

論辯 BBC 未來 推動公民參與

研發部 資深研究員 何國華 2015 年 7 月

BBC 總經理霍爾(Tony Hall)才在 7 月 2 日對內宣布將裁員 1,000 人，約占現有 18,000 人的 5%左右，以彌補 2016/17 可能短缺 1.5 億英鎊的經營壓力，消息一出，再次掀動 BBC 內部新一波的人事大地震。

BBC 經營團隊所提的具體配套做法包括：1.部門整併，首先將整合科技、工程、數位部門；2.縮減層級，調降現有的 10 級組織架構，未來各部門最多不超過 7 個層級；3.減少管理職，同步縮編高階管理人力；4.簡化流程，建立標準化作業流程，降低成本，主要影響部門包括行銷公關、財務、人事、資訊、法務等部門。BBC 內部諮詢作業將從今年夏天開始，1,000 名人員離退時間將從明年初起執行。

就在 BBC 才宣布將「快速推進」大幅裁員，以節省一年 1.5 億英鎊預算之際，7 月 6 日卻傳出 BBC 經營團隊已和財政大臣奧斯本(George Osborne)、文化大臣威廷德爾(John Whittingdale)達成共識。BBC 同意在未來的新憲章當中，明列代為支付 75 歲以上老人每年 6 億到 6.5 億英鎊的執照費支出，此一協商的可能後果將是隨著英國社會快速進入老齡化，代付執照費預估到 2018 年將會增至 7 億英鎊，2020 為 7.5 億英鎊，約占 BBC 現有預算的五分之一左右。

密室協商 引來批評

密室協商曝光，引來在野黨的抨擊和 BBC Trust 的不滿。各方意見紛紛湧入 BBC，要求霍爾拒絕保守黨政府所提方案，因為這筆龐大預算將等同是 BBC Radio 所有頻道加在一起的總預算，或是 BBC3、BBC4、Radio5、Radio6 加上地方廣播電台的預算總合，對 BBC 的未來將產生長遠影響。

但是文化大臣威廷德爾已在國會公開表示，BBC 已同意提供 75 歲以上老人免執照費方案。工黨批評此一做法已侵犯到 BBC 的獨立性，BBC Trust 主席費兒海特(Rona Fairhead)也表達對於 BBC 經營團隊處理程序上的失望。

霍爾於 7 月 14 日 BBC 2014/15 年報上表示，BBC 內部和外部的的大規模論辯已經上場，因為這件事不但關係到 BBC 經營團隊，也牽涉到 BBC Trust 和保守黨政府之間對於執照費分配方式的不同立場與爭議，霍爾同意費兒海特所說的，這次協商涉及到程序上的瑕疵。

前 BBC Trust 副主席考伊兒(Diane Coyle)則以「醜聞」形容這次的協商做法，已違反憲章精神。考伊兒指出，如果沿用 2001 年當時的工黨財政大臣布朗(Gordon

Brown)所提方案，原始想法是以政府的社會福利為名，提供 75 歲以上老人免支付執照費，但是現在卻是要求 BBC 必須概括承受政府所應負的責任，在執照費審查期間要求 BBC 定下承諾，時機點上大有問題，因為 BBC 執照費是來自英國全體國民，為的是讓 BBC 產製出更好的節目內容，為什麼今天全民支付的執照費竟會成為政府社福預算的一部分？

考伊兒也質疑，保守黨政府提出 75 歲以上老人免執照費方案，是否代表 BBC 執照費已經不再是執照費，而是政府稅收的一部分？BBC 也不再是公共媒體，而是政府組織的一部分？考伊兒指出，保守黨的做法已經嚴重侵犯到 BBC 的財務獨立。

考伊兒強調，這是繼 2010 年執照費缺乏公民社會充分討論和草率決策下，再一次發生未經討論即達共識的失當做法。考伊兒認為，這就是一樁醜聞，全案沒有經過公共論辯，幾天時間就可以做出這麼重大的決定，她呼籲應該邀請公民參與，論辯未來的 BBC 新憲章方向。

費兒海特也指出，為了避免重演 BBC 經營團隊與政府間的密室協商，已經要求 BBC 經營團隊必須要「非常非常的警惕」和考量類似此一做法是否有違 BBC 決策程序的正當性。

BBC 執照費未定案前，各項議題仍將會持續發燒。英國國會也曾建議採取德國收費模式，但是迄至目前為止仍無法取代執照費收費方式，再一次引來威廷德爾的質疑，為什麼窮人繳得執照費和有錢人是一樣的。霍爾回應表示，英國人民平均每周只要支付 2.8 英鎊，就能收看到 BBC 高品質的節目內容，這比訂閱報紙或是有線電視的收視費，這筆家庭支出不但不嫌多，而且更有價值。

人民是頭家 鼓勵公民參與

霍爾也呼應費兒海特的發言，認為應該透過公民論辯 BBC 的未來。霍爾指出，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 未來的論辯，應該要傾聽全民的聲音。這也意味著 BBC 未來的規模大小和轉型方向，應交由全民裁決，而不是商業利益和既得利益者決定。

霍爾發言清楚指向英國商業媒體，因為商業媒體早已視 BBC 為強大的競爭對手。面對保守黨政府與 BBC 協商憲章的關鍵時刻，商業媒體持續施壓，要求 BBC 退出新興媒體市場，給予商業媒體更大的揮灑空間。

霍爾則是懇請 ITV、Channel4 等競爭對手，不要因為反對 BBC，搞砸了英國現有的電視產業環境，因為對比美國大型媒體集團：Google, Amazon, Apple, Netflix，

英國產業規模已是相形見绌，應該合力急起直追才是。

霍爾表示，BBC 做為世界級的媒體組織，並不是建立在意識形態的爭論上，而是奠基在卓越的節目內容和服務品質上。全英國每天有超過 4,600 萬的觀眾選擇收看 BBC，每周／每人平均收看時數更是超過 18.3 小時，每周／成人經由電視、廣播、網路的觸達人數達到 97%，比 2013/14 的 96%，增加了 1%，這正是 BBC 受到全民支持的最佳保證。

BBC 2014/15 年報當中的預算分配也顯示，電視占了預算支出的 60%、廣播 16%、網路 5%、World Service 6%（圖一）。

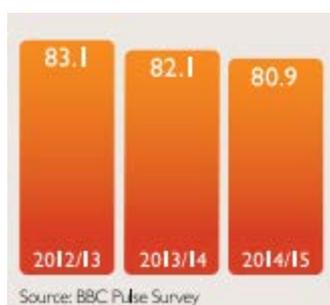
圖一：BBC 2014/15 預算分配

	2014/15		2013/14	
	Spend per year £m	% of licence fee	Spend per year £m	% of licence fee
Television Nine channels	2,368	60	2,276	66
Radio 15 network stations and Local Radio	653	16	650	19
Online BBC Online and BBC iPlayer	201	5	174	5
BBC World Service	254	6		
Other services and production costs	229	6	205	6
Licence fee collection and pension deficit costs	290	7	151	4

The above analysis corresponds to UK PSB Group content expenditure on page 139, although the costs incurred to generate other income are excluded as they are not funded from the licence fee.

但是觀眾對 BBC 的節目欣賞度則是逐年下滑，從 2012/13 的 83.1%，到 2013/14 的 82.1%，再緩降至 2014/15 的 80.9%（圖二）。

圖二：BBC 節目欣賞度



霍爾也點出了 BBC 現在所面臨的三大挑戰：

1. BBC 已正面遭遇全球崛起的媒體巨獸威脅，這些龐大的媒體集團正逐步擴大掌控英國本土的傳播機構；

2. 網路已經改變了閱聽人的收視習慣，BBC 必須爲了服務新世代，重新改造公共廣播服務；

3. BBC 所有的節目類型和服務內容，都必須轉型成爲「網路優先」的公共媒體，以確保英國持續保有引領全球創意的影響力。

霍爾也表示，部分人企圖削弱 BBC 創新實力的做法，將會傷及到英國的創意產業，對於年產值達到 769 億英鎊的英國文化創意產業而言，唯有 BBC 才是帶動產業發展的強有力發動機。

三件事情 沒得商量

霍爾指出，英國社會也浮現出少數的另類觀點，一切從狹隘的商業利益和意識形態出發，企圖壓抑 BBC 發展方向，但是這樣的聲音是無法獲得英國社會的支持。霍爾同時主張，有三件事情是沒有商量空間的：

1. BBC 是屬於全體英國人民。BBC 透過告知、教育、娛樂等使命目標，分享英國文化和鞏固民主力量，英國創造了 BBC，更贏得了世界各國的欣羨；
2. 確保 BBC 的獨立自主。提供自由創作空間，避免不當人爲干預；
3. 執照費和自籌款雙軌並行。以 BBC 1 的 Life Story 節目爲例，其中的 71% 預算是來自於自籌款的支持，BBC 部分大型戲劇節目，來自執照費的預算也不會超過 50%。

但是受到執照費凍結和支應寬頻建置經費的影響，已經使得 BBC 的收入減少 26%，BBC 節目和製作成本負擔也持續加重，從 2012/2013 年的 1.85 億／2.15 億英鎊，增加到 2014/2015 年的 2.3 億／2.6 億英鎊，獨立製片因此憂心 BBC 如被迫持續削減預算，可能會傷及節目品質。BBC 爲此也同步調降對大型製作公司的依賴，提高扶植小型獨立製作團隊。

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。

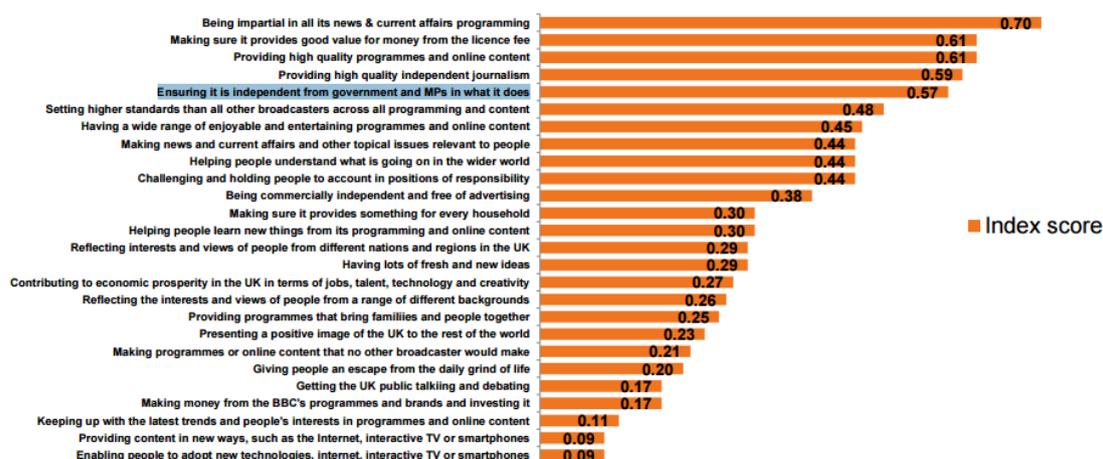
霍爾表示，BBC 接下來的任務是持續推動組織的重大變革，包括：減少自製節目內容、BBC 3 轉型爲網路播出、重塑 BBC 成爲個人化媒體，同時持續精簡成本。

BBC 處於改革關鍵時刻，政治壓力更顯沉重。BBC 管理團隊和 Trust 成員，平均每個月會有一次以上，被英國國會各個委員會要求前往議會說明 BBC 編輯

政策，這樣的作法已經違反曾有的政媒界線默契。費兒海特強調，保守黨政府利用執照費審查期間政治操作，要求 BBC 同意 75 歲以上老人免付執照費，所產生的寒蟬效應將是非常危險的。費兒海特不但對保守黨政府的作法感到失望，同時要求針對 BBC 執照費一事舉行公民與國會的公開諮商和論辯。

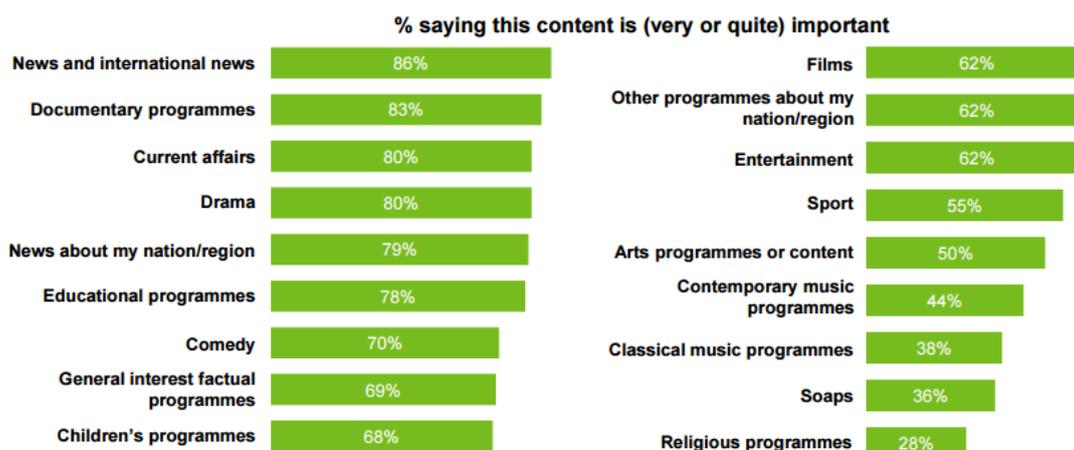
針對 BBC 未來發展，BBC Trust 也在 2015 年 2 月公布線上民調結果，受訪者認為 BBC 最重要的前五件事包括：1.新聞公正性；2.善用預算；3.高品質內容；4.高品質新聞；5.確保 BBC 獨立性（圖三）。

圖三：BBC Trust 調查受訪者認為 BBC 最重要的前五件事



受訪者同時認為 BBC 最重要的前五種節目類型包括：1.新聞和國際新聞；2.紀錄片；3.時事節目；4.戲劇；5.國內新聞和在地新聞（圖四）。

圖四：BBC Trust 調查受訪者認為 BBC 最重要的前五種節目類型



今天的 BBC 再次面臨關鍵轉型時刻。霍爾坦承，BBC 為了支應預算短缺所提出的裁員方案是一次相當困難的決定，也勢必會引起內部的騷動和不安，BBC

調整組織和精實人力，並不意味著員工的表現不佳，或是工作不賣力，而是必須採取此一做法才能在未來持續緊縮財務情況下，為閱聽人提供價值極大化的服務。霍爾也表示，未來涉及裁員的討論過程，也將力求公開透明。

即使霍爾誠懇表達經營團隊對於裁員和預算的想法，但是 75 歲以上老人免執照費的交易風波迄未平息，BBC 內部員工和公民社會也在審視此事將會如何發展。可以想見的是，在新憲章審查的 18 個月裡，以及英國政府即將公布的綠皮書報告當中，仍將會有無法預期的諸多議題發生，或許公民社會的踴躍參與討論，或可避免不當的政治力和經濟力壓力。

參考資料：

1. BBC (2015.7.14). BBC director general Tony Hall' s statement regarding 2014/15 BBC annual report and accounts.
2. Guardian(2015.7.12). BBC Trust chair calls for public debate over future funding changes.
3. Diane Coyle(2015.7.7). This attack on the BBC is scandalous.
4. Guardian(2015.7.2). BBC to cut more than 1,000 jobs in cost-savings push.
5. Guardian(2015.6.21).Nick Robinson: Cameron threatened to close down BBC on election bus.
6. BBC Trust(2015.2). Future priorities for the BBC.