

BBC 發展新篇章 驅動未來 11 年

公視資深研究員何國華 2017 年 7 月

過去 10 年，BBC 持續遭受到各界嚴厲批評，指責英國廣播公司(BBC)利用收視費製播與商業台類似節目，競奪市場占有率，以追逐收視率取代傳統公共服務責任，另外引人詬病的是，BBC 的軟硬體投資永遠都是固守倫敦城，無法分享全英國。新簽署的《皇家憲章》正在驅動 BBC 的改變，而且是大幅的改變。新《皇家憲章》提供了 BBC 未來 11 年穩定的法源基礎和預算來源依據，但是新《皇家憲章》的要求，對於 BBC 未來 11 年發展又會產生什麼樣的影響和改變？以下將分五個面向進行說明：

（一）新《皇家憲章》的主要重點

BBC 營運與監管兩大法源分別是 2016 年 12 月簽署的《皇家憲章》（又稱「皇家特許」），以及 2016 年 11 月簽署的《2016 Agreement》。《皇家憲章》制定 BBC 董事會的組成和收視費作為財務來源的權責，《皇家憲章》首次核准是在 1926 年 12 月 20 日，距離今天已近百年。前一階段的十年憲章已於 2016 年 12 月 31 日期滿。新的《皇家憲章》是 BBC 與英國政府就未來 11 年（2017-2027 年 12 月 31 日）發展所達成的協議。此一特許文件針對 BBC 預算來源、治理和管理機制，以及未來發展作出規劃。

BBC 也因為新的《皇家憲章》簽定，得以提供 BBC 更開放、更具創意、更有獨特性的發展空間，使得 BBC 能夠延續提供資訊、教育、娛樂性的公共服務。最新《皇家憲章》的幾項重點分別是：

1. 新《皇家憲章》為期 11 年，期中將進行組織健檢（health check），重點放在治理和監管革新上。
2. 廢止 BBC Trust。「通訊管理局」（Ofcom: Office of Communication）將扮演監管重責。
3. BBC 新的單一董事會權力結構將取代 BBC Trust。
4. 國家審計署（National Audit Office）將進行 BBC 的財務審計。
5. 具獨特性的節目內容將扮演著 BBC 的核心角色。

（二）維持 BBC 收視費制度

各界原本擔心的取消收視費，或是大幅刪減收視費，甚至提出新的徵收方式等提案都未發生。新《皇家憲章》確認 BBC 仍維持收視費制度，將以 5 年為一期進行預算評估調整，第一階段自 2017 至 2022 年。BBC 收視費將提供 BBC 未來 11 年的穩定運作預算來源，為了確保收視費效益，將會進行收視費期中審核。收視費制度也將確保 BBC 穩定經營形態。

（三）治理 BBC 的雙元管制模式

對於 BBC 比較重大和長遠的治理影響，就是 BBC 董事會和 Ofcom 的雙元管制模式。2006 年的十年憲章，將 BBC 董事會轉型為信託監管機構 BBC Trust，2016 年簽定的《皇家憲章》對於 BBC 治理機制再次進行大幅調整，廢除 BBC Trust，成立新董事會，強化 14 席董事(董事成員包括 10 位非高階經理人 non- executives，4 位高階經理人 executives) 的獨立監管功能，由 David Clementi 擔任 BBC 董事長和董事會主席。新的 BBC 董事會將是內部最高權力機關，肩負治理與監督職責。

廢除 BBC Trust 的幾個主要原因包括，2006 年核准，於 2008 年 2 月起執行的「數位媒體計畫」(DMI: Digital Media Initiative)最終宣告失敗，損失 12,590 萬英鎊，引起英國各界批評；2016 年 2 月 25 日公布的 Jimmy Savile 性侵醜聞，英國媒體以「這是 BBC 歷史上最黑暗的一頁」做為註腳，凡此都對 BBC Trust 內部治理與監管造成嚴重不信任和傷害。

《皇家憲章》也將過去的雙層架構(治理和管理分立)整合為一元架構(董事會納入經營團隊成員，成為 unitary Board 的單一董事會)。改變的過度期，對 BBC 總經理 Tony Hall 也是備感壓力，因為在新團隊組成之際，英國 70 位國會議員針對 BBC 脫歐報導表達了嚴重不滿，甚至聯名致函 David Clementi 表達抗議，但是 Tony Hall 仍獲得 BBC 董事會的支持和信任，續任總經理兼總編輯(Tony Hall 於 2013 年接任 BBC 總經理兼總編輯)，同時進入董事會。

(四) Ofcom 成爲 BBC 外部監管者

Ofcom 於 2017 年 4 月起，正式成爲 BBC 第一個外部監管者(first external regulator)，新《皇家憲章》將 BBC Trust 部分監管裁定權交由 Ofcom 執行，要求 BBC 落實使命和目的，以及遵循產業公平競爭。Ofcom 是獨立於英國政府的獨立機關，委員會管轄範圍包括廣電頻譜分配和電信產業規範。2006 年因爲 BBC Trust 的建立，排除了 Ofcom 監管提案，2016 年簽定的《皇家憲章》則是明確寫入 Ofcom 的監管條文，採取 BBC 董事會和 Ofcom 雙元管制模式。

(五) BBC 總經理提出新發展計畫

過去幾年裡，BBC 面臨到不少的政治壓力和商業媒體挑戰，議題甚至涉及到 BBC 存續爭辯，BBC 總經理 Tony Hall 在新《皇家憲章》簽署後首次面對 BBC 員工時，提出了 BBC 未來 11 年的發展大計：

1. 爲新世代重塑 BBC：面對 Amazon, Netflix 等線上影視龍頭競爭，以及臉書投入製作自有電視節目、推特也買下體育版權，以及 Fox-Sky 持續擴張市占率之際，BBC 正處於一個是否能夠維持領先地位的關鍵時刻，現在正是爲未來 11 年拉高眼界和展現更大企圖心的最佳機會，當英國年輕人收看電視時間已下滑 20%-30%之際，BBC 必須提升自我存在價值，打造更具競爭力的 BBC。

2. 建立強而有力的信心：Tony Hall 指出，BBC 預算也許不如人，但影響力卻可以很大，CBeebies 是 6 歲以下幼兒、CBBC 是 6 歲以上兒童的主要收視頻道，BBC1 仍是 16-34 歲觀眾的主要頻道，這些觀眾每周收看 BBC 的時數超過 11 個小時，將近臉書使用者的四倍時間。BBC 雖然持續面臨挑戰，但是觀眾對 BBC 節目的支持，也給予了 BBC 無限信心，BBC 的線上收視同樣也取得了傲人成績，兒童 apps 下載數更超過 1,100 萬次。
3. BBC 要優先做好三件事：
 - (1) 發揮節目創意：提供大膽、原創內容，因為「別人不敢做的，只有 BBC 敢投入」，BBC 要有能力開啓新頁、引領方向。BBC 也要增強排名全英第一的 iPlayer 線上服務功能，iPlayer 將採取跳躍式成長，2020 年目標（東京奧運舉辦年），iPlayer 觸達率將翻倍，每人每周收視時間也要翻兩番。BBC 現有 300 萬活躍使用者，將朝向 2,000 萬使用者目標邁進。
 - (2) 調整組織文化：削減開支、縮減部門、減少層級、資深經理人減半，發揮創業維艱精神，進行 BBC 組織改造。Tony Hall 期待到今年底可以達成以下目標——讓事情更單純化；彼此尊重互道成功；改變自己和同儕；更大膽、更有想像力、更有創意，以及員工隨時都能看得到、遇得見包括總經理在內的各級管理者。
 - (3) 積極布局全球：「後脫歐時期」(post-Brexit world)的英國，期待 BBC 能夠發揮更大影響力，為英國打開一條出路。因此 1940 年代起即對全球廣播的 BBC World Service 具有重大責任，將結合 BBC Studios 的影音製作實力持續進行全球擴張，BBC 不能只甘於做為一個傳統廣電媒體，BBC 必須充分掌握 IP(intellectual property rights)，讓 BBC 具有行銷全球的影響力。

Tony Hall 的 BBC 大計畫當中，尤以 2007 年推出的 iPlayer 將扮演著驅動 BBC 未來 11 年發展的重任。Tony Hall 以 BBC「最大的革命」(biggest revolution)形容 iPlayer 對 BBC 未來發展的重要性。iPlayer 正研發包括人工智慧、語音辨識、個人化應用(透過 BBC+ app 連結)等功能，這些都將納入 iPlayer 新使用機制當中。Tony Hall 展現強烈企圖心，強調 BBC 不但要成為科技龍頭，iPlayer 也要與 Netflix 和 Amazon Instant Video 正面競爭。因為 BBC 無法漠視使用者習慣正在快速改變的事實。

根據 Ofcom「2016 全英媒體市場報告」(Communications Market Report 2016)指出，全英 4 歲以上收視人口平均每日收看電視時間為 3 小時 36 分，收視時間持續緩降，兒少和青年觀眾大幅流失，比較 2010 年統計，16-24 歲年齡層減少 27%，兒童減少 26%，高齡人口成為收視主力，65 歲以上人口收視時間為 5 小時 42 分。報告也指出，全英網路使用家戶數占了 86%，成人使用固網和行動接收比例達到 81%，顯示全英網路和行動收視占比，將隨著基建普及和費率調降逐年快速成長。

隨選收視人口也持續成長。統計 2015 年全英成年人口當中的 59% 曾隨選收視影音內容，主要年齡層在 45 歲以下，15-24 歲占其中的 72%。值得注意的是，Ofcom 統計顯示，45-54 歲及 65 歲以上使用者也呈現快速成長，分別較 2014 年成長 63% 及 35%。傳統廣電業者隨選服務統計，BBC iPlayer 占了成人使用者中的 32%，居於領先地位，付費隨選服務則以 Sky 領頭，占了 16%。非廣電業者隨選服務上，Netflix 占了 16%，呈現逐年快速增長趨勢，迄今仍是全英最受歡迎的影音收視來源。對於 BBC iPlayer 發展的最大威脅，則是來自於付費隨選收視所呈現的爆炸式成長事實，Netflix 於 2012 年落地英國，即扮演起線上收視的驅動者角色，目前全英已有超過 500 萬家戶訂購 Netflix，此一成長趨勢仍快速推升當中，BBC iPlayer 面對後有追兵，必須未雨綢繆，拉大領先差距。

Netflix 和 Amazon 在節目策略上也對 BBC 造成重大威脅。兩大線上龍頭都主打原創戲劇節目，投入成本令人咋舌。以「紙牌屋」為例，每集製作費是 380 萬美元，「皇冠」(The Crown) 總投資金額是 1 億英鎊。Amazon 手筆更大，推出以「Original UK Top Gear Returns」的節目——「壯遊」(The Grand Tour)，矛頭直指 BBC 旗艦節目「瘋狂汽車秀」(Top Gear)，「壯遊」每集製作費是 690 萬美元（第三季總投資 1.6 億英鎊），找來了曾在 BBC Top Gear 主持的 Jeremy Clarkson、James May、Richard Hammond，節目內容更炫更酷，步步進逼 BBC 既有市場和挑戰使用者收視習慣，尤其 Jeremy Clarkson 因為毆打 BBC 製作人憤而離職的不愉快事件，也使得 Amazon 和 BBC 的競爭更增添幾分戲劇效果。更值得 BBC 警惕的是，全英排名前三名的付費隨選收視原創戲劇竟然都是美劇，這也是何以 Tony Hall 要特別強調，BBC 必須掌握 IP 的主因，因為 BBC 要為即將短兵相接的全球新媒體競爭蓄積能量。

BBC 依據新《皇家憲章》也快速回應 Ofcom 和收視費問責要求，提出 BBC「2017 年度計畫」(Annual Plan for 2017/18)，重點包括：

1. BBC 將在既有預算之外，連續三年（2017、2018、2019）投入總計 3,400 萬英鎊經費製播新形態互動兒童節目。
2. BBC 資料新聞團隊將投入更多資源在新聞事實查核，降低假新聞影響。
3. BBC 將翻轉英國，未來三年將在蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭進行重大軟硬體投資。

BBC 針對節目重點，也提出四點承諾：

1. BBC1 將在重點時段提供更多元節目類型。
2. BBC1 將在重點時段製播更多的新聞節目。
3. BBC3 的 95% 長版本委製節目都將在英國製作。
4. BBC 的 Radio 1 將播出更具獨特性的音樂組合節目。

Tony Hall 強調，在他未來的總經理任期內，不只要鼓勵 BBC 製作出高品質、獨創性內容，而是要將這些節目行銷到全世界，上述的想法和做法，Tony Hall 不只告訴 BBC 員工，也告訴董事長 David Clementi，並獲得支持。Tony Hall 期許 BBC 上個世紀所創造的榮耀，能夠因為持續的努力，延續到下一個世紀。新的《皇家憲章》正為 BBC 發展開啓新篇章，也驅動著 BBC 未來 11 年的努力方向。

參考資料

何國華（2015 年 3 月）。性侵調查報告 BBC 永難抹去的陰影。公視岩花館。

何國華（2015 年 4 月）。BBC 的新媒體大門——iPlayer。公視岩花館。

何國華（2015 年 8 月）。《BBC 的轉型與挑戰二之二》少了克拉松的 BBC。公視岩花館。

BBC (2016.12.15).BBC welcomes granting of new charter.

BBC (2017.1.11).Director-General Tony Hall's New Year message to BBC staff.

BBC (2017.7.4).BBC publishes Annual Plan for 2017/18.

DCMS (2016.12). Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation.

Ofcom (2016.8.4). Communications Market Report 2016.

