

## 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. 鑑於政府於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群的需要作為其使命。

## 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. 鑑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。

\* \* \* \*

### 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”<sup>1</sup>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理制度，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。<sup>2</sup>

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，鑑於各種發展情況，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。

\* \* \* \*

---

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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>。