

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)218/00-01號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/ITB/1

立法會 資訊科技及廣播事務委員會 特別會議紀要

日期：2000年11月2日(星期四)
時間：下午2時30分
地點：立法會會議廳

出席委員：單仲偕議員(主席)
楊孝華議員, JP (副主席)
朱幼麟議員
李家祥議員, JP
陳國強議員
黃宜弘議員
楊耀忠議員
劉慧卿議員, JP
霍震霆議員, SBS, JP
羅致光議員, JP

其他出席議員：鄭家富議員
陳偉業議員

缺席委員：丁午壽議員, JP

出席公職人員：資訊科技及廣播局副局長(1)
鄭汝樺女士, JP

影視及娛樂事務管理處處長
陳育德先生

資訊科技及廣播局首席助理局長(A)
麥德偉先生

影視及娛樂事務管理處助理處長(廣播事務)
趙慰芬女士

電訊管理局高級顧問
顏國田先生

應邀出席者 : 消費者委員會

商營手法事務部首席主任
金馬倫先生

商營手法事務部總主任
熊天佑先生

Yes Television

Content Director
黃賀蘭女士

Vice President, Technology
Nigel HARPER先生

香港有線電視有限公司

外事部高級經理
陳素娟女士

法律顧問
陳樹鴻先生

香港網絡電視有限公司

營運總裁
岑建勳先生

副總裁 —— 頻道營運
陳龍生先生

香港電台

助理廣播處長(電台)
邵盧善先生

電視部公共事務組高級監製
施永遠先生

電視廣播有限公司

節目部及外事部總監
陳志雲先生

高級經理(電視條例及守則科)
胡志倫先生

列席秘書 : 總主任(1)3
楊少紅小姐

列席職員 : 高級主任(1)4
袁家寧女士

經辦人／部門

I. (a) 電視通用業務守則草擬本及電台業務守則草擬本

(b) 《競爭調查程序》草擬本及《廣播條例保障競爭條文援引指南》草擬本

與政府當局會商

(立法會CB(1)40/00-01、106/00-01(01)及(02)號文件，以及分別有關上文(a)及(b)項的兩套投影片資料及意見書內容摘要。投影片資料及意見書內容摘要(只備英文本)於會議席上提交，並於會後隨立法會CB(1)133/00-01號文件送交委員參閱。)

業務守則

影視及娛樂事務管理處處長(“影視處處長”)利用電腦投影設備，向委員簡述電視通用業務守則草擬本及電台業務守則草擬本的內容。

2. 副主席詢問，政府當局為何認為無需在單一個節目內做到持平。影視處處長回答時指出，本地及海外地區的經驗均顯示，如規定持牌人在單一個節目內做到持平，不但並不適當，而且亦不切實際。據海外地區的規管機構所得的經驗，持牌人可以在一系列性質相若或不同的節目中，在一段時間內做到恰當地持平。他亦指出，由於持平與否並非一門精密科學，故此不宜就如何判定節目內容是否持平訂定任何一成不變的方程式。在判定某節目是否持平時應審慎考慮多方面的因素，其中包括有關節目的題材及類別。舉例而言，在“個人意見節目”內，只要觀眾／聽眾瞭解在節目中所發表的意見屬個人意見，則在這類節目中報道較狹窄的意見亦可能無傷大雅。有見及此，政府當局認為，為使持牌人在達到持平準則時享有較大彈性，有關方面在考慮持牌人是否做到持平時，應將由一系列多集組成的節目視作一個完整的節目，而非只是考慮單一個節目，這樣做會較為適當。

3. 至於有關方面會採取甚麼程序，以評估某廣播機構能否做到持平，影視處處長闡釋，在頒布業務守則後，廣播事務管理局(“廣管局”)將須考慮守則草擬本所載多項範圍廣泛的因素，然後才下定論。廣管局在作出考慮時可能要覆檢一系列的有關節目。委員察悉，倘有表面證據顯示廣播機構違反有關持平的規定，有關投訴將會轉交廣管局投訴委員會(“投訴委員會”)處理。投訴委員會由廣管局委員及增選委員組成。在投訴委員會就有關投訴向廣管局提出建議前，被投訴的持牌人將有機會向投訴委員會作出申述。在廣管局作出最終決定前，該名持牌人亦會有另一次機會，向廣管局作出申述。

4. 黃宜弘議員認為持牌人均各有立場，因此質疑是否真的可以做到持平。影視處處長回應時強調，擬訂守則草擬本的目的，並非要遏止廣播機構發表其意見或申明立場。反之，該等守則草擬本的要旨，在於確保廣播機構在申明其意見和立場的同時，亦會在其節目內盡量讓多方面的意見得以表達，令觀眾／聽眾對有關事項有全面的瞭解。

5. 劉慧卿議員察悉，持牌人就節目主持申報利益所擬備的紀錄冊內的資料不會公開。她特別指出，為方便公眾人士進行監察，實在有需要容許公眾取覽此紀錄冊內的資料。她又詢問，倘出現利益衝突，將會採取甚麼行動／施加甚麼罰則。

6. 資訊科技及廣播局副局長回應時向委員保證，倘廣管局認為有需要就某宗投訴進行調查，有關持牌人便須把紀錄冊交廣管局查閱。由於廣管局會將其調查結果公布週知，故此公眾人士屆時亦會知悉有關申報所涉利益的資料。因此，有關個案屆時應具有相當透明度。她又補充，為免對持牌人的活動造成不必要的干預，廣管局一貫的做法，是在接獲投訴後才採取行動，而非不時主動展開調查。

7. 至於持牌人在遇到可能存在利益衝突的情況時應採取甚麼行動，影視處處長表示，有關持牌人可自行運用編輯判斷力，決定如何避免出現利益衝突。持牌人或需要有關的節目主持不參與討論可能有利益衝突的事宜，或在節目播出時向觀眾披露有相關的商業利益存在，又或採取持牌人認為適當的任何其他措施。

競爭指南

8. 電訊管理局高級顧問利用電腦投影設備，向委員簡述《競爭調查程序》草擬本及《廣播條例保障競爭條文援引指南》草擬本的內容。

9. 楊耀忠議員詢問，何以採用50%市場佔有率作為假定持牌人處於支配優勢的指標。電訊管理局高級顧問回答時證實，很多海外司法管轄區都採用這個佔有率作為界定是否處於支配優勢的準繩，而這個佔有率是根據多年經驗累積而釐定的。在若干國家，例如美國，構成處於支配優勢的市場佔有率百分比要求會較高，原因是在這些司法管轄區，若干有關的法律條文涉及刑事罪行，而當地所施加的懲罰亦較重，因此需要提出無合理疑點的證明，方可證實有關罪行。電訊管理局高級顧問進一步澄清，在該指南所採用的市場佔有率，只不過是顯示如有持牌人達到這個市場佔有率，便可能會處於支配優勢。他強調在決定有關持牌人是否處於支配優勢時，亦須考慮所有其他相關因素。資訊科技及廣播局副局長補充，即使某持牌人的市場佔有率經常高於50%，亦只會被假定為處於支配優勢，以致持牌人須承擔舉證責任，證明本身並非處於支配優勢。

與代表團體會晤

10. 主席歡迎各代表團體出席會議，並邀請他們就業務守則草擬本及競爭指南草擬本發表意見。

與消費者委員會(“消委會”)會晤 (立法會CB(1)106/00-01(03)號文件)

11. 委員察悉，消委會歡迎當局發表《競爭調查程序》及援引指南草擬本，但有下列主要關注事項——

- (a) 消委會關注，倘在調查工作的最初階段，廣管局發現遭指稱反競爭的行為不屬於其管轄範疇，便可能會在管轄範疇方面出現漏洞。因此，廣管局應在其調查程序中清楚訂明，此類個案將會轉交適當的政策局或政府部門處理，或起碼訂明廣管局須將有關個案轉交競爭政策諮詢委員會，由該委員會再按需要將個案作進一步轉介。

- (b) 按照原先建議，就藝人合約施加的限制原可獲豁免受禁止條款規限，但有關條文現已改為一項適用範圍廣泛的酌情條文，容許廣管局訂明若干行為可獲豁免。有見及此，消委會殷切期望引入某些測定方法，以確定作出有關豁免是否符合公眾利益，藉以限制此等豁免。就此，消委會建議當局可參考《歐洲共同體條約》第81(3)條。該項條文訂明，若有關反競爭協議有助改善生產、增加分銷效率、改良技術或達至經濟增長，而同時消費者亦能公平地分享成果，則可宣布該反競爭協議可獲豁免，不受有關反競爭協議的限制所約束。

與Yes Television(“Yes TV”)會晤

(立法會CB(1)116/00-01(01)號文件)

12. 黃賀蘭女士表示，Yes TV認為《競爭調查程序》及競爭指南草擬本和業務守則草擬本的內容不但非常有用，同時亦能釋除業界的疑慮；為此，該公司期望廣管局可盡早採納上述各項文件。

與香港有線電視有限公司(“有線電視”)會晤

(立法會CB(1)116/00-01(02)號文件)

13. 陳樹鴻先生向委員簡述有線電視對競爭指南草擬本表示關注的主要事項如下——

- (a) 鑒於銀河衛星廣播有限公司(“銀河”)獲發給本地收費電視牌照，令人關注電視廣播有限公司(“無線電視”)集團兼得兩個電視牌照而處於支配優勢，以致當局為了回應這方面的憂慮而提出“防火牆”的建議，因此當局應就這些建議進行公眾諮詢。同時，由於“防火牆”屬前所未有的概念，其效用仍是未知之數，因此當局應在實施“防火牆”措施的首5年內每年檢討相關的保障措施，並按需要作出修訂；其後再因應情況需要進行檢討及修訂。
- (b) 至於“相關市場”一詞的定義，有關當局不應單單參照海外地區的例子，而應多加考慮香港獨特的情況。舉例而言，香港只是蕞爾之地，港人根本沒有太多時間觀看電視節目。事實上，收費電視及免費電視正在爭取同一群觀眾和廣告商。不但如此，兩者所製作的節目類別和所

選用的藝人數目，相對而言亦相當有限。因此，香港可能不宜參照大部分海外國家的做法，將本港的電視市場再細分為收費電視市場及免費電視市場。香港應避免採用過於狹隘的定義，因為此舉會令人誤以為市場上存在較實際為大的市場實力，以致有關當局對市場作出過度規管。

與香港網絡電視有限公司(“網絡電視”)會晤
(立法會CB(1)106/00-01(04)號文件)

14. 岑建勳先生對競爭指南草擬本的內容表示歡迎。依他之見，確保市場上有公平競爭的這些措施早應推行。儘管如此，他對擁有本身網絡的收費電視營辦商可能會較其他營辦商佔優表示關注，並促請廣管局確保這些營辦商不可作不公平競爭。他強調，鑒於反競爭協議往往都是透過營辦商之間互有默契而暗中商定，以致難以偵查，故此設立規管制度實在相當重要。有見及此，廣管局有需要積極主動地作出調查，而不應在接獲投訴後才作出回應。

與香港電台(“港台”)會晤
(立法會CB(1)106/00-01(05)號文件)

15. 邵廬善先生向委員詳述港台就電視通用業務守則及電台業務守則草擬本提出的意見。港台倡議由業界作自我規管，尤以關乎節目內容是否持平的問題為然。鑒於節目未必可輕易分為個人意見或非個人意見節目兩類，故此港台亦認為當局應容許廣播機構自行靈活界定節目屬於甚麼類別。至於節目主持可能存在利益衝突方面，港台認為業務守則所建議的方法過於嚴苛，但港台也同意觀眾／聽眾必須要對節目主持的誠信有信心，也要相信主持在外間的活動不會影響(或令人相信會影響)他們所參與的節目。

與電視廣播有限公司(“無線電視”)會晤
(立法會CB(1)106/00-01(06)及(07)號文件)

16. 陳志雲先生特別提出無線電視提交的意見書的3項要點如下 ——

- (a) 無線電視雖然原則上支持業務守則的內容，但認為應該刪除須在個人意見節目中每隔半小時說明節目性質一次的新增規定。

- (b) 有關節目主持披露利益的事宜應在持牌人本身的運作指引內處理，而不應在業務守則內訂明，因為持牌人實在難以核實節目主持所披露的利益，以致令有關規定的效用成疑。
- (c) 至於競爭指南方面，無線電視促請政府當局重新考慮其建議，另行設立一個有關保障競爭條文的獨立上訴委員會。

一般討論事項

業務守則草擬本

一般意見

17. 主席詢問，政府當局／廣管局在擬訂業務守則草擬本時有否參考美國在這方面所採取的做法。他表示，據他所知，可能由於美國的廣播頻道眾多，故此該國採取自由度較大的方針。依他之見，由於各種不同的電子傳播方式(例如互聯網)發展迅速，香港的廣播頻道數目亦很可能會不斷增加，故此當局應放寬內容方面的管制，而非加強管制。

18. 資訊科技及廣播局副局長回覆時澄清，擬訂業務守則草擬本旨在澄清現行的規定，並減少執行守則時可能需要依靠主觀詮釋的程度。她指出，有關守則實際上會放寬或廢除那些不合時宜或不再適用於《廣播條例》之下的新規管架構的現行限制。她表示設立投訴機制亦同樣有其需要，這方面的需要從市民最近就某一電視廣告提出眾多投訴可見一斑。儘管如此，她同意主席的意見，認為當局應該因應互聯網日趨普及的情況，經常檢討廣播服務的規管架構。

19. 無線電視的胡志倫先生重申，雖然無線電視同意廣播機構有責任確保節目做到持平，以及避免出現利益衝突，但無線電視認為應在持牌人本身的運作指引內處理披露利益及私隱的問題，而非在業務守則內訂明。原因在於持牌人在執行守則內的有關條文方面存在實際困難，而且如有節目主持發表誤導言論，亦可援引其他法例處理該等情況。

20. 楊耀忠議員詢問，業務守則與無線電視所建議的運作指引有何不同之處。資訊科技及廣播局副局長回答時解釋，即使持牌人不遵照本身的運作指引行事，亦

不會因而遭受懲處。就此，主席認為，與業務守則之下的任何懲處建議比較，因節目主持存在利益衝突而造成的宣傳反效果所發揮的阻嚇作用反而大得多。資訊科技及廣播局副局長回應時表示，擬訂業務守則的最重要目的，就是要確保各持牌人皆以適當方法處理涉及利益衝突的情況。至於有關業務守則應否附有不遵照守則行事的罰則，資訊科技及廣播局副局長表示，當局應該因應上述目的，詳細研究這個問題。

由業界作自我規管的可行性

21. 劉慧卿議員雖然贊成由業界作自我規管，但她殷切期望各有關方面能夠確保，該自我規管制度必須具公信力及透明度，並且要完全獨立運作。至於能否在未來一段短時間內落實這個自我規管機制，以取代廣管局在這方面所發揮的作用，她亦邀請代表團體就此提出意見。港台的邵盧善先生回應時表示，港台已要求並非港台職員的節目主持申報其外間活動的利益，以免出現利益衝突。至於如何令節目做到持平，他認為倘能以節目製作人員與節目主持之間經過長時間建立的穩固工作關係為基礎，採用內部規管機制來處理這個問題，當較由廣管局作出規管來得事半功倍，因為廣管局只能透過處理投訴，於事發後才發揮補救作用。

22. 就此，資訊科技及廣播局副局長澄清，守則草擬本旨在向廣播機構提供若干大原則，訂明如何令節目做到持平，並鼓勵持牌人建立本身的內部機制，例如為節目製作人員訂定編輯指引。她確實說明一點，就是政府當局絕對無意擔任傳媒編輯，而廣管局除非接獲投訴，否則亦不會介入其中。她又請委員放心，表明廣管局會採取開放態度，聽取各界就業務守則草擬本各項建議所提出的任何意見。

23. 對於另設一個如廣管局般的獨立機構來保障節目內容持平是否重要，港台的邵盧善先生指出，諸如廣管局等公共機構，實在難以決定某一節目主持就某一事項所發表的意見是否持平；即使可行，有關機構在作出這些決定時所須依循的準則亦必須經過審慎研究。此外，港台認為，涉及某些商業利益的節目主持亦能代表某一方面的觀點，故此只要在節目中公開發露該主持所涉及的利益，令觀眾／聽眾在衡量節目主持就該等事項所發表的意見時，能夠考慮節目主持本身的利益，則港台並不反對讓這些主持就涉及其利益的事項發表意見。

節目主持可能存在的利益衝突

24. 有關在節目中擔任嘉賓主持者應首先申報各種利益的建議，港台的邵廬善先生表示對此項安排持保留態度，因為此舉會令個別人士對參與主持節目卻步，最終剝奪公眾接收紛陳意見的機會。此外，由於當今的事態發展瞬息萬變，而且商業利益往往亦千絲萬縷，故此他亦質疑要求主持須及時申報所有利益的規定是否切實可行。有見及此，他不贊成將利益紀錄冊的資料公開，除非有人提出投訴，則作別論。就此，他又強調港台認為，如有人就某一廣播機構提出投訴，該投訴亦應交由該廣播機構自行處理，不過處理投訴的過程及結果均應公布週知。

25. 對於有意見認為，如要求節目的嘉賓主持須首先申報其外間活動的利益，會令他們對參與主持節目卻步，劉慧卿議員對此不表認同，並要求澄清此點。港台的邵廬善先生指出，若干專業人士或學者可能會因為不清楚一旦未能全面披露利益會產生甚麼後果而寧可不主持節目。事實上，若干學者已曾表達此類顧慮。就此，資訊科技及廣播局副局長表示，要求節目主持申報利益的規定可能反過來有助保障節目主持及持牌人，令他們不會遭受無理批評。她又強調既需要保障公眾的知情權，讓他們可就利益衝突提出投訴，同時亦需要適當處理投訴，因為無線電頻譜屬公有資產，不得濫用。資訊科技及廣播局副局長引述澳洲一宗事例，指有人發現一位著名的節目主持之所以不會就某些問題作出批判性的評論，是因為該位主持曾與銀行公會簽訂協議。

26. 對於無線電視表示難以核實節目主持所申報的利益，資訊科技及廣播局副局長請委員放心，廣管局在施加制裁前，將會考慮持牌人有否盡了應盡的努力，致力處理關乎節目內容是否持平的利益衝突問題。

競爭指南

27. 劉慧卿議員質疑，在沒有制定一般競爭法例的情況下，將廣管局管轄範疇以外、關乎反競爭活動的投訴轉交競爭政策諮詢委員會處理是否有用。消委會的金馬倫先生回應時指出，在引入競爭法例前，廣管局管轄範疇以外的投訴，只可轉交競爭政策諮詢委員會，以便再行轉交相關的政府機構採取跟進行動。就此，資訊科技及廣播局副局長亦提醒委員，法例已訂明廣管局的權力。目前，政府當局將會繼續採取針對個別行業的競爭作規管的模式處理有關競爭的問題。

28. 劉慧卿議員贊同有線電視的意見，認為當局應就在無線電視與銀河之間建立“防火牆”的建議進行公眾諮詢。資訊科技及廣播局副局長回應時指出，有關建立“防火牆”的原則業已獲行政會議批准，而當局亦已公布會將該等原則列為向銀河所發牌照的部分條件。現時的問題只是如何草擬牌照條款，從而將“防火牆”的原則化為具體的牌照條件。

政府當局

29. 至於有關諮詢工作的未來路向，資訊科技及廣播局副局長向委員保證，政府當局會在本年稍後時間向事務委員會提供文件，分別就業務守則草擬本及競爭指南草擬本的意見書作出回應。委員察悉，政府當局／廣管局計劃在2000年年底或2001年年初敲定業務守則及《競爭調查程序》／援引指南的內容。

II. 其他事項

— 討論事務委員會的擬議職權範圍

(立法會CB(1)106/00-01(08)號文件，以及標明修訂事項的事務委員會擬議職權範圍(該份文件在會議席上提交，並於會後隨立法會CB(1)133/00-01(06)號文件送交委員參閱))

30. 主席請委員參閱標明修訂事項的事務委員會擬議職權範圍。委員察悉，有關的擬議修訂大部分均為行文上的修訂。委員商定，職權範圍第1項中的“電影檢查”一詞應予刪除，原因是“電影服務”一詞已包括電影檢查，而“電影服務”亦已列為資訊科技及廣播局轄下施政方針之一。

31. 會議於下午4時結束。

立法會秘書處
2000年12月1日