

# 立法會

## *Legislative Council*

CB(2)2283/01-02(01)號文件

檔 號：CB2/BC/9/01

### 《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》委員會

#### 立法會秘書處就禁止刊登虛假消息 而擬備的背景資料文件

#### 目的

本文件旨在就過往有關禁止刊登虛假消息的法例提供簡要背景資料。委員在2002年6月3日會議席上要求取得該等資料，以便研究《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》中，有關禁止任何人虛假的作出恐怖主義行為的恐嚇的第10條。

#### 背景

2. 禁止刊登虛假消息的規定原本載於1951年制定的《刊物管制綜合條例》(第268章)(下稱“該條例”)第6條。該條例的目的有二 ——

- (a) 把《1938年緊急情況規例》所訂，有關管制及查禁報刊的條文納入具體的法例中；及
- (b) 將當時與報刊註冊、印行及出版有關的法例綜合起來。

因此，該條例包括兩組性質不同的條文：其中一組與管制及查禁報刊有關，另一組則與報刊的註冊有關。

3. 由於該條例備受公眾人士批評，政府當局遂於1986年進行檢討，以確定是否有需要保留該條例第3至6條及第8至10條所載的管制及查禁條文(有關條文的內容摘要載於**附錄I**)。在作出該項檢討後，政府當局於1987年1月7日向立法局(現稱“立法會”)提交《1986年刊物管制綜合(修訂)條例草案》及《1986年公安(修訂)條例草案》(下稱“該兩條條例草案”)。

#### 《1986年刊物管制綜合(修訂)條例草案》

4. 《1986年刊物管制綜合(修訂)條例草案》旨在廢除所有與管制及查禁本地報刊有關的條文；保留及修訂該條例中與本地報刊及通訊社註冊事宜有關的條文；以及把該條例易名為《本地報刊註冊條例》。

5. 據政府當局就該兩條條例草案發出的立法局摘要說明(現稱“立法會參考資料摘要”)所載，自1951年起，政府當局已極少運用該條例所訂的管制及查禁條文。自1967年有3家本地報刊的出版人、承印人及編輯被控煽動暴亂罪名成立，並遭停刊6個月後，當局更再無引用該等規定。政府當局指出，除了在緊急情況外，很難想像在哪些情況下有充分理據支持援用該等規定。當局亦指出，在有需要援用該等規定時，根據《緊急情況規例條例》(第241章)第2條訂定的《緊急情況規例》，亦已訂有相若的權力。《緊急情況規例條例》第2條載有關於檢查、管制及查禁報刊的規定，現行的第2條載於**附錄II**。

### 《1986年公安(修訂)條例》

6. 該條例第6條禁止刊登可能引起輿論恐慌或擾亂公安的虛假消息。由於第6條所訂規定並未為其他法例所涵蓋，加上此方面的管制與維持公安有關，因此，政府當局在《1986年公安(修訂)條例草案》中建議保留此條文，將之制定為《公安條例》(第245章)的新訂條文第27條。

### **立法局議員對《公安條例》擬議新訂條文第27條的意見**

7. 經考慮為審議該兩條條例草案而成立的專案小組的意見，以及香港記者協會和其他代表團體就《公安條例》擬議新訂條文第27條提出的意見後，政府當局答允修正該條文。以標明修正事項方式載述的擬議新訂條文第27條的經修正措辭載於**附錄III**。

8. 議員在該兩條條例草案於1987年3月11日恢復二讀辯論時所提出的主要關注事項，集中於下述兩項問題 —

- (a) 是否有需要保留《刊物管制綜合條例》第6條，並將之轉載入《公安條例》，成為擬議的新訂條文第27條；及
- (b) 如認為有需要作出上述安排，有關對虛假消息知情的舉證責任應否繼續由被告人承擔。

9. 部分議員反對擬議的新訂條文第27條，因為既然近年再無引用有關刊登虛假消息的法例條文，該等條文亦再無存在的需要。然而，其他議員認為，近年並無涉及援引有關刊登虛假消息的法例條文的個案，可歸因於以下兩項因素：其一是由此可證明新聞從業員能夠本着自律精神作出報道；其二是此情況可清楚顯示該等條文能有效遏止新聞從業員作出不負責任的報道。因此，該等議員認為政府當局已在維護新聞自由及言論自由和保障公共秩序之間，取得適當的平衡。

10. 關於舉證責任的問題，部分議員認為擬議新訂條文第27條有違普通法的原則，亦即被告人在無合理疑點的情況下被證實有罪之前，均會被假定為無罪。此外，此新訂條文過分抑制新聞自由。他們

亦提出另一論點，指稱根據新聞界的專業守則，新聞從業員必須將資料來源保密。況且，在遇有不能立即確定消息是否真確或確有根據時，新訂條文會將差不多不可能履行的舉證責任加諸被告人身上，並會不適當地抑制傳媒進行進一步的調查，而此方面的調查結果最終可能得出對社會整體有利的重要及具關鍵性的事實。為了訂明須由控方完全承擔舉證責任，李柱銘議員就擬議新訂條文第27條動議一項修正案，但該項修正案遭到否決。

11. 部分其他議員贊同政府當局的意見，認為有需要規定由被告人承擔舉證責任，因為有關方面極難確立刊登虛假消息的人的想法。他們指出，把舉證責任加諸被告人身上，並非“虛假消息”罪行的獨有安排。《銀行業條例》(第155章)第126條及《商品說明條例》(第362章)第26條亦有作出相若規定。此外，有關的舉證標準是相對可能性的衡量。

#### 將會進行的檢討

12. 該兩條條例草案，以及由政府當局就《公安條例》擬議新訂條文第27條提出的委員會審議階段修正案，均於1987年3月11日獲立法局通過。政府當局承諾在兩年後檢討應否保留第27條。

#### **廢除《公安條例》第27條**

13. 政府當局於1988年12月14日向立法局提交《1988年公安(修訂)條例草案》，廢除《公安條例》第27條。政府當局在條例草案恢復二讀辯論時提出的主要理由是，保留第27條雖對社會有益，但卻可能會過分引起公眾的關注，反為不妙。因此，政府當局的結論是，廢除第27條是當局於兩年前開始放寬管制刊物程序的一個合理總結。條例草案其後於1989年1月11日獲立法局通過而無需作出任何修正。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2002年6月13日

**《刊物管制綜合條例》(第268章)  
所訂的管制及查禁條文的摘要**

第3條規定，印刷或出版誘使他人犯罪或參加非法社團的刊物，即屬犯罪。

第4條規定，如報刊的承印人、出版人或編輯被裁定觸犯某些指明罪行如叛逆罪、刑事誹謗，以及其他與維持公共秩序及安全有關的罪行，法庭可禁止出版該報刊。

第5條賦權當局禁止輸入可能危害本港安全，或對公共秩序、公安、衛生或道德造成不良影響的刊物。

第6條規定，如在本港任何報刊惡意刊登可能引致輿論發生恐慌或擾亂公共秩序的虛假消息，即屬犯罪。

第8及9條規定，任何報刊或通訊社倘與根據第4條被查禁的報刊有聯繫，報刊註冊主任有權拒絕或吊銷其註冊。

第10條規定可檢取或充公用以作出違反該條例所訂規定的行為的印刷器材。

雙語法例資料系統  
Bilingual Laws Information System

附錄 II

English 繁體 簡體 繁體 Gif 簡體 Gif

[前一條文](#)

[下一條文](#)

[轉換語言](#)

[返回法例名單](#)

[條文內容](#)

章： 241 標題： 緊急情況規例條例 憲報編號： 71 of 1999  
條： 2 條文標題： 訂立規例的權力 版本日期： 01/07/1997

附註：

具追溯力的適應化修訂—見 1999 年第 71 號第 3 條

- (1) 在行政長官會同行政會議認為屬緊急情況或危害公安的情況時，行政長官會同行政會議可訂立任何他認為合乎公眾利益的規例。
- (2) 在不損害第(1)款條文的一般性的原則下，該等規例可就下列事項作出規定— (由 1924 年第 5 號第 9 條修訂；由 1949 年第 8 號第 2 條修訂)
- (a) 對刊物、文字、地圖、圖則、照片、通訊及通訊方法的檢查、管制及壓制；(b) 逮捕、羈留、驅逐及遞解離境；
  - (c) 對香港的海港、港口及香港水域和對船隻移動的管制；
  - (d) 陸路、航空或水上運輸，以及對運送人及東西的管制；
  - (e) 貿易、出口、進口、生產及製造；
  - (f) 對財產及其使用作出的撥配、管制、沒收及處置；
  - (g) 修訂任何成文法則，暫停實施任何成文法則，以及應用任何不論是否經修改的成文法則； (由 1949 年第 8 號第 2 條代替)
  - (h) 授權進入與搜查處所； (由 1949 年第 8 號第 2 條代替)
  - (i) 賦權該等規例指明的主管當局或人士訂立命令及規則，並賦權他們為施行該等規例而製備或發出通知書、牌照、許可證、證明書或其他文件； (由 1949 年第 8 號第 2 條代替)
  - (j) 就為施行該等規例而批給或發出任何牌照、許可證、證明書或其他文件，收取該等規例訂明的費用； (由 1949 年第 8 號第 2 條增補)
  - (k) 代表行政長官取得任何財產或業務的管有或控制； (由 1949 年第 8 號第 2 條增補)
  - (l) 規定某些人進行工作或提供服務； (由 1949 年第 8 號第 2 條增補)
  - (m) 向受該等規例影響的人支付補償及報酬，以及就上述補償作出決定；及 (由 1949 年第 8 號第 2 條增補)
  - (n) 對違反該等規例或任何在香港施行的法律的人的拘捕、審訊及懲罰， (由 1949 年第 8 號第 2 條增補。由 1949 年第 40 號第 2 條修訂)

並可載有行政長官覺得為施行該等規例而屬必需或合宜的附帶條文及補充條文。

(由 1949 年第 8 號第 2 條增補)

- (3) 根據本條條文訂立的任何規例，須持續有效至行政長官會同行政會議藉命令廢除為止。
- (4) 任何規例或依據該規例訂立的命令或規則，即使與任何成文法則中所載者有抵觸，仍具效力；而任何成文法則中任何條文如與任何規例或任何上述命令或規則有抵觸，則不論該條文是否在其實施過程中已根據第(2)款予以修訂、暫停或修改，只要上述規例、命令或規則仍屬有效，上述有抵觸之處並無效力。 (由 1949 年第 8 號第 2 條增補)
- (5) 每份看來是由行政長官或其他主管當局或人士依據本條例或依據任何根據本條例訂立的規例製備或發出的文書的文件，且該份文件看來是由行政長官或上述其他主管當局或人士或代表行政長官或上述其他主管當局或人士簽署，均須獲收取為證據，並在相反證明成立之前，須當作是由行政

長官或該主管當局或人士製備或發出的文書。 (由 1949 年第 8 號第 2 條增補)

(由 1999 年第 71 號第 3 條修訂)

---

[前一條文](#)

[下一條文](#)

[轉換語言](#)

[返回法例名單](#)

**Revised wording of the proposed new section 27  
of the Public Order Ordinance**

"27. (1) Any person who maliciously publishes **false news which is likely to cause alarm to the public or a section thereof in any local newspaper** false news which is likely to alarm public opinion or disturb public order shall be guilty of an offence and shall be liable -

**b**

(a) on summary conviction, to a fine of \$30,000 and to imprisonment for 1 year 6 months; and

**a**

(b) on conviction on indictment, to a fine of \$100,000 and to imprisonment for 3 2 years; and

~~(2) For the purposes of this section, malice shall be presumed in default of evidence showing that, prior to publication, the accused took reasonable measures to verify the truth of the news.~~

**(2) It shall be a defence to a charge under subsection (1) for the person charged to prove that he had reasonable grounds for believing that the news to which the charge relates was true.**

**(3) No prosecution for an offence under this section shall be commenced without the consent of the Attorney General."**

~~(4) In this section "local newspaper" has the meaning assigned to it in the Registration of Local Newspaper Ordinance."~~