

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2594/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱
並經主席核正)

檔號：CB2/BC/12/99

《廣播條例草案》委員會 會議紀要

日期：2000年4月11日(星期二)
時間：上午8時30分
地點：立法會大樓會議室A

出席委員：周梁淑怡議員(主席)
朱幼麟議員
何秀蘭議員
夏佳理議員
馬逢國議員
楊耀忠議員
劉慧卿議員
鄭家富議員

缺席委員：單仲偕議員
蔡素玉議員
馮志堅議員

出席公職人員：署理資訊科技及廣播局局長
鄭汝樺女士

署理資訊科技及廣播局副局長(1)
陳育德先生

資訊科技及廣播局首席助理局長(A)
麥德偉先生

署理影視及娛樂事務管理處處長
李忠善先生

影視及娛樂事務管理處助理處長(廣播事務)
趙慰芬女士

應邀出席者 : 廣播事務管理局

廣播事務管理局主席
梁乃鵬先生

列席秘書 : 總主任(2)2
李蔡若蓮女士

列席職員 : 助理法律顧問3
馮秀娟小姐

高級主任(2)1
馬淑霞小姐

經辦人／部門

I 與政府當局及廣播事務管理局主席會商

[CB(2)1572/99-00(01)至(02)號文件、CB(2)1650/99-00(01)至(02)號文件及CB(2)1656/99-00(01)號文件]

主席歡迎廣播事務管理局(下稱“廣管局”)主席梁乃鵬先生及政府當局的代表出席會議。

2. 應主席之請，梁乃鵬先生向委員簡介廣管局的職能、組成及運作情況。他表示，廣管局是根據《廣播事務管理局條例》(第391章)於1987年9月成立的法定組織。該局的職責是根據《電視條例》(第52章)、《電訊條例》(第106章)及《廣播事務管理局條例》(第391章)所訂的條文，規管香港的持牌電視及電台廣播機構。廣管局透過多個委員會執行職務，其中包括投訴委員會及業務守則委員會。梁乃鵬先生表示，為了加強廣管局工作的問責性，該局採取了各種改善措施，例如——

- (a) 在每次例會後舉行記者招待會，解釋廣管局的決定；
- (b) 公開業務守則委員會的會議予市民旁聽；及
- (c) 在《投訴簡報》中公布所接獲的投訴的資料，讓公眾查閱。

梁乃鵬先生表示，條例草案將授予廣管局新的權力，例如批給非本地電視節目服務牌照及其他須領牌電視節目服務牌照，以及執行保障競爭條文等。為了應付未來的新挑戰，廣管局秘書處的職員將會前赴英國接受訓練，特別是學習執行保障競爭法例方面的知識。

3. 署理影視及娛樂事務管理處處長(下稱“署理影視處處長”)接着向委員簡介影視及娛樂事務管理處(下稱“影視處”)向廣管局提供支援的角色。他表示，影視處除了為廣管局及其轄下的投訴委員會及業務守則委員會提供秘書服務外，亦處理市民就廣播事宜作出的投訴。影視處處長已獲授權調查投訴，並會將表面證據成立的個案轉交廣管局的投訴委員會處理。被投訴的機構會有7天的合理時間作出書面或口頭申述。投訴委員會隨後會研究該個案，並向廣管局提出建議，廣管局有權對違反發牌及節目規定的持牌人施加制裁。廣管局可視乎違例的性質或嚴重性，施加不同程度的制裁，輕則作出勸諭、強烈勸諭、警告、嚴重警告，重則施加罰款。投訴人、持牌人及有關各方均會獲知投訴結果，而持牌人若因廣管局的決定而感到受屈，可向行政長官會同行政會議提出上訴。

4. 署理影視處處長進一步表示，自1998年9月至1999年8月，廣管局共接獲4 380宗新投訴。影視處在該段期間處理的3 550宗投訴中，298宗屬於輕微違例類別，3 252宗則理據不足。影視處已將617宗投訴轉介予投訴委員會考慮，其中564宗個案被裁定理據充足，53宗則被裁定理據不足。投訴委員會所處理的投訴，均會在廣管局年報中公布。

處理投訴

5. 楊耀忠議員詢問該564宗理據充足的投訴的性質為何，以及廣管局如何處理關乎節目的道德標準的投訴。

6. 梁乃鵬先生澄清，該564宗理據充足的投訴，大部分都是針對大致在相同時間引起很多投訴的幾個節目。大部分投訴都是反對將涉及色情暴力(即不適合兒童及青少年觀看)的節目編排在合家欣賞時間播出。梁先生表示，關乎節目道德標準的投訴為數不多。當接到這類投訴時，廣管局會參考香港及海外的案例，然後才決定該個案是否有充分理據支持。廣管局通常會對合家欣賞時間和兒童節目採取較嚴格的標準。

發牌權力

7. 劉慧卿議員詢問，按條例草案的建議，廣管局的權力將有何改變，以及廣管局有否獲得足夠支援，以履行其新職能。

8. 梁乃鵬先生表示，根據現行的《電視條例》，所有電視廣播牌照均由行政長官會同行政會議在考慮廣管局的評審結果及建議後批出。條例草案建議由廣管局作為非本地電視節目服務牌照及其他須領牌電視節目服務牌照的發牌當局。他預期廣管局在審核牌照申請方面的工作性質會與以往的大致相同，而廣管局亦有能力稱職地履行其新職能。不過，當市場開放予更多經營者時，該局的工作量將會有所增加。

9. 劉慧卿議員要求澄清廣管局在處理牌照申請方面會否有新的職責。

10. 梁乃鵬先生向與會者解釋廣管局就牌照申請作出評審及建議的現行程序。他表示，廣管局根據條例草案處理牌照申請時會採用相同的機制。他進一步表示，牌照申請通常會由一個工作小組考慮，該小組的成員包括電訊管理局、資訊科技及廣播局和廣管局的代表。如有需要，工作小組會約見申請人，以澄清有關申請的資料。工作小組負責就申請作出初步評審，並跟進尚待處理的事項，然後向廣管局提出建議。廣管局向行政長官會同行政會議作出建議前，會考慮各項因素，例如該項服務的覆蓋範圍、申請人的財政穩健性及管理／技術的專業知識等。

11. 夏佳理議員詢問應否對《廣播事務管理局條例》作出相應修訂，使廣管局可以履行新職能。梁乃鵬先生澄清，廣管局現時是由《電視條例》授予權力，日後當條例草案通過成為法例後，便會由《廣播條例》授權。除非廣管局的架構有政策上的轉變，否則，除條例草案中建議的修訂外，無須作出其他相應修訂。

有關牌照事宜的公開聆訊

12. 主席詢問廣管局為何不舉行公開會議，以考慮批給牌照的事宜。梁乃鵬先生回應時表示，該局認為舉行公開會議並非恰當做法，因為在考慮牌照申請的過程中，將會討論申請人的財政狀況等敏感商業資料。不過，廣管局可就牌照續期的事宜進行公開聆訊，以徵詢公眾對有關持牌人的表現的意見。

13. 鑒於廣管局權力廣泛，鄭家富議員認為廣管局的運作應有更高透明度。他建議，除非涉及敏感的商業資料，否則所有會議均應公開讓市民旁聽。

14. 梁乃鵬先生回應時表示，《電視條例》規定，持牌人在廣管局會議上呈交的所有敏感商業資料均應保密。他個人雖不反對舉行公開會議，但廣管局必須確保根據有關法定條文呈交的敏感商業資料得到保密。再者，公開部分資料將會誤導公眾，因為公眾所知的並非事情的全部。他認為廣管局的運作已有很高透明度，因為廣管局在每次例會後都會發放新聞稿和召開記者招待會，交代廣管局的決定及商議工作。此外，業務守則委員會的會議現時已公開予市民旁聽。

15. 為了解除法律上的限制，鄭家富議員詢問政府當局會否考慮修訂法例，准許廣管局舉行公開會議。劉慧卿議員對鄭家富議員的關注亦有同感。她認為廣管局應該在切實可行的範圍內盡量以公開形式舉行會議。她又詢問廣管局為何沒有就暫時吊銷和撤銷牌照的事宜進行公開聆訊，因為這樣會嚴重影響持牌人及香港廣播業的國際形象。

16. 梁乃鵬先生表示，香港並無暫時吊銷或撤銷電視節目服務牌照的先例。不過，他向委員保證，鑒於事情的嚴重性，廣管局在處理此類個案時必定會極之審慎。他表示，他對於就暫時吊銷和撤銷牌照進行公開聆訊的做法持開放態度。署理資訊科技及廣播局局長補充，若持牌人違反條例草案第30條，廣管局可將其牌照暫時吊銷，為期不超過30天。她指出，若違例事項嚴重或持牌人屢犯不改，舉行公開聆訊會無可避免地阻延廣管局作出制裁。

17. 劉慧卿議員認為，暫時吊銷電視節目服務牌照必會引起公眾的廣泛關注，故此政府當局應該考慮舉行公開聆訊，並在條例草案中指明須經過甚麼程序才達致暫時吊銷或撤銷牌照的決定。為回應委員的關注，主席建議政府當局考慮在條例草案第30至32條下訂明必須就暫時吊銷牌照進行公開聆訊。

政府當局

18. 署理資訊科技及廣播局局長回應夏佳理議員時表示，根據條例草案第2(11)條，廣管局如發出或作出任何指示、裁定或決定，必須以書面提供理由，此項規定亦包括暫時吊銷及撤銷牌照的情況。

19. 何秀蘭議員關注到，若廣管局在考慮應否批准某項牌照申請(特別是其他須領牌電視節目服務牌照的申請)時不進行公開聆訊，申請人或有關各方將不能就廣管局的決定提出上訴或反對。署理資訊科技及廣播局局長回答時表示，因廣管局的決定而感到受屈的持牌人，

包括尋求成為持牌人的人士，已有渠道可向行政長官會同行政會議提出上訴。

20. 主席表示，關於其他須領牌電視節目服務牌照的申請，有關地區的受影響居民或目標觀眾或會希望在廣管局作出決定前向該局提出意見。然而，由於有關的各方不會獲得通知，他們對該等申請未必會知情。為回應此關注，主席要求政府當局考慮就此類牌照申請進行公開聆訊的建議。政府當局察悉此建議。

政府當局

21. 夏佳理議員請委員注意，《廣播事務管理局條例》第21條與條例草案第31條在須否就撤銷任何牌照進行研訊方面有不同的規定。他指出，《廣播事務管理局條例》沒有明確規定必須進行公開研訊。為讓委員更瞭解條例草案所建議的更改，主席要求政府當局就兩條條文作出比較，闡明現行法例與條例草案的擬議條文有何分別。署理資訊科技及廣播局局長答允提供有關文件。

上訴機制

22. 鄭家富議員指條例草案並無訂明任何上訴機制，讓持牌人就廣管局的決定提出反對。梁乃鵬先生指出，根據現行程序，當廣管局就擬採取的制裁行動通知持牌人後，該持牌人可作出進一步申述。在接獲進一步申述後，廣管局會根據當中所述，覆檢有關制裁。持牌人若不滿廣管局的決定，可向行政長官會同行政會議提出上訴。署理資訊科技及廣播局局長補充，廣管局是獨立的法定組織，有權就違反法定及發牌規定的情況施加制裁。除了透過廣管局的內部覆檢機制及向行政長官會同行政會議提出上訴的渠道外，感到受屈的一方亦可以就某項已作出的決定尋求司法覆核。她表示，現行的安排已為處理有關電視節目服務牌照的上訴及反對提供適當平衡。

23. 鄭家富議員不滿意處理上訴方面的現行安排。他認為應由一個獨立的個體處理上訴，而不應由作出該決定的一方負責處理。由於投訴委員會的成員亦是廣管局的成員，他認為在內部覆檢制度以外，亦應有外間的上訴機制。

24. 劉慧卿議員亦提出相同的關注。她預期在引入其他須領牌電視節目服務牌照後，投訴的數字將會大幅增加。因此，她促請政府當局設立妥善的上訴機制，以增加規管架構的透明度。

政府當局 25. 主席要求政府當局因應委員的意見，考慮設立上訴機制的建議。

執行保障競爭條文

政府當局 26. 劉慧卿議員要求澄清條例草案建議的保障競爭條文與已納入現有牌照的保障競爭條文有何分別。署理資訊科技及廣播局副局長表示，條例草案旨在對反競爭行為訂定較現有持牌人，特別是在市場處於支配優勢的持牌人所須遵守的規定更為嚴格的條文。為方便委員審議條例草案的有關條文，劉慧卿議員要求政府當局提交對照表，就現行法例與條例草案建議對違反競爭行為施加的限制作一比較。

27. 劉慧卿議員關注廣管局會否有足夠支援及資源履行條例草案授予的新增職能，例如執行保障競爭條文方面的職能。她知悉影視處已委聘一名對其他司法管轄區的保障競爭法例素有認識的顧問，而影視處亦會逐漸累積對保障競爭條文的專業知識。鑒於保障競爭的問題十分複雜，劉慧卿議員擔心廣管局成員會否有足夠的知識及專長執行該等保障競爭條文。

28. 梁乃鵬先生回應時表示，雖然廣管局過去並無處理涉及競爭的投訴的經驗，但他相信以其成員的專業背景及多方面的經驗，廣管局定能應付這項新挑戰。廣管局亦可向電訊管理局及保障競爭顧問尋求專業意見，該名顧問現正草擬有關的競爭指引，當局會就該套指引諮詢業界。署理資訊科技及廣播局局長補充，電訊管理局在執行電訊業的保障競爭條文方面具有專業知識，廣管局在有需要時會向電訊管理局尋求協助。此外，影視處會安排職員前往海外實習，吸收該等國家在執行保障競爭法例方面的經驗。

29. 鄭家富議員詢問，持牌人在購買某個節目的獨家播映權後選擇不播出該節目，會否被視為違反保障競爭條文。

30. 梁乃鵬先生表示，廣播機構購買節目的獨家播映權是廣播業內的慣常做法。他指出，已被某持牌人購買獨家播映權的體育節目，仍然可在其他持牌人的新聞節目中播放。廣管局通常不會干預持牌人的商業或編輯決定。

31. 署理資訊科技及廣播局局長補充，根據海外司法管轄區的案例，經過競爭的過程而獲取獨家合約，在

絕大多數情況下都不會被視為反競爭行為。不過，如該獨家協議是維持一段長時間，而非一次過播放的節目，鄭家富議員所述的行為便有可能被視為違反競爭原則，而廣管局在作出裁決前，會詳細研究每宗個案的情況。

32. 鄭家富議員表示，為了對反競爭行為作出足夠的阻嚇，有關罰則應與所涉節目的經濟利益掛鈎。他指出，《1999年電訊(修訂)條例草案》亦採取類似的做法。

33. 梁乃鵬先生表示，廣管局只會對嚴重的個案施加罰款。他指出，條例草案已提出將最高罰款額由25萬元提高至100萬元。此外，有鑒於英國的運作經驗，條例草案建議應賦權廣管局，使該局可指示持牌人在其電視節目中作出更正或道歉。當局認為這做法會比施加罰款更具阻嚇力。

34. 主席認為，將罰款額與所涉節目的經濟利益掛鈎的建議值得繼續研究，因此建議政府當局予以考慮。

廣管局獲得的的支援服務

35. 鑒於廣管局的行政支援及資源均由政府提供，劉慧卿議員對該局的獨立性提出關注。她表示，持牌人可能會覺得廣管局是政府當局在廣播及有關事宜上的執行部門。她認為廣管局較適宜有獨立的秘書處及一名全職的主席，以應付該局的新增職能。

36. 梁乃鵬先生強調，廣管局已是一個獲賦權作出公正無私的決定的獨立法定機構。雖然廣管局亦有徵詢律政司的法律意見，但該局並非必須接受該等意見。他指出，廣管局在行使其法定權力時完全有酌情權。

37. 主席詢問，廣管局在執行保障競爭條文方面可以獲得哪些資源。署理資訊科技及廣播局局長表示，透過內部調配資源，廣管局在最初一年將會獲得足夠的秘書支援。如有需要，政府當局會根據廣管局首年的運作經驗考慮向該局提供額外資源。她表示，影視處負責向廣管局提供秘書支援，因此廣管局獲撥的任何額外資源，均會在影視處的整體撥款中反映出來。影視處助理處長(廣播事務)補充，影視處約有40名職員處理廣播事宜，他們亦會為廣管局提供支援服務。此外，廣管局亦會就保障競爭事宜向電訊管理局及其保障競爭顧問尋求專業意見。

38. 署理資訊科技及廣播局局長回答主席的提問時表示，當局在計算牌照費時，會一併考慮影視處及電訊

經辦人／部門

管理局在履行發牌職能方面的職員開支，以期達到悉數收回成本的目標。

39. 何秀蘭議員認為，要進一步增加廣管局的獨立性，當局可考慮讓廣管局擁有財政自主權，使該局可自行聘請法律專家。

II 其他事項

40. 下次會議訂於2000年4月18日上午8時30分舉行。

41. 會議於上午10時40分結束。

立法會秘書處
2000年10月5日