

**監警會與投訴及內部調查科
聯席會議**

日期：二零一零年十二月九日(星期四)

時間：下午三時二十分

地點：監警會秘書處會議室

出席者：

翟紹唐先生，SC	(主席)
林大輝議員，BBS，JP	(副主席)
石禮謙議員，SBS，JP	(副主席)
楊耀忠先生，BBS，JP	
林志傑醫生，BBS，MH	
張妙嫦女士	
陳嘉敏女士，JP	
張達明先生	
張仁良教授，BBS，JP	
方敏生女士，BBS，JP	
陳培光醫生	
馬恩國先生	
周允強先生，監警會副秘書長	(聯席秘書)
鄧厚江先生，監管處處長	
黃福全先生，助理處長(服務質素)	
麥國兆先生，投訴及內部調查科總警司	
鍾兆揚先生，投訴員警課高級警司	
葉玉萍女士，投訴員警課警司	(聯席秘書)
華樹桓先生，副校長(員警機動部隊)	

列席者：

梁何綺文女士，監警會秘書長	
朱敏健先生，候任監警會秘書長	
陳敏儀女士，監警會法律顧問	
黃炳亨先生，高級經理(人事及會務支援)	
李碧璇女士，經理(人事及會務支援)1	
謝名揚先生，投訴員警課(港島)警司	
鄭威鍵先生，投訴員警課總部總督察	
謝振中先生，投訴員警課第一隊總督察	
沈海光先生，投訴員警課第八隊總督察	

鄧惠英女士，投訴員警課第十隊總督察
馬子威先生，投訴及內部調查科高級督察(監警會事務)
溫曉婷女士，投訴員警課第二隊高級督察
陳朝輝先生，投訴員警課第五隊高級督察

因事缺席者： 李國麟議員，SBS，JP (副主席)
謝德富醫生，BBS，JP
王沛詩女士，JP
阮陳淑怡博士
吳克儉先生，JP
鄭經翰先生，GBS，JP

B部 會議的公開部份

引言

主席歡迎所有與會者出席會議，特別是將會負責簡介《公眾秩序守則》的副校長(員警機動部隊)華樹桓先生。

I 通過於 2010 年 9 月 2 日舉行會議(公開部分)的記錄

2. 上次會議(公開部分)的記錄，毋須修改，獲得通過。

II 前議事項

3. 主席詢問投訴員警課除了《公眾秩序守則》及投訴趨勢的簡介外，會否就其他事項報告最新進展。

4. 投訴及內部調查科總警司報告法庭於二零一零年十一月十一日就觀塘繞道事件的裁判結果：五名被告被判罪名成立，分別判處監禁十二至十六個月，並取消駕駛資格三年；上訴期於二零一零年十二月八日終止，至今未有收到上訴申請。正如上次會議所提到，警方已在事件中汲取教訓，而交通部亦已修改相關規例。

5. 主席感謝投訴及內部調查科總警司的報告，接著邀請副校長(員警機動部隊)就《公眾秩序守則》作出簡介。

6. 副校長(員警機動部隊)向與會者簡述正在草擬階段的《公眾秩

序守則》。他介紹了《守則》的背景和目的，包括涵蓋的基本原則。

7. 主席感謝副校長(員警機動部隊)的簡報，並邀請委員提出意見。

8. 方敏生女士得悉《公眾秩序守則》將會是警方的機密文件。她詢問處理大型公眾活動的部分可否向公眾公開，從而促進大眾對警隊角色的認識，以減少有關大型公眾活動的投訴。

9. 投訴及內部調查科總警司回應，《公眾秩序守則》部分內容是特別關於如何與參與大型公眾活動的人士溝通；這是一項警方已沿用多年的標準措施。

10. 方敏生女士詢問《公眾秩序守則》中哪些有關處理大型公眾活動的部分，是可以向公眾公開的。

11. 副校長(員警機動部隊)回應說，《公眾秩序守則》中有相當的部分是關於在活動前與團體的溝通。警方的不同單位，如警民關係主任，會盡一切努力去解釋警方的處理手法，以確保公眾明白警方的行動。警方從來的重點考慮因素是安全問題。(會後備註：《公眾秩序守則》或其草擬本將不會被列為公開文件，惟警方可檢視如何把最重要的訊息向公眾廣泛傳達。)

12. 楊耀忠先生表示，有評論認為警方在處理大型公眾活動時採取的行動過度。他詢問在大型公眾活動中的人力部署，有否任何指導性的原則。

13. 副校長(員警機動部隊)表示得悉有關批評。他解釋人手調配基於許多因素，當中包括主辦單位在活動前所提供的預計參與公眾活動的人數。由於計劃及調配人手需時，而警方往往只會在參與人士抵達的後期，才會知道實際參與公眾活動的人數明顯地比公布的人數少。指揮官會根據現場情況作出評估，決定是否需要撤走不必要的人手。

14. 張達明先生跟進方敏生女士早前提出有關可否容許公眾知悉警方如何處理任何大型公眾活動的問題。他建議與其公布部分的《公眾秩序守則》，警方可考慮公布有關常見個案的資料，解釋甚麼時候會使用有色的警告旗和武力、警方在不同階段所採取的行動，例如當示威者試圖衝越警方防線或鐵馬，以及警方預計多少人士參與公眾活動時，會部署多少警務人員和如何封路，這些資料可幫助減少公眾疑慮。張先生詢問由於根據《維也納公約》，保護要人條款只適用於外國領袖，警方對「要人」一詞是否有清晰的定義。他亦詢問警方有否就保護國家領導人方面作出指引，因為公約在這情況下並不適用。最後，他詢問《公眾

秩序守則》有否提及在私人地方處理大型公眾活動的問題。

15. 投訴及內部調查科總警司表示制定《守則》目的是為警務人員提供指引，藉以給予他們一個執行任務時須參照的框架。《守則》強調警務人員必須遵守的事情和提供他們在現場採取行動時需考慮的指引。最終，警務人員都要在這個框架中，根據他們所面對的情況作出判斷。任何一個因素在任何特定處境中，都有可能戲劇性地把事情改變，因此，警務人員在工作上抱有一個基本原則，就是必須根據香港法律來行事。這點在《守則》和所有訓練中都有所強調。

16. 主席向與會者分享較早前監警會探訪中區警署的經驗。當時，他目睹有色的警告橫額被使用的情境。在該場合，監警會成員提出，而警方亦同意，如果參與大型公眾活動的人士能够在現場得悉警方在示威中各個階段中的底線在何處，以及如果他們超越底線將要面對甚麼後果，可能對事情有所幫助。主席補充，前線警務人員應清楚知道他們的權力和在甚麼時候行使。他強調警務人員行使權力時的一致性是很重要的，否則會對參與公眾活動人士造成困惑。

17. 副校長(員警機動部隊)認同主席的觀點。他補充說，多年來當警方打算使用武力時，都會使用警告橫額去警告群眾。因為警方過去曾面對不同類型的活動，例如示威者衝擊鐵馬等危險及會引致傷亡的行為，所以最近已就此為警告橫額作出修改，經修改後的警告橫額在二零一零年的行動中被有效地使用。警告橫額為在地理上和行為上設立「底線」的政策作出支援，而警務人員會被告知這些安排，令他們明白應如何處理和回應示威者的行動。他們亦花上相當的時間與警務人員討論他們應該或不應該做的事情，正如在包致金法官（就蘭桂坊事件）的報告中所提及，很多這類型的警隊行動都是非常複雜的，加上冗長的員警封鎖線，任何情況都可能迅速地轉變。例如，當示威者湧向警方，場面會極難控制；然而，警方會就其對示威者反應的評估來貫徹行動的一致性，這正是，在員警訓練期間所強調和需要實踐的「命令」和「控制」概念發揮的效用所致。

18. 主席補充說，在主要大型公眾活動前教育公眾有關警方的行動，有助減低可能發生的對抗。主席要求警方就張達明先生所提出有關保護中國國家領導人和處理在私人地方進行的大型公眾活動的問題作出扼要解釋。

19. 副校長(員警機動部隊)回應，有關地方屬私人或是公共地方，已於用作舉辦遊行或公眾集會的呈報表格中清晰寫明。活動主辦單位應清楚明白，每當警方在私人地方採取行動時，均獲業主同意。至於有關保護貴賓和要人，則涉及與該等人士的溝通，從而讓他們得悉警方採用

的方法。

20. 張達明先生詢問《守則》中有否任何章節詳細解釋「貴賓的尊嚴」這個複雜問題的定義。

21. 副校長(員警機動部隊)回應，在此問題上，《守則》中有明確指引，警務人員亦會在有關這個問題的所有行動前得到適當的簡介。

22. 張仁良教授表示體諒前線警務人員要面對不同的場面，亦要因應環境的轉變作出決定或行使酌情權。為了增加透明度，他詢問指引中有否任何部分可以公開，令活動主辦單位和參與公眾活動人士瞭解他們在參與公眾活動時有何限制。

23. 投訴及內部調查科總警司回應說，《守則》或其草擬本將不會被列為公開文件，惟警方可檢視如何把當中重要的訊息向公眾廣泛傳達。而事實上警方在某些方面亦已經做到，例如在處理一般的人群管理活動時已有行之已久和相對直接的措施，譬如烟花匯演時，會向公眾作出道路封閉、人群前行方向等宣布。然而，示威活動由於牽涉不同類型、不同人數及不同情緒的參與者，所以比較複雜。播發布一般訊息未必能達到基本的目的，而警方亦留心避免傳遞任何可能被曲解為阻礙示威的訊息。

24. 副校長(員警機動部隊)補充說，警方確曾與主辦單位舉行活動前會議，讓對方清楚知悉相關限制和「底線」。可是，警方難以知道誰會出席活動，並向他們作出簡介。因此，主辦單位元需要承擔此責任，向參與活動人士傳達這些訊息。

25. 張仁良教授詢問，如前線警務人員獲准因應不同現場環境行使酌情權，公眾會否認為某些政治團體會得到特別優待。

26. 副校長(員警機動部隊)回應指出，作為專業警務人員，他們在場的職責是協助大型公眾活動進行，確保示威者安全。對警務人員來說，參與公眾活動的人士的政治背景並不列作考慮範圍之內。

27. 投訴及內部調查科總警司強調，於大型公眾活動中，不是每一個在場的警務人員都被授予酌情權，讓他們任意行動。警務人員是以團隊形式工作，他們在工作前，會獲通告一套已確立的指引以及「底線」，去指導他們處理大型公眾活動。

28. 主席表示，主辦單位不能對所有參與公眾活動的人士作出建議，因為當中有些人可能是與他們沒有聯繫的。他們參與活動的原因可能純粹因為活動本身的主題。因此，持續性的公眾教育是必須的。

29. 投訴及內部調查科總警司同意，某些與活動有關的一般資料是適合於活動前向公眾發放的。然而，警方在向公眾發放必要資訊與避免給予公眾一個警方有意約束公眾示威活動兩者之間取得平衡時，要加倍小心。當警方在現場知道活動涉及什麼人士、以及參與人士的數目後，警員即場就可透過手提揚聲器或公眾廣播作溝通。
30. 馬恩國先生詢問，根據《維也納公約》，中國國家領導人並未被列入「國外要人」組別，在這個情況下，他們到訪香港時，會否得到較少保護？
31. 副校長(員警機動部隊)回應，警方會為他們作出適當程度的保護。
32. 石禮謙議員詢問警方如何決定任何一條警戒線與目標地點間的距離。
33. 副校長(員警機動部隊)回應，距離的標準是根據任何一個公眾活動區域的建立和它的位置而決定，而這決定是由在場指揮官與活動主辦單位商量後，經評估而作出的。此外，他們還有很多其他考慮因素，例如安全問題及一些可能會對一般市民造成的障礙等。這些問題都已在《守則》中討論過，而警員亦清楚瞭解他們要儘量協助示威者的職責，並要在維護合法示威人士的權利及顧及市民大眾的需要間取得平衡。
34. 石禮謙議員提議在《守則》內加上一些指引，向指揮官展示如何在現場公平、公正及公開地下決定，以避免產生員警對不同示威團體作不公平對待的投訴。
35. 監管處處長感謝委員提出的寶貴意見，而這些意見會在《守則》最後定稿時綜合及反映。他重申公眾安全是警方考慮的大前題。如一項活動完結時沒有造成任何傷亡，市民大眾就會認為這項活動是安全的。以蘭桂坊事件為例，警方在事前計劃的時候，並未能預計事情的結果。因此警方要依靠計劃時所得的資料作出評估，去決定如何調配人手。《守則》內亦會加上由終審法院所作的一些相關決定，供警員參考。對於設立警戒線的問題，距離並不是單憑參與公眾活動人士的數目而決定的，當中有數項風險因素要考慮，例如：參與公眾活動人士的性質、他們參與活動背後的動機、甚至當中有沒有可能涉及恐怖分子等。因此，安全是警方最主要的考慮因素。監管處處長強調，為保持透明度，警方過往一直透過不同管道向公眾表明警方的立場、政策及程式事項，未來亦會繼續採取此處理手法。如委員稍後對個別個案有任何相關疑問，他歡迎在監警會與投訴員警課的聯席工作層面會議中提出討論。

36. 主席感謝監管處處長提出意見。他亦感謝副校長(員警機動部隊)就介紹《公眾秩序守則》作出簡報。監警會期望見到公眾和前線警員都清楚瞭解雙方在大型公眾活動中的限制，以儘量減少衝突發生，而這些活動亦可順利、安全和合法地進行。

37. 主席邀請投訴員警課報告有關投訴趨勢及統計數字的分析。

38. 投訴及內部調查科總警司向與會者簡述，警方為「證明屬實」比率在《監警會條例》制定前後及實施時的數字作了一個詳細的比較分析。2009年1-6月至7-12月期間(即條例實施前的時期)，須匯報投訴數字有明顯上升趨勢。而從該時期以後(即2010年1-6月至7-11月期間)，數字則持續下降。自2009年7月起，審批個案的數字有顯著上升趨勢，這反映了監警會及投訴員警課在這方面所付出的努力。至本會議開始前止，經全面調查的個案由2009年的597宗增至2010年的894宗。而在經全面調查的個案當中，獲通過為「證明屬實」／「無法完全證實」／「未經舉報但證明屬實」的個案由2008年初的15.5%增至2010年初的25.6%，此比率在2010年7月以後，則輕微下降至20.1%。在進行分析的35個月期間，「無法證實」個案的數字由2008年首六個月高企的58.1%下降至2009年下半年度的38.5%。獲通過為「並無過錯」的案件在此段分析時期由1.4%逐漸升至最近的19.5%。最後，獲通過為「虛假不確」的數字由2009年上半年度起一直有下降趨勢。整體來說，「證明屬實」比率及「並無過錯」個案的數字均出現持續下降趨勢。

39. 主席表示「無法證實」個案數字的下降及「並無過錯」個案的上升是一個令人鼓舞的結果，而這結果有可能是監警會與投訴員警課共同協定於《監警會條例》實施後所推行的「對事實作出裁斷」的方法的成效之一。主席強調對個案作出徹底深入調查及「對事實作出裁斷」的重要性。他希望前線警務人員明白，這個監察機制的目的在於對投訴人及被投訴人雙方公平，而非打擊他們執行警員職務的工作。

40. 監管處處長和應主席的評論，並期望在各方努力下，公眾和警員雙方對投訴機制的誤解可以減至最低。

41. 投訴及內部調查科總警司向與會者簡述2010年8月至10月期間的統計數據。於該段時期，警方共接獲659宗投訴個案。與上一年度同期的1,181宗相比，下降了44.2%。在投訴個案中，以「疏忽職守」的指控最為普遍，其數字為335宗，比上年同期下降了44.1%。另外，於該段時期接獲的「毆打」投訴為59宗，比上年同期的135宗減少了76宗(即56.3%)。在2010年的首十個月內，共接獲了2,842宗投訴，與上年同期的3,499宗相比，下降了18.8%。

42. 投訴及內部調查科總警司繼續向與會者報告由 2008 年到現時為止與投訴員警課有關的紀律個案數字，而這些數字亦已於早前向監警會提交的文件內提及。根據統計數字顯示，對於獲通過為「證明屬實」的個案，當局已就警員方面進行一連串的跟進行動。根本上，投訴員警課建議的跟進行動屬矯正性而非懲罰性，其目的其實在於改善服務質素。大部分「證明屬實」指控的性質相對輕微，而跟進行動亦與指控的嚴重性相符。就跟進行動而論，投訴員警課所建議的只屬勸告性質。對於嚴重的個案，警員將要接受正式的紀律行動。

43. 主席建議把「證明屬實」、「無法完全證實」及「未經舉報但證明屬實」個案的數字分類，令大家更清楚瞭解實際情況。

44. 投訴及內部調查科總警司表示已得悉此建議。

45. 張達明先生希望就副校長(員警機動部隊)所作的簡介提出進一步意見。他認為警方不應靠活動的主辦單位去向參與公眾活動的人士提供公眾活動的資料。他建議警方把「不反對信件」的內容，包括日期、時間、地點、預計參與公眾活動的人數，以及所涉及的條件或限制，於警隊網頁內公布，以預防誤會發生。

46. 投訴及內部調查科總警司感謝張先生作出建議，並表示會考慮他的意見。

47. 主席表示監警會與投訴員警課的聯席工作層面會議是一個有效的討論平台，讓雙方交換意見，他亦鼓勵在未來繼續開辦此會議，而在會議中取得的成果可定期向公眾發放。

48. 方敏生女士建議，除年尾慣常的統計報告外，警方亦應考慮在報告中加入警隊在「證明屬實」投訴個案中所汲取的教訓，以及他們為此而作出的政策改善。這能令公眾更瞭解警隊所付出的努力，亦可改善警隊的公共關係。

49. 投訴及內部調查科總警司同意反映此建議。

50. 張仁良教授建議把調查須匯報投訴的平均時間作出分析。調查時間愈長，對各方（尤其是被投訴人）所造成的壓力愈大。把處理時間作為處理投訴機制效率的指標，如在一段時間內，處理時間有縮短趨勢，便可反映出監警會的工作成果。

51. 主席補充說，這亦可用作檢討投訴員警課的工作成效。

52. 投訴及內部調查科總警司回應，投訴員警課有責任為大眾利益（包括投訴人及被投訴人）著想，在最短時間內解決投訴個案。而早前成立的工作小組的目的就在於簡化調查程式。可是，基於每個個案的複雜性和情況都不同，該課不能為調查個案訂立一個具體的最後限期。

53. 主席重申，監警會及投訴員警課會繼續一起合作，令處理投訴機制更完善。然後，主席邀請投訴員警課簡述「刑事及違反紀律事項一覽表」。

54. 投訴及內部調查科總警司報告，回應委員在上一次會議的要求，他已指示投訴員警課的調查小組如何在調查報告中加強達致裁斷的部分。如「刑事及違反紀律事項一覽表」中向警務人員作出或將會向其作出的行動與之前的建議有所出入，投訴員警課亦已接納會在一覽表中加入有關的考慮因素及如何審議決定。投訴及內部調查科總警司指出，在現時的「刑事及違反紀律事項一覽表」所覆蓋的時期內，沒有發現以上情況。

(V) 其他事項及總結

55. 議事完畢，會議於下午四時五十五分結束。下次會議日期為二零一一年三月一日（下午）。

(葉玉萍女士)
聯席秘書
投訴及內部調查科

(周允強先生)
聯席秘書
獨立監察警方處理投訴委員會