

英國族群電視服務 BBC ALBA 之公共服務評鑑 與公共價值評量

策發部副研究員 林金玉(娃郁) 2011/01/28

去年 12 月 21 日，BBC 治理機構 BBC Trust 正式對外公佈蓋爾語數位電視台 BBC ALBA 公共服務表現之最終評鑑報告，特別是，Trust 終於核准通過 BBC ALBA 在英國數位無線電視平台 Freeview 上架之申請。因此，除了現有的衛星電視、BBC iPlayer 網路平台與部份有線電視系統外，未來蘇格蘭地區觀眾也可透過 Freeview 收看 BBC ALBA 的精彩內容。

2008 年 9 月 BBC ALBA 正式開播¹，做為英國公共廣電 BBC 唯一從執照費 (licence fee) 編列預算，並與外部業者²共同經營的新服務。成立短短兩年多的時間內，BBC ALBA 不僅廣受蘇格蘭觀眾歡迎與肯定，更難能可貴的是，成功體現實踐公共價值 (public value) 的營運成果，並展現族群電視台公眾問責 (accountability) 的態度。

公共服務評鑑與重要結論

BBC ALBA 的公共服務評鑑內容包含兩大部份，一是檢視 BBC ALBA 是否實踐公共價值之後續評量，二為審視 BBC ALBA 之未來經營策略與財務規劃。

2008 年一月，Trust 在完成 BBC ALBA 新服務申請案³之公共價值檢測 (Public Value Test) 之後，決定有條件核准，同意 BBC ALBA 在衛星電視、寬頻網路與有線電視平台上之服務申請，但保留在 Freeview 上架之申請；至於針對 BBC TWO 蘇格蘭台既有之蓋爾語特區 (Gaelic zones) 節目時段的討論，為了保障現有收視用戶之近用權利，則裁示予以維持。

¹ 參考資料 6。

² BBC ALBA 蓋爾語數位電視服務 (Gaelic Digital Service) 由英國公共廣電 BBC 和蓋爾媒體服務機構 MG ALBA 合作經營，由雙方推派代表共同組成聯合營運董事會 (joint management board)。

³ BBC Executive 於 2007 年六月正式提出在蘇格蘭推出蓋爾語數位電視服務 BBC ALBA 新服務申請案。

Trust 也明確表示將於 2010 年提出新服務之後續評鑑，在蘇格蘭中北部地區完成數位轉換之前，檢視該服務是否確實履行公共服務職責，屆時將據此評鑑結果決定是否延續該項服務執照以及 BBC 是否需繼續參與此項共同經營服務，同時也將達成是否核准 BBC ALBA 上架 Freeview 平台，以及 BBC Two 上的蓋爾語特區是否為最佳之服務模式的最後結論。

2009 年 10 月，BBC Trust 在接獲 BBC Executive 和 MG ALBA 共同提出的服務績效報告與未來營運規劃說明之後，即依照前述之決議進行評鑑 BBC ALBA，而評鑑項目也納入思考 BBC ALBA 在蘇格蘭中北部地區完成數位切換之後的傳輸模式。這是因為 BBC 本身去年三月啓動之公共廣電策略評鑑(strategic review)作業，其中一項重要議題與 BBC ALBA 未來的傳輸策略息息相關：

在追求新科技發展和彌補現有覆蓋率落差之間如何求取平衡點？以及如何重新定義未來 BBC 公共廣電服務之「普遍近用」原則？

Trust 發現若不先釐清 BBC 整體服務之普遍近用原則，在評鑑 BBC ALBA 這類特殊服務案例時將無法達成最後結論，除非 BBC ALBA 的傳輸策略能得到妥善規劃並有效解決。

2010 年 12 月 21 日，Trust 對外公佈已通過 BBC ALBA 公共服務之最終評鑑報告，達成重要結論，除了同意延續 BBC ALBA 服務執照，肯定 BBC 參與共同營運之績效表現，也正式核准 BBC ALBA 上架 Freeview 的申請，並決議 BBC TWO 蘇格蘭台不需再維持蓋爾語特區節目時段。

BBC Executive 在思考 Freeview 平台上架議題時，不斷設想又排除各種提升 BBC ALBA 收視近用的可能策略，例如：購買頻譜提案以成本過高理由而遭打消；移除紅色按鈕緊急服務與 BBC 國會轉播也因可能損失重大公共價值而作罷；建議透過寬頻網路傳送做為 Freeview 的替代方案，也由於蘇格蘭地區寬頻不普及以及速度過慢而取消。

Trust 最終接受經管團隊提出之折衷建議，也就是在 BBC ALBA 廣播期間(下午 5 點至深夜 12 點)移除 Freeview 平台上 BBC 第 13 頻道之電台廣播服務，不過僅限於蘇格蘭地區。這可說是在 Freeview 平台上提供 BBC ALBA 服務最符合技術與財務可行性的方式，至於暫時移除之電台服務，仍可透過 AM/FM、衛星、網路與數位廣播 DAB 等平台服務原有聽眾。



圖片說明：

蓋爾語數位電視服務 BBC ALBA 提供豐富多元高品質節目，
廣受廣大蘇格蘭觀眾歡迎與肯定。

啓動公共價值評量(Public Value Assessment)

根據2007年1月1日生效之最新BBC皇家憲章與協議(Royal Charter and Agreement)，爲了回應新技術之發展、文化與市場條件之變遷，並呼應公眾期待之改變，BBC應順應時勢調整英國境內公共廣電之服務內容。不過，BBC Executive提出之任何與調整服務相關之重要議案，包括新服務之提出，必須接受全面與適當的監督，也就是需先通過由BBC Trust負責進行之公共價值檢測(Public Value Test)。

2007年7月，BBC Executive與蓋爾語媒體服務機構(GMS)共同提出蓋爾語數

位電視服務(Gaelic Digital Service, GDS)之新服務申請案，BBC Trust隨即決定啓動全面性的公共價值檢測。公共價值評量的目的在提供Trust初步分析，考量新服務是否符合BBC之公共服務目的(public purposes)，而BBC公共服務應促成之目的如下：

- ◆維繫公民權與公民社會
- ◆推動教育與學習
- ◆促進創新與文化卓越
- ◆呈現英國民族、區域與社會大眾的面貌
- ◆增廣英國之國際見聞與國際宣傳
- ◆為推動上述各項公共服務目的，提供公眾新興傳播科技與服務之優點
(此為數位目的)

至於評鑑新服務是否有效達成公共服務目的，需透過BBC公共價值四大構面⁴評量機制進行檢測，亦即觸達(Reach)、品質(Quality)、影響力(Impact)與投資價值(Value for Money)。

因此，BBC ALBA公共價值後續評量之目的，除了評估頻道開播以後是否善盡服務蓋爾語使用者之責任，另有三大面向有待檢視：是否盡力吸引學習蓋爾語的新觀眾？是否迎合更多非蓋爾語觀眾的喜好？以及BBC / MG ALBA聯合營運管理架構能否有效率地運作？

公共價值後續評量之重要結果

BBC ALBA公共服務評鑑之資料收集範圍，除了BBC Trust進行之觀眾調查以及BBC Executive提供之內部營運資料與策略規劃，另納入廣泛的公共諮詢，透過網路、傳真、電子郵件、信函等管道共收集到五千多份民眾回覆，此外也收

⁴ 參考資料 7。

到部份利害關係業者的重要意見，如蘇格蘭觀眾委員會(Audience Council Scotland)、蘇格蘭蓋爾語廣播服務Bòrd na Gàidhlig等。

BBC Trust參酌各項資料內容，依據公共價值四大評量途徑進行衡量分析，最後對BBC ALBA本次公共價值評量達成五項重要結論：

一、BBC ALBA頻道充分服務蓋爾語使用者

BBC ALBA深受蓋爾語觀眾以及蓋爾社區歡迎，特別肯定節目之品質與多樣性。BBC ALBA數位衛星平台觸達率為72%，每週可觸達38%所有蓋爾社區之成年觀眾(約計35,000人)。而BBC ALBA開播對其他蓋爾媒體服務(如BBC Two蘇格蘭台)之觸達並未造成實質影響；收視表現以黃金時段最佳，2010年每週平均收視時數為5小時。

公共諮詢部份的蓋爾語受訪者對BBC ALBA表示高度支持，近2/3表示每天或每週都會收看，大部分每次平均收看5分鐘至3小時。

一般而言，使用或是聽得懂蓋爾語的觀眾認為節目多樣性符合蓋爾語觀眾多元興趣的喜好，原生節目的品質表現最佳，特別是紀錄片。整體而言，觀眾認為BBC ALBA滿足當代社會之需求，並以創新方式解決核心議題。

二、服務內容迎合廣大非蓋爾語觀眾之喜好

BBC ALBA已經展現吸引廣大蘇格蘭觀眾收看蓋爾語電視台的能力，每吸引一名蓋爾語觀眾，至少可同時吸引到四名非蓋爾語觀眾。2010年平均每週收看15分鐘以上之觀眾人數約170,000人(剛好超過4%的16歲以上蘇格蘭人口)，而根據統計目前蓋爾語使用者約有90,000人。

儘管不會說蓋爾語的觀眾每週平均收看時數不若蓋爾語觀眾高，但也有1.65小時，他們尤其喜愛音樂性、運動與實境秀類型之節目。值得注意者，觸達率出現部份地理上之差異，高地與群島區觸達率之最佳表現不及12%。

BBC Executive特別指出BBC ALBA在蘇格蘭較BBC Two、BBC Three和Four獲得更高的觀眾認同，內部研究資料顯示45%蘇格蘭成年觀眾同意BBC ALBA 值得BBC以執照費投資，30%態度中立，僅有25%不表同意。

回覆公共諮詢的觀眾與利害關係業者一般都同意BBC ALBA經營相當成功，也不吝表達相當的善意和政治支持。約有3/4回覆者認為頻道廣受所有觀眾喜愛。字幕服務除了有助於蓋爾語學習者，也同時鼓勵非蓋爾語觀眾體驗獨特的蓋爾語和文化內容。

許多BBC執照費付費用戶認為BBC ALBA擴大BBC蘇格蘭內容服務的延伸範圍，補強BBC ONE與蘇格蘭二台現有的蓋爾服務。蘇格蘭觀眾委員會於2009/10年報中寫道，BBC ALBA新聞與實境節目中針對當代政治與社會議題之探討，提升了BBC蘇格蘭台現有新聞服務的深度與廣度。

三、BBC ALBA有效達成增加蓋爾語學習人口的任務

BBC Executive與MG ALBA目前與數個積極發展蓋爾語學習的團體合作，在所有BBC媒體平台上策略性提供學習資源。現階段以孩童和年輕觀眾為收視對象的內容策略，主要目的在走入蓋爾語家庭以及蓋爾語中等以下學校。

事實上，這項策略成功的關鍵歸功於BBC ALBA開播帶給蓋爾語較高的全國知名度，提供所有階層之觀眾學習蓋爾語的新機會。根據Cli(the Gaelic Learner's Association)與BBC / MG ALBA共同針對學習社群所做之調查，1/3回覆者表示會收看BBC ALBA，其中45%每週收看一次以上，74%同意BBC ALBA對於蓋爾語教育與學習有所貢獻，67%同意BBC ALBA的節目對蓋爾語學習有所幫助。

由BBC Trust進行的公共諮詢也顯示，3/4受訪者認為BBC ALBA相當重視蓋爾語教育。從BBC ALBA與蓋爾語教育團體成功建立之合作連結關係，Trust肯定BBC ALBA在教育服務目標的表現上已有長足進步。

四、BBC / MG ALBA聯合管理架構有效率運作

為了維持頻道播出所需的大量蓋爾內容，BBC ALBA定期舉辦委製節目徵案，與蓋爾獨立製片業者建立密切的合作關係，2008年28家合作委製之單位有26家為獨立製片業者。MG ALBA之2008/2009年度內容預算，有74%提供給BBC以外的內容業者，大部分內容業者不僅肯定聯合管理架構的運作效

率，更認為BBC ALBA促進蘇格蘭獨立製片產業的成長。

儘管許多公共諮詢的受訪者自認為無立場評論聯合管理架構的經營效率，但是大部分有表達意見的人都高度支持BBC / MG ALBA的合作模式，其中八成以上認為運作良好。

大部分的利害關係業者也認為BBC / MG ALBA合作模式運作順暢，雙方與第三業者都能建立密切的合作關係。例如由蘇格蘭政府贊助負責發展蓋爾語的電台服務Bòrd na Gàidhlig即相當歡迎BBC與MG ALBA直接或間接提供的協助，並認為BBC ALBA是未來重要的合作夥伴。

不論是來自觀眾、利害關係業者或是內部營運績效資料，在在顯示BBC ALBA經營有道，也同時反映出BBC Executive與MG ALBA之間的合作關係建立有效率地營運管理架構。

五、BBC ALBA績效良好足以證明延續服務執照為一正確決定

Trust當初有條件核准BBC ALBA開播，條件之一即要求服務執照之延續將視能否通過公共服務評鑑而定。Trust根據上述公共價值評量的結果，對於BBC ALBA達成所設定的服務目標以及運作良好感到滿意，因此決定延續BBC ALBA的服務執照，未來將比照BBC其他服務之模式，每五年至少進行一次評鑑。

公共廣電之族群服務

Trust在本次針對BBC ALBA未來營運策略與財務規劃之評鑑，也達成「BBC Two 蘇格蘭台不需再維持蓋爾語特區(Gaelic zones)服務」之結論，顯示Trust對於BBC提供族群服務之方式有不同以往的思考方式，而此結論是否會影響其他國家公共電視台同樣提供族群節目服務之未來做法，如澳大利亞的ABC與紐西蘭的TVNZ，並進而調整分配給族群服務的各種資源，包括預算、人力、時段與時數，可以進一步持續觀察。

目前BBC Two 蘇格蘭台的蓋爾內容安排在兩個時段，針對一般收視觀眾之節目編排在週四下午六點，長度通常兩小時；另外在週間早上八點半，也安排播

出半小時學齡前兒童節目，而所有蓋爾語節目都取自 BBC ALBA。

由 BBC Executive 提供之數據顯示，蘇格蘭二台播出之蓋爾語節目在每週蓋爾社區之觸達率達 51%；蓋爾語使用者有 38% 表示同時收看 BBC ALBA 與 BBC2，35% 只收看 BBC ALBA，不過僅有 8% 只收看 BBC2，另有 21% 表示都不收看。換言之，約 73% 蓋爾語使用者收看 BBC ALBA。

儘管資料顯示 BBC2 單獨的觸達率相當低，60% 以上的公共諮詢受訪者仍認為 BBC 應持續提供蓋爾語節目之播出服務。事實上，從公共諮詢過程可知，許多人對於 BBC2 上蓋爾語特區之節目編排效果感到不滿意，同樣的，許多利害關係業者相當關切從 BBC2 移除蓋爾語節目將只會進一步邊緣化蓋爾語，並降低 BBC ALBA 本身的影響力。

儘管接獲來自各方表達之憂慮，鑑於 BBC ALBA 至今為止成功的表現，BBC Trust 仍決定重新調整 BBC Two 蘇格蘭台的服務執照，不再設定為負責「蓋爾語節目製播或是提供蓋爾語社區特別有興趣之節目的重要頻道」，這個角色此刻已由 BBC ALBA 充分扮演。

目前蓋爾語特區之設計雖並非 Trust 設定之服務要件，但顯然已引發部份觀眾強烈批評，因此 Trust 要求 BBC Executive 重新思考 BBC Two 蘇格蘭台更為合理的每週節目編排方式，以期待更能符合蘇格蘭觀眾的需求。

可以預期，未來蘇格蘭蓋爾語媒體服務之任務，將賦予 BBC ALBA 更為重大的責任並扮演更主要的角色，不過，這並非表示 BBC Trust 認為以一般英國民眾為目標觀眾的公共廣電服務不需再負擔族群服務之公共職責。事實上，英國去年新執政的聯合政府為解決嚴重財政危機⁵，在去年 10 月與 BBC 達成未來六年不得調整執照費收費標準，同時要求 BBC 需承擔更多公共廣電服務經營責任之協議，可以想見，BBC Trust 對於執照費及資源之整合、運用與配置，將更為審慎地考量 BBC 的財務狀況，並啟動各項必要之組織改革與服務調整方案。

⁵ 參考資料 5。

參考資料

1. BBC Trust, December 2010, “BBC ALBA review - Final conclusions”.
2. BBC Trust, 2010/12/21, “Trust approves BBC ALBA carriage on Freeview”,
http://www.bbc.co.uk/bbctrust/news/press_releases/2010/december/bbc_alba.shtml
3. BBC Trust, January 2008, “Gaelic Digital Service: Public Value Test final conclusions”.
4. BBC Trust, 2010/01/28, “BBC Trust approves Gaelic Digital Service with conditions”,
http://www.bbc.co.uk/bbctrust/news/press_releases/2008/january/gds_decision.shtml
5. 李彥，2010/11/19，公視岩花館：《財政冰風暴，英國公共廣電媒體的預算寒冬》
<http://rnd.pts.org.tw/p2/2010/11/BBC%20Budget%20Cut-PTS%20R&D20101125.pdf>
6. 林金玉，2008/10/17，公視岩花館：《來自蘇格蘭高地的原音放送 — BBC ALBA》
<http://rnd.pts.org.tw/p2/2008/0810/Scotland11.pdf>
7. 曹琬凌，2005/04/09，公視岩花館：《創造公共價值，參訪BBC改革經驗》
<http://rnd.pts.org.tw/p2/2005/050429bbc.pdf>