

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)835/19-20 號文件

檔號：CB1/BC/9/18

《2019 年廣播及電訊法例(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2019 年廣播及電訊法例(修訂)條例草案》委員會("法案委員會")的商議工作。

背景

2. 《廣播條例》(第 562 章)及《電訊條例》(第 106 章)第 3A 部分分別訂明電視節目服務及聲音廣播服務的規管架構。在現行架構下，最普及的廣播服務(即免費電視、收費電視及聲音廣播)的發牌及續牌須經兩層審核制度審批。牌照及續牌的申請首先提交通訊事務管理局("通訊局")根據法定要求及既定程序處理，然後向行政長官會同行政會議建議是否批給牌照/續牌及相關條件(如適用)。行政長官會同行政會議擁有是否批給牌照/續牌的決定權。至於只是以香港境外觀眾以及以相對少數的香港觀眾為目標的廣播服務，通訊局擁有決定是否批給牌照/續牌的權力。具體而言，通訊局是非本地電視牌照(並非以香港為主要目標市場的電視服務)及其他須領牌電視牌照(以少數本地觀眾為目標或酒店房間的電視服務)的發牌(及續牌)機關。

3. 政府當局已於 2018 年完成電視及聲音廣播規管架構檢討("該檢討")。該檢討的結果顯示，現時的廣播服務規管架構是相稱和合理，應維持不變。該檢討亦認為，聲音廣播服務應繼續根據第 106 章第 3A 部發牌，而以下 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)；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)。

該檢討的結果亦顯示，參照海外做法及鑒於所涉及的執法困難，互聯網電視及電台節目服務應維持不受發牌機制規管。

4. 因應該檢討，政府當局建議引入《2019 年廣播及電訊法例(修訂)條例草案》("條例草案")以修訂《電訊條例》(第 106 章)及《廣播條例》(第 562 章)，在互聯網媒體平台蓬勃發展的情況下，刪除過時的法定要求及理順規管架構。有關建議旨在解決傳統廣播服務和網上媒體在現行規管上出現的失衡情況，為傳統廣播業"拆牆鬆綁"。

條例草案

5. 下文各段綜述條例草案的主要條文。

對《廣播條例》(第 562 章)作出的修訂

放寬跨媒體擁有權的限制

6. 第 562 章附表 1 就多項事宜訂定條文，包括若干跨媒體擁有權的限制。這些限制見於對"不符合持牌資格人士"的規定。除非行政長官會同行政會議基於公眾利益而給予批准，否則不符合持牌資格人士(包括不符合持牌資格人士的"相聯者"、對不符合持牌資格人士"行使控制"的人，以及對不符合持牌資格人士行使控制的人的相聯者)不可持有免費電視或收費電視牌照/對其持牌人行使控制。

7. 條例草案第 5 條旨在修訂第 562 章附表 1，主要為：

- (a) 就第 562 章批給的免費電視或收費電視牌照而言，刪除若干過時的不符合持牌資格人士的類別，即非本地電視的持牌人、其他須領牌電視持牌人、廣告宣傳代理商，以及本地報刊東主；而其他不符合持牌資格人士的類別則維持不變，包括免費電視、收費電視及聲音廣播牌照的持牌人及其相聯者；及
- (b) 在"相聯者"的定義之中，將"親屬"的定義限於直系親屬，即配偶、父或母、子或女、被領養的子女及繼子女；及兄弟姊妹。

放寬外資控制本地免費電視節目服務牌照持牌人的限制

8. 根據第 562 章附表 1 第 20 條，如事先未經通訊局批准，免費電視持牌人的受限制表決控權人(即不屬通常居於香港的表決控權人)不得持有、獲取、或行使、或導致或准許他人行使，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。

9. 條例草案第 5 條旨在建議輕微調整有關的百分比門檻，由現時的 2%、6%、10%及以上改為 5%、10%、15%及以上。

刪除本地免費電視節目服務持牌人必須為非附屬公司的規定

10. 根據第 562 章第 8(3)條，如任何公司屬某法團的附屬公司，則免費電視牌照不得批給該公司。條例草案第 3 條旨在修訂第 562 章第 8 條，以刪除此項限制，致使法團的附屬公司在符合其他相關條件的情況下，不會被禁止持有免費電視牌照。

對《電訊條例》(第 106 章)作出的修訂

11. 條例草案就聲音廣播牌照提出放寬措施。該等措施概述如下：

(a) 就第 106 章批給聲音廣播牌照方面，條例草案第 11 條擬刪除若干過時的喪失資格的人的類別，即廣告宣傳代理商、在業務運作中供應材料予聲音廣播牌照持牌人進行廣播的人，以及不論在香港以內或以外在業務運作中發送聲音或電視材料的人。

(b) 條例草案第 12 條擬修訂第 106 章第 13F 條，以刪除下述規定：聲音廣播牌照只可批給並非附屬公司的法團，或只可由並非附屬公司的法團持有。

12. 條例草案亦建議修訂第 106 章第 36A 條，以廢除一項關乎已廢除的《電視條例》(第 52 章)的過時提述。

過渡及保留條文

13. 條例草案分別就第 562 章及第 106 章建議加入新訂的附表 10 及新訂的附表 4，以訂定過渡及保留條文，涵蓋在條例草案於憲報

刊登為法例之後及在生效日期之前，已根據該兩項條例進行或展開的事宜。該等事宜包括通訊局正在進行的研訊或調查，以及仍然待決的牌照申請與牌照續期申請。

生效日期

14. 條例草案如獲通過，將自商務及經濟發展局局長以憲報公告指定的日期起實施。

法案委員會

15. 在 2019 年 3 月 29 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會審議條例草案。葛珮帆議員當選法案委員會主席。法案委員會的委員名單載於**附錄 I**。

16. 法案委員會與政府當局舉行了兩次會議，並邀請相關團體表達意見。曾向法案委員會提供意見的團體名單載於**附錄 II**。政府當局已就團體代表在 2019 年 5 月 7 日第二次法案委員會會議席上提出的意見及關注作出書面回應。¹

法案委員會的商議工作

17. 下文各段載述法案委員會的主要商議工作。

放寬對廣播業的規管

18. 委員普遍認為，政府當局應進一步放寬對傳統廣播業的規管安排，特別在近年互聯網媒體增長的情況下，應提供更為平衡的廣播市場競爭環境。政府當局回應時表示，當局採取多管齊下的方法，促進香港廣播業發展。政府當局亦推出不同的放寬措施，解決傳統廣播服務和網上媒體在監管架構上出現的失衡情況，包括條例草案提出的立法建議，以及在 2018 年 7 月實施的非立法方式的措施，例如修訂業務守則以放寬電視節目服務中對間接宣傳的規管，以及

¹ 政府當局的回應載於[立法會 CB\(1\)1107/18-19\(02\)號文件](#)。

取消禁止播放殯儀館與相關服務廣告的規定，並落實其他行政措施如簡化免費電視持牌人的匯報要求²等。

19. 政府當局亦告知委員，通訊局將於 2021-2022 年度陸續展開免費電視牌照中期檢討("中期檢討")，屆時將全面審視牌照規定，以及聽取業界就各方面提出的意見及建議。

20. 法案委員會察悉個別團體代表所提出的下列意見：

- (a) 應放寬對電視持牌人在節目內容方面所施加的限制(該等限制並未施加於互聯網媒體及 over-the-top("OTT")服務)；
- (b) 應放寬針對被分類為"成年觀眾"類別的節目及推廣某些產品或服務³的廣告的限制，因為該等限制減少了免費電視持牌人的收入來源；及
- (c) 應放寬或修改免費電視持牌人須營運一條英語頻道的規定，因為香港的英語人口正在減少，而 OTT 服務及互聯網媒體亦不乏英語節目。

21. 政府當局回應時表示，牌照條件訂明免費電視持牌人須設立一條英語頻道。鑒於香港是國際城市，而英語是法定語文，政府當局認為，免費電視須提供英語頻道的規定屬合理之舉。政府當局告知委員，鑒於這項規管要求或會為公眾及免費電視觀眾帶來深遠影響，稍後進行的中期檢討是一個較為適當的場合去審視有關細節。

跨媒體擁有權的限制

22. 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"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。施加限制旨在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的情況。

² 利便措施的詳情載於《2019 年廣播及電訊法例(修訂)條例草案》立法會參考資料摘要的附件 B([CCIB/SD 605-5/1 C11](#))。

³ 舉例而言，現時臨床化驗服務、整容外科和涉及醫療準備的纖體/減肥方法，以及植髮治療等產品及服務均不可在電視上播放廣告。

23. 部分委員詢問，條例草案所提出將親屬的範圍限於直系家庭成員⁴的修訂建議，會否讓投資者透過家族或企業集團擁有不同媒體公司，以致更容易壟斷媒體。政府當局回應時表示，媒體市場不但競爭激烈而且百花齊放，已不大可能發生任何家族或任何界別的企業集團壟斷市場而削弱編輯觀點多元化的情況。政府當局認為，放寬跨媒體擁有權限制的建議不會削弱編輯觀點多元化。

24. 陳志全議員指出，根據第 562 章及第 106 章，"親屬"的定義包括配偶，但並未涵蓋同性伴侶關係。條例草案並未處理同性伴侶擁有不同媒體公司的情況。相較之下，異性配偶及其相聯人士不可擁有不同的媒體公司。

25. 部分委員詢問，條例草案通過後，一間公司及其附屬公司可否擁有或控制多個廣播牌照或數間媒體公司。如果可以，政府當局會否擬訂措施，防止個別人士或持股公司壟斷媒體。政府當局回應時表示，根據條例草案，免費電視、收費電視及聲音廣播服務的持牌人(即最普及的媒體服務)仍屬於"不符合持牌資格人士/喪失資格的人"，因此，該等人士繼續不符合資格互相擁有或行使控制。若一間公司或其附屬公司已是免費電視/收費電視/聲音廣播持牌人，或符合第 106 章及第 562 章對"行使控制"或"相聯者"的定義⁵，該公司及其附屬公司將會受"不符合持牌資格人士/喪失資格的人"的限制所規限；除非事先獲得行政長官會同行政會議批准，否則不可持有上述牌照或對上述牌照的持牌人行使控制。條例草案不會更改此等限制。

⁴ 政府當局建議修訂第 562 章附表 1 第 1(1)條，將"親屬"的定義限於(a)配偶；(b)父母；(c)子或女、被領養的子女及繼子女；及(d)兄弟姊妹。換言之，(a) 父或母的姊或妹或父或母的嫂或弟婦、父或母的兄或弟或父或母的姊夫或妹夫；(b)表兄、表弟、表姊、表妹或堂兄、堂弟、堂姊、堂妹；(c)姪女或甥女、姪兒或外甥；(d)祖父或外祖父、祖母或外祖母；(e)嫂或弟婦或配偶的姊或妹、姊夫或妹夫或配偶的兄或弟；(f)配偶之父或母；及(g)媳婦及女婿將從"親屬"的定義中刪除。

⁵ 在第 562 章中，該章的第 2(1)條對"相聯者"作出界定，並於附表 1 第 1(5)條及第 1(6)條載有"行使控制"的釋義。在第 106 章中，該章第 13A(1)條"喪失資格的人"的定義下提述到"相聯者"，並在第 13A(2)條載有"作出控制"的釋義。

外資控制權的限制

26. 現時，實施外資控制權的限制⁶是為了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人士控制。條例草案現時就免費電視持牌人須事先得到通訊局批准的外來投資百分比門檻作出輕微調整(如上文第 8 及 9 段所載)。

27. 部分委員詢問，放寬限制會否影響廣播公司在製作節目時顧及本地興趣、口味和文化的程度。委員詢問是否有其他措施去實現這項政策目的。政府當局回應時表示，通訊局會確保免費電視持牌人根據牌照條件提供多元化服務，以切合本地社區的需要。

28. 政府當局表示，根據通訊局的觀察所得，大部分參與香港免費電視市場的外來投資者並非為了對公司行使直接控制。擬議的放寬措施將精簡審批規定，並減輕投資者須符合規定的負擔，同時維持通訊局的適當管制。放寬措施可鼓勵投資免費電視市場及促進新資金投入。

29. 委員詢問，擬議的輕微調整是否有助吸引更多外資投入香港免費電視行業；另外是否有證據支持外來投資者主要以投資為目的，並非為了控制本地免費電視持牌人或參與本地免費電視持牌人日常業務的說法。一名委員引述亞洲電視有限公司("亞視")的例子，指有一名非香港居民投資者與相聯者合作對亞視行使實際控制。

30. 政府當局回應時表示，本地免費電視持牌人須為本地人士或公司的現行規定將維持不變；條例草案僅建議放寬受限制表決控權人須經通訊局事先批准方可持有的股份門檻百分比。政府當局進一步向委員表示，經修訂的門檻百分比是考慮到——

- (a) 《證券及期貨條例》(第 571 章)有關持有上市公司股份 5%或以上須作出披露的規定；

⁶ 根據第 562 章附表 1 第 20(1)條，如事先未經通訊局書面批准，受限制表決控權人不得持有；獲取；或行使、或導致或准許他人行使，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。批准機制的目的，在於當有意在香港廣播市場投資的非香港居民欲持有免費電視持牌人若干程度的表決控制權時，通訊局可以進行所需評估。

(b) 第 562 章有關"行使控制"(即取得免費電視持牌人 15%或以上表決控制權)的人現行的法定定義，以及對該等人士所施加更嚴格的規定；及

(c) 根據通訊局的運作經驗，香港免費電視市場的外來投資者，大部分並非為了對公司行使直接控制，而有關投資者的持股量一般介乎 2%至 4%。

31. 政府當局告知法案委員會，自 2000 年訂立第 562 章以來，通訊局已批准了 16 宗有關非香港居民的免費電視持牌公司持股百分比的申請；當中 14 宗(即 87.5%)不涉及更改對持牌人的控制和管理，而投資者亦透過法定聲明確定該等申請純粹以投資為目的。

32. 關於亞視的例子，政府當局告知法案委員會，通訊局已行使第 562 章及其他相關法例所賦予的權力進行調查並對亞視實施制裁。考慮到亞視的過往表現，通訊局最後向行政長官會同行政會議建議亞視牌照屆滿後不應為其續牌。條例草案不會改變通訊局的現有權力，政府當局認為沒有迫切需要檢討通訊局在這方面的權力。

33. 部分委員指出，海外媒體公司日益關注香港在保障新聞及資訊自由方面的變化，有些公司甚至把基地遷離香港。委員知悉，政府當局有意透過放寬外資控制免費電視持牌人的限制為香港免費電視服務吸引更多外資；委員詢問政府當局如何釋除海外投資者的疑慮。政府當局回應時表示，修例工作的目標是刪除過時的規管和限制，促進廣播業的增長，以回應資訊娛樂演變所帶來的改變和挑戰。免費電視持牌人須由本地人士/公司控制的現行規定將維持不變。

34. 有其他委員表示在部分情況下投資者可透過相聯人士影響持牌人運作。他們詢問放寬外資控制權限制的建議會否讓投資者更易對持牌人行使控制。政府當局再次向委員保證，外資對免費電視持牌人的控制權的大部分限制(例如持牌人的居港規定、持牌人董事和主要人員的居港規定、董事會議法定人數的居港規定及扣減非香港居民股東在股東大會上的表決控制權)將維持不變。

合併《廣播條例》及《電訊條例》

35. 法案委員會知悉，雖然電視及聲音廣播服務的規管架構大致相若，但兩者其實受不同的條例規管(即第562章及第106章第3A部)。部分委員詢問，兩個規管架構應否劃一，並收歸於同一條條例之中。

政府當局回應時表示，自《商品說明條例》(第362章)的公平營商條文及《競爭條例》(第619章)分別於2013年及2015年生效起，兩條條例的若干事宜已經劃一，並引進跨界別消費者保障及競爭制度，涵蓋香港所有行業，包括廣播及電訊業。通訊局亦獲賦予共同管轄權，執行第362章及第619章與廣播及電訊業相關的條文；至於第562章及第106章關於競爭及消費者保障的條文，則隨著過渡安排落實而廢除。

36. 政府當局進一步解釋，考慮到電視及聲音廣播業的不同需要及情況，通訊局為電視及聲音廣播服務訂立了其他非立法方式的規管規定，例如業務守則。

37. 委員建議，業務守則的過時條文，或在規管電視及聲音廣播服務方面有欠一致的地方，應交由資訊科技及廣播事務委員會適時跟進。

其他事宜

發牌機關

38. 在現行的發牌制度下，免費電視、收費電視及聲音廣播的發牌及續牌須經兩層審核制度審批。免費電視、收費電視及聲音廣播的牌照及續牌申請須首先提交通訊局根據法定要求及既定程序處理，然後向行政長官會同行政會議建議是否批給牌照/續牌及相關條件(如建議批給牌照/續牌)。行政長官會同行政會議擁有是否批給該等牌照/續牌的權限。

39. 部分委員詢問，政府當局有否考慮把批核免費電視、收費電視及聲音廣播牌照的權限由行政長官會同行政會議轉交至通訊局。部分委員認為，監管機構(例如通訊局等)可能比行政長官會同行政會議更加勝任對廣播服務的普及性和影響力作出專業評估。

40. 政府當局回應時表示，現行的發牌制度與各類廣播服務的普及程度和影響力相稱。服務影響力越大，便越需要更廣泛考慮公眾利益，因此應有較高級別的發牌機關。雖然互聯網媒體崛起，但免費電視、收費電視及聲音廣播服務仍然是最普及的媒體之一，對公眾道德和兒童具有莫大影響力。有鑒於此，政府當局認為應維持現狀。

OTT服務

41. 部分委員詢問，鑒於 OTT 是一門新興業務，在世界各地吸引到巨額投資，政府當局是否有任何措施鼓勵 OTT 服務供應商在香港開展業務。政府當局回應時表示，有關檢討進行公眾諮詢期間，部分持份者表示支持政府當局決定維持互聯網電視及電台節目服務不受廣播發牌機制規管的做法。互聯網服務供應商繼續不受適用於傳統廣播公司的發牌規定所規管。

42. 委員詢問，政府當局將如何回應業界對互聯網媒體及某些 OTT 服務侵犯版權的關注。雖然第 562 章第 6 條就如何規管未經批准的解碼器訂定條文，但委員認為該條文有所局限，而且已經過時。他們詢問，政府當局會否考慮修訂第 562 章或《版權條例》(第 528 章)的條文以加強版權保障。

43. 政府當局強調，香港致力維持健全有效的知識產權保障制度。與此同時，在執法方面，海關會繼續採取嚴厲的執法行動打擊網上盜版。第 562 章第 6 條針對進口、出口、製造、出售、要約出售或出租未經批准的解碼器的行為，亦就未經許可而在沒有支付收看費的情況下接收收費電視節目服務訂立民事補救方法，以及就管有未經批准的解碼器作商業用途訂立民事補救方法及刑事制裁。

44. 有團體代表建議，容許商業電視持牌人對閱覽及接達侵犯其版權的網站及伺服器採取行動(即封鎖網站)。政府當局告知委員，觀乎《2014 年版權(修訂)條例草案》審議期間有關建議提出之時的反應，足見該項建議具爭議性。

播放香港電台節目的規定

45. 法案委員會察悉，廣播公司及部分團體代表認為，須播放香港電台("港台")節目的發牌規定並不公平，因為港台現時已擁有自己的電視頻道，同時成為了其他電視持牌人的競爭對手。政府當局回應時表示，作為公營廣播機構的港台在 2014 年才開始營運自己的電視頻道，其電視廣播服務仍處於發展階段，而免費電視持牌人應肩負社會責任，在合適的指定時段播放港台節目及政府宣傳短片。由於免費電視持牌人須履行社會責任，故獲豁免頻譜使用費。事實上，廣播規定正不斷演變，例如政府當局已於 2015 年容許相關免費電視持牌人彈性編排播放港台節目的時間。政府當局認為，免費電視持牌人須播放港台節目的現行規定應維持不變。儘管如此，政府當局同意將有關意見轉達至通訊局，以便在稍後的中期檢討作考慮。

電視節目服務牌照費

46. 部分委員詢問，政府當局可否調低電視節目服務的牌照費，以便在國際間激烈競爭的全球 OTT 業務中，加強本地媒體的競爭力。政府當局回應時表示，通訊局辦公室會參考有關的財務表現和財經事務及庫務局建議的財務安排，進行牌照費檢討。牌照費是按收回十足成本的原則釐定，政府當局亦不打算偏離一貫的做法。

對條例草案作出修訂

47. 法案委員會支持條例草案。政府當局及法案委員會無意對條例草案作出修訂。

恢復條例草案的二讀辯論

48. 法案委員會支持在立法會會議上恢復條例草案二讀辯論。法案委員會察悉，政府當局已就條例草案於 2020 年 7 月 8 日的立法會會議上恢復二讀辯論作出預告。

徵詢內務委員會意見

49. 法案委員會已於 2020 年 5 月 29 日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處

議會事務部 1

2020 年 6 月 30 日

《2019 年廣播及電訊法例(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 葛珮帆議員, BBS, JP

委員 黃定光議員, GBS, JP
李慧琼議員, SBS, JP
易志明議員, SBS, JP
馬逢國議員, SBS, JP
莫乃光議員, JP
陳志全議員
張華峰議員, SBS, JP
楊岳橋議員
吳永嘉議員, BBS, JP
周浩鼎議員
許智峯議員

(合共 12 名委員)

秘書 冼柏榮先生

法律顧問 李凱詩女士

《2019 年廣播及電訊法例(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會提出意見的團體名單

- 1 奇妙電視有限公司
- 2 香港有線電視有限公司
- 3 香港電視娛樂有限公司
- 4 電訊盈科媒體有限公司
- * 5 電視廣播有限公司

* 僅提交書面意見