

2021年9月13日
討論文件

立法會資訊科技及廣播事務委員會 本地免費電視及聲音廣播規管制度

目的

本文件向各委員簡介本地免費電視及聲音廣播規管制度，以及有關廣播牌照中期檢討的時間表。

背景

2. 香港的廣播政策旨在鼓勵競爭，提供適切及與時並進的規管環境，以促進廣播業蓬勃發展，為本地觀眾及聽眾提供創新和多元化的廣播服務。本地免費電視及聲音廣播作為市民資訊、娛樂和教育的主要來源，須確保服務符合社會發展，並切合本地文化及觀眾口味。

3. 現時，香港有三家本地免費電視節目服務（免費電視）持牌機構，分別為奇妙電視有限公司（奇妙電視）、香港電視娛樂有限公司（香港電視娛樂）及電視廣播有限公司（無綫電視），透過無線電頻譜及／或固定網絡，合共提供九條數碼電視節目頻道。此外，香港電台作為公共廣播機構，額外提供三條數碼電視節目頻道。

4. 在聲音廣播方面，香港有兩家持牌機構，分別為香港商業廣播有限公司（商業電台）及新城廣播有限公司（新城電台），各自營運兩條粵語節目調頻（FM）頻道及一條英語節目調幅（AM）頻道。香港電台則提供七條FM／AM節目頻道。

免費電視及聲音廣播發牌和規管制度

5. 根據《廣播條例》（第562章）及《電訊條例》（第106章）第3A部，行政長官會同行政會議可批給免費電視及聲音廣播

牌照，在牌照上指明其認為合適的條件。現時各牌照有效年期均為12年，於中期或續期時須作檢討（即每隔約六年檢討一次）。

6. 通訊事務管理局（通訊局）是根據《通訊事務管理局條例》（第 616 章）於 2012 年成立的獨立法定機構，為廣播業和電訊業的單一規管機構，負責確保持牌機構符合現行法例、牌照條件及業務守則的規定。

7. 持牌廣播機構必須遵守相關法例規定及牌照條件，後者包括有關節目頻道編排、廣播時數及語言、播放指定節目（例如兒童、年青人及長者節目，以及指定類型的節目，如新聞、文化藝術節目、時事節目等）、播放政府宣傳短片、節目製作及投資計劃、提交審計帳目等要求。

8. 持牌廣播機構亦須遵守由通訊局頒布的各项有關節目、廣告及技術標準的電視及電台業務守則。節目守則載列有關言詞運用、性與暴力的描繪、真實題材節目的準確及持平程度、保護兒童等各項標準。廣告守則載列廣告材料及節目贊助的標準。技術守則規定持牌機構須遵守的電視節目服務及聲音廣播服務的技術標準。所有就持牌廣播機構提出的投訴，通訊局均會按照《廣播（雜項條文）條例》（第 391 章）的規定處理。若投訴成立，通訊局可考慮以勸喻、警告或罰款等方式，懲處違規持牌廣播機構。香港電台雖然並非持牌廣播機構，但根據《香港電台約章》第 22 條，亦須確保其電視及電台節目符合上述業務守則，並就此接受通訊局規管。

便利廣播業界的放寬措施

9. 政府一直密切留意免費電視及聲音廣播業的發展，視乎實際需要不時檢討及修訂相關法例。近年，各種透過互聯網廣播的服務及平台發展蓬勃，對傳統廣播業帶來極大的競爭及壓力。適當地為傳統廣播業「拆牆鬆綁」，可讓業界能夠有一個較為平衡和可持續的投資和營運環境。為此，政府在 2018 年完成「電視及聲音廣播規管架構檢討」及公眾諮詢，持份者亦普遍支持放寬過時法定要求及理順規管安排的立法建議方向。

10. 商務及經濟發展局遂於 2019 年 3 月向立法會提交《2019 廣播及電訊法例（修訂）條例草案》（《條例草案》），修訂《廣播

條例》及《電訊條例》分別規管電視廣播及聲音廣播服務的條文，以落實「電視及聲音廣播規管制度檢討」的建議措施，當中包括放寬「跨媒體擁有權限制」、放寬「外資控制權限制」及取消「持牌人必須為非附屬公司的規定」（有關修訂摘要請參閱附件），使傳統廣播業在互聯網資訊娛樂競爭激烈的環境下能持續發展。相關法例修訂已於 2021 年 2 月 5 日生效，通訊局亦已修訂相關業務守則及指引，以具體落實相關放寬措施，便利業界發展。

11. 除修改法例外，通訊局亦會不時徵詢業界及市民的意見，檢視可進一步放寬和簡化的規管措施，務求能與時並進，配合社會尺度及價值的轉變，持續促進廣播業的發展，讓持牌機構在業務運作上更有彈性，便利業界發展。通訊局近年推行的放寬措施載列如下：

- (a) 於 2018 年 7 月修訂業務守則，放寬對電視節目間接宣傳的規管，容許持牌機構在節目中播放植入式廣告¹，讓持牌機構可在廣播業面對激烈競爭的情況下擴大廣告收入來源，同時保障觀眾利益；
- (b) 於 2019 年年初進一步簡化規管行政程序及匯報要求，以及延長持牌機構就公眾投訴提交陳述的期限；
- (c) 於 2020 年 1 月免除免費電視持牌機構須播放教育電視節目的要求；
- (d) 於 2020 年 3 月免除免費電視持牌機構須播放香港電台節目的要求；以及
- (e) 於 2020 年 9 月放寬對物業廣告、直播體育賽事及與賽事有關的節目的贊助及成年觀眾節目播放時段的規定。

¹ 修訂業務守則前，間接宣傳不可在電視節目中播出，而植入式廣告（即在獲得報酬或其他有值代價的情況下在節目中展示或使用產品／服務）亦受到較嚴格的規管，包括展示產品或服務要明顯配合節目的編輯需要，不會干擾觀賞趣味或令人覺得牽強。修訂業務守則後，除新聞、時事、兒童、教育、宗教儀式和其他崇拜節目，持牌機構可在節目中播放間接宣傳，規管植入式廣告的基本原則亦獲放寬，只要在節目開始前清楚告知觀眾節目中含有植入式廣告，並在展示產品或服務時，顧及節目內容和類別，以自然和不突兀的手法表達，以及沒有直接推銷或建議使用有關產品或服務。除此之外，放寬措施亦包括取消禁止播放殯儀館及相關服務廣告的規定。

12. 因應持牌機構對節目作出靈活安排的要求，通訊局可批准暫時放寬一些規定，例如播放指定節目、指定語言節目、字幕和廣告等。通訊局會就每宗由持牌機構提出的申請作個別考慮，例如通訊局過往曾批准在體育節目內加入廣告的申請，並對該等廣告的數目、大小、播放頻率、時限等施加限制，以保障觀賞趣味。現時，由持牌機構提出申請並獲通訊局批准的豁免遵守節目規定的個案，每月平均約有五宗。就聲音廣播牌照而言，通訊局同樣可以就持牌機構要求，暫時放寬有關廣播語言及播放指定節目的規定。現時，通訊局已容許聲音廣播持牌機構在直播節目時調整新聞及天氣報導的播放時間及次數。

13. 政府今年購入 2020 年東京奧運電視轉播權，免費交由本地五間持牌電視台播放，為本地電視業注入動力，同時讓全港市民可免費收看本屆奧運賽事，為國家和香港運動員打氣。為配合免費電視持牌機構播放東京奧運的安排，通訊局因應持牌機構的申請，批准暫時放寬播放其他指定節目的要求及對廣告時間的限制。此外，香港電台除了直播東京殘疾人奧運會節目外，亦為商營的廣播機構提供直播片段，以支持香港運動員，同時加強公私營廣播機構的合作。

牌照中期檢討的時間表

14. 按照相關法例條文及牌照條件，當三家免費電視及兩家聲音廣播持牌機構的牌照已完成一半（即約六年）後，行政長官會同行政會議須進行中期檢討²。

15. 通訊局現正就免費電視及聲音廣播牌照進行綜合中期檢討，以便更有效率地進行公眾諮詢，及更全面掌握廣播業的最新發展情況。通訊局會評估持牌機構在牌照期內首六年的表現，考慮以下範疇：

- (a) 持牌機構有否遵守法例規定、牌照條件及通訊局頒布的業務守則；

² 持牌機構的牌照有效期：香港電視娛樂為 2015 年 4 月 1 日至 2027 年 3 月 31 日；無綫電視為 2015 年 12 月 1 日至 2027 年 11 月 30 日；奇妙電視為 2016 年 5 月 31 日至 2028 年 5 月 30 日；而商業電台及新城電台為 2016 年 8 月 26 日至 2028 年 8 月 25 日。

(b) 持牌機構在未來六年的投資承諾；以及

(c) 公眾對持牌機構提供的服務的意見。

16. 通訊局已開始進行相關評估工作，會根據對持牌機構表現的檢討結果及收集到的公眾意見，就牌照餘下有效期內的牌照條件及服務要求，在2022年中向行政長官會同行政會議提交建議。

公眾諮詢

17. 為蒐集公眾對免費電視及聲音廣播持牌機構提供的服務的意見，通訊局由2021年9月10日就中期檢討展開為期兩個月的公眾諮詢，包括：

(a) 意見調查：通訊局已委聘獨立顧問公司於2021年10月至12月期間進行意見調查，以收集公眾對持牌機構服務的意見；

(b) 網上公眾諮詢會：於2021年9月25日通過線上會議平台進行，以收集公眾對持牌機構服務的意見；

(c) 專題小組討論會：於2021年10月中旬與電視及電台廣播諮詢小組組員舉辦一場專題小組討論會，以收集對持牌機構服務的更深入意見；以及

(d) 意見書：邀請市民通過多個渠道（包括網上表格、電郵、傳真及郵遞）向通訊局提交意見書。

18. 通訊局已通過不同方式宣傳諮詢工作，包括設立專題網頁、在持牌機構網站作出宣傳、並上載資料文件以供公眾參閱，內容包括持牌機構服務、投訴紀錄、持牌機構的投資計劃，以及免費電視及聲音廣播牌照的現行規管要求摘要。

19. 通訊局稍後會公布收集到的公眾意見摘要及調查結果，並會在擬定建議時仔細考慮業界及公眾的意見。

徵詢意見

20. 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
通訊事務管理局辦公室
2021 年 9 月

「電視及聲音廣播規管架構檢討」

商務及經濟發展局於 2019 年 3 月向立法會提交《2019 廣播及電訊法例(修訂)條例草案》，以落實以下措施：

(一) 放寬跨媒體擁有權限制

從《廣播條例》下有關「不符合持牌資格人士」的定義中，刪除「非本地電視持牌人」、「其他須領牌電視持牌人」、「廣告宣傳代理商」和「本地報刊東主」；及《電訊條例》第 3A 部有關「喪失資格的人」的定義中，刪除「廣告宣傳代理商」、「在業務運作中供應材料予聲音廣播持牌人進行廣播的人」和「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」等過時的類別，並收窄「相聯者」定義中「親屬」的範圍至直系家庭成員。

(二) 放寬外資控制權限制

《廣播條例》和《電訊條例》第 3A 部所載列的現有外資控制權限制維持不變，但對受限制表決控權人須取得通訊事務管理局事先批准方可持有免費電視持牌人股份的百分比門檻作出輕微調整，由現時的「2%、6%、10%及以上」調整為「5%、10%、15%及以上」。

(三) 取消持牌人必須為非附屬公司的規定

取消現行免費電視或聲音廣播牌照不得批給任何屬某法團的附屬公司的規定。