檔案編號：CTB(CR)8/7/1(09)Pt.38

立法會參考資料摘要

檢討《淫褻及不雅物品管制條例》的第二階段公眾諮詢

引言

附件

在二零一二年三月二十七日的會議上，行政會議**建議**並由行政長官**指令**當局於二零一二年四月起，就附件所載的諮詢文件展開檢討《淫褻及不雅物品管制條例》（下稱《條例》）的第二階段公眾諮詢，為期三個月。

理據

2. 《條例》於一九八七年制定，以設立審裁處，並管制內容屬於或含有淫褻或不雅資料的物品。《條例》旨在落實政府一貫的政策—在保障資訊流通和言論自由的同時，亦確保有關物品（尤其是以青少年這些易受外界影響的人士為對象的物品）符合社會的道德標準。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。

3. 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《條例》，並建議分兩階段諮詢公眾。首階段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，惟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。

在首階段公眾諮詢期間，大部分市民支持加重刑罰，以加強《條例》的阻嚇作用。近來，有免費派發的報章刊登不雅物品，亦使公眾再次關注法例所訂的最高刑罰是否足夠。

4. 經參考公眾人士的意見、司法機構的建議及海外地區的做法後，我們現誠邀各界在現階段諮詢期間，就諮詢文件所建議的改善措施或各個處理有關問題的方案發表意見。

定義

5. 在第一階段諮詢期間，公眾對於法例應否更清晰界定「淫褻」及「不雅」的定義，意見存有分歧。我們認爲不適合在法例中訂立詳細定義；而爲審裁處制訂一套巨細無遺的行政指引，亦不是普通法制度的慣常做法。司法機構亦指出，爲免干擾司法獨立這項重要原則，政府不宜爲審裁處制訂行政指引或標準。

審裁處的制度

6. 在第一階段公眾諮詢期間，司法機構強烈表示現時的審裁處制度十分不理想，因爲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，司法機構認爲由司法機關履行行政職能，會損害司法獨立的基本原則。司法機構強烈認爲，要解決現行制度的問題，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。法律專業團體（包括香港大律師公會和香港律師會）均非常贊成分開審裁處的行政與司法職能。

7. 公眾對司法機構和法律界所提出的基本問題討論不多。而有就應否及如何改革現時審裁制度提出意見的人，其意見亦有分歧。部分人士指出，在過去二十年來，審裁處的現行制度爲社會提供了獨立而有效的規管制度，大致上亦行之有效。因此，他們希望保留現有的審裁處，但可改變審裁委員的委任及組成模式；亦有公眾建議剔除審裁處評定類別的行政職能，並以陪審團制度取代審裁處審裁委員制度；更有意見認爲可廢除審裁處，改由法庭裁判官評定物品的類別。

8. 爲回應司法機構和法律界的基本關注，我們邀請社會人士就兩個建議方案（兩者均提議從司法機構中剔除評定物品類別的行政職能）發表意見。

(a) **方案一：分開評定類別的行政職能與司法裁定職能**

根據這個方案，政府當局會委任一個獨立的法定審裁機構，並設立上訴機制；而審裁處則只須負責爲法院或裁判官在民事或刑事法律程序中轉交的個案作出司法裁定。初步構思如下：

(i) **法定審裁機構**：法定審裁機構可由一名主席和數名副主席組成。主席／副主席將會由香港特別行政區行政長官委任的退休裁判官／法官或具法律或專業背景的人士擔任，並可由不同背景的審裁委員協助。每次暫定類別的聆訊，可由一名主席／副主席及最少四名審裁委員負責。

(ii) **法定上訴委員會**：法定上訴委員會可由一名行政長官委任的退休裁判官／法官或具法律或專業背景的人士出任主席，以及二十至三十名來自不同界別的人士擔任委員。每次全面聆訊可由主席及最少六名委員負責。

(iii) **重組的審裁處**：重組的審裁處可由一名主審裁判官率領，而現有的審裁委員制度可以保留或由陪審團制度取代。如屬後者，則審裁處每次聆訊可由一名主審裁判官及七名陪審員組成。

如落實有關的重組建議，評定類別的行政職能便會從司法機構中剔除，而審裁處所面對的基本問題亦得以解決。另一方面，原本由司法機構根據《條例》委任審裁委員評定物品類別和履行評定類別的行政職能，將交由政府負責。然而，此建議可能引起社會各界對政府是否企圖控制社會的價值觀和干預言論自由的關

注。海外司法體系如澳洲、紐西蘭和德國均採用類似的審裁機制，以獨立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**

在這個方案下，評定類別的行政職能將會被廢除。在二零一一年，審裁處處理的個案中屬行政評定類別的個案數目只佔不足 3%；其餘個案均屬司法裁定類別。審裁處會繼續負責在民事或刑事法律程序中裁定物品是否屬淫褻／不雅。正如方案一那樣，若廢除評定類別的行政職能，便可回應司法機構和法律界對審裁處制度的基本關注。按照此方案，當局便無須考慮把物品（例如一些具爭議性或有可能被挑戰的個案）先送交審裁處評定類別，然後才作出檢控。其次，很多人關注現時決定檢控前一般須先經過審裁處暫定類別和全面聆訊的程序，這方案能節省檢控程序所需時間，有助回應上述關注。另一方面，現行制度的優點，即簡單有效的評定物品類別程序將會消失。部分持份者會憂慮此舉實際等同放寬規管機制，因爲出版商再無法在發布物品前把物品送交有關方面予以評定類別。爲配合此建議，政府會加強在執法和預防教育方面的工作。此方案亦會增加審裁處在司法裁決方面的工作量。

9. 根據上述兩個改革審裁處制度的方案，審裁處均無須履行評定物品類別的行政職能，有關建議可回應司法機構的基本關注。然而，我們需要得到社會的廣泛共識才能推行有關的建議。此外，我們也需要充分的準備時間展開所需的修例工作；而若採納方案一，成立新的審裁機構和上訴委員會的相關行政安排亦須要一定的時間。

審裁處的運作

10. 在完成改革審裁處的修例工作前，現行的制度仍會繼續運作。我們亦已考慮公眾於二零零九年對改善現有制度所發表的意見。其實，司法機構已作出相應措施改善審裁處的現行運作，例如把現任的審裁委員的委任期限爲九年，並增加審裁委員的總人數，由二零一零年約340名增至二零一一年約400名，更會逐步增至500名左右。其他建議和我們的回應如下：

(a) 有意見認爲司法機構應委任具專門知識及專業人士擔任審裁委員，但司法機構認爲此建議並不可行，因爲很難清晰界定哪一類人士應納入哪一類專門知識或專業界別。我們認爲應保留現有的社會參與制度，相信讓普羅大眾參與審裁處的評級工作，可反映社會普遍接受的道德禮教標準。

(b) 有意見認爲高等法院司法常務官（司法常務官）可考慮增加每次聆訊的審裁委員人數。司法機構指出，司法常務官可按相關的法例規定行使其司法酌情權，以決定審裁委員的人數。此項司法酌情權不應受到約束。若要改變每次聆訊的審裁委員人數，必須修訂相關法例；以及

(c) 有意見認爲應爲審裁委員舉辦多些簡介會及加强有關的培訓。司法機構不反對在適當和可行的範圍內繼續定期爲審裁委員舉辦簡介會。

新媒體

11. 雖然第一階段諮詢的主流意見並不反對保留以投訴爲主導及共同規管的方式（即政府與互聯網服務供應商合作）管制互聯網的淫褻或不雅內容，但對於應否立法加強管制互聯網，公眾則存在很大分歧。不過，公眾有共識要加強宣傳及公眾教育。經考慮蒐集所得的意見和海外經驗後，我們認爲改善共同規管的機制和加強宣傳及公眾教育，是優化互聯網規管的適當做法。

12. 我們的建議措施如下：

(a) **定期檢討現行的共同規管機制**：政府可成立一個常設聯絡小組，由資訊科技從業員、互聯網服務供應商代表及政府代表等組成，以檢討及優化現行的共同規管機制，並更新於一九九七年公布的《業務守則》，以迎合社會不斷轉變的需要。

(b) **過濾服務**：政府可推行措施，協助業界研發迎合公眾需要的過濾軟件。具體而言，政府可定期調查家長和教師對過濾軟件的認識，以及他們認爲有關服務是否足夠等。此外，政府亦可發放有關過濾軟件科技的資訊，以增加市民這方面的認識。

(c) **宣傳及公眾教育活動**：政府會繼續與教師、社工及互聯網服務供應商等緊密合作，共同策劃全面的宣傳及公眾教育活動。

執法和罰則

13. 在首階段諮詢期間，大多數公眾人士都支持加重罰則，以加強《條例》的阻嚇作用。近月，有免費報章刊登被評定爲不雅的物品，亦再度引起公眾關注，認爲應對觸犯《條例》的出版商施以更重的刑罰。爲了加強對出版商的阻嚇力，我們建議提高《條例》所訂的最高罰款和監禁刑期（上次修訂於一九九五年進行），詳情如下：

罪行	現時最高刑罰	建議最高刑罰
淫褻物品	罰款 1,000,000 元 監禁 3 年	罰款 2,000,000 元 監禁 3 年
不雅物品 首次定罪	罰款 400,000 元 監禁 1 年	罰款 800,000 元 監禁 1 年
再度定罪	罰款 800,000 元 監禁 1 年	罰款 1,600,000 元 監禁 2 年

建議的影響

14. 建議符合《基本法》的規定，包括有關人權的條文。建議對經濟、公務員、生產力、環境或可持續發展沒有影響。如落實推展建議的方案，不論是設立新的法定審裁機構及法定上訴委員會，或是以陪審員制度取代現時的審裁處審裁委員安排，都可能需要額外資源。此外，如要落實加強安全使用互聯網的宣傳和公眾教育的建議，以及在過渡期間完善現行審裁處制度的措施，亦可能需要額外資源。我們會視乎第二階段公眾諮詢的結果，詳細評估對財政及公務員的影響。

公眾諮詢

15. 我們會在二零一二年四月十六日開展爲期三個月的公眾諮詢，以收集市民對有關建議的意見。我們會利用不同媒體宣傳，鼓勵市民提交意見。我們會舉行會堂論壇，邀請各界代表參與，並設立專題網站，向市民提供相關資訊，同時方便他們表達意見。

宣傳安排

16. 我們會發出新聞稿，並會委派一名發言人，以回應傳媒和公眾的查詢。

查詢

17. 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 廖廣翔先生(電話：2810 2708 或電郵：aaronliu@cedb.gov.hk)。

商務及經濟發展局
二零一二年四月

《淫褻及不雅物品管制條例》檢討

第二階段公眾諮詢

香港特別行政區政府
商務及經濟發展局

目錄

行政摘要

1. 引言 1

2. 定義 4

3. 審裁制度 10

4. 新媒體 30

5. 執法工作及刑罰 38

6. 徵詢意見 42

《淫褻及不雅物品管制條例》檢討
第二階段公眾諮詢

行政摘要

引言

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》），並建議分兩階段諮詢公眾。首階段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，惟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。

   在首階段公眾諮詢期間，大部分市民支持加重刑罰，以加強《條例》的阻嚇作用。近來，有免費派發的報章刊登不雅物品，亦使公眾再次關注法例所訂的最高刑罰是否足夠。

2. 經參考公眾人士的意見、司法機構的建議及海外地區的做法後，我們現誠邀各界在現階段諮詢期間，就本文件所建議的改善措施或各個處理有關問題的方案發表意見。

定義

3. 在第一階段諮詢期間，公眾對於法例應否更清晰界定「淫褻」及「不雅」的定義，意見存有分歧。我們認爲不適合在法例中訂立詳細定義；而爲審裁處制訂一套巨細無遺的行政指引，亦不是普通法制度的慣常做法。司

法機構亦指出，爲免干擾司法獨立這項重要原則，政府不宜爲審裁處制訂行政指引或標準。

審裁處的制度

4. 在第一階段公眾諮詢期間，司法機構強烈表示現時的審裁處制度十分不理想，因爲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，司法機構認爲由司法機關履行行政職能，會損害司法獨立的基本原則。司法機構強烈認爲，要解決現行制度的問題，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。法律專業團體（包括香港大律師公會和香港律師會）均非常贊成分開審裁處的行政與司法職能。

5. 公眾對司法機構和法律界所提出的基本問題討論不多。而有就應否及如何改革現時審裁制度提出意見的人，其意見亦有分歧。部分人士指出，在過去二十年來，審裁處的現行制度爲社會提供了獨立而有效的規管制度，大致上亦行之有效。因此，他們希望保留現有的審裁處，但可改變審裁委員的委任及組成模式；亦有公眾建議剔除審裁處評定類別的行政職能，並以陪審團制度取代審裁處審裁委員制度；更有意見認爲可廢除審裁處，改由法庭裁判官評定物品的類別。

6. 爲回應司法機構和法律界的基本關注，我們邀請社會人士就兩個建議方案（兩者均提議從司法機構中剔除評定物品類別的行政職能）發表意見。

(a) 方案一：分開評定類別的行政職能與司法裁定職能

根據這個方案，政府當局會委任一個獨立的法定審裁機構，並設立上訴機制；而審裁處則只須負責爲法院或裁判官在民事或刑事法律程序中轉交的個案作出司法裁定。初步構思如下：

(i) **法定審裁機構**：法定審裁機構可由一名主席和數名副主席組成。主席／副主席將會由香港特別行政區行政長官委任的退休裁判官／法官或具法律或專業背景的人士擔任，並可由不同背景的審裁委員協助。每次暫定類別的聆訊，可由一名主席／副主席及最少四名審裁委員負責。

(ii) **法定上訴委員會**：法定上訴委員會可由一名行政長官委任的退休裁判官／法官或具法律或專業背景的人士出任主席，以及二十至三十名來自不同界別的人士擔任委員。每次全面聆訊可由主席及最少六名委員負責。

(iii) **重組的審裁處**：重組的審裁處可由一名主審裁判官率領，而現有的審裁委員制度可以保留或由陪審團制度取代。如屬後者，則審裁處每次聆訊可由一名主審裁判官及七名陪審員組成。

如落實有關的重組建議，評定類別的行政職能便會從司法機構中剔除，而審裁處所面對的基本問題亦得以解決。另一方面，原本由司法機構根據《條例》委任審裁委員評定物品類別和履行評定類別的行政職能，將交由政府負責。然而，此建議可能引起社會各界對政府是否企圖控制社會的價值觀和干預言論自由的關注。海外司法體系如澳洲、紐西蘭和德國均採用類似的審裁機制，以獨立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**

在這個方案下，評定類別的行政職能將會被廢除。審裁處會繼續負責在民事或刑事法律程序中裁定物品是否屬淫褻／不雅。正如方案一那樣，若廢除評定類別的行政職能，便可回應司法機構和法律界對審裁處制度的基本關注。按照此方案，當局便無須考慮把物品（例如一些具爭議性或有可能被挑戰的

個案）先送交審裁處評定類別，然後才作出檢控。其次，很多人關注現時決定檢控前一般須先經過審裁處暫定類別和全面聆訊的程序，這方案能節省檢控程序所須時間，有助回應上述關注。另一方面，現行制度的優點，即簡單有效的評定物品類別程序將會消失。部分持份者會憂慮此舉實際等同放寬規管機制，因爲出版商再無法在發布物品前把物品送交有關方面予以評定類別。爲配合此建議，政府會加強在執法和預防教育方面的工作。此方案亦會增加審裁處在司法裁決方面的工作量。

7. 根據上述兩個改革審裁處制度的方案，審裁處均無須履行評定物品類別的行政職能，有關建議可回應司法機構的基本關注。然而，我們需要得到社會的廣泛共識才能推行有關的建議。此外，我們也需要充分的準備時間展開所需的修例工作；而若採納方案一，成立新的審裁機構和上訴委員會的相關行政安排亦須要一定的時間。

審裁處的運作

8. 在完成改革審裁處的修例工作前，現行的制度仍會繼續運作。我們亦已考慮公眾於二零零九年對改善現有制度所發表的意見。其實，司法機構已作出相應措施改善審裁處的現行運作，例如把現任的審裁委員的委任期限爲九年，並增加審裁委員的總人數，由二零一零年約340名增至二零一一年約400名，更會逐步增至500名左右。其他建議和我們的回應如下：

(a) 有意見認爲司法機構應**委任具專門知識及專業人士**擔任審裁委員，但司法機構認爲此建議並不可行，因爲很難清晰界定哪一類人士應納入哪一類專門知識或專業界別。我們認爲應保留現有的社會參與制度，相信讓普羅大眾參與審裁處的評級工作，可反映社會普遍接受的道德禮教標準。

(b) 有意見認爲高等法院司法常務官（司法常務官）可考慮**增加每次聆訊的審裁委員人數**。司法機構指

出，司法常務官可按相關的法例規定行使其司法酌情權，以決定審裁委員的人數。此項司法酌情權不應受到約束。若要改變每次聆訊的審裁委員人數，必須修訂相關法例；以及

(c) 有意見認爲應爲審裁委員舉辦**多些簡介會及加强有關的培訓**。司法機構不反對在適當和可行的範圍內繼續定期爲審裁委員舉辦簡介會。

新媒體

9. 雖然第一階段諮詢的主流意見並不反對保留以投訴爲主導及共同規管的方式（即政府與互聯網服務供應商合作）管制互聯網的淫褻或不雅內容，但對於應否立法加強管制互聯網，公眾則存在很大分歧。不過，公眾有共識要加強宣傳及公眾教育。經考慮蒐集所得的意見和海外經驗後，我們認爲改善共同規管的機制和加強宣傳及公眾教育，是優化互聯網規管的適當做法。

10. 我們的建議措施如下：

(a) **定期檢討現行的共同規管機制**：政府可成立一個常設聯絡小組，由資訊科技從業員、互聯網服務供應商代表及政府代表等組成，以檢討及優化現行的共同規管機制，並更新於一九九七年公布的《業務守則》，以迎合社會不斷轉變的需要。

(b) **過濾服務**：政府可推行措施，協助業界研發迎合公眾需要的過濾軟件。具體而言，政府可定期調查家長和教師對過濾軟件的認識，以及他們認爲有關服務是否足夠等。此外，政府亦可發放有關過濾軟件科技的資訊，以增加市民這方面的認識。

(c) **宣傳及公眾教育活動**：政府會繼續與教師、社工及互聯網服務供應商等緊密合作，共同策劃全面的宣傳及公眾教育活動。

執法和罰則

11. 在首階段諮詢期間，大多數公眾人士都支持加重罰則，以加強《條例》的阻嚇作用。近月，有免費報章刊登被評定爲不雅的物品，亦再度引起公眾關注，認爲應對觸犯《條例》的出版商施以更重的刑罰。爲了加強對出版商的阻嚇力，我們建議提高《條例》所訂的最高罰款和監禁刑期（上次修訂於一九九五年進行），詳情如下：

罪行	現時最高刑罰	建議最高刑罰
淫褻物品	罰款 1,000,000 元 監禁 3 年	罰款 2,000,000 元 監禁 3 年
不雅物品		
首次定罪	罰款 400,000 元 監禁 1 年	罰款 800,000 元 監禁 1 年
再度定罪	罰款 800,000 元 監禁 1 年	罰款 1,600,000 元 監禁 2 年

誠邀各界發表意見

12. 我們希望聽取社會各界的意見，以制定措施，改善現行規管淫褻及不雅物品的機制。如有建議，歡迎提出。

第一章：引言

1.1. 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，亦確保有關的物品（尤其是以青少年這些易受外界影響的人士爲對象的物品）能夠符合社會的道德標準。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的物品符合法例規定。經廣泛諮詢公眾後於一九八七年訂定的《淫褻及不雅物品管制條例》（《條例》）便是落實這套政策的法例。

第一階段公眾諮詢

1.2. 鑒於公眾日漸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，政府在二零零八年就《條例》展開全面檢討。第一階段公眾諮詢在二零零九年一月完成，有關的報告亦於同年七月發表。

1.3. 第一階段公眾諮詢涵蓋七個與《條例》運作有關的主要範疇，包括：

(a) 定義；
(b) 審裁機制；
(c) 物品評級機制；
(d) 新媒體；
(e) 執法工作；
(f) 刑罰；及
(g) 宣傳和公眾教育。

我們出席了逾 50 場會議及論壇，會見了約 2 200 位人士，亦收到超過 18 800 份以個人或團體名義提交的書面意見。我們委託了香港大學民意研究計劃（「港大民研計劃」）進行公眾意見調查，蒐集公眾對《條

例》的意見。我們亦委託了顧問公司[1]整理、歸納及分析在第一階段公眾諮詢蒐集的意見。

1.4. 儘管該次諮詢的結果大致贊同《條例》和規管機制均需要保留，但所蒐集的意見在多個範疇均存在分歧。

1.5. 公眾較少關注「物品評級機制」和「執法工作」這兩個範疇。社會普遍認爲，要打擊發布淫褻及不雅物品，教育和宣傳跟執法同樣重要。他們大致認同，我們應該教育青少年和兒童，讓他們在資訊氾濫的年代懂得應付各種可能出現的情況，並要深入思考分析和評估其接收的資訊或訊息。公眾普遍贊同，政府、學校和家庭應各司其職，共同推廣公眾教育。公眾亦要求政府制定有系統的宣傳及公眾教育活動，以推動不同界別的合作。由於得到市民明確的支持，政府將會：

(a) 提供更多有系統的訓練課程予電影、報刊及物品管理辦事處（電影報刊辦）的執法人員，以進一步提升執法工作的專業水平；

(b) 加強公眾教育，讓零售商更了解《條例》的運作；及

(c) 加強《條例》的宣傳和公眾教育工作，尤其着重正確使用互聯網。

1.6. 在諮詢期間，下列範疇最受公眾關注並引起廣泛討論：

(a) 「淫褻」及「不雅」的定義；

(b) 審裁處的制度；及

(c) 新媒體的處理方法。

爲此，顧問公司建議政府就這些範疇擬定進一步工作

[1] AWTC (Lo & Lam) Consultancies Ltd.

前，應再作深入討論，協助社會各界尋求共識。

1.7. 第一階段公眾諮詢中，大多數公眾贊成加重刑罰，以加強《條例》的阻嚇作用。而在近幾個月以來，有免費報章刊登了不雅物品，亦再次引起公眾關注《條例》的執法及刑罰事宜。

第二階段公眾諮詢

1.8. 本諮詢文件現就上述四個範疇（見第 1.6 及 1.7 段）提出各項改善措施或方案，並提供了海外國家在處理淫褻及不雅物品方面的參考資料（見**附件 1**），供公眾考慮和討論。我們歡迎社會各界提出意見，並會積極鼓勵公眾參與討論有關的改善措施。

1.9. 有關《條例》檢討的詳細資料，可參閱專題網站 www.coiao.gov.hk。請於二零一二年七月十五日前，把你的意見以下列方式送交商務及經濟發展局。如欲以**不記名**方式發表意見，請清楚說明。除非另有指明，否則所有意見均視作公共資訊處理，日後可能會予以公開。

郵寄： 香港添馬添美道 2 號
政府總部西翼 21 樓
商務及經濟發展局

傳真： (852) 2511 1458

電郵： info@coiao.gov.hk

第二章：定義

2.1.	**公眾主要關注議題**
2.1.1.	第一階段諮詢收到的意見顯示，公眾對《條例》中「淫褻」及「不雅」的定義存在分歧。社會主要關注下列議題： (a) 定義的清晰程度及全面性： 「淫褻」及「不雅」的定義應更爲明確及全面，以提高審裁處裁決的一致性，並讓持份者（例如出版商及內容提供者）及公眾更了解審裁處評定物品類別的準則。 (b) 定義的涵蓋範圍： 定義應具靈活性，以配合不同情況和切合社會不斷轉變的需要。另一方面，有意見認爲以指定及規範的方式來定義「淫褻」及「不雅」缺乏彈性，會令物品評級產生灰色地帶。

2.2. 現時制度

「淫褻」及「不雅」的定義

2.2.1. 根據《條例》，「淫褻」及「不雅」的定義包括「暴力、腐化及可厭」。

爲審裁處提供法定指引

2.2.2. 審裁處屬於司法機關，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，負責執行評定類別的行政職能和司法性質的裁定職能。根據《條例》

第 10 條，審裁處須考慮下列各項因素：

(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) 其發布對象可能是哪一類別或年齡組別的人；

(d) 物品在何處展示；及

(e) 物品是否具有真正目的。

執法部門，包括電影報刊辦、警務處和香港海關（海關），在考慮應否將物品呈交審裁處評定類別或應否採取執法行動時，亦會考慮上述因素。

2.2.3. 《條例》第 28 條訂明，凡有因發布物品而提出的控罪，如得到審裁處同意該項發布是擬爲公益而作的，理由是發布該物品有利於科學、文學、藝術、學術或大眾關注的其他事項，即可作爲該控罪的免責辯護。

2.3. 可改善的範圍

「淫褻」及「不雅」

2.3.1. 第一階段公眾諮詢中，部分人士支持更清晰地界定「淫褻」及「不雅」在法例中的定義，並就此提出各種建議，讓公眾人士、出版商和審裁處的審裁委員更了解評定物品類別的準則，從而減少觸犯《條例》的機會，以及提高審裁處裁決的一致性。

2.3.2. 一個更清晰地界定「淫褻」及「不雅」的方法，是以具體的方式在法例中訂明屬於「淫褻」或「不雅」的項目。然而，價值觀和對物品的觀感因人而異，要公眾就該把甚麼納入定義範圍而達成廣泛共識，將會異常困難，甚至沒有可能。此外，社會的禮教標準隨著時間改變，若在法例中訂立明確而全面的定義，日後

須經常修訂相關法例，方可配合社會的轉變和發展。我們亦關注到，若爲「淫褻」及「不雅」訂立明確而全面的定義，《條例》將難以運作，而會令評定物品類別的裁決受到更多的法律挑戰。

2.3.3. 香港的法律制度以普通法爲基礎。在普通法下，「淫褻」及「不雅」的概念不是精確科學，並非如刑事行爲般可作客觀舉證。「淫褻」及「不雅」是相對而不是絕對的概念，會隨著時間、地點、文化、個人、社會不同階層和年齡而轉變。此外，根據普通法，這兩個概念並非獨立存在。一件物品屬淫褻或不雅，是取決於該物品在什麼程度上導致或可能導致閱讀者／觀看者感到道德腐化、反感或厭惡。

2.3.4. 在檢討《條例》期間，我們研究了海外司法體系的經驗，從中並未有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。根據英國的《淫褻刊物法令》，若物品所產生的效果令閱讀、觀看或聆聽該物品的人腐化及墮落，該物品即當作淫褻論。部分國家，如紐西蘭和加拿大，則爲不良／淫褻刊物的定義提供較具體的解釋。例如，若刊物描述、描繪、表達或以其他形式處理性、恐怖、罪案、殘忍或暴力的事物，而其處理手法會使該刊物的流通對公眾利益造成損害，即屬不良刊物。澳洲和美國卻沒有界定何謂淫褻及不雅，而是制訂一些原則，供有關當局在評定類別時考慮。有關各國的做法，詳見**附件 1**。海外的經驗反映，在法例中仔細界定何謂禮教上不可接受的事物，是難以實行的。

2.3.5. 假設審裁處會繼續在現行規管機制下運作（討論詳見第三章），另一個建議是制訂全面的行政指引，讓有關方面在考慮應否把物品轉介審裁處時可作爲依據及／或讓審裁處評定物品類別時作參考之用，這樣便無須定期修改法例中有關「淫褻」及「不雅」的定義。

2.3.6. 我們研究了部分海外司法體系的經驗，當中只有澳洲較爲獨特，爲受限制及不受限制的內容訂立詳盡的法定指引，並爲暴力、性、裸露、粗俗語言、成人題材和藥物使用訂定準則。

2.3.7. 雖然訂立指引可補充《條例》中的定義，但我們仍須考慮下列各點：

(a) 根據現行制度，由政府（非司法機關）爲審裁處（司法機關）訂立評定類別準則的行政指引並不恰當。此舉有違司法獨立這重要原則。

(b) 根據普通法，「淫褻」及「不雅」是相對的概念。一件物品屬淫褻或不雅，是取決於該物品在什麼程度上導致或可能導致閱讀者／觀看者感到道德腐化、反感或厭惡。因此，訂立全面的指引在普通法制度下並非普遍慣常的做法。

(c) 港大民研計劃在第一階段公眾諮詢期間進行的意見調查顯示，被公眾視爲淫褻或不雅的物品範圍非常廣泛。即使我們採納澳洲的做法（見上文第2.3.6段），不少未被澳洲禁止的物品類別亦可能在本港被評爲淫褻或不雅。因此，要制訂一套明確而巨細無遺的指引，會非常困難。

2.3.8. 在一九八七年制定及一九九五年修訂《條例》時，當時的立法局亦曾深入辯論是否需要在法例中界定「淫褻」及「不雅」的定義，或就有關準則制訂全面的指引。在這兩次制定及修例過程中，當時的立法局均認爲有關問題涉及不少實際困難，同意當局無需在法例訂立明確而詳細的定義或制訂書面指引。當時的意見認爲有關規管機制應由審裁處運用《條例》第10條所述的「公眾標準」，來評定物品是否屬「淫褻」或「不雅」。審裁處的審裁委員亦來自不同階層，他們在評定物品類別時應能採用一般合理的社會人士普遍接受的標準。

2.3.9. 我們衡量各方的意見後認爲，爲「淫褻」及「不雅」提供更明確的定義，或爲評定物品類別的標準制訂行政／法定指引，均非理想的做法，亦難以實行。

2.3.10. 司法機構指出，當局不應爲審裁處制訂行政指引或標準。因爲司法獨立不可受到干擾是一項重要的原則。此外，由於審裁處隸屬司法機構，即使制訂有關指引或標準，也不應與審裁處有關或對審裁處具有約束力。

2.4. 已評定類別的個案資料庫

2.4.1. 第一階段諮詢中，不少人希望提高審裁處裁決的透明度。有持份者及公眾人士表示，他們對評級準則亦不大了解。

2.4.2. 現時，《條例》第 20 條規定司法常務官須保存一個儲存庫，儲存呈交予審裁處評定類別的物品。公眾繳交指定費用後，可親自前往查閱儲存庫內的物品。除物品本身及其評定類別的結果之外，司法常務官亦會記錄審裁處聆訊時認爲該物品屬淫褻或不雅的部分。由於法例沒有規定審裁處須就暫定類別的裁決提供理由，所以司法常務官只會記錄物品在全面聆訊中的裁決理由。

2.4.3. 有建議認爲應在互聯網設立已評定類別的個案資料庫，以方便公眾、持份者和審裁處的審裁委員查閱現行的評級標準。我們已就此建議徵詢司法機構的意見。

2.4.4. 司法機構不贊成設立網上資料庫的建議，也不認同此舉可回應有關透明度的關注。網上資料庫只可記錄評定類別的結果、相互參照號碼和有關物品的說明，而物品本身的內容則不會發布，原因如下：

(a) 法例禁止任何人發布淫褻物品；

(b) 不雅物品亦不可在互聯網發布讓公眾瀏覽；及

(c) 發布有關物品涉及版權問題。

此外，司法機構亦留意到網上資料庫不會顯示暫定類別的裁決理由，因此網上資料庫對提高任何裁決的一致性的效用甚微或沒有幫助。

2.4.5. 我們同意司法機構的意見，認爲網上資料庫並不可行。

2.4.6. 我們歡迎公眾就是否需要修訂「淫褻」及「不雅」的定義發表意見。

第三章：審裁制度

3.1.	**公眾主要關注議題**
3.1.1.	第一階段公眾諮詢中，司法機構強烈認爲，現時審裁處須同時履行評定類別的行政職能和司法職能，這個制度十分不理想。審裁處現時評定類別的行政職能應從司法機構中剔除，使審裁處只負責處理司法裁定工作。此外，關於處理司法裁定工作時，司法機構認爲應研究以陪審團制度取代審裁委員制度的方案。
3.1.2.	法律界（包括大律師公會和律師會）均非常贊成把審裁處的行政和司法職能分開。
3.1.3.	公眾對司法機構及法律界提出的此項基本議題討論不多。
3.1.4.	而有就應否及如何改革現時審裁制度提出意見的人，其意見亦有分歧。有意見認爲應保留現時的審裁處，但可改變審裁委員的委任及組成模式；亦有公眾建議剔除審裁處屬行政性質的評定類別職能，並以陪審團制度取代審裁處審裁委員制度；更有意見認爲可廢除審裁處，改由法庭裁判官評定物品的類別。
3.1.5.	香港大學（港大）進行了一項電話民意調查，以了解公眾對六項改善現行審裁制度建議的支持度（即增加每次聆訊的審裁委員人數、從某些指定界別選取審裁委員、成立一個獨立的審裁機構以評定物品的暫定類別，而審裁處則負責處理覆核、從陪審團名單中選取審裁委員、增加審裁委員總人數及廢除審裁處）。由於每項建議的支持度由 40%至 78%不等，因此調查結果顯示公眾未有明確結論。

3.1.6.	公眾亦關注下列審裁處的運作事宜： (a) 審裁委員的代表性： 現時，審裁委員是透過自我提名而獲委任的；此制度既不能確保審裁委員有足夠代表性，也不能確保委員具備審裁工作的知識。暫定類別聆訊及全面聆訊的審裁委員人數也應增加； (b) 審裁處裁決的一致性： 審裁處在不同的聆訊，可能對相同的物品作出不同的裁決，而內容或圖片相近的物品亦可能出現不同的裁決；及 (c) 審裁處裁決的透明度： 暫定類別聆訊以閉門形式進行，而審裁處亦無須爲暫定類別的評級交代理由。

3.2. 現時制度

審裁處的專有審判權

3.2.1. 根據《條例》成立的審裁處是司法機構轄下的一個專責審裁處，負責裁定物品是否屬「淫褻」或「不雅」，並在這方面獲賦予專有審判權。除執法機關之外，出版商亦可在發布物品前，自行向審裁處呈交物品予以評定類別。

3.2.2. 審裁處的現行制度旨在：

(a) 提供簡單有效的機制處理《條例》下的物品發布事宜。審裁處爲物品評定類別，政府完全沒有參與物品評定的程序；

(b) 爲出版商提供途徑，讓他們可在發布物品前得悉物品類別，避免其出版業務觸犯法例；及

(c) 容許普羅大眾加入審裁處成爲審裁委員，以反映社會普遍接受的道德禮教標準，並讓社會人士也能參與評級工作。

審裁處評定類別和進行裁定的角色

3.2.3. 審裁處收到評定物品類別的申請後，會在五天之內以閉門形式進行聆訊，評定物品的***暫定類別***。若沒有人對該暫定類別提出異議，暫定類別將會確認爲物品的最終評定類別。若有人要求覆核暫定類別，審裁處會安排公開的***全面聆訊***，覆核暫定類別。

3.2.4. 審裁處對物品作出的評定類別，包括暫定類別及全面聆訊後作出的最終評定類別，均屬***行政職能***。審裁處是以一個行政審裁機構的角色履行此職能，並只能在《條例》賦予的權力範圍內運作。

3.2.5. 根據《條例》第29條，若有人在民事或刑事法律程序中，就有關某物品是否淫褻或不雅的問題提出異議，有關法院或裁判官須將該物品轉交審裁處作***裁定***。

3.2.6. 審裁處對物品作出裁定，是在履行***司法職能***，擔當法庭的角色，並擁有相關的司法權力和權限。轉介物品的法院或裁判官會把審裁處所作出的裁定視爲對事實所作出的裁斷。

3.2.7. 審裁處履行評定類別的行政職能及司法裁定職能時，實際上是以兩個具有不同的權力，根據不同程序，和受不同的證據規則約束的機構模式運作。

3.2.8. 二零一一年，審裁處共處理27 903件物品，包括：

- 評定737件物品的暫定類別；
- 在全面聆訊中覆核六件物品；
- 重新考慮一件物品的類別；以及
- 爲27 159件物品作出裁定。

二零零七年至二零一一年，呈交審裁處的物品總數由每年70 221件下降至27 903件，而審裁處聆訊日的總數則由226天下降至180天。二零一一年，審裁處評定類別的行政職能佔個案總數的3%，但卻佔聆訊日總數的88%。

審裁處的組成

3.2.9. 根據《條例》，審裁處所有審裁委員均由終審法院首席法官委任。有關人士須通常居於香港最少七年並通曉書面中文或英文，方合資格獲委任爲審裁委員。司法機構已決定增加審裁處審裁委員的總人數，由二零一零年約340名增至二零一一年約400名，並會再增至500名左右。

3.2.10. 法例訂明審裁處每次聆訊所選取的審裁委員人數。根據《條例》第7(1)條，除第15(1A)條另有規定外，審裁處須由司法常務官所委任的以下人士組成：(i)主審裁判官一名；及(ii)從審裁委員小組選出不少於兩名的審裁委員。此外，根據第15(1A)條，進行全面聆訊的審裁處，須由司法常務官所委任的以下人士組成：(i)主審裁判官一名；及(ii)從審裁委員小組選出四名或以上的審裁委員。

3.2.11. 根據相關規定，除了全面聆訊外，司法常務官按照慣例會委任兩名審裁委員進行聆訊，只有在特殊情況下，才會委任四名審裁委員進行聆訊。司法機構認爲此舉是按照法例條文所訂明而行事，若不按照此做法應有充分理由。司法常務官行使其法定權力時，運用司法酌情權來決定審裁委員的人數應維持在兩名或因應個別情況而增加。該司法酌情權不應受到限制。

3.2.12. 主審裁判官履行評定類別的行政職能和司法裁定職能時，任何法律論點需由主審裁判官裁定。但除了法律論點外，審裁處成員之間如有任何分歧，須以多數成員的決定爲決定；如分歧的成員人數相等，則須以主審裁判官的決定爲決定。這表示審裁處的主審裁判

官就有關物品是否「淫褻」、「不雅」或「既非淫褻亦非不雅」所作的評定和裁定可能屬少數意見。

3.3. 第一階段公眾諮詢所蒐集的意見

3.3.1. 第一階段公眾諮詢所蒐集的意見可分爲兩類。第一類是關於審裁處現行制度的基本問題，而第二類則與現行審裁處的運作事宜有關，例如審裁處的一致性和透明度，以及審裁委員的代表性。

審裁處現行制度的基本問題

司法機構的意見

3.3.2. 司法機構認爲，現時《條例》下的審裁處制度極不理想，因爲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。司法機構強烈認爲，要解決審裁處現行制度的問題，須從司法機構中剔除評定類別的行政職能，使審裁處只負責處理司法裁定工作。

現行法定制度的問題

A. 原則問題

3.3.3. 首先，現時的法定架構規定審裁處在履行司法裁定職能外，亦需履行評定類別的行政職能。要一個司法機關履行行政職能可能會損害司法獨立的基本原則。因此，審裁處作爲一個司法機關，要履行同屬管制淫褻及不雅物品範疇內的行政工作，並非適宜。

3.3.4. 其次，審裁處評定類別的行政職能可能違反其司法裁定職能。同一樣物品既呈交審裁處作行政性質的評定類別，其後又由法院轉交審裁處進行司法裁定的情況時有發生。雖然負責裁定程序的審裁委員小組會與之前負責評定類別程序的審裁委員小組不同，但審裁處根據不同的規則和程序，按照同一套法定指引，就同一物品相繼地履行這兩項不同的職能，這安排十分不

理想。

3.3.5. 第三，審裁處作爲一個行政性質的審裁機構，履行現時評定類別的程序亦存在嚴重問題。就評定類別的行政職能而言，由審裁處進行評定類別、覆核和重新考慮本身的裁決這幾項程序，雖然由不同的審裁委員小組處理，但亦引來批評，指審裁處同時處理不服其裁決的「上訴」。

B. 觀感問題

3.3.6. 秉行公正重要，讓人清楚看見公正得到實現亦同樣重要。因此，司法機構非常關注由現時審裁處的法定架構引起的觀感問題。多年以來，公眾對審裁處的運作有不少批評。這些批評很多與審裁處同時擔當行政及司法雙重角色這種不理想的法定架構有關。

3.3.7. 首先，關於對審裁處的運作的指控和誤解，例如審裁處的裁決前後矛盾，司法機構認爲，起因主要是公眾難以明白何以審裁處作爲司法機構的一部分，在評定物品類別時作出的行政決定並非法庭的裁決。

3.3.8. 其次，有批評指審裁處進行暫定類別程序時缺乏透明度。司法機構認爲，公眾難以明白和接受當審裁處履行評定暫定類別的職能時，它其實是以一個行政性質的審裁機構模式運作，故此司法程序裡的公開審判原則並不適用。

3.3.9. 因此，司法機構不會支持任何未能把評定物品類別的行政職能從司法機構中剔除的改革方案。

法律界的意見

3.3.10. 法律界（包括大律師公會和律師會）均大力支持把審裁處的行政和司法職能分開。

3.3.11. 大律師公會贊同司法機構的意見，認爲現時《條例》下的審裁處制度並不理想。審裁處一方面須履行司法職能，根據現行的法律程序裁定某件物品的性質；而另一方面須履行行政職能，評定所呈交物品的類別。由於審裁處隸屬司法機關，兩種職權的並存會蠶食審裁處的獨立性。因此，評定物品類別的行政職能應從司法機構中剔除，甚至廢除。有關方面應研究和確立新的制度審查刊物，以維護社會道德。

3.3.12. 律師會也贊同司法機構的建議，認爲應該把審裁處屬行政性質的評定類別職能從司法機構中剔除。

公眾意見

3.3.13. 公眾對司法機構和法律界所提出的基本問題討論不多。而有就應否及如何改革現時審裁制度提出意見的人，其意見亦有分歧。部分人士指出，在過去二十年來，審裁處的現行制度爲社會提供了獨立而有效的規管制度，大致上亦行之有效。因此，他們希望保留現有的審裁處，但可改變審裁委員的委任及組成模式；亦有公眾建議剔除審裁處評定類別的行政職能，並以陪審團制度取代審裁委員制度；更有意見認爲可廢除審裁處，改由法庭裁判官評定物品的類別。

3.3.14. 根據港大於第一階段公眾諮詢進行的一項電話民意調查，在 1 531 名受訪者中：

(a) 78%受訪者贊成增加聆訊時的審裁委員人數，由暫定聆訊時的兩人加至四人及全面聆訊時的四人加至六人；

(b) 77%受訪者贊成立法訂明每次聆訊都必須將某些指定界別人士（如教育界和社福界）納入審裁委員小組；

(c) 63%受訪者贊成成立一個新的獨立審裁機構，負責評定物品的暫定類別，如有要求覆核，由審裁處作爲司法機關進行；

(d) 58%受訪者贊成以陪審團制度取代現時的審裁委員制度（即由陪審團名單抽取審裁委員，而不是由審裁委員名單抽取）；

(e) 43%受訪者贊成增加審裁委員數目，由現時 300 人增加至 500 人；及

(f) 40%受訪者贊成廢除審裁處，改由法庭裁判官評定物品類別。

公眾對應否改革審裁制度未有明確結論。

3.4. 從司法機構中剔除評定物品類別的行政職能的方案

3.4.1. 我們尊重司法機構和法律界的意見和關注。爲了回應他們的關注，我們建議改革審裁處，並提出下列兩個建議方案，從司法機構剔除評定物品類別的行政職能，並歡迎各界就這兩個改革現行審裁處制度的方案發表意見。

方案一：分開評定物品類別的行政職能和司法裁定職能

A. 建議制度的細節

3.4.2. 我們考慮改善審裁處制度的方案時，會希望保留審裁處現行制度的優點，即簡單有效的評級程序、讓出版商在發布物品前評定其類別的渠道，以及公眾參與。爲保留這些優點和改善審裁處的制度，我們建議成立一個新的法定審裁機構，負責評定物品的暫定類別，並成立一個新的法定上訴委員會，以覆核暫定類別。至於審裁處，則只須處理法院或裁判官在民事或刑事法律程序中轉交的個案的司法裁定。

3.4.3. 有關新制度的安排，初步構思如下：

(a) **法定審裁機構**

(i) 職能：原本由審裁處負責，屬行政職能的暫定類別裁決，可交由按法例成立的新審裁機構負責。此審裁機構作出的裁決，將與現時制度下審裁處作出的暫定類別，擁有相同的法律效力。出版商在發布物品前，可自行向審裁機構呈交物品予以評定類別。如被檢控，亦可以遵照審裁機構的裁決作爲抗辯理由。審裁機構評定類別時所作出的行政裁決可向法定上訴委員會上訴，有關人士亦可就審裁機構的裁決申請司法覆核；

(ii) 組成：審裁機構可由一名主席和數名副主席組成。主席缺席時，副主席可代其履行職務。主席／副主席將會由行政長官委任的退休裁判官／法官或具法律或專業背景的人士擔任，並獲來自不同背景的審裁委員協助。所有審裁委員可由商務及經濟發展局局長委任，任期不可超過六年。此類審裁委員跟首席法官委任的審裁委員不同，後者須爲重組後的審裁處繼續履行司法裁定職能（除非如下文第 3.4.3(c)段討論所述，採用陪審團制度）；

(iii) 聆訊：每次暫定類別的聆訊，可由一名主席／副主席率領，由最少四名審裁委員組成的小組負責，較現時最少要有兩名審裁委員的法定規定人數爲多；以及

(iv) 運作：在評定物品的類別時，審裁機構可參考《條例》第 10 條所載的各項因素。爲確保制度具透明度，審裁機構須公開裁決理由。不過，鑒於第 2.4.4 段所述的問題，在互聯網設立已評定類別的個案資料庫，似乎

並不可行。此外，審裁機構爲物品評定類別時，可按需要徵詢專家的意見。審裁機構應由獨立的秘書處提供支援，而秘書處則由一名非公務員的總監率領。

(b) **法定上訴委員會**

(i) 職能：根據《條例》成立一個法定上訴委員會，取代審裁處爲覆核暫定類別展開全面聆訊的行政職能。任何可呈交物品予以評定類別的人士或有關的執法機構，均可向上訴委員會申請展開全面聆訊，以覆核暫定類別的裁決。上訴委員會所作的裁決，應與審裁處現時在全面聆訊下所作的裁決，擁有相同的法律效力；

(ii) 組成：行政長官可委任一名退休裁判官／法官或具法律或專業背景的人士擔任主席，以及二十至三十名來自不同界別的人士加入上訴委員會。主席及委員的任期不得超過六年；

(iii) 聆訊：每次上訴委員會的全面聆訊，應由主席及最少六名委員負責，較現時審裁處每次全面聆訊最少要有四名審裁委員的法定規定人數爲多；以及

(iv) 運作：上訴委員會的運作方式應與法定審裁機構相同，即按上文第 3.4.3.(a)(iv)段訂明的方式進行。由於上訴委員會的工作量未必足以聘用全職員工，因此其執行部門可能會招聘非公務員擔任兼職員工，又或在政府部門內調派公務員擔任兼職員工。

(c) **重組後的審裁處**

(i) 職能：重組後的審裁處只會保留其司法機關

的角色，純粹履行司法裁定職能，而無須履行評定物品類別的行政職能；

(ii) 組成：按此安排重組後的審裁處可由一名主審裁判官率領，而現有的審裁委員制度可以保留，或由陪審團制度取代，即與高等法院及死因裁判法院採用的制度相若；

(iii) 聆訊：審裁處可由一名主審裁判官率領。若採用陪審團制度，每次聆訊的陪審團可由七名陪審員組成。這安排符合《陪審團條例》關於審訊所需陪審員人數的規定，亦較現時法定規定最少要有兩名審裁委員參與審裁處裁定聆訊爲多。曾出席一次或多次聆訊的陪審員，可在一段合理時間內豁免擔任審裁處的陪審員。若保留審裁委員制度，現行法定條文規定司法常務官委任至少兩名審裁處審裁委員出席每次審裁處聆訊；因此司法常務官會繼續運用司法酌情權決定人數是否應維持在兩名或就個別個案增加人數（參閱上文第 3.2.11 段）。若認爲有需要增加按法定規定委任的審裁處審裁委員人數，相關法例必須予以適當修改；

(iv) 運作：若採用陪審團制度，將全由陪審團負責裁定物品是否屬淫褻、不雅或既非淫褻亦非不雅。不過，陪審團只會作出裁決，而不會交代裁決理由。審裁處主審裁判官的角色亦應重新界定，新角色會與設有陪審團的法院的法官角色相似。在新制度下，主審裁判官會就法律問題作出裁決，包括是否接納有關證據，以及引導陪審團根據法律及證據作出裁決。主審裁判官不會參與裁定物品是否屬淫褻、不雅或既非淫褻亦非不雅，而只會負責作出適當指示，讓陪審員依照法律和證據作出裁決；以及

(v) 上訴：若對審裁處陪審團的裁決有任何不滿，可向原訟法院提出上訴。若個案牽涉重要和影響廣泛的法律觀點，可繼續向終審法院提出上訴。

B. 建議制度的考慮因素

3.4.4. 上述改革建議旨在讓不同的機關擔當不同的職能與角色，以回應司法機構及法律界人士的訴求，讓審裁處的行政和司法職能得到更明確的區分。此方案將解決上文第 3.3.2 至第 3.3.9 段所述關於審裁處的基本問題，亦有助回應有關同一機關在不同聆訊就同一物品出現不同裁決的關注。

3.4.5. 司法機構和法律界（包括大律師公會和律師會）非常贊成把審裁處的行政職能和司法職能分開。公眾對此問題卻討論不多。可參閱上文第 3.3.13 至第 3.3.14 段。

3.4.6. 在這個方案下，政府會參與審裁機構和上訴委員會的組成及委任成員的工作。由於評定物品類別的工作帶有審查性質，部分人士會認爲此方案可能會削弱整個制度的公平性和獨立性。部分人士或許會懷疑政府企圖利用此方案控制社會的價值觀和干預言論自由。事實上，在二零零零年進行的公眾諮詢期間，多個政黨已清楚表明，相比起審裁處現時在司法制度下擔當的獨立角色，他們反對當局參與評定物品類別職能的建議。他們認爲，成立一個由政府委任的法定機關評定物品的類別，會損害新聞和言論自由。由於評定物品類別的工作性質敏感，因此政府可能會備受質疑是否擬擴大其對審查的管制。

3.4.7. 爲了釋除有關疑慮，我們建議審裁機構和上訴委員會的主席／副主席應由行政長官委任的退休裁判官／法官或具法律或專業背景的人士擔任。可參閱上文第 3.4.3 段。

C. 海外例子

3.4.8. 海外司法體系如澳洲、紐西蘭和德國均有類似的審裁機制，以獨立審裁機構和上訴委員會評定物品的類別。在澳洲，評定物品類別的裁決由類別評定委員會作出。這個獨立的法定機構由一名總監、一名副總監、數名資深評定員和最多二十名由總督委任的其他人士組成。類別評定委員會的裁決可由覆檢委員會覆核，該委員會由一名召集人、一名副召集人及三至八名其他成員組成，全部以兼職形式出任。若有人不滿覆檢委員會對物品類別所作的裁決，可經澳洲聯邦法院就有關法律問題提出司法覆核。

3.4.9. 在紐西蘭，電影及文字物品類別評定處（評定處）屬政府法定機構，由一名總檢查員、一名副檢查員和其他類別評定員組成，負責評定刊物的級別。評定處所定刊物的級別可由電影及文字覆檢委員會（覆檢委員會）覆核。覆檢委員會是法定機構，由九名獲總督委任的成員組成。若有人就法律觀點反對覆檢委員會所作的裁決，可向高等法院上訴；若反對高等法院的裁決，可再向上訴法院就法律觀點提出上訴。若上訴得到高等法院／上訴法院接納，法院會把有關刊物發回覆檢委員會再作考慮。

3.4.10. 在德國，不良青少年刊物聯邦覆檢委員會（委員會）負責監察社會上嚴重影響兒童和青少年成長的刊物。委員會由聯邦政府成立，屬法定行政機構，而委員會主席由「家庭、長者、婦女及青少年聯邦事務部」委任。若有人反對委員會的裁決，可向行政審裁處提出上訴。若行政法院不認同委員會的裁決，可把物品發回委員會再作考慮。然而，若行政法院裁定有關物品對未成年人士沒有不良影響，便可立即下令委員會遵守其所作的裁決，而不需再作判決。若委員會不認同有關的裁決，可向上訴法院提出上訴。

3.4.11. 詳情請參閱**附件 1**。

方案二：廢除評定類別的行政職能

A. 建議制度的細節

3.4.12. 根據這個方案，評定類別的行政職能將會被廢除，而法院（不論是否名爲「淫褻物品審裁處」或其他）會直接裁定物品是否屬淫褻／不雅。出版商在出版刊物前再不能申請評定物品類別，但他們可以就物品應否發布的問題自行諮詢專家或法律人士的意見。現時，有一些海外國家正採用這種做法（直接進行司法裁定），由法院裁定物品是否屬淫褻或不雅，似乎亦行之有效。

B. 建議制度的考慮因素

3.4.13. 正如方案一，若廢除評定類別的行政職能，便可回應司法機構和法律界人士對審裁處制度的主要關注。

3.4.14. 在這個方案下，裁定物品是否不雅／淫褻，將交由法院負責，政府完全不會參與其中，亦不會出現被質疑企圖審查和干預言論自由的觀感問題。

3.4.15. 雖然所有個案均會交由法院處理，但預計不會對司法機構的運作有顯著的影響，原因是司法機構反對現行安排是基於原則問題，而並非與工作量有關。

3.4.16. 按照此方案，當局便無須考慮應否把物品（例如具爭議性或有可能被挑戰的個案）先送交審裁處評定類別，然後才作出檢控。這方案亦能有助節省檢控程序所須的時間，以回應很多公眾人士對政府應加快相關程序的訴求。

3.4.17. 另一方面，部分社會界別會認爲現時評定類別的行政職能是一個簡單有效的評定物品類別程序，希望予以保留。出版商在發布物品前，不會再有讓他們可預先把物品送交評定類別的途徑，以確保不會違反法例。家長、教師和社工則憂慮此舉實際等同放寬對淫褻及

不雅物品的規管。爲釋除公眾的疑慮，確保這個方案不會被視爲放寬規管發布淫褻及不雅物品，政府會加強執法和預防教育的工作。

C. 海外例子

3.4.18. 以上所述的審裁機制（即由法庭直接裁定物品是否屬淫褻、不雅或既非淫褻亦非不雅）爲美國、加拿大和英國等海外司法體系所採用。這些國家均沒有獨立的法定機構評定刊物的類別。在美國，若控罪可能導致有關人士被判監禁超過六個月，相關審訊通常會採用陪審團。至於加拿大，有關淫褻物品的最高刑罰一般都不會超過監禁兩年，因此審訊通常不會採用陪審團（在加拿大，採用陪審團的審訊，其控罪的最高刑罰是監禁五年或以上）。

3.5. 審裁委員制度

3.5.1. 在方案一和方案二下，審裁處將來只需履行司法裁定職能。審裁處現行的審裁委員制度可以保留，或可以陪審團制度取代。

A. 維持現行審裁委員制度的考慮因素

3.5.2. 現行審裁委員制度已運作多年。審裁委員主要是透過自我提名然後獲首席法官委任。司法機構已決定增加審裁處審裁委員的總人數，由約340名增至500名左右。整體來說，以往的經驗證明該制度行之有效。

3.5.3. 然而，審裁委員制度也有其限制：

(a) 就現時自我提名的程序而言，社會上有關注指審裁委員小組不夠「代表性」，又指審裁處的裁決是由一小群審裁委員作出，而這些審裁委員並未能反映社會現行普遍的標準；以及

(b) 要施行一套令人滿意的委任制度有一定的困難，當中包括識別適當的人選和審查獲提名的人士。要構思一個可以確保審裁委員人數充足又具廣泛代表性的行政制度亦非易事。

B. 陪審團制度的考慮因素

3.5.4. 目前，陪審團名單大約有69萬人。同一份陪審團名單亦可應用於審裁處。陪審團制度的優點如下：

(a) 陪審團制度可解決審裁委員人數偏低和提名審裁委員的問題，而且更能反映社會現行普遍的標準；

(b) 裁定某項物品是否淫褻、不雅或既非淫褻亦非不雅的司法職能，將全由陪審團的裁決。主審裁判官只會負責引導陪審團。這種安排可避免一名裁判官的意見可能屬少數意見的問題；以及

(c) 每次聆訊的陪審員人數可以較現時審裁委員的人數多，但應該是單數，以多數人的決定爲準。出任一次或多次聆訊的陪審員，可以在一段合理時間內獲得豁免。此安排可避免現時讓人感到審裁處的決定被集中在一小群自願提供服務的人士手裏的問題。

3.5.5. 然而，陪審團制度也有下列限制：

(a) 審裁處若採用陪審團制度會花費不少資源和時間。在聆訊時，主審裁判官將需較多時間引導陪審員，聆訊時間亦可能因此會較長；以及

(b) 陪審員作出裁決時不會闡述裁決的原因。

3.5.6. 總括而言，司法機構認同陪審團制度的建議有具爭議的地方。對司法機構來說，把評定類別的行政職能從改革後的審裁處剔除，以及保留審裁委員制度是可接

受的方案。我們會考慮在第二階段公眾諮詢蒐集所得的意見，然後決定將來審裁委員制度的適當安排，或是以陪審團制度取代審裁委員制度。

3.6. 審裁處的運作問題

3.6.1. 如上文第3.4.1段所述，我們建議改革審裁處，以回應司法機構及法律界所關注的基本問題。我們提出的兩個方案，都是建議把評定物品類別的行政職能從司法機構中剔除，我們歡迎各界就該兩個方案發表意見。但我們必須指出，我們需要得到社會的廣泛共識才能推行有關的建議。此外，我們也需要充分的準備時間制訂相應的立法建議、提出所需的法例修訂；而若採納方案一，成立新的審裁機構和上訴委員會的相關行政安排亦須要一定的時間。我們會考慮在第二階段公眾諮詢所蒐集的意見，以決定最好的改革審裁處方案。

3.6.2. 在落實及執行改革方案之前，我們有需要確保現有的制度運作如常。

3.6.3. 在上一階段諮詢期間，公眾已就審裁處的現行運作發表意見。司法機構的回應如下：

(a) 要改革審裁處，必須進行修例的工作；在解決這基本問題前，司法機構在考慮有關意見後，已作出相應措施改善審裁處的現行運作（詳情見下文第3.6.4至3.6.7段）；

(b) 在現時不理想的制度下作出的任何改善措施，都無助解決審裁處的基本問題，亦不能以此取代根本性的改革方案；以及

(c) 維持審裁處制度的現狀作爲未來路向並不屬一個可行方案。司法機構敦促政府盡快改革審裁處的制度。

審裁處的代表性

3.6.4. 在第一階段公眾諮詢期間，公眾普遍認爲有需要提高審裁處的代表性。在多項改善建議當中，公眾傾向贊成增加審裁處審裁委員的總人數、增加每次聆訊的審裁委員人數，以及從不同界別，如教育、文化藝術、社會福利等，選取審裁委員。

3.6.5. 《條例》下的物品評定類別制度，是以一般合理的社會人士普遍接受的道德禮教標準爲基礎。我們也注意到公眾認爲應進一步提高審裁處的代表性。

3.6.6. 其實，司法機構已推行下列改善措施，以增加審裁處的代表性和提供更多機會讓公眾擔任審裁委員：

(a) **審裁委員的總人數增至約500名**

不少人認爲，增加審裁委員的總人數，可讓更多人參與審裁工作。但部分人卻憂慮，增加總人數會使裁決不一致的情況更加嚴重，因爲每名審裁委員出席聆訊的次數會因此減少，以致難以累積評級準則的經驗和專業知識。就後者的憂慮而言，我們認爲，由主審裁判官提供引導及加強審裁委員的培訓，可使裁決更爲一致。司法機構已決定增加審裁委員的總人數，由二零一零年約340名增至二零一一年約400名，並會進一步增至500名左右。我們認爲這是恰當的做法，亦歡迎司法機構推行這項措施。

(b) **把審裁委員的委任期限爲九年**

部分審裁委員獲長期委任（有些出任超過十年），以致有批評指審裁處被一小撮審裁委員支配。我們歡迎司法機構把委任期限爲九年，此舉有助增加審裁委員的流動性。

3.6.7. 有關改善現時審裁處制度的其他建議，我們的意見如下：

(a) **委任具專門知識及專業人士擔任審裁委員**

有意見認爲司法機構應委任具專門知識及專業人士擔任審裁委員，但此建議卻會減少一般社會人士參與審裁處工作的機會，有違現時制度的原則，即透過公眾參與來反映社會普遍接受的道德禮教標準。若採納此建議，不少問題仍有待仔細研究，才能達致社會共識，例如，選取界別的準則、個別界別的審裁委員人數與審裁委員總人數的比例、個別界別的審裁委員在每次聆訊所佔的人數等。

司法機構認爲此建議並不可行，因爲很難清晰界定哪一類人士應納入哪一類專門知識或專業界別。若採納此建議，招募審裁委員時，便須規定有關人士提交大量資料。就私隱的問題而言，此舉會被質疑是否合理。此外，司法機構認爲此建議在法律上是無效的，因爲現時的法例沒有規定如何把合資格人士分類，也沒有訂明在哪種情況下應批准或拒絕某特定的提名。

我們認爲，現有的社會參與制度應予以保留，相信讓一般社會人士參與審裁處的評級工作，能夠反映社會普遍接受的道德禮教標準。況且，審裁處可在有需要時徵詢專業意見。

(b) **增加每次聆訊的審裁委員人數**

第一階段公眾諮詢收到的意見顯示，公眾普遍支持增加每次聆訊的審裁委員人數。正如上文第3.2.11段所述，司法常務官會按照相關的法例規定行使其司法酌情權，以決定審裁委員的人數。任何關於增加每次聆訊審裁委員人數的建議，都必須修訂法例才行，否則，在法律上便是無效

的。我們認爲維持現時的安排，是恰當的做法。爲免使司法常務官的司法酌情權受到約束，我們亦贊成司法機構的意見，即不應就這方面制訂行政政策或指引。

(c) **爲審裁委員提供培訓**

現時，新獲委任的審裁委員首次出席聆訊時，主審裁判官會向他／她作出簡介。第一階段公眾諮詢收到的意見顯示，不少人士要求加強審裁委員的培訓，以提高裁決的水平。我們贊成上述觀點，並知道司法機構會繼續定期爲審裁委員舉行簡介會，讓委員能就社會普遍接受的道德禮教標準互相交流意見，並藉此向他們提供有關的最新資料。爲了鼓勵審裁委員，我們會進一步與司法機構研究可否循適當途徑給予出席簡介會或經驗分享會的審裁委員報酬，情況如同出席審裁處聆訊一樣。

雖然司法機構會繼續爲審裁委員提供適當而實用的簡介和培訓，但是我們必須要指出，審裁處須考慮的事項有時可能涉及藝術或道德問題，而此類問題本身的性質可能備受爭議，導致社會人士對相關問題持有不同的意見。

3.6.8. 歡迎公眾就改革審裁處現有制度的兩個方案，發表意見。

第四章：新媒體

4.1.	**公眾主要關注議題**
4.1.1.	互聯網已成爲我們日常生活的一部分，其中，青少年使用互聯網的時間越來越長。儘管互聯網在資料搜尋、知識分享及即時通訊等方面確實爲使用者帶來不少方便，但公眾亦注意到互聯網可能引起的負面問題，尤其是網上流傳的不良資訊對兒童及青少年造成的影響。從第一階段諮詢蒐集所得的意見顯示，公眾關注的主要問題如下： (a) 淫褻及不雅資訊在互聯網廣泛流傳和有需要保護兒童與青少年免受其不良影響： 互聯網日趨普及，淫褻及不雅資訊更容易在網上廣泛流傳。雖然自由社會不應過度限制成年人選擇觀看、收聽或閱讀什麼物品，但公眾同時亦關注要保護兒童及青少年免受網上流傳的淫褻及不雅資訊影響；以及 (b) 現行的規管機制是否足夠和有效： 公眾意見頗爲對立。業界代表及網上討論平台的意見均強烈反對任何更嚴格的互聯網管制措施，但不少公眾人士，特別是家長和教育工作者，則支持加強監管。

4.2. 現時制度

4.2.1. 《條例》規管淫褻及不雅物品的發布，而互聯網傳遞的資訊亦屬於其規管範圍。自《條例》在一九九六年修訂以來至二零一一年底爲止，我們對 37 宗涉及互聯網發布淫褻資訊的個案作出檢控行動，當中 34 宗個案已被定罪。

4.2.2. 相對於一般印刷品，互聯網資訊量較龐大而瞬息萬變，以致調查及執法工作較爲困難。我們一向採取以投訴爲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[2]與香港互聯網服務供應商協會（互聯網協會）攜手推行《業務守則》。該守則經諮詢公眾及業界後於一九九七年發布。根據《業務守則》，如遭投訴的網頁內容屬不雅類別，有關的互聯網服務供應商將會要求網站管理員加上法例規定的警告字句，或移除不雅內容。如遭投訴的內容可能屬於淫褻類別，互聯網服務供應商則會阻截或要求網站管理員移除有關的內容。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。

4.3. 可能需要改善的範圍

4.3.1. 在第一階段諮詢期間，公眾廣泛討論了規管新媒體的問題。部分原則獲社會普遍支持，例如保障言論自由和資訊流通這些香港核心價值的重要性，以及有需要適當保護兒童及青少年免受互聯網流傳的不良資訊影響。但公眾對如何在這些原則之間求取適當的平衡，尤其是應否立法加強管制互聯網，則存在很大分歧。

規管新媒體的機制

4.3.2. 有意見認爲，由於互聯網的性質與其他媒體有很大分別，政府可考慮另訂法例以規管互聯網。不過，主流意見認爲，現時把互聯網與其他媒體一併納入同一個規管機制（即《條例》）的做法更爲合理，亦能充分回應社會不斷轉變的需要。根據以往的規管經驗，我們認爲現時沒有明顯需要或實質理據支持改變現狀。

[2] 在二零一二年四月一日前相關工作由「影視及娛樂事務管理處」負責

4.3.3. 在規管互聯網方面，公眾討論的焦點在於應否加強法定管制。根據港大民研計劃進行的民意調查，四分三的受訪者希望政府的規管會「比現時嚴厲」，當中近半數更表示要「比現時嚴厲很多」；一成三認爲現時的規管「適中」，而只有少於一成表示希望規管會「比現時寬鬆」。然而，公眾於論壇發表及以書面提交的意見則頗爲對立。資訊科技界和網民均強烈反對任何加強立法管制的措施，但有不少公眾人士，尤其家長及教育工作者則支持推行更嚴厲的規管措施。其中一個重點討論的議題爲應否強制互聯網服務供應商提供過濾服務。公眾除評論過濾服務的效能和缺點外，亦廣泛討論政府、互聯網服務供應商和家長在保護兒童及青少年免受網上不良資訊影響方面各自擔當的角色。當中特別討論到應在什麼程度上倚賴立法措施以解決有關社會道德和兒童及青少年教育的問題，以及互聯網服務供應商應承擔什麼程度的法律和社會責任。公眾人士亦關注立法強制提供過濾服務對互聯網資訊流通可能帶來的影響。

4.3.4. 我們研究了各個已發展的司法體系在規管網上不雅及淫褻物品方面的經驗（見**附件 1**）。互聯網資訊量龐大且瞬息萬變，這正是世界各地執法機構均要面對的挑戰。互聯網使用者可使用虛假身分在網上發布資訊，以致執法上存有困難。更關鍵的問題在於互聯網的資訊傳播無分國界，互聯網使用者可從不受當地法例規管的海外網站取得淫褻及不雅資訊，故此只規管本地網站的成效不大。此外，我們留意到，與互聯網業界共同規管仍是全球趨勢，但有些已發展國家近年開始推行強制措施，例如澳洲及法國的互聯網服務供應商必須爲顧客提供過濾軟件，或告知顧客如何獲得過濾軟件。在德國，內容提供者須使用年齡核實系統，確保兒童不能閱覽受限制的內容。然而，由於公眾對這些措施的效用和對網上資訊流通及言論自由所產生的影響均表關注，因此這些措施在上述國家仍備受爭議。此外，不少人關注年齡核實系統在個人資料保障方面的問題，對如何有效執行該系統亦存有疑問。

4.3.5. 由於公眾對應否加設強制性管制措施意見分歧，而且海外地方在相關方面亦無明顯的成功經驗，因此我們認爲現階段不宜修訂《條例》，引入新的法定管制措施規管互聯網。我們應繼續密切留意海外經驗，以增加對各國採取的規管方式的認識。

提供過濾軟件

4.3.6. 在第一階段諮詢期間，不少人士，尤其家長及教育工作者認爲，儘管過濾軟件並非全無缺點，但這技術仍有助保護青少年免受淫褻及不雅資訊影響。雖然公眾對應否強制互聯網服務供應商爲使用者提供過濾服務意見分歧，但他們對當中一些相關議題則有共識。首先，家長應有權選擇是否爲子女安裝過濾服務，以及所需的過濾程度。其次，由市場研發及提供不同的過濾軟件，可迎合不同家長的需要。第三，現時使用市面出售的過濾服務的家長不多，很可能因爲他們並不清楚如何獲得軟件，而且對軟件的用途及成效缺乏認識。我們認爲互聯網業界和社區組織可協助改善這個情況。政府將繼續提供互聯網防護措施的資訊，協助家長及其他人士選擇合適程度和形式的過濾服務。

宣傳及公眾教育

4.3.7. 公眾一致認爲宣傳及教育工作非常重要，而政府應與互聯網業界、學校、社區組織及家長合作，加強宣傳及公眾教育。尤其重要的是，指導兒童及青少年審慎和安全使用互聯網，包括如何處理網上的淫褻及不雅物品。此外，公眾認爲，向家長提供協助，讓他們認識指導和監察子女安全使用互聯網的方法非常重要，而電腦知識相對較少的家長尤其需要這方面的協助。我們認同公眾教育是最有效的方法，以指導兒童及青少年如何處理在網上流傳的不良資訊。我們亦贊成向家長提供更多協助，讓他們了解互聯網的最新發展。

4.4. 可考慮的改善措施

4.4.1. 經考慮公眾於第一階段諮詢期間發表的意見及研究其他國家的規管機制（見**附件 1**）後，我們現提出不同的可行措施，改善新媒體的規管，務求在保障資訊流通和言論自由的同時，亦能保護兒童及青少年免受淫褻及不雅物品的影響。

定期檢討現行的共同規管機制

4.4.2. 由於互聯網性質獨特，大多數已發展地區自九十年代起已視共同規管爲最恰當的方式。在第一階段諮詢期間，公眾普遍支持現行的共同規管機制。有鑒於互聯網的性質及運作模式，不少人認同主動監管其內容並不可行，成效亦不顯著，而共同規管則大致符合國際的做法。因此，我們認爲現行的共同規管安排應予以保留。

4.4.3. 在一九九七年公布的《業務守則》（見**附件 2**）列明互聯網服務供應商在共同規管的安排下應採取的行動，以及處理公眾投訴的詳細程序。影視及娛樂事務管理處[3]曾於一九九九年檢討該套守則的成效。鑒於上次檢討《業務守則》的工作距今已逾十年，故現時有需要進行另一次檢討，以進一步改善守則的運作。政府可成立一個常設聯絡小組，由資訊科技從業員、互聯網服務供應商代表及政府代表等組成，以檢討現行的共同規管機制，確保機制與時並進，迎合社會不斷轉變的需要。舉例說，我們可以考慮制訂適當的指引或業界守則，以供互聯網服務供應商在處理淫褻及不雅物品的發布時作參考之用；我們亦可考慮推行自願標籤計劃，鼓勵網站管理員附加標籤，說明其網站是否適合兒童及青少年瀏覽等。

[3] 二零一二年四月一日起有關職務由電影報刊辦負責

過濾服務

4.4.4. 不少人士認爲過濾軟件是有用的工具，家長可藉此阻截互聯網的不良資訊，保護子女。市面上有各式各樣的過濾軟件，以不同的科技（例如黑名單、許可名單、關鍵字、文字或影像分析）防止閱覽不當內容，並可過濾本地及海外網站。而幾乎所有過濾軟件系統都可以過濾含有中文字元的內容。家長可爲個別使用者帳戶設定不同的過濾強度（例如家長的帳戶可使用較低的過濾強度或不設過濾，同時爲子女開設強度較高的帳戶），以及設定時間限制，藉此更有效管理子女所接收的資訊。

4.4.5. 可是，過濾軟件系統亦有其不足之處。過濾軟件可能會拖慢上網速度，用戶亦須花額外時間保養／升級軟件。過濾軟件亦可能會過度篩選網站或未能完全阻截不良內容，而部分產品可能缺乏彈性，以致用戶未能因應個人需要更改過濾條件。此外，使用者更可利用不同方法破解過濾軟件系統，例如透過代理網站服務繞過過濾系統，藉此無限制地使用互聯網。

4.4.6. 此外，由於道德標準因人而異，故此過濾系統未必切合所有人的要求。家長須因應個人的需要及各項過濾服務的限制，自行決定是否有需要及採用哪一種過濾服務。有意使用過濾服務的人士，必先充分了解相關產品，再作出決定。

4.4.7. 根據港大民研計劃在二零零九年初進行的公眾意見調查，只有兩成互聯網使用者慣常使用過濾服務。使用率偏低的原因，可能是由於市民對如何取得過濾軟件，以及其用途和成效等方面的認識不足。因此我們應搜集更多資料，務求更了解家長對過濾服務的認知程度及他們採用的各種相關方式和技術，以便政府制定措施，協助有效指導及監察子女使用互聯網。

4.4.8. 政府資訊科技總監辦公室在二零零九年八月至二零一零年三月進行了一項調查，了解家長如何指導及監察子女使用互聯網。是次調查顯示，家長對互聯網的認識，遠低於子女。至於協助子女使用互聯網方面，超過四分之一的受訪家長認爲自己能力不足。是次調查提出了多項建議，包括提高家長對互聯網的認識、鼓勵子女適當分配上網時間、盡早指導及監察子女使用互聯網等。我們認爲，提高家長對使用互聯網的認識，以及讓他們充分了解市面上的過濾產品，是符合公眾利益的做法。因此，我們會繼續協助爲家長舉辦關於使用互聯網的培訓課程，並提供過濾軟件服務的資訊，以便他們指導及監察子女使用互聯網。

4.4.9. 此外，政府可定期進行跟進調查，以了解家長、教師及其他持份者對各種過濾軟件服務有何認識，以及有什麼意見，然後把他們的意見告知業界，藉此協助業界發展和改良各類軟件，以期更迎合本地用戶的需要。我們亦可向公眾提供過濾軟件科技的資訊，以便他們在選擇有關的服務時，作出明智的決定。

加強宣傳及公眾教育

4.4.10. 在第一階段諮詢中，公眾普遍認爲宣傳及公眾教育非常重要，期望政府、學校及家庭攜手合作，共同推廣公眾教育。

4.4.11. 電影報刊辦負責統籌關於《條例》運作的宣傳及公眾教育活動。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。鑒於互聯網日漸普及，電影報刊辦近年更重點推廣正確使用互聯網的訊息。有關宣傳活動的目的如下：

(a) 促進公眾認識及了解《條例》的條文；

(b) 促進家長使用新媒體及鼓勵他們向子女作出相關指引；及

(c) 培養兒童及青少年的理性分析及思考，藉以指導他們處理不良資訊。

4.4.12. 電影報刊辦一直舉辦各項活動，指導學生深入了解與《條例》相關的事項及如何正確使用互聯網。過去三年，參與活動的學校每年平均超過300間，學生逾10萬人。此外，我們每年亦舉辦約100場講座及工作坊，向家長提供互聯網的使用簡介，並介紹市面上各類過濾軟件、其效用和缺點，從而協助家長作出選擇。我們亦向有需要的家長免費派發過濾軟件，以及因應要求協助他們在家中安裝軟件。過去三年，每年平均約有6 000位家長參與上述活動。

宣傳及公眾教育活動的未來策略

4.4.13. 我們會致力教育青少年和兒童，使他們懂得以正確態度應付在網絡世界遇到的各種問題，並會鼓勵家長指導及協助子女正確使用互聯網。

4.4.14. 爲加強宣傳及公眾教育活動，我們會與有關方面，包括教師、社工及互聯網服務供應商加強聯繫，共同策劃一連串全面而深入的宣傳及公眾教育活動。

4.4.15. 歡迎公眾就採取上述的建議改善措施發表意見。

第五章：執法工作及刑罰

5.1.	公眾主要關注議題
5.1.1.	在第一階段公眾諮詢中，就《條例》的執法事宜所收集到的公眾意見不多。公眾亦不大關注各執法部門之間的分工。
5.1.2.	在刑罰方面，公眾大多支持提高刑罰，以加強《條例》的阻嚇作用。根據港大以電話訪問形式進行的公眾意見調查的結果，75%受訪者認爲有關刑罰應「比現時嚴厲」。
5.1.3.	近月，有免費報紙刊載不雅物品引起了公眾關注，認爲政府應設法對違反《條例》的出版商加快檢控程序，並實施更重的刑罰。

5.2. 現時制度

5.2.1. 《條例》的執法工作現由電影報刊辦、警務處和海關負責。這三個政府部門的工作分配如下：

電影報刊辦	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。
警務處	負責打擊市面出售的淫褻物品，並不時與電影報刊辦採取聯合執法行動。
海關	負責在口岸堵截淫褻及不雅物品，並在日常的反盜版行動中打擊有關罪行。

5.2.2. 有關罰則的對上一次檢討在一九九五年進行。根據《條例》規定，發布淫褻物品最高可判罰款 100 萬元及監禁 3 年。至於違反《條例》發布不雅物品，則在首次定罪時最高可判罰款 40 萬元及監禁 12 個月，以及在第二次或其後定罪時最高可判罰款 80 萬元及監禁 12 個月。法庭擁有完全的酌情權，按當時的法例規定及每宗案件的案情量刑。

5.3. 可考慮的改善措施

執法工作

5.3.1. 在第一階段公眾諮詢中，公眾並沒有就執法工作有關的事宜表示太大關注。因此，我們認爲應維持現有各執法部門之間的分工安排。

5.3.2. 不過，最近有免費派發的報紙載有不雅內容，市民對此提出關注。有些市民表示，由於報章沒有在發布前接受評級，我們難以防止學生與青少年接觸到報章的不雅內容。有些市民則認爲，電影報刊辦現時先把涉嫌觸犯《條例》的物品呈交審裁處評定類別，然後才檢控有關的出版商，這個做法需時太長。他們促請當局迅速檢控違反《條例》的出版商。

5.3.3. 當局十分關注報章上刊載的不雅物品，並一直有檢控違例發布不雅物品的出版商。然而，政府秉持一貫的政策，就是保障資訊流通和言論自由，同時確保出版物品必須符合社會道德標準。因此，我們認爲應繼續現行無規定物品在發布前必須送檢的做法。不過，出版商亦有明確的責任，必須確保發布的物品符合法例規定。電影報刊辦會繼續密切監察報章有沒有刊載不雅內容，並在有需要時採取適當的跟進行動，包括作出檢控。

5.3.4. 現時，電影報刊辦一般會先把懷疑違反《條例》的物品呈交審裁處評定類別，然後才檢控有關出版商。不過，假如有關物品明顯違反《條例》，電影報刊辦亦會考慮直接檢控該出版商，而不會事先把有關物品送

交審裁處，以加快檢控程序。事實上，電影報刊辦以往亦曾成功直接檢控違例者。在上文第三章，我們提出兩個新方案，透過從司法機構中剔除評定類別的行政職能來改革審裁處，並邀請公眾就此表達意見。在第二階段諮詢收到公眾意見後，倘若公眾屬意方案二（見第 3.4.12 段），即廢除評定類別的行政職能；執法部門將會直接檢控違反《條例》的出版商。另一方面，假如公眾屬意方案一（見第 3.4.2 段），即評定類別的行政職能會保留但交由新的法定審裁機構負責，則我們建議讓執法機關在新的評定類別行政制度下保持現時可直接採取檢控行動的彈性。這有助於回應公眾的關注，即執法機關應迅速檢控發布明顯違反《條例》物品的出版商，而無須必定要先把有關物品送交新的法定審裁機構評定類別。

5.3.5. 有些市民建議，對於屢次觸犯法例的出版商，應規定有關的報章／物品須預先送檢，以免 18 歲以下的青少年接觸到當中的不雅內容。不過，根據普通法的原則，凡未經證明有罪，應假定無罪。若只因出版商曾經觸犯《條例》所訂罪行，就對他們施行另一套規定（例如規定物品須預先送檢），這個做法並不妥當。雖然如此，執法部門會向法庭指出違例者的違例記錄，由法庭考慮其認爲根據法律屬與案有關的所有因素後，再按個別案情量刑。

刑罰

5.3.6. 在第一階段公眾諮詢中，公眾大多贊成加重刑罰，以維持《條例》的阻嚇力。有些公眾人士關注到，《條例》生效以來，從未有淫褻物品的出版商被判最高刑罰，他們可能在計算成本時已計及相關罰則，主要只在乎發布物品能否獲利。有意見認爲，罰款額和監禁刑期的上限都要增加，並定期檢討，以確保罰則有阻嚇力和切合時宜，但也有公眾人士對加重最高刑罰有保留，他們指最高刑罰若定得太重，可能會妨礙創作和文化藝術的發展，而且加重最高刑罰也可能會引致自我審查的情況出現。

5.3.7. 在港大以電話訪問形式進行的公眾意見調查中，75%受訪者認爲刑罰應「比現時嚴厲」。

5.3.8. 近幾個月，因有免費派發的報章刊載不雅內容，社會上也有意見提出應對違反《條例》的出版商加重刑罰。

5.3.9. 爲加強對違例者的阻嚇力，我們建議增加法例下最高罰款額和監禁刑期如下：

罪行	現時最高刑罰	建議最高刑罰
淫褻物品	罰款 1,000,000 元 監禁 3 年	罰款 2,000,000 元 監禁 3 年
不雅物品		
首次定罪	罰款 400,000 元 監禁 1 年	罰款 800,000 元 監禁 1 年
再度定罪	罰款 800,000 元 監禁 1 年	罰款 1,600,000 元 監禁 2 年

5.3.10. 罰款額和監禁刑期增加後，應可加強對有意發布違例物品的人的阻嚇力，並向法庭反映公眾對有關罪行嚴重性的關注。電影報刊辦會繼續密切留意法庭在違反《條例》的案件中的判罰，如有需要，會在諮詢律政司意見後，向法庭申請覆核刑罰，這是裁判法院所有刑事訴訟中都可以採取的做法。不過，我們要強調，法庭在每宗案件中的判罰，都是根據案情和法律而作出的司法決定。我們完全尊重法庭的決定。

5.3.11. 歡迎公眾就有關事宜發表意見。

第六章：徵詢意見

6.1. 現誠邀各位就下列問題發表意見：

問題 1： 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。（見第二章第 2.3.1 至第 2.3.10 段）

問題 2： 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。（見第三章第 3.4.2 至 3.4.11 段）

(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。（見第三章第 3.4.12 至 3.4.18 段）

問題 3： 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，以檢討和改善現時的共同規管機制；並更新現行的業務守則，以符合社會不斷轉變的需要？（見第四章第 4.3.2 至第 4.3.5 段，以及第 4.4.2 至 4.4.3 段）

問題 4： 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，以及他們認爲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。（見第四章第 4.3.6 段及 4.4.4 至 4.4.9 段）

問題 5： 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？（見第四章第 4.3.7 段及 4.4.10 至 4.4.14 段）

問題 6： 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？（見第五章第 5.3.6 至 5.3.10 段）

6.2. 歡迎各位於二零一二年七月十五日或之前，就上述問題發表意見。

澳洲、紐西蘭、英國、德國、美國、加拿大和法國的規管方式[1]

澳洲

法例

澳洲的物品分類制度，是根據《一九九五年評定類別（刊物、電影及電腦遊戲）法令》(Classification (Publications, Films and Computer Games) Act 1995)（《評定類別法令》）設立。雖然法令沒有闡釋「淫褻」和「不雅」的定義，但按照評定類別規章(Classification Code)，就評定類別作出的裁決須考慮社會大眾關注的事項，包括：

（一） 描繪縱容或煽動暴力（尤其是性暴力）的行爲；以及

（二） 描述貶低人性的行爲。

評定類別機制

按照上述《評定類別法令》，電影、電腦遊戲和刊物各有不同的評定類別制度。其中刊物可劃分爲不受限制、第一類受限制、第二類受限制及不獲評級等四個類別。第一類及第二類受限制類別的刊物不適合向未滿18歲的人士發布，出售時須符合若干法例規定，例如第一類受限制類別的刊物須以封套密封，第二類受限制類別的刊物不可公開展示和只准在成人場所展示。此外，第一類及第二類刊物不得在昆士蘭州出售，否則即屬違法。在其他司法管轄區出售或分發第一類及第二類刊物時，刊物上亦必須載有評級標誌。不獲評級的刊物不可入口或在澳洲出售。

評定類別委員會(Classification Board)和評定類別覆檢委員會(Classification Review Board)在決定物品評級時，必須考慮《評定類別法令》、評定類別規章及評定類別指引(Classification

[1] 這附件內的資料是據我們所知的外國規管情況。我們是透過不同的途徑收集有關資料的，例如由有關外國機構在互聯網上發布的文件，或直接向有關機構查詢等等。

Guidelines)所載的準則。評定類別規章包含概括的評級原則，作爲制訂評定類別指引的基礎。而評定類別指引詳細列明不同項目的準則（如暴力、性、濫用藥物、裸露、成人題材及粗俗用語等）。評定類別規章和評定類別指引由澳洲政府制訂，而且會不時修改，以反映不斷變遷的社會道德禮教標準。

執法

澳洲各州及領地各自負責評定類別裁決的執法工作，並自行制訂相應的執法法例。

審裁機制

評定類別的工作由評定類別委員會負責。該委員會是一個獨立的法定組織，成員包括一名總監、一名副總監、數名資深評定員及其他委員，全職負責物品評定類別的工作。《評定類別法令》規定，委員會人數不可超過20名。《評定類別法令》亦訂明，委員會成員應能廣泛代表澳洲社會。每名委員的任期不得超過七年。委員獲委任後，會接受評定類別的訓練，每天爲電影、電腦遊戲和某些刊物評定類別。除了商業物品之外，委員會亦會爲執法機關呈交的物品評定類別。

評定類別委員會的決定可由評定類別覆檢委員會覆檢。覆檢委員會是獨立的法定組織，成員包括一名召集人、一名副召集人及三至八名其他委員，全部以兼職形式負責就評定類別委員會的個別裁決進行覆檢，每名委員任期同樣不得超過七年。

公眾可於澳洲政府的網站查閱評定類別委員會及評定類別覆檢委員會作出的裁決。

如不滿評定類別覆檢委員會的裁決，可向澳洲聯邦法院就有關法律問題提出司法覆核。

規管互聯網

自二零零零年一月起，澳洲通訊及傳播媒體管理局(Australian Communications and Media Authority)（管理局）就互聯網上的資訊推行了一套與業界共同規管制度，這制度的宗旨是保護兒童避免接觸網上不良資訊，以及阻截可能令一般合理成年人感到厭惡的網上資訊。

網上資訊大致上是按照電影的七級制度分類，其中四類嚴禁在網上發布：

- 「不獲分類」(RC)；
- 「含大膽露骨的性內容，只限18歲或以上人士」(X18+)；
- 「只限18歲或以上人士」(R18+)，但沒有瀏覽控制系統；以及
- 「只限15歲或以上人士」(MA15+)，但沒有瀏覽控制系統。

互聯網內容的共同規管制度，是透過互聯網業界制訂的業務守則實行，而業務守則會根據《廣播服務法令》(Broadcasting Services Act)註冊。若發現載於澳洲伺服器的網頁出現被禁資訊，管理局會發出通知，指令內容供應者刪除有關資訊。不服從指令者可被處每日罰款11,000澳元（網頁內容服務供應商及互聯網服務供應商）、5,500澳元（個人）或最多27,500澳元（公司）不等。若被禁或可能被禁的互聯網資訊並非從澳洲的伺服器發布（對於海外伺服器發布的資訊，管理局則只會對RC及X18+這兩個類別採取行動），管理局會根據業務守則，通知核准的過濾系統供應商在其過濾系統阻截有關的資訊。

管理局採取以投訴爲主導的方式，監管互聯網的不良資訊。不過，管理局亦獲授權在並無收到投訴的情況下主動調查。根據《廣播服務法令》，遵守業務守則、業界標準及由管理局發出的通告及指令的網頁內容服務供應商可免受民事訴

訟，而任何按管理局的通告或指令行事的互聯網服務供應商亦會受到保障。

至於屬R18+及MA15+類別的互聯網資訊，須受瀏覽控制系統管制，信用卡檢查是核實瀏覽者是否年滿18歲的一個方法。不過，網頁內容服務供應商亦可選擇採用其他核實方法，例如檢查有效的駕駛執照、年齡證明卡、護照或記錄了持有人姓名的出生證明書等。至於只准15歲以上人士瀏覽的資訊，由於未滿18歲的澳洲居民並沒有可容易核實身分的證明文件，所以一般都接受一個由用戶自行作出聲明的註冊程序作爲核實。

過濾服務

業務守則亦要求互聯網服務供應商告知用戶可以提供過濾軟件的地方，以及過濾軟件的應用方法等資料，並確保客戶可選擇訂購附有過濾功能的互聯網服務。

代表互聯網服務供應商、網頁內容服務供應商、網頁寄存服務供應商及過濾軟件供應商的互聯網業界協會(Internet Industry Association)負責執行互聯網業界協會家庭友善上網計劃(Family Friendly Program)。當互聯網服務供應商爲澳洲的用戶提供連接互聯網服務時，必須同時向用戶提供一個或多於一個互聯網業界協會家庭友善上網過濾系統。若提供過濾系統的互聯網服務供應商欲向用戶收取費用，有關費用不得超越該互聯網服務供應商在取得、供應及支援有關過濾系統時所支付的總成本。

互聯網業界協會備存一份公眾記錄冊，記錄協會的家庭友善上網過濾系統的資料，以及所有參與家庭友善上網計劃的互聯網服務供應商及移動傳送者的資料。有關的公眾記錄冊可於協會的主網頁或／及其安全網頁查閱。

紐西蘭

法例

根據紐西蘭一九九三年《電影、錄影帶及刊物評定類別法令》(Films, Videos, and Publications Classification Act 1993)（《法令》），若物品描寫、描繪、表達或涉及性事、恐怖、罪行、殘暴或暴力等，而所採用的方式令該物品的發布可能有損公眾利益，即屬不良物品。

評定類別

發布物品可分爲：

- 不受限制物品；
- 只限下列情況下發布物品（即受限制物品）：
  - 只限發布予已達某一指定年齡的18歲以下人士；或
  - 只限發布予指定人士或指定類別人士；或
  - 爲一個或多個指定目的而發布。
- 不良物品（即受禁制物品）。

法定指引載於《法令》。

執法

內務部(Department of Internal Affairs)督察主動巡查市面，確保物品符合規定，並會對違規者提出檢控。其他執法機關包括海關和警方。

審裁機制

根據《法令》，電影及文字物品類別評定處(Office of Film and Literature Classification)（評定處）負責爲可能須被限制或禁止出版的刊物評定類別。刊物可由海關、內務部及警方呈

交，亦可由法院轉介。在總檢查員批准下，其他人亦可向評定處呈交物品以評定類別。

評定處屬政府法定機構，由一名總檢查員及一名副總檢查員組成。總檢查員可委任評定類別員協助總檢查員及副總檢查員執行《法令》賦予他們的職能及權力。全部成員均屬全職性質，可被委任三年及續任三年。

新委任的評定類別員會接受在職培訓。一般來說，新委任的成員會獲編排與一名資深的類別評定員共事三個月。此外，總檢查員會爲新委任的成員舉行講座，介紹紐西蘭的評定類別法例，以及紐西蘭其他相關的法例和政策。

電影及文字覆檢委員會(Film and Literature Board of Review)（覆檢委員會）可對評定處的決定進行覆檢。覆檢委員會屬法定獨立機構，由九位成員組成，他們經內政部部長推薦，並獲婦女事務部部長及司法部長同意後，由總督加以委任。委員會主席須爲持有訟務律師或事務律師執業證書至少七年的人士。覆檢委員會委員以兼職形式出任，可被委任三年及續任三年。而每次覆檢工作均由委員會主席及至少另外四名委員負責。

根據《法令》呈交物品以評定類別的人士、牽涉法院轉介的法律程序的任何一方、物品的持有人、作者、出版商或授權發行人，以及獲內務部秘書長許可的人士，均可提出覆檢。

評定處及覆檢委員會均須按《法令》的規定，就評級裁決說明原因。評定處的網頁設有評定處及覆檢委員會的評級裁決資料庫，讓公眾查閱。

有關人士可就覆檢委員會裁決所引起的法律問題，向高等法院提出上訴。而有關高等法院裁決的法律問題亦可上訴至終審法院。如高等法院／終審法院的上訴成立，有關法院會把涉案刊物交予覆檢委員會重新覆核。

規管互聯網

內務部轄下的檢查監管組積極監察互聯網上發布的兒童性侵犯圖片。除此之外，內務部一般採取以投訴爲主導的方式執法，重點多爲打擊網上兒童色情。紐西蘭互聯網服務供應商協會（Internet Service Providers Association of New Zealand)亦制定不設刑罰的業務守則自我規管。有關業務守則規定，具有成人內容的網頁必須在顯示成人內容前，在主頁或標題頁加上警告字句，及／或加設會員制度，把未成年人士拒諸門外。業務守則亦鼓勵業界告知使用者可以提供過濾軟件的地方。

過濾服務

紐西蘭當局爲境內的互聯網服務供應商提供過濾系統（稱爲防止兒童受侵害數碼過濾系統(Digital Child Exploitation Filtering System)），以阻截兒童色情網站。使用有關系統與否，純屬自願。該套系統將會由內務部及互聯網服務供應商共同營運，只針對提供兒童性侵犯圖片的不良網站。任何人若試圖進入這些網站，即會在螢幕收到訊息，指有關網站違法，不得進入。

英國

法例

根據一九五九年及一九六四年的《淫褻刊物法令》(Obscene Publications Act)，若物品或物品其中一部分所產生的效果令閱讀、觀看或聆聽該物品的人腐化及墮落，該物品即屬淫褻。

《一九七八年保護兒童法令》禁止拍攝、傳閱及爲分發而管有18歲以下兒童的不雅照片。此外，《一九八八年刑事審判法令》(the Criminal Justice Act 1988)第160條亦規定，即使僅是管有兒童不雅照片，亦屬違法。

現時，英國並沒有爲刊物和互聯網的內容設立評級制度，但電影及電子遊戲則需要評級或分類。

執法

根據《淫褻刊物法令》，凡(1)發布淫褻物品（不論是否圖利）或(2)擁有淫褻物品以發布圖利（不論是否爲了個人或他人圖利），均屬違法。

英國警方負責在打擊淫褻刊物，採取主動執法的方式。

審裁機制

英國並無設立獨立的法定機構，處理評定物品類別事宜。物品是否屬於淫褻，須由法院裁定。

規管互聯網

一九九六年，英國政府、警方及互聯網業界協議成立獨立慈善組織「互聯網監察基金會」(Internet Watch Foundation)（基金會），就網上不法活動（主要與兒童色情資訊有關）接受公眾的舉報。

基金會在其業務守則內設立「移除違規網頁」機制。若互聯網內容載於英國當地伺服器，基金會便通知有關的英國互聯

網服務供應商／網頁寄存公司，要求他們移除非法內容。該機構亦會把資料轉交警方，由警方考慮向非法內容的負責人提出刑事檢控。

此外，部分互聯網服務供應商更自發參與健康資訊計劃(Cleanfeed Scheme)，堵截某些海外網站。英國電訊公司就是其中一個例子。該公司根據基金會提供的黑名單，阻截有關的非法海外網站。

按《歐盟電子商務指令》(EU e-Commerce Directive)制訂的《二零零二年電子商務規例》(e-Commerce Regulations 2002)指明，互聯網服務供應商在得知其傳送的資訊屬非法類別後，如能盡快刪除或堵截有關資料，則可免除有關刑事或民事責任。

爲了加強保護兒童避免接觸互聯網不良資訊，英國政府於二零零八年九月成立英國兒童網路安全委員會(UK Council for Child Internet Safety)，由170個來自政府、業界、執法機構、學術界及家長團體的不同組織及個別人士組成。四個主要的互聯網服務供應商諮詢英國兒童網路安全委員會後，於二零一一年十月制訂了新的家長監控業務守則；根據該套守則，新客戶必須選擇是否啓動家長監控功能。

過濾服務

基金會制定了一份名單，載列可能含有不法兒童色情資訊的海外網址，以牌照條款供授權會員使用，讓他們研發技術方案，避免使用者無意間接觸此類資訊。

德國

法例

淫褻物品受《德國刑事法典》(German Criminal Code)第184條規管，法例主要管制向未成年人士派發色情文章及兒童色情物品。「文章」亦包括視聽媒體、資料儲存媒體、圖像及其他影像。法例由公共檢察官辦公室及地方警察負責執行。

審裁機制

根據《青少年保護法令》(Protection of Young Persons Act)，任何可能會對兒童和青少年發展產生嚴重影響的數據和電訊媒體，都必須向「不良青少年刊物聯邦覆檢委員會」(the Federal Review Board for Publications Harmful to Young Persons)（委員會）登記，並列入《不良青少年刊物名冊》（《名冊》）之內。被列入《名冊》內的媒體的發行人不得向法定年齡之下的人士出售、出租、宣傳，甚至在公開場合展示或廣播該物品。

委員會由聯邦政府成立，屬官方的行政機關，負責監察各類媒體，包括錄影帶、數碼影音光碟、電腦遊戲、錄音製品、光碟及印刷媒體。「家庭、長者、婦女及青少年聯邦事務部」（聯邦事務部）(Federal Ministry for Family, Senior Citizens, Women and Youth)、「國家青少年媒體保護局」(Central State Agency for Media Protection of Young Persons)，以及各州和地方層面的青少年福利辦事處，均可向委員會正式提出覆檢申請。

委員會由聯邦事務部委任一名主席、州政府各委任一名官員，以及聯邦事務部由下列界別委任數名委員而組成：

(a) 創意和表演藝術；
(b) 文學；
(c) 圖書貿易和出版；
(d) 數據媒體和電訊媒體供應商；
(e) 非政府青少年福利機構；
(f) 青少年福利公共機構；

(g) 教育；以及
(h) 基督教教會、以及具公法公司地位的猶太教和其他宗教團體。

若有人不滿委員會把某媒體列入《名冊》的裁決或否決其除名的申請，可向行政審裁處提出法律行動或上訴。若行政法院不認同委員會的裁決，可把物品發回委員會再作考慮。然而，若行政法院裁定有關物品對未成年人士沒有不良影響，便可立即下令委員會遵守其所作的裁決將物品從《名冊》中剔除，而不會再作裁判。若委員會不認同有關的裁決，可向上訴法院提出上訴。

規管互聯網

《二零零二年青少年保護法令》(Youth Protection Act 2002)及《在廣播和電訊媒體保護未成年人士及人格尊嚴聯邦條約》(Interstate Treaty on the Protection of Minors and Human Dignity in Broadcasting and Telemedia)（聯邦條約）訂立規管互聯網的架構。政府成立了「保護未成年人士及人格尊嚴事宜委員會」(The Commission for the Protection of Minors and Human Dignity)（保護委員會），負責授權自我規管機構執行規管工作。「多媒體服務供應商自我監察協會」(The Association for the Voluntary Self-Monitoring of Multimedia Service Providers)（監察協會）便獲授權成爲自我規管機構。

《聯邦條約》把互聯網的內容劃分爲三個明確的類別：

- 非法內容：在任何情況下均須禁止（例如兒童色情物品、否認大屠殺、煽動仇恨、侵犯人身尊嚴等）。

- 受限制內容：須以嚴格的年齡核實系統管制及只限特定組別的成年人瀏覽的成人內容（例如色情及賭博）。

- 不良內容：可能會對未成年人士做成不良影響的內容（例如暴力遊戲）。這類物品須使用基本的年齡核實系統（例如身分證、信用卡或網絡攝錄機），以防止或盡量限制兒童接觸。

若非法內容資訊載於本地伺服器，保護委員會和監察協會可發出通知，要求供應者刪除有關內容。此外，保護委員會亦可對屢犯者罰款。至於由海外伺服器提供的內容，當局則會把有關資料交予「歐洲互聯網熱線供應商協會」(The Association of Internet Hotline Providers in Europe)處理。

德國規定未滿18歲人士不准瀏覽受限制的內容。有關的內容提供者必須使用嚴格的年齡核實系統，確保兒童不能接觸該等內容。嚴格的年齡核實系統屬一次性的親身驗證機制，受驗證者必須持有有效的身分證，親身到郵政局、手提電話商鋪或彩券售賣處核實身分。

美國

法例

淫褻物品受《美國法典》(US Code)標題18第71章所規管。法例並沒有界定何謂「淫褻」及「不雅」，法院會使用米勒測試(Miller test)來評定有關的物品是否屬淫褻，測試原則大致如下：

- 一般人是否認爲物品賣弄色情；
- 物品是否以明顯令人厭惡的方式來描繪或描述性行爲；以及
- 物品是否缺乏嚴肅的文學、藝術、政治或科學價值。

現時，美國並沒有爲刊物和互聯網的內容設立評定類別的制度，但電影及電子遊戲則設有評定類別／分類的制度。

執法

美國的檢察部門負責執行規管淫褻物品的聯邦法例，並會與聯邦調查局人員、郵政督察及海關人員緊密合作執行法例。

審裁機制

美國並無設立獨立的法定機構爲刊物評定類別。任何種類的物品在視覺上是否屬於淫褻是由法院裁定。

規管互聯網

美國曾立法以保障兒童可安全使用互聯網和阻截網上不良資訊。例如《二零零零年兒童互聯網保障法令》(Children's Internet Protection Act 2000)要求接受公費資助通訊及科技服務的學校及公立圖書館，必須安裝互聯網過濾軟件，否則可能不會再獲得資助。然而，此法令容許圖書館在成年使用者要求下，毋須使用過濾軟件。

自一九九零年代起，美國曾多次嘗試立法保護未成年人接觸網上不良資訊。然而，有關的法案被美國最高法院及其他較低級法院認爲是違反言論自由，例子包括一九九六年《良好通訊法令》(Communications Decency Act)及一九九八年《兒童網上保護法令》(Child Online Protection Act)。

據悉，美國政府在互聯網監管的重點爲打擊兒童色情資訊。

過濾服務

過濾軟件由私人市場提供。美國並沒有爲過濾服務訂立法定限制。

加拿大

法例

淫褻物品受加拿大刑事法(Criminal Code)第163條規管。若「刊物的主要特色是過分渲染性事，或涉及性事和下列任何一種或以上的題材：犯罪、恐怖、殘暴及暴力」，即可屬淫褻刊物。而刊物是否過分渲染則會參考社會道德禮教標準而定。

現時，加拿大並沒有爲刊物和互聯網的內容設立評定類別的制度，但電影及電子遊戲則設有評定類別/分類的制度。

執法

執法工作由警方和海關（加拿大邊境服務局(Canada Border Services Agency)）負責，一般都是以投訴爲主導的方式。

審裁機制

加拿大並沒有設立獨立的法定機構爲刊物評定類別。刊物是否屬於淫褻是由法院裁定。

規管互聯網

加拿大是提倡業界以自我規管的形式規管互聯網，以及以投訴爲主導的方式打擊互聯網上的淫褻資訊。規管重點是網上的兒童色情物品，一般會由警方主動監察。加拿大互聯網供應商協會（代表加拿大的獨立互聯網服務供應商）等組織協助爲業界制定了標準，包括《業務守則》。會員承諾根據《業務守則》遵守所有相關法律，尤其是不得故意載有不法內容。法院可發出命令，要求互聯網服務供應商刪除非法內容。不過，由於互聯網服務供應商通常不會事先得悉其網絡內所載的內容，他們一般都毋須爲其網絡內出現的非法內容承擔責任。

過濾服務

「加拿大打擊網上侵害兒童聯盟」(Canadian Coalition Against Internet Child Exploitation)（成員包括「加拿大網上兒童色情罪行舉報中心」(Cybertip.ca)、互聯網服務供應商、聯邦及省政府，以及執法機關）推行了「加拿大健康資訊計劃」(Project Cleanfeed Canada)，制定了一個載有與兒童性虐待內容有關的海外網站的網址名單，並會定期更新。參與計劃的互聯網服務供應商的過濾系統會自動阻截名單上的網址。

法國

法例

法國的刑事法例一般禁止向未成年人士發布或派發（不論以任何方式）含暴力、色情或嚴重違反人格尊嚴內容的資訊。

規管互聯網

法國互聯網服務供應商協會在一九九八年成立聯絡機構“Point de Contac”，向家長及兒童提供防備網上不良資訊和使用過濾軟件的資訊。聯絡機構亦與業界、警方和政府合作；若不良資訊載於本地伺服器，聯絡機構會在考慮資訊的內容後，通知有關的內容供應者及／或執法部門，或要求內容供應者刪除該內容。海外伺服器所載的不良資訊則會透過過濾軟件處理。

法國政府立法規定互聯網服務供應商須爲用戶提供過濾軟件（以收費方式提供過濾軟件或告知顧客如何獲得過濾軟件）。家庭事務部及後更與互聯網服務供應商協會達成協議，立例要求互聯網服務供應商須在用戶的要求下，免費爲他們提供過濾軟件。爲此，互聯網服務供應商自二零零六年四月起，已爲用戶免費提供由家長監控，專爲兒童、青少年及成年人而設的三種過濾軟件。

附件 2

業務守則

規管淫褻及不雅資訊的業務指引

前言

1. 這套業務指引，旨在爲香港互聯網供應商協會(下文簡稱「協會」)會員建議守則，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。

2. 爲免生疑問，這套業務指引並不免除協會會員遵守本港現行有關法例(包括淫褻及不雅物品管制條例和電訊條例)的規管，及通訊事務管理局所發出的公共非專利電訊服務牌照內所訂明的責任。

3. 如有需要，協會會檢討本業務指引。

術語

4. 在本業務指引內，

「執法機構」指負責執行淫褻及不雅物品管制條例的政府部門，包括香港海關、香港警務處(下文簡稱「警務處」)和電影、報刊及物品管理辦事處；「會員」指香港互聯網供應商協會的成員；
「劃一資源定位」即互聯網上內容檔案(file of content)的網址；
「網頁」指透過單一「劃一資源定位」，所接達的網絡內容檔案(file of content)；
「萬維網絡」指透過使用「超文本傳輸規約」(「http」)所接達的互聯網內容網絡(network of content)。

5. 會員須採取合理步驟，防止互聯網使用者在互聯網上放置或發送一些根據淫褻及不雅物品管制條例(第 390 章)可能被評定爲第 III 類(淫褻)的資訊。概括的據淫褻及不雅物品管制條例請參閱附錄 I。

6. 會員須提醒用戶，凡未滿十八歲的人士，必須在年滿十八歲人士的監管下方可接達互聯網。

7. 會員須通知互聯網使用者，不得向未滿十八歲的人士發布或提供根據淫褻及不雅物品管制條例可能被評定爲第 II 類(不雅)的資訊。

8. 會員須忠告本地資訊供應者及發放者，如他們所上網的資訊，根據淫褻及不雅物品管制條例可能被評定爲第 II 類(不雅)，則必須在有關網頁附加下列警告字句，並先在螢幕上顯示，方可讓互聯網使用者觀看該網頁的內容：

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。

9. 會員如採取下列行動，則可被視作已遵從上文第 5 段的規定：(a) 會員已告知互聯網使用者不得將根據淫褻及不雅物品管制條例可能被評定爲第 III 類(淫褻)的資訊上網，或透過互聯網發送該等資訊；(b) 當會員得悉互聯網使用者已將可能被評定爲第 III 類(淫褻)的資訊上網，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(content datebase)，便須：

(i) 立即封鎖該個載有違例資訊的網址或資料庫；
(ii) 立即告知互聯網使用者，根據淫褻及不雅物品管制條例，其行爲可構成罪行；如該使用者爲互聯網用戶，有關行爲是違反用戶服務條件；
(iii) 如任何互聯網用戶雖已獲告知，根據淫褻及不雅物品管制條例，其行爲可構成罪行並且違反用戶服務條件，但仍重複再犯，便應立即取消其戶口；
(iv) 向協會報告其根據上文第 9b(i)及 b(iii)段所採取的行動。

10. 如會員察覺互聯網使用者未有根據第 8 段的規定顯示警告字句，便在互聯網上存放或利用互聯網發送可能被評定爲第 II 類(不雅)的資訊，便須：

(a) 立即告知互聯網使用者，必須根據上文第 8 段的規定在網上顯示警告字句；

(b) 立即告知使用者，根據淫褻及不雅物品管制條例，其行爲可構成罪行；如該使用者爲互聯網用戶，有關行爲是違反用戶服務條件；
(c) 如會員已告知互聯網用戶，根據淫褻及不雅物品管制條例，其行爲可構成罪行，而有關行爲亦違反用戶服務條件，但用戶仍重複再犯，便應立即取消該用戶的戶口；
(d) 向協會報告其根據上文第 10(a)及(c)段所採取的行動。

11. 協會及其會員如對評定互聯網上資訊的類別有疑問，可向電影、報刊及物品管理辦事處尋求協助。

12. 香港互聯網供應商協會須就其會員根據上文第 9(b)(i)、9(b)(iii)、10(a)和 10(c)段所採取的行動，按照附錄 II 所載格式，向電影、報刊及物品管理辦事處提交每月報告。

13. 會員須就淫褻及不雅物品管制條例第 10 條(刊載於附錄 III)所載有關「淫褻」及「不雅」物品的法定指引，鼓勵互聯網使用者採用互聯網資訊內容篩選標籤系統或其他的內容篩選標籤科技。而且應該重點介紹本協會所推行之互聯網標籤制度計劃的內容過濾器。

14. 會員須告知家長及其他負責人可採取的做法及預防措施(包括由協會推行的互聯網標籤制度計劃的內容過濾器)，以確保未滿十八歲的人士不會接達互聯網上的第 III 類(淫褻)或第 II 類(不雅)資訊。

15. 會員會鋪設一條劃一資源定位鏈路，提供一些有助教育互聯網使用者、家長及監護人如何使用過濾軟件的資訊(包括這類軟件的名單)，從而保護未滿十八歲人士，以免他們接達網上的第 III 類(淫褻)或第 II 類(不雅)資訊。

處理投訴的程序

16. 公眾人士、電影、報刊及物品管理辦事處或警務處均可就互聯網上存有第 III 類(淫褻)或第 II 類(不雅)資訊的問題，向協會及其會員提出投訴。

17. 會員在接獲公眾人士、電影、報刊及物品管理辦事處或警務處的投訴後，須以書面通知協會，並立即採取行動，務求根據淫褻及不雅

物品管制條例的規定，解決有關問題。在處理投訴後，會員須盡快以書面通知協會(包括解決問題的辦法)。

18. 如投訴是由公眾人士、電影、報刊及物品管理辦事處或警務處直接向協會提出，協會便須將有關投訴轉交被投訴的會員處理。該會員在收到有關投訴後，應立即採取行動，務求根據淫褻及不雅物品管制條例的規定，解決有關問題。在處理投訴後，會員須盡快以書面通知協會(包括解決問題的辦法)。

19. 如公眾人士、電影、報刊及物品管理辦事處或警務處投訴某名會員並未就投訴採取行動或根據淫褻及不雅物品管制條例的規定，解決有關問題，協會便須接手處理該宗投訴，並即時採取行動，務求根據上述條例的規定解決有關問題。該協會須詳細考慮有關投訴的性質和所涉及的範圍，並諮詢有關會員的意見。該名會員須與協會衷誠合作。此外，協會有權在作出有關投訴的裁決之前，諮詢各有關方面的意見；協會亦會負責知會有關會員及投訴人其裁決。

20. 如公眾人士所提出的投訴雖經某會員或香港互聯網供應商協會盡力處理，仍未能解決，協會/該名會員可將該宗投訴轉交電影、報刊及物品管理辦事處處理；而電影、報刊及物品管理辦事處可與其他有關的執法機構合作，考慮對有關方面採取法律行動。

21. 如電影、報刊及物品管理辦事處或警務處所提出的投訴雖經會員或協會盡力處理，仍未能解決，電影、報刊及物品管理辦事處或警務處可考慮對有關方面採取法律行動。

22. 上文第 16 至 21 段所述的處理程序，並不排除執法機構在有需要時，直接對有關方面採取行動。

23. 會員或協會可徵求電影、報刊及物品管理辦事處協助將有關個案轉交根據淫褻及不雅物品管制條例第 6 條所成立的淫褻物品審裁處，以評定網上所發送的資訊是否屬於第 III 類(淫褻)或第 II 類(不雅)。

24. 香港互聯網供應商協會每月須向電影、報刊及物品管理辦事處報告其接獲投訴個案、已處理投訴個案及尚待處理的投訴個案的數目。

25. 協會承諾會按執法機構的要求，提供有關尚待處理的投訴個案的資料。

制裁

26. 會員必須遵從協會所作出的任何決定，包括即時封鎖可能載有被評定爲第 III 類(淫褻)資訊的萬維網址或資料庫，或對違反本業務指引的會員加以制裁。

27. 假如會員雖有能力按照協會的建議行事，但卻不合理地拒絕執行，或再三違反本業務指引，協會可對有關會員採取紀律處分行動。

28. 協會會定期檢討對會員的制裁方法。

附錄

附錄 I　　淫褻及不雅物品管制條例主要條文的撮要
附錄 II　　有關互聯網供應商協會會員對互聯網上淫褻及不雅資訊所採取行動的每月報告格式
附錄 III　　淫褻及不雅物品管制條例第 10 條

附錄I

淫褻及不雅物品管制條例(第390章)主要條文的撮要

1. 物品可分爲三個類別：第I類(既非淫褻亦非不雅)；第II類(不雅)；及第III類(淫褻)。
2. 第I類物品供任何年齡人士觀看，並可在不受任何限制的情況下發布。第II類(不雅)物品可向十八歲或以上人士發布，但須受到若干限制，例如附加警告字句，說明有關物品不得向未滿十八歲的人士展示。第III類(淫褻)物品被禁止發布。
3. 發布或管有淫褻物品以供發布，最高可處罰款100萬元及監禁3年。不遵照法例規定發布或管有不雅物品以供發布，最高可處罰款40萬元及監禁12個月；屢犯者最高可處罰款80萬元及 監禁12個月。
4. 「淫褻」及「不雅」包括暴力、腐化及可厭。
5. 任何人士，不論是否爲了牟利，將物品派發、傳閱、出售、出租、交給或出借予公眾人士或部分公眾人士，均屬將物品發布。
6. 物品可呈交屬司法機構的淫褻物品審裁處(以下稱「審裁處」)評定類別。審裁處在評定物品的類別時，須遵照淫褻及不雅物品管制條例第 10(1) 條所載的法定指引 (見附錄 III)。
7. 凡呈交審裁處評定類別的物品，均備存於儲存庫。公眾人士只須繳付費用，便可觀看存放於審裁處儲存庫(地址:香港西灣河太安街 29 號東區法院大樓 9 樓)的物品。

附錄 II

互聯網服務供應商對

互聯網上淫褻及不雅資訊所採取行動的每月報告

月份 :_____ 年份 :_____ 互聯網服務供應商名稱: _____

摘要 :

1.	已處理個案數目 :	
2.	已解決個案數目 :	
3.	尚待處理個案數目 :	

違規情況及所採取行動詳情 :

	日期	個案來源(1)	所發送資訊類別(2)	所採取行動 (連日期)(3)	個案是否已獲解決	其他發展(4) (請註明)
1.					已告解決/ 尚待處理	
2.					已告解決/ 尚待處理	
3.					已告解決/ 尚待處理	

註 : 填表時請使用以下代號

(1) S – 互聯網服務供應商觀察所得; T – 由電影、報刊及物品管理辦事處轉介; A – 由香港互聯網供應商協會轉介; P – 由警務處轉介;C – 經公眾投訴

(2) N – 裸露; S – 性事; V – 暴力; O – 其他(請註明)

(3) R – 堵截淫褻資訊； X- 用戶的戶口被互聯網服務供應商取消； W – 附加法定警告

(4) 其他發展(例如用戶取消戶口，劃一資源定位不再存在等)

負責人：_____

(　　)

附錄 III

淫褻及不雅物品管制條例(第 390 章)

第 10 條

10. 審裁處指引

1. 審裁處在裁定物品是否淫褻或不雅，或裁定公開展示的事物是否不雅時，或在評定物品類別時，須考慮以下各項 - -

    a. 一般合理的社會人士普遍接受的道德禮教標準，且就物品而言，考慮該等標準時並可考慮檢查員根據《電影檢查條例》 (第 392 章) 第 10 條就該條例第 2(1) 條所指的影片所作的決定；
    b. 物品或事物整體上產生的顯著效果；
    c. 如屬物品，其發布對象、擬發布對象或相當可能發布的對象是那些人，或是那一類別或年齡組別的人；
    d. 如屬公開展示的事物，該事物正在或將會在何處公開展示，以及相當可能觀看該事物的是那些人，或是那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，或其內容是否只是掩飾，以使其任何部分成爲可予接受者。

2. 在審裁處進行的法律程序中，可就審裁處根據第(1)款必須或可以考慮的事項接納專家的意見，以確立或否定該事項。