

國立臺灣大學社會科學院新聞學研究所



碩士論文

The Graduate Institute of Journalism

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

公共廣電機構向公民問責的制度研究—以 BBC 為例
Public Accountability in Public Service Broadcasting :
the Case of BBC

馬安奇

An-Chi Ma

指導教授：林麗雲 博士

Advisor: Lihyun Lin, Ph.D.

中華民國 104 年 6 月

June 2015

本論文獲財團法人公共電視文化事業基金會 2013 年度學位論文贊助

誌謝



本篇論文不僅僅是一份學術研究，還標誌了我人生中最重要的一段成長歷程。衷心感謝恩師林麗雲教授悉心指導，您是良師，指引我最精準的研究方向，同時也是慈母，給予我最寬宏的包容。我還記得口試結束之後，與您一同遇見雨過天晴後的彩虹，那時的感激與感動，我會永遠銘記在心。謝謝兩位口試委員：魏环老師、程宗明老師願意付出時間與心力，惠賜最精闢的意見，讓本篇論文內容更加豐富。謝謝這段時間陪伴我、鼓勵我的所有人，你們都是我生命中的貴人，因為有你們的支持，我才能越過重重阻礙。感謝你們，成就了如今的我。

最後，本研究承蒙財團法人公共電視文化事業基金會提供學位論文贊助，特此致謝。同時，感謝陳慶立研究員費心幫忙，並且給予我最大的信任。

千言萬語都不及實際行動，我只能不斷成長茁壯，把自己所接受的種種恩情繼續傳遞給更多人。

摘要



自 1980 年代以來，英國廣播協會（British Broadcasting Corporation, BBC）存在的正當性與必要性屢屢受到質疑，為了回應外界壓力，抗衡來自政府或市場的力量，BBC 形成媒體問責制度，維持組織獨立精神，2007 年的組織轉型更強化了向公民問責的特色。本研究嘗試探討：BBC 發展媒體問責制度的歷史脈絡為何？轉型後的 BBC 理事會（Trust）又是如何透過媒體問責制度與公民互動？

本研究以歷史制度主義為視角，以文獻資料蒐集法為工具，將 BBC 發展媒體問責制度的過程鑲嵌於歷史脈絡中理解。其次，本研究觀察理事會與公民的互動過程，了解媒體問責制度的權力關係、公民行為與認知、公共利益等面向。

研究結果顯示，BBC 從創立時就具備向全國民眾負責的概念，此概念成為發展媒體問責制度的基礎條件。自組織轉型之後，理事會與公民的互動形式分為四種類型：(1)針對整體閱聽人進行公眾意見調查、定期發布年度營運報告與理事會的會議記錄，意圖藉由組織公開透明，建立與公眾之間的信任關係。(2)定期召開閱聽人諮詢委員會，促使積極的公民參與問責體系，而該管道確實有助於達成審議式民主。(3)徵詢利益團體意見，傾聽長期觀察特定議題之公民團體對於 BBC 的策略建議。(4)接受國會質詢，理論上是更加有效的問責力量，然而實際執行時卻有政治干預之嫌。

最後，本研究認為 BBC 制度可為台灣公廣機構發展媒體問責制度提供以下參考：1.賦予法律強制力，明訂界定董事會與公民、或者其他利害關係人之間的問題角色、權利與義務。2.將問責概念落實於各個管理層級、事務評估標準、實際執行方法，避免問責過程與組織日常運作脫鉤。

關鍵字：英國廣播協會、媒體問責、利害關係人、歷史制度主義、審議式民主

Abstract



This thesis examines public accountability mechanisms in the British Broadcasting Corporation: how historical context influenced the mechanisms, and how the BBC Trust has interacted with citizens based on the Royal Charter since 2007.

To figure out those two questions, this study takes historical institutionalism approach to analyze data. The finding suggests that the BBC took different actions in an attempt to respond to the public's need for services and expectations about the BBC in different stages. Moreover, the BBC has interacted with citizens in different ways based approach to accountability since organizational transformation in 2007.

First, for all licence fee payers, the BBC consults them by audience researches and regularly publishes information about how the BBC work. Second, for active citizen, the BBC selects representatives and regularly consults them in the audience council. The evidence shows that the council contributes to deliberative democracy. Third, for interest groups, the BBC consults them for specific issues to improve organizational strategy. Fourth, for another form of citizen representative, the BBC accepts question in U.K. Parliament occasionally. Although Parliament may promote good governance, it may also trigger political interference in the governing process.

Last but not least, results from this study also demonstrate some important concerns of public accountability mechanism for public broadcasting service in Taiwan.

Keywords : British Broadcasting Corporation 、 media accountability 、 stakeholder 、 historical institutionalism 、 deliberative democracy

目 錄



口試委員會審定書.....	i
誌謝.....	ii
中文摘要.....	iii
英文摘要.....	iv
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究問題.....	3
第二章 文獻回顧與研究架構	4
第一節 媒體問責.....	4
第二節 研究途徑	17
第三節 研究方法與章節安排	19
第三章 BBC 發展問責制度的歷史脈絡	21
第一節 探索問責的意義 (1927~1979)	21
第二節 回應組織外部利害關係人需求 (1979~1990).....	22
第三節 改善組織內部問責體質 (1992~2004).....	24
第四節 問責制度成形 (2004~2007).....	26
一、 《皇家憲章》規範.....	27
二、 理事遴選與成員背景	32

三、 理事會運作與財務基礎	38
第四章 理事會向公民問責：過程與內容	40
第一節 問責過程：以「品質第一」改革計畫為例	42
一、 整體閱聽人	43
二、 閱聽人諮詢委員會	49
三、 利益團體	58
四、 國會質詢	60
五、 小結	62
第二節 問責內容：閱聽人諮詢委員會論述內容變化	65
一、 權力行使	65
二、 意見衝突	67
三、 議題變化	68
第五章 結論與建議	73
第一節 研究發現	73
第二節 研究討論	78
一、 探問問責制度文化脈絡的重要性	78
二、 BBC 案例對於台灣公共電視的啟示	80
第三節 研究展望與建議	83
參考書目	84





圖目錄

圖 1：媒體自由、責任與問責的關係圖.....	6
圖 2：BBC 理事會遴選過程示意圖.....	34
圖 3：公共價值檢測流程圖.....	46
圖 4：BBC 理事會向公民問責的互動機制圖.....	77

表目錄

表 1：轉型前/後的《皇家憲章》規範董事會/理事會職權之比較.....	30
表 2：2015 年 BBC 理事會成員及其背景列表.....	36
表 3：理事會向公眾諮詢的問題列表.....	41
表 4：「品質第一」改革草案之公眾意見調查內容	47
表 5：閱聽人諮詢委員篩選標準.....	50
表 6：英格蘭地區閱聽人諮詢委員背景列表.....	52
表 7：閱聽人諮詢委員會討論議題類型編碼表.....	68
表 8：閱聽人諮詢委員會討論次數統計表.....	69
表 9：閱聽人諮詢委員會討論議題類型比例.....	71
表 10：BBC 發展問責制度的歷史脈絡.....	75




第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

自 1980 年代以來，英國公共廣電機構頻頻受到地位正當性與存在必要性的質疑，在討論過程中，大致可以分為兩派主張，一是認為公共廣電機構該由政府主導；二是主張該交由市場主導。兩種主張拉扯之下，卻成為媒體問責（media accountability）概念的誕生條件（Hargrave & Shaw, 2009）。由於問責概念既能在兩種主導力量中取得平衡，又可以透過媒體向公眾問責的過程，納入公民參與，進一步強化民主價值，因而成為公共廣電機構發展的重要議題之一。

檢視歷來探討公共廣電制度的相關研究，可以看出媒體問責概念已經從思想概念逐步落實為重要經營方針，最具代表性的做法可以分為以下三種：1、致力打造閱聽人導向的問責工具，包括聽取閱聽人意見的正式與非正式管道；2、公開詳細的營運資訊利於主管機關監督，包括檢討報告、未來目標等；3、發展自律的標準，包括如何評估公廣機構的品質與績效（Baldi, 2007: 18-22）。對照這些標準與 BBC 在 2007 年起實施的組織轉型，可以發現 BBC 的組織轉型就是根據媒體問責概念所設計出的具體監督機制。

許多學術研究基於以下三個理由，經常將「英國廣播協會」（British Broadcasting Corporation, BBC）視為公共廣電機構的理念性標竿：1、公共廣電機構發源自西歐，BBC 更成立於 1927 年，擁有悠久的歷史；2、BBC 雖歷經多次組織變革，卻一直堅守公共服務的精神與使命（Tunstall, 2010）；3、《皇家憲章》（Royal Charter）更新時，會事先經過公眾諮詢和審查，與公眾溝通 BBC 的未來定位，以落實公共服務精神。因此，本文將 BBC 於 2007 年的組織轉型當作媒體問責制度的代表性案例，有其合理性與研究價值。



探討 BBC 組織轉型的國內、外文獻雖然豐富(Collins&Sujon,2007;Collins,2008;魏环,2008;Nakamua 2009;谷玲玲&劉幼琍,2011)，卻多半集中在轉型初期研究，至於近年運作成果，仍有待持續追蹤；此外，相關研究大多著重制度的靜態結構，因此，本研究希望透過梳理 BBC 發展媒體問責制度的歷史脈絡，並且觀察實際運作過程，了解 BBC 如何透過問責制度的設計與運作，促進公民參與、實踐公共利益。



第二節 研究問題

本研究以 BBC 在 2007 年進行組織轉型為例，探討公共廣電媒體問責制度在英國的發展脈絡，並且深入了解轉型之後成立的最高權力機構「理事會」(Trust)，透過哪些機制與實際行為向公民問責，以落實抽象的公共服務精神？本文的研究問題如下：

研究問題 1：BBC 發展媒體問責制度的歷史脈絡為何？

研究問題 2：BBC 理事會透過媒體問責制度與公民互動的過程為何？

本研究主張，BBC 的組織轉型宣示了發展媒體問責制度的重要性與正當性，透過制度設計將公民意見納入理事會決策考量，並且由理事會肩負促進公民參與的責任，落實公共媒體向公民負責的概念。然而，目前研究 BBC 組織轉型的文獻大多探討制度的靜態組成，以橫斷面的形式觀察肌理，卻缺乏對制度運作過程的縱向探討，包括媒體問責的理念如何具體落實為法定制度？制度與人互動的過程又呈現出哪些重要意義？因此，有必要彌補既有研究的未竟之處。

公共廣電機構作為公共領域的重要論壇 (forum)，其媒體問責機制的完備程度具有重大意義，既是彰顯媒體的自由與多元價值，又是扶植公民社會的重要管道。本研究認為，BBC 的媒體問責制度雖然因為時空條件與文化脈絡不同，無法直接移植臺灣，卻能透過參考其制度設計和運作過程，幫助臺灣更有系統地思考媒體問責機制的推動原則，以及如何透過該機制強化公民參與。基於上述理由，本研究希望了解 BBC 問責制度的內涵、架構與運作過程，彌補既有研究的缺漏之處，也作為未來深化媒體問責機制研究的參考。



第二章 文獻回顧與研究架構

本研究欲討論 BBC 發展媒體問責制度的脈絡，並且檢視 BBC 如何透過問責制度與公民互動。為了豐富分析視角、增添研究價值，本章第一節將回顧媒體問責相關的理論與實務研究，根據各學者的關懷視角與研究發現，萃取出適合本研究的觀察架構；接著，第二節將說明選擇新制度論作為研究途徑的原因；最後，第三節則是進一步說明研究方法與章節安排。

第一節 媒體問責

如果梳理媒體問責（media accountability）概念的發展，會發現整體脈絡是從哲學性命題出發，逐漸發展出規範性意涵，並且藉由豐富的實務研究，進一步發展出問責的脈絡性視角。另一方面，這些學理探討又為媒體問責概念深入各國制度提供大方向的原則，各國經驗又持續深化概念，並且鑲嵌至各國文化脈絡之中。整體來看，可被視為理論與經驗互為主體的發展過程。

「問責」（accountability）這個概念最初是源自於十九世紀探討媒體在民主中所扮演的角色與重要性，相關研究呼籲媒體對公眾負責（Bardoel & d’Haenens, 2004; Krogh, 2012）。直到 Denis McQuail（1997）將「問責」概念視為當時媒體困境的解方，並為其意涵作出階段性的統整。McQuail 的貢獻是將問責概念放到媒體與社會間的互動思考，既整合了問責的規範性意涵，也提供了分析視角，作為發展具體問責機制的思考角度，為後續的實務研究奠定探討範疇。例如以法律環境是否齊備、觀眾需求是否可被滿足、廣播者與公眾之間是否能有效互動，來評估各國問責機制成熟度（Holznagel & Jungfleisch, 2007, pp. 54-74）。

McQuail 指出，媒體對社會的影響力日增，但隨著科技快速發展、媒體去管制化風潮以及商業邏輯主宰組織運作的影響，既有規範顯得過時，媒體管制變得愈

來愈困難。他希望媒體的正面力量得以發揮，同時也不至於為社會帶來負面後果，所以提出媒體應向社會「問責」(McQuail, 1997, p. 511)。



當 McQuail 以問責的角度看待媒體與社會之間的關係，就不得不先面對問責過程中可能損害媒體自由或使政府藉故干預的質疑。McQuail 認為，雖然向社會問責看似限制了媒體自由，但兩者並不牴觸，因為問責最終目標是保障與促進媒體自由，它不僅可以減少媒體帶來的負面影響，更能促進媒體與社會間的正向關係；是故，McQuail 再三強調問責是一種管制 (regulation) 而非控制 (control) 手段：

並非為了提出新的媒體控制手段，而是想在達成社會問責的目標下，為政策與實務面給予廣泛的建議原則；其次，也是為了防止或限制媒體可能造成的負面後果；最後，是為了促進媒體對社會的正面效益。(McQuail, 1997, p. 525)

McQuail 初步統整了問責的學理意涵：「自由媒體有指定的(法律)、約定的(社會)與自我要求或拒絕的¹ (道德)三種層次的責任，而向社會負責的形式可以是對其造成的傷害負責，或者對其表現品質負責。」 (見圖 1)。

¹ 在 McQuail's mass communication theory 此書第四版中，他將自我要求和拒絕分成兩種責任，前者指的是媒體自願為了堅持倫理標準和公共目的作出承諾，後者則是反駁未盡責任的指控 (McQuail,2000)，兩者有主動與被動的程度差異。

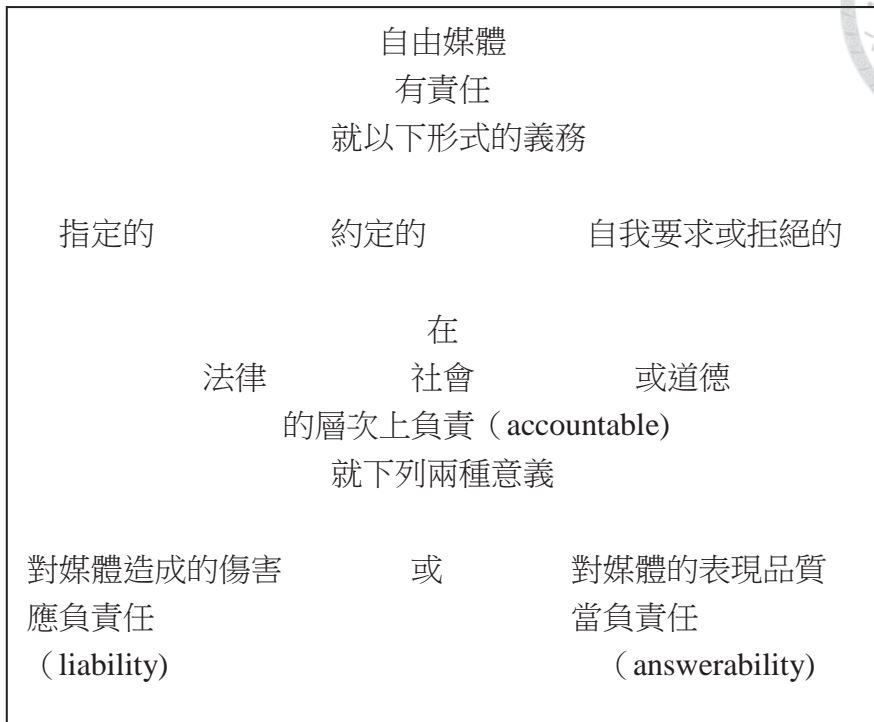
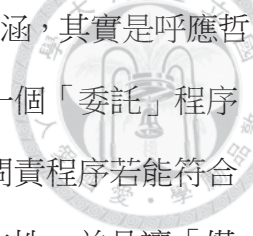


圖 1：媒體自由、責任與問責的關係圖 (McQuail, 1997, p. 511)

從 McQuail 的定義與主張已可窺見此時媒體問責概念發展出的幾項重要原則：
(一) 問責是媒體必須遵守的責任，帶有強制性的意涵；(二) 涉及媒體與社會雙方的互動，隨後 McQuail 於 2003 年進一步補充問責須包括請求與回應的互動關係，而且這層關係需藉由適當的程序來維繫：

所謂『問責』，牽涉到雙方之責任與義務間相互期待與回應的過程。一方依據規範準則 (norms) 產生之期待與請求而提出主張，另一方則以駁回或採取行動解釋，或是任何後續使得兩方和解的程序。(McQuail, 2003。底線為筆者所加)



McQuail 指出問責過程具有主動請求、說明與回應的積極意涵，其實是呼應哲學家 Mary Warnock (1974) 的想法，Warnock 認為問責是經由一個「委託」程序而產生雙方的權利與義務關係。McQuail (2003, p. 28) 主張，問責程序若能符合合法性、正當性與合理性的管制原則，便可以使得媒體維持獨立性，並且讓「媒體與社會在彼此信任的基礎上能有互相且不同程度的容忍」，從而避免媒體的負面後果產生。從各國致力發展的媒體問責機制中，皆可看出 McQuail 認為媒體問責涵蓋委託關係、評估程序和保障媒體自由這三項原則的縮影。

此外，McQuail 就問責的形式和限制程度，將此概念分成三種框架²來分析：第一種是法律規範 (legal-regulatory) 框架，例如以文字記載義務、承諾、法規與主張，清楚明確地釐清個人與媒體間的權利和責任，法規具有高度強制性，但是缺乏彈性，與時俱進的速度較慢，因此應秉持最低程度限制的原則。第二種是經濟／市場 (financial/market) 框架，其基本邏輯是強調自由、效率、選擇、盈利和大眾喜好，高度彈性不僅能直接反映消費者需求而已，它還可以幫助媒體對公眾情緒保持敏感性；然而，這種方式容易造成壟斷局面，也不利於覺察倫理價值與公民 (citizen) 需求。第三種是公共服務／信託 (public service/fiduciary) 框架，或可稱為公眾信任 (public trust) 框架，它重視目標更勝於流程，支持公共利益、注重社會凝聚力；不過 McQuail 也承認這種目標所服膺的”public good”容易變調成為固守主流價值和偏袒勢力強大的利益團體；此外，由於它以社會信任的形式進行，但如果沒有強制力，媒體組織通常只會選擇性地遵從。(1997: 520-6)

McQuail 提出問責的規範性意涵與分析視角，作為後續的實務研究基礎，而美國學者 Claude-Jean Bertrand (2000, p. 108) 在這個基礎之上，繼續發展出問責的「制度」意涵。Bertrand 指出，問責應被視為「可供發展及相互連結而成的體系」

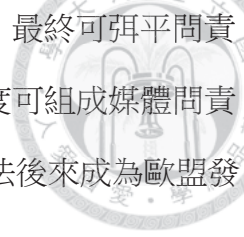
² 2000 年出版的 McQuail's mass communication theory 第四版中，McQuail 增加為四種框架，包括專家責任 (professional responsibility)。

³，因此提出媒體問責系統（media accountability systems，MAS）的概念。他考察了英、法、俄等 17 國的媒體倫理實務經驗之後，提出了媒體問責的定義：「任何可讓媒體向公眾負責的非政府(non-State)手段。」包括新聞委員會(press councils)、監察委員(ombudsmen)和新聞實務規範等等都屬於這個範疇。

Bertrand 透過訪談媒體倫理專家與學者，整理出改善媒體品質有三種管道：（一）法律和法庭（law and courts）、（二）市場（market）、（三）媒體倫理和問責系統（media ethics and accountability systems）（Bertrand,2003, p. 11; 轉引自 Bardoel,2004: 9），這項成果呼應了 McQuail 三種分析問責的框架：法律規範、經濟／市場、公共服務／信託，也成為後續研究探討問責機制設計的重要面向。

此外，Bertrand（2000, p. 111）還指出各種型式的媒體問責系統基本上都是透過訓練（training）、評價（evaluation）、監督（monitoring）與回饋（feedback）四種基本要素進行運作。在此之前，學者探討問責概念，皆圍繞評價、監督和回饋這三種意涵，但 Bertrand 沒有忽略打造問責體系的前置作業，也就是「訓練」。他觀察各國自 1960 年代以來發展過的 MAS，發現最常出現的狀況是每個負責單位都很努力，卻不一定能發揮直接的影響力，各種嘗試流於零散。例如他認為報業委員會（press council）是最有效的媒體問責系統，在六 0 年代末期至七 0 年代初期間極為盛行，但九 0 年代末，這些委員會包括葡萄牙、加勒比海地區、緬甸和美國的 National News Council 都消失了；諸如奧地利、荷蘭的相關委員會失去了影響力，而英國則是徹底轉型，因為委員中並沒有在職記者，而且業務也只處理申訴案件而已，更在 1980 年代的報紙革命中毫無建樹；其它如丹麥和德國的報業委員會雖然存在，亦無法稱得上足以改革媒體（Bertrand, 2000, p. 128-9），因此，他認為除了實務操作上的「評價」、「監督」和「回饋」，若還能加上傳播教育這方力量，

³ Susanne Fengler, Tobias Eberwein& Tanja Leoik-Bork（2011）認為 Bertrand 雖然採用 media accountability systems 的名稱，但其內容卻缺系統理論（systems theory）的基礎，因此應視為 media accountability instruments（MAI），本文翻譯來自原作者使用的名詞。




在學院時就「訓練」學生進行媒體問責的思考學習與初步試作，最終可弭平問責概念的學界理念與實務操作之間的鴻溝；再者，各媒體問責制度可組成媒體問責網絡（network），彼此相輔相成，構連出完整體系⁴，這樣的想法後來成為歐盟發展網路媒體問責研究的基本理念（MediaAcT, 2010）。

相較於 McQuail 為問責提出的分析框架，Bertrand 的貢獻在於豐富了媒體問責的經驗研究成果，為問責概念加入了歷史縱深與地域差異的思考，並且首先以體系的概念看待問責制度；他整理出各種問責的形式，還將它們歸納成內部、外部與合作三種問責系統：內部問責系統例如媒體組織內部的意見管道；外部問責系統則是包括 NGO 等公民團體的研究與監督；合作問責系統則點出了對使用者的意見諮詢有助於落實媒體問責。不過，後續學者大多以媒體組織作為劃分標準，將媒體問責制度分為內部與外部兩種面向而已（McQuail, 2003; Hargrave & Shaw, 2009），更重要的是，Bertrand 的分類還是未能清楚闡釋這些媒體問責機制的運作過程究竟如何進行。

Bertrand 將媒體問責視為一套體系，雖然與 McQuail 視角有別，但兩人的問責研究理念相近。Bertrand 認為媒體問責體系的功能不只是讓媒體擁有倫理守則而已，而是為了讓新聞記者能以公眾支持基礎出發，保持獨立精神，呼應了 McQuail 認為問責的終極目標是保障媒體獨立精神、促進媒體與社會間正向關係的主張：

媒體問責是為了改善媒體對公眾的服務，恢復媒體聲望，以不同方式保護言論與媒體自由，對媒體人而言，可以獲得促進民主所需的獨立性，改善人類的命運。（Bertrand, 2000, p. 151）

⁴ 美國明尼蘇達州曾在 1970 年代出現過這種例子，新聞傳播學院與當地記者合作出版新聞評議期刊（Twin Cities Journalism Review）共同教導新聞倫理，該期刊受當地媒體贊助，也成立了相關的委員會。



傳統上對媒體的管制規則於數位匯流時代已逐漸力有未逮，David A. Levy (1999) 研究歐洲數位電視發展趨勢時曾指出，當頻道與節目愈來愈多，管制者無法持續監督負面內容及其對社會的影響，因此未來會更加仰仗觀眾的申訴；另一方面，科技進步使觀眾更容易取得所需資訊，也能更主動積極地參與整體節目產製流程。Levy 認為，公共廣電服務所標舉的價值會反映時代觀點，而公共廣電服務在當今時空脈絡中的定位，必須要能力抗商業化帶來的負面影響，從正面態度提倡公共財 (public goods) 價值，還能確保大眾能享有一定水準的內容品質 (1999, pp. 147-9)。除了公共廣電組織之外，觀眾的角色也日益重要，因為在數位匯流時代裡，觀眾受到「推」(科技使觀眾更容易進行媒體監督) 與「拉」(管制者需求) 的力量影響更甚於以往，必須肩負比過往更甚的責任，包括監督媒體。

基於以上理由，Levy 主張建立一套能使意見公開論辯的制度體系。傳統上認為媒體管制應由單一管制者進行的觀念，在數位時代顯然出現了不同的解套方法，假如歐盟在媒體管制上採取單一管制者的形式，可能暫時會出現各國凝聚共識的幻覺，但是最後可能導致弊病叢生，例如官僚習氣會使得組織離公眾意見愈來愈遠、重要決策流於黑箱作業等等；因此，在管制目標與全然放任之間，應該透過一套合法的制度，讓意見公開接受檢視 (1999, pp. 154-5)。Cornwall & Gaventa (2001) 也認為，建立問責制度諮詢與包容來自公民的多元意見，才得以讓組織跳脫維持現狀的運作慣性。


Paolo Baldi 和 Uwe Hasebrink (2007) 也從歐洲經驗出發，指出傳統上由利益團體組織捍衛的閱聽人權益，現在加入了媒體組織和政府的力量，使得「媒體問責」從觀念倡議轉變為政治議題，其基本理念有四：(一) 媒體問責過程即是鞏固民主價值；(二) 公眾/閱聽人必須捍衛其作為消費者及公民的主權；(三) 供給公眾的服務必須具備合法性公共利益；(四) 媒體可能產生負面的社會影響，因此它們也必須承擔據此而生的社會成本。Baldi 與 Hasebrink (2007, p. 11) 亦主張，關

心媒體問責不可忽略觀眾參與 (viewers' participation) 的面向，兩者猶如一體兩面，後者的品質高度取決於前者的品質；亦即，唯有確立與建構了問責制度，方能促進觀眾參與媒體治理。



Baldi 與 Hasebrink (2007, pp. 18-32) 認為，資訊公開的「質」與「量」是區分的關鍵，透過資訊公開，公民得以進入決策過程，並監督機構的作為，透明公開也是組織負責的一種表現。他們指出，歐洲國家發展媒體問責機制的程度相當分歧，大致上可分為三類，第一類是媒體問責「系統」比較具體的國家，例如英國、德國、瑞典、芬蘭，其機制在媒體組織與政府規範這兩種面向都較為完善，瑞典等國還兼有自律委員會。第二類國家雖然發展出媒體問責「工具」，可能有政府主管機關監督，但成效還有待改進，例如西班牙、葡萄牙、法國、瑞士。第三類國家對於媒體透明性、媒體責任都還停留在政治「口號」的層次，這些國家基本上由國家機器主導一切，缺乏市民社會的力量與之抗衡，加上閱聽人權益並非主流議題，媒體受商業力量主宰，媒體地景 (media landscape) 高度政治化，例如羅馬尼亞、捷克、立陶宛等。

為了讓歐盟會員國都能發展媒體問責制度，並培植出整個歐洲的媒體問責網絡，一項大規模的媒體問責實務研究「歐洲媒體問責制與透明性」計畫 (Media Accountability and Transparency, MediaAcT) 於 2010 年展開，該計畫來自 Bertrand 認為各國媒體問責系統 (media accountability systems, MAS) 可以組成媒體問責網絡 (network) 以發揮綜效的構思，歐盟出資近 150 萬歐元進行為期三年的研究，透過跨國媒體問責制度的比較，加上科學性數據評估、深度訪談，提供會員國關於發展媒體問責體系的政策建議，目標是讓會員國依照指引模式發展出創新的問責制度，也能推動媒體部門透過媒體問責體系履行企業的社會責任。該計畫定義媒體問責即是以「任何非政府手段促使媒體向公眾問責」(any non-state means of making media responsible towards the public) (MediaAcT, 2010, p. 30)，該計畫認為，



媒體問責的「質」與「量」可視為一個國家媒體多元性與自由的關鍵指標，打造更好的媒體問責系統就是增進民主的品質。在歐洲媒體日趨集中化的時刻，如能培養立法者、新聞工作者、媒體管理者和公民這四種利害關係人（stakeholders）主動參與媒體問責，並將概念普及，那麼新聞與媒體事業就能在不受政治力介入的情況下保障其多元性。

Lucy Küng-Shankleman 認為，利害關係人是組織的支持群體（constituencies），其行為具有法律利益（legitimate interest），也有能力直接影響組織表現。利害關係人來源包括組織內部的員工、工會；組織外部的消費者、股東、競爭者等等。組織與利害關係人的互動會受到文化脈絡影響，並且反映在組織的優先任務上。反過來說，利害關係人對於組織的要求、以及組織如何回應，便是文化脈絡的具體縮影（Küng-Shankleman, 2000, pp.19-20）。

研究媒體倫理的學者 Plaisance（2000, p. 258）也認為，問責概念常被視為「靜態的實體」（a static entity），因而建立了各式各樣的測量指標；但是，問責概念其實應該被視為一種流動性質的互動關係（fluid dynamic of interaction），意即媒介使用者和媒介訊息之間價值觀會相互影響，因此，無法建立一個固定的權力模型，而是應該觀察兩者的互動關係。

McQuail 指出，探問問責架構的兩項關鍵包括：（1）媒體代理人（agent）和
要求者（claimant）之間的關係，這份關係會展現在雙方依循特定規範的前提下，
是如何討論爭議性的議題。（2）問責的規範（rules）、程序（procedures）和形式（forms）
為何（1997: 521）。探問問責機制利害關係人時，必須觀察媒體組織和以下角色在
不同時間存在著不同強度、方向的推拉作用：（1）媒體老闆、（2）有契約或義務
關係者（如廣告商、作者）、（3）管制者（4）社會（以民意的形式展現，但也可能
是社會機構、利益團體）（5）消息來源、報導對象（6）閱聽人。藉由這一連
串推與拉的過程，「媒體以直接或間接的方式回應社會對其品質和/或出版品後果。」




(McQuail, 2003, p. 20)

Mark Bovens (2005) 也認為，問責過程涉及多重社會關係，其中又以公眾問責 (public accountability) 最為重要，這裡所指涉的「公眾」有兩種內涵，一是指組織的運作訊息、決策論辯都能向一般大眾 (the general public) 公開，二是從公眾領域 (public domain) 的角度出發，無論是不特定公眾、或者公民 (citizens) 皆可監督公共資金的支出、組織作為及其權力行使，意在要求組織對公共利益 (public interest) 負責。

Toby Mendel則強調媒體問責概念對於公共廣電機構的重要性。由於公共廣電機構容易受到政府、政黨、私人企業和公民等各種力量相互拉扯，為了保有獨立性，抵抗政治與商業的干預，公共廣電機構必須向公民問責，而且問責過程必須確保能讓組織真正面向公眾，否則容易讓組織管理階層和員工的利益凌駕於公眾利益之上 (Mendel, 2011, pp. 60-1)。Steve Buckley 等人也認為，公共廣電機構的問責制度首先必須具備法律效力，才有付諸實踐的可能；其次是發展一系列明確的責任衡量標準，建立向公眾問責 (accountability to general public) 的正式管道，使得公共廣電機構得以傾聽不同的聲音，創造公共服務價值 (public service value) (Buckley et al., 2011, pp. 162-3, 191-8)。Mendel (2011, pp. 61-4) 也主張，一旦有非政府組織、學界、消費者團體等各式各樣公民社會的行動者 (actors) 參與問責過程，才能使得公共廣電機構得以維繫由公眾授權、仰賴公眾支持的精神。換個角度來說，問責制度促使公共廣電機構和公眾之間做出承諾，建立信任關係。

上述種種研究可以看出，無論是學術領域或者實務領域，都意識到社會中的組成分子複雜，應該深究媒體問責所涉及的利害關係人有哪些，這些利害關係人互動過程產生什麼樣的作用力，又蘊含了什麼樣的意義。

Torbjörn von Krogh (2012) 則將媒體問責成果鑲嵌到歷史脈絡之中，凸顯了制度的文化意涵，他整理了 1940 年到 2010 年之間瑞典的媒體問責機制發展，提

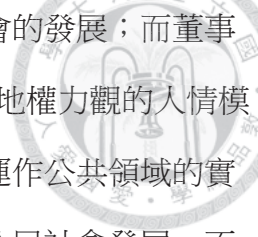


出媒體問責是一種互動的過程，並非只是單向的抱怨與主張而已，而是各利害關係人依據多重動機交織互動。例如，瑞典作為民主統合模式的典範，在 1960 年代有各式各樣的出版者協會、記者協會，議會裡還有常設的媒體委員會，不過隨著時間發展，問責過程已不再仰賴政治集會進行談判。如今的中央媒體機構不再主導議題，重要性大減，反而是媒體組織裡非常態性、根據特殊需求才成立的短期問責機制增加。Krogh 的研究呼應 McQuail 主張問責規範、程序和形式的重要性，因為瑞典問責機制中的過程與行為變遷，改變了利害關係人行使問責權力的方式。

整體而言，媒體問責概念發展從規範性意涵到實務經驗研究，再發展出脈絡性視角。最初的規範性意涵包括在哲學範疇探討問責概念時，點出其具有因委託而生的權利與義務關係，而問責雖是媒體所應負的社會責任，但又多了強制性、主動性的意涵，學者主張發展出一套運作體系，促進媒介組織與媒介使用者之間的互動關係。問責機制雖然屬於一種管制手段，最終目標卻是為了保障媒體自由與促進民主品質，這是它與其他媒體控制手段的最大區別。這些研究為後續研擬問責制度的面向與目標提供了重要思考基礎，並且發展出鑲嵌於各國文化脈絡的觀察視角。

翁秀琪（2008）的研究也是將問責概念鑲嵌到臺灣的時空脈絡之中，她以公視第四屆董事會提審過程作為研究焦點，探索臺灣公廣集團的問責體系無法順利運作的原因，但她將這場過程放入臺灣公廣集團的發展背景、甚至是臺灣公共領域的發展脈絡中。基於媒體問責的理念，公視董事會的提審標準必須公開透明⁵，但她發現提審名單和媒體報導都受到各自的政治意識型態而有明顯差異，印證臺

⁵ Bardoel & D'Haenens（2004）指出，將公共廣電服務與問責制度連結始於歐盟 1994 年召開的第四屆部長級會議（Minister Conference），其發表「布拉格宣言」（the Prague Declaration），認為公共廣電服務攸關廣大閱聽人的社會與文化需求，因此將公共問責列為四大要務之一（轉引自翁秀琪,2008: 196）。



灣民主受「敵我型政治觀」觀影響甚深，也因此妨礙了市民社會的發展；而董事任職與否的決定視為向政府官員「做人情」，也反映了臺灣「在地權力觀的人情模式」運作特色。翁秀琪認為，若將提審過程視為臺灣市民社會運作公共領域的實驗場，敵我對立觀與人情運作模式顯然不利於需要理性思辨的公民社會發展。不過，翁秀琪的研究僅聚焦於董事會提審過程，未提及媒體問責制度中公廣機構與公民間的互動過程。

曹琬凌等（2008）認為打造公廣機構問責體系的第一步是先將模糊的規範作出清楚定義，釐清組織想要創造哪些「公共價值」，才能據此發展出具體機制。曹琬凌等人透過質化研究與德菲法調查等方法，建立了「公廣集團公共價值評量指標」，包括觸達、品質、影響力、公共服務、財務與事業營運效率五大面向，意圖為臺灣找出收視率以外的績效衡量手段，建構出適合臺灣的公共廣電服務問責標準。

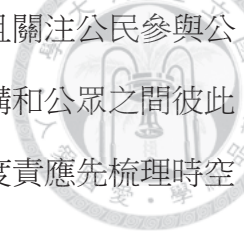
在實務上，媒體問責概念也成為捍衛公共電視獨立精神的價值基礎。以第四屆公視董事會爭議以及第五屆公視董事會提審過程來看，媒改團體多次呼籲公視董事會審查委員會應該秉持「公共精神」與「媒體專業」，公開透明地審查行政院提名之董事名單，包括舉荐程序公開、審查過程透明，應秉持民主參與精神，在審查之前公佈人選及候選理由之外，以記名投票方式進行審查，並說明否決個別人選之理由等等。

公開透明才是維護公共媒體公共性的第一步，合理嚴謹的審查程序，才能選出稱職的公視董監事，降低人民對政商勢力染指公共媒體疑慮。台灣政治發展從威權走向民主，卻仍停留在以代議政治為基礎的監督制衡思維，雖然這是民主社會必要的機制，但如何擴大全民參與，走向透明政治更是台灣民主發展的重要關鍵。（台灣媒體觀察教育基金會,2012年8月8日）



以上研究、事件均顯示台灣開始重視媒體問責概念對於扶植公民社會、提升公共利益的重要性。然而，此概念依然還停留在口號宣示的層次，尚未發展出具體問責機制。基於上述原因，許多學者借光他國問責制度，意圖為台灣公廣集團發展問責機制注入新的思考。谷玲玲、劉幼琍（2011）考察了英、日、美、韓的公共電視政策，藉著深度訪談、專家焦點團體和公聽會點出當前公廣集團的經營困境，例如在問責體系上應加強財務內部稽核、應以公共價值評量指標進行節目評量，並成立正式的內容諮詢委員會，進行多元且透明的公眾溝通。魏玟（2008）研究 BBC 轉型則為臺灣發展媒體問責的法律規範提供了重要的思考原則。他指出，因為 BBC 改良了機構治理的透明度、負責機制和組織架構之外，還維持了公共廣播的基本精神和原則，包括獨立自主、多元服務和公共參與等，因此值得臺灣參考。他參照 BBC 的改革要點，提出臺灣《公視法》的修法建議：應著重第十三條到二十六條有關董事會與總經理之設置和職權。要點一是增補文字強調董事的「公眾代表」身份，以及將提審過程公開透明，利於外界監督；有必要在法律和公眾需求的基礎上明確化董事會之掌理事項，並進行監督和評估。要點二是明訂設置執行委員會，在職權上加強與董事會之間的區隔和關係。要點三是明訂設置常設性的閱聽人諮詢委員會，並規定董事會必須定期諮詢意見，且作為上層決策的參考。王亞維（2012）則回顧英國成立第三方廣電媒體監理機構 Ofcom 的作法，思考將問責機制導入台灣「國家通訊傳播委員會」（National Communications Commission，NCC）的可能方向。王亞維指出，Ofcom 有英國《2003 年傳播法》（Communication Act 2003）作為法源基礎，才得以落實代表公民與消費者向媒體問責的精神，但是台灣的傳播相關法律並沒有為 NCC 賦予「問責」內涵，很容易被電視媒體視為「擾民」或違法行政。

綜合觀之，當前國內、外針對 BBC 的案例研究，皆偏向靜態的制度呈現（魏玟，2008；谷玲玲、劉幼琍，2011），但是，根據 McQuail、Mendel 與 Krogh 的主



張，媒體問責研究可以從社會脈絡出發，著眼於互動過程，並且關注公民參與公共媒體問責所代表的權責意涵，檢視問責制度促使公共廣電機構和公眾之間彼此承諾、互相支持與信任的精神。因此，本文主張探討媒體問制度責應先梳理時空脈絡作為背景。

由於問責機制可視為公共廣電機構獨立性的先決條件，也攸關閱聽人與公共廣電機構之間的互信品質，與公共廣電機構的公共服務精神不謀而合，因此，本研究認為，適合以公共廣電機構作為問責機制的研究對象；而英國 BBC 於 2007 年的組織轉型是探討媒體問責制度的代表性案例，故本文將進一步探討 BBC 在轉型之後透過問責制度與公眾互動的過程。

第二節 研究途徑

本研究取徑是以新制度論中的歷史制度主義（historical institutionalism）為視角，藉由梳理制度發展的時間序列，找出制度如何鑲嵌在歷史脈絡中，在關鍵時刻受到哪些影響，因而導致制度的延續或者變遷。

Peters（1999）曾指出，制度最重要的特徵有四：首先，制度的內容某種程度上是社會或政治組織的結構特徵，在其模式化的互動中，制度超越個人並涉及個人所組成的集體，這種互動關係基於行為者之間的關係得以預測。其次，制度具備約束力，會對個人行為產生影響。再者，制度中的成員共享特定的價值或意義。最後，制度存在隨時間變化而呈現的穩定性（1999, pp. 94-5）。

在制度分析的學術研究中，早期觀點探討整個國家系統的制度特徵，強調法律在正式政府制度中的重要性（薛曉源、陳家剛,2008: 83-5），稱為古典制度主義（institutionalism），約流行於十九世紀末至二十世紀上半葉。古典制度主義主張人是鑲嵌在歷史之中，個體的行為必須根據其在制度中的位置方能被理解。然而，

根據古典制度主義的看法，個體在制度中沒有自主空間（李英明，2005，頁4），因而流於結構決定論。等到二十世紀70、80年代，西方社會科學領域發展出新制度主義（neoinstitutionalism）的概念，才開始關注人在制度中的實踐過程。

Hall & Taylor（1996）將新制度主義按照假設以及研究途徑分為三種：第一種是理性選擇制度主義（rational choice institutionalism）、第二種是社會學制度主義（sociological institutionalism），第三種則是歷史制度主義（historical institutionalism）。理性選擇制度主義的理論假設在於：個人遵守制度是經過理性計算，認為結果符合自身利益，而制度是基於個人需求才被創造出來。社會學制度主義制度卻不認同個人遵循制度的行動是效率考量下的理性選擇，反而主張將人們的行動視為一種特殊的文化實踐，假設個體在社會化過程中內化了與角色相連的制度規範，藉由遵循制度，個人得以在整體社會脈絡下定位自己，共享社會價值。社會學制度主義採取文化途徑，認為制度就是由常規、符號、劇本構成的網絡，用來提供人們行為的樣版。因此，不應該只關注法規、步驟或規範而已，還要了解作為人類行為意義框架（frames of meaning）的符號體系，從倫理、道德、意識型態、文化、價值觀等等角度來研究制度（1996, pp.13-15）。歷史制度主義則將制度定義為鑲嵌在組織結構中的正式或非正式的程序（procedures）、慣例（routines）、規範（norms）與協定（conventions）。歷史制度主義認為一項制度起源與變遷是制度環境中「路徑依賴」（path dependent）的變遷造成的。由於各種因素的影響導致制度變遷，然而，卻不像結構決定論主張同樣的操作會產生固定結果，而是主張制度是特定歷史背景下的產物，即使同樣事件發生，也會隨著時空條件不同，產生於無法預測的非意圖性後果（unintended consequences）。歷史制度主義把組織和人連結在一起，關注制度在發展與運作過程中，所產生的權力不對等關係，觀察制度是否影響某些團體參與決策過程的機會，以及傳遞出的理念（ideas）如何改變行動者的偏好與策略，形塑行動者的選擇與認知（1999, pp. 8-10）。



Hall & Taylor (1996) 還指出，無論是哪一種新制度主義，都在探尋制度與人們行為之間的關係，包括制度如何產生作用、個體如何行動，以及制度會隨時間變化而存在或者變遷的原因。

本研究採取歷史制度主義研究取徑，將 BBC 發展媒體問責制度的過程放入歷史發展脈絡來理解，找出過去曾經因為哪些事件導致問責制度的誕生、延續或者變遷；此外，透過呈現理事會與公民的互動，了解制度如何產生權力關係，影響人們的行為與認知，觀察如何促進公共利益。

第三節 研究方法與章節安排

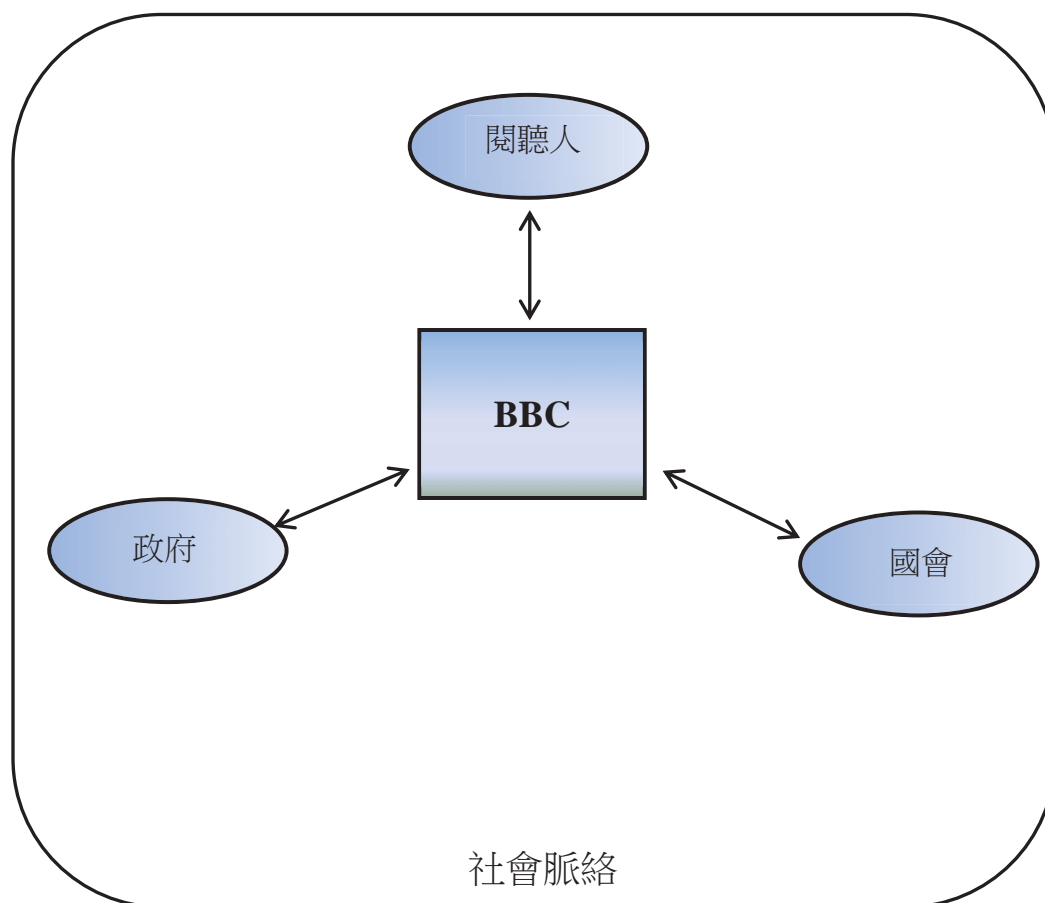
本文旨在研究 BBC 如何在特定的歷史脈絡下，逐漸發展媒體問責概念，並且於 2007 年的組織轉型中設計出一套問責制度，並且觀察實踐過程，因此，本研究採取文獻資料蒐集法，資料來源列舉如下：

1. 歷史脈絡：根據國內外學術論文、出版書籍、研究報告、英國國會質詢紀錄，整理制度發展的歷史脈絡。
2. 實踐過程：蒐集範圍有三種來源，一是 BBC 網站的所有諮詢報告、年度報告、新聞稿、會議記錄、發言紀錄、媒體報導等書面資料；二是英國相關利益團體的公開文件；三是英國國會網站上的公開資訊，包括質詢內容與議案紀錄。另外，本文第四章分析了 BBC 問責內容變化，是以英格蘭地區閱聽人諮詢委員會 2009 年 2 月至 2015 年 1 月共 40 份會議紀錄做為分析文本。這些會議紀錄皆是由 BBC 理事會網站的公開資訊中取得。

本研究的章節安排共分為五章，各章說明如下：第一章闡述研究背景、動機與研究問題，指出探討 BBC 問責制度的重要性。第二章回顧媒體問責概念相關文獻，

作為後續分析的指引，並且說明本文採取歷史制度主義的研究途徑，梳理 BBC 問責制度的發展；接著是透過文獻資料蒐集法回答研究問題中欲了解的問責過程。第三章整理 BBC 發展媒體問責概念的歷史脈絡，並且說明 BBC 於 2007 年組織轉型的相關討論。第四章根據 BBC 轉型後的問責制度設計，分析理事會與公民之間的互動過程與意涵。第五章總結了研究結果，並且說明 BBC 問責制度對於台灣的意義與啟示，以及本論文的研究限制。

本研究架構圖





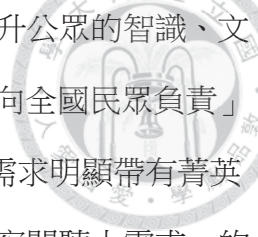
第三章 BBC 發展問責制度的歷史脈絡

根據第二章的文獻回顧可知，媒體問責機制如何由概念落實為具體制度，必須從當地的歷史脈絡出發。因此，為了回答研究問題 1：「BBC 發展媒體問責制度的歷史脈絡為何？」本章將梳理 BBC 發展歷史，並且剖析不同階段的特性，藉此觀察公共廣電機構邁如何逐步落實公開透明、與公眾對話、向公民問責的精神。

以下四個小節將運用制度論為研究視角，描述 BBC 從創立到 2007 年轉型的問責概念發展，並且分成責任意識萌芽、組織面臨危機催生問責概念、後續不斷改革問責機制、以及問責機制的制度化過程四個階段來說明。

第一節 探索問責的意義（1927~1979）

1927 年，英國國家廣播協會（British Broadcasting Corporation，BBC）根據《皇家憲章》授權正式成立。根據憲章規範，BBC 收入來源是公眾所支付的執照費，免受國會或營利目的之控制，保障獨立地位；此外，負責領導組織營運的董事（governors）由英皇任命。種種設計，使得 BBC 成為一種公共資產，以「為全國民眾所託付」的精神建立存在的正當性（Curran, 1979 / 馮建三譯，1992），而董事會（Board of Governors）成為全體國民託管公共利益的代理者（Briggs, 1979），有義務維護資源分配公平性。第一屆總經理 John Reith 也主張廣播是一種向社會負責、以公共利益為依歸的文化事業，在 Reith 主導組織營運期間，他認為「本協會的責任是給大眾那些我們認為他們所需，而非他們所欲的事物。只是，能夠了解聽眾所欲的人不多，更不用說知道他們所需的人了。」（Crisell, 2002, p. 35）Reith 的想法顯示，此時 BBC 的目標不是滿足大多數人的「偏好」（preferences），也不是每一個人的偏好，而是每一個人的「需求」（needs），界定需求的標準由負責擬定組



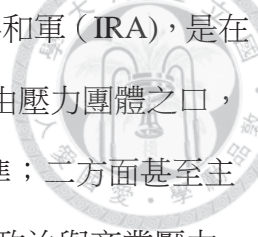
織策略與製作節目 BBC 高層人士所決定的，包括節目要能夠提升公眾的智識、文化素養、拓展眼界等等 (Crisell, 2002, p. 35)。由此可以看出，「向全國民眾負責」早在創立初期就成為 BBC 的重要基因，雖然 Reith 認為的聽眾需求明顯帶有菁英主義色彩，但是他確實為此時仍屬於壟斷性質的 BBC 注入「覺察閱聽人需求」的意識。

不過，此時缺乏一套貼近公眾需求的評估標準，讓 BBC 判斷哪些服務才是民之所欲。Reith 的家父長式教化思維在二次世界大戰期間受到挑戰，由於勞軍需求，BBC 逐漸揚棄 Reith 的公共服務觀點，轉而開始調查聽眾喜好。還成立聽眾調查部 (Audience Research Department) 探知聽眾的服務使用狀況，以輕音樂取代嚴肅的教育節目，企圖以擴大聽眾規模來維持 BBC 收取執照費的正當性 (Curran & Seaton, 1997 / 魏环、劉昌德譯，2001)。

簡言之，BBC 從創立時就具備向社會負責的概念，無論是 Reith 主政時期或是戰後節目策略的調整，都是企圖回應組織所想像的公眾需求。

第二節 回應組織外部利害關係人需求 (1979~1990)

1979 年，柴契爾 (Margaret Thatcher) 為首的英國保守黨政府取代了長期執政的工黨政府。在柴契爾執政的 11 年間，將英國社會自 1945 年起採行的「福利國家」路線改為帶往強調「生產力與經濟成長」的路線；施政方向從「大有為政府」(big government) 轉變為「最低限度國家」(minimal state)。柴契爾依循新自由主義的義理，假設個人是理性的，唯有個人擁有了充分的選擇自由，公共利益才得以確保，因而主張減少政府的干預，改採市場供需模式來管理國家。在這樣的思維下，柴契爾將 BBC 的公共服務理念視為逃避市場競爭的藉口，不僅指控 BBC



對於福克蘭群島戰爭的措辭失當⁶，也抨擊 BBC 採訪北愛爾蘭共和軍 (IRA)，是在為恐怖主義背書(Curran&Seaton,1997, p. 364)。柴契爾一方面藉由壓力團體之口，批判電視導致道德淪喪，強調市場競爭可以提升媒體的言行標準；二方面甚至主張裁撤 BBC，以廣告收入取代執照費，使得 BBC 面臨前所未有的政治與商業壓力，地位岌岌可危。

1985 年，柴契爾政府成立孔雀委員會 (The Peacock Committee)，由經濟學者 Allan Peacock 領銜評估 BBC 是否適合以廣告收入取代執照費，改善財政問題，並且給消費者更多頻道選擇，提升消費權益。隔年 7 月出版的孔雀報告 (Peacock Report) 主張，維持 BBC 公共服務特性是兼顧內容多樣性與節目品質的最佳方式，因此建議保留 BBC，並且維持收取執照費的模式，費用也可以隨著每年物價漲幅調整，避開廣告收入對公共服務內容造成不良影響。

雖然 BBC 在柴契爾政府的敵意下度過了存亡危機，然而，卻無法避免這波新自由主義意識形態所帶來的衝擊。1980 年代末期，問責 (accountability) 概念成為英國政府要求公共事業進行改革的核心主張 (Born, 2004, p.214)。此時間責意涵指的是透過稽核 (auditing) 過程公開財務管理狀況，以及監督組織績效。柴契爾政府對於 BBC 議題上的看法是：閱聽人支付執照費維繫 BBC 運作，因而有權要求 BBC 善加運用經費；此外，孔雀報告也主張 BBC 應該增加更多頻道與平台的選擇，以滿足消費者權益 (consumer sovereignty)。以上因素導致 BBC 必須捨棄由上而下「教育」公眾的態度，轉而面向消費者、面對市場，透過滿足閱聽人需求來證明自己存在的價值。

以上說明可知，柴契爾政府建構的政治意識形態改變了英國廣電制度的背景，也改變 BBC 與英國政府之間的權力平衡，更改變了公共服務的意義。BBC 為了回

⁶ 柴契爾認為，BBC 新聞之夜 (Newsnight) 堅持稱呼前往福克蘭群島的軍隊是「the British troops」，拒絕用「us」、「our boys」來稱呼，有如叛國。資料來源：The Daily Mail, February, 26, 2015。

應這股外在環境壓力，必須更迫切地尋求更多和閱聽人的互動，捍衛自身存在。



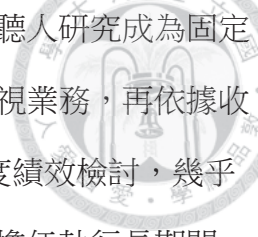
第三節 改善組織內部問責體質（1992~2004）

為了回應柴契爾政府要求提升市場競爭力的外在壓力，BBC 自 1991 年起花了將近一年時間思考組織改造，並且於 1992 年發表文件《擴大選擇》（*Extending Choice—The BBC's Role in the New Broadcasting Age*）。董事長 Marmaduke Hussey 標舉了三項改革要點：效率（*efficiency*）、問責（*accountability*）以及強化抵抗政治壓力與商業利益的獨立精神（*robust spirit of independence from political pressures and commercial interests*）。⁷

當時擔任 BBC 總經理的 John Birt 採用「新公共管理」（*new public management*）架構作為日常經營管理的標準。這套架構特色在於強調成本控制與財務透明，必須設定績效標準提升經費運用效能，透過目標設定和績效追蹤將組織內部的權力重心從專業媒體工作者移轉給資深管理者，並且藉由績效評估將市場與顧客導向的意識灌輸給所有組織成員。

過去，BBC 組織文化一向重視製作部門的創意與自主性；然而，在 Birt 帶領下，1990 年代的 BBC 卻是行政部門至上，專注於策略規劃、市場研究與分析、績效檢討等等，追求效率和經濟利益。有製作人表示：「方案規劃（*program planning*）在六 0 年代是只有八、九人在做的事，但近來所有人都在忙規劃方案、控制財務和資源。」（*Born, 2004, p. 212*）製作人必須計算花在每一位觀眾的成本、作品可以觸及多少觀眾等等，並且完成標準行政流程，才有機會和組織內部其他計畫一起競爭節目經費。另一方面，資深管理層級也導入包括麥肯錫公司（*McKinsey*）在內的大型管理顧問公司作為組織自我管制（*self-regulation*）的手段。根據管顧公司的體檢改善組織運作效率，減少不必要的成本浪費，並且按照嚴謹的分析結果

⁷ 這份文件也是 BBC 為了因應 1996 年憲章更新審查所展開的報告。



建立編輯守則；此外，Birt 透過市場調查來擬定策略，也使得閱聽人研究成為固定而重要的資源分配指標。此時的 BBC 以市場行銷的概念經營電視業務，再依據收視率、影響力、滿意度等市場調查結果安排節目，並且進行年度績效檢討，幾乎每一個經營環節都以效能為出發點。1992 年到 2000 年 John Birt 擔任執行長期間，每年花費 2500 萬英鎊請益管顧公司⁸。

Birt 領導的管理革命對 BBC 影響深遠。對外，這些作法減輕了政府對於 BBC 的敵意，免於被私有化的命運。因為在政府插手監督之前，BBC 就先彰顯了自律與清廉 (Born, 2004, p. 68)。對內，這場革命動搖了組織內部的權力結構，改變組織文化，從過去重視資源分配正義，轉而變為效能考量。1990 年代末期，組織的各種層級都在進行稽核 (auditing) 評估 (Born, 2003, p. 71)，小至節目策略、大至組織年度表現，都被要求應該呈交詳盡的評估資料。這些資料包括編輯方針、影響族群、預算與支出費用、人才管理、相關法規、其他合作夥伴等等，供會計師、商業與策略分析師進行檢視。一份戲劇節目的評估報告可能達數百頁之多，務求符合各種稽核項目的需求。Birt 將私人企業的紀律與競爭性格導入 BBC，增加組織成員對於消費者／閱聽人的回應壓力。在商業邏輯的考量下，執照費價值 (value for money) 直接等同於閱聽人績效 (audience performance) 和收視率 (rating)，至於其他關於「創造力」和「品質」等無法量化的，在「管理至上」的組織氣氛中漸漸被邊緣化。

柴契爾執政期間以消費者權益的主張迫使 BBC 回應閱聽人需求，在這樣的時空背景下，BBC 總經理 John Birt 進行組織內部的管理革命，包括從產製到管理各個層面都導入量化指標與標準流程，讓方案之間彼此競爭，也互相評比執行效率，強調成果具備市場競爭力，雖然引發扼殺創意的爭議，不過 BBC 後續發展的問責制度都可以看出這些作法的痕跡，雖然 Birt 並非有意識地將 BBC 導向公民問責，

⁸資料來源：Tunstall,2010: 153；Born,2004: 219。



但是他的做法卻成為後續發展問責制度的敲門磚。

2000 年 Greg Dyke 擔任總經理期間沿襲了 John Birt 的路線，透過管理手段提升內部競爭力，他重整組織結構，減少不必要的管理層級或決策流程，3 年間將日常營運費用占執照費總收入的比例由 24% 降至 13%。然而，兩人的差異在於，Dyke 將改造目標定位在擴大公共服務的範圍與意義。這些省下的經費是為了用來投資新節目與新服務，提升組織的創造力。有數據指出，他任內頭兩年用於節目的支出達 4 億 5 千萬，創下 BBC 史上最高紀錄 (Born, 2005, pp. 468-9)。此外，他也將 BBC 視為連結與匯集各種社會關係的中樞，例如增加與教育、文化與科學等機構的合作交流，提供年輕學子接觸 BBC 科學節目的機會。BBC 像是匯集所有區域電腦的集線器 (hub)，一方面使得 BBC 提供的服務具有強烈的實用性，另一方面，也是在回應新閱聽人、新市場。Dyke 擴大公共服務的意義與可能性，選擇主動創造與閱聽人之間的互動關係，這些作法也成為後來設計問責制度的重要精神。

第四節 問責制度成形 (2004~2007)

John Birt 與 Greg Dyke 先後進行的組織改革成為 BBC 發展問責機制的條件，而 2004 年公布的赫頓報告 (Hutton Inquiry) 則是促成問責概念制度化的重要歷史背景。2003 年 5 月 BBC 廣播節目「今日」(Today) 質疑英國政府為取得出兵伊拉克的正當性，誇大了伊拉克擁有大規模毀滅性武器的情報。此報導引發英國政府不滿；而國防部武器專家更疑似因為被懷疑是深喉嚨，致使壓力過大而自殺。英國上議院常任上訴法官赫頓勳爵負責主持調查這位國防部武器專家的死因，赫頓在 2004 年出版的調查報告指出，BBC 處理整起事件的過程中出現重大瑕疵：首先，BBC 記者 Andrew Gilligan 查證不足，而 BBC 也未在對談播出之前對於記者發言內容進行審慎評估；節目播出之後，「今日」編輯 Kevin Marsh 向廣播新聞主管投訴報導措辭缺乏嚴謹判斷，主管卻沒有正視這項意見；此外，BBC 對於英國首相

府發言人的來函申訴，也沒有納入節目申訴流程進行處理。赫頓報告之後，BBC 檢討了內部申訴系統，包括成立新聞委員會（Journalism Board）整合監督各個層級的新聞單位，希望能迅速、透明地回應申訴事件等等。



一、《皇家憲章》規範

赫頓報告公布時，BBC 適逢 10 年一次《皇家憲章》更新審查期間。為了回應當時要求 BBC 更加透明的輿論氛圍，憲章更新的焦點因此圍繞在組織應該如何納入外部意見、如何建立更有效的申訴管道等。

英國文化、媒體與體育部（Department for Culture, Media and Sport, DCMS）自 2003 年 12 月起就啟動審查流程，並且在 2004 年進行公眾意見調查、舉辦公眾會議、成立獨立調查小組，廣為蒐集各界對於憲章更新內容的意見。DCMS 於 2005 年 3 月發表綠皮書「一個強壯的 BBC，獨立於政府之外」（A strong BBC, independent of government），匯集了本次公眾意見調查成果；並且於 2006 年 3 月發表正式報告白皮書「給所有人的公共服務：數位時代下的 BBC」（A public service for all: the BBC in the digital age），闡明新憲章的轉型要點。新憲章並於 2007 年 1 月 1 日起正式生效 DCMS 於 2005 年 3 月發表綠皮書「一個強壯的 BBC，獨立於政府之外」（DCMS, March, 2006）。

綠皮書蒐羅公眾意見的兩大重點包括「BBC 的經營管理應該如何運作？」、「如何評估 BBC 的表現？」調查結果顯示，公民希望 BBC 轉型之後能夠更加公開透明，而不僅僅仰賴組織自律而已：

公眾希望看到面對批評時更加透明與公開的 BBC。理事會（The Trust）的決策、理事會衡量 BBC 表現的方法，都應該扎根於觀眾與聽眾的意見。我們希望展開公開論辯，討論怎麼樣才能讓理事會和 BBC 都能夠更加問責（accountable），這些方式包括理事會會議透過網路播送，出版閱聽人

調查報告，以及徵選具有代表性的在地議會（local councils）
（DCMS,2005,p.6）

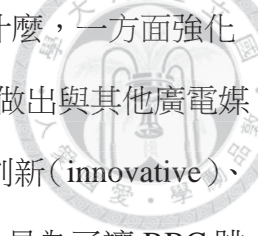


綠皮書裡重申，BBC 的地位獨特，它直接扣連執照費付費者，而且它和其他公共事業不同之處在於：BBC 身為公共媒體，肩負著支持民主發展的義務。綠皮書指出，有必要建立一個新的治理（governance）結構，這個結構要能體認與支持這個獨特地位。現行董事會雖然主要任務是監督組織表現，可是因為規範不夠完善，往往會與執行部門的權限重疊，因此，新的治理結構需要清楚劃分監督（oversight）與傳遞服務（Delivery）的功能。綠皮書建議 BBC 最高權力機構由董事會（the Board of Governors）轉型為理事會（The Trust），理事會代表執照費付費者監督 BBC 的服務表現，批准策略與預算。從綠皮書的建議可以看出，本次審查想實際地解決這個問題。假如轉型後成立的理事會能夠加強向公民問責的連結關係與互動機制，既能確立理事會代表公民意志監督組織運作的精神，也是改革過去董事會弊病的一種宣示。

基於上述理念，綠皮書特別指出，理事會必須維繫和執照費付費者之間的契約（contract），所有作為均從回應與承諾公眾意見出發，以落實公共利益，例如每一項服務的執照（Service licences）都需經過理事會批准。而執行部門（The Executive Board）的功能是在理事會建立的財務與管理架構下執行日常事務

白皮書的內容基本上依循綠皮書建議。白皮書指出，當前的電視與廣播選擇比過去任何時候都還要多，BBC 有必要澈底公開經營目標與評估的過程，證明自己有資格享有執照費特權。因此，本次《皇家憲章》更新焦點在於 BBC 每一項活動都必須以公眾意見作為基礎。

在這樣的背景下，新的《皇家憲章》將建立「三重控管系統（triple lock system）。第一重，每項服務都依循服務執照（Service Licence）內容運作，服務執照需列出



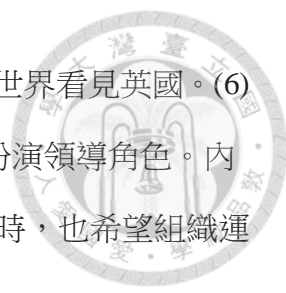
本項服務的主要特徵、可以達成哪些目標、對於公民的利益是什麼，一方面強化營運透明度，一方面確保 BBC 向公眾負責。第二重，BBC 必須做出與其他廣電媒體有所區別的獨特內容，並符合品質(quality)、原創(original)、創新(innovative)、挑戰性(challenging)、吸引力(engaging)五項原則，這項設計是為了讓 BBC 跳脫收視率的衡量框架，以提供高品質的公共服務為依歸。第三重，BBC 推出任何新服務或者改革既有服務時，都必須通過公共價值檢測(Public Value Test)(DCMS, 2006, p. 3)。

三重控管系統標舉了新《皇家憲章》向公眾問責的架構。首先，建立常設性制度強化監督的理念，例如所有組織運作皆須依照標準流程經過策略與績效評估。其次，將 BBC 監督權從政府部門轉移給組織內部的理事會，避免政治力介入損害 BBC 獨立性；並且納入公民作為參與治理的第三方力量，要求理事會透過徵詢公眾意見等流程向公眾問責：

[獨立《皇家憲章》審查小組主持人] Lord Burns 如此評論：BBC 愈是向公眾問責 (publicly accountable)，公眾就愈能接受 BBC 的目的與職權範圍，也愈能接受執照費是恰當的經費來源。

因此，如果 BBC 希望保有它的存在與定位，就應該納入公眾參與，使他們信服，讓他們滿足。(DCMS,2006,p.5)

比較轉型前(1997年起正式生效)與轉型後(2007年起正式生效)的《皇家憲章》內容，可以發現 BBC 的組織目標從「提供資訊、教育、娛樂」改成六大宗旨要點(Public Purposes)，包括：(1)維繫公民權(citizenship)與公民社會(civil society)。(2)促進教育與學習。(3)激發創意與優質文化。(4)代表社區(communities)、



區域 (regions) 與四個地區⁹ (nations)。(5)讓英國認識世界，讓世界看見英國。(6)運用新興溝通技術與服務推廣以上宗旨，並在數位電視轉型中扮演領導角色。內容特別強調 BBC 對於培植公民社會、提升文化認同的使命，同時，也希望組織運作根據這些目標，提供符合公民所需的服務。

新《皇家憲章》將董事會 (the Board of Governors)改造為理事會 (the Trust)，特別強調理事會向公民問責的使命。若是比較轉型前後兩份憲章的內容，對於董事會/理事會的職權描述差異不大，但是最關鍵的區別在於董事會/理事會的負責對象。在 2007 年轉型之前，BBC 推出新服務必須經過內閣部長¹⁰同意，而董事長也必須向國會的專責委員會負責(House of Lords, June 11,2011)。2007 年轉型之後，則是特別強調理事會是代表執照費付費者監督 BBC，所作所為皆須透過公眾意見調查、公共價值檢測、徵詢閱聽人諮詢委員會意見等方式向公民負責。

若是比較前後兩份憲章的架構，也可以看出轉型後強調向公民負責的特色 (見表 1)：1997 年《皇家憲章》說明董事會職權時，比較偏重組織管理的細節；但是 2007 年《皇家憲章》說明理事會職權時，比較強調理事會本身即是公眾意見的代表，在維繫公眾利益的基礎上行使職權；此外，對於實際運作的標準也說明得更加具體，包括根據宗旨要點、市場影響力等等標準達成公共利益。

表 1: 轉型前/後的《皇家憲章》規範董事會/理事會職權之比較

1997 年《皇家憲章》		2007 年《皇家憲章》	
條文 7 (1)	董事會 (the Governors)的功能在於行使《皇家憲章》賦予的權力及履行《皇家憲章》賦予的責任，包括批准與監督服務、節目和其他活動的目標與	條文 22 (角色)	理事會 (the Trust)是 BBC 裡執照費付費者與公共利益的監管人 (guardian)，對於《皇家憲章》授權的範圍負有最終責任： 1. 代為管理 (stewardship)BBC 執照

⁹ 中文俗稱的英國是由英格蘭(England)、蘇格蘭(Scotland)、威爾斯(Wales)以及北愛爾蘭(Northern Island)四個政治實體所組成，正式名稱為「大不列顛及北愛爾蘭聯合王國」(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)。在 BBC 理事會網站中，使用“four nations”指稱英格蘭、蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭四個地區。

¹⁰或譯為內閣大臣 (Secretary of State)

<p>承諾；決定組織策略，確保服務節目和其他活動反應公共利益與需求；確保觀眾和聽眾對於國內服務的提議與申訴都納入組織考量並且適當地處理；決定商業服務的授權策略；決定世界服務的策略；成立稽核委員會 (Audit Committee) 維繫高標準的組織治理；監督組織是否盡到法律及契約上的義務；任命總經理、副總經理和其他管理部門 (Board of Management) 成員。</p>		<p>費收入與其他資源。</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 維護公共利益，特別是執照費付費者的利益。 3. 有效達成 BBC 宗旨要點 (Public Purposes)
	<p>條文 23 (一般責任)</p>	<p>理事會在行使其功能時必須保證符合公眾利益，其職責在於：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 代表繳交收視費用者的利益。 2. 確保 BBC 的獨立性。 3. 適度地採納執照費付費者的意見。 4. 管控公共資金。 5. 考量 BBC 在市場上的影響力，確保 BBC 遵守高標準的公開性和透明度。
	<p>條文 24 (功能)</p>	<p>理事會的一般功能包括為 BBC 設定整體策略方向、批准 BBC 在英國海內外的服務策略及預算、評估 BBC 執行委員會的運作績效。</p> <p>理事會的特殊功能包括設定 BBC 的服務宗旨、目的、職責與範圍；根據設定合適的績效標準，並特別評估公共目的之執行；監督 BBC 的服務；確保 BBC 服務的內容品質有一定的適當標準；確認收視費的收費活動是有效、適當且合乎比例的。</p>

資料來源: Charter 1997, 2007

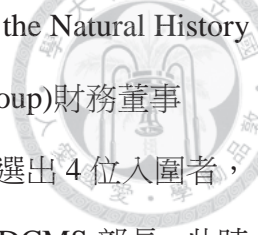
新《皇家憲章》使用「Trust」這個字為轉型後新的權力機構命名，意思也在於彰顯理事會即為履行公眾信任的機構，是「公共利益的監管人 (guardian of the public interest)」(Charter 2007, article 12) 但是由於「Trust」這個字容易和私人企業的信託意義搞混，因此《皇家憲章》中特別提到，使用這個字眼不意味個別理事或理事會全體成員享有法律上的資產受託關係，也就是說，理事會無法以個人、機構身分逕行處置 BBC 的財產。



轉型後的 BBC 特別重視理事對於公共服務的認同、折衝協調的溝通能力，以及經營組織的經驗。因此，甄選理事的時候會根據以下條件進行挑選：(1) 承諾服膺 BBC 的目標，了解英國公共廣播服務所面臨的主要挑戰。(2) 支持理事會的目的，也了解它的角色。(3) 欣賞 BBC 向繳交執照費付費者負責，並且能夠代表閱聽人的觀點。(4) 有助於公司決策，能夠戰略思考，獨立思考也富有想像力。(5) 具備資深董事的工作能力，或在公、私人或志願部門有相當的經驗。(6) 有卓越的溝通能力，代表理事會向廣泛的利益相關團體進行溝通。(7) 對機會平等和多樣性之承諾。(8) 代表英格蘭 (England)、蘇格蘭 (Scotland)、威爾斯 (Wales) 以及北愛爾蘭 (Northern Ireland) 的理事需在當地居住或擁有事業，足以了解該地文化的知識與特色，以及該地人民的相關事務，同時針對該地區的公廣議題和主要利益相關人有所理解。第 1~3 項與第 7 項強調理事必須認同與了解公共服務的重要性；第 4~6 項條件則是指出，理事會肩負維繫公共利益的責任，有義務向大眾宣傳公共理念，必須有能力在各種意見團體、利益團體中折衝協調，因此，理事應該具備溝通能力與經營組織的經驗。

二、理事遴選與成員背景

轉型後的 BBC 將組織向公民問責的任務交託給理事會，因此，理事會運作優劣也是制度成功與否的關鍵。作為代表公共利益執行任務的機構，理事會成員遴選必須符合公開透明的原則。一旦位置出現空缺時，便會由負責公共法人組織董事遴選的英國文化、媒體與體育部於 DCMS 網站、國會網站、各大媒體上宣傳職缺訊息。DCMS 部長負責組成評選小組，成員包括 1 位 DCMS 的資深公務人員 (senior civil servant)、1 位獨立督察員 (independent assessor) 以及其他外部成員。外部成員是由 DCMS 部長挑選，以 BBC 轉型後第一任理事長為例，外部委員包括曾任公職的電影分級委員會主席 (President of the British Board of Film Classification)



Quentin Thomas;此外,還有自然歷史博物館董事會主席(Chair of the Natural History Museum)Oliver Stocken,同時也是前巴克萊集團(the Barclays Group)財務董事(House of Lords,July 25, 2007)。評選小組針對每一個理事缺額篩選出 4 位入圍者,再由評選小組和 BBC 理事長一起進行面試,推薦結果會提交給 DCMS 部長,此時部長若是不同意推薦結果,必須說明原因和負責協商。名單經部長同意後便提報首相決議,再由英國女皇任命(流程見圖 2)。

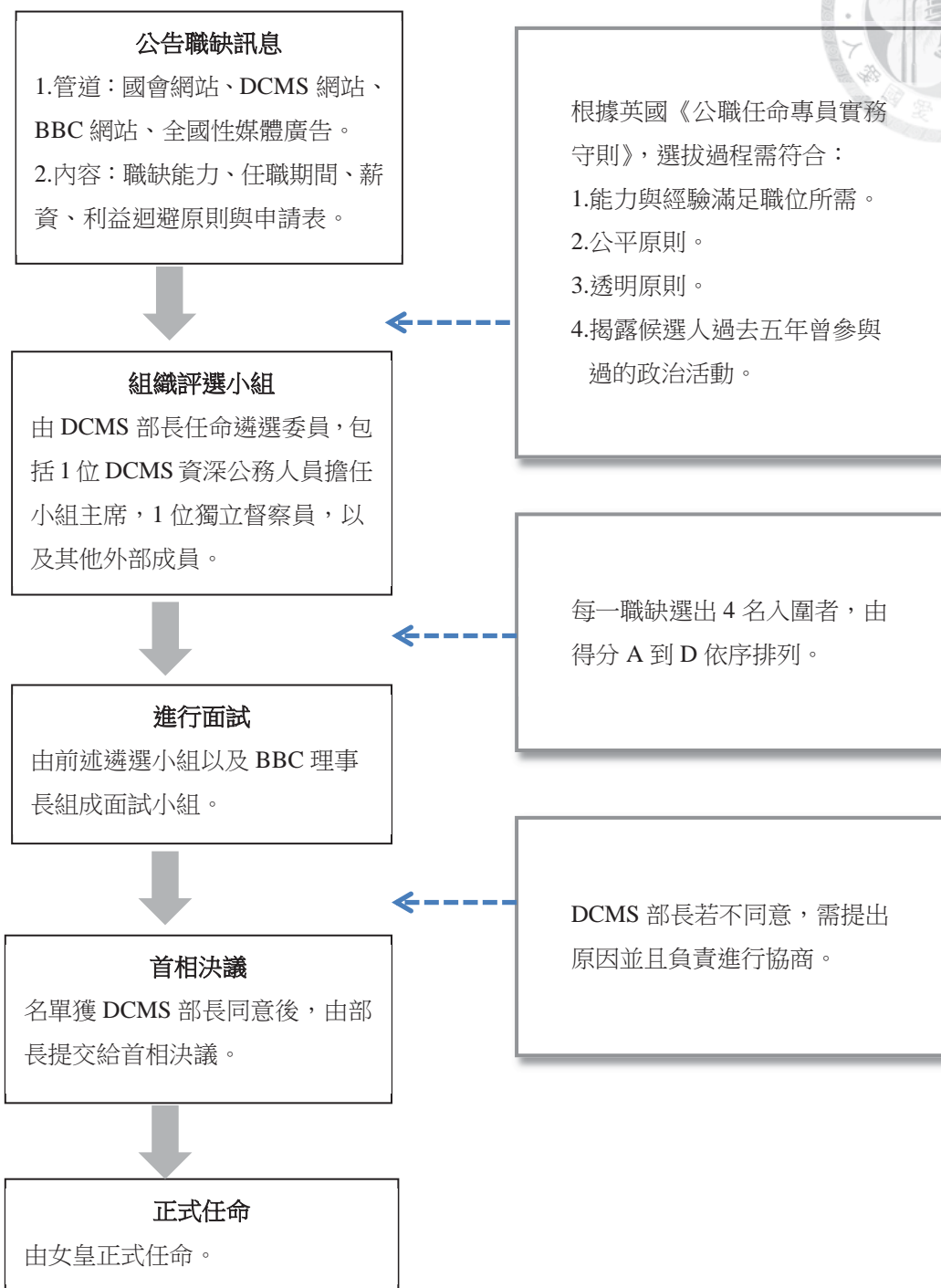
為了降低行政程序可能造成的審核疏漏,候選人必須先行公開充分的人事背景資料,包括經歷與專長,並且揭露過去五年內的政治活動,包括擔任職位、公開演說、捐獻紀錄、參選等。公告時間最少三週。

根據英國《公職任命專員實務守則》(Code of Practice of the Commissioner for Public Appointments)規範,遴選過程必須符合以下標準:(1)技能、經驗、特質都能滿足職位需求,獲得最終推薦資格的人應該是四個人圍名單中得分最高。(2)對待所有候選人都能一視同仁,標準一致。(3)職位公告與遴選過程皆須公開透明,務求吸引多樣、合適、優秀的申請者。為了達到以上目標,DCMS 部長任命的評選小組裡,必須包括一位獨立評估者(Independent Assessor)、一位部內資深成員(或是公共事業主席),評選小組主席也是由具備這兩種身分的人擇一擔任。英國文官選任過程中所設置的評估者是從女皇任命的公職任命評選委員會裡挑選,這個機構不具備公務員身分、免受內閣控制、可以獨立行使職權。納入督察員是為了確保選拔的規則與過程符合公正原則。

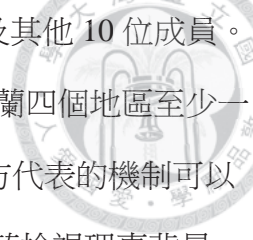
不過,DCMS 部長在遴選過程中握有很大的權力,包括組織評選小組,並且挑選部內資深公務人員擔任主席,甚至可以增減入圍名單,如果部長不同意面試小組推薦的最終人選,也有權展開協商。



圖 2：BBC 理事會遴選過程示意圖



資料來源：整合自〈探討英國公共法人組織的董事任命機制：從 2012 年 BBC Trust 延攬新董事談起〉，李彥，2012；DCMS 網站；英國《公職任命專員實務守則》。



《憲章》明訂理事會共 12 人，包括理事長、副理事長，以及其他 10 位成員。這 10 位理事必須包含來自英格蘭、蘇格蘭、威爾斯以及北愛爾蘭四個地區至少一位地方代表，每一位理事任期最長不超過 5 年。從設置四個地方代表的機制可以看出，BBC 理事首先反映了英國社會的構成基礎。另一方面，若檢視理事背景，亦可映照出 BBC 理事會所肩負的任務。

以 2015 年 BBC 理事為例，他們的背景主要有四種類型：(1) 商界，如匯豐控股公司、KKR 私募股權投資集團等；(2) 公部門或獨立機構，如 Ofcom、地方議會、審慎監理總署¹¹、非營利組織；(3) 文化教育事業，如博物館、商學院；(4) 公共媒體，如 BBC、英國威爾斯語公共電視台 S4C。雖然專業領域不同，但是有些人曾經是 BBC 資深工作者，有些人則有相當豐富的董事經歷，有些人擅長公部門與私部門之間的資源整合及溝通（見表 2），符合遴選標準中所稱：理事必須要能認同公共媒體的理念；或者擁有公、私、志願部門資深董事經歷；又或者具備在不同團體間協商溝通的能力。這些理事的專長也與職務需求息息相關，像是財務監理、談判溝通、文化藝術知識、擬定社會政策經驗以及海外服務經歷。例如，理事長 Rona Fairhead 曾任《金融時報》集團（Financial Times Group）執行長與《經濟學人》集團（Economist Group）非執行董事，具有媒體產業資深董事的經歷。理事 Richard Ayre 從 BBC 基層記者一路升到新聞部主管，擁有將近 30 年資歷，退休後進入 Ofcom 並且擔任廣播檢討委員會（Broadcast Review Committee）主席，嫻熟節目申訴流程設計，因此後來也在理事會中擔任申訴委員會（Complaints and Appeals Board）主席。Lord Williams of Baglan 曾任 BBC World Service 編輯，隨後有 19 年都在聯合國組織擔任高階職位，因此，BBC 希望借重他的經驗推廣海外業務。

¹¹ 審慎監理總署（Prudential Regulation Authority, PRA）負責對各類金融機構進行審慎監理，是隸屬於英格蘭銀行（Bank of England）的子公司。



表 2: 2015 年 BBC 理事會成員及其背景列表

姓名	BBC 以外的職位 (節錄)	專長與經歷
Rona Fairhead (理事長)	匯豐控股公司(HSBC Holdings plc)非執行董事、百事公司(PepsiCo Inc) 非執行董事。	擁有經營媒體集團的經驗，2006~2013 年任《金融時報》集團執行長，並且長期擔任跨國金融公司的資深職位。
Roger Carr (副理事長)	英國跨國軍火與航太公司「BAE Systems plc」主席、私募基金投資集團 KKR 首席顧問。	董事經驗相當豐富，領域涵蓋銀行(Bank of England)、國防(BAE)、能源(Centrica)、食品業(Cadbury)等。曾任英國工業聯合會(CBI)主席。
Mark Florman (英格蘭地區代表理事)	融資顧問公司 Spayne Lindsay & Co. LLP 主席、英國智庫「社會正義中心」Centre for Social Justice 主席。	2011~2013 年任英國風險投資家協會(BVCA)首席執行長，負責歐洲風險投資政策之發展與協商事務。在銀行、媒體出版等領域都擁有事業。
Bill Matthews (蘇格蘭地區代表理事)	公私部門融資開發組織 Hub West Scotland 主席、蘇格蘭地區保全業管理局(SIA)副主席。	在蘇格蘭地區私人企業工作超過 20 年，隨後擔任蘇格蘭政府交通及司法機構成員，貢獻工程、行銷及營運管理專長。
Aideen McGinley (北愛爾蘭地區代表理事)	北愛區 Fermanagh 郡理事會(Fermanagh Trust)之理事、2017 英國文化之都評審。	曾任 BBC 北愛區申訴委員會(Appeals Advisory Committee)主席；擔任過北愛區議會與北愛政府高階職位，並且協助倫敦德里(Derry)成功當選 2013 年文化之都。
Elan Closs Stephens (威爾斯地區代表理事)	英國 Aberystwyth University 戲劇、電影與電視學系榮譽教授、S4C Authority 委員、威爾斯國立博物館(National Museums of Wales)發展委員會委員。	曾任威爾斯語公共電視台 S4C 主席、威爾斯廣播委員會(Broadcasting Council)委員、英國文化協會(British Council)理事、英國電影協會(BFI)董事，擬定媒體與文化政策的經驗豐富。以威爾斯語為母語。
Sonita Alleyne	英國電影分級委員會(BBFC)委員、媒體公司 Archant 非執行董事。	曾是 BBC 記者與主持人，而且擅於串聯公部門與私部門之合作。曾創辦私人公司，也在 2012 倫敦奧運時擔任 DCMS 非執行委員會成員。
Richard Ayre	無。	曾任 27 年 BBC 記者，並且在 1990 年代負責發展 BBC 編輯守則。2006~2010 年擔

		任 Ofcom Content Board 成員，並於 2010 年加入 BBC 理事會，負責申訴業務。
Mark Damazer	Victoria and Albert Museum 理事	曾任 BBC 記者、新聞部主管，在 BBC 將近 30 年資歷。曾任國際新聞協會 (IPI) 副主席。
Nicholas Prettejohn	Lloyds Banking Group 非執行董事、皇家北方音樂學院 (Royal Northern College of Music) 主席。	曾擔任保德信等多家金融、保險機構的首席執行長及非執行董事，對於企業財務、會計、監理知識頗豐。擔任過皇家歌劇院 (Royal Opera House) 理事，目前是皇家北方音樂學院主席。
Suzanna Taverne	曼徹斯特商學院 (Manchester Business School) 諮詢委員、中學莎士比亞節 (Shakespeare Schools Festival) 理事。	曾任職於大英博物館、培生集團和上奇廣告，領域涵蓋文化、教育及媒體，擅長新科技與數位應用。
Lord Williams of Baglan	倫敦大學 (University of London) 亞非學院董事、NGO 「Mines Advisory Group」主席。	曾任 BBC World Service 編輯，以及聯合國資深官員、黎巴嫩問題特派調解員，在政府、海外服務、新聞等領域具備資深管理經驗。

資料來源: BBC Trust 網站

由於 BBC 理事屬於兼職性質，理事長每週貢獻 3~4 天，副理事長每週貢獻 2.5 天，分別代表英格蘭、蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭 4 個地區的理事 (National Trustees)，以及非地區代表的理事每週貢獻 2.5 天；因此，理事們平素還有其他事業。例如，Rona Fairhead 便是一邊擔任 BBC 理事長，一邊擔任匯豐控股有限公司 (HSBC Holdings plc) 非執行董事 (Non-executive Director)。BBC 理事長每年收入約為 11 萬英鎊，匯豐控股公司非執行董事則是 51 萬 3 千英鎊，可以看出理事薪資遠低於私人企業收入。不過 Fairhead 曾於公共會計委員會 (Committee of Public Accounts) 接受質詢時表示，自己以 BBC 理事長工作為主，每年花在理事會的天數不少於 180 天；匯豐集團工作只佔了 70~100 天，而且多是利用晚上與週末進行 (*The Guardian*, 2015)。

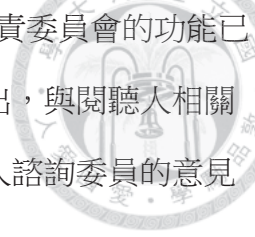


三、理事會運作與財務基礎

理事會主要根據《皇家憲章》(Charter)、《協議》(Agreement)的法律規範架構運作；此外，還擬定一套實踐守則(Code of Practice)說明理事會處理日常事務的責任標準。內容涵蓋理事面臨個人利益與組織利益衝突時的處理標準，以及理事發表公開意見、參與政治活動、接受餽贈與招待時應該注意的原則。實踐守則雖然不具法律效力，卻是對於執照費付費者的一種承諾，承諾理事會監督程序不但公開透明，而且向公民問責，承諾理事在執行任務時秉持一致信念，為執照費付費者創造最大的利益(BBC Trust, 2014, p.3)。實踐守則自2007年2月由理事會通過以來，目前已經歷經五次修訂，大部分是與理事使用經費的程序與費用限度有關(BBC Trust, 2014, p.18)。

根據統計，2014年執照費總收入約37億2610萬英鎊，其中有932萬英鎊用於理事會之人事和營運管理支出，人事費包括組織付給理事的薪資與社會保險費；營運管理費用包括專家諮詢費、理事參與諮詢活動以及研究經費等(BBC Trust, 2014, p.42)，約占執照費總收入0.25%。除了一年一度的公開報告之外，BBC基於開放與透明的承諾，還會每6個月公布理事開支明細。由理事會中的財務委員會(Finance committee)公布每一位理事半年來處理業務所花費的每一筆住宿、交通、交際等帳目。理事薪水也向社會大眾公開，理事長每年薪資11萬英鎊；副理事長7萬7千零5英鎊；4個區域代表理事4萬1千70英鎊；其他理事3萬5千935英鎊。

理事會原本按照任務劃分設置了5個功能委員會，分別主管申訴(Complaints and Appeals Board)、編輯標準(Editorial Standards Committee)、服務(Services Committee)、執照費價值(Value for Money Committee)以及閱聽人專責委員會(Audience Councils Committee)。其中，閱聽人專責委員會是由副理事長及4個地方代表理事組成，原本功能是批准閱聽人諮詢委員任命，並且負責將閱聽人諮詢



委員會的建議反映給理事會。不過，在 2014 年 4 月，閱聽人專責委員會的功能已經整併到理事會日常業務中，不另外成立專責委員會。可以看出，與閱聽人相關事務不只是特定理事在特定時間閉門討論而已，而是希望閱聽人諮詢委員的意見能夠更加廣泛流通，深入組織運作的每一個環節。

如此千頭萬緒又層層分工的業務使得理事會必須仰賴幕僚團隊協助。理事會小組 (Trust Unit) 是專屬於理事會的行政團隊，不在執行部門管轄範圍內。成員是來自公司治理、政策制定、受眾研究、財務與績效分析；經濟與法學等領域的專家，一方面提供理事專業建議，另一方面，也協助理事會日常業務的運作。小組成員約 60~70 人，而且分成方針 (Direction team)、策略 (Strategy team)、治理 (Governance team)、編輯 (Editorial team) 與溝通 (Communications team) 共 5 個團隊。其中，治理團隊的功能類似理事會的秘書處，負責打點理事參與閱聽人諮詢委員會議、以及到英國各地參與其他閱聽人活動相關事宜。根據統計，理事會小組 2014 年的營運費用約為 12,00 萬英鎊 (BBC Trust, 2014, p.9)，約佔執照費收入的 0.32%。



第四章 理事會向公民問責：過程與內容

根據研究問題2：「BBC理事會透過媒體問責制度與公民互動的過程為何？」

本章將分析理事會向公民問責與運作過程，包括針對整體閱聽人進行意見調查、設立閱聽人諮詢委員會、諮詢利益團體、接受國會質詢四種機制，並且分析問責內涵。

由理事會主導問責機制運作的法源基礎來自 2007 年更新的《皇家憲章》。內容指出，理事會代表了執照費付費者的利益，必須主動納入執照費付費者參與，並且根據執照費付費者的意見行事（article 3, 23, 25-27）；同時，《皇家憲章》中也設計了閱聽人諮詢委員會作為問責機制的一環，四個閱聽人諮詢委員會根據成員對於地區事務的了解，為理事會帶來多元觀點與建議作法，促使理事會達成宗旨要點。理事會向公民問責的機制背後，除了希望在當下納入更多利害關係人

（stakeholders）意見進入決策層級、讓他們參與治理 BBC 之外，更希望透過這些管道，和利害關係人一起推進與擘劃 BBC 的發展與變遷。據 BBC 年報指出，2014 年 BBC 用於市場調查、閱聽人參與的費用達 7190 萬，約佔總執照費收入的 1.93%（BBC Trust, 2014, p.9）。

在法源授權下，理事會為了促進更多閱聽人參與問責機制，便於 2007 年 5 月 14 日至 8 月 3 日期間進行了一系列調查，希望從閱聽人角度了解他們對於參與問責的態度與挑戰，作為制定策略依據（見表 3）。

這次調查分為問卷與實地訪談兩種方式。問卷調查包括在理事會網站進行線上問卷調查，並且於 BBC 機構、BBC 相關活動、英國公共圖書館、大學與教育機構等地放置紙本問卷，共收到 346 份回覆。實地訪談又分為由市調機構徵詢整體閱聽人以及由理事會徵詢利益團體意見兩種形式。理事會委託外部市調公司 British Market Research Bureau（BMRB）抽樣 2060 名英國成年人進行面訪，其中半數是由訪調人員到受試者家中面談，半數則是經由線上面訪，報告中指出，線上面訪的



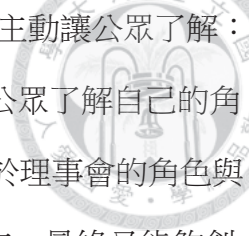
好處之一是增加調查參與率，避免受試樣本偏頗。面訪結果由市調公司從質化與量化角度進行分析。除了針對個別閱聽人的面訪之外，理事會也邀集 27 個利益團體參與工作坊一起討論。這些利益團體的關注範圍涵蓋廣電議題（如 Voice of the Listener and Viewer）、消費者權益（如 Which?、National Consumer Federation）弱勢權益的（如 Child Poverty Action Network、Help the Aged）、公共政策（如 UK Youth Parliament、Institute for Public Policy Research），以及種族問題（如 Commission for Racial Equality）。

表 3：理事會向公眾諮詢的問題列表

題目
1.你如何看待這份向所有人開放（open to all)的計畫？
2.你認為還有什麼方式可以讓理事會鼓勵執照費付費者發聲？
3.哪些原因會促使你參與諮詢？
4.哪些原因會阻礙你參與諮詢，或者讓你興趣缺缺？
5.你認為理事會應該如何和公眾溝通研究成果？
6.為了了解執照費付費者，BBC 如何有效地和利益團體進行合作？
7.在這次諮詢裡，我們沒有把投訴機制納入考量，但是你如果有任何第一手觀察，請告訴我們。
8.閱聽人諮詢委員會應該怎麼做，才能代表傳達像你一樣的閱聽人意見？
9.怎麼做可以讓你想參加閱聽人諮詢委員會？
10.BBC 應該如何讓你信任它真的會採取行動？
11.關於理事會決策和 BBC 績效，你最想知道什麼事？
12.理事會的決策應該如何向你報告？
13.針對理事會納入公眾參與的部分，你是否還有其他想說的話？

資料來源：BBC Trust, November, 2007。

本次公眾諮詢結果顯示閱聽人關注焦點鎖定在以下 4 個面向：(1)不相信理事會能按照公眾意見行事，認為理事會口惠而實不至。(2)質疑向所有人開放的結局會使得少數人把持發聲管道與決定議題。大量使用網路與新媒體科技，可能導致特定群體的意見在過程中被排除，閱聽人希望過程能納入所有人的聲音，讓 BBC



平常很難觸及的群體也能用他們的方式參與治理。(3)理事會應該主動讓公眾了解：哪些決策是根據他們的意見而得出的結果。(4)理事會有責任讓公眾了解自己的角色，並且有更直接的管道參與治理 BBC。理事會發現，公眾對於理事會的角色與意義認知有限，許多人無法理解公眾為什麼要參與理事會的運作，最終又能夠創造什麼樣的成果。本次調查結論指出，受訪者希望和理事會有規律的溝通管道，理事會也應該用容易了解的文字，向公眾持續解釋這些溝通機制與機制背後所代表的精神(BBC Trust，2007)。

理事會根據這些調查結果，確立了閱聽人參與的實施原則：首先，要使得閱聽人信任這套參與機制，並且容易進入；其次，這套機制要使得理事會盡可能觸及所有閱聽人，包括對於 BBC 服務感覺疏離的人，而不只是踴躍表達的人而已；最後，所有參與成果都要向公眾開誠佈公。研擬出實施原則之後，理事會便針對整體閱聽人、閱聽人諮詢委員會、利益團體三種問責機制依照各自特性設計詳細的參與流程，發揮不同的問責力量，下一節將詳細說明。

第一節 問責過程：以「品質第一」改革計畫為例

理事會於前述公眾意見調查中，確立了向公民問責其中三種機制的施行原則。這三種機制按照對象區分為：整體閱聽人、閱聽人諮詢委員會，以及利益團體；除此之外，第四種機制是接受代表全民意志的國會質詢，因此，本節將分別說明四種問責機制的執行流程。

此外，本研究第二章文獻回顧指出，研究問責機制的關鍵在於觀察媒體代理人 (agent) 和要求者 (claimant) 之間，如何在依循特定規範的前提下討論爭議性議題 (McQuail, 1997)。因此，本節說明機制執行流程之後，再以 DQF 為例，觀察理事會針對「品質第一」(Delivering Quality First，以下簡稱 DQF) 改革草案諮詢閱聽人的過程，描繪理事會與公民之間的互動關係。DQF 是由執行部門所擬定的

改革計畫，目的是為了在執照費凍漲的狀況下擲節支出，將省下的經費運用在數位轉換等新投資項目上。



一、整體閱聽人

《皇家憲章》中指出，BBC 服務對象除了繳交執照費的人 (licence fee payer)，還包括收看、收聽或使用 BBC 任何服務的人，甚至是未來會符合這些條件的潛在對象 (Royal Charter, article 57)，因此，理事會針對整體閱聽人進行公眾意見調查，並且公開理事會會議記錄、定期發布年度報告，向所有閱聽人揭露監督執行部門的成果。

(一) 公眾意見調查

理事會針對整體閱聽人徵詢意見，並且達成以下三種效果：1、主動聽取與徵求包括公眾看法，確保理事會策略制定具備民意基礎；2、藉此教育更多公眾，增加他們對於 BBC 的認識，也促使他們相信意見會被納入 BBC 決策之中；3、避免公眾意見來源偏頗。由於公眾是由不同年齡、地域、性別、宗教、社會階級、性取向、種族背景的閱聽人組成，為了反映意見多樣性，調查設計必須避免受到偏好強烈、行動積極的少數分子影響太深。調查之前，理事會在以下管道進行宣傳：理事會網站、理事會與利害關係人面對面討論會議、BBC 所屬各式媒體頻道。

理事會交付公眾意見調查的議題，主要強化閱聽人參與問責機制有關；此外，也會針對組織重大改革議題徵詢閱聽人看法，作為理事會決策依據。隨著研究主題不同，調查方法分為以下幾種：一是以面對面訪談、線上問卷與電話訪談進行量化研究；二是邀請不同群體進行焦點團體 (focus group) 討論；三是針對關鍵議題成立工作坊 (workshop) 進行深度討論。最後，調查成果以文字與數據紀錄下來，公開於理事會網站，並且在理事會會議上進行成果報告。



(二) 理事會會議記錄

為了讓所有閱聽人和理事會一起監督 BBC 表現，理事會在網站上公開會議紀錄，供全民檢視治理過程。理事會每個月召開例會，執行《皇家憲章》與《協議》中明訂的任務，雖然每次討論議題都不同，但是整體而言涵蓋以下內容：

- 1、 外部協商成果：理事會作為 BBC 組織內部與外部機構的溝通橋樑，藉由月會公布與英國文化媒體與體育部（DCMS）、議會等機構的協商結論。
- 2、 功能委員會事務：理事會目前有執照費價值、編輯守則、服務、申訴四種功能委員會議，在月會上，也會公布預算審議及控管、未來發展布局等議題討論結果，以及事後追蹤項目。
- 3、 閱聽人治理狀況：由於理事會象徵監督 BBC 的力量，在報告中，也會檢討如何透過新興技術與管道，像是社群媒體活動、網路問卷等方式，持續接觸閱聽人，促進其意見參與。除此之外，針對閱聽人意向所做的調查成果，也會一併在此公開周知，作為權衡議案的指引。

(三) 年度報告

由於 BBC 的收入來源主要來自執照費，因此，對於付費者來說，資金運用愈透明愈好，理事會仿效私人企業發表年度財務報告，定期發表年度報告與帳目（Annual Report and Accounts），發布時間通常在每年 7 月。

年報包含三項內容。第一部分是一年以來 BBC 理事會的運作成果，第二部分是執行委員會的年度績效報告，第三部分則是帳目，詳細公開 BBC 財務現況、用途以及策略計劃、其他投資項目等等，接受各方檢視。值得注意的是，這裡的財務現況與用途採用視覺化圖表呈現，務求一目瞭然。當公眾更容易了解詳情，便有助於實質監督。

年報性質是回顧過去表現，除此之外，理事會還會發布年度預定工作計劃。

其下所屬的 4 個功能委員會（執照費價值、編輯守則、服務、申訴）分別概述年度優先任務，但是，營運管理屬於執行委員會的權責，理事會發表的工作計畫屬於監督性質，不會詳述具體作法。



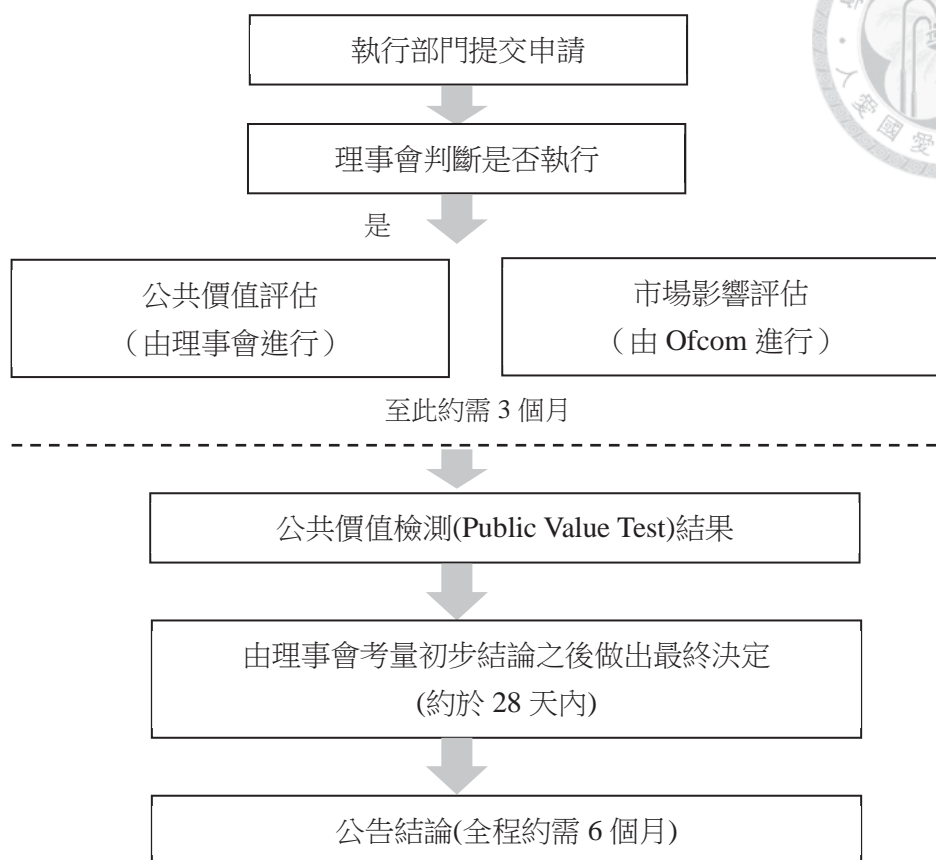
（四）公共價值檢測

轉型後的 BBC 若要進行金額龐大的新服務，在決策之前必須先經過公共價值檢測（Public Value Test，PVT），是否進行 PVT 評估全權由理事會決定。檢測項目包括公共價值評估（public value assessment）以及市場影響評估（market impact assessment）兩部分。前者由理事會進行；後者由理事會與 Ofcom 共組的督察小組（joint steering group）負責。協議(Agreement)內容指出，公共價值檢測的標準包括：(1)這項服務或改革會影響到使用者或其他人到什麼程度。(2)本次變動的財務影響。(3)本次變動對於將 BBC 帶入新領域會有多大影響?(4)本次變動將會持續多久。檢測結果一方面公開於理事會網站，另一方面，也會交給執行委員會(The Executive)，作為理事會做出批准與否判斷的證明（見圖 3）。

然而，該項檢測的誕生背景其實是商業媒體為了防範 BBC 挾公共資金優勢壟斷媒體市場，因而要求 BBC 必須先進行市場評估。故該項檢測的重要利害關係人應是其他媒體，而非公民。



圖 3：公共價值檢測流程圖



資料來源： House of Lords, June 11, 2011

(五) 案例

DQF 改革草案是為了回應財政大臣 George Osborne 於 2010 年 10 月宣布的公共開支削減計畫，由負責 BBC 日常營運管理的執行委員會所研擬。2010 年 5 月，英國國會大選結束之後，以保守黨為首的聯合政府任命了 Osborne 為財政大臣，並且實施一連串財務緊縮政策。其中，對於 BBC 影響最大的就是凍結 BBC 未來六年的執照費，維持在每年 145.5 英鎊，無法隨著物價調漲。此外，原本由外交部出資的 BBC World Service 也必須改為自費¹²，使得 BBC 在執照費不變、特定項目改成自費的狀況下，還想辦法擲節開支，投入 BBC World Service、BBC Monitoring、

¹²後來在理事長 Lord Patten 的爭取下，World Service 的經費已經保留。



S4C、在地電視服務、以及數位電視轉換等等新項目（BBC Trust, Decemerm 23, 2010; 2011, p. 9）。

面對這股財務壓力，BBC理事會於2011年1月請執行部門研議一份經營改革提案，希望能透過提高生產力、節約成本等等方式，既能維持高品質服務，又能在2017年以前省下約20%的開支，這份內部提案於2011年10月出爐。根據BBC與英國文化、媒體與體育部之間的《協議》（Agreement）內容，BBC進行任何重大服務改革之前，都必須經過公共諮詢的過程（Agreement, Clause 4.3.），因此，理事會透過公眾意見調查、閱聽人諮詢委員會了解閱聽人意見，作為評估改革計畫的參考，最後，理事會將DQF改革計畫透過DCMS交付國會，由國會就改革方向與費用縮減計畫質詢理事會。

DQF 改革計畫由理事會架構下專門負責公共服務審查與監督的「服務委員會」（Services Committee）委託獨立研究機構 Public Knowledge 進行公眾意見調查，意圖探知閱聽人對於改革草案的意見（見表 4）。諮詢的重點是請閱聽人以個人身分發表看法，不需要考量自己是否為閱聽人諮詢委員或者代表任何利益團體發表意見。在 2011 年 10 月 6 日到 12 月 21 日這段調查期間，共收到 4,381 份回覆，其中有 4,165 份線上文件與 216 份紙本，最後由 Public Knowledge 進行分析。

表 4: 「品質第一」改革草案之公眾意見調查內容

題目
1、從整體角度來看，你認為這份提案是否能夠達成財政節約，並且符合以下目標：服務所有閱聽人，向絕大多數人傳遞最大價值，相關擲節措施既能提升服務獨特性，又能維護編輯守則？
2、在提升服務獨特性，以服務所有閱聽人的目標下，提案可能對電視業務造成什麼影響？
3、在前述目標下，你認為提案可能對廣播（BBC radio）業務造成什麼影響？
4、在前述目標下，你認為提案可能對四個地區的節目（programmes）業務造成什麼影響？

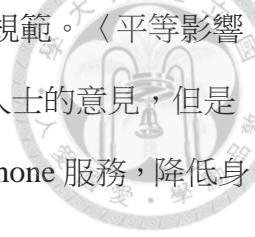
5、在前述目標下，你認為提案可能對數位輸出 (digital output) 業務造成什麼影響？

資料來源：BBC Trust, May 09.2012。

本次調查結果顯示，閱聽人的意見主要分為三大面向：(1)希望 BBC 專注在核心業務上。例如，保留具有獨特性的服務項目，削減低質量、內容一再重複的節目。(2)保護獨特服務與高品質內容。許多受訪者認為，該方案為了節省經費，導致產製內容更向主流閱聽人靠攏，砍掉了其他商業媒體都無法做到的獨特服務，例如紀錄片，或是專業、真實的節目內容，卻忽略了這些服務才是 BBC 的核心價值。(3)提升內部管理效能。雖然理事會只有針對閱聽人相關服務的議題徵詢公眾意見，卻還是有不少受訪者主動表示，比起裁撤服務，應該先從 BBC 高階行政人員的薪資開始削減。

在草案眾多改革項目中，以縮減英格蘭地區在地電台服務 (Local Radio Service) 這一項計畫引發最強烈的反彈。大多數受試者表示，這項在地服務能夠強化地方認同與知識傳遞，BBC 不該裁撤這項商業媒體無法做到的服務，因為這才是 BBC 獨特的價值所在，足見多數受試者意識到公共利益的不可替代性，對於 BBC 的公共精神有著明確期許。本次調查報告交付理事會每月例會討論時，理事們注意到多數受訪者反對裁減在地電台服務，便邀請執行委員會出席，針對調查結果回覆提案可能的修改方向 (BBC Trust, January 11, 2012)。

此外，調查報告也列出線上問卷受訪者的背景資料 (性別、年齡層、居住地、種族、是否為身心障礙人士)，根據統計，居住英格蘭地區的受試者占 89%，約可反映居住該地區的人口比例；白人受試者占 96%，約與英國族群比例相當。但是，男性填答者比例高達 67%，女性只占 33%；除此之外，身心障礙者受試比例只占 12%，這些數據很容易讓閱聽人質疑沒辦法符合「反映不同群體意見」的調查目標，因此，理事會也根據英國「平等條例」(Equality Act) 的規定，進行〈平等影響評估〉(Equality Impact Assessment)，自我檢視本次調查是否忽略不同性別、身心狀況、年齡或文化背景的群體。「平等條例」於 2010 年修正，用來審視政府業務或



公共服務是否符合平等原則，因此，BBC 也必須遵從這項法律規範。〈平等影響評估〉結果指出，理事會於本次調查中沒有特別側重身心障礙人士的意見，但是已經採取線上與紙本問卷並行，以及可供瘖啞人士使用的 text-phone 服務，降低身障人士參與門檻。

理事會除了調查閱聽人對 DQF 改革計畫的看法，也針對這一項重大服務變革提出總體評估報告，作為向公民問責的紀錄。報告分為三個面向，首先是列出計畫本身的相關資料，包括改革背景、目標、結論與執行期程表；接著是代表公眾進行監督的作為，例如預算評估與閱聽人諮詢的成果；最後提出後續承諾，像是未來會藉由內部審查與委託外部研究機構兩種管道，持續監測改革狀況等等 (BBC Trust, May, 2012)。

二、閱聽人諮詢委員會

根據《皇家憲章》內容，BBC 必須成立四個閱聽人諮詢委員會 (audience council)，分別是英格蘭地區、北愛爾蘭地區、蘇格蘭地區以及威爾斯地區。根據協議 (Agreement) 內容，閱聽人諮詢委員會的主要任務包括以下三項：(1) 在理事會審查審查服務 (services)、方針 (policies)，或決定服務重大改革時，提供意見，讓多元的聲音得以進入決策過程。(2) 辨別新興議題對在地閱聽人的重要性，並且從閱聽人角度出發，向 BBC 建議年度優先事項，作為理事會年度工作計畫參考。(3) 評估 BBC 對閱聽人的表現、檢視 BBC 服務，並將評估結果出版年度回顧報告 (Annual Review)，該報告既向社會大眾公開，也會呈交理事會作為決策依據。

基於以上描述可以得知，閱聽人諮詢委員會象徵了執照費付費者直接參與問責機制。從明文訂立設立四個地區委員會的角度來看，意味制度是根據屬地主義劃分執照費付費者群體，各自代表不同的閱聽人利益。

《皇家憲章》指出，閱聽人諮詢委員會除了和理事會一樣都設有地方代表，委



員資格也和理事會成員的標準一致，必須具備在地文化知識，並且嫻熟在地人民與事務（Royal Charter, article 14, 39）。

（一）組成與運作

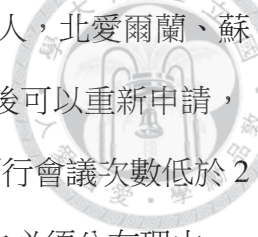
閱聽人諮詢委員作為理事會諮詢對象，任命也是由理事會決定。理事會先透過 BBC 媒體管道或是在地媒體公開宣傳與徵件，只要年滿 16 歲以上都可以自願應徵，再由理事會篩選申請資料與進一步面談，最後發布任用公告。檢視閱聽人諮詢委員的篩選標準，可以發現制度設計相當強調公民問責的概念（見表 5）。例如，應徵者要能獨立思考，擁有討論與合作的經驗，願意主動提供觀點和意見給理事會參考。這是因為相較於前述的公眾意見調查機制，閱聽人諮詢委員會象徵公民可以直接和理事會面對面互動，透過觀點的審議與辯論，深化公民問責品質。除此之外，資格中特意屏除包括政黨人士、BBC 員工這些人參與委員會運作，就是為了保有委員的獨立思考精神。

表 5：閱聽人諮詢委員篩選標準

1、了解 BBC 公共服務的角色，並對在地與全英國的電視、廣播與網路有興趣。
2、了解在地與全國閱聽人的多樣性、需求和利益。
3、有能力給予意見、觀點和思考的回饋，並提供其他資訊供理事會作為策略考量。
4、有和他人合作共事的經驗，例如參與志願組織，能理解並達成團體目標。
5、有意願貢獻時間開會。
6、必須住在所屬委員會區域內。
7、同意遵守諾蘭原則 ¹³ （Nolan Principles），並且在申請過程主動表明任何潛在的利益衝突。
8、以下身分沒有應徵資格：民選政治代表、具備政黨職位、資深公務人員、BBC 員工、BBC 主要供應商的資深員工、其他媒體機構的資深員工。

資料來源: BBC Trust, April. 2014

¹³要求公職候選人符合無私、正直、客觀、負責、公開、誠信、領導力 7 項標準。



四個地區的閱聽人諮詢委員會名額分別是：英格蘭地區 13 人，北愛爾蘭、蘇格蘭和威爾斯地區皆為 12 人。閱聽人委員任期可達 3 年，3 年後可以重新申請，但是個人擔任委員的資歷不得超過 5 年。假如委員任一年出席例行會議次數低於 2 次，資格將被理事會撤銷；而理事會撤銷閱聽人委員資格時，也必須公布理由。

閱聽人諮詢委員每年必須參加 6 至 8 次的例行會議，傾聽理事會、執行部門的業務報告、討論閱聽人權益相關議案，並且將意見反映給理事會與執行部門。除此之外，閱聽人諮詢委員還需要「下鄉」蒐集與了解地區內其他閱聽人對於 BBC 服務的意見、需求與利益，藉此對於在地需求之變化保持敏感度。

英格蘭地區閱聽人諮詢委員會（The Audience Council England，ACE）徵詢在地意見管道主要是透過地區內的 12 個區域閱聽人委員會（Regional Audience Councils，RAC）。ACE 的 13 名成員，便是由這 12 個 RAC 主席，加上英格蘭地區代表理事（Trustee for England）所組成。而這一位代表理事同時也是 ACE 主席，負責主導 ACE 會議進行。

在四個地區的閱聽人諮詢委員會中，只有英格蘭設有 RAC，主要是因為該地區面積廣大、人口眾多，希望透過進一步的區域劃分如實反映英格蘭地區人口組成。RAC 總人數約為 200 人左右，不同 RAC 每年各自召開 3 次會議，RAC 主席了解在地意見之後，便能帶回 ACE 會議上做為討論依據。

其他三個地區的閱聽人諮詢委員則是以小組討論會（panel meetins）的形式徵詢在地意見。例如 2013 年 4 月到 2014 年 3 月之間，威爾斯地區閱聽人諮詢委員會（The Audience Council Wales，ACW）就在該地區舉辦了 18 場小組討論會，參與者不只是一般閱聽人，還包括當地社會團體、學校、威爾斯語公共電視台 S4C 等，使得這些諮詢活動不只是傾聽意見而已，還是培植在地夥伴網絡的機會。

閱聽人諮詢委員屬於無給職，不過，出席會議所需的食宿與交通等費用都由 BBC 埋單。值得注意的是，委員們除了參與會議之外，和 BBC 之間的關係就和其他閱聽人一樣平等，需要自費使用 BBC 的服務，沒有任何特權。理事會訂立一份



指南 (protocol)，詳載閱聽人諮詢委員的運作規範，內容甚至包括食、宿、交通以及誤餐費上限¹⁴。

閱聽人諮詢委員既然沒有豐厚酬勞，那麼，會是哪些人願意貢獻時間與心力給 BBC？以英格蘭地區閱聽人諮詢委員為例，成員背景多為非營利組織成員，其次是教會人士、公部門與學術機構成員，具備志願服務以及公共參與經驗；除此之外，對於 BBC 服務頗有關注，甚至是天天接觸的活躍使用者（見表 6）。雖然閱聽人委員挑選標準沒有特別列出性別比例，但是 13 名委員中，女性共佔 5 名，比例將近四成。

表 6: 英格蘭地區閱聽人諮詢委員背景列表

姓名	背景
Mark Florman (主席)	英格蘭地區代表理事
Sarah Ralph (East 代表)	非營利組織「Women's Film and Television History Network」成員，該組織致力於提升電影、電視的性別、階級與種族敏感度，並且鼓勵媒體行業裡的年輕女性尋求升遷。她也是 University of East Anglia 藝術、媒體與北美研究學院博士後研究員。
Adrian Morgan (East Midlands 代表)	非營利組織 UNISON 地區負責人，該組織協助公部門與私部門工作者向資方談判，爭取更好的工作條件與福利；同時也負責該組織青年團隊(Young Members Team)的會議籌備。LGBT Adoption 基金會活躍人物，致力提升同志族群合法收養權益。
Michele Scott (London 代表)	癌症研究慈善機構經理；數十年工作資歷涵蓋公部門、商業組織以及慈善事業。
Joanne Curry (North East and Cumbria 代表)	擔任多個地區性非營利組織、志願團體的董事或主席，包括幫助弱勢群體的 Changing Lives、提升青年權益的 Youth Justice Panel，在促進各方利益團體對話方面經驗豐富。
Alvin Kofi (North West 代表)	擔任 Home Office Disability Support Network (HODS) 主席，致力於推動提升失能者權益的國家政策。

¹⁴ 指南中明訂，閱聽人諮詢委員參加會議的交通與住宿由理事會小組打理，等級限於經濟艙、最低票價；住宿費用原則上一晚不超過 75 英鎊，附早餐不超過 85 英鎊。誤餐費早餐與午餐不超過 6 英鎊，晚餐不超過 16 英鎊。每一種費用都須遵照標準。假如委員有額外支出考量，例如多天會議需雇用臨時保母照顧小孩，必須向地方代表理事(National Trustee)申請核准。

Will Burns (South 代表)	曾任公務員、關注鄉村與沿海地區弱勢群體的利益，曾任地區小學校董，擅長整合意見，推動共識。特別重視 BBC 在數位平台與裝置所提供的服務。
Felicity Harvest (South East 代表)	曾任英格蘭藝術委員會(Arts Council England)資深職位，目前是英國人道主義協會(Arts Council England)執事(celebrant)，擁有豐富的志願服務經驗。
Liz Waugh (South West 代表)	當地交通委員會(Local Transport Board)主席、鐵路公司 First Great Western 諮詢委員。
Shabana Kausar (West 代表)	非營利組織 Women's Aid 成員、小型慈善團體董事，協助婦女防範暴力的合格講師。
Robin Jones (West Midlands 代表)	退休稅務官、堂區議會(Parish Council)副主席，熱衷於新媒體發展議題。
Adam Millward (Yorkshire 代表)	服務於謝菲爾德市議會(Sheffield City Council)，廣泛接觸當地不同信仰、種族、文化背景的市民，尤其關注兒童權益。他同時也是當地 LGBT 團體志工、BBC 服務的重度使用者。
David Sleight (Yorkshire and Lincolnshire 代表)	University of Lincoln 公共參與學院院長(Dean of Public Engagement)，曾任 15 年 BBC 編輯。

資料來源: BBC Trust 網站

從閱聽人諮詢委員自願參加的理由也可以看出，他們認為參與這項制度，對於培育公民問責意識相當重要：

閱聽人委員會是 BBC 和一般執照費付費者最直接的常設管道，也是一般人能夠身處 BBC 內部針對各種議題提供建言的機會。我相信 BBC 對於社會有正面助益，而我想要在這裡盡一份力。(Amanda Faloon)

理事會可以進行大量的閱聽人研究，但是，透過閱聽人諮詢委員會才能聽到第一手的看法。(Alan Meban)

閱聽人委員會讓我接觸到北愛爾蘭地區不同群體的閱聽人，而且能夠就這個地區最重要的議題進行更明智的思考。(Mark Glover) (Audience Council Northern Ireland, 2015)

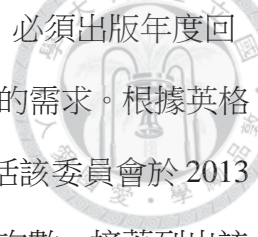


當公民參與閱聽人諮詢委員會時，都必須依循以下的會議流程：首先，委員們先聆聽理事會報告最近一期理事會的結論，內容涵蓋閱聽權益、節目調整計畫、《皇家憲章》審查工作計畫等等，讓閱聽人委員站在理事會的高度掌握組織概況。

每一場閱聽人諮詢委員會都由該地區的地方代表理事擔任主席，並且有理事會小組負責彙整閱聽人委員的意見，並且將意見轉送理事會議，成為討論議案，或是直接交給相關執行部門知悉。下一次閱聽人委員會召開前，由小組成員會將理事會會議上的回覆以及該場會議的議案資料一併寄給閱聽人諮詢委員，或是於會議上口頭轉達。閱聽人諮詢委員會的運作高度仰賴理事會主導，不僅議案是由理事挑選適合委員討論的議題；在會議過程中，議題的討論形式與時間分配，也是由地方代表理事所擔任的主席掌控。

根據每次議案不同，理事會也會邀請執行部門的負責人和閱聽人諮詢委員交流，匯報部門策略、地區業務或是服務改革議題。由於實際經營層面往往牽涉許多數字和專業思維，執行部門也會嘗試用非專業人士也聽得懂的方式解釋，假如列出統計數字，也會向委員說明數字代表的意義，作為委員開展討論的依據。透過將閱聽人諮詢委員會進行交流，不僅是向閱聽人問責，也使得管理階層更加了解閱聽人的具體樣貌。

進入實質討論過程時，委員必須從閱聽人角度思考議題。他們透過執行部門了解組織策略及內容產製過程，要求執行部門提供相關統計資料，都是為了解答他們的觀察與意見。委員一方面代表了地區人民的利益，另一方面，也是根據宗旨要點揭示的精神監督 BBC 表現，例如，是否能夠促進在地認同、提升公民參與等等。閱聽人諮詢委員會的制度設計關鍵在於：將理事會、執行部門與閱聽人放在同一個時空下面對面互動，從過程中了解彼此的想法。這段過程如同閱聽人諮詢委員「質詢」理事會與執行部門，使得後兩者有機會當場「答詢」。每一場閱聽人諮詢委員會的內容都必須做成會議記錄，放上理事會網站接受公開檢視。



根據《皇家憲章》內容，閱聽人諮詢委員會和理事會一樣，必須出版年度回顧報告（Annual Review）評估 BBC 表現是否符合執照費付費者的需求。根據英格蘭地區閱聽人諮詢委員會 2013-14 年報告顯示，年度回顧內容包括該委員會於 2013 年 4 月至 2014 年 3 月期間舉行例行會議和區域閱聽人委員會的次數，接著列出該年觀察心得，列出 BBC 表現的優缺點以及原因，最後列出明年應該優先發展的事項供理事會參考。回顧報告也會記載該年所有委員姓名，以彰顯公開負責的精神。

除此之外，各地區閱聽人諮詢委員每年年初還會派出各三位代表，出席年初的理事會議，就過去一年的觀察與討論報告重大議題，並且據此提出年度優先任務（priorities），例如英格蘭地區的閱聽人委員會不希望縮減地方廣播電台的規模，因而主張年度任務包括「維持英格蘭地區的服務品質」、「確保當地閱聽人有充分的管道使用 BBC 服務」、「確保服務能夠真實反映英格蘭地區不同群體的生活」

（Audience Council England, January 15, 2013）。其實，這些項目都是呼應宗旨要點所宣示的精神，希望 BBC 服務能夠運用各種技術與管道與閱聽人互動，既反映在地認同，也推廣公共精神等等。

（二）案例

在閱聽人諮詢委員於例會上討論 DQF 改革草案時，理事會小組邀請了執行部門營運長（Chief Operating Officer）參與，向委員說明草案精神，並且解答委員們的疑惑。由討論內容可以看出，閱聽人諮詢委員會不只是監督 BBC 的單向機制，同時也是理事會、執行部門與閱聽人之間針對決策邏輯進行溝通的雙向機制：

[營運長表示]DQF 其實是一個過程，用來促使 BBC 在營運層面進行大幅改革，考量到財務限制，必須縮減 20% 的開銷，好讓新投資項目得以持續下去。



委員詢問……是否該向執照費付費者強調執照費價值(value for money)；

英格蘭地區 HD 業務相關問題；投入更多資源在 DAB¹⁵業務的根據為

何？……[對於英格蘭地區的閱聽權益]不要忘記倫敦以外的城市。

(Audience Council England, June 07, 2011)

委員會要求理事會持續針對執行委員會的措施提出質疑，使得執行委員會展開具體行動，透過 Network 頻道充分、精確、真實地反映英國境內不同的社群(communities)及其認同(identities)。(BBC Audience Council Wales, December, 2011)

閱聽人諮詢委員會除了在例行會議上討論 DQF 草案之外，也深入在地網絡，邀請地區性利益團體 (interest group) 參加關於 DQF 議題的小組討論會。以威爾斯地區為例，諮詢委員會邀請了關注威爾斯公共事務的組織 Public Affairs Cymru，以及致力於提升威爾斯地區女性就業率的 Women's Forum of Chwarae 和威爾斯地區的穆斯林團體等等，從 2011 年 4 月起一共進行 9 場小組討論會。由於利益團體長期觀察特定議題，能夠從更有體系的思考角度監督 BBC 表現，有助於調整與重新定位公共服務的內涵。

舉例來說，在威爾斯地區舉行的一場小組討論會上¹⁶，與會者指出，BBC 身為公共廣電機構，新聞來源與內容理應多元，結果，實際上卻將同樣的內容重複使用於不同管道，缺乏真正符合威爾斯地區需求的新內容，加上當地報紙發行量逐年下降，地方政策沒有足以充分討論的管道，導致當地產生巨大的民主赤字

(democratic deficit)。閱聽人諮詢委員會綜合了內部討論與外部諮詢，在報告書上提到，DQF 改革草案中，威爾斯地區的預算減少了 16%，而 BBC 服務又是當地重要的媒體內容來源，對於促進在地公共事務參與影響非常大。委員會還援引 Ofcom

¹⁵數位音訊廣播 (DAB) 是一種新的廣播傳輸技術，不同於 AM、FM 的廣播技術，而是改用衛星或地面發射站發射數位訊號傳輸資訊。

¹⁶ 資料來源: 2011 年 11 月 10 日新聞稿。

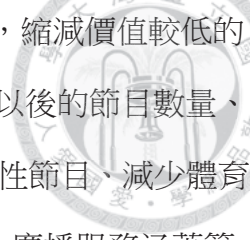


的市場報告(Ofcom Communication Market Report)來佐證說法。這份報告指出,2010年 BBC 用於威爾斯地區首播電視內容的支出下跌了 13%,在四個地區中跌幅最深。閱聽人諮詢委員會的建議在理事會議上獲得重視,理事會發布的 DQF 正式報告,不僅沒有削減在地廣播電台服務,反而增加對於地方新聞內容的投資。

理事會將諮詢委員會當成與閱聽人面對面溝通的管道,因此,不只是地方代表理事會擔任閱聽人諮詢委員會主席,也會讓執行部門主管赴委員會報告議案進度與目前部門正在進行的業務。除此之外,理事也會不時參與由閱聽人諮詢委員負責舉辦的在地討論會。例如威爾斯地區代表理事 Elan Closs Stephens 以及另外一位理事 Richard Ayre 曾經於 2011 年 12 月親自出席威爾斯地區的小組討論會,解說 DQF 改革草案的影響,並且回答與會者疑問。

檢視閱聽人諮詢委員會提交給理事會的改革草案諮詢報告,四個地區委員會的撰寫方式除了在開頭簡介諮詢議題、整體建言之外,其實沒有固定架構。英格蘭地區是根據改革項目一一提出思考與建議,包括提升 Local Radio in England、BBC One HD、BBC Online 等服務品質;而威爾斯地區則是從這些改革是否符合宗旨要點的精神來思考:

DQF 草案指出,會提升 Network 頻道播放威爾斯節目的比例,對此,委員會樂見成果,此舉有助於達到宗旨要點[主張 BBC 應代表社區、區域與國家]的精神;然而,委員會也希望得知更多具體的執行細節,[除了將現有內容廣泛應用之外,]如何同時捍衛威爾斯地區節目的獨特性?否則[製作節目時],可能會因為觀眾來自英國全境,而使得內容偏離了節目[為了增進社區與區域認同]的核心目標。(BBC Audience Council Wales, December, 2011)

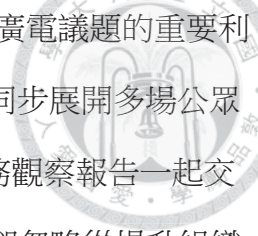


DQF 最終調查報告指出，BBC 會盡量降低改革帶來的衝擊，縮減價值較低的服務，並且保留高價值項目。例如，減少 BBC One 在晚間十點以後的節目數量、裁掉早上與下午 3 點的新聞摘要、減少 BBC Two 的娛樂與談話性節目、減少體育賽事轉播等等；但是保留絕大部分的廣播服務，因為調查顯示，廣播服務涵蓋範圍廣，能夠深入社區傳達公共服務精神，故僅微幅調整內容。以古典音樂廣播節目為例，減少 25% 的現場直播，減少晚間時段大型管絃樂團表演，改為室內樂和器樂。此外，也保留當地廣播電台的經費，只從整併管理層級著手；同時增加針對蘇格蘭，威爾斯和北愛爾蘭地區的電視節目投資。因為這些服務都能彰顯 BBC 獨一無二的價值，同時也能持續創造公共利益。

三、利益團體

前述公眾意見調查是理事會了解「不特定」群體的方法，而閱聽人諮詢委員則是強調「區域認同」的特定群體，除了以上兩種公眾身分之外，理事會也會接觸利益團體（interest group），將他們視為代表「多元社群議題」的特定群體。他們關注利益不侷限於地理範圍，還包括弱勢權益、種族、性別、信仰或者性傾向（sexual orientation）。

不同於閱聽人諮詢委員會採自願應徵，利益團體是由理事會邀請，沒有固定的會議型態與時間，有時則以書面資料往來。除此之外，理事會和利益團體的互動形式還包括受邀演講，或是參加利益團體舉辦的論壇蒐集意見等等。為了符合「接觸更多元意見」的初衷，理事會徵詢利益團體的重要原則便是：「設法不讓任何一個團體主導議題及討論，在運用建言時，也會一併參考公眾意見調查與其他研究報告的結果。」(BBC Trust, April, 2014)然而，相較於閱聽人委員會是理事會法定的諮詢機構，利益團體和理事會之間缺乏互動的正式管道。



當理事會公布 DQF 草案，開始諮詢各方意見時，關注英國廣電議題的重要利益團體 Voice of the Listener & Viewer (VLV) 也在 2011 年春季同步展開多場公眾會議和研討會，進行公民諮詢，並且將成果和過去發表過的服務觀察報告一起交付理事會。VLV 在報告中指出，該草案太過聚焦於服務改革，卻忽略從提升組織生產力的面向節省費用，如果將 DQF 這份文件放回時空脈絡來看，理事會必須明白，BBC 發生的一連串爭議使得公眾對於 BBC 的信任感產生動搖，因此，改革目標是修復公眾信心，而不是為了節省費用侵蝕原有的公眾支持基礎。

VLV 的組織精神在於代表英國公民與消費者關注廣電議題，不僅監督公共廣播機構的治理表現、節目質量與多樣性，同時也會監督廣電監管機關、政府相關部門的表現，確保他們維護聽眾及觀眾的權益。若仔細檢視 VLV 的社會組成，可以發現成員涵蓋學術界以及非營利組織(NPO)領域。學術界成員包括英國各地學院校的教授、講師與學生，他們的研究領域涵蓋傳播、新聞和社會科學、公民權等，可以說，對於廣電議題有一定程度的興趣或研究。非營利組織成員多半為合法註冊社團，VLV 提供拜訪政府機關、政策制定者與廣電機構的機會，使得非營利組織成員能夠獲得政策發展的第一手資料，而非營利組織成員則可以為閱聽人權益提供更廣泛的議題視野。除此之外，VLV 的董事群來自前 Ofcom 主席、前 BBC 主管、前 BBC 記者、傳播領域教授等等，皆為媒體專業人士。VLV 集結了獨立的專家、組織力量，既能擔任政府的諮詢顧問角色，也能對研議中的政策提出建言，還能夠進行獨立研究，並且定期發布監測報告、舉辦廣電議題研討會等等，可說是具備政策思維的公民。由 VLV 例子可以看出，利益團體不同於個別閱聽人，能夠從理念目標出發，客觀第三方的長期監督成果為證，提出 BBC 整體方向的建言。




四、國會質詢

理事會向公民問責的機制，除了透過公眾意見調查、閱聽人諮詢委員會、利益團體諮詢等機制之外，同時也會向代表公民意志的「國會」問責。理事會每年必須就監督執行委員會的成果，發表績效評估與經費運用的公開報告，並且將年度報告送交 BBC 業管機關「英國文化、媒體與體育部」(Department for Culture, Media and Sport, DCMS)，報告經 DCMS 轉交國會，再由理事長赴國會接受下議院「文化、媒體與體育專責委員會」(Select Committee on Culture Media and Sport) 以及「公共會計委員會」(Committee of Public Accounts) 質詢。

不過，關於「理事會究竟該不該接受國會質詢」這個問題往往成為質詢焦點。BBC 理事會曾經明白指出，理事會已經直接向執照費付費者問責，因此不應該再向國會問責(House of Lords, June 11, 2011)；然而，國會卻主張 BBC 是運用 96% 人民所繳交的執照費來產製新聞、創作節目內容、進行商業投資，因此，國會有責任基於維護公共利益的出發點進行監督。理事會確實不應該就產製內容 (output) 向國會問責，但是至少在程序上應該接受國會質詢，由國會代替人民監督 BBC 財務運用狀況 (House of Lords, June 11, 2011)。

上議院報告指出，BBC 最高權力機構由董事會轉型成理事會，最初用意在於保有 BBC 的獨立精神，並且將監督權力交付給公民；可是檢視運作實況，無論是透過閱聽人諮詢委員會、或者公民團體諮詢工作坊，很少有公民會一一深入檢視專業門檻極高的財務狀況，況且，目前制度設計讓公民意見僅僅成為理事會的決策「參考」，缺乏強制性權力要求 BBC 確實回應；相反地，國會擅長審核預算，又擁有民意基礎，是 BBC 無法忽視的監督力量；而理事會作為 BBC 與組織外部的溝通橋樑，必須親自面對國會，為 BBC 經費與績效負起最終責任(House of Lords, June 11, 2011)。

公共會計委員會則是主張，BBC 是一個公共所有、公共出資的組織，卻不必



像同類型組織一樣強制接受議會監督，可能產生爭議。因為「執照費本身就是一種稅。」(Committee of Public Accounts, Session 2009-10, para. 7)按照這個邏輯，BBC 有責任接受公共會計委員會的監督。委員會亦強調，自己不是要評估理事會的運作績效，而是從以下三種面向來監督 BBC：(1)BBC 對於公共資金的開支與收益紀錄；(2)BBC 應用執照費的決策考量；(3)檢視各種開支紀錄是否真能提升執照費價值。(Committee of Public Accounts, Session 2009-10, para. 9)

以 DQF 計畫為例，公共會計委員會指出 BBC 缺乏一套清楚完善的經費摶節計畫，這項計畫中應該要能系統性地說明如何有效地開源節流，並且分析各個面向的影響程度，預估節約之成果，讓委員會得以根據這套標準監督執照費使用效能：

BBC 沒有在提升效能的視野下分析降低的成本會影響執照費付費者多大的權益，沒有進行風險評估就削減開支，反而縮減了公共價值極高的服務，例如地方廣播電台。(Public Accounts Committee, February 29, 2012)

由於國會議員對於公共事業的經營管理比個別閱聽人還要嫻熟，因此，從質詢紀錄裡也可以發現國會與 BBC 理事會之間的地位，比起閱聽人諮詢委員會與理事會的地位還來得平等：

[註：文化、媒體與體育專責委員會主席發言]你們自己在[註：2012-13]年度報告中指出，BBC 辜負了自己和執照費付費者，……這並不是目前治理結構的問題，而是結構內個人無法做出正確決策，也沒有及早、有效地阻止事件發生，對嗎？

[註：BBC 理事長發言]對，我認為每當錯誤發生，BBC 似乎傾向歸咎於治理模式的問題，為此定期檢討與改善，這確實是個思考盲點。

[註：BBC 理事長發言]總經理和我都想做的一件事情，就是試圖讓理事會與執行委員會的角色能夠區分得更清楚；然而，這其實是一個政治議題，而非理事會該做的事。(Culture, Media and Sports Committee, October 22, 2013)



雖然國會具備民意基礎，並且相較於閱聽人委員會擁有更豐富的公共事業監督經驗，理論上會是更加有效的問責力量；然而，在實際監督過程中，卻往往被視為一種政治干預。自 2007 年起出任 BBC 理事的 Diane Coyle 就認為，BBC 發展問責制度最重要的兩項目標包括(1)向人民問責，(2)保障獨立性，避免受到政治干預，但是國會議員和政府卻以監督資金運用的名義，行破壞獨立精神之實。例如經常要求 BBC 執行部門高層赴議會作證、頻繁地檢查經費預算使用效能、批評總經理人選，甚至企圖刪減 BBC World Service 的經費，將執照費運用包裹進政府整體會計計畫之中 (*The Guardian*, 2015)。從這個角度來看，國會質詢雖然可以作為 BBC 向公民問責的管道之一，卻也容易侵蝕組織的獨立基礎。

五、小結

BBC 在轉型之前，調查閱聽人意見的主題多半是施政之後的滿意度與建議，但是，轉型之後的 BBC 則改為進行任何重大改革之前，都必須先經過公眾諮詢，將閱聽人需求納入決策考量，增加意見多樣性。這種制度設計所蘊含的問責意義便是公開決策資訊，將決策權與閱聽人共享，不再讓組織經營者把持施政方向與作法。如同 BBC 前理事會主席里昂 (Sir Michael Lyons) 所言：「理事會代表的公共利益，不是服務傳播者本身的利益 (interests of broadcasters)，而是真正的觀眾利益 (interests of audiences)。」(January 17, 2008) 另一方面，從組織管理角度來看，由於閱聽人特性隨著時代變遷而跟著改變，對於公共服務的要求也日益複雜，

已非按照規則與慣性行事的組織管理階層可以洞察，因此，透過制度化管道調查意見，隨著公眾意向重新定位公共服務內容，才能透過民意基礎取得存在正當性。

值得注意的是，當決策過度強調民意導向，可能導致 BBC 向閱聽人問責的過程被簡化為「購買者」與「供應商」之間的關係，但是在本次公眾意見調查中可以看出，如果閱聽人具備公共價值意識，也知道公共媒體在當代時空脈絡下和商業媒體的區隔，那麼問責機制可以用來防止追求經營績效的 BBC 愈來愈附和主流觀眾的喜好。

從「品質第一」改革草案的公眾意見調查報告可以看出，閱聽人與執行部門之間對於「公共服務的價值」有認知落差。執行部門為了將資源做最有效的運用，提議在當地電台業務部份，集中火力製作尖峰時段節目內容，至於離峰時段的節目內容，改採跨地區共享，以顧及最大多數觀眾的權益；然而，閱聽人認定的價值，反而是應該按照不同地區需求製作不同的節目內容，培養地方意識。

閱聽人藉由諮詢委員會這項機制得到參與監督 BBC 的機會，但是，落實監督的首要之務便是公開流通的內部管理、決策、財務等資訊。理事會向全體閱聽人公開年度績效與帳目，不僅象徵了公開透明的組織精神，也是閱聽人諮詢委員會、利益團體以及國會這些公民力量監督 BBC 表現的重要依據。除了公開資料以外，理事會也會根據議案所需向閱聽人諮詢委員提供營運資料。由於每位閱聽人委員的知識背景和能力有所不同，理事會便找來執行部門的人解答營運數據代表的意義，以及實務上的執行問題。

理事會與閱聽人諮詢委員會之間進行雙向互動，不僅是開放閱聽人委員參與組織決策而已，還能讓理事會獲得閱聽人第一手意見。理事會根據閱聽人諮詢委員會建議，將定期出版的年度報告撰寫得更容易理解。以往年報中的財務數據使用表格加上文字敘述，後來改用視覺化圖表呈現數字和比例。從委員會討論記錄中可以發現，當訊息得以自由流通時，閱聽人問責品質也隨之提升。

再者，當閱聽人諮詢委員們根據正當理由檢視 BBC 表現是否回應憲章規範、

是否忠於公共精神) 展開理性論辯，監督現有決策、組織問題、並且提出解決方案，其實就是在進行培育公民社會所需的審議式民主。可以說，經由公民審議的過程，使得閱聽人的角色從「服務使用者」轉變為「公民」。



換個角度來看，理事會與閱聽人諮詢委員、利益團體進行面對面交流，針對彼此的權利與義務相互知會、溝通與說服，也逐步建立了問責機制所欲創造的信任關係。

理事會為了探知公眾的意見 (opinion)，針對整體閱聽人進行公眾調查，得知閱聽人對於某個議題的「想法為何」 (what)。而閱聽人諮詢委員會的設計，則是吸引更多積極的閱聽人參與問責體系，達成民調無法顧及的公眾討論 (discuss) 面向。閱聽人諮詢委員會可以進一步告訴理事會，公眾希望 BBC「怎麼做」 (how)。相較於國會監督，閱聽人諮詢委員會的設計有助於達成審議式民主，更能促進公民社會的茁壯。

然而，研究結果也指出，閱聽人諮詢委員會在法律規範上僅僅是理事會的諮詢機構，沒有足以制衡理事會、BBC 組織的法律權力。因此，若是從實務運作結果來看，閱聽人諮詢委員會角色顯得疲弱，無法和理事會站在平等出發點，一起從組織內、外監督 BBC 表現。影響所及，可能導致具備民意基礎的國會反而成為最有實權的公民監督力量。



第二節 問責內容：閱聽人諮詢委員會論述內容變化

本研究將探討公民參與 BBC 問責制度的過程中，論述內容呈現哪些趨勢。本研究主張，論述是建構社會真實的實踐手段，能夠反映鑲嵌在多重交織社會條件下的權力關係。在 BBC 所有問責管道中，又以閱聽人諮詢委員會的會議紀錄對於公民參與過程描述最為詳細，並且足以了解公民對於問責制度的實質看法；除此之外，委員會也是將個別公民集結起來，落實 BBC 向公民問責的積極形式，因此，以下從閱聽人諮詢委員會之會議內容觀察問責過程。在四個委員會的紀錄中，屬英格蘭地區對於發言過程的記載最為完整、詳盡，故本節將以英格蘭地區閱聽人諮詢委員會為例，一方面深入觀察 BBC 向公民問責的互動過程，另一方面也將論述內容進行跨年度比較，檢視運作成果。

一、權力行使

閱聽人諮詢委員會的討論議題由理事會設定，相關議案資料也是由理事會小組在開會前提供，可以說，理事會主導了閱聽人諮詢委員會可以在哪些議題上履行職責。雖然《皇家憲章》提到理事會必須系統性地徵詢閱聽人諮詢委員意見，也必須將意見蒐集與傳達至理事會；然而，《皇家憲章》只提到應設置閱聽人諮詢委員會作為理事會的獨立諮詢機構，卻沒有針對閱聽人諮詢委員會的監督權賦予法律強制力；也就是說，理事會沒有遵從閱聽人諮詢委員會建言的法律義務。

一份 2011 年 1 月的英格蘭地區閱聽人諮詢委員會的記錄曾經指出，閱聽人委員反映上次會議要求 BBC 提供更多關於數位音訊廣播（DAB）的評估資料，但是這些數據卻不在本次議案資料中。從理事會的會議紀錄也可以觀察到類似現象。關於閱聽人諮詢委員會的決議往往以報告案形式呈現，討論篇幅遠比其他組織經營事務的討論篇幅來得少。以一份 2015 年 2 月 26 日理事會會議記錄為例，同樣

都是監督 BBC 表現的議案，討論服務審查¹⁷成果的內容確實比討論閱聽人諮詢委員會成果來得仔細：



關於Radio 1、Radio 2，……以及Asian Network的服務審查報告草稿已經出爐，於會中向所有理事報告。審查結果發現這些服務表現良好，並且提供閱聽人重要的公共價值。這次審查的建議將會列入明年監督項目之中。理事會批准了這份報告，對於授權理事進行服務審查的結果感到滿意，這份報告將於3月19日出版。(BBC Trust, February 26, 2015, Items 18)

理事會針對閱聽人諮詢委員會於2014年11月至2015年2月期間的會議討論所提出的關鍵議題進行商議。(BBC Trust, February 26, 2015, Items 22)

此外，閱聽人諮詢委員會不見得擁有媒體專業背景，關於數據和專案計畫內容，需透過執行部門的提供與解說。因此，執行部門其實擁有過濾資料和選擇性詮釋的權力。委員曾經在會議上向執行部門的與會者反映，關於服務審查的預算資料，不應該只有比例呈現，而是應該附上詳細數據做為客觀判斷的基礎(Audience Councils England, March 2, 2010)。

以上描述可知，雖然設置閱聽人諮詢委員會可以提升公民參與監督 BBC 的程度，理事會小組成員也會將委員建議反映給理事會與執行部門，不過，受限於缺乏法律強制力與專業背景，委員討論成果僅供組織決策與執行者參考，或許有必要思考如何保障閱聽人意見被落實。

¹⁷ 理事會下設有服務委員會 (Services Committee)，監督 BBC 所提供的公共服務 (包含推動新服務或修正服務的決策)能按照理事會所設下的架構與執照內容執行。



二、意見衝突

閱聽人諮詢委員的任務之一便是監督 BBC 的服務表現。從會議記錄來看，閱聽人委員和執行部門的互動過程比較像是質詢過程。由理事會根據議案派出的執行部門人員報告部門表現與近期議題，再由閱聽人委員詢問相關細節。一份 2010 年英格蘭地區的會議紀錄顯示，有委員詢問新聞部主管 Helen Boaden：為何 BBC 國際新聞的比例中，報導美國新聞的比例似乎遠高於歐洲？這位主管回應，美國名列世界強國之林，本身就具有極高新聞價值，而當時的歐洲國家大多處於經濟危機中，新聞能見度相對來說變得比較弱。這位主管坦言，新聞價值的衡量標準始終是一種挑戰，她是以 BBC 組織願景作為取捨標準（Audience Councils England, February 9, 2010）。

由於這個問題的紀錄至此結束，無從得知雙方是否繼續討論：從閱聽人的角度出發，新聞價值的標準應該為何？然而，從紀錄中可以看出兩項重點：一是新聞部主管運用專業主義的意識形態說服閱聽人諮詢委員接受她的新聞價值取捨標準。二是問責制度雖然列出六大宗旨作為組織營運指引，卻無法成為日常事務的執行指標。執行人員對於日常服務內容依然握有極大的決策權，而閱聽人期待與專業考量之間的落差，即使是諮詢委員也不見得有力量扭轉。其他會議記錄也顯示，閱聽人諮詢委員經常會詢問執行部門如何拿捏節目的市場影響力與符合公共精神，背後隱含對於資本主義意識型態作用程度的質疑。以上例子均見閱聽人所關注的利益與執行部門的所關注的利益可能產生衝突，倘若議題的專業門檻較高，就有利於執行部門主導討論方向。



三、議題變化

本研究挑選英格蘭地區委員會的原因在於該地區的人數與經濟成長等層面¹⁸皆居於英國四個地區的關鍵地位，會議紀錄也較其他地區更為詳細、完整，可作為本研究分析樣本。由於英格蘭地區閱聽人諮詢委員會的公開會議記錄涵蓋 2009 年 2 月至 2015 年 1 月這段期間，以下將根據這 7 年間諮詢委員會第一季的會議紀錄內容觀察議題變化。本研究檢視文本內容與研究問題後，將委員會討論議題分為以下 7 種類型(見表 7)，並統計各類型議題的提及次數與比例變化(見表 8)。

表 7：閱聽人諮詢委員會討論議題類型編碼表

編碼	項目	舉例
1	監督產製內容	對於新聞與節目等媒介內容的觀察與建議、討論編輯方針。
2	監督組織管理	關於 BBC 的年度工作計畫、策略、服務項目、方案、技術、人事、預算與支出等執行層面的議題。
3	討論閱聽人諮詢委員會	閱聽人諮詢委員會的角色、權利、義務、運作費用等等。
4	討論法規內容	關於《皇家憲章》(Charter)與《協議》(Agreement)的規範內容與實際衡量標準的討論。
5	討論公共利益與公共價值	討論公共利益、公共價值等概念的意義與監督標準。
6	討論消費者權益與市場影響	BBC 服務的市場調查結果、影響力評估、消費者權益相關議題。
7	討論族群認同	國家、種族與地方認同相關議題。

¹⁸據世界衛生組織統計，2012 年英格蘭地區人口約佔英國總人口 84% 左右。此外，該地區人均總增值占比也達八成以上。

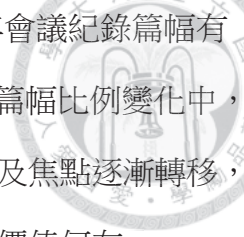


表 8: 閱聽人諮詢委員會討論次數統計表

議題類型 月份	1. 監督 產製內容	2. 監督 組織管理	3. 討論 閱聽人諮 詢委員會	4. 討論 法規內容	5. 討論 公共利益 與公共價 值	6. 討論 消費者權 益與市場 影響	7. 討論族 群認同
2009 年 2 月	3	9	8	0	0	2	0
2009 年 3 月	10	12	1	1	0	0	1
2010 年 2 月	21	26	24	0	0	9	0
2010 年 3 月	0	6	11	0	1	1	1
2011 年 1 月	6	26	20	0	0	0	2
2012 年 2 月	2	19	16	0	0	2	0
2013 年 1 月	0	6	11	0	0	2	0
2013 年 3 月	0	3	14	0	4	0	1
2014 年 1 月	0	6	6	0	2	2	1
2014 年 3 月	0	2	8	1	2	0	3
2015 年 1 月	0	6	5	2	4	3	0

綜觀 2009 年至 2015 年第一季的英格蘭地區閱聽人諮詢委員會會議記錄，會議記錄中各項議題的篇幅比例有大致的起伏趨勢（見表 9）。其中，在 2009 年 2 月與 3 月、2010 年 2 月以及 2011 年 1 月這幾個月份，對於「監督產製內容」、「監督組織管理」這兩項議題的討論比例合計占當月所有討論比例的 50% 以上，可見委員會於運作初期頗為關注 BBC 的服務內容與組織管理相關議題。隨著時間推移，「討論閱聽人諮詢委員會」的角色、權利義務與運作逐漸成為會議主軸，在 2012 年 2 月、2013 年 1 月以及 2013 年 3 月都是當月討論議題中佔比最高的類型。

值得進一步討論的是「監督產製內容」與「討論公共利益與公共價值」此兩項議題，篇幅比例隨著年度的不同而有明顯的篇幅比重差異。從逐年篇幅比例的整理表來看，「監督產製內容」議題逐年減少，甚至從 2013 年之後即不在會議當中被討論；而「公共利益與公共價值」議題則是逐年上升，2013 年以前只有零星



的討論，2013 年之後則開始成為會議討論的要項，甚至 2015 年會議紀錄篇幅有 20% 都是在探討「公共利益與公共價值」。從會議記錄討論議題的篇幅比例變化中，可以發現閱聽人諮詢委員會的角色及功能有些變化，關注的議題及焦點逐漸轉移，從媒體內容的監督者，漸漸討論及重視 BBC 的公共利益與公共價值何在。



表 9:閱聽人諮詢委員會討論議題類型比例

	監督產製 內容	監督組織 管理	討論閱聽 人諮詢委 員會	討論法規	討論公共 利益與公 共價值	討論消費 者權益與 市場影響	討論族群 認同
2009年2月	14%	41%	36%	0%	0%	9%	0%
2009年3月	40%	48%	4%	4%	0%	0%	4%
2010年2月	26%	33%	30%	0%	0%	11%	0%
2010年3月	0%	30%	55%	0%	5%	5%	5%
2011年1月	11%	48%	37%	0%	0%	0%	4%
2012年2月	5%	49%	41%	0%	0%	5%	0%
2013年1月	0%	32%	58%	0%	0%	10%	0%
2013年3月	0%	14%	64%	0%	18%	0%	4%
2014年1月	0%	35%	35%	0%	12%	12%	6%
2014年3月	0%	12.5%	50%	6.3%	12.5%	0%	18.8%
2015年1月	0%	30%	25%	10%	20%	15%	0%

除了觀察議題類型之外，從第一季的論述內容也可以看出閱聽人諮詢委員會關注面向起了變化。在 2013 年之前，委員們會討論產製「成果」如何達到宗旨要點的精神，甚至也會質疑宗旨要點這項標準只適合用來評估新聞，很難用來檢視變化多端的節目與戲劇；不過，在 2013 年之後，監督焦點逐漸轉變為 BBC 在執行任務的「過程」中，可以如何達成保障文化多樣性與維繫公民社會等宗旨目標。例如徵詢公眾意見時，除了測知公眾對於議題的看法，也應該一併調查公民對於問責機制、自身權利與義務的了解程度，作為 BBC 培育公民社會的改善指標：

委員討論到以宗旨要點來評估節目時更廣泛的議題，並且舉出符合宗旨精神卻失去觀眾參與感的節目實例。*Losing It* 系列可能達成很多宗旨要點，但是委員會得到的意見回饋卻不怎麼好。……*Joanna Lumley in the Land of the Northern Lights* 這個節目也許無法符合宗旨要點的精神，但是卻富有娛樂性，也很吸引人。宗旨要點確實是委員會討論的重要標準，但



是不需要當成唯一的基礎。(Audience Councils England, March 17, 2009

Item 4.1)

成員建議理事會調查閱聽人意見時，應該增加以下項目：對於組織公開透明的看法；提升公民意識到理事會的角色與意義，特別是理事會與執行委員會的角色區別。蒐集愈多來自閱聽人的意見回饋，[有助於提昇]閱聽人意識到理事會的問責價值。(Audience Councils England, March 2, 2014,

Item 5.2)

檢視所有閱聽人諮詢委員會討論紀錄還可以發現，委員們從一開始還不甚了解監督權限，慢慢地轉變為能夠掌握委員會的角色定位，調整為更適合公民發揮的監督角度。對照 2009 年與 2014 年對於組織管理狀況的討論，前者比較關注產製內容，因此委員們討論了節目更換主持人的狀況；不過，同樣是人事議題，後者則是關注 BBC 工作人員的性別比例，希望能透過組織成員的多樣性，創造出多元關懷的產製內容：

[主持人]Ed Stourton 離開了「今日」(Today) 節目。成員們討論著 Ed Stourton 的離開，[主席，也就是理事會中英格蘭地區代表理事)]Alison 提醒成員，這件事屬於執行委員會 (the Executive) 的權責範圍。

(Audience Councils England, February 3, 2009, Item10)

委員提到……在 41 個地方廣播早晨節目(breakfast shows)中已經有 20 個節目出現女性主持人。BBC 身為主流媒體的領頭羊，無論是幕前或者幕後作業，都應該成為反映多樣性的標竿。包括建立一套多樣性監測系統，蒐集包括性別、年齡、種族、性取向與身心障礙的相關數據，提供給編輯與創意相關決策參考。(Audience Councils England, December 1, 2014, Item 4)



第五章 結論與建議

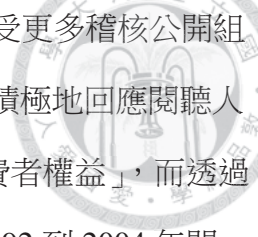
本研究檢視 BBC 自 2007 年組織轉型以來向公民問責的制度設計與運作過程，希望觀察公共廣電機構如何以公民問責的概念作為抗衡政府干預與市場箝制的第三種力量，藉此保障獨立地位以及維護公共利益。本章將總結研究發現、研究討論與研究限制。研究發現梳理了 BBC 發展問責制度的歷史脈絡，以及制度的實踐成果。研究討論揭示梳理制度脈絡的意義，並且指出值得台灣思考與參酌的啟示。研究限制則是列出本研究力有未逮之處，希望能作為開展後續研究的指引。

第一節 研究發現

第一章指出，1980 年代以來，BBC 頻頻面臨政府過度干預、市場壓力兩種力量的拉扯，因而成為發展媒體問責機制的脈絡條件。由於問責既能在兩種主導力量中取得平衡，又可以進一步強化民主價值，因而成為公共廣電機構發展的重要議題。

第二章指出，當媒體問責成為公共廣電機構保障獨立精神的解方時，有必要建立一套問責制度規範公共廣電機構的責任與義務，促使公共廣電機構趨向公開透明，既能接受公民檢視，也主動回應公民需求與期待，從而發揮媒體的正面效益，並且避免負面後果。若是將問責制度放到社會脈絡中檢視，有助於描繪制度在不同社會脈絡下的意義；同時，藉由觀察公共廣電機構向公民問責的實踐過程，了解公共廣電機構如何促進與公民之間的互動關係。

第三章指出，BBC 以「公共服務」之名創立，在創立初期就已經出現「向社會負責」的概念，藉此尋求社會共識，建立存在正當性。1979 至 1990 年柴契爾政府執政時期，BBC 面臨來自政府的壓力，一方面要求提供更多頻道供閱聽人選擇，



以滿足消費者權益（consumer sovereignty），另一方面，必須接受更多稽核公開組織績效。BBC 不再是秉持菁英主義來「教育」公眾，而是更加積極地回應閱聽人需求。此時的閱聽人被視為消費者，因此，公共利益變成「消費者權益」，而透過稽核等形式公開組織財務狀況，目的是讓外部力量監督 BBC。1992 到 2004 年間，BBC 總經理 John Birt 展開組織體質改造，以市場調查結果作為推行服務的依據，並且以目標設定、成本控制和績效評估作為資源分配的標準，使得內部文化轉變為顧客、市場與績效導向。其後接棒的總經理 Greg Dyke 則是主動尋求與教育、文化與科學等機構的合作與交流，企圖以 BBC 作為匯集社會關係的中樞，連結不同年齡、需求與特性的閱聽人，藉此傾聽與回應新的市場，滿足不同閱聽人群體的需求，擴大了公共服務的範圍與意義。

檢視 2007 年更新的《皇家憲章》，都可以找到前述問責方法的變遷痕跡。例如，BBC 必須定期發布公開報告，向執照費付費者說明詳細的經費運用狀況與服務評估過程等等。《皇家憲章》更新後，最重要的特色是將 BBC 董事會轉型為理事會，明確規範了理事會向公眾問責的宗旨、方法及評估標準，意圖將監督 BBC 的權力從政府等外部機構轉移給組織內部的理事會以及第三方力量——公民，從而保障 BBC 免受政治力量脅持的獨立地位（見表 10）。

回顧 Reith 時期的 BBC，公共利益內容是由組織人員決定；而 Birt 時期又強調迎合市場的決策思維，但是轉型後的 BBC 則是在這兩種極端中試圖取得平衡。從新憲章所標舉的六大宗旨可以看出，這套問責制度並非為了擴大個人選擇權益而削弱公廣機構扶植民主社會的功能，而是意圖透過理性決策的過程，由公眾來定義公共價值。



表 10：BBC 發展問責制度的歷史脈絡

	1927~1979	1979~1990	1992~2004	2004~2007
問責的 意義	BBC 身為公共服務機構，必須向社會負責，維護公共利益。	柴契爾政府認為閱聽人支付執照費維繫 BBC 運作，因此他們有權要求 BBC 善加運用經費。BBC 也應該致力於滿足消費者權益。	總經理 John Birt 改造組織運作標準，提升自我管制程度，藉此避開政府干預和私有化壓力。隨後總經理 Greg Dyke 主動擴大和不同特性閱聽人之間的互動，意圖使 BBC 成為連結社會關係的中樞。	赫頓報告指出 BBC 必須改善申訴機制，更加有效、透明地回應外界意見。適逢十年一次《皇家憲章》更新，綠皮書調查發現社會希望 BBC 透過回應公眾意見、給予公眾承諾來落實公共利益。白皮書指出，監督 BBC 必須納入公民力量。
問責的 方式	問責形式尚不明顯。	BBC 意識到必須更加緊密地回應閱聽人需求與利益，並且接受財務監督以抵抗外部環境壓力，證明存在的正當性。	市場導向。以市場調查結果作為決策根據，回應顧客需求；透過目標設定、成本控管與績效評估等手段達到自我管制。	多重面向。由董事會轉型而成的理事會基於法律、公共價值、市場影響等考量向公民問責。透過《皇家憲章》賦予問責制度法律強制力，並且建立常設性的機制納入公民參與治理；此外，BBC 必須向社會澈底公開財務狀況與經營成果。

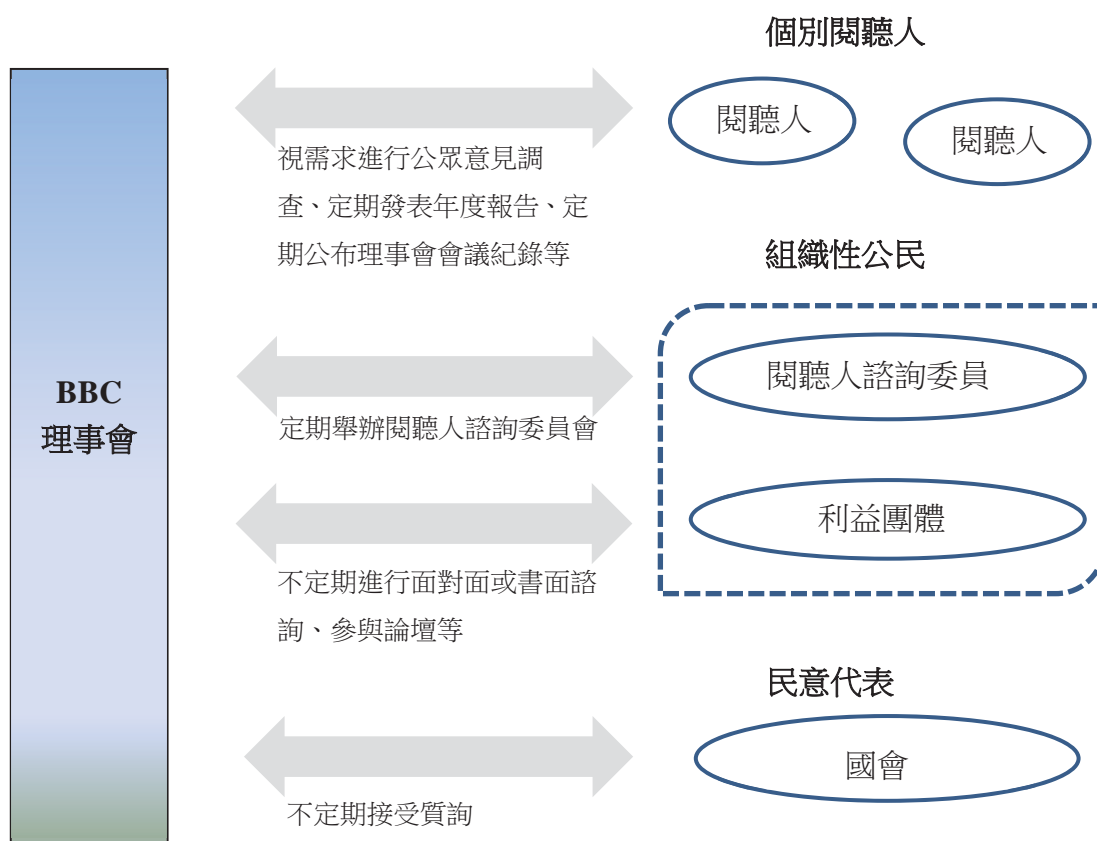
閱聽人 角色	公共服務的受 益人 (beneficiaries)	消費者 (consumers)或 客戶 (clients)	消費者或客戶	既是消費者，也 是公民 (citizens)
組織權 力核心	由組織高層決 定組織和受益 人互動與否，並 且授權製作人 決定公共服務 的內容。 屬於由上而下 決定成員行動 的靜態結構。	朝向去官僚化 的方向發展。	組織決策權由 資深管理者把 持。 屬於由上而下 決定的靜態結 構。	意圖將組織設 計為協作結 構，決策權由組 織內部與外部 共享。 屬於成員之間 能夠互相影響 彼此行為的動 態結構。

第四章指出，問責制度的設計促成 BBC 與公民產生結構性對話（見圖 4），培養組織和公民之間的信任基礎，也落實了《皇家憲章》所標舉的公共利益精神。以下分為制度以及實際運作兩種層面來說明。在制度層面，理事會擁有多重管道和多樣化公眾進行溝通與交流，像是透過公眾意見調查徵詢個別閱聽人意見；透過閱聽人諮詢委員會了解閱聽人、利益團體對於組織經營的深入看法等等。更重要的是，轉型之後的制度為了落實問責精神，將運作流程設計得更加詳細。像是公開報告中詳述調查或服務符合哪些《皇家憲章》精神，又以哪些方式觸及多樣化的閱聽人群體，也有後續的服務追蹤報告評估組織作為是否符合公共價值等等。在問責制度實際運作層面，理事會致力於採取簡明易懂的溝通形式，並且公開組織營運相關資訊，使得原本容易被排除在意見管道之外的閱聽人，有能力、有固定管道向 BBC 表達主張。閱聽人諮詢委員會討論議題的變化趨勢顯示，委員起初花費較長時間討論媒體內容、組織經營管理等議題，隨著時間推移，焦點逐漸轉向討論及重視 BBC 的公共利益與公共價值何在，顯示閱聽人諮詢委員會的設計，確實能夠促使個別孤立的公民得以組織成群，培養參與組織經營、討論公共價值的能力。BBC 藉由這個管道與公民展開結構性對話，增進雙方思維交流，有助於彼此的信賴關係。由於組織的重大決策接受公民檢視與論辯之後才下定論，加上



制度促使孤立的閱聽人彼此交流、審議組織重大議題，使得 BBC 和閱聽人之間已經跳脫「服務提供者」與「消費者」的關係，轉而成為具有民主意義的公共領域互動關係。

圖 4：BBC 理事會向公民問責的互動機制圖



不過，第四章也指出《皇家憲章》僅將閱聽人意見視為決策參考，沒有法律強制力要求理事會與執行部門回應閱聽人意見，也沒有規範回應程度。因此，理事會會議上偏重組織管理議題，對於閱聽人意見的討論程度沒有組織經營議題那麼深入、詳細。另一方面，從閱聽人諮詢委員與執行部門的會議互動紀錄也可以看出，閱聽人諮詢委員缺乏媒體專業與預算審核背景，導致數據的詮釋權、經營策略的調度權都掌握在執行部門手上。因此，在雙方產生爭議的議題上，閱聽人委員的「監督」只能要求資訊公開與解釋，還無法動搖執行部門的決定。

綜上所述，BBC 的問責制度固然是實踐公共價值的關鍵力量，但是，理事會回應閱聽人監督的標準模糊，閱聽人意見對於組織決策的影響程度也無法測量，種種證據顯示，實際運作時不見得能夠完全落實由公民監督 BBC 的初衷。



第二節 研究討論

一、探問責制度文化脈絡的重要性

根據本研究分析成果，可以看出 BBC 發展出正式的問責制度以前，歷經許多演變與衝突。在獨特的歷史脈絡下，BBC 向公民問責的概念從模糊到逐漸清晰，並且發展出具體的制度，成為納入更多利害關係人的互動體系。

從第二章文獻回顧中可知，沒有一套適用於所有國家的媒體問責規範，不同的歷史發展脈絡、不同的政策主事者、不同時空下的公民意識都會影響制度的面貌與運作成果。第三章梳理 BBC 發展脈絡時，可以發現 BBC 從創立之初就有向全國民眾負責的概念，隨後不同時期的變革皆是為了回應當時的公眾需求，因此可以說，BBC 會發展出向公民問責的制度是一種必然結果。然而，由於 Reith、Birt、Dyke 所想像的公眾樣貌都有差異，回應公眾需求的做法也有所不同，因此，BBC 逐漸發展出當前這套制度內容：數據管理、績效評估、納入公民參與、打造利害關係人互動循環圈等等，則是一種非意圖性後果。

然而，本研究亦指出，制度實際運作時，權力容易偏向掌握量化數據與專業知識的利害關係人，如執行部門、理事會、國會等等，而不利於缺乏前述條件的利害關係人監督 BBC，例如個別的閱聽人。此外，由於法律沒有明確規範理事會回應閱聽人諮詢委員會的程度與方式，長此以往，容易造成公民監督權弱化，無法達成希望以公民力量取代組織自律以及政府干預的初衷。本研究認為，閱聽人諮詢委員會能夠凝聚原本疏離的公民，不僅強化了公民監督 BBC 的意識與能力，

更能透過審議式民主過程促進公民社會發展；因此，有必要修訂相關法律，賦予 BBC 向閱聽人諮詢委員會問責的法律強制力，並且明訂回應委員意見的流程。

受到多數學者重視的問責規範與流程設計，其實在運作過程也會面臨重重困難。例如，BBC 特別訂立六大宗旨要點，希望將抽象的公共利益落實為具體的監督指標，也將這些指標設計成各種問責管道的任務指引；但是，根據第四章研究顯示，這些價值主張在遇到各式各樣的情境時，不一定能作為參考。例如閱聽人諮詢委員會曾經提出宗旨要點只適合用來檢視新聞內容，卻不見得適合檢視戲劇節目。有些節目雖然符合宗旨精神，卻不見得好看，一旦節目失去吸引力，變得愈來愈小眾化，可能阻礙 BBC 落實公共精神。執行部門也曾經在閱聽人諮詢委員會上，以市場影響力回應委員對於節目沒有達到宗旨精神的質疑。基於上述說明，可以發現問責制度雖然將公共利益的評估標準與實踐流程文字化，卻不一定能促使利害關係人對於這些價值主張達成共識。

不過，第四章研究亦指出，隨著時間演進，閱聽人諮詢委員會討論公共價值相關議題的次數也隨著增加。因此本研究認為，雖然《皇家憲章》內明文規範公共利益的內涵不一定能作為閱聽人監督組織經營的依據，但是建立常設性、規範性的問責制度確實能夠強化公民意識到公共價值的重要性，也有助於公民持續辯論公共價值的內涵，彌補理念與實務的落差。

整體而言，BBC 的問責制度主要呈現三種面向的特色：一是法律規範面向，以具備法律強制力的文字記載了 BBC 的承諾與主張，並且清楚明確地釐清閱聽人與 BBC 之間如何透過適當程序達成彼此的權利和責任。二是經濟與市場面向，BBC 對內進行量化數據管理，對外進行公眾意見調查，並且定期公開經營績效，幫助 BBC 對公眾情緒保持敏感與彈性，滿足消費者需求。三是公眾信任面向，透過組織公開透明地運作，促使 BBC 與公眾相互理解，展開理性對話，有助於組織實現創造公共利益的目標，並且建立組織與閱聽人之間的信任關係。此外，這套制度也能夠促進社會上不同群體之間彼此交流。可以說，BBC 所發展的問責制度是一

套能夠連結利害關係人、推動關係網絡持續發展的體系，而不是一味閉門造車，導致監督成果與組織經營脫鉤的無效章程。



二、BBC 案例對於台灣公共電視的啟示

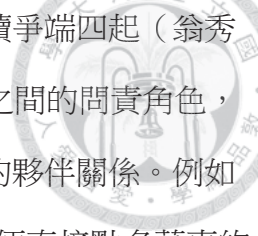
前一節研究結果說明了 BBC 發展問責制度的脈絡與運作過程，本節則試圖找出 BBC 的案例可以為台灣發展問責機制提供哪些思考方向？台灣公共電視對於問責概念依然停留在議題討論的階段，尚未有一套完整機制及制度。雖然台灣社會脈絡與公共電視發展階段都和 BBC 截然不同；但是，本研究認為 BBC 的例子仍有三處值得台灣參考，以下將分別說明。

（一）問責概念制度化有助於推動實質運作過程

從 BBC 發展問責制度的脈絡可以看出兩項特色，一是導入問責概念，藉此抵抗政治力過度干預；二是藉由明確的問責制度與流程設計，提升公民參與組織監督的程度，進一步強化了 BBC 的存在正當性，這兩項特色都足以當成台灣公共電視發展問責機制的目標。

台灣公視雖然也有向公民問責的種種作為，例如製作年度報告回顧過去一年的表現、發展適合在地情境的公共價值量表，甚至一度研擬進行數字化管理，然而，這些作為不是未能持續，便是沒辦法發揮問責功能。本研究認為箇中原因可能來自以下兩點：(1)現有公視法並未明訂一套問責機制，或者賦予其法律強制力。(2)沒有從法律層次界定董事會與公民、或者其他利害關係人之間的問題角色、權利與義務。

關於第一點，問責概念倘若缺乏法律約束力，很容易因為主事者意識型態等等因素而發揮不了作用。翁秀琪(2008)就指出，行政院提名第四屆公視基金會董監事時，沒有向社會公開提名及審查的標準；董監事候選人履歷資料也不夠詳盡；



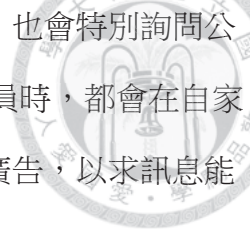
還發生現任立委無視利益迴避而擔任審查委員的狀況，致使後續爭端四起（翁秀琪, 2008, pp.198-199）。關於第二點，沒有釐清各種利害關係人之間的問題角色，可能導致董事會與公民團體採取敵對立場，而非一起監督公視的夥伴關係。例如「公民社會監督公視聯盟」於 2014 年 7 月發表的監督報告中，便直接點名董事的表現、總經理治理風格有待加強（公民社會監督公視聯盟, 2014）。根據翁秀琪的研究，主要是因為台灣公民社會的運作有強烈的敵我對立觀，並且高度仰賴人情模式，不利於理性溝通。

倘若公民缺乏制度化管道與足夠的資訊參與公視運作，容易造成兩種結果：一是彼此互動關係淡薄。因為對於公民來說，公視不過是眾多媒體頻道的選擇之一，雙方缺乏認同感與信賴感。二是不利於公視爭取廣大的社會支持，甚至可能與公民產生對立關係。因此，本研究建議台灣公視應該朝向以問責概念修改公視法的制度化道路邁進，不僅公開經營資訊，也建立持續性的問責機制。

（二）完整的制度設計有助於落實問責精神

根據本研究第四章第一節對於問責流程的描述，可以看出 BBC 企圖將問責概念植入每一個經營環節之中，因而設計了各式各樣的管道導向組織與公民互動，也會特別重視意見來源多樣化。例如，調查個別公民意見時針對不同年齡、種族、居住區域抽樣，也使用線上、紙本、面訪與電話混合形式，盡可能觸及容易被排除的群體。理事會、執行部門參與閱聽人諮詢委員會的會議，可讓攸關組織決策的層級站上第一線了解公民，並且增進彼此面對面溝通的機會。此外，閱聽人諮詢委員會赴所屬區域開設的小組會議，也有助於擴大 BBC 觸及閱聽人的範圍，以傾聽不同的意見。

BBC 進行每一項重大改革或新服務前，理事會便請執行部門擬定草案後進行公眾意見調查，並且交付閱聽人諮詢委員會討論。如此一來，公眾意見便能在決策之前就反映給執行部門、理事會了解，有助於提升公民對於 BBC 決策的滿意度，



更可藉由這個過程培養公民的民主意識。進行公眾意見調查時，也會特別詢問公民對於諮詢管道的建議。此外，BBC 招募理事、閱聽人諮詢委員時，都會在自家媒體與其他合作夥伴的管道上公開宣傳，或是在商業媒體刊登廣告，以求訊息能夠觸及各類型閱聽人。

台灣發展問責制度時，應可參考 BBC 的作法，設法將問責概念落實在組織經營的各個層級、面向、評估標準、操作方法等等，避免問責過程與日常事務運作脫鉤，反而變成執行部門「額外的」行政負擔，或是流於紙上作業與橡皮圖章大會。此外，應可考慮將攸關組織未來的決策以民調、公聽會等等形式交付公民討論，促進公民參與監督。



第三節 研究展望與建議

本文受限於研究人力與經費等限制，無法親臨 BBC 討論現場觀察沒有被紀錄下來的權力運作過程，只能就公開報告、法規內容、討論紀錄等管道了解問責制度的脈絡與論述。因此，未來研究者或許可從實地觀察呈現各利害關係人之間互動過程的權力關係，以更加理解 BBC 問責制度的實踐過程。例如，當理事會、執行部門在實際執行與制度規範有落差時，當事人的認知與回應策略如何？由於關鍵利害關係人的行為往往是影響制度推動順利與否的重要因素之一，這個問題可供後續研究者進一步思考。

最後，BBC 即將於 2017 年更新《皇家憲章》，目前傳出監督權應該交由外部機關，而不是理事會的討論。國會紀錄顯示，部分議員認為理事會既要監督執行部門，又要對其經營成果負起最終責任，然而，從近年來爆發的薩維爾醜聞 (Jimmy Savile scandal)¹⁹等事件可以看出，理事會似乎沒辦法扮演好《皇家憲章》所賦予的監督者角色，監督者與管理者角色依然混淆，顯見目前的治理結構無法落實問責目標。因此，國會主張 BBC 理事會、執行部門的雙元治理模式改為單一董事會，其中包含非執行董事與執行董事。此外，改設立一個公共廣播服務委員會 (Public Service Broadcasting Commission) 負責問責事務，執行類似目前理事會的功能，包括確保策略符合公共宗旨，並且代表執照費付費者監督 BBC 的表現與經費運用。(House of Commons, 2015 年 2 月 10 日)。如此一來，問責制度的設計與意義又會和目前有所不同，值得研究者持續追蹤觀察。

¹⁹2012 年已故前 BBC 主持人吉米·薩維爾 (Jimmy Savile) 涉嫌性侵害醜聞曝光，英國警方調查後認定薩維爾有長達 50 年的性侵行為。此事件引發英國社會軒然大波，也衝擊了 BBC 的形象。BBC 宣佈自查涉案年代的組織員工舉報制度、針對性侵行為相關規章是否健全等。資料來源：〈薩維爾性侵醜聞特別報道專頁〉，2013 年 10 月 15 日。

參考書目



- 王亞維（2012）。〈電視媒體問責起源與發展—論國內外制度理論與實踐〉，中華傳播學會年會。取自<http://nccur.lib.nccu.edu.tw/handle/140.119/57205>
- 尤柔淳摘譯（2011）。MediaAcT〈上〉。上網日期：2015年6月1日，取自<http://nccwatch.org.tw/news/20110804/93739>
- 尤柔淳摘譯（2011）。MediaAcT〈下〉。上網日期：2015年6月1日，取自<http://nccwatch.org.tw/news/20110805/93752>
- 台灣媒體觀察教育基金會（2013）。〈提名與審查要公開 公民與專業要進場：公民團體針對公視董事審查聯合聲明〉。上網日期：2015年6月1日，取自<http://www.mediawatch.org.tw/node/3884>
- 白富美譯（1987）。〈BBC的經營與管理(上)〉，《新聞學研究》，39, 387-418。
原書Briggs, A. (1979) *Governing the BBC*. 取自
http://mcr.nccu.edu.tw/issueArticle.asp?P_No=19&CA_ID=142
- 李彰（2012）。〈探討英國公共法人組織的董事任命機制：從2012年BBC Trust延攬新董事談起〉，公共電視岩花館。上網日期：2015年6月1日，取自
<http://rnd.pts.org.tw/p2/2012/03/UK%20Chief%20of%20Board%20Electing.pdf>
- 李英明（2005）。《新制度主義與社會資本》。台北市：揚智文化。
- 李國煌譯（1987）。〈BBC的經營與管理(下)〉，《新聞學研究》，39, 419-444。
原書Briggs, A. (1979) *Governing the BBC*. 取自
http://mcr.nccu.edu.tw/issueArticle.asp?P_No=19&CA_ID=143
- 谷玲玲、劉幼琍（2011）。〈我國公共電視體制的現況與未來〉，《廣播與電視》，32, 109-139。
- 馮建三譯（1992）。《統理BBC》。台北市：遠流。原書Curran, C. (1979) *A Seamless Robe*.



- 翁秀琪（2008）。〈公共媒體如何問責：以台灣的公廣集團為例〉，《新聞學研究》，96, 187-211。
- 曹琬凌（2006）。〈BBC未來十年圖像：娛樂為要，三重監督〉上網日期：2015年6月1日，取自 rnd.pts.org.tw/p2/2006/BBC%20future.pdf
- 曹琬凌、彭玉賢、林珍瑋（2008）。〈公共廣電問責體系初探：以台灣公廣集團公共價值評量指標建構為例〉，《新聞學研究》，96, 129-186。
- 媒改社（2009）。〈我們對於公共廣電的主張〉上網日期：2015年6月1日，取自 <http://www.twmedia.org/modules/news/article.php?storyid=556>
- 媒體改造學社、台灣媒體觀察教育基金會（2009）。〈籲公視新董事會與經理團隊 共同致力公廣集團之發展〉。上網日期：2015年6月1日，取自 <http://www.twmedia.org/modules/news/article.php?storyid=583>
- 薛曉源、陳家剛（2008）。《全球化與新制度主義》。臺北市：五南。
- 魏鈞（2008）。〈公共廣電機構治理初探：原則、課題與機制〉，《廣播與電視》，29: 1-27。
- 魏鈞、劉昌德譯（2001）。《有權無責：英國的報紙與媒體》。台北市：鼎文。（原書 Curran, J., & Seaton, J.（1997）. *Power Without Responsibility: The Press and Broadcasting in Britain, 5th ed.*）
- BBC英倫網（2013年10月15日）。〈薩維爾性侵醜聞特別報道專頁〉，上網日期：2015年6月1日，取自 http://www.bbc.com/ukchina/trad/uk_life/2012/10/121031_savile_special_page
- Audience Council England（2009, February 03）. Minutes of Conference Call held on 3 February, 2009. Retrieved June 1, 2015, from http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/ace/meetings/ace_minutes_0



30209.pdf

Audience Council England (2009, May 12). Minutes of meeting held on 12 May 2009.

Retrieved June 1, 2015, from

http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/ace/meetings/ace_minutes_1

20509.pdf

Audience Council England (2010, March 2). Minutes of meeting held on 2 March

2010. Retrieved June 1, 2015, from

http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/ace/meetings/ace_minutes_0

20310.pdf

Audience Council England (2011, June 7). Boardroom, BBC Trust, Great Portland

Street, London. Retrieved June 1, 2015, from

http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/ace/meetings/ace_minutes_0

70611.pdf

Audience Council England (2013, January 15). Minutes of Audience Councils England

Meeting. Retrieved June 1, 2015, from

http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/ace/meetings/ace_minutes_1

50113.pdf

Audience Council England (2014, March 11). Minutes of Audience Councils England

Meeting. Retrieved June 1, 2015, from



http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/ace/meetings/ace_minutes_10314.pdf

Audience Council Northern Ireland. Why do people join our Audience Council?

Retrieved June 1, 2015, from

http://www.bbc.co.uk/bbctrust/who_we_are/audience_councils/northern_ireland/quotes

Audience Council Wales (2011, November 10). Audience Engagement Event -

Opinion formers from national organisations based across Wales. Retrieved June 1, 2015, from

http://www.bbc.co.uk/bbctrust/who_we_are/audience_councils/wales/your_voice/opinion_formers_2011

Audience Council of Wales (2011, December). Submission to BBC Trust consultation

on the BBC's Delivering Quality First proposals. Retrieved June 1, 2015, from http://www.bbc.co.uk/bbctrust/our_work/strategy/dqf_evidence.html

Baldi, P., & Hasebrink, U. (Eds.). (2007). *Broadcasters and Citizens in Europe:*

Trends in Media Accountability and Viewer Participation: Intellect Ltd

Bardoel, J., & d'Haenens, L. (2004). Media responsibility and accountability: New

conceptualizations and practices. *Communications : The European Journal of*

Communication Research, 29, 5-25.



BBC Trust. (2012, May) . Delivering Quality First: Final Conclusions. Retrieved June 1, 2015, from http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/review_report_research/dqf/final_conclusions.pdf

BBC Trust. (2014, April) . BBC protocol D1 – Audience engagement: our promise to you. Retrieved June 1, 2015, from http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/protocols/2014/d1_audience_engagement.pdf

BBC Trust. (2014, April) . BBC protocol F3 – Audience Council. Retrieved June 1, 2015, from http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/protocols/2014/f3_audience_councils.pdf

BBC Trust. (2015, February 26) . Minutes of the BBC Trust Meeting. Retrieved June 1, 2015, from http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/minutes/2015/26_feb.pdf

Bertrand, C.J. (2000) . *Media Ethics & Accountability Systems*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.

Born, G. (2003) . From Reithian Ethic to Managerial Discourse Accountability and



Audit at the BBC. *The Public*, 10 (3) .

Born, G. (2004) . *Uncertain Vision: Birt, Dyke and the Reinvention of the BBC*.

London: Secker & Warburg.

Bovens, M. (2005) . *Public Accountability: A framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain*. EU: CONNEX.

Retrieved June 1, 2015, from

http://www.qub.ac.uk/polproj/renege/contested_meanings/Bovens_Public%20Accountability.connex2.doc

Broadcasting: An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation (2006, July) .

Buckley, S., Duer, K., Mendel, T., & Siochrú, S. O. (2011) . *Broadcasting, Voice, and Accountability: A Public Interest Approach to Policy, Law, and Regulation* (4 ed.) . Washington, DC: The World Bank Group.

Collins, R., & Sujon, Z. (2007) . UK Broadcasting Policy: The "Long Wave" Shift in Conception of Accountability. In P. Baldi & U. Hasebrink (Eds.), *Broadcasters and Citizens in Europe: Trends in Media Accountability and Viewer Participation* (pp. 33-52) : Intellect Ltd.

Commissioner for Public Appointments. (2012) . *Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies*. London. Retrieved June 1, 2015, from



<http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/02/Code-of-Practice-2012.pdf>

Culture, Media and Sports Committee (2013, October 22). *BBC Annual Report 2012-13:*

Oral and written evidence. Retrieved June 1, 2015, from

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmcumeds/730-i/730i.pdf>.

Crisell, A. (2002). *An Introductory History of British Broadcasting* (2nd ed.). London: Routledge.

Department for Culture, M. a. S. (2005). *A strong BBC, independent of government.*

Department for Culture, M. a. S. (2006). *A public service for all :the BBC in the digital age.*

Eberwein, T., Fengler, S., Lauk, E., & Leppik-Bork, T. (Eds.). (2011). *Mapping Media Accountability - in Europe and beyond:* Herbert Von Halem Verlag

Garside, J. & Martinson, J. (2015, March 9). Rona Fairhead should lose BBC job over HSBC role, says influential MP. *The Guardian.* Retrieved July 15, 2015, from <http://www.theguardian.com/media/2015/mar/09/rona-fairhead-should-lose-bbc-job-over-hsbc-role-says-influential-mp>

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms.*



Hargrave, A. M., & Shaw, C. (2009). *Accountability and the Public Interest in*

Broadcasting: Palgrave Macmillan

Holznagel, B., & Jungfleisch, C. (2007). The Protection of Viewer Right in Europe. In

P. Baldi & U. Hasebrink (Eds.), (pp. 54-74).

House of Lords (2007, July 25). *The Chairmanship of the BBC: First Report*.

Retrieved June 1, 2015, from

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldcomuni/171/17102.htm>.

House of Lords (2011, June 11). The Governance and Regulation of the BBC.

Retrieved June 1, 2015, from

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldcomuni/166/16607.htm#n219>

House of Commons (2015, February 10). Future of the BBC. Retrieved June 1, 2015,

from

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmcomeds/315/31502.htm>

Jakubowicz, K. (2010). PSB 3.0: Reinventing European PSB. In P. Iosifidis (Ed.),

Reinventing public service communication: European broadcasters and beyond:

Palgrave Macmillan.

Krogh, T. v. (2012). *Understanding Media Accountability: Media Accountability in Relation to Media Criticism and Media Governance in Sweden 1940-2010*.

(Doctoral thesis), Mid Sweden University, Sundsvall. Retrieved from

<http://miun.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:542409>

Lamuedra, M., & Lara, T. (2008). The citizen in the BBC broadcast information.

Comunicar (31), 145-152. doi: 10.3916/c31-2008-01-018

Levy, D. A. L. (1999). *Europe's Digital Revolution: Broadcasting Regulation, the EU and the Nation State*. London and New York: Routledge.

Lyons, M. (2008, January 17). Putting audiences at the heart of the PSB review.

http://www.bbc.co.uk/bbctrust/news/speeches/2008/ml_ippr

McQuail, D. (1997). Accountability of Media to Society: Principles and Means.

European Journal of Communication, 12, p.369-382.

McQuail, D. (2003). Public Service Broadcasting : Both Free and Accountable. *The*

Public, 10 (3), 13-23.

McQuail, D. (2005). *McQuail's Mass Communication Theory* (5 ed.) : SAGE

Publications.

Mendel, T. (2011). *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey*. France:

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

Peters, B. G. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The New*



Institutionalism (2nd ed.) : Bloomsbury Academic.

Plunkett, J. (2015, March 26). BBC's Diane Coyle calls for an end to the top-slicing of the licence fee. *The Guardian*. Retrieved July 15, 2015, from

<http://www.theguardian.com/media/2015/mar/26/bbc-diana-coyle-licence-fee>

Public Accounts Committee (2012). The BBC's efficiency programme. Retrieved June 1, 2015, from

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpublicacc/527/52704.htm>

Public Knowledge (2012, May 9) . Delivering Quality First: Analysis of Public Consultation--Final Report. Retrieved June 1, 2015, from

http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/review_report_research/dqf/final/final_consultation_summary.pdf

Royal Charter (1996) .

Royal Charter (2006) .

Tunstall, J. (2010) . The BBC and UK Public Service Broadcasting. In P. Iosifides (Ed.) , *Reinventing Public Service Communication* (pp. 145-157) .

Basingstoke: Palgrave.

Voice of the Listener and Viewer (2011, December 21) . Response to the BBC Trust Consultation. Retrieved June 1, 2015, from

http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/review_report_research/dqf/final/vlv.pdf



Voice of the Listener & Viewer. VLV Membership. Retrieved July 15, 2015, from

<http://www.vlv.org.uk/support-vlv/vlv-membership.html>

Voice of the Listener & Viewer. VLV People. Retrieved July 15, 2015, from

<http://www.vlv.org.uk/vlv/vlv-people.html>