

香港公共廣播服務檢討報告

建議摘要

公共廣播服務檢討委員會於二零零七年三月二十八日提交報告。委員會確信香港需要公共廣播服務，因此建議立法成立新的公共廣播機構，主要用公帑營運，以履行具體的公共使命。該機構應擁有獨立的編輯和節目自主權，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。此外，該機構亦應奉行嚴謹的管治及問責措施，並審慎地使用公帑。

本摘要只載述報告中的具體建議。有關委員會的詳細考慮、理據及其他曾探討的方案，請詳閱報告原文。

公共目的(第二章)

1. 香港的公共廣播服務應該達致四項公共目的：
 - (a) 鞏固公民意識及促進公民社會發展。
 - (b) 促進社會共融及多元性。
 - (c) 推動教育及鼓勵持續學習。
 - (d) 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。

管治(第四章)

2. 應立法規定管治架構，以保障機構及編輯獨立，確保透明度，並提供管治與問責的大致框架。
3. 董事局與行政管理層各自的權責應清楚界定及區分。董事局應制定目標及策略、監察表現及確保依法守規，並就機構的整體表現向公眾負責。行政總裁應全面為機構的所有活動負責，並帶領管理層處理機構的日常運作。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。

4. 董事局最適當的人數應不多於 15 人。
5. 董事局成員應由香港特別行政區行政長官委任，行政長官行使委任權時，必須遵守關於董事局人數、組成及成員任期的法律規定。董事局主席亦應由行政長官委任。
6. 董事局應包括三類成員：
 - (a) 具備行業/專業經驗的成員，即傳播媒介、新聞、教育、藝術及文化、科技、法律、會計及/或財政、管理，以及為小眾利益及/或弱勢社群服務等每個範疇至少一人。
 - (b) 當然成員，即行政總裁及一名由員工選出的代表。
 - (c) 由行政長官委任的其他成員，但不得超出董事局人數上限。
7. 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，致力維護公共廣播機構的最佳利益。
8. 首次獲委任的董事局成員任期應定為三年，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。
9. 董事局如有出缺，應刊登廣告公開招募。
10. 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；
 - (c) 由董事局所設的委員會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 16 項)成員互選產生的代表一名。

11. 由提名委員會建議、經董事局批准的提名名單必須包括第 6(a)項所述每一類別至少兩名人選。行政長官委任這九個類別的董事局成員時，必須從提名名單中挑選。其他成員的委任則不需經過提名程序。
12. 董事局因出缺而刊登招募廣告時，應公開評選準則，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。
13. 如無法組成正式的提名委員會，行政長官應委任不少於三名人士組成臨時提名委員會，履行相同的職能。
14. 應為董事局成員制訂行為守則，規範其操守。
15. 除提名委員會以外，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。董事局應有權設立其他常設或特設委員會。董事局委員會的成員，應遵守與董事局成員相同的行為守則。
16. 行政總裁應設立社區諮詢委員會，亦可按需要設立其他諮詢委員會。這些諮詢委員會如討論任何重要課題，行政總裁必須及時向董事局匯報。
17. 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。
18. 應設立接收及處理公眾投訴的機制。所有投訴個案必須妥為存檔，並可由董事局及公眾審查。
19. 實施於商業廣播機構的規管制度，以及有關的要求和指引，凡適用者都應同樣應用於公共廣播機構。

問責(第五章)

20. 公共廣播機構應就其服務範疇、節目素質、理財是否得當及管理是否完善向公眾負責。與此同時，該機構節目及編輯的自主及獨立性也必須受到尊重。
21. 公共廣播機構應採納下述內部問責措施：
 - (a) 就如何作出編輯、節目及財政決定制訂內部程序，並清楚列出適用對象及違規處分。
 - (b) 制訂節目製作準則，要求員工予以遵守。委任外邀評審員審核節目是否符合製作準則。
 - (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。
 - (d) 制訂接受和處理公眾投訴的機制和程序。處理投訴單位應獨立於管理層，並向董事局負責。
 - (e) 制訂收集受眾及其他持份者意見的機制。
22. 外在問責措施：
 - (a) 公共廣播機構應接受廣播事務管理局規管，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，有關要求及守則如有需要，應予調整。
 - (b) 董事局應從外聘任核數師，每年審核財政報表。
 - (c) 應發表年度報告，檢討表現，以及公布機構計劃與已審核的年度財政報表。
 - (d) 審計署署長可進行審核。

- (e) 公共廣播機構所得撥款，須獲立法會批准，而立法會也可在維護公眾利益的前提下，監察該機構其他方面的運作。

財政(第六章)

- 23. 公共廣播機構應採用「綜合財政模式」，主要經費來自政府撥款，另外亦可開拓其他經費來源，例如：
 - (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) 邀請市民作自願性定期認捐，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。

公共廣播機構不應賺取「零售」廣告收入。

- 24. 管理層應制訂守則，確保其他經費來源符合法定的公共廣播服務角色和使命，保障其獨立性，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，以及不應為此而降低端方得體及品味良好等常用標準。
- 25. 撥予公共廣播機構的款項應列為獨立支項，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。
- 26. 應以三至五年為一財政週期，以增加財政規劃的靈活性，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，因而減少其承受的壓力。
- 27. 綜合財政方案應分期實施：
 - (a) 首個財政週期的開支全數來自政府撥款。

- (b) 從第二個財政週期開始須徵募其他收入，並逐步增加其比重，而政府撥款則相應減少。
 - (c) 最遲於第十年將其他收入的比重增至「撥款基數」（首個財政週期撥款之實質價值）的 20%。
28. 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，可向政府申請額外撥款，並需由立法會批准。

節目(第七章)

29. 公共廣播服務的獨特性不在於節目類別的多寡，而在於其對節目創意的要求、對素質的堅持，以及全面兼顧不同受眾群。
30. 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，爭取滿足少數族裔、長者、兒童及學生等受眾群的需要及興趣。
31. 在節目內容上，公共廣播機構應著重人文、藝術、科學和教育元素，新聞和時事節目力求準確、全面、深入及互動，並有意識地以節目為教育資源。
32. 在節目發展方向上，公共廣播機構應推動節目的創新，鼓勵本地原創節目。
33. 在節目編排上，公共廣播機構應提供全方位的節目，促進互動、了解和互相尊重，構建和諧的公民社會。
34. 公共廣播機構應擁有至少一條免費電視頻道，提供粵語、英語及普通話節目；擁有充足的電台頻道；以及發展多媒體平台。
35. 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。

36. 公共廣播機構應廣納多種節目發展模式，包括委約獨立製作、向外購買及自行/聯合製作節目，以吸收不同來源，使節目的題材、形式和風格更多樣化。

表現評估(第八章)

37. 應評估公共廣播機構在以下五個範疇內的服務表現，審視其能否達至具體目標：

(a) 在服務範圍及素質方面，它應：

- (i) 提供全面完備的節目組合。
- (ii) 照顧社會上不同羣體多元化的需要，並促進公眾對這種多元化現象的認識及包容。
- (iii) 激發創意及原創力，並培育人才。
- (iv) 提供高素質的節目。

(b) 在受眾人數及市場佔有率方面，它應為公共廣播服務爭取最大的社會效應。

(c) 在管治及管理素質方面，它應確保公共廣播服務：

- (i) 具有公信力及問責性。
- (ii) 具有效率及可持續性。
- (iii) 符合成本效益，並善用資產。

(d) 在新媒體服務發展方面，它應：

- (i) 探討及發展新媒體服務，以盡量接觸更多受眾。
- (ii) 令新媒體服務更為便捷，改善其素質，鼓勵公眾使用。

- (e) 在公眾參與方面，它應：
- (i) 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。
 - (ii) 維持具公信力、便捷而有效的處理投訴制度。
38. 管理層必須訂明清晰的目標，制定主要的表現指標，定期進行評估，訂定跟進措施並迅速落實。此外，管理層亦應讓員工知道評估結果，及時向董事局匯報，並將主要評估結果及所採取的跟進行動向公眾披露。

數碼廣播(第九章)

39. 香港應該在數碼平台上發展公共廣播服務，提供全方位的電視、電台及多媒體廣播服務。
40. 公共廣播機構：
- (a) 應獲分配提供數碼電視地面廣播的頻道。
 - (b) 應獲分配一條數碼多路傳輸頻道，作聲頻及多媒體廣播之用。
 - (c) 在未完全數碼化之前，應保留足夠的超短波 FM 頻道，為公眾提供與目前水平相若的服務。

實施計劃(第十章)

41. 建議新設立的公共廣播機構名為香港公共廣播公司。
42. 以下即時措施應在本報告所提建議得到政策確認後的 12 個月內完成：
- (a) 制訂立法提案及草擬法例。

- (b) 委聘顧問就下述課題進行詳細研究：
 - (i) 確定公共廣播公司在基礎設施、設備和技術上的需要；
 - (ii) 在商定公共廣播服務的使命，並且考慮了(i)項的詳細研究結果後，確定公共廣播公司所需的經費。
- (c) 為建造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。

43. 當賦權法例備妥並可交由立法機關審議後，應採取以下短期措施：

- (a) 物色及組合臨時公共廣播公司(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，以及有關草案及撥款申請的游說工作，爭取支持。
- (b) 提交有關草案，供立法會審議。
- (c) 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。
- (d) 候任臨時公司董事局物色行政總裁，並由該人選籌組管理層。

44. 賦權法例獲得通過後，應採取以下中期措施：

- (a) 啟動過渡性法律條文，成立臨時公司及委任其董事局。
- (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。

- (c) 行政總裁及管理層應檢視第 42(b)項所述研究結果，制訂各項有關將來運作的規章、準則、指引、節目策略及編排；開始製作及外購節目，決定人力資源事宜及招聘員工，並管理新大樓的建築工程。

45. 長遠來說，應採取以下措施：

- (a) 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。
- (b) 在適當的時候檢討第 11 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。

[完]