



「政府可以囚禁人，

卻無法禁錮他們的思想」

五年來，《國安法》如何侵害香港人權



執行摘要

自 2020 年 6 月 30 日香港《國家安全法》（以下簡稱《國安法》）實施以來，香港的人權狀況急劇惡化。公民社會幾近瓦解，而多項長期受保障的基本權利——包括言論自由、和平集會與結社自由——亦遭到大幅限制。

本研究簡報綜合分析了在《國安法》及其他國家安全相關的法律下，有關被捕情況、保釋決定及檢控取向的整體模式。調查結果揭露這些法律如何削弱香港原有的重要人權保障基礎與法治原則。其中，本研究突顯了兩項嚴重問題：第一，當局將正當行使言論自由的行為定性為刑事罪行；第二，被捕人士往往遭到長期羈押，而獲准保釋的機會極低。

研究結果證明，許多外界在《國安法》頒布初期所擔憂的風險，已在現實中一一應驗。重點發現包括：（一）有 85% 已結案的案件，僅涉及應受法律保障的言論自由行為，理應不構成刑事罪行。（二）法院在 89% 的國家安全案件中拒絕批出保釋；（三）審訊前的平均羈押時間為 11 個月。整體而言，研究結果顯示，香港在實施國家安全相關法律的過程中，已違反多項國際人權法及相關人權標準，當中包括言論自由及人身自由等核心權利。

研究結果顯示，公民社會與人權組織有必要加強倡議行動，各國政府與聯合國人權機制亦有必要重新採取行動，對香港當局持續的人權侵犯行為追究責任。

1. 背景資訊

1.1 《國家安全法》

2019年，香港爆發「反逃犯條例修訂運動」，來自不同背景的市民組成抗爭團體，反對政府提出的《逃犯條例修訂草案》，該法案一旦通過，將容許把被告引渡至中國內地受審。當時有多達二百萬人和平上街示威，該運動最終演變為一場更廣泛的民主運動，提出包括行政長官及立法會實行全面普選等訴求。

中國政府將2019年的抗議活動視為對其權威的挑戰，遂繞過香港立法會，直接頒布了嚴厲的《國安法》。該法於2020年6月30日晚上11點生效。¹

《國安法》條文模糊、保釋門檻極高，並設有由政府指派的指定法官制度²，使當局極易出於政治動機而任意解讀和濫用該法。³事實上，國際特赦組織指出，香港《國安法》與國際人權法及相關標準並不相容，⁴而這一發現亦獲得多個聯合國人權機制的呼應與支持。⁵當局更將《國安法》與《刑事罪行條例》下的「煽動罪」，以及後來頒布的《基本法》第23條立法（下文將進一步說明）一併使用，進一步將《國安法》有效武器化，用以打壓市民行使言論、結社及和平集會等基本自由。⁶

1.2 煽動罪

「煽動罪」原為英國殖民時期政府透過《刑事罪行條例》訂立的一項罪行，最後一次適用已是1960年代。1997年香港主權移交中國後，香港特區政府也效仿殖民時期政府的作法，長達二十多年未有動用該罪行。

¹ 鑑於該法於6月30日深夜才正式生效，實際生效時間僅約一小時，因此亦可以說該法於7月1日生效。7月1日正是香港於1997年由英國移交予中國的紀念日。

² 國際特赦組織，《香港：以國家安全之名》（索引編號：ASA 17/4197/2021），2021年6月29日，<https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/4197/2021/en/>，第16-17頁。

³ 國際特赦組織，《香港：國家安全法實施之際，人權是對抗壓迫的解藥》，2020年7月1日，<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/07/hong-kong-human-rights-the-antidote-to-repression-as-national-security-law-kicks-in/>

⁴ 國際特赦組織，《香港：提交予聯合國人權事務委員會第135屆會議之意見書》（索引編號：ASA 17/5663/2022），2022年5月31日，<https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/5663/2022/en/>，第6-7、9-15、18-21頁。

⁵ 參見例如：聯合國人權事務委員會，《關於中國香港第四次定期報告的結論性意見》，2022年11月11日，聯合國文件CCPR/C/CHN-HKG/CO/4，第12-14段；以及特別報告員，《關於〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉的意見》，2020年9月1日，聯合國文件CHN 17/2020。

⁶ 國際特赦組織，《香港：以國家安全之名》（索引編號：ASA 17/4197/2021），2021年6月29日，<https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/4197/2021/en/>，第16-17頁。

然而，自 2020 年起，當局重新啟用這項早已過時的罪行，並以「煽動言論」為由拘捕數十名異見人士，該罪最高可判監兩年。此罪連同《刑事罪行條例》第一及第二部分所載的其他國家安全罪行（如叛國罪），已於 2024 年 3 月被《基本法》第二十三條立法正式取代。

1.3 《基本法》第二十三條

儘管《國安法》的生效及煽動罪的重新啟用，已對社會造成嚴重打擊，香港政府仍進一步擴展法律框架，以加強對公民社會的打壓。⁷根據《基本法》第二十三條（即所謂香港「小憲法」）的規定，香港「應自行立法」禁止七類危害國家安全的行為。

2024 年 3 月 19 日，已全面實行政治忠誠度審查的香港立法會，通過了第二十三條立法草案，並於同年 3 月 23 日正式生效，該法名為《維護國家安全條例》。該條例引入了中國對「國家安全」與「國家機密」的定義，並增設多項語義含糊、刑罰嚴苛的新罪行，進一步將政府對言論自由與和平集會的限制法律化。⁸

儘管聯合國人權事務委員會曾建議廢除煽動罪⁹，港府卻將其納入《維護國家安全條例》中，並將最高刑期提高至十年監禁。

1.4 三法疊加效應——公民社會被全面侵蝕

上述三項法律共同作用之下，香港的公民社會幾近瓦解。先前積極參與人權議題的數十個公民社會團體已宣告解散，其中部分明言是基於法律風險與政治壓力而作出解散決定。¹⁰在這些法律的鼓勵

⁷ 《基本法》第二十三條指出，香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。

⁸ 國際特赦組織，《關於香港〈基本法〉第 23 條立法，你需要知道的十個真相》，2024 年 3 月 22 日，<https://www.amnesty.org/zh-hant/latest/campaigns/2024/03/what-is-hong-kongs-article-23-law-10-things-you-need-to-know/>；國際特赦組織，《香港：就基本法第 23 條立法公眾諮詢文件向保安局提交的意見書》（索引編號：ASA 17/7755/2024），2024 年 2 月 27 日，<https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/7755/2024/en/>

⁹ 人權事務委員會，《關於中國香港第四次定期報告的結論性意見》，2022 年 11 月 11 日，聯合國文件 CCPR/C/CHN-HKG/CO/4，第 16 段。

¹⁰ 《香港自由新聞》，〈時間軸：國安法實施以來，59 個香港民間團體宣告解散〉，2022 年 6 月 30 日，<https://hongkongfp.com/2022/06/30/explainer-over-50-groups-gone-in-11-months-how-hong-kongs-pro-democracy-forces-crumbled/>；國際特赦組織，《香港：以國家安全之名》（索引編號：ASA 17/4197/2021），2021 年 6 月 29 日，<https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/4197/2021/en/>，第 16-17 頁。

下，警方實際上全面禁止了任何批評政府政策或倡議人權的和平示威活動。¹¹公共集會的申請經常被拒絕，或在組織者受到警方施壓、盤問後被迫取消。

¹¹ 參見例如：《香港自由新聞》，〈情緒崩潰：五一遊行取消，倡議者稱國安法禁止披露原因〉，2023年4月26日，<https://hongkongfp.com/2023/04/26/emotional-meltdown-hong-kong-labour-day-demo-cancelled-as-activist-says-security-law-prevents-disclosing-why/>；《香港自由新聞》，〈香港婦女團體遊行前夕取消集會，警方稱有「激進團體」意圖參與〉，2023年3月4日，<https://hongkongfp.com/2023/03/04/hong-kong-womens-group-cancels-rally-night-before-demo-police-say-violent-groups-sought-to-attend/>；inmediahk.net，〈黃迺元失聯 4 小時後撤回五一遊行申請，杜振豪：連日收滋擾訊息〉，2023年4月26日，<https://tinyurl.com/mr3ufces>。

2. 研究方法

2.1 資料來源

為更深入了解過去五年間香港《國安法》執行的範圍與模式，國際特赦組織搜集並分析了有關國家安全案件的公開資料，包括拘捕與檢控數據。我們將這些資料整合成一個數據庫，作為本報告分析的基礎。

根據香港政府所提供的回應（將於下文詳述），自《國安法》生效的 2020 年 6 月 30 日至 2025 年 6 月 17 日期間，共有 332 人因「涉嫌從事危害國家安全的行為或活動」而依據「所有相關法例」被捕。¹²當局聲稱，其中有 189 人被起訴，包括 91 人根據《國安法》被控，以及 8 人根據《維護國家安全條例》被控。¹³而在這些被起訴者中，共有 165 人被定罪，包括 76 人根據《國安法》、6 人根據《維護國家安全條例》被定罪。

然而，政府並未在回應中說明「危害國家安全」及「所有相關法例」的具體定義。這些定義的涵蓋範圍可能超出《國安法》本身。在香港，與國家安全相關的其他兩項法律還包括《刑事罪行條例》第一部及第二部（在 2024 年 3 月前適用）以及 2024 年 3 月後生效的《維護國家安全條例》，兩者均載有多項針對被視為危害國家安全行為的罪行。在某些情況下，香港警方國安處亦會根據與國安無直接關聯的普通刑事罪名（如藏有攻擊性武器）進行拘捕。儘管國際特赦組織曾提出要求，但當局並未公布所有被捕及被控人士的名單，也未有披露 332 宗拘捕及 189 宗檢控所涉的具體法例。

鑑於官方資料有限，本研究所依據的國際特赦組織數據庫主要建立於公開資料，包括新聞報道、法院文件、政府新聞稿及學術出版物。所有數據均經多方來源交叉驗證，以確保準確性。

2.2 研究範圍

鑑於《國安法》的多項條文對其他與國安有關的法律執行產生了重大影響，本報告採取較廣的研究範圍，以全面評估《國安法》的實施情況。分析對象包括於 2020 年 6 月 30 日至 2025 年 5 月 31 日期間（以下簡稱「研究期間」），因以下法例而被捕及 / 或被起訴的人士：

1. 香港《國安法》；
2. 《刑事罪行條例》第一部及第二部（於 2024 年 3 月 23 日之前有效）；或
3. 《維護國家安全條例》（於 2024 年 3 月 23 日取代《刑事罪行條例》第一部及第二部後適用）。

¹² 香港保安局局長致國際特赦組織電郵，2025 年 6 月 19 日，
<https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/9555/2025/en/>，第 21 段。

¹³ 同上。

本研究不涵蓋那些雖由國安處拘捕但涉其他非國安法律的人士，因這些人士並未適用《國安法》下特設的刑事程序及審訊機制。

研究人員首先透過新聞報道識別被捕及被告人士的姓名。然後將這些姓名以香港司法機構官方網站所公布的判案書（如有此類文件）進行核對。此外，研究人員亦透過司法機構的網上資料庫進行關鍵詞搜尋，以識別個案，再與新聞報道互相比對。在適用的情況下，政府聲明、學術與民間組織出版物亦被作為佐證資料。

最終，本研究共識別出 255 名符合上述條件的人士。下表列出這 255 人於各涵蓋法律下被捕、被控及被判決的人數（非案件數量）：¹⁴

	《國安法》	《刑事罪行條例》第一部及第二部	《維護國家安全條例》
被捕人數	162 人	97 人	20 人
被控人數	91 人	55 人	8 人
被判決人數	78 人	43 人	6 人

表一：依據各項適用法律，被捕、被控及被判決的人數。

本研究確認的 255 人，與政府聲稱曾因「涉嫌危害國家安全行為或活動」而被捕的總數 332 人之間存在差距（少了 77 人）。即使計入 2025 年 6 月 1 日（研究期間結束）至 6 月 17 日（政府報告的截止日期）新增的 5 名被捕人士，仍有 72 人之差。可能的解釋包括：政府統計中亦納入了國安處因非國安罪名而拘捕的人士，或有部分案件並無經新聞報道，且判案書亦未有在法院網站公開。

此外，雖然本研究識別出 255 人，但本報告所分析的案件總數超過 255 宗，因部分人士曾被多次拘捕或檢控。為確保準確度，本報告部分段落將以「案件數」而非「人數」為統計單位。¹⁵同時，如個別人士在同一案件中涉及多項罪名而被逮捕、指控或定罪，本研究僅分析其所涉的上述三項涵蓋法律之下的罪行。

值得注意的是，儘管《刑事罪行條例》第一部及第二部訂有多項國安罪行，但本報告所識別的被捕及 / 或被起訴人士中，僅牽涉其中的「煽動罪」，政府並未援引該條例的其他罪行作出拘捕或提出檢控。《刑事罪行條例》中的「煽動罪」在本報告餘下部分，將統稱為「舊煽動罪」。

¹⁴ 如表一所示，被捕人數總數超過 255 人，原因是部分人士被控違反多於一條相關法律。例如，如某人同時因《國安法》及《維護國家安全條例》被捕，則會分別在兩條法律下各計算一次，共兩次。

¹⁵ 例如，如某人於同一案件中同時被裁定煽動罪及管有攻擊性武器罪成，本文僅分析計算前者。

2.3 研究限制

鑑於研究人員與潛在受訪者在安全及人身風險方面的考量，特別是根據《國安法》被控「勾結外國勢力」的潛在風險，本報告僅以資料分析方式進行，未有訪問任何被捕人士、被告或其律師。¹⁶

出於同樣考量，國際特赦組織的研究人員亦未曾為此研究前往香港。

2.4 香港政府的回應

2025年6月11日，國際特赦組織就本報告的研究結果，致函香港特區律政司司長，並在報告發表前邀請其提交書面回應。2025年6月19日，香港保安局局長代表特區政府作出綜合回應，並提供了上述拘捕、檢控及定罪的數據。

香港政府回應指出，有關報告所謂的「發現」為「歪曲事實，完全無視香港《國安法》及其他維護國家安全法律在過去五年為香港特區¹⁷帶來的無可否認的正面成效」。¹⁸港府強調，香港《國安法》的實施「恢復了香港許多市民一直未能充分享有的權利和自由……」。本報告中已根據需要，納入部分港府具體回應的摘要。¹⁹香港政府的完整回應內容可於國際特赦組織網站查閱。²⁰

¹⁶ 值得一提的是，香港政府於2024年3月20日發布的新聞公告中，將國際特赦組織列為「反華組織」之一，
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202403/20/P2024032000773.htm>

¹⁷ 「香港特區」為「香港特別行政區」（Hong Kong Special Administrative Region）的簡稱。

¹⁸ 香港保安局局長致國際特赦組織電郵，2025年6月19日，
<https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/9555/2025/en/>，第1頁。

¹⁹ 同上，第4段。

²⁰ <https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/9555/2025/en/>

3. 因合法行使言論自由而遭懲罰

3.1 國際人權標準對言論自由的保障

《公民權利和政治權利國際公約》第十九條保障所有人享有言論自由，包括尋求、接收及傳播各類資訊與思想的自由。此條約適用於香港，並透過《香港人權法案條例》納入本地法例。此外，《基本法》第二十七條亦明確保障言論自由。

雖然根據《公民權利和政治權利國際公約》第十九條，國家安全可構成限制特定言論的合法理由，但該等限制必須依法訂立，並符合「必要性」及「相稱性」的原則。根據聯合國人權事務委員會的解釋，任何限制須符合第十九(3)條中規定的三項標準：合法性、正當目的，以及必要性/相稱性。根據相稱性原則，限制措施必須為達致其保護目標所需的最小干預手段。²¹其必須考慮言論表達的方式及其傳播途徑。委員會進一步強調，即使是極具冒犯性的言論，也應受到該公約的保護。²²

就煽動罪而言，人權事務委員會警告各國政府應「格外審慎」，確保相關法律符合「合法性、必要性及相稱性」的嚴格要求。²³委員會明確指出，煽動罪不得被用以「壓制或封鎖不危害國家安全、但具有合法公共利益的資訊」，並不得以此起訴新聞工作者、學者、環保人士、人權捍衛者或其他傳播該等資訊的人士。²⁴

這些建議符合《關於公民權利和政治權利國際公約中限制條款和克減條款的錫拉庫扎原則》(Siracusa Principles)，該原則是國際法學家委員會(International Commission of Jurists)制定的權威原則。²⁵《錫拉庫扎原則》指出，「國家安全」僅可被引用於「保護國家的存在、領土完整或政治獨立不受武力或武力威脅的侵害」。²⁶換言之，如對權利的限制無法滿足該條件，則無法視為與維護國家安全目標相稱。此外，該原則亦明確指出，「國家安全」不可用來援引限制以「防止僅屬局部或零星的法律和秩序威脅」。²⁷最後，該原則強調「系統性侵犯人權的行為將削弱真正的國家安全，甚至威脅國際和平與安全」。²⁸

關於國家安全、言論自由和獲取資訊自由的《約翰內斯堡原則》(Johannesburg Principles)同樣明確指出，若某項限制措施欲以國家安全為由加以辯護，必須具備「真正目的及可證明的效

²¹ 人權事務委員會，關於第十九條的第 34 號一般性意見：見解和言論自由，2011 年 9 月 12 日，UN Doc. CCPR/C/GC/34，第 34 段。

²² 同上，第 11 段。

²³ 同上，第 30 段。

²⁴ 同上。

²⁵ 國際法學家委員會，《關於公民權利和政治權利國際公約中限制和克減條款的錫拉庫扎原則》，<https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>

²⁶ 同上，原則 29。

²⁷ 同上，原則 30。

²⁸ 同上，原則 32。

果」，旨在「保護國家的存在、領土完整免受武力或其威脅的侵害，或維持國家應對外來或內部武力威脅（如煽動推翻政府）的能力」。²⁹該原則亦規定，若限制的真實目的或實際效果是為了保護與國家安全無關的利益，例如避免政府蒙羞、掩蓋違法行為、阻止揭露公共機構運作情況、維持特定意識形態或壓制工人抗議，則該限制不具合法性。³⁰

此外，聯合國人權事務高級專員辦事處發布的《拉巴特行動計劃》（The Rabat Plan of Action），為政府官員與相關人員提供具體準則，以評估何時可正當地限制言論。該計劃確立了三類合理限制：

「.....應清楚區分三類表達行為：一、構成刑事罪行的言論；二、不涉及刑責，但可能導致民事訴訟或行政處罰的言論；三、不構成任何刑事、民事或行政處罰，但在寬容、文明與尊重他人權利方面引起關注的言論。」³¹

《拉巴特行動計劃》第 29 段提出一套六項「門檻測試」標準，應於將某言論定為犯罪前作審視：³²

1. **背景**：相關言論在當時社會與政治背景下，是否可能煽動歧視、敵意或暴力；
2. **講者身份**：應考慮講者的職務或社會地位，特別是在受眾中的地位；
3. **意圖**：僅有疏忽或魯莽並不足以構成罪行；
4. **內容和形式**：評估言論的煽動性與直接程度；
5. **影響範圍**：考量言論的影響範圍、公開程度、傳播程度及受眾規模；
6. **可能性，包括迫切程度**：須確認有造成實質傷害的風險。存在合理的可能性該言論將成功煽動實際行動。

因此，根據國際法，僅當言論達到極高的門檻時，方可予以合法限制。該言論必須是出於故意，可能導致迫在眉睫的傷害，並具有煽動仇恨或暴力的性質。非暴力的政治異見、對政府政策的批評、

²⁹ 《關於國家安全、言論自由和獲取資訊自由的約翰內斯堡原則》，原則 2(a)。

³⁰ 同上，原則 2(b)。

³¹ 《關於禁止鼓吹民族、種族或宗教仇恨，構成歧視、敵意或暴力煽動行為：拉巴特行動計劃》（聯合國文件 A/HRC/22/17/Add.4），第 29 段。

³² 雖然《拉巴特行動計劃》是為了解釋《公民權利和政治權利國際公約》第 20(2)條而制定（該條禁止鼓吹構成煽動歧視、敵意或暴力的民族、種族或宗教仇恨言論），但其六項門檻測試常被廣泛引用，以評估對言論自由施加限制的合法性，包括基於《公民權利和政治權利國際公約》第 19 條下的國家安全、公序良俗等理由。簡言之，拉巴特行動計劃是一套建基於國際人權標準的有說服力的解釋框架，可用於衡量言論自由與國家安全之間的平衡。簡言之，拉巴特行動計劃是一套建基於國際人權標準的有說服力的解釋框架，可用於衡量言論自由與國家安全之間的平衡。

「政府可以囚禁人，卻無法禁錮他們的思想」

五年來，《國安法》如何侵害香港人權

提倡民主改革、紀念歷史事件等，均屬國際法保障的言論自由範疇。

3.2 利用國家安全法律打壓言論自由

為評估國家安全法律在多大程度上被用來打擊合法行使言論自由的行為，國際特赦組織檢視了所有已作出法庭裁決的案件。選擇這一個子集的原因在於，每宗已結案的案件皆附有公開的法庭判案書及詳盡的媒體報道，提供了充足的事實細節供分析。僅涉及拘捕但未被正式起訴，或仍在審訊中的案件，則因資料極度有限而被排除在外。

在研究期間內，合共有 127 宗國安案件已作出裁決，其中 78 宗涉及《國安法》，另外 49 宗則涉及「舊煽動罪」及《維護國家安全條例》。

根據《公民權利和政治權利國際公約》第十九條及《拉巴特行動計劃》的六項門檻測試，國際特赦組織評估了這 127 宗案件中相關言論表達行為是否遭到錯誤定罪，從而違反國際人權標準。相關分析詳述如下：

言論類別劃分

根據《拉巴特行動計劃》的原則，國際特赦組織將每宗已識別個案中涉及的言論，分類為屬於「合法可定罪」或「錯誤定罪」。

其核心準則為：僅當言論達致使用暴力、或提出具體暴力行動計劃或煽動暴力，方可視為「合法可定罪」。例如，若該人士以暴力手段表達意見³³、擬定詳細暴力計劃、煽動殺害他人³⁴，或以具體方式描述如何使用暴力³⁵，則可歸類為「合法可定罪」。

其中至少有 11 宗案件涉及持有或提供武器。由於資料有限，難以確定這些武器是否與言論行為有關。一些被指控的武器（例如氣槍）亦可能因合法律由而持有，如作為消閒用途或收藏品。為確保本研究結果盡可能無可爭議，本組織在此類案件中採取「疑點利益歸於當局」原則——假設當局有正當理由檢控那些在被捕時持有武器、住所中被搜出武器或向他人提供武器的人士。

另一方面，根據《拉巴特行動計劃》的原則，即使出現以下情況，仍屬錯誤定罪：

³³ 例如，唐英傑於 2020 年一次示威中駕駛掛有政治標語的電單車高速衝向一群警員。2021 年被裁定違反《國安法》下的「煽動他人分裂國家罪」及「恐怖活動罪」。請參閱《香港特別行政區訴唐英傑》[2021] HKCFI 2200。

³⁴ 例如，有四人於 Telegram 群組中鼓吹以暴力方式襲擊警務人員及政府官員。他們提議製作自製汽油彈、鼓勵殺害「奴性」市民，並提議透過「有經驗人士」購買或走私武器，甚至聲稱若必須襲擊，應「一刀割喉」。警方其後在他們住所搜出弓箭及氣槍等武器。

³⁵ 同上。

- **持有無功能或具象徵意義的物品**：被發現持有具象徵意義物品的人士，例如持有警方曾發射過的催淚彈殼，並不構成煽動暴力。³⁶
- **抽象或模糊地提及暴力**：模糊、誇張或修辭性的言論，例如「香港人要組軍建國」、「武裝起義」、「革命是唯一出路」等口號，若未伴隨具體、迫切的暴力計劃，則屬錯誤定罪。
- **辱罵或粗俗言語**：例如「黑警死全家」或「全黨死清光」等情緒性辱罵，雖具冒犯性，但屬於受保護的言論。³⁷
- **悼念亡者**：紀念行爲，包括紀念刺傷警員後身亡的人士，不構成煽動暴力。

85%案件僅涉合法言論

根據上述準則，國際特赦組織發現，在 78 宗已裁決的香港《國安法》案件中，至少有 66 宗（約 84.6%）僅涉及不應被定罪的合法言論，並無任何暴力行爲或煽動暴力的證據。若包括所有國安相關案件（即涵蓋《國安法》、《維護國家安全條例》及舊煽動罪），則 127 宗中有至少 108 宗（85.0%）涉及合法表達行爲卻遭錯誤定罪。此類案件未達國際標準中對刑事定罪所設的高門檻。

其中一例是抗議者馬俊文的言論被當局依據《國安法》定罪。根據法院裁決，他於 2020 年 8 月至 11 月間，曾 20 次在街頭高叫政治口號並接受傳媒訪問。³⁸他的言論包括「香港獨立，唯一出路」、「光復香港，時代革命」及「武裝起義」。然而，他從未使用暴力，亦無提出具體暴力計劃。

在這 20 次事件中，馬俊文有 14 次是單獨行動，其餘 6 次則僅與另一人同行。³⁹他並非任何政黨成員，亦未參與選舉。正如辯方律師指出，馬俊文缺乏影響力——多數時間是獨自發言，旁人多沉默以對。⁴⁰無人因其言論而採取暴力行動。國際特赦組織認為在此基礎上，根據國際標準，其言論不應被定罪，但他於 2021 年仍被裁定「煽動分裂國家罪」成立，被判監禁五年九個月。

³⁶ 例如，社運人士李宇軒因要求外國制裁中國或香港，被控「勾結外國或者境外勢力危害國家安全」，據稱他被發現持有包括 232 枚已使用過的催淚彈、7 枚已用海綿彈及 38 枚已用橡膠子彈等武器。見《香港自由新聞》，〈香港民主人士李宇軒被控國安罪，首次應訊被還押〉，2021 年 4 月 7 日，

<https://hongkongfp.com/2021/04/07/hong-kong-activist-andy-li-remanded-in-custody-following-first-court-appearance-over-security-law-charge/>

³⁷ 例如，譚得志於 2022 年因公開發表包括「黑警死全家」等言論，被裁定煽動罪成。見《香港特別行政區訴譚得志》見《香港特別行政區訴譚得志》[2022] HKDC 208。

³⁸ 《香港特別行政區訴馬俊文》[2021] HKDC 1325，第 5 段。

³⁹ 同上，第 75 段。

⁴⁰ 同上，第 57 段。

「.....涉及刑罰的國家安全或反恐法律，絕不應被濫用於針對行使言論、結社及和平集會自由的個人，也不應藉此任意拘捕或剝奪其人身自由。這些權利受到《公民權利和政治權利國際公約》的保障，針對非暴力行使上述權利而動用刑事法律，將在多數情況下違反該公約。」

——聯合國五位特別程序任務負責人（參照：AL CHN 1/2023，第 9 頁）。

另一個令人震驚的案例為親民主派報社《蘋果日報》創辦人黎智英及報社六名高層，他們因其新聞工作而成為檢控對象。七人均被控違反《國安法》「串謀勾結外國勢力罪」及「舊煽動罪」。檢方指他們利用媒體平台刊登 161 篇具煽動性的文章——呼籲市民上街、煽動對政府仇恨、腐蝕弱勢社群的思想，並呼籲外國對中國及香港當局施加制裁。⁴¹

黎智英否認所有控罪，並在 2023 年 12 月正式開始審訊前被羈押了 1093 天，近三年。截至 2025 年 5 月 31 日，審訊仍未結束。其餘六名報社員工——行政總裁張劍虹、總編輯羅偉光、執行總編輯林文宗、副社長陳沛敏、社論主筆楊清奇及英文版執行總編輯馮偉光——在分別被羈押 488 至 521 天後，認罪並獲當局撤銷煽動控罪。

儘管部分人認罪，但國際特赦組織認為，七人所涉指控均源於合法言論行為，且未構成煽動暴力，本就不應被起訴。

另一例子為獨立媒體網站《立場新聞》。根據大學的調查，其曾於 2016 年及 2019 年被評為最具公信力的網媒。但繼《蘋果日報》被迫停刊後，《立場新聞》亦成檢控對象。當局針對《立場新聞》17 篇被指為煽動的文章提起檢控，包括報道、訪問及評論文章。經過 300 多天的審前羈押及數月的審訊，《立場新聞》總編輯鍾沛權及署理總編輯林紹桐於 2024 年 8 月被裁定觸犯「舊煽動罪」，分別被判監禁 21 個月及 11 個月。⁴²

正如聯合國人權事務委員會所強調的，若「僅因批評政府或其政治制度而對媒體、出版人或記者施以刑罰，絕不可被視為對言論自由的必要限制。」⁴³

⁴¹ 《法庭線》，〈黎智英案開案陳詞整合，控方一連三日陳詞有何重點？〉，2024 年 1 月 6 日，<https://tinyurl.com/5x4jzc4b>。

⁴² 國際特赦組織，「香港：《立場新聞》記者被判罪成，再次打擊新聞自由」，2024 年 8 月 29 日，<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/08/hong-kong-conviction-of-stand-news-journalists-another-attack-on-press-freedom/>

⁴³ 人權事務委員會，關於第十九條的第 34 號一般性意見：見解和言論自由，2011 年 9 月 12 日，聯合國文件 CCPR/C/GC/34，第 42 段。

香港政府在回覆國際特赦組織的書面文件中指出，香港居民仍可透過不同方式對政府政策及公共事務表達意見，但「許多權利和自由並非絕對」。⁴⁴政府亦引用一宗知名案例的本地法院裁決，試圖說明現時對言論自由的限制並未超出保障國家安全的「合理需要」。⁴⁵

⁴⁴ 香港保安局局長致國際特赦組織電郵，2025年6月19日，
<https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/9555/2025/en/>，第6-7段。

⁴⁵ 同上，第8-9段。

4. 系統性剝奪「保釋推定」權利

4.1 《國安法》剝奪保釋推定權利

根據國際人權法與國際人權標準，並依據人身自由權與無罪推定原則，刑事被控人士原則上應獲准保釋候審。例如，《公民權利和政治權利國際公約》第九條第三款規定：

「任何被控犯罪而遭逮捕或拘押者，應迅速交由法官或其他依法具有司法權之官員裁定，並有權在合理時間內受審，或予以釋放。未審先囚不應成為通則，但釋放時可要求提供保證，確保其於受審、司法程序任何其他階段及如有需要時履行裁決程序。」

依據國際法，還押候審屬預防性措施，目的是防止進一步傷害或妨礙司法程序，而非懲罰性手段。⁴⁶此類拘留不得用作不當目的或濫權工具，⁴⁷亦不得於非必要時長期延續，⁴⁸且每一案件均須持續檢視其羈押的合法性與必要性。

聯合國人權事務委員會在關於人身自由與安全權利的一般性意見中指出：「還押候審應為例外情況，而非法規常態。」此外，「不應普遍對被告實施還押候審。是否還押候審，須根據個案情況作出判斷，考量其是否合理與必要，例如防止潛逃、干預證據或再犯等目的。」⁴⁹委員會強調：「不應對某特定罪名的所有被告，一律強制還押候審，而不考慮個別情況。」

在香港《國安法》頒布前，香港依《刑事訴訟程序條例》一向有保釋推定原則。然而，《國安法》第 42 條大幅削弱該法律的保障，該條文規定：

「對犯罪嫌疑人、被告人，除非法官有充足理由相信其不會繼續實施危害國家安全行為的，不得准予保釋。」

此條文實質上對國安案件設立「反對保釋的推定」，即不再假定被告可獲保釋，而須法官確認其不會「繼續」危害國安，方可准予保釋。此外，「繼續」一詞的使用，更進一步架空無罪推定原則。

2021 年，香港終審法院在《香港特別行政區訴黎智英》一案中，接受當局觀點，確認長期以來的保釋推定原則已被《國安法》排除和取代。⁵⁰終審法院引述《國安法》第六十二條（該條文明確規

⁴⁶ López Álvarez 訴宏都拉斯案，美洲人權法院（2006 年）第 69 段；Peirano Basso 訴烏拉圭案（12.553），美洲人權委員會（2009 年）第 84 及第 141-145 段；檢察官訴 Bemba 案（ICC-01/05-01/08-475），國際刑事法院第二初審庭，關於 Jean-Pierre Bemba Gombo 臨時釋放的裁決（2009 年 8 月 14 日）第 38 段。

⁴⁷ Gusinskiy 訴俄羅斯案（70276/01），歐洲人權法院（2004 年）第 71-78 段。

⁴⁸ 歐洲人權法院：Wemhoff 訴德國案（2122/64），（1968 年）第 A.10 段，McKay 訴英國案（543/03），大審庭（2006 年）第 42、43 段。

⁴⁹ 聯合國人權事務委員會，關於第 9 條（人身自由與安全）的第 35 號一般性意見，第 38 段。

⁵⁰ 《香港特別行政區訴黎智英》[2021] HKCFA 3，第 53 (b) 及 67 段。

定「香港特別行政區本地法律規定與本法不一致的，適用本法規定」），以支持《國安法》的保釋規則優先於原先《刑事訴訟程序條例》中的原則。⁵¹

儘管法院理論上仍可在國安案件中批准保釋，但終審法院也承認，被告須面對更高、更嚴苛的保釋門檻。⁵²更令人憂慮的是，另一項終審法院裁決進一步指出，即使被控罪名並非屬於《國安法》，但只要當局認為該罪行涉及「維護國家安全」，則亦適用「反對保釋的推定」原則。⁵³因此，《維護國家安全條例》及「舊煽動罪」下的被控者，與《國安法》下被控者同樣面臨更為嚴苛的保釋要求，喪失原本應有的審前保釋推定保障。

4.2 法院在 89% 的案件中拒絕保釋

國際特赦組織的分析發現，《國安法》所設「反對保釋的推定」原則，已在實務中成為常態。

根據本組織的資料庫統計，在 145 宗已被正式起訴的案件中，法院拒絕保釋的有 129 宗（佔 89.0%），僅 16 宗（佔 11.0%）獲准保釋。⁵⁴雖然《維護國家安全條例》實施時間僅一年多，但相關案件亦呈現出更令人關注的趨勢。⁵⁵在該條例下被起訴的 8 人中，除 1 人無保釋資料，其餘 7 人均被拒絕保釋。

本研究僅記錄被告首次出庭後的初次保釋決定，⁵⁶未納入後續狀況變化（例如後續上訴後獲准保釋，或原本獲保釋後被撤銷等），以保持資料的一致性與清晰性。

以下圖表展示按罪名分類的保釋批准比例：

⁵¹ 《香港特別行政區訴黎智英》[2021] HKCFA 3，第 67 段。

⁵² 《香港特別行政區訴黎智英》[2021] HKCFA 3，第 53 (b) 段。

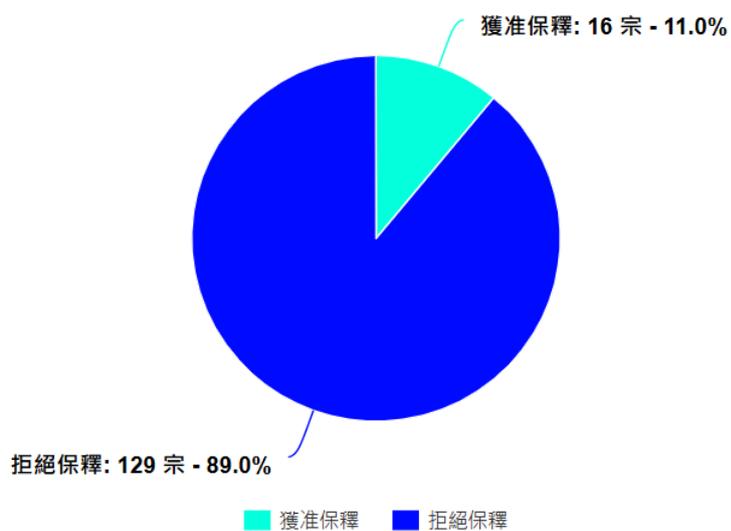
⁵³ 《香港特別行政區訴伍巧怡》[2021] HKCFA 42，第 29 段。

⁵⁴ 有兩宗案件的被告於《國安法》實施前已因「舊煽動罪」被控並獲准保釋。故不適用於《國安法》的保釋條文，本文不涵蓋其分析。

⁵⁵ 共八人被控《維護國家安全條例》罪行，但其中一宗案件的保釋資料未能取得。

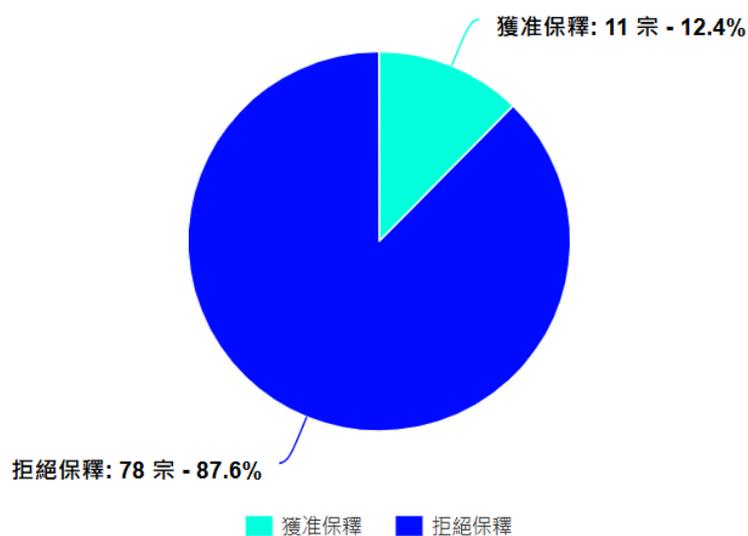
⁵⁶ 本文所涵蓋的 21 宗案件中，其後出現保釋決定變動。

所有國家安全案件



圖表一：所有國安案件的保釋批准比例

《國安法》案件



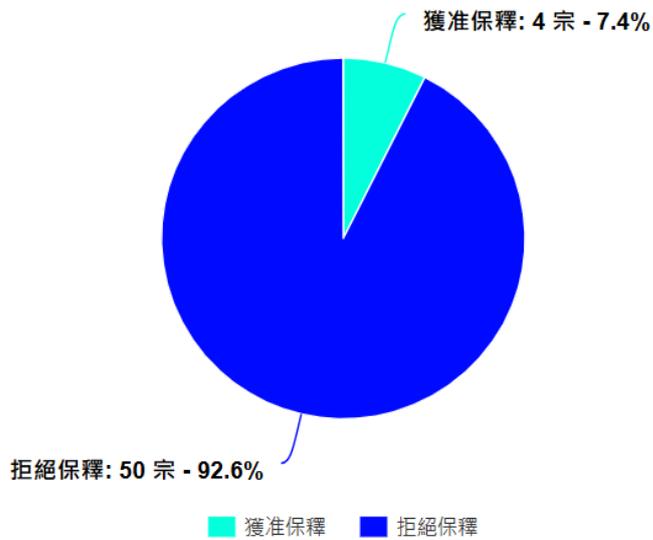
圖表二：《國安法》案件的保釋批准比例

「政府可以囚禁人，卻無法禁錮他們的思想」

五年來，《國安法》如何侵害香港人權

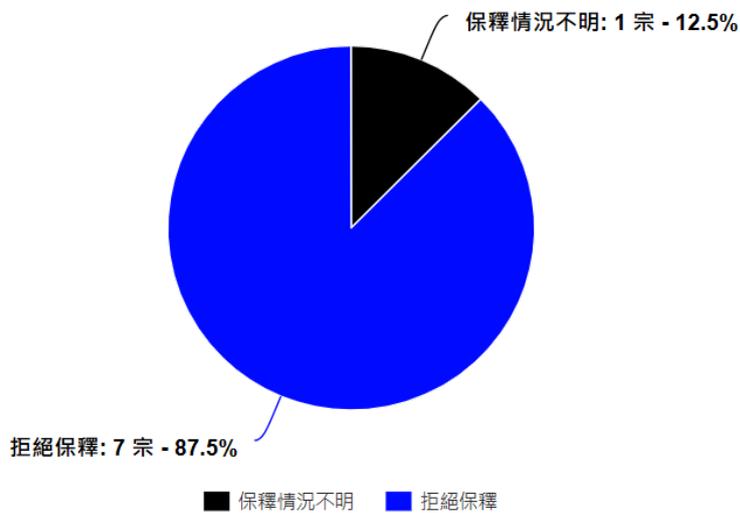
國際特赦組織

「舊煽動罪」案件



圖表三：「舊煽動罪」案件的保釋批准比例

《維護國家安全條例》案件



圖表四：《維護國家安全條例》案件的保釋批准比例

根據以上調查結果，國際特赦組織認定，香港《國安法》所設的保釋規定違背了無罪推定這一長期確立的法律原則，並侵犯人身自由權利。

4.3 平均羈押時間達 11 個月

除了保釋批准率之外，審前與定罪前的還押時長，亦是衡量侵犯人權風險的重要指標。

根據國際標準，被還押候審的人有權要求司法程序應特別迅速及及時地進行。若被還押人士未能在合理時間內獲安排受審，他們有權獲得釋放。⁵⁷政府有責任以特別謹慎的態度行事，確保被還押候審者可於合理時間內受審。⁵⁸

本報告檢視了所有被法院拒絕保釋的案件中，被告於審前或定罪前的羈押時長，並依據以下標準進行統計：

- 對於**否認控罪**的被告，其羈押時長由首次被拒保釋之日起計，至案件**開始審訊**之日止；
- 對於**認罪**的被告，由首次被拒保釋之日起計，至其**認罪並被定罪**之日止，因為此類案件並無進入審訊程序；⁵⁹
- 對於**曾被拒絕保釋但後來上訴成功而獲准保釋**，或曾獲保釋但保釋其後被撤銷的被告，只計算其**實際被羈押**的日數。

截至 2025 年 5 月 31 日，在 129 宗被拒絕保釋的案件中，平均羈押時長為 328 日，即約 10.8 個月。其中有 52 宗案件（佔 40.3%）的還押時長在審訊或認罪前已超過一年。

當中還押時間最長的個案涉及兩名因悼念 1989 年天安門事件而被起訴的人士——著名社運人士鄒幸彤與前立法會議員李卓人。兩人均被拒保釋。截至 2025 年 5 月 31 日，他們已被還押候審 1359 日，即約 3.7 年。目前仍在等待審訊。⁶⁰對於被控《國安法》下的「煽動顛覆國家政權罪」，兩人皆表示不認罪。

上述調查結果反映出當局過度使用審前及定罪前的還押措施，並突顯國安案件的懲罰性質——無論最終是否定罪，漫長的監禁本身似乎已成為一種壓迫手段。

⁵⁷ 《公民權利和政治權利國際公約》第 9 條第 3 款，另見《移徙工人公約》第 16 條第 6 款、《美洲人權公約》第 7 條第 5 款、《阿拉伯人權憲章》第 14 條第 5 款、《歐洲保護人權與基本自由公約》第 5 條第 3 款、《保護所有遭受任何形式拘留或監禁的人的原則》第 38 條、《關於在非洲獲得公平審判和法律援助的權利的原則和準則》第 M 條第 3 款(a)項、《美洲人權宣言》第 XXV 條；參見《國際刑事法院羅馬規約》第 60(4)條；另見 Barreto Leiva 訴委內瑞拉案，美洲人權法院 (2009 年)，第 120-122 段；Wemhoff 訴德國案 (2122/64)，歐洲法院 (1968 年)，裁定書第 4-5 段。

⁵⁸ 人權事務委員會，關於第 9 條（人身自由與安全）的第 35 號一般性意見，第 37 段。另參見，歐洲法院：Stögmüller 訴奧地利案 (1602/62) (1969 年) 第 5 段，O' Dowd 訴英國案 (7390/07) (2010 年) 第 68-70 段。

⁵⁹ 根據香港法律制度，如被告認罪，通常會被即時定罪。

⁶⁰ 鄒幸彤於 2021 年 9 月被拒絕保釋，其後於另兩宗涉及公眾秩序的案件中被定罪並判囚 22 個月。她在《國安法》案件的還押候審期間服刑，並於 2024 年 3 月完成刑期。

在回覆國際特赦組織的書面聲明中，香港政府引用了上述提及的終審法院裁決，並表示：「維護國家安全至為重要，這也正是《國安法》下對保釋設定更嚴格條件的原因。」⁶¹政府亦指出，世界多個司法管轄區皆有類似情況，法院在處理「最嚴重罪行的被告時，如謀殺、販毒或危害國家安全的罪行，一般不輕易批准保釋。」⁶²



誰是鄒幸彤？

「政府可以囚禁人，卻無法禁錮他們的思想；就像它可以掩蓋事實，卻無法改變真相。」
——鄒幸彤

國際特赦組織於 2024 年 10 月認定鄒幸彤為良心犯。

鄒幸彤在 2020 年因參與悼念 1989 年六四事件死難者的燭光集會而被起訴，2021 年又因在社交媒體上呼籲市民燃點燭光悼念死難者而再次被起訴。隨後她被判監禁 22 個月，只因敢於悼念六四。

她因擔任「香港市民支援愛國民主運動聯合會」（支聯會）前副主席，而面臨一項《國安法》下的「煽動顛覆國家政權」指控，最高可被判監十年。支聯會曾連續 30 年主辦香港一年一度的維園六四燭光悼念晚會。

⁶¹ 香港保安局局長致國際特赦組織電郵，2025 年 6 月 19 日，

<https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/9555/2025/en/>，第 13 段。

⁶² 同上，第 16 段。

2023 年 5 月，聯合國任意拘留問題工作組發表意見，認定對鄒幸彤剝奪人身自由屬任意拘留。⁶³聯合國任意拘留問題工作組亦指出，當局對她作出拘捕及羈押，乃因其行使言論自由與和平集會的權利⁶⁴工作組並促請香港政府立即釋放她，並修訂《國安法》相關條文，以確保公平審訊並防止任意拘留。

儘管身陷囹圄，鄒幸彤仍持續運用其法律專業捍衛人權。2022 年，她成功促使法院解除對保釋聆訊的報導限制。最近，她亦就監獄中僅規定女性在全年必須穿著長褲（男性則無此要求）的做法，提出法律挑戰。香港監獄夏季氣溫動輒超過攝氏 30 度。

⁶³ 任意拘留問題工作組，關於鄒幸彤女士（中國香港）的第 30/2023 號意見書，2023 年 5 月 1 日，聯合國文件 A/HRC/WGAD/2023/30，第 95 段。

⁶⁴ 同上，第 81 段。

5. 結論

本報告所呈現的證據顯示，香港的國家安全框架——包括《國安法》、「舊煽動罪」，以及《維護國家安全條例》——正被系統性地濫用來打壓異見，而非針對真正的國家安全威脅。與國際法所要求的「限制措施必須具針對性、必要性及相稱性」原則背道而馳，當局運用含糊且過度廣泛的法律條文，針對異見人士並削弱公民社會。

這種廣泛濫用法律的行為對社會造成深遠衝擊。其助長恐懼與自我審查氛圍，令市民不敢發聲或參與公共事務。和平示威與政治表達應是自由社會的基石，如今卻被視為威脅。當一個人僅因言論就遭起訴，並失去享有保釋推定的權利，其言論自由與人身自由權便會受到嚴重侵害。要重建這些人權，不僅需要法律改革，更需要當局真誠履行其對國際人權義務的承諾——這些義務至今對香港仍具約束力。

6. 建議

國際特赦組織早前已呼籲廢除香港《國安法》及《維護國家安全條例》。⁶⁵雖然全面廢除仍是最終目標，但本報告旨在爭取短期內可實現的改變。因此，國際特赦組織敦促香港當局應優先採取以下行動：

1. 停止援引《國安法》及《維護國家安全條例》。尤其是在針對合法言論表達的案件中更是如此。根據國際人權法與國際人權標準，合法言論表達不得被刑事定罪。
2. 審查所有與《國安法》、《維護國家安全條例》及「舊煽動罪」有關的未決案件，確保無人因和平行使其人權而被起訴。

所有其他聯合國會員國均應：

1. 善用一切雙邊、多邊及區域性平台，敦促中國大陸及香港當局按照其國際人權法義務，保障香港的人權。
2. 積極參與國際人權機制，追究中國大陸及香港當局的責任，例如支持設立一個針對有關當局（包括香港當局）人權侵害情況的獨立國際調查。
3. 確保與中國大陸或香港政府進行的所有貿易及投資協議，均納入人權影響評估，並就識別到的人權風險納入明確而有效的保障條款，以確保其內容符合國際法與國際標準。

⁶⁵ 例如，請參見國際特赦組織，《香港：截至 2024 年 7 月的人權狀況更新》（索引編號：ASA 17/8362/2024），2024 年 7 月 25 日，<https://www.amnesty.org/en/documents/asa17/8362/2024/en/>，第 1 頁。

國際特赦組織是一個擁有一千萬名參與者的全球性運動。

我們動員民眾發揮人性光輝，推動倡議行動，

致力實現一個人人均能享有基本人權的世界。

我們的願景，是建立一個當權者恪守承諾、

尊重國際法並願意接受問責的世界。

我們獨立於任何政府、政治意識形態、

經濟利益或宗教團體。我們的資金主要來自會員會費

及個人捐款。我們深信，只要懷抱同理心，

並與世界各地的人並肩行動，

就會締造一個更美好、更公義的社會

聯絡我們



info@amnesty.org



facebook.com/
AmnestyChinese



@AmnestyChinese



amnesty.org



國際特赦組織
彼得·貝南森之家
1 Easton Street
London WC1X 0DW, UK

除非另有說明，本文件內容均以創用 CC「姓名標示 - 非商業性使用 - 禁止改作 4.0 國際」授權條款提供（詳情請參閱：creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode）。

如內容標明版權屬於國際特赦組織以外的持有人，則該部分內容不在上述創用 CC 授權條款之列。

如欲了解更多資訊，請瀏覽國際特赦組織網站的[版權告示](#)。