費電視形態，由文獻上看來，其會員大會的問責內涵主要為財務稽核。TG4 的服務對象是全體愛爾蘭國民，沒有部落與族群的分別，可視為專門語言播出的公共電視，其問責型態與多數歐洲公共

電視系統相近，針對財務稽核與公民社會形成自律程度極高的多元問責系統；毛利台服務單一族群，依循《毛利電視服務法》在問責上兼顧政府部門的毛利事務部與財政部的審核，但族群問責比重增加，須對族群代表機構毛利人選舉團負責，因而可視為雙軌問責機制。

依此，治理原視的原文會既是一個受政府補助的非營利性的財團法人，理應受到審計單位與國會監督，然而被動監督外，更積極的作為是仿效毛利台向公民社會提出中長程的意向聲明，主動說明承諾。而在媒介上而言，目前原視是一個衛星廣播電視頻道，如同我國其他衛星電視頻道其執照以每 6 年為期，2 年評鑑一次，所以也受到通傳會問責相關機制的規範與內容的監理。因此有遵循《衛星電視廣播法》、《電視節目分級處理辦法》的義務，並依《衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業營運計畫評鑑作業要點》（以下簡稱評鑑要點）中三項要求執行問責相關的機制：設立自律或倫理委員會、配置專責品管/編審人員，並訂定觀眾服務與申訴作業處理流程。

此外，我國原住民族群多元程度遠較紐西蘭原住民或 TG4 單一族群的情況複雜得多，因此族群電視台除了《原住民族教育法》規範的社會教育定位與使命外，更需要兼顧跨族群之間的公共性與各族特殊的文化與倫理情境。而依《原住民族基本法》（第 2 條）的定義²³，包括目前法定的 14 族，因此原視主要應對各族負責。但我國並無毛利族有經法律所產生的選舉團法定代表組織，就族群觀眾的問責似乎有必要仿照 TG4 成立「族群觀眾委員會」。

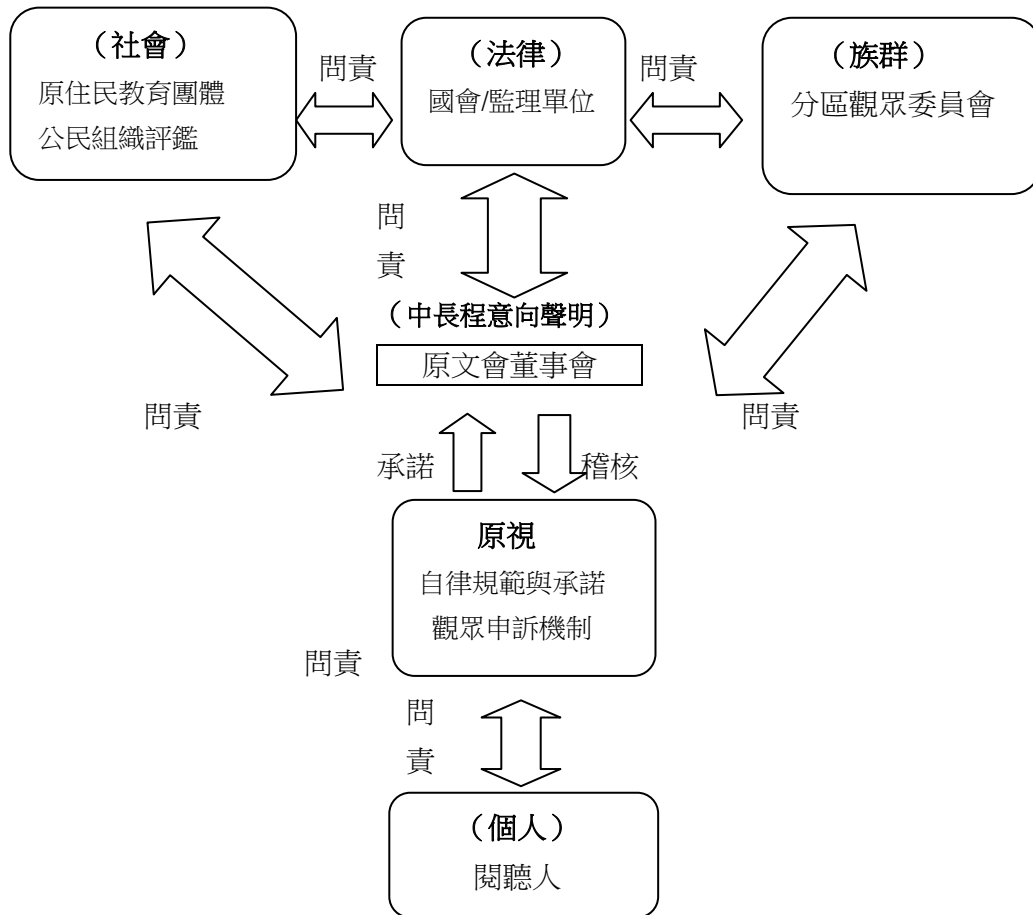
原視在存在上是一個在《原住民族基本法》社會教育專章（第五章）下「用以傳承原住民族文化教育」所成立電視媒體，也是大多數非原住民納稅人所捐助的媒體，既須符合設立目的，也應供公民社會問責，以言論自由為前提，因此引入原住民教育團體、公民組織的監督與評鑑作為第三個的利益關係人可以考量。除了自我檢視也可說明來原視節目呈現的重點與預算配置的依據。而年報的出版則是透明度與承諾實踐負責的具體展示。

Bertrand（2000）主張的問責機制最主要的精神仍為自願性的自律機制，媒體提出各種自律承諾與聲明，然後接受檢驗。一方面節目製作專業者必須基於倫理準則接受閱聽人的稽核，而管理層專業者也應該有行政問責的要求，管理團隊對董事會負責，董事會則對其履行承諾的執行程度，施予管解聘或減薪的壓力，以為自律問責。就專業者的電視台員工而言，當然也是利益關係人。

原視以自律為核心對外提出承諾，經原住民教育團體、公民團體、閱聽人與法

律/政府形成三角對其問責。然問責並非單向關係，也具備對應性質，依此其利益關係人與機制設計的地圖想像如【圖三】。

圖三：原視問責機制想像圖



資料來源：本研究

在此架構以具體操作的程序首先應建立：

(一) 自律問責

就其電視專業者參與並顧及節目倫理與原住民族社會的特殊性，制定類似倫理守則，之後由員工、主管與外部專家成立倫理委員會，形成相互討論形成共識的機制。

(二) 行政問責

管理團隊依原文會董事會的願景提出中長期經營計畫作為公開承諾，由董事會向原民會、國會提出並反覆說明，形成年度預算編列共識，並接受財務的監督與稽查。在此的原視的節目與服務的表現評估則每年應委請原住民族教育團體、公民社團依指標進行評鑑，並摘要列於每年出版年報向社會大眾公開其執行成果與預算使用情形。

（三）公共問責

依居住地區相近族群設立「分區觀眾委員會」²⁴，由董事會成員分工每季召開會議，聽取各族群的收視反應與討論，作成報告在網站上公開，並提出改善情形。觀眾申訴與服務的機制可公開於網站上設立專區，接受觀眾來自電話、信件、電郵與傳真的抱怨，如有爭議則可提交倫理委員會討論，其回覆的內容與改善情形責應公開於網站上供觀眾查閱。

在此，對於通傳會依據評鑑要點的問責要求，上述機制建立後可銜接，並於每兩年定期評鑑時，提出說明。然而其中最為困難的當屬行政問責中原文會向國會與原民會提出中長期承諾，反覆說明並形成預算共識的部分。因為原民會與國會對於原文會過去傾向採用命令-控制式的模式，原文會作為基金會的最高機構，有責任代表原視來依問責精神進行說明的工作，這需要自我證明有自律與專業能力，也需要藉助觀眾委員會的意見與原住民教育團體、公民團體的評鑑作為承諾履行的績效來說明，也須以透明公開的年報向社會大眾說明。

陸、結論——從單向操控中走向多元問責

就原視建台歷史中可知，「強勢政治力的長期干涉」與「原、漢公民社會參與的長期缺乏」，使原視在無法律保障下後的獨立營運有陷入政治力私有化原視的風險，更可能危及族群與公民社會的付託。然而一個電視台其實法自己獨立，執行問責機制只能證明具有自我負責的能力，但是否能遏阻握有預算大權的政治力干預不無疑慮，這一部分仍有待未來類似《原住民族廣播電視法》明文保障經營獨立自主，來阻隔直接的政治力單向的控制。

我國原視走向政府補助的基金會營運模式，在全世界原住民族電視台僅有 TG4 與毛利台與之類似，然毛利台經費半數來自政府，半數來自毛利文化廣電基金補助，又不盡相同。TG4 大部分為政府補助，然其定位為母語推廣電視台，類似我國客家電視台，以我國族群多元的程度，其狀況又非上述兩台可以比擬，原住民電視

媒體治理與問責之路似乎僅能在謹慎中摸索。

檢視過去政治力長期單向干預原視的歷程，如上述兩國立法保障非常必要，而現階段如能先行建立一套對於不同利益關係人的多元問責機制，明示對於法律、族群、原住民教育團體、公民社會與閱聽人的負責能力，由原住民教育團體、公民社會與觀眾委員會參與治理，用以平衡目前政治力量過大的現象，似乎相對迫切。

本研究耙梳我國原視成立到自主營運的歷史，探究國外原住民族電視台問責的實踐，延引問責用以設計與想像我國原視的問責機制架構，希望在立法前可以作為營運思考，對族群與公民社會負責。當然，國外原住民電視台施行的機制是否為我國原視可採行的營運模式仍待商榷，但是對多元利益關係人負責的問責思維似乎為目前較明顯的走向，本研究拋磚引玉期待對於未來原住民族媒體自主營運模式有所裨益，並可供未來我國原住民族傳播相關法案制定與新興媒體問責機制設計參考。

註解

1. 2005 年適逢三合一選舉，原視新聞美化行政院長以及有利執政黨候選人的宣傳內容引發學者魏均於《台灣立報》（2005 年 11 月 24 日）的批判，原住民媒體工作者馬躍·比吼、舞賽·古拉斯（2005 年 11 月 23 日）也相繼批評。
<http://www.mediawatch.org.tw/modules/news/article.php?storyid=120>
2. 2006 年 1 月已開播的原視即遭在野的國民黨立委凍結年度預算三分之二。
3. 2008 年之前公視基金會的董事會組成、總經理的選任與原視台長的徵選均在民進黨執政期間。政黨輪替後，阿美族籍國民黨立委章仁香於 2008 年 5 月至 2009 年 9 月擔任原民會主委，其間對於公視總經理與原視台長求見，甚至原視新聞採訪從未應允，更以三到六個月短期簽約等行政程序限制原視的影響力。
4. 經國民黨籍立法委員鄭添財（阿美族）與孔文吉（賽德克族）主導，立法院的 2012 年 12 月 24 日內政委員會第 21 次全體委員會的主決議以凍結原文會三分之一預算為前提迫使原文會於期限內取得衛星電視執照。
5. 原民會延遲與公視基金會簽約，造成原視經費不足，原本公視基金會仍撥款紓困，但公視預算也持續遭立法院凍結，無力支援原視，因此節目大量停播。銘報記者栗嘉敏曾報導『遭立法院連續兩年凍結預算的公共電視台，已無法再支付原住民電視台費用，原民台本周將有兩個節目停製重播，另外擬報名金鐘獎的兩個增案節目，也因資金問題無法委外。原民台內部有 130 名員工，派遣人

員有 30 人，合約將在今年 6 月底到期，台內人心惶惶。熱門節目「錢進部落」及「原視音雄榜」已經停製，現在只能重播；另外「原住民文學單元劇三部曲」、「原住民紀實報導」兩個新案，也因為資金不足，至今仍無法委外簽約。」（栗嘉敏，2009 年 3 月 26 日。銘報）

6. 原本公視董事會尚有原住民籍董事每月召開「諮議委員會」加以監督，但是因為公視基金會原住民籍董事被停職，無法召開「諮議委員會」，原視工作團隊形同在無監督機構的狀況下運作，台長任期屆滿無法改選，管理階層的任免也幾乎停滯。
7. 其中包括「原民台長以國民黨黨證當臉書大頭照惹爭議」（自由時報，2011 年 5 月 6 日）、「立委劉桐豪與六位員工召開記者會，要求節目部經理圖利廠商下台」（原視新聞，2012 年 9 月 29 日）、「三不管地帶，原視一灘死水」（雅虎奇摩新聞，2012 年 9 月 26 日）。
8. 原視基金會在 2013 年 7 月進行辦公房舍公開招標，但公視基金會並未參與標案。
9. 2011 年 11 月執政黨籍立法委員孔文吉與簡東明以原視當年 10 月份所播原住民運動紀錄片《原運》不利國民黨總統選情，凍結原住民族電視台預算新台幣 2 千萬元，並要求提出《原運》之專案報告說明才能解套。同樣的 2012 年 12 月在野的立法委員姚文智也指控兩年來原視的新聞與節目內容都刻意偏頗特定政黨，提案凍結原文會二分之一的預算，並且針對節目，每季要公布各政黨的公職人員在電視上出現的次數統計表（立法院公報，2013 年 5 月 21 日）。2014 年 1 月執政黨籍立委以刪減預算為威脅，迫使原視將每日新聞延長為 1 小時。
10. 如西德、日本與美國均在憲法層次上保障言論自由。
11. 2012 年 NITV 被政府納入澳洲公視 SBS 旗下，2013 年 ICTV 以衛星頻道再度復播。
12. 該族為早期加國原住民族與白人殖民者產生的後代，經自我認定而取得身分，為官方所承認的族群，目前已超過 45 萬人（Statics Canada, 2011）。
13. 以 APTN 2012 年報為例，全長 24 頁，但是財務報告佔 18 頁。
14. WITBN 於 2008 年成立紐西蘭奧克蘭市，除我國原視與公共電視外，創始會員國包加拿大原住民族電視網 Aboriginal Peoples Television Network (APTN)、紐西蘭毛利電視台 Māori Television、澳洲國家原住民電視台 National Indigenous Television (NITV)、Canada 澳洲國家原住民電視台 National Indigenous

- Television (NITV), Australia、挪威薩米廣播公司 NRK Sámi Radio, Norway、南非國家廣播公司 SABC、英國 BBC ALBA、威爾斯的 S4C 與愛爾蘭 TG4。
15. Te Putahi Paho 一般譯為毛利選舉團，但其組織成員來自全國性毛利各界、廣電領域與語言領域的組織代表，目前有 11 人，與選舉無關，恐怕遭誤解，如何中譯尚待討論。
 16. 參考自毛利台網站（2013）與陳清河、陳彥龍《原住民族廣電政策法規建構暨原住民族電視台獨立設置之研究》（2010，頁 24-25）。
 17. 資料參考自 <http://www.tg4.ie/assets/files/PSB-Charter.pdf> 與 TG4 官方網站 <http://www.tg4.ie/assets/files/Code-Conduct.pdf>
 18. 據 AGB 尼爾森公司統計，我國公視 2010-2012 年市佔率都未超過 1.5%。
 19. 參考自 <http://www.tg4.ie/assets/files/PSB-Charter.pdf> 與 TG4 官方網站 <http://www.tg4.ie/assets/files/Code-Conduct.pdf>
 20. <http://www.tg4.ie/assets/files/PSB-Charter.pdf>
 21. 聲明重點包括承諾兒童節目播出時數與科學與新科技節目播出時數，還有公共服務相關書籍與雜誌的出版，以及所出版與發行的錄影材料必須基於機構的公共服務目的。
 22. 依該注意事項第三條規定主管機關對於所捐補助民間基金會應訂立作業規範，項目包括「監督與考核」。公視基金會也面臨同樣的問題。
 23. 《原住民族基本法》（第 2 條）。原住民族：係指既存於臺灣而為國家管轄內之傳統民族，包括阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、鄒族、賽夏族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族及其他自認為原住民族並經中央原住民族主管機關報請行政院核定之民族。《原住民族基本法》（第 2 條）
 24. 其組織辦法視其目的不同在各國均有不同的做法，有的取專業菁英，有的以一般大眾，除族群與性別比例須均衡外，其代表性、人數與過程需再研議。

參考文獻

中文部份(按照作者姓氏中文筆劃數排列)

- 王嵩音（1998）。《臺灣原住民與新聞媒介：形象與再現》。台北：時英。
- 王亞維（2011）。《電視媒體製播新聞問責機制研究》。國家通訊傳播委員會委託

- 研究案。(計畫主持人：王亞維，協同主持人：陳百齡)
- 尤命·蘇樣(2010年8月25日)：〈原視隸屬公廣 尤命·蘇樣：「綁手綁腳」〉，《新頭殼》。
- 孔文吉(1993)。《讓我的同胞知道》。台北：晨星。
- 以撒克·阿復(2011)：〈原住民族電視台 vs. 公廣價值？—原視法與原住民族獨立自主電視台之建構〉，《台灣原住民族研究季刊》，4(1): 71-73。
- 林福岳(2012年7月25日)。〈毋讓原文會董事陷於不義之境〉，《台灣立報》。參考自 <http://www.lhiipao.com/?action-viewnews-itemid-120290>。上網日期：2013年7月15日。
- 洪清一、賴彥如(2012)。〈族群頻道之公共性意涵—反思與實踐〉，《原住民族文化傳播學刊》，2: 4-21。
- 洪貞玲、林麗雲(2012)。《各國原住民族電視台營運模式與法制研究》，台北：原住民族文化事業基金會委託研究。
- 陳清河、陳彥龍(2010)。《原住民族廣電政策法規建構暨原民電視台獨立設置可行性之研究》，台北：原住民族文化事業基金會委託研究。
- 黃葳威(1998)。〈弱勢社群對電視新聞節目的回饋：以原住民為例〉，《臺大新聞論壇》，5: 137-166。
- 張鴻邦(2013)。〈台灣原住民族電視台設置之政治與論述〉，中華傳播學會2013年年會論文。
- 劉幼琍(1997)。〈原住民廣電節目與電臺所有權之研究〉，《廣播與電視》，3(2): 1-28。

英文部分(按照作者姓氏英文字母順序排列)

- APTN Annual Report 2005, Retrieved March 30, 2014, from <http://aptn.ca/corporate/financial.php>
- Babb, F. A. (2008.05.28). A brief history of broadcast journalism. Retrieved August 1, 2011, from <http://www.helium.com/items/1059520-a-brief-history-of-broadcast-journalism>
- Bardoel, J.L.H. & Brants, K. (2003). From ritual to reality: Public broadcasters and social responsibility in the Netherlands. In Lowe, G.F. & Hujanen, T. (Eds.), *Broadcasting and convergence: New articulations of the public service remit*. (pp. 167-187). Goteborg: Nordicom.
- Bertrand, C. J. (2000). *Media ethics and accountability systems*. London: Transaction

Publishers.

- Bertrand, C. J. (Ed.) (2003). *An arsenal for democracy: Media accountability systems*. Cresskill: Hampton Press.
- Blumler, G. & W. Hoffmann-Riem (1992). Toward renewed public accountability in broadcasting. In G. Blumler (Ed.), *Television and the public interest: Vulnerable values in west European broadcasting* (pp. 218-228). London: Sage.
- Hutchins Commission (1947). *Report of the Commission on the freedom of the press: A free and responsible press*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Lange, B.P. & Woldt, R. (1995). The results and main conclusions of the international comparison. In Dries, J. & Woldt, R. (Eds.). *The role of public service broadcasting in the information society* (pp. 463-530). Düsseldorf: European Institute for the Media.
- McQuail, D. (1992). *Media performance: Mass communication and the public interest*. London: Sage.
- McQuail, D. (1994). *Mass communication theory: An introduction*, 3rd Edn. London: Sage.
- McQuail, D. (1997). Accountability of media to society: Principles and means. *European Journal of Communication*, 12 (4), 511-529.
- McQuail, D. (2000). *McQuail's mass communication theory*, 4th Edn. London: Sage.
- McQuail, D. (2003). *Media accountability and freedom of publication*. Oxford: Oxford University Press.
- McQuail, D. (2010). *McQuail's mass communication theory*, 6th Edn. London: Sage.
- Michael, M. (1995). Idea from the bush: indigenous TV in Australia and Canada. *Canadian Journal of Communication*, 20 (2).
- NITV, About NITV. Retrieved March 11, 2014, from <http://www.nitv.org.au/about-nitv/dsp-default.cfm?loadref=67>
- Ofcom (2011). Ofcom Annual Report. Retrieved October 10, 2013, from <http://www.ofcom.org.uk/files/2010/07/annrep0910.pdf>
- Moari TV Annual Report, 2012. Retrieved March 12, 2013. From <http://www.maoritelevision.com/>
- Moari TV Service Act, 2003. Retrieved March 12, 2013. From <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2003/0021/latest/DLM193696.html>
- Siebert, F. & Peterson, T. & Schramm, W. (1956). *Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press.

參考網站

BBC Trust。上網日期：2013.08.23。取自 <http://www.bbc.co.uk/bbctrust/index.shtml>

British Broadcasting Corporation (BBC)。上網日期：2013 年 8 月 23 日。取自
<http://www.bbc.co.uk>

Media Accountability and Transparency in Europe (MediaAct)。上網日期：2013 年 6
月 1 日。取自 <http://www.mediaact.eu/>

Office of Communications (OFCOM)。上網日期：2013 年 6 月 10 日。取自
www.ofcom.org.uk

TG4 官方網站 <http://www.tg4.ie/assets/files/PSB-Charter.pdf>。上網日期：2014 年 3 月
1 日。

APTN 官方網站 <http://www.aptn.ca/corporate/>。上網日期：2014 年 4 月 2 日。

Moari TV 官方網站 <http://www.maoritelevision.com/>。上網日期：2014 年 5 月 4 日。

Imagining Accountability System for Taiwanese Indigenous Television Station

Yae-Wei Wang *

Abstract

The problem of privatization of public interests in the Taiwanese Indigenous Television Station (TITV) has become an increasingly serious issue and a challenge that the current indigenous/non-indigenous civil society has to face. Being a public media of minority, it has been suffered from the intervention steered by wrestles between political parties and government agency since its inauguration in 2005 and enrollment in 2007 as a member of the local public broadcasting system (TBS).

In recent years, both the ruling party and the opposition party tended to put their interests ahead of the public media and exerted intense political intervention towards TBS and TITV. In order to maintain their influence, the legislators from different party members increasingly pressed upon the performance of public media, infringing upon public interests and undermining the professionalism and independency that civil society has appealed for years. TITV was pushed to be separated from TBS mainly due to the force from the indigenous congressmen from ruling party. It has re-established as an independent broadcaster from January 1st 2014 without any concrete media related law to protect and regulate its performance, which makes TITV totally exposed to every possible harm ever since.

It is extremely important to draw up a new indigenous media law and

* Yae-Wei Wang is Assistant Professor at Department of Radio and Television, National Chengchi University. E-mail: yaewei@nccu.edu.tw.

develop the sustainable operation mode for TITV at the same time. This research examines media accountability theory and its application among major indigenous broadcasters around the world, thus provide the infrastructure basis for the imagination and design of the indigenous media accountability mechanism in Taiwan.

Keywords: TITV, indigenous media, accountability system.