

香港公共廣播服務檢討報告

建議摘要

公共廣播服務檢討委員會於二零零七年三月二十八日提交報告。委員會確信香港需要公共廣播服務，因此建議立法成立新的公共廣播機構，主要用公帑營運，以履行具體的公共使命。該機構應擁有獨立的編輯和節目自主權，其董事局、管理層及前線人員應以負責任的態度行使言論及新聞自由。此外，該機構亦應奉行嚴謹的管治及問責措施，並審慎地使用公帑。

本摘要只載述報告中的具體建議。有關委員會的詳細考慮、理據及其他曾探討的方案，請詳閱報告原文。

公共目的(第二章)

1. 香港的公共廣播服務應該達致四項公共目的：
 - (a) 鞏固公民意識及促進公民社會發展。
 - (b) 促進社會共融及多元性。
 - (c) 推動教育及鼓勵持續學習。
 - (d) 激發創意，推動追求卓越的風氣，豐富香港市民的多元文化生活。

管治(第四章)

2. 應立法規定管治架構，以保障機構及編輯獨立，確保透明度，並提供管治與問責的大致框架。
3. 董事局與行政管理層各自的權責應清楚界定及區分。董事局應制定目標及策略、監察表現及確保依法守規，並就機構的整體表現向公眾負責。行政總裁應全面為機構的所有活動負責，並帶領管理層處理機構的日常運作。董事局應該與管理層定期溝通，但不應介入機構的日常運作及編輯決定。

4. 董事局最適當的人數應不多於 15 人。
5. 董事局成員應由香港特別行政區行政長官委任，行政長官行使委任權時，必須遵守關於董事局人數、組成及成員任期的法律規定。董事局主席亦應由行政長官委任。
6. 董事局應包括三類成員：
 - (a) 具備行業/專業經驗的成員，即傳播媒介、新聞、教育、藝術及文化、科技、法律、會計及/或財政、管理，以及為小眾利益及/或弱勢社群服務等每個範疇至少一人。
 - (b) 當然成員，即行政總裁及一名由員工選出的代表。
 - (c) 由行政長官委任的其他成員，但不得超出董事局人數上限。
7. 除行政總裁及員工代表外，董事局成員應以個人身分獲委任，致力維護公共廣播機構的最佳利益。
8. 首次獲委任的董事局成員任期應定為三年，任滿後可獲續任不超過三年。除行政總裁外，任何董事局成員不應連續留任超過六年。
9. 董事局如有出缺，應刊登廣告公開招募。
10. 董事局委任(包括續任)人選的報名及提名，應由提名委員會處理。提名委員會成員應包括：
 - (a) 董事局主席；
 - (b) 將離任的董事局成員；
 - (c) 由董事局所設的委員會內非董事局成員互選產生的代表一名；

- (d) 由行政總裁所設的社區諮詢委員會(見第 16 項)成員互選產生的代表一名。
11. 由提名委員會建議、經董事局批准的提名名單必須包括第 6(a)項所述每一類別至少兩名人選。行政長官委任這九個類別的董事局成員時，必須從提名名單中挑選。其他成員的委任則不需經過提名程序。
 12. 董事局因出缺而刊登招募廣告時，應公開評選準則，而呈交行政長官的獲提名人士之綜合資料亦須公布。為保護獲提名者的私隱，不應公布其姓名，但已獲行政長官委任者的姓名及背景，則應盡快公布。
 13. 如無法組成正式的提名委員會，行政長官應委任不少於三名人士組成臨時提名委員會，履行相同的職能。
 14. 應為董事局成員制訂行為守則，規範其操守。
 15. 除提名委員會以外，董事局應設立三個常設委員會，分別為執行委員會、審計委員會與管理及行政委員會，以支援其工作。董事局應有權設立其他常設或特設委員會。董事局委員會的成員，應遵守與董事局成員相同的行為守則。
 16. 行政總裁應設立社區諮詢委員會，亦可按需要設立其他諮詢委員會。這些諮詢委員會如討論任何重要課題，行政總裁必須及時向董事局匯報。
 17. 董事局、董事局委員會及行政總裁所設立的諮詢委員會成員均不應受薪。
 18. 應設立接收及處理公眾投訴的機制。所有投訴個案必須妥為存檔，並可由董事局及公眾審查。
 19. 實施於商業廣播機構的規管制度，以及有關的要求和指引，凡適用者都應同樣應用於公共廣播機構。

問責(第五章)

20. 公共廣播機構應就其服務範疇、節目素質、理財是否得當及管理是否完善向公眾負責。與此同時，該機構節目及編輯的自主及獨立性也必須受到尊重。
21. 公共廣播機構應採納下述內部問責措施：
- (a) 就如何作出編輯、節目及財政決定制訂內部程序，並清楚列出適用對象及違規處分。
 - (b) 制訂節目製作準則，要求員工予以遵守。委任外邀評審員審核節目是否符合製作準則。
 - (c) 定期進行內部匯報、檢討和審核，確保符合法定要求及內部程序，財政管理嚴謹，並查找問題，予以解決。
 - (d) 制訂接受和處理公眾投訴的機制和程序。處理投訴單位應獨立於管理層，並向董事局負責。
 - (e) 制訂收集受眾及其他持份者意見的機制。
22. 外在問責措施：
- (a) 公共廣播機構應接受廣播事務管理局規管，並遵守所有適用的規管要求(包括履行公共服務使命)及守則。為照顧公共廣播服務的獨特性，有關要求及守則如有需要，應予調整。
 - (b) 董事局應從外聘任核數師，每年審核財政報表。
 - (c) 應發表年度報告，檢討表現，以及公布機構計劃與已審核的年度財政報表。
 - (d) 審計署署長可進行審核。

- (e) 公共廣播機構所得撥款，須獲立法會批准，而立法會也可在維護公眾利益的前提下，監察該機構其他方面的運作。

財政(第六章)

- 23. 公共廣播機構應採用「綜合財政模式」，主要經費來自政府撥款，另外亦可開拓其他經費來源，例如：
 - (a) 邀集商業「機構/品牌」贊助，但新聞及時事節目除外；
 - (b) 邀集捐款；
 - (c) 邀請市民作自願性定期認捐，以加強市民擁有公共廣播機構的意識；
 - (d) 按次徵收自選服務收費；
 - (e) 出售節目及商品。

公共廣播機構不應賺取「零售」廣告收入。

- 24. 管理層應制訂守則，確保其他經費來源符合法定的公共廣播服務角色和使命，保障其獨立性，符合公共廣播機構的地位及其獨立、不牟利的公共機構形象，以及不應為此而降低端方得體及品味良好等常用標準。
- 25. 撥予公共廣播機構的款項應列為獨立支項，不應歸入任何主要官員的「財政封套」，以突出公共廣播機構的獨立性。
- 26. 應以三至五年為一財政週期，以增加財政規劃的靈活性，此安排亦可使公共廣播機構無須面對過多的政治及財政交涉，因而減少其承受的壓力。
- 27. 綜合財政方案應分期實施：
 - (a) 首個財政週期的開支全數來自政府撥款。

(b) 從第二個財政週期開始須徵募其他收入，並逐步增加其比重，而政府撥款則相應減少。

(c) 最遲於第十年將其他收入的比重增至「撥款基數」（首個財政週期撥款之實質價值）的 20%。

28. 公共廣播機構應保留及累積盈餘，作為發展基金，應付資本投資需要，同時也應享有舉債的法定權力。如仍不足應付合理的資本投資需要，可向政府申請額外撥款，並需由立法會批准。

節目(第七章)

29. 公共廣播服務的獨特性不在於節目類別的多寡，而在於其對節目創意的要求、對素質的堅持，以及全面兼顧不同受眾群。

30. 公共廣播服務應提供全方位、多元、優質而具創意的節目，尤須彌補商業廣播之不足，爭取滿足少數族裔、長者、兒童及學生等受眾群的需要及興趣。

31. 在節目內容上，公共廣播機構應著重人文、藝術、科學和教育元素，新聞和時事節目力求準確、全面、深入及互動，並有意識地以節目為教育資源。

32. 在節目發展方向上，公共廣播機構應推動節目的創新，鼓勵本地原創節目。

33. 在節目編排上，公共廣播機構應提供全方位的節目，促進互動、了解和互相尊重，構建和諧的公民社會。

34. 公共廣播機構應擁有至少一條免費電視頻道，提供粵語、英語及普通話節目；擁有充足的電台頻道；以及發展多媒體平台。

35. 公共廣播機構應該因應電視、電台及多媒體平台的特點，制訂相應的節目策略，並探索不同平台的協同效應。

36. 公共廣播機構應廣納多種節目發展模式，包括委約獨立製作、向外購買及自行/聯合製作節目，以吸收不同來源，使節目的題材、形式和風格更多樣化。

表現評估(第八章)

37. 應評估公共廣播機構在以下五個範疇內的服務表現，審視其能否達至具體目標：

(a) 在服務範圍及素質方面，它應：

- (i) 提供全面完備的節目組合。
- (ii) 照顧社會上不同羣體多元化的需要，並促進公眾對這種多元化現象的認識及包容。
- (iii) 激發創意及原創力，並培育人才。
- (iv) 提供高素質的節目。

(b) 在受眾人數及市場佔有率方面，它應為公共廣播服務爭取最大的社會效應。

(c) 在管治及管理素質方面，它應確保公共廣播服務：

- (i) 具有公信力及問責性。
- (ii) 具有效率及可持續性。
- (iii) 符合成本效益，並善用資產。

(d) 在新媒體服務發展方面，它應：

- (i) 探討及發展新媒體服務，以盡量接觸更多受眾。
- (ii) 令新媒體服務更為便捷，改善其素質，鼓勵公眾使用。

(e) 在公眾參與方面，它應：

- (i) 提供充分而有效的途徑，蒐集市民的意見及回應，並在決策過程中應用所取得的資料。
- (ii) 維持具公信力、便捷而有效的處理投訴制度。

38. 管理層必須訂明清晰的目標，制定主要的表現指標，定期進行評估，訂定跟進措施並迅速落實。此外，管理層亦應讓員工知道評估結果，及時向董事局匯報，並將主要評估結果及所採取的跟進行動向公眾披露。

數碼廣播(第九章)

39. 香港應該在數碼平台上發展公共廣播服務，提供全方位的電視、電台及多媒體廣播服務。

40. 公共廣播機構：

- (a) 應獲分配提供數碼電視地面廣播的頻道。
- (b) 應獲分配一條數碼多路傳輸頻道，作聲頻及多媒體廣播之用。
- (c) 在未完全數碼化之前，應保留足夠的超短波 FM 頻道，為公眾提供與目前水平相若的服務。

實施計劃(第十章)

41. 建議新設立的公共廣播機構名為香港公共廣播公司。

42. 以下即時措施應在本報告所提建議得到政策確認後的 12 個月內完成：

- (a) 制訂立法提案及草擬法例。

- (b) 委聘顧問就下述課題進行詳細研究：
 - (i) 確定公共廣播公司在基礎設施、設備和技術上的需要；
 - (ii) 在商定公共廣播服務的使命，並且考慮了(i)項的詳細研究結果後，確定公共廣播公司所需的經費。
- (c) 為建造公共廣播公司專用大樓制訂實質計劃，包括物色地點、完成城市規劃及環境影響評估等法定程序、進行技術可行性研究，以及申請撥款。

43. 當賦權法例備妥並可交由立法機關審議後，應採取以下短期措施：

- (a) 物色及組合臨時公共廣播公司(臨時公司)的董事局成員，盡可能讓他們參與賦權法例的定稿，以及有關草案及撥款申請的游說工作，爭取支持。
- (b) 提交有關草案，供立法會審議。
- (c) 經立法會財務委員會批准後，向臨時公司撥款，使其開始運作。
- (d) 候任臨時公司董事局物色行政總裁，並由該人選籌組管理層。

44. 賦權法例獲得通過後，應採取以下中期措施：

- (a) 啟動過渡性法律條文，成立臨時公司及委任其董事局。
- (b) 臨時公司董事局應聘任行政總裁，再由行政總裁聘請管理層。

- (c) 行政總裁及管理層應檢視第 42(b)項所述研究結果，制訂各項有關將來運作的規章、準則、指引、節目策略及編排；開始製作及外購節目，決定人力資源事宜及招聘員工，並管理新大樓的建築工程。

45. 長遠來說，應採取以下措施：

- (a) 不時檢討整個公共廣播服務體系，包括如有多於一個公共廣播服務供應者時，應否設立發牌制度。
- (b) 在適當的時候檢討第 11 年開始政府撥款與其他收入的比例，日後也應按需要再作檢討。

[完]

社區廣播及公眾頻道廣播

256. 委員會從公眾討論察覺到，市民似乎對社區廣播與公眾頻道廣播有所混淆。

257. 社區廣播有時被稱為「第三層廣播」，其主要功用是彌補商業與公共廣播服務之不足。它有特定的服務對象，有些是具有地區特性的群組（譬如農村社會或偏遠鄉鎮），也有些是利益共通的群組（譬如具有相同族裔或文化根源的社群，以及原住民群組）。社區廣播的內容通常深具地區特質，或是針對特定受眾的興趣而製作的。這種服務一般由非牟利的社區團體（包括大學及教會）營運，在財政上則依賴贊助、資助、捐款、廣告收益等多種來源。

258. 公眾頻道廣播是指開放大氣電波，讓個人或團體發表意見，以及與他人進行交流。由於無法讓每個團體都擁有自己的頻道或電視台/電台，提供公眾頻道最大的挑戰，往往在於如何分配時段。較常見的做法，是在現有的廣播頻道或電視台/電台劃出指定的節目時段作此用途。

259. 社區廣播與公眾頻道廣播缺乏廣闊的視野，服務範疇也不全面，因此兩者都不能取代公共廣播服務。此外，它們亦無需符合公共廣播服務所須體現的普及、多元、獨立及獨特等原則。

260. 市民對於香港是否需要發展社區廣播與公眾頻道廣播意見分歧。委員會並未深入探討其必要性及可行性。從一般觀察所得，社區廣播及公眾頻道廣播對推動社會開放、提倡言論自由及促進市民投入社會事務有一定的積極作用，但這些都不能憑空得來，而必須投放公共資源，包括提供廣播頻率或廣播時段，有時亦需在節目製作或播送方面提供財政及技術上的支援。

261. 如要提供公眾頻道廣播，應考慮是否能有效率地使用頻譜，尤其因為公共廣播服務也能提供發表意見的公開平台，在一定程度上已達到開設公眾頻道的主要目的。

262. 由於香港的免費電視及電台服務滲透率甚高，而人口較少且背景類同，以公帑資助社區廣播的論據似乎不足。若社會上有些界別希望接收專為他們特定需要而製作的社區廣播服務，應以自負盈虧的方式滿足所需。

263. 此外，委員會認為社區廣播與公眾頻道廣播均應受廣管局規管。