

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)891/18-19(02)號文件

檔 號：CB1/BC/9/18

《2019 年廣播及電訊法例(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件綜述議員過往就檢討《廣播條例》(第 562 章)及《電訊條例》(第 106 章)進行的討論。

背景

2. 為緊貼電訊及廣播行業的科技發展，政府當局分兩階段重組規管體制安排，並檢討電訊及廣播方面的規管制度和相關法例。

3. 在檢討的第一階段，政府當局於 2010 年提交《通訊事務管理局條例草案》，透過合併廣播事務管理局("廣管局")和電訊管理局("電訊局")，成立通訊事務管理局("通訊局")。條例草案在 2011 年 6 月 30 日獲得通過後，通訊局於 2012 年 4 月 1 日正式成立，負責執行第 562 章和第 106 章及其他相關條例，並處理過往屬於廣管局及電訊局職權範疇內的事務。

4. 政府當局已分別完成對第 562 章(電視廣播)及第 106 章第 3A 部(聲音廣播)中有關電視及聲音廣播規管制度的檢討("檢討")。在互聯網媒體平台蓬勃發展的情況下，政府當局希望藉着是次檢討放寬過時的法定要求及理順規管制度，以平衡廣播市場的競爭環境、締造更多創新和投資的空間。

就檢討進行公眾諮詢

5. 政府當局於 2018 年 2 月 20 日展開為期 3 個月的公眾諮詢，就檢討所提出的建議，徵詢市民、廣播業及其他持份者意見。政府當局公布，有關建議將會針對傳統廣播服務和網上媒體在監管制度上出現的失衡情況，嘗試為傳統廣播業"拆牆鬆綁"，拉近傳統廣播業與互聯網媒體在規管制度方面的差異。

檢討結果

6. 據政府當局所述，檢討的結果是現時監管廣播服務的法定架構仍然是相稱和合理，應維持不變。以下 4 類電視服務應繼續根據第 562 章發牌：

- (a) 本地免費電視節目服務("免費電視")；
- (b) 本地收費電視節目服務("收費電視")；
- (c) 非本地電視節目服務("非本地電視")(例如衛星電視)；以及
- (d) 其他須領牌電視節目服務(其他須領牌電視)(例如酒店電視)。

聲音廣播服務則應繼續根據第 106 章第 3A 部發牌。

7. 至於互聯網上的電視及聲音節目服務，政府當局參考外國經驗後認為，應維持不受廣播發牌機制規管。

8. 政府當局認為，現行規管制度維持不變之餘，在個別範疇的規管程度有放寬空間。

主要建議

9. 因應檢討和公眾諮詢的結果，政府當局在 2019 年 3 月 27 日向立法會提交《2019 年廣播及電訊法例(修訂)條例草案》("《條例草案》")。立法建議的詳情載於 2019 年 3 月 20 日立法會會議席上提交的立法會參考資料摘要。建議的修訂涵蓋以下範疇：

- (a) 跨媒體擁有權的限制及"不符合持牌資格人士/喪失資格的人"的範圍——施加限制是要避免橫跨不同媒體平台的擁有權和控制權過於集中、出現利益衝突及編輯觀點單一化。根據第 562 章及第 106 章第 3A 部，除非行政長官會同

行政會議基於公眾利益而給予批准，否則"喪失資格的人"及若干類別的相聯者不可持有免費電視或收費電視牌照/對其持牌人行使控制，或持有聲音廣播牌照/對其持牌人行使控制。政府當局建議從"喪失資格的人"的定義中刪除部分過時類別，令"喪失資格的人"的範圍主要覆蓋免費電視、收費電視或聲音廣播服務的持牌人；

- (b) **外資控制權的限制**——現行對外資控制權的限制，是為確保持牌機構由以本地觀眾或聽眾的興趣、口味和文化為依歸的本地個人或公司控制。政府當局建議，大部分現有外資控制權的限制維持不變，僅輕微調整須事先得到通訊局批准的外來投資百分比門檻¹；
- (c) **持牌機構必須為非附屬公司的規定**——現行規定的目標是確保持牌機構集中經營其廣播業務及減少持牌機構受其他相關實體的影響或干擾。政府當局建議取消有關規定，為持牌機構的業務安排及開拓其他相關商機提供靈活性；及
- (d) **發牌機關**——政府當局建議行政長官會同行政會議繼續作為本地免費/收費廣播服務的發牌機關，同時建議通訊局繼續作為非本地電視(包括並非以香港為主要目標市場的電視節目服務，例如衛星電視)及其他須領牌電視(提供酒店電視節目服務)的發牌機關。

其他行政措施

10. 政府當局一直採取多管齊下的方法，促進廣播業的發展，除了提出上文摘述的立法修訂建議外，亦會推行非立法措施，包括發布業務守則，放寬電視節目服務中對間接宣傳的規管，以及取消禁止播放殯儀館及相關服務廣告的規定。這些措施已自 2018 年 7 月起實施。

¹ 根據第 562 章附表 1 第 20 條(1)，如事先未經通訊局批准，受限制表決控權人不得持有、獲取、行使、或導致准許他人行使在持牌人的總計表決控制權中合計佔 2%或多於 2%但不足 6%，或 6%或多於 6%但不多於 10%，或多於 10%之數。政府當局在條例草案中建議把上述百分比門檻分別微調至 5%或多於 5%但不足 10%，或 10%或多於 10%但不多於 15%，或多於 15%之數。

過往的討論

11. 政府當局在 2017 年 6 月 12 日舉行的會議上向資訊科技及廣播事務委員會("事務委員會")簡介檢討方向，並在 2018 年 3 月 12 日告知事務委員會委員有關檢討及立法修訂建議的公眾諮詢結果。下文各段綜述事務委員會委員針對立法建議進行討論和提出關注的主要內容及政府當局的回應。

跨媒體擁有權的限制

12. 事務委員會委員詢問持有本地免費電視牌照的機構是否必須向通訊局呈報任何轉讓股權的事宜，以及當局會否批准任何人持有超過一種媒體的牌照。政府當局表示正在研究有關事宜，而檢討範圍會特別涵蓋第 562 章有關免費電視持牌機構擁有權的規定的現行條文是否適切，以及應否維持不變。關於跨媒體擁有權這個較為廣泛的事宜，事務委員會察悉，在某些司法管轄區，任何人或法團均可擁有超過一種媒體，但有關媒體的覆蓋範圍及市場佔有率不得超逾特定上限。

外資控制權的限制

13. 對於政府當局建議對受限制表決控權人須就持有免費電視持牌人總計表決控制權取得通訊局事先批准的百分比門檻所作出的輕微調整(上文 9(b)段)，事務委員會若干委員表示關注。委員表示，該項建議或會令非本地居民成為表決控權人，但他們未必會以本地觀眾或聽眾的興趣、口味和文化為依歸。委員詢問政府當局能否確保本地電視服務由本地人控制。

14. 一名事務委員會委員特別提到，擬議安排會鼓勵更多內地法團加大其對香港電視服務的擁有權及控制，對香港的資訊自由或有影響。委員告誡，政府當局不應只是為了吸引更多外來投資而放寬免費電視持牌機構總計表決權的百分比門檻，當局做決定時應充分顧及本地民情。

15. 政府當局解釋，當局(a)規定大部分董事及主要人員必須為本地居民及(b)規定非本地居民所持股權如超逾特定門檻百分率便須取得通訊局批准，目的是確保免費電視持牌機構的電視節目能符合本地口味。當局建議作出的輕微調整是關於須事先得得到通訊局批准的外來投資百分比門檻。外來投資者擬收購的免費電視持牌人的持股量若超越 15%，便會受到通訊局密切審查，以確定他們是否符合第 562 章就"不符合持牌資格人士"和"適當人選"訂明的規定。

16. 政府當局進一步解釋，根據通訊局實施條例的經驗，參與香港免費電視市場的外來投資者大多數純粹以投資為目的，並非為了對持牌人行使控制。現行規管制度的基本政策目標一直是針對外資持有本地廣播持牌人的表決控制權，而非針對外資擁有權本身作出規限；建議的微調旨在利便外來投資者投資於本港的免費電視市場。現行對本地廣播機構實施的外資控制權限制行之有效，能確保相關持牌人的控制權在本地人手中，該等限制的整體框架會維持不變。

17. 委員討論，政府當局應否在本地免費電視服務市場萎縮、數碼媒體冒起的情況下，吸引外來投資者投資於本地的免費電視服務。部分事務委員會委員詢問當局保留對傳統媒體外資控制權的限制，卻沒有對數碼媒體設立類似規管制度的理據。委員詢問政府當局會否參考海外司法管轄區的經驗，考慮對數碼及其他媒體作出規管。

18. 政府當局回應時表示，傳統電視市場仍有發展空間；建議的放寬措施旨在為市場注入活力，為現有及潛在的未來營辦商創造更好的營商環境。現行政策旨在利便傳統廣播行業的營運和發展，而非針對互聯網媒體作出規管。先進的海外司法管轄區並沒有就互聯網電視及電台節目服務建立發牌制度。針對互聯網內容作出規管既難以執法，亦不切實可行。

發牌機關

19. 部分事務委員會委員質疑，免費電視牌照申請程序是否確有必要分為兩層(即由通訊局考慮申請，再由行政長官會同行政會議考慮通訊局建議後予以批准)。他們認為現行經由行政長官會同行政會議審批免費電視牌照的程序欠缺透明度，會影響投資者對香港免費電視市場的信心。

20. 政府當局解釋，由於傳統媒體始終相當普及，故此發牌程序涉及重大的公眾利益考慮。政府當局檢討發牌制度時必須在投資者利益和政策目標兩者之間取得平衡。整體而言，現行發牌制度一直行之有效。檢討的結論認為在現行兩層制度下，由行政長官會同行政會議擁有批准發出本地廣播牌照的法定權力，屬於恰當。

條例草案以外的其他措施

"Over-the-top" 電視服務

21. 事務委員會委員詢問政府當局會否研究規管"over-the-top" ("OTT") 電視服務。政府當局解釋，當局沒有計劃規管互聯網廣播，因此檢討並未涵蓋規管 OTT 的事宜。廣播服務牌照持牌機構若以互聯網作

為平台延伸其廣播服務，該項營運不屬於跨媒體擁有權的定義範圍。政府當局內部一直研究OTT服務的發展及海外司法管轄區的相關規管制度；當局發現，OTT服務一般未受規管，或只是受到寬鬆的規管。

合併第 562 章和第 106 章

22. 委員詢問，政府當局會否跟進較早前有關合併第 562 章及第 106 章的方案，以消除該兩條條例在廣播業和電訊業的營運及規管方面的不一致之處。政府當局強調有需要從速落實上述立法修訂的建議，令廣播業盡快得蒙其利。政府當局亦會在分開進行的立法工作中，更新電訊規管制度，以應對電訊科技的進步，包括即將來臨的第五代流動通訊服務。至於第 562 章和第 106 章應否合併的問題，可在實施上述所有措施之後，因應當時的市場情況再作處理。

最新發展

23. 議員於 2019 年 3 月 29 日內務委員會會議席上議定成立法案委員會，以研究該項條例草案。

相關文件

24. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2019 年 4 月 15 日

相關文件一覽表

發出文件的 事務委員會/ 政府部門	會議日期/ 發出日期	文件
資訊科技及廣播 事務委員會	2017年6月12日	政府當局就《廣播條例》(第562章)及《電訊條例》(第106章)的檢討提供的文件 (立法會CB(4)1133/16-17(03)號文件) 立法會秘書處就檢討《廣播條例》(第562章)及《電訊條例》(第106章)擬備的文件(背景資料簡介) (立法會CB(4)1133/16-17(04)號文件) 會議紀要 (立法會CB(4)1360/16-17號文件)
商務及經濟發展局	2018年2月20日	新聞公報 《廣播條例》及《電訊條例》第一階段檢討公眾諮詢今日展開