

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)590/14-15(05)號文件

檔號：CB4/PL/ITB

## 資訊科技及廣播事務委員會

2015年3月9日的會議

### 有關《淫褻及不雅物品管制條例》檢討的 最新背景資料簡介

#### 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，並綜述議員過往在討論有關管制淫褻及不雅物品的事項時表達的關注。

#### 《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"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《淫管條例》,審裁處具備專有審判權,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。目前,約有500名審裁委員為審裁處服務。

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(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》的物品送交審裁處評定類別,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。

## 過往的討論

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)。

### 資訊科技及廣播事務委員會

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月至2009年1月進行，而第二輪則於2012年4月至7月進行。當局就4個主要範疇諮詢公眾，包括審裁處的制度、《淫管條例》所訂的最高刑罰、"淫褻"及"不雅"的定義，以及新媒體的處理方法。

### *檢討《淫管條例》——第一輪公眾諮詢*

11. 檢討《淫管條例》的首輪公眾諮詢工作於2008年10月3日展開後，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。事務委員會察悉，社會大眾對檢討《淫管條例》意見紛紜。

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. 事務委員會於2009年7月13日察悉，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)。關於審裁機制的諮詢結果，事務委員會部分委員認為審裁處兼掌行政和司法職能並不恰當。這些委員支持取消審裁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，以改善審裁處的運作。

### 檢討《淫管條例》 —— 第二輪公眾諮詢

14. 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。在2012年5月14日的事務委員會會議席上，部分委員反對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。這些委員屬意廢除評定類別的行政職能。

15. 事務委員會部分委員認為應縮短審裁處審裁委員的任期，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審裁處的現行運作。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。

16. 在2013年1月14日的事務委員會會議上，政府當局向事務委員會簡報檢討《淫管條例》第二輪公眾諮詢的結果。委員察悉，公眾難以就"淫褻"及"不雅"的定義達致共識，因為社會上不同界別可能會有不同意見，而各項定義亦會隨着時日而轉變。這些委員認為界定何謂"淫褻"及"不雅"時應採用清楚明確而客觀的準則，並考慮藝術、文化和宗教因素，以免重蹈著名藝術品被評定為"不雅"的覆轍。政府當局表示，政府當局委聘的獨立顧問認為，社會各界必須給予足夠支持，並且達致共識，然後才可決定是否和如何修訂"淫褻"及"不雅"的定義。

17. 事務委員會察悉，政府當局特別就改革審裁處制度的兩個方案諮詢公眾的意見，即透過設立法定審裁機構及法定上訴委員會，將審裁處的評定物品類別的行政職能和司法裁定職能分開(方案一)；或廢除評定物品類別的行政職能，使審裁處只負責司法裁決職能(方案二)。由於公眾未能就選擇哪個改革方案達

成清晰的共識，政府當局會繼續仔細研究所接獲的意見，並與相關人士(包括司法機構)商討。

18. 部分委員表示強烈反對在物品發布前以任何形式為物品強制評定類別，因為此舉會造成內容管制和審查，並關注審裁處審裁委員的甄選、委任、組成和更替。政府當局表示，當局並無任何強制評定類別的規定。然而，部分意見認為，應保留途徑，讓出版商在發布物品前可自願為物品評定類別，而這方案有助遏止傳閱不良物品。政府當局會繼續與相關人士(包括司法機構)商討，以制訂未來路向。

19. 部分委員關注共同規管互聯網事宜和更新為互聯網服務供應商提供指引的現行業務守則的程序，政府當局回覆時表示，政府會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。

20. 據部分委員反映，協會反對修改現行業務守則的建議，因為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的各項改善建議有詳細的方向和計劃為止。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，亦關注過濾服務的運作，例如訂定和維持過濾清單和相關上訴程序。然而，部分市民認為，發展過濾服務屬商業活動，因此不應獲公帑資助。另一些市民則認為，市場上已有大量此類過濾軟件出售，政府無需邀請業界研發新軟件。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。政府當局回應時表示，過濾服務供應商應就其阻截網站的服務設立適當的上訴機制。

## 立法會會議

21. 在2013年11月13日的立法會會議上，葛珮帆議員提出書面質詢，內容包括《淫管條例》對電子遊戲產品的規管，以及當局會否修訂條例以加重有關的罰則，藉此遏止向未成年人售賣被評為第II類(不雅)物品的血腥暴力電子遊戲產品。政府當局表示，當局正考慮公眾和相關持份者對《淫管條例》檢討的意見，包括增加《淫管條例》最高罰則的建議，以制訂未來路向。

## 最新情況

22. 政府當局將於2015年3月9日向事務委員會簡介檢討《淫管條例》的進度。

## 相關文件

23. 相關文件一覽表連同有關文件的超連結載於：

[http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/itb/papers/itb\\_b.htm](http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/itb/papers/itb_b.htm)

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201311/13/P201311130328.htm>

立法會秘書處  
議會事務部4  
2015年3月6日