

2017年6月12日
討論文件

立法會資訊科技及廣播事務委員會

《廣播條例》(第562章) 及《電訊條例》(第106章)的檢討

目的

本文件旨在概述有關檢討《廣播條例》(第562章)及《電訊條例》(第106章)(下稱「檢討」)的初步方向。

背景

分兩個階段更新規管制度

2. 因應廣播及電訊業發展一日千里，政府承諾採取行動更新廣播及電訊業的規管制度，以應對市場需要及新的科技發展趨勢。就此，政府採取了分兩個階段的方式推展有關工作。

3. 在第一階段，隨著制定《通訊事務管理局條例》(第616章)，政府在2012年成立了通訊事務管理局(下稱「通訊局」)作為單一規管機構，完成了前廣播事務管理局及前電訊管理局的結構合併。政府在該階段並無就規管及發牌制度作出實質更改。

4. 是次檢討是政府分兩個階段改革廣播及電訊業規管制度的第二階段。在這階段，政府會詳細審閱《廣播條例》及《電訊條例》(以及其他相關法例¹)下的法定及規管條文，以更新相關法規，確保它們切合科技和市場的發展。由於法

¹ 其他相關法例包括《廣播(雜項條文)條例》(第391章)及《通訊事務管理局條例》。

例反映規管廣播及電訊業的根本政策原意，因此我們在檢討的過程中，將會按需要再度檢視、重新確認和調整部分政策意向。

相關條例

5. 《廣播條例》、《電訊條例》及兩者的前身法例，是在數十年前香港引入電視及電訊科技(例如電話及收音機)²之時制定的。相關的規管條例(即《廣播條例》前身的《電視條例》³及現行版本的《電訊條例》⁴)自 1960 年代起實施。

6. 此後，兩條條例曾分別在不同情況下進行檢討和修訂，其中最重大的更新工作，是在 2000 年引入《廣播條例》，以取代《電視條例》。實施條例的經驗和持份者的意見顯示，兩條條例的部分條文已經年代久遠，未能切合現代需要。而兩條條例多年來分別進行的修訂工作，亦導致電視廣播(受《廣播條例》規管)及聲音廣播(受《電訊條例》規管)的規管制度出現不同程度的偏差。為了配合迅速增長及急速轉變的科技環境及市場情況，加上作為單一規管機構的通訊局已成立及運作數載，現在是適當時候檢討《廣播條例》及《電訊條例》，以適當地簡化和理順有關條文。我們將貫徹過往多次檢討及修訂工作的理念，鼓勵廣播及電訊行業的競爭及採取盡量寬鬆的規管方式。事實可見，該規管方式合宜，有效推動相關行業的發展和促進增長。

² 香港在 1928 年開始非商營聲音廣播，在 1949 年開始有線商營聲音廣播，並在 1959 年開始無線商營聲音廣播。香港在 1957 年開始以有線形式提供電視廣播服務，並在 1965 年開始以無線形式提供電視廣播服務。

³ 《電視條例》(《廣播條例》的前身)在 1964 年首次制定，訂明商營無線電視廣播的法定管制方式。該條例在 2000 年廢除，並由《廣播條例》所取代。制定《廣播條例》的其中一個目的是為電視節目服務提供科技中立的規管架構。《電訊條例》在 2000 年亦作出相應修訂，以「有限制固定傳送者牌照」(自 2008 年起更名為「綜合傳送者牌照」)規管電視節目的播放。

⁴ 現行的《電訊條例》在 1962 年制定，旨在使有關法律符合《1959 年日內瓦國際電訊公約》，並更新不同電訊模式的規管條文。《電訊條例》在 1989 年加入第 3A 部，就聲音廣播制定獨立的規管制度及訂明廣播事務管理局的規管角色。《電訊條例》在 2000 年作出大幅度修訂，以重整發牌制度、引入法定條文以促進競爭，以及就開放電訊市場而改善土地及大廈電訊裝置的互連和接達。

最新市場發展

廣播

7. 廣播有提供資訊、教育及娛樂的重要功能。香港廣播業的發展總體上保持蓬勃，提供多元化的服務，為觀眾帶來多樣的資訊娛樂選擇⁵，而廣播業亦是香港創意產業的主要組成部分。數碼地面電視自 2007 年年底引入香港以來，發展一直理想。現時差不多所有香港住戶皆可接收數碼地面電視及模擬電視(包括本地免費電視節目服務(下稱「免費電視」)或本地收費電視節目服務(下稱「收費電視」))⁶。以頻譜及網絡為基礎的電視服務仍然是香港其中一個最普及的資訊娛樂來源。

8. 在過去五年多的時間，香港的廣播市場經歷了數十年來最急速的轉變。我們見證了政府發出兩個新的免費電視牌照，是數十年來首見；一家有近 40 年歷史的免費電視持牌機構退出市場；以及一家營運近 16 年的收費電視持牌機構終止牌照服務。行政長官會同行政會議根據現時《廣播條例》及《電訊條例》下的發牌制度，批准了多個現有免費電視、收費電視及聲音廣播的持牌機構的續期申請，讓其繼續營運。隨着三家前商業營辦商在牌照到期前交還相關聲音廣播牌照，及考慮到數碼聲音廣播市場的前景，政府最近決定中止香港的數碼聲音廣播服務。在廣播科技方面，最受注目的發展應是“Over-the-top”(簡稱“OTT”)電視服務的興起，透過以不受《廣播條例》規管的互聯網向使用者提供電視節目內容。經互聯網及流動平台提供的各種資訊娛樂的服務百花齊放，這不但改變了觀眾的收看習慣，亦影響了以頻譜及網絡為本的傳統廣播機構的市場佔有率。

⁵ 截至 2017 年 6 月 1 日，香港共有 20 家免費電視、收費電視及非本地電視持牌機構，這些機構提供 588 條電視頻道，當中 437 條頻道可在香港收看。在這些持牌機構當中，有三家是免費電視持牌機構，而有兩家是收費電視持牌機構。至於模擬聲音廣播，香港電台及兩家商業持牌機構合共提供 13 條模擬電台頻道。

⁶ 截至 2016 年 3 月底，在合共 248 萬個住戶中，有 246 萬個(即 649 萬名觀眾)可接收免費電視的模擬廣播，即普及率達 99% 左右。數碼地面電視服務的滲透率接近 85%。持牌收費電視的普及率逾 94%，用戶總數超過 230 萬。至於電台廣播，模擬聲音廣播基本上覆蓋全香港。

電訊

9. 香港的電訊市場是全球最先進、最高水平的電訊市場之一。本地的固定電訊服務市場自 2003 年起全面開放，並無限制持牌機構的數目。而香港各類電訊服務的市場亦已開放，並無外資擁有權的限制。政府的政策目標是提供公平競爭的市場環境，使資源得以有效運用，以及確保消費者可獲最具效率、最優質和最物有所值的服務。在 2007 年公布的《無線電頻譜政策綱要》便明確列出了該些政策目標及原意。電訊服務的競爭極為激烈，截至 2017 年 2 月，香港共有四個流動網絡營辦商及 29 個流動虛擬網絡營辦商，為合共 1 700 萬用戶提供流動電訊服務，人口普及率約為 230%，屬全球最高比率之一。就互聯網服務而言，香港有 26 家設施營辦商及 192 家服務營辦商。這些營辦商獲授權提供寬頻互聯網接達服務，用戶普及率為 93%，當中住宅及商業固定寬頻服務用戶數目約為 260 萬。就本地固定電訊服務而言，香港為全球電話線密度最高的地區之一，有 26 家本地固定傳送者，相當於每 100 個住戶提供約 94 條固定電話線。

檢討的初步方向

10. 下文各段列出我們的分析以及檢討的初步方向。我們現正根據有關方向擬訂詳細的建議和政策方案。我們會邀請持份者及公眾就我們的政策目標及為達到該等目標而建議的改善措施發表意見。

11. 《廣播條例》及《電訊條例》的現行版本在 1960 年代制定，當時的媒體環境與今日的環境截然不同。在最初引入該等法例時，另類傳送方式(例如互聯網)尚未出現。當時向觀眾實時傳播影像及聲音訊號的主要傳送技術為頻譜廣播(此前則為有線廣播)。話雖如此，現有的規管制度並非全部過時。事實上，有不少的立法原意現時在不同程度上仍然適切和適用。在確定檢討的方向時，我們着重評估原來的政策目標及立法原意的基本有效性及適用性，並仔細審視現行條文能否有效達致該等目標及原意，務求可因應市場及技術的多方面發展，建立適當的規管程度以切合現況。總括

而言，檢討的關鍵在於確保條例可作出適當平衡，更新後的條例應能充分規管持牌機構以保障觀眾及消費者的權益，並同時提供自由度，讓業界繼續創新和蓬勃發展。

廣播

12. 雖然過去十多年科技進步引領網上媒體平台的蓬勃發展，但發展已久而且發展完善的電視廣播及聲音廣播，仍然是對香港大多數家庭住戶及駕駛人士而言極為普及的資訊娛樂媒體。電視機早已成為香港家庭的必需品，至今不改。收音機則是一般安裝在私人及商業車輛的標準設備。鑑於電視機及收音機的普及性，政府在《廣播條例》及《電訊條例》下制定法定的發牌制度。法定的發牌制度旨在確保持牌人具備能力，能為廣大觀眾提供不同類別的優質節目，迎合他們的口味及興趣。因此法定的發牌制度應繼續存在。

13. 在現時制度下，行政長官會同行政會議會在考慮通訊局的建議後，會決定是否批出(或續批)免費電視、收費電視及聲音廣播牌照。目前而言，上述些牌照營運商提供的服務仍然是最普及的。通訊局則負責批出(或續批)非本地電視節目服務牌照(以提供並非主要針對香港觀眾的節目)及其他須領牌的電視節目服務牌照(以提供以相對少數觀眾及酒店為目標的電視節目服務)。有關制度整體上一直行之有效，但我們會檢討是否仍有進一步簡化和理順的空間。

14. 《廣播條例》及《電訊條例》下的法定制度，以及通訊局所公布的業務守則和指引，對廣播行業作不同程度的規管，最終目的旨在確保廣播節目具質素和多元化。值得注意的是，為了避免可能出現編輯觀點單一化的情況，以及鼓勵香港媒體發表多元化的內容及意見，政府制定了有關跨媒體擁有權的法定限制，禁止免費電視、收費電視及聲音廣播的持牌人以及對其行使控制的人和其相聯者擁有對方的業務及其他媒體(例如廣告宣傳代理商及本地報刊)。有關跨媒體擁有權的規管體現於《廣播條例》⁷對「不符合持牌資格人士」及《電訊條例》⁸對「喪失資格的人」所施加的限制，當中涉及的持份者範圍廣泛。就《廣播條例》下免費電視牌照

⁷ 《廣播條例》附表 1 第 3 條。

⁸ 《電訊條例》第 13G 條。

或收費電視牌照持牌人而言，《廣播條例》下任何一類牌照的持牌人⁹(即免費電視、收費電視、非本地電視節目服務及其他電視節目服務¹⁰)及《電訊條例》下聲音廣播牌照的持牌人¹¹、某些行業(即廣告宣傳代理¹²商及本地報刊¹³)的營辦商，對其行使控制的人及其相聯者，均屬「不符合持牌資格人士」。就《電訊條例》下聲音廣播牌照的持牌人而言，《廣播條例》下免費電視牌照及收費電視牌照的持牌人¹⁴及其相聯者¹⁵、《電訊條例》下聲音廣播牌照的持牌人¹⁶、某些行業(即廣告宣傳代理商¹⁷，以及在業務運作中供應材料予聲音廣播持牌人進行廣播¹⁸或不論在香港以外或以外在業務運作中發送聲音或電視材料¹⁹)的營辦商，以及對其行使控制的人²⁰，均屬「喪失資格的人」。

15. 有持份者曾提出應檢討在現行法例下對跨媒體擁有權的規管程度。他們所持的理據，是隨著廣播及電訊科技和服務匯流及互聯網容量和功能大大提升，廣播業的競爭日趨劇烈，故此有需要加入容許跨媒體業務市場參與者及投資者進行業務整合的彈性。此外，亦有評論指現行制度對不符合持牌資格人士／喪失資格的人的涵蓋範圍太廣，尤其是有關「相聯者」²¹的定義，以致不時會出現有關人士即使與持牌人關係極為疏離，但仍在法律和技術上違規的情況，而事實上該些違規情況對編輯觀點及媒體多元化帶來負面影響的可能性甚低。我們知悉部分海外地區現在亦正因應科技環境的急速轉變，而對廣播機構的擁有權及規管進行法例檢討。

⁹ 《廣播條例》附表 1 第 4(1)條。

¹⁰ 例外情況是就收費電視持牌人而言，非本地電視節目服務的持牌人並非「不符合持牌資格人士」：《廣播條例》附表 1 第 4(1)(b)條。

¹¹ 《廣播條例》附表 1 第 5(a)條。

¹² 《廣播條例》附表 1 第 6(a)條。

¹³ 《廣播條例》附表 1 第 7(a)條。

¹⁴ 《電訊條例》第 13A 條有關「喪失資格的人」的定義，(da)(i)。

¹⁵ 《電訊條例》第 13A 條有關「喪失資格的人」的定義，(da)(ii)。

¹⁶ 《電訊條例》第 13A 條有關「喪失資格的人」的定義，(c)。

¹⁷ 《電訊條例》第 13A 條有關「喪失資格的人」的定義，(a)。

¹⁸ 《電訊條例》第 13A 條有關「喪失資格的人」的定義，(b)。

¹⁹ 《電訊條例》第 13A 條有關「喪失資格的人」的定義，(d)。

²⁰ 《電訊條例》第 13A 條有關「喪失資格的人」的定義，(e)。

²¹ 《廣播條例》附表 1 第 1(1)條有關「相聯者」及「親屬」的定義。

16. 政府一貫的政策目標是本地免費電視、本地收費電視及聲音廣播的持牌人提供的節目會以本地觀眾的口味和興趣為依歸。在現行規管制度下，有關政策可見諸於規管外資擁有權的機制及有關免費電視和聲音廣播持牌人的相關居港規定。

17. 例如，在現行機制下，除非事先得到通訊局的書面批准，否則免費電視或收費電視公司大部分董事及主要人員(包括負責挑選、製作或編排電視節目的主要人員)必須是「通常居於香港」²²的人士，並至今最少連續七年通常居於香港²³。此外，如一名不屬通常居於香港的表決控權人持有、獲取或行使免費電視持牌公司的總計表決權股份多於 2%(但不足 6%，或 6%或多於 6%但不多於 10%，或多於 10%)之數²⁴，同樣地須事先得到通訊局的書面同意。從實施條例的經驗可見，有關規定有檢討的空間，例如在某些情況下或可調整須得到通訊局事先批准的股份百分比，以利便純粹以投資為目的的股份作出收購，以期可一方面吸引投資者注入資金，另一方面不會損害對非本港居民擁有權施加限制的原有政策目標。我們在檢討這個範疇時，會謹守確保廣播機構優先考慮香港觀眾利益的原則，同時不會不合理地減低外來投資者在本地廣播市場作出投資的意欲。

18. 免費電視持牌人或聲音廣播持牌人必須是在香港註冊成立的公司，而且不得是一家附屬公司²⁵。制定非附屬公司限制的原意，是規定持牌人只專注於本身的廣播業務、維持為獨立個體使其管理和控制權不受同一集團其他公司

²² 根據《廣播條例》第 2 條，「通常居於香港」指—

- (a) 就個人而言，在任何公曆年內，居於香港不少於 180 天；或在任何連續兩個公曆年內，居於香港不少於 300 天；以及
- (b) 就法團而言，指符合以下說明 —
 - (i) 積極參與該法團的督導的該法團董事 —
 - (A) 有兩名，而他們均屬個人；
 - (B) 多於兩名，而其中過半數者屬個人，而該等屬個人的董事當其時按照(a)段而言屬通常居於香港，以及最少曾於一段連續不少於七年的期間如此居於香港；以及
 - (ii) 法團的控制及管理均真正在香港作出及進行。

²³ 《廣播條例》第 8(4)(a)(iv)條。

²⁴ 《廣播條例》附表 1 第 20(1)條。

²⁵ 《廣播條例》第 8(3)條及《電訊條例》第 13F(b)條。

的干預和影響，以及利便當時版權費的計算(版權費在 2001 年後不復存在，故有關考慮因素不再成立)。因應網上媒體的出現及媒體科技與服務匯流情況，我們會審視其時對避免造成干預的考慮因素是否仍然適切，以及規管程度是否仍然合宜。

電訊

19. 就電訊而言，自電訊市場全面開放以來，規管制度整體上行之有效。儘管在這階段預期無需就制度進行重大的更新，但我們認為仍有個別範疇值得檢討，以理順制度的運作。例如，有持份者促請政府考慮透過在現有條文²⁶在民事補救措施之上，另外施加刑事責任，以加強對地下電訊設施的保護。這有助預防罔顧後果的挖掘工程所造成的損毀，以及降低服務中斷而對公眾和各行業營運造成重大不便的風險。電訊營辦商認為電訊服務對各行業及個別使用者不可或缺，若重要資訊在傳送期間被中斷，可能會帶來極嚴重的後果，而且肯定有違公眾利益。

理順《廣播條例》與《電訊條例》

20. 《廣播條例》與《電訊條例》之間有多個範疇需要簡化和理順。

21. 《電訊條例》其中一個主要部分現時列明了聲音廣播的規管制度，但這些條文與《電訊條例》中餘下有關電訊事宜的部分頗為不同。我們正積極探討把聲音廣播規管制度遷移到《廣播條例》的方案，以及考慮適當地理順關於電視廣播及聲音廣播的相關規管條文。

22. 其他可能需要理順的範疇包括觸犯不同規管條文的罰則。《電訊條例》、《廣播條例》及《廣播(雜項條文)條例》均授權通訊局在持牌人違反牌照條件、相關條例的規定、通訊局發出的指示等情況下，可對持牌人施加罰款，但《電訊條例》、《廣播條例》及《廣播(雜項條文)條例》中訂明的最高罰款金額卻各有不同。此外，《廣播條例》、《廣播(雜項條文)條例》及《電訊條例》中有關廣播及電訊事宜的上訴機制

²⁶ 《電訊條例》第 18 條。

亦存在差異。《廣播條例》²⁷及《廣播(雜項條文)條例》²⁸規定廣播服務牌照持牌人可就通訊局的決定向行政長官會同行政會議提出上訴。但在《電訊條例》下²⁹，除了條例第 7Q 條(關於具剝削性的行為)處理的事宜外，並無上訴機制處理其他與電訊有關的規管事宜。雖然如此，我們亦留意到有一些涉及《廣播條例》上訴機制的司法覆核及上訴個案正在進行中。視乎該些個案的進一步發展，我們會決定是否需要及如何優化有關的上訴機制。

未來路向

23. 政府在進行檢討時，會留意是否需要簡化規管制度以配合現今的需要，務求在不影響規管制度的完整性和有效性的情況下，利便持牌人的高效營運。經更新後的法定規管制度應有助推動廣播及電訊市場的投資和競爭，以及提升香港作為區內廣播及電訊樞紐的地位。在檢討中，我們會考慮過去實施兩條條例時所得的經驗及持份者的意見、科技的發展、其他先進經濟體的做法以及本地市場的趨勢。

24. 正如上文所述，政府已初步確認在《廣播條例》及《電訊條例》中須深入檢討和更新的範疇。我們亦會就如何修訂相關法例以處理有關事項諮詢公眾和持份者。所涉及的事宜性質廣泛，由相對直接的修訂(例如對齊《廣播條例》及《電訊條例》中有關電視廣播及聲音廣播的條文)，到關乎基本立法原意的高層次及影響深遠的政策事宜不等。政府現正草擬建議，以期在 2017-18 年度展開公眾諮詢工作。

25. 因應從公眾諮詢所收到的回應，我們或許會就某些特定課題邀請公眾及／或持份者進一步參與焦點討論。視乎公眾諮詢的結果，我們會草擬法例修訂，提交立法會審議。

26. 是次檢討會考慮是否需要及如何修訂相關條例，以更新法定規管制度。不過，有關檢討並不會與法定監管機構在現行法例下持續就各指引及守則進行的檢討及更新工作

²⁷ 《廣播條例》第 34 條，有關電視廣播牌照持牌人。

²⁸ 《廣播(雜項條文)條例》第 26 條，有關聲音廣播牌照持牌人。

²⁹ 《電訊條例》第 32N 條。

有所衝突。作為政策局，商務及經濟發展局會確保兩方面的工作互相配合。我們的最終目的是建立有效的發牌及規管制度，訂立最新的法例及政策/行政架構，讓兩者互相補足。

**商務及經濟發展局
通訊及創意產業科
2017年6月**