

香港中文大學

比較及公眾史學文學碩士課程

HIST 5011 B

比較史及公眾史的視野 Perspectives in Comparative and Public History

期末論文

香港電台與公共廣播：香港電台爭取成為公共廣播機構的歷史剖釋

施永遠／Sze Wing Yuen, Forever

學號：1155075921

香港，中國

二零一五年十二月

目錄

第一章 引言	p.3
第二章 背景	p.3
第三章 公共廣播定義	p.3
第四章 政府部門？公共廣播機構？	P.4
第五章 首次嘗試成為公共廣播機構	p.4
第六章 再度嘗試成為公共廣播機構	p.6
第七章 結論	p.6
參考書目：	p.7

第一章 引言

多年來香港電台(港台)致力爭取成為名符其實的公共廣播(**Public Service Broadcasting (PSB)**)，2009年政府宣佈由港台肩負香港公共廣播機構使命，但港台繼續是政府部門。港台數十年來的爭取是否目的已達，成為一個「真正」的公共廣播機構？港台歷史角色到此有所改變？港台是公共機構，運作與市民生活息息相關，論文嘗試探討港台爭取成為本港唯一公共廣播機構的歷史及原因。¹

第二章 背景

港台被外界普遍視作本港唯一公共廣播機構，港台歷史也被視作香港公共廣播歷史。但無論殖民地抑或特區政府卻一直認為港台只是政府一個部門，其功能是廣播。上世紀八十年代開始，港台認為要徹底成為「真正」的，符合國際標準的公共廣播機構，需脫離政府架構及財政獨立自主。一些民間團體、專業組織和學術界表示支持，但亦有人反對。三十多年來有關港台角色身份爭論不休，引起社會廣泛關注，政府亦曾有所對應。隨著香港主權回歸，中、英雙方陣營就港台前途爭論提升至政治層面。經過多年的折騰，2009年特區政府正式宣佈由港台肩負香港公共廣播機構使命，但港台繼續是政府部門。輿論認為此舉只是肯定了港台作為本港公共廣播角色，但身份依然不變。

第三章 公共廣播定義

要了解港台八十多年在公共廣播的角色，必先要了解公共廣播定義。廣播媒體一般分為商營，公共(公營)²及國有。根據聯合國教科文組織的定義(UNESCO)³，「公共廣播是為廣大市民服務，財政與權力來自民眾，不是商營或

¹ 利益申報：本人於1981-2015為港台僱員，退休時職位為助理廣播處長(電視及機構發展)

² 一般把Public Service Broadcaster譯作公共廣播或公營廣播，二者等同。亦有人認為公共廣播是指一種獨特的廣播，公營只是指由公帑營運的廣播機構。港台在2009年之前自稱公營廣播，其後稱公共廣播。為免混淆，論文一律採用公共廣播代替公營廣播，引文例外。

³ 見聯合國教科文組織網頁公共廣播定義：**Public Service Broadcasting (PSB) is broadcasting made, financed and controlled by the public, for the public. It is neither commercial nor state-owned, free from political interference and pressure from commercial forces.** Through PSB, citizens are informed, educated and also entertained. When guaranteed with pluralism, programming diversity, editorial independence, appropriate funding, accountability and transparency, public service broadcasting can serve as a cornerstone of democracy.

(http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=1525&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

國營，不受政治干預和商業力量所影響。當公共廣播具備多元主義、節目多樣化、編輯自主、適當經費來源、問責及高透明度時，可視作民主基石」。根據這定義，公共廣播機構要在架構上不受商業和政治干擾，才能透過編輯自主，發揮言論自由，達致民主基石。公共廣播的出現，簡單來說是由於公眾不信任市場主導下的商營廣播機構，對政府的國營廣播機構能否提供不偏不倚的報導也存疑。

UNESCO 說的「真正」公共廣播，定義是「財政與權力來自民眾，不是商營或國營」，世界上著名的公共廣播如英國廣播公司(BBC)，日本放送協會(NHK)，澳洲廣播公司(ABC) 俱以此形式運作，體制是公司，不屬政府架構，由立法機構或公眾委員會監察運作，財政來源是公共基金、牌照費、贊助及議會撥款等。港台一直是政府部門，僱員主要是公務員，財政由政府撥款。因此，儘管港台一直按照世界公認的公共廣播原則營運，發揮公共廣播功能，但明顯不是一個「真正」的公共廣播機構。

第四章 政府部門？公共廣播機構？

前廣播處長朱培慶說⁴：「香港電台起初是一群熱愛廣播的「發燒友」，於一九二八年，利用私人廣播器材，在中環畢打街郵政局三樓設立了一個廣播室，每日廣播兩小時開始的」，經歷廿多年演變，在「1954 年才成為獨立部門。從此，香港電台便遊走於政府部門及公營廣播機構的身份之間」。朱培慶所說，「香港電台遊走於政府部門及公營廣播機構的身份之間」，正是港台身份矛盾所在，爭拗焦點。既是公共廣播，便應「編輯自主」，廣開言路；如是政府部門，便須依從政府既定政策行事，這基本矛盾，兩面不是的情況令港台運作不暢。七十年代港台成立新聞部，直接激化這矛盾，促成港台與政府第一次求變。

第五章 首次嘗試成為公共廣播機構

據當年港台所屬文康市政科在 1992 年呈交行政及立法局非官守議員辦事處(OMELCO)有關港台公司化文件顯示⁵，港台七十年代最重要的轉變是在 1973 年成立新聞部，獨立製作新聞節目，港台的廣播處長成為新聞總編輯，新聞廣播時數大增。在此之前，港台新聞全由政府新聞處提供，港台只負責播出。據該文件所載，新聞部獨立，導致後來的港台公司化。「公眾重視港台新聞節目，但他們所認知(perception)的港台是政府部門，這身份對港台提供平衡報導和不偏不倚的

⁴廣播處長朱培慶應香港樹仁學院新聞與傳播學系邀請，於二零零五年十一月八日於該校演講，本文為講稿原文撮要，刊於港台刊物 2005「傳媒透視」，標題：香港電台的公營廣播角色

⁵ Recreation and Culture Branch: Paper for OMELCO Standing Panel on Recreation & Culture, 11 February 1992.

公共事務節目構成困難，港臺員工亦憂慮變為政府宣傳工具」。⁶ 因此政府在 1984 年委任廣播事務檢討委員會檢討港台運作，之後接納委員會報告及建議，包括：
1. 港台解體 (disestablishment) ，成立公共廣播公司 (Public Broadcast Corporation) ，設董事局管理，貼近商業形式 (business-like) 運作，令公眾清晰地知道新機構編輯自主。
3. 與其他商營電台等同，接受廣播條例監管。
4. 非公務員化。
5. 財政獨立，以基金形或運作。⁷

如建議實行，港台無疑已是一個「真正」的公共廣播機構。事實是建議最後無實行，政府從無解釋原因，有說是政治考慮，⁸ 內情有待將來披露。在「胎死腹中」情況下，港台繼續努力改變現狀，包括和政府簽訂架構協議 (framework agreement) ，諒解備忘錄 (memorandum of understanding) 和港台製訂節目製作人員守則 (producers' guideline) ，作為港台此後編輯運作的依據，邁向「真正」公共廣播。架構協議規定政府與廣播處長之間的工作關係和職責，就是廣播處長是總編輯，港台編輯自主。但這自主只侷限在節目製作層面，港台依然是部門架構，埋下日後政務官「空降」為港台主管的伏線。諒解備忘錄協議港台遵守廣管局所訂節目標準守則。節目製作人員守則釐定員工操守。三者俱為公共廣播所必需，但對日後港台身份爭議無助。

八十年代中、英談判香港前途問題，香港進入過渡期，其間中、英爭拗甚多，香港社會亦如是。與此同時，八十年代亦是港台的擴張期，自七十年代創立電視部，電台部亦增加了頻道，港台受眾日增，漸受市民歡迎，港台成為本地主要傳媒之一，受到各方注目，而社會的爭拗也帶進港台。九十年代開始，隨著港督彭定康到任，中、英雙方就香港政制發展的爭論白熱化，社會上就這議題各走極端，港台作為公共意見表達平台亦無可避免地瀰漫這種激爭情緒。港台奉行的編輯自主，不偏不倚的製作原則備受爭議，一派認為維護編輯自主，港台應徹底成為公共廣播機構，發揮言論自由功能；

另一派認為港台既是政府部門，應解釋及宣傳政府政策，協助政府順利施政。這兩種截然不同的意見隨著香港從殖民地過渡到特區，不時因為港台的節目內容而爭論其社會角色。⁹

⁶ 同⁵：Question of Corporatization of RTHK, p.4 Question 2.

⁷ 同⁵：p.2-5

⁸ 前廣播處長張敏儀：「……（政府）讓醫管局先行改組，然後才到港台。可惜事隔六個月後，便發生六四事件，結果港台是否轉制的問題，變成了政治事件，往後卻無法處理了」。《傳媒到了最危險的時候》信報論壇 2013 年 04 月 06 日

⁹ 1999 年 7 月，台灣駐港代表鄭安國在港台節目《香港家書》發表了對當時中華民國總統李登輝「兩國論」的解釋，引起了香港政壇和官場上的一場風波，並遭到香港左派人士猛烈抨擊。同年廣播處長張敏儀被調職日本東京，不少人更視鄭安國的言論為近因，鄭安國亦於同年 11 月

第六章 再度嘗試成為公共廣播機構

2006年，政府終於有所對應，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、監察和問責。委員會的結論是香港需要公共廣播機構，但這機構不是港台，原因是「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」。¹⁰ 委員會認為需另設新的公共廣播機構，但政府並未完全採納委員會的建議，政府的決定是定性港台為公共廣播機構，但仍舊是政府部門，並與港台訂立約章、港台擁有電視廣播頻道、設立公眾頻道及社區廣播。

政府給予港台的，是一個公共廣播的名稱。不變的是港台仍是政府部門，增加的是約章(charter of RTHK)，顧問委員會，電視頻道、公眾頻道及社區廣播，這些改變實不足以令港台「真正」公共廣播。因為委員會在報告中早已認為「社區廣播與公眾頻道廣播缺乏廣闊的視野，服務範疇不全面，因此兩者都不能取代公共廣播服務」。開闢電視頻道純屬技術層面，顧問委員會是諮詢性質，無實際權力，至於約章，只是代替「架構協議」，內容大致相同，只是解釋更詳盡¹¹，譬如約章在公共目的及使命中，增加了「市民對一國兩制及其在香港實施情況的認識；以及提供讓市民了解社會和國家的節目，培養市民對公民及國民身分的認同感」¹²，並無新意。反而政府作出決定後，這幾年港台主要的爭議性轉變是政務主任「空降」港台為廣播處長，引發港台製作人員工會、記者協會、立法會議員、人權組織、政黨及學術界的強烈反應，當時政府的法理依據就是港台是政府部門，屬「正常」人士調動。¹³ 政府今次決定，明顯是節哀方案，部份措施雖然有助港台邁向公共廣播，譬如讓港台擁有自家電視頻道、肯定港台的身份等無疑向前踏進一步，但絕不是體制改革，甚至連釐清港台身份也說不上，比起 1992 年的建議，距離「真正」的公共廣播更遠。

第七章 結論

港台爭取「真正」公共廣播在歷史中並不孤獨，東歐國家在1990年「東歐巨

被調回台灣。2001年10月，行政長官董建華發表《施政報告》後，《頭條新聞》主持人以阿富汗塔利班武裝份子打扮諷刺當時的董建華的《施政報告》為《施捨報告》，此番言論被董建華批評為「低級趣味」，再次引起社會不同聲音的爭議。

¹⁰見香港公共廣播服務檢討報告 2007：66 段及 88 段

¹¹見香港港台約章(http://rthk.hk/about/pdf/charter_chi.pdf)

¹²同⁸，p.2

¹³港台製作人員工會在廿多年間曾作幾次員工調查，大約有六成贊成脫離政府，四成反對

變」後已連串發生，世界上很多國家亦朝這方向發展，聯合國教科文組織早在1993年的第27次大會上已通過決議，「鼓勵發展獨立的公共廣播服務，以代替國營的廣播架構」。¹⁴ 香港公共廣播發展卻有其獨特因素，就是三十多年來香港社會受著主權回歸的影響，牽引著各方面發展。港台亦不例外。廣播被視為最普及和最有力的溝通媒介，能促進意見的表達和推廣核心價值，對公眾有重大且深遠影響，可被用作管治工具，是兵家必爭之地，故此今日的結果是有其歷史必然性。然而，在歷史必然性之中亦有或然性，關鍵是利用時機，譬如有意見認為可在中、英爭拗尚未白熱化時已確立港台的法定身份，製造既成事實。這說法有一定根據，但身份卻並非永恆，決策者要改變並非絕不可能。從港台這幾十年來的轉變，看到真正主宰港台命運的，是港台的決心，人民的素求，社會的氣氛和決策者的判斷，這四者的互動因素決定一切。過去如是，將來亦如是。

--完--

參考書目:

1. UNESCO: Public Service Broadcasting: A Best Practice Sourcebook
2. 香港電台：節目製作人員守則2003
3. 香港公共廣播服務檢討委員會：香港公共廣播服務檢討報告 2007
4. 香港電台：傳媒透視 2005
5. Recreation and Culture Branch of Hong Kong Government: Paper for OMELCO Standing Panel on Recreation & Culture, 11 February 1992.
6. 商務及經濟發展局局長與廣播處長之間的架構協議 2008
7. 2003 立法會資訊科技及廣播事務委員會：會議紀要，CB(1)1431/04-05, CB(1)1198/04-05,,CB(1)711/07-08(01),CB(1)414/09-10(02),CB(1)1644/05-06(01) (Revised)號文件
8. 廣播事務管理局與資訊科技及廣播局局長與香港電台廣播處長諒解備忘錄 1999
9. Anthony B.L. Cheung : Reform in Search of Politics : The Case of Hong Kong's Aborted Attempt to Corporatise Public Broadcasting , Asian Journal of Public Administration Vol 19.No 2 (December 1997). P.276-302

¹⁴見聯合國教科文組織1993年第27屆會員大會決議 4.6，第4段

(http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=5679&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

10. 香港中文大學傳播研究中心／香港浸會大學媒介與傳播研究中心：傳播與社會學刊(Communication & Society) ，(總) 第 15 期 · 2011