

消費者委員會對「廣播條例草案」意見

1. 消委會很高興回應「廣播條例草案」委員會的邀請，就 2000 年 3 月 31 日草案會議上討論的兩個問題提交一些補充意見：

委員會關注問題包括：

- (i) 新科技對監管的影響，特別是對使用新的廣播技術經營者的監管。
- (ii) 持牌人控制或擁有其他牌照的問題，關注持牌人的市場力量。

新科技的影響

2. 消委會認為規管有關透過新通訊技術，如互聯網，來提供資訊和娛樂服務的市場的問題是不容忽視。消委會關注的規管問題並非在廣播內容方面，而是希望透過監管制度，確保市場的公平競爭環境。由於企業家創作精神和不斷改變消費模式，會令市場不斷變化，故此極須要靈活的制度，以追上市場的變化，不能囿於目前的監管範圍。

3. 消委會上次提交委員會的意見文件第 5-7 段中，指出政府現時以個別行業的競爭規管範式存在漏洞。首先，要調查非持牌人使用其市場力量去影響持牌人的時候，存在相當大的困難。同時，目前的規管範圍，未能涵蓋由新媒體（由電子媒介傳遞的娛樂及資訊服務如互聯網）所帶出的競爭問題。

4. 政府需要解決監管上的漏洞，設立保障競爭的安全網。防止具市場支配地位的持牌人在廣播行業的不同市場類別內濫用市場力量，除通過行業牌照監管制度外，設立公平競爭委員會和全面競爭法例，是解決問題的最好方法。

建議公平競爭條款涵蓋整個「電子媒介傳遞的娛樂和資訊服務」

5. 基於政府已明確表明不擬訂立全面競爭法，消委會希望委員會考慮以下的建議，請政府擴大現有草案內關於監管反競爭的範圍，以涵蓋所有由『電子媒介傳遞的娛樂和資訊服務』的市場活動。這是合邏輯的安排，因為消費者已可以透過互聯網接收娛樂及資訊服務。擴大廣播條例的管轄權到有關行業，政府可藉此表明其維護公平競爭原則的決心，使法例適用於迅速改變的市場環境。

6. 這建議既使持牌人受廣播管理局和牌照規例和罰則的約束，亦可監察非持牌人的反競爭行為。違規者可能牽涉民事訴訟。受害者或廣管局亦可尋求法庭頒令或禁制令阻止違法者反競爭行為，如現時草案中一些條文，制止持牌人繼續違規行為一樣。

7. 草案通過後，廣管局需要增強對反競爭行為的監管，政府可能要考慮如何有效地運用資源進行複雜的反競爭調查。現時香港有兩個行業競爭監管局：廣播管理局和電訊管理局，資訊廣播局亦和這兩行業有密切的關連。由於電訊、廣播及電子科技的滙流，我們建議政府考慮把這些反競爭的調查和分析的專才結合起來，使規管有關『電子媒介傳遞的娛樂及資訊服務』的市場更為有效。

跨市場擁有權

8. 理論上，擁有免費電視、衛星電視和收費電視牌照的市場支配者具有優越條件，可以操控藝人和廣告的曝光機會，在購買外地製作節目方面有主導地位，亦可能因而削弱市場上的獨立製作。市場支配者甚至可能憑其強大的議價能力，購入節目的廣播權後不作廣播，目的是使其市場競爭者無法取得廣播權。這類操控是與政府開放電視市場的政策目標背道而馳，如不加以防範，就會削弱廣播業在投資和創新方面的發展，最終會影響公眾在節目方面的選擇。

9. 根據電視廣播有限公司的附屬公司的申請文件中，希望最終發展到提供 40 個頻道，包括 6 個自製節目頻道。由於有線頻道網絡的限制，政府在審閱發牌申請的時候，宜審慎考慮。

10. 美國過往也禁止具市場優勢的免費電視持牌人進軍收費電視。這政策維持了一段時間，直至收費電視的發展（隨服務需求日增而節目形式改變）超越了免費電視，才放寬這「禁令」。同樣地，本港的新的固定電話網絡服務商有一段專營的時期，是免受全面開放競爭的壓力，但這政策是有時間限制的。目的是讓服務商有時間發展，俾能與香港電訊「抗衡」（因香港電訊具過往專利上的先天條件）。

11. 既然政府已放寬不符合持牌資格人的限制，容許電視廣播公司透過附屬的銀河衛星廣播公司申請收費電視牌照。在這情況下，政府和草案委員會要決定的不再是應否禁止申請(prohibition)，而是要衡量應發牌予那一個公司。消委會期望政府在審議申請時，須關注市場競爭的目標，考慮申請者的市場力量，對整體市場競爭情況的影響。

12. 須指出的是由於香港缺乏全面性競爭法，牌照申請人可以通過各種方法，例如收購合併活動，來迴避政府的發牌制度。

消費者委員會
二〇〇〇年四月十一日