

香港国际金融中心地位面临的不利冲击和实际影响

吴昕焯 王远卓

(中工国际工程股份有限公司 北京 100080)

(中国出口信用保险公司 北京 100033)

内容摘要:本文首先分析了港版国安法对香港国际金融中心地位的支撑作用,对内提供法律支撑和稳定保障,对外有效应对西方势力干预。其次,分析了特朗普对港口头制裁措施的影响,从贸易视角看取消香港独立关税区地位对美国造成的负面影响更大;从香港联系汇率稳定机制视角看,美国制裁威胁对港元汇率的负面影响不可持续;美方借助 SWIFT 系统对香港采取金融制裁的可能性相对较小,但不排除会对一些个人、企业和金融机构等采取制裁措施。

关键词:国际金融中心地位 修例风波 制裁威胁 SWIFT

中图分类号:F832.7 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8501(2021)04-0008-05

香港是亚洲重要的国际金融中心,而在中美经贸摩擦背景下,香港国际金融中心地位也受到波及,特别是受到“修例风波”的负面冲击。原《逃犯条例》下香港已同包括美国在内的 20 个司法管辖区订立移交逃犯的长期协定,但不包括中国内地和澳门、台湾地区。2019 年初,港区政府向立法会提交《2019 年逃犯及刑事事宜相互法律协助法例条例草案》,以使香港可与尚无长期司法互助安排的司法管辖区展开个案合作。修订《逃犯条例》目的在于完善香港法制体系,确保其不成为犯罪者逃避刑责的天堂,然而却引发修例风波和爆发一系列暴力事件,不仅重创民生经济导致经济增速显著放缓,商品零售和旅游餐饮业收入下降,贸易物流停滞,而且导致金融市场和社会稳定性显著降低,恒生指数大跌,部分金融机构遭受示威者恐怖式袭击造成业务中断和服务能力受限,社会秩序混乱,犯罪率上升,法治环境遭破坏。随着修例风波持续发酵香港地区出现信心危机,引发部分人才

和资本外流,给国际投机机构冲击港元兑美元汇率以可乘之机,国际评级机构纷纷下调其信贷评级。

一、港版国安法对香港国际金融中心地位的支持和巩固

修例风波对香港的自由主义经济、法治秩序和联系汇率制度造成不利冲击,继而影响其国际金融中心地位。对此,2020 年 6 月 30 日全国人大全票通过了《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》(即港版国安法),其明确针对的是香港地区极少数人参与分裂国家、颠覆政权、组织实施恐怖活动的行为以及外部势力干预香港特区事务。港版国安法为港区政府稳定政治局势和重塑法治秩序创造了积极条件,对香港国际金融中心地位起到显著的支持和巩固作用。

(一)对内提供法律支撑和稳定保障

1. 港版国安法为香港国际金融中心地位提供社会稳定保障。社会秩序混乱是影响金融市

① 吴昕焯(1988-),女,安徽芜湖人,国机集团中工国际工程股份有限公司,金融硕士,研究方向为公司金融。

② 王远卓(1990-),男,安徽淮南人,中国出口信用保险公司,金融学博士,研究方向为宏观经济与货币政策。

场稳定和投资者信心的最大不利因素, 保证社会稳定、人身和财产安全亦是国际金融中心的必要条件之一。面对修例风波的负面冲击, 港区政府本可根据香港基本法第 23 条立法, 订立法律以禁止分裂国家和颠覆中央, 以及禁止外国政治组织在港活动等, 但如要通过本地立法程序, 反对派与乱港组织必将大力煽动反对, 立法会内亦将扰攘不止, 会进一步造成社会动荡加剧, 纠缠的时间也更加旷日持久, 对解决动乱升级的迫切问题起不了即时作用(刘兆佳, 2020)^①。在此背景下港版国安法呼之欲出, 该法律主要防范和惩治的行为涉及包括分裂国家、颠覆国家政权、恐怖组织活动以及外部势力干预四大范畴, 主要针对一小撮参与暴力与分裂活动的乱港分子。该法律的实施, 有效填补原有港区基本法和监管制度的漏洞, 港区政府可以直接依据港版国安法有力地止暴制乱和惩戒乱港分子, 能够有效抑制混乱局面的蔓延, 遏止外国敌对势力干预, 避免香港堕入长期纷乱的深渊; 也将法治观念和法治秩序延续贯彻到每位香港公民的思想和行为中, 法治精神仍为香港市场交易、企业活动和公民行为的准绳。

2. 港版国安法为香港国际金融中心地位提供法律保障。世界上只要是主权独立完整的国家, 其境内任何领土包括自治区, 没有不受其国家安全法律法规保障的区域。自 1993 年中国内地开始实行国安法以来, 国际社会、国际资本和金融机构并未因此顾虑, 反而因中国内地法治化的营商环境增强了进入中国市场的信心, 并通过逐步在内地投资获得了投资收益和分享了中国经济红利。中央政府已经具备实施国安法和禁止分裂国家活动的成功经验, 香港属于中国特区, 本应就在国家安全法的监管和保障区域之内。而港版国安法是根据香港实际情况重新制定, 中央政府已明确指出, 该法律主要针对极少数涉嫌危害国家安全犯罪的人和参与分裂活动的乱港分子, 广大香港市民依法享有的权利和自由不受干预, 日常生活不

受影响, 财产安全继续得到切实保障。长远来看, 中国经济稳中有进、长期向好的基本趋势不会改变, 香港作为内地资本市场的桥梁角色不会改变, 健全维护国家安全的法律制度和执法机制将从根本上消除近期香港的营商和投资环境中的不确定性因素, 保障其实现良性发展, 市场参与者将在清晰框架下开展各类金融活动并得到安全保障, 显著增强香港资本市场发展的稳定性, 为其国际金融中心地位提供法律保障。

(二)有效应对外部环境和西方势力的干预

从外部环境看, 修例风波爆发后美国加大介入力度并参与制造香港乱局。美国继续加大对香港反对派的支持力度, 借助在香港的商业、舆论、非政府组织, 直接或间接支持乱港分子发起游行示威、包围立法会、罢工罢课等行动, 利用国际舆论对港区政府持续施压; 同时, 美方高层官员公开指责中国政府和港区政府, 为乱港分子的暴乱行为“站台”。2019 年 5 月 16 日, 时任美国国务卿蓬佩奥表示, 美国高度关注修订《逃犯条例》对香港法治和人权等方面的影响, 特别是关注香港国际营商环境是否发生变化, 以及在港约 8.5 万美国公民人身安全是否受到威胁。同年 10 月 15 日, 美国国会众议院通过《2019 年香港人权与民主法案》; 11 月 27 日时任美国总统特朗普签署该法案。

可见, 美国把香港作为中美博弈下进一步遏制中国发展的筹码, 加大了对香港事务的“全介入”力度, 美国将《香港人权与民主法案》签署成法, 公然以美国国内法的形式为美国长期干预香港事务提供新链接, 为香港反对派和乱港势力更加肆无忌惮地从事反中乱港活动提供保护伞(张健, 2020)^②。在此背景下, 港版国安法的实施填补了香港基本法的漏洞, 对所谓的《香港人权与民主法案》进行了有力回击, 从法律层面有效应对西方敌对势力对香港特区事务的非法干预, 继而巩固香港的国际金融中心地位。

① 刘兆佳. 香港修例风波背后的深层次问题[J]. 港澳研究. 2020(01):3-12.

② 张健. 美国对香港修例风波的介入: 评估与影响[J]. 统一战线学研究. 2020(01):46-53.

二、美方威胁制裁对香港国际金融中心地位难有实质影响

随着新冠疫情大流行和港版国安法出台使得两国紧张关系持续升温,在此背景下特朗普政府扬言对香港采取制裁措施。

(一) 美方威胁可能对香港采取的制裁措施

2020年5月29日,时任美国总统特朗普在专门针对中国的新闻发布会上明确透露美方将尽快对香港采取“制裁措施”:(1)取消香港的贸易优惠待遇,包括逃犯移交、关税优惠以及敏感物品的购买;(2)重新检视对香港的出口管制和签证安排;(3)就香港地区发布旅游建议,向美国民众提示旅行风险;(4)将对香港和中国内地一视同仁等。虽然这些制裁措施目前仅为特朗普口头表达,未真正落地,但仍可能对香港国际金融中心地位造成冲击。

(二) 取消香港独立关税区对美国 and 香港分别造成的影响

1. 美国政府不具备单方面取消香港独立关税区的法律基础。二战结束后为规范和促进国际贸易,关税暨贸易总协议(GATT)规定了独立关税区制度。1984年中英联合声明签订后,港英政府寻求中方支持向GATT争取中国香港享有单独关税区地位,1986年获中国政府同意后,中国香港获得独立关税区地位。所以,中国香港独立关税区的获得是基于“一国两制”框架,中国对香港经贸发展的支持的举措。1992年美国和中国香港签署了《美国-香港政策法》,该法案要求美国尊重中国香港作为的GATT组织缔约方的独立关税区地位,不论中国是否在未来加入GATT组织。在该法案下美国和中国香港之间形成了相对独立的经贸关系:(1)出口,给予中国香港产品最惠国待遇;(2)货币兑换,美元与港币自由兑换并不设上限;(3)签证,中国香港居民申请美国签证与永久居留有特殊待遇;(4)贸易管制,支持中国香港获得由多边出口管制协调委员会控制的敏感技术(潘锐,2001)^①。因此,香港的独立关税区地位并非美国所赐,而是基于基本法和GATT下的法律地位;

美国威胁取消香港独立关税地位,仅能针对美国 and 香港之间的贸易,与香港与其他国家(地区)之间的贸易关系无关。

2. 取消香港独立关税区对美国对外经贸造成的负面影响更大。贸易方面,Wind数据显示2019年香港与美国贸易额为5170亿港元,仅占香港对外贸易额的6.2%,而香港却是美国最大的贸易顺差来源地。香港工贸署数据显示,2018年香港是美国第三大酒类出口、第四大牛肉出口和第七大农产品出口市场;2019年美国对香港货物贸易顺差为261亿美元,服务贸易顺差为23亿美元;近十年美国对香港的货物贸易顺差累计达到2970亿美元,在美国前10个顺差来源地中对香港的贸易顺差额占比超过20%,可见,取消香港独立关税区反而会降低美国的贸易出口额和贸易顺差额,对自身影响更大。同时,转口贸易下每年港产货物出口额占香港出口额的比重不足1%,2019年港产货物对美出口额仅为36.76亿港元,不到港产品出口额的0.1%。香港出口额中最大规模的转口贸易来自中国大陆,但美方按照原产地规则,经香港转口的内地商品在香港被制裁之前已经被美方计入加征关税之列,因此取消香港独立关税区对港产货物出口影响较小,不会对内地转口贸易再产生额外影响。

对外投资方面,大量美国企业在香港设立亚洲总部,以此为中心拓展亚洲地区业务。据路透社统计,美国有1300多家公司在香港经营,涵盖大部分金融机构,数量为全球各地区之首;美国 and 香港之间的外商直接投资头寸和证券持有规模逐年增长,2018年美国对中国香港的直接投资规模上升到825亿美元,持有的证券规模上升到1700亿美元。美国在香港存在广泛的经济利益,一旦实施签证限制反而会阻碍美国跨国企业的人员流动和正常经营,美方对香港的限制措施,反而不利于美国企业以香港为节点在中国内地及东亚地区开展业务。

(三) 联系汇率制度提供的港元汇率稳定机制 美国制裁威胁在短期内会给香港资本市场

^① 潘锐. 论美国政府的香港政策——《美国-香港政策法》研究[J]. 国际商务研究. 2001(01):56-59.

和外汇市场造成扰动,向市场传递负面情绪,引发部分“热钱”和短期资本外流,造成港元汇率显著承压。不过从香港经济基本面和汇率体系看,这种负面影响不会持续太久。香港实行货币发行局制度,规定货币基础变动必须按固定汇率与以指定外币(美元)为单位的外汇储备变动相配合,发钞行须以1美元兑换7.8港元的比价,事先向外汇基金存入美元,换取等值港元的负债证明书后,方可增发等值港元现钞,同时香港特区政府也承诺发钞行同样可以用该比价兑回美元。基于货币发行局制度,形成了自动调节机制以维持港元币值稳定的联系汇率制度:当商业银行向香港金管局出售美元(港元)时,后者会把结算所需港元(美元)存入相关银行结算户口,外币资金流入(流出)引发总结余基础货币扩张(收缩),引致本地利率下降(上升),继而向市场传导,抵消原来资金流入(流出)的影响,令港元兑美元汇率恢复稳定。

2005年香港政府进一步调整联系汇率制度,提供港元汇率双向兑换保证:金管局承诺在7.75时向持牌银行买入美元的强方兑换,在7.85时向持牌银行出售美元的弱方兑换;在7.75至7.85范围内,可选择进行符合货币发行局运作原则的市场操作。此举也有助于港元币值稳定。联系汇率制度自1983年建立以来已成功运行37年,期间经历了1997年亚洲金融危机和2008年全球金融危机的考验,港元兑换美元汇率保持稳定,保证了港区政府有充足的美元对基础货币进行冲销,即使考虑到商业银行的信用货币创造需求,占香港M2流通总量的23%外汇储备也能提供有效的缓冲,凸显了该制度的稳健性。

(四) 美方借助 SWIFT 系统对香港采取金融制裁的可能性

除了口头制裁,美方甚至考虑将香港从环球银行间金融电讯协会(SWIFT)系统剔除。SWIFT系统是目前是国际收付清算体系最重要的金融基础设施,对支持国际收付清算、国际经贸往来

和金融交易发挥着至关重要的作用,得益于美元的全球储备货币地位,使得美国对SWIFT具有特殊影响力(王永利,2020)^①。全球几乎所有的金融机构都接入该平台以实现与其他国家银行的金融交易,一国金融机构不加入SWIFT,就很难开展国际收付清算业务。一旦SWIFT制裁落地影响极大,将会切断港币与美元之间的联系汇率制,迫使香港以及参与香港事务的中国金融机构退出美元交易与国际清算体系,将使香港与中国的国际贸易与金融往来严重受阻。

1. 美国借助 SWIFT 系统采取的金融制裁。自911事件后,美国开始借助SWIFT对个别国家和组织实施金融制裁,特别是阻断被制裁对象的美元国际收付,甚至要求SWIFT进行除名。2014年“乌克兰危机”爆发后,美国直接对俄罗斯发动长达数年的金融制裁,措施包括:(1)冻结、罚没控制被制裁对象在美资产,以俄罗斯对克里米亚脱离乌克兰负有直接责任为由,冻结了俄罗斯领导层7名核心成员与17家实体在美资产;(2)限制被制裁国家或企业在美开展投融资活动,甚至被取消或冻结前期已签订的合同,2014年8月美国先后对俄罗斯国家石油公司和天然气公司、俄罗斯开发银行发布中长期融资禁令;(3)切断被制裁对象的美元获取能力和使用渠道,如SWIFT等(徐以升等,2015)^②。

这些制裁措施对俄罗斯金融运行造成严重影响,值得注意的是,美国还曾多次施压SWIFT将俄罗斯从该支付体系中彻底剔除,SWIFT协会尽管受到美方的强大压力,但该组织的管理层对协会的决策仍保有影响力,协会内多数代表从该组织的长远发展着眼,反对将SWIFT变成美国遏制俄罗斯的工具,希望保持SWIFT的政治中立和金融服务专业属性。最终,SWIFT认定美国“切断同俄罗斯金融机构联系”的建议侵犯会员权利和损害相关方利益,没有采纳美方建议。

2. 美国将中国香港剔除 SWIFT 系统的可能性。美国如采取将香港完全剔除SWIFT的制裁措施,是非常复杂而敏感的,可能性相对较低。

① 王永利. 准确看待国际支付清算体系及其在金融制裁中的角色[J]. 中国外汇, 2020(08): 46-53.

② 徐以升, 马鑫. 美国金融制裁的法律、执行、手段与特征[J]. 国际经济评论, 2015(01): 131-153.

首先,香港是亚洲最重要的转口贸易与国际金融中心,美国在港拥有巨大贸易顺差与金融利益,将香港剔除 SWIFT,将导致港区内中资机构和包括美方在内的国际机构均受到严重影响,参照俄罗斯案例情形,此举可能会因为“侵犯会员权利,损害相关方利益”,遭到 SWIFT 协会内多数代表的反对。

其次,美国采取金融制裁是建立经济制裁基础上的,前提是首先宣布对该国(区域)实施经济制裁,控制与该国的经贸往来和金融交易等。如果美国不能彻底切断与该(区域)的经贸往来和金融交易,就不可能完全切断与该(区域)的美元收付清算,更不可能完全切断其与 SWIFT 的联系。如果美方采取将香港完全剔除 SWIFT 的措施,等于美方选择切断与中国的经贸往来和金融交易。当前中国已经成为世界第二大经济体,全球最重要的制造业基地,最大的货物进出口贸易国,拥有成长潜力巨大的国内市场。因此,美国要完全切断与中国的经贸往来是不可能的,这将引发中美彻底脱钩和世界分裂,对全球贸易与经济发展带来严重冲击,甚至意味着开启经济“新冷战”时代。

虽然实施将香港全面剔除 SWIFT 系统措施的可能性相对较低,但不排除美国会对港区内一些个人、企业和金融机构等实施制裁,限制其通过 SWIFT 进行资金收付结算的可能性,这会对港元兑美元汇率造成负面冲击,引发资本外流。此外,如果美方限制香港发钞行通过 SWIFT 系统进行资金收付活动,那么将会考验港区政府和中央政府的外汇储备,为了维持联系汇率制度的稳定,港区政府和中央政府可能会向被制裁对象提供美元储备以预防潜在的挤兑风险。

三、小结

港版国安法不仅是最高国家权力机关堵塞香港国家安全法律漏洞的治本之举,亦是确保香港长治久安和繁荣稳定的重要之策,充分体现了中央政府对香港整体利益和香港同胞根本福祉的坚决维护和最大关爱。该项立法不仅对内部提供法律支撑和稳定保障,而且对外部有

效应对外部环境和西方势力的干预,有效巩固和支持了香港的国际金融中心地位。而特朗普政府扬言要对香港采取制裁措施,取消其独立关税区对香港对外贸易投资的负面影响不大,反而是美国自身更受影响;香港外汇市场短期内遭受冲击,但是联系汇率制度的稳定机制和香港经济基本面将保障港元汇率稳健;美方实施将香港全面剔除 SWIFT 系统措施的可能性相对较低,但不排除美国借助 SWIFT 对香港地区的一些个人、企业和金融机构实施金融制裁,届时港区和中央政府可能会向被制裁对象提供美元储备以预防潜在的挤兑风险。

同时,香港金融管理局统计显示,中国接近三分之二的对内直接投资和对外直接投资,以及大部分金融投资,都是通过香港进行。近年来,香港和内地不断开拓新渠道,包括合格境外机构投资者计划(QFII)、人民币合格境外机构投资者计划(RQFII)、基金互认安排、沪港通、深港通及债券通等资金融通渠道的建立,不断加强了中国企业和香港资本市场的互联互通。此外,凭借庞大的资金池、高效的金融基础设施建设,以及多个跨境资金流通渠道,香港成为全球最大和最重要的离岸人民币业务中心,为中国企业提供了全面的人民币计价金融服务,包括清算、结算、融资、资产管理和风险管理等。中国企业应当充分利用香港的国际金融中心地位,在国际资本市场利用多渠道融通资金,积极开展对外直接投资活动,进一步实现“走出去”发展。

未来在全面扩大开放新格局下,香港国际金融中心地位从根本上取决于两点:一是港版国安法的实施为特区政府稳定政治局势、社会秩序和重塑法治环境创造了积极条件,保障香港的投资环境和资产本市场良性发展,在美方扬言的制裁威胁下香港自身的营商环境和金融体系方面的优势不会出现削弱;二是面对国际形势的深刻变化,中国要坚定推动改革开放,推动经济持续健康发展,切实增强综合国力与国际影响力,包括人民币与金融领域的影响力,为可能出现的极端恶劣情况做好充分准备,持续保持对香港地区的支持力度。▣