香港特區國家安全案件保釋規則的確立與司法應用

羅偉文 *

摘　要：香港法院在曲折中確立了處理國家安全案件保釋問題的兩階段處理方法——第一步判斷被告人是否具有繼續實施危害國家安全行為的可能性，並允許施加保釋條件進行考量，第二步則再根據傳統的保釋規則對被告人潛逃風險進行考量。本文從確立這一保釋規則後的保釋司法實踐出發，分析各級法院在處理被告人保釋時的具體審查標準，包括基礎評估因素、附加評估因素和隱含評估因素。總體而言，香港法院在處理被告人保釋時充分兼顧了維護國家安全的立法意圖與人權保障，符合香港司法實際，但在判斷被告人繼續實施危害國家安全行為的標準以及所施加的保釋條件等問題上仍有完善空間。

關鍵詞：香港國安法　法律解釋　保釋制度　保釋條件

---

*　羅偉文，中山大學粵港澳發展研究院（港澳珠三角洲研究中心）博士研究生。
本研究係教育部人文社會科學重點研究基地重大項目「『一國兩制』基礎理論創新與制度體系發展研究」（項目編號：22JJD820033）的階段性研究成果。

一、問題的提出

《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（以下簡稱《香港國安法》）自 2020 年 6 月 30 日開始實施，其中第 42 條規定，「香港特別行政區執法、司法機關在適用香港特別行政區現行法律有關羈押、審理期限等方面的規定時，應當確保危害國家安全犯罪案件公正、及時辦理，有效防範、制止和懲治危害國家安全犯罪。對犯罪嫌疑人、被告人，除非法官有充足理由相信其不會繼續實施危害國家安全行為的，不得准予保釋。」該條第 2 款創設了一套「以不保釋為原則，保釋為例外」的特殊保釋制度，與香港本地刑事訴訟法律中所採取的「有利於保釋的假定」一般規則不一致，因此需要香港法院進行新的司法適用。而這一條款在實行普通法和判例法的香港法院的正確理解和適用也並非一蹴而就，而是經歷了多個判例的曲折才最終定型。

香港法院對於該條款的詮釋之發展可見於唐英傑保釋案[①]、黎智英保釋案[②]、伍巧怡保釋上訴許可案[③]這三個典型判例。[④]首先在《香港國安法》第一案中被告人唐英傑雖然在法律實效上沒有獲准保釋，看似實現了《香港國安法》的立法原意，但法官在該案的判決說理中產生法律錯誤，錯誤詮釋了第 42 條第 2 款。此後，唐英傑保釋案的主審法官在審理黎智英保釋案時，運用了其自身此前歸納的錯誤法律原則。該案在終極上訴時得以糾正，並由終審法院權威地確立了對該保釋條款的正確詮釋框架。如今，由終審法院確立的《香港國安法》與香港本

① TONG YING KIT v. HKSAR, HCAL 1601/2020.
② 香港特別行政區對黎智英，FACC 1/2021。
③ HKSAR v. NG HAU YI SIDNEY, FAMC 32/2021.
④ 需要說明的是：為節約行文空間，本文使用的名稱均為案件簡稱，並非標準名稱。

地法律結合形成的危害國家安全案件保釋機制為：若案件定性為危害國家安全案件，均適用《香港國安法》下較嚴格的保釋門檻，但法官判斷是否相信犯罪嫌疑人、被告人有繼續實施危害國家安全行為的可能性時，可以施加包括《刑事訴訟程序條例》所列明的保釋條件後再予判斷。

以上判例僅在宏觀層面確立了保釋規則，但時至今日，《香港國安法》已經實施近五年，當中產生了大量的司法案件，涉及各類被告人申請保釋的情形，既有被告人被法院屢次拒絕保釋覆核申請，也有被告人在保釋覆核聆訊後獲法庭批准保釋，甚至存在保釋人違反保釋條件被撤銷保釋的情況。本文將回顧大量的司法判例和司法實踐，在微觀層面觀察該保釋規則的司法應用情況，分析法官的司法取態。這對於評估具有大陸法系立法特色的《香港國安法》在普通法系地區具體落地實施的情況具有重要價值。

二、危害國家安全案件保釋規則的形成進路回顧

有學者已對涉及《香港國安法》保釋條款的三個里程碑式判例進行了詳細分析[①]，為使讀者更清晰了解危害國家安全案件保釋規則的總體框架，筆者僅聚焦這些判例涉及保釋規則的部分，梳理其形成進路。

① 參見曹旭東：《香港法院解釋〈香港國安法〉保釋條款的司法哲學》，《甘肅政法大學學報》2024 年第 6 期。

（一）唐英傑保釋案——對保釋條款的誤解

唐英傑於 2020 年 7 月 1 日涉嫌干犯煽動分裂國家和恐怖活動兩罪，其申請法庭保釋，但被總裁判官蘇惠德以《香港國安法》第 42 條第 2 款為由拒絕，於是唐英傑向高等法院原訴法庭提請訴訟，要求法庭頒發人身保護令以及重新覆核拒絕保釋的裁定。法庭分開處理了兩項訴求，先駁回了人身保護令的申請，其後駁回覆核拒絕保釋的申請。該判決是香港法院作出的第一份有關《香港國安法》的判決，具有重要意義。

法官李運騰認為在解讀第 42 條時，需要運用「目的解釋」方法，即在吳嘉玲案所確立的對基本權利限制採用有利於保護基本權利的寬鬆解釋方法。其理由在於，第一，《香港國安法》第 4 條規定了人權保障的內容、第 5 條規定了無罪推定原則；第二，從吳嘉玲案確定的原則：法院應當對《基本法》保障的權利給予寬泛解釋，對損害自由或限制基本權利的條文給予狹義解釋；第三，保護基本權利是《基本法》和《香港人權法案條例》給法院設定的義務。[①]

法官解釋認為第 42 條第 2 款與《刑事訴訟程序條例》第 9G（1）條的側重點可能有所不同，但其影響更多是表面的，而不具有實質影響。因此，他將特殊的保釋制度理解為在有充分理由相信被告人不會繼續實施「危害國家安全的行為」時[②]，法官應排除對被控人有利的合理懷疑並批准保釋。法官的這一解釋雖然在該案沒有造成被告人獲得保釋，但導致其之後在處理被告人黎智英的保釋時得出錯誤的結論。

---

① TONG YING KIT v. HKSAR, HCAL 1601/2020, para 38.

② 此處在該案中僅指違反《香港國安法》所創設的罪行。

（二）黎智英保釋案——終審法院的修正解釋

黎智英被控一項觸犯勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪（《香港國安法》罪名）及一項欺詐罪（香港本地法律罪名）。他申請法庭保釋被裁判法院總裁判官蘇惠德拒絕。黎智英不服並上訴到高等法院原訟法庭，法官李運騰根據《刑事訴訟程序條例》第 9J 條，運用其在唐英傑保釋案中所確立的法律原則，在為黎智英施加了較為嚴格的保釋條件後，批准了其保釋。

律政司一方對此不服，向終審法院上訴委員會申請上訴許可，提出兩個爭議性問題：第一，終審法院是否可以處理不服下級法院批准或拒絕保釋而提出的上訴；第二，請求終審法院正確闡釋《香港國安法》第 42 條第 2 款。上訴委員會認為，針對第一個問題，因保釋決定不屬於最終決定，故拒絕頒發上訴許可，但批准了針對第二個問題的上訴許可。[①]

從最終判決結果來看，終審法院在黎智英保釋案的判決中改變了此前高等法院在唐英傑保釋案中所確立的保釋規則，最終確立了上文提及的兩步保釋門檻，並擱置批准黎智英保釋的判決效力。具體分析判詞可以發現，對於律政司一方提出的觀點「法官在考慮是否有充足理由相信被控人不會繼續實施危害國家安全行為時，擬施加的保釋條件不應在考慮範圍內」，法院不予採納。[②] 律政司的觀點實際符合內地刑事訴訟法律的慣常做法，理應更契合《香港國安法》第 42 條第 2 款的立法原意。試想，如為被告人施加極其嚴格的保釋條件，運用外部條

① HKSAR v. LAI CHEE YING, FAMP 1/2020, para17、22.

② 香港特別行政區對黎智英，FACC 1/2021，第 55 段。

件降低甚至是消滅被告人繼續實施危害國家安全行為的可能性，還能符合「充分相信」的要件嗎？如採納律政司的觀點，根據《香港國安法》第 62 條的優先適用性條款，至少可以得出第 42 條第 2 款的機制直接「完全替代」香港原有刑事訴訟保釋機制的結論。至於如何判斷「充分相信被控人是否會繼續實施危害國家安全行為」的標準，可由法院將該條視為新的法律，而重新確立判例原則，為下級法院提供指引。

對於不接納律政司所主張「兩階段處理方式」的理據，終審法院首先指出這一主張沒有充分顧及保釋本身的性質，即認為特殊的保釋規定仍然沒有改變它仍屬於保釋的基本性質——即保釋決定是在衡量日後的風險。[①] 其次，根據《香港國安法》第 4 條、第 5 條、第 41 條及第 42 條（但第 42 條第 2 款的特別例外情況除外）而適用的一般保釋機制，亦容許考慮保釋條件。《刑事訴訟程序條例》第 9G（2）條所列的風險評估因素除了能用於評估被控人可能潛逃的風險，在某些個案中還與第 42 條第 2 款的「充足理由」問題有關。[②] 因此，終審法院最後表示「我等看不出國安法第四十二（二）條引入不同且更嚴格門檻的造詞，何以可令保釋條件應在第一階段的探討中被摒棄。」[③] 總之，第 42 條第 2 款的特殊保釋規定仍然屬於普通法下保釋制度的一部分，只是屬於一種特殊情況，而並不是一種完全獨立於原有保釋制度的新制度，仍適用原有保釋制度的絕大部分條文規定和判例。

終審法院看似推翻了高等法院在唐英傑保釋案所確立的原則，但其緊守保障人權的憲制責任，實質上與原審法官納入的考量因素並無

① 香港特別行政區對黎智英，FACC 1/2021，第 57 段。
② 香港特別行政區對黎智英，FACC 1/2021，第 58-60 段。
③ 香港特別行政區對黎智英，FACC 1/2021，第 61 段。

太大差異。李運騰法官在對第 42 條第 2 款「性質與效力」上的理解確實偏頗，但充分考慮了香港原有刑事訴訟法律和人權保障傳統。事實上，根據保釋條件和其他已有材料衡量被告人是否沒有繼續實施危害國家安全行為的可能性和有繼續實施危害國家安全行為的可能性，在思考路徑和衡量因素本質上是一致的。不一致之處在於二者的法律基礎不同——原有保釋制度衡量保釋條件和再犯可能性的基礎是保釋推定原則（presumption of bail），即法官若無充足理由，則應批准被告保釋。而《香港國安法》下則為「不保釋推定原則」，法官若無充足理由，則應不予以被告人保釋。這也得到終審法院在前段解釋為何需考量保釋條件的支持，所以才稱原審法官「本意是要套用正確的法律測試，惟採取了錯誤的處理方式」。[①]

（三）伍巧怡保釋上訴許可案——保釋門檻適用範圍的擴張

伍巧怡為香港言語治療師總工會成員，她與其他四人因出版《羊村十二勇士》等 3 本繪本，被控《刑事罪行條例》下原串謀刊印、發佈、分發、展示或複製煽動刊物罪。她申請保釋被拒，並最終上訴至終審法院。終審法院在本案中首次明確，《香港國安法》規定的、較特區此前審理刑事案件更為嚴格的保釋制度，也適用於香港本地法律規定的危害國家安全罪行。

法院在本案的論證中，首先引用了《香港國安法》第 7 條，承認其提供了一個旨在保護國家安全的法律框架，但該框架並不完整。通

① 香港特別行政區對黎智英，FACC 1/2021，第 80 段。

過將其涵蓋範圍與《基本法》中相關規定進行比較，可以發現，二者雖存在重疊，但《香港國安法》既未涵蓋《基本法》規定的某些罪行，又對超出《基本法》規定的事項作出了規範。[①] 此外，法院還引用了終審法院在黎智英保釋案中的判詞——「立法意圖是讓國家安全法與香港特別行政區的法律一致運作，尋求與當地法律『趨同、兼容和互補』」，在二者規定不一致時，應優先考慮適用《香港國安法》。[②]

必須注意到的是，除了運用目的解釋外，終審法院仍然遵循了普通法的傳統解釋方法，充分運用文義解釋和體系解釋方法，沒有濫用立法目的而對條文含義作出擴張。比如指出有關條款若僅適用於《香港國安法》創設的罪行的，已明確以「本法」加以限定，其他未作區分的條款，除語境或目的另有所指之外，應理解為無差別地適用於所有涉及國家安全的罪行，從而為第 42 條第 2 款的「擴張適用」提供合理性依據。以規定《香港國安法》域外效力的第 36 條和第 37 條為例，這兩條則明確列明瞭「本法規定的犯罪」，區別於後續法院列舉的不包含「本法」字眼的條文。[③]

相信終審法院也考慮到，針對較高的保釋門檻和現時處理國家安全案件所需較長的時間，可能過分限制被羈押人士的權利。其指出，第 42 條除了設定了較高的保釋門檻外，第 1 款還為執法、司法機關設立了公正、及時辦理案件的義務。在各方當事人的充分合作下，裁判官和法官應在符合司法公正的前提下，積極主動地尋求途徑，儘快審理相關案件。法庭應積極主動地管理案件並監督進展，而不是將所

① HKSAR v. NG HAU YI SIDNEY, FAMC 32/2021, para 18.
② HKSAR v. NG HAU YI SIDNEY, FAMC 32/2021, para 21.
③ HKSAR v. NG HAU YI SIDNEY, FAMC 32/2021, para 25-28.

有主動權留給各方當事人，而被還押的人仍處於長時間的審前羈押狀態。[①]

（四）總結

終審法院在黎智英案中的判決看似推翻了原訟法庭在唐英傑保釋案的法律原則，但筆者認為實際上只有修正的效果，而不是徹底否定。雖然其適用的法律原則存在錯誤，但終審法院還是吸納了原審案件將《刑事訴訟程序條例》與第 42 條第 2 款相結合的考量保釋條件的審理路徑，更符合香港的司法實踐需求。

至於伍巧怡保釋上訴許可案，除了明確適用黎智英案確立的兩步保釋門檻外，更深遠的影響在於這個判例界定了「危害國家安全案件」的範圍，對此後大量的司法判例產生着超越司法既判力的影響，成為香港普通法罪名與《香港國安法》訴訟程序融合的開端。終審法院在這個案件中雖是針對保釋這一機制作出的裁判，按照判例法的效力，該判例的判決理由部分實質只約束司法機關。但事實上，終審法院的判例導致了觸犯香港本地維護國家安全的法律的案件，在訴訟程序上已經按照了《香港國安法》特殊訴訟程序進行處理，包括但不限於國安法指定法官審理案件、不設陪審團審理、在處理本地危害國家安全罪名時使用《香港國安法第四十三條實施細則》（以下簡稱「《實施細則》」）授予的權力、刑罰的執行等，以司法機構的身份拓寬了《香港國安法》規定的適用範圍。

① HKSAR v. NG HAU YI SIDNEY, FAMC 32/2021, para 34.

二、香港法院處理危害國家安全案件保釋申請的審查標準

通常而言，根據《刑事訴訟程序條例》第 9P 條的規定，為了當事人能夠在日後的正式審訊中得到公平審訊，法庭有關保釋的決定受到報道限制。裁判法院作為處理交付審訊程序的司法機構，其判斷被告人保釋的標準是司法機構的重要取態。然而，基於前述報道限制，裁判法院的保釋決定具體內容不予公開，僅能通過法庭記者的新聞報道了解被告人是否被准予保釋以及相應的保釋條件，但無法掌握拒絕或批准被告人保釋的具體理據。根據《刑事訴訟程序條例》第 9H 條和第 9J 條的規定，對於裁判官或區域法院法官准予或拒絕保釋的決定，律政司和被告人均有權向高等法院法官提出覆核申請。保釋覆核通常由原訟法庭內庭處理，相關的裁決文書向公眾公開，這將成為研究香港法院如何把握國家安全案件保釋標準的重要素材。

終審法院在黎智英保釋案中雖然為國家安全案件的保釋決定劃定了兩階段的處理框架，但因保釋決定並非最終決定，終審法院不會直接對是否准許黎智英保釋作出裁決，而是擱置原審法官的裁決效力。[①] 其後，黎智英一方重新申請保釋覆核，高等法院原訟法庭法官彭寶琴在重新處理黎智英的保釋申請時，應用終審法院在黎智英保釋案中確定的保釋框架，該案成為首宗運用新框架處理國家安全案件被告人保釋的案件。該案受到其他保釋覆核案件以及下級法院廣泛援引。接下來，我們將結合該案及其他公開的保釋覆核決定裁判文書，梳理香港法院處理國家安全案件保釋申請的審查標準。

① 香港特別行政區對黎智英，FACC 1/2021，第 80 段。

（一）審查是否准許被告人保釋的材料範圍

終審法院在黎智英保釋案中已明確，是否准予被告人保釋的決定本身不涉及舉證責任的運用，控辯雙方均沒有舉證責任。[①] 然而，終審法院指明，一切相關因素包括保釋條件和在審訊中不會被接納為證據的材料等，均可作為判斷是否准許被告人保釋的依據[②]。通常而言，在保釋覆核司法實踐中出現的材料包括被告人過往的言行（如錄像、社交媒體賬號及相關帖文）、品格材料、身份背景材料等。

（二）基礎評估因素

彭寶琴法官指出「與只是隨波逐流、缺乏熱情的人相比，堅決的人或許更傾向於作出違禁行為」[③]，此後這成為法庭的重要評估標準。法庭在評估時強調，雖然一個人的財力、政治理念以及與外界的聯繫本身不預示他會觸犯任何罪行，但這些都是與評估有關的事宜。申請人的背景、與外界的聯繫、社交網絡以及財政狀況等事宜明顯是相關的考慮因素。[④]

1. 政治聯繫

縱使法庭在定罪時不會考慮政治因素，但因處理保釋問題涉及的材料不影響被告人日後的公平審訊，政治聯繫在國家安全案件中成為被告人是否能夠獲得保釋的重要考慮因素。不能否認，存在強大政治

① 香港特別行政區對黎智英，FACC 1/2021，第 67-68 段、第 70 段。
② 香港特別行政區對黎智英，FACC 1/2021，第 70 段。
③ HKSAR v. LAI CHEE YING, HCCP 738/2020, para 21.
④ HKSAR v. LAI CHEE YING, HCCP 738/2020, para 21-22.

聯繫的人的確更有機會和能力繼續實施危害國家安全的行為。前立法會議員陳志全、東區區議員鄭達鴻在保釋覆核中，均強調其已退出政黨以及結束政治生涯，已無政治聯繫，其後獲法庭批准保釋申請。[①] 在律政司針對伍健偉及梁國雄的保釋覆核中，律政司一方主張他們強烈的政治聯繫及長期參加社運的背景，很可能在獲得保釋後繼續實施危害國家安全的行為。最終法庭採納該觀點，撤回此前給予伍健偉的保釋並拒絕向梁國雄批出保釋。[②]

2. 社交聯繫

在香港國家安全執法實踐中，有組織的大型危害國家安全行動較少，且已逐漸銷聲匿跡；絕大部分觸犯「煽動罪」的危害國家安全行為表現為在社交平台發表煽動性言論。因此，在考慮是否准許被告人保釋時，其是否持有活躍的社交平台賬號是一個重要條件。「民主派初選」案被告林卓廷開設 Patreon 社交賬號並從該賬號獲得捐款，即使在保釋申請前其刪除所有社交媒體，法官仍認為沒有充足理由相信其不會繼續實施危害國家安全的行為。[③] 被告伍健偉在第二次申請保釋覆核時，法官因其仍持有 Facebook 和 Patreon 賬戶且擁有一定數量的支持者，決定拒絕其保釋申請。[④]

3. 申請人的身份背景

在是否批准被告人保釋的問題上，被告人的身份亦是重要的考量

① HKSAR v.CHAN CHI CHUEN, HCCP 473/2021; SECRETARY FOR JUSTICE v. CHENG TAT HUNG, HCCP 473/2021.

② SECRETARY FOR JUSTICE v. NG KIN WAI, HCCP 117/2021；HKSAR v. LEUNG KWOK HUNG, HCCP 136/2021.

③ HKSAR v. LAM CHEUK TING, HCCP 138/2022.

④ SECRETARY FOR JUSTICE v. NG KIN WAI, HCCP 117/2021.

標準。在香港大學學生會幹事會宣揚恐怖主義一案中，第四被告容頌禧並非港大學生會幹事會成員，且獲得港大學生事務處處長的來信證明其可返回大學繼續學習，最終獲得法庭保釋。同案剩餘三名同為港大學生的被告在後續申請保釋覆核時均獲法庭保釋，法庭強調考慮他們的背景，認為沒有任何一位被告如獲得保釋會繼續實施危害國家安全的行為，其中包含學業上的成就、沒有刑事記錄、分別辭去評議會的職務以及沒有與有政治背景的外國或本地組織有任何聯繫等因素。而「民主派初選」案其中一名被告黃子悅持有較多關注者的社交媒體賬號，在保釋考量上應難以通過審查，但其主張繼續完成嶺南大學學士學位並提交課程老師提供的品格證明文件，最終法官批准了其保釋申請。總體而言，我們可以認為法官對於批准具有學生身份的被告人的保釋具有較大的傾向性。

（三）附加評估因素——可能施加的保釋條件

法庭在馬俊文案中指出，在合適個案裏，承諾不會再做出被指曾做出的行為，可以是滿足相信被告人相信其不會繼續實施危害國家安全行為的充分理由。[①] 因此，法庭對批准保釋的被告人施加的保釋條件也是重要的評估因素，但該評估因素難以成為保釋考量中的決定性因素，因此筆者將其稱為附加評估因素。例如，黎智英在其批准保釋裁決效力被終審法院擱置後，向高等法院重新申請保釋，提出終止其家庭互聯網服務等額外保釋條件，但最終法庭仍然拒絕了其新的保釋申請。[②]

① HKSAR v. MA CHUN MAN, HCCP 711/2020, para32-33.
② HKSAR v. LAI CHEE YING, HCCP 738/2020, para 9.

在香港一般的法庭保釋中，法庭通常施加的保釋條件包括現金擔保、人事擔保、指定時間到指定的警署報到、在指定地址居住、不可接觸任何控方證人、交出旅遊證件等。基於危害國家安全的行為具有特殊性，法庭在此類案件中為實現《香港國安法》第 42 條的立法目的，設定了一些特殊的保釋條件。筆者將它們歸類為強制性保釋條件和承諾性保釋條件。

1. 強制性保釋條件

對於此類保釋條件，警方或其他公權力機關可以事前採取強制措施予以執行。除了傳統的交出旅遊證件、在指定地址居住、禁止離開住所等保釋條件外，根據案情性質的差異，法庭也針對性地設定了其他強制性保釋條件。針對「民主派初選」案的相關被告，法庭對其設定不得直接或間接以任何方式組織、安排或參與任何級別的選舉（投票除外）的保釋條件。即限制了被告的被選舉權，但保留了其作為基本權利的選舉權。在港大學生會評議會案中，法庭還給四名學生被告設定了不得居住在港大宿舍、不得參與任何港大學生組織或擔任行政崗位的保釋條件。在涉及社交媒體發文的案件中，法庭還提出向警方提交所有社交及通訊平台的名單，並允許警方隨時登入其賬戶進行檢查等保釋條件。

2. 承諾性保釋條件

在司法實踐中，法庭要求被告不得作出某些行為，但實際上無法以強制性手段確保被告人遵守，被告人接受此類保釋條件僅具有承諾性。在國家安全案件司法實踐中出現的承諾性保釋條件包括：第一，承諾不實施危害國家安全的行為。具體而言，法庭要求保釋人不得作出、發放或轉載任何言論或作出任何行為，這些行為可能有合理理由

被視為危害國家安全，或根據其性質可構成違反《香港國安法》或香港法例中危害國家安全的罪行。第二，不得組織、安排、參與或協調任何行動對抗香港或中央政府。第三，不得聯絡任何外國官員、議員、任何各級議會成員或其他服務於以上人員的人士。第四，與社交媒體相關的要求。危害國家安全犯罪的表現形態多種多樣，近年來，在香港發生的門檻最低、數量最多的是網上煽動案件。在保釋條件的設定中，法庭不同程度都對保釋人接觸互聯網的權利進行限制，例如不得以任何方式受訪、不得於社交平台作出任何言論等。

（四）隱含評估因素——對實際羈押期限的考量

除了上述評估因素外，被告的實際羈押期限也是法庭判斷是否准許保釋的考量因素，但法官基本從未直接對此進行論述，筆者認為這是蘊含在法官自由心證中的隱含評估因素。在《立場新聞》串謀發佈煽動刊物案中，兩名被告人鍾沛權和林紹桐在案件提堂時並未獲得保釋，在案件審理接近一年後，最終獲得主審法官保釋。[①] 該案自 2021 年 12 月在裁判法院提堂到最終判刑歷時近 24 個月，鍾沛權和林紹桐最終分別被判囚 21 個月及 11 個月。倘若主審法官一直堅持兩名被告人不得准予保釋，必然發生實際羈押期限超越判決刑期的不公平情形。終審法院在其判決中雖提及第 42 條第 1 款及時公正辦理國家安全案件的因素，但對日後可能存在審前羈押期限超越實際刑期的問題避而不談，沒有將其作為判斷是否准予被告人保釋的標準。原訟法庭在處

① 《立場新聞前總編輯鍾沛權申請保釋獲批》，https://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1679667-20221213.htm，最後訪問日期 2025 年 5 月 21 日。

理保釋覆核時也指出，多名被告人開審前已羈押一年，下級法院應考慮案件管理工作，加設進度指標日期，而訴訟各方必須配合此日期辦事，除非情況特殊否則不予改期。[①] 下級法院雖然也從未在判決中提及關於審前羈押時長的問題，但法官在行使自由裁量權時，必將涉及對被告人預期刑罰的自由心證。例如，在「支聯會」成員拒交資料案中，所涉罪行最高刑期僅 6 個月，裁判法院裁判官在預審時直接對未申請保釋的兩名被告人批出保釋。[②] 從法官聲譽的角度出發，倘若被告人的審前羈押時長已超過實際刑期，將會引起香港社會乃至國際社會的關注，對法官的專業水平乃至香港的法治情況產生不良觀感。從人權保障的角度而言，因採用當事人主義，香港缺乏對審前超期羈押的賠償機制，可能會導致人身自由受到不當的減損而無法得到合理救濟。

四、可能存在的問題

回顧香港各類危害國家安全案件的保釋情況，筆者發現司法實踐中存在一些問題，一方面可能影響《香港國安法》立法原意的實現，另一方面也可能影響香港的人權保障水平和法治聲譽。

（一）在司法實踐沒有嚴格考量第二步保釋門檻

終審法院確立的「兩步保釋門檻」第一步是考量是否有充分理由

① HKSAR v. FAN KWOK WAI, HCCP 454/2021, para 12.

② 《「支聯會」5 人涉拒交資料竟全獲保釋》，https://www.wenweipo.com/a/202110/22/AP617249c5e4b08d3407e16f6d.html，最後訪問日期 2025 年 5 月 21 日。

相信被告人不會繼續實施危害國家安全的行為，第二步則是再考慮傳統保釋中拒絕被告人保釋的因素。這是終審法院為實現《香港國安法》與香港本地刑事訴訟法律的銜接、兼容、互補所作出的巧妙設計。然而在司法實踐中，法官着重於第一步門檻的考量，而缺乏對被告人是否能夠滿足第二步保釋門檻的分析説理。例如，在港大學生會評議會宣揚恐怖主義案中，三名被告張敬生、郭永皓和杜林丞亨提出保釋覆核，法官甚至只根據學生的過往表現、背景等，認為他們不會做出任何構成危害國家安全的行為，便批准了三名被告人保釋，根本沒有提及其在第二步保釋門檻的考量。[①] 事實上，筆者統計發現至今所有適用較嚴格保釋門檻還能夠被批准保釋的案件，均沒有被告人通過第一道門檻後，因無法通過第二道門檻而被拒絕保釋。然而，曾發生獲得保釋的被告人在保釋期間干擾「民主派初選」案污點證人妨礙司法公正而被撤銷保釋的情況。[②] 這説明，當前司法實踐中對第二步保釋門檻的輕視，削弱了終審法院所確立的「兩步保釋門檻」的程序設計效果，可能對國家安全案件的依法審理與有效推進產生不利影響。

（二）判斷被告人是否具有繼續實施危害國家安全行為的標準主觀性較強

法庭確立了「獨來獨往的人」（loner）在實施違法行為時往往不如有關係和手段的人那樣高效和有效的原則。[③] 然而，除了具有社會聯繫

① HKSAR v. CHEUNG KING-SANG KINSON AND OTHERS, HCCP 446/2021.

② 《何俊仁違保釋條件 法庭下令撤保還押》，https://www.wenweipo.com/a/202303/23/AP641b67e4e4b0b6003c02b2d0.html，最後訪問日期 2025 年 5 月 21 日。

③ HKSAR v. LAI CHEE YING, HCCP 738/2020, para 21.

的一類複雜危害國家安全行為，社交平台的發展也降低了危害國家安全行為的實施門檻，「孤狼式」的危害國家安全表達言論行為也逐漸顯現，大量同樣適用《香港國安法》保釋門檻的煽動性罪行涉及的行為也是在網上發表、轉發危害國家安全言論。另外，有的案件即使被告人在社交媒體提及外國對中國制裁，法官認為這只能表明其支持贊同制裁或對制裁發表評論。[①] 有的被告人曾發表宣揚「香港民族主義」與「對抗中華民族的入侵」言論，但法官卻不認為該言論存在分裂行為。[②] 但有的被告人在 Youtube 平台發佈影片提及「解放軍進入香港」的虛假消息片段，則被認為具有繼續實施危害國家安全行為的可能，而被拒絕保釋。[③] 然而，該被告人最後被發現保釋期間多次在社交平台公開發表及作出有合理理由被視為危害國家安全的言論和行為，最終因違反保釋條件被撤銷保釋。因此，在部分案件中，判斷被告人是否繼續實施危害國家安全的行為標準主觀性較強。

（三）對不同罪責被告人施加的保釋條件不成比例

對罪責較輕的，因在網絡發表煽動性言論而最後只被判囚 2 個月的日本留學女生袁靜婷，法庭除了施加傳統的現金擔保、人事擔保的保釋條件外，還設定了不得管有含有社交媒體程序的電子裝置、不得於社交媒體上發言、不得參與多於 5 人的通訊群組等特殊保釋條件。相比之下，最終因參與「民主派初選」而被判囚 7 年 9 個月的鄒家成，

① SECRETARY FOR JUSTICE v. HO KAI MING, HCCP 112/2021.
② HKSAR v. CHOW KA SHING, HCCP 294/2021.
③ HKSAR v. CHUI CHI KIN, HCCP 126/2021.

竟然只要求其遵守不得做出危害國家行為、不得參與或協調選舉以及不得以任何方式聯絡外國官員議員等承諾性條件。最終，該被告還因違反保釋條件而重新被捕並被撤銷保釋。

（四）承諾性保釋條件效用不佳

在法庭對被告人批出保釋後，被告人違反保釋條件而被撤銷保釋的情形時有發生，且主要體現在違反承諾性保釋條件上，具體為在社交平台再度發表可能涉及危害國家安全的言論。在危害國家安全案件中，應探索強制性保釋條件的更廣泛使用。然而，這類強制性保釋條件得到實施往往需要法律賦權。在制定《維護國家安全條例》時曾有議員提出為保釋人士施用電子鐐銬的意見，但基於人權保障理由被特區政府當局拒絕納入。然而，在較長的審理期限和惡劣的監獄環境的比較下，我們相信當事人更願意讓渡部分的權利，以換取有限的自由，如黎智英曾主張切斷其住所互聯網服務以換取法庭同意其保釋申請。

（五）不作為犯是否適用較嚴格保釋門檻存疑

《實施細則》除授予執法機關在一般刑事調查之外特殊調查權，還對不配合執法機關的不作為行為設定了罰則。在「支聯會」拒交資料案中，法庭明確《實施細則》是《香港國安法》的必要組成部分，這意味着較嚴格的保釋門檻同樣適用於違反《實施細則》的控罪。[①] 然而，

① HKSAR v. LEUNG KAM WAI AND ANOTHER, HCCP 509/2021.

需要注意在《實施細則》中對不配合有關措施的行為最高刑罰分別為28日、6個月、1年和2年，刑期相對《香港國安法》所規定的四類危害國家安全犯罪較短。現時香港法院處理危害國家安全案件的時間普遍較長，若對違反《實施細則》的行為一律採取較為嚴格的保釋門檻，可能會導致被告人的羈押時間高於最高刑期。再者，在《維護國家安全條例》第69條中也針對拒絕提供資料的行為設定了不作為罪行，但其刑罰僅為第4級罰款。因《維護國家安全條例》的罪行均適用《香港國安法》的訴訟程序，這也意味着觸犯僅罰款罪行的被告人在較嚴格保釋門檻下可能有不被保釋的可能，着實有過分限制被告人人身自由之嫌。

（六）缺乏對錯誤羈押被告人的賠償補救機制

香港現行的刑事訴訟制度中，缺乏對經正常程序審訊後無罪的被告人賠償的制度，無罪被告人僅能獲得訟費的補償，對人身自由的限制無法得到類似內地的國家賠償這類合理補償。雖然長期以來，國家安全案件保持着極高的定罪率，至今僅「民主派初選」案中有兩名被告人因證據不足而被判無罪，且該兩名被告人此前也獲得了法庭的保釋，沒有過分減損其人身自由權。但立法者應當預設到一種情況，當被告人在《香港國安法》較高保釋門檻下，從來沒有獲得法庭保釋，經過像「民主派初選」案漫長的審理後最後被判無罪，無罪的被告人則受到了長期的羈押。但根據香港現行制度，若屬於控方不能在毫無疑點的情況下證明被告人罪名成立的無罪情形，則他受到限制的人身自由不能受到任何賠償。一旦發生這種情形，被告人的基本權利將遭

到極大的減損，卻無法得到相應的救濟。

五、結語

基於《刑事訴訟程序條例》為保障被告人日後能夠得到公平審判的立法設計，法官在保釋覆核裁決中披露的理由具有一定的模糊性，是否准予保釋的決定受到個案法官自由心證的影響程度也較大，本文的研究不能完全揭示法官的所有判斷標準。回顧有關保釋決定司法實踐，總體上呈現出《香港國安法》設計的保釋機制與香港關於保釋的本地法律確實處於一種充分銜接、兼容和互補的關係。大量的案件事實證明，《香港國安法》的保釋機制確實只是以嚴格限制保釋或以不保釋為原則，並非絕對不保釋，多次出現律政司提出保釋覆核的敗訴也證明了香港司法的獨立性和公正性。隨着大量國家安全案件的審結，一方面，香港法院自身有必要回溯過往對被告施加的保釋條件以及曾出現違反保釋條款的案件，以更合理的標準判斷被告人是否具有繼續實施危害國家安全的行為的可能性；另一方面，在實施維護國家安全的法律，達到立法目的的同時，香港法院同樣需要注意基本權利的保障，對是否准予被告保釋及對被告施加的保釋條件應當注重與其可能承擔的罪責相匹配。

The Formulation and Judicial Practice of Bail Rules in National Security Cases in Hong Kong

Luo Weiwen

Abstract: The Judiciary of Hong Kong has, through a gradual and complex process, established a two-stage approach to handling bail in cases involving national security offences. The first stage involves assessing whether the defendant poses a risk of continuing to commit acts endangering national security, with consideration given to the possible imposition of bail conditions. The second stage applies the traditional bail principles to assess the defendant's risk of absconding. This article examines the judicial practice that has developed following the establishment of this approach, analyzing the specific standards applied by courts at all levels, including basic, additional, and implicit assessment factors. Overall, the courts have generally managed to strike a balance between the legislative intent of safeguarding national security and the protection of human rights, in line with the practical realities of Hong Kong's legal system. Nevertheless, there remains room for improvement in clarifying the standards for assessing the risk of committing acts endangering national security and the bail conditions.

Keywords: Hong Kong National Security Law; Statutory interpretation; Bail regime; Bail conditions

（責任編輯：曹旭東）