

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)805/07-08(02)號文件

檔號：CB1/PL/ITB

資訊科技及廣播事務委員會

2008年2月19日的會議

有關提供聲音廣播服務各項事宜 的背景資料簡介

目的

本文件載述有關提供聲音廣播服務各項事宜的背景，特別是香港公眾頻道的發展。本文件亦綜述委員對這課題所表達的關注。

聲音廣播服務的規管制度

2. 聲音廣播服務的發牌制度載於《電訊條例》(第106章)第III A部。《電訊條例》第13B條規定，符合資格的法團可以廣播事務管理局(下稱"廣管局")決定的格式，向其申請設置與維持聲音廣播服務的牌照。第13C(1)條規定廣管局須考慮申請人根據第13B條提出的申請，並就該等申請向行政長官會同行政會議提出建議。第13C(2)條規定，行政長官會同行政會議經考慮廣管局就牌照的申請而提出的建議後，可向申請人批給牌照，而該牌照須受行政長官會同行政會議所指明的條款及條件所規限。

3. 根據《電訊條例》第8條，除根據與按照行政長官會同行政會議批給的牌照或以電訊管理局局長(下稱"電訊局長")批給或設立的適當牌照行事外，任何人不得在香港或在於香港註冊或領牌的任何船舶、航空器或空間物體上設置或維持任何電訊設施。《電訊條例》第23條訂明，任何人在知道或有理由相信任何電訊設施正於違反《電訊條例》下維持，而卻藉該電訊設施發送或接收訊息，或從事任何上述訊息的發送或接收所附帶的任何服務，或傳遞任何訊息以便藉該電訊設施進行發送，或收取任何藉此傳送的訊息，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處罰款50,000元。

聲頻廣播服務的頻譜劃分

4. 目前，香港有13條電台頻道，香港商業廣播有限公司(下稱"商台")及新城廣播有限公司(下稱"新城")各自經營3條頻道，而香港電台(下稱"港台")則經營7條頻道。所有這些聲音廣播服務均採用模擬模式在調幅(AM)或調頻(FM)頻帶提供。13條電台頻道所使用的頻率載於**附錄I**。

AM頻帶的電台廣播

5. AM頻帶有6條電台廣播頻道，商台和新城各自經營1條頻道，而港台則經營4條頻道。根據電訊局的資料，此頻帶有1條空置的全港性頻道和1條空置的地區性頻道。該地區性頻道只限於覆蓋石崗。這些現有頻道可指配予持牌營辦商。

FM頻帶的電台廣播

6. FM頻帶有7條電台廣播頻道，商台和新城各自經營2條頻道，而港台則經營3條頻道。根據國際電信聯盟的頻率劃分，全球所有司法管轄區均使用87至108兆赫頻帶的FM頻率提供聲音廣播服務。獨立顧問於1980年代初完成VHF/FM計劃，得出結論是香港必須使用7個山頂站，而每個山頂站須以頻寬約為200千赫(即0.2兆赫)的不同頻道傳送電台廣播訊號。考慮到一條覆蓋全港的電台節目頻道一般需要使用至少1.4兆赫頻寬，在87至108兆赫頻帶中，香港現時7條FM電台頻道使用其中共9兆赫頻寬(即約43%的頻寬)。根據政府當局的資料，香港不能進一步使用其餘頻寬(即約57%的頻寬)以增加更多FM電台服務，原因是需要避免對香港、澳門及廣東省的FM電台廣播服務、航空服務及導航設施造成干擾。對VHF/FM計劃的更改，須事先得到上述三方達成協議。

公眾頻道

7. 在香港，只有商營聲音及電視持牌機構及港台獲賦權使用頻譜營運廣播頻道。就政策而言，政府並無指配任何廣播頻譜供社區或某些社會團體使用。

8. 有關香港引入公眾頻道的討論，可追溯至1984年2月由當時的總督會同行政局委任的廣播事業檢討委員會的檢討結果¹。委員會其中一項建議是測試在本地設立FM電台，由區內居民和相關區議會營運，為屯門、沙田和荃灣等新市鎮提供服務的可行性。然而，政府並無宣布進一步計劃以落實擬議的社區為本電台服務。

9. 在1993年，政府向有線電視(前稱九倉有線電視)批出本地收費電視節目服務牌照時，其中一項條件是有線電視須提供不多於3條頻道

¹ 廣播事業檢討委員會負責就政府在商營電視及電台服務牌照分別於1988年及1989年屆滿後應採取的廣播政策提出建議。

供政府免費使用²。此項安排會確保有平台可用作播放公共事務和教育節目，因這類節目對商營廣播機構可能沒有吸引力。在跨部門工作小組發表研究結果後，政府決定不落實設立專用的政府頻道，主要是考慮到成本因素，以及當時收費電視服務所接觸的觀眾有限。政府亦決定不設立公眾頻道，理由是這類頻道如沒有受到妥善規管，可能會被不當地使用。

申請營運社區電台服務所需的聲音廣播牌照

10. 2005年9月8日，海昇科技有限公司(下稱"申請人")根據《電訊條例》第13B條的規定，向廣管局遞交聲音廣播牌照的申請，以營運非商業、非牟利的電台，名為"民間電台"，初期會營運FM社區電台服務，覆蓋個別地區。申請人曾健成先生³遞交的陳述說明，該電台會由一隊資深的電台節目主持人、工會人士和民間團體領袖負責管理及提供多元化的節目；技術支援部門則負責操作電台設施。他們計劃在2008年前推出數碼聲頻廣播。作為非牟利電台，其主要融資來源為股東資金和市民捐獻，且不會播放商業廣告。

11. 經考慮廣管局根據《電訊條例》第13C(1)條所提出的建議，以及申請人所提交的陳述後，行政長官會同行政會議於2006年12月12日決定，申請人提出的申請，應予拒絕。行政長官會同行政會議作出這項決定前，所考慮的因素包括申請人就使用無線電頻譜所提出的技術建議是否可行，以及申請人設置與維持聲音廣播服務的管理、財政和技術能力。

12. 自此之後，議員提出多項質詢，以瞭解當局有否評估《電訊條例》是否限制了公眾透過不同渠道發表意見的權利，以及因而有可能違反《香港人權法案條例》(第383章)和《基本法》第二十七條所保證的言論自由。

13. 政府當局的立場是，言論自由是香港安定繁榮的基石，政府一直恪守維護此項原則。然而，在行使言論自由的同時，市民亦必須尊重和遵守香港的法律。《電訊條例》是為電訊、電訊服務與電訊器具及設備的發牌及管制所訂定的，符合《香港人權法案條例》和《基本法》。政府當局指出，非法廣播會對其他合法頻譜使用者造成干擾，影響公共及私營電訊及廣播服務。2006年12月9日，電訊局以新聞公報的形式，向公眾發出警告，闡釋《電訊條例》第23條，並於同日向涉嫌觸犯《電訊條例》有關條文的人士發出警告信。政府當局透過電訊局的警告，具體向所有人表明，任何於當天公告後被發現涉及非法廣播的人士，如果查明屬實及證據充分，當局一律會提出檢控。

² 其他兩家本地收費電視節目服務持牌機構，即電訊盈科媒體有限公司及無綫收費電視有限公司的牌照並不包含此項條件。

³ 曾健成先生在其2005年10月的函件中，促請當局開放電台頻道供社會使用，作為保障言論自由的一種方法。他亦代表民間電台出席事務委員會在2006年3月11日、2006年8月1日和2007年6月29日就發展香港公共廣播服務而舉行的公聽會。在這些會議上，他要求政府當局開放大氣電波，在本港提供公眾頻道。

委員提出的意見及關注

檢討《電訊條例》

14. 事務委員會一向認為有需要檢討《電訊條例》，使之符合公眾對使用頻譜的期望。儘管當局於2006年初發出公眾諮詢文件，建議把廣管局和電訊局合併，但至今毫無進展。此外，亦未能清楚知悉新的規管機構，即通訊事務管理局(下稱"通訊局")在檢討和理順《電訊條例》和《廣播條例》(第562章)時，所採取的方針會否符合公眾需要。

15. 事務委員會察悉，負責審理民間電台無牌廣播案件的裁判官於2008年1月8日裁定，根據現行《電訊條例》的發牌制度及觸犯有關條文的控罪，均違反憲法。基於此裁定，裁判官撤銷被告所有控罪。事務委員會又察悉，裁判官覆檢其撤銷控罪的決定。控方指出，在此階段撤銷控罪並不正確，裁判官接納控方陳詞，繼而推翻該項決定。裁判官將案件押後至2008年2月11日，以便控方就他在違憲上的裁定提出上訴。裁判官亦應控方要求，暫緩執行其有關違憲的裁定，使其暫無法律效力，並維持現狀不變。2008年2月11日，裁判官進一步延長暫緩執行其裁定，直至2008年3月11日，而政府會向高等法院提出上訴。

發牌制度的透明度及公信力

16. 民間電台的聲音廣播牌照申請，在廣管局歷來接獲的聲音廣播牌照申請中，這是首宗沒有經過政府邀請而自行提交的申請。鑑於被批評其決策過程欠缺透明度，政府當局宣布引入了新的行政安排，以加強透明度。根據新的安排，經參考電視發牌制度，尤其在處理新的聲音廣播牌照申請時，將會加入元素，讓公眾參與發牌考慮的過程。在新的發牌過程中，就聲音廣播的申請，將會公布申請的詳情和提供資料，讓市民或有興趣的人士向廣管局提出意見。廣管局的意見將會送交申請人以作回應，使申請人可就廣管局的分析和建議作出陳述。該等陳述連同廣管局的分析和建議將一併呈交行政長官會同行政會議，以作出最後決定。其後，政府會發出立法會參考資料摘要和新聞公報，宣布對牌照申請作出的最後決定。

為公眾頻道開放大氣電波

17. 事務委員會知悉，社會上有聲音要求政府開放電台和電視頻道，供社區或某些社會團體作為其廣播平台之用。在有關發展香港公共廣播服務而舉行的公聽會上，事務委員會察悉，部分關注團體和學者均支持在本港發展公眾頻道。事務委員會在其於2006年10月發表有關發展香港公共廣播服務的研究報告中表明，對於開放更多供公眾使用的頻道的需求，政府應進行研究。事務委員會察悉，現時本港供廣播用的頻譜尚未被充分使用，並認為應讓公眾進行更多具備充分資料的討論，以便對此課題的各個層面有更深刻瞭解。

18. 2006年2月8日，立法會通過一項議案，促請政府確保在發展本港的公共廣播服務時，必須注意的事項包括早日開放公眾頻道，讓

公眾參與。然而，政府維持其立場，認為本港無需設立公眾頻道。政府認為香港的面積細小，人口的背景相對較為單一，現時多元化的廣播服務已能夠很有效地服務社會。此外，新媒體(例如互聯網)也能夠提供多媒體服務的有效平台，照顧特殊興趣羣組的需要。

數碼化以達致更有效率的頻譜使用

19. 在科技方面，一般的共識是數碼化會提升頻譜效率和頻道容量，從而消除增加電台和電視頻道所遇到的技術限制。然而，事務委員會從2007年1月發出的《數碼廣播：流動電視及相關事宜公眾諮詢文件》中得悉，世界各地推行數碼聲頻廣播的經驗，並非完全正面。根據政府當局的資料，部分北歐國家已於2005年，決定中止或撤回對數碼聲頻廣播的進一步投資。國際的焦點似乎已經轉移至把數碼電台和數據傳輸當作流動電視的附帶服務。政府當局遂建議，香港不要把數碼聲頻廣播服務當作獨立服務，而是把數碼聲頻廣播服務和其他服務(例如數據傳輸)當作流動電視的附帶服務。電訊局在2008年1月29日發出的《發展流動電視服務第二次諮詢》中，建議編配在特高頻(UHF)頻帶的1條數碼頻道及頻帶III的2條數碼頻道，供本港作廣播類的流動電視服務用途。電訊局進一步建議採用流動電視主導的模式，使已編配數碼頻道的傳輸容量最少50%應該用作傳送流動電視內容，餘下容量則可以用作提供其他附帶服務，例如數碼聲頻廣播及數據傳輸服務。諮詢期將於2008年4月28日結束。

最新情況

20. 民間電台近期無牌廣播的事件，導致多位人士被檢控違反《電訊條例》的條文，政府當局選擇性地執行有關條文，事務委員會部分委員因而對該政策表示關注。為此，事務委員會要求政府當局在2008年2月19日舉行的特別會議上，向委員簡介目前有關規管電台廣播及使用無線電通訊器具作電台廣播的各項政策；並要求律政司向委員簡介關於非法廣播及違反《電訊條例》有關條文的檢控政策。

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年2月14日

附錄I

模擬電台廣播頻率表

電台名稱	AM頻率(千赫)	FM頻率(兆赫)
商業一台	--	88.1 - 89.5
商業二台	--	90.3 - 92.1
商業英文台	864	--
香港電台第一台	--	92.6 - 94.4
香港電台第二台	--	94.8 - 96.9
香港電台第三台	567	--
香港電台第四台	--	97.6 - 98.9
香港電台第五台	783	--
香港電台第六台	675	--
香港電台普通話台	621	--
新城知訊台	--	99.7 - 102.1
新城財經台	--	102.4 - 106.3
AM1044采訊台	1044	--

附錄II

相關文件一覽表

委員會	文件	立法會文件編號
2005年10月	◆ 民間電台提交的意見書	CB(1)93/05-06(01)
2006年2月8日 立法會會議	◆ 有關"公共廣播服務政策"的議案	議事錄
2006年3月11日 資訊科技及廣播 事務委員會會議	◆ 民間電台提交的意見書 ◆ 會議紀要	CB(1)1035/05-06(03) CB(1)1951/05-06
2006年4月6日 資訊科技及廣播 事務委員會會議	◆ 政府當局文件：調頻(FM)廣播的 頻譜劃分 ◆ 會議紀要	CB(1)1191/05-06(04) CB(1)1600/05-06
2006年8月1日 資訊科技及廣播 事務委員會會議	◆ 民間電台提交的意見書 ◆ 會議紀要	CB(1)2075/05-06(01) CB(1)2309/05-06
2006年10月9日	◆ 《香港公共廣播服務研究報告》	隨立法會 CB(1)2308/05-06號文 件發出
2006年12月9日	◆ 電訊管理局發出的新聞公報	http://www.info.gov.hk/gia/general/200612/09/P200612090156.htm
2006年12月12日	◆ 有關"申請營運社區電台服務所需的聲音廣播牌照"的立法會參考資料摘要	檔號：CTB(CR) 9/2/26 (06) Pt.4
2007年2月6日 資訊科技及廣播 事務委員會會議	◆ 政府當局文件：數碼廣播：流動 電視及相關事宜公眾諮詢 ◆ 會議紀要	CB(1)853/06-07(05) CB(1)1297/06-07
2007年6月29日 資訊科技及廣播 事務委員會會議	◆ 民間電台提交的意見書 ◆ 會議紀要	CB(1)1993/06-07(01) CB(1)2450/06-07
2007年12月12日 立法會會議	◆ 有關"《電訊條例》的執行"的口頭 質詢	議事錄

委員會	文件	立法會文件編號
2008年1月29日 資訊科技及廣播 事務委員會會議	✧ 政府當局的演詞	立 法 會 CB(1)766/07-08 (02) 及 (03)號文件