

2019年5月10日
討論文件

立法會資訊科技及廣播事務委員會

有關檢討《淫褻及不雅物品管制條例》(第390章) 的最新情況

目的

本文件旨在向委員匯報有關檢討《淫褻及不雅物品管制條例》(第390章)(《條例》)的最新情況。

背景

2. 2018年7月，淫褻物品審裁處(審裁處)把一部日本翻譯小說評定為第II類物品(不雅物品)，引起社會熱烈討論，部分人士不同意該項評級，當中有要求提高審裁處的代表性，另亦再次引發關於審裁處的代表性和組成、以及應否以陪審員制度取而代之等等的討論。

3. 部分立法會議員亦關注政府修訂《條例》的進展。商務及經濟發展局綜合各方意見後，對現時制度的原則性看法，以及實際如何改善規管的建議，詳述於下文。

政策原則及規管制度

(I) 政策目的

4. 政府透過法例和規管制度，對發布物品加以管制，政策目標主要是保障青少年和兒童，避免他們受不良物品的影響。因此有需要維持一套規管淫褻及不雅物品發布的制度。當然，這套制度亦需在規管與保障資訊流通和言論自由之間取得平衡。

5. 《條例》提供三層物品評級機制¹，訂明第II類物品(不雅物品)不可向十八歲以下人士發布，而發布該類物品時，必須符合若干法例規定，包括以封套把物品密封，並展示《條例》所規定的警告字句²，以及印上出版人的資料。第III類物品(淫褻物品)則完全禁止發布。

(II) 審裁處及指引

6. 《條例》下設有審裁處，並管制內容屬於或含有淫褻或不雅資料的物品。淫褻物品審裁處是一個獨立和專門的審裁處，為事物及物品評定類別及裁定性質，並由一位主審裁判官及兩位或以上由終審法院首席法官委任的審裁委員組成。根據《條例》，審裁處有權評定物品類別，為社會詮釋淫褻及不雅的含義。按《條例》要求，審裁處在評定/裁定物品或公開展示的事物是否淫褻或不雅時，須考慮的事宜包括³：

- (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) 其發布對象是哪一類別或年齡組別的人；
- (d) 如屬公開展示的事物，該事物在何處展示；及
- (e) 物品或事物是否具有真正目的。

7. 換言之，審裁處在處理相關物品評級所考慮的因素可歸納為三大原則：(一)社會尺度和道德禮教標準；(二)有關物品整體的效果；以及(三)保障特定的社群(即未成年人士)免受影響。

¹ 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)。

² 即「WARNING: THIS ARTICLE CONTAINS MATERIAL WHICH MAY OFFEND AND MAY NOT BE DISTRIBUTED, CIRCULATED, SOLD, HIRED, GIVEN, LENT, SHOWN, PLAYED OR PROJECTED TO A PERSON UNDER THE AGE OF 18 YEARS 警告：本物品內容可能令人反感；不可將本物品派發、傳閱、出售、出租、交給或出借予年齡未滿18歲的人士或將本物品向該等人士出示、播放或放映。」

³ 具體條文載於《條例》第10條。

道德禮教標準

8. 過往公眾諮詢過程中，曾就如何界定「淫褻」及「不雅」作廣泛和深入討論，但討論中亦確認，社會並未能就此達成一個簡單和一致的共識。值得一提是香港的法律是以普通法為基礎，在普通法下，「淫褻」和「不雅」的概念是相對而非絕對的概念，會隨時間、地點、文化、個人、社會不同階層和年齡而會有差異和轉變⁴。在法例上清楚列明一套整個社會均一致認同和歷久不變的尺度基本上是不可能的。我們認為《條例》透過提供合適的指引，並以由一般市民組成的審裁委員會進行審議，按上文第6段(a)至(e)的原則進行評定，是合適的做法。

有關物品整體的效果

9. 事實上，要評審物品是否淫褻或不雅，不只考慮有關物品的個別部分或章節，而是從有關物品的整體，例如整本書冊內容去考慮。

10. 就文化及出版界團體提出加強人員培訓的意見，電影、報刊及物品管理辦事處(電影報刊辦)會不斷提升執法人員對於文學和藝術方面的認識和視野，以助他們掌握最新的發展及在處理有關投訴個案時作出更全面的考慮。電影報刊辦會考慮邀請相關界別的人士為執法人員安排以視覺藝術及文學藝術為題的座談會/分享會。

保障特定社群

11. 正如上文第4段提到，我們整個政策的目標在於保障青少年和兒童，避免他們受不良物品的影響。因此，規管制度除了考慮不同因素，例如文學藝術或創作成分，亦不能忽略這個重要的原則。當中要取得平衡並不容易，由於觀點不同，日後始終亦難免會出現不同界別人士對評級持不同意見的個案。但我們希望，不同的意見能滙聚在政策所關顧的受影響對象，作出最合適的考慮和評定。

⁴ 《淫褻及不雅物品管制條例》檢討第二階段公眾諮詢文件第 2.3.3 段。

(III) 審裁委員制度

12. 《條例》下的評審制度和採納的尺度，旨在反映一般合理的社會人士普遍接受的尺度和道德禮教標準，審裁委員由一般市民代表組成，正正能夠配合此政策目的。對於有建議改變審裁委員的組成和背景，例如規定某程度的教育水平，又或加入某些文化藝術或專業背景的代表，恐怕有違上述政策目的。

13. 在過去公眾諮詢的過程中，我們曾就以陪審團制度取代現行審裁委員制度的可行性諮詢司法機構。司法機構預計該建議會帶來重大影響，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，其中擴展陪審團制度所涵蓋的範圍，對司法機構的資源耗用及合資格陪審員的數目是否足夠等方面會構成影響；部分陪審員未必願意履行審裁委員的職務；大幅延長審裁處的聆訊時間，亦會降低審裁處的工作效率；另外所需陪審員的人數亦要增加，社會上或有人對此舉有所保留⁵。

(IV) 覆核機制

14. 此外，現時《條例》除了清楚訂明評定類別制度、亦設有覆核和上訴的機制。關於行政評定類別，審裁處是以非公開形式進行暫定類別評定。如果有關人士⁶要求覆核，審裁處會安排主審裁判官會同四名或以上審裁委員，作全面和公開的聆訊。《條例》也規定審裁處可自行動議或在有關人士要求下，重新考慮物品的評級。至於司法裁定物品，審裁處會安排公開聆訊以裁定物品是否屬淫褻或不雅。任何一方均可就法律論點向高等法院原訟法庭提出上訴。

15. 對於審裁處的個別評定結果，過往社會不同人士或會持不同看法，但最重要的是我們有一套清晰和有效的覆核上訴制度，可以公平地處理每一宗個案，適當地平衡社會各界的利益和維護社會道德水平。再者，有關的覆核和上訴過程具有

⁵ 詳見立法會 CTB/A 235-5/1 (C) Pt.1 號文件第 13 段。

⁶ 包括物品呈交人及/或有關物品的作者、印刷人、製造商、出版人、進口商、發行人或版權擁有人，或委託設計、生產或發布物品的人。

高透明度，正好讓社會大眾對於評審物品採用的相對而非絕對的概念，有充分的理解。

(V) 執行情況

16. 過去10年，審裁處處理的個案數目，包括行政類別評定和司法裁定明顯地下跌，整體跌幅更達八成。2008年和2018年的統計數字表列如下－

	2008	2018 (變化%)
行政類別評定的物品總數，當中分項如下：	933	167 (-82.1%)
(一) 對物品的類別評定	931	167
(二) 在全面聆訊中覆核暫定類別	2	0
(三) 對物品的重新考慮	0	0
司法裁定物品總數	43 533	9 073 (-79.2%)

17. 審裁處每年處理個案數目的升跌雖然受不同因素影響，但近年整體個案數字確實跌幅明顯，反映現時發行印刷媒體和影音光碟等行業的市場情況，也反映出版商對於《條例》下評定物品類別的需求有所下降。

18. 有見及此，我們認為沒有理據亦不宜對現時的審裁委員制度作出急切和重大的修改。再者，就現時的規管制度和標準，社會上也沒有普遍和廣泛的共識。儘管如此，對於社會上有建議要求擴大審裁處的人數，政府亦曾與司法機構探討調整審裁處的運作，以提升審裁處的代表性(參見下文第25段)。

19. 電影報刊辦是執行《條例》的其中一個政府部門。除處理相關的公眾投訴外，電影報刊辦亦會巡查市面上不同的零售點包括書店、電腦店、影視店、漫畫書店、模型店等，並採取適當的跟進行動。電影報刊辦在過去三年進行了共約218 000次巡查，並審查了993 000多件物品。

20. 與此同時，電影報刊辦一直進行宣傳及公眾教育工作，藉此推廣《條例》；教育兒童和青少年健康資訊的重要性及增強他們對抗不良資訊的意識和能力；以及加強家長在指導其子女正確使用互聯網的角色。電影報刊辦在2018年為學生及家長舉辦了超過200場學校講座，介紹安全和明智使用互聯網，並透過講座及工作坊推廣使用過濾軟件。

當局於 2015 年的建議

21. 政府整合了2009年⁷及2013年⁸分兩個階段完成的公眾諮詢後，於2015年3月向本委員會⁹簡介有關修訂法例及推行行政措施以改善《條例》規管制度的建議。就修訂《條例》而言，政府建議－

- (a) 廢除審裁處評定類別的行政職能，審裁處只履行司法裁定職能；
- (b) 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，以提高其代表性；以及
- (c) 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。

22. 行政措施方面，司法機構及政府分別建議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¹⁰，

⁷ 見立法會 CB(1)2180/08-09(05)號文件。

⁸ 見立法會 CB(4)292/12-13(05)號文件。

⁹ 見立法會 CTB/A 235-5/1 (C) Pt.1 號文件。

¹⁰ 關於互聯網上的資訊，政府一直採取以投訴為主導以及與業界共同規管的方式，處理有關網上發布淫褻或不雅物品的投訴。就此，政府與業界組織香港互聯網服務供應商協會攜手制訂了一套《業務守則－規管淫褻及不雅資訊的業務指引》(《業務守則》)。

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》¹¹。

修例工作進度

23. 2015年修訂建議最主要的改動是提高《條例》下的最高刑罰，以加強阻嚇力，以及從司法機構中剔除評定物品類別的行政職能，後者也是當時司法機構和法律界一致的共識。過去四年，我們一直循此方向進行修訂法例的工作，包括處理相關法律議題，以及研究廢除審裁處評定類別的行政職能的安排。

24. 至於評定物品的機制，我們認為一個由社會人士組成的審裁員制度以反映社會尺度和道德禮教標準是恰當的，但由於評定物品類別往往難以避免涉及某些程度的主觀判斷，加上文化和社會尺度等會隨時間轉變的因素而有所調節，我們預見任何修訂或改善工作也不可能完全確保今後不再出現個別具爭議個案的情況，這也是我們在進行修例工作過程中面對的實際問題。

其他跟進工作

25. 為回應社會各界就審裁處運作所提出的意見，司法機構提出在通過2015年修例建議之前，逐步實施以下安排，以提升審裁處的代表性：

- (a) 透過行政安排，把審裁處進行暫定類別評定和裁定物品時，聆訊的審裁委員人數由一般安排兩名增至四名；
- (b) 鑑於最新發展，把審裁委員總人數由約500人增至

¹¹ 電影報刊辦經諮詢香港互聯網服務供應商協會和其他兩個執法部門（即香港警務處和香港海關）後，已於2016年12月更新了《業務守則》，更清晰地反映處理有關互聯網投訴的安排。《業務守則》是與業界共同訂定，使其在提供網絡服務時，可依指引規管經互聯網發送的淫褻及不雅資訊，從而保護青少年及捍衛公眾道德。

- 750人¹²；以及
- (c) 把審裁委員任期由原來最多9年減至最多6年。

徵詢意見

26. 請委員就上述的政策方向、規管制度和種種修改的建議和方案提出意見。

商務及經濟發展局
司法機構
電影、報刊及物品管理辦事處
2019年5月

¹² 按上文第 22 段所述，司法機構原建議把審裁委員總人數由 500 人增至 1 500 人，但考慮到審裁處工作量減少，最近司法機構重新審視有否需要大量審裁委員。司法機構認為把審裁委員總人數由 500 人先增至 750 人更為謹慎，並會繼續監察有關情況，評估調整審裁委員總人數的需要。