

聯合國人權機制與香港：

策略性地運用受限的人權機制

RESILIENCE
INNOVATION
LAB

2026

目錄

前言 2

1.引言 4

2. 聯合國人權機制 6

3. 聯合國條約機構對《香港國安法》的回應 10

4. 聯合國特別程序對《香港國安法》的回應 14

5. 聯合國人權事務高級專員辦事處對《香港國安法》的回應 19

6. 聯合國人權理事會就香港國安法的討論 26

7. 香港政府的回應 32

8. 聯合國人權機制的功用與局限 39

9. 新趨勢：跨國鎮壓與聯合國的回應 43

10. 總結 45

11. 附錄：本報告英中用語對照表 47

關於我們 49

前言

《聯合國人權機制與香港：策略性地運用受限的人權機制》是韌性創新實驗室自 2025 年以來發表的第三份報告。雖然近年外界對國際機構及以規則為本的國際秩序的有效性和必要性日益存疑，但包括聯合國在內的戰後國際機構，仍然在以有意義的方式推動普遍價值、援助有需要的國家，並致力促進會員國與領土自治體之間以和平方式解決爭端。

我們其中一項核心使命，是在威權社會中建立「法治韌性」；在這些社會，法律和法院往往被武器化，用以服務國家的政治和安全利益。因而，我們相信建立法治文化與改善法治制度同樣重要，因為兩者相輔相成、相互支撐。在某些較難維持健全法治制度的地區，培養一種強調和平解決爭端、司法獨立、法律面前人人平等、保障公民自由 ，以及限制政府權力的法治文化，尤為迫切而重要。

在此背景下，本報告記錄並分析聯合國人權機制就香港發表的公開聲明和論述，評估這些敘事和意見能否以及如何可以被策略性運用，以拓展公共辯論空間，並增強社會在面對壓制權利的當局及言論打壓時的韌性。

據我們觀察，香港的例子具有代表性。因為它展示了國際人權如何可以被用於建立法治規範和價值，並在國際參與風險日益增加的情況下增強社群韌性。香港作為中華人民共和國的特別行政區而非主權國家，是少數獲准在沒有會員資格下正式參與聯合國系統的司法管轄區之一。運用聯合國人權機制的敘事和論述，未必能帶來即時或有效的改變。儘管如此，它們仍提供了不同於官方敘事的價值和判斷，讓相關方面得以傳播、討論和辯論。就目前而言，只要整個國際體系尚未完全崩塌，聯合國人權機制所擁有的有限工具，仍具有策略性用途。這些工具有助培養一套重視個人自由和自主的規範與文化，以抗衡被過度擴張的政權安全主張。

最後，我們必須感謝為本報告提供豐富研究支援和建議的研究員及共同作

者：Anouk Wear、Morgan Lee 和 Owen Au。我們亦感謝喬治城大學亞洲法律中心的黎恩灝博士、國際人權服務社，以及一位匿名的亞太區資深人權工作者，對本報告提供寶貴意見。我們期望本報告能成為一份資訊指南，供所有關注人權教育、研究和倡議，以及廣義上在本地及多邊平台推動策略性訴訟的人士參考，從而確保香港及其他享有地域自治的地區在當今全球治理中繼續受到關注。

本報告的中文版本翻譯自英文版本 《UN Human Rights Mechanisms and Hong Kong:Strategically Using Limited Tools》。如中英文版本有任何差異，以英文原文為準。我們在翻譯過程中，曾使用OpenAI 的 ChatGPT（GPT-5.5）作輔助工具，並由團隊成員進行審閱和校對，以確保譯文準確無誤。此外，聯合國官方中文翻譯用語和繁體中文世界（包括香港和台灣）兩者之間確有不少差異。這某程度上反映了接納中華人民共和國為成員國的聯合國與中文以至華語世界讀者之間的張力。我們在本報告使用繁體中文，故在翻譯過程，我們亦儘量調和專有名詞官方譯本和繁體中文世界譯本的差異。如有任何錯漏，全屬我們的責任。

韌性創新實驗室
2026 年



1 引言

2026 年 2 月 9 日，在《蘋果日報》創辦人兼民主派社運人士黎智英被判處 20 年監禁後，聯合國人權事務高級專員福爾克爾・蒂爾克發表聲明表示關注，指出有關判刑將受保障的表達自由和結社自由之行使刑事化，並涉及以《香港國安法》追溯該法生效前的行為。他並呼籲立即釋放因這些法律而遭任意拘留的人士，按照國際標準廢除或修訂有關法律，以及促請港府遵守國際法。[1]

自 2020 年 6 月 30 日《香港國安法》在中華人民共和國香港特別行政區（香港）實施以來，聯合國人權機制，即條約機構、特別程序、人權理事會，以及聯合國人權事務高級專員辦事處（人權高專辦），一直審視該法的實施情況，並評估是否符合國際人權法。

1 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, "Hong Kong SAR: T ü rk urges release of Jimmy Lai following imposition of 20-year sentence," Press release, February 9, 2026, https://www.ohchr.org/en/press-releases/2026/02/hong-kong-sar-turk-urges-release-jimmy-lai-following-imposition-20-year

本報告由韌性創新實驗室的研究員和專家撰寫，全面概述聯合國條約機構、特別程序、人權理事會和人權高專辦就香港發表的聲明。本報告旨在探討這些建議和觀察能否以及如何有助於強化香港的人權保障框架，並分析司法機構在其中所扮演的角色，以及上述因素至今如何持續影響本地的公民參與和公共事務。

上述互動顯示，聯合國人權機制仍是促進人權對話和國際參與的重要平台，並在推動改善香港人權狀況層面保有一定作用。

本研究採用公開資料研究方法，涵蓋官方資料、媒體報道、與人權捍衛者的交流，以及由全球公民社會行動者建立的中英文數據庫。[2]本報告由多名研究人員共同撰寫，並在韌性創新實驗室的監督下完成。

本報告無意探討聯合國整體而言是否能有效維護以規則為本的國際秩序。[3]相反，本報告旨在作為一項參考工具，協助政策制定者、記者、研究員、教育工作者及公眾了解聯合國對香港人權危機所作出的回應，並為未來人權倡議的創新策略提供參考與啟示 。

2 International Service for Human Rights（ISHR），〈聯合國關於香港人權狀況建議的資料庫〉，2025年7月2日發布，2026年6月30日更新，https://ishr.ch/zh-hans/工具箱/资源/联合国关于香港人权状况建议的资料库/。

3 欲了解更多資訊，請參閱國際人權服務社近期發表的兩份報告：Budget Battles at the UN: How States Try to Defund Human Rights（2025年10月），https://ishr.ch/wp-content/uploads/2025/10/20251020-O-ISHR-BudgetBattlesAtTheUN-Report-A4-EN-web.pdf；以及 China’s Efforts to Block Civil Society Access to the United Nations（2025年4月），https://ishr.ch/wp-content/uploads/2025/04/ISHR-2025-Report_China-UN-Access-2.pdf。



2 聯合國人權機制

國際社會對人權的承諾，以國際人權條約和相關聯合國人權機制為基礎。締約國有義務保障所批准條約規定的各項人權；各國作為聯合國會員國，亦須履行《聯合國憲章》及相關國際人權規範下的義務。

聯合國人權機制大致可分為兩類：基於條約的機制，以及基於《聯合國憲章》的機制。條約機構主要負責監督締約國履行核心國際人權條約的情況；基於《聯合國憲章》的機制則處理更廣泛的人權問題，包括會員國境內嚴重侵犯人權和基本自由的情況。

條約機制

人權條約機構是由獨立專家組成的委員會，負責監督締約國執行核心國際人權條約的情況。每個委員會負責一項特定條約，審議締約國履行相關國際法律義務的情況。主要條約機構如下：[4]

4 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈條約機構〉，https://www.ohchr.org/zh/treaty-bodies。

委員會	條約	條約生效年份
消除種族歧視委員會	《消除一切形式種族歧視國際公約》	1969
經濟、社會及文化權利委員會	《經濟、社會及文化權利國際公約》	1976
人權事務委員會	《公民及政治權利國際公約》（ICCPR）	1976
消除對婦女歧視委員會	《消除對婦女一切形式歧視公約》（CEDAW）	1981
禁止酷刑委員會	《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》（CAT）	1987
兒童權利委員會	《兒童權利公約》（CRC）	1990
移徙工人委員會	《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》（ICRMW）	2003
防止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格待遇或處罰小組委員會	《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約任擇議定書》	2006
殘疾人權利委員會	《殘疾人權利公約》（CRPD）	2008
強迫失蹤問題委員會	《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》（ICPPED）	2010

在定期審議過程中，締約國須提交報告，說明其落實相關條約的情況。委員會審閱報告後，可要求締約國提供補充資料；締約國亦可透過書面答覆或在審議會議上作出說明。委員會與締約國之間的這一互動，通常稱為「建設性對話」。審議結束後，委員會會通過「結論性意見」，列明主要關注事項，並向締約國提出建議；締約國其後可就相關意見和建議作出回應。

現時共有七項國際人權條約適用於香港 ，[56]包括：《消除一切形式種族歧視國際公約》、《公民及政治權利國際公約》、《經濟、社會及文化權利國際公約》、《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》、

5 香港特別行政區政府，Basic Law—The Source of Hong Kong’s Progress and Development，〈Implementing International Covenants〉，https://www.basiclaw.gov.hk/filemanager/content/en/files/anniversary-reunification15/anniversary-reunification15-ch2-6.pdf。

6 註：雖然上述條約的締約國有義務定期向相關條約機構提交報告，但香港一般是作為中國的一部分提交報告。唯一例外是《公民及政治權利國際公約》：中國尚未批准該公約，但公約繼續適用於香港，因此香港須就公約在香港的實施情況另行提交報告。

《兒童權利公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》，以及《殘疾人權利公約》。

在上述七項與香港有關的國際人權條約中，除當時尚未制定的《殘疾人權利公約》外，其餘六項均已在 1997 年香港主權移交前適用於香港。1984 年《中英聯合聲明》明確確認，《公民及政治權利國際公約》和《經濟、社會及文化權利國際公約》將在香港繼續有效。《香港基本法》第 39 條亦訂明，上述兩項公約及國際勞工公約中適用於香港的有關規定「繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施」。[7]因此，香港政府在法律上有責任承認並履行相關義務；即使中國尚未批准《公民及政治權利國際公約》，亦不影響該公約在香港的有效性。

基於《聯合國憲章》的機制

另一方面，基於《聯合國憲章》的機制並非源自國際人權條約，而是以《聯合國憲章》為依據。此類機制包括人權理事會、普遍定期審議、特別程序，以及聯合國人權事務高級專員辦事處。

人權理事會

人權理事會於2006年成立，前身是人權委員會，現為聯合國憲章框架下人權機制的核心組成部分。人權理事會由 47 個會員國組成，於每年的聯合國大會選出，任期三年，並採交錯任期安排。席位按地域分配，以確保各地區有足夠代表：非洲國家 13 席、亞太國家 13 席、東歐國家 6 席、拉丁美洲和加勒比國家 8 席，以及西歐和其他國家 7 席。

普遍定期審議[8]

此外，人權理事會亦設有普遍定期審議，旨在審查所有 193 個聯合國會員國履行國際人權義務的情況。這是一項由國家主導的同行審議機制，由其他會員國評估每一個聯合國會員國的人權狀況，並提出建議。該機制參照國際人權法，涵蓋廣泛的人權議題。

特別程序[9]

人權理事會可設立特別程序任務，並任命獨立人權專家，從專題或國別角度

7 香港特別行政區政府，〈《基本法》第三章：居民的基本權利和義務〉，https://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclaw/chapter3.html。

8 聯合國可持續發展集團，〈普遍定期審議〉，https://unsdg.un.org/zh/2030-agenda/strengthening-international-human-rights/universal-periodic-review。

9 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈人權理事會特別程序〉，https://www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council/special-procedures-human-rights-council。

就人權問題提交報告並提出建議。特別程序任務負責人包括特別報告員、獨立專家，以及工作組成員。截至 2026 年 4 月，特別程序共有 46 項專題任務和 14 項國別任務，涵蓋不同主題和地區的人權問題。[10]任務負責人通常任期三年，可續任一次，最長任期為六年。

人權事務高級專員辦事處

聯合國人權辦是聯合國系統內負責人權事務的主要機構，負責促進和保護所有人權，並為聯合國人權機制提供實質的行政和技術支援。

香港作為中國的特別行政區，其人權狀況通常會在聯合國相關機制審議中國時一併納入討論；涉及香港的人權問題，亦可通過特別程序相關專題任務提出。

10 聯合國秘書處，〈2025年人權理事會特別程序的特別報告員、獨立專家和工作組開展的活動，包括特別程序的最新資料〉，A/HRC/61/66，2026年3月30日，https://docs.un.org/zh/A/HRC/61/66。



3 聯合國條約機構對《香港國安法》的回應

自 2020 年《香港國安法》實施以來，多個聯合國條約機構在審議香港人權狀況時，均就該法的實施及其人權影響表達關注，並提出相關建議。

人權事務委員會

2022 年 7 月，聯合國人權事務委員會就香港第四次定期報告發表結論性意見，審議香港（而非中國）履行《公民及政治權利國際公約》的情況。[11]

委員會建議港府採取具體措施廢除《香港國安法》，並在廢除前應避免適用該法。若港府制定新的《香港國安法》，需確保立法過程具包容性和透明度，並能夠促進民間社會和公眾自由、公開及有意義地參與；同時，應處理國際人權機制就現行《香港國安法》提出的關注，以確保新法完全符合《公約》。[12]

11 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〉，CCPR/C/CHN-HKG/CO/4，2022年11月11日，https://docs.un.org/zh/CCPR/C/CHN-HKG/CO/4。

12 同上，第14段(a)及(b)項。

此外，委員會建議港府採取有效措施，提升訴諸司法的可及性，並保障司法獨立和公平審訊權。相關措施包括設立獨立的法律援助機構，以保障及時獲得合資格法律援助和選擇律師的權利，包括在涉及根據《香港國安法》被控人士的案件亦應享有這些保障。[13]

委員會亦就香港的公民及政治權利提出其他建議，包括採取必要措施保護律師，特別是代理反對派人士、抗議者及提出司法覆核申請的律師，使他們免受騷擾、恐嚇和攻擊。[14]委員會並建議港府停止審查公共圖書館，包括學校圖書館在內的書籍和其他資料，並將因被指違反《香港國安法》或違背國家安全利益而被下架的書籍和資料重新上架。[15]此外，委員會亦就《刑事罪行條例》中的煽動罪、《社團條例》，以及警方過度使用武力，特別是 2019 年針對示威者使用武力的問題，提出相關建議。[16]

委員會在結論性意見中要求港府於審議後三年內，即 2025 年前，提交相關跟進資料。[17]香港政府其後於 2025 年 12 月提交跟進報告，表示不認同委員會對《香港國安法》的意見，並稱「對委員會及其結論性意見中有關香港特區人權狀況的誤解和毫無根據的批評，表示反對和深切失望」。[18]

殘疾人權利委員會

2022 年 10 月，殘疾人權利委員會就中國第二次和第三次合併定期報告發表結論性意見，其中包括香港。[19]

除提出與殘疾人直接相關的建議外，委員會亦敦促港府立即廢除《香港國安法》，並對該法進行獨立審查，以確保其符合國際人權法。[20]委員會並建議港府立即採取行動，釋放因《香港國安法》下恐怖主義和顛覆罪名而被任意剝奪自由的殘疾人權維護者，並採取措施確保人權組織，包括殘疾人組織，能

13 同上，第33段。

14 同上，第38段。

15 同上，第44(b)項。

16 同上，第15段。

17 Centre for Civil and Political Rights（CCPR Centre），〈ICCPR Follow-up Implementation World Maps〉，2026年5月18日，https://ccprcentre.org/ccprpages/follow-up-procedure-on-recommendations-of-the-un-human-rights-committee。

18 香港特別行政區政府，〈中國香港提供的關於其第四次定期報告的結論性意見後續行動的資料〉CCPR/C/CHN-HKG/FCO/4，2026年4月30日，https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FCHN-HKG%2FFCO%2F4&Lang=zh。

19 聯合國殘疾人權利委員會，〈關於中國合併第二次和第三次定期報告的結論性意見〉，CRPD/C/CHN/CO/2-3，2022年10月10日，https://digitallibrary.un.org/record/3990186/files/CRPD_C_CHN_CO_2-3-ZH.pdf。

20 同上，第74(a)項。

夠在安全有利的環境中展開工作。[21]

消除對婦女歧視委員會

2023 年 5 月，消除對婦女歧視委員會就中國第九次定期報告發表結論性意見，當中包括香港。[22]委員會就香港婦女權利提出多項建議，包括進一步支持獨立婦女權利組織、制定婦女權利和性別平等行動計劃，以及加強打擊人口販運。[23]

此外，委員會敦促港府在限制示威活動時，包括涉及每年舉行的勞工權益、婦女權利和性別平等遊行時，應充分尊重和平集會權，避免以公共秩序和安全考量不當限制該權利。[24]

消除對婦女歧視委員會在結論性意見中要求中國於兩年內提交書面資料，說明其為落實四項建議所採取的措施，其中一項涉及香港。然而，中國未能在期限前提交跟進資料。2026 年 2 月，消除對婦女歧視委員會向中國發出第一次提醒。[25]

經濟、社會及文化權利委員會

2023 年 3 月，經濟、社會及文化權利委員會就中國第三次定期報告發表結論性意見，當中包括香港。[26]

委員會建議港府與中央政府合作檢討《香港國安法》，確保司法機關保持充分獨立，並確保國家安全立法不被用來任意干涉司法獨立。[27]委員會亦指出港府應重新審查該法，確保充分享有藝術自由，以及歷史、文化和科學權利。[28]

21 同上，第74(b)及(c)項。

22 聯合國消除對婦女歧視委員會，〈關於中國第九次定期報告的結論性意見〉，CEDAW/C/CHN/CO/9，2023年5月31日，https://digitallibrary.un.org/record/4013939/files/CEDAW_C_CHN_CO_9-ZH.pdf。

23 同上，第63至72段。

24 同上，第73段。

25 聯合國消除對婦女歧視委員會，〈First Reminder: Follow-up to the Concluding Observations on the Ninth Periodic Report of China〉，INT/CEDAW/FUL/CHN/68952，2026年2月24日，https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCEDAW%2FFUL%2FCHN%2F68952&Lang=en。

26 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, "Concluding observations on the third periodic report of China, including Hong Kong, China, and Macao, China," E/C.12/CHN/CO/3, 22 March 2023, https://docs.un.org/en/E/C.12/CHN/CO/3.

27 同上，第101段。

28 同上，第126、127及129段。

委員會亦建議港府撤銷國安處舉報熱線，並立即確保人權捍衛者、民間社會行為體、記者、人權律師，以及其他致力維護經濟、社會及文化權利的人士，享有完整的正當程序保障，包括在訴訟每一階段獲得獨立而有效的法律代理。[29]此外，委員會建議港府設立一個具有廣泛職權的獨立國家人權機構，並為其配置充足的人力、技術和財政資源，使其能夠充分履行與經濟、社會及文化權利相關的職能。[30]委員會亦建議港府檢討相關法例，確保市民能夠行使自由組織工會的權利，並提出其他相關建議。[31]

經濟、社會及文化權利委員會在結論性意見中要求中國於 24 個月內提交資料，說明若干建議的落實情況，其中包括一項涉及香港的建議。中國同樣未能在期限前提交跟進資料。

禁止酷刑委員會

2016 年 2 月，禁止酷刑委員會就中國第五次定期報告發表結論性意見，當中包括香港。[32]自《香港國安法》實施後，委員會尚未審議香港履行《禁止酷刑公約》的情況。

一個人權倡議組織指出，中國一再延遲向禁止酷刑委員會提交國家報告，導致香港相關侵犯人權情況未能及時接受審議，並使 2019 年以來的打壓情況在缺乏有效問責的情況下持續。[33]中國連同香港和澳門最終於 2025 年 2 月提交報告；後續定期審議程序預計將於稍後展開。

29 同上，第103段。

30 同上，第99段。

31 同上，第114至115段。

32 聯合國禁止酷刑委員會，〈關於中國香港第五次定期報告的結論性意見〉，CAT/C/CHN-HKG/CO/5，2016年2月3日，https://digitallibrary.un.org/record/857892/files/CAT_C_CHN-HKG_CO_5-ZH.pdf。

33 香港人權資訊中心，*Urgent Calls for International Oversight on Torture and Ill-Treatment in Hong Kong*，2024年11月7日，https://hkchr.org/wp-content/uploads/2024/11/HK-CHR-TortureReportNov2024.pdf。



4 聯合國特別程序對《香港國安法》的回應

自 2020 年《香港國安法》實施以來，聯合國特別程序已多次透過來文、意見和新聞稿等方式，就該法的實施及其人權影響表達關注，並提出相關建議。

特別程序新聞稿及其對香港和中國政府的建議

日期	主題[34]	備註
2025 年 12 月 23 日	政治性拘留、政治性審判	五名聯合國專家表示他們長期就黎智英案與當局接觸，對這名民主派媒體企業家被定罪深感失望，並基於人道理由呼籲立即將他釋放出獄。[35]

34 本表所列主題由作者歸納。

35 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈Hong Kong SAR: UN Experts Dismayed by Jimmy Lai Conviction〉，新聞稿，2025年12月23日，https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/12/hong-kong-sar-un-experts-dismayed-jimmy-lai-conviction。

2025 年 10 月 3 日	跨國鎮壓	兩名聯合國專家對律師任建峰於 2025 年 7 月 16 日被除牌並遭金錢處罰表示震驚，認為有關處分與他於 2023 年 5 月在美國國會聽證會上，就香港法官和檢控人員獨立性公開發表意見有直接關係。[36]
2025 年 1 月 24 日	教育 / 學術自由	一名聯合國專家警告《香港國安法》正限制學術自由。[37]
2024 年 1 月 31 日	政治性拘留、政治性審判	一名聯合國專家已就媒體企業家黎智英案件中，一名關鍵控方證人指稱其提供的證據透過酷刑取得一事，致函中國當局。[38]
2024 年 1 月 22 日	政治性拘留、政治性審判	五名聯合國專家呼籲香港當局撤回對民主派媒體企業家黎智英的所有指控，並立即釋放他。黎智英案在長時間延誤後，於 2023 年 12 月開審。[39]
2023 年 10 月 9 日	政治性拘留、政治性審判、跨國鎮壓	四名聯合國專家表示嚴重關注 47 名人士自 2023 年 2 月起被控違反《香港國安法》而接受首宗大規模審訊，以及香港當局對流亡海外的民主派人士發出逮捕令和懸紅。[40]
2022 年 6 月 10 日	政治性審判、法治	42 名聯合國人權專家呼籲中國回應嚴重人權關注，並允許開展可信的國際調查；聲明中特別提及香港的反恐法律和煽動罪相關法律。

36 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈UN Experts Condemn Reprisals Against Hong Kong Lawyer Kevin Yam〉，新聞稿，2025年10月3日，https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/10/un-experts-condemn-reprisals-against-hong-kong-lawyer-kevin-yam。

37 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈Special Rapporteur Calls for Prioritising Safety as Fundamental Element for Ensuring Right to Education〉，新聞稿，2025年1月24日， https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/01/special-rapporteur-calls-prioritising-safety-fundamental-element-ensuring。

38 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈Hong Kong SAR: UN Expert Warns Against Admission of Evidence, Allegedly Secured Through Torture, in Jimmy Lai Case〉，新聞稿，2024年1月31日， https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/01/hong-kong-sar-un-expert-warns-against-admission-evidence-allegedly-secured。

39 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈聯合國專家敦促香港特別行政區當局撤銷對黎智英的所有指控，並呼籲將其釋放〉，新聞稿，2024年1月22日，https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/01/hong-kong-sar-un-experts-urge-authorities-drop-all-charges-against-jimmy-lai。

40 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈中國／香港特別行政區（香港特區）：聯合國專家對依據《國家安全法》持續進行審判和發出逮捕令表示關注〉，新聞稿，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。

2021 年 10 月 12 日	政治性拘留、 政治性審判	四名聯合國人權專家對民主活動人士兼女性人權維護者鄒幸彤因被指「煽動顛覆」及充當外國代理人而被捕表示深切關注，並敦促當局避免動用《香港國安法》，重新審視該法的適用情況。[41]

聯合國特別程序來文

日期	主題[42]	備註
2026 年 1 月 7 日	政治性拘留、 政治性審判	人權捍衛者處境特別報告員、任意拘留問題工作組、促進和保護意見及表達自由權特別報告員、和平集會和結社自由權特別報告員，以及法官和律師獨立性特別報告員五名專家，就人權捍衛者和民主派活動人士被捕及還押候審問題致函。[43]
2025 年 9 月 8 日	跨國鎮壓	兩名專家就律師任建峰在公開發表有關香港法官和檢控人員獨立性的言論後被從律師名冊除名並遭金錢處罰一事致函。[44]
2025 年 7 月 24 日	跨國鎮壓	就據報針對已逃往其他國家的中國活動人士、人權捍衛者，以及少數族裔和宗教少數群體的跨國人權侵犯行為增加一事，九名專家致函；信中亦提及來自香港的活動人士、人權捍衛者及其家屬所遭受的跨國鎮壓，包括郭鳳儀、劉珈汶、張卓汶、許穎婷和許智峯。[45]
2024 年 3 月 22 日	法治	六名專家致函，就《維護國家安全條例》提出關注。[46]

41 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈Hong Kong: Arrests under Security Law Are Serious Concern, UN Experts Call for Review〉，新聞稿，2021年10月12日，https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/11/hong-kong-arrests-under-security-law-are-serious-concern-un-experts-call。

42 本表所列主題由作者歸納。

43 聯合國人權理事會特別程序，〈AL CHN 23/2025〉，2026年1月7日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoad-PublicCommunicationFile?gId=30657。

44 聯合國法官和律師獨立性特別報告員及促進和保護意見和表達自由權特別報告員，〈AL CHN 20/2025〉，2025年9月8日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=30342。

45 聯合國人權理事會特別程序，〈AL CHN 9/2025〉，2025年7月24日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=30102。

46 聯合國人權理事會特別程序，〈OL CHN 5/2024〉，2024年3月22日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=28893。

2024 年 1 月 25 日	政治性拘留、 政治性審判	一名專家就黎智英正在進行的審訊中可能接納據稱透過酷刑或虐待取得的證據一事致函。[47]
2023 年 8 月 31 日	法治、 政治性審判、 跨國鎮壓	對 47 名被控違反《香港國安法》的人士接受首宗相關審訊，以及香港國家安全警察對七名流亡海外人士發出涉及《香港國安法》罪名的逮捕令，表示關注。[48]
2023 年 7 月 25 日	法治	五名專家就香港特區財經事務及庫務局於 2022 年 12 月發出的《有關規管眾籌活動的公眾諮詢文件及具體建議》致函。[49]
2023 年 4 月 19 日	法治	一名專家就《香港國安法》條文、法律援助制度修訂，以及香港《法律執業者條例草案》擬議修訂致函。[50]
2023 年 3 月 17 日	政治性拘留、 政治性審判	五名專家就黎智英案中涉及的人權侵犯問題致函。[51]
2022 年 2 月 14 日	法治	一名專家就《公民及政治權利國際公約》是否適用於《香港國安法》下的執法和司法活動致函。[52]
2021 年 9 月 24 日	政治性拘留、 政治性審判	五名專家就女性人權捍衛者兼民主活動人士鄒幸彤致函。[53]
2021 年 8 月 13 日	法治	三名專家就《香港國安法》實施後表達自由、受教育權和學術自由受到侵蝕一事致函。[54]
2020 年 9 月 1 日	法治	七名專家就《香港國安法》致函。[55]

47 聯合國人權理事會特別程序，〈AL CHN 2/2024〉，2024年1月25日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=28734。

48 聯合國人權理事會特別程序，〈AL CHN 16/2023〉，2023年8月31日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=28323。

49 聯合國人權理事會特別程序，〈OL CHN 12/2023〉，2023年7月25日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=28178。

50 聯合國人權理事會特別程序，〈OL CHN 2/2023〉，2023年4月19日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=27992。

51 聯合國人權理事會特別程序，〈AL CHN 1/2023〉，2023年3月17日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=27848。

52 聯合國人權理事會特別程序，〈OL CHN 3/2022〉，2022年2月14日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=27082。

53 聯合國人權理事會特別程序，〈UA CHN 10/2021〉，2021年9月24日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=26658。

54 聯合國人權理事會特別程序，〈AL CHN 9/2021〉，2021年8月13日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=26592。

55 聯合國人權理事會特別程序，〈OL CHN 17/2020〉，2020年9月1日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=25487。

2020 年 6 月 19 日	法治	七名專家就《香港國安法》草案致函。[56]

任意拘留問題工作組通過的意見

2024 年 9 月 24 日，任意拘留問題工作組認定，剝奪黎智英先生自由的情況具有任意性，屬第一、第二、第三及第五類。工作組請香港政府：

- 根據國際法立即釋放黎先生，並賦予他可強制執行的獲得賠償和其他補償的權利；
- 根據國際法立即釋放黎先生，並賦予他可強制執行的獲得賠償和其他補償的權利；
- 確保對圍繞任意剝奪黎先生自由的情況進行全面和獨立的調查，並對侵犯其權利的責任人採取適當措施。[57]

2023 年 5 月 1 日，任意拘留問題工作組認定，剝奪鄒幸彤女士自由的情況具有任意性，屬第一、第二、第三及第五類。工作組請香港政府：

- 採取必要措施，立即對鄒幸彤女士的情況給予補救，使之符合相關國際規範，包括《世界人權宣言》和《公民及政治權利國際公約》所載的規範；
- 修訂《香港國安法》的相關規定，確保其符合《公約》第九條和第十四條規定的義務；
- 確保對圍繞任意剝奪鄒幸彤女士自由的情況進行全面和獨立的調查，並對侵犯其權利的責任人採取適當措施。[58]

56 聯合國人權理事會特別程序，〈OL CHN 13/2020〉，2020年6月19日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=25354。

57 聯合國人權理事會任意拘留問題工作組，〈任意拘留問題工作組第一百屆會議（2024年8月26日至30日）通過的意見：關於黎智英先生的第34/2024號意見（中國香港）〉，A/HRC/WGAD/2024/34，2024年9月26日，第119至125段，https://digitallibrary.un.org/record/4069184/files/A_HRC_WGAD_2024_34-ZH.pdf。

58 聯合國人權理事會任意拘留問題工作組，〈任意拘留問題工作組第九十六屆會議（2023年3月27日至4月5日）通過的意見：關於鄒幸彤女士的第30/2023號意見（中國香港）〉，A/HRC/WGAD/2023/30，2023年5月1日，第95至101段，https://digitallibrary.un.org/record/4021368/files/A_HRC_WGAD_2023_30-ZH.pdf。



5 聯合國人權高專辦對《香港國安法》的回應

本節梳理聯合國人權事務高級專員辦事處自 2020 年《香港國安法》實施以來的相關回應，並同時考察香港政府、中國政府及人權活動人士等相關方面的回應。

本部分特別聚焦四項事件：2020 年 7 月《香港國安法》實施；2021 年 1 月政治領袖和活動人士遭大規模拘捕；時任高級專員米歇爾・巴切萊特於 2022 年 5 月訪問中國；福爾克爾・蒂爾克自 2022 年出任高級專員以來的相關表態，以及聯合國處理報復問題的機制。

《香港國安法》的實施

人權高專辦對《香港國安法》的首份聲明於 2020 年 6 月 19 日發出。當時，中國全國人民代表大會正準備制定並實施該法，法律文本尚未公開供外界審閱。儘管具體內容仍不明確，聲明仍強調該法必須「全面遵守中國的人權義務」，尊重適用於香港的《公民及政治權利國際公約》和《經濟、社會及文化權利國際公約》相關條文，並且「應具備清晰的適用範圍和定義，並僅可

在絕對必要和合乎比例的情況下限制人權。」。[59]

2020 年 7 月 3 日，即《香港國安法》實施後不久，人權高專辦在新聞簡報中進一步指出[60]：

- 雖然《香港國安法》明確確認《公民及政治權利國際公約》和《經濟、社會及文化權利國際公約》的相關條文，但該法仍須切實保障這些權利，尤其是「基本自由（第四條）、無罪推定及正當程序權利（第五條），以及獲得公平審判的權利（第五十八條）」。
- 「該法律中某些罪行的定義模糊不清且過於寬泛。」
- 「勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪」的條文，可能限制公民空間，並可能會扼殺民間社會活動者行使參與公共事務權利的可能性。
- 為符合《公民及政治權利國際公約》所確立的原則，該法不應追溯《香港國安法》生效前的行為。

2020 年 9 月 14 日，即《香港國安法》實施約兩個半月後，時任高級專員巴切萊特在人權理事會第 45 屆會議上發言，[61]鼓勵「鼓勵香港當局密切監測警方和法院的執法情況」，並「採取措施審查此項法律，以應對可能對享有人權造成的任何負面影響」。

然而，隨着多人根據《香港國安法》被捕，巴切萊特的措辭轉趨嚴厲。她在 2020 年 12 月 10 日的年終記者會上表示，[62]《香港國安法》對基本自由產生「寒蟬效應」，並導致香港的「公民和民主空間迅速收窄」。中國則回應稱，該法及相關檢控是在 2019 年「暴力抗議」後為香港恢復穩定的必要措施。[63]

59 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈中國／香港特別行政區（香港特區）：巴切萊特表示，安全法必須符合人權義務〉，新聞稿，2020年6月19日，https://www.ohchr.org/zh/2020/06/chinahong-kong-sar-security-law-must-meet-human-rights-obligations-says-bachelet。

60 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈關於中國／香港特區的新聞簡報〉，新聞簡報，2020年7月3日，https://www.ohchr.org/zh/2020/07/press-briefing-note-china-hong-kong-sar。

61 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈巴切萊特在全球人權最新情況介紹中呼籲採取緊急行動，提高復原力，保護民眾權利〉，聲明與講話，2020年9月14日，https://www.ohchr.org/zh/2020/09/her-global-human-rights-update-bachelet-calls-urgent-action-heighten-resilience-and-protect。

62 中國人權，〈聯合國人權事務高級專員米歇爾・巴切萊特關於新疆和香港的講話記錄〉，2020年12月11日，https://www.hrichina.org/cht/xin-wen-gong-zuo/zhong-guo-ren-quan-jian-xun/lian-he-guo-ren-quan-shi-wu-gao-ji-zhuan-yuan-mi-xie-er。

63 法新社，〈UN Rights Chief Decries Hong Kong’s “Shrinking Civic Space” Under Security Law〉，《Hong Kong Free Press》，2020年12月10日，https://hongkongfp.com/2020/12/10/un-rights-chief-decries-hong-kongs-shrinking-civic-space-under-security-law/。

大規模拘捕

2021 年 1 月 7 日，香港多名民主派領袖和活動人士遭大規模拘捕後，人權高專辦發表新聞稿呼籲立即釋放相關人士，並敦促香港避免利用《香港國安法》打壓表達自由、和平集會自由和結社自由的權利。[64]

該新聞聲明強調，《香港國安法》正用來拘留行使參與政治和公共生活合法權利的人士；每人享有的表達自由、和平集會自由和結社自由受 《公民及政治權利國際公約》保障。聲明並重申，人權高專辦關注《香港國安法》下罪行定義「含糊且過於寬泛」。

2021 年 6 月 21 日，巴切萊特重申《香港國安法》對香港的「公民和民主空間以及獨立媒體」產生「威懾」。[65]其後，她於 2021 年 6 月 24 日再次在一項香港相關活動中表達關注，[66]指出該法中定義含糊的罪行正導致媒體自我審查。

面對日益增加的批評，港府方面則堅稱，[67]《香港國安法》實施後人權狀況已有改善，理由是該法成功平息社會動盪，使居民可享有合法自由。

巴切萊特訪問中國

經多年談判後，巴切萊特於 2022 年 5 月訪問中國，這是相隔 17 年後再有聯合國人權事務高級專員訪問中國。訪問結束後，巴切萊特發表聲明，提及維吾爾人和藏人的個案。儘管她此行並未到訪香港，她亦有撰寫另一段文字談及香港。[68]

巴切萊特亦讚揚中國在減貧、消除極端貧困、保障健康權，以及更廣泛保障經濟和社會權利方面取得「巨大成就」。在聲明結尾，她進一步指出，中國

64 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈Comment by UN Human Rights Office Spokesperson Liz Throssell on the Hong Kong Special Administrative Region, China〉，新聞稿，2021年1月7日，https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/01/comment-un-human-rights-office-spokesperson-liz-throssell-hong-kong-special。

65 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈人權理事會第四十七屆會議議項2：高級專員報告人權最新情況〉，聲明與講話，2021年6月21日，https://www.ohchr.org/zh/2021/06/47th-session-human-rights-councilitem-2-human-rights-update-high-commissioner。

66 路透社，〈U.N. Rights Chief Says HK Security Law Prompts Media Self-Censorship〉，2021年6月24日，https://www.reuters.com/world/asia-pacific/un-rights-chief-says-hk-security-law-prompts-media-self-censorship-2021-06-24/。

67 Al Jazeera，〈UN Rights Chief Decries Abuses in Xinjiang, Arrests in Hong Kong〉，2021年2月27日，https://www.aljazeera.com/news/2/27/un-rights-chief-decries-abuses-in-xinjiang-arrests-in-china。

68 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈聯合國人權事務高級專員米歇爾・巴切萊特結束對中國正式訪問後的聲明〉，聲明與講話，2022年5月28日，https://www.ohchr.org/zh/statements/2022/05/statement-un-high-commissioner-human-rights-michelle-bachelet-after-official。

在全球事務中發揮「非常重要的作用」，並強調人權高專辦與中國需要加強接觸與合作。

巴切萊特的聲明受到全球人權活動人士的廣泛批評。批評者認為，她不僅未能引起國際社會關注中國政府嚴重侵犯人權的問題，包括「對香港基本自由的打壓」，[69]甚至粉飾暴行，[70]並損害了人權事務高級專員本人以及聯合國的公信力。[71] 巴切萊特發表訪問結束聲明後不久，數百個代表維吾爾人、藏人、香港及其他中國倡議運動的人權組織於 2022 年 6 月 8 日發表聯合聲明，[72]稱此次訪問失敗，並要求她辭職。

福爾克爾・蒂爾克任期

新任高級專員福爾克爾・蒂爾克上任後，人權高專辦於 2022 年 10 月 11 日就五人根據《香港國安法》被判刑發表新聞稿，[73]關注《香港國安法》在香港對「基本權利和自由」造成的「負面影響」，並敦促港府履行《公民及政治權利國際公約》和《兒童權利公約》所須承擔的義務。

蒂爾克於 2023 年 3 月和 6 月的 人權理事會會議上兩度提及香港，並就《香港國安法》對香港造成的影響表示關注。[74]翌年，即 2024 年 3 月 4 日，他再次在人權理事會會議上提及香港，表示他「正在就《國家安全法》引起的持續關注與香港當局接觸」。[75]

69 人權觀察，〈巴切萊特應站到受害者一邊，補救訪華巨大損害〉，評論，2022年7月12日，https://www.hrw.org/zh-hant/news/2022/07/12/bachelet-should-fix-disastrous-china-visit-standing-victims。

70 Benedict Rogers，〈Michelle Bachelet’s Failed Xinjiang Trip Has Tainted Her Whole Legacy〉，《Foreign Policy》，2022年6月13日，https://foreignpolicy.com/2022/06/13/michelle-bachelets-failed-xinjiang-trip-has-tainted-her-whole-legacy/。

71 East Asia Forum，〈The UN High Commissioner’s Contentious Visit to China〉，2022年7月8日，https://eastasiaforum.org/2022/07/08/the-un-high-commissioners-contentious-visit-to-china/。

72 International Tibet Network，〈230 Rights Groups Demand Resignation of UN High Commissioner for Human Rights〉，新聞稿，2022年6月8日，https://tibetnetwork.org/230-rights-groups-demand-resignation-of-un-high-commissioner-for-human-rights-2/。

73 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈對依據《國家安全法》作出的判刑表示震驚〉，新聞簡報，2022年10月11日，https://www.ohchr.org/zh/press-briefing-notes/2022/10/alarm-sentencing-under-national-security-law。

74 聯合國人權事務高級專員沃爾克・蒂爾克，〈Global Update by the High Commissioner〉，聯合國人權理事會第五十三屆會議議程項目2，2023年6月19日，https://hrcmeetings.ohchr.org/HRCSessions/HRCDocuments/68/OTH/OTH_3309_87_b6bd35cc_d564_4502_a752_f3e4eea9fc3b.docx。

75 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈蒂爾克向人權理事會匯報全球最新情況〉，聲明與講話，2024年3月4日，https://www.ohchr.org/zh/statements-and-speeches/2024/03/turks-global-update-human-rights-council。

不久後，香港根據《基本法》第 23 條制定新的國家安全立法，[76]人權高專辦對香港的關注再次升溫。該立法是在本地制定的國家安全法律，補充了中國於 2020 年通過的《香港國安法》，並進一步擴大了香港國家安全法律的適用範圍。2024 年 3 月 19 日，即新法正式通過當日，人權高專辦發表新聞稿指出：[77]

- 該條例是在「未經徹底審議和有意義協商」的情況下被快速審議並通過。
- 條文「定義寬泛且含糊」。
- 多項條文不符合國際人權法，包括對「表達自由、和平集會自由，以及接收和傳遞資訊權利」的保障。
- 該立法「是香港人權保護的倒退」。

兩個月後，14 名於 2021 年 1 月被捕的香港民主派領袖和活動人士被定罪，蒂爾克對《香港國安法》的批評進一步加強。[78]2024 年 5 月 31 日，人權高專辦就上述定罪發布新聞稿，[79]對中國香港特別行政區最近使用《香港國安法》表示關注，並強調：

- 《香港國安法》「不符合中國根據國際人權法承擔的義務，特別是香港根據《公民及政治權利國際公約》承擔的義務」；
- 「這項立法應當被廢除，與此同時，不應加以適用」；
- 應「立即無條件釋放所有根據這些法律被任意逮捕和拘留的人」。

2024 年 6 月，在人權理事會第 56 屆會議上，蒂爾克表示他的辦事處曾訪問北京，討論中國反恐法和刑法中存在問題的條款，以及《香港國安法》在香港特別行政區的適用情況等問題。[80]

2024 年 8 月 27 日，人權高專辦亦更新其工作範圍，將香港特別行政區的國家

76 Kelly Ng, 〈Article 23: What Is Hong Kong's Tough New Security Law?〉, BBC News, 2024年3月25日, https://www.bbc.co.uk/news/world-asia-china-68508694。

77 聯合國人權事務高級專員辦事處, 〈聯合國人權事務高級專員表示，倉促通過《維護國家安全條例》是香港人權的倒退〉, 新聞稿, 2024年3月19日, https://www.ohchr.org/zh/press-releases/2024/03/rushed-adoption-national-security-bill-regressive-step-human-rights-hong。

78 Helen Davidson, 〈"Hong Kong 47" Trial: 14 Activists Found Guilty of Conspiracy to Commit Subversion〉, 《The Guardian》, 2024年5月30日, https://www.theguardian.com/world/article/2024/may/30/hong-kong-47-trial-verdict-pro-democracy-campaigners-national-security。

79 聯合國人權事務高級專員辦事處, 〈蒂爾克對中國香港使用《國安法》表示遺憾〉, 新聞稿, 2024年5月31日, https://www.ohchr.org/zh/press-releases/2024/05/hong-kong-sar-turk-deplores-use-national-security-laws。

80 聯合國人權事務高級專員辦事處, 〈高級專員福爾克爾・蒂爾克在向人權理事會第五十六屆會議通報全球最新人權狀況時表示：「我們必須緊急尋找恢復和平之路」〉, 聲明與講話, 2024年6月18日, https://www.ohchr.org/zh/statements-and-speeches/2024/06/we-must-urgently-find-our-way-back-peace-says-high-commissioner。

安全與人權關注納入其中，顯示香港已成為蒂爾克優先關注事項之一。[81]

在 2025 年 2 月至 4 月和 6 月至 7 月分別舉行的人權理事會第 58 屆和第 59 屆會議上，蒂爾克談及《香港國安法》對香港公民空間造成的箝制和收窄影響。[82] 2025 年 9 月至 10 月舉行的人權理事會第 60 屆會議亦再次提及相關問題，指出《香港國安法》被用以針對公民社會和人權捍衛者，並壓縮開放、自由的公共空間。

其後，2025 年 11 月香港大埔發生嚴重火災後，蒂爾克向受害者表示慰問，並支持維護公民空間。他呼籲港府撤銷針對要求追究火災責任人士的案件，並廢除《香港國安法》的相關條文，或至少作出大幅修訂，使其完全符合《公民及政治權利國際公約》的要求。[83]

2026 年 2 月，黎智英因《香港國安法》被判處 20 年監禁後，人權高專辦發表聲明，表示蒂爾克敦促當局釋放黎智英。[84] 聲明指出：

- 聯合國人權辦公室已審視黎智英案的裁決，並對該裁決將受保障的表達自由，包括新聞自由和結社自由之行使刑事化表示關注；該裁決亦大量依賴《香港國安法》生效前的行為。
- 高級專員考慮到黎智英年事已高及其健康狀況，以及被拘留逾四年對他造成的影響，基於人道理由呼籲立即釋放黎智英。

對在人權領域與聯合國合作而實施的恐嚇和報復

人權理事會亦請秘書長每年向理事會提交一份報告，彙編和分析從所有適當來源取得的任何現有資料，包括有關因在人權領域與聯合國合作而遭到報復的指控，並就此提出建議。[85]

81 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈聯合國人權事務高級專員表示，倉促通過《維護國家安全條例》是香港人權的倒退〉，新聞稿，2024年3月19日，https://www.ohchr.org/zh/press-releases/2024/03/rushed-adoption-national-security-bill-regressive-step-human-rights-hong。

82 聯合國人權理事會，〈58th Session of the Human Rights Council (24 February to 4 April 2025)〉，https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session58/regular-session；聯合國人權理事會，〈59th Session of the Human Rights Council (16 June to 8 July 2025)〉，https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session59/regular-session。

83 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈T ü rk Expresses Solidarity with Victims and Calls for Civic Space in Aftermath of Hong Kong Fire〉，新聞稿，2025年12月9日，https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/12/turk-expresses-solidarity-victims-and-calls-civic-space-aftermath-hong-kong。

84 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈Hong Kong SAR: T ü rk Urges Release of Jimmy Lai Following Imposition of 20-Year Sentence〉，新聞稿，2026年2月9日，https://www.ohchr.org/en/press-releases/2026/02/hong-kong-sar-turk-urges-release-jimmy-lai-following-imposition-20-year。

85 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈與聯合國合作遭到報復問題年度報告〉，https://www.ohchr.org/zh/reprisals/annual-reports-reprisals-cooperation-un。

該機制記錄了鄒幸彤、黎智英法律團隊和陳皓桓涉及《香港國安法》及恐嚇和報復行為的個案。上述人士均在《香港國安法》實施後，因在人權領域與聯合國合作而遭受恐嚇和報復。[86]

86 詳情參見國際人權服務社，〈#EndReprisals〉，https://endreprisals.ishr.ch/。



聯合國人權理事會就香港國安法的討論

本節考察自《香港國安法》於2020年實施以來，人權理事會就香港情況作出的參與與討論，並聚焦於人權理事會第四十四屆會議。該屆會議是《香港國安法》在香港實施後召開的首屆會議，香港議題亦在會上受到最多關注。其他多個相關例子已於上文有關蒂爾克任期的部分說明。

人權理事會是基於《聯合國憲章》設立的機構，會員國可在其中就彼此的人權紀錄提出意見和批評。因此，一些支持中國或與中國立場一致的國家，基於盟友關係往往避免在人權理事會上批評香港的人權狀況。

人權理事會第四十四屆會議

2020 年 6 月 30 日， 即《香港國安法》在香港實施當日，人權理事會第 44 屆會議期間出現兩份立場相反的聯合聲明。一份由對中國提出批評的國家發表，關注中國的人權狀況；另一份則由支持中國的國家發表，表態支持《香港國安法》。

英國代表 27 個國家發表聯合聲明，[87]對在香港實施與國家安全相關的立法表示深切且日益增加的關注，並指出：

- 由北京強加的《香港國安法》削弱了《中英聯合聲明》所保障的香港「一國兩制」和高度自治。
- 《香港國安法》威脅《公民及政治權利國際公約》和 《經濟、社會及文化權利國際公約》所保障的權利和自由，包括人身、新聞、集會和結社自由。
- 聲明促請中國和香港重新考慮實施該立法，並與香港人民、相關機構和司法機關接觸，以防止香港人多年來享有的權利和自由進一步受到侵蝕。

古巴代表 53 個國家發表另一份聯合聲明，[88]指出：

- 《香港國安法》的立法堅持「一國兩制」原則。
- 該法有助於香港的長期繁榮，並保障香港居民在安全環境中更好行使合法權利和自由。
- 該法有助於香港的長期繁榮，並保障香港居民在安全環境中更好行使合法權利和自由。
- 外國不應利用香港問題干涉中國內政。

中國（及香港）的回應

儘管聯合國機制反覆對香港人權狀況表達關注，中國仍借助人權理事會平台推動有關《香港國安法》的正面敘事。由於支持《香港國安法》的 53 國聯合聲明，在參與國數量上超過了反對該法的另一份聯合聲明，因而被外界視為中國在外交層面上的勝利。[89]

2020 年 6 月 30 日，在兩份關於《香港國安法》實施的聯合聲明發表後，時任香港行政長官林鄭月娥透過視像訊息在人權理事會上發言，[90]強調：

- 「國家安全立法權完全屬於中央政府」。

87 英國外交及聯邦事務部、Julian Braithwaite，〈UN Human Rights Council 44: Cross-regional Statement on Hong Kong and Xinjiang〉，演辭，2020年6月30日，https://www.gov.uk/government/speeches/un-human-rights-council-44-cross-regional-statement-on-hong-kong-and-xinjiang。

88 《環球時報》，〈Over 50 Countries Support China’s National Security Law for HK at Human Rights Council〉，2020年7月1日，https://www.globaltimes.cn/content/1193136.shtml。

89 Dave Lawler，〈The 53 Countries Supporting China’s Crackdown on Hong Kong〉，Axios，2020年7月2日，https://www.axios.com/2020/07/02/countries-supporting-china-hong-kong-law。

90 聯合國日內瓦辦事處多媒體新聞中心，〈Statement to UN Human Rights Council by Carrie Lam, Chief Executive of Hong Kong〉，錄像及發言稿，2020年6月30日，https://www.unognewsroom.org/story/en/249/statement-to-un-human-rights-council-by-carrie-lam-chief-executive-of-hong-kong。

- 自 2019 年 6 月以來，香港出現由外部勢力煽動的「暴力升級」，因此「迫切需要」制定《香港國安法》。
- 實施《香港國安法》「不會影響個人的合法權利和自由，這些權利和自由受《基本法》及適用於香港的相關國際公約條文保障」。
- 《香港國安法》並非削弱，而是恢復「一國兩制」原則。
- 她促請國際社會尊重中國「維護國家安全的權利，以及香港人追求穩定與和諧的願望」。

《香港國安法》實施約一年半後，在2022年2月舉行的人權理事會會議上，時任中國國務委員兼外交部長王毅表示，[91]香港近年「由亂轉治」，情況明顯改善，並促進了更廣泛的民主與和諧。

一年後，時任中國外交部長秦剛在 2023 年 2 月另一場人權理事會高級別會議上強調，[92]香港秩序已經恢復，並將在「一國兩制」下「迎來光明前景」。

對《香港國安法》提出批評的國家

中國借助人權理事會平台宣揚其關於《香港國安法》的正面敘事，但與此同時，其他國家亦持續在人權理事會上表達關注並提出批評。

2021 年 2 月，在《香港國安法》實施後首次舉行的人權理事會高級別會議上，[93]捷克和丹麥外長均明確譴責港府侵犯人權；捷克外長並呼籲港府恢復民主規範。

2021 年 2 月 23 日，盧森堡、日本和冰島外長相繼對香港公民及政治權利惡化，以及整體人權狀況表示關注。[94] 歐盟代表亦呼籲中國尊重香港的基本自

91 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈Human Rights Council Starts High-Level Segment, Hearing from the Presidents of Tunisia, Lithuania, Colombia, Marshall Islands and Venezuela〉，新聞稿，2022年2月28日，https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/02/human-rights-council-starts-high-level-segment-hearing-presidents-tunisia。

92 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈Human Rights Council Hears from 28 Dignitaries as It Continues Its High-Level Segment〉，會議摘要，2023年2月27日，https://www.ohchr.org/en/meeting-summaries/2023/02/human-rights-council-hears-28-dignitaries-it-continues-its-high-level。

93 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈Human Rights Council Hears from 31 Dignitaries as It Continues Its High-Level Segment〉，新聞稿，2021年2月22日，https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/02/human-rights-council-hears-31-dignitaries-it-continues-its-high-level。

94 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈Human Rights Council Hears from 23 Dignitaries as It Continues Its High-Level Segment〉，新聞稿，2021年2月23日，https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/02/human-rights-council-hears-23-dignitaries-it-continues-its-high-level。

由。[95] 翌日，意大利外長亦對香港公民空間收窄表示關注。[96]

2021 年 6 月 22 日，加拿大代表 44 個國家就中國人權發表聯合聲明，對香港在《香港國安法》下基本自由日益惡化表示關注。[97]

2021 年 7 月 1 日，國際人權服務社舉辦一場評估《香港國安法》的會外活動，英國代表在活動上表示：[98]

- 《香港國安法》明確且嚴重違反《中英聯合聲明》。
- 由於該法律由北京直接在香港實施，繞過香港立法會，香港的高度自治受到削弱。
- 該法律嚴重損害香港的權利和自由。
- 該法律被有系統地用來限制表達自由，並壓縮正當政治辯論的空間。

美國代表亦在該活動上發言，[99]指出：

- 中國在香港實施《國家安全法》，違反了國際義務，亦未能保障香港人的權利和自由，以及維持香港五十年高度自治。
- 中國和香港當局壓制了「香港人的人權和基本自由」。
- 《香港國安法》的執行構成一場持續、系統性的鎮壓。

一年後，即 2022 年 6 月 14 日，人權理事會發表另一份關於中國人權狀況的聯合聲明。[100]該聲明由荷蘭提出，共有 47 個國家加入，參與國數量多於 2021 年 6 月 22 日的聲明。各國在聲明中表示對香港人權和基本自由保障情

95 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈Human Rights Council Continues Its High-Level Segment and Hears from 29 Dignitaries〉，新聞稿，2021年2月23日，https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/02/human-rights-council-continues-its-high-level-segment-and-hears-29。

96 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈Human Rights Council Concludes High-Level Segment and Holds General Segment〉，新聞稿，2021年2月24日，https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/02/human-rights-council-concludes-high-level-segment-and-holds-general-segment。

97 英國常駐世界貿易組織、聯合國及其他國際組織代表團（日內瓦），〈UN Human Rights Council 47: Joint Statement on the Human Rights Situation in Xinjiang〉，聯合聲明，2021年6月22日，https://www.gov.uk/government/news/un-human-rights-council-47-joint-statement-on-the-human-rights-situation-in-xinjiang。

98 英國外交、聯邦及發展事務部、Simon Manley，〈UN Human Rights Council 47: UK Statement at the Side Event on Assessing the National Security Law in Hong Kong〉，演辭，2021年7月1日，https://www.gov.uk/government/speeches/un-human-rights-council-47-uk-statement-at-the-side-event-on-assessing-the-national-security-law-in-hong-kong。

99 Jonathan Fritz，〈Assessing the National Security Law in Hong Kong〉，美國國務院，聯合國人權理事會邊會發言，2021年7月1日，https://2021-2025.state.gov/assessing-the-national-security-law-in-hong-kong/。

100 澳洲外交貿易部，〈Joint Statement on Behalf of 47 Countries in the UN Human Rights Council on the Human Rights Situation in China〉，聯合聲明，2022年6月14日，https://www.dfat.gov.au/international-relations/joint-statement-behalf-47-countries-un-human-rights-council-human-rights-situation-china。

況惡化深表關注。

普遍定期審議

上述情況亦在普遍定期審議中再次出現。普遍定期審議是一項由國家主導、針對聯合國會員國人權紀錄進行同行審議的機制。中國第四輪普遍定期審議於 2024 年 1 月舉行，這是《香港國安法》實施後，中國首次接受普遍定期審議。

中國首先向普遍定期審議工作組提交國家報告，[101]其中提到，「《香港國安法》頒布實施和選舉制度修改完善後，香港局勢實現由亂到治的重大轉折，走向由治及興的新階段。」。

作為中國國家報告的補充，香港政務司司長陳國基亦在普遍定期審議會議上致開幕辭，表示：[102]

- 《香港國安法》是一項「成功國策」，確保「一國兩制」方針。
- 自《香港國安法》實施後，香港恢復穩定和法治秩序，香港人「可以繼續享有合法權利和自由」。

中國及香港再次宣揚其有關《香港國安法》的正面敘事；然而，香港情況仍是中國在該次審議中面對的關鍵議題之一。在向中國預先提交問題的 36 個國家中，[103]有 8 個國家提及香港；除俄羅斯外，其餘相關問題均帶有批評性質。在普遍定期審議互動對話中，[104]中國回應有關《香港國安法》的批評時，強調該法的實質在於維護中國國家主權、安全和統一。

普遍定期審議會議總結時，19 個國家共提出 23 項涉及香港的建議，[105]其中兩項明確支持《香港國安法》，20 項反對該法或表達關注，另有一項涉及香港其他問題。下表列出相關建議及中國的回應：[106]

101 聯合國大會，〈根據人權理事會第5/1號和第16/21號決議提交的國家報告：中國〉，A/HRC/WG.6/45/CHN/1，2023年11月3日，第57段，https://docs.un.org/zh/A/HRC/WG.6/45/CHN/1。

102 香港特別行政區政府，〈政務司司長出席聯合國人權理事會普遍定期審議工作組會議開場發言（中文譯本）（附圖）〉，新聞公報，2024年1月23日，https://www.info.gov.hk/gia/general/202401/23/P2024012300582.htm。

103 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈普遍定期審議——中國〉，https://www.ohchr.org/zh/hr-bodies/upr/cn-index。

104 聯合國網絡電視，〈China UPR Adoption – 45th Session of Universal Periodic Review〉，錄像，2024年1月26日，https://webtv.un.org/en/asset/k1j/k1jw404oxg。

105 同上。

106 聯合國人權事務高級專員辦事處，〈普遍定期審議－中國〉，https://www.ohchr.org/zh/hr-bodies/upr/cn-index。

對《香港國安法》的立場	建議內容	提出國家	中國回應
支持	支持中國維護國家安全的措施，包括在香港採取的相關措施	厄立特里亞； 委內瑞拉	接納
反對或關注	確保香港履行《公民及政治權利國際公約》規定的義務	加拿大	接納並已落實
	保障香港的基本權利和自由	法國； 德國； 日本； 列支敦士登； 立陶宛	
	廢除《香港國安法》	澳洲； 加拿大； 捷克； 新西蘭； 英國； 美國	拒絕
	修訂《香港國安法》	比利時； 盧森堡； 瑞士	
	停止在香港採取打壓措施	奧地利； 荷蘭； 美國[107]	
	釋放所有因在香港行使表達自由權利而被任意拘留的人士	丹麥	

107 美國就香港的壓制措施提出兩項建議，見聯合國人權理事會，〈普遍定期審議工作組報告：中國〉，A/HRC/56/6，第22.99及22.414段，https://docs.un.org/zh/A/HRC/56/6。



7 香港政府的立場

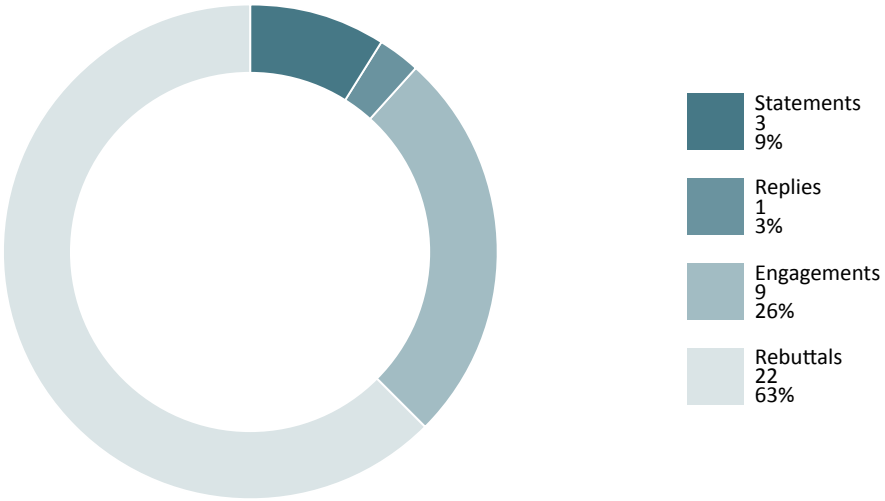
為評估香港政府如何回應聯合國人權機制，本報告分析了 36 項官方資料來源，包括自 2020 年《香港國安法》實施起，至本報告於 2026 年 4 月撰寫期間發布的新聞稿、人權報告、補充答覆、公開信函及司局長言論。

這些資料有助分析香港如何與聯合國機構接觸、處理查詢，以及回應國際批評的情況。相關回應大致可分為四類：

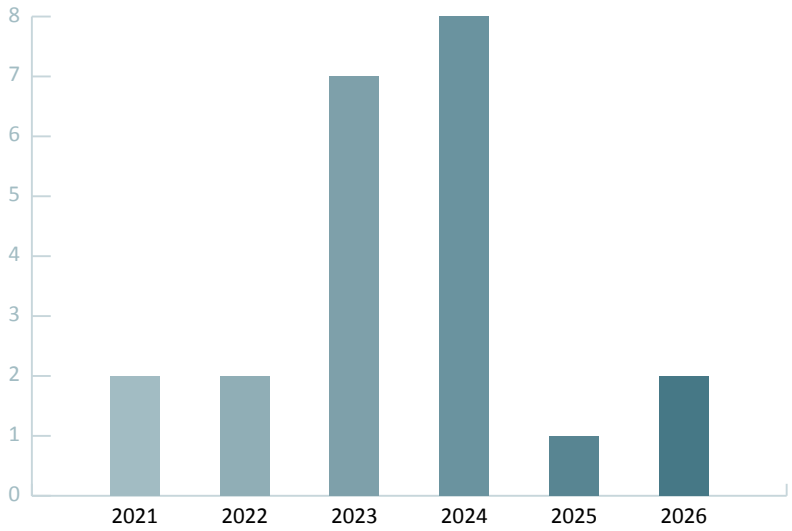
類別	說明
參與	參與聯合國條約機構的審議
答覆	對聯合國調查作出的正式回應，包括信函和報告
聲明	表明官方立場的新聞稿和司局長發言
反駁	就聯合國聲明作出反駁的新聞稿

超過一半的回應屬於反駁性質，反映政府積極捍衛《香港國安法》，並回應國際社會所提出的關注（見下文圖表1及圖表2）。

圖表 1：《香港國安法》實施後香港特區政府的回應類型



圖表 2：《香港國安法》實施以來涉及聯合國機制的反駁聲明數目



香港對聯合國人權機制的回應

香港官方敘事將自身描述為積極、透明地與國際人權社群接觸，並在表面上強調其參與聯合國人權機制。[108]然而，香港對聯合國，尤其是對條約機構和特別程序的回應，顯示其採取防禦性甚至對立性的立場。

108 香港特別行政區政府政制及內地事務局，〈人權報告〉，https://www.cmab.gov.hk/tc/press/hr_reports.htm。

條約機構
對聯合國人權事務委員會結論性意見（2022）的回應

香港對聯合國人權事務委員會 2022 年結論性意見的回應[109][110]，反映其對聯合國人權機制持續採取防禦甚至敵對的態度。香港官方聲明篇幅冗長，幾乎逐項反駁委員會提出的批評。惟政府並未建設性地回應委員會提出的人權關注，而是稱委員會的意見「毫無根據」、屬「錯誤理解」，並基於「誤解」。這種回應旨在削弱國際批評的正當性，並維護《香港國安法》的合法性敘事。[111]

對聯合國經濟、社會及文化權利委員會
結論性意見（2023）的回應

香港對聯合國經濟、社會及文化權利委員會結論性意見的回應[112][113]，亦反映出與其面對人權事務委員會批評時相似的防禦性和否定態度。香港並未建設性地回應委員會的關注，而是集中反駁批評並為其政策辯護，未有處理實質人權問題。

該回應將委員會的意見描述為基於「誤解」，並強調香港在相關交流中一直「開放、尊重、合作」。[114]然而，政府並未實質回應有關勞工權利、新聞自由，或《香港國安法》對社會和經濟權利影響的關注，而只是重複其關於穩定與繁榮的敘事。此外，該回應使用帶有情緒色彩和否定意味的措辭，以削弱委員會結論的說服力。

政府亦聲稱部分關注「失實」且「毫無事實根據」，並強調香港一直堅持「嚴格依照法律」，嘗試以合法性作為辯解依據，藉此回應並轉移外界對人權問題的批評。[115]香港特區政府選擇性地詮釋其法律義務，並否定多項重要關注事項，反映香港政府拒絕接受國際問責，同一時間在強化在所建構的管治成效論述。

109 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〉，CCPR/C/CHN-HKG/CO/4，2022年11月11日，https://docs.un.org/zh/CCPR/C/CHN-HKG/CO/4。

110 香港特別行政區政府，〈香港特區政府強烈反對聯合國人權事務委員會不公平的批評〉，2022年7月27日，https://www.info.gov.hk/gia/general/202207/27/P2022072700585.htm?fontSize=1。

111 同上，第3段。

112 聯合國經濟、社會及文化權利委員會，〈關於中國（包括中國香港和中國澳門）第三次定期報告的結論性意見〉，E/C.12/CHN/CO/3，2023年3月22日，https://digitallibrary.un.org/record/4007077/files/E_C.12_CHN_CO_3-ZH.pdf。

113 香港特別行政區政府，〈特區政府強烈反對聯合國經濟、社會與文化權利委員會失實誤導的審議結論〉，2023年3月6日，https://www.info.gov.hk/gia/general/202303/06/P2023030600724.htm。

114 同上，第6段。

115 同上。

香港特區政府未有就聯合國經濟、社會與文化權利委員會的建議作出具實質意義的回應，反映所採取的整體策略，包括拒絕接受國際監督、將外界批評描述為基於錯誤資訊，以及拒絕承認《香港國安法》對經濟、社會及文化權利所造成的影響。香港特區政府持續對聯合國人權機制抱持敵視態度，亦突顯《香港國安法》實施以來香港公民社會及獨立機構的活動空間日益收窄。

對譴責《香港國安法》定罪的回應

儘管香港政府強烈否定外界對《香港國安法》，以及民主派人士因該法而被定罪所提出的批評，其回應往往並非直接針對聯合國人權機制，而是集中反駁西方國家和機構，特別是美國，[116]以及國際律師協會人權研究所[117]等公民社會組織。

香港特區政府刻意避免公開反對聯合國機構，反映政府在為國家安全法律辯護的同時，或仍然重視與聯合國維持工作關係的策略價值。若公開抨擊聯合國人權理事會或其他人權機制，可能會令香港及中國在國際層面進一步陷入孤立，並削弱兩者影響相關機構的能力。

相反，香港特區政府主要將矛頭指向西方批評者，藉此把有關爭議建構為地緣政治角力，而非人權問題，從而保留與聯合國接觸和溝通的空間。這種較為克制的立場，反映政府採取經過權衡的策略：在維護《香港國安法》合法性的同時，亦兼顧外交考慮。

特別程序

鄒幸彤

2021 年 ，香港律政司回應四名聯合國特別報告員就人權律師鄒幸彤被捕，以及《香港國安法》整體實施情況所提出的關注作出回應。[118] 有關聲明沿用上述模式，未有正面回應鄒幸彤被拘留及公民社會空間日益收窄等具體問題，反而作出概括性的陳述。

港府強調權利「並非絕對」，可因國家安全和公共秩序等理由依法受到限

116 香港特別行政區政府，〈特區政府強烈譴責和反對有關對原訟法庭就串謀顛覆國家政權案作出裁決的失實抹黑〉，2024年5月31日，https://www.info.gov.hk/gia/general/202405/31/P2024053100413.htm。

117 香港特別行政區政府，〈特區政府強烈不滿國際律師協會人權研究所就《維護國家安全條例》作出失實抹黑言論〉，2024年3月27日，https://www.info.gov.hk/gia/general/202403/27/P2024032700741.htm。

118 香港特別行政區政府，〈制定國安法符合國際做法〉，2021年10月13日，https://www.news.gov.hk/chi/2021/10/20211013/20211013_185432_615.html。

制，卻未處理聯合國專家關注的核心問題。這種策略使香港政府得以聲稱已遵守國際人權標準，同時避免真正討論相關限制是否符合相稱性和必要性要求，或是否被用以打壓政治反對聲音。

此外，港府聲稱檢控人員基於「可接納證據和適用法律」行事，「不受任何干涉」，並未有回應《香港國安法》下有關司法獨立的更深層制度性問題。聯合國專家已特別指出，《香港國安法》對公民社會產生寒蟬效應，並可能被任意用於鄒幸彤等人士；鄒幸彤的法律工作和倡議活動屬於國際上承認應受保護的人權工作，但港府的回應並未處理這一點。

香港特區政府未有回應鄒幸彤案件所涉及的具體問題，反而將焦點轉向程序是否合法，顯示政府不願與聯合國人權機制進行具實質意義的對話。這亦進一步反映香港特區政府的整體策略：一方面維持外交接觸，另一方面避免正面回應具體批評。

黎智英

香港特區政府就黎智英案回應聯合國人權機制時，一貫採取轉移焦點、抱持敵意及避免回應具體批評的取態。

在聯合國多次介入事件的過程中，包括特別程序於2023年3月發出的首次來文，以及任意拘留問題工作組於2024年8月發表的意見，香港特區政府屢次將聯合國的介入描述為具有政治動機，並指責有關機制企圖干預香港的司法制度。這種立場未有正面回應聯合國專家提出的合理人權關注，亦反映香港特區政府愈來愈不願與國際人權機制進行具實質意義的對話。香港特區政府藉着質疑有關機制的正當性，削弱其公信力，同時避免直接回應黎智英被拘留及受審所引起的人權關注。

香港特區政府首次作出較具體的回應是在2023年5月。此前，特別程序於2023 年 3 月發出信函，就黎智英的拘留提出八項關鍵問題，包括「勾結外國勢力」罪是否可能將與聯合國合作的行為刑事化。[119]香港將這些關注斥為「干預」，但未有澄清《香港國安法》會否把與聯合國接觸或合作的行為視為刑事罪行，反而促請聯合國防止有關機制被「用於違背《聯合國憲章》精神

119 聯合國任意拘留問題工作組等，*Joint Communication to the Government of China*，AL CHN 1/2023，2023年3月17日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=27848。

的政治目的」。[120] 這種含糊回應進一步加深外界憂慮，令香港人與國際人權機制的互動可能面臨檢控風險，從而對公民社會和全球倡議工作產生進一步寒蟬效應。

與此同時，黎智英在香港法庭上被指曾指示非政府組織 Stand with Hong Kong（SWHK）倡議制裁，而有關行為被界定為「勾結外國勢力」。黎智英曾在被捕前披露其與聯合國相關的倡議工作；[121]這項指控顯示《香港國安法》可能正被用以針對與聯合國人權機制合作的人士。雖然香港在國際回應中否認將此類接觸刑事化，但其檢控做法似乎顯示相反情況。這一矛盾揭示，香港一方面拒絕外部批評，另一方面又利用《香港國安法》打壓國際人權參與。

2024 年 1 月，特別程序就黎智英審訊中關鍵證人李宇軒據稱遭受酷刑一事表達關注時，港府亦採取了類似做法。[122]當時，政務司司長陳國基正在日內瓦出席普遍定期審議會議，但並未就此作出回應。[123] 香港最終於 2024 年 6 月作出回應，拒絕相關查詢，並指有關行為企圖「干預或妨礙司法公正」。

雖然香港承認曾轉達被羈押人士家屬索取資料的要求，但並未就酷刑指稱作出實質回應。[124]這一回應顯示香港不願與聯合國人權機制進行實質交流。當問題涉及與中國合作時，情況尤其明顯。 2024 年 8 月，任意拘留問題工作組正式確立黎智英的拘留屬任意拘留，並違反《公民及政治權利國際公約》

120 中華人民共和國常駐聯合國日內瓦辦事處和瑞士其他國際組織代表團，〈對任意拘留問題工作組、促進和保護意見和表達自由權問題特別報告員、和平集會自由權和結社自由權特別報告員、法官和律師獨立性特別報告員、反恐中注意促進與保護人權和基本自由特別報告員就涉港問題來函（AL CHN 1/2023）的回應〉，第60段，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadFile?gId=37508。

121 Hans Tse，〈Aide of Hong Kong Media Mogul Jimmy Lai Set up US Senator Meeting With Protesters in 2019, Court Hears〉，《Hong Kong Free Press》，2024年3月20日，https://hongkongfp.com/2024/03/20/aide-of-hong-kong-media-mogul-jimmy-lai-set-up-us-senator-meeting-with-protesters-in-2019-court-hears/。

122 聯合國酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰問題特別報告員，Mandate of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment，AL CHN 2/2024，2024年1月25日，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=28734。

123 香港特別行政區政府，〈政務司司長在瑞士出席聯合國人權理事會普遍定期審議工作組會議並與國際及當地組織會面（附圖）〉，2024年1月27日，https://www.info.gov.hk/gia/general/202401/27/P2024012700045.htm。

124 中華人民共和國常駐聯合國日內瓦辦事處和瑞士其他國際組織代表團，〈Reply to the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment on the Communication Concerning Hong Kong (AL CHN 2/2024)〉，HRC/NONE/2024/SP/45，2024年，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadFile?gId=38742。

。[125] 然而，香港特區政府選擇不回應有關調查，亦未有提出任何理據為相關行動辯護。[126]香港最終於 2024 年 9 月 13 日處理該問題時，並未嘗試反駁相關結論，而是重申這些行動旨在干預本港司法程序。[127]

香港特區政府拒絕與聯合國機制合作，進一步反映政府逐步抽離國際人權監督的整體取態。香港特區政府在未有提出任何實質反駁理據的情況下，全面否定聯合國有關結論的正當性，顯示政府對人權監察抱持敵視態度，並刻意拒絕參與國際問責機制。

2025 年後

自2025年起，香港特區政府就聯合國人權機制作出的公開回應明顯減少。2025年，政府只發表了一則與聯合國有關的公開回應；截至本文撰寫時，即2026年則發表了兩則。[128] 然而，聯合國人權機制近期就香港採取行動時，往往由中國政府而非香港特區政府出面作出強烈反駁。例如，聯合國特別程序於2025年就任建峰一事發出來文後，中國常駐聯合國代表團發表回覆，指有關指控「不僅毫無根據、帶有偏見，而且刻意誤導，甚至詆毀香港特別行政區的司法和法律制度，違背法治精神」。[129]

這一變化可能有兩個原因。首先，聯合國人權機制按週期運作，並於 2024 年進行多項審議，因此產生大量文件；其後相關文件減少，需要回應的內容亦相應減少。其次，隨着中國加強對香港的控制，香港的獨立發聲空間收窄，香港政府自行回應聯合國機制的需要也有所下降；在有需要時，中國可直接回應與香港相關的議題。

125 聯合國任意拘留問題工作組，〈任意拘留問題工作組第一〇〇屆會議（2024年8月26日至30日）通過的意見：關於黎智英先生的第34/2024號意見（中國香港）〉，A/HRC/WGAD/2024/34，2024年9月26日，https://digitallibrary.un.org/record/4069184/files/A_HRC_WGAD_2024_34-ZH.pdf。

126 同上，第90段。

127 香港特別行政區政府，〈特區政府反對境外勢力干預涉及《香港國安法》案件的司法程序〉，2024年9月13日，https://www.info.gov.hk/gia/general/202409/13/P2024091300732.htm。

128 香港特別行政區政府，〈特區政府就個別所謂人權專家對「黎智英案」的不實批評表示不滿和反對〉，2025年12月24日，https://www.info.gov.hk/gia/general/202512/24/P2025122400757.htm?fontSize=1。

129 中華人民共和國政府，〈對聯合國特別程序聯合來文AL CHN 20/2025的回覆〉，HRC/NONE/2026/SP/11，https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadFile?gId=39326。



聯合國人權機制的功用與局限

香港和中國政府對國際批評採取對抗態度，令人質疑聯合國人權機制的有效性。這些平台不但未必能促進透明度和問責，反而越來越被香港政當局用來強化其主權、合法性和法律秩序敘事。因此，聯合國程序未必能促使當局承擔責任，反而存在被當局用以淡化並轉移批評的風險。

即使香港仍受國際人權條約約束，港府持續抗拒、缺乏有效執行機制，以及本地法院在《香港國安法》案件中對國家安全邏輯的順從，均限制了其實質履行相關義務。與此同時，中國對香港的控制日益加強，中國在聯合國內的影響力亦不斷上升，進一步削弱這些機制的作用。儘管如此，聯合國人權機制在記錄侵犯人權情況、動員國際關注，以及支持公民社會倡議方面，仍具有戰略價值。

聯合國人權意見能否強化人權論述

即使港府頻繁反駁聯合國人權機制的批評，本地媒體仍可透過持平報道，傳播聯合國人權機制的批判性意見和建議，讓公眾能夠借助國際人權語言和框架，理解並反思具爭議的法律和政策問題。這些機構持續跟進香港被指侵犯

人權的情況，[130]本地記者和公民社會因此可將聯合國人權機制的論述作為倡議資源。

現時香港越來越多具官方背景的非政府組織及其代表出席聯合國會議。這些組織一方面重複香港和中國政府的說法，另一方面以獨立組織自居。它們為官方敘事提供支持，並為其增添正當性，同時佔據獨立公民社會原本可使用的空間。因此，識別這些組織的真實身份十分重要；在公民社會空間不斷收窄之際，公民社會亦須持續以批判方式記錄和回應人權侵犯。

然而，聯合國機制所產生的上述敘事和論述，大多偏向改革主義：它們主要處理政策落實、執法和立法問題，而非締約國的政治體制類型。即使聯合國機構強調民主治理的重要性，也很少直接譴責專制或極權政權，更不能建議政權更替，或採取具約束力的措施追究嚴重侵犯人權者的責任。[131]聯合國機制本身不具約束力，而條約機構審議強調與締約國進行「建設性對話」，均體現了這一取向。另因香港並非獨立主權國家，聯合國人權機制通常只能就香港人權問題與中國接觸。就香港而言，相關機制的作用又進一步受到限制。

條約機構：缺乏執行機制的道德義務

香港在法律上有義務向聯合國條約機構報告其履行人權條約的情況。然而，條約機構的建議能否落實，很大程度上取決於政府當局的政治意志和外部壓力；若不落實建議，通常亦不會導致任何直接後果。換言之，雖然條約義務本身具有約束力，但條約機構缺乏強制政府執行其建議的權力。

香港當局反覆否定批評並忽視建議，卻未因此承擔實質後果。這反映出一個更廣泛的趨勢：各國可以選擇性無視條約機構建議，而不必承擔直接後果。即使反覆譴責和正式意見有助記錄侵犯人權的情況，這些文件本身並不能對香港施加有形壓力，迫使其改變行為。與許多其他被指侵犯人權的政府一樣，香港和中國能夠承受國際批評的成本，同時在本地延續打壓人權的做法。

130 如欲進一步了解聯合國人權論述如何繼續應用於香港的人權教育，可參閱黎恩灝，〈Not Just About the Law: Reflections on A Report on the National Security Regime in Hong Kong〉，《Taiwan Human Rights Journal》，第7卷第4期（2024年），頁89－110。

131 一名流亡海外、化名Katherine的人權捍衛者亦提出類似憂慮。她的個案曾獲聯合國特別程序發出來文。她表示：「令人失望的是，有關聲明未有明確要求撤銷針對我們的毫無根據控罪，亦未有提出任何機制制裁持續違反國際公約的政府……這使有關聲明可能淪為一紙空文，形同『無牙老虎』。」作者於2026年3月訪問。

儘管如此，結論性建議對公民社會人士和一般公眾仍具有重要作用。它們可進一步推動公共辯論，並為香港人權侵犯建立一套反敘事，用以抗衡國家嘗試改寫城市歷史的論述。正如一個海外倡議組織所指出：

「是次人權事務委員會的審議正值香港的關鍵時刻。數以千計的民主派支持者正等候審訊，政府則試圖透過將香港民主運動刑事化，重新界定這場運動的意義及正當性。委員會重申香港居民享有的公民及政治權利，將有助反駁政府妖魔化香港人爭取民主及人權的做法，以及政府試圖改寫歷史的行為。」（作者譯）[132]

特別程序的作用：增加能見度與媒體動員

聯合國特別程序機制在引起國際社會關注香港人權侵害方面發揮較強作用。其報告、緊急呼籲和新聞聲明，有助將香港情況納入國際人權論述。與條約機構一樣，這些意見雖然同樣缺乏強制執行力，卻可為記者、公民社會團體和政策制定者提供來自獨立專家的權威參考。本地及國際媒體可引用這些結論，維持對政府的壓力，並向公眾提供資訊，從而抗衡國家控制的敘事。

一名個案曾被納入聯合國特別程序來文的人權捍衛者亦指出：「我相信特別程序仍然非常重要，因為：（1）它試圖在國際層面為一個遭受政府抹黑和迫害的人作證；以及（2）它可為受壓迫者提供精神支持，提醒受害者，世界並沒有忘記他們的處境。」[133]

特別程序的挑戰：依賴個別專家

然而，特別程序機制的有效性，很大程度上取決於有關負責人。由於有關任務任期固定，人事變動可能影響其對香港的關注程度。若未來的負責人較少投入香港議題，相關監察可能減弱，國際關注亦可能下降。此外，隨着中國在聯合國系統內的外交影響力日益擴大，較親近北京立場的人士可能會獲任命為負責人，從而削弱機制的影響力。因此，雖然特別程序於目前仍然發揮重要作用，其長期有效性仍不明朗。

人權理事會：政治僵局

人權理事會作為跨政府機構，經常因地緣政治立場而分裂。自由民主國家雖然持續批評香港的人權侵犯，當中包括《香港國安法》造成的負面影響，但

132 Chinese Human Rights Defenders, 〈UN Set to Review Deteriorating Human Rights Situation in Hong Kong〉, 2022年7月7日, https://www.nchrd.org/2022/07/un-set-to-review-deteriorating-human-rights-situation-in-hong-kong/。

133 「Jonathan」（化名），現流亡海外的香港人權捍衛者，作者訪問，2026年2月。

同時地，中國亦會動員與其友好及支持其立場的國家作出回應，以抵消這些批評。

在以往人權理事會會議中，譴責香港人權狀況的聲明往往會遇到捍衛中國主權和國家安全措施的反制聲明。隨着中國經濟和外交影響力擴大，尤其是在非洲、亞洲和拉丁美洲，國際社會愈來愈難以就中國侵犯人權的情況形成強而一致的批評。因此，人權理事會的政治性質限制了其就香港問題向中國施壓的能力。

國家安全凌駕人權

儘管香港根據《基本法》第 39 條有法律義務落實適用於香港的國際人權標準，但法院在審理《香港國安法》案件時，日益將國家安全置於人權保障之上，因而削弱法治。

這情況從針對活動人士、記者和反對派人士的檢控中可見：香港法院對權利作出限制性詮釋，並以國家安全考量合理化對表達和集會的限制。香港司法機構未能充分適用國際人權規範，這進一步限制了聯合國人權機制建議的實際效力，削弱了聯合國建議的影響力。

策略性運用聯合國人權機制

儘管聯合國人權機制存在限制，公民社會仍可策略性地加以運用，以維持國際監察和壓力。為充分利用這些機制，公民社會人士，特別是跨國或離散社群團體，應透過提交影子報告，以及自行向聯合國條約機構和特別程序提交材料，擴大其參與空間。

此外，更廣泛傳播特別報告員的聲明和來文，亦有助將本地議題置於國際人權脈絡之中，並強化倡議人權工作。透過製作簡明易懂的材料、翻譯或媒體傳播，亦可讓公眾更容易理解聯合國人權機制的結論和建議，並有助提升本地社會的認知。[134] 最後，系統性記錄打壓及侵犯權利的行為，對支援未來法律行動、國際運動和長期問責工作至關重要，因為這些記錄將構成歷史檔案。這類記錄和存檔工作亦是公民社會維持國際社會對香港的關注並推動相關倡議的重要工具。

134 例如，離散香港團體正致力讓公眾更容易查閱聯合國人權文件：香港人權資訊中心，〈香港人權資料庫〉，https://hkchr.org/zh/database。



新趨勢：跨國鎮壓與聯合國的回應

2025 年 6 月，聯合國人權事務高級專員辦事處在人權理事會第 59 屆會議期間舉行的一場會外活動上，發布首份關於跨國鎮壓的簡報。[135]

該簡報將跨國鎮壓定義為由一國或其代理方實施或指揮的行為，用以威懾、壓制或懲罰在其領土以外表達異議、批評或開展人權倡議的人士。簡報並補充指出，這些行為往往針對海外公民社會人士，例如人權維護者、記者和舉報人，以及仍留在實施壓制國家境內的家屬或相關人士。

簡報列出跨國鎮壓的常見形式及其對目標人士造成的影響，並就應對跨國鎮壓和保護受害者提出建議，包括：

- 提高認知和開展培訓；
- 為高風險人士提供全面保護；

135 聯合國人權事務高級專員辦事處，*Transnational Repression*，工具與資源，2025年6月18日，https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/transnational-repression。

- 加強問責和法律補救；
- 採取數碼安全和技術措施。

中國是全球最常被記錄涉及跨國鎮壓的國家之一，並透過多種手段針對世界各地的香港人，包括網絡威脅、黑客攻擊、有針對性的數字監控，以及人身攻擊。

人權高專辦的簡報反映，聯合國日益關注跨國鎮壓問題，並將其視之為一種可能侵犯多項人權的行為形式，當中涉及表達自由、結社自由、遷徙自由及私隱權。這份新的聯合國簡報亦顯示跨國鎮壓作為一種侵犯人權的形式，正日益得到承認及關注。聯合國有關跨國鎮壓的官方定義和實用應對工具可用作教育和培訓材料，協助所在國執法機關理解和處理跨國鎮壓，例如針對英國香港人的跨國鎮壓。

隨着跨國鎮壓不斷升級，尤其是針對海外香港人的做法日益增加，聯合國人權機制能否在此議題上採取更有力行動，以及香港人能否充分運用這些工具，仍有待觀察。

最後，於2025 年 7 月九名聯合國專家發出來文，表示收到有關「針對身處海外的中國活動人士、人權維護者、少數族裔和宗教少數群體的跨國人權侵犯行為增加」的資料，當中亦包括來自香港的人士。這亦顯示跨國鎮壓正同時受到聯合國人權體系內多個機制的關注。



10 總結

各類聯合國人權機制提出的意見和建議，對香港本地及離散社群的人權教育和敘事建構，均提供了重要資源。這可從多個方面看出：聯合國人權機制持續關注人權維護者個案、跨國鎮壓被納入聯合國人權框架，從而承認離散社群所面對的侵犯人權情況，以及條約機構機制為跟進香港履行其憲制和國際人權義務提供了重要渠道。

然而，聯合國人權機制能否真正增強香港公民社會的韌性，亦取決於香港政府、中國政府，以及其他自由民主國家如何理解並回應這些意見和建議。在地緣政治緊張加劇、外界對以規則為基礎的國際秩序信任下降之際，聯合國機制能否保持穩健和有效，亦是關鍵因素之一。

此外，當中國對聯合國系統有系統地施壓並試圖施加影響，而《香港國安法》和其他法律具有的域外效力，亦令人權維護者與聯合國接觸本身帶來風險。再加上聯合國系統本身的限制，例如強調「建設性對話」和低調外交，均使聯合國機構難以有效制止人權侵犯情況。

雖然地緣政治動態與聯合國專家意見的獨立性之間持續存在張力，但與《世界人權宣言》、《公民及政治權利國際公約》和《經濟、社會及文化權利國際公約》高度一致的人權論述仍然重要。數十年來，香港民間社會組織一直參與上述機制，並公開傳播條約機構的結論性意見和聯合國公開聲明。雖然在新的國家安全秩序下，這些組織大多已在香港解散，但相關倡議和傳播工作仍然由國際非政府組織、外國法學院和離散社群承擔。如上所述，香港本地媒體至今仍有空間報道來自聯合國的公開資訊。總結來說，民間社會參與是使聯合國機制發揮作用的關鍵因素。

同樣重要的是，聯合國人權機制只是處理香港人權侵犯的眾多國際工具之一。其他工具包括國際刑事法院，以及各國用以調查和審判危害人類罪、酷刑等罪行的普遍管轄權下的追責機制。此外，聯合國教育、科學及文化組織和其他支持世界各地人權抗爭檔案與文化遺產保存的多邊機制，也可作為聯合國人權機制以外的補充渠道，用以保存全球人權運動，包括香港的集體記憶和歷史。對從事香港人權工作的人士而言，提升運用國際法、國際刑事司法和檔案及歷史保存機制的能力至關重要。這有助於在本地和多邊層面推動更具創意和成效的人權倡議、策略性訴訟和記憶保存工作。

11. 附錄：英中用語對照表

英文	本報告採用中文
UN human rights mechanisms	聯合國人權機制
Human Rights Council	人權理事會
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights / OHCHR	聯合國人權事務高級專員辦事處（人權高專辦）
High Commissioner for Human Rights	聯合國人權事務高級專員
Treaty bodies	人權條約機構
Special Procedures	特別程序
Special Procedures mandate holders	特別程序任務負責人
Working Group on Arbitrary Detention	任意拘留問題工作組
Working Group on the Universal Periodic Review	普遍定期審議工作組
Universal Periodic Review	普遍定期審議
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	聯合國教育、科學及文化組織
Universal Declaration of Human Rights	《世界人權宣言》
International Covenant on Civil and Political Rights	《公民及政治權利國際公約》
International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	《經濟、社會及文化權利國際公約》
Convention on the Rights of the Child	《兒童權利公約》
Convention on the Rights of Persons with Disabilities	《殘疾人權利公約》
Committee on the Rights of Persons with Disabilities	殘疾人權利委員會
Committee on Economic, Social and Cultural Rights	經濟、社會及文化權利委員會
Committee on the Elimination of Discrimination against Women	消除對婦女歧視委員會
National Security Law	《香港國安法》
Concluding observations	結論性意見
General comment	一般性意見
Periodic report	定期報告
Constructive dialogue	建設性對話
Communications	來文

Special Procedures communications	特別程序來文
Communications reports of Special Procedures	特別程序來文報告
Allegation letter	指控函
Urgent appeal	緊急呼籲
Shadow report	影子報告
Intimidation and reprisals	恐嚇和報復／恐嚇和報復行為
Reprisals mechanism	處理恐嚇和報復行為的機制
Transnational repression	跨國鎮壓

關於我們

韌性創新實驗室（RIL）於2023年由亞洲資深研究人員和人權捍衛者創立。RIL是一個虛擬平台，致力於推動創新、實驗和研究及教育倡議的交流，旨在發展和加強在壓制性環境中工作的組織和個人的民主和數碼韌性。

RIL期望在當今時代，尤其是當威權主義成為自由民主和開放社會的共同威脅時，民主、技術和公民社會韌性能發揮協同作用。培養公民和公民團體應對這種新環境，採用創造性和創新性的手段，對於他們的可持續發展至關重要。

我們的工作側重於研究Web3技術，在衝突和後衝突地區推動數碼保存集體記憶和歷史，以及在非民主制度中建構法治機構和法治文化的韌性。

RIL 網站：www.resilienceinnovationlab.org

訂閱 RIL 電子通訊：https://mailchi.mp/dd2532d9c443/subscribe-us

《聯合國人權機制與香港：策略性地運用受限的人權機制》
（翻譯自英文版本 UN human rights Mechanisms and Hong Kong: Strategically Using Limited Tools）
2026 Resilience Innovation Lab

本作品採用「知識共享 署名—非商業性使用—禁止演繹 4.0 國際許可協議」（Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 International License，CC BY-NC-ND 4.0）授權。你可在任何媒介或格式分享本作品，即複製及重新分發本作品，但須符合以下條件：
署名 — 你必須給予適當署名、提供授權連結，並註明是否曾作出變更。
非商業性使用 — 你不得將本作品用於商業目的。
禁止演繹 — 如你重混、轉換或建基於本作品，不得分發經修改後的版本。
詳情請參閱官方授權頁面： https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

聯絡： info.ril@proton.me

圖片來源：
封面，Shutterstock/ Lewis Tse
第 10 頁，Wikimedia/ Ludovic Court è s / https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.en
第 14 頁，Wikimedia/ Mojnsen / https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.en
第 19 及 26 頁，Wikimedia/ Nick-D/ https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.en
第 32 頁，Wikimedia/ Citobun/ https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.en
第 39 頁，Wikimedia/ Studio Incendo/ https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/deed.en

