

## 立法會參考資料摘要

### 《淫褻及不雅物品管制條例》 (第 390 章)

## 《淫褻及不雅物品管制條例》檢討

### 引言

在二零一五年二月十日的行政會議上，行政會議**建議**，行政長官**指令**，政府應藉以下方法改善《淫褻及不雅物品管制條例》(條例)的規管制度 -

- (a) 修訂條例，以 -
  - (i) 廢除淫褻物品審裁處(審裁處)評定類別的行政職能，使審裁處只履行司法裁定職能；
  - (ii) 把審裁處每次聆訊的審裁委員人數由最少兩名增至最少四名，以提高審裁處的代表性；
  - (iii) 倍增與淫褻物品相關罪行的最高罰款(由 100 萬元增至 200 萬元)及與不雅物品相關罪行的最高罰款(由 40 萬元及 80 萬元提高至 80 萬元及 160 萬元)；以及與不雅物品相關的第二次或其後定罪的最高監禁刑期(由一年增至兩年)，以加強阻嚇力；以及
- (b) 就審裁處的運作以及管制互聯網上淫褻或不雅物品的共同規管方式，推行改善措施，包括把審裁委員總人數由 500 人增至 1 500 人，以及就處理有關互聯網的公眾投訴更新《業務守則》。

## 理 據

### 條 例

2. 條例於一九八七年制定，以設立審裁處，並就內容屬於或含有淫褻或不雅資料的物品<sup>1</sup>作出管制。<sup>2</sup> 審裁處是司法機構轄下的一個專責審裁處，並在裁定物品是否淫褻或不雅這方面獲賦予專有審判權。審裁處成員包括一名主審裁判官及從審裁委員小組選出的審裁委員；審裁委員為公眾人士，由終審法院首席法官委任。成立審裁處的目的在於訂立更一致的標準，以反映現時社會的意見。目前，審裁委員的數目約有 500 名。<sup>3</sup>

3. 審裁處履行兩項不同職能：評定申請人呈交的地物的類別之行政職能<sup>4</sup>（下稱“評定類別的行政職能”）；以及裁定法院或裁判官在民事或刑事法律程序中轉交的地物是否淫褻或不雅之司法職能<sup>5</sup>（下稱“司法裁定職能”）。在履行司法裁定職能時，審裁處是以法庭的身分運作，擁有相關的權力和權限。

---

<sup>1</sup> 根據條例，“物品”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，亦指任何錄音，以及錄有圖像的任何影片、錄影帶、紀錄碟或其他紀錄，包括印刷刊物（如書籍、報章、雜誌）、數碼影音光碟／光碟、電子視像遊戲等。然而，條例不適用於根據《電影檢查條例》（第 392 章）獲核准上映或發布的影片、錄影帶或雷射碟，亦不適用於根據《廣播條例》（第 562 章）獲核准提供的廣播材料。

<sup>2</sup> 條例旨在落實政府一貫的政策 - 在確保有關物品（尤其是以青少年這些易受外界影響的人士為對象的物品）能夠符合社會的道德標準的同時，亦保障資訊流通和言論自由。現時法例並無規定物品在發布前必須送檢，但發布人有責任確保發布的物品符合法例要求。

<sup>3</sup> 這些審裁委員均為個別市民，由終審法院首席法官應他們的申請予以委任。現時法例並無就審裁委員總人數設定上限，但在行政安排上，司法機構將總人數以 500 人為限。

<sup>4</sup> 就行政性質的評定類別，除執法機關外，出版商亦可自行向審裁處呈交物品予以評定類別。審裁處須在收到該物品五天內，評定物品的暫定類別。若沒有人對該暫定類別提出異議，暫定類別將會確認為最終評定類別；若有人要求覆核暫定類別，審裁處會安排公開的全面聆訊，覆核有關的暫定類別。按照行政程序，審裁處在全面聆訊中評定的類別，屬最終決定。

<sup>5</sup> 若有人在民事或刑事法律程序中，就某物品是否淫褻或不雅提出異議，法院或裁判官須將該問題轉交審裁處，由審裁處裁定有關物品是否淫褻、不雅或既非淫褻亦非不雅。

## 兩個階段的公眾諮詢

4. 鑑於公眾日益關注淫褻或不雅物品透過報章和娛樂雜誌發布或在互聯網流傳，政府在二零零八年承諾全面檢討條例，其後進行了兩個階段的公眾諮詢，第二階段公眾諮詢於二零一二年七月完成。我們就以下四個主要範疇諮詢公眾 –

- (a) 審裁處的制度；
- (b) 條例所訂的最高刑罰；
- (c) 「淫褻」及「不雅」的定義；以及
- (d) 新媒體的處理方法。

各主要意見已撮錄於附件 A所載的報告，該報告於二零一三年一月發表。

5. 經考慮公眾諮詢期間收到的意見，並諮詢司法機構及律政司後，我們建議推行若干措施，以改善條例的規管制度，詳情載於下文第[6]至[19]段。

### 審裁處的制度

#### *廢除評定類別的行政職能*

6. 司法機構認為現時審裁處的制度十分不理想，因為法例規定審裁處須同時履行評定類別的行政職能和司法裁定職能。從原則的角度來說，司法機構認為由司法機關履行評定類別的行政職能，有損司法獨立的基本原則。司法機構深信，若要解決現行制度的問題，便須從司法機構中剔除審裁處評定類別的行政職能，使審裁處只負責處理司法裁定工作。此看法得到法律專業團體（包括香港大律師公會和香港律師會）的強烈支持。

7. 在第二階段公眾諮詢中，我們就以下兩個改革審裁處的方案諮詢公眾，以回應司法機構的關注 –

- (a) 方案一：分開評定類別的行政職能與司法裁定職能

政府會設立法定審裁機構和上訴委員會，以取代審裁處

評定類別的行政職能。審裁機構會負責評定物品暫定類別的行政職能，而上訴委員會則會在有人提出上訴時覆核有關暫定類別。審裁處只會負責處理司法裁定工作。海外司法體系如紐西蘭、澳洲和德國均採用類似的審裁機制，由獨立的審裁機構和上訴委員會評定物品的類別。

(b) 方案二：廢除評定類別的行政職能

審裁處評定類別的行政職能會被廢除，而審裁處只須負責履行司法裁定職能。海外司法體系如美國、加拿大和英國，均不另設機構負責評定刊物類別的行政職能，而是由法院裁定刊物是否屬淫褻。

8. 在第二階段公眾諮詢中，幾乎所有意見都同意應從司法機構中剔除評定類別的行政職能，但就採用哪一個方案則沒有清晰的共識。選擇方案一的回應者認為該方案可為業界提供一個在發布物品前申請評定物品類別的途徑。支持方案二的回應者則認為方案二建議的制度較為精簡和有效率，所需資源亦較少。此外，有意見憂慮方案一會損害言論自由。儘管改革審裁處的制度會影響出版業，但業界似乎未能達成清晰的共識。部分來自出版業的意見支持方案二，其他則支持方案一或沒有清楚表達支持哪個方案。

9. 經考慮所收到的公眾意見後，我們建議政府應採納方案二，並應修訂條例，以廢除評定類別的行政職能。我們留意到廢除評定類別的行政職能可能會引起以下的關注 —

- (a) 在現行評定類別的行政制度下，不雅及淫褻的物品可在短時間內獲評定類別，而違例發布被評定為不雅及淫褻的物品，法庭可予以懲處。然而，在修訂條例後，有關當局將再不能利用上述途徑對淫褻及不雅物品的發布作出即時管制，尤以重複或仿倣發布的情況為然；
- (b) 相關人士再沒有於發布物品前預先申請評定類別的途徑，以確保符合法例要求。出版商若不熟悉審裁處最新

的審裁標準，遭受檢控的風險可能會增加，這最終可能會導致自我審查的情況出現（尤以財政及法律能力有限的小型出版商為然）；以及

- (c) 對評定類別行政職能的需求有所下降（見下文第 10(a) 段），可能是由於出版商在現行制度下能夠預計到審裁處的決定。隨着社會文化演變，公眾對淫褻及不雅的觀感亦會逐漸轉變，若沒有評定類別的行政機制，出版商或會試圖發布更露骨的物品，以測試審裁處的底線，導致此等物品的發布有所增加。

10. 我們已審慎考慮以上的關注。經衡量後，我們建議採納方案二，理由如下－

- (a) 對評定類別行政職能的需求近年已大幅下降。呈交審裁處作行政性質類別評定的物品數目，由二零零二年約 3 000 件減至二零一三年約 300 件（跌幅約九成）。這顯示出版業對於審裁處現行的評定標準已有相當的認識，而絕大部分的出版業界現時已沒有選擇採用評定類別的行政職能判斷其發布的物品是否屬淫褻或不雅；
- (b) 我們會繼續運作一個可供市民查閱的儲存庫，讓出版商可以了解條例下現行有關不雅物品的定罪標準（見下文第 19(b) 段）。此舉有助解決對現行標準不熟悉的問題；
- (c) 除了廢除評定類別的行政職能，我們同時建議提高條例下的最高刑罰，以加強對違法者的阻嚇力。此舉可向出版商發出清晰的訊息，表明廢除評定類別的行政職能並不代表放寬對淫褻或不雅物品發布的管制。執法機構可針對很可能屬於淫褻或不雅的物品直接作出檢控，代替呈交物品作行政類別評定的做法；
- (d) 鑑於方案二無須另設機構履行評定類別的行政職能，因此在行政上更有效率。物品是否屬淫褻或不雅，全由法院作出裁決；

- (e) 在此方案下，物品是否屬淫褻或不雅，只由法院負責裁決，因此不會引起關注，將方案視為政府試圖干預言論自由之舉；以及
- (f) 在方案一下，法定審裁機構及審裁處會同時存在。儘管兩者性質不同（前者屬行政性質，後者屬司法性質），但同樣須決定物品是否屬淫褻或不雅。若處理相類似的個案，或會令人關注兩個機構所給予的意見及採用的標準的一致性。

### 審裁委員制度

11. 審裁處現行的審裁委員制度已運作多年。審裁委員由終審法院首席法官委任，個別市民可自行申請（按自我提名方式）<sup>6</sup>。整體來說，過往記錄證明此制度行之有效。不過，有關注指在現時自我提名的程序下，審裁委員小組不足以代表社會的標準，又指審裁處的裁決由一小撮審裁委員負責，而他們未必能夠完全反映社會最新的普遍標準。有意見建議採用陪審團制度，從陪審員名單中抽選審裁處的成員，以提高審裁處的代表性。

12. 在第二階段公眾諮詢中，我們邀請公眾就應否保留現有審裁委員制度，或以陪審團制度取而代之一事提出意見。較多意見支持保留審裁委員制度，認為審裁委員具備評定物品類別所需的知識。另有一些意見提出推行措施改善現行制度。

13. 我們曾諮詢司法機構，仔細考慮以陪審團制度取代現行審裁委員制度的可行性。司法機構預計該建議會帶來以下的重大影響——

- (a) 該建議會從根本上改變陪審團制度長久以來建立的工作模式和文化，將陪審團制度涵蓋的範圍由嚴重刑事案件或牽涉有人在受官方看管時死亡的案件擴展至淫褻及不雅物品，這會對司法機構的資源耗用及合資格陪審員的數目是

---

<sup>6</sup> 根據條例第 5(3)條，凡終審法院首席法官認為符合以下條件的人，即有資格獲委任為審裁委員小組成員：(a) 通常居於香港，居住期不少於 7 年；以及 (b) 通曉書面英文或書面中文。

否足夠等方面構成影響；

- (b) 相比於現時的審裁委員制度，部分被隨機選出參與審裁處聆訊工作的陪審員，未必願意履行審裁委員的職務，審閱有可能被評級為淫褻或不雅的物品；
- (c) 採用陪審團制度亦會大幅延長審裁處的聆訊時間，降低審裁處的工作效率。由於陪審員缺乏處理審裁處聆訊工作的經驗，因此需要額外時間向陪審員詳細講解每個步驟、讓他們商討判決，以及讓主審裁判官總結案情並給予法律上的指導；以及
- (d) 所需陪審員的人數將會增加。社會上或有人憂慮此舉會減低社會的生產力和效率。

14. 經考慮司法機構指出的上述關注事項和實際困難後，我們建議維持現行的審裁委員制度，並推行下列改善措施，以符合市民的期望，提高審裁處的代表性和透明度－

- (a) 把審裁委員的總人數，由約 500 人逐步遞增至最多 1 500 人，讓更多公眾人士有機會參與審裁工作；
- (b) 藉修訂條例，把審裁處每次聆訊的審裁委員人數由最少兩人增加至最少四人，以提高審裁處的代表性；以及
- (c) 向獲選參與物品裁定工作的審裁委員加強簡介，使審裁標準更趨一致，及提高審裁處的效率。與出任審裁處成員一樣，審裁委員出席有關簡介會可獲得報酬。

## 提高最高刑罰

15. 為加強對發布淫褻及不雅物品的阻嚇性，我們就提高條例的最高刑罰至下述水平，在第二階段公眾諮詢中邀請市民提出意見－

罪行	現時最高罰則	建議最高罰則
淫褻物品	罰款 100 萬元及 監禁三年	罰款 200 萬元及 監禁三年
不雅物品		
首次定罪	罰款 40 萬元及 監禁一年	罰款 80 萬元及 監禁一年
第二次或其後 定罪	罰款 80 萬元及 監禁一年	罰款 160 萬元及 監禁兩年

提高最高刑罰的建議清楚表明，廢除評定類別的行政職能，並非放寬對發布淫褻及不雅物品的規管。此建議在公眾諮詢中獲得公眾支持。

### 「淫褻」及「不雅」的定義

16. 根據條例，「淫褻」及「不雅」包括「暴力、腐化及可厭」。在第二階段公眾諮詢中，我們就應否維持條例的現行做法，即不在法例中為「淫褻」及「不雅」訂立詳細定義，諮詢公眾。公眾就如何界定「淫褻」及「不雅」並無共識。有意見提議採用較嚴緊的定義，以加強管制淫褻及不雅物品，但亦有人認為只應把某種類的物品定為「淫褻」及「不雅」，以保障言論自由。此外，不少回應者支持維持現狀，不訂明詳細的定義。他們認為「淫褻」及「不雅」的概念並非精確科學，無法作客觀舉證，而有關概念會隨着時間改變，並會因人而異，因此難以為「淫褻」及「不雅」的概念訂下社會一致贊成的定義。

17. 鑑於公眾就如何界定「淫褻」及「不雅」並無共識，我們認為不宜在法例中訂立詳細的定義。我們曾研究海外司法體系的經驗，從中並未發現任何海外體系在法例中對「淫褻」及「不雅」作出仔細的定義。我們因此建議維持條例下的現行做法。

18. 基於上文第 16 及 17 段所述原因，以及考慮到司法機構認為政府不宜為審裁處制訂一套行政指引或標準，以免干擾司法獨立這項基本原則，我們認為就「淫褻」及「不雅」的定義訂立行



政指引或業務守則並非可取或可行的做法。

## 其他改善措施

19. 考慮到第二階段公眾諮詢所得的意見，我們計劃推行下列改善措施一

- (a) 成立一個由資訊科技從業員、互聯網服務供應商代表及政府代表組成的聯絡小組，優化現行的共同規管機制<sup>7</sup>，並且更新《業務守則》以處理有關互聯網的公眾投訴；
- (b) 設立一個由電影、報刊及物品管理辦事處（電影報刊辦）管理的新的儲存庫，代替現時司法機構下的儲存庫（現時的儲存庫儲存了呈交予審裁處評定類別的物品供公眾查看）。此舉實屬必要，因為在廢除審裁處評定類別的行政職能後，司法機構不應繼續履行管理現有儲存庫這項行政職務。公眾人士（包括出版業）可向電影報刊辦申請查閱由該辦檢獲而牽涉被告人被定罪的不雅物品。條例規定，凡屬淫褻的物品均不得發布。為符合此項規定，儲存庫只會涵蓋不雅物品。公眾人士可藉此途徑，了解現行條例下的定罪標準，以作參考；
- (c) 定期進行調查，以了解家長和教師對過濾軟件的認識，以及他們認為有關服務是否足夠，然後將所得的意見告知資訊科技業界，藉此協助業界發展市面上各種過濾軟件，迎合本地用戶的需要；以及
- (d) 加強宣傳及公眾教育。由於青少年及兒童特別容易受淫褻及不雅物品影響，因此他們是教育活動的主要對象。鑑於互聯網日益普及，電影報刊辦近年更重點推廣正確使用互

---

<sup>7</sup> 我們現時採取以投訴為主導及共同規管的方式，管制互聯網的淫褻或不雅內容。電影報刊辦一直與香港互聯網服務供應商協會合作，推行經諮詢公眾及業界後於一九九七年公布的《業務守則》。根據《業務守則》，如遭投訴的互聯網內容可能屬不雅類別，有關的互聯網服務供應商會要求網站管理員加上警告字句或移除不雅內容。如遭投訴的內容可能屬於淫褻類別，有關的互聯網服務供應商則會阻截或要求網站管理員移除有關內容。此外，互聯網服務供應商可取消屢犯者的帳戶。電影報刊辦／互聯網服務供應商更會把涉及淫褻內容的個案轉交警方跟進，以便採取執法行動。

聯網的訊息。該等宣傳活動旨在增進公眾對條例的認識及了解；讓家長掌握如何正確使用互聯網，以便他們指導子女；以及培養兒童及青少年的批判思考能力，以助他們處理有可能接觸到的不良資訊。

## 建議的影響

20. 建議對財政和公務員的影響載於附件 B。擬議的措施符合《基本法》，包括有關人權的條文。建議對經濟、生產力、環境或可持續發展沒有影響。我們亦不認為上述建議對家庭會有任何重大或直接的影響。

## 公眾諮詢

21. 我們曾就這項檢討工作分兩個階段諮詢公眾。在制訂上述建議的改善措施時，我們已考慮在二零零八至二零零九年及二零一二年進行的公眾諮詢中的意見。我們亦已諮詢司法機構等持份者。

## 宣傳安排

22. 我們會發出新聞稿。我們並會向立法會資訊科技及廣播事務委員會簡介所建議的改善措施。此外，我們會安排發言人答覆傳媒和公眾查詢。

## 查詢

23. 如對本參考資料摘要有任何查詢，請聯絡商務及經濟發展局首席助理秘書長(通訊及科技)A 杜永恒先生 (電話：2810 2708 或電郵：ewhto@cedb.gov.hk)。

商務及經濟發展局  
通訊及科技科  
二零一五年二月

《淫褻及不雅物品管制條例》檢討  
第二階段公眾諮詢蒐集的意見  
報告

摘要	.....	1
第一章	定義 .....	4
第二章	審裁制度.....	7
第三章	共同規管互聯網 .....	11
第四章	過濾服務.....	13
第五章	公眾教育及宣傳 .....	15
第六章	增加最高刑罰 .....	17

附錄

在第二階段公眾諮詢提交書面意見的個人與團體名單

## 摘要

1. 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，政府於二零零八年開始全面檢討《淫褻及不雅物品管制條例》(第 390 章)(《條例》)，並分兩階段諮詢公眾。
2. 首階段公眾諮詢已於二零零九年完成，各界大致贊成保留現有《條例》的規管制度。大部分有表達意見的市民支持加重刑罰，以加強《條例》的阻嚇作用，但未能就下列三方面達成共識：
  - (a) 「淫褻」及「不雅」的定義；
  - (b) 淫褻物品審裁處(審裁處)的制度；以及
  - (c) 新媒體的處理方法。
3. 經考慮蒐集所得的公眾意見、司法機構的建議及海外地區的做法後，我們於二零一二年四月十六日就處理上述議題而建議的改善措施及選擇方案展開了第二階段公眾諮詢，諮詢期為期三個月，直至二零一二年七月十五日為止。我們發出了一份公眾諮詢文件，作為諮詢工作的基礎。
4. 第二階段公眾諮詢的諮詢文件經 18 區民政事務處向公眾派發，並被上載到《條例》檢討的專題網站。我們又在電視和電台播放政府宣傳短片和聲帶，並致函近 3 000 個關注團體和持份者，邀請他們發表意見。

## 書面意見

5. 在諮詢期間，我們收到 722 份意見書<sup>1</sup>。其後，我們再收到 276 份逾期遞交的意見書<sup>2</sup>，即合共收到 998 份意見書。在這 998 份意見書中，

---

<sup>1</sup> 由同一人重複遞交內容相同的意見書，會作一份意見書計。與《條例》檢討無關的意見書不納入此次分析。

<sup>2</sup> 截至二零一二年十二月三十一日的情況。

- (a) 有 78 份由個人遞交；
- (b) 有 41 份屬團體／組織意見，當中有一份來自一個本地教育工作者聯會，當中附有 1 442 個簽名；另有一份則來自一所中學，當中載有其學生的意見。由於這兩份意見書以有關團體的名義遞交，因此會被視作由有關團體發出的意見書；以及
- (c) 有 879 份以四個範本形式遞交，內容大致相若，當中有 753 份採用本地一個非政府機構在其網站上載的範本；有 116 份以個人名義提交的意見書均採用同一範本，表示支持一個關注團體就《條例》所發表的意見；有 5 份採用一個網上論壇上載的範本；其餘 5 份則採用一個沒有明顯來源的範本。

在上文(c)段的範本意見書中，若每個範本歸納為一份意見書，則合共有 123 份意見書。

## 從其他途徑蒐集的意見

- 6. 除邀請公眾提交書面意見外，我們於二零一二年五月二十三日和六月六日舉行了兩場公眾論壇，以蒐集公眾對《條例》檢討的意見。大約有 50 人出席了該兩場論壇。
- 7. 在公眾諮詢期間，我們亦曾向立法會資訊科技及廣播事務委員會、婦女事務委員會、區議會主席／副主席講解諮詢文件所載的意見和建議。

## 蒐集所得的意見摘要

- 8. 在這份報告中，我們把個人和組織／團體（包括範本意見書）所提交的書面意見與公眾論壇上出席者發表的意見分開進行分析，並在考慮這些不同的意見後，才確定公眾的普遍意見為何。在這份報告中，「回應者」指就這次公眾諮詢提交意見的個人或組織／團體（以同一範本提交的意見亦會被視為組織／團體的意見，以作分析）。

9. 有就定義問題發表意見的人士在如何清楚界定「淫褻」及「不雅」的問題上沒有達成共識。稍多個人意見書支持就定義維持現狀。組織／團體方面則有較多回應者認為應清楚界定「淫褻」及「不雅」。
10. 大多數回應者同意改革審裁處制度，從司法機構中剔除評定物品類別的行政職能。然而，在應採用哪一個方案改革審裁處的問題上，卻沒有清晰的共識。有較多回應者支持當局成立法定審裁機構和上訴委員會來履行評定物品類別的行政職能，因這可為業界提供途徑，讓他們可在發布物品前可為物品評定類別。但也有相當多的回應者支持廢除評定物品類別的行政職能，因他們認為這樣做會使制度較為精簡和有效率，所需的資源亦較少。此外，不少回應者只表示支持從司法機構中剔除評定物品類別的行政職能，但沒有明確表示他們支持哪一個改革方案。
11. 大多數回應者支持有關維持現行新媒體的共同規管方式、加強公眾教育，以及提高罰則的建議。
12. 在第二階段公眾諮詢提交書面意見的回應者名單載於**附錄**。書面意見與公眾論壇上與會者發表的意見摘要已上載到專題網站 (<http://www.coiao.gov.hk>)，供公眾瀏覽。

# 第一章 定義

## 1.1. 我們在諮詢文件中，請公眾回應以下問題：

你是否贊成政府應維持《條例》的現行做法，而不應在法例中訂明「淫褻」及「不雅」的詳細定義？根據《條例》，「淫褻」及「不雅」包括「暴力、腐化及可厭」，而審裁處負責評定物品是否淫褻、不雅、或既非淫褻亦非不雅。「淫褻」及「不雅」這兩個概念並非精確科學，不能客觀證明。要公眾就哪些個別項目應納入有關的定義範圍達成廣泛共識，將會異常困難，甚至沒有可能。

## 1.2. 概要

- 1.2.1. 就此問題發表意見的人士，未能就如何清楚界定「淫褻」及「不雅」達成共識。稍多回應者支持訂立較清晰的定義，尤以組織／團體的意見與公眾論壇討論中的意見為然，但在以個人名義提交的意見書中，稍多意見支持就定義維持現狀。此外，回應者在應如何界定「淫褻」及「不雅」方面並沒有共識。有意見認為應採用較嚴謹的定義，以加強管制淫褻及不雅物品，但亦有人建議應只把特定類別的物品評定為淫褻及不雅，以確保表達自由不會被剝削。

## 1.3. 蒐集到的意見摘要

### 書面意見

- 1.3.1. 較多來自組織／團體的回應者支持為「淫褻」及「不雅」訂立更清晰的定義，但稍多來自個人的意見同意維持現狀，即不用訂定詳細定義。

## 支持訂立較清晰定義的意見

- 1.3.2. 支持訂立較清晰定義的人士認為較清晰的定義有助確保評定物品類別時有更一致的標準，以及讓出版商更了解法例的要求。只有部分回應者提及應以甚麼方法界定「淫褻」及「不雅」二詞。有少數意見認為應在法例中訂明有關定義，而其他人認為有關定義應列於指引中。
- 1.3.3. 有就應如何界定「淫褻」及「不雅」二詞這問題發表意見的人士，其意見有明顯分歧。有意見認為現行的標準應更嚴格，尤要阻止不良資訊在報章、互聯網及手機應用程式中流傳。有意見認為物品的藝術、文學及教育價值應予考慮。部分則建議根據所涉的「淫褻」及「不雅」類別（例如不適當使用性、恐怖、殘暴及暴力）來補充有關定義，亦有建議可參考其他海外司法體系所採用的定義。然而，有意見認為只有少數物品類別才應被視為「淫褻」及「不雅」，例如涉及性暴力、恐怖活動、極端色情（例如人獸交或人屍交）或性罪行記錄的物品。

## 支持維持現狀的意見

- 1.3.4. 提倡維持現狀的人士同意「淫褻」及「不雅」這兩個概念並非精確科學，不能客觀證明。兩個概念會隨着時間而改變，而且會因人而異。他們認為沒有可能訂立一個社會整體均認同的定義，而且詳細的定義可能會造成規管機制的漏洞。有回應者亦憂慮《條例》的修訂可能追不上社會不斷改變的需要。
- 1.3.5. 有意見認為審裁委員應能如一般合理人士般作出裁決，並建議參考美國所採用的米勒測試(Miller Test)方法<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup> 在美國，法庭使用米勒測試(Miller test)來評定有關物品是否屬淫褻時會考慮：i) 一般人是否認為物品賣弄色情；(ii)物品是否以明顯令人厭惡的方式來描繪或描述性行為；以及(iii)物品是否缺乏嚴肅的文學、藝術、政治或科學價值。



## 其他意見

- 1.3.6. 有意見認為現行的評定類別制度容易令人混淆，建議把類別重新命名為「不受限制」、「供18歲或以上人士觀看」及「禁止」。有建議應只設兩個類別（即「不受限制」和「只供成人觀看」），因為成人應有自由選擇接觸哪些物品，向成人發布的物品不應受任何禁制。
- 1.3.7. 有回應者建議讓社會人士繼續討論此問題，以達成共識。亦有意見認為《條例》與《電影檢查條例》的評定類別制度應該一致。

## 公眾論壇蒐集所得的意見

- 1.3.8. 很多出席公眾論壇的人士均有對有關問題發表意見。當中，多數意見傾向支持訂立較清晰的定義。有些參與者認為，既然《廣播條例》與《電影檢查條例》可訂出有關不雅及淫褻的詳細指引，那沒有理由在《條例》不能採納相同的做法。有意見認為定義模糊會造成漏洞，讓政府控制言論自由，亦有回應者認為欠缺清晰的定義會令出版商難以了解法例要求。
- 1.3.9. 有少數回應者建議《條例》與《電影檢查條例》下的兩個評定物品類別制度應該一致。

## 第二章 審裁制度

2.1. 我們在諮詢文件中，請公眾回應以下問題：

*你對改革審裁處制度的兩個方案有什麼看法？*

- (a) *方案一：把審裁處評定物品類別的行政職能和司法裁定職能分開，透過成立法定審裁機構和上訴委員會，處理審裁處評定物品類別的行政職能，而改革後的審裁處只履行司法裁定職能。至於現行的審裁委員制度，可予以繼續保留或由陪審團制度取代。*
- (b) *方案二：廢除評定類別的行政職能，由審裁處負責在民事或刑事法律程序中裁定物品是否屬淫褻／不雅。*

2.2. 概要

### 審裁處改革

2.2.1. 幾乎所有回應者（包括個人和組織／團體）都同意應從司法機構中剔除評定物品類別的行政職能，但他們未能就選擇哪個改革方案達成共識。選擇方案一的回應者相對較多。他們認為方案一可提供途徑讓出版商在發布物品前可為物品評定類別。不過，也有相當多的回應者支持方案二，因他們認為該方案建議的制度較為精簡和有效率，所需的資源亦較少。此外，有支持方案二的回應者憂慮在方案一下，言論自由會被削弱，同時認為方案二更能保護表達意見和出版的自由，因為在這方案下政府不會參與評定物品類別的工作。除了清楚表示會支持哪個改革方案的回應者外，也有為數不少的人士對兩個方案均沒有表達清晰立場或保持中立。

2.2.2. 儘管改革審裁處的制度會影響出版業，但業界似乎未能就是否如方案一建議保留評定物品類別的行政職

能達成共識。有些來自出版業的人士支持方案二，亦有其他人支持方案一或沒有清楚表達支持哪個方案。

## 審裁委員制度

- 2.2.3. 有部分回應者就如何改善審裁委員制度發表意見，當中大多數（包括個人和組織／團體的意見）傾向保留並改善現行的審裁制度，而支持以陪審團制度取代審裁制度的人數則較少。然而，回應者就應如何改善審裁制度則意見紛紜。
- 2.2.4. 陪審團制度的支持者認為此制度較具代表性，並能在主審裁判官的足夠指示下運作。然而，反對者認為不宜設立陪審團制度，因評定物品類別需要專門知識。

## 2.3. 蒐集到的意見摘要

### 書面意見

#### 審裁處改革－支持方案一的意見

- 2.3.1. 方案一的提倡者主要認為應保留途徑，讓出版商在發布物品前可為物品評定類別，並認為這方案有助遏止傳閱不良物品。
- 2.3.2. 有回應者憂慮評定物品類別的行政職能會損害言論自由，因此認為有關行政職能應只能在處理出版商自願提交的物品時行使。

#### 審裁處改革－支持方案二的意見

- 2.3.3. 與方案一相比，方案二的支持者認為此方案所建議的制度較為精簡和有效率，所需的營運開支較少。節省到的資源可更有效地運用在其他方面，例如公眾教育。

- 2.3.4. 就有關言論自由、資訊自由及出版自由受干預的問題，此方案會引發較少的關注。有意見認為廢除評定物品類別的行政職能會使香港的制度與某些海外司法體系（例如英國和美國）的做法一致。
- 2.3.5. 有意見認為如廢除評定物品類別的行政職能，出版商便沒有行政途徑確定其物品在發布前是否合法，這只會令到管制淫褻和不雅物品的做法跟處理其他出版商須履行的法律責任（例如誹謗或版權相關罪行）的做法一致。

### 審裁委員制度

- 2.3.6. 支持保留現行審裁委員制度的回應者提出了一些改善制度的措施，包括提高甄選和審裁的透明度，增加審裁委員的人數、增加出席聆訊的審裁委員的人數、限制審裁委員的任期、加強培訓、平衡委員的男女比例、委任不同背景的人擔任審裁委員等。
- 2.3.7. 至於陪審團制度的支持者，他們認為該制度較具代表性，而且若主審裁判官給予足夠指示，陪審團制度會是可行的。

### 其他意見

- 2.3.8. 與審裁制度有關的其他建議包括：
- (a) 降低評定物品類別的費用，以便小型出版商和個人可以使用該項服務；
  - (b) 應給予物品被評定為第 II 類和第 III 類的理由；以及
  - (c) 所有審裁處聆訊應公開進行。

## 公眾論壇蒐集所得的意見

- 2.3.9. 只有少數出席者就此問題發表意見，而他們的意見各有不同。有意見認為評定類別的職能應予廢除，亦有意見認為分開司法和行政職能的做法可以接受。
- 2.3.10. 與會者就審裁制度應否由陪審團制度取代沒有清晰的共識。有出席者建議牽涉人數較少的審裁委員制度比陪審團制度或許更具效率，因為這些審裁委員較有經驗。有人則認為成為審裁委員困難，對此表示關注。亦有人認為審裁委員應來自更多不同的背景。
- 2.3.11. 有與會者認為目前評定物品類別的收費會使擬向審裁處提交物品的出版商卻步。

## 第三章 共同規管互聯網

### 3.1. 我們在諮詢文件中，請公眾回應以下問題：

*你是否贊成政府應密切留意本地及海外的發展，以及成立一個由資訊科技從業員、互聯網服務供應商代表和政府代表等組成的常設聯絡小組，以檢討和改善現時共同規管機制；並更新現行的業務守則，以符合社會不斷轉變的需要？*

### 3.2. 概要

- 3.2.1. 只有部分回應者就此題目發表意見，當中多數回應者大致同意諮詢文件所列的建議，即政府應密切留意本地及海外的發展，以及成立一個由資訊科技從業員、互聯網服務供應商代表和政府代表等組成的常設聯絡小組，以檢討和改善現時共同規管機制；並更新現行的業務守則，以符合社會不斷轉變的需要。另一方面，自一九九七年起與電影、報刊及物品管理辦事處共同推行上述業務守則的香港互聯網供應商協會則反對修改有關守則。該會指現行制度一直運作良好，現階段不應修改守則，直至諮詢文件中所列各項改善建議有詳細的方向和計劃為止。只有少數的回應者認為有需要收緊對互聯網的管制。

### 3.3. 蒐集到的意見摘要

#### 書面意見

#### 支持建議的意見

- 3.3.1. 大多數就此問題發表意見的回應者（包括個人和組織／團體的意見）均大致歡迎諮詢文件所列的建議。他們同意繼續現行的互聯網共同規管制度，並認為現時是檢討業務守則的適當時機，因上次檢討已是在一九九九年。

## 反對建議的意見

- 3.3.2. 有其他回應者認為有需要加強管制互聯網，也有意見不支持以任何形式管制互聯網。

## 其他意見

- 3.3.3. 有回應者就互聯網共同規管制度亦提出了其他建議，但當中並沒有一致共識。有關建議包括鼓勵業界封鎖和移除非法網頁，以及把家長、性小眾、性工作者、成人商店店主等納入常設聯絡小組。

## 公眾論壇蒐集所得的意見

- 3.3.4. 就此問題發言的回應者普遍支持收緊對互聯網的管制。有發言者建議應推行年齡或身份辨識系統，以封鎖含不良內容的網頁。他們認為互聯網服務供應商應定期通知家長曾透過其子女帳戶登入的網頁，或讓用戶自行選擇封鎖不當的網頁。政府也應考慮如何管制經智能電話平台取得的不良資訊。另一方面，亦有意見反對管制在互聯網上發布的資訊。

## 第四章 過濾服務

4.1. 我們在諮詢文件中，請公眾回應以下問題：

*你是否贊成政府應定期進行調查，以了解家長和教師對過濾軟件的認識，以及他們認為有關服務是否足夠等，藉此協助業界發展和改良市場上各種過濾軟件？政府亦會發布過濾軟件科技的資訊，以增加市民這方面的認識。*

4.2. 概要

4.2.1. 許多回應者就此問題發表意見。絕大多數同意諮詢文件所列的建議。少數回應者認為發展過濾服務屬商業活動，因此不應獲公帑資助，而市場上亦已經有大量過濾軟件出售，業界無需研發新軟件。部分人士亦關注政府參與提供過濾服務會損害互聯網上的言論自由。此外，有不少就此問題發表意見的回應者，並沒有清楚表示是否同意諮詢文件中的有關建議。

4.3. 蒐集到的意見摘要

### 書面意見

#### 支持建議的意見

4.3.1. 較多回應者（包括個人和組織／團體的意見）認為政府應落實建議，定期進行調查評估家長對過濾軟件的認識程度，以協助業界發展過濾服務，並贊成政府進一步推廣使用過濾服務。

#### 反對建議的意見

4.3.2. 少數回應者關注以公帑協助軟件公司研發過濾軟件的問題，並擔心有關過濾系統會封鎖政治言論。部分



意見認為學校有責任安排曾受訓練的老師教導家長，這方面的責任不應由政府承擔。

#### 其他意見

- 4.3.3. 香港互聯網供應商協會建議政府應邀請公眾提交研發切合香港家庭需要的過濾軟件的建議書。
- 4.3.4. 部分意見認為政府應資助家長和學校購置合適和有效的過濾軟件，並派發免費過濾軟件。
- 4.3.5. 少數回應者建議推行成人網站年齡核實制度。

#### 公眾論壇蒐集所得的意見

- 4.3.6. 只有少數回應者就此問題發表意見。當中有些表示高興看到政府撤回有關規定強制安裝過濾軟件的建議。

## 第五章 公眾教育及宣傳

5.1. 我們在諮詢文件中，請公眾回應以下問題：

*你是否贊成政府應與教師、社工、互聯網服務供應商等繼續緊密合作，以策劃全面的宣傳及公眾教育活動？*

5.2. 概要

5.2.1. 許多回應者就此問題發表意見，當中大部分支持有關公眾教育及宣傳的建議。回應者亦有提出多項關於公眾教育及宣傳計劃制定過程、計劃重點及推行的建議。

5.3. 蒐集到的意見摘要

### 書面意見

#### 支持建議的意見

5.3.1. 就此問題表達清晰意見的回應者普遍同意這項建議（包括個人和組織／團體的意見）。回應者認為公眾教育是重要和有效的措施。對於教育活動應該着重哪一個範疇，回應者有不同建議，包括教導家長使用新媒體、向年輕用戶提供更多指導，以及尊重和包容多元意見。

5.3.2. 至於制訂和推行公眾教育及宣傳計劃時應諮詢的對象方面，回應者有不同的看法，當中有建議應包括性小眾、成人商店店主、家長教師會、藝術文化組織、婦女團體及傳媒等。

### 反對建議的意見

- 5.3.3. 有少數回應者反對建議，其中一名回應者認為政府應在宣傳及公眾教育的事宜上保持中立，並讓非政府機構作主導。

### 公眾論壇蒐集所得的意見

- 5.3.4. 許多出席者對此問題提出意見，當中大多數同意公眾教育是重要和必需的。部分意見建議政府應就公眾教育增撥資源，並多與非政府機構合作。

## 第六章 增加最高刑罰

6.1. 我們在諮詢文件中，請公眾回應以下問題：

*你是否贊成政府應增加《條例》所訂的最高刑罰，藉此更有效阻嚇可能違法的出版商？*

### 6.2. 概要

6.2.1. 多數回應者曾就此問題發表意見，當中大部分贊同增加刑罰的建議，認為這能有效遏止不良物品的傳播。有其他回應者則認為應降低刑罰，原因是過重的刑罰會對小型出版商和個人造成不公平。

### 6.3. 蒐集到的意見摘要

#### 書面意見

##### 支持建議的意見

6.3.1. 在書面意見中，多數（包括個人和組織／團體的意見書）認為增加最高刑罰可加強《條例》的阻嚇作用，以及遏止不良資訊的傳播。

##### 反對建議的意見

6.3.2. 反對建議的人士則指出在制訂刑罰水平時不應只考慮大型出版商。過重的刑罰會影響表達自由，並造成自我審查及妨礙創作。這樣對小型出版商和個人並不公平。

##### 其他意見

6.3.3. 部分回應者建議刑罰水平應與不良物品的發行量和違例者的重犯次數掛鉤，並訂出最低的刑罰水平。部

分甚至建議採取更嚴厲的措施，例如禁止被定罪的違例者出版刊物。

### 公眾論壇蒐集所得的意見

- 6.3.4. 部分出席者曾就此問題提出意見。發表意見者普遍同意有需要施加更重刑罰，以加強《條例》阻嚇作用。部分人士雖然不反對建議，但認為提高法定最高刑罰水平未必十分有效，原因是法庭判刑一般較輕。部分則建議訂定最低刑罰。不過，亦有其他意見關注如把最高刑罰水平增加一倍，會妨礙表達自由。

商務及經濟發展局  
二零一三年一月

## 在第二階段公眾諮詢提交書面意見的個人與團體名單

## (A) 以個人名義提交的意見書

編號	回應者	編號	回應者
1	Ivan	40	無名氏
2	〔回應者要求匿名〕	41	〔回應者要求姓名與意見保密〕
3	SHELLY LOK	42	林志傑
4	Herman Li	43	張秀蓮
5	WET	44	周妙嫦
6	Tom Lam	45	蕭惠娟
7	〔回應者要求姓名與意見保密〕	46	劉淑薇
8	〔回應者要求匿名〕	47	Lo Lan
9	吳	48	黃香珍
10	George Belshaw	49	梁楚蘭
11	Szeto, HK	50	何秀芳
12	鄭先生	51	楊大華
13	Shelly Lok	52	無名氏
14	Shelly Lok	53	卓珍珠
15	Shelly Lok	54	無名氏
16	一五十歲香港市民	55	黎瑩瑩
17	劉堅偉	56	蕭亮美
18	蘇子斌	57	陳湖清
19	〔回應者要求匿名〕	58	郭錦鴻
20	Jonas Chung	59	LO WOON BOR HENRY
21	朱建熹	60	楊位醒
22	M. LO	61	香港市民
23	〔回應者要求匿名〕	62	林藹雲
24	Liu Tina	63	鄭浩熹
25	潘兆文 MH	64	徐潔美
26	鄭先生	65	Chu Kim Long Matthew
27	〔回應者要求姓名與意見保密〕	66	Fung
28	LAI SHEUNG HO	67	趙翠盈
29	鄭先生	68	CHONG Yiu Kwong
30	鄭先生	69	方富潤
31	Chow Sai Kiu Karin	70	蘇艷芳
32	Alfred Wu	71	topisgoog topisgoog
33	蘇智航	72	Gladys Lam
34	黃國桐	73	袁小敏
35	William W. Y. Lee	74	吳氏一眾人
36	曾銀鐘	75	〔回應者要求匿名〕
37	廖為樂	76	蘇孝恒
38	Charles CHAN Yiu Kwong	77	Chiang Sai Yuen
39	〔回應者要求匿名〕	78	丁毓珠

## (B) 以團體名義提交的意見書

編號	團體名稱
1.	香港教育工作者聯會
2.	香港律師會
3.	香港報業公會
4.	天主教伍華中學
5.	彩虹行動
6.	司法機構
7.	香港宣教會學校服務隊
8.	孔教學院
9.	民建聯
10.	香港小童群益會
11.	香港社區組織協會
12.	新婦女協進會
13.	防止虐待兒童會
14.	香港各界婦女聯合協進會
15.	香港青年協會
16.	明光社
17.	香港微軟
18.	香港文匯報
19.	反色情暴力資訊運動
20.	香港基督教女青年會女聲舊生會
21.	LibertarianHK
22.	香港專業人士協會政制及內地事務委員會
23.	新民黨
24.	女同學社
25.	香港互聯網供應商協會
26.	獨立媒體（香港）
27.	鍵盤戰線
28.	香港性文化學會有限公司
29.	香港性教育會
30.	愛護家庭家長協會
31.	香港工會聯合會婦女事務委員會
32.	香港人權監察
33.	各界關注淫審條例聯盟
34.	香港互聯網協會
35.	電訊盈科
36.	香港婦聯
37.	香港動漫聯會有限公司
38.	香港大律師公會
39.	Young Lawyers Social Concerns Group (Children)
40.	Young Lawyers Concern Group on Obscene and Indecent Articles Ordinance
41.	香港報業評議會

### (C) 以範本形式提交的意見書

有 879 份以四個範本形式遞交，內容大致相若，當中有 753 份採用本地一個非政府機構在其網站上載的範本；有 116 份以個人名義提交的意見書均採用同一範本，表示支持一個關注團體就《條例》所發表的意見；有 5 份採用一個網上論壇上載的範本；其餘 5 份則採用一個沒有明顯來源的範本。



## 對財政和公務員的影響

就有關建議把審裁處每次聆訊的審裁委員人數由最少兩人增至最少四人，以及給予出席物品裁定工作簡介會的審裁委員報酬，司法機構在處理上述事項等方面或會有額外的支出。司法機構認為，廢除評定類別的行政職能後，司法裁定的個案數目可能會有所增加，而司法裁定的案件通常比行政性質的評定類別案件較複雜。不過，擬議廢除審裁處評定類別的行政職能以及廢除司法機構下的儲存庫所減省的開支，或可局部抵銷以上提及的額外支出。如日後需要額外資源，行政當局應按照與司法機構一貫的撥款安排，為司法機構提供所需的人手和財政資源。

2. 就管理屬行政性質的新儲存庫、推行加強宣傳及公眾教育的計劃，以及就過濾軟件服務進行定期調查，電影報刊辦亦可能需要額外的資源。不過，我們在現階段無法提供預算。在定出建議的實行細節後，我們會評估對人手及財政的影響。商務及經濟發展局和電影報刊辦將盡可能以現有資源應付因落實修訂法例而產生的額外工作。如有需要，我們會提出充分理據，並按既定機制申請增撥資源。