



HONG KONG JOURNALISTS ASSOCIATION

香港記者協會

香港記者協會就《香港電台：履行公共廣播機構的新使命諮詢文件》意見書

公共廣播服務是商營和官營廣播之外的選擇，其存在自然會令言論表達空間更多元化。可惜，號稱資訊中心的香港，一直未能享有這種普遍而又是知識型社會應該享有的廣播服務。

經過三十多年的折騰，香港政府最近跳過公眾諮詢程序，發表《香港電台：履行公共廣播機構的新使命諮詢文件》，拒絕成立獨立的公共廣播服務機構，決定繼續讓身為政府部門的香港電台承擔公共廣播服務，香港記者協會對此表示失望，認為此舉形同剝奪港人享有真正獨立的公共廣播服務的機會。

缺乏解釋的決定

政府曾於二零零六年成立公共廣播服務檢討委員會，研究香港是否須要公共廣播，委員會於二零零七年提交報告，在沒有多作解釋的情況下，指香港電台不適宜轉為公共廣播服務機構，多個團體表示不滿。政府聲稱，會先作公眾諮詢，才決定公共廣播服務的未來路向和香港電台前途，其後一再推遲，但又在毫無諮詢的情況下突然公布，行政會議已於本年九月二十二日敲定，由香港電台（「港台」）以政府部門的身分肩負香港公共廣播機構的使命。政府曾多次承諾會先廣泛諮詢公眾，然後才就公共廣播服務發展的未來路向及港台前景作決定。

政府有關決定，基本上推翻了其委任的檢討委員會否決「港台」過渡為新的公共廣播服務機構的建議，但政府在十月發出的《香港電台：履行公共廣播機構的新使命諮詢文件》，對此隻字未提，其後，官員只簡單以民意調查顯示「港台」具公信力作解釋。但相關民意調查早已存在，政府委任的檢討委員會豈有不知之理！況且，委員會指「港台」不宜過渡為公共廣播服務機構是因為「港台」難以擺脫積習的官僚文化，緣何這個問題突然消失殆盡？是委員會當年作出錯誤判斷？抑或這種文化正合政府使用，所以政府可以毋須解釋？

其次，政府官員在過去兩年多的時間裡，多次表明會就香港公共廣播的未來路向諮詢公眾，「港台」會是其中一個選項，為何這個諮詢突然失蹤，而「港台」成了公共廣播的惟一選項？市民的知情權有否被蒙蔽？這被蒙蔽的知情權會導致什麼公眾利益受損？這是香港記者協會關注的，亦是政府須要向公眾解釋的。

記協呼籲政府撤回現時已有預設立場的「鳥籠式諮詢」，以真正開放的態度，聽取市民就日後的公共廣播服務作出建議及回應，為此，政府亦應延長諮詢期至最少三個月。

魚目混珠的決定

行政會議決定，由「港台」肩負香港公共廣播機構的使命，但同時保留其政府部門的身分，這明顯違反廣被接受的聯合國教育、科學及文化組織的相關定義。根據教科文組織的定義，「公共廣播服務並非商營或國營的廣播服務，不受政治干預和商業力量所影響」，若果「港台」維持政府部門的身分，即是官營機構，如何能稱為公共廣播？如何能獨立運作？

聯合國教科文組織出版的《公共廣播服務：最佳實用手冊》¹亦指出，真正的公共廣播服務必須具備普及、多元化、獨立及獨特等特性²，以此檢視政府的建議，繼續保有部門身分的港台根本不可能提供真正的公共廣播服務。

事實上，回顧「港台」的歷史，便可發現它因其政府部門身分而不時受到政治干預，印證了教科文組織的憂慮。

前廣播處長張敏儀在「港台」播出中國反對的「兩國論」後被調職、「港台」取消賽馬節目風波等，均曾惹人猜疑政府透過內部渠道向「港台」施壓。

即使政府委任的公共廣播服務檢討委員會亦在其報告書第六十六段指出，港台的部門身分令其獨立性備受質疑：

「…港台屬於政府部門，由公務員負責管理及運作。他們有責任推行政府政策及遵守政府部門通用的規則及規例。架構協議中關於編輯獨立的陳述雖然出於良好意願，卻不能改變上述事實。港台作為政府部門的身分，使其獨立性蒙上陰影」

此外，親北京人士亦以「港台」是政府部門的身分，便應該為政府服務的歪理來批評「港台」，推而廣之，甚至要為中央政府服務，若其節目內容不符中央立場，便加以批評，在巨大壓力下，「港台」節目出現自我審查已是不爭的事實。曾經高調批評「港台」節目的已故政協常委徐四民，近年便曾改口說：「港台」已經乖了。「乖」在一位愛國人士口中，顯然是指「港台」節目內容已變得與它的部門身分相符了。

記協憂慮，「港台」一天不脫離政府，一天難以說服公眾它享有編輯獨立；「港台」一天仍是政府部門，便難免不時要猜度政府意圖來自我審查，日益與政府保持一致，越加失去其獨立性，變成政府喉舌。若此，香港便不可能擁有真正的公共廣播，傳媒空間的多元化被削弱，為市民發聲的平台減少，言論自由自然大受影響。

故此，記協強烈要求政府重新考慮，將「港台」脫離政府部門，轉型為真正的公共廣播。有關要求既與聯合國教科文組織的建議一致，亦與國際慣例相符。

教科文組織早在一九九三年的第二十七次大會上已通過決議，「鼓勵發展獨立的公共廣播服務，以代替國營的廣播架構」³，港府理應順應聯合國組織的建議，把官營的「港台」轉型為公共廣播服務機構，而這亦是國際上常見的情況，例如英國的英國廣播公司(BBC)、日本的日本放送協會(NHK)、台灣的公共廣播電視集團(TBS)、韓國的韓國

¹ 此為譯名，原書名稱為“Public Service Broadcasting: A Best Practices Sourcebook”

² 原文見該書第 15 至第 16 頁。

³ 見決議 4.6 第 4 段

http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=5679&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html。

放送公社(KBS)、法國的法國電台(RF)、澳洲的澳洲廣播公司(ABC)等便是。

處處設限的決定

政府非但拒絕讓「港台」獨立成爲一個真正的公共廣播，還增設顧問委員會爲「港台」就編輯方針、節目標準、公眾標準檢討等不同工作向廣播處長提供意見，聲稱藉此加強「港台」管治和公眾問責性。

本會同意，一個公共廣播機構應向公眾問責，誠如教科文組織訂明，「公共廣播服務是由公眾提供、出資、和監控的廣播服務，並以服務公眾爲目的。」既然以民爲本，並受公眾監控，向市民負責是理所當然的。可是，一個單由行政長官委任、沒有市民直接或間接參與挑選的委員會，如何加強向公眾問責？充其量只能說是加強向行政長官問責而已，因爲被委任者只會向委任者負責，而偏偏這位委任者亦非經由普選產生，市民沒有機制要求他向公眾負責。

更惹人疑竇的是，「港台」現時已設有一個數百人的節目顧問團，成員來自十八區區議會、演藝傳播界、社會服務界、教育界、工商界及資訊科技界等不同界別，定期就不同主題舉行會議，或向港台提供節目及發展方面的意見，放著一個從人數以至代表性都比顧問委員會強的組織不用，而另立一個直接由行政長官委任的顧問委員會，難免令人質疑政府的動機是要加強對「港台」的控制。

政府諮詢文件建議的顧問委員會組成亦難以釋除公眾對其立場的質疑。雖然文件第3.13段建議，不應委任如現任行政會議和立法會議員，公職及司法人員等人士成爲顧問委員會成員，以確保政治中立，不受政治干預，但如何避免行政長官透過委任親信或支持者來達到干預，諮詢文件卻沒有觸及。

記協強烈建議政府取銷設立這個容易淪爲干預之手的顧問委員會，如果政府真的有意加強「港台」向公眾問責，便應該擴闊港台原有的節目顧問團的代表性。

約束力成疑的約章

政府在諮詢文件中指出，爲了進一步鞏固「港台」編輯自主，政府決定把「港台」與其決策局簽訂的《架構協議》升格爲約章，並由政務司司長簽訂。約章會說明政府與港台雙方的實質關係，港台運作的透明度、問責性及編輯自主等。⁴

記協認爲，有關約章對鞏固「港台」編輯自主幫助不大。誠如政府委任的公共廣播檢討委員會所述，原來《架構協議》中的編輯獨立並不能改變「港台」推行政府政策的責任和遵守政府規則，本意見書第二頁亦已列舉在《架構協議》出現的政治干預事件，此處不贅。即使《架構協議》升格爲約章，檢討時限由現時的兩年改爲五年，亦只是一分不具約束力的行政文件，一旦政府違反約章，「港台」或公眾均難奈其何。

況且，作爲下屬的廣播處長是否敢於以約章來挑戰作爲上司的政務司長？誠屬疑問。

本會重申，有關文件或約章必須經過立法，賦予其法定效力，方會具有約束力，而在通過前，亦須先行諮詢公眾意見，以確保約章能反映公眾的關注、編輯自主獨立和符合國際標準。

⁴ 見《香港電台：履行公共廣播機構的新使命諮詢文件》第4.3，4.4及第4.6段。

被壓抑的社區頻道

香港記者協會本著言論自由的原則，多年來要求政府開放天空，設立公眾頻道或社區電台，政府一直以頻譜有限為藉口而拒絕設立，但在數碼化年代的今天，政府仍然以資源為藉口，拒絕開設有關頻道，⁵並「擔心」規模較少的團體難以負擔龐大開支，故此只是建議「港台」撥出更多時段播放節目，讓個人和社區交流意見。⁶這與社區電台或公眾頻道根本是兩碼子事。

社區電台是由區內居民自行製作節目，以照顧一般被商營電台或大眾傳媒忽略的當區需要，而市民亦可藉此表達心聲或互通有無；至於公眾頻道則是由政府撥出廣播頻道，按公開公平的原則，提供人力物力協助市民或團體製作節目，並予以播放，管理頻道者不能操控節目內容。政府建議由播放機構的節目主持人主持，基本已違反社區電台或公眾頻道的原意。

其實，貫穿有關建議的前提是政府害怕開放天空後失控，於是總是希望掌握最後的控制權，甚或不開放有關資源。政府出爾反爾地毋須有線電視提供公眾頻道就是一個明顯例子。這將剝奪市民自行製作節目表達心聲的自由，亦不利社會融和。

本會再次促請政府從速開放天空，設立公眾頻道和批出牌照讓市民營運社區電台，讓市民享有更充分的言論自由。

結論

香港記者協會強烈要求政府撤回以一個政府部門提供公共廣播服務的決定，並讓香港電台脫離政府，轉型為獨立的公共廣播服務機構，提供使公民獲得資訊、教育和娛樂的廣播。並以法定文件確保它能編輯自主地「保障意見多樣化、節目多元化、編輯自主、有適當資金、具問責性和透明度」，使公共廣播服務成為民主的基石。

為貫徹公共廣播服務的精神和言論自由的原則，特區政府應該開放天空，容許社區電台誕生和開設公眾頻道。

香港記者協會
二零零九年十一月十九日

⁵ 同上，見第 7.6 段。

⁶ 同上，見第 7.7 段。