

## 綠皮書公布 BBC 九月提對案

資深研究員何國華 2015 年 7 月

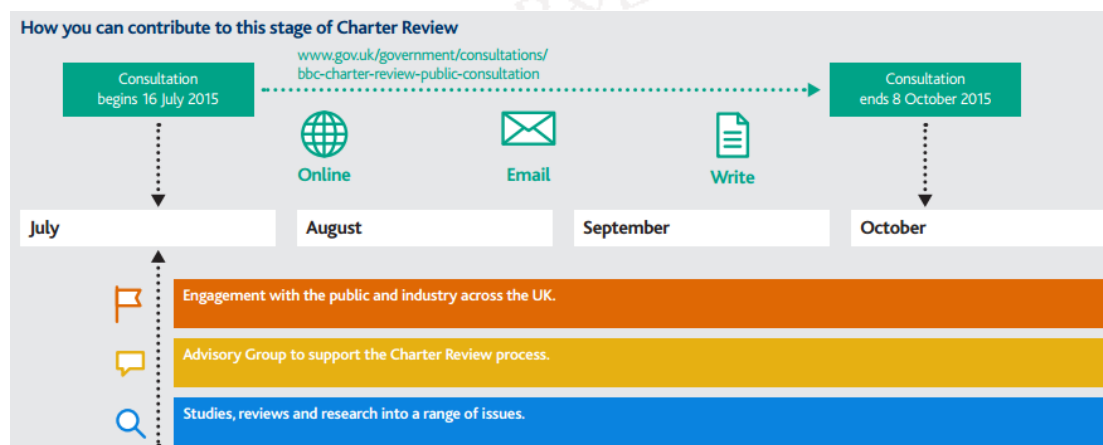
英國政府終於踏出 BBC 新憲章審查流程的第一步，正式於 7 月 16 日公布「綠皮書」(consultation paper)內容，預計以 12 周的時間（7 月 16 日到 10 月 8 日）開放全民和產業界提供意見，以及諮詢小組的意見審查，最後針對諮詢主題提出審查方向（諮詢時間表詳見圖一）。

英國政府期待透過「綠皮書」的尖銳議題進行全民辯論，全面檢視皇家憲章，思考 BBC 未來的總體目標和走向。英國政府將於 2016 年春年根據「綠皮書」結果，提出 BBC 新憲章規劃方案，BBC 也隨即發表聲明，將在今年的九月就提出對應的規劃方案。

### 公民諮詢 問題尖銳

文化大臣威廷德爾(John Whittingdale)指出，這些尖銳問題包括：當觀眾的收視選擇已越趨多樣化時，BBC 要如何滿足不同分眾的需求？什麼是 BBC 的最適發展規模和最佳的服務範圍？BBC 對英國的影視產業和新媒體的影響程度究竟有多大？治理和監管 BBC 的適當組織架構又是什麼？

圖一：「綠皮書」公民諮詢時間表



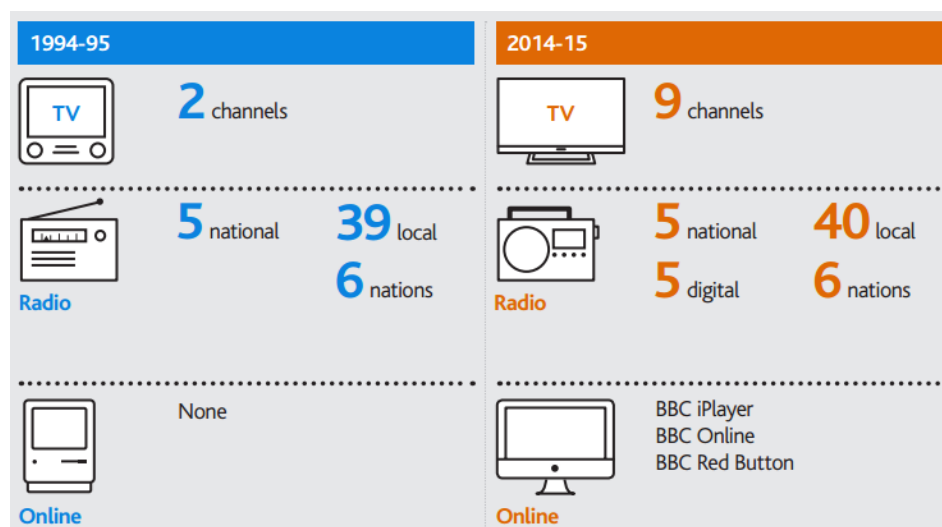
威廷德爾在「綠皮書」前言表示，2007 年 1 月新憲章執行時，沒有人可以預見到新科技對於媒體和收視個體會產生如此劇烈的影響，網路與行動裝置的出現，使得觀眾的選擇更多，以 BBC iPlayer 為例，2014 年的收視人口即逾 35 億，即可看出媒體環境的巨大改變，已非當時所能想見。

### 「綠皮書」 聚焦四主題

威廷德爾在國會當中說明「綠皮書」方向時強調，公民諮詢將會聚焦在四個主題上：

1. BBC 的使命、目的和價值：BBC 在 2006 年憲章審查時曾經提出強化公民權和公民社會的六大公共目的，「綠皮書」將會重新檢視彼此的關連性，以及面對媒體和社會改變的挑戰時，是否要在新憲章中重新定義 BBC 的未來價值。
2. BBC 的規模和範圍：BBC 在 20 年前(1994-95 年)只有兩個全國性電視頻道和五個全國性廣播電台，如今(2014- 15 年)已是擁有九個電視頻道、十個全國性廣播電台和包括 iPlayer 網路平台在內的龐大媒體集團，也是全球排名最大的公共廣電媒體（詳見圖二），英國政府已著手評量 BBC 對於英國影視產業可能的衝擊和影響。

圖二：BBC 營運規模比較



3. BBC 的預算來源：以 2014 年的 37 億英鎊執照費收入為例，即可看出執照費是 BBC 的重要預算來源，但是不同的家庭收入卻要繳交相同的費率是有很大的討論空間，同時年輕人收看 iPlayer 卻毋須繳費也是大有問題，必須透過立法程序納入現有的收費體系當中。
4. BBC 的治理和問責：依據 2006 年皇家憲章所成立的 BBC Trust，被英國政府認為在治理 BBC 上顯然仍有疏失，BBC Trust 的未來究竟是廢除或重組？「綠皮書」提出三種選項，包括：1. 給予 Trust 凍結 BBC 執照費的重大權力；2. 將權限委由獨立監管機構——「公共廣電委員會」（PSBC: Public Service Broadcasting Commission）；3. 交由英國通訊傳播管理局(Ofcom: Office of Communications)監管。上述選項的思考基礎都必須建立在確保 BBC 的決策透明度和公共問責上。

#### 四主題 提出思考面向

「綠皮書」四主題當中的思考面向包括（詳見圖三）：

1. 為什麼需要 BBC？(1)存在目的？(2)BBC 的未來想像？(3)BBC 的使命、目的和價值？
2. BBC 的規模和範圍。(1)BBC 要做什麼？該如何做？(2)如何滿足觀眾

- 需求；(3)BBC 在媒體和創意上所扮演的角色？
3. 如何支持 BBC 預算？(1)預算模式；(2)保證預算的範圍；(3)預算效益和商業考量。
  4. BBC 治理？(1)採現有模式運作；(2)改革的選項；(3)更廣泛的治理問題。

圖三：「綠皮書」公民諮詢四主題和思考面向



## 十九問題 全民辯論

四主題的十九項問題包括：

### 1. BBC 的使命、目的和價值

問題(1)：如何讓目的更加完善，促使 BBC 清楚所要達成的方向？

問題(2)：對 BBC 而言，那一項才是最重要的普遍性因素？

問題(3)：憲章審查過程是否應該為 BBC 建立一套價值方向？

### 2. BBC 的規模和範圍

問題(4)：BBC 擴大服務範圍是否能夠合理化觀眾選擇的相對增加？BBC 是否排擠了商業對手的生存空間？

問題(5)：有那些證據可以清楚指出 BBC 在媒體市場上所產生的正向和負向衝擊？

問題(6)：BBC 在未來的英國媒介科技發展將扮演何種角色？

問題(7)：BBC 服務國內外觀眾是否符合適當比例？

問題(8)：BBC 跨平台的服務當中是否提供了正確類型的節目組合？

問題(9)：對比其他電視台，BBC 節目內容是否充分展現高品質和獨特性？還有那些改善空間？

問題(10)：BBC 的節目產製方式是否可以透過配額或是其他競爭手段獲得進一步的提升？

### 3. BBC 的預算來源

問題(11)：未來將如何付費？如何調整執照費？

問題(12)：特定的服務和節目內容是否必須提供保證預算？BBC 的部分預算是否也可以分配給其他媒體做為公共服務使用？

問題(13)：BBC 是否充分發揮預算效益？如何持續邁進向前？

問題(14)：如何改造 BBC Worldwide？

#### 4. BBC 的治理和問責

問題(15)：如何改革現有的治理和監管模式？

問題(16)：如何改革公共價值評量機制和使用執照問題？誰才擁有裁量權？

問題(17)：BBC 如何透過研究機制、強化透明度和處理投訴等三做法，加強與觀眾和業界的互動？

問題(18)：BBC 與政府、國會、Ofcom 及國家審計署應維持什麼樣的關係？那一種的問責架構更適用在財務透明度和預算的管控要求？

問題(19)：現行的 10 年憲章協議框架是否仍要維持？

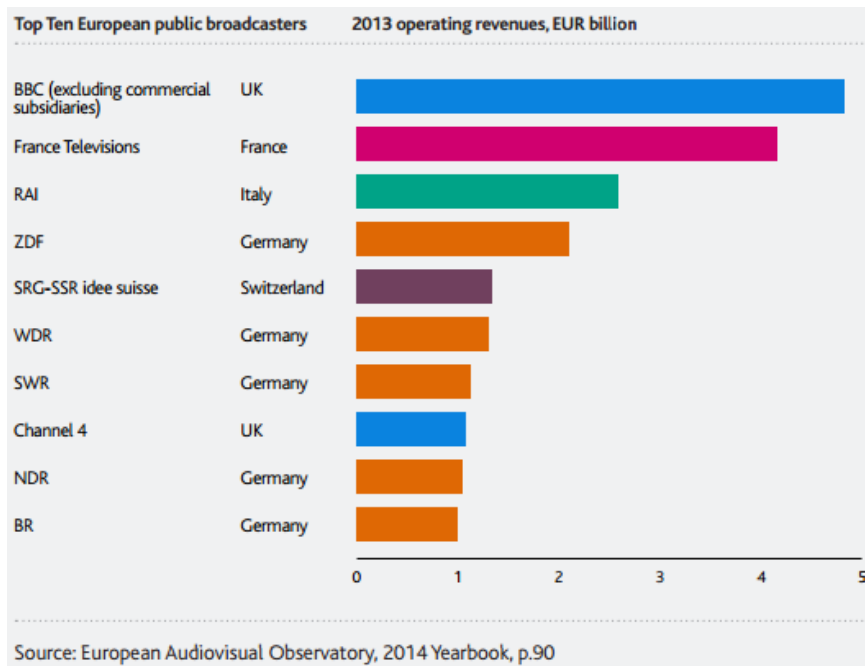
#### 文化大臣 提四想法

經過數十年來的持續擴張和預算投入，BBC 已經成為全球最大的公共廣播媒體之一，在全歐更是排名第一（詳圖四和圖五）。為達成「綠皮書」主題目標，威廷德爾也提出以下幾點想法：

1. 建立 BBC 訂閱付費模式，短期做法可以思考改變執照費制度，採取家戶徵收或是混合模式。
2. 憲章審查將進一步思考拒付執照費者是否應予除罪化問題。
3. 思考如何防杜未付執照費者藉由 iPlayer 的無償收視行為所產生的漏洞。
4. BBC 必須思考是繼續選擇包山包海提供各項服務，促成收視極大化？還是精準提供質量兼具的獨特性節目內容？
5. BBC Worldwide 究竟將全面私有化或是部分私有化，將待深入評估。

但是 BBC 總經理霍爾(Tony Hall)於 7 月 14 日即已反駁政府可能將 BBC Worldwide 私有化的傳聞做法，霍爾強調，BBC 透過 BBC Worldwide 開創了龐大的商業利益，提供英國人民只要支出有限的執照費，即可獲得更多的多元優質節目內容，因此任何企圖減損 BBC Worldwide 的提議都不是明智的做法。

圖四：歐洲排名前十名營運預算的公共廣播媒體



圖五：BBC 預算配置



### BBC 未來 交由人民決定

BBC 做出兩項聲明，一是針對政府「綠皮書」內容。BBC 強調無時無刻都在進行變革，過去如此，未來也是如此。BBC 將會在九月提出對應規劃方案。BBC 表示，已經預見「綠皮書」的諮詢方向將可能大幅削減 BBC 的影響力，這除了不利於英國創意產業發展，也將模糊閱聽人九十年來所認識的傳統 BBC 樣貌。BBC 強調，BBC 的未來應交由人民決定，人民付出執照費，支持 BBC，他們的聲音應該被充分的聽到。

這正是延續霍爾在 7 月 14 日所提出的想法，因為 BBC 並不是屬於 BBC 的員工，或是英國政府，而是屬於這個國家，英國人民就是 BBC 的頭家，這些人



才是支持 BBC 的最大力量，針對 BBC 未來的辯論，應該要傾聽全民的聲音。

BBC 第二項聲明是回應「培里獨立審查意見」(Perry Review)，報告結論並不認為拒繳執照費者應予除罪化，報告指出現有的做法既公平也符合比例原則，應予延續執法，並不需要做大幅度的改變。BBC 除了對報告的建議內容表示歡迎之外，同時強調將依照結論內容重新審視現有的執行方式，包括起訴程序透明度、被起訴者的兩性差異問題等等，以及參酌政府意見進行局部調整。

### **拒繳執照費 178,332 人遭起訴**

由於「綠皮書」當中也提及拒付執照費是否應予除罪化問題，使得此一長期的爭議性難題迄難取得一致共識。根據 2013 年統計，僅英格蘭和威爾斯兩地就有 178,332 人因拒繳執照費遭到起訴，全英平均每星期有將近 3,000 人因拒繳執照費必須出庭應訊，其中有 153,369 人被定罪，152,664 人被處以罰款，2013 年有 32 人因為不願接受裁罰遭到監禁，引發諸多民怨。依據 2003 年通訊法 (Communication Act) 規定，拒繳執照費者將被處以最高 1,000 英鎊罰鍰。因此執照費在英國是否能夠除罪化仍將有一番的辯論角力。

「培里報告」也建議應將隨選視訊納入執照費當中，BBC 除歡迎此一建議，同時樂見政府考慮透過法制化手段達成觀眾付費收視 iPlayer 目的。

正當全國性的公民諮詢作業正式展開的同時，不少人也好奇威廷德爾是否會要求停掉 BBC 高度商業化的娛樂節目「英國好聲音」(The Voice)？財政大臣奧斯本(George Osborne)對於 BBC 網站內容的包山包海也是頗有微詞，是否會要求砍掉重練？在在都令人關注。

### **九月方案 全球關注**

當 BBC 強勢回應的同時，管理團隊也必須思考在 88 頁的「綠皮書」內容當中，所點出的以下重點應該如何在九月所提的方案當中回應，這些內容包括：

1. BBC 是否已經無法符合觀眾的期望？包括觸達亞裔等少數和有色族群的需求？以及如何滿足遠離電視機世代的多平台期待？如何回應英國不同地域的差異化分眾的要求？
2. BBC 是否應積極開發類似「舞動奇蹟」(Strictly Come Dancing)等具特色的節目類型，而不是花費 2,200 萬英鎊的高額預算購買「英國好聲音」這樣的商業節目形式(format)版權。
3. BBC 預算來源是否可以有更多元的選項思考，包括：(1)廣告收入。必須考量英國廣告市場是否可以大到容下 BBC？(2)稅收挹注。必須考量的是 BBC 恐怕將喪失既有的獨立性；(3)檢討執照費收費內容，積極防杜 iPlayer 的收視漏洞；(4)採取德國家戶收費模式；(5)採取執照費與訂閱費並行方案。
4. BBC 也可以思考，獨占的執照費預算是否也可以分配給其他電視台製播與公共服務相關的節目內容，例如兒童電視台。

5. 如何回應「綠皮書」當中所提出的 BBC 價值建議，包括：獨立性、公正性、高品質、預算效能、透明度、獨特性、多元性。

英國政府於 7 月 16 日公布「綠皮書」，為 BBC 新憲章審查流程踏出重要的一步，但是「綠皮書」相關內容沒有一件是簡單的，也沒有一件能夠輕鬆過關，BBC 九月方案將要如何回應，不只全英民眾關心，相信全球媒體也睜大眼睛在看，因為任何的結果，不只將衝擊到 BBC，也可能影響各國媒體對未來產業發展的思考方向。

參考資料：

1. BBC(2015.07.16). Statement in response to Government Green Paper on the future of the BBC.
2. BBC(2015.07.16). Statement in response to findings of the Perry Review .
3. Department for Culture Media & Sport(2015.07.16). BBC Charter Review public consultation.
4. Guardian(2015.07.16). Biggest BBC shakeup in a decade as Tories put corporation under review.