



逃犯条例 深度 中美贸易战

评论

# 黎班：暂缓《逃犯条例》修订之后，香港面对的两大课题

在港人的抗争下，港府已经宣布暂缓条例草案的审议并发出道歉声明。然而，香港仍然面对《美国 - 香港政策法》取消和北京加强控制香港这两大课题。

2019-06-18



2019年6月17日，近千示威者游行到特首办，要求林郑月娥撤回《逃犯条例》修订草案，并收回将6月12日冲突事件定性为暴动。摄：林振东/端传媒

香港经历了612警察暴力清场，以及特首林郑月娥宣布无限期暂缓修订《逃犯条例》后，人们大概都在想一个问题：接下来呢？港府会在民气消退后偷袭重启《逃犯条例》修订吗？或是就如同16年前的“23条”立法一样撤回？而另一个更重要的问题或许是，在中美贸易／科技战的框架下，北京与其他国家的态度是甚么，以及这些国家会如何应对？

首先是北京的态度，针对《逃犯条例》修订，北京的立场从非常鲜明的支持到两次百万人上街后变得模糊。从一个月前北京在香港的喉舌《文汇报》大篇幅地报导中央非常支持修例，到这几天放消息说修例决定都是港府做的，但中央仍然对修例非常支持。到底北京及港府为何卯足了劲就是要继续推动此次修例，到现在也不肯明确撤回？这其中的缘由我们不得而知。或许是因为北京想要将法律“武器化”，让中国的管治可以更直接深入香港，也或许是因为中国在华为孟晚舟案后决定要仿效美国的长臂管辖（long-arm jurisdiction），让香港可以在过境时移交违反中国法律的外国人。不过，不论北京为何一开始如此坚定地要推动《逃犯条例》修订，我们可以看到的是，在港人的抗争下，港府已经宣布暂缓条例草案的审议并发出道歉声明。

国际方面，最为强硬的回应是在港警流血驱逐示威者后，美国众议院议长佩洛西（Nancy Pelosi）发表了一篇措辞强硬的声明，表示最近将会审议《香港人权与民主法案》（Hong Kong Human Rights and Democracy Act）。更重要的是，她指出如果《逃犯条例》修订通过，美国国会就只能重新审视一国两制是否仍然适用于美国－香港关系。佩洛西所指的，正是美国国会于1992年通过，并于1998年、2018年小幅增修的[《美国－香港政策法》（United States–Hong Kong Policy Act）](#)。重新审视这部法律到底意味著什么？我们必须回到这部法律的内容来看。



2019年6月15日，林郑月娥召开记者会，宣布暂缓修订《逃犯条例》。 摄：林振东/端传媒



## 《美国 - 香港政策法》——香港国际贸易的基石

《美国—香港政策法》主要的内容是“承认”一国两制的事实，并且根据这个事实来拟定美国对香港的政策。可能读者会有疑问的是，难道一国两制不就是个事实吗？为何还需要美国承认？这道理其实不复杂，因为香港跟中国特殊的主权与治理安排及其背后确立香港地位的《中英联合声明》都只是存在于中英之间的条约，并不约束其他国家。其他国家要如何看待一国两制是其他国家的政策选择，并不受《中英联合声明》拘束。例如台湾，在1997年之后就以《香港澳门关系条例》来管制台湾与香港的关系，而美国则是以这部《美国—香港政策法》作为美国各种香港政策的指引。

这部法律在通则的部分（22 US code 5701）开宗明义地说，美国国会承认在《中英联合声明》下，中国恢复对香港行使主权。这个承认，说明的是美国承认了《中英联合声明》所载明的一国两制，并且将整部法律的根基打在《中英联合声明》所载的一国两制之上（22 US code 5701(C)）。而且，这部法律的通则，同时也宣示了美国会持续支持香港民主化以及对人权保障的深化。

整部法律最重要的部分大概就是在22 code 5713当中规范的商业活动，其中规定了香港在经济贸易事务上面不同于中国。具体来说，这部分说明了，美国承认香港在关税与贸易总协定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）的地位不变，并且可以继续获得输出管制统筹委员会（Coordinating Committee for Multilateral Export Controls, CoCom）的货品以及技术，这也是香港可以持续作为转口贸易节点的原因。相信很多读者都知道，关税与贸易总协定是世界贸易组织（WTO）的前身，它规定了成员国之间的低关税以及最惠国待遇。而CoCom则是让香港可以进口高端的军用、民用技术。

当然，《美国—香港政策法》不会直接对香港在世界组织的地位产生影响，但这部法律让全世界最大的贸易进出口国——美国——承认香港不同于中国的经贸地位。说得直接一点，这部《美国—香港政策法》直接承认一国两制存在的事实，而这个事实是香港可持续成为金融港、贸易港的主因。如果美国再也不承认一国两制的存在，那香港在国际贸易的地位上就真的无异于一个中国一线城市了。



2019年6月17日，近千示威者游行到特首办，要求林郑月娥撤回《逃犯条例》修订草案，并收回将6月12日冲突事件定性为暴动。摄：陈焯輝/端传媒

## 美国鹰派环伺，香港特殊经贸地位改变危机未除

与这些政策指引相应的，是美国对香港的各种法律、制度安排继续适用，例如签证申请程序、傅尔布莱特（Fulbright）奖学金等等的制度，香港在美国法上都有相异于中国的地位。不过这些法律的适用并不是永久的，甚至改变这些法律适用也不需要国会直接修改《美国—香港政策法》，而只需要总统签署总统命令（Executive Order）。在22 US code 5722至5724就规定，总统如果查明香港的自主性（autonomous）已经不足以合理化其不同于中国的特别待遇，总统可以在与国会咨询后签署总统命令，停止部分条款或整部法律的适用。

这也就是说，美国现任总统特朗普（川普）如何看待《逃犯条例》修订整件事，就很重要了。日前特朗普在[推特](#)上指出，中国与香港应该就这件事自己找出个办法来，言下之意就是他还在观望，暂时不想介入这件事。或许特朗普以及对中鹰派幕僚的策略是将香港放到美中贸易战的枱面上，以废止《美国—香港政策法》为要胁，对北京施加更大的压力。不过，在国会已经抢先将修法议案提出的当下，特朗普如果拒绝改变香港在美国法当中的地位的话，可能会被认为是对中软弱的表现。在美国两党对中强硬的新共识下，香港即便不会完全丧失在美国政策中的特殊经贸地位，也很可能要面对很大的调整危机。而[最新的消息](#)也指出，特朗普会在即将到来的G20峰会上，对中国国家主席习近平直接提出关于香港人权保障的问题。这也为已经发展得如火如荼的贸易战投下了更大的变数。

如果香港特殊经贸地位真的被改变，影响的层面会非常广泛。例如，香港法院的判决可能会被其他国家视为中国法院的判决而不被承认，或者香港对美贸易也被视为中国的一部分而需要课以高关税。这些变化对香港而言会是不可承受之重。而更重要的是，这会令中国已经因为贸易战而放缓的经济成长受到更深的打击。例如，香港一直以来都是作为许多中国商品的转口地，以及最大的离岸人民币交易地，如果这些金融、商品交易不再能对接国际市场，这无疑是对中国经济的更大打击。然而令人遗憾的是，这正是港府以及北京现在将香港带往的方向。为何香港特首或是北京会有如此的决定？或许我们可参照的框架是中国的央地关系理论。









2019年6月16日，香港民阵发起第四次反对《逃犯条例》修订大游行。 摄：林振东/端传媒



## 全面党化——香港必将面对的课题

在中国政治的研究中，一个多年来关注的焦点是中央政府是如何用各种制度与激励来推行各种政策。研究指出，中央政府通常不会指示政策执行的细节，中央政府关心的是一个可见的成果，例如生育率下降、GDP数字、PM2.5指数等。在这样的制度安排下，地方政府有时会造假、摸鱼或是不择手段地达成目标。而中央政府其实也知道地方政府的行为逻辑，相对应的是中央政府会用抽查、突袭检查等方式来约束地方政府。

这种中央政府只给目标不给具体执行细节的作法，常常会产生地方政府滥权并且引发居民上访，并且让政治责任由地方政府一肩扛起，中央政府可以维持勤政爱民的形象。而更重要的是，共产党的干部体制让信息以及权威可以绕过官僚的层级，由上头直接“越级管理”地方庶务。这套隐身在中国庞大官僚系统后头的党组织、干部系统，正是让中国共产党得以约束官僚以及有效行政的重要制度。

在香港的脉络中，或许是港英时期训练出来的高级官僚不知道如何造假、摸鱼与虚应故事，这次当北京给出了政策目标后，港府就尽全力不惜一切代价要达到目标。可是中央会扛起这些政策执行的责任吗？当然不会。我们可以看到在612流血清场后，北京开始割席，声称《逃犯条例》修订都是港府一手决定，仿佛之前的大力支持从不存在一样。而在林郑月娥暂缓立法、发布声明道歉之后，北京又继续表达对于修例的支持。这样的两面手法，我们都可以在中国其他地方的央地关系中看到。香港与中国其他地方政府最大的差别在于，中国还没有办法在香港推行整套对官僚的监控以及对人民的维稳体系。不过，在这次暂时失败的条例修订之后，我们可以预期，北京可能会更大力度地加强控制香港的官僚和建制力量，甚至把在香港的党组织制度化、柏面化。这种全面的党化，或许是香港未来几年必须面对的课题。

（黎班，在法学院与政治系打混的不成熟研究者，专注于中国政治与美国政治）

如果你喜歡  
就分享給更多人吧





---

## 热门头条

---

1. 103万港人上街反对《逃犯条例》修订，创回归后历史新高
2. 反《逃犯条例》修订市民占领金钟多条主要道路 警方发射逾150催泪弹清场
3. 【616遊行全紀錄】周一早晨示威者商议后转往添马公园集结，金钟夏慤道重新开放
4. 香港反《逃犯条例》修订游行周日举行，高院法官罕有实名参与联署
5. 从哽咽到谴责，林郑月娥一天之中的两场讲话
6. 李立峰：逃犯条例修订，民意到底站在谁的一边？
7. 零工会神话的“破灭”：从华航到长荣，台湾航空业何以一再走向罢工
8. 读者来函：望当局能知《逃犯条例》进退——一个台湾法律人的观点
9. 盾牌、警棍、催泪弹，19岁少年在612现场
10. 联署风暴、素人街站、组队游行，他们为何在沉默中爆发？

---

## 编辑推荐

---

1. 橡胶子弹、催泪弹和胡椒球，他们在612经历的警察武器
2. 林家兴：韩流涌入，“菁英蓝”vs“草根蓝”鸿沟愈来愈深
3. 叶荫聪：由反抗绝望到育养香港
4. 互联网裁员潮，泡沫破碎与转型阵痛
5. 程映虹：大国博弈夹缝中，“美籍华人”是替罪羊还是无意识共谋？
6. 黎班：暂缓《逃犯条例》修订之后，香港面对的两大课题
7. 方志信：612清场，香港警察的战略和战术失当

9. 【616遊行全紀錄】周一早晨示威者商议后转往添马公园集结，金钟夏慤道重新开放

10. 影像：反对修订《逃犯条例》，香港人走过的抗争路

---

## 延伸阅读

---

**李立峰：逃犯条例修订，民意到底站在谁的一边？**

逃犯条例修订触怒了大批平时不太理会政治、讨厌政客、以“搵食”为先、求安定繁荣，但其实又绝不是完全没有底线和没有常识的香港人。

**李峻嶸：无大台、去中心化和“三罢”，能帮“反送中运动”走多远？**

如果2014年反映的是“社会撕裂”，这次则是“同仇敌忾”。

**郑肇祺：今天，We are Hong Kong；来生，再做香港人**

人类学的训练，让这世界多了几个怀疑自己是谁的人。没有这种自我反思，我们也许会比较容易成为顺民，而非公民；而公民的伟大，正正是在于我们愿意反思，为何人需要国家，还需要一个什么样的国家。

**影像：反对修订《逃犯条例》，香港人走过的抗争路**

一场一百万人的和平游行，一场一天的占领行动，香港人尝试用努力改变命运，一洗雨伞运动后，抗争的无力与挫败，逼使《逃犯条例》修订暂缓。绝望之为虚妄，正与希望相同。

**【616遊行全紀錄】周一早晨示威者商议后转往添马公园集结，金钟夏慤道重新开放**

【持续更新】民阵宣布“接近200万零1人”参与反《逃犯条例》修订游行，警方数字为33万8千人。

**方志信：612清场，香港警察的战略和战术失当**

从各大媒体的报道可见，612示威当天警方的清场行动可谓相当暴力，绝非如警务处处长卢伟聪和特首林郑月娥所说般克制。究竟，警方612清场在战略和战术上出现了甚么问题？