『數位英國報告』的震撼

策發部資深研究員 孫青 2009/08

2009 年 6 月 16 日，受到高度矚目的『數位英國報告』（ Digital Britain Report）出爐，由英國政府單位『商業創新暨技能部』（Department for Business Innovation & Skills—BIS）、『文化媒體暨體育部』(Department for Culture, Media and Sports—DCMS)聯合發表。

這份白皮書明確指出數位經濟對於未來英國經濟的重要性，彰顯出數位經濟將如何促使未來的工業發展更具有能量與競爭力。同時也可確認，傳播業的基礎建置在未來經濟成長上舉足輕重。簡言之，這就是英國政府對數位經濟的執行計畫。

報告清晰的提到，英國的傳播基礎建置與日增的數位參與（Digital Participation），正是締造 21 世紀知識經濟的關鍵。如果英國要成爲世界領袖，想在這塊迅速變遷的領域上收成的話，前述兩項事務：傳播基礎建置與日增的數位參與，必須列爲重大目標。

英國首相布朗說：這份報告將是本國成功與領先的工具。說明如何使英國擁有世界一流的數位及傳播基礎建設，如何在創意界保護及推廣人才與創新，如何使廣播與電視的架構更現代化，如何支持地方新聞存在。

布朗說：在家庭與企業使用的寬頻、由類比轉換爲數位技術上投資，都會有廣泛的收益，加速成長，使企業興盛，讓全國家庭有更多的機會與選擇。

『數位英國報告』是英國政府 2009 年 4 月 20 日提出的『建構英國未來』（Building Britain’s Future—New Industry, New Jobs）中主要政策承諾的一部份。『建構英國未來』本身是一個藍圖式的文件，有三項優先目的：（一）清除政治操弄重整民主架構，（二）從經濟衰退中復甦，爲將來規劃更有力的經濟體系，（三）重整英國的公共服務任務。第三點就與公共廣電工業、傳播工業的定位與發展息

息相關。

2008 年 10 月 17 日時，傳播部長 Stephen Carter 就承命開始動手彙整報告內容。2009 年初一份暫訂報告先行發表。其中已經把 2012 年視爲可行的時間目標。此外結論中五項重點爲：（一）完成全面性普及連結，（二）建置有線與無線的數位網絡，（三）以數位經濟與知識經濟爲對內投資的目標，（四）以優質節目及線上內容服務英國觀眾並創造國際價值，（五）以數位方式使公共服務轉型。暫訂報告也預告結案時會設定最基本的寬頻速率，同時指出數位落差問題不只侷限於地理範疇的思考，而是社會資源公平使用或被剝奪的深沈議題。

暫訂報告中把 2009 年 2 月到 5 月的工作列出，針對 22 項建議分成定案、修法、深度分析與初期評估四項。3 月 12 日前接受各方意見的回饋，4 月中舉辦『數位英國高峰會議』，4 月 5 月同時在北愛、蘇格蘭、威爾斯辦相關活動，並定於初夏推出最終版的『數位英國報告』。前述一切時程如期完工。

從報告目錄上來看，序言執筆者爲商務部長 Mandelson 爵士與國會議員 Bradshaw，兩位也都是樞密院的成員。提報者爲傳播、技術暨廣電部部長 Carter 爵士。全文共 9 章。

第一章爲摘要。第二章爲『成爲數位時代成員』，第三章爲『一個有競爭力的數位傳播基礎建設』及『廣播進入數位時代』，第四章爲『數位世界的創意工業』，第五章爲『數位英國的公共服務內容』，第六章爲『數位英國的研究、教育及技巧』，第七章爲『數位的保護與安全』，第八章爲『數位政府的旅程』，第九章爲『達成數位英國』，含括執行步驟。

提綱挈領來看，『數位英國報告』分成三大塊。

<u>傳播基礎建設方面</u>，旨在使英國的數位基礎建設更強更現代化，英國有足夠競爭力並居全球領導地位：

◎2012 年時，全英國都有寬頻網路的基本設施，創造更公平的數位未來；
◎成立一個基金做下一代超快寬頻的投資，並普及全國；
◎到 2015 年時數位廣播升級；
◎加速目前及下一代的行動廣播有更大的覆蓋與服務範圍；
◎廣電監理機構 Ofcom 有新的角色界定，每兩年進行一次英國傳播基礎建設的全面評估；

<u>數位參與方面</u>，旨在確保每一國民都能分享到數位英國的利益：

◎展開爲期三年的全國性計畫以改進數位參與；
◎在公共服務意義之下進行數位轉換計畫；
◎由 Martha Lane Fox（1）擔任新的『數位納入計畫大使』（Digital Inclusion Champion）；
◎保留一筆基金進行三年的特定行銷與延伸計畫；

<u>數位內容方面</u>，使英國躋身成爲世界創意中心：
◎強化法律與管制架構以對抗數位盜版；
◎成立『數位實驗育成計畫』（Digital Test Beds），在數位內容的創作與轉換爲貨幣價值方面，鼓勵創新、實驗與學習；
◎對於電視執照費的改變用途部分，有關如何進行『可掌控的競爭使用』上（contained contestability），將進行廣泛諮詢。這筆錢主要是將用於製播各國家、區域與地方新聞上；
◎第四頻道 CH.4 新的定位與方向，使其成爲各種數位媒體人才的展演之處；
◎在媒體合併上有新的準則與釐清，強化 Ofcom 在區域媒體合併上的管制角色；
◎支持成立經費獨立的地方新聞組織 IFNC；

在仔細探討第五章『數位英國的公共服務內容』之前，先看看 BBC 對這些決定與建議的反應。

報告中所謂的全英寬頻普及與地方新聞中心成立，都動用到 BBC 的執照費，就是所謂的執照費被迎頭削掉一塊（top-slicing）。2009 年初 Ofcom 在做公共服務廣電媒體第二度評估最後一段時，是反對拿走部分 BBC 的執照費的，以免影響其履行公共目的的成效（2）。 BBC 當時還覺得贏得一仗，十分高興。但是當時 BBC 已經提到執照費中框列的數位轉換的剩餘款，會用到補平其他 PSB 的財務大洞，甚至還給納稅人也無妨。

如今結案報告一出，BBC 發現 top-slicing 厄運再現。大約 2 億英鎊的數位轉換的剩餘款確認用來資助寬頻的普及，期望 2012 年時寬頻速率要達到 2Mbps，3.5%執照費收入資助 ITV 無法再負擔製作的地方新聞，以及製作英國自製的兒童節目。6 月初甫在布朗內閣中取代 Andy Burnham 的新文化部長 Ben Bradshaw，其實先前在下議院中隱約透露出政府的意向，現在只是把決議浮出檯面罷了。Bradshaw 表示，2013 年 3 月執照費到期之後，年總額爲 34 億英鎊的執照費可能還會有”一小部份”要被拿出來另有用途。不過，針對 2013 年之後的執照費用途，還必須舉行公眾諮詢。

BBC 海外部 BBCW 與 C4 的合併議題仍在進行中，但 C4 與 FIVE 的合併計

畫應是宣告破局。C4 是兒童節目專款的最大受惠者，C4 被告知一旦有所補助，要播出更多的 10 歲以上孩子收看的節目。C4 有每年 15 億英鎊的虧損，也可能會被補平。數位英國報告中提到，C4 要減少對廣告收入的依賴，但沒有提到實務的細節作法。(3)

6 月 17 日，就是報告出爐的第二天，BBC 高層閉門開會，力圖挽回頹勢。BBC Trust 董事長 Michael Lyon 使用極強硬的措辭表示，BBC 不會安靜的坐視這種把執照費當成賄賂基金（slush fund），挪用到其他計畫上的事發生。Michael Lyon 強調 BBC Trust 代表著對於付出執照費民眾的法定承諾，不論哪一種執照費使用方式都必須是最有效益的。他指出，Ofcom 曾做過的調查發現，民眾覺得與其把執照費用在其他地方，還不如退錢給民眾。估算下來 2012 年到 2013 年，每戶可以退回 9 英鎊以上。反對黨的影子部長 Jeremy Hunt 也表示，在經濟如此蕭條之際，觀眾不可能會同意執照費調漲反而是應該調降，還給付錢的人民。至於給 ITV 播出的地方新聞，Michael Lyon 表示到底成本若干並沒有如夠的辯論，也沒有嘗試去尋找其他商業或公共的資金挹注。Michael Lyon 代表 BBC 重申：削減 BBC 可用的執照費、以政治、商業利益爲考量任意製造行賄基金，都會損及 BBC 的產出，會傷及民眾對 BBC 的問責與信賴，會造成公共媒體對獨立自主的讓步，也使得執照費變成另一種型式的一般稅收。BBC Trust 因而呼籲對報告中的提案要作完整而周詳的公共討論，其中付執照費的民眾意見尤其重要。在 BBCW 與 C4 整併上，BBC 樂於繼續討論。

BBC 的總裁 Mark Thompson 則警告說，如果英政府不改變 top-slicing 執照費的作法，BBC 會考慮退出一些地方新聞的合作方案。這個說法其實在數位英國報告還沒公布之前，他就在一次對 BBC 員工的演說中提出過，接著 BBC 的內部雜誌 Ariel 還加以刊登。BBC 以往與 ITV 簽過一些備忘錄，要在例行的新聞故事報導中共用新聞空間、影棚及工作人員。Thompson 也上 BBC Radio 4 的節目專訪，表示 top-slicingBBC 的收入全然沒有道理。

6 月號專業雜誌 BROADCAST 立即回應一篇社論：BBC 搞定一切（The Corporation Fixation）。譏諷對 Carter 爵士而言，所有廣電的複雜問題，簡單的解決方案就是 BBC。但怕的是大家會失望吧！當布朗首相想急速在國會中通過法案的同時，上議院與下議院中已經有反對聲浪，戰火未央呢！

英國業界的建議是，BBC 與其去爭議 top-slicing 的合理性與對錯，不如趕快設下最低的停損點。從 7 月到 9 月，被削走的執照費金額會是辯論的主要議題，一旦定案，勢必要修正 BBC 的大憲章中協議部分。在修正協議後，至少到 2016 年目前憲章有效期限中，任何進一步的執照費更動就必須經由國會全面辯論始得執行，不再是政府單純的決定而已。這一點，不論那個政黨執政都一樣。在媒體

結構有著大幅變動的今天，傳統資助 PSB 內容的方式，例如提供稀有頻譜作爲紅蘿蔔誘因的作法，已經不合潮流了，改變，是無可阻擋的趨勢。

報告第五章『數位英國的公共服務內容』的重點摘要如下：

一，BBC 角色的變化。BBC 在數位時代功能與意義，不但不會消減，反而日形重要。BBC 成功的因素之一是能把傳統廣電的優勢與主動創新的意願結合。類比時代 BBC 在有限的頻道中獨大，但是到數位時代，就必須與其他媒體或是組織、平台合作，也才能履行皇家憲章中明訂的公共目的。2008 年 12 月時，BBC 提出下列幾項合作計畫：（一），透過 Project Canvas 把網路服務帶到電視螢幕之上；（二），開放 iPlayer 及其技術給其他的廣電業者；（三），釋出部分攝影棚、主控播出等基礎設施，協助 BBC 之外的區域新聞製播；（四），分享數位製作研究成果，建立業界通用的製作標準；（五），連結不同的線上新聞資源；（六），與商營廣播公司合作，發展 DAB；（七），與文化機構有更多的合作，使其體認數位內容的影響力。

二，BBCW 的角色。近年來 BBCW 越來越活躍，在彙整國內外節目版權上成績斐然。英國政府認爲如果只把 BBCW 視爲 BBC 的一個單位而已，不諦是限縮 BBCW 的發展機會。BBC Trust 應該持續考慮在 BBC 與 BBCW 之間有更大的財務與營運分割，產生更多大家所期望的透明度，BBCW 就有更大的商業自由，並可能成爲強壯的英國世界版權公司。

三，執照費專用的議題。政府將與 BBC Trust 討論如何使用數位轉換協助弱勢者計畫（Digital Switchover Help Scheme）中剩餘款，去做不同營運模式的新聞節目測試。這個議題甚至會導致修改 BBC 與政府之間有關執照費使用的協議。

四，C4 角色的更新。C4 素來被視爲在所有 PSB 中，扮演平衡、調節內容的功能。除了在委製節目上貢獻良多外，4IP 把傳統公共服務內容延伸到網路及多媒體範疇，發展出創新的資訊散播方式。英國政府覺得 C4 原本的定位太過以電視製播爲主，希望更新 C4 的社會職責，投資更廣範圍的原創、新穎、包括電影在內的高品質數位內容，足以提供不同的觀點並反應社會多元文化。政府在考量兒童節目時，也希望 C4 把 10 歲以上大孩子的節目製作放在優先次序。由於兒童的媒體消費行爲迅速改變，更寄望 C4 能用非傳統的方式傳遞內容。

五，地方新聞對於民主發展的重要性。報告特別指出由於新科技的發展，草根媒體勿需管制與補貼，也可也提供正確、可靠、受歡迎的新聞內容。英國正處

在一個由社區發動，爲社區服務，使用免費線上媒介的地方新聞浪潮上。當傳統媒體因商業廣告與收入減少而日趨積弱的目前，這種地方新聞的興起，可以反應地區的多樣化與意見。4IP、Screen West Midlands、Digital Mentor（4）都在培養地方新聞人才與技巧。

六，確立有整合彈性的地方媒體架構，以及更新地方媒體所有權的規則。

七，支持實質的多平台區域新聞。主要指的是 ITV 的區域新聞設備器材已經老舊又無力汰換，因此要有新的公共資源挹注。英國政府的想法是成立 IFNC（Independently Financed News Consortia）,現有電視台、報紙、通訊社都可以加入，節目在第三頻道的區域時段播出，節目強調公共價值的最大化。預計 2010 年起到 2012 年前成立 3 處，分別在蘇格蘭、威爾斯及英格蘭。

八，獨立製片與傳播公司的發展機會。2003 年傳播法案中就有關於獨立製片的配額規定。但是現今廣電機構與獨立製作人之間針對新媒體版權疑慮浮現，必須有更創新的合約協定。2007 年 BBC 推出的新媒體權利架構（New Media Rights frameworks）受到好評，因此政府建議該廣泛用到進行委製線上節目的政府組織，或是其他公共廣電單位。

九，地方電視台。以地理區域爲目標的頻普拍賣舉行之後，會有更多地方電視台出現，但在目前經濟不振的氛圍下，預算爭取不易。然而寬頻的推展、前述地方新聞組織的發展，都有助於地方電視台的生存。

十，C3（ITV）與 C5 的角色改變。在 Ofcom 第二次 PSB 評估時，就提到由現今到數位轉換結束，C3 執照的公共服務價值會逐步減少，其法定義務要重新被思考。政府對此看法表示認同。所以 C3 要逐步解開公共服務任務，走向全然的商營體質。就公共服務的任務而言，只集中在原創節目製作與新聞製播。C5 亦走向同一公共服務任務開放道路。

相當有趣的是，本章的標題之下寫著：『讓我們一起成爲重塑經濟體系，以便在數位時代有競爭力的一代！』說這話的，卻是美國總統歐巴馬。

在 Ofcom 方面，顯然在原本提升電信業良性競爭的角色之外，增加了鼓勵新網絡基礎建社投資的任務，Ofcom 的焦點與事務優先順序也必須隨之調整。英國政府方面提到可能要修改 2003 年傳播法案，以便使 Ofcom 主要職責在促進競爭以外，鼓勵投資有其法理基礎。

數位英國報告中指出，如果要成爲有領先地位的資訊社會，先進的傳播基礎建設非常重要，因而需要有政策及管制氛圍導入投資的機會。Ofcom 的任務將被更新、更現代化，明確的要以鼓勵投資爲主。Ofcom 還得”對於英國傳播基礎建設

的覆蓋、能量與彈性有任何顯著的匱乏時要對政府發出警訊”，責成 Ofcom 每 2 年要對傳播基礎建設作一次完整的檢視。

Ofcom 執行長 Ed Richards 在 2009 年 2 月底時，提出過 Ofcom 未來 5 年的策略地圖，就說過 Ofcom 未來焦點會更多，會跟前 5 年有所不同，會轉向普及方面的投資。當時他強調 Ofcom 不會放棄傾向市場導向的政策理念，這與數位英國報告所言的”爲消費者與商業使用者確保一個有競爭力的市場” 的內容前後呼應。

在傳播基礎建設的投資外，Ofcom 新任務還有對抗非法盜版，包括要求 ISP 知會盜版者，記錄累犯的盜版行爲，強制 ISP 採取技術去驅趕不聽勸導的網路非法下載者。英國政府希望能把非法分享的行爲減少 70%到 80%。

法界人士稱許數位英國報告在這方面的想法比較敏銳，也比較務實，但是加諸 Ofcom 那麼多新任務會使 Ofcom 負擔過重。Ofcom 在資源運用上已經很緊張了，如果要加工作，得要增加 Ofcom 的人力與財力。保守黨影子文化部長 Ed Vaizey 認爲，Ofcom 增加功能是沒錯的，但是 Ofcom 該主力於分析及執行公政策，而不是去自行制訂政策。他也強調 Ofcom 要與公平競爭委員會密切合作，讓公平競爭委員會瞭解媒體具有獨特的樣貌。

在發展寬頻及普及使用上，報告建議英國人民每年要繳交 6 英鎊的固網電話稅捐。影子部長 Jeremy Hunt 立即表示反對，認爲這是保護獨佔的英國電訊公司 BT，這是面對新的經濟困難時卻提出陳舊經濟解決方案。

伴隨數位英國報告的，是一份同樣由『商業創新暨技巧部』、『文化媒體暨體育部』發表的影響評估 Impact assessment，針對政策範疇、提議、可以獲益之處、成本逐步列出大綱以供參考。

整體而說，這份報告有其震撼力，但幾項重大決定還不能算全然底定，涉及的 BBC 等揚言會尋求翻案可能，C4 的未來也令人拭目以待，其發展對英國公共服務廣電走向影響至深，值得持續仔細觀察。

註 1

Martha Lane Fox 生於 1972 年，是英國電子商務界人士，也擔任過 C4 的董事及瑪莎百貨公司董事。2000 年初期，網路公司火熱之時，創立 Lastminutie.com。這位年輕的女士是線上服務界企業家，有著戲劇化的生命經驗，知名度甚高。在擔任新的『數位納入計畫大使』工作中，他代表了 6 百萬沒有使用網路的成年人，以及單單在英格蘭就有 100 萬名孩子沒有辦法接觸到電腦與網際網路，意圖把網際網路帶到貧困家庭的生活之中，這是爲了要追尋更公平的社會價值。

註 2
岩花館『PSB 評估的漫漫長路』

註 3
數位英國報告公佈的當日，素來與一群高層反對 C4 與 FIVE 合併的 C4 董事長 Luke Johnson 立即重申與 BBCW 商業合作的承諾，包括把部分 BBCW 資產直間轉移給 C4 的可能。他表示，未來 C4 要履行公共服務的職責，必需依賴一個被強化、被更新的財務模式，把 C4 私有化是不合適的設計。C4 總經理 Andy Duncan 說他每天都與 BBCW 老總 John Smith 對話，合作的形式要一點時間協商。一般業界人士相信，BBCW 擁有一半股份的 UKTV，將在合併上扮演重要任務。C4 面對每年 1.5 億英鎊的財務缺口計畫有三套方式補救：與 BBCW 聯手、持續管控成本、尋求其他的商業伙伴。新的公共任務包括加重大兒童以及青少年節目的製播。Five 的總經理兼董事長 Dawn Airey 則批判報告對於 C4 的未來缺乏實質的建議，是一個政治糖漿 Political fudge 罷了。Airey 表示未來業界會監督 C4 的透明度、問責、競爭力以及國家補助情形，他的憤怒顯見。

註 4
2007 年 C4 的 CEO Andy Duncan 主導一項針對 C4 在數位時代角色與目的的研究 NEXT ON 4。4IP 就是其中的一項方案。IP 代表著 Innovation for Public。4IP 是一個基金，旨在激發、支持全英有關網站、電玩、行動服務的創意，以改善人們的生活品質，是一個 C4 與各營利或非營利組織之間的合作。C4 在啓動的頭三年提出 2 千萬英鎊做 4IP 基礎再向外募款尋找合作伙伴，湊齊 5 千萬英鎊運作。2008 年 10 月中到 10 月底 4IP 在倫敦、格拉司科及伯明翰分地區啓動，4IP 的主管 Tom Loosemore 在 2008 年 8 月到任，可謂頗有來頭。他原本是 Ofcom
數位媒體策略部門的資深顧問，也擔任過 BBC 的寬頻主管。其他資訊詳見 4IP 網站。

PTS R&D

參考資料：
Digital Britain, Department for Culture Media and Sports 06/16/09
Digital Britain Report Impact Assessment ,DCMS.,BIS 06/20/09

At a glance: Digital Britain, BBC 06/16/09

Digital Britain: Channel 4 chairman remains behind BBC Worldwide tie-up, guardian.co.uk 06/16/09

Digital Britain report fails to make concrete decisions on key issues,telegraph.co.uk 06/17/09

BBC Trust responds to Digital Britain report, BBC 06/17/09

Martha Lane Fox appointed the government's 'digital inclusion champion', Telegraph.co.uk 06/17/09

C4 drives into future with BBCW and kids content, BROADCAST 06/18/09

Carter's vision: the verdict, BROADCAST 06/18/09

The corporation fixation, BROADCAST 06/18/09

BBC Trust will not 'sit by' and allow licence fee raid, BROADCAST 06/18/09

BBC plans strategy to fight top-slice threat, BROADCAST 06/18/09

Digital Britain: BBC licence fee to help fund broadband and ITV local news,guardian.co.uk 06/16/09

'Digital Britain' rings in new era for Ofcom, New Media Markets 06/19/09

BBC gets tough on top-slicing, BROADCAST 06/26/09

PTS R&D

PTS R&D