

平等機會委員會

就通訊事務管理局「本地收費電視節目服務牌照續期」公眾諮詢

提交的意見書

1. 平等機會委員會（「平機會」）認為有不同需要的觀眾，均應享有從免費或收費電視中存取公共資訊和接收娛樂的權利。聯合國《殘疾人權利公約》（《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」。根據《殘疾歧視條例》（《條例》）第 6 條及第 26 條，貨品、服務及設施提供者，不論收費與否，在提供貨品、服務及設施的條款、條件或方式上，或在讓殘疾人士獲得或享用任何利益或設施的方式上，歧視殘疾人士，即屬違法，除非這樣做會對提供者造成不合情理的困難。要達至《公約》內確保殘疾人獲取公共資訊的有關要求，以及符合《條例》確保殘疾人士能享用收費電視服務的規定，通訊事務管理局（「通訊局」）可考慮要求收費電視服務持牌機構（即 Now TV）採取更多行動，以提升其電視節目服務的通達性。

2. 在本意見書內，平機會建議通訊局考慮制訂一份關於提升電視服務通達性的良好實踐指引。同時，通訊局可重新評估現時施加於 Now TV 牌照上的要求，並考慮是否需要增設額外的牌照條件，讓有聽覺和視覺障礙的觀眾獲得更好的收費電視服務。此外，本意見書亦論及一些海外的案例，供通訊局對標參考。

A. 國際上就收費電視及 / 或其他相類訂購服務的規管的概況

3. 通訊局可以參考海外司法管轄區在規管收費電視服務方面採取的各種模式。在英國，《2024 年媒體法》就節目通達性引入了一個適用於所有電視娛樂形式的劃一框架，並規定「第一級服務業者」（包括主要的收費電視營運商和串流平台）¹應遵守相同的通達標準，包括引入必須遵守的配額，以全年節目總播放時數的百分比計算，例如字幕（80%）、口述影像（10%）和手語傳譯（5%），規定有關服務提供者須於四年過渡期內達至上述目標，否則可能面臨罰款。作為英國負責監管電視服務的法定機構，英國通訊管理局也要求廣播機構遵守相同的通達標準。英國的規管方法做法尤其值得留意——其建立的框架確保具有不同需求的觀眾，不論以甚麼方法接收電視節目內容，均可公平地獲取有關服務；同時亦避免因應觀眾觀賞習慣

¹ 典型例子包括主要收費電視營運商，例如 Sky 和 Virgin Media，以及串流平台，如 Netflix、Disney Plus 和 Amazon Prime Video。

的演變，而導致規管不同娛樂形式會出現的差異。

4. 在歐盟，《視聽媒體服務指令》和《歐洲無障礙法案》均有對視聽媒體的通達性作出規管。《視聽媒體服務指令》規定了歐盟成員國負有義務，須確保視聽媒體服務中節目內容的通達性，包括字幕、口述影像和手語；而《歐洲無障礙法案》則聚焦於功能和介面的通達要求，確保平台和使用界面能夠與輔助技術兼容。《歐洲無障礙法案》是對《視聽媒體服務指令》的補充。歐盟成員國之間沒有一個中央統一且必須遵守的通達配額，因此各成員國可以靈活地制定各自的通達方案。對於收費電視服務而言，這種雙重框架導致各成員國在實施節目通達性的各自方案存有差異，其中一些司法管轄區，例如法國和荷蘭，則積極地實施較為嚴格的通達配額。

5. 在美國，收費電視服務營運商須遵守 2010 年《二十一世紀通訊和視訊協助工具法案》中具有約束力的通達性義務規定。美國聯邦通訊委員會就隱藏式字幕制定了包括準確性、同步性、完整性和字幕位置在內的質素標準，所有影片節目分發商，包括收費電視服務營運商，均必須遵守有關標準。此規管框架亦延伸至串流平台服務，使通達性的元素（例如字幕）由自願提供轉變為必須提供——這一轉變源於一宗司法案件的裁決，有關串流平台於 2014 年前分階段全面實施必須配備字幕的規定。

6. 在澳洲，針對收費電視服務的規管較為寬鬆，營運商僅須遵守《1992 年廣播服務法令》有關字幕的要求。收費電視的字幕配額採用分級制度，視乎頻道種類與內容類型，配額要求介乎 10%至 80%不等。相比之下，免費電視台的字幕規定則較為嚴格，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。這項字幕要求具有法律約束力，澳洲通訊及媒體管理局除了負責監管有關要求的執行情況外，同時亦就字幕配備的良好做法提供非法定的參考指引。

7. 平機會理解通訊局針對收費電視服務的規管，採取較寬鬆及市場主導的原則。國際上對收費電視的規管愈趨嚴格，儼然成為了常態。**為了與這些國際良好做法接軌，通訊局可以調整其規管方式，發布良好做法指引，並引入漸進或自願的通達性目標（作為加強規管的起步點），讓收費電視服務持牌機構遵辦。長遠而言，以不會打擊持牌機構營運電視業務的積極性作為前提，當局可以增設持牌機構必須遵守的要求，建構一個讓所有人能夠公平地獲享收費和免費電視服務的環境。**

B. 支援聽力有困難和有視覺障礙的觀眾的良好做法

建議 (1): 制定一份提升電視節目通達性的良好做法指引

8. 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。無論本地免費電視或收費電視的持牌機構，均可參考這份指引，讓他們能與其他持份者協調期望——包括作為規管機構的通訊局，以及就通達要求需要調適的觀眾。此外，有關指引亦為電視持牌機構提供更大的彈性去增強通達性，以及提供相關的專門知識，讓香港能夠愈趨接近國際的大趨勢——加強對收費電視服務的規管。

9. 在英國，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。雖然有關方針不具法定效力，但內容包括字幕呈現、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，提供建議。當局可參考英國這份指引中的有關框架，並將適用於香港社會脈絡的內容，納入到自行設計的指引中。

C. 增強字幕配備以支援聽力有困難的觀眾

10. 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%。² 對於聽覺有困難的觀眾而言，字幕是必須且不可或缺的，讓其可充分獲得公共資訊。

建議 (2): 適度引入必須配備字幕的要求

11. 平機會建議通訊局考慮增設牌照要求，訂明要求持牌機構需就一定比例或類型的節目，例如新聞節目及時事節目，配備字幕。對於由香港以外的電視台經營的訂閱頻道，雖然持牌機構未必能左右這些頻道的播放內容，惟通訊局可建議持牌機構善用人工智能（詳情見第 12 及 13 段）以生成字幕，並鼓勵後者在節目播放前檢視和校對這些字幕。倘若持牌機構難以即時為這些節目配備完整的字幕，但為顧及觀眾的利益，以字幕概括地呈現新聞與時事節目的內容，或總結商業節目內的關鍵訊息，仍優於完全不提供任何字幕。通訊局可以鼓勵持牌機構在充分考慮各項條件後——包括香港的廣播環境、業界的能力和觀眾的期望，就字幕的配備訂立逐步的目標和推行的時間表。

² 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 2026 年 2 月 13 日，https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/C0000055/att/B11301632021XXXXB0100.pdf。

建議 (3) : 鼓勵持牌機構善用人工智能去增加字幕的配備

12. 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。在澳洲，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。³ 這清楚地表明，通訊局若要求持牌機構提交有關配備字幕的目標，也不一定為持牌機構的營運方面帶來不合理的困難。

13. 在涉及中文的情境方面，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。⁴ 因應這些跨地域的科技應用範例，**通訊局可鼓勵收費電視持牌機構探索與之相類的技術方案，自動生成字幕**，從而滿足可能實施的新強制性的字幕規定。

D. 增強手語的涵蓋範圍以增加觀眾的選擇

14. 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，⁵ 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。然而，現時並沒有針對收費電視持牌機構提供手語傳譯的規定。

建議 (4) : 鼓勵持牌機構執行納入手語的目標，並善用人工智能以達到有關目標

15. 為確保所有人能夠公平地透過收費電視服務平等獲取公共資訊和娛樂，平機會**建議通訊局要求持牌機構就逐步在電視節目中增加手語傳譯，自訂目標與制定可行的時間表。**

³ Red Bee Media。2025 年。「Red Bee Media's artificial intelligence captioning workflows deliver savings for Network 10」。存取於 2026 年 2 月 13 日，<https://www.redbeemedia.com/news/red-bee-medias-artificial-intelligence-captioning-workflows-bring-costs-down-for-network-10/>。(只有英文)

⁴ 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 2026 年 2 月 13 日，<https://www.cpr.cuhk.edu.hk/tc/press/%E5%8D%A%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/>。

⁵ 香港大學。2024 年。A voice for the deaf. *HKU Bulletin* 26(1) · 40-41。存取於 2026 年 2 月 13 日，<https://bulletin.hku.hk/knowledge-exchange/a-voice-for-the-deaf/>。(只有英文)

16. 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。

17. 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。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（例如那些自選頻道的節目）面對的製作時限壓力較小，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，為這些節目提供手語傳譯。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。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。

E. 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提高口述影像覆蓋率提交計劃

18. 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和收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要求收費電視持牌機構，自行設定提高口述影像覆蓋率的目標，並就此提交計劃。通訊局亦可要求持牌機構聚焦於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。

19. 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；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。通訊局亦可主動盤點這些國際上的良好做法，並分享予收費與免費電視持牌機構，讓後者在規劃與實踐節目通達性時能有所參考。

2026 年 1 月

表格 1: 英國、澳洲與美國有關本地收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"> 《2003 年通訊法令》 《2024 年媒體法》 	《1992 年廣播服務法令》	<ul style="list-style-type: none"> 《1934 年通訊法令》 2010 年制定的《二十一世紀通訊和視訊協助工具法案》
關於節目通達性的指引	<ul style="list-style-type: none"> 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) 有關通達性的最佳實踐指導方針 (非法定) 英國通訊管理局就電視及自選節目的通達性所制定的指引 (非法定) 	<ul style="list-style-type: none"> 《2023 年廣播服務 (電視字幕) 標準》(法定) 就收費電視所制定的實務守則 (非法定，行業自我監管) 	<ul style="list-style-type: none"> 《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) 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
現時關於通達性的要求	<ul style="list-style-type: none"> 《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"> 字幕 (80%) 口述影像 (10%) 手語 (5%) 	<p>字幕</p> <ul style="list-style-type: none"> 採用了分級制度：視乎頻道種類，制定了介乎 10% 至 80% (佔全年節目總播放時數) 不等的字幕配額要求 《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 	<p>字幕</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 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、沒有重播價值的節目，以及並非英語或西班牙語節目 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

方面	英國	澳洲	美國
現時關於通達性的要求 (續)		<p>口述影像 / 手語傳譯</p> <p>現時沒有來自規管機構的強制規定</p>	<p>口述影像</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 服務訂閱用戶數量在 5 萬或以上的收費電視營運者，在每季須提供至少 87.5 小時的口述影像 (相當於每周 7 小時) ▪ 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 <p>手語</p> <p>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)</p>
未來計劃	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 《2024 年媒體法》將節目通達性的義務擴展至「第一級服務業者」(包括主要的收費電視營運商)，並分階段實施，確保有關要求獲遵辦 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 ▪ 不時檢討字幕品質標準

備註：此表格提到與各國本地收費電視有關的規管情況，惟若有關規管只適用於免費電視服務或串流平台則不在本表格討論之內。