

## 平等機會委員會

### 就通訊事務管理局「本地免費電視節目服務牌照續期」公眾諮詢 提交的意見書

1. 自 2014 年對上一次進行「本地免費電視節目服務牌照續期」公眾諮詢以來，公眾對本地免費電視的通達性的期望不斷演變。平等機會委員會（「平機會」）觀察到弱勢羣體在獲取免費電視服務時面臨一些挑戰，並因應這些觀察，向通訊事務管理局（「通訊局」）提交意見書，作出一些建議。平機會建議通訊局重新審視現時關於免費電視牌照的牌照條件，考慮會否添加新的牌照條件，並推廣良好的業界做法。通訊局應檢視和優化字幕、手語傳譯和口述影像，以提升電視服務通達性，令有聽覺和視覺障礙的觀眾獲得更好的免費電視服務。此外，本意見書亦論及一些海外的示範案例，供通訊局參考。

2. 聯合國《殘疾人權利公約》自 2008 年 8 月 31 日起，在中華人民共和國生效（包括香港特別行政區）。《公約》第二十一條承認殘疾人士在與其他人平等的基礎上，通過自行選擇的一切交流形式，尋找、接受、傳遞信息和思想的自由。具體而言，締約國應「以無障礙模式和適合不同類別殘疾的技術，及時向殘疾人提供公共信息，不另收費」，以及鼓勵「大眾媒體向殘疾人提供無障礙服務」。要達至《公約》內確保殘疾人獲取公共資訊的有關規定，通訊局可考慮要求本地免費電視服務持牌機構採取更多行動，以提升免費電視節目服務的通達性。

#### A. 訂明要求增強配備字幕以支援聽覺有困難的觀眾

3. 根據政府統計處的數據，在 2020 年，香港約有 246 200 名聽覺有困難人士，佔總人口的 3.3%。<sup>1</sup> 對於聽覺有困難的觀眾而言，字幕是必須且不可或缺的。例如，在 2025 年 6 月，其中一家持牌機構不再於部分兒童節目中配備字幕，公眾因而關注有否對聽障兒童造成困難，因為後者會透過觀看節目進行學習。<sup>2</sup> 這次事件反映出配備字幕的重要性——不但有助締造共融的免費電視服務，亦確保殘疾人士可以充分獲得公共資訊。

---

<sup>1</sup> 政府統計處。2021 年。《第 63 號專題報告書 — 殘疾人士及長期病患者》。存取於 2025 年 9 月 12 日，[https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat\\_report/product/C0000055/att/B11301632021XXXXB0100.pdf](https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/C0000055/att/B11301632021XXXXB0100.pdf)。

<sup>2</sup> Lam, M。「Accessibility concerns raised as TVB drops subtitles from kids shows」。英文虎報，2025 年 6 月 9 日。存取於 2025 年 9 月 12 日，<https://www.thestandard.com.hk/hong-kong-news/article/304287/Accessibility-concerns-raised-as-TVB-drops-subtitles-from-kids-shows>。（只有英文）

## **建議 ( 1 ) : 訂明要求持牌機構就必須配備字幕遞交漸進式的目標和時間表**

4. 平機會建議通訊局考慮在本地免費電視服務續牌時，訂明要求持牌機構需就必須配備字幕，設定漸進式的目標和推行時間表。根據現行的規定，持牌機構僅被要求為所有新聞節目、時事節目、天氣報告及緊急通告，以及所有在晚上 7 時至 11 時之間播放的節目提供字幕。但是，有更多的節目類別也需要字幕，包括教育節目、兒童節目、紀錄片，以至黃金時段以外的娛樂節目。

5. 國際上有不同的規管機制。舉例而言，英國通訊管理局是負責規管電視服務的法定機構，該局要求大部分廣播頻道每年至少有 80% 的節目時間必須配備字幕。<sup>3</sup> 該局亦擬訂了一個十年計劃，規定廣播機構須逐步達成配備字幕的目標，由第一年及第二年的 10% 字幕覆蓋率，逐步提高至第十年的 80%。作為公共廣播機構，英國廣播公司 ( BBC ) 在旗下的頻道所有節目時段內都必須配備字幕。而在澳洲，法例規定於上午六時至午夜十二時在主要頻道播放的所有節目，以及全部新聞與時事類型節目 ( 不論其播放時間 ) 均需配備字幕。請參閱 **附件 1**，當中以表格形式比較不同司法管轄區裏通訊事務規管機構，就免費電視服務所訂立的強制規定。通訊局應評估拓展配備字幕的規定是否可行，包括將現時規定以外的時間加入涵蓋範圍，務求為聽覺有困難的觀眾提供更多元的節目選擇。通訊局亦可鼓勵持牌機構在充分考慮各項條件後——包括香港獨有的廣播環境、業界的能力和觀眾的期望，就拓展字幕配備規定訂立逐步的目標和推行的時間表。

## **建議 ( 2 ) : 鼓勵持牌機構善用人工智能以符合字幕規定**

6. 值得注意的是，與傳統的人工字幕製作方法相比，運用人工智能技術能非常有效地協助字幕配備的工作，並大幅度減少配備字幕的成本。因應科技的突破，英國通訊管理局在 2025 年 6 月發布一份關於使用人工智能的戰略報告，當中論及人工智能的其中一項關鍵應用，正是在廣播節目中即時生成字幕。透過借助人工智能生成字幕，電視持牌機構預計可以在不耗費太多資源的情況下，更有效率地達至有關字幕的規定。澳洲的一個案例正好印證這點。商營電視台 Network 10 與一間全球性的媒體服務企業合作，實行了運用人工智能生成字幕的工作流程，結果顯示這類技術能夠將每小時字幕製作成本減少 21%，同時能保持直播節目 99% 以上的字幕準確性。<sup>4</sup> 這清楚地表明，通訊局若施加更多必須配備字幕的規定，也不會為持牌機構的遵辦工作帶來不合理的困難。

---

<sup>3</sup> 除了廣告和一些由英國通訊管理局指定可排除的電視節目，這項規定基本上適用於全部節目。

<sup>4</sup> Red Bee Media。2025 年。「Red Bee Media's artificial intelligence captioning workflows deliver savings for Network 10」。存取於 2025 年 9 月 11 日，<https://www.redbeemedia.com/news/red-bee-medias-artificial-intelligence-captioning-workflows-bring-costs-down-for-network-10/>。(只有英文)

7. 在中文字幕方面，有科技公司已開發出機器翻譯和語音合成的核心技術，可以做到即時語音識別，包括辨識到混合了普通話與英語的對話，以至將中文對話轉譯至英語，並在電視廣播的層面應用。而在本地，香港電台與香港中文大學最近合作探索與測試人工智能在公共廣播的應用場景，包括即時語音及文字互相轉換，以及首個可控廣東話文本仿聲技術。<sup>5</sup> 因應這些跨地域的科技應用案例，**通訊局可鼓勵電視持牌機構探索與之相類的技術方案，以及設立一筆指定的預算採用這些技術，作為續牌時的承諾，以符合字幕配備的規定。**

## **B. 訂明要求增強手語的涵蓋範圍以支援聽覺有困難的觀眾**

### **建議 (3)：訂立並執行納入手語的目標**

8. 手語傳譯對有聽力障礙的觀眾非常重要，有助他們理解電視節目內容。據統計，香港在 2024 年大約有 6 000 名手語使用者，<sup>6</sup> 而他們正正是需要具針對性照顧的羣體。手語使用者主要依賴手語溝通和表達。為確保他們能夠公平地透過免費電視服務獲取公共資訊和娛樂，平機會**建議通訊局就電視節目內必須配備手語傳譯設立最低目標，並在向電視持牌機構發出的新牌照中，將這項要求訂明為其中一項牌照條件。**

9. 在通訊局的現有規定內，持牌機構須於每天播放一個設有手語傳譯及繁體中文字幕的詳盡粵語新聞節目，長度最少為 25 分鐘。這個長度僅佔每天總時數的 1.7%。然而，手語使用者應當享有觀賞新聞以外的多元節目的基本權利。比較而言，英國通訊管理局訂立了一項十年目標，適用於持牌機構，規定手語由首兩年佔全年節目總播放時間的 1%，逐步升至第十年的 5%。電視台若每天無間斷播放節目（不計算廣告時段），這個 5% 的播放時間大概相等於 72 分鐘。從這個意義上講，對電視持牌機構而言，設有手語傳譯的漸進目標，未必是難以達成的事情。通訊局可考慮在續發的牌照內，為持牌機構訂立目標，平衡手語使用者的需要和電視持牌機構的商業考慮，以反映香港作為國際之都的包容性。

---

<sup>5</sup> 香港中文大學傳訊及公共關係處。2024 年。博智感知交互研究中心與香港電台簽署合作備忘錄 攜手探索以 AI 優化公共廣播服務。存取於 2025 年 9 月 11 日，

<https://www.cpr.cuhk.edu.hk/press/%E5%8D%9A%E6%99%BA%E6%84%9F%E7%9F%A5%E4%BA%A4%E4%BA%92%E7%A0%94%E7%A9%B6%E4%B8%AD%E5%BF%83%E8%88%87%E9%A6%99%E6%B8%AF%E9%9B%BB%E5%8F%B0%E7%B0%BD%E7%BD%B2%E5%90%88%E4%BD%9C%E5%82%99%E5%BF%98%E9%8C%84/>。

<sup>6</sup> 香港大學。2024 年。A voice for the deaf. *HKU Bulletin* 26(1) · 40-41。存取於 2025 年 9 月 12 日，

<https://bulletin.hku.hk/knowledge-exchange/a-voice-for-the-deaf/>。(只有英文)

#### **建議 ( 4 ) : 鼓勵持牌機構善用人工智能，配合手語傳譯員的工作**

10. 平機會理解在使用手語傳譯方面有一些現實的限制：2024 年，在香港復康聯會和香港社會服務聯會共同管理的《香港手語翻譯員名單》內，只有約 50 至 60 名註冊的手語翻譯員。然而，平機會也意識到人工智能技術的興起，其實為電視持牌機構提供了一個機會，可以在節目中融入更多手語傳譯的元素，而不須僅僅依賴於手語傳譯員。舉例而言，有一間以美國為根據地的企業，運用自然語言處理技術，將文字轉換成手語，以至使用三維動畫生成能夠使用美國手語翻譯視訊內容的虛擬人像，反映這些技術在電視廣播層面擴大手語涵蓋範圍的潛力。而在內地，數家主要電視台曾在 2022 年的幾項國際性體育賽事的直播中，使用人工智能生成能進行即時手語傳譯的數碼頭像，進一步展現了這些人工智能技術的實際應用。

11. 鑑於人工智能科技能夠在短短數年有翻天覆地的進步，而免費電視續牌申請一般每 12 年才進行一次，通訊局可把握持牌機構現時提出續牌的理想時機，訂立規定要求持牌機構運用科技在電視節目內加強手語傳譯。平機會**建議通訊局鼓勵持牌機構透過先導計劃和研究合作，探索一些與手語傳譯相關的創新方案，並在持牌機構的六年投資計劃內包括這些建議**。人工智能提供了一些非常符合成本效益的即時傳譯方案，能夠減輕因在直播節目中安排高強度的人工傳譯而衍生的財政負擔。相反地，由於預先錄製的節目面對較少製作壓力，除了現時規定的 25 分鐘新聞節目外，電視持牌機構可以聘請真人手語傳譯員，輔之以人工智能科技，為更多錄製節目提供手語傳譯。從通訊局的規管角度出發，這個科技和人工雙管齊下的模式，可在不影響節目品質的前提下，令更多電視節目設有手語傳譯。

#### **C. 增強口述影像以支援有視覺障礙的觀眾**

#### **建議 ( 5 ) : 訂明要求持牌機構就一定比例的電視節目時間必須提供口述影像，並提**

#### **交計劃**

12. 現時並未有要求電視持牌機構必須提供口述影像節目的牌照規定。一直以來，不時有公眾籲請免費電視服務提供者提供口述影像的頻道或節目。有見及此，平機會**建議通訊局訂明必須提供口述影像的規定，並將此規定納入至免費電視服務牌照的續牌條件**。英國的做法提供一個具價值的參考。英國通訊管理局在其規管的框架下，要求免費電視持牌機構在 10% 的節目時數內提供口述影像。而在新西蘭，文化和遺產部最近亦正推進建議立法，要求電視廣播機構設立提供口述影像的漸進目標，並預計於 2026 年實施有關做法。

13. 除了規管的層面，科技發展亦令口述影像變得更可行和符合成本效益。舉例而言，在英國，皇家盲人協會與谷歌合作，以人工智能撰寫電動方程式賽車節目的口述影像內容。具體而言，谷歌研發的模型，能夠準確地謄錄直播賽事的評述內容，並結合比賽實時數據與其他賽事相關的官方資訊，加以分析，從而製作成建基於事實的賽事總結。研發團隊之後會應用文字轉換語音的先進技術，創作成以自然及具表現力的語言呈現的口述報告。這種創新的做法，顯示出人工智能技術可以應用在各種電視節目，包括現場直播，以製作高質量的口述影像內容；方法是透過辨識關鍵的視覺元素，並以符合成本效益的方式將有關元素轉化成描述性旁白。因應這些國際的規管趨勢和科技創新，平機會建議通訊局訂明要求持牌機構在其六年投資計劃當中，就增加口述影像的涵蓋範圍自行訂立目標，並提交計劃，包括強調如何融入適用的科技，為有視覺障礙的觀眾提供便利，增加電視服務的通達性。

## **D. 支援聽力有困難的和有視覺障礙的觀眾的良好做法**

### **建議 ( 6 ) : 制定一份提升電視節目通達性的良好做法指引**

14. 平機會建議通訊局考慮制定一份具參考性的指引，闡述提升電視節目通達性的良好做法，以照顧有不同需要的觀眾，包括有聽力困難和視覺障礙的羣體。這份指引有助各方協調各自的期望——包括作為規管機構的通訊局、電視持牌機構，以及因應通達性而需要調適的觀眾。這種協調能夠減少潛在的爭議，並從根源起避免相關的投訴。例如，英國通訊管理局發布了一份有關通達性的最佳實踐指導方針，內容包括字幕呈現、準確性和同步性的技術規範；因應不同節目種類的推薦做法；字幕呈現的適時性和可讀性的指引；以及描述非語音資訊的標準等。這份指引亦有就口述影像的風格、應描述的視覺資訊，以至手語的類型和品質，都提供了建議。雖然這份指引不具法定效力，但它仍有助持牌機構識別何為值得遵循的良好做法，而且指導持牌機構如何更好地遵辦法定的《電視無障礙獲取服務準則》，並向規管當局提供參照框架，用以比較不同持牌機構的表現。此外，與其訂立必須遵從的一刀切規則，一份良好做法指引能給予電視持牌機構較大的彈性，容讓它們在推進電視節目的通達性的同時，亦能追求利潤和其他商業目標。當考慮設計一份適用於香港的專門指引時，通訊局可從廣播條件方面切入，訂立一些能體現通達性的通用原則的元素，讓持牌機構參考。

**2025 年 9 月**

表格 1: 英國、澳洲與美國有關本地免費電視服務規管機制的綜述

方面	英國	澳洲	美國
首要規管機構	英國通訊管理局	澳洲通訊及媒體管理局	美國聯邦通訊委員會
規管機構的法律地位	根據《2002 年通訊辦公廳法令》設立的法定機構	根據《2005 年澳洲通訊及媒體管理局法令》設立的法定機構	根據《1934 年通訊法令》設立的聯邦政府的獨立機關
主要的法規	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 《2003 年通訊法令》</li> <li>▪ 《2024 年媒體法》</li> </ul>	《1992 年廣播服務法令》	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 《1934 年通訊法令》</li> <li>▪ 2010 年制定的《二十一世紀通訊和視訊協助工具法案》</li> </ul>
指引			
● 關於廣播	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 《廣播規則》</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 《商業電視台業務守則》</li> </ul>	
● 關於通達性	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 根據《2003 年通訊法令》第 303 條而訂立的《電視無障礙獲取服務準則》( 必須遵守 )</li> <li>▪ 有關通達性的最佳實踐指導方針 ( 非法定 )</li> <li>▪ 上兩者在 2024 年均曾更新過</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 《2023 年廣播服務( 電視字幕 ) 標準》( 法定 )</li> <li>▪ 《字幕品質指引》( 補充上述的《標準》)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 《美國聯邦法規》第 47 卷第 79 部分 ( 有關電視廣播的通達性要求、隱藏式字幕及口述影像要求 )</li> <li>▪ 美國聯邦通訊委員會另外也發布有關電視節目隱藏式字幕的額外指引，內容包括字幕標準、與字幕有關的責任、登記和投訴程序等</li> </ul>
現時關於通達性的要求	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 《電視無障礙獲取服務準則》規定，幾乎所有電視節目均必須遵守通達性的目標( 以全年總節目時數計算 ) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 字幕 ( 80% )</li> <li>• 口述影像 ( 10% )</li> <li>• 手語 ( 5% )</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>字幕</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 所有於上午 6 時至午夜 12 時在免費廣播公司的主要頻道播放的節目，以及所有新聞和時事節目( 不分播放時間 )，均須 100% 提供字幕 ( 按《1992 年廣播服務法令》第 9D 部分的要求 )</li> </ul>	<p><b>字幕</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 對沒有獲豁免的英語節目，100%規則生效後的新製節目、75%規則生效前製作的節目，均須配備隱藏式字幕</li> <li>▪ 有些節目獲豁免遵守上述字幕規定，包括那些以文字主導的節目、在凌晨 2 時至 6 時播放的節目、沒有說話的音樂節目、沒有重播</li> </ul>

方面	英國	澳洲	美國
	<ul style="list-style-type: none"> <li>英國廣播公司作為公共廣播機構，被要求在旗下的頻道所有節目時段內都必須配備字幕，高於適用於一般電視台的80%要求。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>只有少數節目，例如純音樂節目、非英語節目、非預定的直播體育節目，能獲豁免遵守上述規定</li> <li>《2023年廣播服務(電視字幕)標準》就字幕質素、可讀性、準確性和可理解性，作出了詳細的規定</li> </ul> <p><b>口述影像</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>作為兩間受政府資助的公營電視台，澳洲廣播公司和特別廣播服務公司在2020年起，承諾每周提供大約14小時的口述影像節目(儘管不是法律上的要求)</li> </ul> <p><b>手語</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>業界自我監管組織 Free TV Australia 和 ASTRA 發布指引，電視持牌機構在播放緊急廣播期間，需在可行的情況下，於畫面內設有澳洲手語傳譯(非法定要求)</li> </ul>	<p>價值的節目，以及並非英語或西班牙語節目</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>預先錄製節目在播出前必須先配備好字幕，而直播節目亦可採取實時字幕生成技術</li> </ul> <p><b>口述影像</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>四大無線廣播電視網和五大有線電視網，必須在每季度須提供至少87.5小時的口述影像(相當於每周7小時)</li> <li>其中50小時須安排在黃金時段或兒童節目時段，另外37.5小時則可安排在當地時間早上6時至晚上11時59分之間</li> </ul> <p><b>手語</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>沒有必須遵行的聯邦規定(美國聯邦通訊委員會僅僅提及某些州政府或地方政府的電視緊急廣播中，會設有美國手語傳譯，並鼓勵節目製作者確保傳譯員在電視屏幕中清晰可見)</li> </ul>
<p><b>未來計劃</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>《2024年媒體法》訂定了更新版本的廣播規管框架，當中包括通達性的要求</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現時對電視內容的配額進行審視，同時亦會按需要不時更新有關通達性的標準</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>就口述影像的要求，將由現時適用於當地110個電視市場，擴張至2035年的全部210個指定市場區域</li> <li>不時檢討字幕品質標準</li> </ul>

備註：此表格只探討對各國本地免費電視廣播的規管情況，而不會論及數碼電視服務或串流平台的規管情況。