

立法會
Legislative Council

LC Paper No. CB(2)841/11-12(03)

Ref : CB2/SS/2/11

**Subcommittee on Places of Public Entertainment
(Exemption) (Amendment) Order 2011**

**Background brief prepared by the Legislative Council Secretariat
for the meeting on 17 January 2012**

Purpose

This paper provides background information on the Places of Public Entertainment (Exemption) (Amendment) Order 2011 ("the Amendment Order") and summarizes Legislative Council ("LegCo") Members' views and concerns about the subject.

Background

Regulation of places of public entertainment

2. The Places of Public Entertainment Ordinance (Cap. 172) ("PPEO") was enacted in October 1919 and has been amended several times since its enactment. PPEO provides for the regulation of places of public entertainment. Its primary aim is to protect public safety at places of entertainment at which members of the public would gather.

3. Section 4(1) of PPEO provides that "no person shall keep or use any place of public entertainment without a licence" granted under PPEO ("PPE licence"). Under section 2 of PPEO, "entertainment" is defined as "any event, activity or other thing specified in Schedule 1" to PPEO (**Appendix I**), and "public entertainment" is defined as any entertainment within the meaning of PPEO "to which the general public is admitted with

or without payment". "Place of public entertainment" is defined as "so much of any place, building, erection or structure, whether temporary or permanent, capable of accommodating the public; and any vessel, in or on which a public entertainment is presented or carried on whether on one occasion or more".

4. Any person who contravenes section 4(1) of PPEO shall be guilty of an offence and liable on conviction to a fine at level 4 (\$10,001 to \$25,000) and imprisonment for six months, and to a further fine of \$2,000 for every day during which the offence has continued.

5. The licensing authority for PPE licences is the Secretary for Home Affairs ("SHA"), who has delegated the authority to issue or cancel a PPE licence or exercise any other function relating to licensing matters to the Director of Food and Environmental Hygiene. By virtue of section 3A of PPEO, SHA may by order published in the Gazette exempt places of public entertainment which are of a specified class or description from PPEO.

Activities to which the general public is admitted at the LegCo Complex

6. The LegCo Complex at Tamar is the first purpose-built accommodation for the Hong Kong Legislature and has been formally opened to members of the public since 11 January 2012. It is under the management of The Legislative Council Commission ("LCC"), which is a statutory corporate body established under section 3 of the Legislative Council Commission Ordinance (Cap. 443). LCC has proposed to admit members of the public to join the following activities to be held at the LegCo Complex -

- (a) guided education tours for members of the public to visit the facilities in the LegCo Complex;
- (b) story-telling and activity sessions for younger children and their family members to learn about the Legislature;
- (c) role-playing to enhance young persons' understanding of the work of LegCo;
- (d) video introducing the various aspects of LegCo;
- (e) exhibition on the work of LegCo;

- (f) music and stage performances by invited groups to enhance the understanding of the work of LegCo; and
- (g) other education activities/services on the work and other aspects of LegCo.

7. In the Administration's view, the above proposed activities may fall within the meaning of "public entertainment" and the LegCo Complex will be a place of public entertainment for the purpose of PPEO.

The Amendment Order

8. The Amendment Order was made by SHA under section 3A of PPEO. It amends the Places of Public Entertainment (Exemption) Order (Cap. 172 sub. leg. D) by adding a new exemption for places managed by LCC from the operation of sections 4 and 11 of PPEO and provides a definition of "The Legislative Council Commission" (new section 2A). The exemption effected by the Amendment Order would relieve LCC of the need to have a PPE licence for conducting the proposed activities in paragraph 6 above. At its meeting on 23 December 2011, LCC discussed the proposed Amendment Order and agreed to conduct the proposed activities in a prudent manner. The Amendment Order has come into operation since its publication in the Gazette on 30 December 2011.

9. At the House Committee ("HC") meeting on 6 January 2012, Members agreed that a subcommittee should be formed to study the Amendment Order in detail.

Members' views and concerns

10. The Amendment Order was briefly discussed by Members at the HC meeting on 6 January 2012. Their views and concerns are summarized below.

Applicability of PPEO

11. Members noted from paragraph 4 of the LegCo Secretariat's Legal Service Division ("LSD") Report on the Amendment Order (LC paper No. LS20/11-12) that LSD held the same view as the Administration that the LegCo Complex would be a place of public entertainment for the purpose of PPEO. Concern was raised as to whether LegCo was bound by PPEO from a constitutional perspective. According to the Legal Adviser to

LegCo, LSD arrived at the view on the basis of a legal analysis of the relevant provisions of PPEO. Given that the activities proposed by LCC to be held at the LegCo Complex fell within the meaning of "entertainment" as defined in section 2 of PPEO and having regard to LCC's plan to admit members of the public to join the proposed activities, there were grounds for considering that the LegCo Complex would be a place of public entertainment within the meaning of PPEO.

Definition of public entertainment

12. Given the inclusion of lecture or story-telling as "entertainment" under section 2 of PPEO, there was a view that as all members of the public should enjoy freedom of speech including lecture or story-telling, the formation of a subcommittee to scrutinize the Amendment Order could help identify measures to better safeguard freedom of speech.

Council question

13. At the Council meeting of 21 December 2011, an oral question was raised about licence for keeping or using any place of public entertainment for lectures or story-telling. The details of the question and the Administration's response are in **Appendix II**.

Relevant papers

14. A list of the relevant papers with their hyperlinks at LegCo's website is in **Appendix III**.

Legislative Council Secretariat
Council Business Division 2
16 January 2012

公眾娛樂場所條例(第 172 章)附表 1
Schedule 1 to Places of Public Entertainment Ordinance (Cap.172)

附表 1 [第 2 及 7(4) 條]
(由 1997 年第 83 號第 5 條修訂)

SCHEDULE 1 [ss. 2 & 7(4)]
(Amended 83 of 1997 s. 5)

1. 本條例第 2 條中“娛樂”的定義所提述的項目、活動及其他事項為下述各項或其中任何一項的任何部分—— (由 2002 年第 120 號法律公告修訂)

- (a) 音樂會、歌劇、芭蕾舞、舞台表演或其他音樂、戲劇或劇場方面的娛樂；
- (b) 電影放映或激光投影放映；
- (c) 馬戲表演；
- (d) 演講或故事講說；
- (e) 下述任何 1 項或多於 1 項的展覽：圖畫展覽、攝影展覽、書刊展覽、手稿展覽，或其他文件或事物展覽；
- (f) 運動展覽或比賽；
- (g) 賣物會；
- (h) (由 2002 年第 120 號法律公告廢除)
- (i) 《機動遊戲機(安全)條例》(第 449 章)所指的機動遊戲機或其他為遊樂而設計的機械裝置(上述的機動遊戲機除外)； (由 2002 年第 120 號法律公告修訂)
- (j) 跳舞派對。 (由 2002 年第 120 號法律公告增補)

2. 在本附表中，“舞台表演”(stage performance)包括悲劇、情節劇、喜劇、鬧劇、啞劇、歌舞串演、滑稽劇、滑稽歌劇、影子戲、舞蹈、魔術或雜耍表演、雜技表演，以及任何其他包括間場表演的舞台項目。

3. 在本附表中，“跳舞派對”(dance party)指任何具備所有下述特質的項目——

- (a) 在該項目中備有音樂或具節奏的聲音(不論其種類或來源為何)；
- (b) 該項目的主要活動是到場參加該項目的人跳舞；
- (c) 以下其中一項——
 - (i) 在該項目舉行期間，到場參加該項目的人數最少曾在某一時間超逾 200 人；
 - (ii) 該項目有任何部分於凌晨 2 時至早上 6 時之間舉行。

(由 2002 年第 120 號法律公告增補)
(附表 1 由 1995 年第 72 號第 9 條增補)

1. The events, activities and other things referred to in the definition of “entertainment” in section 2 of this Ordinance are the following or any part of any of them— (Amended L.N. 120 of 2002)

- (a) a concert, opera, ballet, stage performance or other musical, dramatic or theatrical entertainment;
- (b) a cinematograph or laser projection display;
- (c) a circus;
- (d) a lecture or story-telling;
- (e) an exhibition of any 1 or more of the following, namely, pictures, photographs, books, manuscripts or other documents or other things;
- (f) a sporting exhibition or contest;
- (g) a bazaar;
- (h) (Repealed L.N. 120 of 2002)
- (i) an amusement ride within the meaning of the Amusement Rides (Safety) Ordinance (Cap. 449) or any mechanical device (other than such an amusement ride) which is designed for amusement; (Amended L.N. 120 of 2002)
- (j) a dance party. (Added L.N. 120 of 2002)

2. In this Schedule “stage performance” (舞台表演) includes a tragedy, melodrama, comedy, farce, pantomime, revue, burlesque, burletta, shadow play, an exhibition of dancing, conjuring or juggling, an acrobatic performance and any other stage event including an interlude.

3. In this Schedule, “dance party” (跳舞派對) means an event with all of the following attributes—

- (a) music or rhythmic sound of any kind or source is provided at the event;
- (b) the primary activity at the event is dancing by the persons attending the event;
- (c) either—
 - (i) the number of persons attending the event exceeds 200 on at least one occasion during the event; or
 - (ii) any part of the event occurs between 2 a.m. and 6 a.m.

(Added L.N. 120 of 2002)
(Schedule 1 added 72 of 1995 s. 9)

2011年12月21日立法會會議過程正式紀錄的摘錄
Extract from the Official Record of Proceedings
of the Council meeting on 21 December 2011

經營或使用公眾娛樂場所進行演講或故事講說的牌照
Licence for Keeping or Using Any Place of Public Entertainment for Lectures or Story-telling

4. 何秀蘭議員：代理主席，按照《公眾娛樂場所條例》（“條例”）第4條及附表1的規定，任何人經營或使用公眾娛樂場所舉辦或進行包括演講或故事講說等公眾娛樂活動，須事先向食物環境衛生署（“食環署”）申請並獲食環署批出牌照，違者可被判處監禁6個月及第4級罰款（即港幣10,001元至25,000元）。就此，政府可否告知本會：

- (一) 當局於何時，並且根據甚麼背景及理據，將演講或故事講說納入條例的規管範圍；
- (二) 當局曾否引用上述條文作出檢控；如有，最近一次引用上述條文作出檢控的日期為何，以及有關個案的詳情為何；被檢控人士有否被判罪；如有，判罰為何；及
- (三) 當局有否評估，上述條文會否涉及侵害言論自由及表達意見的權利；如評估後的結論為會，會否因此而盡早修訂條例附表1，廢除條例中就經營或使用公眾娛樂場所舉辦或進行演講或故事講說須申請牌照的規定？

民政事務局局長：代理主席，條例於1919年訂立，九十多年來有經過修改，1997年後納入為香港特別行政區（“特區”）的法例，主要目的是保障公眾人士在公眾聚集的娛樂場所中的安全。就質詢的3個部分，答覆如下：

- (一) 將演講及故事講說納入條例下“娛樂”一詞的定義，是1951年修改時所作的決定，一直保留下來。特區的立法會在2002年通過再修改條例時，對此點沒有改動。

- (二) 條例訂明，批出公眾娛樂場所牌照的發牌當局為民政事務局局長，而民政事務局局長根據條例第3B條，自2000年起授權食環署署長發出及取消公眾娛樂場所牌照，或行使其他與牌照事宜相關的職能。自2000年以來，食環署不曾引用條例就未領有公眾娛樂場所牌照而舉辦的演講或故事講說活動作出檢控。
- (三) 發牌當局在考慮公眾娛樂場所牌照申請時，是從保障公眾安全的角度出發的，對演講或故事講說的內容不會規管，事實上也並無規管。

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》(“《基本法》”)保障香港居民享有言論、新聞、出版的自由。特區政府執行條例，目的是為確保公眾安全，根本不涉侵害言論自由及表達意見的權利。

何秀蘭議員：代理主席，這顯示出缺乏檔案法的流弊。每當我們問及類似年代久遠的資料時，連局長也不知就裏。據我猜測，是由於1949年中華人民共和國立國，因此港英政府自1950年起禁止內地人士自由入境，以免國、共兩黨在香港發生衝突。不過，最終卻無從躲避，於1956年發生石硤尾騷亂。

代理主席，有關條文可謂比“木乃伊”還要古舊。我曾翻查司法機構的網上資料庫，發現並無任何紀錄顯示當局曾以有關條文作出檢控。此外，我曾向一位已退休的大法官查問。以他記憶所及，當局亦不曾以有關條文作出檢控。

在保障公眾的室內安全方面，現時有《建築物條例》，而在保障公眾的戶外安全方面，現時則有《公安條例》。為何當局不利用其他法律來保障公眾安全，而硬要保留該項可以“以言入罪”的條文，讓政府有空間作出選擇性的政治檢控呢？

民政事務局局長：代理主席，有關條例(包括所訂的發牌安排)實際上是仍然生效的。例如，一系列的公眾娛樂場所，包括戲院、劇院等均需要領牌及定期續牌，才能進行娛樂活動。

代理主席：何議員，你的補充質詢哪部分未獲答覆？

何秀蘭議員：我的補充質詢是：既然公眾的室內安全受《建築物條例》所保障，為何當局不透過類似法例提供保障，而一定要保留該項可以“以言入罪”的條文呢？

民政事務局局長：代理主席，該條文並非一項“以言入罪”的條文。有關條例是一項保障公眾安全的條例。

李卓人議員：代理主席，我不知局長是否不太瞭解條例的內容。條例並非只規定在戲院等室內地方進行的公眾娛樂活動需要領牌，而是在任何公眾地方(包括室外)進行的公眾娛樂活動均需領牌。

前年，我代表支聯會在公眾地方擺放民主女神像，當局指我觸犯條例，因而對我提出檢控。何秀蘭議員今天的質詢是當局因何理據將演講及故事講說納入條例的規管範圍內。局長，換言之，在公眾地方演講需否領牌呢？沒有領牌而演講的人是否全部均要被檢控呢？

代理主席，以此推論.....“豬”及“狼”的故事現時廣為大家所談論。兩位特首參選人均在街上演講，而泛民的兩位特首參選人也在街上演講。他們有否向民政事務局或食環署申請牌照呢？再者，局長當年也曾參與叫喊“起錨！起錨！起錨！”口號的活動。大家還記得曾蔭權站在車上，在公眾場所演講。他有否領牌呢？局長，你也曾參與其中。

我的補充質詢是：在公眾場所演講的人，是否全部均需要領牌呢？如果需要的話，為何當局不針對曾蔭權、唐英年、梁振英在沒有領牌下四處演講而檢控他們呢？局長或會告訴我，他們已領牌。局長可以給我如此的答覆。局長可否告訴我，他們究竟有否領牌呢？

民政事務局局長：我剛才在主體答覆中已提到，關於香港人的言論、集會、出版等自由，受到《基本法》所保障。有關條例的目

的，是為了保障公眾安全。如果有人在某個場所內進行活動，引起公眾聚集而出現公眾安全的問題，我們便會引用條例採取行動。

代理主席：你的補充質詢哪部分未獲答覆？

李卓人議員：*我的補充質詢是問曾蔭權、唐英年、梁振英.....*

代理主席：你是問他們有否領牌？

李卓人議員：*.....有否領牌呢？此外，由於他們在演講時往往有大量公眾聚集，因此，如果根據局長的定義，他們便要領牌了，我想問局長，他們有否領牌，以及依他之見，他們應否領牌呢？*

民政事務局局長：代理主席，在有些場所，例如康樂及文化事務署（“康文署”）的場地、香港會議展覽中心及某些商場等，平時均會舉辦有公眾聚集的娛樂活動。這些活動是符合條例規定的，而當中領有牌照的處所，其牌照在1年內是全年生效的。

李卓人議員：*代理主席，他沒有回答我的補充質詢。他們3人在深水埗進行的活動皆是四處演講，他們有否領牌呢？*

代理主席：李議員，請坐下。

李卓人議員：*他在答覆中只提及康文署，而沒有提及該3位人士。*

代理主席：局長，你有否補充？

民政事務局局長：代理主席，我沒有補充。

劉慧卿議員：代理主席，局長在主體答覆中指出，發牌當局在按條例發出牌照，讓申請人在公眾娛樂場所舉辦活動時，是從保障公眾安全的角度出發的。局長說道：“對演講或故事講說的內容不會規管，事實上也並無規管”。他剛才又說道，如果演講或故事講說惹來大量人士聚集，便有可能會採取行動。

代理主席，我相信你和我皆希望在某個場地演講時會突然有兩萬多人聚集聆聽。按局長的答覆，如果沒有人聚集，便不會作出規管；相反，如果有人聚集，便會採取行動。局長這番話是甚麼意思呢？是否意即採取行動與否，要視乎演講者言論的效果而定呢？這樣又有否違反《基本法》及香港人權法案呢？

民政事務局局長：代理主席，如果我剛才的答覆有不清楚之處，我願意在此說明。

《基本法》保障言論、出版、表達意見的自由，而條例的目的則是確保有人羣聚集的公眾娛樂場所有着足夠的安全設施。按照現行法律，“娛樂”的定義包括演講及故事講說。有關條文的確是這樣註明的。

劉慧卿議員：局長是否不能否認，如果演講者技巧精湛，在公眾娛樂場所惹來大量人士集結，當局便會引用條例執法呢？情況是否如此呢？請問局長，這種做法有否違反《基本法》及香港人權法案呢？

民政事務局局長：代理主席，執法與否，首要考慮是公眾安全。

何秀蘭議員：條例所涵蓋的“公眾娛樂場所”，可謂包羅萬有，包括市民日常走過的街道。當有人在街頭上進行附表1所列的數種活動(包括演講或故事講說)時，便受條例規管。

在我們的日常生活中，例如旺角的行人專用區每天皆有人演講或講說故事。每逢選舉臨近，數百名候選人均會在街上演講，而現在兩位特首參選人亦經常在街上演講。請問局長，當中有誰曾向當局申領牌照呢？

在政府舉辦的活動中，例如李卓人議員剛才提到的“起錨”活動，局長可否向我們提供政府就該次活動所申請的公眾娛樂場所牌照副本呢？如果沒有，為何政府不牽頭守法呢？

民政事務局局長：代理主席，我想立法和執法原意皆是十分清楚的。實際情形是，香港的言論和集會自由沒有受影響。所以，大家無需從這角度來對條例加以爭議。

張國柱議員：政府是在1919年制定條例的。局長在主體答覆中表示，當局在2000年後不曾引用條例作出檢控。我不明白他的意思。其實，可能根本沒有人申請有關牌照。

雖然條例已存在九十多年，但我們其實是否不需要條例呢？因為根本沒有人提出申請，而當局又甚少引用條例作出檢控。不過，既然每天均有人進行有關活動，那麼條例是否形同虛設呢？當局要麼便進行檢討，要麼便廢除條例。

民政事務局局長：代理主席，張國柱議員的理解是錯誤的。實情是，每年皆有人申請公眾娛樂場所牌照。香港現時有百多間娛樂場所持有牌照，並按期續牌。無論是公眾娛樂場所牌照或臨時公眾娛樂場所牌照，也是有人申請的。

代理主席：你的補充質詢哪部分未獲答覆？

張國柱議員：代理主席，局長誤會了我的意思。我們一直十分關注在公眾地方進行演講，因此我們看不到.....

代理主席：張議員，你剛才的補充質詢哪部分未獲答覆？我認為局長已經作答。

張國柱議員：好的。請問局長，既然現時有很多人在沒有申請有關牌照的情況下，在街頭上進行類似的事情，但.....

代理主席：張議員，你現在不可提出另一項補充質詢。

張國柱議員：不是的，他沒有回答我的補充質詢。他會否進行檢討，甚至廢除條例呢？

代理主席：局長，你有否補充？

民政事務局局长：代理主席，我沒有補充。

何秀蘭議員：代理主席，讓我說清楚些，向局長詢問較具體的資料。請局長答覆我的補充質詢。

我們的補充質詢並非有關電影公司或大型商業機構等的運作，而是關於個別人士在街頭演講，或旅遊從業員帶團在街頭講說故事或香港的掌故等。凡此種種，當局每年接獲多少宗牌照申請呢？如果沒有，既然相關活動每天皆在街頭上發生，那麼局長可否廢除該條文，以確實保障香港的言論自由呢？

民政事務局局长：代理主席，香港的言論自由已得到充分的保障，特別已得到《基本法》的充分保障。何議員列舉的例子，例如導遊介紹香港的故事及各種風景名勝，我們當然十分歡迎。

何秀蘭議員：局長有否接獲有關申請呢？

代理主席：局長，當局有否接獲這方面的活動申請？

民政事務局局长：我們不曾接獲這方面的申請。

代理主席：葉劉淑儀議員。

葉劉淑儀議員：*對不起，代理主席，我錯按了按鈕。*

代理主席：第五項質詢。

Appendix III

Relevant papers on Places of Public Entertainment (Exemption) (Amendment) Order 2011

Committee	Date of meeting	Paper
Council	21.12.2011	Official Record of Proceedings Pages 64-71
-	-	Legislative Council Brief on Places of Public Entertainment (Exemption) (Amendment) Order 2011
House Committee	6.1.2012 (Item V)	Agenda LC Paper No. LS20/11-12 Minutes

Council Business Division 2
Legislative Council Secretariat
16 January 2012