

在政治困局中爭取落實公共廣播

陳韜文 香港中文大學新聞與傳播學院講座教授

馬傑偉 香港中文大學新聞與傳播學院教授

陳智傑 香港中文大學新聞與傳播學院博士研究生

自政府於零六年一月委任公共廣播服務檢討委員會起，到最近公佈維持香港電台作為政府部門的地位不變的決定，剛好是「三年零八個月」。「三年零八個月」的檢討最後「得個桔」，再次證明香港的公共廣播發展，真的是一個「焗不熟的栗子蛋糕」。

「栗子蛋糕」胎死腹中

其實，這「栗子蛋糕」不只焗了「三年零八個月」--- 早在一九八四年二月，當時的港督尤德會同行政局委任了一個「廣播事業檢討委員會」，該委員會於八五年已明確建議把港台改為一個獨立的公共廣播機構。其後於一九八九年，行政局批准香港電台改組為一個由董事局管理的公營廣播機構；時任行政司曹廣榮更表示希望在一九九零年四月一日前成立香港電台董事局，讓港台成為正式脫離政府。不過由於當時的中方陣營強烈反對，港台轉營為公營機構的步伐因而漸漸膠著。

回歸前焗不熟，回歸後也焗不熟；回歸前中方陣營強烈反對港台公司化，回歸後亦有不少人士動輒對港台製作諷刺施政的節目大表不滿：以嬉笑怒罵見稱的《頭條新聞》，不只一次被已故資深左派元老徐四民「炮轟」；前特首董建華亦曾以「低級趣味」來形容港台節目。時至今天，權貴對港台仍不時有所微言。

不諳公共廣播價值的人士，尤其信奉政府需要喉舌的親中團體，一直對港台扮演批評監督政府的角色很不以為然。他們最主要的根據，是認為港台既然拿取公帑資助，而且是一個政府部門，就不應該批評政府，更無權要求「獨立」運作。這種想法首先反映出他們有一些人對公共廣播根本就沒有興趣，念念不忘的是儘量把傳媒收歸政府旗下，使其變成政府的喉舌，屬於政府部門的港台更不可以讓它「逍遙法外」。而他們其中較為善良的，可能是把「公共廣播」等同於「國營媒體」或者「國家媒體」（例如中國中央電視台）的概念，更把「公共」(public) 一詞狹隘地定義為「政府話事」的思維。

公共廣播的出發點

什麼叫公共廣播？公共廣播與政府廣播有什麼不同？香港是否需要公共廣播？

經過二十多年的討論，答案應該非常清楚，實在無需在這個時候再重覆一遍。不過政府兜兜轉轉，經過「萬里千山」卻又回到「港台作為政府部門」這起點；甚至有評議港台的親中組織到今天仍批評港台是「獨立王國」，必須管治。由此可見，不少人士仍不諳國際社會對公共廣播的共識，因此我們覺得有重申關於香港公共廣播一些基本考慮的必要：

- (1) 公共廣播是獨立於政府權力及商業利益的廣播，目的為全民提供公平開放的議論平台，為社會提供優質、多元、具有創意的節目。「國營媒體」是明正言順的政府喉舌，為執政陣營和行政機關服務，用以宣傳政府政策、以至於灌輸意識及政治動員的國家機器；「公共廣播」則是以公眾利益為依歸、為整個社會服務，尋求共識，對政府進行監督乃其應有之義。由於公共廣播可以有公帑支援，能免於商業的顧慮，大大減少媚俗的傾向，為社會提供多樣另類的選擇。
- (2) 倡議香港設立公共廣播不只是為了處理一個歷史遺留下來的問題，更重要的是它符合香港社會發展的需要。香港回歸已超過十年，早已不是什麼「借來的時空」，毫無疑問是我們的家。香港是一個現代多元的大都市，有一國兩制獨特的地位，設立全面的公共廣播是發展香港長遠社會文化和滿足市民的資訊及娛樂需要是有效途徑。公共廣播服務在不少先進國家由來已久，它們在拓寬民眾視野、促進公共事務的討論、凝聚社群、提高文化品味與推動文化發展的貢獻均有目共睹。明乎此，不管左派右派，凡是關心香港長期社會文化發展的人士都不應該阻撓在香港落實真正的公共廣播。
- (3) 香港有自由而缺乏全面民主，市民很大程度的依賴傳媒為他們發聲；因為香港有新聞自由和言論自由，是以傳媒可以起到一種「民主代議功能」，對促進社會的發展和消除社會怨氣起了很大的作用。現在中國大陸貪污腐敗橫行，社會問題叢生，內地不少有識之士也看到傳媒監督的必要；如今香港有人要把港台還原為只聽政府指揮的一個部門，其封閉落後的思維，實在不值一晒。回歸後，香港傳媒自我審查的狀況日趨明顯，而不少商業傳媒也為了謀利而沈迷低俗和淺薄的內容。處此情勢，香港所需要的正是獨立於政治權力中心和商業利益的公共廣播。

怕事走舊路 政府欠承擔

讓人扼腕的是，特區政府並無推動發展香港公共廣播的道德勇氣，把香港電台維持作為政府部門，並且以「集體回憶」的概念，為其欠缺政治承擔的決定文過飾非：港人認同港人的「集體回憶」，是港台相對獨立於政府、反映市民生活不同面貌和多元聲音的機構文化，而不是因為認同香港電台是政府部門。港台近數十年的歷史，很明顯地是逐漸朝著公共廣播的方向轉變，才能有今天的機構文化和媒體內容，從而獲得香港人的認同；而公共論述的方向亦很明確，是希望港台繼

續因應時代發展而轉變。

總括而言，政府的決定可說是苟且偷生的鴛鴦政策：

一、公共廣播機構的基本原則，是獨立的組織架構、獨立的資源、與獨立的人事編制；而政府部門的運作，讓港台的人事權受制於公務員架構。政府雖然明言港台有編輯自主，並把權責放在廣播處長，不過處長乃由政府任命，他能否續約、以至是任命的條件和權力來源，很明確地都是來自政府。港台的人事權最終控制在政府手上，是對港台獨立性威懾的主要所在，對港台機構文化的影響力自是不容忽視；

二、多年來的公共論述、民意調查、以至是由政府所委任、由廣播業界資深人才組成的公共廣播服務檢討委員會，都認為香港需要有一個獨立的公共廣播機構；政府如今把多年累積的民意、反反覆覆的諮詢，與委員會的專業意見，全都置之不理。然後拋出一個烏籠方案，要求再一輪諮詢，予人鑽空子、權宜弄虛之感；

三、港台工會多年來都爭取把港台轉型為獨立的公共廣播機構。雖然他們要求有明確的出路，但這出路並不一定是公務員的身份 --- 他們只是要求有充足的製作資源；但在公共廣播的議題上，港台工會意見，是希望港台成為獨立的公共廣播機構，但現在連這個也違反了。

過去十多年來，港台的地位和運作一直惹來爭議；回歸後，有「愛國人士」動輒便對港台的表現指手劃腳，不滿港台作為政府部門去監察政府、批評政府，成何體統？這些問題如今只會周而復始地再次發生。

政府維持港台作為政府部門，反映政府很怕事，寧可維持舊路、力求避免爭議、不惜留下一個將來可以侵害香港電台獨立性的機制，也不願按香港社會發展的需要而敢於踏前一步、推出公共廣播的政策。港台仍舊是政府部門，沒有獨立的人事權、也沒有獨立的財政權、更設立了由特首委任的顧問委員會，隱藏了一個可能讓政治勢力加以影響港台的渠道。

顧問委員會或成政治角力戰場

政府建議為港台增設一個顧問委員會，其組成及權責，很難避免對港台的日常操作造成影響。首先，委員會成員由特首任命，政府的影響力已經十分明顯；其二，假如政府為求平衡社會不同聲音，把委員會成員的組成平均分配給不同的政治勢力，其後果則往往會把港台內部帶有尖銳、稜角的創意「中立化」：不同政見人士的論爭在顧問委員會內互相抵銷，結果最終給港台的意見很可能都會是一些

「中立」、無關尖銳政見或爭議性的主題、以至是乏味的路線，把公共廣播機構對社會發展的批判性、及港台現存的創新性「中立化」。這絕不是社會所希望的。

公共廣播是應該免受政治勢力的施壓，而如果顧問委員會成為各路政治勢力向港台施壓的平台，對港台節目的創意和批判性，將有深遠影響。這點公眾有必要正視。

同樣令人擔憂的，是商務及經濟發展局局長劉吳惠蘭公開表示，從沒要求港台不可以批評政府，但又指批評一定要基於事實，而不是一些觀點，更不是一些捏造或偏頗的意見。不過，事實是如何構成的？事實可以依層次和角度而有不同的描述和不同的詮釋 --- 那根據什麼樣的事實才算是事實根據的批評？

不能憑空捏造，是新聞和廣播從業員的基本常識，任何傳媒中人犯這錯誤都會被千夫所指。劉吳惠蘭認為不能以「觀點」對政府作出批評，是對「事實」這概念理解不清：大多數人的觀點，多多少少都有若干的事實、假設和前提。如果要仔細地區分「事實」和「觀點」，確切執行劉吳惠蘭的言論，幾乎是不可能實踐的，更會涉及言論自由的問題：她把「報道自由」的要求應用於「言論自由」的領域，把兩者混為一談。如果要嚴格區分觀點是否有事實根據，並要求港台予以執行，那便十分危險。例如吳志森一般都會就一些事實來發表觀點和言論，但問題是他覺得充足的事實，在政府官員眼中是否也屬於事實，是否構成足夠的事實？觀點的說服力有高低之分，但區分的權利應由傳媒及市民大眾擁有，沒有理由讓政府搶佔。

公共廣播如何走下去？

既然政府看來心意已決，又或者建立真正的公共廣播，可能根本不是特區政府能力所及的選項；那社會要討論的，就是在這現實的局限下，盡量做到理想的公共廣播。有兩個方向的討論，值得大家留意：

一、政府願意和港台訂立約章，明言確保其編輯自主，這是好事；公眾要討論的，是如何使這約章為港台帶來更多制度性的保障。約章首先要標明的是港台的公共廣播的功能，而這功能的界定也應該是以對公共廣播普世的理解為準則。

二、設置顧問委員會根本是架床疊屋、多此一舉：現在各社會團體已經有不同渠道向港台反映意見；況且，政府對顧問委員會的構思也令人費解：與港台既沒有從屬關係，但廣播處長又不能忽視其意見。因為，設立顧問委員會的建議應該擱置。

現在政府決定把港台維持為它的一個部門，這對於要實行公共廣播功能的港台來說，無疑是一個重大的缺陷。如何補救？擱置上述顧問委員會是一個方法。另一個更積極的方法是成立有廣泛代表性的「保護公共廣播委員會」，這個委員會的重要使命應該是：

- 一、保障港台的新聞自由和言論自由；
- 二、確保港台享有真正的編輯自主；
- 三、加強港台對本身人事安排的決定權；
- 四、維護港台於財政上的獨立性。

而其他可能啓人疑心的使命，包括對港台的管治和管理事務「提意見」，都應該完全省掉。這個委員會的存在目的，應該是作為保護香港電台免受政治和商業財政壓力的「防火牆」，讓香港電台這政府部門，能夠有一個「類公共廣播」的制度保障，而不是插手港台管治、讓不同政治力量可以影響港台。如是，則這個委員會的成員，應該是在社會上有公信力、並對公共廣播有貼近民意的理解、貼近國際主流對公營廣播的理念，負責監察、防止香港電台變為政府部門的功能，以繼續維持其公共廣播的社會角色。

除了確保港台免受政治勢力干擾外，政府亦要為公共廣播服務將來邁向擁有自己的獨立頻道，做好發展配套政策。眾所皆知，香港的廣播業界存在著嚴重的慣性收視現象、市場力量也呈現難以進行有效競爭的現實。政府有意讓公共廣播服務擁有獨立電視頻道，方向正確；但為免公共廣播服務被現存的廣播業巨企所邊緣化，政府有必要於將來維持讓公共廣播的節目，可以於其他免費電視頻道作出宣傳的安排，以抗衡慣性收視的市場現實，讓公共廣播服務更有效地服務公眾和小眾利益。

- 完 -