

美國撤銷特殊待遇 香港經貿地位的可能變化

文《譚瑾瑜》

台灣經濟研究院研究九所所長



圖／Dan Freeman on Unsplash

美國總統川普於今(2020)年7月14日正式簽署香港自治法(Hong Kong Autonomy Act)，將提供美國政府法源，制裁破壞香港自治的外國人、實體及金融機構，同步宣布將在未來15天內終止美國對香港之特殊待遇。川普總統強調不允許從美國出口敏感技術到香港，爾後美國將視香港與中國大陸一視同仁，美國與香港之經貿關係將產生重大變化。由於美國在全球經貿體系中扮演重要角色，一旦撤銷香港特殊地位，各國群起效尤，香港在全球之經貿地位自將有所轉變。

鑑於香港係全球跨國企業及台商往來中國大陸之重要門戶，亦在兩岸經貿發展歷程中扮演重要角色，當前香港經貿地位之不確定前景，實須提早關注。因此，本文先檢視香港特殊經貿地位

之緣由及《美國—香港政策法》內容，做為評估香港失去特殊地位之基礎；其次探討美國撤銷香港特殊地位後，香港未來經貿地位之變化趨勢。

| 香港特殊經貿地位緣由及《美國—香港政策法》重點 |

香港特殊經貿地位有其歷史因素。二戰後香港因隨英國具關稅暨貿易總協定(GATT)締約國身分，而以代表團身分參與，並在1984年《中英聯合聲明》後，於1986年具有獨立關稅地位，在1995年進一步成為世界貿易組織(WTO)創始成員之一，再次鞏固其獨立關稅地位。透過《中英聯

合聲明》制定《香港基本法》，保證主權移交前之制度維持 50 年不變，維持香港高度自治，採取有別於中國大陸的資本主義市場經濟體制，維持零關稅及金融自由化政策，成為自由貿易港及國際金融中心，並站穩中國大陸與西方世界之樞紐地位，以及國際資金及台商進駐中國大陸投資之最佳窗口。

《美國—香港政策法》於 1992 年實施，為美國用以承認香港仍具有過往特殊地位之文件。基於《中英聯合聲明》，確認美港雙邊關係，支持香港參與多邊組織、國際協定規定的權利，尊重香港作為單獨關稅區和 WTO 成員之貿易地位，維持並深化美港商業往來關係，承認香港國際運輸中心的地位，持續美港文教交流等政策。

在確認美港雙邊關係上，《美國—香港政策法》表述美國仍應與香港維持官方與半官方關係，繼續積極參與支持香港的國際金融中心地位，促進美國人及香港人之間的互利關係。此外，美國應擴大與香港在經濟、貿易、金融、貨幣、航空、航運、通訊、旅遊及文化等雙邊關係及協定，並實施有別於中國大陸的簽證和移民待遇。

在維持並深化美港商業往來關係方面，《美國—香港政策法》提及美國應擴大與香港經貿關係，視香港為獨立關稅區之下，與香港直接進行談判並締結雙邊經貿協定，給予非歧視貿易待遇，承認原產地證書等；其次，美國應繼續允許美元與港幣自由兌換，根據適用的美國及香港法律，鼓勵美國企業在香港繼續經營，並鼓勵香港進行智慧財產權保護；第三，香港不受多邊出口管制協調委員會 (COCOM) 清單之科技出口管制限制，可以取得具美國的敏感技術，如軍事科技或軍民兩用技術等，惟須確保技術不會使用於不適當之用途上；第四，對香港行使主權改變時，不應影響任何香港人在美國持有的任何有形或無形財產的所有權。

在承認香港國際運輸中心的地位方面，《美國—香港政策法》則敘明美國應繼續承認在香港註冊的船舶和飛機，承認香港頒發給香港航空公司的許可證，並應直接與香港談判航空運輸協議，在適當時候直接與香港進行談判締結新的航空服務協議等。

最後在持續美港文教交流方面，《美國—香港政策法》表達美國應尋求美港在文化、教育、科學和學術研究上擴大交流。此外，香港可在富

布萊特學術交流計劃 (Fulbright Academic Exchange Program) 下，以正式夥伴身份繼續或設立富布萊特委員會或功能相當之機制，而美國應積極鼓勵香港居民以非移民簽證訪問美國，進行商業、旅遊、教育以及科學研究和學術研究等。

《美國—香港政策法》規定，若美國總統認為香港自治情況出現變化，導致香港在某些領域與中國大陸內地沒有差異時，總統有權簽發行政命令暫停適用，而其第三章亦要求定期向美國國會提交美國與香港關係的發展報告，2019 年 11 月 27 日美國國會則進一步通過《香港人權民主法》作為《美國—香港政策法》之修正，要求美國國務卿必須每年向國會證明香港將繼續享有高度自治權，才可享受美國給予香港之特殊地位。

美國撤銷特殊待遇對美港經貿關係及香港經貿地位之影響

美國在港國安法通過後，國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 先於 2020 年 6 月 30 日宣布美國停止對香港的國防產品出口，7 月 1 日國會通過《香港自治法》，7 月 14 日川普總統正式簽署，宣布將在 15 天內終止香港特殊待遇。《香港自治法》著眼於《中英聯合聲明》及香港基本法，敘明香港法律及經濟體系很大程度上是與中國大陸分開的，且受到言論自由等公民權利的保護。此外，《香港自治法》要求每年應向國會報告，總統應對報告中指定的個人或實體實施財產封鎖制裁、指定的個人實施簽證封鎖制裁、指定的金融機構施加各種制裁等。

前述提及《美國—香港政策法》中承認香港之特殊地位，恐因《香港自治法》簽署而被撤銷，所影響之層面深廣，需視美國日後撤銷《香港自治法》中政策特殊待遇之幅度而定，亦即美國仍有政策制裁彈性，可視美中局勢適時調整。

美國已經宣布禁止對香港出口國防產品，而香港原來不受多邊出口管制協調委員會 (COCOM) 清單之科技出口管制限制，可以進口美國敏感技術，一旦美國終止此一待遇，未來香港將無法再從美國進口相關產品或技術，自將影響香港高科技產品之轉口及進出口貿易。

美國工業安全部目前依照出口管制條例 (EAR) 制定商品控制清單 (CCL)，對美國相關技術與產



2019年美國對香港高科技產品進出口情況

項目別	美國對香港出口		美國對香港進口	
	金額 (萬美元)	成長率 (%)	金額 (萬美元)	成長率 (%)
生物科技	5,935.79	8.2	11.18	160.4
生命科學	44,617.43	-4.3	871.45	-35.8
光學	9,369.23	-24.0	818.84	-41.7
資通訊	583,564.57	-4.7	28,348.86	-50.9
電子	398,995.22	-8.6	5,024.62	-44.7
彈性製造	16,516.69	-13.2	802.80	-36.8
先進材料	2,527.73	-52.5	91.34	-71.3
航太	142,601.04	2.7	3,097.82	1.6
武器	69.97	5.2	382.53	-43.0
核能技術	606.83	-20.3	0.72	5.9
總計	1,204,804.52	--	39,450.16	--

資料來源：美國普查局

品進行管制，主要受管制產品包括軍民兩用技術、導彈、核武器、化學武器、彈藥、國家安全相關技術等，由於國防出口管制係美國及其西方盟國共同合作執行，美國若真的禁止出口至香港，恐一體適用美國盟國。

依據美國普查局之數據顯示，美國將高科技產品 (Advanced Technology Products, ATP) 分成生物科技、生命科學、光學、資通訊、電子、彈性製造、先進材料、航太、武器、以及核能技術等類別，2019年美國出口到香港的高科技產品達120億美元，占對香港整體出口的39.14%，其中資通訊產品是主要出口項目，達58.3億美元，其次為電子產品39.8億美元(上表)。事實上，香港相當依賴自美國進口的通訊裝置、電信設備以及相關零組件，進口金額皆僅次於中國大陸，主要項目包括智慧型手機、基地台、交換器、路由器、天線、放大器等一系列電信設備與零組件。

美國撤銷特殊待遇除了將影響美港貿易往來之外，外界另一關注焦點則是香港能否維持其國際金融中心之地位。參酌央行論及金融中心發展

之介紹，¹香港成為國際金融中心之優勢包括：一、香港以珠三角甚至擴及中國大陸作為廣大腹地，為中國大陸重要的轉口貿易港及物流集散地，促進金融服務業之發展；二、香港除了是外資企業籌資或投資中國大陸的跳板，更是中資企業對外籌資的主要基地；三、香港採行英美法系，與倫敦與紐約擁有相同法律邏輯，且英美法系比大陸法系更能賦予金融業發展所需的較大彈性；四、全球金融市場多為24小時運作，而英文為香港的官方語言，又有位於亞洲的時區優勢，便於串起與倫敦及紐約的24小時金融交易；五、採取釘住美元之聯繫匯率政策使香港匯率穩定，有助於發展金融，是香港能成為金融中心的重要因素。

香港作為與紐約、倫敦、新加坡齊名的國際金融中心，其獨特之處在於擁有全球最龐大的人民幣業務，包括6,580億人民幣的存款、2,760億人民幣的貸款和債券產品等，香港也是投資中國大陸最獨有的管道。截至2020年6月，香港交易所市值超過37.9兆港元，其中陸企(包括H股、紅籌股、民營企業)約1,241家，占整體市值73.2%，占整體成交金額的79%；香港也是最大規模的合格境外機構投資者計劃(QFII)、人民幣合格境外機構投資者計劃(RQFII)、基金互認安排、滬港通、深港通及債券通等與中國大陸接軌，成為外國投資中國大陸企業最重要的場所。以企業融資為例，2019年四大國際金融中心之中，香港股票初次公開發行(IPO)金額僅次於紐約的467億美元，為403億美元，大幅領先倫敦的120億美元及新加坡的17億美元。²

匯率穩定係成為國際金融中心之一大重要因素，香港長期釘住美元的聯繫匯率政策，除了給予企業籌資、金融交易、結算等穩定的金融服務環境之外，香港聯繫匯率制度於2005年之後推出雙向兌換保證，更強化香港應對國際金融危機之效能，為香港持續成為國際金融中心之重要工具之一。《美國—香港政策法》明確提及美國應繼續允許美元與港幣自由兌換，雖近日報載白宮顧問曾建議考慮以限制香港銀行購買美元能力、削弱香港聯繫匯率制度的方式，作為懲罰中國大陸近日所為之手段，然白宮已強調並未考慮此建議。³若以2019年各國在香港設立地區總部之數據為

註1、參考2020年央行理監事會後記者會參考資料。

註2、同註1。

註3、參酌經濟日報，2020/7/8，白宮高層顧問建議「削弱香港聯繫匯率制度」，<https://udn.com/news/story/6811/4686070>。

例，在香港設立地區總部的數量最多的國家為美國，達 278 家，多於中國大陸的 216 家，即可看出香港維繫整體經貿環境對於美國及中國大陸均有其重要性，任何突發之經貿動盪均可能兩敗俱傷，甚至藉由香港與國際金融之密切互動，而動搖全球經貿及金融體系。

結語

香港是全球重要的自由貿易港，也是兩岸重要的貿易轉口港，2019 年香港轉口至世界各地的貿易量達 3.94 兆港元，其中轉口至中國大陸的金額為 2.19 兆港元，占比 55.6%，超過一半；台灣則排名第五，轉口貿易額達 863 億港元，占比 2.2%；若從來源地觀察，中國大陸從香港轉口貿易金額為 2.2 兆港元，占比達 54.7%；台灣僅次於中國大陸，從香港轉口貿易金額為 0.4 兆港元，占比為 10.5%，顯見兩岸至今仍高度仰賴香港作為對外貿易的中轉站。此外，香港作為全球四大國際金融中心，有鄰近中國大陸廣大腹地之優勢，亦成為兩岸投資及資金匯流處，2019 年香港統計

年刊顯示台灣有 26 家企業在香港成立總部，排名第 12。香港在東協加中國大陸自由貿易區已成立、東亞區域整合持續深化的過程中，扮演著台商經貿往來中繼站的關鍵角色。

香港特殊的經貿地位，為香港帶來轉口貿易暢旺及發展國際金融中心的基礎，美國完成《香港自治法》之簽署，的確會使香港在《美國—香港政策法》中所獲致的美港經貿關係受到影響，惟美國亦需在撤銷香港特殊待遇的同時，考慮美商在港及中國大陸之相關權益，在《美國—香港政策法》尚未明確臚列取消特殊待遇細節之際，美國仍有政策制裁的彈性，亦將視美中局勢適時調整。

短期間香港轉口貿易角色及國際金融中心地位應難以撼動，然而對於跨國企業而言，面對美中對峙下，後續對香港經貿地位之可能變化，在港台商及外商均應預作調整，以因應不確定風險對於企業中長期營運之影響。

我有紓困問題要問誰？

有二個快速的方式

1 上行政院「1988 紓困振興專區」

可用身分別搜尋需求資訊
一站式了解全部方案
(<https://1988.taiwan.gov.tw>)



1988 紓困振興專區

2 撥打 1988 紓困振興專線

專人諮詢服務
專線服務時間：08:30-18:30 全年無休
(智能客服 24 小時服務)



1988

一救發發專線



行政院
Executive Yuan

[政策廣告](#) [歡迎轉貼](#)

 資料來源：行政院 經濟部


