

立法會參考資料摘要

《廣播條例草案》

引言

在二零零零年一月二十五日的會議上，行政會議建議並由行政長官指令當局把附件所載的《廣播條例草案》（下文簡稱“條例草案”）提交立法會審議。

背景和論據

背景

2. 我們在一九九八年九月三日發表了一份名為《一九九八年電視政策檢討》的諮詢文件，徵詢公眾意見。一九九八年十二月八日，行政會議建議並由行政長官指令，通過就該項檢討所提出的政策建議。行政會議其中一項政策決定，是把電視節目服務的“傳送”和“提供”，在法例上分開規管，由一條科技中立的條例草案，對提供電視節目服務的發牌和監管方面作出規管。

政策目標

3. 條例草案旨在進一步達致我們的廣播政策目標，這些目標如下：

- (a) 令觀眾有更多節目選擇，以顧及社會上多元化的口味和興趣；
- (b) 促進在廣播業方面的投資，並推動創新服務的推展及科技的應用；
- (c) 確保廣播機構在一個公平、有效的競爭環境下提供廣播服務；
- (d) 確保廣播機構所提供的廣播服務在品味及道德觀念方面，符合一般社會人士所接納的標準；以及

- (e) 促使香港發展成為區域廣播和通訊樞紐。

條例草案

結構

4. 條例草案由八部的主體部分和九個附表組成。為使規管架構能靈活地配合瞬息萬變的廣播和多媒體環境，有關的規管條文細則，例如表決控制權、對各項電視節目服務的規定，以及電視廣告時間限制等，均在附表中訂明，以便當局可以藉着制定附屬法例而修訂這些條文，無須經過提出修訂條例草案的冗長程序。採用這個安排亦使條例草案更簡便易行。

電視節目服務的範圍

5. 條例草案旨在規管從香港提供或向本港觀眾提供的電視節目服務。根據第 2 條，“電視節目服務”是指藉電訊發送提供電視節目(指活動視覺表示圖像，亦指聲音與該等圖像的組合，而其目的是在於提供資訊、啟迪開導或提供娛樂)的服務，而該等節目是(a)向香港或香港以外的公眾人士提供，或讓該等人士隨時收看；或(b)同時或應要求向兩個或以上指明處所(指香港的任何住戶及酒店房間)內的人提供，不論發送方式是點至點式或點至多點式抑或是上述兩者的組合。電視節目服務分為四類，統稱為“廣播服務”，分別如下：

- (a) 本地免費電視節目服務；
- (b) 本地收費電視節目服務；
- (c) 非本地電視節目服務；以及
- (d) 其他須領牌的電視節目服務。

6. 四類廣播服務中，兩類是本地服務(以香港為主要目標市場)，一類是非本地服務(並非以香港為主要目標市場)，而餘下的是其他須領牌的服務。首兩類本地服務涵蓋擬供或可供超過 5 000 個指明處所接收的服務，可以是本地免費服務(如擬供或可供公眾免費接收)，也可以是本地收費服務(如擬供或可供公眾在繳付收看費後接收)。至於擬供或可供香港不超過 5 000 個指明處

所接收的其他服務，則歸入其他須領牌服務的類別。鑑於一家公司可以持有一個以上的其他須領牌服務的牌照，提供不同服務，我們已在條例草案內訂立條文，規定有關持牌機構和對其行使控制的人士及他們的相聯者，如事先未獲行政長官會同行政會議批准，不得持有其他須領牌電視服務牌照或對該等電視節目服務的持牌機構行使控制，若該等服務擬供或可供合計超過 20 萬個指明處所的觀眾接收(條例草案附表 7 第 1 條)。

不包括的服務

7. 為清楚起見，“電視節目服務”的定義明確指出，該等服務不包括提供只包含純粹為在公眾地方(例如商場)演出或展示而製作的電視節目，或只包含完全或主要擬為接收者的營商、業務、僱傭或專業而製作的電視節目。

8. 除作出上述解釋外，條例草案還指明，為施行條例草案，某些服務雖透過電訊設施發送視覺圖像，但不會被視為電視節目服務，因此免受條例草案的適用範圍所規限。為使規管架構能靈活地配合瞬息萬變的廣播和多媒體環境，有關豁免載列於條例草案附表 3，這樣當局便可藉着制定附屬法例作出修訂。附表 3 包括下述各項服務：

- (a) 目前免受《電視條例》(第 52 章)的適用範圍所規限的電訊服務，例如交易服務和視像會議等；
- (b) 在互聯網上提供的服務。儘管互聯網上目前可提供視像和話音服務，但我們認為這些服務的現行運作模式與廣播有所不同，而其普遍程度亦未能與目前在本港營運的電視節目服務相提並論。我們的政策是在現階段豁免這類服務受條例草案的適用範圍所規限，直至其普遍程度和運作模式與廣播十分接近，而執法問題也能夠獲得有效解決為止；以及
- (c) 在香港境外上傳而可在本港接收的免費衛星電視服務。目前，當局容許營辦商透過衛星電視共用天線系統接收及分發這些服務，無須領牌。為了配合我們開放天空的廣播政策，這類服務應繼續免受條例草案的適用範圍所規限。

業務守則及指引

9. 第 3 條授權廣播事務管理局(以下簡稱“廣管局”)批准及發出業務守則，第 4 條則授權廣管局公布指引。發出業務守則的目的，是就條例草案或牌照條款對持牌機構所施加的規定，向持牌機構提供實務指引。至於公布指引的目的，是利便持牌機構(包括尋求成為持牌機構的公司)明白廣管局在履行條例草案賦予該局的職能時所考慮的因素。

對廣播服務的規管

10. 第 5 條訂明，“除非根據並符合牌照的規定”，否則提供廣播服務即屬違法。第 6 條訂明，進口、製造、出售、提供出售或出租未經批准的解碼器等，以供其他人士可免費收看須支付收費的鎖碼電視節目，亦屬違法。第 7 條訂明，進口、製造、出售、提供出售或出租解碼器等以供“電視單一接收系統”接收未有領牌的收費衛星電視服務，即屬違法。違反該等規定的最高刑罰，一律定為罰款 100 萬元及監禁五年。

發牌條文

11. 第 8 條指明那類機構可獲批給牌照。第 8(4)(a)條訂明，如屬本地免費或本地收費電視節目的牌照，除經廣管局批准，公司過半數的董事及公司過半數的主要人員，包括負責挑選、製作或編排電視節目播送時間的主要人員，均須符合居港規定(即為目前通常居於香港，並最少曾於一段連續不少於七年的期間如此居於香港)。至於非本地電視節目服務牌照或其他須領牌的電視節目服務牌照，第 8(4)(b)條訂明不少於一位該公司的董事或主要人員須符合居港規定。

12. 第 9 條訂明，廣管局須就本地免費或本地收費電視節目服務牌照的申請，向行政長官會同行政會議作出建議。第 10 條訂明，行政長官會同行政會議可批給本地免費或本地收費電視節目服務的牌照，惟牌照須受行政長官會同行政會議認為是適合的條件規限；廣管局可批給非本地電視節目服務或其他須領牌電視節目服務的牌照，惟牌照須受廣管局認為適合的條件規限。第 11 條涉及牌照的續期或延期事宜。

裁定節目服務是否以香港為主要目標市場

13. 第 12 條訂明，持牌機構(包括尋求成為持牌機構的公司)在提供電視節目服務之前，須向廣管局提出申請，要求該局裁定其服務是否以香港為主要目標市場。廣管局可根據該條款確定有關服務所須申請的牌照類別。

關於已領牌服務的規定

(A) 競爭條文

14. 條例草案訂有一項一般條文，規定持牌機構不得作出其目的或效果在於防止或實質限制電視節目服務市場競爭的行為(第 13 條)，此外，另有一條特定條文，規定在電視節目服務市場有支配優勢的持牌機構，不得濫用其支配優勢(第 14 條)。廣管局將獲授予執行競爭條文所需的一般及特定權力，包括規定持牌機構及其他人士提供資料(第 24 及第 25 條)、決定在電視節目服務市場有支配優勢¹的持牌機構(第 14(2)條)、就違反競爭行為作出調查(第 24 條)及裁決(第 13(1)條)、規定持牌機構停止作出廣管局裁定屬違反競爭條文的行為(第 15 條)，以及罰款(第 27 條)等各方面的權力。所有關於違反競爭條文的投訴，將由廣管局直接處理。

豁免範圍

15. 目前，若干業內的商業行為不受現行廣播牌照中自由競爭條文的適用範圍所規限，這些獲豁免的行為包括對以下三方面所施加的限制 — (a)持牌機構購入或製作的節目；(b)提供任何專利解碼器；以及(c)任何人利用或發展本身藝術天份或才能。我們曾建議，該等業內商業行為應繼續獲得豁免，不受條例草案中競爭條文的適用範圍所規限。

¹ 第 14(2)條訂明，如廣管局認為某持牌機構能夠在相當程度上不受其競爭者及顧客方面的競爭性限制下行事，則該持牌機構即有市場支配優勢。第 14(3)條訂明，廣管局在考慮某持牌機構是否處於支配優勢時，須顧及有關事宜，包括持牌機構的市場佔有率；持牌機構作出定價及其他決定的能力；競爭者進入有關電視節目服務市場的任何障礙；及廣管局根據第 4 條所發出的測試支配優勢的指引(該指引是廣管局在徵詢有關電視節目服務市場的持牌機構的意見後發出的)內規定的其他有關事宜。

16. 我們委託了一位熟悉其他司法地區競爭法例的顧問向我們提供意見。經考慮該顧問的專業意見後，我們對上述豁免範圍作出若干修訂，把上文第 15(a)點所述的豁免範圍收窄至只限於“在電視節目服務內所提供該持牌機構所製作的電視節目”（第 13(5)(a)條），因為原來的豁免範圍實質上會把所有有關“節目內容”的行為一律摒除於競爭條文的適用範圍以外。至於上文第 15(b)點所載的豁免範圍，由於解碼器在多頻道的環境下很可能會引起競爭問題，我們認為不應全面豁免這個類別，而應由電訊管理局局長在適用的情況下根據《電訊條例》(第 106 章)所訂定的互連、共用或接駁條文予以處理。關於上文第 15(c)點所述的豁免範圍，雖然與藝人簽訂獨家合約一般可以接受，但廣管局應在日後發出的指引中，清楚地闡明在何種情況下會引起該局關注競爭的問題。另外，廣管局亦獲授權，在持牌機構提出申請時，可根據規例所列明的理由豁免有關行為受競爭條文的規限(第 13(4)條)。這樣，廣管局既可在法例擬促進的公平競爭環境受到真正扭曲時才採取行動，又不會失去處理有關投訴的權力。

執法

17. 競爭條文或會影響持牌機構已經簽訂的現行合約。條例草案附表 8 第 4(2)及(3)條訂明了過渡安排；在條例草案刊登憲報日期之前依法訂立的協議，將獲豁免受禁止反競爭行為(第 13 條)的條文所規限，豁免期由刊登憲報日期起計，為期兩年。

18. 執行競爭條文前，有需要訂定詳細的指引，涵蓋各項有關事宜，其中包括廣管局的執法程序，以及有關競爭條文和競爭分析基準的詳細說明。由於指引闡述廣管局會如何及在何種情況下執行競爭條文，因此十分重要。廣管局會就指引擬稿進行諮詢，以期在條例草案通過前定案。

(B) 電視節目服務鎖碼裝置

19. 第 19 條訂明，持牌機構的領牌服務(提供予酒店房間的服務除外)如屬本地收費電視節目服務，或非本地電視節目服務(而該服務在香港提供而須收取收看費用)，或其他須領牌的電視節目服務，則持牌人須提供令廣管局滿意的電視節目服務鎖碼裝置。由於提供鎖碼裝置屬強制規定，廣管局同意考慮在通用業務守則中適度放寬有關節目及廣告的標準。

執行牌照規定及刑罰

20. 廣管局可對違例持牌機構施加的最高罰款額(即首次違例罰款 5 萬元，再次違例罰款 10 萬元，而其後每次違例罰款 25 萬元)訂於一九八八年。廣管局考慮包括通脹等因素後，建議把最高罰款額提高四倍分別至 20 萬元、40 萬元及 100 萬元。經修訂的罰款額，載於第 27 條。此外，第 29 條授權廣管局如發現持牌機構違反業務守則的條文、條例草案的規定、牌照條件或廣管局作出的指示等，可規定持牌機構在其領牌服務內須作出更正及／或道歉。

21. 第 30 及第 31 條分別訂明暫時吊銷牌照及撤銷牌照的規定。第 33 條訂明，如持牌機構(包括尋求成為持牌機構的公司)對廣管局根據條例草案或《廣播事務管理局條例》賦予該局的酌情權所作的決定感到不滿，可向行政長官會同行政會議提出上訴。該等條文是以《電視條例》為範本而訂定的。

附表

22. 附表 1 訂明對跨媒體擁有權及非香港居民擁有權的管制規定，以及持牌機構對不符合持牌資格人士(前譯“喪失資格人士”)行使控制權所受的限制。

(A) 不符合持牌資格人士

23. 有關不符合持牌資格人士的條文，載於附表 1 第 2 部。除了行政長官會同行政會議另有決定之外(例如刪除不符合持牌資格人士名單內某些類別及放寬持牌機構對不符合持牌資格人士以外的投資限制)，這些條文大致與《電視條例》內的有關條文相若。根據政策決定，“在香港以外發送聲音或在香港以內或以外發送電視材料的公司”將從不符合持牌資格人士的名單上刪除。不符合持牌資格人士如未經行政長官會同行政會議事先批准，不得對本地免費或本地收費電視節目服務持牌機構行使控制²。

² “對公司行使控制”的人是指公司的董事或主要高級人員或持有該公司 15%以上表決權股份的實益擁有人或表決控權人，或指擁有以下權力的人，就是他可憑藉規管該法團或任何其他法團的組織章程大綱或章程細則或其他法律文件所賦予的任何權力，以確保首述法團的事務按照他的意願處理。

24. 在一九九八年進行電視政策檢討時，我們建議在多元化、開放的廣播市場下，應把“提供節目供持牌機構廣播的公司”(下文簡稱“節目供應商”)從不符合持牌資格人士的名單上刪除。該項建議其後獲得修正，訂明節目供應商相對有市場支配優勢的電視節目服務持牌機構而言，仍屬不符合持牌資格人士。這項修正所針對的問題，是該等節目供應商倘獲准對有市場支配優勢的持牌機構行使控制，可能會利用這種相聯關係，令其競爭對手無法從佔有市場支配優勢的持牌機構獲得所需的廣播時間。當時，我們亦建議規定有市場支配優勢的固定電訊網絡服務(以下簡稱“固網服務”)持牌機構須先取得行政長官會同行政會議的批准，才可對本地免費電視節目服務牌照持牌機構或在收費電視市場有市場支配優勢的本地收費電視節目服務持牌機構行使控制。這項建議所針對的問題，是恐防佔有市場支配優勢的固網服務持牌機構可同時在電訊及廣播兩個市場佔取市場支配優勢而濫用其支配優勢。

25. 政府的競爭條文顧問認為，我們不應在法例中為市場支配優勢下定義，但卻應訂明裁定市場支配優勢的原則。此外，顧問亦表示，在競爭分析(包括界定相關市場和評估市場力量)完成之前，不宜公開指明誰屬有市場支配優勢的持牌機構。由於條例草案現時訂明的競爭條文較我們原來建議的更加全面和有力，故應足以解決上文第 24 段所述的問題。因此，我們把“有市場支配優勢的固網服務持牌機構”及“節目供應商”從不符合持牌資格人士的名單上刪除。

(B) 受限制表決控權人(前譯“不合資格的表決控權人”)

26. 附表 1 第 3 部反映當局就非香港居民(受限制表決控權人)對持牌機構行使控制的規限所作的政策決定。簡而言之，有關規限只適用於本地免費電視節目服務持牌機構，而須經廣管局批准的表決權控制遞增限額則由 2%、4%、6%、8% 及 10% 放寬至 2%、6% 及 10%(附表 1 第 20(1)條)。

(C) 持牌機構的投資

27. 行政長官會同行政會議已在一九九八年年底作出政策決定，取消現行關於持牌機構所作投資的限制，但仍應繼續規限本地免費或本地收費電視節目服務持牌機構對不符合持牌資格人士作出的投資。這項政策決定，載於附表 1 第 4 部第 33 條。

28. 附表 2 臚列多個不被視為報刊的刊物，適用於對報業經營者的跨媒體擁有權的規限。附表 3 訂明就本條例草案而言，某些透過電訊設施傳送視覺表示圖像但不被視為電視節目服務(請參閱上文第 8 段)的服務。附表 4 至 7 訂明分別適用於四類電視節目服務牌照的補充條文。

過渡性及保留條文

29. 附表 8 載列過渡性及保留條文，而附表 9 則載列相應修訂。

(A) 現行牌照

30. 有關過渡安排，我們建議把根據《電視條例》或《電訊條例》發出的每個現行牌照明文當作根據條例草案發出的某類牌照。

31. 因此，各現行商營電視廣播持牌機構(即電視廣播有限公司及亞洲電視廣播有限公司)應當作本地免費電視節目服務持牌機構及根據《電訊條例》領牌的持牌機構；現行收費電視廣播服務持牌機構(即香港有線電視有限公司)應當作本地收費電視節目服務持牌機構及根據《電訊條例》領牌的持牌機構；現行節目服務持牌機構(即香港電訊互動影院有限公司)應當作本地收費電視節目服務持牌機構；現行衛星電視上行及下行牌照持牌機構(即 Hutchvision Hong Kong Limited、銀河衛星廣播有限公司、亞太衛星輝煌有限公司及 Starbucks (HK) Limited)應當作非本地電視節目服務持牌機構；而現行酒店電視服務持牌機構應當作其他須領牌的電視節目服務持牌機構。如在條例草案通過前，行政長官會同行政會議批准衛星電視上行及下行牌照持牌機構根據該牌照在本港提供收費衛星電視服務，則有關服務會由廣管局按照其性質、廣播語言及覆蓋範圍等，裁定應列入本地收費電視節目服務、非本地電視節目服務或其他須領牌的電視節目服務的類別內。對於該類牌照，我們將須按個別情況決定有關安排。

(B) 屬 K 項條件下的廣播機構

32. 在現行規管制度下，“屬 K 項條件下的廣播機構”(即租用香港國際電訊有限公司的設施上傳節目的衛星廣播機構)無須根據《電訊條例》領牌，也無須接受廣管局的規管。不過，當局

准許香港國際電訊有限公司發送廣播機構訊號的其中一項條件，是須令該等廣播機構遵守資訊科技及廣播局局長發出的節目及廣告標準，而這些標準則近似廣管局向衛星電視上行及下行牌照持牌機構所發布的標準。條例草案將會修正這個差異，訂明所有從香港提供的電視節目服務均須領牌。我們建議給予“K 項條件廣播機構”兩年過渡期，以便在條例草案通過後根據條例申請合適的牌照。在這段時間，條例草案訂明的領牌規定將不適用於這些廣播機構(附表 8 第 4(1)及(3)條)。

(C) 適當人選

33. 對於電視廣播持牌機構(即商營電視廣播、收費電視廣播及節目服務的持牌機構)，《電視條例》現時並沒有訂明“適當人選”的規定。至於衛星電視上行及下行牌照持牌機構，這項規定則列作發牌條件。條例草案第 20 條規定，持牌機構及任何對持牌機構作出控制的人，須為適當人選，並須保持為適當人選。目前的牌照持牌機構如須遵守這項新規定，或會有商業或運作的困難。我們建議這項新規定不適用於在條例草案刊登憲報當日合法地對根據《電視條例》領牌的電視廣播機構作出控制的人士，惟該等人士不得在這個日期後增加對持牌機構所作的控制(附表 8 第 4(4)條)。

(D) 專營權費及牌照費

34. 《電視條例》廢除後，我們將會撤消按廣告費收入及訂戶費收入而徵收專營權費。根據條例草案，每年的牌照費將按悉數收回成本的原則計算，並列為發牌條件，而不再由附屬法例規定(附表 4 第 4 部，適用於所有持牌機構)。這項措施的目的是要精簡行政程序。當局決定持牌機構須在專營權費撤消後改為繳付全數按悉數收回成本原則計算的牌照費。為執行這項政策決定，附表 8 第 5 條訂明一項過渡安排，就是財政司司長可藉送達書面通知，訂定在《電視條例》廢除後現有持牌機構即時應付的每年牌照費。

相應修訂及其他修訂

35. 條例草案通過後將取代《電視條例》以涵蓋各種電視節目服務，包括現時分別根據《電視條例》及《電訊條例》領牌的地面電視節目服務及衛星電視節目服務。《電訊條例》第 IIIA 部及

《廣播事務管理局條例》第 IV 部現時訂明有關規管聲音廣播服務的條文，在當局制定數碼聲頻廣播政策之前，暫時維持不變。

36. 一九九九年三月，在考慮對電視持牌機構施加新的罰款額時，廣管局建議亦應提高適用於聲音廣播持牌機構的最高罰款額(即首次違例罰款 8 萬元，再次違例罰款 20 萬元，而其後每次違例罰款 40 萬元)。為求公平起見，電視廣播及聲音廣播持牌機構的修訂罰款額應同時生效。《廣播事務管理局條例》因此會一併作出相應修訂。廣管局可要求聲音廣播持牌機構作出道歉及更正的權力，也會列入這些條文內(附表 9 第 18 條)。

立法程序時間表

37. 立法程序時間表將會如下：

刊登憲報	二零零零年一月二十八日
首讀和開始二讀辯論	二零零零年二月十六日
恢復二讀辯論、委員會審議階段和三讀	另行通知

與基本法的關係

38. 律政司表示條例草案符合《基本法》內與人權無關的條文。

對人權的影響

39. 律政司表示條例草案符合《基本法》內有關人權的條文。

對財政和人手的影響

40. 更蓬勃及更具競爭性的電視業可為香港帶來的經濟效益，應可超越專營權費收入方面的損失。撤消徵收專營權費的制度後，持牌機構將須繳付全數按悉數收回成本原則計算的牌照費。根據一九九九至二零零零年度的預算，政府首年可增加 2,800 萬元的收入。

41. 廣管局須肩負更多職能，為非本地及其他須領牌服務簽發牌照，並執行有關競爭的條文，這些額外的工作初期將由影視及娛樂事務管理處承擔。該處會依據執行有關競爭條文的經驗，以及增強有關專業知識的需要，檢討上述兩項工作的情況，結果可能需要要求額外資源。

對經濟的影響

42. 科技中立的條例草案旨在設立一個公平、明確及方便營商的靈活規管制度，並足以涵蓋隨着科技匯流所帶來的各類嶄新服務，這樣將有助促進科技轉移、吸引投資、刺激節目製作等相關業務的增長，以及製造新的就業機會。本港電視業蓬勃發展，不僅可以提供更多節目供觀眾選擇，也可以鞏固我們作為區域廣播樞紐的地位。

公眾諮詢

43. 我們曾就《一九九八年電視政策檢討》對廣播業及社會人士進行兩次詳細的諮詢，條例草案旨在實施當局在諮詢後所作出的政策決定。

44. 我們已經諮詢廣管局，該局對條例草案表示支持。

宣傳安排

45. 我們會在二零零零年一月二十八日發出新聞稿。此外，還會在同日為現有持牌機構安排簡布會。

二零零零年一月二十八日

政府總部
資訊科技及廣播局