

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)331/13-14(04)號文件

檔號：CB4/PL/ITB

資訊科技及廣播事務委員會

2014年2月10日舉行的會議

有關檢討對社論形式節目和個人意見節目的 規管事宜的 背景資料簡介

目的

本文件綜述資訊科技及廣播事務委員會(下稱"事務委員會")過往就有關對社論形式節目¹和個人意見節目²的規管事宜進行的討論。

背景

《廣播條例》之下的業務守則

2. 根據《廣播條例》(第562章)第3條及《廣播(雜項條文)條例》(第391章)第19條，通訊事務管理局(下稱"通訊局")可發出及修訂業務守則，就節目標準向持牌機構提供實務指引。在《電視節目守則》、《電台業務守則——節目標準》，以及《電台業務守則——附帶視像服務標準》(統稱為"《節目守則》")中，規管個人意見節目和真實題材節目³的準確性、持平和公正的相關條文的摘要載於**附錄I**。

¹ 社論形式節目是指包含持牌機構就有關香港公共政策或備受香港公眾關注而又具爭議議題表達意見的節目。

² 個人意見節目屬真實題材節目的一種，是指由主持人或有時候由個別參與節目人士發表本身意見的節目。

³ 真實題材節目是指根據真實資料製作的非虛構節目，例如在電視播出的新聞、時事節目、個人意見節目、紀錄片及採用調查手法報道的節目，以及在電台播出的聽眾來電節目。

對個人意見節目的投訴

"ATV焦點"及通訊局的決定

3. 2012年9月，通訊局接獲逾42 000宗針對名為"ATV焦點"的電視節目的公眾投訴，亞洲電視有限公司(下稱"亞視")把該節目定為個人意見節目，而被投訴的集數在2012年9月3日至7日期間播放。主要投訴事宜是節目的事實資料不準確、就國民教育議題上發表單方面的意見，但卻沒有給予受批評人士回應的機會。

4. 2012年12月5日，通訊局公布亞視違反規管個人意見節目的《電視節目守則》第9章，包括未能提供適當機會予其他人作回應(違反第17(c)段)、未有讓有關國民教育的多方面意見得以表達(違反第17(d)段)，以及提供不準確的事實資料(違反第1A段)。通訊局決定向亞視發出警告，促請它嚴格遵守《電視節目守則》中的相關條文。

5. 2013年2月，通訊局公布就針對分別於2012年9月和10日及2012年11月和12月播放的"ATV焦點"節目的另外兩宗投訴個案所作的決定。通訊局裁定，該節目播出一面倒意見，反對發出免費電視牌照，並且在節目中沒有提供適當機會讓人回應，以及發表亞視與電視廣播有限公司(下稱"無綫")的收視比例為4比6(即"收視人口四六開")的言論。通訊局裁定，該節目違反《電視節目守則》第9章第1A、16、17(b)、17(c)及17(d)段。關於亞視在上述期間播放該節目的兩宗個案，考慮到亞視重複違規的情況和繼續以不符合"個人意見節目"規定的形式播出同一節目，通訊局決定亞視違反《電視節目守則》中的上述條文，並就每宗個案向亞視施加罰款港幣5萬元。

"關注香港未來"及通訊局的決定

6. 2012年11月，通訊局接獲近2 200宗針對於2012年11月11日在亞視播放名為"關注香港未來"的節目的公眾投訴。主要投訴事宜是該節目播出一面倒意見，反對發出免費電視牌照，並且沒有提供適當機會讓人回應，以及發表"收視人口四六開"的誤導性言論。

7. 2013年2月，通訊局公布亞視違反《電視節目守則》第9章中規管"個人意見節目"的條文，包括：

- (a) 未能讓受批評者有適當機會及時作出回應(違反第16段)；
- (b) 節目中有關"收視人口四六開"的言論，會令觀眾產生錯誤觀感，以為四六開這個比例是香港大學民意研究計劃所進行的電話調查的結果一部分。觀眾亦可能以為該比例如傳統的收視調查般，是量度兩電視台各自的收視佔有率(違反第17(b)段)；
- (c) 沒有提供適當機會讓人就節目作出回應(違反第17(c)段)；
- (d) 沒有就發出免費電視牌照一事讓多方面意見得以表達(違反第17(d)段)；及
- (e) 未能按牌照規定播放兒童節目(違反亞視牌照附表一條款7.1(a)和(b))。

8. 考慮到違規的嚴重程度、性質及持續時間，通訊局決定向亞視施加罰款港幣5萬元。

事務委員會過往的討論

9. 在2012年12月10日的事務委員會會議上，事務委員會跟進通訊局就亞視直播"關注香港未來"節目進行調查的進展。事務委員會部分委員察悉亞視把該節目定為個人意見節目，並認為通訊局應就該節目是否個人意見節目作出獨立判斷。另外有些委員質疑亞視是否利用《電視節目守則》相關條文的漏洞，聲稱只是轉播由亞洲會舉辦的節目，而該節目並非由亞視製作。

10. 事務委員會部分委員察悉，根據《電視節目守則》關乎準確、持平及公正的規定，持牌機構必須盡一切合理努力，確保時事節目內的真實資料準確無誤。這些委員關注到，通訊局處理逾42 000宗針對名為"ATV焦點"節目的投訴時採用甚麼準則。該電視節目對學民思潮(由抗議推行國民教育課程的一羣學生所組成的團體)提出偏頗的批評。這些委員認為，通訊局向亞視發出警告作為"ATV焦點"違反《電視節目守則》第9章的懲處過於寬鬆，與所接獲的投訴數目並不相稱。

11. 政府當局表示，通訊局完全了解公眾對"ATV焦點"節目內容的關注。當局會根據《廣播條例》、通訊局發出的業務守則

和牌照條件處理所有投訴，不論接獲的有關投訴多寡。《電視節目守則》第9章第17(d)段訂明，持牌機構應注意，任何以系列形式播出的個人意見節目，皆有需要盡量讓多方面意見得以表達。通訊局就須施加的罰則作出裁決時，會考慮所有相關因素，包括對公眾的影響。

12. 政府當局亦表示，現時的《電視節目守則》並沒有明文禁止持牌機構在個人意見節目中表達本身意見，亦沒有就個人意見節目的形式及表達手法作出規限，故通訊局接納亞視的陳述，認為"ATV焦點"節目可勉強被視為個人意見節目，因而不受適用於新聞及時事節目的恰當持平的條文所規管。通訊局其後向事務委員會表示，通訊局知道公眾關注亞視以個人意見節目形式在節目中表達一面倒的意見，並正在檢討業務守則的相關部分，以回應公眾的關注。

最近發展

就檢討對社論形式節目和個人意見節目的規管進行的公眾諮詢

13. 2013年12月17日，通訊局發出諮詢文件，就業務守則規管社論形式節目和個人意見節目的相關條文所作的建議修訂，邀請公眾發表意見。諮詢為期兩個月，至2014年2月17日止。

最新情況

14. 政府當局將於2014年2月10日向事務委員會簡介就檢討對社論形式節目和個人意見節目的規管進行的公眾諮詢。

相關文件

15. 相關文件一覽表連同其超連結載於：
http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/itb/papers/itb_aa.htm

立法會秘書處
議會事務部4
2014年2月4日

《業務守則》有關真實題材節目及個人意見節目條文的摘錄

1. 《電視通用業務守則 — 節目標準》

第 9 章 準確、持平及公正

本地免費及本地收費電視節目服務

準確

1A. 持牌人必須盡一切合理努力，確保新聞、時事節目、財經節目、個人意見節目、紀錄片、採用調查手法報道的節目、兒童教育節目、以醫療及健康為題材的節目，以及比賽節目內的真實資料準確無誤。

持平

一般原則

2. 持牌人必須確保新聞節目，或有關香港公共政策或備受香港公眾關注而又具爭議的真實題材節目或有關前述議題的真實題材節目環節，能夠恰當地持平(個人意見節目除外，有關該等節目的規定，另見下文第 17 段)。真實題材節目是指根據真實資料製作的非虛構節目，例如新聞、時事節目、個人意見節目、紀錄片及採用調查手法報道的節目。

3. 所謂恰當地持平，是指節目或節目環節在報道不同的言論時，必須以公正不偏的態度處理。討論備受公眾關注的問題時，節目應盡量反映所有主要而又關乎宏旨的觀點，以便求取平衡。有關節目或節目環節不應隱瞞事實而有所偏倚，或輕重倒置而誤導觀眾。

4. 恰當地持平，其中所謂「恰當」是指因應不同的題材和節目或節目環節的類別，作恰當或適當的處理。恰當地持平，並非指每一方的意見要佔用相等的節目或節目環節時間，或每一方的意見長短相等，亦非要求節目或節目環節對每個富爭議的問題保持絕對中立。作決定時，持牌人應以專業判斷為考慮標準。

5. 節目主持人應盡量鼓勵各方表達意見。在直播節目中，主持人應提防參與討論者發表沒有事實根據的言論。有需要時，節目主持人應盡量據其所知，糾正資料的謬誤。

在一段時間內做到持平

6. 在單一個節目或節目環節內反映主要的對立意見，是理想的做法，

但不一定可行。有時由一系列多集組成的節目或節目環節可視作一個完整的節目。有些情況，在個別節目或節目環節內只報道較片面的意見亦可能是合適的做法。持牌人需要按個別情況運用編輯判斷力。要在一段時間內做到持平，並不一定要在單一個節目或節目環節內令各方都有機會表達意見。

...

公平

一般原則

9. 持牌人有責任避免在真實題材節目中對個別人士或團體不公平，尤其不可使用謬誤資料或歪曲事實。持牌人亦不應錯誤引導觀眾，以致對節目提及的人士或團體不公平。

...

回應的權利

15. 節目如會影響個別人士、公司或其他機構的聲譽，持牌人應特別小心處理；應採取一切合理措施，確保本身已盡量公正和準確地報道所有重要事實。

16. 當真實題材節目揭示有不公或不稱職的事件，或帶有損害個別人士或機構的批評，受批評的一方應有適當機會及時作出回應。

個人意見節目

17. 「個人意見節目」是指由主持人或有時候由個別參與節目人士發表本身意見的節目。下列規定適用於所有有關香港公共政策或備受香港公眾關注而又具爭議的個人意見節目：

- (a) 個人意見節目開始時，須清楚說明節目的性質。例如以下列字句作出宣布：「本節目只反映節目主持人及／或個別參與節目人士的個人意見。」
- (b) 必須尊重事實，任何個人意見不應以虛假證據為依據。
- (c) 節目應提供適當機會，以便其他人可以回應。
- (d) 持牌人應注意，任何以系列形式播出的個人意見節目，皆有需要盡量讓多方面意見得以表達。

2. 《電台業務守則 — 節目標準》

準確

20A. 持牌人必須盡一切合理努力，確保新聞、時事節目、財經節目、個人意見節目、紀錄片、採用調查手法報道的節目、兒童教育節目、以醫療及健康為題材的節目，以及比賽節目內的真實資料準確無誤。

持平

一般原則

21. 持牌人必須確保新聞節目及有關香港公共政策或備受香港公眾關注而又具爭議的真實題材節目或有關前述議題的真實題材節目環節，能夠恰當地持平（個人意見節目除外，有關該等節目的規定，另見下文第 36 段）。真實題材節目是指根據真實資料製作的非虛構節目，例如新聞、時事節目、個人意見節目、聽眾來電節目、紀錄片及採用調查手法報道的節目。

22. 所謂恰當地持平，是指節目或節目環節在報道不同的言論時，必須以公正不偏的態度處理。討論備受公眾關注的問題時，節目應盡量反映所有主要而又關乎宏旨的觀點，以便求取平衡。有關節目或節目環節不應隱瞞事實而有所偏倚，或輕重倒置而誤導聽眾。

23. 恰當地持平，其中所謂「恰當」是指因應不同的題材和節目或節目環節的類別，作恰當或適當的處理。恰當地持平，並非指每一方的意見要佔用相等的節目或節目環節時間，或每一方的意見長短相等，亦非要求節目或節目環節對每個富爭議性的問題保持絕對中立。作決定時，持牌人應以專業判斷為考慮標準。

24. 節目主持人應盡量鼓勵各方表達意見。在直播節目中，主持人應提防參與討論者發表沒有事實根據的言論。有需要時，節目主持人應盡量據其所知，糾正資料的謬誤。

在一段時間內做到持平

25. 在單一個節目或節目環節內反映主要的對立意見，是理想的做法，但不一定可行。有時由一系列多集組成的節目或節目環節可視作一個完整的節目。有些情況，在個別節目或節目環節內只報道較片面的意見亦可能是合適的做法。持牌人需要按個別情況運用編輯判斷力。要在一段時間內

做到持平，並不一定要在單一個節目或節目環節內令各方都有機會表達意見。

...

公平

一般原則

28. 持牌人有責任避免在真實題材節目中對個別人士或團體不公平，尤其不可使用謬誤資料或歪曲事實。持牌人亦不應錯誤引導聽眾，以致對節目提及的人士或團體不公平。

...

回應的權利

34. 節目如會影響個別人士、公司或其他機構的聲譽，持牌人應特別小心處理；應採取一切合理措施，確保本身已盡量公正和準確地報道所有重要事實。

35. 當真實題材節目揭示有不公或不稱職的事件，或帶有損害個別人士或機構的批評，受批評的一方應有適當機會及時作出回應。

個人意見節目

36. 「個人意見節目」是指由主持人或有時候由個別參與節目人士發表本身意見的節目。下列規定適用於所有有關香港公共政策或備受香港公眾關注而又具爭議的個人意見節目：

- (a) 個人意見節目開始時，須清楚說明節目的性質。例如以下列字句作出宣布：「本節目只反映節目主持人及／或個別參與節目人士的個人意見。」
- (b) 必須尊重事實，任何個人意見不應以虛假證據為依據。
- (c) 節目應提供適當機會，以便其他人可以回應。
- (d) 持牌人應注意，任何以系列形式播出的個人意見節目，皆有需要盡量讓多方面意見得以表達。

3. 《電台業務守則 — 附帶視像服務標準》

準確

20. 持牌人必須盡一切合理努力，確保附帶視像服務所包含的新聞、天氣、時事、財經及其他資訊的真實資料準確無誤。

持平

一般原則

21. 持牌人必須確保新聞節目及有關香港公共政策或備受香港公眾關注而又具爭議的真實題材節目或有關前述議題的真實題材節目環節的附帶視像服務，能夠恰當地持平（個人意見節目的附帶視像服務除外，有關該等內容的規定，另見下文第 35 段）。真實題材節目是指根據真實資料製作的非虛構節目，例如新聞、時事節目、個人意見節目、聽眾來電節目、紀錄片及採用調查手法報道的節目。

22. 所謂恰當地持平，是指在報道不同的言論時，必須以公正不偏的態度處理。討論備受公眾關注的問題時，應盡量反映所有主要而又關乎宏旨的觀點，以便求取平衡。有關附帶視像服務不應隱瞞事實而有所偏倚，或輕重倒置而誤導聽眾。

23. 恰當地持平，其中所謂「恰當」是指因應不同的題材和節目或節目環節的類別，作恰當或適當的處理。恰當地持平，並非指每一方的意見要佔用相等的顯示時間，或每一方的意見長短相等，或每一方的意見佔用相等數量的附帶視像服務，亦非要求附帶視像服務對每個富爭議性的問題保持絕對中立。作決定時，持牌人應以專業判斷為考慮標準。

24. 在即時傳送附帶視像服務時，持牌人應提防參與討論者發表沒有事實根據的言論。有需要時，持牌人的員工應盡量據其所知，糾正資料的謬誤。

在一段時間內做到持平

25. 在單一個節目或節目環節的附帶視像服務內反映主要的對立意見，是理想的做法，但不一定可行。有時由一系列多集組成的節目或節目環節可視作一個完整的節目。有些情況，在個別節目或節目環節內只報道較片面的意見亦可能是合適的做法。持牌人需要按個別情況運用編輯判斷力。

要在一段時間內做到持平，並不一定要在單一個節目或節目環節的附帶視像服務內令各方都有機會表達意見。

...

公平

一般原則

27. 持牌人有責任避免在附帶視像服務中對個別人士或團體不公平，尤其不可使用謬誤資料或歪曲事實。持牌人亦不應錯誤引導聽眾，以致對附帶視像服務所提及的人士或團體不公平。

...

回應的權利

33. 附帶視像服務如會影響個別人士、公司或其他機構的聲譽，持牌人應特別小心處理；應採取一切合理措施，確保本身已盡量公正和準確地報道所有重要事實。

34. 當屬真實題材的附帶視像服務揭示有不公或不稱職的事件，或帶有損害個別人士或機構的批評，受批評的一方應有適當機會及時作出回應。

個人意見節目

35. 「個人意見節目」是指由主持人或有時候由個別參與節目人士發表本身意見的節目。下列規定適用於所有有關香港公共政策或備受香港公眾關注而又具爭議的個人意見節目的附帶視像服務：

- (a) 個人意見須清楚說明其性質。
- (b) 必須尊重事實，任何個人意見不應以虛假證據為依據。
- (c) 應提供適當機會，以便其他人可以回應。
- (d) 持牌人應盡量讓多方面意見得以表達。