

立法會
廣播條例草案委員會

對電視節目服務持牌機構施加罰款

目的

本文件是向委員講述當局就《廣播條例草案》(下文簡稱「條例草案」)所提議對持牌機構施加罰款的政策考慮因素。

背景

2. 在二零零零年四月十八日的會議上，委員要求當局提供更多資料，講述對違反節目內容規定和從事反競爭行為的持牌機構現有及所提議有關罰款的政策考慮因素。有委員提議把罰款額與該持牌機構的收入的比例掛鉤。

現行做法

3. 根據《電視條例》(第 52 章)第 37 條，廣播事務管理局(下文簡稱「廣管局」)可對違反任何牌照條件、《電視條例》條文、業務守則，或廣管局根據該條例所發出或作出指示或命令的電視持牌機構施加罰款。最高罰款額為第一次違例 5 萬元，第二次違例 10 萬元，其後則每次違例 25 萬元。

4. 廣管局在過往十年對持牌機構所施加罰則的數字載於附件 A，而被廣管局施加罰款的個案，則另載於附件 B。以下第 5 至 7 段闡述近期三宗涉及罰款的個案，以說明廣管局在施加罰款時的考慮因素。

5. 一九九六年八月，亞洲電視因為違反了電視(廣告宣傳)規例、商營電視廣播牌照及商營電視業務守則之廣告標準中有關間接宣傳的條款，而被廣管局罰款十五萬元。廣管局檢視過違規的劇集，發現劇集連續性推廣某地產發展商旗下的物

業，而節目中出現的廣告元素並未有清楚表明為廣告。鑑於節目中廣泛及頻密地出現有利於地產商及其發展物業的評語，廣管局認為違規事態嚴重，向亞洲電視施加罰款的懲處。

6. 一九九七年九月，無綫電視違反了商營電視業務守則之節目標準中有關播放不雅、品味低俗、粗鄙語言及不宜兒童觀看素材的條款，而被廣管局罰款十萬元。廣管局認為違規的節目有大量的年青觀眾，其中屢次出現的粗鄙語言，對兒童及青少年會造成十分不良的影響。鑑於播出素材令人反感，而無綫電視在事發的一年前已犯過類似的違規事件卻未有採取積極行動避免重蹈覆轍，故廣管局向其施加罰款的懲處。

7. 一九九八年六月，廣管局就無綫電視以冗長篇幅訪問一名與黑社會及在澳門的犯罪活動有密切關係的人物，向其罰款十萬元。廣管局認為節目違反了商營電視業務守則之節目標準中有關不得以嘉許手法描繪犯罪人物及其生活方式、或美化黑社會或成為黑社會會員的行為。節目整體而言不適宜在電視上播放，尤其是在有眾多年輕及容易受影響的觀眾的時段內播放。鑑於違規情況十分嚴重，廣管局向無綫電視施加罰款的懲處。

在條例草案內建議的罰款額

8. 我們在條例草案內建議把最高罰款額提高四倍，即第一次違例增加至 20 萬元、第二次違例增加至 40 萬元及其後每次違例增加至 100 萬元(第 27 條)。

9. 條例草案並無區分違反節目內容規定與違反保障競爭條文的罰款額，即兩者的最高罰款額均為 100 萬元。這與海外實行全面性保障競爭法例的地區不同。這些地區的反競爭行為因受全面性保障競爭法例規管，所施加的罰款，須反映其對整體經濟可能造成的影響，所以反競爭行為的最高罰款額並非固定，而是按公司收入的某一個百分率(通常為 10%)作為徵收罰款的準則。

違反節目內容規定

10. 我們認為，違反節目內容規定的罰款額不應與持牌機構的營業額掛鉤，因為若有兩家持牌機構違反同一節目標準，但因大家的運作規模不同而被施加不同罰款額，實在有欠公平。廣管局在釐定罰款額時，應考慮違規行為的性質和嚴重性，而不是違規持牌機構的收入。這與外國的做法相符¹。

11. 由於香港的電視市場遠比外國的市場細小，故建議把違反節目內容規定的最高罰款額定為 100 萬元是適當的²。

違反保障競爭條文

12. 在香港，政府在促進競爭方面的一貫政策，是因應個別行業情況而採取所需的措施，這做法容許我們可以針對性處理個別市場的反競爭事宜。舉例說，考慮到電訊業的經濟價值³，其罰款額顯然須定得較高，才可產生有效的阻嚇作用。立法會現正另外審議《1999 年電訊(修訂)條例草案》。該草案除建議施加定額罰款外，亦提出最高罰款額可與持牌機構的營業額掛鉤⁴。這可讓當局在違規行為不論是否與保障競爭條文有關的情況下，有效規管電訊業。

13. 廣播業的經濟價值遠低於電訊業。由於電視廣播持牌機構的運作規模相對較細⁵，我們認為對廣播業採取定額罰款制度是適當的。現時建議的 100 萬元最高罰款額，與所建議適用於電訊持牌機構的 1,000 萬元最高固定罰款額相比，亦合符比例(請參閱註 4)。

¹ 美國、加拿大及澳洲均採取固定罰款額的制度，即同類的持牌機構，不論營業額多少，其罰款額一律相同。只有英國是根據持牌機構全年收入施加罰款；首次違規持牌機構的最高罰款額為其全年收入的 3%，其後再犯的最高罰款額可達至 5%。

² 美國的最高罰款額為 275,000 美元(約 210 萬港元)、澳洲為 11 萬澳元(約 506,000 港元)，而加拿大則為 50 萬加元(約 260 萬港元)。

³ 舉例說，香港最大固定電訊網絡服務持牌機構在一九九九年錄得的營業額超逾 324 億元。

⁴ 《1999 年電訊(修訂)條例草案》第 22 條建議，電訊管理局局長可在若干情況下向原訟法庭申請施加不超逾持牌機構於違規期間在有關電訊市場所得營業額 10% 或 1,000 萬元的罰款額，兩者以較高者為準。

⁵ 廣播業內最大營辦商在一九九八年的營業額(33 億元)，少於電訊業內最大營辦商同年營業額(350 億元)的百分之十。

資訊科技及廣播局

二零零零年四月二十八日

檔號：ITBB (CR) 9/19/1 (00) Pt. 9

[c:\data\bbill.doc\chi-financial penalty.doc]

廣播事務管理局所施加罰則的分項數字
(一九九零年三月至二零零零年四月)

年份	1990年3月至12月	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000年1月至四月	總計
無進一步行動	17	20	14	10	17	17	11	13	9	8	2	138 (16.7%)
促請持牌機構注意有關條文	6	4	3	0	0	0	5	4	0	0	0	22 (2.7%)
勸諭	28	24	15	10	35	26	45	23	30	15	5	256 (31.1%)
強烈勸諭	10	16	16	13	15	30	34	32	27	9	1	203 (24.6%)
警告	12	12	11	7	9	16	13	7	9	6	4	106 (12.9%)
嚴重警告	3	12	9	11	13	13	3	1	5	5	1	76 (9.2%)
罰款	1	1	4	4	4	2	1	1	4	1	0	23 (2.8%)
總計	77	89	72	55	93	104	112	81	84	44	13	824 (100%)

廣播事務管理局對電視廣播持牌機構施加罰款一覽表

電視台及頻道	播映日期及時間	節目名稱	失誤	罰款(港元)
本港台	一九八九年三月十六日和三月三十日 晚上十時至十一時	皇家檔案—危險人物 皇家檔案—尖沙咀一條龍	放映暴力及令人產生性聯想的鏡頭	每集 7 萬 5 千元
本港台	一九九一年八月三日 晚上十時三十分至十一時三十分	強化四驅車大比拼	間接播放廣告	1 萬元
國際台	一九九二年四月四日下午四時十六分至六時五十九分及一九九二年四月五日下午十二時四十分至六時三十一分	Cathay Pacific Hong Kong Bank Invitation Sevens 1992	間接播放廣告	5 萬元
翡翠台	一九九二年九月八日晚上十時二十分至十一時	暑假玩到盡	使用不雅及不良用語	2 萬 5 千元
翡翠台	一九九二年十月五日晚上七時三十五分至八時三十五分	大時代	渲染描述有關自殺和殺人的情節，及播放不宜於合家欣賞時間內出現的暴力鏡頭及材料	5 萬元

電視台及頻道	播映日期及時間	節目名稱	失誤	罰款(港元)
本港台	一九九三年八月二日至九月三日晚上七時至七時五十五分	香港奇案	播放不宜於合家欣賞時間內出現的暴力鏡頭	8 萬元
本港台	一九九三年八月十三日晚上七時至七時五十五分	半山奇案	播放不宜於合家欣賞時間內出現的暴力鏡頭	4 萬元
本港台	一九九三年八月二十七日晚上七時至七時五十五分	電梯情殺案	播放不宜於合家欣賞時間內出現的暴力鏡頭	4 萬元
國際台	一九九三年十一月四日晚上六時十五分	“Salem Asian Championships”節目廣告	播放煙草廣告	1 萬元
翡翠台	一九九三年十二月六日至一九九四年一月十四日晚上七時二十五分至八時三十分	龍兄鼠弟	使用粗言穢語及播放不適合兒童觀看的材料	10 萬元
翡翠台	一九九四年一月十八日晚上七時二十五分至八時三十分	Catwalk 俏佳人	使用不宜於合家欣賞時間內出現的露骨及粗俗語言	2 萬 5 千元
有線兒童台	一九九四年五月三十日晚上六時四十八分至七時二十分	好爸爸，壞爸爸	殘暴對待動物及播放不適合兒童觀看的材料	1 萬元
有線 CNBC Asia	一九九五年六月二十一日上午七時二十五分	播放廣告材料	違反當時禁止有線電視播放廣告的牌照條件	1 萬元

電視台及頻道	播映日期及時間	節目名稱	失誤	罰款(港元)
本港台	共四集: 一九九六年四月十七日至五月十八日逢星期六晚上七時零五分至七時三十五分	一人有一個理想	間接播放廣告	15 萬元
翡翠台	一九九六年十一月十九日晚上八時三十六分至十一時四十三分	萬千星輝賀台慶	使用不雅及粗俗語言，和播放不宜於廣大市民收看的節目內出現的材料	10 萬元
翡翠台	一九九八年五月一日晚上八時三十五分至九時三十五分	城市追擊	歌頌黑社會，對兒童及青少年觀眾產生不良影響	10 萬元
有線自選 84 台	一九九八年五月三日凌晨二時十五分至三時十五分；一九九八年五月十八日晚上十時零三分至十時五十七分；一九九八年五月二十日凌晨一時十八分至二時十三分	Yuka Fujimura; Natsumi Yukimurs; Anna Kazuki	放映超越收費電視成人頻道可接受尺度的大膽露骨性愛片段	10 萬元
本港台及翡翠台	一九九八年十月二十日至二十三日及十月二十六日至三十日晚上八時三十分至九時三十分	今日睇真 D 及城市追擊	以渲染方式講述有關殺人和自殺的案件，所播放材料不適合兒童和青少年觀看及會對社會產生不良影響	10 萬元(亞視) 5 萬元(無線) (同一個案涉及兩筆罰款)

電視台及頻道	播映日期及時間	節目名稱	失誤	罰款(港元)
翡翠台	一九九九年五月三十日晚上七時三十五分至十時三十五分	萬眾同心公益金	播映容易被兒童模仿的危險動作，及播放不宜於合家欣賞時間內出現的材料	1 萬元