

二零零八年一月十四日
供討論用

立法會
資訊科技及廣播事務委員會

關於《淫褻及不雅物品管制條例》項下的
現行規管制度的成效

目的

本文件旨在說明《淫褻及不雅物品管制條例》(第 390 章)(下稱《條例》)下，關於規管淫褻及不雅物品現行制度的概況，並討論其成效。

現行規管制度

目的

2. 政府一方面有責任維護公眾道德和保護青少年，另一方面也要保障資訊流通和確保言論自由。設立現行規管制度，是要在兩者之間求取平衡。

規管範圍和分類

3. 發布和公開展示淫褻及不雅物品，須受《條例》規管。根據《條例》的規定，「淫褻」及「不雅」包括暴力、腐化及可厭。《條例》對「物品」一詞的意義作出廣泛的界定：「物品」泛指任何含有供閱讀及／或觀看資料的物件，亦指任何錄音、任何影片、錄影帶、紀錄碟或其他圖像紀錄，以及在互聯網上發布的任何物品¹。淫褻物品審裁處(下稱審裁處)可把物品評定為三個不同的類別²。

¹ 《條例》不適用於受《電影檢查條例》規管而須送檢的電影及受《廣播條例》規管的電視廣播。

² 該三個類別是：

- (a) 第 I 類(既非淫褻亦非不雅)物品的發布不受限制；
- (b) 第 II 類(不雅)物品不得向 18 歲以下人士發布；發布第 II 類物品時，必須符合若干法例規定，包括以封套把物品密封(若物品的封面或封底屬不雅，則須以不透明封套密封)，並在封面及封底印上《淫褻及不雅物品管制條例》所規定的警告字句；以及
- (c) 第 III 類(淫褻)物品，則完全禁止發布。

審裁處

4. 根據《條例》成立的審裁處，是司法機構的一部分。為執行《條例》，審裁處具備專有審判權，以裁定物品是否淫褻或不雅。政府不會參與評定物品的類別。審裁處由一名主審裁判官及至少兩名由首席法官委任的審裁委員小組成員組成。審裁處的審裁委員數目，由主審裁判官決定。審裁委員由來自社會各階層的普通市民擔任。此舉是要確保審裁處在評定呈交物品的類別時，所採取的道德禮教標準，與社會普遍的標準相符。

5. 審裁處不會主動要求對任何物品評定類別。《條例》也沒有規定物品須於發布前，呈交審裁處評定類別。不過，下列人士可呈交物品予審裁處評定類別：

- (a) 任何物品的作者、印刷人、製造商、出版商、進口商、發行人或版權擁有人，或委託設計、生產或發布任何物品的人，可將該物品呈交審裁處評定類別；以及
- (b) 律政司司長及獲政務司司長為此事授權的公職人員，包括影視及娛樂事務管理處(下稱影視處)的相關公職人員，可將任何物品呈交審裁處評定類別。

6. 關於審裁處評定物品類別的聆訊程序，以及評定物品類別時需考慮的因素，《條例》已有規定。詳情載於附件 A。

《條例》的執行情況

7. 《條例》由影視處、香港警務處(下稱警務處)和香港海關(下稱海關)執行。警務處主要處理在批發和零售地點出售的物品；海關則負責在邊境檢查站堵截物品，以及在執行版權法例工作的過程中管制有關物品。影視處負責檢視刊物，並巡查零售地點(例如報攤、影視店、漫畫書店、電腦店等)，以檢查市面上是否有涉嫌違反《條例》而發布的物品。

8. 執法人員會把涉嫌違反《條例》的物品，呈交審裁處評定類別。如審裁處把有關的物品評定為第 III 類，執法人員即會檢控發布的出版商或商販。如有關的物品被評定為第 II 類，沒有遵照《條例》的規定而發布有關的物品的出版

商或商販，亦會遭執法人員檢控。

刑罰

9. 違反《條例》的刑罰由法庭決定。根據《條例》的規定，發布淫褻物品的最高刑罰是罰款 100 萬元及監禁 3 年。至於沒有遵照《條例》的規定而發布不雅物品，首次定罪最高可處罰款 40 萬元及監禁 12 個月，第二次或其後定罪最高可處罰款 80 萬元及監禁 12 個月。

現行規管制度的成效

10. 我們集中在公眾近期關注的幾個範疇，分析《條例》規管機制的成效。

執法工作

11. 公眾會因應社會現行的道德標準，以及一般人對各類媒體所載敏感內容的觀感和接受程度，而對《條例》的執行有不同期望。由於科技日新月異，以致媒體和刊物不斷以嶄新形式出現；為符合公眾的期望，影視處需採取切合時宜的做法，靈活運用資源，以達致最佳的執法目標，亦會不時調整優先次序，以集中處理公眾較為關注的事項。

12. 影視處一向積極監察市面出售的刊物和視像光碟／數碼影像光碟。在二零零二和二零零三年的高峰期內，單是在旺角一處地方，已有數百間店舖售賣淫褻／不雅視像光碟／數碼影像光碟。而租售淫褻／不雅漫畫書，尤其是向 18 歲以下人士租售有關刊物的問題亦屬嚴重。過去數年，公眾對本地娛樂雜誌³在封面和內頁刊登不雅資訊的事宜，也深表關注。鑑於 18 歲以下的青少年容易有機會接觸這些物品，影視處已加強執行《條例》，集中巡查出售本地娛樂雜誌的報攤及便利店，以及出售不雅／淫褻視像光碟和數碼影像光碟的店舖和漫畫書店。影視處進行的整體視察次數，由二零零零年的 26 000 次增至二零零六年的 78 000 次，當中針對上述目標零售點的視察次數，由二零零四年的 37 000 次增至二零零六年的 49 000 次。

³ 問題在二零零四及二零零五年尤為嚴重，並持續至二零零六年。當中備受注目的個案，是某雜誌刊登了某位藝人正在更衣的照片，而這些照片是在該位藝人不知情的情況下拍攝的。

13. 打擊不雅／淫褻數碼影像光碟和視像光碟的執法行動，成效尤為顯著。出售這類光碟的店舖數目已大幅下降，而執法行動中檢獲的物品數量也顯著減少。有更多出版商和商販為免觸犯《條例》，在售賣這類數碼影像光碟／視像光碟前，先把物品送交審裁處評定類別。另一方面，投訴本地娛樂雜誌違反《條例》的個案數目也顯著下降，由二零零四年的 3 600 多宗，減至二零零七年的 70 宗左右(截至十一月)。

14. 由於受《條例》規管的「物品」範圍極廣，加上零售地點數目眾多並遍佈全港，影視處有實際需要集中其有限的執法資源，以應付須優先處理的事項。因此影視處對某些物品(例如輸入的外語娛樂雜誌及書籍)的巡視及監察難免相對會較少，因為資源已調配到須優先處理的事項上。影視處會密切注視有關的趨勢、發展及公眾關注的事項，以便靈活調整其優先次序。我們計劃在進行檢討《條例》時，就現有優先次序是否適當的問題，徵詢公眾的意見。

15. 最近，有部分人士對影視處負責執行《條例》的巡察人員的質素和管理，表示關注。現時，影視處約有 40 名督察和助理督察，其主要職責是根據《條例》訂明的分類指引和參考審裁處過往的判例，巡查報攤、便利店、影視店等地方。此外，他們也會協助處理與《條例》有關的公眾查詢和投訴。由於工作性質的關係，現職人員毋須具備大學學位資格。

16. 部分公眾人士質疑這些人員是否具備所需知識，以處理複雜或模稜兩可的個案，比方說，他們能否判斷不雅／淫褻和藝術的分別。為使有關人員更能勝任執行其職務，影視處去年已加強培訓，例如安排藝術欣賞課程，以及就審裁處的裁決進行討論，讓有關人員能夠緊貼現行的分類標準。來年，影視處會繼續加強巡查人員的培訓。至於現行監察機制能否有效規管該等人員的外勤工作表現，影視處會不時檢討監察巡查人員外勤工作的措施；事實上，我們已採取措施，加強有關的監察工作。鑑於公眾對影視處巡查人員在管理和表現方面的成效表示關注，我們計劃在進行檢討《條例》時研究這方面的問題。

規管互聯網上資訊

17. 互聯網上資訊眾多而且瞬息萬變，實際上無法主動監控，因此影視採取以投訴為主導的方式，處理互聯網上的不雅／淫褻內容。此外，我們與香港互聯網服務供應商協會(下稱互聯網協會)緊密合作，執行《業務守則》的規定。該守則是經諮詢公眾及業界後，於一九九七年頒布，其主要規定載於**附件 B**。

B

18. 影視處接獲有關互聯網內容的投訴後，會作出審查，以決定被投訴的內容是否違反《條例》。假如內容有不雅之嫌，而網主沒有按照法例規定加上警告字句，影視處會勸諭服務供應商要求網主在首頁加上有關字句，或清除或隔絕有關物品。截至目前為止，網主皆充分合作。不過，如遭投訴的內容有可能屬於淫褻，影視處會把有關個案交由警方跟進，以採取執法行動。由於我們對海外的互聯網供應商沒有司法管轄權，因此執法工作主要集中在**本地網站**。

19. 我們已就多個涉及淫褻物品的投訴個案採取法律行動，至今已有 17 宗定罪個案，刑罰由罰款 1,000 元及 100 小時社會服務令至監禁 30 個月不等。

20. 我們注意到部分市民日益關注互聯網所載的不雅／淫褻內容⁴。由於互聯網服務在香港非常普及，而且深受青少年歡迎，我們充分理解市民的關注。不過，與其他司法地區的規管機構一樣，我們正面對着一個訊息可於剎那間傳遍全球的網絡世界，而且發送訊息的人可隱藏其身分，令規管工作諸多掣肘，困難重重。為此，我們已計劃在進行檢討《條例》時，就改善現行的規管方法，徵詢公眾的意見。

21. 與此同時，影視處現正與互聯網協會緊密聯繫，研究其他的措施以回應市民的關注。我們最近要求互聯網協會提醒互聯網服務供應商及其客戶留意《條例》的條文。互聯網協會亦已同意徵求互聯網服務供應商合作，假如影視處發現網站含有不雅資訊，但沒有展示法定的警告字句，他們會協助把影視處的警告信轉交有關的客戶。

⁴ 影視處收到有關互聯網的投訴，由二零零五年的 72 宗，升至二零零六年的 82 宗和二零零七年一月至十一月的 220 宗。

22. 除執法外，**教育及宣傳工作**對打擊互聯網不雅／淫褻內容也同樣重要。「健康使用互聯網」是影視處的宣傳及公眾教育活動的重要主題。我們定期舉辦學校講座及研討會，向學生和家長推廣使用過濾軟件。我們亦舉辦優秀網站選舉等大型活動，提倡正面使用互聯網。在二零零三／零四及二零零四／零五年度，我們贊助互聯網協會推行互聯網內容標籤制度計劃⁵。影視處下年度會加強教育，進一步向公眾推廣正確使用互聯網，以及廣泛使用過濾軟件。

刑罰條文

23. 在二零零零至二零零七年期間，法庭就違反《條例》發布不雅物品所判處的刑罰，由 100 元至 100,000 元不等。我們注意到社會各界對判刑過輕⁶的關注。為增加《條例》的阻嚇力，影視處和律政司已密切注視法庭就違反《條例》所判處的刑罰，如有需要，會向法庭申請覆核刑罰的判決。二零零六年，影視處已就三宗案件的刑罰要求進行覆核。

24. 社會上有部分人士要求檢討《條例》的刑罰條文，尤其是對屢犯者的刑罰方面。儘管《條例》對屢犯者的最高刑罰已相當重，但是有建議認為應增加最高刑罰和判處其他制裁措施。我們會把這些建議納入稍後進行的《條例》檢討之內。

審裁處

25. 最近影視處就《條例》的實施情況進行調查，調查結果顯示，雖然大部分受訪者認為審裁處的組成方式恰當，但部分公眾人士認為其轄下的審裁委員小組的委員數目相對較少，因此對審裁處的代表性表示關注。為了擴大審裁委員小組，當局在二零零四和二零零六年進行招募活動，去信區議會及各個專業團體，邀請其成員申請加入審裁委員小組。審裁委員小組的成員，由二零零四年約有 100 名大幅增至二零零七年約 300 名。

⁵ 計劃旨在進一步提高公眾對互聯網上不良內容的認識，並把由英國互聯網內容評級協會(評級協會)確立的制度翻譯和轉購至本地採用。根據此計劃，我們鼓勵本地的網主利用評級協會的制度，標籤他們的網站。我們亦鼓勵家長下載由評級協會提供的免費過濾軟件。

⁶ 二零零五和二零零六年期間，愈來愈多娛樂雜誌發布違反《條例》的不雅物品，以增加讀者人數。社會關注判處的刑罰相對地輕微，未能有效遏止出版商，尤其是屢犯者發布不雅物品。影視處最近委託進行的意見調查顯示，部分受訪者有留意違反《條例》所遭受的刑罰，在這類受訪者當中，45.8%認為所判刑罰過輕。

26. 現時，主審裁判官通常只抽選兩位審裁委員，以組成審裁處，為物品進行暫定類別的工作。如需進行全面聆訊，主審裁判官則會抽選四位審裁委員組成審裁處，以進行有關工作。有需要時，主審裁判官會考慮增加審裁處的審裁委員數目。為加強審裁處的成效，有關方面提出多項建議，包括增加每個審裁處聆訊的審裁委員數目，以及更換服務已久(例如超過六年)的審裁委員，讓審裁委員的人選有所變動，更有效反映社會上現行的標準。

27. 最近，社會上有部分人士關注審裁處在不同階段的聆訊，對相同的物品作出不同的分類。這主要原因是為確保公平，故規定不同階段的審裁處聆訊須由不同的審裁委員進行所致。此外，社會上部分界別的人士認為，審裁處在暫定物品類別的聆訊作出決定時，應清楚說明原因，以增加透明度。由於公眾對審裁處的運作表示關注，我們已計劃在進行檢討時，與司法機構一起研究這方面的問題。

未來路向

28. 鑑於公眾對《條例》中多個部分的實施情況表示關注，我們會全面檢討《條例》的條文及現行分類機制，尤其是公眾特別關注的部分(如上文所述)。此外，我們會就如何改善現行機制徵詢公眾意見。待各位委員就檢討工作所涉及的範疇發表意見後，我們會在二零零八年上半年着手進行檢討工作。

影視及娛樂事務管理處
二零零八年一月

審裁處聆訊程序

假如有人向審裁處呈交任何物品以供評定類別，審裁處須為該物品進行暫定類別的工作。如審裁處將物品暫定類別後，呈交該物品或有資格呈交該物品的人不滿意審裁處的決定，可要求審裁處舉行全面聆訊，覆核該項暫定類別。如沒有人對審裁處的決定提出異議，該暫定類別將會作實，成為物品最終獲評定的類別。如有人要求覆核該項暫定類別，審裁處須訂立日期，進行全面聆訊。進行全面聆訊時，審裁處必須由一位主審裁判官及至少四名先前沒有參與暫定類別的審裁委員組成。

審裁處根據《條例》評定物品的類別時須考慮的因素

2. 評定物品類別時，審裁處須根據《條例》的規定，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) 物品整體上產生的顯著效果；
- (c) 物品擬發布的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；以及
- (e) 該物品或事物是否具有真正目的，或是試圖掩飾不可接受的內容。

附件 B

香港互聯網服務供應商協會會員業務守則的主要規定

- (a) 會員會告知互聯網使用者，不得把可能被評定為第 III 類(淫褻)的資訊上載互聯網，或透過互聯網發送該等資訊；如首頁沒有顯示法定的警告字句，也不得把第 II 類(不雅)的資訊上載互聯網，或透過互聯網發送該等資訊；
- (b) 會員如察覺互聯網使用者沒有在首頁顯示法定的警告字句，便把可能被評定為第 II 類(不雅)的資訊上載互聯網，或透過互聯網發送該等資訊，便須：
 - (i) 立即告知該使用者，必須在網上顯示法定的警告字句；
 - (ii) 立即告知該使用者，根據《條例》，其行為可構成罪行；如該使用者為互聯網用戶，有關行為是違反用戶服務條件；以及
 - (iii) 如會員已告知互聯網用戶，根據《條例》，其行為可構成罪行，而有關行為亦違反用戶服務條件，但用戶仍重複再犯，會員便應立即取消該用戶的戶口。
- (c) 會員如得悉互聯網使用者已把可能被評定為第 III 類(淫褻)的資訊上載互聯網，或利用互聯網發送該等資訊，而這些資訊是存放在其管轄範圍的網址或其他內容資料庫，便須立即隔絕該個載有違例資訊的網址或資料庫，並按照上文第 b(ii)及 b(iii)項的指示採取行動。