

英國威爾斯語電視服務 S4C 預算爭議落幕

公視策發部 林金玉(娃郁) 2011/02/14

2010 年最後一季，英國威爾斯語電視服務 S4C (www.s4c.co.uk) 經歷了聯合政府¹ 引爆的預算制度爭議之後，終於在新年度到來之際，透過與 BBC 共同公佈新完成修訂² 的《BBC 與 S4C 策略夥伴關係協議書 (Strategic Partnership Deed of Agreement between the BBC and S4C)》，讓有關預算調整政策之合法性爭訟平和終止。

雙方達成新協議的訊息是在 1 月 11 日正式發布，S4C Authority 則已在前一天先行宣佈，將放棄原先針對倫敦當局單方變更 S4C 預算編列機制一事擬申請司法審查 (Judicial Review)³ 的動作。放棄司法審查之訴除了展現 S4C 願意與 BBC 維繫合作關係的誠意，也向行政主管機關與 BBC Trust 表達持續對話溝通的善意。

英國聯合政府去年 5 月上台後旋即著手進行公共開支評估計畫 (Spending Review)，10 月下旬提出最新國家金融財政規劃，內容以削減財政赤字列為經濟政策核心，影響層面廣泛。

針對文化媒體暨運動部 DCMS 依法需負擔威爾斯語頻道 S4C 履行公共服務職責所需之營運與節目製播經費，財政部決定更改 S4C 預算編列機制，不再採用 1990 廣電法第 61 條⁴ 明訂之物價波動指數計算方式，而改由 DCMS 自行編定，同時將逐年降低 S4C 整體預算規模，預計至 2013 年從現有的 1.02 億英鎊降至 0.86 億英鎊，縮減幅度約 1/4 (24.4%)。

¹ 2010 年 5 月 6 日，英國國會大選結果公佈，保守黨獲勝成為國會最大黨但席次未過半，5 月 13 日，保守黨與國會席次排名第三的自民黨宣佈共組聯合政府。

² 新協議書係根據 2006 年雙方簽訂的協議書原始版本加以修訂調整。

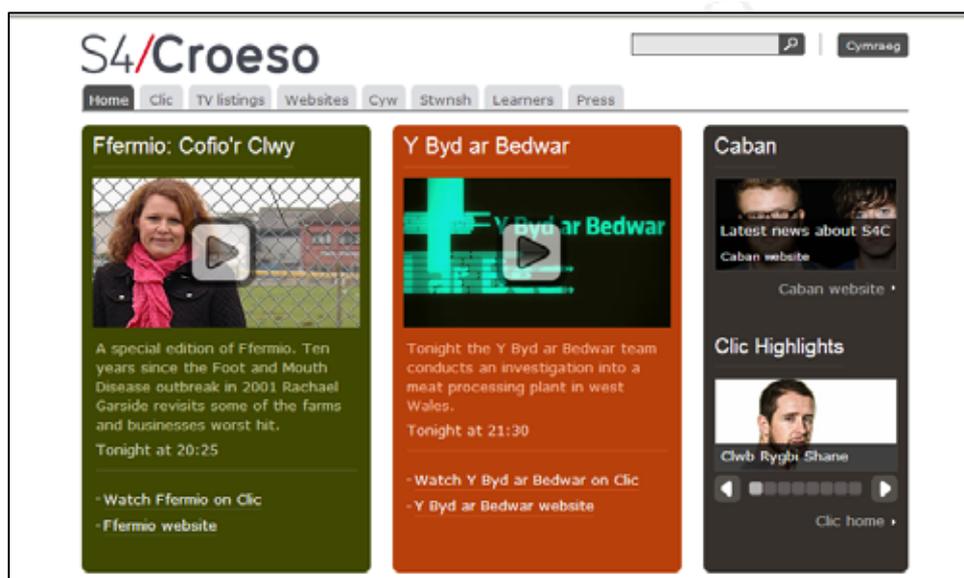
³ 英國的司法審查 (Judicial Review) 是指法院審查行政機關的行政行為是否符合憲法和法律，該制度起源於 17 世紀，最初是英王為了中央集權的需要，通過王座法院 (Court of King's Bench) 來審查下級法院和各地地方機構的行為，之後演變為普通法院對行政機關行為合法性的審查制度。

⁴ 原始條文請參考網址：<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/42/section/61>

英國政府同時要求BBC自 2013 年⁵起接手負責九成以上的S4C經費，從執照費中編列預算，並逐年提高所佔S4C整體預算的比重；及至 2015 年，絕大部分S4C經費(估計達 94%)將由BBC支應，DCMS僅需負擔數百萬英鎊之譜的少數費用。

預算制度調整之爭議

當BBC將接手負責S4C部份經費之訊息去年 10 月中旬經媒體無預警披露時，在威爾斯政界與媒體產業間投下相當震撼。S4C預算編列方式變革最令人詬病之處莫過於決策過程粗糙草率，特別是，倫敦政府大刀闊斧整頓S4C預算機制之同時，竟未向S4C以及威爾斯事務之部會首長進行必要之協商與徵詢，顯然違反 1990 廣電法規定「變更S4C預算之前應事先徵詢」⁶之要求。威爾斯政界認為倫敦政府之舉動公然違背「相互尊重」之原則(respect agenda)，更忽略S4C在威爾斯地區扮演重要之社會、文化與經濟角色。



1982 年 11 月 1 日 S4C(www.s4a.co.uk)正式開播

以提供威爾斯觀眾廣泛多樣及優質的威爾斯語節目為公共服務職責

⁵ BBC Trust 董事長 Michael Lyons 爵士表示 BBC 將自 2013 年四月正式接手負責 S4C 主要經費來源，2013/2014 年度提供給 S4C 的經費將超過 7,600 萬英鎊。

⁶ 詳見英國 1990 廣電法第 61 條第六款，參考網址：
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/42/section/61>

時任 S4C Authority 董事長的 John Walter Jones 即指出，聯合政府此番決策過程絕非處理公共事務的可取之道，也違背了公共政策與民主程序之良好運作模式，因此 S4C 聲稱將對聯合政府自行改變 S4C 預算機制之決策提出司法審查訴訟。

S4C Authority 除了不滿決策制定方式，更擔憂政策執行的後果，那是因為當 BBC 開始承擔 S4C 大部份經費之責任，也意謂著以倫敦為決策核心的 BBC 將有效地掌控威爾斯語專屬頻道的財務與營運大權。John Walter Jones 直言：「合併固然可以提升營運效率，卻可能造成威爾斯觀眾災難性的損害。」

這樣的顧慮並非無的放矢。文化媒體部 DCMS 本身即是為了因應國家財政困窘、部會預算減縮之現實，進而決定調整 S4C 預算編列方式並要求 BBC 自 2013 年起接手負責部份經費；另一方面，同樣的理由也讓 BBC 著手刪減在威爾斯地區製播英語和威爾斯語節目的預算。換言之，威爾斯地區之觀眾將是此波政策調整方案下的最大受害者。



圖片說明：威爾斯龍，Y Ddraig Goch，或稱紅龍，是威爾斯民族的象徵符號

歷史上，威爾斯人民面對倫敦西敏寺政權時向來立場堅定、態度強悍。BBC 未來可能將掌管 S4C 之消息一經報導，很快地引發著名的威爾斯語言學會 Cymdeithas yr Iaith Gymraeg (The Welsh Language Society) 高度反彈，不僅在 11 月初率上千民眾赴威爾斯首府加地夫(Cardiff)示威抗議，並宣稱將號召威爾斯觀眾自 12 月 1 日起拒繳 BBC 執照收視費。成立於 1962 年的威爾斯語言學會無他，正是於 1970 年代積極帶頭呼籲設立威爾斯語電台和電視服務，並迫使當時之保守黨政府點頭的重要壓力團體。

柳暗花明又一村

1982 年 11 月 1 日 S4C 正式開播，以提供威爾斯觀眾廣泛多樣且優質的威爾斯語節目為公共服務職責⁷，在廣電法相關條文的保障下，每年由 DCMS 負責編列頗

⁷ 參考公視岩花館專文「威爾斯 S4C 族群電視台的公共服務職責」(林金玉，2009/05/27)。

為豐厚的預算⁸維持電視台營運和節目製播需求。2010 年三月S4C一舉完成數位轉換工程，並從原來的英、威爾斯雙語服務轉型為全威爾斯語電視服務。

儘管威爾斯各界對S4C預算調整方案之決策過程粗糙以及行政機關姿態強硬大感不滿，不過S4C本身近年來內部衝突不斷、治理機構與經管團隊步調不一⁹、營運績效不透明等管理詬病，加上在頻道改以全威爾斯語服務後大量流失英語觀眾，收視表現嚴重低落，也讓支持者深感無力辯護。事實上，包括獨立製片、學者專家、威爾斯議會等利害關係業者均一致認為S4C有必要重新建構組織文化，同時比照BBC之公共價值衡量與公共服務目的評鑑體系，建立更為透明有效的績效審查與問責制度。

DCMS 堅持 S4C 預算調整方案毫無妥協之餘地，並強調此方案是國家財政窘困時期最符合 S4C 利益的做法，對 S4C 而言反而是善用 BBC 豐沛專業長才的絕佳機會。

BBC Trust 董事長 Lyons 爵士在 11 月 10 日致 S4C Authority 董事長與員工的公開信中，也鄭重聲明 BBC 完全沒有接管 S4C 的野心，並承諾將致力維護創意性獨立運作的 S4C，並持續與威爾斯獨立製片產業建立緊密的合作關係。不過，基於 BBC 提供給 S4C 的經費將動用執照費，Trust 有義務秉持執照費監管人的立場，善盡監督之責，以向付費公眾問責。

2010年12月7日，S4C Authority 董事長 John Walter Jones 正式撰文向 DCMS 大臣提出書面辭呈，表示為協助政府作成有利於 S4C 未來發展之決策，他「願意退居一旁」即刻辭去董事長職務。



S4C Authority 前任董事長 John Walter Jones

於預算爭議中引退辭職：圖片來源：BBC News 網站

⁸ 同上，頁三。

⁹ S4C治理機構與經管團隊之爭，去年七月底以前任執行長Iona Jones未通過董事會考核而去職之形式告一段落，繼任人選之選任後來又因董事長John Walter Jones於12月初向DCMS提出辭呈而延後決定。

同樣一天，威爾斯議會通過歷史性的威爾斯語言法 Welsh Language (Wales) Measure，除確立威爾斯語之官方語言地位，並將設置威爾斯語言委員會保障威爾斯語使用者以威爾斯語接受各項公共服務之權利，包括進行法律訴訟之語言權。

2010年12月14日，S4C、BBC Trust 和文化媒體暨運動部 DCMS 首次進行三方會談。12月23日 S4C 與 BBC 完成未來兩年策略夥伴關係協議書之修訂，接下來 BBC 與 S4C 最需儘快完成的任務就是建立聯合管理委員會的運作模式，一方面負責規範兩個組織之間的權利義務關係，另一方面也需要符合 DCMS 承諾維持 S4C 獨立於 BBC 之外運作的政策要求。

預算制度爭議暫落幕

S4C 預算爭議在 S4C 宣佈放棄司法審查訴訟以及最新策略夥伴關係協議書發布之後暫時平息，協議內容確立未來兩年 BBC「捐贈節目」(contribution programmes) 之經費額度與來源，S4C 觀眾將可持續收看 BBC 提供之新聞服務以及廣受歡迎的肥皂劇 Pobol y Cwm。

根據英國廣電法和通訊傳播法之相關規定，BBC 負有協助 S4C 履行威爾斯語廣播服務公共職責之義務，每週至少需免費提供 S4C 十小時時數的捐贈節目(即一年至少 520 小時)，所需之節目製作費用都來自 BBC 的執照費收入。

經雙方協商討論，年度捐贈節目製播經費規模將從 2010/11 的 2,350 萬英鎊逐年降低至 2012/13 年的 1,940 萬英鎊，不過，BBC 的捐贈節目根據新協議之條件，即刻起首次可在 BBC iPlayer 網路影音平台上取得收視。另外，為了配合 S4C 於 2012 年全面 HD 化之節目政策需求，BBC 捐贈的旗艦型節目 Pobol Y Cwm 肥皂劇也將朝 HD 化方向製播。

協議書新增訂之內容還包括未來所有捐贈節目將加入 BBC 之品牌識別，用意在於使執照費付費觀眾能清楚辨識哪些節目是從執照費撥款贊助的；另外一項改變包括成立聯合新聞評議委員會，負責討論以及諮詢 BBC 提供 S4C 之新聞服務績效與策略發展。

本次由 BBC Trust 與 S4C Authority 新簽訂的協議效期剛好執行至 2013 年，換言之，隨著新協議內容之底定，S4C 與 BBC 兩年後將面臨之預算分配與治理矛盾等實際經營問題，也因此有了更多的時間與空間讓各方團體進一步談判協商。

參考資料

1. BBC Trust, “(2010)Strategic Partnership Deed of Agreement between the BBC and S4C”
2. BBC Trust, “(2006)Strategic Partnership Deed of Agreement between the BBC and S4C”
3. The Communications Act 2003
4. The Broadcasting Act 1990/1996
5. BBC News , 2011/01/11, “BC Wales and S4C sign partnership until 2013”,
<http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-12156201>
6. BBC News, 2011/01/10, “S4C drops judicial review plans over funding”,
<http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-12153845>
7. BBC Trust, 2010/11/10, “Letter from BBC Trust Chairman to S4C Authority”,
http://www.bbc.co.uk/bbctrust/news/press_releases/2010/november/s4c_letter.shtml
8. BBC News, 2010/10/30, “Pressure group calls for TV licence boycott over S4C”,
<http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-11654664>
9. BBC News, 2010/10/20, “S4C seeks judicial review over BBC funding move”,
<http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-11581346>
10. C21Media, 2010/10/11, “BBC to slash Welsh programme budget”,
<http://www.c21media.net/news/detail.asp?area=1&article=57821>