



香港特別行政區立法會

資訊科技及廣播事務委員會

香港公共廣播服務
研究報告

2006年10月

資訊科技及廣播事務委員會

香港公共廣播服務

研究報告

2006 年 10 月

目錄

	頁數
研究摘要	i - vi
章節	
I 引言	1 - 8
II 海外提供公共廣播服務的經驗	9 - 45
III 香港公共廣播服務的發展	46 - 70
IV 限制與機會	71 - 96
V 研究結果摘要	97 - 104
簡稱	107

附錄		頁數
I-(a)	事務委員會的職權範圍及委員名單	111 – 113
I-(b)	諮詢摘要	114 – 118
I-(c)	各界應事務委員會的邀請就“公共廣播服務”提出的主要意見及關注的提要	119 – 125
I-(d)	曾就公共廣播服務檢討向事務委員會提交意見的機構／個別人士的名單	126
II-(a)	選定地方的公共廣播機構的編輯指引／節目製作人員守則	127 – 131
II-(b)	英國廣播公司皇家特許令的檢討所帶來的一些轉變	132 – 133
III-(a)	節錄自香港電台《節目製作人員守則》有關“適切的不偏不倚”	134 – 136

研究摘要

廣播通常被視為最普及和最有力的溝通媒介，能促進意見的表達和推廣核心價值，以及提高人民的生活質素。由於香港的經濟發展正面臨各項挑戰，香港居民不可單靠商營廣播機構為他們提供推動香港進步所需的接觸面和價值觀，此點更形重要。在很多國家，公共廣播服務在為增進人民的知識、擴闊其視野和提高生活質素方面擔當重要角色。香港並無制訂明確的公共廣播服務政策。香港電台(下稱“港台”)是政府部門，擔當公共廣播機構的角色。面對社會需要更大的公共廣播服務發展，公眾對港台在使用公帑和所獲賦的編輯自主方面缺乏問責性的關注，港台處於夾縫之中。

2. 鑒於政府於2006年1月委任香港公共廣播服務檢討委員會(下稱“檢討委員會”)，負責就公共廣播服務及其日後發展進行基本而深入的檢討，立法會資訊科技及廣播事務委員會(下稱“事務委員會”)認為必需展開這次對香港公共廣播服務發展的研究。這次研究旨在探討公共廣播服務的一般理念和原則，目的是為立法會議員和市民大眾提供關於公共廣播服務如何能夠在香港推展的有用參考資料。經研究其他地方主要公共廣播機構的經驗後，本報告載列和分析香港公共廣播服務模式的主要元素和特點。此外，亦扼述各項綱要，以便在未來數年就此課題進行更多有系統的公眾討論。

發展公共廣播服務所依據的原則

3. “普及”、“多元化”、“獨立”和“具特色”是國際公認的公共廣播服務核心原則。這些原則也適用於本港發展其公共廣播服務。每個人，不論其收入和社會地位，都應該可以獲得優質、具特色、不受政治和商業影響的各類型節目。

4. “編輯自主”是公共廣播機構最重要的核心價值。關於香港的公共廣播服務模式，公眾極為關注，當局須確保公共廣播機

構的運作可與政府及規管當局保持一定距離，但仍能向公眾負責。

公共廣播服務模式的主要特點

經費

5. 公共廣播服務的可持續發展，需要公眾的支持，以及政府願意作出承擔，給予足夠的經費供發展公共廣播服務，包括設立所需的規管架構。當局應撥出足夠的公共資源，支持至少一家全面的公共廣播機構的運作及其長遠發展。

6. 海外公共廣播機構的收入有各種來源。為方便討論，事務委員會已概述多個方案，當中包括：政府按3至5年的撥款周期提供的撥款；供製作特備節目的配對撥款以滿足特殊的目的或需要；商業贊助，但須受若干限制，以避免受商業影響或對商營廣播機構構成不公平競爭。

7. 當局必需界定公共廣播機構的公共服務範圍，並按照其公共服務權限及目標提供撥款。

機構管治

8. 為確保編輯自主，公共廣播機構的節目內容不應受到規管，此點十分重要。節目內容應由該廣播機構自行就其提供的節目質素向公眾負責。良好的機構管治架構會給予公眾信心，令他們相信廣播機構會有效運用資源，以實踐其使命。公共廣播機構的運作應由該機構的管治委員會監察，成員應由機構以外的人士組成，按任人唯才的原則挑選。

問責性及評價表現

9. 公共廣播機構的規管法例應列明其公共服務權限及問責規定。當局必需建立常設機制，以有效評估日後的公共廣播機

構的表現，以及加強其公眾問責性。當局須訂立一套成文的問責規定，當中包括發出編輯指引、向立法會提交年報及財政預算、透過有系統的安排以收集公眾意見。此外，亦應考慮在公共廣播機構內設立申訴專員辦公室以處理申訴。

發牌制度

10. 引入發牌制度會是有用的做法，可以提供機會，讓規管機構和公眾監察及評價公共廣播機構的表現。至於應否設立單一的規管機構，同時規管商營廣播機構及公共廣播機構，則可進一步探討。

節目內容

11. 海外司法管轄區通常採取的做法，是在法例內訂明公共廣播機構的公共服務範圍及節目種類。節目內容應在提供財政支援時予以考慮。公共廣播機構應以獨特的方式製作節目，並開創各種新的節目種類。

12. 本港的公共廣播服務應協助推動市民掌握兩文三語，以及反映香港社會的多元文化及語言多樣化。公共廣播服務並非用作推廣或宣傳政府政策，但公共廣播機構應提供平台，讓各方公平交換意見。

競爭

13. 關於香港應否有超過一家公共廣播機構的問題，應根據本港的市場大小、社會不同的需要及可供支持廣播機構的資金來源等因素，作進一步研究。

14. 原則上，公共廣播機構不應與商營廣播機構競逐廣告收益及收視／收聽率。公共廣播機構的節目應服務廣闊層面的觀眾及聽眾，同時也應以照顧社會上小眾社羣的需要作為其使命。

開放大氣電波

15. 對於開放更多供公眾使用的頻道的需求，政府應進行研究。雖然“開放大氣電波”的需求日增，但事務委員會察悉，現時本港供廣播用的頻譜並未被充分使用，亦有建議認為應把剩餘的頻道容量開放，供市民大眾使用。雖然政府的政策立場是反對設立公眾頻道，但事務委員會認為應讓公眾進行更多具備充分資料的討論，以便對此課題的各個層面有更深刻瞭解。

港台的前景

16. 鑒於港台在過去數十年對香港廣播界的重大貢獻，因此，研究如何能夠把港台進一步發展成為本港的主要公共廣播機構，亦合乎邏輯。港台一些管理手法和節目安排曾受批評，已引發公眾對港台日後發展方向的討論。

17. 架構協議給予港台編輯自主。港台不須受政府體制以外的其他規管架構監管。由於港台是政府部門，在社會上曾引發港台應否“拿着公帑與政府對着幹”的辯論。反觀事務委員會在本報告所研究的主要海外公共廣播機構，當中並無政府部門。檢討港台的機構身份，並考慮如何能令港台與其海外的同業機構看齊，會有助糾正這情況。

18. 由於港台是本港唯一的公營廣播機構，檢討的結果定必影響港台日後的發展。事務委員會在進行這次研究時備悉，港台曾就香港公共廣播服務的檢討提出意見。事務委員會促請政府當局在策劃公共廣播服務日後的發展時，充分考慮這些意見。

加深公眾的理解和討論

19. 一向以來，社會上甚少對公共廣播服務這課題進行有系統的討論。在本港發展公共廣播服務制度，會涉及對很多公共政

策問題的考慮。政府有需要提供更多背景資料，以及締造更多機會，讓公眾進行具備充分資料的討論。然後才就本港的公共廣播服務制訂未來路向。

20. 公眾的參與，不僅限於在諮詢階段，而應遍及公共廣播服務發展的所有階段。公眾參與應成為公共廣播服務制度的一部分，以加強傳媒與公眾的溝通和互信。

發展公共廣播服務的過程

21. 在制訂香港的公共廣播服務發展路線圖時，政府應考慮下列工作過程：

- (a) 透過公眾討論，加強社會對公共廣播服務的瞭解，並以有系統及具透明度的方式分析所接獲的意見；
- (b) 經考慮各持份者及公眾的意見後，制訂公共廣播服務發展的策略性規劃；
- (c) 確立公共廣播服務會為港人達致甚麼目標，以及界定港台在公共廣播服務的發展中所擔當的角色；
- (d) 評估對公共廣播的需求，以滿足社會的各種不同需要及提供選擇，以及探討如有多家在本港提供公共廣播服務的廣播機構，是否仍有頻譜可供使用；
- (e) 評估提供至少一家全面公共廣播機構持續發展所需的財政資源，以及設立和營運有關的規管及發牌制度的財政影響；
- (f) 探討如何能夠滿足有關的財政要求，以及評估這些要求對公共開支及商營廣播機構的影響；

- (g) 讓各持份者及公眾在規劃及實施階段參與公共廣播服務的發展，這些階段包括訂立公共廣播服務模式、制訂發牌制度、以及參與公共廣播機構的機構管治；及
- (h) 設立制度，定期檢討公共廣播服務的發展和公共廣播機構的表現。

第I章：引言

背景

1.1 廣播通常被視為最普及和最有力的溝通媒介。在世界各地，電台和電視是人民獲得資訊及娛樂的兩個主要途徑。鑒於廣播服務的普及，其發展受到高度重視，原因是有關的發展可顯示一個社會如何利用大氣電波促進意見的表達、推廣核心價值及提高市民的生活質素。

1.2 在香港，根據廣播事務管理局(下稱“廣管局”)委託進行的《廣播服務意見調查2005》，本地免費電視節目服務的滲透率高達全港住戶的99.6%，本地收費電視節目服務的住戶滲透率亦有33.8%。聲音廣播服務的滲透率為95.2%。市民每天收看免費電視及收費電視節目的平均時間分別為3小時及1.6小時；每天收聽電台廣播的平均時間為兩小時¹。廣播媒體所發送的內容對大眾的知識、認知、意見，甚至是價值判斷往往產生重大的影響。

1.3 政府實施開放規管制度後，本港的頻道數目隨之增加，公眾在頻道和節目種類方面都有更多選擇。這發展情況整體上符合政府的政策目標，即擴闊節目選擇、鼓勵投資和競爭，以及促進香港發展為區內的廣播樞紐。但就公共廣播服務而言，政府並沒有清晰的政策。

1.4 公共廣播服務多年來主要由本港唯一的公營廣播機構，即港台提供，商營電視和聲音廣播持牌機構亦按各自的牌照要求，提供符合公眾利益的節目。港台屬政府部門，自1993年以來一直按照架構協議營運。該協議訂明港台編輯自主，並由廣播處長出任總編輯。今天，港台透過自己的7條電台頻道，以及在指定時段，透過兩個商營電視台的頻道播放其節目。

¹ 有關《廣播服務意見調查2005》的調查報告摘要，可登入廣管局網站瀏覽：http://www.hkba.hk/cn/doc/bss2005_chi.pdf。

第I章：引言

1.5 資訊科技及廣播事務委員會是立法會轄下負責監察與廣播事宜有關的政策和關注事項的委員會。事務委員會的職權範圍及2005至06年度會期的委員名單載於**附錄I-(a)**。鑒於公眾一直關心港台的編輯自主權及其公共廣播機構的角色，資訊科技及廣播事務委員會曾探討關乎港台的主要事項，例如它與工商及科技局的工作關係、其節目政策，以及提供資源以配合港台的發展需要。此外，因應有批評指港台應否製作賽馬直播和音樂頒獎禮等大眾化節目，事務委員會亦視港台的節目服務範圍為重要的議題。

1.6 立法會也不時注意有關本港整體廣播政策的事宜，從立法會於2004年2月18日及2006年2月8日通過的兩項議案可見一斑。議員都關注到有需要檢討本港的廣播政策，並促請政府當局在發展本港的公共廣播服務時考慮多項主要原則。

1.7 2006年1月17日，政府當局公布行政長官委任檢討委員會²。政府當局解釋，當局認為有需要進行檢討，主要的原因是廣播市場不斷演變，而現在是適當時機，從最基本的問題開始，深入地檢討公共廣播服務及其日後發展。檢討委員會的主席及幾位委員曾出席資訊科技及廣播事務委員會2006年1月25日的會議，向委員簡述檢討委員會的工作計劃及檢討的範圍。他們亦出席了2006年8月1日的特別會議，與事務委員會和代表團體進一步交換意見。根據政府當局的預期，檢討委員會將於2006年年底或之前完成工作，並向行政長官提交報告。

² 公共廣播檢討委員會。(2006)載於：<http://www.psb-review.org.hk/big5/ic.html>。
[2006年9月登入]。

第I章：引言

事務委員會的研究

目標和方法

1.8 資訊科技及廣播事務委員會在審視檢討的目的和範圍時注意到，社會人士(尤其是港台的管理層及員工)相當關注港台的前景。由於港台是政府部門，在社會上曾引發“港台應否拿着公帑與政府對着幹”的辯論。港台的公共廣播機構角色多年來所引起的爭論，亦引起一些揣測，認為這次檢討實際上是針對港台。檢討委員會已向事務委員會再次保證，這是一項宏觀的檢討。他們不單會邀請專業人士和市民參與討論，還會聆聽港台和商營廣播機構的意見。檢討委員會希望所提出的建議，能處理本港短期、中期及長期的公共廣播需要。

1.9 然而，社會關注到需要繼續保持公共廣播服務的編輯自主權和新聞自由。為回應這些關注，資訊科技及廣播事務委員會認為有必要研究公共廣播服務的一般理念和原則，以及推行公共廣播服務的方法。在這次研究中，事務委員會曾參考其他地方在提供公共廣播服務方面長期累積的經驗，並邀請各持份者，包括港台、商營廣播機構及公眾提出意見，同時參考由大學、關注組織及政黨就港台和公共廣播服務進行的多項意見調查³。事務委員會希望是次研究的結果，可作為有用的參考資料及提示，供有關各方(包括檢討委員會)探討如何在香港推行公共廣播服務。在研究過程中，資訊科技及廣播事務委員會曾於立法會網站張貼公告，邀請各界提交意見書，又與政府當局、學者、關注組織、商營廣播機構、港台及其他有興趣的團體舉行會議，聽取他們的意見。為此，事務委員會在前往海外進行職務訪問以考察其他司法

³ 關於在2005年10月至2006年5月期間進行的6項調查的資料，請瀏覽港台的網站：<http://www.rthk.org.hk/special/psb>。

第I章：引言

管轄區的公共廣播服務運作模式前，於2006年3月11日召開一次特別會議。

1.10 2006年4月，由單仲偕議員(事務委員會主席)、鄭經翰議員(副主席)、劉慧卿議員(事務委員會委員)及吳靄儀議員(非委員的議員)組成的考察團出訪加拿大、美國及英國，與當地的公共廣播機構及規管機關的主管人員、政府代表及壓力團體會晤，親身瞭解這些國家的公共廣播服務發展。訪問結束後，考察團發表報告⁴，詳述其觀察所得，其中包括所造訪國家的公共廣播服務制度賴以成功和持續發展的重要因素和元素。除上述的地方外，事務委員會亦曾參考立法會秘書處就澳洲和德國的公共廣播服務制度所作的文獻研究。

1.11 為瞭解香港的有關情況，事務委員會於2006年6月訪問港台，並與管理層核心成員會面，就港台在公共廣播服務方面應擔當的角色，以及為確保公共廣播機構編輯自主及提高其問責性所需的組織及財政架構，瞭解港台的看法。與此同時，事務委員會亦請港台和工商及科技局提供有關香港公共廣播服務歷史發展的資料。

1.12 事務委員會根據初步商議的結果及所接獲的意見，於2006年7月發出諮詢摘要(附錄I-(b))。該摘要就公共廣播服務的發展過程中應予處理的問題，重點載述具體範圍內的主要事項，並邀請公眾發表意見。事務委員會在2006年8月1日舉行特別會議，提供討論平台，與政府當局、檢討委員會和代表團體彼此交換意見。

⁴ 該報告(立法會CB(1)1393/05-06號文件)刊載於立法會網站：
<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/papers/itbcb1-1393-c.pdf>。

第I章：引言

1.13 事務委員會自展開研究以來所接獲有關公共廣播服務的主要意見及關注事項的撮要載於**附錄I-(c)**。曾向事務委員會提交意見的機構／個別人士的名單載於**附錄I-(d)**。此外，海外公共廣播機構及政府機關和規管機構的代表曾提供寶貴資料，資訊科技及廣播事務委員會謹此致謝。

進行研究的基本理念

1.14 一直以來，公眾就本港公共廣播服務進行的討論極少。雖然港台，即本港唯一的公營廣播機構在1954年創立，而在1993年首次簽訂的架構協議亦確認，港台作為公共廣播機構可享有編輯自主權，但公開的資料似乎不多，市民未能完全理解何謂公共廣播服務，以及港台如何就每年逾4億元的公帑撥款問責。

1.15 廣播頻譜是稀有的公共資產。各方普遍認為，這項資產不應只供政府及以利潤為主導的市場使用，以達致其各自的目的。部分大氣電波亦應用於人民的福祉。根據聯合國教育、科學及文化組織(下稱“聯合國教科文組織”)，“公共廣播服務是由公眾製作、資助和監控的廣播事業，並以服務公眾為目的。公共廣播服務並非商營或國營的廣播服務，不受政治干預和商業壓力所影響。透過公共廣播服務，公民可獲得資訊、教育和娛樂。如能保障意見多樣化、節目多元化、編輯自主、有適當資金、具有問責性和透明度，則公共廣播服務可作為民主的基石。”⁵。

1.16 事務委員會認同公共廣播服務的角色十分重要，可增進公民的知識、擴闊視野，以及讓他們加深認識世界和其他人，從

⁵ 聯合國教科文組織。(2005)載於：http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=1525&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html [2006年9月登入]。

第I章：引言

而更瞭解自己⁶。香港的經濟發展正面臨各項挑戰，港人不可單靠商營廣播機構為他們提供推動香港進步所需的接觸面和價值觀，此點至為重要。公眾所需的節目種類，是所有人均可接收，為所有人提供的，不因其社會及經濟地位而有所不同，並且能啟發他們的想像力，給予他們所需的知識，以實現公民社會的持續發展。

1.17 對公共廣播服務的需要源於一個概念——即社會不可完全倚賴政府或市場以充分達致廣播服務中的公共服務目標。由於公共廣播機構是不受政治及商業壓力影響的公共機構，大眾會期望公共廣播機構實現這些目標和保障公眾利益。事務委員會非常關注香港是否具備發展公共廣播服務的環境，公眾又是否察悉發展公共廣播服務對財政的影響，以及公共廣播服務為本港的長遠發展所帶來的回報。就這方面，事務委員會察悉，過去數月就港台及公共廣播服務進行的意見調查⁷，都反映公眾普遍滿意港台的服務，並支持港台以獨立於政府的公共機構模式運作。雖然現時並無詳細的研究或分析論述港人對公共廣播服務的認識程度，但上述調查的結果顯示，港人支持設立獨立的公共廣播機構，以真正自主及不偏不倚的方針服務公眾。

1.18 事務委員會察悉，鑒於有關公共廣播服務的公眾討論不多，市民可能難以區分公共廣播機構和國營廣播機構。有意見指出，公共廣播服務要求一個為市民、文化和民主服務的公共機構⁸。公共廣播機構提供的節目，應實踐廣播的公共服務目標，

⁶ 世界電台電視議會 (World Radio and Television Council)。 (2002) 載於：<http://www.cmrtv.org/documents/radio-publique-en.htm> [2006年9月登入]。

⁷ 關於在2005年10月至2006年5月期間進行的6項調查的資料，請瀏覽港台的網站：<http://www.rthk.org.hk/special/psb>。

⁸ 聯合國教科文組織。(2005)。《公共廣播機構：最佳作業模式》(Public Service Broadcasting A Best Practice Sourcebook)。

第I章：引言

而且在其公共服務範圍之內。國營廣播機構則通常等同由國家擁有和管理的廣播機構，其服務權限是推廣政府政策和資訊。由於兩者各有不同的角色和職能，公共廣播機構及由政府營運的廣播機構可以並存，彼此履行各自的權限。

本報告

1.19 公共廣播服務隨着時間而演變，部分國家的公共廣播服務歷史可追溯到1920年代。雖然發展的進程各有不同，但不難發現一些公共廣播機構初期由政府成立及控制，後來轉型為獨立或法定機構，獲賦予履行廣播的公共目的和服務社會各界的權限。我們在報告的**第II章**概述一些海外國家發展公共廣播服務的進程，並透過說明若干重點闡釋它們的公共廣播服務架構，該等重點包括法律及規管架構、機構及財政架構，以及公共廣播機構在迎接全球挑戰方面擔當的角色。

1.20 香港有本身獨特的政治及社會經濟環境，例如從英國統治的地區過渡成為中華人民共和國的特別行政區；政府以行政主導，在立法機關並無投票權；香港面積細小，華人佔人口大多數等。因此，本港必須按本身的特別情況，發展其公共廣播服務制度。我們在**第III章**敘述香港公共廣播的歷史，這段歷史可追溯至1928年，當時政府首次推出英語廣播服務。這項服務於1948年改稱為“香港廣播電台”，其後於1954年成為一個政府部門。

1.21 根據事務委員會進行研究期間所獲得的資料，我們在**第IV章**詳述事務委員會經衡量所面對的限制和未來的機會後，分析對於發展有效及可持續的公共廣播服務制度至為關鍵的因素。**第V章**綜述事務委員會的研究結果，當中大部分是供日後商議之用的綱要，以及在發展香港公共廣播服務時應予考慮的事項。

第I章：引言

1.22 事務委員會強調，政府有責任制訂公共廣播服務政策。本報告特別指出在勾劃本港公共廣播服務的未來發展時應予妥善處理的主要事項，以及事務委員會對這些事項的研究結果。事務委員會期望檢討委員會在敲定其建議時，可一併仔細考慮這些事項和事務委員會的研究結果。鑒於部分海外國家的公共廣播服務制度經過多年演變，事務委員會認為現在有需要着手處理各主要問題，並推動社會各界積極討論最合宜的未來路向。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

2.1 為瞭解海外發展公共廣播服務的經驗，事務委員會選出5個國家，它們均擁有歷史悠久的公共廣播服務，當中有些廣播制度初期由國家擁有或營運。選定的國家包括英國、加拿大、美國、德國及澳洲。除了研究這些地方的文獻資料外，事務委員會更組成考察團，於2006年4月訪問加拿大、美國及英國，與有關當局、規管機構、公共廣播機構及監察小組會晤。所得結果在本章概述。

2.2 為方便參考及比較，各地公共廣播服務的特點均以下列分項載述：

- (a) 讓公共廣播服務可持續發展的法律及規管架構；
- (b) 公共廣播機構的公共廣播服務權限；
- (c) 使命及節目內容；
- (d) 確保編輯自主的機構及財政架構(“選定地方的公共廣播機構的編輯指引／節目製作人員守則”載於**附錄II-(a)**)；
- (e) 加強向公眾負責機制；及
- (f) 公共廣播機構在迎接全球的新挑戰(例如數碼廣播)方面擔當的角色。

英國

2.3 英國是最早推出公共廣播服務的國家之一。英國廣播公司(British Broadcasting Company)於1922年創立。在1927年，該公司獲授予皇家特許令(Royal Charter)，改組後英文名稱為 British

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

Broadcasting Corporation。皇家特許令列明英國廣播公司的角色、職能和架構。時至今日，英國廣播公司仍受皇家特許令及該公司與文化媒體及體育大臣 (Secretary of State for Culture, Media and Sport) 簽訂的附帶架構協議 (Framework Agreement) 規管。與英國其他公共廣播機構不同，當局並無就英國廣播公司制定法例。特許令概括地載列英國廣播公司的目標，並確立該公司的權力和責任。架構協議則更詳細列明英國廣播公司的服務的職責範圍、確立其獨立性、界定該公司對牌照費的權利、賦權文化媒體及體育大臣批核對英國廣播公司作出的改變，以及賦予通訊辦公廳 (Office of Communications) 施加多項規管要求的職能。對架構協議作出任何改變，須經下議院批准。

法律及規管架構

2.4 英國政府的目標是鼓勵發展公共廣播服務，使之遍及全國，確保所有消費者均可接收優質的節目。除了英國廣播公司外，英國尚有多家公共電視廣播機構，即第三頻道、第四頻道、第五頻道、社區頻道及 S4C。這些公共廣播機構受各自的牌照和相關法令規管。

2.5 文化媒體及體育部負責制訂英國的廣播業及創意產業政策。文化媒體及體育部在一系列廣播事宜擔負職能，當中包括制訂公共廣播服務架構，以及確保廣播的規管架構能促進公平有效的競爭、推廣高質素廣播、提供高水平的消費者保障及保障言論自由。此外，文化媒體及體育部每10年對英國廣播公司的特許令進行檢討，按其各項目標訂定其服務基準，同時考慮該公司的前景。文化媒體及體育部向國會匯報。下議院已委任文化媒體及體育專責委員會 (Select Committee for Culture, Media and Sport)，負責探討文化媒體及體育部及其相聯的公共機構的開支、行政和政策。在監督英國廣播公司方面，文化媒體及體育大臣具有若干權力，例如有權批核和覆檢由牌照費收入資助的新服務的運作。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

2.6 通訊辦公廳根據《2002年通訊辦公廳法令》(Office of Communications Act 2002)成立為法人團體，是獨立的規管機構，也是英國通訊業的競爭規管當局。通訊辦公廳有責任確保全英國各地均可獲得林林總總的高質素電視和電台服務，務求迎合不同的品味和興趣，並且維持廣播服務多樣化。英國所有受《2003年通訊法令》(Communications Act 2003)規管的持牌電視及電台廣播機構，須遵守通訊辦公廳發出的一切守則及常規，包括由內容委員會(Content Board)編製的《廣播守則》(Broadcasting Code)。內容委員會根據《2003年通訊法令》第12(1)條成立。該法令第12(2)條規定，內容委員會的成員包括主席及由通訊辦公廳委任其認為合適的其他成員。《廣播守則》經廣泛諮詢後制訂而成，涵蓋廣播服務的節目標準、贊助、公平及私隱權。現時，當局已批出超過800個商營電視服務牌照⁹。此外，英國有超過350個模擬電台和數碼電台，提供全國和地區服務，全部均由通訊辦公廳監察。

2.7 通訊辦公廳與受其監管的廣播機構保持一定距離，不會在節目播出前審核節目內容，但會處理所有針對廣播機構的節目的投訴，包括涉及節目標準、受到不公平對待及／或侵犯私隱的投訴。通訊辦公廳不時進行檢討，以改善廣播質素。舉例來說，通訊辦公廳曾於2003年檢討公共廣播服務，並於2005年2月發表最後報告。通訊辦公廳在最後報告中提出多項建議，包括新設的公共服務發行人¹⁰ (Public Service Publisher)，負責以各種新媒體平台提供獨特、高質素、以英國為本的公共服務節目內容。

⁹ 文化媒體及體育部。(2006)載於：<http://www.culture.gov.uk/broadcasting/> [2006年9月登入]。

¹⁰ 公共服務發行人是一種新的公共廣播服務供應商。他們會利用一切的通訊平台(由寬頻以至流動平台及數碼電視)接觸公眾及發揮影響力。公共服務發行人亦提供全面匯流的內容，以嶄新方式把各種寬頻及互動內容連結起來。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

公共廣播機構的公共服務權限

2.8 現時的皇家特許令第3條訂明英國廣播公司的目標。根據第3(a)條，英國廣播公司須“提供屬公共服務的聲音和電視廣播服務(不論以模擬或數碼方式傳送)，並提供資訊、教育及娛樂的聲音和電視節目，供公眾收聽／收看，在我們大不列顛及北愛爾蘭聯合王國、海峽羣島及馬恩島及在該處的領海，以及在船上、飛機上均可接收……”。

2.9 關於公共廣播持牌機構，它們的公共服務權責在法例中訂明。舉例來說，《2003年通訊法令》第265條訂明第四頻道的公共服務權責。第四頻道在成立之初，原本附屬於獨立廣播局¹¹。到1993年，隨着第四頻道電視公司(Channel Four Television Corporation)根據《1990年廣播法令》(Broadcasting Act 1990)成立，第四頻道的發行人／廣播機構職能亦全部轉移至新公司。根據《2003年通訊法令》第265條，第四頻道須提供各種高質素及多元化節目，而該等節目應展現創新的精神、迎合多元文化社會的品味和興趣、提供教育及展現獨特的風格。

2.10 除了英國廣播公司和公共廣播持牌機構外，尚有一些較小規模的頻道提供公共廣播服務，而社區頻道正是這一類頻道。社區頻道於2000年9月啟播，受《2003年通訊法令》和通訊辦公廳制訂的規例規管。社區頻道由媒體受託基金(Media Trust)擁有，該基金屬慈善組織，與媒體業界合作協助志願團體與各界溝通。社區頻道的宗旨是激發人們對有意義的事情付諸行動。該頻道現時是免費的電視頻道，向英國1 650萬戶已裝置數碼設施的家庭

¹¹ 獨立廣播局和有線電視管理局負責規管電台廣播業，於1991年分別由獨立電視委員會和電台管理局取代。到2003年，通訊辦公廳憑藉《2003年通訊法令》取代了這些規管機構。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

提供服務。英國所有主要廣播機構均透過在2004年11月簽訂的聯合聲明，承諾支援社區頻道。

使命及節目內容

英國廣播公司

2.11 英國廣播公司的使命是讓公眾獲得資訊、教育及娛樂。該公司提供8條互動電視頻道、10個電台網絡、超過50項本地電視和電台服務，以及運作一個互動網站。該公司並營運英國廣播公司國際廣播部(BBC World Service)，在電台和互聯網，以英語和42種其他語言提供國際新聞、分析和資訊。在2004至05年度，英國廣播公司電台服務佔了電台市場佔有率的66%，英國廣播公司第一台及第二台電視服務的電視觀眾合共佔34%。

2.12 關於為少數社羣而設的節目，英國廣播公司以蓋爾語、威爾斯語、愛爾蘭語和烏爾斯特蘇格蘭語廣播，並提供一系列特別語言節目。英國廣播公司國際廣播部則提供32種方言電台服務及8種方言的網上服務。為確保視覺、聽覺、活動能力或認知能力有障礙的人士亦可享用英國廣播公司的服務，英國廣播公司部分節目附有字幕、手語或口述內容的服務。

2.13 英國廣播公司的電視節目有50%屬內部製作，25%委託獨立製作公司提供，其餘25%開放予所有製作人。英國廣播公司多年來把10%某些種類的電台節目外判予獨立電台製作界別。

第四頻道

2.14 第四頻道提供各式各樣的節目，包括兒童或新移民節目，以反映現代英國的多元化及複雜內涵。其核心觀眾羣組的年

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

齡介乎16至34歲¹²。該公司亦播放探討各類殘疾的節目，例如有關早衰、先天矮小、早老性癡呆及言語障礙的節目。

2.15 第四頻道不製作自己的節目，而是委託全英國300多家獨立製作公司為其製作節目。為加強第四頻道的問責性，《2003年通訊法令》訂明，該公司每年須發表節目政策聲明，列出其目標，以及按已釐定的基準衡量其服務表現是否符合既定目標。在2004至05年度，第四頻道的市場佔有率為9.8%。

確保編輯自主的機構及財政架構

英國廣播公司

2.16 根據特許令和架構協議，英國廣播公司受到保障，不會受到政府、國會及商營機構在編輯方面的任何干預。英國廣播公司亦須在其編輯指引(Editorial Guidelines)中確立編輯標準，作為節目製作人員的工作參考文件。上述指引由英國廣播公司編輯政策小組制訂，並經理事會(Board of Governors)批准。根據英國廣播公司國際廣播部的資料，儘管該部門由外交及聯邦事務部(Foreign and Commonwealth Office)撥款資助，但其運作是獨立於政府的。

2.17 英國廣播公司大部分經費來自擁有電視機的家庭所支付的牌照費(在2005至06年度，佔經費總額的77%，即31.01億英鎊¹³)，並透過旗下的商業服務所賺取的收入(在2005至06年度佔經費總額的16%，即6.2億英鎊)來補足，該等服務包括在世界各地銷售與英國廣播公司品牌及／或其服務有關的物品和服

¹² 第四頻道電視公司。(2006)《2005年報告及財務報表》(Report and Financial Statements 2005)。載於：http://www.channel4.com/about4/pdf/2005_C4_Complete.pdf [2006年9月登入]。

¹³ 在2006年9月，英鎊兌港元的匯率為1英鎊=14.805港元。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

務。因應一項獨立檢討的結果，英國政府在2000年2月公布一套方程式，用以釐定牌照費年費。根據此方程式，由2000-01年度至2006-07年度的牌照費每年增幅，定於零售價格指數變動水平加1.5%。由2006年4月1日起，就彩色電視和黑白電視每年支付的牌照費分別為131.50英鎊及44.00英鎊。英國廣播公司國際廣播部的開支全數由外交及聯邦事務部撥款資助，此數額佔英國廣播公司的經費來源的6%(在2005至06年度為2.39億英鎊)。

2.18 文化媒體及體育部每10年對英國廣播公司的特許令進行檢討，按其各項目標訂定其服務基準，同時考慮該公司的前景。由於現時的皇家特許令將於2006年屆滿，文化媒體及體育部自2003年起已展開新的特許令檢討程序，並在2006年3月公布有關英國廣播公司的前景的白皮書。白皮書提出多項建議，其中包括由英國廣播公司信託(BBC Trust)取代理事會及改組執行委員會。新特許令其後於2006年7月19日獲英女皇接納，有效期直至2016年12月31日。白皮書各項建議及新特許令的詳細內容載於**附錄II-(b)**。

2.19 經研究英國廣播公司在下一個特許令有效期內的其他經費方案後，英國政府決定繼續採用牌照費經費模式。但倘若英國廣播公司擬動用牌照費推出任何新的服務，通訊辦公廳會首先根據該公司本身進行的公眾價值觀測試，進行市場影響評估。政府亦會在2012年，即數碼廣播的過渡期結束時，檢討其他經費機制的範圍。

第四頻道

2.20 第四頻道的頻譜雖然由政府提供，但其經費全數來自廣告收入及本身的商業活動，例如收費電視頻道、售賣節目、提供互聯網上的廣告服務及出租製作室設備。由2004年11月1日開

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

始，第四頻道被納入廣告標準局(Advertising Standards Authority)的規管範圍。該局負責執行通訊辦公廳就電視及電台廣播制訂的《廣告標準守則》(Advertising Standards Codes)，以及處理相關投訴。

2.21 由通訊辦公廳進行的公共廣播服務檢討所得的結果指出，第四頻道應維持其現行角色，即由商業活動資助的公共廣播機構。在數碼廣播的過渡期間，第四頻道現正面對多項挑戰，例如觀眾層面分割或會引致廣告收入減少。第四頻道已公布，直至2009至10年度，預計每年的資金赤字達1億英鎊。因此，通訊辦公廳已建議若干自助措施和規管支援，以鞏固第四頻道的公共廣播機構地位。

加強向公眾負責的機制

英國廣播公司

2.22 根據現時的特許令，英國廣播公司向其理事會負責。理事會的成員按照諾倫原則(Nolan Principles)委任，諾倫原則指公職人員應按任人唯才的準則委任。理事會以公眾利益受託人的身份行事。英國廣播公司的日常管理工作由執行委員會及轄下3個委員會負責處理。

2.23 根據新特許令，政府建議由英國廣播公司信託取代理事會。信託將設1名主席，1名副主席及10名成員，由樞密院頒令委任。現時的執行委員會亦會改組成為新的執行委員會，成員主要包括高級行政人員，以及佔相當比重的少數非行政人員。委員會由總監擔任主席，負責在信託所訂立的大綱內提供英國廣播公司的服務。根據新特許令，將會建立一個“3層保險”制度，以確保英國廣播公司的製作能達到最高水準。日後英國廣播公司的每項服務均會按照一個新設及詳細的服務牌照營運，該牌照將由英國

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

廣播公司信託發出。英國廣播公司的任何重大改變或新服務的設立，將須進行公眾價值觀測試。該項測試涉及由英國廣播公司信託進行的公共價值評估，以及由聯合督導小組監督進行的市場影響評估。聯合督導小組的成員來自通訊辦公廳及英國廣播公司信託。預期新的安排會有助英國廣播公司實踐其宗旨／目標，以資訊、教育及娛樂節目及服務豐富人民的生活。

2.24 英國廣播公司向國家審計處(National Audit Office)負責。國家審計處代表國會及下議院政府帳目委員會(Public Accounts Committee)審議公共開支。該公司透過發表節目政策聲明向公眾負責，按已釐定的基準衡量其服務表現是否符合既定目標。

2.25 為確保有關節目編排和節目會盡量滿足觀眾的需要，英國廣播公司於2004至05年度進行檢討，以瞭解觀眾對其頻道的觀感。經檢討後，該公司削減娛樂節目的經費、減少生活時尚節目的數量，並在黃金時段增加藝術節目和時事節目的數量。

第四頻道

2.26 第四頻道由董事局管理，董事局以企業模式領導公司、審批公司的策略目標，以及確保第四頻道根據所有適用的法例及規例履行其責任。董事局由主席、8名非執行董事及4名執行董事組成。現時的主席由前獨立電視委員會於2003年委任，該委員會的職務其後由通訊辦公廳接手。非執行董事的任期不得超過5年。

2.27 根據《1990年廣播法令》，英國廣播公司和第四頻道須提交年報及帳目予文化媒體及體育大臣，藉以向國會負責，大臣隨後會把該等文件呈交國會的上下議院。兩家公司亦須接受文化媒體及體育專責委員會研訊。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

公共廣播機構在迎接全球新挑戰方面擔當的角色

數碼化

2.28 英國的數碼電視服務滲透率為全球之冠¹⁴。截至2005年12月31日，該國有1 750萬戶擁有電視機的住戶(即70%)收看數碼電視節目。

2.29 1999年9月，政府公布過渡至數碼廣播的安排，規定必須讓公眾接收到節目及負擔得來。其後，商營地面廣播機構和英國廣播公司與政府及通訊辦公廳合作，制訂工作計劃和實施時間表。根據英國廣播公司的特許令檢討完成後所發表的白皮書，英國政府確認，英國廣播公司應繼續主導過渡至數碼廣播的過程。該等過程預定在2008至2012年期間進行。

2.30 現時，第四頻道正在把其所須履行的權責範圍擴展至數碼頻道，方法包括加強節目、增加投資，支持原創的戲劇紀錄片節目，以及尋找新的互動平台，擴闊節目的接觸面。

2.31 英國大概有4 400萬人居住在全國數碼電台服務覆蓋的區域內。通訊辦公廳已批出一個全國商營數碼頻道牌照，准許持牌人提供8項節目服務，另批出44個地區數碼頻道牌照，在該等牌照下提供的商營電台服務合共約300項。

¹⁴ 通訊辦公廳。(2006)新聞稿：英國引領世界收看數碼電視(UK is world leader in digital television viewing)(2006年3月17日)。載於：http://www.ofcom.org.uk/media/news/2006/03/nr_20060317 [2006年9月登入]。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

社區廣播服務

2.32 社區電台於2005年年初在英國出現。社區電台由地區擁有，屬非牟利性質，主要由志願人士按公共服務原則運作，旨在為社區謀福祉。社區電台的經費來自廣告及贊助、公帑資助及社區電台基金¹⁵ (Community Radio Fund)的撥款。

2.33 社區電台服務的法律及規管架構載於《2003年通訊法令》、《2004年社區電台令》(Community Radio Order 2004)及通訊辦公廳制訂的規例。通訊辦公廳亦處理社區電台向社區電台基金提出的申請。通訊辦公廳於2004年9月發出邀請，其後接獲194項社區電台牌照申請，首個牌照於2005年3月發給Forest of Dean社區電台。截至2006年9月，英國共有107間持牌社區電台¹⁶。

加拿大

2.34 加拿大首個公共電台在1927年獲得省政府撥款，用以提供教育電台節目，該國的公共廣播服務在這年便告開始。當時亦有人關注到，美國廣播佔據加拿大越來越多的大氣電波，以致加拿大人收聽美國廣播的電台節目的人數比例失衡。

2.35 加拿大廣播公司(Canadian Broadcasting Corporation)根據《廣播法令》(Broadcasting Act)於1936年成立，屬官方機構，負責接管加拿大電台廣播管理局(Canadian Radio Broadcasting Commission)，它

¹⁵ 社區電台基金的成立目的，是協助支付營運社區電台所需的核心成本。在2004-05至2007-08年度期間，文化媒體及體育部每年撥出50萬英鎊予社區電台基金，並由通訊辦公廳管理，用以資助社區電台服務。

¹⁶ 社區媒體協會(Community Media Association)。(2006)載於：<http://www.commedia.org.uk/about-community-media/community-radio/> [2006年9月登入]。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

是加拿大首家公共廣播機構兼規管機構。加拿大廣播公司的廣播服務在1952年從電台廣播擴展至電視。1958年，當局撤銷加拿大廣播公司的規管職能，並將之轉移至一家新的規管機構。該規管機構其後於1968年由加拿大電台電視電訊管理局(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)(下稱“加拿大視訊管理局”)取代。

法律及規管架構

2.36 現時，加拿大的廣播制度受《1991年廣播法令》(Broadcasting Act 1991)管限，該法令訂明多個事項，其中包括加拿大的廣播制度主要以英語和法語運作，並須包含公共、私營及社區元素。

2.37 政府的廣播政策屬加拿大文物部(Department of Canadian Heritage)的管轄範圍，該部門負責制訂全國政策及計劃，以推廣有關加拿大的內容、促進文化參與及加強加拿大人之間的聯繫。加拿大文物部的職責是支持全國廣播制度的發展、提出立法建議、聆訊有關發牌決定的上訴，並就規管事宜向政府提出意見，包括在新媒體環境發展新的科技和內容。

2.38 加拿大視訊管理局擁有類似司法的權力，以便實施《廣播法令》所訂的目標。管理局是獨立的公共機關，負責規管及監督加拿大廣播制度各方面的事務，包括發出、修訂及延續廣播牌照，並會採取執法行動，確保牌照條件得到遵守。雖然加拿大視訊管理局的經費全數來自政府的每年撥款，但作為廣播業規管機構，管理局與政府保持一定距離，工作不受政府左右。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

公共廣播機構的公共服務權限

2.39 《1991年廣播法令》第3(1)條訂明加拿大廣播公司的公共服務權限。根據該項條文，加拿大廣播公司作為全國公共廣播機構，應“提供不同類型節目的電台及電視台服務，使公眾獲得資訊、啟發及娛樂”。

2.40 除了加拿大廣播公司提供的全國服務外，加拿大還有其他公共廣播機構在省份或社區層面運作，並由機構／個別捐款者或有線公司資助。其中一個廣為人知的例子是有線公共事務頻道(Cable Public Affairs Channel)。該機構於1992年由加拿大多家有線公司組成的聯合企業建立，以播放下議院的會議程序。有線公共事務頻道的權限是以英語和法語廣播資訊、教育、公共事務及紀錄片節目。該機構不會表達自己的編輯立場，但會播出演講或議事程序的全部內容，不作任何剪輯。

使命及節目內容

2.41 加拿大廣播公司的使命是講述有關加拿大的故事、支持加拿大的藝術文化，以及為加拿大境內的英語和法語社區建立互通的橋樑。該公司經營兩個全國電視網絡、4個全國電台網絡、銀河(Galaxie)(一項24小時、45頻道的數碼收費聲頻廣播服務)，以及收費衛星電台服務。在2004至05年度，加拿大廣播公司的英語及法語電視網絡的觀眾佔有率在黃金時段(即晚上7時至11時)分別為6.9%及22.5%。而加拿大廣播公司的英語及法語電台網絡的相對數字則分別為9.1%及12.6%。

2.42 在2005年，加拿大廣播公司的英語電視網絡提供15種不同種類的節目，當中75%至80%是具加拿大特色的內容。該公司又為殘疾人士提供視像描述和字幕，方便他們收看／收聽其節

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

目。至於英語電台網絡方面，該公司須撥出不少於50%的節目播放具加拿大特色的內容。

2.43 加拿大廣播公司除了製作自己的節目外，亦會採用獨立製作的節目。在2004至05年度，這類節目佔該公司英語電視服務提供的非新聞及體育節目的81%。有關安排均須符合加拿大廣播公司訂定的條款及條件，例如質素標準及新聞原則，或在播放前獲得該公司許可。

確保編輯自主的機構及財政架構

2.44 《1991年廣播法令》指明加拿大廣播公司享有言論、新聞、創作及獨立節目編排的自由。《加拿大人權及自由憲章》(Canadian Charter of Rights and Freedoms)保證下述各種自由：思想、信念、意見及言論自由。加拿大廣播公司內部制訂的《新聞標準及實務守則》¹⁷ (Journalistic Standards and Practices)提供政策大綱，讓加拿大廣播公司的新聞專業據以達致公司的期望和履行公司的責任。

2.45 在2005至06年度，加拿大廣播公司每年的財政預算約為15億加元¹⁸。其收入的三分之二來自政府每年撥款，三分之一來自商業廣告、銀河及各衛星頻道的收費。以2005至06年度的撥款計算，每名加拿大人每年須為加拿大廣播公司付出34加元。政府亦在加拿大電視基金(Canadian Television Fund)項下預留2006至07年度的開支封套，款額約為9,200萬加元，以供加拿大廣播公

¹⁷ 對加拿大廣播公司的《新聞標準及實務守則》作出的修訂，須經加拿大廣播公司董事局批准。董事局亦可指示公司內部的標準及實務守則委員會(Standards and Practices Committee)檢討該等守則。

¹⁸ 在2006年9月，加元兌港元的匯率為1加元=7.00875港元。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

司推行各項電視計劃。由於加拿大廣播公司約有22%的收入來自廣告及節目銷售，因此被其他營辦商批評為構成不公平競爭。

2.46 按現價計算，加拿大廣播公司的撥款總額在過去20年不斷下降。與1984至85年度比較，2005至06年度的撥款累積減少了約5億加元。由於加拿大廣播公司在廣告及特約服務收費方面的收入有所增長，加上該公司採取了一些節省成本的措施，故有助抵銷差額。然而，加拿大廣播公司的總裁已提出政府有需要提供長遠及穩定的經費。

2.47 2003年，下議院的加拿大傳統常設委員會(Standing Committee on Canadian Heritage of the House of Commons)發表一份全面的報告，載述常設委員會花兩年時間研究加拿大廣播制度的每個層面所得的結果。報告提出多項建議，例如向加拿大廣播公司提供額外及穩定的多年度經費(3至5年)；要求加拿大廣播公司向國會呈交一份策略計劃，列明估計所需的資源，以及該公司將如何履行其公共服務權限。常設委員會於2005年10月進一步促請政府檢討加拿大廣播公司的規範角色及服務，並在檢討過程中特別考慮到新的媒體環境和科技的進步。

加強向公眾負責的機制

2.48 加拿大廣播公司的管理由董事局負責，12名董事(包括主席和總裁)從公民中的精英選出，他們各自具有不同的社會背景，由總督會同樞密院¹⁹委任，任期5年，並可以續任。董事局負責監察加拿大廣播公司的營運、監督其管理，以及確保該公司與政府及有關各方能有效溝通。主席負責主持董事局會議。總裁則兼任加拿大廣播公司的行政總裁，以及處理公司的日常運作。

¹⁹ 加拿大總督是英女皇在加拿大的代表。總督會同樞密院的決定即總督依據聯邦內閣的意見而作出的決定。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

加拿大廣播公司董事局在2004年推行揭發錯誤行為的公司政策。在該項政策下，加拿大廣播公司的僱員可舉報任何錯誤行為，而不用面對遭到報復的風險，更可獲得保證其舉報將以高度機密的方式處理。

2.49 作為加拿大的全國公共廣播機構，加拿大廣播公司須向聯邦政府、國會及公眾負責，並須透過加拿大文物部部長(**Minister of Canadian Heritage**)向國會提交周年公司計劃和年報。下議院的加拿大傳統常設委員會可傳召加拿大廣播公司的董事及人員，就該公司的營運及使用公共資源的情況作證。

2.50 加拿大廣播公司須按照其牌照條件，向加拿大視訊管理局提交年報。年報須提供詳細資料，說明加拿大廣播公司遵從其廣播牌照條件的情況。根據《1991年廣播法令》，加拿大視訊管理局有權研訊加拿大廣播公司被指違反或不遵守牌照條件的行為，以及在研訊結束後，透過加拿大文物部部長就有關被指違反或不遵守牌照條件行為向國會匯報。加拿大審計局局長最少每5年審查一次加拿大廣播公司的財政及管理制度。加拿大廣播公司透過在其網站刊載有關資料，告知公眾該公司的政策及營運。加拿大廣播公司又成立了申訴專員辦公室，負責根據加拿大廣播公司內部的《新聞標準及實務守則》調查聽眾和觀眾的投訴和意見，並直接向總裁及董事局匯報。

2.51 加拿大傳統常設委員會經過兩年的研究，於2004年6月發表報告，闡述加拿大的廣播制度在符合《1991年廣播法令》的目標方面所取得的成果。2006年6月，常設委員會察悉，加拿大文物及婦女地位部部長(**Minister of Canadian Heritage and Status of Women**)將於2006年秋季檢討加拿大廣播公司獲賦予權限的角色和服務。這項檢討將會提供資料，以便考慮該公司的牌照於2008年續期事宜。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

公共廣播機構在迎接全球新挑戰方面擔當的角色

數碼化

2.52 加拿大於1995年推出的數碼電台廣播主要是同步廣播現有的中波及超短波節目。截至2005年2月，加拿大視訊管理局發出了76個過渡性數碼電台廣播牌照，而加拿大廣播公司取得其中的18個牌照。

2.53 2002年6月，加拿大就推出數碼電視廣播採取屬自願性質和市場主導的過渡模式，未有規定轉換廣播制式的限期。加拿大廣播公司獲發多個過渡性數碼電視牌照後，於2005年開始廣播高清電視節目，所需的非經常成本5年合計為1.9億加元及每年營運成本1,900萬加元。

2.54 現時，超過40%的加拿大人家中安裝了數碼設備，並以用戶身份接收200多條頻道。因數碼化而出現的數碼媒體空間，除了形成頻道層面分割外，亦造成平台層面分割。由於有需要以不同的格式提供節目，讓不同平台的觀眾／聽眾都能獲得服務，發行／製作相應版本內容的成本亦因而大幅提高。在新媒體策略下，加拿大廣播公司的目標是致力成為“數碼網絡上最重要及最受歡迎的加拿大新聞、資訊及娛樂內容的來源。”

社區廣播服務

2.55 加拿大視訊管理局於2000年發出一份政策文件，載列社區電台的發牌架構。這些電台為某地區提供唯一的私營電台服務，又或與其他私營電台競爭。它們可播放廣告及從其他來源(例如聽眾捐款)獲取收入。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

2.56 根據加拿大視訊管理局，社區電視頻道的主要角色是提供公共服務、反映社區情況及鼓勵公民積極參與社區事務。它們的節目亦應補充傳統廣播機構節目的不足。這些社區頻道並可接受贊助作為部分收入。

美國

2.57 美國的公共廣播服務始於1920年代。當時，首家電台為聽眾播放教育和文化節目。隨着廣播業規管機構，即聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission)作出的決定，首家公共電視台於1953年在美國投入服務。1967年，美國制定《公共廣播法令》(Public Broadcasting Act)，該法令載明美國全國公共廣播制度的政策架構。與許多已發展地方不同，美國並無設立單一的全國公共廣播機構，而是根據廣播服務的3個主要職能，即“製作”、“發行”和“播放”，制訂了一個多元的廣播業架構。

法律及規管架構

2.58 在美國，公共廣播局(Corporation for Public Broadcasting)是根據《1967年公共廣播法令》(Public Broadcasting Act of 1967)而成立(《1934年通訊法令》(Communications Act of 1934)經由《1967年公共廣播法令》修訂)。公共廣播局是一家私營非牟利機構，負責資助美國公共電台和電視台廣播的成長及發展。“製作”可由個別廣播機構或獨立製作人負責。公共服務節目的“發行”主要由負責電台節目的全國公共廣播電台(National Public Radio)和負責電視節目的公營廣播網(Public Broadcasting Service)這兩個採用成員制的組織進行，以供它們的成員電台或電視台“播放”。美國有超過1 000間公共電台和電視台。每家公共廣播機構須向聯邦通訊委員會領取牌照。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

聯邦通訊委員會

2.59 聯邦通訊委員會根據《1934年通訊法令》成立，負責制訂、建議及推行電台及電視廣播的聯邦政策和規管制度，並在考慮公眾利益後訂定發牌準則及為廣播牌照續期。雖然聯邦通訊委員會致力讓廣播牌照持牌人保留最大程度的編輯自主權，但亦會執行若干規則，有限度地規管廣播節目內容。該委員會由5名委員(包括主席)管理，他們由美國總統委任，並由參議院確認，任期5年，當中只可有3名委員屬同一政黨的成員。

公共廣播局

2.60 經修訂的《1934年通訊法令》載明公共廣播局的公共服務權限，規定公共廣播局只擔當諮詢的角色，不可對其撥款資助的公共電台及電視台的日常運作施加任何控制。該局透過資助特定的計劃(例如全國公共廣播電台更新內部操守指引)保障公共廣播機構的編輯自主權。公共廣播局的服務權限亦約束聯邦機關(包括聯邦通訊委員會)的管轄權，使之不得干預該局的運作。

2.61 公共廣播局獲得以提早3年為周期的聯邦撥款(3.78億美元²⁰，佔該局2003至04年度總收入的85%)，然後按既定的公式分發款項，以支持公共電台及電視台的營運。根據上述公式，公共廣播局須把6%的經費用於“制度支援”²¹，另把不超過5%的經費用作支付本身的行政開支。在餘下的款項中，75%會分配予公共電視台，25%則分配予公共電台。撥給電視台的款項中，25%用作競投全國性節目，以便優先提供該等節目。公共廣播局又協助公共廣播機構把傳送制式由模擬制式改為數碼制式。

²⁰ 在2006年9月，美元兌港元的匯率為1美元=7.777港元。

²¹ 制度支援的大部分撥款用於支付互連設施的成本和其他開支。如有足夠撥款，款項亦會用於旨在改進公共廣播服務的項目和工作。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

2.62 法規禁止公共廣播局擁有或經營任何電視台或電台、制度或網絡，以及為公眾製作節目、編排節目以供發送或發送節目²²。該局鼓勵為小眾、未曾獲得服務和所獲服務不足的觀眾／聽眾製作電台和電視節目。

2.63 公共廣播局董事局最多由9名成員組成，他們從美國公民中選出，並在特定的範疇內有傑出成就。董事局成員在美國總統徵詢參議院的意見後，以及經參議院的確認下獲得委任，任期6年，並可以續任。在董事局的成員中，不可有超過5名屬於同一政黨。董事局負責委任總裁兼行政總裁，然後再由他任命負責公共廣播局日常運作的其他人員。

2.64 為確保良好的機構管治，公共廣播局的董事局於2005年4月成立申訴專員辦公室，並委任兩名申訴專員，負責評估新聞業界是否具備專業操守及覆核公眾的投訴。公共廣播局過往曾被指違反《公共廣播法令》，並接受監察長辦公室(Office of Inspector General)調查。公共廣播局在調查結束後成立了3個常務委員會，加強本身的管治和問責性，以及提高透明度。

2.65 關於問責方面，公共廣播局須向國會提交年報，全面詳述其營運、活動、財政狀況及成績。此外，《1988年公共電訊法令》(Public Telecommunications Act of 1988)規定，該局每年須向國會匯報各公共廣播機構於該年度曾為小眾和各類觀眾提供的服務種類。

²² 請參閱經《1967年公共廣播法令》修訂的《1934年通訊法令》第396(g)(3)條。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

2.66 公共廣播局的財務交易須交予總審計局 (General Accounting Office) 審計²³。有關的審計報告須呈交國會。如有需要，公共廣播局的董事和人員可被傳召到國會作證。公共廣播局亦須就其撥款政策諮詢各公共廣播機構及與該等機構定期檢討有關政策，並徵詢公眾對於公共廣播機構節目質素和客觀持平程度的意見。

公共廣播機構的公共服務權限

2.67 由於公營廣播網和全國公共廣播電台並非法定機構，美國的廣播及電訊法例並無為其訂明的任何公共服務的權限。

使命及節目內容

2.68 公營廣播網於1969年成立，是採用成員制的私營非牟利組織，負責操作和管理連接各地公共電視台的全國性節目傳送系統。公營廣播網的使命是利用非商業電視、互聯網和其他媒體的力量，透過資訊性、啟發性和教育性的優質節目和服務，豐富美國人民的生活。公營廣播網會撥款資助節目創作及從不同來源購買電視節目，以傳送予成員電視台，該等電視台由非牟利社區組織、學院／大學、以及國家和地方機構營辦。此外，公營廣播網亦經營教育服務、銷售貨品和服務、推銷節目及籌募慈善捐款。公營廣播網不可製作任何廣播節目。公營廣播網亦會提供為聽障人士而設的影像描述服務和字幕，以便他們欣賞公共服務節目。

2.69 全國公共廣播電台創立於1970年，是一個私營非牟利組織，其使命是與成員電台以夥伴形式合作，讓大眾掌握更多資

²³ 總審計局負責審查公帑的運用，探查有否出現浪費、欺詐及未能善用公帑的情況，並評估聯邦政府推行的計劃和活動。該局亦會向國會提供分析、建議及其他支援，以協助國會進行有效的監督、制訂政策和作出撥款決定。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

訊。除了為成員電台提供、購買及向它們發送電台節目外，全國公共廣播電台亦獲授權每周製作逾130小時的電台節目。該電台亦經營國際電台，向海外聽眾廣播。全國公共廣播電台的成員電台可購買或自行製作節目。

確保編輯自主的機構及財政架構

2.70 編輯自主權受《美國憲法的第一修正案》保障，該修正案訂明，國會不得審查廣播素材和干預廣播節目的言論自由。個別公共廣播機構亦受《1934年通訊法令》保護。該法令訂明，聯邦通訊委員會不得審查廣播素材和立例干預言論自由。然而，聯邦通訊委員會可規管含有下述成分的內容：淫穢性／不雅用語、若干類別的彩票資訊，或以虛假藉口索取金錢的行為等。

2.71 公營廣播網編輯標準檢討委員會(PBS Editorial Standards Review Committee)由外間的記者和公營廣播網的成員電視台主管組成，委員會曾詳細研究多家媒體及新聞機構採取的標準和守則，並於2005年6月向公營廣播網的董事局提交報告和建議。隨後，《公營廣播網節目政策》因應有關報告和建議予以更新。

2.72 全國公共廣播電台的新聞部副總監(Vice President of News)負責擬訂《全國公共廣播電台新聞操守及作業守則》(NPR News Code of Ethics and Practices)。副總監在過程中會參考其他新聞機構的操守守則檢討結果，並諮詢新聞部經理、總顧問辦公室(Office of the General Counsel)、電視及電台藝人全國工會及全國公共廣播電台的員工等。

2.73 公營廣播網的經費主要來自成員電視台繳交的年費、公共廣播局和聯邦政府的撥款及投資收益。公營廣播網亦可透過“捐助播映權”(Donated Broadcast Rights)的方式獲得資助。在這安排

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

下，製作人會獲得捐款用以製作節目，從而令公營廣播網能以低於市值的價格向他們購買節目。公共電視台雖然不得播放廣告，但獲准收取公司贊助。公營廣播網訂有內部指引，說明在第三者有意資助製作或購買公營廣播網的節目的支出時，是否可接受該等資助安排。

2.74 全國公共廣播電台的主要經費來源包括成員電台繳付的節目費、撥款、捐款和贊助及投資收益。該機構在1992年設立全國公共廣播電台基金(NPR Foundation)，以儲備一筆數目可觀的信託基金，以避免該機構陷入財政困難，並資助推行新計劃。全國公共廣播電台亦訂有《全國公共廣播電台新聞操守及作業守則》，以確保該機構在新聞工作以外的活動不會危及新聞工作的獨立性，或令節目製作人員牽涉不適合新聞工作者參與的活動。

加強向公眾負責的機制

2.75 公營廣播網的董事局由27名成員組成，他們代表成員電視台、非商業性質教育電視台的持牌人及普羅大眾。在2005年10月，公營廣播網委任一名申訴專員，以確保傳送予成員電視台的節目能夠秉持公營廣播網的新聞操守標準。公營廣播網身為仲裁人，可決定是否接受及何時傳送外界人士／機構製作的節目內容，故此須就有關節目的質素及完整性，向觀眾和成員電視台負責。

2.76 全國公共廣播電台由董事局管治，董事局有17名成員，其中10名是該機構屬下成員電台的經理，餘下7名董事包括該機構的主席。主席由董事局委任，並擔任全國公共廣播電台的行政總裁。在2000年，全國公共廣播電台委任一名申訴專員，負責處理公眾對於全國公共廣播電台節目製作編輯標準的查詢。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

2.77 接受公共廣播局資助的電台／電視台，例如公營廣播網和全國公共廣播電台的成員，都必須進行內部審計及遵從匯報的要求。它們須每兩年審計帳目一次、提供財務紀錄及成立諮詢委員會。諮詢委員會會舉行公開會議，檢討電台／電視台的節目和服務，然後根據所得結果向管理委員會提供意見。

公共廣播機構在迎接全球新挑戰方面擔當的角色

數碼化

2.78 國會自2001年起向公共廣播局撥款，供其協助公共電台和電視台把傳送制式由模擬制式改為數碼制式。截至2006年1月底，國會已向公共廣播局提供接近2.2億美元的撥款，以支援461間公共電台和285間公共電視台由模擬廣播模式改為數碼廣播模式。

2.79 2004年3月，公營廣播網推出公營廣播網高清頻道，全日播放包羅萬有的高清和闊熒幕電視節目。公營廣播網高清頻道經由公營廣播網屬下逾90%提供數碼化服務的成員電視台，以及由各地多個數碼有線電視供應商向公眾播放。截至2006年年初，美國約95%住戶可獲得公共數碼電視服務。

2.80 2002年10月，聯邦通訊委員會批准一項技術，供電台進行數碼廣播。全國公共廣播電台在2003年1月公布“明日廣播”(Tomorrow Radio)計劃，以測試在聯邦通訊委員會認可的數碼廣播制度中運作的新數碼技術及服務。到2006年4月，全國公共廣播電台屬下共有101間成員電台在美國利用數碼廣播技術廣播。在2006年年初，公共數碼電台服務的滲透率為76%。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

社區廣播服務

2.81 在美國，公眾使用的電視頻道供公眾製作和傳送當地及社區發起的公共、教育或政府節目及內容。這些頻道通常由有線電視營辦商或由各地專營權規管機關²⁴指定的第三方管理。根據《1934年通訊法令》，各地的專營權規管機關可規定有線電視營辦商提供頻道及設施作上述3種用途。在大多數州份，本地專營權規管機關會直接控制這些頻道。

德國

2.82 在德國，電台及電視廣播以分散權力的方式管理，避免出現納粹統治時期傳媒被國家操控的情況。兩家全國公共廣播機構在二次世界大戰後設立，負責提供多元化及獨立於政府的節目。

2.83 首家全國公共廣播機構，德國公共廣播公司公會 (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland)²⁵ (下稱“德國公廣”)於1950年創立。德國公廣的成員包括9家根據各州法例設立的獨立地區公共廣播機構，以及根據聯邦法例設立的國際廣播機構Deutsche Welle，負責在德國提供電台及電視服務。第二家全國公共廣播機構，德國第二電視(Zweites Deutsches Fernsehen)於1963年設立，是由全部16個州設立的全國非牟利電視公共廣播機構。

²⁴ 各地的專營權規管機關指市、縣或直轄市中獲授權與有線電視營辦商訂立專營權協議的政府機關。

²⁵ 德國公共廣播公司公會的英文譯名是 the Association of Public Broadcasting Corporations in the Federal Republic of Germany。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

2.84 在2000年，為德國提供商營廣播服務的機構包括兩家主要的全國電視廣播機構、數家規模較小的電視廣播機構，以及190家本地電台營辦商和19家全國電台營辦商²⁶。

法律及規管架構

2.85 德國的公共廣播服務受《德意志聯邦共和國基本法律》(Basic Law for the Federal Republic of Germany)規管，訂明公共廣播機構的憲法權限、規管架構及編輯自主權。

2.86 德國並無就公共廣播服務設立專責規管機關。聯邦憲法法庭在1961年裁定，廣播法例應屬於個別州份的管轄範圍。州法例涵蓋公共廣播機構的組織架構和經費撥款，以及在憲法權限框架下有關所播放節目內容的基本方針。聯邦政府負責處理所有與電訊法例有關的事宜，包括傳送電視節目的技術事項及版權事宜。

2.87 由於《德意志聯邦共和國基本法律》保證廣播的報道自由，除可指出公共廣播機構抵觸聯邦法例外，州政府不得就這些機構的節目發出指示或作出干預。

公共廣播機構的公共服務權限

2.88 《德意志聯邦共和國基本法律》第5條訂明，“*任何人均有權以言論、文字及圖畫自由表達和發布意見，而且在不受阻撓下從一般渠道取得資訊。*”就這方面，憲法規定德國的廣播媒體須為公眾提供自由資訊及表達意見的機會。

²⁶ 經濟合作及發展組織。(2001)*OECD Communications Outlook 2001 – Broadcasting Section*.

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

使命及節目內容

2.89 德國公廣的使命，是“為大眾服務，提供資訊、教育及娛樂節目”²⁷。德國公廣經營全國電視網絡(第一頻道)、地區電視頻道(第三頻道)、有線及衛星頻道和數碼電視頻道，播放的節目種類繁多。成員廣播機構向德國公廣提供電視節目，節目編排由一個常設委員會統籌協調，該委員會擁有編訂節目時間表的自主權。德國公廣的電視服務的市場佔有率為13.5%。德國公廣並為海外觀眾和聽眾提供不同語言的地區電台服務及國際廣播服務。

2.90 德國第二電視的職權範圍包括為德國各地的不同年齡觀眾提供資訊、教育及娛樂節目；所經營的第二頻道，主要播放新聞及時事節目。此外，該機構聯同德國公廣經營電台頻道，在柏林及科隆提供新聞及文化節目。德國第二電視製作本身的節目，並與其他廣播機構共同製作在其頻道播放的節目。德國第二電視的電視服務的市場佔有率同樣是13.5%。

確保編輯自主的機構及財政架構

2.91 《德意志聯邦共和國基本法律》第5條訂明，“廣播及影片的新聞自由和報道自由應得到保證，而且不得進行審查。”。故此，政府機關不得對電台或電視節目的內容作出任何直接或間接影響。

2.92 德國各個州份簽訂的《州際廣播協議》(Interstate Broadcasting Agreement)訂明公共廣播服務的撥款制度。公共廣播服務的主要經費來源是電視和電台牌照費，並以廣告／贊助費、來自共同製作、合資提供及銷售節目所賺取的收入補足。約三分之

²⁷ 德國公廣。(2006)載於：<http://www.ard.de/-/id=161952/property=download/kviltf/index.pdf> [2006年9月登入]。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

二的牌照費收入會撥給德國公廣，由該公會將款項攤分給其成員廣播機構，餘下的三分之一差不多全部撥給德國第二電視。牌照費由各個州份的立法機關共同釐定。在2006年，每戶的牌照月費為17歐元²⁸，較商營有線服務的15歐元月費昂貴。

2.93 根據《州際廣播協議》，德國公廣的成員廣播機構採用收入均化制度，以確保各個州份所製作及播放的節目具一定水準和多元化，即財力較雄厚的德國公廣成員會資助財政狀況較弱的成員，因後者的廣播區域面積較小，故此所獲得的牌照費通常較少。

2.94 關於在公共廣播服務頻道播放廣告，《州際廣播協議》訂明，德國公廣和德國第二電視每天播放廣告的總時段不得超過20分鐘。星期日和公眾假期晚上8時後不得播放廣告。

加強向公眾負責的機制

2.95 德國各個公共廣播機構通常由總監掌管，全權負責節目編排，而且有責任維持節目政治中立的立場。他／她由每家公共廣播機構所成立的廣播事務理事會及行政理事會監督。

2.96 廣播事務理事會是獨立的節目監察委員會，負責確保意見多元化，其成員從不同界別選出，包括聯邦立法機關、政黨及職工會。廣播事務理事會負責就節目向公共廣播機構提供意見，以及監察公共廣播機構有否遵守節目原則。行政理事會為管理委員會，負責監督公共廣播機構的行政及財政。行政理事會釐定財政預算及監察相關廣播機構的管理和運作，成員大多數由廣播事務理事會委任。

²⁸ 在2006年9月，歐元兌港元的匯率為1歐元=9.982港元。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

2.97 德國公廣的成員廣播機構根據所屬州份的廣播法例，向該州份立法機關負責。州法例亦規限該等成員的組織架構、牌照費的釐定，以及憲法權限框架下的節目內容。至於向公眾負責方面，德國公廣的廣播事務理事會負責監察該公會有否依循公共節目的權限。

2.98 根據《州際廣播協議》，德國第二電視向所有州份的立法機關負責，以及透過本身的廣播事務理事會向公眾負責。

公共廣播機構在迎接全球新挑戰方面擔當的角色

數碼化

2.99 2002年11月，柏林——勃蘭登堡地區率先推出數碼地面電視服務，並在2003年8月終止所有模擬廣播訊號。當局採取了一些措施鼓勵收聽收看數碼廣播節目，包括資助低收入住戶及訂定大型用戶教育計劃。按照聯邦政府擬定的計劃，全國分別會在2010年及2015年改為採用數碼電視及數碼電台廣播。

澳洲

2.100 澳洲於1923年採用“封閉式收音機”計劃推出收費電台廣播。在這計劃下，收音機均調校至某個頻率，並只准接收一個廣播電台。“封閉式收音機”計劃在1924年7月被一套新的制度取代，這項措施促使當局於1932年成立澳洲廣播委員會(Australian Broadcasting Commission)，作為全國公共廣播機構，並運作由12個電台組成的電台網絡。該委員會於1956年開始進行電視廣播。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

2.101 國會於1983年通過《1983年澳洲廣播公司法令》(Australian Broadcasting Corporation Act 1983)(下稱“《澳洲廣播公司法令》”)，以澳洲廣播公司這個新的法人團體代替澳洲廣播委員會。在1975年，澳洲政府首次推出“種族”廣播服務，這項服務於1978年由特別廣播服務公司接辦。該公司是以法定公司模式成立的全國公共廣播機構，旨在提供多種語言及多元文化電台節目。特別廣播服務公司在1980年起一併提供電視廣播服務。

法律及規管架構

2.102 澳洲的廣播服務受《1992年廣播服務法令》(Broadcasting Services Act 1992)規管。該法令亦成立了澳洲通訊及媒體管理局，作為廣播業的規管機構。

2.103 《澳洲廣播公司法令》及《1991年特別廣播服務法令》(Special Broadcasting Service Act 1991)(下稱“《特別廣播服務法令》”)分別界定澳洲廣播公司及特別廣播服務公司的角色、職能、職務和權力，以及訂明它們各自的組織架構、公共服務權限、獨立性和問責性。澳洲廣播公司和特別廣播服務公司亦須受《1992年廣播服務法令》規管。

2.104 澳洲通訊及媒體管理局於2005年7月成立，是負責規管澳洲的無線電通訊、電訊及網上內容的單一規管機構，而其行政部門是通訊、資訊科技及藝術部(Department of Communications, Information Technology and the Arts)。管理局由3名全職及4名兼職成員運作，他們全部由通訊、資訊科技及藝術部部長委任。澳洲通訊及媒體管理局的主要職責包括締造良好的環境，使電子媒體尊重社會的標準，並回應觀眾／聽眾的需要、管理無線電頻譜及在國際社會上代表澳洲的通訊及廣播的利益。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

2.105 通訊、資訊科技及藝術部就多個政策範疇提供策略意見及專業支援。該等範疇包括廣播及網上規管、本土節目、資訊及通訊科技、知識產權及電訊。通訊、資訊科技及藝術部與澳洲廣播公司、特別廣播服務公司及澳洲通訊及媒體管理局緊密合作，協助制定有關電視、電台及網上內容的法例。該部門亦監察數碼電視及適用於獲取體育活動播映權的“反虹吸管制度”²⁹的發展情況。

公共廣播機構的公共服務權限

2.106 《澳洲廣播公司法令》第6條列明澳洲廣播公司的規章。該規章訂定澳洲廣播公司的職能，包括提供創新及全面的高水準廣播服務、宣揚國民身份意識、反映澳洲社會的多元文化，以及向澳洲以外的國家傳送新聞、時事、娛樂及富文化特色的節目。

2.107 《特別廣播服務法令》第6條訂明，特別廣播服務公司的主要職能是提供多種語言及多元文化的電台及電視服務，讓所有澳洲人能夠獲得資訊、教育及娛樂。同時透過這些服務反映澳洲的多元文化社會。

使命及節目內容

2.108 澳洲廣播公司的使命，是透過具特色的節目和提供資訊、教育及娛樂服務以履行其規章。特別廣播服務公司的使命是透過其電台和電視服務，為締造一個更團結、公平及和諧的澳洲作出貢獻。

²⁹ 反虹吸管制度旨在透過防止收費電視持牌機構獲取某些活動的獨家播映權，從而確保所有觀眾能夠收看該等活動。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

2.109 澳洲廣播公司和特別廣播服務公司均提供全國模擬電視服務及數碼電視服務。澳洲廣播公司營運4個全國電台網絡、一個地區都會電台網絡及3項網上音樂電台服務。特別廣播服務公司則在全國網絡廣播其電台節目。澳洲廣播公司並透過國際電視服務及短波國際電台服務向亞太區重播其節目。在2004至05年度，澳洲廣播公司的電視及電台服務在5個主要大陸城市的平均觀眾及聽眾佔有率分別是17.2%及20.4%。至於特別廣播服務公司，其電視服務在2004年的相應數字為5.1%³⁰。

2.110 澳洲廣播公司的電視服務提供不同種類的節目、國會的議事程序，以及報道當地體育活動、社區活動和郊區消息的地區及當地節目。特別廣播服務公司的權限是提供多元文化及多種語言的服務，該公司以超過60種語言提供電視服務，並播放由超過400個國際及本地來源供應的節目。為方便聽障人士欣賞其節目，澳洲廣播公司和特別廣播服務公司都提供隱蔽式字幕，而澳洲廣播公司更設有視像描述。特別廣播服務電台以68種語言播放節目，被公認為全球採用最多種不同語言的電台網絡。

2.111 除了創作自己的節目外，澳洲廣播公司亦以委託獨立製作界別或聯合製作協議形式製作電視節目。同樣地，特別廣播服務公司內部製作少量節目，並向澳洲境內或境外的發行人／製作人採購節目，又會委託獨立製作人製作節目。澳洲廣播公司和特別廣播服務公司均發出指引，訂明外判節目和共同製作節目的要求。

確保編輯自主的機構及財政架構

2.112 《澳洲廣播公司法令》第78條賦權通訊、資訊科技及藝術部部長指示澳洲廣播公司播放他／她認為符合國家利益的某

³⁰ 特別廣播服務公司並無在2004至05年度的年報公布其電台服務的觀眾／聽眾佔有率數字。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

些內容。然而，他／她必須就該指示提供理據，並在發出該指示後7天內將之提交國會。澳洲廣播公司的董事局須維持澳洲廣播公司的獨立及誠信。該公司並制訂了澳洲廣播公司編輯政策(ABC Editorial Policies)³¹，確保節目製作人員和公眾明白該公司的編輯及專業操守基本原則。

2.113 特別廣播服務公司也可自行作出編輯及節目方面的決定，不受澳洲政府所影響。根據《特別廣播服務法令》第12條，部長只可就播放涉及國家利益的某項特定事宜發出指示。《特別廣播服務法令》第13條進一步列明政府對特別廣播服務公司發出指示的限制。特別廣播服務公司亦已制訂編輯指引(SBS Editorial Guidelines)，提供資料及參照標準，協助節目人員在面對外界欲使他們以某種方式講述事件或問題而施加壓力時，作出其專業判斷。

2.114 現時，澳洲廣播公司和特別廣播服務公司都是根據3年期撥款安排接受政府撥款³²。在這安排下，兩家廣播機構保證可獲得基本政府撥款，款額每年按通脹調整。澳洲廣播公司不得接受廣告費或類似款項，以確保其節目不受商業利益影響。與澳洲廣播公司不同，特別廣播服務公司可從廣告和贊助獲取收入，但須遵守某些限制。此外，澳洲廣播公司和特別廣播服務公司尚有其他收入來源，包括澳洲廣播公司企業(ABC Enterprises)³³營運的

³¹ 澳洲廣播公司的編輯政策在獲得澳洲廣播公司董事局通過前，先交由聖雅各倫理中心(St James Ethics Centre)審閱。該中心提供一個非仲裁式的場合，促進就操守道德作出的決定進行探討。

³² 在成立初期，澳洲廣播公司的經費全數來自電台聽眾繳交的牌照費。到1949年，澳洲政府決定由政府撥款支持澳洲廣播公司。

³³ 澳洲廣播公司經營澳洲廣播公司企業，作為其商業部門，目的是賺取利潤，用以再投資於其節目製作。澳洲廣播公司企業銷售及發行節目及內容、開發及零售有關澳洲廣播公司節目的消費者產品，以及出租澳洲廣播公司的剩餘製作資源等。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

商業活動、利息／股息收入、出售資產、節目銷售、商品銷售及捐款。

2.115 澳洲廣播公司亦經營澳洲廣播公司企業，作為其商業部門，透過銷售節目內容、零售與節目有關的消費者產品及出租澳洲廣播公司的剩餘製作資源來賺取收入。

2.116 在2004至05年度，澳洲廣播公司的經費有77%、15%及8%分別來自政府撥款、商業活動及其他途徑；而特別廣播服務公司則有78%、14%及8%的經費分別來自政府、廣告／贊助及其他收入。

加強向公眾負責的機制

2.117 《澳洲廣播公司法令》訂明，澳洲廣播公司董事局的成員包括常務董事兼該公司的總編輯、5至7名非執行董事(任期為5年，可以續任)，以及1名由員工互選的董事³⁴。常務董事亦負責公司的日常運作，非執行董事則必須在廣播、通訊或管理服務方面具備所需的專業知識或經驗。

2.118 根據《特別廣播服務法令》，特別廣播服務公司董事局由常務董事和4至8名非執行董事組成。與澳洲廣播公司的制度相似，常務董事任期不超過5年，但可以續任。特別廣播服務公司的非執行董事應對澳洲的多元文化社會有所認識，以及瞭解特別廣播服務公司不同文化背景的觀眾／聽眾的需要和興趣。

2.119 澳洲廣播公司和特別廣播服務公司的董事局已採取多項措施，以確保良好的機構管治，包括委任諮詢委員會、制訂有關節目事宜的業務守則及設立處理投訴機制。

³⁴ 通訊、資訊科技及藝術部部長於2006年3月公布一項重組澳洲廣播公司的計劃，取消由澳洲廣播公司員工互選的董事職位。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

2.120 澳洲廣播公司接獲的所有投訴，均轉介澳洲廣播公司的獨立小組，即觀眾／聽眾及消費者事務小組(ABC Audience and Consumer Affairs Unit)。該小組負責對可能違反澳洲廣播公司編輯政策、業務守則或規章的事件進行第一層調查。如有需要，澳洲廣播公司董事局轄下的獨立投訴覆核委員會(Independent Complaints Review Panel)會作出跟進及建議補救措施，例如播出更正啟事。所有向特別廣播服務公司正式提出的投訴，均交由觀眾／聽眾事務小組(Audience Affairs Unit)調查，小組直接向特別廣播服務公司董事局的常務董事匯報。如有需要，可將投訴轉交特別廣播服務公司轄下的投訴委員會作進一步考慮。澳洲通訊及媒體管理局亦有權聆訊針對澳洲廣播公司和特別廣播服務公司的投訴，但這是最後的辦法，必須在兩家公司的內部處理投訴機制無法解決有關投訴時才採用。

2.121 澳洲廣播公司和特別廣播服務公司與聯邦政府、國會及公眾訂立了多項問責安排。舉例來說，澳洲廣播公司和特別廣播服務公司須向國會提交事務計劃、自行制訂的業務守則及財政預算，而它們的財政預算亦須經澳洲國家審計局審閱。

2.122 另外，澳洲廣播公司會按季度公布調查投訴的結果，藉以向公眾負責。

公共廣播機構在迎接全球新挑戰方面擔當的角色

數碼化

2.123 澳洲政府在1998年3月宣布，必須由2001年1月1日起在都會區引進數碼地面電視廣播，以及在2004年1月1日或之前在所有偏遠地區引進這項服務。根據有關的政策大綱，現有廣播機構必須由其在牌照／服務範圍內提供數碼服務當日起計，之後最少8年繼續進行模擬廣播。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

2.124 澳洲廣播公司和特別廣播服務公司都已履行提供數碼地面電視廣播的法律責任。在2004至05年度，澳洲廣播公司從137個發射站地點，以數碼傳送方式向澳洲95.8%的人口播放了1 858小時的高清電視節目。特別廣播服務公司亦透過127個發射站地點，為澳洲超過90%的人口提供數碼傳送服務。兩家廣播機構各自提供數碼與模擬電視同步廣播服務，以及經營不同的純數碼頻道。

2.125 澳洲政府在2006年4月宣布在2009年1月1日或之前引進數碼電台服務。澳洲廣播公司和特別廣播服務公司積極參與數碼電台的測試。現時，澳洲廣播公司提供3項數碼電台廣播服務，特別廣播服務公司則透過本身的數碼電視平台提供兩項數碼電台服務，以68種語言播放節目。

社區廣播服務

2.126 澳洲的社區廣播服務受《1992年廣播服務法令》規管。這類服務免費讓大眾收聽或收看，並不以圖利為目的。目前有超過2萬家志願廣播機構及其輔助人員積極參與媒體運作、行政和製作，以提供社區廣播。志願廣播機構須遵守一般及特定的牌照條件和相關的業務守則。澳洲的社區廣播事業主要依賴贊助和向聽眾／觀眾收費以支持其運作。政府設立的社區廣播基金(Community Broadcasting Foundation)亦提供部分資助。

2.127 在1992年，有6家營辦商獲發牌提供以社區為本的電視節目。當局於2003年2月發出長期牌照予營辦商，准許他們在悉尼、墨爾本、布里斯班及珀斯經營社區電視服務。該等營辦商提供當地資訊和娛樂節目，以照顧當地社區的需要。

第II章：海外提供公共廣播服務的經驗

2.128 澳洲通訊及媒體管理局可發出臨時社區電台廣播牌照，有效期最長達12個月，又或就該局已完成公共頻譜規劃的地區發出長期牌照。現時約有350名長期牌照持有人和42名臨時牌照持有人提供社區電台服務。

第III章：香港公共廣播服務的發展

香港廣播服務概覽

3.1 政府多年來奉行的廣播政策有以下目標：通過促進競爭，增加節目的選擇和種類；利便新穎和創新廣播服務的推出；以及鞏固香港作為區內廣播樞紐的地位³⁵。

3.2 香港的廣播界發展蓬勃，為觀眾和聽眾提供各式各樣服務。兩家本地免費電視節目服務持牌機構，分別為亞洲電視有限公司(下稱“亞視”)及電視廣播有限公司(下稱“無綫”)，各自透過1條中文頻道和1條英文頻道進行廣播。在香港，超過680萬名觀眾或大約220萬戶家庭收看本地免費電視節目。此外，3家本地收費電視節目服務持牌機構，分別為香港有線電視有限公司(下稱“有線電視”)、電訊盈科媒體有限公司及無綫收費電視有限公司，向超過130萬個登記用戶提供逾230條收費電視頻道³⁶。香港亦提供其他免費衛星電視頻道。

3.3 在聲音廣播方面，兩家免費聲音廣播持牌機構，分別為香港商業廣播有限公司(下稱“商台”)及新城廣播有限公司(下稱“新城電台”)，各自營運3條頻道。港台是肩負本港公共廣播機構職能的政府部門，營運7條電台頻道。

3.4 公共服務節目由港台提供，並由商營聲音及電視廣播機構按照各自牌照的相關條件提供該等節目，當中的例子包括由商營廣播機構提供的兒童和長者節目、公共事務和文化藝術節目。由於港台並無自己的電視頻道，其電視節目主要在指定時段透過亞視及無綫的頻道播出。

³⁵ 香港特別行政區政府。(2004)《香港年報》。

³⁶ 工商及科技局。載於：<http://www.citb.gov.hk/ctb/chi/broad/tv.htm> [2006年9月登入]。

第III章：香港公共廣播服務的發展

3.5 廣播事宜的政策責任屬於工商及科技局通訊及科技科的職權範圍，該局由工商及科技局局長掌管。

3.6 規管廣播業的權力歸屬廣管局，該局是一個法定組織，於1987年根據《廣播事務管理局條例》(第391章)成立。其執行部門為負責提供支援的影視及娛樂事務管理處(下稱“影視處”)。廣管局的職能包括：

- (a) 確保電視及聲音廣播的節目與廣告內容及廣播技術表現均維持適當標準；
- (b) 就節目、廣告及技術表現的標準發出業務守則，供廣播機構遵從；
- (c) 執行在《廣播條例》(第562章)下的競爭條文；及
- (d) 就聲音廣播牌照、本地免費電視及本地收費電視節目服務牌照的申請和續期申請，向行政長官會同行政會議提出建議。

3.7 廣管局由12名委員組成，均由行政長官委任，當中9名委員(包括主席在內)是來自社會各界的非官方委員。委任的準則並無在《廣播事務管理局條例》中訂明，政府亦無向外公布。非官方委員提供服務不會獲得薪酬，但可選擇就出席每次會議收取288元的酬金。其餘3名委員為公職人員。根據《廣播事務管理局條例》，廣管局須委任一個投訴委員會，就針對違反有關條例、牌照條件和廣管局公布的業務守則的投訴進行商議，並向廣管局提出建議。此外，廣管局已委任一個業務守則委員會，定期檢討各項廣播標準。

第III章：香港公共廣播服務的發展

3.8 參與廣播事務的另一規管者為電訊管理局局長(下稱“電訊局長”)。電訊局長是行政長官根據《電訊條例》(第106章)委任的公職人員，其主要職能和責任包括：

- (a) 管理無線電頻譜；
- (b) 就所有電訊服務和傳送設施(包括作廣播用途的電訊服務及傳送設施)發牌，並執行發牌條件；
- (c) 規管電訊服務的經濟和技術事宜；
- (d) 協助廣管局規管廣播服務的技術事宜；及
- (e) 執行在《電訊條例》(第106章)中的競爭條文。

3.9 電訊局長的執行部門為電訊管理局(下稱“電訊局”)。電訊局是根據《營運基金條例》(第430章)運作的政府部門，其總監獲委任為電訊局長，並掌管電訊局。

提供公共服務節目的現況

3.10 儘管現時香港的廣播服務發展多樣化，卻沒有清晰的公共廣播服務政策。廣管局獲相關的牌照授權，可規定本地免費電視節目服務持牌機構播放政府所提供的節目，這類節目包括港台製作的節目，以及政府宣傳短片。廣管局並可透過相關的牌照，有權規定聲音廣播持牌機構和本地收費電視節目服務持牌機構播放政府宣傳聲帶／短片。

第III章：香港公共廣播服務的發展

3.11 根據《廣播條例》(第562章)，透過本地免費電視廣播機構播放政府電視節目的時間，在每條粵語頻道每周不可超逾12小時，在每條英語頻道每周不可超逾6小時；在星期一至星期五晚上7時至10時期間，亦不可超逾30分鐘，以任何1天計，則不可超逾2.5小時。兩家本地免費電視及聲音廣播機構須於每條頻道播放政府宣傳短片／聲帶的時間，以每小時計，不可超逾1分鐘。雖然本地收費電視廣播機構須每周播放不多於1.5小時的政府宣傳短片，但並無法例規定該等機構須播放政府或港台節目。然而，港台已經與收費電視台訂立雙邊安排，在其頻道播放部分港台節目。

3.12 港台不受發牌制度所約束，但曾於2001年正式承諾，在第一台、第二台、第三台、第五台和普通話台，每個廣播小時播放政府宣傳聲帶。政府新聞處統籌和編製政府宣傳短片／聲帶的播放時間表。

3.13 製作政府宣傳短片／聲帶的費用，由有關的政策局／部門支付，作為部分的宣傳活動。廣告公司和製作公司亦受委託製作個別的政府宣傳短片／聲帶。政策局和部門亦會以特約形式贊助港台製作電視或電台節目，以發放與公眾息息相關的資訊，或加強市民對公眾利益事宜的認識。獲贊助的港台節目的例子包括由衛生福利及食物局贊助的長者系列電視節目、選舉事務處贊助的選民登記宣傳活動，以及香港天文台贊助的節目《氣象萬千》。

香港電台

3.14 港台屬政府部門，是香港唯一的公營廣播機構，其歷史發展和獨特角色在本港的廣播環境相當重要。

第III章：香港公共廣播服務的發展

簡史

3.15 香港的廣播歷史可追溯至1928年，當年政府作首次英語廣播，其後於1934年設立中文頻道。1939年，郵政總監獲全權負責全港性的廣播服務。這項服務在1948年改稱“香港廣播電台”，而廣播責任亦於1951年移交當時的公共關係處負責。“香港廣播電台”於1954年成為一個政府部門，由廣播處長主管。

3.16 在1973年以前，“香港廣播電台”依賴當時的政府新聞處提供新聞。該電台於1973年擴展其新聞專題組，及後成立新聞部。1976年，“香港廣播電台”改稱港台，反映電視部所製作的電視節目日漸增加。港台亦成立教育電視部，製作學校教育電視節目。

3.17 政府內部就港台公司化的可行性進行的討論可追溯至1950年代和60年代，但政府並無推展任何公司化計劃。在1984年2月，總督會同行政局委任廣播事業檢討委員會，就政府應採取的適當廣播政策提出建議。《廣播事業檢討委員會報告書》於1985年發表後，政府曾研究3種將港台公司化的方案，最後認為港台應維持作為政府部門，但會在一個理事會的管理下運作，以加強港台的編輯自主權。雖然政府表示會作進一步研究，但此後並無公布任何進展。

3.18 政府於1989年委託顧問進行研究，就港台公司化的最佳組織架構提出建議。雖然政府認同，就經濟及運作效率而言，公司化對港台是最佳方案，但基於當時的政治氣候，政府最終決定不推行此方案。自1993年年初以後，當局並無公布公司化計劃任何進一步發展。

第III章：香港公共廣播服務的發展

3.19 在過渡至九七期間和回歸以後，港台的地位及其部分節目內容曾引發不少爭議，這些爭議又經常與言論自由、編輯自主，以及政府有否及如何捍衛上述香港賴以成功的基石等問題扯上關係。與此同時，亦有人批評在部分港台節目中，有講者或節目主持人的言論令人覺得是針對政府。作出這類批評的人士認為，由於港台是政府部門，由公帑資助，因此有責任協助宣傳政府政策，而不應提出責難。若干事件激化了社會對港台角色的辯論。這些事件包括：中華旅行社(代表台灣政府在香港執行各種職能的非官方機構)前任總經理鄭安國先生於1999年在中文電台節目《香港家書》中，發表有關內地與台灣關係的“兩國論”；同年，當時的廣播處長張敏儀女士調任香港駐東京經濟貿易首席代表；前任行政長官董建華先生在2001年對港台電視節目《頭條新聞》作出的批評；以及在2005年6月，當時的行政長官候選人曾蔭權先生發表的言論，質疑港台應否繼續直播賽馬節目，以及製作十大中文金曲節目。

港台的公共廣播服務角色

港台的地位

3.20 現時並無就港台訂立任何規管法例或法定公共服務權限。港台承諾作為堅守編輯自主的公共廣播機構，透過製作多媒體節目服務普羅大眾³⁷。廣播處長與工商及科技局局長簽訂架構協議³⁸，訂明局長與處長之間的工作關係和職責，以及港台提供的服務、其目的和使命。工商及科技局局長就廣泛事宜為廣播處長提供政策指引及支援，這些事宜包括檢討港台工作計劃的有關

³⁷ 港台。(2006)載於：<http://www.rthk.org.hk> [2006年9月登入]。

³⁸ 首份架構協議由前文康廣播科與港台於1993年簽訂，是政府改革公共機構所提供服務的總體政策的一部分。政策的主要目的是加強資源管理和服務質素。現時的架構協議載於：<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/papers/itb0125cb1-803-1c.pdf>。

第III章：香港公共廣播服務的發展

政策、為港台爭取資源、訂立服務承諾及檢討這些承諾能否達致所訂目標。

3.21 工商及科技局局長須每隔兩年與廣播處長磋商，檢討和重新簽訂架構協議。該協議對上一次於2005年8月1日修訂和重新簽訂。與英國廣播公司的架構協議不同之處是³⁹，現時並無規定，當港台的架構協議作出任何改變時，須經立法會批准。

3.22 港台作為政府部門，必須依循適用於其他政府部門的同一套財政預算及財務指引，以及有關編制和招聘事宜及採購物品和服務的規則和規例。

公共服務範圍

3.23 架構協議訂明，“[港台]的總體目的是透過高質素的電台、電視和新媒體服務，為香港市民提供資訊、教育及娛樂。[港台]會致力反映本港社會各階層的意見。”具體而言，港台的使命為：

- (a) “製作多媒體節目，提供資訊、教育及娛樂；
- (b) 適時與不偏不倚地報道本地及國際大事與議題；
- (c) 播放推動香港的多元開放文化的節目；
- (d) 提供自由表達意見的渠道；及
- (e) 服務普羅大眾，同時照顧社會對小眾興趣節目的需要。”

³⁹ 英國廣播公司與文化媒體及體育大臣所簽訂的架構協議，如有任何改變，須經英國國會下議院批准。

第III章：香港公共廣播服務的發展

3.24 在上述使命的前提下，架構協議進一步訂明，港台應力求在其服務方面達致以下目標：

- (a) 在電台廣播方面，制訂及實施使各廣播頻道皆具特色，並吸引社會各階層人士的策略；
- (b) 在電視廣播方面，提供高質素的電視製作，主要為照顧商營電視廣播機構未能滿足的市場需求；
- (c) 在新媒體製作方面，以最新的串流格式和具移動連接的功能，在互聯網上提供高質素的電台、電視節目和原創網上內容；
- (d) 著重提供均衡、客觀的公共事務節目；
- (e) 為社會各階層人士及政府提供溝通渠道，讓彼此能就公眾利益事宜發表意見；
- (f) 製作及發展鼓勵觀眾及社區參與的節目；及
- (g) 提供小眾興趣節目，包括培養他們對文化、音樂及藝術的興趣的製作。

綱領範圍

3.25 一如其他政府部門，港台根據其主要綱領範圍⁴⁰的工作目標，按年獲分配撥款，有關資料載於周年開支預算，每年須經

⁴⁰ 在周年開支預算內，“綱領範圍”(programme area)指“工作計劃”(programme of activity)，以區別與港台日常進行的電台和電視節目(programming)和製作。

第III章：香港公共廣播服務的發展

立法會批准。在2006至07年度，港台獲批撥的財政預算為4.389億元，分配予電台、電視、學校教育電視和新媒體4個綱領範圍。

3.26 在電台廣播方面，港台使用1.846億元(佔2006至07年度撥款的42.1%)經營7條頻道，詳情如下：

頻道	服務	廣播語言	節目時數*		除新聞部外，各頻道以每小時計的成本(港元)	
			2005-06 (修訂預算)	2006-07 (預算)	2005-06 (修訂預算)	2006-07 (預算)
第一台	新聞、資訊及一般節目	粵語	8 760	8 760	3,140	3,110
第二台	青年人、娛樂及流行音樂節目	粵語	6 383	6 284	4,300	4,530
第三台	新聞、資訊及一般節目	英語	8 760	8 760	1,630	1,700
第四台	古典音樂及藝術節目	雙語 (粵語／英語)	6 570	6 570	2,380	2,390
第五台	長者、文化及教育節目	粵語	4 432	4 432	3,900	3,960
第六台	轉播英國廣播公司世界台節目	英語	8 760	8 760	40	40
第七台	一般節目、新聞及財經	普通話	6 085	5 997	2,460	2,590

註：* 根據港台的資料，“節目時數”指“節目製作時數”。

資料來源：香港特別行政區政府。(2006-07)開支預算－總目160－香港電台。

3.27 在2006至07年度的撥款總額中，2.082億元(佔47.4%)分配予電視部。港台並無經營自己的電視頻道。根據可追溯至1989年的現行安排，港台每周的電視製作總時數約為11小時，每周在亞視和無綫每條中文頻道黃金時段播放2.5小時，另外1小

第III章：香港公共廣播服務的發展

時的製作，每周編排在亞視和無綫每條英文頻道的黃金時段播放。為依循廣管局指示，以及方便聽障人士收看節目，所有在黃金時段播放的港台電視節目已附有字幕。現時有以下5類節目：

節目類別	節目時數*		以每小時計的成本 (港元)	
	2005-06 (修訂預算)	2006-07 (預算)	2005-06 (修訂預算)	2006-07 (預算)
時事節目	182.7	175	300,200	322,400
教育節目	154.3	154	362,400	381,700
一般節目	106.5	110	513,800	525,900
服務節目	50.5	54	211,600	204,000
紀實節目	63.3	57	361,400	423,200

註：* 根據港台的資料，“節目時數”指“節目製作時數”。

資料來源：香港特別行政區政府。(2006-07)開支預算 - 總目160 - 香港電台。

3.28 港台亦為中小學學生製作7個學科⁴¹的教育電視節目，並製作學前教育節目。市民也可通過“eTV教室網站”和光碟收看這些節目。日後，港台會繼續透過電視提供教育節目，支援教育統籌局推行的教育改革，透過通識教育加強學習，以及透過資訊科技推廣互動學習。

3.29 香港電台網上廣播站服務始於1994年12月。現時的網上廣播節目包括24小時直播全部6條電台頻道所製作的節目，以及每周逾11小時於黃金時段及非黃金時段播放的常規中文及英文電視節目，並可供使用者自選播放過去12個月的所有電台、電視節目及新聞重溫。新媒體拓展組自2000年10月成立以來，亦製作原創網上內容，約佔全部網上廣播內容的25%。

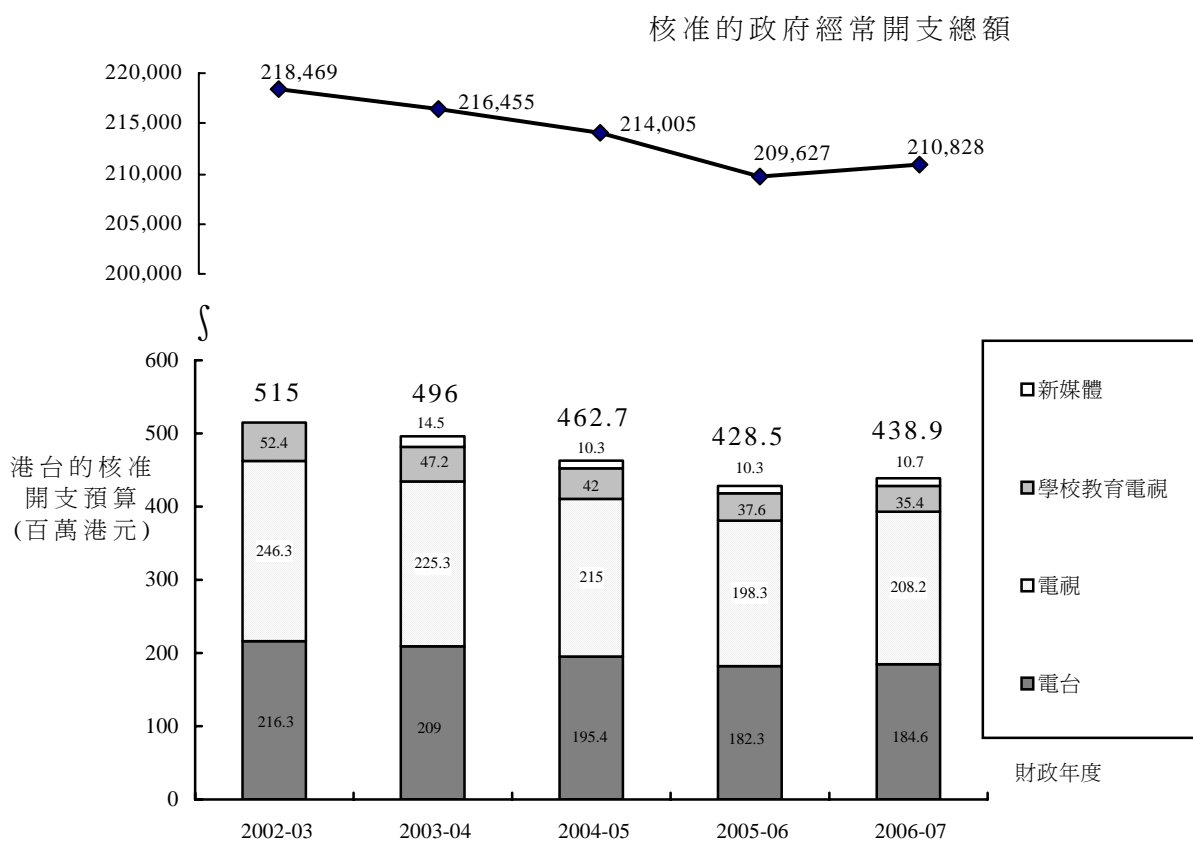
⁴¹ 該7個學科為中國語文、普通話、英國語文、數學、科學、常識及個人、社會及人文教育。

第III章：香港公共廣播服務的發展

經費

3.30 一如其他政府部門，分配予港台的撥款須視乎政府每年的整體財政政策而定。過去數年港台的核准財政撥款⁴²水平如下：

港台在2002-03年度至2006-07年度的撥款



資料來源：香港特別行政區政府。(2002-07)開支預算－總目160－香港電台。

⁴² 經常開支佔港台周年核准開支預算的97.5%。

第III章：香港公共廣播服務的發展

3.31 港台的周年財政預算於每年的財務委員會特別會議上審議。港台因面對財政緊絀而可能出現的問題，亦會由資訊科技及廣播事務委員會跟進。港台在2002-03年度至2005-06年度期間的周年經常撥款錄得下跌趨勢，但在2006至07年度則輕微上升。然而，據事務委員會的觀察，在2002-03年度至2006-07年度期間政府整體經常開支的累積減幅少於4%，但港台的累積減幅卻大約為14%。事務委員會進一步察悉，根據工商及科技局通訊及科技科，其轄下4個部門在2002-03年度至2006-07年度的核准經常撥款的減幅為8.6%至19.3%⁴³。

3.32 港台作為政府部門，人手主要是公務員，其薪酬和服務條件因而必須依循現時的公務員規例和做法。事務委員會察覺到，港台每年的核准撥款約有半數用作支付公務員薪酬和相關津貼。舉例而言，在2005至06年度及2006至07年度的開支預算中，分別為2.091億元及2.05億元作上述用途，約佔港台核准周年預算的48.8%和46.7%⁴⁴。此外，港台亦僱用部門合約僱員和服務提供者，以配合服務需求和運作需要。

3.33 事務委員會委員在2006年6月訪問港台時觀察到，港台員工由於工作環境欠佳，以及缺乏最新器材，工作時在運作上越感困難。現時的廣播大廈似乎已多年未有進行任何大型的改善工程計劃。政府仍未決定是否把廣播大廈遷往將軍澳，亦無計劃進行大型工程以改善現有基礎設施。在2002-03年度至2006-07年度，港台並無進行超過每項1,000萬元的基本工程項目。

3.34 事務委員會察悉，電台節目聯播近年越趨普遍，並詢問這情況是否因財政撥款下降所致。根據港台的資料，港台在

⁴³ 其餘3個部門在2002-03至2006-07年度核准經常撥款的累積減幅為：創新科技署13.6%、政府資訊科技總監辦公室8.6%、影視處19.3%。

⁴⁴ 香港特別行政區政府。(2005-07)開支預算 - 總目160 - 香港電台。

第III章：香港公共廣播服務的發展

1980年開始24小時電台服務，自此之後一直聯播部分午夜時分的節目，主要目的是節省成本⁴⁵。自2005年6月以來，港台在周末晚上10時至凌晨2時聯播通宵的中文節目，以節省製作成本和音樂作品的版權費開支，作為應付嚴峻的財政狀況及2005至06年度被進一步削資的部分措施。然而，由於2006至07年度的經常撥款有所增加，聯播節目時數會回復到2004至05年度的水平，即港台會製作兩套節目，在周末凌晨時分在4條中文頻道播放。事務委員會察悉，截至2006年9月初，在7條全日廣播的電台頻道每周共1 176個廣播小時中，相同節目在數條頻道聯播的時數為210小時。

3.35 根據現行政策，港台不可接受商業廣告或商業贊助。然而，在作出適當鳴謝但不損害港台對獲贊助節目的編審監控的情況下，港台可接受非牟利機構的贊助。港台已就節目接受贊助訂立指引。

3.36 關於增加收入的可行性，眾所週知，港台電視節目多年來獲得不少國際獎項。為充分利用這些優質製作，多年來社會人士(尤其是立法會議員)一直要求港台探討把資料庫的節目商品化，一如英國廣播公司及部分其他海外公共廣播機構採取的做法。就這方面，港台證實在2005年挑選了60小時的電視節目，授權中標者製作、推廣及發行視像光碟／數碼多功能光碟。港台已授權多家海外電視及電台廣播機構及流動服務營辦商，可播放港台電視、電台節目及香港電台網上廣播站的內容。根據《公共

⁴⁵ 在1980年，為提升接收質素和聽眾人數，第一台(當時為中波頻道)製作的新聞及公共事務節目，亦會透過第五台(當時為超短波頻道)播放。在1989年推行現時的頻率網絡後，仍保持這慣例。為維持在超短波頻道的重要廣播服務，透過中波頻率向在離島或海上作業的本地漁民或海員廣播的華南海域天氣報告，亦會透過超短波頻率廣播。

第III章：香港公共廣播服務的發展

財政條例》(第2章)第3(1)條⁴⁶，這些措施所帶來的收入均為政府一般收入的一部分。換言之，港台取得的收入不會改善港台本身的財政狀況。

編輯自主

3.37 港台把堅守編輯自主奉為其核心信念之一⁴⁷，並在架構協議內清楚訂明。“[港台]編輯獨立。處長為總編輯，負責製定一套符合港台《節目製作人員守則》的編輯監控制度，以提供公正、均衡及客觀的新聞、公共事務及一般節目，為市民提供資訊、教育及娛樂”。由於港台每個綱領範圍的工作的日常管理均由廣播處長負責，工商及科技局局長在決定個別製作的節目的實質內容方面並無擔當直接角色。港台多年來自行訂立本身的編輯方針，並於1998年將之書成文字成為《節目製作人員守則》⁴⁸。雖然公眾可參閱該套守則，但它基本上是內部文件。現時亦無規定廣播處長在擬訂該套守則時須進行公眾諮詢。

3.38 根據《節目製作人員守則》，廣播處長是港台的總編輯，對所有編輯決策負起最終責任。關於可能引起爭議而須作出編輯決策的事項，例如極度暴力的場面、委託其他機構進行意見調查等，節目製作人員應向其節目單位／組別上報。如有需要，部門主管亦應諮詢副廣播處長及／或廣播處長。

⁴⁶ 《公共財政條例》(第2章)第3(1)條訂明，“除本條例或任何其他成文法則另有規定，或根據本條例或任何其他成文法則而另作規定外，所有為政府而籌集或收受的款項均為政府一般收入的一部分”。

⁴⁷ 其他信念為：保持不偏不倚、服務社會大眾、提升競爭層次、製作優質節目、培育多元人才及新媒體的定義。參看<http://www.rthk.org.hk>。

⁴⁸ 港台的《節目製作人員守則》中英文本載於：<http://www.rthk.org.hk/about/guide/index.htm>。

第III章：香港公共廣播服務的發展

3.39 根據《節目製作人員守則》，港台把“適切的不偏不倚”奉為圭臬，要求節目製作人員表現出開放包容的態度，處事公正及尊重真相，不可受到政治、商業或個別階層利益的壓力或一己的成見所左右。然而，要做到適切的不偏不倚，並不等於限制節目製作人員不能抱有質疑態度，也不表示港台要就某事件／議題的各個方面給予相等節目時間。根據《節目製作人員守則》，求取平衡觀點的要求，無須在單一節目或一次新聞報道中做到，但應在合理時間內達致平衡。節目製作人員經考慮如何達致平衡觀點後，可自行決定應邀請何人在節目中就某個議題發表意見。該守則中有關“適切的不偏不倚”的節錄本載於**附錄III-(a)**。

3.40 關於清談節目和電話討論節目，《節目製作人員守則》亦訂明詳細指引，而且特別指出這類節目的主持人角色會隨着公眾取態的改變而變化。該守則訂明，清談節目和電話討論節目的主持人需要參與討論。他們可以利用新聞知識和判斷力去發問、評論、挑戰或批評，從而激勵辯論，帶出新見解，令多方面的觀點得以表達。然而，節目主持人必須恆常地以公正態度處理議題及對待來電聽眾。

3.41 就此，事務委員會曾參考海外的主要公共廣播機構(例如英國廣播公司、加拿大廣播公司及澳洲廣播公司)採用的編輯指引。正如載於**附錄II-(a)**的對比表所顯示，與新聞或涉及公共政策節目有關連的英國廣播公司主持人或記者，甚少在節目闡述其對具爭議性的議題的個人意見。在第四頻道，主持人不得利用定期亮相的優勢宣傳己見，破壞適切的不偏不倚的規定。在加拿大廣播公司，記者必須把個人意見與他們所報道的新聞事件分開。**第IV章**會進一步討論港台採用的行事方式和守則與其海外同業的區別。

第III章：香港公共廣播服務的發展

機構管治

3.42 港台由廣播處長掌管，隸屬工商及科技局的政策範圍。工商及科技局局長為廣播處長提供政策指引及支援，處長則須就管理港台的工作向局長負責。作為政府部門，港台現時並非由一個獨立組成的管理委員會監管，有別於部分海外公共廣播機構的情況。

3.43 過去數年，廉政公署有3宗個案涉及港台人員，涉案人均被裁定欺詐／行為不當罪名成立，因而令市民對港台可能存在的不良作風表示關注⁴⁹。在進行內部和外部檢討後，港台為改善機構管治，推行了多項措施，包括在2002年4月成立制度審核組，又在2003年增設中央行政組，以加強內部監控及統籌僱用部門合約僱員的工作。

3.44 自1997年以來，審計署署長曾就港台下列事宜進行4次衡工量值式審計⁵⁰：

- (a) 僱用部門合約僱員及電台播放受版權保護的音樂作品的版權費(1997年)；
- (b) 1988年技術服務協議下電訊服務的管理(1999年)；
- (c) 政府宣傳計劃的管理及港台的服務表現和資源管理(2001年)；及

⁴⁹ 參閱審計署。(2006)《審計署署長第四十六號報告書》

⁵⁰ 參閱審計署。(1997)、(1999)、(2001)及(2006)。審計署署長第二十八、三十二、三十六、三十七及四十六號報告書。

第III章：香港公共廣播服務的發展

(d) 港台的財務控制及資源管理與管治及策略管理(2006年)。

3.45 簡括而言，上述帳目審查顯示港台現時的管理制度存在一些不當情況，有需要在港台員工之間推廣嚴守規則的文化，遵守適用的規例、指引及程序。港台正採取步驟以實施審計署的建議，例如工商及科技局局長建議成立的高層內部審計組，以及考慮把“資源管理”列為員工的其中一項關鍵才能。

問責性

3.46 在現行政府架構內，廣播處長向工商及科技局局長負責。作為管制人員，處長每年在財務委員會特別會議上交代港台的周年開支預算。一如其他部門首長，處長間中亦會獲邀出席立法會轄下委員會的會議，參與討論公眾關注的事項。

3.47 港台並非持牌機構，一般不受《廣播條例》及《廣播事務管理局條例》訂明的規管架構所規限。現時的商營廣播機構申請續牌，須通過廣管局以意見調查和公聽會形式進行的中期檢討，但港台則不同，無須接受類似的規管檢討。根據在1995年9月簽訂的諒解備忘錄，港台同意自願遵守廣管局就節目標準發出的業務守則。亦有立法會議員促請港台應透過舉行公聽會，主動聽取公眾對其服務的意見。港台為此於2005年10月29日舉行公眾論壇⁵¹。港台除了發表《節目製作人員守則》外，亦訂立其他措施以加強透明度和問責性。這些措施包括設立電視節目顧問

⁵¹ 政府當局曾向資訊科技及廣播事務委員會提供文件，載述在公眾論壇席上與會者的意見摘要(立法會CB(1)238/05-06(03)號文件)，詳情可瀏覽以下網頁：<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/papers/itb1114cb1-238-3c.pdf>.

第III章：香港公共廣播服務的發展

團⁵²、聽眾評議會⁵³及台長熱線，進行“電視節目欣賞指數調查”⁵⁴及港台公眾意見調查。經意見小組與長者聽眾和本地安老服務專家商議後，港台已於2006年6月26日起在早上於第五台推出一個電台節目，這是港台回應聽眾需求的部分工作。

3.48 《節目製作人員守則》亦訂明處理投訴的機制。港台承諾對收到的任何投訴作出快速而適當的回應。大部分有關節目的投訴和評語均交由組別主管或台長處理，但港台亦慣常讓節目主持人及／或製作人參與草擬回覆，以確保他們充分瞭解觀眾／聽眾的反應。屬嚴重性質的投訴會交由部門主管或組別主管作出回覆。在任何情況下，應在10天內向投訴人作出回覆或初步回覆。港台會定期向聽眾評議會及電視節目顧問團提交有關投訴的報告，並於每年的服務承諾中作出簡報。

3.49 觀眾和聽眾亦可向廣管局就港台節目作出投訴。廣管局經調查後如裁定投訴成立，可決定應如何處理投訴，但無權對港台施加《廣播事務管理局條例》所訂的罰款，或指示港台在其聲音廣播服務中發出更正或道歉聲明，因為廣管局只可向持牌機構行使這項權力。在2004年9月至2005年8月，廣管局接到192宗有關港台電台節目的投訴，以及67宗有關港台電視節目的投訴；經

⁵² 電視節目顧問團成立於1993年，負責就港台電視節目提供意見。顧問團由大約70名不同階層人士組成，包括18個區議會、法律及醫療專業、商界及社會服務界。

⁵³ 電台節目聽眾評議會可追溯至1990年代初期，通常以意見小組形式徵詢各界的觀點和意見，為長期及短期節目發展策略定調。小組人數各有不同，由30多人至逾100人不等。成員包括從電話討論節目招募的聽眾、獲邀的學者、非政府機構的代表、立法會議員和區議會議員。

⁵⁴ 港台、無綫、亞視和有線電視自1999年以來共同進行“電視節目欣賞指數調查”，以期透過設立業界公認的指標來提升本地電視製作的質素。據廣播處長表示，該項調查的結果已演變為“收視率”以外的重要專業指標，反映市場對優質電視製作的需求。

第III章：香港公共廣播服務的發展

調查後，大部分投訴被裁定不成立。在該段期間，廣管局向港台發出一項勸喻和一項強烈勸喻⁵⁵。

3.50 雖然多年來有各式各樣的措施，以加強港台的公眾問責性，然而，有別於海外公共廣播機構，本港目前並無就檢視港台實踐其公共服務目標及符合社會需求的程度訂立機制，使港台的服務可根據有關機制接受重大或定期的檢討。

與商營廣播機構的分別

3.51 根據架構協議，港台負責提供適量高質素並且是商營廣播機構沒有充分提供的節目，冀能服務社會各階層(包括小眾)，以及培養觀眾／聽眾對藝術、文化和終身學習的興趣。為邁向這目標，港台計劃加強第一台作為新聞、時事頻道和第二台作為向公眾推廣通識和教育平台的角色⁵⁶。

3.52 在文化藝術方面，港台透過轉播古典音樂節目，例如《2005年世界童聲合唱節》、《彌賽亞》，以及製作《藝行四方》和《天下一碗》等節目，提高市民在這些方面的欣賞力。港台亦會繼續推行電視節目外判計劃，以支持本地創意產業，部分外判的製作包括《春田花花中華博物館》和《8花齊放》。

3.53 近年，有意見關注到，港台作為公營廣播機構，應否製作商營廣播機構亦已製作的大眾化節目，一些曾廣泛討論的例子包括直播賽馬及十大中文金曲節目。因應公共服務的需要，港台

⁵⁵ 在上述期間，廣管局接到共365宗有關兩家商營電台廣播機構節目的投訴，以及共3 232宗有關免費及收費電視廣播機構節目的投訴。參閱廣管局。(2005)《年報》。

⁵⁶ 香港特別行政區政府。(2006-07)《開支預算 - 總目160 - 香港電台》。

第III章：香港公共廣播服務的發展

表示於2004至05年度馬季結束後，不再轉播賽馬節目，以騰出資源製作知識為本的節目⁵⁷。

不斷轉變的廣播環境

3.54 與世界各地一樣，香港的廣播環境近年不斷演變，其中的一些改變帶來了新挑戰，對公共廣播服務的發展造成衝擊。

數碼化

3.55 在香港，觀眾透過有線、衛星和寬頻網絡已可獲得數碼電視服務。然而，地面電視這種最深入各階層的電視服務方式，仍未進行數碼化。政府在2004年7月公布數碼地面電視廣播的推行框架。根據該框架，現時兩家地面電視廣播機構，即亞視及無綫須於2007年年底或之前，開始以模擬方式和數碼方式同步廣播其服務，並於2008年年底或之前，擴展其數碼網絡覆蓋全港至少75%的地方。政府的目標是在開始同步廣播後的5年內，即在2012年或之前，終止模擬廣播。與此同時，一個由電訊局領導、成員包括亞視和無綫的代表的工作小組，正着手解決技術問題，並協調各部門，確保網絡如期啟用。港台作為本港唯一的公營廣播機構，已表明未來的目標是同時發展電台數碼化廣播及高清電視數碼化廣播。港台亦已於2006年開始試行製作高清電視戲劇節目⁵⁸。

⁵⁷ 香港特別行政區政府。(2006-07)開支預算 — 總目160 — 香港電台。

⁵⁸ 港台就資訊科技及廣播事務委員會2006年8月1日的會議提交的意見書(只備英文本)(立法會CB(1)2084/05-06(04)號文件)載於：<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/english/panels/itb/papers/itb0801cb1-2084-4e-scan.pdf>。

第III章：香港公共廣播服務的發展

3.56 在數碼聲頻廣播方面，前資訊科技及廣播局於1998年2月成立督導委員會，統籌港台、商台及新城電台進行的數碼聲頻廣播技術測試工作。政府在2000年及2003年發出的兩份諮詢文件⁵⁹中維持其看法，認為數碼聲頻廣播服務的開展應由市場帶動。政府主要考慮到下列因素：與模擬接收器相比，數碼接收器的價格相對較高；現時有其他無線通訊科技可以傳送聲音；需要與內地當局敲定頻帶III的頻率規劃；以及騰出有關頻帶作數碼聲頻廣播服務之用。

3.57 與此同時，港台在甚高頻頻帶III中使用歐洲尤里卡(Eureka 147)制式繼續進行數碼傳輸測試。港台在2006年1月向資訊科技及廣播事務委員會提交的意見書⁶⁰中匯報，截至當時為止，有關數碼聲頻廣播的測試結果令人滿意。此外，如獲足夠經費支持，港台將能夠以數碼方式提供新節目內容，例如新的教育頻道及兒童頻道。港台亦表明為公共廣播機構角色作好準備，進一步探討數碼聲頻廣播技術。商台及新城電台(現時的商營廣播機構)原則上同意數碼聲頻廣播應由市場帶動，但他們關注到，在數碼化的環境下，當頻道的數目大有可能增加時，會出現爭奪廣告收入的情況⁶¹。

⁵⁹ 該兩份文件為：資訊科技及廣播局於2000年12月1日發出的《香港的數碼地面廣播諮詢文件》，以及工商及科技局於2003年12月5日發出的《香港數碼地面廣播第二次諮詢文件》。

⁶⁰ 港台就資訊科技及廣播事務委員會2006年1月9日的會議提交的意見書(立法會CB(1)653/05-06(01)號文件)載於：<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/papers/itb0109cb1-653-1c.pdf>。

⁶¹ 商台及新城電台就資訊科技及廣播事務委員會2006年1月9日的會議提交的意見書(立法會CB(1)596/05-06(04)及CB(1)619/05-06(01)號文件)載於：<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/english/panels/itb/papers/itb0109cb1-596-4e.pdf> 及 <http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/papers/itb0109cb1-619-1c-scan.pdf>。

第III章：香港公共廣播服務的發展

公眾頻道及政府資訊頻道

3.58 在香港，只有商營聲音及電視持牌機構及港台獲賦權使用頻譜營運廣播頻道。就政策而言，政府並無指配任何廣播頻譜供社區或某些社會團體使用，亦無發出任何牌照作上述用途。

3.59 有關香港引入公眾頻道的討論，可追溯至1984年2月由當時的總督會同行政局委任的廣播事業檢討委員會的檢討結果⁶²。委員會其中一項建議是測試在本地設立調頻電台，由區內居民和相關區議會營運，為屯門、沙田和荃灣等新市鎮提供服務的可行性。然而，政府並無宣布進一步計劃以落實擬議的社區為本電台服務。

3.60 在1993年，政府向有線電視(前稱九倉有線電視)批出本地收費電視節目服務牌照時，其中一項條件是有線電視須提供不多於3條頻道供政府免費使用⁶³。此項安排會確保有平台可用作播放公共事務和教育節目，因這類節目對商營廣播機構可能沒有吸引力。在跨部門工作小組發表研究結果後，政府決定不落實設立專用的政府頻道，主要是考慮到成本因素，以及當時收費電視服務所接觸的觀眾有限。政府亦決定不設立公眾頻道，理由是這類頻道如沒有受到妥善規管，可能會被不當地使用。

3.61 就此，事務委員會察悉，在部分司法管轄區(例如美國)，政府強制規定有線電視專營者提供3條頻道供公眾、教育機構及政府使用(通常稱為“PEG規定”)。公眾頻道通常發揮的作用是作為社區頻道，提供主流有線電視服務所欠缺的特定節目，以照顧當地社區的需要。

⁶² 廣播事業檢討委員會負責就政府在商營電視及電台服務牌照分別於1988年及1989年屆滿後應採取的廣播政策提出建議。

⁶³ 其他兩家本地收費電視節目服務持牌機構，即電訊盈科媒體有限公司及無綫收費電視有限公司的牌照並不包含此項條件。

第III章：香港公共廣播服務的發展

3.62 多年來，資訊科技及廣播事務委員會備悉，社會上有聲音要求政府開放電台和電視頻道，供社區或某些社會團體作為其廣播平台之用。在科技方面，數碼化會提升頻譜效率和頻道容量，從而消除增加電台和電視頻道所遇到的技術限制。在2004年2月18日立法會通過的一項議案中，議員要求政府多項事宜，其中包括增設公眾電視頻道，有關頻道可交由公營機構營運，播放由公營、非牟利或非政府機構、民間團體及市民所製作的節目。他們又要求公眾電視頻道應由廣管局監察，以防止有淫褻、不雅、誹謗、具歧視性、煽動社會暴力的內容。在2006年2月8日通過的另一項議案中，議員提出的其中一項要求是早日開放公眾頻道，讓公眾參與⁶⁴。資訊科技及廣播事務委員會亦察悉，部分關注團體和學者均支持在本港設立公眾頻道。一些代表團體認為，如有需要，政府可考慮設立自己的頻道，在未來的多頻道環境下發放政府資訊及推廣政策。

3.63 港台現時聯播電台節目的安排亦引起關注，被認為沒有充分使用獲分配的頻道。有意見認為，政府應考慮把港台的剩餘頻道容量提供予有興趣的團體設立公眾頻道的可行性。

3.64 一直以來，政府維持其一貫立場，認為本港無須設立公眾頻道。當局認為香港的面積細小，人口相對較為單一，現時各式各樣的廣播服務，已能滿足普羅大眾的需要。此外，新媒體(例如互聯網)又可成為提供多媒體服務的有效平台，照顧特別社羣的需要。政府並無表示對其政策立場有任何改變，而且對於是否有強力理據支持在本港設立公眾頻道，仍然有所保留。

⁶⁴ 有關在2004年2月18日及2006年2月8日通過的兩項議案的措辭，請參閱：http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/legco_rpt/l_rpt_0219.htm 及 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/legco_rpt/l_rpt_0209.htm。

第III章：香港公共廣播服務的發展

成立一個新的規管機構的需要

3.65 政府於2006年3月發表諮詢文件，載述成立通訊事務管理局(下稱“通訊局”)的建議。當局建議把廣管局和電訊局合併，成立單一規管機構，以便在科技匯流的年代，對整個電子通訊業作出高效率、有效和協調的規管。新的通訊局須確保市場有公平的競爭環境，以及促進通訊業的革新和投資。當局建議，通訊局成員將由行政長官委任，包括1名非官方主席、4名非官方成員及1名官方成員，以及1名由執行部門總監出任的當然成員。公眾諮詢於2006年6月結束，工商及科技局計劃在2006年內提交所需的立法建議，以成立通訊局。

未來路向

3.66 當局在2006年1月17日公布委任檢討委員會，這是重要的一步，並且提供了適時的機會，讓社會及有關各方研究本港未來的公共廣播服務。一方面，其他國家在其政治及社會經濟背景下所發展的各種行之有效、歷史悠久的模式，可作為香港的參考。另一方面，港台是現時的公營廣播機構，服務大眾接近80年，是本地廣播制度不可或缺的一部分。當局經參考國際最佳做法和本地社會的期望後，在勾劃本港公共廣播服務的未來方向時，必須辨識關鍵事項，並確保這些事項得到徹底處理。由於港台是本港唯一的公營廣播機構，檢討委員會所商定的結果對港台的未來發展肯定會有影響。事務委員會察悉，港台已就香港公共廣播服務檢討擬備其意見⁶⁵；事務委員會促請政府當局在制訂香港公共廣播服務的未來路向時，仔細考慮港台的意見。

⁶⁵ 港台向事務委員會提供題為《香港電台在數碼年代的發展：拓展服務能力弘揚公共價值》的意見書，可瀏覽以下網頁：http://www.legco.gov.hk/yr05-06/English/panels/itb/papers/itb_aa.htm。

第III章：香港公共廣播服務的發展

3.67 據工商及科技局局長表示，政府會根據這次檢討委員會作檢討後得出的結果，制訂一套公共廣播服務發展藍圖，並先諮詢公眾才予以推行⁶⁶。事務委員會亦察悉，報章報道政府可能於2007年上半年就公共廣播服務發出諮詢文件，徵詢社會各界的意見。

⁶⁶ 前工商及科技局局長曾俊華先生於2006年1月17日記者會上，宣布政府委任檢討委員會的致辭，載於：<http://www.info.gov.hk/gia/general/200601/17/P200601170191.htm> [2006年9月登入]。

第IV章：限制與機會

對公共廣播服務的一般理解

4.1 根據研究海外經驗所得，公共廣播服務的發展始於1920年代。自此以後，不同形式的公共廣播服務在世界各地出現，有些原本是國家控制的廣播機構，在1960及1970年代的政治遽變下轉型為企業機構。公共廣播服務的發展，通常都標誌著由國營制度演變為獲賦權為人民服務，而非為國家或商業利益服務的制度。

4.2 相對而言，香港作為世界上其中一個成就最突出的金融中心和國際都會，其公共廣播服務發展頗為緩慢。事實上，雖然《廣播條例》訂有條文，規定將政府供應的電視節目(包括為學校提供的教育電視節目)納入本地免費電視節目服務持牌機構的持牌服務範圍內，但本港的法例並無界定或提述“公共廣播服務”一詞。到目前為止，立法會和社會均未有深入或有系統地探討香港的公共廣播服務這個議題。由於公眾並無充足的資料以進行討論，他們或會誤以為公共廣播服務只不過是關乎編輯自主、表達意見的自由或港台的未來而已。但正如事務委員會就海外的制度所作的研究顯示，公共廣播服務同時是確保多元化及社會共融，以及鞏固公民社會的重要工具。

4.3 事務委員會發現，在過去20年左右，政府曾進行多項研究，包括於1984年由廣播事業檢討委員會進行的檢討，以及1989年的顧問研究。然而，一些重要建議，例如港台公司化及為港台提供專用電視頻道的建議卻未獲實行。由於未有進行任何重大檢討以清晰界定港台的角色和定位，港台的某些節目及其與政府的關係不時引起爭論。此外，政府不願處理各方就港台的角色所提出的關注，亦令港台的782名員工⁶⁷ 惶惑不安。從宏觀角度

⁶⁷ 根據港台提供的資料，截至2006年5月1日，港台共有782名員工。其中493名為公務員，289名為非公務員的全職合約僱員。

第IV章：限制與機會

來看，本港對公共廣播服務的需要，以及其價值，均未經過有系統的研究，現時也沒有清晰的公共廣播服務政策。因此，事務委員會歡迎政府委任檢討委員會檢討公共廣播服務，因為這次檢討提供良機，讓公眾認真考慮本港的公共廣播服務應如何發展。

4.4 公共廣播服務並非只涉及單一的公共廣播機構。因此，香港公共廣播服務的發展亦不僅限於考慮港台的問題。然而，鑒於港台已成為本地廣播界不可或缺的部分，在提供公共服務節目方面擔當重要角色，事務委員會認為，有關港台的角色和前景的事宜，亦應在勾劃本港公共廣播服務的未來發展時予以考慮。

發展公共廣播服務的政策方向

有需要制訂公共廣播服務政策

4.5 現時，觀眾／聽眾獲得的公共廣播服務，包括港台自行製作及外判的電台及電視節目、商營電視和聲音廣播持牌機構提供的符合公眾利益的節目，以及政府製作的宣傳短片／聲帶。舉例來說，在2003至04年度，亞視和無綫每星期合共播放18.5小時的自行製作時事節目，以及15.4小時的港台節目⁶⁸。也許會有疑問，既然商營廣播機構已有提供公共服務節目，是否仍有需要另設一家公共廣播機構，並以公共資源為其主要經費。數碼科技的發展亦開放了多元化的傳送平台，可照顧不同觀眾／聽眾羣組的需要。在多頻道的數碼環境中，廣播輸出多元化及數量龐大，故當局必須制訂清晰的公共廣播服務政策，以確認其有別於商營廣播機構的價值和角色，此點至為重要。

⁶⁸ 廣播事務管理局。(2004)年報2003-2004。

第IV章：限制與機會

發展公共廣播服務所依據的原則

4.6 鑒於公共廣播服務的重要性，多個國際組織，包括聯合國教科文組織及歐洲聯盟，甚至公共廣播服務歷史悠久的國家，近年都就這議題發表非常有用的文獻和報告。各方面普遍認同，由於受國家控制和以利潤掛帥這兩個主要的廣播模式本身存在弱點，因而衍生了公共廣播服務模式。

4.7 事務委員會曾參考上述的文獻和報告，現於下文扼要重申各項公認的公共廣播服務核心原則⁶⁹：

(a) 普及

- (i) 每名市民不論其社會地位或收入，都能獲得服務
- (ii) 以全民為服務對象

(b) 多元化

- (i) 在節目種類、目標觀眾／聽眾及議題方面提供多元化服務

(c) 獨立

- (i) 享有表達意見的自由
- (ii) 不受商業壓力或政治干預所影響

⁶⁹ 聯合國教科文組織。(2005)公共廣播服務：最佳作業指引(*Public Service Broadcasting A Best Practice Sourcebook*)。

第IV章：限制與機會

(d) 具特色

- (i) 節目的質素和特點須具備特色，並非只是製作其他廣播機構不感興趣的節目，或只是照顧被忽略的觀眾／聽眾，又或只是探討其他廣播機構不感重要的題材，而是另闢蹊徑，兼收並蓄
- (ii) 帶領公共廣播機構創新，開拓新時段、創作新類型，為視聽世界定調，以及引領其他廣播網絡的發展

4.8 事務委員會認為，在制訂公共廣播服務模式，以及界定日後公共廣播機構的公共服務範圍方面，上述核心原則均應適用於香港。

4.9 事務委員會認為，為加強香港作為中國的國際城市此一身份和地位，公共廣播服務的公共服務目標，應包括協助推動香港市民掌握兩文(中文及英文)三語(廣東話、普通話及英語)，就如加拿大一般，規定公共廣播機構須以英法兩語廣播節目。一些其他族裔也是以香港為家，他們對香港這個國際都會的文化及語言多元化作出了貢獻。因此，事務委員會認為日後的公共廣播服務模式，應反映香港社會的多元文化及語言，並讓各個族裔可輕易地獲得優質的廣播服務。

公共廣播服務模式的主要特點

4.10 公共廣播機構如要履行其公共服務權限，以公眾利益為依歸，便需要在完全“編輯自主”的環境下運作，而只有體制獨立和經費充足穩定下，才可實現。鑒於優質的公共廣播服務一般需

第IV章：限制與機會

要龐大的公共資源維持，公共廣播機構應就其節目方針及審慎理財方面向公眾負責。

經費

4.11 海外公共廣播機構的經費模式各不相同，有些倚靠公共來源，例如政府撥款或強制性由觀眾／聽眾繳付的牌照費。廣播機構的收入亦可來自廣告、贊助、收費服務的繳款等。另有混合撥款模式，即由公帑和商業收入組成。簡括而言，事務委員會所察悉的財政來源包括以下各類：

- (a) 牌照費 —— 例子：英國廣播公司(英國)、德國公廣和德國第二電視(德國)
- (b) 政府財政預算撥款 —— 例子：加拿大廣播公司(加拿大)、澳洲廣播公司(澳洲)
- (c) 政府間接撥款 —— 例子：公營廣播網、全國公共廣播電台(美國)
- (d) 私人基金會、觀眾及慈善機構的自願捐款 —— 例子：公營廣播網、全國公共廣播電台(美國)
- (e) 政府的配對撥款，用以資助個別電台／電視台發展節目 —— 例子：公共廣播局(美國)
- (f) 廣告和贊助 —— 例子：第四頻道(英國)
- (g) 商營廣播機構捐款 —— 例子：有線公共事務頻道(加拿大)

第IV章：限制與機會

4.12 事務委員會察悉各界對最佳撥款模式的組成部分意見紛紜，事務委員會認為公共廣播服務的理想撥款模式應具備以下特點：

(a) 撥款機制應 ——

- (i) 免受不必要的政府及商業影響；
- (ii) 相當簡單及公平合理，使該機制可在最少政治爭議下實施；及
- (iii) 受到制約平衡，以確保公共廣播機構的問責性。

(b) 撥款額應 ——

- (i) 足以維持公共廣播服務較長遠的發展；
- (ii) 足以支持至少一家全面的公共廣播機構營運，以提供各種優質服務；及
- (iii) 在中期可予以預計。

4.13 有關本港公共廣播服務經費的可能來源，事務委員會認為第4.11段載列的方案值得探討。至於其他建議，包括以種子基金方式注資，或從政府的收入(例如差餉)分配某個百分比給予公共廣播服務，亦應加以研究。不過，事務委員會察悉代表團體的意見，認為牌照費方案未必容易爭取到市民的廣泛支持。然而，這方案的好處是，透過繳付牌照費，廣大市民便成為公共廣播機構的持份者，公共廣播機構因而被視為是市民的廣播機構。為方

第IV章：限制與機會

便作出進一步討論，事務委員會就上述的每項方案提出以下的初步意見：

- (a) 來自政府的撥款應以3至5年為一周期，以便公共廣播機構在遠期規劃上更有把握。
- (b) 對於提供專門服務、較小規模的公共廣播機構來說，透過資助機構間接撥款(即與藝術發展局大致相同)是可行的方案。
- (c) 政府以特約形式提供配對撥款的方案，似乎適用於為特定目標於相關時間製作的特備節目，以滿足社會的特殊需要。
- (d) 應鼓勵私人基金會和慈善機構提供自願捐款，以支持公共廣播機構。
- (e) 商營廣播機構的支援，以供應免費頻道，或從提供收費電視服務獲取的款項中撥出某個數額等形式提供。
- (f) 應盡可能不考慮以廣告為財政來源，避免廣播機構受到商業影響及與其他商營廣播機構構成不公平競爭。
- (g) 可考慮接受商業贊助，用以製作商營廣播機構沒有或甚少提供的節目。

4.14 事務委員會察悉，按照港台每年超過4億元的撥款計算，每名香港居民每年為港台提供約61元。在2004至05年度，英

第IV章：限制與機會

國及澳洲每名國民為英國廣播公司及澳洲廣播公司付出的款項(兌換成港元)，分別約為每年718元及225元⁷⁰。由於各地情況不同，上述數字並非完全可作比較，但事務委員會促請政府詳細考慮一些代表團體的意見，即政府應撥出更多公共資源，以加強本港的公共廣播服務。

確保編輯自主的體制安排

4.15 當局應制訂合適的體制安排，使公共廣播機構能與政府及規管機關保持一定距離，並繼續向公眾負責。這種保持距離的關係可確保公共廣播機構享有公共廣播服務最重要的核心價值——編輯自主，並同時在規管架構下營運，保證公共資源的運用受到適當的控制。

法律架構

4.16 在海外公共廣播服務制度的法律架構下，編輯自主均得到法例(例如澳洲、德國、加拿大、美國)或規管守則(例如英國的第四頻道)的保障。把表達意見的自由納入廣播業規管制度的核心原則，也是慣常的做法。然而，表達意見的自由並非一項不受制約的權利，因為法例亦訂明行使這項權利時必須遵從的條件及限制。這些條件包括合乎衛生及道德、防止罪惡或動亂、維護司法權威及公正等。就香港來說，《基本法》保證言論、新聞及出版自由⁷¹。

4.17 事務委員會認為，本港公共廣播服務制度的架構最好由法例規定。在這份報告中，事務委員會並非旨在提供一套法律範

⁷⁰ 有關的比較資料載於港台的網站：<http://www.rthk.org.hk/special/psb/pdf/10Q&As.pdf>。

⁷¹ 香港特區《基本法》第二十七條。

第IV章：限制與機會

式，而是在參考海外及本地的情況後，嘗試設定若干準則，以供公眾進一步討論。公共廣播服務的核心原則、公共服務權限⁷²、以及某些基本權利(例如表達意見的自由及對這項自由所施加的限制)都應在法例中清楚載明。如有需要，亦應編訂相關的業務守則，以提供進一步指導。概括而言，事務委員會期望看到有關的法例涵蓋以下元素：

- (a) 公共服務權限、公共廣播機構的目標，以及基本原則(例如編輯自主和表達意見的自由)；
- (b) 公共廣播機構的公共服務範圍，包括其製作的節目種類；
- (c) 撥款安排；
- (d) 管治架構，包括管理委員會成員的委任方式；
- (e) 規管架構，包括規管機構的權力和職能、其組成及與政府和公共廣播機構的關係、處理及裁決就規管機構的決定所提出的上訴的機制；
- (f) 發牌或規管程序，以及評估公共廣播機構的表現的機制；
- (g) 問責規定，例如公共廣播機構有責任制訂及發出編輯／製作人員指引、業務守則及向立法機關提交報告；及
- (h) 處理投訴的機制。

⁷² 在某些國家(例如加拿大)，公共廣播服務權限和公共廣播機構應致力達致的目標，均在法規中列明。

第IV章：限制與機會

機構管治架構

4.18 規管機構與公共廣播機構之間的關係，必須在體制架構內清晰界定。關於如何使規管機構與公共廣播機構之間保持一定的距離，在事務委員會曾訪問的多個國家中，其中一個主要方法是確保規管機構不會規管節目內容。節目內容應由公共廣播機構處理，讓它們就其提供的節目質素向公眾負責。事務委員會必須強調，體制獨立並不代表公共廣播機構在如何提供服務及調配資源方面有不受限制的酌情權。一個良好的機構管治架構，能給予公眾信心，使他們相信有關的廣播機構會把資源有效地用於其公共服務範圍內，以及用於履行其公共廣播服務的使命。

4.19 事務委員會認為，要達致體制獨立、靈活營運及向公眾負責，按規管法例以獨立法定機構模式設立公共廣播機構(請參閱第4.17段)會有一定的可取之處。然而，事務委員會同意，在過程中必須妥善處理港台現職員工的關注，政府必須諮詢港台員工，從而制訂合適的安排。

4.20 事務委員會亦察悉，各界曾就港台一旦公司化時的管治提出許多意見。一項主流意見指出，港台有需要成立獨立組成的管理委員會，而其職權範圍應予明確界定。至於管理委員會的成員組合，多個代表團體建議，獲委任的成員必須具備才能、熟悉廣播業及相關的範疇，並能廣泛代表社會上的不同利益。事務委員會亦察悉，港台及其工會認為，管理委員會最好由約20名非官方成員組成，包括一名員工代表。

4.21 據事務委員會所知，英國廣播公司的新特許令將於2007年生效，新特許令會實行多項改革措施，包括由英國廣播公司信託取代英國廣播公司的理事會，而現時的執行委員會亦會改組。英國廣播公司信託將負責監察政策，執行委員會則接手行政管理職能。鑒於本港尚未制訂公共廣播服務模式，對於本港日後

第IV章：限制與機會

的公共廣播機構在管治上應否採用類似的職能劃分，事務委員會並無強烈意見。然而，重要的是有關當局應注視全球發展，並根據國際最佳做法訂定日後公共廣播機構的管治架構。

問責性及評價表現

4.22 在許多海外司法管轄區，問責措施包括廣播機構定期向立法機關匯報、成立諮詢組織，負責就某些主要觀眾／聽眾層面的需要和反應向公共廣播機構提供意見，以及由規管機構進行規管檢討。

4.23 事務委員會知悉，港台作為本港唯一的公營廣播機構，多年來採取了多項措施以量度其表現。這些措施包括進行公眾意見調查、聽眾調查、電視節目欣賞指數調查、聽眾評議會，以及設立電視節目顧問團和意見小組。此外，大學亦定期進行調查，收集公眾對港台節目的意見。

4.24 事務委員會歡迎港台不斷致力提高其透明度及問責性，但認為本港日後的公共廣播機構應像其海外的同業一般，遵守一套成文的問責規定，這些規定包括：

- (a) 定期向立法會匯報(例如提交年報及財政預算)及出席各委員會的會議；
- (b) 廣播機構有責任按照具透明度及清楚訂明的程序發出和更新編輯／報道指引；
- (c) 設立有系統的機制，包括舉辦公眾論壇，以確知市民的期望及評價廣播機構的表現；及
- (d) 公布服務承諾。

第IV章：限制與機會

4.25 事務委員會認為有需要訂立清晰的指標，以供公眾評價公共廣播機構的表現，特別是該廣播機構所提供的服務是否與其公共目的一致。就這方面，事務委員會察悉，英國廣播公司的新特許令將會引入的“3層保險”制度下的若干主要規定(概述於本報告**第II章**)。日後，英國廣播公司的每項服務將會按照英國廣播公司信託發出的新牌照營運，新牌照將會列明該項服務的主要特色。此外，任何重大改變或新服務的設立，均需經過由英國廣播公司信託進行的公眾價值觀測試，以決定有關的服務將會如何符合公眾利益。通訊辦公廳並會就該等服務進行市場影響評估，以作衡量。評估過程由通訊辦公廳和英國廣播公司信託組成的聯合督導小組監督。雖然新的“3層保險”制度的成效將需根據運作經驗評估，但事務委員會認為，這方面的經驗可成為有用的參考資料，供當局考慮日後本港公共廣播機構的問責規定。

4.26 經研究海外的經驗後，事務委員會認同，設立一套有效的處理投訴機制十分重要，有助加強公共廣播機構的問責性。儘管本港大部分公共機構均已制訂處理投訴程序，但由於公共廣播服務的性質特殊，並且有需要維持其服務的誠信及公信力，事務委員會認為應考慮美國及加拿大的做法，設立獨立的申訴專員辦公室。申訴專員應獨立於管理層，並向管理委員會匯報。事務委員會贊成編訂一套清晰的指引，概述轉介步驟、申訴專員處理的投訴類別，以及須跟隨的程序，以方便採取行動，並避免申訴專員辦公室因為需要處理一些原本可在較低層次迅速處理的投訴而致工作量過重。

編輯指引

4.27 事務委員會察悉，根據港台的資料，其《節目製作人員守則》提供一套標準，讓社會據此評定港台的表現水平⁷³。事務

⁷³ 請參閱港台《節目製作人員守則》的前言。

第IV章：限制與機會

委員會注意到，該守則提倡的主要編輯原則，與海外具領導地位的公共廣播機構所公布的編輯原則大致相同。不過，關於具體的方針，例如清談節目或電話討論節目的主持人可以採用的方針，港台採取進一步措施，在其《節目製作人員守則》內清楚訂明，節目主持人可以發問、評論、挑戰或批評，從而引發辯論。第3.40段已對此加以解釋。關於這一點，事務委員會察悉，在海外公共廣播機構的行事方式(附錄II-(a))中，涉及新聞或與公共政策節目有關連的主持人或記者，避免在節目中發表個人意見。他們不得利用定期亮相的優勢宣傳己見，破壞適切的不偏不倚的規定。事務委員會留意到，雖然公眾可參閱港台的《節目製作人員守則》，但它基本上是內部文件，完全由港台職員自行草擬及批核。然而，就海外主要公共廣播機構而言，通常是由廣播機構內專門成立的委員會／小組負責草擬有關指引，而負責批核的，則為廣播機構的管理委員會，其委員通常包括從不同界別選出的成員。

4.28 事務委員會認為，一套周詳的編輯指引極為重要，除了為編輯及節目製作人員提供指引外，亦能令播出的節目維持在可接受的水準。為確保編輯指引達致預期的目的，事務委員會期望日後的公共廣播機構會根據一套更具透明度及制度化的機制擬備、審核及公布有關的指引，並在過程中徵詢公眾的意見。

發牌制度

4.29 在進行研究期間，事務委員會經常遇到的問題，是香港應否設立超過一家公共廣播機構；如只有一家這類廣播機構(例如已公司化的港台)，是否應將之納入發牌制度。事務委員會察悉，在事務委員會曾研究的所有地方，大部分公共廣播機構都受發牌制度監管。發牌過程可讓規管機構和公眾有機會審議及評價該廣播機構的表現，以及識別應予改善的地方。事務委員會察悉，各界對本港如採取發牌制度所表達的下列意見：

第IV章：限制與機會

- (a) 公共廣播機構應領取牌照。
- (b) 公共廣播機構牌照的有效期應與商營廣播機構的有效期看齊(即最長為12年)。
- (c) 牌照續期與否，應視乎有關機構是否遵從法律條文及牌照條件而定。
- (d) 應對發牌制度及牌照條件進行定期的獨立檢討，以配合社會不斷轉變的需要。

獨立的規管機構

4.30 事務委員會認為，倘若設立發牌制度，有關的獨立規管機構(現時為廣管局，該局或會改組為日後成立的通訊事務管理局)可獲法律授權成為公共廣播服務的發牌當局。為確保規管機構的獨立地位，當局應注意該機構成員的委任方式。獨立的規管機構在發出、續期或撤銷牌照時所考慮的因素和有關的程序，亦應在相關的法例中清楚訂明。

節目

4.31 在許多海外司法管轄區，公共廣播服務的公共服務範圍都在法律中訂明。公共服務範圍可包括節目內容要求及目標。以下載列在部分海外廣播機構的相關法例、權限或使命中如何描述節目內容：

- (a) 講述能反映該地方的實況及其多元性質的故事(加拿大)；

第IV章：限制與機會

- (b) 讓公眾知悉與他們相關及有趣的新聞和事情(加拿大)；
- (c) 支持本地的藝術及文化(加拿大)；
- (d) 為社會上的各個界別建立互通的橋樑(加拿大)；
- (e) 顯示多元化和精益求精(美國)；
- (f) 具有創作風險的節目，以及照顧未曾獲得服務和所獲服務不足的觀眾／聽眾，尤其是兒童和小眾(美國)；
- (g) 節目應具有教學、教育及文化意義(美國)；
- (h) 為公眾提供資訊，加深他們對世界的認識(英國)；
- (i) 激發公眾對藝術、科學、歷史等課題的興趣，及增進他們對這些課題的知識(英國)；
- (j) 反映及加強文化認同(英國)；
- (k) 使公眾知悉不同的文化和其他觀點(英國)；
- (l) 持續提供優質、原創、革新、啟發、吸引及各地均可收聽收看的節目(英國)；
- (m) 禁止播放會危害兒童或青少年的身體、精神或情感健康的節目，以保護年輕人(德國)；

第IV章：限制與機會

- (n) 提供創新及全面的高水準廣播服務(澳洲)；
- (o) 播放宣揚國民身份意識的節目，提供資訊及娛樂，並反映社會的多元文化(澳洲)；
- (p) 鼓勵及推動音樂、戲劇及其他表演藝術(澳洲)；
- (q) 致力滿足多元文化社會溝通的需要(澳洲)；及
- (r) 善用多方面的創作資源(澳洲)。

4.32 事務委員會留意到，其他某些地方有超過一家主要的公共廣播機構，因應社會的不同需要提供服務，並讓人們有所選擇。美國有1 000多個公共電台及電視台在全國、地區及本地層面提供服務，照顧各類觀眾／聽眾及滿足美國多方面需要。它們全部都必須向聯邦通訊委員會申領牌照。國會透過公共廣播局向這些電台／電視台提供財政支援，數額約為它們每年開支項目中營運經費的15%。英國的第四頻道倚靠廣告收入維持，該頻道提供不同類型的創新、富想像力及獨特的節目，以迎合英國社會不停轉變的口味。經過13年的運作，該頻道已在年輕一代之中站穩陣腳，並累積了一羣新的公共廣播服務觀眾。在加拿大，有線公共事務頻道是一家非牟利、非商業性質的公共廣播機構，它由多間有線公司組成的聯合企業建立，負責播放下議院的會議程序。現時，該頻道從有線及衛星服務供應商向每個用戶所收取的款項抽取費用，作為其經費。

4.33 故此，事務委員會相信，由多家廣播機構提供公共廣播服務對本港有一定好處。事務委員會認為，超過一家公共廣播機構並不一定導致需要政府提供額外財政資源。然而，事務委員會認為，不論公共廣播機構是否採用其他經費模式，都應該有足夠

第IV章：限制與機會

的公帑讓至少一家主要公共廣播機構營運，以提供全面的公共服務節目。

4.34 社會上經常有人提出，公共廣播機構應只着重提供資訊及教育節目，至於主要屬娛樂性質的節目，則應由商營廣播機構提供。就這方面，事務委員會同意曾與其會晤的海外公共廣播機構的意見，認為公共廣播服務不應完全排除娛樂節目，但公共廣播機構應以獨特的手法製作這類節目。雖然回應公眾的需要對公共廣播機構十分重要，但它們亦應帶領率先創作新穎的節目種類。公共廣播機構的另一個重要角色，是透過外判部分節目製作予本地的獨立製作業界，從而推動創意工業。

4.35 關於公共廣播機構在推廣政府政策及服務方面所擔當的角色，根據政府提供的資料，各政策局和部門資助製作政府宣傳短片／聲帶的費用，作為宣傳他們的工作的一部分，把政府的政策、服務及與市民息息相關的事宜告知公眾。此外，各政策局／部門會以特約形式贊助港台就符合公眾利益的事宜製作主題節目。然而，並沒有資料顯示各政策局／部門目前獲提供的電視及電台廣播時段是否足以達到上述目的。不過，有批評指港台作為政府部門並據此獲得撥款，但在推廣政府政策及服務的工作上卻做得不夠。

4.36 就這方面，也許有必要指出公共廣播機構與由國家控制的廣播機構的分別。前者的權限並不包括推廣或宣傳政府或其政策，但有責任提供一個不偏不倚的平台讓公眾自由表達意見；後者則通常具有國家機關的職能。事務委員會原則上同意，公眾有需要詳細知悉政府的政策、瞭解該等政策產生的影響，以及獲得充分討論的機會。在海外的司法管轄區，公共廣播機構一般會透過不同方法提供這些機會，例如以有趣及吸引的手

第IV章：限制與機會

法製作一些節目，內容為相關的研究、評論或由專家或持份者進行專題討論。

4.37 事務委員會察悉，以加拿大為例，公共廣播機構可播放以下的節目，加強公眾對公共政策及專業知識的理解：

- (a) 國會的全部會議程序；
- (b) 政府官員的重要發言；
- (c) 專業團體和個別貿易組織舉辦的國際會議及研討會；
- (d) 慈善機構的工作；及
- (e) 政府部門或機構提供的服務的詳細資料。

4.38 事務委員會普遍同意，為服務社會上廣泛階層的人士，公共廣播服務節目應包含多種語言及多元文化的內容，這樣做不但為居於香港的不同族裔提供獲取優質廣播服務的途徑，更可加強社會團結。

4.39 事務委員會認為，在規管法例中指明公共廣播機構須提供的節目種類是十分可取的，既清晰，又能方便監察該廣播機構有否提供屬其公共服務範圍的節目。

4.40 事務委員會在研究期間亦發現，一些海外司法管轄區透過專用頻道(部分由國家或政府營運)所提供的廣播服務發放及推廣有關國家、政府及相關政策的資訊。很多這類頻道會以不同語言向海外的觀眾／聽眾廣播。有時候它們會被視作一種公共外

第IV章：限制與機會

交，而當中廣為人知的例子有美國之音⁷⁴ (Voice of America)和英國廣播公司國際廣播部，它們分別由美國政府及英國政府撥款資助。

競爭

4.41 由討論公共廣播服務所引發的競爭問題可分為兩個方面：公共廣播機構與商營廣播機構之間的競爭，以及假如超過一家公共廣播機構提供公共廣播服務，在這些公共廣播機構之間的競爭。

4.42 政府曾表示“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”⁷⁵，這意見引發不少反對聲音。一些學者和關注組織向資訊科技及廣播事務委員會提交意見書，表示他們不同意公共廣播服務是一種市場干預。相反地，他們認為一個蓬勃的公共廣播服務制度是重要的公共投資，可促進表達意見的自由，以及照顧公民社會中未曾獲得服務或所獲服務不足的階層對資訊的需要。

4.43 商營廣播機構表明，港台或日後的公共廣播機構不應獲准尋求商業贊助或廣告收入⁷⁶。他們認為，放寬這項規定等同容許公共廣播機構在不公平的情況下與沒有公帑資助的商營廣播

⁷⁴ 美國之音是一項國際多媒體廣播服務，每星期向全球逾1億名觀眾／聽眾播放超過1 000小時的新聞、資訊、教育及文化節目。美國之音以44種語言製作節目，並透過電台、衛星電視及互聯網廣播。

⁷⁵ 這觀點見於工商及科技局於2006年1月17日發出的有關“公共廣播服務檢討”的立法會參考資料摘要(檔號：CTB(CR)9/17/9(05))載於：http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/papers/ctb_cr_9_17_9-05-c.pdf。

⁷⁶ 在2006年3月11日的事務委員會會議上，各家商營廣播機構都認同這觀點。請參閱載於**附錄I-(c)**的意見提要。

第IV章：限制與機會

機構爭奪資源。在加拿大，由於其全國公共廣播機構(即加拿大廣播公司)可從廣告和節目銷售獲取22%的收入，因此被批評為不公平競爭。事務委員會亦從港台察悉，港台希望與工商及科技局商討可否檢討現行的贊助指引，該等指引只准許港台接受非商業贊助。

4.44 為使公共廣播機構能獨立地履行其角色及免受商業壓力，事務委員會認為，港台既為本港唯一的公營廣播機構，根本無需要與商營廣播機構爭奪廣告收入。關於商業贊助，有意見提出，是否可批准公共廣播機構接受商業航空公司的贊助，以製作有關航空的教育節目。事務委員會察悉，港台建議當局批准該台接受商業贊助，以便製作一些商營廣播機構不會或甚少製作的節目，例如古典音樂節目。對於這問題，目前並沒有即時及簡單的答案。要處理這問題，必須首先研究這類贊助節目為社會各界帶來的裨益，以及會否造成與商營廣播機構爭奪資源的情況。事務委員會認為，即使批准接受商業贊助，也有需要制訂清晰的指引，說明獲准的贊助種類，以及應如何處理這些贊助，以免損害公共廣播機構的編輯自主。

4.45 有意見認為，公共廣播服務不應製作為求取得高收視／收聽率的節目，而應主力提供另類節目，製作一些通常被認為不符合商業原則的節目，以照顧小眾興趣及填補市場空隙，例如以不同語言向少數族裔廣播的節目。亦有人討論到，公營廣播機構應否避免製作商營廣播機構已供應充足的節目。根據事務委員會與本地及海外的持份者交流所得，沒有十分強烈的意見認為公共廣播機構必須局限於提供另類節目。他們向事務委員會表示，公共及商營廣播機構同時製作某些種類的節目，有助良性競爭及提高質素。然而，事務委員會同意，公共廣播機構在製作節目時，需採用不同的角度，同時不能受商業或政治的影響。

第IV章：限制與機會

4.46 為提供多元化服務及鼓勵競爭，部分海外司法管轄區設立多家公共廣播機構。舉例來說，在英國，除了英國廣播公司外，尚有第四頻道等多家其他公共電視廣播機構。對於本港如支持多家公共廣播機構是否符合成本效益，港台表示有保留，認為本地市場相對較小，而且可能造成觀眾／聽眾層面分割。一名曾向事務委員會提交意見的學者亦贊同這看法。

4.47 事務委員會認為，香港應有一家由公共資源支持、全面的公共廣播機構，不過亦歡迎進一步討論是否有需要設立更多公共廣播機構及可行的營運模式。舉例來說，美國把公共廣播服務節目的“製作”、“發行”和“播放”分開處理的模式⁷⁷，也是值得探討的方案。此外，公共廣播機構可委託本地製作業界協助製作節目，以及購買海外的製作，但須維持合理的平衡。亦應留有空間讓一些從其他來源獲得經費的廣播機構可以存在，以供製作該全面的公共廣播機構或許不會提供的另類節目。事務委員會並察悉，有學者認為，政府應協助有開辦廣播學位課程的大學設立自己的廣播電台／電視台，藉以培養廣播專業人才。

港台的前景

4.48 從上述對公共廣播服務模式的主要特點所作的分析，香港很明顯需要至少一家全面的公共廣播機構，而該機構應悉數或大部分由公帑資助。鑒於港台在過去數十年對香港廣播界貢獻重大，因此，就如何充分利用港台的“資產”(如港台的使命及多年來取得的公眾信心)，使港台成為日後香港公共廣播服務發展不可或缺的部分而作出考慮，亦是合乎邏輯的想法。

⁷⁷ 目前，公共廣播局撥款資助超過1 000間美國公共電台和電視台。這些公共電台和電視台會利用公共廣播局的撥款，購買公營廣播網、全國公共廣播電台和獨立製作人／發行人發行的節目。

第IV章：限制與機會

4.49 事務委員會知悉，由於港台是本港唯一的公營廣播機構，檢討委員會的檢討結果對港台肯定會有影響。就此，港台提交了意見書⁷⁸，提出其對目前公共廣播服務檢討的立場。事務委員會認為，港台的意見應獲充分考慮。

4.50 在架構上，港台與任何其他政府部門並無分別。然而，香港從80年代中直至世紀之交的政治發展，令港台備受矚目，成為新聞自由和編輯自主的捍衛者。架構協議賦予港台編輯自主，不受政府架構以外的規管架構所約束。事務委員會所研究的主要海外廣播機構中並無政府部門，而港台的政府部門身份，在社會上曾引發港台應否“拿着公帑與政府對着幹”的辯論。讓大眾知悉港台與其他地方主要公共廣播機構的基本分別，並考慮如何能令港台與其海外同業看齊，會有助糾正這情況：

- (a) 在地位上，港台為政府部門，大部分僱員均為公務員。港台須遵守適用於政府部門的財務及行政規則和做法。
- (b) 港台的主管(即廣播處長)本身亦為公務員，並擔任總編輯。從公眾的角度來看，很難認為他是獨立的，尤其當港台與政府當局之間出現矛盾時。
- (c) 港台依賴政府撥款。港台的撥款水平受到政府整體財政狀況所影響。按年的撥款周期會不利於長遠規劃。

⁷⁸ 港台向事務委員會提供題為《香港電台在數碼年代的發展：拓展服務能力弘揚公共價值》的意見書，可瀏覽以下網頁：http://www.legco.gov.hk/yr05-06/English/panels/itb/papers/itb_aa.htm。

第IV章：限制與機會

- (d) 港台不受任何規管機構或發牌制度約束。現時並無一個獨立組成的管理委員會，以確保港台根據其公共服務範圍執行職能及達致其服務表現的目標。
- (e) 並無公開及既定的機制規定港台的服務須按客觀的尺度接受定期檢討或評估。
- (f) 並無妥善界定或在法例中訂明的問責制。
- (g) 並無獨立的處理投訴機制。
- (h) 《節目製作人員守則》由內部草擬及批核。

公眾頻道

4.51 正如在**第III章**所闡釋，政府並無指配任何廣播頻譜供社區或某些社會團體使用，亦無發出任何牌照作上述用途。事務委員會認為，政府應研究有關由廣播機構使用額外頻道作公眾用途的需求。近期涉及“民間電台”⁷⁹的事件，反映了社區團體缺乏機會利用大氣電波播放其節目。事務委員會知悉，政府的其中一項關注是，這類頻道如沒有受到妥善規管，可能會被不當地使用。然而，只要當局充分界定廣播機構的公共服務權責，以及訂立妥善的規管制度，事務委員會看不到為何不可向市民大眾提供廣播頻道。

4.52 過去數年，各界曾多番討論到，除現有已領牌的聲音及電視節目服務和港台提供的廣播服務外，政府亦應“開放大氣電

⁷⁹ 民間電台曾於2005年9月向廣管局申請牌照，以營運一個公眾電台，但至今仍未獲批准。

第IV章：限制與機會

波”，供社區或某些社會組織使用。事務委員會認同，公眾頻道可照顧不同社羣的需要，或提供額外的平台讓公眾表達他們的想法，有助補足現有的廣播服務。在2004年2月18日及2006年2月8日的立法會會議上，議員通過有關促請政府設立公眾頻道的議案，這反映立法會議員原則上普遍同意應研究設立這類頻道的可行性。事實上，資訊科技及廣播事務委員會委會曾於2006年1月25日的會議上提出關注，並詢問檢討委員會會否在檢討本港的公共廣播服務時一併研究此事。⁸⁰

4.53 關於頻譜的可供使用情況，事務委員會察悉，有線電視已按照1993年訂定的牌照條件，提供3條電視頻道供政府使用，這些頻道卻從來未被使用。事務委員會亦察悉，港台聯播部分電台節目，故並無盡用其頻道容量。事務委員會部分委員遂關注到，一方面，一些廣播頻譜未被使用；另一方面，有些殷切期望營辦廣播服務的人士卻未能獲准使用剩餘的頻譜。

4.54 事務委員會知悉，政府的政策立場是反對在本港設立公眾頻道。然而，鑒於各種發展情況，例如數碼地面電視服務快將於2007年推出、數碼科技的出現提高了使用頻譜的效率，以及廣播界越趨多元化及蓬勃，事務委員會認為應進一步研究此事。事務委員會亦相信，如公眾能進行充分討論，肯定可加深瞭解此問題，尤其是香港是否有需要設立公眾頻道、這些頻道應如何運作及其在本地廣播界中的角色。事務委員會又注意到，當局有需要就這類頻道(如設立的話)制訂可接受的規管架構，確保公眾頻道能達致其預定目的。

⁸⁰ 請參閱資訊科技及廣播事務委員會2006年1月25日特別會議的紀要，載於：<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/minutes/itb060125.pdf>。

第IV章：限制與機會

公共廣播機構擔當先驅者

4.55 立法會於2006年2月8日通過有關“公共廣播服務政策”的議案，議員促請政府採取多項措施，包括投放足夠資源，加快數碼廣播發展，讓公共廣播服務能在數碼匯流年代持續發展。社會期望公共廣播機構能把握數碼時代帶來的新機會服務市民。由於公共廣播機構無須顧及財政回報這些商業上的考慮，因此它們較具優勢，可走在新科技的尖端，率先採用對商營廣播機構吸引力可能不大的新措施。

4.56 英國廣播公司便是其中一個例子。文化媒體及體育部於2006年3月發表題為《公共服務齊共享：數碼年代的英國廣播公司》(A public service for all: the BBC in the digital age)的白皮書，為英國廣播公司訂定“建立數碼英國”的新目標，這是在所有廣播機構中獨一無二的目標。該白皮書概述，英國廣播公司自成立以來，一直不遺餘力，為英國公眾引進接收媒體服務的新方法，以及鼓勵公眾使用這些媒介。英國將於2012年完成轉用數碼電視服務。現時英國擁有全球最高的數碼電視使用率，三分之二的家庭可接收數碼服務。文化媒體及體育部表明，英國廣播公司應繼續擔當領導角色，透過下述工作促進轉用數碼服務：(a)擴展數碼網絡、(b)向公眾提供資訊及(c)為最弱勢的電視觀眾(例如長者及殘疾人士)制訂協助計劃。英國廣播公司並打算在未來10年把數碼電台的覆蓋範圍擴大至最少90%的英國人口⁸¹。

4.57 港台期望一展抱負，成為在新媒體環境中的主要公共廣播機構，該台於1994年12月推出“香港電台網上廣播站”，是首家提供網上電台及電視節目的本地廣播機構。在此期間，港台正進行測試，在甚高頻頻帶III內使用歐洲尤里卡(Eureka 147)制式，作

⁸¹ 英國文化媒體及體育部。(2006)《公共服務齊共享：數碼年代的英國廣播公司》(A public service for all: the BBC in the digital age)。

第IV章：限制與機會

數碼聲音傳送，而網上廣播和“myrthk”⁸²等新服務則已經推出。據港台估計，把港台的現有服務轉為數碼電視及電台廣播大概需要2億元，但該台缺乏額外及穩定的經費來策劃數碼發展，其現有辦公地方也難以支持數碼化運作。事務委員會關注到，就港台率先發展新廣播科技方面，當局並未為港台提供充足的資源，亦沒有為港台在這方面的策略性角色制訂清晰的政策方向。

4.58 在過往的討論中，事務委員會認為，港台是香港唯一的公營廣播機構，應獲得足夠的公共資源，用以在數碼環境中服務公眾。展望未來，事務委員會企盼可確保本港日後的公共廣播機構能與科技同步發展，並利用科技的潛力服務社會。當局在構想本港日後的公共廣播機構的公共目的時，應考慮其先驅者角色。

⁸² “myrthk”是港台提供的網上頻道，可讓登記用戶按其個人喜好設定網上播放的電台、電視及新聞節目。

第V章：研究結果摘要

5.1 鑒於政府於2006年1月委任檢討委員會，負責就公共廣播服務及其日後發展進行基本而深入的檢討，事務委員會認為必需展開這次對香港公共廣播服務發展的研究。過去二十多年的政治發展，令香港政府難以大刀闊斧地就如何發展公共廣播服務制訂清晰的政策，以及港台作為唯一的公營廣播機構，擔當“提供資訊、教育及娛樂”的角色，應如何繼續透過製作多媒體節目來服務普羅大眾。由於缺乏清晰的公共廣播服務政策，香港將需要多年時間才能締造一個環境，當中具備不可或缺的公眾支持及所需的立法和規管架構，以促進公共廣播服務的發展。這次研究旨在探討公共廣播服務的一般理念和原則及推行公共廣播服務的方法，目的是就如何能在本港推展公共廣播服務為議員和公眾提供有用的參考資料。

5.2 在本報告中，事務委員會曾參考選定的海外公共廣播服務制度，每個制度都有其獨特的政治與社會經濟背景和發展歷史。我們從這些地方取得的資料不僅論述何謂公共廣播服務，亦闡述各有關政府、規管機構和公共廣播機構在過程中如何攜手合作，並鼓勵公眾參與研究如何提供優質的公共廣播服務。由於各方的共同努力，以及多年的公眾討論，公共廣播服務在這些地方已成為社會與市民生活的一部分。

5.3 在本章中，我們扼述各項綱要，以便在未來數年有更多有系統的公眾討論。我們將於下文各段闡釋這些綱要，以資提示當局在勾劃公共廣播服務的發展藍圖時應予考慮的事宜。

公眾意識及策略性規劃

5.4 公共廣播服務的發展必須得到公眾持久的支持。他們不僅使用這項服務，而且須願意支持及投資於公共廣播機構和相關機構的基礎設施和發展。在本港發展公共廣播服務這項議題，社會上並未有深入或有系統的討論。由於缺乏充分資料供公眾討

第V章：研究結果摘要

論，公眾會誤以為公共廣播服務只不過關乎編輯自主和表達意見的自由。公共廣播服務其實是確保多元化及社會共融，以及鞏固公民社會的重要工具。鑒於公共廣播服務的發展涉及重大承擔，在發展的初期推動公眾的參與至為重要，這樣方可締造有利的環境，以便在更聚焦和具備充分資料的情況下討論此議題。

5.5 在策略性規劃方面，事務委員會察悉，政府現借助檢討委員會研究此議題。此外，政府表示會根據檢討委員會得出的結果，制訂一套公共廣播服務發展藍圖，在諮詢公眾後才落實推行。事務委員會歡迎檢討委員會展開廣泛諮詢並安排機會，讓海外專家與香港各界分享他們在公共廣播服務方面的經驗。倘若政府在決定未來路向前，能夠盡量具透明度而有系統地彙編和分析所接獲的意見，以便進行更聚焦的討論，會至為有用。政府當局在勾劃如何在本港發展公共廣播服務的策略計劃時，亦應考慮各持份者及公眾的意見。

訂立目標及評估財政

5.6 就公共廣播服務而言，第4.7段詳述的“普及”、“多元化”、“獨立”及“具特色”是國際公認的核心原則。“編輯自主”是公共廣播機構的主要核心價值。每個人，不論其收入及社會地位，都應該可以獲得優質、具特色、不受政治和商業影響的不同種類的節目，此點至為重要。事務委員會認為，在擬定本港公共廣播機構的公共服務權限及公共服務範圍時，上述核心原則和價值觀也適用於香港。

訂立目標

5.7 事務委員會察悉，在香港，當談及公共廣播服務時，港台幾乎是唯一可參照的模式。公共廣播服務其實不僅關乎單一公

第V章：研究結果摘要

共廣播機構的發展，也是一種工具，可增進人民的知識、擴闊其視野，讓他們加深對世界和其他人的認識，從而更瞭解自己。在制訂任何有關港台的前景的計劃前，必須首先決定，公共廣播服務旨在為港人達致甚麼目標。一旦目標獲界定後，決策者、立法者、持份者及普羅大眾便可更容易考慮未來路向，當中包括港台在達致上述整體目標所擔當的角色。決定這些目標，不應僅只涉及少數決策者，因為最終“支付”這項服務及從中受惠的是普羅大眾。讓持份者和普羅大眾及早參與制訂及推行政策的各階段十分重要。

5.8 事務委員會察悉，架構協議列出港台須力求達致的多項目標。事務委員會同意，這些已公布的目標可繼續予以落實，但認為政府在制訂公共廣播服務的未來目標時，應充分考慮香港作為中國的國際城市的地位，並且將推動市民掌握兩文(中文及英文)三語(廣東話、普通話及英語)，以及培養香港社會多元文化及語言多樣化，列為公共服務目標。更重要的是，公共廣播機構應能夠明確地堅持和證明是為港人服務，而不是政府或商業市場的工具。

對財政影響的評估

5.9 事務委員會明白應仔細評估在香港推行公共廣播服務制度對財政的影響。公共廣播服務的目標界定後，應隨即展開公眾討論，商議公共廣播服務所需的配套，包括法律及發牌架構、公共廣播服務的角色等。就此，社會上有多番討論，支持由一個獨立的法定機構作為香港未來的公共廣播機構，例如把港台公司化。第4.12段所載的有關發展及維持一家全面的公共廣播機構，並具備自己的電台和電視頻道所需的資源，必須予以正確理解和評估，此點至為重要。接着是各項所需的配套，例如提供設備齊全的製作及廣播大廈，具備作為先進科技先驅者的能力，使香港

第V章：研究結果摘要

的廣播環境與國際的標準和做法看齊。其他的財政考慮是在公共廣播服務規管架構內向各機構提供行政支援所引致的成本。倘具備了財政影響的評估，政府將更能夠探討其在發展公共廣播服務時所能作出的財政承擔。

公眾參與制訂香港公共廣播服務模式

5.10 體制獨立、穩定持續的撥款和合適的問責規定，是一個公共廣播服務模式的必備特點。並無一個放諸四海皆為理想的模式。香港須因應本身特別的政治社會環境、公眾期望及社會的不同需要，創立自己的模式。持份者和公眾的參與甚為重要，這不僅是在早期的諮詢階段，在整個籌劃和推行階段亦然，使持份者和大眾的意見在制訂公共廣播服務模式的各個階段均得到考慮。

確保編輯自主的體制安排

5.11 公共廣播服務的權限是服務市民。在很多海外司法管轄區採用的做法是，透過體制安排，公共廣播機構的運作與政府和規管機構“保持一定距離”，這種做法有效保障公共廣播機構的編輯自主權。規管架構有助確保公共廣播機構在公共資源的運用上，受到恰當的審議和監控。

5.12 在擬定公共廣播服務的法律架構方面，香港可借鏡海外的慣常做法，把表達意見的自由納入廣播業規管制度的核心原則。行使這項權利的條件及限制應在有關法例中訂明。在第4.17段，事務委員會列出一些在有關法例內可能需要涵蓋的元素，包括公共服務權限及公共廣播機構的目標、撥款安排和管治架構、規管架構、發牌或規管程序及評估公共廣播機構表現的機制、問責規定及處理投訴機制。

第V章：研究結果摘要

穩定持續的經費

5.13 香港應至少有一家全面、主要由公帑支持的公共廣播機構。至於經費來源，事務委員會普遍同意，主要的公共廣播機構不應依賴廣告收入來維持服務。然而，在第4.11段列出的各類撥款模式，由政府撥款以至有限度的商業贊助，均應詳加探討。事務委員會對各方案的初步意見載於4.13段。

機構管治及問責性

5.14 事務委員會十分重視建立一個常設機制，以供有效評估公共廣播機構的表現，並加強該等機構的公眾問責性。規管機構須確保廣播機構遵守牌照條件和相關法例，而廣播機構本身則應設有不受政治或商業干預的組織架構。第4.24段載列一套成文的問責規定，包括發出編輯指引、向立法機關提交年報及財政預算、透過有系統的安排以收集公眾的意見。此外，亦應考慮在公共廣播機構內設立申訴專員的可行性，以處理針對廣播機構的投訴。

5.15 除了組織架構及業務守則外，其他措施，例如設立獨立的諮詢組織，以及為社會各階層提供使用公共廣播服務的各種途徑，亦會有助公共廣播機構監察各項標準，以及發展可符合社會目前和日後需要的節目種類。

節目內容

5.16 海外司法管轄區在法律中指明公共廣播機構的公共服務範圍，包括節目內容的要求及目標，也是慣常做法。在第4.31段，事務委員會已載列部分海外廣播機構在相關法例、權限或使命內如何描述節目內容。事務委員會認為，公共廣播機構不應只製作

第V章：研究結果摘要

商營廣播機構沒有供應的節目。然而，事務委員會認同公共廣播機構應以獨特的方式製作節目，並擔當領導角色，開創各種新的節目種類。為照顧社會的不同需要及提供選擇，或需考慮香港應否有超過一家的公共廣播機構。有部分海外司法管轄區為不同的目的和觀眾／聽眾設立不同的公共廣播機構，並且在全國、地區和本地層面提供服務。倘若香港朝着這個方向發展，則須考慮設立適用於所有持牌機構的發牌制度及發出有關業務守則。

5.17 事務委員會相信，由多家廣播機構提供公共廣播服務對本港有一定好處。委員會認為，超過一家公共廣播機構並不一定導致需要政府提供額外財政資源，在第4.33及4.34段已詳加解釋。然而，事務委員會同意，應該有足夠的公帑營運至少一家全面的公共廣播機構，向公眾提供各類公共服務節目。

5.18 至於公共廣播機構應否推廣或宣傳政府或其政策，事務委員會察悉，正如第4.35至4.37段所述，在部分海外司法管轄區，公共廣播機構有責任提供一個平台讓公眾自由表達意見。為了讓公眾能夠詳細知悉政府的政策、瞭解該等政策的影響，以及獲得充分討論的機會，公共廣播機構一般會透過不同方法提供這些機會，例如製作一些節目，內容為相關的研究、評論或由專家或持份者進行專題討論。

競爭

5.19 事務委員會同意，香港至少需要一家全面的公共廣播機構，對於香港應否有超過一家公共廣播機構則未有立場，但認為此安排有其好處。考慮到本港的市場大小、可行的經費來源及廣播機構的公共服務範圍等因素，這個議題應作進一步研究。

第V章：研究結果摘要

5.20 事務委員會原則上同意，公共廣播機構不應與商營廣播機構競逐廣告收益及收視／收聽率。公共廣播機構的節目應服務廣闊層面的觀眾及聽眾，同時也應以照顧社會上小眾社羣的需要作為其使命。此外，應該設有足夠的監控機制，確保公營廣播機構是在其公共服務範圍內有效運作。

開放頻譜以促進公眾頻道的發展

5.21 事務委員會知悉，過去數年，各界曾多番討論政府應“開放大氣電波”，供社區或某些社會組織使用。在2004年2月18日及2006年2月8日的立法會會議上獲通過的有關議案，反映了立法會議員原則上普遍同意應研究設立公眾頻道的可行性。儘管政府的政策立場是反對在本港設立公眾頻道，事務委員會卻認為，鑒於各種發展情況，例如數碼地面電視服務快將於2007年推出、數碼科技的出現提高了使用頻譜的效率，以及廣播界越趨多元化及蓬勃，故政府和市民大眾應進一步研究公眾頻道這議題。

結語

5.22 與其他有相若國際接觸面的地方比較，香港在公共廣播服務的發展方面明顯落後。然而，在制訂本身的公共廣播服務模式時，香港的優勢是可借鏡其他地方的經驗。事務委員會將繼續跟進本港公共廣播服務的發展。我們希望政府在制訂公共廣播服務的發展藍圖時，會考慮本報告的研究結果。我們亦促請政府不僅在諮詢階段，而是在整個制訂政策和推行的階段，也尋求公眾的參與。我們相信，真正的公眾參與將會有助公眾投入公共廣播服務制度中，有利於促進媒體與公眾之間的溝通和互信。引用聯合國教科文組織的《公共廣播服務：最佳作業指引》(*Public Service*

第V章：研究結果摘要

Broadcasting A Best Practice Sourcebook)所述：“任何公共廣播服務網絡的最終受益人是普羅大眾。正因如此，在整個過程中應給予公眾同等的重要角色.....。所以，最重要是.....訂立機制，而這些機制在建立市民的參與及賦予他們權力，以及使廣播機構成為更具公信力和負責的公共機構方面，肯定會有長遠影響。”。

簡稱

簡稱

加拿大視訊管理局	加拿大電台電視電訊管理局
有線電視	香港有線電視有限公司
事務委員會	資訊科技及廣播事務委員會
亞視	亞洲電視有限公司
《特別廣播服務法令》	《1991年特別廣播服務法令》
商台	香港商業廣播有限公司
通訊局	通訊事務管理局
港台	香港電台
無綫	電視廣播有限公司
新城電台	新城廣播有限公司
電訊局	電訊管理局
電訊局長	電訊管理局局長
廣管局	廣播事務管理局
影視處	影視及娛樂事務管理處
德國公廣	德國公共廣播公司公會
《澳洲廣播公司法令》	《1983年澳洲廣播公司法令》
檢討委員會	香港公共廣播服務檢討委員會
聯合國教科文組織	聯合國教育、科學及文化組織

附錄

資訊科技及廣播事務委員會

職權範圍

1. 監察及研究與資訊科技、電訊、廣播及電影服務有關的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

資訊科技及廣播事務委員會

2005至2006年度會期的委員名單

主席	單仲偕議員, JP
副主席	鄭經翰議員
委員	李華明議員, JP 呂明華議員, SBS, JP 曾鈺成議員, GBS, JP 楊孝華議員, SBS, JP 劉慧卿議員, JP 霍震霆議員, GBS, JP 湯家驊議員, SC
秘書	楊少紅小姐
法律顧問	馮秀娟女士

參與這項研究的議員

議員	吳靄儀議員
-----------	-------

協助擬備此份報告的其他立法會秘書處職員

法律顧問

馬耀添先生

助理秘書長

吳文華女士

資料研究及圖書館服務部主管

陳利華先生

資料研究及圖書館服務部副主管

黃麗菁女士

高級議會秘書

游德珊女士

研究主任

李敏儀女士

研究主任

余肇中先生

議會秘書

葉紫珊女士

議會事務助理

陳瑞玲女士

諮詢摘要

引言

1. 本港目前並無清晰的公共廣播服務政策。公共廣播服務多年來主要由香港電台(下稱“港台”)，即本港唯一的公營廣播機構提供，以及由商營電視和聲音廣播持牌機構按各自的牌照，提供符合公眾利益的節目。雖然在1980年代和1990年代初，曾有一些關於港台身兼政府部門和公共廣播機構的地位的研究，卻甚少公眾討論談及本港公共廣播服務的各種需要和本港發展公共廣播服務的未來方向。

2. 廣播頻譜屬稀有公共資產，而部分大氣電波亦應該用於市民的福祉。國際公認，公共廣播服務擔當重要角色，可使市民增廣見識和擴闊視野，以及透過加深認識世界和其他事物，從而更加瞭解自己。公共廣播服務是社會工具，可用於確保社會多元化和互相融合，並使公民社會更加鞏固。公共廣播服務的宗旨是提供資訊、推廣教育和娛樂大眾，如獲得適當撥款、並具問責性和透明度，更可成為民主的基石。因此，公共廣播服務須讓每位市民都可接收(全面性)、提供多元化服務(多元化)、不受政治和商業影響(獨立性)，而其節目的質素和特點亦務須具備特色及創新(獨特性)。公共廣播機構在不受干預的情況下行使它們使用公共頻譜的權利的同時，在進行報道時應嚴守保持中立的金科玉律，並應確保所有人都有獲取真確資訊及享受優質節目的權利。

3. 基於上述背景，事務委員會認為有必要就此課題進行研究，探討有關香港可如何發展公共廣播服務的各種問題。政府當局在2006年1月17日宣布委任公共廣播服務檢討委員會(下稱“檢討委員會”)亦提供了一個好時機，可讓公眾就此課題作更多討論。事務委員會其後曾與政府當局及檢討委員會會晤，並與有關各方及其他有興趣的團體交換意見。為取得具悠久公共廣播服務歷史的地方在發展公共廣播服務方面的第一手資料，事務委員會曾訪問英國、加拿大及美國。事務委員會就這些國家的公共廣播服務系統得以成功和持續發展的要素所得出的初步觀察已上載以下網頁：<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/papers/itbcb1-1393-c.pdf>。事務委員會亦曾就德國及澳洲的公共廣播服務系統進行文獻研究。

邀請公眾表達意見

4. 事務委員會將撰寫一份報告，當中會提出和分析在勾劃本港公共廣播服務的未來發展時應予以解決的主要事項。為評估公眾的期望，事務委員會現邀請各界就以下事項表達意見，為方便各界考慮，亦已在每一事項之下列出若干問題：

(a) **需要更積極的行動以發展本港公共廣播服務**

- 是否需要透過公共廣播服務，鞏固香港作為知識型社會的地位？
- 本港公共廣播服務應否一如目前的安排，繼續由港台及商營廣播持牌機構負責提供？
- 港台一直以來能否履行其作為公共廣播機構的角色？
- 香港市民在多大程度上明白公共廣播服務的宗旨、知悉有需要投放公共資源於這項服務的發展，以及對公共廣播服務的水平有所期望？

(b) **公共服務範疇**

- 本港公共廣播服務的範疇應該包括甚麼？(其他地方的公共廣播服務範疇一覽表載於**附件**)
- 本港公共廣播服務的宗旨和核心價值應該是甚麼？全面性、多元化、獨立性和獨特性等原則有多大程度適用於香港？
- 倘若公共廣播機構按照公共廣播服務原則成立和運作，政府應否繼續在商營頻道獲得廣播時段，以宣傳其服務和政策？又或政府應否獲指配一條或以上的專門頻道以供宣傳其服務和政策？若然，公共廣播機構與政府廣播機構的區分為何？
- 公共廣播服務應否由單一公共廣播機構負責提供？應否批准多於一家的公共廣播機構在香港營運？

(c) **公共廣播服務的經費**

- 公共廣播服務應否完全由政府資助？
- 公共廣播機構的資金應否來自商業廣告和贊助？若然，幅度為何？這些活動會否對商營廣播機構造成不公平競爭？

- 倘若有多於一家公共廣播機構，政府應否為最少一家公共廣播機構的營運提供經費？
- 除政府經費外，有哪些撥款模式會被認為適用於香港？
- 觀眾／聽眾應否繳付牌照費，為公共廣播機構提供直接經費，使公共廣播機構無需透過政府撥款程序取得撥款？
- 以公帑資助公共廣播機構的最適當撥款周期為何？

(d) 公共廣播機構的體制安排

- 公共廣播機構應否受規管及須向公眾負責？
- 應否設立發牌制度以規管公共廣播機構？
- 公共廣播機構的適當規管和體制架構為何？應如何訂立(例如透過立法)各項所需安排(例如訂定公共服務權限)？
- 公共廣播機構應透過何種方式與政府保持距離？

(e) 編輯自主及向公眾負責

- 應在規管架構內建立甚麼保障措施，以確保公共廣播機構編輯自主？
- 公共廣播機構應採用甚麼組織架構或措施，在保護編輯自主的同時，亦使廣播機構向公眾負責及回應公眾的訴求？
- 公眾應如何參與監察廣播機構履行其公共服務權限的表現？
- 應否容許公共廣播機構製作在其公共服務範疇以外的節目？若然，此舉會否對其他廣播機構造成不公平競爭？

(f) 公眾頻道

- 應否在本港設立公眾頻道？這些頻道應否受或會適用於公共廣播機構的相同發牌規定所規管？
- 公眾頻道應否受或會適用於公共廣播機構的相同監察表現機制所規管？
- 這些頻道能否及如何補足公共廣播機構的服務？

5. 事務委員會希望強調，有關此項研究的報告並非政策建議，而是臚列重要事項的備忘錄，方便立法會與社會各界共同研究此課題。該報告亦將會送交政府當局及檢討委員會，以供參考。鑒於若干海外國家的公共廣播服務系統經歷悠長歲月才演變至目前的形式，事務委員會認為，現在是適當時候讓社會各界就最合適的未來路向進行積極討論。

**部分海外國家的
選定廣播機構的公共服務範疇**

- (a) 提供聲音和電視廣播服務方面的公共服務，以及提供資訊、教育和娛樂的聲音和電視節目，供大眾接收。(英國——英國廣播公司)
- (b) 提供各式各樣高質素及多元化節目：(a)展現創新、嘗試和創意的精神；(b)迎合多元文化社會的品味和興趣；(c)富教育性質及具教育意義；以及(d)展現獨特的風格。(英國——第四頻道)
- (c) 提供不同類型節目的電台和電視服務，使公眾獲得資訊、啟發及娛樂。(加拿大——加拿大廣播公司)
- (d) 促進公共電訊的全面發展，從不同來源取得的高質素、多元化、具創意、卓越及創新的節目，會提供予公共電訊機構播放。所有節目或具爭議性的節目系列，一律須恪守客觀及均衡的原則。(美國——公共廣播局)
- (e) 為大眾服務，提供資訊、教育及娛樂節目。(德國——公共廣播公司公會)
- (f) 透過德國第二電視的節目，為德國各地不同年齡觀眾提供資訊、教育及娛樂。(德國——德國第二電視)
- (g) 在澳洲境內提供富創意和全面的高水平廣播服務；播放蘊含國民身份意識、教育娛樂兼備、反映澳洲社會多元文化的節目；播放富教育性質的節目；促進並推廣澳洲的音樂、戲劇及其他表演藝術；向境外國家傳送有關澳洲新聞、時事、娛樂和文化的節目。(澳洲——澳洲廣播公司)
- (h) 提供多語言、多文化的電台和電視服務，為所有澳洲人提供資訊、教育及娛樂，藉以反映澳洲多元文化的社會。(澳洲——特別廣播服務公司)

**各界應事務委員會的邀請
就“公共廣播服務”提出的主要意見及關注的提要**

事項	意見／關注
公共服務權限	<p>公共廣播服務的角色十分重要，可增進市民的知識、擴闊他們的視野，以及讓他們加深認識自己、其他人及這個世界。政府應積極發展公共廣播服務，建立一個多元、共融、自由及開放的公民社會。</p> <p>各界大致上同意，公共廣播服務應服務社會，向公眾負責，而且不受政治及商業利益所影響。公共廣播機構的節目應迎合廣大的受眾，也照顧包括兒童、青少年和小眾的需要，以及促進種族及兩性的平等。</p> <p>亞視認為公共廣播服務亦應以非評論性質，全面介紹政府的政策。然而，部分委員和代表團體提醒當局，公共廣播機構不應成為政府的“喉舌”或宣傳機器。應明確區分公共廣播機構及國營廣播機構。前者製作的節目應切合公眾對公共廣播服務的需求，後者的權限則通常為推廣政府的政策及資訊。</p> <p>部分代表團體認為，港台大致上能夠履行公共廣播機構的角色。</p>
公共廣播機構及商營廣播機構在提供公共廣播服務節目方面各自的角色	<p>商營廣播機構對不公平競爭極表關注，並且認為，公營廣播機構不應在廣告收入、商業贊助及收視／收聽率方面，與商營廣播機構競爭。該等機構認為，公共廣播機構應專注於另類節目，並製作一些商營廣播機構認為不符合商業原則的節目，它的節目不應與商營廣播機構的製作有所重複。</p>

事項	意見／關注
公共廣播機構及商營廣播機構在提供公共廣播服務節目方面各自的角色(續)	<p>然而，部分代表團體及委員並不完全同意公共廣播服務是“一種市場干預形式”。他們認為，商營與公共廣播機構之間在節目方面存在某程度的重疊及競爭，可達致激勵改進的正面目的。據他們的意見，公共廣播服務的節目可以為受眾提供不同的角度，所提供的節目不應局限於照顧小眾或特定的興趣。</p> <p>無綫及新城電台表示，公共廣播服務是政府的基本責任，故此，現時商營廣播機構須提供公共服務節目的牌照條件，應適當地予以放寬。</p> <p>另一方面，有意見認為，廣播頻譜是稀有的公共資產，商營廣播持牌機構應利用其廣播頻譜繼續提供公共廣播服務節目(特別是新聞及時事節目)，而並非只將廣播頻譜作為謀取商業利益之用。</p> <p>各界原則上同意，日後的公共廣播機構應獲指配自己的電視頻道。即使如此，有建議指出，當局仍應作出過渡安排，要求商營廣播機構在公共廣播機構運作初期繼續播放公共廣播服務節目，讓後者建立市場地位及累積觀眾／聽眾人數。</p>
公共廣播服務提供者	<p>浸大的教授認為，香港市場相對細小，一個主要公共廣播服務供應者應已足夠及有效率。此外，政府亦應考慮協助有開辦廣播學位課程的本地大學設立自己的公共廣播服務電台／電視台，藉以培養充足數量的廣播專業人才。</p>
經費	<p>據中大的教授表示，與其他已發展經濟體系相比，香港的公共廣播服務開支屬最低水平之一。他們認為，政府應首先申明公共廣播服務的範圍和目的，並提供所需的資源額以實踐該等目的。</p>

事項	意見／關注
經費(續)	<p>各界普遍同意，公共廣播機構應由公帑資助。經費來源應穩定，撥款的水平應足夠。有建議指出，資助水平應由立法會在聽取公共廣播機構的管理委員會提出建議後決定。</p> <p>港台雖然對公共廣播服務的財政模式持開放態度，但傾向採取混合模式，即80至85%的經費為政府按3或5年周期撥出的直接資助，其餘的經費來自贊助、捐款、銷售節目收入及商業途徑。部分代表團體提出的其他方案，包括從政府徵收的稅款、差餉及牌照費收入中撥款。然而，其他與會者對這些方案表示保留。</p> <p>商營廣播機構認為，公共廣播機構不應追求廣告收入和商業贊助，因為這會對私營機構造成不公平競爭。部分委員則認為，容許公共廣播機構透過商業活動以尋求有限制的收入水平，是可以接受的。一位學者進一步建議，商業贊助若獲得批准，其數額不應超過公共廣播機構總營運成本的15%。</p> <p>港台建議效法海外一些公共廣播機構，制訂一套指引，列明公共廣播機構獲准播放的贊助聲明；亦可就商營廣播機構沒有或甚少提供的節目接受商業贊助。</p>
體制安排	<p>各界普遍同意，公共廣播機構應成立為獨立的法定機構，其營運與政府保持一定距離，不受商業及政治干預。應制定有關法例，以設立公共廣播服務架構。公共廣播機構亦應由廣播事務管理局(或日後的業界規管機構)根據發牌制度規管。</p>

事項	意見／關注
體制安排(續)	<p>為確保具問責性，應規定公共廣播機構定期舉行公開會議，藉以檢討其節目是否符合公眾的需要；亦應考慮利用公共廣播機構的內部投訴機制，以討論聽眾和觀眾的回應。</p> <p>委員與大部分代表團體均認為，港台目前的政府部門地位，限制了其公共廣播機構的角色。</p>
編輯自主	<p>各方普遍同意，公共廣播機構的營運必須能體現編輯自主，不受政治及商業因素影響。即使獲准接受有限度的商業贊助，公共廣播機構的編輯自主權亦絕不能被損害。公共廣播機構的規管法例應保障其編輯自主權。</p> <p>記協具體指出，港台與政策局之間的現有架構協議，不足以維護該機構的編輯自主。大部分代表團體認為，為了使公共廣播機構的營運真正獨立自主，必須藉法例訂立適切的體制及管治架構，並提供財政支援。此外，亦有人建議，廣播機構須符合的有關普及、多元化、獨特性及具透明度等重要原則，也應在法例中訂明。</p>
管治	<p>各界普遍同意，為確保其有效管治及具問責性，公共廣播機構應由一個獨立組成的管理委員會管治，而其行政總裁應兼任公共廣播機構的總編輯一職。</p> <p>港台進一步建議，公共廣播機構應可參與遴選其行政總裁及委任高層職員。</p> <p>就管理委員會的組成，港台建議，管理委員會應包括10至20名非官方成員，他們應來自相關的界別，例如廣播、教育、藝術、文化、科技、新聞、法律等。這些人士應由各相關界別的組織選出或公開提名，而立法會應在提名程序中擔當一定的角色。</p>

事項	意見／關注
管治(續)	<p>港台節目製作人員工會認為，管理委員會成員的人數不應少於20名，其中一名應為港台員工。</p> <p>另有建議指出，為加強問責性，立法會應獲授權任免管理委員會成員或行政總裁。然而，民間電台並不支持這項建議，理由是立法會的議員並非全部經直選產生，故此不能充分代表公眾的利益。部分代表團體建議，管理委員會的大部分成員應由市民一人一票選出。</p>
社區／公眾頻道	<p>新城電台認為，現時的廣播機構已提供多元化的節目，是否需要設立公眾頻道實成疑問。</p> <p>然而，委員及多個代表團體均支持設立公眾頻道，他們認為公眾頻道既可提供一個公開的平台讓市民表達意見，又能促進本港的民主發展。他們促請政府開放頻譜供公眾頻道使用，並制訂一套簡化的發牌制度，方便有興趣營辦這類頻道的人士／團體提出申請。</p>
傳送平台	<p>目前，港台並無自設傳送平台以播放其電視節目製作。無綫及亞視的立場是，公共廣播機構不應使用商營免費電視持牌機構的頻譜及廣播時間，以及應獲提供本身的電視頻道或一組頻道。</p> <p>港台殷切期望獲分配自己的獨立電視頻道，以及獲得足夠的節目製作經費。委員和代表團體原則上支持港台的訴求。</p> <p>電訊盈科認為，由於收費電視已成為日漸普及的媒體，並已日漸取得較高的住戶滲透率，港台應加強與收費電視持牌機構合作，使用後者的平台傳送港台製作的節目。</p>

事項	意見／關注
數碼化	<p>隨着數碼地面電視將於2007年推出，亞視及無綫殷切期望港台應利用數碼平台營運自設的頻道，使這兩家機構無須履行以本身的頻譜傳送港台節目的責任。</p> <p>港台希望發展數碼化電台及高清電視廣播、加強多媒體服務及遷置往新廣播大樓。人權監察認為，政府應提供財政支援，協助港台轉為提供數碼化服務。</p> <p>委員及大部分代表團體期待媒體科技數碼化，認為這是提供更多節目選擇的良機，能更有效照顧不同受眾的需要。</p>
方便獲取服務	<p>香港聾人協進會殷切期望，在電視播放公共廣播服務的節目，例如主要政府官員的傳媒簡報會，應附有字幕和手語，以協助聽覺有缺陷的觀眾。</p>
員工的關注	<p>港台及其節目製作人員工會強調，在檢討公共廣播服務，特別是考慮任何有關港台公司化的安排時，都必須諮詢員工，這點十分重要。</p> <p>有意見認為，港台一旦公司化，港台的現職公務員必須放棄其公務員身份。工會對此並不認同。反之，公務員的職業保障有助港台員工以專業及勇於承擔的態度來執行其公職責任，而不用害怕會輕易失去工作。</p>
公眾諮詢及參與公共廣播服務檢討	<p>部分代表團體及委員均認為，香港與其他地方不同，坊間極少資料，可讓公眾就本港公共廣播服務進行理性的討論。為了加深公眾對此課題的認知，他們促請政府提供更多資料，說明公民社會為何需要公共廣播服務，以及公共廣播服務的核心價值。他們亦贊同一名委員的建議，認為政府在考慮檢討委員會的建議後，應發出諮詢文件，載明公共廣播服務的背景及有關</p>

事項	意見／關注
公眾諮詢及參與公共廣播服務檢討(續)	<p>資料，例如海外的公共廣播服務模式，並就本港的公共廣播服務應如何發展提出若干政策方案。這樣，社會可聚焦討論相關的事宜，例如公共廣播服務的管治、籌募經費方法及公共服務權責等。另有建議指出，港台除了在其網站設立討論區外，亦應考慮製作一個節目，作為公眾就公共廣播服務發表意見的平台。</p> <p>有建議提及，倘若檢討委員會需較長時間來完成公共廣播服務的檢討，該委員會應考慮可否就其檢討結果及觀察所得發表中期報告，以促進公眾進行更聚焦的討論。</p>

簡稱：

亞視	：	亞洲電視有限公司
新城電台	：	新城廣播有限公司
浸大	：	香港浸會大學
無綫	：	電視廣播有限公司
中大	：	香港中文大學
記協	：	香港記者協會
港台	：	香港電台
電訊盈科	：	電訊盈科媒體有限公司
人權監察	：	香港人權監察
工會	：	港台節目製作人員工會
檢討委員會	：	公共廣播服務檢討委員會

有關資訊科技及廣播事務委員會2006年3月11日及8月1日特別會議的討論詳情及接獲的意見書，請瀏覽以下網站：

- <http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/agenda/itag0311.htm>
<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/minutes/itb060311.pdf>
<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/agenda/itag0801.htm>
<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/minutes/itb060801.pdf>
http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/papers/itb_aa.htm

曾就公共廣播服務檢討向事務委員會提交意見
的機構／個別人士的名單

廣播持牌機構及其他廣播機構

1. 亞洲電視有限公司
2. 民間電台
3. 香港商業廣播有限公司
4. 新城廣播有限公司
5. 電訊盈科媒體有限公司
6. 香港電台
7. 電視廣播有限公司

學者及教育機構

1. 香港浸會大學傳理學院講座教授朱立教授
2. 基督教香港信義會信義中學
3. 香港浸會大學傳理學院
4. 香港中文大學新聞與傳播學院

關注團體及其他

1. ARTICLE 19
2. 亞洲人權委員會
3. 民主黨
4. 香港聾人協進會
5. 香港人權監察
6. 香港記者協會
7. 香港電台節目製作人員工會
8. 喇沙書院學生徐應恩同學及羅德浚同學
9. 沙田區議會議員李子榮先生

選定地方的公共廣播機構的編輯指引／節目製作人員守則

	英國		加拿大	澳洲		香港
	英國廣播公司	第四頻道	加拿大廣播公司	澳洲廣播公司	特別廣播服務公司	香港電台
文件名稱	《編輯指引——英國廣播公司的價值觀和標準》(Editorial Guidelines – The BBC's Values and Standards)	《通訊辦公廳廣播守則》(Office of Communications Broadcasting Code)	《新聞標準及實務守則》(Journalistic Standards and Practices)	《編輯政策》(Editorial Policies)	《編輯指引》(Editorial Guidelines)	《節目製作人員守則》(Producers' Guidelines)
最新版本	2005年	2005年	2004年	2002年	2002年	2003年
法律依據	《英國廣播公司皇家特許令及附帶的架構協議》(The BBC Royal Charter and its accompanying Framework Agreement)	<ul style="list-style-type: none"> 《2003年通訊法令》(The Communications Act 2003)；及 《1996年廣播法令》(The Broadcasting Act 1996) 	《廣播法令》(S.C. 1991, c. 11) (The Broadcasting Act (S.C. 1991, c. 11))	《1983年澳洲廣播公司法令》(The Australian Broadcasting Corporation Act 1983)	《1991年特別廣播服務公司法令》(The Special Broadcasting Service Act 1991)	工商及科技局局長與廣播處長簽訂的架構協議
草擬當局	<ul style="list-style-type: none"> 英國廣播公司的編輯政策小組 編輯政策小組總監就所有編輯事宜，直接向英國廣播公司行政總裁匯報，而行政總裁亦擔任總編輯。 	<ul style="list-style-type: none"> 通訊辦公廳內容委員會 內容委員會由通訊辦公廳董事局副主席出任主席，12名成員均由通訊辦公廳董事局委任。 內容委員會大多數成員為兼職成員，來自全英國不同背景的人士。 	<ul style="list-style-type: none"> 加拿大廣播公司的新聞標準及實務守則委員會 委員會由英語、法語、電台、電視及新媒體的新聞主管組成。 	<ul style="list-style-type: none"> 澳洲廣播公司董事局的編輯政策委員會 委員會由6名成員組成，包括由總督委任的主席、4名非執行董事，以及1名由員工互選的董事。 	特別廣播服務公司的政策小組	香港電台管理層

	英國		加拿大	澳洲		香港
	英國廣播公司	第四頻道	加拿大廣播公司	澳洲廣播公司	特別廣播服務公司	香港電台
批核當局	<ul style="list-style-type: none"> 英國廣播公司理事會 理事會由12名成員組成。他們由政府按照諾倫原則(Nolan Principles)推薦，由英女皇委任。諾倫原則是公職人員應按任人唯才的準則委任。 	<ul style="list-style-type: none"> 通訊辦公廳董事局 通訊辦公廳董事局由執行主席、5名非執行董事及4名執行董事(包括行政總裁)組成。 文化媒體及體育大臣與工業及貿易大臣負責委任最多6名董事局委員(稱為“委員”)，以及批核行政總裁的委任。 委員可額外委任員工進入董事局(稱為“員工委員”)。總數最多可以有9名委員和員工委員(統稱“董事局委員”)。 	<ul style="list-style-type: none"> 加拿大廣播公司董事局 董事局11名成員，包括主席及董事長，均由總督會同樞密院委任。董事長亦擔任行政總裁。 董事局的成員從傑出公民中選出，是各個界別(例如法律、會計、商業、教育或藝術)的精英。 	<ul style="list-style-type: none"> 澳洲廣播公司董事局 董事局由常務董事、1名由員工互選的董事及最多7名非執行董事組成。非執行董事由政府推薦，由總督委任。 	<ul style="list-style-type: none"> 特別廣播服務公司董事局 董事局由常務董事及4至8名非執行董事組成。 非執行董事由總督委任，常務董事則由董事局委任。 	<ul style="list-style-type: none"> 廣播處長 屬政府開設的公務員編制職位。
公眾諮詢	無。	向廣播機構、觀眾、聽眾及其他有關團體進行公眾諮詢。	無。	無。	見註1。	無。

註1：特別廣播服務公司目前正檢討其實務守則，該公司根據該守則所載的原則和政策為其節目提供指引。就先前的守則作出的修訂擬稿於2006年8月11日發表，公眾諮詢的期限為2006年9月8日。

	英國		加拿大	澳洲		香港
	英國廣播公司	第四頻道	加拿大廣播公司	澳洲廣播公司	特別廣播服務公司	香港電台
包含的重要編輯原則／元素	<ul style="list-style-type: none"> 真實及準確 —— 節目的資料來源必須穩妥可靠，並以清晰簡潔的語言陳述； 不偏不倚及意見多樣化 —— 節目必須在一段恰當時段內反映各主要類別的意見； 編輯誠信及獨立 —— 所有決定不受國家利益及政黨利益的影響； 以公眾利益為依歸 —— 必須對重要事情作出報道和分析； 公正 —— 播出的內容必須公正、公開和以直接方式處理； 私隱 —— 除非有明確的公眾利益，否則不應報道私隱事宜； 節目必須保障兒童和青少年的福祉；及 	<ul style="list-style-type: none"> 不得廣播可能嚴重影響18歲以下人士發展的素材； 按“獲普遍接受的標準”判斷有害及令人反感的素材； 節目不應助長罪惡或引致社會不安； 節目應尊重各種宗教的信念和意見； 報道新聞及具爭議性的事項應適切地不偏不倚及準確。可在一個節目內，或整個系列的節目內達致適切的不偏不倚； 對於具爭議性的事項，必須防止不當地突出某些觀點和意見； 在選舉期間，必須對有關各方的報道給予適當的比重； 在節目中必須避免不公平或不公正對待個人或機構； 	<ul style="list-style-type: none"> 新聞業原則包括準確、誠信和公正； 多樣化 —— 節目不得局限於大部分觀眾希望知道的事情，而是應包括公眾有權及需要知道的事情，以及盡量讓各式各樣的意見都得到表達； 平衡 —— 節目必須確保公平對待關乎公眾利益的意見。應在單一節目內，或在可識別的節目系列內達致節目平衡； 私隱 —— 各人的個人和私生活與其公職生活不同，必須受保障，免受侵擾或被公眾評頭品足； 應尊重資料來源的機密性，使資訊可自由流通；及 	<ul style="list-style-type: none"> 誠實 —— 節目的紀實內容必須正確及對題； 平衡 —— 應闡述重要事項的主要相關觀點。這未必能在單一節目內做到，但應盡快達致平衡； 公正 —— 新聞及時事的內容應平衡及不偏不倚； 獨立 —— 節目的陳述和內容不得受外界干預； 私隱 —— 節目必須尊重節目參與者、觀眾的權利及有關的議題；及 多元文化 —— 節目必須展現澳洲的多元文化、民族和種族。 	<ul style="list-style-type: none"> 編輯原則包括平衡和客觀； 節目必須以公正平衡的態度，闡述事項的不同方面。可在同一節目內，或在合理時段內達致平衡； 資料必須真實、公平地反映有關事實及重要的觀點； 主持人和記者必須留意潛在的利益衝突，不得闡述個人偏見或政黨的取態；及 主持人／記者必須確保他們的節目沒有淪為煽動社會緊張氣氛的工具，或被個人或機構利用作上述用途。 	<ul style="list-style-type: none"> 不偏不倚 —— 節目內容以公認的新聞專業客觀標準來衡量，必須是真確無訛和不偏不倚的。這未必能在單一節目內達致平衡觀點。不過，可在一段時間內做到； 準繩 —— 節目的資料搜集不應倚賴單一消息來源，實質性資料需要核實； 節目品味 —— 節目應尊重及反映社會普遍接納的價值觀； 不得宣揚暴力，除非節目是刻劃實況，而暴力描繪是必不可缺的，才可例外處理； 利益衝突 —— 節目製作人員不得參與不恰當的外間活動；

	英國		加拿大	澳洲		香港
	英國廣播公司	第四頻道	加拿大廣播公司	澳洲廣播公司	特別廣播服務公司	香港電台
包含的重要編輯原則／元素(續)	<ul style="list-style-type: none"> 節目必須向觀眾負責。 	<ul style="list-style-type: none"> 在節目中，以及在獲取節目內的素材時，必須避免不當地侵犯私隱； 節目製作人員必須確保(i)贊助安排具透明度；(ii)贊助信息與節目分開；及(iii)維持對獲贊助節目的編審控制；及 必須維持對節目內容的編輯自主權。 	<ul style="list-style-type: none"> 節目必須避免因普羅大眾可能不懂某些新聞業慣例而佔其便宜。 			<ul style="list-style-type: none"> 公平對待受訪者——節目製作人員應公開節目的構思，亦應坦誠對待參與節目的任何人；及 尊重私隱——所有節目都應尊重個人私隱權。
主持人闡述個人意見的指引	<p>英國廣播公司的職員、與新聞或涉及公共政策節目有關連的兼職主持人或記者，甚少在節目闡述其對具爭議性的議題的個人意見。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 主持人及記者(新聞節目主持人及新聞節目中的記者除外)可表達他們對具爭議性的事項的個人意見。然而，另類意見必須得到充分闡述。 主持人不得利用定期亮相的優勢宣傳己見，破壞適切的不偏不倚的規定。 	<ul style="list-style-type: none"> 主持人及採訪者必須公平對待嘉賓。他們在其公開聲明、討論及挑選問題方面，應避免宣揚個人主張。 加拿大廣播公司的記者不得對具爭議性的事項採取政黨的立場，即使在參與訪問或節目討論時亦然。 倘若記者提供新聞事件的景況資料，他們應根據仔細的研究，闡述事件的背景。他們必須把個人意見與所作的報道分開。 	<p>澳洲廣播公司的編採職員應遵守最高的標準，不得容許其專業判斷受到政治、商業或其他界別的權益的壓力或個人意見所影響。</p>	<p>主持人／記者不得看來是代表任何團體、政治觀點或政黨。他們應確保各種政治立場或個人意見，與他們的責任是保持分開，以遵守及推行特別廣播服務公司的節目政策和守則。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 與新聞和涉及公共政策的節目有關連的香港電台職員或兼職主持人或記者，通常不應參與闡述個人立場的節目。 在清談節目和電話討論節目，主持人可以利用新聞知識和判斷力去發問、評論、挑戰或批評，從而激勵辯論，帶出新見解，令多方面的觀點得以表達。 主持人必須恆常以公正態度處理議題及對待來電聽眾。

	英國		加拿大	澳洲		香港
	英國廣播公司	第四頻道	加拿大廣播公司	澳洲廣播公司	特別廣播服務公司	香港電台
守則或指引沒有涵蓋的情況／違反守則或指引的情況	任何有關超越這些指引的建議，必須與編輯政策小組總監磋商。	<ul style="list-style-type: none"> 如有違反守則者，通訊辦公廳會公布有關個案。 如廣播機構蓄意地、嚴重地或屢次違反守則，通訊辦公廳可對該機構實施法定制裁。 	對《新聞標準及實務守則》的適用範圍有疑問，應向資訊節目的高級人員或獲轉授權力的人上報。	<ul style="list-style-type: none"> 節目製作人員對編輯管理有問題或疑問，應諮詢上一級的編輯管理層，以尋求指引。 節目製作人員倘若不把事項上報，他／她須對所作出的編輯決策負責。 	<ul style="list-style-type: none"> 節目製作人員如對廣播節目的法律事宜有疑問，應把個案上報。 有法律影響的編輯素材必須向特別廣播服務公司的公司律師報備。編輯人員負責就廣播與否或以何形式廣播作出最終編輯決策。 	節目製作人員應透過其各自的編輯統屬架構，上報可能引起爭議的事項。

英國廣播公司皇家特許令的檢討所帶來的一些轉變

引言

1. 2003年12月，英國政府發表《英國廣播公司皇家特許令的檢討》(*Review of the BBC's Royal Charter*)公眾諮詢文件，其後接獲約5 500份回應。2004年7月，政府發表題為《你對英國廣播公司的評價》(*What You Said about the BBC*)的諮詢及研究結果摘要，並於2005年3月發表綠皮書，共收到4 500多份回應。在2006年3月14日，政府發表題為《公共服務齊共享：數碼年代的英國廣播公司》(*A public service for all: the BBC in the digital age*)白皮書，列出英國廣播公司的前景。

管治

2. 根據新特許令，理事會(Board of Governors)將會被英國廣播公司信託(BBC Trust)取代。英國廣播公司信託的職責是代表牌照費付款人的利益及評估他們的意見、維護英國廣播公司的獨立自主、確保英國廣播公司遵守有關公開及透明度的高標準，嚴謹監察公帑的運用，以及考慮英國廣播公司的業務在競爭方面對廣泛市場的影響。

英國廣播公司的製作水準

3. 為確保英國廣播公司的製作保持最高水準，將會建立一個“3層保險”制度。日後每項服務均會按照一個新設及詳細的服務牌照營運，該牌照將由英國廣播公司信託發出。此外，亦會就每項服務訂立有關優質、原創、革新、啟發和吸引的新準則。任何重大改變或新服務的設立，將會透過英國廣播公司信託進行的公眾價值觀測試加以詳細審議，並會與市場影響評估互相比較。市場影響評估將會由聯合督導小組進行，其成員來自通訊辦公廳及英國廣播公司。

規管法例

4. 新特許令和架構協議將會詳列英國廣播公司及其轄下的信託及執行委員會的目的、責任、職務及義務。

經費

5. 在進行特許令檢討時，英國政府曾探討英國廣播公司的其他撥款方案。當局曾研究由政府撥款，但公眾關注到政府直接撥款將須受每兩年進行一次的政府開支檢討程序所約束，而且英國廣播公司的獨立性亦可能受英國政府影響。

6. 透過廣告獲得經費，可能會影響英國廣播公司節目編排的方針，因為英國廣播公司既需要實踐公共目的，又需要賺取收入，兩者互相矛盾。此外，亦可能面對其他廣播機構在廣告收入方面的激烈競爭。部分觀眾／聽眾不接受節目贊助，他們表示，倘若所喜愛的節目附帶商業訊息，可能會令人分心。

7. 透過訂戶費獲得經費，可能會削弱英國廣播公司免費提供全面服務的公共使命和原則，因而減低英國廣播公司為社會帶來的益處。英國政府決定會繼續採用牌照費撥款模式，但其他撥款機制的範圍將於2012年當結束模擬廣播轉用數碼廣播時予以檢討。

節錄自香港電台《節目製作人員守則》
有關“適切的不偏不倚”

3.1 不偏不倚

香港電台節目製作人員的指導性工作原則永遠是：我們播出的節目，以公認的新聞專業客觀標準來衡量，是真確無訛和不偏不倚的。我們奉**適切的不偏不倚**為圭臬，要求節目製作人員表現出開放包容的態度，處事公正及尊重真相。我們不可任由來自政治、商業或個別階層利益的壓力，或一己的成見，左右我們的專業判斷。

香港電台並非唯一強調**適切的不偏不倚**的機構，世界各地具規模廣播機構都重視同樣的原則。在香港，廣播事務管理局訂立的業務守則，亦指明於報導公眾關注而富爭議性問題時，時事節目或紀錄片，都要力求不偏不倚。

適切的不偏不倚，是指按不同題材及節目類型，作適當及確切的處理。

任何一個論題，通常都不只有正反兩面的意見，而要在論述實情的節目做到不偏不倚，不能只是純數量上的平衡，諸如給予不同意見各方相等發言時間，或在稿件上給予相等字數，均屬粗淺形式的平衡。

適切的不偏不倚並不是要求在處理每一個公眾關注的題材時採取硬性的絕對中立，也不要求偏離公平開放社會視為基要的自由、民主、人權及法治大原則。倘若為了試圖不開罪任何人，不驚動任何機構，而不盡力去全面和公開地探討有關的論題和事件，則我們是有瀆職守。

要做到**適切的不偏不倚**，須遵循下列的指標：

- 節目製作人員在執行職務時要避免任何利益衝突。
- 求取平衡的良方是：盡量深廣地去反映所有主要、中肯切題而又關乎宏旨的觀點。這未必能在單一個節目或一次新聞報導中做到，但應在一個不太長的時段內達至平衡。

- 奉行不偏不倚原則，並不等於限制節目人員不能抱有質疑態度，也不表示要對各方意見給予相等節目時間。作決定時，應以新聞專業的固有準則和專業判斷為考慮標準。
- 為滿足公眾的知情權，節目製作人員應努力而敏銳地去體察、追查和展現影響整體社會及市民大眾的事態。

要再三強調，通用於所有節目製作範疇的至高不渝原則是：要公正地報導或反映有關的實情和主要的觀點；要以公平和合情理的態度，去對待有關人士、機構、議題及事態。

這裡值得一提的是，**清談節目**和**電話討論節目**，以及這些節目主持人所擔當或應擔當的角色。早期我們開始創製這些節目時，有人認為讓聽眾公開發表意見及批評，會有不良後果，甚至是危險的。不過，這種看法已隨着社會的開放而改變，市民亦克服了不敢挑戰權威和不願提出投訴的畏縮心態。今天，清談節目和電話討論節目大受歡迎，證明了這些節目已深入民間。

這類節目主持人的角色隨着公眾取態的改變而演進，而且將不斷演進下去。他們要與聽眾互動，而不能只做接收一方，單是擔任空中電話接線員。清談節目和電話討論節目的主持人需要參與討論。他們可以利用新聞知識和判斷力去發問、評論、挑戰或批評，從而激勵辯論，帶出新見解，令多方面的觀點得以表達。然而，主持人不應有偏見或歧視，必須恆常以公正態度處理議題及對待來電聽眾。

公信力是一家優秀傳媒機構的基石。公信力的建立，不僅有賴翔實公正的編採及報導，同時亦倚靠傳媒機構本身及屬下的新聞從業員，避免令人覺得這機構與外界扯上有失公正的關係或接觸。公信力是長年累月建立起來的，我們必須時刻警惕，保持公眾對我們的信賴。

紀實節目：製作一個紀實節目，在觸及爭議性的公共決策，或有關政治、經濟或社會論爭時，如能做到公正、資料確實和尊重真理，便可視作達至適切的不偏不倚。只要有好的新聞角度，節目可探討任何題材，及選擇突出該題材各種辯證中某一角度。節目可選擇只報導或進一步驗證單方面的立論。但記著這樣做亦須嚴守公正不阿。同時也須說明那些是引起爭議的觀點，並確保針鋒相對的觀點不被歪曲。

新聞及時事節目：處理新聞要適切地準確、不偏不倚和沒有斷章取義。報導要冷靜，涵蓋廣泛和資料充實。新聞及時事節目應能就所選題材向觀眾聽眾提供理智而詳盡的闡述，令他們能夠整理出自己的意見。記者和節目主持人應基於專業判斷作出報導和評論，而非表述個人看法。專業的新聞工作者，並非完全沒有個人意見，在報導新聞和主持節目時，要認清那些是個人意見，避免影響節目，這樣才可保持嚴謹公正。

電話討論節目：這類是廣受社會認同，又廣被公眾人士採用來表達個人意見的節目。不過，如前所述，必須盡量採集各方面的意見，才符合公正平衡的原則。電話討論節目的主持人，要在節目中參與討論，並必須經常以公平態度對待來電者。再者，製作人員必須警惕防範，避免有組織的壓力團體或不負責任的個別人士霸佔節目時間。

闡述個人立場的節目：香港電台經常邀請個人，諸如學者、專家和新聞從業員；或者團體，例如政黨、專業團體的代表，就廣泛題材發表意見。眾見紛陳足令節目增益，所以我們要廣邀不同的人士出席此類節目。然而，我們仍需從背景和履歷等方面考慮，去邀請那些被認定足以提供專家意見的評論員或分析員出席。他們的職銜和資歷也應清楚標明，以便觀眾聽眾知道如何評估這些嘉賓評論員的意見。

與新聞和涉及公共政策的節目有關連的香港電台職員、兼職節目主持人和記者，遇到具爭論的問題時，通常不應參與這類闡述個人立場的節目。

系列式節目：可分下列兩類：

- 多集節目，互有明顯關連，又是探討同一或相關的題材。這類別的節目可以透過整個系列的表述過程做到不偏不倚，或由系列中的幾個節目做到不偏不倚。
- 節目名稱雖然一樣，但各集探討截然不同的題材。這類別的系列式節目通常應在個別節目之內達致適切的不偏不倚。

答辯權利：當一個節目揭示不公或不稱職的事件，或載有對某個人或羣體的強烈批評，受批評的一方應有機會回應，或應已在節目中得到機會回應(在紀實式製作中通常如此)。然而，在若干情況下這是辦不到的(例如基於法律理由)，便應諮商部門主管，考慮應否在日後有可能時，向受批評人士提供回應機會。