

立法會參考資料摘要

資訊科技及廣播局局長提交下述文件，供各位議員參考：

文件名稱

行政會議日期

保護青少年免受淫褻及不雅物品荼毒：二零零零年《淫褻及不雅物品管制條例》檢討

二零零零年四月十八日

二零零零年四月十九日

資訊科技及廣播局

立法會參考資料摘要

保護青少年免受淫褻及不雅物品荼毒： 二零零零年《淫褻及不雅物品管制條例》檢討

引言

在二零零零年四月十八日的會議上，行政會議決定發表有關保護青少年免受淫褻及不雅物品荼毒：二零零零年《淫褻及不雅物品管制條例》檢討的諮詢文件(載於附件)，以進行公眾諮詢。

背景和論據

背景

2. 政府管制淫褻及不雅物品的政策，是在維護公眾道德和保護青少年之同時，亦保障資訊自由和表達自由，並在兩者之間求取適當的平衡。發布(包括派發、傳閱及銷售)淫褻及不雅物品受《淫褻及不雅物品管制條例》所規管。淫褻物品審裁處(審裁處)是一個司法機構，具備專有審判權，負責裁定物品是否淫褻、不雅抑或既非淫褻亦非不雅。當局沒有強制要求刊物送檢；出版人如有懷疑，可自行把物品呈交審裁處評定類別。雖然按照該條例對「物品」所作出的定義，報章也因列入「物品」的範圍內而須受該條例規管，但出版界的專業操守及新聞工作者的操守，則不在該條例的規管範圍之內。

3. 為確保我們的規管制度能配合不斷改變的社會需求及符合大眾的期望，我們定期檢討《淫褻及不雅物品管制條例》的運作。上一次檢討是在一九九五年進行。我們在一九九八年的施政報告中，承諾進行另一次檢討。為進

行有關檢討及蒐集公眾的意見，我們就該條例的運作進行了一項公眾意見調查(意見調查)，並在一九九九年五月十日向立法會資訊科技及廣播事務委員會報告了意見調查結果。意見調查結果顯示，社會人士普遍認為有需要保護青少年免受不良物品荼毒。大部分被訪者因此而反對在報章及18歲以下人士可獲得的刊物內刊登不雅物品。意見調查亦顯示公眾普遍接受根據社會上普遍接受的道德標準來評定淫褻及不雅物品的類別及物品類別評定的工作應有公眾人士參與。雖然公眾支持由一位裁判官及公眾人士組成的審裁處負責評定物品類別，但意見調查亦反映出有需要加強審裁處的組成的代表性。意見調查發現，雖然審裁處評定淫褻物品類別的標準大體上與社會的標準一致，但評審報章、雜誌及漫畫的不雅內容所採取的標準，則較社會道德標準開放。同時，市民對根據該條例實施的評定物品類別制度以及電影分級制度感到混淆。

4. 關注團體及社會人士不時向我們提交意見書，表示十分關注淫褻及不雅物品充斥市面，及這些物品毒害年青一代，以至嚴重影響他們的健康成長。不同社會團體亦有舉辦研討會和進行意見調查，以突顯這個問題的嚴重性。它們籲請政府加強管制淫褻及不雅物品，並建議多項措施以協助保護青少年免受淫褻及不雅物品荼毒。

5. 我們在擬備政策建議以進一步保護青少年免受淫褻及不雅物品荼毒時，已把這些意見、建議及上述意見調查的結果納入考慮之列。有關的建議詳列於附件所載的諮詢文件中。總括來說，我們並不建議全面改革現行的制度及法例。不過，為補現行制度之不足和回應社會各界的關注，我們有需要作出一些修改和改善。

政策建議

為審裁處增訂指引

6. 「淫褻」及「不雅」是抽象和相對的概念，因此《淫褻及不雅物品管制條例》並無作出詳細的定義。在該條例內，「淫褻」及「不雅」只界定為包括暴力、腐化及可厭。即使這樣，該條例仍然為審裁處提供了一套評定物

品類別的指引。這套指引包括一般合理的社會人士所普遍接受的道德標準、物品整體上產生的顯著效果、物品發布的對象屬哪類別或年齡組別的人士、展示事物的地點及物品是否具有真正目的。

7. 我們不時接獲一些意見及陳述書，指出「淫褻」及「不雅」概念缺乏詳細定義，可能會妨礙審裁處的工作，甚至直接影響其決定。由於「淫褻」和「不雅」的概念不能以精確的科學方法加以判斷，而且社會上可接受的道德禮教標準會隨着時代轉變，我們不贊成在條例內硬性界定何謂「淫褻」和「不雅」，列舉什麼是屬於淫褻和不雅。不過，我們認為可以採取《電影檢查條例》(第392章)所用的方法，就釐定構成「淫褻」及「不雅」的準則，向審裁處(但請參閱下文第18段有關成立新的法定類別評定機構的建議)提供進一步的指引。我們知道社會各界十分關注那些以青少年為對象，但以描繪暴力行為和美化黑社會及犯罪活動為題材的刊物，以及那些在報章上宣傳賣淫服務的文章。我們建議在向審裁處提供的指引中加入以下準則，以強化該套指引：

- (a) 有關物品是否採用一般合理的社會人士不能接受的方式來形容、描繪、表達或處理性、恐怖、罪行、殘暴或暴力等事物；
- (b) 以公眾道德標準而言，有關物品所宣傳的服務是否一般合理的社會人士認為不能接受的；及
- (c) 一般合理的社會人士是否認為有關物品對未滿18歲人士有害。

評定物品類別制度所採用的稱號

8. 根據《淫褻及不雅物品管制條例》，物品可分為第I類(既非淫褻亦非不雅)、第II類(不雅)或第III類(淫褻)。第I類物品的發布不受限制；第II類(不雅)物品不得向18歲以下人士發布或出售。至於第III類(淫褻)物品，則完全禁止發布。

9. 這些分類稱號往往與《電影檢查條例》下電影級別的稱號混淆，即第I級（適合任何年齡人士觀看）、第II_A級（兒童不宜）、第II_B級（青少年及兒童不宜）及第III級（只准18歲或以上人士觀看）。在《淫褻及不雅物品管制條例》的意見調查中，大多數受訪者（約70%）認為該條例的評定類別制度易與電影分級制度混淆。雖然第II級電影不適合18歲以下的青少年觀看，但家長可自行決定是否准許其子女觀看此類影片。然而，第II類(不雅)物品是不得傳閱及提供予未成年人士，否則即屬違法。為了區分上述兩種制度，並回應市民的關注，我們建議為《淫褻及不雅物品管制條例》之下的評定物品類別制度另定與電影分級制度截然不同的新類別稱號，因應情況把物品劃分為「不受限制」、「只准發布予18歲及以上人士」或「禁止發布」。

發布不雅物品的法例規定

10. 根據《淫褻及不雅物品管制條例》，發布不雅物品時，必須符合若干法例規定，包括以封套把物品密封(若物品的封面或封底屬不雅，則須以不透明封套密封)，並在封面及封底印上《淫褻及不雅物品管制條例》所規定的警告字句¹，而該等字句須佔封面和封底面積的20%或以上。這些規定適用於報章和其他印刷刊物。但就含有不雅內容的報章而言，由於其銷量大及讀者眾多，為了清楚識別這些刊物的類別，我們建議訂定另一套的識別方式，例如規定該類報章必須在每一頁加上某種識別標誌(如加上紅色對角線)，及在首頁印明法定警告字句。與現時不雅刊物必須以封套密封的規定相比，上述規定更符合環保原則。若這項建議獲得接納，取代以封套包裝含有不雅內容的報章的規定，則報章的首頁將不得刊載任何不雅內容。

¹ 《淫褻及不雅物品管制條例》所規定的警告字句如下：

WARNING: THIS ARTICLE CONTAINS MATERIAL WHICH MAY OFFEND AND MAY NOT BE DISTRIBUTED, CIRCULATED, SOLD, HIRED, GIVEN, LENT, SHOWN, PLAYED OR PROJECTED TO A PERSON UNDER THE AGE OF 18 YEARS.

警告： 本物品內容可能令人反感，不可將本物品派發、傳閱、出售、出租、交給或借予年齡未滿18歲的人士或將本物品向該等人士出示、播放或放映。

《淫褻及不雅物品管制條例》下的罰則

11. 根據《淫褻及不雅物品管制條例》，任何人發布淫褻物品或管有/輸入淫褻物品以供發布，不論是否知道該物品是淫褻物品，最高可被判處罰款100萬元及監禁三年。任何人如向青少年發布不雅物品、不遵照法例規定發布或管有不雅物品以供發布，或公開展示不雅事物，不論是否知道該物品/事物屬於不雅，或是否知道發布對象是青少年，均屬犯罪。初犯者最高可被判處罰款40萬元及監禁一年。第二次或其後再犯者，則最高可處以罰款80萬元及監禁一年。

12. 《淫褻及不雅物品管制條例》訂明違法者可被判處的最高刑罰，但在一九九九年被裁定違反該條例的人士，所判罰款額僅介乎500元至9萬元，而監禁期則介乎七天至16個月不等。為達致預期的阻嚇作用，我們建議把發布淫褻物品及管有/輸入淫褻物品以供發布等罪行的最高罰款額增至200萬元（監禁刑期則維持在三年）。此外，我們亦建議把與發布不雅物品及展示不雅事物有關的罪行的刑罰提高，使初犯者最高可被判處罰款80萬元（監禁刑期則維持在一年），而第二次或其後再犯者，最高可判罰160萬元及監禁兩年。

隨刊物附送的贈品

13. 根據《淫褻及不雅物品管制條例》，「物品」一詞是指內容屬於或含有供閱讀、觀看或供閱讀兼觀看的資料的任何物件（包括報章及漫畫書等刊物），亦指任何錄音，以及錄有一幅或多幅圖像的任何影片、錄影帶、紀錄碟或其他紀錄。至於隨刊物、紀錄碟等附送的贈品，除非符合「物品」的定義或本身屬於不雅事物，否則並不屬於《淫褻及不雅物品管制條例》的規管範圍。

14. 對於出版商隨刊物（尤其是漫畫書）附送可能具攻擊性或對兒童及青少年有不良影響的贈品，社會人士表示關注。有鑑於此，一個出版業協會已發出指引，促請成員在設計其刊物所附送的贈品時，須顧及不同年齡組別讀者的安全。不過，部分出版商仍繼續隨其刊物附送社會人士

認為對兒童及青少年有不良影響的贈品。因此，有社會人士籲請政府將該類贈品納入《淫褻及不雅物品管制條例》的管制範圍。

15. 基於社會人士所表示的關注，我們建議修訂《淫褻及不雅物品管制條例》內「物品」一詞的定義，訂明如以任何方式隨刊物、錄音，或錄有一幅或多幅圖像的影片、錄影帶、紀錄碟或其他紀錄提供贈品、獎品或物件（不論是同時提供抑或分開提供或是否須付出代價換取），該贈品、獎品或物件連同有關的刊物、錄音，或錄有一幅或多幅圖像的影片、錄影帶、紀錄碟或其他紀錄，會被視作一件「物品」。若「物品」一詞的定義經如此修訂後，隨刊物附送的贈品（無論贈品是與刊物一起包裝，或由銷售商在顧客購買刊物時另外提供，或憑隨刊物附送的印花或換領券換領，或以其他方法發給），會連同有關刊物被視作一件「物品」。根據《淫褻及不雅物品管制條例》，任何不雅物品均不得向18歲以下人士發布，而出版商在發布不雅物品時，亦必須遵守有關的法例規定。

審裁處制度

16. 審裁處是根據一九八七年制定的《淫褻及不雅物品管制條例》而設立，取代根據《不良刊物條例》設立的制度。在舊制度下，只由一名裁判官來裁定某物品是否為不良物品，而該名裁判官應在作出決定時，反映社會大眾的道德標準。由於該制度缺乏代表性，不足以反映社會大眾的意見，因此受到嚴厲批評。審裁處制度則明確地建基於一套有社會人士參與決定物品是否淫褻及不雅的司法程序。在首次聆訊²時，審裁處由一名主審裁判官及最少兩名由公眾人士出任的審裁委員組成（在全面聆訊時，審裁處則由一名主審裁判官及最少四名由公眾人士出任的審裁委員組成）。審裁處提供簡便快捷的機制，處理可能只適宜向成年人發布的物品或禁止發布的物品。

² 根據現行制度，審裁處在收到呈交的物品後，會以非公開形式進行首次聆訊，暫定該物品的類別。暫定類別的結果將會在兩份報章上刊登，公布周知。有關方面可在五天內提出覆核該類別的要求。如無異議，該暫定類別便會作實，成為物品最終獲評定的類別。

17. 至於審裁處的組成的代表性，一直備受社會人士關注。有關《淫褻及不雅物品管制條例》的意見調查結果，反映出有需要提高審裁處的組成的代表性。審裁處的角色和表現，不時亦成為傳媒的話題。有些報道針對審裁委員的質素及代表性，另一些則指審裁處的運作缺乏透明度，並質疑審裁處對若干刊物所作的裁定。我們同意評定物品類別的機制可予改善。

18. 我們在參考外國經驗後，建議設立兩級評定物品類別制度，以取代現行的評定類別制度。當局將會成立法定的淫褻物品類別評定委員會(委員會)來評定物品的類別，而審裁處則保留其司法職能，負責審理就委員會所裁定類別提出上訴的個案，及裁定法庭或裁判官所轉交物品的類別。我們擬由政務司司長委任一名主席、數名副主席及一個委員團來組成類別評定委員會，為物品評定類別。委員團的人選來自社會上若干界別(如教育界、社會工作界、專業人士、傳播媒介及文化界、學術機構及地區組織)。就委員團成員而言，政府當局會邀請這些界別內的有關團體提名個別人士，由政務司司長考慮委任為委員團成員。委員會會召開會議來考慮所有呈交委員會評定類別的物品；會議將由主席或其中一名副主席擔任主席，並從委員團挑選四名成員協助。委員會在評定物品類別時，將會參照《淫褻及不雅物品管制條例》第10條(即當局向審裁處發出的指引)和資訊科技及廣播局局長所發出與法例條文相符的行政指引，這些指引會在憲報刊登。委員會就物品類別所作出的裁決，將與審裁處在現行制度下就物品所作出的暫定類別具有同等法律效力。委員會並須就其裁決解釋理由。委員會將由影視及娛樂事務管理處(影視處)提供支援服務。

19. 至於審裁處的組成方面，有建議指出我們應以陪審員制度取代審裁委員的制度。我們建議推行這制度，由一名主審裁判官及最少五名由陪審員名單中挑選出來的審裁委員組成審裁處。主審裁判官的職責是向審裁委員解釋有關法例及發出指引，以便他們裁定有關物品的類別。主審裁判官不會就物品的類別作出表決。由於司法機構的陪

審員名單上約有27萬人，因此建議的制度將可提高審裁委員的代表性。若採用陪審員制度，參與上訴的各方將獲告知主審裁判官向審裁委員發出的指引，包括在法律觀點上與評定物品類別有關的考慮因素。

20. 上述建議將可有助解決社會上對審裁處的各種關注。資訊科技及廣播局局長向委員會所發出的行政指引可使委員會所作的裁決更加前後一致，亦可有助確保評定物品類別的標準能反映社會上不斷改變的標準及關注的事項。此外，建議的兩級評定物品類別制度既可提高評定物品類別裁決的透明度，還有助社會人士更清楚了解有關的裁決，因為有關物品類別的一切裁決，不論是由委員會作出抑或經審裁處覆核，均會有充分理由支持或有主審裁判官向審裁委員發出的指引支持。

含有不雅內容的第I類刊物

21. 社會各界廣泛關注報章在「色情版」副刊刊登不雅資訊的情況。由於報章流通量大，任由該等「色情版」充斥市面，將會嚴重影響年輕一代的健康成長。我們認為有必要設立機制，阻止出版人在報章及第I類刊物內刊登毒害青少年的文章，及防止青少年接觸有害的刊物。在參考海外司法管轄區的規管制度後，我們建議設立定期刊物令制度。該制度是以新西蘭規管定期刊物(即定期出版的印刷品但不包括報章)的制度為藍本。以香港的情況來說，暢銷報章加插「色情版」引起社會各界關注。我們認為任何建議的安排必須包括報章。因此，我們建議對新西蘭的制度予以適當修訂，以配合香港的特別情況，及把擬設的定期刊物令制度所適用的範圍擴大至包括報章及其他定期刊物。

22. 根據擬議制度，定期刊物（其定義會擴闊至包括日報）如被淫褻物品類別評定委員會或淫褻物品審裁處裁定在某段期間內出版若干期屬於淫褻的刊物，或未有遵照出版不雅物品的法例規定，淫褻物品類別評定委員會可發出定期刊物令。我們建議每日出版的刊物若在三個月內有三期違規，或其他定期刊物在12個月內有三期違規，淫褻物品類別評定委員會便可考慮發出定期刊物令。我們亦可

考慮將適用於每日出版的刊物的基準定為若在六個月內有三期違規，淫褻物品類別評定委員會便可考慮發出定期刊物令。

23. 我們建議，如淫褻物品類別評定委員會認為有關刊物以後所出版的期號可能包含令人反感的資訊，便可對該刊物發出定期刊物令。該令將規定在定期刊物令有效期間出版的定期刊物，必須以某種形式清楚識別，例如在刊物的首頁或封面及每頁上印有一條顯眼的紅色對角線，亦須在其首頁或封面上刊印法定通告，說明該刊物在一段指定期間內受定期刊物令制約。受定期刊物令制約的刊物，不得發售給18歲以下人士。

24. 受定期刊物令制約的刊物仍須遵守《淫褻及不雅物品管制條例》內的所有其他條文，這些條文包括，定期刊物如含有不雅內容，必須符合有關發布不雅刊物的法例規定。若定期刊物屬於淫褻，將依法被禁止出版。

25. 對於每日出版的刊物，定期刊物令的有效期將不會超過三個月，而其他刊物則不會超過12個月。違反定期刊物令屬於違法。若擬議制度獲得採納，當局將會推行宣傳計劃，讓公眾認識定期刊物令。

26. 建議中的定期刊物令制度具懲罰性。不過，鑑於社會人士對自稱為第I類的刊物刊登不雅內容極為關注，我們遂提出上述建議進行公眾諮詢。

互聯網

27. 一般而言，受《淫褻及不雅物品管制條例》規管而透過互聯網發布的資訊，亦在該條例規管範圍之內。自一九九六年一月以來，曾經有12宗個案引用《淫褻及不雅物品管制條例》，以考驗其是否適用於規管以電子方式發布的物品。結果，十宗個案的被告被定罪（其中九宗個案的被告承認控罪）。一宗則由於證據不能證明被告是否有罪，在疑點歸於被告的情形下，指控被駁回。其餘一宗個案敗訴的原因是，當中涉及在海外地方發布的淫褻物品，而香港特別行政區並無司法管轄權。

28. 透過互聯網上載、下載或傳送的資訊量無可計，且瞬息即逝，要積極監管實不可行。再者，政府的政策目標是促進互聯網的發展，及使香港成為亞太區的互聯網樞紐。因此，我們在一九九六年諮詢公眾及業界的意見後，於一九九七年決定採用共同規管的制度。除立法管制外，政府與香港互聯網供應商協會共同制定一套業務守則，名為「規管淫褻及不雅資訊的業務指引」。該套業務守則根據《淫褻及不雅物品管制條例》的運作和標準，規管在互聯網上傳送的淫褻及不雅資訊，並已於一九九七年十月頒布。

29. 當局在一九九九年一月檢討香港互聯網供應商協會的業務守則後，認為應與互聯網業內人士合作，加強共同規管的制度。鑑於互聯網傳送資訊的特質，我們建議澄清互聯網服務供應商在《淫褻及不雅物品管制條例》下作為資訊傳送者的法律責任。目前，根據《淫褻及不雅物品管制條例》第21(1)(a)及24(1)條，任何人發布淫褻物品，或未有遵照法例規定發布不雅物品，則不論他是否知道有關物品是淫褻或不雅物品，均屬犯法。鑑於互聯網傳送資訊的特質，我們認為沒有理由要求互聯網服務供應商作為資訊傳送者，檢查一切由互聯網用戶上載於互聯網或自互聯網下載的資訊，或通過他們的伺服器從互聯網上其他伺服器傳送來的資訊。因此，我們建議為互聯網服務供應商訂立以上控罪的免責辯護條款，即他們不應為傳送一些其不知道乃經其傳送的資訊，或有合理理由相信並非是淫褻或不雅的資訊，而負上法律責任。同樣，我們建議為其他以電子方式傳送資訊的人士訂立相同的免責辯護條款。此外，我們建議容許其他印刷品發布人，例如報販、書店的經營人士和發行商就第21(1)(a)及24(1)條的控罪作出類似的免責辯護，即若他們沒有合理機會檢查控罪所指的物品及有合理理由相信該物品並非淫褻或不雅，便不須負上法律責任。

30. 為配合上述建議及考慮到透過互聯網傳送資訊的特質，我們建議澄清互聯網服務供應商的法律責任如下(建議的做法與香港互聯網供應商協會業務守則所訂定的做法一致)：

- (a) 於發覺或獲通知其服務使用者在互聯網上載示公眾可接觸到的淫褻資訊之時，立即採取行動清除或隔絕這些淫褻資訊；及
- (b) 於發覺或獲通知其服務使用者在互聯網上載示公眾可接觸到的不雅資訊之時，立即告知服務使用者須預先在屏幕上發出警告，說明有關資訊可能令人反感以及不可向18歲以下人士發布。如服務使用者未能在指定時間內附加警告，互聯網服務供應商必須隔絕這些令人反感的資訊或停止向該服務使用者提供服務。

互聯網服務供應商若不遵守上述規定，將屬違反《淫褻及不雅物品管制條例》。至於放置在海外伺服器的淫褻資訊，由於本地互聯網服務供應商不能清除這類資訊，因此我們建議，若互聯網服務供應商發覺或獲通知在海外伺服器載有淫褻資訊之時，他必須立即採取行動隔絕有關資訊，否則亦屬違反《淫褻及不雅物品管制條例》。

31. 此外，鑑於互聯網日漸普遍和受歡迎，以及社會人士對在網上發布令人反感資訊的關注，我們察覺可能需要加強執法措施，以便執法機關可在互聯網服務供應商沒有適當處理淫褻物品時採取行動。其中一種做法是容許執法機關在取得裁判官發出的授權書/命令後，指示載有這些資訊的互聯網服務供應商清除或隔絕有關資訊。至於海外的淫褻資訊，由於我們對海外的互聯網服務供應商並無司法管轄權，我們建議採取隔絕資訊的做法；我們可以要求所有本地互聯網服務供應商隔絕該等資訊。

32. 不過，這建議本身亦有局限，因為當執法機關獲發授權書/命令之時，有關的淫褻資訊可能已被改動或移往別處。此外，由於互聯網使用者仍可透過海外的伺服器接上這些淫褻資訊，因此隔絕海外淫褻資訊的做法，未必能

徹底隔絕該類資訊。同時，若清除或隔絕淫褻資訊或網站有關部分並不可行，互聯網服務供應商便須清除或封鎖整個網站。在這情況下，該網站內一些未必屬於不良的資訊將同時被清除或隔絕。雖然這項建議存有上述局限，不過我們希望聽取公眾人士對於這項建議的意見。

執法

33. 現時，影視處的督察獲授權，可檢取所展示的不雅物品和不依從法例規定發布的不雅物品，但這種權力並不適用於違例向青少年出售不雅物品的罪行。為提高執法行動的成效，我們建議授權影視處的督察可為禁止販商向青少年出售不雅物品而檢取有關物品，及檢查購買不雅物品人士和有關販商的身份證，以確立違法出售不雅物品的證據。

社會各界的責任

34. 單靠立法管制及政府採取執法行動，並不能防止青少年購買和閱讀不雅刊物。我們需要出版商、銷售商、學校和家長同心協力，維護廣大社會的利益，尤其是保障年青一代。出版人應對所出版物品的內容承擔責任，銷售商可拒絕售賣不雅物品給兒童及青少年，學校則應加強教導學生和家長，而家長亦應提高警覺，指導其子女，譬如，家長可為子女選擇合適的讀物，及不購買內容色情、令人厭惡或反感的報章及刊物。我們亦可鼓勵學校及其他非政府機構擬訂合適刊物的名單，讓家長為子女選購讀物時有所參考。

與基本法的關係

35. 律政司認為諮詢文件中的建議與基本法中與人權無關的條文相符。

與人權的關係

36. 律政司認為諮詢文件中的建議與基本法中有關人權的條文相符。

對財政和人手的影響

37. 成立建議中的類別評定委員會，需要一筆為數160萬元的非經常開支及每年900萬元的經常開支，以設立一個有六名全職人員的秘書處、執行定期刊物令的制度和支付委員會成員的酬金。由於暫定物品類別工作轉由擬設的委員會負責，因此司法機構會交回部分所需的經常開支（350萬元）。在執行的層面上，影視處必須增加人手，以抽樣方式巡查報章及雜誌銷售點，以確保受定期刊物令制約的刊物遵守刊物令的規定。所需費用為20萬元的非經常開支及每年290萬元的經常開支。

38. 審裁處若採用陪審員制度，來處理就委員會所作決定提出的上訴及裁定物品的類別，會為主審裁判官帶來額外工作，因為他必須在每次聆訊向審裁委員解釋有關法例及發出指引。此外，司法機構亦須就挑選審裁委員的安排，加強支援人手。這方面所需的額外資源會由司法機構的總體撥款支付。

39. 根據政府的收費政策，委員會評定淫褻及不雅物品的收費，將按悉數收回成本的原則釐定。

公眾諮詢

40. 公眾可在兩個月內就諮詢文件提出意見。

宣傳安排

41. 我們將於二零零零年四月十九日召開記者招待會，公布進行公眾諮詢，並會在同日發出新聞稿。諮詢文件會在四月十九日在資訊科技及廣播局的網頁上登載，印刷文本可從四月十九日起於資訊科技及廣播局索取，或由四月二十八日起於各區民政事務處索取。我們並會在二零零零年五月八日舉行的立法會資訊科技及廣播事務委員會會議上，向議員作出簡報。

查詢

42. 如對本參考資料摘要有任何查詢，請聯絡資訊科技及廣播局首席助理局長黃靜文女士（電話：2189 2229；傳真：2511 1458）。

資訊科技及廣播局
二零零零年四月十九日

legco-c(19.4.00).doc

保護青少年 免受淫褻及不雅物品荼毒

二零零零年
《淫褻及不雅物品管制條例》檢討

諮詢文件

香港特別行政區政府
資訊科技及廣播局

二零零零年四月

目錄

	<u>頁次</u>
I. 序言	1
II. 建議撮要	3
III. 《淫褻及不雅物品管制條例》下的規管架構	6
IV. 「淫褻」、「不雅」及「物品」的定義	9
V. 評定物品類別制度所採用的稱號	12
VI. 淫褻物品審裁處制度	14
VII. 執行《淫褻及不雅物品管制條例》	18
VIII. 規管互聯網上淫褻及不雅物品	22
IX. 宣傳及公民教育	27
X. 《淫褻及不雅物品管制條例》的其他技術修訂	29

- 附錄一 於一九九五年對《淫褻及不雅物品管制條例》
所作出的主要修訂撮要
- 附錄二 就《淫褻及不雅物品管制條例》所進行公眾
意見調查的主要結果撮要
- 附錄三 《淫褻及不雅物品管制條例》第 10 條
- 附錄四 外國對淫褻及不雅物品的規管撮要
- 附錄五 香港互聯網供應商協會業務守則 — 規管
淫褻及不雅資訊的業務指引
- 附錄六 有關檢討香港互聯網供應商協會的業務守則
成效的結果及建議摘要
- 附錄七 外國對互聯網上淫褻及不雅資訊的規管撮要
- 附錄八 影視處的宣傳計劃概要

I. 序言

1.1 香港是一個自由、開放和活力充沛的社會，我們珍惜資訊自由，並尊重個人獲得資訊的權利、出版自由及表達意見的自由。這些都是《基本法》所賦予的權利。政府的一貫政策，是在維護公眾道德和保護青少年之同時，亦保障資訊自由和表達自由，並在兩者之間求取適當的平衡。雖然《淫褻及不雅物品管制條例》限制發布、傳播和展示淫褻及不雅的物品，但該條例同時亦保障表達自由和出版自由。當局沒有強制要求刊物送檢；然而，若出版人對有關物品的類別存疑，可自行把物品呈交淫褻物品審裁處(下文簡稱「審裁處」)評定類別。

1.2 為確保我們的規管制度能配合不斷改變的社會需求及符合大眾的期望，我們定期檢討《淫褻及不雅物品管制條例》的運作。上一次檢討是在一九九五年進行。透過該次檢討，我們制定了一系列措施，以改善《淫褻及不雅物品管制條例》的成效和運作，包括引入新的措施以限制發布不雅物品、加強警方和影視及娛樂事務管理處(下文簡稱「影視處」)的執法權力、調整發布不雅物品的罰款額以維持其阻嚇作用，以及增加審裁處在運作上的透明度和代表性。附錄一撮要列述當局在一九九五年對該條例所作出的主要修訂。

1.3 我們在一九九八年行政長官所發表的施政報告中，承諾對《淫褻及不雅物品管制條例》進行檢討。為進行這項檢討以及蒐集公眾的意見，我們就《淫褻及不雅物品管制條例》的運作，進行了一項公眾意見調查(下文簡稱「意見調查」)。該意見調查的主要結果載於附錄二。意見調查結果顯示，社會人士普遍認為有需要保護青少年免受不良物品荼毒。大部分被訪者都因此而反對在報章及 18 歲以下人士可購買得到的刊物內刊登不雅物品。

1.4 關注團體及社會人士不時向我們提交意見書，表示十分關注淫褻及不雅物品充斥市面，及這些物品毒害年青一代，以至嚴重影響他們的健康成長。不同社會

團體亦有舉辦研討會和進行意見調查，以突顯這個問題的嚴重性。它們籲請政府加強管制淫褻及不雅物品，並建議多項措施以協助保護青少年免受淫褻及不雅物品荼毒。我們在擬備這份諮詢文件的政策建議時，已把這些意見、建議及上述意見調查的結果納入考慮之列。

1.5 我們明白社會的道德禮教準則，會隨着時間而轉變，而品味和標準亦因人而異，不免帶有主觀成分。歸根究底，公眾標準與個人品味之間難免會有衝突；而社會人士能接受的標準與個人對獲取資訊的要求亦未必一致。我們認為在自由社會中，不應對成年人應該享有觀看、聆聽及閱讀的自由作出不適當的規限，但由於兒童和青少年易受外界事物影響和誘惑，故社會有責任保護他們免受不良物品荼毒。因此，當局必須在上述兩者之間取得平衡。我們有賴公眾的意見去求取這個平衡，因此，公眾人士向我們提出意見是非常重要的。我們歡迎社會各界就本諮詢文件及文件內所載述的建議，發表意見。不過，我們必須指出，與新聞報道有關的新聞工作者職業操守、專業水平及編輯決定，不屬是次諮詢工作的範圍，因此不在本諮詢文件討論之列。

1.6 如對本諮詢文件有任何意見，請於二零零零年六月十九日或之前，以下列任何一種方式，向資訊科技及廣播局提出：

郵寄 香港花園道
美利大廈 2 樓
資訊科技及廣播局

傳真 2511 1458

電子郵址 itbbenq@itbb.gcn.gov.hk

1.7 政府打算公開各界人士就這份諮詢文件所提交的意見書的全部或部分內容。除非提出意見者特別要求把意見書的全部或部分內容保密，否則政府將會假設有關於意見書無需保密。

II. 建議撮要

2. 這份諮詢文件的主要建議撮述如下：
 - 2.1 為含有不雅內容的報章訂定另一套的識別方式，例如規定該類報章必須在每一頁印有某種識別標誌(如加上紅色對角線)，及在首頁刊印有關不雅物品的法定警告字句（第 3.3 段）。
 - 2.2 加重《淫褻及不雅物品管制條例》下的罰則（第 3.8 段）。
 - 2.3 在《淫褻及不雅物品管制條例》內增訂指引，以協助審裁處裁定物品是否淫褻或不雅（第 4.7 段）。
 - 2.4 修訂《淫褻及不雅物品管制條例》內「物品」一詞的定義，訂明如隨刊物、錄音，或錄有一幅或多幅圖像的影片、錄影帶、紀錄碟或其他紀錄提供贈品、獎品或物件，該贈品、獎品或物件連同有關的刊物、錄音，或錄有一幅或多幅圖像的影片、錄影帶、紀錄碟或其他紀錄，會被視作一件「物品」（第 4.10 段）。
 - 2.5 替根據《淫褻及不雅物品管制條例》評定物品類別的制度另訂新類別稱號（第 5.6 段）。
 - 2.6 採用兩級評定物品類別制度，即評定物品類別的工作由淫褻物品類別評定委員會負責，而審裁處則負責處理就該委員會所作決定提出上訴的個案，及裁定法庭或裁判官所轉交的物品屬何類別。審裁處的審裁委員將由陪審員名單中挑選出來（第 6.9 至 6.11 段）。
 - 2.7 授權影視處的督察為防止販商向青少年售賣不雅物品而檢取有關物品，及檢查購買不雅物品人士和販商的身份證（第 7.3 段）。

- 2.8 鼓勵學校及其他非政府機構擬訂合適刊物的名單，讓家長為子女選購讀物時有所參考（第 7.4 段）。
- 2.9 定期刊物若在一段期間內出版若干期被評定為淫褻的刊物或未有遵照出版不雅物品的法例規定，當局可發出定期刊物令（第 7.6 至 7.11 段）。
- 2.10 互聯網上淫褻及不雅物品的規管：
- (i) 加強共同規管的制度（第 8.3 段）。
 - (ii) 要求教育、社會及青少年組織協助，倡導學生在學校及家庭正確使用互聯網和加強有關過濾軟件及其他諮詢服務的公眾教育及宣傳工作（第 8.3 段）。
 - (iii) 香港互聯網供應商協會在其業務守則內，訂明互聯網服務供應商必須在用戶提出要求時，提供過濾軟件（第 8.4 段）。
 - (iv) 闡明互聯網服務供應商在《淫褻及不雅物品管制條例》下作為發布人的法律責任，並為他們提供免責辯護條款（第 8.7 段）。
 - (v) 規定互聯網服務供應商在發覺或獲通知有淫褻或不雅資訊之時，必須清除或隔絕淫褻資訊；及確保不雅資訊在電腦屏幕上顯示前須先發出警告字句（第 8.8 段）。
 - (vi) 考慮加強執法措施，以便執法機關可在互聯網服務供應商未有適當處理淫褻物品時採取行動，例如授權執法機關在取得裁判官發出的授權書/命令後，可指示互聯網服務供應商隔絕或清除淫褻資訊（第 8.9 至 8.11 段）。
- 2.11 闡明以電子方式傳送資訊而並非互聯網服務供應商的人士、報販、書店東主和發行商在《淫褻及不雅物品管制條例》下作為發布人的法律責任，並為他們提供免責辯護條款（第 8.7 段）。

- 2.12 加強宣傳工作和公眾教育，提高市民對《淫褻及不雅物品管制條例》的條文的認知（第 9.2 段）。
- 2.13 對《淫褻及不雅物品管制條例》作出技術修訂，以改善其運作和加強其成效（第 10.1 段）。

III. 《淫褻及不雅物品管制條例》下的規管架構

3.1 發布（包括派發、傳閱及銷售）和公開展示淫褻及不雅物品，是受到《淫褻及不雅物品管制條例》（第 390 章）所規管的。根據該條例，「物品」一詞包括印刷品、錄音、影片、錄影帶、紀錄碟和以電子方式發布的物品。《淫褻及不雅物品管制條例》並不適用於受《電影檢查條例》（第 392 章）所規管的電影，及受《電視條例》（第 52 章）所規管的電視廣播節目。根據《淫褻及不雅物品管制條例》，物品可分為以下類別：

第 I 類	:	既非淫褻亦非不雅
第 II 類	:	不雅
第 III 類	:	淫褻

根據《淫褻及不雅物品管制條例》，「淫褻」和「不雅」包括暴力、腐化及可厭。第 I 類物品的發布不受限制；第 II 類（不雅）物品不得向 18 歲以下人士發布或出售，而發布第 II 類物品時，必須符合若干法例規定，包括以封套把物品密封（若物品的封面或封底屬不雅，則須以不透明封套密封），並在封面及封底印上《淫褻及不雅物品管制條例》所規定的警告字句*，而該等字句須佔封面和封底面積的 20% 或以上。至於第 III 類（淫褻）物品，則完全禁止發布。

3.2 《淫褻及不雅物品管制條例》具兩大作用，就是禁止發布淫褻物品，並限制只准將含有不雅內容的物品向成年人發布。以封套把物品密封和印上法定警告字句的規定乃提醒家長，讓他們知所選擇，決定是否應讓其子女接觸該等物品。當局沒有強制要求刊物送檢，但出版人有責任遵守法例就發布含有不雅內容的刊物所訂的規定。

* 《淫褻及不雅物品管制條例》所規定的警告字句如下：

WARNING: THIS ARTICLE CONTAINS MATERIAL WHICH MAY OFFEND AND MAY NOT BE DISTRIBUTED, CIRCULATED, SOLD, HIRED, GIVEN, LENT, SHOWN, PLAYED OR PROJECTED TO A PERSON UNDER THE AGE OF 18 YEARS.

警告：本物品內容可能令人反感，不可將本物品派發、傳閱、出售、出租、交給或出借予年齡未滿 18 歲的人士或將本物品向該等人士出示、播放或放映。

3.3 不雅物品必須以封套密封及刊印法定警告字句的規定，同樣適用於報章和其他印刷刊物。但就含有不雅內容的報章而言，由於其銷量大及讀者眾多，為清楚識別這些刊物的類別，我們建議訂定另一套的識別方式，例如規定該類報章必須在每一頁加上某種識別標誌(如加上紅色對角線)，及在首頁印明法定警告字句。與現時不雅刊物必須以封套密封的規定相比，上述規定更符合環保原則。若這項建議獲得接納，取代以封套包裝含有不雅內容的報章的規定，則報章的首頁將不得刊載任何不雅內容。

3.4 根據《淫褻及不雅物品管制條例》而成立的淫褻物品審裁處(下文簡稱「審裁處」)，具備專有審判權，負責裁定物品是否淫褻、不雅抑或既非淫褻亦非不雅。審裁處是一個司法機構，由一名主審裁判官及最少兩名審裁委員組成，而審裁委員是由公眾人士擔任。當局委任公眾人士為審裁處的審裁委員，是要在評定物品類別的過程中反映公眾道德標準。審裁處在評定物品的類別時，會參照《淫褻及不雅物品管制條例》第 10 條(摘錄於附錄三)所載列的指引，包括一般合理的社會人士所普遍接受的道德標準、物品整體上產生的顯著效果、物品發布的對象是哪一類別或年齡組別的人士、展示事物的地點及物品是否具有真正目的。

3.5 當局並無規定物品必須在發布前呈交審裁處評定類別。然而，若出版人對有關物品的類別存疑，可自行把物品呈交審裁處評定類別。《淫褻及不雅物品管制條例》訂明，任何物品的出版人、作者、印刷人、製造商、進口商、發行人、版權擁有人，或委託設計、生產或發布任何物品的人，均可將物品呈交審裁處評定類別。至於政府方面，律政司司長和獲政務司司長授權的公職人員，可將物品呈交審裁處評定類別。目前，影視處、香港海關及警方的公職人員，均獲政務司司長授予該權力。

3.6 由於制定《淫褻及不雅物品管制條例》的目的，是要保護青少年，故任何人士如向青少年提供發布受限制的物品，即屬違法及須負上刑事責任。這些人士包括該等物品的出版人、發行人及銷售商，但未滿 18 歲的人

士如被發現購買受限制的不雅物品，無須負上刑事責任。

3.7 《淫褻及不雅物品管制條例》由影視處、香港海關及警方負責執行。任何人發布或管有/輸入淫褻物品以供發布，不論是否知道該物品是淫褻物品，最高可被判處罰款 100 萬元及監禁三年。任何人如向青少年發布不雅物品、不遵照法例規定發布或管有不雅物品以供發布，或公開展示不雅事物，不論是否知道該物品/事物屬於不雅，或是否知道發布對象是青少年，均屬犯罪。初犯者最高可被判處罰款 40 萬元及監禁一年。第二次或其後再犯者，則最高可處以罰款 80 萬元及監禁一年。

3.8 《淫褻及不雅物品管制條例》訂明違法者可被判處的最高刑罰，但在一九九九年被裁定違反該條例的人士，所判罰款額僅介乎 500 元至 9 萬元，而監禁期則介乎七天至 16 個月不等。為達致預期的阻嚇作用，我們建議把發布淫褻物品及管有/輸入淫褻物品以供發布等罪行的最高罰款額增至 200 萬元（監禁刑期則維持在三年）。此外，我們亦建議把與發布不雅物品及展示不雅事物有關的罪行的刑罰提高，使初犯者最高可被判處罰款 80 萬元（監禁刑期則維持在一年），而第二次或其後再犯者，最高可判罰款 160 萬元及監禁兩年。

IV. 「淫褻」、「不雅」及「物品」的定義

4.1 《淫褻及不雅物品管制條例》的規管範圍除包括淫褻及不雅物品外，亦包括暴力、腐化及可厭的事物。「淫褻」及「不雅」是抽象和相對的概念，不能以精確的科學方法加以判斷，也沒有絕對的標準。「淫褻」和「不雅」的概念會隨着時代、地方及文化而轉變。在《淫褻及不雅物品管制條例》的規管制度下，審裁處透過審裁委員來反映社會上一般合理人士所普遍接受的道德標準。審裁處在裁定物品是否淫褻或不雅時，必須考慮物品整體上產生的顯著效果、物品發布的對象是哪一類別或年齡組別的人、展示事物的地點及物品是否具有真正目的。由於「淫褻」和「不雅」並無絕對的客觀衡量準則，而發布的情況和處理手法往往與物品的內容(包括言詞、影像)同樣重要，因此若要根據硬性規定的禁制清單作出裁定，是不恰當和不切實際的做法。這種做法會導致社會各界就禁制清單應該或不應該包括的項目，作出無休止的爭論，當局亦會因此而必須經常修訂法例。

4.2 然而，我們不時接獲一些意見及陳述書，指出「淫褻」及「不雅」概念缺乏詳細定義，可能會妨礙審裁處的工作，甚至直接影響其決定。

4.3 公眾一直以來都有就是否需要為「淫褻」及「不雅」概念訂立明確定義一事進行辯論。早於一九八七年制定《淫褻及不雅物品管制條例》時，當時的立法局已有討論此事。在一九九五年通過《一九九五年淫褻及不雅物品管制(修訂)條例》時，前立法局議員再度就此進行辯論。立法機關在該兩次討論中，都接受及支持我們不在法例中訂立明確定義的理由，並同意基於審裁處由公眾人士組成並具代表性，審裁處有能力評定什麼事物可獲社會人士普遍接受。

4.4 我們曾經考慮為審裁處頒布一套行政指引，讓審裁處在裁定某一物品是否淫褻、不雅抑或既非淫褻亦非不雅時，可以有所依從。不過，經徵詢意見後，我們覺得這做法等同限制審裁處的司法權力及酌情權，及可能因而令審裁處的司法獨立性受到質疑。因此，我們決

定不採納這種做法。

4.5 在進行今次檢討時，我們曾研究其他國家的規管模式。附錄四概述我們所蒐集得到的資料。簡括而言，我們的機制與海外的做法大致相同。事實上，大多數地區都跟我們一樣，並無嘗試界定「淫褻」及「不雅」概念，而是通常在有關法例中制訂一般性的條文，訂明在裁定或評定物品類別時所須考慮的因素。

4.6 《淫褻及不雅物品管制條例》第 10 條已訂明，審裁處在裁定物品是否淫褻或不雅或公開展示的事物是否不雅，或在評定物品類別時，必須考慮以下多項因素：

- (a) 一般合理的社會人士普遍接受的道德禮教標準；
- (b) 物品或事物整體上產生的顯著效果；
- (c) 物品的發布對象是哪些人，或是哪一類別或年齡組別的人；
- (d) 有關事物在何處公開展示，以及可能觀看該事物的是哪些人，或是哪一類別或年齡組別的人；及
- (e) 有關物品或事物是否具有真正目的，或其內容是否只是掩飾，以使其任何部分成為可予接受者。

4.7 上述因素已包含審裁處所必須考慮的事項。不過，社會各界十分關注那些以青少年為對象，並以描繪暴力行為及美化黑社會和犯罪活動為題材的刊物。此外，在上文提及的意見調查中，超逾 60% 被訪者認為報章及第 I 類刊物不應刊登宣傳賣淫服務的文章。鑑於社會人士對這些問題的關注，我們建議進一步加強目前向審裁處所發出的指引，加入以下考慮因素：

- (a) 有關物品是否採用一般合理的社會人士所不能接受的方式來形容、描繪、表達或處理性、恐怖、罪行、殘暴或暴力等事物；

- (b) 以公眾道德標準而言，有關物品所宣傳的服務是否一般合理的社會人士認為不能接受的；及
- (c) 一般合理的社會人士是否認為有關物品對未滿 18 歲人士有害。

4.8 根據《淫褻及不雅物品管制條例》，「物品」一詞是指內容屬於或含有供閱讀、觀看或供閱讀兼觀看的資料的任何物件(包括報章及漫畫書等刊物)，亦指任何錄音，以及錄有一幅或多幅圖像的任何影片、錄影帶、紀錄碟或其他紀錄。至於隨刊物、紀錄碟等附送的贈品，除非符合「物品」的定義或本身屬於不雅事物，否則並不屬於《淫褻及不雅物品管制條例》的規管範圍。

4.9 對於出版商隨刊物(尤其是漫畫書)附送可能具攻擊性或對兒童及青少年有不良影響的贈品，社會人士表示關注。有鑑於此，一個出版業協會已發出指引，促請成員在設計其刊物所附送的贈品時，須顧及不同年齡組別讀者的安全。不過，部分出版商仍繼續隨其刊物附送社會人士認為對兒童及青少年有不良影響的贈品。因此，有社會人士籲請政府將該類贈品納入《淫褻及不雅物品管制條例》的管制範圍。

4.10 基於社會人士所表示的關注，我們建議修訂《淫褻及不雅物品管制條例》內「物品」一詞的定義，訂明如以任何方式隨刊物、錄音，或錄有一幅或多幅圖像的影片、錄影帶、紀錄碟或其他紀錄提供贈品、獎品或物件(不論是同時提供抑或分開提供或是否須付出代價換取)，該贈品、獎品或物件連同有關的刊物、錄音，或錄有一幅或多幅圖像的影片、錄影帶、紀錄碟或其他紀錄，會被視作一件「物品」。若「物品」一詞的定義經如此修訂後，隨刊物附送的贈品(無論贈品是與刊物一起包裝，或由銷售商在顧客購買刊物時另外提供，或憑隨刊物附送的印花或換領券換領，或以其他方法發給)，會連同有關刊物被視作一件「物品」。根據《淫褻及不雅物品管制條例》，任何不雅物品均不得向 18 歲以下人士發布，而出版商在發布不雅物品時，亦必須遵守有關的法例規定。

V. 評定物品類別制度所採用的稱號

5.1 根據《淫褻及不雅物品管制條例》，物品可分為第 I 類(既非淫褻亦非不雅)、第 II 類(不雅)或第 III 類(淫褻)。這些分類稱號往往與《電影檢查條例》下電影級別的稱號混淆。

5.2 根據《電影檢查條例》，影片分為以下級別：

- 第 I 級 - 適合任何年齡人士觀看
- 第 II_A 級 - 兒童不宜
- 第 II_B 級 - 青少年及兒童不宜
- 第 III 級 - 只准 18 歲或以上人士觀看

所有影片均須經影視及娛樂事務管理處處長(亦即電影檢查監督)檢查和批准，始可公開上映。第 I、II_A 及 II_B 級類別屬於勸諭性質，而第 III 級影片的入場年齡限制，則以法例強制執行。

5.3 可能由於評定物品類別制度及電影分級制度同樣是採用羅馬數目字(即 I、II、III)來代表物品的類別和電影的級別，所以很多人誤會兩者沒有分別。其實，這兩種制度截然不同。電影分級制度的運作建基於廣為社會接受的電影預檢制度，而物品評定類別的制度，則純屬自願性質。

5.4 我們同意上述兩種制度所採用的稱號可能造成混淆。根據《淫褻及不雅物品管制條例》被評定為第 II 類的物品與第 II 級電影，可能被誤會為屬於相同性質，但事實卻並非如此。評定物品類別制度下沒有屬於勸諭性質的類別，這與電影分級制度並不相同。雖然第 II 級電影不適合 18 歲以下的青少年觀看，但家長可自行決定是否願意及准許其子女觀看此類影片。然而，第 II 類物品是不得傳閱或提供予未成年人士，否則即屬違法。

5.5 我們曾接獲建議，要求仿效電影分級制度，在《淫褻及不雅物品管制條例》的評定物品類別制度下加設一個勸諭性質的類別。這可為家長提供更多有關物品內容的資料，有助他們為子女選擇讀物。不過，我們必

須指出，審裁處的工作是評估物品是否為社會人士所接受，從而裁定應否限制發布或展示該等物品；而並非就物品的內容是否適合某年齡組別的人士觀看而提供意見。若社會人士所關注的問題是青少年容易接觸不合適的刊物，則加設勸諭性質類別的做法，只會令問題更為嚴重。根據現行《淫褻及不雅物品管制條例》的評定物品類別制度，內容屬成年人題材而不適合青少年的物品，會被列為第 II 類物品，只限成年人閱覽。若設立第 I 類的勸諭性質類別（例如不適合青少年閱覽），則部分本可列為第 II 類的物品，將可能被列入勸諭性質類別而可公開向青少年提供。這相信並不符合社會人士希望加強管制青少年接觸淫褻及不雅物品的意願。社會人士亦應了解，即使設立勸諭性質類別，法例亦不會限制出售刊物的條件，而有關青少年容易接觸不合適刊物的問題，依然無法解決。

5.6 我們同意有需要令市民大眾更清楚認識《淫褻及不雅物品管制條例》下的規管制度(具體建議將於第 IX 章內討論)。為了區分上述兩種制度，以及加深市民對評定物品類別制度的認識，其中一個可行方法是為該制度訂立與電影分級制度截然不同的新類別稱號。就此，我們建議取消現行的類別稱號，而把物品劃分為「不受限制」、「只准發布予 18 歲及以上人士」或「禁止發布」。

VI. 淫褻物品審裁處制度

6.1 設立審裁處的目的，是要取代過往由一名裁判官來裁定物品是否「不良」的制度。審裁處的成立是經過政府徵詢公眾意見，發覺社會各界關注到原有制度下作出裁定的單一名裁判官是否能反映社會大眾的標準。因此，在《淫褻及不雅物品管制條例》下設立現時的機制，由一名司法人員擔任主審裁判官，及由最少兩名公眾人士出任審裁委員。當局委任公眾人士出任審裁委員，是要在評定物品類別的過程中反映公眾道德標準，及讓社會人士參與這項不單牽涉審裁委員而且影響整個社會的工作。

6.2 審裁委員是以公開邀請方式招募，並由終審法院首席法官委任。他們來自不同的社會背景及層面。目前，共有 125 名審裁委員參予審裁處的工作。

6.3 審裁處的主要職責是就出版人自行呈交的物品，和執法機關(即警方、香港海關和影視處)或律政司司長所呈交的物品，評定類別及作出裁決。根據法例，審裁處具備專有審判權，負責裁定物品是否淫褻或不雅，而該處對物品是否合乎道德標準所作出的裁決即為最終裁決，有關人士只可從法律論點提出質疑及上訴。

6.4 審裁處於收到呈交該處的物品後，會以非公開形式進行首次聆訊，暫定該物品的類別。暫定類別的結果將會在兩份報章上刊登，公布周知。有關人士可在五天內要求覆核該類別。如無異議，該暫定類別將會作實，成為物品最終獲評定的類別。

6.5 審裁處在接獲覆核暫定類別的要求後，將會安排公開舉行全面聆訊的日期。上訴人可於全面聆訊時，親自或透過法律代表申述意見。全面聆訊由主審裁判官主持，並有至少四名先前沒有參與同一物品的暫定類別評定工作的審裁委員協助。除非提出質疑一方以法律論點向更高層次的法院提出上訴，否則審裁處在全面聆訊中所作的決定，就是最終的決定。

6.6 政府上一次是在一九九五年檢討審裁處的運作，並修訂《淫褻及不雅物品管制條例》，以增加審裁處的透明度和代表性。這些修訂包括：

- (a) 增加全面聆訊(以覆檢物品的暫定類別或重新考慮物品先前被評定的類別)的審裁委員人數，由最少兩名增至四名；
- (b) 任何審裁委員如曾評定某物品的暫定類別，即不得以審裁處成員身分出席覆檢同一物品所屬類別的全面聆訊；及
- (c) 在首次聆訊及全面聆訊中，審裁處須指出有關物品哪部分屬淫褻或不雅。

此外，審裁委員的人數亦告增加。

6.7 審裁處提供簡便快捷的機制，處理可能只適宜向成年人發布或被完全禁止發布的物品。該機制特別為那些不知道其刊物是否為社會人士接受的出版人，提供評定其刊品類別的渠道，以便他們從事合法的出版業務。意見調查顯示，社會人士普遍支持物品類別評定的工作應有公眾人士參與，以及由一位裁判官及公眾人士組成的審裁處負責評定物品類別，但意見調查亦反映出有需要加強審裁處的組成的代表性。

6.8 審裁處的角色及表現，不時會因其就某些刊物所作的類別決定及裁決而備受傳媒關注。由於評定物品是否淫褻或不雅，牽涉價值觀問題而且見仁見智，所以社會人士對審裁處所作決定不表贊同甚至反對，實不足為奇。歸根到底，我們應接受必須要以一般社會標準為依歸。

6.9 我們曾接獲建議，要求改善評定物品類別的機制。其中一項建議是要求當局設立獨立機構，負責評定物品類別的工作。鑑於社會人士普遍支持審裁處及其職能，我們並不建議取締整個審裁處制度。我們在參考外國的經驗後，認為可以設立兩級機制，以進一步改善現行的評定物品類別制度。當局可以設立法定的淫褻物品類別評定委員會，負責評定物品類別的工作。該委員會

就物品類別所作出的裁定，將與審裁處在現行制度下就物品所作出的暫定類別具有同等法律效力。而審裁處則保留其司法職能，負責審理就類別評定委員會所裁定的類別提出上訴的個案，及裁定法庭或裁判官所轉交物品的類別。我們擬由政務司司長委任一名主席、數名副主席及一個委員團來組成類別評定委員會，為物品評定類別。委員團的人選來自社會上若干界別（如教育界、社會工作界、專業人士、傳播媒介及文化界、學術機構及地區組織）。就委員團成員而言，政府當局會邀請這些界別內的有關團體提名個別人士，由政務司司長考慮委任為委員團成員。委員會會召開會議來考慮所有呈交委員會評定類別的物品；會議將由委員會的主席或其中一名副主席擔任主席，並從委員團挑選四名成員協助。類別評定委員會在評定物品類別時，將會參照《淫褻及不雅物品管制條例》第 10 條（即當局向審裁處發出的指引）和資訊科技及廣播局局長向該委員會所發出與法例條文相符的行政指引（該等行政指引會在憲報刊登），並須就其裁決解釋理由。現時由審裁處為評定物品類別而進行的首次聆訊及全面聆訊的制度將會取消。就類別評定委員會所作出裁定提出上訴的個案，及法庭所轉交物品的類別裁定工作，將會由審裁處負責處理，成員包括一名主審裁判官及最少五名審裁委員。

6.10 在上述兩級制度之下，當局可採用陪審員制度來挑選審裁委員出席審裁處的聆訊，以進一步改善審裁處的運作。由於出任審裁委員的人士不再局限於自行申請擔任審裁處工作的人士，審裁處的代表性可大為提高。（目前審裁委員有 125 人，而司法機構的陪審員名單則約有 27 萬名陪審員。）任何符合擔任陪審員資格的人士將有機會獲選為審裁委員。在陪審員制度下，主審裁判官將不會就物品的類別作出表決，而只負責向審裁委員解釋有關法例及發出指引，協助審裁委員裁定有關物品的類別。審裁委員與高等法院及死因裁判庭聆訊中的陪審員一樣，無須就其決定解釋理由。不過，參與審裁處聆訊的各方將會獲告知主審裁判官向審裁委員發出的指引，包括在法律觀點上與評定物品類別有關的考慮因素。

6.11 擬設的兩級評定物品類別制度可讓社會各界參與評定物品類別的工作。透過挑選合適人選出任委員會成員的委任制度，我們可讓社會上的意見得以在類別評定委員會的工作上反映出來。資訊科技及廣播局局長將不時向類別評定委員會發出行政指引，以確保評定物品類別的標準能反映社會上不斷改變的標準及關注的事項。上述制度亦有制衡機制。對類別評定委員會所作決定提出上訴的個案，將另外交由一個司法機關（即淫褻物品審裁處）負責審理；由於審裁處的審裁委員是由陪審員名單中選出，因此有關聆訊將同樣有社會人士參與。評定物品類別過程的透明度亦將有所提高。有關物品類別的一切裁決，不論是由類別評定委員會作出抑或經審裁處覆檢，均會有充分理由支持或有主審裁判官向審裁委員發出的指引支持。這亦有助社會人士更清楚了解評定物品類別所採用的標準。另一方面，大家亦必須明白，類別評定委員會與審裁處有時會在評定某些物品的類別上出現分歧意見。儘管如此，我們認為設立兩級的評定物品類別制度應可改善現有安排，因此建議以兩級的評定物品類別制度取代現有機制。

VII. 執行《淫褻及不雅物品管制條例》

7.1 《淫褻及不雅物品管制條例》是由警方、香港海關及影視處共同負責執行。警方主要負責對付批發和零售店(例如影視店及電腦商店)所出售的色情物品；香港海關會在各入境站和執行保護版權工作時，打擊色情物品；影視處則負責監察在市面上出售的物品，及巡查零售店，包括街上報攤、書店和影視店。有關人員會將可疑物品轉交審裁處評定類別，並在發現物品違反審裁處的類別裁決或《淫褻及不雅物品管制條例》的其他條文時採取執法行動。影視處設有一條二十四小時熱線，以處理有關投訴。該三個執法部門亦會定期採取聯合行動，以執行《淫褻及不雅物品管制條例》。這些特別行動是針對零售黑點和批發店。集合三個執法部門的資源，除可將有限的公共資源物盡其用以盡量增加成本效益外，亦可善用該三個部門的知識和專長，透過分工合作，共同執行《淫褻及不雅物品管制條例》。三個執法部門之間經常保持密切聯繫，除就策劃特別聯合行動舉行特別會議外，亦定期開會，以交換情報及統籌與執法行動有關的跟進工作。

7.2 《淫褻及不雅物品管制條例》的執法行動在多個層面進行，當局並採取不同策略來對付在生產、進口、批發和零售層面出現的違法行爲。在銷售點採取執法行動是最困難的。我們曾接獲建議，要求限制發售不雅刊物，以防止兒童及青少年輕易接觸這類物品。有些人建議我們規定報販和書店管理人員把不雅刊物鎖上，亦有一些人提議只准在指定店舖出售該類刊物。基於街檔報販的經營方式及因地方所限，有關設置儲物櫃以存放不雅刊物的建議並不切實際。同時，這建議亦為只在店舖出口櫃台設有收銀員而沒有店務員的便利店和超級市場，帶來運作上的困難。至於只限在指定店舖出售不雅刊物的建議，如要有效執行，便須為該類指定店舖設立發牌制度，甚至需設立發牌數目的上限，然而區內人士多數會反對在其附近地方開設該類指定店舖。此外，由於刊物並無預檢制度，所以沒有機制去預先決定哪些刊物須要鎖上或只可在指定地方出售。因此，有些出版人可能會利用一般的銷售渠道出售不雅刊物。

7.3 我們同意應該保障青少年免受不良物品荼毒，並需要在這方面採取嚴厲的執法行動。現時，影視處的巡查人員獲授權，可檢取所展示的不雅物品和不依從法例規定發布的不雅物品，但這種權力並不適用於向青少年出售不雅物品的罪行。為提高執法行動的成效，我們建議授權影視處的督察可為防止販商向青少年出售不雅物品而檢取有關物品，及檢查購買不雅物品人士和有關販商的身份證，以確立違法出售不雅物品的證據。不過，採取執法行動以防止青少年接觸不雅物品殊非易事。以下問題必須予以考慮：

- (a) 銷售點數目眾多，而且營業時間通常極長。調派人員前往每一銷售點及在其全段營業時間內巡查，既不切實際，亦非有效運用資源的方法。因此，當局必須選擇性地採取執法行動，集中對付高風險銷售點；
- (b) 在銷售點執行任務時不應過分滋擾，以免影響販商合法經營；及
- (c) 當局會採取行動對付蓄意違法的人士，但鑑於並非所有物品均會呈交審裁處評定類別，因此對於不知悉審裁處對有關物品所評定類別的人士，或許應先予以勸告及警告，然後才採取執法行動。

7.4 單靠立法管制及政府採取執法行動，並不能防止青少年購買和閱讀不雅刊物。我們需要出版商、銷售商、學校和家長同心協力，維護廣大社會的利益，尤其是保障年青一代。出版人應對所出版物品的內容承擔責任、銷售商可拒絕售賣不雅物品給兒童及青少年，而學校則應加強教導學生和家長。此外，家長應提高警覺，為子女提供指引。舉例說，家長可為子女選擇合適的讀物，和不購買內容色情、令人厭惡或反感的報章及刊物。我們亦可鼓勵學校及其他非政府機構擬訂合適刊物的名單，讓家長為子女選購讀物時有所參考。

7.5 更難於解決的問題是日報載有不適合青少年閱讀的題材。我們注意到社會人士對於報章加插「色情版」的問題，及任由青少年接觸「色情版」將會對他們的健康成長造成嚴重影響這兩方面越來越關注。這些「色情版」所刊載的全屬供成年人觀看的內容，應只限向成年人發布。有些團體和市民建議規定必須把「色情版」與報章的主要部分分開，並且必須以封套密封及只限向購買該報章的成年人提供。不過，有一個報紙販商協會基於難以實行此建議，尤其是在繁忙時段報販所面對的困難，而提出反對。在執法方面，當局亦難以確保「色情版」只向成年人提供。

7.6 我們經研究海外司法管轄區的規管制度後，認為香港可設立定期刊物令制度，以對付報章的「色情版」和第 I 類雜誌內的不雅資訊。擬議制度以新西蘭所採用的制度為藍本。在新西蘭，定期刊物(即定期出版的印刷品但不包括報章)若在 12 個月內不少於三次被列為不良或受限制刊物，可被發出定期刊物令，為期不超過兩年。視乎定期刊物令的性質，在定期刊物令有效期間出版的各期刊物均會被視作不良物品(可予以禁制)或受限制刊物(必須符合某些條件才可公開展示和不可向某類人士出售)。以香港的情況來說，暢銷報章加插「色情版」引起社會各界關注。我們認為任何建議的安排必須包括報章。因此，我們建議對新西蘭的制度予以適當修訂，以配合香港的特別情況，及把擬設的定期刊物令制度所適用的範圍擴大至包括報章及其他定期刊物。

7.7 根據擬議制度，定期刊物如被上文第 6.9 段所建議成立的淫褻物品類別評定委員會或淫褻物品審裁處裁定在某段期間內出版若干期屬於淫褻的刊物，或未有遵照出版不雅物品的法例規定，淫褻物品類別評定委員會便可發出定期刊物令。我們建議每日出版的刊物若在三個月內有三期違規，或其他定期刊物在 12 個月內有三期違規，淫褻物品類別評定委員會便可考慮發出定期刊物令。我們亦可考慮將適用於每日出版的刊物的基準定為若在六個月內有三期違規，當局可發出定期刊物令。

7.8 我們建議，如淫褻物品類別評定委員會認為有關刊物以後所出版的期號可能包含令人反感的資訊，便

可對該刊物發出定期刊物令。該令將規定在定期刊物令有效期間出版的定期刊物，必須以某種形式清楚識別，例如在刊物的首頁或封面及每頁上印有一條顯眼的紅色對角線，亦須在其首頁或封面上刊印法定通告，說明該刊物在一段指定期間內受定期刊物令制約。受定期刊物令制約的刊物，不得發售給 18 歲以下人士。

7.9 受定期刊物令制約的刊物不會獲免除遵守《淫褻及不雅物品管制條例》內任何其他條文，這些條文包括，定期刊物如含有不雅內容，必須符合有關發布不雅刊物的法例規定。若定期刊物屬於淫褻，將依法被禁止出版。

7.10 對於每日出版的刊物，定期刊物令的有效期將不會超過三個月，而其他刊物則不會超過 12 個月。定期刊物令的確實有效期將由淫褻物品類別評定委員會決定。違反定期刊物令屬於違法。若擬議制度獲得採納，當局將會推行宣傳計劃，讓公眾認識新安排。

7.11 擬議制度與現行規管制度明顯不同。根據定期刊物的過往紀錄而發出定期刊物令乃具懲罰性的措施。不過，鑑於社會人士對自稱為第 I 類的刊物刊登不雅內容極為關注，我們遂提出上述建議進行公眾諮詢。我們邀請公眾就上文第 7.6 至 7.10 段所概述的建議提出意見。

VIII. 規管互聯網上的淫褻及不雅資訊

8.1 一般而言，受《淫褻及不雅物品管制條例》規管而透過互聯網發布的資訊，亦在該條例規管範圍之內。香港並非唯一須要解決有關規管互聯網資訊的問題的地方，其他國家亦面對同樣問題。我們認為，要規管及管制互聯網上的資訊，必須考慮以下原則及因素：

- (a) 在維護公眾道德和保護青少年之同時，亦須維持資訊自由及表達自由，並在兩者之間求取適當的平衡；
- (b) 政府的政策目標，是促進互聯網業的發展，鼓勵社會各界更廣泛應用互聯網，以及發展和設立既創新又富吸引力的互聯網網站(包括可供進行電子貿易、提供電子化公共服務及網上學習的網站)和使香港成為亞太區的互聯網樞紐；及
- (c) 由於互聯網所傳送的資訊量無可計且瞬息即逝，因此積極監察互聯網所傳送的資訊，是既不切實際，亦不可行。

政府無法獨自解決網上淫褻及不雅資訊問題。有些人可能建議根本不應對網上資訊作出任何規管。不過，我們認為，若完全不規管那些在社會及道德方面引起關注的網上問題資訊，社會各界未必贊同。

8.2 政府於一九九六年徵詢公眾及業內人士的意見後，與互聯網業及其後與香港互聯網供應商協會合作，因應社會對在互聯網上傳送淫褻及不雅資訊問題的關注，共同制定業務守則，名為「規管淫褻及不雅資訊的業務指引」。該套業務守則(見附錄五)於一九九七年十月頒布，訂明互聯網服務供應商應採取的適當行動，及詳列處理投訴的程序。影視處於一九九九年一月就業界執行香港互聯網供應商協會的業務守則所得到的經驗進行檢討；有關檢討的結果載於附錄六。

8.3 毫無疑問，兒童及青少年應該受到保護，以免任由他們接觸有害的資料。不過，我們亦須客觀地評估及衡量兒童及青少年受這類互聯網資訊影響的程度和嚴重性。互聯網跟其他資訊發布形式不同，其使用者比較少在非自願的情況下接觸色情資料。互聯網所傳送的資訊及資料，大部分都並非不良，而事實上很多都是富教育性的。相對來說，不良資訊只佔少數。儘管如此，政府、業界、家長、學校及非政府機構應該合作防止令人反感的資訊在網上發布及防止兒童及青少年接觸這類資訊。因此，我們建議進一步與互聯網業內人士合作，加強共同規管的制度。事實上，政府與互聯網服務供應商合作共同規管網上資訊，亦正是全球的趨勢。附錄七列舉例子說明部分海外地方的做法。我們亦建議爭取教育團體、社會及青少年組織協助，倡導學生在學校及家庭正確使用互聯網。我們亦可加強公眾教育及推廣過濾軟件和其他諮詢服務。

8.4 過濾軟件有助保護互聯網用戶及兒童，以免他們接觸不良或有害的資料。用戶可以利用過濾軟件，根據自己所定的準則選擇性地隔絕某類資訊。部分過濾軟件藉搜尋某類關鍵字眼而直接分析資訊內容；其他過濾軟件則根據網站擁有人或第三者（例如提供資訊者）所採用的標籤及過濾規則，來決定應隔絕何種資訊。該套規則說明用者需留意哪類的標籤及哪類標籤列明的性質表示網站內容可能令人無法接受。我們建議香港互聯網供應商協會在其業務守則內，訂明互聯網服務供應商必須在用戶提出要求時，提供過濾軟件，並指導用戶如何安裝及使用該等軟件。

8.5 不過，過濾軟件本身亦有局限。雖然過濾軟件可以濾除色情字眼或已知的不良網站，但就現階段而言，除非裝配該軟件的人知道哪些是色情網站，否則過濾軟件尚未能濾除沒有附帶色情文字的露骨影像。此外，具有豐富電腦知識的兒童亦有辦法令採用過濾軟件的家長白費工夫。因此，最重要的是家長應為子女灌輸正確的道德觀念，指導他們選擇讀物及多花時間與子女一同瀏覽互聯網。

8.6 自一九九六年一月以來，曾經有 12 宗個案引用《淫褻及不雅物品管制條例》，以考驗其是否適用於規管以電子方式發布的物品。結果，十宗個案的被告被定罪(其中九宗個案的被告承認控罪)。一宗則由於證據不能證明被告是否有罪，在疑點歸於被告的情形下，指控被駁回。其餘一宗個案敗訴的原因是，當中涉及在海外地方發布的淫褻物品，而香港特別行政區並無司法管轄權。原訟法庭在審議香港特別行政區對張錦強[1998] 2 HKC 156 一案時，指出《淫褻及不雅物品管制條例》第 2 條有關「物品」的定義十分廣泛，而「紀錄碟或其他紀錄」可以涵蓋被投訴的圖形電腦檔案。該條例生效之時，電腦科技已發展得很好，故藉着有關字眼，該條例可適用於規管隨着電腦科技發展所衍生的媒體。在這情況下，我們認為當前並無必要另外制定法例來規管在互聯網上傳送的資訊。不過，我們建議為配合以互聯網傳送資訊而澄清及修訂《淫褻及不雅物品管制條例》某些條款。詳情載述於下文 8.7 至 8.8 段。

8.7 互聯網服務供應商作為資訊傳送者，必須就發布淫褻物品或不遵守法例規定發布不雅物品負上法律責任。然而，考慮到互聯網服務供應商首先未必是問題資訊的創作者，其次亦沒有理由要求他們檢查一切由互聯網用戶上載於互聯網或自互聯網下載的資訊，或通過他們的伺服器從互聯網上其他伺服器傳送來的資訊。因此，我們建議互聯網服務供應商作為資訊傳送者，不應僅因為傳送一些其不知道乃經其傳送的資訊，或有合理理由相信並非是淫褻或不雅的資訊，而負上法律責任。根據《淫褻及不雅物品管制條例》第 21(1)(a)及 24(1)條，任何人發布淫褻物品，或未有遵照法例規定發布不雅物品，則不論他是否知道有關物品是淫褻或不雅物品，均屬犯法。鑑於互聯網傳送資訊的特質，我們建議為作為資訊傳送者的互聯網服務供應商訂立以上控罪的免責辯護條款，即他們不應因為傳送一些其不知道乃經其傳送的資訊，或有合理理由相信並非是淫褻或不雅的資訊，而負上法律責任。同樣，我們建議為其他以電子方式傳送資訊者訂立相同的免責辯護條款。此外，我們亦建議容許其他印刷品發布人，例如報販、書店經營人士和發行商就第 21(1)(a)及 24(1)條的控罪作出類似的免責辯

護，即若他們沒有合理機會檢查控罪所指的物品及有合理理由相信該物品並非淫褻或不雅，便不須負上法律責任。

8.8 為配合上述建議及考慮到透過互聯網傳送資訊的特質，我們建議澄清互聯網服務供應商的法律責任如下（建議的做法與香港互聯網供應商協會業務守則所訂定的做法一致）：

- (a) 於發覺或獲通知其服務使用者在互聯網上載示公眾可接觸到的淫褻資訊之時，立即採取行動清除或隔絕這些淫褻資訊；及
- (b) 於發覺或獲通知其服務使用者在互聯網上載示公眾可接觸到的不雅資訊之時，立即告知服務使用者須預先在屏幕上發出警告，說明有關資訊可能令人反感以及不可向 18 歲以下人士發布。如服務使用者未能在指定時間內附加警告，互聯網服務供應商必須隔絕這些令人反感的資訊或停止向該服務使用者提供服務。

互聯網服務供應商若不遵守上述規定，將屬違反《淫褻及不雅物品管制條例》。至於放置在海外伺服器的淫褻資訊，由於本地互聯網服務供應商不能清除這類資訊，因此我們建議，若互聯網服務供應商發覺或獲通知在海外伺服器載有淫褻資訊之時，他必須立即採取行動隔絕有關資訊，否則亦屬違反《淫褻及不雅物品管制條例》。

8.9 此外，鑑於互聯網日漸普遍和受歡迎，以及社會人士對在網上發布令人反感資訊的關注，我們察覺可能有需要加強執法措施，以便執法機關可在互聯網服務供應商沒有適當處理淫褻物品時採取行動。目前，《淫褻及不雅物品管制條例》並無授權執法機關隔絕或清除在互聯網上的淫褻資訊，但對於其他發布物品包括影像光碟，警方或海關人員可以申請手令，以便搜查、檢取、清除及扣押懷疑屬淫褻的物品。因此，為加強政府在對付互聯網上淫褻資訊方面的執法能力，其中一種做法是容許執法機關在取得裁判官發出的授權書/命令後，指示互聯網服務供應商清除或隔絕本地的淫褻資訊或隔絕海

外的淫褻資訊；這做法與現時規管其他發布物品的條文理念類同。

8.10 在建議的安排下，如發現本地的淫褻資訊，執法機關可要求裁判官發出授權書/命令，指示載有這些資訊的互聯網服務供應商清除或隔絕有關資訊。至於海外的淫褻資訊，由於我們對海外的互聯網服務供應商並無司法管轄權，我們建議採取隔絕資訊的做法；我們可以要求所有本地互聯網服務供應商隔絕該等資訊。當局將會個別和透過香港互聯網供應商協會，就有關的授權書/命令通知各互聯網服務供應商。

8.11 不過，這建議本身亦有局限，因為當執法機關獲發授權書/命令之時，有關的淫褻資訊可能已被改動或移往別處。此外，由於互聯網使用者仍可透過海外的伺服器接上這些淫褻資訊，因此隔絕海外淫褻資訊的做法，未必能徹底隔絕該類資訊。同時，若清除或隔絕淫褻資訊或網站有關部分並不可行，互聯網服務供應商便須清除或封鎖整個網站。在這情況下，該網站內一些未必屬於不良的資訊將同時被清除或隔絕。雖然這項建議存有上述局限，不過我們希望聽取公眾人士對於這項建議的意見。

IX. 宣傳及公民教育

9.1 影視處負責舉辦宣傳和教育活動，讓大眾認識《淫褻及不雅物品管制條例》的運作。這些宣傳活動旨在：

- (a) 讓市民更清楚認識和了解該條例的條文；
- (b) 呼籲家長為子女提供指引；及
- (c) 支援及協助其他政府部門和非政府機構提供公民教育。

9.2 影視處訂定了持續的宣傳計劃，加強市民對《淫褻及不雅物品管制條例》條文的認知。有關的宣傳活動包括：

- (a) 向學校、青少年中心、報販及出版物零售店派發宣傳單張和紀念品，而各區民政事務處的公眾諮詢服務櫃位亦備有該等宣傳單張和紀念品，供市民索取；
- (b) 定期發信給報販和出版商，提醒他們注意《淫褻及不雅物品管制條例》的條文，尤其是那些可能對他們有直接影響的條文；
- (c) 舉辦講座及探訪學校和青少年中心；
- (d) 與互聯網服務供應商舉行研討會；及
- (e) 製作全新的宣傳和呼籲短片及聲帶，供電視台和電台播放。

我們建議影視處聯同教育署及家長與學校合作事宜委員會，為教師和家長舉辦講座及研討會，着重講解如何為青少年提供指引，包括正確使用互聯網和應用過濾軟件。我們建議採取的措施概述於附錄八。

9.3 我們歡迎社會各界向我們提出建議，以加強宣傳計劃的成效，包括如何改善現有的宣傳計劃，以及任何新的建議措施。

X. 《淫褻及不雅物品管制條例》的其他技術修訂

10.1 我們根據執法部門的實際經驗，認為《淫褻及不雅物品管制條例》可在若干方面作出改善，以加強其運作和成效。我們建議：

- (a) 闡明《淫褻及不雅物品管制條例》的適用範圍，使該條例不適用於以錄影帶或雷射影碟形式發布根據《電影檢查條例》核准公開放映但經增補或刪剪的電影，原因是這類錄影帶或雷射影碟已受《電影檢查條例》規管；
- (b) 闡明凡安排、管理或控制物品的印刷、生產或複製的出版人，必須將審裁處及淫褻物品類別評定委員會（如這建議被採納）就該物品所評定的類別，通知收取超過兩份物品的有關人士；
- (c) 規定所有屬於不雅的錄音及以電子方式發布的物品，均須在播出前附加聲音、視像或視聽形式(視所屬情況而定)的警告；
- (d) 改善上訴機制，容許上訴人以涉及法律論點為理由，向原訟法庭提出上訴；及
- (e) 授權終審法院首席法官以行政方法制訂適用於呈交物品到審裁處的表格，以提高行政效率。

附錄

- 附錄一 於一九九五年對《淫褻及不雅物品管制條例》所作出的主要修訂撮要
- 附錄二 就《淫褻及不雅物品管制條例》所進行公眾意見調查的主要結果撮要
- 附錄三 《淫褻及不雅物品管制條例》第 10 條
- 附錄四 外國對淫褻及不雅物品的規管撮要
- 附錄五 香港互聯網供應商協會業務守則 — 規管淫褻及不雅資訊的業務指引
- 附錄六 有關檢討香港互聯網供應商協會的業務守則成效的結果及建議摘要
- 附錄七 外國對互聯網上淫褻及不雅資訊的規管撮要
- 附錄八 影視處的宣傳計劃概要

於一九九五年對《淫褻及不雅物品管制條例》
所作出的主要修訂撮要

發布不雅物品的限制

- 對不雅物品的發布實施以下限制：
 - 物品必須以封套密封(若物品的封面或封底屬不雅，則須以不透明封套密封)。
 - 物品的封面和封底必須印上警告字句，而字句須至少佔封面和封底面積的 20%。若物品是以不透明封套密封，則封套的前後兩面亦須印上警告字句。
 - 必須在物品的封面或封底印上出版人的姓名、地址和電話號碼。若物品是以不透明封套密封，則亦須在封套上印有該等資料。
- 管有不雅物品作發布用途被列為違法。

淫褻物品審裁處(下文簡稱「審裁處」)

- 在進行全面聆訊，以覆檢物品的暫定類別或重新考慮物品先前被評定的類別時，審裁委員的最少人數由兩名增至四名。
- 審裁委員如曾評定某物品的暫定類別，即不得出席覆檢同一物品所屬類別的全面聆訊。
- 規定審裁處必須指出有關物品因哪部分令人厭惡反感而被評定為「淫褻」或「不雅」。

出版人的責任

- 就出版人須遵守發布不雅物品的限制，闡明「出版人」是指控制或管理不雅物品的印刷、製造或複製的人士。
- 為防止出版人以他人頂替，任何人如明知或故意容許在不雅物品上印示其姓名作為該物品的出版人，而實際上他並不是出版人，即屬違法。

執法

- 授權影視處督察及警務人員檢取在公眾地方的不雅物品。

罰則

- 增加違例發布不雅物品或展示不雅事物的罰款，由 20 萬元增至 40 萬元，並增設再犯者可被判罰款 80 萬元的罰則。

就《淫褻及不雅物品管制條例》 所進行公眾意見調查的主要結果撮要

影視及娛樂事務管理處(下文簡稱「影視處」)於一九九八年九月委託嶺南學院進行一項意見調查，以了解市民對《淫褻及不雅物品管制條例》運作成效及社會上普遍接受的道德標準的看法，以及就如何改善該條例徵詢公眾意見。

2. 調查分兩部分：即一般調查和焦點組別調查。一般調查是以隨機抽樣方式，抽出 1 107 名年滿 18 歲的市民為調查對象，而焦點組別調查則訪問了 200 名來自社會各階層的人士，當中包括專業人士(包括律師、醫生、商人、資訊科技專業人員、公關顧問、藝術工作者、設計師)、社會工作者、傳媒專業人員(包括記者、製作人、出版商)、教師、家長、年滿 18 歲的學生、關注團體(包括婦女組織、宗教組織、臨時區議會/臨時市政局和臨時區域市政局/立法會議員)及市民大眾。

3. 調查範圍包括以下五大方面：

- (a) 對《淫褻及不雅物品管制條例》的物品分類制度的認識；
- (b) 市民對淫褻物品審裁處工作的認識；
- (c) 市民對社會上普遍接受的道德標準的看法；
- (d) 以自我規管方式管制互聯網上傳送淫褻及不雅資訊的成效；以及
- (e) 為保護青少年免受淫褻及不雅物品荼毒而推行的公民教育和宣傳工作的成效。

調查工作在一九九八年九月至十二月間進行。

4. 下文摘錄是項意見調查的主要結果：

(a) 對分類制度的認識

在一般調查及焦點組別調查中，分別有 78.7%和 50%的被訪者認為現時把物品分成三類的做法恰當。有關物品類別的稱號，大部分被訪者(一般調查：67.4%；焦點組別調查：72.5%)表示對《淫褻及不雅物品管制條例》下的分類制度及《電影檢查條例》下的電影分級制度，感到混淆。

(b) 對淫褻物品審裁處工作的認識

調查顯示，市民對現時由淫褻物品審裁處評定淫褻及不雅物品的制度，大致支持。大部分被訪者(一般調查：87.8%；焦點組別調查：94%)認為公眾人士應參與評定物品類別的工作。在一般調查和焦點組別調查中，分別有 75.9%和 66.5%的被訪者認為，由一位裁判官及公眾人士組成的審裁處負責為物品評定類別是恰當的。另一方面，大部分被訪者(一般調查：80.4%；焦點組別調查：67.5%)同意審裁處應以社會上普遍接受的道德標準作為評定物品類別的基礎。然而，在焦點組別調查和一般調查中，分別有 52.7%和 32.3%的被訪者認為審裁處現時的組成並不能反映社會上普遍接受的道德標準。

(c) 對社會普遍接受的道德標準的看法

調查發現，現時審裁處評定淫褻物品的標準，大致符合社會人士的期望。但是，對於含有不雅內容的報章、雜誌及漫畫，被訪者的標準卻較審裁處為保守。被訪者尤其對不雅文章的反應強烈。在一般調查及焦點組別調查中，分別有 65.8%和 60.8%的被訪者認為報章及第 I 類(既非淫褻亦非不雅)雜誌不可以刊登宣傳賣淫活動的文章。被訪者普遍認為，必須保護青少年免受不雅物品荼毒。在一般調查中，大約有 52.8%的被訪者以此理由反對報章及第 I 類雜誌刊登不雅文章，而在焦點組別調查中，則有 72.6%的被訪者持相同理據。

(d) 罰則

在兩項調查中，超過 60%的被訪者認為，法例內有關違例發布第 II 類(不雅)及第 III 類(淫褻)物品的最高刑罰恰當。

(e) 限制接觸不雅物品

在兩項調查中，超過 80%的被訪者認為，目前法例規定不雅物品必須以封套密封，以及在物品上展示警告字句的做法可以接受。但是，大部分被訪者認為，這些措施不能有效地防止向青少年出售不雅物品，或防止青少年購買不雅物品。

兩項調查的被訪者都認為，公民教育、家長指引和加重刑罰是防止青少年接觸不雅物品的最有效方法。

(f) 互聯網上傳送的淫褻及不雅資訊

一般調查的 1 107 名被訪者中，只有 13 人表示其子女曾無意中在互聯網上接觸到淫褻或不雅資訊。焦點組別調查的 200 名被訪者中，則有四人表示其子女曾無意中在互聯網上接觸這些資訊。

大部分被訪者(超過 70%)認為單憑互聯網服務供應商自我規管並不恰當。他們認為政府規管及家長指引都是必需的。

(g) 公民教育及宣傳的成效

調查顯示，被訪者普遍認為有關管制淫褻及不雅物品的宣傳及公民教育並不足夠。

(h) 防止青少年接觸淫褻及不雅物品的措施

在一般調查中，大部分被訪者(80%)認為，家長在防止青少年接觸淫褻及不雅物品方面擔當重要的角色；其餘依次為傳媒、學校、政府及出版商。在焦點組別調查中，被訪者認為責任最大者依次為傳媒、家長、出版商、學校和政府。

《淫褻及不雅物品管制條例》第 10 條

10. 審裁處指引

- (1) 審裁處在裁定物品是否淫褻或不雅，或裁定公開展示的事物是否不雅時，或在評定物品類別時，須考慮以下各項—
 - (a) 一般合理的社會人士普遍接受的道德禮教標準，且就物品而言，考慮該等標準時並可考慮檢查員根據《電影檢查條例》(第 392 章)第 10 條就該條例第 2(1) 條所指的影片所作的決定；
 - (b) 物品或事物整體上產生的顯著效果；
 - (c) 如屬物品，其發布對象、擬發布對象或相當可能發布的對象是那些人，或是那一類別或年齡組別的人；
 - (d) 如屬公開展示的事物，該事物正在或將會在何處公開展示，以及相當可能觀看該事物的是那些人，或是那一類別或年齡組別的人；及
 - (e) 該物品或事物是否具有真正目的，或其內容是否只是掩飾，以使其任何部分成爲可予接受者。
- (2) 在審裁處進行的法律程序中，可就審裁處根據第(1)款必須或可以考慮的事項接納專家的意見，以確立或否定該事項。

外國對淫褻及不雅物品的規管撮要

澳洲

- 《一九九五年聯邦分類(刊物、電影及電腦遊戲)法令》 [The Commonwealth Classification (Publications, Films and Computer Games) Act 1995]規定，符合「須呈交物品」(submittable publication) 定義的物品，必須呈交有關當局評定類別。
- 根據上述法令，「須呈交物品」指未經評定類別的物品，而在國家分類法(National Classification Code)及分類指引下，該等物品的內容包含有關性事、毒品、裸體或暴力的描繪或描述，可能令一般合理的成年人厭惡反感，因此該類物品不應以不受限制物品形式出售。
- 物品被劃分為不受限制物品(unrestricted)、第一類受限制物品(restricted category 1)(須以封套密封及不得售予未滿 18 歲的人士)、第二類受限制物品(restricted category 2) (不得售予未滿 18 歲的人士，及只准在限定場所內展銷)，及不獲分類物品(refused classification)(不得予以出售或展示)。
- 評定類別的工作是由檢察總署(Attorney-General's Department)轄下的類別評定委員會(Classification Board)負責。聯邦、省及屬土的檢查部長(Censorship Ministers)會制定符合上述法令所載原則的分類指引，以協助類別評定委員會應用國家分類法的準則。
- 類別評定委員會的成員不超過 20 名，包括一位署長(Director)、一位副署長(Deputy Director)、數位高級類別評定員(Senior Classifiers)及其他委員，全部由總督(Governor-General)委任，任期不超過五年，但可獲延長任期，惟每名委員的任期總共不得超過七年。

- 任何人士都可以將物品呈交委員會評定類別。類別評定委員會可通過憲報命令有關方面呈交某「須呈交物品」，以評定其類別。
- 類別評定會議的法定人數為五人。評定類別的決定以獲得多數票通過而作出。
- 類別評定委員會的決定可由類別評定覆檢委員會(Classification Review Board)覆檢。覆檢申請可由省或屬土負責檢查事宜的部長、類別評定申請人、出版人或任何因委員會的決定而受屈的人士提出。
- 類別評定覆檢委員會由一位召集人(Convenor)、一位副召集人(Deputy Convenor)及最少三名但不多於八名的其他委員組成。他們由總督委任，任期不多於五年，但可再獲委任，惟任期總共不得超過七年。
- 覆檢類別的工作由委員會最少三名委員負責。覆檢類別的決定以獲得多數票通過而作出。

加拿大

- 根據刑事法(Criminal Code)，製作、印刷、出版、派發、出售和傳閱任何與犯罪有關的漫畫，及屬於淫褻的書刊、圖畫、模型、唱片或任何其他物品，和公開展示淫褻物品、令人厭惡的物件或不雅的表演，即屬違法。若此等行為是為公眾利益而作出，則有關人士並不會被定罪。
- 若物品的主要特色是過份渲染性事，或涉及性事和以下任何一種或以上的題材(包括犯罪、恐怖、殘暴及暴力)，即當作淫褻論。與犯罪有關的漫畫是指全部或大部份以圖畫方式描繪真實或虛構罪行的雜誌、期刊或書籍，不論該等漫畫是在罪案發生之前或之後面世。
- 物品是否淫褻或是否與犯罪有關的漫畫，須由法庭裁定。

新西蘭

- 《一九九三年電影、錄影帶及刊物分類法令》(Films, Videos, and

Publications Classification Act 1993)規定，製作、提供、派發、陳列或展示不良物品乃違法行爲，而不按法令條文去提供、派發、陳列或展示受限制物品，亦屬違法。

- 物品可分爲不受限制物品(unrestricted)、受限制物品(restricted)或不良物品(objectionable)。根據上述法令，若物品描寫、描繪、表達或表現性事、恐怖、罪行、殘暴或暴力等事物，而所採用方式令該物品的發布可能有損公眾利益，即屬不良物品。上述法令亦訂明物品在什麼情況下可被評定爲不良或受限制物品。
- 電影及文學作品類別評定處(Office of Film and Literature Classification)負責評定類別；該處成員包括總檢查員(Chief Censor)、副總檢查員(Deputy Chief Censor)及其他根據法令由總檢查員委任的類別評定員。總檢查員和副總檢查員是由總督(Governor-General)經內務大臣(Minister of Internal Affairs)推薦所委任，而有關推薦亦會事先得到婦女事務大臣(Minister of Women's Affairs)和律政大臣(Minister of Justice)同意。類別評定處成員的任期不得超過三年，但可再獲委任，每次任期不超過三年。
- 任何人士如對電影及文學作品類別評定處的決定不滿，可向電影及文學作品覆檢委員會(Film and Literature Board of Review)提出覆檢申請。該委員會由九位成員組成，該等成員也是由總督經內務大臣推薦及在婦女事務大臣和律政大臣同意下所委任。委員的任期不超過三年，但可再獲委任，時間不超過三年。有關方面可基於法律論點，就該委員會的決定向高等法院(High Court)提出上訴。
- 覆檢類別的工作由委員會其中五名委員負責。覆檢類別的決定以獲得多數票通過而作出。
- 除上述法令所指定的公職人員外，任何人若經總檢查員許可，亦可向電影及文學作品類別評定處呈交物品。
- 類別評定處若裁定某定期刊物(定期刊物被界定爲定期出版的雜誌或期刊但不包括每隔少於一個月出版的報章)在不超過 12 個月期間內有不少於三期刊物屬於不良或受限制刊物，便可就該刊物發出定期刊物令(serial publication order)。視乎定期刊物令的性質，有關的定期刊物在該令有效期間所出版的各期刊物，將被視

作不良刊物(可予以禁制)或必須符合某些條件才可公開展示的受限制刊物。定期刊物令的有效期不超過兩年。類別評定處可因應有關方面的申請而撤銷或更改定期刊物令的條款。在定期刊物令有效期間，有關出版商仍須遵守上述法令的其他條文。

新加坡

- 在一九六七年制定的《不良刊物法令》(Undesirable Publications Act)規定，資訊及藝術部長(Minister for Information and the Arts)可禁止輸入、出售或傳閱他認為有違公眾利益的物品。
- 電影及刊物事務署(Films and Publications Department)負責編製及公布違禁刊物的名單。

英國

- 《一九五九年淫褻刊物法令》(Obscene Publications Act 1959)規管淫褻物品的發布。該法令旨在保障文學作品，並加強監管色情物品的法例。
- 該法令禁止發布淫褻物品。若物品或物品其中任何一部份整體上所產生的效果傾向於令可能閱讀、觀看或聆聽該物品的人腐化及墮落，該物品即當作淫褻論。
- 凡因發布物品而被控告，如能證明發布有關物品有利於科學、文學、藝術或學習或大眾關注的其他事項，因而符合公眾利益，即可作為辯護理由。

美國

- 根據聯邦法及州法，以性為主題的物品會被列為淫褻或不雅。主要維護言論自由及新聞自由的憲法第一次修訂案(First Amendment of the Constitution)給予不雅物品若干保障，但淫褻物品則不然。
- 美國刑事及刑事程序法典(US Code on Crimes and Criminal

Procedure)規定，任何人士故意在州際或對外貿易中出售或發布，或故意在州際貿易中推銷，或利用州際貿易的設施或途徑，運送任何淫褻、邪惡、淫蕩、污穢的書籍、傳單、圖畫、電影、文章、信件、寫作、印刷品、剪影、繪畫、畫像、影象、模型、唱片、電子副本或其他可發出聲音的物品，或其他不雅或不道德的事物，便屬違法。

- 最高法院(Supreme Court)制定了一套分為三部份的測試標準，以裁定有關物品是否淫褻或只屬不雅。凡符合以下情況的物品即屬淫褻：
 - (a) 一般人按現代社會標準認為整體上賣弄色情的作品；
 - (b) 以明顯令人厭惡反感的方式來描繪或描述有關州法所明確界定的性行為的作品；及
 - (c) 整體上缺乏實質藝術、政治或科學價值的作品。
- 不雅的言論受憲法第一次修訂案所保護。然而，若聯邦政府、州政府及地方政府有足以令人信服的理由，便可規限發表不雅言論的時間、地點及方式。

香港互聯網供應商協會業務守則： 規管淫褻及不雅資訊的業務指引

前言

這套業務指引，旨在為香港互聯網供應商協會（下文簡稱「協會」）會員建議守則，使其在提供網絡服務時，可依指引規管經互聯網發送的淫褻及不雅資訊，從而保護青少年及捍衛公眾道德。

2. 為免生疑問，這套業務指引並不免除協會會員遵守本港現行有關法例（包括淫褻及不雅物品管制條例和電訊條例）的規管，及電訊管理局局長所發出的公共非專利電訊服務牌照內所訂明的責任。
3. 如有需要，協會會檢討本業務指引。

術語

4. 在本業務指引內，

「執法機構」指負責執行淫褻及不雅物品管制條例的政府部門，包括香港海關、香港警務處（下文簡稱「警務處」）和影視及娛樂事務管理處（下文簡稱「影視處」）；

「會員」指香港互聯網供應商協會的成員；

「劃一資源定位」即互聯網上內容檔案（file of content）的網址；

「網頁」指透過單一「劃一資源定位」，所接達的網絡內容檔案（file of content）；

「萬維網絡」指透過使用「超文本傳輸規約」（「http」）所接達的互聯網內容網絡（network of

content)。

操守

5. 會員須採取合理步驟，防止互聯網使用者在互聯網上放置或發送一些根據淫褻及不雅物品管制條例(第390章)可能被評定為第 III 類(淫褻)的資訊。

6. 會員須提醒用戶，凡未滿十八歲的人士，必須在年滿十八歲人士的監管下方可接達互聯網。

7. 會員須通知互聯網使用者，不得向未滿十八歲的人士發布或提供根據淫褻及不雅物品管制條例可能被評定為第 II 類(不雅)的資訊。

8. 會員須忠告本地資訊供應者及發放者，如他們所上網的資訊，根據淫褻及不雅物品管制條例可能被評定為第 II 類(不雅)，則必須在有關網頁附加下列警告字句，並先在螢幕上顯示，方可讓互聯網使用者觀看該網頁的內容：

WARNING: THIS ARTICLE CONTAINS MATERIAL WHICH MAY OFFEND AND MAY NOT BE DISTRIBUTED, CIRCULATED, SOLD, HIRED, GIVEN, LENT, SHOWN, PLAYED OR PROJECTED TO A PERSON UNDER THE AGE OF 18 YEARS.

警告： 本物品內容可能令人反感，不可將本物品派發、傳閱、出售、出租、交給或出借予年齡未滿 18 歲的人士或將本物品向該等人士出示、播放或放映。

9. 會員如採取下列行動，則可被視作已遵從上文第 5 段的規定：

- (a) 會員已告知互聯網使用者不得將根據淫褻及不雅物品管制條例可能被評定為第 III 類(淫褻)的資訊上網，或透過互聯網發送該等資訊；
- (b) 當會員得悉互聯網使用者已將可能被評定為第 III 類(淫褻)的資訊上網，或利用互聯網發送該等資訊，而這些資訊是存放在其管轄範圍的網址或其他內容資料庫 (content database)，便須：
 - (i) 立即封鎖該個載有違例資訊的網址或資料庫；
 - (ii) 立即告知互聯網使用者，根據淫褻及不雅物品管制條例，其行為可構成罪行；如該使用者為互聯網用戶，有關行為是違反用戶服務條件；
 - (iii) 如任何互聯網用戶雖已獲告知，根據淫褻及不雅物品管制條例，其行為可構成罪行並且違反用戶服務條件，但仍重複再犯，便應立即取消其戶口；
 - (iv) 向協會報告其根據上文第 9b(i)及 b(iii)段所採取的行動。

10. 如會員察覺互聯網使用者未有根據第 8 段的規定顯示警告字句，便在互聯網上存放或利用互聯網發送可能被評定為第 II 類(不雅)的資訊，便須：

- (a) 立即告知互聯網使用者，必須根據上文第 8 段的規定在網上顯示警告字句；
- (b) 立即告知使用者，根據淫褻及不雅物品管制條例，其行為可構成罪行；如該使用者為互聯網用戶，有關行為是違反用戶服務條件；

- (c) 如會員已告知互聯網用戶，根據淫褻及不雅物品管制條例，其行為可構成罪行，而有關行為亦違反用戶服務條件，但用戶仍重複再犯，便應立即取消該用戶的戶口；
- (d) 向協會報告其根據上文第 10(a)及(c)段所採取的行動。

11. 協會及其會員如對評定互聯網上資訊的類別有疑問，可向影視處尋求協助。

12. 香港互聯網供應商協會須就其會員根據上文第 9(b)(i)、9(b)(iii)、10(a)和 10(c)段所採取的行動，按照附錄 II 所載格式，向影視處提交每月報告。

13. 會員須就淫褻及不雅物品管制條例第 10 條(刊載於附錄 III)所載有關「淫褻」及「不雅」物品的法定指引，鼓勵互聯網使用者採用互聯網資訊內容篩選標籤系統或其他的內容篩選標籤科技。

14. 會員須告知家長及其他負責人可採取的做法及預防措施，以確保未滿十八歲的人士不會接達互聯網上的第 III 類(淫褻)或第 II 類(不雅)資訊。

15. 會員會鋪設一條劃一資源定位鏈路，提供一些有助教育互聯網使用者、家長及監護人如何使用過濾軟件的資訊(包括這類軟件的名單)，從而保護未滿十八歲人士，以免他們接達網上的第 III 類(淫褻)或第 II 類(不雅)資訊。

處理投訴的程序

16. 公眾人士、影視處或警務處均可就互聯網上存有第 III 類(淫褻)或第 II 類(不雅)資訊的問題，向協會及其會員提出投訴。

17. 會員在接獲公眾人士、影視處或警務處的投訴

後，須以書面通知協會，並立即採取行動，務求根據淫褻及不雅物品管制條例的規定，解決有關問題。在處理投訴後，會員須盡快以書面通知協會（包括解決問題的辦法）。

18. 如投訴是由公眾人士、影視處或警務處直接向協會提出，協會便須將有關投訴轉交被投訴的會員處理。該會員在收到有關投訴後，應立即採取行動，務求根據淫褻及不雅物品管制條例的規定，解決有關問題。在處理投訴後，會員須盡快以書面通知協會（包括解決問題的辦法）。

19. 如公眾人士、影視處或警務處投訴某名會員並未就投訴採取行動或根據淫褻及不雅物品管制條例的規定，解決有關問題，協會便須接手處理該宗投訴，並即時採取行動，務求根據上述條例的規定解決有關問題。該協會須詳細考慮有關投訴的性質和所涉及的範圍，並諮詢有關會員的意見。該名會員須與協會衷誠合作。此外，協會有權在作出有關投訴的裁決之前，諮詢各有關方面的意見；協會亦會負責知會有關會員及投訴人其裁決。

20. 如公眾人士所提出的投訴雖經某會員或香港互聯網供應商協會盡力處理，仍未能解決，協會/該名會員可將該宗投訴轉交影視處處理；而影視處可與其他有關的執法機構合作，考慮對有關方面採取法律行動。

21. 如影視處或警務處所提出的投訴雖經會員或協會盡力處理，仍未能解決，影視處或警務處可考慮對有關方面採取法律行動。

22. 上文第 16 至 21 段所述的處理程序，並不排除執法機構在有需要時，直接對有關方面採取行動。

23. 會員或協會可將有關個案轉交根據淫褻及不雅物品管制條例第 6 條所成立的淫褻物品審裁處，以評定網上所發送的資訊是否屬於第 III 類（淫褻）或第 II 類（不雅）。

24. 香港互聯網供應商協會每月須按照附錄 IV 所載格式，向影視處報告其接獲投訴個案、已處理投訴個案及尚待處理的投訴個案的數目。

25. 協會承諾會按執法機構的要求，提供有關尚待處理的投訴個案的資料。

制裁

26. 會員必須遵從協會所作出的任何決定，包括即時封鎖可能載有被評定為第 III 類(淫褻)資訊的萬維網址或資料庫，或對違反本業務指引的會員加以制裁。

27. 假如會員雖有能力按照協會的建議行事，但卻不合理地拒絕執行，或再三違反本業務指引，協會可對有關會員採取紀律處分行動。

28. 協會會定期檢討對會員的制裁方法。

附錄

附錄 I： 淫褻及不雅物品管制條例主要條文的撮要

附錄 II： 有關互聯網供應商協會會員對互聯網上淫褻及不雅資訊所採取行動的每月報告格式

附錄 III： 淫褻及不雅物品管制條例第 10 條

附錄 IV： 有關處理互聯網上淫褻及不雅資訊的投訴個案的每月進展報告格式

淫褻及不雅物品管制條例(第 390 章)主要條文的撮要

1. 物品可分為三個類別：第 I 類(既非淫褻亦非不雅)；第 II 類(不雅)；及第 III 類(淫褻)。
2. 第 I 類物品供任何年齡人士觀看，並可在不受任何限制的情況下發布。第 II 類(不雅)物品可向十八歲或以上人士發布，但須受到若干限制，例如附加警告字句，說明有關物品不得向未滿十八歲的人士展示。第 III 類(淫褻)物品被禁止發布。
3. 發布或管有淫褻物品以供發布，最高可處罰款 100 萬元及監禁 3 年。不遵照法例規定發布或管有不雅物品以供發布，最高可處罰款 40 萬元及監禁 12 個月；屢犯者最高可處罰款 80 萬元及監禁 12 個月。
4. 「淫褻」及「不雅」包括暴力、腐化及可厭。
5. 任何人士，不論是否為了牟利，將物品派發、傳閱、出售、出租、交給或出借予公眾人士或部分公眾人士，均屬將物品發布。
6. 物品可呈交屬司法機構的淫褻物品審裁處(以下稱「審裁處」)評定類別。審裁處在評定物品的類別時，須遵照淫褻及不雅物品管制條例第 10(1)條所載的法定指引(見附錄 III)。
7. 凡呈交審裁處評定類別的物品，均備存於儲存庫。公眾人士只須繳付費用，便可觀看存放於審裁處儲存庫(地址：香港西灣河太安街 29 號東區法院大樓 9 樓)的物品。

**互聯網服務供應商對
互聯網上淫褻及不雅資訊所採取行動的每月報告**

月份：_____ 年份：_____ 互聯網服務供應商名稱：_____

摘要：

1. 已處理個案數目：	
2. 已解決個案數目：	
3. 尚待處理個案數目：	

違規情況及所採取行動詳情：

	日期	個案來源 ⁽¹⁾	所發送資訊類別 ⁽²⁾	所採取行動 (連日期) ⁽³⁾	個案是否 已獲解決	其他發展 ⁽⁴⁾ (請註明)
1.					已告解決/ 尚待處理	
2.					已告解決/ 尚待處理	
3.					已告解決/ 尚待處理	

註：填表時請使用以下代號

- (1) S - 互聯網服務供應商觀察所得； T - 由影視及娛樂事務管理處轉介； A - 由香港互聯網供應商協會轉介； P - 由警務處轉介；
C - 經公眾投訴
- (2) N - 裸露； S - 性事； V- 暴力； O - 其他(請註明)
- (3) R - 堵截淫褻資訊； X - 用戶的戶口被互聯網服務供應商取消； W - 附加法定警告
- (4) 其他發展(例如用戶取消戶口，劃一資源定位不再存在等)

負責人：_____

()

淫褻及不雅物品管制條例(第 390 章)
第 10 條

10. 審裁處指引

- (1) 審裁處在裁定物品是否淫褻或不雅，或裁定公開展示的事物是否不雅時，或在評定物品類別時，須考慮以下各項—
 - (a) 一般合理的社會人士普遍接受的道德禮教標準，且就物品而言，考慮該等標準時並可考慮檢查員根據《電影檢查條例》(第 392 章)第 10 條就該條例第 2(1)條所指的影片所作的決定；
 - (b) 物品或事物整體上產生的顯著效果；
 - (c) 如屬物品，其發布對象、擬發布對象或相當可能發布的對象是那些人，或是那一類別或年齡組別的人；
 - (d) 如屬公開展示的事物，該事物正在或將會在何處公開展示，以及相當可能觀看該事物的是那些人，或是那一類別或年齡組別的人；及
 - (e) 該物品或事物是否具有真正目的，或其內容是否只是掩飾，以使其任何部分成爲可予接受者。
- (2) 在審裁處進行的法律程序中，可就審裁處根據第(1)款必須或可以考慮的事項接納專家的意見，以確立或否定該事項。

**有關檢討香港互聯網供應商協會的業務守則
成效的結果及建議摘要**

背景

香港互聯網供應商協會(下文簡稱「網商協會」)自我規管透過互聯網發送的淫褻及不雅物品。影視及娛樂事務管理處(下文簡稱「影視處」)在一九九九年一月檢討這方面安排，而檢討範圍主要包括以下五方面：

- (a) 《淫褻及不雅物品管制條例》現有條款的完備性；
- (b) 自我規管制度的運作和成效；
- (c) 宣傳及公眾教育；
- (d) 有助減少青少年接觸淫褻/不雅網站的標籤和過濾軟件；及
- (e) 海外的做法和國際間的合作。

2. 影視處進行檢討時，曾就管制互聯網發送淫褻及不雅物品的自我規管機制，諮詢了網商協會、多個教育、社會及青少年團體的意見。這些團體的名單，載於附件。

檢討結果及建議摘要

檢討結果

3. 檢討結果顯示：

- (a) 現時警方根據《淫褻及不雅物品管制條例》檢控透過互聯網發送淫褻/不雅資訊的網頁資訊

提供者，問題不大。自一九九六年以來，警方曾作出七宗檢控，其中六宗成功入罪，另一宗則未能定罪，原因是網頁資訊源自海外地區，而該地區不屬我們司法管轄權的範圍內；

- (b) 網商協會採用業務守則及業務指引自我規管，已見成效，情況亦令人滿意。互聯網服務供應商在獲通知有不良網站之時，會即時封鎖或清除該等網站，或將個案轉交警方作進一步調查及採取執法行動。在自我規管制度下，市民就有關本地不良網站的投訴可獲得迅速處理；
- (c) 網商協會及其他多個教育、社會和青少年團體均支持維持現行的自我規管安排；
- (d) 當局有需要加強宣傳及公眾教育，讓市民更清楚認識透過互聯網發送淫褻及不雅資訊的問題、網商協會的自我規管制度，以及家長有需要教導子女正確使用互聯網；
- (e) 使用標籤及過濾軟件可有效防止兒童和青少年接觸互聯網上的淫褻/不雅資訊；及
- (f) 本地的自我規管制度完全與澳洲和英國的做法一致。這些海外國家越來越着重要求互聯網服務供應商履行法律責任，在獲告知有不良網站之時採取行動予以清除。香港亦有需要與其他國家合作，處理來自海外的不良網站。

結論及建議

4. 鑑於上文第 3(a)段的檢討結果，我們認為《淫褻及不雅物品管制條例》現行條款足以處理有關互聯網資訊規管的問題，而沒有迫切需要為配合執法工作而修訂現有法例或制定新法例。

5. 檢討結果亦再次肯定，網商協會的自我規管制度可有效處理不良網站及市民的投訴。現時制度亦似乎廣為網商協會及多個教育、社會和青少年團體所接受及支持。因此，我們認為無充分理由更改現時制度。

6. 經諮詢網商協會和其他團體的意見後，我們建議採取以下措施，以改善自我規管制度的運作：

- (a) 安排更多講座向互聯網服務供應商闡釋《淫褻及不雅物品管制條例》的條文和淫褻物品審裁處現時所採用的標準，以便互聯網服務供應商實施自我規管；
- (b) 由警方制定清晰的指引，確保互聯網服務供應商封鎖淫褻網站時，不會妨礙警方其後的調查工作；
- (c) 為配合執法工作及自我規管安排，加強宣傳和教育至為重要。影視處將與教育署緊密合作，為教師、家長和學生舉辦講座、研討會及展覽，以宣傳《淫褻及不雅物品管制條例》的條文和自我規管制度；
- (d) 考慮在網商協會所制定的業務指引內，訂明足夠及清晰的制裁方式，懲罰那些不遵守業務指引的互聯網服務供應商；
- (e) 與有關當局商討為學校、公共圖書館和青少年中心的電腦安裝過濾軟件；
- (f) 為家長提供資料，方便他們指導子女善用互聯網；
- (g) 鼓勵互聯網服務供應商行業為學生及青少年提供更多互聯網服務(例如學校網絡)，和宣傳既富趣味又有益身心的網站；及
- (h) 宣傳投訴途徑，以便市民作出監察。

7. 有關檢討亦建議影視處參與互聯網資訊評級聯盟(Internet Content Rating Alliance)的工作。該組織負責就互聯網資訊設計一套國際認可的評級和過濾制度，並設立區域熱線，以處理來自海外的不良網站。

影視及娛樂事務管理處
一九九九年五月

諮詢機構

A. 接受訪問

1. 香港青年協會
2. 香港基督教女青年會
3. 香港路德會社會服務處
4. 香港小童群益會
5. 聖公會教區福利協會
6. 家庭與學校合作事宜委員會

B. 書面意見

7. 香港社會服務聯會
8. 明光社

外國對互聯網上淫褻及不雅資訊的規管撮要

澳洲

- 澳洲政府提倡採取由業界、政府和社會共同規管的模式。
- 《廣播服務修訂(聯機服務)法令》[Broadcasting Services Amendment (Online Services) Act] 已經在二零零零年一月一日起生效。根據該法令，澳洲廣播事務管理局 (Australian Broadcasting Authority) 推行一個有法律效力的制度，透過市民的投訴，規管在互聯網上傳送的資訊。在這個制度下，互聯網服務供應商無須為其傳送的資訊負上法律責任。互聯網上的資訊主要是由互聯網資訊提供者負責，他們必須禁止發布被評定為在「性方面露骨的資訊」或「不獲分類的資訊」。當互聯網服務供應商獲悉在他們的網上有非法或極度令人厭惡反感的資訊，他們便有責任清除或封鎖有關網站。
- 《一九九五年分類(刊物、電影及電腦遊戲)法令》[Classification (Publications, Films and Computer Games) Act 1995]下的物品分類機制，會用作評定澳洲互聯網站內資訊的類別。
- 該法令規定互聯網業界須訂立業務守則，內容包括列出互聯網服務供應商所應採取的行動，以防止或限制使用者接觸到非法或極度令人厭惡反感的資訊、鼓勵發展及應用內容過濾科技、向家長提供資料，以指導及限制孩童接觸互聯網的資訊，以及向顧客提供有關互聯網內容過濾軟件的資訊及其使用方法。

加拿大

- 當局並無特別為規管互聯網上的淫褻資訊制定法例，而是利用刑事法(Criminal Code)的條文，檢控在互聯網上傳送淫褻資訊的罪行。
- 加拿大互聯網供應商協會(Canadian Association of Internet Providers)已制定一套行為守則，規定成員與有關的政府官員、國際組織及執法機關合作，以澄清互聯網公司就其各項不同職能所應承擔的責任。守則亦指明互聯網服務供應商不會在知情的情況下，上載非法資訊，並會就此互通有關非法資訊的消息。守則亦要求互聯網服務供應商盡力調查有關非法資訊或濫用互聯網的合理投訴，並採取適當行動。

德國

- 為設立規管多媒體的架構，德國制訂了《資訊及通訊服務法例(多媒體法例)》[Information and Communication Services Law (the Multimedia Law)]，該法例於一九九七年八月生效。
- 根據該法例，互聯網服務供應商須對其製作的資訊負責。互聯網服務供應商若知道有第三者的非法資訊存在，並擁有封鎖有關網站的技術，而由他們採取行動阻止用戶接觸該等資訊屬合理要求，則須就第三者的非法資訊負上責任。他們不用純粹因為提供接達服務而對第三者的資訊負責。
- 互聯網服務供應商亦須各自委任一名保護青少年主任，以防止孩童接觸到可能對未成年人士有害的電子資訊。
- 雖然互聯網服務供應商之間並無推行自我規管的特定安排，但他們要遵守載於德國新聞法(German Press Laws)內的一般自我規管原則。

日本

- 當局利用刑事法例內有關淫褻的條文，檢控在互聯網上傳送淫褻資訊的罪行。
- 新修訂的《管制及改善娛樂事業法例》(Law on Control and Improvement of Amusement Business)於一九九九年四月生效，以規管「傳送以性為主題的影像的特種娛樂事業」。該法例規定任何設有自動公共發送裝置者，包括互聯網服務供應商，必須採取一切必要措施，阻止傳送由該類娛樂事業經營者上載至伺服器電腦的淫褻影像。
- 在業界自我規管方面，電訊服務協會 (Telecom Services Association)已制定「互聯網服務供應商業務守則指引」。該指引規定，若互聯網服務供應商知道有非法/有害資訊在一方對多方的通訊中發送，可向該等資訊的發送者發出警告、阻止該發送者接達互聯網，或甚至終止與該發送者之間的合約。

新西蘭

- 當局並無特別為規管互聯網上的資訊制定法例，而以《電影、錄影帶及刊物分類法令》(Films, Videos, and Publications Classification Act)規管網上的色情資訊。
- 新西蘭政府鼓勵業界實行自我規管。新西蘭的互聯網組織(Internet Society of New Zealand)已採納一套互聯網的業務守則。這套於一九九七年四月制訂的守則，規定該組織成員須確保其提供的成人服務已根據通用的分類制度評級，及透過訂戶制度摒除未滿法定年齡的訂戶。此外，成員在提供該等資訊時，亦應在屏幕上顯示適當的警告字句。互聯網服務供應商有責任告知家長可行的預防措施，以保障未成年人士不會接觸到有害的資訊，並監管子女使用互聯網的情況。

新加坡

- 新加坡政府在規管互聯網方面採用三管齊下的方法，即由政府作出規管、業界實行自我規管及公眾教育。新加坡的互聯網政策主要針對網上的色情和暴力資訊及透過互聯網煽動種族或宗教仇恨。
- 在政府的規管方面，新加坡廣播事務管理局 (Singapore Broadcasting Authority) (下文簡稱「新加坡廣管局」)於一九九六年七月引入互聯網類別牌照計劃及業務守則 (Internet Class Licence Scheme and Code of Practice)，以規管互聯網服務供應商及互聯網資訊提供者。在該計劃下，所有互聯網服務供應商及互聯網資訊提供者均須領牌，及遵守有關的業務守則。該守則禁止互聯網服務供應商及互聯網資訊提供者製作或容許用戶接觸含有令人厭惡反感資訊的網站，該等資訊包括色情、暴力及可能破壞新加坡種族和宗教和諧的資訊，網上的資訊主要由資訊提供者而非互聯網服務供應商或伺服器管理員負責。新加坡廣管局在發現有違反互聯網指引的網站或接獲有關該等網站的投訴時，將會提醒有關的互聯網服務供應商。互聯網服務供應商須按新加坡廣管局的指示，阻止用戶接達該局所指定的網站。目前，互聯網服務供應商必須限制用戶接達約 100 個非常露骨的色情網站。新加坡廣管局在執法方面採取寬鬆態度，該局會在採取行動前讓違規者有機會糾正違規情況。
- 至於業界實行自我規管方面，新加坡廣管局鼓勵互聯網服務供應商自行制定可接受的政策。他們除無需監察互聯網或其用戶在互聯網上的活動外，亦不用事先審查網站的資訊。新加坡廣管局又促請互聯網資訊提供者利用互聯網資訊甄選系統平台 (Platform for Internet Content Selection System)標明其網站的資訊。

英國

- 當局在一九九四年透過修訂《一九五九年淫褻刊物法令》(Obscene Publications Act 1959)，使「刊物」的定義能涵蓋經電腦傳送的資訊。
- 英國採取共同規管的方法，由政府和互聯網供應商業界共同合作規管互聯網上的非法資訊。
- 業界於一九九六年九月斥資成立互聯網監察機構 (Internet Watch Foundation)，實行自我規管。該機構設立了一個熱線舉報和行動機制，以對付網上非法的資訊，同時亦鼓勵使用評級和過濾系統。
- 英國互聯網服務供應商協會 (UK Internet Services Providers Association) 已制訂業務守則，規定互聯網服務供應商要確保他們所提供的服務(第三者的資訊除外)和宣傳資料不會包含或煽動暴力、殘忍或種族仇恨，並且不會用以助長或協助任何違反英國法例的行為。守則同時要求互聯網服務供應商輔導客戶如何使用過濾軟件以及提供該類軟件。互聯網服務供應商亦須向警方提供 24 小時的聯絡方法。守則訂明成員必須遵守互聯網監察機構發出的要求，迅速清除網站或新聞組的某些指定資訊。

美國

- 當局於一九九六年二月通過《正當通訊法令》(Communication Decency Act)。根據該法令，任何人的電腦設施若被用以發布淫褻資訊，不論他是否知情，須對該等資訊的發布負上法律責任。該法令亦將故意向未滿 18 歲人士發送淫褻或不雅訊息的行為刑事化，及禁止故意向未滿 18 歲人士發出或展示任何按該時代的標準而言，以明顯令人厭惡反感的手法描繪或描述性行為或排泄行為或性器官或排泄器官的訊息。
- 該法令亦授權聯邦通訊委員會 (Federal

Communications Commission)制定合理、有效及適當的措施(例如業務守則)，以限制接觸不良資訊。

- 最高法院(Supreme Court)於一九九七年六月宣布，取消上述法令訂明發布未成年人士可以接觸得到的不雅資訊屬於罪行的條文，理由是該條文干擾憲法所保障的言論自由，但與淫褻資訊有關的條文則得以保留。
- 美國總統於一九九七年七月公布一項促使互聯網「闔家適宜」的策略。在該策略下，當局為家長和教師提供必要的工具，使他們可以防止兒童接觸互聯網上不適當的資訊，及倡導他們使用優質教育資源。此外，業界領袖及協會亦同意推廣採用過濾軟件及評級制度，及促使市民認識正確使用互聯網的方法。
- 為保護未成年人士免受互聯網上的有害資訊影響，國會於一九九八年十月通過《兒童聯機保障法令》(Child Online Protection Act)，訂明凡故意向任何未成年人士發出以營商為目的而又對未成年人士有害的資訊，即屬違法。「對未成年人士有害的資訊」被界定為淫褻的事物，或任何根據該時代的社會標準被認為旨在賣弄色情、描繪實際或模擬的性行為，或以明顯令青少年厭惡反感的方式猥褻地展示生殖器官或女性發育期後的胸脯，以及對未成年人士而言缺乏實質文學、藝術、政治或科學價值的東西。
- 美國賓夕凡尼亞州的東區區域法院於一九九九年二月發出初步禁制令，禁止執行上述法令(有關兒童色情或淫褻物品的調查和檢控除外)，理由是該法令違反憲法第一條修訂案，侵犯了憲法賦予的言論自由。美國政府已對該裁決提出上訴，而有關的聆訊已於一九九九年十一月四日在美國第三巡迴上訴法院展開。
- 有關當局於一九九九年七月二十日向國會提交《一九九九年兒童保護法令》(Child Protection Act of 1999)。該法令規定，所有以聯邦政府的撥款購置及可讓未成年人士接達互聯網的學校及圖書館電腦，必

須安裝過濾軟件，以隔絕淫褻及兒童色情資訊。

影視處的宣傳計劃概要

<u>對象</u>	<u>宣傳方法</u>	<u>所傳達的訊息</u>
市民大眾	<ul style="list-style-type: none">• 傳媒(在電視及電台播放宣傳短片和聲帶)• 宣傳單張• 研討會、展覽• 報章廣告• 影視處網頁	<ul style="list-style-type: none">• 《淫褻及不雅物品管制條例》的主要條文，尤其是有關出售第 II 類物品的條件• 家長為子女提供有關使用互聯網的指引• 投訴程序
出版人	<ul style="list-style-type: none">• 定期發信• 為出版人舉辦研討會	<ul style="list-style-type: none">• 《淫褻及不雅物品管制條例》的主要條文，尤其是有關出售第 II 類物品的條件及禁止發布第 III 類物品的規定• 有關自願在發布之前把物品呈交當局評定類別的制度
互聯網服務供應商	<ul style="list-style-type: none">• 透過香港互聯網供應商協會• 研討會/講座• 宣傳單張及影視處網頁	<ul style="list-style-type: none">• 《淫褻及不雅物品管制條例》的主要條文• 自我規管架構• 處理投訴的程序
報販/店東	<ul style="list-style-type: none">• 宣傳單張• 研討會/講座	<ul style="list-style-type: none">• 《淫褻及不雅物品管制條例》的主要條文，尤其是有關出售第 II 類物品的條件及禁止發布第 III 類物品的規定• 投訴及查詢途徑

<u>對象</u>	<u>宣傳方法</u>	<u>所傳達的訊息</u>
學校、 家長、 學生、 社會工 作者及 關注 團體	<ul style="list-style-type: none"> ● 在電視及電台播放 宣傳短片和聲帶 ● 宣傳單張 ● 研討會/講座 ● 報章廣告 ● 影視處網頁 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《淫褻及不雅物品管制條例》 的主要條文 ● 有關家長為子女提供指引的 建議措施 ● 投訴及查詢途徑