

处理与公众集会及公众遊行有关的《公安条例》的指引

本指引旨在协助执法人员及其他人士，从保障和平集会及遊行这两项宪制权利，及维护国家安全、公共安全、公共秩序和他人权利自由的角度，了解《公安条例》（第 245 章）的法定举行公众集会/遊行通知机制，以及举行公众集会/遊行的相应责任。本指引只供参考，并非详尽无遗。

《公安条例》下的举行公众集会/遊行通知机制

2. 根据《公安条例》，任何公众集会或公众遊行人數若超出法例规限，必须按照《公安条例》的规定向警务处处长提出通知，并在处长没有作出禁止或提出反对，及遵照法例的规定和警务处处长施加的条件的情况下方可举行。

3. 警务处处长（或获授权人员）会仔细考虑每宗个案，作出风险评估，确保公众集会及公众遊行和平、安全、有序和合法地进行，不会引起不利于国家安全、威胁公共安全、扰乱公共秩序或损害他人的权利和自由的情况，并可为此合理需要，对已提出通知的公众集会或公众遊行主办者施加活动条件。法定通知机制的实施合乎《基本法》和《香港人权法案》，在保障和平集会的权利与维护国家安全、公共安全、公共秩序和保障他人的权利和自由之间取得平衡，对于让警方履行其职责，即采取合理和适当措施，使集会和遊行以和平、安全、有序和合法的方式进行，并同时维护国家安全、维持公共秩序公共安全，及保障他人的权利和自由，是有需要的。

有关的自由及限制

4. 和平集会及和平地进行公众遊行的自由或权利是《基本法》和《香港人权法案条例》（第 383 章）保障的基本权利。《基本法》第三章列出香港市民享有的基本权利和订明香港市民有遵守香港实行法律的义务。香港市民必须以合法的方式行使权利，不得以行使权利的名义而漠视遵守法律的责任。

5. 《基本法》第二十七条订明：

“香港居民享有言論、新闻、出版的自由，结社、集会、遊行、示威的自由，组织和参加工会、罢工的权利和自由。”

《基本法》第三十九条又订明，《公民权利和政治权利国际公约》适用于香港的有关规定继续有效，通过香港特别行政区的法律予以实施。

6. 《香港人权法案条例》是根据适用于香港的《公民权利和政治权利国际公约》制定的本地法例。该条例第 8 条订明《香港人权法案》，其中第十六条说明人人有保持意见和发表自由的权利；第十七条则订明：

“和平集会之权利，应予确认。除依法律之规定，且为民主社会维护国家安全或公共安宁、公共秩序、维持公共卫生或风化、或保障他人权利自由所必要者外，不得限制此种权利之行使。”

7. 《基本法》和《香港人权法案》所保障的是和平集会的权利。一旦牵涉暴力或威胁使用暴力（即“破坏社会安宁”），或非法干扰他人的权利和自由，或不合理地造成阻碍，都不能受到保障¹。

8. 即使是行使和平集会和发表自由的权利，《香港人权法案》和案例均说明有关权利并非绝对，而是可受到限制的。该等限制必须是法律所规定以及有需要为维护国家安全、或公共秩序，或公共卫生或风化等而限制的。

香港特区政府的宪制责任及主动责任

9. 《香港国安法》说明维护国家安全至为重要。根据《香港国安法》第三条，香港特别行政区负有维护国家安全的宪制责任，应当履行维护国家安全的职责；而警务处作为香港特别行政区行政机关的一部分，应当依据《香港国安法》和其他有关法律规定有效防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动。此外，《警队条例》（第 232 章）第 10 条明确规定，警队的职责是采取合法措施以维持公安、保护公众财产免受损失或损害。

10. 根据《基本法》第二十七条和《香港人权法案》第十七条²，市民拥有和平集会和遊行的自由和权利。和平集会的权利，当中涉及政府须采取合理和适当措施让合法集会能和平进行的主动责任。这项责任并非绝对，因为政府不能保证合法集会或遊行将会和平进行，而政府具有灵活性广泛的酌情权选择所需采的管制措施。至于哪些措施属于合理和适当，须视乎个别情况而定³。

《香港国安法》第四条亦指出香港特别行政区维护国家安全应当尊重和保障人权，依法保护《基本法》和《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会与文化权利的国际公约》适用于香港的有关规定享有的包括言论、新闻、出版的自由，结社、集会、遊行、示威的自由在内的权利和自由。

11. 而《基本法》、《香港人权法案》和《香港国安法》当中所保障的权利和自由是有底线的，而非绝对的。《香港人权法案》第十七条亦明确规定，如有必要维护国家安全或公共安宁、公共秩序、维持公共卫生或风化、或保障他人权利自由，便可限制和平集会的权利。《香港国安法》第二条并说明香港特别行政区任何机构、组织和个人行使权利和自由，不得违背香港特别行政区《基本法》第一条和第十二条的规定，即香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分，及香港特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府。案例也指出，贯彻“一国两制”的方针和维护国家统一及领土完整都极为重要，并可为此些目的对一些权利施加限制⁴。

12. 特区政府在便利集会及遊行人士表达意見的同时，也有责任维护国家安全，公共秩序、维持公共卫生等需要，并须取得平衡，兼顾其他人使用公众地方或道路的权利及安全。参与公众集

¹ 香港特别行政区 诉 杨美云及其他人 (2005) 8 HKCFAR 137；香港特别行政区 诉 周诺恒 (2013) 16 HKCFAR 837；律政司司长 诉 黄之锋及另二人 (2018) 21 HKCFAR 35。

² 见上文第 4 至 6 段。

³ 梁国雄及其他人 对 香港特别行政区一案的判决，(2005) 8 HKCFAR 229，第 22 段。

⁴ 香港特别行政区 诉 吴恭劭及另一人 (1999) 2 HKCFAR 442。

会或遊行的人士在行使自由表达诉求的权利时，理应在遵守香港法律和不影响社会秩序和维护国家安全的大前提下，和平有序地进行。

13. 主办者和参加者都应该知道，《公安条例》规管公众集会及遊行的相关条文，只保障和平而合法的公众集会和遊行。不利于国家安全或公共安全、公共秩序或他人的权利和自由而进行的公众集会和遊行并不受到保障。在某些情况下，和平集会权利的行使可被限制，目的是为了保障他人的权利和自由，防止扰乱公共秩序（例如以防集会以外的其他人士，因受到集会人士的刺激而做出即将破坏社会安寧的事情）。警方在现代社会执法的困难、人类行为的不可预测、执法目标优先次序和资源等都是相关的考虑因素；大型示威流动性高，难以管控和执法，和平示威也有可能随时快速恶化变为涉及数百人的严重公共秩序事件⁵。

14. 警方除有明确的责任，须采取措施以确保合法举行的集会能够和平进行外，还有责任采取合法措施以维持公共秩序，维护国家安全及保障他人的权利和自由，这些责任警方都必须妥为兼顾⁶。当局在有需要的情况下，可考虑施加相称的限制以规管集会。

主办者的责任

15. 根据《公安条例》第11(1)及15(1)条，公众集会或遊行的组织人及由他指定代替他行事的人（“主办者”）必须在整个公众集会或遊行进行期间出席该活动，并维持良好秩序和公共安全。

16. 《香港国安法》第六条订明，维护国家主权、统一和领土完整是包括香港同胞在内的全中国人民的共同义务；在香港特区的任何机构、组织和个人都应当遵守本法和香港特区有关维护国家安全的其他法律，不得从事危害国家安全的行为和活动。

17. 基于上述法律规定，主办者有责任确保公众集会及公众遊行和平、安全、有序和合法地进行，不会引起不利于国家安全、威胁公共安全、扰乱公共秩序或损害他人的权利和自由的情况。

18. 主办者有责任确保公众集会及公众遊行在符合警方施加的条件的前提下进行。主办者须遵从警务人员为确保条例相关规定及警方施加的条件获得遵从或妥为履行而向他发出的任何指示（《公安条例》第11(5)及15(4)条）。

19. 主办者有责任采取适当措施并遵从及配合警方指示，包括向参加者传递讯息、作出呼吁或安排充足纠察等，防止活动被其他人士骑劫，以确保整个公众活动进行期间均维持良好秩序，不会引起公共秩序混乱，不会发生任何不利国家安全的行为。若于公众活动期间有任何违反不反对通知书条件或违法行为，警方会严正执法，主办者和参与者更有可能需要承担法律责任。

20. 由于主办者须在整个公众活动进行期间维持良好秩序及公共安全，警方在处理公众活动通知时须考虑主办者是否有能力与警方充分配合，确保公众活动在整个活动进行期间都能够和平有序合法进行，不影响国家安全、公共安全、公共秩序、他人的权利和自由；如主办者明显并无能力确保公众活动和平有序合法进行，警方可基于相关风险评估，根据《公安条例》相关规定禁止或反对活动举行。

⁵ 郭荣铿及另23人诉行政长官会同行政会议及另一人 (2020) 23 HKCFAR 518，第121段。

⁶ 陈巧文对警务处处长 [2009] 4 HKLRD 797。

21. 主办者递交举行公众集会/遊行意向通知书时，会说明举行公众集会或遊行的目的，警方是在此基础下作出风险评估，考虑是否发出不反对通知书。任何为其他目的而在同一场合举行的公众集会或公众遊行（“其他公众集会或公众遊行”），均不属于不反对通知书所涵盖的公众集会或公众遊行，而组织或参与该等其他公众集会或公众遊行的人有可能干犯组织或参与未经批准集结。在此情况下，为确保不反对通知书所涵盖的公众集会及公众遊行能够和平、安全、有序和合法地继续进行，主办者有主动责任协助警方识别及分隔两批参与者。

22. 若主办者没有合理辩解而违反警方为确保施加的任何条件获得遵从而发出的指示，即属犯罪，一经定罪最高可被判罚款\$5,000 及监禁 12 个月（《公安条例》第 17A(1A)条）。若主办者明知而违反、或容受或准许任何人违反第 11(1)或 15(1)条就任何公众集会或公众遊行施加的任何规定，即属犯罪，一经定罪最高可被判罚款\$10,000 及监禁 12 个月（《公安条例》第 17A(1)(b)条）。

23. 如在任何公众活动中出现违反不反对通知书条件或出现可能会导致破坏社会安寧的行为，警方可根据《公安条例》第 17(1)-(3)条发出命令阻止举行或解散该公众活动；若有人不遵从警方命令，即属犯罪，一经定罪最高可被判罚款\$10,000 及监禁 12 个月（《公安条例》第 17A(1)条）。

警务处处长施加条件及禁止

24. 根据《公安条例》，警务处处长具有酌情权，在有理由认为有必要的情况下，禁止、反对公众集会及公众遊行，或对这类集会及遊行施加条件，或对所有公众聚集的进行作出管制及指示，并指明公众遊行可行经的路线及可进行的时间，或对奏乐、说话或其他声音等的限度，作出管制及指示及命令⁷。不过，他可施加的条件及在哪些情况下可禁止公众集会或反对公众遊行，均受法律约束。有一点是很重要的，这些法定权力的根本目的并非要限制行使有关权利，而是让政府能履行其宪制责任及主动责任。如没有权力在某些情况下施加条件或提出禁止或反对，便不能合理地保障国家安全及确保和平集会和遊行的进行，甚至可能令其他重要的社会和国家利益受到不必要的损害。

禁止或施加条件的准则

25. 《公安条例》规定可禁止或反对公众集会及公众遊行的举行，或对其施加条件或其他限制的准则，是基于《公民权利和政治权利国际公约》和《香港人权法案》中对有关权利和自由可施加的限制。该等准则是原则性的表述，确保具有足够弹性适用于各种各样的实际情况，让市民在合乎法律规限的情况下得享相关权利和自由及让政府能履行其宪制责任及主动责任。这些限制包括以下各项：

- i) 维护国家安全；
- ii) 维护公共安全；
- iii) 维护公共秩序；及
- iv) 保护他人的权利和自由。

⁷ 《公安条例》第 9、11、14 及 15 条，第 6 条赋予的酌情权适用于所界定即将或正在进行的公众聚集。

国家安全

26. 就处长在限制和平集会的法定酌情权方面而言，“国家安全”一词的定义是保卫中华人民共和国的领土完整及独立自主⁸。特别注意的是，参考《香港国安法》和《中华人民共和国国家安全法》⁹，现代国家安全概念包括国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态，以及保障持续安全状态的能力。此概念下任何一方面的利益受损，最终都将影响中华人民共和国的领土完整及独立自主。在维护国家安全的原则及责任下，处长是需要禁止任何不利于国家安全的游行和集会的举行，或为维护国家安全而施加适当的条件。

公共安全

27. 就处长在限制和平集会的法定酌情权方面而言，“公共安全”指：

“人(即生命、身体无损或健康)或物件的安全¹⁰。”

公共秩序

28. “公共秩序”一词在法律与秩序上的涵义指维持公众秩序与防止扰乱公众秩序¹¹。

保护他人的权利和自由

29. 就处长在限制和平集会的法定酌情权方面而言，“保护他人的权利和自由”指：

- i) 在公共安全的前提下，保障途人以至参加者的人身安全及身体无损的权利；以及
- ii) 保障其他人的私人财产，包括私人商业利益¹²在内。

有一点应予注意，就是法律亦要求主办者和参加者顾及其他人的权利。因此，主办者和参加者须接受本身的示威自由须受到一些限制。在民主社会，无论主办者和参加者认为他们所争取的目标是多重要，他们都应有这份包容。

30. 警务处处长可基于“他人的权利和自由”的理由而酌情限制集会自由的权利。适用情况的例子如下：

⁸ 《公安条例》第 2(2)条

⁹ 虽然《中华人民共和国国家安全法》并不在香港特别行政区实施，但国家安全的定义在一国的原则下，应是全国一致的。所以《香港国安法》及香港法律下国家安全的定义应和《中华人民共和国国家安全法》相同。

¹⁰ *U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary*, Manfred Nowak, 第 380 页。

¹¹ 梁国雄及其他人 对 香港特别行政区 (2005) 8 HKCFAR 229, 第 82 段。

¹² *U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary*, Manfred Nowak, 第 382 至 383 页。另见香港特别行政区 诉 区国权及其他人 [2010] 3 HKLRD 371, 第 53 段，在该段中法庭裁定，产权与个人在家中的私隐权都是受到宪制保障的权利，示威者若无进入私人住宅物业的许可，其示威权利便止于他人所属物业就实际界限和地理范围而言的界线。

- i) 遊行会令到建议路线沿途或附近地方的正常营业及商业活动受到不合理干扰；以及
- ii) 集合／解散地点、遊行路线沿途以及附近一带的人、車或物件集结，将会阻碍必要的防火、警察治安工作或其他紧急服务。

准则的应用

31. 应用上述准则时，必须与法庭认可能够维护相关的自由准则一致。同时，准则须在重要的实际决定体现，例如：如何在行使相关的自由时维持公共秩序。处长须靈活处理此事宜，而他酌情禁止公众集会，反对公众遊行或对有关集会或遊行施加条件的权力均受到法律约束。处长考虑运用酌情权时，必须引用“相称性”的原则。

“相称性”的原则

32. 终审法院在希慎兴业有限公司 对 城市规划委员会 (2016) 19 HKCFAR 372 一案中检讨其对“相称性”的处理方式。法律可对受宪制保障的基本权利施加限制，而法院会采取一项名为“相称性分析”的程序厘定此等限制的可容许程度，程序涉及以下四个步骤：—

- (i) 该限制是否为了达致某合法目的；
- (ii) 该限制是否与达致该目的有合理关联；
- (iii) 该限制是否属与达致该目的相称的手段；以及
- (iv) 须审视受质疑措施的整体影响，了解所得的整体利益与个人权利被侵蚀两者之间，是否已取得恰当平衡。

33. 就上文第(i)项考虑，如有理由认为公众集会或遊行的目的危害国家安全，为履行《香港国安法》第三条中有效防范和制止危害国家安全的行为和活动的责任，处长应作出禁止或提出反对有关公众集会或遊行的进行。

34. 另外，上文第(iii)项考虑的因素视乎所依赖的准则及全部事实情况而定。以公共秩序为例，处长须考虑各方面的公共秩序，如交通状况及人群控制。视乎事件的情况，相关的因素包括拟举行遊行的日期及时间、遊行路线的地势及周边环境、可能出现的反对团体及公众反应等。

提出禁止或反对前可施加条件

35. 如警务处处长合理地认为，可借施加条件，而达到维护国家安全或公共安全、公共秩序或保护他人的权利和自由的目的，则处长不得行使其权力，以禁止拟举行的公众集会或反对举行公众遊行。该等条件须经相称性分析以验证其具充分理由而施加¹³。

¹³ 《公安条例》第 9(4) 条及第 14(5) 条。

提供理由的责任

36. 如处长决定不接纳较短时间的通知¹⁴，以及他有理由禁止或反对或对已作出通知的公众集会或遊行施加条件¹⁵，他便有法定责任¹⁶提供理由。这项责任是提供充分理由，而不只是简单的结论¹⁷。

上诉委员会

37. 为免不拖延处理关于公众集会及遊行的争议，公众集会及遊行上诉委员会会尽快召开聆讯。上诉委员会毋须遵从正式的证据规则，以期方便公众人士进行有关程序。上诉委员会于聆讯上诉后，可维持、推翻或更改上诉所针对的禁止、反对或条件¹⁸。

有用背景资料

案件

- a) 女皇 诉 陶君行 [1994] 2 HKC 293 ;
- b) 香港特别行政区 对 吴恭劭及另一人 (1999) 2 HKCFAR 442 ;
- c) 梁国雄及其他人 对 香港特别行政区 (2005) 8 HKCFAR 229 ;
- d) 杨美云及其他人 诉 香港特别行政区 (2005) 8 HKCFAR 137 ;
- e) 陈巧文 对 警务处处长 [2009] 4 HKLRD 797 ;
- f) 香港特别行政区 诉 区国权及其他人 [2010] 3 HKLRD 371 ;
- g) 香港特别行政区 诉 周诺恒 (2013) 16 HKCFAR 837 ;
- h) 希慎兴业有限公司 对 城市规划委员会 (2016) 19 HKCFAR 372 ;
- i) 律政司司长 诉 黄之锋及另二人 (2018) 21 HKCFAR 35 ; 以及
- j) 郭荣铿及另 23 人 诉 行政长官会同行政会议及另一人 (2020) 23 HKCFAR 518 。

文本

- a) *U.N. Covenant on Civil & Political Rights CCPR Commentary* (Articles 18 & 21)
by Manfred Nowak

¹⁴ 根据《公安条例》，处长收到举行公众遊行的意向通知后，必须在指明的时限内将决定通知有关人士。

¹⁵ 如上文第 35 段所述，处长具有酌情权禁止、禁止公众集会或反对公众遊行或对这类集会及遊行施加条件。

¹⁶ 《公安条例》第 9(2)条，第 11(3)条，第 14(2)条及第 15(2)条。

¹⁷ 梁国雄及其他人 对 香港特别行政区 (2005) 8 HKCFAR 229，第 59 段。

¹⁸ 《公安条例》第 44(4)条。