

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¹

曹琬凌、彭玉賢、林珍瑋*

投稿日期：2007年9月20日；通過日期：2008年2月26日。

* 作者曹琬凌為公共電視策略研發部研究員，e-mail: rnd50387@mail.pts.org.tw。
彭玉賢為公共電視企劃部規劃組，e-mail: rnd6155@mail.pts.org.tw。
林珍瑋為公共電視策略研發部研究助理、台灣師範大學大眾傳播研究所學生，
e-mail: 69312006@ntnu.edu.tw。

《摘要》

在全球公視紛紛強化問責體系的趨勢下，台灣公廣集團歷經一年半的研究，嘗試建立有別於以收視率為單一績效評量方式的「公共價值評量體系」，成為對外強化問責體系、以及對內衡量績效的管理工具。本文分析世界公視建立問責制度的發展脈絡，並以此次建構計畫之早期階段為案例，探討其質化研究二手分析、德菲法調查等過程，最後訂出觸達、品質、影響力、公共服務、財務與事業營運效率等之五大構面、二十五項指標，亦論及未來發展之困難與挑戰。希望藉此為公共廣電之公共價值評量研究，設定一個本土案例，並開啟探討之先機。

關鍵詞：公廣集團、公共價值、評量、績效、問責、收視率

壹、前言

源自於西歐的公共廣電制度（Public service broadcasting, PSB）已有八十年歷史，然而其概念卻一直是在批判中與時俱進。從早期被批評為「家長作風」（paternalism）僅僅「做之君、做之師」未能回應當代社會需求、乃至於近年來部份公共廣電機構被批評太過涉入商業活動，西歐公共廣電機構正面臨由商業對手結盟形成的反擊潮流，因而歐洲許多 PSB 必須推出新的問責架構，並藉由此一新機制衡量其表現（Coppens, 2004）。

歐洲廣電聯盟（European Broadcasting Union, EBU）在四年之內分別談到公共廣電服務，態度就有轉變。EBU 1998 年在「公共廣電使命的今日與未來」的報告中曾指出，公共服務節目之責任是不能被量化的（EBU, 1998；轉引自 Jakubowicz, 2003: 52）；但隨著全球化、多頻道、以及數位化發展，歐洲公廣機構過去數十年來幾乎獨占或寡占的地位不再，迫使公廣業者重新思考其節目政策、技術、營運、組織結構、甚至存在價值。在此背景下，EBU 數位策略小組在 2002 年的報告中就認為，公共服務使命一般而言是可量化的，並且 PSB 最重要的特質就是「問責」，必須儘可能的具體說明其公共廣電使命，以及履行責任的範圍為何（Digital Strategy Group, 2002；轉引自 Jakubowicz, 2003: 52）。

早在 1993 年即有北歐公共廣電經營者提出，建構一套正式的公共服務評量標準，除可作為非營利之公共媒體的內部管理工具，亦可對外作為媒體政策區隔公共與商業媒體的憑藉（Sepstrup, 1993；轉引自 Hultén, 2003: 101）。英國經濟顧問公司 NERA（National Economic

Research Association) 也分析，公共廣電業者證明其存在正當性的壓力將來會愈來愈大，因應方式之一，就是主動展現意願進行績效衡量與評估 (NERA, 1991)。

最簡單的說，就是以可衡量的方式向公眾說明：「你的付出（執照收視費或國家預算）得到了什麼？」。這項管理概念也由聯合國非政府組織「世界廣播電視理事會」（World Radio and Television Council, WRTVC）推動之中。² 這個十年前為了護衛全球公共廣電制度而成立的非政府組織，於 2000 年利用「歐洲市場研究學社」（European Society for Opinion and Marketing Research）年會，進行一天的會後會，召集 13 個國家公共電視台之研究部門主管，根據各種對公眾問責的工具 (accountability tools)，擬定共通性的指標以衡量評估並正確評價公共廣電的影響力，總計有四項概念被選定為績效指標的方針，分別是「獨特」（Distinctiveness）、「品質」（Quality）、「效率」（Efficiency）、以及「普及」（Universality）(Juneau, 2000)，並由此以演繹方式整理出符合公視精神的績效指標。

近年來為了因應內外部環境之競爭與壓力，包括英國廣播協會 BBC (British Broadcasting Corporation, BBC)、日本放送協會 (Nippon Hoso Kyokai, NHK) 等在該國媒體界執牛耳地位之公廣機構，亦從道德使命的抽象概念，進一步清楚定義「公共價值」或發展強化問責的績效衡量體系。

我國公共電視（以下簡稱公視）開播至今將近十年，在世界公視的歷史進程中仍屬後進，然而 2006 年初立法院三讀通過「無線電視事業公股處理條例」之後，不僅中華電視公司（以下簡稱華視）成為公共化無線電視台，客家電視台（以下簡稱客台）、原住民族電視台（以下簡稱原視）及台灣宏觀電視亦自 2007 年起交由公視基金會辦理，從一家

「小而美」的規模快速擴大為集團，所肩負的社會期待與外界監督也與之俱增。

內湖公視自從成立以來，以「製播多元優質節目、促進公民社會發展、深植本國文化內涵、拓展國際文化交流」為使命，但在公廣集團成形之後，除了適度以收視率考核營運績效之外，要由何種方式對外說明公視節目製作之意義，曾經在立法院引起關注，並要求提交總體檢報告（立法院，2006）。由此可見，在華視、原視、客台公共化之後，來自國會要求展現經營績效的外部壓力正逐漸提升。值此之際，公廣集團³亦有必要建立有別於以收視率為單一績效評量方式的「公共價值評量體系」，成為對外強化問責體系（Accountability System），以及對內衡量績效的管理工具（Managerial Tools）。

不過，相對於商業媒體不斷地以收視率證成影響力，並從中追求最大利潤，公共廣電要如何具體實踐抽象的公共價值，以適切證明其存在正當性，卻是相對困難的。因為所謂「問責」，牽涉到雙方之責任與義務間的相互期待與回應過程。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解釋行動來回應，或是任何後續使得兩方和解的程序（McQuail, 2003b）。由此來看，欲探討公共媒體的問責體系，必須先針對相對模糊的規範（norms）作出定義（如甚麼是公共價值），才能進一步發展問責機制。

台灣屬於商業體系先行之媒體環境，與歐洲或日本之公廣服務先行體制與發展脈絡有顯著差異，因此相關理論或經驗僅為潛在默化之參照，無法作為全盤之指導。因此，本研究以台灣公廣集團問責體系的建構過程為案例，觀察其在缺乏本土公共價值的規範性定義下，如何透過各項質性調查與分析，以歸納法建立本地第一個公共媒體問責體系，並藉此接合世界公共廣電服務的發展趨勢。

惟我國公廣集團組建仍在初步階段，《公共廣播電視法》（簡稱《公廣法》）尚未立法完成，議者或認為此項建構計畫似乎走得太快。但從傳播學者 McQuail（2003a）區辨不同程度的問責（accountability）模式來看，事前積極維持品質且自願性之負責（answerability），優於傷害已造成並在法令要求下消極性所擔負的義務（liability）。

事實上，近十年來傳播學界對於媒體社會責任亦已從較為抽象與一般性的概念轉為具體與實踐性的解釋（從 responsibility 到 accountability），也更加強調正面責任的取向甚於負面的取向（從 liability 到 answerability）（Bardoel & d'Haenens, 2004a, 2004b）。

公廣集團此次制定「公共價值評量體系」，試圖從目前收視率宰制廣電產業發展的困境中，建立公共廣電問責體系，某種程度即屬自願性擔責的個案。2006 年 6 月公視基金會首先組成建構專案研究小組，⁴ 進行「各國公共廣電之公共價值與品質評量體系研究」之實例分析，並依召集人董事翁秀琪與方念萱建議，特別關注本地對於「公共價值」之認知，期使整套問責體系能符合在地發展脈絡與需求。研究小組亦考量國人對於公共價值仍缺少普遍的認知，決定採用內湖公視成立以來歷年質化研究之二手資料分析法，並以國內關心公廣發展的產學專家為調查對象進行德菲法（Delphi Method）調查為研究方法，勾勒出公共價值之本地意義，再參照英國與日本公視實例、匯集公視內部發展經驗，歸納出本地的公共價值規範性定義與評量指標之操作型架構，最後訂出觸達、品質、影響力、公共服務、財務與事業營運效率等五大構面、以及二十五項衡量指標。

這樣的經驗在台灣並無前例，具有相當高的嘗試性。本文將著重評量體系建構過程與結果，為公共廣電制度之問責體系研究，設定一個本土案例，並開啓探討之先機。

貳、文獻與背景分析

本文首先從一般性的公共價值論述出發，並探究當前公共廣電採用收視率的兩難，以及公共廣電中的觀眾角色，藉此辨證問責系統建立之必要性。同時亦以世界公視先進英國 BBC 與日本 NHK 之經驗，作為歸納本地公廣集團建立公共價值規範性定義與操作性指標之基礎。

一、從理論談發展脈絡

公共廣電服務制度源自於歐洲，然而近二十多年，卻面臨了重重壓力。Brants 歸納西歐各國公共廣電的五項壓力包括：商業媒體競爭壓力加劇、公共廣電認同動搖、媒體信任危機、公共廣電財務困境、以及觀眾（特別是年輕人）越來越重視私領域個人生活愉悅，對公共媒體肩負啓蒙性責任的節目內容不再感到興趣（Brants, 2003）。上述五種壓力，在台灣高度競爭的市場環境中當然是有過之無不及。而從西歐的經驗來看，當公共媒體壟斷性優越地位不再，PSB 也必須從過去賦有教化性之「負責的」（responsible）心態，調整為「回應的」（responsive）與「問責的」（accountable）態度；亦即公共廣電組織本於公眾信託，不僅要時時體察民意，並要對公眾負責，積極回應閱聽人的多元需求。

我國《公共電視法》第一章第一條載明公共電視之目的除了彌補商業電視之不足之外，亦為「……以多元之設計，維護國民表達自由及知之權利，提高文化及教育水準，促進民主社會發展，增進公共福祉……。」即可見公共電視本於公共利益、為著公共福祉之內涵，與商

業電視有相當大本質上差距。因此，要探討台灣公廣集團問責體系之建立，首要從公共媒體的基本理論與概念談起。

（一）本於公共利益之媒體需具備哪些條件？

McQuail (1992) 認為「公共」作為一個形容詞，所指涉的意涵是開放甚於封閉、全體所有更甚於個人所有。在這樣的基礎上對公共媒體所進行的衡量，就應該採取有別於對私益的衡量取徑。Tracey (1998) 整理了八個原則，包括「普及服務」、「滿足不同族群訴求」、「提供弱勢近用管道」、「服務公共領域」、「致力於公共教育」、「無涉於政商勢力」、「鼓勵高優質節目而非競逐收視率」、以及「鼓勵節目的產製與創作」等。就節目內容的層次來說，Croteau & Hoynes (2001: 150) 也認為，所謂具有公共利益的節目內容，應該具有下列四個特性：

1. 多元 (Diversity)：能反應多元社會下的各種觀點與經驗，公民可以從中找到屬於其自身經驗的文化呈現與政治意見。
2. 創新 (Innovation)：指媒體內容與形式的創新，應該新鮮、有創意、具有原創、並可以反應社會的動態本質。
3. 有實質意義 (Substantive)：一個健康民主社會的媒體，不論在新聞或是娛樂節目上，皆要有實質的社會意涵，而非僅有枝微末節的瑣碎意義。
4. 獨立 (Independence)：指不受政治或商業集團干預，能提供獨立於這類勢力的消息及觀點。

公共利益也因時間、地域之不同，產生定義上的差異。而定義上的龐雜，一部份也歸因於公共利益定義的流動。橫切面來看，不同國家的廣電制度和歷史文化背景各異使然，因此個別對公共廣電的實踐程度有

別，縱切面來看，即便是隸屬在同一個公共廣電制度下的民眾，對於公共性的期待與想像也不一致（陳怡慈，2001）。這也導致公共性操作的成效不易檢驗，公共廣電表現衡量標準莫衷一是。

相對於公共價值的難以定義與檢驗，商業媒體以收視率來衡量經營績效的做法已行之有年。只是過分強調收視率的數字競爭，也導致了節目品質的向下沉淪（林照真，2004）。然而，收視率調查的本身並不罪惡，而是受到商業體制的誤用，才讓收視率成為負面的字眼。廣電業者除了將時段賣出之外，也將觀眾賣給廣告商，這是商業電視體制最重要的運作核心，也因此無線電視能夠不收費，以廣告收視支撐營運（Webster, Phalen & Lichty, 2000）。

（二）是否採用收視率的兩難

收視率被視為電視台營利的象徵，在這個商業運作模式中，觀眾已非單純的受眾，而被視為消費者（Meehan, 2005）。亦有學者認為，收視率是商業媒體為了控制與操縱目的，所產出閱聽人的商業性與制度性的抽象知識，在這樣的模式下，媒體並沒有興趣了解閱聽人，而是憑藉測量技術與系統方法，向廣告客戶提出觀眾存在的論點，藉以說服廣告商購買廣告時段（Ang, 1991）。當收視率成為運作廣告購買的依據，高收視率代表著更高的廣告收入，收視率的競爭讓節目與新聞的內容同質化，頻道的主管們成了收視率的兵卒（Bourdieu, 1996 / 蔡筱穎譯，2000）。

台灣的媒體市場太小、頻道過多，收視率的戰爭亦導致內容同質性過高，呈現惡性競爭的狀態。目前唯一被業者採用的 AGB 尼爾森收視率的高低，幾乎決定了內容的走向。2007 年國家通訊傳播委員會 NCC 經過協調，促使新聞報導的收視率調查公佈週期由每分鐘延長至十五分

鐘，但「1 到 15」的改變只是讓台灣媒體生態正常化邁出一小步，因為收視率從來不應是評估品質的唯一指標（胡元輝，2007 年 1 月 19 日）。

內湖公視自開播以來，即參考英國、日本、加拿大等國家公共電視的經驗，嘗試在收視率之外，另外發展收視質調查，藉由電話問卷調查方式，搜集觀眾所認知的公視頻道與節目知名度、觀眾滿意度和喜好度（徐秋華，2004）。另外，在內部管理上，近兩年採用多元評量指標，亦以收視率、收視質、增益率、影響力等指標，作為節目的評量方式（公共電視，2006 年）。

雖然產業界、學界對於收視率有諸多批評，公視內部現行之多元評量指標，與新設立的公共價值衡量體系，仍將收視率列為指標之一。公視採用 AGB Nielsen 提供的收視率資料作為評量項目，看似與以公眾利益為優先的宗旨相矛盾，背後有其考量。因收視率某種程度代表影響力，公共電視的節目若沒有收視率，即代表沒有觀眾收看，又如何達到服務觀眾的目的（鍾起惠，2003）。惟以收視率所證成的影響力仍有侷限，公共廣電服務要能在任何時段服務所有觀眾，就不是代表特定時段、特定頻道的收視率所能衡量的（Juneau, 2000）。

（三）公共廣電服務之觀眾角色

公共廣電服務的核心概念來自於公共領域。數十年來，已有越來越多的文獻以德國社會學者 Jurgen Habermas 的公共領域概念為基礎，探討傳播媒介在民主過程中應建構促成公共對話的社會領域。在這個領域內，不僅意見、觀點能夠自由地表達，並以「公共利益」而非利潤，作為衡量媒體表現的標準。最基本的就是，媒體應該服務的是人人平等的公民，而不是只把目標放在潛在的消費者（Croteau & Hoynes, 2001）。

1980 年代末期，Murdock 與 Golding 在批判資訊私有化現象時，引發關於傳播公民權的持續討論（Murdock & Golding, 1989）。Murdock（1992）曾以三個重要的面向闡釋傳播系統對建構公民權之重要影響：首先，為實踐完整公民權益，人們必須接觸訊息、建議、分析，以得知個人權益並有效執行；其次在攸關政治選擇的領域中，亦須得到廣泛的資訊、解釋、甚或是辯論，並須藉由溝通管道提供批評或另一種行動方向；再者，必須於媒介再現的範圍中認知到自己與自己的期望，從而促成進一步發展或延伸此種再現。

當閱聽眾被視為公民而非僅是消費者，即包含了民主政治參與的意義。媒體在產製過程之中，不僅要能賦權閱聽眾以公民身分參與，亦要呈現多樣性的最大可能，克服地理收訊、社經弱勢等既存障礙，提供公民普遍近用的媒體內容（公共電視策略研發部，2007）。媒體也不再只以營利為目的，也是促成堅實之民主社會的關鍵。

反觀主張自由競爭的市場模式，固然有其效率、彈性、創新、敏感反應供需等優勢，但若論到促進民主社會發展，市場恐就無法達此目的。Croteau & Hoynes（2001）分析，唯利導向的市場之中，並不存在民主的假設，反而是擁有愈多資金者愈能創造影響力，衍生出富者越富、貧者越貧的反民主循環，並傾向反映有錢有勢者的觀點，諸如窮人、兒童、身心障礙者常常都是在市場結構中被忽略的一群。這種狀況下，市場既無法滿足社會需求，也無法滿足民主需要。甚至在競爭激烈的市場中，市場的成功反而帶來了政治與文化上的失敗。

然而隨著商業化多頻道競爭與全球化的持續發展，消費者主權之倡議便成為前述公民賦權概念的重要論辯力量，也形成公共媒體強化問責體系的壓力。例如從媒體問責概念著眼，即有學者批評，縱然支持公民權的論點彌補了市場發展的不足，但其問責概念卻顯不足。Collins 與

Sujon (2007) 採取了 Albert Hirschman 在 1970 年提出之「問責」(accountability) 三個原則 -- 「主動選擇 Exit、觀眾意見 Voice、與使用忠誠 Loyalty」，來檢視以收視費為主要收入來源的英國公視 BBC，閱聽眾就無權主動選擇不付費，反而在商業媒體「消費者」卻可藉是否購買而決定要不要「離開」。因之，以公民角度著眼的「問責」不僅較難定義，比起從消費者著眼之問責概念，亦較缺少理論性之探討 (Collins & Sujon, 2007)。而在二十世紀的最後十年，媒體的良好治理也備受討論。評斷組織與機構的表現，不僅看媒體是否立意良好，更重要須看其儘可能對外展現的可衡量表現標準 (Bardoel & d'Haenens, 2004b)。

二、英國與日本的公共廣電評量體系

從各國公視發展經驗可找出建立問責系統以展現良好治理的實證。世界公視先進國如英國 BBC 與日本 NHK 近年均在內外部壓力下，戮力強化治理透明的問責機制。聯合國教科文組織與歐洲理事會亦成立專家小組檢視如何強化公共廣電服務、提升公共治理的透明度、以及促進公眾審議 (Baldi & Hasebrink, 2007)。事實上，在過去十年間，藉由社會責任以明確地引證其正當性，以及具體的問責機制，已成為公共廣電業者策略性的有用資源 (Bardoel & Brants, 2003，轉引自 Bardoel & d'Haenens, 2004b)。

(一) 英國 BBC

英國 BBC 是全球第一個將公共服務概念制度化的廣播機構，1927 年取得首份「皇家憲章」(Royal Charter，或譯作特許狀)，確保其獨立自主地位。董事會(現在轉型為 BBC Trust)為最高的管理與治理機

構，十二位由英國各界社會賢達所產生的董事為其對公眾問責之代表。收視費（或稱執照費）為主要的經費來源。

1990 年代總經理 John Birt 引進強化問責的管理新制，以回應外界對 BBC 經營效率、治理架構等諸多批評壓力。這些自律性的制度包括：不定期的「節目策略檢討」（Programme Strategy Reviews, PSRs）、「年度績效檢討」（Annual Performance Reviews, APRs），並且結合平衡計分法之概念提出顧客、經營效率、創新（學習成長）、以及財務等四項構面，據此建立關鍵衡量指標 KPI 系統。雖然 Birt 過度企業管理式的改革作法，引起內部認為扼殺創意的疑慮，卻也成功地化解了當時政府對 BBC 的敵意，並於 2000 年順利地獲得收視費率提高以挹注其數位發展（Born, 2003）。

最近一次的改革壓力則來自於赫頓事件。2003 年 BBC 國防記者吉利根指控英國政府誇大武檢情報，引發究竟是政客撒謊還是媒體造假的爭議。「赫頓報告」（Hutton Report）調查此一報導爭議後指出，並未發現記者吉利根報導的相關證據，同時譴責 BBC 從編輯系統到經營管理、以及處理申訴的流程都是「有瑕疵的」。赫頓事件不僅使得 BBC 董事長、總經理雙雙去職，也啟動 BBC 內部大規模的檢討改革。（邱家宜，2004；曹琬凌，2004a）

此後，BBC 正式進入十年一次的皇家憲章審查期，董事會於 2004 年公佈「建構公共價值」（Building Public Value）宣言，內容清楚定義 BBC 的目的、角色、願景，更有一個獨立章節特別探討治理制度，宣佈將強化董事會的獨立性，讓董事會與經營層更清楚的區隔，除了另設獨立治理小組（Governance Unit），也推出新的評估控管制度（BBC, 2004）。

在此份宣言中，BBC 把抽象的「公共價值」具體化，確認其三大

要素（個人價值、公民價值、經濟價值）、五項使命（民主、文化、教育、社會、全球價值）、以及四項衡量途徑（觸達率、品質、影響力、投資效益）。

這裡 BBC 所定義的公共價值，與 2004 年 Ofcom（Office of Communications）所作的公共廣電檢討所提出的意義相近（曹琬凌，2004b），亦使公共廣電價值與使命從 BBC 創立之初所遵行的「提供資訊、教育、娛樂並重」（to inform, to educate, to entertain）之外，有了更清楚的意涵（詳見表一）。

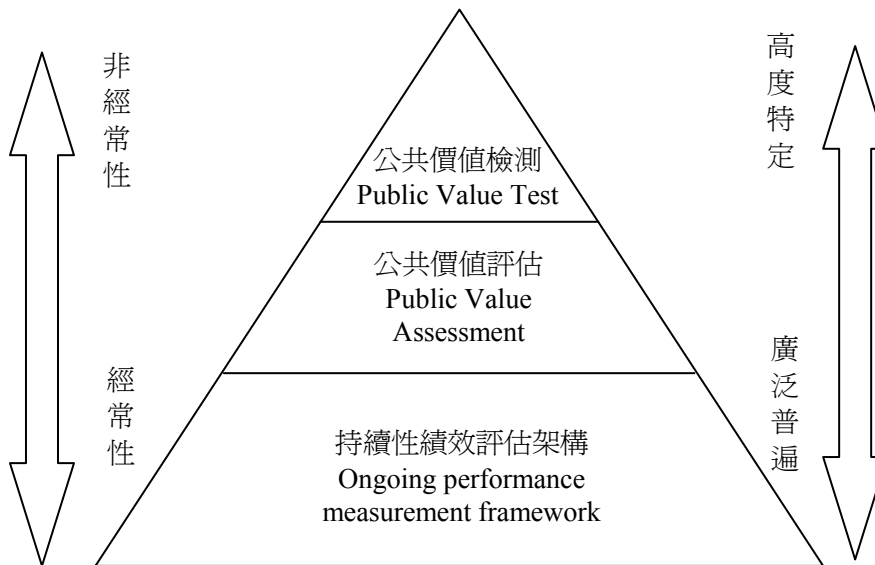
表一：新時代公共廣電使命

	BBC 之定義	Ofcom 之定義
一、公共價值之要素	個人價值	
	公民價值	
	經濟價值	
二、公共廣電使命	民主價值：藉由公正的新聞與資訊，鞏固成熟之公民社會	提供資訊
	文化與創意價值：豐富英國文化與創意生活	反映並強化文化認同
	教育價值：鼓勵體制內外的學習，拓展國人視野	啓發興趣與知識
	社會價值：聯繫不同群體，促成多元包容的社會	認知彼此文化差異
	全球價值：經由具公信力之國際新聞，讓世界看見英國	
	建構數位英國	
三、公共價值衡量途徑	觸達率 Reach	廣泛普及
	品質 Quality	高品質、原創、創新
	影響力 Impact	節目具挑戰性並富有吸引力
	投資價值 Value for Money	

資料來源：摘自 Building public value (p.87), by BBC, 2004; Ofcom review of public television broadcasting Phase 2 - Meeting the digital challenge (p.7), by Ofcom, 2004.

公視策發部曾實地訪問 BBC 策略部總監 James Thickett 並從所提供之資料中得知，BBC 已把公共價值的概念融入經常性策略評估與績效衡量制度之中（曹琬凌，2005；BBC, 2005）。圖一顯示 BBC 內部依據公共價值所發展出的整套架構，其中三角型最頂端為公共價值檢測，凡是新服務與重大變化，必須通過這層考驗，最後由董事會決定是否過關，才能動用預算。

至於公共價值評估以及績效評估架構，則在 BBC 經營層長年進行。負責規劃整套制度的 James Thickett 表示，這不僅是績效衡量指標，更重要的是改變組織文化的工具，無論自製或委製節目都能據此思考 BBC 的價值何在。



圖一：BBC 公共價值檢測實施架構圖

資料來源：BBC Department of Business Strategy 提供，作者自繪。

整套新制度在 2004 年底由董事會通過，在推動上路之前，BBC 曾對內部主管舉辦講座，說明全新的公共價值評估與績效評估架構，期待組織內部今後能用共同的「語言」來評估公共價值。評估架構分述如下：

1. 持續性績效評估架構（Ongoing performance measure framework）：

BBC 過去以市佔率（share）作為主要評估指標，如今改從下列四個構面擬定衡量指標：

- (1) 「觸達率」Reach：觸達率（每週 15 分鐘以上）、較少觸達之年齡群觸達情況分析、收看（聽）時數、觀眾市佔率、新平台觸達情形。
- (2) 「品質」Quality：滿意度分數、欣賞指數（AI 指數，Appreciation index）、得獎比例分析、平面媒體報導分析、特色評估、創意評估。
- (3) 「影響力」Impact：記憶度調查、認知調查、信任度及行為面影響、同業影響、平面媒體報導、最近具有影響力之活動。
- (4) 「投資價值」Value for Money：絕對成本、每位使用者成本、使用者每小時成本、投資效益認知調查。

除了「觸達率」、「認知度」、「記憶度」、「欣賞指數」之各項調查外，BBC 亦參考美國公視 PBS 的廣播後效益指數 PIBB（Points of Impact Beyond Broadcast）的作法，將能量化之數字納入衡量，如平面媒體見報率分析、節目得獎佔所有獎項的比例、網頁瀏覽率、以及有具體數字證明的節目效益（BBC, 2004）。

另一方面，BBC 經營層亦根據這四個構面，著手研擬各服務未來

五年的整體目標（Objectives）與關鍵衡量指標（KPI），董事會則根據經營層提出的目標給予 BBC 各項服務五年的「服務執照」（Service Licence），除了預算經費規模之外，亦包括具體、可達成的目標。

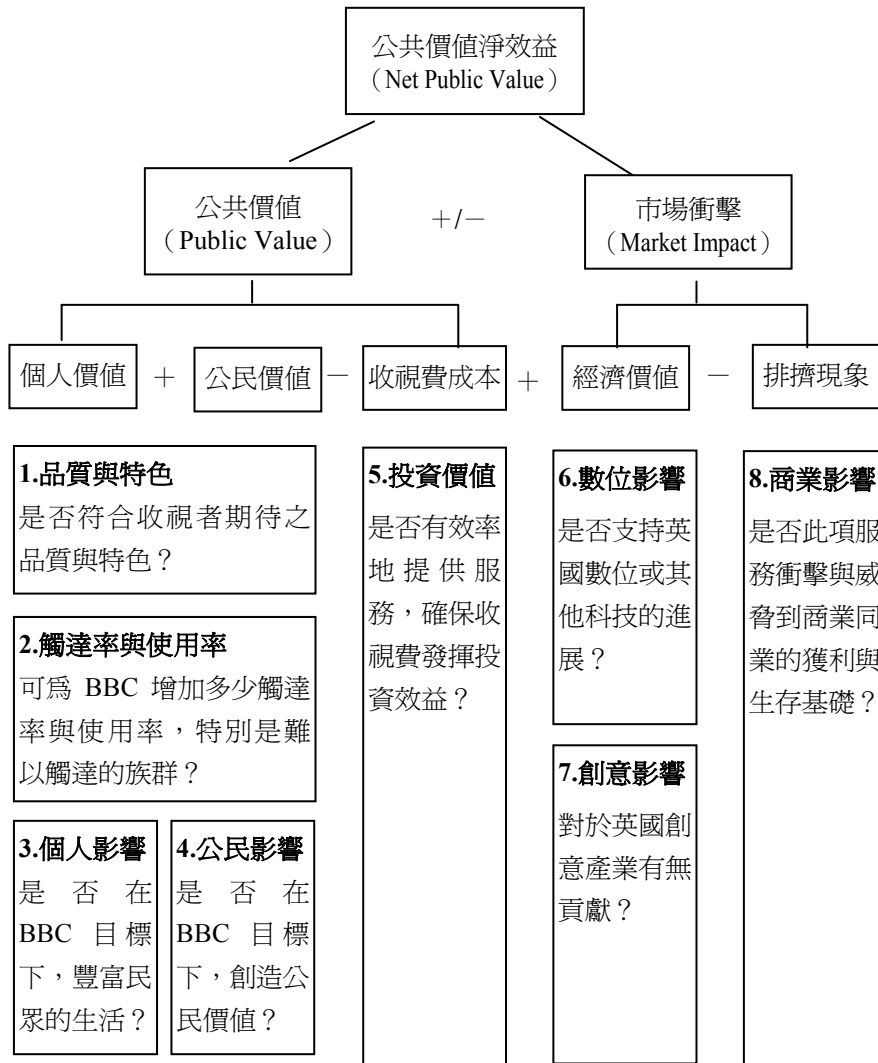
2. 公共價值評估（Public Value Assessment）與公共價值檢測（Public Value Test）：

對於投資經費每年動輒上千萬的新服務，須由策略部展開「公共價值評估」，再提交經營委員會議決。規模更大的投資則進一步通過董事會「公共價值檢測」。究竟新服務是否符合 BBC 之公共價值？一方面要考慮民眾需求、公民價值；另一方面，也要盡量降低市場衝擊。以下是 BBC 發展出的評估量表，以個人與公民價值最大化、市場衝擊最小化，來權衡其公共價值淨效益（詳見表二）。

此量表從品質與特色、觸達率與使用率、個人影響、公民影響、投資價值、數位影響、創意影響、商業影響等八個層面，依據各種質化與量化調查，作為擬定策略的決策參考。根據 BBC 策略部估計，前半段從服務前期測試，到通過經營委員會評估，約需半年。提報董事會之後，由董事會獨立治理小組委託進行調查，約再需要半年。也就是說，一項新服務至少要經過長達一年，才能完成「公共價值檢測」程序。

此一評量架構在 2006 年 BBC 皇家憲章審查白皮書中（Department for Culture, Media and Sport [DCMS], 2006）得到確認。2007 年起，BBC 董事會（Governors' Board）轉型為 BBC 信託（BBC Trust），強化董事會獨立監督管理功能，代表公眾監督並管理 BBC 的經營，也開始執行這套公共價值檢測體系。

表二：BBC 公共價值評估量表



資料來源：BBC Department of Business Strategy 提供，作者自繪。

（二）日本 NHK

談到規模與成立時間，唯一可以與英國 BBC 媲美的公共電視，就是日本 NHK。NHK 的成立可追溯至 1925 年，當時 Tokyo Broadcasting Station 廣播開播，這是 NHK 的前身，1926 年陸續與大阪、名古屋廣播電台合併，組成 Nippon Hoso Kyokai（日本放送協會，英文全名為 Japan Broadcasting Corporation，依日語發音，簡稱為 NHK）。發展至 1950 年，在日本《廣電法》的規範下，NHK 重組，轉型為公共廣電體系（NHK, 2007）。

日本廣電法賦予 NHK 法令地位與應盡義務，以及向國民收取收視費（執照費）的權利，年度經費約為 6,700 億日圓（以 2004 年為例，約為台幣 1,940 億），也因此 NHK 成為日本規模第一的廣播電視台。

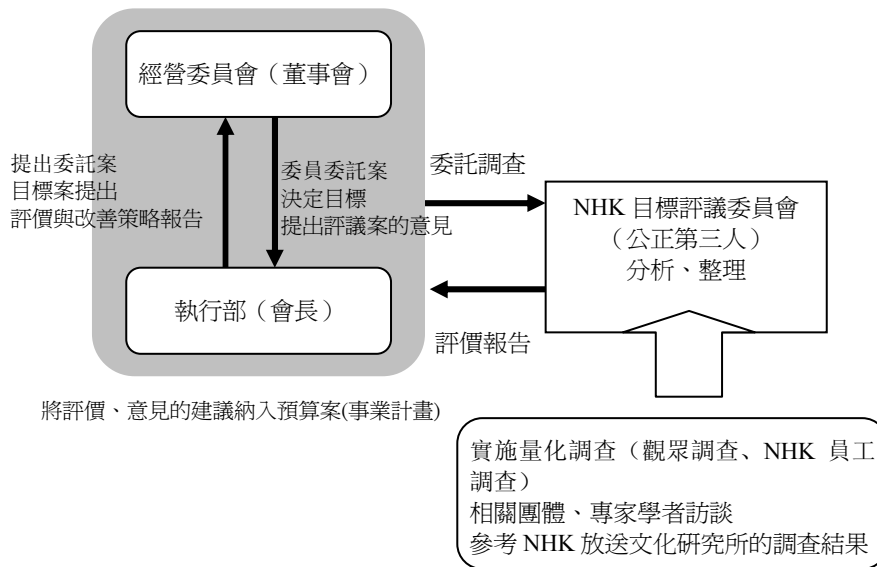
無獨有偶，在 BBC 發生赫頓事件之後，NHK 也面臨了前所未有的危機。2004 年 NHK 爆發一連串的員工貪污事件，撼動了其身為日本國內媒體老大哥的地位，國民強烈質疑 NHK 內部管理能力，並開始拒繳執照費，最多曾高達 128 萬拒繳戶。為了度過前所未有的信心危機，前會長海老澤勝二於 2005 年 1 月辭職下台，理事會也進行大換血，⁵隨即展開一系列的經營改革（羅慧雯，2004a；羅慧雯，2004b；彭玉賢，2005；陳慶立，2007）。公共價值評量就是改革的其中一項重要工作，目的在於使 NHK 的運作透明化。

不同於 BBC 的檢驗架構，NHK 是採用每年公佈當年度的承諾，並交由公正的第三單位來負責檢驗執行成果，這個公正第三單位，稱為約束評價委員會（中文譯為「目標評議委員會」）（NHK 広報局，2005）。⁶

採用第三單位的檢驗方式，是為了更公開透明檢驗 NHK 的成果。首屆「目標評議委員會」成立於 2005 年 5 月，委員共有三人，都具備

專業背景。⁷ 委員會每年進行一次 NHK 成果評價，首次的評價結果在 2006 年 6 月出爐，第二次結果於 2007 年 5 月完成。

目標評議委員會的運作方式是每年接受 NHK 經營委員會（董事會）的委託，檢驗 NHK 是否達成對於公眾的承諾。NHK 的承諾則在每年 7 月對外公佈（NHK 約束評價委員會，2006）。



圖二：NHK 公共價值檢測運作

資料來源：NHK 約束評價委員會，2006。

NHK 的承諾與目標是由會長向經營委員會提出，經過同意之後，再委託目標評議委員會進行調查與評價。評量的方式由目標評議委員會決定，調查方式包含對觀眾、對 NHK 的員工進行量化調查、專家學者訪談，以及目標評議委員會自己的專業評量。

以 2005 年首次進行的公共價值檢測為例，觀眾的部分委託外界市

調公司，舉行三次樣本人數上千人的調查，採用的調查方法有家戶面訪、問卷留置等。NHK 員工部分採用網路問卷調查，共進行二次。

NHK 對公眾的承諾，內容主要以節目、收視費（執照費）、觀眾意見等項目為主。2005 年的承諾共有以下 6 大項目（NHK 約束評價委員會，2006）：

1. 節目的充實：利用民眾所繳交的收視費，製作豐富、優質的節目。包括提供觀眾充足的資訊、充實緊急災難報導、平衡區域發展、提供殘障者與銀髮族友善的節目服務、協助兒童健康成長的優質節目。
2. 徹底的公平負擔：推動國民理解收視費制度，落實公平負擔。
3. 觀眾反應的聲音：重視觀眾的意見，並且反應在事業營運中。
4. 杜絕弊案、運作透明化。
5. 經費縮減、提高事業營運效率。
6. 數位技術成果回饋：推動數位普及，開發便利、新型態的服務。

評量的方法是由 NHK 的六項承諾，每一項底下再細分為子目標，再延伸出衡量指標，以及具體可行的評量方式，因此每一項承諾最後皆被歸納成 6 至 8 項量化的衡量指標。評量方式是以 1 至 5 的量表，1 代表不好，5 代表良好。各項評量方式下，又以數個細項指標進行評量（指標詳見附件一），由目標評議委員會作成最後的評量結果。

整個架構中，可以看到其中有部分指標是參考英國 BBC 的經驗，但更大的部分是配合日本與 NHK 的現況，所建立的本地性指標，特別是 NHK 近年因弊案纏身，若干指標就是為了證明 NHK 的改革、恢復國民信心所設。

綜合來看，2006 年的報告，NHK 在「數位成果」、「節目」構面表現較佳，表現最差的為「運作透明化、杜絕弊案」這個部分。2007

年的結果，「收視費的公平負擔」、「觀眾意見的重視」、「運作透明化、杜絕弊案」等項目都有進步。

表三：NHK 目標評議委員會 2006、2007 年評議結果⁸

目 標	2006 年		2007 年	
	評量指標 項目數	平均	評量指標 項目數	平均
節目充實與表現	8	3.5	8	3.4
收視費的公平負擔	8	2.8	6	3.2
觀眾意見的重視	6	2.7	5	3.2
運作透明化、杜絕弊案	8	2.3	6	3.2
財務與事業營運效率	6	3.0	8	3.1
數位成果	6	4.5	7	4.1
小計	42	3.1	40	3.4

資料來源：每日新聞，2006 年 7 月 31 日；NHK 約束評價委員會，2006；
NHK 約束評價委員會，2007。

NHK 公共價值檢測的特色在於由獨立的委員會進行，各項衡量的方法與指標也由委員會提出，藉由衡量過程與 NHK 切割，確保其結果的客觀性與可信度。委員會成員具備經營、產業分析等專長，並有野村綜合研究所的支援。

各項指標評量結果也非藉由一次的調查就訂定，而是經過三次觀眾調查，兩次 NHK 員工調查，並配合其他調查數字或分析所得出的結果，評量時並有前一年度或前一次調查的比較，過程嚴謹。外界對於這份報告的評價不惡，認為是採用嚴格的標準來衡量 NHK 的表現。

參、本土公共價值評量體系的建構—二手資料分析與修正式德菲法

儘管國外公共廣電確實開始建構更具體、客觀的問責體系，但各國的評鑑標準或評量架構卻無法完全移植。PSB 要發展其公眾問責的評量系統，必須要考慮「對什麼負責、對誰負責、以何種方式、並在什麼樣的問責架構之下」（Jakubowicz, 2003）。

然而，台灣從許多層面觀察，仍是一個「公共稀薄」的社會。國內民眾對於「公共化」這項意涵的瞭解十分稀薄，除了有形的公共空間或設施，在無形的「公共領域」上面，台灣，其實顯得更為貧瘠。小而美的內湖公視成立不到十年，公廣集團成立亦不到一年，台灣的閱聽大眾長期處在商業電視體制的浸淫下，一如其他公共領域，缺乏對公共媒體充分的瞭解（胡元輝，2005；陳炳宏，2006）。因此，本研究乃採用內湖公視歷年質化研究二手資料進行分析，以及德菲法研究彙整專家學者意見作為公眾意見之代表，藉此了解本地對於公共廣電服務之想像與需求，以解答本研究一開始即設定缺乏本土性公共價值定義之命題，並逐步歸納整理一套適合本土脈絡的公共價值評量指標。

一、二手資料分析

公視歷年來皆有針對重點節目進行質化研究，用以作為節目回饋與改進的參考。藉由研究中民眾的意見反映及陳述，來彌補量化調查、收視率調查的不足。這些研究的節目種類包含客家、原住民、新聞、兒童、青少年、紀錄片、身心障礙、銀髮族節目等等，部分研究委託學者

執行，部分則是由公視內部人員執行。

為找出民眾對公視或公廣集團的期望，專案研究小組挑選了 20 篇歷年質性研究中涉及觀眾的部分，包含焦點團體座談、深度訪談的逐字稿，也涵括研究者的分析整理、觀察結論，並將這些二手資料系統性的歸類，⁹ 依照逐字稿中提及的頻次進行分類與整理，藉此探究觀眾對特定類型節目以及公視頻道的期望。

綜合來看，對於各節目質化研究的結論，大部分是關注在節目滿意度、節目喜愛程度、節目內容多元性等部分，以節目類型歸納各項重點包括：

（一）客家與原住民節目

觀眾期待的重點主要包括：強調客語的加強（被提及 29 次）、期待多製作客語戲劇（20 次）、傳承族群語言與文化（16 次）、以及客家節目類型的多樣化及年輕化（19 次）等。而這些項目正好也符合族群頻道的核心價值。

（二）新聞節目

觀眾對於新聞類型節目的期望主要包括：更清晰明快的新聞敘事（75 次）、增加報導深度及加強國際新聞（68 次），另外也期待增加報導議題及觀點的多元性（39 次）、切身性（29 次）、中立客觀性（18 次），以建立與商業台新聞之區辨。

（三）兒童、青少年節目

觀眾對兒少節目的期待包括：在節目內容部分為——期待敘事更為明確（45 次）、活潑（38 次）、並具有互動性（19 次）、多元性（16

次)；節目延伸利用的部分為——希望可以多舉辦相關活動，如節目推廣、教學資源之延伸(17次)等。

透過以上整理歷年節目質化研究所得結論，大致勾勒出觀眾對於公視的期待與期望，作為後續「公共價值評量」之衡量指標建構的參考，並具體成為下階段修正式德菲法調查之問卷形成依據。

二、修正式德菲法研究

德菲法(Delphi Method)從1950年代開始發展，是一種群體決策的技術，採用匿名方式溝通，以求在特定的某個議題中達成共識。除了可以避免會議面對面討論可能面臨的團體壓力、時間無法配合、交通往返費時之外，更重要的是可以集思廣益、維持專家獨立判斷、讓意見不同者有機會表達其聲音、節省交通時間、不須使用複雜的統計方法等等(Spinelli, 1983)。德菲法在操作上是採用問卷調查，為了凝聚受訪者的共識，通常要實施兩個回合以上：第一回合先以開放式或半結構式問卷以廣徵博意，接著受訪者在第二回合則可以參考第一回合全體的意見趨勢之後，重新評估原先自己的看法，藉由這種反覆回饋方式漸漸拉近彼此意見的差異，進而取得共識(Linstone & Turoff, 2002)。而修正式德菲法則是省略了開放式題型的步驟，以文獻分析過後的「結構式問卷」取代之。保留原有精神但卻簡化第一回合的過程(Murry & Hammons, 1995)。

(一) 修正式德菲法之執行

本次建構計畫所進行之德菲法調查的問卷設計，主要是根據前述二手資料分析、各國公共價值檢測研究、以及公視歷年來節目質化研究，

作為修正式德菲法問卷的基礎，擬出本地的初步架構與評量題項。研究共計進行兩個回合：第一回合問卷有封閉式與開放式的題型，封閉式題型主要是參考前述二手資料分析所衍生的 27 個指標，採用 Likert 五點量表，邀請二十名專家根據此 27 項指標對公廣集團公共價值評量的重要性與必需性，給予 1（非常不重要）到 5 分（非常重要）的分數。專家的選擇上亦考慮其代表性，成員包括媒體經營者四名、新聞專業人士兩名、新聞學者三名、廣電與大傳學者四名、傳播管理學者三名、族群議題研究者兩名、以及兒童傳播權學者兩名等。卷末開放式題型則讓受訪之專家學者能進一步提供個人專業意見。

第二回合的問卷主要以封閉式的題型為主，共計 49 題，前半段的題目與第一回合相同，後半段的題目主要是由第一回合開放題型的答案歸納所得。同樣發放 20 份問卷，總計第兩個回合分別回收 15 份及 13 份，平均回收率為 70%。

兩回合回收的問卷皆分別以平均數、標準差、四分位差等方式分析之。在指標的篩選上，亦以此三項數據為依據，其中平均數（M）是用以判斷各項指標的重要性；標準差（SD）用來判斷各專家意見的離散程度；四分差（QD）判斷專家意見之一致性。整理所採取的標準如下：

1. 平均數必須大於或等於 3.5，表示重要程度夠高。
2. 標準差必須小於或等於 1，表示專家意見集中。
3. 四分位差必須小於或等於 1，表示專家意見具一致性。

依據這三項標準，總共有 37 個指標被選取，12 個指標遭去除，各指標其依重要性（也就是各題之平均數）排名，詳細結果說明如表四：

表四：指標重要性排列

排名	指標名稱	指標說明	重要性 平均數	標準差 SD	四分位差 QD	是否 選取
1	建構公共論壇	建構公共領域、提供公共論壇、討論公共議題	4.93	0.27	0	√
2	信任度	公眾對於公廣集團的信任程度	4.86	0.36	0	√
3	節目品質滿意度	公眾對於公廣集團的節目品質滿意度	4.71	0.47	0.75	√
4	節目內容之多元性	公廣集團節目內容之多元性分析	4.71	0.61	0	√
5	提供以台灣觀點出發的深度國際新聞與分析	提供以台灣觀點出發的深度國際新聞與分析	4.71	0.47	0.75	√
6	提供深度新聞報導，建立與商業電視之區辨性	提供深度新聞報導，建立與商業電視之區辨性	4.64	0.63	0.75	√
7	新聞時事報導之公正性	新聞時事報導之公正性	4.57	0.76	0.75	√
8	影響力	如最近具有影響力的活動、節目	4.57	0.51	1	√
9	監督公共政策	對公共政策之監督	4.57	0.51	1	√
10	公民參與	例如公民新聞學的實踐、公民團體的參與度	4.57	0.65	1	√
11	需要度	觀眾認為公廣集團的存在必要性	4.50	0.52	1	√
12	運作透明化	如公共檔案之健全性、財務資訊透明化	4.50	0.65	1	√
13	兒童傳播權	讓兒童享有健全視聽的權利，提供適合兒童觀看之節目	4.43	0.76	1	√

排名	指標名稱	指標說明	重要性 平均數	標準差 SD	四分位差 QD	是否 選取
14	守望媒體環境	對整體公共傳播環境與新聞表現的觀察與反省	4.43	0.76	1	√
15	員工對公廣集團的認同度	員工對公廣集團的認同度	4.36	0.50	1	√
16	節目喜愛程度	觀眾對於公廣集團節目喜愛的程度	4.29	0.73	1	√
17	創意的開發	如節目、活動的創新程度	4.21	0.70	1	√
18	財務健全性	財務是否健全，是否有赤字出現	4.07	0.73	0.75	√
19	內容產製流程控管	建立內容產製流程的控管機制，以提升節目品質	4.07	0.73	0.75	√
20	本地產製比例	本地產製節目的製播比例分析	4.00	0.78	1.5	X
21	行政效率	行政效率指標，如節目從企劃至上檔的時間管控	4.00	0.55	0	√
22	【原客】族群員工專業技能	原客頻道的員工專業教育訓練	4.00	0.68	0	√
23	公共服務	如教育服務的參與人次、參觀人次、參觀錄影人次	3.93	1.07	0.75	X
24	研發人員的產能	研發人員的產出分析	3.93	0.62	0	√
25	收視普及	類比頻道的收視普及情形，訊號涵蓋範圍，特別是偏遠地區收視狀況	3.93	0.83	0	√
26	【原客】節目多樣化	原客頻道的節目類型多樣化	3.93	0.62	0	√

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

排名	指標名稱	指標說明	重要性 平均數	標準差 SD	四分位差 QD	是否 選取
27	數位成果	如數位頻道普及率與訊號涵蓋範圍	3.92	0.64	0	√
28	觸達率	不重複計算，收看節目或頻道的觀眾人數	3.86	0.77	0	√
29	人力資源管理	如員工有多樣選擇與個人發展機會	3.86	0.77	0	√
30	員工待遇的公平性	員工待遇的公平性	3.85	0.90	0	√
31	處理觀眾意見的適當性	如客訴處理的流程是否適當	3.79	0.89	1	√
32	新製節目時數	新製節目時數比例	3.79	0.70	1	√
33	節目自製比例	節目自製比例	3.71	0.91	1	√
34	【華視】效率指標Efficiency	投入與產出分析，運用最少的成本以獲致最大產出	3.69	0.63	1	√
35	違反節目相關規定的紀錄	節目是否違反法令相關規定	3.64	0.84	1	√
36	新平台的觸達率	如網站、數位頻道的觸達率	3.57	0.65	1	√
37	振興族群語言與文化	振興族群語言與文化	3.57	0.65	1	√
38	員工節目時數產出	員工產值分析	3.50	0.76	1	√
39	族群人才進用比例	族群人才進用比例	3.50	0.94	1	√
40	節目效益	如節目行銷與周邊產品的銷售、教育推廣	3.43	0.94	1	X
41	節目單位成本	節目單位成本分析	3.38	0.65	1	X

排名	指標名稱	指標說明	重要性 平均數	標準差 SD	四分位差 QD	是否 選取
42	【華視】成長率指標	華視頻道的成長率指標，效率目標可依年度自行訂立，例如財務成長等等	3.38	0.51	1	X
43	收看時數	觀眾收視時數	3.36	0.50	1	X
44	公視之友認同度	如公視之友會員人數、捐款數	3.29	0.83	1	X
45	企業募款及廣告收入	企業募款及廣告收入	3.23	0.83	1	X
46	節目得獎數	國內、國外節目得獎數	3.14	0.66	0.75	X
47	平面媒體報導分析	如同業平面媒體的正負面報導數量分析	3.14	0.77	0	X
48	收視率	收視率	2.93	0.83	1.75	X
49	市佔率	Market Share市場佔有率分析	2.86	0.66	0.75	X

資料來源：本研究。

附註：

- a、1=非常不重要、2=不重要、3=普通、4=重要、5=非常重要。
- b、少數遺漏值則略過不計。
- c、在指標中有頻道括弧註明的部分，是專為特定頻道設立的指標。

(二) 修正式德菲法研究小結

此次評量對象為公廣集團內的四個頻道，但對於公視之外的華視、原視、客台是否應該另立指標問題，大部分的專家都認為華視的部分不須另立，只要在指標中有若干調整，例如指標的重要性比重可以動態調整（如收視率的目標應較高），以及財務指標應該要更詳細；原住民、客家頻道則大部分的專家都認為必須另立指標，但也不是全面性的建構，而是列出若干個符合原客族群頻道核心價值的指標，例如「語言文

化的發揚」、「專業人才培育」、「節目多樣性」等等。

至於執行評量的單位，大部分專家認為必須由公正的第三單位來執行，才具有公信力，不過也有少數專家建議，應該外部與內部調查分開進行，再合併考量。綜合此次德菲法研究結果，有三項發現值得注意：

1. 內部管理受關注

在「財務與事業營運效率」項目被選取的指標中，有 9 項是依據第一回合開放題項整理出來的新指標（該項目指標共有 13 個），顯示專家學者十分關注公廣集團內部管理的問題，或許是因為公視由原本單一頻道、單一組織，迅速擴張為集團，可能會經歷不同組織文化磨合，所以管理的問題備受關注。這也代表外界對於集團的內部管理是否上軌道，有極高的期待。

2. 新聞相關指標得分高

與新聞相關的指標，例如「提供以台灣觀點出發的深度國際新聞與分析」、「提供深度新聞報導，建立與商業電視之區辨性」、「建構公共論壇」、「監督公共政策」、「新聞時事報導之公正性」等，重要性平均數都在 4.5 以上，顯示專家學者對於公廣集團的新聞表現有極高的期待。這可能是台灣新聞頻道亂象紛擾不斷，外界因此期待公廣集團在新聞表現上能有所作為，進而改善這種亂象，提供民眾另一種選擇。

3. 過去沿用之指標未入選

許多過去沿用已久的指標並未入選，例如「收看時數」、「收視率」、「市佔率」、「節目得獎數」、「公視之友認同度」、「平面媒體報導分析」、「公共服務」等。這些都是國外公視或台灣公視行之有年的指標，大部分卻因為重要性平均數未達選取標準而落選。

肆、成形—台灣公廣集團公共價值評量體系

根據二手資料分析以及德菲法所歸類出來的結果，再參酌 BBC、NHK 的分類方式，研究單位將各項指標依照「觸達率」、「品質」、「影響力」、「公共服務」、「財務與事業營運效率」類型分類歸納，可以初步得到下表：

表五：德菲法選取之指標

觸達率 Reach	品質 Quality	影響力 Impact	公共服務 Public Service	財務與事業 營運效率 Management & Efficiency
<ul style="list-style-type: none"> ● 觸達率 (3.86) ● 新平台的觸達率(3.57) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 節目品質滿意度(4.71) ● 節目喜愛程度(4.29) ● 節目內容之多元性 (4.71) ● 新製節目時數(3.79) ● 節目自製比例(3.71) ● 創意的開發 (4.21) ● 【原客】節目多樣化 (3.93) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 建構公共論壇(4.93) ● 監督公共政策(4.57) ● 守望媒體環境(4.43) ● 影響力 (4.57) ● 信任度 (4.86) ● 需要度(4.5) ● 振興族群語言與文化 (3.57) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 公民參與 (4.57) ● 收視普及 (3.93) ● 數位成果 (3.92) ● 處理觀眾意見的適當性 (3.79) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 運作透明化 (4.5) ● 行政效率(4) ● 內容產製流程控管 (4.07) ● 財務健全性 (4.07) ● 員工節目時數產出(3.5) ● 員工對公廣集團的認同度(4.36) ● 員工待遇的公平性 (3.85)

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

觸達率 Reach	品質 Quality	影響力 Impact	公共服務 Public Service	財務與事業 營運效率 Management & Efficiency
	<ul style="list-style-type: none"> ● 提供以台灣觀點出發的深度國際新聞與分析(4.71) ● 提供深度新聞報導，建立與商業電視之區辨性(4.64) ● 新聞時事報導之公正性(4.57) ● 兒童傳播權(4.43) 			<ul style="list-style-type: none"> ● 人力資源管理(3.86) ● 族群人才進用比例(3.5) ● 【原客】族群員工專業技能(4) ● 研發人員的產能(3.93) ● 【華視】效率指標(3.69) ● 違反節目相關規定的紀錄(3.64)

資料來源：本研究

附註：括弧內的數字為重要性平均數。

表五的歸類乃經由德菲法所呈現的專家意見，但落實到最終指標之建構，尚須經過專案研究小組與各台內部討論，綜合經營面考量，以確保執行性與可衡量性。事實上，內部的對話討論正是公共價值凝聚的必經過程。從公共價值指標最終形成來看，除經專案研究小組深入討論之外，亦經各層級內部會議如各台主管會報、集團執行委員會、客家諮議委員會、原住民諮議委員會、以及公視基金會董監事聯席會議多次討論。歸納其指標選取的建構討論過程，有以下幾點考量（公視，2006

年 11 月 15 日；11 月 21 日；11 月 27 日）：

首先考量的是釐清各個指標的層次，例如有些指標為規範型指標（normative）之下的操作型定義（operational definition），因而可進一步整併，例如「行政效率」、「內容產製流程控管」、「企業募款與廣告收入」、「財務健全性」、「員工節目時數產出」等合併為「有效運用及開發資源」；「提供以台灣觀點出發的深度國際新聞與分析」、「提供深度新聞報導，建立與商業電視之區辨性」則合併成爲「深度、有意義」指標下的操作型定義；「員工待遇的公平性」、「員工對公廣集團的認同度」也合併爲「提供公平合理的勞動條件」下的操作型定義。

另一個考量則是觸達率之外的其他指標（如收視率、收看時數），究竟該不該列入。儘管本評量體系的建構目的之一，即是爲了不以收視率爲判斷品質的唯一依歸，但仍不能就此全盤否定收視率的意義。觸達率的重要性展現在收視廣度上，而收看時數表現的是收視深度，兩者皆納入衡量指標中可兼顧收視之廣度、深度。Jakubowicz（2003）便直言，倘若公共廣電的收視人口如果不夠廣，就遑論要達成什麼公共服務。Picard（2003: 33-34）則強調，公共廣電重視的是公共服務之最大化，而不像商業電視台追求廣告效益之最大化。儘管公共廣電多半被定位成「非營利組織」（non-profit），但 Picard 卻認爲其意涵應修正爲「不以營利爲目的之組織」（not-for-profit institution）比較恰當，Not-for-profit 表示其組織營運非以營利爲首要目的，卻也肯定了增加收入對其擴張公共服務的必要性，Picard 因此主張應看重這類經濟性衡量指標（economic performance measures）。再以美國公視 PBS 的經驗來看，在觀眾與公視會員人數連年下滑的壓力下，亦從 2001 年起設定提振收視同時擴大社會影響力的具體目標（Bedford, 2001）。最後經過研究小組與各台內部討論，此一評量體系仍將「收視率」納入，但卻非此構面

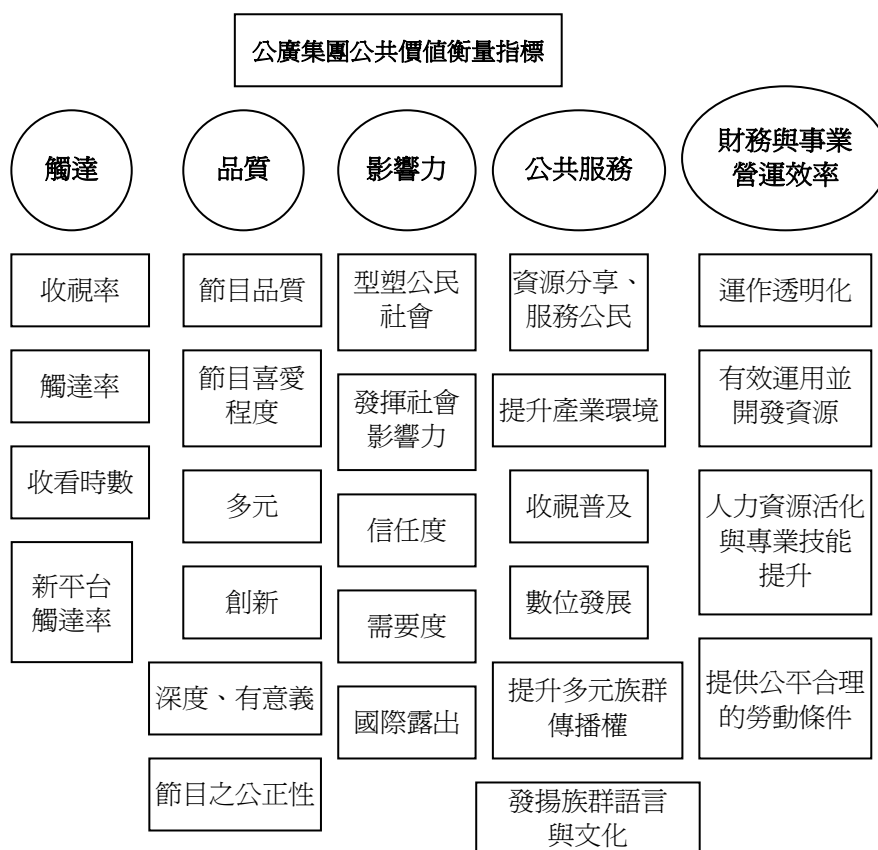
之唯一衡量指標。

另外亦考量指標的特性做些許調整和整併，如將「兒童傳播權」納入公共服務構面下，並將定義擴大為「提升多元族群傳播權」，以反映兒童之外婦女、銀髮族、身心障礙等族群的傳播權益，同時也併入「族群人才進用比例」與「【原客】族群員工專業技能」兩個項目以完整多元族群的意涵。

此外，亦須兼顧各台經營模式的差異性。目前公視為政府捐贈加自籌款；華視 100% 均靠廣告；原視、客台則為原民會、客委會編列固定預算，委託公廣集團執行。但無論經費來源如何，其最核心的問責概念仍一樣，因此研究小組決定整體仍在一個架構下，由各台各自定義配分權重（公視，2006 年 11 月 15 日）。

如同專案研究小組召集人翁秀琪在會議中所言，此套公共價值評量體系，猶如一把尺，不僅供外部衡量，亦須與內部管理扣連。研究小組因此建議，未來應分階段導入內部 KPI 系統，以 2007 年為第一階段先為試行參考無強制性；2008 年之後的下一階段，各台已執行、並內化後，就考慮全面納入 KPI 系統（公視，2006 年 11 月 27 日）。

最後共計五個構面、二十五個指標之「公廣集團公共價值評量體系」（詳見下圖三）經公視第三屆第二十七次董監事聯席會議通過（公視，2007 年 1 月 8 日）。各指標定義及衡量方式，參見附件二。



圖三：公廣集團公共價值衡量指標

資料來源：本研究。

從國外類似體系的執行經驗來看，其評量程序與執行模式，可歸類出三種執行模式：一為機構內部執行，如英國 BBC 由 BBC Trust 與經營團隊執行；二為委託第三公正人，如日本 NHK 完全由外部成立專責委員會評量之；三為組成顧問團方式，如香港電台（Radio Television Hong Kong, RTHK）由電視台、學術界、及廣告界人士組成「電視節目

欣賞指數調查顧問團」，再委託香港大學民意研究計畫進行調查。（鍾庭耀、彭嘉麗、唐旭華，2007）。

若從獨立性、客觀性分析三種執行模式，以 BBC 由內部執行之模式擁有最高獨立與自主性；日本 NHK 完全委託外部成立專責委員會則具最高超然客觀性；RTHK 之香港電視節目欣賞指數以顧問團負責釐定問卷內容、調查方法和節目範圍，以確保調查在公平及具公信力的調查準則下進行，則為兼具獨立與客觀性之運作模式。

究竟台灣公廣集團應採何種模式，由公視董事會推選三人小組舉行專案會議討論，¹⁰ 其中最主要依據為日本 NHK 與香港 RTHK 的評量模式。三人小組認為，在評量體系的初步階段，若完全參照日本 NHK 模式，恐完全獨立於董事會之外的評量委員會無法掌握台灣公廣發展脈絡以及內部提供之大量資料，因此認為香港 RTHK 之「電視節目欣賞指數」調查模式，應較能同時達到客觀、公正、專業、精準等各面考量（公視，2007 年 10 月）。依據此建議，公視基金會三屆第二十八次董監事聯席會議決定，比照公視諮詢委員會方式，成立「公廣集團公共價值評量諮詢委員會」，其執掌包括：與第三公正委外調查單位議定問卷內容、調查方法、調查範圍，並監督執行；審訂委外單位撰寫之報告；並給予最終評量計分（公視，2007 年 2 月 12 日）。

伍、結論與建議

此次建構公共價值評量體系不僅是台灣公廣集團的第一次，業界也無先例，具有相當高的嘗試性。透過文獻分析和系統性德菲法的抽絲剝繭，本研究認為此問責指標確實具體而微地描繪出屬於外界對台灣公共廣電的「期待」，而各項指標亦大多回應了諸如多元、創新、普及、有

實質意義等等關於公共媒體的普世價值。同時指標也反映了台灣公廣集團各台體質上差異，在評量時加入了不同比重的設計。然而深入探討此一案例也發現指標建構過程中有下列幾個困難、不足或挑戰，包括：

一、缺乏參照標準

Picard (2003) 在論述公共廣電表現的衡量之際，提出建立參照標準 (Benchmarking) 作為評量的依據。對一個廣電機構來說，所謂的 Benchmark 可以是其他特質相近機構的表現水準，也可以是整體產業的表現水準為依歸 (Picard, 2003: 41)。然而此次評量對象為剛起步的公共媒體集團，業界缺乏參照標準。並且集團內各個頻道間的成立背景及機構特性各異，亦難互為比較。惟經歷摸索而建立的第一次研究，或可作為來年再次評量之參照基準，從而看出其發展趨勢。

二、公共價值認知可再擴及全面性公眾參與

建構公廣集團評量體系不但是大勢所趨，同時也要能反映出在台灣媒體產業脈絡下的公共廣電使命，特別是反應公眾對公共廣電的需求及期許。但有鑑於台灣的公共廣電集團尚屬起步階段，集團各台亦在磨合當中，民眾對公共廣電的認知與想像僅限於內湖公視而已，倘若大規模施測恐操之過急難收實質之效，因此研究小組決採二手資料分析與德菲法來匯集意見。但為了更全面性了解公眾需求與期待，未來在台灣公共廣電制度更趨成熟後，或可與時俱進地修訂，再建構指標時可考慮進行大規模民意調查，並於過程中納入更多的公眾對話，使之更臻完善、更呼應台灣在地廣電環境的需求。

三、避免過多官僚作業影響組織創意與彈性

內湖公視內部早已有多套績效管理制度，例如收視質調查、目標管理、多元評量指標等。因此，在目標與品質管理均已制度化運作多年之後，此次再建構「公共價值評量體系」，宜適度整合現行制度，避免再增行政成本。正如同 BBC 在 1990 年代引進企業管理式改革作法時，曾遭遇內部認為扼殺創意的批評（Born, 2003），而動輒耗上一年半載的公共價值檢測，也被外界批評讓新服務（如 iPlayer）的推出錯過最佳推動服務時機（Enders, 2007）。

四、有待爭取公眾資金與法令之齊備

2006 年立法院通過《無線電視事業公股處理條例》，該條例第十四條之三明訂「政府機關（構）應將持有公共化無線電視事業之股份，附負擔捐贈財團法人公共電視文化事業基金會」，然而時至今日公部門的附負擔捐贈仍未到位，也使得公共集團的整合過程中困難重重，更有學者直言在如此制度窘境下，公廣集團充其量也只是「半」個集團（管中祥，2007 年 5 月 29 日）。公眾資金未能相應到位，自然使得公共服務推動過程中面臨現實的妥協與折衝，也影響到公共價值的最終實踐。

同樣的，原視、客台雖依《無線電視事業公股處理條例》併入公廣集團，亦有待《公廣法》之修訂，以確保其未來之長遠發展。

五、完整的問責體系及問責過程仍待建立

如同 McQuail (2003b) 所言，所謂「問責」牽涉到的乃是雙方責任與義務間的相互期待與回應過程。以本研究參考之國外公視實踐經驗來看，日本 NHK 係每年 7 月對外公佈其年度承諾，再由「目標評議委員會」以第三單位檢驗是否達成；英國 BBC 的「建構公共價值宣言」經驗也指出，整體評量架構包括先設定「服務執照」為具體目標。惟從台灣公廣集團目前建構之架構，似乎仍缺乏此種先建立雙方承諾、再據以檢驗之完整問責過程。

以上各項客觀條件限制、不足與潛在困難，是否影響公共價值評量體系最終執行成效，仍待後續研究之觀察與探討。畢竟公共價值評量猶係新概念，即便有 80 餘年歷史的 BBC 與 NHK，其實證經驗也才兩年。在世界公視發展中屬於後進之台灣公廣集團，此次建構公共價值評量體系，亦只算開創性的第一步，未來導入 KPI 系統甚或對內部組織文化之型塑，須經更多外部檢視與自我證成，而公共價值之追求與體現，也將是動態的實踐過程。

注釋

- 1 本評量體系建構過程，承蒙公視基金會第三屆董事翁秀琪、方念萱兩位給予諸多建議，特此致謝。公視歷任策發部經理程宗明、徐秋華亦於建構過程中提供作者許多寶貴意見，在此一併致謝。另外也感謝中正大學電訊傳播研究所鄭仲堯同學在文獻整理以及文獻分析上提供之協助。

- 2 WRTVC 這項設定公共廣電衡量指標的計畫，獲得日本公視 NHK 的重視，由轄下的 HOSO-BUNKA 基金會贊助 WRTVC 進行全球研究，並於 2001 年底由各國代表在聯合國教科文組織 UNESCO 總部巴黎召開策略會議，目前正委由獨立的瑞士基金會運作之中。
- 3 立法院民國九十五年第六屆第三會期教育及文化委員會附帶決議，曾要求公視提交「公視體檢總報告及未來營運規劃」，其中包括說明建立收視率以外的績效衡量機制，緣此，公視於討論此一制度時，主動擴大評量範圍至新成立之公廣集團。
- 4 「公廣集團公共價值評量建構計畫」經公視基金會第三屆第二次臨時董監事聯席會議討論，並依決議，由董事翁秀琪、方念萱與公、華視、原視、客台人員組成專案研究小組，透過專案研究與討論完成後續建構作業。
- 5 理事會是審議 NHK 重要業務的機構，任務是輔佐會長，主要由高層主管組成。會長是 NHK 的最高指揮者，地位等同於一般公司的總經理或總裁，由於 NHK 是特殊法人機構，因此不稱為社長（一般日本企業的總經理稱為社長，會長是董事長的意思），而稱為會長。NHK 的董事會稱為經營委員會，經營委員會的領導者稱為委員長。
- 6 日文的「約束」是約定、規則的意思，主要是指 NHK 對全體國民的約定承諾，因此本研究翻譯為「目標」。目標評議委員會檢測 NHK 每年的承諾是否達成，以及國民對於 NHK 的滿意程度與觀感，形同公共價值檢測。
- 7 首屆委員共有三人，分別是江上節子（JR 東日本顧問、早稻田大學研究所客座教授）、辻正次（兵庫縣立大學教授、大阪大學榮譽教授）、村上輝康（野村綜合研究所理事長）。辻正次為委員長。

- 8 2005、2006 年 NHK 所公佈的目標大致相同，細項目標略有不同，因此在評量上，項目亦略有調整。
- 9 由於各個次級研究資料的差異性頗大，因此較難以「內容分析法」，由建構分析單位、分析類目、編碼與量化分析等方式進行。
- 10 經過公視基金會第三屆第二十七次董監事聯席會議決議，由董事翁秀琪、方念萱、鄭同僚成立三人小組，決定後續評量執行方式。

參考書目

- 公共電視（2006 年 11 月 15 日）。〈公廣集團公共價值評量體系建構專案會議紀錄〉。公共電視內部文件。
- 公共電視（2006 年 11 月 21 日）。〈公視基金會第 471 次主管會報紀錄〉。公共電視內部文件。
- 公共電視（2006 年 11 月 27 日）。〈公廣集團公共價值評量體系建構專案會議紀錄〉。公共電視內部文件。
- 公共電視（2006 年 9 月）。《公視體檢總報告及未來營運規劃》。取自公共電視網站：<http://www.pts.org.tw/~web02/ptsreporter/index.html>
- 公共電視（2007 年 1 月 8 日）。〈財團法人公共電視文化事業基金會第三屆第二十七次董監事聯席會議紀錄〉。公共電視內部文件。
- 公共電視（2007 年 2 月 12 日）。〈財團法人公共電視文化事業基金會第三屆第二十八次董監事聯席會議紀錄〉。公共電視內部文件。
- 公共電視（2007 年 10 月）。《2007 年上半年公廣集團公共價值評量結

- 果》。取自自公共電視網站：http://www.pts.org.tw/php/html_pub/pubfile/index.php?FIRST_DEEP=404&DEEP=404
- 公共電視策略研發部（2007）。《追求共好：新世紀全球公共廣電服務》。台北市：財團法人公共電視文化事業基金會。
- 立法院（2006年5月29日）。〈立法院第6屆第3會期教育及文化、預算及決算兩委員會第4次聯席會議紀錄〉。取自立法院公報：<http://lci.ly.gov.tw/>。
- 每日新聞（2006年7月31日）。〈NHK：不祥事発覚2年 信賴回復、道半ば 不正根絶に最低評価〉。取自 <http://www.mainichi-mnsn.co.jp/entertainment/tv/NHK/news/20060731ddm012200078000c.html>
- 林照真（2004）。〈調查的迷思 I：破解調查方法 戳破收視率的神話〉，《天下雜誌》，309: 92-98。
- 邱家宜（2004年2月9日）。〈媒體造假還是政客說謊—BBC 主席、總裁辭職風暴下的新聞倫理議題〉。取自公共電視岩花館：<http://www.pts.org.tw/~rnd/p1/2004/040217.htm>
- 胡元輝（2007年1月19日）。〈「1到15」不應是數字遊戲〉，《蘋果日報》，北部版。
- 胡元輝（2005）。〈想像公共·公共想像〉，《公視研究季刊》，創刊號：1。
- 徐秋華（2004年4月）。〈公營廣播電視的質素研究—台灣公視的經驗〉，《傳媒透視》，取自傳媒透視：http://www.rthk.org.hk/mediadigest/20040415_76_119857.html。
- 曹琬凌（2004a年11月11日）。〈BBC 憲章審查，目標改革董事會〉。取自公共電視岩花館：<http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/2004/>

041111a.htm

曹琬凌 (2004b 年 10 月 14 日)。〈不只是 BBC，英將再增一公視〉。

取自公共電視岩花館：<http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/2004/041014.htm>

曹琬凌 (2005 年 4 月 29 日)。〈創造公共價值，參訪 BBC 改革經驗〉。取自公共電視岩花館：<http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/2005/050429bbc.pdf>

陳怡慈 (2001)。《「反公共化潮流下的公共」電視公共性—以公視「圓桌論壇」為例》。國立中正大學電訊傳播研究所碩士論文。

陳炳宏 (2006 年 2 月 9 日)。「許公廣集團一個未來」系列座談會發言。取自：<http://www.pts.org.tw/~web02/ptsfuture/images/news1.jpg>

陳慶立 (2007)。〈NHK 收視費問題的新動向〉，《公視研究季刊》，8：5-8。

彭玉賢 (2005)。〈海老澤下台之後，NHK 能否度過信心危機〉，《公視研究季刊》，1：6-7。

管中祥 (2007 年 5 月 29 日)。〈公廣集團只是「半」個集團—媒改推動者如何看待公廣集團整合受挫〉。取自媒體改造學社：<http://www.twmedia.org/modules/news/article.php?storyid=435>

蔡筱穎譯 (2000)。《布赫迪厄論電視》。台北：麥田出版。(原書：Bourdieu, P. [1996]. *Sur la Télévision: Suivi de L'Emprise du Journalisme*. Paris: Éditions Liber.)

鍾起惠 (2003)。《節目品質與優質電視—兼論當前台灣電視節目產製的困境及出路》。台北：廣電基金。

- 鍾庭耀、彭嘉麗及唐旭華（2007）。〈2007 電視節目欣賞指數調查第二階段調查〉。取自 RHTK 香港電台電視節目欣賞指數 2007：
http://www.rthk.org.hk/special/tvai/2007/2007_season2_a.htm
- 羅慧雯（2004a）。〈NHK 海老澤會長的冬天〉。取自公共電視岩花館：
<http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/2004/041117.htm>。
- 羅慧雯（2004b）。〈拒繳 NHK 收視費者遽增，NHK 面臨空前信賴危機〉。取自公共電視岩花館：
<http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/2005/050110.htm>
- Ang, I. (1991). *Desperately Seeking the Audience*. London: Routledge.
- Baldi, P. & Hasebrink, U. (Eds.). (2007). *Broadcasters and Citizens: Trends in Media Accountability and Viewer Participation*. IL: Intellect.
- Bardoel, J. & d'Haenens, L. (2004a). Media meet the citizen. Beyond market mechanisms and government regulations. *European Journal of Communication*. 19(2), 165-194.
- Bardoel, J. & d'Haenens, L. (2004b). Media responsibility and accountability: New conceptualization and practices. *Communications: The European Journal of Communication Research*, 29(1), 5-25.
- BBC (2004). *Building Public Value: Renewing the BBC for a digital world*. London: BBC Media Center.
- BBC (2005). *Quarterly Performance Report* [Executive summary]. London: BBC, Creative Broad.
- Bedford, K. E. (2001). PBS goals: reverse slides in audience, membership. *Current*. Retrieved from <http://www.current.org/pbs/pbs0108.html>
- Born, G. (2003). From reithian ethic to managerial discourse: accountability and audit at the BBC. *The Public*, 10(3), 63-80.
- Brants, K. (2003). Auditing public broadcasting performance: its theory and

practice. *The Public*, 10(3), 5-10.

Collins, R. & Sujon, Z. (2007). *UK Broadcasting Policy: the "Long Wave" Shift in Conceptions of Accountability*. Bristol: Intellect Books.

Coppens, T. (2004, June). *Fine-tuned or out-of-key? Instruments for measuring PSB performance*. Paper presented at the RIPE@ 2004 Conference, Copenhagen/ Aarhus, Denmark.

Croteau, D. & Hoynes, W. (2001). *The Business of Media: Corporate Media and the Public Interest*. California: Pine Forge Press.

DCMS (2006, March) *A public service for all: the BBC in the digital age*. London Department for Culture, Media and Sport.

Digital Strategy Group (2002). *Media with a Purpose. Public Service Broadcasting in the Digital Era*. Geneva: The European Broadcasting Union.

EBU Legal Department (1998). *The Public Service Broadcasting Remit: Today and Tomorrow*, Geneva: The European Broadcasting Union.

Enders. (2007, July). BBC iPlayer: forever niche? *Enders Analysis*. Retrieved from: http://www.broadcastnow.co.uk/UploadedFiles/BBC_iPlayer-forever_niche.pdf

Hultén, O. (2003). Value for money auditing public broadcasting performance in Sweden. *The Public*, 10(3), 97-108.

Jakubowicz, K. (2003). Endgame? Contracts, audits, and the future of public service broadcasting. *The Public*, 10(3), 45-62.

Juneau, P. (2000). *The CMRTV's Activities*. Retrieved October 16, 2001, from: <http://www.orbicom.uqam.ca/en/>

Linstone, H. A. & Turoff, M. (Eds.). (2002). *The Delphi Method: Techniques and Applications* [Electronic version]. Retrieved from: <http://www.is.njit.edu/pubs/delphibook/index.html>.

- McQuail, D. (1992). *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*. London: Sage.
- McQuail, D. (2003a). Public service broadcasting: both free and accountable. *The Public*, 10(3), 13-23.
- McQuail, D. (2003b). *Media Accountability and Freedom of Publication*. Oxford : Oxford University Press.
- Meehan, R. Eileen (2005). *Why TV is not Our Fault –Television Programming, Viewers, and Who’s Really in Control*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Murdock, G. (1992). Citizens, consumers and public culture. In Skovmand, M, & Schroder, K. (Eds.). *Media Cultures: Reappraising Transnational Media*. London, Routledge.
- Murdock, G. & Golding, P. (1989). Information Poverty and Political Inequality: Citizenship in the Age of privatized Communications. *Journal of Communication*, 39(3), 180-195.
- Murry, J. W. & Hammons, J. O. (1995). Delphi: a versatile methodology for conducting qualitative research. *The Review of Higher Education*, 18(4), 423-436.
- NERA (1991). *Public service television: accountability and finance*. London: National Economic Research Associates.
- NHK (2007). *NHK Annual Report 2007*. Retrieved from <http://www.nhk.or.jp/pr/koho-e.htm>。
- NHK 約束評価委員會（2006）。《平成 17 年度NHK “約束” 評価報告書》。取自：<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/yakusoku/pdf/060627-001.pdf>
- NHK 約束評価委員會（2007）。《平成 18 年度NHK “約束” 評価報告書》。取自：<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/yakusoku/pdf/>

070529-002.pdf

NHK 広報局 (2005)。〈NHK “約束” 評価委員会の設置について〉。取自：<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/otherpress/050531-001.html>

Ofcom (2004). *Ofcom review of public television broadcasting Phase 2 - Meeting the digital challenge*. London: Office of Communications.

Picard, R. G. (2003). Assessment of public service broadcasting: Economic and managerial performance criteria. *The Public*, 10(3), 29-44.

Spinelli, T. (1983). The Delphi decision-making process. *The Journal of Psychology*, 113(1), 73-80.

Tracey, M. (1998). *The Decline and Fall of Public Service Broadcasting*. UK: Oxford University Press.

Webster, G. J., Phalen, F. P. & Lichty W. L. (2000). *Rating Analysis—The Theory and Practice of Audience Research* (2nd ed.). New Fersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.

附件一：NHK 目標評議委員會 2005 年評量項目與結果

承諾	內容	子目標	評量指標	評量方式
目標一： 節目的充實	利用民眾所繳交的收視費，製作豐富、優質的節目。 ● 提供觀眾充足的資訊做為面對各種課題進行判斷的參考 ● 充實緊急災難報導 ● 平衡區域發展 ● 強化針對殘障者與銀髮族的節目服務 ● 協助兒童健康成長、滿足其好奇心的優質節目 先進行基礎調查，瞭解日本人心目中的公視價值是什麼，以及 NHK 達成的程度	NHK 節目的價值	節目收視時間、接觸率	收視時間、接觸率 歷年比較
			節目期待度	期待度 (CE: Customer Expectation)
			節目滿意度	滿意度 (CS: Customer Satisfaction)
		公共服務的充足度	提供觀眾判斷的資訊	期待度、滿意度
			緊急災難報導的充實	期待度、滿意度
			地方節目的充實	期待度、滿意度
			特殊服務節目的充實	期待度、滿意度；字幕、解說、手語服務的播出時數與前一年度比較
		教育節目的充實	期待度、滿意度	

承諾	內容	子目標	評量指標	評量方式
目標二： 徹底的公平 負擔	推動國民理解 收視費制度， 落實公平負擔 ● 以多樣化、 有效率的經 營方式，確 保收視費收 入 ● 推動公平負 擔，並公平 合理的收視 費制度 進行 CVM (Contingent Valuation Method) 假想 市場價值調查 ，以 WTP (Willingness to Pay)，算出 NHK 每個頻 道的價值	收視費收 取工作推 動	收視契約的數量 ^a	契約數與前一年度 比較
			拒繳收視費、保留 的數量	拒繳收視費、保留 數量的數量分析
			收視費恢復繳納的 狀況	收視費恢復繳納的 數量分析
			對觀眾的宣傳工作 (由 NHK 員工打 電話向觀眾遊說支 持繳納收視費)	活動舉辦次數、電 話聯絡戶數
		收視費繳納方式的 設計	推出方便的繳納方 式	
		收視費制 度的支持	觀眾對收視費制度 的認知、理解	觀眾對於收視費制 度的認知與理解程 度
	觀眾對於收視費繳 納相關問題的意見	調查觀眾是否繳納 收視費，不繳納的 理由		
	收視費制度公平、 合理性的檢討	收視費制度的改革 (例如檢討單身赴 任、學生在外租屋 的收視費給予折扣)		
目標三： 觀眾反應的 聲音	重視觀眾的意 見，並且反映 在事業營運中	強化與觀 眾關係的 策略	收集觀眾意見的制 度	觀眾意見件數歷年 比較
			觀眾參與策略實施 狀況	各式活動觀眾參與 數
			觀眾對於 NHK 各 種觀眾意見蒐集、	觀眾對於活動的參 與程度

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

承諾	內容	子目標	評量指標	評量方式
			觀眾參與活動的認知	觀眾對於活動的看法、滿意度
			觀眾參與制度政策的施行效果	
		從觀眾的角度看 NHK 事業營運的狀況	觀眾意見對 NHK 事業營運的實際影響（例如是否被採納或進行改善）	觀眾反應意見進而進行改善的實例件數、被重視程度
			觀眾對於 NHK 事業營運納入觀眾意見的期待度、滿足度	觀眾期待度與滿足度的差異
目標四： 杜絕弊案、運作透明化	杜絕弊案、運作透明化	政策實施狀況	內部制度、架構的充實	實施狀況
			法令遵守的實施	實施狀況
			經費處理問題總體檢（查核費用是否有不當使用）	實施狀況
		政策實施效果	經營情報公開	實施狀況
			企業文化、員工守法意識的變化	員工意見調查
		獲得的成果	從員工的角度看事業營運	員工意見調查
			從閱聽眾的角度看事業營運	觀眾意見調查
弊案的根絕	實施成果			
目標五： 經費縮減、提高事業營運效率	經費縮減狀況、提高事業營運效率	經費節省目標設定	經費節省目標設定，成本降低的分類與計算方式	實施狀況體檢

承諾	內容	子目標	評量指標	評量方式
運效率		經費縮減的相關	事業經費的總額	縮減狀況
			經費節省的額度與業務範圍	縮減狀況
			經費節省對節目、服務的影響	NHK 與商業電視觀眾的滿意度比較
		組織變化與 NHK 的價值	VFM (Value for money)	VFM 跨年比較， $VFM=WTP(\text{Willing To Pay}) \times \text{契約戶數} / \text{事業支出總額}$
		員工認同度與工作效率表現	員工意見調查	
目標六：數位技術成果回饋	推動數位普及開發便利、新型態的服務	數位普及	無線數位電視播放訊號涵蓋範圍	是否達成原定目標
			無線數位電視節目滿意度	觀眾意見調查
		數位技術的開發、實用化推展	技術開發對於投資的效果	研究發表、執照、技術合作、得獎的件數、經費預算、投入人數，與前一年度比較
			基礎研究	專家學者給予之評價
			商品、服務開發	專家學者給予之評價
			技術標準化	專家學者給予之評價

a. NHK 在收取視聽費之前，必須要與觀眾簽訂契約，因此契約的數量會影響視聽費收入。

資料來源：NHK 約束評價委員會，2006。本研究整理

附件二：公廣集團公共價值衡量指標

構面 / 指標名稱		指標說明	衡量方式
構面一： 觸達 (合計 4 個指標)	收視率	收視率	AGB 尼爾森調查數據歷年比較
	觸達率	不重複計算，收看節目或頻道的觀眾人數	AGB 尼爾森調查數據歷年比較 電話訪問
	收看時數	觀眾收看時數	AGB 尼爾森調查數據歷年比較 電話訪問
	新平台觸達率	如網站點閱率、被連結比率、數位頻道等新平台觸達率（現階段包括無線數位頻道、IPTV）	網路點閱率 新平台頻道觸達率
構面二： 品質 (合計 6 個指標)	節目品質	公眾對公廣集團的節目品質滿意度 新聞、節目入圍得獎數	各頻道滿意度調查 新聞、節目入圍得獎數
	節目喜愛程度	公眾對公廣集團節目喜愛程度	喜愛度調查
	多元	節目形式、內容、觀點之多元性	認知調查 節目類型分析
	創新	節目形式、內容、觀點之創新，新製節目時數	認知調查 新製節目時數歷年比較 新型態節目實例
	深度、有意義	提供以台灣觀點出發的深度國際新聞與分析；提供深度新聞報導，建立與商業電視	認知調查 專家評鑑

構面 / 指標名稱		指標說明	衡量方式
		之區辨性；節目內容有意義且與民眾切身相關；提供觀眾充足的資訊，作為面對生活各種問題時判斷的參考	
	節目之公正性	新聞與節目公正客觀，不偏不倚	認知調查 專家評鑑 實例說明
構面三： 影響力 (合計 5 個指標)	型塑公民社會	建構公共論壇；監督公共政策；公民新聞學的實踐；公民團體的參與度	實例說明 專家評鑑
	發揮社會影響力	節目或活動經由議題設定所帶來社會影響力	實例說明，如活動參與情況、被報導數 認知調查 NPO 意見調查
	信任度	公眾對於公廣集團之信任程度（與公廣集團之外的頻道比較）	認知調查
	需要度	公眾認為公廣集團各頻道存在的必要性（與公廣集團之外的頻道比較），或付費意願	認知調查
	國際露出	國際播出、國際參展、國際合製、國際會議	實例說明
構面四： 公共服務 ^a (合計 6 個指標)	資源分享、服務公民	教育服務參與人次、參觀人次	實例說明
	提升產業環境 ^b	為業界提供教育訓練與專業研討機會	實例說明（會議參與人次、委製比例）
	收視普及	類比與數位訊號涵蓋程度，	實例說明

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

構面 / 指標名稱	指標說明	衡量方式
	特別是偏遠地區收視狀況	
數位發展	數位技術發展，如 HD 平台、第二單頻網建置、DVB-H 實驗等	實例說明（執行狀況、研究報告、技術合作）
提升多元族群傳播權	提升婦女、兒童、銀髮族、身心障礙等族群之傳播權益，提供適合觀看之節目 培養【原、客】族群員工專業技能 保障族群人才進用比例	各類節目時數 原客族群員工專業訓練時數 原客人才進用人數與比例
發揚族群語言與文化	發揚族群語言與文化	原客族群認知調查 各語言節目時數〔公、華、客、原〕 ^c
構面五： 財務與事業營運效率 (合計 4 個指標)	運作透明化	對公眾與員工之資訊公開透明程度，如財務資訊、決策流程、公共檔案之透明度與完備性
	有效運用並開發資源	行政效率、內容產製流程控管、企業募款與廣告收入、財務健全性、員工節目時數產出
	人力資源活化與專業技能提升	實施狀況
	提供公平合理的勞動條件	員工待遇的公平性（包括升遷、休假、福利、申訴制度） 員工對公廣集團的認同度
		實例說明
		節目發行收入 員工新製節目時數產出 節目完成時間控管 募款、專案收入 廣告收入〔華〕 ^d
		實施狀況 員工意見調查

- a. 構面四的公共服務，在評量原住民族電視台的時候，構面名稱調整成爲「原住民族服務」。
- b. 構面四底下的「提升產業環境」指標，在評量原住民族電視台時，將指標名稱調整成爲「提升媒體多族群文化觀點」。亦即爲傳播業界提供多族群文化及研討。
- c. 各語言節目時數，在衡量公視採取多族群語言的時數；華視的部分爲國台語的比例；客家台則是多元腔調客家語時數；原民台時則採各原住民母語的時數爲衡量。
- d. 括弧註明部份是專爲特定頻道設立的指標或衡量方式。

The Practice and Construction of the Accountability System for Taiwan Public Service Broadcasting

Wan-Lin Tsao, Yu-Hsien Peng, Chen-Wei Lin*

ABSTRACT

To strengthen the accountability of public broadcasting service, public broadcasters have recognized that constructing an evaluation system to measure its public value is particularly pertinent. Under the increasing demands for accountability, Taiwan Broadcasting System (TBS) has been trying to build up the “Public Value Assessment System”, which is to serve as an accountability system externally and a managerial tool internally. This framework is composed of 25 indicators which can be further categorized into 5 main constructs (reach, quality, impact, public service, and efficiency).

The intention of this new framework is to provide a more comprehensive alternative to the Nielsen rating system, and to enable the public to effectively evaluate TBS’s performance. This research illustrates the early development of this system as well as the potential problems and challenges in the future. It demonstrates a case study based on local

* Wan-Lin Tsao is a research fellow at the Research and Development Department in Public Television Service Foundation (PTS), Taipei, Taiwan; Yu-Hsien Peng is at the Planning Department of the same organization. Chen-Wei Lin is a research assistant in PTS and a student at Graduate Institute of Mass Communication, NTNU.

• 新聞學研究 • 第九十六期 2008 年 7 月

experiences and hopes to encourage more discourse on this research topic in the future.

Keywords: Taiwan Broadcasting System, public value, assessment, performance, accountability, rating