

2020年5月11日

討論文件

## 立法會資訊科技及廣播事務委員會

### 香港電台的管治及管理

#### 目的

本文件旨在向各委員匯報各項有關香港電台(港台)的管治及管理工作。

#### 背景

2. 港台的定位及工作近期備受關注，本文件會先說明幾項關於港台管治及管理的主要原則，為委員會的討論提供基礎。

3. 眾所周知，港台享有雙重身份，角色獨特。港台既是一個公共廣播機構，也是政府部門之一。港台應擔當的角色及須達致的目標，清楚臚列於《香港電台約章》(《約章》)之內。港台享有編輯自主，但並非不受任何約制。《約章》列明港台作為公共廣播機構的目的及使命，亦訂明港台向政策局負責、須遵守通訊事務管理局(通訊局)發布的相關業務守則及投訴處理機制，以及須重視和考慮港台顧問委員會的意見。具體安排如下—

- (a) 作為政府部門，港台的政策及內務事宜由商務及經濟發展局(商經局)監察。港台及其員工須遵守適用於政府部門的所有規則和規例，亦須受到適用於政府部門的監察機制(包括但不限於申訴專員公署、審計署及廉政公署)所約束；
- (b) 港台須確保其所有電視及電台節目均遵從通訊局為規管持牌廣播機構節目標準而發布的相關業務守則。公眾可就廣播內容向通訊局作出投訴，通訊局會決定投訴是否成立，並可對港台施加適當制裁；及

- (c) 港台顧問委員會負責就關乎港台節目編輯方針、節目標準及質素的事宜向廣播處長提供意見，以及聽取相關的投訴報告。處長應重視和考慮顧問委員會提出的所有意見，處長如不採納，須向其匯報及解釋原因。

4. 《約章》列明廣播處長作為港台的總編輯，須為港台作最終編輯決定，並就港台節目監製所作的編輯決定負責。相關條文見附件一。

5. 《約章》訂明商經局局長會就政策事宜、訂定服務表現目標、檢討成效及資源分配等方面向處長提供政策指引及支援。商經局一直按照《約章》，要求港台在整體節目製作和編採立場方面全面貫徹執行公共廣播機構的功能及責任，以滿足公眾的期望。

6. 在近日《撥款條例草案》的辯論中，不少議員就港台的撥款表示關注。作為政府部門，港台一直按照既定機制獲得足夠資源提供服務。事實上，在過去10年，港台的開支累計增加超過一倍，而公務員職位數目亦增加超過四成。現時，港台每年獲撥款超過10億元。政府明白，市民大眾一方面關注港台有否足夠資源，但亦同時關注公帑是否有效運用，合乎衡工量值的目標。

## 審計報告的跟進工作進度

7. 近年港台曾受審計署的調查。審計署於2018年10月就港台提供廣播節目發表《審計署署長第七十一號報告書》(審計報告)，提出多項意見及建議，詳見附件二。

8. 港台接納審計報告的所有建議，並在商經局的政策督導下逐一跟進。審計報告發表至今大約一年半，港台完成跟進的主要項目包括：延長港台電視31播放時數至全日24小時及不再播放雜項內容、檢討及優化社區參與廣播服務的行政程序、更新外購節目的採購工作程序，以及教育局經檢討後由2020-21財政年度起停止每年特定向港台撥款以製作一定數量的教育電視節目(見下文第18段)等。上述工作進展已

經按既定機制向立法會政府帳目委員會匯報。

9. 至於審計報告的其他建議，仍有多項工作仍在跟進中，有關進展詳列如下：

#### *電視節目外判計劃的檢討*

10. 審計報告指出港台過往沒有就外判節目的滿意率 and 有待改善之處收集觀眾意見，並建議港台設立機制，例如關注小組，以進行研究或意見調查。就審計報告的意見，港台於2020年1月進行首次關注小組研究，並根據所收集到的觀眾意見，調整了部分內部安排和操作，以期提升外判節目的質素和繼續履行培育本地電視製作業人才的工作目標。

11. 此外，港台正按商經局要求，深入檢視如何進一步在機制方面強化電視節目外判計劃的行政管理及資源運用，包括服務提供者的聘用等，以符合相關的政府規則和規例，達致衡工量值的目標。

#### *「電視節目欣賞指數調查」和「電台收聽調查」的採購工作*

12. 審計報告指出港台過往為「電視節目欣賞指數調查」及「電台收聽調查」揀選服務供應商時施加兩項強制要求<sup>1</sup>，以致多年來港台只用同一服務供應商；建議港台重新審視該強制要求，以確保有關要求並沒有妨礙準服務供應商之間互相競爭。立法會政府帳目委員會曾於2019年1月18日來信，要求政府考慮調查在採購過程中有否出現不當行為。雖然現階段沒有證據顯示有違法違規情況，但港台接納審計報告的意見，經檢討後剔除了有關強制要求，並優化評分制度。

13. 在檢討過程中，港台曾於2019年2月邀請服務供應商報價，以開展新一輪的「電視節目欣賞指數調查」，商經局為確保港台完全符合最新的政府採購程序及充分回應立法會政府帳目委員會的關注，要求港台終止該輪採購工作。港台於2019年9月採用經修訂的程序和評分制度，以邀請報價方式再進行服務採購，惟最終未能成功委聘服務供應商。

---

<sup>1</sup> 即服務供應商在報價限期結束當日前應在香港成立至少 15 年；以及服務供應商在報價限期結束當日之前 10 年在香港曾進行至少 20 個有關廣播媒體欣賞指數調查。

港台其後於2020年1月邀請準服務供應商提供專業意見，從而適當地調整服務要求以及採購模式。港台也會參考「電台收聽調查」的採購(見下文第14段)的經驗，以便在今年稍後為「電視節目欣賞指數調查」開展採購程序。

14. 「電台收聽調查」方面，港台於2020年2月按經修訂的程序和評分制度，以邀請報價方式進行採購工作，並已於2020年4月委聘服務供應商。下一步工作將會由港台與服務供應商討調查的具體安排。視乎2019冠狀病毒病疫情的發展，預計正式調查工作會在今年稍後展開。

### *電視節目的評估*

15. 審計報告指出港台電視31/31A收視率偏低，平均為0.1點(即6 400名觀眾)，相當數量的節目認知率低，建議港台應查明其節目收視率及認知率偏低的原因，並採取措施提升節目受歡迎程度。港台於2019年11月委聘了調查機構，進行「港台電視頻道滲透率調查」，以收集有關其數碼電視頻道的普及程度／使用模式、觀眾收看習慣及喜好的資料和數據，從而了解收視率偏低的原因。有關調查因涉及家訪／面對面調查，在疫情期間有所延誤，故工作仍在進行中。

16. 此外，為獲得有關港台節目觀眾人數的更全面資訊，審計報告建議港台應收集跨媒體收視率，以及考慮為港台電視頻道和節目訂定觀眾人數指標，並在管制人員報告中匯報。就審計報告的意見，港台已於2020年初以社交媒體分析工具收集網上直播和重溫節目的跨媒體數據(包括網頁及流動裝置)，並提供港台電視頻道的「接觸觀眾人數」數據(即指在特定時段內最少收看了1分鐘)。商經局認為，「接觸觀眾人數」的數據參考價值有限，亦未能確切反映個別節目的受歡迎程度。要全面掌握其節目的觀眾人數，港台應參考廣為廣播界同業採用的收視率數據，局方因此已要求港台收集其電視頻道及節目收視率的詳細數據，以進一步了解其節目收視率偏低的原因。有關數據有助港台更全面客觀地評估節目表現，讓港台採取更有效的措施提升電視節目的受歡迎程度，回應觀眾的期望及需求。

17. 審計報告建議港台為電視頻道和節目訂定觀眾人數指標，並在管制人員報告中匯報；以及考慮為不同類別的

港台節目，以節目質素(例如欣賞指數)和認知率訂定目標／基準，以便對電視節目作出更具意義的評估。有關工作尚未有進展，商經局會繼續與港台跟進。

### 教育電視節目的檢討

18. 審計報告指出學生收看的學校教育電視節目數目偏少、人員生產力持續下跌，以及節目的製作成本偏高。教育局因應審計報告的建議，在完成教育電視服務的檢討後，決定由2020-21財政年度起重新定位，不再每年向港台批出撥款以製作一定數量的教育電視節目，改為引入其他市場上的服務供應商，以及不再局限於傳統電視節目的形式，務求在電子學習時代開發更多元化的課程資源。

19. 此外，去年通訊局<sup>2</sup>接獲電視廣播有限公司就停止播放教育電視節目的要求，並按一貫機制諮詢相關政策局(即商經局和教育局)的意見。通訊局考慮到公眾透過互聯網及流動應用程式收看教育電視節目的情況越趨普遍，經免費電視播放該等節目的收視率持續偏低(0至0.5點)，預計公眾未來透過免費電視頻道在每個上課日定時收看教育電視節目的需要／需求將會進一步下降；以及教育電視服務的重新定位，於今年初決定於本學年(即2020年6月5日)結束後，免除免費電視持牌機構須播放教育電視節目的要求。日後公眾仍可透過港台的免費電視頻道及其他新媒體平台繼續收看教育電視節目。

### 近期引起社會關注及討論的港台節目

20. 近期港台節目引起不少社會關注及討論，包括有投訴指一些港台節目立場偏頗、內容欠準確持平等，商經局亦就這些投訴，與港台管理層討論。商經局一直敦促港台必須全面和嚴格遵守《約章》。

21. 商經局關注最近港台一些節目在其編輯和製作上，有否偏離或違反《約章》，因而給予意見及建議，包括因應對《頭條新聞》節目的投訴，敦促港台的整體節目製作和編採

---

<sup>2</sup> 根據《廣播條例》(第 562 章)和本地免費電視節目服務(免費電視)牌照，通訊局可規定持牌機構免費播放由政府提供的教育電視節目。

立場都應全面貫徹和體現《約章》訂明的公共目的。又如商經局於2020年4月初，指出港台在3月28日的一集《The Pulse》節目當中的表達，有違一個中國的原則及《約章》所訂明的公共目的和使命。此外，商經局關注港台在同日播出的外判節目《台灣故事III》亦被發現有違反一個中國原則的情況，雖然港台在回應傳媒查詢時鄭重致歉及承諾認真檢討，商經局亦要求港台檢視情況，以避免類似情況再次發生。

### *有關港台節目投訴的最新跟進情況*

22. 正如上文第3段所述，港台須確保其所有電視及電台節目均遵從通訊局為規管持牌廣播機構節目標準而發布的相關業務守則。通訊局按照既定機制，使用一致的標準及程序處理有關商營及公共廣播機構的節目投訴。在2019-20年度，通訊局收到有關港台節目的投訴個案總數約635個(涉及約11 339宗投訴)，其中2個個案(涉及共348宗投訴)被通訊局裁定成立及10個個案(涉及11宗投訴)被通訊事務總監行使通訊局授予之權力裁定屬於輕微違規，尚有約393個個案(涉及約10 064宗投訴)仍在處理中。

23. 在上述裁定成立的個案中，通訊局於2020年4月20日公布決定，就2019年11月20日播出的電視節目《左右紅藍綠》向港台發出嚴重警告，敦促港台嚴格遵守《電視通用業務守則－節目標準》中的相關條文(見附件三)。通訊局認為：

- (a) 港台似乎輕易地全盤接受來自互聯網上其他媒體報道、文章或意見的未經核實和間接資料，而沒有自行查證事實。作為廣播機構，港台沒有盡一切合理努力確保節目中的真實資料準確無誤，實有疏忽職守之嫌；
- (b) 港台亦沒有在節目播出後作正式澄清、更正及提供補充資料／詳情，以修正節目中出現的與資料原文意思不符、互相矛盾或令人混淆之處；
- (c) 港台沒有在陳述中向通訊局說明港台已採取的具體行動或有何措施確保節目符合有關規定或確保節目質素；以及

- (d) 節目內容有部分似乎是基於失實歪曲的資料或根本毫無理據。主持在節目中的言論不負責任，並且刻意使用非常強烈的措辭，將警方的行動妖魔化，把警方與聯合國所譴責的恐怖分子組織相提並論，可視為仇恨言論，煽動對警隊的仇視，對警方不公平，以及可能令警方聲譽受損。

24. 商經局認為港台被裁定違反有關業務守則性質極其嚴重，已要求港台必須就裁決盡快作出正面和負責任的回應，包括全面檢討其節目編輯和製作的機制，以確保節目標準符合《約章》、通訊局的相關業務守則及港台《節目人員製作守則》，確保同類錯誤不會再發生。

### 港台節目在其他免費電視頻道播放安排

25. 根據免費電視牌照的相關牌照條件，通訊局可指示持牌機構播放由政府提供的電視節目及其他關乎公眾利益的資訊。通訊局於2020年1月9日接獲電視廣播有限公司就停止播放港台節目的要求。通訊局按一貫機制諮詢相關政策局(即商經局)及知悉港台的意見，在審慎考慮相關因素後作出決定，於2020年3月4日公布撤銷向免費電視持牌機構發出須播放港台節目的指示。

26. 免費電視持牌機構播放港台節目的要求最初於1990年引入，主要因為當時港台並無本身的電視頻道。港台現時營運兩條模擬及三條數碼電視頻道，覆蓋全港99%的人口，覆蓋率媲美其他商營電視台；而港台網頁及流動應用程式亦提供即時直播及節目重溫服務。公眾可繼續透過港台本身的免費電視頻道及網上平台收看港台節目。商經局認為現時已沒有充分理據繼續要求商營廣播機構播放港台節目。

27. 商經局相信有關安排符合為觀眾提供更多節目選擇、利便營商、鼓勵創新及有利廣播行業持續發展的政策目標，亦不會影響港台繼續履行其作為公共廣播機構的目的和使命。港台對免除有關要求不持異議。

28. 免費電視持牌機構須履行獨特的社會功能，故一直以行政方式獲指配的頻譜並不設頻譜使用費。整體而言，免

費電視持牌機構須為市民大眾提供免費新聞、娛樂、教育和資訊；提供照顧不同類型和年齡層觀眾的節目，英語頻道和字幕，並播放由政府所提供的政府宣傳短片和通訊局的宣傳材料；以及在緊急情況下免費向公眾廣泛發放關乎重大公眾利益的信息。其中，免費電視台每星期須提供合共超過100小時的指定播放節目，包括新聞報道、時事節目、紀錄片、文化藝術節目，以及以兒童、長者及年青人為對象的節目，並營運以英文為主的電視節目頻道。履行上述社會功能涉及重大的公眾利益，並非只限於該持牌機構須按通訊局指示播放某些特定節目。過往播放港台節目只屬要求的其中一部份，即使免費電視持牌機構不再被要求播放港台節目，它們仍然符合不徵收頻譜使用費的政策。

29. 港台作為公共廣播機構，多年來服務普羅大眾之餘，也提供了不少多元化的節目，照顧小眾的需要。在免除免費電視持牌機構須播放港台節目的要求後，商經局期望港台應持續提升其節目質素及強化其電視頻道的定位，從而吸引更多觀眾透過港台自己營運的電視頻道和新媒體平台收看其節目。

## 總結

30. 就上述種種對港台的關注，商經局認為港台應予正視，並全面檢視其管治及管理，以確保全面恪守及履行《約章》對港台的要求和規定。

## 徵詢意見

31. 請各委員備悉文件內容並提出意見。

商務及經濟發展局  
通訊及創意產業科  
2020年5月5日



## 《香港電台約章》的相關條文

### B. 公共目的及使命

#### 4. 作為香港的公共廣播機構，港台須達到以下目的—

- (a) 讓市民認同公民身分及促進公民社會發展，方法包括：
  - (i) 提供準確而持平的新聞報道、資訊、觀點及分析，以加強市民對社會、國家和世界的認識；
  - (ii) 增加市民對「一國兩制」及其在香港實施情況的認識；以及
  - (iii) 提供讓市民了解社會和國家的節目，培養市民對公民及國民身分的認同感；
- (b) 提供開放平台，讓公眾暢所欲言，以不畏懼和不偏私的方式交流意見。具體工作包括提供各類讓公眾參與和表達意見的節目，以及提供平台，鼓勵和方便社區參與廣播，當中包括管理「社區廣播參與基金」；
- (c) 鼓勵社會共融及多元化。具體工作包括提供多元化和普及的節目，以敏銳的觸覺反映香港與世界的多元面貌，從而提高市民對香港以至外地不同文化、語言、宗教和種族的認識與包容；
- (d) 推動教育和鼓勵學習。具體工作包括引起市民對各種課題的興趣，並提供教育資訊及資源，鼓勵各階層及不同年齡人士終身學習；以及
- (e) 激發市民創意，推動追求卓越成就的風氣，豐富港人的多元文化生活。具體工作包括自行製作、委聘外界製作和購買獨特的原創節目，播放給市民欣賞；積極引起市民對文化活動的興趣和推動市民參與；以及採取鼓勵創意和有助培育人才的節目方針、機構政策與

措施。

5. 港台會為香港市民提供編輯自主、專業和高質素的電台、電視及新媒體服務。具體來說，港台的使命是：
  - (a) 製作多媒體節目，為市民提供資訊、教育及娛樂；
  - (b) 適時與持平地報道本地、國家及國際大事與議題；
  - (c) 提供能推動香港多元開放文化的節目；
  - (d) 提供可讓政府及社會各界討論公共政策、以不畏懼和不偏私的方式表達意見的平台；以及
  - (e) 服務普羅大眾，同時照顧小眾的需要。

### **C. 編輯自主**

6. 港台編輯自主。
7. 港台會恪守以下編輯方針：
  - (a) 發放準確並具權威性的資訊；
  - (b) 持平地反映意見，並公平地對待有意在公共廣播平台上發表意見的所有人士；
  - (c) 不受商業、政治及／或其他方面的影響；以及
  - (d) 秉持最高的新聞專業標準。
8. 廣播處長（下稱「處長」）是港台的總編輯，負責制訂符合港台《節目製作人員守則》的編審制度，以準確、持平及客觀的新聞、公共事務及一般節目，為市民提供資訊、教育及娛樂。
9. 作為港台的總編輯，處長為港台作最終編輯決定，並就港台節目監製所作的編輯決定負責。

## 附件二

### 審計報告的主要意見及建議

1. **節目製作：**港台的非公務員合約僱員的百分比偏高和部分非公務員合約僱員長期受僱，港台應檢討僱用非公務員合約僱員的情況是否符合政府的政策；檢討聘用第II類服務提供者的行政審批程序；檢視電視和電台節目的外購程序；採取措施確保社區參與廣播基金參與者依時提交節目錄音及報告；評估社區參與廣播基金資助項目的成本效益及加強宣傳；採取措施確保外判商依時提交審計報告及節目材料；及增加外判節目的製作時數及收集觀眾意見；
2. **節目廣播：**港台電視31/31A收視率偏低及港台電視32播放雜項內容的時數偏多，港台應致力豐富電視節目的內容，包括探討不同方案，以增加電視節目的製作時數、增加首播節目時數、制訂重播節目策略；及採取措施推廣及提升就節目內容發出使用許可的吸引力；
3. **新媒體服務：**港台應採取措施提高新媒體服務的使用量和提升新媒體平台的質素；
4. **節目評估及其他行政事宜：**港台應審視就揀選「電視節目欣賞指數調查」及「電台收聽調查」的服務供應商時施加的兩項強制要求及檢討有關採購工作；採取措施改善電視及電台節目的認知率和欣賞指數；為電視及電台頻道和節目訂定指標，並在管制人員報告中匯報；檢討把電視節目納入「電視節目欣賞指數調查」的策略；及依照《約章》規定定期向顧問委員會提交港台的服務表現評估報告和符合服務表現評估指標報告及擬備周年報告；及
5. **學校教育電視節目的評估：**港台應就製作學校教育電視節目的生產力下跌及製作成本頗高的情況採取適當行動予以遏制；教育局及港台應探討可否擴大學校教育電視節目委聘外界製作的規模，並就港台製作的學校教育電視節目進行全面檢討，以決定未來路向和應採取的改善措施。

### 附件三

#### 港台被裁定違反 《電視通用業務守則－節目標準》的相關條文

第3章第1段 — 持牌人應確保以負責任的手法播放節目，並應避免在沒有需要的情況下，引起觀眾反感；

第3章第2(b)段 — 持牌人不得在節目內加入可能導致任何人士或羣體基於社會地位等原因，而遭人憎恨或畏懼或受到污蔑或侮辱的材料；

第9章第1A段 — 持牌人必須盡一切合理努力，確保個人意見節目內的真實資料準確無誤；

第9章第9段 — 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；

第9章第15段 — 節目如會影響個別人士或其他機構的聲譽，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；以及

第9章第17(b)段 — 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，必須尊重事實，任何個人意見不應以虛假證據為依據。