

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)292/12-13(06)號文件

檔號：CB4/PL/ITB

資訊科技及廣播事務委員會

2013年1月14日的會議

有關檢討《淫褻及不雅物品管制條例》的 背景資料簡介

目的

本文件闡述根據《淫褻及不雅物品管制條例》(下稱"《淫管條例》")(第390章)管制淫褻及不雅物品的規管制度，並綜述議員先前討論此議題時所表達的關注。

《淫管條例》下的規管制度

2. 發布和公開展示淫褻及不雅物品，須受《淫管條例》規管。在《淫管條例》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《淫管條例》規管。然而，《淫管條例》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《淫管條例》，"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) —— 這類物品的發布或銷售不受限制；
- (b) 第II類物品(不雅) —— 這類物品不得向18歲以下人士發布或銷售；發布或銷售第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) —— 《淫管條例》禁止任何人發布這類物品。

4. 根據《淫管條例》成立的淫褻物品審裁處(下稱"淫審處"),是司法機構的一部分,負責為呈交的物品評定類別。為施行《淫管條例》,淫審處具備專有審判權,可裁定物品是否淫褻、不雅或既非淫褻亦非不雅,或裁定公開展示的事物是否不雅。每個淫審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。目前,約有500名審裁委員為淫審處服務。

5. 評定物品的類別時,淫審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(honest purpose),或是否試圖掩飾不可接受的內容。

6. 發布淫褻物品(即第III類),最高刑罰是罰款100萬元及監禁3年。發布不雅物品(即第II類),首次定罪最高刑罰是罰款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。《淫管條例》沒有列明法庭量刑時應考慮的因素,法庭有完全酌情決定權決定個別案件的刑罰輕重。

7. 《淫管條例》由電影、報刊及物品管理辦事處(前稱"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。電影、報刊及物品管理辦事處監察所有物品(包括在市場上發布的免費報章),以及在考慮以上第5(c)及(d)段所述的因素後,把懷疑觸犯《淫管條例》的物品送交淫審處評定類別,並就評定為不雅或淫褻的物品採取適當的跟進行動,包括檢控。警務處主要處理在批發和零售地點(例如影視店和電腦店)出售的物品;海關則在執行版權法例工作時在邊境檢查站堵截物品。

8. 電影、報刊及物品管理辦事處亦通過監察網站和跟進投訴，處理互聯網上流傳的不雅物品。前影視處與香港互聯網服務供應商協會(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，以處理在互聯網上發布的淫褻及不雅內容。警務處和協會可隔絕或清除互聯網上的淫褻物品，並檢控違例的負責人。

先前的討論

9. 市民普遍關注印刷媒體(例如娛樂雜誌)和新媒體(例如互聯網)散布淫褻及不雅內容。近年來，議員在立法會會議上曾就《淫管條例》的評定類別準則和執行情況提出質詢。在過去數年，資訊科技及廣播事務委員會(下稱"事務委員會")亦曾討論相關事宜(例如防止青少年接觸令人厭惡的內容、執法與罰則等)。

《淫褻及不雅物品管制條例》的檢討

檢討《淫管條例》——第一輪公眾諮詢

10. 鑒於公眾對媒體不時出現淫褻及不雅物品的憂慮及對規管制度運作的關注，政府於2008年開始全面檢討《淫管條例》，並建議分兩階段諮詢公眾。首輪公眾諮詢於2008年10月3日至2009年1月31日進行，期間廣泛邀請公眾討論下列與《淫管條例》運作有關的主要事項，以及商討改善建議：

- (a) 定義；
- (b) 審裁機制；
- (c) 物品評級機制；
- (d) 新媒體；
- (e) 執法工作；
- (f) 刑罰；及
- (g) 宣傳和公眾教育。

11. 繼政府當局於2008年10月3日就檢討《淫管條例》展開首輪公眾諮詢工作後，事務委員會曾在2008年11月及2009年1月舉行兩次會議，聽取公眾對這項課題的意見。有85個團體／個別人士就涉及婦女、青少年、資訊科技、教育、新聞及出版、文化藝術、公民權和社會道德等相關事宜向事務委員會發表意見。事務委員會察悉，社會大眾對檢討《淫管條例》意見紛紜。

部分代表團體強烈反對由互聯網服務供應商強制過濾，並反對收緊互聯網管制，恐防此舉會損害表達意見的自由和資訊流通。部分代表團體認為應當終止諮詢和檢討，並應投放更多資源加強青少年性教育，幫助他們建立正面健康的性態度。不過，部分其他代表團體則要求收緊管制淫褻及不雅物品。

12. 事務委員會部分委員認為，政府當局在檢討《淫管條例》時，應當在保護青少年免受淫褻及不雅物品荼毒，與維持資訊流通和表達意見的自由兩者之間求取平衡。鑒於在互聯網散播的大量資訊瞬息萬變，無分國界，而且不受香港法例規管，部分委員要求政府小心處理管制互聯網所涉及的法律和技術問題。政府當局察悉代表團體和事務委員會委員所表達的意見，並承諾會在就第二輪公眾諮詢提出建議後，與資訊科技及廣播事務委員會作進一步討論。

13. 在2009年7月13日，事務委員會察悉，在第一階段公眾諮詢中，政府委託了獨立顧問協助籌辦公眾諮詢活動及整理／分析從不同渠道收集的意見。顧問已向政府當局遞交第一階段公眾諮詢報告(在2009年7月8日隨立法會CB(1)2180/08-09(05)號文件發出)。政府當局擬備的第一階段公眾諮詢的主要結果撮要載於**附錄**。

14. 關於審裁機制的諮詢結果，事務委員會部分委員認為淫審處兼掌行政和司法職能並不恰當。這些委員支持取消淫審處的行政性質評定類別職能，並促請政府當局與司法機構討論此問題，以改善淫審處的運作。

15. 政府當局表示會整理及分析第一階段公眾諮詢收集的意見，以制訂較具體的建議，作第二階段公眾諮詢。至於淫審處兼掌行政和司法職能的雙重角色，政府當局會與司法機構及有關人士討論此問題，以改善審裁機制和淫審處的運作。

檢討《淫管條例》—— 第二輪公眾諮詢

16. 政府於2012年4月16日就檢討《淫管條例》展開第二階段公眾諮詢。據政府當局表示，首階段的諮詢結果顯示，各界大致贊成保留現有《淫管條例》的規管制度，亦贊成加重《淫管條例》的刑罰，以提高阻嚇作用。在第二輪諮詢文件中，政府當局希望就下述尚待處理的事宜聽取社會各界的意見：增加現時法例下最高刑罰的幅度，以及如何改革淫褻物品審裁處的制度。關於後者，政府當局正邀請公眾就兩個改革淫審處制度的方案發表意見，該兩個改革方案旨在回應司法機構對現時淫

審處須同時履行評定類別的行政職能和司法裁定職能的基本關注。

17. 在2012年5月14日事務委員會會議席上，部分委員反對第一個方案，該方案涉及設立法定審裁機構及法定上訴委員會，以履行評定類別的行政職能。這些委員屬意第二個方案，該方案旨在廢除評定類別的行政職能。

18. 事務委員會部分委員認為應縮短淫審處審裁委員的任期，令審裁委員的成員組合更多變化，帶來多元意見，以及更準確反映現時公眾的道德標準。政府當局表示，審裁委員是透過商務及經濟發展局以公開邀請方式招募。社會各階層合資格人士均可申請成為審裁委員。司法機構一直因應市民的關注改善淫審處的現行運作。為加強審裁處審裁委員的代表性，並給予公眾人士更多機會擔任審裁委員，司法機構於2010年已決定把審裁委員總人數由280人增至500人，並把審裁委員的委任期限定為9年。

最新情況

19. 政府當局將於2013年1月14日向事務委員會簡介就檢討《淫管條例》進行第二輪公眾諮詢的結果。

相關文件

20. 相關文件一覽表連同有關文件的超連結載於：
http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/itb/papers/itb_b.htm

立法會秘書處
議會事務部4
2013年1月8日

就檢討《淫褻及不雅物品管制條例》
進行的第一階段公眾諮詢的主要結果

* * * * *

民意調查的意見

9. 香港大學民意研究計劃於2009年1月進行民意調查，了解公眾對《條例》的認識及對檢討《條例》的意見。訪問對象為年齡15歲或以上操粵語的香港居民。計劃成功訪問了約1 500名符合資格的市民。回應比率為64.3%。調查主要結果現歸納如下(這些意見是從民意調查中收集，並不代表政府的立場)：

- (a) 受訪者對《條例》的認識一般；
- (b) 超過80%的受訪者認為香港社會有需要以法例規管向公眾發布的物品，另有60%的受訪者認為《條例》下現有的三層物品評級機制適當；
- (c) 大部分受訪者(超過90%)表示知悉淫褻物品審裁處(下稱"審裁處")的存在，但當中只有少於10%的受訪者認為審裁處的工作成效良好，另有近半數認為其工作成效不過不失；
- (d) 就諮詢文件中六個改善審裁機制的建議做法，受訪者似乎很支持增加每次聆訊時的審裁員人數及訂明每次聆訊都必須將某些指定界別人士納入審裁委員小組。兩個做法皆獲接近80%的受訪者支持。約60%的受訪者贊成成立一個新的獨立審裁機構及以陪審員制度取代審裁員制度。約40%的受訪者支持廢除審裁處，改由法庭裁判官評定物品類別，另有40%則對此有保留；
- (e) 至於規管互聯網方面，四分之三的受訪者認為政府的規管應比現時嚴厲，他們主要希望改善現時規管制度和加重刑罰；
- (f) 四分之三的受訪者希望法庭加強違反《條例》的判罰；以及
- (g) 近四分之三的受訪者希望政府透過電視教育公眾。

從不同渠道收集的意見及顧問建議

10. 在整理及分析所有意見後，顧問認為公眾就檢討的各個範疇提出了很多不同的意見，並未達成共識。比較接近有共識的是公眾認同宣傳及公眾教育的重要性。雖然如此，顧問認為所收集的意見為政府在第二階段公眾諮詢提供了重要的啟示，有助政府提出具體改善規管機制及其他的建議，進行第二階段公眾諮詢。顧問的分析及建議撮錄如下，有關分析及建議並不代表政府的立場——

(a) 《條例》的需要性

11. 有公眾對《條例》存在的需要有所保留，因《條例》或會壓制資訊自由流通。但另有意見認為《條例》有存在的必要，並沒有明顯意見支持全面廢除《條例》。顧問建議政府應繼續鼓勵更多公眾討論，以尋求公眾普遍接受的標準。

(b) 定義

12. 目前，《條例》訂明「淫褻」及「不雅」包括「暴力、腐化及可厭」。有不少公眾就定義進行討論，並持有不同的意見。有公眾支持補充現行的定義，好讓公眾知道在甚麼情況下可能會違法，但他們亦同意實際上無法詳列所有具體情況。另有意見認為現行定義已足夠，政府不應在《條例》中過分詳細界定「淫褻」和「不雅」等詞語的定義，以免缺乏彈性。他們認為政府應考慮訂立一套行政指引給公眾及持份者作依據。

13. 顧問認為在決定應否及如何修改「淫褻」和「不雅」的定義前，必須得到大多數公眾人士支持及理解。顧問亦建議政府應仔細考慮公眾意見，擬備改善建議，讓公眾在第二階段公眾諮詢作討論。

(c) 審裁制度

14. 公眾對審裁處¹工作的透明度、代表性及其裁決的一致性表示關注。公眾就多個改善審裁處運作的做法提出不少意見，包括：增加審裁處審裁委員總數、增加每次聆訊時審裁委員的人數、從不同界別選取審裁委員及由陪審員出任審裁委員等。很多公眾支持增加每次聆訊時審裁委員的人數，例如每次暫定類別聆訊的審裁委員人數由兩名增至四名，全面聆訊由四名增至六名。

¹ 現有的審裁處是司法機構的一部分，成員包括主審裁判官及由終審法院首席法官委任的審裁委員。在裁定物品時，他們具獨有裁判權。凡通常居於香港、居住期不少於七年的人士，能通曉書面英文或書面中文，即可符合獲委任為審裁委員的資格。現時本港共有約300名審裁委員。

15. 司法機構及一些法律界人士建議剔除審裁處屬行政性質的評定物品類別職責，讓審裁處只處理司法裁決²。他們亦提議由陪審團制度取代審裁處的審裁委員制度。然而，公眾未有就這些範疇進行很多討論。

16. 有公眾建議廢除審裁處，由法庭肩負評定物品類別的職責，但這或會大量增加法庭的工作。亦有意見指出，在審裁處每年處理的大量個案中，引起爭議的其實只有極少數。整體來說，公眾似乎沒有強烈訴求廢除審裁處。

17. 顧問認為保留審裁處，改善其成員的組成方法及審裁模式，將有助提高審裁工作的透明度、代表性及其裁決的一致性。在審裁處的行政及司法職能方面，顧問認為政府有需要與相關的持份者進行較深入的討論。

(d) 物品評級機制

18. 《條例》提供三層物品評級機制³。公眾對這個範疇的興趣似乎不大。有就這方面發表的意見中，很多支持現行物品評級機制，認為沒有需要作出修改。有些提出細分第II類物品或會造成混亂，引起更多執行上的問題及增加審裁工作的成本。一小部分意見建議取消第III類物品或整個物品評級機制，但有其他意見不表認同。由於公眾似乎對現行物品評級機制沒有很大的關注，顧問建議政府可考慮不在第二階段公眾諮詢中討論這個範疇。

(e) 新媒體

19. 在第一階段公眾諮詢中，公眾就規管新媒體⁴方面有廣泛的討論。一方面，業界及互聯網使用者在原則上及技術上強烈反對加強規管互聯網，尤其反對核實互聯網使用者的年齡及強制互聯網服務供應商提供過濾軟件的做法。另一方面，很多公眾，特別是家長及教育工作者，就互聯網發布淫褻及不雅資訊對青少年的影響表示關注，並支持加強規管互聯網。

² - 當審裁處為一物品作出暫定類別裁決或有關覆核時，它是履行**行政職能**。這個時候，審裁處沒有法庭的權力。

- 當審裁處收到其他法院或裁判官轉介的民事或刑事個案，要求它裁定有關物品是否屬淫褻或不雅時，它是履行**司法職能**，審裁處會以法庭形式進行裁決，並具有法庭的權力。

³ 現時，物品可以分為第I類(既非淫褻亦非不雅)、第II類(不雅)和第III類(淫褻)。第I類物品的發布不受限制。第II類物品不得向18歲以下人士發布；發布時必須符合法例規定，包括以封套把物品密封，並印上警告字句。第III類物品完全禁止發布。

⁴ 影視及娛樂事務管理處(下稱「影視處」)現時採取以投訴為主導的方式規管互聯網上的淫褻及不雅資訊，並與香港互聯網服務供應商協會合作，鼓勵業界遵從《業務守則》。有關的《業務守則》是經諮詢公眾及業界後於1997年制訂。假如發現網站載有淫褻資訊，影視處會把個案轉交警方跟進，包括提出檢控。

20. 鑒於公眾對如何處理互聯網資訊發布的意見分歧，顧問認為政府不應在社會未有清晰傾向及未有充分討論前作出任何決定。顧問認為政府應在第二階段公眾諮詢時，與持份者及公眾在這個範疇進行更多討論。

(f) 執法工作

21. 執法工作及執法優次相對技術性，公眾較少就這些範疇提出意見。顧問建議相關執法機構應互相討論這些範疇，以尋求在運作上作出改善。顧問認為政府可考慮不在第二階段諮詢時就這些範疇再作討論。

(g) 刑罰

22. 公眾較少討論這個範疇。有就這方面發表的意見中，大多數支持加重刑罰，以提高對屢犯者的阻嚇作用。有些意見指出，法庭量刑往往未達致法例所容許的最高刑罰。顧問建議政府在考慮加強刑罰的可行性時，應同時考慮法庭在量刑時是擁有酌情權，可按照個別情況對違例者處以不同程度的刑罰。

(h) 宣傳及公眾教育

23. 雖然有些公眾認為宣傳及公眾教育並不能完全取代法例的功用，但是近乎所有的意見皆認同宣傳及公眾教育的重要性。顧問認為政府應跟進如何加強推行教育工作。

* * * * *

商務及經濟發展局
2009年7月