立法會
Legislative Council

立法會CB(2)875/12-13(06)號文件

檔　號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2013年4月5日會議
擬備的背景資料簡介

警方處理公眾集會及公眾遊行的事宜

目的

本文件綜述保安事務委員會(下稱"事務委員會")過往就警方處理公眾集會及遊行事宜所作的討論。

背景

2. 規管公眾集會及遊行的主要法律條文載於《公安條例》(第245章)。根據《公安條例》，任何公眾集會或遊行人數若超出法例規限，即50人以上的公眾集會及30人以上的公眾遊行，必須按照條例的規定，在舉行活動至少7天前向警務處處長(下稱"處長")提出通知，並在處長沒有作出禁止或提出反對的情況下，方可舉行。處長如合理地認為，為維護國家安全、公共安全及公共秩序或保護他人的權利和自由而有需要作出禁止，便可禁止舉行任何公眾集會或遊行。處長如認為舉行已作出通知的公眾集會或遊行，將相當可能會妨礙維持公共秩序或被用作達致任何違法目的，便須以書面通知的方式述明禁止或反對舉行公眾集會或遊行的理由，並在指明時限內(例如在已給予7天通知的情況下，在有關活動開始前48小時)將他的決定通知活動主辦單位。處長如沒有在指明時限內發出反對通知書，即當作已發出不反對通知書，有關的集會或遊行可如期舉行。

3. 如處長禁止或反對舉行已作出通知的公眾集會或遊行，或對此類集會或遊行施加條件，主辦單位有權向《公安條例》規定成立並屬獨立的公眾集會及遊行上訴委員會(下稱"上訴委員會")提出上訴。上訴委員會可維持或推翻處長所作出的禁止或反對決定，或更改處長所施加的條件。

事務委員會的商議過程

4. 事務委員會在過往多次會議上，曾討論警方處理公眾集會及公眾遊行的相關事宜。委員所作的商議綜述於下文各段。

評審舉行公眾集會或遊行申請的準則

5. 部分委員質疑當局為何以晚上能見度低為理由，反對在2007年3月10日舉行公眾遊行。他們關注到，處長決定是否反對公眾集會或公眾遊行的申請時，能見度是否為考慮因素之一。

6. 據政府當局表示，建議的遊行路線會穿越非常繁忙的路段，而且遊行訂於晚上的繁忙時間開始，警方遂基於公共安全及公共秩序的理由反對進行公眾遊行。能見度只是影響公共安全的眾多因素之一。警方必須顧及其他市民的權利和自由，以及公眾遊行可能造成的干擾。警方曾建議主辦單位提前在同日下午進行公眾遊行，但未獲主辦單位接納。

與公眾集會及遊行的主辦單位保持溝通

7. 委員察悉，警方接獲有關公眾集會或遊行的通知後，會與活動主辦單位保持溝通，並與他們商討在公眾集會或公眾遊行舉行當日可如何維持秩序。警方會參考主辦者提供的資料、以往處理同類活動的經驗，以及其他行動上的考慮因素，評估活動期間所需的人羣／交通管理措施與人手調配，以維持公共安全和公共秩序。活動主辦單位有責任安排糾察在公眾集會或公眾遊行舉行期間維持秩序。

8. 委員關注到，警方會否在公眾集會及遊行期間與主辦單位保持溝通。他們察悉，除事先提供意見並就有關活動議定若干安排外，在活動期間亦可能有一名警民關係主任派駐現場，擔當主辦單位和現場指揮官之間的溝通橋樑。

9. 部分委員關注到，警方對遊行路線施加限制，導致警方與示威人士屢次發生對峙。警方表示，他們會就每次公眾集會或公眾遊行與主辦單位聯絡。遊行路線及其他相關細節會在"不反對通知書"中指明，參加者必須予以遵從。基於安全理由，每當一條行車道開放供遊行之用時，旁邊的行車道便不會行車。

示威物品

10. 委員要求當局提供資料，說明按何準則才准許在公眾集會及公眾遊行期間使用示威物品。他們察悉，基於利便遊行人

士表達意見的原則，警方會對主辦者有關使用示威物品的要求盡量通融。同時，因應主辦者所提出的活動安排及場地或示威物品本身的限制，警方會與主辦者商定有關物品的安排，並在有需要時將其列在"不反對通知書"內。主辦者若認為警方所施加的條件不合理，可向上訴委員會提出上訴，讓其作出獨立而客觀的考慮和裁決；否則，主辦者便應按照"不反對通知書"的條件和要求，進行其主辦的公眾集會或遊行。

使用胡椒噴霧對付示威者和架設鐵馬

11. 部分委員質疑，警方使用胡椒噴霧對付示威者是否恰當，以及警方與2010年1月16日公眾集會的主辦單位所作的聯繫是否有效。他們亦質疑警方架設鐵馬封鎖前立法會大樓附近若干區域及道路的成效，因這項用以阻止示威者在街上遊行的措施，最終導致示威者與警方之間出現衝突及對峙的局面。有委員認為政府當局應檢討在大型公安活動進行期間使用鐵馬的指引。為盡量減低可能對示威者和警務人員造成的傷害，政府當局亦應考慮以其他物料製造的鐵馬取代金屬鐵馬。部分委員指出，有些示威者被發現在示威區內利用明火煮食及售賣食物，對其他示威者和前立法會大樓及附近範圍內的人士的安全構成危險。這些委員認為，警方在利便示威者表達意見之餘，亦有責任維持公共秩序及確保其他人士的安全。

12. 據政府當局表示，在2010年1月16日傍晚，鑒於在前立法會大樓外示威的人士數目眾多，警方在前立法會大樓附近若干範圍及街道架設鐵馬，以確保示威者、其他人士及正在前立法會大樓內出席會議的立法會議員和政府官員的安全。警方在架設鐵馬之處設有數條防線，作為基本的保安措施，防止任何未經許可人士進入前立法會大樓。在當晚較後時間，部分參加公眾集會的人士轉而採取對立態度，並從四面八方包圍前立法會大樓及堵塞行車道。經考慮當時的混亂情況，警方在示威者數度推撞及跨越鐵馬並試圖衝破警方防線時，向他們使用胡椒噴霧。

13. 據警方表示，當參與公眾集會或遊行人士以暴力衝擊警方防線，而警方在採用可行方法後仍未能阻止示威者的暴力行為時，警方可能會使用胡椒噴霧，以抵禦示威者的襲擊，或阻止示威者繼續衝擊警方的警戒線。每當使用胡椒噴霧，警方均會在現場環境許可下先發出口頭警告；而在行動結束後，警司級人員亦會評估有關情況，確保每次均有充分理由使用胡椒噴霧。

14. 委員察悉，警方已在事件發生後進行檢討。為了保障公共安全，警方審視了設置防線的安排。若示威活動有機會涉及

激烈行為，警方會以兩層互相連接的鐵馬作為防線，希望藉此加固防線，避免警員與示威者近距離正面衝突，同時亦可減少有人受傷的機會。

15. 據政府當局表示，警方已加強對前線人員處理公眾集會的訓練。除口頭警告外，警方會採用橙、紅兩色警告旗，以應付示威者衝擊封鎖線的情況。"橙旗"提醒示威者不得越過封鎖線範圍；"紅旗"則警告示威者停止衝擊封鎖線，否則警方會使用武力。警告旗可以清晰向示威者展示警方的防線位置，並且表明不得超越防線的信息。

16. 委員關注到，在2012年6月／7月國家主席胡錦濤訪港期間，警方使用大型水馬，並向示威者施用大支裝胡椒噴霧；他們詢問，所使用的胡椒噴劑劑量是否符合國際慣常做法。

17. 據警方表示，這並非第一次使用大支裝胡椒噴劑。大支裝胡椒噴劑的威力、濃度和成分與細支裝相同，唯一分別是所載胡椒噴劑的份量。大支裝胡椒噴劑在5米範圍內有效，不會對人造成任何傷害。使用大支和細支裝胡椒噴劑的指引是相同的。警方在達到制止示威者暴力行為的目的後，已停止使用胡椒噴劑。

<u>使用武力移走示威者</u>

18. 對於部分委員批評警方使用過度武力移走示威者，政府當局回應時強調，警方在協助進行公安活動及處理暴力事件時，一直秉持予以最大克制及使用最低程度武力行事的原則。根據警方有關使用武力的內部指引，警務人員與市民接觸時必須自律和高度克制。除非有絕對需要及沒有其他辦法可完成合法任務，否則不得使用武力。在達到目的後，必須停止使用武力。警務人員在使用武力前須表明身份，並在情況許可下盡量向對方發出警告，表明將會使用武力，以及將使用何種武力和所使用武力的程度。在使用武力之前，警方會在實際可行的情況下，讓有關人士有機會遵守警方的指令。

19. 委員關注到，中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室(下稱"中聯辦")門外設有大型花槽，和平示威的空間有限。有意見認為，這引發警方與示威人士之間許多衝突，因為該處只有狹窄的路面容納鐵馬和各方人士，包括警方、示威者、記者及行人，令公共安全受到影響。

20. 據政府當局表示，花槽是地區設施，設置已有多時；而設置花槽時，已考慮地理上的特點。花槽與示威者的行動毫不相干，警方會不偏不倚地履行職責。

21. 委員察悉，在中聯辦門外設置鐵馬，是由於在數次事件中曾有偏激示威人士試圖攀越中聯辦的閘門，闖入或擲東西進入中聯辦。設置鐵馬是一項人羣管理措施，旨在避免警方與示威人士直接對峙，以及維護公共秩序和公共安全。

拘捕及檢控示威人士

22. 有意見認為，警方處理公眾集會和遊行的手法越來越嚴苛。有委員關注到，2011年約有400名示威人士被捕，是2010年數字的6.7倍。

23. 委員獲告知，在多次場合上，部分人士在公眾集會或遊行結束後非法集結，並作出損害社會秩序的行為，故被警方拘捕。這些人士阻塞幹道，造成嚴重交通擠塞。經多番勸籲他們離開不果後，警方不得不採取果斷行動。據警方表示，公眾集會或遊行人士在自由表達訴求時，理應在遵守香港法律的大前提下，和平有序地進行。

相關文件

24. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年3月27日

附錄

警方處理公眾集會及公眾遊行的事宜

相關文件

委員會	會議日期	文件
立法會	2001年2月21日	會議過程正式紀錄 (第8項質詢)
	2003年1月22日	會議過程正式紀錄 (第1項質詢)
	2004年6月30日	會議過程正式紀錄 (第1項質詢)
	2005年11月23日	有關"世界貿易組織 第六次部長級會議的 保安及公共秩序事宜"的 議案
	2009年6月24日	會議過程正式紀錄 (第3項質詢)
	2009年12月2日	會議過程正式紀錄 (第12項質詢)
	2010年11月10日	會議過程正式紀錄 (第6項質詢)
	2011年1月12日	會議過程正式紀錄 (第4項質詢)
	2011年7月13日	會議過程正式紀錄 (第二項急切質詢)

委員會	會議日期	文件
保安事務委員會	2007年6月5日 (議程第VII項)	議程 會議紀要
	2010年2月2日 (議程第V項)	議程 會議紀要
	2010年11月11日 (議程第III項)	議程 會議紀要
	2011年4月8日 (議程第II項)	議程 會議紀要
	2011年7月5日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2012年5月8日 (議程第V項)	議程 會議紀要
	2012年7月4日 (議程第VI項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部2
2013年3月27日