



逃犯条例 深度

# “逃犯”之城自由港：香港独立关税区地位走上历史路口

美国国会将于今日复会，各方讨论多时的《香港人权及民主法案》或有机会通过，香港的“独立关税区”地位将正式走上新的历史路口。

端传媒记者 陈莉雅、何欣洁 特约撰稿人 张宸邦 发自台北 | 2019-09-09



2019年9月8日，有网民发起在中环遮打花园举行“香港人权与民主祈祷会”，随后游行至美国驻港总领事馆。  
摄：林振东/端传媒

香港反《逃犯条例》修例运动进入第三个月，在美国国会复会（9月9日）前一日，有市民发起“[香港人权及民主法案祈祷会](#)”，并于会后游行前往美国领事馆请愿，诉求盼望美国国会通过《香港人权及民主法案》。集会后，警民再次发生严重冲突，直到深夜，警方甚至连开数枪驱散旺角警署外民众，冲突情势不断升高。

在9月8日，香港抗争正式将《香港人权及民主法案》拉上街头；9日，也是美国国会正式复会，或将启动程序通过该法案的第一日。若法案通过，美国国务卿将每年向国会提交《香港关系法》年度报告，报告中将评估有关香港自治状况，评估香港“一国两制”情形是否名存实亡，若否，国务卿将可向国会提议取消独立关税区在内的各种香港特殊待遇。以独立关税区为首、美方给予香港“不同于中国”的系列特惠政策，接下来将一步步成为中美关系之间的筹码，香港自殖民时期留下来的百年基业，来到一次风云变幻的关口。

衡诸独立关税区的诞生，本身是香港百年历史的缩影。独立关税区，并非专属于香港的地位，也并非美港之间专属的经济特权，乃是关税暨贸易总协定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）成立之初，为了处理当时尚未获得独立主权的殖民地而设置，让这些还未正式分娩的国家，能先在经济上享有自主权，成为一“非主权实体”。不少独立关税区，如印尼，在正式独立之后，便以国家的身分加入组织，不必再以独立关税区的地位行走江湖。

然而，不是每个独立关税区都能以这种方式终结“临时”状态，部分经济体的并未走上一般独立国家之路，因故长久以独立关税区的方式参与经贸活动。香港是其中一个案例，“台澎金马个别关税领域”即是另外一个近似案例，在这一点上，台湾与香港确实法律地位近似，以非主权实体的方式参与国际经贸组织，尽管台、港形成此等地位的原因，实可说是南辕北辙。

## “独立关税区”是什么？

台澎金马缘何成为独立关税领域，暂且不表。回顾香港的历程，一开始是与英方一同、以英方代表团的身份参与，1984年《中英联合声明》签署之后，中国政府同意继续保留香港的独立关税区地位。1995年，WTO成立之后，香港以“中国香港”的名义成为 76 个创始成员之一，加入时间比中国早了七年。

# 獨立關稅區的前世今生



## 国际情勢

经济大萧条，各国掀起保护主义。

1930

第二次世界大战爆发。美、英认为战争主因是经济、市场问题，如要解决须从此下手。

1939

美、中建交。

1944

1947

中、英签署《中英联合声明》。

1979

1984

六四天安门事件。

1989

美国国会通过《美国-香港政策法》（United States - Hong Kong Policy Act，又称香港关系法、美港关系法）

1992

1995

香港回归中国。

1997

2001

6月，美国众议院议长南西·佩洛西发表声明，要求重新评估美国对港的法令。

2018

6月，美国参、众议院的议员提出修改1992年《美国-香港政策法》的《香港人权与民主法案》。

2019

## 贸易相关

44个国家通过《布列敦森林体系》（Bretton Woods）作为联合国之特别机构。

筹组国际贸易组织（ITO）期间所达成的关税谈判结果，加上原ITO宪章草案中有关贸易规则之部分条文，成为「关税暨贸易总协定」（GATT）。

世界贸易组织（WTO）成立，香港以单独名义加入创始成员国。

中华人民共和国加入WTO。

4月，中美贸易战开打。

11月，美国国会发表报告称，香港特别行政区的自主事务受到干扰，提议美国政府评估对港出口军民两用科技产品的政策。

12月，华为首席财务官孟晚舟事件。（印证一些企业可能通过在港空壳公司避税或绕过制裁，降低香港作为独立关税区的地位与吸引力）

区的信誉的担忧)

9月，美国国会复会，多名议员表态支持《香港人权与民主法案》。



3月，美国国务院报告称，**2018年，香港是美国最大的双边贸易顺差地区**，顺差额为259亿美元，同时是美国的第九大出口地区。

独立关税区的前世今生。图：端传媒设计部



## 关税暨贸易总协定（GATT）

1944年7月，44个国家通过《布列敦森林体系》（Bretton Woods），作为联合国之特别机构，当时拟议中的经贸组织包括：世界银行（World Bank）、国际货币基金（International monetary Fund）、以及国际贸易组织（International Trade Organization，ITO）。不过，由于联合国所通过的ITO宪章草案遭到美国国会反对，使得ITO无疾而终。

ITO的创始会员为筹组ITO，在这一年就展开关税减让谈判，谈判结果达成4万5千项关税减让，影响达100亿美元，约占当时世界贸易额十分之一。各国为免筹组ITO之努力完全白费，且美国政府参与关税减让部分之谈判业获国会之授权，因此包括美国在内之各国最后协议，将该关税谈判结果，加上原ITO宪章草案中有关贸易规则之部分条文，成为众所熟知的“关税暨贸易总协定”。

【注】ITO的23个会员国包括：澳大利亚、比利时、巴西、缅甸、加拿大、锡兰、智利、中华民国（1950年5月5日退出）、古巴、捷克。

在改革开放初期，香港是中国通往世界的桥梁，不仅是中国的重要外资来源，更是各国货物进出口中国的枢纽。1989年，北京发生六四天安门事件，各国政府与外资群起抵制中国，多项贷款与计划因六四而延期讨论。虽然外资回锅的速度要比他们所宣称的更快一些，仍带给香港莫大的“97恐慌”。为了平息相关声浪、保护美国人在港的利益，1992年，美国通过《1992年美国－香港政策法》，赶在主权移交前，确保香港的独立关税区地位，拉出一条中国与香港之间的体制防火墙。

《1992年美国－香港政策法》（俗称《香港关系法》）在这种气氛下出台，主要阐明香港在1997年回归之后，依然享有“独立关税区”的待遇，无论是政治或是经济，美国都会把香港看作一个独立自主的地方，让“美中关系”并不全然等同于“美港关系”。对于美国来说，《香港关系法》除了有经济目的，无疑也有牵制北京政府的用意。

而自从1992年制定法案之后，法案的内容未曾有过正式修改。然而，2014年香港占中运动爆发之后，开始有部分国会议员试图以《香港关系法》作为杠杆，提出《香港人权与民主法案》，要求国务卿对香港的自治程度进行认证，以决定《香港关系法》下维持的独立关税区地位是否仍具备正当性。

随着雨伞运动79日的潮起潮落，当年的草案立法无疾而终。但自2018年底开始，随着中美贸易战越演越烈，2018年11月，隶属于美国国会的“美中经济与安全审查委员会”（下称“USCC”）[发表年度报告](#)。文中指出，习近平担任中国国家主席期间，香港的自由受到严重打压，像是[港府拒绝香港民族党的参选](#)、[香港外国记者协会（FCC）副主席马凯（Victor](#)

Mallet) 入境香港遭拒，以及港府首次拒绝美国逃犯的请求。委员会表示，这是回归之后从未发生过的事。

报告中，上述事件被解读成北京政府的干预，并建议国会应该重新评估军商两用的技术出口管制，“因为这关乎美国对香港与中国分成两个关税区的做法。”这份报告很快地就在香港社会引发风波，还有香港议员前往美国进行游说，表示不该取消香港的特殊地位。

## 现任众议院议长对华强硬，89年曾参与声援六四行动



现任美国众议院议长佩洛西。摄：Chip Somodevilla/Getty Images

在本次修例风波中，众议院议长佩洛西（Nancy Pelosi）无疑是这次法案争议中的关键政治人物。被外界普遍视为“对华强硬”派的佩洛西于1940年出生，家族是巴尔的摩知名的政治世家，父亲是12年的巴尔的摩市长，后来跟着丈夫搬到旧金山，因其出名的募款手段，成为民主党内一名急速窜起的新秀。1987年，佩洛西第一次进军国会，两年之后，中国便爆发六四天安门事件。1991年，六四事件发生后两年，佩洛西与其他美国官员一同到广场举布条声援，并在国会提出[《中国学生保护法案》](#)，为六四流亡学生提供庇护。法令颁布的六年內，美国政府一共提供了5.3万张绿卡给予相关人士。

佩洛西曾担任众议院民主党党团领袖16年之久，更在2007年成为美国众议院史上“第一位女性议长”。2018年期中选举后，民主党翻转众议院，佩洛西重拾两年前失去的议事槌。对于进步派（Progressives）来说，佩洛西在外交及经济议题上过于保守，与共和党并无不同；对于反建制派来说，佩洛西也只是另一位职业政治人物，为了自身利益努力挽救问题百出的既有秩序。

佩洛西的声量曾在去年期中选举时达到高峰，[各项民调](#)显示她的支持度已逐渐下滑，且在七月达到过去半年来的新低。这主要归咎于佩洛西无法有效凝聚党内团结，不但在整整两年的“通俄门”调查（Russiagate）中耗尽人力及资源，最后在弹劾川普上也举棋不定，因而引发党内支持者不满，此外，她与党内年轻的国会议员们也有不少摩擦，继今年二月嘲笑她们因应全球暖化所推出的“绿色新政”（Green New Deal）后，在七月初透过与[《纽约时报》](#)的访问，更批评她们只会仰赖推特来宣泄情绪与不满。

尽管受到来自各方的质疑，佩洛西在党内的地位仍屹立不摇，其原因在于她擅长拉拢亲信，透过利益交换来奖励那些对她忠诚的人，以巩固自己的势力。此外，过去三、四十年来民主党意识形态已右倾成“共和党的温和派”（moderate Republican），以至于佩洛西显得相对“进步”。

在长期亲中的民主党菁英环境中，佩洛西是少数一直对中国人权议题保持密切关注的政治人物。“多年来，美国总是拒绝使用其经济优势来向中国争取更公平的贸易协定，来阻止飞弹和其他先进的科技在流氓国家中扩散，以及促进中国和西藏的人权发展。北京政府对香港和西藏人权的攻击挑战了这世界的良知，我们如若只因为经济利益而不向中共抗议，那

么我们便失去了在世界上其他地方谈人权的道德权力了，”在美中贸易战前，佩洛西已向川普谏言希望他在贸易谈判上态度更强硬。

除了对中国采取强硬态度，佩洛西对六四事件的立场，也从未改变。事件三十周年时，[佩洛西接受《美国之音》采访时](#)就说，除了持续纪念六四事件，她也希望中国能进行政治改革，她已向川普提出“应将人权和民主问题纳进中美贸易战的谈判之中”。

佩洛西对1989年六月的纪念与致意，很快就脱离历史感怀，走向现实。2019年六月开始，香港因《逃犯条例》修订而引发连串抗争，《香港人权与民主法案》开始受到前所未有的关注。在今日国会复会以前，美方就已经多次与港方人士进行意见交流，讨论不断升高的香港局势以及法案内容。曾参与相关讨论的香港议员[涂谨申](#)告诉媒体，美国很可能在几个月内通过法案。

虽然香港行政长官林郑月娥已于9月4日宣布正式撤销《逃犯条例》，同时提出“四项行动”来回应香港示威者的五大诉求，但佩洛西随即[发表声明](#)回应林郑月娥：“香港政府延宕多时，终于正式撤回危险的《逃犯条例》固然是好消息，但要充分实现“一国两制”下香港民众对于法治的愿望，还有很多工作要做。……接下来国会复会，我们将迅速推进两党合作的《香港人权和民主法案》，重申美国在北京的打压之下，依然坚持对民主、人权和法治的承诺。”

目前看来，《香港人权与民主法案》的通过可能性很高。若法案通过，美国国务卿将每年向国会提交《香港关系法》年度报告，报告中将评估有关香港自治状况，若有必要，国务卿将可向国会提议取消独立关税区在内的各种香港特殊待遇，等同将香港视为中国“一国一制”的地区。除此之外，法案亦要求美国查明侵害香港自由者（如涉及铜锣湾书店案的相关人士等）身份，可拒绝相关人士入境美国与冻结在美资产；保护美国公民免受《逃犯条例》影响；保证美国政府不会以“前科”为由，拒绝发出签证给因参与和平抗议活动而遭到逮捕、拘留的香港人。





2019年9月8日，有网民发起在中环遮打花园举行“香港人权与民主祈祷会”，随后游行至美国驻港总领事馆。  
摄：林振东/端传媒

## 独立关税区还重要吗？

《香港人权与民主法案》通过的消息甚嚣尘上，香港成为中美贸易战的重要筹码，已是显而易见的事实。但各方争辩重点是：今日的香港，究竟对中国还有多重要？香港的独立关税区地位，是否还能牵制中国？

若将第一个问题放置在改革开放前夕发问，答案无疑是肯定的。改革开放前，中国银行体系由国家垄断，唯一的银行机构是中国人民银行。改革开放之时，香港是体制健全的“自由港”，实行贸易自由、汇兑自由和企业经营自由，这让中国得以持续拒绝开放资本帐、不开放人民币自由兑换，保持国内的金融安全，又能透过港币达成人民币国际化的目标。自1982年南洋商业银行在深圳开设分行开始，香港银行开始进驻中国，高度国际化的香港金融体系成为为中国金融体系借鉴学习的范本。与此同时，香港成熟的司法体系与商业仲裁制度，也大大降低了外资在中国活动的交易成本。

回顾过去三十余年，香港对中国的特殊性毫无疑义。即便是同样有雄厚商业历史背景的海，要在二十世纪末重新打造银行体系，依然必须借力香港。上海市的许多重要项目都得益于来自香港的境外融资，香港金融机构可以对上海银行界进行放贷，上海银行界再将融通的资金转贷给企业、项目。直至今日，上海都仍难以完全取代香港的地位。

对于许多香港人士来说，若“自由港”的地位不再，受到外资信赖的健全法律体系与营商环境将出现变数，这些将冲击到外资投资信心。此外，不少中国内地的国企、民企通过在香港上市对接国际市场；过去20年，在香港登记的跨境银行贷款（很大一部分流向了中国企业）也增加了一倍多，而总部位于香港的跨国公司数量增加了三分之二。一旦中美之间的僵局越演越烈、香港的体制因此受到影响，也将影响相关产业前途。

但，与此同时，也有一些香港经济学者认为，美港之间的贸易情况已与三十年前有很大差异，时至今日，独立关税区是否能香港带来剧烈冲击，或许并不如外界所描述。

# 各界如何看待「香港取消独立关税区」



黄碧云

民主党议员

“特区政府**应要求北京政府停止干预香港事务**，不然国际社会将香港和内地混为一谈，不利保护独立关税区的地位。

庄太量

香港中文大学  
经济学教授



“香港为什么能吸引别人过来，是因为我们的**税低、资金可以自由进出**。  
（经济制裁）这个方法或许可以制裁伊朗和北韩，但根本**制裁不了香港，香港并不是只靠美国吃饭**。



郭荣铿

公民党法律界  
议

“现阶段若取消香港的独立关税区身分，等同**将香港推下悬崖**。

雷鼎鸣

香港科技大学  
经济系兼任教授



“如果美国取消独立关税区，对香港的影响顶多十几亿。



林和立

香港中文大学  
兼任教授

“香港近期抗争是主权移交以来，对北京的最大一次反抗……**部分西方国家可能想把这当作进一步向习近平施压的理由**，特别是美国。

沈旭晖

香港国际关系  
学



“香港作为特区对中国的最大价值，就是**和美元联系的港元，以及被美国承认的单独关税区的身份**。  
……因为香港金融制度同时兼负美国、中国以至本地金融贸易要务，自然也是负担两国三地的政治及经济危机，有著被冲击的原罪。

资料来源：端传媒综合整理、采访

各界如何看待“香港取消独立关税区”？图：端传媒设计部

政界与商界认为取消独立关税区这是件大事，但不同党派也有不同的解读。[民主党议员黄碧云](#)认为：“特区政府，应要求北京政府停止干预香港事务，不然国际社会将香港和内地混为一谈，不利保护独立关税区的地位。”[公民党法律界议员郭荣铿](#)也说：“现阶段若取消香港的独立关税区身分，等同将香港推下悬崖”。

[香港中文大学兼任教授林和立](#)则表示，香港近期抗争是主权移交以来，对北京的最大一次反抗，这对习近平来说是一大挫败，部分西方国家可能想把这当作进一步向习近平施压的理由，特别是美国。

相较之下，香港经济学者的看法则相对淡定，他们大多以当下的数据进行分析，认为影响并不如外界说得大。



# 2017年美国－香港货品贸易数据



占贸易额比重 **6.60%**

美国进口香港

**2137.4** 亿港元

香港出口美国

**3302** 亿港元

转口

**3267.3** 亿港元

本地

**34.7** 亿港元

资料来源：工业贸易署

2017年美国－香港货品贸易数据。图：端传媒设计部

香港中文大学经济学教授庄太量以美港贸易数据的变迁举例，“香港本身是没什么直接贸易的，而且香港本来就是世贸的成员之一，美国这样做不太合理。另外，港美之间的贸易，不是香港在赚美国的钱，是美国赚香港的钱。如果我们不跟美国贸易，是美国要赔钱，对美国没什么好处。”

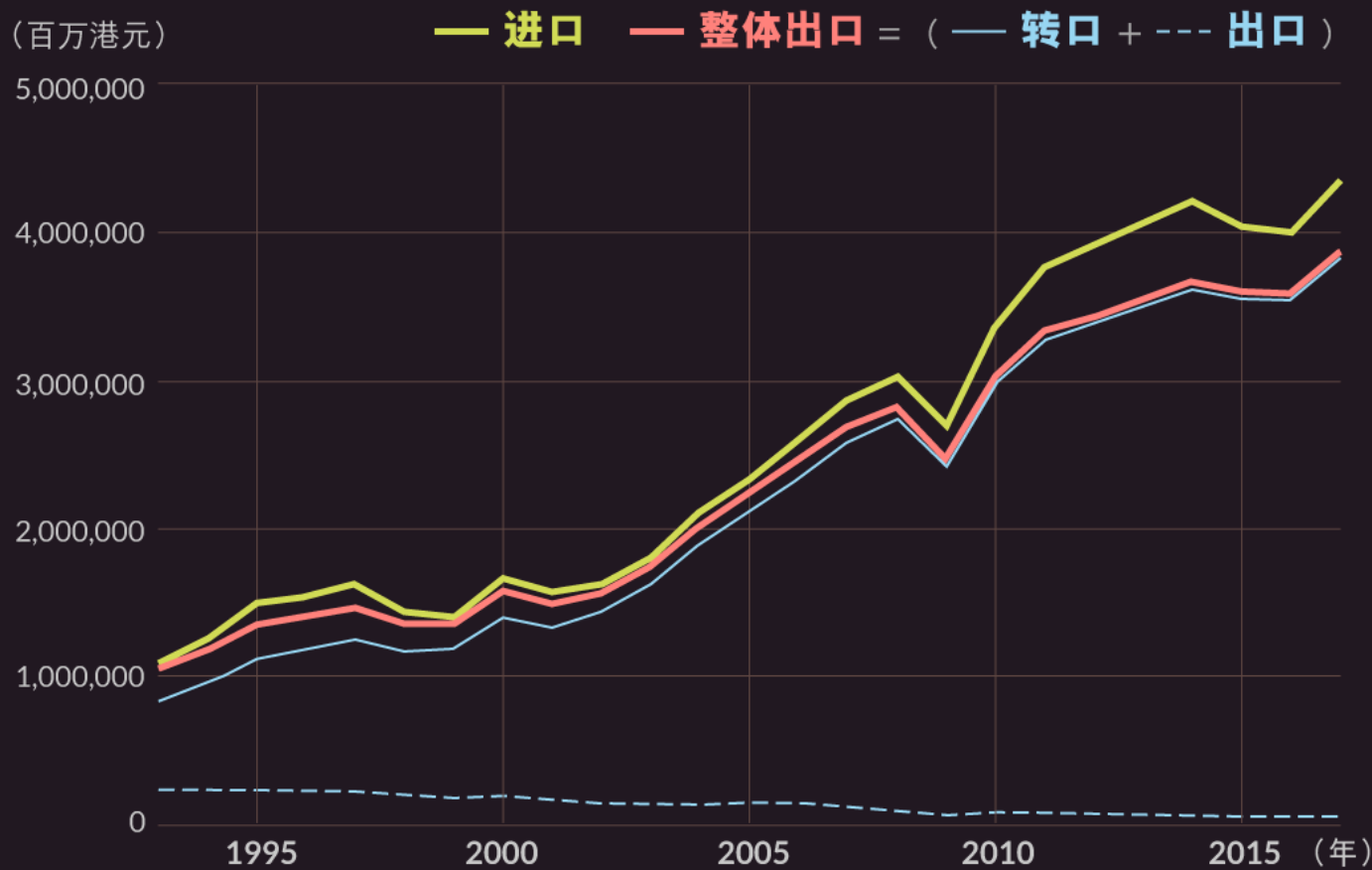
类似的说法不只一个，早前香港科技大学经济系兼任教授雷鼎鸣曾发表一文 [《失独立关税区是否仍重要》](#)，断言如果取消独立关税区，对香港的影响顶多十几亿。

确实，十几年来，香港本土的强势资金早已易主，以 2017 年来说，中国大陆投资香港的金额共1792亿港元，美国投资香港则是120亿港元，两者差异14倍。

“香港为什么能吸引别人过来，是因为我们的税低，以及资金可以自由进出，并不是因为美国给我们面子。美国以前就用这种外交方法，比方说经济制裁。这个方法或许可以制裁伊朗和北韩，但根本制裁不了香港，香港并不是只靠美国吃饭。”庄太量进一步补充，“如果香港在贸易上成本增加，对台湾也会有很大影响，因为台湾的货物都经过香港，再去内地。”

近一步观察香港进出口贸易的状况，几十年以来都是进口与转口的业务占每年商品贸易货值的大多数。出口的数值从1993年的223亿港元下滑至2017年的43亿港元。

# 香港每年商品贸易货值 (1993-2017)



资料来源：香港政府统计处

香港每年商品贸易货值 (1993-2017) 。图：端传媒设计部

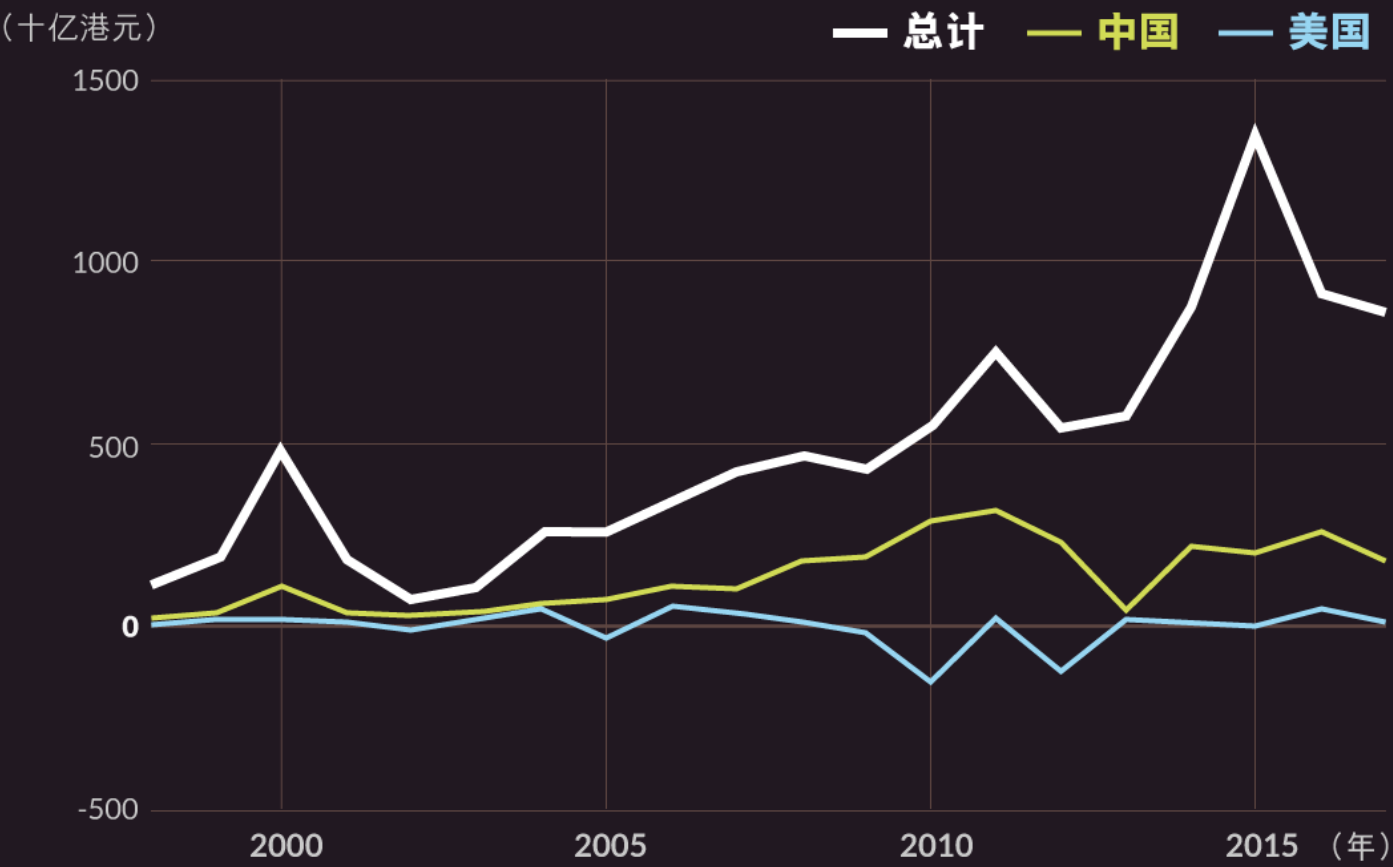
但，即便与1992年相比，中港经济落差早已缩小，但中国仍未富强到失去香港也无所谓。去年12月，中美贸易战开后八个月，香港特首林郑月娥前往北京向习近平及李克强述职时，李克强特别提到香港独立关税区，“在国际形势错综复杂的情形下，香港作为自由港和单独关税区，经济保持了平稳增长，来之不易”。

香港国际关系学者沈旭晖则分析：“香港作为特区对中国的最大价值，就是和美元联系的港元，以及被美国承认的单独关税区的身份。因此能够在不大规模改变内地金融及外汇管理结构下，协助内地企业『走出去』，在金融市场吸纳外资或发美元债。反过来说，也因为香港金融制度同时兼负美国、中国以至本地金融贸易要务，自然也是负担两国三地的政治及经济危机，有着被冲击的原罪。”

根据港交所的资料显示，今年七月底证券市场市价总值为32.1万亿元，较去年同期的33.0万亿元下跌3%。正如同商界人士的担忧，如果取消“独立关税区”，除了一定程度冲击到倚赖出口的业者，也会进一步影响外国投资信心，至于后者所带来的影响，基本上是难以量化的。



# 外商直接投资历年趋势 (1993-2017)



资料来源：香港政府统计处

外商直接投资历年趋势 (1993-2017) 。图：端传媒设计部

# 2017年美国－香港货品贸易数据



占贸易额比重 **6.60%**

美国进口香港

**2137.4** 亿港元

香港出口美国

**3302** 亿港元

转口

**3267.3** 亿港元

本地

**34.7** 亿港元

资料来源：工业贸易署

2017年美国－香港货品贸易数据。图：端传媒设计部

除此之外，若美国通过《香港人权与民主法案》，当中将包含哪些细项措施？是否会将“双普选”写入报告项目？英国与其他欧洲国家是否会跟进，采取各种花式措施抵制中国、要求中国维护香港人权并坚守一国两制界线？都是各界关注焦点。唯一可以确定的是，事已至此，香港的经济金融体系是否还能维持百年来的“独立”地位，将渐渐与香港街头的行动同声共振，在历史的潮流中，曾收纳无数“逃难”人士的自由港，这一次将要因“逃犯”条例，重新改写自由港的来源与定义。

[逃犯条例](#)

[香港独立关税区](#)

[香港政治](#)



如果你喜歡  
就分享給更多人吧

---

## 热门头条

---

1. 在加拿大开跑车“炸街”的大陆留学生，为什么反对撑港游行？
2. 831全记录：示威者于湾仔纵火，在港岛九龙多处转移；再传疑似警察卧底曝光，特警进...
3. 专访新民党前政策总裁袁弥昌：建制派将面对“毁灭式打击”
4. 专访曾钰成：我希望各方面能迷途知返，或是物极必反
5. 陈纯：举报、粉红狂潮，与体制外的极权主义
6. 抢滩越南，大陆商人被台商抛在身后
7. 早报：路透社公布林郑闭门会议录音，林郑称自己无法辞职，中央不会出军
8. 刘锐绍：林郑的“撤回”与辞职传闻都只是缓兵之计
9. 一个勇武年轻人的自白：你解决了问题，这帮人就不会出现
10. 831晚太子站内发生了什么？还原警察无差别追打乘客事件

---

## 编辑推荐

---

1. 荷兰痴呆村：给重度失智老人搭建“正常生活”
2. 从玉林到巴黎，一只狗命运转折背后的“愚蠢人类”故事
3. “逃犯”之城自由港：香港独立关税区地位走上历史路口
4. 平乱后才可调查？警察过度武力？我们翻查解密档案，重温九龙骚动调查报告
5. 反修例运动三个月 全港约170所中学学生筑成人链表达诉求
6. 三本拍摄六四广场的摄影书，也触碰了今夏香港的命运？
7. 《奥伯拉·丁号归来》：推理小说迷的宝藏游戏
8. 专访导演徐磊：从好奇心开始，说一则中国华北农村的侦探故事



9. 八月大事回顾：枪、眼、火、泪，警民冲突白热化的八月风暴

10. 老年人公园相亲角：性、户口、房子与无处安放的爱情

---

## 延伸阅读

---

**晚报：美国会报告指中国蚕食香港法制自由，建议审视香港独立关税区地位**

**9.8美领馆请愿：集会提早结束，示威者破坏多个港铁站，4站关闭，多区警民对峙延至午夜**

美国国会将于明日（9号）复会，会上有机会审议通过《香港人权及民主法案》，每年审视香港自治情况。

**中美新冷战香港角色：自由世界前哨？红色中国前哨？**

一个悬而未决的问题是——香港在特朗普的新对中政策下，到底有何角色？

**孔诤烽：香港独立关税区前景——《逃犯条例》修例再折射出的中国难题**

北京在制定和调整香港政策时，需要认真考虑的变数是……