

如何邁向港台公司化 初步建議



二零零六年九月

對公共廣播服務的願景

1. 公共廣播服務的價值，在於補足商業廣播之不足，能夠以超然的位置，不以利潤計算去為公眾提供高質素、具水平、全民共享、品味多元的廣播節目。同時，她亦有責任為政府傳播與大眾福祉有關的政策資訊，但卻不應淪為當權者的宣傳機器。要發揮上述功能，公共廣播服務機構的管治及運作應具備以下條件：

- 1.1 財源穩定，不能完全受市場牽引；
- 1.2 不受政治因素所干預；
- 1.3 編輯自主；
- 1.4 完全的公眾監察機制；及
- 1.5 專業水平。

現有體制下的三輸局面

2. 作為公共服務廣播的旗艦的香港電台，其整體表現一直為公眾所認同。無論其節目質素、製作宗旨及其專業水平，均為市民大眾所讚賞，普遍輿論亦充份肯定其存在價值及社會功能¹。然而，香港電台一直以政府部門的模式運作，所有經費均由公帑支持。這種管治體制，雖能確保港台有穩定的財源，亦保證政府能對其運作有充份的掌握，但卻可能引起公眾對港台的中立性及編輯自主的有所質疑。在回歸前，香港政府亦同意以公司化讓港台脫離政府架構，是一個可行的出路²。但由於政治原因，這個安排始終未有付諸實行。然而在回歸後，公民權益意識日益高漲，而大眾對新聞自由、社會多元等核心價值更為關注，繼續以舊有方式去管理港台，可能導致一個政府、港台及公眾的三輸局面：

2.1 對政府而言，任何對港台的意見或指示動輒會被指為政治干預，危害新聞自由，不管有關的舉措是否合理或合乎公共利益。換言之，與港台的緊密關係實質上已變成一種政治包袱；

2.2 對港台而言，作為一個政府部門往往要嚴格遵守官僚體制的各項規章條文，但這些要求卻很多時與要求靈活變通，隨機應變的媒體運作格格不入。近期審計署對港台的嚴厲批評，正好清楚證明有關問題。同時，在人事任命、財

¹ 香港中文大學亞太研究所《市民對香港電台與公共廣播服務檢討意見調查報告》二零零六年六月一日

² Anthony Cheung (1997) "Reform in Search of Politics: The Case of Hong Kong's Aborted Attempt to Corporatise Public Broadcasting" *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 19, No. 21 pp. 276 - 302

政及行政運作上百分百受控於政府的情況下，港台在監察政府、維持編輯自主等環節上的公信力可能會因此大受打擊，嚴重影響港台在市民心目中的權威性；

2.3 對公眾而言，假如由於上述因素削弱了港台發揮的公共服務廣播的應有功能，不單是浪費公帑，也加深了官民之間的距離，對特區管治只會有害無益。

3. 故此，要避免這個局面，只有將港台脫離政府架構，以一個更獨立的管治模式去運作，而公司化是一種可行選擇。

公司化的具體安排

管治機制

4. 港台應改組為港台廣播公司，以獨立法人公司形式運作，其內部管理將由管理局委任的行政總裁(Chief Executive Officer)負責。行政總裁將作為港台的總編輯，全權決定節目製作具體方向及內部管理。

5. 香港電台管理局 --- 管理局應發揮以下功能：

- 5.1 捍衛港台廣播公司編輯自主；
- 5.2 作為港台廣播公司與各個監管機構(如行政長官、立法會及廣播管理局)的橋樑；
- 5.3 確保港台廣播公司的節目質素；
- 5.4 確保港台廣播公司的製作合乎公眾利益；及
- 5.5 為港台廣播公司提供管理及營運上的意見，使其能保持財政健全。

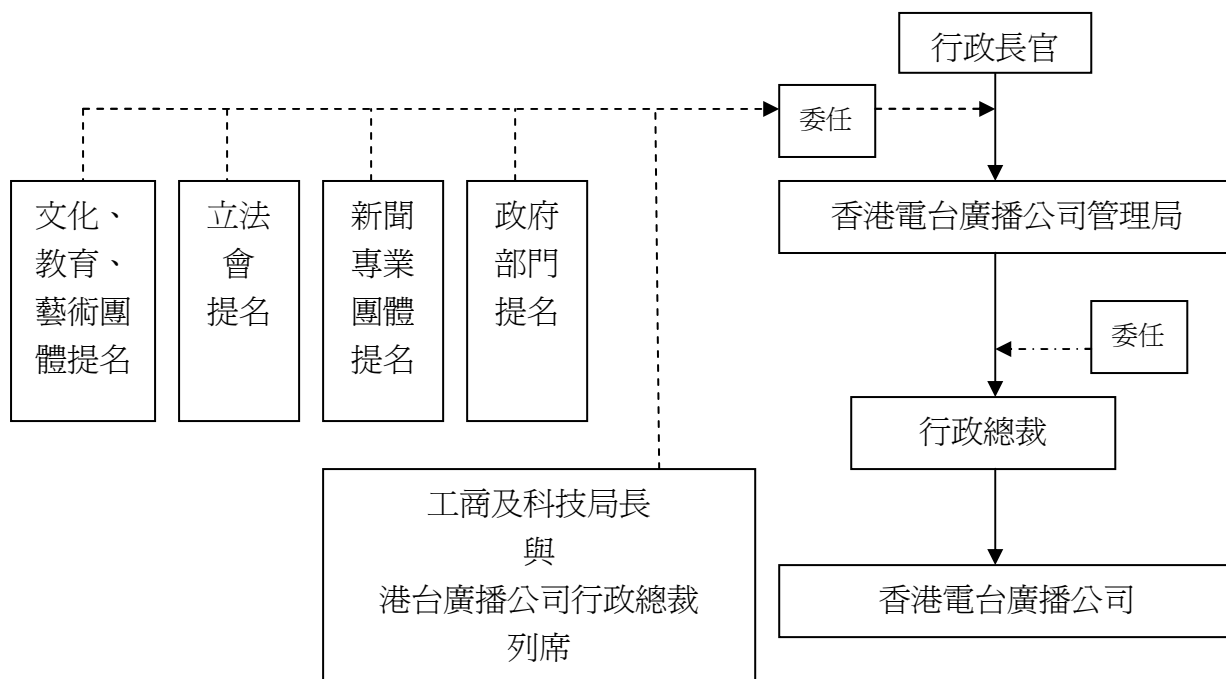
6. 管理局人數不應少於二十名，由行政長官委任，但其成員名單應從下列四個來源產生：

- 6.1 五分之一成員應由立法會推薦，但有關人士不能同屬一個政黨；
- 6.2 五分之一成員由香港記者協會、香港新聞行政人員協會、香港新聞工作人員聯會及報業公會等傳媒代表機構提名；但有關人選不能涉及電子媒介工作，以免有利益衝突；
- 6.3 五分之一成員應由文化、教育、藝術界具代表性機構提名；
- 6.4 其餘成員由政府部門從其他專業、宗教、社會服務團體提名，但成員應是代表不同社會利益的背景，如弱勢社羣和關注團體。另外，亦應有成

員具備管理大型商業機構經驗及財務專長。

7. 工商及科技局長和港台廣播公司行政總裁可列席所有管理局會議。

圖一：港台管理局、行政董事局及港台廣播公司架構圖



財政安排

經常性開支

8. 公司化後的香港電台，財政來源應由從前完全依賴公帑的狀況，轉為以公帑為主，商業為輔的局面。

9. 有不少意見認為商業收入將有損港台發揮公共廣播服務的空間，因為此舉將使其製作方針受市場因素的左右。我們同意港台廣播公司變至百分百依賴商業收入並不可取，因為這將導致港台製作方針全面市場化導向，而世界各地的公共廣播機構也鮮有以此模式運作(見附表一)。此外，此舉無疑與民爭利，勢必為商營電台大力反對。但我們相信對商業收益若干程度上的依賴，實際會使港台更能掌握社會變化，緊貼時代脈搏，使節目內容不致於過份脫離羣眾，曲高和寡。

10. 有意見認為公司化後的港台可參考英國與日本的經驗，以牌費方式向使用者收費，認為此舉可提供穩定經費，也使聽眾加強對港台的持份者認同感。以目前香港的現況而言，有關建議尚待進一步研究。國際經驗證明徵收牌費牽涉不少

行政問題，而且收費廣播服務在本地日子尚淺，加上競爭劇烈，沒有單獨電視頻道的港台能否賴此求存，以目前的情況來看，存在一個大問號。

11. 故此，長遠而言，政府仍應負擔港台至少三分之二的財政開支，而港台廣播公司則以尋求贊助、募捐、銷售版權及影音產品為主，廣告收益為輔的商業收益去負擔其餘三分之一的經費。但由於港台從來未有從事商業活動的經驗，故此在公司化後的首五年，政府仍應確保提供不低於改制前的撥款水平，使港台廣播公司有時間去作出相關的適應與調整。

附表一：各地公共服務廣播機構的經費來源

| | 加拿大 | 德國 | | 英國 | | 美國 |
|--------|---|--|---|---|---|--|
| | 加拿大廣播公司 | 德國公共廣播公司公會 | 德國第二電視 | 英國廣播公司 | 第四頻道 | 美國公共廣播局 |
| 主要經費來源 | <ul style="list-style-type: none"> ● 經費主要來自公帑，另以廣告和其他收入補足。 ● 在 2004 至 05 年度，國會撥款和廣告收入，分別為加拿大廣播公司的總營運開支提供 61% 和 21% 的資助。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 經費主要來自牌照費³，有關數額由各個聯邦之間的協議來決定。 ● 在 2004 年，牌照費佔德國公共廣播公司公會的總收入的 82%，其次為其他收入 (16%) 和廣告收入 (2%)。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 經費主要來自牌照費⁴，有關數額由各個聯邦之間的協議來決定。 ● 在 2004 年，牌照費佔德國第二電視的總收入的 85%，其次為其他收入 (8%) 和廣告收入 (7%)。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 經費主要來自電視牌照費，由文化媒體及體育部落(Department for Culture, Media and Sport)訂定，並經國會批准。 ● 在 2004 至 05 年度，牌照費佔英國廣播公司總收入的 77%，其次為業務收入 (16%)，英國廣播公司國際廣播部收入(6%) 和其他收入(1%)。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 經費全部來自商業活動，主要透過銷售廣告時段賺取收入。 ● 在 2004 年，廣告和贊助費佔所賺取的總收入的 82%。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 經費主要來自聯邦撥款。 ● 在 2003 至 04 年度，財政撥款佔所獲得的總收入的 85%。 |

資料來源：立法會秘書處資料研究及圖書館服務部 IN12/05-06 號文件 頁四

³ 凡擁有可以接受廣播的收音機或電視機的市民，不論是否確實使用該部裝置，每月須支付牌照費。

⁴ 同上

額外數碼化撥款

12. 要使港台廣播公司有創收能力，必須使港台有足夠能力在傳媒市場佔有一定競爭能力，當中政府有責任向港台作出一筆過額外撥款，使港台能提高數碼化廣播能力，以追上新媒體廣播的迅速發展，從而保持其市場份額，吸收商業收益。

員工轉制特殊開支

13. 港台公司化牽涉另一個關鍵課題，是如何處理現職員工。理論上，港台廣播公司是一間新公司，員工應重新對外招聘，但考慮到此舉對港台現職員工的影響，與及可能因此而流失的公共廣播人才及經驗，故此我們建議全數聘用港台在職員工，所有以非公務員條件聘用的合約員工，應以不低於原本的薪酬水平繼續聘用。

14. 至於公務員身份的員工，應可作以下選擇：

14.1 不願轉制為新公司聘用條件員工、但仍欲留任者，可效法 1990 年醫院管理局成立時醫院事務署公務員的待遇，保留原來公務員職位，視作由政府有償借調往新公司，但他們將無晉升機會，只能隨整體公務員薪酬調整而調薪；

14.2 政府可參考其他部門引用的自動離職/提前退休的計劃，讓無意留任的員工以合理條件離任；但假如港台廣播公司同意，仍可以以非公務員合約自訂條件繼續聘任有關員工；

14.3 可儘量安排調任有關員工，以不低於之前享有的聘用條件及職別待遇調到其他政府部門合適職位工作；

15. 上述安排，驟眼看來十分優惠，但由於所牽涉員工數目不多，約只有五百人左右，所涉及金額並不太大。同時由於不少公務員身份的港台員工俱為中高層管理人員，假如突然流失這股核心力量，將大大影響港台運作，故此較寬裕的財政安排實有必要。而由公司化員工轉制的補償開支，政府亦應以額外撥款全數支付。

16. 改制後，現時港台因公務員編制而出現的「同工不同酬」情況將可避免，而所有員工亦將有一個更為明確的事業前景與晉升機會。

資產轉移

17. 所有屬現時由港台使用的資產，包括器材及節目版權，應在公司化後全數轉為港台廣播公司資產。

固定資產投資

18. 港台廣播公司可以將營運盈餘，作為固定資產投資之用。而她也有權成立基金，向外募集經費，以作相關用途。而政府亦可考慮讓港台遷址，而把所有從

出售廣播道港台現址的財政收益，以撥款形式一次過注資到有關基金。

監管機制

19. 目前港台的監管主要由工商及科技局長負責，而港台亦自願與廣播事務管理局作出服務承諾，以確保其節目質素合乎標準。

20. 改制後，港台廣播公司將受到以下監管：

20.1 **港台管理局**：為主要的監督機構，它將對港台廣播公司的整體管理與運作作出督導和監督，並有責任向行政長官作出年度報告；

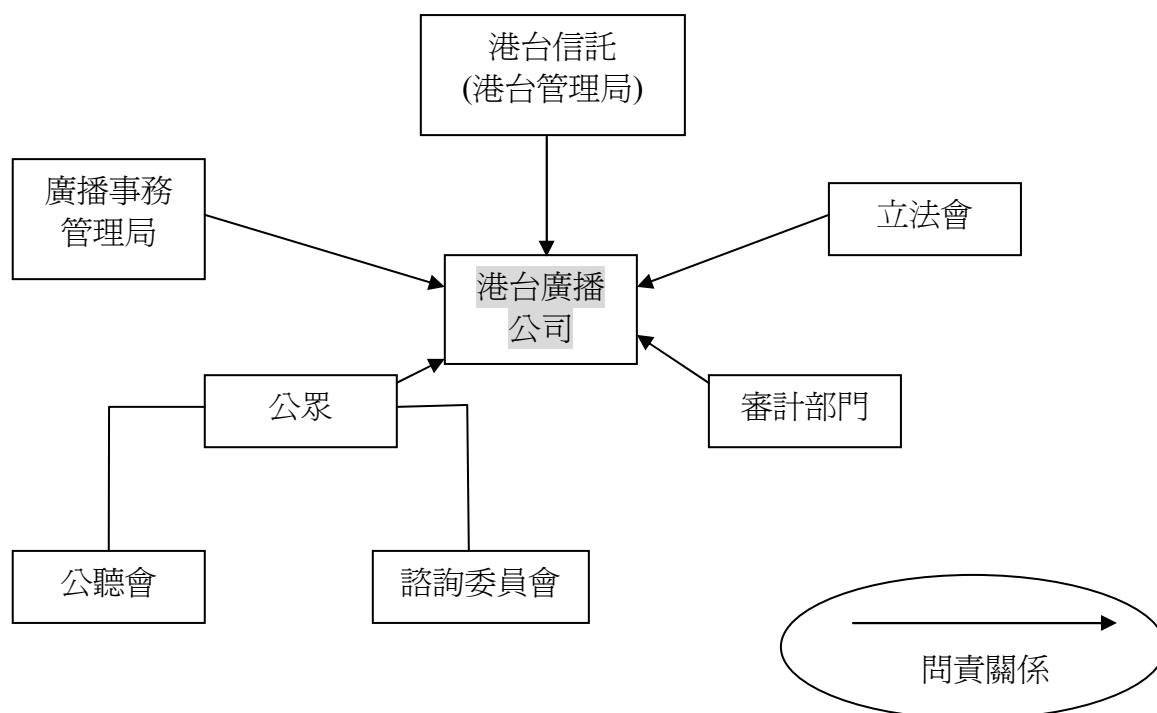
20.2 **立法會**：港台管理局每年向立法會作出匯報。立法會可以慣例形式每年就港台廣播公司表現作動議辯論，以向公眾作出交待。

20.3 **審計署**：由於港台廣播公司三分之二的開支仍由政府公帑負責，故此港台廣播公司仍須受審計部門的定期監督；

20.4 **公眾督導**：公司化後的港台，亦應設立常設的公眾諮詢機制，當中包括成立公眾諮詢委員會，及定期舉辦公聽會，吸納大眾意見；

20.5 **廣播事務管理局**：脫離政府後，港台亦應如其他商營電台一樣，接受廣播事務管理局監管，並須按期續牌。廣播事務管理局應詳細列明有關續牌所考慮的因素，例如有必要製訂清晰的表現指標。

圖二：港台廣播公司的監管機制



節目製作方針

21. 在享有更大的管理自主權及靈活性的港台廣播公司，應提高節目製作外判予自由製作者之比例以進一步發揮公共服務廣播的功能。參照國際經驗，節目外判有以下優點：

21.1 使節目能更趨多元化，有利言論自由發展；

21.2 為本地創作人才提供更多發揮空間；

21.3 減低核心成本，提高管理彈性。

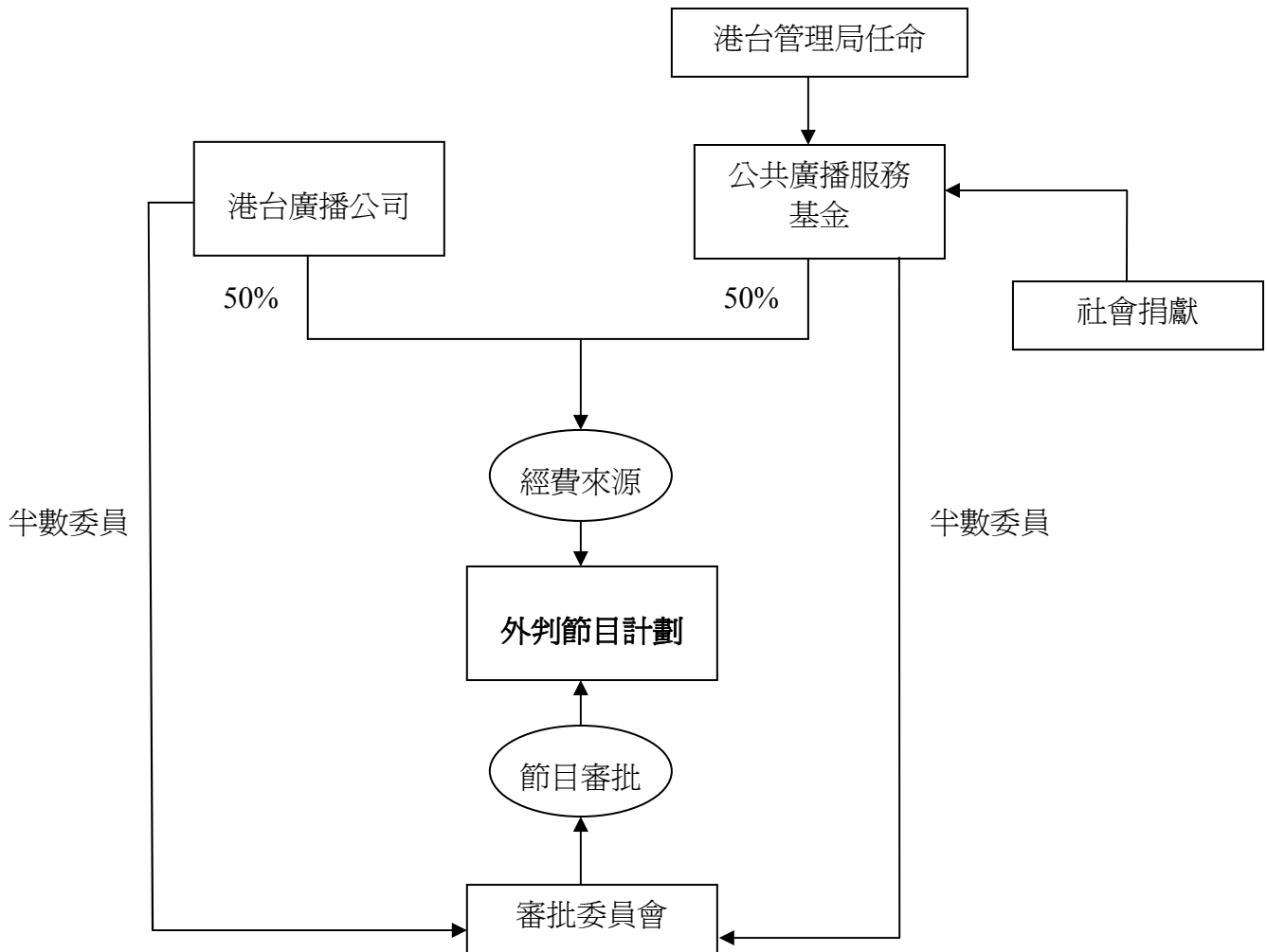
22. 目前港台已有外判機制，但其製作節目數量偏低，兼且由港台全權掌握批核過程。公司化後，外判機制可作以下改變：

22.1 外判比例最終應擴大至節目總量的百分之二十五；

22.2 外判節目的製作經費，除由港台廣播公司支付外，也可成立另一個**公共服務廣播基金**，吸收社會捐獻，以鼓勵更多外判製作；

22.3 審批機制 --- 應成立一個審批委員會，成員一半來自港台廣播公司，另一半由港台管理局委派，其主席應由獨立成員出任，這更有利於鼓勵外判節目多元化。

圖三：外判節目計劃管理機制



23. 同時，為進一步使節目更能照顧多元利益及小眾觀點，港台廣播公司應增設兩項服務：

23.1 **周日社區電台**：與區議會及民政事務總署合作，於星期天設立社區頻道，為地區意見提供廣播服務；

23.2 **新媒體服務資源中心**：近年社會團體流行以互聯網及網上電台表達意見，港台廣播公司對公眾提供技術支援及培訓服務，以促進公民社會發展，也可以間接使社會不同聲音有更多發揮空間，有利社會多元發展。同時亦應為各團體提供連結服務，以擴大各民間團體網絡/媒體的使用/收聽率。

立法安排

24. 政府有必要就港台公司化進行立法，以保障其法定地位。有關法例內容應包括：

24.1 確立港台廣播公司的獨立法人身份；

24.2 訂明港台廣播公司的角色與責任，並確保其編輯自由，明令行政部門不可直接干預具體節目的製作；

24.3 確立港台廣播公司的管治體制及相關的監管制度；

24.4 訂明港台管理局的成員組成辦法及權限。

- 完 -