

《淫褻及不雅物品管制條例》檢討諮詢小冊子(文字版)

引言

香港是一個自由開放的社會。根據《基本法》第 27 條及《香港人權法案條例》的規定，港人享有言論、新聞和出版自由。

在規管發布物品方面，政府一貫的政策是既保障資訊流通和言論自由，亦確保能夠反映社會的道德標準，特別是將這些標準應用於規管以青少年這些易受外界影響的人士為對象的物品上。現時法例並沒有規定物品在發布前必須送檢，但發布人有責任確保發布物品符合法例規定。《淫褻及不雅物品管制條例》(簡稱《條例》)便是落實這套政策的法例。

我們不時檢討《條例》的運作，以確保規管機制與時並進，符合大眾期望。近年，報章和娛樂雜誌時有發布不雅或更甚的照片，而公眾亦愈來愈關注互聯網上流傳淫褻不雅資訊。因此，我們在二零零八年初承諾全面檢討《條例》的運作。

我們計劃就這次檢討進行兩輪公眾諮詢。首輪諮詢將會以會堂論壇及專題小組的形式進行，廣泛聽取各界的意見。我們會邀請各區區議員和廣大市民參與會堂論壇。另外，我們會邀請多個界別代表，包括婦女、青年、資訊科技、教育、新聞、出版、文化藝術、民權和道德關注團體等，參與專題小組討論。我們

亦會進行一個公眾意見調查。我們會根據蒐集所得的意見提出改善建議，進行第二輪公眾諮詢。

這本小冊子載列與《條例》運作有關的主要事項及多方面可作出改善的建議，作為這些甚為複雜的討論事項的初步簡介。今次是全面檢討《條例》而進行的第一輪公眾諮詢，為鼓勵公眾參與討論，我們特意設計這本簡單易明的諮詢小冊子，至於較詳細的資料可參閱網址 www.coiao.gov.hk，政府希望聽取社會各界的意見。我們需要你的意見，以制定措施改善現行規管淫褻及不雅物品的機制。你可於二零零九年一月三十一日或之前，以下列任何一種方式提出你的意見。

郵寄

香港中環
花園道
美利大廈 2 樓
商務及經濟發展局

傳真 (852) 2511 1458

電郵 info@coiao.gov.hk

網址 www.coiao.gov.hk
www.youth.gov.hk

1. 定義

重點

有公眾人士認為，淫褻物品審裁處(簡稱審裁處)根據《淫褻及不雅物品管制條例》(簡稱《條例》)進行物品評級時，所作的裁決必須前後一致。此外，他們期望審裁處在評定物品類別時，能夠考慮公眾所接受的標準，並與時俱進，顧及社會不斷改變的需要。

重點問題 : 就「淫褻」及「不雅」這兩個概念而言，你如何把公眾所接受的標準轉化為明確的條文，令審裁處應用時能作出前後一致的裁決？

深入討論

(1) 現時制度

1.1 根據《條例》，「淫褻」及「不雅」的定義包括「暴力、腐化及可厭」。

1.2 審裁處是司法機關的一部分，由一名主審裁判官及數名由終審法院首席法官委任的審裁委員組成。評定物品是否淫褻或不雅時，審裁處須根據《條例》第 10 條的規定，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) 其發布對象可能是那一類別或年齡組別的人；
- (d) 物品在什麼地方展示；以及
- (e) 物品是否具有真正目的。

(2) 改善範圍

2.1 「淫褻」及「不雅」是相對的概念，並非一成不變，其定義會隨著時間、地點、文化、個人和社會尺度而轉變。我們需要處理的問題是如何既可為這兩個概念

制訂全面的定義，同時又能與時俱進，兼顧社會不斷改變的需要。

補充現行的定義

2.2 我們有不同的方法可使法定的條文更為清晰，其中一個可行的方法是補充現行《條例》訂明的定義，就「淫褻」及「不雅」作較具體的解釋。例如，「淫褻」及「不雅」的定義除應包括物品所引發的反應（即「腐化及可厭」）外，亦應包括構成淫褻及不雅的本質。換言之，如果物品的主要特質是「不當地利用性、恐怖、殘暴和暴力」，該物品即被當作淫褻或不雅。

2.3 較具體的解釋會令公眾更容易理解何謂「淫褻」和「不雅」，亦會為審裁處提供較明確的考慮因素，以協助評定物品的類別，從而使裁決更為一致。我們須考慮的是如果我們為了保留這兩個概念的靈活性，以概括而非詳盡的方式補充其定義，我們便無法完全闡釋怎樣才屬「淫褻」和「不雅」。

參考問題：你會建議怎樣補充「淫褻」和「不雅」的定義？
主要的考慮因素是什麼？你會如何在靈活和清晰兩方面求取平衡？

法定指引

2.4 另一個可行方法是補充《條例》第 10 條，為審裁處提供更清晰的指引。這些補充指引須繼續以概括的方式表達，以提供較大彈性，例如：

(a) 一般合理的社會人士認為，物品是否會對 18 歲以下人士的心智發展造成不良影響；

(b) 加入《條例》第 28 條載列的因素，即在評定物品是否淫褻或不雅時，須考慮該物品是否有利於科學、文學、藝術、學術或其他大眾關注的事項。

2.5 此舉除有助審裁處考慮物品是否適合青少年及評定物品的性質外，亦可使審裁處的評級裁決更為一致，但補充的指引並不能完全解決裁決前後不一致的問題。*我們需處理的問題是如果有關指引會被納入法例，我們如何在靈活和清晰兩方面求取平衡。*

參考問題：你認為還有什麼審裁處應考慮的因素可載入《條例》第 10 條？你主要的考慮因素是什麼？你如何在靈活和清晰兩方面求取平衡？

制訂補充的行政指引

- 2.6 有公眾人士建議，如保留評審機構(即審裁處)為司法機關(請參閱第二章審裁機制)，可要求司法機構制定有關指引，以補充《條例》第 10 條，以便審裁委員在評級時，有一套更清晰的指引可供參考。此舉可使審裁處的評級裁決更為一致。不過，由屬於司法性質的司法機構草擬詳細的行政指引，以履行不屬於司法性質的職能，並非恰當的做法。
- 2.7 我們亦須注意，由政府為審裁處制訂指引，亦非恰當的做法，因為此舉可能會被視為政府干預司法。
- 2.8 如設立一個兩層架構，由一個獨立的評審機構(請參閱第二章審裁機制)為物品評級，而審裁處只處理上訴個案或由法庭轉介以作評級裁決的個案，我們可考慮由政府草擬詳細的指引，以補充《條例》第 10 條，為獨立評審機構的審裁委員提供更明確的指引。不過，我們需要處理的主要問題是政府應否直接參與草擬評級指引。

參考問題：如需加入更具體的指引以補充《條例》第 10 條，哪個機構適合草擬有關的指引？你的建議有何正反方面的考慮？

2. 審裁機制

(A) 設立審裁機構

A1. 重點

公眾認為，審裁處根據《條例》為物品評級時，其裁決必須一致，而審裁處必須有足夠代表性，以反映社會的標準。

重點問題：就現時制度作任何改變都有可能牽動其他方面，但你會建議如何改善現行的審裁制度，令審裁處的裁決更為一致，以及使審裁處更具代表性？

A2. 深入討論設立審裁處的事宜

(1) 現時制度

- 1.1 根據《條例》成立的審裁處具備專有法定權力，可裁決物品是否屬「淫褻」、「不雅」或「既非淫褻亦非不雅」。除執法機關外，出版商可按本身需要在發布物品前向審裁處呈交物品，預先得悉審裁處對物品的評級裁決，避免觸犯法例。
- 1.2 審裁處是司法機構的一部分，由一名司法人員擔任主審裁判官，另加兩名由終審法院首席法官委任的公眾人士出任審裁委員。現時，審裁處約有 300 名審裁委員。
- 1.3 審裁處收到物品評級申請後，會以閉門形式進行**初步聆訊**，裁決物品的**暫定類別**。暫定類別的聆訊由一名主審裁判官加兩名審裁委員負責。若沒有人對該暫定類別表示不滿並要求覆核，暫定類別將會確認為物品的最終類別。
- 1.4 若有人不滿暫定類別，可要求覆核。審裁處會安排公開的**全面聆訊**，由先前負責該裁決的主審裁判官加最少四名先前沒有參與該裁決的審裁委員進行全面聆訊。

- 1.5 所有審裁委員都是由終審法院首席法官委任。所有通常居於香港、居住期不少於七年，及通曉書面英文或中文的人士，可向司法機構提出申請，成為審裁委員。

(2) 改善範圍

改善審裁處

- 2.1 由於部分公眾人士認為審裁處應保留為司法機關，其中一項建議，是改善現行審裁處的運作，尤其增強審裁處的代表性。可考慮不同的改善方法，例如：

- (a) 每次聆訊從陪審員名單中抽取審裁委員(現時陪審員名單約有 570 000 人)，或增加審裁委員小組成員的人數(如由現時約 300 名增至 500 名以上)；
- (b) 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；
- (c) 把某些指定界別人士納入審裁委員小組，以擴大委員人數，並立法訂明每次聆訊都必須包括來自某些界別的審裁委員，例如教育、文化、社會福利界等，但此舉可能引起就哪個界別人士應獲委

- 任的公眾爭議；
- (d) 確保沒有審裁委員被委任超過六年，令審裁處的審裁委員於適當時間作出更替；以及
- (e) 要求審裁處公開暫定類別裁決的理由，以提高公眾對審裁處評級準則的認識。此舉與審裁處在全面聆訊的做法一致。

參考問題：你會建議如何改善審裁處的代表性？

兩層架構

- 2.2 另一個可考慮的方法，是分割審裁處的行政和司法職能¹。
- 2.3 其中一個做法，是成立一個新獨立審裁機構，由 20 至 30 名市民擔任委員，以評定物品的暫定類別。新獨立審裁機構的委員可由政府從社會上某些有代表性的界別中委任合適人士組成，例如教育界、社會福利界、專業人士、傳播界、文化界、學術界和地區組織等。現行審裁處將會保留司法機關角色，專注審理暫定類別的覆核，以及就法院與裁判官轉介的個案作出物品

¹ - 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。

評級裁決。

- 2.4 在此兩層架構之下，新的獨立審裁機構所作出的裁決，可由審裁處作為司法機關進行覆核，此舉可提高物品評級裁決的透明度。兩個機構之間的角色、職能及權力亦有清晰的分工。不過，需要面對的問題是如何解決新審裁機構成員數目有限，未必能充分反映香港社會的道德禮教標準，以及若新審裁機構的成員並非全職擔任審裁工作，新審裁機構如何能應付現時의 案件量(每年約 70 000 多宗)。

參考問題：若成立以上所述的新獨立審裁機構，你會如何確保新審裁機構有限的委員數目能充分反映香港社會的道德禮教標準，以及應付現時의 案件量？

法庭

- 2.5 由於部分公眾人士認為由法庭裁判官評定物品的類別更為適合，因此另一個選擇是廢除審裁處。屆時，法庭裁判官便須按社會的道德禮教標準裁決物品是否屬淫褻或不雅。
- 2.6 參照海外地方的經驗，在一些先進的司法制度下，一般法院應可為物品作出評級。

2.7 不過，若廢除審裁處，我們主要面對的問題是如何確保一個裁判官可反映社會的標準。由於法庭並不會提供評級的行政服務，所以我們亦須考慮出版商將無法在物品發布前尋求評級裁決，藉此避免觸犯法例，以及會否令法庭工作量不勝負荷，以致延長輪候處理時間的問題。

參考問題：你認為廢除審裁處是否恰當？哪個機構較適合取代審裁處？如何確保新的審裁機構有足夠代表性，能迎合出版商的需要，而同時能應付案件量的問題？

(B) 呈交物品以評定類別

B1. 重點

有社會人士認為，公眾應擁有向審裁處呈交物品以作評級的權利。

重點問題 : 你認為讓更多人可以向審裁處呈交物品以作評級，這做法是否適當？在開放呈交權利和避免審裁處工作量不勝負荷這兩方面，你會如何求取平衡？

B2 深入討論呈交物品以作評級的事宜

(1) 現時制度

1.1 《條例》第 13 條列明執法部門（例如影視及娛樂事務管理處（簡稱影視處）、警務處和海關）和律政司司長均獲授權可呈交物品予審裁處進行評級。出版商亦可自行呈交物品予審裁處評級，以避免觸犯法例。現行制度可避免審裁處工作量不勝負荷，而審裁處亦可於合理時間內作出裁決。

(2) 改善範圍

2.1 我們可考慮讓更多不同界別的人士呈交物品予審裁處評級，例如教育機構及社會工作機構等。此舉可提高社會人士參與物品評級過程的機會。*我們需要面對的問題是應容許哪些界別呈交物品予審裁處，以及如何就此取得共識。*

| | |
|-------------|------------------------------------|
| 參考問題 | ： 你會如何決定哪些界別可呈交物品予審裁處評級？有什麼因素需要考慮？ |
|-------------|------------------------------------|

2.2 我們亦可考慮容許公眾在繳付指定費用後，不受任何限制呈交物品予審裁處評級。此舉可讓公眾主動把懷疑是淫褻或不雅的物品呈交審裁處，以作評級。*不過*

我們需處理的問題是如何避免審裁處工作量不勝負荷；如何處理惡意或惡作劇性質的個案；以及如何確保開放呈交權後，申請評級的程序不會被人濫用。

參考問題：你認為有什麼方法，可提高公眾參與評級過程，而同時不會令審裁處的工作大量增加，以至不勝負荷？如何確保開放呈交權後評級的程序不會被人濫用？

(C) 強制在作出檢控前進行評級

C1. 重點

有社會人士認為，執法部門必須在檢控前，先把物品呈交審裁處評級。

重點問題 : 應否規定執法部門在檢控前，先把物品呈交審裁處評級？怎樣才可以達到上述目的，而不會減低執法部門的靈活性和不會削弱執法的效率？

C2 深入討論強制在作出檢控前評定類別的事宜

(1) 現時制度

1.1 現時《條例》沒有強制規定執法部門必須在進行檢控前，先把有關物品呈交審裁處評級。執法部門可按個別情況選擇「先檢控」或「先評級」。

1.2 現行做法讓執法部門擁有較大的彈性。由於一些較為簡單直接的個案可能涉及大量物品(例如在一間影視店內，可能藏有數以千計的色情數碼光碟)，採用現行先檢控的做法，可提高效率。

(2) 改善範圍

2.1 若維持現行的做法，即由執法部門自行判斷「先檢控」或「先評級」，則我們可考慮制定清晰指引，訂明當執法部門遇到難以界定類別的個案時，必須先呈交審裁處評級。

2.2 另一個做法，是強制規定執法部門在進行檢控前必須先呈交物品予審裁處評級，優點是可避免執法部門在呈交物品予審裁處評級前自行作出判斷。不過，這個做法的主要問題是如何確保執法部門的效率不會削弱，尤其是針對需要迅速採取行動的個案，因為執法

部門不能在宣佈有關物品的評級前採取任何執法行動。另一個需要處理的問題是如果所有個案都需「先評級、後檢控」，審裁處又如何應付激增的工作量。

參考問題：你認為強制規定執法部門必須在進行檢控前，先把有關物品呈交審裁處評級的做法是否可行？如何在有效執法和避免錯誤進行檢控之間求取平衡？審裁處工作量大增的問題又如何解決？

3. 物品評級機制

重點

社會人士有想法認為有需要收緊物品評級制度，亦有意見指現行評級制度下的第 II 類（不雅）範圍太過廣泛。

重點問題 ： 你會建議如何改善物品的評級制度以維持裁決的一致性，並同時配合社會不斷變遷的需要？

深入討論

(1) 現時制度

1.1 根據《條例》，物品可分為以下類別：

第 I 類
(既非淫褻亦非不雅) - 第 I 類物品的發布不受限制。

第 II 類(不雅) - 第 II 類物品不得向 18 歲以下人士發布或出售。發布第 II 類物品時，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(淫褻) - 第 III 類物品完全禁止發布。

1.2 評級制度的理念，是要確保嚴重違反社會道德標準的物品不能發布、限制青少年接觸損害其心智的物品，以及就物品內容適當地提醒消費者。

1.3 評級制度提供一項機制，讓出版商可在發布前預先得悉其刊物的評級裁決，以避免觸犯法例；亦可迅速就

可疑物品的評級作出裁決，有助遏止散播不良物品。

(2) 改善範圍

保留評級制度，配合改善措施

2.1 其中一項選擇是保留現時的評級制度，並配合適當改善措施，包括就「淫褻」及「不雅」的定義作更具體的解釋、制訂更詳細的審裁處指引，以及改善審裁處的運作(請參閱第一、二章)。不過，我們面對的問題是如何就範圍甚大的第 II 類(不雅)物品達到一致的評級裁決。

參考問題： 你會如何改善現時的評級制度以確保成年人在接收資訊方面不會受到不恰當的限制，但同時可以給予青少年適當的保護？

加入細分類別

2.2 另一個方法是採用一套新物品評級制度，把第 II 類(不

雅)物品加以細分，讓公眾更清楚有關物品內容的不雅程度。一個可行的做法是按照發布對象的年齡細分第 II 類物品，例如：

第 I 類 - 不受限制

第 IIA 類 - 只准發布予 15 歲或以上人士

第 IIB 類 - 只准發布予 18 歲或以上人士

第 III 類 - 嚴禁向任何年齡人士發布的淫褻物品

2.3 如果採用這個方法，可為細分類別訂立不同的法律規定，例如要求 IIA 類物品加上法定的勸諭字句和用封套密封，以及規定 IIB 類物品用封套密封，並只可在 18 歲或以上人士進入的處所內展示。要執行細分類別下不同規定，我們需要為每個類別訂立清晰的指引。

2.4 把第 II 類物品加以細分，可為物品的內容提供更多資料，從而協助家長為子女選擇適當讀物。這制度可讓兒童得到更佳保障，也可較貼近青少年的需要，讓他們有更多選擇。

2.5 這做法的主要問題是把類別加以細分將會造成更多灰色地帶，導致更多爭議和訴訟，可能使評級裁決出現前後不一致的情況惡化。因此，我們需要考慮如何為不同的細分類別訂立適當指引，哪個機關負責草擬這些指引(並需顧及司法機關就物品評級草擬詳細行政指引的困難 — 詳情請參閱第二章設立審裁機構)，以及如何解決為不同的細分類別訂定不同要求的實際困難，例如：界定何為「18 歲或以上人士進入的處所」。

參考問題 : 你會建議如何細分第 II 類(不雅)物品？你認為年齡是否適合的細分基礎？你認為細分第 II 類有什麼好處和壞處？

法院評級

2.6 另一個方法是取消物品評級制度，回復一九八七年前《條例》仍未制定時的做法，即物品是否屬於淫褻或不雅，須交由裁判官按照社會的標準而並非其個人的準則來裁定。參照外國的經驗，一般法院可以審理物

品的評級事宜。

- 2.7 這個方法所面對的最主要困難是如何確保一個裁判官能反映社會標準。此外，我們需要考慮法庭不會為出版商提供評級的行政服務，故出版商將沒有渠道預先得悉其物品是否符合法例的規定；以及法院將會有大量案件積壓，排期需時。

參考問題：你認為是否適宜取消物品評級制度？你認為由法院處理物品評級事宜是否適當？你會如何解決裁判官的代表性、出版商預先知悉物品類別的需要，以及法院的工作量等問題？

- 2.8 《淫褻及不雅物品管制條例》和《電影檢查條例》均有三層的評級制度。有市民認為兩個制度容易混淆，可能須考慮釐定一致的標準及改善各級別的名稱。
- 2.9 由於兩個制度根本不同(電影檢查制度是一個預檢機制而淫褻及不雅物品管制制度則無須預檢)及電影檢查制度一直操作暢順，因此我們不會在這次檢討中同

時檢討電影檢查制度，以免令此檢討更趨複雜。然而，我們在此階段可以考慮為《淫褻及不雅物品管制條例》訂立新的類別稱號，以便與《電影檢查條例》的評級名稱有所區分，例如：

《電影檢查條例》

現行名稱

- I 適合任何年齡人士
- IIA 兒童不宜
- IIB 青少年及兒童不宜
- III 只准 18 歲或以上人士

《淫褻及不雅物品管制條例》

現行名稱

建議名稱

第 I 類(既非淫褻亦非不雅) 不受限制

第 II 類(不雅)

只准發布予 18 歲或以上
人士

第 III 類(淫褻)

禁止發布

參考問題 : 有否需要為《淫褻及不雅物品管制條例》訂立新的類別稱號，以免與《電影檢查條例》混淆？建議的好處和壞處是什麼？

4. 新媒體

(A) 規管淫褻及不雅資訊

A1. 重點

鑒於新媒體的出現，尤其是互聯網日漸普及，公眾認為有必要訂立措施以保護青少年免受新媒體上的淫褻及不雅資訊所荼毒。

重點問題：你認為新媒體，尤其是互聯網，應受什麼程度的規管？規管是否實際可行？可如何付諸實行？

A2. 深入討論如何規管互聯網上的淫褻及不雅資訊

(1) 現時制度

- 1.1 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(簡稱「互聯網協會」)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。假如發現網站載有不雅資訊，一般而言，影視處不會立刻向於網上發布不雅物品的人士提出檢控，而會勸諭網站管理員加上法例規定的警告字句，或移除／阻截有關資訊。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。
- 1.2 互聯網上有大量資訊，內容瞬息萬變，令調查和執法工作比一般物品困難。由於互聯網使用者可以使用虛假身分在網上發布資訊，因此，調查發布人的真正身分存在一定困難。此外，互聯網的資訊傳播無分國界，規管本地網站成效有限，因為青少年仍可繼續從海外網站取得淫褻或不雅資訊，而海外網站又不受香港法例規管。
- 1.3 其他已發展的經濟體系都傾向由業界自我監管，以處理網上淫褻及不雅物品的問題。

(2) 改善範圍

保留現行共同規管的機制，並引進行政措施加以改善

2.1 其中一個選擇是保留現有與業界共同規管的機制，加強公眾教育，並引入其他行政措施改善機制，例如鼓勵互聯網服務供應商：

- (a) 訂立良好業界行為守則保護青少年及兒童；
- (b) 收緊互聯網服務供應商與用戶之間的服務合約條文，加入具體的條款以禁止用戶發布淫褻或不雅物品，並要求用戶事前同意，如果有人通知互聯網協會用戶違反《條例》，互聯網協會可採取有關行動，而用戶不得異議；
- (c) 制訂措施針對屢犯者，包括限制違規者的頻寬；如用戶違反合約條款，則暫停提供或終止服務；
- (d) 推行網站自願標籤制度，鼓勵網站管理員自行標籤所管理的網站是否適合兒童及青少年瀏覽；以及
- (e) 自願為客戶提供網頁過濾服務，濾除不適合兒童及青少年瀏覽的網頁。

2.2 這種共同規管模式與海外地方的做法一致。配合這種模式，政府須同時推行公眾教育，以加強公眾應付網上淫褻及不雅資訊的能力。

2.3 由於共同規管須依靠互聯網服務供應商、網站管理員和互聯網使用者自律和參與，我們面對的問題是如何確保他們的合作。

參考問題：你認為我們應否繼續採用共同規管的模式規管互聯網？你認為這種模式有何利弊？

立法強制互聯網服務供應商提供過濾軟件

2.4 除了上文第 2.1 段列明的行政措施外，另一個做法是立法強制互聯網服務供應商為用戶提供過濾服務，把不適合兒童及青少年瀏覽的網頁濾除，以保護年輕使用者。此舉可過濾不論來自本港或海外網站的不良資訊。設於互聯網服務供應商層面的過濾服務較家用過濾軟件有效，因為兒童及青少年或會嘗試破解過濾軟件，但由於伺服器端的過濾程式並非安裝在用戶的電腦內，相對較難被破解。不良網頁名單亦可以自動更新，方便使用者。此模式可讓家長決定是否接受互聯網服務供應商提供的過濾服務，或自行採用其他方法保護子女免受互聯網上不良資訊的茶毒。

2.5 這做法需面對的問題是一些規模較小的互聯網服務供應商提供過濾服務或會面對經營困難。同時，我們亦須解決一些有關過濾軟件的技術性問題，例如，如何避免刪截沒有淫褻或不雅資訊的網頁、如何防止被破

解、如何避免過濾軟件影響其他電腦程式的運作等。

參考問題：你認為應否規定互聯網服務供應商提供過濾軟件？你認為這規定有何利弊？

收緊法定限制

2.6 另一個方法是加入一系列法定要求以加強監控互聯網上淫褻及不雅資訊的發布，例如：

- (a) 規定網站在展示不雅資訊前必須先展示警告字句；
- (b) 增設瀏覽控制系統，核實瀏覽人士的年齡，例如要求瀏覽不雅資訊人士先輸入信用卡資料以核實身分，確保瀏覽人士年滿十八歲；
- (c) 給予執法部門權力，在取得法庭手令後，向網站或互聯網服務供應商發出「強制移除違規網頁通知」；
- (d) 檢控沒有嚴格遵守《條例》規定的個別互聯網使用者。

2.7 這個方法需處理的關鍵問題是海外網站不受香港法例規管，淫褻或不雅資訊可繼續從海外網站流入。互聯網的資訊量龐大且瞬息萬變，此模式或需耗大量人力及財政資源，但基於海外法律權限的問題而不會有太

大成效。這個方案所面對的另一項挑戰，是如何避免對互聯網服務供應商施加過於嚴苛的規管，以防削弱香港互聯網業與其他經濟體系競爭的能力。

參考問題：你認為加入一系列法定限制以加強監控互聯網上發布淫褻及不雅資訊是否實際可行的做法？

只收緊規管互聯網上的淫褻資訊

2.8 為減輕上文第 2.6 及 2.7 段有關人力及財政的負擔，另一個做法是集中規管網上淫褻資訊，而網上不雅資訊，則繼續按現時與業界共同規管模式處理。若只集中規管網上淫褻資訊，資源可更有效運用，更符合成本效益。這做法可在一定程度上回應上文第 2.6 及 2.7 段有關監管機制過嚴，窒礙互聯網業發展的問題。

2.9 此模式所面對的最主要問題是淫褻資訊仍可從海外網站流入。此外，我們須解釋豁免管制互聯網上不雅資訊的做法是否公平，因為載於其他物品上的不雅資訊均受規管。

參考問題：你是否同意只集中規管互聯網上的淫褻資訊？
你認為此舉有何利弊？

(B) 「公眾人士」的定義

B1. 重點

社會人士希望知悉，《條例》是否能夠在不影響資訊自由流通的前提下，涵蓋並足以應付新形式的（不論是透過互聯網或其他新媒體）公共資訊發布。

| |
|---|
| <p><u>重點問題</u> : 如何規管新形式，尤其是互聯網上的公共資訊發布？如何以切實可行的方式規管？</p> |
|---|

B2. 深入討論「公眾人士」的定義

(1) 現時制度

1.1 在互聯網的世界，資訊可向公眾人士發布，亦可局限於個別使用者之間傳送。向公眾人士發布是指公眾人士在網上傳送資訊而無須事前取得批准。根據《條例》，向公眾人士、部分公眾人士或個別使用者之間傳送物品，皆納入「發布」的定義範圍。雖然《條例》沒有界定何謂「公眾人士」，但《條例》指明該詞可包括會所的成員。例如在網上討論區、論壇等發布淫褻或不雅資訊，也屬違法。公眾亦日漸關注如何處理透過點對點(P2P)軟件在互聯網發布淫褻及不雅資訊的問題。

(2) 改善範圍

只規管向公眾人士的發布，不規管個別使用者之間的傳送

2.1 一個可行的方案，是只規管向公眾人士的發布，不規管個別使用者之間的傳送。這個方案可回應在互聯網討論區或流行互聯網平台廣泛流傳淫褻及不雅資訊的問題，而不會扼殺個別使用者之間在互聯網上資訊流通的自由。不過，最主要的考慮因素是如果不規管個別使用者之間的傳送，則可能會造成法例漏洞，導致

這種傳送方式遭濫用為合法發布淫褻及不雅資訊的途徑，令淫褻及不雅資訊可經個別使用者之間的傳送迅速在網上散播。

參考問題：你是否同意《條例》只規管向公眾發布的傳送模式？

一併規管向公眾人士的發布及個別使用者之間的傳送

2.2 另一個方案是一併規管向公眾人士的發布及個別使用者之間的傳送。此舉可收阻嚇作用，遏止淫褻及不雅資訊經任何方式在網上流傳。社會人士不會因為「公眾人士」或「個別使用者」定義不清而誤觸法例。不過，這個方案的問題在於我們對互聯網使用者之間的傳送的監管程度應如何拿捏，我們應如何避免過份干預個別互聯網使用者的私人通訊。

參考問題：我們對互聯網使用者之間的傳送的監管程度應如何拿捏？點對點(P2P)的網絡應否視作公眾？誰要負上法律責任，始作俑者抑或所有參與人士都要負上法律責任？

5. 執法工作

(A) 執法部門的分工

A1. 重點

有社會人士希望清楚了解如何釐訂各執法部門的分工。

重點問題 : 在《條例》的執法工作方面，影視處、警務處和海關應擔當什麼角色？如何能使公眾更容易分辨它們各自不同的角色？

A2. 深入討論影視處／警務處／海關的分工事宜

(1) 現時制度

1.1 現時，《條例》的執法工作由影視處、警務處和海關負責。三個部門的工作分配如下：

影視處 負責巡查各銷售點，監察市面出售的刊物，打擊在市面出售的不雅物品；監察網站，打擊在互聯網傳送不雅物品，並跟進有關的投訴。

警務處 負責打擊市面出售的淫褻物品，並不時與影視處採取聯合執法行動；打擊在互聯網傳送淫褻物品。

海關 負責在口岸堵截淫褻及不雅物品。

(2) 改善範圍

維持現行的分工安排，引入改善措施

2.1 現行的分工安排符合成本效益，亦與國際上的做法大致相同，警務處負責處理較嚴重的罪行，包括發布淫褻物品。在處理懷疑違反《條例》的個案上，影視處一直與警務處及海關緊密合作。

2.2 我們可考慮維持現行的分工安排，讓影視處、警務處和海關等三個部門各司其職，繼續履行各自的職務。不過，我們可引入改善措施。三個部門當中，只有影視處不屬紀律部隊。因此，為了強化影視處在這方面的角色，我們可加強影視處執法人員的訓練，例如舉辦複修課程，讓他們進一步認識檢控程序，並增強他們的調查技巧。我們亦可考慮賦權影視處執法人員，讓他們可檢取淫褻物品，以便影視處可以在適當情況下自行採取執法行動。*不過，我們面對的問題是如何加強公眾教育，讓市民更清楚這三個部門的分工安排。*

影視處成立專責小組處理所有互聯網個案

2.3 部分市民尤其關注影視處和警務處在處理互聯網個案方面的工作分配。就這方面而言，一個可考慮的改善方法是在影視處成立專責小組，以處理所有互聯網個案。如果所有個案，無論淫褻或不雅，均由同一部門處理，可增加效率，減少公眾混淆。此外，由影視處統一處理所有個案，也可令執法工作更為一致。

2.4 由於影視處人員缺乏調查和執法所需的專門知識及資源，如採用這個方案，影視處需投放大量額外資源，招聘、訓練有關的員工和購買器材。*不過，我們需要考慮的一個主要問題是如何解決影視處和警務*

處資源重疊，因為警務處有需要保留現時轄下的專責隊伍，以處理其他與電腦有關的罪行。至於影視處的巡查員並非紀律部隊人員，賦予他們各種調查權力又是否恰當，這也是另一個衍生的問題。我們亦需注意，若有關案件涉及偷竊、偽造文件等罪行，影視處人員未必能夠處理。

參考問題：在規管互聯網方面，警務處和影視處應擔當什麼角色？

由警務處負責執法

2.5 另一個可行方法，是由警務處負責採取執法行動，打擊在批發及零售點和在互聯網上的淫褻及不雅物品，而影視處只負責監察刊物。

2.6 警務人員的訓練和設備較佳，有利採取執法行動，而市民亦較易理解。但我們必須考慮的因素是警務處是否應該集中警力處理較嚴重的罪行，以及是否有需要配以額外資源予警務處，以擔任監管網上淫褻及不雅物品的角色。

參考問題：由單一執法部門負責規管淫褻及不雅物品執法工作有何利弊？由哪個部門負責會較為合適？

(B) 執法模式

B1. 重點

部分市民希望執法部門能查找市面所有違反《條例》的物品，並對該些物品採取執法行動。

重點問題 : 你認為如何加強執法但不會使執法部門的工作過量，不勝負荷？

B2. 深入討論執法模式的事宜

(1) 現時制度

1.1 由於《條例》規管的「物品」¹範圍極廣，加上零售地點數目龐大，要主動監察市面所有物品是不切實際的。因此，影視處會主動監察本地報章雜誌、錄像光碟、數碼影像光碟及漫畫等須優先處理的物品。至於一般流量較低的物品，例如在港銷售的外國報章、刊物、明信片、書簽等，則只會採取以投訴為主導的方式處理。

(2) 改善範圍

維持現行模式，引入改善措施

2.1 一個改善方法是維持現行模式，由影視處加強教育工作，藉此宣傳《條例》，讓更多市民舉報可疑物品。主動監察須優先處理的物品，同時處理市民的投訴，這做法大致符合公眾期望。此外，教育零售商遵守《條例》也非常重要。

參考問題：你認為維持現行模式，引入改善措施的做法有何利

¹ 「物品」在《條例》下的定義為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，以及錄有一幅或多幅圖像的任何影片、錄影帶、紀錄碟或其他紀錄(即包括印刷品、錄音、影片、錄影帶、紀錄碟和電子方式發布的刊物等)。

弊？

主動監察所有物品

2.2 另一個方法是由影視處主動監察所有物品，包括青少年和一般市民較少接觸的物品。不過，由於各樣物品種類繁多，加上法律定義廣泛而且部分物品的市場流通量較少，主動監察所有物品是否適當運用公帑的做法，是這個方案最關鍵的考慮因素。

參考問題：你認為有什麼方法既可加強執法，又較能符合成本效益？

採取投訴主導的模式

2.3 部分公眾人士建議我們仿效一些海外地方(例如其他自由開放的城市)的做法，完全採取投訴主導的模式，不主動監察和巡視零售點，而只把公眾認為不能接受的物品送交審裁處進行評級。不過，此舉的問題是阻嚇力較低，以致市面很可能會有更多淫褻或不雅的物品出現。

參考問題：在執行《條例》方面，你認為公眾應否有更多參與？

(C) 執法的先後次序

C1. 重點

有社會人士認為，我們應加倍注意電子遊戲、電腦遊戲等日漸受青少年歡迎的新類型物品。

重點問題 ： 我們應否加倍注意新類型物品？
 你主要考慮的因素是什麼？

C2. 深入討論執法的先後次序事宜

(1) 現時制度

1.1 影視處有實際需要集中有限的執法資源，以應付須優先處理的物品，例如錄像光碟、數碼影像光碟、漫畫、本地報章及娛樂雜誌等。至於電子遊戲、電腦遊戲等部分市民認為會危及青少年的物品，則未納入優先處理之列。由於影視處與警務處一向合作緊密，持續採取聯合執法行動，因此售賣淫褻錄像光碟和數碼影像光碟的店鋪已大幅減少。

(2) 改善範圍

2.1 我們可以考慮要求影視處密切注視市民的關注，然後把資源調配至公眾關注的物品上，例如把投放在監察錄像光碟和數碼影像光碟的資源調配，用以監察電子或電腦遊戲等產品。我們亦可要求影視處密切注視市民的意見，以配合社會不斷改變的需要。

參考問題：你認為影視處須優先監察哪些物品？主要考慮的因素是什麼？

6. 刑罰

重點

有社會人士認為，提高《條例》的阻嚇作用非常重要。

重點問題 : 在遏止違反《條例》的罪行方面，你認為什麼最具阻嚇作用？

深入討論

(1) 現時制度

1.1 發布淫褻物品，一經定罪，最高可判罰款 100 萬元及監禁 3 年。沒有遵照法定限制而發布不雅物品，首次定罪後最高可判罰款 40 萬元及監禁 1 年。第二次或其後定罪，每次最高可判罰款 80 萬元及監禁 1 年。但由於《條例》並沒有明確指出法庭在量刑時應考慮哪些因素，法庭在量刑時擁有酌情權。

1.2 就淫褻物品而言，法庭現時最重的一宗判罰是監禁 30 個月，另一宗則判罰 10 萬元。至於不雅物品方面，最重的一宗判罰是監禁 8 個月，另一宗則判罰 10 萬元。有社會人士關注到現時有關《條例》的判刑往往低於法例的最高規定，導致《條例》缺乏足夠的阻嚇作用。

(2) 改善範圍

增加最高刑罰

2.1 為加強對違例者，特別是屢犯者的阻嚇作用，我們可考慮增加罰款和提高監禁刑期的上限，例如把最高罰款加倍：

| 罪行 | 現時最高刑罰 | 建議最高刑罰 |
|----------|---------------------|---------------------|
| 淫褻物品 | 罰款 100 萬元 監禁 3 年 | 罰款 200 萬元 監禁 3 年 |
| 不雅物品 | | |
| 首次定罪 | 罰款 40 萬元 監禁 1 年 | 罰款 80 萬元 監禁 1 年 |
| 第二次或其後定罪 | 罰款 80 萬元 監禁 1 年 | 罰款 160 萬元 監禁 2 年 |

2.2 加重罰款和提高監禁刑期，可以起足夠的阻嚇作用，有助遏止違反《條例》的罪行。雖然加重最高刑罰可讓法庭知悉公眾對這些罪行深表關注，但我們必須注意，法庭在量刑時擁有酌情權，可按照個別情況對違例者處以不同程度的刑罰。

參考問題：如何改善現行《條例》的罰則，以增加其阻嚇作用，特別是增加對屢犯者的阻嚇作用？

加入法庭量刑的考慮因素

2.3 為了利便法庭在量刑時可以考慮有關的因素，從而判處恰當的刑罰，我們可考慮在《條例》列明有關的考慮因素，包括：

- (a) 物品的流通量；
- (b) 淫褻或不雅程度；

- (c) 銷售或展示的情況(例如有關物品是否在市面廣泛有售、銷售點數目)；
- (d) 銷售或展示手法(例如青少年可否容易接觸到有關物品)；
- (e) 罪行的普遍情況(例如同類罪行的數目是否上升或下降)；
- (f) 違例者的個人因素(違例者是否屢次觸犯法例)；以及
- (g) 需否向違例者及其他可能觸犯類似罪行的人士產生阻嚇作用。

2.4 雖然這個做法不會限制法庭在量刑時的酌情權，但可以確保法庭會在量刑時考慮一些重要因素。不過，鑒於律政司及執法部門需要額外的措施，以便搜集相關資料供法庭在量刑時參考，如何在不對出版商的業務構成重大滋擾的前提下去搜集相關資料，會是落實這項措施的挑戰。

參考問題：你是否認為在《條例》下列明法庭在判刑時所需考慮的各項因素，會有助法庭作出具阻嚇性的判刑？什麼是主要的考慮因素？

7. 宣傳及公眾教育

重點

社會人士認為，我們需要加強宣傳和公眾教育的工作，特別是對一些日漸受青少年歡迎的新媒體，更應加強力度，以抗衡淫褻及不雅資訊的不良影響。

重點問題：在保護青少年免受淫褻及不雅資訊荼毒方面，你認為公眾教育是否有效？

深入討論

(1) 現時措施

- 1.1 要打擊發布淫褻及不雅物品，教育、宣傳與執法同樣重要。
- 1.2 社會人士認為，我們有需要提高家長的參與，讓他們在防止子女接觸淫褻及不雅物品，尤其是互聯網方面，擔當更重要的角色。就這方面而言，影視處其實已加強有關互聯網的執法及教育工作。

(2) 改善範圍

- 2.1 我們必須教育兒童及青少年，讓他們懂得如何抵抗不良資訊的誘惑。推行公眾教育可以引起廣泛關注，有助於保障兒童和青少年免受淫褻及不雅資訊荼毒。要取得更高的成效，我們可考慮不同的措施，例如：
 - 制定有系統的宣傳及公眾教育計劃；
 - 喚起各界的合作，包括資訊科技界、教育界、家長和針對青少年的社會工作者，進行長期的公眾教育；

- 增撥資源，為家長、學校、教師及從事教育工作的非政府機構，額外提供各種支援。

2.2 在推行長期的宣傳及公眾教育方面，我們可考慮不同的策略，例如：

- (a) 從家長、學生兩方面著手，雙管齊下，並集中資源，加強教育工作，尤其是互聯網方面：

家長 在防止子女接觸淫褻及不雅物品，尤其是互聯網方面，家長擔當重要的角色。因此，我們會考慮優先處理這方面的工作，例如向家長推廣過濾軟件。

學生 加強家長及學生認識《條例》的條文，並推廣正確健康使用新媒體，以防止青少年受不良資訊荼毒。

- (b) 增撥資源，以加強宣傳及公眾教育活動，包括資助非政府機構和學校舉辦宣傳《條例》的活動。

- (c) 集中有限資源，向學校和非政府機構提供資助，為有特別需要的地區舉辦家長座談會和工作坊，鼓勵及指導家長安裝和使用過濾軟件，以保護子女免受網上不良資訊荼毒。
- (d) 向教師提供支援，例如由政府、教育機構及青少年團體合作設計活動教材，供教師使用。
- (e) 與資訊科技界合力探討如何提升過濾軟件的效用，並鼓勵互聯網服務供應商為客戶提供過濾服務。
- (f) 加強與資訊科技界合作，在互聯網進行宣傳及公眾教育，使更多人了解《條例》。
- (g) 影視處執法人員履行巡查任務時，加強公眾教育的工作，宣傳《條例》。

參考問題：你會建議怎樣加強《條例》的宣傳及公眾教育工作，讓青少年更懂得如何抵抗不良資訊的誘惑？家長及有關人士又可擔當什麼角色？

簡稱

| | |
|-------|---------------|
| 《條例》 | 《淫褻及不雅物品管制條例》 |
| 互聯網協會 | 香港互聯網服務供應商協會 |
| 審裁處 | 淫褻物品審裁處 |
| 影視處 | 影視及娛樂事務管理處 |