

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)882/09-10號文件

檔 號：CB1/BC/1/09

《2009年電訊(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2009年電訊(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

背景

2. 聲音廣播服務的發牌制度載於《電訊條例》(第106章)第IIIA部。《電訊條例》第13B條規定，合資格的法團可以廣播事務管理局(下稱"廣管局")決定的格式，向其申請設置與維持聲音廣播服務的牌照。第13C(1)條規定廣管局須考慮申請人根據第13B條提出的申請，並就該等申請向行政長官會同行政會議作出建議。第13C(2)條規定，行政長官會同行政會議經考慮廣管局就牌照的申請而作出的建議後，可向申請人批給牌照，而該牌照須受行政長官會同行政會議所指明的條款及條件所規限。

3. 為提高現行聲音廣播發牌制度的透明度及法律上的明確性，政府當局已公布一套發牌準則，作為行政長官會同行政會議用作批給聲音廣播牌照的申請之用。這套發牌準則是根據本地審議廣播牌照申請的經驗和參照海外最佳做法制訂。政府當局提出《2009年電訊(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")，在法例中列明發牌準則，以及授權廣管局發出指引，示明該局擬如何履行其職能，就聲音廣播牌照申請向行政長官會同行政會議作出建議。

條例草案

4. 條例草案旨在修訂《電訊條例》，以：

(a) 規定聲音廣播牌照申請，只有在廣管局信納某些事宜的情況下方可獲受理；

- (b) 指明行政長官會同行政會議在就是否批給聲音廣播牌照而行使酌情權時須顧及的事宜；
- (c) 使廣管局能發出指引，示明該局擬執行某些指明職能的方式；及
- (d) 就與上述目的有關連的事宜，作出規定。

法案委員會

5. 在2009年10月23日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究該條例草案。梁君彥議員當選法案委員會主席。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。法案委員會曾與政府當局舉行4次會議，並於其中一次會議上聽取各持份者(包括聲音廣播業界)表達意見。曾向法案委員會表達意見的團體的名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

6. 法案委員會大部分委員大致上支持條例草案的立法原意，即列明聲音廣播牌照申請的先決條件，以及列明行政長官會同行政會議作為發牌當局，在決定是否批給聲音廣播牌照時須顧及的發牌準則。部分來自聲音廣播業界的團體支持這項立法建議，並認為該套發牌準則用作評核聲音廣播牌照申請是相關和合理的；但另一些團體卻認為這些發牌準則過於含糊，可能容易被濫用。法案委員會就這項立法建議進行的商議綜述於下文各段。

有適合的頻譜可供使用

7. 條例草案第2條在《電訊條例》第13B條增添一款條文，列明聲音廣播牌照申請的先決條件。擬議第13B(2)條規定，聲音廣播牌照申請，只有在廣管局於徵詢電訊管理局局長的意見後，信納申請人建議的頻率於申請日期當日可供使用，以及該頻率適合用於提供所建議的廣播服務，方可獲受理。

8. 法案委員會與代表團體就調頻(下稱"FM")頻帶(87至108兆赫)內可供用作提供本港聲音廣播服務的頻譜進行討論。民間電台認為，0.2兆赫的頻寬可傳送1條電台頻道，委員就此要求政府當局澄清，FM頻帶可否支援多達100條獨立頻道而不受干擾，以及覆蓋某地點或地區使用低功率傳輸的區內社區廣播服務，會否干擾區域性廣播及航空通訊。

9. 政府當局表示，當局把87至108兆赫的頻譜編配作FM電台廣播服務用途，是參照國際電信聯盟的建議而作出。為免出現無線電互相干擾的情況，FM頻率之間會有0.2兆赫的間距。就技術上而言，87至108兆赫內約有100個可用的FM頻率單位。根據國際慣例，以及考慮到香港非常接近廣東省和澳門，本港須與廣東省城市及澳門按公平原則共用這些FM頻率。目前，香港使用49個FM頻率單位，廣東省城市及澳門則使用另外大約50個FM頻率單位。此外，由於用作航空通訊的頻帶(108至137兆赫)與用作FM廣播的頻帶相鄰，若干FM頻率不可使用，以確保航空通訊不受干擾。香港目前使用的49個FM頻率單位分布在FM頻帶，當中的頻率間距經精密計算，以避免干擾地區和航空通訊。由於採取了上述協調安排，使用FM頻率時的同頻道干擾問題得以減到最低。

10. 政府當局表示，有別於其他大城市，香港的地勢多山，對於電台提供覆蓋全港的FM廣播服務帶來相當大的挑戰。本港須設置多個發射站，才能提供覆蓋全港的電台服務。此外，香港面積細小，無法在不同的山頂發射站重複使用同一條FM頻率。為確保最有效地運用本港的FM頻譜，以開設最多的FM節目頻道，政府於1980年代初期，委託顧問就本港甚高頻(VHF)／FM頻率制訂使用計劃。根據顧問的建議，香港須於技術上合適的地點設置7個山頂發射站¹，才能提供覆蓋全港的FM電台服務。為避免出現互相干擾的情況，在一個山頭使用的頻率單位，不能在其他山頭重複使用。因此，每條FM節目頻道須使用至少7個FM頻率單位。本港可供用作覆蓋全港廣播服務的所有49個FM頻率單位，現已悉數編配予香港電台(下稱"港台")及兩家商營聲音廣播持牌機構(即商業電台和新城電台)，用作提供7條覆蓋全港的FM節目頻道。經考慮上述規定，現時本港已經沒有其他可以覆蓋全港廣播服務的FM頻譜。

香港數碼聲頻廣播的發展

11. 本港有7條覆蓋全港的FM頻道和7條覆蓋全港的調幅(下稱"AM")頻道。鑑於這些頻道已經全部編配予港台及3家商營聲音廣播持牌機構，以提供覆蓋全港的廣播服務，法案委員會曾討論有否頻譜可供用作日後發展數碼聲頻廣播服務。

12. 政府當局表示，參看海外經驗，頻帶III(174至230兆赫)適合用作提供數碼聲頻廣播服務。現時使用頻帶III的數碼聲頻廣播科技，是歐洲開發的Eureka-147。頻帶III內一條頻寬為1.5兆赫的數碼頻道，可傳送7條質素與鐳射唱片相若的聲音頻道。在本港，頻帶III目前共有4條數碼頻道可供使用。按照2008年12月公布的流動電視服務發展框架，頻帶III內4條可供應用的數碼頻道中，

¹ 這7個山頂發射站分別位於歌賦山、飛鵝山、金山、筆架山、九龍坑山、青山及南丫島。

兩條可用作提供流動電視、數碼聲頻廣播或數據傳輸服務。頻帶III內餘下的兩條數碼頻道，則留作日後的數碼聲頻廣播服務或其他因應科技進一步發展而可能出現的電子通訊服務用途。政府當局自2008年12月作出公布後，一直注視市場及科技發展，並正在檢討如何使用這些數碼頻道，惟尚未決定何時發放這些數碼頻道。

13. 部分委員(包括劉慧卿議員)贊同公民黨及香港記者協會的意見，認為政府當局應從速發展香港數碼聲頻廣播服務，以補現有模擬式廣播的不足，並改善AM廣播和接收的質素，同時騰出頻譜以引入公眾頻道。這些委員認為政府應該對社區參與廣播持更開放的態度，提供更多平台和頻道供社會各界和非政府機構表達各式各樣意見。

14. 政府當局表示，待商務及經濟發展局完成公眾諮詢工作後，政府會視乎諮詢結果，按照既定機制規管新資源的編配，向港台分配合適的資源和頻譜，從而加強其運作及擴展其服務範疇，包括開設專用的數碼電視及電台頻道，作為社區參與廣播的平台。

15. 政府當局進一步表示，在提供數碼聲頻廣播服務方面，港台將着手籌備頻譜使用及傳送網絡的規劃工作，並會徵詢電訊管理局局長的意見。政府已承諾向港台提供足夠資源，讓港台發展成為本港的公共廣播機構。就此，商務及經濟發展局與港台現正一起跟進資源規劃事宜，讓新的港台得以開展數碼電台及電視服務。政府會設立社區廣播參與基金，提供經濟支持和技術支援，方便社區團體參與廣播及內容製作。當局估計，覆蓋全港的數碼聲頻廣播服務大約可於3至5年內分階段推出。

行政長官會同行政會議作為發牌當局

16. 法案委員會察悉，條例草案第3條就《電訊條例》第13C條作出多項修訂，其中包括列明行政長官會同行政會議作為發牌當局，就是否批給聲音廣播牌照而行使酌情權時須顧及的事宜(即"發牌準則")。這些須考慮的事宜包括以下各項：

- (a) 申請人在財政方面的穩健性及在投資方面作出的承擔；
- (b) 申請人具備的管理及技術專長；
- (c) 將會提供節目的種類、數量及質素；
- (d) 建議的廣播服務在技術上的可行性及質素；
- (e) 開展服務的速度；

- (f) 如須進行建造工程，該工程可能對公眾造成不便的程度；
- (g) 對本地廣播業、聽眾及整體社會帶來的利益；
- (h) 申請人控制質素及遵守規定的能力；及
- (i) 申請人及所有對申請人作出控制的人是否適當人選。

17. 就此，何秀蘭議員質疑由行政長官會同行政會議行使酌情權是否有必要，原因是條例草案第3條已規定在斷定應否批給聲音廣播服務牌照時須考慮的事宜。

18. 政府當局解釋，《電訊條例》現行第13C(2)條已訂明行政長官會同行政會議有權批給聲音廣播服務牌照。條例草案第3條所載的"根據第(2)款就是否批給牌照而行使酌情權"，只是指行政長官會同行政會議在《電訊條例》第13C(2)條規定下的既有權力。條例草案並沒有擴大行政長官會同行政會議現有的權力。該條文僅用作訂明該等準則，而行政長官會同行政會議在行使權力來決定應否批給聲音廣播牌照時，須考慮該等準則。

19. 法案委員會的法律顧問表示，根據《釋義及通則條例》(第1章)第41(1)條，行政長官會同行政會議行使《電訊條例》第13C(2)條所賦予的權力時，有權酌情決定批給或拒絕批給聲音廣播牌照。

20. 劉慧卿議員及李永達議員關注到，作出決定的過程欠缺透明度。他們亦對行政長官會同行政會議獲賦予不受約束的酌情權表示關注，因為行政長官會同行政會議並非獨立的發牌當局，這情況有別於若干外地的發牌制度。這些委員認為，符合發牌準則並獲廣管局如此推薦的申請人，應獲批給牌照以經營及維持聲音廣播服務。在這情況下，行政長官會同行政會議不應行使酌情權拒絕申請。

21. 政府當局表示，許多海外發牌當局也是由政府委任。為確保行政長官會同行政會議會獲得獨立意見，所有聲音廣播牌照申請均由廣管局處理及作出建議，而廣管局是根據《廣播事務管理局條例》(第391章)成立的獨立法定主管當局。廣管局秘書處接到申請後會檢視申請，並可能要求申請人按情況所需，提供進一步資料；在有需要的情況下，亦會要求申請人作出澄清或提供額外資料。為確保發牌過程公平並具透明度，廣管局如對申請作出不利的建議及／或政府當局就申請作出負面的評核時，申請人會獲告知有關上述建議及／或當局的評核，申請人亦會獲邀提交陳述。申請人的陳述、廣管局的意見及政府當局的評核文件，會成為呈交予行政會議的文件。有關文件均會按照既定做法，以保密

形式一併呈交行政會議，政府不宜披露任何與行政會議商議內容有關的資料。不過，假如牌照申請遭拒絕，政府會把有關決定通知申請人，並說明拒絕的理由。政府亦會發出新聞稿及立法會參考資料摘要，公布發牌決定。與其他發牌制度一樣，行政長官會同行政會議作為發牌當局，保留作出最終決定的酌情權；不過一直以來，在審議聲音廣播牌照申請時，並無在任何個案出現未有充分考慮廣管局意見的情況。

22. 李永達議員建議，為提高發牌過程的透明度和公眾參與程度，應增添一項強制性條文，規定廣管局須就聲音廣播服務發牌事宜舉行公聽會。

23. 政府當局表示，關於就舉行公聽會增添條文的建議，超出條例草案涵蓋的範圍。政府當局認為該項建議並無必要，因為現時的發牌過程已設有既定程序以諮詢公眾。根據《廣播事務管理局諮詢程序指引》，廣管局會在該局網站、一份英文及一份中文報章上刊登公告，以指明格式列出有關申請的資料，並邀請公眾在21天內作出陳述。廣管局亦有就本地免費電視節目服務牌照的中期檢討舉行公聽會。上述指引一直行之有效，並可因應公眾的期望靈活地作出修訂。為釋除李永達議員的疑慮，政府當局會把他提出處理聲音廣播牌照申請時舉行公聽會的要求轉交廣管局考慮；如具充分理由，可透過行政方法落實公聽會的安排。

24. 劉慧卿議員建議把行政長官會同行政會議批給聲音廣播牌照的權力轉移至廣管局，從以確保發牌當局的公信力和獨立性。政府當局表示，該項建議涉及政策轉變，且超出條例草案涵蓋的範圍。政府當局認為，現時由廣管局向行政長官會同行政會議就聲音廣播牌照申請作出建議的安排，實屬恰當。

25. 法案委員會詢問，為何不以條例草案第3條修訂《電訊條例》第13C條，廢除"總督會同行政局"一詞並代以"行政長官會同行政會議"。政府當局解釋，本條例草案是一條簡短的條例草案，其目的僅是以法例訂明在審議是否批給本港聲音廣播牌照的申請時須考慮的發牌準則。鑑於條例草案涵蓋的範圍有限，加上是次修訂工作只修訂兩條現有條文，倘若當局藉條例草案修改《電訊條例》中所有提及"總督會同行政局"的詞句，則會出現比重失衡，本末倒置的情況。當局認為要修改這些詞句，更合適的做法是另外進行修訂工作，又或留待日後出現修訂《電訊條例》的適當時機才進行。政府當局會留意這方面的發展，在適當時機採取合適行動。在此期間，當局可引用《釋義及通則條例》附表8第11段，故不會引起法律問題。該段訂明："對香港總督的提及，須解釋為對香港特別行政區行政長官的提及；對總督會同行政局的提及，須解釋為對行政長官會同行政會議的提及。"

發牌準則

財政方面的穩健性及在投資方面作出的承擔

26. 劉慧卿議員關注到，有關財政方面的穩健性及在投資方面作出的承擔的發牌準則，會把財力較弱的機構摒諸門外，令該等機構無法獲批給牌照以經營社區電台服務。她認為政府當局應考慮降低財政方面的門檻，這樣不僅財力雄厚的財團可獲發牌，規模較小而財力稍遜的社區團體，亦有機會經營自己的頻道，參與社區廣播。關於這項準則，香港律師會建議當局隨後應發出指引，詳述在評核"財政方面的穩健性"時會考慮的因素。香港記者協會建議重寫這項準則，訂明財政方面的穩健性應與申請人的建議業務計劃相稱。

27. 政府當局解釋，有關財政方面的穩健性的準則說明：申請人須證明能對建議計劃作出充裕的投資承擔，並須具有足夠的財政能力以作出所需數額的投資；除此以外，並無指明所需的最低限度的財政資源。因此，沒有準申請人會因為經濟理由而被禁止作出申請。財政方面的要求及相關考慮，將取決於申請人就擬提供的服務的規模、性質及節目內容所提出的業務建議書。這項準則沒有設下任何門檻，以限制申請人須達到某個水平方可獲批給牌照。

將會提供節目的種類、數量及質素

28. 李永達議員及何秀蘭議員關注到，節目質素見仁見智，有關節目質素的準則會否被用作摒除規模較小的社區團體，使之不能經營社區電台，又或被詮釋為政治審查手段，用來禁止與政府意見相左的團體獲得聲音廣播服務牌照。鑑於數碼化將會騰出額外頻譜，支援更多電台頻道，何秀蘭議員認為，申請人若建議提供一種特定類型的節目，而非全面性的多元節目，其申請應獲積極考慮。香港記者協會認為，媒體多元化應列為考慮牌照申請時的準則並得到法律保證，藉以鼓勵一個蓬勃而多元化的媒體環境，促進言論自由。民間電台認為應從條例草案中刪除該項準則，因為它會遏制表達和言論的自由。

29. 政府當局表示，條例草案第4條增添新訂第13CA條，作出多項規定，其中包括賦權廣管局發出指引，示明該局擬如何執行其職能，就聲音廣播牌照申請向行政長官會同行政會議作出建議。當局會就聲音廣播服務發出詳細指引，類似廣管局就如何處理電視服務牌照申請而發出的指引。提供時事專題／主題節目的電台不會被摒諸門外。對節目質素和內容的提述，旨在確保牌照

申請人知悉廣管局發出的指引內載列的節目要求和標準。申請人呈交建議書後，當局會根據一些因素來評核建議書，例如節目編排對聽眾的吸引力、建議的節目的數量和質素、擴闊聽眾的選擇所達到的程度等，從而回應委員及代表團體對媒體多元化、意見多元化、自由表達對節目編排的不同觀點所提出的關注。事實上，根據《廣播條例》(第562章)的規定，現時的跨媒體要求已有助確保媒體多元化。

對本地廣播業、聽眾及整體社會帶來的利益

30. 劉慧卿議員認為，為允許批給聲音廣播牌照予特定社羣、族裔及宗教團體，讓他們在某一地點或地區進行廣播，應放寬有關對本地廣播業、聽眾及整體社會帶來的利益的準則。此舉有助鼓勵意見多元化及擴闊節目選擇。民間電台認為應從條例草案中刪除該項準則，因為它會遏制表達和言論的自由。

31. 政府當局表示，與條例草案所訂明的其他準則一樣，這項準則沒有設下任何門檻，以限制申請人須達到某個水平方可獲批給牌照。這項準則並非要歧視運作規模較小的申請人。擬在特定地點或地區提供服務來滿足個別社羣、族裔及宗教團體需要的牌照申請，並不會因為當局採用這項發牌準則而一概被拒絕發牌。當局會公平處理這類牌照申請，按申請本身的情況予以考慮，做法會如同處理其他牌照申請(包括為全港提供電台廣播服務的申請)一樣。

行政長官會同行政會議在酌情決定是否批給聲音廣播牌照時須顧及的額外事宜

32. 條例草案擬議第13C(6)條賦權行政長官會同行政會議可藉刊登於憲報的命令，訂明須顧及的額外發牌準則。就此，湯家驛議員關注到，第13C條第(4)(j)款的賦權條文會賦予行政長官會同行政會議過分廣泛的權力。既然第(4)(a)至(i)款已指明發牌準則，他質疑是否有必要增添第(4)(j)款，以賦權行政長官會同行政會議訂明在作出決定時須考慮的額外事宜。

33. 政府當局解釋，指明行政長官會同行政會議在酌情決定是否批給牌照時須顧及的額外事宜，必須藉命令方式刊登於憲報，並會提交立法會，以進行先訂立後審議的程序。

申請人及所有對申請人作出控制的人是否適當人選

34. 法案委員會察悉，根據條例草案第3(2)條所載的擬議第13C(5)(c)及(d)條，在斷定申請人或對申請人作出控制的人是否適當人選時，除考慮其他條件外，亦必須考慮申請人或該人在香港

的刑事紀錄，該等紀錄關乎香港法律所訂涉及賄賂、偽造帳目、貪污或不誠實的罪行；而申請人或該人在香港以外地方的刑事紀錄，假若該等紀錄所關乎的行為是在香港作出，便會構成申請人或該人涉及賄賂、偽造帳目、貪污或不誠實的在港刑事紀錄，或成為其一部分。

35. 劉江華議員及葉劉淑儀議員詢問，為何除了擬議第13C(5)(c)條所訂明的罪行外，其他罪行(例如販毒或涉及三合會活動、猥褻侵犯、內幕交易和激情罪行等)一概沒有列入，以作為斷定某人是否適合人選的相關考慮。

36. 政府當局解釋，擬議第13C(5)條所指"適當人選"的定義，以《廣播條例》有關批給電視節目服務牌照的條文作為依據。儘管特別重視與財政相關的罪行，但對於申請人的性格和公信力有影響的罪行，例如作假證供、盜竊和搶劫，會根據擬議第13C(5)(b)條(即該人在須予信任和坦白的情況下的紀錄)及擬議第13C(5)(c)條(即涉及不誠實的罪行)作出考慮。

社區廣播

37. 劉慧卿議員建議增添社區廣播的定義，以及增設一套有關處理社區電台牌照申請的發牌準則，使規模較小的社區團體有機會參與社區廣播。政府當局表示，有關增添關於社區廣播條文的建議，超出條例草案涵蓋的範圍。擬在條例草案內訂明的發牌準則絕無設下門檻，阻礙任何人申請社區廣播牌照。任何有關社區廣播的申請，當局均會按其本身的實況，予以公平處理。當局認為，現時的發牌制度經條例草案作出改善後，在處理所有聲音廣播牌照申請方面應屬適當及足夠。

上訴機制

38. 政府當局表示，聲音廣播牌照申請被拒而感到受屈的各方可尋求司法覆核，反對該項決定。此舉與美國、英國和澳洲等許多海外司法管轄區的同類安排相若。湯家驛議員認為，透過司法覆核對規程事宜作出裁決，不應被視為正式的上訴途徑。

39. 李永達議員認為司法覆核所費不菲，且程序複雜。他建議引入機制，讓申請人可就行政長官會同行政會議的發牌決定向原訟法庭提出上訴。政府當局表示，該項建議超出條例草案涵蓋的範圍，且實際上會令法庭承擔有關發牌事宜的行政職務。

委員會審議階段修正案

40. 劉慧卿議員及李永達議員已表示，他們可能就有關舉行公聽會、就批給聲音廣播牌照把行政長官會同行政會議的權力轉移至廣管局、社區廣播的發牌準則及就發牌決定向原訟法庭提出上訴的事宜，提出委員會審議階段修正案(下稱"修正案")，以釋除他們在上文第20、22、24、37和39段所表達的關注。法案委員會本身並無對條例草案提出任何修正案。

恢復條例草案的二讀辯論

41. 法案委員會支持在2010年1月20日立法會會議席上恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢內務委員會

42. 法案委員會於2010年1月8日徵詢內務委員會，並獲其支持在2010年1月20日立法會會議席上恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處
議會事務部1
2010年1月14日

附錄I

《2009年電訊(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 梁君彥議員, SBS, JP

委員 劉江華議員, JP

劉慧卿議員, JP

霍震霆議員, GBS, JP

石禮謙議員, SBS, JP

李永達議員

黃定光議員, BBS, JP

湯家驛議員, SC

何秀蘭議員

葉劉淑儀議員, GBS, JP

譚偉豪議員, JP

(合共：11位委員)

秘書 余天寶女士

法律顧問 盧詠儀小姐

《2009年電訊(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會表達意見的團體的名單

1. 民間電台
2. 雄濤廣播有限公司
3. 香港律師會
4. 香港記者協會
5. 公民黨
6. 香港人權監察
7. 新城廣播有限公司*

*只提交書面意見