

第十三章

大型公眾活動期間的警員身份識別

序言

13.1 警務人員展示身份識別旨在問責：對內彰顯紀律，對外則體現問責，這素來是警隊的規定和對推動警民合作的承諾。對於不能公開進行以及不能讓公眾觀察的警務工作，例如警方的秘密行動，又或者公開警員身份會危及其人身安全，則可豁免遵守有關規定，當中例子包括特警隊（俗稱「飛虎隊」）的行動。當然，這些都是特殊情況。然而，警方因應從 2019 年 6 月 9 日以來的大型公眾活動的性質及規模，採取有別於常規的做法，以應對他們相信屬特殊的情況，這些有別於常規的做法無可避免地引起了公眾關注及批評。

13.2 本章旨在透過檢視公眾人士及警方的看法，探討警務人員在大型公眾活動行使警權時的身份識別問題，當中監警會參考了國際慣例及警方所採取的措施。

背景

13.3 2019 年 6 月 9 日大型公眾活動發生後，前線示威者使用磚頭及各種武器暴力衝擊警方防線，公眾隨即關注警務人員應對示威者時所使用的武力，包括部署特別戰術小隊。據警方表示，2016 年旺角騷亂有大量警務人員受傷，因此在該騷亂事件後設立特別戰術小隊。特別戰術小隊配備戰術裝備以防止遭受暴力襲擊，並配備警棍以迅速敏捷地擊退及驅趕施襲者，並在可行的情況下作出拘捕行動。由於特別戰術小隊成員的戰術套裝為黑色，故此外界一直把他們俗稱為「速龍小隊」。

中文譯本僅供參考。中文譯本文義如與英文版本有歧異，概以英文版本為準。



圖片 13-1 特別戰術小隊成員於 2016 年執行職務。

(圖片來源：《星島日報》)

13.4 對於過往特別戰術小隊執勤時沒有展示其職級／警員編號，警方解釋是由於戰術套裝沒有空間展示識別編號。另一方面，有公眾人士及傳媒投訴部分便衣警員拒絕應要求出示委任證，尤其是在進行截停及搜查行動期間。警方發言人澄清，警員只有在情況不許可下，方可拒絕出示委任證。由於公眾對警員展示身份識別編號有所期望，加上便衣警員執行職務時須出示委任證以表明身份乃警方常規（《警察通例》有相關規定），故此警方近期在處理大型公眾活動期間偏離常規的做法，引起廣泛關注和批評，亦不斷受到傳媒、立法會議員¹及民權組織²質疑。

13.5 截至 2020 年 2 月 29 日，有關警員身份識別問題衍生的須匯報投

1 例如，2019 年 6 月 19 日的立法會會議提出了兩項緊急質詢，包括質詢特別戰術小隊在 2019 年 6 月 12 日大型公眾活動現場沒有展示身份識別編號。單在 2019 年 11 月 27 日的立法會會議上，已有三項由不同議員提出的質詢乃關於警員身份識別問題（即第 3 項、第 5 項和第 10 項質詢）。

2 顯著例子包括國際特赦組織及民權觀察。

訴共有 32 宗，須知會投訴共有 89 宗，分別佔總數的 5.9%和 8.1%。在 32 宗須匯報投訴當中，有八宗涉及便衣警員，10 宗涉及特別戰術小隊或防暴警員。

公眾人士的看法以及對問責制度的期望

13.6 對公眾人士來說，執法人員展示名牌或職級及警員編號，乃維持透明度和問責制度的基本要求。任何警員在執法過程中行使法定權力，市民均有權識別其身份。若果缺乏身份識別編號，市民將難以辨別警員身份，亦難以就警員任何不當行為問責。



圖片 13-2 特別戰術小隊於 2019 年 6 月 9 日執行職務時，制服上有展示警員編號。(右圖) 特別戰術小隊於 2019 年 6 月 12 日執行職務時，制服上有展示小隊編號，卻沒有展示警員編號。

(圖片來源：《明報》)

13.7 故此，允許警務人員在沒有恰當展示身份識別編號的情況下與市民接觸，或許會引起公眾對警隊不信任。當社會視警隊為維護法紀的基石，警員缺乏身份識別編號的問題將削弱市民對警隊合法性的信心。

13.8 過去數月，除了特別戰術小隊之外，亦有其他奉命執行防暴行動的軍裝警員沒有展示警員編號，或者遮蓋了職級／警員編號，引起傳媒關注及公眾強烈不滿。



圖片 13-3



圖片 13-4

傳媒報道部分防暴警員於 2019 年 7 月 14 日在沙田執勤時遮蓋警員編號。

(圖片來源：《香港 01》)

警隊就身份識別問題的內部守則

13.9 警隊的政策及《警察通例》均意識到公眾的期望。

警員在市民要求下表明身份

13.10 《警察通例》第 20 章第 3 條規定，在不損害行動效率的情況下，警務人員行使法定權力時，應按市民要求披露足以辨別其身份的個人資料，具體規定如下：

警員、警長、交通督導員及高級交通督導員	警署警長及以上職級
職級及警務處職員編號	職級及姓氏

出示委任證

13.11 《警察通例》第 20 章第 14 條規定，便衣警務人員不論是否當值，在與市民接觸和行使警權時，必須表明身份及出示委任證。在案發現場的便衣人員須把委任證掛在顯眼的地方，讓人易於識別其身份。

13.12 此外，如市民提出要求，軍裝警務人員應出示委任證，除非：

- (a) 情況不容許；
- (b) 出示委任證會影響警隊行動及／或危及有關人員的安全；或
- (c) 要求不合理。

13.13 如軍裝警務人員在上文第 12 (a) 及 (b) 段的情況下未能按要求出示委任證，其後待情況許可時便應即時出示委任證。如警務人員沒有出示委任證，不論是要求不合理或最終未能遵辦，均須在記事冊內說明。

13.14 如一隊軍裝警務人員執行任務，例如在查核牌照期間，則只需其中一名軍裝警員按要求出示委任證便可。

制服及警員編號

13.15 《程序手冊》第 15 章就警務人員的「服裝與儀容」作出規定，根據《程序手冊》第 15 章，警隊有三套常規制服：警隊工作服、禮儀制服及全套禮服。

13.16 軍裝警員穿著警隊工作服時，須佩戴繡有所屬職級的肩章，警長及警員則須在兩邊肩膊上佩戴所屬職級的警隊徽章及警員編號，而警署警長或以上職級則須佩戴所屬職級的警隊徽章。

13.17 除了常規制服之外，隸屬專責單位或參與特別職務的警員可穿著配合其行動需要的非常規制服，例如警察機動部隊和鄉村巡邏隊。

13.18 根據《警察程序手冊》第 15 章條規定，常規制服及指定非常規制服上均須佩戴所屬職級的肩章／布製警隊徽章。

13.19 部分隸屬專責單位或參與特別職務的警員（例如特別戰術小隊、爆炸品處理課）可能需要穿著特別為其職務而設計的服裝（在《警察通例》／《警察程序手冊》第 15 章下，並不界定為制服）。除非單位指揮官認為有關警員有必要佩戴布製警隊徽章，並透過警隊制服及裝備委員會獲得行動處處長正式批准，否則有關警員穿著該類服裝時，毋須佩戴布製警隊徽章。

前線警務人員面對的特殊情況及威脅

13.20 在某些情況下，基於行動的性質，警員難以或者不適宜展示所屬職級或警員編號，這種例外情況是普遍可以接受的。然而，亦有一些情況是警員因擔心個人資料被人用作騷擾他們及／或其家人，以致他們可能抗拒遵守展示身份識別編號的規例。

13.21 警員對自身安全或家人安全的憂慮不應受到忽視，休班警員遭襲擊的案件一再發生，警員的人身安全確實讓人憂慮³。不同網上平台及警

³ 最嚴重的案件在 2019 年 10 月 4 日發生，一名休班警員在元朗遇襲後，開槍擊中一名 14 歲學生。

察宿舍出現針對個別警員及其家屬的恐嚇甚至死亡威脅的言論，更加劇警員的憂慮。網絡欺凌和「起底」事件導致警員更加擔心若果自己在大型公眾活動執勤時身份曝光，將危及他們的安全及福祉。

13.22 警方在 2019 年 9 月 17 日與監警會的聯席會議上指出，自 2019 年 6 月以來，已有逾 2 000 名警員及其家屬被「起底」，針對警員及其家屬的網上仇恨言論亦迅速上升。警員的姓名、身份證號碼，以至其配偶的職業、子女就讀的學校及其他個人資料均被人在網上公開，網上亦出現關於殺警的煽動性言論及謠言，部分警員更親身遭受到騷擾，亦有傳聞指有警員的子女在學校遭到欺凌。

與警方跟進身份識別問題

13.23 監警會早在 2019 年 6 月 18 日與警務處投訴及內部調查科的聯席會議上，已就警員身份識別問題提出關注，尤其是部分特別戰術小隊成員未見展示警員編號。對此，警方解釋特別戰術小隊的制服乃為戰術用途而特別設計，因此未能展示警員編號。然而，警方承諾就此問題進行檢討。

13.24 監警會主席於 2019 年 6 月 21 日致函警方，強調警員身份識別問題已引起社會廣泛關注，並查問前線警員有否嚴格遵守《程序手冊》及行動指引內有關展示及披露警員身份的規例。警方回覆時表明處方有密切關注警員身份識別問題，並會採取措施回應公眾關注。

13.25 為了跟進有關問題，監警會於 2019 年 7 月 9 日及 9 月 10 日再度致函警方，要求警方提供資料說明採取了甚麼實質措施回應公眾關注。

13.26 監警會在 2019 年 9 月 17 日與警務處投訴及內部調查科的聯席會議上獲警方告知，警隊已實施身份識別措施，在警員的頭盔上印上獨一無二而且可供識別的編號。警方表示此乃臨時措施，有待進一步完善及檢討。

13.27 警方在 2019 年 9 月 24 日正式發出書面回覆，詳述特別戰術小隊的裝束改良過程，以及臨時措施（在頭盔印上識別編號）的實施情況，詳情載於下文第 28 至 37 段。

特別戰術小隊的裝束

13.28 特別戰術小隊的主要職責是向其他單位提供特種武器或戰術能力，在發生或預期將會發生大型公眾騷亂時（例如長期非法佔據或堵塞道路、對公共安全構成嚴重威脅以及對警員施以暴力），協助控制場面，處理事件及／或採取拘捕行動。特別戰術小隊成員來自警察機動部隊總部、反恐特勤隊、機場特警組、特別任務連以及 Tango 連，隨時出動執行職務。

13.29 特別戰術小隊以五人為一小隊，包括一名督察／警長擔任隊長，每名隊員均配備特殊配件、裝備及武器。

13.30 特別戰術小隊於 2014 年首度出動時，成員均穿著非常規的機動部隊藍色制服。2016 年旺角騷亂期間，警方發現藍色機動部隊制服未能提供足夠保護，亦未能滿足行動需要及職業安全要求。2016 年 11 月，警方從海外購置現成的戰術裝束，具有較佳保護功能，惟裝束上並沒有肩帶可用來繫上布製警員編號。裝束照片請參閱圖片 13-5 至 13-8。



圖片 13-5



圖片 13-6



圖片 13-7



圖片 13-8

13.31 新戰術裝束於 2017 年 1 月正式獲批准使用，該套裝束並不被視為警隊制服，不受《警察通例》／《程序手冊》第 15 章「服裝與儀容」規管。

特別戰術小隊的身份識別及警員編號

13.32 為了識別特別戰術小隊各支隊伍，每支隊伍均獲編配一個行動呼號，而每名隊員均獲發一枚附有魔術貼的行動呼號，可貼在戰術頭盔背面。圖片 13-9 和 13-10 為 2019 年 6 月 12 日及之前使用的行動呼號照片。



圖片 13-9



圖片 13-10

13.33 2019年6月9日，特別戰術小隊首次穿著上文第30段所述的新戰術裝束出動，處理政府總部一帶的暴力示威者。

13.34 對於有傳媒報導⁴指部分特別戰術小隊成員執勤時有佩戴布肩章展示警員編號，警方澄清部分特別戰術小隊成員是主動把布肩章繫於無線電對講機袋或戰術背心上，惟警方從未下達任何指令要求特別戰術小隊成員是否需要在戰術裝束上繫上布肩章。

13.35 特別戰術小隊成員的識別方式如下：

- (a) 行動呼號；
- (b) 各支隊伍內個別隊員配備的裝備及武器（鑑於每支隊伍人數不多，隊員獲分配完全相同的裝備或武器機會不大）；

⁴ 例如，蘋果日報在2019年6月21日刊登一篇題為「速龍滅走編號 李家超呃立會」的報道；晴報則刊登一篇題為「速龍小隊編號相隔3日 疑失蹤 警重申：制服無位置放」的報道。

- (c) 警員的外表，包括身高及體形；以及
- (d) 警員的出勤紀錄，包括隊伍部署位置。

13.36 2019年6月14日，警方決定在每名特別戰術小隊成員的頭盔背面展示英文字母，以便本身使用同一行動呼號的隊員更容易被識別（換言之，若果小隊共有五名隊員，則分別以英文字母「a」至「e」識別）。然而，這項安排不適用於若干職級的特別戰術小隊成員，他們的頭盔只會顯示其職位，例如「SP-TRG」（代表「警司—培訓」）。圖片13-11和13-12是經改良後的行動呼號照片。



圖片 13-11



圖片 13-12

13.37 特別戰術小隊成員的頭盔上額外貼上識別記號，顯示各人獲編配的英文字母、隊伍／分支隊伍所配備的裝備及武器種類，以及部署紀錄，包括隊伍／分支隊伍的部署位置，以上種種均可讓人易於識別特別戰術小隊個別成員。至於頭盔上僅展示職級的特別戰術小隊成員，要識別他們也沒有太大困難，因為所涉及的職級不是獨一無二，便是相關人數有限。此項經修訂的安排符合國際慣例，有助更有效率地部署特別戰術小隊成員。

英國基爾大學的研究報告

13.38 為了更深入地探討警員身份識別問題，監警會於 2019 年 9 月初委託英國基爾大學就相關國際慣例進行研究⁵。研究的主要目的是參考一些在法律制度及警務架構上均與香港相若的國家現行標準，以衡量香港現行的警員身份識別制度。

13.39 在英國基爾大學的協調下，一支由大學學者組成的國際研究團隊審視了不同行政及立法背景的地區所採取的警員身份識別方式，研究對象包括加拿大、美國、德國、瑞士和澳洲等聯邦制國家，以及英國、丹麥、瑞典和挪威等單一制國家。

13.40 在研究當中，值得注意的是美國，當地發生過無數「起底」、騷擾和針對警員及其家屬的事件。而英國則在應對警員遭受極端嚴重人身安全威脅方面具備豐富經驗，特別是在北愛爾蘭，當地警員一向是恐怖組織的針對目標。

13.41 研究報告⁶於 2019 年 10 月初發表，並由監警會提供予警隊管理層參考。研究結果豐碩而且富有啟發性，就如何在保護警員及實施警員身份識別措施之間取得平衡，提供大量實用參考，重點研究結果詳述如下。

關於警員身份識別的國際慣例

13.42 研究涵蓋的國家均有規定警務人員在處理大型公眾活動期間，必須讓人識別其身份。原則上，國際普遍要求警員在前方及後方均須清楚展示身份識別編號。而在現實情況下，若遇上極端情況，有關規定可靈活執

⁵ 研究亦涵蓋大型公眾活動期間佩戴口罩的問題。

⁶ 報告全文載於監警會網站 <https://www.ipcc.gov.hk>

行。

13.43 部分國家訂有條文，容許警方為保護其人員可暫緩後者在合法性及身份識別方面所需履行的責任，例如在執行針對有組織罪案或恐怖組織的行動期間。其中在德國，警察特勤隊毋須佩戴名牌。而在瑞典，根據《警察條例》規定，如有公民要求警員出示證件，警員必須表明其身份（瑞典警察條例，2014年）⁷。然而，若警員正在處理激烈示威活動或正在採取拘捕行動，則毋須透露自己的姓名⁸。

13.44 就警員身份識別問題作出規範，其原則在於保障問責制度（特別在警員使用武力方面）、提高公眾對警方的信心、保持警員的專業操守，對警隊運作亦有所裨益。缺乏警員身份識別措施，將有礙實行問責制，亦導致警隊難以贏得公眾的信任和信心。

13.45 警員身份識別措施並不一定要以立法方式規管，研究當中的大部分國家均是透過警隊自行制定相關要求和規例。由於各國執法程序複雜，故此在警員身份識別方面的規例各有不同。

13.46 部分國家對識別標記的大小和字體有明確指示。在英國，警務學院公共秩序培訓手冊的單元 G3（2018年）⁹第 3.7.2 段訂明，不論頭盔面罩是向上翻起還是放下來，頭盔上的標記都必須「從各個方向均清晰可見」。標記必須包含警員所隸屬的區域代號（每個地區都有獨一無二的雙字母代號，例如西米德蘭茲郡警隊採用的代號是「YM」）、警員的職級（督察有兩枚「軍星」、警司則有一枚「皇冠」等），以及警員編號（通常亦稱

⁷ 瑞典警察條例 (2014) Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten [條例(2014: 1102)向執法機關提供指引] 斯德哥爾摩：司法部。

⁸ 請參閱研究報告第 71 頁第 2 段。

⁹ https://www.whatdotheyknow.com/request/535605/response/1283809/attach/4/FOIA%202018%200097%20disclosure.pdf?cookie_passthrough=1

為「領號」)，標記的大小和字體亦有所規定。以下圖片摘錄自手冊的單元 G3，顯示頭盔上的標記。



圖片 13-13

北約款式頭盔，上面清晰印上警員的識別編號。

13.47 然而，研究當中所涵蓋的國家，全部都似乎在確保警員時刻遵守身份識別規定方面遇到一定困難，研究報告提供了一些具新聞價值的例子。在美國，警員在 1999 年處理抗議世界貿易組織的示威活動期間，據報除下或遮蓋了自己的名牌，部分警員更拒絕按要求透露姓名或警員編號¹⁰。而在加拿大，2010 年在多倫多召開的二十國集團峰會以及同年在安大略省亨茨維爾鎮召開的八大工業國組織峰會，均有許多警員除下制服上的識別徽章。最終，近 100 名警務人員因而受到紀律處分¹¹。

13.48 在美國，部分警員由於擔心被「起底」以及被人在社交媒體公開個人資料，故此在處理示威或騷亂事件時遮蓋身份識別標記。然而，這種做法並不符合部門政策。而在北愛爾蘭，警隊則謹遵身份識別指引，並同時採取多項措施確保警員和職員的安全，例如使用獨一無二的代碼，讓人

¹⁰ American Civil Liberties Union of Washington (2000). *Out of Control: Seattle's Flawed Response to Protests Against the World Trade Organization*.

¹¹ 加拿大報章 *The Star* 於 2010 年 11 月 4 日的報道: 90 Officers Facing Disciplinary Action for Hiding their Identity at G20

無法輕易根據代碼而辨識到警員的身份，這亦是世界各地警隊普遍採取的做法。例如，蘇黎世警察局使用下圖所示的代碼：



圖片 13-14



圖片 13-15

蘇黎世警察局每名警員均獲編配一組蘇黎世警察背心上的個人身份識別代碼 (©Andreas Moschin, Stadtpolizei Zürich) 碼位置和大小 (©Andreas Moschin, Stadtpolizei Zürich)

13.49 瑞典的 Delta 小隊相當於香港的特別戰術小隊，可快速部署配備戰術裝備並受過相關訓練的隊員，處理騷亂等嚴重衝突事件。每支 Delta 小隊包括一名指揮官和七名警員，在處理示威時，每名隊員均穿上螢光黃色背心及／或「防暴裝備」。制服背面及正面的標記僅顯示 Delta 小隊及隊員所隸屬的小組編號，而標記並非用作識別用途，而是協助指揮官檢視隊員部署。

13.50 在瑞典，當警員戴上或手持頭盔時，人們可以透過頭盔正面及背面的編號來識別個別警員的身份。每名警員的編號獨一無二，由所駐守地區的字母代碼再加上四個數目字組成（黑色印刷，字體高度 3 厘米）。除非警員正面臨威脅或暴力事件，否則指揮官有責任確保每名警員頭盔上的識別編號時刻清晰可見¹²。

香港警隊目前採取的措施

13.51 在 2019 年 11 月 7 日舉行的監警會特別內務會議上，警方向監警會委員簡介自 2019 年 10 月啟用的新「行動呼號」背景、目的和實施情況。至於行動呼號將來會否取代現行的識別徽章，例如顯示職級和警員編號的肩章，監警會得悉警方正檢視有關問題，並將於適當時候向監警會匯報最新進展。

13.52 在 2019 年 11 月 27 日的立法會會議上，保安局局長告知議員，在近期的大型公眾活動，當值軍裝警員有展示警員編號或可識別身份的行動呼號，而執勤的便衣警員則在情況許可下，透過出示委任證或展示可識別身份的行動呼號來證明警員身份。行動呼號乃試驗措施，警方將檢討措施成效。

監警會的觀察

13.53 展示警員編號或職級及名牌，是維持問責制及透明度的關鍵。事實上，讓警務人員的個人身份得以識別，可清晰證明警隊願對其行為負責，應有助加強公眾對警方的信任和合作。

¹² RPSFS. (2014). Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om märkning av skyddshjälm m.m. [國家警察委員會有關頭盔標記的規例及一般建議等。] 斯德哥爾摩：Rikspolisstyrelsens författningssamling [國家警察委員會法規]。

13.54 至於大型公眾活動期間的警員身份識別問題，警方的內部指引和手冊，加上近期增添的識別措施，包括在頭盔上展示編號（為特別戰術小隊而設）以及行動呼號（多用於防暴警員），均符合國際慣例。其中，採用特定的代碼，套用於個別人員，做法尤其見效，可以在保護警員以及向公眾問責兩者之間取得適當平衡。

13.55 警方目前採取的措施正朝著正確方向邁進，展現更高透明度和問責程度，並在兩者之間取得適當平衡。長遠而言，警隊管理層應視警員展示身份識別為處理大型公眾活動的最基本做法，而清晰可見的身份識別編號亦應成為整體制服及裝備設計不可或缺的一部分，只可以在非常例外及特定的情況下，方可允許豁免遵守規定。

13.56 鑒於有市民在 2019 年 6 月就特別戰術小隊展示警員編號問題提出司法覆核許可申請¹³，警方或會因應裁決結果調整有關的措施。

¹³ 截至本報告定稿之時，案件處於司法覆核許可申請階段。