

致：立法會資訊科技及廣播事務委員會

香港電台在數碼年代的發展：

拓展服務能力 弘揚公共價值

香港電台（港台）是本地廣播業的先行者，為廣播業發展樹立了多個重要里程碑，在推動本地文化，社會和經濟發展上，舉足輕重。近年，我們更在本地新媒體發展中擔當先導者的角色。雖然如此，我們未有滿足於現有的成就，而且深明自身的局限，而造成這些局限的成因，主要是我們現時的組織、管理和財務架構未足以裝備我們，應付公營廣播機構在實現數碼化願景中的種種挑戰。

2. 港台歡迎因公共廣播服務檢討帶來的機遇。這項檢討同時也讓公眾得以檢視本港的公營廣播服務，讓服務能推展至更高水平。港台將抓緊這個改革組織、管治和財務架構的挑戰，同時，由於公眾對我們的支持，我們會致力改善服務、對公眾問責，並推展新的發展項目。**我們期望這項檢討能拓展港台的組織和發展能力，從而使我們能更好地擔當公營廣播機構的角色，弘揚公共價值。**對下文建議的各項改革，我們已整裝待發，迎接挑戰。

公眾期望

3. 多項獨立民意調查的結果均顯示，公眾支持香港需要設立公營廣播服務，並普遍同意港台在擔當公營廣播機構的角色上，服務良好。調查結果也清楚表明，社會對港台的編輯獨立、節目類型、未來發展，甚至本地社會的表達自由均極為重視。整體而言，大部分香港市民均期望港台：

- a) 繼續擔當公營廣播機構的角色，並維持編輯獨立；
- b) 服務大眾，同時顧及小眾的利益；
- c) 提供可信可靠的新聞及資訊，以及不偏不倚、基於事實的評論；
- d) 提供高質素的教育、創新及娛樂節目
- e) 製作推廣本土文化藝術的節目；
- f) 繼續改善對公眾的問責性；及

- g) 改革組織架構，脫離政府成為獨立機構，不受政治及商業干預。

我們的使命和角色

4. 港台作為本港唯一的公營廣播機構，一直堅守其核心價值，即：**堅守編輯自主、保持不偏不倚、服務社會大眾、製作優質節目、培育多元人才**以及**取信於民**。此外，我們也認同世界各地公營廣播機構所推動的價值和使命，例如：**服務普及化、多元化、獨立、獨特的節目類型以及促進公共價值，特別是表達自由、開放性、擴展公共空間、多樣化民主和公民參與，以及關懷社會的宗旨**。

5. 因此，港台應在本港肩負下列任務，以配合公眾的期望：

- a) 繼續作為編輯獨立的公營廣播機構，並在公營廣播服務的未來發展中擔當領導角色，貢獻本身在這方面數十年的經驗和技能；
- b) 製作高質素和獨特的節目，強化公營廣播服務的功能，照顧廣泛類型的受眾和小眾利益；
- c) 促進本港的表達自由、多元化、文化多樣性、民主/公民參與等公共價值；
- d) 在數碼匯流環境中，擔當業內領導和先導者，促進有關技術的發展和革新；
- e) 為社會不同聲音擴大大意見表達平台；及
- f) 促進創意、培育人才，以配合公營廣播服務的整體發展。

精益求精

6. 港台將不斷改善我們的服務及對公眾問責，並與其他廣播機構在公平的環境中相互合作，以進一步推動本港廣播業的發展。

7. 如獲提供適當的組織架構和持續的財政收入，我們承諾開展下列發展計劃：

- a) 推出數碼聲音廣播(電台)和高清電視，把廣播業務數碼化；
- b) 加強多媒體服務，連繫全球華人社會；
- c) 推出新的獨立電視頻道；
- d) 遷建現代化廣播大樓；
- e) 把港台珍藏的資料數碼化，方便市民接觸本地傳統文化；及

- f) 培育本地廣播人才，例如把港台的電視節目外判計劃由現時佔總製作量 4% 提升至 25%。
8. 我們也會致力改善對公眾的問責：
- a) 港台將繼續強化內部管理和審計制度，確保公帑用得其所。不論日後我們採用何種組織架構，我們仍會完善對公眾、立法機關和政府的問責。
 - b) 我們的工作應重視公眾參與和認受的原則。除現行措施(例如電視節目顧問團、電台聽眾評議會、各項公眾調查)以外，我們將探討以新的方式，如參考國際指標、制訂衡量服務表現指標、定期舉行公眾諮詢等，聽取公眾對我們的節目、服務和發展方向的意見。

我們的建議

9. 為實踐我們在上文的承諾和願景，港台的管治架構和財務安排必須重整。

i) 良好管治原則

10. 港台的管治架構應依循公營廣播機構四大優良管治的核心原則，即：對公眾問責、機構獨立、運作靈活性及具持續性。

ii) 法定的香港電台公司

11. 經檢討目前的困難及海外公營廣播機構的運作模式後，我們認為，港台的最佳出路是透過制訂新法例，把港台改組成法定機構(“香港電台公司”，簡稱“港台公司”)。通過立法和新的管治架構：

- a) 鞏固港台編輯獨立和對公眾的問責，從而取得公眾更大的信任；及
 - b) 加強港台運作的靈活性和發展能力，以面對數碼年代的發展挑戰。
12. 港台公司模式的主要原則建議如下：
- a) **立法**：港台公司法案必須(i)根據普及原則，讓公營廣播服務得到廣泛認受；(ii)促進並保障港台公司的獨立性，讓其在對公眾

問責的框架中運作，免受政治或商業干預；(iii)確保港台公司財政收入穩定；及(iv)訂明公營廣播機構的獨立性，與政府保持距離。

- b) **管理局及行政總裁**：法案必須清晰訂明管理局與行政總裁及管理團隊的不同角色，並予以明確區分。管理局負責確保港台公司管治優良。行政總裁(同時是港台公司總編輯，並須為管理局投票成員)及管理團隊須負責製訂編輯方針和執行港台公司的日常運作，向管理局負責。
- c) **管理局的組成、任命及任期**：港台公司管理局的任命對確立港台公司的價值、發展方向和資源分配的優先後次序至關重要。因此，任命機制和程序必須具備民主參與、公開、多元和獨立的元素，與香港的社會需要和價值觀相適應。香港中文大學於本年六月進行民意調查，結果顯示逾 42%受訪者建議，由公民組織團體提名管理局成員名單。

考慮到 公眾的意見和海外的模式，我們建議港台公司管理局應採納以下任命機制：

- i) 任命必須避免政治和商業干預。
- ii) 為確保管理局包羅具廣泛代表性的公眾人士和專業人士，成員人數應介乎 10 至 20 人之間。
- iii) 成員應支持公共廣播服務的價值觀，並包羅廣泛專業和不同界別人士，包括廣播界、媒體、新聞界、法律界、科技界、藝術界、文化界、財經界、教育界、社會服務界及 / 或商界，以及公眾人士代表。
- iv) 一名由員工推選代表擔任管理局成員，就編輯和節目方針事宜反映意見。
- v) 建議採取開放和廣泛諮詢過程的任命程序，應考慮以選舉、推選及/或公開提名方式，產生管理局成員。
- vi) 每屆管理局任期不得超過三年，每名成員連任不應多於兩屆。

iii) 財務安排

13. 目前，港台每年運作的現金開支約 4.4 億。此數額尚未計算由政府支付的間接費用，例如員工長俸和附帶福利開支。現時，港台的經常收入完全依賴政府一般收入帳目撥款，輔以少量對節目或活動的非商業性贊助。

14. 雖然政府撥款可確保港台在免受商業壓力下運作，但一如前文所述，按年分配資源的方式使港台難以靈活地在數碼年代作長遠投資和策略性規劃。因此，財政資源的可持續性是必須關注的事宜。

15. 根據民意調查結果，公眾表明希望公營廣播機構獨立於政府及免受商業干預。香港大學於本年三月調查顯示，逾 80% 受訪者有此看法，而香港中文大學於本年二月進行的另一項調查，受訪者認為政府應增加對港台的撥款(佔 37.4%)或維持現有的撥款水平(佔 57.8%)。

16. 港台公司的未來收入來源和財務安排應依循以下指導原則：

- a) 確保港台公司在實際上及觀感上均獨立於政府或商業市場；
- b) 具可持續性，並為公眾所接受，廣泛而深入地植根於市民心中，建立公眾共同擁有港台公司的意識；
- c) 對公眾問責；
- d) 持續及穩定，足以支持在新媒體環境中的長遠規劃和技術投資；及
- e) 混合模式的經常性收入來源，即獲得穩定的公共財政撥款及具其他收入來源，另設立發展基金，以備資本項目之需。

17. 根據上述原則，我們建議港台公司的收入應主要來自公眾。下列公共收入模式可考慮作經常性收入來源，然各有優劣：

- a) **直接由政府撥款，以三年或五年為撥款周期**：由政府撥款，經立法會批准，以三至五年為撥款周期，以增進港台公司運作上的獨立性，及有助長遠規劃。港台公司應獲准保留撥款中未動用的款項。
- b) **向住戶徵收牌照費**：根據海外經驗，向住戶徵收牌照費是公營廣播機構的理想收入模式，其撥款安排最為穩妥，並有助植根於公眾。而且，經牌照費提供收入是建立公眾共同擁有港台公司意識的最佳方式。然而，這種方式未曾在本港推行，目前公

眾也未必接納增加新稅項的建議，況且，這項徵費也將涉及行政開支。

- c) **政府差餉**：政府差餉中某個百分比收入撥歸港台公司作經常開支。目前，政府差餉按物業收入5%徵收；經差餉徵費的方式與英國廣播公司按戶收取牌照費方式甚為接近，這項收入安排最為穩定，並適用於全體市民，對獨立的公營廣播機構而言十分適用。再者，此舉並無增加額外政府行政開支。

18. 與上文第 16 段的五項指導原則相比，以上公共收入建議均各有不同程度的優點與局限。

19. 除每年的經常性收入外，我們建議透過政府撥款及公眾捐助方式取得種子資金，成立發展基金，用於資本性投資及項目發展。

20. 以公共收入作為主要收入來源以外，港台公司也可研究其他收入來源作為輔助。港台公司應獲准接受公眾捐款，並制定相關安排，以免大筆捐款造成實際上及觀感上的干預。其他收入來源包括非商業及商業贊助，節目推銷、銷售及產品推廣，例如：與節目相關的紀念品和刊物。在探索其他收入來源的可行性時，港台公司必須堅守獨立於商業和市場壓力的原則。

21. 我們深信，收入來源必須穩定、可預期和可持續。在港台公司成立初期，應由公帑全面撥款。如港台成立獨立電視頻道，則開支將大大高於目前水平。在第一個撥款周期完結後，港台公司可實際經驗，透過其他途徑，增加收入，由 5% 逐步增至 10%。

iv) 節目編排

22. 一如其他歷史悠久的公營廣播機構，香港電台的專業製作團隊，向以製作高質素及具特色的節目見稱。我們將繼續專業運作，緊貼時代脈搏，回應社群不斷轉變的要求。日後，港台公司將依循管理局訂定的整體節目路向，為公眾提供各類資訊、教育及娛樂性節目。

23. 展望未來，港台應在促進本地創意和文化方面擔當領導角色。我們應增加外判製作的比例，在鼓勵獨立製作發展方面起著中流砥柱的作用。長遠而言，我們應考慮把外判製作比例增加至佔製作總數的 25%。這項安排

能否達致取決於兩項因素：(a)港台須有電視頻道，及(b)港台獲足夠撥款用於資助這類製作。

24. 目前，我們每年約動用2億多元製作電視節目，於商營電視台播放。要自設電視頻道，開支將大大增加。因此，要把25%的製作外判，便意味須有充足資金，以吸引獨立製作人才；這筆款項將有利於文化發展、獨立製作和紀錄片製作的發展，是香港一項理想投資。這也是對未來的投資，並將有利於實現香港作為亞洲國際都會的宏願。

25. 我們相信，公眾預期港台公司在促進本港創意和文化方面擔當更積極的角色。為此，港台需要設立新的獨立數碼電視頻道，這將涉及額外的資本投資和增加每年的經常開支。現階段，我們設想，新頻道連同新聞服務，每天至少製作4至6小時節目。因應不同的節目內容及種類，計算設立電視頻道的開支，將有不同估算。我們建議透過顧問研究，按不同情況預算開支，以達致更合適的經常性開支水平。另外，現時港台的大樓並不能應付新電視頻道的運作需要，新的電視頻道需要在新的大樓內運作，因此將涉及額外的遷置開支。根據我們粗略的估算，這開支連同購置數碼製作器材的費用，約為13億元。

v) 員工平穩過渡

26. 員工是港台的重要資產。為保證節目和服務的質素，員工平穩過渡至為重要。根據公務員事務科通告第26/91號《推行私營化/公司化計劃有關員工安排的一般指引》規定，我們必須遵從以下原則：員工參與及諮詢、全體過渡、讓公務員選擇保留身分。我們將全面諮詢員工及反映他們的意見，也預期需有合理的薪津架構，以吸引優秀人材在新的港台公司服務。

vi) 對公眾問責及參與

27. 當港台公司法案獲得通過後，向政府、立法會和公眾問責的架構（包括財政上的問責）及管理局的權責，將成為法例。為加強財政方面的問責性，將設立每年財政匯報及內部和外部審計的制度。港台公司也將繼續接受廣播事務管理局（或日後成立的通訊事務管理局）的規管。除現行措施（例如電視節目顧問團、電台聽眾評議會、電台聽眾調查、電視節目欣賞指數調查、服務熱線及台長熱線）外，我們計劃推出新的方式，例如以衡量服務表現指標比較港台/港台公司作為公營廣播機構，與海外同業在質素



RADIO TELEVISION HONG KONG
香港電台

方面的表現，或採納國際指標。再者，我們計劃定期諮詢公眾，以聽取公眾對我們的節目、服務和發展方向的意見。

結語

28. 過去 78 年，港台一直是香港的公營廣播機構，基本的目標是為香港市民提供資訊、教育及娛樂。對於公眾的堅實支持和充分信任，加上員工努力不懈致力為市民提供高質素的節目，我們感激萬分。然而，我們並不因為過往的成績，以及取得國際認同而感到自滿，我們深明自身的局限，這些局限很大程度源自我們目前的管治和財務安排。面對數碼年代來臨，我們將以推展本地數碼廣播和促進公共價值，作為未來兩大新使命。為達致這些目標，港台必須適當改革管治架構、撥款方式和問責機制。

29. 我們認為，最佳的可持續的模式是透過訂定新法例把港台改組成法定機構，以保障編輯獨立，提供可持續的發展資金，並確保管理獨立及向公眾問責。如我們建議的改革措施得以落實，我們將積極迎接未來的巨大挑戰，目標是更好地服務香港市民。

香港電台

2006 年 9 月 21 日