

香港广播电视规制变革及其趋向分析

殷琦

自广播于20世纪20年代在香港出现至今,香港广播电视规制经历了重大变革。这一方面为适应社会环境变化以及科技发展,香港广播电视规制必须不断地予以调适;另一方面,香港广播电视行业的产业发展与规制继承了西方特别是英国广播电视业发展与管理制度的诸多经验,在纳入“一国两制”框架后,又更多地结合着中国特别是香港本地情境进行调整,从而在中西交融互织中形成了独特的广电业景观。故其广播电视规制变革经历与发展趋向作为世界范围内广播电视规制的一个独特样本,具有特殊的研究意义与分析价值。

一、殖民统治前期:严厉苛刻的广电规制

在殖民统治前期,港英政府对广播电视的控制非常严格。一方面是由于在当时情形下,广播频率和电视频道作为一种有限自然资源,属于公共财产,应由政府保护和监管。另一方面,港英政府认为,报刊阅读有一定的文化程度要求,而广播电视则凡视听健全的人都可接收,因此广播电视具有极其强大的影响力,需严加管制。此外,出于殖民统治的政治考量,港英政府也力图能完全掌控香港的广播电视。

因此,自广播电视在香港问世后,港英政府便牢牢把握控制权。1928年6月,香港电台诞生后,港英政府就成立广播委员会,并由邮政总监任主席担任港台台长。后经历数次调整,港英政府明确香港电台的政府部门身份,由广播处处长掌管香港电台,广播处先后隶属于政务司和文康广播司。通过这些方式,港英政府将香港电台直接控制在手,使香港电台成为其喉舌,并长期维持一家电台独霸的局面。直至香港电台成立近30年后的1957年,商营广播电台和商营电视台才陆续被批准开播。

港英政府为了对电台、电视台实施严密的监管,制定了一套严厉且详尽的监管规则。其中1936年制订并于1962年修定的《电讯条例》主要用以对广播电台监管;1964年制订的《电视条例》更是强化了港英政府对电台、电视台的控制和监管权,条例对节目时间、标准和广告等都有详细的规定,如可以在因公共安全

或紧急情况下行使停牌停播的权力,对节目有事前检查和禁播权力。此外,还规定商业电台不能自办新闻节目,必须转播香港电台的新闻节目。

因此,在殖民统治前期,港英政府通过机构的设置和法律的制定对广播电视行业实施严格管制,与西方国家包括英国本土鼓吹的新闻事业所享有的自由相比,存在着明显的差异与距离。

二、过渡时期:“民主拒共”下的广电规制转型

20世纪80年代初,基于英国殖民统治将于1997年终结的预期,港英政府转为推行“民主拒共”的策略,大力鼓吹新闻自由并放松传媒规制予以配合,香港广播电视也因此踏上了放松规制的路途。

港英政府通过广电规制机构的设立转变先前的监管方式。1987年9月,广播事务管理局(简称广管局)成立,其12名成员均由港督委任,其中9人为社会人士,3人为政府官员,主席由非官方人士出任。广管局内决策以投票方式表决,与港府先前一贯采用的咨询形式不同,其职权包括处理电视台和电台牌照的申请、续领或撤销,以及就广播电视节目内容和广告的标准守则、广播电视技术水平等,向港督和行政局做出建议。而在此之前,港英政府完全以行政权力控制电台和电视台的经营执照、节目播放和人事任用,如过问电视台的总经理、节目总监和新闻总监的人选。于是,广播事务管理局成立后,港英政府对广播电视的直接管控转向有“代议”色彩的间接管制。此外,过渡期的香港电台也开始从“政府喉舌”向“公共机构”转型,公共广播服务功能日渐彰显,并于1989年获行政局同意改组为一个公共广播机构。

20世纪90年代后,港英政府在对香港广电业进行全面调查后,采用自由宽松及鼓励竞争的规制方式,并对广电市场结构予以调整。1991年,在获得港英政府发给为期12年的非专利经营牌照后,香港卫星电视有限公司开始在亚洲区内传送卫星电视节目,成为首家以香港为基地的非本地电视节目服务营办商。同时,港英政府开始接受有关卫星电视公共天线系统经营牌照的申请,卫星电视广播公司纷纷开办。1993年

6月,以香港九仓集团为主的五家公司合股成立九仓有线电视有限公司,获得为期12年在香港经营有线电视的牌照,并享有三年专营权,该年10月,“九仓有线”正式启播,有线电视市场也走向开放。

总体而言,此段时期,香港广电规制的变革多集中于规制机构的设立和广播电视市场结构的调整方面,内容规制变化并不显著。有学者曾将此时期的广播电视规制归纳为四点:“(1)控制权应在英籍或本港人士手中。(2)不得破坏社会稳定。(3)不作误导,保持公正,提供正确指引。(4)保护儿童及青少年。”

三、一国两制时期:市场导向下的规制放松

回归后,香港特区政府将广电政策目标设定为“透过促进在广播业的投资,推动科技的应用,及维持一个公平有效的竞争环境,促使香港发展成为区域广播和通讯枢纽。”并由此进一步推进了广播电视规制的改革。

1. 确立科技中立的规制原则

2000年7月,香港政府实施新的《广播条例》替代之前的《电视条例》,确立了科技中立的规制原则。所谓科技中立,是指尽可能以电视的服务特性,而非以技术特性(传送方式),作为发牌与规管的依据。在科技中立的制度下,香港特区政府推行分层管理机制,即是提供及传送电视服务的发牌和规管分开。

《广播条例》把电视节目服务分为本地免费电视节目服务、本地收费电视节目服务、非本地电视节目服务及其他须领牌电视节目服务等四类。前两类服务的牌照由行政长官会同行政会议发出,后两类则由广播事务管理局(现为通讯事务管理局)发出。电视服务营办商可租用任何传输网络来传送服务而无须自行投资建设传输网络。而在此之前,“政府依据不同的技术环境,将传媒划分为电讯、无线电台、卫星电视、有线电视市场,各有其发牌的机制和条款。”新的发牌制度协调了此前“分治的规划”与技术发展下的市场冲突,为香港传媒市场带来新的动力。

2. 促竞争、重科技的规制取向

为推动广电业持续发展,特区政府一直鼓励业界公平竞争、投资及采用新科技,从而提供更优更多的广电节目。这特别体现于电视市场结构有了重大调整。1998年1月,香港特区政府首先开放了卫星广播电视市场,改革了卫星电视发牌制度,如撤销之前规定外资拥有权不得超过49%的限制、对卫星广播持牌机构过半数董事必须是香港居民的规定也有所放宽、卫星电视牌照的年期在12年的基础上可弹性处理等。

其后,特区政府于1998年进行了全面的电视政策

检讨,决定于2000年开放地面电视市场。在此背景下出台的《广播条例》并未对广播牌照进行数量限制,主要由市场主导。在此政策下,自2000年起,香港的收费电视不再处于垄断局面,现有三家本地收费电视节目服务持牌机构,分别是香港有线电视有限公司、电讯盈科媒体有限公司及无线收费电视有限公司。而在免费电视方面,2009年年底,城市电讯有限公司、奇妙电视有限公司和香港电视娱乐有限公司均分别向前广管局提交了免费电视牌照申请。目前前广管局已完成评核三份电视牌照的申请,行政会议正审核申请,如若发出牌照,则香港电视市场将有五家免费电视公司。

此外,特区政府于2004年公布数码电视的推行框架。随后,香港两家免费电视节目服务持牌机构,即亚洲电视和无线电视,于2007年年底正式推出数码地面电视,令免费电视频道从4个增加到10个。迄今,数码电视的覆盖范围已扩展至服务全港逾96%的人口,香港已约有73.5%(大约173万户)的家庭通过各种终端设备接收数码地面电视服务。由此,香港的电视广播业将进入一个新的竞争年代。

3. 走向融合的规制机构

鉴于科技不断进步,电讯与广播电视的汇流已呈必然之势。因媒体汇流引起统一规管的讨论,在香港已展开多年,终于2012年4月特区政府成立通讯事务管理局,将广管局和电讯管理局合并为单一规制机构,以加强规管效率及协调。与之相应,此前分治背景下出台的《电讯条例》与《广播条例》的修订工作也将展开。

表1 当前香港广播电视规制的主要机构及条例

规制机构及其职责	
商务及经济发展局通讯及科技科	商务及经济发展局是香港特别行政区政府辖下的一个决策局,其通讯及科技科负责制定广播政策。通讯及科技科经常检讨广播政策,确保本港监管制度能配合日新月异广播环境。
通讯事务管理局	通讯事务管理局于2012年4月1日成立,为规管广播电视业与电讯业的单一规管机构,根据《广播条例》、《电讯条例》、《非应邀电子讯息条例》、《通讯事务管理局条例》等规管香港的广播电视业和电讯业。 通讯事务管理局办公室(通讯办)于同日成立,是通讯局的执行部门,由前电讯管理局与影视及娱乐事务管理处(影视处)合并而成。通讯办辖下的电影、报刊及物品管理办事处则负责前影视处有关电影评级、管制淫褻及不雅物品和报刊注册等工作。至于签发娱乐牌照的职能,则交由民政事务总署负责。

香港电台	是通讯及科技辖下的一个政府部门。就电视广播而言，港台没有自己的频道，需运用本地免费电视节目服务持牌机构的广播时间播放节目。港台的电台广播组，则早于1928年成立，现时以7个频率提供服务。
规制条例/业务守则	
	《通讯事务管理局条例》《广播条例》《电讯条例》《电视通用业务守则-节目标准》《电视通用业务守则-广告标准》《电视通用业务守则-技术标准》《电台业务守则-节目标准》《电台业务守则-广告标准》《电台技术标准》

资料来源：根据香港广播事务管理局网站，<http://www.hkba.hk/sc/index.html>整理。

4. 重视公共利益的内容规制

总体而言，香港建立起了较为完善的内容规制体系。在2012年4月由通讯事务管理局重新修订后发出的《电视通用守则-节目标准》按照本地免费、本地收费、非本地及其他等四类不同电视节目服务的特性、普及与影响程度分别给予不同规定，但均提出重视儿童及青少年利益、维护公众道德、促进文化多元化的一般性原则，这充分体现出其对于公众利益的强调。在同时发出的《电台业务守则-节目标准》中也同样强调了电台节目在制作编辑中需遵循上述要求。

由此可见，放松规制仍旧是回归后的香港广播电视规制改革的主要方向，但此时放松规制的目的已转为推动科技的应用、维持公平有效的竞争环境、满足公共利益，与殖民统治后期“民主抗共，鼓吹自由”的规制目的已是大相径庭。

四、香港广播电视规制变革的趋向

追溯香港广播电视规制的发展脉络，其变革经历了从严格控制到逐步放松的过程。而广播电视规制作为一种制度安排，必然会存有“路径依赖”倾向，放松取向一旦形成，在其后发展中会日趋明显。

具体到这种变革趋向的推动因素，一方面源自于国际政治经济环境中新自由主义思潮的影响。自20世纪七八十年代便席卷西方的新自由主义强调自由竞争的原则，主张以“市场之手”来替代“政府之手”，并要求政府放松规制。在传媒领域，新自由主义者将市场竞争视为保证新闻自由的基本条件。“由于新自由主义者追求的目标是效率和受众群，认为过多的规制限制了媒体发展的空间和运行效率，进而伤害到了受众的自主选择权利，

因而放松政府规制将推动更多的运营商自由地进入视听市场，有利于促进媒体之间的竞争。”在新自由主义思潮的巨大冲击下，西方发达国家都纷纷放松对广播电视、电讯的规制。以西方传媒规制为主要参照的香港广播电视业同样难以独善其身，而香港作为自由港的传统与发展定位更是加剧了放松规制的趋向。

另一方面，技术的发展特别是数字技术的发展，促进了卫星、互联网、多媒体等新媒体技术的广泛应用，也改变了传媒业基础设施沉淀成本巨大的现实，打破了广播电视严格管制的技术基础——“频谱有限论”。此外，数字技术的发展还促进了诸如通讯、广播、电视、报刊等媒体进一步走向融合。相应的，此前分而治之的规制机构与条例必然需要调整，而关于市场竞争方面的相关规定，如跨媒体拥有限制、垄断标准设定等也将面临改革。

在此情形下，放松规制还将是香港广播电视规制变迁的趋向。但需要注意的是，当放松规制表现出在推动自由竞争与市场化发展的积极作用的同时，也造成消费主义与商业利益诉求日益凸显，而使得传媒多元化、内容多样性以及公共服务等都受到了巨大的挑战。因此，谋求一种规制方面的平衡与理性将成为放松浪潮中的重要课题。

注释

张振东、李春武：《香港广播电视事业发展史》，第163页，中国广播电视出版社1997年版。

刘澜昌：《香港在一国两制下的新闻生态》，第260页，台北秀威资讯科技股份有限公司2008年版。

钟大年：《香港内地传媒比较》，第159页，北京广播学院出版社2002年版。

香港商务及经济发展局网站，<http://www.info.gov.hk/gia/general/201210/17/P201210170316.htm>。

李娜：《数字化时代的欧洲广播电视规制》，《传媒》2008年第1期。

（作者单位：厦门大学新闻传播学院。本文系作者主持的教育部人文社会科学研究青年基金项目项目编号：12YJC860051 与福建省社科规划青年项目项目编号：2012C105 阶段性成果）

（责任编辑：陈富清）