



《香港人權及民主法案》：頭懸利劍

繼美國國會眾議院和參議院先後以全票通過《香港人權及民主法案》(簡稱為《人權法》)後，兩院又以最快速度達成共識，接納以參議院通過的法案版本並於 11 月 21 日遞交總統特朗普簽署。

連日來，中國外交部、國務院港澳辦、全國人大等機構發表聲明回應，對美國國會通過涉港法案，表示強烈憤慨和譴責；香港特區政府亦對美方舉動表示極度遺憾，重申外國政府及議會不應以任何形式干預香港的內部事務。但特朗普不顧中方與特區政府的強烈反對，於 11 月 27 日簽署法案，使之成為正式的法律。

《人權法》出台的背景

- 《人權法》最早是在 2014 年香港雨傘運動期間由美國民主黨和共和黨的國會議員聯手提出，隨著運動偃旗息鼓而淡出公眾視線。2016 年香港民運人士黃之鋒赴美促請國會議員重提法案；但由於時間上接近國會任期的完結日期，故相關工作無疾而終。《人權法》於 2017 年在國會第三次闖關，參與討論的機構已不限於兩院外交委員會，參議院司法委員會、眾議院金融服務委員會等亦涉足其中，顯示美國朝野日益關注香港形勢，並將它扣連至外交層面以外的議題。
- 今年 6 月以來香港爆發修例風波，《人權法》隨即被納入國會參眾兩院的議事日程，獲得跨黨派支持。參眾兩院的外交委員會率先於 9 月底通過法案，隨後又於 10 月和 11 月分別在眾議院和參議院獲得全體委員的一致通過。由於參眾兩院通過的法案版本略有差異，眾議院決定全盤接納參議院的版本以節省協商時間，以便在第一時間將法案交予總統簽署。

按照規程，特朗普在收到法案後有 10 天時間決定簽署或否決；若他兩者都不做，則法案會在 12 月 3 日自動成為美國法律。即使特朗普行使否決權，由於法案在國會擁有跨黨派的大比數支持，參眾兩院有很大機會推翻總統的決定，使法案最終得以照舊生效。也就是說，《人權法》最終生效本來就沒有太大懸念，而特朗普在限期前主動簽署法案可以說是一種政治宣示，亦是藉此向美國朝野表明對華保持強硬的態度。

法案內容簡介

- 美國國務院和特朗普在簽署《人權法》的當日發表聲明，指法案是「重申並修訂《美國-香港政策法》，明確美國對香港的政策，以及為評估香港的政治發展作指引」；點明了《人權法》的立法主旨及其與《美國-香港政策法》的密切關係。

《香港政策法》在香港主權移交前的 1992 年通過，美方據此承諾在「一國兩制」下對香港與內地予以區別對待，包括承認香港的獨立關稅區地位和特區護照、容許香港在美國出口管制下購買敏感技術物品，以及在航運交通和文化教育交流等方面給予香港優待，即有別於內地其他城市的特殊待遇。《香港政策法》亦規定，「若美國總統信納香港已不具備足夠的自主性，因而失去享有與中國內地不同之特殊待遇的正當理由，則他可以下達行政指令暫停實施《香港政策法》」。

- 《人權法》共有 10 個章節，重點內容主要分佈在第 4 章至第 8 章（重點內容見附件表 1）。其主體第 4 章就是以追加條文的形式對《香港政策法》的部分內容作出補充和修訂，要求國務卿每年應向國會就香港自治情況是否仍然符合享有特殊待遇的條件作出「認證（certification）」。

至於第 5 章則將出口管制調查單獨成章，並要求美國商務部提交年度報告，確定香港政府有否確切執行美國的出口管制法規以及美國和聯合國的制裁規定；第 6 章旨在保障美國公民和企業在香港的利益；第 7 章和第 8 章是對妨礙香港基本自由和自主的人士設立罰則，要求總統列出制裁對象的「黑名單」並向國會提交報告。

法案的影響面面觀

1. 《香港政策法》下的特別待遇

- 《人權法》在特朗普簽署後立即生效，將從法理上強化美國對香港自治狀況的監察。該法案明確要求美國國務卿每年向國會提交「認證」，並在查證香港保持足夠自治後方能延續美國對港的特殊待遇。一直以來，美國根據《香港政策法》給予香港有別於內地其他城市的特殊待遇；這些特殊待遇一旦失去或受限，難免會打擊香港的競爭力以及作為自由港和國際商貿中心的聲譽。

現行的《香港政策法》已有條文賦予美國總統權力，可在任何時間以香港高度自治受損為由調整或收回對港的「優待」；但對於如何衡量香港在「一國兩制」下維持高度自治，《香港政策法》並未有太過明確和規範化的說明。《人權法》的第 4 章對此進行了補充，就評估香港在行政、立法和司法等領域的「自主性」做出更詳細要求，以此確立延續美國對港特殊待遇的前提條件。

在某種意義上，《人權法》強化了調整和修訂《香港政策法》的「觸發機制」，讓香港的特殊地位日後需要接受美方的「一年一檢」。這無異於是美方在香港頭上懸掛起了一把利劍；雖然並不意味著美方要對香港的特殊待遇作出即時改變，但透過定期的「身體檢查」向外界製造噪音，已足以對香港的營商環境帶來不確定性，影響本地及外來投資者的信心。

- 從另一個角度來看，《人權法》充其量只是美國國會提供給總統及行政當

局的一件「備用武器」，短期內對香港的影響應是心理上多於實質，而中長期的影響則要視乎白宮未來是否會以及以多大的力度執行該項法律。事實上，雖然《人權法》標榜要對香港自治地位設立制度化的查驗機制，但這也並非絕對的「新生事物」。在 1997 至 2007 年以及 2015 至 2019 年間，美國國務院每年均向國會提交《香港政策法報告》，以「年報」形式進行覆審可以說早就已具雛形。

例如，美國國務院在最近幾年發佈的《香港政策法報告》中，從政治、法制、經濟、貿易政策等方面檢視香港的發展情況；並且會有一段「例牌」的陳述，確認香港的高度自治得到保障，藉此作為美國延續對香港的特殊待遇提供支持的理據。值得一提的是，2019 年公佈的最新《香港政策法報告》就香港自治狀況的描述在措辭上已有微妙的變化，從過往的「高度自治(High degree of autonomy)」調整為「減弱但仍然足夠的自治(Sufficient - although diminished - degree of autonomy)」，似是以此表明美國官方對香港政制發展情況的擔憂。

可以說，《人權法》在很大程度上是對過往官方習以為常的做法以法律形式確定下來；同時亦將較為鬆散的「報告」升級為更為制度化的「認證」，對考核的內容亦設立更加嚴格的要求，以鉅細靡遺的方式涵蓋了香港各方面的情況。

- 更重要的是，美國訂立和實施《香港政策法》的根本目的並非要恩惠香港，而是出於自身的政治和經濟利益考量。香港的特殊地位使其成為西方企業進入中國市場的通道，大量美資以香港為橋頭堡進入內地市場和管理亞洲業務；目前有超過 1,300 家美國公司在港營運，其中 290 家在香港設有地區總部和 434 家設有地區辦事處，在港居住的美國公民有約 8.5 萬名。香港在過去十年還是美國最大的貨物貿易順差來源地，2018 年從香港賺取的貿易順差超過 330 億美元。

另一方面，香港在「一國兩制」，具備了在制度上不同於中國內地但又在中國境內的特殊身份，為美國政商各界在政治、經濟、科技甚至軍事等領域與中國進行接觸提供了一個難能可貴的「緩衝地帶」；如此得天獨厚的地緣政治優勢是亞太區任何其他地方均無法企及的。

即便《人權法》生效之後，香港的特別待遇可能面臨更加頻密、苛嚴的審查，在某些情況下被收緊和牽制的風險或會升高；但香港的「特殊價值」以及美國訂立《香港政策法》的初衷並未曾改變，在「利字當頭」之下，相信美國政府不願貿然改變香港的地位。可以說，《人權法》固然會為香港添煩添亂，但亦無須過份擔憂會出現「一拍兩散」的極端情況。

2. 戰略貿易管制

- 最近美國商務部將 28 間中國企業及政府機構列入貿易黑名單，其中包括

港產獨角獸人工智能平台「商湯科技」；加上華為事件亦與本港有一定的牽連，均反映美國正收緊對科技企業在港經營活動的監控，甚至會出於保全自己的科技競爭力和其他利益考慮而不惜橫加打壓。

《人權法》的第5章規定，美國商務部在未來7年內也須向國會提交「年審」報告，以評估香港在執行美國出口管制和聯合國制裁決議上是否有違規的作為。當中還特別提及，評估報告的內容須包括是否有敏感性、軍商兩用的商品透過香港轉運或者被作為不當的用途(例如人群監控、預測監控、內地的「社會信用系統」等)；內地是否借助香港獨立關稅區的便利將戰略性物品輸入內地，以及在「粵港澳大灣區」規劃和香港發展創新科技中心的名義下，香港會否淪為受管制的敏感性技術進入內地的管道等。

《人權法》具體細緻地列出對香港在執行戰略貿易管制方面的合規要求，更劍指「粵港澳大灣區」的創科合作，無疑是給香港的科技相關商業活動施加了新的制肘，製造了另一層面的不確定性和風險；對科技企業來港投資經營以及本港高科技產業的發展或會產生一定的負面影響。

- 所幸的是，香港在執行戰略貿易管制和處理敏感性技術貿易方面已有健全的機制和豐富的經驗。例如，早在二次世界大戰之後，香港就已依照「輸出管制統籌委員會」(CoCom，《關於常規武器與兩用產品和技術出口控制的瓦聖納協定》的前身)的規定處理戰略性物品的出口；目前則根據本地的《進出口(戰略物品)規例》，按相關國際公約和國際組織採納的管制清單，以許可證制度管理戰略物品的進出口，包括轉口和轉運。

一向以來，無論是特區政府的執法部門還是商界都謹言慎行，恪守嚴格的管制制度和操守，鮮給人予把柄，在國際上得到了廣泛的認可。只要香港維持「往績」和繼續目前行之有效的做法，即使美國收緊對香港敏感性技術和戰略物品貿易的監察，相信仍不足為大患。

3. 制裁黑名單

- 《人權法》賦予美國總統更大權力，可將侵害香港人權、民主和自治的人士列入黑名單，禁止其入境及凍結其在美資產；而總統須在《人權法》生效後的半年內提交制裁名單，並根據香港未來的事態發展作出持續更新。這一項針對個人的制裁不可避免會對中港兩地政府的高層人員帶來一定牽制作用；但由於最終生效的《人權法》版本收窄了制裁範圍，避免令制裁對象的直系親屬直接牽涉其中，或在一定程度上減輕對制裁對象造成的壓力。

事實上，美國國會早於2015年就通過《全球馬格尼茨基人權問責法》(Global Magnitsky Human Rights Accountability Act)，讓總統對國外違反人權的個人或實體施以制裁；美國「依法」制裁個人已有先例，《人權法》

亦並非特別的「新式武器」。根據過往經驗，美國政府雖然曾對俄羅斯、中東國家及中國等的高官實施制裁，包括限制入境及凍結在美資產等；但整體上制裁範圍以及所起到的阻嚇性均較為有限。預料美國總統在根據《人權法》鎖定制裁對象時亦會慎重行事，推動大規模制裁的概率微乎其微。

4. 中美貿易談判

- 在時間點上，《人權法》的簽署恰逢當前中美貿易談判接近達成首階段協議的「衝刺階段」；從近日中方的強烈反應看，此舉顯著增加了中美貿易談判的變數，令短期內達成貿易協議的難度上升。但無論如何，這項法案經已生效，很大機會成為日後美方對華施壓的新籌碼，借「打香港牌」來牽制中國。
- 從中長期看來，《人權法》將會給美港、中美甚至中港之間的關係以及香港自身經貿社會發展帶來新的不確定性，令今後香港、內地和美國之間的三角關係更加錯綜複雜。

5. 其他國家的取態

- 《人權法》中明確表示，美國將會尋求盟友例如英國、澳洲、加拿大、日本和韓國等國家的配合，共同推動香港的民主進步和人權保障。《人權法》生效後會否誘發連鎖效應，令美國的盟友「有樣學樣」，採取類似行動來重新審視與香港的關係，這也是各方關注的焦點。日前有加拿大媒體報導，杜魯多政府或有意效仿美國出台一項「香港民主法案」，包括制裁措施；對此，中國駐加拿大大使已「先發制人」，展開遊說並發出鄭重的警告。
- 正如特區政府所指出的，香港的獨特經貿地位源於《基本法》，並非是由美國或任何其他國家單方面所施予。同時，香港作為「世界貿易組織(WTO)」的創始成員，一早便獲准接納為非主權實體的獨立關稅區，並得到了國際社會的廣泛認同和支持；香港在過去長時間來亦以此身份在國際經貿舞台上積極作為，並與世界上許多經濟體建立了互惠互利的合作關係。可以說，香港的特殊經貿地位既是《基本法》賦予的法定身份，更是靠自身努力「贏得」的資格。

基於香港固有的經貿地位、許多國家在香港持有重大利益以及他們與中國之間緊密的政經聯繫，相信美國的一眾盟友要步其後塵而「充大頭」的可能性亦是微乎其微；《人權法》呼籲其他國家以美國馬首是瞻的「如意算盤」恐難打響。

2019年12月2日

附表1：《香港人權及民主法案》的主要內容

第 1-2 章	<ul style="list-style-type: none"> • 確認法案全名，以及法案目錄； • 定義法案內容所提及的相關名詞。
第 3 章 政策聲明	<ul style="list-style-type: none"> • 重新確認美國 1992 年通過《香港政策法》的原則和目標，並強調香港的人權及民主對美國至關重要，更與美國在香港的利益直接相關； • 美國支持香港民眾對民主的渴望，確保香港選民能自由享有藉普選方式，選出特區行政長官與立法會議員的權利； • 敦促中國政府遵守對香港的承諾，包括允許港人高度自治、不受過分干預。
第 4 章 修訂《香港政策法》	<ul style="list-style-type: none"> • 要求美國國務卿每年向國會提交「認證(certificate)」，評估香港的高度自治有否受到侵蝕，以及潛在侵蝕對美港合作的影響，標示華府應否維持對港特殊待遇； • 港人簽證待遇變得寬容，不會因參與抗議活動被有政治目的拘捕而拒絕其簽證申請。
第 5 章 加強出口管制	<ul style="list-style-type: none"> • 要求商務部長每年須向國會提交報告，匯報香港有否違反美國的出口管制法律及聯合國的禁運制裁。
第 6 章 保障公民利益	<ul style="list-style-type: none"> • 保障美國公民與相關人士不被引渡到中國內地； • 確保有反制手段，阻止中方從香港引渡或拐帶美國公民到內地扣留，保障在港美國企業免受中方經濟壓迫或盜竊知識產權。
第 7-8 章 公佈制裁名單	<ul style="list-style-type: none"> • 制裁對象包括違法移交、任意拘留及虐待，以及在香港進行其他嚴重侵犯國際認可人權的人士； • 制裁措施包括凍結被制裁者在美資產、禁止其獲得入美簽證，又或吊銷現有簽證。
第 9-10 章	<ul style="list-style-type: none"> • 美國譴責由中共控制的媒體對美國或其他國家的社運人士、外交人員及其家人作出滋擾，要求國務卿在為中國記者發出美國旅遊及工作簽證時，應考慮其媒體背景； • 商務部及相關美方部門應該重新審視對港出售人群控制，或可用作監控的器材的情況，避免被用作不當行為。

資料來源：《香港人權及民主法案》；廠商會研究部整理。