

# 《國安法後：香港法律／非法律審查機制研究報告》

## 報告摘要

### 前言

2020年《國安法》在香港實施至今，有超過200人因「國家安全罪行」被捕。儘管被捕的人數佔700萬香港人口的極小部分，但特區政府在「維護國安」的新目標下，徹底改變具體施政，促使各種形式的審查在社會上大規模發生，侵蝕香港市民的言論自由，和限制資訊的流通。

這份報告針對2020年6月至2022年10月期間，超過2000條公開的新聞條目進行歸納整理，分析法律和非法律的審查機制在香港社會各範疇的運作。在報告的最後，研究團隊訪談一位在地人權行動者，參考他對香港未來審查趨勢的觀察，並提出對抵抗審查的建議。

### 關鍵發現 1：審查以三種機制作用

在後《國安法》的香港，審查主要以「來自政府的法律手法」、「來自政府的非法律手法」及「來自非政府的非法律手法」三種機制發生作用。

1. 「來自政府的法律手法」指政府用法律手法，拘捕行動者或限制公民權利，以達到審查的目的。當局在實施權力極大的《國安法》外，亦重啟多年未被使用的殖民地法例如《煽動罪》、《公安條例》。同時，政府以「國安」之名，推動各方面的修法，包括《出入境條例》、《電影檢查條例》，更計劃就《基本法》23條、《假新聞法》立法，以擴大及細緻化限制公民活動的權力。
2. 「來自政府的非法律手法」指政府透過行政措施和法外手法做出審查。行政措施包括政府轄下的機構在批核資助或展演場地時，對申請方進行政治審查；法外手法則包括約談、跟蹤、騷擾公民團體的成員和行動者等。
3. 「來自非政府的非法律手法」指非政府機關（例如私人企業或機構）因政治壓力或自我審查，限制他人的公民權利；親政府人士以言論或報導，威嚇持份者以製造寒蟬效應。

### 關鍵發現 2：審查在五個範疇發揮影響

上述的三種審查機制在「新聞媒體界」、「文化、藝術與出版」、「社會整體的政治表達」、「社會整體信息流通」、「社會整體資金流通」五個範疇所造成的影響最為顯著。

1. 「**新聞媒體界**」率先受到《國安法》相關法律手法的強力打壓。2020 和 2021 年，國安處高調以國安罪名拘捕《蘋果日報》和《立場新聞》相關人士，促使兩間傳媒公司關閉。此外，警方持續拘捕其他的新聞工作者，並使用《國安法》下新增的權力檢取新聞資料、限制記者出入境。

另一方面，政府使用大量行政措施整頓媒體界。自 2020 年中起，政府撤換公營新聞機構的管理層，其後節目內容出現審查；警方亦修例使政府很大程度控制傳媒的資格認定。2021 年和 2022 年，政府進一步限制記者的採訪範圍和信息取得，收窄傳媒的報導空間。在重重審查機制下，對政府持批判態度的「非建制」報導在短時間內大規模消失。

2. 在「**文化、藝術與出版界**」，主要的審查來自政府、非政府方的「非法律」手法。雖然有工會理事因發布繪本，被以「發布煽動刊物」判囚 19 個月。但除此之外，目前針對藝文界的直接抓捕並不多見，更多時候，政府以「維護國安」之名，透過減少資助、限制場地等方式審查文化活動。

值得注意的是，親建制勢力對文化活動高度關注，經常高調指控「非建制」的創作違反《國安法》，儘管這些指控鮮少導致直接拘捕，卻經常觸發政府的行政措施，私人企業的規管，以及創作者的自我審查。

3. 「**社會整體的政治表達**」方面，主要的審查來自政府的法律和非法律手法，政府以界定寬鬆的「煽動」等罪名拘捕意見者，在社會上大規模製造恐懼和寒蟬效應，引致社會上廣泛的自我審查。在後《國安法》的香港，公開的大型政治表達基本絕跡；公共空間的集會遊行、示威表態受到嚴重限制。
4. 「**社會整體信息流通**」方面，主要的審查來自政府的法律手法，政府透過立法和修法限制市民可獲取的信息，包括要求網絡服務公司停止令香港用戶獲得被政府認為「危害國家安全」的網站和資訊。政府同時也收緊公司查冊安排、將「起底」相關行為刑事化。

在網站封禁方面，有別於內地更全盤的審查機制，目前在香港可知的網絡封鎖案例主要是個別的政治敏感網站。有網絡公司承認香港政府根據《國安法》要求封禁網站；在多數的案例中，雖然政府和公司不作出評論，但全港的網絡公司往往同時對封鎖同一網站，若非政府下達指令，難以解釋同時封鎖的現象。

5. 「**社會整體資金流通**」方面，三種審查機制都發揮了作用，使公民社會成員難以籌措資源，營運遭遇困難。政府透過法律、非法律的方式，對過去籌措資源的渠道做出規管和限制。私人企業在資源的審查上也扮演重要角色，眾籌平台公司在沒有具體解釋的情況下，終止多個公民社會持份者的帳戶服務。

## 結論及建議

當前在大規模的審查下，香港整體社會的新聞自由、言論自由及信息流通受限，線下及線上公共討論空間持續被擠壓。公民社會的成員難以像以往一樣高調發聲，與外界的接觸亦變得小心翼翼，以致不少在境外的持份者誤以為香港公民社會已經消亡。但事實上，仍有在地的公民社會參與者，嘗試發展出更靈活的方式以繼續他們的工作，並且需要更多的支持。在報告的最後，研究團隊總結未來可能出現的審查趨勢，以及對抗審查的建議。

在審查的趨勢方面，未來政府可能出台更多「維護國安」的法例以對言論表達作更全面的監管，並且要求社會各界掌握平台或資源的機關協助進行審查，否則進行追責。同時，國安或警方在特定日期進行更恆常和廣泛的騷擾和監控，以製造恐懼的方式促使公民社會自我審查。

在這個困難的時期，國際社會的持份者應持續關注香港的情況，並以更靈活的方式和在地的公民社會保持連結，包括：在海外建立備份資料庫，存放和展示不再能存在於香港的資料；在海外建立安全的討論平台，供本地和外地關心香港的持份者發表意見、討論、交換資訊等；同時，亦可以透過國際交流、專案合作、財務支持等方式，與仍在堅持的在地公民社會成員同行。而在地的公民社會成員，可以持續了解環境的變化，更新相應的風險評估，並透過各種資源提升自身掌握及應對風險的能力，以為面對更具挑戰性的環境作準備。