

策略發展委員會 行政委員會

香港在國際社會和對外事務中的定位

目的

本文旨在簡述香港在國際社會中的地位、對外事務中的優勢和未來發展空間，並據此提出幾點策略性的議題，供委員參考和討論。

香港在對外事務方面的憲制基礎

2. 根據《基本法》，香港的外交事務由中央政府管理¹。例如外國在特區設立領事機構或其他官方、半官方機構²，以及外國軍用船隻和外國國家航空器進入特區³，須經中央人民政府批准或許可。這並不意味著香港與國際的交往受到限制。恰恰相反，《基本法》第七章就香港的“對外事務”提供了憲制基礎。在法律上，強調了香港對外關係的重要性，擴大了香港參與國際組織及處理對外事務的角色。

3. 事實上，在《基本法》的基礎上，香港在對外事務的參與空間是非常之大的。根據《基本法》的規定，中央人民政府授權香港特區依照《基本法》自行處理有關的對外事務¹。特區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關

¹ 《基本法》第十三條。

² 《基本法》第一五七條。

³ 《基本法》第一二六條及一二九條。

係，簽訂和履行有關協議⁴。

4. 按《基本法》的規定，在中央人民政府的協助或授權下，特區政府可與外國簽訂包括司法互助⁵、互免簽證⁶等雙邊協議；經中央人民政府具體授權，特區政府亦可簽訂民用航空運輸協定⁷。在行之有效的機制下，自回歸以來，特區政府在中央政府的授權下共簽訂了超過九十份這類協議。

5. 在參加國際組織方面，特區亦以中華人民共和國的代表團成員身份，參加了超過二十個以國家為單位的組織（例如聯合國糧農組織、國際民用航空組織、世界衛生組織等），亦以“中國香港”的名義參加了超過一百九十個不以國家為單位的國際組織（例如亞太經濟合作組織、世界貿易組織等）⁸。依此可見，雖然同香港有關的外交事務是由中央負責管理的，但是《基本法》有關“對外事務”的條文授予了香港不少的權利。不要說內地的大城市，任何一個國家的城市，包括紐約和倫敦，也沒有如此大的處理對外事務空間。

香港的國際地位和優勢

6. 香港是亞洲國際都會，是中西文化滙聚之地，亦是世界上主要的商貿、金融及物流中心。香港在如下幾方面展示出了它的強項：

（一）香港的國際性最突出地體現在：它與世界主要經濟體系之間密切的經貿往來，以及它在國際金融服務領域中核心的地位。這些可以從一些全球的排名比較中看到：目前香港是世界第十一大貿易實體，第十大服務出口地區；以吞吐量計算，香港擁有全球第二繁忙貨櫃碼頭，也是全球最繁忙的國際貨運航空中心。香港是世界第六大外匯交易市場、第十四大銀行中心；以市值計算，香港名列全球第八大股票市場，股票市場

⁴ 《基本法》第一五一條。

⁵ 《基本法》第九十六條。

⁶ 《基本法》第一五五條。

⁷ 《基本法》第一三三條。

⁸ 《基本法》第一五二條。

集資額為全球第四和亞洲第一。

(二) 自回歸以來，香港積極地參與國際事務以及國際組織的活動。據統計，每年特區政府以中國代表團成員身份，出席以國家為單位參加的國際會議超過百次；以“中國香港”名義出席的政府之間舉行（不以國家為單位）的會議幾百次。香港特首每年出席特區以單獨成員身份參加的亞太經濟合作組織經濟領導人會議，與其他成員的領導人並排而坐共商區內經濟合作事宜的情況，是回歸前不能想象的。不僅如此，香港還多次作為東道，主辦國際盛事，包括聯合國亞太領袖論壇、城市中的可持續發展及亞洲文化論壇等。去年底，香港更以世界貿易組織單獨成員身份，成功舉辦了第六次部長級會議，通過了《香港部長宣言》，使全球的經貿交往向更平等和更開放邁進了一步，也大大提昇了香港在國際經貿事務中的積極作用。

(三) 香港是屬於外向型的城市。這個特點加上多年的努力，使我們在體制層面，建立了涵蓋全球的經貿網絡。政府在國外設有多個經濟貿易辦事處。這些辦事處在當地與政界、商界、智囊團、傳媒等保持聯繫，以維護發展香港經貿利益，亦透過各種方式增加當地對香港的了解、提高香港的形象。投資推廣署在此基礎上，更增添了十多個地區代辦，展開推介香港的工作。同時，香港的貿易發展局和香港旅遊發展局也分別在國外主要城市設有辦事處或地區代辦處。這些辦事處和代辦處使香港擁有了固定的境外商貿、信息和文化交流的渠道，也使香港透過自己的網絡在國際事務的領域中不斷展示香港的機會。

(四) 除上述官方和半官方機構努力之外，香港的民間志願團體和非政府組織也是香港與國際社會緊密聯繫的重要一環。作為一個國際商業城市，香港擁有為數眾多的基金會、外國商會、專業和文化機構。在社會文化方面，不少非政府組織與志願團體與世界其他同行之間保持聯絡和合作。透過這些聯絡網，一方面可以把

香港的經驗介紹給國際社會，另一方面也促使香港對於社會文化議題的關注和討論保持在一個視野開闊的國際水平上。在學術界，香港與國際的交往就更加密切，學院中的各種學生交流計劃、加強了國際間年輕一代的相互了解；大學內的不少區域性和全球性的研究以及會議，也常為各國學者、智囊機構提供著交流、合作的平臺。

- (五) 當然，一個城市的國際性不僅建基於自身的條件和努力，還很大程度地取決於其他國家對它國際地位的認同。香港在此方面的表現也同樣突出。商業方面，目前約 3,800 家跨國公司在香港設立了地區總部或辦事處，該數目居亞太區首位。另外，還有像國際清算銀行、歐洲聯盟、國際貨幣基金組織等國際機構，也在本港設辦事處。信息方面，不少海外媒體都以香港為基地，享受香港的新聞自由以及卓越的通訊設施和網絡。其中著名的媒體有《金融時報》、《國際先驅報》、《紐約時報》、《新聞周刊》、《商業周刊》、合衆社、美聯社、彭博財經通訊社等等。文化交流方面，香港有過百個外國領館以及為數不少的國際學校和教會等。人才方面，香港擁有為數衆多的外籍人士在港工作生活，例如，在港的法國人數是全亞洲最多的，超過了日本和新加坡。同時，有大批香港人僑居在世界主要城市。這兩組人無疑加強了國際社會對香港的了解，也進一步提高了香港的國際化程度。正如一位日本著名學者表示：“香港通過經濟和文化交往，不僅把亞洲臨近地區連接起來，而且，在世界各地出現的應該稱作香港城的唐人街，也正逐步製造一種相互聯繫的網絡”⁹。

7. 總的來說，香港的確在國際社會中享有卓越的地位，在國際事務的領域中擁有自己特定的國際身份。

⁹ 濱下武志(1997)《香港大視野：亞洲網絡中心》，香港商務印書館，第 16 頁。

未來發展的機遇與面臨的挑戰

8. 當前，世界經濟的變化和國家發展方向的確定，都為香港鞏固其國際地位、進一步擴大在國際事務中的角色，提供了廣闊的空間。

機遇

9. 第一，經濟的全球化改變了過去國家經濟邊界與政治邊界基本重疊的狀況，使得城市和區域成為了經濟發展的主要焦點。隨著信息科技的發展和跨國公司的興起，資金的流動性和投資生產的規模都日趨擴大，遠遠超越了國家的界限。在此背景下，一些與全球資本流動網絡相聯接的城市，就成為區域和全球經濟發展的管理和控制中心，其經濟腹地大大超過了國家的界限，成為“世界城市”。

10. 香港上世紀八十年代到九十年代經濟的轉型，使生產服務及金融業得到了極大的發展，逐漸地確立了作為“世界城市”的地位。隨著跨境生產體系的形成和內地大幅度的開放，香港得以迅速地拓展自己的經濟腹地，成為亞太區的金融、貿易、物流中心。在可見的未來，東亞區域經濟的進一步融合，必將涉及東亞區域內生產各要素自由流動、逐步建立區域內的“共同市場”、確立區域的經濟合作等重要議題。香港在區域經濟中的領導地位，在處理這些議題上可起到重要的作用。

11. 第二，經濟全球化的另一個重大影響，是非傳統安全問題的日益突出。所謂“非傳統安全問題”，是相對於傳統安全威脅（軍事、政治和外交衝突）而言的。非傳統安全問題主要包括以下幾方面：金融安全、生態環境安全、資源安全、信息安全、恐怖主義、民族衝突、疾病傳播、非法移民、跨國犯罪、洗黑錢等。這些問題的主要特點為：1) 擴散性，即問題的產生與解決都是跨國的；2) 突發性；3) 嚴重性，不論是哪類危機，都可能引發社會危機；4) 互換性，即非傳統和傳統安全問題之間相互轉換。

12. 在面對非傳統安全挑戰時，制度的完備、行政的效率、

信息的通暢和透明都是化危為安的前提保障。香港具備這幾方面優勢，再加上香港高度的專業水準和發達的民間社會網絡，香港可以在防範危機的發生和及時化解危機方面擔當重要角色。事實上，香港在處理 2003 年的“非典”和近期的“禽流感”等事宜上，都表現得非常出色。香港的人才和經驗皆為世界衛生組織所引用，來應對全球可能爆發的大規模傳染病。香港處理 1997 年亞洲金融危機的經驗，也為內地和不少國家提供了的參考。

13. 第三，2005 年 12 月，國務院發表了《中國的和平發展道路》白皮書，表明：中國將致力於實現和平、開放、合作、和諧的發展，以期建設一個持久和平、共同繁榮的和諧世界。白皮書的發表標誌著中國和平外交方向的確立。有學者把這個外交方向的特點概括為中國的“新國際主義”，其基本內涵是：協調國家利益，化解安全困境，力爭合作共贏。¹⁰ 在外交層面，這個方向涉及以下四方面：1) 全球各個層面的廣泛合作；2) 地區層面的共同建設，積極推動中國-東盟、東盟“10+3”、上海合作組織等地區共同體的建立；3) “睦鄰、安鄰、富鄰”的周邊政策，積極維護區域共同利益、帶動區域經濟發展，並通過和平談判來解決與鄰國的爭端；4) 共同安全的新安全觀，這個新安全觀的核心是互信、互利、平等、協作。國家的和平外交方向，對香港繼續發揮其國際大都會的優勢十分有利。

14. 香港作為一個國際化的城市和國家的一個特別行政區，在協助拓展國家的整體對外聯繫可有其貢獻。內地近年實施的“走出去”發展方向、金融體制的改革等，都可以借助香港對國際市場的了解和香港在金融事務上積累的經驗。另外，香港與東盟國家的商貿和文化往來一向十分密切，香港不僅在商貿方面是東盟各國的主要夥伴，香港還是東南亞華人聚集之地，社會文化的相互影響更加深遠。故此，香港在“中國—東盟自由貿易區”的建立和與東盟各國的交往中都有應起到更積極的作用。

¹⁰ 秦亞青、朱立群（2005）“新國際主義與中國外交”，載《新華文摘》2006 年第 2 期 4-7 頁。

挑戰

15. 當然，香港在提升其國際地位和在外事務中的作用中也會遇到一些挑戰。最主要的挑戰是：香港的開放，使它很容易受到非傳統安全問題的威脅。疾病的傳播、洗黑錢、非法移民、金融危機、生態和食品安全等問題都曾不同程度地在香港發生過。第二，處於中西之間，香港難以避免會被動地捲入國際的爭端。例如，香港的法治、人權、政制發展等議題上的爭論，常引來西方的負面評論，影響香港的國際形象。第三，作為國際都市，香港對本土文化優勢的培育和展現、引領消費潮流、創意活力、文化藝術活動等方面與其他國際都市仍有一些距離。而且這些所謂“軟件”方面的建設，不能一蹴而就，需要長期、持續不斷地培育和努力。

需要思考和討論的議題

16. I. 香港定位於“亞洲國際都會”。要成為名副其實的區內國際城市，香港除了保持在經濟金融方面的優勢，在政治和文化方面，香港需要一套怎樣的策略以保持和提升它的國際形象來應對未來亞太區的競爭？
- II. 在處理各類非傳統安全問題方面，香港積累了很多的經驗，也下了不少的功夫。未來，香港如何利用其優勢，在防禦非傳統安全威脅方面，進一步推動一些全球或亞洲區內制度性的建設？例如，可否制定一些國際通行的預警標準、聯合監察的機制、透明和統一的申報標準等等？
- III. 在社會文化層面，如何能夠加強政府與民間志願團體和非政府組織在國際救援、災難籌款、文化交流、學生交換等方面的合作？
- IV. 在學術層面，我們應如何與大專學術研究機構合作，培養一批有區域發展觀和國際視野的人才？
- V. 在政策上，香港需要怎樣做，才能提高整體社會對於

國際議題的關心、對於亞太區的深入了解，使港人具有亞洲國際都會的公民素質？

策略發展委員會秘書處
2006 年 4 月