

公眾觀看奧運轉播 — 權利與保障？

多年來，奧運由無綫和亞視兩家免費電視台轉播，香港觀眾不用付費便可收看。然而，倫敦奧運的播放安排卻出現爭端，直到奧運開幕前十天，無綫和亞視才與擁有今屆奧運獨家播映權的有線寬頻達成協議，兩台可聯合播放二百小時奧運節目，使免費電視觀眾不至無緣欣賞。

國際奧委會向錢看

今次紛爭源於國際奧委會 (International Olympic Committee, IOC) 改變策略，不再經亞太廣播聯盟 (Asia-Pacific Broadcasting Union, ABU) 代表亞太區免費電視台集體洽購奧運播映權，改為讓個別電視台直接投標。2007 年，有線以 1.2 億多港元的高價，擊敗無綫、亞視和 now 的聯合競投，成功奪得 2012 年倫敦奧運香港區獨家播映權，包括收費電視、免費電視、新媒體、流動媒體等所有播出平台，以及 2010 年冬季奧運獨家播映權和 2008 年北京奧運的新媒體和流動媒體播映權。有線當年面對 now 的激烈競爭，失落了英超獨家播映權，對倫敦奧運志在必得，希望藉此留住原有觀眾，並作為賣點吸引新客源。

同於 2007 年，ABU 發表德克蘭宣言 (Declaration on the Media Coverage of the Olympic Games)，促請 IOC 優先安排奧運在免費電視播放，之後才批出其他平台的播映權，並將亞太地區免費電視播映權直接售予免費電視台。ABU 認為，這兩項建議可確保一般電視觀眾都有機會收看奧運，並符合奧運憲章。後者要求國際奧委會採取一切所需步驟，確保奧運得到不同媒體的最詳盡報道，以及在全球各地都能接觸最多的受眾 “The IOC takes all necessary steps in order to ensure the fullest coverage by the different media and the widest possible audience in the world for the Olympic Games”。很明顯，德克蘭宣言未發揮任何作用。早於九十年代，ABU 已察覺與 IOC 進行的集體洽購越來越困難。以 1996 年阿特蘭大奧運為例，ABU 不再包攬亞太區所有播映權，只能取得地面電視播映權，而衛星電視的播映權則落入另一組織手中。

歐洲亦出現近似情況，歐洲廣播聯盟 (European Broadcasting Union, EBU) 自 1956 年起代表歐洲多國的公營電視台向 IOC 集體洽購奧運播映權。九十年代中，傳媒大亨梅鐸經營的集團曾高價競投奧運的獨家播映權，但 IOC 不為所動，並表示播映權不是價高者得，地面電視享有優先權，因它能接觸最多的受眾，IOC 因此願收取 EBU 較低的金額。然而，EBU 於 2008 年底競投 2014 年冬季奧運和 2016 年夏季奧運的歐洲播映權失敗，終止與 IOC 數十年的合作。除英國和個別國家外，歐洲播映權一概落入一家私營企業手中。

國際奧委會向錢看，改變出售奧運播映權的方式，歐洲和亞洲的收費電視台願意出高價，是很大的誘因。九十年代初，衛星電視和寬頻有線電視在歐亞兩地崛起。在這些新晉的收費電視台當中，一些財力相當雄厚、做法亦很進取。它們看準受歡迎的體育賽事，以天價投得獨家播映權，希望藉此吸引大量的觀眾客戶，先是足球賽事，近年伸延至奧運。不過，這種做法使地面電視失去播映機會，而民眾也不能免費收看這些賽事。

有線低估奧運的政治含意

IOC 高價出售奧運播映權予收費電視，但同時又須遵守奧運憲章。為此，IOC 批出的合約含授權分銷 (sub-licensing) 條款，規定有線向本港的免費電視提供二百小時奧運節目。對有線來說，這種分銷安排並不陌生。有線至今未取得免費電視牌照，只能經營收費電視。過往三屆世界盃，有線取得獨家播映權，但國際足協也規定有線向免費電視台分銷指定的賽事。記憶猶新，有線於 2010 年與無綫、亞視亦僵持了很久，最終在距世界盃開鑼不足兩個月達成協議。無綫和亞視可在數碼頻道播映揭幕賽、兩場準決賽及總決賽，但須原裝足本播放有線主持、廣告、宣傳片及特備節目，訊號由有線一台提供。今次為滿足 IOC 的要求，有線原先寄望特區政府及時批出免費電視牌照，這樣就毋須再與無綫、亞視周旋，退一步則是照搬 2010 世界盃的模式，由有線全權製作和招攬廣告，再經由有線一台向免費電視台傳送

奧運節目。

有線的如意算盤打不響，改為容許無綫和亞視合作播映二百小時奧運，兩台可自行製作節目、選擇賽事及銷售廣告。換言之，有線完全喪失奧運獨家播映權，高價投標變成鉅額損失，而藉奧運吸納新客源的希望亦落空了。有線今次買了一個大教訓，原先以為只需從商業角度考慮奧運的播放安排，最終才驚覺整件事非常政治化。事實上，市民大眾要求倫敦奧運在免費電視台播放，群情不如 2010 世界盃洶湧，因香港人熱愛足球，而當中亦涉及賭波的因素。然而，中國近二三十年對奧運極其重視，除了體現國力提升，還認為奧運轉播可凝聚全國人民和海外僑胞的愛國心和增強作為中國人的自豪感，讓所有香港市民能透過電視見證中國運動員奪取獎牌，尤其是國歌奏起、國旗在奧運場館飄揚的一刻，這是特區政府必須完成的一項政治任務。

特區政府的介入

由於特區政府的介入，有線於 2010 世界盃成了贏家，但今屆奧運卻慘變輸家。相比 2010 年，特區政府今次很遲才出手，商務及經濟發展局局長蘇錦樑一直以不干預商業決定為理由置身事外。直至後期，民政事務局局长曾德成出馬游說，蘇錦樑亦改變態度，連同港協暨奧委會會長霍震霆，閉門與三家電視台開會七小時，達成免費電視播放協議。到底無綫和亞視付給有線的合理費用是多少？有線是否因特區政府施壓才同意協議？外界一概不知道。蘇錦樑只官腔地表示，對三間電視台以市民期望為依歸，最終達成共識感到鼓舞。

然而，香港作為國際大都會，應否容許這種急就章、黑箱作業的廣播事務決策和規管模式？有線中人抱怨，特區政府未為電視台提供公平的營商環境，在今次事件中更非中立，包括沒有知會有關有線便去信提醒 IOC 有線未取得免費電視牌照。另一方面，無綫亦有不滿，有線在 2010 世界盃要求兩家免費電視台完整轉播有線製作，無綫認為是鵲巢鳩佔，但在特區政府的介入後，無綫接受了這種安排。這幾年來，



立法會議員們曾多次質詢當局和特首如何確保香港市民能免費收看世界盃和奧運，得到的答覆相當含糊。到底本地電視台在播放世界盃和奧運賽事的安排上，除了要符合《廣播條例》外，當局還有什麼具體要求？如果有，又是建立在什麼基礎上，有沒有法理依據？這都是當局不應迴避的。特區政府事先不制定規則，但關鍵時刻卻一次又一次出手，給電視台的經營增添難以預測的政治因素。再者，《廣播條例》包含公平競爭條文，而《競爭法》又剛在立法會通過，特區政府卻如此介入幾家電視台的紛爭，無助香港電視行業建構公平營商環境。

立法保障盛事轉播

數碼技術帶來更多電視頻道和更佳接收效果，但一般觀眾未必得益，因收費電視台高價奪取體育比賽獨家播映權後，這些節目不再免費電視台播放。為此，ABU 在德克蘭宣言中，倡議立法確保奧運賽事能在免費電視播放。早於五十年代中，英國就立法規管電視台播放 Listed Events（訂明盛事），讓所有民眾都有機會欣賞舉國上下關注的盛事。1998 年，英國更進一步將 Listed Events 分成兩組。第一組包括了夏季奧運、冬季奧運、世界盃決賽、溫布頓網球錦標賽決賽等十項體育盛事。任何電視台如要獨家直播第一組任何一項盛事的全部或部分賽事，都要符合嚴格規定，確保所有電視觀眾有機會欣賞有關賽事，尤其是沒能力負擔收費電視的觀眾。第二組則包括英聯邦運動會、高爾夫球公開賽等九項盛事。任何電視台如要獨家直播任何第二組的盛事，就須作出足夠安排，確保另有電視台將以其他方式向觀眾傳播該項盛事（secondary coverage）。

參考英國的經驗，歐盟於1997年在《電視無疆界法令》中，加入了社會重要盛事（events of major importance for society）條款，並於近年制定的《視聽媒體法令》中沿用。條文要求歐盟成員國採取措施，確保廣電業者獨家播映該國視為社會重要盛事時，不會令相當多的公眾無法透過免費電視觀看該等盛事。為此，各成員國需及時以清晰和透明的方式，開列社會重要盛事的名單，並決定有關盛事是否全部或部分直播，提交歐盟委員會審視。條文還要求各成員國透過立法等方式，防止廣電業者行使獨家播映權時，令到另一成員國相當多的公眾無法透過免費電視觀看該國訂明的盛事。目前，歐盟各成員國的社會重要盛事清單，一般都包括奧運和世界盃。條款的實施旨在促進多元媒體，確保各成員國的公民享有接收資訊的自由，以及全面和恰當地保護電視觀眾的利益。誠然，政府這般介入廣電市場的運作，有其正當目的，但亦受到不少質疑。收費電視台和盛事主辦機構要求當局尊重市場運作、私有產權和版權持有人的利益。英國幾年前曾檢討 Listed Events，並建議取消第二組，但至今仍未有定論。今年初，澳洲亦在一遍爭議聲中修訂 Listed Events 的安排。

香港觀眾是大輸家

上述立法容許獨家播映權的同時，又致力保障普羅大眾可透過免費電視收看盛事，凸顯了執政者兼顧電視台經營者和民眾兩方利益的意圖。對電視台而言，有法規可依循，總比購入獨家播映權後才出現不確定情況為佳。反觀香港，不但未在這方面立法，甚至研究和討論也極少。當出現盛事播映紛爭，特區政府往往在最後關頭介入，只求擺平眼前的紛爭，並不理會問題可能再現。這種不透明、不問責、缺乏長遠打算的應對，無助香港電視行業的發展，也未能保障民眾接收資訊的權利。

2014 世界盃和 2016 奧運都在巴西舉行，這兩項盛事的香港區播映權仍未競投。由於時差的原因，直播在巴西舉行的賽事，未必能吸引大量香港觀眾。再者，有線經歷今次的教訓，就算投標，開價肯定不會太高，甚至不參

與投標。假若無綫、亞視和 now 再次聯手競投，成功奪得播映權，紛爭未必再發生。當然，這不代表觀眾透過免費電視觀看盛事的權益從此得到保障。

更值得關注是，今次事件反映香港電視行業的困局。首先，收費電視至今未找到盈利模式。香港市場細小，觀眾又極其習慣收看免費電視，收費電視始終不太普及，而高價競投體育盛事獨家播映權看來不可行，今次紛爭亦凸顯政治因素很影響營商環境。有線雖挺過九十年代初艱苦開拓的階段，近年仍接連虧損，觀眾人數更被 now 趕上，但後者是免費送給所屬集團的寬頻客戶，這可見經營收費電視確實不易。2000 年，特區政府發出多個新的收費電視牌照，但很快就只剩下無綫收費電視台一家。後者雖未夭折，卻一直未見起色。收費電視如此格局，也說明有線和 now 為何申請免費電視牌照。然而，特區政府遲遲不願增發免費電視牌照，讓其他營辦者加入競爭，免費電視始終維持無綫獨大、亞視掙扎求存的兩台局面。數碼地面電視在香港推行數年，但兩家免費電視台提供的嶄新本地節目寥寥可數，亞視甚至將幾條數碼頻道用於轉播內地電視台，浪費寶貴的大氣電波。相比其他大城市，香港的本地電視發展滯後、觀眾的選擇實在少得可憐。

回看歷史，香港免費電視的發展，與奧運播映，關係密切。無綫於 1967 年底啟播，標誌著香港進入免費電視年代，但當時絕大多數家庭未擁有電視機。1968 年，無綫轉播奧運，不少家庭為此添置電視機，普及了免費電視，亦使無綫成功吸納大量觀眾。2008 年，北京舉辦奧運，很多觀眾為收看賽事都樂意更換電視機或購置機頂盒，加速了香港過渡數碼地面電視的步伐。然而，今屆奧運播映卻出現如此紛爭，觀眾險些不能透過免費電視收看奧運，這明顯是一種倒退，也反映在目前的政治氣候和電視政策下，香港觀眾只能當大輸家。當然，觀眾們也應自我檢討，為何如此慣性收看無綫，並長期容忍兩個免費電視台的不長進？

甄美玲

汕頭大學法學院副教授