

通訊事務管理局聲明

指配頻譜予電視廣播有限公司

以在二零一五年十二月一日至二零二七年十一月三十日
提供持牌本地免費電視節目服務

二零一五年五月十二日

目的

經考慮通訊事務管理局（「通訊局」）根據《廣播條例》（第562章）第11(3)條呈交的建議後，行政長官會同行政會議（「行會」）於二零一五年五月十二日決定根據《廣播條例》第11(5)條將電視廣播有限公司（「無綫」）的本地免費電視節目服務（「免費電視」）牌照再續期12年，由二零一五年十二月一日至二零二七年十一月三十日（包括首尾兩天）。

2. 因應行會決定將無綫的免費電視牌照續期，通訊局現處理無綫現時持有的頻譜的指配安排。本聲明公布通訊局決定採用行政指配方式把無綫現時持有的廣播頻譜指配予無綫（包括在470至806兆赫（MHz）特高頻頻段內兩組頻道及一條單頻網數碼頻道，再加上一條多頻網數碼頻道的一半容量），讓無綫在其續期免費電視牌照的有效期內能提供持牌模擬及數碼地面電視服務。頻譜指配期同樣為12年，由二零一五年十二月一日至二零二七年十一月三十日（包括首尾兩天），以配合無綫續期免費電視牌照的有效期。

法律及政策框架

3. 根據《廣播條例》第11(2)條，免費電視持牌機構須於牌照的有效期限滿前24個月或之前，向通訊局提交牌照延期或續期申請。根據《廣播條例》第11(3)條，通訊局最遲須於免費電視牌照有效期滿的12個月前向行會呈交關於牌照延期或不予延期的建議、或牌照續期或不予續期的建議，以及相關條件（如屬適當的話）。根據《廣播條例》第11(1)條，行會可在免費電視牌照的有效期限內將有關牌照延期或續期。

4. 根據《電訊條例》（第106章）第32G(1)條，通訊局有法定責任促進無線電頻譜作為香港公眾資源的有效率編配和使用。此外，《電訊條例》第32H(2)(c)條授權通訊局指配無線電頻率。《電訊條例》並無就申請使用頻譜或通訊局須就申請作出的考慮制定任何程序或法定時限。不過，免費電視牌照訂有一項標準條件，規定持牌機構須就傳送方式或傳送安排的任何重大改變，向通訊局申請批准。

5. 按照上述法律框架，根據《電訊條例》，通訊局是指配頻譜的主管當局，而根據《廣播條例》，批出免費電視牌照的權力屬於行會。這種劃分（即由行會決定是否批出免費電視牌照，以及由通訊局決定頻譜的指配安排）意味着廣播服務發牌的過程一直以廣播牌照為主導，頻譜指配則發揮促成及輔助的作用。香港自40多年前推出免費電視服務以來，用以提供廣播服務的頻譜（「廣播頻譜」）一直由前電訊管理局局長（「電訊局長」）在行會批出免費電視牌照後，以行政指配方式指配予營辦商。前電訊局長在行使《電訊條例》賦予的法定權力指配廣播頻譜時，力求令頻譜指配的

決定與行會根據《廣播條例》作出的發牌決定配合，以確保獲行會發牌的機構可為香港觀眾無間斷地提供免費電視服務。

6. 目前，470至806兆赫特高頻頻段內共有42條頻道（即頻道21至62，每條頻寬為8兆赫）獲編配作電視廣播服務及流動電視服務的用途。在該42條頻道當中，前電訊局長以行政指配方式指配了40¹條頻道，讓兩家現有電視台（即亞洲電視有限公司（「亞視」）及無綫）能提供模擬電視及數碼地面電視服務。亞視及無綫現有頻譜的指配期在行會於二零零三年十二月批准兩家電視台的免費電視牌照續期後生效，並將於二零一八年十一月底屆滿。特高頻頻段內再沒有頻道可用以提供覆蓋全港的電視廣播服務。

7. 至於政策框架方面，政府於二零零七年四月公布《無線電頻譜政策綱要》（《綱要》），闡述政府管理頻譜的政策考慮。《綱要》訂明，香港的頻譜政策和管理工作的目標包括以最具經濟和社會效益的方法運用頻譜，以期為社會帶來最大福祉。《綱要》亦列明，頻譜管理的一項指導原則是，當通訊局（或通訊局成立前的前電訊局長）認為非政府服務提供者很可能對頻譜有競爭性的需求時，當局傾向採用市場主導的模式來管理頻譜，除非有凌駕性的公共政策考慮因素，則作別論。在這種情況下，通訊局將公布該有關的公共政策考慮因素。前電訊局長於二零零七年四月發表聲明，承諾日後在行使《電訊條例》賦予他的法定權力時，會在不牴觸《電訊條例》列明的目標及條文的範圍內對《綱要》予以審慎考慮。前電訊局長最近一次指配廣播頻譜予無綫和亞視是在二零零三年，《綱要》則於四年後公布。因此，這是通訊局在決定指配廣播頻譜

¹ 至於餘下兩條頻道（即頻道47和頻道62），頻道47經拍賣指配，用以提供《電訊條例》下的流動電視服務，頻道62則指配予香港電台（「港台」），以提供數碼地面電視服務。

所採用的方式時，首次須對《綱要》予以審慎考慮。

免費電視的情況

8. 亞視和無綫的現有免費電視牌照將於二零一五年十一月三十日屆滿。通訊局根據《廣播條例》及既定程序，全面評核了亞視和無綫的表現，並根據《廣播條例》第11(3)條於二零一四年十一月就亞視和無綫的牌照續期申請向行會提交建議。就無綫而言，通訊局基於無綫現有的節目頻道和會繼續使用頻譜作為傳送模式等因素，建議行會批准無綫的免費電視牌照再續期12年。至於亞視，通訊局向行會建議亞視的免費電視牌照不獲續期。

9. 二零一五年四月一日，經考慮包括通訊局的建議，行會決定亞視的免費電視牌照不獲續期，同時為符合《廣播條例》附表4第8(1)(a)條的規定，把亞視現有牌照的有效期限延至二零一六年四月一日，即向亞視送達不予續期通知書後的12個月。

10. 同日，經考慮通訊局於二零一五年一月向行會提交的建議，行會基於香港電視娛樂有限公司（香港電視娛樂）在其牌照申請建議書所述的內容，包括使用固定網絡傳送免費電視服務，決定向香港電視娛樂批出為期12年的免費電視牌照。香港電視娛樂須在獲發牌照後的12個月內（即二零一六年三月三十一日或之前）開設一條24小時粵語頻道，並在獲發牌照後的24個月內（即二零一七年三月三十一日或之前）開設一條16小時英語頻道。在推出服務首六

年，香港電視娛樂的固定網絡預計只會覆蓋65%至80%的住戶²。香港電視娛樂在獲發牌照後，已根據牌照規定向通訊局申請批准使用頻譜，作為新增傳送模式。

11. 除上述三家免費電視持牌機構外，有三宗免費電視牌照申請正待行會批出正式牌照，或正由通訊局處理。該三宗申請分別由奇妙電視有限公司（「奇妙電視」）、香港電視網絡有限公司（「香港電視」）³及永升（亞洲）有限公司（「永升亞洲」）提出。

12. 奇妙電視於二零一三年十月獲行會原則上批准其免費電視牌照申請，有關批准的基礎之一是奇妙電視將使用固定網絡作為傳送模式，以提供其免費電視服務。通訊局已於二零一五年一月就應否正式向奇妙電視批出免費電視牌照，向行會提交建議。行會現正考慮有關的牌照申請。

13. 有關香港電視於二零一四年四月提交的免費電視牌照申請，該申請的前提包括兼用固定網絡及流動電視平台作為傳送模式。

² 以「28天內可獲提供服務的處所」計算，即指持牌機構在收到

- (a)大廈管理處／業主立案法團／大廈業主（指定處所處於的大廈）；及
- (b)指定處所住客(如適用)

以書面要求服務傳送到有關大廈及處所並取得協議（如適用）後，有能力在28天內為其提供該持牌機構的電視節目服務的指定處所(處所由持牌機構指定，並獲通訊局接納)。協議是就進入有關大廈及指定處所，以進行因提供或接收持牌機構的服務所需的任何工作。接收持牌機構的服務所需的設備是由持牌機構指定的送遞方法，並透過(a)或(b)所提供。

³ 指香港電視於二零一四年四月提交的免費電視牌照申請，是該申請機構提交的第二次申請。

二零零九年十二月三十一日，香港電視（前為城市電訊（香港）有限公司）向前廣播事務管理局（廣管局）提交第一次免費電視牌照申請。前廣管局根據《廣播條例》及既定程序處理有關申請，並於二零一一年七月十三日向行會提交建議。二零一三年十月十五日，政府宣布行會決定拒絕香港電視的申請。二零一四年一月六日，香港電視就行會拒絕其申請的決定，申請提出司法覆核申請的許可。二零一五年四月二十四日，原訟法庭作出裁決，推翻行會的決定，把申請發還行會重新考慮。

通訊局正根據《廣播條例》及既定程序處理有關申請。

14. 永升亞洲於二零一五年四月中提交免費電視牌照申請，該申請的前提包括使用頻譜作為傳送模式，以提供其建議的免費電視服務。通訊局正根據《廣播條例》及既定程序處理有關申請。

15. 因此，截至本聲明發出日期，共有三家營辦商根據《廣播條例》獲發牌照，在香港提供免費電視服務 — 亞視及無綫使用頻譜作為傳送模式，香港電視娛樂則依靠固定網絡提供服務。到二零一六年四月二日，亞視將不再持有免費電視牌照。除非在該日前有更多申請人獲發免費電視牌照，否則無綫屆時將是唯一一家使用頻譜為香港觀眾提供免費電視服務的持牌機構，另一家免費電視持牌機構香港電視娛樂則會使用固定網絡提供服務（雖然其已向通訊局申請使用頻譜作為新增傳送模式）。

在470至806兆赫特高頻頻段內的頻譜指配安排

16. 在考慮470至806兆赫特高頻頻段內現時指配予無綫的廣播頻譜的指配安排時，通訊局會審慎考慮所有相關因素，包括《電訊條例》的目的和條文、通訊局的法定職責、免費電視當前的情況、《綱要》的指導原則，以及商務及經濟發展局的政策關注（見附錄）。

17. 不論通訊局最終採用市場主導還是行政指配方式指配頻譜，基於通訊局根據《電訊條例》第32G(1)條，有法定責任促進無線電頻譜作為香港公眾資源的有效率編配和使用，通訊局認為只有根據《廣播條例》獲發免費電視牌照的持牌機構才有資格獲指配廣

播頻譜，因為只有這些機構才可隨時有效率及有效益地使用該等頻譜，令廣大觀眾受惠。鑑於頻譜是珍貴的公眾資源，這指配頻譜的資格準則至為重要，否則可能導致無線電頻譜遭閒置或被囤積而造成浪費。

18. 雖然無綫現有頻譜的指配期於二零一八年十一月底才屆滿，但通訊局認為，在現時決定應否把頻譜重新指配予無綫，以配合行會就無綫免費電視牌照續期作出的決定，至為重要。如上文第5段所述，免費電視服務的牌照續期制度是以牌照為主導。行會根據《廣播條例》賦予的法定權力批出免費電視牌照或批准牌照續期。通訊局在評核免費電視牌照申請或續期申請後，會向行會提交建議。通訊局要求申請人作出足夠的投資承諾，並顯示其具有財政能力履行有關承諾，以及有能力提供令人滿意的服務等。無綫在其牌照續期申請中，作出直至二零二一年的長遠投資承諾，該承諾是假設無綫在有關期間會繼續獲指配相同的頻譜。由於無綫將繼續依靠頻譜傳送其服務，除非無綫假設可繼續獲編配一定的頻譜，否則便無法作出具意義的承諾。如通訊局因無綫現時持有的頻譜指配在任何情況下都會繼續至二零一八年十一月，而延遲作出指配頻譜予無綫的決定，這樣將為無綫帶來相當不明朗的因素，令其無法確定可否履行在申請牌照續期時所作的承諾，而該等承諾正是通訊局就無綫的牌照續期申請向行會作出正面建議所基於的部分原因，亦是行會決定無綫免費電視牌照可獲續期時的考慮因素。

19. 鑑於上文所述，通訊局接下來考慮無綫現時持有的頻譜的指配安排。

現有頻譜指配情況

20. 根據《電訊條例》發出的固定傳送者牌照，亞視及無綫各獲指配在特高頻頻段內的兩組模擬電視頻道，以在全港廣播免費模擬電視服務，並各獲指配一條單頻網數碼頻道，再加上一條多頻網數碼頻道的一半容量⁴，以在全港廣播免費數碼地面電視服務。

21. 無綫的現有免費電視牌照及相關固定傳送者牌照將分別於二零一五年十一月三十日及二零一八年十一月三十日屆滿。就亞視而言，因應行會決定其免費電視牌照不獲續期，以及其現有牌照有效期將延至二零一六年四月一日，通訊局於二零一五年四月二十日根據《電訊條例》第32G(1)及32H(3)條發出通知，知會亞視將由二零一六年四月二日起撤銷其獲指配的兩組模擬電視頻道及1.5條數碼頻道。至於無綫，行會於二零一五年五月十二日決定其免費電視牌照可由二零一五年十二月一日起再獲續期12年。

頻譜需求

22. 依據上文第17段所述的準則，現時只有兩家免費電視持牌機構(無綫和香港電視娛樂)合資格獲指配廣播頻譜：

- (a) 無綫於二零一三年十一月提交免費電視牌照續期申請時，除要求獲指配現時持有的頻譜外，亦要求獲指配額外頻譜，以提升其高清數碼地面電視服務，以及在新牌照期內，引入新數碼地面電視服務。其後，無綫於二零一五年四月去信通訊局，要求獲指配額外頻譜，以便以更高

⁴ 亞視無需使用多頻網的1.5Mbps容量廣播其兩條標清節目頻道。為有效地使用頻譜這項公眾資源，通訊局採取臨時措施，重新指配該多頻網的1.5Mbps容量予無綫，用以廣播其兩條高清節目頻道，直至二零一五年十一月三十日為止。

質素的畫面，廣播翡翠及明珠台的節目。

- (b) 在行會向香港電視娛樂批出免費電視牌照讓其使用固定網絡作為傳送模式提供免費電視服務後，香港電視娛樂於二零一五年四月根據其免費電視牌照的相關條件向通訊局提出申請，要求批准使用頻譜，作為提供免費電視服務的新增傳送模式。

23. 各免費電視牌照的申請機構均已表示有意獲指配頻譜。雖然現時沒有申請機構可被視為合資格獲指配頻譜，但視乎行會就免費電視牌照申請作出的決定，將來（由現時至二零一八年十一月無綫現有頻譜指配期屆滿期間）有部分申請機構可能合資格獲指配頻譜：

- (a) 在行會原則上批准奇妙電視的免費電視牌照申請讓其使用固定網絡作為傳送模式提供免費電視服務後，奇妙電視於二零一四年一月表示有興趣使用頻譜傳送其建議的免費電視服務。奇妙電視於二零一五年四月去信通訊局，申請使用頻譜輔助其固定網絡傳送建議的免費電視服務；
- (b) 香港電視提出的免費電視牌照申請以使用不涉及頻譜的傳送模式為前提，在通訊局處理該申請期間，香港電視於二零一五年三月向通訊局表示有興趣使用頻譜提供其建議的免費電視服務；以及
- (c) 永升亞洲在新牌照申請中，建議使用頻譜提供其建議的免費電視服務。

用以提供模擬及數碼電視服務的頻譜供應情況

24. 目前特高頻電視頻段已用盡。四條用以在香港提供數碼地面電視服務的數碼頻道已被悉數指配。無綫現有頻譜的指配期至二零一八年十一月三十日才屆滿。就較近期而言，隨着亞視獲指配的頻譜於二零一六年四月二日被撤銷，將有1.5條數碼頻道⁵可供重新指配予其他免費電視持牌機構。

25. 通訊局將於稍後再發出聲明，公布亞視被撤銷的頻譜的指配安排。據通訊局現時所理解，亞視被撤銷的1.5條數碼頻道的頻譜將超過香港電視娛樂需要用作提供持牌免費電視服務的頻譜（如通訊局批准香港電視娛樂使用廣播頻譜作為新增傳送模式）。按照現時計算，將剩下一條數碼頻道可供指配予其他免費電視持牌機構。

26. 政府在二零一四年十二月九日公布，終止模擬電視廣播（「終止模擬廣播」）的工作目標由二零一五年年底延至二零二零年年底，並計劃在二零一七至一八年度檢討相關目標日期。因此，在終止模擬廣播後，可能會有新的廣播頻譜可供指配予免費電視持牌機構。在這期間，政府有意維持模擬電視廣播，以顧及沒有綜合數碼電視機或數碼地面電視解碼器的觀眾的需要。

對廣播頻譜的競爭性需求

27. 當應用《綱要》的指導原則指配無綫現時持有的頻譜時，通訊局需要評估，在有關頻譜可供指配之日（二零一八年十二月一日，即頻譜指配期屆滿後），非政府服務提供者是否有可能對有關

⁵ 至於亞視被撤銷的兩組模擬頻率，政府已表明有意要求港台使用有關頻率，以提供模擬電視服務。

頻譜有競爭性的需求。經考慮上文第8至15段所述的免費電視情況，以及第22至23段潛在頻譜需求的分析後，通訊局認為，有關各方對在470至806兆赫特高頻頻段內目前指配予無綫提供持牌免費電視服務的頻譜可能有競爭性的需求。

28. 當市場對在470至806兆赫特高頻頻段內現時指配予無綫的頻譜可能有競爭性的需求時，《綱要》的指導原則訂明，通訊局應採用市場主導的方式指配廣播頻譜，除非其認為有凌駕性的公共政策考慮因素，則作別論。如下文所闡釋，通訊局認為有凌駕性的公共政策考慮因素，令通訊局採用行政指配方式指配無綫現時持有的廣播頻譜。

不採用市場主導方式指配在470至806兆赫特高頻頻段內的頻譜的公共政策考慮因素

免費電視服務履行的獨特社會功能

29. 香港過去40年均採用「公共受託人」模式，以行政指配方式把差不多所有可用的廣播頻譜託付予免費電視持牌機構，以提供其服務，免費電視持牌機構亦無須繳付頻譜使用費。這項安排的部分原因是免費電視持牌機構須履行獨特的社會功能，以回饋社會。通訊局從附錄所載的商務及經濟發展局政策關注中注意到，商務及經濟發展局認為，免費電視服務履行的獨特社會功能如下：

- (a) 免費電視服務一直為一般市民獲取免費娛樂、教育和資訊的主要來源；

- (b) 免費電視服務能發揮無可比擬的社會和公共功能，迎合市民大眾及小眾的需要，當中包括訂明特定節目類型(例如以兒童、長者、年青人等為對象的節目)最少廣播時數的指定節目要求；提供英語頻道的要求；提供字幕；播放政府宣傳短片；傳送香港電台(下稱「港台」)的節目等；以及
- (c) 免費電視服務一直是香港最普及的媒體。一個收視率(下稱「點數」，1個點數代表超過6萬名觀眾)達20點以上的典型免費電視節目可同步接觸逾100萬名觀眾。由於免費電視服務提供者須按照《廣播條例》及其牌照的規定，確保其免費電視服務的全港覆蓋率能達到令通訊局滿意的程度，加上其普及程度，免費電視服務亦一向獲公認為在緊急情況下可免費向公眾廣泛發放信息的重要平台。

30. 香港一向採用行政方式指配廣播頻譜的做法與先進海外經濟體系的的做法一致。從通訊事務管理局辦公室就多個海外經濟體系⁶的做法進行研究所得的結果，可見一斑。有關結果顯示，該等海外經濟體系全部採用行政方式指配廣播頻譜予電視廣播機構，沒有徵收頻譜使用費或同等費用，而且該等電視廣播機構須履行社會責任，包括遵從指定節目的規定，以就使用頻譜這項珍貴的公眾資源回饋社會。

31. 經考慮商務及經濟發展局的政策關注，以及該等獨特社會功能的重要性，通訊局認為，在無綫免費電視牌照獲得續期後，為公眾利益起見，應維持以行政指配方式指配廣播頻譜和不徵收頻譜使用費的一貫做法。這項做法亦與商務及經濟發展局局長及前電

⁶ 研究涵蓋澳洲、加拿大、日本、新加坡及美國等地指配用免費電視服務頻譜的做法。

訊局長在二零一零年十一月發出的聯合諮詢文件中提出的意見相符，他們認為，以行政指配方式指配用以提供地面電視廣播服務的頻譜，不應被徵收頻譜使用費。這個論點建基於廣播服務履行的獨特社會功能和所涉及的重大公眾利益，在諮詢期內，這個論點並無受到質疑。

服務可能縮減或中斷

32. 基於免費電視持牌機構履行的獨特社會功能，採用能避免服務縮減或中斷並讓觀眾無間斷地獲得免費電視服務的頻譜指配方式，至為重要。就指配頻譜予無綫而言，這一考慮因素尤其重要，原因是在中期而言，無綫有可能是香港唯一一家使用頻譜提供高覆蓋和達至高滲透率的免費電視服務的持牌機構。

33. 截至本聲明發出日期，只有無綫和香港電視娛樂⁷這兩家免費電視持牌機構合資格獲指配廣播頻譜。根據通訊局的評估，無綫和亞視目前合共獲編配的頻譜，可能已能滿足無綫和香港電視娛樂的頻譜需求。雖然通訊局評估無綫廣播頻譜的現有指配期在二零一八年十一月屆滿時，可能會出現競爭性的需求，但在二零一六年四月或之前會否有其他合資格的免費電視持牌機構可獲指配頻譜，現時仍是未知之數。在此情況下，通訊局不宜延至二零一八年十一月才就如何重新指配無綫現有廣播頻譜作出決定，因為這可能會導致其服務中斷，並妨礙無綫落實其投資和節目製作計劃。

34. 採用市場主導方式會帶來實際困難。如現在把無綫現有的頻譜（直至二零一八年十一月後方可供指配）推出拍賣，則只有

⁷ 取決於通訊局是否批准香港電視娛樂使用廣播頻譜作為新增傳送模式的申請。

無綫和香港電視娛樂⁸ 可以參與競投。如香港電視娛樂投得當中部分頻譜，無綫在二零一八年十一月後便會面對頻譜不足的問題和服務可能會中斷的風險，難以確定是否有能力履行其就免費電視牌照所作的承諾（除非無綫獲指配亞視現獲編配的部分頻譜）。此外，即使香港電視娛樂投得現時指配予無綫的部分頻譜，仍要等到二零一八年十一月後（即由目前起計大約42個月後）才可使用該等頻譜，然而，亞視所獲編配的廣播頻譜可供指配的時間將會更早，在二零一六年四月（即由目前起計不足12個月）便可供重新指配予免費電視持牌機構。

35. 一個容許「各方」（例如免費電視牌照申請機構等）競投現時指配予無綫的頻譜的市場主導方式，將與通訊局須有效管理頻譜的職責有所牴觸，原因是這樣可能導致取得頻譜者沒有權力和能力使用頻譜，同時亦會令無綫頻譜不足，以致其未能按照承諾及牌照規定廣播節目。

36. 進一步來說，採用市場主導方式將令無綫服務縮減或中斷的風險增加，原因是無綫可能無法通過競投取得足夠的頻譜，以根據其免費電視牌照的規定在新的牌照期內提供服務，而所造成的效果會是，至少在短期甚或中期內，令無綫無法向公眾提供部分或全部持牌服務。如果出現這種情況，將可能影響數以百萬計的觀眾獲得免費電視服務，而受影響的程度將取決於無綫從競投中所取得的頻譜數量，以及可否改用替代或新增傳送模式，例如以固定網絡提供服務；就算可以的話，亦要視乎需時多久才可推行。

37. 即使無綫有能力使用固定網絡作為替代或新增傳送模式，涉及的商業洽談亦很可能為時甚久，至少在過渡期間，無綫將可能

⁸ 見註腳7。

縮減或中斷服務。此外，固定網絡的覆蓋範圍很可能遜於無綫現時覆蓋99%住戶的廣播網絡，令部分現有觀眾即使在過渡期後，仍有一段不確定的時間無法接收免費電視服務。此外，全港數以萬計公共天線系統亦需在過渡期間提升及／或改裝，以透過固定網絡傳送無綫的免費電視訊號，有關樓宇的住戶將需承擔提升及／或改裝費用。就此而言，無綫的情況有別於香港電視娛樂及奇妙電視，該兩家機構已確認使用固定網絡作為主要傳送模式。

38. 由於無綫一直在本港提供最全面的免費電視服務，播放的節目慣常有大量觀眾收看，香港電視娛樂與其他申請機構提供的服務目前亦與無綫提供的服務有區別。即使香港電視娛樂在獲發牌照後一年內如期推出首項服務，其服務亦需要若干年才可與無綫的覆蓋程度看齊，此外，香港電視娛樂服務的實際滲透率將取決於免費電視服務市場的競爭。同樣，當奇妙電視獲行會以使用固定網絡作為傳送模式為前提批出免費電視牌照時，亦需要一年才可推出服務，其服務的滲透率同樣取決於市場發展。至於其他正由通訊局處理其免費電視牌照申請的機構，他們可否及何時獲發牌照將取決於行會的決定，而這些新持牌機構在獲發牌後最早可提供服務的時間，以及何時才達至與無綫相若的覆蓋率和滲透率，更為不明確。因此，在下一家使用頻譜的免費電視持牌機構開始投入營運及達至全面覆蓋前，無綫在一段不確定的時間內將是唯一一家使用頻譜提供高覆蓋和達至高滲透率的免費電視服務的持牌機構，如無綫免費電視服務可能中斷或縮減，將嚴重影響觀眾獲取資訊、教育及娛樂，尤以那些未能或只能有限地使用其他平台獲取資訊、教育及娛樂的觀眾為然。在此情況下，通訊局認為，在考慮指配廣播頻譜時，為公眾利益起見，必須確保覆蓋率和滲透率高、已對頻譜作出投資並完全依靠頻譜作為廣播方式的免費電視持牌機構可繼續履行獨特的社會

功能，其服務不會縮減或中斷。

39. 廣播和電訊發牌制度之間的顯著差別，以及通訊局在重新指配用以提供第三代（「3G」）流動服務的頻譜時所採用的方式，均支持採用行政指配方式指配廣播頻譜。

40. 廣播服務的發牌制度及其與頻譜指配的關係，至少在兩個重要範疇與電訊服務截然不同。首先，就電訊服務而言，通訊局獲賦予法定權力同時指配頻譜和批出電訊服務牌照，亦因如此，電訊服務發牌的過程一直以頻譜指配為主導，通訊局有權確保電訊服務牌照反映頻譜指配的結果。

41. 就廣播服務而言，通訊局雖有法定責任指配頻譜，但根據《廣播條例》，批出免費電視牌照的法定權力歸於行會。基於這個決策架構，如現時採用市場主導方式指配廣播頻譜，將出現重大的實際困難，因為將難以確定無綫可否取得所需頻譜，以落實其在免費電視牌照續期申請中所述的長遠投資及營運建議。然而，行會作出無綫免費電視牌照獲得續期的決定，是考慮了通訊局的建議，並且是基於無綫的節目和投資建議，而無綫的有關建議亦會納入其新免費電視牌照內。

42. 第二，通訊局基於在二零一三年十一月十五日與商務及經濟發展局局長發出的聯合聲明所載的理由，就3G流動服務採用行政指配兼市場主導的混合方案。通訊局信納，重新拍賣流動網絡營辦商持有的部分頻譜，不會導致服務實質中斷，因為除了3G頻譜外，流動網絡營辦商還可依靠現時持有的第二代（「2G」）及第四代頻譜。即使流動網絡營辦商需要交回部分現有的3G頻譜，亦可重整2G頻譜，以更有效率地使用頻譜，從而維持合理的服務水平。反之，

就廣播服務而言，無綫無法輕易重整其廣播頻譜，亦無法如流動網絡營辦商一樣可採取措施，以紓緩服務縮減或中斷的情況。基於上述情況，實質減少指配予無綫的廣播頻譜將導致其服務縮減或中斷，有違公眾利益。

通訊局的決定

指配頻譜予無綫的方式

43. 經審慎考慮所有相關因素後，包括《電訊條例》的目的和相關條文、通訊局的法定責任、截至本聲明發出日期免費電視的情況、《綱要》的指導原則，以及商務及經濟發展局的政策關注，通訊局認為，無綫的免費電視服務履行獨特的社會功能（無綫因而無需繳付頻譜使用費），以及有需要避免服務可能縮減或中斷這兩點，可構成不採用市場主導方式把廣播頻譜重新指配予無綫的凌駕性公共政策考慮因素。因此，通訊局決定在行會向無綫批出續期免費電視牌照後，採用行政指配方式把廣播頻譜指配予無綫。

指配廣播頻譜予無綫

44. 政府今日公布將無綫的免費電視牌照再續期12年，由二零一五年十二月一日開始至二零二七年十一月三十日（包括首尾兩天）。通訊局今日通知無綫，通訊局決定重新指配無綫現時持有的廣播頻譜予無綫（包括在470至806兆赫特高頻頻段內兩組頻道及一條單頻網數碼頻道，再加上一條多頻網數碼頻道的一半容量），讓其提供持牌免費電視服務，直至無綫的續期免費電視牌照屆滿，即二零二七年十一月三十日。

45. 為免生疑問，本聲明的內容不會以任何方式限制通訊局管理廣播頻譜和決定日後應如何指配該等頻譜的酌情權。在行使該酌情權和作出有關決定時，通訊局會考慮所有相關因素，包括《電訊條例》、通訊局的法定職責、免費電視當前的情況和相關的政策考慮。通訊局會按個別情況考慮日後指配或重新指配廣播頻譜的安排。

通訊事務管理局

二零一五年五月十二日

商務及經濟發展局(下稱「商經局」)
對現有指配期在2018年11月屆滿
用作提供本地免費電視節目(下稱「免費電視」)服務
的頻譜安排(下稱「2018年頻譜安排」)的關注事項

目的

應通訊事務管理局辦公室(下稱「通訊辦」)的要求，本文件闡述在考慮2018年頻譜安排時可能相關的政策、關注事項及因素(視乎通訊事務管理局(下稱「通訊局」)的考慮意見)。現時由兩家免費電視營辦商(即亞洲電視有限公司(下稱「亞視」)和電視廣播有限公司(下稱「無綫」)(統稱為「現有營辦商」))持有的相關免費電視頻譜，在下文統稱為「免費電視頻譜」。

2. 本文件所載的關注事項及因素仍有待通訊局進行技術評估，同時只是通訊局在根據《電訊條例》(第106章)履行指配頻譜的責任時考慮的潛在因素之一。為免生疑問，本文件並不影響《電訊條例》的任何條文，而本文件的任何部分亦不得解釋為以任何方式，規限或限制通訊局行使《電訊條例》賦予管理無線電頻譜的獨立性和權力及《廣播條例》(第562章)賦予就任何新的免費電視服務牌照申請(下稱「新申請」)作出建議的獨立性和權力。本文件亦不影響行政長官會同行政會議行使《廣播條例》賦予就任何新申請(包括就奇妙電視有限公司(下稱「奇妙電視」)已獲原則上批准的申請)或無綫的免費電視服務牌照(下稱「無綫的免費電視牌照」)續期申請(待決)作出決定的權力和酌情權。

背景

3. 根據科技中立的廣播制度，「提供」及「傳送」免費電視服務的發牌機制，分別由《廣播條例》與《電訊條例》規管。根據《廣播條例》的規定，行政長官會同行政會議是免費電視服務牌照的發牌當局，而根據《電訊條例》通訊局則獲賦予分配、指配及管理無線電頻譜(包括免費電視頻譜)的權力。

4. 在有任何新的頻譜供應前，除了免費電視頻譜外，並無任何頻譜可用作提供免費電視服務。現時，兩家現有營辦商通過免費電視頻譜共同以模擬制式廣播4條本地頻道，及以數碼制式廣播11條本地頻道(其中4條用作同步廣播模擬電視頻道)。

5. 行政長官會同行政會議在 2015 年 4 月 1 日決定，根據《廣播條例》第 11(5)條的規定，不將亞視的免費電視服務牌照(下稱「亞視的免費電視牌照」)續期，並根據《廣播條例》附表 4 第 8(1)(a)條將牌照的期限延展至 2016 年 4 月 1 日，以遵守關於不予續期通知書的通知期法定規定。通訊局於同日通知亞視，通訊局有意撤回亞視獲指配的固定傳送者牌照(下稱「傳送者牌照」)045 號附表 2 及 3 所訂明的頻率，而有關頻率是在 2003 年 12 月 1 日獲指配的，以提供免費電視服務，為期 15 年。通訊局其後向亞視發出正式通知，表明通訊局會於其免費電視牌照屆滿後(即由 2016 年 4 月 2 日起)撤回指配予亞視的所有頻率。

6. 無綫的免費電視頻譜的現有指配期會隨着通訊局根據《電訊條例》發出的傳送者牌照將於2018年11月30日屆滿(下稱「屆滿日期」)。通訊局對2018年頻譜安排的立場，可能關乎當局對無綫

的續牌申請(其申請要求的年期超逾屆滿日期)的考慮和決定，特別是關乎無綫在整個續牌年期內能否符合有關的技術要求方面的考慮。

廣播政策目標

7. 廣播政策目標為：

- (a) 增加節目的選擇，以迎合社會上不同的口味和興趣；
- (b) 鼓勵廣播界多加投資、創新，並進行科技轉移；
- (c) 確保提供廣播服務的機構，能夠公平而有效的競爭；
- (d) 確保廣播服務達到要求，並且不會違反大眾的口味與道德標準；以及
- (e) 推動香港發展成為區域廣播和通訊中心。

無線電頻譜政策綱要

8. 根據政府在2007年4月公布的《無線電頻譜政策綱要》(下稱「《頻譜政策綱要》」)，在政策方面，當通訊局(或通訊局成立前的前電訊管理局局長(下稱「電訊局長」))認為很可能對頻譜有競爭性的需求時，便會傾向採用市場主導的模式來指配頻譜，除非有凌駕性的公共政策考慮因素，則作別論。在《頻譜政策綱要》公布後，前電訊局長在2007年4月發表聲明，表示在行使《電訊條例》賦予他的法定權力時，除了考慮法例規定的所有相關因素外，會在不牴觸《電訊條例》列明的目標及條文的範圍內，對

《頻譜政策綱要》予以審慎考慮。

免費電視服務的特性及市場情況

9. 免費電視服務有其獨特的社會功能：

- (a) 免費電視服務一直為一般市民免費娛樂、教育及資訊服務的主要來源；
- (b) 免費電視服務能發揮無可比擬的社會及公共功能，迎合市民大眾及小眾的需要，當中包括訂明特定節目類型(例如以兒童、長者、年青人等為對象的節目)最少廣播時數的指定節目要求；提供英語頻道的要求；提供字幕；播放政府宣傳短片；傳送香港電台(下稱「港台」)的節目等；以及
- (c) 免費電視服務一直是香港最普及的媒體。一個收視率(下稱「點數」，1個點數代表超過6萬名觀眾)達20點以上的典型免費電視節目可同步接觸逾100萬名觀眾。由於免費電視服務提供者須按照《廣播條例》及其牌照的規定，確保其免費電視服務的全港覆蓋率能達到令通訊局滿意的程度，加上其普及程度，免費電視服務亦一向獲公認為在緊急情況下可免費向公眾廣泛發放信息的重要平台。

10. 自四十多年前免費電視服務引入至今，免費電視頻譜一直以行政方式指配予現有營辦商，而這些營辦商是無需繳付頻譜使用費的。現有營辦商的現有傳送者牌照(列載免費電視頻譜的用途)在2003年發出。在現時最新的市場發展情況下，現有營辦商所提供的服務，現時仍繼續發揮上文第9段所述的獨有社會功能。事實

上，正如通訊辦先前所提出的意見，大部分海外司法管轄區一直採用「公共受託人」模式處理廣播頻譜事宜，即以行政方式分配廣播頻譜予廣播機構。

11. 另須注意的是，現有營辦商已在香港共同開發及營運電視廣播網絡數十年。在這方面，現有營辦商租用了一些政府用地(大部分位於山頭)，以建立其發射網絡。在這些用地豎設的建築物、設施及主要的發射設備，均由個別現有營辦商擁有，而他們會共用各自擁有的設施。

12. 本地免費電視市場的情況不斷轉變。不過，與許多海外司法管轄區不同的是，香港的免費電視服務向來只通過頻譜傳送。本地免費電視服務的普及程度亦非其他電視服務(例如收費電視／衛星電視)可以相比，預期有關情況將持續數年時間。

13. 政府在 2014 年 12 月宣布，終止模擬電視服務(下稱「終止模擬廣播」)的工作目標將修訂至 2020 年，並在 2017-18 年度檢討相關目標日期。在亞視的免費電視服務在 2016 年 4 月 1 日後終止至 2020 年終止模擬廣播期間，可否在兩條模擬頻道即將停播後引入全面的商業免費電視服務以取代亞視的服務，仍屬未知之數。因此，在過渡期內，如無綫的免費電視牌照獲得續期，最多有 20% (即約 48 萬)仍未安裝接收數碼地面電視服務設備的家庭住戶，可能只可收看由無綫營運並以頻譜傳送服務的兩條模擬頻道。他們可選擇的電視頻道可能減少一半。

14. 至於那些已安裝接收數碼地面電視服務設備的家庭住戶，當亞視的免費電視牌照屆滿後，可供選擇的電視頻道至少仍有由無綫(倘無綫的免費電視牌照獲得續期)及香港電視娛樂有限公司

(下稱「香港電視娛樂」)營運的數碼節目頻道，後者已於 2015 年 4 月 1 日獲發新的免費電視牌照，並須在獲發牌照後 12 個月及 24 個月內，分別開設一條 24 小時廣播的粵語綜合頻道和一條每日廣播 16 小時的英語綜合頻道。根據香港電視娛樂最近獲批的免費電視牌照，其免費電視服務將以固定網絡傳送。預期香港電視娛樂將與通過頻譜傳送服務的現有營辦商一樣，發揮相同的功能(見上文第 9 段)，但其初步覆蓋率只佔香港住戶總數的 65%。香港電視娛樂以固定網絡傳送的免費電視服務，在未來幾年，仍不大可能覆蓋全香港各區。

15. 在現階段，行政長官會同行政會議仍在審批奇妙電視的免費電視服務牌照申請(已於2013年10月獲原則上批准)，而通訊局則在處理另外兩宗分別於2014年4月及2015年4月接獲的新申請(即香港電視網絡有限公司新的免費電視牌照申請及永升(亞洲)有限公司免費電視牌照申請)。至於何時完成審批這些申請、免費電視服務牌照最終會否批予申請機構，以及有關服務的開展情況(若批出牌照)，全屬未知之數。

16. 另一方面，港台一直獲指配廣播頻譜以履行作為香港公共廣播機構的使命，並為社會提供全面的廣播服務，包括當局提供港台專用的數碼地面電視頻道。作為公共廣播機構，港台提供全面的節目，以滿足社會整體的需要，同時迎合普羅大眾及小眾的興趣和口味。港台的電視服務的主要目標之一，是提供電視服務，以彌補商營電視廣播機構特別在某些範圍不足之處。港台的數碼地面電視服務，因此有別於商營免費電視服務持牌機構所提供的服務，因為港台無需顧及任何商業上的考慮，而且港台肩負公共廣播機構的使命。此外，港台的數碼地面電視服務仍在起始階段，現時以試驗模式運作，其覆蓋率仍在逐步增加。就功能及

在現階段接達的住戶而言，港台的數碼地面電視服務亦未能作為以頻譜傳送的商營免費電視服務以外的一個合適的替代。

17. 除了覆蓋率外，另需注意的是滲透率／使用率，因為這可以反映可真正接收相關電視服務的住戶的百分比。因此，雖然港台的數碼地面電視服務現已覆蓋全港75%的人口(即覆蓋率)，但在訊號覆蓋範圍內的大廈擁有人及／或管理人仍須在大廈內公共天線分布系統安裝／提升合適的數碼地面電視頻道接收設備，廣播訊號才可真正接達個別住戶。由於這過程需要全港的大廈內公共天線分布系統擁有人及大廈管理人的配合，因此需時完成，當局並需進行宣傳推廣。

18. 正如上文第13段所提及，現時約有20%的住戶仍未安裝所需的接收器(例如數碼地面電視解碼器、綜合數碼電視機)，以接收數碼地面電視服務。在亞視的免費電視服務終止後，這48萬住戶可能只可收看由無綫營運並以頻譜傳送的兩條模擬頻道。為了提供多一個選擇給這些住戶，政府現正與港台一起制定方案，在過渡期至終止模擬廣播期間，在亞視即將騰出的兩條模擬頻道播放港台數碼地面電視頻道的部分節目。不過，礙於上文第16段所述的原因，這項臨時安排並非完全取代商營免費電視服務。

商經局所關注的事項及需予考慮的潛在因素

19. 考慮到免費電視服務的發展、其獨特的功能，以及預期免費電視服務市場的情況在2016年4月1日亞視離開後的轉變，商經局認為，通訊局在考慮應如何在2018年頻譜安排中應用《頻譜政策綱要》時，需仔細分析潛在的風險和所引起的後果，以及公眾

利益將會如何受到影響，然後才就2018年頻譜安排作出決定。因應上文第11段所述的過往一貫安排，以及在新的免費電視服務(並非以頻譜傳送)發展成熟及引入任何新的免費電視服務(以頻譜傳送)之前，以下事項(視乎通訊局的意見而定)可能尤其值得通訊局在考慮2018年頻譜安排時審慎評估：

- (a) 採用市場主導模式會否令公眾在未知為期多久的過渡期內，因發射網絡擁有人與免費電視頻譜受配人者之間錯配而無法接收以頻譜傳送的免費電視服務，以致免費電視服務受阻；
- (b) 是否有任何可行的緩解措施，避免因採用市場主導模式(因無綫未能投得任何免費電視頻譜，或所取得的頻帶或其中一部分頻帶與現有的不同)而導致為公眾提供的免費電視服務(以頻譜傳送)被終止(如有)，或盡量減少有關服務受阻(如有)；以及
- (c) 如採用市場主導模式，可採用何種方式切實推行，以符合上文第10段所提述的不徵收頻譜使用費這項傳統安排的精神。

20. 但需注意的是，上文所提述的「服務」泛指為一般市民提供的免費電視服務。

21. 商經局知悉，這次是通訊局在推行《頻譜政策綱要》後首次需要考慮廣播頻譜的重新指配安排。就是否有任何公共政策理由，按《頻譜政策綱要》所述，須在政策與實際考慮之間作出謹慎平衡。

22. 商經局注意到，就免費電視服務而言，服務的提供(按照《廣播條例》的規定)和傳送(按照《電訊條例》的規定分配頻譜)事宜密切相關。如稍後釋出任何免費電視頻譜，通訊局或須考慮可否及如何有效率及有效益地運用該等頻譜，包括分配已騰出的頻譜以供一個或多名免費電視服務營辦商提供免費電視服務的方法，以及有關適當地作出分配的資格門檻問題。就後者而言，如果沒有管有免費電視服務牌照的商業機構也有資格獲分配免費電視頻譜，可能會實際上造成以商業方式把免費電視頻譜分租予任何第三方的情況。商經局注意到，這情況可能違背指配免費電視頻譜而不徵收任何頻譜使用費的政策精神。為了確保能有效運用免費電視頻譜，如有已騰出的頻譜可供指配，我們知悉通訊局已在2015年4月13日的立法會資訊科技及廣播事務委員會會議上宣布其意向，即在決定該等頻譜的分配安排時，通訊局會優先考慮已獲發免費電視服務牌照的免費電視營辦商，因為這些持牌機構可最迅速地有效運用免費電視頻譜。

23. 商經局相信，通訊局就2018年頻譜安排作出決定時，會審慎考慮所有相關因素，當中包括但不限於上文第9至18段所闡述的社會功能及免費電視服務市場不斷轉變的面貌，以確保免費電視頻譜以最符合公眾利益的方式指配。

商務及經濟發展局

通訊及科技科

2015年4月