

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1752/05-06號文件

檔 號：CB1/SS/1/05

## 2006年6月16日內務委員會會議文件

### 《2006年廣播(調整牌照費)規例》 小組委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報《2006年廣播(調整牌照費)規例》小組委員會的商議工作。

#### 背景

2. 《廣播(牌照費)規例》規定，凡持有根據《廣播條例》<sup>1</sup>(第562章)發出的電視節目服務牌照的人士，須繳付周年牌費。規例附表1至4已訂明各類牌照費水平。政府的政策是把各項收費大致定於足以收回所提供服務的全部成本的水平。現時的收費自2001年2月起生效，反映影視及娛樂事務管理處(下稱“影視處”)在協助廣播事務管理局(下稱“廣管局”)規管電視行業方面所需的行政成本。

3. 根據《廣播條例》發出的電視節目服務牌照分為下列4類：

- (a) 本地免費電視節目服務牌照；
- (b) 本地收費電視節目服務牌照；
- (c) 非本地電視節目服務牌照(主要是在香港上行、以亞太地區觀眾為對象的衛星電視服務。此類牌照再細分為兩類：甲類為免費服務，乙類則為收費服務)；及
- (d) 其他須領牌電視節目服務牌照(此類牌照再細分為兩類：甲類是為不超過5 000個指明處所的觀眾提供的電視服務，乙類則是為酒店房間提供的電視服務)。

---

<sup>1</sup> 《廣播條例》於2000年制定。該條例廢除《電視條例》(第52章)，為提供電視節目服務訂立新的規管制度。根據已廢除的《電視條例》，電視節目服務持牌機構須繳付專營權費。在《電視條例》廢除後及專營權費取消後，持牌機構須繳付牌照費。

4. 牌照費的款額和結構各有不同，反映不同電視服務的性質及管理各類牌照所需的成本有別。大部分牌照費包含固定費用和按用戶／節目頻道／酒店數目計算的可變動費用。根據政府當局提供的資料，固定費用反映一般牌照管理工作的成本，包括擬備和定期檢討廣管局業務守則的工作。可變動費用則主要反映處理投訴的成本。處理投訴的成本受投訴數目影響，而投訴的多寡則假設與電視服務的觀眾人數或持牌機構所提供的節目頻道數目(視情況而定)成正比。影視處通常每隔4年進行一次牌照費檢討，以評估成本的改變。

## 調整牌照費規例

5. 政府當局根據影視處最近按照2005至06年度價格水平進行的成本計算結果，建議修訂各類牌照費。為使調整收費生效，當局於2006年5月17日向立法會提交《2006年廣播(調整牌照費)規例》(下稱“調整牌照費規例”)。收費的調整介乎-24%至13%不等，並將適用於約40家現行持牌機構。經調整的收費的生效日期為2006年7月7日。現時的收費和新的收費及成本計算的詳情分別載於**附錄I**及**II**。

## 小組委員會

6. 內務委員會於2006年5月19日的會議席上同意成立小組委員會，負責研究調整牌照費規例。小組委員會的委員名單載於**附錄III**。小組委員會由單仲偕議員擔任主席，曾舉行兩次會議，其中一次與受調整牌照費規例影響的持牌機構會晤。曾向小組委員會提交意見書的機構名單載於**附錄IV**。

7. 為使小組委員會有更多時間審議調整牌照費規例，審議期已於2006年6月7日藉立法會的決議，獲延展至2006年7月5日。

## 小組委員會的商議工作

8. 據政府當局表示，兩家本地免費電視節目服務持牌機構及3家本地收費電視節目服務持牌機構，均反對調高收費。在小組委員會成立之前，兩家本地收費電視節目服務持牌機構發出的函件，已送交立法會議員參閱，該兩家機構在函件中表明反對調高牌照費。小組委員會曾收到來自兩家本地收費電視節目服務持牌機構，以及一家為酒店房間提供電視服務的持牌機構提交的意見書，表明反對調高收費。故此，小組委員會在審議調整牌照費規例時，曾研究該等持牌機構所表達的關注，並與政府當局交換意見，以瞭解如何能夠處理該等機構對調高收費水平和調整機制的關注。簡括而言，該等持牌機構對調整牌照費規例有以下關注：

- (a) 調高收費的增幅普遍超過10%，遠高於一般消費物價指數，對於在目前營商環境下正面對激烈競爭及高昂營運成本的持牌機構而言，會加重它們的財政負擔；
- (b) 近年電視市場開放及新形式的廣播媒體面世，令競爭更趨激烈，持牌機構須作出大量投資以提升其服務和競爭力；
- (c) 由於大部分酒店旅客來自低消費組別，甚少光顧收費電影服務，令酒店收費電影的每年接駁費下降；及
- (d) 鑒於電訊和電影行業的牌照費已經下降，調高收費與該兩個行業的趨勢背道而馳。

### 調整收費機制

9. 正如上文第4段所述，每家持牌機構須繳付的牌照費主要包含兩個部分：固定費用和可變動費用。據政府當局表示，電視服務牌照的現行收費機制以收回成本的原則為基礎。由於每類牌照的行政成本和其他服務(例如處理投訴)所需的成本各異，因此每類收費的調整水平亦各有不同。

#### *收回行政成本的固定費用*

10. 政府當局解釋，按照目前的收費調整，由於影視處提升工作效率及簡化工作程序，令一般行政成本下降，故此部分牌照的固定費用將會降低。舉例而言，甲類非本地電視牌照及甲類其他服務牌照的固定費用將會分別下降0.4%和24%，以反映一般牌照管理工作的成本下降。

11. 然而，政府當局亦指出，電視市場的激烈競爭及通訊業的科技匯流，令工作量增加及規管事項愈見複雜。廣管局在處理規管事宜時，經常需要委託顧問公司進行市場和經濟分析，以及向外尋求專家的法律和技術意見，導致行政成本上漲。此外，廣管局也不時需要與海外廣播規管機構作比較，以確保規管措施與國際最有效的措施一致。該等範圍所引致的費用反映在牌照費的固定費用部分。而上漲的處理規管事項成本，抵銷了行政成本的節省額，故此導致某幾類牌照的收費上升。舉例而言，本地免費及收費電視節目服務牌照的固定費用將會分別增加13%和12%，以收回上漲的行政成本，包括因推行數碼地面電視廣播而增加的工作量，以及為處理規管事項而委託顧問公司提供專業服務和市場分析所需的成本。政府當局認為，牌照費僅佔持牌機構經營成本總額的很小部分，有關增幅不會對持牌機構造成重大負擔。

12. 小組委員會認為，一般牌照管理工作所引致的成本，應從牌照費收回，但制訂電視行業長遠發展及規管政策，例如數碼地面電視政策所需的成本，則應由政府承擔。政府當局澄清，收回成本原則旨在就提供電視節目服務，悉數收回管理有關規管制度所需的成本，以

支持該制度長遠地持續運作。政府當局在發展廣播行業的規管架構的政策方面所引致的成本，並非從牌照費收回。

13. 小組委員會察悉，由於影視處的一般牌照管理工作亦包括監察持牌機構是否遵守發牌條件，部分持牌機構投訴，指同一牌照類別的所有持牌機構須分擔影視處的調查工作成本，是不公平的做法。部分委員贊同持牌機構的建議，認為調查持牌機構違反牌照條件所需的行政成本，應透過罰款或充公形式由違規者承擔，或由作出瑣屑無聊或無理投訴的人士承擔。就此，兩家本地收費電視節目服務持牌機構認為，電視廣播有限公司及無綫收費電視有限公司的牌照載有競爭和防火牆條文<sup>2</sup>，因此，影視處透過調整牌照費所包含的固定費用，以收回為處理有關該等牌照的規管事宜(包括相聯的投訴)所引致的行政成本增幅，是不合理的做法。它們認為，政府當局於2000年制定《廣播條例》時，在設計廣播行業規管架構方面理應考慮有關執行條文所需的成本。

14. 政府當局重申，當局按照收回成本的原則徵收及檢討牌照費。有關透過罰款或充公形式收回成本的建議，並不符合現時的牌照費收費機制。小組委員會察悉，政府當局認為，雖然牌照費收費機制日後可能予以檢討，但政府當局應依循收回成本的原則釐訂牌照費，直至對現時的機制作出修訂為止。就有關處理競爭和防火牆條文的規管事項所需的成本提出的關注，小組委員會察悉，由於該等條文關乎規管市場競爭及為市場參與者提供公平競爭環境，該等執法工作的成本普遍被視為一般行政成本。

15. 小組委員會察悉，就酒店收費電影行業而言，儘管在管理乙類其他電視牌照所涉及的規管事項相對較簡單，這類牌照的固定費用將會調高11%(絕對數目為1,600元)。政府當局解釋，大部分現時的乙類牌照的有效期由1年至3年不等，其他類別的電視牌照的有效期則為12年。固定費用的增幅，旨在收回牌照續期所涉及的行政工作成本。作為一項參考資料，廣管局在2004年及2005年分別為16個和7個這類牌照續期。小組委員會察悉，這類電視服務的使用者不算多，僅以酒店旅客為對象。由此引起的規管工作不多，是否有充分理據就這類服務發牌亦令人存疑。小組委員會建議當局考慮為這類服務採取其他寬鬆的方式，例如發出類別牌照，可減輕行業承受的規管負擔及規管機構的行政工作。政府當局表示，影視處現正積極研究把乙類牌照的有效期延長至12年的建議，以減輕牌照續期所涉及的行政工作。影視處亦會考慮小組委員會有關簡化現行發牌制度的意見。

#### *反映處理投訴所需成本的可變動費用*

16. 小組委員會察悉，本地免費電視牌照的可變動費用(按節目頻道收費)將會下調9%，以反映因提升工作效率及簡化處理投訴的工作流

<sup>2</sup> 競爭及防火牆條文適用於電視廣播有限公司(本地免費電視節目服務持牌機構)的牌照，以及無綫收費電視有限公司(本地收費電視節目服務持牌機構)的牌照。該等條文規定持牌機構須獨立營運，以保障在市場的自由競爭。

程，令行政成本下降。至於其他電視牌照，現行就每名用戶徵收4元的收費將維持不變，因為這項費用被視為合理反映有關處理收費電視服務的投訴的行政成本。

17. 小組委員會察悉，本地收費電視持牌機構提到，牌照及用戶數目增加，令牌照收入近年出現增長。它們認為，隨着市場持續增長，日後牌照及用戶數目的預計增長所帶來的收入可抵銷行政成本上漲。政府當局始終認為，收費機制是建基於收回成本原則。牌照和用戶數目上升所帶來的收入增長(如有的話)，會在日後的成本計算反映出來。

18. 部分委員關注到，把收回成本原則應用於處理投訴，可能導致持牌機構自我審查節目內容，以期把投訴宗數減至最少，從而避免可變動費用增加。委員認為，政府有責任確保廣播服務的提供，以達到保障言論自由並為社會提供更多節目選擇的目標。為此，政府當局不應力求從牌照費悉數收回規管成本。委員關注到，調高牌照費可能成為障礙，窒礙準營辦商進入市場。

19. 就此，影視處表示，由於可供使用的電視節目頻道眾多，廣管局一直倚靠由投訴帶動的制度規管廣播內容。廣管局沒有預先收看任何節目。反之，持牌機構須符合《電視通用業務守則 — 節目標準》，該守則列明了各項節目標準。為協助提升處理投訴的效率，影視處會過濾瑣碎及無聊的投訴，而不屬廣管局管轄範圍的投訴則轉交其他適當的機構跟進。由於影視處努力不懈地提升效率，簡化了處理投訴的程序，令可變動費用的成本得以節省。

#### 管理牌照制度及牌照費結構的檢討

20. 小組委員會察悉，政府就《一九九八年電視政策檢討》諮詢公眾時，曾諮詢持牌機構對於以收回成本原則釐定牌照費的意見，而持牌機構亦普遍贊成此原則。然而，委員察悉，部分持牌機構對收費機制的基礎及包含固定費用和可變動費用的計算方法表示關注，尤其是固定費用的增幅水平與影視處的營運成本直接相關。故此，委員很希望瞭解影視處為提升效率和減輕營運成本而推行的措施。

21. 據政府當局表示，影視處在2002至03年度、2003至04年度、2004至05年度及2005至06年度的收回成本比率，分別為80%、83%、97%和98%。由於影視處不斷致力減輕行政成本，令收回成本比率不斷提高。具體而言，員工方面的估計開支，由2001至02年度大約2,400萬元，減至2005至06年度大約1,800萬元；在該段期間，部門費用及其他開支亦由大約1,100萬元減至大約570萬元。這兩個項目在5年內的減幅分別為25%和48%。上述減幅是歸因於多項措施，包括刪減員工人數及削減辦公地方開支，以及透過簡化工作程序提升效率。有關提升效率的措施，則包括簡化處理投訴的程序、改善規管批核程序、給予有關方面適當授權，以及簡化牌照的續牌程序。

22. 在探討其他收費機制時，部分委員曾建議，當局應研究把管理各類牌照的成本攤分，在研究過程中須考慮某類牌照的個別持牌機

構的市場佔有率，例如持牌機構在本地免費電視牌照類別中的觀眾人數。政府當局歡迎各項改善收費機制的建議，但當局指出，以收回成本的原則釐定牌照費，符合政府的既定政策。按照觀眾人數攤分成本，是類似已廢除的《電視條例》先前專營權費的安排。在先前的《電視條例》制度下，持牌機構須繳付專營權費，在某程度上反映了持牌機構的市場佔有率。隨着《廣播條例》於2000年制定後，《電視條例》已被廢除，專營權費亦已取消。

23. 政府當局建議廣管局與電訊管理局合併，成立通訊事務管理局，作為廣播及電訊行業的單一規管機構，而影視處的廣播事務管理科將與電訊管理局合併成為新的部門，定名為通訊事務管理局辦公室。由於合併建議對管理牌照制度會造成影響，部分持牌機構為此要求擱置現時的收費調整，並在研究合併建議時再行討論。部分持牌機構相信，廣播及電訊市場的進一步開放，加上新規管架構所採用的較寬鬆規管方式，將會對通訊事務管理局辦公室的成本結構帶來根本的改變，有助提升效率和節省成本，令牌照費有下調的空間。就此，政府當局強調，在對現行機制作出修訂前，恪守以收回成本原則釐訂牌照費至為重要。

24. 小組委員會認同新的通訊事務管理局辦公室有潛力達致營運上的協同效應和效率，但亦留意到，政府當局認為在現階段預測牌照費的任何減幅，並非審慎的做法。據政府當局表示，新的通訊事務管理局辦公室需要資源，尤其是最初的階段，用作聘請具備必要專門知識的職員，以處理在科技匯流環境中複雜的跨界別競爭和規管事項。通訊事務管理局若然成立，在開始運作後，便會更仔細地評估新的規管架構對牌照費的影響。

25. 小組委員會提及電訊和電影行業的牌照費已經下降，但亦留意到，政府當局認為，把廣播牌照費與其他行業的牌照費互相比較，並不恰當，因為該等行業所適用的規管制度和成本結構並不相同。

26. 本地免費電視持牌機構認為，該等持牌機構承擔了播放政府節目及政府宣傳短片的可觀成本，對推行數碼地面電視廣播亦有貢獻，故此它們的牌照費應予以調低。小組委員會則接納政府當局的意見，認為上述要求已列作發牌條件，該等持牌機構在與政府簽訂協議時亦接受有關發牌條件。

## **小組委員會的結論及建議**

27. 小組委員會已完成調整牌照費規例的審議工作，並表示支持調整收費，有關建議亦符合收回成本原則和現時的收費調整機制。

28. 至於對影視處的處理投訴機制及有關調查工作程序的事項提出的關注，例如影視處在過濾針對持牌機構的投訴及發出處理投訴的指引時所考慮的準則和因素，小組委員會同意，有關問題應轉交資訊科技及廣播事務委員會作進一步討論。

## 徵詢意見

29. 謹請內務委員會察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2006年6月15日

## 建議修訂《廣播(牌照費)規例》的牌照費

牌照類別	目前收費		建議收費	
	固定費用	可變動費用	固定費用	可變動費用
本地免費電視節目服務牌照	3,811,000元	每條節目頻道 1,566,000元	4,308,900元 (+13%)	每條節目頻道 1,421,600元 (-9%)
本地收費電視節目服務牌照	1,371,000元	每名用戶 4元	1,533,000元 (+12%)	每名用戶 4元 (不變)
甲類非本地電視節目服務牌照 (免費服務)	56,600元	不適用	56,400元 (-0.4%)	不適用
乙類非本地電視節目服務牌照 (收費服務)	69,600元	每名用戶 4元	74,000元 (+6%)	每名用戶 4元 (不變)
甲類其他須領牌電視節目服務牌照 (不超過5 000個指明處所的觀眾)	224,000元	每名用戶 4元	171,200元 (-24%)	每名用戶 4元 (不變)
乙類其他須領牌電視節目服務牌照 (酒店)	15,200元	每間酒店 5,400元	16,800元 (+11%)	每間酒店 5,400元 (不變)

(資料來源：立法會參考資料摘要附件B(檔號：CTB/B/203/14(05)VI)。)



**成本計算**  
**影視及娛樂事務管理處**

**《廣播(牌照費)規例》的電視節目服務牌照周年牌費**

**按照2005至06年度價格水平釐定的單位成本**

**本地免費電視節目服務**

	固定費用	可變動費用
	元	元
員工成本	3,508,653	2,162,212
部門開支	306,564	354,295
辦工地方成本	219,472	161,716
折舊	6,488	不適用
中央行政費用	267,646	164,937
合計成本	4,308,823	2,843,160
估計2005至06年度 每個牌照提供的 節目頻道數目		2條節目頻道
按照2005至06年度 價格水平釐定的 單位成本	4,308,900元	每條節目頻道 1,421,600元
根據規例建議的 牌照費方程式	4,308,900元 + 每條節目頻道1,421,600元	
計算所得須繳付的 牌照費	7,152,100元	

## 本地收費電視節目服務

	固定費用	可變動費用
	元	元
員工成本	1,138,496	1,686,709
部門開支	233,719	907,288
辦工地方成本	69,634	194,164
折舊	4,325	不適用
中央行政費用	86,846	128,665
合計成本	1,533,021	2,916,825
本地收費電視服務 用戶總數		828 631名用戶
按照2005至2006年度 價格水平釐定的單位 成本	1,533,000元	每名用戶4元
根據規例建議的 牌照費方程式	1,533,000元 + 每名用戶4元 <sup>1</sup>	

<sup>1</sup> 本地收費電視節目服務每名用戶4元的可變動費用維持不變。

## 非本地電視節目服務

	甲類非本地(免費)	乙類非本地(收費)	
	牌照費	固定費用	可變動費用
	元	元	元
員工成本	43,205	55,629	10,879
部門開支	5,947	6,425	1,556
辦工地方成本	2,635	3,426	730
折舊	1,298	4,325	不適用
中央行政費用	3,296	4,243	830
合計成本	56,380	74,049	13,994
估計每個牌照的用戶數目			
			3 333名用戶
按照2005至06年度價格水平釐定的單位成本	56,400元	74,000元	每名用戶4元
根據規例建議的牌照費方程式	56,400元	74,000元 + 每名用戶4元 <sup>2</sup>	

<sup>2</sup> 非本地收費電視節目服務每名用戶4元的可變動費用維持不變。

## 甲類其他須領牌電視節目服務

### 甲類 其他須領牌 (不超過5 000個指明處所)

	固定費用	可變動費用
	元	元
員工成本	135,002	12,846
部門開支	4,360	4,069
辦工地方成本	8,602	872
折舊	12,976	不適用
中央行政費用	10,298	980
合計成本	171,238	18,767
估計每個牌照的用戶數目		5 000名用戶
按照2005至06年度價格水平釐定的單位成本	171,200元	每名用戶4元
根據規例建議的牌照費方程式	171,200元 + 每名用戶4元 <sup>3</sup>	

<sup>3</sup> 甲類其他須領牌電視節目服務每名用戶4元的可變動費用維持不變。

## 乙類其他須領牌電視節目服務

### 乙類 其他須領牌 (酒店)

	固定費用	可變動費用
	元	元
員工成本	13,929	4,544
部門開支	423	173
辦工地方成本	891	305
折舊	519	不適用
中央行政費用	1,063	347
合計成本	16,824	5,369
按照2005至06年度 價格水平釐定的 單位成本	16,800元	每間酒店5,400元
根據規例建議的 牌照費方程式	16,800元 + 每間酒店5,400元 <sup>4</sup>	

<sup>4</sup> 獲得乙類其他須領牌電視節目服務的每間酒店5,400元的可變動費用維持不變。

(資料來源：立法會參考資料摘要附件C(檔號：CTB/B/203/14(05)VI)。)

《2006年廣播(調整牌照費)規例》小組委員會

委員名單

主席	單仲偕議員, JP
委員	李華明議員, JP
	曾鈺成議員, GBS, JP
	楊孝華議員, SBS, JP
	劉慧卿議員, JP
	湯家驊議員, SC
	合共：6位委員
秘書	司徒少華女士
法律顧問	黃思敏女士
日期	2006年5月30日

曾向《2006年廣播(調整牌照費)規例》小組委員會  
提交意見書的機構名單

- \* 1. 香港有線電視有限公司
  - 2. Movielink (Hong Kong) Limited
  - 3. 電訊盈科媒體有限公司
- 
- \* 曾與小組委員會會晤的機構