

二零零一年一月八日會議
討論文件

立法會資訊科技及廣播事務委員會

建議對《電視通用業務守則》草擬本及
《電台業務守則》草擬本作出的修訂

目的

本文件概述廣播事務管理局(下文簡稱廣管局)經詳細考慮公眾諮詢期內所接獲的意見後，建議對《電視通用業務守則》(下文簡稱通用守則)草擬本及《電台業務守則》(下文簡稱電台守則)草擬本作出的修訂。

背景

2. 在二零零零年十一月二日的委員會會議上，我們曾向議員介紹廣管局於二零零零年九月二十二日發出的通用守則草擬本及電台守則草擬本。徵詢公眾意見期在二零零零年十一月四日屆滿，廣管局共接獲57份意見書，其中18份由機構提交，39份由個人提交。意見書可到廣管局的網站(<http://www.hkba.org.hk>)查閱。
A 回應人士的名單載於附件A。

3. 所接獲業界的意見普遍認為守則草擬本簡便易行，並為廣播業確立一套清晰明確的規管架構。他們支持當局根據不同電視節目服務類別的普及程度及影響力來釐定有關的規管尺度、放寬廣告時間限制，以及取消不合時宜的規管限制。至於有關持平、個人意見節目及利益衝突的條文，所接獲的意見不一。當局接獲的主要意見的摘要及廣管局對這些意見的回應，載於附件B。

關於通用守則草擬本及電台守則草擬本的主要意見

持平

4. 《電視通用業務守則—節目標準》（下文簡稱電視節目通用守則）草擬本第9章第2至6段及《電台業務守則—節目標準》（下文簡稱電台節目守則）草擬本第21至25段臚列有關持平的條文。該等條文訂明，持牌人必須確保新聞節目及任何有關公共政策或對公眾重要而又富爭議題材的真實題材節目，能夠恰當地持平。

5. 有些人士擔心有關持平的條文限制過大，可能會影響言論自由，或導致廣播機構作出自我審查。有些人士質疑把不同的意見納入同一個或同一輯節目內是否一定可行或合宜。

6. 節目內容必須持平的規定已在現行的業務守則節目標準內訂明，故非新增的條文。通用守則草擬本及電台守則草擬本內所載的建議條文，實際上較現行條文為佳。現行守則訂明“時事節目或紀錄片，於報道公眾關注而富爭論性的問題時，應該力求不偏不倚”。通用守則草擬本及電台守則草擬本明確地給予持牌人較大的彈性，以達到持平的原則。通用守則草擬本及電台守則草擬本清楚訂明，不一定要在單一個節目內做到持平。符合持平規定，可理解為因應不同的題材及節目類別，作恰當或適當的處理。

個人意見節目

7. “個人意見節目”是由主持人或由其他參與該節目的人士發表本身意見的節目。嚴格來說，這類節目不一定符合持平的規

定，因為節目中所發表的意見未必能涵蓋多方面的意見。廣管局同意，只要觀眾清楚知道這類節目的性質，有關持平的規定便可較為寬鬆。

8. 至於廣管局建議在節目開始時及播出期間每隔半小時說明節目性質一次，有意見認為這項規定並無必要，亦可能會造成煩擾。部份人士關注個人意見節目的定義，尤其是聽眾來電節目及清談節目是否屬於這個類別。此外，有些人士要求當局澄清，個人意見節目是否一定要符合持平規定。

9. 為使觀眾或聽眾得悉個人意見節目內所發表的意見純屬個人見解，廣管局認為持牌人有需要申明節目的性質。至於申明這類節目的性質所用的方法是技術細節。廣管局理解到頻密地說明個人意見節目的性質，可能會令部份聽眾感到厭煩，故不反對取消每半小時說明節目性質一次的規定，但必須在節目開始時清楚說明節目的性質。

10. 至於個人意見節目的定義，基於這類節目可以不同的形式出現，廣管局認為按節目形式界定何謂個人意見節目並不可行。舉例來說，一個聽眾來電節目的主持人可謹慎地就同一議題接聽多方面的意見，以公正不偏的態度處理對立的言論，這類節目可以歸類嚴肅的時事評論節目。反之，另一類聽眾來電節目的主持人可能採用較輕鬆閒談式的手法，留有更大空間讓主持人發表個人意見。因此，廣管局認為應由持牌人自行決定某個節目是否屬於個人意見節目。

11. 鑑於個人意見節目的性質，廣管局建議適用於這類節目的持平規定可較為寬鬆。舉例來說，守則草擬本容許節目發表純屬個人的意見，只要該等意見並非依據虛假證據便可。

利益衝突

12. 電視節目通用守則第9章第10段及電台節目守則第29段載有條文，列出對一些節目主持人可能存有的利益衝突的規管條文。這些條文只適用於新聞節目及有關公共政策或備受公眾關注而又具爭議的真實題材節目。根據規定，持牌人須要求有關節目主持人向他們申報商業利益，並保存該等利益的紀錄冊。然後他們須決定有關的節目主持人應否參與討論某個話題，或在節目播出時披露涉及的利益。

13. 上述建議的精神獲得普遍支持，因為可讓市民大眾在收聽有關節目時能知悉節目主持人是否存有利益衝突的情況。不過，有部份意見認為執行建議條文時會遇到實際困難和可能會引起侵犯私隱及限制言論自由的問題。另一些意見指出要持牌人對節目主持人的行為負上責任並不公平。我們亦接獲一些主張由持牌人設立自我規管制度的意見。

14. 廣管局從意見書中得悉有些廣播機構已採取了不同的機制以處理利益衝突的情況。廣管局經詳細考慮後，認為由持牌人自行設立一個具透明度的規管制度，不失為一個可取的方案。因此，廣管局建議規定持牌人由守則公布起三個月內須自行制訂和設立一個機制，讓新聞節目主持人及有關公共政策或備受公眾關注而又具爭議的真實題材節目的主持人，向持牌人披露是否存在任何可能會引起節目是否公平或持平的問題的商業協議、安排或理解

(不論是否以書面形式作出)。持牌人須在行使其編輯自主權之時，作出合理的判斷，決定：

- (a) 有關的節目主持人應否參與討論可能有利益衝突的事宜;或
- (b) 在節目播出時，應否向觀眾披露有相關的商業協議存在。

持牌人必須受理所有公眾人士就其節目可能存在的利益衝突所提出的任何投訴。持牌人也須把調查結果通知投訴人及廣管局，並把結果免費供公眾查閱，例如在其網站內發布資料。

15. 在收到公眾就某節目涉及利益衝突所提出的投訴後，廣管局會把投訴轉交有關的持牌人進行調查。持牌人調查個別投訴的方式不在廣管局的管轄範圍內，但卻會受到公眾監察。經修訂的條文載於修訂電視節目通用守則草擬本第9章第8段及修訂電台節目守則草擬本第27段。

下一步工作

C及D 16. 廣管局已於二零零一年一月四日向持牌人發出分別載於附表C及D的修訂通用守則草擬本及修訂電台守則草擬本，徵詢他們的意見。在審議他們對修訂守則草擬本的意見後，廣管局會制定守則並向外公布。

影視及娛樂事務管理處

二零零一年一月五日

當局接獲有關《電視通用業務守則》草擬本
及《電台業務守則》草擬本的意見書

機構

1. 亞洲電視有限公司
2. 香港電訊互動影院有限公司
3. 民主建港聯盟
4. 民主黨
5. 前綫
6. 香港有線電視有限公司
7. 香港商業廣播有限公司
8. 香港網絡電視有限公司
9. 香港人權監察
10. Hutchvision Hong Kong Ltd.
11. 新城廣播有限公司
12. 個人資料私隱專員公署
13. Pacific Convergence Corporation
14. 太平洋數碼衛視(香港)有限公司
15. 香港電台
16. 香港電台節目製作人員工會
17. 電視廣播有限公司
18. Yes TV (HK) Ltd.

個人

19. Chung
20. Sau Lok Chan
21. Fai
22. C. Chan
23. Elaine Cheng
24. Catherine Yeung
25. Johnny
26. Catherine Chong & Cleresa Wong
27. S. Wong
28. Liu Kai-ming
29. Eric Leung
30. K. K. Liu
31. Stephen Chan Chit-Kwai, JP
32. 黎穗德
33. 阮小梅
34. 不署名人土
35. 張孔飛
36. 楊健敏
37. 不署名人土
38. 憤怒者
39. 國標
40. 李錦成
41. 陳毓慶
42. 黃太
43. 黃卓偉
44. 潘小姐
45. 周子焯
46. 李健華
47. 盧任生
48. 岑太
49. 胡偉雄
50. 香港市民
51. 李凌榮珠
52. 盧燕清
53. 凌楊林美
54. 胡燕琼
55. 黃達明
56. 陳華裕
57. 黃一柱

公眾就通用守則草擬本及電台守則草擬本所載建議
提出的主要事宜

項號	接獲的意見	廣管局的回應
<u>整體意見</u>		
1.	認為守則草擬本簡便易行，能讓持牌人在清晰明確的規管制度下營運。	閱悉。
2.	支持以下原則：規管的尺度應因應電視節目服務的普及程度及影響力而制定；放寬廣告時間的規定；取消不合時宜的規管限制。	閱悉。
<u>持平</u>		
(電視節目通用守則草擬本第9章第2至6段；電台節目守則草擬本第21至25段)		
3.	應由傳媒編輯引用公認的新聞工作標準，決定節目是否持平。	我們擬用的是寬鬆的規管方法。建議條文純為澄清有關公正持平的現行規定，以減少執行守則時須倚靠主觀詮釋的程度。擬訂的條文較現行條文為佳，並與國際標準一致。
4.	草擬本中有關持平的條文並不切實可行。規定傳媒編輯在節目中播出某類社會人士的意見，可能會防礙編輯自主。	我們並不同意。有關持平的擬訂條文較現行條文為佳。有關持平的建議條文明確給予持牌人更大的彈性，例如不一定要在單一個節目內做到持平。至於符合持平規定，可理解為因應不同的題材及節目類別，作恰當或適當的處理。

項號

事宜

廣管局的回應

個人意見節目

(電視節目通用守則草擬本第9章第9段；電台節目守則草擬本第28段)

- | | |
|--|--|
| 5. 個人意見節目必須持平的規定過於嚴謹。 | 在個人意見節目中，主持人及個別參與人士可以各抒己見；只要已清楚說明節目屬個人意見節目，而所發表的意見又不是以虛假證據為依據，則意見無論多偏頗也可接受。這項規定是必需和合理的。 |
| 6. 無需說明個人意見節目的性質，因為觀眾自會判斷。 | 我們的建議配合國際的趨勢，就是向觀眾提供更多節目資料，幫助他們作出明智的選擇和判斷。 |
| 7. 反對每半小時說明節目性質一次的規定，應讓廣播機構靈活處理，決定如何說明節目的類別。 | 說明個人意見節目性質的方法純屬技術性問題。我們建議取消每半小時說明節目性質一次的規定，但節目性質必須在節目開始時申明。為使條文更為清晰，我們擬在諮詢業界後，在守則內舉例列出說明節目性質的方式。 |
| 8. 個人意見節目的範圍難以界定。 | 個人意見節目是由主持人或參與人士發表本身意見的節目。在說明這類節目的性質後，節目會受到不同的準則所規限。有關條文給予持牌人更大的彈性。類似的條文亦載於英國獨立電視委員會(ITC)守則、英國電台管理局 (Radio Authority)業務守則及英國廣播公司(BBC)製作人員指引。個人意見節目可以採用很多不同的形式，因此界定這類節目的關鍵，在於意見的表達方式，而非節目所用的形式。 |

項號

事宜

廣管局的回應

利益衝突

(電視節目通用守則草擬本第9章第10段；電台節目守則草擬本第29段)

- | | | |
|-----|--|--|
| 9. | 此事應在持牌人自訂的指引而非守則中訂明。保存商業協議紀錄冊的規定應予取消。 | 建議規定的用意，是讓觀眾及聽眾在就時事節目中某一論題確立意見時，可考慮節目主持人可能涉及的利益衝突。類似的規定亦載於英國的業務守則及澳洲的牌照條件。然而，如持牌人打算採用和設立一個申報利益衝突的機制，並向外公布有關投訴的調查工作，則我們認為自我規管是另一個可以接受的方案。 |
| 10. | 收集個人資料並作中央貯存的規定，令須遵守這項規定的人士感到憂慮。 | 有關規定擬為保障節目的公正持平，並無意圖侵犯私隱。請參閱本附件第9段所載的修訂建議及意見。 |
| 11. | 持牌人在保存紀錄冊方面，可能在實際上及行政上遇到困難。 | 持牌人在收集個人資料時將須遵守《個人資料（私隱）條例》。請參閱本附件第9段所載的建議修訂及意見。 |
| 12. | 節目主持人如不正確地及／或不全面地披露本身所涉及的利益，持牌人不應負上責任。 | 請參閱本附件第9段所載的建議修訂及意見。 |
| 13. | 應讓持牌人酌情決定何時及如何向觀眾或聽眾作出披露聲明。 | 請參閱本附件第9段所載的建議修訂及意見。 |

合家欣賞時間以外播放不適合兒童觀看的材料

- | | | |
|-----|--|---|
| 14. | 有關建議似乎收緊了合家欣賞時間以外編排及播放節目的標準。亞視及無線提議修訂電視節目通用守則草擬本第2章第6及7段的用詞。 | 本局無意收緊有關標準。我們承認用詞或會引起誤解，故不反對持牌人的建議，對第6及7段加以修訂，以釋疑慮。 |
|-----|--|---|

本地收費電視服務的節目編排規定

15. 由於已有強制規定本地收費電視服務必須提供鎖碼裝置，因此只應禁止在專為兒童而設的節目或頻道內播放兒童不宜的材料。在可能有大批兒童或青少年觀眾收看的節目或頻道禁播該等材料的規定並無需要，應予取消。(電視節目通用守則草擬本第2章第8段、第4章第7段、第5章第7段、第6章第10段；《電視通用業務守則 — 廣告標準》草擬本第5章第3段、第7章第2至4段)

我們同意，既然本地收費電視服務必須提供鎖碼裝置，只在專為兒童而設的節目或頻道內禁播兒童不宜的材料便已足夠。父母有責任根據所提供的節目資料，決定其他節目或頻道是否適合其子女觀看。我們會作適當的修訂。

節目資料

16. 刪去有關節目資料的額外規定。應讓持牌人酌情決定何時向觀眾提供資料。(電視節目通用守則草擬本第8章第8至12段)
17. 須在宣傳片、節目指南及節目表內加入額外的節目內容資料這項規定，較現行守則更為嚴謹。(電視節目通用守則草擬本第8章第8及12段)

要求持牌人加強節目內容資料，是配合全球趨勢，目的是讓觀眾在收看節目前得悉更多資料。由於有關規定只適用於內容有問題的節目，我們相信不會對持牌人造成過大壓力。

建議條文只規定持牌人應盡可能在宣傳片及節目指南等提供額外的節目內容資料，故已具備足夠彈性以配合持牌人的實際運作。

訪問

18. 守則訂明持牌人須確保受訪者在訪問中發表的意見與訪問播出時受訪者所持的意見依然相符，這項規定並不可行。香港電台及商台均就條文的具體用詞提出建議。(電視節目通用守則草擬本第9章第16段；電台節目守則草擬本第35段)

有關規定旨在確保持牌人不會誤導觀眾或聽眾有關受訪者在預錄節目中所發表意見的有效性。如有需要，持牌人可告訴觀眾或聽眾進行訪問的日期。我們不反對接納持牌人的建議，修訂有關段落，令文意更加清晰。

私隱

(電視節目通用守則草擬本第10章；電台節目守則草擬本第38至41段)

19. 由於所有持牌人均須遵守《個人資料(私隱)條例》，因此無需守則中加入私隱條文。私隱問題可在持牌人內部工作指引而非守則中作出規定。

我們相信，在守則中訂明有關私隱的準則以確保無人違規，這點十分重要。有關私隱的條文提醒持牌人遵守《個人資料(私隱)條例》，並規定持牌人遵守另外三項該法例並無涵蓋的條文。該三項建議條文旨在警惕持牌人在訪問兒童或面對壓力的人士時須加倍小心。類似的規定亦載於英國獨立電視委員會(ITC)及英國廣播標準委員會(BSC)的業務守則。

20. 如為兒童的利益着想或訪問已獲兒童的父母／監護人同意，則應容許持牌人向兒童收集他們對家事的意見。(電視節目通用守則草擬本第10章第3段；電台節目守則草擬本第40段)

有關訪問兒童的建議條文旨在確保不會有人騙取兒童的信任。根據經驗，持牌人不應試圖以任何手段套取兒童對家事的意見。我們認為，無論廣播機構在訪問兒童前是否已獲其父母同意或是否為兒童利益着想，這項規定也應適用。

家居購物服務

21. 守則草擬本並無就家居購物服務提供明確的指引。

對於家居購物服務，並無具體的規管。電視廣告通用守則草擬本所載規定，大致上也適於家居購物服務。然而，我們打算加入新的條文，訂明如有頻道播放家居購物的資料，而又已清楚告知觀眾這個頻道的性質，則該頻道無須符合須清楚標明是廣告的規定，或只在節目間斷時間內或在兩個節目相隔時間內播放廣告的規定。

(電視廣告通用守則草擬本第3章第5段及第8章第1段)

項號

事宜

廣管局的回應

執行守則及與其他執法機關的關係

22. 持牌人如違反私隱和選舉的條文，不應受到雙重懲處。

根據一般原則，廣管局不會詮釋或執行屬其他執法機關權限之內的條文。我們將會修訂守則，說明此點。

比賽

23. 比賽收費方面的限制應予取消或放寬，這樣持牌人在舉辦慈善性質的比賽時則不用遵守這項規定，無須事先取得廣管局的批准。如獲廣管局事先批准，這項豁免亦應適用於非慈善性質的比賽。(電視節目通用守則草擬本第12章第1段；電台節目守則草擬本第43段)

本局須訂明“不得支付費用”的條文，以確保有關節目不會鼓吹賭博，而觀眾亦可免費並有同等機會參加比賽。至於慈善性質的比賽，廣管局需按個別情況逐次向持牌人給予豁免，以確保主辦機構是真正的慈善組織，比賽的收益亦會捐助有需要的第三方，而且與宣傳任何其他無關目標沒有關連。

現場直播節目

24. 若遵行守則條文並不可行，持牌人應獲准不受有關準則(例如公正持平、私隱、節目資料等)所規限。

持牌人有責任確保外購節目或外購頻道播送的節目符合守則的規定。我們相信守則內已具備足夠彈性。舉例來說，通用守則草擬本已在前言中訂明，廣管局在評定節目材料是否可以接受時，會考慮多項因素，其中包括節目播出的情況，例如頻道的性質。

項號

事宜

廣管局的回應

經電影檢查監督評定的電影

(電視節目通用守則草擬本第3章第18段)

25. 守則訂明持牌人可在符合守則規定的情況下播放經電影檢查監督評定為第III級的電影，這項規定過嚴。持牌人應獲准在符合《淫褻及不雅物品管制條例》規限的情況下，在成人頻道播放經淫褻物品審裁處分類的物品。

我們不反對准許持牌人使用電影檢查監督的評級或淫褻物品審裁處的分類作為節目編排的指引；草擬條文並無禁止此舉。我們欲闡明該等分類或評級(無論是經電影檢查監督或淫褻物品審裁處作出的)未必可以直接套用在電視節目上。確保電影可為觀眾接受的責任，始終須由持牌人承擔。