

## 走上沒帶地圖的旅程？

### 論「香港公共廣播服務檢討報告」與公共廣播的未來

杜耀明

香港浸會大學新聞系助理教授

「香港公共廣播服務檢討報告」（下稱報告）出爐，傳媒的焦點立即對準了香港電台的存廢問題，端在 一面供坊間討論的，本該是新公共廣播機構的全盤大計，卻不料頓時貶作替枱底議程服務的打手，把港台送上末路窮途。

公共廣播服務檢討委員會（下稱委員會）諸委員或許並無此意，不該受此對待，卻又難辭其咎，因為儘管委員會不殺香港電台，香港電台卻可因此鬱鬱而終。只要政府實行委員會的建議，成立新的公共廣播機構，卻又排除港台置身其中，他日港台若不關門大吉，也注定會變得面目全非。

#### I. 廢除港台無據 責任沒法躲避

責任是迴避不了的。委員會強調，「政府如何調整港台的角色，超越了這次檢討的範圍。」若果如是，委員會應該只建議，成立由法律保障其獨立性的公共廣播機構，但至於港台應否又如何參與其中，則該保持中立，讓公眾討論後政府才作定奪，而不應先敲定港台與公共廣播服務絕緣，然後在指明港台前無去路之後，卻又明示港台前途與它無關。

更何況委員會認定港台無緣於公共廣播服務的論據，若非薄弱，也是模稜兩可。其一，委員會認為港台的架構根深蒂固，內部守則詳盡細緻，加上機構文化濃厚，因此一旦轉為法定的公共廣播機構後，其現有的「組織架構和運作方式」能否滿足到新的要求，實難斷定。坦白說，這種論據，根本是不知所云。何謂「根深蒂固」的架構、「詳盡的內部守則」、「濃厚的機構文化」？這些架構、守則、文化如何積重難返？如何不利公共廣播服務？種種問題，事關一個機構的存亡，卻統統欠缺應有的解釋。基本情況如何，猶如處身五里霧中，也難怪委員會只能說，難以斷定「其現有組織和運作方式的存廢」。

問題是，既然難以斷定，更公允的做法，該是作更深入的調查研究，再行論定，斷不能知難而退，甚至以不知為知，為怕判斷錯誤，便索性另闢新制，從零

開始。這種認知態度，迴避真相，除了可能錯判而欠港台一個公道，也難保全新創制就可以十全十美。其實公共廣播機構不論由港台演變而成，或全新創制，可謂利弊互見，但兩者孰優孰劣，必須具體問題，具體分析，才能定奪何者利多弊少。委員會該深入研究，而非草率決定。

其次，委員會認為不讓香港電台轉為公共廣播機構，便無須處理員工轉制的問題。委員會的憂慮是，港台員工「大多數以公務員身份加入政府，對任期、報酬、晉升機會及退休保障均有合理的期望。」撇開以上陳述不盡不實（註：港台員工七百多人中，約三百六十人為入職港台的公務員，二百七十人為合約員工，另有超過一百人為政府文職人員，可於不同部門工作），政府對轉制經驗豐富，怎會不懂如何應付？除非政府早已向委員會明言，不打算再作轉制安排，或者港台員工清楚表明不願轉入公共廣播機構，否則，委員會大可擱下轉制問題，把精力集中於研究員工的資歷和表現，是否符合公共廣播的專業要求，若加以認定的話，員工過渡新制的具體問題，就交由政府處理好了。相反，委員會對港台員工質素不置可否，就先政府之憂而憂，以員工過渡的行政問題，蓋過對公共廣播服務的專業考慮，把香港電台摒諸門外。

## II. 檢討論據貧乏 未來眉目不清

當然，同樣受忽略的，是港台過往在公共廣播服務的表現。報告重申公共廣播的四項原則 — 普及性、多元性、獨立性、獨特性，也有論斷本港的公共廣播服務有所不足之處，但對於港台提供的公共廣播服務，卻不作具體的分析，更不要說系統的評估了。

報告指出，二零零五至零六年度，港台製作了五百五十七小時電視節目，只及商業廣播機構所提供類似公共廣播電視節目的 5%，也只佔商業廣播機構播放政府節目限定總時數的三成。從數量看，港台看來仍有大量增長空間，製作更多公共服務節目在商營傳媒播出，接觸大量的市民。港台何以沒有這樣做，委員會沒有進一步探討，也從沒有考慮通過港台或其他來源，在短期內增加公共廣播節目的數量，在商營電台廣播，以便更廣泛接觸市民，以滿足他們對這些節目的需要。

從質素看，報告指出，商業廣播機構由於商業及政治因素的牽制，令其製作的公共廣播目流於大眾化、種類和題材有限、節目編排千篇一律。至於香港電台，報告認同其職責是為市民提供資訊、教育及娛樂節目，但「這些特徵並不足以使港台成為公共廣播機構，也未能確保其服務能滿足社會對公共廣播服務的需求。」至於港台的公共廣播節目質素如何，卻未有提及。

報告對商業廣播機構的概略評述，近乎小罵大幫忙。其論點不外泛泛而論，認為不能對商營機構的公共廣播功能寄予厚望。彷彿是說，商業和政治壓力之下，商營廣播已出盡全力，沒有什麼可改進的，完全忽略本港廣播業是受管制的事業，經營者得到政府發牌制度的庇蔭，准入門檻極高，不容自由競爭，因此可讓經營者通過寡頭競爭，取得比市場競爭為高的利潤。正因如此，政府要求商營廣播機構對公共廣播服務作更大的貢獻，不論是提高徵稅額作公共廣播的用途，還是責成它們改進公共廣播節目的質素，可謂完全符合公眾利益。

至於港台，報告不作正面處理，因為委員會認為檢討港台的未來，超越了其職權範圍。不檢討港台的未來，就索性連它的過去與現狀也一概視而不見？還是怕檢討結果會令人對港台的表現致意，甚至對它的未來有所期盼？

其實委員會開宗明義，就是要「全面檢討香港的公共廣播服務」，而香港電台的工作，就算不是全部，也有不少部份，不論是公認還是自稱，都屬於公共廣播服務，委員會不去檢討港台的節目質素、社會目標、運作模式、觀眾反應、製作限制，豈非辜負政府所托，辱命而回？

更重要的是，委員會對港台的節目欠缺具體的評價，固然令大家無法得知，這些節目能否（或當中有多少能夠）達到委員會心目中公共廣播的四大原則（普及性、多元性、獨立性、獨特性）和四大功能，從而論斷港台對公共廣播的功過，以至於在未來公共廣播之中的角色。另一方面，由於報告欠缺實例參照和評價示範，這四大目標和四大功能，只是一堆抽象原則而欠實際指謂，對他日的公共廣播服務，並無提供實質的經驗總結和系統參考，反映出委員會的工作在於務虛探索而非在意於傳承本港公共廣播的得著，或者彌補過往的不足。

當然，委員會對時下某些公共廣播節目又怎會沒有意見。例如報告指有質素的時事節目不足以滿足市民需求、缺乏多元性（須多反映弱勢／小眾社群的生活）、獨特性及創意不足、必須區分節目主持、評論員、分析員的不同角色等，當中不無道理，但在缺乏全面而具體的節目內容分析，這些判斷只會流於傳聞，根本無法讓大家了解委員會的判斷是否準確，而即使準確的話，這些問題又有多普遍。

要有根有據，委員會不能以耳代目，單憑收到的意見書便對節目作出判斷，還須建基於堅實的知識基礎，如專家對有關節目的評估、有代表性的民意調查對公共廣播節目的評價、節目觀眾的深入訪談等等。也只有在那樣的知識平台上，市民才能知悉時下公共廣播節目的長處和不足，而製作者、管理者以至他日的公共廣播機構執事者也能從中不斷總結經驗，興利革弊，去蕪存菁，令本港的公共

廣播服務穩步前進。

### III. 徒有空泛原則 推動社會無方

報告的另一忽略之處，是不去解剖當下本港社會的形勢和議題，以斷定公共廣播應有的貢獻所在，從而確定廣播服務的具體目標和焦點。

以英國為例，英國廣播公司肩負的角色，不是空泛的原則，而是具體的責任。例如政治方面，英國大選投票率由一九七二年的百份之七十二不斷滑落，至二零零一年，已下降至百份之五十九，年青人的投票率更在四成以下。但投票率下滑不代表英國人對政治袖手旁觀，單是二零零三年反對攻打伊拉克的示威，就有過百萬人上街抗議。與此同時，新聞業競爭激烈，新聞報導較前加入更多商業的計算，結果令新聞節目欠缺深度。有見及此，英國廣播公司在推動公民生活方面，大力主張以更高質素的新聞及時事節目，並針對不同社會組別的特徵，以不同方式，讓他們洞悉政局和社會議題，也為他們提供不同的參與渠道，令公民變得更積極活躍，同時有更多機會參加國家政策的辯論。可見，公共廣播對公民生活有特定的針對性，絕非高談闊論可以比擬。

反觀委員會論述公共廣播的功能時，卻沒有先替社會把脈，更遑論具體研判公共廣播如何服務當下的社會和市民。報告雖然清楚明言公共廣播共有四項功能（即確立公民身份及促進公民社會發展、促進社會共融及多元化、推動教育及持續學習、激發創意及豐富文化生活），但大部份只屬一概而論，卻不從社會現實出發，條分縷析，讓大家看到公共廣播的每項功能如何緊扣當前的社會議題，又如何適切服務社會，體現公眾利益。

其實具體的社會分析，更有助於說明公共廣播的社會價值。在確立公民身份及促進公民社會發展方面，委員會又怎能置若罔聞，對新聞及言論的公共空間是否日益收窄、政制改革停滯不前對公民社會發展的影響、現有政治格局下權力高度集中如何削弱公民權利及民間社會、政府施政與民意訴求的鴻溝等等存而不論、不置一辭？難道委員會認為這些問題對公民身份及公民社會毫不重要、對公共廣播面對的挑戰毫不相干而無所用心？

又例如，在促進社會共融及多元性方面，委員會何嘗不可以深入社會民生，精研統計數據，以洞悉本港社會不同階層、不同地區、不同性別、不同年代、不同種族／來源、不同宗教信仰人士的不同生活處境、人生期盼、對社會的理解、對價值的認定，由此了解社會上不同組別的客觀差異和縫隙，以至他們對這些差異的主觀理解和感受。也只有基於這種確切的認識，委員會才可能針切時弊，為

公共廣播訂立議程，出謀劃策，分出緩急先後，一力加強不同組別之間及組別內部的溝通，從而增進了解，消除歧視，減少分化，拉近差距，再探求及鞏固共識，以達致社會共融。

類似上述的探討，同樣有助於了解其餘兩項公共廣播功能的具體作用和社會價值。這篇幅所限，暫且按下不表。但以上的討論已充份表明，若要公共廣播緊扣社會需要，適切服務社會，大家必須繞過一部通書，再從本港的社會形勢、核心價值、身份認同等方面，共同研判本地社會的發展議題和障礙，探討公共廣播如何用心用力，才能決定怎樣為公民社會打拼加油，為社會共融拆牆起路，為社會文化灌溉深耕。否則的話，公共廣播的四大目標只流於空泛而概括，彷彿放諸四海而皆準，卻昧於社會形勢，又略去實質的社會分析，避談社會信守的核心價值，委員會筆下的公共廣播若要服務本地社會，實不知從何說起。

#### IV. 未來公共廣播端倪初露？

其實委員會亦深切認同，「公共廣播服務模式必須植根香港，適切本地受眾的特定需要」，因為各地的模式，「都因其特定的歷史、文化及社會政治特質而有所不同。」很可惜，報告列述公共廣播四大目標之中，只有這麼一條是因地制宜的--「增加市民對『一國兩制』的認知及了解其實施情況」。

不解的是，加入這條，是因為市民對「一國兩制」及其實施情況真的認知不足，了解不深？還是為了政治正確，又或者其他原因？證據何在？理由如何？「一國兩制」及其實施情況又究何所指？怎樣的認知才算正確？怎樣的了解才算透徹？報告對此沒有半點論據，也欠缺應有的說明，以釋疑團。也許委員會認定這是理所當然，甚至義不容辭，所以不必解釋，毋庸置疑。就正如委員會認定港台不能轉型公共廣播機構，無須總結本港公共廣播經驗，不必分析當下公共廣播的社會角色一樣，同樣是理所當然，似乎只要用心良苦，大家不必介意報告的資料不全、分析淺薄、論證混沌。

有論者對委員會倡議成立公共廣播機構便滿心歡喜，其餘都看作等閒，不必拘泥。但公共廣播服務不單需要制度創設，亦講求公共服務的文化和價值，凡事注重理性分析、問責交代，懂得分清事理、明辨是非，深諳專業知識又更講究公共利益。因此，我們不單留意委員會的建議，也不得不關心委員會如何活出公共服務的風範，因為從領航人的表現，不難窺見由他們催生的公共廣播的端倪。

2007年6月21日