

政治妥協下的公共廣播

張楚勇

香港城市大學公共及社會行政學系
高級特任講師

公共廣播服務的存在理據，在於一個多元開放的社會認為，爲了堅持言論和表達的自由，讓社會上不同階層、團體、族群等的聲音(特別是在政治和經濟上弱勢的聲音)均能在包括大氣電波在內的公共空間得以交流交鋒，讓社會上的主流、主流以外、甚至還未知道是否入流的創作得到培育和發表的機會，社會便應投放一部分公共資源，成立一個獨立於政治(包括政府)和商業利益的公共廣播組織，以持平、公正、客觀準確等專業廣播方針，爲所有社會人士服務。公共廣播服務提供的平台必須是開放的，既可以讓受眾接收到多元、具視野、有質素但又雅俗共賞的新聞、娛樂、教育資訊，亦可以讓社會上不同的人士能參與或製作有關的節目，讓公眾同時擁有社會中的公共廣播服務。

這樣的一個機構，理所當然地要有高度的專業水平，同時得向公眾負責。換言之，出任公共廣播機構的人士，必須是具有公共廣播服務抱負的專才；而監督他們運作的方式，應同時包括上而下和下而上的兩種機制。上而下方面，應設立一個獨立於政商利益、德高望重、有代表性的董事局，督促該機構秉承公共廣播的方針辦事。下而上方面，則應有定期渠道讓各類受眾反映他們對公共廣播機構的節目和表現的意見，以保證有關服務獲社會人士接納和認可。

如果用以上的理解去審視港府日前提出關於「公共廣播服務和香港電台的未來路向」的政策建議，那顯然是不能完全符合正規而全面的公共廣播服務的要求。有關建議的最根本問題，便是作爲提供公共廣播服務的香港電台，仍得保留其政府部門的地位。這一地位使香港電台在結構上最終不能獨立於來自於政府的政治制約。

當然，香港電台從來都是一個港府部門。而且，這一事實在過去三十年並沒有阻礙港台逐步發展出公共廣播的服務和使命。可是，這一事實也使港台要在公共廣播服務上更上層樓時，如果不是變得不可能的話，最少也是舉步爲艱。

作爲政府的一分子，廣播處長雖然根據與商務及經濟發展局長簽定的架構協議而享有編輯獨立，但一方面這個協議需要每兩年檢討一次，而港台的高層人士任命以及每年的資源調配最終都是由政府決定，使廣播處長在作出編輯上的決定時，不能不多考慮政府的利益和立場。其次，在面對親政府人士對港台用政府錢卻不爲政府說話的責難時，港台在公眾面前特別容易顯得左右爲難。如果港台高調反駁這些責難，管理層很可能會擔心開罪了接近政府的有力人士，因而影響政府對港台的支持或對港台高層的互信。但如果港台面對這些責難保持緘默或低調回應，市民大眾便會有印象認爲港台維護公共廣播方針不力，並非真正編輯獨立。在這種情況下，港台如何能夠成爲真正有分量的、獨立而有權威的公共廣播機構呢？

其實政府今次關於港台未來的建議，在公共廣播服務方面是有些進步的。首先，行政長官正式指令港台負起公共廣播服務的職能和使命。其次，目前關於港台編輯自

主的架構協議將會升格成爲一分正式的約章，更全面和明確的去界定港台在公共廣播服務方面的權責，並由政務司司長代表政府與港台簽訂和發出。不過，這些進步相對於上述結構上的先天不足而言，始終是次要的。港台作爲政府部門而要履行公共廣播服務的職能和使命，始終是顧忌重重。

政府不接納 2006 年成立的公共廣播服務政策檢討委員會的建議，決定不成立一個獨立於港府的公共廣播機構，可以被視爲是一項政治妥協的決定。自 80 年代以來，不少意見認爲，香港應該有一個真正獨立的公共廣播機構。但是來自北京和親政府的力量始終擔心，獨立的公共廣播會對政府施政在輿論上會造成相當大的壓力。在權衡輕重之下，政府一方面肯定港台在公共廣播服務和編輯獨立上的角色，另一方面同時保留港台作爲政府部門的身分，使香港未來在發展公共廣播服務的路途上，只能在妥協中行進。

在這妥協中，公共廣播服務能否在港台取得進展的一個關鍵，是政府建議成立向廣播處長提供意見的顧問委員會的組成和運作，是否真的能以公共廣播服務的使命爲依歸。觀乎顧問委員會的職權，包括對編輯方針、節目質素、公眾期望等方面監察港台或向港台提供意見，可見委員會是很有影響力的。因此，有關的委員的獨立性和他們對公共廣播服務使命的承擔，是決定委員會成敗的一個要素。我同意政府的建議，應由非政府人士擔任委員會的主席，並且不應讓有主要政治職位的人士出任委員會成員，以確保港台的運作免受政治干預。

有些意見擔心，顧問委員會成員由行政長官任命，在特首用人唯親的傾向下，這個委員會很容易變成未來港台的太上皇。不過，對政府公平一點說來，政府的諮詢文件清楚列明，港台的政治中立和不受政治干預原則是要確保的，因此，特首在任命顧問委員會的成員時，所用的標準必須有異於任命政治問責官員的標準，必須做到大公無私。

事實上，公共廣播服務政策檢討委員會在2007年向政府提交的報告中，就如何選出他們建議中的獨立公共廣播機構的董事局成員時，提出了一個很好的建議。他們認爲，在特首委任來自具備行業/專業經驗的成員(即傳播媒介、新聞、教育、藝術及文化、科技、法律、會計及/或財政、管理，以及爲小眾利益及/或弱勢社群服務等每個範疇至少一人) 前，應刊登廣告邀請有興趣人士申請，並由一個主要由董事局現任或離任成員組立的提名委員會進行遴選，在每個有空缺的界別中選出兩名人士，然後交由特首二中選一任命。在未能組成正式的提名委員會時(例如首屆的任命)，則由行政長官委任不少於三名的人士組成臨時委員會進行提名的工作。

我相信在成立建議中的港台顧問委員會時，檢討委員會的建議是非常有參考價值，以確保這個向廣播處長提供意見的高層次諮詢組織，成爲香港公共廣播服務使命的捍衛者，協助港台在發展和提供符合社會多元和開放的公共價值和廣播上，努力前進。

2009年10月6日