

傳媒監管局

全國人民代表大會常務委員會於上月廿九日正式否決二零一二年香港實行普選，對香港政制發展當然是一大轉捩點。這個決定，其實對傳媒發展也有深遠影響，關鍵在於政府應否在未來十年沒有真正民主的環境下，把電訊管理局和廣播事務管理局二合為一，成立一個重量級的監管機構，名為「通訊事務管理局」。

有關成立此監管局的諮詢早於二零零六年結束，業界亦已向政府提出意見，政府也曾向其他有此經驗的國家取經，看來萬事俱備，只待一錘定音。

總結英國把五個有關傳播監管機構合併為一的經驗，及學術界和國際組織對這類監管機構的研究，我認為一日行政長官和立法會並非由普選產生，「通訊事務管理局」都不宜成立，否則，該局認授性和獨立性會成疑；其超大的權力，缺乏制衡，可能會影響言論自由和創作自由。

超大的權力缺乏制衡

港府建議合併廣管局和電管局，一大理由跟合併九廣鐵路和地下鐵路一樣，都是為了增加協同效應。此外，政府也考慮到媒體發展趨向多功能，好像手機可以用作睇電視、上網、睇電影。業界經營的生意範疇也多元化，

電訊商不單提供網絡，還會製作節目；而電視台將來也可能染指電訊商的生意，提供流動電視網絡兼節目。

媒體的界限愈來愈模糊，但政府目前只按傳統媒體的性質而分門監管，這對業界、消費者和有意投資的財團來說，都顯得過時和不公平：電訊歸電管局，電視和電台歸廣管局，各有發牌規定和程序；電管局管頻譜分配、技術質素和業界競爭是否公平，而廣管局則有權對節目質素提出調查和懲處。

根據政府的構思，新成立的「通訊事務管理局」，將來統一負責電訊商、電台和電視台的發牌和監管，務求監管要求較目前各有各做更公平和一致，並可簡化程序。

我先不談兩局合併後會否增加效益，最值得關心是這個將來對傳媒通訊操生殺大權的超級管理局，有何制衡？事實上，學術界和國際媒體組織對於這種近年興起的「滙流監管機構」(converged regulator)所作的研究，最關注的是這種機構的中立性，特別是政府會否透過此監管機構，干預言論自由。

聯合國轄下主管信息通訊技術的國際電聯(International Telecommunication Union, 簡稱ITU)和世界銀行創辦的

Information Development Program (簡稱Infodev)零七年發表的報告，形容此為「political capture」的危機：(媒體)監管機構必須獨立，兼顧社會各方面的利益和意見。而滙流監管機構若從屬於政府，只向政府負責，其獨立性很成疑問。

該兩個國際組織還提出，滙流監管機構要發揮其效用，不受政府或者業界左右，社會必須有以下三個有利條件：具制衡力的政治制度、法治和專業人才。

香港情況有別英國經驗

英國於二零零三年十二月合併五個媒體監管部門為一，成立Office of Communications，成為發展滙流監管機構的世界先驅，學術界都就英國經驗，作出研究。在短短的日子裡，這個新監管機構減省了成本和人手，向業界徵收的一些牌費也可降低，消費者的口袋也因而受惠。

更重要的研究發現是，在過去幾年，未有投訴指英國政府影響這監管機構的運作，言論自由也未有受損。取得此佳績，主要歸功於政治和法治制度的健全。Office of Communications是法定機構，董事局成員由(民選)政府委任；其權力來自法例，權限也受制於法例，亦即是說，權力來自民選國會。它的經費雖百份百

未有民主， 不宜成立「超級」

來自向業界徵收的牌費，但每年要向國會呈交年報，並接受審計署作衡工量值審查。

港府計劃成立的「通訊事務管理局」，同樣是法定機構，形式上和英國的 Office of Communications 很相似；甚至二零零六年政府發表諮詢文件前數個月，廣管局還邀請 Office of Communications 的副主席 Richard Cooper 來港演說，大談英國的經驗。但港府的構思和英國的 Office of Communications 比較，只是形似，由於香港欠缺英國政治制度上的優良土壤，所以我預期這個監管局會很易受政府或商界影響，獨立性會備受質疑。

首先從其權力來源說起。「通訊管理局」的權力將源於法例，審議和通過法例的立法會只有一半議員（共三十名）由普選產生，另一半來自功能組別小圈子產生。

國務院港澳辦副主任張曉明提出「普選與功能組別並無排斥」的言論後，邁向普選的未來十年，功能組別看來不會輕易廢除。這個以財團利益和親政府為主立法會，會審議和通過怎麼樣的法例，以賦予「通訊事務管理局」的權力呢？

另一個角度是人事安排。「通訊事務管理局」的董事局成員全部由行政長官委任，缺乏公

眾認授性的行政長官，何以保證其委任的董事局成員，不偏不倚地執行公平而又兼顧各方利益的政策？

本月八日東區法院裁判官游德康對「民間電台」非法廣播一案所作的判決，正是針對行政長官操電台發牌的最終話事權，卻缺乏制衡。游德康在其判詞指出，「電訊條例」訂明的電台發牌制度，行政長官根據廣管局的建議，決定發牌與否，然而廣管局一半成員乃由行政長官委任（按：另一半成員為官方成員）。

欠缺獨立的發牌機制，違反基本法和人權法對市民有言論自由的保障。於是，游德康裁定要撤銷「民間電台」六名成員非法廣播的控罪。（律政司對此判決即時提出上訴，並向法院申請禁制令，要求法庭基於公共安全理由，禁止「民間電台」廣播。本文截稿前，法庭並未就此作出判決。）

另一令人憂慮之處，是政府傾向保留電管局和廣管局的原班人馬，過渡至新成立的管理局；換言之即以公務員為主導。這樣換湯不換藥，又如何改變舊有的官僚問題，提升工作效率呢？

相對之下，港府的構思，比英國保守，當年英國 Office of Communications 成立之時，只接手部份原來監管部門的公務員，近四份之一的人手皆為新聘的。

政府的立場曖昧

法定監管機構，在香港並非新鮮事物，但涉及電訊、電台和電視台的監管，事關重大，不單影響投資意欲，還關乎本港言論自由程度。現在廣管局可就市民投訴，向電台和電視台的節目內容，進行調查，裁定有否違反守則，並有權作出懲處，輕則是口頭警告，重則是罰款，甚至暫時吊銷牌照。至於將來若「通訊事務管理局」成立，這種對節目內容的監管，會否伸延至電訊商提供的服務呢？

港府在有關成立「通訊事務管理局」的諮詢文件中，偏偏沒有就內容監管上，提出政府具體的看法，只是很籠統地說任何有關節目內容的監管，政府會確保言論自由和消費者利益得到保障。

政府的立場愈曖昧，愈令人對新監管模式不安。所以我認為未有民主制度前，香港不宜設立「通訊事務管理局」；這個機構即使會產生協同效應，為庫房節省不少，但遠遠不能補償對言論自由可能帶來的損耗。

陳貝琮

香港中文大學
新聞及傳播學院導師