

香港 深度

李立峯：由公共服務廣播到國家廣播——從香港政府廣播牌照中期檢討談起

在今天的媒體生態中，利用面向大眾的廣播機構來進行促進國家融合和國民身分的工作，有效嗎？



2021年7月1日，金鐘添馬公園的戶外巨型屏幕，播放著有關慶祝共產黨成立100周年及香港回歸紀念的影片。攝：林振東/端傳媒



李立峯 [+](#)

特約撰稿人 李立峯 發自香港 | 2023-02-17

(李立峯，香港中文大學新聞與傳播學院院長)

2023年2月14日，香港有兩宗跟電視廣播有關的重要新聞。

首先，香港有線電視公布獲准向香港政府交還本地收費電視牌照，其收費頻道將於同年6月停播，免費電視服務則不受影響。其次，香港特區政府宣佈接納通訊事務局在免費電視節目及聲音廣播牌照中期檢討裏提出的建議，包括免費電視台每周須播放至少30分鐘有關國民教育、國民身分認同和正確認識港區國安法的節目。

有線電視開台近30年，縱使近年經營困難，據傳媒報道，當下有線收費電視仍然有數十萬名用戶，其停播決定自然引起了較大的即時迴響。但若談論對香港電視和電台廣播發展的意義，通訊事務局提出關於廣播牌照的建議，其重要性其實不比有線收費頻道結業的重要性低。

整體而言，通過通訊事務局的建議，香港的廣播政策又進一步的從「公共廣播」轉向到「國家廣播」。

廣播機構的社會責任

要闡釋這一點，首先要回顧一些基本概念。在香港，電視及電台廣播分別受 [《廣播條例》](#) 及 [《電訊條例》](#) 規管，任何機構要進行廣播業務，需要獲取牌照，通過互聯網提供節目的服務則獲豁免。特區政府在發牌給商業機構時，會列出各樣牌照條款，對商業廣播進行規管。傳統上，規管的理據有二。第一，大氣電波是有限的公共資源。第二，廣播是「入屋」的媒體，對社會的影響特別大。由於商業運作在回應市場需求上有優勢，所以政府容許個別商業機構運用公共資源進行廣播，但同時會確保商業廣播機構在運作時會承擔一些基本的社會責任。

但政府要這樣做，首先要對「廣播機構的社會責任」有某種理解。在大部分西方國家以及至少1970年代以來的香港，廣播機構的社會責任是根據「公共服務廣播」(Public service broadcasting) 的概念去理解的。籠統地說，公共服務廣播的理念強調，廣播所製造出來的是一個公共空間，應該讓每個人都以「公眾的一員」的身份，共同關注和討論各種對社會有影響的事情。同時，社會上有以年齡、性別、族裔、語言等劃分的群組，而公共服務廣播要顧及社會上不同群組的需要。

為了確保廣播業可以做到公共服務廣播的要求，一個社會可以做的是，首先設立一個完全以公共服務的理念為依歸的公共廣播機構；而在香港，自70年代到近年為止，這也就是香港電台的定位。但公共服務廣播所覆蓋的範圍比公共廣播更闊，因為它涉及的不只是去設立一個公共廣播機構，而是如何通過對整個廣播行業的組織和規管去達到為公眾服務的效果。



2022年7月1日，時代廣場大電視播放有線電視新聞，內容是國家主席習近平於回歸25周年的演講。攝：林振東/端傳媒

所以，傳統上，香港政府通過牌照條款對商業廣播機構作出的各種要求，有不少是跟公共服務廣播有關的。例如牌照條款例明免費電視台需提供一定數量的新聞和時事節目，而且這些節目至少有部分一定要由本地製作，背後的目的就是要確保商業電視台會為市民提供關於本地公共事務的資訊。又例如過往的牌照條款規定，電視台一定要製作給兒童、青年人、老人家的節目，也是要確保商業電視服務會照顧到不同年齡層的市民。

在1990年至2020年間，香港政府也曾要求本地免費電視台在黃金時間播放香港電台的節目，這可以讓公共廣播機構製作的節目有較廣泛的傳播，從而強化整個廣播系統的公共服務性質。因此，當2020年3月，香港政府以香港電台已經擁有自己的電視頻道為由撤銷了相關規定時，也受到了一些批評，指撤銷規定會削弱香港的公共服務廣播。

從公共服務廣播走向國家廣播

有以上的歷史背景，今天香港的廣播系統固然仍然有一定程度的公共服務廣播的成分，但過去兩三年，香

港也開展了從公共服務廣播走向國家廣播的趨勢，這個趨勢在同時從事電視及電台廣播服務的香港電台，有特別系統的、明確的體現，因此我們可以先用香港電台作為例子。

首先，香港電台向來有「公共廣播機構」和「政府部門」的雙重身份。香港主權移交前後，在很多社會人士和新聞工作者眼中，「政府部門」這身分只是「歷史遺留下來」的問題，港台在理想上應該是一個架構上獨立於政府的公共廣播機構，但到了近兩三年的社會討論和政府官員的論述中，「政府部門」這個身份跟「公共廣播機構」的身份至少是同樣重要。2021年3月，政務主任出身的公務員李百全，接替資深新聞工作者梁家榮出任廣播署長，到2022年10月，再由同樣是公務員出身而沒有傳媒經驗的張國財出任廣播署長，一定程度上象徵了「政府部門」和「傳媒機構」兩種身份的重要性此消彼長的情況。

架構之外，香港電台在2021年9月頒佈了新的「[編輯政策及流程](#)」文件，在編輯政策及指導原則的部分，就把「一國兩制」放到首位，甚至在「真確準繩」以及「公眾利益」之前。文件把「香港特區是中華人民共和國不可分離的部分」以及「香港特區負有維護國家安全的憲制責任」等，設定為港台的「政策」，把一個中國以及「台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分」設定為港台的指導原則。文件甚至指出，港台員工「應經常參考現行政策和參閱政府通告，以了解就香港特區和中國其他部分（包括台灣）應當使用的適當用語或提述。節目製作人員亦須參閱港台通告有關使用適當用語的規定。」



2023年2月16日，香港一個住宅的電視上，播放著港台31的節目《灣區全媒睇》。攝：林振東/端傳媒

節目安排方面，如果我們看香港電台電視部的31台，我們也會看到很多跟中國大陸有關的節目。例如在2月13日開始的一個星期，周一至周五晚上7時至12時的5個小時裏，每晚有兩個小時播放的是大陸製作的電視劇，半個小時播放介紹大灣區和中國不同城市風貌的《灣區全媒睇》，亦有兩晚會播放介紹中國飲食文化和風土人情的節目，總計起來，就是有超過一半時間播放由大陸製作或介紹中國大陸的節目。

今天的香港電台仍然在做不少跟公共廣播理念有關的工作，但上面提出的轉變，均顯示了「促進國家融合和香港人的國民身份」，成為了香港電台的角色的一部分。推而廣之，正如公共服務廣播的理念的影響不限於香港電台，當香港政府開始強調廣播的「國家責任」時，對商業廣播機構的條款有相應的調整，也就變成可以預期的事情。

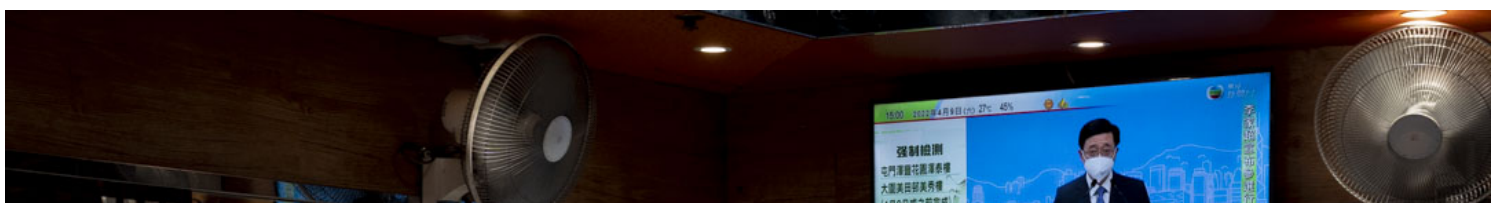
承擔「促進國家融合」的角色？

其實，在今次通訊事務局作出新建議之前，2020年6月實施的國歌條例，就有「推廣國歌」的條文。條例生效之後，香港3間電台包括香港電台、商業電台、新城電台，均有按照既定的政府宣傳聲帶機制，於每日早上8時播放國歌。電視台方面，則早於2004年，已開始在傍晚新聞報道前播放國歌短片。

在這次通訊事務局的建議之中，最直接跟廣播的國家定位有關的，固然是播放跟國民教育、國民身分，或者國安法有關的節目。除此之外，通訊局建議取消「指定播放節目」的「完全屬香港本地製作」規定，表面上是令商業機構有更大空間引入外地節目，但在實際運作上，最有可能的效果，就是多了從中國大陸引進屬指定播放類別的電視節目（包括新聞和時事節目）。

同樣道理，通訊局建議「容許持牌機構每天撥出英語綜合頻道整體廣播時間不多於45%播放非指定語言節目，並放寬有關非指定語言廣告的限制」，表面上容許了更多各種其他語言的節目出現，但實際上最可能的效果，就是比過往播放更多普通話的節目和廣告。

當然，以上提到的轉變會否發生，商業電視台會在多大程度上以及如何配合，都是未知之數，也很可能因應每個電視台在政治經濟結構中的位置而異。例如向來被香港市民視為較保守及親政府的無綫電視，在2018年開始已經製作了不少介紹粵港澳大灣區的節目，其他的電視台則未必如此積極。但從結構上說，通訊事務局提出的條款轉變，可以說是為商業電視台承擔「促進國家融合」的角色，打開了方便之門。





2022年4月9日，茶餐廳的電視上播放無線電視新聞直播，內容是李家超參選特首的記者會。攝：林振東/端傳媒

國家廣播的轉向是好事還是壞事，是一個價值取向問題。對傾向公共廣播理念的市民和媒體工作者來說，媒體最主要的功能是服務一個本地的公眾，令一般人理解及有能力承擔其公民責任，這當然不是說媒體完全沒有需要讓香港人了解其國民身分或中國大陸的現況，但這需要不應凌駕報導真相、促進公眾討論，以及監察權力等更基本的原則。若國家廣播的轉向削弱了媒體的公共性以及服務本地公眾的能力，那就不會是一件好事。

價值判斷之外，我們也可以問，在今天的媒體生態中，利用面向大眾的廣播機構來進行促進國家融合和國民身分的工作，有效嗎？這是一個實證的問題，但我們至少有原因對其效能表示懷疑，正如很多在中國大陸破票房記錄的電影，到了香港都會引不起太大的迴響，中國大陸的「主旋律」和香港人的口味之間始終有很大的差距。雖然電視比電影直接「入屋」，但在今天的媒體生態中，電視觀眾也早已不再是「受制觀眾」（Captive audience）。

在香港，無論是有線電視收費服務結業，抑或是無綫電視的營運長期不振，都顯示了在數碼娛樂盛行和資訊泛濫的時代，除非本地電視服務真的可以切合本地觀眾的口味和需要，否則只會被觀眾放棄。要求本地電視台去做一些吃力不討好的工作，能夠達至預期效果的機會其實不大，更有機會的只是令本地電視業更難生存。