

二零零六年四月四日
資料文件

立法會保安事務委員會 警方為打擊色情活動而進行的卧底行動

目的

本文件向議員介紹，警方為打擊色情活動而進行的卧底行動。

2. 我們以往曾就有關行動向議員提供資料。為方便參閱，我們於附件一夾附了保安局局長於二零零三年十二月十七日就劉慧卿議員的提問所作的書面回覆；於附件二夾附了立法會在二零零四年一月十四日討論余若薇議員的提問的會議過程正式紀錄；及於附件三夾附了警方分別在二零零三年十二月一日和十八日所發給秘書處的信件。有關資料的概要如下。

一般情況

3. 警方打擊色情活動的行動，是針對操控妓女賣淫及經營色情場所的人士，而非妓女本身。根據現行法例，賣淫行為本身並不違法。執法行動的主要目的，是打擊其他相關的活動，包括窩藏或操控婦女賣淫、經營賣淫場所，或准許或容許他人在其名下或租賃的處所或船隻賣淫。

4. 不過，打擊上述罪行絕不容易。執法過程中，警方必須證明有人提供性服務、有人已就這些服務付款，以及有關人等操控婦女賣淫等。然而，蒐集證據的工作極為困難。色情販子為了逃避檢控，無所不用其極，而嫖客極少挺身提供所需證據。故此，警方確實有需要採取秘密行動，蒐集所需證據，以檢控色情販子。

警方為打擊色情活動而進行的卧底行動

5. 警方有一套既定制度，規管為打擊色情活動而進行的卧底行動。參與卧底行動的警務人員均經過小心挑選，考慮因素包括他們的心理狀況和操守等。警方採取每項行動前，主管人員都會向被挑選的人員詳細講解行動的目的，而有關人員在行動結束後須向主管匯報。警方會就行動的詳情保存文件記錄，以備日後可能用作呈堂證據。

6. 警方規管反色情行動的內部指引已清楚列明上述規定。卧底行動的目的只限於蒐集提供或唆使接受性服務的證據。假如有關人員確實需要接受某種形式的性服務才不致暴露身分，也只限於行動所必需的。其中，性交及口交是絕對禁止的。所有參與打擊色情活動的執法行動的人員，均須嚴格遵守上述指引。

總結

7. 警方會繼續定期檢討有關指引。

保安局
二零零六年三月

立法會問題第十二題

(書面答覆)

會議日期：二零零三年十二月十七日

提問者：劉慧卿議員

作答者：保安局局長

問題：

一個關注性工作者的團體在本年 3 月至 10 月期間，收到 76 宗性工作者就警察濫用職權作出的投訴，其中 18 宗指執行掃黃任務的警察乘假扮嫖客之便免費獲取性服務、1 宗指警員使用暴力、3 宗涉及利用警察身份要求免費提供性服務，以及 4 宗涉及警察在警署內無理要求被捕性工作者脫光衣服搜身。就此，行政機關可否告知本會：

- (一) 警方現時是否掌握該等投訴的具體資料並進行調查，以及警方會對證實曾作出上述行為的警察作出甚麼懲處；
- (二) 警方有否主動與該團體聯絡和跟進；若有，有關的細節為何；若否，原因為何；
- (三) 警方有何措施監察警察在掃黃行動中的操守；
- (四) 有關的警方內部指引有否具體規定執行掃黃任務的警察與性工作者可以有的身體接觸；若有，規定的詳情；若否，原因為何；及
- (五) 警方有否檢討落案檢控被捕性工作者的程序有何可改善的地方？

答覆：

主席女士：

- (一) 警方並未有接獲該團體或有關妓女就任何具體個案提出的投訴，因此未能作出跟進。
- (二) 有關團體在 2003 年 12 月 3 日經立法會秘書處申訴部安排，約見了當值議員及作出了同樣的投訴。警方在書面回覆立法會秘書處的有關查詢時，已明確要求該團體向警方提供有關指控的詳盡資料，以便警方能跟進調查。
- (三) 警方有完善的制度去監管警務人員的操守，亦有就執行掃黃行動制定明確的指引。所有進行反色情執法行動的警務人員均須嚴格依從有關指引。
- (四) 警方打擊色情活動的行動是針對操控妓女賣淫及經營色情場所的不良份子，而非妓女本身(涉嫌在公眾地方唆使他人作不道德行為者除外)。這類罪犯往往利用不同方法去逃避警方的檢控，而獲取性服務的市民亦甚少會向警方提供證據指證他們。因此，警方有實際需要採取「放蛇」行動搜集證據檢控色情販子。行動的目的和程序均已清楚列明在警方的內部指引中。有關指引明令禁止「放蛇」的警務人員與妓女有性行為。然而，要達致行動的目標，「放蛇」的人員與妓女有身體接觸是無可避免的。
- (五) 警方會定期檢討其內部指引及程序，而目前有關的程序及指引是足夠及妥善的。

警務人員在掃黃行動中與妓女身體接觸

2. 余若薇議員：主席，關於警務人員在掃黃行動中與妓女的身體接觸，政府可否告知本會：

- (一) 警方就掃黃行動向警務人員發出的內部指引中，對警務人員喬裝嫖客以搜集證據檢控色情販子（俗稱“放蛇”）時的操守有甚麼具體指示；
- (二) 警方以甚麼準則釐定哪些類別的身體接觸屬可接受的；及
- (三) 警方認為該等身體接觸對搜集證據是有實際需要的理據？

保安局局長：主席女士，

- (一) 警方就掃黃行動向警務人員發出的內部指引，禁止“放蛇”的人員與妓女進行性行為或口交。指引亦要求主管訓示參與行動的人員，以及採取措施以確保整個行動按指引內的規定進行。
- (二) 警務人員執行“放蛇”行動的目的，是搜集罪證以檢控色情販子。警員為了掩飾身份及搜集賣淫活動的罪證，在執行“放蛇”行動時與“放蛇”的對象有身體接觸，是可以理解的。由於每次行動的情況不盡相同，可能出現的身體接觸也會有異。因此，釐定哪些身體接觸在“放蛇”行動中可以接受的基本原則，是有關接觸是否有實際需要以達致行動的目的，即成功取得有關賣淫活動的證據。但是，這些接觸不能包括性交或口交的行為。
- (三) 若執行“放蛇”行動的警務人員的行為有別於一般接受性服務的顧客，他們的身份便很容易被暴露，因而不能完成取證的任務。因此，有限度的身體接觸對搜集罪證及檢控色情販子，是有實際需要的。

余若薇議員：主席，局長在主體答覆第(一)部分提到內部指引的具體指引，說有兩種行為是禁止的；但他接着又說指引亦要求主管訓示參與行動的人員，以及採取措施以確保整個行動按指引的規定進行。他之前說規定不准進行兩種行為，但接着又說按規定進行。究竟這“規定”是指甚麼呢？我們從報章得知，在一宗案件中，3名人員到一個色情場所共6天，進行了手淫7次。這會否超過這規定呢？究竟這規定有否說明限度及次數呢？

保安局局長：主席女士，我想這規定是指按照指引，主管人員在每次行動前，也會向執行“放蛇”行動的警員作出訓示。第一，要求警員按照指引辦事；第二，每宗案情也會不同。當然，每次執行“放蛇”行動後，有關警員也要向主管人員作出報告。主管人員會審核他有否按足指引辦事、有否依法進行，以及有否達致目的，以搜集罪證。

剛才余若薇議員提及一宗個案，我們也很關注這類投訴，即有關警務人員在“放蛇”行動中濫權的問題。因此，我們呼籲這些被人濫用權力的性工作者向我們投訴。我知道不久之前，有一個名為“紫藤”的組織曾向一些立法會議員投訴。正正因為這宗投訴，油尖旺區的指揮官曾跟這羣性工作者見面，希望她們就有關個案向我們提出正式的投訴，令投訴警察課可以進行調查。可是，到了今時今日，我們也沒有收到這宗投訴。因此，有關余若薇議員剛才所說的個案，我們並沒有收到一宗這樣的真實投訴個案。

余若薇議員：主席，我剛才所說的個案並不是一宗投訴那麼簡單，而是我在報章看到的一宗案件，是 WSCC283，2002 年，判刑日期是 2002 年 4 月 19 日。據報道，……

主席：請你說明你的質詢的哪一部分未獲答覆。如果要作出澄清或向保安局局長提供資料，請於會後提供，因為尚有其他議員輪候提問

余若薇議員：主席，我明白。局長剛才答覆時表示，沒有收到這宗投訴個案，所以我要澄清這不單止是投訴這麼簡單，而是一個真實判例的報道。報道說7次，去了6天，所以我問局長這是否超乎了必需的範圍。這是我剛才提出的質詢，但局長並未回答。

保安局局長：我想剛才余若薇議員所說的可能是一宗案件，是檢控經營色情場所的案件。案件在法庭審訊時，案情便會在報章上刊登。我的理解是這樣，對嗎？

在檢控經營色情場所的個案中，我們須用一些時間進行“放蛇”行動，而且不可以只是進行一次，而是要執行數次“放蛇”行動，才足以證明那地方是經營色情場所，因為法例寫明是“more than once”。因此，在這情況下，多去兩次是否不符合指引呢？可以說這是符合指引的。

何俊仁議員：主席，如果局長希望市民或受影響的人作出投訴，準則便一定要很清楚。前來向立法會申訴的一羣性工作者投訴說有些“放蛇”的警員去到一些懷疑色情場所內，表示願意接受一些性服務，於是便接受口交和性交以外的如手淫的性服務。有些“放蛇”警員接受整套服務，即完成整套服務，男士有性高潮為止，然後反過來控告她們。請問局長，在這樣的情況下，以原則來看，是否有需要這樣來取證呢？又這樣來取證是否道德？他們是否不道德地取證，從而令警方本身蒙羞？

保安局局長：主席女士，我剛才也說過，我們的內部指引規定一定不可以有真正的性交和口交服務。如果按何俊仁議員所說的，是真的有違反指引的行為，我們很希望這些性工作者直接向我們投訴，讓我們進行調查。不過，我可以告訴大家，執行“放蛇”行動的警員其實都不大喜歡做這類工作。他們是經過挑選的。我們會預先看看這些警員的心理及生理狀況，不會濫權。在行動前，主管又向他們作詳細訓示，行動後他們又要作報告，以便主管人員進行監察。如果案件呈交法庭處理，在審訊中，他們須向法庭說出整個“放蛇”行動，所以是有一定監察的。因此，我們覺得執行這類工作的警員沒甚麼心虧來做任何錯事。

何俊仁議員：局長剛才未回答我的補充質詢，便是在我提出的投訴例子中，究竟那種取證方式是否必需及符合指引。局長好像未回答是否符合指引及必需。

保安局局長：有關何俊仁議員所說的個案，我很希望她們真的向投訴警察課投訴。我不想利用一些未經證實的所謂事實來作評論。據我理解，我們訂有很好的內部指引，要求警員在“放蛇”行動中執行他們應做的工作。

何俊仁議員：主席，對不起，局長仍未回答究竟那樣做是否符合指引。我們先不要當這件事是否可作實，但在原則上，如果有這種事情發生，是否符合指引？局長可否回答我們？

主席：我認為局長已盡力回答了。

李卓人議員：主席，局長剛才強調，性工作者如果發覺警方有濫權問題，應向警方投訴。上次，我們在立法會申訴部曾問她們——我不知道局長怎樣回應——她們的說法是，曾經嘗試投訴，但之後警方便經常滋擾她們，所以她們不敢再投訴。我不知道局長對她們這種憂慮有甚麼回應，令她們不再憂慮，因為她們真的害怕一旦作出投訴，“環頭”的警員便會經常滋擾她們，對她們的影響很大。

保安局局長：我未曾聽過李卓人議員剛才所說的情況。我手邊的資料顯示，過往 3 年，只有 1 宗投訴，指“放蛇”警員濫權。2001 年沒有這類投訴個案；2002 年也沒有這類投訴個案；2003 年則有 1 宗投訴個案，投訴人是一名持雙程證來港賣淫的女子。在 2003 年 8 月，她在“放蛇”行動中被警員拘捕。她在法庭被檢控時，投訴“放蛇”的警員跟她發生性行為。投訴警察課人員立即到法庭與她見面，但她在法庭表示收回投訴。因此，直至今時今日，我們也沒有收到一宗真正的投訴個案。李卓人議員剛才說她們一旦作出投訴，“環頭”的警員便會騷擾她們或為難她們。我認為在這情況下，既然過往 3 年也沒有一宗真實投訴，我便不大同意李卓人議員所說，她們一旦投訴，我們的警員便會騷擾她們。

我現在再說一遍，投訴警察課是獨立於其他前線警隊部門的，是一個獨立的部門。投訴警察課完成調查報告後，會交給一個獨立的投訴警察委員會審核。如果這些性工作者真的有這類投訴，我呼籲她們向投訴警察課作出投訴。

梁劉柔芬議員：主席，剛才聽局長回答議員的補充質詢，我希望局長會否考慮一下，既然一方面要符合指引的取證方式，現時可能是“公有公說，婆有婆說”，而投訴的又說會受到滋擾，各有各的論點。其實，在這種情況下，執法者有其困難，但要求她們投訴，亦是相當困難。我希望局長理解這點。局長可否從另一角度看一看，便是取證方式須符合指引之餘，是否須有空間，讓一些執法者不用為了取證（但他們又要取得足夠證據），而可能造成一些這樣不必要的誤會？可否或甚至無須等到有投訴，而自行看看所有個案的情況，多作瞭解，然後再從另一角度，看看是否有需要從法律上的取證方式或符合指引的角度，研究怎樣跟進、更新，不要令大家各有各一套論據？

主席：梁劉柔芬議員，你的補充質詢很好，只是長了一點。

保安局局長：我完全理解梁劉柔芬議員希望我們做些甚麼。現時，我們的內部指引已經明確禁止在“放蛇”行動中進行任何性交或口交行為。不過，為了掩飾他們的身份和搜集賣淫的證據，執行“放蛇”行動的警務人員難免與“放蛇”對象有某種身體接觸。由於每一次行動的情況不盡相同，如果要全部列出哪類身體接觸是不可以的，而且我覺得也不切實際。如果訂有這類內部指引，例如只准摸手不准摸腳的話，這些指引很快便會傳出。如果警務人員的行為與普通嫖客顯著不同，便很容易被人識破，整個行動的效果便會不大理想了。

主席：本會就這項質詢已用了超過 16 分鐘。現在是最後一項補充質詢。

涂謹申議員：主席，指引不准前線警務人員性交和口交，其實也可以被人識破。現時的問題是，我們已到了一個很微細的位置，便是究竟在甚麼情況下，可以進行遭眾多人投訴的手淫，甚至由手淫至射精至有高潮。是否須在哪個時間，他的同僚可以破門入屋，以制止整個行動，即行動已經完結，已獲足夠證據。我們現在說的是這樣微細的事情。在檢控“一樓一鳳”的情況下，由於“一樓一鳳”不是犯法的，是控告她們無牌經營按摩場所，無須很多次身體接觸，無須多次手淫至完成射精。在這樣的情況下，如果出現這樣的投訴，我希望問一問政府，會否主動檢討一下，就這類案件的指引或對前線的監察可否做得較嚴謹呢？

保安局局長：我可以跟各位議員說，我們這套內部指引是會經常檢討的。同時，我再次呼籲所謂被人濫權的性工作者挺身而出，向我們舉報。如果警員真的有不軌行為或濫權行為，可以讓我們知道原來有這些地方可以改善。現時在我們的紀錄中，過往 3 年，我們也沒有收到一宗真實個案，可見有某些性工作者所說的情形出現。

涂謹申議員：我的質詢是，不知政府是否覺得，在這個 *fine*，即這樣微細的 *allegation*，即使沒有真實的個案，只是這樣的說法，政府是否覺得監察前線在這種情況下的操作須較為微細一點呢？

保安局局長：主席女士，我認為內部指引不可以像涂謹申議員所說訂明每一個動作，即甚麼動作可以做，甚麼動作不可以做。我們不能在指引中寫得這樣微細。我們只能訂定一個大原則，又或某兩件事一定不可以做。在每一個行動中，我們也要信賴主管人員，在事前給他們訓示，而事後這些執行“放蛇”行動的警員會寫報告；主管人員會看看他們的行動是否合理。

涂謹申議員：主席，我沒說過一定是指引。我問會否在這情況下監察得仔細一點。

主席：保安局局長，你是否有所補充？

保安局局長：主席女士，我重申，我們現時的主管人員已經對這些“放蛇”行動監察得非常嚴謹。

香港警察總部
香港軍器廠街

HONG KONG POLICE
HEADQUARTERS,
CRIME WING HEADQUARTERS
ARSENAL HOUSE WEST WING
ARSENAL STREET
HONG KONG.

本署檔號 OUR REF.: (75) in CID 18/10 Pt. 14

來函檔號 YOUR REF.:

電話 TELEPHONE: (852)2860 8154

內線 EXTENSION:

TELEX No.: 65367 HX

圖文傳真 FAX NO.: (852)2528 2284

香港中區
昃臣道八號
香港特別行政區立法會
立法會秘書處秘書長

香港中區
昃臣道八號
香港特別行政區立法會
立法會秘書處秘書長

秘書長先生：

有關「紫藤」投訴警隊人員對性工作者濫用職權的事宜

貴秘書處於本年十一月二十五日來函通知本處「紫藤」要求約見立法會當值議員，商討上述事宜。就「紫藤」提出的五點事項，本處之回應如下：

(i) 警察濫用職權要求性工作者提供免費性服務

「紫藤」指稱曾收到有關投訴，但沒有就個案提供具體資料。本處重申，這是一項十分嚴重的指控。若然屬實，本處必須嚴肅處理，依法懲治。本處希望「紫藤」向警方提供詳盡資料，以便跟進調查。

(ii) 警察指引容許警員放蛇時享受手淫服務

根據現時法例，個別妓女賣淫並不違法。然而，操控妓女賣淫，倚靠妓女維生，經營色情場所或在公眾地方引誘他人作不道德行為等活動均屬嚴重刑事行為。警方的執法行動主要是針對幕後操控妓女的不良份子，而非妓女本身。但經營色情場所的不良份子往往利用不同方法去逃避警方的檢控，而光顧的市民亦鮮會向警方提供證據指證他們。因此，警方實在有需要採取「放蛇」行動搜集證據檢控色情販子。行動的情序及最終目的均已清楚列明在警方的指引上。有關指引亦禁止「放蛇」的警務人員與妓女有性行為。然而，要達致行動的目標，「放蛇」的人員與「放蛇」的對象有身體接觸是可以理解的。

「紫藤」這項指控是不正確的。

在警署內無理有要求性工作者除衫搜身

現行法例授權警務人員在合理情況下向被捕人士搜身，包括檢視衣物，隨身物品，甚至除去衣服的搜查，以達致搜集罪證或取走可能會傷害被捕人士或其他人士的物件。根據警方的指引，搜身會由同性的警務人員執行及需要考慮有關人士的私穩權。「紫藤」並無就此指控提供具體資料，本處因此未能作出深入的了解及回應。

警察向性工作者逼遷及騷擾

正如前文所述，警方在掃黃的執法行動是針對幕後操控妓女的不良份子，或是為不道德目的而唆使他人的行為及引用法例賦予的權力，關閉持續用以賣淫的色情場所（註：色情場所指由兩名或以上的妓女完全或主要用作賣淫的處所）。本處的掃黃行動必須合乎法規，亦非針對那些並無違法的性工作者。反之，部份地區市民不斷反映他們的日常生活受到色情活動滋擾，或因該區的色情活動增加而引致治安情況惡化，而強烈要求警方增加執法人手和力度。

警務處未能有效監管警員之操守

香港政府及警方內部有一套大眾認可及完善的制度去監管警務人員的操守。近年進行的獨立調查都顯示市民滿意警方在操守及專業等各方面的表現。本處並不同意「紫藤」在這方面的意見。

警務處處長

(蔡建祥 *Signed* 代行)

二零零三年十二月一日

香港警察總部
香港軍器廠街



HONG KONG POLICE
HEADQUARTERS,
CRIME WING HEADQUARTERS
ARSENAL HOUSE WEST WING
ARSENAL STREET
HONG KONG.

電傳掛號 OUR REF.: (83) in CID 18/10 Pt.14

來函編號 YOUR REF.: CP/C 1125/2003

電話 TELEPHONE (852)2860 8154

電傳 EXTENSION

TELEX No. 65367 HX

傳真號碼 FAX NO (852)2528 2284

傳真及電郵信件

香港中區
晨臣道八號
香港特別行政區立法會
立法會秘書處秘書長
(經辦人：余天寶女士)

余女士：

有關「紫藤」投訴警隊人員對 性工作者濫用職權的事宜

多謝貴處 12 月 11 日來信簡述「紫藤」與立法會議員在 12 月 3 日的會面情況。應當日與會議員的要求，本處就他們提出的事項，作出以下回應：

- (一) 本處已在 12 月 1 日給貴處的信件中指出，「紫藤」並沒有就他們的指控向警方提供具體事實，以便跟進。本處亦在信中呼籲「紫藤」向警方舉報，羅列詳情。本處相信「紫藤」在 12 月 3 日的會面中已得悉本處的呼籲。

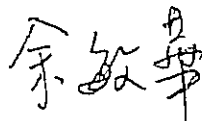
「紫藤」在當日的會面中表示有「放蛇」的警員要求妓女提供各種性服務，而警方亦沒有在案件審結後，發還用作證物的 500 元鈔票（包括 300 元服務費及 200 元找贖）。由於「紫藤」沒有提出具體資料，例如事發日期及案件編號等，本處實難引證有關指控及作出客觀評論。

有關用作呈堂證物的鈔票，一般會在案件審結後，由法庭決定如何處理。若法庭指令發還涉案人士，警方會通知有關人士，安排領回。

- (二) 警方是依據法律執行掃蕩非法的色情活動，有關的工作指引亦是合乎法規。為免不法份子知悉警方的行動策略，公開這些指引並不合乎公眾利益。

參予「放蛇」行動的警員都要在行動完結後向主管人員提交報告。再者，有關行動情況亦會在法庭的審訊中披露。因此，監察「放蛇」警員的行為所採取的措施是足夠的。

警務處處長



(余敏華 代行)

二零零三年十二月十八日