

通讯事务管理局
有关亚洲电视有限公司投诉电视广播有限公司
涉嫌违反《广播条例》的竞争条文的评估报告
(CA 01/2013)

报告摘要

I. 简介

- 1.1 二零零九年十二月十日，亚洲电视有限公司(“亚洲电视”)正式向前广播事务管理局(“广管局”)(自二零一二年四月一日起成为通讯事务管理局(“通讯局”)，下文统称“管理局”)投诉电视广播有限公司(“无线电视”)，指无线电视与艺人和歌手所签合约的部分条款，以及无线电视部分非正式政策和做法违反《广播条例》第 13 和 14 条。
- 1.2 管理局已完成调查，结论是有关投诉的部分指控成立。
- 1.3 本摘要旨在简介投诉的要点、管理局的分析和调查结果。本摘要纯为方便一般读者参阅，绝非替代、修订或变更评估报告的任何部分，亦非评估报告的一部分。
- 1.4 评估报告经删去机密内容后，已上载管理局的网页，网址为：

www.coms-auth.hk

II. 投诉

- 2.1 管理局于二零零九年收到载于本报告中的有关指控。二零零九年六月三十日，亚洲电视在立法会资讯科技及广播事务委员会特别会议上提出有关指控，并于二零零九年十二月十日正式向管理局作出投诉。

- 2.2 在二零一零年八月二十八日，管理局决定全面调查亚洲电视投诉所指无线电视的部分合约条款和政策，包括：
- (a) 间中使用艺人和歌手的独家合约载有苛刻和不合理的条款；
 - (b) 与无线电视签订部头合约和一演出合约的艺人被禁止在其他电视台的节目演出时使用原声(不可使用原声政策)；
 - (c) 与无线电视签订部头合约和一演出合约的艺人被禁止为其他电视台宣传其有份参演的制作(不可宣传政策)；以及
 - (d) 与无线电视有合约的艺人被限制在香港其他电视台的节目说广东话(不可使用广东话政策)。

III. 《广播条例》和管理局的司法管辖权

- 3.1 《广播条例》第 13 条禁止持牌人从事管理局认为目的在于防止、扭曲或在相当程度上限制电视节目服务市场竞争的行为，以及从事该局认为会有如此效果的行为。第 14 条则禁止处于支配优势的持牌人滥用其支配优势，作出防止、扭曲或在相当程度上限制电视节目服务市场竞争的行为，以及从事会有如此效果的行为。第 2 条把电视节目服务界定为藉电讯发送提供包括电视节目的服务，而该等节目是能让公众人士随时收看，或该等节目是发送予备有适合接收该服务器材的人。
- 3.2 无线电视认为《广播条例》并无赋予管理局司法管辖权考虑有关投诉，因为所指行为是在上游艺人供应市场出现，而并非在电视节目服务市场内出现。管理局不接纳此论据。《广播条例》第 13 和 14 条适用于目的在于防止、扭曲或在相当程度上限制在电视节目服务市场竞争

的行为，或会有如此效果的行为。换句话说，持牌人的行为须有防止、扭曲或在相当程度上限制在电视节目服务市场竞争的行为的客观目的，或在市场造成竞争损害。无论有关行为在什么地方出现，只要该行为对电视节目服务市场造成反竞争影响，管理局便有司法管辖权处理。

3.3 第 13 和 14 条均根据行为的目的及 / 或效果而授予管理局司法管辖权。这意味着第 13 和 14 条有四个可能的司法管辖范围基础：

- 第 13 条目的；
- 第 13 条效果；
- 第 14 条目的； 以及
- 第 14 条效果。

3.4 第 13 条授权管理局，当“行为”的目的“在于防止、扭曲或在相当程度上限制电视节目服务市场竞争”或出现如此效果时，管理局可采取规管行动。管理局在考虑行为的“目的”时，如管理局的结论是该“目的”是有意产生防止、扭曲或在相当程度上限制竞争的效果，那么管理局或会介入事件。管理局在断定行为的真正“目的”是什么，以及该行为是否旨在造成防止、扭曲或在相当程度上限制竞争的效果时，会接受持牌人的解释作为证据，并会加以考虑。目的以外的另一个要点是效果。管理局在考虑效果时，一般会找出对市场的实际影响。视乎情况，管理局亦会考虑有关行为是否有能力产生防止、扭曲或在相当程度上限制竞争的效果，或是已存在防止、扭曲或在相当程度上限制竞争的效果。

3.5 《广播条例》第 14 条禁止处于支配优势的持牌人滥用其支配优势。假若处于支配优势的持牌人作出目的在于防止、扭曲或在相当程度上限制有关竞争的行为，或作出有如此效果的行为，有关持牌人会被视作滥用其支配优势。在考虑“目的”时，管理局所采取的做法应与适用于第 13 条的做法类似。而在检视“效果”时，管理局分

析第 14 条时除了考虑第 13 条的分析之外，亦会考虑其他有关与该持牌人是否处于支配优势和处于支配优势的持牌人的行为是否属滥用支配优势的其他额外证据，包括有关行为是否实际上防止、扭曲或在相当程度上限制竞争或有此潜在可能。

IV. 分析

艺人的供应与需求

- 4.1 各大本本地电视广播机构（包括收费电视广播机构）均设有一系列一般娱乐频道，以及某些为特定节目类别或特定观众群组而设的频道，以播放专为香港广东话市场而设的自制节目。香港最受欢迎的节目为一般娱乐(例如戏剧、喜剧、生活、游戏等)节目。其中，戏剧和喜剧是影响收视率的最重要节目类别，因而是广告的收入来源。这两种节目的性质均需要艺人演出。因此，就一般娱乐节目而言，艺人是不可或缺的重要资源。
- 4.2 尽管管理局难以确切估算香港每家电视台的合约艺人数目，但从所检视的证据显示，在二零零七年至二零一零年期间，所有与香港主要广播机构有签订合约的艺人中，绝大多数均与无线电视签订合约。从唱片公司所得的资料亦显示，约 90% 的歌手与无线电视签订了合约。
- 4.3 从管理局所得的证据可见，除了全职合约之外，无线电视与艺人和歌手签订的间中使用合约大致可分为三类，包括一演出合约¹、部头合约²和歌手合约³。管理局认为由于全职合约艺人获无线电视充分利用参与演出工作，而且有固定的薪金及其他福利，所以在他们的合约内包含独家条款似乎相称。故此，管理局的调查集中在间中

¹ 一演出合约是指无线电视与其艺人所签订，只承诺艺人会于合约期内最少参与演出无线电视一个节目的合约。无线电视和艺人同意在有需要时，艺人会按双方议定的酬金于无线电视的节目亮相。

² 部头合约是指无线电视与其艺人所签订，各方同意按一定酬金拍摄不同集数的剧集的合约。

³ 根据歌手合约，歌手获派的工作是按每项演出计算。无线电视和歌手同意在有需要时，歌手会按双方议定的酬金于无线电视的节目亮相。

使用的合约上。

相关市场和衡量市场力量

- 4.4 根据《竞争调查程序》和《广播条例保障竞争条文援引指南》载列的分析架构，管理局认为有两个相关的经济市场：整体电视收看服务市场和电视广告市场。
- 4.5 在整体电视收看服务市场，无线电视的市场占有率于二零零六至二零一零年间持续高于 60%，远高于其竞争对手的市场占有率。由于要进入电视市场障碍重重，以及买方和供应商的制衡力量薄弱，所以管理局认为无线电视在整体电视收看服务市场处于支配优势。
- 4.6 在电视广告市场，无线电视的市场占有率于二零零六至二零零九年持续在 56%至 59%之间。二零一零年，无线电视的市场占有率下降为 47%。不过，这次下跌主要是由于香港有线电视有限公司(“有线电视”)因国际足球协会世界杯和亚运会等一次过的活动而令广告收入大增。管理局认为无线电视于二零零六至二零零九年的市场占有率，更能反映无线电视在市场的真正位置。经考虑其他因素，例如进入市场的障碍、高沉没成本、品牌忠诚度，以及买方的低制衡力量，管理局认为无线电视在电视广告市场亦处于支配优势。

无线电视的行为

(a) 独家合约

- 4.7 与香港主要广播机构有签订合约的艺人和歌手中，大部分均与无线电视签订合约，而这些合约包含限制艺人 / 歌手向香港其他电视广播机构提供服务的多项条款。
- 4.8 无线电视在一演出合约和部头合约加入条文，规定艺人从事外间工作前必须先取得无线电视的同意，或必须在整段合约期内完全独家为无线电视服务(除非获得无线

电视同意)。另有少数一演出合约规定艺人在进行外间工作前须通知无线电视。至于歌手，他们在从事外间工作前必须先取得无线电视的同意，或从事外间工作前须给予无线电视事前通知。此外，所有间中使用的合约都包含了无线电视没有责任使用合约艺人的条款。无线电视所提供的数据显示有大量签订了一演出合约、部头合约和歌手合约的艺人，在合约期内并非长时间替无线电视工作。他们完全有能力为与无线电视竞争的本地电视台提供服务，但仍受到独家条款的限制。

- 4.9 根据这些“独家条款”，艺人若从事外间工作，须先得到无线电视同意。管理局详细检视了同意机制的运作。即使理论上无线电视的艺人可取得无线电视的同意后在与其竞争的本地电视台亮相，但事实上，艺人和歌手合约中有关须取得无线电视同意的条款，却对有关艺人和歌手施加了实际的独家使用权。至于那些只要求歌手作事先通知的合约，从管理局所检视的证据显示，通知规定的作用等同“实际的独家使用权”。举例说，在二零零七至二零一零年期间，无线电视只批准了极少数艺人从事外间工作的申请。然而，当中没有一项涉及艺人替非无线电视的本港电视台工作。此外，无线电视只收到极少数歌手在其他电视广播机构演出的通知。艺人的供应者制衡力量薄弱，难以凭他们一己之力，打破实际的独家使用权。因此，与无线电视竞争的电视台被妨碍使用与无线电视签订了间中使用合约的大量艺人。有关条款人为地削弱与无线电视竞争的对手透过制作高素质电视节目与无线电视竞争的能力，并藉着增加竞争对手制作或外购由艺人演出的电视节目的费用，提高对手的成本。此外，该等条款与无责任采用条款一并使用时，可让无线电视以相当低的成本囤积艺人。无线电视并未能就该等条款提出合理及客观的解释。事实上，无线电视指出，有需要使用有关条款以防止“恶性”竞争。这证明了该等条款的目的是为了防止竞争。管理局认为，“独家条款”有妨碍竞争对手使用艺人和歌手的目的，因而违反《广播条例》第 13 条。

4.10 至于歌手方面，竞争对手亦被妨碍使用 90%的歌手，令香港所有电视观众蒙受损失，因为他们无法收看由他们喜爱的歌手演出的高质素音乐节目。鉴于以上情况，管理局认为有关行为既有能力妨碍，亦实际上妨碍了竞争对手使用艺人和歌手，因此有防止、扭曲或在相当程度上限制在相关市场竞争的效果及 / 或导致该效果的能力，违反《广播条例》第 13 条。

4.11 无线电视在整体电视收看服务和电视广告市场处于支配优势。由于“独家条款”有妨碍竞争对手使用艺人和歌手的目的是和能力，并有证据显示有关条款确实有此效果，因此，管理局认为无线电视亦违反《广播条例》第 14 条。

(b) 不可使用原声和不可宣传政策

4.12 在无线电视的一演出合约和部头合约中，有相当大比例的合约加入了不可使用原声和不可宣传政策条款。管理局认为，该等政策的可能客观经济目的是削弱竞争对手与无线电视竞争的能力，并提高其成本。无线电视未能就这些政策，提供任何令人接受的客观理据。管理局的结论是，该两项政策有防止、扭曲或在相当程度上限制竞争的的目的，违反《广播条例》第 13 条。

4.13 无线电视在相关市场上拥有庞大市场力量。不可使用原声和不可宣传条款影响为数不少曾于二零一零年度最受欢迎香港电视节目⁴中亮相，可合理地被视作最能吸引观众的艺人。证据显示，竞争对手如希望播放由无线电视合约艺人演出的节目，会面对较高成本(由于须进行配音)。艺人的声音经配音后，亦可能会减低节目的观感质素和吸引力。此外，对手如希望播放由无线电视艺人演出的节目，可能会在宣传活动方面受到掣肘。因此，两项规定均会减少对手收视率，并令广告收入下跌。

⁴ 管理局分析了电视收视率的数据，使用一年内平均分布的四个星期(当中不受重要体育活动或公众假期所影响)，研究了二零一零年内各首 50 个最高收视率节目。

管理局认为，无线电视就有关政策提供的理据，既不合理亦与其行为不相称。有鉴于此，管理局的结论是，该两项政策有防止、扭曲或在相当程度上限制竞争的效果或有导致此效果的能力，违反《广播条例》第 13 条。

4.14 无线电视在整体电视收看服务和电视广告市场处于支配优势。由于不可使用原声和不可宣传政策的客观经济目的，是削弱竞争对手与无线电视竞争的能力，并提高其成本，以及该些政策有能力防止、扭曲或在相当程度上限制竞争，和确有此效果，管理局认为无线电视亦违反《广播条例》第 14 条。

(c) 不可使用广东话政策

4.15 虽然不可使用广东话政策并没有明显透过合约条款实施，但管理局认为，经核查的大量证据(包括艺人接受有线电视访问的记录，以及由其他持牌人、歌手和唱片公司提交的证据)显示，由于无线电视的政策，歌手们一直普遍跟从这做法。此政策影响了绝大部分歌手和部分艺人。其可能合理客观经济目的是削弱竞争对手与无线电视竞争的能力。在无线电视提供的原因中，没有任何一个可作为实施该项政策的客观理据。管理局的结论是，该项政策有防止、扭曲和在相当程度上限制竞争的目的，因而违反《广播条例》第 13 条，而且鉴于其支配优势，无线电视亦违反《广播条例》第 14 条。

4.16 不可使用广东话政策既能减低与无线电视竞争的电视台的歌手访问节目的质素，也能使观众更难明白访问内容，从而削弱对手与无线电视竞争的能力，而该项政策亦确实达至这种效果。由于歌手预期在其他频道亮相不能获得有效的宣传作用，因此这项政策加强了歌手合约中独家条款的妨碍对手的效果。管理局的结论是，该项政策有防止、扭曲或在相当程度上限制竞争的效果，因而违反《广播条例》第 13 条，而且鉴于其支配优势，其亦违反《广播条例》第 14 条。

V. 管理局的裁决

5.1 经仔细分析所得证据和考虑无线电视的申述后，管理局认为第 2.2 段的四项指控成立，根据评估报告第 VIII 章所概述的情况，无线电视作出以下行为，违反《广播条例》第 13(1)条及第 14(1)条：

- (a) 禁止无线电视现有部头合约、一演出合约或歌手合约的艺人或歌手，在香港其他电视台亮相或提供服务，或规定这些艺人或歌手必须就此征求无线电视的同意或给予无线电视通知；
- (b) 禁止无线电视现有部头合约或一演出合约的艺人，在其他电视台亮相时使用原声，或为参演的电视节目和剧集制作出席其他电视台的宣传活动，或规定这些艺人必须就此征求无线电视的同意；以及
- (c) 正式或非正式规定其歌手和艺人，不可在香港其他电视台使用广东话。

5.2 对于第 5.1 段所述的违规事项，管理局向无线电视施加 90 万元罚款。

5.3 管理局根据《广播条例》第 16 条，指示无线电视即时停止上文第 5.1 段的违规事项及不得重复或作出与第 5.1 段所述具有同样目的或效果的行为。

5.4 为确保符合上述条文，无线电视须在收到评估报告后：

- (a) 于三个月内(即二零一三年十二月十八日或以前)通知所有无线电视现有部头合约、一演出合约或歌手合约的艺人和歌手，无线电视中止在评估报告第 274 段所述的违规合约条款和政策，并向所有相关艺人和歌手清楚说明，任何艺人或歌手的行为若与被禁用的合约条款和政策不一致，均不会被视为违

反与无线电视所签订的合约；

- (b) 于两星期内(即二零一三年十月二日或以前)发出公开声明(必须为中英文,所用字眼须获管理局同意),解释和宣布无线电视不会规定其聘用的歌手和艺人,不可在香港其他电视台使用广东话; 以及
- (c) 于四个月内(即二零一四年一月十八日或以前)向管理局提交一份详细的书面报告,说明无线电视为遵从这项指示而采取了的步骤,并包括无线电视集团总经理签署的声明,确认已采取了有关步骤。

5.5 此外,管理局就上述纠正措施清楚说明以下各项:

- (a) 裁决并不适用于艺人与无线电视签订的全职合约,但这并不应理解为管理局赞成或不赞成有关协议,或已就有关协议是否符合相关法律作出任何意见; 以及
- (b) 就无线电视日后的行为而言,无线电视在考虑过本裁决所载的原则后,可自行决定如何确保本身遵守相关法律,而管理局保留一切权利就此作出调查。

5.6 有关针对无线电视不成文的封杀政策⁵、独家购买广告时段政策⁶和要求聘用无线电视艺人的电影公司承诺不会向香港其他电视广播机构出售影片⁷的指控,管理局根据所得资料,没有发现足够的表面证据,以支持进一步调查这些指控。因此管理局认为没有需要就这些指控再进一步调查。这些指控并不成立。不过,管理局认为,独家购买广告时段的政策有能力排斥竞争对手,而本身亦已有此效果,目的是通过削弱其他广播机构的竞争能力,防止、扭曲或在相当程度上限制电视节目服务市场

⁵ 亚洲电视指称,无线电视对在其他本地电视频道亮相的艺人,采取封杀政策。

⁶ 无线电视被指从事反竞争行为,向承诺不在亚洲电视播放广告的广告商,提供更高折扣率,即“独家购买广告时段”政策。

⁷ 亚洲电视指称无线电视垄断艺人,要求聘用无线电视艺人的电影公司,承诺不会向其他电视台出售影片。

的竞争。管理局有必要清楚指出，管理局初步认为，独家购买广告时段政策一般都不能接受。任何处于支配优势或具有市场力量的持牌人，不应推行有关政策。