# 第六章
# 警方處理公眾活動的武力使用

## 序言

6.1　在香港，警方處理公眾活動時使用武力的法律依據，除了普通法外，主要來自《警隊條例》(香港法例第 232 章)及《公安條例》(香港法例第 245 章)。這些法定條文已納入警隊的行動指引之中，特別是《警察通例》及《程序手冊》。這些指引旨在訂明處理公眾活動的基本原則，並提供切實可行的指導方針，確保每位警務人員所用的武力均限於法律容許的範圍之內。

6.2　自 2019 年 6 月 9 日以來，本港發生多場大型公眾活動，部分示威者破壞社會安寧、堵塞道路、訴諸暴力的程度亦越高，對公共及私人財產造成實質破壞，警方在處理多宗事件時因而使用了不同程度的武力。在很多個案中，示威者襲擊持有不同觀點，或被認為是來自內地的人士，以致該些人士的人身安全受到威脅(詳情請參閱《第四章》)。這一連串示威活動共衍生有關警方使用武力的 303 宗須匯報投訴及 417 宗須知會投訴。[1]

6.3　在警方使用的各種武力當中，公眾尤其關注警方廣泛使用催淚彈的情況。據警方表示，在 2019 年 6 月 12 日至 2020 年 2 月 29 日處理連串的大型公眾活動期間合共使用了 16 191 枚催淚彈。公眾普遍關注，施放催淚氣體後，尤其當催淚彈於繁忙街道或建築物林立(包括住宅區和學校)的人口密集地區施放時，氣體或會殘留在空氣一段時間，並會對身在該處人士的健康造成受不良影響。以 2019 年 11 月 12 日為例，警方於中文大學施放 2 330 枚催淚彈，另於 2019 年 11 月 18 日在理工大學施放

[1] 截至 2020 年 2 月 29 日的數字。

*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。*

3 293 枚催淚彈。[2] 兩所大學其後發表由獨立認可實驗室撰寫的報告，表示催淚彈殘留物的影響符合國際可接受的水平。[3] [4] 鑑於事件引起公眾關注，本章會討論催淚彈對健康的影響。

6.4 撰寫本章的目的，首先是羅列警方在處理公眾活動時使用武力的法律原則及警務常規，讓監警會能根據《監警會條例》第 8 (1)(a)條審視投訴警察課就須匯報投訴的調查結果；第二是藉此讓監警會根據《監警會條例》第 8 (1)(c)條賦予的法定職權作出觀察，作為向警務處處長（處長）及行政長官作出建議的基礎；第三是希望本章所提供的資訊有助公眾理解在本港發生街頭暴力示威的情況下，警方在執行職務時使用武力的原則。

## 關於使用武力的法定條文

### 賦予警方的職責

6.5 在《警隊條例》第 10 條中，首七項訂明了下列的警隊職責：

(a) 維持公安；
(b) 防止刑事罪及犯法行為的發生和偵查刑事罪及犯法行為；
(c) 防止損害生命及損毀財產；
(d) 拘捕一切可合法拘捕而又有足夠理由予以拘捕的人；

---

2 香港電台 (2019 年 12 月 9 日) 警方過去半年反修例示威中共用 29863 發彈藥 擷取自 https://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1496800-20191209.htm?archive_date=2019-12-09

3 香港中文大學 校園內有害物質的樣本與測試結果 擷取自 http://www.cuhk.edu.hk/chinese/whats-on/focus/campus-env-result.html
香港中文大學 採集的泥土樣本（#1–#12）—— 2019年11月15日 擷取自 http://www.cuhk.edu.hk/english/images/whats_on/inner/cuhk-env-samples/documents/soil_p_dioxins.pdf
香港中文大學 採集的泥土樣本（S1至S9）——2019年11月19日 擷取自 http://www.cuhk.edu.hk/english/images/whats_on/inner/cuhk-env-samples/documents/soil_dioxins.pdf

4 香港理工大學 附錄二：首批校園環境污染測試結果 擷取自 https://www.polyu.edu.hk/web/cpa/notice/Appendix_II_Chi.pdf
香港理工大學 附錄 II：理大校園空氣樣本的檢測結果 擷取自 https://www.polyu.edu.hk/web/filemanager/common/mediarelease/20200103/Appendix_II_20200103_Ch.pdf

(e) 規管在公眾地方或公眾休憩地方舉行的遊行及集會；
(f) 管制公共大道的交通，並移去公共大道上的障礙；
(g) 在公眾地方及公眾休憩地方，和公眾集會及公眾娛樂聚會舉行時維持治安；而為上述目的，任何當值警務人員在該等地方、聚會及集會對公眾開放時得免費入場。

6.6 就此而言，條例賦予警隊若干權力以履行這些職責，包括使用武力的權力，但所有權力僅可在法律界定範圍內行使。警務人員只可在有需要的情況下才可使用武力。自 2019 年 6 月起發生的多場大型公眾活動，均出現破壞社會安寧、騷亂、毀壞財產、使用武器攻擊警務人員等情況，警方在維持治安的過程中需要使用武力。當被捕人士激烈抵抗警方拘捕時，警務人員亦需要合法使用武力進行逮捕。

6.7 除了上述使用武力的權力之外，任何警務人員均有權保護自己、同僚及他人免受傷害，這種自衛權亦適用於保護財產免受侵害。

6.8 下文將詳細解釋有關使用武力的權力。

**逮捕權力 － 逮捕時使用武力**

6.9 《警隊條例》第 50(1)條就逮捕權力作出規定，特別是第 50(2)條訂明，任何可被合法拘捕的人士如強行抗拒為逮捕他而作的行動，或企圖逃避逮捕，警務人員則「可使用一切必需的辦法，以執行逮捕」，當中包括在逮捕違法人士時使用合理武力。

**關於維持公共秩序及使用武力的權力**

6.10 《公安條例》第 17(3)條賦予警務人員權力，如合理地相信有關活動相當可能導致或引致破壞社會安寧，則可使用合理所需武力以阻止舉行、停止或解散任何公眾集會、遊行或聚集；而第 45 條訂明，警務人員

可使用所需武力以阻止罪行、逮捕疑犯，並遏止在合法執行該條例時遇到的抵抗。[5] 然而，第 46(1)條限制所使用的武力不得大於為達到目的而合理需要的程度。第 46(3)條更豁免警務人員在第 45 及第 46(1)條訂明的限制範圍內合法使用武力的法律責任。由此可見，有不少法律條文限制使用武力進行逮捕及處理大型公眾活動。

## 條文的一般原則

6.11 上述法定條文清楚顯示以下關於警方使用武力的一般原則：

(a) 警務人員必須是在執行警隊職責的過程中才可使用武力。換言之，使用武力的目的，必須是在合法地履行警隊職責；以及

(b) 所使用的武力不得超過為達到該合法目的而合理需要的程度，在達到目的時亦應停止使用武力。

6.12 此外，法律以個人責任原則為基礎。任何警務人員使用武力如超出法律限制的範圍，須為此負責。例如，在近期的*香港特別行政區 訴 朱經緯* [2019] HKCFA 5（終院刑事雜項案件 2018 年第 56 號）案中，終審法院認為案件中涉事的一名警司並無充分理由使用武力，因此法院維持原審判罪，。法院在判案書第 15 段總結了相關的法定條文，內容如下：

> *“……《公安條例》第45條 [6]授權警務人員使用「所需的武力」，以阻止任何人犯或續犯該條例所訂的任何罪行；以逮捕正犯或合理地被懷疑將犯該條例所訂罪行的人；或以遏止任何在行使該條例所授予的任何權力時所遇到的抵抗。第46(3)條豁免按照該「條*

[5] 《公安條例》第 45 條規定：
在不損害本條例所授予的其他權力的原則下，警務人員可使用所需的武力 ——
(a) 以阻止任何人犯或續犯本條例所訂的任何罪行；
(b) 以逮捕正犯或合理地被懷疑將犯或已犯本條例所訂罪行的人；或
(c) 以遏止任何在行使本條例所授予的任何權力時所遇到的抵抗。

[6] 香港法例第 245 章《公安條例》

*例條文為任何目的而使用所需的武力」的人士，無須為所用武力導致他人傷亡或導致財產損失而負上法律責任；而第46(1)條則限制可合法使用的武力：「本條例中凡訂定可為任何目的而使用所需的武力，可如此使用的武力不得大於為達到該目的而合理需要的程度。」*

## 普通法下的人身及財產「自衛」原則

6.13 除了使用武力以進行逮捕及恢復公共秩序外，警務人員與其他在危急情況下的人一樣，有權使用合理的武力保護自己或他人。根據普通法，若警務人員實質上是自衛[7]，或為守護他人的人身[8]或財產[9]安全，而沒有作出超過防衛所需的行為，可以此作為面對毆打指控的免責辯護。任何人受到攻擊，不論是否警務人員，都有權抵禦攻擊，甚至根據情況，可以首先出擊以保護自己。[10] 當然，防衛反應必須與攻擊的程度相稱，而且必須是在有迫在眉睫的傷害威脅下而作出。[11]

6.14 要判斷警務人員是否合法地採取自衛行動，有部份屬客觀，亦有部分屬主觀 — 警務人員是否真正及誠實地相信他是被迫採取該行動以保衛自己，以及在任何情況下，其應對都是合理。[12] 警務人員有權在其真誠相信的情況下，使用就當時環境而言的合理的武力。[13]這款免責辯護的重點是，警務人員就事實所作出的誠實信念。[14]要考慮警務人員的心理狀態，以及是否真誠相信自己處於危險之中，和被迫採取該行動以保衛自

---

7 R v Deana (1909) 73 JP 255, 2 Cr App Rep 75 (CCA)
8 Kwaku Mensah v R [1946] AC 83 (PC); Cachay v Nemeth (1972) 28 DLR (3d) 603
9 Hall v Gerard (1626) Lat 20, 82 ER 254; Jones v Tresilian (1670) 1 Mod Rep 35, 86 ER 713; Oakes v Wood (1837) 2 M & W 791, 150 ER 1995; R v Hussey (1924) 89 JP 28, 18 Cr App Rep 160 (CCA). Right to retake goods: Blades v Higgs (1861) 10 CBNS 713, 142 ER 634
10 R v Deana (1909) 73 JP 255, 2 Cr App Rep 75 (CCA)
11 Para 20-45, Archbold Hong Kong Criminal Law Pleading Evidence & Practice, 2020
12 同上
13 R v Man Wai-keung [1992] 1 HKCLR 89 ; Palmer v R [1971] AC 814 , PC
14 Para 20-44A, Archbold Hong Kong Criminal Law Pleading Evidence & Practice, 2020

己，並且其行為是否在任何情況下都合理。[15] 就警務人員認為自己所處情況而使用的武力是否合理，具爭議性的個案自會受到公眾的審查。[16] 如果以自衛作為辯護，控方須證明被告並非處於自衛行事。[17]

6.15　普通法中以自衛為辯護是一個簡單直接，不涉及複雜的法律思維，以及容易理解的概念。[18]什麼屬合理必要是基於常理判斷。當然，每宗個案的案情將取決於具體的事實和情況。

## 警務處指引

6.16　警方根據相關法律原則，就行動制定了一套使用武力的指引。有關指引載於《警察通例》及《程序手冊》內，這些指引旨在闡釋上述法律原則。

### *一般原則*

6.17　《警察通例》由處長根據《警隊條例》（第 232 章）第 46(1)條制定，適用於全體警務人員，警務人員必須遵從規定，不遵從者會被紀律處分。同樣，《程序手冊》載有關於警務程序的資訊、建議及指引，是根據《警察通例》制定的工作常規手冊。

---

15 Palmer v R [1971] AC 814, [1971] 1 All ER 1077 (PC) ; R v Chan Ming [1975] HKLR 666, [1975] HKCU 62 (CA)
; R v Shannon (1980) 71 Cr App Rep 192 (CA, Eng); R v Whyte [1987] 3 All ER 416, 85 Cr App Rep 283 (CA, Eng);
Beckford v R [1988] AC 130, [1987] 3 All ER 425 (PC) ; R v Man Wai-keung [1992] 1 HKCLR 89, [1992] HKCU
387 (CA) ; R v Leung Yuet-man [1991] 1 HKLR 300, [1991] HKCU 351 (CA) ; R v Cheung Kwok-wai [1997] HKCU 689 (unreported, No 271/1996, 18 April 1997) (CA); Comr of Police v Coroner of Hong Kong [1997] 1 HKLRD 509, [1997] HKCU 1100 (HC)

16 6 R v Martin (2001) Times, 1 November (CA, Eng)

17 HKSAR v Osunwoke, MA no. 369 OF 2017, [2018] HKCFI 672

18 Palmer v R [1971] AC 814 , PC, Lord Morris stated at 831

6.18 《警察通例》及《程序手冊》第 29 章是關於使用武力。2019 年 6 月 19 日，保安局局長在回覆立法會質詢時提到警方根據《警察通例》第 29 章使用武力，內容如下：

> *「警方在使用武力方面有既定指引。警務人員只有在需要及沒有其他辦法可完成合法任務的情況下，才會適當地使用最低程度武力。警務人員在使用武力前，會在情況許可下盡量向對方發出口頭警告，並在可行範圍內，讓對方有機會服從警方命令，然後才會使用武力。」*[19]

6.19 總括而言，警務人員僅可使用為達到目的而需要的最低程度武力，在達到目的後便應停止使用武力，且所使用的武力就當時情況而言亦必須合理。為闡明在遇到不同對抗程度時可採用何種控制程度應對，警隊在《程序手冊》第 29 章的「武力使用層次」中訂明準則，為警務人員提供指引。

*武力使用層次*

6.20 「武力使用層次」就一連串的武力升級或降級選擇提供指引，由單是警務人員在場出現，以至使用槍械等，供警務人員考慮採用，以應付六種不同程度，由心理威嚇至致命武力攻擊等對警方的對抗。「武力使用層次」是全體警務人員的必修課程，由入職的基礎培訓一直延續，貫通整個警務生涯，並會不時作出修訂以應對社會變化。

6.21 訂立「武力使用層次」的原則，是讓警務人員能以最低需要的武力以應付執法過程中遇到不同程度的襲擊（定義為「對抗程度」）。「武力使用層次」定義了六種對抗程度，按嚴重程度遞增，並以列表方式定義每種對抗程度、相應的控制程度及武力使用的選擇。

---

[19] 政府新聞公報 (2019 年 6 月 19 日) 立法會急切質詢一題：警務人員在示威中使用武力事宜 擷取自 https://www.info.gov.hk/gia/general/201906/19/P2019061900467.htm?fontSize

6.22　於 2019 年 10 月 2 日修訂的「武力使用層次」最新版本中，第四級及第五級的用詞、定義、控制程度及武力使用的選擇均經過修訂，例如在第四級控制程度中加入了數項催淚劑裝置為武力使用的選擇。低殺傷力武器如布袋彈，橡膠彈，以及更多催淚劑裝置亦加到第五級的控制程度中。此外，在可使用槍械的最高級別，即第六級「致命武力攻擊」的定義，則從「以毆打行動意圖引致他人死亡或身體嚴重受傷」，修訂為「以毆打行動引致或相當可能引致他人死亡或身體嚴重受傷」。換言之，當警務人員受到「以毆打行動引致或相當可能引致他人死亡或身體嚴重受傷」時，在根據使用武力原則下，槍械是可考慮的選擇。

6.23　警方認為有關定義經修訂後，可讓警務人員更容易及客觀地作出評估，以應對執法過程中所遇到的襲擊。

6.24　「武力使用層次」的原則以個人責任為基礎，這個理念從其備註可見：警務人員「*應根據實際情況判斷何謂合理的武力程度*」 何謂適當程度的武力應對是取決於警務人員根據當時的威脅及情況而感受到的對抗程度。根據「武力使用層次」，警務人員可使用比對方大的武力以執行拘捕或控制場面。整體基本原則在於使用最小所需武力達到合法目的。個人責任制的基本原則指，在場的警務人員應自行判斷，決定在某情況下什麼武力等級屬於合理，並為自己的行動負責。

6.25　關於第六級的槍械使用，《警察通例》第 29-05 條 — 「警察開槍事件–報告及調查」訂明不同層級的指揮需於不同規定時間內提交報告，而有關報告最終會提交予行動處處長省覽。

**2019 年 6 月 9 日至 2020 年 2 月 29 日期間的武力使用**

6.26　在至今的多場大型公眾活動中可見，警方面對示威的激烈暴力情況，已需要使用到第六級程度的武力。警方所使用武力，是為了應對獲召喚到場維護法紀時所遭遇的襲擊，例如破壞社會安寧、騷亂、毀壞財產、縱火，以及當警務人員被人用武器襲擊時作出的自衛。有關示威當中涉及的暴力規模及程度，可參閱「概覽」一章(《第四章》)或有關個別衝突日子的章節(《第七章》至《第十二章》)。

6.27　關於屬於第六級武力的槍械使用，截至 2020 年 2 月 29 日，警方於 12 宗事件中使用了 19 發實彈，涉及 13 名警務人員。[20] 警務人員只有在行動中「落單」，或一小隊警務人員遭到激進示威者使用有可能致命的武器襲擊，或警務人員認為施襲者企圖奪取佩槍時，才開槍制止。大部分開槍事件均屬示警作用，但亦有三名施襲者實際被開槍擊中，一名左胸中槍，一名左大腿中槍，另一名則上腹中槍。[21]關於警方報告各宗槍械使用事件的詳情載於附件 1。

6.28　關於警方鳴槍示警，聯合國《執法人員使用低殺傷力武器指引》[22]指出使用動能打擊投射物的具體風險：「*從高空或從高處發射動能打擊投射物，此情況可能會在集會中出現，有機會增加擊中示威者頭部的風險。以身體軀幹為射擊目標，則可能導致重要器官受損，亦可能穿透人體，尤其是若果子彈是近距離發射。子彈的口徑和速度以及其製造物料，亦會影響導致對方受傷的可能性和嚴重程度。*」。同樣，國際特赦組織的指引[23]指出，鳴槍示警的決定須權衡以下因素：「*保護第三方：當向天鳴槍示警時，*

---

20　資料由警方提供

21　同上。2019 年 10 月 1 日，一名警務人員在大河道開了一槍。2019 年 10 月 4 日，一名警務人員在元朗大棠路開了一槍。2019 年 11 月 11 日，一名警務人員在筲箕灣西灣河開了三槍。

22　聯合國　《執法人員使用低殺傷力武器指引》第 7.5.3 段及第 7.54 段　擷取自 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/LLW_Guidance.pdf

23　國際特赦組織 Use of Force, Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the use of force and firearms by law enforcement officials　擷取自 https://www.amnestyusa.org/files/amnesty_international_guidelines_on_use_of_force-2.pdf

*流彈可能會從一定距離以外的發射地點，以足以致命的速度墜下。流彈的軌跡無法控制，因此無法預知會否意外地擊中人。當向地面鳴槍示警，或向任何方向的水平位置鳴槍示警，子彈則有很大風險可能會反彈，尤其是若果地面或牆壁是由堅固物料所造，例如磚頭或混凝土……*」。

6.29　香港警方亦在《程序手冊》中提醒警務人員在人多擠迫的地方開槍時要謹慎評估，以免危及旁觀者的安全。根據上述指引，並不建議鳴槍示警，尤其是在人多擠迫的地方。

6.30　警方使用實彈是受《警察通例》第 29 章所管限，其中訂明警務人員在生命受威脅的情況下，可使用槍械保護自己或任何其他人士。此外，警務人員可使用槍械以平息騷動或暴亂，但只有在不能以較溫和的武力來達到其目的時，才可使用槍械。

6.31　在過去數月的大型公眾活動中，街頭極端暴力行為及警務人員被襲擊的場面並不少見，例如暴力示威者在近距離[24]或從高空[25]向警務人員及警車投擲汽油彈。在這種危急的情況下，警務人員確實處於生命受威脅的處境中，根據上述的使用武力指引及第 6.13 – 15 所討論的普通法自衛原則，警務人員有充分理由使用槍械以保護自己及同袍的人身安全，以及平息騷動或暴亂。據觀察，在整個大型公眾活動活動中，警務人員在槍械使用方面保持克制。

6.32　以下圖表顯示 2019 年 6 月至 2020 年 2 月期間，警方每月及累計使用不同類型彈藥的情況。[26] 就與這些自 2019 年 6 月以來的主要大型公眾活動有關數字的概覽，可參閱「概覽」一章(《第四章》)的圖表 4-1。

---

24　眾新聞　(2019 年 9 月 15 日)　【915 行街】示威者向灣仔站內投擲汽油彈　擷取自 https://www.youtube.com/watch?v=xfI0beeKE54

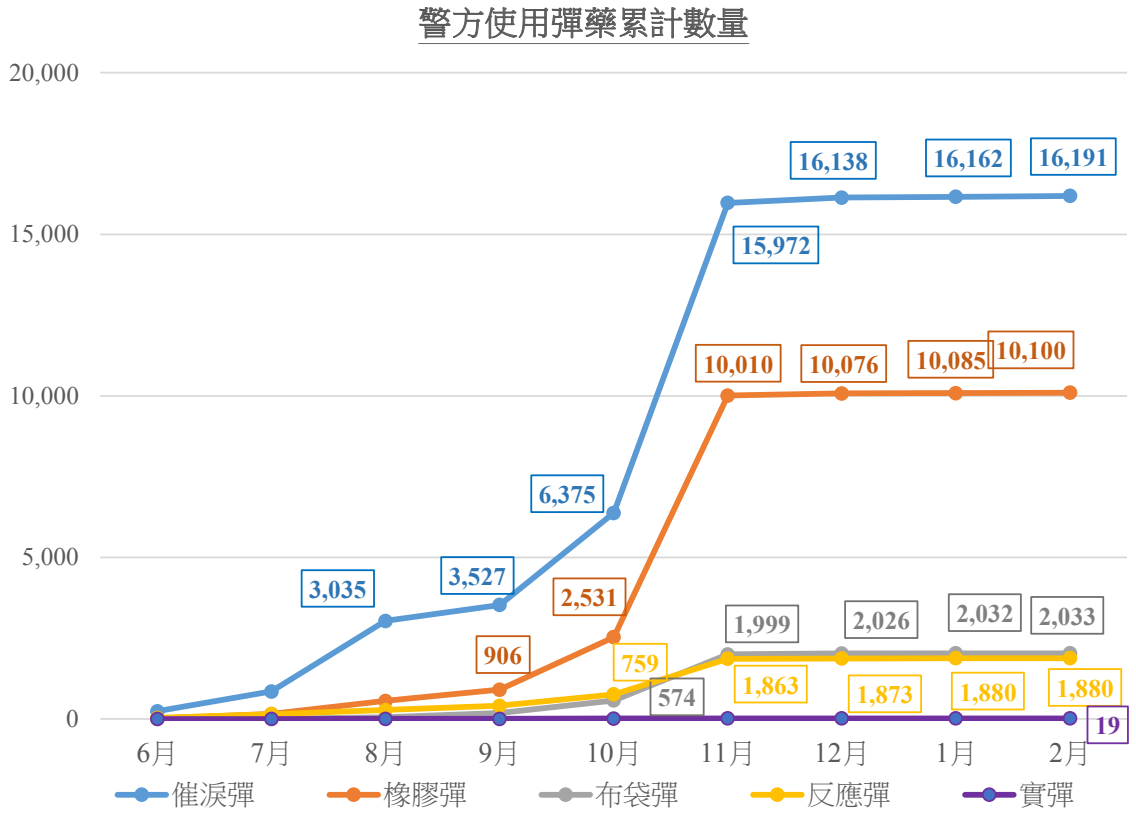
25　《香港 01》 (2019 年 8 月 25 日)　【825 荃葵青遊行】有人從高處向警員投擲汽油彈　腳邊閃爆險中招　擷取自　https://www.hk01.com/政情/367821/825 荃葵青遊行-有人從高處向警員投擲汽油彈-腳邊閃爆險中招

26　資料由警方提供

| 日期 | 彈藥類型 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 催淚彈 | 橡膠彈 | 布袋彈 | 反應彈 | 實彈 |
| 2019 年 6 月 | 240 | 19 | 3 | 33 | 0 |
| 2019 年 7 月 | 608 | 134 | 3 | 114 | 0 |
| 2019 年 8 月 | 2 187 | 405 | 43 | 130 | 3 |
| 2019 年 9 月 | 492 | 348 | 139 | 132 | 1 |
| 2019 年 10 月 | 2 848 | 1 625 | 386 | 350 | 7 |
| 2019 年 11 月 | 9 597 | 7 479 | 1 425 | 1 104 | 8 |
| 2019 年 12 月 | 166 | 66 | 27 | 10 | 0 |
| 2020 年 1 月 | 24 | 9 | 6 | 7 | 0 |
| 2020 年 2 月 | 29 | 15 | 1 | 0 | 0 |
| 總數 | 16 191 | 10 100 | 2 033 | 1 880 | 19 |

表格 6-1：2019 年 6 月至 2020 年 2 月不同類型彈藥的每月用量

[資料來源：香港警務處]




圖表 6-1：警方使用不同類型彈藥的累計數量（2019 年 6 月至 2020 年 2 月）

## 在 2019 年 6 月 9 日至 2020 年 2 月 29 日大型公眾活動期間發生的受傷事件

6.33　據醫管局截至 2019 年 11 月 25 日的資料顯示，自 2019 年 6 月 9 日起，與連串的大型公眾活動有關的傷者共有 2 615 名。這批傷者當中，有超過 590 名警務人員受傷[27]，不少人遭到示威者襲擊，而三名遭到警務人員槍擊的示威者已經出院。根據本審視工作所能獲得的資料顯示，大型公眾活動當中唯一的致命暴力事件涉及一名 70 歲男子，他在暴力示威者與一批居民衝突期間遭磚頭擊中頭部死亡。

## 2019 年 6 月 9 日至 2020 年 2 月 29 日作出的拘捕

6.34　截至 2020 年 2 月 29 日，總共有 7 613 人被捕，1 206 人被起訴，其中 559 人被控「暴動」(《公安條例》第 19 條）及 143 人被控「非法集會」(《公安條例》第 18 條)。

## 使用武力的管理

6.35　然而，使用武力只是警務行動的其中一環。在執行所有警務行動前，需事先充分收集情報及計劃，並且因應情況以合適的指揮架構執行。每次警務行動的基本目標是要防止罪行，或確保偵察到的罪行得以遏止，同時亦需確保警務人員和公共及私人財產得到保護免受侵害。自 2019 年 6 月起的大型公眾活動，除了發生堵路事件和交通設備遭到破壞之外，警務人員亦遭到猛烈襲擊，公共及私人財產受到破壞，具侵略性的行動在 2019 年 10 月和 11 月最為激烈。為了維持治安，保護財產，以及避免警務人員及他人受到傷害，有時需要使用法律所容許的武力。

6.36　根據警隊政策，在每次行動後均會檢討所使用的武力。在此前提下，每次行動後均會點算所使用的武器數量。各級警員一旦接獲投訴，或

[27] 資料由警方提供

當主管察覺到警員在行動中的行為需予以調查時，有關警員必須為其所使用的武力負上個人責任。各級主管均有責任按照警隊規例管理下屬，並需對其督導職責負責。

## 可資比較的司法管轄區使用武力的情況

6.37　監警會認為，要全面研究香港警隊使用武力的情況，至少亦需簡略研究國際間可資比較的司法管轄區的「使用武力原則」，藉此與香港警隊的指引加以比較。可資比較的司法管轄區包括英國、美國、澳洲及加拿大，當地均以普通法為法律體系的主幹，而且全是發達國家，法律標準與香港大致相同。四個司法管轄區均為《公民權利和政治權利國際公約》（「ICCPR」）的締約國[28]，受到相同的人權文件約束，並致力採取一切必要措施實現 ICCPR 的權利。跟香港一樣，在該等司法管轄區裡，若使用不合比例或不必要的武力，均可能違反 ICCPR 的規定。[29]

6.38　四個司法管轄區的當地法律基本上規定了使用武力的原則，其總體原則是，應在充分考慮具體情況下，使用合理、必要及／或合乎比例的武力。這些司法管轄區的原則概述如下：

---

[28] 《公民權利和政治權利國際公約》(「ICCPR」) 是聯合國大會通過的多邊條約，締約方承諾尊重個人的公民及政治權利，包括生存權、宗教自由、言論自由、集會自由等。《香港人權法案》將 ICCPR 納入香港法律。

[29] 第 6 條 - 生存權及第 7 條 - 不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱的懲罰

| 司法管轄區 | 使用武力原則 |
|---|---|
| 英國 | 法律<br>**需要時使用合理武力**<br>*（1984 年《警察及刑事證據法》第 117 條）*<br><br>手冊／指引<br>**合理及合乎比例**<br>*（College of Policing - Authorised professional practice）*[30] |
| 美國紐約 | 法律<br>**客觀合理**<br>*(Graham v Connor 490 U.S. 386 (1989))*<br><br>手冊／指引<br>**在有關情況下屬於合理**<br>*（紐約市警察局武力使用政策*[31]*）* |
| 澳洲墨爾本 | 法律<br>**在有關情況下屬於合理、需要及合乎比例**<br>*（1958 年《刑事罪行法》第 462A 條）*<br><br>手冊／指引<br>**合理需要的最低程度**<br>*（維多利亞州警察手冊*[32]*）* |

30 College of Policing Authorised Professional Practice 擷取自 https://www.app.college.police.uk/app-content/public-order/core-principles-and-legislation/police-use-of-force/

31 紐約市警察局（2016） Annual Use of Force Report 2016 擷取自 https://www1.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/use-of-force/use-of-force-2016.pdf

32 維多利亞州警察中心 維多利亞州警察中心手冊

| 司法管轄區 | 使用武力原則 |
|---|---|
| 加拿大多倫多 | 法律<br>**在有關情況下屬於合乎比例及合理需要**<br>*（《刑事法》第 26 及 27 條）*<br><br>手冊／指引<br>**在有關情況下屬於合乎比例及合理需要**<br>*（安大略省武力使用模型及多倫多警察局程序 15-01[33]）* |

## 英國

6.39 我們不僅著眼於上述司法管轄區的法律規定，還會觀察當地如何確保有關法律準則得以遵行。關於英國的實踐指引，由 College of Policing 編撰的《Authorised Professional Practice》(「APP」) 是英國官方的警務專業實踐指引。警方在使用武力時，須以合理及合乎比例為整體原則。警務人員如有任何行為違反該項原則，便需接受刑事或行為失當聆訊。為就使用武力釐定恰當的考慮因素，並為依法採取行動提供指引，APP 採納了御用大律師給予女王陛下警察監察局（Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC)）[34]的意見，警務人員必須問自己**三條核心問題**，然後根據自己的答案採取行動：

(a) 使用武力是否為了達到合法目的？如是，遭受威脅迫切性有多大？

(b) 除使用武力外，是否有其他手段能夠達到所認定的合法目的？

---

33 多倫多警察局（2014） Police encounters with people in crisis 擷取自 https://www.torontopolice.on.ca/publications/files/reports/police_encounters_with_people_in_crisis_2014.pdf

34 HMIC 於 2017 年夏季更改為女王陛下警察、消防和救援服務監察局（Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services，HMICFRS）。

(c) 考慮到威脅的性質及嚴重程度，以及使用武力可能造成的不良後果，為求達到所認定的目的，需要使用的最低武力程度為何？使用該種程度的武力是否合乎比例，抑或屬程度過高？

6.40 在問責制度方面，APP 訂有清晰的公共秩序指揮架構[35]，並清楚列明金級指揮官[36]（策略）、銀級指揮官[37]（戰術）及銅級指揮官[38]（行動）的角色及職責。指揮架構按角色設定[39]，整體而言，**金級指揮官**擔當領導及策略監督的角色，負責擬定策略目標；而**銀級指揮官**則負責根據金級指揮官設定的策略目標，制定、指揮及協調行動的整體戰術應對。**銅級指揮官**負責執行銀級指揮官的計劃，並且負責制定部署計劃，確保同僚明白自己的角色、職責及限制。

6.41 根據 APP，在公眾示威活動上維持治安，首先是推定集會將會和平進行。除非有足以令人信服的證據表明，組織或參與活動的人本身會使用、鼓吹或煽動暴力，否則應假定活動意圖和平進行。因此，警方的行動只應針對那些破壞和平安寧的人士，如所採取行動並非針對正在造成破壞的人，一般均屬違法。[40] 只有在合理相信並無任何其他手段可阻止和平安寧遭受破壞，警方才可限制無辜第三者合法行使權利。要作出判斷要以必要性為考慮：只有在真正極端例外的情況下，才屬於具有正當理由。[41]

---

35 College of Policing Authorised Professional Practice 摘取自 https://www.app.college.police.uk/app-content/public-order/command/

36 金級指揮官負責及維持行動或事件的整體指揮角色，對金級策略及所有戰術參數負有整體責任及權力，銀級及銅級指揮官應遵循有關的戰術參數。然而，金級指揮官並不負責戰術方面的決定，只負責確保所採取的任何戰術與所確定的風險比例相稱、符合策略目標，並且符合法律規定。

37 銀級指揮官根據策略指揮及協調整體應對戰術，並擔任事件的戰術指揮官角色。一般而言，戰術指揮官只有一名，但在大型事件或行動中，只有一名銀級指揮官未必切合實際或可取。金級指揮官（獲任命或擔任職務時）會決定任命多少名銀級指揮官及其各自的指揮範圍。

38 銅級指揮官負責指揮一組資源，並執行與戰術計劃有關的職能或地域職責。

39 College of Policing Authorised Professional Practice 摘取自 https://www.app.college.police.uk/app-content/operations/command-and-control/command-structures/

40 College of Policing Authorised Professional Practice 摘取自 https://www.app.college.police.uk/app-content/public-order/core-principles-and-legislation/?highlight=breach%20of%20the%20peace?s=breach+of+the+peace#police-action

41 同上

6.42　警方在採取任何措施以任何方式限制無辜第三者合法行使權利之前，必須先採取所有其他可行措施（包括事先作出適當準備），確保能夠阻止破壞行為或即將發生的破壞行為，並且保障到第三者的權利。[42]

## 美國紐約

6.43　美國最高法院訂立了基本法律標準，以確定執法人員使用武力的合法性，標準在於執法人員的行為是否「客觀上合理」。[43] 有關評估必須以現場一名合理的執法人員角度出發，包括該名人員當時已知道的情況。

6.44　紐約市警察局（「**NYPD**」）於 2016 年實施了新的武力使用政策。[44] 該政策規定在所有情況下，施加或使用任何武力在任何情況下均必須為合理。為確定使用武力是否合理，NYPD 人員須考慮一系列注意事項，包括罪行／情況的性質及嚴重性、目標人物所採取的行動、目標人物或他人遭受威脅或傷害的迫切性。[45] 這些考慮因素全部屬於法律要求的客觀合理性因素。

## 澳洲墨爾本

6.45　1958 年《犯罪法》容許可使用武力防止他人干犯可公訴罪行。[46] 若要合法使用武力，所用武力由始至終必須合理和必要，並且在有關情況下合乎比例。

---

42　同上

43　*Graham v Connor* 490 US 386 (1989)

44　紐約市警察局（2017 年 12 月 28 日）NYPD releases 2016 Use of Force Report　擷取自 https://www1.nyc.gov/site/nypd/news/p1228b/nypd-releases-2016-use-of-force-report

45　(a) 罪行／情況的性質及嚴重性 (b) 對方所採取的行動 (c) 行動持續時間 (d) 意會到對方、警務人員及／或旁觀者遭受威脅或傷害的逼近程度 (e) 對方是否在積極抵抗拘押 (f) 對方是否試圖逃逸躲避拘捕 (g) 對方與警務人員的人數比例 (h) 對方相對於警務人員的體形、年齡及狀況 (i) 對方過往的暴力行為（如知道） (j) 有否其他敵對人群或煽動者在場 (k) 對方是否顯然受到興奮劑／毒品的影響，致使抵痛能力可能受到影響，又或很可能變得更加暴力。

46　1958 年《刑事罪行法》第 462A 條

6.46　在實際操作方面，《Victoria Police Manual on Crowd Control》訂明應避免暴力對抗及使用武力。在使用武力時，只可配置合理需要的最低武力程度。在示威抗議及人群控制的情況下，警方必須考慮公眾享有言論自由、和平集會、抗議及採取工業行動的權利。然而，一旦「參加此類活動的人士作出違法行為或侵犯他人權利」時，警方有責任使用必要的最低限度武力採取行動。更重要的是，對於非暴力的不合作行為，一概不得使用武力。

## 加拿大多倫多

6.47　《刑事法》限制了警務人員按合法權限行動時使用武力的可接受程度。警務人員如有合理理由，可使用武力防止他人干犯罪行，有關罪行應是足以使對方毋須手令即遭逮捕，且很可能對其本人或任何人的財產造成即時嚴重損害的罪行[47]；藉此防止他人破壞社會安寧[48]、制止騷亂[49]，以及作出任何行動以秉行或執行法律。[50] 所使用的武力在有關情況下必須合乎比例或屬合理需要。[51] 加拿大最高法院解釋說，不應依照一套完美的標準來判斷警務人員的行動，反而應考慮在危險而艱鉅的工作中出現緊急情況，以及警員需對緊急情況迅速作出反應的責任。[52]

## 香港警方

6.48　綜上所述，香港警務處的武力使用原則，與可資比較司法管轄區的原則相一致。

---

47　《刑事法》第 27 條
48　《刑事法》第 30 至 31 條
49　《刑事法》第 32 至 33 條
50　《刑事法》第 25 條
51　《刑事法》第 26 至 27 條
52　*R v Nasogaluak,* 2010 SCC 6 第 35 段　擷取自　https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/7845/index.do

## 使用催淚彈對健康的影響

6.49　誠如上文第 6.3 段所述，警方在 2019 年 6 月 12 日至 2020 年 2 月 29 日期間合共施放了 16 191 枚催淚彈。公眾關注催淚彈的使用，尤其是含有鄰-氯苯亞甲基丙二腈（2-chlorobenzalmalononitrile，俗稱 CS）的催淚彈，擔心吸入氣體會對健康造成不良影響。香港人權監察、公共衞生研究社與民權觀察曾於 2020 年 1 月中旬提交一份報告，內容關於「Urgent Appeal to the Special Rapporteur on Toxics – on the toxicity of tear gas and other chemical weapons used by the HKPF during the recent civil rights movement in Hong Kong」[53]（向毒物特別報告員提出的緊急呼籲 — 香港警隊在近期香港民權運動中使用催淚彈及其他化學武器的毒性），當中包括特別指出與催淚彈或化學刺激物相關的健康風險。[54]

6.50　經衞生署轉介並在英國內政部支援下，Committees on Toxicity, Mutagenicity and Carcinogenicity of Chemicals in Food, Consumer Products and the Environment（「COT、COM 及 COC」）進行了一項研究[55]，對某些容易受到催淚煙影響的人士表示關注，這些人士包括患有支氣管哮喘或慢性阻塞性呼吸道疾病的人，以及患有高血壓或其他心血管疾病的人。在實際情況下，警方施放催淚彈時並不可能知道這類高危人士的醫療狀況。因此，遵守行動指引慎用催淚彈尤其重要。

6.51　至於催淚煙對香港環境的影響，食物及衞生局局長在回應立法會於 2019 年 11 月 13 日提出的問題時，已就其影響作出解釋：「*催淚煙對*

---

53　香港人權監察、公共衞生研究社與民權觀察 (2020 年 1 月)　Urgent Appeal to the Special Rapporteur on Toxics – on the toxicity of tear gas and other chemical weapons used by the HK Police Force during the recent civil rights movement in Hong Kong　擷取自　https://drive.google.com/file/d/1p-pQ2WxSlDHRUi4DnmqvsCBe0_9SeqP1/view

54　同上

55　Committees on Toxicity, Mutagenicity and Carcinogenicity of Chemicals in Food, Consumer Products and the Environment (COT, COM, and COC) (2019年9月) COT/COM/COC statement on 2-chlorobenzylidene malononitrile and CS spray　擷取自 https://cot.food.gov.uk/cotstatements/cotstatementsyrs/cotstatements1999/maloncsspray

*人體健康的影響視乎多項因素，例如催淚煙內的具體化學成分、所暴露的時間和劑量、暴露途徑、個人的健康狀況，以及暴露時所處的環境等。」。*[56] 此外，衞生署已將有關催淚煙的健康資訊上載至衞生防護中心網頁，為公眾提供有關接觸到催淚煙的一般建議。[57]

6.52 立法會秘書處資料研究組亦於 2020 年 1 月 2 日發表報告指，催淚煙對人體健康的影響取決於多項因素，有關因素與第 6.51 段所述相若。報告亦特別指出，使用催淚煙時應注意以下幾點：

> *「選定地方的警員指引指明：(a)不應直接向個人發射催淚彈；(b)不應在密閉空間使用催淚氣體；及(c)執法人員事前須給予充分警告及提供撤離路線。」*[58]

6.53 關於催淚煙及胡椒泡劑等化學刺激物對人體健康的影響，聯合國《執法人員使用低殺傷力武器指引》指出可能合法使用的情況和具體的風險，其摘錄載於附件 2：

6.54 警方於 2019 年 11 月向中文大學及理工大學施放過千發催淚彈[59]，其後，兩所大學因應公眾關注催淚煙殘留物會對校園造成潛在危害，委託獨立認可實驗室收集環境樣本，在校園多個不同位置採集空氣和土壤樣本進行測試。根據所發表的報告，測試結果符合國際認可的健康及安全標

---

56 2019 年 11 月 13 日，在立法會會議上李國麟議員提問的立法會十六題和食物及衞生局局長陳肇始教授的書面答覆 擷取自 https://www.info.gov.hk/gia/general/201911/20/P2019112000559.htm

57 衞生防護中心 (2019 年 11 月 7 日) 催淚煙的健康資訊 擷取自 https://www.chp.gov.hk/tc/healthtopics/content/460/102308.html

58 立法會秘書處資料研究組 (2020 年 1 月 2 日) 選定地方警察使用低殺傷力武器的指引 擷取自 https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1920rt04-guidelines-on-the-use-of-less-lethal-police-weapons-in-selected-places-20200102-c.pdf

59 香港電台 (2019年11月12日) 警方過去半年反修例示威中共用29863發彈藥 擷取自 https://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1496800-20191209.htm?archive_date=2019-12-09

準，兩個校園均可恢復運作。[60] [61] [62]

6.55　正當公眾深切關注警方使用催淚彈對人體健康的影響時，公共衛生醫生亦同樣關注當局並無清潔指引供公眾參考及遵守。[63] 此方面會在第 6.74 段提及。

**監警會的觀點**

6.56　顯然，其他地方的警務單位採用與香港警隊相似的使用武力原則，即在考慮其行動和行為所構成的風險後，對目標人物採取合理、合乎比例，及最低所需的武力。警方採用的使用武力原則與國際相關機構也是一致的，即「*所使用的武力必須是為達到目的而須使用的最低程度武力，在達到目的後，必須停止使用武力*」。要決定警方所使用的武力程度是否恰當，則視乎相關警務人員面對的實際情況而定。

6.57　處長在與監警會溝通時表示，警方在行動時，一直致力透過採用警隊的政策和程序，以確保附合法律要求，而警方在過去數月面對暴力示威者時的應對也不例外。但是，處長認為每名警務人員必須對其所使用的武力負責，任何有關過份使用武力的投訴、指控或可觀察到的情況都應進

---

60 HKFP (2019年12月6日)　Campus soil and water samples show negligible health hazards from tear gas, says Chinese University of Hong Kong　擷取自 https://www.hongkongfp.com/2019/12/06/campus-soil-water-samples-show-negligible-health-hazards-tear-gas-says-chinese-university-hong-kong/
香港中文大學 宣布事項　(2019年12月6日)　中大公布首批校園環境檢測結果　擷取自 https://www.cpr.cuhk.edu.hk/tc/announcements_detail.php?1=1&1=1&id=37

61 香港理工大學 新聞稿　(2019年12月28日)　理大公布校園環境評估檢測結果　擷取自 https://www.polyu.edu.hk/media/media-releases/2019/1228_polyu-announces-the-test-results-on-campus-environment-assessment/
香港理工大學　首批校園環境污染測試結果　擷取自 https://www.polyu.edu.hk/web/cpa/notice/Appendix_II_Chi.pdf

62 香港理工大學 新聞稿　(2020 年 01 月 3 日)　理大公布空氣樣本的其餘檢測結果　擷取自 https://www.polyu.edu.hk/tc/media/media-releases/2020/0103_polyu-releases-the-remaining-test-results-for-air-samples-collected-on-campus/

63 Chan EYY, Hung KKC, Hung HHY, Graham CA　(2019 年 10 月 26 日)　Use of tear gas for crowd control in Hong Kong　擷取自 https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)32326-8/fulltext

行全面及公正的調查。

6.58　警方透過「武力使用層次」，為前線警務人員提供實務指引，但這些指引是以原則為基礎。由於法律上有個人問責制，每名警務人員必須隨後為自己的行為負責。更具體的指引對警務人員來說可能會較為公平，而且當有警務人員被投訴時，投訴警察課及監警會亦較容易開展工作。同時，更具體的指引亦讓公眾更了解警務人員在執法時使用武力的需要。

6.59　誠如 HMIC 在〈The Rules of Engagement – A review of the August 2011 disorders〉的建議一樣，依照特定情景提供指引或會為香港警隊提供良好的參考作用。根據一名御用大律師的意見[64]，十項關鍵原則[65]可從三條核心問題[66]中歸納出來，這十項關鍵原則有助警務人員衡量所使用的武力，其中包括：使用武力時必須克制，而且按誠實合理的判斷，應是達到合法目標所需的最低程度；警務人員本人須就其使用的武力問責及負責，並且必須能夠證明其行動在法律上具有充分理由。這些原則將三條核心問題加以闡述，提醒警務人員使用武力時應以最低程度、必要及合理為原則，且警務人員須對本身的行動負責。根據這些原則，HMIC 設定了一系列特定情景，顯示警務人員在 2011 年英國騷亂中所遇到的難題。

6.60　某些已識別的情況與香港示威活動中發生的情況相似，例如「快閃騷亂」、「在道路上設置路障」、「投擲汽油彈」等。[67] 場景為本的指引還包含相應的戰術考慮，讓警務人員在每個已識別的場景中採取相應的行

---

64　御用大律師 Timony Otty，Blackstone Chambers (2011-11-24)　The Rules of Engagement – A review of the August 2011 disorders　附件 C "Advice on the use of force by police in the context of civil unrest and riot" 擷取自 https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/media/a-review-of-the-august-2011-disorders-20111220.pdf

65　HMIC (2011 年)　The Rules of Engagement : A review of the August 2011 disorder　擷取自 https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/media/a-review-of-the-august-2011-disorders-20111220.pdf

66　該三條問題是：(i) 使用武力是否為了達到合法目的？如是，遭受威脅逼近眉睫的程度有多嚴重？(ii)除使用武力外，是否有其他手段能夠達到所認定的合法目的？(iii) 考慮到威脅的性質及嚴重程度，以及使用武力可能造成的不良後果，為求達到所認定的目的，需要使用的最低武力程度為何？使用該種程度的武力是否合乎比例，抑或屬程度過高？

67　HMIC (2011 年)　The Rules of Engagement : A review of the August 2011 disorder　擷取自 https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/media/a-review-of-the-august-2011-disorders-20111220.pdf

動。

6.61　相較於香港警隊的「武力使用層次」，HMIC 的指引為警務人員提供了更多選擇，而且在某些情況下，依照所考慮情景而根據律師建議可預計使用的武力程度，似乎比「武力使用層次」所預計的可使用武力程度為高。舉例而言，在有建築物遭縱火毀壞的情況下，警務人員如果理據充分，可以按遇到的實際情況，發出警告或使用槍械。同時，在 HMIC 清單中描述的大部分情況，都與香港在過去數月發生的事件十分相似。當警方在面對堵路、縱火，及損壞財產、被激進示威者以武器襲擊時不得不進行執法，所有這些行為均構成非法活動，警方有責任防止或拘捕違法人士，並將其繩之於法。[68] 有鑑於此，警務人員不得不使用武力。

6.62　雖然監警會理解到，場景為本的指引為前線警務人員應怎樣應對某個特定場景方面提供更加多的確定性，但監警會亦明白，在採用此類指引時，警方必須小心謹慎，避免訂立過於僵化的規例，以免使前線警務人員混淆或忽略了使用武力的原則。因此，需在確保遵守基本原則和為前線警務人員提供行動的確定性之間取得適當的平衡。

6.63　英國 College of Policing 發佈的 Authorised Professional Practice（「APP」）內容涵蓋了許多不同範疇的警務工作。其中一節論述的「公共秩序」篇，是專為參與計劃及指揮行動的警務人員而設[69]，提供處理國家、地區或地方級別行動及資源部署的框架。在「公共秩序」警務工作一節中，有一部分談及「指揮官對使用武力的考慮因素」[70]，文中列舉許多實用例子，譬如集體使用武力 —— 按照指揮決定，列排一行警務人員，使用警棍以驅散人群。此外，指揮官在計劃及控制行動時亦應考慮某些特殊因

68　同上

69　College of Policing　(2013 年 10 月 23 日)　Public Order　擷取自 https://www.app.college.police.uk/app-content/public-order/?s=

70　College of Policing　(2013 年 10 月 23 日)　Police Use of Force　擷取自 https://www.app.college.police.uk/app-content/public-order/core-principles-and-legislation/police-use-of-%20force/#commander-considerations-regarding-use-of-force

素，例如潛在反應（如疏遠／緊張加劇）、人群動態（如離開路線），以及部署警務人員時公眾有何觀感。

6.64　英國不但在原則為本的指引之外補充了特定指引，還為公共秩序警務工作制定了正式的指揮架構，並為指揮官及員佐級警員設立認證培訓。因此，警務人員需要定期重新通過認證，以掌握示威策略及警務技巧的最新發展。

6.65　繼 2011 年的檢討報告後，HMIC 於 2014 年發表另一份報告，檢視英格蘭及威爾斯警隊如何應對公共秩序威脅。根據報告結論，為警察支援小隊（受過公共秩序訓練的警察小隊）制定符合課程標準的培訓[71]，以及為金、銀、銅級指揮官加強公共秩序相關戰術使用的指揮訓練[72]，均使公共秩序指揮能力較 2011 年 8 月發生騷亂時有所提升。[73]

## 催淚彈

6.66　使用催淚彈會否對人體健康構成影響視乎多種因素，例如催淚彈內的具體化學成分，以及是否在不同情況下適當地使用催淚彈。從人體健康的角度來看，催淚彈的成份是造成影響的最直接因素，由製造商提供的資料是至關重要。監警會建議交由專家檢視，確保警方使用的催淚彈中所含的化學物質屬可接受水平。

---

71　警察支援小隊（Police Support Unit）是專為公共秩序警務工作組成的小隊，在英格蘭及威爾斯全體 43 支警隊劃一組成，隊內包括一名督察、三名警長、十八名警員及三名司機，所有人員均經過訓練並配有國際級標準裝備，擁有三輛設有適當裝備的運員車。
HMIC（2014 年） Strategic Policing Requirement: An inspection of how police forces in England and Wales deal with threats to public order　擷取自 https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/strategic-policing-requirement-public-order-2014-06.pdf

72　「*向前推進*」戰術：警方在公眾活動中使用的戰術，不但有助維持治安，更可讓警方採取主動，在事件升級之前制止混亂事件；戰術包括向前推進以驅散人群、實施拘捕，以及使用動能衰減子彈（AEP）執行任務。
HMIC（2014 年） Strategic Policing Requirement: An inspection of how police forces in England and Wales deal with threats to public order　擷取自 https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/strategic-policing-requirement-public-order-2014-06.pdf

73　同上.

6.67　就警方實際行動而言，必須考慮多項因素，例如所暴露的時間和劑量、暴露途徑、個人的健康狀況，以及暴露時所處的環境等。顧及到這些考慮而又清晰及有系統的實用指引，有助警務人員在決定使用催淚彈時，對可能面對的特殊情況作出更適當的評估。

**監警會根據《監警會條例》第 8 (1)(c)條作出的建議**

## 使用武力原則和指引

6.68　監警會知悉警方已就使用武力制定了符合國際指引的政策和程序。然而，現時的指引往往是以原則為基礎。監警會建議，處長應檢討現行的武力使用政策及程序，並考慮採取以下措施的可行性：

(a) 在尋求法律意見後制定場景為本的指引，其概念與上文提到的 HMIC 的建議相若，以補充現時《警察通例》和《程序手冊》中的使用武力指引。雖然現時的指引提供了原則，而「武力使用層次」著重目標人物的「反抗程度」，指引可以在每個反抗程度中加入實際場景作示例加以改進。換言之，仍然會維持一套指引，但會附上例子加以說明。這些指引應以本地環境及過去數月的大型公眾活動經驗為基礎，並由本地法律顧問提供法律意見及確認。此外，警方應考慮制定另外一套全面的指引，與第 6.63 段提到「APP」中的「公共秩序」章節相若。該指引應有別於日常社區警政的一般使用武力指引。為此，監警會在 2018 年 6 月與警方舉行的聯席會議上，於檢視一宗 2016 年旺角騷亂所衍生的投訴個案時，曾建議警方就處理騷亂情況進行檢討及制定另外一套使用武力指引，及加強處理騷亂或混亂情況的專業培訓；

(b) 當制定這些補充指引後，應將其納入所有培訓中，並考慮目前大型公眾活動的行動指揮架構是否需要進一步規範化，以及應否設

立警務人員考核制度，以確保他們掌握最新應對大型公眾活動的警務技巧；

(c) 檢討上述指引和行動指揮架構後，應向各級指揮官提供清晰指引，確保其轄下警務人員在行動中確切遵守警隊指引；

(d) 為確保公衆了解使用武力的法例及警方如何實施有關法例，監警會認為，警方的上述檢討結果應予以公佈，而警隊武力使用的政策和程序應作為教育及與公眾持續溝通的一部分，令公眾明白警方在維持法紀及治安方面所扮演的角色。

6.69 監警會相信，如果上述建議能夠落實，雙方便會在更好的依據下審視投訴，這對投訴警察課和會方的工作將大有幫助，，而警務人員亦可依照更完善的指引行事，投訴可因而減少。

## 在警隊設立專屬法律諮詢組

6.70 監警會在審視過程中觀察到，警方遇到的困難之一，是警隊管理層須經常向律政司尋求法律意見。根據第 6.68 段的提議，警方可以在部門內，或從律政司民事法律科中借調全職人員，以此加強部門內部的法律支援。這對警方在根據法律意見制定場景爲本的內部指引時，會有實質的幫助。警方是維持香港治安最重要及最多樣化的執法機構，投資警隊成立內部法律部門，可確保警方可充分掌握法律資訊。該法律諮詢組可處理非檢控工作，包括批出合約、民事訴訟和制定警務政策和程序，而起訴工作和處理違規警務人員的紀律個案則維持律政司的司法管轄範疇。

## 使用催淚彈

6.71 由於催淚彈是過去數月中使用最廣泛的警務工具，所以監警會相信，處長完全明白當警方使用這些工具時引發的公眾批評。監警會建議處

長考慮從政策及程序解決此問題，而這些政策及程序應符合由聯合國發表的《執法人員使用低殺傷力武器指引》內容。相關摘要載於附件 2。

6.72　為回應公眾對催淚彈安全問題或健康影響的關注，監警會建議，處長委任一個由醫學及科學專家所組成的專家委員會，對警方目前和將來用於街道上的催淚煙含量可接受的毒理水平，作出建議。在界定這些限度時，專家委員會可參考製造商提供的資訊和由製造商進行的毒性測試，以及在醫學和警方文獻中，有關在已發展地區使用該型號的影響的資料。不過，如果無法界定何謂可用於香港街道上的「可接受的毒理水平」，和/或如果證明委任專家委員會不可行，警方可發放有關製造商、型號，以及任何已發展地區使用的相同型號催淚煙的資訊。

6.73　監警會建議，處長檢討現行在公共秩序情況下使用催淚彈的做法及程序，並具體說明在什麼情況下不應使用（例如在密閉空間中）；如果使用的話，應在什麼條件下使用，並小心確保受影響人士可以迅速離開附近地區，及將任何無可避免的影響減至最低。

6.74　監警會理解警方可能需要使用催淚彈，但公眾仍然未能充分明白其使用的理由，以及如何減輕其影響。這是一個屬於警方、衞生署和政府其他社區關係部門與公眾持續溝通的公關工作。

6.75　除了警務人員個人責任問題，以觀察所得，警方的指引普遍已應用於警隊必須面對的環境中。與此同時，警方使用的武力一直受到傳媒及社會不同階層的廣泛批評，衍生大量投訴。監警會相信，警方在過去數月積累的經驗，將有助處長檢討有關的政策和常規，以回應這些批評。在本報告其他部分，監警會提出了需要重點關注的範疇。當中包括考慮就警方政策及常規提高透明度，優化溝通，與傳媒更緊密合作，並將這些相關元素融入警務人員的培訓中，以及制定更清晰的指揮架構。