

君合专题研究报告



2020年8月3日

变与不变：美国涉港政策调整对中资香港企业运营的影响

针对美国政府近期对香港密集出台的制裁政策，中国大陆市场主体对在香港设立的公司（以下简称“中资香港企业”）在运营中可能出现的不利影响存有担忧。然而，只要对当前美国涉港制裁政策加以剖析，中资香港企业在前后两个阶段的待遇并没有发生显著不利变化。

一、近期美国涉港制裁大事记

近期美国政府为了反对中国通过香港国安立法，密集发布了一系列声明和立法。为了方便读者了解美国涉港制裁的脉络和关键时间节点，我们制作了如下大事记：

- 2020年5月27日，根据美国国务院当日发布的新闻声明，针对中国全国人大拟对香港制定的国安立法，美国国务院根据《1992年美国-香港政策法案》（the United States - Hong Kong Policy Act of 1992，以下简称“《美港关系法案》”）所要求对香港自治权的评估，已向国会证实并汇报依据美国法律赋予香港的待遇已经不再具有正当理由。¹
- 2020年5月28日，十三届全国人大三次会议表决通过了《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》，授权全国人大常委会制定香港国安立法。
- 2020年5月29日，美国总统特朗普在新闻发布

会上宣布，将主导美国政府开始取消赋予的香港不同和特殊待遇的政策豁免，将影响包括引渡条约和军民两用技术出口管制等领域的政策。²

- 2020年6月29日，美国国务院宣布，从即日起终止香港享有的向其出口美国生产的受控国防装备的特权。³
- 2020年6月30日，美国商务部工业安全局（BIS）发布通知，宣布从即日起将暂停美国《出口管理条例》（EAR）项下给予香港与中国大陆不同的特殊待遇。⁴
- 2020年6月30日，全国人大常委会表决通过了《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》（以下简称“《香港国安法》”），该法于同日生效。
- 2020年7月14日，美国总统特朗普签署了《香港自治法案》（Hong Kong Autonomy Act），该法案于当日生效，规定了对个人、实体和金融机构的制裁政策。
- 2020年7月14日，美国总统特朗普签署了一项名为《关于香港正常化的总统行政令》（The President's Executive Order on Hong Kong Normalization）的第13936号行政命令（以下简

¹ 详见 <https://www.state.gov/prc-national-peoples-congress-proposal-on-hong-kong-national-security-legislation/>。

² 详见 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-actions-china/>。

³ 详见 <https://www.state.gov/u-s-government-ending-controlled-defense-exports-to-hong-kong/>。

⁴ 详见 <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/pdf/2568-suspension-of-licensing-exceptions-for-exports-and-reexports-to-hong-kong/file>。

称“E.O. 13936”），该行政令的主要内容是终止香港的部分特殊待遇。

- 2020年7月30日，美国联邦记事（Federal Register）公示了美国商务部工业安全局拟出台的⁵《出口管理条例：暂停香港享有的许可证例外》（Export Administration Regulations: Suspension of License Exceptions of Hong Kong），对《出口管理条例》项下对给予香港的许可证例外规则进行修改。

二、美国赋予香港特殊待遇的历史安排

通过对近期美国涉港制裁大事记的梳理，我们可以发现美国政府涉港制裁的**核心措施在于取消美国法律对香港与中国大陆不同的待遇**。因此，在就美

国对香港实施的具体制裁内容和影响作进一步分析之前，有必要先了解美国对香港实行特殊待遇的历史安排。

鉴于香港于1997年7月1日回归中国，于1992年10月5日正式生效的《美港关系法案》旨在将美国对于香港不同于中国的政策进行制度化。该法案分为三个章节，各部分主要内容为：

1、政策

该章节主要规定了美国对香港的核心政策，除了规定（1）美国支持和发展与香港关系的政策主旨；（2）对港在船舶和航空等交通领域的政策；（3）对港在文化和教育领域的政策，之外，其他给予香港重要的特殊待遇如下：

政策领域	政策内容
参与国际组织、国际条约权利和贸易地位	美国应支持香港参加其有资格参加的多边会议、协定和组织
	在香港互惠的前提下，美国应继续履行国际协定中规定的对香港的义务
	美国应尊重香港作为单独关税区和《关税与贸易总协定》缔约国的地位
美国 and 香港之间的贸易	美国应寻求同香港保持和发展经济贸易关系，在经济和贸易事项上应继续将香港作为单独的领土对待
	美国应继续同香港直接进行谈判，缔结双边经济协定
	美国应继续给予香港非歧视贸易待遇（最惠国待遇），承认香港特别行政区工业制成品的原产地证书
	美国应继续允许美元同港元自由兑换，鼓励美国企业继续在香港经营
	美国应继续支持香港获得多边出口管制协调委员会管制的敏感技术，前提是这些技术免于不正当使用或出口
	美国应鼓励香港继续制定一个保护知识产权的框架
	美国应与香港谈判双边投资条约
对香港的主权变更不应影响香港人士在美国的财产所有权	

⁵截至2020年7月31日上午12时（北京时间），该网址（<https://www.federalregister.gov/documents/2020/07/31/2020-16278/export-administration-regulations-suspension-of-license-exceptions-for-hong-kong>）仍然显示该文件尚未公布（unpublished），计划在2020年7月31日公布。

2、香港在美国法律中的地位

该法案规定在 1997 年 7 月 1 日之后继续对香港适用之前已经适用的美国法律，批准美国和香港在该日期之前签署的所有条约继续有效。

在 1997 年 7 月 1 日之后，当总统认定香港不再享有充分的自治权，以至于无法证明根据美国法律给予不同于中国大陆的待遇是具有正当理由的，总统可发布行政命令暂停适用相关法律。

3、报告规定

该法案规定美国国务卿应向众议院议长和参议院外交关系委员会主席报告与美国利益相关的香港情况。

三、近期美国涉港制裁法律概述

1、《香港自治法案》

作为对中国颁布《香港国安法》的回应，美国总统特朗普于 2020 年 7 月 14 日签署了《香港自治法案》，使之成为法律。根据《香港自治法案》，美国政府可以对以下两类主体实施制裁：

(1) 第一类：被认定外国人

根据该法案第 5(a)章，该法案通过后的 90 天内，美国国务卿应向国会合适的委员会和领导层提交一份报告（以下简称“**国务卿报告**”），认定“正在实质上导致，曾经实质上导致或试图实质上导致中国政府未能履行其在《中英联合声明》或《香港基本法》项下义务”的任何“**外国人**”（包括个人和实体）（以下简称“**被认定外国人**”），并解释其被认定的原因和描述相关活动。

(2) 第二类：被认定外国金融机构

根据该法案第 5(b)章，在提交国务卿报告后的 30 天到 60 天内，美国财政部长应提交一份报告（以下简称“**财政部报告**”），列明任何在明知的情况下与国务卿报告中被列明外国人进行重大交易的“**外国金融机构**”（以下简称“**被认定外国金融机构**”）。

(3) 制裁措施

被认定外国人：总统无须立即实施任何制裁，但总统应在个人或实体被列入国务卿报告的 1 年内实施制裁，制裁措施包括冻结财产、禁止该等财产交易和撤销签证（如涉及个人）等。

被认定外国金融机构：受限于该法案第 8 章关于国家利益的豁免，总统应对被认定外国金融机构实施制裁。在没有豁免的前提下，在外国金融机构被列入财政部报告一年内，总统应实施其中第 7(b)章规定的至少 5 项制裁措施，然后在其被列入后两年内实施全部 10 项制裁措施。

2、E.O. 13936

根据《美港关系法案》中的规定，当美国总统认定香港不再享有充分自治权的情况下，可以暂停适用给予香港特殊待遇的相关法律。美国总统特朗普于 2020 年 5 月 29 日发表声明认定香港不再享有充分的自治权后，其随后根据《美港关系法案》以及其他上位法，于 7 月 14 日签署了 E.O. 13936 并使之生效，该行政命令的主要内容为：（1）暂停或取消美国法律所允许的对香港不同或特殊的待遇；（2）与香港有关的制裁措施。

(1) E.O. 13936 暂停或取消的特殊待遇（不完全统计）

政策领域	暂停或取消的政策
与出口管制相关的特殊待遇	暂停《武器出口管制法案》（the Arms Export Control Act）对于香港的特殊待遇
	暂停《2018 年出口管制改革法案》（the Export Control Reform Act of 2018）对于香港的特殊待遇
	与中国享有的许可证例外待遇相比，采取措施废除对于受《出口管理条例》管辖的物项向香港出口、向香港再出口以及在香港境内转移所享有的许可证例外的特殊待遇

税务相关的特殊待遇	采取措施，发出终止对经营船舶国际运输所得的税收互惠协定的意向通知
其他领域的特殊待遇	采取措施暂停或取消移民、宣判人员移交、香港警务和安保服务成员训练、富布赖特交换项目等领域给予香港的特殊待遇

(2) E.O. 13936 规定的与香港有关的制裁措施

- E.O. 13936 与《香港自治法案》同日颁布，前者客观上进一步释明了何为损害《香港自治法案》规定的“中国政府未能履行其在《中英联合声明》或《香港基本法》项下义务”的行为，包括负责或参与制定、通过或执行《香港国安法》的外国人，从事目的为禁止、限制或惩罚香港公民行使言论或集会自由的审查等行为。此外，该法案的制裁对象还包括为根据本法案受制裁主体提供相关协助、赞助或财务、物资或技术支持的任何其他主体。该法案项下的制裁措施主要为财产冻结。
- E.O. 13936 除了起到细化何为《香港自治法案》规定的损害香港自治情形的作用，客观上还给美国政府绕过将相关主体列入《香港自治法案》项下国务卿报告和财政部报告进行制裁的法律基础。

四、美国涉港制裁前后的变与不变：对中资香港企业经营的影响

随着中国企业“走出去”的步伐加快，在香港设立公司作为进行海外投资或经营的平台，已经成为众多中国企业经营战略的重要一环。选择在香港设立子公司的相关优势因素中，市场担心美国涉港制裁已经对有些方面带来了冲击。但是，在剖析美国涉港制裁对市场主体的影响前，有必要对“中资香港企业”和“其他香港企业”（例如本地或外资香港企业）作出区分，两类主体受到的影响并不完全相同，对中资香港企业运营的影响也没有预计中的深刻。

1、美国涉港制裁对中资香港企业经营不会带来重大影响方面

(1) 中资香港企业面临的汇率风险不会显著上升

人民币对美元：人民币对美元的汇率是由更大范围的市场供求决定的，同时参考一篮子货币进行调节和有管理的浮动，美国对香港的制裁政策和香港社会

经济形势的变化对此直接影响有限。

港币对美元：有研究称美国对香港特殊待遇的取消给市场释放了不利信号，汇率可能成为重要宣泄渠道。⁶但根据我们对近 90 天内汇率数据⁷变化的观察，自美国对香港展开制裁以来，港币对美元汇率短期内无明显波动，并未产生市场预期的短期汇率波动。此外，长期来看，香港联系汇率制度的存在可以起到使外汇市场港币对美元汇率稳定的功能；同时，香港特区政府拥有充足的外汇储备⁸和长期向好的经济形势，有基础抵抗外汇风险和提升市场信心。因此，中资香港企业受港币对美元汇率变动而面临的经营风险也十分有限。

鉴于美国政府对香港的此轮制裁没有涉及具体外汇政策，如果美国政府未来改变在《美港关系法案》允许美元同港元自由兑换的立场或者出台其他对港金融以及外汇领域的制裁政策，中资香港企业仍然会面临一定程度的外汇风险和外汇自由流动限制。

(2) 香港单独关税区（Separate Customs Territory）地位不变

首先，香港作为中华人民共和国的特别行政区，其单独关税区地位是由中国政府认可并由《中华人民共和国香港特别行政区基本法》⁹等中国法律规定的特殊地位；其次，香港依据《关税与贸易总协定》（GATT）的规定成为 GATT 的缔约方，表明其单独关税区的地位被 GATT 所认可。因此，香港的单独关税区特殊地

⁶ 详见

<http://www.huitouvan.com/doc-03e40dc724f30561a4403df680dd2a9.html>。

⁷ 详见 <https://tw.exchange-rates.org/history/HKD/USD/G/90>。

⁸ 详见

<https://view.inews.qq.com/a/20200726A06BTY00?fbkt=D&uid=1339077122>。

⁹ 《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第 116 条规定，香港特别行政区为单独的关税地区；香港特别行政区可以“中国香港”的名义参加《关税和贸易总协定》、关于国际纺织品贸易安排等有关国际组织和国际贸易协定，包括优惠贸易安排；香港特别行政区所取得的和以前取得仍继续有效的出口配额、关税优惠和达成的其他类似安排，全由香港特别行政区享有。

位并非由美国法律所赋予，亦不会因美国此轮制裁而发生重大改变，对中资香港企业的经营无实质影响。

此外，美国政府在此轮涉港制裁中没有明确表明对美出口将对香港适用于与中国大陆同等的关税政策，而且也只是准备终止经营船舶国际运输所得的税收互惠的政策。因此，除了从事经营船舶国际经营业务的企业，目前其他中资香港企业的关税不会产生额外的负担。此外，考虑到中资香港企业涉及对美出口通常为大陆的转口贸易，理论上美国对转口贸易的货物按照原产地规则征收关税，即使未来美国对香港单独关税区的政策改变，对中资香港企业的对美贸易地位亦不存在重大影响。

(3) 以转出口 (re-export) 为主营业务的中资香港企业出口管制地位不变

中资香港企业在香港通常的作用为“转出口”，即将从美国进口到香港的物项，再转出口到中国大陆。需要注意的是，转出口同样受限于美国出口管制法律中的“最终目的地”和“最终用户”的限制，即便在美国取消出口管制法律中赋予香港的许可证例外等特殊待遇之前，中资香港企业向中国大陆转出口受控物项仍需要取得出口许可证或受到相关限制（例如禁运）。因此，美国涉港制裁前后，以转出口为主营业务的中资香港企业出口管制地位实际上没有发生改变。

然而，取消香港在出口管制领域特殊待遇，影响

最大的是此前享受美国出口管制许可证例外待遇的香港公司，这类香港公司并不以向中国转出口为主营业务，因此进口美国受控物项到香港可以享受许可证例外等特殊待遇，但实践中中资香港企业较少涉及此类情形。

2、可能的负面影响：遭遇外国金融机构的强化审查甚至拒绝交易

根据前文的介绍，对被认为与中国大陆及香港的“实质上参与”中国政府削弱或损害香港自治的个人或实体进行重大交易的外国金融机构，美国政府可以对其实施制裁。受此影响，非依美国法律成立的外国金融机构，尤其是位于香港的外国金融机构，加强了对现有客户和资产的审查，¹⁰以识别出有潜在涉港制裁风险的个人或实体。

在此背景下，任何在港新设和存续的中资香港企业及高管都可能是重点筛查的对象，尤其针对国资背景的香港企业。考虑到美国对港制裁具有广泛的自由裁量权和不确定性，出于风控，外国金融机构很可能会提升审查的标准，这可能给中资香港企业带来应对的审查的麻烦，甚至存在“被拒绝交易”的风险。

¹⁰ 相关报道详见

<https://finance.yahoo.com/news/preparing-worst-banks-hong-kong-093000063.html>。

杨天博伦 律师 电话：86 10 8540 8645
王皓阳 律师 电话：86 10 8553 7881
周显峰 合伙人 电话：86 10 8519 1768

邮箱地址：yangtbl@junhe.com
邮箱地址：wanghy@junhe.com
邮箱地址：zhouxf@junhe.com



本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

