

二零零零年十一月二日會議
討論文件

立法會資訊科技及廣播事務委員會
《電視通用業務守則》草擬本及《電台業務守則》草擬本

目的

本文件載列廣播事務管理局(下文簡稱廣管局)發出的《電視通用業務守則》草擬本及《電台業務守則》草擬本的主要條文。廣管局發出有關業務守則的草擬本，徵詢公眾意見。

背景

2. 一九九八年電視政策檢討完成後，當局作出政策決定，邀請廣管局發出一套通用業務守則，以配合《廣播條例》(第562章)下的新規管架構。廣管局於二零零零年九月二十二日發出《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，徵詢公眾意見。(這兩份守則草擬本的文本已經由立法會秘書處轉交各位議員。)通用守則草擬本為《廣播條例》下的四類電視節目服務，即本地免費服務、本地收費服務、非本地服務及其他須領牌服務訂定適當的標準，而有關的尺度將因應服務的特性、普及程度和影響力而訂定。該守則將取代現時根據服務傳送方式而制定的業務守則。

通用守則草擬本

3. 制訂通用守則草擬本的目的，是建立既明確又具透明度的規管架構，以便利持牌人營運業務，並且取代不合時宜的條文，使守則內容符合國際最佳的做法。通用守則草擬本在一份文件內列出不同類別服務的標準，並指明守則內哪些部分適用於所有牌照，哪些部分適用於指定類別牌照。這個新的安排將簡化守則的執行工作，而且使守則更清楚明白，方便使用。

4. 整個規管架構的原則，是不會預先審查節目或廣告內容，而是讓持牌機構根據通用守則的規管範圍自行對廣播內容和播出時間作出編輯上的決定。規管電視廣播的基本原則是規管的尺度須因應服務的觀眾對象、他們的期望及觀眾對所享用服務的控制程度而制定。舉例來說，本地免費服務的主要服務對象為香港觀眾，而且直達差不多所有家庭，因此，這類服務受規管的標準，將較其他普及程度較低和須附設鎖碼裝置的服務仍會較為嚴格。

5. 通用守則草擬本主要參照現行守則而制訂，持牌人對其內容應不會陌生。此外，為確保守則符合國際慣用的標準，廣管局亦參考了海外的做法，例如英國、加拿大和澳洲等地所採用的守則。通用守則草擬本與現行守則同樣就品味、雅俗標準、性、暴力、持平公正、言詞運用和節目資料等方面提供指引，當中尤其着重保護兒童和青少年觀眾。

6. 為配合政府開放電視服務市場的政策，廣管局亦建議放寬或廢除那些不合時宜或不再適用於新架構的規管限制，例如對現行有關廣告的條文作適當修訂，以配合《廣播條例》內已放寬的廣告時間限制。

電台守則草擬本

7. 廣管局亦藉此機會檢討和修訂有關電台服務的守則。電台守則草擬本乃參照通用守則草擬本所採用的標準而制定的。

公眾諮詢

8. 業界及公眾普遍支持有關簡化現行守則、放寬廣告時間限制及取消不合時宜的規定的條文。輿論集中在以下三方面：

- (a) 持平：部份人士擔心建議修訂後的持平條文限制過大，可能會影響言論自由或導致廣播機構作出自我審查。有評論指持平條文應盡量簡單概括。此外，亦有回應者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。
- (b) 利益衝突：建議背後的精神雖獲普遍支持，但部份人士擔心執行建議條文時會遇到實際困難，亦有人關注到侵犯私隱及限制言論自由的問題。有評論指

要持牌人對節目主持的行動負上責任並不公平。有人建議由持牌人設立自我規管的制度。

- (c) 個人意見節目：有意見謂規定個人意見節目須每隔半小時最少一次申明節目性質這一項並無必要，而且可能會影響節目的流暢程度。有評論指根本無需在這類節目申明節目的性質，因為觀眾應能分辨哪些節目是提供客觀報導，哪些節目主要發表個人見解。

9. 建議中有關持平、個人意見節目及利益衝突的條文，目的在於使現有規定更為清晰，及/或使我們所採用的標準符合國際最佳的做法。有關現有條文、建議中的規定及海外相應做法的比較，現撮要載列於附件。

附件

持平

10. 節目內容須公正持平已在現行的節目守則內訂明，故非新增的規定。通用業務守則草擬本內所載的建議條文，只不過為澄清現行的規定，以減少執行守則時，可能需要倚靠主觀詮釋的程度。目前擬訂的條文只是就如何做到持平訂下概括的原則，而非仔細的規定，這與英國、加拿大及澳洲所訂的標準類同。雖然有關持平條文的建議修訂較現行守則所載的條文更為詳盡，但擬訂的條文實際上較現有條文為佳。現時的條文規定時事節目或紀錄片，於報導公眾關注及富爭議性的題目時，應力求不偏不倚。通用業務守則草擬本現明確訂明，無需在單一個節目內做到持平，而符合持平規定，可理解為因應節目的題材及類別，作恰當或適當的處理。這會讓持牌人在達到持平準則時享有較大的彈性。持牌人如欲改善草擬本在這方面的建議規定，廣管局鼓勵他們提出具體的用詞。

利益衝突

11. 為確保持平公正，有需要要求持牌人恰當地處理時事及真實題材節目主持人涉及利益衝突的情況。這樣可讓觀眾及聽眾在確立對某事件的意見時，把有關情況考慮在內。英國電台管理局的《新聞及時事節目守則》、英國廣播公司的《製作人員指引》及澳洲廣播事務管理局所採用的牌照條件中也有類似的規定。

12. 廣管局建議規定持牌人製備一份載列節目主持投資及財務利益聲明的紀錄冊。實際執行有關條文時，廣管局不會向持牌人索取這些資料，除非認為該等資料有助調查投訴個案時才會作出要求。在節目主持故意不向持牌人提供資料的情況時，廣管局定必考慮持牌人在處理可能會影響節目是否持平的利益衝突問題時，是否已盡力遵行守則的規定。

個人意見節目

13. 個人意見節目是由主持或有時候由個別參與人士發表本身意見的節目。為使觀眾及聽眾得悉節目內所發表的意見純屬個人見解，廣管局建議這類性質的節目須在開始時及播出期間每隔半小時申明節目的性質。海外機關所採用的標準(例如英國獨立電視委員會的節目守則及英國電台管理局的業務守則)中也有類似的規定。

14. 廣管局注意到，有建議放寬上述建議的規定，減少申明節目性質的次數，或豁免節目名稱已表明其性質的節目受此規限。申明這類節目的性質所用的方法是技術細節。對於何種方法最能達到擬訂條文的目的，廣管局未有定案，歡迎各界人士提供意見。

下一步工作

15. 諮詢期將在二零零零年十一月四日屆滿。廣管局會仔細研究所接獲的各份意見書。(意見書的撮要將於諮詢期屆滿時提交委員會參考。)廣管局歡迎資訊科技及廣播事務委員會及公眾人士就守則草擬本提供意見。經考慮所有接獲的意見後，廣管局會制訂業務守則並向外公布。

影視及娛樂事務管理處

2000年10月27日

有關持平、個人意見節目及利益衝突的現有條文、建議中的規定及海外做法的比較

事項	現行條文	建議規定	海外規例
持平	<ul style="list-style-type: none"> ● 時事節目或紀錄片，在論及對公眾重要而又富爭論性的問題時，須力求持平。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 清楚詮釋現行有關持平的條文。建議中的條文明確給予持牌人更大彈性，例如：持牌人不一定要在單一個節目內做到持平，持平的規定應解作因應不同的題材和節目類別，作恰當或適當的處理（即：恰當地持平的概念）。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 英國獨立電視委員會節目守則 （恰當地持平，是指因應不同的題材和節目類別，作恰當或適當的處理。持平的節目服務不一定要在單一個節目內令各方都有機會表達意見。） ● 英國電台管理局業務守則 （時事或紀錄片節目或節目系列，在處理有關富爭議性的政治／勞工問題時，必須做到持平。） ● 英國廣播公司製作人員指引 （有關公共政策或富爭議政治或勞工問題的真實題材節目，必須公正、準確，同時須確保適當地尊重事實。） ● 澳洲商業電視守則 （持牌人播放新聞及時事節目時，必須準確報道真實材料，並且以公正的手法表述意見。） ● 紐西蘭廣播標準管理局電視節目守則 （報道富爭議的題材時，廣播機構應力求全面及公正。）

事項	現行條文	建議規定	海外規例
			<ul style="list-style-type: none"> ● 加拿大廣播機構協會道德守則 (必須以公正的手法處理所有富爭議的題材。)
個人意見節目	無	<ul style="list-style-type: none"> ● 訂明容許「個人意見節目」，讓節目主持人／嘉賓發表個人意見，無論其意見多偏頗亦可接受，但假如節目處理有關公共政策或對公眾重要的富爭議題材時，必須於節目開始時及每隔半個小時向觀眾清楚說明節目的性質；而有關意見不應以虛假證據為依據。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 英國廣播公司製作人員指引 (亦有關於個人意見節目的規定。個人意見節目的話題凡涉及公共政策或富爭議的政治或勞工問題，必須在節目播出前清楚向觀眾表明該節目的性質。) ● 英國獨立電視委員會守則 (亦有關於個人意見節目的規定。每個節目必須於節目預告及節目開始前，清楚表明為個人意見節目。節目中發表的意見無論有多偏頗，均不應以虛假證據為依據。) ● 英國電台管理局業務守則 (與獨立電視委員會守則類似。守則規定必須在節目表和宣傳中，以及有關的節目之中，清楚表明個人意見節目的性質。有關意見不應以虛假證據為依據。)
利益衝突	無	<ul style="list-style-type: none"> ● 引入規管利益衝突的條文。 ● 節目主持人須向持牌人申報利益。持牌人須保存記錄該等利 	<ul style="list-style-type: none"> ● 澳洲廣播事務管理局（ABA）近日採用的電台發牌條件；ABA 所建議的節目標準 (持牌人必須保存商業協議的紀錄冊，並向 ABA 和公眾人士公開有關資料。持牌人須於時事節目播出時，披露

事項	現行條文	建議規定	海外規例
		<p>益資料的紀錄冊。持牌人須決定節目主持人應否參與某個話題的討論，或在節目中向觀眾申報利益。</p>	<p>與節目主持人有關而有可能因此影響節目內容的商業協議。)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 英國電台管理局的新聞及時事節目守則 (主席、訪問者或來電節目主持人若在節目以外參與某些活動，或與之有任何關連，因而令人質疑有關主持人是否做到公正持平，則該等人士應避免討論此等事宜。) ● 英國廣播公司(BBC)製作人員指引 (負責新聞及時事節目的員工不應在工作以外牽涉利益或承諾，以致破壞觀眾對 BBC 在維持持平、公正及誠信方面的信心。主持人不應參與任何有可能損害其客觀性或 BBC 持平立場的推廣活動。BBC 的主持人或編輯人員不應輔導他人如何接受訪問。)