

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1815/15-16號文件

檔號：CB2/PL/SE

保安事務委員會 向立法會提交的報告

目的

本報告旨在匯報保安事務委員會在2015-2016年度立法會會期內的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2016年6月29日立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過，並於2000年12月20日、2002年10月9日、2007年7月11日及2008年7月2日修訂的一項決議案，成立事務委員會，負責監察和研究與保安、公安、貪污、國籍及入境事務有關的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 2015-2016年度會期的事務委員會由34名委員組成。葉國謙議員和鍾國斌議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

維持治安

警方處理暴亂事件

4. 維持香港治安一直是事務委員會非常關注的事宜。鑒於2016年2月9日凌晨在旺角發生的警民衝突事件(下稱"旺角事件")在社會上引起公眾廣泛關注，事務委員會曾舉行特別會議，研究警方處理暴亂事件的事宜。

5. 大部分委員強烈譴責旺角事件中的暴行。該等委員察悉，超過90名警員在旺角事件中受傷，他們深切關注警方是否有足夠人手及適當裝備應付暴亂，以保障市民大眾及執勤警務人員的人身安全和維持社會安寧。然而，部分其他委員對警方在旺角事件中執法不公，表示失望。該等委員尤其關注到部分警務人員使用過度暴力對付現場的參與者。他們認為，政府有責任檢討其本身在旺角事件中的行動、探究事件的根本起因，以及防止同類事件再次發生。該等委員強烈呼籲政府當局不應只着眼於旺角事件的刑事調查，而是應成立獨立調查委員會徹查事件。

6. 事務委員會通過一項議案，支持警方嚴正執法及盡快把旺角事件的所有涉事暴徒繩之於法，以及促請政府當局增加處理暴亂事件的人手及提升警隊裝備，以保障市民大眾及執勤警務人員的人身安全和維護社會安寧。

7. 政府當局表示，若有暴亂發生，警方的首要任務是採取果斷措施，盡快平息暴亂，恢復公共秩序，以及保障生命財產安全。警務人員配備一系列的防暴裝備，並已於警察機動部隊接受防暴訓練。警方會視乎實際情況及個別行動需要，指示人員配以適當的裝備執行職務，以及決定是否需要出動配有防暴裝備的警察。警方正全力緝拿涉事暴徒歸案。政府當局向委員保證，一如所有大型行動，警方會在處理旺角事件上總結經驗，包括人手、資源及裝備等方面的調配，以配合將來的行動需要。當局認為無需成立另一個調查委員會研究事件。

為警務人員提供的訓練及心理支援

8. 部分委員關注到，在佔領行動後，警隊有否因應社會的發展，檢討是否有需要更新警務人員的心理質素訓練課程。該等委員尤其關注到，警務人員在執法過程中遇到個別人士對他們辱罵、無禮或採取不合作態度，試圖阻礙警務人員執行職務或使其蒙羞的情況有所增加。

9. 政府當局表示，在佔領行動期間，警隊臨床心理學家曾探訪前線警務人員，以了解他們的心理狀況和提供心理支援服務。警隊會因應當時的需要，不時檢討和更新警務人員的心理質素訓練課程。具體而言，在佔領行動後，警隊有為警務人員發展不同的訓練元素和材料，內容涵蓋應付來自長時間工作的壓力、處理家人和朋友之間的意見分歧等範疇。除此以外，警隊已於2014年3月向警務人員發出處理市民辱罵行為內部指引。

打擊非法賣淫活動

10. 事務委員會亦曾討論政府打擊非法賣淫活動的政策及措施。有鑒於賣淫本身並不違法，委員關注政府當局有否發現需要修例之處，以助打擊非法賣淫活動。根據政府當局的資料，本港現行法例已有多項條文，可引用於打擊操控賣淫的罪行及減少色情活動對市民可能造成的滋擾。當局認為該等法定條文足以打擊非法賣淫活動，而且問題已受到控制。此外，與非法賣淫有關的定罪率很高，大部分被定罪者均被判處監禁。

內地當局與香港特別行政區(下稱"香港特區")政府之間的通報機制

11. 2015年12月，有報章報道銅鑼灣書店股東及職員失蹤的個案(下稱"事件")，指涉案股東及職員在內地被拘留。就此，事務委員會要求政府當局向委員匯報香港特區政府與內地當局的相互通報機制的最新實施情況。委員亦關注政府就事件採取的實質行動。部分委員深切關注到，若內地當局的執法人員在香港執法，事件有否破壞"一國兩制"的原則和《基本法》，以及政府當局如何能保障香港居民在"一國兩制"下所享有的權利。

12. 委員獲告知，行政長官及政府當局已在不同層面及場合向內地機關提出此事及反映香港市民的關注。政府當局一直以務實的態度，尋求內地當局協助查明事實真相。據政府當局表示，並無資料顯示此事是否屬通報機制的適用範圍。然而，自通報機制運作以來，當局已從內地方面接獲涉及超過9 400名香港居民的通報。政府當局補充，除通報機制外，香港與內地警務當局之間設有合作機制。政府當局強調，其他司法管轄區的執法人員不得在香港境內執法。

13. 部分委員察悉並關注到，包括李波在內等失蹤人士曾循非法途徑離開香港。他們要求警方繼續進行調查，以查明事實真相，從而釋除公眾對李先生的下落所產生的疑慮。委員獲告知，警方非常重視每宗失蹤人士報告。每宗失蹤人士報告均由相關警察總區的失蹤人口調查組跟進。警方正調查李先生如何離開香港，並已要求內地當局安排他們與李先生會面。然而，任何人離開或進入香港，均須在出入境管制站出示香港身份證或旅遊證件，依法辦理出入境手續。

香港國際機場的旅客及行李保安安排

14. 2016年3月，關於香港國際機場一件無人看管行李的處理事件引起公眾廣泛關注。其後，事務委員會向政府當局及香港機場管理局(下稱"機管局")跟進有關香港國際機場的旅客及行

李保安安排。大部分委員關注到，現時有否規定乘客的手提行李必須與行李物主"同行同檢"。委員獲告知，手提行李的保安檢查一般在有關乘客在場的情況下進行。然而，其他各方有可能為了將屬於旅客的物件送還有關物主，而把該等物件送到須經過保安管制的地方。不過，所有人及行李在進入香港國際機場的高度保安禁區前均須經過常規的保安檢查。若以X光檢查行李的結果顯示有需要進行第二次檢查，第二次檢查便會在行李物主在場的情況下進行。

15. 委員亦關注到，航空公司可否行使酌情權，將旅客的無人看管手提行李帶進高度保安禁區。委員獲告知，如有關行李的物主身份已獲確認，航空公司職員、機管局及其失物服務承辦商可以應要求將遺失及拾獲物件送還身處高度保安禁區的旅客，惟前提是所有進入高度保安禁區的人及行李均已通過保安檢查。雖然現時已制訂有關航空公司酌情權的書面指引，但機管局明白前線的航空公司職員對航空公司的酌情權有所顧慮。機管局會參考其他國際機場的做法，聯同其他持份者檢討及優化現時處理遺失及拾獲行李的程序。機管局正在考慮要求遺失及拾獲行李的物主簽署承諾書或聲明書，才替旅客把遺失及拾獲行李帶進高度保安禁區。

消防安全

海上滅火策略

16. 委員察悉，消防處曾檢視現行的海上救援行動安排。部分委員對消防處的滅火輪抵達海上火警或事故現場所需的召達時間不一表示關注，並要求政府當局考慮就此訂定目標召達時間。政府當局解釋，消防船隻抵達海上火警現場的實際時間，受多項不同因素影響，包括在接獲召喚時，有關船隻的所在位置、海上交通頻繁度及天氣狀況等。因此，訂定適當的目標召達時間是不切實際的。政府當局強調，消防處會根據情況盡快調派最接近肇事現場的滅火輪和消防快艇前赴現場處理火警事故。

17. 鑒於漁船在避風塘內密集地停泊，部分委員關注避風塘的消防安全。他們認為，政府當局應在避風塘沿岸加設固定消防裝置，以便消防處的陸上消防員在抵達避風塘後能更迅速進行滅火工作。然而，委員獲告知，考慮到固定消防裝置在灌救方面的覆蓋範圍有限，而船隻在避風塘的分布甚廣，因此消防處認為該等裝置未能有效提升避風塘內的消防安全水平。

18. 關於有建議認為應設置專用救護船隻，以便能更快速應召處理海上事故的傷者，政府當局指出，消防及救護人員可乘坐

消防船隻或水警輪趕到海上事故現場執行任務，並把傷者運送上岸治理。此外，消防處現有的消防船隻均設有救護裝備及／或醫療室。為提高海上滅火能力及改善緊急救護服務，事務委員會支持政府當局購置一艘滅火輪及一艘快速救援船的建議。

相關立法建議

19. 政府當局就實施註冊消防工程师計劃(下稱"擬議計劃")的立法建議，諮詢事務委員會。有關建議旨在利用市場上的專業工程師和合資格人士，提供消防安全風險評估和發出證明書的服務。委員獲告知，擬議計劃的目的是給予申請人更大彈性，讓其有多一項選擇，以完成消防安全風險評估和發出證明書的程序。就食物業處所的發牌過程而言，現時由消防處進行消防安全風險評估和發出證明書需時31天，預計由註冊消防工程师進行有關工作會把所需時間縮短至大約7至8天。

20. 部分委員關注到，當局會否制訂措施，監察註冊消防工程师的服務水準，以及防止註冊消防工程师因參與有關消防安全工程而可能出現利益衝突。據政府當局表示，每當註冊消防工程师審批所須進行的消防安全工程時，均須申報他與有關工程毫無關連。為確保消防安全標準一致，消防處打算在擬議計劃實施初期，規定由註冊消防工程师制訂的所有消防安全規定，必須經消防處批核。此外，消防處會隨機選取處所並覆檢至少七成由有關註冊消防工程师進行的發出證明書的工作。

21. 在事務委員會的支持下，《2015年消防(修訂)條例草案》於2015年12月16日提交立法會，相關的法案委員會已完成審議工作，並已訂於2016年6月29日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

22. 梁美芬議員亦向事務委員會簡介其就修訂《消防安全(建築物)條例》提出的議員法案。該法案旨在給予消防處酌情決定權，藉延長期限協助有困難的舊式樓宇業主遵從消防安全指示，並容許業主提議替代安裝工程以遵從消防安全規定。

禁毒工作

毒品情況及禁毒工作

23. 事務委員會已接獲有關本港最新毒品情況及當局禁毒工作的周年最新資料。有鑒於首次被呈報吸毒者的毒齡持續上升，由2014年的5.2年升至2015年的5.8年，委員關注到政府當局

會如何應對隱蔽吸毒問題。儘管政府當局承認首次被呈報吸毒者的毒齡持續上升令人關注，但當局指出，首次被呈報吸毒者的毒齡，只是隱蔽吸毒的其中一項指標。此外，吸毒情況有下降趨勢，反映禁毒策略的效用及社會各界協力合作的成果。政府當局向委員保證，當局一直監察不同來源的資料，以全面掌握香港的毒品情況。

相關立法建議

24. 政府當局就修訂《危險藥物條例》(第134章)附表1的立法建議，諮詢事務委員會。有關修訂旨在把他噴他多和AH-7921納入該條例的規管範圍。委員獲告知，在他噴他多和AH-7921納入該條例附表1後，非法販運、製造、管有、服用、供應、進口及出口該等物質，在該條例下將會構成罪行。進口及出口該等物質，均須由衛生署發出牌照。在事務委員會的支持下，有關的修訂令已於2016年5月11日提交立法會會議席上省覽，並將自2016年7月8日起實施。

根據聯合國《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》(下稱"《禁止酷刑公約》")提交的報告

25. 香港特區已根據《禁止酷刑公約》提交第三次定期報告，該報告為中國第六次定期報告的一部分。在聯合國禁止酷刑委員會(下稱"禁止酷刑委員會")就該報告舉行審議會前，事務委員會在2015年11月與政府當局及團體代表討論禁止酷刑委員會提出的關注事項。

26. 部分委員對裁定酷刑聲請所需的時間及免遣返聲請獲確立的百分比低表示關注。不過，部分其他委員則認為，雖然曾遭遇酷刑的聲請人應獲提供協助，但當局亦應採取行動，以防止現有機制被濫用。政府當局表示，由於香港的大部分免遣返聲請人並非源自發生衝突的國家，因此不宜把在香港獲確立的聲請百分比與其他國家的百分比作出比較。香港的免遣返聲請是根據符合法例要求的高度公平標準的統一審核機制予以審核。香港的公費法律支援計劃，以及按審核程序(包括上訴程序)讓聲請人提供資料和作出陳詞的時間即使未必較許多其他國家所採用的有關計劃和所容許的時間寬鬆，亦與之相若。

27. 禁止酷刑委員會在2015年11月17日及18日的審議會上審議香港特區的第三次定期報告，其後於2015年12月通過審議結論。事務委員會於2016年6月舉行兩次會議，與政府當局及團體代表討論相關審議結論。大部分委員與禁止酷刑委員會同樣對用

以審核免遣返聲請的統一審核機制自2014年建立以來的實施情況，表示關注。政府當局表示，實施統一審核機制的目的，是決定一名非法入境者是否須被即時遣返至另一國家，或是入境事務處(下稱"入境處")須暫緩遣返行動，直至該聲請人聲稱的風險不再存在。聲請人若不服入境處在統一審核機制下作出的決定，可向酷刑聲請上訴委員會提出上訴。除此之外，政府會引入措施，在現行的法律及程序框架下，盡量縮短審核所需的時間及更有效地運用現有資源。

28. 部分委員亦提到，禁止酷刑委員會呼籲當局設立完全獨立的機制，調查對警察行為不當的投訴，以及公開警察通例及處理示威時的相關武力使用守則，他們認為政府當局應就此作出回應。政府當局指出，《獨立監察警方處理投訴委員會條例》(第604章)為兩層投訴警察制度訂定法定基礎，確保有關警方行為失當的投訴能以一套獨立和公平的制度處理。在使用武力方面，委員獲告知，警方有嚴謹的武力使用守則。警務人員在使用武力前，須在情況許可下發出警告，示意將使用武力；並須在實際可行的情況下，讓有關人士有機會遵守警方的指令。政府當局強調，警方所使用的武力必定是完成合法任務而須使用的最低程度武力。在使用武力時，警務人員須時刻保持高度克制。

全面檢討統一審核機制

29. 政府當局在2016年1月發表的《施政綱領》中強調，有需要就處理統一審核機制聲請的策略進行全面檢討，範疇包括入境前管制、審核程序、羈留及執法，以遏止及扭轉滯留香港的統一審核機制聲請人不斷增加的趨勢。

30. 委員在討論檢討範圍時，強烈呼籲政府當局加快處理免遣返聲請。部分委員深切關注到審核程序被濫用的情況。他們認為，滯港免遣返聲請人持續增加，會造成財政負擔及影響治安。不過，部分其他委員則認為，對聲請人應採取體恤的態度。

31. 政府當局表示，當務之急是在現有的法律要求下，透過適當措施在源頭堵截非法入境者，並加快審核聲請，將聲請不獲確立的人盡快遣返原居地。所有涉及處理免遣返聲請工作的入境處人員亦已接受所需的訓練。政府當局向委員保證，在整個檢討過程中，當局會聆聽所有持份者就如何有效令聲請屬實的人可盡快獲確認、將濫用審核程序的行為減至最少，以及減少經濟移民來港非法工作的誘因等各方面提出的意見及建議。

32. 部分委員詢問，當局在進行檢討時，會否一併考慮使《禁止酷刑公約》不再適用於香港。政府當局表示，實施統一審核機制的目的，是履行香港特區政府在《禁止酷刑公約》、《香港人權法案》、《入境條例》(第115章)及終審法院的相關判決下的要求。當局現時並無計劃就使《禁止酷刑公約》不再適用於香港特區進行評估。政府當局補充，根據《基本法》，中華人民共和國締結的國際協議，中央政府可根據香港特區的情況和需要，在徵詢香港特區政府的意見後，決定是否適用於香港特區。

33. 政府當局建議在保安局開設一個首長級丙級政務官及在入境處開設一個入境處助理處長兩個編外職位，以督導統一審核機制的全面檢討，以及加強有關措施以進一步加快審核聲請。事務委員會對此亦表示支持。政府當局承諾向事務委員會匯報全面檢討的進度。

相關立法建議

34. 政府當局就修訂《入境(未獲授權進境者)令》(第115D章)的建議，諮詢事務委員會。有關修訂是當局在全面檢討處理免遣返聲請的策略時所考慮的措施之一，旨在(a)擴大《入境(未獲授權進境者)令》第2(1)(a)條"未獲授權進境者"的定義，加入非華裔非法入境者的8個主要來源國家；及(b)就該命令第2(2)(a)條的豁免條文，即持有有效旅行證件的人不會被宣布為未獲授權進境者，作出修訂。

35. 部分委員雖然大體上支持立法建議，但認為若政府當局與內地當局聯手從源頭打擊該問題，會更為奏效。委員獲告知，自2016年2月起，內地相關當局與香港警方已展開聯合行動，在邊境地區打擊偷運人口活動，成功瓦解3個人蛇偷運集團，並拘捕約2 900名非華裔非法入境者。上述聯合行動會至少持續至2017年6月底。委員關注到有關建議對非華裔非法入境者的影響。政府當局解釋，有關建議旨在對涉及偷運未獲授權進境者來港的集團，處以更重的刑罰。被偷運來港的非華裔非法入境者，儘管被宣布為未獲授權進境者，也不會被判處更重刑罰。

36. 鑒於有關立法建議須通過先訂立後審議的程序，並將於憲報公布的日期開始實施，部分委員對缺乏充分審議時間表示關注。有見及此，政府當局隨後修訂立法建議，只把非華裔非法入境者的8個主要來源國家加入《2016年入境(未獲授權進境者)(修訂)令》。該命令於2016年5月20日刊憲及生效。

截取通訊及監察

37. 事務委員會繼續監察《截取通訊及監察條例》(第589章)的實施情況。在截取通訊及監察事務專員(下稱"專員")按該條例規定向行政長官提交周年報告後，事務委員會討論政府當局就報告中所提事項而作出的跟進工作。

38. 部分委員關注到，執法機關採取的跟進行動，是否與專員報告內重點提述的違規情況和異常事件的嚴重性相稱。委員獲告知，執法機關對專員的意見十分重視，並會因應其意見積極作出跟進。有關執法機關如要對有關執法人員採取紀律行動，會先考慮專員在報告內提出的意見(如有的話)，然後才對有關人員採取行動。

39. 有鑒於依據訂明授權進行的截取或秘密監察行動而被逮捕，或是在進行該行動的後續行動中被逮捕的人的數目與發出訂明授權的數目的比例一直下降，部分委員關注到，執法機關在申請訂明授權方面是否未有謹慎行事。政府當局表示，發出訂明授權的數目與因為依據訂明授權而進行的截取或秘密監察行動而被逮捕，或是在進行該行動的後續行動中被逮捕的人的數目並沒有相互關係。事實上，執法機關需遵守的程序在過往數年已逐步收緊。小組法官均因應有關行動是否相稱和必要來考慮訂明授權的申請。

設立跨境運送大量貨幣和不記名可轉讓票據的申報及披露制度

40. 政府當局於2015年就設立跨境運送大量貨幣和不記名可轉讓票據的申報及披露制度一事進行為期3個月的公眾諮詢，並於諮詢結束後，向事務委員會簡介有關結果。

41. 委員關注擬議的申報及披露制度在對付清洗黑錢方面的成效如何。部分委員認為，申報及披露制度的擬議指定上限(120,000元)應予提高，藉以把對旅客造成的不便減至最少。政府當局表示，擬議的制度只是一系列打擊清洗黑錢的措施之一。由於擬議的制度不會對運送貨幣和不記名可轉讓票據施加任何限制，因此不會影響資金合法進出香港。相比其他司法管轄區採用的上限，擬議的120,000元相對較寬鬆。

42. 委員亦關注到，違反申報及披露規定的罰則水平為何，以及當局會否就違反申報或披露規定的懲罰設立寬限期。政府當局表示，正考慮就違反申報或披露規定的懲罰設立寬限期。當局亦打算以定額罰款處理初犯者，金額定為2,000元。至於重犯者的懲罰，則會由法庭決定。政府當局表示會考慮在公眾諮

詢期間收集所得的意見，然後就擬議的申報及披露制度草擬條例草案。當局計劃在下年度立法會會期把相關條例草案提交立法會。

財務及人員編制建議

43. 在本年度立法會會期內，當局在向人事編制小組委員會、工務小組委員會及財務委員會提交多項其他財務及人員編制建議前，徵詢事務委員會的意見。

44. 事務委員會已審視多項與資訊科技系統電腦化有關的財務建議，包括為香港警務處水警總區購置流動應變及指揮平台；海關資訊及風險管理系統發展計劃；更換及提升香港警務處資訊科技基礎設施及應用系統和更換香港警務處指揮及控制通訊系統；把懲教署核心資訊科技系統更換為綜合懲教及更生管理系統；及入境處在港珠澳大橋香港口岸裝設電腦系統。

45. 事務委員會已考慮並支持另外兩項財務建議，當中涉及在赤柱監獄裝置電鎖保安系統，以及為白沙灣懲教所及小欖精神病治療中心更換及提升閉路電視系統。事務委員會亦已考慮並支持關於在香港仔田灣建造懲教署職員宿舍的工務計劃項目。

46. 當局就兩項人員編制建議諮詢事務委員會。有關建議分別是在政府飛行服務隊開設一個總機師常額職位，以加強管理及提升飛行安全，以及在入境處開設一個入境事務處助理處長編外職位，以監督新一代智能身份證系統的開發及推行情況。事務委員會支持該等建議。

曾舉行的會議及進行的參觀活動

47. 在2015年10月至2016年6月期間，事務委員會共舉行了12次會議，並曾參觀警察總部，以深入了解爆炸品處理課及港島總區指揮及控制中心的運作。此外，亦參觀了消防處中區滅火輪消防局，以及觀看筲箕灣避風塘火警事故部門聯合演練。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年6月22日

**立法會
保安事務委員會**

職權範圍

1. 監察及研究與保安、公安、公眾安全、貪污事宜、國籍及入境事務有關的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

立法會
保安事務委員會

2015至2016年度委員名單

主席	葉國謙議員, GBS, JP
副主席	鍾國斌議員
委員	涂謹申議員 陳鑑林議員, SBS, JP 劉慧卿議員, JP 何秀蘭議員, JP 林大輝議員, SBS, JP 陳健波議員, BBS, JP 梁美芬議員, SBS, JP 黃國健議員, SBS 謝偉俊議員, JP 梁家傑議員, SC 梁國雄議員 黃毓民議員 毛孟靜議員 田北辰議員, BBS, JP 吳亮星議員, SBS, JP 易志明議員, JP 姚思榮議員, BBS 馬逢國議員, SBS, JP 莫乃光議員, JP 陳志全議員 陳家洛議員 梁志祥議員, BBS, MH, JP 梁繼昌議員 郭偉強議員 郭榮鏗議員 張華峰議員, SBS, JP 張超雄議員 葛珮帆議員, JP 蔣麗芸議員, JP 鍾樹根議員, BBS, MH, JP 謝偉銓議員, BBS 楊岳橋議員(自2016年3月4日起)

(合共：34位委員)

秘書 馬淑霞小姐

法律顧問 曹志遠先生

日期 2016年3月4日