



逃犯条例 深度

## 五问禁蒙面法：是否违宪、立法会有权废除吗、法案真的能给运动降温吗？

更重要的问题是，该法没有日落条款，也就是说未知什么情况下才会停止“紧急状态”。

端传媒编辑部 发自香港 | 2019-10-04



林郑月娥宣布引用紧急法订立《禁止蒙面规例》，于10月5日实施。摄：林振东/端传媒

今日（4日）下午，行政长官林郑月娥宣布行政会议通过引用《紧急情况条例》订立《禁止蒙面规例》，任何人身处规管的公众集会或公众游行，或非法集结与未经批准的集结时，使用可隐藏身份的蒙面物品即属犯罪，新例从10月5日凌晨零时开始生效。

《禁止蒙面规例》中不可以蒙面的场合包括：1. 在有不反对通知书的集会游行中蒙面（即50人以上集会或30人以上的游行）；2. 未经批准的集结，即没有获得不反对通知书或禁止的游行及集会，及违反警方限制的公众活动；3. 非法集结。

保安局局长李家超解释，《禁止蒙面规例》重点为阻吓暴力示威者和搜证，干犯《禁止蒙面规例》监禁最多达1年，罚款25000港元。使用面罩或可遮掩面部的所有物品（包括颜料）均属蒙面。李家超还指，警方可以在公众地方要求市民除下口罩，若不配合有机会监禁半年，罚款1万元。

前学联秘书长岑敖晖下午5时就《禁止蒙面规例》提出司法复核，他早前于Facebook表示，紧急法赋予行政长官无上权力，行政长官可以绕过立法会进行立法；紧急法若无限制地得以落实，港人的人身安全及性命财产均受到重大威胁。

教育局今日同时发信学校，促尽快提醒家长和学生，除宗教和健康原因除外，学生在校内和校外均不应戴上口罩或以任何其他方式遮盖脸孔。教育局亦强调，学校不是表达政治诉求的地方。

## 林郑：使用《紧急法》不等于香港进入紧急状态

林郑下午三点与一众司局长就《禁止蒙面规例》召开记者会。林郑表示，暴力事件频繁、影响范围广、程度激烈，香港陷入混乱恐慌，严重影响市民生活，为维护香港正常秩序，政府有责任 and 立场响应社会各界呼吁“停止暴力、恢复平静”。她指已经撤例、进行公开多元社区对话，都是为危机寻找出路，也提出新的施政报告会回应深层问题，试图寻找学者对事件作出独立检讨。

林郑表示，近期示威活动有多个变化，包括示威行动遍地开花，纵火和汽油弹使用从港铁站外和马路上延伸至港铁站内，过往破坏公共建筑物演变为针对某些商铺，与不同政见的

市民扭打变为私刑，针对警员行为由对峙变为围殴、抢犯抢枪甚至危及警员生命，学生参与率不断增加。



林郑月娥宣布引用紧急法订立《禁止蒙面规例》，于10月5日实施。摄：林振东/端传媒

林郑指社会处于危险边缘，学生参与暴动属于危险警号，将年轻人及香港未来置于危险境地。为“阻止学生以身试法”，政府不能任由暴力升级、情况恶化，因此颁布“禁蒙面法”。

她还表示，今次《禁止蒙面规例》在性质上属于附属法例，为先订立后审议的附属法例，将在10月16日立法会复会后提交立法会审议。林郑还强调，今日使用《紧急法》不等于香港进入紧急状态，目的是为了制止暴力和恢复社会秩序，其他人士有合理原因蒙面或戴口罩，可豁免或合理辩解条款。

记者会上，有提问指今日传出订立禁蒙面法后，恒生指数一度下跌500点，如何确保香港金融地位？林郑月娥表示，海内外投资需要稳定环境，香港公共安全受影响，影响香港法治环境，目前已考虑各方面因素，有助恢复稳定环境。财政司司长陈茂波补充，金融市场有升跌，香港现在仍然有序、平稳，希望社会对香港监管有信心。

当被问及未来会否进一步扩大禁制范围至Telegram及连登等平台，以至押后区选等，她表示无法详细说未来还会用什么手法，会以公众利益为依归；区选不会押后，今日进入提名阶段，希望区选公平公开公正顺利进行。

政制及内地事务局局长聂德权表示，政府会全力进行区议会选举筹备工作。若投票需要押后，特首可以决定整个选举的时间，新的选举日期会在14天以内（12月8日），已经预留了1个星期做后备投票日。假如不能进行，政府需要修改《区议会条例》，立法会通过，才可以继续押后。否则区议会会出现真空期。政府希望区议会选举能顺利进行。

有记者质疑，警员是否也不可蒙面？李家超表示，警察身分有各种方法辨识，有编号、委任证，速龙头盔有特别编码，警方有不同纪录、方法，有广泛识录，识别方法很多。但暴徒不在现场抓到，有极大的识别困难。警员不可离开现场，必须要有合理装备保护他们的人身安全。

记者进一步问，蒙面法会不会设日落条款，林郑表示行政长官可以废除命令，今日无法预计效果，所以也无法说什么时候会废除。



端传媒采访多位专家及学者，并综合记者会内容和公开资料，整合以下问答：

## 1、香港之前有过“禁蒙面法”么？制定“禁蒙面法”要通过怎样的法律程序？

这是香港首次订立“禁蒙面法”。港府表示，“禁蒙面法”的订立需要通过立法会立法，或特首通过《紧急法》赋予的权力来直接颁布。《紧急法》全称为《紧急情况规例条例》，为香港法例第241章，现行条文授权行政长官会同行政会议，在其认为属“紧急或危害公安”的情况时，可以针对通讯、出入境、逮捕等多个事项制定紧急法律，而毋须经过立法机关审议。

1922年初香港发生海员大罢工，当时的立法局于2月28日快速通过《紧急情况规例条例》，条文允许港督及行政局在审查、逮捕、拘留、交通和港口管制、贸易、出入口、没收财产等事宜制定紧急规例，违反规例的最高刑罚为罚款1000港元及监禁1年。

1949年，紧急法的范围增加修订法律、实施死刑惩罚等权力。之后的二十年，为应对走私、中国难民、“六七暴动”，港英政府大量运用紧急法制定紧急规例。

政府最近一次引用《紧急法》是在1977年，将荔枝角收押所指派为《紧急（递解出境及拘留）规则》的拘留地方。

民主派下午召开记者会回应“禁蒙面法”。公民党立法会议员、执业大律师郭荣铿认为，“禁蒙面法”显示香港迈向极权的一大步，政府称订立“禁蒙面法”是为结束“公共危机”，事实上只会造成更大政治矛盾。郭荣铿表示，回归后香港只有立法会一个立法机关，政府目前是切断立法会的权力，“行政机关一个人说的算”来订立条例属违宪。他还表示，将同律师团队研究有关条例。

中联办负责人今天发表谈话，对订立《禁止蒙面规例》，表示坚决支持，并强调中央政府相信行政长官和特区政府能够用好香港本地现有法律，依法止暴制乱、恢复秩序。国务院港澳事务办公室发言人杨光表态，制订这一法律很有必要，有助于打击和遏制暴力犯罪，恢复社会秩序。

台湾总统府发言人黄重谚表示：“我们高度关注香港情势，也提醒港府当务之急应该是诚意的与香港人民对话，具体回应港人渴求自由民主的心声，而非进一步限制港人的自由。回顾历史，民主的洪流从未受强制力量所阻止，强化压制手段，只会升高冲突的潜势。期盼香港政府审慎思考，以真诚的对话与沟通，让社会真正复归平静。”

英国外交部长Dominic Raab下午针对禁蒙面法做出回应，指政治对话是解决香港现状的唯一途径。政府需确保民众安全，他们必须避免激化紧张局势，而应该减缓它。

香港制衣同业协进会会长、自由党党魁钟国斌指出，使用紧急法会对国际社会发出错误信息。不能用这种单纯的方法，就以为能解决香港的问题。

台湾陆委会亦于下午表态，严正关切港府启动“紧急情况规例条例”制定“禁止蒙面规例”，担忧此作法恐侵害民众的人身安全、表达自由及人权、法治等，影响香港的国际形象与金融中心地位，并相当担心未来执政者将依“紧急法”恣意而为。

陆委会再次呼吁港府，面对当前香港情势，采取争议性的作法只会激化对立、制造对立、治丝益棼。最佳的解决方案，仍是本于人权、自由等核心价值，妥善回应香港民众期待，让香港社会早日回复稳定运作。

## **2、港府引用《紧急法》是否违宪？如何定义“紧急状态”？**

林郑在记者会上称，虽然引用《紧急法》，但香港并没有进入紧急状态，希望各界仍能对香港金融中心的地位保有信心。



香港政府律政司司长郑若骅。摄：林振东/端传媒

前立法会议员、资深大律师吴靄仪在8月曾撰文指特首此种做法违宪，她说，《紧急法》属于殖民地法例，《基本法》凌驾一切香港法例，《基本法》没有任何条文赋予特首自行宣布特区进入紧急情况或状态的权力。“紧急状态”只有在《基本法》第18条出现过，订明全国人大常委会决定宣布战争状态，或特区发生特区政府不能控制的危及国家统一或安全的动乱，才可决定特区进入紧急状态。她指由于《基本法》并无赋予行政长官任何擅自立法或制定规例的权力，特首擅自通过任何“紧急规例”，均属违宪越权。

青年法律工作者组织“法梦”成员黄启暘接受《端传媒》访问指，《紧急法》是“一条非常古老的条文”，根据现代宪制理论，特首这样使用权力是有争议的，“近乎独裁权力”。但目前确实没有实际案例能确认特首完全没有权力这样做。

法政汇思大律师杨嘉玮对《端传媒》表示，指根据《紧急法》，确实没有关于“紧急状态”的明确定义，只是视乎行政长官和行政会议的决定。他整理了三种与“紧急状态”有关的法例，除了《紧急法》之外，《香港人权法案条例》第5条以及《基本法》第18条，都有关于紧急状态的条文。不过，人权法案条例的相关规定要在政府宣布紧急状态、且该紧急状态危急“国本”时，才会有减免履行人权法案的措施；至于《基本法》第18条，则需通过人大常委来宣布决定。

他指特首颁布与人大颁布的不同是，特首决定紧急情况后，香港法庭仍然可以对其提出挑战；但若是由人大常委决定，则未必有再否决的机会。但回到目前香港的状态，他强调更重要的问题是，该法没有日落条款，也就是说未知什么情况下才会停止“紧急状态”。

在记者会上，有记者追问此法例的日落条款，林郑的回应是，目前无法预计法例实施后的效果，因此无法告知条例废除的时机。

### **3、立法会是否有权修改或废除“禁蒙面法”？10月16日立法会审议可能面临什么状况？**

当特首引用《紧急法》来颁布“禁蒙面法”时，“禁蒙面法”将作为《紧急法》的附属法例生效，并可以立即生效，但由于其在立法程序上属于先订立再审议的情况，根据规定，立法会可在28日内进行修改或废除。稍早，林郑月娥按照《立法会条例》刊宪，公布10月16日



为2019年至2020年度立法会会期的开始日期。而在今日的记者会上，林郑月娥指，10月16日将按照规定，提交“禁蒙面法”给立法会审议。

但立法会是否能如期开会呢？

“法梦”成员黄启暘向《端传媒》指出，10月16日很可能会发生大型的群众抗议示威，示威者甚至可能包围立法会，因此立法会能否如期复会仍是未知数。如果立法会不能复会，则“禁蒙面法”将继续进行。

另外他又指，即便立法会能顺利开会，也将可能面临两种情况：其一，立法会可藉通过决议，修订（包括废除）该规例，但如有关议案由议员提出，则必须经“分组点票”的方式通过，即须获得经由功能团体选举产生及分区直选产生的两部分在席议员，分别以过半数赞成。但在香港目前的政治条件下，反对派议员已经失去了分组点票中的否决权。

其二，建制派可以充分利用议事规则来延迟法案的审议、甚至使其自动生效。比如反修例运动期间，中环海滨一幅地皮列为解放军军用码头的法案，在6月26日审议期间，就因建制派议员突然以“修例引起社会对峙”为由，提出“休会待续”议案，使得该议案在规定时间内未能完成有效讨论，并于6月29日自动生效。

黄启暘还分析，就算一切顺利，由于《紧急法》规定只能由特首来废除相关法例，因此实际上立法会只能通过审议来修改“禁蒙面法”的相关内容，而无权废除。

#### **4、岑敖晖提出司法复核，能否阻止禁蒙面法？可否申请禁制令？**

学联前副秘书长岑敖晖于今日5点就条例提出司法复核，并表示法律团队现正准备及撰写相关法律文件。

黄启暘指，现在还未知岑敖晖司法复核的具体理据为何，一般来说，既可以挑战法案的具体内容（违反言论自由、集会自由等），也可以挑战法案的立法方式（即绕过立法会）。他预计有关人士会要求法庭“紧急处理”，以便在最快两三周内、不超过一个月的时间内对该法案进行司法复核。



保安局长李家超。摄：林振东/端传媒

他认为，“可以质疑法案订宽了”，包括法案的适用范围是否太广泛，以及警察执法可能有不合理之处。

比如，政府声称，只要市民“身处公众地方”，警方有“合理怀疑”，就可以要求市民脱下口罩来配合调查甚至拘捕。但是，根据政府的说法，触犯反蒙面法的人，只有在有“合法权益”或“合理辩解”，即为“免责辩护”的情况下，（包括身处于有关集结、集会或游行时，正在从事专业或受雇工作，并正作出与该专业或受雇工作相关的作为或活动，为人身安全而蒙面，宗教理由、医学或健康理由亦是免责辩护），才可被豁免。黄启暘认为，从法律上说，这将使得举证责任落入被告市民一方，使得警察可以先行拘捕，市民再在法庭上辩护。但就通常来说，警察只有在确保“有合理怀疑”的情况下，才可以进行拘捕。

另外杨嘉玮指，在司法复核成功之前，“禁蒙面法”都会继续生效，只有在法院判定违宪后，该法例才会失效。司法复核期间，也可以申请生成“中期禁制令”，来暂停“禁蒙面法”的执行，但这将比正常时期申请禁止令的门槛要高：例如要有“实质争拗”，“强烈理据”；以及需要证明会造成“极大不便”，才有申请成功的可能。他指过往没有成功案例。

## **5. 禁蒙面法真的能给运动降温么？其他国家如何使用禁蒙面法？限制蒙面会否损害人权？**

截至目前，全球共有13个国家针对集会及示威等，订立了有关禁止蒙面的法例，包括奥地利、丹麦、西班牙、德国、法国、俄罗斯。

2010年，加拿大G20峰会及冰球盛事史丹利杯期间，爆发了两次大型骚乱。其后加拿大于2013年通过法案，立法禁止民众在骚乱及非法集会戴面具；违例者可被判监最高10年。

根据立法会秘书处资料研究组2017年的《选定地方对公众集会的规管》资料摘要，研究组曾就美国纽约州、明尼苏达州及德国对公众集会的规管进行研究，当中提及上述三个地方均有就蒙面隐藏身份等行为立法。

在纽约州和明尼苏达州，当局禁止民众在公共地方聚集时乔装或蒙面，除非活动与当局准许的派对或娱乐节目有关；违例者可被判处的最高刑罚为监禁十五天及或罚款不超过250美

元。2011年的“占领华尔街运动”，曾有部分示威者因蒙面而被拘捕及检控。至于德国，集会人士不得在集会期间用任何衣服或饰物遮盖脸部。

不过，文件中亦有指出，限制蒙面的规定在是否损害人权等方面，过去十多年备受争议，并多次引起诉讼。如2000年曾有宗教组织向美国法庭挑战禁蒙面法规的合宪性。地方法院后裁定该法规违反《美国宪法》中保障匿名发表言论、结社等权利。然而，上诉法院经研究后，则认为该法是“无疑旨在阻吓暴力行为和便利当局逮捕不法份子”，而“并非为了打压任何观点”。

2018年末法国爆发“黄背心”示威，首都巴黎的暴力示威不断升级，法国政府于今年年初正式通过针对示威者暴力行为及遏制滋事分子的“反暴徒法案”，规定示威者不得在游行集会期间故意遮盖面部；违例者可被判监最高1年及罚款1.5万欧元。

不过因法律当中存在不少灰色地带和法律争议，而甚少使用。《法兰西晚报》曾就有关蒙面法提出3个争议点：有机会错误拘捕没有制造麻烦的蒙面示威者；对扰乱公众秩序的定义不明，其持续时间亦存在众多变数；对没有正当理由遮掩脸孔的定义不明。

禁蒙面法是否真的可以达到平息示威的效果呢？

资深大律师梁家杰出席商台节目时表示，政治问题需政治解决。他引举当年乌克兰通过禁蒙面法后，最后衍生革命，忧港府立法后或衍生更多问题。

民主党立法会议员涂谨申认为，《禁蒙面法》并不能增加示威者的攻击成本，反而会影响“和理非”的权利。他指出戴口罩的未必是暴徒，又举例如艺人、空中服务员等人在出席游行时因有所顾虑而戴上口罩；若政府强推《禁蒙面法》，可能会酿成另一条《逃犯条例》的危机。





邀請好友加入端會員  
成功訂閱同享優惠

如果你喜歡  
就分享給更多人吧



---

## 热门头条

---

1. 十一香港示威全纪录：示威者与警方竟日激烈对抗，警方发射6发实弹，180人被捕
2. 即时更新：高等法院拒绝禁制令申请，凌晨零时《禁蒙面法》正式生效
3. 詹正德评《返校》：白色恐怖忏悔录，但没有触及“恐惧”的核心？
4. 2019中国电影撤档大风暴：缘何仿佛一夜间，行业前景全改变？
5. 读者来函：台湾，是否能给沉默的陆生一面连依墙？
6. 我在十一前夕去了趟北京
7. 雨伞5年后，留下的我们：搵食、抗争还是移民？
8. 端传媒针对香港警方要求配合查案的声明
9. 王证恒：子弹穿过孩子的胸膛，是一桩事先张扬的“谋杀案”
10. 刘锐绍：《禁蒙面法》火上浇油，“一国两制”恐加速死亡

---

## 编辑推荐

---

1. 2019金马奖入围解读：没有中港电影，金马奖却更加兼容并包了？
2. 2019中国电影撤档大风暴：缘何仿佛一夜间，行业前景全改变？
3. 叶健民：反修例危机后，一国两制的最后机会
4. 从毛到习，70年中共国庆阅兵的叙事演变
5. 王证恒：子弹穿过孩子的胸膛，是一桩事先张扬的“谋杀案”
6. 荃湾警察枪击示威者，法律学者呼吁应以特别程序完整调查
7. 十一香港示威全纪录：示威者与警方竟日激烈对抗，警方发射6发实弹，180人被捕
8. 图片故事：中国国庆日的两地视角：北京和香港

9. 荣剑：党权主义在新时代的最后斗争

10. 我在十一前夕去了趟北京

---

## 延伸阅读

---

### 【互动页面】如火如荼夏，香港反修例运动百日事纪

2019炽热如火的夏天，香港如何走过每一天？定期更新的大事纪页面，供我们不断回顾、理解与反思。

### 雨伞5年后，留下的我们：搵食、抗争还是移民？

他们同在天水围长大，中学毕业后，经历了雨伞运动、旺角骚乱、中学好友李东升流亡德国；五年之后，他们有的做了警察，有的惭愧自己一身包袱，无法走得更前，有的生长出往前冲的决心。

### 十一香港示威全纪录：示威者与警方竟日激烈对抗，警方发射6发实弹，180人被捕

十一国庆，有网民呼吁多区游行，警方高度戒备。下午多区发生警民冲突，警方施放多枚催泪弹，拘捕多人，更有示威者被实弹击中。