

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1120/99-00號文件

檔號：CB2/BC/15/98

《1999年火器及彈藥(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《1999年火器及彈藥(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

背景

2. 把火器用作康樂及體育用途，近年在本港日趨普及。射擊會的數目已由1988年的13間增至1998年10月的20間，為管有槍械的目的而批出的牌照及豁免許可證，亦由1988年的894個增至1998年10月的1 793個。隨著射擊會數目日益增加，市民對嚴格規管射擊會管有及使用火器的問題亦愈加關注。由前保安科、警務處、香港海關、貿易署、郵政署及土木工程署的代表組成的跨部門工作小組於1995年成立，負責檢討《火器及彈藥條例》下的發牌政策。工作小組建議加強對射擊會、槍械牌照持有人、槍械經營人、氣槍、失效火器，以及在電視／電影製作中使用改裝火器的規管，以保障公眾安全。

3. 政府當局於1996年4月3日向前立法局提交《1996年火器及彈藥(修訂)條例草案》(下稱“1996年條例草案”)。1996年條例草案內大部分建議與本條例草案的建議相若。前立法局內務委員會決定成立法案委員會研究1996年條例草案。由於前立法局沒有時間審議1996年條例草案，條例草案遂於1996至97年度立法會期結束後失效。

條例草案

4. 條例草案旨在加強現時對管有及使用槍械和彈藥的法定管制，以保障公眾安全。

法案委員會

5. 在1999年1月29日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究此條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

6. 法案委員會由涂謹申議員擔任主席，與政府當局先後舉行了11次會議。此外，法案委員會亦曾與二三八關注組及全港影視製作用槍械經營人此兩個團體的代表會晤。

法案委員會的商議過程

7. 法案委員會曾討論的主要問題及關注事項綜述於下文各段。

對射擊會的規管

8. 根據《火器及彈藥條例》(第238章)(下稱“主體條例”)的規定，射擊會的牌照須由該會的負責人員持有。然而，主體條例並未清楚界定代表射擊會持有槍械及彈藥管有權牌照的“負責人員”的定義。條例草案建議在主體條例中把“負責人員”的定義界定為個人須對射擊會的管理工作負責的人。當局亦會施加更嚴格的發牌條件，從而規管射擊會在管有及使用槍械和彈藥，以及管理射擊場、槍械庫或其他設施方面的運作，以確保充分遵守有關的安全標準。此外，如射擊會會員本身並未持有某類槍械及彈藥的管有權牌照，則須完成一項有關使用該類槍械的課程，才可使用射擊會管有的該類槍械及彈藥。只有獲警務處處長(下稱“處長”)授權給予指導的持牌人或其認可代理人，才可進行有關使用槍械及彈藥的指導。

9. 部分議員關注建議中規管措施對本港射擊運動的發展所造成的影響。政府當局認為建議的規管措施既合理，亦切實可行。當局明白到有需要確保新的發牌條件能取得適當平衡，一方面可維護公眾安全，另一方面又不致窒礙射擊運動的發展。在條例草案通過成為法例後，政府當局將會在為時一年的過渡期內與各射擊會加強聯繫，確保新的發牌條件切實可行。政府當局強調有必要採取積極措施，收緊對管有及使用火器的規管。

10. 關於賦權處長在發給射擊會負責人員的管有權牌照上附加額外條件的建議，政府當局解釋，為規管射擊會運作的目的而施加的任何額外條件及條款，必須與管有及使用槍械和彈藥有關。當局亦可對個別射擊會施加指明的條件，以切合有關射擊會特有的運作需要。任何人如因處長的決定而感到受屈，可向行政上訴委員會提出上訴。

槍械導師及射擊場主任的考核及委任

11. 條例草案建議，只有獲處長認可指導他人使用火器的持牌人或其代理人，才可進行有關的指導。條例草案亦建議賦權處長認可某人為射擊場主任，由該人主持及監督射擊場的使用。議員指出，槍械射擊活動可細分為若干不同類別，而且各自具備獨特的性質。他們質疑警隊的槍械訓練員曾否接受有關的訓練，以及是否具備所需的專業知識，足以評估某人是否適宜獲委任為槍械導師或射擊場主任。

12. 政府當局解釋，現時任何槍械管有權牌照持有人均可指導他人使用槍械及彈藥。他們無須具備任何特定資格或經驗，亦不必取得發牌當局所給予的任何形式的批准。政府當局認為，賦權發牌當局決定某人是否適宜獲委任為槍械導師或射擊場主任，對於確保安全是相當重要的。政府當局表示，有關的測試由警隊槍械訓練科的警務人員負責。他們均為合資格及富經驗的槍械訓練員，並具備有關不同類別槍械的專業知識。況且，考核重點在於使用火器的安全問題。當局會向申請人公布其在射擊方面所需具備的經驗及資格。政府當局認為，從安全角度而言，由個別射擊會進行考核測試的做法有欠妥善，因為各自的評核標準可能差別甚大。

13. 議員認為條例草案應清楚訂明，處長可根據何種準則撤銷對槍械導師的授權及對射擊場主任的認可。政府當局同意動議委員會審議階段修正案，使處長在考慮有關獲委任為槍械導師、射擊場主任或代理人的申請時，須顧及申請人是否擔任該委任職務的適當人選，以及有關的委任有否因為公眾安全及保安理由而遭到非議。為求意思清晰，政府當局將會動議一項委員會審議階段修正案，訂明射擊場主任的主要職能是確保安全使用射擊場。

牌照的申請、續期、取消及修訂

14. 議員關注到在考慮槍械及彈藥管有權牌照(包括經營人牌照)的申請方面，並無任何準則可供依循，以致在簽發牌照上出現不一致的情況。

15. 政府當局解釋，在處理牌照申請及牌照續期申請，以及考慮取消牌照時，處長會考慮申請人是否適當人選、該人是否有好的理由持有牌照，以及其申請有否因為公眾安全及保安理由而遭到非議。其他有關因素如刑事紀錄、火器的儲存設施、申請人在使用火器方面的經驗及訓練，以及他在為康樂及體育目的而進行的射擊活動中的參與程度，亦會納入考慮範圍。為釋除議員的疑慮，政府當局同意動議委員會審議階段修正案，列明警方在作出有關決定時考慮的因素。政府當局已應議員所請，答允在恢復二讀辯論的演辭中提述，申請人對射擊活動的興趣將被視為好的理由之一。

16. 關於授權處長修訂牌照的建議，政府當局解釋，根據現行法例，處長獲賦權取消牌照，以及更改或撤銷牌照所附帶的任何條件，或增添任何其他條件。賦權處長修訂牌照的建議，可使處長在行事時具備所需的彈性，以便為了公眾安全及保安的理由，對管有及經營槍械和彈藥作出規管。處長會考慮所有有關因素，然後才作出決定。任何人如因處長就修訂牌照作出的決定而感到受屈，可根據主體條例第35條向行政上訴委員會提出上訴。

指明申請格式的權力

17. 根據現行的主體條例，所有申請表格均在有關的規例中加以訂明。條例草案建議賦權處長為施行主體條例而指明有關的格式。“指明格式”將不屬附屬法例。議員質疑是否有必要以“指明格式”取代“訂明表格”。他們指出，業內人士關注到以“指明格式”取代原有用語的建議，會導致在簽發槍械及彈藥管有權牌照方面出現不一致的情況。申請人往往要回答與申請無關的問題。他們認為應把申請人所需提供的資料加以統一，使申請人知悉在提出申請時須提供何種資料。

18. 政府當局解釋，《火器及彈藥規例》附表1所載的所有表格已於1994年廢除，並以獲處長批准的“指明格式”取代。當局訂定“指明格式”的用意是簡化發牌制度的運作方式，並改善對申請人提供服務的水平。以“指明格式”取代“訂明表格”的建議，使政府當局在行事時具備所需的彈性，以便切合運作上的需要。警務處牌照課已完成檢討現行“指明格式”的工作，務求將申請人須提供的一切資料包括在內。

19. 為處理議員就賦權處長指明格式的建議，以及對擬議“指明格式”引起的不明確之處所提出的關注事項，政府當局同意動議委員會審議階段修正案，規定處長須藉在憲報刊登有關的格式，指明適用於主體條例的所有申請表格。此等格式並不是附屬法例。在關於每類牌照及豁免的資料摘要內將列明一般的發牌準則，供申請人參閱。

交出牌照

20. 議員指出，持牌人未必可以在現有牌照的有效期屆滿後立即根據主體條例第35條提出上訴。持牌人可能需要若干時間徵詢法律意見或蒐集資料及文件，以支持其提出的上訴。根據條例草案的規定，持牌人如未有提出上訴(即使其在稍後才提出上訴)，他仍須根據主體條例第34條交出牌照。

21. 為處理上述情況，政府當局同意動議委員會審議階段修正案，訂明根據主體條例第34(2)條交出牌照的義務在撤銷牌照日期起計的28天期限屆滿時，或如有人在28天內提出上訴，則於有關上訴已獲處置後，始會產生。

根據主體條例第30條發出的有限度管有權牌照

22. 根據現行法例，持牌槍械經營人只可在其牌照所指明的處所，以生意或業務的方式經營槍械及彈藥。如處長規定經營人須把有關的槍械及／或彈藥運送至警務處軍械法證科檢驗，經營人須根據主體條例第30條申領有限度管有權牌照。同樣道理，如處長規定持牌人或許可證持有人把其牌照或許可證所涉及的槍械或彈藥送交指定地點測試，有關的持牌人或許可證持有人亦須申領該類有限度管有權牌照。為免除此等不必要的發牌規定，政府當局將會動議委員會審議階段修正案，容許有關人士無須申領有限度管有權牌照，即可進行上述運送。

23. 其中一個團體的代表建議免除持牌槍械經營人／射擊會把槍械或彈藥搬運至另一持牌槍械經營人／射擊會時，須申領有限度管有權牌照的規定。取而代之的安排是，有關的槍械經營人或射擊會的“負責人員”只須把運送槍械或彈藥的日期通知警方。政府當局認為，此安排會削弱現時對移送槍械或彈藥的管制，從公眾安全的角度而言，作出有關管制非常重要。

對過境槍械及彈藥的管有

24. 政府當局建議擴大豁免管有過境槍械及彈藥的人士遵守發牌規定的安排，使之適用於有關貨物在香港過境期間，需從某一船隻或飛機轉移至另一船隻或飛機的情況。只要有相關的槍械或彈藥在停留香港的整段期間內，除了在轉移至將其運離香港的船隻或飛機上的一段時間內，均留在將其帶進香港的船隻或飛機上，或留在把其運離香港的船隻或飛機上，有關的豁免即告適用。有關人士必須事先通知警方。政府當局亦建議豁免就需由某一飛機轉移至另一飛機的貨物作出通知的規定，只要有相關的槍械或彈藥在停留香港的整段期間內，均留在該兩架飛機的其中一架上，或存放於由海關關長在機場禁區內指定作此用途的地點。有關的委員會審議階段修正案將由政府當局提出。

對於在影視製作中使用改裝火器的管制

“槍械”的定義

25. 部分議員認為，由於供影視製作用途的改裝火器僅可用作發射空彈，以製造視聽效果，該等火器不應如真正火器般受到嚴格規管。他們建議從主體條例內有關“槍械”的定義中，刪除供影視製作用途的改裝火器的提述，以放寬對該等火器的管制。

26. 政府當局解釋，根據主體條例第2(4)條，凡屬於“槍械”定義範圍內的物品，不得純因其欠妥善或失修而不在該定義範圍內。無論某一火器經過改裝作影視拍攝用途，還是改為失效火器以供裝飾之用，該火器仍屬主體條例所指的“槍械”。政府當局指出，此等改裝或失效火器可輕易還原至具備真正火器的功能。把能夠在影視製作中製造所需效果的改裝火器還原至能夠發射彈藥的火器，在技術上是可行的。因此，為保障公眾安全，當局有必要參照其他類型槍械所受到的管制，對管有及使用改裝火器作出相同的規管。從“槍械”的定義中刪除作影視拍攝用途的改裝火器的建議，會削弱本港現時對管有及使用火器的管制。

定期查驗改裝火器

27. 議員質疑，既然供影視製作用途的改裝火器在首次送交當局核准時已經過查驗，是否仍有必要將之送交發牌當局作定期查驗。他們關注到，建議實施的定期查驗可能妨礙槍械經營人的正常業務。

28. 政府當局解釋，根據現行制度，所有改裝火器只會在首次使用前由軍械法證科進行查驗。然而，由於正常損耗、不當使用或欠缺適當保養，改裝火器可能會出現故障或失靈。因此，當局有真正需要定期查驗此等改裝火器，以確保使用者及附近其他人士的安全。此外，進行定期查驗可確保有關火器按照軍械法證科進行首次查驗時所認可的方式作出適當改裝。當局建議每件改裝火器須每隔兩年查驗一次。警方將為此訂定服務承諾，務求在一星期內完成於同一時間提交的整批改裝火器的查驗工作。

申領豁免許可證的規定

29. 議員指出，在影視製作中涉及處理改裝火器的個別演員，現時須就管有火器申領豁免許可證。此項規定對電影業造成一定困難，因為要提供將會在影視製作中涉及處理火器的演員人數及詳細資料，往往並不容易。規定每名演員申領豁免許可證及支付許可證費用，亦令電影的製作成本有所增加。議員建議訂定更具彈性的安排，例如容許影視製作人或任何指明人士代表所有演員申請及持有豁免許可證，以供在影視製作中使用改裝火器。豁免許可證持有人可與有關的演員訂立某類合約協議，訂明雙方在遵守豁免許可證條件方面的責任。

30. 政府當局表示，根據主體條例第4(3)條，豁免許可證僅可發給個人，以供管有指明的火器。根據所得的法律意見，倘出現違反許可證條件的情況，上述安排會使當局向豁免許可證持有人或實際管有及使用改裝火器的演員採取執法行動時，遇到極大困難。此項安排亦會削弱現時對管有及使用改裝火器的管制，因為作為發牌當局的警方未能知悉誰人將實際使用有關火器，亦不知道有關人士是否使用該等火器的適當人選。

31. 議員又建議當局應參照在獲授權槍械導師的督導下在射擊場使用火器的安排，對在影視製作中使用改裝火器的事宜作出管制。政府當局解釋，由於為進行影視拍攝而使用改裝火器的場地並不限於認可的射擊場，加上獲授權槍械導師不可能在進行影視拍攝工作期間密切督導各火器使用人(即演員)，故在此方面將較易發生意外。政府當局認為有真正需要規定火器使用人申請豁免許可證，並為實際使用火器一事承擔責任。

32. 經考慮電視／電影業人士及議員所關注的事項後，政府當局建議設立一個在影視拍攝工作中使用改裝火器的新許可證制度。在新制度下，處長會發出豁免許可證，對許可證持有人給予普遍適用的認可，容許其在一年的指明期限內使用改裝火器作影視拍攝用途。如此一來，演員不再需要為每次攝製工作申請許可證，而影視製作人亦無須預先確定全體演員的名單，以便為演員申請豁免許可證。政府當局強調，對改裝火器的擬議規管措施是最低限度的規定，新的許可證制度應可同時兼顧社會對公眾安全的關注及電影業的利益。政府當局將會動議有關的委員會審議階段修正案。

33. 電影業人士對建議的新許可證制度不盡滿意，他們要求政府當局考慮規定由槍械經營人而非演員，為影視製作中使用的改裝火器的保安事宜負上全責。

34. 經詳細研究電影業人士提出的建議後，政府當局對有關建議有所保留。政府當局解釋，根據所得的法律意見，嚴格規定槍械經營人須為改裝火器的保安事宜承擔法律責任，可能會侵犯其獲假定無罪的權利。鑒於槍械經營人沒有能力評核及決定所涉及的每名演員是否管有及使用改裝火器的適當人選，對槍械經營人施加發牌條件，要求他們負上審慎處理有關火器的全部責任，並為遺失任何由演員使用的火器負責，殊不合理。此外，規定由槍械經營人為實際管有及使用有關火器的演員的作為承擔刑事責任，亦屬非常困難。政府當局關注到作影視拍攝用途的改裝火器可能會落入不法之徒手中，被用作非法用途，而且並非以安全及適當的方式使用。政府當局強調，許可證制度為警方提供有效的工具，以便警方對管有及使用改裝火器作影視拍攝用途實施所需的管制。建議的新許可證制度會讓演員及影視製作人在行事上有較大的彈性。為提高該制度的透明度，政府當局建議向申請人提供處長在考慮豁免許可證申請時將會顧及的各項準則，即申請人是否適當的人選，以及是否有合法需要管有及使用火器。

35. 電影業人士強烈反對把申請人的刑事紀錄，列為考慮申請人是否適當人選的因素之一。電影業人士認為此項考慮因素帶有歧視性質，而且並不合理。部分議員贊同電影業人士的意見。他們認為應把“申請人是否適當人選”豁除於考慮豁免許可證申請的準則以外。

36. 部分議員認為政府當局建議的新豁免許可證制度可以接受。他們亦認為上述兩項用以考慮有關申請的準則實屬合理。他們指出，其他發牌制度亦有規定把申請人的刑事紀錄列為考慮許可證申請的因素之一。

建議對《簡易程序治罪條例》(第228章)作出的修訂

37. 條例草案建議在《簡易程序治罪條例》第4條加入一項條文，訂明任何人無合法權限或解釋而明知或疏忽地以氣槍發射，而對任何人構成危險或煩擾，即可被判罰款500元或監禁3個月。

38. 部分議員認為，規定任何人如疏忽地以氣槍發射而對任何人構成煩擾，即須負上刑事法律責任的建議過於嚴厲，特別是以氣槍發射的行為可能是在全不知情的情況下作出，或在某些情況下純屬頑童所為。因此，該項擬議條文須慎加考慮。他們建議把此種疏忽行為另加處理。

39. 政府當局解釋，槍口能量不超過2焦耳的低能量氣槍，現時並未獲界定為槍械，因而不受主體條例規管。當局有必要提出上述建議，使人們在處理可能危害他人的氣槍時加倍小心。警方會研究每宗個案的情況，以決定某人是以氣槍發射而對任何人構成危險或煩擾，抑或是純粹在不小心的情況下以氣槍發射。

40. 關於議員提出以“罔顧後果地以氣槍發射”取代“疏忽地以氣槍發射”的建議，政府當局表示，根據所建議的規定提出檢控會非常困難，因為警方必須證明有關的人完全未有顧及有關行為所帶來的後果，又或即使知悉有關後果仍決定以氣槍發射。相反，“疏忽”的概念所指的是，有關行為已偏離合理的人在類似情況下的應有表現。政府當局認為擬議條文固有的“合理標準”驗證，將可釋除議員對該條文所涵蓋的行為範圍及性質的疑慮。

委員會審議階段修正案

41. 除上文各段提述的委員會審議階段修正案外，政府當局亦會對條例草案提出若干技術性修正。由政府當局動議的委員會審議階段修正案的擬本載於**附錄II**。

諮詢內務委員會

42. 法案委員會已諮詢內務委員會，並獲後者同意在2000年2月23日立法會會議席上恢復條例草案的二讀辯論，但政府當局須動議有關的委員會審議階段修正案。

立法會秘書處
議會事務部2
2000年2月14日

《1999年火器及彈藥(修訂)條例草案》委員會
Bills Committee on Firearms and Ammunition (Amendment) Bill 1999

Membership list

涂謹申議員(主席)	Hon James TO Kun-sun (Chairman)
田北俊議員	Hon James TIEN Pei-chun, JP
朱幼麟議員	Hon David CHU Yu-lin
馬逢國議員	Hon MA Fung-kwok
程介南議員	Hon Gary CHENG Kai-nam, JP
楊孝華議員	Hon Howard YOUNG, JP
蔡素玉議員	Hon CHOY So-yuk

合共：7位議員
Total：7 members