

廣 播 的 公 民 社 會

在

行政主導的管治下，本地公共廣播的發展，過去一直依賴政府帶動，因此對事件的分析主要是由上而下：到底政府如何看公共廣播，公共廣播對政府的管治是否有利用價值……？但公共廣播若作為一種社會理想，是否只能依賴管治階層施與？公民在此有何角色？在過往的討論中，較缺乏由下而上的分析，而這個角度，亦可能是間接令本地公共廣播發展停滯不前的原因。

行政會議成員張炳良在九七年發表了一篇文章，總結八十年代公共廣播失敗的經驗，認為缺乏推動政策改變應有的政治：合適的環境、推動者與有心支持的政治組織。而台灣的經驗亦顯示，公共廣播作為一項社會議題，需要有識之士帶動及公民社會的組織及行動，長期努力爭取，最終才被當權者接受。

回歸後香港的公民社會不斷發展，是否有利支持公共廣播的實踐？有利建立一個獨立及有代表性的公共廣播制度？而那些公民群體會支持成立公共廣播？以及出現什麼形式的公共廣播呢？

公共廣播、公共空間與公民社會
公共廣播、公共空間與公民社會的關係，彼此都源於一種以民為本的社會理想，牽涉到政治、社會與文化不同層面。公共

廣播作為一種文化的軟力量，主要提供一個特殊公共空間，強化公民社會的發展，讓不同背景的政治、文化、或弱勢社群等意見可以被聽見。

探討公共廣播與公民社會的關係，在宏觀的層面，要從政治、經濟及歷史等層面，看公共廣播這個社會議題，如何在不同時空的公共空間裡被建構及論述，以及與社會轉變及意識形態的關係；從微觀的角度，香港電台長期扮演公共廣播角色的主體，與代表公民社會的群眾及團體如何互動，而後者又是否自發及主動的協助港台爭取過渡成為一個獨立的公共廣播媒體？最後是本地公民社會的發展及核心價值的討論，在面對中國公民身份認同日漸提高及民粹主義日益膨脹的同時，堅持溝通、理性討論的公共廣播，會出現怎樣的壓力？

公共空間啟動與公共廣播的萌芽
公共廣播或公營廣播此概念，在上世紀八十年代開始才有較多討論。在八十年代以前，香港政府曾三度檢討廣播政策，考慮在港設立一個公營廣播機構：分別是在一九五六年、一九六零年和一九七零年，三次都是適值政府考慮發牌給商業機構，亦為香港電台轉型脫離政府架構提供一個契機；但三次都基於不同的

政治原因而告吹。失敗的原因，除了殖民地官員對推行英國廣播公司BBC式的公共廣播缺乏好感，以及英國政府需要香港電台作為政治宣傳工具，加上政府內部的權力鬥爭，如新聞處長的強調反對，其他持份者如商營廣播機構的游說等；至於支持推行公共廣播服務者，力量相對較為薄弱，主要是幾次草擬《香港廣播前景白皮書》的工作小組成員，包括借調自英國BBC、在一九五六至七二年期間一力爭取的廣播處長布祿士(D. F. Brooks)。

有份參與首三次公共廣播討論的，多是殖民地社會的精英，及循正常諮詢渠道發表意見的利益團體，而過程中爭取最力的人是英國人，在華洋分隔及抱著寄居難民心態的香港，自難引起社會共鳴。公共廣播的理想對大部份只求溫飽的小市民可以說是奢侈品，一方面缺乏對制度的理解，另一方面，當時傳媒仍依賴政府新聞處提供本地新聞材料，這些媒體變相都成了政府喉舌，甚少自行採訪搜集獨家消息，幾份以英文印刷的廣播業發展白皮書令普羅大眾難以理解，更無從討論公共廣播對社會的重要性，對政府如何改革香港電台，只能採納新聞處的說法，對政府政策無從置喙，使用的字眼是被動的，如《香港年鑑》的記錄「只

尋 找 支 持 公 共

好且聽下回分解」(1959)等。至於公民社會發展方面，主要以推動慈善事業的利益團體如商會、工會及同鄉會等為主，因為殖民地政府的鐵腕政策下，社會運動罕見，基礎亦不足，因此五、六十年代或以前，香港電台是徹頭徹尾的政府喉舌。

香港社會的公共空間最早出現變化，要追溯到六七年暴動以後，港府由懷柔政策取代鐵腕管治，以說服形式合理化其支配權，首先鬆綁在新聞的操縱上，新聞處撤離香港電台，港台成立獨立的新聞部，而商台及其他報紙亦開始了獨立的新聞採訪，經濟發展及土生土長一代的成長造就中立報紙的湧現。本土意識抬頭，公共空間出現急劇變化，輿論由兩岸政治轉移關注本地事務，懷柔管治亦促使公民社會的改變，壓力團體如學生運動及日後的論政團體等興起，由公共空間及公民社會引發的社會議題，如金禧事件、油麻地艇戶事件、中文成為法定語文運動等，都見證波瀾壯闊的七十年代，本土自我意識逐漸成長。

至於此時期公共廣播與公民社會的關係，只有低度結合：由於政府對港台的控制相對較前寬鬆，令它有較大的空間發揮其社會功能，而政府亦明顯希望打造它為官民溝通的橋樑，藉以改善

官民關係。香港電台亦開始推出一些叩應(Call-in)節目，如香港首個讓市民訴心聲的節目《電話訴心聲》(1969)，邀請政府部門官員，解答聽眾的問題和處理他們的投訴；七十年代再發展成《太平山下漫步》及日後的《八十年代》等。港台可扮演的角色既與配合政府管治手法，因此政府亦樂於增撥大量資源予港台，如成立教育電視、公共電視部等。

公共廣播與公共空間的整合

政府鬆綁令香港電台由官方喉舌轉變成為官民之間的「橋樑」，在七十年代後期及整個八十年代更進一步成「為民耳目」，發揮其公共廣播的功能。而八十年代亦是公共廣播與公共空間開始進行整合的年代，公共廣播的出現與強勢電視經濟滲透、與土生土長一代對公共空間的需求增加，再加上經過BBC培訓洗禮的香港電台管理層的自我推動等因素有關。

在電子媒體的黃金時代，港台公共廣播功能主要表現在三方面：(一)作為官民溝通的橋樑——製作大量的對話節目及軟銷政府部門或政策的節目，洗脫作為官方喉舌形象；(二)提供讓市民及利益團體自由發言的公共空間，以疏通民怨，作為政府量度民意的晴暑表；同時亦與公民團體互

相配合，提升彼此的公共服務形象，鞏固公民社會；(三)製作諷刺時弊、甚至批評政府的電視節目，引起廣泛的迴響。最高收視的時事紀錄片如《鏗鏘集》(1978)經常成為城中話題，內容亦不乏敢於批評政府或政策的議題。這類敢言的節目雖然不多，但因為在電視頻道中較罕見，所引起的迴響亦夠大，樹立港台公共廣播的獨立形象，亦導致政府內部對港台積存一定的成見，批評它「咬餵養牠的手」。

八十年代港台公共化失敗因由

港英政府在八十年代中就廣播業檢討，建議香港電台脫離政府架構獨立，是政府最有誠意推動的港台公共化計劃，適值電子媒介的黃金歲月，可惜仍是以失敗告終，原因之一政府內部對BBC式的港台作風一直不存好感，故官僚內部對計劃並不熱衷。其次是公營化計劃討論的過程，缺乏一些推動社會變革的群體的支持，使推動力量只能停留在政府官僚架構之內，而港台亦因為官僚架構的習性而成為犧牲品。這亦與港台過去與公民團體的聯繫，主要仍集中於政治中立的利益團體，卻忽略在公共領域帶動議題討論的壓力團體：如學生運動、論政團體、甚至政治團體等，但這些爭取更廣闊的政治

空間的團體，與當時香港電台所展現的「公共性」並未完全配合，因此在公共廣播是否需要有效發展的議題未被廣泛留意及報導。例如當時輿論對報告書建議港台獨立的論述，主要是集中在私有化、財政獨立的可行性、是否與商業媒介競爭等市場發展角度等，涉及公共廣播自身價值的討論是較少的。

回歸前後公共廣播意識形態爭戰

香港電台獨立為公共廣播機構的計劃雖以失敗告終，但公共廣播的概念，卻因為事件的新聞效應，反而在後過渡期的公共空間，引起市民廣泛的關注及討論。而新聞媒體的關注，主要出於兩個因素：首先是中方代表的強權以高姿態反對令港台獨立計劃胎死腹中，導致市民增加對港台作為弱者的好感；其次是與後過渡期社會的憂慮及情緒有關。面對重大政治及文化衝擊，香港當時不住重尋自身價值，希望將生活方式延續，而港台作為公共廣播所代表的新聞自由與編輯自主等，正與輿論關注的核心價值配合，因此公共廣播此敏感話題，可以融合成為回歸前後主要論述的課題。

在這個階段，愛國輿論雖不斷表達對香港電台身份的另類解讀，並拒絕承認港台作為公共廣

播的說法，但由於歷史上長期被輿論邊緣化，左派報紙雜誌等對港台的批評在回歸前很少進入主流媒介新聞議題；到回歸以後，政治權力重新洗牌，親中陣營在經濟及政治層面日益吃重，而對主流媒體的輿論影響力愈來愈明顯，其中對覬覦已久的香港電台的攻擊更不遺餘力，港台處身於「一國之兩制」的夾縫中，借助日益抬頭的民粹主義力量，以及西方自由世界對香港回歸初期的興趣，維持公眾對公共廣播的新聞議題的注意。

在這個階段，香港電台幾乎主導公共廣播的主要論述，包括公共廣播的定義及角色，以及作為香港公共廣播的唯一代表；而經歷失敗之後，港台亦意識到持續發展仍需要強化其公共性及代表性，以建立鮮明的公共廣播形象及增加市民與公民社會的支持。因此自九十年代開始，香港電台非常刻意透過過電台、電視、印刷及網絡媒介，帶動公共廣播、公共空間及公民社會三方面的結合。從「欣賞指數」的推廣、到《傳媒透視》月刊集合媒介有識之士的參與及印行、到「香港電台網上廣播站」聯繫海外內華人、到凝聚公民社會的意見領袖及政治代表的「節目顧問團」，以及被審計署日後批評維持與傳媒聯繫的春茗等，都能強



《傳媒透視》有助強化香港電台的公共性角色。

化其公共性及與社群的聯繫，而這策略亦得到一定的成果，例如令港台樹立有別於商營廣播的超然形象、建立較高的公信力，亦令它面對政治壓力時獲得社會更多的支持聲音，特別是政制內民主派立法會議員的支持。

回歸後期對公共廣播話語權爭奪

回歸日久，國際社會對香港的興趣日減，而市民對生活方式受到威脅的憂慮亦隨著從中國獲得的經濟好處一掃而空。港人對祖國的好感日增，愈來愈多本地傳媒逐漸因政治及經濟利益向中方靠攏，對新聞議題的處理亦有傾向投其所好。對公共廣播這議題，強勢特首曾蔭權處理的手法與前任特首董建華的硬碰硬截然不同。曾特首刻意繞過新聞自由編輯自主這些令國際敏感的議題，針對港台作為政府部門的行政失當及管理不善，從而挑戰其爭取作為公共廣播媒體的能力及公信力。利用公共空間打擊港台是一石二鳥的：一方面它成功抓住市民對政府部門瀆職的反感，亦成

功分化傳媒對事件的論述，令民意出現分歧，港台難獲部份市民的諒解。但另一方面，重伸港台作為政府部門的身份亦蓄意矮化它作為公共廣播的角色，因管理不善更可振振有詞在資源上加強控制，令它在競爭激烈的數碼化環境下難以擴大其影響力。

香港電台不能等於公共廣播的論述，不單見於審計報告，還出現在二零零六初公共廣播檢討委員會的文件，以及二零零七年所發表的報告書，檢討文件開宗明義的「公共廣播服務」是一種「市場干預」(第二頁)，確立商業廣播才是市場常規的前題，「公共廣播」似乎應服膺於市場主導的遊戲規則之下；其後的報告書更進一步否定香港電台是公共廣播服務的主要提供者，亦質疑港台未符合公共廣播機構的理想要求，目的很明顯是打破港台過去對公共廣播話語權的壟斷，令公共廣播的定義，不再是港台獨家代理，既拒絕局限於港台偏向的BBC模式，亦令香港電台的社會功能，貶抑為公共廣播服務芸芸參與者中之一。報告書對港台的爭議性看法，在一定程度上影響市民對公共廣播的判斷。

公民社會在回歸後急劇膨脹，網絡媒體抬頭，亦影響公民社會與公共廣播的互動，新興的公民團體主要依賴人氣的網絡平

台凝聚受眾，對傳統公共廣播提供的公共空間依賴減少，以電子傳媒為主的香港電台較難獲得這類活躍公民團體的支持；另一方面，公民社會內的政治光譜擴闊，激進、民粹力量較易獲得廣泛支持，公共廣播提供的理性討論空間，未能配合這類行動型公民團體的需求。與此同時，社會上亦開始出現要求在公共廣播空間分一杯羹的訴求，民間電台爭取的FM廣播，表面上是公民抗命，潛台詞是公眾使用的大氣電波有需要重新分配，民間電台挑戰政府的結果，有機會影響公共廣播的發展。

香港電台公共廣播的身份既被政府刻意淡化，在公共空間的影響力亦因網絡媒體的湧現而出現多元化及分割局面，而與公民社會的整合上，從「撐港台運動」的短期效應及零落反應，可以看到動員要獲得廣泛支持的困難。「撐港台運動」主要由檢討報告「殺台」的威脅而起，由於未有即時危險，難以凝聚來自社會廣大的支持力量，部份骨幹仍依賴港台工會成員。雖然網上簽名支持港台、民意調查等



都顯示不少市民仍樂於「撐」港台，問題是當香港電台面對真正考驗時，到時有多少群眾會願意挺身而出支持港台？

尋找支持公共廣播的公民社會

像大部份市民對民主運動的支持，並非由意識形態帶動，主要由事件帶動一樣，香港人對公共廣播的支持，並非出於一種對社會理想的堅持，而是因反對壓力的出現，出於對現存生活方式威脅的一種條件反射。風平浪靜的環境不利民主派獲得選票，同樣，缺乏政治迫害的年頭，亦令善忘的公眾忽略香港電台作為公共廣播的社會意義，亦令公共廣播此課題變成「非議題」，湮沒在日益膨脹的公共空間與日趨激烈的公民行動議題之中。

真心支持香港電台轉型成為公共廣播的團體或市民，可能是聽或看港台節目長大的人或者是支持其理念的學者等，這些人力量分散，很難會是走在社會行動前線的一輩，即使獲得這些人支持，他們很大可能採取較理性的手法，估計亦難在煽情為主流的新聞空間引起多大的漣漪。

■ 梁麗娟
傳媒評論員

(本文摘錄自二零零八年十一月一日在香港中文大學舉行的「香港文化與社會」研討會之研究初稿)