

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)927/20-21(02)號文件

檔 號：CB1/PL/ITB

資訊科技及廣播事務委員會

2021 年 5 月 25 日舉行的特別會議

有關香港電台的管治及管理的最新背景資料簡介

目的

本文旨在簡述香港電台("港台")的歷史、其現時的管治和管理機制、相關最新發展，以及立法會，特別是資訊科技及廣播事務委員會("事務委員會")涉及港台的討論和最近的討論期間提出的關注事項要點。

背景

早期的香港電台("港台")

2. 香港的官方電台於 1928 年啟播，並於 1948 年正式命名為"香港廣播電台"(Radio Hong Kong)。1954 年，香港廣播電台正式獨立成為一個政府部門，由廣播處長負責管理。

3. "香港廣播電台"起初只提供中英文聲音電台廣播服務，之後在 1970 年成立"公共事務電視部"，開始製作電視節目，並透過持牌商營電視台播放，"香港廣播電台"後來於 1976 年改名為"香港電台"(Radio Television Hong Kong)。港台除製作公共事務節目外，於 1976 年設立教育電視中心，協助當時的教育司署製作教育節目，而在 1973 年港台新聞部成立之前，該台所發放的新聞簡報由當時的政府新聞處提供。

4. 政府當局於 1984 年委任廣播事業檢討委員會(Broadcasting Review Board)，檢討港台的運作。委員會建議將港台"公司化"，並脫離政府架構，以確立編輯自主。有關建議最後於 1995 年宣布擱置。儘管如此，港台的改革步伐並沒有停止。

5. 因應 1990 年代政府推動 "公營部門改革" (Public Sector Reform)，港台與當年的文康廣播司簽訂了 "架構協議" 以釐定雙方權責。架構協議列明港台享有編輯自主、廣播處長擔當港台總編輯的角色。此外，港台與當時的廣播事務管理局 ("廣管局") 於 1995 年簽署 "諒解備忘錄" ("備忘錄")。按照備忘錄所訂，港台承諾遵守廣管局所訂下的節目標準業務守則，一旦公眾向廣管局投訴港台節目，廣管局就會以監管商業廣播機構的程序處理公眾人士對港台的投訴。港台於 1998 年自行制訂《節目製作人員守則》，將行之有效的工作方式編寫下來。

2006 年進行的公共廣播服務檢討

6. 鑑於廣播市場不斷演變而當局並無清晰的公共廣播政策，行政長官於 2006 年委任了獨立的公共廣播服務檢討委員會 ("檢討委員會")，檢討本地公共廣播服務。檢討委員會的總結指出，香港需要公共廣播服務，應成立新的公共廣播機構，以公帑營運。該機構應有高度自主權，可自行制定其組織架構、內部規則與慣例，以及人力需求及聘用條件，並應擁有獨立的編輯權和節目自主權。檢討委員會又認為，新的公共廣播機構的董事局、管理層及前線人員應以負責任的態度行使言論及新聞自由，亦應奉行嚴謹的管治問責措施，審慎地使用公帑。檢討委員會認為把港台轉為公共廣播機構的做法並非良策，而應組建新的機構。

7. 政府當局接納大部分檢討委員會的意見，但決定由港台充當公共廣播機構的角色，同時繼續保留其政府部門的身份和運作模式。政府當局並推出強化港台管治架構的措施，包括：

- (a) 把港台的 "架構協議" 所載的編輯自主安排改以《香港電台約章》 ("《約章》") 形式訂立：《約章》由政府發出，就各項規管事宜列明政府與港台之間的關係，說明港台享有編輯自主及釐清廣管局在規管港台節目內容方面的角色、港台運作透明度及問責性等問題；
- (b) 保持港台周年預算管制機制：透過資源分配工作及編製周年預算進行管制，為港台提供運作和發展的人手和開支；及
- (c) 成立顧問委員會：以確保港台在編輯和機構表現方面達到更佳水平。顧問委員會的職能主要是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。顧問委員會亦會聽取有關港台的投訴報告及公眾意見調查報告，監察港台節目符合公眾期望的程度。

8. 就節目發展方面，政府當局決定，港台作為本港公共廣播機構須提供下列的節目：

- (a) 本地原創節目：由港台營運一條電視頻道，播放港台自行製作的節目，無須再透過商營廣播機構播放；
- (b) 與海外廣播機構和內容製作商合作的節目：港台可與海外廣播機構，例如日本放送協會或美國國家地理頻道等攜手製作節目；
- (c) 民間參與廣播的節目：包括由港台撥出部分廣播時段播放讓個人和社區團體表達和交流意見的節目、由社區團體自行製作的節目，以及委聘社區團體就特定主題或專題製作的節目；及
- (d) 國家廣播節目：轉播中央電視台及中央人民廣播電台的節目。

港台的日常運作

9. 現時港台提供電台及電視廣播以及新媒體服務。就電台服務方面，港台擁有 7 個電台頻道，主要以粵語、普通話和英語廣播，同時提供社區參與廣播服務。非政府機構、弱勢社群、個人或團體可申請製作電台節目，參與廣播。在電視服務方面，港台目前營運 3 條數碼地面電視頻道，分別提供綜合節目、直播節目及即時資訊；以及轉播中央電視台的節目。2000 年，港台電視服務推出外判節目計劃。

港台的行政組織架構

10. 廣播處長轄下設 1 名副處長，由 1 名首長級乙級政務官擔任。副處長由 2 名助理處長和 1 名總監輔助，3 人分別負責電台及節目策劃、電視及機構業務和製作事務。廣播處長在 2021-2022 年度政府財政預算案管制人員報告指，截至 2020 年 3 月 31 日，港台的實際人手編制設有 736 個職位。當局預算港台的人手編制將於 2020-2021 年度末或之前增至 760 個職位，包括 752 個非首長級職位及 8 個首長級職位，並於 2021-2022 年度保持不變。港台的行政架構見**附錄 I**。

11. 除公務員外，港台亦在編制外聘請合約僱員(包括非公務員合約僱員、退休後服務合約僱員及第 I 類部門合約僱員)及中介公司僱員。為應付其作為廣播機構的特殊需要，港台可聘用特約服務提供者(通常稱為"第 II 類服務提供者")。此類服務提供者的職銜涵蓋演員、節目主

持、編劇、研究員及撰稿人五大類別。根據港台 2019-2020 周年報告，截至 2020 年 3 月 31 日，港台總人數為 873 人。

資源調配

12. 為配合港台維持政府部門身份並肩負作為公共廣播機構的使命，以及發展數碼電視服務，政府曾承諾會提供適當資源以提升港台的服務，從而擴展其服務範疇。港台在 2009-2010 年度的實際開支為 4 億 8,267 萬元，在 2019-2020 年度上升至 10 億 4,165 萬元。2021-2022 年度的預算開支為 9 億 9,516 萬元。

政府新聞處的角色

13. 除港台外，政府設有政府新聞處，負責通過報紙、電視、電台及雜誌等大眾傳播媒介，為政府與市民架起溝通的橋樑。政府新聞處轄下設有本地公共關係科、香港以外地區公共關係科、宣傳及推廣科及行政科，使命是提供專業公關意見，宣傳政府政策、服務，為香港於境內外建立確切形象。政府新聞處處長在 2021-2022 年度政府財政預算案管制人員報告指，截至 2020 年 3 月 31 日，政府新聞處的實際人手編制設有 436 個職位。當局預算政府新聞處的人手編制將於 2021 年 3 月 31 日或之前增至 456 個職位，包括 444 個非首長級職位及 12 個首長級職位，並於 2021-2022 年度縮減 1 個非首長級職位。政府新聞處的行政架構見附錄 I。

2020 年進行的港台管治及管理檢討

14. 商務及經濟發展局("商經局")於 2020 年 5 月宣布成立專責小組，檢討港台的管治及管理，並就改善其整體管理制度、工作流程和執行方式提出建議，確保港台全面履行《約章》、遵守通訊事務管理局("通訊局")的業務守則，以及符合所有適用的政府規則和規例。當局已於 2021 年 2 月公布《香港電台的管治及管理檢討報告》("《檢討報告》")，《檢討報告》全文載於商經局網站¹，而《檢討報告》的簡介，包括其主要內容及建議則載於政府當局因應事務委員會於 2021 年 3 月 15 日進行的討論所提供的文件(見立法會 CB(1)652/20-21(04) 號文件)。

新的編輯管理機制

15. 港台在 2021 年年初引入全新的編輯管理機制，由廣播處長以及港台高層管理人員組成編輯委員會，就具爭議性的節目於製作或播出

¹ <https://www.cedb.gov.hk/ccib/tc/consultations-and-publications/reports/rthkreview.pdf>

前在編輯會議上檢視有關節目，切實履行編輯責任。港台亦引入上報機制，讓節目製作人員在策劃節目的初期，提交計劃書予編輯會議審視。

過往的討論

16. 在 2021 年 3 月 15 日舉行的會議上，政府當局向事務委員會簡介《檢討報告》的內容及建議。財務委員會亦已於 2021 年 4 月 14 日舉行特別會議，就通訊及創意產業政策範疇方面，審核 2021-2022 財政年度開支預算。

港台的編輯管理

17. 議員指出，市民關注到，很多港台節目都在批評政府當局，有關政治取向偏頗，有意抹黑。他們認為，港台的個人意見節目及電視製作所表達的信息，部分已偏離《約章》。部分議員表示，若港台容許節目以諷刺方式針對某些人士作出表述，便應同時給予被批評的人士相同的廣播時間作出反駁。

18. 政府當局向事務委員會表示，編輯管理問題是檢討中重要的一環，而廣播處長作為港台的總編輯，會一如《檢討報告》所建議，擔當更明確的領導角色。港台自 2021 年 3 月起落實新的編輯管理機制，並組成編輯委員會，於節目製作或播出前考慮及商定有關內容。港台亦引入更清晰的上報機制，讓節目製作人員在策劃節目的初期，提交計劃書予編輯會議審視通過。在檢討港台節目時，編輯委員會會根據《約章》作出決定，並確保發放的資訊準確無誤，報道真確準繩和不偏不倚，不受商業、政治及/或其他因素影響，藉此秉持最高的新聞專業標準。

《香港電台約章》及香港電台的角色

19. 部分議員察悉，2006 年進行香港公共廣播服務檢討後，當局在 2010 年制訂的《約章》內訂明港台作為公共廣播機構的身份。他們詢問是否有空間因應 2014 年及 2019 年發生的社會事件，重新審視《約章》及港台的角色，並透過讓政府新聞處與港台共用員工，甚至合併兩個部門，把港台的工作重新聚焦於提倡及推動政府當局的政策。

20. 據政府當局表示，在 2006 年進行的檢討所得的結論當中，香港需要一個公共廣播機構這點仍然有效，港台只要嚴守《約章》條款便能履行該角色。由於港台及新聞處有不同的角色和功能，不宜以新聞處人員取代港台的新聞組。政府當局補充，《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》("《港區國安法》")的適用範圍涵蓋港台，《約章》無須因應《港區國安法》實施而作出修訂。

港台工作人員的管理

21. 部分議員指出，通訊局曾多次裁定港台違反《電視通用業務守則——節目標準》("《業務守則》")。他們表示，港台不是一個讓某些團體以公帑推動其政治理念的平台。他們詢問港台有沒有任何公務員因為違反《約章》或《業務守則》而需接受紀律處分。

22. 政府當局解釋，港台及其全體人員(不論是公務員、合約員工還是特約服務提供者)均須遵守所有適用的政府規則及規例，以及部門的指示。港台已因應《公務員事務規例》的規定，嚴謹專業地跟進投訴個案。港台員工的行為或港台節目如有違反憲法、《基本法》、本地法律、《約章》或任何規管港台的規則及規例，一概會由商經局及港台管理層按照既定程序處理。

23. 部分議員提述某港台高層人員向一名涉嫌干犯嚴重刑事罪行的藝人提供服務合約的事件，並表示事件反映港台管理層缺乏風險意識。他們認為應加強港台各級編輯人員的問責意識。部分其他議員則表示，港台部分合約員工和特約服務提供者暫時無須遵守宣誓或簽署聲明擁護《基本法》的規定，卻可以擔任編輯職位，這情況並不理想。

24. 政府當局回應時表示，港台應確保其全體人員能夠充分理解並遵守《約章》，加強《節目製作人員守則》，以及透過投訴個案汲取教訓，並更積極徵詢顧問委員會的意見。至於公務員的宣誓/聲明規定，議員察悉，港台已依照公務員事務局的現行指引作出處理，大部分港台的公務員均已遵守有關規定。至於不屬公務員的港台工作人員，港台將按照公務員事務局的最新政策行事。

港台節目的成本效益

25. 議員關注到，港台可如何確保其提供的服務具成本效益。部分議員認為，港台應專注於市場沒有提供的服務。他們建議港台應繼續播放文化/體育節目，並照顧小眾的需要，但應取消公共事務節目。部分議員表示，港台電視頻道的成本效益甚至比部分網上短片頻道的還要低。

26. 政府當局回應時表示，港台會按照《約章》指明的工作範疇下各項目標辦事，包括提供電視服務，特別是彌補商營電視台不足的節目，以及着重提供準確、持平而客觀的公共事務節目。《檢討報告》指出港台的管治及管理有多項不足之處，包括在編輯管理方面，當局已要求港台跟進《檢討報告》的建議。

27. 政府當局表示，部分港台節目雖然收視不高，但港台仍有責任根據《約章》提供該類服務。為了讓港台更有效評估其服務的成本效益，《檢討報告》已建議港台加強其數碼分析能力，以衡量和評估其跨媒體服務表現，亦需訂定關鍵績效指標，以評估其能否達到《約章》所訂明的公共目的和履行有關使命。

臨時抽起已安排播出的節目

28. 議員關注到，最近有多個港台節目在播出前被臨時抽起。² 他們詢問港台節目的製作開支金額，以及節目被抽起的原因，並表示最起碼應向獲邀出席有關節目的嘉賓作出解釋。部分議員讚揚港台編輯委員會作出了適時的決定，抽起有關節目。

29. 政府當局解釋，港台管理層根據《約章》及《節目製作人員守則》作出編輯決定，主要強調恪守準確無誤、不偏不倚和客觀的原則。有關節目被抽起是因為管理層認為這些節目未能符合持平的要求，而非因為嘉賓提出的意見，或因為持不同立場及意見的嘉賓人數不平均。港台已告知嘉賓有關節目被抽起的原因。

30. 政府當局補充，被抽起的節目涉及製作的開支由 2 萬元至 5 萬元不等。為免日後要抽起更多製作，港台會制訂編輯政策及指引，方便員工遵循，並會舉辦更多培訓活動，以加深員工對《約章》及編輯政策的了解。

其他關注事項

31. 部分議員詢問，港台會如何加強電台節目的編輯管治，以及港台需要多少時間，藉訂立優先改善項目、行動計劃和工作時間表以跟進《檢討報告》的建議。

32. 政府當局回應時表示，全新的編輯管理機制及上報機制除適用於電視節目，亦適用於電台及新媒體節目。港台會優先處理《檢討報告》有關編輯管理及投訴處理機制、衡量及評估服務表現及港台工作人員管理的建議，然後在切實可行的情況下盡快陸續落實其他建議。

² 港台在2021年3月底公布，自引入新的編輯管理機制以來共抽起了3個節目。據港台表示，這些節目被抽起的主要原因，是相關節目所選取的議題均具爭議性，但未能做到持平、不偏不倚及真確準繩，故未能符合《約章》及《節目製作人員守則》所訂明的要求。

在立法會會議上提出的質詢

33. 多名議員曾就港台相關事宜在立法會會議上提出質詢。該等質詢的詳細內容及政府當局的答覆，可透過載於**附錄 II**的超連結閱覽。

最新情況

34. 政府當局將於 2021 年 5 月 25 日舉行的特別會議上，與委員討論《檢討報告》的相關事宜。

相關文件

35. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

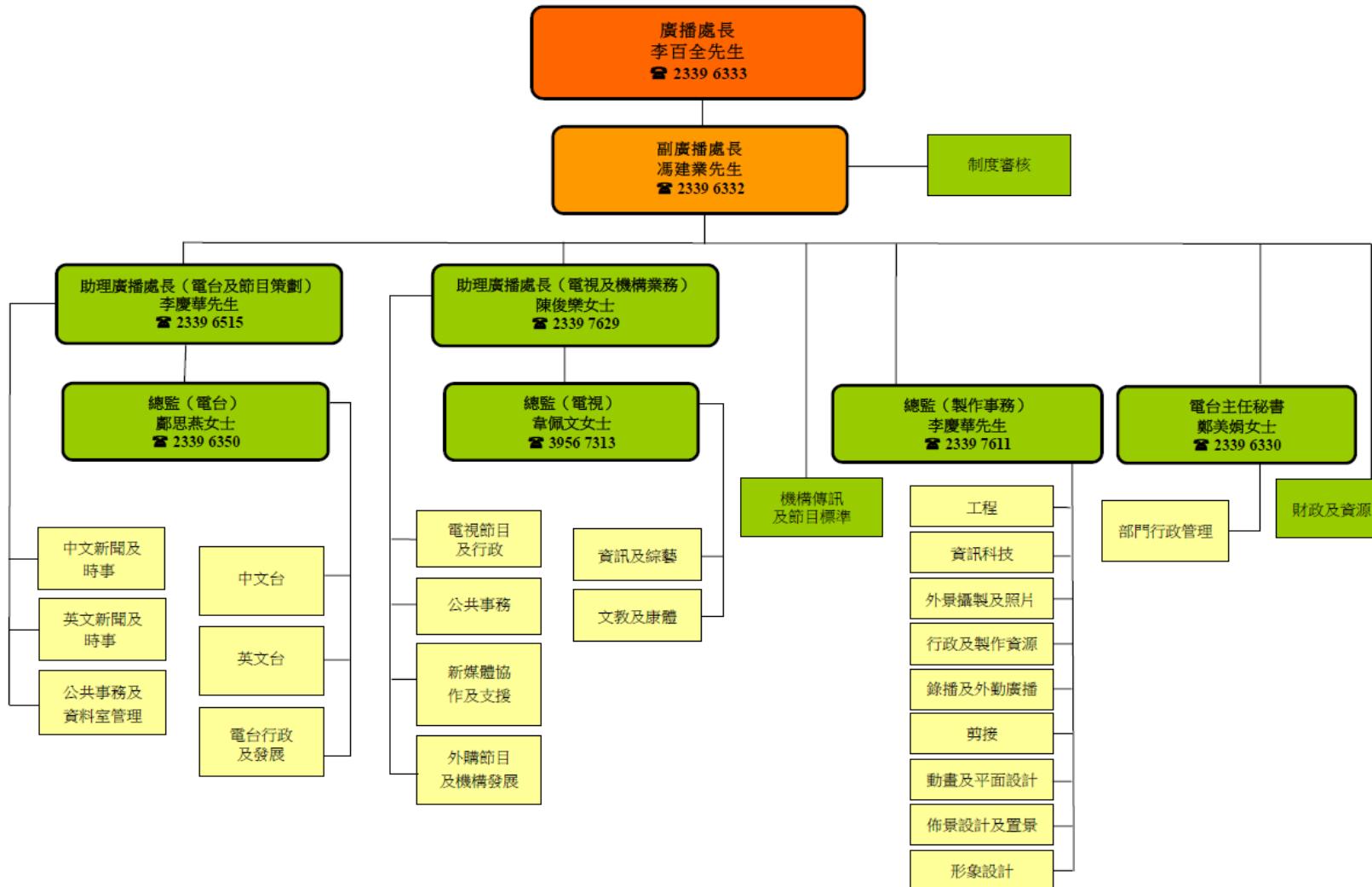
立法會秘書處

議會事務部 1

2021 年 5 月 21 日

附錄 I

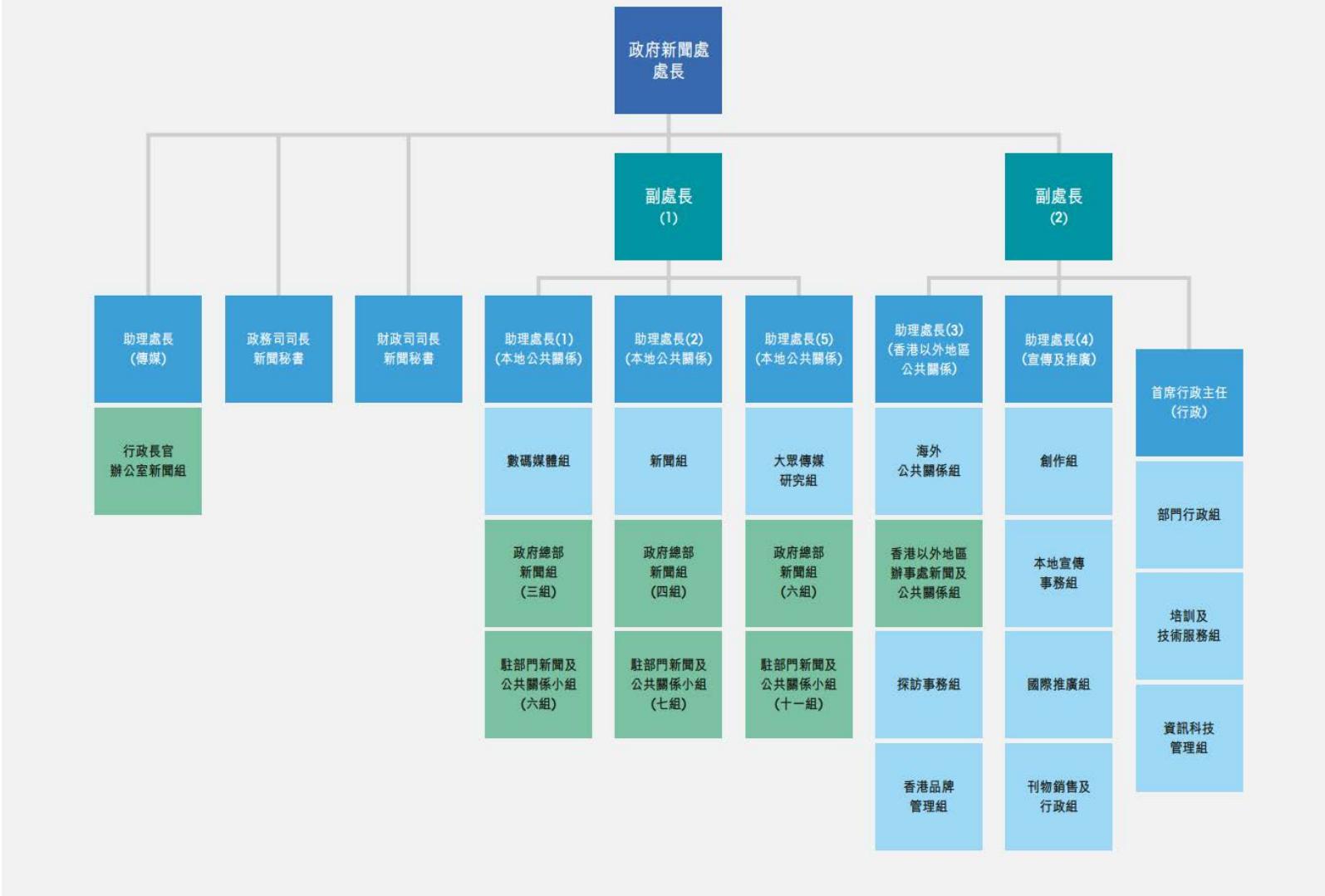
香港電台架構表 (截至 2021 年 5 月 10 日)



來源：香港電台

政府新聞處 - 部門架構

2020年7月27日



來源：政府新聞處

附錄 II

相關文件一覽表

會議	會議日期	文件
財務委員會	2020 年 4 月 6 日至 9 日	財務委員會審核 2020-2021 財政年度開支預算的特別會議 會議紀要
財務委員會	2021 年 4 月 12 日至 16 日	財務委員會審核 2021-2022 財政年度開支預算的特別會議 會議紀要
資訊科技及廣播事務委員會	2020 年 5 月 11 日	政府當局就香港電台的管治及管理提供的文件 立法會 CB(1)593/19-20(05)號文件 會議紀要 立法會 CB(1)876/19-20 號文件
資訊科技及廣播事務委員會	2021 年 3 月 15 日	政府當局就香港電台的管治及管理提供的文件 立法會 CB(1)652/20-21(04)號文件
立法會	2020 年 10 月 21 日	第 20 項質詢 檢討港台管治及管理專責小組的工作
立法會	2020 年 10 月 28 日	第 5 項質詢 港台員工的聘任事宜
立法會	2021 年 2 月 3 日	第 17 項質詢 香港電台的運作事宜
立法會	2021 年 3 月 17 日	第 5 項質詢 香港電台的新聞報道
立法會	2021 年 3 月 24 日	第 1 項質詢 香港電台的管治及管理