

香港特別行政區政府中央政策組

國家外交政策下
香港在鄰近地區的角色與作用

上海國際問題研究院

2009年12月

報告提要

香港回歸祖國已經十年有餘，在“一國兩制”的框架下，香港的對外關係取得了新的發展。但是，面對迅速變動中的內外形勢，面對中國外交和香港發展的新需求，香港如何能夠充分發揮出“一國兩制”的制度優勢，在服務於香港的同時更好地為中國總體外交做出新的貢獻，尤其是如何在鄰近地區發揮更大的作用？這是本報告希望能夠解決的基本問題，本報告嘗試對香港在總體外交中的作用以合理的定位，挖掘香港在發展對外關係中的潛力和優勢，探討香港在發展對外關係中所遇到的各種制約因素，理順香港內部及與中央溝通的各種機制，對香港的對外戰略進行總體規劃。

本報告共分六章，第一章從次國家政府外交理論及實踐談起，引出對“一國兩制”之下香港對外關係的理論思考；第二章則在回顧回歸後香港對外關係的基礎上，對香港現有的對外機制進行評估，嘗試對香港在中國總體外交中的作用進行定位；第三章對香港與臨近地區的重要國家和組織的關係進行分析，包括香港與美國、日本、韓國、朝鮮和東盟的關係；第四章分別從區域貿易、金融和投資合作以及地區經濟組織這幾個方面對香港在區域經濟合作中的地位和作用進行了回顧和展望；第五章從當前國際關係中一個比較新的領域即非傳統安全合作入手，指出了香港在這個新興領域的獨特優勢，並可能對中國外交作出的四方面貢獻；最後一章是比較研究，抓住“國際空間”這個重要問題，對香港和臺灣進行了比較，並對新形勢下如何更好地在兩岸關係中發揮香港的作用提出新的思路；正文後提煉各章的建議，附上單獨一節作為對整個報告的總結。下面為各章的提要。

第一章 次國家政府外交與對“一國兩制”下香港對外關係的理論思考

次國家政府外交及其理論是當前研究中央（聯邦政府）之外的各級地方政府外事活動的主要理論範式。它與《中華人民共和國香港特別行政區基本法》所體現的“一國兩制”下香港對外關係的內涵和範疇有著諸多重迭之處。總體而言，該理論對於從規範的意義上全面認識、發展“一國兩制”下香港對外關係具有相

當的理論指導意義，可作為本課題研究的理論支點之一。此外，隨著中國成長為有影響力的全球性大國，中國外交更為注重平衡國內外兩個市場的經濟外交和整體外交，特別是當前的金融危機對中國的外交提出了前所未有的挑戰與機遇，香港作為中國的國際金融中心在中國外交中有很大的發展空間。香港作為特別行政區不同於一般的地方政府，這一政治優勢也有利於香港在最大程度上融入中國外交的歷史性轉型之中。

一、次國家政府外交興起的支撐因素

後冷戰時代全球政治的興起是次國家政府外交興起的有利外部條件，主要表現為國家中心範式弱化帶來的多重影響。

（一）後冷戰時代國家間關係的緩和降低了地方服從中央的緊迫性，而全球化的發展也使得中央政府意識到並加強了在外交中發揮地方政府的作用。全球交往使得民族、族群的利益和身份上升，地方主義初露端倪，表現為中央逐步分權讓利，地方政府越來越不掩飾自己對於本身利益的追求。後冷戰時代國家主權呈現分散化趨勢，向上讓渡給地區/國際組織、向下分權給地區政府、向外同非政府組織、跨國公司等共用，這賦予地方政府更大的自主性。一方面中央政府對地方政府的控制無論是主觀意願還是客觀能力均有所下降，另一方面地方政府的對外交往能力與意願相對上升。

（二）經濟全球化和國際相互依存的深入發展加強了次國家政府在世界事務中的作用。首先，地方政府與外部世界互動與合作得到強化。外部大市場成為地方政府發展對外事務的拉力，也是地方政府擺脫國內制約因素的借重因素。外部世界的高度國際制度化為次國家政府進入世界事務搭建了制度通道。其次，經濟全球化的分化效應造就了強地方經濟實體，使得國家對本國資源的主動調配能力降低，首都及其周圍地帶、沿海地帶與有特殊資源稟賦的地區借助全球化中經濟資源自由流動形成了富可敵國的強大經濟實體。

（三）區域一體化的拉動效應也在催生次國家政府參與國際生活的新活力，中央政府和地方政府在區域一體化中的合作最為明顯。首先，地區合作機制和國際條約為地方政府參與地區事務提供了制度支援。第二，區域一體化推動了區內地方政府間的合作。區域一體化進程不僅帶動了國家層次的中央政府的介入，大量的地方政府也隨之介入。

(四) 跨國公司和國際組織等非國家行為體的集聚效應構成次國家政府特別是大型城市相互競爭的重要內容，國際大都市在世界事務中發揮著日漸重要的作用，中央政府亦願意培植本國有影響的國際大都市。隨著城市時代的來臨，城市承擔著越來越大國際責任，享有更大自主權的國際中心城市興起。“全球思考，本地執行”這一口號已經成為全世界大多數國家廣泛接受的共識。

(五) 文化多元主義的興起是部分次地方政府參與國際事務的主要動機，而為推動以豐富文化為內涵的軟實力，中央政府也支持地方政府加強對外文化交流。城市開始日益重視行銷的重要性，這體現在城市政府將城市行銷作為一項持續性的工作，在政府的經費安排中做出安排，為行銷提供了一個穩定的財務支援。

二、次國家政府外交的界定

在上述背景下，次國家政府參與國際事務開始興起，並開始越來越多地被納入國際關係的相關研究議程。描述次國家政府外交的術語多種多樣，比如“多層次外交”、“次級外交”、“原外交”、“平行外交”、“微型外交”、“多孔主權”、“外交政策地方化”以及“地方外交政策”。這些概念突出了次國家政府是一個國際行為體，儘管它不是主權行為體。**次國家政府外交的基本含義是次國家政府進行的、旨在影響各種國際行為者及其國際互動關係活動的總稱。**

次國家政府作為國際行為體，其獨特性表現在它的政府性與非主權性交織在一起。和非國家行為體不同，次國家政府管轄一部分國土，具有相對固定的地域管轄範圍和人口，並依據憲定的或被授予的權利決定本地許多公共事務，平衡眾多不同的利益。而非政府行為體通常只代表單一的利益集團和群體，缺乏公共權威。另一方面，和中央政府不同，次國家政府參與國際事務需要得到中央政府的許可、默認或批准，在對外事務分工上更多承擔補充性任務，具有較強的配合中央政府外交的動力。

次國家政府在參與國際事務的過程中形成了多元化的對外交往途徑，諸如構築姐妹城市網路、進行官方訪問、訂立國際協議、參加相關的國際組織以及參加以次區域合作為主的多邊跨國聯合。在國家內部特別是與中央政府的互動方面，次國家政府在眾多的國際議程上試圖介入本國對外政策決策過程以維護本地的國際利益。介入手段主要包括通過非制度化管道對外交決策機構進行遊說，制度化的協商機制進行討價還價，參與中央政府的國際談判，在中央參與外交決策以

及直接在地方行動。隨著全球議程正在迅速擴展，比如傳染病、貧困、氣候變化、污染、環境破環、難民、侵犯人權以及恐怖主義等都需要不同類型的行為體開展合作。面對國家對外交往議程上呈現出的這種擴展趨勢，中央政府需要其他行為體的合作，特別是進行那些單憑外交部門不足以執行的工作。

三、次國家政府外交的國際比較

為了更全面地瞭解次國家政府正在國際上做什麼，我們檢視了各國次國家政府的具體實踐。案例的比較研究揭示了次國家政府國際角色重要性的上升以及程度和差異性。他們參與國際事務的手段多種多樣，與其他國際行為的關係類型也很多元，這些多樣的關係促進了在國家和地區背景下不同層級的政府行為體之間的影响變化。

聯邦制國家次國家政府外交的特色在於它有較好的地方政府參與外交事務的歷史經驗，而且在憲法上對於地方政府外交授權相對充分。這方面的典型代表是美國、德國和加拿大。美國自上世紀 70 年代以來州政府參與國際事務的熱情高漲，總體上是處於邊緣的對外政策參與者，但它們的介入使得美國對外政策政治成為更為複雜的過程。德國的特色在於歷史更長、權力更大，法律更有保證、協調性高。加拿大文化和政治獨立因素較重。日本的經驗表明，次國家政府介入對外事務不是聯邦制國家的特權。隨著日本經濟的成熟，社會“國際化”成為許多人的一種追求。歐盟一體化不僅對成員國內部中央政府和地方的關聯式結構產生了衝擊，而且也為次國家政府參與歐盟事務提供了地區舞臺和強大動力，是地區合作賦予次國家政府參與世界事務合法性的典範。在歐盟國家中，一些次國家政府在歐盟的支持下，在歐盟一級成立了地區委員會，作為歐盟決策的一個諮詢機構，反映歐盟各國次國家政府的呼聲和利益。這些政府也希望在此基礎上，以“地區的歐洲”為口號，推進一個由地區構成的聯邦歐洲的設想，並弱化國家一級政府在歐盟一體化進程中的地位和作用。

就次國家外交發展的前景與局限而言，目前無論是單一制還是聯邦制國家，大多數中央政府在對外事務上都越發鼓勵地方政府積極有益的參與。但“零和”形式的地方政府外交行為往往不能長久，中央主導下的共贏模式將成為一種主流模式。

四、次國家政府外交對“一國兩制”下香港對外關係的啟示

次國際外交理論的興起為我們思考香港對外關係提供了很多啟示，香港作為一個實行了“一國兩制”的特別行政區，具有大陸地方政府不具備的、更加獨立的政治和制度優勢，其對外關係亦存在許多特殊和獨特的地方。要充分發揮香港在中國外交中的作用，最重要的一點是活用“一國兩制”精神，在新形勢下解放思想，豐富和發展對基本法中對有關香港對外關係條款的運用。

隨著中國成長為有影響力的全球性大國，中國外交更為注重經濟外交和整體外交，作為國際金融中心和擁有獨特政治資源的特別行政區，香港在這一過程中面臨著前所未有的機遇與挑戰。中國綜合國力的提升使得中國外交中維護國家安全的任務已經大為降低，而經濟外交、人文外交以及在非傳統安全問題內的任務大大增加，這為香港發揮其經濟和人文優勢提供了機遇。

香港在中央外交中發揮更大作用與擴展自身發展空間呈相輔相成之勢。當前中國外交面臨的一個重大任務是走出去，在開拓海外市場方面，香港企業家擁有先行優勢和國際視野。非洲、中東和拉美已經成為中國外交的新區域，香港在這方面可以與中央政府鼎力合作，開拓更多投資與貿易機會。在更為臨近的亞太地區，東亞區域一體化正在快速發展，香港如何融入其中顯得更為迫切。一方面，香港需要和日益重要的內地市場保持緊密聯繫，另一方面，香港可以在人民幣區域化、地區自由貿易區建設中更加積極地參與進去。中國在亞洲的中心聯接地位已經形成，而維持香港的繁榮穩定仍然是中央政府的優先考慮，香港可以借此機遇加強與中央政府的協商，促進區域合作更多地考慮香港的長期繁榮，香港獲得更大對外空間的關鍵是能夠發揮自身優勢為中國整體外交戰略服務。

中國在對外戰略中日趨重視自身形象的塑造，一個多元而內涵豐滿的形象需要多元行為體共同塑造，香港以其中西文化交匯、長於國際交往的經驗，可以在推進中國國際形象塑造中發揮積極作用。從國家總體戰略的角度考慮，香港可以與中央政府在下述領域加強文化外交合作：建立國際友好城市和國際化城市，發展地區間的國際友好關係；開展經貿和旅遊等方面的國際合作；開展教育、科技和文化領域的國際合作；以及開展資源、能源和生態領域的國際合作等。

第二章 香港回歸後在總體外交中的地位和作用

香港回歸之後，香港的內外環境發生了巨大的改變，對香港的對外關係提出

了新的要求。尤其是在渡過了最初的十年之後，無論是從香港自身的發展出發，還是從中國的總體外交戰略出發，都必須對香港在總體外交中的地位和作用給予一個更為明確的定位。

一、新的形勢發展

香港回歸以來，香港的對外關係迎來了新的局面，出現了許多新的變化。香港的對外事務要獲得新的發展，必須適應外部新形勢變化，必須滿足香港在新形勢下自身發展的需要，必須能夠面對新的形勢發展，必須能夠融入中國總體外交變革的進程。必須在動態發展中把握香港的對外關係脈絡，國際環境在變，香港的需要也在變化，中國的外交也在變化，這都是在考慮香港對外關係必須考慮的背景性因素。

首先，從香港發展的歷史來看，香港能夠取得這麼大的成就，一個很重要的經驗就是能夠根據外部環境的變化而調整自身發展的戰略，能夠抓住歷史的機遇。討論香港的崛起，離不開香港發展特殊的歷史背景，因此，討論香港今後的發展，首先必須把握未來香港所處的國際環境和香港在回歸後面臨的一些問題。從國際體系層面來看，多極化的趨勢繼續有發展，體系內部的權力面臨重新分配，中國的崛起成為一個重要的標誌。從地區層面來看，東亞的格局和秩序也在重組，中國在亞洲的引導力進一步加強。從香港本身的情況下，隨著英國人的撤離，香港越來越成為西方大國干預中國內政的重要議題。從國際社會層面來看，全球公民社會和城市外交的興起也為香港發揮對外優勢提供了新的平臺。

其次，從回歸後香港自身的發展需要來看，香港迫切能夠希望發揮更大的自主作用，不甘心在亞洲新一輪的政治經濟整合中被邊緣化。從全球層面上來說，香港希望成為世界第三大金融中心，並希望在世界貿易組織中發揮更大作用，努力推動全球自由貿易的發展，並大力拓展香港的對外經貿和海外利益。從地區層面來說，香港希望能夠保持其在周邊地區和臺灣的軟力量，更多參與到地區一體化進程之中，推廣香港的文化價值，成為本地區最重要的樞紐城市。從國內層次來說，香港需要保持香港對內地城市的競爭力，改善香港在內地的形象，加強和內地的互補合作和互動交流，以內交推動外交。

最後，從歷史上來看，香港在中國外交中佔據著重要地位，中國從來是從外交和國際關係角度來考慮香港。當前中國的外交正在經歷著大發展，需要對香港

的作用進行戰略的思考。一方面，外交手段不斷更新，經濟外交、公共外交、人文外交成為中國外交新的增長點，需要香港發揮更大作用。另一方面，外交面臨著三個統籌的任務：即統籌國際和國內兩個大局，統籌領域問題和地區問題，統籌多邊和雙邊關係，如何整合香港的資源是其中重要的一環。

二、基本定位

香港回歸十餘年後，面對國際形勢的變化，為了滿足香港未來發展的需要，以及更好地配合國家總體外交戰略，有必要對香港在中國外交的作用作一個戰略的規劃，給香港以更為明確的定位。回歸以來，香港定位的大框架其實已經非常明確，那就是“一國兩制”框架下的中國的一個特殊的自治區，這個大的框架規定了香港對外關係的總的原則，這個不能有所模糊。但是這樣的一個框架並不是一個僵硬的約束，香港的對外定位關鍵是要能夠體現“一國兩制”的精神，為香港對外關係的發展提供一種思路和方向，最終的目的是為了維護國家主權、擴大國家利益和促進香港的繁榮穩定。

一國兩制的根本精神在於，既使香港融入大陸，又在一元化統一的過程中保持香港的特性、文化、多樣性，發揮香港的特殊優勢。香港是中國外交的難得的資源，要利用好香港的優勢，激發其應有活力，就要在堅持統一和基本原則的基礎上，給於香港更大的空間和靈活性，強調香港相對於中國的先行優勢和差異性優勢。應該更注重戰略層面的側應和配合，而不拘泥於具體政策上的一致，做到有合有分，分是手段和策略，合是最終的目標。

（一）功能定位

從功能定位來，香港未來的對外關係主要應該分成兩部分，第一部分側重於擴展香港的利益，這種利益更多的是物質的，有形的，而且香港在這方面已經有了大量的積累，條件比較成熟，也是香港目前全力在爭取的，希望能夠得到中央政府大力支持的，這主要指的是香港作為國際金融、貿易、航運、旅遊和會展等中心的定位。第二部分指的是香港在文化交流、全球治理等方面的作用，這方面的利益事關香港的形象和品牌的塑造，屬於軟實力的範疇。雖然香港在這方面擁有得天獨厚的優勢，但是卻沒有得到足夠的關注，也缺乏來自政府層面的推動，因此屬於未來應該著重發展的方向。

首先，經過多年的發展，香港已經是重要的國際金融、貿易、航運、旅遊和

會展中心，未來的任務是如何進一步鞏固其優勢和地位，在已有的基礎更上層樓，從一個亞太的中心城市發展成為真正的世界中心都市。這是香港未來發展必須突破的瓶頸，也符合中國總體外交的需要。對香港來說，這幾個中心尤其是國際金融中心的建設事關香港未來發展大局，是其最大的利益所在。對於中央政府來說，隨著中國實力的增強和國際體系轉型速度的加速，中國需要在全球金融和經濟秩序改革中獲得更大的發言權，而香港的經驗和地位是其中不可或缺的重要組成部分。隨著中國經濟對世界經濟的影響日益增大，人民幣區域化、國際化被日益提到中央政府的議事日程上，這是推動香港國際金融中心建設的一個重要契機。香港應該和上海等內地城市共同努力，相互合作，相互促進，發揮互補優勢。對於香港來說，香港需要在發展人民幣海外結算業務、設立戰略期貨市場等方面與中央加強溝通和協調，並期待得到中央更大的支援。尤其是在當前金融危機的形勢下，現在的時機有利於人民幣的國際化，而香港也具備了較為成熟的條件。

其次，在全球化的時代，全球性問題不斷湧現，全球治理成為國際社會的熱門話題，公共外交、軟實力爭奪成為各國外交的重要組成部分。在這方面，西方發達國家已經在爭奪國際輿論話語權、宣導全球治理議題方面佔據了道德的高地，包括中國在內的發展中國家處於被動的境地。而香港較早實現現代化，經濟發達，公民社會發展比較成熟，在開展公共外交，推動民間交流和擴展軟實力方面具有很大優勢，這主要體現在兩方面：一方面，在體系層面，香港熟悉西方主流話語體系和價值觀，與西方交流比較廣泛，在社會、文化和理念的交流方面與國際接軌，能夠幫助中國更好地適應新的國際鬥爭形勢，宣傳中國文化價值觀，樹立中國良好的文化形象。另一方面，在地區層面，香港在周邊地區特別是東南亞地區擁有廣泛的民間往來和聯繫，積累了深厚的潛實力，同時由於香港的發展在本地區處於領先地位，這也增加了香港的文化輻射力，因此香港在幫助中國在周邊宣傳中國傳統文化，增強周邊對中國的向心力，擴大和加深中國在周邊的實力基礎方面能夠發揮非常積極的作用。因此，應該從變化的角度來看待香港定位的發展，應該從過去只重視經濟定位到向著經濟和社會定位平衡發展的方向努力。

（二）關係定位

很多國家都非常羨慕中國，因為中國有這麼一個“一國兩制”的框架，擁有

香港這麼一個獨特的地區，可以做很多在單一國家政治和經濟制度下難以進行和推進的事情。在配合中國的總體外交，實現共同發展方面，香港可以發揮多重的作用。

1、香港可以成為中國參與國際體系特別是國際經濟體系的助手和參謀

在改革開放三十年後，中國融入國際體系的進程在加快，對國際體系的參與從過去的政治參與擴展到全方面的參與。但是，目前中國嚴重缺乏這方面的經驗和人才儲備，而香港可以充當中央政府的參謀和助手，為中國參與國際組織提供經驗和智力支援。香港可以幫助中國培養專門人才，提供專業意見。

2、香港可以充當中國參與國際體系的防火牆和試驗地

與大陸相比，香港在政治、經濟和社會發展方面較為發達，同時一國兩制為香港提供了比大陸更為寬容和開放的彈性空間，這使得香港處於一個比較優勢的位置，能夠成為中國融入國際體系的緩衝和隔離，可以減少中國在改革和進一步與國際轉型過程中所可能遇到的潛在危險。在金融領域，香港可作為內地與國際投機力量直接交鋒的平臺，是外資投機管理和人民幣國際化的“天然防火牆”和“試驗田”。在公共外交、民間外交和參與全球治理等問題上，尤其是在處理非政府組織和一些敏感問題上，香港因為其獨特的制度安排和相對的自由度可以作一些試驗和嘗試，為大陸的後續改革提供經驗。

3、香港還能成為中國對外交往的平臺和橋樑

香港具有的國際和國內雙重屬性，表現在發展程度、文化背景和價值觀等各個方面，是實現國際和國內兩個大局統一的紐帶，是中國進一步融入國際體系的橋樑，在官方交往、民間交往、經濟交往和文化交往為中國走向世界和世界瞭解中國提供通道和平臺。這是香港的傳統作用。在新的形勢下，在保持傳統作用的同時，應該有新的思路，特別是在整合內地省市的外事資源，共同合作對外方面有很大的潛力可供挖掘。

4、香港可以成為中國在國際舞臺上的隱性夥伴和助力

香港廣泛參與各種國際組織和會議，具有相對獨立的國際地位。香港可更積極主動地利用這種獨立性，與中央外交實踐配合，中央不方便做的事亦可由香港來做。香港可在一些香港參加而內地並未參加的國際組織（如“國際金融穩定論壇”）裏發揮作用，還可利用其專業經驗和廣泛的人脈關係，借助香港專業性強

和通曉國際規範的優勢，客觀中立地介紹和解釋中國的政策，增強中國的說服力，還可以幫助中國更好地與世界溝通，盡可能消除由於通訊和文化隔閡而導致的誤解。

5、香港還可以在臺灣問題上扮演仲介和榜樣的角色

香港和臺灣之間有著廣泛的聯繫，過去由於臺灣當局對台商大陸投資及上市集資、增資的各種限制，台商大陸投資在籌集資金方面存在諸多不便，香港在其中發揮了重要的橋樑作用。香港回歸將促進海峽兩岸的統一進程。馬英九當選後，兩岸關係正進入一個良好的互動時期，港府應迅速改變思維，爭取臺灣各界包括在野民進黨對香港的親近，利用自身在兩岸的高認可度，發揮香港作為中轉站的角色，積極推動在港的二軌外交，增加香港的影響力。

三、香港對外機制目前存在的主要問題

目前香港的整個對外機制運行良好，沒有發生嚴重的結構性危機。但是，承認已取得的成就並不意味目前的機制不存在進一步的改變和完善的餘地。面對變化中的國際形勢，為了滿足香港自身發展的需要，為了能夠在轉型中的中國外交中做出更大的貢獻，必須從戰略高度重視香港對外關係的規劃。如果不以創新的精神開拓進取，不僅香港的優勢和潛力得不到充分的發揮，而且香港過去取得的成就也無法得到維持和鞏固。

（一）香港回歸後，特區政府在開展對外事務的時候，仍需要不斷克服英國長期殖民統治所帶來的歷史遺留問題以及與之相關的官僚機制慣性。

（二）對香港的對外事務缺乏總體和全面的戰略規劃，目前的對外交往主要停留在日常事務和操作層面，滿足於被動性地應付，沒有考慮未來形勢發展和升級的需要，缺乏統籌和遠見。

（三）目前香港特區政府內部在處理對外事務的部門設置方面，條塊分割較為嚴重，機構之間缺乏整合，更為重要的是，缺少一個在政府架構內部具有較高地位和權威，能夠協調不同辦事部門、下情上達、統籌香港對外事務的部門。

（四）在香港的對外事務之中存在著政冷經熱的不平衡問題。

在發展對外關係的時候，香港傳統上只重視經濟上的交流和合作，這種過於強調經濟和以利益為導向的做法實際上限制了香港對外能力的發揮，政治投入的不夠也影響到了香港經濟利益的實現。

(五)對民間資源利用不夠，對公共外交和民間交往不夠重視。

四、未來方向

香港特區政府現有的機制在處理對外事務的時候已經開始暴露出越來越多的問題，需要在現有的基礎上加以進一步的完善。這種完善和改進應該遵循以下三個原則：

首先是綜合性，香港的對外交往和合作不僅要滿足香港自身發展的需要，也要符合中國整體外交的利益。應該超越狹隘的香港地方利益，而站在全局的戰略高度。

其次是靈活性，這種完善不僅要針對過去所暴露出來的種種問題，而且應該具有相當的冗餘度，能夠適應形勢的變化。

最後是前瞻性，這種改革應該是面向未來，具有長遠的眼光。在某些領域，目前的機制運作並不存在任何問題，但是面對未來的挑戰，要有針對性地預作打算，未雨綢繆，對方向性的變革有一定的把握。

(一)中央應加強對香港對外關係的戰略考慮，明確要求，重點放在整合資源和機制建設上。

香港回歸十餘年後，香港和大陸的一體化進程在加快，但是相對於經濟上的對接，香港和中國外交的整合相對滯後，需要解放思想，破除求穩怕敏的想法，更多從積極方面發揮香港的作用。

首先，要從戰略上加強對香港的政策規劃，將其對外關係納入到中國外交的整體格局之中，根據中國外交的發展明確對香港的定位和任務，同時對香港的自身發展給與更多外交支持。

其次，要盤活香港現有的外事資源，探索整合資源的機制，這主要包括：

1、香港的人才資源優勢。目前對香港人才的利用只是零散的，以後應該有通盤的考慮，加強機制化建設，形成一個人才使用的管道，陳馮富珍不能只是一個個案。

2、香港在臨近地區的潛實力。特別是在中國推進東亞一體化和加強兩岸關係的進程中以及當前的金融危機形勢下，中央可以推動香港出頭發揮更大作用。

3、探討香港通過類似 CEPA 的安排享受中國與其他國家雙邊協議優惠的機制可能性。

4、回顧和總結香港和中央在國際上的互動經驗與教訓，建立定期的交流和共用機制。

(二) 從長遠和宏觀來看，香港要真正成為亞太地區乃至世界上發揮樞紐作用的國際大都會城市，必須制定長期規劃，逐步改變香港的思維定勢，在社會中鼓勵一種真正的世界精神，培養國際的視野。

作為一個國際性城市，香港具有得天獨厚的先天優勢和歷史傳統，各種硬體條件齊備，國際自由港的地位也鑄造了香港的對外開放有親和力，但是相比世界其他大都市，香港對外開放的格局不大，訴求不高，從深層次看，與香港社會較為狹隘的文化心態有直接的關係。在香港似乎存在著一個兩元的世界：一個全球化的開放的社會和一個較為內斂的本地社會，這兩者之間的張力阻礙了香港與外界的深層次接軌，成為制約香港發揮全球性功能的主要因素之一。

在全球化的推動下，世界正日趨多元。在這種多樣化的世界中，世界城市正發揮著越來越多元化的功能。而香港在這方面已經落後了，由於過於強調金融、服務、旅遊等能帶來看得見經濟利益的功能而導致一種失衡。近年來，香港在國際上受到的關注有所削弱，許多香港人感到對世界的參與感在降低，有一定的失落感。而要改變這種狀況，香港特區政府要加強引導，利用香港國際會議和國際活動多的優勢，有針對性地推出國際性大都會的教育專案。樹立香港的形象首先要從香港社會內部做起，讓社會瞭解香港的對外利益和需要，以形成社會和政府的對外合力。同時，在特區政府內部，也要對公務員進行相關的教育和培訓，並考慮設計相關機制，將公務員考核與其對外開拓的成就相聯繫，以改變目前公務員在處理對外事務時缺乏開拓性的弊病。

第三章 香港與區域主要國家和地區組織的互動及前景

一、港美關係

(一) 美國對港政策的演變與港美經濟關係

美國直到 1943 年才開始全面考慮香港問題，起初堅持中國收回香港並辟為自由港，後因局勢變化才轉而支持由英國重新控制。朝鮮戰爭爆發後，美通過多個國安會檔，對香港實行戰略物資禁運，把香港當作對華經濟封鎖的前哨。1957 年，國安會出臺第一份專門涉港政策檔，對港政策基本成形。總體上，美一方面

希望同盟國一道維護香港的“安全”與開放，另一方面要利用香港進行對大陸的情資及滲透工作，同時限制香港與內地的貿易往來。在經貿方面，自五十年代初，港美經貿關係迅速發展。十幾年間，美國已成為香港最大的出口市場、交易夥伴和投資國。

（二）中英談判期間美國的態度

中英談判期間，美行政部門大體持低調和審慎樂觀態度，但常通過官員講話對中國政府間接施壓，敦促中國維護香港的基本制度，而國會則提出多項議案，呼籲“香港前途自決”。一些主流媒體也不斷表達對香港未來的擔憂。為維護香港局勢穩定，確保自己在港利益，美行政部門高度強調美對香港未來的信心，對《中英聯合聲明》的簽署及維護香港社會、經濟的基本穩定起到了重要作用。

（三）過渡期美國對香港政策的變化及港美關係

過渡期前幾年，美港在政治問題上少有波瀾。但 1989 年的政治風波使美國內傾向支持香港“民主派”的勢力形成規模。《美國移民法》（1990）和《香港政策法》（1991）相繼出臺，不僅在移民配額上給予香港“半國家”待遇，還為美“監督”中國對港政策的實施提供了國內法依據。由此，中美間“香港問題”正式浮出水面。同時，港美經貿及文化紐帶依然不斷加強。

（四）香港回歸後的港—美關係

1、港美政治關係

美繼續將香港當作重要的地區情報、執法中心以及展示西方民主制度和生活方式的“櫥窗”，香港對美領導的全球反恐行動也具重要意義。然而，美對港態度常受中美總體關係及美國內政治的影響，主要表現為美不時對香港的民主進程和金融政策橫加指責，並暗中支持當地“民主派”的政治活動。總之，港美政治關係不僅是反映中美關係的一面鏡子，有時還成為影響中美關係發展的震盪源。

2、港美經貿關係

儘管港美貿易額在過去十幾年裏未有大幅增長，但美對港投資漲幅很大。美資很大程度上把香港當作進入大陸的基地、“試驗場”和金融危機來臨時的避風港。同時，美國對香港實行了比回歸之前更加嚴格的貿易出口管制，一定程度上影響了港美貿易的發展。

3、港美文化關係

港美文化及民間聯繫進一步加強，美多家非政府組織在港設辦事處，美大眾文化對香港年輕人影響越來越大。每年有超過 100 萬美國公民來港，而香港市民赴美留學、旅遊的人數也穩步增長。不過，由於美在過去幾年的外交失誤，美國在港人心目中的地位有所下降。

（四）港美關係存在的問題、趨勢

1、港美關係面臨的主要問題

政治上，港美關係的發展受中美關係及美國內政治影響極大。特區政府不僅成為美一些國會議員在批評全國人大“拖延香港邁向普選的進度”時捎帶的靶子，還常處在中美政治博弈的風口浪尖，2007 年的“小鷹號航母停泊事件”就是一例。此外，美大量非政府組織也在政府暗中支援下與港“民主派”勢力配合活動，干擾香港政局的穩定。經濟上，儘管香港在引資、金融、貿易和物流等方面對美仍具重要意義，但二者間貿易發展很不平衡，港貿易逆差逐年增長，且受限於美嚴格的貿易管制而難以與美企業展開充分合作。在當前的全球金融危機中，由於特區政府對在港存款作出 100%保障的承諾，美大量避險資金湧入，迫使金管局連續入場維護聯繫匯率制度。如情況持續惡化，特區政府也許將被迫出臺一些臨時政策，美有可能因特區政府加強金融監管或者採取與大陸步調一致的金融政策而借機挑起政治爭端，儘管不大可能給港美政治關係帶來持久損害。

2、港美關係的前景

在可見的未來，港美關係根本上取決於三點：一是香港自身因素，包括民主建設能否順利進行，是否能找到更持久的經濟增長點，以及能否繼續保持地區金融和貿易、物流中心的地位；二是中美關係因素，主要是美是否繼續將香港當作中美關係中的一張牌來打，同時借自身在港影響向國際社會顯示自己的領導地位和決心；三是中國因素，即中國能否維持自身經濟增長和政治改革步伐，支持香港在保持社會穩定和經濟發展的基礎上逐步實現直選民主。第三個因素是最重要的，也是最有可能對港美關係起到促進作用的。從目前發展態勢看，中國的制度改革與經濟發展將繼續進行，不斷為香港發展注入新的活力；中美關係中的對抗性因素也正隨著美對華需求的上升和中國外交逐漸成熟而減弱。換句話說，港美政治關係會隨中美關係改善而保持基本穩定；經濟關係則關鍵要看香港能否搭好中國經濟的“順風車”。

二、港日關係

（一）1997 年前的港日關係

二戰後相當一段時期，港日政治關係非常低調，直到 1978 年才有首位外交大臣（田園直）訪港，但港督訪日次數較多。1970-80 年代，香港社會常就釣魚島主權和日本修改歷史教科書問題舉行抗議遊行。港日經貿關係自 1950 年代初恢復以來迅速發展，香港還是中日貿易的重要仲介。1967 年，日本成為香港第二大交易夥伴。同時，日本流行文化對香港影響不斷加大。

（二）日本從中英談判到過渡期的對港政策

在中英兩國政府關於香港未來的談判過程中，日本起的作用微乎其微。當中英談判一度陷入困境時，日政府曾主動提出充當中間人，但為中英雙方所拒。日經濟界在過渡期初期大多持悲觀態度，放緩對港投資，但之後逐漸轉為樂觀。同時，香港民眾逐漸在釣魚島主權等問題上向日本展示強硬態度，以 1996 年“保釣行動”為代表。

（三）過渡期的港日經貿與文化關係

港日經貿關係繼續迅速發展，具體表現為：1) 貿易規模不斷擴大；2) 直接投資持續增加；3) 金融往來日趨密切。然而，一方面，港日間轉口貿易程度很高且呈典型的水準貿易結構；另一方面，無論投資、貿易還是文化方面都體現出極大的不平衡，即日本對香港的影響遠遠大於香港對日影響。

（四）香港回歸後的港日關係

1、香港反日情緒的官方化

日最擔心的是特區立法會對香港社會潛在的反日情緒予以支持和推動。2000-01 年，立法會通過數項動議，要求日本對二戰中的侵略行為作正式書面道歉、對戰爭中的暴行予以經濟補償、承認中國對釣魚島的主權，並對歷史教科書做出修改。一些委員還親自支持針對日政府的民間抗議活動。除此之外，港日間政治關係並無太多可言。

2、港日經貿關係的滑坡

隨 1997 年亞洲金融風暴波及香港，港日貿易一度下滑，2002 年的貿易額尚不及 1996 年的水準。日對港直接投資增長也持續下降，多家日本在港企業逐漸被港資收購。其主要原因不在於香港經濟地位的變化，而是日在金融風暴後的自

身經濟發展遇到嚴重考驗。近年來港日經貿關係有所回升。目前，日仍是香港第三大交易夥伴和第四大直接投資國。

3、港日文化關係

港日文化和民間交流保持持續增長。在港居留及來港旅遊的日本人逐年增多，同時，日本成為港人的一個重要旅遊目的地，香港赴日留學人數也不斷上升。此外，日本流行文化對香港年輕人仍有很大影響。

（五）港日關係存在的問題、趨勢

1、港日關係面臨的主要問題

政治層面上，儘管日官方對香港政治發展的評價一直較為低調，盡力避免香港成為中日關係中的又一爭端，但香港民眾潛在的反日情緒與偶爾爆發的反日行動會影響日企業及公眾對香港的看法。經貿層面上，尤其受日經濟多年不景氣及中國東部沿海地區更加開放的影響，港日貿易及日對港直接投資增長緩慢，且港方逆差過大，二者間貿易互補性也很弱。同時，日對港的文化影響也開始逐漸為中國內地和美國等所取代。一句話，雖然當前港日關係仍很重要，但已開始呈弱化趨勢。

2、港日關係的前景

與港美關係相似，未來的港日關係也主要取決於三點：一是香港內部的發展狀況；二是中日兩國政府能否在香港的作用和方向上達成一致看法；然而，最重要的是第三點，即日本自身的經濟發展態勢。如日經濟依然長期低迷不振，港日經貿合作水準必然深受影響。由於日在短期內很難改變目前的經濟發展態勢，要扭轉港日關係弱化的趨勢並不容易。

三、香港與東盟的關係

（一）香港—東盟關係的現狀

香港在回歸前與東盟及其成員國的關係已有良好基礎，回歸後其又得到進一步發展。從經濟來說，香港與東盟成員國的關係可以分為三類，第一類是與新加坡和泰國等東盟經濟較發達的成員國在旅遊業和服務業等產業結構上存在同構性，既有大量經貿往來，也存在一定的競爭；第二類是與印尼、馬來西亞和菲律賓等老成員國在經濟結構上互補性較強，香港需要它們的資源和市場，它們需要香港的資金與管理經驗；第三類是與東盟新成員國的經貿往來仍維持在較低的水

準，但發展勢頭良好。

香港與東盟國家發展經濟關係的主要優勢在於：第一，香港是世界上最自由的經濟體之一，能夠吸引東盟國家與其發展經貿關係；第二，香港是東亞乃至世界的航運中心，為香港與東盟國家開展貿易或轉口貿易奠定了良好基礎；第三，香港是世界上金融、保險業、旅遊業等的中心，能夠為東盟成員國經濟發展提供必要的資金來源。同時，東盟國家對香港發展也十分重要，主要體現在，第一，能為香港提供原材料和進出口市場；第二，因地理上的鄰近能為香港對外貿易提供便利；第三，東盟國家與香港的經濟聯繫歷史悠久而又密切，已在一定程度上形成優勢互補的結構性佈局。

（二）存在的主要問題

當前香港與東盟及其成員國的關係也面臨挑戰，主要體現在：第一，東盟國家在經濟規模上總體較小，對發展和香港的關係具有一定的限制。第二，一些國家政策變化較大，個別甚至缺乏配套的服務政策，吸引香港資金的能力不強。第三，中國大陸在與東盟構建自由貿易區的過程中未能讓香港作為單獨的經濟體或關稅區參與，自由貿易協議的排他性及低稅率將對香港構成一定的負面影響。第四，香港與東盟國家抗擊國際經濟和金融風險的能力均不強，政策上的相互協調性差，一旦遭遇危機，各方均可能實行自保，而很難實施聯手抵禦的政策。

（三）香港—東盟關係發展前景

雙方合作的領域將不斷得到拓展，合作的空間也將不斷擴大。2008年，東盟各國先後批准了《東盟憲章》，東盟共同體建設已進入實質性階段。另外，“東盟+1”、“東盟+3”、東亞峰會等地區合作機制的效用已逐步顯現。在東亞合作進程中，香港可以擔當中國大陸與東盟之間的經濟仲介角色和市場門戶角色，這將有助於提升香港在東亞產業分工中的地位。

香港與中國大陸已經簽署 CEPA，中國—東盟自由貿易區在 2010 年的建成，將為香港與東盟的經貿合作開闢更加廣闊的天地。東盟各國的經濟發展水準差異很大，但由於包括香港在內的中國市場廣大，東盟各成員國幾乎都能在與中國實施自由貿易的過程中結合自身特點開拓發展機遇，因此香港可以借由中國—東盟自由貿易協定，享受中國—東盟自由貿易區建成後貿易和投資的優惠。

另一方面，香港可以通過與中國內地的經濟合作，擔當東南亞進出大陸市場

的門戶角色，這將有利於增加香港與東南亞的經貿往來。中國大陸是一個巨大的市場，這給東盟國家提供了增加出口、發展經濟的機會。東盟最終同意與大陸建立自由貿易區，正是不僅看到了競爭的一面，同時更看到了機會的一面。

東盟國家作為中國的周邊鄰國，資源豐富，與大陸經濟的互補性強，是大陸企業走出去的重點地區。大陸的“十一五”規劃綱要提出了推進企業“走出去”戰略，但迄今大陸企業到東盟國家的投資絕對金額較小。究其原因，大陸有許多企業希望到東南亞投資，但缺乏這方面的知識。而香港企業擁有投資東南亞的豐富經驗，可扮演協助大陸企業走向東南亞的“中間人”角色。大陸企業和香港企業若能聯手合作，將大大降低對外投資的風險，有利於雙方企業開拓市場，提高國際競爭力。

（四）香港—東盟關係在中美戰略框架下的作用

香港在中美戰略合作中能夠發揮一定的戰略推動作用。當前中美戰略對話的主要領域為經濟，在今後相當長的時期內，中美經濟合作仍將是兩國發展關係的主要方面。香港作為國際經濟體系中的樞紐之一，必將成為推動兩國關係進一步發展的重要動力。香港可以利用自由經濟體的傳統優勢，成為連接中美經濟戰略合作的一個重要平臺。中美戰略對話的重要目標之一就是建立中美戰略互信，而香港是美國比較信任的經濟體。

香港也必然會從中美戰略合作中受惠，主要體現在以下幾個方面：第一，中美戰略合作為香港經濟發展提供了和平穩定的戰略環境，為香港提升與中國內地與香港的關係奠定了良好的基礎。第二，香港可以為中美戰略對話提供平臺，提升香港在中美戰略合作中的地位。第三，香港可以提升與中美雙方的經濟關係，在中美轉口貿易中發揮更重要的角色。第四，香港是中國大陸學習外部世界先進技術和經驗的一個主要管道和展示中國改革開放成就的一個重要視窗。香港可以藉此提升在國際社會中的地位。

中美戰略合作能夠極大地促進香港與東盟關係的發展。中美關係良好發展對香港來說是一個極好的機遇，主要體現在，第一，當前東盟國家將國家建設的重點放在經濟領域，這與香港具有相似之處，香港與東盟國家在發展經濟方面具有共同目標，中美關係的良性發展將為香港和東盟國家發展經貿關係創造良好的外部環境。第二，中美已經參與東亞地區合作，中國、美國、香港和大部分東盟國

家都是亞太經合組織成員，在當今地區主義，尤其是新地區主義成為地區合作新潮流的時代，中美也希望加強與東盟的經濟合作，在這種情況下，香港可以利用中—美—東盟三方關係促進自己的根本利益。

四、香港與朝鮮半島的關係

（一）港—韓關係的前景分析

香港與韓國均是亞太經合組織成員，在當前地區主義合作日趨發展的時代，香港與韓國的經貿關係必將繼續發展，主要體現在：首先，香港在發展與韓國關係時制度性掣肘少。韓國擁有香港所需要的商品與市場，可以滿足和香港發展經貿關係的重要條件。其次，韓國已在尋求開拓東南亞市場，而香港與東南亞國家俱有傳統的經貿關係，韓國與香港發展關係對構建東亞經濟體具有重要的推動作用。再次，作為均與中國與美國具有巨大貿易往來的兩方，香港和韓國有必要協調立場，探尋促進雙方在開拓中美市場時的政策。最後，香港和韓國發展經貿關係不會受到中美或東亞其他國家或國際組織的影響。在東亞經濟一體化和地區主義日趨強勢的當前，香港與韓國發展關係符合時代潮流。

但香港與韓國的經貿關係也存在挑戰，主要體現在：第一，香港和韓國在金融服務方面存在一定的競爭，韓國希望將自己打造成為東北亞的金融和航運中心，這將影響雙方在地區經濟結構中的地位與作用。第二，韓國經濟輻射性較小，其經貿對像主要是中國大陸、日本和美國，香港在韓國對外經貿中的地位和作用不高。第三，韓國國內市場較為狹小，轉口貿易也是韓國當前和今後的主要發展方向之一，這對香港的轉口貿易產生一定的負面作用。

（二）香港—韓國關係在中美戰略合作中的作用

冷戰以來，韓國實行較為開放的政策，重視經濟發展，並充分利用全球化和經濟轉型，使經濟獲得了快速增長，成為全球第十三大經濟體。韓國與美國的同盟關係由於朝鮮問題的緩和與緊張而在曲折中發展，從長期來看，兩國同盟仍將存在，並可能會由於朝鮮問題的變化而出現變革。中國、韓國和美國均是朝鮮問題六方會談的主要成員國，三方關係保持穩定發展對維持東北亞安全具有十分重要的戰略意義。特別是在韓國與中美兩國經濟高度依賴的情況下，韓國更需要中美戰略合作來維持東北亞地區的穩定。

對中國大陸來說，香港的重要性更強，在對待轉口貿易方面，中國大陸對香

港的政策比對韓國的政策更優惠。2008 年，中國大陸已實行對韓國在華轉口貿易增稅的政策，這對韓國與中國大陸的經貿關係產生了一定的規範作用，在這種情況下，香港在中國大陸商品轉口貿易方面具有相當大的優勢。未來幾年內，香港有望在轉口中國大陸商品方面趕超韓國。總之，中美戰略合作將會極大促進香港—韓國關係的發展，另一方面，香港—韓國關係對中美戰略合作的影響並不大。

（三）香港與朝鮮關係現狀與前景

朝鮮對外貿易物件隨著朝鮮對外經濟政策的變化而呈現多元化。20 世紀 90 年代，朝鮮對外貿易對象包括中國、俄羅斯、日本、香港地區，東南亞的發展中國家和西方國家。1990 年至 1998 年，中國和日本在朝鮮對外貿易總額中所占份額分列第一和第二，其次則為俄羅斯、西歐國家、東南亞的發展中國家和香港。1998 年朝鮮的十大貿易對象依次是：中國，日本，香港，印度，俄羅斯，德國，新加坡，孟加拉，法國，義大利。香港始終是朝鮮對外貿易發展的重要物件。

香港一直認為朝鮮的貿易環境不甚明朗。近年來，隨著朝鮮對外貿易實施優惠政策，香港與朝鮮的經貿關係也有一定增長，但增幅較小，波動較大。朝鮮的對外開放政策不僅是局部的，而且可能會隨著東北亞局勢不穩定而受到嚴重影響。因此，香港對朝鮮雖然具有極高的熱情，但期望值並不高。也許只有在東北亞局勢徹底穩定後，香港與朝鮮的關係才可能有所發展。

第四章 香港在區域經濟合作中的地位、作用與對策研究

一、香港在區域貿易合作中的地位、作用與對策

（一）1997 年香港回歸之後對外貿易的發展及其特點

1997 年回歸之後，香港進出口貿易保持持續增長，進口貿易在 1997 年-2007 年十年內保持比較持續的增長狀態，出口貨物總值亦保持增長態勢。轉口貿易相對弱化。但轉口貿易角色相對弱化的時期，也正是香港離岸貿易迅速興起的時候。1996 至 2004 年，離岸貿易的服務輸出總額年均實質增長率達到 15.3%（1986-1996 年僅為 4.3%），遠高於同期轉口 8.1% 的增長。服務貿易發展迅速，2007 年香港服務貿易進出口總額達 9653.78 億港元，比 1997 年增長了近一倍。內地市場是香港服務業輸出的最大市場。隨著內地繼續發展，相信這類服務的需求會進一步增加。

（二）1997 年回歸之後香港對外貿易的國別結構及變化

1、中國內地的重要作用。

無論是進口還是出口，中國內地始終是香港貿易的最重要夥伴，因此香港與內地的貿易合作是香港區域貿易合作的重中之重。

過去十多年以來香港作為內地與其他亞洲國家的“仲介”地位更加突出。通過與香港的貿易往來，內地跟整個亞洲的經濟網路聯繫了起來，並且加入到了整個亞洲的生產體系中來。

2、其他主要貿易夥伴的分佈及變化

在進出口方面，日本、歐盟、臺灣、美國、新加坡以及韓國是其除中國大陸之外的主要夥伴，也是其主要的轉口貿易目的地。其中，從美國進口的比重持續下降，但對美出口變化不大。

（三）香港回歸後對外貿易發展的推進器：CEPA

2003 年 6 月 29 日和 9 月 29 日，中央政府和香港特別行政區政府先後簽署了《內地與香港關於建立更緊密經貿關係安排》（簡稱 CEPA）及其 6 個附件。之後，中央政府與香港特別行政區政府又簽署了五次補充協定，使 CEPA 的內容不斷充實和完善。

1、CEPA 實施中的問題

雖然 CEPA 取得了初步的成就，但是也存在一些不足與可以改善的地方。主要有以下幾個方面：1) 關於服務業領域的准入問題。2) 內地和香港在經濟制度、管理體制差異上造成的問題。3) 配套的法律法規和政策不能及時跟進，有些行業的申請程式和要求不明確，使得實際操作難以“有法可依”。4) 在吸引香港人才到內地工作方面，CEPA 雖然放鬆了對香港專業人士在內地的執業限制，但是香港居民在內地執業仍存在不少障礙。

2、對未來補充協議的展望

根據已有的問題，展望增加補充協定，完善 CEPA 的內容；從 CEPA 深化粵港合作，展望增加補充協議，深化滬港合作。近年來的發展證明，香港相對於內地的優勢在於服務領域，長三角的發展也最需要服務業。因此，香港和長三角在服務業領域展開更多深層次的合作很有潛力。

（四）進一步發展香港對外貿易的抓手：把香港納入“中國境外經貿合作區”

規劃

1、中國建立境外經貿合作區的背景情況

2006 年下半年，商務部決定籌資 200 億元在多個國家建立境外經濟貿易合作區。一方面是解決貿易摩擦問題，加大出口力度，另一方面也是減少外匯儲備過多、外貿順差增長過快以及實施中國自主品牌戰略的有力措施。

2、已批建的境外經貿合作區的基本情況及產生的問題

到目前為止，商務部已批建 19 家境外經貿合作區，其中外貿大省浙江佔有 4 個，而出口貿易同為強勁的江蘇、山東各擁有 3 家，另外 9 家分別來自于北京、天津、廣西、山西、廣東、黑龍江和江西等省(市、區)。目前的主要問題有：

(1) 人才問題。目前我國境外經貿合作區基本上分佈在南亞、非洲及東歐等地，大多位於欠發達地區，對高級人才的吸引力普遍不足，影響了企業在當地的投資和發展。

(2) 相關金融配套措施不足。

(3) 資訊不足。

(4) 銷售管道不足。

3、將香港納入“中國境外經貿合作區”規劃中的優勢

對於優化“境外經貿合作區”的發展，香港具有很多優勢：

(1) 香港廣闊的銷售管道和豐富的國際經驗。如能把香港納入規劃中，充分發揮香港作為國際貿易仲介作用，進行市場拓展，充分利用香港在國際貿易、航運物流及資訊市場等方面的經驗與優勢，這不但能幫助內地民企迅速拓展海外市場，也能進一步拓展香港的國際市場空間。

(2) 發揮香港國際金融中心優勢。

(3) 香港具有人才優勢（包括會計稅務人才、國際法律人才，還可進行人才培訓、人才引進等服務）。

(4) 發揮香港高科技研發中心優勢。

(5) 發揮香港具有國際視野的規劃管理人才優勢。

二、香港在區域金融合作中的地位、作用

(一) 香港金融業發展回顧與現狀

1、1997 年回歸之前香港金融業的發展概況

回歸之前，香港已經形成了一個健全而高效的銀行業體系。資本高度國際化使香港銀行體系成為國際資金存貸和流轉的重要仲介。1997 年，香港也已經是全球第 6 大股票市場，在亞洲排第 2 位，僅次於東京，金融衍生工具市場有了長足的增長。保險業也有所發展。

2、1997 年回歸之後香港金融業的發展概況

(1) 銀行業

回歸之後，適逢亞洲金融危機，香港持牌銀行、有限牌照銀行和接受存款公司的機構都有所減少，銀行業的資產、存款規模上升，貸款規模下降。

2003 年 CEPA 的實施增強了市場信心，帶動投資和消費的信貸需求，香港銀行業貸款恢復增長，扭轉了本地貸款持續下跌的態勢，促使銀行業的資產素質持續改善，不良貸款比率下降。一些大銀行則加快入股內地銀行，迅速擴大在內地的經營網路和客戶規模。

(2) 證券業

2006 年，香港的金融市場及基金管理業為香港創造了約 701 億元的增值額，是 1997 年的 2.8 倍，相當於同年本地生產總值的 4.9%。

股票市場

自 2003 年 CEPA 簽定以來，香港證券市場的發展迅速。2006 年，香港超越紐約證券交易所躍升為全球第二大首次公開招股融資中心，並成功完成了如中國銀行及中國工商銀行等大型新股的上市，而後者更是全球歷史上最大規模的首次公開招股。香港也是內地企業股票的主要交易中心。

債券市場

與香港的銀行業和股市相比，香港的債券市場規模仍然較小。2007 年 1 月，內地金融機構獲准可以在香港發行人民幣債券。允許在香港發行人民幣債券，可以打通香港和內地資金融通的管道，而相關支付系統的提升則有助於促進金融基礎設施的多元化建設、建立香港與內地的資金融通平臺。

基金市場

1997 年回歸後，特區政府與基金業界致力鞏固香港作為“亞洲資產管理中心”的地位，自此香港基金管理業務持續穩步增長，成為亞洲地區的基金管理中心地位。香港基金管理業務最新的一個動向就是伊斯蘭基金。

(3) 保險業

1997 年香港回歸以來，香港逐漸發展成亞洲區的一個重要國際保險中心。2007 年毛保費總額達 1973 億港元，占香港本地生產總值 12.2%。

在回歸以後的 11 年中，香港金融業不斷發展壯大，香港在金融中心的世界排名中不斷攀升，成為三大國際金融中心之一。

中央政府積極支援香港作為國際金融中心地位的建設。2007 年，溫家寶總理曾表示，香港背靠祖國、面對世界，有著特殊的區位優勢。

(二) 香港在區域金融合作中的地位和作用

1、香港在區域金融合作中的地位和作用

鑒於香港在亞洲區域內金融發展的重要地位，在東亞金融合作日益得到東亞各國重視的背景之下，香港一方面積極參與東亞區域內的金融合作組織，另一方面積極發展與其他經濟體的金融合作，尤其重要的是與內地的金融合作得到了較為迅速的發展。

(1) 區域多邊金融合作

香港金融管理局是東亞及太平洋地區中央銀行會議（EMEAP）的成員。1997 年 11 月，連同香港在內的 14 個經濟體的財政部及中央銀行達成《馬尼拉協定》。香港金管局是馬尼拉方案小組成員。通過擔任 EMEAP 轄下金融市場工作組的主席，香港金管局在設計及推出以本地貨幣計值的亞洲債券基金方面發揮了重要作用。

香港是亞太經濟合作組織（APEC）成員，並由香港金管局派代表出席組織為金融及中央銀行官員而設的會議。

香港金管局還積極參與其他中央銀行組織的活動，如派代表參加東南亞銀行銀行組織（SEACEN）及東新澳中央銀行組織（SEANZA）舉辦的課程及銀行監管機構會議等。

香港還積極參加金融監管合作組織，現正擔任東亞及太平洋地區中央銀行會議屬下銀行業監管研究小組的主席，也曾參與巴塞爾委員會轄下負責草擬《有效監管銀行業的主要原則》的工作小組。

(2) 區域雙邊金融合作

央行協調

香港金管局一直以來積極推動中央銀行之間的合作，借此維護地區金融及貨幣穩定。香港金管局與區內其他中央銀行建立了採用美國國庫券的雙邊回購協定網路，不斷加強與地區內中央銀行之間有關支付結算系統的聯網合作，還與區內多家中央銀行建立了定期雙邊會議機制。

金融監管合作

為加強監管資訊的交流及合作，金管局與多家境外監管機構訂立了《諒解備忘錄》或其他正式的合作安排。截至 2008 年 10 月，香港已與包括中國內地、韓國、越南、菲律賓等 19 個國家和地區金融監管當局簽訂了銀行監管合作諒解備忘錄。

截至 2008 年 7 月，香港證券及期貨事務監察委員會（香港證監會）與數十個包括中國內地在内的海外證券監管機構簽署了 43 個落實資訊交換及調查協助的諒解備忘錄以及其他協定，以達到資訊交流和調查援助的目的。

為了加強跨境保險監管合作，截至 2008 年 10 月，香港保險業監理處與 9 個海外其他保險監管機構簽訂了 9 項諒解備忘錄，旨在為有關的簽署機構提供有效的合作機制，包括通報、互諒、資訊交換及調查上的協助。

跨境上市

香港憑藉其廉潔的政府、健全的法制、簡單的稅制、自由的流動市場制度等優勢成為境外企業，尤其是內地企業上市的重要選擇之一。但來港上市的境外企業，來源地過於狹窄，且又集中於內地公司，內地註冊企業占到跨境上市集資金額的 99%。

(3) 1997 年回歸以來香港與內地的金融合作

兩地金融合作的框架

1997 年 7 月 1 日後，中央政府和香港特區政府嚴格按照《基本法》施政，以實際行動落實金融領域的有關承諾。為支持香港經濟發展，構建新的歷史條件下香港與內地經濟長遠合作關係，中央政府和香港特區政府簽署了 CEPA 以及 5 份《“安排”補充協議》。促進兩地經濟更深層次的融合。

兩地金融合作的領域

在“基本法”和“CEPA”的合作框架下，兩地在銀行、證券、保險等領域的合作有了較快的發展。銀行方面，香港銀行只要其總資產不低於 60 億美元，便

可在內地設立分行或法人機構，若在內地設立合資銀行，之前無需先設立代表機構。證券方面，CEPA 允許香港交易及結算所有限公司在北京設立辦事處，同時簡化香港證券專業人員內地從業資格的相關程式。保險方面，CEPA 允許香港保險公司經過整合或戰略合併組成的集團，按照內地市場准入的條件進入內地保險市場。

兩地金融監管合作層次提高、涉及面更廣。兩地監管部門就銀行、證券和保險等領域簽署了一系列協定。根據這些協定，兩地監管部門均須責無旁貸地承擔跨境監管的義務。

兩地金融基礎設施聯繫的層次進一步提升。內地與香港金融基礎設施合作為進一步加強金融合作提供了技術保證。2004 年 4 月，中央國債登記結算有限責任公司和香港金管局，簽署了中央債券綜合業務系統與香港債務工具中央結算系統（CMU 中央結算系統）聯網合作的協定。該聯網協議的簽署，使兩地的相關聯繫突破了珠三角區域，擴展到整個內地，對內地與香港金融基礎設施全面對接，具有先行試點的意義。

兩地在金融培訓、研究等方面的合作水準不斷提高。2001 年以來，香港金管局與中國人民銀行開展了長期培訓合作計畫，香港金管局為中國人民銀行和中國銀監會提供了內容豐富，領域廣泛的各種培訓服務。

兩地金融合作的深化

2004 年以來，香港銀行開始正式全面辦理個人人民幣業務。到目前為止，幾乎所有的香港零售銀行都可以提供人民幣業務服務。2007 年以後，內地金融機構也獲准赴港發行人民幣債券。香港人民幣債券市場在香港與內地之間開闢了一條新的資金融通管道，為香港存戶與銀行提供了一項新的人民幣投資工具，也為內地發債體增加了一個新的融資途徑。

2、影響香港在區域金融合作中地位和作用的因素

（1）金融市場發展不平衡

香港金融市場的發展存在不平衡性，香港的股票市場單邊繁榮，債市的發展卻嚴重滯後，其債券市場甚至也落後於新加坡。

與香港金融中心的“自發形成”不同，新加坡金融中心是“人為創立”的，其金融市場體系經過總體設計，儘管時間上比香港起步晚，但發展勢頭很猛，目

前其外匯市場和金融期權市場的規模已超過香港。

香港特區金融市場整體深度與廣度不足，產品和市場不夠多元化，制約了香港發揮在東亞區域內金融市場發展的重要地位和作用。

(2) 過度依賴內地企業上市融資

與倫敦、紐約等老牌國際金融中心相比，香港的服務物件主要是亞太地區，尤其是東南亞國家，1997 年後又過度依賴內地經濟，“中國概念”甚至已成為香港市場的惟一主題。香港因專注於內地市場而沒有發展東盟的市場，這肯定會對香港在東南亞地區金融合作地位的發揮產生影響。

(3) 先發優勢地位受到挑戰

隨著內地金融體系與世界進一步一體化的深入，香港特區在金融業基礎設施與技術基礎等方面相對於國內金融中心的先發優勢將日漸減小。上海與香港是類同的城市，金融資源從香港流向上海，在一定程度上弱化香港的金融地位。

(4) 基礎設施和總體生活環境方面仍有改善空間

(5) 次國家經濟體的獨立性問題。香港未能納入東盟+3 框架將影響香港在東南亞的地位以及香港在東亞金融合作中的地位。

儘管香港在本地區具有一定優勢，但無論從規模還是結構上，與國際金融業第一梯隊的紐約和倫敦相比，差距還十分明顯。

三、香港在區域投資合作中的地位、作用與對策

(一) 香港國際直接投資回顧與現狀

1、1997 年回歸之前香港的國際直接投資概況

香港自身經濟發展戰略模式的演化、由香港經濟特徵所決定的其在亞洲乃至世界經濟中的特殊地位、國際經濟環境的變化、香港與中國大陸的特殊關係等是決定香港國際直接投資地位和作用演變的最主要因素。

(1) 香港經濟發展模式的轉變：從簡單製造到服務中心

(2) 香港與中國大陸的經濟一體化：經濟轉型的基礎

(3) 香港國際直接投資的發展：日益成為國際資本的集散地

2、1997 年回歸後的香港國際直接投資的發展

(1) 全球概況：工業國主導 FDI 流動並呈現出一定的階段性，香港在東亞具有較強影響力

(2) 香港的 FDI 流動：規模持續擴大，中國內地和英屬維京群島都始終是最主要的來源國或目的地國

(二) 香港在區域國際直接投資合作中的地位和作用

1、香港在區域國際直接投資合作中的地位和作用

香港在國際直接投資資本流動中的地位和作用可以從“全球”、“地區”和“雙邊”三個層次給予清晰的判定。這三個層次分別詮釋了香港集國際金融中心、區域金融中心和中國內地資本集散中心於一體的特殊地位。

(1) 香港的國際金融仲介作用：歷史悠久且功能齊全

(2) 香港在亞洲直接投資中的作用：香港 FDI 規模僅次於中國內地；香港 FDI 流動與東亞比東南亞關係更為密切；香港 FDI 流動與中國內地的關係是香港發揮區域 FDI 集散中心的基礎。中國內地所接受的絕大多數 FDI 並不是來自歐美日，而是來自香港。

2、影響香港在區域國際直接投資合作中地位和作用的因素

香港經濟持續穩定發展，政府效率高，經濟開放結構靈活，制度完備，擁有資本實力雄厚的銀行體系、高效率的清算和結算體系，具有充滿活力的金融創新能力並使香港金融市場上的金融產品種類不斷擴展，以滿足各類投資者的需求等等。這些因素是香港能夠長期維持其國際金融地位，並在國際直接投資合作中發揮重要作用的基本原因。

四、香港在重要地區經濟組織中的角色、作用和發展

(一) 香港在 APEC 中的角色、作用和發展前景

1、香港在 APEC 中的基本角色及作用

(1) 在香港，多方機構和人員參與 APEC 事務的協調與發展

香港特區行政長官和商務及經濟發展局局長分別代表香港出席經濟領袖會議和部長級會議；香港工業貿易署署長則代表香港出席高級官員會議，且香港工業貿易署在香港參與亞太經合組織方面具有特殊的作用——APEC 事務是通過香港工業貿易署進行協調的，工業貿易署除參與組織內不同小組的會議外，還同時負責聯絡其他政策局或政府部門參與組織的事宜。

(2) 香港經濟的特殊性

在與 APEC 相關的層面上，香港經濟的特殊性在諸多方面都能得以體現：

香港經濟是全球最開放、最自由的經濟之一，其關稅已經接近於零，而且承諾到 2010 年將徹底降到零。

不僅如此，由於香港在 APEC 著力推進的許多改革與合作領域裏都已經率先實行了調整，使其在這些方面的經濟表現比其他成員國更加接近 APEC 的改革目標。

香港回歸大陸之後，中國內地經濟也經歷了一個持續高增長的時期，參與更深入國際合作協調的必要性和迫切性更高。

(3) 香港在 APEC 中的基本角色與作用

APEC 的基本特徵與香港作為地區性成員的特殊性，共同決定了香港在 APEC 中具有不可替代的重要作用。其基本角色與作用可概括為：

經濟上的示範效應。在實現亞太地區貿易與投資的自由化和便利化（TILF）以及國際資本的穩定與自由流動上，香港具有重要優勢並可以作為示範。

變更與調整中的促進作用。香港作為相對中立的經濟體和金融中心，可以發揮協調促進作用。

協調與合作中的仲介作用。在“大中國”層面，中國內地、中國香港和臺灣同為 APEC 成員，在彼此具有相對獨立性的同時，由於彼此經濟利益高度相關，因此，具有巨大的合作協調前景和利益空間，香港的特殊地位可以使其在“大中國”協調與合作中發揮有效的“仲介”作用；另一個層面則是 APEC 整體範圍內的協調與合作。香港可以成為表達各方觀點、共用資訊交流，促進各方求同存異、謀求共同利益的“中間人”。

2、1997 前後香港在 APEC 中的角色及作用的演變

(1) 回歸前，香港參與組織與部門機構的分散化使得其自身利益獲得具有不確定性，難以確保一個連貫而一致的 APEC 政策。

(2) 回歸後，香港在 APEC 中的角色與作用發生了巨大變化

一國兩制的基本框架對香港參與 APEC 有根本性的影響。1) 香港雄厚的理論研究實力，成為提升香港和大陸在 APEC 中作用的重要因素。2) 香港在協調與合作中的仲介作用得以更充分的發揮。無論在政府層面還是在私人部門層面，香港與之都有著傳統的友好關係。這種良好的關係基礎在香港回歸之後，在幫助中國內地更有效地與其他成員建立良性協調與合作關係方面無疑具有積極的促進作

用。

3、未來在配合中央推進 APEC 改革中的作用及前景

(1) 後金融危機時代中央推進 APEC 改革的基本方向

金融危機的教訓與啟示奠定了中國經濟改革的未來基本方向。在國內經濟政策方面，勢必改變以往過於倚重出口拉動經濟的增長模式，轉而堅定地推行擴大內需的方針。這樣的國內經濟改革方向延伸至國際領域，便要求必須全方位拓展我國在國際經濟、國際金融領域內的發展空間，其核心必然是要確保一個長期穩定的國際經濟環境。

(2) 香港的作用與前景

在 APEC 框架下，香港的作用與前景既與未來全球經濟發展模式的演進有關，更直接與我國大陸的經濟戰略演進有關。

在中國大陸層面上，擴大內需已成為未來經濟持續穩定增長的重要政策戰略之一，在 APEC 框架內，香港除了因大陸需求上升而直接受益外，大力挖掘其轉口貿易中心潛力，為中國與其他成員之間甚至非 APEC 經濟體之間的貿易提供更多的便利化服務，這也是香港經濟持續繁榮的重要動力因素之一。

隨著中國大陸經濟總量的不斷擴大，即使不追求外部經濟順差，出口規模也將是極為龐大且不斷攀升的。為香港發揮其金融、貿易、服務等傳統優勢留下了巨大空間，當然，更重要的是大陸也離不開香港這一重要的“中轉站”。

另外，中國大陸的“走出去”戰略，進一步健全和完善金融體系都是不會動搖的趨勢。所有這些都離不開香港的支持。

值得強調的是，香港的經濟特點恰好與大陸經濟未來發展戰略有著很強的互補性，這樣，香港經濟將與大陸經濟更具有同步性，且香港發揮國際貿易、金融、服務中心作用的空間更大，只要中國大陸經濟能夠維持持續穩定增長，香港經濟就能持續穩定增長，並會增強抵禦和承受外部經濟衝擊的能力。

(二) 香港在亞洲開發銀行（ADB）中的角色、作用和發展前景

1、1997年7月1日以後，金管局以“中國香港”名義繼續積極參與亞行的活動，具體的義務則沒有顯現出實質性的變化。

2、為推進 ADB 建設提供更多公共產品：資金、金融基礎設施、技術援助。

第五章 香港在區域非傳統安全合作中的角色、作用和前景

21 世紀，隨著經濟全球化的發展，世界正面臨一系列的全球性挑戰和威脅，特別是在非傳統安全領域，金融危機、能源危機、糧食安全、氣候變化、自然災害、疾病傳播等挑戰嚴重威脅著人類的生存與安全。國際社會需要廣泛的合作來應對這些非傳統安全威脅。香港歷來活躍於國際舞臺之上，在非傳統安全領域的國際合作中發揮著重要的建設性作用。香港以占世界總面積的百萬分之八的面積和世界總人口千分之一的彈丸之地，卻在世界舞臺上扮演著舉足輕重的角色，這足以說明香港的地位。香港的獨特地位和優勢在中央政府應對非傳統安全方面仍有大有可為之處。處於 21 世紀生機蓬勃的亞太地區在香港，機遇與挑戰並存。

一、香港參與非傳統安全國際合作的獨特優勢

香港獨特的地理位置、交通條件和自然資源稟賦決定了香港不一樣的全球經濟角色，天然的良港、優秀的硬體設施和優惠的關稅政策促使它佔據著世界貿易的天時、地利、人和，通過香港出口的貨物遍及五大洲而世界各地的貨物源源不斷進入。

香港是典型的小經濟體，對外在環境有非常大的依存度，一直關注如何維持與中國內地、周邊、亞太地區乃至世界經濟的良好互動。資源約束使得香港多以金融、服務和旅遊作為主要的產業，並致力於建設國際商業大都會。香港貿易和金融的經濟結構以及全球和區域經濟中的定位決定了香港對外的高度依賴特性，而高度依賴特性的另一面就是其可能遭受的經濟危機尤其是金融危機。因此，全球經濟金融安全對香港的發展至關重要。

香港是亞太區域的戰略要衝，香港地處歐亞大陸東南部、南海與臺灣海峽之交，是亞洲及世界的航道要衝，顯然屬於“邊緣地帶”的戰略據點。香港地理位置的獨特性決定了香港在傳統安全中的地位和作用，必然也凸顯了香港在非傳統安全中的重要作用。

香港全球資訊和人才中心的地位成為香港參與國際非傳統安全合作的重要便利基礎。香港融匯中西文化，風格迥異的生活方式、工作方式甚至思維方式共存，各種來源不同的資本在這裏交匯融合凸現了社會的包容性和多元性。在開放、包容以及透明的基礎上香港不但廣泛參與國際事務，增強對外聯繫，在世貿組織、亞太經濟合作組織等國際機構中積極為自己爭取權益，還在對國際規則和

慣例充分瞭解的程度上經中央政府授權與世界各國和地區簽訂了一系列雙邊協定或協定。這有力地彌補了大陸在參與這些國際事務問題上的不足。值得一提的是，香港還培養了大批富有國際經驗、深諳國際規則的專門性人才，如出任世界衛生組織總幹事的陳馮富珍女士，這既是中央政府對香港的大力支持所得，也是中央政府可資利用的資源。

二、香港參與非傳統安全合作的國際組織基礎

國際組織是香港參與非傳統安全國際合作的重要平臺。香港政府和國際組織、民間組織有良好的溝通管道，能夠積極調動他們的積極性從而為非傳統安全危機的解決奠定社會基礎。

香港現今在非傳統安全國際組織中的參與形式有三種：一是正式成員。香港在中央政府的擔保下，以正式成員資格參加國際金融、貿易、氣象等組織，並組織重要的國際非傳統安全合作會議（2005年12月世界貿易組織在香港舉行部長級會議）。二是准成員。在某些電信、海事等國際組織中，香港只能取得有關國際組織的准成員資格，同時必須由中華人民共和國政府對其國際關係承擔責任，如國際海事組織、聯合國教科文組織、亞太地區電訊組織等。三是中國代表團成員。對於那些回歸前由香港以英國代表團成員身份參加的國際組織，1997之後香港應以中國代表團成員的身份參加其活動。香港特區在這類國際組織中的利益由中國來代表，同時，由於中國內地與香港之間在社會經濟制度方面的差異，中國政府將賦予香港特區在參與這類組織活動時的一定自主權以維持香港特區在一些國際組織中的單獨利益，如國際電訊衛星組織、聯合國毒品問題委員會，聯合國貿易及發展會議等。

三、香港與區域非傳統安全合作

香港在金融貿易上舉足輕重的地位奠定了其在東南亞乃至整個亞太地區區域合作中的重要性，而非傳統安全的跨界性、共同性、嚴重性、擴散性和與普通百姓的親密性更決定了香港不可能置自身于非傳統安全合作之外。目前香港參與的非傳統安全合作主要有：

（一）經濟安全和金融安全。香港把自己定位為貿易金融中心充分說明了金融在其整體經濟結構中的中樞地位，經濟安全和金融安全事關香港的穩定與繁榮。香港在亞太地區金融、貿易和航運中心的地位使其成為亞太地區經濟金融安

全國際合作的重鎮。香港可以發揮其在經濟金融領域的國際經驗，成為中國參與更廣泛的國際金融合作的重要平臺和仲介，為中央政府的經濟金融決策提供諮詢和建議。

（二）衛生環境食品安全等問題。2003 年的 SARS 危機、2004 年起流行於東亞至今沒有絕患的“禽流感”以及影響百姓民生的食品安全、環境衛生等等，這些公共危機不但危害經濟發展還引發社會恐慌，造成社會不穩定從而對國家和自身在國際上的形象造成嚴重負面影響。香港在處理公共危機方面具有成熟和周密的經驗，可以為大陸提供應對公共危機方面的經驗和培訓。

（三）販毒、非法移民、跨國犯罪、海上安全以及自然災害等問題。販毒問題一直是東南亞地區的痼疾，香港某種程度上已成為毒品的銷售市場和過往管道；而其他問題如海嘯、暴風雨也常常對香港的居民生命財產構成重大威脅。香港則應加強與亞太區域國家和地區的合作，提高自身應對這些問題的能力，做好大陸的門戶。

（四）恐怖主義的威脅。香港雖然是一個非國家行為體，但面對可能的全球恐怖主義威脅，出於對自身安全的擔憂以及香港在全球政治中地位的考慮，香港積極參與國際反恐合作。雖然香港受到恐怖襲擊的風險較小，但仍嚴防恐怖分子利用香港開放的社會和自由的環境，破壞社會安全和穩定。香港可在協助中央應對“東突”、“疆獨”等危害國家安全和統一的威脅上發揮重要作用。

（五）反貪腐。香港政府反貪機制的獨特性及顯著成效，已贏得了國際社會的認可。香港目前是世界公認的最廉潔的地區之一。在各種國際清廉指數排名中始終名列前茅。香港的反貪腐經驗是大陸政府的表率 and 借鑒的榜樣。

無論是經濟金融安全還是衛生環境問題或者跨過犯罪、自然災害都已遠遠超過了單個主權國家的範圍，要解決這些問題也已不僅僅是某一個國家的任務而往往涉及到整個區域乃至全球社會。無論東亞地區論壇（ARF）還是“10+3”，“10+1”等框架均涉及到“氣候變化”“能源環境”、“禁毒”“反恐”等內容，這說明香港周邊地區非傳統安全議題的雙邊、多邊機制已經建立，而東盟內部靈活多樣的 forms 更是說明非傳統安全議題可以成為國家間關係的重要突破口。雖然目前香港在這方面的參與程度並不是太高而東亞地區達成的諸多協定也並不能夠對各國構成強有力的約束，但是香港和該地區其他相關方就這些問題

採取的協調措施是主動的和積極的，香港和大陸、香港和東南亞、香港和國際組織以及香港和其他區域之間已初步形成了資訊溝通、聯防聯控機制，這都說明香港已經成為本區域乃至全球治理網路中不可缺少的一環。有中國大陸的強力後盾，香港在國際合作中必將發揮更大的作用。反之，香港地位的提高和作用的發揮又促進了中國大陸應對非傳統安全威脅的能力。

四、香港對中國非傳統安全外交的四種助力

香港作為我國非傳統安全外交在國際上發揮作用的重要一環，其作用主要表現在以下四個方面：

第一，香港推動中國參與全球金融規範的設計。在當前全球金融危機形勢下，國際遊資和金融炒家通過各種形式從發展中國家抽走極為稀缺的資金，同時又會扭曲發展中國家經濟增長模式，使其經濟與社會失衡加劇，最終導致南北國家經濟差距不斷擴大。中國（包括內地、臺灣和香港地區等）應當吸取東亞金融危機的慘痛教訓，在思考和制定國際金融遊戲規則時，要充分評估香港和內地政府對新的國際金融遊戲規則的適應能力，應確保香港對中國金融外交的有效參與。2003年《內地與香港建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）的簽署標誌著香港在更深層次上推動著中國融入國際體系並成為負責任大國，1998年的金融危機不但直接促成了中國政府、香港地區以及東南亞國家在金融經濟方面的協調機制的產生，還間接以此為契機開啟了東亞一體化過程，在這個過程中香港不但與臺灣、澳門合作還與新加坡、馬來西亞等東南亞地區的華人一道為大中華區經濟圈的形成和發展做出了為世人所矚目的成就。2008年的全球金融危機也將成為香港促進中國融入和設計全球金融規範的重要機遇。

第二，香港提升中國與外部世界的合作水準。歷史事實一再證明，凡是中國與世界主要大國關係發生波動時，香港都可以成為資訊、人員的中轉站從而有力的維護了世界和平，雖然隨著全球化和中國改革開放事業的發展，這種作用可能會下降，但無疑香港與世界其他地區的特別聯繫會有利於中國大陸與其它的地區的合作，尤其是非傳統安全上的合作。香港的平臺不會消失，中國與外部世界的合作需要香港發揮更大的作用。

第三，香港是中國非傳統安全外交的重要視窗和行動主體。無論是 SARS 也好還是禽流感也罷香港自身的非傳統安全危機通常都和大陸以及周邊地區的非

傳統安全聯繫在一起，要解決這些問題必須要合作並進行多邊制度建設，這註定了香港在中國整體的非傳統安全外交中承擔著既是視窗也是行動主體的重要組織部分，總之，香港的貿易金融中心地位、對國際經驗的嫻熟掌握以及對西方文化的透徹瞭解註定了香港在中國的傳統外交和非傳統外交中都有相當大的施展空間。

第四，香港為中國和平發展塑造良好的軟實力基礎和輿論氛圍。由於特殊的歷史聯繫，西方大國對香港一般都有一股難以名狀的親近感，且這種親近感並沒有隨著香港的回歸而消失，透明的政治體制、廉潔高效的公務員隊伍、蓬勃發展的經濟成就為香港贏得了世界上最具競爭力的城市的良好名聲，而香港社會高度發達的傳媒諮詢以及享有國際聲譽的鳳凰衛視、亞洲週刊也為其贏得了一般難以企及的軟實力。顯然香港軟實力成就在中國獲得了廣闊的平臺的同時大大提升了中國在國際上的形象和輿論氛圍，某種程度上可以說香港的回歸已使得中國和平發展另外一個重要平臺——全球華人社會與中國更加緊密地聯繫起來。最後不得不提的是香港還在教育、醫療衛生甚至政治體制改革等方面為大陸提供了一些成功的經驗和有益的啟示。總之，香港作為南中國的門戶城市無論在經濟物質硬實力上還是輿論氛圍等軟實力上抑或公共衛生防疫、跨國犯罪、清潔能源的開發使用等非傳統安全議題上都為中國的和平發展提供了實實在在的支援，也為中國與世界的溝通和更深刻的往來提供了管道和架起了橋樑。

第六章 香港與臺灣的國際空間比較研究

一、香港與臺灣國際活動空間的比較

（一）“一國兩制”下的香港國際活動空間廣闊

香港特別行政區國際活動空間的法律基礎和權力來源主要來自《香港特別行政區基本法》和《中英聯合聲明》裏中央人民政府對香港的十二條基本方針及以附件形式公佈的具體說明。回歸後香港在國際活動空間和對外交流上取得斐然成績，實踐證明，香港在對外展示“一國兩制”、促進開展經濟外交、配合開展多邊外交、協助和配合國家開展公眾和文化外交，以及協助貫徹“外交為民”等領域發揮了巨大的作用，也獲得了更廣闊的國際空間。

（二）臺灣國際活動空間發展的局限化

臺灣目前加入的國際組織或其下屬機構共 26 個，另外在 20 個國際組織或其下屬機構持有觀察員身份。臺灣所參加一些國際組織的特徵有：一是以經濟性、技術性組織為主；二是數目少，影響力弱，有重要影響的僅為亞洲開發銀行、亞太經合組織和世界貿易組織以及國際奧林匹克組織等幾個；三是非國家實體層次的參與模式，如亞太經合組織、國際奧會這樣的組織；四是參與名稱的多樣化，有“中華民國”、“中華臺北”、“台澎金馬單獨關稅領域”等。

二、臺灣對“一國兩制”下香港對外關係的認知與政策

（一）臺灣對“一國兩制”下香港對外關係的認知

主要有三個方面：一是在香港回歸祖國之前後，認識到“九七回歸”的效應會在國際空間問題上造成對自身的衝擊，因此進行了防堵動作；二是出於不接受“一國兩制”的心理，一直質疑在“一國兩制”下香港對外關係的地位和能力，這種評價和認識在相當大的程度上是扭曲的；三是隨著時間的進展，臺灣當局認識到香港在祖國的支持下國際空間的舞臺更大，尤其在地區經濟合作、地區傳統和非傳統安全合作等方面，不僅有了用武之地，而且獲益良多，而自身卻被邊緣化，因此有轉變的跡象，不過目前尚處於內部意見整合的階段，相關機構的態度是“欲迎還拒”。

（二）臺灣對“一國兩制”下香港對外關係的政策與策略

1997 年 3 月 18 日，臺灣“立法院”正式通過《香港澳門關係條例》，成為臺灣當局處理臺灣與港澳地區關係的主要法律依據。在《條例》中，明定兩岸直接三通之前，視香港（還有澳門）為“有別於大陸其他地區的第三地”，確定將臺灣與回歸後的香港、澳門的關係納入“國際多邊規範”框架內，並明確規定“陸委會”為臺灣與香港、澳門關係的主管機構。臺灣當局並做出了回歸之後不撤退臺灣駐港機構的決定。民進黨的台港關係政策基本上繼承了國民黨當局對港的政策主張，為推動“九七”及“九九”後臺港、台澳之間各項關係發展，將香港與澳門定位為有別於大陸地區的“特別區域”，台、港、澳人員往來維持原有直接方式，強調“新‘政府’瞭解港澳地區之特殊性與重要性，將以更開放之作為及更具前瞻性處理台港澳關係”。

三、馬英九當局對臺灣“國際空間”問題的政策主張

馬英九就任臺灣地區領導人後，臺灣對外關係政策關係出現大轉折，扭轉民

進黨時代“烽火外交”政策，改以靈活、務實策略處理臺灣的“國際參與”問題。

（一）馬英九“外交”政策理念

一是“活路外交”模式；二是提出“兩岸休兵、外交共榮”；三是維護“主權”、經濟實力、平等尊嚴、彈性務實原則。

（二）馬英九“外交”政策主要內容

兩岸在“邦交國”問題上不再爭鬥，先暫時“凍結邦交國”數目，維持現狀，不推動“凱子外交”，不做“冤大頭”，兩岸都不搞金錢拉攏，不搞“雙重承認”；以“活路外交”模式，解決臺灣在國際組織中的參與問題，在“主權平等”的前提下，積極參與經濟性質為主的國際組織和國際活動，同時拓展與相關國家間實質關係，包括重建台美互信機制，改善台日關係，拓展亞太關係，深化對歐關係。

（三）馬英九“外交”政策主張的目的

其實質在於追求臺灣未來發展空間，政策重點在於追求“臺灣經濟國際化”，擴大臺灣“國際生存空間”，目標在於維護“中華民國（臺灣）”事實上“獨立”的現實，以改善海峽兩岸之間的關係為基礎與前提，通過謀求兩岸政治關係的和緩化，達成兩岸在多邊國際組織中的“相互諒解”與支持，在雙邊“邦交國”關係中“休兵”、“維持現狀”，並通過參與地區和國際經濟組織，展現臺灣經濟實力，謀求與凸顯“中華民國”在國際上的事實存在與活動空間，“替中華民國外交尋找出路”。

（四）馬英九“外交”政策主張的策略途徑

一是優先處理與穩定兩岸關係，強調以改善兩岸關係作為突破口，尋求打破兩岸在國際社會爭鬥的局面，以兩岸良性互動擴及國際場合，以不破壞兩岸關係為前提追求“外交”活動空間，並以獲得國際活動空間來進一步和緩兩岸關係；二是主張在“九二共識”基礎上追求臺灣“國際空間”。

（五）馬英九“外交”政策主張的影響及其成效

從陳水扁時代推行的“烽火外交”到馬英九主張與推動的“活路外交”以至於“外交休兵”主張的提出，這是臺灣當局“外交”政策的大轉變。馬英九主張在“九二共識”基礎上協商解決臺灣的“國際參與”問題，根本扭轉民進黨時代的“烽火外交”政策，改以靈活、務實策略與做法處理臺灣當局的“國際參

與”問題，有助於降低兩岸在國際社會的摩擦甚至對抗，有利於兩岸關係和平發展局面的建構。影響因素有：一是民進黨等“台獨”勢力的反對與惡意中傷；二是臺灣的“國際活動空間”是兩岸關係中固有三大矛盾之一，是比較敏感的問題，兩岸為此爭鬥半個世紀，期待在有限時間裏要有大的突破難度不小；三是兩岸彼此內部的分歧與顧慮。

四、香港在兩岸四地中的獨特地位——新形勢下的新思維

（一）“九七”後的香港與臺灣關係

香港回歸後，儘管兩岸關係發展迅速，接觸管道增多，但香港的仲介地位並沒有太大改變。在兩岸實現直接“三通”之後，香港在兩岸間扮演的角色會有更廣闊發揮空間。

（二）香港在兩岸關係中的角色與地位

回歸後，港臺關係成為一種特殊形式的兩岸關係，海峽兩岸在缺少直接溝通管道情況下，利用這一特殊的場所，香港也充分發揮了在兩岸間的協調和緩衝功能，促進了兩岸的政治接觸與交往，香港也是實現兩岸人民相互瞭解、溝通與融合的重要橋樑。香港和澳門的繁榮預示著“一國兩制”取得了巨大成功，“香港模式”也由此被人們期待在解決臺灣問題上有所作為。

第一，“香港經驗”對臺灣具有重要的啟示。經濟上，香港的國際地位、經濟發展等可供臺灣借鑒；政治上，香港的政治多元民主，司法穩健獨立，政府施政透明、負責高效；文化上，香港市民在親身體驗中認同了“一國兩制”，國家意識空前提高，國家認同感也空前增強。

第二，“一國兩制”的示範效應。香港回歸後，“馬照跑、舞照跳、股照炒”，社會穩定、經濟持續繁榮發展，國際地位日漸提升。這一活生生的看得見、摸得著的事實，不僅將使臺灣當局的肆意攻擊和歪曲宣傳不攻自破，而且與臺灣社會脫序、政局動盪、黑道猖獗、綁票殺人等惡性案件層出不窮、民眾普遍缺乏安全感，以及經濟情況低迷不振、每況愈下等困難處境形成鮮明對照和強烈反差，從而將使廣大臺灣民眾對祖國大陸逐步消除恐懼感和排斥心理，增強對國家認同感。

（三）香港在兩岸統一問題上要展示新思維，發揮新作用。香港應用更深的歷史眼光和更廣闊的國際視角看待香港在兩岸關係和國家統一問題上的角色。