

## 【重推】香港《入境条例》修例：什么人失去了什么出入境自由？

政策争议背后，这是新一场由工会和素人牵头的反修例运动。有人质疑这是“打飞机式”抗争，也有人深信这是香港公民社会的韧性。



2021年5月1日，劳动节，职工盟以“乱世挣扎，负重前行”为题，在铜锣湾摆设街站派宣传单张。摄：Stanley Leung/端传媒

编按：2024年9月3日，香港入境事务处公布，预先通报乘客资料系统（预报系统）正式推行，目的为阻截包括潜在的免遣返声请人等不受欢迎人士乘坐航班来港。预报系统规定航空营运商须根据《入境（预先通报乘客资料）规例》（第115Q章），向处方传送来港航班及其乘客的预报资料。预报系统会即时处理，并通知航空营运商每位旅客获发的指令，即允许或不允许某旅客登上来港航班。政府强调，香港居民的旅行自由和出入境权利仍然受到《基本法》及《香港人权法案》保障，预报系统也不会向享有香港永久性居民发出禁止登机指示。

三年前的2021年，立法会通过相关讨论的《2020年入境（修订）条例草案》，端传媒曾对此进行深度报导。报导访问了民主派和建制派、以及大律师公会，梳理当时修例的细节，以及记录了当时民间对修例的不同意见。

在不停歇的清算浪潮之下，今年4月，香港政府快速通过了一项法例修订。4月28日，立法会就《2020年入境（修订）条例草案》恢复二读辩论，在两小时内完成，再用了5分58秒三读通过。立法会主席梁君彦低头说：“我宣布，议案获得通过。”

此次修例最引发关注的，是第6(A)(1)(b)条，其中订明“赋权予处长，指示某运输工具可或不可运载某乘客或该运输工具的某乘组人员”。换句话说，入境处长有权指运输工具不运载某人，但究竟是什么“运输工具”？谁是“某人”？

在国际层面，英国外交部及美国国务院均发表声明关注，担忧香港的出入境自由受影响，中国外交部反驳指不容抹黑，香港的出入境自由受《基本法》保护。而在香港本土，社会的讨论十分微弱，民主派政党自顾不暇，公民力量似逐渐消散，历史就这样翻过一页了。

不过，这一页历史其实写满了复杂的细节。端传媒采访了民主和建制派，大律师公会，去厘清此次修例到底改变了什么，影响了哪些人的出入境自由；而在繁复的政策争议背后，这是香港新一场由工会和素人牵头的反修例运动，不同的是，关注稀落。

### 由工会牵头的反修例运动

5月1日，铜锣湾熙来攘往，职工盟执委邓建华在街站喊咪，音响好差，巴士好嘈，没有多少人停下来听。邓建华穿上胸口印有“第一排”的T恤，用吵耳的扩音叫道：“原本的第一排，是全被锁进监狱，或者流亡海外。无论我们想，抑或不想，公民社会的民间团体，工会已经成为极权制度下的最前线，成为了第一排。”

执委邓建华被冲上了第一排，因为以往拿扩音器嗷咪的都在囚了，职工盟前主席吴敏儿因民主派初选涉违反港区国安法被捕还押，秘书长李卓人因8.18、8.31两次未经批准集结在囚。而邓建华本身亦因2019年游行时藏有伸缩棍，曾被判囚四个月。



2021年5月1日，劳动节，职工盟以“乱世挣扎，负重前行”为题，邓建华在铜锣湾摆设街站。

此次牵头反对《入境条例》修订的是一班没有法律背景，并非做政策研究的行业工会。其中，包括职工盟，旅游业革新总工会、白领同行工会等大约十个工会。今年4月，他们组成了《关注锁港条例工会联合阵线》（工会阵线）开记招摆街站，呼吁社会关注修订可能影响香港人的出入境自由。

陈民圣（化名）是工会阵线的骨干成员，素人，年轻，面圆圆，因为工作缘故，选择匿名受访。他表示自己一直关注《入境条例》修订，曾经联络过公民党、民主党、法政汇思、区议员，法律学者等等跟进修例，但都遇上婉拒或没有回应。他又联络各大传媒，甚至网媒100毛，并利用自己仅有的网络，游说一班工会朋友组成阵线反对修例，结果遇上了邓建华，促成了工会阵线。

不过由工会阵线牵头，知名度不高，又无法律背景，陈民圣承认对公众有欠说服力：“这的确影响我们的说服力和legitimacy（认受性），但亦是公民社会韧性的体现，就是补位的意思。你不一定要是大律师或政党，你有信念，你希望凭住你相信的事情，做你能力范围做到的事情。”

保安局在2020年12月2日向立法会提交《2020年入境(修订)条例草案》。12月的立法会，是泛民议员辞职生效的第一个月，议事厅只余两名非建制派议员。

根据保安局提交的立法会参考资料摘要，这是一次针对难民审批的修例，政府称目的要改善“免遣返声请”的审批、遣送和羁留工作。草案共47页之多，涉及《入境条例》的24项修订或加入法例，和《武器条例》及《火器及弹药条例》2项修订，当中有很多技术修订，不易理解。



2021年4月28日香港立法会，保安局局长李家超出席《2020年入境（修订）条例草案》二读会议。

总括说，香港大约有一万三千名“免遣返声请人”（Non-refoulement claims），他们由外地来到香港申请难民资格，入境处负责审批，再交由联合国难民署安置到其他国家，过去的成功率不足百分之一，但部分个案滞留香港超过十年，每年涉及的公共开支超过11亿。因此，保安局指《入境条例》修订主要是赋权入境处，加快审批防止拖延手段，包括订明即使声请人缺席审核会面，入境处仍可作出决定；订明即使声请人要求以部落方言传译沟通，入境处仍可以入境处认为合理的语文沟通；订明声请人必须接受医疗检验，否则审核时不考虑有争议的身体或精神状况等等。在羁留免遣返声请人上，修改《武器条例》及《火器及弹药条例》赋权入境处长期管有防暴装备和钢制警棍等。

两次法案委员会会议都完成了，社会上除了零星的对难民人道问题的争论外，涉及的出入境争议在社会上尚不为人知。

直至2月11日，农历年三十，大律师公会向立法会提交书面意见书。陈民圣笑说农历年三十，个个都在放假：“搞笑啊，大律师公会的鬼佬不过农历年，但本地员工都过年，谁帮你传上网？”结果立法会网站在长假期后，年初四才上载意见书。

## 法律界吹哨：香港人出入境自由会否受影响？

大律师公会的意见书点出此次修例要加入6(A)条——(1)(a)订明运输工具须向入境处长，提供乘客或乘组人员的资料，以及(1)(b)赋权入境处长“指示某运输工具可或不可运载某乘客或该运输工具的某乘组人员”。

简单而言，航空公司等运输公司必须向入境处提供乘客和机组人员资料或数据，而入境处长有权指示运输工具不运载某人。那么，航班是“出境”抑或“入境”？不运载某人的“某人”又会是什么人？主体法案的条文没有订明，港府表示有待将来附属法例订明落实细节。

# 《入境条例》修订了什么？



1  
运  
提

2  
入  
或  
法



# 立法目的是什么？



港府

防止潜在  
出发，抵

忧虑政府可随时限制住  
出入境自由



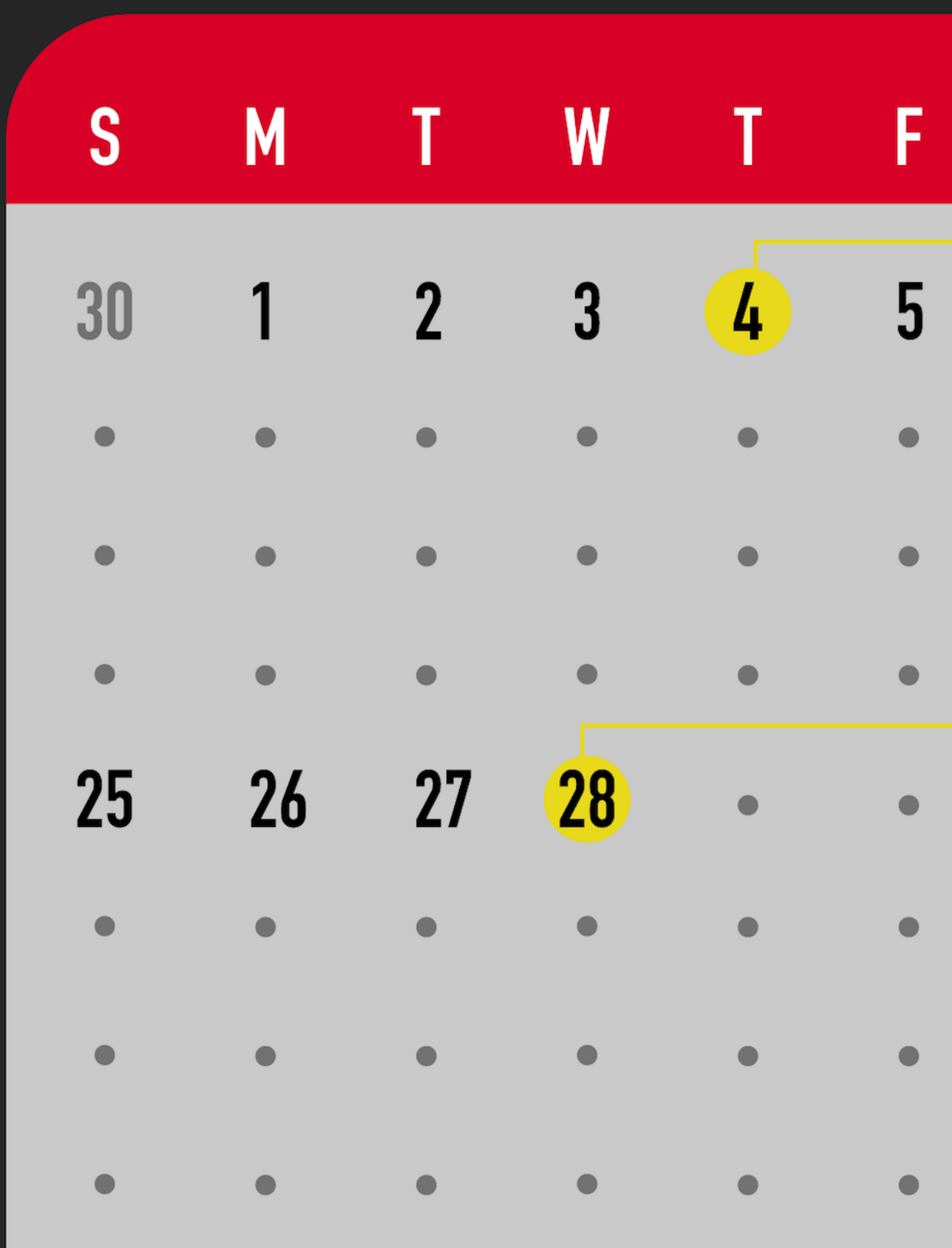
港府

附属法例  
香港的航  
港居民出

主体法案赋予入境处  
不受约束的权力



# 法例何时生效？



**向财委会申请拨款**  
**谘询航空业界**  
**颁布附属法例**



注：草案刊宪之前，港府于2020年12月2日把草案

资料来源：立法会文件《2020年入境（修订）条例草案》；续



# 香港出入境自由近来有何隐忧

## 出境

2021年1月始，港府不承认BNO  
为有效旅行证件和身份证明



\* 除「来港目的可疑」外，被拒原因还包括「未持有有效旅行证件」

资料来源：立法会文件《2020年入境（修订）条例草案》；续

大律师公会表示，保安局的修例不能限制香港市民及其他人离开香港，但没有解释授予有关权力的理据及必要性，甚至没有说明什么情况下会使用权力，令人担忧。

保安局在两日后、2月13日发稿回应，指6(A)是根据《国际民用航空公约》推行预先通报旅客资料系统，目的是要求“来港”而不是“离港”的航机提供乘客资料，现时已有90个国家推行该系统。政府同时指出，修例并可禁止一些潜在声请人从外地机场登机，防止他们抵步香港提出免遣返声请。发言人指，主体法例一般会较为概括和简短，之后拟备的附属法例会订明具体细节和清晰条文。

保安局新闻稿批评，大律师公会的观点未能正确反映条文目的和事实，引起不必要的误解，“感到失望”。

两个月后的今天，事过境迁。对于保安局的回应和失望，大律师公会副主席叶巧琦对端传媒表示，公会持平地提出专业意见，认为倘若要确实反映立法原意，主体法例要写清楚，应订明只针对“入境”航班，以及只适用于潜在的免遣返声请人士，而非香港居民，方能真正释除疑虑。叶巧琦表示，不过现在主体法案已通过，公会将继续跟进未来附属法例的审议。



联工盟执委邓建华。

## 公民力量的消散

回到2月中的香港，大律师公会的的确吹起了哨子(注1)，不过社会并没有什么反应。

职工盟执委邓建华说，2月底47人案，相当于将香港政治最有影响力的人都囚禁了，低压气氛下，担忧的市民首先考虑的是移民，“整个气氛底下，无论推什么议题都没用，连对打疫苗有忧虑都未必有行动，无力感笼罩著，未必会导向行动的方向。听到大律师公会（的意见），但可能结论是要走的快些走，大众对这件事的结论就是如此。”

整个气氛底下，无论推什么议题都没用，连对打疫苗有忧虑都未必有行动，无力感笼罩著，未必会导向行动的方向。

职工盟执委邓建华

工会阵线成员陈民圣认为，2019年的逃犯条例是针对“带罪之身”，但入境条例修例是关乎所有人，影响严重百倍，但连网上都无反应：“很多人怕讨论也会死，在Fb Share也会有事。”他留意到，黄之锋被捕之后，法庭指说黄之锋的社交媒体言论是一个被捕原因，黄之锋的脸书专页一日跌了一万个likes，“那些人是怕like他的page都会受到诛连，大家的恐惧程度，或者某些人的政治研判就是这样。我没有不敬的，我没有不敬的，但事实上是有些人的风险研判如此。”

根据Crowdtangle，黄之锋脸书专页的总体互动量（Total Interactions）由2020年8月249万跌至4月尾的二万九千。

陈民圣说，在今年三、四月间，他试过联络不同的政党和组织跟进入境条例修订，全都无功而回。端传媒逐一联络过不同的民主政党和组织，有回应说实在无人“应到机”帮手，有回应说人质都被挟持在监狱内，实在没办法再出面做任何事。陈民圣说十分明白，“这是香港人要一起面对的政治现实。”



民主党主席罗健熙。

“每天都有太多事发生，日日打紧我们，我们还紧拖（正在还手），负隅顽抗紧，未必睇到出面咁多。”民主党主席罗健熙对端传媒表示，目前民主派个个身陷囹圄，民主党亦再无全职同事跟进立法会事务，加上整体社会气氛对《入境条例》修订反应冷淡，公民社会亦失去了集会游行的自由，难处太多。最终，他们只在2月17日就财政预算案出新闻稿，结尾时批评条例草案违反《公民权利和政治权利国际公约》第十二条有关公民自由出入国境的权利。

罗健熙坦然民主党仍在思考定位，考虑应否参与下届立法会以至在公民社会的位置。他说近来在筹款街站，很多支持者也来劝他们不要参选，有人说不要“跪低”，有人说不要入议会冒险：“我们支持者的意见都是强烈的，但同一时间我们在思考是否以后以此状态继续下去？甚至迟些（民主党）连区议员都没有了。我们又不在于立法会。整个党的运作规模小很多，营运的形态更inactive（不活跃）可能连新闻稿都没有了。我们的运动是否只等待将来有甚么事再爆出来？这都是我们要思考的问题。”

建制派立法会议员、法案委员会委员谢伟俊对端传媒指出，对入境条例修订的担忧都是杞人忧天，他认为社会其实没有太大的反对声音，一来没有争议，二来是钟摆效应：“钟摆，公民力量或者所谓觉醒意识很强的阶段，是很多不守法的事也觉得是对的，理性的人都走去非理性的，突然间一盘冷水淋下来，原来这方向是不当的，到位置是很危险的，于是现在是一个（公民社会）冷却期，是一个钟摆到另一个极端的时期。”

谢伟俊强调，政府已承诺修例不影响出入境自由，而未来对于《入境条例》的一系列附属法例，尽管是以政府“先订立后审议”方式进行，但立法会仍有否决权。



立法会议员谢伟俊。

## 第一排的补位

直至4月中，距离条例通过的4.28死线还剩两星期左右，有反对声音仍未死心。

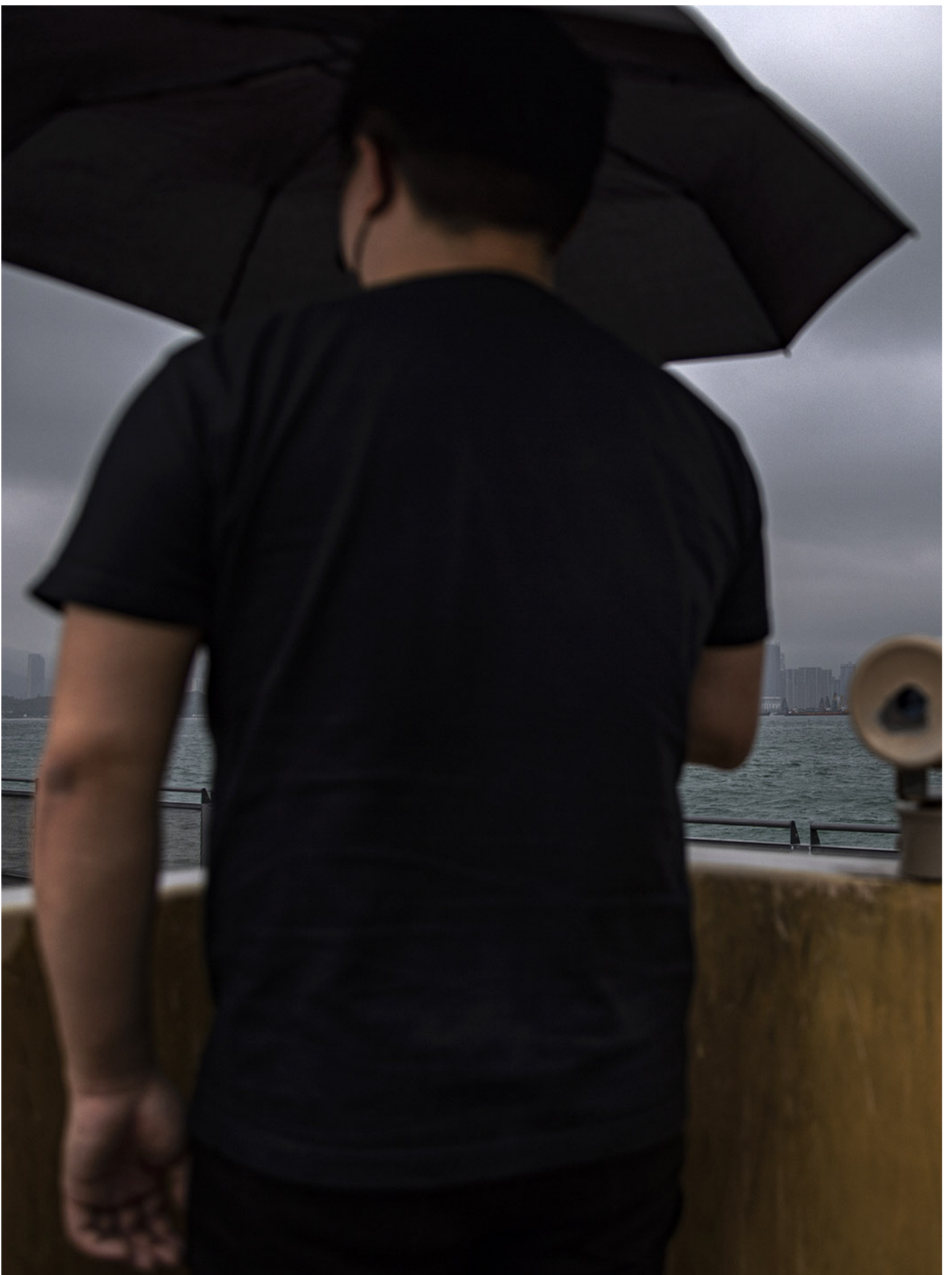
在一次跨工会活动中，陈民圣向不同的工会朋友讲解《入境条例》修订，他说：“我不用做太多，只是需要5分钟，开立法会网站讲，他们的反应是，‘吓？没有听过！八月生效啦？！’”

最终，大约十个工会，包括香港公关及传讯业总工会、香港保险全人工会、旅游业革新总工会、白领同行工会、职工盟等等，很快组成《关注锁港条例工会联合阵线》，并决定以摆街站，开记招的方式宣传。

职工盟执委邓建华认为，这一次看来随机的工会联盟也是历史的结果。他指出，2019年反《逃犯条例》修例运动中香港涌现新工会成立浪潮，至少有50个工会新注册而成，而这次联合阵线的工会大部分也是2019年留下来的：“其实没有什么是新的，摆街站也不是新的，但如此局势下工会摆这么多街站就变得好勇。变了的是局势。”

他说：“风险？我觉得要看怎样点理解风险。例如搞工会，好似职工盟，现在的局势还是否存在低风险的可能性？如果你看中国大陆的经验，事实上他最后无容许到一些只讲劳工议题的团体存在。不能幻想你只做劳工权益，他就不会来搞我，我觉得这是有些……天真。”

4月19日，工会阵线在旺角朗豪坊外摆第一次街站，摆了两小时，未有主流传媒采访，只有两间陈民圣也不知名字的网媒出现过。“小猫三四只，狗也不理，”他们之后在4月22日开记者招待会，以及在4月25日沙田，和4月27日湾仔入境处外都继续摆街站见记者，愈来愈多主流传媒来采访。陈民圣说工会阵线努力联络传媒，主流报纸，电视台以至《100毛》，希望信息能传播。



陈民圣（化名），《关注锁港条例工会联合阵线》骨干成员，在香港政局低迷之下，这一工会阵线成为这次反《入境条例》修订的主要力量。他因工作关系不想上镜曝光。

回忆两年前的反修例运动，陈民圣指出目前一个政策议题要被公众“看见”，越发困难。他以动员群众的经验分析，指出一个复杂的政治制度、社会政策要被普通市民关注，需要引人注目的视觉画面、生动的Bite（话语）。2019年，《逃犯条例》修订最初走入市民，可能是许多政治人物的bites，可能是立法会“双胞胎会议”、民主派建制派议员激烈肢体冲突的一幕。

“其实议员在议会说么废话(反对)也好，只要有BITE都有即时的新闻，现在无了，议会又无打斗的visual，又无双胞会议，变了传媒的报道也差了八成。”

目前，他们希望反对声音被“被看见”，似乎暂时只剩下摆街站这个途径——这暂时仍是公民社会一个合法、自由表达意见的方法。“（摆街站）不用申请。无易拉架就用直幡，即一支工会旗，加一张枱，然后派传单，然后喊咪，派中指咭（一张举起中指的透明咭，供人影相打咭）”

有人质疑这是无作用的“打飞机式”抗争，陈民圣却深信这是一种韧性，他说，希望有一些画面让人看见，有一些反对声音让历史写下。

工会阵线旗下一个工会，香港公关及传讯业总工会在4月21日投稿《立场新闻》发表声明，题为“4.28锁港条例一旦通过 必削港人出入境自由”，内文引用大律师公会的意见书，并表示“十分担忧港府日后会否利用法例，限制民主派或黑名单人士等政权眼中的潜在罪犯离开香港，包括旅游、升学、公干或移民；或禁止已移居海外的港人返港。”

几小时后，保安局发新闻稿“强烈谴责”。新闻稿指，“对于居心叵测的人故意误导市民，蛊惑人心，保安局必须强烈谴责，以正视听”、“对于个别组织刻意发放失实信息及故意曲解有关条文的立法目的和背景，借此散播谣言，误导市民，企图抹黑立法程序，保安局对此表示极度不满，须直斥其非。”《文汇报》和《港人港地》等之后亦接力报道，批评工会抹黑炒作。

“居心叵测”、“蛊惑人心”、“散播谣言”、“企图抹黑”，吓怕了很多工会成员。翌日4月22日，《关注锁港条例工会联合阵线》第一个记者会，大约10个工会，没有一个成员有胆量出面。

最终，只有职工盟执委邓建华，和帮手撑场的支联会副主席邹幸彤，坐在镜头前面回应记者问题。

是自2019年后，政府都把反对意见打为黑暴，打到国安法下，把所有可能燃起市民反对政府的声音扑灭。变了政策讨论都怕被政治批斗。

邓建华

做工运八年的邓建华说，对于保安局向民间团体严词谴责，他感到十分意外，他认为政府要用一些“批斗式”的字眼来把所有反对声音政治定性：“是自2019年后，政府都把反对意见打为黑暴，打到国安法下，把所有可能燃起市民反对政府的声音扑灭。变了政策讨论都怕被政治批斗。”

陈民圣说，大家都有个人的考虑，怕被起底，怕因政见在行业中被人针对，怕大家再出声再高调一些，政权便会行动，“他说我煽惑人心都是一条罪，煽动对政府的憎恨已经是一条罪，你在街站嗌过咪，有一条片已经够做。”

《2020年入境(修订)条例草案》在4月28日二读三读通过。保安局局长李家超在立法会发言时再次批评有团体以不符事实的言论煽动人心，重申预报旅客资料以及入境处处长禁止运载某人的新权力，只针对入境，并不会针对离港航班。

法例已过，历史已写，但《关注锁港条例工会联合阵线》一班工会还在构思社交媒体的活动推动议题，还在等待附属法例的进展继续监察。



2021年5月1日，劳动节，职工盟以“乱世挣扎，负重前行”为题，在铜锣湾摆设街站，宣传横额上贴上过去香港各大小示威的图片。

陈民圣说：“问合理问题的人，追求真相的人，之后都会面对更加大的压力，但公民社会的责任正正在此，就是监察政府。借哈维尔的说法，任何和官方主旋律不同的版本就是Alternative（异见），而公民社会必须组成一种平衡的社会，透过自己的脉络继续寻找真相，只要仲有力气去围埋一齐，就可以对抗主旋律。”他说人是活的，可以不断走位补位，有能量走前，没有能量的避一避。

邓建华就积极组织不同工会，在刚过去的五一劳动节搞了大约30个街站，宣传不同的社会议题。

“五一当天有女生说，‘第一排’的意念好好，令她当天第一次在街站喊咪，她说因为工会主席累了，就由她补位。”邓建华说香港人都被推向第一排，教师教书可能踩下红线，会计查册可能犯法，没有办法，他重复街站的口号说：“避不到一齐挨”、“Never Surrender”。

访问一星期后，劳工处计划每年耗资270万港元增设一首席劳工事务主任职位，加强规管工会，确保工会遵守《职工会条例》及港区国安法。工会阵线回应说，感受到一场政治整肃扑面而来，但又看得太远，只能看今天可以做什么。

(为尊重受访者意愿，文中陈民圣为化名。)

(端传媒实习记者倪礼碧对本文亦有重要贡献。)

注1：大律师公会2月11日的意见书令6(A)条在社会上曝光，但第一个提出疑问的，是立法会助理顾问陈以诗。她早在1月19日已致函保安局希望澄清6(A)条有没有干扰香港居民旅行和出入境的自由，不过函件藏在立法会海量的文件中鲜被报道。其后，商界的“国际商会 - 香港区会”在3月16日也向立法会提交意见书表达对6(A)条的忧虑，指出政府在新闻稿解释法例并不足够，应该在法例上列明“入境”和“香港人出入境自由不受影响”。立场相对保守的“香港律师会”亦在4月20日向立法会提出相似的建议。

[#新工会](#) [#入境条例修订](#) [#国家安全法](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。