

香港問題

論「美國 - 香港政策法案」

趙國材

(政大外交系教授)

合英美之力牽制中共

美國肯塔基州共和黨聯邦參議員麥康納，在參議院提出「美國 - 香港政策法案」，該法案之主旨在維持香港在一九九七年後的穩定與繁榮，使美國確認一九八四年中英關於香港問題的聯合聲明之法律效力，並要求美國總統定期送交國會有關該聲明執行情況的報告。

以外交眼光來觀察，「美國 - 香港政策法案」可視為英美合作之產物。自英國言，香港一向為英國投資者的天堂，惟因九七大限即將到來，英港資金逐漸撤離，美日投資漸增，英國自知力不從心，一九九七年以後更不容易要求中共確實履行協議，倘能透過美國國會加以監督，合英美兩國之外交壓力，牽制中共不讓其為所欲為；自美國言，鑒於香港對美國利益的重要，香港又是美國的第14大貿易夥伴，維持香港未來的穩定與繁榮符合美國在東南亞區域利益，若美國通過「美國 - 香港政策法案」，必定會增加美國在該地區的影響力，有助於保障美國利益，是以美國政府亦樂而為之。

美國在香港有重大經貿利益。在香港，美商公司有九百多家，投資總值已超過七十億美元，長期居留香港的美僑亦逾二萬一千人，美國在一九九七年後繼續在香港投資是維持穩定的主要因素。矧美國一向係香港貨品出口的主要市場，美港之間訂有多項雙邊與多邊貿易協議，刻下美國政府正透過英國政府尋求延續此等協議之可行性。依一九八五年中共「香港特別行政區基本法」第一百五十一條之規定，香港特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以「中國香港」的名義，單獨同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。

維持九七後的美港關係

由於香港現仍為英國殖民地，在美國法律上，香港被視同英國領土，比照享受英國的最惠國待遇，但在九七年香港主權交給中共以後，香港依現行法律比照享受中共的最惠國待遇，如中共因人權、自由、仿冒與貿易逆差等因素而喪失最惠國待遇，香港亦會殃及。況且香港在移民、紡織品方面一向享受單獨的配額，倘香港配額併在中共配額內，對香港與美國之間的經貿關係殊為不利，如何能使九七年後的香港，在美國法律上，成為一個「非主權實體」，在經貿、教育、科技、文化、體育、宗教和社會服務等對外事務上維持香港既得的自主權，便需要通過「美國 - 香港政策法案」以修訂美國現行法律，否則，

美港關係將依照美中關係而處理。

且香港例不受西方盟國科技出口管制的拘束，而中國大陸則受此項高科技出口限制。現在香港製造業趨向轉型期，從勞力密集邁向科技密集，需要高科技知識與設備移轉。一九九七年香港歸併中國大陸以後，西方國家倘將香港比照適用中國之待遇，礙於該項出口管制，西方高科技知識與設備將限制輸入香港；若西方國家將香港不比照中國之待遇，應不受西方國家高科技知識與設備的出口管制，則需及早研擬並安排善後辦法。

一九九七年以前，美國與香港的關係越密切，這種關係在一九九七年以後越能夠維持下去；美國現在越尊重香港在英國統治下的自主權，一九九七年之後，中共也越不致認為美國對香港的政策係干涉中國內政，侵犯中國主權的行為。

「美國 - 香港政策法案」令美國在法律上視一九九七年後的香港係一個「非主權實體」，目的在使香港問題國際化而非僅限於中共與英國的雙邊關係。中共外交部發言人雖然表示，中共堅決反對任何將香港問題國際化的圖謀。但此舉既符合英美兩國的共同利益，又不違背「一國兩制」與一九八五年中共「香港特別行政區基本法」第六章與第七章之規定，中共對香港的政策既在維持香港的繁榮與穩定，斷無妨阻此一法案的通過。

美國參議員積極推動「美國 - 香港政策法案」的意義有三：第一、要使九七年後的香港，在美國法律上，成為有別於中共的一個「非主權實體」。第二、兼顧英美兩國在香港的利益與實際需要。第三、對中共不表信任，希望藉美國國內法來維繫香港人民的信心。

此法案在參議院提出後，編號、付印、交由一個委員會審查，然後由全院辯論通過後，再將法案送交眾議院；經眾院一個委員會審查，再由全院辯論通過，復由參眾兩院合組協商會議委員會，共同協調，對法案文字作統一的修正，然後送交總統。總統對兩院通過的法案，有權作下列三者之一的選擇：第一，總統簽署該法案，法案便成為法律。第二，否決該法案。或可退回重審，倘參眾兩院以三之二多數重新通過送請總統批准，若總統拒絕簽署或否決，則法案在十天後（星期日不計算在內），自動成為法律。第三，擱置或稱「袋中否決」，即國會在法案送交總統後十天期限屆滿前休會，在這種情形下，總統如不採取任何行動，則該法案胎死腹中。

「美國 - 香港政策法案」與「台灣關係法」的性質相同，惟實質內容迥異：前者在維持九七年後的美港關係，後者在保障一九七九年中華民國與美國斷交後的美台關係，兩者最顯著的不同有二：第一，前者美國承認香港為「非主權實體」，後者則以台灣為政治實體；第二，前者在維持香港未來之穩定與繁榮，後者則有安全保障之承諾與軍售，意義很不一樣。

美國欲使香港問題國際化

總之，美國為維持其在香港的利益與九七年後香港的安定與繁榮，並應英國之請求，透過立法方式，

讓香港在回歸中國大陸以後仍然得以享受目前所享有的各種優惠待遇。美國欲使香港問題國際化，中共則堅持任何可能影響香港未來的舉措，均應由中英會商解決。

據美國行政部門與國會之預估，中共可能以香港問題係中共與英國雙邊協議問題而排拒美國之干預。惟因中共現已成為香港最大的股東，台海兩岸對香港經濟依存度增高，台灣與香港安全度相對強化，中共不致採取對抗行動而違背既得利益。

中共接管香港以後，倘能繼續維持香港的穩定與繁榮，將有助於未來台灣與中國大陸在類似模式下之統一。反之，香港在中共統治下，如果不尊重人權，實行政治迫害，影響所及，造成社會不安，經濟衰退，則勢必有礙於兩岸未來之和平統一。

有學者建議美國政府應在香港設立機構，專門負責處理九七年後的香港事務。事實上，這種建議已不必要，蓋依「香港特別行政區基本法」第一百五十七條第二項規定，已同中共建立正式外交關係的美國，在香港設立的領事機構和其他官方機構，可予保留。