發佈：2015-01-26, 週一 17:16
點擊數：9679

香港的警政自2003年起開始有重大的變化。2003年的七一遊行後，警察在處理社會及政治問題的角色愈來愈受關注。我們希望透過本文章審視現時香港社會對警政發展議論的理解。作為本地學者，我們明白前綫警員所面對的壓力及充份理解警察對不同情況有自己的專業判斷。因此我們希望透過本文章以法律的觀點帶出警政制度與香港政治問題的互動及其挑戰。本文章的第一節先討論何謂警政理論。第二部份則以香港當代的警政作簡單的闡述。第三部份分析香港的政治發展問題如何影響香港的警政。第四部份以香港9月28日開始的佔領中環運動理解香港警政在法律上的挑戰。

何謂警政?

警政民關係在警政研究上扮演一個很重要的角色。Robert Reiner教授 在其著作 The Politics of the Police 指出以下的觀點 [1]：（1）警政問題涉及不同的社政價值。不同持分者對警察在維持社會穩定的重要性有不同的演繹。（2）有關警察-政府-市民的互動的制度化。不少文獻在這方面都提出不同意見，包括警察的權力與責任，政府對安全的理解，及市民對警察的期望。（3）警方合法性。這問題所涉及的爭議性很大。一方面，警察正當性是政府合法性的衍生物。另一方面，警察如何應付不同的情況對政府的管治有重要的影響。這些有關警政的議題都對國家法治化有重要的影響。

其他學者以不同的哲學傳統去豐富警政的理論。除了比較傳統的政治經濟學分析框架，Alan Wright教授以犯罪學的角度定義警政為風險管理和控制犯罪 [2]。近代的警政學採納了語言學轉向。Neil Brewer和 Carlene Wilson 的文集則以心理學角度分析警察行動的有效性 [3]。Peter Manning教授以表現與表演這兩個角度分析警察、市民及媒體的互動 [4]。Manning 亦指出警政的動態與符號、語言與意義相關。在香港警政的研究多以制度論或政策科學作平台。盧兆興教授以政策學習的角度分析香港與內地警務的交流[5]。何家騏博士則以1967暴動作例子分析香港殖民政府下的警政問題 [6]。

香港警政與香港警察

香港警政的主要以香港警務處（Hong Kong Police Force) 與香港保安局 (Security Bureau) 作中心。香港警務處內主要的部門包括 (1) 行動處、 (2) 刑事及保安處、 (3) 人事及訓練處、 (4) 監管處、 財務、政務及策劃處。警察的權力與責任由香港法律授予。主要法律包括《警隊條例》及《公安條例》。《警隊條例》規範警隊的責任、警務人員的紀律及職責；而《公安條例》則對集會、遊行及聚集賦予管制的權力。香港警隊須按照相關的法律執行其行動。在於香港政府的關係上，香港警隊是公務員隊伍的一部份， 其財政依賴政府每個年度的財政撥款 [7]。警隊不受任何直接的政治干預。同時在政策問題上，警隊須與透過保安局與政府當局聯繫。根據《警隊條例》第4條，在符合行政長官的命令及管制下，警務處處長對警隊負有最高指示及管理責任。任何人事若對警方有執法有意見可透過獨立監察警方處理投訴委員會申訴。總括以言，香港警政的制度環境很大程度上建基於香港法律。

警察如何處理公眾集會是了解香港警政的有效方法。香港警察對於舉行公眾集會在《關於處理與公眾集會及公眾遊行有關的《公安條例》的指引》有詳細說明。其中就集會自由有以下理解：「和平集會和發表自由的權利並非絕對，可受到限制」[8]。若該公眾集會對國家安全、公共安全、公共秩序及保護他人的權利和自由有影響的可能性下，警務處處長具有酌情權，在有理由

Phoca PDF

認為有必要的情況下，警務處處長可禁止、反對公眾集會及公眾遊行或對這類集會及遊行施加條件 [8]。

香港政治與民間抗爭

香港的政制發展在這十七年面對很多不同的不確定性。泛民主派希望香港政治體制可以比較高速的民主化模式改革；而建制派則希望在中央政府的支持下以循序漸進的模式改善施政。兩者亦在不同的社會、民生、土地發展等的議題上有不少激烈的爭辯。社會的對立開始又議會內擴展到社區外

，民間團體開始以不同社會運動傳達意見。其中有不少如肢體碰撞等激烈的行為。同時，香港市民與警方的衝突亦日益增多。

自2013年，香港不同界別開始對多個政改開始有激烈的討論。其中，社會各界對2017年的行政長官的產生辦法開始出現兩極化的意見。香港一些民間團體、學者及學生自發組織不同的運動，表達不同訴求。隨着香港政府開展正式諮詢，團體對產生行政長官提名方法的意見愈趨白熱化。其中以佔領中環行動則被受社會的關注。

由香港大學法律系副教授戴耀廷帶動的佔領中環行動旨在透過在預先通知情況下佔領香港商業中心一帶，表達對普選的決心。該行動主張以非暴力的公民抗命方式令香港政府在普選的議題上採取積極而具體的措施。香港各界對該行動的目的、手法與後果都有不同的意見。政府則明確表明該行動為非法行為，警察方面對發放不反對通知書持保守態度。

在2014年8月31日，全國人大常委會正式通過決定，為2017年特首普選方法設下框架，提名委員會要按照第4任行政長官選舉委員會的規定組成，即維持1200人，特首候選人規定是2至3人 [9]。決定中指出每名候選人須獲得提委會過半數支持，才可以成為正式候選人。對此決定不少市民覺得門檻太高，未必能達到真普選的訴求。民間組織亦開始以不同方式希望改變有關決定。但人大重申佢該決定涉及國家安全，故不會收改。在9月26日到27號，學聯與學民思潮在香港政府總部集會，其間，佔中發起人宣佈佔中行動開始。

雨傘運動中的警政：一個法律的觀點

這部份涉及三個相關的法律議題：第一是關於在9月28日使用催淚彈， 第二是關於清場問題，第三是記者在採訪期間的保障。因一些法律爭議已在司法階段，故未能詳細說明，但我們在此整理相關的觀點。

使用催淚彈的問題

在9月28日，即佔中行動的第一日，一批市民在政府總部外集結，同時開始佔據政府總部對外的道路。警方在多次警告下未果，下午開始清場行動，警方在期間曾釋放催淚彈。就香港警察當日的法律問題，香港大學楊艾文教授在網上發表了一篇相關的文章 [10]。 楊教授指出香港現時並未有就香港警察使用催淚彈的情況有明確的法律條文。但香港警方可根據《香港法例》第245章《公安條例》第17條《 警方規管集會、遊行及聚集的權力》中的條文行使適當權力。根據該法例，警務人員可使用合理所需的武力，「以阻止舉行、停止或解散 (視屬何情況而定) 任何公眾集會、公眾遊行、公眾聚集或其他集會、聚集或遊行」。楊教授亦指出根據第245章《公安條例》 第46條 警方在需要使用武力的情況下，「所使用的武力不得大於為達到該目的而合理需要的程度。」警方若「按照本條例條文為任何目的而使用所需的武力，即使所用的武力導

Phoca PDF

致他人傷亡，或導致財產損失或損毀，在刑事或民事法律程序中均無須負上法律責任。」問題的癥結在於香港警察是否大於所需的武力。在這問題上，社會期望警方提供全方面資訊以釋除公眾疑慮。

關於清場問題

此外，一些市民則透過申請禁制令，希望示威人士離開佔領區。高等法院在本年10月20日頒下臨時禁制令，禁止佔領中環運動所引發的集會的參加者繼續佔領旺角若干條街道和阻塞金鐘一幢大廈的停車場出入口、消防通道及緊急車輛通道，而示威人士亦不得阻礙原告人清除有關障礙物 [11]。在11月11日， 高等法院接納運輸業界及金鐘中信大廈業主的申請，延長了幾個佔領區的臨時禁制令，指示執達吏協助清場，亦授權警方在執達吏被妨礙時採取拘捕行動，再盡早將被捕人士帶上法庭。（案件編號：HCA2086, 2094, 2104, 2222&2223/14)。對於應否以臨時禁制令的形式去處理現時的局面，法律界對此有所保留。港大法律學院教授陳文敏指出，申請禁制令本身屬於民事性質，程序上亦有商榷的地方
[12]。協助佔中示威人士的前立法會議員吳靄儀表示案件涉及公眾滋擾，理應由律政司提出訴訟 [12]。

新聞自由的法律基礎

在佔領行動其間，有多位新聞傳媒工作者表示曾受到不同程度的干預。香港記者協會亦多次表達對香港警察處理記者的合法採訪的意見。就新聞自由與採訪權的問題，甄美玲教授在Hong Kong Media Law 提供了一些重要的法律背景 [13]。甄教授指出早在2011年，香港警務處投訴及內部調查科已經提示警務人員在處理採訪時應注意警權的使用。亦有記者向警方提出民事訴訟，希望法庭闡明警權有否被濫用 [13]。在本次事件上，警方有否利用超越法例下所權力，影響新聞工作者的工作值得法律界及公眾反思。

結論

香港在政治爭論的問題上未有緩解的跡象，同時警政的複雜性越來越突出，本稿希望提供一個窗口反思警政在政治爭論下的挑戰。

作者許禮亨為香港教育學院社會科學系教授

參考書目

[1] Reiner, Robert, (2010), The Politics of the Police, Oxford: Oxford University Press.

[2] Wright, Alan, (2002), Policing: An Introduction to Concepts and Practice, Devon: Willan Publishing.

[3] Brewer, N., and Wilson, C., (eds.), (1995), Psychology and Policing, New Jersey: Lawrence Erlbaum.

[4] Manning, Peter K., (2003), Policing Contingencies, London: the University of Chicago Press.

[5] Lo, Shiu Hing Sonny, (2012), "The changing context and content of policing in China and

Phoca PDF

Hong Kong: policy transfer and modernisation", Policing and Society: An International Journal of Research and Policy, 22(2), pp.185-203.

[6] Ho, Lawrence K. K. & Chu, Y. K. (2005). Policing the 1967 Riots in Hong Kong: An Alternative Account from Frontline Police Officers. Asian Policing, 3(1), 3-15.

[7] http://www.police.gov.hk/info/doc/Policing%20in%20Hong%20Kong%20at%20the%20Turn%20of%20the%20Century.pdf 頁4.

[8] http://www.police.gov.hk/info/doc/licensing/general/tc/poop08.pdf

[9] 東方日報，政改框架敲定，2014年9月1日。

[10] Young, Simon N.M., (2014), "Was it Lawful for the Police to Use Tear Gas on Protesters in Hong Kong?," http://researchblog.law.hku.hk/2014/09/legal-authority-for-police-to-use-tear.html

[11] http://www.info.gov.hk/gia/general/201411/05/P201411050375.htm

[12] http://hk.apple.nextmedia.com/realtime/news/20141113/53123707

[13] Yan, Mei Ling, (2014), "Other Restrictions on Newsgathering and Reporting," in Doreen Weisenhaus, (ed.), Hong Kong Media Law: A Guide for Journalists and Media Professionals, Hong Kong: Hong Kong University Press, pp. 171-2.

Phoca PDF