

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)573/07-08(02)號文件

檔號：CB1/PL/ITB

資訊科技及廣播事務委員會

2008年1月14日的會議

有關管制淫褻及不雅物品的事宜的背景資料簡介

目的

本文件載述根據《淫褻及不雅物品管制條例》(下稱"管制條例")(第390章)管制淫褻及不雅物品的規管機制的背景，以及在執行管制條例方面遇到的困難，並撮述議員對這議題表達的最新關注。

管制條例下的規管制度

2. 發布和公開展示淫褻及不雅物品，須受管制條例規管。在管制條例中，"物品"是指內容屬於或含有供閱讀及／或觀看的資料的任何物件，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。互聯網上發布的物品，也受管制條例規管。然而，管制條例並不適用於根據《電影檢查條例》(第392章)而被檢查的電影及《廣播條例》(第562章)所規管的電視廣播。

3. 根據管制條例，"淫褻"和"不雅"包括暴力、腐化及可厭，而物品可被評定為以下3個類別的其中一類：

- (a) 第I類物品(既非淫褻亦非不雅) —— 這類物品的發布不受限制；
- (b) 第II類物品(不雅) —— 這類物品不得向18歲以下人士發布；發布第II類物品時，必須以封套把物品密封，並印上法定的警告字句；或
- (c) 第III類物品(淫褻) —— 管制條例禁止任何人發布這類物品。

4. 根據管制條例而成立的淫褻物品審裁處(下稱"審裁處")，是司法機構的一部分，負責為呈交的物品評定類別。為施行管制條例，審裁處具備專有審判權裁定物品是否淫褻或不雅，或公開展示的事物是

否不雅。審裁處由一名主審裁判官及兩名或以上選自審裁委員小組的審裁委員組成。審裁委員小組的成員為一般市民，由首席法官委任。截至2007年5月30日，審裁委員人數共有320名，他們來自社會各階層。

5. 評定物品的類別時，審裁處應考慮以下各項因素：
 - (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) 物品擬發布對象或相當可能發布的對象是哪些人、哪一類別或年齡組別的人；
 - (d) 如屬公開展示的事物，該事物在何處公開展示，以及相當可能觀看該事物的是哪些人、哪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，或是否試圖掩飾不可接受的內容。

管制條例所訂的刑罰

6. 關於違反管制條例的刑罰，發布第III類物品的最高刑罰是罰款100萬元及監禁3年。就第II類物品，不遵從管制條例首次定罪可處罰款40萬元及監禁12個月，第二次或其後定罪可處罰款80萬元及監禁12個月。

7. 在2000年5月，政府當局發表有關"保護青少年免受淫褻及不雅物品荼毒：2000年《淫褻及不雅物品管制條例》檢討"的諮詢文件，當中提出多項建議，包括把發布淫褻物品(第III類)的最高罰款額增至200萬元，以及把發布不雅物品(第II類)的刑罰提高，使初犯者最高可被判處罰款80萬元，而第二次或其後再犯者，最高可判罰160萬元及監禁兩年，藉以加強阻嚇作用。然而，議員留意到，雖然管制條例訂有刑罰，但在1999年被裁定違反該條例的人所被判的罰款額，只是介乎500元至9萬元之間，因此他們當時對上述建議的成效有很大質疑。另外，議員亦關注政府當局的建議可能對新聞自由造成影響。政府當局其後決定不會實施上述建議。

管制條例的執行

8. 管制條例由影視及娛樂事務管理處(下稱"影視處")、香港警務處(下稱"警務處")和香港海關(下稱"海關")執行。影視處檢視刊物，並巡查零售地點(包括書店、報攤、影視店和電腦店)，檢查市面上是否有涉嫌違反管制條例而發布的物品。警務處主要處理在批發和零售地點(如影視店和電腦店)出售的物品；海關則在邊境檢查站堵截物品，或在執行版權法例工作的過程中發現有關物品。

9. 為打擊透過互聯網發布淫褻及不雅物品，影視處和香港互聯網供應商協會(下稱"協會")合作，於1997年10月制訂自我規管的業務守則，為互聯網服務供應商提供指引，處理在互聯網上發布的淫褻及不雅內容。警務處與協會可堵截互聯網上載有淫褻內容的連接或將其移除，以及檢控因此違反管制條例的負責人。

審計署署長於1999年及2004年就執法行動進行的檢討

10. 審計署於1999年完成檢討影視處監管發布及公開展示淫褻及不雅物品的效率和效用，以及確定影視處對管制條例的執行是否有改善餘地。審計署在其於1999年3月發表的第三十二號報告書中作出多項批評，包括影視處沒有為巡查人員在評定物品類別的標準方面，提供有系統的訓練；亦沒有採取策略性規劃，以確保那些傾向違反管制條例規定的發布物銷售點的巡查次數，較其他銷售點頻密。為此，審計署建議影視處制訂策略性規劃，以便更頻密巡查在高風險地區的發布物銷售點，同時訂立例行監察巡查的工作表現標準，以便監管影視處巡查人員的工作表現。

11. 政府帳目委員會經研究上述審計署署長報告書後，於1999年7月發表其第三十二號報告書。政府帳目委員會在報告書中促請影視處從速制訂措施及設立機制，以履行管制條例所授予的職責。該委員會並促請政府當局對審計署的多項發現進行徹底調查，該等發現包括並無就例行監察巡查工作作出策略性規劃，以及未有訂立工作表現標準，以釐定每名巡查人員應進行巡查工作的次數，從而確定有關情況是因為貪污、黑社會影響，還是純粹因為失職所致，然後視乎有關的調查結果，考慮需否採取紀律處分或提出刑事檢控。就此，事務委員會察悉，自2001年起，政府當局大幅增加影視處的人手以執行管制條例的條文。結果，2003年影視處在巡查及檢獲淫褻及不雅物品的數量，較2000年分別增加超過4倍及16倍。

12. 審計署於2004年再進行一項有關影視處管制淫褻及不雅物品工作的跟進審查。在2004年4月發表的第四十二號報告書中，審計署提到影視處於2000年訂定的工作表現指標，即高風險零售店鋪的巡查次數為最少每月一次，低風險店鋪則為最少每3個月一次。審計署認為應採用更着重以風險為本的方法，減少巡查低風險便利店的次數，以節省資源。審計署並發現，影視處在下午辦公時間進行監察巡查的模式過於一成不變，容易讓人預知，故建議影視處在進行監察巡查工作時作出突擊部署，以提高成效。

事務委員會的跟進工作

13. 事務委員會於2004年6月討論這議題時，委員關注巡查的模式未能收效。他們察悉，違例風險相對較低的店鋪的巡查次數，較主要售賣難以確定類別的錄像光碟的店鋪的巡查次數為多。此外，大部分巡查都在下午2時至6時進行，以致巡查行動更容易讓人預知。政府當局回答時表示，當局會與售賣錄像光碟的有關零售商協會訂立一套守

則，以供業內人士遵從。影視處亦已安排在早上或晚上進行巡查，以加強成效。

與管制條例有關的最新事項

影視處員工失職

14. 傳媒曾報道影視處多名巡查員在執行外勤工作期間失職。隨後，立法會在2007年12月5日的會議上提出一項口頭質詢。政府當局表示已對有關人員作出紀律處分。影視處亦採取相應措施，主管人員將增加突擊檢查的次數，監察執行外勤工作的員工。影視處亦會更頻密地使用第三代流動電話的自動定位識別功能，監察其巡查員的所在位置。就管制條例的執行，政府當局解釋，鑒於在香港出售的本地及外地報章雜誌數量龐大、種類繁多，加上遍布全港的銷售點多不勝數，如要巡查所有零售地點，會有真正的實際困難。故此，影視處採取的策略是集中監管市民經常光顧的報攤和便利店所出售的刊物。

防止青少年接觸令人厭惡的內容

15. 在2000年至2006年期間，事務委員會曾與政府當局檢討有何適當措施，防止青少年接觸已根據管制條例評定為令人厭惡的內容，並邀請各界提出意見。委員察悉，代表團體認為當局在規管大眾媒體發布／傳送內容時應力求平衡，一方面維護公眾道德標準及保護青少年，另一方面容許資訊自由流通及保障言論自由。

16. 議員在2007年10月24日的立法會會議上提出質詢，指青少年和學生在互聯網電腦服務中心很容易接觸到許多含有令人厭惡的內容的互聯網遊戲及電腦遊戲。政府當局回應時表示，影視處有就執行管制條例巡查互聯網電腦服務中心，2005年、2006年及2007年(1月至9月)的巡查次數分別為2 257、2 579及1 981，當中並未發現有人違反該條例而須作出檢控。就此，議員察悉，民政事務局已發出《互聯網電腦服務中心經營者守則》，就互聯網電腦服務中心的經營，包括防止罪行、過濾互聯網內容訂定指引，供經營者自願遵守。議員亦察悉政府當局並無計劃立法規管互聯網電腦服務中心。

偷拍

17. 在2006年9月11日的事務委員會會議上，委員亦深切關注媒體偷拍照片以供發布的問題，並認為這類行為不但觸犯管制條例，更侵犯了個人私隱。儘管現有的法例框架已對令人厭惡的內容和侵擾行為予以禁止，但議員與公眾的普遍共識是政府當局應採取更嚴厲的執法行動，針對違反管制條例的情況及阻嚇媒體作出侵擾行為。政府當局承諾檢討管制條例的條文，尤其是對屢犯者的罰則條文，以考慮是否需要加強該等條文。

18. 立法會在2006年10月18日的會議上通過一項議案，促請政府當局立法規管偷拍行為。議員深切關注部分傳媒機構作出的侵擾行為嚴重侵犯個人私隱，並要求政府當局檢討管制條例的判刑，以及研究法律改革委員會提出有關保障個人私隱的建議。由梁君彥議員提出經何俊仁議員修正後的議案措辭載於**附錄I**。政府當局在其進度報告中承諾考慮議員提出的建議，例如提高管制條例的最高刑罰，以及在管制條例中列明可供法庭量刑時考慮的具體因素。就此，議員察悉，某傳媒機構至今有百多宗有關發布不雅物品被定罪的紀錄。立法會在2007年10月31日就管制條例對屢犯者產生的阻嚇效用提出質詢。政府當局回答時重申審裁處在評定呈交的物品類別時所考慮的各項因素。政府當局又表示，被告人以往的紀錄應否成為考慮因素，須由法庭決定。

審裁處評定物品類別的結果不一致

19. 議員亦於2007年10月17日就審裁處的不一致評定結果提出口頭質詢。舉例而言，有3份本地報章曾刊登同一幅女兵裸照。雖然3份報章均被檢控，但只有兩份報章被罰款，餘下的一份報章其後獲終止檢控程序。政府當局回答時解釋，審裁處由不同的主審裁判官和審裁委員組成，負責為呈交的物品評定類別(行政職能)及根據免責辯護理由作出裁定(司法職能)。在所述事件中，影視處把有關的3項物品全部呈交審裁處評定類別，審裁處評定它們為第II類物品(不雅)。影視處於是按評定結果同時檢控該3份報章，其中兩份報章承認控罪，一份報章否認控罪。另一審裁處隨即成立以考慮該份報章提出的免責辯護理由。由於該審裁處把有關照片重新評定為第I類(既非淫褻亦非不雅)，影視處也就沒有作出檢控。鑒於公眾對審裁處評定物品類別及裁決的機制感到混亂，政府當局承諾檢討管制條例的條文和現行機制，然後考慮作出所需的適當的改善。

最新情況

20. 政府當局將於2008年1月14日舉行的資訊科技及廣播事務委員會會議上，向事務委員會簡報就管制條例進行定期意見調查的結果及該條例下現行規管制度的成效。

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1月10日

2006年10月18日(星期三)
立法會會議席上
梁君彥議員就
“立法規管偷拍行為”
提出的議案

經何俊仁議員修正的議案

“鑒於不時有投訴指部分傳媒機構嚴重侵犯個人私隱，早前更有雜誌偷拍及刊登女藝人的更衣照片，嚴重侵犯當事人的私隱及踐踏女性的尊嚴，引起公眾極大不滿，本會促請政府盡快採取措施，包括：

- (一) 檢討現行《淫褻及不雅物品管制條例》的判刑及整體執行情況，以求對違規者施行具阻嚇性的刑罰；
- (二) 以法律改革委員會在本年3月及2004年12月提出有關保障個人私隱的建議為基礎，研究將侵犯私隱的行為刑事化、設立自律委員會及增訂私隱民事侵權法等建議，並推動傳媒、演藝界及整體社會就有關係例草案的內容作深入討論；及
- (三) 促請傳媒加強自律，

藉以在保障個人私隱與新聞自由之間，取得適當的平衡。”

相關文件一覽表

委員會	文件	立法會文件編號
1999年3月	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 審計署署長第三十二號報告書(第3章——影視及娛樂事務管理處對淫褻及不雅物品的管制) 	撮要及主要審計結果 http://www.aud.gov.hk/chi/pubpr_orpt/rpto_32c3.htm
資訊科技及廣播事務委員會 1999年5月10日的會議	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 政府當局的文件：就《淫褻及不雅物品管制條例》的運作進行的意見調查 ◇ 會議紀要 	CB(1)1263/98-99(05) CB(1)265/99-00
1999年7月	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 政府帳目委員會第三十二號報告書 	http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/pac/report/32pac.pdf
資訊科技及廣播事務委員會 2000年5月8日的會議	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 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：2000年《淫褻及不雅物品管制條例》檢討 ◇ 會議紀要 	檔號：ITBB(CR) 8/7/1(00) CB(1)1720/99-00
資訊科技及廣播事務委員會 2000年6月20日的會議	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 代表團體提交的意見書 ◇ 會議紀要 	請參閱議程 CB(1)2060/99-00
資訊科技及廣播事務委員會 2004年1月16日的會議	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 會議紀要 	CB(1)1163/03-04
2004年4月	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 審計署署長第四十二號報告書(第1章——有關影視及娛樂事務管理處管制淫褻及不雅物品工作的跟進審查) 	報告全文 http://www.aud.gov.hk/pdf_c/c42ch01.pdf 撮要 http://www.aud.gov.hk/pdf_c/c42ch01summary.pdf

委員會	文件	立法會文件編號
資訊科技及廣播事務委員會 2004年6月14日的會議	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 政府當局的文件：在大眾傳媒發布淫褻及不雅內容的規管 ◇ 代表團體提交的意見書 ◇ 政府當局的文件：淫褻及不雅物品執法及規管架構 ◇ 會議紀要 	CB(1)2102/03-04(03) CB(1)2102/03-04(05) CB(1)2102/03-04(04) CB(1)2319/03-04
資訊科技及廣播事務委員會 2006年9月11日的會議	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 政府當局的文件：《淫褻及不雅物品管制條例》的執行 ◇ 政府當局的文件：保障私隱 ◇ 香港法律改革委員會發表的報告書《私隱權：規管秘密監察》的行政摘要 ◇ 代表團體提交的意見書 ◇ 跟進文件：送交淫褻物品審裁處分類的娛樂雜誌 ◇ 會議紀要 	CB(1)2174/05-06(01) CB(1)2175/05-06(01) CB(1)2174/05-06(03) 請參閱議程 CB(1)525/06-07(01) CB(1)249/06-07
立法會 2006年10月19日的會議	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 就"立法規管偷拍行為"動議的議案 	議事錄
立法會 2007年5月30日的會議	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 第9項書面質詢：淫褻物品審裁處 	議事錄
立法會 2007年10月17日的會議	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 第4項口頭質詢：《淫褻及不雅物品管制條例》的執行情況 	議事錄
立法會 2007年10月24日的會議	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 第4項口頭質詢：互聯網電腦服務中心 	議事錄
立法會 2007年10月31日的會議	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 第8項書面質詢：《淫褻及不雅物品管制條例》的執行情況 	議事錄
立法會 2007年12月5日的會議	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 第2項口頭質詢：《淫褻及不雅物品管制條例》的執行情況 	議事錄