

由公共廣播至公共媒體：新媒體發展 及 多持分者管治

《香港電台：履行公共廣播機構的新使命》諮詢文件(註一)有一個很特別的地方，文件開宗名義表明：「二零零九年九月二十二日，行政長官會同行政會議……敲定發展香港公共廣播服務的未來路向，決定由港台肩負本港公共廣播機構的使命……」政府今次毫不掩飾已經有明確立場，似要避免市民誤會自己的意見會有影響政府想法的幻想。

雖然公共廣播服務檢討委員會早於零七年三月已完成報告，但政府過去兩年半只在嘆慢板「陰乾」港台，然後今日突然未經諮詢已「敲定發展香港公共廣播服務的未來路向」！既然已經「敲定」「路向」，「諮詢」也當然只是「做做樣」而已，比一般假諮詢的三個月來得還短，只得兩個月而已。正常的程序應先諮詢公眾，政府自稱沒有既定立場，哪有先由行會「敲定路向」，才「諮詢」的？

公共廣播豈能無新媒體理念？

本文先討論諮詢文件裡處理新媒體的方向。簡單來說，政府決策者在這方向不但沒有前瞻性，甚至連基本的認知也欠奉。文件沒有深入探討香港電台未來新媒體發展方向及理念，只在文件第 5.7 段指出，港台應致力追求的目標包括「探討及發展新媒體服務，以盡量接觸更多受眾」，和「令新媒體服務更為便捷，改善其素質，鼓勵公眾使用」，而其成效指標，只包括「經新媒體提供的新廣播內容、資訊(包括資料庫)及互動服務」、「新媒體服務使用者的人數及增減、使用者流連時間(例如瀏覽時間長短)、訊號質素評估、接達速度及可靠程度」。

稍稍追得上近年 Web2.0 發展的朋友都明白，以這些「目標」和「指標」釐定新媒體的成效，猶如時光倒流十年。這些落後的指標，全部是假設港台新媒體服務，是一個單向、讓主辦機構由上而下提供資訊的工具，才用得上「瀏覽時間長短」這種侏羅紀時代的指標才衡量媒體的成效，而完全無顧及在 Web2.0 時代，公共參與才是焦點。而當文件罕有地提及「公共參與」時，意思僅指港台要有收集意見的渠道和處理投訴的機制，而不是讓公眾分享、創作內容！這是因為政府對新媒體的認識不足，還是因為撰寫諮詢文件的官員，致力貫徹政府的單向、操控民意式的官僚和愚民思維？

著名的美國大學(American University)社會媒體中心的公共媒體未來計劃於今年二月完成一份名為《公共媒體 2.0: 互動、參與的公眾》(註二)白皮書，當中指出：真正民主的社會，必定包括一個多平台、公眾參與的數碼化公共媒體 2.0，而這個為公眾而設立的媒體正好成為新媒體世界裡的「公共空間」！

當然，公共媒體不會從石頭中爆出來，也必定會涉及政策及資源等實際問題。研究指出公共媒體的主要功能，是引起公眾注意社會上值得關注的事件(但香港政府的目標卻是反其道而行，阻止公眾討論和關注事件)，而且應由納稅人資助其運作，這是確保公共廣播機構以公眾利益為依歸，與一般在新媒體包括互聯網上開設的內容及廣播服務，扮演不同的角色。

參與主導的公共媒體

在新媒體的環境中，公共廣播的聽眾，不應再只是受眾，而是公共廣播的核心組成部份，尤其是在於內容創作。然而，政府的諮詢文件的 7.7 段，反而表明：「建議新的港台撥出部分廣播時段和用以發展數碼服務的部分資源，提供平台供社區參與廣播之用，包括撥出更多廣

播時段以播放讓個人和社區團體表達和交流意見的節目，並由港台的節目主持人主持有關節目」！連主持人也更先旨聲明由官方控制包辦！「不操控就出亂子」的思維表露無遺。

這是政府對「公眾/公共」這個概念的理解，與「公共廣播」裡「公共」的定義的理解不同所致。政府的「公眾/公共」，是爲了達到他們想像、期望塑造的「公眾」和「子民」，如「推動終身學習」。但實際上，後者是指「多元公共空間」包括本土、公共議題和各種社群，是市民擁有的空間，而不是只聽取市民的意見爲點綴。政府一日攬不明白這個定義，公共廣播 2.0 便一日不會出現。

公共廣播的互動元素，不單是在互聯網上載內容，而這些內容是會反饋到傳統傳媒。美國的 Public Radio Exchange (PRX)容許獨立製作人上載其內容到 PRX 的網站 (註三)，而相關的 Generation PRX 網站 (註四)則連繫年輕電台節目製作人(例如中學生)、老師與傳媒人士的網站，而互相協助、分享製作聲音爲主的播放內容，讓公營電台更代表公眾的聲音。所以，在數碼化的環境，公共媒體 2.0 應能匯集所有潛在的內容供應和分銷者，也應由公共媒體機構主導，而不是如香港政府般，由政府由上而下層層操控的方法，以政府部門控制新媒體！

二零零八年中，英國通訊管理局(Ofcom)推出《第二次公共廣播服務第一階段檢討》(註五)，文件主要討論如何令現時的英國廣播公司模式更切合未來的需要，但文件也提及：「我們的研究顯示，公眾廣播服務並不是年齡介乎十六至廿四歲的年輕觀眾選擇接受資訊的首選渠道，他們多選擇互聯網或數碼渠道尋找這些資訊。」至今，英國中央政府已花費七至九千萬英鎊於網上的公共廣播服務內容，而地方政府或其他部門的投入亦達四千五百萬至五千五百萬英鎊，香港政府又會花多少在公共廣播中的新媒體服務呢？

## 引入多持分者管治機制

另外，筆者希望討論一下未來公共廣播的管治架構。諮詢文件建議香港電台繼續爲一個政府部門，再設立「法定」、由行政表官委任的顧問團，令公眾擔心港台編輯自主受威脅，公共廣播希望不再，香港電台便無法如其他地區的公共廣播機構如英國的 BBC、美國的 PBS 甚至台灣的公視般，履行公共廣播對市民負有的責任。現時政府建議的「公共廣播」，令人擔憂只會流於無獨立自主、無民間參與，無法監察社會及政府的能力。

筆者希望建議政府及整體社會考慮所謂「多持分者管治」(multi-stakeholders governance)機制，這種近年被用於很多重視可持續發展及涉及公眾利益的社會機構的管理方法。什麼是多持分者管治？對任何機構而言，首先當然要定出誰是其持分者，例如政府、商界、專業、非政府組織、公民社會等，再設定相關的多持分者程序(multi-stakeholders process)。事實上，有學者把「管治」定義爲「公共或私人的個人及團體管理共同事參的方法之總和，是個持續的過程，當中矛盾和多元利益在協作下得到包容處理。」

多持分者管治近年在互聯網管治已成爲主要的管治模式，當中包括全球域名資源的最高權威管理機構 ICANN(互聯網名稱與數字地址分配機構)，和聯合國下的互聯網管治論壇(Internet Governance Forum)。以 ICANN 爲例，董事局由不同界別選出來，包括註冊機構、IP 地址分配機構、商業、非商業(包括非政府組織和公民社會團體)、技術及標準界別等，之下也設有數個專責委員會負責深入諮詢及討論政策，而這些委員會成員主要也是從各組別選出；但除此之外，還有「提名委員會」負責選出董事局和主要委員會的候選人，目的是保障國際地區和其他方面的平衡，和保證不會出現「外行帶內行」。

這管治模式聽似複雜，但基本上要做到的是分配不同持份者有適當的代表，而且程序公開，任何希望參與的人士都有權參與，政府的角色反而只限於諮詢性質的「政府諮詢會」，即使當然有實際影響力，但無實權。多持分者管治多用於公共政策發展過程，但亦有像 ICANN 這種具體執行工作的機構例子，其實對香港電台的未來管治，多持分者管治式、由不同界別公開選出來的委員會，無論是顧問還是執行性質，都較行政長官委任能令社會接受。

### 爭取延長諮詢期

可惜，政府的諮詢政治掛帥，收到顧問報告兩年多來都沒有認真研究公共廣播和新媒體的趨勢，最後反以官僚決定推翻先前顧問報告的結論！以四兩撥千斤手法：既然你們那麼喜歡香港電台，我就給你繼續為政府部門的香港電台；什麼才是真正獨立自立但公營資助的公共廣播，混淆視聽下瞞天過海。政府實應撤回其假諮詢，延長諮詢期，重新開放諮詢範圍，讓真正的公共廣播在香港著陸。

莫乃光

香港互聯網協會 主席

公共專業聯盟 副主席

註一：《香港電台：履行公共廣播機構的新使命》諮詢文件

<http://www.cedb.gov.hk/ctb/chi/psb/consult.pdf>

註二：“Public Media 2.0: Dynamic, Engaged Publics”-- Future of Public Media Project, Center for Social Media, American University

[http://www.centerforsocialmedia.org/resources/publications/public\\_media\\_2\\_0\\_dynamic\\_engaged\\_publics/](http://www.centerforsocialmedia.org/resources/publications/public_media_2_0_dynamic_engaged_publics/)

註三：Public Radio Exchange

<http://www.prx.org>

註四：Public Radio Exchange's Generation PRX

<http://generation.prx.org>

註五：Phase One of Ofcom's Second Public Service Broadcasting Review

[http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2\\_1/](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2_1/)

註六：The Commission in Global Governance (1995:2 in Burger and Mayer 2003, pg 50)