

2025年7月7日  
討論文件

## 立法會保安事務委員會

### 建議修訂《監獄規則》(第 234A 章)

#### 目的

本文件向委員簡介有關修訂《監獄規則》(第 234A 章)的建議。

#### 背景

2. 根據《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》和《香港國安法》的相關規定，香港特區有責任持續穩步完善維護國家安全的法律制度和執行機制，達到持續有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。《監獄條例》(第 234 章)第 25(1)條授權行政長官會同行政會議可為監獄及宿舍的規管及管治等事項訂立規則。《監獄規則》已經實施多年，我們有必要檢視《監獄規則》是否切合維護國家安全和現今懲教院所管理的需要。

3. 經審視過往羈管被定罪和候審在囚人士的相關執法經驗，懲教院所未來可能面對的國家安全風險和保安威脅，其他司法管轄區的相關法律和實踐經驗，我們建議完善《監獄規則》，以確保能夠有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動，持續鞏固懲教人員執行職務的法律基礎，維持監獄的保安、秩序及紀律，並促使在囚人士改過自新和保障其合法權益。我們亦提出其他的修訂建議，強化懲教署執法效能。同時，我們亦一併檢視及修訂一些條文，令《監獄規則》更合時宜及更配合懲教院所管理的需求。

## 建議方案

4. 為達致上述政策目的，我們建議就《監獄規則》的相關條文明確賦權懲教署可基於特定目的，因應不同的情況對相關安排施加有需要的限制、條件或禁止，以防止有人濫用《監獄規則》的制度危害國家安全，威脅監獄的保安、秩序及紀律，或妨礙在囚人士改過自新。這些特定目的(下稱「主要目的」)包括：

- (i) 維護國家安全；
- (ii) 防止罪行發生；
- (iii) 令在囚人士改過自新；
- (iv) 保障任何個人的人身安全；或
- (v) 維持監獄的保安、秩序及紀律。

5. 在提出建議時，我們充分考慮了《基本法》，包括有關人權的條文。《香港人權法案》第六條第三款規定，「監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新、重適社會生活為基本目的」。因被裁定犯罪而在監獄或其他懲教院所服刑的人，他們需承擔犯法的後果，並在懲教署的管控下改過自新；至於候審在囚人士，雖然他們在監獄的待遇須與其推定無罪的身份相符，但他們是因為一些正當理由(例如有棄保潛逃、干犯刑事罪行或妨礙司法公正的風險)而被依法命令在候審期間還押。

6. 基於上文所述，兩類在囚人士享有的權利和自由，在監獄中需受到必要的限制。當然，在囚人士並不會基於監禁或羈押而喪失所有《基本法》保障的權利和自由，但他們所享有的權利和自由並不等同於非在囚人士。當他們享有權利和自由時，必須受到基於維護國家安全、維護監獄保安、紀律和秩序等合法目的所需所限制。我們的建議方案都是基於上述的基本原則，且屬合理、必需和相稱，並相應地制訂了適當的保障措施，已在維護國家安全、保障公共安全和公眾秩序，及保障個人權利和自由之間取得合理平衡。修例方案涵蓋以下主要範疇。

## (1) 探訪在囚人士的制度

7. 任何的監禁或羈押必然會對在囚人士與外界溝通作出限制和規管，包括限制某類人士探訪、探訪人數、探訪次數，及對探訪進行監察。在不同的主要司法管轄區，基於保安考慮及維持監獄紀律及秩序等需要，在囚人士與外界溝通(包括通訊及探訪)，一般都需要經懲教機關審批，並需在特定的條件和情況下方可進行。現行的《監獄規則》有就某些類別的探訪形式訂定一些基本條件<sup>1</sup>，但沒有明文規定探訪機制的法定目的，就懲教署審批及拒絕探訪的權力也不夠清晰。

8. 過去曾發生有人濫用探訪機制，以「人道支援」為名進行探訪，實際上是以軟性手段影響在囚人士，意圖煽惑他們對抗懲教署的監管、引起他們對中央和特區政府的憎恨，甚至令他們重回社會後成為潛在的國家安全和公共安全風險，令人防不勝防。終審法院案例指出，對在囚人士的探訪，須符合探訪該類在囚人士的法定目的，有正當原因及真誠地進行，並且不可有不當目的<sup>2</sup>。

9. 我們留意到其他司法管轄區(例如英國、美國、加拿大、澳洲及新西蘭)的法例有條文賦權當局因應國家安全、監獄保安等因素，禁止某人對在囚人士的探訪，或施加必要的限制和條件。另外，一些司法管轄區(例如新西蘭、澳洲的新南威爾斯州和西澳洲)的相關法例在容許宗教人士在監獄內進行探訪或舉行活動的同時，也有條文授權懲教機關就該等探訪或活動施加限制和條件，以維持監獄的保安、秩序及紀律。

---

<sup>1</sup> 根據《監獄規則》第 48 條(有關探訪的一般條文)，懲教署必須容許被定罪的在囚人士的親戚朋友以該條訂明的形式到監獄探訪有關在囚人士，相關的訂明形式包括探訪囚犯時，須有一名懲教署人員在場；每月獲准探訪兩次，同一時間訪客不得超過 3 人等等。此外，根據《監獄規則》第 203 條(有關訪客的規則)，除懲教署另有命令外，每名候審在囚人士均得獲准於任何周日，在不時指定的時間內接受一名訪客探訪一刻鐘，或如情況許可，在同一時間接受兩名訪客探訪；在特殊情況下，懲教署可准許延長探訪時間，和容許多於兩名訪客同時探訪該在囚人士。

<sup>2</sup> *HKSAR v Wan Thomas* (溫皓竣) [2018] HKCFA 15。

10. 為強化監獄的保安和管理，並有效防範國家安全風險，我們建議修訂並理順《監獄規則》有關探訪的一般條文(包括第 48 條和第 203 條)，以清楚反映立法原意，訂明除《監獄規則》另有規定外<sup>3</sup>，任何在囚人士不得接受未獲懲教署署長(署長)授權的人探訪；並清楚訂明探訪的法定目的必須是為了幫助相關在囚人士改過自新<sup>4</sup>或為其重投社會作準備，而與該名在囚人士維持家庭或社會聯繫，或向該名在囚人士提供精神或物質上的支援。懲教署有權拒絕任何不符合法定目的的探訪。同時，我們建議懲教署可為「主要目的」，而就某探訪施加限制或條件，或禁止該探訪，以確保探訪制度受到有效規管。

11. 同樣地，為強化監獄的保安和管理，並有效防範國家安全風險，在專職教士的探訪方面，我們建議就《監獄規則》加入補充條文，明文賦權懲教署可就具體情況考慮是否有需要為「主要目的」對個別專職教士與在囚人士的接觸或舉行的宗教活動施加限制或條件，或禁止有關專職教士進行該等接觸或活動。值得注意的是，這項建議的目的，並非要妨礙在囚人士行使宗教自由或參與宗教儀式，亦絕不影響在囚人士接受其他專職教士或獲准進入懲教院所的宗教組織的探訪或提供的宗教輔導，或參加其舉辦的宗教活動。因此，在建議修訂的安排下，在囚人士的宗教自由繼續得到充分保障。

**(2) 因應危害國家安全等特定情況可向法院申請限制(i)在囚人士與個別法律代表的聯繫；及(ii)候審在囚人士／上訴人為進行辯護或上訴的目的接受個別註冊醫生的探訪**

12. 《監獄規則》第 52 條訂明，作為民事或刑事法律程序一方的在囚人士，其法律顧問須獲提供合理方便，以便在懲教署人員視線所及但不能聽聞的情況下，就該等法律程序與在囚人士會晤；法律顧問的文員或傳譯員也可陪同或在獲法律顧問授權的情況下單獨與在囚人士會晤。過往曾有在囚

<sup>3</sup> 例如《監獄規則》所規定的警務人員探訪(第 49 條)、法庭人員探訪(第 50 條)、法律顧問的探訪(第 52 條)等。

<sup>4</sup> 此項目的不適用於未被定罪的候審在囚人士。

人士在法律探訪期間，將未經授權的物品交予其法律顧問攜離監獄，事件引起了社會關注《監獄規則》下的法律探訪制度有被濫用的風險。

13. 雖然我們相信絕大部分的法律界從業員都秉持專業精神，不會協助當事人濫用法律探訪制度，不過一旦有個別在囚人士濫用有關制度，藉此渠道與外界以至與案件相關的其他團夥成員互通消息，企圖妨礙司法公正、作出威脅人身安全，甚至其他危害國家安全的行為，有可能造成無法逆轉的後果。因此，在充分保障在囚人士根據《基本法》享有得到秘密法律諮詢和選擇律師的權利的前提下，有必要賦予懲教署權力採取額外措施，有效防範法律探訪制度被濫用而引起的風險。

14. 參照《維護國家安全條例》的相關措施<sup>5</sup>，我們建議對《監獄規則》作出修訂，賦權裁判官因應懲教署人員提出的申請，在特定情況下發出手令授權懲教署向在囚人士(包括候審在囚人士)施加限制，即該名在囚人士不得於手令所指明的期間與指明的個別法律代表(包括律師、大律師或協助律師或大律師的人士)或相關律師行的任何其他法律代表有任何形式的聯繫(包括會晤及通訊)，但該名在囚人士可諮詢自己所選擇的其他法律代表。裁判官在有合理理由相信有以下特定情況，才可發出手令-

- (a) 有關在囚人士與相關法律代表聯繫，將危害國家安全或導致任何人身體受傷；
- (b) 該名在囚人士已從其犯罪行為中取得利益，而除非裁判官發出手令，否則該名在囚人士與相關法律代表聯繫，將妨礙追討上述利益；或
- (c) 除非上述裁判官發出手令，否則該名在囚人士與相關法律代表聯繫，將破壞或妨礙司法公正。

---

<sup>5</sup> 《維護國家安全條例》第 79 條，訂明警務人員可因應危害國家安全等情況，單方面向法院作出申請，限制被捕人士在被警方羈留期間諮詢某名或某些法律代表。

15. 建議的機制將設立程序保障，以充分顧及在囚人士依法享有得到秘密法律諮詢和選擇律師的權利，包括訂明在手令發出後，如懲教署人員不再有合理理由相信相關的特定情況繼續存在，則須立即停止向相關在囚人士施加上述限制；此外，相關在囚人士可向裁判官提出申請撤銷或變更已發出的手令。

16. 上述擬議機制讓懲教署可為維護國家安全等特定情況所需而根據裁判官發出的手令限制在囚人士與個別法律代表的聯繫，以更好維護國家安全和司法公正。由於擬議機制允許在囚人士諮詢另一名其所選擇的法律代表，他們依然享有秘密法律諮詢和選擇律師的權利，而法院也會確保在法律程序的進行中，在囚人士會獲得公平審訊。有關限制措施，須獲裁判官授權方可行使，有嚴謹的把關程序。相對而言，一些司法管轄區(例如美國、新西蘭和澳洲新南威爾斯州)的法例容許懲教當局基於保安理由限制在囚人士會見個別法律代表，而無需獲得司法授權。

17. 另一方面，所有懲教院所均設有醫院，由合資格醫護人員當值，並由衛生署派駐醫生的協作下，提供 24 小時的基本醫療服務。如在囚人士需要進一步檢查和治療，他們會獲轉介到診專科醫療人員或至公立醫院繼續跟進。因此，衛生署駐懲教院所的醫生不會轉介在囚人士接受私營醫療服務。

18. 《監獄規則》第 204 條和第 213 條分別規定，每名候審在囚人士或上訴人可為進行辯護或上訴的目的，接受由其本人或朋友或法律顧問挑選的註冊醫生探訪一次。這項規定的目的並非是為了讓有關候審在囚人士或上訴人獲得私家醫生的診治，而是為了便利候審在囚人士或上訴人在進行辯護或上訴時有需要援引醫學證據而會見私家醫生(常見例子包括讓私家醫生就有關候審在囚人士或上訴人在案發時的精神狀態提供專家意見)，因此，探訪條件與法律探訪相同(即探訪必須在懲教署人員視線所及但不能聽聞的情況下進行)。與法律探訪機制一樣，有需要進一步完善相關制度，以有效防範相關制度被濫用而引起的風險。

19. 參照上述因應危害國家安全等特定情況可向裁判官申請就在囚人士與個別法律代表的聯繫施加適當限制的機制，我們建議對《監獄規則》作出修訂，就候審在囚人士及上訴人為進行辯護或上訴的目的接受註冊醫生探訪訂定類同的機制，使懲教署可因應危害國家安全等特定情況向裁判官申請手令就有關的探訪施加適當限制，而有關機制也會加入類同的程序保障。同樣地，該名候審在囚人士或上訴人可為進行辯護或上訴的目的諮詢其他註冊醫生。

### **(3) 有關為在囚人士供應衣物的制度，及有關候審在囚人士自備食物及穿着私人衣服的制度**

20. 懲教署的既定政策是向在囚人士提供一致的衣物。就候審在囚人士而言，基於他們正在等待審訊尚未被定罪，他們會獲提供與定罪在囚人士不同式樣的衣物。為在囚人士提供一致的衣物的其中一項重要目的，是為了維持懲教院所的保安、秩序及紀律。懲教署在制定有關在囚人士穿著的衣物的政策時，會考慮懲教設施的類別、在囚人士不同作息活動的實際需要及其健康需要等因素。

21. 現行《監獄規則》第 26 條規定，每名在囚人士均須獲提供足以保暖及合乎健康所需的衣物，此等衣物須符合署長所定下的準則；而除此以外，在囚人士不可穿著其他衣物，只有特殊情況下才可獲准豁免。為使制定在囚人士衣物準則的考慮因素更明確，我們建議修訂《監獄規則》，以清晰訂明懲教署為在囚人士供應制服的制度的目的，即為：確保在囚人士的安全、舒適、健康及衛生；保障在囚人士私隱；確保在囚人士穿着端正；確保在囚人士進行指定工作或其他活動時穿著得宜；及維持監獄的保安、秩序及紀律。

22. 就候審在囚人士而言，儘管《監獄規則》第 196 條容許他們穿着私人衣服，但這容易產生將未獲授權物品引入監獄的保安風險，亦可能引致候審在囚人士間以特定式樣的私人衣物作炫耀，或作政治表態，或組織勢力，對懲教院所的紀律及秩序構成威脅。我們留意到新加坡的法例不容許候審在囚人士穿着私人衣服，而澳洲(新南威爾斯)的法例規定，除非得到獄長的批准，候審在囚人士須穿著懲教機關提供的

衣物。隨著時代和社會的變化，考慮到懲教署一直有向候審在囚人士提供足夠和適合並與定罪在囚人士不同式樣的衣物，允許候審在囚人士穿着私人衣服已不切合現今懲教院所管理的需求，為有效維持懲教院所的保安、秩序及紀律，我們建議廢除《監獄規則》內准許候審在囚人士穿着私人衣服的相關條文。

23. 在膳食方面，《監獄條例》第 24A 條規定行政長官可決定膳食營養準則，為在囚人士供應簡單而有益健康的食  
物，而根據《監獄規則》第 31 條，任何在囚人士不得收受或  
管有不符合該準則的食物(在特殊情況下獲署長准許者或基  
於健康理由而經醫生建議者除外)。另一方面，根據《監獄規  
則》第 192 至 195 條，每名候審在囚人士均可自備或收受食  
物及酒精類飲品(以下統稱「私飯」)。然而，「私飯」容易成  
為在囚人士私相授受的工具，往往是導致在囚人士發生爭執  
和打鬥的其中一個主因。在 2018 年至 2024 年期間，共有超  
過 300 宗候審在囚人士因「私飯」引致的違紀事件，當中更  
涉及在囚人士參與集體違紀行為，有在囚人士利用「私飯」  
在監獄組織勢力，挑戰懲教署的管治，損害監獄的保安、秩  
序和紀律；容許「私飯」也增加了將未獲授權物品引入監獄  
的保安風險。

24. 現行《監獄規則》讓候審在囚人士享有「私飯」的做  
法源自英國相關的法例。時移世易，懲教院所的膳食安排已  
經相當完善，英國早在 1988 年已廢除了「私飯」相關規定，  
而包括新加坡、澳門、馬來西亞、西澳洲及韓國等司法管轄  
區，亦沒有容許在囚人士選擇「私飯」的制度。我們建議廢  
除《監獄規則》內候審在囚人士可自備「私飯」的條文，以  
確保有效維持懲教院所的保安、秩序及紀律。

#### **(4) 其他進一步完善維護國家安全的法律制度和執行機 制的修訂建議**

25. 懲教署作為刑事司法體系的最後一環，一直竭力確保  
「懲」與「教」的工作並重，並維持監獄穩定，維護國家安  
全。我們在提出上述修訂建議的同時，亦建議修訂其他相關  
條文，清晰訂明懲教署人員行使與監獄管理相關的權力時考

慮的因素包括維護國家安全、維持監獄的保安、秩序及紀律等「主要目的」。這些條文包括與下述事宜有關的條文：在囚人士發出和收受信件的規定(第 47 條)；審查在囚人士收發的信件(第 47A 條)；處置來自監獄以外的刊物(第 56 條)；中止某名在囚人士與其他在囚人士交往(第 68B 條)；及向候審在囚人士供應消遣品的安排(第 202 條)。

## (5) 強化懲教署執法效能的修訂建議

26. 不少現行法例，特別是涉及執法機關的法例<sup>6</sup>，均設有抗拒或阻礙有關人員執行職務的罪行和賦予拘捕權，唯《監獄規則》沒有類近的條文。為確保懲教人員可有效執行確保安全羈押在囚人士、維持監獄保安及監獄運作的職責，並有效應對未來可能發生的各種危害國家安全的極端情況，參考其他法例，建議在《監獄規則》訂立罪行禁止抗拒或阻礙懲教署人員執行職務，違者一經定罪，建議可處第 1 級罰款(\$2,000)及監禁 6 個月。為配合相關機制，建議在《監獄規則》賦權懲教署人員可拘捕妨礙其執行職務、作出或協助在囚人士逃走、參與騷動等對監獄保安或人身安全構成嚴重威脅的行為的人，並可為此使用按理屬必需的武力及扣留被捕人，直至付交警務人員羈押。

27. 另外，根據現行《監獄規則》第 238 條，在有必要時，懲教署人員可在對監獄保安或人身安全構成嚴重威脅的指明情況下對在囚人士使用槍械(包括在囚人士逃走、參與暴動或集體騷動、企圖強行打開或打破監獄外門、外閘或圍牆，或向懲教署人員或其他人使用暴力而相當可能會令該人遭受嚴重損傷)。我們留意到一些司法管轄區(例如澳洲的西澳洲和昆士蘭州)的法例有明文授權當局在有必要的情況下，可使用槍械(包括對非在囚人士)以制止越獄、協助越獄或相當可能造成嚴重身體傷害或死亡的襲擊等情況。

---

<sup>6</sup> 例如《警隊條例》(第 232 章)第 50(1)條及第 63 條、《入境事務條例》(第 331 章)第 12(2)條及第 19 條、《香港海關條例》(第 342 章)第 17A(1)條及第 17F 條等。雖然《簡易程序治罪條例》(第 228 章)第 23 條「抗拒或阻礙公職人員或其他依法執行公務的人」適用於所有執行公務的人員(包括懲教署人員)，但懲教署人員無權就涉嫌違反該條的行為作出拘捕。

28. 我們建議優化和理順相關條文，清晰訂明懲教署人員在有人作出或協助作出上述對監獄保安或人身安全構成嚴重威脅的特定情況下，可在按理屬必需的情況下使用槍械，以制止該人作出相關行為，特定情況例如在囚人士逃走或企圖逃走、或有人協助在囚人士逃走；有人參與在囚人士集體騷動；有人企圖強行打開或打破監獄外門、外閘或圍牆；在囚人士，或有人與在囚人士向他人使用暴力及有人向正在執行職務的懲教署人員或在囚人士使用暴力(而懲教署人員有合理理由相信受害者相當可能會遭受嚴重損傷)等。

29. 法律授權懲教署人員在必要情況下使用槍械，目的是確保羈押環境安全穩妥和保障人身安全。懲教署人員在任何情況下使用武力或槍械均會嚴格遵從《監獄規則》的相關規定；一如任何可能需要使用武力或槍械的執法人員，懲教署亦已制定清晰的內部指引及武力使用階梯原則，同時配合充足的培訓，確保懲教人員只會在按理所必要的範圍內，依法使用武力制止有關的違法行為和作出拘捕。

30. 此外，根據現行《監獄規則》第 67(1)(b)條的行文，有可能引起爭議懲教署人員在移送或在獄外合法羈押在囚人士時，可使用的機械束縛器具只限於手銬。過去曾有在囚人士於醫院的開敞式病房羈留期間，掙脫手銬逃走。我們留意到其他司法管轄區的法例有條文，賦權當局為確保在囚人士在移送時或在獄外合法羈押時被穩妥羈押等因素，可以使用手銬及手銬以外的機械束縛器具(例如紐西蘭及新加坡)。為免生疑問，我們認為有必要修訂相關條文，釐清懲教署人員為確保在囚人士在移送時或在獄外受合法羈押時得以穩妥地羈押，可使用任何由行政長官批准的機械束縛器具，例如手銬、腳镣等，以有效應對任何風險及突如其来的情況。

#### **(6) 令《監獄規則》更合時宜的修訂建議**

31. 除了上述各項外，我們一併檢視和修訂其他條文，令《監獄規則》更合時宜，如下：

### (i) 更新「指明的人」涵蓋的範圍

32. 懲教署按《監獄規則》處理在囚人士的信件<sup>7</sup>。根據《監獄規則》第 47C 條，除特定情況外，懲教署人員不得開啟和搜查在囚人士致予「指明的人」(即行政長官、行政會議議員、立法會議員、區議會議員、巡獄太平紳士、根據《申訴專員條例》委任的申訴專員、廉政專員)或由「指明的人」發出的信件，及於任何情況下均不得閱讀其內容，目的是確保信件的內容得以保密，令在囚人士可對「指明的人」暢所欲言，以便「指明的人」處理在囚人士就懲教署或其人員提出的申訴。隨着經修訂的《區議會條例》(第 547 章)生效，重塑後的區議會重回《基本法》下作為非政權性的區域諮詢和服務組織定位<sup>8</sup>，而區議會的職能與處理在囚人士就懲教署或其人員提出的申訴無直接關係。因此，我們建議從《監獄規則》中「指明的人」的定義剔除「區議會議員」，使「指明的人」涵蓋的範圍限於其職責為有需要處理在囚人士申訴的人士。待落實修例建議後，懲教署會按《監獄規則》有關信件的一般條文<sup>9</sup>處理在囚人士與區議會議員之間的信件，這不會妨礙在囚人士就其原來所屬地區的相關事務向區議會議員提出意見。

### (ii) 廢除不合時宜的條文

33. 《監獄規則》第 144(j)及(k)條分別指明，醫生須於監獄內每次施行體罰時，或於每次執行死刑時在場。現時既沒有體罰，也沒有死刑，上述條文已經不合時宜，我們建議隨今次修例一併廢除。

---

<sup>7</sup> 一般而言，基於保安考慮，懲教署人員可根據《監獄規則》第 47A 條開啟和搜查所有致予或由任何在囚人士發出的信件，以查看是否有任何可對任何個人的人身安全或懲教院所的保安、秩序及紀律造成威脅的物品存在。而於特定情況下，懲教署人員可閱讀致予在囚人士或由在囚人士發出的信件。

<sup>8</sup> 根據《基本法》第九十七條，「香港特別行政區可設立非政權性的區域組織，接受香港特別行政區政府就有關地區管理和其他事務的諮詢，或負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。」《區議會條例》(第 547 章)第 4A 條列出了區議會的職能，皆是與地區事務相關。

<sup>9</sup> 《監獄規則》第 47 及 47A 條。

## 未來路向

34. 正如上文所述，香港特區有責任持續穩步完善維護國家安全的法律制度和執行機制。現今地緣政治複雜，國家安全風險隱患仍然存在，我們有必要盡快修訂《監獄規則》，及早防範化解相關風險，「早一日，得一日」有效維護國家安全。我們正全力推進修例工作，在聽取委員的意見後，我們爭取盡快將修訂《監獄規則》定稿，以提交立法會進行先訂立後審議的程序。考慮到上述修訂《監獄規則》的建議對有效維護國家安全、持續鞏固懲教人員執行職務的法律基礎，及強化懲教署執法效能的必要性，建議修例方案將於刊登憲報當日立即生效。

35. 請委員就上述修訂《監獄規則》的建議提出意見。

保安局  
懲教署  
2025年7月