



逃犯条例 深度 中美贸易战

评论

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……

2019-07-11



因为修订《逃犯条例》引发的一波又一波抗争，令香港进入前所未有的撕裂与冲突。港府的妥协，又一次证明从特区到北京，都还不敢冒引起更大流血的风险硬推遇到社会巨大阻力的法例。摄：林振东/端传媒

最近因为修订《逃犯条例》引发的一波又一波抗争，令香港进入前所为有的撕裂与冲突。6月12日金钟大冲突之后，政府宣布“暂缓”修例。之后更发生震惊世界的示威者占领立法会。最近林郑月娥又说修例已经“寿终正寝”。港府的妥协，又一次证明从特区到北京，都还不敢冒引起更大流血的风险硬推遇到社会巨大阻力的法例，与2003年订立二十三条失败后至今仍不敢贸然再提如出一辙。

这些年来，很多人都散播一种观点，认为香港经济什么都靠中国大陆施与，中国大陆在经济上已经不靠香港，所以北京对香港做什么都可以。反逃犯条例修订的冲突最白热化时，“解放军出营”的流言四起。但根据外媒报到，原来美方曾向中方警示，解放军介入香港冲突，乃是美方根据《美国-香港政策法》取消认证香港自治和取消香港独立关税区地位的红线。后来又有外媒透露，在612金钟冲突后的一天即6月13日，美国国防部亚太安全事务首席助理部长，竟然现身中环的解放军驻港总部与司令员陈道祥少将会面。会面中陈主动向美方保证，解放军不会出营介入香港事务。

解放军向美军的这一保证，加上美国国务院和国会领袖多番发表声明将《逃犯条例》修订与美国是否继续承认香港的独立关税区地位挂钩，和最后特区政府的退却，再一次证明北京还是十分在意香港受国际承认的独立关税区地位，因为这个考虑，北京处理香港问题，仍不能够为所欲为。

一直以来，有关香港与中国大陆的经济关系的讨论，都少提香港作为国际承认的与中国大陆区别开的独立关税区，对中国经济发展的巨大用处。但前段时间的华为事件，曝露了华为高层用香港护照和通过在香港设立的公司在国际活动，美国国会的美中经济与安全审议委员会，在去年底又发表报告，提出要检讨美国向中国禁用民军两用敏感高科技不包括香港的政策，将取消承认香港独立关税区地位的可能性提上议事日程。这才使香港媒体多了关注香港独立关税区地位对中国的用处。《逃犯条例》修订引发的冲突和政府的妥协，则再一次折射出香港的这个特殊国际地位在北京眼中的重要性。



美国承诺在1997年后继续在商业和贸易方面认可香港为独立于中国内地之外的经济体，香港就可延其相对于中国的离岸经济平台地位。摄：林振东/端传媒

《美国-香港政策法》承认香港独立关税区地位 中国得益

中国在改革开放之前，英治香港已是中国引入外资与进行外贸的重要通道。从1950年代到1980年代，中国通过在香港的中资，既保持了与世界经济互动的窗口，又保护了本国的社会主义体制的封闭。北京在1997年从英国收回香港主权后实行“一国两制”，其中一个目的就是延续香港作为离岸经济体的地位。

1990年代，中美关系进入了蜜月期。1992年，美国国会通过了《美国-香港政策法》（US-HK Policy Act 1992），对1997年后美国与香港的关系作出规定：美国会在1997年主权移交后，持续观察香港是否保留有《中英联合声明》中规定的高度自治、法治制度及现有的自由。如果美国确认香港能保持高度自治，美国就将“继续在经济及贸易事务诸如进口配额、产地来源证书等方面认可香港为一独立地区”。法案中宣称，其目的是为支援英国保证香港在主权移交后仍然保留高度自治，及协助香港民众保卫高度自治。

但在上述公开的政治目的之外，法案其实也对北京颇为有利：美国承诺在1997年后继续在商业和贸易方面认可香港为独立于中国内地之外的经济体，香港就可延其相对于中国的离岸经济平台地位。例如法案规定“因应香港在关税与贸易总协定（GATT）之会员地位，美国应继续对香港产品提供非歧视性待遇（即通常所称的‘最惠国待遇’）”，以及“若美国能确保受巴黎统筹委员会（COCOM）协定规管的敏感技术不会被不当使用或不当出口，美国应继续支持香港取得上述技术”。《香港政策法》为其他国家如何处理其与1997后香港的关系，树立了范例。

在中国获取贸易最惠国待遇及2001年正式加入世贸之前，上述第一条规定具有举足轻重的意义。由于美国及世界其它经济体认可中国大陆和香港为两个独立关税区，在中国加入世贸后，中国大陆、及与世界经济整合得更彻底的香港能各自保留世贸成员资格。因此，北京在加入世贸后，仍可以通过香港这个完全自由的经济体的商品和资本转口，选择性地引入中国入世后仍被贸易配额和其它壁垒严格规管的商品与资本。例如中国能通过香港选择性地进口热带水果和冻肉等农产品。又例如中国根据其加入世贸的条件，至今仍可拒绝外资银行以全资拥有的方式在中国大陆营业，以保护中国的金融安全。香港作为世贸成员，

则对国外金融资本全无设限，故此，北京既可维持金融防火墙，中国的富人、官员和企业，却可以在香港获得外资银行的全天候服务。

带著港资身份的中资通行国际

同时，相比在大陆注册的公司，注册地为香港的公能在全世界（尤其是西方国家）享受更自由的流动。因此，许多中国企业不是注册为香港企业，便通过香港的子公司向世界各地投资。

中国对港的投资，只有部分会留在香港，很多会流向其它国家，或以港资名义开展对外收购和各种商业活动。这对一些敏感交易，尤其重要。1998年，一家在香港注册、由一位解放军前军官成立的“澳门创律旅游娱乐公司”与乌克兰政府达成协议，收购退役的前苏联航母“瓦良格”号。公司对外公布是要将该航母改建成水上游乐设施；但实际上该公司只是代解放军购入航母。最终在2012年，“瓦良格”号被改建成中国第一艘航母“辽宁”号，并被官方大肆宣传，称该舰有力地将中国国力投射到太平洋地区。

《美国-香港政策法》中关于技术出口的规定，则更为重要。自冷战以来和1989年后，美国对出口中国、可能被用于军事用途的敏感技术实施严格管制。但《美国-香港政策法》允许香港在1997年后作为独立关税区进口这些敏感技术，事实上为中国提供了获得这些技术的一道后门。不时有消息揭露，中国公司为规避美国制裁，通过香港走私敏感技术。最新的一个案例是有人试图通过香港港口向中国走私军用级别的美国无人战斗机；而未被揭发的类似走私活动，规模则难以估算。近年，美国已经有报告指出中国在香港设立众多公司，去入口那些受管制设备，再转运至中国大陆，或甚至运到朝鲜及伊朗。若美国出口管制当局不能核实那些公司所进口的设备最终会运到哪里，就会将该等公司列入黑名单，到时，那些公司的老板就会将原有公司关掉，并即时开另一间，继续在香港营业。



香港司法体系与世界上许多国家或地区、尤其是实行普通法的国家或地区有相互认可协定（reciprocal agreement）； 这些协议在1997年后仍然有效。摄：林振东/端传媒

美国和英国认可香港相对于中国大陆的高度自治，及香港的法治制度，还有另一重意义。香港司法体系与世界上许多国家或地区、尤其是实行普通法的国家或地区有相互认可协定（reciprocal agreement）；这些协议在1997年后仍然有效。这意味著，中国法庭的判决和其它国家的判决无法在对方领土内相互实施，而香港法庭和签有相互认可协定的国家或地区法庭的判决则可以。2011年，香港政府修改了仲裁制度，使之与《联合国国际贸易法委员会示范法》中确定的国际标准相符；而香港是《纽约承认及执行外国仲裁裁决公约》成员，该公约规定某一成员的商业仲裁裁决在所有签字成员中有效；1999年，香港已经和中国内地签署了《内地与香港特别行政区相互执行仲裁裁决的安排》。这些因素使香港成为国际仲裁的中心。中国的仲裁制度既不满足国际标准，又缺少与主要经济体的相互认可和相互执行协议，但进行外贸的中国公司及在中国投资的外国公司，则可以利用香港仲裁制度，来克服这些鸿沟。

另一个将香港捧上中国离岸经济地位的关键制度，是1997年后香港维持自主的货币和金融体系。香港金融体系完全向世界经济开放，港元可以完全自由兑换，且香港金融监管体系表面上独立自主，不与中国体系互通，这使香港可以继续成为沟通中国大陆与世界经济的仲介。中国基于金融安全的考虑，一直拒绝完全开放资本帐和不让人民币完全自由兑换。但北京要推动人民币国际化，便一定要让人民币逐步走向自由兑换。在金融安全与人民币国际化两个相互矛盾的要求之间，最后北京选择了利用香港独立金融体系的便利的解决方法。在最近十年，北京加大放宽人民币流入香港金融体系，让香港发展出一个具规模的人民币能自由兑换的离岸市场。这个安排，令中国得以通过香港推动人民币的自由兑换和人民币国际化，同时利用中港间受严格规管的金融边界，防止可自由兑换的人民币资金池对大陆金融带来冲击。

政治发展冲击香港独立关税区地位

在97年后的二十年来，中国通过香港的离岸独立关税区地位解决了不少经济发展中遇到的矛盾与难题。西方国家不少企业，也乐于在香港法制与信息自由的保障下，与中国富人和企业做生意。所以英美等国，一直都乐于延续承认香港的独立关税区地位。

但近年香港的言论自由有收紧趋势。例如去年香港特区政府驱逐《金融时报》亚洲新闻编辑马凯（Victor Mallet）的决定，已引起国际社会广泛关注香港的自治及新闻自由情况。马凯并没有违反任何法律，特区政府之所以驱逐他，普遍相信是因为香港外国记者会（FCC）于去年夏天邀请港独人士演讲，而马凯正是这场演讲的主持人。香港这次驱逐外国记者之举，属史无前例，亦使香港在“中港融合”的道路上，迈进了一大步。

英国外交及联邦事务部、美国驻港总领事馆、欧洲联盟及美国香港商会，均发表声明批评特区政府是次决定。美国香港商会会长早泰娜（Tara Joseph）更特别将此事，连系到香港作为金融中心的前景，她关心香港这个金融中心，是否可以继续运作良好：“拒绝金融时报记者马凯工作签证的续期申请，是一个令人忧虑的讯号。没有新闻自由，资本市场不能正常运作，商贸亦不能可靠地营运。”

1997 年以来，北京对香港的长期意图有两方面，一方面，北京急于绝对控制香港的政治及社会，以确保香港不会成为挑战中共统治的中心。但一方面，北京又想国际社会，尤其是美国，继续承认香港的自治地位，并继续在出口、资金及移民管制上，仍旧给予香港有别于中国的待遇。这两种意图之间，显然有很大矛盾。若北京在遏制香港自由上做得太过，美国及西方国家将难以再坐视不理，继续视香港有足够的自由及自治。到时，美国将会根据《香港政策法》，正式取消承认香港的独立关税区地位，而其他国家亦将跟随，这对中国经济以至那些很有钱的中国官员之财产，都会造成很可怕的后果。在主权移交后的头十年，北京就严格控制自己想打压香港公民自由及反对运动的冲动。这种自我约束的最佳例子，在2019年的逃犯条例修订运动之前，就是在 2003 年七一大示威后，北京搁置《基本法》廿三条国安法的立法至今。



大约在 2008 年以后，可能因为北京自视其在世界上的实力，已超越欧美，所以开始视对香港克制为多余。
摄：林振东/端传媒

可是，大约在 2008 年以后，可能因为北京自视其在世界上的实力，已超越欧美，所以开始视对香港克制为多余。北京似乎预期西方各国，会怯于中国的实力，而无视中国对香港越来越多的干预及控制，继续自欺欺人地承认香港有充份的自由及自治。自此，北京加倍收紧对香港的控制。取消立法会候选人和当选人资格，出版敏感书籍出版商被掳回中国大陆等，已经成为国际关注的严重事件。更甚的是，香港和美国本来签订了引渡协议，有责任移交在2013年匿藏在香港的斯诺登（Edward Snowden），但外界有不少人怀疑北京协助斯诺登由香港逃往莫斯科，并属意香港政府以技术理由拒绝与美方合作，最后让斯成功逃脱。斯诺登手握的机密，究竟有多少已送到中俄手上，到今仍不得而知。

这些事件，令欧美国家继续假装香港的自治状况一切如常，越来越困难。而根据近年的法庭案件纪录，北京继续借世界承认香港的自治地位而获取利益，正对西方国家和国际社会的安全构成越来越大的威胁，包括协助朝鲜绕过国际制裁；北京不能合法取得的军事硬件，就从香港“走私”回中国；香港还替中国公司汇出贿赂外国官员的贿款，以及由香港邮寄受管制止痛药芬太尼（fentanyl）往西方国家。

西方国家假装香港那个仍有高度自治，对他们自身利益和国际社会的稳定的代价，一直在增加。他们在计算是否仍承认香港独立关税区地位的考虑，也正在起变化。事实上，西方国家，正开始对香港实行局部选择性的制裁。这种制裁，现在多数出于经济及安全考量，而并非要回应北京对香港的政治打压。例如纵使香港没有生产任何铝制品，但白宫对来自中国铝制品征收的关税，也适用于香港。此举明显是防止中国借“从香港出口”来绕过关税。更有趣的是，为阻延中国发展大型的可怕“天网”去监控其人民，荷兰禁止出口监视设备往中国，香港同样史无前例地被列入禁止出口名单内，故此中国公司不能透过香港绕过禁令。最近澳大利亚政府，更否决了一家港资公司投资当地天然气输送管的案子，引用的理由，便是港资与中资，已经越来越难区分，让港资沾手重要基础设施，会危害澳大利亚的国家安全。

当香港的自由与自治受到进一步蚕食，当中国利用香港这扇后门绕过美国和国际社会各种规范与限制的例子越来越多时，国际社会停止承认香港独立关税区地位，越来越会成为可能。这会对中国的经济发展带来多大冲击？这个恐怕是北京在制定和调整香港政策时，需要认真考虑的变数。

(孔诒烽，美国约翰霍普金斯大学伟森费特政治经济学教授)

[评论](#)

[中美贸易战](#)

[香港独立关税区](#)

[逃犯条例](#)

[孔诒烽](#)

如果你喜歡
就分享給更多人吧



热门头条

1. 运动中的“救火”牧师：他们挡警察、唱圣诗、支援年轻人
2. 周保松：自由诚可贵——我的微博炸号纪事
3. “七五”事件十周年：为何“发展”与“开明”没能解决新疆问题？
4. 早报：何韵诗在联合国人权理事会发言，呼吁保护港人、除名中国
5. 中国开启强制垃圾分类时代：上海模式能否复制台北经验？
6. 沙田反修例游行后，警方大规模进入商场清场，警民爆发冲突多人被捕
7. 华人富豪政治课：任正非和马云，指点中央可以到什么地步？
8. 富士康的捷克西游记：欧洲标准重塑台式资本主义？
9. 新疆的“再教育”：从“多元帝国”到“民族同化”
10. 【独家专访】林飞帆：“今日香港、今日台湾”是我现在面对中国的视角

编辑推荐

1. 谁拥有华为？
2. 【香港科幻作家系列】谭剑：香港科幻，必须放在全球视野中来谈
3. 华人富豪政治课：任正非和马云，指点中央可以到什么地步？
4. 【独家专访】林飞帆：“今日香港、今日台湾”是我现在面对中国的视角
5. 没有中华民国籍的大马侨生，如何沦为坐黑牢的“匪谍”？
6. 专访导演万玛才旦：荒诞的故事决定了表达的形式
7. 谁撑起言论自由的保护伞：特朗普Twitter帐号与色情杂志《好色客》
8. 柴春芽：写在刘晓波两周年忌日——13.86亿分之1秒的自由

9. 大街小巷筑起连依墙，彩纸散落香港十八区
10. 华人富豪政治课：“中年”的鸿海，新生的郭总统之梦

延伸阅读

杨路：经济增速的迷思——贸易战，中美各自有多少底牌？

中国经济下滑，到底是不是贸易战引起的？美国经济景气，真的像特朗普说的那样，是贸易战“打”出来的吗？对于上述两个问题的判断，不仅仅影响谈判策略，更会导致不同的应对。

记者手记：我是端传媒记者，我为美国媒体报道贸易战

就算是对关税政策反弹最强烈的美国企业界，“打”赢中国的决心也不可小觑。换句话说，他们希望自己的损失有所价值。

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。

四个学者告诉你，G20前后，香港的抉择与未来

请愿在多大程度上能影响G20？如何看待重新被提出的诉求“真普选”？在国际政治中，香港目前的地位、角色是怎么样的？香港学者、海外学者又如何研判影响香港前途的杠杆因素？

晚报：据报特朗普曾对习近平承诺少就香港问题发声，以争取重启贸易谈判