

創造公共價值，參訪 BBC 改革經驗

公視研發部 曹琬凌 2005/4

攸關下個十年發展的憲章審查綠皮書公佈前夕，BBC 內部充滿著改革紛圍。不僅各部門須執行精簡成本的裁員計畫，各主管不斷密集開會；另一方面，根據「建構公共價值 (Building Public Value)」宣言所發展出的全新績效檢驗制度也正在內部啟動。

BBC 於 2004 年中因應憲章審查公佈了「建構公共價值 (Building Public Value)」宣言，將公共價值予以清楚定義，並據此發展整套評核制度，其精神與做法值得進一步了解。因此，2005 年 2 月，公視研發部實地參訪 BBC 策略部、申訴系統、以及新聞等部門，深入訪談 BBC 發展現況。

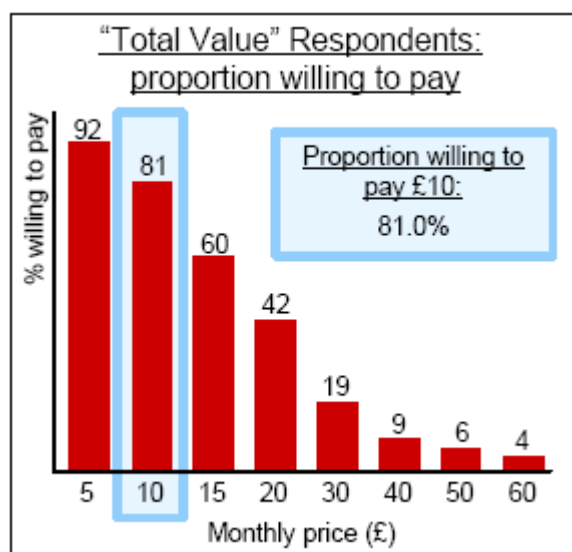
一、創造公共價值

BBC 基本法源的皇家憲章每十年一次的大審查，已於 2003 年底展開，BBC 內部也於 2004 年中進行一項「投資效益」(Value for Money) 調查，結果發現 81% 的英國民眾願意每月付 10 英鎊收視費 (每年 121 英鎊) 來支持 BBC 的廣電服務 (圖表一)。為了進一步了解 BBC 的「整體價值」，BBC 以類似公民投票的方法，要民眾從「將 BBC 服務整個取消」，以及「願意多付多少錢來支持 BBC 繼續存在」兩者之中做出選擇，結果顯示平均每人每月願意付 20 英鎊，也就是，比現有收視費高一倍的費用，來支持 BBC 繼續存在 (圖表二¹)。

另一項由英國商業媒體廣電主管機關 Ofcom 所作的調查則顯示，公眾所需要的公共廣電服務範圍廣泛，舉凡新聞、戲劇、娛樂、教育、文化等等無所不包。但看看英國廣電客觀環境，卻正經歷快速變化，衛星電視平台上已有多達 300 個頻道，數位化衍生出數位落差、全球化與去管制化以致英國本地製作壓力日增等等問題，在在使得 BBC 必須釐清所扮演的角色，以回應公眾與變動環境的需求。

¹ BBC 整體價值調查，一個是採取類似公民投票方式，請民眾從「完全取消 BBC 服務」以及「每月願意付多少錢維持 BBC 服務」，得出其數據。另一項則逐一列出 BBC 各種服務請民眾評估其價值，最後加總出整體價值。

圖表一：BBC 付費意願調查表



資料來源：Measuring the value of the BBC，A report by the BBC and Human Capital，
<http://www.bbc.co.uk/thefuture/related.shtml>

圖表二：BBC 整體價值調查

Total Value of the BBC	
National Voting method	Service valuation ("total value"- wording)
£20.70	vs. £23.50

資料來源：Measuring the value of the BBC，A report by the BBC and Human Capital，
<http://www.bbc.co.uk/thefuture/related.shtml>

1. 如何衡量公共價值

相對於商業媒體為股東追求最大利潤的單一目標，「公共價值」似乎顯得抽象。並且，在數位多頻道時代，過去以收視市場佔有率來評估表現的作法，已經

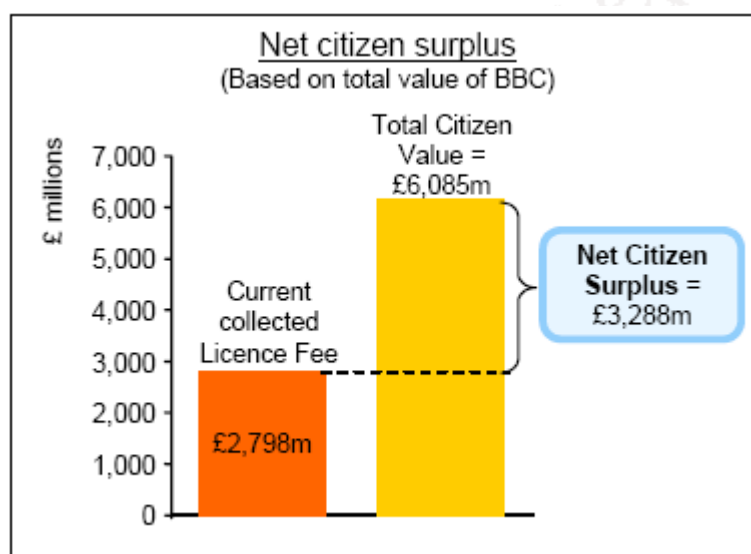
面臨挑戰。

正如 BBC 公關主任 Andrew Whyte 比喻，BBC 所提供的廣電服務與英國的健保制度、公園、公共圖書館一樣，其公共價值不僅有益於個人，對於整體社會、甚至產業面都有等不同面向的價值。

以健保制度為例，個人生病時靠這個制度可獲得醫療照顧，但假使一個人很健康從不生病，卻也因為社會上其他人得到醫治，降低傳染機會而受益，當然也有帶動醫療健康產業就業與發展的價值。

BBC 所作的投資效益調查中，試著把純粹「消費者價值」（付費意願調查，以及「整體價值」做比較，其間多出了約 33 億英鎊（約 1972 億台幣），就是公民價值（圖表三），也就是，對整體公民社會有益的價值所在。

圖表三：BBC 的公民價值



資料來源：Measuring the value of the BBC，A report by the BBC and Human Capital，<http://www.bbc.co.uk/thefuture/related.shtml>

此外，「價值感」也因人而異，BBC 舉例來說，A 小孩出身富裕家庭，經常海外旅行；B 小孩家境清寒，從來沒有出過國。同樣一次海外旅行，A 小孩可能願意多付一些錢，但這次旅行對他的「價值」卻沒有那麼高；B 小孩可能出不起很高的價錢，但這次旅行對他的「價值」卻非常高。純粹從商業市場觀點，會選擇服務 A 小孩，但 BBC 基於公共廣電服務的立場卻會服務 B 小孩。

爲了把抽象的「公共價值」具體化，BBC 經過外部徵詢以及內部討論後，在建構公共價值宣言中，進一步確認其三大要素（個人價值、公民價值、經濟價值）、五項使命（民主、文化、教育、社會、全球價值）、以及四項衡量途徑（觸達率 Reach、品質 Quality、影響力 Impact、投資效益 Value for Money），並據此建立整體衡量 BBC 表現的新制度。

BBC 所定義的公共價值，與去年 Ofcom 所作的公共廣電檢討所提出的意義相近，也就是，公共廣電價值的使命從 BBC 創立之初所遵行的「提供資訊、教育、娛樂並重」(to inform、to educate、to entertain) 之外，有了更清楚的意涵。

新時代公共廣電使命

	BBC 之定義	Ofcom 之定義
一、公共價值之要素	個人價值	
	公民價值	
	經濟價值	
二、公共廣電使命	民主價值：藉由公正的新聞與資訊，鞏固成熟之公民社會	提供資訊
	文化與創意價值：豐富英國文化與創意生活	反映並強化文化認同
	教育價值：鼓勵體制內外的學習，拓展國人視野	啓發興趣與知識
	社會價值：聯繫不同群體，促成多元包容的社會	認知彼此文化差異
	全球價值：經由具公信力之國際新聞，讓世界看見英國	
	建構數位英國	
三、公共價值衡量途徑	觸達率 Reach	廣泛普及
	品質 Quality	高品質、原創、創新
	影響力 Impact	節目具挑戰性並富有吸引力
	投資價值 Value for Money	

資料來源：BBC 內部資料 製表：曹琬凌

2. 公共價值檢驗改變內部思惟模式

重新定義公共價值之後，據 BBC 策略部總監(controller) James Thickett 透露，未來兩年內 BBC 將推出多達 15 項的新服務或重大變化，都將先通過「公共價值檢驗」(Public Vale Test)，每項檢驗前後將歷經一年，前半年通過經營委員會審查，後半年通過董事會獨立治理小組審查，才能正式推出服務。

這些新服務包括：讓民眾基於學習或教育目的可免費下載「創意影音檔案」(Creative Archive)；寬頻新聞服務「新聞任我選」(Arbitral News)；7 天內的節目可透過寬頻或 PVR 隨時收看之「TV 隨時看」(Catch up TV)；加倍投資兒童頻道；全國各大城市火車站大螢幕展示計畫；電子節目表單 (EPG)；利用手機推出的教育服務；每週可選擇 BBC 所有廣播節目設定個人電台 (Personalized Radio Stations)；線上音樂與樂器學習服務「全民音樂」(Music for All) 等等。

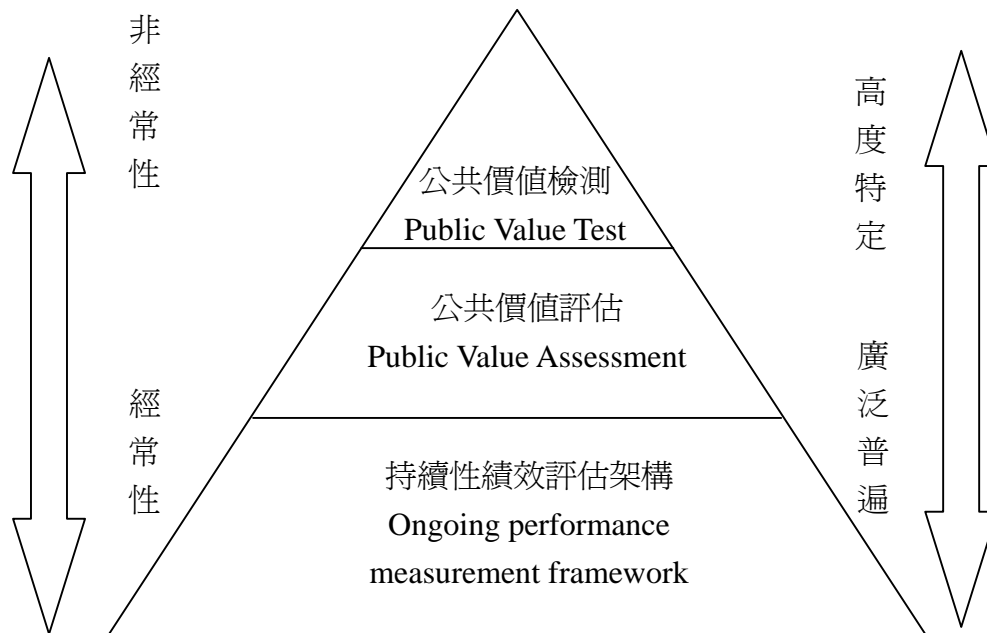
除了新服務或重大變化之外，BBC 更把公共價值的概念融入經常性策略評估，以及績效衡量制度之中。

下圖顯示 BBC 內部依據公共價值所發展出的整套架構，其中三角型最頂端為公共價值檢測，凡是新服務與重大變化，必須通過這層考驗，最後由董事會決定是否過關，才能動用預算。這層級的檢測一年平均兩次左右，但目前因為正值 BBC 憲章審查期，以致新服務推出頻率遠高於一般比例。

至於公共價值評估以及績效評估架構，則在 BBC 經營層長年進行。負責規劃整套制度的 BBC 策略部總監 James Thickett 說：「這不僅是績效衡量指標，更重要的是，把它視為改變組織文化的工具，無論自製或委製節目都能據此思考 BBC 的價值何在。」

舉例來說，過去 BBC One 台長將自己當作競爭者的一員，絞盡腦汁地想如何與對手 ITV 1、Ch 4 競爭，但現在卻需要改變思惟模式，要思考什麼是 BBC 的目的？並且也不再只追逐市佔率，而是鼓勵製作人朝向增加觸達率、提高品質、講究投資效益等面向多方衡量。

BBC 公共價值檢測實施架構圖



(資料提供：BBC 策略部 製表：曹琬凌)

2. 實施流程與架構

整套新制度在 2004 年十二月底才由董事會通過，許多執行細項仍在紙上作業。在推動上路之前，BBC 策略部總監 James Thickett 月前對 BBC 內部 400 多位主管舉辦講座，說明全新的公共價值評估與績效評估架構，期待組織內部今後能用共同的「語言」來評估公共價值。

a. 績效評估架構 (performance measure framework)：

過去 BBC 以市佔率 (share) 作為主要評估指標，如今將改從「觸達率」Reach、「品質」Quality、「影響力」Impact、「投資價值」Value for Money 等四個面向擬定衡量指標。

衡量指標除了出於 BBC 行之有年的各項調查：「觸達率」Reach、「認知度」(Perception)、「記憶度」(Memorability) 調查之外，更將能量化之數字納入衡量，如平面媒體見報率分析 (Press review)、節目得獎佔所有獎項的比例、網頁瀏覽率、以及有具體數字證明的節目效益，例如以英國情報局為主題的戲劇「情報員」(Spooks) 播出第一季後，申請進入情報局 MI5 的人數明顯提升等等。

以品質方面的衡量指標而言，許多都來自於認知度調查，從不同的問題調查

民眾心中的感受。例如「認同 BBC 維持高品質並為業界標竿比例」、「認為 BBC 品質變好/變差比例」、「認同 BBC 各頻道為高品質比例」、「是否信任 BBC」、「BBC 節目是否創新」、「新聞是否公正客觀」等等問題。

BBC 績效評估架構四個面向與方法

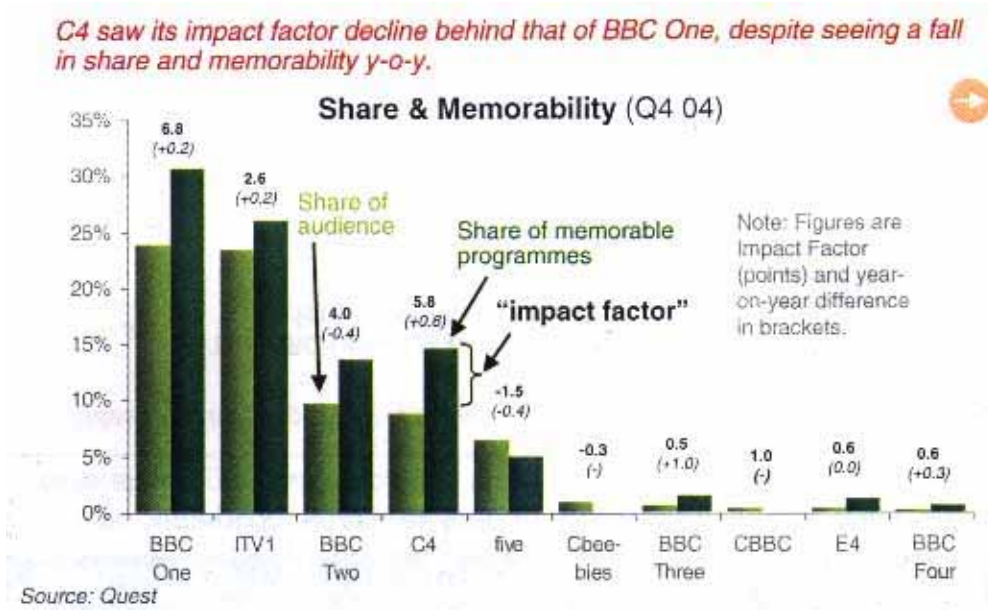
觸達率 Reach	品質 Quality	影響力 Impact	投資價值 Value for Money
觸達率（每週 15 分鐘以上）	整體滿意度分數	記憶度調查 （記憶度）	絕對成本
較少觸達之年齡群 觸達情況分析	認知調查：整體欣賞度（AI 指數，Appreciation rating）	認知調查：信任度	每位使用者成本
收看（聽）時數	得獎比例分析	認知調查：行為面影響	使用者每小時成本
觀眾市佔率	平面媒體報導分析	同業影響：平面媒體報導（如正面負面報導數量比較）	投資效益認知調查
新平台觸達情形	特色評估	最近具有影響力之活動	
	創意評估		

資料提供：BBC 策略部 製表：曹琬凌

此外，也每月內部意見調查具特色與創新節目前三名（電視、廣播），讓每一位製作人在此做創意競爭。

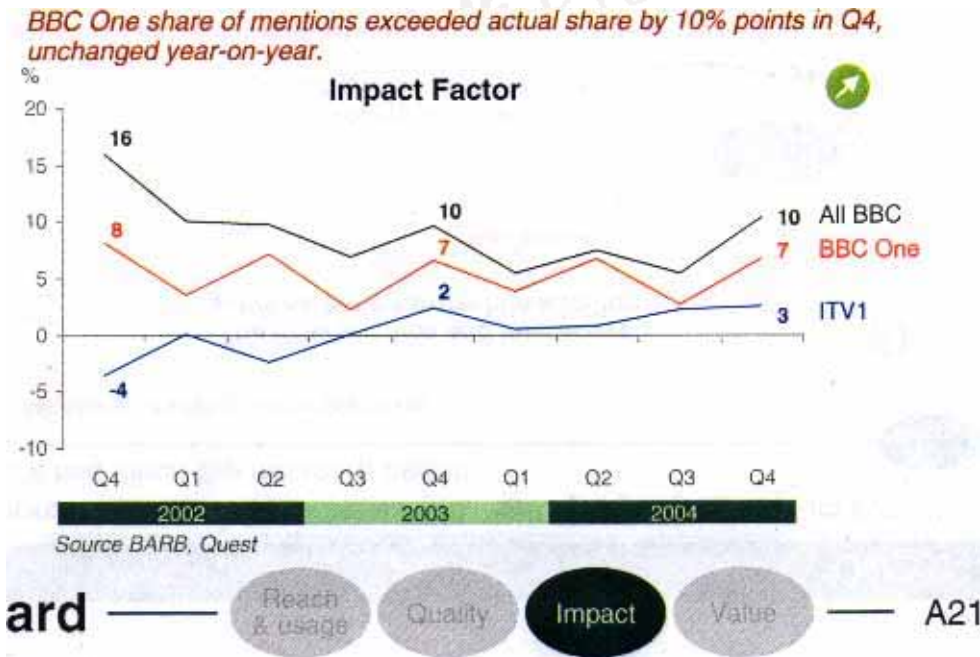
至於影響力方面，BBC 也將抽象概念化作具體數據。例如，透過記憶度調查，讓受訪者回答每週記憶最深刻的電視節目名稱，再根據節目被提及比例，換算出頻道記憶度之佔有率，結果高於頻道收視市佔率的部份，視為「影響力指數」（見圖表四），並將此指數繪成趨勢圖來分析整體 BBC 與各別頻道影響力消長（見圖五），並每季依節目類型統計記憶度前二十排名。

圖四：市佔率與記憶度比較圖



資料來源：2004 BBC 績效分析第四季季報

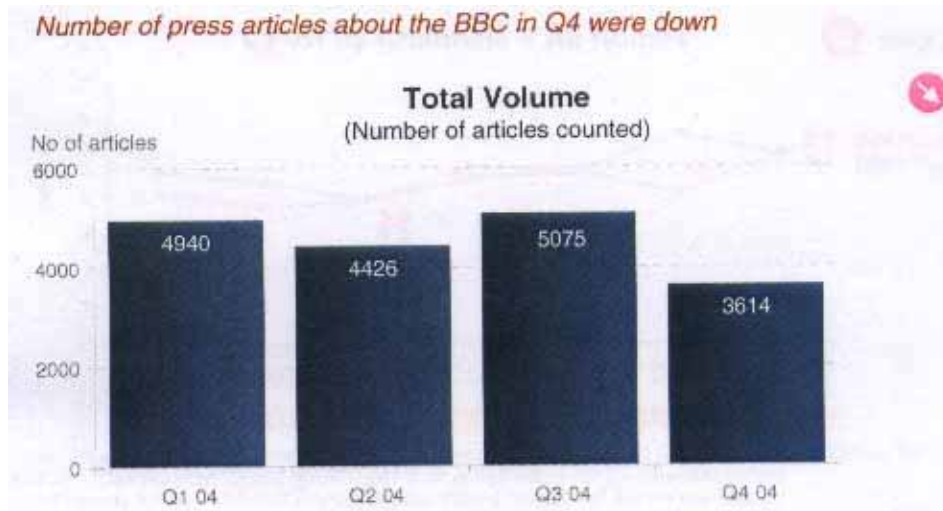
圖五：影響力走勢圖



資料來源：2004 BBC 績效分析第四季季報

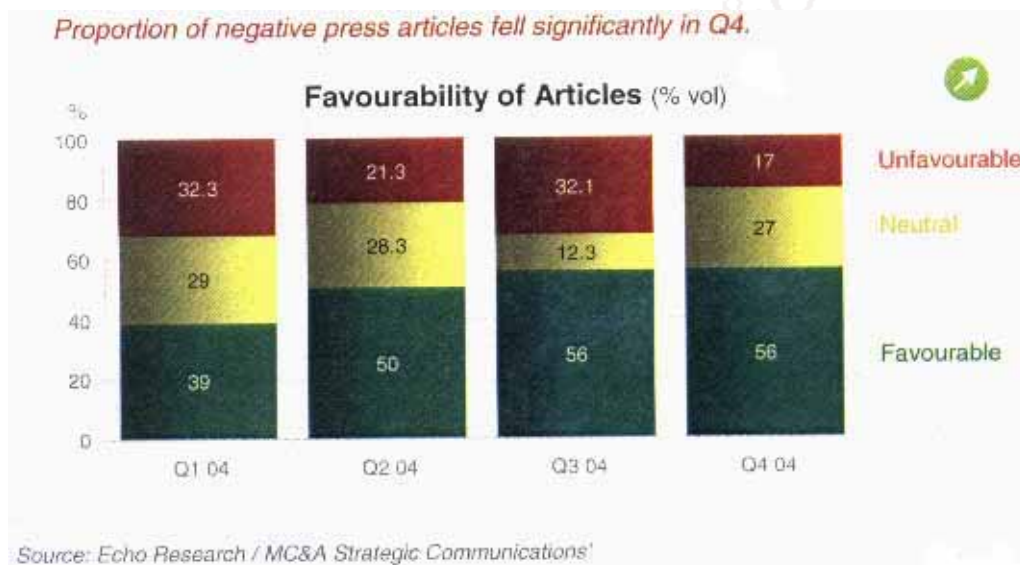
分析媒體報導負面與正面數量，也是量化影響力的衡量指標（圖七、圖七）。

圖六：BBC 第四季平面媒體報導統計



資料來源：2004 BBC 績效分析第四季季報

圖七：媒體正面負面報導分析圖



資料來源：2004 BBC 績效分析第四季季報

策略部每季從以上四個面向，向經營委員會提出整體分析報告，相關部門也針對各服務之前所擬定的年度績效目標提出檢討報告，並逐項給予「綠」（績效高於一般水準）、「黃」（績效持平）、「藍」（績效落後）的燈號，在總經理主責的經營策略委員充分討論，針對待改善的部份提出對策。

舉例來說，2004 年 BBC 電視頻道整體觸達率從 88.1% 下降到 87.7%，經過策略部分析，主要原因是 BBC One 黃金時段帶狀節目「Eastender」（東城故事）被觀眾認為品質下降，並且流失了年輕觀眾。因此，之後除 BBC One 台長請辭之

外，也更換了製作人與該劇的卡司。

另一方面，BBC 經營層亦根據這四個面向，著手研擬各服務未來五年的整體目標（Objectives）與關鍵指標（KPI），董事會則根據經營層提出的目標給予 BBC 各項服務五年的「服務執照」（Service Licence），除了預算經費規模之外，亦包括具體、可達成的目標。

爲了更有效率進行各項認知與品質調查，BBC 策略部總監 James Thickett 表示，目前正在實驗一項網路日記的調查方法，在全英國召集 5 萬人成爲調查樣本，每天線上填問卷。實驗以來，平均每天有 5000 人上網回答，這將成爲有利的認知調查工具，預計今年起將正式啓用。

BBC 目前主要委託 Barb、Rajar 等調查公司進行各項調查，大型調查經費可達百萬英鎊以上（台幣 6 千萬）。

b. 公共價值評估（Public Value Assessment）與公共價值檢測（Public Value Test）：

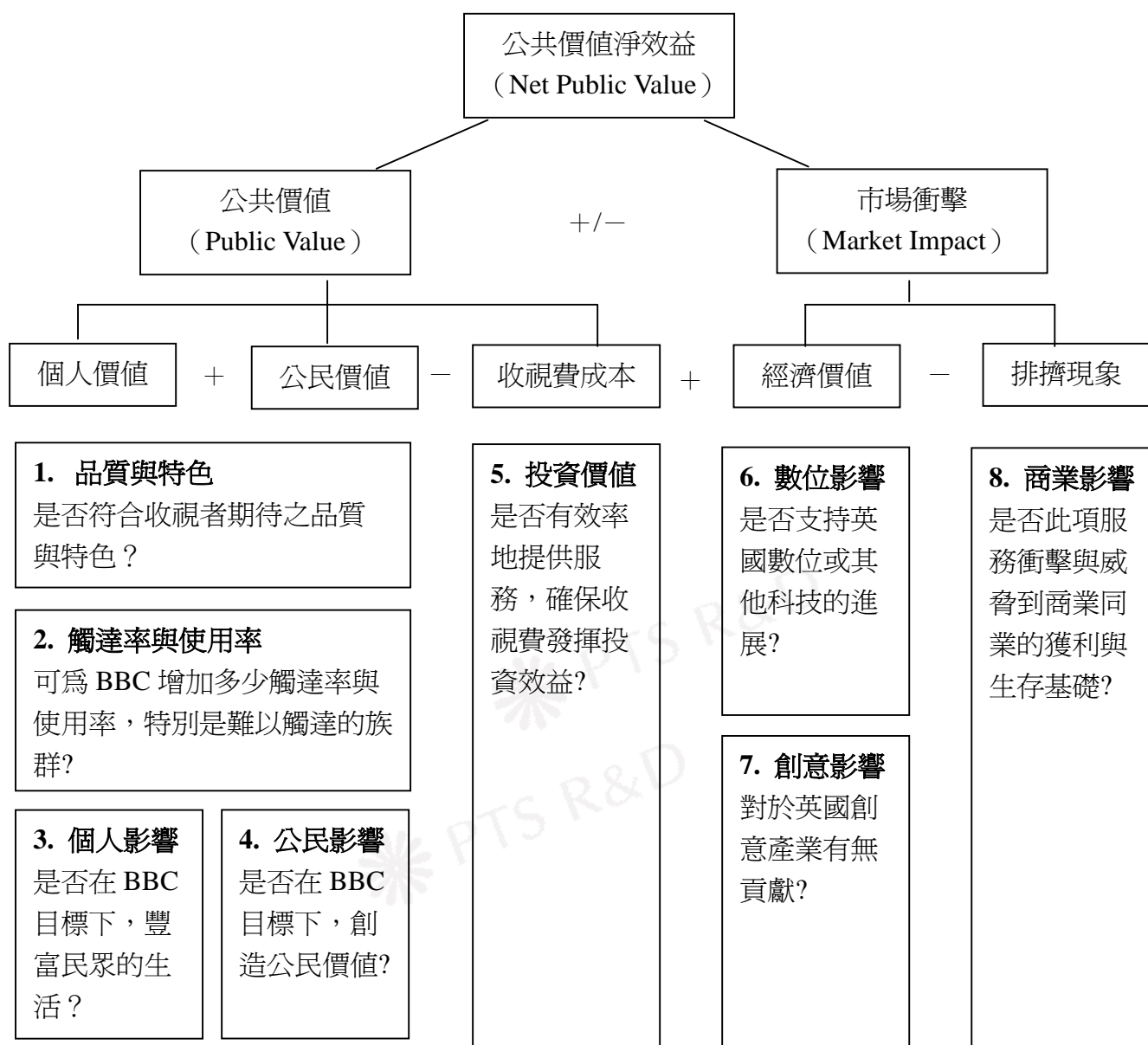
對於投資經費每年動輒上千萬的新服務，則須由策略部展開「公共價值評估」，再提交經營委員會議決。規模更大的投資則進一步通過董事會的「公共價值檢測」。

以 BBC 預計年底推出的「創意檔案」（Creative Archive）爲例，目前就正進行「公共價值檢測」。該項服務計畫開放 BBC 包括新聞、紀實節目等影音素材，透過網路讓民眾免費下載作爲爲教育、娛樂、收藏等非營利使用。主責的「紀實與學習部」（Factual and Learning Division）提出構想，由策略部協助進行「公共價值評估」，在網路推出實驗計畫，開放上千個影音檔測試民眾的反應。

究竟這項服務是否符合 BBC 之公共價值？一方面要考慮民眾需求、公民價值；另一方面，也要盡量降低市場衝擊。

以下是 BBC 發展出一個策略思考量表，以個人與公民價值最大化；市場衝擊最小化，來權衡每個服務的公共價值淨效益：

BBC 公共價值評估量表



(資料提供：BBC 策略部 製表：曹琬凌)

從 1.品質與特色 2.觸達率與使用率 3.個人影響 4 公民影響 5.投資價值 6.數位影響 7.創意影響 8.商業影響等八個問題，以各種質化與量化調查，發展出衡量指標。

BBC 策略部估計，前半段從服務前期測試，到通過經營委員會評估，約需半年。提報董事會之後，由董事會獨立治理小組委託進行調查，約再需要半年。也就是說，一項新服務要經過長達一年，才能完成「公共價值檢測」程序。

3. 什麼是董事會治理小組

赫頓事件之後，BBC 董事會面臨外部的改革壓力日增，與經營層完全獨立董事會治理小組（Governance Unit），於焉誕生。在 2005 年 2 月中，董事會治理小組正式從 BBC 決策中心 Media Centre，遷移到 Marylebone High Street 辦公。

自從「架構公共價值」宣言提出治理小組構想後，BBC 董事長 Michael Grade 任命前文化部資深官員 Nicholas Kroll 擔任該小組經理（Director），小組成員 30 人，全由董事會直接聘任。

依不同的任務與功能，治理小組內設六個小組，各設主任（Head）一名：

- 投資效益組（Value for money）：財務、審計業務、公平貿易議題。
- 申訴組（Complaints）：委外獨立調查與申訴最後仲裁者。
- 公關組（Communication）：審核編制年報、媒體公關。
- 公眾諮詢組（Accountability）：各地諮詢會與申訴。
- 績效組（Performance）：專業評估 BBC 各項服務表現與績效。
- 管理組（Business management）：機要與行政秘書業務。

熟悉相關事務人士表示，這個治理小組主要在協助董事會專業治理，監督經營層的表現，成員多為資深人員，作風強勢。除了審核 BBC 經營層提出的各項檢討計畫之外，也會根據申訴或外界反應主持進行獨立調查，例如最近就針對 BBC 對歐盟報導是否有偏見進行調查。

而前述之公共價值檢驗，以及為 BBC 各項服務設定的年度「服務執照」，都將為 BBC 服務與投資做最後把關。

最近憲章審查的綠皮書建議，未來將廢除董事會而改制為 BBC 信託（BBC Trust），而在 2007 年新憲章生效前，此治理小組成為過渡型的組織。不過，現任董事長 Michael Grade 已同意接任 BBC Trust 首任主席，未來是否仍沿用此小組架構，仍待後續觀察。

二、強化申訴系統

BBC 接受民眾抱怨的管道已行之經年，主要是由 BBC 行銷傳播部之「Information Department」第一線客服人員受理，其上設有「節目申訴小組」PCU (Programme Complaints Unit)。董事會則設「董事節目申訴委員會」GPCC (Governor's Programme Complaints Committee)。但在吉利根報導爭議事件中，BBC 並未將首相府的抗議納入 PCU 處理流程展開調查，也因此被赫頓報告批評申訴系統有瑕疵。

因此，2004 年 7 月，BBC 正式宣佈新的申訴流程，由 BBC 秘書 Simon Milner 擔任專案經理統籌新制上路事宜，於 2005 年 2 月正式上線。

有意見必處理，流程全公開

Simon Milner 在接受本研究訪問時指出，赫頓事件之後，BBC 感受到既有系統仍有瑕疵，決定補強整套申訴處理的機制。但基於對公眾負責的考量，主要著力在處理外部申訴，內部申訴則認為該回歸管理系統處理。

為了宣導新制上路，BBC 印製 DM 廣於內部發送，在大樓中隨處可見「不要忽略掉地上的香蕉皮」的系列海報，總經理每週定期給員工的 mail 也一再傳遞重視外部申訴的訊息。新的申訴處理流程有以下各特點：

- 重視處理時效：

申訴新制規定，每個申訴案必在 10 個工作天內回復，若往返兩次無法解決，則上訴 ECU (Editorial Complaints Unit) 處理。ECU 要求至少 80% 個案必須在 20-35 天處理完 (2003-4 年只有 35.5% 在時限中完成)。

新處理原則中並定義優先處理之「紅色急件」(red-flagged)，只要申訴來自五項類別：1. 直接相關的團體，2. 與公平處理有關，3. 有觸法之虞 4. 聲稱對個人有傷害，5. 指控重要錯誤。以上五項類別的申訴案，在節目或第一線客服人員答覆之前，需立刻轉知負責申訴之主管，並提報每月的申訴管理委員會討論。

- 成立強化獨立性之「編輯申訴小組」ECU (Editorial Complaints Unit)：

為確保其獨立性 (避免球員兼裁判)，此小組設於與新聞、節目之外的部門非節目製作相關部門：政策與法務部 (Policy and Legal Division)，共有 8 名成員，均為 BBC 新聞與節目、以及申訴處理方面之資深人員。

ECU 設負責人 (Head)，其下依層級設編輯 (editor)、顧問 (Adviser)、助理 (Assistant)。助理負責判斷 ECU 應受理個案，接下來由顧問 (Adviser) 負責在

BBC 內外展開諮詢與評估，並初步判斷該申訴案是否成案，起草補救措施。最後由編輯追蹤整個流程。

ECU 採行補救措施包括向民眾負責（如道歉、更正等），以及管理處置（如處分、調整工作慣例或員工再教育等）。至於管理處置，須由 ECU 負責人告知相關部門經理並經雙方同意，若無法取得共識則由總經理裁定。

- 流程透明公開：

過去只有申訴成案者，才將處理結果公佈於 BBC 網站，但新制要求無論是否成案，每季都將處理結果報告公佈於網站。

- 經營階層與董事會各設專責窗口：

經營層設立「申訴管理委員會」CMB（Complaints Management Board），由執行副總 Mark Byford 任主席，新聞與節目相關部門各自指派代表（如新聞部代表為部門經理）參與此委員會，每月開會一次，討論相關處理事宜。此人亦為部門申訴處理之總窗口。

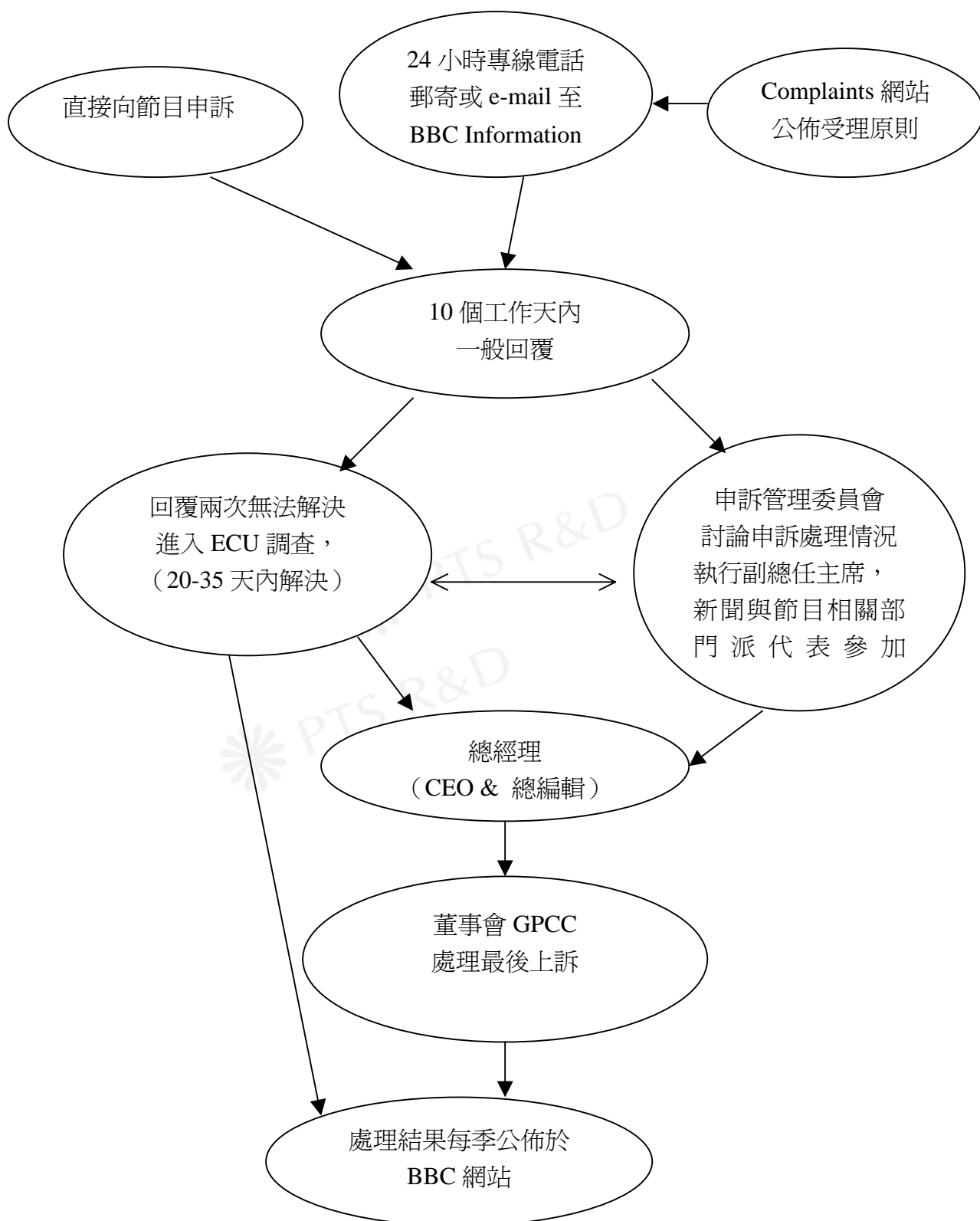
董事會之獨立治理小組亦設「董事節目申訴委員會」GPCC（Governor's Programme Complaints Committee）並任命負責人（Head）督導申訴處理品質。

- e 化處理系統：

1999 年起 BBC Information 部門即採用「BBC Q」電腦系統，而在這次申訴新制更新作業版本，例如屬於「紅色急件」者，系統會自動挑出「紅色旗幟」，自動通知高層處理申訴之專員（通稱 Beeders），目前整個 BBC 有 8 個 Beeders，依不同的分工如電視、廣播、地方、藝術文化宗教、新聞、新媒體等，回覆各樣申訴。負責處理專員表示，什麼樣的抱怨都有，但是「無論多愚蠢都要處理」，因為 BBC 必須對所有收視大眾負責。

不僅處理申訴，在 BBC 節目推出公益活動時，亦肩負起服務專線的功能。例如 2004 年 BBC One 帶狀戲劇節目「東城故事」（Eastender）推出援救家暴主題活動時，就密集接到 356 件電話求助案。

BBC 申訴處理流程圖



(資料來源：<http://www.bbc.co.uk/complaints/> 製表：曹琬凌)

編輯申訴委員會 v.s. 新聞專業自主

這次申訴新制中，特別成立了強化獨立性編輯申訴委員會 ECU。BBC 申訴處理專案經理 Simon Milner 表示，與美國報業的「公評人」ombudsman 制度最大的差異在於，ECU 仍在 BBC 管理體制內，而 ombudsman 則獨立於管理體制之外的仲裁者。

其實 BBC 曾考慮是否設立公評人 ombudsman 制度，但評估後覺得與董事會獨立監督的功能重複，故未成立。

但編輯申訴委員會所做出的判定，是否會與新聞專業自主精神相衝突？BBC 申訴處理專案經理 Simon Milner 表示，BBC 強調的是「一個獨立的 BBC」，即便新聞工作者有專業自主的信念，仍須把對公眾負責列為最優先考量。再者，編輯申訴委員會的成員均為非常資深專業人員，做出裁決具有專業公信力。但重要的是，過程是經過各方充分諮詢的。

個案探討：Jerry Springer the Opera 抗議危機

爲了強化 ECU 的獨立仲裁的角色，負責人可以與相關部門經理有不同認定。而 ECU 也計畫如董事會治理小組（Governance Unit）遷移到 Media Center 之外的地方辦公，以提升其獨立性。此外，亦可委託外部調查。

其實在今年初，BBC 剛剛經過一場申訴抗議風暴，起因是 BBC Two 播出了具爭議性音樂劇「Jerry Springer the Opera」。劇中以嘲諷的手法，諷刺美國知名的脫口秀主持人 Jerry Springer 所帶來的電視亂象。該劇形式創新，不僅在倫敦劇院長年演出大受歡迎，也頻頻獲獎。但問題是，歌詞中不僅髒話連連，劇中的「耶穌」更以包著尿片的形象出現。究竟是「藝術」或是「褻瀆」有相當大的爭議。

BBC Two 決定播出這齣音樂劇之後，引起基督教團體極大反彈，群眾包圍 BBC 總部，更一下子湧進 5 萬件申訴抗議，而且絕大多數都是播出前就透過電話與 e-mail 抗議，要求 BBC 取消播出。甚至，激進的基督徒團體更把包括 BBC 電視部經理與製作人等 15 個資深員工的地址、電話公佈於網站，導致涉及人身攻擊的恐嚇電話不斷。對此 BBC 也公佈資深員工個人資料的「基督徒之音」(Christian Voice) 提出法律控訴。

在巨大的抗議壓力下，BBC 仍舊決定播出，只是播出頻道是在鼓勵多元觀點與藝術創作為宗旨的 BBC Two 而不是其主流頻道 BBC One，時間則延後一小時到晚間十點播出，也就是，延到非屬一般觀眾收看時段。而在播出前一小時，特別製播 Jerry Springer 主題論壇，讓觀眾充分了解整個節目創意內涵，以及各種「髒話」在接下來節目中所代表的意義。

在這次事件，BBC 董事會堅持不干預獨立經營的態度，並沒有因為抗議就要求事先內容審查，而 BBC 經營團隊更由總經理 Mark Thompson 出面表示，自己是基督徒，並不覺得此音樂劇「褻瀆」，充分展現支持藝術創作的立場。

此案上訴到 BBC 董事會申訴委員會調查，廣電主管機關 Ofcom 也正進行調查，而董事會於三月下旬做出支持 BBC 播出的決議，目前累計申訴案件已高達 6 萬 3 千件。

BBC 申訴處理專案經理 Simon Milner 表示，BBC 全面翻修的申訴新制是廣播之後的處理準則，這次卻在播出前接獲大量申訴，使得申訴新制反倒沒在這個事件上發揮功能。而網路科技發達之後，過去 BBC 一年大約接獲 8000 件申訴案，這一次僅 Jerry Springer 的事件，抗議申訴就超過 5 萬件，足見申訴數量與形式都「與時俱進」。

BBC 處理外部申訴，雖然儘可能使處理原則制度化，似乎仍得隨時面臨意想不到的抗議危機。

三、強化新聞專業訓練

在赫頓事件中備受批評的 BBC 新聞編輯專業流程，也是本次研究參訪重點之一。由 BBC News 副總編輯（Assistant Managing Editor）Paul John 簡介並受訪。BBC News Division 猶如新聞製播的「中央廚房」，包括 BBC 數位新聞頻道 News 24、BBC 各頻道新聞、BBC World News 以及新聞廣播頻道 Radio 4 等，均出於同一個製播中心。

無帶化新聞中心

從 8 年前開始，BBC News 逐漸導入數位無帶化作業環境。影音素材彙整於數位 Jupiter 系統，由 Media manager 輪班處理來自各地所有聲音與影像。數位編

播系統則採用 ENPS 系統，新聞人員從桌上電腦即可撰稿、初剪、製作圖卡、處理外電、編輯、到最後播報，都是無帶化作業，目前已經運作相當順暢。

以 BBC 24 小時新聞台 News24 為例，兩小時為一班，播出時段副控內人數減少到只有 6 人，其中技術方面三位導播：視覺 (visual)、音效 (sound)、以及處理外來素材的技術 (technical) 導播。新聞人員三位：編輯總監 (executive editor)、編輯 (editor)、以及文編 (text producing) 根據外電等來源撰寫跑馬訊息。而為了因應 live 時段的現場訪問與連線，News24 採雙主播制，主播台就設在新聞部辦公室內，主播台旁另有新聞評論員景，視議題由一位新聞評論員站著分析深度觀點。

編播人員相當注重資深，例如編輯 (editor) 至少有 10 年以上經驗，而主播亦需 5 至 10 年新聞資歷，才足以在現場做出正確的專業判斷或現場提問。BBC News 副總編輯 Paul John 表示，即便是商業新聞台 Sky News 也不可能純從外貌用毫無新聞經驗的主播，或許地方台新聞能給年輕人機會，但在英國全國性新聞是絕不可能。

每年 2% 預算教育訓練，每人每年至少受訓 10 天

每位新聞工作者正式進入 BBC 工作之前，都受過「BBC 製作人守則」(Producer guidelines) 相關教育訓練，也就是，每個人都必須充分了解其守則才能在此工作。BBC 新聞每年投入 2% 的預算在教育訓練，除了線上安排各種課程之外，更有許多半天的工作坊 (workshop) 包括寫作、法律、突發新聞處理、圖卡製作等等。視每個人需要給予工作者合適的訓練，目標是每人每年至少受訓 10 天。

在赫頓事件之後，BBC 增修製作人守則，亦要求所有新聞人員工作者至少完成半天的課程，包括如何正確筆記、引用消息來源等等。

除了製作人守則與新聞專業之外，BBC 也重視領導力 (leadership) 訓練，去年一年內前四級新聞主管人員都受過兩週的訓練，協助個人了解自己。

面對分分秒秒新聞現場，一切都仰賴資深工作者的判斷。處理突發事件的原則是，國際新聞至少要有兩個以上的消息來源。面對單一消息來源，BBC News24 須由編輯總監 (executive editor) 以電話查證相關人士後，才決定是否播出。

但總有些突發狀況，即便是看到畫面還是不知其所以然，BBC News 副總編

輯 Paul John 舉例說，像是 911 事件，飛機撞上雙塔畫面已經進來，卻根本不知道到底出了什麼事。「這時要對觀眾誠實，如果不知道是什麼，直接告訴觀眾還在查證中，千萬不要輕易下結論。」

BBC 新聞每日有兩個最重要的新聞會議，一是上午 9 點 50 分，一在下午 4 點，由新聞部最高主管--經理 (director) 主持，討論當日新聞議題。各節新聞是時時開新聞規劃會 (planning meeting)，另有特別新聞議題 (news agenda) 則由編輯總監 (executive editor) 主持會議，共有三位編輯總監 (executive editor) 分別負責上午、下午、以及夜間時段。

身為全球最大新聞機構，BBC 每日處理的新聞訊息經緯萬端，新聞中心除了同時有多位 organizer 處理分配各地每日新聞事宜外，更有設有 planner，如每週 planner、月 planner、年 planner 等等，處理各地新聞錄影場地、衛星等等配套作業。這些人員都有新聞背景，例如許多 organizer 由過去線上資深攝影記者轉任。

處理化身採訪(undercover)之敏感議題

在處理敏感議題上，BBC 新聞也有相當周延的討論機制，例如記者以祕密錄影方式化身採訪，就是極敏感議題，根據「BBC 製作人守則」規範，必需專案提報核准後才能進行。

BBC News 副總編輯 Paul John 表示，記者為了公眾利益想要採用取祕密錄影方式，除了需提報新聞部經理之外，亦須提報 BBC 負責整體規範的「編輯政策部」(Editorial Policy Department)，依程序獲得同意，才能出 BBC 的大門。這是因為 BBC 必須保護員工，了解真實的狀況，權衡觀眾利益、公共利益何在，所有面向考慮周詳，才能正式採取行動。

總之，行動前要是有人認知到敏感性，再經過另一群專業者討論核准，這是 BBC 面對敏感議題的一貫態度。

「BBC 製作人守則」要求拍攝前提報考慮的思量方向有：

- 是否為犯罪或反社會行為？
- 是否攸關重大公眾利益？
- 祕密錄影是唯一的方式？可公開拍攝嗎？

- 是否掌握第一手事證？這事證是否觸犯特定人或慣例？
- 祕密錄影的場所何在？
- 所拍攝的情節是否嚴重要侵犯他人隱私？拍攝行為是否危及任何人的安全？
- 此人行為是否足以為該組織負責，以致公開其身分？答案若是，鏡頭內有無其他人無關者在內？
- 假使此人非負責之關鍵者，是否有效地使其不被曝光？
- 拍攝與播出需做不同層次考量：所拍攝內容是否涉及犯罪或反社會行為或攸關重大公眾利益？是否情節嚴重到足以播出？
- 是否給予對方公平說明機會？
- 是否部門主管保有一份拍攝記錄？

若以本會月前拍攝關於體罰的紀錄片為例，BBC News 副總編輯 Paul John 認為，這是攸關重大重大公眾利益的議題，並且只有用祕密錄影才能拍到真相，所以非常適合採用祕密錄影方式。只是除了需事先報准，還應特別要注意到公平處理原則，凡是涉及此事者都要給予公平回應機會。以 BBC 為例，會把祕密錄影所拍到的畫面於播出前先給當事人看，並要求回應。若對方看過之後要求不要播出，必須訴諸法庭。

BBC News 副總編輯 Paul John 強調，公平處理非常重要，即便對方涉及犯罪，也要有公平說話的機會。

四、BBC Next：改革持續進行，追求創意的未來

1920 年代，BBC 成為世界上第一個將「公共服務」制度化的機構，堅持獨立、公正、客觀等原則，免於政治與商業壓力，數十年來秉持「提供資訊、教育、娛樂並重」的宗旨，已成為英國重要的歷史與文化資產。

隨著時間與技術進展，多頻道、數位化、全球化的浪潮，使得世界公視的先驅者亦面臨主客觀環境極大的挑戰。

赫頓事件之後，使得 BBC 朝向獨立治理、負責開放、強化新聞專業等方向

改革。

正值十年一度皇家憲章審查，BBC 更大刀闊斧地精簡人事，節省下來的成本，將重新投資在節目製作，尤其是經過調查後發現，民眾認為最具價值的節目或服務，包括：新聞與時事、喜劇與優質戲劇、音樂與音樂創作、知識與學習、體育與全國性活動、兒童、地方、媒體識讀節目、以及互動新服務等。

種種發展動向，就是希望提升 BBC 的在民眾心中的「價值」，從而邁入下一個關鍵十年。

正如 BBC 總經理 Mark Thompson 在去年 12 月宣佈將大規模裁員所說，為了能滿足變化快速的觀眾期待，BBC 必須付出代價，以贏得「創意的獎賞」（creative prize）。

3 月初皇家憲章審查初步結論的綠皮書公佈，讓 BBC 收視費再延續 10 年之後，總經理 Mark Thompson 接連宣佈兩波共計裁員 3780 人的精實計畫，其中 1730 人從專業支援部門裁減，2050 人從節目甚至新聞部門裁減。

縱然來自各大公會、國際記者協會、甚至國會議員的反對聲浪不斷，但員工已有高達 2 萬 8 千名之 BBC 瘦身政策，卻似乎已勢在必行。

估計大規模人力裁減之後，到 2008 年將節省 3 億 5 千 5 百萬英鎊的經費（約 213 億台幣），將重新投資到節目製作。4 月 7 日，BBC 宣佈其負責主要電視頻道之電視部將首先獲得 1 億英鎊的投資，其中 4 千 7 百萬英鎊將投資 BBC1 與 BBC2 之戲劇、2 千 3 百萬英鎊投資紀實節目、9 百萬英鎊投資紀實節目特別企劃、以及其他的技術投資。

BBC 藉著行之經年的收視費制度，奠定其穩定發展的基礎，但同樣因為經費取自於公眾，更需謹慎地證明其投資價值。

公視價值究竟何在？身為世界公視典範的 BBC，正面臨了與時俱進、不得不變的改革壓力。在我國即將擴大為公廣集團的關鍵時刻，BBC 經驗雖有其長遠的發展脈絡，未必適合全盤套用，但所注重「建構公共價值」的精神，卻值得我公視作為策略思考的開端。

相關參考文件：

1. 建構公共價值 (Building public value in a changing world) :
http://www.bbc.co.uk/thefuture/pdfs/bpv_global.pdf
2. 評估BBC價值 (Measuring the value of the BBC) :
http://www.bbc.co.uk/thefuture/pdfs/value_bbc.pdf
3. BBC申訴網站 : <http://www.bbc.co.uk/complaints/>
4. Jerry Springer the Opera調查 : http://www.bbc.co.uk/complaints/review_reports.shtml
5. John Plunkett (2005) , 「Springer show not blasphemous, Thompson says」 , Jan. 07 ,
MediaGuardian.co.uk :
<http://media.guardian.co.uk/broadcast/story/0,7493,1385468,00.html> 。
6. BBC 製作人守則 : http://www.bbc.co.uk/info/policies/producer_guides/
7. John plunkett (2005) , BBC axes 1,730 jobs for starters , Mar.10 ,
MediaGuardian.co.uk : <http://media.guardian.co.uk/>
8. Geoff White(2005) , Thompson defends job cuts , Mar. 14 2005 , broadcastnow.co.uk
9. Geoff White (2005) , Cuts yield £100 m for BBC TV output , Apr.07 ,
broadcastnow.co.uk