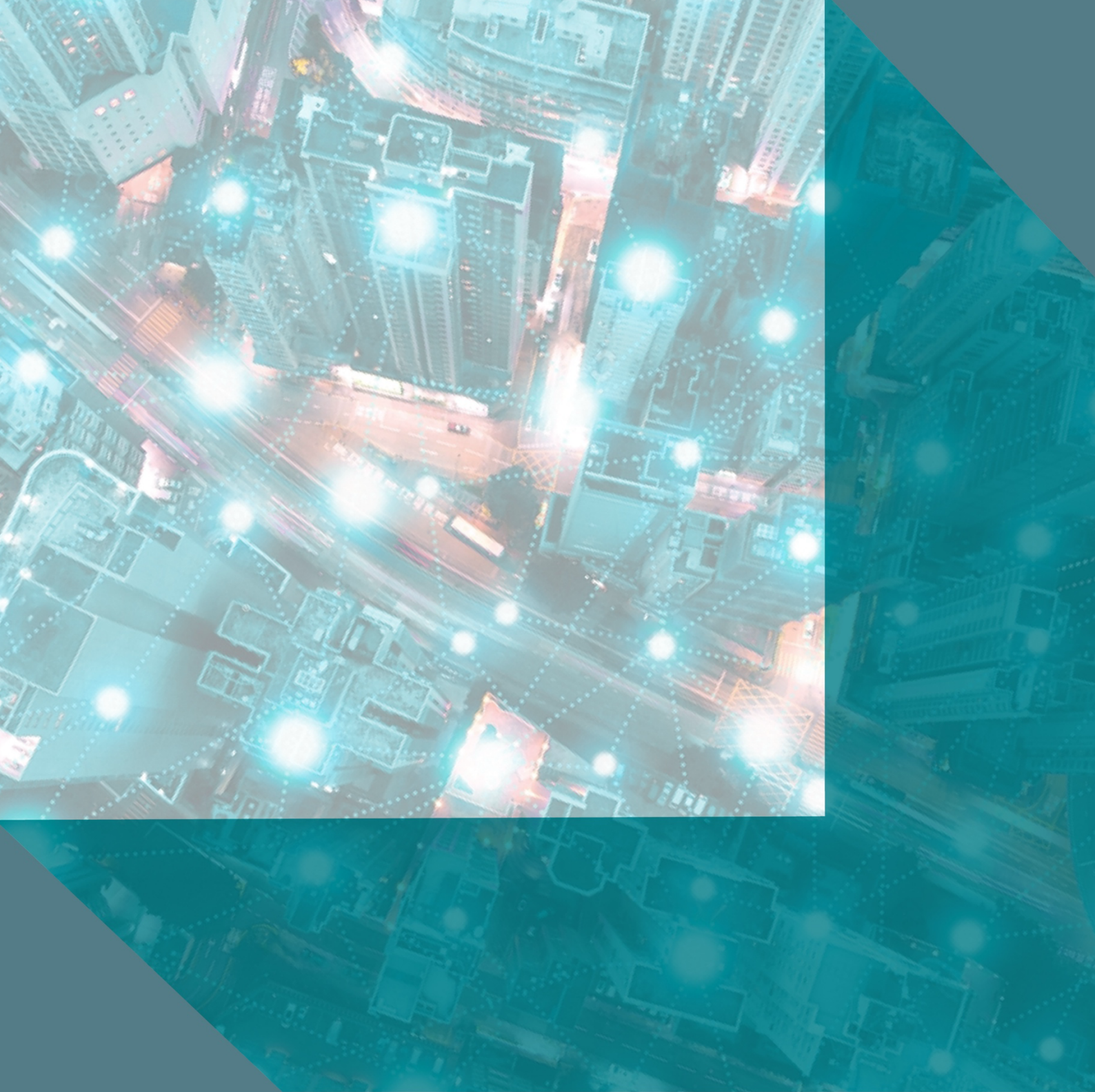




維護香港資訊自由

——挑戰、機會與出路

韌性創新實驗室
(Resilience Innovation Lab)

2025年4月



**RESILIENCE
INNOVATION
LAB**

維護香港資訊自由：挑戰、機會與出路

© 2025 韌性創新實驗室
版權所有

查詢：info.ril@proton.me

維護香港資訊自由：挑戰、機會與出路

目錄

關於我們.....	4
行政摘要.....	5
引言.....	7
1. 憲制保障與限制.....	10
1.1 《基本法》	10
1.2 《香港人權法案條例》	11
1.3 檔案法與資訊自由法的缺失.....	11
1.4 立法會與議員的角色	13
2. 《國安法》實施以來與公眾資料獲取有關的政府行動.....	15
2.1 蔡玉玲案.....	15
2.2 立法會會議紀錄中刪除議員姓名.....	16
2.3 區議會會議紀錄中刪除議員姓名.....	16
2.4 政府網站與報告移除內容	16
2.5 政府拒絕提供資料的案例	17
2.6 政府提出資料移除要求的案例	18
2.7 新國家安全法律（《維護國家安全條例》）	22
3. 在香港行使資訊自由的風險	23
3.1 國安法律實施情況.....	23
3.2 與資訊傳播有關的法庭禁制令	26
3.3 《關鍵基礎設施（電腦系統）條例草案》的風險	27
3.4 《緊急情況規例條例》	28
4. 限制資訊自由的影響.....	30
4.1 偏離國際標準.....	30
4.2 削弱新聞自由	32
4.3 言論自由與表達自由的衰退.....	36
4.4 削弱公民社會監察功能.....	37
4.5 財經資訊受限.....	38
5. 補救措施	40
5.1 法律制度.....	40
5.2 行政當局.....	40
5.3 商界、商會與投資者	41
5.4 公民社會.....	42
5.5 國際組織.....	42
結語.....	43

關於我們



Resilience Innovation Lab（韌性創新實驗室，簡稱 RIL）由一群來自亞洲的資深研究員與人權捍衛者於 2023 年創立，旨在推動創新、實驗及促進研究與教育項目的交流，以培育及強化在政治高壓環境下努力求存的組織與個人的民主韌性與數碼韌性。

RIL 的願景是在當代促進民主、科技與公民社會韌性的協同效應，尤其是在威權主義當道，成為今日自由民主世界與開放社會共同威脅之時。RIL 致力協助每一位公民與公民團體，運用具創意和創新的工具應對新形勢，確保公民社會可持續發展。

RIL 目前專注於 Web3 科技研究、推動在衝突與後衝突地區之集體記憶與歷史的數位保存，建立資訊自由與法治制度之韌性，並促進在非民主政體中的法治文化。

官方網站



訂閱電子通訊



行政摘要

資訊自由乃民主與良治之基石，促進透明度、問責及公眾信任。自 2020 年《港區國安法》（HKNSL）及 2024 年《維護國家安全條例》（SNSO）實施以來，香港的資訊存取空間明顯受限。這些措施嚴重限制了香港的新聞自由和公民社會監督政府的功能，鼓勵政府隱沒本可開源的公共數據，偏離國際人權標準。資訊存取和傳播日益刑事化，導致政府透明度下降、媒體被壓制及降低企業數據可獲性，影響波及記者、商界、研究人員及國際組織。

香港資訊自由的退步反映透明度、問責及開放治理的廣泛倒退。當局必須進行法律改革，增強行政與立法透明度；商業界與國際社會亦應共同努力維護香港資訊自由及言論自由，以恢復並保障香港的長期穩定、經濟競爭力及全球地位；關注香港的持份者務須增強公民社會參與及加強國際問責，以恢復香港資訊自由和其國際金融及資訊樞紐的聲譽。

主要研究結果

1. 法律及制度障礙：香港缺乏檔案法及資訊自由法，導致政府不透明及任意銷毀紀錄。
2. 新聞自由受侵蝕：記者面臨審查、簽證被拒、騷擾及逮捕，導致自我審查及媒體撤出香港。
3. 國家對資訊供應鏈的控制：政府增加數據移除、拒絕資訊要求，並透過法院禁制令壓制重要資訊的存取。
4. 存取及傳播資訊的法律後果：《維護國家安全條例》對「國家機密」及「間諜活動」的模糊定義，使研究人員、商界及記者面臨潛在起訴。
5. 國際商業及投資風險：金融數據透明度的限制及安全法例的域外應用威脅香港作為國際商業中心的吸引力。

補救措施

1. 法律制度：制訂符合國際標準的檔案法及資訊自由法；終審法院糾正限制資訊自由的法庭裁決。
2. 行政當局：停止審查政策及移除公共資訊；執行聯合國建議，修改或廢除違反國際人權義務的國家安全法例。
3. 商界、商會及投資者：倡議清晰定義國家機密；強化企業政策，抵制政府過度的數據要求；定期發布有關政府資訊要求的「透明度報告」。
4. 公民社會：加強對香港記者及研究人員的支援網絡；採用抗審查技術保障公共數據及數位檔案。
5. 國際組織：聯合國應監察及報告香港資訊自由情況；加強對中國及香港的外交壓力，保障資訊完整性與人權。

引言

在數碼時代，獲取資訊不僅是一項個人權利，更是民主、問責和社會進步的基石。個人尋求、接收及傳遞資訊的能力，尤其是政府持有的資料，對於確保透明度、促進公眾信任及作出知情決策至關重要。資訊自由不僅是人權問題，更是全球社會穩定與發展的先決條件。在虛假資訊與資訊操控日益嚴重的時代，捍衛資訊的真實性與開放性愈加重要。

根據《世界人權宣言》第十九條及《公民與政治權利國際公約》(ICCPR)，獲取資訊的權利是一項基本自由，是民主治理的支柱。它賦予公民問責政府的力量，確保政府決策以公眾利益為依歸，並強化公民參與社會生活。聯合國秘書長古特雷斯在2024年發表的《資訊完整性全球原則》中強調：「數十億人正暴露於虛假敘述、扭曲與謊言之中」，因此，確保政府透明度、普羅大眾可以獲取準確的官方資訊，實是當前要務¹。

維護資訊完整性——確保真實、可靠且無偏見的資料向公眾開放——在資訊自由日益受限的地區尤其迫切。資訊操控已成為威權政權及民主倒退國家的常見統治手段。開放政府資料不僅關乎資訊可得，更關乎捍衛民主規範、防範操控，並培育一個知情的公民社會。

限制查閱政府資料，不只破壞公眾信任，更會滋生揣測；資訊開放則能促進問責與以和平之道解決官民爭端。公開數據讓記者揭露貪腐，供研究人員分析趨勢，協助社群倡議更佳的公共政策。當政府持有的資訊被隱藏時，虛假訊息與不信任蔓延，社會結構與民主制度亦因此削弱。

香港未能倖免於資訊操控與虛假訊息的威脅，真正開放的政府資料仍然受到嚴格限制。自2020年《港區安全法》實施及2024年《維護國家安全條例》通過以來，資訊自由與言論自由進一步受限。對抗資訊操控與虛假資訊的其中一個基本前提，是

¹ 聯合國，"Press release: UN launches recommendations for urgent action to curb harm from spread of mis- and disinformation and hate speech"，2024年6月24日。
<https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/global-principles-information-integrity-press-release.pdf>

獲得真實資訊的可能性，尤其是政府資料的可得性。獲取這類資訊讓持份者能夠識別假資訊，並有效對行政機關、立法機關、獨立機構及司法機關等公共部門問責。

自 2020 年以來，香港正面對急速轉變的社會政治環境，捍衛資訊自由——包括政府資料的可得性——是對抗虛假訊息、審查制度及公眾信任流失的關鍵保障。能夠自由地獲取、核實及分享資訊，不僅是一種特權，而是任何重視透明度、良好治理及民主誠信的社會不可或缺的元素。我們在本報告將探討香港資訊自由的現況、面對的挑戰及確保社會資訊開放與知情權的出路。

本報告共分為五部分。第一部分說明與言論自由及資訊自由相關的香港憲制框架。第二部分探討自 2020 年《港區國安法》實施以來，香港政府就公開資訊所採取的措施。第三部分分析在香港的法律及監管框架下，行使資訊自由所面對的風險。第四部分參考不同持份者的經驗與國際人權協議，討論限制資訊自由對香港造成的影響。第五部分提出多項改善資訊自由的建議，這些建議來自不同持份者的視角，包括政府部門、商界團體及公民社會組織。

值得注意的是，本報告並非僅就香港在資訊獲取方面的不足作出批判，同時亦提供國際標準及比較性最佳實踐，供政府部門與持份者反思及探索改善資訊自由與言論自由的策略。這些改進對於良好管治及履行香港國際人權義務至關重要。我們誠摯希望本報告能成為公共、私人及第三部門持份者的一項建設性資源，推動香港以至更廣泛地——中國，邁向更開放、透明、人權與民主的良好管治。

本報告的研究方法，結合了 2024 年 8 月至 11 月期間對十位香港公民社會成員的訪談。他們包括五位記者、兩位人權捍衛者、一位研究人員、一位基金會職員及一位財經分析師。當中一場訪談於英國倫敦親身進行，其餘則透過加密通訊平台進行文字或語音通話。為保障受訪者安全，本文已對其姓名以化名處理，以防他們遭受具敵意勢力的潛在打擊報復。

最後，我們由衷感謝所有受訪者及研究團隊對本報告撰寫及編輯工作的貢獻。我們期望本報告能提高公眾對資訊自由，乃至言論自由在香港重要性的認識，並鼓勵進一步的研究、紀錄與分析，以更具意義和成效的方式捍衛資訊獲取的權利。

1. 憲制保障與限制

1.1 《基本法》

《基本法》自 1997 年香港主權移交以來，一直是香港實際上的憲法，但未有明文規定「資訊自由」的概念。第 27 條規定：「香港居民享有言論、新聞及出版的自由。²」然而，《公民與政治權利國際公約》（ICCPR）透過《基本法》第 39 條被納入香港的法律體系³。《公約》第 19 條載明：「人人有權享有發表意見的自由；此項權利包括尋求、接收和傳播各種消息和思想的自由，不論國界，無論以口語、書寫或印刷、藝術形式，或透過其所選擇的任何其他媒介。」因此，在考慮資訊獲取權的保障時，必須將其置於維護表達自由的更大框架下，包括《公約》與《基本法》之內。即使是《港區國安法》和《維護國家安全條例》中也有條文指出，《公約》的權利在香港仍然適用。簡而言之，鑑於《公約》的適用，資訊獲取權在《基本法》中已有充分體現。

在自由民主制度中，人權保障通常由民主制度與獨立司法機構所維持。然而在香港，儘管《基本法》承諾最終實現普選，但這一承諾從未依據國際人權標準實現。2014 年，中國——香港的主權國——要求未來香港特首選舉改革必須設置提名機制，以篩選候選人，確保北京能在選舉過程中施加影響。此決定引起香港社會強烈反對，促成了著名的「雨傘運動」，期間市內多個主要商業區被佔領以示抗議。儘管抗爭激烈，中國並未改變立場，港府於 2015 年提出的政改方案最終在立法會被否決。自此之後，香港的政治體制逐步走向威權化，越來越不受公眾監察與民主授權⁴。2021 年，中國對香港的選舉制度進行重大改革，重新設計行政長官與立法會的選舉方式。改革削減了民選議席的比例，並引入更嚴格的審查機制⁵。總括而言，香港並不存在真正意義上的民主制度。

² 香港特別行政區政府政制及內地事務局，《基本法》，
<https://www.basiclaw.gov.hk/en/basiclaw/chapter3.html>

³ 同上。

⁴ 黎恩灝、成名，"Democratic Development in Hong Kong"，見於 Lam, WM、PL Lui 及 W Wong 編，《Contemporary Hong Kong Government and Politics》。香港：香港大學出版社，第 161-190 頁。

⁵ Kelly Ho, "Beijing unanimously approves Hong Kong election overhaul, reducing democratic representation", *Hong Kong Free Press*, 2021 年 3 月 30 日。
<https://hongkongfp.com/2021/03/30/breaking-beijing-unanimously-approves-hong-kong-election-overhaul-reducing-democratic-representation/>

至於司法獨立，《基本法》雖有條文保障根據普通法原則建立的司法獨立，但同時亦賦予中國全國人民代表大會常務委員會（人大常委）對《基本法》最終解釋權。這項由國家立法機關行使的權力，與普通法體系中由司法機構擁有最終解釋權的傳統並不相符。全國人大常委會與香港司法機構——特別是終審法院——之間的緊張關係，導致多次由人大釋法干預甚至推翻司法裁決的情況出現⁶。換言之，香港的司法獨立是有條件的——中國的干預在限制香港法院自主性方面發揮了關鍵作用。此狀態在2020年《香港國安法》（或稱港區國安法）頒布後更加明顯。該法新增了一系列條文與司法程序，對香港普通法體系下的司法獨立造成重大限制。此發展將於本報告後續章節中進一步討論。

1.2 《香港人權法案條例》

《香港人權法案條例》（BORO）最初於1991年引入，根據《公民與政治權利國際公約》（ICCPR）列明香港居民所享有的權利與自由。第19(2)條規定，每個人都有權享有表達自由：「[此項]權利包括尋求、接收及傳播各種資訊及思想的自由，不論國界，無論以口語、書寫或印刷、藝術形式，或透過其所選擇的任何其他媒介。」第19(3)條則進一步指出，這項權利的行使可在某些情況下依法加以限制，例如為了保護國家安全或維持公共秩序（*ordre public*）⁷。然而，正如本報告後續章節將會探討，這些合法的限制理由，必須以嚴謹且狹義的方式解釋，以防止權力被濫用。

1.3 檔案法與資訊自由法的缺失

雖然資訊獲取權在香港的憲制框架中與言論自由的保障息息相關，但缺乏《檔案法》長期以來一直是香港一項重大問題。前政府檔案處（GRS）處長朱福強退休後成為推動《檔案法》立法的倡議者，他曾在一次訪問中直言：「如果沒有檔案，說難聽一點，政府是可以無法無天的。」⁸

⁶ 如欲了解更多詳情，請參閱 Michael Davis, 《Freedom Undone: The Assault on Liberal Values and Institutions in Hong Kong》，2024年2月，亞洲研究協會。

⁷ 《香港人權法案條例》，香港電子法例。 https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap383len-zh-Hant-HK?INDEX_CS=N

⁸ 黃采文、梁珍，「【珍言真語】朱福強：無檔案法 港警銷毀行動檔」，《大紀元時報》，2020年5月21日。 <https://hk.epochtimes.com/news/2020-05-21/76880035>。

公眾雖可透過政府檔案處取得公眾紀錄，但並不能保證能獲得所要求的紀錄。根據政府的規定，若某些已屆滿的檔案卷宗被認定為「無歷史價值」，則可在獲得檔案處處長批准後予以銷毀。根據《香港 01》於 2018 年的報導，香港政府每年銷毀數千萬份檔案⁹：

年份	獲批准銷毀的檔案數量
2013 年	60,945,000
2014 年	92,197,000
2015 年	104,900,000
2016 年	102,784,000

香港的民間社會已為立法《檔案法》爭取逾 15 年。香港智庫思匯政策研究所早於 2007 年 3 月發布報告，首次提出立法倡議，指出香港是全球少數仍未立法規管公共檔案管理的司法管轄區之一¹⁰。當時，思匯已指出政府檔案處「既無授權，也缺乏能力去主導或監察整個政府的紀錄政策及實踐」，因為政府各局和部門在法律上既無義務建立及維持紀錄，遑論將具有長遠價值的紀錄移交至檔案處保存並供公眾查閱。

多位香港立法會議員曾經就政府的紀錄管理問題向當局提出質詢，並推動制定《檔案法》。議員吳靄儀、李永達及何秀蘭分別於 2006 年 10 月、2007 年 4 月及 2008 年 12 月在立法會以書面質詢的方式提出相關議題¹¹。何秀蘭亦於 2013 年 1 月再次提出類似質詢¹²。

⁹ 張雅婷，"每年銷毀逾 1 億份檔案 檔案處檢討檔案存廢期限表 未提立檔案法"，《香港 01》，2018 年 1 月 9 日。https://www.hk01.com/article/148044?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral。

¹⁰ Christine Loh, Marcos Van Rafelghem and Jaimie C. Graham, "Managing Public Records for Good Governance and Preservation of Collective Memory: The Case for Archival Legislation", *Civic Exchange*, 2007 年 3 月。https://civic-exchange.org/wp-content/uploads/2007/03/117-200703GOV_ManagingPubRecord_en.pdf。

¹¹ 香港立法會秘書處，"Background brief prepared by Legislative Council Secretariat for the meeting on 17 May 2010 Code on Access to Information and management of public records"，立法會，2010 年 5 月 12 日。<https://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/panels/ca/papers/ca0517cb2-1517-4-e.pdf>。

¹² "立法會九題：政府檔案管理"，香港政府新聞公報，2013 年 1 月 23 日。<https://www.info.gov.hk/gia/general/201301/23/P201301230319.htm>。

香港法律改革委員會於 2013 年 6 月成立檔案立法小組委員會，並於 2018 年 12 月展開公眾諮詢¹³。前行政長官林鄭月娥在 2017 年 2 月的選舉政綱中曾承諾，在收到法改會的諮詢報告後會跟進《檔案法》立法事宜¹⁴。然而，至今從未有任何諮詢報告對外發布。2023 年 11 月，身兼行政會議召集人的立法會議員葉劉淑儀查詢法改會是否有發表報告的日期¹⁵，惟政務司司長陳國基未能提供任何具體時間表。

有關《資訊自由法》的情況同樣令人憂慮。早於 2005 年 1 月，立法會議員涂謹申曾提出動議辯論，促請港府立法保障資訊自由¹⁶，但至今仍無任何實質進展。目前，香港並無《資訊自由法》，而是依賴《公開資料守則》作為資訊申請機制。該守則容許市民向政府部門提出資料查閱申請。此外，由民間組織 CivicSight 營運的第三方平台 AccessInfo，亦為公眾提供更方便的政府資料查詢渠道¹⁷。然而，《公開資料守則》並無法律約束力¹⁸。如本報告稍後所述，政府部門實際上經常輕易地拒絕資料申請。儘管民間社會一直積極推動改革，但在缺乏法律保障的情況下，《公開資料守則》的效力與可靠性大打折扣，無法有效確保政府的透明度、問責性與公眾信任。

1.4 立法會與議員的角色

在缺乏《檔案法》或全面的資訊獲取法規下，立法會成為極少數能要求政府交代資料的制度機制之一。在《港區國安法》實施之前，立法會議員經常透過書面或口頭質詢要求政府公開資料，從而揭露行政濫權的問題。然而，立法機關迫使政府公開資料的權力極其有限。政府經常閃避答覆、拒絕提交所需文件，甚至對要求問責的議員進行打壓報復。

2017 年，南港島線工程因超支需申請追加撥款，立法會議員就工程超支明細提出質詢。運輸及房屋局提供一份不準確的費用分項資料，導致議員在未能掌握完整資

¹³ 法律改革委員會。 <https://www.hkreform.gov.hk/en/members/archiveslaw.htm>

¹⁴ 林鄭月娥 2017 年行政長官選舉政綱。 <https://www.ceo.gov.hk/archive/5-term/eng/manifesto.html>。

¹⁵ "立法會十八題：公共檔案管理"，香港政府新聞公報，2023 年 11 月 29 日。
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202311/29/P2023112900500.htm>。

¹⁶ 見註 7。香港立法會秘書處，"Background brief prepared by Legislative Council Secretariat for the meeting on 17 May 2010 Code on Access to Information and management of public records"，立法會，2010 年 5 月 12 日。 <https://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/panels/ca/papers/ca0517cb2-1517-4-e.pdf>。

¹⁷ AccessInfo。 <https://accessinfo.hk/>

¹⁸ 公開資料守則。 <https://www.access.gov.hk/en/codeonacctoinfo/index.html>

料的情況下表決批准追加撥款¹⁹。時任立法會議員姚松炎質疑政府誤導議會，遂向廉政公署（ICAC）舉報此事²⁰，以期透過其他機制揭露實情。然而，廉署從未展開調查。

2016 年橫洲發展爭議亦是一例。發展局拒絕披露與顧問公司奧雅納（ARUP）就涉嫌資料外洩所進行的通信紀錄。當立法會議員梁國雄在會議上試圖索取有關文件時²¹，政府反以《權力及特權（立法會）條例》——本為保障議會監察權力而設的法律——將其用作檢控梁國雄的工具。在上述兩宗案例中，政府均未有依從資料公開要求。一年內，兩位議員皆被取消議席。這些例子充分反映政府如何透過任意拒絕、程序手段甚至打壓議員的方式逃避監察。在缺乏法律後果與強而有力的制度保障之下，立法機關的監察能力遭到嚴重削弱，資訊自由亦隨之受損。

¹⁹ 朱凱迪，“港鐵政府如何聯手瞞騙立法會：以南港島線超支撥款為例”，《獨立媒體》，2017 年 7 月 10 日。<https://www.inmediahk.net/運輸/港鐵政府如何聯手瞞騙立法會：以南港島線超支撥款為例>

²⁰ 姚松炎，“價格調整準備金——致香港廉政公署及審計署公開信”，《獨立媒體》，2017 年 6 月 19 日，<https://web.archive.org/web/20170619093452/https://www.inmediahk.net/node/1050135>

²¹ “橫洲項目顧問公司挪用政府資料 發展局：看不到涉及刑事”，《獨立媒體》，2016 年 11 月 15 日 <https://www.inmediahk.net/node/1045851>。

2. 《國安法》實施以來與公眾資料獲取有關的政府行動

2.1 蔡玉玲案

2020 年 11 月，香港政府以《道路交通規例》下作出虛假陳述的罪名，起訴紀錄片記者蔡玉玲（Bao Choy）。她被指在查閱車輛牌照資料時，虛報查詢目的，實際上是為了調查 2019 年 7 月 21 日元朗西鐵站襲擊事件中涉事人士的身份。蔡玉玲於 2021 年 4 月原審敗訴，被罰款港幣 6,000 元²²。然而，在 2023 年 6 月，她在終審法院上訴得直，五位法官一致裁定她勝訴²³。在終審法院的判詞中，法官霍兆剛指出，蔡在申請中所引用的類別「其他有關交通及運輸的事宜」應作較廣泛的詮釋。他表示，該類別「應包括在新聞調查報導，為調查車輛登記人是否涉及犯罪而取得車輛資料的行為」。²⁴

儘管有此判決，運輸署於 2024 年 1 月推出新措施，規定記者如需查閱車輛登記資料，須以「特殊情況」為由，向運輸署署長提交書面申請²⁵。香港記者協會其後就此新規則提出司法覆核，指出該安排對新聞自由構成「不相稱的限制」。高等法院已於 2024 年 9 月就此案進行聆訊，但判決尚未公布²⁶。

²² Eric Cheung, "This Hong Kong journalist won awards for her investigation. Now she's been convicted for her work", CNN, 2021 年 4 月 22 日。 <https://edition.cnn.com/2021/04/22/media/bao-choy-hong-kong-journalist-intl-hnk/index.html>。

²³ Candice Chau and Hilary Leung, "Top Hong Kong court clears journalist convicted over 2019 Yuen Long attack documentary", 《Hong Kong Free Press》, 2023 年 6 月 5 日。 <https://hongkongfp.com/2023/06/05/breaking-hong-kong-journalist-bao-choy-wins-top-court-appeal-over-use-of-vehicle-records-for-protest-documentary/>。

²⁴ FACC 2/2023 判詞 https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=152985&QS=%2B%7C%28FACC%2C2%2F2023%29&TP=JU。

²⁵ Hans Tse, "Changes to how Hong Kong journalists access vehicle registry inconsistent with city's constitution, lawmaker says", 《Hong Kong Free Press》, 2024 年 1 月 8 日。 <https://hongkongfp.com/2024/01/08/changes-to-how-hong-kong-journalists-access-vehicle-registry-inconsistent-with-citys-constitution-lawmaker-says/>。

²⁶ James Lee, "High Court to rule in Dec on legality of 'restrictive' rules governing media's access to Hong Kong's vehicle registry", 《Hong Kong Free Press》, 2024 年 9 月 25 日。 <https://hongkongfp.com/2024/09/25/high-court-to-rule-in-dec-on-legality-of-restrictive-rules-governing-medias-access-to-hong-kongs-vehicle-registry/>。

2.2 立法會會議紀錄中刪除議員姓名

2023 年 1 月，中文報章《明報》報導，立法會秘書處採取新政策，會議紀錄中將政府官員及議員在小組或委員會上的發言，統一以「某議員」、「各議員」或「政府代表」等字眼代替原本的實名²⁷。香港記者協會表示，這項改動「會妨礙公眾對立法程序的知情權，亦削弱市民對議員工作的了解」²⁸。

2.3 區議會會議紀錄中刪除議員姓名

2024 年 7 月，《明報》報導，民政事務總署亦採取類似政策，區議會轄下的委員會或工作小組會議紀錄中，發言議員的姓名被統一以「某議員」或「各議員」代替²⁹。民政總署則表示，推行此項政策旨在讓會議紀錄更容易閱讀。此外，《明報》亦發現，並非所有區議會均提供英文版本的會議紀錄。在 18 個區議會中，有 4 區僅提供中文紀錄³⁰。結果，一些區議員需自行翻譯會議紀錄，以協助不諳中文的選區居民了解討論內容。

2.4 政府網站與報告移除內容

2023 年 7 月，香港律政司從其官方網站上移除了自 2009 年起的 11 份年度檢控報告³¹。2020 年之後發表的報告仍可查閱，但已不再包含檢控官的照片。

²⁷ 「立會委會紀錄改不具名 秘書處：利公眾掌握要點 議員批削透明度」，《明報》，2023 年 1 月 17 日。
<https://news.mingpao.com/pns/%E6%B8%AF%E8%81%9E/article/20230117/s00002/1673894078991>。

²⁸ Candice Chau, "Hong Kong press group slams omission of lawmakers' names from legislature meeting minutes", 《Hong Kong Free Press》，2023 年 1 月 18 日。
<https://hongkongfp.com/2023/01/18/hong-kong-press-group-slams-omission-of-lawmakers-names-from-legislature-meeting-minutes/>

²⁹ 「區會委會小組會議紀錄改不記名 狄志遠批大倒退難監察 民政總署：考慮行政簡潔」，《明報》，2024 年 7 月 22 日。

<https://news.mingpao.com/pns/%E8%A6%81%E8%81%9E/article/20240722/s00001/1721583580707>

³⁰ 「大會英文會議紀錄非區區齊 有議員自譯」，《明報》，2024 年 7 月 22 日。
<https://news.mingpao.com/pns/%E8%A6%81%E8%81%9E/article/20240722/s00001/1721583581144>

³¹ 「律政司下架 11 份年報 只剩國安法生效後 3 份 不再附檢控官照片」，《獨立媒體》，2023 年 7 月 28 日
<https://www.inmediahk.net/node/%E6%94%BF%E7%B6%93/%E5%BE%8B%E6%94%BF%E5%8F%B8%E4%B8%8B%E6%9E%B611%E4%BB%BD%E5%B9%B4%E5%A0%B1-%E5%8F%AA%E5%89%A9%E5%9C%8B%E5%AE%89%E6%B3%95%E7%94%9F%E6%95%88%E5%BE%8C3%E4%BB%BD-%E4%B8%8D%E5%86%8D%E9%99%84%E6%AA%A2%E6%8E%A7%E5%AE%98%E7%85%A7%E7%89%87>。

2023 年 11 月，有報導指出，香港政府的《2022 年年報》刪除了自 1997 年回歸以來一直保留的「香港歷史」章節³²。

2023 年 12 月，律政司在其國家安全專題網頁發布《〈香港國安法〉及〈刑事罪行條例〉煽動罪案例摘要》，展示相關法庭案例摘要。然而，僅數日後，網頁中列出 106 宗國安案件索引的部分即被移除。此事首先由網媒 TransitJam 發現³³，政府並未提供任何解釋，律政司僅向《Hong Kong Free Press》表示，「相關網頁內容會按情況作出調整或修改」³⁴。TransitJam 曾在其網站備份該索引，但據 2024 年 11 月查閱，該備份亦已被刪除。儘管律政司其後在網頁刊登部分案例以展示法律應用，但未列出所有國安案例，因此無法在該網站上找到完整的國安案件清單。

2025 年 1 月，有傳媒發現政府已從官方選舉網站上刪除候選人簡介頁面，其中包括 2022 年行政長官候選人李家超的競選網站³⁵。選舉事務處向《明報》表示，該處於 2023 年檢討安排後認為，選舉結束後繼續展示候選人信息並不符合資料收集的原始目的。根據現行法律，有關訊息會在選舉後一年內刪除。

2.5 政府拒絕提供資料的案例

2022 年，《明報》根據《公開資料守則》向康樂及文化事務署索取因違反《國安法》而被下架的圖書清單³⁶。康文署拒絕回應，理由是公佈資料或會「造成誤導觀

³² Hans Tse, "History chapter missing from Hong Kong's latest yearbook", 《Hong Kong Free Press》, 2023 年 11 月 22 日。 <https://hongkongfp.com/2023/11/22/history-chapter-missing-from-hong-kongs-latest-yearbook>

³³ "Hong Kong National Security case index", TransitJam, 2023 年 12 月 30 日。 <https://transitjam.com/nsindex/>

³⁴ Tom Grundy, "In U-turn, Hong Kong Department of Justice deletes national security case index from website", 《Hong Kong Free Press》, 2024 年 1 月 2 日。 <https://hongkongfp.com/2024/01/02/in-u-turn-hong-kong-department-of-justice-deletes-national-security-case-index-from-website/>

³⁵ 「選舉網站候選人簡介下架『選後繼續展示不符蒐資料目的』學者：選民或盼了解昔政綱」，《明報》，2025 年 1 月 27 日。 <https://news.mingpao.com/pns/%E8%A6%81%E8%81%9E/article/20250127/s00001/1737914434608/%E9%81%B8%E8%88%89%E7%B6%B2%E7%AB%99%E5%80%99%E9%81%B8%E4%BA%BA%E7%B0%A1%E4%BB%8B%E4%B8%8B%E6%9E%B6-%E3%80%8C%E9%81%B8%E5%BE%8C%E7%BA%8C%E5%B1%95%E7%A4%BA%E4%B8%8D%E7%AC%A6%E8%92%90%E8%B3%87%E6%96%99%E7%9B%AE%E7%9A%84%E3%80%8D-%E5%AD%B8%E8%80%85-%E9%81%B8%E6%B0%91%E6%88%96%E7%9B%BC%E4%BA%86%E8%A7%A3%E6%98%94%E6%94%BF%E7%B6%B1>

³⁶ 「康署拒供下架書清單總數 申訴署裁本報投訴不成立」，《明報》，2023 年 12 月 4 日。 <https://news.mingpao.com/pns/%E8%A6%81%E8%81%9E/article/20231204/s00001/1701628543151>

感，可能被用作抹黑《國安法》及其實施」。申訴專員公署耗時六個月調查此案，最終支持康文署的決定。

2023 年 5 月，網媒大城誌亦根據《守則》向康文署申請索取自 2020 年 6 月《國安法》實施以來公共圖書館購置的中文書單³⁷。康文署在諮詢法律意見後，以《守則》第 2.3(b)條為由拒絕申請，稱公佈該資料會「危害香港安全」。大城誌質疑第 2.3(b)條的原意僅限制披露「可能從而協助從事間諜、破壞或恐怖活動的人士」的資訊。該新聞平台遂向申訴專員公署投訴，公署於 2023 年 7 月展開調查。通常此類調查需時三至六個月，但該案歷時九個月，直至 2024 年 3 月 20 日，即《維護國家安全條例》在港通過的翌日，大城誌才收到調查結果。公署支持康文署的立場，並拒絕披露調查內容。

2023 至 2024 年間，研究員 Samuel Bickett 測試《公開資料守則》機制，向多個政府部門提交 17 項資料申請³⁸。儘管政府聲稱 94%的申請獲批准，Bickett 發現當中僅 17.6%申請獲全面批准公開資料，另有 17.6%屬部分披露，其餘 64%申請則完全被拒。常見拒絕理由包括政府「不會編製相關數據」或「部門沒有備存相關資料」。政府平均回覆時間為 29 天，超出《守則》規定的 21 天時限。他指出，懲教署尤其不合作，需時 51 天回覆，並完全拒絕所有申請。

2.6 政府提出資料移除要求的案例

港府經常以國家安全等理由向 Google 提出內容移除要求。Google 每半年發布《資訊公開報告》披露有關資料。2022 年下半年，香港警方向 Google 提交兩項移除請求，要求移除四項與繪本《羊村》系列相關內容。該系列書籍已被香港法院裁定為煽動刊物³⁹。Google 未有採取任何行動。

³⁷ “專題 | 申訴專員調查 9 個月 23 條立法翌日結案 裁康文署拒披露購書名單沒違規”，《大城誌》，April 19, 2024. <https://hkcitycreation.com/2024/04/19/%e5%b0%88%e9%a1%8c%ef%b8%b3%e7%94%b3%e8%a8%b4%e5%b0%88%e5%93%a1%e8%aa%bf%e6%9f%a59%e5%80%8b%e6%9c%88%e3%80%8023%e6%a2%9d%e7%ab%8b%e6%b3%95%e7%bf%8c%e6%97%a5%e7%b5%90%e6%a1%88%e3%80%80%e8%a3%81/> .

³⁸ Samuel Bickett, “Asia’s Walled City: The Erosion of Transparency in Hong Kong”, *International Republican Institute*, December 12, 2024. <https://www.iri.org/resources/asias-walled-city-the-erosion-of-transparency-in-hong-kong/> .

³⁹ “Hong Kong asked Google to remove 183 items in latter half of 2022; national security takedown requests surged”, *Hong Kong Free Press*, May 9, 2023. <https://hongkongfp.com/2023/05/09/hong->

Google 於 2023 年上半年的《資訊公開報告》披露更多案例。2023 年 4 月，警方要求 Google 移除五段與被囚傳媒人黎智英有關紀錄片《The Hongkonger》的 YouTube 影片，指該內容具煽動性並構成刑事藐視法庭（因黎智英案審訊仍在進行中）⁴⁰。另有請求要求移除兩段與 2019 年抗爭歌曲《願榮光歸香港》有關的影片。Google 並未就此採取行動。

2024 年 5 月，YouTube 因應法院判決，將 32 個與《願榮光歸香港》有關的影片連結施加地理封鎖，僅限香港地區無法瀏覽⁴¹。此前，Google 曾拒絕港府要求，並沒有在搜尋引擎中移除相關連結。但法庭裁決及 Google 其後的回應，對香港的言論自由與資訊獲取權造成重大影響，這將在下一章節中詳述。

自《港區國安法》實施以來，香港政府至少封鎖了 20 個網站。警方與保安局大多對封鎖行動不予確認或否認，但部分被封鎖網站曾表示，在被封鎖前收到當局通知要求關站。目前，這些網站在香港仍可透過 VPN 瀏覽。

最新案例涉及由海外流亡港人創立的媒體《如水》⁴²，此為首個在港被封鎖的海外港人媒體。極有可能是警方向本地多家網絡供應商發出封鎖指令所致。值得注意的是，警方曾致函該媒體的美國網頁供應商 Automattic Inc.，援引《國安法》要求其對案件資訊保密。然而，Automattic 選擇將此信披露予《如水》的編輯團隊。若 Automattic 遵從警方要求，公眾恐怕只能在嘗試登入網站失敗時，才得知網站已遭封鎖。

[kong-asked-google-to-remove-183-items-in-latter-half-of-2022-national-security-takedown-requests-surfed/](https://hongkongfp.com/2023/10/26/google-denies-hong-kong-police-request-to-remove-seditious-film-about-media-tycoon-jimmy-lai-from-youtube/).

⁴⁰ Mercedes Hutton, "Google denies Hong Kong police request to remove 'seditious' film about media tycoon Jimmy Lai from YouTube", Hong Kong Free Press, October 26, 2023.

<https://hongkongfp.com/2023/10/26/google-denies-hong-kong-police-request-to-remove-seditious-film-about-media-tycoon-jimmy-lai-from-youtube/>.

⁴¹ Reuters, "YouTube blocks protest anthem in Hong Kong after court order banning the song", *The Guardian*, May 15, 2024. <https://www.theguardian.com/world/article/2024/may/15/youtube-blocks-glory-to-hong-kong-protest-song-anthem>

⁴² "US tech firm issued notice by Hong Kong police to take down diaspora media site Flow HK on national security grounds", Hong Kong Free Press, October 8, 2024. <https://hongkongfp.com/2024/10/08/us-tech-firm-issued-notice-by-hong-kong-police-to-take-down-diaspora-media-site-flow-hk-on-national-security-grounds/>

表一：在香港被封鎖的網站名單

(除非另有說明，香港警方與保安局對封鎖行動均未確認或否認)

名稱	性質	已知封鎖日期	回應
香港編年史 https://hkchronicles.com/	包含警員個人資料的資料庫	2021 年 1 月 8 日	封鎖由網站自行公告。網絡供應商香港寬頻確認依據《國安法》封鎖該網站。有消息人士向《香港 01》透露，封鎖決定由保安局局長根據《國安法》作出。
促進轉型正義委員會 (台灣) https://www.tjc.gov.tw/	台灣政府機構，處理白色恐怖受害者的轉型正義事宜	2021 年 2 月 12 日	封鎖由媒體發現。該機構已於 2022 年 5 月解散。
台灣基督長老教會 https://www.pct.org.tw/	協助香港示威者逃往台灣的教會	2021 年 4 月 24 日	封鎖由傳媒發現。
台灣民主進步黨 https://www.dpp.org.tw/	台灣執政黨	2021 年 4 月 25 日	封鎖由傳媒發現。
台灣國軍徵才網站 http://rdrc.mnd.gov.tw	台灣國軍徵兵網站	2021 年 4 月 25 日	封鎖由傳媒發現。
2021 香港憲章 http://2021hkcharter.com/	流亡港人組織的宣言平台	首次下架： 2021 年 6 月 3 日 (網站主機誤刪，後恢復) 封鎖： 2021 年 6 月 19 日	封鎖由網站公告。香港警方曾去信以色列網站主機商 Wix，要求下架網站，指其違反《國安法》。Wix 表示誤刪並已恢復。網站於 2021 年 6 月 19 日遭香港封鎖。
香港解放同盟 http://www.hkliberationcoalition.com/	由流亡港人組成的團體	2021 年 6 月 3 日	封鎖由網站公告。

名稱	性質	已知封鎖日期	回應
六四紀念館網站 https://8964museum.com/	天安門事件的網上紀念館	2021 年 9 月 29 日	封鎖由媒體發現。
香港監察 https://www.hongkongwatch.org/	英國的香港倡議組織	2022 年 2 月 14 日	香港警方致函該組織，要求因違反《國安法》下架其網站。
香港民主委員會 https://www.hkdc.us/	美國的香港倡議組織	2022 年 10 月 26 日	封鎖由媒體發現。
Samuel Bickett 部落格 https://samuelbickett.substack.com/	美國人權律師的個人部落格	2023 年 9 月	封鎖由部落格作者本人公告。
如水 https://flowhongkong.net/	流亡港人創立的雜誌媒體	2024 年 10 月 5 日	香港警方去信美國供應商 Automattic，要求以《港區國安法》及《維護國家安全條例》為由下架網站。Automattic 拒絕，網站其後在港被封鎖。
台灣國防部 (英文網站) https://www.mnd.gov.tw/english/	台灣國防部官方網站	2024 年 10 月 24 日	封鎖由媒體發現。
台灣海軍網站 https://navy.mnd.gov.tw/	台灣海軍官方網站	2024 年 10 月 24 日	封鎖由媒體發現。
與美國軍方有關的 12 個網站，包括： https://www.navy.com/	美國軍方	2024 年 10 月 24 日	封鎖由媒體發現。

2.7 新國家安全法律（《維護國家安全條例》）

2024 年 1 月，香港政府就一項名為《維護國家安全條例草案》的法案展開為期一個月的公眾諮詢。該草案是根據《基本法》第 23 條所制定的本地國家安全立法。條例草案提出多項新規定，包括對「國家安全」、「國家機密」及「境外勢力」等關鍵法律術語作出模糊定義，並新增「間諜罪」等國安罪行，同時加重對現有罪行（例如「具煽動意圖的行為」）的刑罰。法案亦擴大了執法部門在國安調查與檢控中的權力。⁴³該草案最終於 2024 年 3 月在「愛國者治港」的立法會中迅速通過。這些新修訂的國安法律條文大幅增強了政府對資訊的控制，相關影響將於下一章節進一步探討。

⁴³ 有關該條例的深入分析，可參閱《喬治城大學亞洲法中心》於 2024 年 2 月 27 日提交的〈就香港政府《維護國家安全：基本法第 23 條立法》公眾諮詢文件之意見書〉。
<https://www.law.georgetown.edu/law-asia/wp-content/uploads/sites/31/2024/02/GCAL-HK-Article-23-Consultation-Submission.pdf>

3. 在香港行使資訊自由的風險

3.1 國安法律實施情況

《港區國安法》於 2020 年由中國全國人民大會頒布並作為全國性法律在香港適用；而《維護國家安全條例》則於 2024 年由香港立法會通過，屬於本地立法。這兩部法律成為香港國家安全制度的兩大支柱。自《國安法》實施以來，已有大量評論文章、學術論文和研究報告探討其對香港法治、司法獨立及人權保障的影響⁴⁴。本報告無意複述現有的優秀研究，而是聚焦於國安法在實施過程中對資訊自由帶來的三個直接衝擊。

3.1.1 將行使資訊自由權利刑事化

2020 年通過的《國安法》訂立了廣泛的罪名，包括分裂國家、顛覆國家政權、恐怖活動、勾結外國勢力等。這些罪行定義模糊，讓當局能夠將多種非武力行為——包括與言論自由和資訊流通有關的行動——刑事化。案例包括展示含有被政府視為分裂主義的標語旗幟，或於立法會中發表被視為顛覆政權的抗爭言論。終審法院亦裁定，《刑事罪行條例》下的「具煽動意圖的行為」（即所謂的煽動罪）亦屬於危害國安罪行的一部分。該罪名涵蓋多種與言論相關的行為，甚至包括並未煽動暴力的言論與出版物。結果，港府頻繁引用煽動罪來施行資訊管制，限制資訊自由；多名記者與編輯因發布被視為煽動的內容被捕起訴，普通市民亦因發表批評政府的社交媒體貼文而被定罪監禁⁴⁵。

儘管法庭對相關案件已有書面裁決，但《國安法》與煽動罪並未清楚區分真誠新聞報道或言論活動與真正危害國安的行為。此模糊性造成寒蟬效應，令個人與在港機構傾向自我審查，避免因分享資訊而面臨檢控。此外，2024 年《維護國安條例》擴

⁴⁴ 例如，《喬治城大學亞洲法中心》（<https://www.law.georgetown.edu/law-asia/publications/>）、《香港監察》（<https://www.hongkongwatch.org/in-depth-research>）及《香港法治監察計劃》（<https://hkrlm.org/category/reports/>）均曾就《港區國安法》及《維護國家安全條例》的內容與實施情況發表多份具深度的研究報告。

⁴⁵ AFP, “Sedition clampdown hits ‘ordinary’ Hong Kongers” *France 24*, July 26, 2023. <https://www.france24.com/en/live-news/20230726-sedition-clampdown-hits-ordinary-hong-kongers>

大了煽動罪的適用範圍與刑罰，執法機關可更隨意針對網上傳播對政府不滿的言論進行拘捕與起訴⁴⁶。

《維護國安條例》進一步加劇這些憂慮，引入了如「國家安全」、「國家機密」等模糊定義，以及新增罪名如「間諜罪」、「與境外勢力勾結」。該法對「國家安全」的定義參照中國國家主席習近平提出的「總體國家安全觀」，範疇廣泛，包括文化安全、經濟安全、數據安全等。從事資訊蒐集與傳播工作的記者、研究員與商業分析師，皆可能因此受到國安部門的監視與調查。

「國家機密」的定義不再局限於傳統政府情報，亦涵蓋社會、經濟及科技資料，即使屬於公眾利益的公開資料，也可能被列為國安範疇。條例對「間諜」、「境外勢力」與「境外情報組織」的定義含糊，令非政府組織、企業團體、媒體與學者皆有可能成為打擊目標。

此外，《維護國安條例》將「假消息」定為罪行之一，並用作打壓資訊傳播。當中「間諜」與「危害國安的境外干預罪」包括禁止與「境外勢力」串謀發布「虛假或具誤導性」的事實陳述，意圖「危害國安」（第 43(3)條）。這類條文極易被濫用對付持不同政見者，特別是引用被視為對政府不滿的文件或評論的媒體、學者或企業風險管理機構⁴⁷。

3.1.2 任意剝奪人身自由

《國安法》與《維護國安條例》授予政府龐大的執法權力，導致一些人即使缺乏明確犯罪證據仍被拘留，令人擔憂任意剝奪自由。《國安法》第 42 條引入「不准保釋原則」，將舉證責任轉移到被告身上，即「除非法官有充足理由相信被告不會繼續實施危害國安的行為，否則不得保釋」。

2024 年《維護國安條例》全面採納此原則，並授權警方延長涉嫌國安罪行者的拘留時間，亦可限制被告選擇律師的權利。自 2020 年以來，大部分被控煽動或國安罪行的被告均遭拒保。喬治城大學亞洲法律中心指出，港府以未審先囚方式打壓民主派

⁴⁶ ChinaFile, “Tracking the Impact of Hong Kong’s National Security Law”, November 14, 2024. <https://www.chinafile.com/tracking-impact-of-hong-kongs-national-security-law>。

⁴⁷ Sam Goodman, Analysis of the Business and Legal Risks Associated with the HKSAR Safeguarding National Security Ordinance (Article 23), Hong Kong Watch, June, 2024. [https://static1.squarespace.com/static/58ecfa82e3df284d3a13dd41/t/66620e9a6bc0c0141ba30424/1717702300294/Article+23+analysis+\(1\).pdf](https://static1.squarespace.com/static/58ecfa82e3df284d3a13dd41/t/66620e9a6bc0c0141ba30424/1717702300294/Article+23+analysis+(1).pdf)

政客、記者、人權律師與社運人士，使其多年無法出席公眾場合，喪失人身自由⁴⁸。聯合國任意拘留問題工作小組亦確認，鄒幸彤與黎智英屬於任意拘留，並要求港府立即釋放及賠償⁴⁹，但港府拒絕接受該結論，兩人至今仍被關押。

這些案例顯示，港府對國際專家意見置若罔聞。任意拘留使記者、商業機構、資訊服務提供者、研究者與人權捍衛者處於高風險之中。一旦他們因履行專業職責被控國安罪行，將面臨長期未審先囚的困境。

3.1.3 域外效力與跨境打壓

《維護國安條例》第 38 條聲稱對在香港境外由非香港居民所犯之罪行具有司法管轄權，實際將之擴展至全球。這意味著任何地區的個人或組織，只要被視為「危害國安」，均可能觸犯法例。這種「長臂管轄」引發跨國打壓的憂慮，特別是對與香港或中國簽有引渡條約或司法互助協議的國家而言更為嚴重。正如前述，港府可要求境內外服務供應商阻隔或刪除網站內容⁵⁰。

自 2023 年起，港府率先向八位海外流亡港人及專業人士發布懸紅通緝令，指控他們違反國安法。然而，聯合國人權專家強調，這些人士僅是在行使言論與政治參與權利，不應被視為罪犯而被通緝⁵¹。2024 年《維護國安條例》通過後，港府獲得更多行政權力，包括撤銷被指為「潛逃者」或「逃犯」的港人護照、董事職務與專業牌

⁴⁸ 喬治城大學亞洲法中心，《就中國（香港特別行政區）履行《公民與政治權利國際公約》第四次定期報告書提交予聯合國人權事務委員會之意見書》，2022 年 5 月。https://www.law.georgetown.edu/law-asia/wp-content/uploads/sites/31/2022/06/GCAL_HRCSubmission_220615.pdf

⁴⁹ Hans Tse, "Hong Kong gov't rejected claims detention of activist Chow Hang-tung is 'arbitrary,' UN report says", Hong Kong Free Press, September 12, 2024. <https://hongkongfp.com/2024/09/12/hong-kong-govt-rejected-claims-detention-of-activist-chow-hang-tung-is-arbitrary-un-report-says/> ; Doughty Street Chambers, "UN Working Group on Arbitrary Detention finds Jimmy Lai is unlawfully and arbitrarily detained and calls for his immediate release", November 15, 2024. <https://www.doughtystreet.co.uk/news/un-working-group-arbitrary-detention-finds-jimmy-lai-unlawfully-and-arbitrarily-detained-and>

⁵⁰ 如欲了解國安警察的調查權力，請參閱 Lydia Wong, Thomas E. Kellogg and Eric Yan-ho Lai, Hong Kong's National Security Law and the Right to Fair Trial: A GCAL Briefing Paper, Washington DC: Georgetown Center for Asian Law, June 28, 2021. <https://www.law.georgetown.edu/law-asia/wp-content/uploads/sites/31/2021/06/HongKongNSLRightToFairTrial.pdf> .

⁵¹ 聯合國，《中國／香港特別行政區：聯合國專家對國安法下持續審訊及拘捕令表示關切》，2023 年 10 月 9 日。<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/10/chinahong-kong-sar-un-experts-concerned-about-ongoing-trials-and-arrest>

照。更有甚者，政府實施「連坐處罰」，傳召懸紅人士的家屬與前同事問話。截至目前，懸紅名單已擴增至 19 位流亡於美、英、澳、加等地的人士⁵²。

這些通緝令產生重大寒蟬效應。境內外的香港社群因此噤聲，因為散播被通緝人士的言論、文章或出版物可能被指為協助或勾結，觸犯國安法。此類域外效力條文成為資訊控制工具，打斷資訊流通鏈，壓制全球對香港人權情況的討論。

3.2 與資訊傳播有關的法庭禁制令

資訊自由在香港面臨的另一重大風險，是國安法實施後法院角色的轉變。曾被視為權利守護者的本地司法機關，在國安事務上日益向行政當局傾斜。有學者指出，在 2020 年前，香港法院更積極引用國際人權法與比較法來維護基本權利，但在《國安法》實施後，法院在涉及國安的案件中趨向保守，將國家安全凌駕於基本自由之上⁵³。這一趨勢在 2024 年《維護國安條例》通過後更加明顯，並反映於涉及國安的標誌性案件判決中。

其中一例即為港府試圖全面禁播抗爭歌曲《願榮光歸香港》的案件。高等法院原裁定臨時禁制令無必要，指現行刑法已足以處理。但政府提出上訴，最終上訴庭推翻原判，批准禁制令，認為在國安事務上應尊重與依從行政當局的判斷。這種被稱為「尊重國安」原則或「司法尊讓」的態度，在自由民主體制中偶見（如英國與加拿大），但這些地方均有民主制度作為制衡，而香港作為一個威權政體，或正處於步入威權化的政體則沒有類似機制⁵⁴。

上訴庭的裁決對資訊自由影響深遠。裁決代表法院將全盤接受政府在國安問題上的定斷，甚至在未援引有關法例下亦會配合行政行動。實際上，根據《港區國安法》，行政長官早已擁有認定何為國安問題或國家機密的權力，維護國家安全委員會

⁵² Hans Tse, “Hong Kong national security police issue HK\$1 million bounties for 6 ‘fugitives’”, *Hong Kong Free Press*, December 24, 2024. <https://hongkongfp.com/2024/12/24/breaking-hong-kong-national-security-police-issue-hk1-million-bounties-for-6-fugitives/>.

⁵³ Yan-ho Lai and Thomas E. Kellogg, “Departure from International Human Rights Law and Comparative Best Practice: HKSAR v Tong Ying Kit”, *Hong Kong Law Journal*, 2022, 52(2), pp. 466-486.

⁵⁴ 該案深入法律分析，請參閱 Yan-ho Lai, Lok-man Tsui and Thomas E. Kellogg, National Security Deference or National Security Domination? The “Glory to Hong Kong” Injunction Saga and Hong Kong’s Compromised Judiciary, *Washington DC: Georgetown Center for Asian Law*, December 2024. https://www.law.georgetown.edu/law-asia/wp-content/uploads/sites/31/2024/12/241204_GTHK-Injunction-Analysis_FINAL.pdf

（下稱國安委）亦擁有廣泛決策權。但法院進一步擴大對政府的信任，被動地成為執行資訊控制的機構，同時也積極賦予「司法尊讓」在威權普通法體系中的合法性。根據此裁決，多家科技公司與網絡平台已配合禁制令，將該抗爭歌曲從香港地區下架或實施地區封鎖⁵⁵。法院的民事禁制令實際上已成為政府實施資訊審查的有效工具。無論是本地市民還是在港跨國企業，均選擇遵從法院禁令，無人願意上訴至終審法院。此先例猶如打開潘朵拉盒子，未來可能被用來禁止更多具政治敏感性的資訊，進一步削弱公眾資訊獲取權與數碼權利。

3.3 《關鍵基礎設施（電腦系統）條例草案》的風險

3.3.1 龐大的調查權與對私隱的風險

《關鍵基礎設施（電腦系統）條例草案》（簡稱《關鍵電腦草案》）大幅擴展政府部門的調查權力⁵⁶，旨在規管負責「持續提供基本服務」和維持香港社會及經濟正常運作的「關鍵基礎設施營運商」⁵⁷。根據第 38(2)(b)條，當局在獲得裁判官簽發的手令後，可在任何時間進入指定處所，進行搜查、檢查、複製、提取及移除與網絡安全調查有關的項目。儘管當局以資訊安全為理由提出此等權力，但這種廣泛的搜查與沒收權，實際上賦予政府入侵私隱與產權的能力，極易導致濫權與任意侵擾。

3.3.2 保密條款與逃避公眾監察

《關鍵電腦草案》亦加入了嚴格的保密條文，進一步削弱透明度並阻礙公眾監督。具體而言，第 57 條規定，參與指定網絡安全調查的人員不得讓任何未獲授權者接觸所取得的資料，除非是涉案人士或資料已為公眾所知。違反此條者可被判罰款及最高兩年監禁。這些措施實際上擴大了「國家機密」的定義至涵蓋關鍵電腦系統範疇，削弱了獨立監察機制，亦損害了公眾信任，形成以保密取代問責的制度環境。

⁵⁵ Article 19, "Hong Kong: UK Distributor should reverse global censorship of pro-democracy anthem", June 4, 2024. <https://www.article19.org/resources/hong-kong-uk-distributor-should-reverse-global-censorship-of-pro-democracy-anthem/>

⁵⁶ 香港特別行政區立法會，《關鍵基礎設施（電腦系統）條例草案》，文件 CB(2) 1617/2024，2024 年 12 月 6 日，<https://www.legco.gov.hk/yr2024/english/bills/b202412061.pdf>。

⁵⁷ 同上。

3.3.3 國際科技企業可能撤離

在諮詢期間，香港美國商會批評該草案具域外效力，指出即使設於香港以外的電腦系統或數據中心，只要可在香港境內登入，亦會受到規管⁵⁸。對此，政府代表在立法會的口頭回應中證實，雖然條例主要適用於香港的營運商，但凡其核心服務依賴可在香港境內登入的境外電腦系統，亦會被納入監管範圍⁵⁹。這實質上賦予港府對關鍵基礎設施的跨境管轄權，對全球科技企業與外資構成嚴重威脅。額外的合規負擔與法律不確定性可能削弱外資信心，甚至促使跨國企業重新考慮在港設辦事處，最終損害香港作為國際科技樞紐的地位。

3.4 《緊急情況規例條例》

最後需注意的是，即使在香港國安法律實施前，本地法例中已存在一條法例，足以嚴重限制言論自由與資訊流通。此即《緊急情況規例條例》，又稱「緊急法」，最早於 1922 年由殖民地總督為打壓海員大罷工而訂立，至今仍為行政當局可在無需立法或司法監督下動用的特殊手段⁶⁰。根據緊急法第 2 條，當行政長官會同行政會議認為存在「緊急情況」或「公共危險」，並認為有需要制定規例以符合「公眾利益」，即可訂立任何規例。緊急法例舉的權力包括但不限於：「審查及控制出版物、書寫、地圖、圖則、照片、通訊及通訊工具」、「徵用、控制、沒收及處置財產及其使用」，以及「代表行政長官取得任何財產或營運的擁有權或控制權」⁶¹。毋庸置疑，緊急法所賦予的廣泛而無制衡權力，足以讓行政當局在不經立法程序下，將行使言論自由、新聞自由與資訊自由的行為刑事化。

自 1997 年回歸以來，香港政府曾多次引用緊急法處理被視為異常的情況。較著名的例子為 2019 年反送中運動期間頒布《禁止蒙面規例》，禁止市民在公眾集會中遮

⁵⁸ The American Chamber of Commerce in Hong Kong, *AmCham Comments for the Proposed Legislative Framework to Enhance Protection of the Computer Systems of Critical Infrastructure*, August 1, 2024, [https://www.amcham.org.hk/sites/default/files/2024-08/AmCham%20HK%20-%20Critical%20Infrastructure%20Consultation%20\(combined\).pdf](https://www.amcham.org.hk/sites/default/files/2024-08/AmCham%20HK%20-%20Critical%20Infrastructure%20Consultation%20(combined).pdf).

⁵⁹ 香港特別行政區立法會，《關鍵基礎設施（電腦系統）條例草案》法案委員會會議紀錄，2025 年 1 月 13 日，第 64 頁。<https://www.legco.gov.hk/yr2024/english/bc/bc56/minutes/bc5620250113.pdf>。

⁶⁰ Max Wai-lun Wong, "Social control and political order: decolonisation and the use of Emergency Regulation in Hong Kong". *Hong Kong Law Journal*, 2011, 42(2), pp. 449–480

⁶¹ 《緊急情況規例條例》（第 241 章），香港電子法例，2021 年 10 月 7 日更新。
https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap241!en-zh-Hant-HK?xid=ID_1438402882315_001&INDEX_CS=N。

蓋面容。2020 年底，終審法院裁定法例合憲，並確認該規例在和平集會中可予執行，儘管該條例在內容上與國際人權法明顯相悖⁶²。

法庭確認緊急法合憲，意味香港政府現可在毫無制衡下，以此法執行資訊控制。在實務操作中，當局甚至無需正式宣布「緊急狀態」即可啟動緊急法，變相使行政權力完全凌駕於立法與司法之上。儘管政府並非頻繁動用此法，但緊急法始終是其打壓資訊自由的便利工具，尤其在地緣政治局勢緊張之際。一旦政府以緊急法為由進行審查，新聞工作者、媒體機構、資訊服務商、研究員與分析師等均可能面臨極大的法律不確定性，甚至被定罪。

⁶² Chris Lau, “Hong Kong mask ban constitutional for all public meetings and processions, top court rules, backing use of colonial-era law”, *South China Morning Post*, December 21, 2020. <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3114741/hong-kong-mask-ban-constitutional-all-public-meetings-and> .

4. 限制資訊自由的影響

4.1 偏離國際標準

《世界人權宣言》第 19 條與《公民與政治權利國際公約》（ICCPR）第 19 條皆明確保障：「人人有權享有[意見及]表達自由；此項權利包括尋求、接收和傳播各種消息與思想的自由。」這表明，資訊自由是表達自由不可或缺的一部分。資訊自由可細分為三個面向——「尋求資訊的自由」、「接收資訊的自由」及「傳播資訊的自由」。

「尋求資訊的自由」指的是個人有權利和能力從任何來源獲取資訊。政府有責任促進這項權利，確保個人和團體在不受干預或騷擾的情況下尋找資訊。但根據本報告前述的研究結果，香港政府對市民和記者尋求公共資料進行越來越多的限制，特別是在進行調查性報導或問責性項目時。此外，自《港區國安法》實施以來，針對記者的騷擾行為愈加普遍。

「接收資訊的自由」意指個人應有權從公共與私營機構獲得資訊。在香港，由於缺乏《檔案法》和《資訊自由法》，政府可任意刪除或銷毀公共紀錄而無需承擔法律責任。自《港區國安法》與《維護國安條例》實施後，政府部門更傾向以「維護國家安全」為由，拒絕公民社會及獨立媒體的公開資料查詢申請。就連在香港營運的私人機構（如滙豐銀行與谷歌）在政府提出國安資料查詢時也多半採取低透明度或不公開立場。這些做法均削弱市民獲取資訊的能力，而資訊自由權利不僅出於好奇，更關乎私隱、財產權與言論自由的保障。

雖然《公約》第 19 條容許在國家安全等情況下對資訊自由加以限制，但國際法律標準對此設有嚴格條件。多項法律文件（如《約翰奈斯堡原則》）、聯合國條約機制及特別程序均強調，國安限制措施必須遵守「合法性」、「必要性」與「相稱性」三大原則。換言之，國家安全必須有明確且狹義的法律定義，限制亦須有迫切需要，且不可針對不構成即時暴力或暴力威脅的言論或資訊⁶³。但如前所述，《港區國安

⁶³ 《約翰奈斯堡原則》，1995 年 10 月 1 日，<https://www.refworld.org/legal/resolution/art19/1995/en/41603>；聯合國特別程序，《致中華人民共和國的信函》，2024 年 3 月 22 日，<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28893>。

法》與《維護國安條例》皆不符此等國際準則，反而擴權予當局封鎖可公開獲取的資訊。

「傳播資訊的自由」是指每個人都應享有透過不同通訊媒介分享與傳遞資訊的自由。此項權利除非涉及侵害他人權利或名譽，或符合《公約》第19條下其他正當法律理由，否則不應受到干預。但在香港，《維護國安條例》大幅度將資訊傳播行為刑事化，尤其是若相關資訊被定性為「國家機密」（定義過於寬泛）、發布者被視為「間諜」、「境外情報組織」，或是與「境外勢力」合作，發布「虛假或具誤導性」資料，即可能觸法。如前文所述，這些法律術語含糊不清，使人與組織僅因傳遞或分析資訊即可能被控觸犯國安罪行。此外，《國安條例》對「公共利益」辯護設下高門檻，實際上無法有效保障新聞工作者與公民行使其資訊傳播權。再者，條例種種對程序正義的侵蝕（如延長羈留時間、限制自選法律代表）加劇寒蟬效應，令社會整體對合法資訊傳遞出現倒退。

除了國際人權公約之外，聯合國教育、科學與文化組織（UNESCO）與《可持續發展目標》（SDGs）亦推動保障資訊自由⁶⁴。根據 UNESCO 的任務，該機構是 SDG 指標 16.10.2 的監察機構。該指標隸屬於「和平、正義與有力的機構」目標，要求各國「確保公眾獲取資訊並保障基本自由，根據國內法律與國際協議執行」⁶⁵。UNESCO 強調，資訊獲取對以下方面至關重要：讓公眾作出知情決定、監察政府、評估公職人員實施與監察 SDGs 的成效，並促進有效的公民參與⁶⁶。UNESCO 有責任每年向聯合國秘書長報告「各國是否採納並落實憲制、法定或政策性措施保障資訊獲取權」⁶⁷。

聯合國亦積極發展資訊完整性保護標準。2023 年與 2024 年，聯合國分別推出《聯合國數字平台信息完整性行為守則》與《聯合國信息完整性全球原則》，以促進全球資訊治理。《行為守則》建議會員國「確保公眾能取得準確、透明且有可信來源的政府資訊，特別是符合公眾利益的資訊」，並「保障一個自由、多元、獨立且可持

⁶⁴ 另有其他國際及地區性公約保障並促進資訊獲取權，例如《聯合國關於獲取資訊、公眾參與決策及環境正義公約》（又稱《奧胡斯公約》，1998 年）及《歐洲委員會關於獲取官方文件的公約》（又稱《特羅姆瑟公約》，2009 年）。本報告未有詳細探討上述文書，因其與香港情境關聯較遠。

⁶⁵ “Access to Information and Sustainable Development Goals”, UNESCO, April 20, 2023. <https://www.unesco.org/reports/access-to-information/2021/en/access-information-sustainable-development> .

⁶⁶ 同上。

⁶⁷ 同上。

續的媒體環境，提供強而有力的新聞自由保障」⁶⁸。《全球原則》進一步闡明國家對資訊完整性的責任，包括：(a) 尊重與保護人權，(b) 維護資訊完整性（如避免網絡封鎖），(c) 保護民眾免受資訊操弄，(d) 提供及時的政府資訊存取，(e) 確保媒體自由，(f) 保護研究人員與公民社會，(g) 保障資訊披露的透明度（特別是對科技公司與媒體的資料請求），(h) 強化國際團結、能力建設與援助，(i) 促進政治參與，(j) 支持具包容性的公共利益研究，(k) 建立具批判性與知情能力的公共論述，(l) 賦能兒童、家長與教育工作者⁶⁹。

這些全球政策架構不應被視為理想化或不切實際，它們強調資訊獲取與資訊完整性是基本人權，亦是民主治理的重要支柱。聯合國標準之全面，反映了資訊自由與人權、資訊透明與問責之間的密切關係。然而，正如本報告所分析的，香港政府目前就資訊獲取的法規架構與對市民及民間社會行使資訊自由的打壓，皆不符合上述聯合國標準。背離這些保障資訊權利的國際基準，不僅削弱言論自由，也損害香港作為全球資訊透明、公平競爭及吸引國際投資的重要城市地位。

4.2 削弱新聞自由

香港記者在日益嚴峻的環境下工作，不僅面對直接審查與自我審查，還遭遇各種形式的騷擾，以及多家本地新聞機構被迫或自願關閉。此外，國際記者被拒絕發簽證，多家國際傳媒機構因應其在港營運風險上升，已撤出或縮減在港規模。

4.2.1 審查

在國際新聞網站香港版工作的記者 Bernard 表示，編輯們會以各種方式淡化敏感新聞內容，包括直接刪稿、低調刊登、避免推播或將新聞安置於網站角落以降低可見度。例如，他提到編輯決定不報導《如水》被封鎖一事，因為該雜誌的編輯團隊中包括被港府通緝的流亡人士：

⁶⁸ United Nations, Our Common Agenda Policy Brief 8: Information Integrity on Digital Platforms, June, 2023, p.22. <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-information-integrity-en.pdf> .

⁶⁹ United Nations, United Nations Global Principles For Information Integrity: Recommendations for Multi-stakeholder Action, June 2024, pp.34-37. <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un-global-principles-for-information-integrity-en.pdf> ; “Press release: UN launches recommendations for urgent action to curb harm from spread of mis- and disinformation and hate speech”, June 24, 2024. <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/global-principles-information-integrity-press-release.pdf> .

「我們經常有很好的新聞故事可以報導，但必須先問高層是否可寫。他們大多會否決。有時候雖然可以刊登，但不能發推播通知，也不能放在網站首頁。」

—“Bernard”

經營單一議題網媒的 Jacky 亦承認，自己已減少針對政治敏感人物或事件的訪問與報導，以避免成為執法目標。

4.2.2 對香港記者協會的打壓

自 2021 年以來，保安局局長鄧炳強多次公開批評香港記者協會。2021 年 9 月，他指責協會「違反專業操守」，因為該會曾倡議「人人皆可成為記者」的理念⁷⁰。他並要求記協公開資金來源、會員名單及其所屬機構。2022 年 1 月，香港職工會登記局對記協展開調查，要求其說明電影放映、書展活動和社交媒體貼文等是否與其註冊宗旨相符⁷¹。2023 年 9 月，時任主席陳朗昇因 2022 年 9 月採訪期間妨礙警務人員，被判監禁五天，其後獲准保釋等候上訴⁷²。2024 年 6 月，鄧炳強再次批評記協正舉行新一屆執委會選舉。選舉後，四位執委辭任⁷³。不久後，當選為主席的鄭嘉如遭《華爾街日報》解僱。據悉她的上司曾要求她在選前退選⁷⁴。政府官員對記協的攻擊反映出整體對記者從業員的敵意，這種壓力已對媒體工作者產生寒蟬效應，令他們不敢加入記協，擔心被視為異見者，嚴重威脅新聞自由、言論自由及記者的勞工權益。

⁷⁰ Candice Chau, “Hong Kong press group says security chief request for funding info would be illegal, urges him to stop airing ‘false’ claims”, *Hong Kong Free Press*, September 15, 2021. <https://hongkongfp.com/2021/09/15/hong-kong-press-group-says-security-chief-request-for-funding-info-would-be-illegal-urges-him-to-stop-airing-false-claims/>

⁷¹ Candice Chau, “Unions registry demands answers from Hong Kong Journalists Assoc. over film screenings, book events, social media posts”, *Hong Kong Free Press*, January 21, 2022. <https://hongkongfp.com/2022/01/21/unions-registry-demands-answers-from-hong-kong-journalists-assoc-over-film-screenings-book-events-social-media-posts/>

⁷² Hilary Leung, “Head of Hong Kong journalist group Ronson Chan sentenced to 5 days’ jail over obstructing police officer while reporting”, *Hong Kong Free Press*, September 25, 2023. <https://hongkongfp.com/2023/09/25/breaking-head-of-hong-kong-journalist-group-ronson-chan-found-guilty-of-obstructing-a-police-officer-while-reporting/>

⁷³ 勞顯亮, 李穎霖, “記協主席鄭嘉如遭《華爾街日報》辭退 稱曾被施壓勿參選”, *HK01*, July 17, 2024. <https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/1039023/%E8%A8%98%E5%8D%94%E4%B8%BB%E5%B8%AD%E9%84%AD%E5%98%89%E5%A6%82%E9%81%AD%E8%8F%AF%E7%88%BE%E8%A1%97%E6%97%A5%E5%A0%B1-%E8%BE%AD%E9%80%80-%E7%A8%B1%E6%9B%BE%E8%A2%AB%E6%96%BD%E5%A3%93%E5%8B%BF%E5%8F%83%E9%81%B8>

⁷⁴ 同上。

4.2.3 騷擾行為

2024 年 9 月，記協公布調查結果，揭示香港記者遭遇系統性、組織化騷擾的情況。根據報告，數十名記者、其家屬、其家屬的僱主、鄰居與社交圈人士均遭到線上與線下騷擾⁷⁵。本研究的受訪者提供的實例進一步揭示騷擾手法：

- Bernard 表示自 2024 年中起，其公司中層管理人員（負責新聞內容）頻繁接獲投訴，疑似由組織發動。
- Picard 為一名自由攝影記者，曾為多家新聞媒體工作，表示某銀行開始就他收取某本地媒體的款項進行質詢。他家人亦遭騷擾，最終他選擇退出行業。
- Charlie 回憶自己在歷史博物館拍攝與國安展覽有關的照片後被人尾隨兩小時。此前，一名陌生人曾主動詢問他是否為某媒體記者。
- Conan，擁有大量追蹤者的獨立記者，指出業界普遍知悉記者與編輯被「起底」，而不少恐嚇信件會寄至其工作場所或親屬的學校。

記協已向警方及私隱專員公署報告事件⁷⁶。警方表示將依法處理個別案件，私隱專員公署則確認收到一宗投訴並正在調查中。截至目前，尚未有任何涉案人士被捕或被控。

4.2.4 簽證拒發與外媒撤離

香港入境處擁有廣泛酌情權，可無須說明原因即拒絕發簽證。英國大律師 Timothy Owen 被拒為黎智英辯護的簽證個案即是一例，顯示任何入境決定可由香港維護國家安全委員會（下稱國安委）作出，且其決定不受法院審查⁷⁷。國安委是在北京就《港區國安法》釋法後作出有關決定。雖然自由民主國家也存在類似入境審查權，但香港的情況表明，自《港區國安法》實施以來，針對外籍記者的拒簽事件愈發頻繁。

⁷⁵ "新聞稿：數十名記者遭滋擾 家人僱主收匿名不實恐嚇投訴 記協：絕不容忍霸道欺凌行為 嚴重干預新聞自由"，香港記者協會，2024 年 9 月 13 日。 <https://hkja.org.hk/en/press-release/hong-kong-journalists-trolled-and-harassed-families-and-associates-threatened%E3%80%80hong-kong-journalists-association-this-is-a-serious-interference-with-press-freedom-bullying-should-never-be-to/>。

⁷⁶ Jessie Pang, "Hong Kong press group says dozens of journalists harassed", *Reuters*, September 16, 2024. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/hong-kong-journalist-group-says-dozens-journalists-harassed-2024-09-13/>。

⁷⁷ James Lee, "Courts have no jurisdiction over nat. security committee, judges rule amid Jimmy Lai's bid to challenge foreign lawyer ban", *Hong Kong Free Press*, May 1, 2024. <https://hongkongfp.com/2024/05/01/courts-have-no-jurisdiction-over-nat-security-committee-judges-rule-amid-jimmy-lais-bid-to-challenge-foreign-lawyer-ban/>。

多位記者即便長年在港工作，也遭拒絕續簽。2024 年 9 月，據報美聯社獲獎的法籍攝影記者 Louise Delmotte 在工作簽證延期被拒後，數月後再遭拒絕入境⁷⁸。

2024 年 3 月，由美國政府資助的媒體《自由亞洲電台》（RFA）宣布關閉香港辦事處並終止全職員工合約，指稱由於港府多次抨擊該媒體，其員工安全面臨風險⁷⁹。同年 5 月，《華爾街日報》亦宣布縮減香港團隊，並將其區域重心轉至新加坡⁸⁰。

表二：被拒發簽證的記者名單

姓名	所屬媒體	拒簽日期 (報導時間)	官方回應或情況說明
Chris Buckley	《紐約時報》	2020 年 7 月 14 日	拒簽消息於《紐約時報》宣布將香港辦公室遷往首爾時披露。
Aaron Mc Nicholas	《Hong Kong Free Press》	2020 年 8 月 27 日	Mc Nicholas 當時身在香港，等候六個月後簽證被拒
黃淑琳 Sue-Lin Wong	《經濟學人》	2021 年 11 月 13 日	黃當時不在香港，拒簽後遷往英國。
Haze Fan	《彭博社》	2024 年 8 月 20 日	曾在中國內地被拘留，後遷居英國。
Louise Delmotte	《美聯社》	2024 年 9 月 24 日	Delmotte 當時身在香港，稍早前已遭當局拒絕續簽工作簽證。2024 年 9 月 14 日，她試圖以旅客身份入境時再次被拒，幾小時後被遣返法國，當局未有提供原因。

⁷⁸ “Associated Press photojournalist denied entry to Hong Kong after visa renewal rejected”, *Hong Kong Free Press*, September 24, 2024. <https://hongkongfp.com/2024/09/24/associated-press-photojournalist-denied-entry-to-hong-kong-after-visa-renewal-rejected/>

⁷⁹ “為確保員工安全 本台關閉成立 28 年香港辦事處”，自由亞洲電台，2024 年 3 月 29 日。
<https://www.rfa.org/cantonese/news/us-rfa-03292024151945.html>

⁸⁰ Erin Hale, “Wall Street Journal cuts Hong Kong staff, shifts focus to Singapore”, *Al Jazeera*, May 3, 2024. <https://www.aljazeera.com/economy/2024/5/3/wall-street-journal-cuts-hong-kong-staff-shifts-focus-to-singapore>

4.3 言論自由與表達自由的衰退

自 2020 年起，以言入罪的情況變得日益普遍，不少香港人因在連登討論區⁸¹、Facebook⁸²等平台發表言論而被控煽動罪。一年後，當局逐漸不再依賴《港區國安法》，而是轉向利用煽動罪針對普通市民，法律學者形容此為建立「新常態」的策略轉變⁸³。

煽動罪仍是政府進行資訊控制與言論審查的重要工具。《維護國安條例》通過後，煽動罪的定義與刑罰範圍進一步擴大。2024 年 9 月，一名男子因穿著印有抗爭標語的 T 恤而被判煽動罪成立，被判入獄 14 個月⁸⁴。與他年初因持有印有標語的衣物而被判監 3 個月的判決相比⁸⁵，顯示修例後刑罰明顯加重，進一步對和平抗議造成寒蟬效應，嚴重打擊言論自由。

如前所述，2024 年 5 月港府成功向上訴庭申請禁制令，禁止傳播抗爭歌曲《願榮光歸香港》。其後 YouTube 按照法庭命令，將 32 條歌曲相關連結在香港地區封鎖。至今尚無任何團體提出上訴。創作者 DGX Music 透露，蘇格蘭的電子音樂發行商 EmuBands 遵從法庭命令，將歌曲從 Apple Music、Spotify 等平台下架⁸⁶。DGX 嘗試改由美國發行商 DistroKid 上架歌曲，但在 2024 年 6 月再次遭下架⁸⁷，DistroKid 未作解釋。2024 年 8 月，DGX Music 曾批評英美加等地的發行平台屈服於中國壓力，導致原

⁸¹ Kelly Ho, "Hong Kong man pleads guilty to posting 'seditious' statements on online forum", Hong Kong Free Press, March 22, 2024. <https://hongkongfp.com/2024/03/22/hong-kong-man-pleads-guilty-to-posting-seditious-statements-on-online-forum/>.

⁸² "Hong Kong charges six people under homegrown national security law", Al Jazeera, May 28, 2024. <https://www.aljazeera.com/news/2024/5/28/hong-kong-charges-six-people-under-new-national-security-law>

⁸³ Thomas E, Kellogg and Charlotte Yeung, "Three Years in, Hong Kong's National Security Law Has Entrenched a New Status Quo", *ChinaFile*, September 6, 2023. <https://www.chinafile.com/reporting-opinion/viewpoint/three-years-hong-kongs-national-security-law-has-entrenched-new-status>

⁸⁴ Fan Wang, "Hong Kong man jailed for 'seditious' T-shirt", BBC News, September 19, 2024. <https://www.bbc.co.uk/news/articles/c0m0v99pd3vo>

⁸⁵ Hans Tse, "Man jailed for 3 months over wearing 'seditious' shirt with protest slogan at Hong Kong airport", *Hong Kong Free Press*, January 10, 2024. <https://hongkongfp.com/2024/01/10/man-jailed-for-3-months-over-wearing-seditious-shirt-with-protest-slogan-at-hong-kong-airport/>.

⁸⁶ AFP, "Glory to Hong Kong: Distributor removes Hong Kong protest song from Spotify, Apple Music after court order", *Hong Kong Free Press*, May 25, 2024. <https://hongkongfp.com/2024/05/25/glory-to-hong-kong-distributor-removes-hong-kong-protest-song-from-spotify-apple-music-after-court-order>

⁸⁷ Hans Tse, "Protest song 'Glory to Hong Kong' removed from streaming platforms again", *Hong Kong Free Press*, June 7, 2024. <https://hongkongfp.com/2024/06/07/protest-song-glory-to-hong-kong-removed-from-streaming-platforms-again/>

版歌曲從所有串流平台徹底消失⁸⁸。儘管如此，目前大眾仍可在平台上找到該曲不同版本的改編及翻唱。

4.4 削弱公民社會監察功能

香港警方指稱香港市民支援愛國民主運動聯合會（下稱支聯會）為「外國代理人」，該組織因舉辦悼念六四活動而備受關注。支聯會成員因拒絕向警方交出資料而被控及定罪⁸⁹，卻從未交代其屬於哪個國家的代理人。高等法院法官黎婉姬在上訴判詞確認，控方毋須證明被告實為外國代理人即可成立控罪⁹⁰。換言之，任何人或組織都可能因遭界定為「外國代理人」而被檢控，且無需提出證據證明。

2025 年，終審法院推翻下級法院的判決，指警方在檢控支聯會案件中過度遮蓋證據，導致審訊無法公平進行。法院在判辭指出，有大量證據文件被控方以「公共利益豁免權」（PII）為由而整頁塗黑⁹¹。儘管如此，港府過往亦曾在終審法院敗訴後迅速修訂法例，以降低檢控所需的舉證門檻。這種間接規避法院裁決的做法——即當出現不利行政機關的判決時，選擇修改法律而非真誠執行裁決——實有不尊重司法裁決之嫌。預料未來檢控民間團體時，政府會引用《國安法實施細則》附表 7《關於要求提供資料和提交物料的細則》而非附表 5《關於向外國及台灣政治性組織及其代理人要求因涉港活動提供資料的細則》，以降低索取敏感資料的門檻。這種策略性法律操作，不單削弱了司法監察功能，更加劇民間寒蟬效應，進一步壓縮資訊自由與問責空間。

同時，終院裁決確認警方在國安理由下擁有擴大調查權，即賦權執法機關向團體索取資料，包括涉及《國安法》生效前的活動詳情⁹²。終院判辭突顯一項令人憂慮的矛盾：法庭一方面重申檢控需確保程序公義，卻同時強化警方索取資料的權力，使民間組織更容易遭受追溯調查，鞏固壓抑資訊自由的法律體制。

⁸⁸ Luk Nam Chot, "Apple, Spotify take down banned Hong Kong protest anthem", *Radio Free Asia*, August 22, 2024. <https://www.rfa.org/english/news/china/glory-to-hong-kong-banned-spotify-08222024141134.html>

⁸⁹ James Lee, "Hong Kong court upholds Tiananmen vigil organisers' convictions over national security data request", *Hong Kong Free Press*, March 14, 2024. <https://hongkongfp.com/2024/03/14/breaking-hong-kong-court-upholds-tiananmen-vigil-organisers-conviction-over-national-security-data-request/>

⁹⁰ 香港特別行政區 訴 鄒幸彤與其他人 [2024] HKCFI 1366 §29。

⁹¹ 香港特別行政區 訴 鄧岳君與其他人 [2025] HKCFA

⁹² 同上，§62-68

在公開資料申請方面，在 CivicSight 工作的 William 表示，雖然透過 AccessInfo 平台遞交的申請通常會獲得回應，但他擔心較敏感的要求和平台知名度增會招致政府報復，甚至封站，他形容「平台的成功或許正是它的致命弱點」。

此外，他進行一項與外籍勞工權益有關的研究時留意到，受訪者普遍「太害怕」接受訪問，他們大多經由信任中間人介紹才會願意受訪，且必須使用化名及加密通訊工具（如 Protonmail）保障匿名性。有時，來自英國、可公開身份的研究員，反而比本地研究員獲得更多受訪回應。

流亡的前區議員與研究員 John 指出，海外港人社群普遍拒絕參與香港境內大學所發出的問卷，擔心個人資料遭挪用。亦有不少人不敢查閱大學或政府檔案館內的資料，只因不想留下搜尋政治敏感資料紀錄的痕跡。

社區運動工作者 Hyaku 表示，以往區議員樂於接收抗議信件或民間陳情，但如今政治環境下已不再重視市民投訴，即使有傳媒關注也不為所動，原因是這些議員並非透過公平選舉產生，無須回應民意，政府官員亦逐漸忽略民生訴求。

在香港任職一間私人基金會的 X 表示，機構曾接獲匿名信，指稱其資助的某場學術活動違反《國安法》，基金會其後決定不派代表出席該活動。究其原因，可能是該基金會曾公開資助調查土地用途及長期批評港府土地政策的「本土研究社」。

4.5 財經資訊受限

財經分析員向來仗賴香港的資訊自由作出市場判斷，維護公平競爭、數據透明與投資環境。然而，自 2021 年 3 月起，港府逐步收緊財經資料的公開程度，包括從公司註冊處資料庫隱去公司董事與秘書的住址與完整身份證號碼⁹³。時任特首林鄭月娥辯稱此舉為保障個人私隱，並明確將記者排除於可查閱資料者名單外。股東權益倡議者 David Webb 向《Hong Kong Free Press》表示：「我不認為公眾需要知道董事晚上住在哪裡——那是私隱問題，但他們需要確切知道誰是董事，只有完整且唯一的身份證號碼才能達到這個目的。」⁹⁴

⁹³ Candice Chau, "Hong Kong to block public access to private company information", Hong Kong Free Press, March 30, 2021. <https://hongkongfp.com/2021/03/30/hong-kong-blocks-public-access-to-private-company-information/>.

⁹⁴ 同上。

2023 年 7 月，香港交易所取消企業在上市申請中須披露與中國相關風險的要求⁹⁵。《路透社》報導指，中國證監會曾在港交所發布諮詢文件前一日，與香港律師會面，要求「避免在招股書中出現對中國政策或營商法律環境的負面描述」。

2024 年 5 月，中國首次中止披露「北向通」交易數據，即不再公布經滬深港通買賣上交所和深交所證券的實時數據，以及滬深港股通的即時交易數據，改為每日收市後公布當日成交總額；據《金融時報》報導，官方理由為「抑制波動、減少炒作」⁹⁶。及至 2024 年 8 月，北向交易數據被進一步限制為季度公布⁹⁷。

分析員 K 指出，無法確定這些限制是否純粹基於市場穩定或涉及國安考量：

「若缺乏資訊自由，便無法正確反映股價，進而影響整個股票市場的運作。」

K 又警告，香港一直是外國投資者掌握中國金融資訊的重地，有鑑中國市場不透明，若香港進一步以國安為由限制披露公司資料，將嚴重損害投資者對香港的信心。

⁹⁵ Selena Li and Kane Wu, “Hong Kong cuts China-risk section in listing rules, but says scrutiny unchanged”, *Reuters*, August 2, 2023. <https://www.reuters.com/markets/asia/hong-kong-removes-requirement-flag-china-risk-listing-applications-2023-07-31/> .

⁹⁶ Cheng Leng, “China reduces access to live data on share trades by foreign investors”, *Financial Times*, May 13, 2024. <https://ft.com/content/b1d18c4e-1c7d-47c5-a966-9c0a7217a42e> .

⁹⁷ Arjun Neil Alim, “Beijing restricts trading data as foreign investors flee Chinese stocks”, *Financial Times*, August 19, 2024. <https://www.ft.com/content/6e7a4129-d365-4905-8d9b-cc3f5ada5187> .

5. 補救措施

香港資訊環境的惡化，突顯了保障資訊自由、言論自由、新聞自由與維持開放民主社會之間的确密不可分。儘管我們認為，香港短期內實現民主化的可能性不大，但我們仍提出一系列建議，供港府、私營機構、公民社會及國際社會參考，以改善香港的資訊自由。我們冀望各持份者，尤其是香港政府能將這些建議視為重建香港管治與國際聲譽的第一步。

5.1 法律制度

儘速立法通過《檔案法》及《資訊自由法》，應作為保障資訊自由的第一步，使政府必須接受公眾監察，防止銷毀或無理拒絕公開公共紀錄。相關法例應全面符合《基本法》第 39 條、《香港國安法》第 4 條及《維護國安條例》第 2(b)條下對《公民與政治權利國際公約》與《經濟、社會與文化權利國際公約》的憲制義務。

終審法院應糾正下級法庭關乎不合理限制資訊流通的裁決，例如有關禁止傳播歌曲《願榮光歸香港》的禁制令裁決等。香港的法庭並應積極根據國際人權法義務作判決，而非一味援引被濫用的「依從國安原則」(national security deference)。

5.2 行政當局

根據聯合國人權事務委員會於 2022 年提出的建議，港府應立即停止執行違反自由的法例，包括《港區國安法》與《維護國家安全條例》，以及停止濫用行政權力要求服務供應商封鎖網站的做法。

港府應回應聯合國人權事務高級專員蒂爾克 (Volker Türk) 的呼籲，促請中國政府廢除《港區國安法》，並修訂《維護國安條例》以「確保其範圍與定義清晰」，從而符合香港的國際人權承諾⁹⁸。

⁹⁸ "香港特別行政區：聯合國人權事務高級專員蒂爾克譴責使用國家安全法"，聯合國人權事務高級專員辦事處，2024 年 5 月 31 日。<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/05/hong-kong-sar-turk-deplores-use-national-security-laws>

港府應立即採取具體行動，防止對記者、學者及公民社會團體的騷擾與打壓，以逐步緩解香港社會瀰漫的審查氣氛。這項建議亦回應了聯合國人權事務委員會在 2022 年及經社文權利委員會在 2023 年發表的總結性意見(concluding observations)。

政府應修訂申請公開資料的行政與監管框架，並根據聯合國 2023 年《聯合國數字平台信息完整性行為守則》與 2024 年《聯合國信息完整性全球原則》作出更新，使相關機制符合國際標準與實踐。

政府應重新考慮對國際記者與觀察員的入境拒簽措施，包括覆檢曾被任意禁止入境的個案。入境處與國安委在行使拒發簽證權時應謹慎行事，尤其應建立一個歡迎並支持民間媒體發展的社會環境。

政府應完全尊重並確實遵行終審法院有關外國代理人的裁決：對於被國安機關指控為外國代理人的人士，檢控部門不應將舉證責任加於被告人身上。

5.3 商界、商會與投資者

商界應促請港府就現行國安法律中關於「國家機密」的定義提供更清晰的定義和準則，讓金融業界不致在無意中洩露所謂「國家機密」而被指犯法。

外資企業與商會應審視其與港府的合作策略，適時及在安全情況下就《港區國安法》與《維護國安條例》的實施，以及其對香港國際金融中心地位的衝擊表達關注。他們應更新供在港工作的高層人員與外籍職員的安全指引，並審視對港辦事處與員工的通訊與保安政策。他們亦應與母國政府保持聯繫，倡議設立針對《國安法》及《維護國安條例》威脅的企業求助熱線。

外國科技公司應審視並落實嚴格的內部政策與程序，以防止用戶數據在未獲授權情況下被分享予香港國安處，保障員工、客戶及相關人士的安全。他們應定期向公眾發布資訊公開報告（或稱透明度報告），披露來自香港當局的資料查詢次數、性質及其是否遵從政府要求的理據。

5.4 公民社會

港府應重拾對公民社會的友好態度，並就現行法例中「外國代理人」的法律定義提供清晰定義，以防止公民社會成員在無意中被列為「外國代理人」。

香港的民間社會宜加強協作，互相分享應對挑戰的經驗與策略，使不同團體能因應局勢發展，協調應對威脅言論自由與資訊自由的行動。

關注香港議題的公民社會組織應建立韌性機制，以保障行使資訊自由的權利。團體可探討運用抗審查工具，如區塊鏈（Blockchain）與星際檔案系統（IPFS），用於保存開源公共資料，以監督公共機構的行為與問責，從而維繫良好管治、資訊自由與法治精神。

全球公民社會成員應向支撐香港資訊供應鏈的組織提供足夠資源與培訓，保障民主與人權論述的持續傳播，使之可在本地與海外香港社群中延續與流通，並協助這些群體提升防止資訊操控、保護言論自由的能力。

5.5 國際組織

負責監督聯合國人權公約在香港落實情況的「聯合國公約機制」（UN treaty bodies），應在對香港的後續審查與結論性意見中，充分考慮香港資訊自由與言論自由不斷惡化的情況。

負責聯合國人權理事會特別程序的機構，尤其是以下特別報告員：教育權、意見與表達自由權、和平集會與結社自由權、人權維護者處境、法官與律師獨立性，以及商業與人權工作組，應在其向聯合國人權理事會的報告中，以及致中國政府的正式溝通信函中，明確指出香港資訊與言論自由的受損情況，並審視香港政府與企業在此過程中所扮演的角色。

聯合國教科文組織（UNESCO）應在其年度報告中，將中國香港納入統計數據，並檢視其在資訊獲取法規方面是否符合國際標準，強調香港未能保障資訊獲取權的情況，並向香港及中國政府提出具體補救建議。

結語

香港資訊自由的衰退，反映出整體政治環境已背離透明、問責與開放管治的價值觀。本報告的調查發現顯示，《港區國安法》與《維護國家安全條例》，以及其他配套法例與監管措施，已嚴重限制公眾獲取資訊的權利，削弱新聞自由，並損害公民社會監察政府的能力。新國安體制引入模糊且過於寬泛的罪行定義，導致任意剝奪自由的情況頻仍；新國安體制擴展國安法律的域外適用範圍，進一步壓制言論自由與資訊流通，對香港境內外的資訊供應鏈造成重大干擾。

資訊獲取不僅是基本人權，更是民主管治的基石。包括《世界人權宣言》與《公民與政治權利國際公約》在內的國際標準，皆強調保障此項權利的重要性。然而，香港不斷變化的法律與政治架構已系統性地摧毀原有的公眾監督機制，造成資訊環境不透明且日益高壓。政府移除公共紀錄、加強對新聞工作的障礙、有系統地拒絕資料請求等做法，進一步加劇資訊控制所帶來的風險。

這些限制的影響不僅波及記者與研究員，也直接牽連到企業、金融機構、法律工作者、學術界與廣大公眾。企業資訊透明度與金融數據的可達度下降，削弱了香港作為國際金融中心的地位；新聞自由的受限導致媒體自我審查；而言論與結社的刑事化進一步壓縮了公民社會的生存空間。由於國安法律具域外效力，國際組織、記者、研究員與人權捍衛者即使身處香港以外地區，也面臨法律風險。

儘管挑戰重重，我們仍提出了重建與保障香港資訊自由的出路。雖然香港自2014年起民主進程停滯，並因國安體制而步入威權化，但推動法律改革——例如立法通過符合國際標準的《檔案法》與《資訊自由法》——將是重建資訊管治公信力的首要步驟。當局應強化行政與立法機制的透明度，確保政府資料可供查閱，公共機構受到實質監督。此外，商界與國際社會亦須在捍衛數碼權利、抵抗政治審查、倡議新聞自由與增強持份者應對能力方面發揮重要作用，共同維護自由與開放的資訊環境。

在資訊獲取環境持續變動的背景下，公民社會、商界領袖、國際組織與決策者更需齊心推動問責與國際人權標準的落實。若不採取行動，資訊獲取權的持續壓制將不僅侵蝕香港的基本自由，更會危及其長遠穩定、經濟競爭力與國際地位。我們謹此呼籲並重申：讓公眾索取、接收與傳播資訊的自由乃優良管治的核心原則，是實現普世人權與人性尊嚴的基礎，且是現代社會中實現和平、自由與穩定的共同利益。