

回歸以來香港國際環境的變遷

——世界格局重構與香港的歷史新方位

回歸以來，香港所面對的國際環境發生了翻天覆地的變化。那些變化在過去十年左右顯得更為急速和明顯。與1997年時的情況對比，今天香港面對的國際政治與經濟環境可謂截然不同。毫不誇張地說，香港現在正處身於一個複雜多變、極度嚴峻和異常兇險的國際環境之中。一些香港人，特別那些一向仰視美西方，並以其馬首是瞻的人，對國際環境的轉變頗為後知後覺，並在察覺後茫然不知所措，同時對美西方「因愛成怨」而產生惡感。另一方面，越來越多的香港人則意識到香港必須改變其與美西方的關係，重新思考與國家的聯繫，從而認同對過去的發展戰略和管治方式進行刻不容緩的改革和創新，覺得如此方能讓香港踏上一條對「一國兩制」實踐有利和對香港長遠發展有助的康莊大道。在相當程度上，中央、香港特區政府與愛國力量已經不斷在審時度勢後作出必要的改變和部署，以應對百年未有的世界大變局。

從政治角度言，回歸後香港所面對的國際政治環境的變遷，主要包括美國主導的短暫的單極世界或單極時刻（unipolar world or moment）一去不復返。中國的極速崛起，俄羅斯的再起，中俄加強戰略協作，中俄聯手與美西方抗衡，全球南方的冒起，多極世界出現；美國二戰後構建和主導的所謂「自由國際秩序」被美國一手摧毀，美國滑向單邊霸權主義，西方的全球霸權衰落，跨大西洋聯盟嫌隙日深，美西方對中國崛起的遏制；國際失序和無序的現象叢生，眾多重要的國際組織比如聯合國及其屬下的大批機構、世界貿易組織、世界衛生組織和世界銀行等的領導地位和運作能力與效能下降，並不斷受到美國和發達國家的民粹力量的挑戰，全球治理失效，國際法理受美國漠視或蔑視，區域性的戰爭和衝突頻繁發生。

中美之間的大國博弈成為了國際政治的主軸、部分西方論者更認為世界已經逐漸分裂為分別由美國和中國領導的兩大陣營。從經濟角度而言，香港賴以發展的經濟全球化和國家自由貿易盛行的局面已經一去不復返。長期以來，香港作為一個單獨關稅區、自由港和容許資金自由進出的經濟體從經濟全球化中獲取了大量發展紅利，尤其是其所發揮的作為連接中國與世界——尤其是美西方——的重要橋樑作用。香港回歸祖國以來，「逆經濟全球化」越演越烈，國家安全和地緣政治因素往往擠壓經濟法則和市場運作，過去為經濟全球化提供理論依據的新自由主義（neoliberalism）式微，經濟民族主義、排外主義和民粹主義兇猛來襲，美國帶頭拆毀支撐和承托經濟全球化的制度和規則，推進全球貿易自由化的國際談判難以為繼，全球科學和技術革命方興未艾，不少傳統產業走向式微或掙扎圖存，保護主義、單邊主義、貿易戰、關稅戰、供應鏈和產業鏈的割裂與重組，重要的全球航運通道不時因為地緣政治衝突而關閉，經濟、貿易、科技和金融不斷被「武器化」，各國力謀經濟獨立自主和減少對其他國家的依賴，全球貿易體系走向碎片化或區域化，原有的全球經濟「遊戲規則」蕩然無存，新的區域經濟合作組織或網絡不斷湧現。

這些巨大變遷充分顯示香港在回歸伊始所面對的相對比較穩定和有利的國際環境已經不復存在，當前香港正面對着一個失序、無序或混亂的國際環境，並經受着來自美國和其部分盟友的制裁和打壓，從而香港必須要應對各種越來越多、越來越難以預見以及越來越難以控制的、來自外部的安全威脅。不過，與此同時，中國則在力所能及的範圍內維護和遵守國際政治和經濟秩序的核心和合理部分，力圖穩定和修補正在崩壞中的國際秩序，提出重構國際秩序的「安全」、「發展」、「文化」和「治理」倡議，並通過「一帶一路」、「金磚國家」、上海合作組織、亞洲基礎設施投資銀行、新開發銀行等舉措落實四大倡議發揮引領國際政治和經濟秩序重建的示範作用。

具體而言，香港所面對的國際環境變化和衝擊主要集中在幾個方面：「逆經濟全球化」、區域經濟體的湧現、大國博弈與地緣政治壓倒市場經濟、以及美西方對香港的打壓。

「逆經濟全球化」與區域經濟體的湧現

作為一個高度開放、國際網絡廣闊、資金自由進出，曾經奉行「積極不干預」治理方針、信奉自由貿易、極度依賴國際貿易並擔當着中西方經貿橋樑角色的國際大都會，香港絕對是經濟全球化的受益者，也是經濟全球化的堅實支持者。然而，在香港回歸祖國近三十年期間，經濟全球化由巔峰墜落。今天香港面對的是各種「去全球化」、「反全球化」和「逆全球化」的浪潮。這些滔滔巨浪仍在不斷翻滾，要重回過去的經濟全球化巔峰估計沒有可能。

經濟全球化之所以難以為繼，有幾個主要原因。首先，美國原來是經濟全球化的倡導者和推動者，但不少美國人相信全球化致美國「去工業化」、大批產業工人失業、金融經濟或虛擬經濟壓縮實體經濟、貧富懸殊現象極其嚴重。美國的情況也在不少其他西方國家出現。結果是反對經濟全球化的浪潮首先在美國和眾多西方國家爆發。這些浪潮成為了美西方右翼民粹主義和左翼民粹主義（主要是前者）冒起的基礎。右翼民粹主義者在美國和一些歐洲國家甚至成為了執政力量，而特朗普則是其中最重要和突出的代表。

其次，美國和其一些盟友認為經濟全球化促成了中國的急速崛起，而中國的崛起則是美國和其西方盟友的嚴重經濟、社會和民生問題的來源。美國的政客和不少專家學者紛紛把美國國內的深層次矛盾的原因歸咎中國，極少提起其國內的種種結構性問題，並以



在相當程度上，香港首個五年規劃可以說是香港應對新國際環境的一項重要戰略部署，而加快融入和服務國家發展大局則是香港發展戰略的重中之重。

此來逃避和推卸他們的相關責任。既然經濟全球化對中國有利、對美西方不利，則推行「逆經濟全球化」便符合美西方的安全需要和根本利益。他們期望「逆經濟全球化」會窒礙中國的發展和遏制中國的崛起。

第三，新冠肺炎疫情在2019年底爆發，為全世界帶來重大的傷害。由於用來應對疫情的醫療物資的生產設施在經濟全球化下分布在世界不同角落，全球的交通和運輸因為疫情而不暢通，再加上部分國家在醫療物資的供給上搞保護主義，致使不少國家因為醫療物資短缺而難以應對疫情。這場全球性的傳染病災難讓不少人重新思考經濟全球化的利弊並得出對經濟全球化不利的結論。

第四，俄烏戰爭、美以伊衝突和其他一些區域性的衝突都引發了一些重要國際運輸航道堵塞的情況，尤其對全球能源和糧食貿易乃至全球貿易造成嚴重打擊。一直以來，人們相信在美國的強大軍事力量的保護下，全球重要國際航道的安全應該不成問題，所以經濟全球化得到切實的維護。不過，那些區域性的戰爭暴露了美國缺乏軍事、經濟和外交能力保障重要國際航道的安全和暢通無阻。既然如此，越來越多人會認為在國際航道不安全的情況下，全球性的產業鏈和供應鏈亦隨之難以維持。為了自身利益，不少國家便不得不搞「產業鏈和供應鏈重構」、「友岸外包」、「近岸外包」、「在岸作業」等行動，務求減少對其他國家和地區在經濟和重要物資上的依賴，而貿易和產業保護主義也就接踵而來。

最後，英國脫歐、歐洲部分國家對歐盟的質疑和挑戰、美國悍然單方面退出跨太平洋夥伴關係協定（TPP）、美國不斷削弱其與加拿大和墨西哥的自由貿易協定都是美西方對經濟全球化的「反叛」的重要事態發展。

逆經濟全球化不單體現在貨物和服務貿易上，也陸續體現在金融領域。多次發生的全球和區域性金融危機，尤其2008年源於美國的全球金融海嘯，促使不少國家反思金融全球化的利弊。不少國家特別是美西方國家基於經濟和政治原因越來越不鼓勵或不容許本國資金外流，希望那些資金能夠用來減少越來越龐大的債務負擔和投資於國內的經濟活動。金融保護主義縱然尚未達到嚴重地步，但對跨國貿易和投資卻難免帶來負面衝擊。

長期以來，經濟全球化和經濟區域化同時並存，但在經濟全球化佔主導地位時，經濟區域化便相形見绌。然而，隨着經濟全球化退潮，經濟區域化便愈趨蓬勃。為了自身經濟發展需要，不少國家紛紛成立和加入不同的區域經濟體。部分原有的區域經濟體亦走向深化和強化。區域經濟體遍布全球，比較重要的包括區域全面經濟夥伴協定（RCEP）、跨太平洋夥伴全面進步協定（CPTPP）、東南亞國家聯盟（ASEAN）、歐洲聯盟（EU）、美墨加協定（USMCA）、金磚國家（BRICS）、非洲大陸自由貿易區（AfCFTA）、南方共同市場（Mercosur）等。展望將來，隨着經濟全球化持續退潮，新的區域經濟體將不斷湧現，全球貿易體系愈益走向碎片化。

為了遏制中國崛起，美國和個別西方國家刻意推動「逆經濟全球化」作為盡最大可能與中國在經貿上「脫鉤」的手段。為了維護國家利益和促進國家的發展，中國也不得不採取積極戰略以作應對，其中「一帶一路」倡議、金磚國家、上海合作組織、RCEP和亞洲基礎設施投資銀行等是較為重要的手段。不過，如此一來，「逆經濟全球化」的速度會更為迅猛，而全球經濟碎片化的趨勢也更難逆轉。

大國博弈與地緣政治壓倒市場經濟

凱投（Capital Economics）宏觀首席經濟學家尼爾·謝林（Neil Shearing）在其《分裂的世界：地緣政治的回歸將如何撕裂全球經濟》（2025）一書中指出：全球經濟遭受了兩次衝擊。首先，2020年新冠疫情爆發，迫使各國政府和企業重新審視全球供應鏈的相關風險。其次，俄烏衝突爆發，迫使各國政府和企業重新審視全球供應鏈的相關風險。這兩大衝擊使華盛頓與北京針鋒相對。從長遠來看，他認為更可能的結果是，未來幾十年世界將分裂成一個大致與美國結盟的西方陣營和一個大致站在中國一邊的陣營。

隨着中國的急速崛起，以及美國對中國的持續、全方位遏制，大國博弈（great power rivalry）重臨。誠然，參與大國博弈的除了中美兩國外，還有另外一些次大國的國家。不過，由於中國和美國的體量遠為龐大，所以當前對全球政治影響最大的必然是中美博弈。在中國改革開放初期，為了拉攏中國對抗蘇聯，美國積極與中國改善關係。不少美國的戰略精英相信，

中國的改革開放和參與經濟全球化將會最終讓中國在政治上和經濟上走上「西方化」道路，但他們認為中國在經濟上無法超越美國，從而在經濟和政治上，中國將會是美國的「永久附庸國」，並成為支撐美國主導的「自由國際秩序」的重要支柱。不過，歷史的發展卻與美國的意圖背道而馳。大概在二十一世紀初開始，中國經濟的超高速發展和中國在全球的政治影響力的不斷攀升，讓美國瞠目結舌和深以為憂。中國雖然奇跡般崛起，卻沒有踏上西方的發展道路，反而開闢了一條有中國特色的社會主義現代化道路，而且這條道路又越來越獲得全球南方國家的青睞，並大幅弱化西方在發展道路上的話語權。

這些出乎美國意料的事態發展令美國不少人感到如芒在背。越來越多美國戰略精英斷定中國是美國的強大戰略對手，對美國的利益、安全和全球霸權造成致命威脅。在2010年至2016年這段時間內，美國國內就對華政策展開了激烈的辯論。辯論的結果是過去長期主張與中國接觸和對話（engagement）的精英走向式微，而那些鼓吹遏制中國崛起和在經貿上與中國「脫鉤」的精英則成為主流勢力。自從特朗普於2016年當選美國總統後，便正式把中國定性為「戰略對手」，並對中國展開前所未有的貿易戰和科技戰。2020年，拜登成為美國總統後，不但沒有撤銷特朗普的對華遏制措施，反而加大遏制力度，尤其在科技領域。2024年特朗普再次當選美國總統，更對包括中國在內的眾多國家發動猛烈的關稅戰、貿易戰和科技戰，其中對中國的打擊力度尤其凌厲，實際上是要摧毀美國一手在二戰後建立的國際自由貿易體系，並按照「美國優先」原則對世界各國進行巧取豪奪。如此一來，全球貿易體系陷入崩壞和高度不確定狀態。

上世紀80年代末和90年代初，東歐巨變和蘇聯解體，過去中美為了抗衡蘇聯而開展的戰略合作因此再無需要。美國因此覺得可以無所顧慮地對中國進行全方位遏制。從中國角度看，則更有實力和底氣對美國的遏制進行強力的反制。中國巧妙利用對稀土和關鍵礦物的出口管制、對美國農產品和大飛機的採購數量的控制、減少持有美國國庫債券和對美國部分企業實施制裁等手段對美國經濟造成重大損害，最終迫使美國對中國作出讓步。然而，美國仍然不斷對中國的高端產業和相關企業實施制裁，而中國則對美國的有戰略價值的企業施加制裁以作回應。中美的經濟戰爭看來不會有停息的時候。

除了在經貿和科技領域外，美國也在地緣政治和經濟領域持續敲打中國。美國不斷試圖利用其龐大市場、美元霸權、科技壟斷等手段迫使盟友和其他國家削弱或割斷與中國的經貿關係、科技交流和基礎設施合作，尤其針對其「後院」的拉美國家，務求讓中國難以從海外市場獲得能源、資源、市場和重大基建投資項目。不過，由於中國與大部分國家都有緊密的經貿聯繫，比美國的海外經貿夥伴還要多，加上美國市場趨趨封閉，所以美國拉攏盟友與其他國家在經貿上孤立中國的圖謀所取得的成果頗為有限。即使如此，美國仍會鋌而不捨地在經濟上孤立中國。

在經濟全球化和新自由主義鼎盛時期，主流意見認為市場運作和自由貿易不應該受到政治因素干擾。然而，隨着大國博弈越來越激烈，涉及的利益和安全越來越多，各國必然會更多考量國家利益、國家安全、戰略得失和地緣政治形勢的變動。保護主義、民族主義、民粹主義、排外主義等政治經濟思潮的抬頭促使世界各國越來越多插手經濟事務，尤其在國際貿易、對外投資、外來投資、出口管制、入口限制、基礎設施建設和科技合作上。近年來，美國更把地緣經濟戰略（geoeconomics）發揮到極致。為了遏制中國的崛起，美國不惜以維護國家安全為由把眾多經濟資源武器化和在法律上進行「長臂管轄」，包括限制或禁止自己和盟友對華出售尖端芯片和製造尖端芯片的機器、切斷中國從美國和外國取得高科技的途徑、防止中國留學生在美國大學和研究機構研習尖端科技、禁止中國企業投資於美國高科技產業和基礎設施、阻止美國資金投資中國高科技企業和股票市場等。對美國的種種不合理甚至違反國際法的敵對行動，中國奮起反擊，利用美國在稀土、電磁和關鍵礦物的短板對美國作出凌厲反制，同時打擊美國的關鍵產業特別軍工產業，迫使美國有所收斂。

在大國博弈，特別是中美博弈方興未艾之際，國家安全和地緣政治利益屢屢凌駕自由貿易、市場規則和經濟利益，過去的全球貿易體系已是千瘡百孔，而經濟戰爭則不斷發生。不少國家已經意識到今後再難以通過對外貿易來推動國家的發展。為了自身經濟利益和安全，它們不得不調整經濟發展戰略，更多地依靠自身資源和市場或與一些其他國家建構經貿紐帶。

總體結果是，全球經貿體系因此而變得更為碎片化和脆弱。

在逆經濟全球化、民粹與民族主義冒起和大國博弈越趨激烈的局勢下，所有那些擔負全球治理功能的國際組織特別是聯合國和世界貿易組織都難以發揮積極有效作用，致使全球治理出現嚴重困難。其中重要後果之一，是越來越多國家特別是弱小國家難以通過國際組織維護自身利益，而一些大國比如美國則更肆無忌憚地從事霸凌行徑來謀求一己之私。

美西方「以港遏華」持續打壓香港

對香港而言，回歸後國際環境的最重大的變遷莫過於香港與西方陣營關係的弱化與惡化。在英國人管治時期，香港與中國內地和西方世界的關係頗佳，也因此能夠有效發揮中西方的橋樑作用。中華人民共和國成立後，由於中國被美西方封鎖和圍堵，這個橋樑角色對中國尤其不可或缺。1980年代初，「香港前途問題」湧現。儘管英國極不願意把香港交還中國，但由於當時中國與美西方關係良好，因而為香港和平回歸中國營造了良好的氛圍和條件，最終英國也不得不從香港撤退。美國不但沒有阻撓香港回歸中國，反而在1992年通過《美國香港政策法》表明對「一國兩制」方針的支持，並給予香港某些所謂「國家級」特殊待遇。美國當時的盤算是一方面美國可以在香港回歸後取代英國在香港的經濟地位和角色，另一方面則期望香港這個深受西方文化和制度熏陶的資本主義社會能夠促進中國的「和平演變」。

香港回歸後初期，在中美關係相對友好的情況下，美國基本上也沒有太多枱面上的干預行為。2003年，香港爆發由反中亂港分子策動的「反基本法第23條」立法的政治亂象，美國在這場事件中的身影並不明顯。不過，在東歐巨變和蘇聯解體後，美國成為了「單極世界」的霸主，不但對中國在戰略上的依賴減少，甚至試圖依照美國的體制和價值觀改造其他國家。小布什總統主政期間（2001–2009），美國甚至把「輸出『西方』民主」作為國家重大任務。與此同時，美國對中國的崛起的疑慮也越來越深。小布什總統首先把中國形容「戰略對手」，不過最終卻沒有付諸行動。不過，美國對香港的態度也逐漸發生改變。美國猛然意識到香港難以發揮促進中國「和平演變」的作用，反而越來越成為了助力中國崛起的力量。

自此之後，美國對香港那些高舉「民主改革」旗幟的反中亂港勢力使青睞有加，並慫恿和支持他們在香港策動一連串的鬥爭行動，企圖把香港變成一個「製造麻煩的地方」。美西方勢力在2012年的國教事件、2014年的非法「佔中」和2019–2020年的修例風波中扮演的不光彩角色越益明顯和粗暴。美國和其西方盟友對香港的敵意在中央制定香港國安法後更加明顯。為了遏制香港、削弱香港對中國的戰略價值，美國通過了一批針對香港的法律，尤其重要的是《香港人權與民主法》和《香港自治法》，對一些中央涉港事務官員和特區主要官員施加無理制裁，並撤銷一些美國與香港之間的司法、科技和教育合作。

更為嚴重的是，美國實際上是撤回其過去對香港實行「一國兩制」的承認，並指責香港已經不再享有高度自治。比如，美國向中國內地徵收高關稅時，也同時向香港徵收同等的關稅。美國又肆意阻撓美西方資金到香港投資，包括不購買中國內地和香港企業的股票。美西方媒體更不斷抹黑香港的民主、人權和法治狀況。美國的意圖是要打擊香港的國際形象，窒礙香港的發展。鑒於中美博弈是一個長久的鬥爭過程，作為國家不可分割的一部分，香港難免成為了美國和其盟友的「眼中釘、肉中刺」。當然，在處理與美西方關係時，中央和香港都採取比較小心、隱忍和慎重的做法，特別避免過度損害彼此的關係，但美國拉攏其盟友持續打擊香港的政策卻不會因此而改變。香港與西方陣營的關係在中西方的不斷摩擦下再也難以恢復到回歸初期的境況。以此之故，香港也難以如過去般依靠西方作為香港發展動力的來源，反而要隨時防範來自西方的挑釁和打擊。

中央支持下香港獲新發展動力機遇

總的來說，香港回歸祖國後，香港所面對的國際環境發生了急劇轉變，其對香港作為國際貿易中心的打擊尤其明顯。這些轉變是香港基本法在1980年代中後期制定的時候所難以預見的。即便在回歸之際，中央和香港人也不會想像到香港要在短時間內處身於一個相當嚴峻的國際環境。不過，好在基本法作為一個法律框架給予中央和香港相當廣闊的空間去應對新的國際環境的挑戰。尤其重要的是，在國家憲法和基本法下，中央享有對香港的全面管治權，容許中央在香港面對嚴重困難之際為香港排憂解難。今後，中央和香港將更加會有機地結合中央的全面管治權和香港的高度自治權，讓香港在新的國際環境中突圍而出和取得新的發展機遇和動力。香港仍然會盡力維持與美西方的聯繫，但卻會運用其作為國際大都會所擁有的廣泛國際聯繫為國家的對外戰略服務，尤其協助中央推進「一帶一路」倡議、人民幣國際化和粵港澳大灣區的建設。中央也會盡最大努力協助香港積極解決經濟發展、產業升級、國際金融中心構建、民生改善和開拓全球南方的發展機遇。在相當程度上，香港首個五年規劃可以說是香港應對新國際環境的一項重要戰略部署，而加快融入和服務國家發展大局則是香港發展戰略的重中之重。

香港中文大學社會學榮休講座教授、全國港澳研究會顧問