

## 內外壓力下的 BBC 變革

資深研究員何國華 2015 年 4 月

### 推動 BBC 變革，近月來各方交鋒：

#### ●英國國會委員會

1. 主張廢除 BBC Trust，另設治理機構
2. 加快 BBC 新媒體轉型速度
3. 建議執照費收入採取德國統一費率
4. 要求 BBC 於 2020 年前做好全面變革準備

#### ●BBC Trust

1. 強化對 BBC 內部治理和獨立監管
2. 要求 BBC 提供正確、獨立、高品質內容

#### ●BBC 總經理 Tony Hall

1. 5 月 7 日大選後，BBC 將提出未來發展規劃
2. 提出「BBC Studios」計畫，大幅調降自製率

#### ●BBC 工會

1. 質疑「BBC Studios」主張
2. 不排除發動抗爭

### 國會報告要求加快變革

英國國會「文化、媒體和體育委員會」(House of Commons culture, media and sport select committee)於 2015 年 2 月 26 日發布 166 頁「BBC 未來」(Future of the BBC)報告。

報告強調執照費對 BBC 短期而言將是無可取代的穩定預算來源，但是面對數位時代來臨，已經越來越難確保 BBC 執照費的永續。報告也指出，雖然 BBC 的改變不宜過於躁進，但是 BBC 經營階層必須在 2020 年前做好可能面對全面變革的萬全準備。

BBC 總經理 Tony Hall 隨即於 3 月 2 日發表主題為「網路世代的 BBC」談話，提出三項重點正式回應委員會的報告：

1. 英國爲什麼仍然需要 BBC ？
2. BBC 應該如何進行變革？
3. BBC 必須如何推動轉型？

## 推動 BBC 再造

Tony Hall 同時宣布「必須再一次進行 BBC 改造」，朝向網路優先(internet- first)發展的 BBC，屬於英國全體國民，BBC 無畏於針對未來的發展進行廣泛論辯，也相信 BBC 所做的是有利於英國和英國國民。

面對委員會提出英國 2015 大選（投票日爲 5 月 7 日）後進行皇家憲章協商主張，Tony Hall 已要求 BBC 全體同仁必須集思廣益，在大選後立即提出 BBC 未來發展規劃。依法，英國政府也必須在委員會報告提出後的 60 天內做出正式回應。

委員會報告針對 BBC 新媒體發展重點包括：

1. 要求 BBC 必須加快新媒體轉型速度。
2. 延伸執照費在隨選視訊服務上，例如：iPlayer 可以增加小額訂戶收入做爲可能的執照費選項之一。
3. 報告認爲 BBC 在新媒體時代雖已站穩腳步，例如提供 iPlayer 等新媒體服務，但是 BBC 整體收視人口占有全英三分之一左右，已較 1985 年大幅下滑近 50%。

Tony Hall 回應指出，BBC 長期以來提供令人滿意的節目內容和服務，這也是何以英國人喜愛 BBC、信任 BBC、看重 BBC，同時願意付費給 BBC。面對網路時代，Tony Hall 也提出三個論點：

1. BBC 已經全面擁抱網路。
2. 網路已經增強 BBC 的競爭優勢。
3. 網路提供了 BBC 做好公共廣播服務的有利工具。

Tony Hall 強調 BBC 必須持續扮演創新趨勢的先行者，不單單是因爲 BBC 在網路時代已經做得很好，而是因爲 BBC 能夠提供未來發展的更多想像，「10 年前 BBC 和蘋果曾經是擁有相同全球營收的組織，今天，蘋果營收已經是 BBC 的 20 倍」。Tony Hall 強調，未來十年網路傳輸將和無線傳輸同樣重要，網路時代的 BBC 將提供所有閱聽人優質的節目內容和可信賴的收視指南。

## 建議參考德國收視費制度

委員會報告指出，每年 145.50 英鎊的英國執照費制度，可能在 15 年內進行調整，委員會建議 BBC 參考德國收視費制度，採取統一費率標準(flat-rate fee)，

亦即不分家戶人數和收視裝置一律統一收費。報告指出，德國收視費方式更便宜也更公平，同時沒有逃漏問題。英國閱聽人未來不論是收聽 BBC 廣播或是利用網路收視，都可以確定是合法付費使用。

報告認為執照費收費流程必須更公開和更透明，因為既有收費方式令人不滿。同時不支付執照費者應予除罪化，必須研擬新方案減少逃漏問題，因為刑事犯罪處分既不合時宜也不符比例原則，應以民事形式處理未支付執照費行為。

報告也提出「關懷分享」(sharing is caring) 概念，建議 BBC 預算應針對其他公共服務內容進行有限比例(small proportion)預算的宏觀調控(top-sliced)，例如不同平台的兒童節目露出，以及支持在地和區域性新聞節目等等。

### **建議廢除 BBC Trust**

委員會報告建議廢除 2007 年推出的 BBC Trust，進行大規模調整，另設治理機構，重點如下：

1. 報告認為 Trust 的存在根本是一個錯誤，Trust 成了 BBC 的代言人和保護者，而不是有效和客觀的治理者，處理失當內容包括：Jimmy Savile 醜聞、數位媒體計畫、2010 年結算等等。
2. 報告建議以政府指派的虛位董事長(non-executive chair)所組成的單一董事會負責 BBC 最後的績效表現。
3. 不同於 BBC Trust，報告建議新組成的委員會(Public Service Broadcasting Commission)，將有審核 BBC 營運策略和績效表現的權力，同時擁有停止預算撥付的最終裁量權。
4. BBC 經營階層長期排斥的國家審計署(National Audit Office)稽核，也將不受任何限制，可以稽查 BBC 的所有賬目。
5. 英國通訊傳播管理局(Ofcom: Office of Communications)未來的監管權力應擴及到 BBC 內容的正確性和公正性。
6. 報告要求 BBC 未來所有的主管任命必須要公正和透明。

BBC Trust 隨即回應指出，針對委員會報告內容已經尋求解決方案，也同意其中所提及應該強化對 BBC 內部治理和獨立監管主張，憲章審查過程也將深入進行論辯，同時要求 BBC 提供正確、獨立、高品質的內容。

在節目內容和公共服務部分，報告再次強調「少即是多」(less is more)主張，要求 BBC 善用執照費，不必包山包海凡事都自己做，發展策略上應做出更遠大和宏偉的決定。BBC 過去的做法，無疑已經排擠小型競爭對手，同時抑制其成長，因此對於 BBC 未來對於市場衝擊評估應該經常性的貫徹執行。

報告認為 BBC 長期享有特許和穩定預算來源，應該承擔風險和形成本身特色，而不是競相製播觀眾在其他頻道上就可以看到的同類型節目。

報告也針對 BBC 個別頻道提出看法：

1. BBC3 播出已超過十年和投入逾 10 億英鎊，僅有低觸達率，支持經營階層規劃將 BBC3 轉型為網路平台決定，但是不同意推出 BBC1+1 計畫。
2. 如果 BBC 不再需要稀有的頻譜資源，應該釋出做為其他公共使用。
3. 除了自 2007 年起的逐年削減 11 億英鎊支出，緊接著的 4 億英鎊支出，BBC 必須提出大膽和前瞻的精實方案。
4. BBC World Service 面對全球資訊戰爭，必須確保擁有優於中俄兩國的傳播實力。

Tony Hall 立即回應，邀請 BBC World Service 總監 Fran Unsworth 加入 BBC 經營決策層。

報告也建議，政府應針對 BBC 未來和皇家憲章修改，盡快成立跨黨派的獨立審查小組，如果在明年底憲章到期之前，沒有時間進行審查，以及成立取代 BBC Trust 的機制，可以思考制定兩年的臨時性章程。

Tony Hall 表示，根據國家審計署(National Audit Office)2015 年 3 月報告，BBC 已經提前達成 2016 年底逐年累計節約 15 億英鎊的目標。同時，2014 年 BBC 也持續投入文創產業上，包括 4.5 億英鎊投入微型文創產業，超過 2,700 家內容製作團隊獲得實質支持，此一預算投入也都連結到數位媒體和高科技產業，這也攸關到 BBC 的未來發展。

Tony Hall 表示，面對網路世代，BBC 執照費應該隨著時代變動進行調整，他贊成執照費應該包括網路收視，以及普及家戶收費(universal household levy)等建議，BBC 執照費的重要性更甚於過去，因為這對英國文創產業發展至關重要。

同時，Tony Hall 也訴請各界支持，強調「如果我們要確保英國成為文化超級強國，我們就必須保護 BBC 的未來」，數位時代的 BBC 使命將更為單純，亦即「提供重要的英國節目和服務，以及值得信賴的內容指南。」

## 五月大選後公布方案

面對資源和內容產出，Tony Hall 以 Netflix 製播「紙牌屋」預算為例，指出 Netflix 的「紙牌屋」預算足夠 BBC 製作 14 部連續劇。面對新媒體競爭，BBC 將正式和現正崛起的全球性媒體，例如 Netflix 進行正面競爭。Tony Hall 將在五月大選後宣布 BBC 重大轉型計畫，正式公布「BBC Studios」方案，這項擬議中的計畫，將把 BBC 熱門節目和製播人力逐步移轉到商業化發展，部分利用執照費

製播的熱門影集，例如 Doctor Who, Mrs brown's Boys, EastEnders 等等節目都擬議規劃另立門戶，爭取商業收入。

包括 BBC 自製的時事調查旗艦節目「全景」(Panorama)在內的相關節目，也擬議統整改組為獨立子公司，各個列入可能轉型名單的節目也積極進行遊說，希望續留 BBC。負責主管已赴 BBC 分布在各地的辦公室進行溝通，但是轉型時間仍不明確。

「BBC Studios」將採取兩階段做法，第一階段於年底前成立「BBC Studios」新創部門，部門總監直接對總經理負責；第二階段，「BBC Studios」將脫離 BBC，另組獨立子公司，但這涉及到政府和董事會是否同意，以及憲章條文是否需要修改等考量，還得坐下來好好談。

BBC 製作部門人力約有 2,500 人，Tony Hall 規劃原本由公共預算所製播的節目，轉為商業競爭操作的轉型恐將面對重重阻力，BBC 內部的反彈聲音正在發酵，工會表示，經營階層必須確保「BBC Studios」仍屬於公共媒體，否則將會反對到底，甚至不排除發動抗爭。

工會擔心重演 BBC Technology 和 BBC Resources 子公司覆轍。但是 Tony Hall 則是指出，BBC 有三分之二的支出都是投注在商業競爭上，降低自製率，將可激發更多的創意和競爭力。

面對內部和外部要求轉型壓力，BBC 正在加快改變的腳步，可以確定的是 BBC 任何的一小步改變都可能對全球公共媒體造成典範效應，針對可能的大幅變革，全球外溢效果會有多大，各國公視又是如何看待 BBC 的可能轉型方向，則待觀察。

#### 參考資料：

1. Comment Select Committee (2015.2.26). Future of the BBC.
2. BBC Trust (2015.2.26). Trust statement in response to Culture, Media and Sport Select Committee's report on the Future of the BBC.
3. BBC(2015.3.2).Tony Hall speech 'The BBC in the internet era'.
4. BBC Trust (2015.3.17). Tony Hall speech at the Media & Telecoms Conference 2015.
5. BBC Trust (2015.3.2).Tony Hall unveils BBC Studios plans
6. Adrian Rogers (2015.3.2).BBC to hive off production of top shows into studios .division
7. Kieron McCarron(2015.3.23).BBC considers plan to stop in-house production being sold to private sector.

8. Tara Conlan and John Plunkett(2014.11.12).Panorama could be split from BBC in shakeup.

\* PTS R&D  
\* PTS R&D