

Paper No. 72

2008

香港的國際政治經濟“二元特徵”與美國的香港政策 (The Dualistic Structure of Hong Kong's Political Economy and U.S. – Hong Kong Policy)

Benqiu Shen
shenziyuan1976@163.com

Link to published article: http://www.hkbu.edu.hk/~lewi/pub_work_info.html

Citation

Shen, Benqiu. 香港的國際政治經濟“二元特徵”與美國的香港政策 (*The Dualistic Structure of Hong Kong's Political Economy and U.S. – Hong Kong Policy*). Hong Kong: David C. Lam Institute for East-West Studies, 2008. LEWI Working Paper Series no 72.

This Working Paper is brought to you for free and open access by the David C. Lam Institute for East-West Studies at HKBU Institutional Repository. It has been accepted for inclusion in LEWI Working Paper Series by an authorized administrator of HKBU Institutional Repository. For more information, please contact repository@hkbu.edu.hk.



林思齊東西學術交流研究所
David C. Lam Institute for East-West Studies (LEWI)

Working Paper Series 研究報告系列

第七十二期
二零零八年二月

香港的國際政治經濟“二元特徵”與美國的香港政策

沈本秋
復旦大學

本文作者歡迎讀者提供意見。
聯絡方法：

復旦大學國際關係與公共事務學院 沈本秋
電郵: shenziyuan1976@163.com

David C. Lam Institute for East-West Studies (LEWI)
Hong Kong Baptist University (HKBU)

LEWI Working Paper Series is an endeavour of David C. Lam Institute for East-West Studies (LEWI), a consortium with 28 member universities, to foster dialogue among scholars in the field of East-West studies. Globalisation has multiplied and accelerated inter-cultural, inter-ethnic, and inter-religious encounters, intentionally or not. In a world where time and place are increasingly compressed and interaction between East and West grows in density, numbers, and spread, East-West studies has gained a renewed mandate. LEWI's Working Paper Series provides a forum for the speedy and informal exchange of ideas, as scholars and academic institutions attempt to grapple with issues of an inter-cultural and global nature.

Circulation of this series is free of charge. Comments should be addressed directly to authors. Abstracts of papers can be downloaded from the LEWI web page at <http://www.hkbu.edu.hk/~lewi/publications.html>.

Manuscript Submission: Scholars in East-West studies at member universities who are interested in submitting a paper for publication should send an article manuscript, preferably in a Word file via e-mail, as well as a submission form (available online) to the Series Secretary at the address below. The preferred type is Times New Roman, not less than 11 point. The Editorial Committee will review all submissions. The Institute reserves the right not to publish particular manuscripts submitted. Authors should hear from the Series Secretary about the review results normally within one month after submission.

Copyright: Unless otherwise stated, copyright remains with the author. Please do not cite or circulate the paper without the author's consent.

Editors: Ah Chung TSOI, Director of LEWI; Emilie Yueh-yu YEH, Cinema & TV and Associate Director of LEWI.

Editorial Advisory Board: From HKBU: CHEN Ling, Communication Studies; Martha CHEUNG, English Language and Literature; Vivienne LUK, Management; Eva MAN, Humanities; TING Wai, Government and International Studies; WONG Man Kong, History; Terry YIP, English Language and Literature. From outside HKBU: David HAYWARD, Social Economics and Housing, Swinburne University of Technology (Australia).

Disclaimer: David C. Lam Institute for East-West Studies (LEWI), and its officers, representatives, and staff, expressly disclaim any and all responsibility and liability for the opinions expressed, or for any error or omission present, in any of the papers within the Working Paper Series. All opinions, errors, omissions and such are solely the responsibility of the author. Authors must conform to international standards concerning the use of non-published and published materials, citations, and bibliography, and are solely responsible for any such errors.

Further Information about the working paper series can be obtained from the **Series Secretary:**

David C. Lam Institute for East-West Studies (LEWI)
Hong Kong Baptist University
Kowloon Tong
Hong Kong
Tel: (852) 3411-7273; Fax: (852) 3411-5128
E-mail: lewi@hkbu.edu.hk
Website: <http://www.hkbu.edu.hk/~lewi/>

香港的國際政治經濟「二元特徵」美國在香港政策^[1]

沈本秋
復旦大學

無論從地緣政治經濟還是認同來看，香港都涉及到複雜的大國政治與經濟關係。香港在主權上屬於社會主義中國，符合中國利益，且對中國有傳統文化和種族的認同；但香港又和美國為主的西方國家在利益上有不可分割的聯繫，並具有對西方政治經濟制度的認同。所以，本文將香港定位於具有國際政治經濟「二元特徵」的行為體。正因為如此，美國自老布殊政府以來的香港政策基本上在維持中美關係和維護以及擴展美國在香港的利益之間尋求平衡。美國的這種平衡既是出於現實主義的維護中美關係的需要，也是出於國內價值要求美國政府促進美國在香港利益的需要。美國的平衡政策可以實現美國利益最大化的目的。

引言

從法理上講，香港在1997年回歸中國之前只是中國和英國雙邊關係中的一個問題，在回歸後只是中國的內政。任何第三方都沒有介入的合法理由。但是自1982年中英開始關於香港問題談判以來，西方其他國家和地區如美國、加拿大、澳大利亞、日本、歐盟等一直表示關注，並在香港移民、人權與民主、政制發展等方面進行介入。在這些國家和地區中，美國又是進行干預的最主要的外部勢力。1982年至1984年中英談判時期，美國在香港事務上只是一個「有興趣的旁觀者」。^[2]1989年後，美國開始日漸深入的介入中英之間的香港問題以及中國對香港的「一國兩制」政策，由此產生了中美之間的香港問題。香港回歸10年多來，美國仍然介入香港事務，尤其介入香港的政制發展。鑒於香港是一個非主權國家行為體，是在「一國兩制」條件下實行自己特殊制度，且享有高度自治的地區，美國對這一特殊行為體的政策究竟表現出怎樣的特點？本文將從探討香港在國際政治經濟中的特徵出發，來考察美國的香港政策特點。

^[1] 本文的寫作過程得到了香港浸會大學林思齊東西研究所提供的資助，使本人獲准在香港訪學 5 個月，並得到了香港浸會大學政治與國際關係系丁偉教授的悉心指導，在此深表感謝。

^[2] Gerald Segal, "U.S, the Inactive Superpower", in eds., *The Fate of Hong Kong*. (London: Simon & Schuster, Inc., 1993), p.116.

香港的國際政治經濟「二元特徵」

要研究美國的香港政策，首先要理解香港在國際政治經濟中的特點。香港是在中國主權下具有高度自治權的行為體。但是既然國際上的美、英等大國關注甚至介入香港的「一國兩制」，就要認識香港在國際政治經濟中具有什麼特點。本文將從地緣政治經濟視角和認同的視角來理解香港的國際政治經濟特徵。

1. 大國地緣政治經濟戰略在「香港問題」上延伸

1.1 大國地緣政治與香港的命運

從地緣政治的視角來看，香港一直受到大國政治的影響。丁偉教授認為「大國強權政治是主宰香港前途的重要變數」。^[3]由於香港在地緣政治中的重要性，自鴉片戰爭以來，西方大國就對中國的這塊領土虎視眈眈。

英國在1841年從中國奪取香港，並在1842年的鴉片戰爭後通過不平等條約開始佔領香港。1860年，英國奪取九龍半島。後來於1898年又通過租借九十九年的方式獲得了新界（佔全香港陸地面積92%）。由此「英國得到了一個貿易站和軍事營地，它包含世界上最好的港口」，^[4]並由此打開了通向中國的南大門。從此英國實施了一百五十多年的佔領。

根據唐耐心的發現，美國自19世紀末期逐漸認識到了香港的戰略重要性。1898年，在美西戰爭期間，美國海軍曾經利用在香港北邊不遠的米爾斯灣，作為一個集結待命地，供在馬尼拉灣的軍隊進攻西班牙艦隊之用。1937年抗日戰爭爆發後，香港的地位再次受到大國重視。1941年4月，美國、英國、荷蘭和澳大利亞官員在新加坡集會，以確定一旦日本進攻將採取何種行動。四國協議曾經規定香港成為一個重要的海軍作戰基地，但是美國和英國軍事當局都認為香港並不十分安全。二戰中，中國航空公司使重慶和香港之間的航線保持暢通起了重要作用。該航空公司45%的股份是屬於泛美航空公司的，該公司的飛機也由美國人駕駛。這條航路對於中國獲得抗戰物資起

^[3] 丁偉，“中美關係與香港前途”，《‘九七’後香港在兩岸關係中的地位與作用》學術座談會論文集。

^[4] 唐耐心：《不確定的友情：臺灣、香港與美國，1945至1992》（新新聞編譯小組譯），臺北：新新聞文化事業股份有限公司，1995年版，第364頁。

了重要作用。在1941年12月8日日本圍攻香港時，該航空公司執行了重要的撤退任務，搭載重要的官員和搶運抗戰物資。在二戰結束之前，出於「非殖民化」的理念和中國在世界反法西斯戰爭中的重要貢獻，美國羅斯福總統曾經力主英國將香港歸還中國。1943年3月，羅斯福明確告訴蔣介石夫人宋美齡，香港、滿洲、臺灣和琉球群島在戰爭結束後都將歸還中國。羅斯福還要求中國在收復香港後把它變成一個自由港。英國對此便顯出恐慌，一直不予同意。在雅爾達會議上，羅斯福再次明確的提到了這個問題。^[5]羅斯福去世後，英國更加強了對香港的重視。在接受日軍受降的儀式中，雖然中英均派代表參與，但是中國代表只是象徵性參與，英國再次接管了香港。

冷戰開始後，美國開始對香港予以重視。美國認識到香港在遏制中國的戰略中具有前沿地位的作用。而且香港在美國的整個亞太戰略中地位也極其重要。1951年6月，艾奇遜對參議院說，「我認為如果使香港落入中共之手，就會對聯合國的利益和我們的利益產生不利影響」。^[6]為此，美國在50年代多次承諾在香港受到中共攻擊時會幫助英國。同時，美國還把香港看作對華實施禁運的重要港口。美國相信，由於香港靠近中國大陸，香港的貨物可以很容易的進入中國大陸。於是對美國所有銷售往中國的香港的貨物實行嚴格的審批手續。除此之外，美國中情局還發現香港是對中國大陸進行情報活動的理想場所。他們在香港收集大陸出版的報紙和資料，瞭解從大陸來港人士的資訊，根據這些資料和資訊研判中國情勢的發展。美國還把香港當作美國海軍停靠休息的場所。並以此作為幫助英國對香港承擔一種軍事責任的表示。

中美建交以來，儘管香港作為情報基地的地位已經下降，但是在美國的亞太戰略中地位仍然重要。美國海軍仍然每年在此停靠。1949年中國建國後，中國沒有立即採取行動收回香港，而是利用其有利地位與外部進行通商。但是中國從沒有放棄對香港的主權申明。

總之，從一百多年的歷史看，香港成為了大國地緣政治的爭奪場所。一方面，中國為維護自己的主權而不斷努力；另一方面，英美等西方大國則利用香港服務於自己的戰略需要。

^[5] 參見唐耐心：《不確定的友情：臺灣、香港與美國，1945 至 1992》（新新聞編譯小組譯），臺北：新新聞文化事業股份有限公司，1995 年版，第 366-369 頁。

^[6] 同上，第 371 頁。

1.2 中美地緣政治經濟戰略在香港的延伸

從上述香港的歷史來看，在大國的地緣戰略中，香港作為國際大都市和自由港，既服務於中國的利益，也對西方大國有利。所以各自的地緣戰略又通過維護各自在香港的國家利益表現出來。

中國在香港的利益主要體現為主權利益、經濟利益和聲望利益。主權利益是中國在香港的最大利益。維護國家主權也是中國共產黨獲得政權合法性的基礎。鄧小平1982年9月24日會見柴契爾夫人時講過，「如果在1997年，香港主權不收回，任何一個中國領導人和政府都不能向中國人民交代，甚至也不能向世界人民交代。如果不收回，就意味著中國政府是晚清政府，中國領導人是李鴻章」。「如果十五年後收不回，人民就沒有理由信任我們，任何中國政府都應該下野，自動退出政治舞臺，沒有別的選擇」。^[7]就經濟利益而言，在冷戰時期，香港是中國獲得外部物資的通道，也是中國出口的通道。在冷戰時期西方國家對中國實施封鎖禁運後，香港在中國與外部的經濟溝通中起到了得天獨厚的作用。中國實行改革開放後，香港與中國華南地區的經濟逐漸融合，成為大中國經濟圈中重要的部分，為中國的改革開放提供了動力，為中國的崛起提供了豐富的物質基礎。就聲望利益而言，中國收回香港以及管理好香港並維護好香港的國際金融貿易中心地位對於中國的大國地位是十分重要的，同時也是證明「一國兩制」政策正確性的最好案例，對於中國最終統一臺灣起到示範作用。1997年以來的中國共產黨15大、16大以及17大報告中都論述了「一國兩制」政策在香港的正確性以及中央政府維護香港國際金融貿易中心地位的決心。^[8]

對於關注香港的西方大國來說，香港對它們則有著多方面的利益，包括經濟利益、價值利益、戰略利益等。美國作為西方利益的主要維護者和代表，自然關注在香港的利益。根據陸德明的統計，到20世紀60年代中期，美國已經成為香港最重要的貿易夥伴，在香港出口值中所佔比重名列第一，在其進口值中所佔比重名列第三，僅次於中國大陸和日本。1965年美國在香港製造品出口所佔比重為34.2%，1975年為32.1%，1985年為44.4%。最令人吃驚的是1988年之前美國幾乎是香港一切出口產品的

^[7] 鄧小平，“我們對香港問題的基本立場”，《鄧小平文選》（第三卷），人民出版社，1993年版，第12-13頁。

^[8] 參見中國共產黨十五大、十六大和十七大報告，中國共產黨歷次代表大會資料庫，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/index.html>。

最大市場。^[9]60年代中期至80年代中期，美國在香港直接投資在香港外資中一直佔壓倒性優勢，1965年美國在香港的企業數開始名列第一，達130家，1984年增加到442家，依次佔香港外國企業總數的23.8%和23.2%。80年代末期，美國在港直接投資總額為60億美元。^[10]美國認為，香港是一個國際自由港，香港也是國際金融、航運、貿易中心，如果香港出現災難，將會破毀地區的穩定與繁榮，也會破壞中國與鄰國以及美國的關係。所以，美國的意圖是按照自己的理解盡力維護香港的繁榮與穩定。美國一直認為自由市場經濟要靠民主制度和尊重人權來維護。如果沒有這些前提，自由市場將會受到削弱。所以美國希望香港實行西方的民主制度。而且香港實現西方的民主政治制度將是在臺灣地區之後，西方大國為中國大陸地區甚至整個東亞地區樹立的又一個西方民主典範。在戰略上，「美國在亞洲的利益向來是保持和平與穩定、航行自由和市場准入並使任何一個國家都不能支配這一地區而排斥美國」。「香港作為世界上最自由和效率最高的港口之一，對航行自由和進入市場、特別是進入中國市場具有至關重要的意義」。^[11]

2. 香港的認同特徵及其國際政治內涵

2.1 港人的身份認同與政治認同

香港的認同也具有二元特徵。根據1999年香港中文大學香港亞太研究所所王家英博士發表的調查結果顯示，在1997年到1998年回歸的一年裏，在身份認同上，57%以上的港人認同自己香港人的身份，30%的港人認同自己中國人的身份，兩者皆有的佔10%。在政治認同上，香港人的公民意識也在逐漸發生變化。在所列出的六項公民權利的排序中，港人對西方自由和人權的認同比例位居第一位，這一項超過了50%。其次是對西方民主的認同，超過了10%。^[12]

^[9] 參見張德明：《東亞經濟中的美日關係研究（1945--2000）》，北京：人民出版社，2003年版。

^[10] 同上。

^[11] 美國傳統基金會亞洲中心報告，“美國在香港的利益”，《參考消息》，1997年2月16日。

^[12] 參見王家英，《香港人的公民意識與身份認同：回歸一年的發展》，香港海峽兩岸關係研究中心，1999年版。

香港大學亞洲研究中心的鄭宏泰和黃紹倫對港人1990年到2001年以來的身份認同作了更細微的分類調查。第一類是根據年齡進行調查。結果發現，在受訪者中，1945年以前出生的港人對香港人的身份認同逐年下降，從1990年的44%下降到2001年的35%，對中國人的身份認同在逐年上升，從1990年的39.7%上升到2001年的43.3%；而1970年後出生的港人對香港人的身份認同維持在57%以上，而對中國人的身份認同由1990年的21.4%上升到2001年的24.8%。老一輩大多是大陸來港的移民，對家鄉有一定感情。而年輕一代在香港出生和接受教育，自然依戀香港。第二類是根據類別進行調查，分為移民（由大陸移民而來）和本土者兩類。1970年後出生的本土者認同香港人身份的佔65%至70%，認同中國人身份的只有15%至20%；而1970年後出生的移民者則較為認同中國人身份，約佔45至65%，而認同香港人身份的只有15%至25%。由此可見，年輕人本土認同強烈，另外香港出生的港人本土認同強烈。^[13]總之，在身份上，具有「香港人」和「中國人」的兩種認同，而「香港人」的身份認同多於「中國人」的身份認同。在公民意識上，港人傾向於對西方民主與自由價值觀的認同。

2.2 港人認同的國際政治內涵

根據上述分類，接下來本節將分別從港人的身份認同和政治認同形成的國際政治內涵進行分析。首先，港人的兩種身份認同各自有著不同的內涵。從港人的「香港人」身份形成的歷史來看，主要有以下因素：一是1949年中國共產黨在大陸建國後，大陸與香港的邊界通道被關閉，社會主義中國與英國資本主義殖民統治的香港由於國際兩大陣營對立的原因失去了暢通的管道；二是發展模式不同，英國在香港實行資本主義發展模式，而中國在大陸走社會主義道路，這二者在國際意識形態的鬥爭中是完全對立的；三是香港逐漸成為資本主義政治經濟體系的一員，而中國逐漸對資本主義政治經濟體系關閉而倒向社會主義政治經濟體系；這兩種體系在冷戰時期的鬥爭基本上是資本主義佔據比較優勢；四是港人的生活水準比大陸人民要提高的快，這更加增強了西方國家對資本主義優勢的宣傳。正是這幾個因素在1949至1997年這段時間逐步促使了「香港人」身份的形成，所以「香港人」的身份內涵基本上就是認同西方資本

^[13] 鄭宏泰、黃紹倫，《移民與本土：回歸前後香港華人身份認同問題的探討》，香港浸會大學林思齊東西學術交流研究所，2003年版。

主義政治經濟制度。而這一身份的形成過程也是國際政治鬥爭在香港的結果。就港人的「中國人」身份來看，主要體現在種族和文化傳統的認同。根據香港亞太研究所1997年發表的一項調查顯示，在1985年，60.8%的港人認同中國文化，78.6%的港人爲自己是中國人感到自豪。1994年的調查顯示90%以上的港人表示尊重中國傳統道德觀念。^[14]

其次，在政治認同上，「香港人」和「中國人」也有區別。香港亞太研究所1997年發表的一項調查還顯示，在1992年，當被問及是否贊同「香港首先需要一個強勢政府作出高效的決策，而對公眾意見的諮詢和民主程序並不重要」時，在更認同自己是「中國人」身份的港人中，近37%的人予以贊同，在更認同自己是「香港人」身份的港人中，28%的人予以支持。1993年的一項調查顯示，當被問及「面對一個威權高效但民主不多的政府時作何選擇」，僅有37%的「香港人」身份認同者贊同，而有57%的「中國人」身份認同者贊同。^[15]總的來說，更認同「香港人」身份的港人傾向於民主政府至上，而更認同「中國人」身份的港人傾向於強勢高效政府之上。港人的這種認同差異也有其歷史淵源。本來港英政府在80年代以前一直是沒有建立西方式的民主政府，爲了使決策受到更多支持，港英政府主要是通過不斷擴大諮詢的手段來瞭解民意。80年代初期香港本地民主勢力逐漸形成。最重要的是，英國政府在意識到香港回歸中國不可避免的結局後，加大了推動西方民主制度的步伐。而中國政府爲了香港在交接之前不出現大的動盪，並不贊同英國突然加速民主化的做法。於是中國和英美等西方大國在香港回歸前的過渡期進行了大量的鬥爭。美國出於自己的利益，在這場鬥爭中自然走上前臺。

港人的身份認同和政治認同的雙重特徵在回歸後仍然體現在大國政治中。香港在傳統文化上與大陸有基本一致的認同。作爲主權國，中國也一直在加強港人的國家認同。回歸後，香港與內地往來日益緊密，香港的學校逐漸增加了國情教育。中國政府還一直宣傳自己漸進式民主的主張。而美國等西方大國一致把香港視爲資本主義世界的一員。因爲香港有著完善的資本主義經濟制度，而且在政治上對西方有認同，所

^[14] Lao Siu-Kai, *Hongkongnese or Chinese: The Problem of Identity on the Eve of Resumption of Chinese Sovereignty over Hong Kong*, Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, 1997.

^[15] Ibid.

以美國主張香港儘快徹底實現西方式民主政治制度。於是圍繞香港問題仍然進行鬥爭。在這種氛圍下，香港社會的政治派別基本上也是分為兩派，民建聯等支持中國政府的觀點，而泛民主派支持美國等西方國家觀點，主張香港走西方道路，雙方對立情緒深厚。

縱觀上述分析，無論從地緣政治經濟還是認同來看，香港都涉及到複雜的大國政治。香港一方面在主權上屬於社會主義中國，符合中國利益，且在傳統文化上對中國有認同；但另一方面，香港又和美國等西方國家在利益上有不可分割的聯繫和相互依賴關係，並具有對西方政治經濟制度的認同。所以，本文將香港定位於具有國際政治「二元特徵」的行為體。香港的這種「二元特徵」有其歷史背景。香港浸會大學的丁偉博士從地緣政治角度對此進行了總結，認為「香港這種特徵是在中國和西方大國博弈中生存並發展起來的。回歸前，香港地理上與中國相接，但在地緣政治經濟上屬於西方體系，政治經濟制度也是資本主義制度；回歸後，香港在領土主權上屬於中國，在地緣政治經濟上要服務於中國的國家利益，但是在政治經濟上仍然保留資本主義制度。這種特殊性也有利於香港成為中西溝通的橋樑。一國兩制的設計使香港既符合中國利益，也保留了西方利益，同時還有利於香港發展」。^[16]但在國際政治中，也正是這種複雜的特徵使香港容易被帶進國際政治的紛爭中，自然也使香港成為中美紛爭的議題之一。

根據香港的國際政治經濟「二元特徵」，本文作出如下假設：鑒於香港既有中國利益，也有西方利益，美國在香港的政策既要出於現實主義的需求而維護良好的中美關係，也要服從美國的價值觀而推動美國在香港的利益。美國的香港政策基本上在維護中美關係與推動美國在香港的利益這二者之間尋求平衡。

^[16] 參見丁偉：“中美關係與香港前途”，《‘九七’後香港在兩岸關係中的地位與作用》學術座談會論文集；See Ting Wai, “An East-West Conundrum: Hong Kong in Between China and the United States after the Chinese Resumption of Sovereignty”, in Wong Yiu-Chung ed., “*One Country, Two Systems*” in Crisis: *Hong Kong’s Transformation since the Handover*, (Lanham: Lexington Books, 2004), p. 187-207.

美國的香港政策

1. 老布殊政府的香港政策

1.1 美國《1990年美國移民法》給予香港的特殊地位

「六四風波」後，美國對中國的看法一夜之間發生轉變。美國國會強烈要求總統對中國實施制裁。老布殊雖然出於戰略考慮和對中國的瞭解而不願意施加強大壓力，但是面臨國會的挑戰，也不得不做出制裁措施。國會在雷根政府時期就對香港的民主前途和未來人權狀況表示擔憂，但是由於中美之間的戰略關係一直處於主導地位，國會始終無法在香港事務上有所作為。「六四風波」後，移民問題給了國會一個絕好的機會向中國施加壓力。本來1986年美國國會就考慮改變殖民地和附屬地的移民配額，將香港的移民配額增加，擬將人數由現在每年600人增至5000人。1987年10月，美國對此正式修法通過。但是1988年，美國眾議員波特以1997年香港回歸中國後人權受到侵犯的可能性會增加為由而提出法案，要求增加美國從香港的移民配額。^[17]這一提案雖然沒有成為法律，但美國國會在香港事務上的主動性體現出來。

1989年6月13日，參議院司法委員會通過甘迺迪—辛普森法案的修正案(S.358)，把香港的移民配額由5000增加到5500。1989年6月23日，參議院的西蒙、克蘭斯通和狄克松也提出議案(S.1263)。要求在繼續維持其他殖民地和樹突移民配額不變的情況下，自1990年財年開始，應該給予香港單獨移民「國家地位」，應該從5000增加到20000。^[18]參議院的提案和辯論結論帶有明顯照顧香港的考慮。把香港的移民配額提高了一倍，使香港享有「半國家」的特殊地位。但是，相比較而言，美國眾議院的態度更加激進。1989年6月15日，眾議員波特提出H.R.2675號決議，指出美國應該承擔起對香港的責任，給予香港特殊移民地位，將從每年的5000增加到50000。^[19]6月22日，眾議院內塔提出2726號議案，內容與參議院《西蒙法案》一致。1989年8月3日，眾議院托萊

^[17] 參見劉連第，汪大為：《中美關係的軌跡：建交以來大事縱覽》，北京：時事出版社，1995年版，第261頁。

^[18] S. 1263, "To Treat Hong Kong as a Separate Foreign State for Purposes of Applying the Numerical Limitations on Immigration.", June 23, 1989.

^[19] H.R.2675, "To Amend the Immigration and Nationality Act to Provide for Special Immigrant Status for Certain Aliens Who Are Nationals of Hong Kong", June 15, 1989.

斯利向司法委員會提出H.R. 3128議案，要求美國為香港美國公司的高級雇員提供移民配額。^[20]

美國國會不僅在修訂《1990年美國移民法》時增加了有關香港的特殊條款，還謀求把香港移民地位問題國際化，通過多邊行動來要求別的國家和美國共同承擔對香港的責任。

1989年8月下旬，就在國會在新的移民法中提出各種關於香港的特殊移民地位建議時，索拉茲在訪港行程中拋出了其《多邊移民保險計畫》。他指出，雖然英國應該對香港承擔主要責任，但是由美國、加拿大和澳大利亞與英國共同分擔責任是最好的政策，而且現在是實施這項政策的最佳時機。他估計這項計畫將可為大約200000人提供移民機會。他強調，這項政策將使港人在情況變得糟糕時離開香港去別國定居，所以會增加港人當前在香港工作的信心。他還敦促英國帶頭對美國的這項計畫表示支持，英國的支持將會使該提議在國會更容易得到通過。^[21] 1989年8月底，眾議員波特的助手在其三天的訪港行程中也宣傳了波特的計畫。波特正準備在國會提出一項決議，倡議英國主辦國際會議，討論為港人建立「國際安全網」的移民計畫。會議的參與者應該包括英國、美國、加拿大、澳大利亞、新西蘭、歐洲國家、新加坡、臺灣和日本。這項計畫將會敦促中國在1997年之後維護香港人權。^[22] 波特與索拉茲的建議一樣，都是出於三個目的：一是借維持港人信心之名將「香港問題」國際化，引入國際干預；二是以此作為在「六四風波」後向中國施加壓力的一張牌；三是敦促老布殊政府改變對華政策。

1989年11月14日，眾議員索拉茲和波特提出227號決議案，宣導建立多邊協議促進港人信心。主要包括以下建議：呼籲英國政府在國際上努力構建多邊協議為香港居民提供國外居留權，同時保留香港居民仍然在1997年後在香港居住的權利；敦促總統鼓勵並於英國政府一道與歐共體、加拿大、澳大利亞、日本以及其他自願國家共同構建和完善這一多邊協議；要求總統和英國首相召開關於香港問題的國際會議以確保就

^[20] H.R. 3128, "To Modify Certain L-1 visa Requirements for Certain Hong Kong Employees of Qualified United States Companies", August 3, 1989.

^[21] See Geoffrey Crothall, "Special Migrant Policy to Hong Kong", South China Morning Post, Aug. 23, 1989.

^[22] Fanny Wong, "Congress Bid to Increase HK Intake", South China Morning Post, Aug. 31, 1989.

這一多邊協議達成國際合作與共識，另外，敦促國務卿支持並力促聯合聲明中描述的香港國際金融中心地位，包括努力在香港建立國際公共組織。^[23]

1989年11月21日，參議員西蒙、赫爾姆斯和麥克也提出85號決議案，宣導建立多邊協議促進港人信心。^[24]與眾議院227號決議案相比較，內容完全一致。只是參議院向來較眾議院更多考慮國家利益，所以爲了避免引起英國的不快，在對英國政府的態度上不是象眾議院一樣用了「呼籲」一詞，而是用「歡迎」一詞，因爲英國政府一直以來也不太喜歡對香港的外來干涉。

「六四風波」後，老布殊一直關注中美關係的發展。儘管面臨國會的強大壓力，他在風波之後馬上採取了制裁中國的措施，但是他一直在採取各種努力避免中美關係的崩潰，甚至兩次派特使秘密訪華。老布殊後來在最惠國待遇問題上多次和國會較量，雖然也是爲了美國利益，但是他的措施在兩國關係最困難的時候維持了中美關係，這也是不爭的事實。

至於「香港問題」，老布殊始終把它看作中英之間的問題。而且老布殊緊守雷根政府時期的香港政策，即美國的香港政策目標是維持香港的繁榮和穩定，並維持港人信心。而且「六四風波」後，中美之間的主要問題是制裁問題、對華最惠國待遇問題、臺灣問題以及西藏問題。香港事務沒有引起老布殊班子的特別注意和興趣。在複雜的大國關係中，香港的作用是次要的。它只是中國問題的一部分，雖然也比較重要，但是畢竟只是一部分而已。^[25]

正因爲如此，當1989年6月國會在激烈討論的移民法案中特別提出有關香港的議案時，白宮和國務院沒有做出反應。老布殊只對新移民法中規定美國每年批准外來移民的總數有要求，即不希望太多增加移民總額。爲了獲得白宮的支持，使總統關注香港移民的特殊地位，使新移民法最後能夠順利簽署，特別關注香港的眾議員波特鼓勵商界進行遊說，使總統充分認識到給予香港移民延期簽證有利於美國在港公司的利

^[23] H. CON. RES. 227, "Concerning the Establishment of National Initiatives to Promote Confidence Among the People of Hong Kong", Nov. 16, 1989.

^[24] S. CON. RES. 85, "Concerning the Establishment of National Initiatives to Promote Confidence Among the People of Hong Kong", Nov. 21, 1989.

^[25] See Shane Green, "Hong Kong's Search for New Allies", South China Morning Post, July 5, 1989.

益。^[26]國會自己也在作出努力儘量對各種議案之間的分歧進行協調和修改。1990年10月初眾議院就莫里森法案達成一致後，還需要和參議院的法案合併以取得一致才能使總統同意簽署。白宮已經表示老布殊總統反對眾議院的法案，因為它把每年移民限額從當前的每年540000個提高為775000個，而參議院為630000個。關於香港，在眾議院的法案中，給予香港的移民配額為20000個，而參議院為10000個。眾議院議案還有特殊規定：持有簽證的居民可以推遲到2002年赴美定居；在1992年到1994年之間為美國在港公司的高級員工提供15000個移民簽證。^[27]

參議院和眾議院成立了聯合委員會，協調兩院議案的分歧，以儘快獲得總統簽署通過。1990年10月25日，兩院達成一致。關於香港配額和地位作出如下規定：1991年至1993年內，美國給予香港每年的移民配額為從現在的5000增加到10000，即被當作「半國家」對待，而1994年之後，享有一個單獨國家的移民配額，即20000。另外，1991年到1993年三年內，每年還為在港的美國公司雇員及其家人提供12000個特殊簽證，簽證持有人可以推遲到2002年1月1日赴美國。^[28]1990年11月29日，總統簽署了《1990年美國移民法》。白宮由最初對香港移民地位問題的不重視、不表態逐漸發展到接受國會的提議，主要是白宮最初不想在複雜和緊張的中美關係中再扯進來一個中美「香港問題」。後來再各方的施壓和遊說下，逐漸開始重視香港事務。而且關於香港的移民地位的特殊規定既可以向中國提醒美國開始關注香港，也由於它不會導致大規模移民潮而避免與中國進一步惡化關係的後果。

雖然老布殊政府在《1990年美國移民法》中給予香港特殊移民地位，但是對於國會的多邊移民計畫提議並不予以採納。1989年11月16日，在眾議院外事委員會關於倡議香港國際移民保險計畫的聽證會上，國務院官員公開表示不贊成國際移民保險計畫。國務院中國事務主任韋德曼認為，「這樣的建議是公開表示外國政府對香港沒有信心」。「而且移民保險政策主要是英國的事情。」美國不應該牽涉太多。^[29]

^[26] See Shane Green, *South China Morning Post*, June. 16, 1990.

^[27] See Michael Chugani, "US Vote Supports Hong kong Visa Safety Net", *South China Morning Post*, Oct. 4, 1990.

^[28] See Michael Chugani and Fiona Macmohon, "US Approves Safety Net Despite Revolt", *South China Morning Post*, Oct. 29, 1990.

^[29] Michael Chugani, "US Against 'Immigration Escape'", *South China Morning Post*, Nov. 16, 1989.

1.2 《美國---香港政策法》出臺

老布殊政府對港政策的另一內容是制訂了《美國—香港政策法》。參議員麥康奈爾認為，美國需要一套完整而一貫的政策來處理香港問題。在過去，香港是英國的屬土，而且美國在香港的經濟利益還不是很突出，所以美國採取低調和謹慎的態度是可取的。但是隨著1997年的臨近，英國日漸退出，而中國即將接管，且美國在港利益得到巨大發展，美國已經成為香港的最大外部經濟力量，所以美國需要改變過去的對港政策。^[30]

1991年9月20日，麥康奈爾向參議院提出了《美國香港政策法》，即S.1731法案。而一直關注和支持香港的眾議員波特也於10月8日提出類似法案，即H.R.3522。這兩個法案內容基本一致。這樣，在國會的推動下，美國開始了制定系統的對港政策法。

該法案的正文分為三個部分。第一部分是「美國的香港政策」。這一部分從美港雙邊關係、香港參與多邊組織、美港商務關係、交通、文化教育這五個方面制定了美國的政策。第二部分是關於「香港在美國法律中的地位」。這一部分規定：香港回歸前後，美國將會根據美國法律在諸如移民配額等問題上一直會把香港看作單獨領土。第三部分為「報告條款」。這一部分有兩條。第301條規定：在該法通過6個月之內，然後每隔12個月，在與美國貿易代表和商務部長協商後，國務卿應該就《聯合聲明》在香港被執行的程度向眾議院議長和參議院對外關係委員會主席提交報告。該報告還應該討論以下內容：美港雙邊關係包括經濟關係的現狀；香港參與多邊論壇的性質和程度；美港在交通事務方面的關係現狀；美港在文教、科技和學術方面的官方和非官方交流的性質和程度；香港當前在美國法律中的地位；影響美國在港利益和美港關係的其他事情。這些規定其實是對上述內容的全部考察。第302條規定：在編寫有關

^[30] See Hong Kong's Reversion to China and Implications to US Policy, S. HRG. 102-772, Hearing Before the Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations, Senate, 102th Congress, 2nd Session, US GPO, April 2nd, 1992, p.1.

經濟和人權等情況的國別報告時，國務卿向眾議院議長和參議院對外關係委員會提交關於香港的分項報告。^[31]

在麥康奈爾法案提出來之後，美國政府沒有做出任何評論。國務院發言人在被問及此問題時也拒絕做出任何承諾和表態。然而有國會議員的助手們說政府官員在該法案的起草階段就已經知道了消息，他們對內容保持中立的態度。^[32]但是目前尚無資料證實這一說法。但是至少說明，至此，美國政府還沒有明確的調整對港政策的想法。但是面對國會不斷的聲音壓力，布殊政府不能總是不做出回應。而且美國政府也的確感覺到要認真重新考慮制定系統在香港政策，不能像以前那樣處理對港政策，同時，面對1997之後美國需要新的對港政策。除此之外，中國的立場也不能忽視。中國一直對此表示強烈反對。中國外交部已經明確告誡美國香港事務是中英兩國的事情。^[33]1991年12月16日，江澤民主席在接受北京《經濟報導》雜誌採訪時也提出，反對外國力量干涉香港。而此刻《美港政策法》可能會在國會聖誕放假歸來後進行討論。^[34]

1992年4月2日，國務院中國及蒙古事務科科長佩里托今晚表示，美國在1997年後，將視香港為個別的實體。這是國務院第一次公開對該法案表態。在參議院對外關係委員會舉行的關於麥康奈爾法案的聽證會上，所羅門和國務院副法律顧問塞爾比闡述了美國政府的立場。美國政府對「報告條款」提出了更多的修正意見。所羅門在證詞中說，中國對此立法很反對，而且在香港的英國官員也對美國提出不要介入太深，因為中英關係已經很困難，英國希望自己單獨處理香港事務。所羅門要求在報告條款中不要涉及《聯合聲明》，而是談美國利益。該報告要求美國國務院每年向國會報告中國執行《聯合聲明》的情況。「美國不是該聲明的簽字國，也不是香港的保護者，美國只是對此有自己的立場」。「中國對97後香港的政策將是美國對華政策中的重要因素。」所以最適合的是要求美國政府向國會報告美國在港利益受到影響的情況。

^[31] See S. 1731, “United States---Hong Kong Policy Act of 1991”, Sept. 20, 1991; H. R. 3522, “United States--Hong Kong Policy Act of 1991”, Oct. 8, 1991.

^[32] See Michael Chugani, “US Studying Bill on Policy for Territory”, South China Morning Post, Sept. 23, 1991.

^[33] 見劉連第，汪大為：《中美關係的軌跡：建交以來大事縱覽》，北京：時事出版社，1995年版，第329頁。

^[34] See Chris Yeung, “Jiang Warns Foreign Meddlers in Hong Kong Affairs”, South China Morning Post, Dec. 16, 1991.

「我們的目的就是監查過渡過程」。美國政府認為對報告條款的修改也會相對化解中國的懷疑。

除此之外，美國政府還增加了對民主和人權的關注。所羅門在陳述中認為，「香港回歸必須維護人權，這是經濟繼續發展的基礎。美國也注意到中國媒體對香港民選立法會和所任命的44位顧問的批評。這給香港未來帶來不安。美國在香港有巨大的經濟利益。政治利益是保護人權，正如美國在全世界其他地方所做的那樣。」他還聲稱香港立法局1991年通過《人權法案》是香港為規範其尊重居民人權的承諾而採取的步驟，而1991年立法局18議席的直選結果以及「民主派」的勝利也表明香港民主進步中的一個大步驟。^[35]

至此，美國政府的態度經過長時間的考慮終於明確下來：一方面，為了適應1997年後香港地位的變化，美國需要制定香港政法以把之前給予香港的特殊地位和待遇明確下來，同時，為了強調冷戰即將結束時美國對價值的日益重視，美國政府開始重視對港政策中的價值因素；另一方面，布殊政府仍然緊守中國對香港的主權立場，要求《美國---香港政策法》不要挑戰《聯合聲明》的雙邊性質，而只關注美國自身利益，不希望因此而使中國感到不安和破壞中美關係。這也是布殊政府在香港政策上的一貫立場。美國政府的這種明確表態已經為該法案未來的修正提出了方向。

麥康奈爾對其法案進行了修正。1992年5月7日，參議院外交委員會通過了修正的《美國香港政策法》。「報告條款」部分由原來的2條增加為3條。這也是該法案改動最大的部分。在原法案中，國會要求國務院每年就《聯合聲明》的執行情況提交報告。但是這一規定為美國政府所反對，尤其是它會令中國感到不安，所以布殊政府要求做出修正。另外，麥康奈爾在香港也發現港人對此擔憂，於是做出了如下修正：要求就「影響美國在港利益和美港關係的其他事情，包括主權轉移帶來的影響等等」提出報告，而不再強調就《聯合聲明》提出報告，這一強調突出了以「美國利益」為關

^[35] See Hong Kong's Reversion to China and Implications to US Policy, S. HRG. 102-772, Hearing Before the Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations, Senate, 102th Congress, 2nd Session, US GPO, April 2nd, 1992, pp. 13-17.

注點，而不是以《聯合聲明》為關注點；特別在「報告條款」中增加了「香港民主機制的發展」；把這一條單獨列出是表明美國政府的關注^[36]。

2. 克林頓政府的香港政策

2.1 美國支持彭定康政改

自1984年《中英聯合聲明》的簽署到1990年中國全國人大《基本法》的通過，中英之間在香港的政制發展方面雖然有爭論，但是基本上合作良好。但是1992年新任港督彭定康10月7日發表的施政報告中關於「政改方案」^[37]的內容掀起了很大風波。

彭定康在推出「政改方案」後，積極尋求國際支持。他在1992年11月先後訪問了加、日等國。當時由於美國正在大選，所以他沒有訪美。但是當選總統克林頓對於在全球推廣民主的熱衷，以及美國在香港的巨大利益，使美國成為彭定康推銷其「政改方案」並把「香港問題」國際化的重要目標。^[38]

1993年5月3-6日，彭定康開始了其任上第一次訪美行程。美國對其做了英雄式的歡迎。在美國人的心目中，彭定康是「英國同代人中最具智慧的政治家」和瞭解中國人思維方式的「行家」。美國政壇更是把他看成「亞洲民主聖戰十字軍鬥士」。^[39]彭定康在美國受到國會的重量級人物麥康奈爾、佩洛西、米切爾等的熱情接見。代理國務卿沃頓、助理國務卿洛德紛紛與之會見。

而真正的訪美高潮是克林頓對彭定康的接見。克林頓上臺百日，許多國家領袖還等著與他打交道，卻安排會見了只是一個殖民地的總督，這本身就是表達美國政府對香港的一種重視。^[40]除此之外，克林頓接見的規格也體現出了對彭定康的重視。最初很多人以為克林頓只是表示禮貌性的接見彭定康，但是在陪同克林頓一同會見的除

^[36] See S. 1731, "United States----Hong Kong Policy Act of 1991", May 7, 1992.

^[37] 關於彭定康政改的內容主要參見：李昌道：《香港政治體制研究》，上海人民出版社，1999年版；李後：《百年屈辱史的終結：香港問題始末》，北京：中央文獻出版社，1997年版；賴其之：《彭定康政改方案面面觀》，廣東教育出版社，1993年版；陶文釗：《中美關係史》（下卷），上海人民出版社，2004年版；徐克恩：《香港：獨特的政制架構》，北京：中國人民大學出版社，1994。

^[38] 王為民：《美國對港政策研究》，博士論文（外交學院），2001年，第101頁；袁求實：《香港回歸大事記：1979-1997》，三聯書店（香港）有限公司，1997年，第131頁。

^[39] "Governor Leads Waltz Through Washington", South China Morning Post, May 10, 1993.

^[40] "港督訪美"，《星島日報》，1993年5月1日。

了副總統戈爾之外，還有代理國務卿沃頓和助理國務卿洛德，連國家安全事務助理萊克也列席，還有很多外交事務智囊也參與了接見。這種規格與彭定康殖民地總督的身份是極不對等的。^[41]克林頓政府對彭定康的高姿態接見明確表明了美國已經在對華政策中打「香港牌」。

但是美國政府在高規格接見彭定康的同時，也表現出了少許保留。在克林頓本人以及白宮發言人在克、彭會談之前，先後就中美關係發表談話。克林頓說，他希望美國與中國「維持最大程度的良好關係」，表示「我無意孤立中國」。並說對於中國的經濟改革感到鼓舞，但認為同時需要「負責任的行為，尊重人權和朝向民主的發展」。他說留意到中國在過去一段時間在多方面已經有令人鼓舞的發展，但認為「需要做更多，也希望如此」。克林頓此番表態選擇在與彭定康會談前，表明希望避免外界的猜測，也暗示美國重視對華關係。在被問及是否支持彭定康在香港推行民主，他說支持該計畫，一如美國的三大外交方針之一就是支持民主。克林頓還希望彭定康的建議不會開罪任何人。在會談中，克林頓對彭定康一方面表示香港政改是中英之間的事情，一方面說美國會表示關注。^[42]

由此可見，美國政府在規格上給予彭定康高姿態接見，但同時又傳遞出資訊不希望因此而把中美關係損害到最壞程度。克林頓政府力圖在維持對華關係與支持對港民主之間尋求平衡。

2.2 美國反對中國「另起爐灶」

彭定康拋出「政改方案」破壞了中英一直以來的合作。爲了確保香港的平穩過渡，1992年底，中國政府提出了「以我爲主，兩手準備」的方針。爲了落實這一方針，1993年3月31日，中國八屆全國人大一次會議決定授權第八屆全國人大常委會設立香港特區籌備委員會的準備工作機構，即全國人大香港特區籌備委員會預備工作委員會，簡稱預委會。

^[41] “高規格接見，宜冷靜反應”，《華僑日報》，1993年5月5日。

^[42] 劉連第，汪大爲：《中美關係的軌跡：建交以來大事縱覽》，北京：時事出版社，1995年版，第364--365頁；“彭定康訪美未達目的”，《文匯報》，1993年5月5日。

中國政府一方面成立預委會，一方面仍然在和英國談判，希望英國政府不要一意孤行實施「政改方案」。但是彭定康在1993年12月底和1994年3月分別將其「政改方案」提交立法局予以通過。中方宣佈港英當局的立法機構不得坐「直通車」過渡到1997之後。隨著香港的「三級議會」選舉付諸實施，中國考慮「另起爐灶」。

針對彭定康的「政改方案」，預委會提出了上述成立臨時立法會、臨時區議會、臨時市政局和臨時區域市政局的建議。1996年1月26日，香港特區籌委會在北京成立。籌委會根據預委會的建議，於1996年3月24日籌委會第二次全體會議通過了《關於設立香港特別行政區臨時立法會的決定》。

中國政府「另起爐灶」而成立臨立會的舉措使美國不安。1996年1月22日，美國助理國務卿洛德在香港稱美國擔心香港立法局的前途和1997年之後香港人目前享有的政治權利是否會繼續存在。^[43]1996年美國政府在其《美國--香港政策法》報告中「繼續敦促各方努力採取阻止引發政治不確定性和給香港信心帶來危害的行為。美國鼓勵中國與香港秉持各種政治觀點的人嚴肅對話，由於美國支援開放、負責和民主機制的發展，爲了香港的連續性與穩定，美國認爲當前的立法會可以過渡到1997回歸之後」。^[44]1996年6月14日，美國的香港總領事穆奕樂在美商會午餐會表示對香港發展前景樂觀。美國原則上支持香港發展民主，保障人權。希望中國於1997後能夠落實給予香港高度自治的承諾，切實推動一國兩制的構想。他說，美曾明確表態對香港成功過渡的支持，並希望1997年後香港政治體制能反映各階層的意見。^[45]7月7日，穆奕樂對香港記者談到香港事務，認爲美國政界、經濟界和輿論界，尤其是國會議員非常關注香港過渡期可能發生的變動，以及港人是否會產生「信心危機」。中英簽署的聯合聲明賦予香港97後繼續享有一國兩制和高度自治的安排。這一歷史上空前未有的創舉，從憲政的角度看對中國當局完全是一個嶄新的嘗試。我希望中國能信守承諾。因爲這

^[43] 劉連第：《中美關係的軌跡：1993年—2000年大事縱覽》，北京：時事出版社，2001年版，第100頁。

^[44] A Report to Congress on Conditions in Hong Kong, as of March 03/31/96, American Consulate General in Hong Kong, April, 1996.

^[45] 劉連第：《中美關係的軌跡：1993年—2000年大事縱覽》，北京：時事出版社，2001年版，第113頁；

是目前對中國要融入國際社會的考驗。^[46]7月18日，美國助理國務卿洛德在參議院外委會一小組委員會說，中國解散一個通過選舉法產生的香港立法局，並用臨時立法機構取代是很大的倒退。^[47]1996年11月克里斯多夫訪華，專門和錢其琛副總理兼外長談到了「香港問題」，表達了美國對香港的關心。

儘管美國政府在道義上批評中國成立臨時立會的決定，但是在香港「民主派」大佬李柱銘等人訪美的問題上表現出了謹慎的態度。

以李柱銘為首的香港「民主派」是彭定康政改的獲利者。他們本來指望憑藉自己在立法局和區議會的席位而坐「直通車」進入九七之後，但是中國為應對英國違反《聯合聲明》而成立臨時立法會的決定和措施使「民主派」倍感打擊。他們決定再次尋求美國支持。

赴美前，「民主派」大造輿論準備。批評中國對香港民主的「壓制」，背棄了「一國兩制」政策。批評中國「想控制任何事情，行政機關、立法機關和司法機關」。批評中國「削弱人權法案」，聲稱自己要繼續為香港民主而戰。他呼籲美國和英國一起都堅定立場，改變中國的政策。李柱銘的行為獲得了美國國會議員的支持。^[48]1996年4月7日，以參議員甘迺迪和亞太小組委員會主席湯瑪斯等人為代表的一批資深參議員寫信給克林頓總統，要求他同意會晤即將訪美的香港立法局議員李柱銘，以表示他支持香港的未來。^[49]

1996年4月16日，香港民主黨主席李柱銘和副主席楊森抵達美國訪問。美國國會的主要人物都對他們予以接見。參議院多數黨領袖多爾、參議員赫爾姆斯、眾議院議長金裏奇都和他們交談，表達對香港民主的關注。李柱銘還提出要見美國政府的高級官員。於是美國政府安排了主管亞太事務的助理國務卿和代理國務卿塔爾博特與他們

^[46] 劉連第，美國政要對香港回歸的言論摘編

^[47] 劉連第：《中美關係的軌跡：1993年—2000年大事縱覽》，北京：時事出版社，2001年版，第115頁。

^[48] 同上，121-122頁。

^[49] 劉連第：《中美關係的軌跡：1993年—2000年大事縱覽》，北京：時事出版社，2001年版，第567頁。

見面。但是李柱銘等人還要求得到白宮的接見，甚至希望克林頓能夠予以接見，以次擴大自己維護香港社會民主的影響力。^[50]

李柱銘的要求無疑給美國政府帶來了困難。而且自1993年克林頓入主白宮以來，中美關係因最惠國待遇、銀河號事件、美國國會反對北京申辦2000年奧運會、人權問題和臺灣問題等一直處於緊張狀態。尤其是1995年至1996年春的台海危機，使美國決策者認識到必須嚴肅地對待中美關係，必須穩定中美關係，而前提就是尊重主權完整。克林頓政府開始認真思考調整中美關係，從而使冷戰結束後一直波動不已的中美關係得到初步穩定。中美關係再也不能像過去那樣是不同的利益的不完整的關係混合體，它應當有一種結構，有輕重緩急。^[51]此時，美國如果因為接見李柱銘而導致中國在香港主權問題上對美國的敵意，則中美關係勢必再次下滑。在這種考慮下，美國遲遲沒有對李柱銘的要求作出答復。

但是推動香港「民主化」也一直是美國的政策目標。李柱銘既然被西方世界看作香港民主的希望，美國就必須要向中國發出清晰的信號，表示支援香港的民主事業。在這種考慮下，美國不得不採取平衡的態度，即一方面要維護中美關係，另一方面又要表達美國對香港前途的關注，於是在李柱銘離開美國已經前往加拿大的情況下，美國政府作出了副總統戈爾與其會見的安排。^[52]

2.3 美國出席交接儀式與臨立會就職的不同態度

回歸前夕美國對中國在「香港問題」上施加壓力也體現在美國對香港回歸慶典儀式的態度上。

爲了讓世界見證歷史，也爲了使香港回歸中國得到更多的國際支持，中國向世界各國政要發出邀請參加交接儀式。1997年4月美國國務卿奧爾布賴特在她準備在馬里

^[50] 王爲民：《美國對港政策研究》，博士論文（外交學院），2001年，第122頁；陶文釗：《中美關係史》（下卷），上海人民出版社，2004年，第430頁。

^[51] 陶文釗：《中美關係史》（下卷），上海人民出版社，2004年，第276頁。

^[52] 王爲民：《美國對港政策研究》，博士論文（外交學院），2001年，第122頁；陶文釗：《中美關係史》（下卷），上海人民出版社，2004年，第430頁。

蘭的美國海軍學院發表的講話中宣佈接受邀請參加香港回歸儀式，以強調「美國在香港回歸中國後將繼續保護我們在那裏的利益和香港人民」。^[53]

但是英美為主的西方國家為了向中國施加壓力，將香港回歸的慶典賦予了特殊含義。回歸慶典分為兩個部分的內容：一是中英政權交接儀式，標誌著香港主權歷經一百多年的殖民統治現在回到中國；二是香港特別行政區政府的就職儀式，其中包括臨時立法會就職儀式，這標誌著中國「一國兩制」原則下的特區政府開始了正式運作。由於英國一直對中國解散港英立法局而成立特區臨時立法會不滿，於是在國際上準備採取拉攏方式帶領一部分國家抵制這個儀式。所以，直到6月初，英國首相布雷爾還沒有明確表示將參加臨時立法會的就職儀式。但是布雷爾的這種態度沒有得到其他國家、特別是美國和加拿大的明確支持，這兩個國家之前宣佈仍將派出高級代表團前來參加香港回歸儀式，美國國務卿甚至在4月中旬已經宣佈此項安排。

美國國內也有人要求美國和奧爾布賴特明確宣佈，如果計畫中包括臨時立法會宣誓就職，就採取抵制態度。國會議員甚至早就開始從行動上抵制臨立會了。美國非官方機構美中關係全國委員會通過美國新聞署主辦的交流計畫經常邀請香港人士前往美國訪問，經費由美國新聞署贊助。但是在4月香港的一個由立法局議員組成的交流團遇到了麻煩。該交流團由民主黨議員李永達率領，成員包括劉漢銓、朱幼麟、陳偉業、李華明、黃錢其濂和任善寧。但是，美國國會的一些議員發現劉漢銓和朱幼麟也是臨立會成員，因此強烈反對美國政府動用經費資助臨立會成員的活動。參議院外交關係委員會主席赫爾姆斯以及參議院東亞及太平洋事物小組委員會主席湯瑪斯甚至致函美國新聞署署長，除了表示強烈抗議外，還稱此舉將發出一個混亂信號：美國認為港英立法局與特區政府的臨立會地位等同。因此要求將劉、朱二人排除在訪問團之外。最後二人的經費改由美中關係全國委員會資助測得到解決。^[54]

在英國和美國國內的遊說下，美國政府的態度發生了變化。本來6月8日美國領事館發表的一項聲明還說，奧爾布賴特將參加香港政權的交接儀式，但到了6月10日，國務卿奧爾布賴特對參議院一個小組委員會說，她將不出席香港臨時立法會議員7月1日的就職儀式，她說：「我不會親自出席那個儀式，對我們來說，重要的是表明，我

^[53] “奧爾布賴特表示將出席香港政權交接儀式”，《參考消息》，1997年4月17日。

^[54] “美國關注香港的兩種態度”，《香港經濟日報》，1997年4月30日。

們不贊成他們現在所做的事情。」^[55]美國此時採取將政權交接儀式和臨立會就職儀式區別對待的做法突出表明了美國想在回歸前的最後日子裏向中國施加壓力。

到了6月中下旬，隨著香港回歸的日子即將臨近，美國國內抵制臨立會的聲音更高。參議院外交委員會主席、參議員赫爾姆斯還打算進一步提出一項拒絕為臨時立法會成員發放來美簽證的議案。^[56]美國國務卿奧爾布賴特甚至6月23日在美國《新聞週刊》撰文，題為《香港利害攸關》，專門談到美國對香港回歸的態度：「我將代表美國出席這次政權交接儀式。我的出席將突出強調美國繼續與香港有著緊密的關係和我們繼續支持香港人民的自由和自治」。但是她又強調，「不幸的是，中國不同意香港1995年由英國人組織的選舉和它的《權利法案》。中國已經安排了一個臨時立法機構的任命，這個臨時立法機構將一直任職到舉行一次新的選舉為止。我們認為，成立這個臨時立法機構是沒有道理的，因此，當我訪問香港時，我不會參加這個立法機構的宣誓就職儀式」。^[57]

但是就在同時英國在國際上繼續拉攏其他國家抵制出席臨立會就職儀式的行動宣告失敗。6月22日，在丹佛舉行的八國首腦會議上，布雷爾未能說服其他國家與英國採取一致行動。八國首腦會議專門討論了「香港問題」。會後的公報中說回顧了中國作出的保持香港繁榮和自治的承諾，並盼望儘快舉行新的立法會選舉。澳大利亞、新西蘭和日本將參加宣誓儀式，甚至加拿大也參加。加拿大說將派外長參加。渴望同中國保持迅速發展的貿易關係的法國將由參議院議長、在禮賓規格上僅次於希拉克總統的蒙諾裏代表法國出席。^[58]

英國的努力沒有獲得成果。在香港回歸即將到來的最後關頭，英美不得不宣佈改變原來的態度。英國在6月25日宣佈放棄抵制臨立會就職儀式，將派首任駐港總領事鄭富劭和曾參加中英談判的中英聯合聯絡小組的英方負責人大衛斯參加。而美國也宣佈派駐港總領事包潤石參加臨立會就職儀式。美國國務院發言人伯恩斯在闡述美國改變態度的理由時說，考慮到今後將會同新的香港當局一起共事，因此，從實際出發，

^[55] “國務卿不出席臨立會就職儀式”，《參考消息》，1997年6月12日；《明報》，1997年6月10日。

^[56] “美中關係的趨勢”，《洛杉磯時報》，1997年6月18日。

^[57] “奧爾布賴特文章：香港回歸，利害攸關”，《參考消息》，1997年6月23日。

^[58] “英遊說別國抵制臨立會徒勞無益”，《參考消息》，1997年6月25日。

應該同它和它的立法機構保持聯繫。英美兩國實際上採取的是對臨立會消極抵制的態度，即一方面英國首相和美國國務卿本人只參加香港回歸政權交接儀式，而派駐港總領事等級別相對較低的官員參加臨時立法會的就職儀式。1997年6月29日，國務院發言人辦公室公佈了國務卿奧爾布賴特消極抵制臨立會的理由：「布雷爾首相和我決定不參加立法會的就職儀式，以此發出強烈政治信號。但是重要的是美國也有國家利益需要保護。重要是因為還有行政部門的就職，因此需要美國派工作層面的代表參加。」^[59]由此可見，爲了現實利益需求，美國不可能做到完全抵制臨立會。1997年6月30日，美國國務卿奧爾布賴特和英國外長庫克會談後舉行聯合記者招待會。庫克外長向奧爾布賴特公開表示了英國對美國支持的感謝：「我們很關注臨立會取代選舉的立法會。我很感謝美國在這個問題上對我們的支持。我很感欣慰今晚奧爾布賴特國務卿將與布雷爾首相和我一道缺席臨立會的就職儀式」。^[60]

美國政府經過了反復的考慮，以國務卿參加政權交接儀式而最終決定以駐港總領事出席香港特區臨時立法會和行政部門的就職儀式。美國試圖在回歸前夕仍然維持一種平衡：既要通過出席政權交接儀式來維護中美關係，因爲克林頓第二任期準備認真調整對華關係，且當時中美雙方正在商量兩國元首互訪事宜；又要通過消極抵制臨立會就職來表達美國對中國「壓制」香港民主的不滿，因爲美國未來也需要和臨立會打交道，出於現實利益需求，難以完全抵制臨立會。

3. 小布殊政府的香港政策

3.1 美國反對《基本法》第二十三條立法

香港《基本法》第二十三條規定：「香港特別行政區應自行立法禁止仁和叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行爲，禁止外國的政

^[59] “Secretary of State Madeleine K. Albright Interview on NBC-TV ‘Meet the Press’”, released by the Office of the Spokesman, U.S. Department of State, June 29, 1997.

^[60] “Secretary of State Madeleine K. Albright Remarks at the American Consulate General to the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China”, released by the Office of the Spokesman, U.S. Department of State, July 1, 1997.

治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。」

《基本法》第二十三條是一項授權規定。全國人大在明確授權範圍時，並沒有明確立法時間。之所以後來遲遲未予立法，是考慮到香港社會對此沒有形成廣泛共識，以防影響社會穩定。2002年人大委員長李鵬和法制工作委員會副主任在會見香港特區律政司司長梁愛詩時表示對二十三條立法迄今未啓動表示理解。喬曉陽則表示希望特區政府儘快推動立法。

2002年9月24日香港特區政府發表一份題為《實施基本法第二十三條》的諮詢檔，就基本法內提出的應該予以禁止的傷害國家安全的行為提出立法建議。經過三個月的諮詢期，12月24日，立法諮詢結束。2003年2月11日，行政長官會同行政會議通過實施《基本法》第二十三條立法之《國家安全（立法條文）條例草案》。2月14日，該條例草案刊憲。2月26日，提交立法會進行首讀及二讀。^[61]

香港特區政府的這一立法活動受到了美國極大關注。美國經常通過駐港總領事來直接表達自己的關注。這是美國政府最常用的方式。同時，美國主要通過白宮和國務院新聞發佈會來表達自己的聲音。另外，還通過國務院提交國會的年度《美國—香港政策法》報告來闡述自己的態度。在特區政府決定進行諮詢之際，美國的關注也開始了。2002年9月23日，美國駐港總領事祁俊文就表示，如何「經過自由公開的諮詢對《基本法》有關23條的要求有什麼結論，如何最好地貫徹《基本法》所保證的民主，所有這些由香港政府和香港市民來決定」。^[62]言下之意，警惕中國政府干涉不遵守「一國兩制」而「干預」香港事務。2002年11月21日，二十三條立法正在諮詢階段，美國國務院在發表的聲明中表示，「我們同國際社會其他成員一道，鼓勵香港有一個可預見的、透明的、公正的制度，使香港所有人都能繼續享有長期以來的自由和公民自由權，是這些自由使香港成功地發展為一個具有自己特色的國際城市」。^[63]2003年6月19號和26日，在日益臨近立法會會表決之時，美國白宮對香港有關《基本法》第23條的立法建議表示更大的擔憂，人為香港的自由和自治日後可能受到損害，布殊甚至

^[61] 參見思雄等：《香港回歸十年志----2003年卷》，香港：大公報出版有限公司，2007年版。

^[62] 祁俊文，“港美夥伴關係”，2002年9月23日。

^[63] “國務院就基本法第二十三條立法發表聲明”，美國國務院，2002年11月21日。

還批評二十三條立法忽視公眾利益。白宮在聲明中還進一步以威脅的口氣提出，「香港的地位，是美國訂立《美國—香港政策法》所給予的。但該地位是根據香港政府保障人權自由和高度自治而來。」^[64]美國的聲音隨著事態發展日益嚴重而越來越強硬。2004年的《美國—香港政策法》報告對二十三條立法的過程進行了詳細闡述，並對事件表示嚴重關注。小布殊政府還通過高層訪問直接向中國政府和香港特區政府表達美國的意願。2002年10月25日，小布殊總統在得州與江主席會晤時就直接談到了「香港問題」，小布殊向江主席表達了「維護香港居民權利的重要性」。^[65]

在二十三條立法即將進入立法會表決之前的日子裏，美國國會的聲音越來越高。2003年6月16日，眾議員考克斯、佩洛西、布朗特、蘭托斯等28人提出支持香港自由的277號決議案。主要針對23條立法，「敦促港府和中國撤回23條立法的建議，因為它不利於香港基本人權。要求中國和全國人大把對香港法律的修訂留給普選的香港立法會解決。敦促立法會經由香港人民自己通過選舉法、全民公決或二者方式產生的規則進行普選。要求中國完全尊重自治與特首、行政、司法和警方的獨立，要求美國政府和人民與全世界其他政府和人民一道通過以下方式支援香港自由：明確表達反對對港人目前自由限制；並把這種表達送交中國人民和政府」。^[66]6月26日眾議院以426票對1票通過了277號決議案。6月27日，參議院布朗貝克提出了支持香港自由的決議案。該法案認為「23條立法對顛覆、叛國等的定義模糊而寬泛」。該法案認為二十三條立法「對港人思想自由、言論自由和結社自由的限制將限定港人基本權利」。「安全法會削弱新聞自由以及瞭解資訊的自由，這二者對香港經濟與商業的成功很重要」。「要求特區政府避免制定任何限制思想與言論自由的法律，包括基本法23條；立即敦促立法會經由香港人民自己通過選舉法、全民公決或二者方式產生的規則進行普選」。法案還要求美國政府敦促港府不要制定任何履行23條的法律，「這將限制思想與言論自由的基本人權」。要求中國和全國人大把對香港法律的修訂留給普選的香港

^[64] “白宮就二十三條立法發表聲明”，白宮新聞秘書辦公室，2003年6月19日。

^[65] “布希總統和中國國家主席江澤民在記者會上的講話”，白宮新聞秘書辦公室，2002年10月25日。

^[66] H.Res.277, see www.thomas.loc.gov.

立法會解決。要求中國完全尊重自治與特首、行政、司法和警方的獨立，立法會直選的繼續缺乏違背聯合聲明。要求中國政府遵守聯合聲明條約義務。^[67]

在二十三條立法過程中，香港「民主派」仍然不斷尋求國際支持。早在諮詢期，李柱銘就開始了周遊列國。2002年10月20日，民主黨主席李柱銘和香港人權監察總幹事羅沃啓，出發前赴美國華盛頓及紐約，與當地兩個人權組織成員、學者、退休領事及國會議員會面。同時，獲得了主管東亞事務的助理國務卿凱利和總統安全顧問賴斯的接見。由於美國政府也正在安排江澤民主席訪問美國，爲了不激起中國的反感，所以沒有安排更高級別官員會見李柱銘。不過，李柱銘也獲得了回報。在10月25日小布殊於江澤民主席的會晤中，小布殊向江主席談到了「香港問題」，希望中國「保障港人權利」。2003年6月，美國提高了接待李柱銘的官員級別，由原來只會見助理國務卿，改爲6日安排與署理國務卿阿米蒂奇見面。他向李柱銘代表團明確表示，美國仍然致力於維護香港的高度自治和香港人民的各項基本自由。他還對代表團說，美國堅決認爲，實施擬議中有關煽動叛亂和顛覆行爲的立法不應導致對香港的個人自由、宗教自由、新聞自由和言論自由造成任何限制。副國務卿強調，我們將密切注視香港的事態發展，並繼續公開表達我們的關注。^[68]美國的這種安排顯然是想在關鍵時刻使香港事務引起國際社會的注意。而且，在李柱銘訪美後，2003年的6月中下旬，美國白宮和國會在香港立法會表決日期即將到來之前都通過聲明和法律程式表達了嚴厲的批評。香港七一大遊行後，美國國務院更是要求特區政府不要急於立法，並儘快走向普選。

但是，美國對港政策的考慮也包含了對中美關係的全面考慮。小布殊政府上臺之初，雖然把中國定位爲戰略競爭者，在中美撞擊事件中對中國的態度咄咄逼人。9·11事件後的第二天，江澤民主席就向美國小布殊總統表達了慰問。後來的反恐戰爭中中國對美國也給予支持。另外，朝核危機的爆發，中國更加發揮著極大的作用。除此外，在防擴散和其他全球性和地區問題上，美國顯然也需要中國承擔大國責任。所以，儘管小布殊政府出於對香港人權和民主的關注對李柱銘等表達支持，但是在美國高層是否會見李柱銘的問題上還是沒有向前邁出步伐。因爲美國知道李柱銘是中國政

^[67] S.J.res.14, see www.thomas.loc.gov.

^[68] “美國副國務卿阿米蒂奇會見一香港代表團”，美國國務院新聞簡報，2003年6月5日。

府及其反感的人物。中國政府一直反對李柱銘的國際活動。而克林頓政府時期1996年李柱銘獲得副總統戈爾接見和1997年以及2000年兩次獲得克林頓接見，相對而言，小布殊政府的姿態比克林頓政府要低調的多。

3.2 香港政制發展與美國的政策

在2003年二十三條立法建議撤回後，特區舉行了區議會選舉。在這次選舉中，「民主派」借助於自己在反對二十三條立法中的表現所獲得的優勢要求特區政府對香港未來的政治制度進行改革。2004年元旦，香港爆發了自2003年7月以來最大的10萬人遊行，要求特首擬定直接民主選舉法案。

中央政府也對香港的形勢發展予以關注。2003年12月3日，胡錦濤主席向進京述職的香港特區行政長官董建華表達了中央的關注以及中央政府的原則立場。特區行政長官在2004年1月7日的施政報告中，宣佈成立由政務司司長曾蔭權領導、包括律政司司長梁愛詩和政制事務局局長林瑞麟組成的三人專責小組，就國家主席胡錦濤提出的四項原則問題及法律技術問題進行研究並與中央溝通。這四項原則是：2007年以後的行政長官和立法會的產生辦法涉及基本法的實施、中央與特區的關係、香港社會各階層的利益以及香港的長期繁榮穩定。香港未來的政制改革必須在理清這些原則問題並清除各方意見後，才能就政制檢討做出安排。^[69]

在確立的政改的原則後，緊接著的爭論集中在《基本法》兩個附件中關於2007特首選舉和2008立法會選舉的問題。《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》第七條規定「二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准」。附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程式》第三條規定「二〇〇七年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程式，如需對本附件的規定進行修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案」。

^[69] 參見宋健明等：《香港回歸十年志----2004年卷》，香港：大公報出版有限公司，2007年版，第25-26頁。

上述表述不明朗的語句，引起了各派政治力量不同的解釋。爲了避免更大的爭議，第十屆全國人民代表大會常務委員會第八次會議審議了委員長會議關於提請審議上述內容的議案。經徵詢全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會決定，根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第四項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第一款的規定，作出解釋，規定：上述兩個附件中規定的「二〇〇七年以後」，含二〇〇七年；二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法和法案、議案的表決程式「如需」修改，是指可以進行修改，也可以不進行修改；修改行政長官產生辦法和立法會產生辦法及立法會法案、議案表決程式的法案及其修正案，應由香港特別行政區政府向立法會提出；如果不作修改，行政長官的產生辦法仍適用附件一關於行政長官產生辦法的規定；立法會的產生辦法和法案、議案的表決程式仍適用附件二關於第三屆立法會產生辦法的規定和附件二關於法案、議案的表決程式的規定。^[70]

爲了儘快結束爭端，避免動盪，全國人大於4月26日第十屆全國人民代表大會常務委員會第九次會議審議了香港特別行政區行政長官董建華2004年4月15日提交的《關於香港特別行政區2007年行政長官和2008年立法會產生辦法是否需要修改的報告》後決定：一、2007年香港特別行政區第三任行政長官的選舉，不實行由普選產生的辦法。2008年香港特別行政區第四屆立法會的選舉，不實行全部議員由普選產生的辦法，功能團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變，立法會對法案、議案

^[70] 同上，第 109-111 頁。人大釋法的詳細內容如下：“一、上述兩個附件中規定的“二〇〇七年以後”，含二〇〇七年。二、上述兩個附件中規定的二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法和法案、議案的表決程式“如需”修改，是指可以進行修改，也可以不進行修改。三、上述兩個附件中規定的須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准或者備案，是指行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法及立法會法案、議案的表決程式修改時必經的法律程式。只有經過上述程式，包括最後全國人民代表大會常務委員會依法批准或者備案，該修改方可生效。是否需要進行修改，香港特別行政區行政長官應向全國人民代表大會常務委員會提出報告，由全國人民代表大會常務委員會依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條和第六十八條規定，根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則確定。修改行政長官產生辦法和立法會產生辦法及立法會法案、議案表決程式的法案及其修正案，應由香港特別行政區政府向立法會提出。四、上述兩個附件中規定的行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法和法案、議案的表決程式如果不作修改，行政長官的產生辦法仍適用附件一關於行政長官產生辦法的規定；立法會的產生辦法和法案、議案的表決程式仍適用附件二關於第三屆立法會產生辦法的規定和附件二關於法案、議案的表決程式的規定”。

的表決程式維持不變。二、在不違反本決定第一條的前提下，2007年香港特別行政區第三任行政長官的具體產生辦法和2008年香港特別行政區第四屆立法會的具體產生辦法，可按照香港基本法第四十五條、第六十八條的規定和附件一第七條、附件二第三條的規定作出符合循序漸進原則的適當修改。^[71]

^[71] 同上，第 111-113 頁。詳細內容如下：第十屆全國人民代表大會常務委員會第九次會議審議了香港特別行政區行政長官董建華 2004 年 4 月 15 日提交的《關於香港特別行政區 2007 年行政長官和 2008 年立法會產生辦法是否需要修改的報告》，並在會前徵詢了香港特別行政區全國人大代表、全國政協委員和香港各界人士、全國人大常委會香港特別行政區基本法委員會香港委員、香港特別行政區政府政制發展專責小組的意見，同時徵求了國務院港澳事務辦公室的意見。全國人大常委會在審議中充分注意到近期香港社會對 2007 年以後行政長官和立法會的產生辦法的關注，其中包括一些團體和人士希望 2007 年行政長官和 2008 年立法會全部議員由普選產生的意見。

會議認為，《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（以下簡稱香港基本法）第四十五條和第六十八條已明確規定，香港特別行政區行政長官和立法會的產生辦法應根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至行政長官由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生、立法會全部議員由普選產生的目標。香港特別行政區行政長官和立法會的產生辦法應符合香港基本法的上述原則和規定。有關香港特別行政區行政長官和立法會產生辦法的任何改變，都應遵循與香港社會、經濟、政治的發展相協調，有利於社會各階層、各界別、各方面的均衡參與，有利於行政主導體制的有效運行，有利於保持香港的長期繁榮穩定等原則。

會議認為，香港特別行政區成立以來，香港居民所享有的民主權利是前所未有的。第一任行政長官由 400 人組成的推選委員會選舉產生，第二任行政長官由 800 人組成的選舉委員會選舉產生；立法會 60 名議員中分區直選產生的議員已由第一屆立法會的 20 名增加到第二屆立法會的 24 名，今年 9 月產生的第三屆立法會將達至 30 名。香港實行民主選舉的歷史不長，香港居民行使參與推選特別行政區行政長官的民主權利，至今不到 7 年。香港回歸祖國以來，立法會中分區直選議員的數量已有相當幅度的增加，在達至分區直選議員和功能團體選舉的議員各占一半的格局後，對香港社會整體運作的影響，尤其是對行政主導體制的影響尚有待實踐檢驗。加之目前香港社會各界對於 2007 年以後行政長官和立法會的產生辦法如何確定仍存在較大分歧，尚未形成廣泛共識。在此情況下，實現香港基本法第四十五條規定的行政長官由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生和香港基本法第六十八條規定的立法會全部議員由普選產生的條件還不具備。

鑒此，全國人大常委會依據香港基本法的有關規定和《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》，對香港特別行政區 2007 年行政長官和 2008 年立法會的產生辦法決定如下：

一、2007 年香港特別行政區第三任行政長官的選舉，不實行由普選產生的辦法。2008 年香港特別行政區第四屆立法會的選舉，不實行全部議員由普選產生的辦法，功能團體和分區直選產生的議員各占半數的比例維持不變，立法會對法案、議案的表決程式維持不變。

二、在不違反本決定第一條的前提下，2007 年香港特別行政區第三任行政長官的具體產生辦法和 2008 年香港特別行政區第四屆立法會的具體產生辦法，可按照香港基本法第四十五條、第六十八條的規定和附件一第七條、附件二第三條的規定作出符合循序漸進原則的適當修改。

會議認為，按照香港基本法的規定，在香港特別行政區根據實際情況，循序漸進地發展民主，是中央堅定不移的一貫立場。隨著香港社會各方面的發展和進步，經過香港特別行政區政府和香港居民

自從2003年二十三條立法撤回後，美國就一直關注香港的政治民主的問題。2004年元旦民間人權陣線組織遊行後，美國馬上做出了反應。美國國務院副發言人艾瑞裏表示，香港過去一年的大型遊行活動，都反映香港市民嚴肅、認真地看待民主政制發展，他相信民主政制有助香港繁榮穩定。他讚揚港人在大遊行中的表現，並重申華府對香港的政策不變，支持按《基本法》改革選舉制度及推行普選。^[72]在特首1月7日公佈政制發展專責小組計畫後，美國國務院9日夜立即發出聲明，希望香港推動普選和走向民主。2月份，在中國正在政制發展原則努力進行定調之際，美國白宮27日表示，將繼續促進香港的普選與民主進步。

3月4日，參議院外交委員會專門對香港的民主發展問題舉行聽證。出席者有李柱銘、塗謹申和李卓人三位立法會的議員、美國國務院主管東亞事務的副助理國務卿薛瑞福，還有來自保守派智庫——傳統基金會最反華親台的學者譚慎格和「美國新世紀計畫」的幾位成員。從出席者來看，大多為反華反共和保守主義分子。在聽證會上，布朗巴克強烈呼籲美國政府繼續維護採取強硬立場維護民主。與會者甚至要求美國政府與國會把「促進香港民主化作為對北京政策的基石」。「停止總統和副總統與中國的非正式訪問，直到香港民主在聯合聲明和基本法的精神上而不是文字上取得了明確的進步」。^[73]

4月6日，人大的解釋剛結束，7日，美國國務院就表示，「香港基本法中所保證的「一國兩制」，讓香港成為一個完全自主、開放、法治的社會，是維護香港穩定和繁榮的關鍵，美國堅決支持香港人民要求在香港實行民主、選舉改革和普選的願望」。^[74]美國的這一態度顯然是對中國人大的解釋表示反對。

不過，美國副總統切尼在與中國領導人會面時態度就採取了平衡。切尼4月14日與中國領導人會見時，表示中國對香港民主干預過多會導致臺灣逐步分離的傾向。切

的共同努力，香港特別行政區的民主制度一定能夠不斷地向前發展，最終達至香港基本法規定的行政長官由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生和立法會全部議員由普選產生的目標。

^[72] “美重申支持普選”，《明報》，2004年1月4日。

^[73] “US Senator Richard G. Lugar Holds Hearing on Democracy in Hong kong”, FDCH Political Transcripts, Mar 04, 2004.

^[74] “美國說三道四”，《香港商報》，2004年4月8日。

尼還談到中美之間雖然有分歧，也有很多戰略利益，如朝核問題，並表示：我不是敦促中國改變政策，只是表達我們的觀點，與我們的主人分享觀點。^[75]美國顯然也注意到了3月李柱銘訪美後中國的極度不滿，同時也對中國有戰略利益之需，所以通過高層訪問表達一種平衡。

結論

老布殊政府時期美國的香港政策發生了質的變化：美國由過去的在中英「香港問題」上保持低調政策發展為高度關注和擔憂，並予以介入。老布殊政府的香港政策表現為以下特點：一方面美國開始重視「香港問題」在美國利益中的作用，另一方面儘量通過遵守中國對港主權原則而維護友好的中美關係。美國的香港政策也反映了美國對香港這一具有國際政治「二元特徵」地區的政策特點：老布殊政府在維護美國在港利益與保持中美友好關係之間尋求平衡。在這樣的政策特點下，老布殊政府既給予香港特殊移民地位，又反對國會的《國際移民保險計劃》；既出於美國利益而順應國會要求出臺《美國—香港政策法》，又反對該法對《聯合聲明》表達關注。

克林頓政府時期，美國對香港「一國兩制」的介入比老布殊政府更加深入。但是克林頓政府出於理性的考慮，不得不為了中美關係大局做些讓步，所以克林頓政府也在政策中儘量尋求一定程度的平衡。美國對彭定康的政改方案予以大力支持，但是同時強調重視中美關係；克林頓政府提高了接見香港「民主派」的規格，而這在歷屆政府中是從沒有發生過的事情，但是為了避免麻煩，而讓副總統在加拿大會見李柱銘；美國抵制臨時立法會，單是採取了消極而不是完全抵制的態度。

小布殊政府時期以來，美國延續同樣的香港政策。美國小布殊政府的決策者出於全球反恐以及朝核問題等戰略需要而急於和中國謀求發展良好關係。所以這一階段儘管美國支持香港「民主派」的活動並反對二十三條立法，但是為了中美關係大局，美國維持了平衡；在香港政制發展的爭論中，美國儘管批評不斷，但是在高層與中國的交往中，仍然強調尊重中國在香港事務上的主權地位。

^[75] “Cheney Warns China About Hong Kong”, Washington Post, April 15, 2004.

總體而言，美國自老布殊政府以來的香港政策基本上在維持中美關係和維護以及擴展美國在香港的利益之間尋求平衡。美國的這種平衡既是出於現實主義的維護中美關係的需要，也是出於國內價值要求美國政府促進美國在香港利益的需要。美國對於香港這一具有國際政治經濟「二元特徵」的行為體所採取的平衡政策可以實現美國利益的最大化。

Bibliography

David Lampton, *Same bed, Different Dreams: Managing China-U.S. Relations, 1989-2000*. (Berkeley : University of California Press, 2001).

David Wen-wei Chand and Richard Y. Chung, *The Politics of Hong Kong's Reversion to China*. (New York: St. Martin Press, 1998).

Frank Ching, "Toward Colonial Sunset: The Wilson Regime, 1987-92", in Ming K. Chan, ed., *Precarious Balance: Hong Kong Between China and Britain, 1842-1992*. (Hong Kong University Press, 1994).

Gerald Segal, "U.S, the Inactive Superpower", in, eds., *The Fate of Hong Kong*. (London: Simon & Schuster, Inc., 1993).

Hungdah Chiu, "The Hong Kong Agreement and U.S. Foreign Policy", in Jurgen Domes and Yu-Ming Shaw eds., *Hong Kong: A Chinese and International Concern*. (Colorado: Westview Press, 1988).

James T.H. Tang, "Hong Kong in the United States-China Relations: the International Politics of Hong Kong's Reversion to Chinese Sovereignty", *Journal of Contemporary China*, Nov. 1997.

Kim Richard Nossal, "Playing the International Card? The View from Australia, Canada, and the United States", in Gerald A. Postiglione and James T. H. Tang, eds., *Hong Kong's reunion With China*. (M. E. Sharpe, Inc., 1997).

Lao Siu-Kai, *Hongkongnese or Chinese: the Problem of Identity on the Eve of Resumption of Chinese Sovereignty over Hong Kong*. (Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, 1997).

Simon Shen, *US-Hong Kong Relations and the Response to Counter-Terrorism*. (Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong, 2006).

Ting Wai, "An East-West Conundrum: Hong Kong in Between China and the United States after the Chinese Resumption of Sovereignty", in Wong Yiu-Chung ed., *"One Country, Two Systems" in Crisis: Hong Kong's Transformation since the Handover*. (Lanham: Lexington Books, 2004).

Ting Wai, "China, the United States, and the Future of Hong Kong", in Beatrice Leung & Joseph Cheng, eds., *Hong Kong SAR: In Pursuit of Domestic and International Order*. (Hong Kong: Chinese University Press, 1997).

Ting Wai, "Complex Interdependence and Political Imperatives: the Difficult Relations among Beijing, Taipei, Hong Kong, and Washington", in Achim Gussgen, reimund Seidelmann, Ting Wai, eds., *Hong Kong after Reunification: Problems and Perspectives*. (Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 2000).

參考文獻

《鄧小平文選》（第三卷），人民出版社，1993年版。

鮑紹林：“香港：中美關係中的‘新’因素”，《美國研究》，2002年第3期。

高子川、力文：“美國在香港的基本利益與基本政策”，《現代國際關係》，1997年第6期。

傑里爾·A·羅塞蒂：《美國對外政策的政治學》，（周啓朋、傅耀祖等譯），北京：世界知識出版社，1996年版。

國務院港澳事務辦公室香港社會文化司：《香港問題讀本》，北京：中共中央黨校出版社，1997年版。

孔祥娟：《美國對華人權政策與理想主義》，碩士論文（外交學院），2000年。

李魯：《中美關係中的香港因素》，碩士論文（外交學院），1998年。

李昌道：《香港政治體制研究》，上海人民出版社，1999年版。

李後：《百年屈辱史的終結：香港問題始末》，北京：中央文獻出版社，1997年版。

賴其之：《彭定康政改方案面面觀》，廣東教育出版社，1993年版。

連宏毅：《後冷戰時期美國對香港政策之研究》，碩士論文（臺灣淡江大學），民國八十七年六月。

林芸：“美中關係與香港回歸問題”，《東南亞研究》，1997年第3期。

劉連第：《中美關係的軌跡：1993年—2000年大事縱覽》，北京：時事出版社，2001年版。

劉連第、汪大為：《中美關係的軌跡：建交以來大事縱覽》，北京：時事出版社，1995年版。

劉文祥：《美國外交決策中的國會與總統》，北京：中國經濟出版社，2005年版。

潘銳：“論美國政府的香港政策----《美國香港政策法》研究”，《國際商務研究》，2001年第1期。

喬柏：“香港回歸與中美關係----丁詩傳教授訪談錄”，《華人時刊》，1997年第15期。

宋健明等：《香港回歸十年志----2004年卷》，香港：大公報出版有限公司，2007年版

唐耐心：《不確定的友情：臺灣、香港與美國，1945至1992》（新新聞編譯小組譯），臺北：新新聞文化事業股份有限公司，1995年版。

陶文釗：《中美關係史》（下卷），上海人民出版社，2004年版。

丁偉：“中美關係與香港前途”，“‘九七’後香港在兩岸關係中的地位與作用：學術座談會論文集”，見胡春惠主編：《“九七”後香港在兩岸關係中的地位與作用：學術座談會論文集》；香港珠海書院亞洲研究中心，1998年。

王家英：《香港人的公民意識與身份認同：回歸一年的發展》，香港海峽兩岸關係研究中心印，1999年版。

王為民：《美國對港政策研究》，博士論文（外交學院），2001年，第101頁。

夏立平、許嘉：“美國對香港回歸中國的政策及其對中美關係的影響”，《世界經濟與政治》，1997第4期。

徐克恩：《香港：獨特的政制架構》，北京：中國人民大學出版社，1994。

袁求實：《香港回歸大事記：1979-1997》，三聯書店（香港）有限公司，1997年。

張德明：《東亞經濟中的美日關係研究（1945-2000）》，北京：人民出版社，2000年版。

鄭宏泰、黃紹倫：《移民與本土：回歸前後香港華人身份認同問題的探討》，香港浸會大學林思齊東西學術交流研究所，2003年版。