

廣播事務管理局與電訊管理局合辦業界研討會 討論內容摘要

背景

科技與市場匯流，令電訊、廣播及資訊科技的界線愈來愈模糊。為了配合市場結構的改變，英國及澳洲近期重組其規管體制，把廣播業和電訊業的規管機構合併為單一規管機構，以監管整個電子通訊業。

2. 為了加強本地的廣播和電訊業界了解上述英國及澳洲規管體制的重組，廣播事務管理局與電訊管理局於二零零五年八月二十九日合辦了一場名為「廣播與電訊匯流的規管」(“Regulation in a Converging Environment”) 業界研討會，為期一天。英國通訊辦公廳 (Office of Communications) 當時的副主席暨內容委員會主席 Mr Richard Hooper 和澳洲通訊及媒體管理局 (Australian Communications and Media Authority) 署理副主席 Mr Chris Cheah 獲邀出席發言，並與與會者分享經驗。大約 150 名業界人士參加這次研討會。

英國的經驗

3. 英國通訊辦公廳的 Mr Hooper 首先就英國匯流環境下的規管經驗發言。

4. 二零零三年十二月，英國通訊辦公廳正式取代了獨立電視委員會 (Independent Television Commission)、廣電標準委員會 (Broadcasting Standards Commission)、電訊管理局 (Office of Telecommunications)、廣播局 (Radio Authority) 及無線電管理局 (Radiocommunications Agency) 五家規管機構，行使這些規管機構的職能。成立通訊辦公廳的兩個主要原因是：

- (一) 配合通訊業的匯流情況；以及
- (二) 在五家規管機構合併後提高效率和節省成本。

5. 通訊辦公廳的管理局，是由一名非執行主席，五名非執行理事及三名執行理事（包括行政總裁）組成的。現時，英國所有上市公司均採用非執行主席及行政總裁的企業管治模式。Mr Hooper 認為通訊辦公廳以此模式運作良好。

6. 就規管內容而言，通訊辦公廳授權轄下的內容委員會，處理有關廣播內容規管（包括內容是否造成傷害及令人反感、報導是否準確持平等），以及媒體教育的工作。內容委員會亦就其他涉及內容／文化和經濟／行業範疇的廣播事宜，向通訊辦公廳提供意見。Mr Hooper 認為內容委員會有效處理內容規管事宜，讓通訊辦公廳可專注處理與業界有關的其他重要事宜。

7. Mr Hooper 又談及匯流對通訊辦公廳兩個不同層面的含意。第一、通訊辦公廳代表規管匯流，以配合數碼環境所衍生的網絡、器材和企業匯流。第二、由於通訊辦公廳的法定權責以消費者和人民的權益為主，因此通訊辦公廳是把經濟規管和文化規管兩者合而為一的匯流規管機構。

8. 就節省成本而言，在二零零五年八月，通訊辦公廳的員工人數較五家獨立規管機構的少 32%，營運成本則少 10%，但工作相若。

9. Mr Hooper 道出通訊辦公廳成立初期的數項成功因素，包括：

- (一) 令員工循正確方向工作和聘請合適的人才－通訊辦公廳引入了效能管理、考核，以及與表現掛鈎的薪酬制度等措施；
- (二) 採納匯流的組織結構－通訊辦公廳把所有職員，包括 550 位由五個舊有規管機構轉職的員工和 250 位新員工，編配至全新的組織結構內工作，情況與之前完全不同；
- (三) 恪守以驗證為本和反對干預的規管原則－通訊辦公廳投放大量資源，徹底研究須規管的事項，例如，通訊辦公廳採納了其研究結果和 900 多份在諮詢期內收集所得的意見，以制定新的廣播業務守則；在頻譜分配方面，通訊辦公廳亦由舊有的

「指揮和控制」政策，改變為以市場為主的頻譜交易及定價制度；以及

- (四) 維持獨立，但同時全面諮詢所有相關人士（包括政府）的意見。

10. Mr Hooper 也看到通訊辦公廳有五大挑戰：

- (一) 令機構保持年輕及有衝勁－踏入成立的第三年，通訊辦公廳必須繼續勇於創造未來，讓現有員工接受新挑戰；以及聘請新的高層員工，帶領通訊辦公廳迎接新挑戰；
- (二) 訂立正確的消費者政策－通訊辦公廳的主要工作之一，是創造並維持有效的競爭環境，為消費者帶來最大的利益；
- (三) 開放譜頻分配政策－由「指揮和控制」的政策轉變為開放市場的政策，將會影響現有電訊及廣播營辦商的既有利益；
- (四) 執行電訊業策略檢討的結果－英國電訊須大幅改變其結構和行為，例如向其零售部門提供批發服務和產品，包括地區性環路服務；以及
- (五) 在多平台、多頻道的數碼世代規管內容－詳見下文第 11 至 15 段。

11. 在數碼環境下規管內容方面，Mr Hooper 認為英國的廣播媒體須領取牌照和內容須受規管的原因主要有三：

- (一) 廣播媒體擁有專利；
- (二) 頻譜稀少；以及
- (三) 廣播內容可滲透至家庭。

其中，廣播內容滲透至家庭，可能為觀眾帶來影響、造成傷害和令人反感，已成為受規管的主要原因。

12. Mr Hooper 談及英國規管內容的法例時，指出雖然通訊辦公廳在規管電視廣播內容方面有清晰的法定權責，但並沒有可規管經互聯網或第三代流動電話網絡傳送內容的權責。根據《2003 年通訊法令》(Communications Act 2003) 的規定，電視服務不包括「雙向服務」。因此，規管電視廣播內容的措施並不適用於互聯網的視像串流等雙向服務。至於

經第三代流動電話網絡傳送的流動電視是否應視為廣播電視這一問題，目前仍未有定論。

13. Mr Hooper 認為雖然規管通訊服務時須力求科技和平台中立，但實行時往往十分困難。《歐盟電視無國界指令》（European Television Without Frontiers Directive）明確地把隨選視訊服務剔除於外，因而不包括公眾互聯網上的視聽內容。目前歐盟正在檢討有關指令。

14. 解決上述規管措施不一致的問題，方案有三：

- (一) 不處理這個問題－通訊辦公廳的主要規管原則之一是「避免作出干預」。不過，市民及消費者關注這些新媒體發放的內容，亦十分合理。通訊辦公廳必須履行其在《通訊法令》下的法定職責，顧及市民和消費者的利益；
- (二) 將現時的廣播內容規管措施推行至互聯網界別－歐盟似乎傾向採納此方案，但此方案可能會導致過份規管；或
- (三) 削減個別廣播內容的規管措施，使這些規管措施與規管互聯網廣播的措施漸趨一致－此符合現時趨勢，例如廣播內容規管已經由播放前規管改變為播放後規管。

15. 通訊辦公廳尚未對這三種方案表態，但處理有關問題時會以四項原則為依據：

- (一) 新的規管措施必須以驗證為本－必須有充分證據指出現有保障有所不足，方可加強管制；
- (二) 對社會帶來整體利益－須作出規管評估報告，只有當改變是有利於市民及消費者時方可進行；
- (三) 與公眾利益成正比－英國及歐洲主要的規管原則，是規管干預必須與公眾利益成正比；以及
- (四) 在業界自我規管或通訊辦公廳及業界共同規管情況下可切實執行。

澳洲的經驗

16. 澳洲通訊及媒體管理局的 Mr Cheah 與與會者分享澳洲的經驗。澳洲通訊及媒體管理局於二零零五年七月成立，有關的賦權法例旨在「在不影響現有政策的情況下」，合併兩個原有的規管機構（即澳洲廣播事務管理局和澳洲通訊事務管理局）。澳洲通訊及媒體管理局繼續執行原有有關電訊、廣播和無線電通訊的法例。除了因合併規管機構所需的改動外，這些法例並沒有作出修訂。澳洲通訊及媒體管理局有七名成員，當中三名是全職成員（包括主席和副主席），四名是非全職成員。

17. 具體而言，澳洲通訊及媒體管理局的職能如下：規劃和管理頻譜；制定技術標準；編配牌照和給牌照續期；規管媒體（不包括印刷界）；監察、遵守和執行有關法例；保障和教育消費者；在若干情況下擔任仲裁角色；向部長及政府提出意見；以及進行研究。澳洲通訊及媒體管理局並不負責處理有關競爭政策的事宜（這是澳洲競爭與消費者公署（Australian Competition and Consumer Commission）的工作）及法例事宜（這是通訊、資訊科技與藝術部（Department of Communications, Information Technology and the Arts），部長及國會的工作）。

18. Mr Cheah 提到面對匯流所帶來的挑戰時，澳洲通訊及媒體管理局作出回應如下：（盡量）在科技上保持中立；鼓勵業界研究解決方案；把政策和規管事宜分開；以及對頻譜和號碼作有效的資源管理。

19. 雖然澳洲通訊及媒體管理局只是成立了一個月，但 Mr Cheah 認為在匯流環境中成立單一規管機構－澳洲通訊及媒體管理局，能夠即時帶來一些好處，包括：

- (一) 可對匯流作出全面的配合；
- (二) 單一組織結構可達至更大效益；
- (三) 可採取適用於所有頻譜的管理方法；
- (四) 與業內人士建立更佳關係；
- (五) 可制定更理想的政策和決定；以及
- (六) 可擁有更集中的執法權力。

20. Mr Cheah 亦指出澳洲通訊及媒體管理局未來須注意的事項包括：

- (一) 澳洲廣播事務管理局和澳洲通訊事務管理局的整合；
- (二) 流動通訊裝置內容；
- (三) 網際規約電話（即互聯網上的話音服務）；
- (四) 澳洲地區性的服務；
- (五) 寬頻服務的使用和質素；
- (六) 資訊保安；
- (七) 數碼廣播；
- (八) 媒體擁有及控制權；以及
- (九) 頻譜編配和管理的日後發展。

小組討論

21. 海外講者發言後，本地通訊業的代表亦以小組形式討論有關課題。

22. 小組委員普遍同意政府須為本港電子通訊界成立單一規管機構，以便應付科技和市場匯流所帶來的挑戰。他們亦建議單一規管機構應採納一些規管原則，例如－

- (一) 維持公平的環境，鼓勵公司競爭；
- (二) 採取寬鬆的規管方法，減少不必要的規管干預，例如在匯流環境下，盡量減少若干詳細的規則；
- (三) 簡化程序，迅速作出規管決定；
- (四) 參考國際最佳做法，並顧及本地的特別情況，以作出適當的規管；
- (五) 緊貼行業發展趨勢，對市場改變作出迅速回應；
- (六) 在內容規管方面，鼓勵業界自我規管；以及
- (七) 為消費者提供適當保障。

工商及科技局
通訊及科技科
二零零六年六月