

# 香港公共廣播服務 檢討報告

公共廣播服務檢討委員會

二零零七年三月

# 香港公共廣播服務檢討報告

## 目錄

前言

報告

		段落
<b>第一章</b>	<b>引言</b>	
	◆ 背景	1
	◆ 本地諮詢	4
	◆ 海外公共廣播服務模式研究	13
	◆ 專題小組研討	17
<b>第二章</b>	<b>香港公共廣播服務的需要及角色</b>	22
	◆ 何謂公共廣播服務?	23
	◆ 香港的現況	30
	- 商業廣播服務	31
	- 用公帑營運的廣播服務	40
	- 現有的公共廣播節目	47
	- 公共廣播服務是否充足	52
	◆ 彌補不足	63
	◆ 香港公共廣播服務的需要及公共目的	68
<b>第三章</b>	<b>香港組建新公共廣播機構的需要</b>	79
	◆ 探討不同方案	
	- 在現有基礎上求變	80
	- 設立公共廣播「統籌機構」或「發行機構」	82
	- 建立新的公共廣播機構	85
	◆ 港台的角色	87
	◆ 公共與商業廣播服務的角色對比	98
	◆ 新聞與言論自由	108
<b>第四章</b>	<b>管治</b>	
	◆ 引言	111
	◆ 國際經驗	114
	◆ 法定架構的必要性	116

	段落
◆ 董事局與行政管理層的分工	119
- 董事局的角色	120
- 行政總裁的角色	122
◆ 設立董事局	
- 人數	123
- 組成	124
- 不應委任為董事局成員的人士	127
- 任期	130
- 委任	132
- 招募廣告	137
- 提名	138
· 長遠安排	139
· 過渡安排	142
◆ 行為守則	144
◆ 董事局設立的委員會及其他支援組織	145
◆ 處理投訴	150
◆ 規管及牌照安排	152
<b>第五章 問責</b>	<b>156</b>
◆ 問責範圍	157
◆ 問責措施	158
- 內部問責措施	159
- 外在問責措施	161
◆ 持份者的參與	162
<b>第六章 財政</b>	<b>166</b>
◆ 主要考慮	169
◆ 經常性開支	
- 主要來源	171
· 用戶牌照費	172
· 指定比例的差餉收入撥款	173
· 依賴個人及機構捐助	175
· 授予資產或注入資金	176
· 政府撥款	177
· 建議選用的方案	178
- 其他收入來源	180
- 財政週期	184
- 分期實施	185

		段落
	◆ 資本開支	192
	◆ 確定公共廣播服務的財政需要	194
<b>第七章</b>	<b>節目</b>	195
	◆ 定位與發展策略	196
	◆ 播放平台	199
	◆ 節目發展模式	201
	◆ 節目類別	204
<b>第八章</b>	<b>表現評估</b>	
	◆ 表現評估的必要性	208
	◆ 目標及成效指標	210
	- 服務範圍及素質	212
	- 受眾人數及市場佔有率	213
	- 管治及管理素質	214
	- 新媒體服務的發展	215
	- 公眾參與	216
	◆ 表現評估的作用	217
<b>第九章</b>	<b>數碼廣播</b>	219
	◆ 數碼廣播的益處	220
	◆ 行業採納概況	
	- 國際概況	223
	- 本地概況	225
	◆ 香港公共廣播服務數碼化	
	- 迎接轉變與機遇	227
	- 全面數碼化	231
	- 適應蛻變	235
<b>第十章</b>	<b>實施計劃</b>	237
	◆ 即時措施	239
	◆ 短期措施	243
	◆ 中期措施	245
	◆ 長期措施	247
<b>第十一章</b>	<b>其他課題</b>	248
	◆ 發放政府消息及推廣政策	249
	◆ 社區廣播及公眾頻道廣播	256

## 附錄

- 附錄 1 公共廣播服務檢討委員會：職權範圍及成員名單
- 附錄 2 被邀就公共廣播服務檢討提交意見書的機構及人士名錄
- 附錄 3 就公共廣播服務檢討提交書面意見的機構及人士名錄
- 附錄 4 向公共廣播服務檢討委員會提交的意見書摘要
- 附錄 5 公共廣播服務國際論壇海外講者名錄
- 附錄 6 海外公共廣播服務模式概覽
- 附錄 7 公共廣播服務管治架構專題小組報告
- 附錄 8 公共廣播服務問責措施專題小組報告
- 附錄 9 公共廣播服務財政安排專題小組報告
- 附錄 10 公共廣播服務節目事宜專題小組報告
- 附錄 11 香港現有廣播服務摘要
- 附錄 12 香港電台背景簡介
- 附錄 13 工商及科技局局長與廣播處長之間的架構協議
- 附錄 14 由本地免費商業電視廣播機構及聲頻廣播機構根據指定節目要求所提供類似公共廣播的節目
- 附錄 15 香港電台製作人員工會於二零零六年三月公布的調查報告
- 附錄 16 機構管治
- 附錄 17 董事局轄下委員會的建議職權範圍
- 附錄 18 闡釋董事局與其轄下委員會及管理層關係的架構表
- 附錄 19 海外公共廣播機構財政模式概覽
- 附錄 20 差餉收入(1996-97 至 2005-06 年度)

- 附錄 21 公共廣播機構在迎接數碼化挑戰方面擔當的角色
- 附錄 22 提供數碼電視廣播及多媒體傳輸所需設施 器材及成本的粗略估計
- 附錄 23 實施計劃：中期措施流程圖

## 詞彙

## 參考書目

## 前言

廣播是當今最強大而具影響力的傳訊途徑。在這種媒體中，公共廣播服務扮演獨特的角色，它為社會的每一份子服務，但卻不屈從於任何政治、商業或界別的利益。它依靠公眾的支持，仰賴市民的信任。

如果應用得宜，公共廣播服務可提升公民意識、推動多元發展、增加文化活力，以及鞏固自由社會。

公共廣播服務檢討委員會(委員會)由香港特別行政區行政長官委任，檢視及界定公共廣播服務在香港是否有任何角色。如果委員會認為公共廣播服務確有必要，亦須就提供該服務的具體方法與途徑制訂建議，以惠及香港廣大市民。

經過連月來詳盡的檢討、研究、諮詢及商議，委員會的結論是香港確實需要公共廣播服務。委員會所提的建議大致如下：

「應立法組建公共廣播機構，主要用公帑營運，履行具體的公共使命；

「該機構應擁有編輯和節目自主權，其董事局、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；

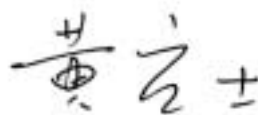
「該機構應奉行嚴謹的管治及問責措施，審慎地使用公帑。」

檢討期間，許多本地及海外人士慷慨而坦率地分享了他們的想法、識見、經驗與專長，委員會對此深表感謝。

委員會曾與立法會議員、商業廣播機構、其他傳媒工作者、香港電台管理層及員工代表、學者、不同的關注組織及社會團體見面，也曾與海外公共廣播服務專家交換意見。此外，還有許多人士以書面或經由委員會的網站向我們表達意見。

委員會亦感謝秘書處人員的勤奮、熱誠和投入；他們在委員會秘書劉焯女士的領導下，努力不懈地協助委員會進行檢討，確保報告順利完成。

最後，我以委員會主席身分，對各位委員付出寶貴的時間參與檢討工作，致以萬分謝意。



公共廣播服務檢討委員會主席  
黃應士

### 懷念故人 ...

委員會全人沉痛哀悼二零零六年十一月八日辭世的委員會成員包雲龍先生。包先生是資深的新聞與廣播工作者，他與癌症奮勇搏鬥但最終不敵，享年五十六歲。檢討期間，包先生只要病情稍緩無須留院，總會參與委員會的諮詢和討論，並出席了六月舉行的國際論壇。即使在八月住院後，他仍繼續收閱委員之間的電郵往來，分享對公共廣播服務的憧憬，關心檢討的進展，並給予支持及鼓勵，直至返回天家。

# 報告

---

本報告以英文撰寫，此為原文之中譯本。  
如中、英文版本有所不同，當以英文原文為準。

# 第一章

## 引言

### 背景

香港特別行政區政府於二零零六年一月十七日委任公共廣播服務檢討委員會（委員會），全面檢討香港的公共廣播服務，探討其架構、資源、管治、節目、監察和對公眾問責等安排，並就這幾方面提出建議。委員會的職權範圍及成員名單載於附錄 1。

2. 委員會探討了在香港提供公共廣播服務的理據及其角色，並提出建議，使公共廣播服務可以在面對人口結構變化或科技發展時，仍然能夠滿足社會的需求。

3. 檢討伊始，委員即承諾會秉持獨立無畏的態度，以專業、公正、開放及具透明度的方式進行檢討。

### 本地諮詢

4. 委員會深明其所提出的建議如被採納，會對香港的公共廣播服務發展，甚至本地整個廣播行業產生深遠影響。

5. 因此，委員會認為公眾參與和諮詢至為重要，是檢討工作成敗的關鍵。

6. 為此，委員會致函邀請了約四百間機構及個別人士會面或提交書面意見。

7. 被邀者包括立法會資訊科技及廣播事務委員會、傳媒、文化、教育、體育、專業、社會服務、宗教、人權關注組織、智囊組織及論政團體。有關名單載於附錄 2。

8. 此外，委員會亦經常向報界及電子媒體簡報工作進展，並舉辦公開活動，聽取社會大眾的意見。

9. 為聽取業界和專家的意見，委員會與香港電台(港台)管理層、港台製作人員工會、商業廣播持牌機構與其他廣播業持份者，以及在本港大專院校教授傳播、新聞、媒體及相關課程的學者舉行諮詢會議。委員會並與不同關注組織的代表會面，聽取意見。

10. 其後，委員會於二零零六年三月設置網站([www.psb.org.hk](http://www.psb.org.hk))，分享世界各地公共廣播服務及其運作模式的基本資料，並與相關組織的網站連結，以及為市民提供向委員會表達意見的渠道。該網站亦設有討論室，讓市民公開交流意見。

11. 委員會至今收到逾一百四十份意見書，其中包括從上述網站的電子郵箱收到的意見。這些意見書有些是對委員會邀請信的回應，但更多是自發性的。提交意見者的名單見附錄 3，而意見書摘要則載於附錄 4。

12. 為鼓勵廣大市民坦率表達意見，委員會承諾所有收集到的意見均會保密處理，僅供檢討之用。因此，意見書摘要並沒有註明提供意見人士或機構的身分。

## **海外公共廣播服務模式研究**

13. 委員會廣泛地閱覽國際上有關公共廣播服務的參考資料，包括研究論文及其他論著，從而吸取海外的公共廣播服務經驗，為檢討工作擴闊國際視野。

14. 此外，委員會於二零零六年六月中在香港舉辦了為期四天的《公共廣播服務國際論壇》，來自澳大利亞、德國、日本、英國及美國的專家，在會上分享了他們所屬國家以不同方式營運公共廣播服務的經驗。

15. 除與委員會進行深入討論外，應邀的海外專家(名單見附錄5)亦以小組討論形式，與立法會議員、港台代表、商業廣播持牌機構代表、學者及傳媒工作者進行專業交流。參與論壇及相關活動的本地人士約有二百人。這些活動有助促進專業交流及加深公眾對公共廣播服務的認識。上述國家的公共廣播服務模式概覽載於附錄6。

16. 雖然世界各地發展公共廣播服務的經驗有很高的參考價值，對檢討也甚有啟發作用，但委員會深知它們並非處處適用的萬應靈丹。每個地方的公共廣播服務模式，都因其特定的歷史、文化及社會政治特質而有所不同。因此，我們的公共廣播服務模式必須植根香港，適切本地受眾的特定需要，而海外專家也一致作如是的忠告。

### **專題小組研討**

17. 海外專家的意見固然使委員會獲益良多，但為進一步認清香港真正所需，委員會於二零零六年八、九月間成立專題小組，就四個具體範疇作深入研討，分別為：

- 公共廣播服務管治架構專題小組；
- 公共廣播服務問責措施專題小組；
- 公共廣播服務財政安排專題小組；
- 公共廣播服務節目事宜專題小組。

18. 各專題小組由委員會成員擔任召集人。委員會共邀請了三十一位對上述課題有深入認識、關注和熱誠的人士，以個人身分加入專題小組，探討各種方案，權衡利弊，並為香港建立公共廣播服務系統量身訂做可行的建議。

19. 專題小組的報告、研討範疇與成員名單見附錄7至10。

20. 在公布專題小組研討結果後，委員會又於二零零六年九月底舉辦公眾諮詢會，聆聽市民的意見。

21. 委員會對專題小組的工作成果及小組成員的真知灼見深表感謝。在草擬報告時，委員會全面而認真地考慮了專題小組的討論結果，並參考了公眾所表達的意見。但要強調的是，本報告所載的結論及建議，概由委員會負責。

## 第二章

### 香港公共廣播服務的需要及角色

22. 本章討論的是公共廣播服務的定義，並以香港的現況為基礎，評估目前的公共廣播服務是否足夠，進而探討香港對該項服務的需要及其公共目的。

#### 何謂公共廣播服務？

23. 公共廣播服務並非新鮮事物，國際上已有大量關於其定義、角色、功能及公共價值的文獻及參考資料。聯合國教育、科學暨文化組織（聯合國教科文化組織）扼要地把公共廣播服務定義為「為公眾並由公眾成立、資助及控制的廣播服務。它既不屬商業性質，亦非由國家擁有，因而免受政治干擾，也無須承受商業壓力。」

24. 最廣為採納的公共廣播服務特質或原則，包括**普及性、多元性、獨立性及獨特性**。

25. 按照**普及性**的原則，公共廣播服務應不分受眾的種族、性別、年齡及社會背景，致力滿足全民的需要。因此，公共廣播服務所製作及播放的節目，應盡量惠及最多的受眾。

26. 為符合**多元性**的要求，公共廣播服務在節目種類、服務對象及節目題材等方面均須力求多樣化。「公共廣播服務並不是藉每一個節目觸及每一名受眾，而是提供全面而多元化的節目，以期服務全民。」<sup>1</sup>換言之，公共廣播服務的**多元性及普及性**是相輔相成的。

27. 公共廣播服務必須堅守**獨立性**，堅拒受任何實質或潛在的商業、政治及/或政府的影響。惟有如此，公共廣播服務才能贏得公眾的信心，成為公開而具有公信力的平台，讓公眾表達意見及進行交流。

---

<sup>1</sup> Banerjee, I. & Seneviratne, K. (編) (2005 年)《公共廣播服務最佳實務守則彙編》第 1.2 段。

28. 獨特性則提供原動力，促使公共廣播服務勇於在創作上承擔風險，探索新穎的意念及節目形式，並開拓嶄新的服務，或以嶄新的方式提供原有的服務。公共廣播服務理應別具一格，但為了維持多元性，不應排除任何節目種類。公共廣播服務所提供的節目，首播原創的作品一般都應佔很高的比例。

29. 上述特質突出了公共廣播與商業廣播最根本的區別：公共廣播的首要原則是為公眾利益服務，商業廣播則理所當然地以爭取股東最高利益為首要目標。

## 香港的現況

30. 香港的廣播行業相當蓬勃。電視及聲頻廣播機構提供廣泛的節目，而且不論免費(如免費電視及所有電台廣播服務)或收費(如收費電視)，市民接收節目均十分方便。本地的免費電視及電台廣播服務住戶滲透率分別高達 99.6% 及 95.2%。<sup>2</sup> 立法會資訊科技及廣播事務委員會的《香港公共廣播服務研究報告》對本地廣播服務概況及監管框架有詳細描述。<sup>3</sup> 為便於參考，香港現有廣播服務摘要載於附錄 11。

## 商業廣播服務

31. 商業廣播在香港是受規管的行業。經營者必須領取牌照，並受廣播事務管理局(廣管局)<sup>4</sup> 的監管。廣管局不會事先檢視或審查節目。該局就廣播節目服務發出通用業務守則，編輯責任由持牌者承擔。

---

<sup>2</sup> 根據廣播事務管理局(廣管局) 2005 年度廣播服務意見調查 ([http://www.hkba.hk/cn/doc/bss2005\\_chi.pdf](http://www.hkba.hk/cn/doc/bss2005_chi.pdf))，本地免費電視節目服務的住戶滲透率為 99.6%，電台廣播服務則為 95.2%。本地收費電視節目服務的住戶滲透率為 33.8%。

<sup>3</sup> 請參閱資訊科技及廣播事務委員會研究報告第 III 章 (<http://legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/itb/papers/itb-rpt061009-c.pdf>)。

<sup>4</sup> 廣管局([www.hkba.hk](http://www.hkba.hk))是法定機構，負責執行《廣播條例》(第 562 章)、頒布業務守則、向持牌機構發出指引與指示，以及處理投訴並處罰違例的廣播機構。

32. 香港採用的商業電視廣播監管制度是「科技中立」的。電視節目服務所受的監管視乎其性質及影響力，而非取決於傳送方式。目前本港共有兩家商業免費電視廣播機構，持有行政長官會同行政會議所發出的可續期牌照，分別為亞洲電視有限公司(亞洲電視)(原為一九五七年啟播的麗的映聲)及電視廣播有限公司(無線電視)(於一九六七年啟播)。它們各自營運一條粵語及一條英語頻道。

33. 目前本地免費電視牌照每年的牌費包括固定費用港幣4,308,900元，以及根據牌照所提供電視節目服務頻道數目而定的可變動費用，每條頻道為港幣1,421,600元。按目前的營運規模，上述兩間持牌機構每年各付牌費約港幣7,000,000元。

34. 牌照發出後，由廣管局負責監管持牌者的表現及有否違規。如有違反牌照條款及業務守則，廣管局可作出勸喻、警告、罰款、要求在電視或電台節目內作出更正或道歉、暫時撤銷牌照，或向行政長官會同行政會議建議撤銷牌照。

35. 香港並無公共電視台或頻道。亞洲電視及無線電視須在指定時段播送不超過限定時數的政府及廣管局節目。

36. 港台於一九二八年成立。在香港商業廣播有限公司(商台)於一九五九年成立之前，港台是香港唯一的電台服務提供者。新城廣播有限公司(新城電台)則是商台以外僅有的商業聲頻廣播機構，於一九九一年啟播。

37. 商台及新城電台各自經營三條電台頻道，包括兩條粵語及一條英語頻道。它們與免費電視持牌機構一樣須領有行政長官會同行政會議發出的可續期牌照，並須按照牌照的規定繳付牌費。

38. 商業電視及電台廣播機構賺取廣告收益及接受商業贊助，在收入及利潤方面向各自的股東負責。收視/收聽率是重要的表現指標。除了受廣管局監管外，它們也須遵守香港其他適用的法例，例如《公司條例》(第32章)。

39. 按照牌照中有關指定節目的要求，商業免費電視及聲頻廣播機構須「確保其節目內容均衡，服務充足全面，以滿足社會上不同的需要及期望」。<sup>5</sup> 因此，它們在每個廣播週期內，必須於指定時段提供不少於規定時數的特定節目(例如新聞、時事節目、兒童/青年/長者節目與藝術文化節目)。<sup>6</sup> 指定節目要求與港台的首要任務相當近似：「在新聞、時事、藝術、文化和教育方面提供有特色、高質素和多元化的電台、電視及互聯網節目，服務廣大觀眾和聽眾(包括小眾興趣人士)」。<sup>7</sup> 委員會認為在香港目前所有的廣播服務中，以港台的節目及商業廣播機構提供的指定節目性質上最近似公共廣播服務，下文統稱「類似公共廣播的節目」。

### 用公帑營運的廣播服務

40. 港台是香港特別行政區的政府部門之一，政策及內務管理由工商及科技局管轄。它是香港唯一用公帑營運，而且是歷史最悠久的廣播機構，早於一九二八年開始提供電台廣播服務。台台的背景簡介載於附錄 12。除了提供廣播服務外，港台亦為教育統籌局轄下的學校製作教育電視節目。

41. 港台目前運作七條電台頻道，其中包括本地英語頻道、轉播英國廣播公司世界台節目的頻道及普通話頻道各一。港台本身並無電視頻道。政府把港台的電視節目提供予本地商業免費電視廣播機構，後者須根據牌照免費播放不超出限定時數的政府節目。中文與英文服務的限定時數分別為每星期 12 小時及 6 小時。

---

<sup>5</sup> 見亞洲電視及無線電視牌照第一附表第 1(b)款(<http://www.citb.gov.hk/ctb/eng/broad/doc/licen3.pdf> (亞洲電視)及 <http://www.citb.gov.hk/ctb/eng/broad/doc/licen5.pdf> (無線電視))，以及商台及新城電台牌照第 8.2(b)款(<http://www.citb.gov.hk/ctb/eng/broad/cbc.pdf> (商台)及 <http://www.citb.gov.hk/ctb/eng/broad/metro.pdf> (新城電台))。廣播牌照只備英文版本。

<sup>6</sup> 指定節目要求載於亞洲電視及無線電視牌照第一附表第 4 至 10 款，以及商台及新城電台牌照第 23 至 27 款。有關連結見附註 5。

<sup>7</sup> 見港台服務承諾 2006([http://www.rthk.org.hk/about/pledge/pledge2006\\_c1.htm](http://www.rthk.org.hk/about/pledge/pledge2006_c1.htm))。

42. 二零零七至零八年度，港台的目標是經由七條電台頻道提供 50,510 小時的電台節目，以及製作 560 小時的電視節目及為中小學生而製作的 140 小時教育節目。

43. 港台由政府從一般收入中撥款營運，其二零零七至零八年度的開支預算為港幣 4.561 億元。由於政府採用現金會計制度，港台的開支預算並未包括公務員的退休金、未動用假期、部分僱員福利及津貼、政府內部服務、辦公地方及折舊等間接成本。根據政府提供的資料，港台員工的外加成本約為總薪酬開支的 30%，但外加成本仍不包括與政府內部服務、辦公地方及折舊有關的成本。委員會未能取得確切或可靠的資料，以計算港台按現有規模運作的實際成本。

44. 港台並不像商業廣播機構般持牌經營。它無須遵照牌照條款，但須遵守所有政府部門通用的規則及規例。

45. 港台與工商及科技局之間的架構協議訂明了兩者的工作關係及各自的職權。該協議為行政文件，每兩年檢討一次，二零零五年八月的最新版本見附錄 13。根據該架構協議，港台編輯獨立。該台自行制定了《節目製作人員守則》，供內部參考及遵循。

46. 根據港台、廣管局與工商及科技局之間簽訂的諒解備忘錄，港台遵守由廣管局發出並適用於所有商業廣播機構的通用業務守則。然而，由於港台是政府部門，並不持有牌照，所以罰款、暫時撤銷牌照及撤銷牌照等罰則對它並不適用。

### 現有的公共廣播節目

47. 市民往往以為港台是香港主要甚或唯一的公共廣播節目提供者。事實上，正如第 39 段所述，商業廣播機構亦根據牌照提供類似公共廣播的節目。

48. 根據委員會進行的研究，二零零五年商業廣播機構<sup>8</sup>所提供類似公共廣播的電視節目超過 11,000 小時，而該類電台節目則超過 6,650 小時。詳情請參閱附錄 14。

49. 於二零零五至零六年度，港台製作了 557 小時電視節目，約為商業廣播機構所提供類似公共廣播的電視節目時數之 5%，佔商業廣播機構按牌照播放政府節目限定總時數的 30%。該台製作的電台節目為 49,750 小時，相等於商業廣播機構所提供類似公共廣播的電台節目時數的 7.5 倍。

50. 上述研究亦顯示，商業廣播機構所提供類似公共廣播的節目時數遠超過牌照規定。這除了出於該些機構的社會責任感外，可能也與部分該類節目的受歡迎程度(即收視/收聽率)有關。

51. 需要指出的是，港台所製作的電視節目雖然經由本地免費電視廣播機構的頻道播放，在計算上卻歸類為港台的電視節目時數。

### 公共廣播服務是否充足

52. 雖然事實資料可以反映公共廣播服務的數量，但要衡量該服務是否充足，則須就公共廣播節目滿足公眾期望及需要的程度，進行定性分析。

53. 委員會進行諮詢時，許多回應者均表達了他們對公共廣播服務的期望。由於港台是唯一非商業性的本地廣播機構，所以部分回應是專就港台提出的。從收到的意見可見，市民普遍認為香港需要比目前更多及更好的公共廣播服務。

54. 根據諮詢所得的意見，委員會的結論是市民強烈渴求具素質的時事節目，以全面詳實的手法向公眾提供資訊及作出闡釋，並且公正持平地處理不同的觀點與角度。委員會所收到的意見書顯示這方面的需求未獲滿足。

---

<sup>8</sup> 在此部分，「商業廣播機構」一詞專指本地商業免費電視和商業聲頻廣播機構。本地收費電視節目服務持牌機構、非本地電視節目服務持牌機構及其他須領牌電視節目服務持牌機構的牌照均沒有關於指定節目的規定。

55. 公共廣播的新聞及時事節目，必須清楚區分報導與評論，這是亟待改善的其中一環。任何新聞機構如對平實/分析性的報導與意見/評論稍有混淆，其公信力必會受損。要建立公信力，務必在新聞報導上堅守真確及公正的基本原則。要真正服務市民，就應該提供完整、真確而持平的資訊，讓市民自行對公共事務作出判斷。

56. 這並不是說公共廣播的時事節目不應表達任何意見。事實上，公共廣播服務的其中一項主要功能，正是讓多元甚或相反的意見都能獲得發表，以便鋪陳出同一件事的各種觀點與角度。

57. 然而，主持節目和作出評論必須有清晰明確的劃分。處理富爭議的話題時，節目主持人應保持中立，並確保各方意見均有表達機會，不應有所偏袒。反之，評論員只要角色明確，大可自由發表其個人意見，但有關意見須建基於事實，而非故意捏造、影射，或基於謠傳及謊言。

58. 公共廣播節目中如有評論部分，亦必須在螢光幕上清楚標明，或不時在廣播中作出提示。此外，持不同意見的評論員也必須在大氣電波中獲得均等的表達機會。

59. 公共廣播機構應鼓勵具資歷並對某課題有專業認識的員工，就時事提供深入分析。時事分析與評論必須清楚區分。

60. 不論是由公共廣播機構的員工或臨時聘用的其他人士主持節目、作出評論或提供分析，這些不同的角色都必須清楚界定，並告知受眾。

61. 本地公共廣播節目另一個被認為不足之處是缺乏多元性。在諮詢期間，許多社會服務機構及人權關注組織均希望公共廣播節目能多反映小眾、弱勢社群及/或新移民(尤其是來自內地的新移民)的生活方式及面對的挑戰。這樣，公共廣播服務才能更全面地反映香港的多元特質、促進相互了解及加強社會凝聚力。

62. 從委員會所收到的意見書可見，現有公共廣播節目的組合獨特性及創意不足，未能在商業廣播慣常提供的節目以外別樹一幟。公共廣播應實驗新穎的節目種類及大膽的形式，勇於處理具爭議的題材，以及委約獨立製作人創作節目，從而培育人才。換言之，公共廣播應審慎有序地冒險創新，而非抄襲市場已有的節目。它應該啟發變更、以身作則，為廣播業樹立優秀典範。

## 彌補不足

63. 在目前的制度下，商業廣播機構提供相當大量的類似公共廣播的節目。商業廣播傾向於製作大眾化的節目，以爭取收視/收聽率，從而提高廣告收益。受歡迎的節目形式與選材，由於風險低而回報高，往往主導了市場，偏離成功「方程式」的新種類及新意念，難有發展空間。商業廣播機構所製作的類似公共廣播的節目，也同樣受制於這些局限。

64. 單純依賴商業廣播來滿足社會對廣播服務的需求，很有可能會忽略小眾興趣(缺乏**普及性**)，節目的種類與題材相對有限(缺乏**多元性**)，而不同電視台及電台的節目編排亦有些千篇一律(缺乏**獨特性**)。此外，為股東賺取最高利潤的壓力，也會使廣播機構/製作人受商業及政治因素的牽制(缺乏**獨立性**)。

65. 委員會明白商業廣播在香港是受規管的行業，持牌者須遵守廣播局就節目、廣告及技術標準制定的守則。<sup>9</sup> 此外，商業廣播蓬勃而競爭激烈，其提供的資訊及娛樂，亦對滿足香港的社會與經濟需要發揮了積極作用。第 63 段所表達的關注，無意貶低商業廣播，只是如實地描述這種經濟活動的先天局限。

66. 至於港台則完全用公帑營運，負責為市民提供資訊、教育及娛樂節目。然而，這些特徵並不足以使港台成為公共廣播機構，也未能確保其服務能滿足社會對公共廣播服務的需求。港台屬於政府的行政部門，由公務員負責管理及運作。他們有責任推行政府政策及遵守政府部

---

<sup>9</sup> 請參考 <http://www.hkba.hk/cn/tv/codes.html> (電視) 及 <http://www.hkba.hk/cn/radio/codes.html> (電台)。

門通用的規則及規例。架構協議中關於編輯獨立的陳述雖然出於良好意願，卻不能改變上述事實。港台作為政府部門的身分，使其獨立性蒙上陰影，而且不論公平與否，往往使該台節目的公正性受到質疑。港台的電台及電視節目均面對上述種種問題。

67. 港台並不擁有任何電視台或電視頻道，這進一步局限了它的公共廣播角色。依賴商業電視廣播機構播送港台製作的節目，不單局限了港台的節目產量，而且也使其品牌模糊不清，令港台的作品不時被誤認為是商業電視廣播機構同類型的出品。

### **香港公共廣播服務的需要及公共目的**

68. 本地已有多間廣播機構，它們的節目編排也各有特色。免費電視及電台服務不但大量供應，而且住戶滲透率甚高。雖然現有制度未必能符合本章早前論及的公共廣播服務原則，但有人或會質疑，公共廣播服務不足對香港及廣大市民是否真的構成任何問題。

69. 香港是個現代化而富裕的社會。市民極為珍惜言論自由、資訊自由流通及社會多元化的特質，這些價值觀廣受尊重。委員會相信真正的公共廣播服務會使香港的社會及文化面貌更多姿多采，令本地廣播業的生態更均衡，對廣播業長遠的蓬勃發展及競爭力也有裨益。香港依賴商品與服務貿易，擴大勞動人口的國際視野，提高香港在國際上的知名度，皆有助香港經濟持續繁榮。全球一體化的趨勢有增無減，公共廣播服務可擴展市民的地區及國際視野，也可提高香港的競爭力。

70. 數碼化及多媒體科技的進一步發展將會改變本地廣播業的面貌。新科技會使廣播以至通訊都更為便利。當頻譜短缺不再構成障礙，更多的電視台/電台及製作公司必將應運而生。廣播服務在範圍及種類上都會有更大的發展空間，傳統的服務輸送方式也會有根本的改變。頻道繁多、內容過盛，可能會讓市民不勝負荷，加劇市場「分割」，也使現有的監管制度備受考驗。

71. 這些改變非但不會削弱公共廣播服務的社會責任及價值，反而會使之更重要。市民對公共廣播服務的需求會更為殷切，期望能從這可靠的來源得到準確而持平的資訊、教育資源及靈感，以及高素質的娛樂和啟迪。

72. 公共廣播服務應該提供公正的新聞報導及多元化而具創意的作品，並致力培育人才及推廣社會文化價值觀，以體現優質廣播的真諦。它應該樹立行業典範、推動業內競爭，並改善香港廣播及傳媒界整體的生態平衡。

73. 海外的公共廣播機構大多有清晰的使命及公共目的，有些在法律中予以訂明，<sup>10</sup> 另一些則在確立其運作及續存的法律文件中載述。<sup>11</sup> 這些約章明文規定公共廣播機構的公共服務使命，並以此作為評估其表現及服務的準則。委員會參考了海外的做法，並照顧到本地的現實情況，建議香港的公共廣播服務應該發揮四項具體功能。

74. 首先，公共廣播服務應通過下述方式，確立公民身分及促進公民社會發展：

- (a) 提供真確而公正的新聞報導、資訊、觀點及分析，以加強公眾對社會、國家和世界的認識；
- (b) 增加市民對「一國兩制」的認知及了解其實施情況；
- (c) 為交流意見提供開放平台。

75. 第二項功能是促進社會共融及多元性。公共廣播應該藉其服務的多元化及普及性，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及外地不同文化、語言、宗教和種族的認識與包容。

---

<sup>10</sup> 實例包括澳大利亞廣播公司(《1983年澳大利亞廣播公司法令》)、特別廣播服務公司(《1991年特別廣播服務公司法令》)、加拿大廣播公司(《廣播法令》)及第四頻道電視公司(《2003年通訊法令》)。

<sup>11</sup> 舉例來說，英國廣播公司的公共服務權限載於該公司的《皇家特許憲章》部分章節，以及其與英國政府所簽訂的協議。

76. 第三，公共廣播服務應該推動教育及鼓勵持續學習。它應該引發市民對各種課題的興趣，並提供教育資訊及資源，鼓勵不同年齡人士及各種層次的學習。

77. 最後，公共廣播服務應該激發創意，推動追求卓越的風氣，豐富香港市民的多元文化生活。它應該製作、委約或購買獨特的原創節目，播送予市民欣賞。它應該積極引發市民對文化活動的興趣、參與及投入，其節目方針及採納的機構政策與措施，也應鼓勵創意及有利於培育人才。

78. 為了有效發揮上述多項功能，公共廣播服務必須緊貼多媒體發展，並在有需要時扮演領導角色，利用眾多不同的平台傳送具素質的節目，務求為最多的市民服務。

## 第三章

### 香港組建新公共廣播機構的需要

79. 委員會確信公共廣播服務的必要性及其對公眾的價值。本章將探討提供服務的不同方案，以及組建新公共廣播機構的需要，同時比較公共廣播服務與商業廣播服務的角色。

#### 探討不同方案

##### 在現有基礎上求變

80. 由於目前已有以公帑營運的廣播機構，而商業廣播機構亦根據牌照要求提供類似公共廣播的節目，部分人士質疑需否建立新的公共廣播機構及其好處何在。諮詢期間，部分人士建議，公共廣播服務倘有不足，應要求港台及商業廣播機構改善。有些人士則提議按部就班地改善現況。

81. 商業廣播機構及港台因先天局限，不能完整地發揮公共廣播服務的功能，第 63 至 67 段已就此作詳盡論述。如果沒有特定公共廣播機構的話，公共廣播服務在節目、編輯及服務素質上很可能會缺乏協調和連貫性。由於港台沒有電視頻道，只經由商業頻道播放其電視節目，公共廣播服務的獨特形象會被削弱。採取這種「多方供應」的模式，也會令公共廣播服務難以成為可信而公開的平台，讓公眾交換意見。因此，委員會認為這並非滿足香港公共廣播服務需要的可行方案。

##### 設立公共廣播「統籌機構」或「發行機構」

82. 另一些人士建議設立公共機構，制定公共廣播的節目策略與優先次序，並負責播送節目。該公共機構無需自行製作節目，反而可採用

公開和具競爭的投標方式，委約現有的廣播機構或獨立製作人製作節目。這種發行暨廣播機構的角色，與英國的第四頻道電視公司採取的方式類似。<sup>12</sup> 有些人士甚至建議向商業廣播機構購買廣播時段，又或與其他多媒體平台經營者合作，連節目的播送亦「外判」。這種方案使公共廣播組織的角色跡近於「統籌機構」，而非「廣播機構」。

83. 以上似乎均為合理的建議，委員會亦曾經詳細探討。從第四頻道電視公司的經驗中可見，「統籌機構」或「發行機構」必須投放大量的人力物力，與製作人合作，才能保證節目素質，並確保它們符合公共廣播的節目政策及各種規管要求，這是成功與否的關鍵所在。

84. 即使能投放所需資源，該「統籌機構」或「發行機構」仍難以為公共廣播服務建立鮮明而貫徹的形象。英國早已建立龐大且具影響力的英國廣播公司，為採用發行暨廣播機構這種另類模式創造了條件，更為當地的公共廣播服務帶來新意。這是第四頻道電視公司在英國的特定環境中成功的主因。香港目前尚未具備這樣的條件。

### **建立新的公共廣播機構**

85. 數碼化(見第九章)會造成市場「分割」及商業廣播機構與多媒體服務之間的競爭，使這些機構日益追求收視/收聽率及收入。有見及此，香港亟須建立公共廣播機構，專注於服務公眾，提供高素質的廣播，確立新聞報導不偏不倚的標準，提供多元、優質、獨特的節目，並致力維護香港社會傳統習俗與文化價值，為廣播業樹立典範。該機構只向其服務對象負責，而不向任何政治勢力、投資者/股東或廣告客戶妥協。這正是委員會對香港公共廣播服務的憧憬。

86. 委員會支持建立規模完備的公共廣播機構，負責節目發展及播送，並須履行清晰的公共使命。此立場有兩項前提。首先，負責發展節目並不表示所有節目均須內部自行製作。委員會認為公共廣播機構應採用多種節目發展模式，包括自行製作、向外委約及購買節目(見第 202

---

<sup>12</sup> 第四頻道電視公司是一間發行暨廣播機構，其節目並非自行製作，而是委約英國各地三百多間獨立公司製作的。

段)。其次，委員會有見於香港的本地市場規模較小而需求相對統一，要建立和鞏固公共廣播服務的價值，也需假以時日，因此建議現階段只建立一間公共廣播機構。將來如公眾有更大的需求，在資源許可的情況下，成立更多的公共廣播機構並無不可。如果出現該種情況，或需建立牌照制度。關於此點，請見第 153 及 154 段。

## **港台的角色**

87. 從開始便一直有人誤以為本檢討針對港台，又指責委員會被授意「整治」該台。儘管這種無理而不公允的指責時有所聞，委員會仍清晰而堅定地履行職責，就香港的公共廣播服務進行宏觀及全面的檢討，探索香港是否需要公共廣播服務、為何需要及如何提供該服務。這種性質的檢討並不針對廣播業內任何一間機構，但其影響難免會波及整個行業，包括唯一用公帑營運的港台。此節將探討能否把港台轉變成名符其實的公共廣播機構。

88. 正如第 66 段所言，港台現有的身分及架構並不完全符合公共廣播機構的要求。架構協議(附錄 13)這份行政文件雖然觸及公共廣播服務的某些方面，例如編輯自主及公共目的等，但卻未能提供公共廣播機構所需的架構，而其本意亦非作此用途。該文件所釐定港台與其政策局之間的工作關係，與公共廣播機構及政府之間應有的關係相差甚遠。作為政府部門，港台的身分和架構難以容納適當的管治制度，以致該台未能獨立地制定策略、享有高度的財政及運作自主，或就具體的公共使命直接向市民負責。該些範疇的詳細討論見第四至六章。剩下來的問題，是能否把港台轉變為公共廣播機構。

89. 要成為真正的公共廣播機構，港台須擺脫其現有的政府部門身分，然後重組為肩負清晰公共使命的法定機構。委員會曾詳細研究此方案。

90. 港台於一九二八年成立，其後雖曾易名及擴展服務範疇，但其與政府當局的憲制關係仍大致不變。正如所有已具規模的機構，港台有根深蒂固的架構、詳盡的內部守則及濃厚的機構文化。改組為法定機構勢將帶來顯著的改變，要決定其現有組織架構和運作方式的存廢，殊不容易。

91. 員工的過渡是另一項主要關注。港台所有現職員工均屬政府僱員，他們大多數以公務員身分加入政府，對任期、報酬、晉升機會及退休保障均有合理的期望。

92. 港台如要轉變為法定機構，自然要經過詳細考量，亦可能導致人力資源結構及員工受聘條件有顯著變化。

93. 根據港台製作人員工會二零零六年三月公布的調查報告，對於現有公務員身分可能有所改變，員工反應不一。維持現有的聘用條件，是大部分回應者所表達的清晰意願。該調查報告載於附錄 15，以供參考。

94. 委員會認為未來的公共廣播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，但須受法律條文規範及公眾監察。

95. 港台是政府部門。委員會認為將來成立公共廣播機構後，政府如何調整港台的角色，超越了這次檢討的範圍。而把港台轉變為公共廣播機構的任何建議，也難免會影響政府在這問題上的決定。所以委員會對此不作討論。

96. 簡言之，大幅度改變港台的現狀，必將造成許多實在而難以克服的問題，不利於新的公共廣播機構。因此，委員會認為把港台轉變成為公共廣播機構並非良策，而應組建新的公共廣播機構。

97. 然而，委員會亦有責任提醒未來公共廣播機構的董事局及管理層，在符合其實際需要及政策的情況下，理應吸納具備豐富才幹、經驗與專長的港台員工。

## 公共與商業廣播服務的角色對比

98. 公共與商業廣播並存時，各自應扮演何種角色，是需要思考的問題。由於商業廣播在香港是受監管的行業，經營者須領有牌照並繳付牌照費，他們自然會關注建立新的公共廣播機構對目前廣播業可能產生的市場效應。假如該公共廣播機構會用公帑營運或賺取廣告收益，上述關注必然更甚。

99. 在公開諮詢的過程中，本港的商業廣播機構大致上同意在節目的素質上可與公共廣播機構互爭高下，但對節目內容可能會出現「重疊」則表示關注。部分意見認為公共廣播機構應專注於「彌補不足」，也有人接受在某些節目類別上會有一些重複，但促請公共廣播機構採用不同的表達手法，以別於商業廣播的製作。所有商業廣播機構都堅決反對公共廣播機構與它們競逐收視/收聽率及廣告收益。反之，市民大部分希望享有全面的公共廣播服務，節目愈多元化、愈吸引就愈好。有數份意見書建議公共廣播服務的範疇應受規範，使其集中服務商業廣播所忽略的受眾，製作「嚴肅」題材或因種種原因而商業廣播機構沒有製作的節目，避免製作市場供應過多的娛樂節目。

100. 傳統上公共廣播機構的功能是提供「資訊、教育及娛樂」。<sup>13</sup> 委員會認為這是廣播業的存在價值，對公共或商業廣播同樣適用，不能以此區分兩者。香港的商業電視及電台廣播機構根據牌照要求，亦須提供「娛樂、資訊及教育」。委員會認為公共與商業廣播在以下兩個主要方面有根本的分別。

101. 首先，公共廣播機構必須如第二章所建議，商定一套公共目的，按此提供全面的節目，兼顧普羅大眾及小眾口味，滿足整個社會的需求。只要其節目政策以公眾利益為依歸，其功能便不應只限於填補商業廣播之不足。公共廣播機構要符合普及化與多元化的要求，就不得不提供商業廣播已有的節目種類。正如國際上的公共廣播文獻所言，公共廣播服務應提供「豐富而兼具資訊與教育功能的娛樂節目，最重要的是

---

<sup>13</sup> 舉例來說，英國廣播公司的《皇家特許憲章》及協議，以及加拿大《廣播法令》所界定加拿大廣播公司的目標，均提及這些功能。多份聯合國教科文化組織所發行的文件亦有相同的提述。

這些娛樂節目符合公眾利益」。<sup>14</sup> 「公共廣播服務的使命不只限於教育及文化發展，它同時亦要啟發想像力及富有娛樂性，但它必須考慮節目的素質，這樣才能與商業廣播有所區別。」<sup>15</sup>

102. 其次，公共廣播機構應就其服務範圍、節目素質及資源運用向公眾負責。第五章會詳盡討論與問責有關的事宜。

103. 除以上所述公共與商業廣播機構本質上的區別，委員會建議公共廣播機構亦應較商業廣播機構更勇於冒險創新，並扮演社會文化機構的角色。

104. 公共廣播服務要實踐激發創意、追求卓越的公共目的，必須要  
大膽創新，審慎但樂於承擔風險。它應該：

- (a) 探索嶄新的節目類別，從而激發創意和鼓勵原創，這樣才能推動多元化，並為受眾提供更多選擇。公共廣播機構成功開創的獨特節目類別或意念，會為商業廣播機構定下新的標準和提供典範。
- (b) 為獨立製作人所製作的高素質節目提供播放渠道。內部製作與委約製作的節目兼容並蓄，會使公共廣播節目更豐富多采，而且有助培育本地人才與推動整個廣播行業的發展，受眾亦得享更多類型的節目。
- (c) 處理各種社會關注的問題，包括一些具有政治、宗教、種族、文化及其他敏感的課題，從而提高公眾的認知。
- (d) 在符合經濟效益的前提下，探討所有可播放節目的渠道及科技，以期接觸所有受眾，尤其是傳統電視及電台廣播較難吸引的新一代受眾。

---

<sup>14</sup> Banerjee, I. & Seneviratne, K. (編) (2005 年)《公共廣播服務最佳實務守則彙編》第 6.2 段。

<sup>15</sup> 世界電台及電視議會 (2001 年 5 月)《公共廣播：為什麼？怎麼辦？》。

105. 作為公眾投資建立的社會文化機構，公共廣播機構應該是備受公眾信賴、為全民服務的「滙聚點」，所有市民均可從它取得資訊，同時經此渠道發表及交流意見。要發揮這項功能，公共廣播機構必須讓公眾知道它會：

- (a) 發放準確而具權威的資訊；
- (b) 持平地反映意見，並公平地對待在公共廣播平台上發表意見的任何人士；
- (c) 不受任何商業、政治及/或政府的影響；
- (d) 秉持最高的新聞專業標準。

106. 委員會相信公共與商業廣播機構應該相輔相成，而並非互相威脅；兩者共存可構建均衡的廣播生態，從而促進多元化及良性競爭。

107. 有建議認為公共廣播服務不應與商業廣播競爭收視/收聽率。只要不盲目追求高收視/收聽率，以致忽略甚或違背公共服務原則，<sup>16</sup>委員會支持公共廣播與商業廣播競爭，令其更受市民歡迎，因為這會促使所有廣播機構在服務上力爭上游。再者，公共廣播機構亦有必要擴大受眾群，以發揮其社會及文化影響。

## **新聞與言論自由**

108. 在檢討期間，一些立法會議員及市民多番要求委員會以「確保」新聞及言論自由作為香港發展公共廣播服務的基本原則。

---

<sup>16</sup> 舉例來說，盲目追求高收視/收聽率的廣播機構，可能會避免播放某些節目類別或題材，因為它們不受大眾歡迎，收視/收聽率偏低。

109. 在廣播條例內申明對新聞自由/創作自由的保障是國際上常見的做法。在香港，《基本法》第 27 條及《香港人權法案條例》(第 383 章)第 8 段 16 節亦提供類似的保障。上述顧慮可以說早在這次檢討開始之前就已獲解決。

110. 雖然如此，委員會充分理解這種關注，亦堅決維護上述的基本人權。委員會曾多次在公開場合表明，並在此重申，我們堅信新聞及言論自由是香港市民基本的憲法權利之一。它們不是檢討的課題，而是檢討的前提。本報告各章節所描繪的公共廣播服務願景如能實現，應可促使傳媒行業更活躍蓬勃、社會更自由開明。

## 第四章

### 管治

#### 引言

111. 機構管治包含了對機構作出指導、控制及問責的程序與組織架構。經濟合作及發展組織在《機構管治的原則》中作出如下結論：機構管治「涉及一所機構的管理層、董事局、股東及其他持份者之間的關係。它也為機構設立目標、追求達標及評估表現提供所需的架構。」<sup>17</sup>

112. 國際及本港享負盛名的專業組織所進行的研究及調查均認為，良好管治是確保公營機構達成公共服務使命及妥善使用公帑的關鍵。關於機構管治的重要報告及框架等背景資料載於附錄 16。

113. 委員會諮詢公眾的結果，反映社會上亦有強烈共識，認為具有公信力的公共廣播機構務須有良好管治。

#### 國際經驗

114. 從附錄 6的概覽可見，幾乎所有海外的公共廣播服務模式均：

- (a) 具備清晰的法定架構，以確立公共廣播機構的身分，部分更在法律中訂明其管治架構；
- (b) 設有董事局或其他類似名稱的管治組織，為公共廣播機構制定目標及策略、監察其表現及確保依法守規。董事局往往亦需就機構的整體表現向公眾負責；

---

<sup>17</sup> 經濟合作及發展組織(2004年)《機構管治的原則》。

- (c) 另外設有管理層，負責公共廣播機構的日常運作。該管理層（或至少其主管）往往由董事局任命並設定任期；
- (d) 清晰地區分董事局與行政管理層的角色，前者負責制定政策及監察，而後者負責執行、管理及日常運作；
- (e) 有既定的問責措施。第五章將另行探討此課題。

115. 各地公共廣播機構的管治架構，因應特定的歷史、文化及社會與政治特質而各有不同。外地的經驗僅供參考，不能作為用於香港的現成解決方案。

### **法定架構的必要性**

116. 委員會考慮了公共廣播服務管治架構專題小組的研究結果及公眾意見後，認為香港應立法規定公共廣播機構的管治架構，以確保其機構及編輯上的獨立性，免受潛在的商業、政治及/或政府的影響。

117. 有關法例亦應確保該機構具有透明度，並大致為其運作提供管治與問責的框架。

118. 然而，委員會強調有關法例不宜制定所有細節安排，而應留有適當彈性，讓董事局及管理層各自有效發揮功能。

### **董事局與行政管理層的分工**

119. 公共廣播機構董事局與行政管理層各自的權責應清楚界定及區分。

### **董事局的角色**

120. 作為管治組織，董事局應發揮下述職能：

- (a) 確保公共廣播機構的管理層及前線員工負責任地行使言論及新聞自由，無畏無私，不向任何商業、政治、政府或個人利益屈服，從而堅守與維護新聞自由；
- (b) 要求所有僱員在節目(尤其是新聞與時事節目)上要嚴格恪守基本的道德標準，包括真確、公正、持平及不偏不倚等原則，並提供不同的觀點及闡釋；
- (c) 堅守機構與編輯的獨立性及公共廣播機構的誠信；
- (d) 制定公共廣播機構的目標、策略及政策綱領，並確保予以落實，務使其服務能符合公眾的利益及需要；
- (e) 確保公共廣播機構以恰當、有效率而符合經濟原則的方式落實公共服務使命，為社會帶來最大利益；
- (f) 確保遵守所有法定及適用的規管要求；
- (g) 決定公共廣播機構行政總裁的薪酬、聘用條件及任期，並作出聘任、續聘及免職；
- (h) 批准其他主要高層人員的薪酬。

121. 董事局應該與管理層定期溝通，但不應介入機構的日常運作及編輯決定；這些事務應由行政總裁及管理層負責。

### 行政總裁的角色

122. 公共廣播機構的行政總裁應全面為該機構的所有活動負責。具體而言，行政總裁應負責：

- (a) 執行董事局制定的策略、政策、內部守則及指引；
- (b) 機構各方面的日常運作；

- (c) 向董事局建議主要高層人員的聘用條件，並須獲批准；
- (d) 員工的聘任、續聘及免職；
- (e) 及時向董事局匯報任何重要事宜，包括諮詢組織(見第148段)所提的意見及討論結果。

## **設立董事局**

### **人數**

123. 董事局的人數須足以容納所需的專才，同時應盡量精簡，確保效率及運作暢順。考慮到董事局人數精簡是國際潮流所趨，而許多海外公共廣播機構董事局的人數均在九至十二人之間，委員會建議董事局最適當的人數應不多於十五人。

### **組成**

124. 委員會認為董事局成員所具的專長組配得宜，對公共廣播機構的有效管治至為重要，而委任其他人士亦可擴大董事局的代表性。所以，委員會建議董事局成員應包括以下三種類別：

#### **(a) 具備行業/專業經驗的成員**

首先，董事局應包含下列每個範疇至少一人，從而吸納他們的專業才能及識見：

- (i) 具備傳播媒介經驗的人士，使董事局更能了解該行業的特質，以及不同媒體、廣播機構及受眾之間的互動；
- (ii) 具備新聞工作經驗的人士，協助確立尊重及嚴格恪守新聞道德標準的機構文化；

- (iii) 具備教育經驗的人士，協助公共廣播機構履行推動教育、鼓勵持續學習的公共使命；
- (iv) 具備藝術及文化經驗的人士，協助公共廣播機構發揮推動藝術文化及培育創作人才的作用；
- (v) 具備科技經驗的人士，協助公共廣播機構迎接科技發展帶來的挑戰及機遇；
- (vi) 具備法律資歷與經驗的人士，協助確保公共廣播機構遵守法定及其他適用的規管要求，同時確保機構的所有活動切合法理；
- (vii) 具備會計及/或財政資歷與經驗的人士，協助董事局監察機構的效率、效益及財政問責；
- (viii) 具備高級管理經驗及專長的人士，協助董事局與管理層建立堅實而具有建設性的夥伴關係，並提高機構的管理素質；
- (ix) 具備服務小眾及/或弱勢社群經驗的人士，協助確保公共廣播機構所提供的服務能滿足社會各方面的需要及興趣。

(b) 當然成員

為加強內部溝通，以及使董事局與管理層及員工建立有建設性的夥伴關係，董事局應包括兩名當然成員：

- (i) 行政總裁，作為董事局與管理層之間的橋樑，並按照董事局的決定，為機構的活動掌舵；
- (ii) 一名由非決策人員選出而無需為工會成員的代表(員工代表)，協助董事局考慮其決定對前線員工的影響，並加強董事局、管理層與前線員工之間的溝通。

### (c) 其他成員

儘管社會上每個界別對公共廣播服務都有合理期望，實際上卻不可能把所有界別全部納入董事局。如能延納委任當局認為有利公共廣播機構良好管治和董事局有效運作的其他人士，應有助舒緩此問題。這種安排也具有靈活性，可順應機構當時所需，招募第 124(a)段所列重點範疇以外的專家，但董事局總人數不得超越第 123 段建議的上限。

125. 委員會建議除行政總裁及員工代表外，董事局成員應以個人身分獲委任，而非代表他們原來的界別或組織。他們獲委任後，應致力維護公共廣播機構的最佳利益，使之履行公共服務使命。

126. 委任當局應從董事局成員中委任一人擔任主席，惟行政總裁及員工代表不應在考慮之列。董事局成員(包括主席)應互選產生副主席及司庫各一名。副主席在主席缺席時代行職務，而司庫則協助董事局監管所有財政及帳目事宜。

### 不應委任為董事局成員的人士

127. 委員會認為某些類別的人士不應委任為董事局成員，有關類別如下：

(a) 為確保公共廣播服務免受香港特區行政、立法和司法等機關的干預，不應考慮委任：

(i) 現任行政會議成員、特區政府的全職僱員(不論是否享有退休金福利)及公職人員；<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> 根據《釋義及通則條例》(第 1 章)第 3 條，「公職人員」指任何在政府擔任受薪職位的人，不論該職位屬長設或臨時性質。

- (ii) 現任立法會議員；
  - (iii) 司法人員。
- (b) 為維護及體現「一國兩制」的原則，並確保公共廣播服務以香港市民為服務對象，不應考慮委任：
- (i) 香港以外任何地方的國家級、省級、地區級或市級國會、立法機關、議院或議會的現任成員，或中國人民政治協商會議的現任委員；
  - (ii) 為香港以外任何政府服務而不論受薪與否的人士；
  - (iii) 任何武裝部隊人員。
- (c) 為突出公共廣播服務為大眾服務的特質，以及避免利益衝突，不應考慮委任任何香港商業廣播牌照持有人或其僱員。

128. 委員會認為下列類別的人士亦不應獲委任為董事局成員：

- (a) 破產令未獲解除的人士；
- (b) 法律上被判定屬精神不健全的人士；
- (c) 在香港或任何其他地方，曾犯舞弊或非法行為、賄賂、叛逆罪或任何可被判處死刑或超過三個月監禁的罪行，而被判處後尚未服刑的人士，或在獲委任前的十年內曾犯上述罪行而被判處的人士。

129. 雖然委員會認為最理想的做法，是不考慮委任任何政黨的現任決策人員加入董事局，以避免黨派利益的影響，但委員會明白香港目前並無關於政黨的法例，因此這種做法並不可行。

## 任期

130. 為確保穩定性和持續性，委員會建議首次獲委任的董事局成員任期應固定為三年，任滿後可獲續任不超過三年。除行政總裁外，任何董事局成員不應連續留任超過六年。為加強董事局的延續性，首任董事局三年任期屆滿時，各成員的續任年期應有不同：

- (a) 獲續任三年的原有董事局成員應不多於總人數的三分之一；
- (b) 獲續任兩年的原有董事局成員亦應不多於總人數的三分之一；
- (c) 餘下的原有董事局成員則可續任一年。

131. 按此安排，董事局可從第四年開始加入新成員。新委任的成員任期固定為三年，任滿後可續任不超過三年。

## 委任

132. 董事局及其管治的機構是否具有公信力，取決於其委任方式及程序是否具有透明度及誠信。

133. 有些意見書建議部分董事局成員由其所屬界別通過選舉產生。委員會曾多番審慎考慮此方案，結論是經選舉產生的成員，很有可能會面對其所代表之界別利益的壓力，因而未能照顧整體的公眾利益，有違第 125 段所倡議的原則。此外，由於建議中的董事局由許多不同界別組成，若由選舉產生，過程必將非常繁複，而且容易出現漏洞，或會受到政治或其他不當的影響。

134. 委員會建議公共廣播機構的董事局成員應由香港特區行政長官(行政長官)委任。這可突顯公共廣播服務的重要性，也與香港法定機構的慣常委任方式一致。

135. 然而，行政長官行使委任權，必須遵守關於董事局人數、組成及成員任期的法律規定。

136. 為加強制衡，委員會亦提出廣告招募及提名等建議，詳見下文。這些步驟應足以確保委任過程的透明度和公信力。

### 招募廣告

137. 參考海外委任公共機構人員的最佳做法，應在法律中訂明董事局如有出缺，須刊登廣告公開招募。此舉可增加透明度，並擴大招募人才的範圍。個別人士可自薦，而社會及專業團體也可提名，以供考慮。

### 提名

138. 委員會相信董事局應最能掌握其所需的專才，因此宜負責向行政長官提名委任人選。這種安排也有助加強公共廣播機構的獨立形象。然而，必須作出恰當安排，以避免利益衝突及董事局自我延續的傾向。

### 長遠安排

139. 董事局委任(包括續任)人選的報名及提名，應由提名委員會處理。提名委員會成員應包括：

- (a) 董事局主席；
- (b) 將離任的董事局成員，即：
  - (i) 所有不符合續任資格(例如任期已滿六年)的現任董事局成員；
  - (ii) 任何已申明不接受續任的現任董事局成員；
- (c) 由董事局所設的委員會(見第 145 至 147 段)內非董事局成員互選產生的代表一名；

- (d) 由行政總裁所設的社區諮詢委員會(見第 148 段)成員互選產生的代表一名。

遇有未能組成提名委員會的情況，須作出過渡安排(見第 143 段)。

140. 提名委員會應考慮所有收到的申請及提名，擬定提名名單，經董事局通過後呈交行政長官委任。(關於提名委員會職權範圍的建議載於附錄 17。)董事局呈交行政長官的提名名單須包括第 124(a)段所述每一類別至少兩名人選，以及行政總裁及員工代表(見第 124(b)段)。行政長官委任該些類別的董事局成員時，必須從提名名單中挑選。其他成員(見第 124(c)段)的委任則不須經過提名程序。此外，提名委員會亦不應指定被提名人士在董事局中擔任的職位。該些職位的產生辦法另見第 126 段。

141. 法例應規定董事局須因出缺而刊登招募廣告，並須公開評選準則，而呈交行政長官的獲提名人士之綜合資料亦須公布。為保護獲提名者的私隱，不應公布其姓名，但已獲行政長官委任者的姓名及背景，則應盡快公布。

### 過渡安排

142. 委任首屆董事局，或在無法按上述建議組成提名委員會的其他情況下，須作出過渡安排。

143. 委員會建議在這種情況下，行政長官應委任不少於三名人士，組成臨時提名委員會，履行第 140 段所述的職能。其他有關委任的法定要求，包括須因出缺而刊登招募廣告並公開評選準則，以及事後公布獲提名人士的綜合資料，均應實行。提名委員會的職權範圍亦適用於臨時提名委員會。臨時提名委員會的成員應充分認識傳媒行業，了解香港對公共廣播服務的需要，並致力維護公共廣播機構的獨立和誠信。

## **行為守則**

144. 由於董事局負責制定公共廣播機構的政策，應為其成員制定行為守則，以體現下列價值及原則：

- (a) 正直誠信，尤其體現在下述方面：
  - (i) 申報利益及避免利益衝突；
  - (ii) 避免濫用職權，謀取私利；
  - (iii) 為公眾利益及公共廣播機構的利益正當行使權力；
  - (iv) 適當賦權；
  - (v) 行事謹慎，竭盡所能。
- (b) 客觀及獨立判斷；
- (c) 開明問責；
- (d) 大公無私；
- (e) 遵守法規；
- (f) 以身作則。

## **董事局設立的委員會及其他支援組織**

145. 除提名委員會之外，董事局應設立三個常設委員會，分別為執行委員會、審計委員會與管理及行政委員會以支援其工作。關於此三個委員會職權範圍的建議，亦載於附錄 17，以供參考。

146. 執行委員會應包括董事局主席、副主席、司庫及行政總裁。除了提名委員會，其他由董事局設立的委員會均應定期經由執行委員會，向董事局呈交文件及報告。闡釋董事局與其轄下委員會及管理層關係的架構表見附錄 18。

147. 董事局應有權按照機構的經驗及需要，設立其他常設或特設委員會。委員會建議：

- (a) 每個由董事局設立的委員會(董事局委員會)，都應由董事局成員擔任主席；
- (b) 每個董事局委員會最好能有不少於三名、不多於五名的現任董事局成員；
- (c) 除了執行委員會以外，其他董事局委員會可適當地吸納非董事局成員(外來成員)；
- (d) 董事局主席、副主席及司庫應就董事局委員會成員(包括外來成員)的人選提出建議，由董事局委任，但下述情況則例外：
  - (i) 提名委員會成員的組成另見第139段；
  - (ii) 執行委員會成員的組成另見第146段；
- (e) 董事局委員會的成員應遵守第 144 段所建議為董事局成員制訂的行為守則。

148. 行政總裁應設立社區諮詢委員會，收集社會各界對公共廣播機構運作和服務等各方面的反應和意見。社區諮詢委員會的成員應包括社會各界人士。行政總裁亦可按需要設立其他諮詢委員會。這些諮詢委員會(包括社區諮詢委員會)如討論任何具策略重要性的課題，行政總裁必須及時向董事局匯報。

149. 董事局、董事局委員會及行政總裁所設立的諮詢委員會成員均不應受薪。

## **處理投訴**

150. 董事局應指示行政總裁設立接收及處理公眾投訴的機制。行政總裁應定期向董事局匯報成立的投訴個案數目、性質及處理方法。涉及行政總裁的投訴個案，以及關於管理層處理投訴個案的上訴，應交由董事局作出機構內的最終裁決。

151. 所有投訴個案，不論其性質及是否獲得解決，必須妥為存檔，並可由董事局審查，而在適當情況下亦可由公眾審查。

## **規管及牌照安排**

152. 對商業廣播機構實施的規管制度，以及有關的要求和指引，凡適用者都應同樣用於公共廣播機構。

153. 有些意見書建議公共廣播機構應領取牌照營運，該牌照須定期續領，亦可被撤銷。

154. 委員會原則上不反對建立牌照制度，但在考慮為香港設立第二間或更多的公共廣播機構之前，應讓首間公共廣播機構有時間建立立足點，並讓公眾檢討其價值及表現。在只有一間公共廣播機構的發展初期，只要公共廣播服務的公共目的、管治、問責、財政及規管責任等均由法律明文規定，牌照制度似乎並非必要。不過是否需要建立公共廣播牌照制度及其可取性，應不時檢討。

155. 委員會認為專為公共廣播機構而擬定的法例通過後，可能有必要對現行的廣播業監管法例作出相應修訂。

## 第五章

### 問責

156. 委員會認為公共廣播機構必須就其服務向公眾負責，亦須恰當地使用公帑。問責措施應明確、可行而有意義，並盡可能由適當的機構或個人來監察公共廣播機構。

#### **問責範圍**

157. 公共廣播機構向公眾問責固然重要，但該機構節目及編輯的自主及獨立性也必須受到尊重。為確保公共廣播機構公正地履行職能，並獲得公眾的尊重和信任，它應就下列範疇向公眾負責：

- (a) 服務範疇：確保公共廣播機構所提供的服務能充分履行其公共服務使命。
- (b) 節目素質：確保公共廣播機構提供優質的節目及作出良好的節目編排。
- (c) 理財得當：確保公共廣播機構使用公帑審慎恰當，具有效益，並切合其公共服務使命。
- (d) 管理完善：確保公共廣播機構的運作管理完善而具效率，並符合公平及具透明度的原則。

#### **問責措施**

158. 公共廣播機構應同時實施內部與外在問責措施，以加強其問責性。內部機制有助妥善管理公共廣播機構，使其能自我審核及檢討，並

使它的董事局、管理層及員工緊記向公眾問責的重要性。外在問責措施則令公共廣播機構在本身的架構之外，受到明確及特定的監管，使之與其問責對象建立清晰的關係。

### 內部問責措施

159. 內部問責措施應具透明度，既讓公共廣播機構自行承擔妥善管理內部運作的責任，同時亦便於公眾監察該機構有否遵守其自設的規則及指引。建議採納的內部問責措施如下：

- (a) 管理層應就如何作出編輯、節目及財政決定制訂內部程序，並由董事局確認。內部程序應清楚列出適用對象及違規處分。
- (b) 管理層應制訂節目製作準則，交董事局確認，並要求員工遵守。有關準則應對外公開，並讓公眾查閱。管理層亦應委任外邀評審員，定期審核節目製作準則的落實情況，並向董事局匯報。外邀評審員的任期應予限定。他們應集中於審核機構守規的情況，而非節目的種類、內容、素質及/或編排。按其職責的性質，外邀評審員不得在廣播前預審節目。董事局應把審核結果告知管理層，以便跟進，並以適當方式讓公眾知悉。
- (c) 定期進行內部匯報、檢討和審核，確保符合法定要求及內部程序，財政管理嚴謹，並查找問題，予以解決。公共廣播機構的年度報告應披露這些內部工作是否定期執行，以及董事局對機構守規情況的評估。
- (d) 制訂接收和處理公眾投訴的機制和程序，並以適當渠道廣泛宣傳。處理投訴單位應獨立於管理層，並向董事局負責。所有投訴及其處理方法須妥為存檔，以供查詢者查閱。年度報告應備有關於處理投訴的章節。
- (e) 制訂收集受眾及其他持份者意見的機制。收到的意見應在年度報告中匯報。

160. 董事局原則上應採取適當措施，提高機構運作的整體透明度。

### 外在問責措施

161. 建議採納的外在問責措施詳列如下：

- (a) 接受廣管局規管，並遵守所有適用的規管要求(包括履行公共服務使命)及守則。為照顧公共廣播服務的獨特性，部分適用於商業廣播機構的要求及守則，或須調整以應用於公共廣播機構。
- (b) 董事局應外聘核數師，每年審核財政報表。
- (c) 發表年度報告，檢討表現及公布機構計劃。年度報告應包括但不僅限於第 159(c)至(e)段所提及的事項，以及第 161(b)段所建議的已審核年度財政報表。年度報告應呈交行政長官，並由之提交立法會。
- (d) 審計署署長可審核公共廣播機構在發揮公共服務功能時，資源的使用是否符合經濟原則及講求效率。
- (e) 向公共廣播機構撥款，應獲得立法會財務委員會批准。

### 持份者的參與

162. 上述問責措施旨在讓所有持份者都能實質參與監督公共廣播機構各方面的表現。

163. 立法會可定時監察公共廣播機構使用公帑的情況，同時亦監察該機構其他方面的運作，以維護公眾利益。

164. 政府可通過廣管局，確保公共廣播機構遵守適用的法律規定及守則，並在有需要時，通過審計署署長監察其對公帑的運用是否恰當及符合經濟效益。在公共廣播服務的法定框架裏，相關的政策局亦會確保公共廣播服務符合整體廣播政策。

165. 受眾和社會上其他持份者可就公共廣播機構的服務範圍及素質（包括節目、編排及傳送素質等）發表意見。事實上，公共廣播機構亦須主動收集公眾的意見（見第 159(e)段）。上文所建議的披露資料安排，也有利於公眾在掌握資訊的情況下發揮監察作用。

## 第六章

### 財政

166. 委員會在擬定財政方案時，假設將會設立新的公共廣播機構。
167. 委員會詳細研究了海外公共廣播服務的財政安排，有關的海外公共廣播機構，按主要經費來源分類，其概覽載於附錄 19。綜合而言：
- (a) 最普遍採用的兩種資助方式為用戶牌照費(德國、日本及英國)與撥款(澳大利亞及加拿大)。美國卻採用截然不同的模式，聯邦撥款在公共電台及電視台的總開支中，只佔相當低的百分比(約在 10% 至 30% 之間，以中型城市的公共廣播電台/電視台為例，平均約為 15%)。
  - (b) 許多海外公共廣播機構均從其他收入來源取得一定資助，其中包括「零售」廣告收益、「機構/品牌」贊助、捐款，以及出售節目和提供顧問服務所得的收入。
168. 世界各地的公共廣播服務財政安排各有不同，委員會認為香港應自行制訂財政方案，並爭取社會共識。

### 主要考慮

169. 委員會認為適合公共廣播機構的財政安排應能：
- (a) 提供穩定的經費來源，反映社會對公共廣播服務的承擔，使之能持續發展；
  - (b) 加強市民擁有公共廣播機構的意識，並鼓勵該機構積極回應市民的期望；

(c) 保障公共廣播機構免受商業、政治及/或政府干預；

(d) 使公共廣播服務具成本效益，物有所值。

170. 因應上述各項考慮，委員會建議公共廣播機構應採用「綜合財政模式」，從多方面獲取經費。

## 經常性開支

### 主要來源

171. 委員會曾考慮多種財政模式，包括收取用戶牌照費、指定比例的差餉收入撥款，以及政府撥款等。

### 用戶牌照費

172. 用戶牌照費最吸引之處，是令公共廣播機構與其服務對象建立直接連繫，並加強市民擁有公共廣播機構的意識。然而，這種收費會被視為一種新稅項，預期會引起市民強烈反對。從海外公共廣播機構的經驗可見，這個方案行政費高昂，而且可能有大量欠付的情況。基於上述考慮，委員會認為用戶牌照費未必能為公共廣播服務提供所需的穩定收入。

### 指定比例的差餉收入撥款

173. 委員會亦曾仔細考慮由差餉收入中撥出議定比率的建議。倡議者認為差餉是累進而稅基廣闊的稅種，可為公共廣播機構提供穩定的經費。然而，使用公共廣播服務與物業的擁有/使用並無關連，其與商用物業的關係尤為薄弱，但來自這類物業的收入卻佔香港的差餉總收入一半以上。此外，由於差餉收入過去十年波動很大(見附錄 20 所載圖表)，這項建議能否為公共廣播服務提供穩定經費也實在存疑。

174. 倡議者又指出採用「固定比率」的安排，可免去每年分配資源及其可能連帶的政治及/或政府干預。委員會認為公共廣播機構在財政上必須向公眾問責。從公帑撥款已有既定程序，且通過立法會受公眾監察，刻意迴避似欠理據。

### **依賴個人及機構捐助**

175. 委員會也曾考慮美國採用的模式。美國的公共廣播服務經費來自聯邦撥款的比例頗低，主要依賴個人及機構的贊助、定期認捐及捐款。從實際觀察所見，在這種安排下，許多美國的公共廣播機構均利用廣播時段徵集捐款。由於這種模式的收入肯定十分波動，委員會認為並不適用於建議中香港新設立的公共廣播機構。

### **授予資產或注入資金**

176. 檢討初期也曾有人建議政府向公共廣播機構授予資產或注資，使之能自行承擔日後的運作經費。由於公共廣播機構很難藉其日常活動賺取足夠經常性收入應付運作所需，此方案並不可行。

### **政府撥款**

177. 通過政府撥款，公共廣播服務的經費直接來自公帑，正好反映其公共服務的本質。在此安排下，公共廣播機構清晰地肩負服務市民和維護公眾利益的責任，同時也享有相對穩定而可靠的收入。

### **建議選用的方案**

178. 委員會建議公共廣播機構的主要經費應來自政府撥款，並經由立法會批准，確實數額應每年按通貨膨脹調整，以維持其實際價值，並反映公眾對公共廣播服務的承擔。

179. 為加強政府撥款的透明度，撥予公共廣播機構的款項應列為獨立支項。此撥款不應歸入任何主要官員的「財政封套」，以突出公共廣播機構的獨立性。雖然在進行資源分配時，不再有任何主要官員為公共廣播機構爭取利益，但委員會相信這個角色可由該機構強而有力的主席、董事局及管理層填補。

### 其他收入來源

180. 除政府撥款外，應允許公共廣播機構開拓其他經費來源（「其他收入」），賦予較大的靈活度及自主性，但：

- (a) 必須符合法定的公共廣播服務角色和使命；
- (b) 必須不影響公共廣播服務的編輯自主及節目制定事宜，亦不受商業、政治及/或政府影響；
- (c) 必須符合公共廣播機構的地位及其獨立、不牟利的公共機構形象，亦無損公眾對它的尊重及信任；
- (d) 不應為此而降低端方得體及品味良好等常用標準。

181. 公共廣播機構的管理層應制訂守則，以反映第 180 段建議的原則。有關守則經董事局確認後，應對外公布，供市民查閱。

182. 在第 180 及 181 段的前提下，應允許公共廣播機構：

- (a) 邀集商業「機構/品牌」贊助，但新聞及時事節目除外；
- (b) 邀集捐款；
- (c) 邀請市民作自願定期認捐，以加強市民擁有公共廣播機構的意識；
- (d) 按次徵收自選服務收費；

(e) 出售節目及商品。

183. 公共廣播機構不應賺取「零售」廣告收入，以避免受商業壓力的影響，使其非牟利公共機構的角色變得模糊不清。

### 財政週期

184. 公共廣播機構應以三至五年為一財政週期，以增加財政規劃的靈活性。相對於按年撥款，此安排亦可使公共廣播機構無須面對過多的政治及財政交涉，減少其承受的壓力。

### 分期實施

185. 綜合財政方案應分期實施。

186. 為使新成立的公共廣播機構財政穩定可靠，得以站穩陣腳，首個財政週期的開支應全數來自政府撥款。首個財政週期撥款的實質價值，應反映公共廣播機構所需的年度經常性開支，下稱「撥款基數」。

187. 在首個財政週期內，公共廣播機構已可根據第 181 段建議而制定的守則，開始徵募其他收入。此等收入不影響「撥款基數」，應由公共廣播機構保留，撥入發展基金(見第 193 段)。

188. 從第二個財政週期開始，應要求公共廣播機構徵募其他收入，並逐步增加其比重，最遲於第十年增至「撥款基數」的 20%。

189. 公共廣播機構的董事局應制定實施方案，務求於首十年內達至徵募 20% 其他收入的目標。循序漸進地增加其他收入的比重，便能漸次建立綜合財政模式。與此同時，政府撥款的數額則相應調低，使「撥款基數」維持不變。綜合財政模式的整體目標，是避免公共廣播機構倚賴單一的經費來源，從而免受干預，同時創造空間，以達致第 169 段所述的其他主要考慮因素。

190. 為反映社會對公共廣播服務的承擔，首十年內不論公共廣播機構從其他途徑徵募所得的實際數額多少，政府撥款不應少於「撥款基數」的 80%。如有盈餘，應由公共廣播機構保留並撥入發展基金(見第 193 段)。

191. 第十一年開始是否維持「撥款基數」不變，以及需否調整其他收入的比重，應先檢討再作決定。該檢討必須獨立、公開及透明，並應考慮首十年累積得來的實際經驗，尤其是公眾對公共廣播機構在節目、管理及管治素質等方面的評價。

### **資本開支**

192. 公共廣播機構將不時需要作資本投資，例如擴大其服務範圍或改善設施及設備。此等支出不能視為經常性開支，須另行處理。

193. 委員會建議公共廣播機構應保留及累積盈餘，作為發展基金，應付資本投資需要，同時也應享有舉債的法定權力。如仍不足應付合理的資本投資需要，特別是因應社會需求而擴大服務範疇時，應允許公共廣播機構向政府申請額外撥款作資本開支，並須由立法會批准。

### **確定公共廣播服務的財政需要**

194. 委員會認為應按照香港公共廣播服務的使命及運作規模，確定其實際的財政需要。

## 第七章

### 節目

195. 公共廣播服務的價值與成功，最終體現於它為受眾提供的節目素質和種類。委員會在探討公共廣播節目安排的原則及總體規範時，尤為著重確保其成品能遵守普及、多元、獨立及獨特等原則，同時切合公共廣播服務的使命。委員會刻意避免就節目時數、不同節目類別的比例及節目編排等細節作出規範，因為具體的節目策略及方式應由公共廣播機構的管理層決定。

#### 定位與發展策略

196. 正如第 63 段所述，商業廣播的本質和限制使其在香港目前的廣播環境中，難以在節目上推陳出新和提高水平。有見及此，委員會建議公共廣播節目應以創新、質優及社會文化效應為首要考慮。衡工量值及收視/收聽率雖屬合理的考慮，但不應是節目方面的最主要考慮因素。

197. 公共廣播服務應提供全方位、多元、優質而具創意的節目，尤須彌補商業廣播之不足，使公眾有更實質、更多樣化的選擇。這樣，公共廣播節目才能建立其形象及品牌，公共廣播服務的存在價值才能獲得公眾的認同和支持。

198. 委員會所建議的公共廣播節目發展策略如下：

(a) 在節目內容上：

(i) 著重人文、藝術、科學和教育元素，從而擴大市民的國際、國家和地區視野，提昇市民的生活素質。

- (ii) 新聞和時事節目力求準確、全面、深入及互動，從而促進理性討論，維護負責任的新聞自由傳統，鞏固多元、包容的社會價值觀。
  - (iii) 有意識地以節目為教育資源，從而提高市民對不同事物與課題的興趣和認識，同時鼓勵持續學習。
- (b) 在節目發展方向上：
- (i) 推動題材和形式上的創新，從而促進香港廣播、傳媒和電影工業的蓬勃發展。
  - (ii) 鼓勵本地原創節目製作，從而為廣播業吸引及培育人才。
- (c) 在節目編排上，全方位滿足社會不同階層、種族和年齡組群的需要，促進互動、了解和互相尊重，構建和諧的公民社會。

## **播放平台**

199. 為確保公共廣播服務真正符合普及的原則，委員會認為香港的公共廣播機構應：

- (a) 擁有至少一條免費電視頻道。免費電視至今仍是本地滲透率最高的廣播渠道。免費電視頻道便於擴大公共廣播節目的受眾群，爭取最高的社會文化效應。公共廣播機構應提供粵語、英語及普通話節目，以配合香港獨特的語言環境。該機構初期可利用一條頻道，每天播放約六小時的首播節目。日後可根據市民的需求及可動用的資源，漸次增加首播節目時數，甚至考慮多開設一條頻道，使不同語言/方言的節目，在包裝及編排上有更大的靈活性。

- (b) 擁有充足的電台頻道。電台廣播是歷史最悠久的廣播形式，在家中、工作地方以至交通工具上均可接收，甚至可以在進行其他活動的同時收聽節目，影響力不容忽視。由於香港地形上的限制，在使用模擬廣播的現有狀況下，超短波 FM 頻道的接收遠優於中波 AM 頻道，因此公共廣播電台應擁有足夠的超短波 FM 頻道。
- (c) 發展多媒體平台。數碼化徹底改變了傳統的廣播行業，而多媒體平台也甚有潛力發展為新一代最樂用的接收廣播渠道。公共廣播服務要能惠及最多市民，有必要發展多媒體平台。善用多媒體科技，也可開發互動式節目，提高公共廣播服務的吸引力。

200. 公共廣播機構應該因應電視、電台及多媒體平台的特點，制訂相應的節目策略，並探索不同平台的協同效應。由於發展和使用多種平台會耗用資源，公共廣播機構須務實謹慎，以免過度攤薄資源，因而影響服務的素質或數量。

## **節目發展模式**

201. 公共廣播機構應廣納多種節目發展模式，吸收不同來源，使節目的題材、形式和風格更多樣化。

202. 具體而言，公共廣播節目發展模式可包括：

- (a) 委約獨立製作人/公司就節目內容及橋段提供創作方案，或由他們直接製作節目。以委約形式發展節目，會為本地創作行業創造商機，有利於培育人才，推動廣播業發展。外界的參與，會使公共廣播節目更加多元化，而且便於在節目製作中引進專業元素。委員會認為公共廣播機構應設立完善委約制度，規定委約節目製作的百分比，並按實施情況逐漸增加。<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> 規定委約節目製作的百分比，是海外公共廣播機構常見的做法。舉例來說，英國廣播公司及第四頻道電視公司均以 25% 為委約製作電視節目的最低指標，而部分電台及新媒體服務則以 10% 為下限。委員會認為各地廣播業的發展階段和情況不同，獨立製作市場的成熟程度不一，因此海外機構採用的指標僅供參考。

- (b) 向外購買節目，包括外地製作的節目。英語及普通話電視節目初期很可能大部分需外購(新聞及時事節目除外)，如要依賴本地製作，或需假以時日。
- (c) 自行製作，以及與本港或外地其他夥伴聯合製作節目。

203. 公共廣播機構無論採取何種節目發展模式，均有責任保障節目素質，包括要求節目達到國際認可的技術標準，以及確保節目符合該機構的公共服務使命及整體節目方針。

## **節目類別**

204. 目前，商業廣播已包羅新聞時事、紀錄片、戲劇、動畫以至叩應(或稱烽煙)節目等多種類別。節目類別雖不匱乏，但正如第 63 段所述，商業廣播節目的選材與風格較為單調。委員會認為公共廣播服務的獨特性，不在於其節目類別，而在於其對節目創意的要求、對素質的堅持，以及提供多元化的節目，使其服務符合普及化的要求。公共廣播服務理應在這些方面與商業廣播作良性競爭，而非拘泥於收視/收聽率。公共廣播服務無須刻意迴避商業廣播已提供的節目類別。

205. 委員會認為目前市場所提供的節目在下述方面相對不足，公共廣播服務在提供全方位、多元化的節目之餘，尤應彌補這些不足之處。

206. 在節目題材及/或內容方面：

- (a) 為了推廣公民意識，促進公民社會發展，公共廣播節目應包含：
  - (i) 公民教育，包括關於國家及本地政治、社會及經濟制度的資料與分析，以及香港在「一國兩制」原則下的獨特憲制地位；
  - (ii) 重大國際要聞與發展，從而擴展市民的國際視野。

(b) 為了推動教育、鼓勵持續學習，公共廣播節目應包含人文與社會科學(例如經濟、社會學、歷史與哲學)及自然科學等題材/內容。

(c) 為了豐富市民的多元文化生活，公共廣播節目應包含文化藝術(包括音樂、戲劇、戲曲、視藝與文學)及體育等題材/內容。

207. 就對象而言，公共廣播節目應爭取滿足少數族裔、長者、兒童及學生等受眾群的具體需要及興趣，從而使其服務更普及化、節目組合也更多元化。

## 第八章

### 表現評估

#### 表現評估的必要性

208. 對任何負責任的機構而言，表現評估是日常管理工作中不可或缺的一環。為評估機構的服務表現，必須訂明清晰的目標，制定可衡量的表現指標，並定期進行評估。這些活動可提供重要的管理資訊，揭示機構的風險和問題，並突顯可改善之處。

209. 公共廣播機構的服務表現評估不只是必須的管理程序，也是向公眾問責的基礎，以及爭取市民信賴與支持的工具。同時，評估結果亦可作為市民審視公共廣播機構有否履行公共服務使命，以及公帑是否用得其所的基準。

#### 目標及成效指標

210. 委員會為公共廣播機構界定多個須予評估的服務表現範疇，並界定在每個範疇中應爭取達至的目標。

211. 委員會並未設定具體目標，因為這應由公共廣播機構的管理層，因應機構的實際情況作出決定。下文建議的主要成效指標僅供參考，無意強加於公共廣播機構。

#### 服務範圍及素質

212. 委員會認為公共廣播機構在此服務表現範疇內，應致力達至下述四項目標：

目標(1) 提供全面完備的節目組合，照顧社會整體所需，兼顧大眾與小眾的需要和興趣。

可供考慮的主要成效指標

- (a) 整體節目種類，以及經由不同媒體傳送的節目種類。
- (b) 不同種類節目的播放時數及百分比。

目標(2) 照顧社會上不同群體的多元需要，並促進公眾對這種多元化現象的認識及包容。

可供考慮的主要成效指標

- (a) 有否提供不同語言及/或方言的節目。
- (b) 有否提供多元文化節目。
- (c) 有否提供涵蓋不同宗教的節目。
- (d) 有否為殘障（例如失聰或失明）人士提供節目，照顧他們的獨特需要。

目標(3) 激發創意及原創力，並培育人才。

可供考慮的主要成效指標

- (a) 下述節目的播放時數及百分比：
  - (i) 本地首播的節目。
  - (ii) 自行製作的節目。
  - (iii) 委約（獨立製作人及/或製作公司）製作的節目。

(iv) 外購的節目。

(b) 用於(a)項每個類別的資源(包括金額及佔總預算的百分比)。

目標(4) 提供高素質的節目。

#### 可供考慮的主要成效指標

(a) 董事局所委任的外邀評審員對公共廣播機構遵守內部節目準則的滿意程度(見第159(b)段)。

(b) 受眾的回應(見第159(e)段)。

(c) 獲頒的本地、區域及/或國際獎項數目。

#### 受眾人數及市場佔有率

213. 公共廣播機構在這個服務表現範疇內的目標應是：

目標(5) 利用不同平台提供服務，包括電台、電視、互聯網及其他可供使用的新媒體，盡量接觸更多市民，為公共廣播服務爭取最大的社會效應。

#### 可供考慮的主要成效指標

受眾總人數(即在有關期間的任何時候曾接收公共廣播服務的人數)及其增減。

#### 管治及管理素質

214. 公共廣播機構的獨立性須建基於良好管治、有效管理及成本效益，因此在這個服務表現範疇內應爭取達至以下目標：

目標(6) 管治有方，確保公共廣播服務具有公信力及問責性。

可供考慮的主要成效指標

- (a) 遵守法定及其他適用的規定。
- (b) 適當而及時地匯報、檢討、披露資料及回應市民的意見。
- (c) 為董事局及其所設的委員會成員制訂行為守則，並予以遵守。
- (d) 採取適當措施，提高透明度。

目標(7) 藉有效的內部管理措施，確保公共廣播服務的效率及可持續性。

可供考慮的主要成效指標

- (a) 備有清晰的組織架構，反映明確的內部從屬關係。
- (b) 各方面的日常運作均有妥當的賦權安排。
- (c) 管職雙方及管理層與董事局之間維持定期溝通。
- (d) 設有公平、有效及具透明度的員工考勤機制，並定期進行評核及作出相應賞罰。
- (e) 對員工的培訓與發展給予充分支持。

目標(8) 藉良好的資源管理，如減少行政架構層、跨部門資源共用及開拓新的收入來源等，以確保公共廣播機構符合成本效益，並善用資產。

### 可供考慮的主要成效指標

- (a) 以每小時計的廣播總成本。
- (b) 按節目種類每小時計的廣播成本。
- (c) 設施及器材（例如錄影室、戶外直播車等）的使用率。
- (d) 行政與製作開支佔總開支的百分比。
- (e) 除政府撥款外，由其他途徑所得收入的按年增長目標，以及達標程度。

### 新媒體服務的發展

215. 公共廣播機構應致力追求下列目標：

目標(9) 探討及發展新媒體服務，以盡量接觸更多受眾。

#### 可供考慮的主要成效指標

經新媒體提供的新廣播內容、資訊（包括資料庫）及互動服務。

目標(10) 令新媒體服務更為便捷，改善其素質，鼓勵公眾使用。

#### 可供考慮的主要成效指標

- (a) 新媒體服務使用者的人數及增減。
- (b) 使用者流連時間（例如瀏覽時間長短）。
- (c) 訊號素質評估。
- (d) 接達速度及可靠程度。

## 公眾參與

216. 為滿足社會不斷轉變的需求，並及時而積極地回應市民的期望，公共廣播機構應：

目標(11) 提供充分而有效的途徑，蒐集市民的意見及回應，並在決策過程中應用所取得的資料。

### 可供考慮的主要成效指標

- (a) 有否設置方便公眾對公共廣播各方面的服務及其運作表達意見的渠道(例如第 148 段建議成立的社區諮詢委員會與其他按需要而成立的諮詢委員會)、開會次數，以及是否及時向董事局匯報。
- (b) 有否定期就公眾滿意程度舉行聽證會及意見調查，以及是否及時向董事局匯報。

目標(12) 維持具公信力、便捷而有效的處理投訴制度。以積極、及時而公平的方式處理投訴，並採取所需的跟進措施。

### 可供考慮的主要成效指標

- (a) 宣傳投訴渠道。
- (b) 收到的投訴/上訴個案數目。
- (c) 成立的投訴/上訴個案數目。
- (d) 已解決的投訴/已處理的上訴個案數目。
- (e) 可採取/已實施的改善措施。
- (f) 披露處理投訴的整體統計數字。

## 表現評估的作用

217. 正如上文所述，表現評估不僅可作為公共廣播機構的管理工具，更可提高其公眾問責的程度。為了取得在管理上有價值的資料：

- (a) 應定期進行評估，以比較不同時間的表現；
- (b) 應確定跟進措施，並迅速落實；
- (c) 應向員工公布評估結果，讓雙方對機構目標和達標所需的行動建立共識，並及時向董事局匯報評估結果，以便作出有效監管及調整機構策略和方向。

218. 主要評估結果及所採取的跟進行動應該利用週年報告或其他合適的宣傳方式，向公眾披露。這些資料將有助公眾明智地監察公共廣播機構，並加強該機構的問責性。

## 第九章

### 數碼廣播

219. 數碼及相關技術的迅速發展已根本地改變了全球廣播業的面貌。數碼化將如何影響香港公共廣播服務的發展，而影響又有多大？

#### 數碼廣播的益處

220. 數碼廣播對受眾大有裨益，因為它可通過高解象度的傳送，減少鬼影或雪花，提高電視畫面的素質，同時亦可藉多路傳輸處理聲頻訊號，改善聲音接收素質，提供真正的多頻道聲音廣播。

221. 對廣播機構來說，數碼廣播可提供發展新服務的商機，包括多媒體內容、互動式節目、電子節目指南、資料分類功能及流動式接收等。

222. 對整個社會而言，利用數碼壓縮技術，數碼廣播能於指定的頻譜內容納更多頻道，提高頻譜使用效率，大大增加觀眾和聽眾的選擇。當數碼地面電視服務達到高覆蓋率時，便可終止模擬廣播，騰出現有頻帶，用以容納更多的廣播和通訊服務。因此，數碼廣播會在廣播行業以外產生更廣泛的經濟和社會效益。

#### 行業採納概況

##### 國際概況

223. 數碼廣播的益處已驅使世界各地的廣播機構走向數碼化，在數碼平台上製作、整合及播放節目。政府在這過程中，往往會提供政策上的指導及支持。資訊科技及廣播事務委員會的研究報告，陳述了其中包括澳大利亞、加拿大、德國、英國和美國等地公共廣播機構採用數碼科技的情況。該報告所載的有關資料表列於附錄 21。

224. 委員會注意到這些海外公共廣播機構數碼化的進度不同。這些由模擬廣播轉到數碼平台的實例，全都兼顧電視及電台廣播，而在次序上均先實行電視廣播數碼化，繼而處理電台廣播。

## 本地概況

225. 本地數碼廣播的發展步伐亦載於附錄 21。簡言之，數碼電視服務現已可經由衛星、有線電視網絡和寬頻網絡進行廣播。根據數碼地面電視廣播的推行框架，香港兩家地面電視廣播機構（亞洲電視和無線電視）將於二零零七年內，開始以模擬和數碼兩種方式同步廣播現有服務，並各自利用增配的頻道推出新的數碼服務，以期於二零零八年把數碼廣播的覆蓋率提高至不低於 75%。至於二零一二年年底或之前終止模擬廣播的目標能否達成，則要視乎消費者更換接收器的速度及技術研究結果。

226. 引入數碼聲頻廣播服務則由市場帶動，目前並無既定時間表。其中涉及的主要考慮，包括數碼接收器的價格、是否有其他可傳送聲頻的無線通訊科技，以及與內地當局敲定在頻帶 III 中的頻譜規劃，確保數碼聲頻廣播不受干擾。本地的聲頻廣播機構中，只有港台曾於頻帶 III 中進行數碼電台服務傳送測試，在資源許可的情況下，該台有意於數碼平台上推出新的節目服務。

## 香港公共廣播服務數碼化

### 迎接轉變與機遇

227. 數碼廣播具有提供新服務的潛力，這對公共廣播機構尤為重要，因為它能擴大受眾群，使節目更多元化，以及吸引更多（特別是新一代）的觀眾和聽眾，進而加強公共廣播服務的社會文化效應。有見及此，委員會建議香港日後成立的公共廣播機構，應該在數碼平台上提供全方位的廣播服務，包括電視、電台及多媒體服務。

228. 作為本地廣播業的一份子，香港的公共廣播機構提供數碼電視服務是理所當然的。該機構須獲分配頻譜作此用途(見第 199(a)段)，否則將無法銜接政府制定的數碼地面電視廣播推行框架，並延誤二零一二年年底或之前終止模擬廣播的目標。

229. 關於電台服務，現有的模擬系統已接近飽和，只有兩條中波 AM 頻帶可供發展新的電台頻道，超短波 FM 頻帶則已用盡。要避免頻率重疊或對現有經營者造成訊號干擾，實在難有空間容納新進(包括公共廣播機構)。因此，公共廣播服務利用數碼平台提供電台服務的建議甚有吸引力，而以數碼多媒體廣播代替數碼聲頻廣播，可提高通用性，並同時兼容電台及多媒體公共廣播服務內容。發展多媒體平台，亦有助公共廣播機構提供互動式內容，並促進與服務對象的雙向溝通。

230. 委員會察覺到香港發展數碼多媒體廣播的市場條件尚未成熟。提供具吸引力的多媒體內容，應有助刺激聽眾購買數碼接收器，但公眾全面接納數碼廣播尚需一段時間。在此之前，公共廣播服務如只依賴數碼多媒體技術提供電台廣播，恐怕無法與其他採用模擬廣播的商業電台競爭。因此，委員會建議香港的公共廣播機構應：

- (a) 獲分配一條數碼多路傳輸頻道，作電台及多媒體廣播之用；
- (b) 在未完全數碼化之前，應保留足夠的超短波 FM 頻帶作公共廣播，為公眾提供與目前水平相若的服務。目前所有超短波 FM 頻帶均已分配使用(見第 229 段)。如日後港台的公共廣播服務責任轉交新的公共廣播機構，前者屆時應把相應的超短波 FM 頻帶交予後者使用。

## 全面數碼化

231. 從外國的經驗可見，公共廣播機構利用同一平台傳送各種服務是明智的。只要事先計劃及協調，有些數碼廣播的基礎設施(譬如發射塔)技術上可支援一系列的公共廣播服務，以收規模經濟效益。公共廣播機構利用同一數碼平台製作及播放電視和電台節目，不但會產生協同效益，更可推動發展多媒體的內容及服務。由於商業廣播機構在香港受

到現有跨媒體擁有權的限制，要取得上述實質效益，公共廣播機構可謂獨具優勢。

232. 發展數碼廣播裝備有賴公眾承擔和財政支持，而委員會深信確應為之。除上述的因素外，從長遠發展著眼，全球愈來愈多公共及商業廣播機構數碼化，香港的公共廣播服務也必須數碼化，才能與國際夥伴接軌，而這也符合政府促進廣播業發展及推動科技匯流的政策。

233. 委員會曾向具有廣播業經驗的技術專家徵詢意見，並在此基礎上，界定了公共廣播機構提供數碼電視廣播及多媒體傳輸大概所需的設施與器材，以及粗略的成本預算。有關資料載於附錄 22，僅供參考。

234. 待日後落實政策，在數碼平台上發展公共廣播服務時，當然須進行詳細的技術及其他研究，以確定實際需要及準確成本。由於本地發展數碼聲頻廣播及數碼多媒體廣播的經驗有限，委員會未能就此作出類似的粗略估計。

### 適應蛻變

235. 模擬廣播模式終止後，騰出的廣播頻帶可作其他用途，屆時節目內容經銷商的數目可能激增，而市場「分割」的現象也會更明顯。假以時日，結合節目製作及播放的傳統廣播方式將會式微，而開發及製作「節目」的內容供應者，與使用不同平台傳送節目的轉載商將有更明顯的分工。事實上，目前部分廣播節目內容在香港已經由電訊網絡，傳送給繳付額外費用的流動電話用戶。

236. 公眾從使用傳統的廣播渠道，轉變為通過電腦及便攜式設備等非廣播類的嶄新分銷系統收取資訊。應用媒體的習慣迅速蛻變，對廣播業帶來極大的挑戰，身處該行業，公共廣播服務亦面對同一境況。因此，香港在發展公共廣播服務的過程中，必須不斷檢視數碼化的具體路線圖，根據最新的技術發展、市場條件的變化，再結合受眾的需要、習慣和期望而作出調整。

## 第十章

### 實施計劃

237. 經過連月來的諮詢、檢討及商議，委員會確信香港需要公共廣播服務，因此，委員會建議成立新的公共廣播機構，清楚釐定其管治架構、問責措施、財政安排及節目策略。委員會亦已就表現評估提出可行的主要成效指標，並討論新媒體發展對公共廣播服務帶來的影響。

238. 委員會提議這個新設立的公共廣播機構名為香港公共廣播公司。下文概述籌組該公司的實施計劃。

#### **即時措施**

239. 政府已承諾會仔細考慮委員會的報告，並諮詢公眾。委員會建議在有關政策獲得通過後，採取一系列即時措施，這些措施主要包括草擬賦權法例，進行研究以確定公共廣播公司的運作、技術與財政需要及興建公司大樓。

240. 委員會提交報告後何時才能開始實施即時措施，取決於政府內部考慮、公開諮詢及制訂和確立政策需時多久。

241. 委員會建議政府採取下列即時措施：

- (a) 制訂立法提案及草擬法例。賦權法例為成立公共廣播公司提供法律依據。該法例亦應備有過渡性條文，以便成立臨時公共廣播公司(臨時公司)，並賦予法律權力，使之進行所需準備，籌組公共廣播公司。政府應讓立法會參與制訂法例，吸納議員的意見，以期該法例日後能順利地通過立法會審議。

- (b) 委聘顧問就下述課題進行詳細研究：
- (i) 確定公共廣播公司基礎設施、設備和技術上的需要；
  - (ii) 在商定公共廣播服務的使命及考慮(i)項的詳細研究結果後，確定公共廣播公司所需的經費。
- (c) 為興建公共廣播公司專用大樓制訂實質計劃，包括物色地點、完成城市規劃及環境影響評估等法定程序、進行技術可行性研究，以及申請撥款。

242. 基於公共廣播服務對香港的價值，委員會促請政府加快推行即時措施，以期在有關政策得到確認後的十二個月內完成此階段。

### **短期措施**

243. 委員會建議當賦權法例備妥並可交由立法機關審議，同時已覓得運作臨時公司的適當人選時，應採取以下短期措施：

- (a) 政府應：
- (i) 物色及組合臨時公司的董事局成員，盡可能讓他們參與賦權法例的定稿工作；
  - (ii) 提交有關草案，供立法會審議；
  - (iii) 經立法會財務委員會批准後，向臨時公司撥款，使其開始運作。為突出臨時公司的過渡性質，有關款項應每年撥付。
- (b) 將獲委任為臨時公司董事局成員的人選應：
- (i) 參與有關草案及撥款申請的游說工作，爭取支持；
  - (ii) 物色臨時公司的行政總裁，並由該人選籌組管理層。

244. 此階段需時多久主要取決於審議草案及申請撥款所需的時間。物色臨時公司董事局成員及行政總裁的工作可同步進行。臨時公司董事局成員人選承諾接受委任後，應立刻參與落實短期措施，待委任所需的法律依據生效後正式任命。

## **中期措施**

245. 賦權法例獲得通過後，應隨即展開成立公共廣播公司的實質準備工作。委員會建議採取以下中期措施：

- (a) 政府應啟動過渡性法律條文，成立臨時公司及委任其董事局，法例中的其他條文則暫緩實施。
- (b) 臨時公司董事局應聘任行政總裁，再由行政總裁聘請管理層。所有受僱者皆應以臨時公司董事局決定的條款（「公司條款」）聘用。
- (c) 行政總裁及管理層應：
  - (i) 考慮第 241(b)段所述研究的結果，確定公共廣播公司的具體需要，並提交董事局批准；
  - (ii) 制訂編輯、財政及審計守則；節目製作準則；接受贊助指引；採購物資、外購及委約節目的內部程序，並將以上各項提交董事局批准；
  - (iii) 管理新大樓的建築工程，並搜購設備；
  - (iv) 制訂節目策略及編排，並按此決定製作、新聞、工程及其他人員的需求，包括由臨時公司即時聘用及公共廣播公司正式成立時才聘用的人員。雖然臨時公司無須即時廣播節目，但卻要開始製作、委約及外購節目，尤其是電視節目，以備公共廣播公司啟播之用；

- (v) 決定員工的聘用條件及甄選準則，並啟動聘請程序。任何符合資格/要求的人士都應獲公平考慮，而所有員工皆以公司條款聘用；
  - (vi) 制訂投訴處理機制，並交董事局批准。
- (d) 當(a)至(c)項措施完成後，政府應採取所需步驟，使其他法律條文生效，成立公共廣播公司，並撤銷過渡性法律條款。如有任何臨時公司董事局成員留任，其服務年期不應計算在公共廣播公司董事局的服務年資內，此舉可延長該些成員為公共廣播公司服務的年限，增加董事局的延續性。公共廣播公司董事局應重新確認行政總裁的聘任，並以原有條款繼續聘用所有員工。

246. 中期措施的流程圖見附錄 23。

## **長期措施**

247. 任何新的公共廣播機構，其管治架構、問責措施、財政安排及節目策略是否得宜，均需假以時日才能驗證，而公共廣播公司亦不例外。同時，公眾應密切監察其服務表現，評定該機構有否實踐其公共廣播服務使命，並探索公共廣播服務進一步發展的空間。因此，委員會建議採取以下長期措施：

- (a) 就公共廣播服務而言，應不時檢討整個公共廣播服務體系，包括如有多於一個公共廣播服務供應者時，應否設立發牌制度。首十年內或需較頻密地進行檢討(如每五年一次)，此後亦應定期檢討，但可相隔較遠(如每十年一次)，以確保香港的公共廣播服務安排與時並進，適切不斷改變的社會需要。
- (b) 就公共廣播公司而言，應在適當的時候檢討第十一年開始政府撥款與其他收入的比例，日後也應按需要再作檢討。

## 第十一章

### 其他課題

248. 在檢討過程中，委員會就香港是否需要公共廣播服務，以及如何有效地提供服務，廣泛諮詢了廣播業及市民大眾。委員會收到的意見紛紜，有部分更論及委員會職權範圍以外的課題。委員會曾就其中與香港廣播業有關的三個課題作出討論，包括發放政府消息與推廣政策、社區廣播及公眾頻道廣播。

#### 發放政府消息及推廣政策

249. 雖然市民都期望公共廣播服務監察政府表現，但對其應否發放政府消息及協助推廣政府政策卻意見分歧。有些人士認為這應該是公共廣播服務的公共目的之一，但另一些人士則擔心公共廣播機構會因而變成「政府喉舌」，甚或淪為宣傳機器。

250. 委員會充分明白每個政府均會借助廣播這種滲透性強的媒體與市民溝通，並向他們解釋、推廣或辯解政府政策，這是一種合理而實在的需要。現在市民普遍期望政府在制訂和推行政策時維持高透明度，而及時發放準確的資訊，對經濟與社會的正常運作也至為重要。因此，政府發放消息及推廣政策的需要較以往更迫切。

251. 目前，政府通過下列途徑滿足有關需要：

- (a) 通過牌照條款，要求商業廣播機構播放與公眾利益有關的政府通告(政府宣傳短片)、天氣預測及其他天氣節目；
- (b) 由港台製作的時事或特備節目，在港台的廣播電台播出，或根據牌照條款在商業廣播機構的電視台播出；
- (c) 由其他外來者(例如商業廣播機構)製作節目，通過另行商定的安排，經由商業廣播機構播送。

252. 本報告所建議成立的公共廣播機構，應不會對第 251 段(a)及(c)項的安排構成重大影響，但如港台現有的公共廣播功能按建議轉交公共廣播公司，其角色會相應淡化，屆時應無需繼續使用七個電台頻道及由本地免費電視頻道撥出的播送時段，(b)項亦因此不再適用。在此情況下，公共廣播公司應否協助彌補此方面的不足呢？若然，該公司又應扮演甚麼角色呢？

253. 委員會認為公共廣播服務為公眾所提供的服務及平台，不論在實質或形象上，都應該是真正獨立及平等開放的。因此，除在發生天災或傳染病爆發等緊急情況下，公共廣播公司不應肩負為政府發放消息或推廣政策的義務。該公司應有的角色，是按照其公共目的、節目政策及編輯決定，獨立地決定應否及如何報導政府資訊及信息，同時也須兼顧監管要求及新聞標準，因為它們也同樣適用於其他本地廣播機構。

254. 既然如此，第 252 段所提及的不足又該如何彌補呢？委員會認為政府可考慮自行製作，或以公開競投的方式委約外界製作廣播內容，然後邀請本地所有廣播機構競投播放權。不論是商業廣播機構或公共廣播公司，均可自行決定是否參與競投。作為政府的公共關係顧問暨出版、宣傳及新聞單位，政府新聞處可一如既往，統籌政府的宣傳及資訊發放。此安排既能照顧政府的需要，亦讓各有關機構享有足夠的彈性，而不影響它們的獨立性、財政效益及機構計劃。

255. 除此之外，委員會認為也可參照目前向商業廣播機構實施的牌照要求，藉立法或行政安排，要求公共廣播公司播放指定時數的政府宣傳短片、天氣預測及其他天氣節目。播放該等節目時應清楚說明其屬政府資訊，以便與公共廣播公司自行編播的節目清楚區分。

## **社區廣播及公眾頻道廣播**

256. 委員會從公眾討論察覺到，市民似乎對社區廣播與公眾頻道廣播有所混淆。

257. 社區廣播有時被稱為「第三層廣播」，其主要功用是彌補商業與公共廣播服務之不足。它有特定的服務對象，有些是具有地區特性的群組(譬如農村社會或偏遠鄉鎮)，也有些是利益共通的群組(譬如具有相同族裔或文化根源的社群，以及原住民群組)。社區廣播的內容通常深具地區特質，或是針對特定受眾的興趣而製作的。這種服務一般由非牟利的社區團體(包括大學及教會)營運，在財政上則依賴贊助、資助、捐款、廣告收益等多種來源。

258. 公眾頻道廣播是指開放大氣電波，讓個人或團體發表意見，以及與他人進行交流。由於無法讓每個團體都擁有自己的頻道或電視台/電台，提供公眾頻道最大的挑戰，往往在於如何分配時段。較常見的做法，是在現有的廣播頻道或電視台/電台劃出指定的節目時段作此用途。

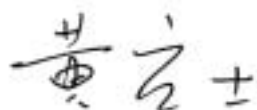
259. 社區廣播與公眾頻道廣播缺乏廣闊的視野，服務範疇也不全面，因此兩者都不能取代公共廣播服務。此外，它們亦無需符合公共廣播服務所須體現的**普及、多元、獨立及獨特**等原則。

260. 市民對於香港是否需要發展社區廣播與公眾頻道廣播意見分歧。委員會並未深入探討其必要性及可行性。從一般觀察所得，社區廣播及公眾頻道廣播對推動社會開放、提倡言論自由及促進市民投入社會事務有一定的積極作用，但這些都不能憑空得來，而必須投放公共資源，包括提供廣播頻率或廣播時段，有時亦需在節目製作或播送方面提供財政及技術上的支援。

261. 如要提供公眾頻道廣播，應考慮是否能有效率地使用頻譜，尤其因為公共廣播服務也能提供發表意見的公開平台，在一定程度上已達到開設公眾頻道的主要目的。

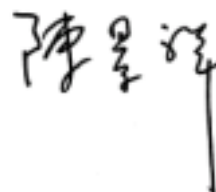
262. 由於香港的免費電視及電台服務滲透率甚高，而人口較少且背景類同，以公帑資助社區廣播的論據似乎不足。若社會上有些界別希望接收專為他們特定需要而製作的社區廣播服務，應以自負盈虧的方式滿足所需。

263. 此外，委員會認為社區廣播與公眾頻道廣播均應受廣管局規管。



---

黃應士先生  
(主席)



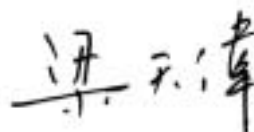
---

陳景祥先生  
(委員)



---

馮美基女士  
(委員)



---

梁天偉教授  
(委員)



---

徐林倩麗教授  
(委員)



---

胡恩威先生  
(委員)