



中美贸易战 广场

# 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？

方志恒 | 2019-05-24



美国加州旧金山唐人街区的一幅已故香港动作巨星李小龙肖像壁画。摄：Robert Alexander/Getty Images

编按：中美贸易战对抗升级，而在香港，《逃犯条例》修订引发中联办和北京当局不断施压，看来势在必行，香港日后在中美之间将扮演何种角色，近日引发关注。未来，美国是否会调整《美国——香港政策法》？香港独立关税区地位是否会有所改变？香港政治学者、香港教育大学香港研究学院副总监方志恒追溯了中美双方在香港的地缘政治形势，并展望未来美国对港政策的三种可能性，以及香港人的自主空间。本文首发于《星期日明报》，获作者与《星期日明报》授权发布。

2月27日，先是美国驻港总领事唐伟康发表演说，警示香港自治状况之外，又将香港列入美国用以制衡中国的“自由开放印太秩序”；3月21日，美国国务院发表《美国——香港政策法》周年报告，虽延续香港不同于中国的“区别待遇”（**differential treatments**），却以“倒退”（**diminished**）来形容香港自治，对中港政府发出正式警告；4月25日，美国国务院发声明，表明关注《逃犯条例》修订；5月4日，唐伟康接受传媒访问，更直指“美国的关注点，是如果香港和大陆之间的区别几得模糊（**blurred**）、一国两制变得不再明显（**less clear**），美国将可能需要调整政策”。

短短数月，美国“忽然”连番出拳，本来还在幻想美国不会动香港的政府官员，登时被打得满天星斗。

早在2017年10月，我已在脸书多次提及，美国如对中国发动新冷战，必会触及《美国——香港政策法》。

现在事情正向此方向发展，香港权贵才如梦初醒。香港人，实在太需要补一堂地缘政治课。

## **美国在港利益：变革推动者 示范力量**

香港人首先要知道美国在香港的庞大地缘政治利益。

美国早在1843年，就在港设立领事馆。但美国真正介入香港，则是在冷战时期，美国取代英国成为亚洲霸权时开始——即所谓“不列颠治世”（**Pax Britannica**）被“美利坚治世”（**Pax Americana**）取代。二战时，美国原要求英国将香港交还中华民国；但1949年红色中国崛起，令美国改变立场，因为香港位于“竹幕”（**Bamboo Curtain**）边缘，可成为“自由世界前哨”（**Free-world Outpost**）。1960年美国国家安全委员会文件就明言美国

的目标，是“延续香港作为自由世界前哨的地位”。为此，美国一手协助港英政府改善防务（以“共同战略阻吓”防范北京）和支持香港工业化（以养活大量中国难民）、另一手利用香港建立全球最大的情报网（美领馆驻有编制庞大的中情局和联邦调查局人员）和心战网（透过美国新闻署影响香港和海内外的华人）。

冷战结束后，一般的印象是美国在港利益以经济为主——香港是美国第19大贸易伙伴（香港是美国贸易顺差的最大贡献者）、美资在亚洲的主要基地（美资数目在香港境外企业中排名第一，2018年共设有290个地区总部和434个地区办事处）。但美国在港仍有重要战略利益，只是不被人注意。97后，美领馆仍旧直辖国务院，而不隶属北京的美国驻华大使馆；美国海军继续定期停泊香港，并视香港为美舰在亚洲调动的重要据点；美国C-17军用运输机每年数次降落香港机场，为美领馆提供物资；更重要的，是美国始终视香港为“自由世界前哨”（尽管这个冷战术语已不再公开提及），期望主权移交后香港成为推动中国自由化的“变革推动者”（change agent）——美国总统克林顿在1993年发表对中政策演说时，就赞赏香港是“民主价值的催化剂”（a catalyst of democratic values）；到最近唐伟康的演说，仍在重复这个定位，大赞香港对中国的“示范力量”（demonstration power）。

美国在港的广泛利益，由《美国——香港政策法》予以制度化。此法在1992年由参众两院通过，将香港视为在美国法律下于贸易、投资、出入境、航运、国际协议等多方面上区别于中国的“非主权实体”（non-sovereign entity distinct from China under US laws），并明文支持香港民主化。此法并规定，国务卿每年就香港自治状况向国会提交报告，如香港“自治程度不足”（not sufficiently autonomous），总统可暂停部分或全部给予香港的区别待遇，是华府必要时介入香港事务的政策工具。





香港一幢大楼前展示的人民币、港元和美元货币符号。摄：Ted Aljibe/AFP/Getty Images

## 中国在港利益：外汇来源 突破禁运 漂白投资

要掌握整个地缘政治形势，也要认识中国在港的利益。

中共自建政以来，香港始终是其政权命脉所在。早在1949年2月中共建政前，毛泽东已决定不会收回香港，其后周恩来正式提出“长期打算、充分利用”的政策。事后证明，将称作“英治香港”的独立管辖区（**separate jurisdiction**）留下来，是中国得以突破美国围堵的关键。冷战时期，香港始终是中国最大的外汇来源地（估计1966年为1.7亿英镑、占总数三分之一）、唯一的贸易转口港（走私入口被美国禁运的科技物资，以及出口中国农副产品）、中资企业的境外营运基地（中国银行、华润集团等）、以至情报心战中心。假如没有香港，中共在五六十年代能否捱过美国围堵和其后的中苏决裂，颇成疑问。

香港对中国不可替代的重要性，令北京在1980年代决心以“香港特别行政区”之名，在1997年后延续香港的独立管辖区地位。由邓小平政权到习近平政权，香港始终牵动中共政权。篇幅所限，只列举近期统计和事例。香港始终是中国的最大资金来源地，包括最大的境外投资来源地（多年来都占中国FDI（外商直接投资）总数六至七成）、中国企业最主要的上市集资地（2018年累计有1146间国企、红筹和民企在香港主板上市）和最主要的银行贷款来源地（2018年香港各银行对中国大陆银行和非银行客户的净债权总额为7130亿元港元）。近年，中国积极对外扩张影响力，香港广受国际承认的独立管辖区地位，成为中国进行境外影响力操作（**offshore Chinese influence operations**）的最佳掩护，俨然成了“红色中国前哨”（**Red-China Outpost**）。例如，大量中资企业来港，漂白成港资企业，然后再对外投资（2017年有1792亿港元的中国资金，以境外直接投资之名来港），包括2013年中国商人王靖以港资企业之名进行的尼加拉瓜运河项目。香港的独立关税区地位和船舶登记制度，对中国也有重大作用，包括绕过美国对中国的高科技出口管制（例如中国透过“港资企业”亚洲卫星，购买了美制人造卫星，并将之用作维稳和军事用途），以至突破联合国的制裁禁令（例如2017年12月韩国扣留在香港注册的船只“方向永嘉”，指其违反联合国禁令，在公海上将石油转运予朝鲜船只）。就连特区护照和香港在国际组织的会员资格，也成为中国扩张影响力的杠杆，例如特区护照早已为中国权贵普遍使用（华为孟晚舟就有特区护照）、香港在东亚奥委会的会员资格也被北京用来打压台湾（2018年7月中国联同港澳、蒙古、韩国、朝鲜等，联票取消原定在台中举办的东亚青运会）。最后，在

2018年4月美国对付华为中兴后，北京希望利用香港的特殊地位输入西方科技，随即在5月宣布支持香港成为国际创科中心，为此北京亦加快将香港纳入大湾区（按《粤港澳大湾区规划发展纲要》，日后香港事务将由中国副总理韩正的领导小组主导，令北京可更“充分利用”香港）。

明显地，北京要将香港转型为“红色中国前哨”，关键在保留一国两制的躯壳、但换掉香港自治的内涵——用北京的官方语言，就是2014年国务院白皮书提出的“中央拥有对香港特别行政区的全面管治权”这条总路线。换言之，北京不是要全面取消一国两制，而是要淘空香港自治，以确保一国两制更为北京所“充分利用”。在这个地缘政治背景下，就更能理解为何北京近年强硬打压香港民主运动，因为任何将香港推向民主自治的改革，都会阻碍北京建立“红色中国前哨”之计划。

## 港在中美斗争最前线

这个“香港——美国——中国”的三方地缘政治故事，揭示了香港自冷战以来，始终处于中美斗争的最前线。

在1950至1970年代的两极冷战时期，当美国以“围堵政策”（containment policy）阻止苏联和中国输出共产革命之时，华府将香港视作“自由世界前哨”；同时，北京却以“长期打算、充分利用”政策，以香港为突破口绕过美国围堵。这是中美斗争的第一回合（1950至1970年代）。

1972年尼克逊访华后，由卡特到奥巴马的历任美国总统，都寻求以“接触政策”（engagement policy），将中国整合到由美国主导的国际秩序。在这个脉络下，香港被美国视作“变革推动者”，盛载着美国人在“接触政策”下推动中国自由化的期望。同时，北京也完全认识美国“和平演变”中共政权之计划，更加深知香港就是美国的“特洛伊木马”（Trojan Horse），因此在主权移交后初期采取防御策略，严防香港的“井水”影响中国的“河水”。由1972年起计四十多年，美国的“接触政策”明显失败，中国固然未有自由化，把香港视作“变革推动者”也纯属幻想；反之，中国在这段时间崛起成新霸权，以“专制资本主义”（authoritarian capitalism）在全球扩张，甚至成功收服香港这只“特洛伊木马”、并逐步将之转型为“红色中国前哨”。这是中美斗争的第二回合（1972-2016）。

2017年1月特朗普上台后，迅速改变对中政策，抛弃传统的“接触政策”，采纳全新的“对抗战略”（competitive approach），在贸易、科技、情报、军事等多方面全面抗衡中国。在这个中美斗争的第三回合中（2017至今），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？

## 美国在港选项

概念上，美国在香港有三个可能选项。

第一个选项，是维持“原则性放任政策”（principled hands-off approach），即警告中国不应干预香港自治、但不调整《美国——香港政策法》。这个选项的理据，是美国承认香港主权属于中国，因此不直接介入香港事务。这个选项的缺点，可谓显而易见。美国自2014年雨伞运动以来，就已经在实行这个选项，但几年来尽管美国不断警告，香港的自治状况仍不断恶化——事实上，北京认定美国光说不练，美国在香港事务上正沦为无牙老虎。此外，在这个选项下，中国将能轻易将香港建立为“红色中国前哨”，那么香港仍享有的区别待遇，客观上将成为美国对中国制裁的最大漏洞。

第二个选项，是对香港实行整体性制裁（territory-wide sanctions），即暂停部分或全部给予香港的区别待遇。这个选项在现行的《美国——香港政策法》下，可透过总统行政命令实施。这个选项的理据，是美国判断当前的一国两制，是对美国国家利益的威胁，而美国并无方法（或已经太迟）阻止中国将香港建立为“红色中国前哨”。美国一旦实行这个选项，即使只是局部实施（例如对香港科技禁运），都会严重打击香港的国际金融中心地位，对中国经济将是致命打击（基于中国对香港金融无可替代的依赖）。当然，这是一个“核武选项”，因为不但北京和其在港代理人会被打击，一般香港市民也会受到冲击。同时，暂停部分或全部给予香港的区别待遇，客观上等同美国带头对香港实施一国一制，这明显违背美国多年来支持一国两制的立场，也违反把香港列入“自由开放印太秩序”的计划。

第三个选项，是对香港实行个别制裁（individual／entity-targeted sanctions），即美国对破坏香港自治的个别人士／组织，实行冻结资产和禁止入境等措施。程序上，这个选项涉及将相关条款引入现行的《美国——香港政策法》，或全面采纳拖延多年的《香港人权



民主法》。这个选项的理据，是要区分北京在港代理人与香港市民，因为北京对香港自治的干预，其实大多透过在港代理人执行（例如由选举主任取消民主派候选人资格、由入境主任拒绝马凯入境、由社团事务主任禁止香港民族党运作、由亲中立法会议员通过一地两检法案）。客观上，这个选项将有两个效果，一是大大增加北京在港代理人破坏香港自治的成本，以制衡避免香港自治进一步倒退；二是支援香港民主派的自治运动，令香港在印太秩序下再成为“自由世界前哨”。但这个选项肯定会引发北京强烈反弹，令香港成为中美摊牌的战场。除非美国有一个切实可行、可长远推动香港自治的计划并决心付诸实行，采纳这个选项将把香港推向政治不稳。

美国总统甘迺迪曾经说过：“管治，就是敢于决定。”美国现时正处于对港政策的决定时刻。怎样选择，取决于美国当局如何研判香港在新冷战的角色。

## 港人声音在哪？

在中美新冷战下，除了大国的利益，香港人的声音在哪里？在“红色中国前哨”与“自由世界前哨”拉扯之间，香港是倾中、倾美、还是寻求某种平衡？在地缘政治的大国游戏下，小政体的自主空间固然有限，但历史上也不乏“弱者杠杆（leverages of the weak）”的事例，冷战时期的奥地利和英治香港都是表表者。

无论如何，香港人总不能只当旁观者，否则必然在这场地缘政治斗争中成为典当品。香港人要尽全力出声，捍卫香港作为对全世界开放的“国际自治政体”（internationalized autonomy）。当然，今天的香港特别行政区已非英治香港、新旧冷战的情况也有所不同。但路多难行，都要想办法行吧。

（本文章原刊于《星期日明报》，特别鸣谢作者及《星期日明报》授权转载。）

作者Facebook: <https://www.facebook.com/brianfonghk/>



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，金钟夏悃道重新开放
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
8. 陈方隅：蔡英文为何胜出？后续影响是什么？

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

---

**商人、社工、民运人士，《逃犯条例》修订后，谁将成为“逃犯”？**

“开头不会乱碰香港商人吧，但以后我们不敢有任何表态，连社交媒体、whatsapp都要小心。”

**中国经济问题专家巴里诺顿：关税上调对华冲击更大，美国或是中国改革的唯一指望**

对他来说，十年前最重要的问题是，一个威权型政府如何学会因势利导，保持了政策的成功，人们想要解释“成功”。而到了现在，最重要的问题是，什么在驱动中国？中国将如何做出选择？

**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。

**华为总裁任正非就美国禁令答记者问**

我们永远需要美国芯片；公司不会出现极端断供；海思也是站在别人肩膀上的创新；千万不能煽起民粹主义的风；美国不会有那么强大的力量号召所有人都跟它走。