

## 立法會資料文件摘要

### 公共廣播服務檢討

#### 引言

在二零零六年一月十七日的會議上，行政會議知悉行政長官今天委任了獨立的香港公共廣播服務檢討委員會，檢討本地的公共廣播服務。

#### 理由

#### 目前情況

2. 本港目前並無清晰的公共廣播服務政策。事實上，公共廣播服務除經由香港電台（以下簡稱「港台」）提供外，商營電視和聲音廣播持牌機構也按照其牌照所訂明的相關條件，提供符合公眾利益的節目，例如為兒童和長者而設的節目。港台是政府部門，以公帑運作。因此，港台實際上是本港的公共廣播機構，透過獲分配的頻譜，在七條電台頻道上提供聲音廣播節目，以及主要在兩家本地免費電視持牌機構（即亞洲電視有限公司，簡稱「亞視」，以及電視廣播有限公司，簡稱「無綫」）的電視台上，播放電視節目。

#### 檢討需要

3. 我們認為現在是適當時機，從最基本的問題開始，深入地檢討本港公共廣播服務及其日後發展。促使我們進行這個檢討，很大程度上是因為過去數年和在可見將來，廣播市場不斷演變。檢討的目的，是建立清晰的政策綱要，從而定出日後發展路向的遠景和具體方案。我們的主要考慮因素如下。

## 市場及經濟

4. 首先，本港廣播市場規模雖然不大，但市場上有不少營辦商，積極地透過不同技術平台和商業模式提供節目及廣播服務。再者，當亞視及無綫兩家商營免費地面電視持牌機構在二零零七年或之前提供免費地面數碼電視服務時，香港將全面進入數碼電視廣播新世代。這個數碼世代無疑會為公共廣播服務提供機遇。然而，公共廣播服務儘管有其傳統價值，但形式上始終是透過分配公共資源作出的一種市場干預。因此，我們須從公共政策角度，對公共廣播服務在本港整體廣播市場及其急劇變化的環境下所擔當的角色和所造成的影響，予以清晰了解和評估。

## 使命及目的

5. 第二、本港位於媒體匯流和應用新科技提供廣播內容的最前綫。公眾很容易便可以免費或以合理費用，透過多種傳送方式，取得各類廣播內容。這些傳送方式，由傳統無線電頻率和電纜傳輸，以至互聯網、寬頻接達、衛星傳送、流動電話、戶外媒體不等。另一方面，電訊、廣播及互聯網平台匯流，加上市場競爭，令業界向公眾提供的視聽內容質量大大提高。

6. 當市場上的視聽內容豐富多姿，能切合大眾及小眾不同的需要，帶出了一個基本的問題：就是在這個環境下，是否仍須分配公共資源作公共廣播服務。此外，商營廣播機構不時批評公共廣播機構偏離其公共服務範疇，所提供節目類型或所拓展節目的領域，是商營機構優而為之的項目。將公共資源投入這些範疇，會扭曲競爭，並削弱公共廣播機構提供公共服務的角色。這個情況衍生了兩個議題。

7. 首先，在較高層面來說，我們有需要檢討公共廣播的服務範疇，並令範疇更清晰分明。在廣泛的「資訊、教育及娛樂」使命下，我們應更具體地界定公共廣播服務的公共目的，令所有受眾及受影響的人士，能在這個愈來愈多選擇的年代中，明白獨特的公共廣播服務所指為何。舉例來說，在最近的《英國廣播公司憲章》檢討的討論中，有廣泛共識的意見是，該公司所提供服務的重點，除了全國關心的課題外，應是在公民權和公民社會、教育和學習、創意和建設優越文化等範疇上。

8. 再者，在實際層面來說，這方面的討論關係到如何使公

共廣播服務的節目方針和提供不同種類節目的優先次序，可以反映其一貫使命和貫徹其公眾目的，並使服務符合高質、原創、創新和以公眾需要為本的標準。如果沒有基於以上考慮而訂立的政策綱要，就很難在面對廣播市場不斷變化、節目選擇愈來愈多及科技發展迅速等等情況下，清晰界定公共廣播服務的範圍。為了公共廣播服務日後的發展，我們顯然須在切合香港的情況下，全面而適當地處理這些極為重要的議題。

## 營商模式及經費

9. 第三、廣播市場不斷變化、節目選擇愈來愈多、廣播內容可以多類平台／設備廣泛地傳送，以及科技發展迅速等等情況，同樣衝擊公共廣播機構的傳統運作模式。我們必須前瞻地為本港公共廣播服務日後的發展作好準備，因為面對現時的环境，公共廣播服務機構可能要採用更靈活多變的營運模式，才能配合這些急劇變化。營運模式的改變，會對財務(包括收入)、人力資源、人手及運作方面帶來影響，亦可能影響到有關政府、觀眾、服務使用者和商營廣播服務之間分擔各項成本的安排。這無疑會引起使用公帑提供公共廣播服務的合理性及應該用多少公帑提供該服務等問題，特別是考慮到從經濟角度來看，公共廣播服務始終是一項市場干預。關於經費安排方面，事實上即使以目前來說，國際間由於歷史、文化及政治背景不同，做法也有很大差別（見下文第 26 段）。在這方面，英國廣播公司每年有龐大預算( 30 億英鎊，由市民支付電視牌照費以支持營運費用 ) 實際上是罕有例子，而非一般慣有安排。

## 管治與問責

10. 第四、考慮到公共廣播機構所擔當的公眾使命、公眾給予的信任及涉及的公眾資源，有嚴謹的機構管治，至為重要。再者，基於上述改變，以及公共廣播服務與其觀眾及商營廣播服務之間出現前所未有的互動關係，我們需有能令公眾信服的有力理據基礎，以建立日後的公共廣播服務制度，而解決這問題是刻不容緩的。涉及的核心課題，包括如何確保公共廣播服務機構履行其使命和達到公共目的、集中提供公共服務節目和內容、確保編輯方針不偏不倚和向公眾負責、訂定衡量卓越和創新這方面表現的標準、評估成效的機制和如何使公眾參與有關過程等等。至於制度上如何進行監管，以及如何訂定防止濫權或公器私用的措施等，則須審慎研究和讓公眾廣泛討論。

11. 在公共廣播機構對外關係方面，我們須考慮兩點。首先，成立公共廣播機構是一個對廣播市場有直接影響的公共政策取向。我們不希望因此而窒礙商業廣播服務的發展；反之，我們需要確保既有公共廣播服務之餘，商業廣播市場仍可蓬勃發展。要達至這方面的平衡，我們除了在公共廣播機構內有嚴謹的規章制度外，還需要考慮如何建構一個機構以外的程序，從內外雙方面確保公共廣播機構恰如其份，達到它獨有的公共目的。由此而引伸更重要的問題是，規管機構應否具有權力，規管公共廣播機構所有活動，或至少如英國情況一樣，規管機構有責任確保公共廣播機構履行其公眾使命，和評估其服務對市場和競爭方面的影響。

### 公共廣播服務系統

12. 第五、另一個相關和基本的問題，是香港應有如何的公共廣播服務系統？在現時公共廣播服務的混合模式下（見上文第2段），獲分配大氣電波來提供免費節目的商營持牌機構須履行提供公共服務的責任。我們須考慮應否維持這項安排，以及應否改善有關安排，使更多不同廣播機構參與，透過相互競爭提供更好的公共服務節目，從而使公共廣播服務更多元化。這當然會牽涉到應否把公帑更廣泛地分配給不同機構以提供公共服務節目的問題；如應該的話，又應如何安排。

### 公共廣播服務檢討委員會

13. 廣播世界瞬息萬變，必會給本港公共廣播服務的未來發展帶來重要挑戰。迄今已討論的主要事項，均是對本港廣播市場有影響的任何公共政策的核心議題。我們需要在充分掌握有關資料的情況下，縝密地審議、評核和檢討有關事宜。雖然市民對公共廣播服務未必有深入了解，但公共廣播服務與他們最息息相關。因此，我們必須有不同階層市民參與這個過程。

14. 基於上述背景，我們認為應首先成立具備所需知識、專業技能和公信力的獨立委員會，並以正面、公正和專業的態度，檢討公共廣播服務。為此，我們已訂下委員會的名單及職權範圍（分別見附件A及B）。委員會可酌情決定檢討方法。我們會鼓勵委員會在檢討過程中，讓更多社會組別參與。

A 及 B

## 時間表

15. 我們現時的計劃，是委員會於二零零六年十月向行政長官提交檢討報告。

16. 當局將委派一名首長級乙級政務官為委員會秘書。委員會可能須支付其他開支，以委託顧問公司進行研究和意見調查、舉辦座談會和專題小組討論等。工商及科技局將承擔所需的費用。

## 宣傳安排

17. 我們會在今天召開記者會及發出新聞稿，宣布成立委員會，我們會安排發言人答覆傳媒和公眾的查詢。

## 背景

18. 在很多先進國家，公共廣播服務形式各異，但均致力為所有市民提供資訊、教育和娛樂節目。公共廣播服務是常用於國家層面的概念。從理論的角度來說，公共廣播服務性質獨立，不受商業壓力或政治因素所影響，故資訊得以自由流通，市民可自由表達意見和想法。公共廣播服務也提供多元服務，以照顧普羅大眾和有特別興趣的社羣的需要。市民均期望公共廣播機構可製作更多高質素、原創、具創意和嶄新的節目，供他們選擇。公共廣播服務並非以公帑來扭曲競爭，因為公共廣播機構仍須保持其提供公共服務的身分和特色。因此，公共廣播機構不會純為增加收聽或收視率而與商營廣播機構互相競爭，兩者的關係應是相輔相成的。

19. 從國家層面來說，公共廣播服務系統力求獨立完整之餘，也會致力締造社會凝聚力、建立國家形象和維護國家文化，並符合國家利益。

20. 各國的公共廣播服務模式，在法律地位、組織架構及財政來源方面各有不同。英國的英國廣播公司和第四頻道、加拿大廣播公司和澳洲廣播公司均是法定機構，由理事會監管。理事會

負責制定政策，並提供如何履行公眾使命的指引，行政人員則負責推行有關政策。在法國、意大利和西班牙，國家級的公共廣播機構是有限公司，由國家或公營財務團體所擁有。

21. 公共廣播服務可以不由單一國家級廣播機構提供。在美國，當地沒有類似的單一國家級公共廣播機構。美國公共廣播局經立法程序而成立，不製作或播放節目，但為當地的公共電視台和電台提供財政資助，形成公共廣播服務系統。該等大部分受資助的電視台和電台是公營廣播網(PBS)和全國公共廣播電台(NPR)的成員。這兩個機構是私營、非謀利的傳媒企業，分別由成員電視台和電台擁有和營運。在英國，第四頻道不會自行製作節目，而是委託三百多名獨立製作人製作節目。在荷蘭和盧森堡，當局委託資助團體提供部分公共廣播服務。

22. 公共廣播機構的資助模式主要有以下五種：市民繳交的牌照費（英國廣播公司、瑞典）、牌照費和廣告費（德國、意大利、法國）、政府資助（澳洲、加拿大）、政府資助和廣告費（葡萄牙）及政府資助和私人捐贈（美國）。

23. 如有查詢，請與工商及科技局首席助理秘書長(通訊及科技)A 張國財先生聯絡(電話：2189 2236)。

**工商及科技局  
通訊及科技科**

**二零零六年一月十七日**

公共廣播服務檢討委員會

委員名單

主席

黃應士先生，SBS，香港浸會大學及香港公開大學校董會成員

委員

陳景祥先生，〈信報〉總編輯

馮美基女士，香港浸會大學校董會成員

梁天偉教授，香港樹仁學院新聞與傳播學系系主任

包雲龍先生，〈成報〉社長

徐林倩麗教授，香港理工大學工商管理學院院長

胡恩威先生，「進念二十面體」創作總監

## 公共廣播服務檢討委員會

### 職權範圍

1. 探討在香港的廣播市場中，提供公共廣播服務的理據、其角色和公共目的，並評估提供該廣播服務所需的公帑及其他資源。
2. 釐定公共廣播服務就不偏不倚的編輯方針、節目政策和良好管治這幾個範疇，如何對公眾負責的課題。
3. 釐定讓行政機關評估公共廣播服務的效能的措施，和讓公眾參與評估過程的安排。
4. 根據上述課題的討論結果，就在香港提供公共廣播服務的合適安排，提出建議。
5. 就短期、中期及長期的實施計劃提出建議。