

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(4)162/18-19(08)號文件

檔號：CB4/PL/ITB

資訊科技及廣播事務委員會

2018 年 11 月 12 日舉行的會議

有關保留商務及經濟發展局兩個首長級編外職位以進行《廣播條例》(第 562 章)及《電訊條例》(第 106 章)的檢討工作的最新背景資料簡介

目的

本文件綜述議員過往就在商務及經濟發展局開設首長級職位以進行《廣播條例》(第 562 章)及《電訊條例》(第 106 章)檢討("該項檢討")所作的討論。

背景

檢討《廣播條例》及《電訊條例》

2. 政府正積極進行檢討及更新第 562 章及第 106 章的工作。檢討工作旨在為廣播業提供平衡競爭環境，使規管架構更為現時化，以確保規管制度能應對科技發展，與時並進。

3. 該項檢討分兩個階段進行：第一階段(已經完成)聚焦電視及聲音廣播規管架構，以回應資訊娛樂演變所帶來的改變和挑戰("第一階段檢討")；第二階段聚焦電訊規管架構，以配合電訊科技的發展，尤其是第五代流動通訊("5G")及物聯網科技的來臨("第二階段檢討")。

檢討小組

4. 為進行該項檢討，在資訊科技及廣播事務委員會("事務委員會")及人事編制小組委員會的支持下，並獲財務委員會("財委會")批准，政府當局在商務及經濟發展局轄下成立了專責小組，成員包括一名首長級乙級政務官及一名首長級丙級政務官。他們屬下有一名高級行政主任、兩名一級私人秘書及一名助理文書主任提供支援。該兩個首長級職位是以 3 年期編外職位的形式開設，而有關的非首長級職位亦設有時限。

5. 檢討小組負責為該項檢討制訂詳細計劃及相關時間表。政府當局告知事務委員會，檢討小組尤其需要就第 562 章及第 106 章的現有條文，以及其他相若司法管轄區的發展情況和相關法例，進行詳盡的政策及法律研究。

6. 檢討小組就該項檢討制訂詳細計劃時，將會尋找和分析與第 562 章及第 106 章的條文有關的問題、評估處理問題的各個方案，並與律政司一起擬備修訂條例。在過程中，檢討小組會盡力推動各持份者(包括業內人士及市民大眾)參與有關工作，並與通訊事務管理局("通訊局")保持緊密聯繫。檢討小組亦會就特定事宜委聘顧問。

7. 政府當局亦告知小組委員會，檢討小組會制訂政策方案、與相關政府部門及不同持份者聯繫、準備討論文件(包括公眾諮詢文件)，以及協助完成最終的法例更新工作。在考慮上述因素後，政府當局決定檢討小組須由一名職級屬首長級乙級政務官級別的人員領導，以提供政策督導及策略性意見、與相關決策局/部門協調，以及獨立地推動各持份者參與檢討工作，確保檢討工作能適時推展。檢討小組的主管應有一名職級屬首長級丙級政務官級別的人員擔任他的副手，並負責監督小組內的非首長級人員，以聯繫政府內外所有相關人士、就研究提供政策方面的意見、分析及制訂政策方案、草擬文件/報告(供內部審議或諮詢公眾等)，以及準備草擬委託書。

第一階段檢討

8. 政府當局於 2018 年 2 月展開為期 3 個月的公眾諮詢，就第 562 章及第 106 章第 3A 部的檢討所提出的建議，徵詢市民、廣播業及其他持份者的意見。公眾諮詢工作已於 2018 年 5 月完成。提出意見人士大致支持立法建議的方向。政府當局因應所收集的意見，提出以下建議：

- (a) **跨媒體擁有權的限制**——政府當局建議從第 562 章下"不符合持牌資格人士"和第 106 章第 3A 部下"喪失資格的人"的定義中，刪除部分過時的類別，並收窄限制持有/行使免費電視、收費電視及聲音廣播牌照/持牌人控制權的"不符合持牌資格人士"，及其"相聯者"定義下"親屬"的範圍；
- (b) **外資控制權的限制**——政府當局建議保留現行外資控制權的限制，但非香港居民須得到通訊局事先批准方可持有免費電視持牌人股份的百分比門檻，由現時"2%、6%、10%及以上"調整為"5%、10%、15%及以上"；
- (c) **持牌人必須為非附屬公司的規定**——政府當局建議刪除第 562 章和第 106 章第 3A 部下免費電視或聲音廣播持牌人必須為非附屬公司的規定；及
- (d) **發牌機關**——政府當局建議維持現行制度，即以行政長官會同行政會議為免費電視、收費電視及聲音廣播服務的發牌機關，及通訊局為非本地電視及其他電視牌照的發牌機關的制度。

9. 政府當局的目標是於 2019 年將修訂條例草案提交立法會以落實上述建議。

10. 經檢視相關業務守則及考慮業界和公眾在通訊局於 2018 年 3 至 4 月進行的諮詢中提出的意見，政府當局於 2018 年 7 月決定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。經放寬後，除新聞節目、時事節目、兒童節目、教育節目、宗教儀式及其他崇拜節目外，持牌機構將獲准在電視節目中播出間接宣傳。此外，持牌電視節目服務及聲音廣播服務亦獲准播放殯儀館或其他與死亡殯葬服務有關的廣告。新措施自 2018 年 7 月 27 日起實施。

第二階段檢討

11. 政府當局會於 2018 年稍後時間展開為期 3 個月的公眾諮詢，收集持份者和市民大眾對第 106 章檢討工作的意見。當局會在公眾諮詢中提出數項建議，藉以更新第 106 章下的法定要求以迎接 5G 及物聯網科技的來臨，並利便電訊業界營商。政府當局的目標是在 2019 年向立法會提交修訂條例草案。

先前進行的討論

12. 政府當局在 2015 年 11 月 9 日的事務委員會會議上，尋求事務委員會支持當局在檢討小組下開設首長級職位的建議。在 2016 年 5 月 23 日舉行的人事編制小組委員會上，有關委員同意應建議把項目提交財委會審批。財委會在 2016 年 6 月 17 日舉行的會議上批准該項人員編制建議。在 2018 年 3 月 13 日舉行的事務委員會會議上，政府當局向事務委員會簡介檢討工作的進展。議員主要討論的事項和關注的事宜及政府當局的有關回應綜述於下文各段。

開設首長級職位

13. 事務委員會委員支持有關的人員編制建議，但詢問開設首長級職位的理據為何。他們認為，在把與科技相關的職責範疇移轉創新及科技局後，商務及經濟發展局的人力資源狀況理應不如先前緊絀。部分委員認為，檢討第 106 章及第 562 章所產生的工作量，應在商務及經濟發展局現有人手當中重新分配，而不應交由新設檢討小組負責。政府當局回應時表示，商務及經濟發展局須全力處理與創意產業和通訊政策事務有關的工作，局方的人手資源，並不足以在預定時間內處理該項檢討所涉及的工作和進行公眾諮詢。

14. 當人事編制小組委員會及財委會進行有關討論時，委員詢問當局將首長級編外職位的開設期定為 3 年的理據，他們質疑這樣全面的檢討工作能否於 3 年內完成。政府當局表示，經參考過往開設編外職位的經驗，政府認為將擬議首長級職位的開設期初步定為 3 年，是恰當和審慎的做法。如有需要，當局可按既定機制就保留有關編外職位一段時間提交建議。

限制外資對香港電視服務的擁有權和控制權

15. 事務委員會部分委員關注，當局建議調整非香港居民持有免費電視股份須事先得得到通訊局批准的外來投資百分比門檻，結果會否利便和鼓勵更多內地企業加大對香港電視服務的擁有權和控制權。委員亦問及政府當局能否確保本地電視服務會由本地居民控制。

16. 政府當局回應時表示，作出輕微調整的建議只涉及須事先得得到通訊局批准的外來投資百分比門檻。略作調整的建議旨在降低合規成本，利便外來投資者在本港免費電視市場投資。有關本地廣播持牌人的外資控制權限制制度，整體上會維持不

變。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 章分別就"不符合持牌資格人士"和"適當人選"訂明的規定。政府當局向事務委員會委員保證，現行對本地廣播機構實施的外資控制權限制行之有效，確保了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。

發牌機關

17. 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的建議後予以批准)。部分委員認為，經由行政長官會同行政會議審批免費電視牌照的現行程序欠缺透明度，會影響投資者對香港免費電視市場的信心。

18. 政府當局答稱，傳統媒體仍然非常普及，故此發牌程序涉及重大的公眾利益考慮因素。基於這個原因，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，實屬恰當。事務委員會察悉，現行發牌制度整體上一直行之有效，因為行政長官會同行政會議過去數年批出新牌照時均有顧及多項相關因素，包括考慮公眾利益。

電視通用業務守則

19. 事務委員會委員詢問政府當局會否檢討電視通用業務守則，特別是《電視通用業務守則——廣告標準》所訂限制。通訊局已檢討局方規管間接宣傳的業務守則，並已就有關放寬建議諮詢業界和公眾。放寬建議已於 2018 年年中推行。

數碼媒體的規管制度

20. 部分委員質疑，有何理據保留傳統媒體外資控制權的限制，同時數碼媒體卻不受類似的限制制度所規管。委員詢問政府當局會否考慮規管另類媒體，以及可否參考海外司法管轄區的經驗。政府當局告知事務委員會，在大部分先進海外司法管轄區，對傳統媒體實施的規管制度中的發牌規定，並不適用於互聯網電視及電台節目服務。大部分司法管轄區採用類似香港的制度，透過一條獨立法例(例如《淫褻及不雅物品管制條例》(第 390 章))禁制在互聯網發布淫褻及不雅的內容。對於規管互聯網內容，政府當局告知事務委員會，其他司法管轄區亦認為難以克服各種執法困難，因此加強規管互聯網電視及電台節目

服務的做法並非可行之選。政府當局的目標是利便傳統廣播業的營運和發展，而非對互聯網媒體實施規管。

將第 562 章與第 106 章合併

21. 委員詢問，政府當局是否仍會考慮早前所提方案，將第 562 章與第 106 章合併，消除兩條條例在廣播業和電訊業的營運及規管方面的一致之處。

22. 當局告知事務委員會，政府當局會在下一階段檢討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 5G 流動通訊服務。至於長遠而言政府當局應否在現行安排運作良好的情況下投放資源，展開合併第 562 章和第 106 章的艱巨工作，此問題可在推出所有較為迫切的措施後因應當時市場情況再作處理。

最新情況

23. 政府當局將於 2018 年 11 月 12 日就延長一個首長級乙級政務官編外職位及一個首長級丙級政務官編外職位的開設期以繼續進行該項檢討諮詢事務委員會。

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 4

2018 年 11 月 9 日

相關文件一覽表

發出的委員會 /政策局	會議日期/ 發出的日期	文件
資訊科技及廣播事務委員會	2015年11月9日	<p>在商務及經濟發展局通訊及科技科開設兩個首長級編外職位的建議 (立法會 CB(4)125/15-16(06)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(4)440/15-16 號文件)</p>
人事編制小組委員會	2016年4月27日 及 2016年5月23日	<p>建議由財務委員會批准當日起，在商務及經濟發展局通訊及創意產業科開設下列2個首長級編外職位(即1個首長級乙級政務官職位(首長級薪級第3點)及1個首長級丙級政務官職位(首長級薪級第2點))，為期3年，以檢討《電訊條例》(第106章)及《廣播條例》(第562章)，並完成相關的立法工作 (EC(2015-16)20)</p>
財務委員會	2016年6月17日	<p>總目55——政府總部：商務及經濟發展局(通訊及創意產業科) (FCR(2016-17)43) (EC(2015-16)20)</p>
資訊科技及廣播事務委員會	2018年3月12日	<p>政府當局就電視及聲音廣播規管制度檢討提供的文件 (立法會 CB(4)701/17-18(04)號文件)</p>

發出的委員會 /政策局	會議日期/ 發出的日期	文件
		有關檢討《廣播條例》(第 562 章)及《電訊條例》(第 106 章)的背景資料簡介 (立法會 CB(4)701/17-18(05)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(4)1197/17-18 號文件)
商務及經濟發展局	2018 年 10 月 10 日	《2018 年施政報告》商務及經濟發展局通訊及創意產業科的政策措施 立法會 CB(4)24/18-19(02)號文件