

不進則退的香港特區廣播格局

上月初，香港特區政府就如何批出廣播電台牌照，公佈了先決條件和各項準則，並表示快將向立法會提交草案，修訂《電訊條例》相關條文。從表面看來，是由於「民間電台」挑戰廣播發牌制度，令當局不得不提高決策的透明度；但實質上，特區政府依然故我，發牌權力仍不受約束或監督。回歸十多年來，種種跡象顯示特區政府並未順應國際大趨勢，推動廣播政策改革和促進廣播多元化，而是極力抗拒任何重大的改動，致令香港的廣播技術停滯不前、廣播空間無法拓展。

目前，香港僅有三家電台，分別是公營的「香港電台」和商營的「商業電台」及「新城電台」，三者均沿用模擬制式廣播，只提供十三條頻道。這個電台廣播格局屬殖民地年代的產物，是港英政府參照英國當時情況建立的，這與英國近年的發展相比，尤其落後。

英國數碼廣播政策進取

多年來，英國沿用公營、商營兩大支柱並存的廣播模式，一九九五年開始發展數碼廣播時，全國約有二百個電台，都屬於B B C或為數不多的商營機構旗下。到二零零七年，電台總數大幅增加到310個，其中12個使

用數碼廣播，並湧現了一批新的商營電台，專門提供小眾節目。另一方面，英國的社區廣播起步較遲，二零零四年才制訂法例，引入社區電台發牌機制，但短短幾年間卻發展迅速。截至今年初，當局共批准107個社區電台牌照，其中121個電台已投入廣播。

今年六月，為實現「數碼英國」的宏圖，英國政府更跨出一大步，宣佈所有使用數碼廣播的電台將於二零一五年停止模擬制式廣播；至於騰出來的F M頻譜，則會發展「更本地的廣播」(ultra-local radio)，建立小型的社區電台和商營電台，而A M廣播則被淘汰。

英國如斯進取，是源於一個信念：電台在媒體融合的時代仍有其獨特地位，若要讓電台充份發揮其優勢，就必須大刀闊斧調整廣播政策，這主要包含兩方面。其一：提升廣播技術，以容納更多電台，並提供新式和優質的服務，吸引新的受眾；其二：將公營、商營傳統模式，發展為公營、商營、社區廣播兼備的格局，讓電台不論在經營方式或節目內容都做到「百花齊放」。

民間電台掀起求變呼聲

反觀香港，電台廣播格局可謂「不進則退」，而「民間電台」的出現，則最能代表公眾求

變的呼聲。二零零四年中，「商業電台」砍掉最受爭議、也是廣告收益最高的烽煙節目《風波裡的茶杯》。一些節目支持者指「商業電台」是受政治壓力而自我審查，他們因而催生了一「民間電台」，而播出的內容不乏對特區政府和中央政府的批評，如要求平反「八九民運」、追究「六四鎮壓」等。「民間電台」最初只在網上廣播。在香港，這是不用申領廣播牌照的，而節目內容亦不受廣播事務管理局(廣管局)規管，毋須遵守該局制訂的電台業務守則。然而，「民間電台」強調要爭取廣播平台讓不同意見繼續發聲，在零五年中開始佔用一條F M頻道，一面非法廣播，一面向當局申請廣播牌照，表示要開辦一家非牟利的社區電台。

當局否決了「民間電台」的申請，理由是廣播頻譜有限，而申請者並不具備應有的技術和財力，又認為香港毋需設立社區電台。另一邊廂，當局多次搜查「民間電台」，並控告主事人、節目主持和一些嘉賓無牌廣播，直至最近合計發出八十多張傳票，被告多達二十人，當中包括了現任和前任的立法會議員。

「民間電台」被控非法廣播，各被告都不認罪，更把握這個機會，在法庭上作出多項申

訴，包括：(一) 電台發牌制度並不切合現今社會所需；(二) 香港的電台數目遠遠落後於其他人口相若的國家；(三) 對被告的檢控是不公的；(四) 另一個申請者成功取得新的電台牌照，「民間電台」認為，由於它的政治立場，當局未一視同仁對待兩項申請；(五) 「民間電台」的申請受到不必要的延誤；(六) 當局發牌時，該考慮的不考慮，不該考慮的卻考慮；(七) 當局的陳述不準確，香港仍有FM頻道可供電台使用；(八) 香港未制訂社區電台的政策，但當局理應支持社區廣播。總的來說，「民間電台」認為發牌制度抵觸了《基本法》和《香港人權法案條例》保障表達自由的條文，要求法院裁決發牌制度違憲。

電台發牌制度有否違憲？

去年一月，「民間電台」在裁判法院贏了第一仗，電台發牌制度被裁定違憲。審理的法官認為，發牌制度未受法律明確規範，不符合《基本法》和《香港人權法案條例》保障表達自由的規定，原因有多個：(一) 發牌與否，完全由行政長官會同行政會議決定，不受任何限制和監督；(二) 沒有法定機制，讓申請人就決定提出上訴；(三) 行政會議和廣管局不是獨立於政府；(四) 未

有具體列明發牌與否的考慮範圍。法官又認為，由於發牌制度違憲，規管無牌廣播的法律條文亦屬違憲，所以判各被告無罪。

當局對裁決馬上反擊，成功申請暫緩執行裁決，又取得禁制令阻止「民間電台」繼續廣播。政府這些舉動被指有違法治精神，惹起廣泛議論，而「民間電台」亦高調違反禁制令。事實上，「民間電台」違憲審查的勝利只屬短暫，因為當局其後上訴得直，上訴法庭推翻了裁判法院的決定，而終審法院今年五月亦拒絕讓「民間電台」上訴，這意味著「民間電台」未能借助司法力量促進廣播政策改革。

上訴法庭認為，「民間電台」如不滿電台發牌制度或認為當局未公平處理其申請，應及時申請司法覆核，而非等到被控非法廣播才提出。再者，在這宗案件中，法院要審理的，是「民間電台」有否違反法例規定，未領有牌照就廣播，因此「民間電台」只能要求法院審視規管非法廣播的法例有否違憲，而非發牌制度。

上訴法庭又指出，控辯雙方都同意，控制大氣電波的使用是必要的；不容許無牌廣播，雖限制了表達自由，但可以接受。上訴法庭解釋，廣播頻譜屬稀有資源，而警方、消防、急救、民

航等部門都要依賴電台頻道通訊，無牌廣播可能造成干擾，並引用了美國最高法院幾十年前的「紅獅案」判決，指政府對廣播加以控制是很有必要的。換句話說，上訴法庭不單裁定要領牌才能廣播並沒有違憲，亦認同了規管電台廣播的傳統理據，完全沒考慮數碼科技帶來的變化。此外，上訴法庭認為，應否引入獨立的發牌機制和廣播規管機構，應否容許社區電台，這些都屬政府決策，不應由法院裁決。觀乎今次上訴法庭的論據，即使日後有人申請司法覆核，挑戰廣播電台發牌制度，勝算亦很低。

特區政府三項新舉措

就香港的電台廣播，特區政府近期有幾項新舉措。其一，當局去年只用了很短的時間便批准「雄濤廣播」的申請，發出一個為期十二年的牌照，給該公司開辦一條新的AM電台頻道。「雄濤廣播」得到城中多名富豪出資，由鄭經翰籌組，後者雖曾擔任《風波裡的茶杯》主持人，但廣為人知的是他與現任特區行政長官曾蔭權極為友好。

其二，特區政府於去年底，公佈了一份名為《香港廣播類流動電視服務發展框架》的政策文件，容許未來的流動電視營辦商，同時提供少量的數碼聲音廣

播。這是港府蹉跎十多年後，第一次提出數碼電台的具體方案。

然而，有幾點值得留意。其一：現有的三家電台很被動，除非他們成為流動電視營辦商，或與有關營辦商達成協議，否則仍無法提供數碼廣播。其二：營辦流動電視就和其他新媒體一樣，不需申請廣播牌照，節目內容亦不受廣管局規管，實行行業自律；但流動電視平台提供的數碼廣播則完全不同，必須像現時的電台一樣，申領廣播牌照和受到廣管局規管節目內容。換言之，電台比電視還管得嚴，這似乎是為「民間電台」度身訂造的，以防它使用流動電視平台。

其三，上文提到當局於七月初宣佈將修訂《電訊條例》，加入廣播電台發牌的先決條件和多项準則。政府這樣做，可謂一石二鳥。一方面可加強發牌制度的法律規範，減低再被裁定違憲的風險。這亦反映「民間電台」的違憲申訴及裁判法院的裁決是有根據的。另一方面，這次修訂法例亦可確保「民間電台」這一類申請將來也不會成功，因為這套準則並非全新，而是屬一直沿用的行政指引。發牌先決條件只有一項，就是有合適、可供使用的頻譜；至於準則方面，主要關乎開辦商營電台的能力，包括申請人有否充裕投資和能否付出大額保

證金等。這亦說明幾點：(一)政府若不積極推行數碼廣播，依舊可用頻譜不足為理由，拒絕電台牌照申請；(二)政府仍不容許設立社區電台；(三)政府的發牌決定仍不受約束或監督。

未能順應國際大趨勢

不論是特區現有的電台廣播格局，抑或剛提到的政府新舉措，都與促進廣播自由的國際大趨勢不相符。世界各國以往只容許屈指可數的電台，它們要領有廣播牌照和節目內容受到規管，主要原因是廣播頻譜有限。然而，數碼科技令這個理由再站不住腳。

由於一些國家仍利用廣播發牌和規管制度來打壓表達自由，「聯合國教科文組織」(UNESCO)和「歐洲委員會」(Council of Europe)近年分別制訂廣播規管的指引，要求規管機構獨立於政府，而發牌和規管工作都不應受到政治干預，並需提高決策透明度和問責性等。同時，多方亦積極研究如何實行廣播業界自律。去年，歐洲人權法院曾下達兩個判決，指有關的東歐國家拒絕發出電台牌照給某些申請者，整個程序極不透明，決定亦顯得任意，是侵犯了表達自由。簡單來說，廣播牌照再不是遙不可及的，政府必須具有充分的理由，

才能拒絕申請。至於電台會否因此過多，申請者取得牌照後能否營辦下去，則屬後話。事實上，多國近年提倡廣播多元化，尤其要發展社區電台，不單為了更貼近受眾的需要，更重要的是形成公營、商營、社區電台鼎立的廣播格局，以抵抗來自官方或私人業者的壟斷。歐洲委員會要求成員國，確立社區電台的法律地位，並提供專門的廣播頻道和支援。

既然如此，特區政府為何不順應國際大趨勢改革電台發牌和規管制度？為何不發展數碼廣播和社區電台？為何對廣播類的流動電視平台所提供的電台節目採取特別規管措施？答案昭然若揭。過去幾年，「民間電台」雖被檢控但卻沒有停止非法廣播，如果「民間電台」和數十個社區電台都可以合法地廣播，屆時將會是怎樣的情景？

很明顯，當局過份擔心電台的宣傳和鼓動的作用，而輕視它的交流、娛樂和教育功能。然而，倘若電台廣播格局繼續滯後，廣播自由不斷萎縮，香港又怎能稱得上是現代的國際大都會？與內地的大城市相比，又如何有明顯的優勢呢？

甄美玲

汕頭大學長江新聞與傳播學院
副教授