



市民對在公眾地方安裝 監察攝影機的看法

香港特別行政區
個人資料私隱專員公署
報告

二零零三年四月

目 錄

1	背景	2
2	理據	5
3	研究設計及方法	7
4	聚焦小組：討論摘要	9
5	電話調查：結果摘要	20
6	操作者對在公眾地方使用監察攝影機的態度	34
7	調查結果對私隱公署的影響	36

1 在公眾地方安裝監察攝影機：背景

- 1.1 個人資料私隱專員公署(「私隱公署」)上幾年曾委託香港大學社會科學研究中心在資料使用者及資料當事人之間進行抽樣調查，就與私隱有關的問題進行研究。這些調查結果在對個人資料私隱的看法及相關問題上，提供了豐富的資料。不過，隨著個人資料私隱的概念漸漸在社會上紮根，私隱公署因此在今年決定進行專題意見調查。
- 1.2 對本港來說，在公眾地方安裝監察攝影機已非一個新現象，反映出香港的做法目前在其他地方頗為普遍。不過，香港使用監察攝影機的程度未及其他地方深入，例如英國，該處因長久以來受到恐怖份子襲擊而須大規模使用公眾監察攝影機。在英國，當你進入倫敦的主要火車站時，你實在無法避免被攝入鏡頭。反之，雖然香港有關當局使用監察攝影機的說服力愈來愈強，但應用範圍則頗為有限。
- 1.3 由於監察攝影機「早已存在」，故香港市民大致上已對之不大關心，這說法亦正確。大家對監察攝影機的使用並無深表關注，而私隱公署在這方面所收到與私隱有關的投訴數目亦有限。不過，這種溫和的接受方式似乎因副警務處處長在二零零二年二月的一項宣布而受到干擾。香港警務處(「警方」)宣布打算為防止罪行及管制人群的目的而在蘭桂坊一帶安裝監察攝影機。
- 1.4 表面上看來，這似是一項合理的提議，但卻受到傳媒大事報導及觸發了市民大眾對此事的熱切討論。那些認為警方有合法理由在蘭桂坊安裝攝影機，以及那些認為基於蘭桂坊的犯罪率較低，因而並不是一處合適的地點的人士在討論中各抒己見。此外，他們亦提到監察攝影機可在輕輕按掣後，在個人不知情下，用來記錄及收集他們的個人資料。這無可避免地據稱會令擬推行的計劃漸漸擴大侵犯個人資料私隱，以及產生所謂「大阿哥」效應。

1.5 大家對警方所提建議的關注程度可從立法會保安事務委員會在二零零二年四月九日的討論中反映出來。保安事務委員會各委員在討論中表達了下述意見：

- 蘭桂坊並非一處犯罪率高的地方。本港其他地區更易發生罪案，因而更須優先處理。
- 建議會不必要地增加警方的權力。
- 蘭桂坊的情況與其他已裝上監察攝影機的地方不同，例如商場及屋苑，不同之處在於該處是公眾地方。
- 如在蘭桂坊裝設公眾監察攝影機，以及其後警方認為此試驗計劃成功，大家關注的一點是警方會將此計劃推展至其他公眾地方。如屬此情況，則會鼓勵警方擴大監察市民。

此外，保安事務委員會的兩位委員更建議應就警方所建議的計劃進行公眾諮詢，這看來有此必要，因為在委員會會議上並無委員對計劃表示支持。會議在通過下述議案後結束：「本委員會促請警方撤回在蘭桂坊實施 24 小時運作的閉路電視系統的試驗計劃。」

1.6 在進行討論時，據報代表蘭桂坊一帶的酒吧、會所及食肆商戶權益的蘭桂坊商會贊同警方的建議。不過，在與該會的成員進一步磋商後，商會改變了早前的立場，認為警方裝設監察攝影機會令客人卻步，這在本港目前的經濟情況下是不能接受的¹。

¹ 南華早報在二零零二年四月十日引述了蘭桂坊商會 Alan Zeman 的下述講話：「特別在這經濟欠佳的時刻，我不想告知遊客「大亞哥」在此(蘭桂坊)。由於大部分(商會成員)對計劃表示憂慮，故必定會對生意有影響。這並不是適當的時候。」(譯文)

其他東主則對計劃表示反對，主要是監察攝影機會侵犯蘭桂坊客人的私隱，對他們輕鬆自在的心情有所影響。

1.7 一般較值得注意的是，在公眾地方裝設監察攝影機會引致私隱問題並非一件新事物。至於一些已在公眾地方普遍安裝了監察攝影機的其他司法區，例如英國，私隱問題有悠久的歷史，大家都十分明白和理解。不過，較公平的說法是大家對在公眾地方裝設監察攝影機一事的反應不一。在英國，由於數十年來飽受恐怖份子的威脅，大家認為在各處公眾地方裝設監察攝影機是符合公眾利益的，此舉普遍受到一般市民支持。在其他地區，例如美國、加拿大及澳洲，在公眾地方裝設監察攝影機是一個頗具爭議性的問題，暗示此舉可能存有惡意，社會人士對此的接受程度亦因而各異。

1.8 在管制公眾監察攝影機的使用方面，澳洲的新南威爾士州或許是最積極主動的。在一九九八年，新南威爾士的州政府通過工作間監察法令(The Workplace Surveillance Act)。雖然此法令並無明確地對在公眾地方使用監察攝影機一事作出處理，但卻令致新南威爾士州政府採取了一項主動措施。該州在二零零零年頒布了一項「在公眾地方裝設及實施閉路電視系統的政策聲明」，內容取材自一九九八年的法例。更重要的一點，是新南威爾士州的警方隨之頒布了「關於閉路電視的發展及使用的警方服務政策」，明確述明新南威爾士州的警方不會為偵測或防止罪行而撥款添置或運作閉路電視設備²。

1.9 近期加拿大的聯邦私隱專員與皇家加拿大騎警(「皇家騎警」)在英屬哥倫比亞省牽涉在一宗訴訟中。私隱專員在尋求法律意見後，在英屬哥倫

² 聲明繼而宣布警方不會經常監察閉路電視攝影機。警方的職能是根據控制室所發現的事件作出回應。在突發情況下，(有關方面)可將指定事件的屏幕監察情況移交給警方，以便對事件作出評估及採取適當的回應。

比亞省的高等法院提出訴訟，要求法院裁定皇家騎警必須拆除在加路娜鎮(Kelowna)安裝的公眾監察攝影機。聯邦私隱專員的個案是基於專員認為皇家騎警在公眾地方監察守法的公民有違加拿大的人權及自由憲章(Canadian Charter of Rights and Freedoms)，因而屬違憲的行為。事實上，加拿大私隱專員更進而指出以他的意見，皇家騎警在加路娜鎮進行的監察活動違反了國際人權公約。最高法院還未就此案件作出裁決，但「加路娜鎮案件」已令在公眾地方進行監察活動一事備受關注，重燃大眾對有關私隱問題的重視。此外，大眾對重要人物所提出的各項論據的優點亦持有不同意見。

2 理據

2.1 私隱公署一直對監察所引致的私隱問題進行研究，並在二零零二年頒布了一份《監察活動及工作期間的個人資料私隱實務守則草擬本》（「守則」）。雖然守則為僱傭之間的監察活動提供了具體指引，但當中涉及的許多問題(縱使並非全部問題)均與公眾地方的監察活動有關。這些問題主要涉及通知，以及個人資料的收集、保留、使用、保安及查閱及改正等事項。私隱公署將於本年稍後時間發出守則的修訂本，闡述僱主及僱員雙方在《個人資料(私隱)條例》下各自須履行的法律責任，藉以在此事上為他們提供實務性指引。

2.2 鑑於警方建議在蘭桂坊進行安裝監察攝影機的試驗計劃，私隱公署積極參與工作間監察活動的研究可說正合時宜。毫無疑問，警方建議的計劃會對公眾意見有所影響，但影響程度及對哪方面構成影響則並不明確。在公布之時及緊隨公布之後，私隱公署未能就市民對公眾地方裝設監察攝影機的看法展開任何調查或作出任何獨立報告。私隱公署委託香港大學進行的調查正好填補這個缺乏資訊的空隙，藉此收集市民對在公眾地方安裝監察攝影機的看法。計劃的目標如下：

- 2.2.1 更深入理解公眾對監察所持的信念，以及在何種情況下監察可以或不可以接受。
 - 2.2.2 設法找出足以影響第 2.2.1 段所述看法的變數，例如攝影機的安裝地點、監察的目的等。
 - 2.2.3 對普遍已安裝監察攝影機的地點進行檢討，例如公共交通、停車場等，以及找出在該等地點進行監察活動所引致的具體私隱問題。
 - 2.2.4 更深入理解市民大眾對所關注的監察事項的看法，例如實時監察與記錄監察。
 - 2.2.5 市民認為保障個人私隱權益所需的保安措施(如需要的話)。
 - 2.2.6 設法找出市民對私隱公署在規管公眾監察活動方面的期望，例如為操作者發出實務性指引、實務守則等。
- 2.3 私隱公署希望更深入了解的其中一個問題，是公眾監察攝影機即時由實時監察轉換為紀錄監察的功能。產生載有個人資料的記錄即表示資料使用者須遵守《個人資料(私隱)條例》(「條例」)的規定。這並非單是要確保資料使用者的各項程序均符合條例的規定，而是要承認記錄於影帶或磁碟的個人資料有可能被翻看，藉以滙集某人的個人資料。舉例來說，在違反治安規定或懷疑發生刑事罪行時，攝影機的操作者可翻查記錄，目的是要找出可疑人物，雖然在利用攝影機拍攝影像時並無意藉所攝錄的影像找出任何個人。

如接納此說法，則有理由相信有人或會對攝影機操作者由監察轉換至記錄模式的取向表示關注。這可能性導致資料使用者有需要將收集個人資料的目的及方法通知市民大眾。

- 2.4 私隱公署感到關注的另一事項，是要設法在公眾利益、攝影機操作者的權益，以及個人資料私隱權益之間取得平衡。顯而易見，假設警方及攝影機操作者確有真正的意圖，那便有需要對合法的保安及商業理由加以顧及。不過，這亦要承認有關個人確有個人資料私隱的權利。須注意的是私隱公署從來無認為私隱權益高於社會權益。推而廣之，私隱權益亦不應遜於其他權益，因為這等於忽視私隱權益。結果是私隱公署認為適宜從其他角度衡量個人資料私隱權益。這做法可避免將市民大眾對公眾監察攝影機的看法，從可對這些看法構成影響的其他變數中孤立起來。

3 研究設計及方法

- 3.1 私隱公署委託香港大學社會科學研究中心進行研究設計及調查，藉以：

- 更深入理解受訪者對在公眾地方裝設監察攝影機的看法；
- 就對一般看法的性質可能構成影響的干擾變數進行調查；
- 將與公眾地方監察攝影機的私隱有關的一般問題分隔開來；
- 在公眾攝影機日趨普遍的情況下，設法在私隱公署履行規管公眾地方監察活動的職能方面，找出市民對公署的期望。

- 3.2 由香港大學社會科學研究中心發展的研究設計共有三個相關的組成部分。

3.2.1 聚焦小組討論

在二零零二年六月舉行聚焦小組討論，藉以對顧客或僱員受到攝影機監察的六種情況作出探討：零售店舖的員工、停車場使用者、地鐵/九鐵乘客、蘭桂坊的顧客及僱員、屋苑居民及專上院校的學生。此外，亦訪問了來自中國及英國的遊客，以確定監察攝影機對公眾安全的看法的影響程度，而這種看法足以對個人挑選渡假地點有所影響。

所有聚焦小組討論包括兩部分：監察的一般問題及某特別情況的監察問題，例如公眾停車場。

3.2.2 住戶電話訪問

研究設計的第二部分包括訪問 1,103 戶裝有固網電話的住戶³。問卷的內容環繞著聚焦小組討論所得出的概念及問題，目的是要向受訪者展示一連串他們熟識的情況，以免調查變得過分抽象。不過，有關情況在某程度上蓄意設計成彼此並不相同，以理解市民的看法，即他們認為哪種攝影機監察必須受到某種形式的限制。

在每一種情況下，受訪者均被問及監察攝影機的使用、有及沒有記錄功能，以及錄影帶的保留期間等問題。調查涉及下述情況：零售店舖、停車場、交通(在車廂內或候車月台)、蘭桂坊、在請願過程中，以及在屋苑大廈的入口等。在後者情況下，受訪者被要求對三種不同的監察形式作私隱及保安評估。同時，受訪者亦被要求就管制攝影機的使用的其他可行辦法發表意見。

³ 回應率達 41%。

住戶調查亦蒐集下述人口統計資料，包括受訪者是否擁有汽車、曾否到過蘭桂坊，他們所居住大廈入口所採用的監察設施的種類，以及他們的性別、年齡、教育程度及個人收入詳情。所有主觀評估均使用一個標準的五點評級。

3.2.3 監察攝影機的使用者

六位監察攝影機的使用者(涵蓋聚焦小組的各種情況及不包括大學生)接受了訪問，以便進一步探討聚焦小組及電話訪問中所提出的問題。訪問內容包括攝影機的現有使用目的及運作、錄影及管制查閱錄影帶、拍攝通知、攝影機的好處、私隱保安，以及對私隱公署制訂實務守則的態度或規定須由政府發牌等方面。

4 聚焦小組：討論摘要

4.1 關於在蘭桂坊使用監察攝影機的討論

討論者對在蘭桂坊安裝監察攝影機持有不同的意見。有些討論者一方面同意可為維持治安的目的安裝攝影機。其中一些討論者接納以人群管制及防止意外事故為安裝攝影機的論據，但另一些討論者則更觀察入微，同意只可為收集刑事罪行證據及阻止罪行的目的才可安裝監察攝影機。亦有人認為有需要在舉行特別慶典時(例如節日)，或在有逼切治安需要的僻靜地方安裝監察攝影機。

對那些同意安裝攝影機的討論者來說，他們傾向於認為蘭桂坊是一處公眾地方，故私隱並非一個問題。有些受訪者提及可合法操作攝影機的情況，例如警方須定期刪除記錄及通知市民大眾攝影機正在運作。

不過，有些討論者則反對使用攝影機，因為他們對在社交及消遣的地方被拍攝(留下永久記錄)感到不安。另一些人士則認為此舉等同侵犯私隱。這些討論者提出有關方面有可能將安裝於指定地點的攝影機連繫起來，從而在全港建立一個監察網絡，他們對此表示較大的關注。

此外，亦有人質疑是否有理據在蘭桂坊安裝 24 小時運作的閉路電視系統。他們認為此舉會破壞警方與市民大眾之間所建立的互信。此外，他們亦認為進行 24 小時監察是浪費資源的。

對加強維護治安的目的作出考慮後，有些討論者認為當發生事故時，單是閉路電視系統並不足夠。他們認為較適當的措施是增加警方巡邏的次數。

從治安方面來看，討論者亦質疑選擇蘭桂坊作為試點是否適當，因為香港其他地區的犯罪率比蘭桂坊還要高。這類質疑引發了更多關於在公眾地方安裝監察攝影機的討論。

4.2 關於在公眾地方使用監察攝機的討論

在探討在何種情況下才有理據使用監察攝影機時，討論者大多著眼於公眾地方的保安問題。一般的意見是在犯罪率高的公眾地方及對人身安全有威脅的場所，例如在停車場及節日時，安裝閉路電視系統是有理據的。在該等情況下，大家相信監察攝影機可起阻嚇作用，並且認為在發生事故時，錄影帶可提供有用的資料。此外，亦有意見認為閉路電視系統或可降低成本，因為可減少警方的人手。

其他討論者認為只要適當地管制監察攝影機的運作，則有理據安裝該等攝影機。「個人資料」的處理，例如錄影帶的處理是一些人的關注重點，因而引致必須對翻查錄影帶作出管制的建議，而其他討論者則堅持必須

公布公眾地方的攝影系統，以及將有關監察系統的運作通知被監察者。
討論涉及的其他問題包括：

- 攝影機應容易看見，不得安裝在隱閉或半隱閉的地方；
- 攝影機的運作不得對個人權利及自由構成任何影響；
- 在公眾地方的治安需要與私人地方的私隱需要之間取得平衡。

公眾治安與私隱的優先次序

討論者就公眾治安與私隱的優先次序發表了不同的意見。不過，在治安與私隱的價值方面，大部分討論者均認為公眾地方的治安問題應加以優先處理。舉例來說，在陌生人聚集的地方，安全及治安是一個有逼切需要的問題。受訪者亦認為在犯罪率高的地方，公眾安全應受到較大關注，而在這些地方安裝攝影機亦合乎情理。

相反來說，各討論者大多認為私隱屬個人問題，只在家中，即私人地方才須加以關注。

時間亦是討論要點之一。討論者認為在節日或特別慶典，例如聖誕節或維多利亞公園的花市中安裝攝影機作人群管制用途是有理據的。在這些情況下，私隱問題便不會得到優先考慮。

不過，除了節日及特別慶典外，便不能單以公眾安全為理由而使用監察攝影機，尤其是在那些主要作為消閒及消遣的地方。

其他討論者提到有需要保障私隱權益。他們認為私隱是基本的自由，以及不應犧牲個人的尊嚴。

受訪者指出如要保障私隱，則在某些情況下應禁止安裝閉路電視系統，例如在私人聚會場所，家居的窗口或沙灘。

聚焦小組提出有些討論者對政府機構的監察攝影機所收集的資料的用途表示憂慮。有些討論者擔心政府或會將有關資料使用於可疑的用途。其中一項建議是政府機構應作出保證，聲明不會侵犯市民的私隱或濫用錄影記錄。

討論者對公眾監察系統的運作表示關注。有些討論者建議應制訂及推行政策及指引，確保各項管制措施得以施行。有關指引應述明何時准許進行錄影，誰人可查閱記錄，以及管制查閱的條件。簡而言之，有關方面應向市民大眾公開閉路電視系統的運作條件。

小部分討論者建議就公眾地方的閉路電視系統推出發牌制度。其他則強調政府應對監察攝影機作出監管。他們在監管方面共提出了下述兩項建議：

- 首先，必須設立一個像私隱公署一樣的獨立機構，以監管公眾監察攝影機的運作，藉以保障市民的私隱。不過，有些討論者認為這項建議似乎對政府部門的獨立性提出質疑，假如各部門之間必須互相協調及合作。
- 除監察外，有些討論者指出政府的主要長遠責任是要教育市民尊重他人的私隱。

4.3 關於在屋苑使用監察攝影機的討論

這個聚焦小組的討論主要環繞下述要點：

- ~ 對在屋苑安裝閉路電視系統的態度；
- ~ 對掃描與錄影的態度；及
- ~ 安裝閉路電視系統對選擇所引致的影響。

對在屋苑安裝閉路電視系統的態度

關於在屋苑安裝閉路電視一事，各討論者大多認為此舉對加強保安的效用有限。雖然攝影機可發揮阻嚇作用，以及在發生事故時可提供「證據」，但安裝了閉路電視並不表示屋苑會更安全。一般來說，各討論者贊成安裝閉路電視，條件是如有選擇的話，閉路電視不應是唯一的保安措施。

各討論者並不認為安裝閉路電視會侵犯他們的私隱，因為攝影機只是安裝在公眾地方。不過，他們卻對系統如何運作表示關注，例如將閉路電視駁至大廈的所有單位，讓每一住戶都可看到閉路電視系統所覆蓋的每個角落的情況。

對掃描與錄影的態度

各討論者大多認為有需要錄影，因為若發生事故可翻查及重播錄影記錄。不過，他們對一些問題表示關注，例如錄影帶會否得到妥當處理、錄影帶會保留多久，以及會否對翻查錄影記錄作出管制等。

安裝閉路電視系統對選擇所引致的影響

各討論者大多認為閉路電視的裝設會對個人的行為有所影響，他們會留意本身的舉止，以及不會停留在系統的覆蓋範圍。

討論者表示安裝閉路電視可帶來安全感，雖然系統在加強保安方面的效用成疑。

4.4 關於在地鐵/九鐵使用監察攝影機的討論

聚焦小組對下述三個主題作出探討。

對在地鐵/九鐵安裝閉路電視的態度

此聚焦小組的討論者一般認為基於保安目的而在地鐵/九鐵範圍內安裝閉路電視會令乘客感到較為安全。他們認為閉路電視有助發現車站內的問題，以及有助在月台實施人群管制，特別是在繁忙時間內。

他們大多認為在此方面，他們的私隱並無受到侵犯，乘客的流動性大可能是他們得出此意見的原因。此外，由於透明度高的關係，他們認為閉路電視是可以接受的。

對掃描與錄影的態度

討論者大多認為錄影較為可取。不過，他們對錄影帶的保留期間表示關注，並且認為經過一段時間後，錄影帶的錄像應予刪除。

安裝閉路電視對選擇交通工具的影響

在關於安裝閉路電視系統及各運輸供應者所提供的服務質素的討論中，各討論者表示他們對地鐵/九鐵的服務質素發表意見時，不會對監察攝影機加以考慮。

若有選擇的話，各討論者表示在此方面大致贊同安裝閉路電視系統。他們認為在候車月台上安裝閉路電視系統是重要的。少數討論者表示如在車廂內安裝閉路電視，他們對此不會有任何保留。

關於選擇交通工具方面，各討論者表示有否安裝閉路電視不會對他們的選擇有任何影響。不過，他們認為不宜在的士內安裝閉路電視，因為不能發揮任何作用。

4.5 關於在停車場使用監察攝影機的討論

對在停車場安裝閉路電視系統的態度

各討論者一般認為在停車場安裝閉路電視系統會加強保安，而車主對這點是頗為重視的。他們大多認為在此方面私隱並非一個問題。

關於在停車場安裝閉路電視系統，有些討論者講述本身在此方面的經驗。舉例來說，即使汽車被偷或被損毀，閉路電視記錄亦只能發揮有限效用，因為錄影的質素太差的關係。

對掃描與錄影的態度

各討論者表示錄影對維持治安頗為重要，而錄影所需的費用遠比派護衛員 24 小時巡邏為低。不過，各討論者亦認為護衛員有其價值，因為他們可在發生事故時立即採取行動。

安裝閉路電視系統對選擇停車場的影響

各討論者表示停車場安裝閉路電視的價值會受若干因素所影響，例如停車的時間或車輛是否貴價車等，否則，車位是否充足及收費等實際問題會受到較大關注。

4.6 關於在大學使用監察攝影機的討論

對在校園安裝閉路電視的態度

在與學生進行的討論中，討論者對在校園安裝閉路電視一事發表了不同意見。他們認為在圖書館的個人物品儲物間進行閉路電視監察會帶來較大安全感。不過，他們對在某些地點進行閉路電視監察的成效表示懷疑，例如汽車在裝上閉路電視的出入口毋須停下來，這便很難攝錄及識辨有關汽車的車牌號碼。

有些討論者認為閉路電視所發揮的阻嚇作用有限，而實際作用亦不大，因為有心作壞事的人會千方百計避開閉路電視系統的監察。

討論者一般並不認為在校園安裝閉路電視會侵犯私隱，因為校園是一處公眾地方。

對掃描與錄影的態度

有些討論者認為有需要進行錄影，因為掃描只能產生阻嚇作用。此外，有關人士亦認為是否進行掃描或錄影應視受監察的地點而定。在已實施有效保安措施的地方，例如宿舍的入口，掃描已屬足夠。

安裝閉路電視對選擇產生的影響

討論者認為閉路電視的運作並不會對選擇聚會地點構成任何影響。事實上，有些人可能因已安裝攝影機而更加留意本身在公眾地方的舉止。

關於應在校園哪處安裝閉路電視一事，各討論者對在指定地點，例如圖書館使用監察設施持有不同的意見。有些討論者支持為保安理由在圖書館安裝監察設施，但有些人卻對此表示反對。一般來說，討論者大多認為如有關個人不打算作壞事，閉路電視並非一個大問題。

各討論者強調必須將攝影機正在運作一事通知大家。

4.7 關於監察攝影機對旅遊業的影響的討論

對本港治安的態度

來自中國及英國的討論者均同意本港的治安良好，是一處安全的旅遊地點。他們指出街上只有很少警察，由此可見一切都很好。

對閉路電視的運作的態度

中國的遊客指出閉路電視在中國很普遍，例如購物商場、廣場、超級市場及交通燈等地方都已安裝閉路電視。來自英國的討論者表示閉路電視

在英國能有效地阻止破壞行為，而市民對之亦習以為常。此兩組討論者均認為本港的監察攝影機並無令人感到不安。

討論者認為公眾地方裝上閉路電視令人覺得有安全感，並可發揮維持治安的效用。他們指出從遊客的角度觀之，他們樂意見到本港採取高度的保安措施保障遊客的安全。他們認為閉路電視對罪犯有阻嚇作用，而錄影帶記錄亦有助緝拿罪犯。不過，他們亦承認道高一尺，魔高一丈，那些「有辦法的罪犯」總可以避過閉路電視的監察。

討論者似乎對閉路電視習以為常，因為閉路電視在中國及英國頗為普遍。

安裝閉路電視被視為合法的情況

討論者一般接納可為保安目的而在公眾地方安裝閉路電視系統。不過，他們卻認為在私人地方或治安良好的地方安裝閉路電視是不可接受的。一般來說，他們認為閉路電視不會侵犯市民的私隱。

有些討論者認為攝影機的操作者應在閉路電視攝影機的附近地方將貼告示，通知市民大眾該系統正在運作。

治安對選擇旅遊地點的影響

來自中國及英國的遊客同意治安是選擇旅遊地點的一個重要考慮因素。有些遊客指出他們不會前往治安成問題的亞洲或亞洲以外的某些地方。

4.8 對在零售店舖安裝閉路電視的態度

討論者指出在零售店舖安裝閉路電視主要是基於以下兩個目的：防止罪行及監察員工的工作表現。討論者一般認為閉路電視對偷竊等罪行可產生阻嚇作用，他們因而會感到較安全。

討論者列舉可能出亂子的情況，例如在存貨區偷竊，並認為在此情況下有理由使用閉路電視。

對掃描與錄影的態度

討論者認同錄影帶的價值，並且普遍支持進行錄影以代替掃描。

安裝閉路電視對選擇的影響

對在零售店舖工作的員工來說，他們並不認為監察攝影機會不必要地侵犯他們的私隱。他們大多認為在零售店舖工作及購物時受到監察可說是有關活動的一部分。

- 4.9 鑑於聚焦小組只包括少量的樣本，一般只用以產生質方面的數據，故將討論者所表達的意見以百分率歸納是無意義的。進行這些小組討論的目的，是要從參與者收集某些現象所附帶的參數、意義、價值及看法。實際上，透過聚焦小組可勾劃出一個概念的圖譜，其後可作為設計電話問卷的大綱：一個在量方面的研究工具。在此意見調查中，所有聚焦小組都會討論兩個相同問題：在一般情況下使用監察攝影機及警方建議在蘭桂坊安裝監察攝影機。繼這些議題後，討論便進而考慮在特別情況下操作監察攝影機的問題。

5 電話調查：結果摘要

5.1 調查方法

共有 1,103 名受訪者完成回答問卷，回應率為 41%(詳情見圖 1)。回應率似乎偏低，但鑑於調查的題材，有關回應率亦非不合理。調查是以上次的生日為基準，從 1,103 戶住戶中，每戶挑選一名成年人接受訪問。

圖 1 —— 電話調查的回應

類別	數目	%
完成訪問	1103	41
接受部分訪問	130	5
住戶或受訪者拒絕接受訪問	1477	54
總計	2710	100

電話調查的問卷主要是環繞著聚焦小組討論時所提及的情況及概念，目的是要在大部分受訪者面前，展示一些他們不用太費氣力亦可識辨及作出評估的情況。不過，有關情況在設計上亦頗多樣化，藉以理解市民大眾對監察攝影機的使用的容忍限度。

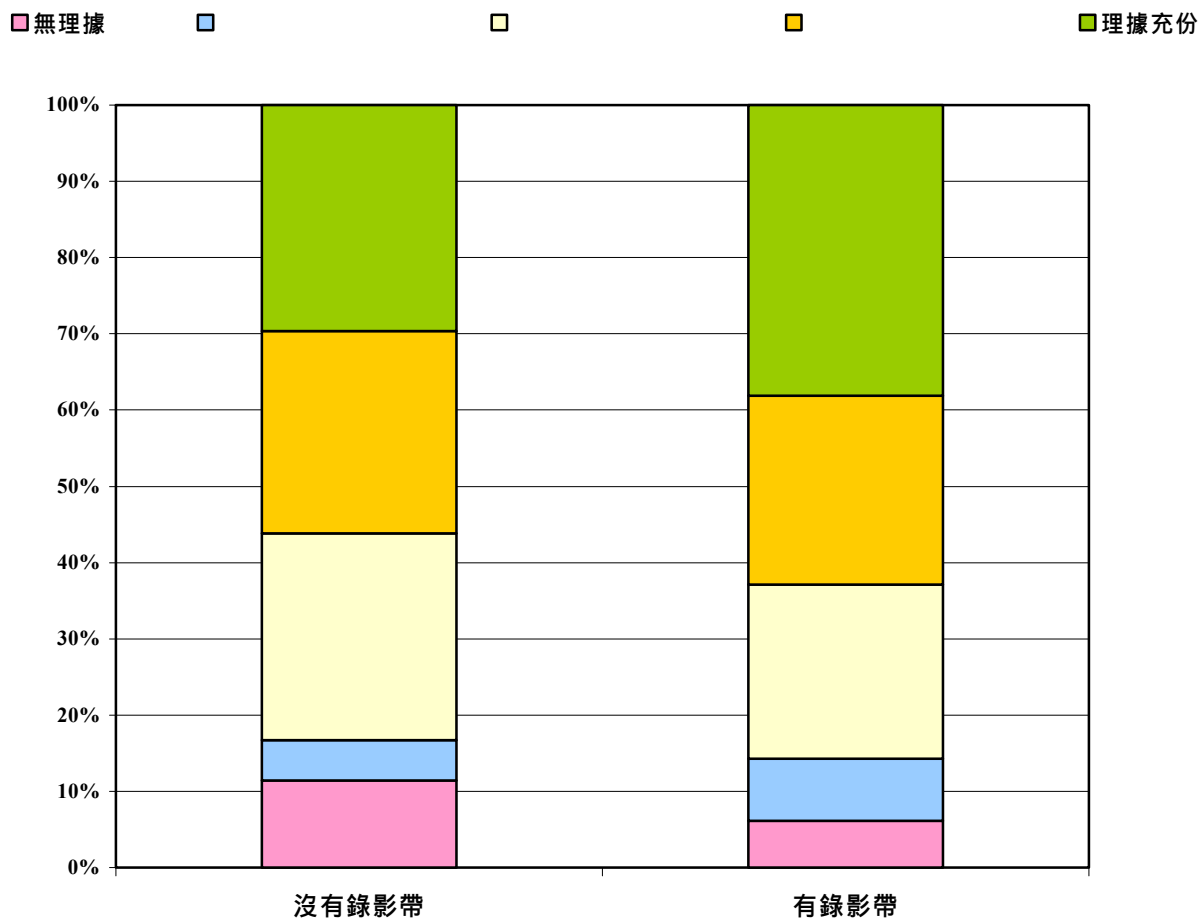
訪問員向受訪者展示了六種不同情況。在首五種情況下，訪問員就有記錄及無記錄功能的監察攝影機的使用向他們發問。此外，受訪者亦被問及錄影帶的保留期間。上述六種情況分別為零售店舖、停車場、交通(車廂及候車月台)、蘭桂坊、在公眾請願的過程中，以及大廈入口。在後者的例子中，受訪者被要求對三種不同方式的監察作私隱及保安評估。參與者然後被問及可能對攝影機的使用作出管制的七種方法，例如發牌。最後，他們須提供一些人口統計方面的資料，包括是否車主、曾否

造訪蘭桂坊、他們家居大廈入口所使用的監察設施種類，以及他們的性別、年齡、教育程度及個人入息資料。所有主觀評估均利用一個標準的五點評級加以記錄。

5.2 零售店舖

受訪者被問及為防止及偵測罪行而在零售店舖使用有及沒有攝錄功能的監察攝影機。回應評級由「無理據」至「理據充份」。圖 2 為回應的摘要，顯示共有 29% 受訪者認為沒有錄影的拍攝是有充份理據的，38% 認為有錄影的拍攝有充份理據。受訪者之後被問及錄影帶的保留期間。除在發生罪行的情況下，59% 的受訪者認為錄影帶應最少保留一星期才加以銷毀。

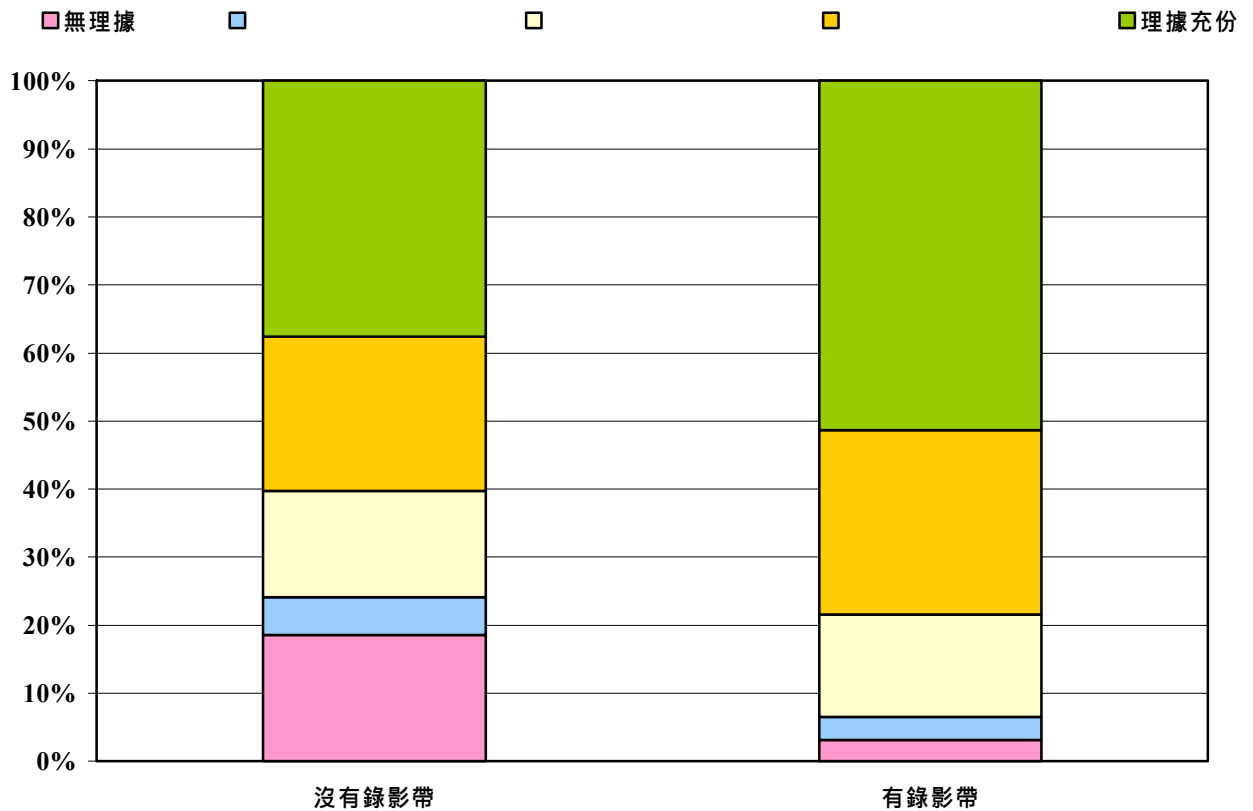
圖2 - 在零售店舖進行閉路電視監察



5.3 停車場

受訪者被問及是否有理據為防止偷竊或損失而在公眾停車場使用有或沒有錄影功能的監察攝影機。在此情況下，38%的受訪者認為有充份理據進行無錄影的拍攝，而認為有充份理據進行有錄影拍攝者則為 51%(圖 3)。當被問及錄影帶的保留期間時，除發生罪行外，62%受訪者認為錄影帶最少應保留一星期才加以銷毀。

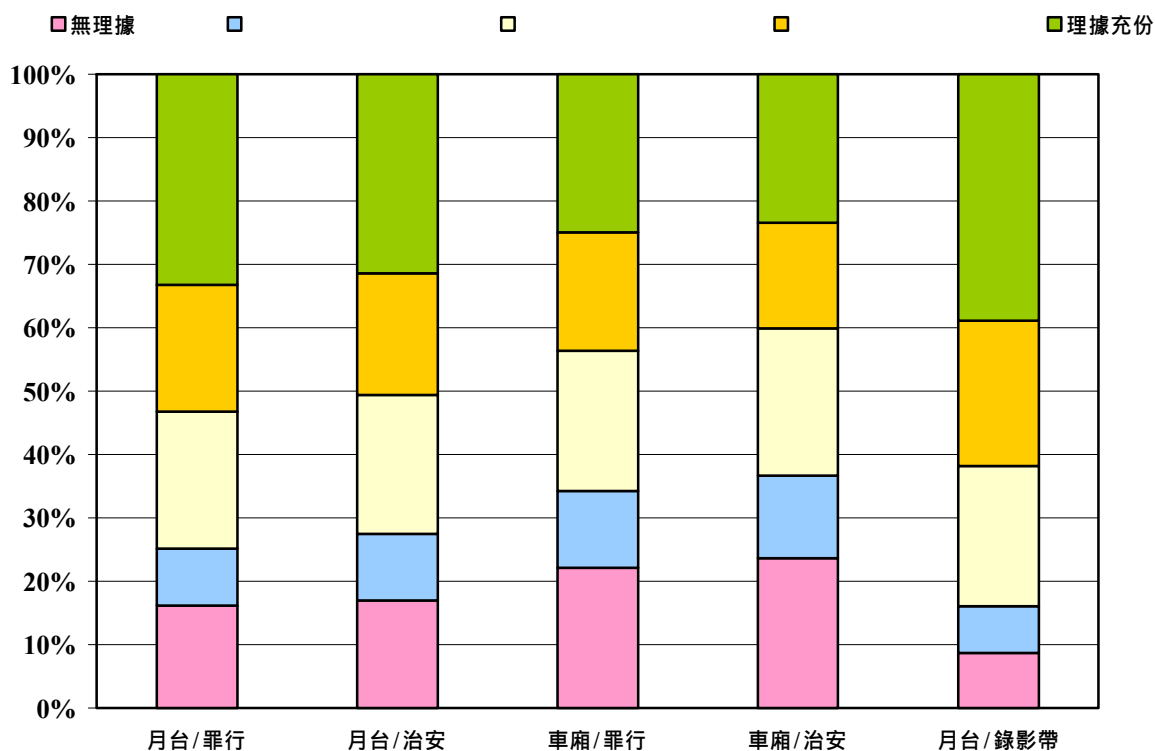
圖3 - 在停車場進行閉路電視監察



5.4 交通

關於交通方面，被問及的問題包括在候車月台及車廂內拍攝，以及一方面為防止及偵測罪行和另一方面為維持治安而進行拍攝。認為有充份理由為防止及偵測罪行進行無錄影拍攝者達 33%，而認為有充份理由為維持治安而在月台作上述拍攝者則為 32%。至於在車廂內的相應比率則分別為 25%及 23%。39%的受訪者認為有充份理由為防止及偵測罪行而在月台進行錄影拍攝。圖 4 顯示上述五條問題及有關調查結果摘要。56%的受訪者支持除在已發生罪行的情況，錄影帶最少應保留一星期。

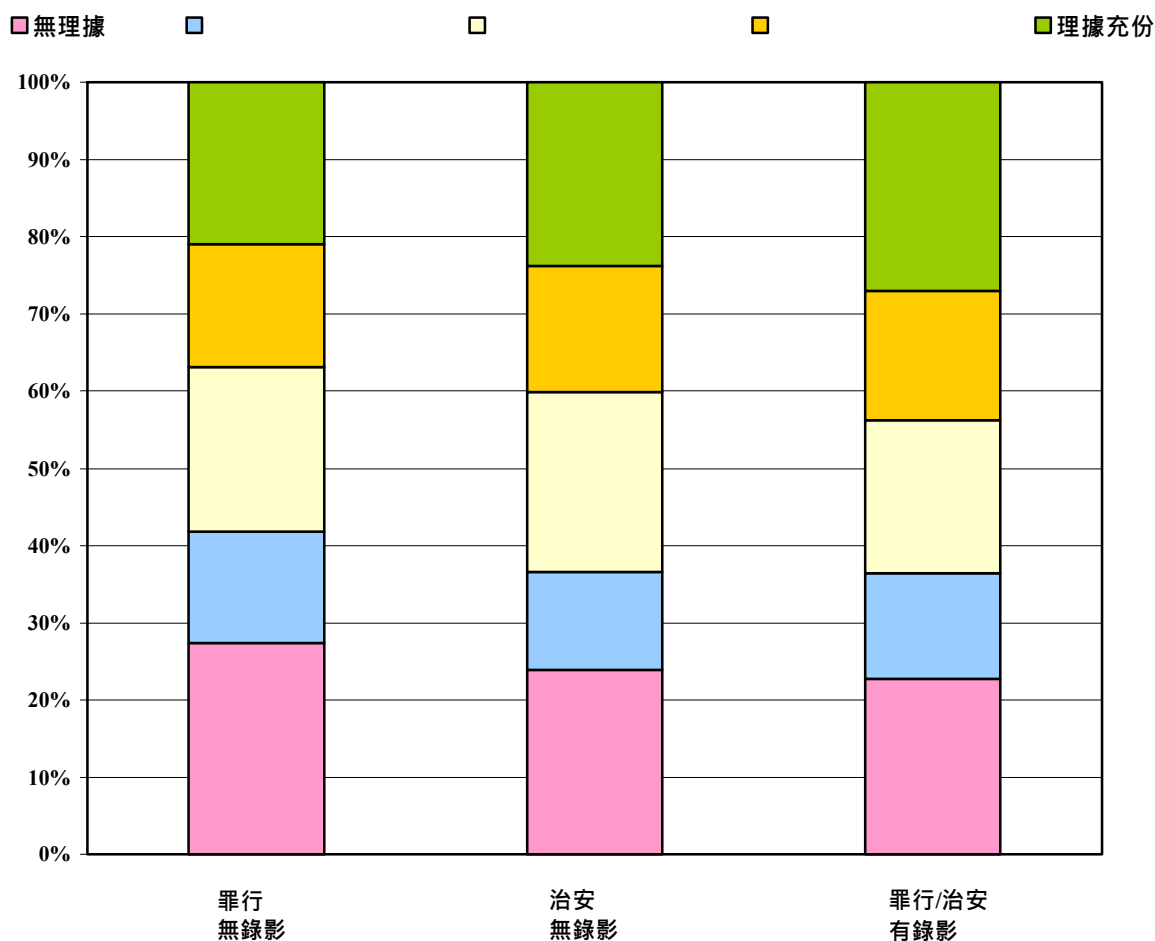
圖4 - 在月台/車廂進行閉路電視監察



5.5 蘭桂坊

在蘭桂坊方面，主要分別在維持公眾治安(警方所述理由)及防止和偵測罪行。認為有充份理由為防止及偵測罪行及維持公眾治安進行無錄影拍攝者分別為 21%及 24%(圖 5)。27%受訪者認為有充份理由為防止罪行及維持公眾治安而進行有錄影拍攝。50%受訪者支持錄影帶最少應保留一星期。

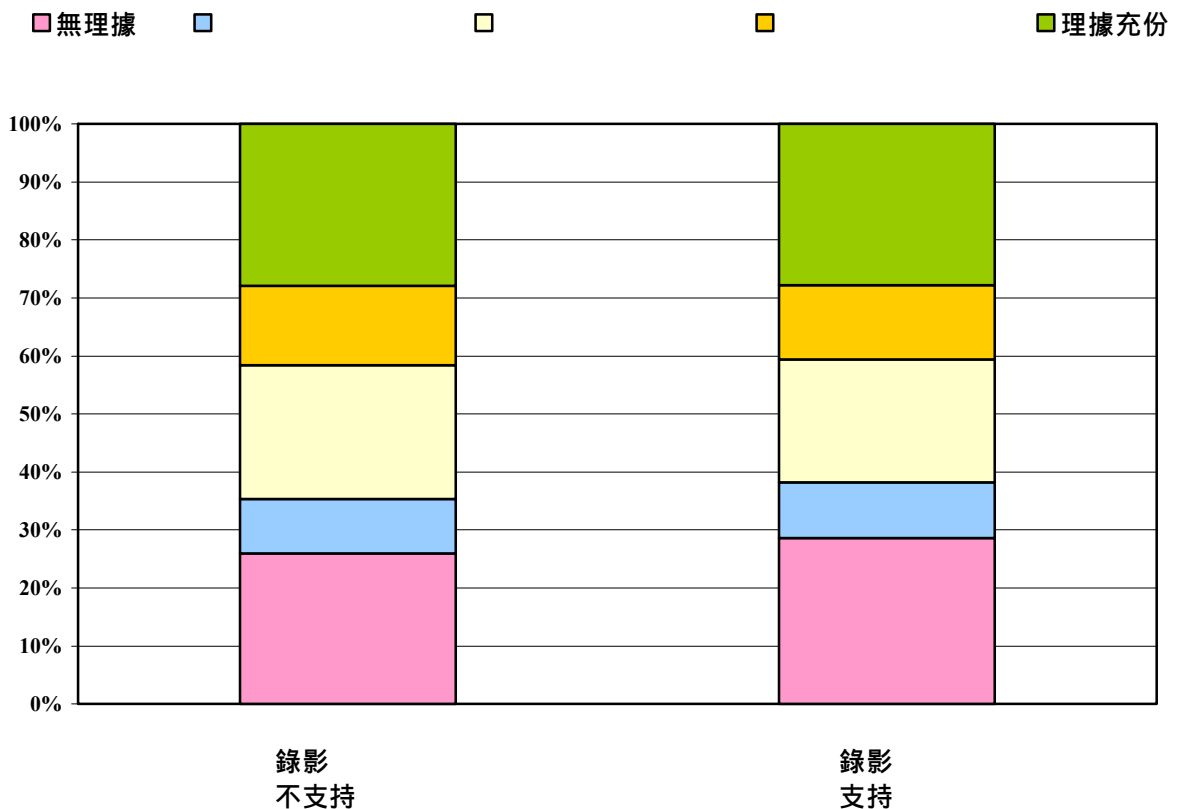
圖5 - 在蘭桂坊進行閉路電視監察



5.6 請願

此情況旨在找出對私隱的關注在多大程度上是基於個人關注，這與基於社會關注有別。受訪者分別被問及如他們不支持請願者，以及如他們支持請願者並考慮加入請願行列，他們對錄影請願者的意見。上述兩種情況的結果相同，28%受訪者認為有充份理由作出錄影(圖 6)。至於錄影帶的保留期間，他們的答覆亦相同，支持最少須保留一星期者分別為 47%及 49%。

圖6 - 錄影請願者



5.7 五處地點的比較

圖 7.1 對無錄影拍攝的問題作出比較。圖 7.1 顯示認為有充份理由在停車場進行拍攝的受訪者的比例最高(38%)，其次是候車月台(為防止罪行及維持治安分別為 33%及 32%)，在店舖內(為防止罪行為 29%)，在車廂內(為防止罪行及維持治安分別是 25%及 23%)，最後為蘭桂坊(為維持治安及防止罪行分別為 24%及 21%)。這些數字似乎可反映受訪者在多大程度上認為監察攝影機可解決不同情況的真正問題。

圖7.1 - 無錄影的閉路電視監察

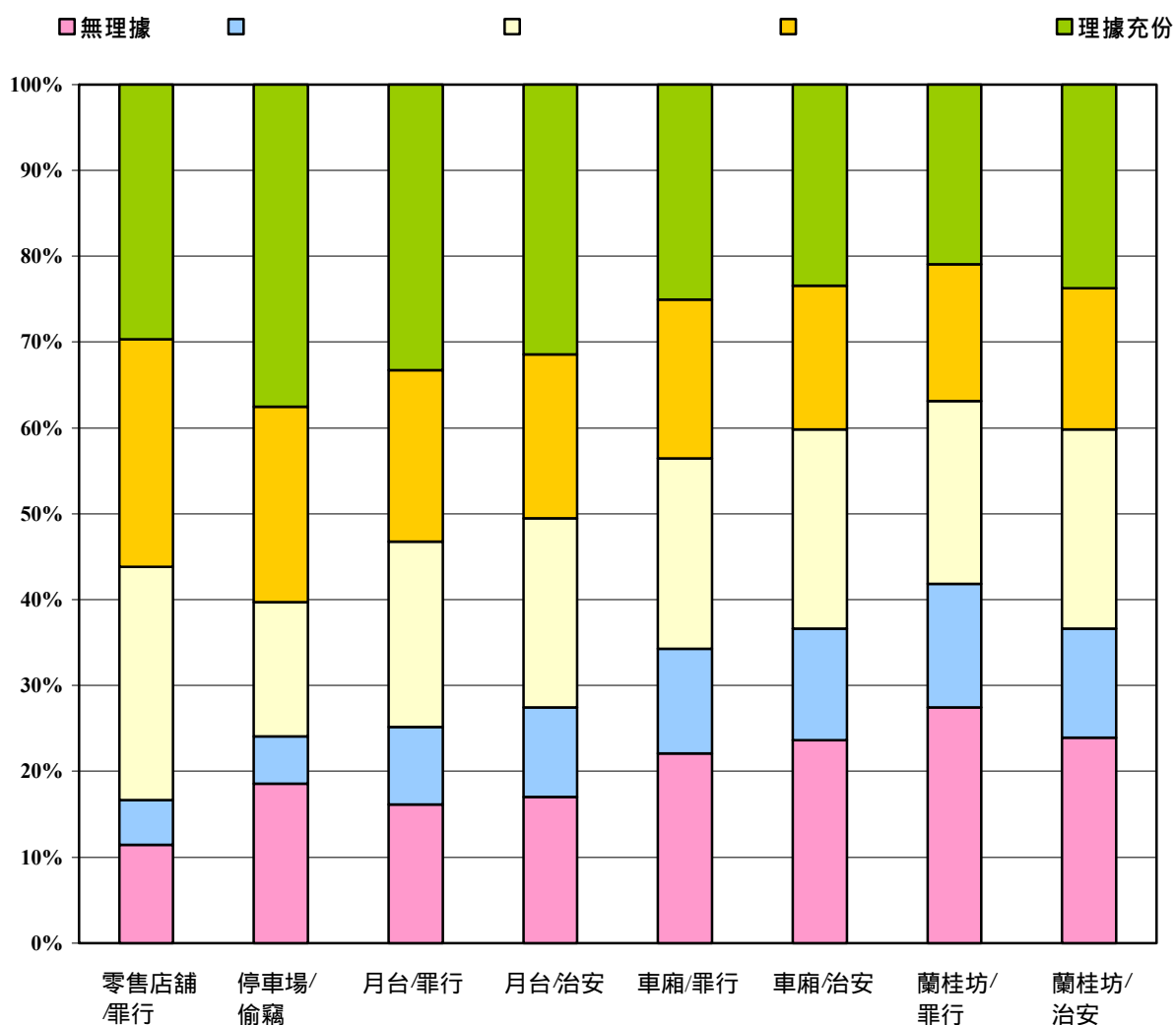


圖 7.2 顯示與有錄影拍攝作出的比較。停車場得到最大的支持(51%的受訪者表示有充份理由為防止罪行及損毀進行錄影)，其次是在月台上及店舖內(分別為 39%及 38%)，隨之是請願活動及蘭桂坊(分別為 28%及 27%)。這樣的結果與進行無錄影拍攝的結果相同，而有趣的是支持有錄影者的數字比無錄影的數字稍高，顯示如要達致所定目的，進行錄影頗為重要。

圖7.2 - 有錄影的閉路電視監察

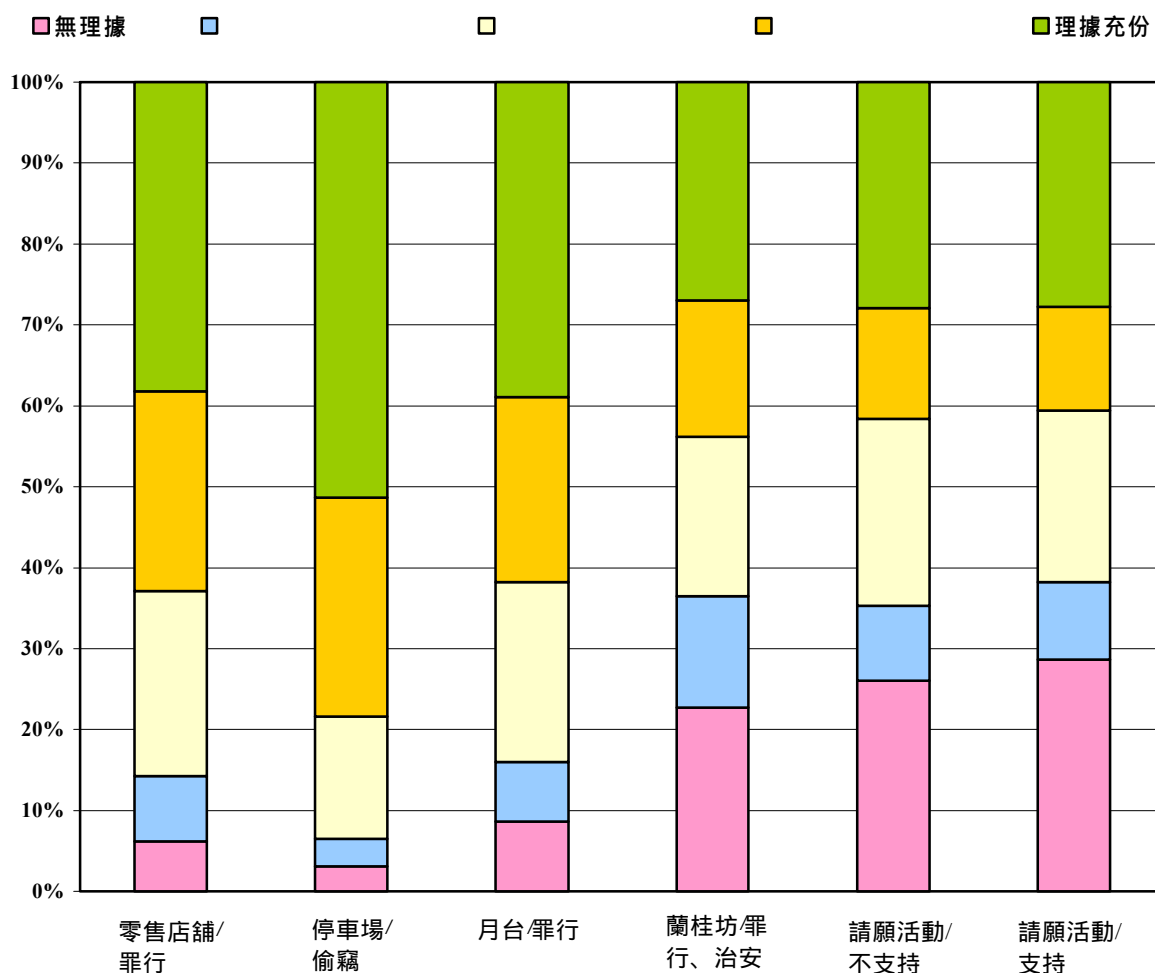
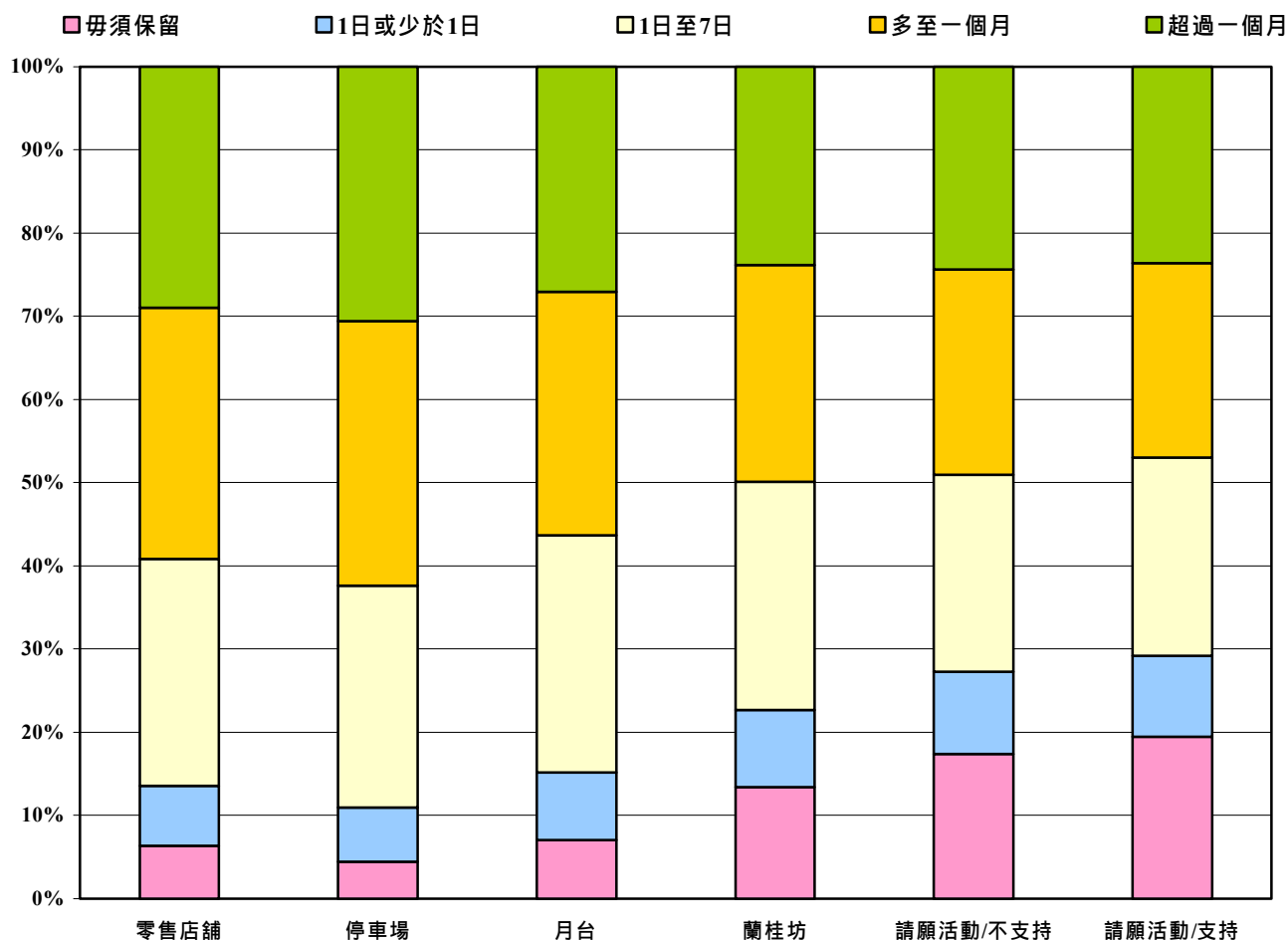


圖 7.3 對在不同情況下的保留時間作出比較。受訪者對各情況的反應頗為一致，認為保留期間應超過一星期者以停車場的比率最高，達 62%，而最低者為請願活動，只有 47%。這顯示出在保留期間應為多久，才可為所定目的真正利用錄影帶方面，大部分受訪者認為這是一個明顯的問題。

圖7.3 - 錄影帶的保留時間



5.8 樓宇

在樓宇方面，受訪者要對在大廈入口使用的三類不同監察訪客的方法作出比較，即「只限聲音」，「有關住戶收看錄影」，以及「所有住戶收看錄影」。受訪者要對上述三種方法的保障私隱程度(由最侵犯私隱至最保障私隱)，以及保安程度(由最不安全至最安全)作出評估。在保障私隱方面，40%受訪者認為「只限聲音」的保障程度最高，跟著是「有關住戶收看錄影」(39%)，最後是「所有住戶收看錄影」(18%)(圖 8.1)。至於保安方面，21%受訪者認為「只限聲音」最安全，44%認為「有關住戶收看錄影」最安全，以及 40%認為「所有住戶收看錄影」最安全(圖 8.2)。最後，受訪者被問及他們會選擇哪種監察系統，61%選擇「有關住戶收看錄影」，30%選擇「所有住戶收看錄影」，而選擇「只限聲音」者則只有 7%(圖 8.3)。

圖8.1 - 樓宇私隱

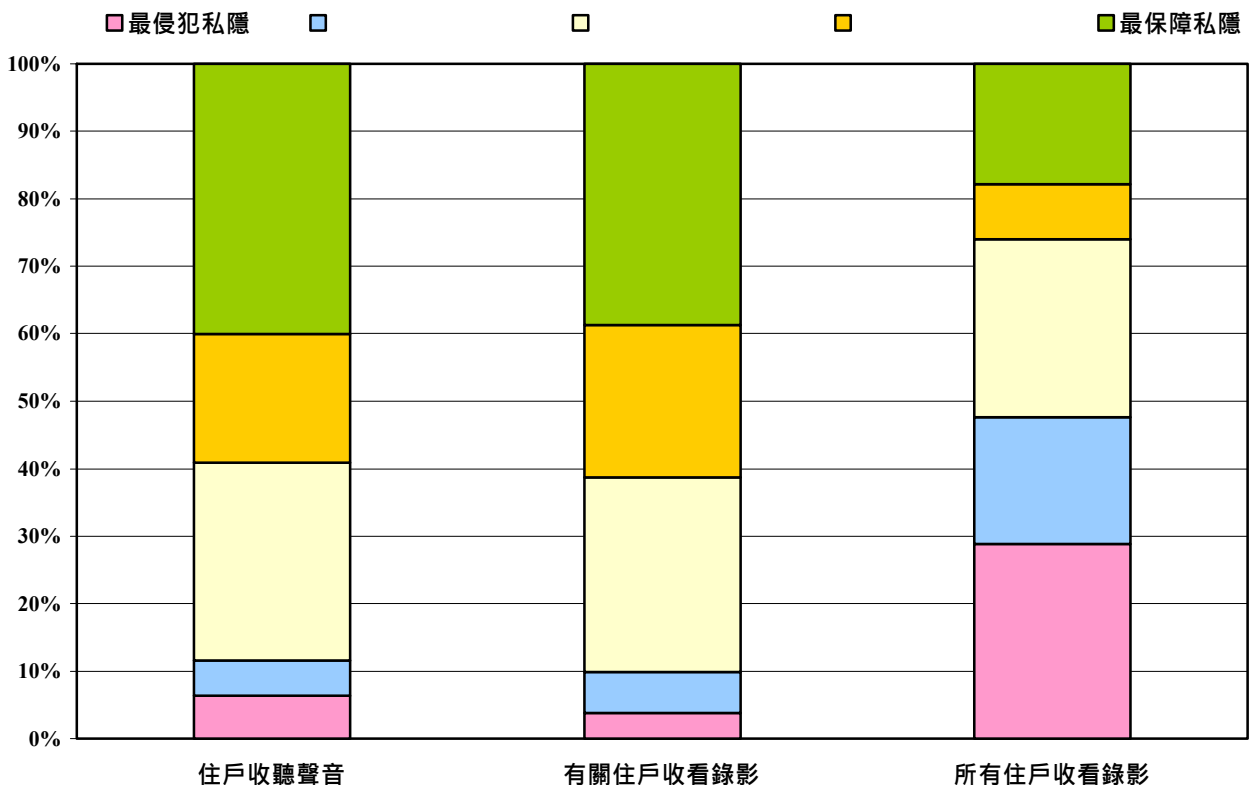


圖8.2 - 樓宇保安

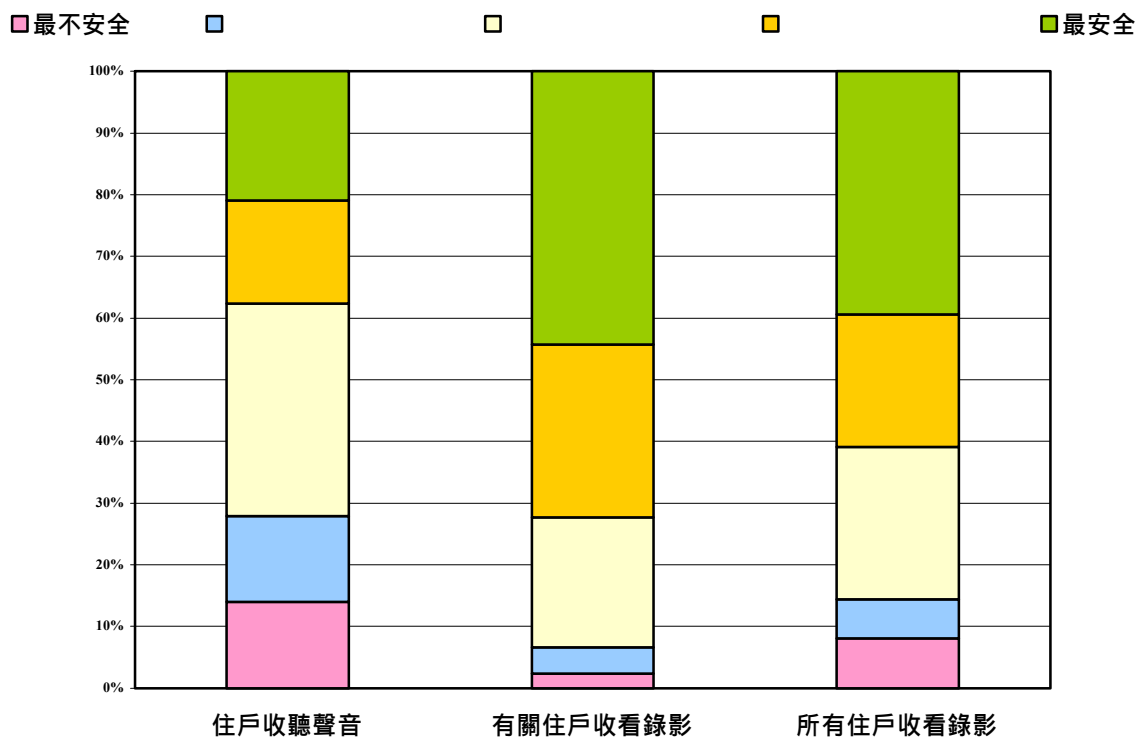
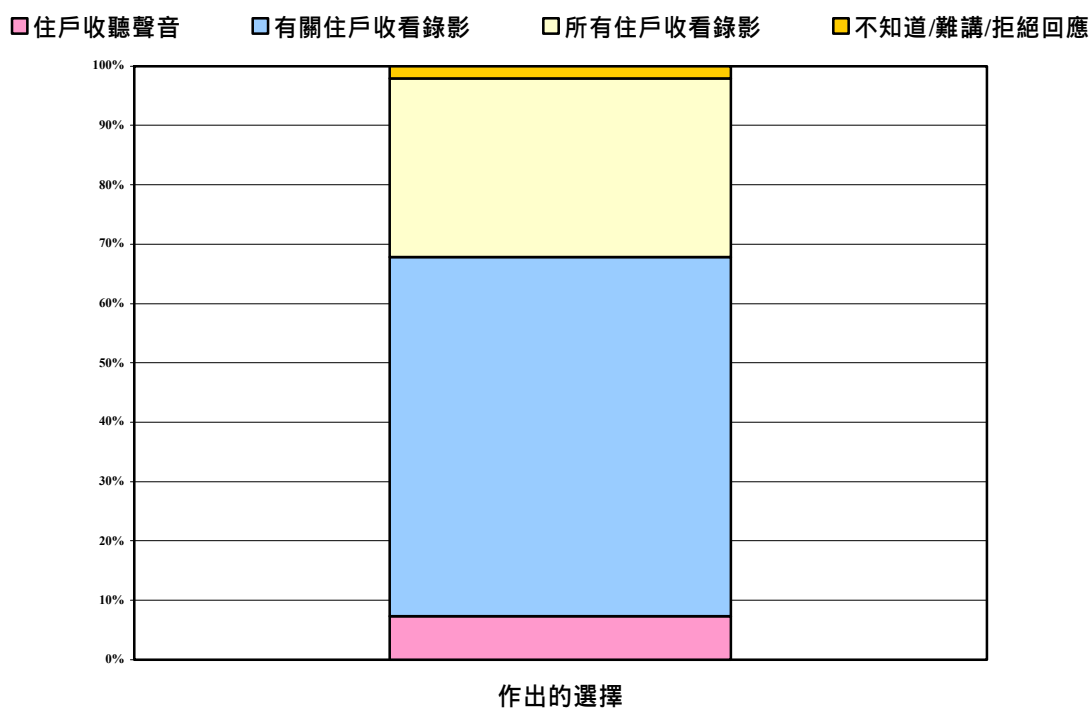


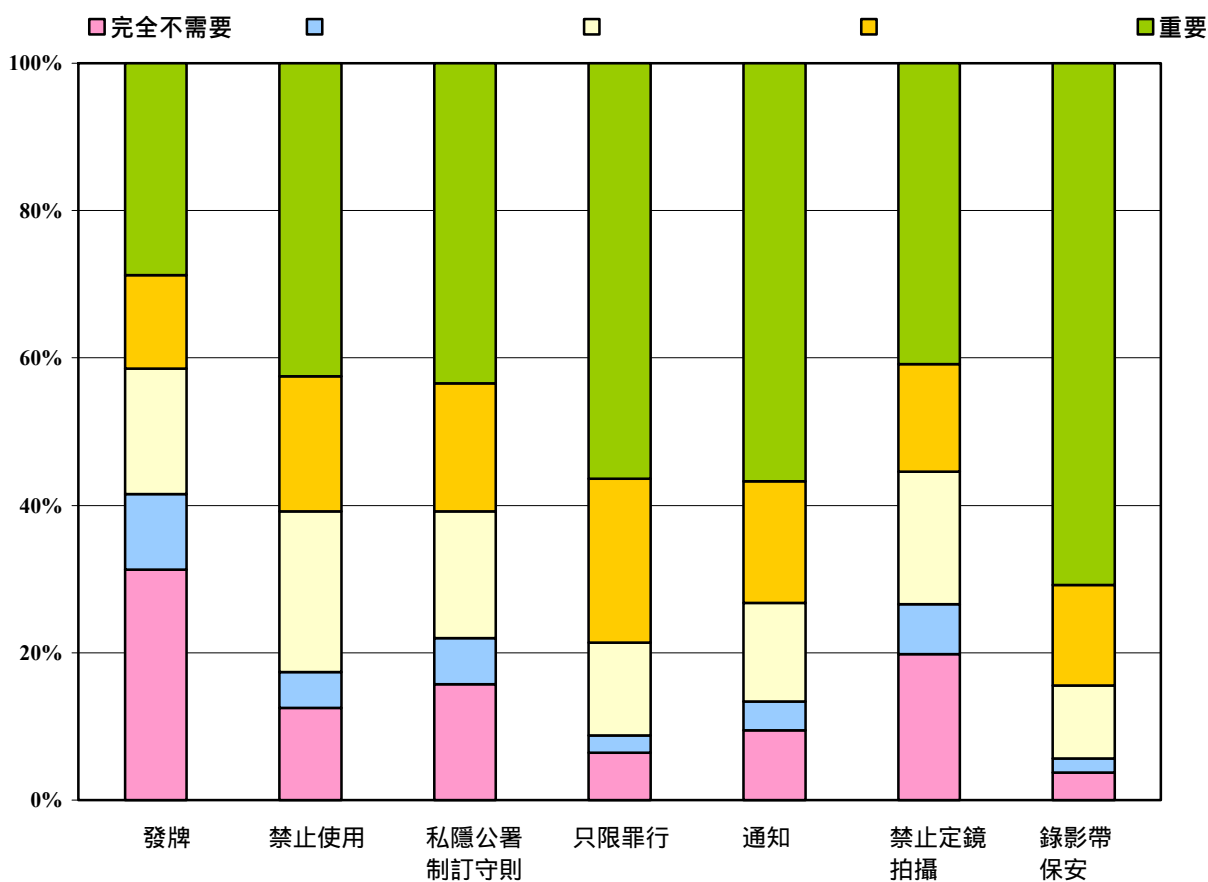
圖8.3 - 樓宇監察系統的選擇



5.9 對管制的評估

利用聚焦小組首次提出的意見，訪問員向受訪者展示了可能對監察攝影機的使用作出管制的七種方法，並要求他們利用五點評級(由完全不需要至重要)來對每一種方法作出評估。最多人選擇的是錄影帶的保安規定，71%受訪者認為重要；其次是在使用攝影機時須給予公眾通知的規定(57%認為重要)；只准在發生罪行時翻查錄影帶(56%認為重要)；私隱公署制訂運作守則(43%認為重要)；禁止在某種情況下使用監察攝影機(43%認為重要)；禁止定鏡拍攝個人(41%)，以及就攝影機的使用發牌(29%)。調查結果摘要載於圖 9。

圖9 - 保安措施的需要



5.10 人口統計數據

在人口統計數據方面，教育程度與所提供的回應有密切的關係。一般來說，只有小學或以下程度的回應者大多認為差不多在所有情況下使用監察攝影機都是有充份理由的。舉例來說，在零售店舖方面，在認為有充份理由進行錄影的受訪者中，小學程度者為 60%，中學程度者為 37%，而專上程度者則為 30%。教育程度較低的受訪者亦認為各種樓宇監察系統較保障私隱及較安全。

年齡亦對許多回應有影響，年齡較長者一般認為其他的樓宇監察方法較安全及保障私隱。他們亦認為較有理據在店舖、停車場及候車月台進行錄影，同時亦支持就錄影帶制訂保安措施，以及只為與罪行有關的用途播放錄影帶。

收入較高的人士較不支持在蘭桂坊安裝沒有攝錄功能的攝影機，但卻支持須給予公眾通知、禁止定鏡拍攝個人，以及須提供錄影帶保安措施。不過，他們較不支持就攝影機的使用發牌。

較多男性受訪者傾向於認為有理由在店舖安裝監察攝影機，而女性受訪者則較多支持在各情況下錄影帶均應保留一段較長期間。女性受訪者亦較支持發牌、禁止在某些情況下使用攝影機，以及私隱公署制訂實務守則。

車主較傾向於認為有理由在停車場進行錄影(車主對非車主的比率為 60%及 49%)。

曾到訪蘭桂坊的人士較不支持進行無錄影的拍攝(24%認為有充份理據，而從未到訪蘭桂坊者的比率則為 32%)。

至於對家居大廈訪客進行監察，受訪者一般對居住大廈所使用的系統表示贊同，但各組別很明顯地作出「有關住戶收看錄影」選擇(在已安裝「所有住戶收看錄影」系統者中，比率為 56%，而對那些已安裝「有關住戶收看錄影」者則為 70%)。

5.11 對調查結果的討論

對調查結果作表面查看後所顯示的結論，是香港人一般對監察錄影抱有容忍的態度，許多人都認為在多種情況下進行監察是有理據的。他們看來亦接受監察錄影帶應保留一段較長期間，並認為較有理據進行錄影而非無錄影的拍攝。不過，重要的是要在這些看法與廣泛支持管制攝影機的使用之間取得平衡。實際上，所建議的各項管制措施，除對攝影機的使用發牌外，均受到強烈的支持。

雖然電話訪問並無設法找出為何市民對某些情況進行拍攝表示較大的支持，而對其他情況則不支持，但調查結果與聚焦小組的結果相符，他們均表示防止罪行及公眾治安因素對他們的意見有影響。大部分聚焦小組的受訪者接受須在停車場、店舖及候車月台安裝攝影機，但對在蘭桂坊進行有關監察則認為較欠說服力，原因可能是相對來說該處可說沒有罪行。

在大廈入口進行監察的問題亦顯示出市民大眾能在私隱及治安問題兩者之間作出衡量，只要監察程序足以維持治安，他們會對較不侵犯私隱的程序加以支持。

唯一較具關鍵性的人口統計資料，看來是教育程度較高的人在多種情況下在提出理據支持監察時一般都頗為謹慎。

6 操作者對在公眾地方使用監察攝影機的態度

6.1 研究設計的第三階段包括在下述與聚焦小組相同的情況下深入訪問監察攝影機的操作者：零售店舖；停車場；地鐵/九鐵；蘭桂坊；屋苑，以及專上教育機構。

6.2 訪問員向所有受訪者發問一套標準問題。有關問題現撮述如下：

6.2.1 運作

- ~ 在哪裏安裝監察攝影機及有多少部攝影機正在運作？
- ~ 主要是為了甚麼目的運作監察攝影機？
- ~ 該等攝影機的運作是否涉及工作間的監察活動？

6.2.2 錄影帶

- ~ 如你進行錄影，你會保留錄影帶多久及如何棄置錄影帶？
- ~ 可否從所錄的影像中識辨個別人士的身份，以及你會否收集可識辨人士的資料？
- ~ 誰人負責管制錄影帶的查閱及使用，以及有哪些指示及措施可對查閱作出管制？
- ~ 你的機構會否向第三者披露錄影帶的內容？

6.2.3 通知

- ~ 你的機構用甚麼方法將監察攝影機的運作通知個人？
- ~ 你的機構有否收到就監察攝影機及錄影帶的使用及目的提出的任何查詢？

6.2.4 好處

- ~ 你認為監察攝影機如何可加強你的機構的保安？
- ~ 你是否認為監察攝影機的運作是服務質素的指標？
- ~ 你如何及為何認為監察攝影機可為你的機構帶來好處？

6.2.5 私隱

- ~ 你的機構有否正式制訂遵守《個人資料(私隱)條例》的書面政策？
- ~ 你認為在多大程度上有需要制訂下述私隱保障措施，以及在實施該等措施時預計會遇上甚麼困難？
 - 只在發生罪行時才披露錄影帶的內容。
 - 張貼關於監察攝影機的運作的公眾告示。
 - 禁止使用攝影機持續監察個別人士。
 - 機構透過保安措施保障錄影帶。
 - 私隱公署就公眾地方的監察攝影機制訂運作守則。
 - 在公眾地方運作監察攝影機需要領牌。
- ~ 你對公眾地方的監察攝影機的私隱保障措施有甚麼建議？

6.3 深入訪問攝影機操作者後發現在差不多所有情況下，攝影機普遍地使用於下述兩個主要目的：防止及偵測罪行，以及保障公眾安全及維持治安。

錄影帶 差不多所有情況都有使用錄影帶。錄影帶的保留期間各有不同，通常視乎警方的意見而定。

通知 許多攝影機是在無給予適當公眾通知的情況下安裝的。不過，從受訪者得到的印象是毋須給予通知，因為攝影機很易為公眾人士所發現，除非操作者故意將攝影機安裝在隱閉的地方，不讓市民大眾知道它的存在。

好處 所有操作者似乎都對攝影機所帶來的好處表示認同，雖然他們預期攝影機在防止罪行方面所發揮的效用較偵測罪行為大。至於公眾安全方面，攝影機令操作者可對意外事件作出檢討，例如電梯內的意外事件。

私隱

- 只在發生罪行時才可披露錄影帶的內容，此點受到支持，假如將此理由擴至包括對意外事件作出檢討。
- 須給予公眾人士通知的規定受到廣泛支持。
- 禁止持續監察個別人士得到充份支持。
- 支持透過保安措施保障錄影帶，但卻認為保安措施亦非是萬全的。
- 強烈支持私隱公署就公眾地方的監察攝影機制訂運作守則。
- 關於發牌的建議，受訪者在此方面表示出很強的負面回應，認為除非在高度敏感的情況下才可加以考慮。

7 調查結果對私隱公署的影響

7.1 市民對在公眾地方安裝監察攝影機的看法的三個調查階段所得的結果，對私隱公署在制訂私隱政策方面有多重影響。對有關結果作出研究後可得出一些主要調查結果，而私隱公署在對公眾地方的監察活動採取立場前，必須對這些調查結果加以考慮。在調查的三個階段中，每個階段的調查結果均顯示很少回應者或受訪者原則上反對在公眾地方安裝監察攝影機。此外，受訪者對使用錄影帶表示支持。不過，他們是基於多項問題而對此作出支持。該等問題在聚焦小組討論時首次出現，其後基於電話調查所取得的回應而得以鞏固。

7.2 許多人似乎認為保安及私隱是兩個主要的考慮因素，雖然指出應如何在兩者之間取得平衡的意見亦不少。一般來說，大部分受訪者均認為通常

都有足夠的保安及防止罪行理由來支持監察攝影機的使用。差不多在所有情況下，受訪者均支持為此等目的使用錄影帶。

7.3 對在公眾地方安裝監察攝影機表示支持是基於下述考慮因素。

7.3.1 必須基於治安及/或防止及偵測罪行的理由使用監察攝影機。

7.3.2 必須顯示有需要在指定地點安裝攝影機，例如高犯罪率的地方，以及指明攝影機的運作時間，例如節日或容易發生意外的地點，這樣才能令人信服。

7.3.3 必須對與私隱有關的利益作出考慮，縱使這些利益的優先次序較保安及防止及偵測罪行為低。

7.3.4 受訪者清楚表示攝影機的使用及目的都必須具透明度，包括給予通知的程序、錄影帶的保安措施、翻查錄影帶及其保留期間等事項。

7.3.5 應制訂一些監管機制供政府部門使用，也許是由私隱公署制訂實務守則，確保在錄影帶的翻查及使用方面受到適當管制，以防出現濫用情況。

7.3.6 支持須就監察攝影機的使用發牌的比率頗低，這顯示大家認為制定督導指引的做法較為可取，可避免對負責任的使用者帶來過大的負擔。