

论美国政府的香港政策

——《美国—香港政策法》研究

潘 锐

摘要 本文主要是对该法创立的背景与主要内容,美国的意图以及该法的影响进行探讨,从而阐明了美国政府的香港政策。

关键词 香港事务 政策法 多边国际组织 中英联合声明

中图分类号: F112 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2001)01-0056-04

香港业已回到伟大祖国的怀抱,但围绕香港问题的国际斗争却是刚刚开始。香港回归之后,中国在香港问题上的主要对手已由英国转为美国。这不仅由于美国已将香港问题列为中美双边关系中的一个重大问题,还因为美国早在1992年便制订了《美国—香港政策法》来插手香港事务。如美国依据《与台湾关系法》支持台湾当局、向台湾出售武器、干涉中国内政那样,《美国—香港政策法》已成为美国制订其香港政策、涉足香港事务的法理依据。

《美国—香港政策法》是美国香港政策的集中反映,也是其对华政策的一个组成部分。此法的意图在于保护美国在香港的利益,保持香港的高度自治地位,维护香港的社会政治制度并利用香港作为影响内地的一扇窗口。《政策法》具有两重性,它一方面有助于香港的繁荣与稳定,另一方面也为其介入和插手香港事务提供了借口。

一、出台背景与主要内容

《美国—香港政策法》(以下简称《政策法》)是在美国在香港的经济、政治和安全利益不断增加,以及“6·4”后对中国政府履行中英联合声明极不信任的背景下出台的。美国试图按照《与台湾关系法》模式,为美国介入香港事务打入一个楔子。

美国原先并不主动介入香港事务,其对港政策也只是对华政策和对英政策的一个部分。美国对中英两国政府1984年达成的联合声明持欢迎与支持态度。1984年9月26日,美国国务院声称,香港的稳定和繁荣将有利于美国在港利益,联合声明可视为香港未来繁荣的基础;美国认识到中英两国政府均承诺维持香港现行的生活方式与法律、社会、经济制度至少到2047年不变;美国亦乐于与中英两国合作,支持香港加入适当的多边国际组织。^①

但“6·4”之后美国的态度却发生了根本性转变。在其对华政策作出调整的同时,美国的香港政策亦相应地作了改变。美国开始积极支持香港内部的政治变化和港英政府提出的“政改方案”,尤其对立法局首批18名议员直选大加赞赏。美国加强了与香港的文化交流,

在香港中文大学设立了“港美学术交流中心”，并把香港作为美国富布赖特访问交流计划的一个单独对象。美国经审议后依然维持和促进对香港的高技术转让。在行政部门支持下，美国国会于其《1990年移民法》中为香港作了特别设计，即1997年7月1日之后香港居民移民美国仍维持单独配额，不列入中国配额之中，而且，允许绝大多数移民美国者可以迟至2002年做出其移居决定。此外，自1990年起，美国每年一度的关于延长中国贸易最惠国待遇的辩论，把香港的稳定与繁荣首次作为美国对华政策的一个组成部分。

美国除了采取上述行政和立法措施外，更希望在美国—香港的全面关系中再构造一个法律框架作为美国介入和插手香港事务的法律依据。1991年9月20日，美国参议员麦康尼尔(共和党，肯塔基州)、保罗·西蒙(民主党，伊利诺斯州)和弗兰克·穆科尔斯基(共和党，阿拉斯加州)向参议院对外关系委员会提交了《美国—香港政策法》法案(参院第1731号议案)。众议员约翰·波特也于同年10月8日向众院提交了类似提案(众院第3522号议案)。

根据《政策法》法案，美国将在双边关系、香港参加国际多边组织、商业、运输、文化和教育交流等方面维持和发展与香港的关系，其政策的基本出发点乃是最大限度地运用联合声明对香港的授权建立美港直接的双边关系，并在1997年7月1日之后继续这种关系。根据法案，美国支持香港加入非政府的多边国际组织；美国继续将香港作为一个独立的经济和贸易地区，例如在配额和原产地问题上；美国继续向香港提供最惠国待遇而与中国的最惠国待遇区别开来；美国继续承认在香港注册的船舶和飞机，并与香港直接谈判签署航空协议；美国继续寻求扩大与香港的文化、教育、科技和学术研究的交流。

《政策法》法案共有三条11款及一个前言。前言列举了国会经过调查研究后的6点发现，主要是国会对中英联合声明的认识与看法，其核心内容包括：国会欢迎实行“一国两制”政策，香港根据这一政策将维持目前的生活方式以及法律、社会和经济制度至少至2047年不变；国会欢迎香港的高度自治；国会希望看到中英联合声明的充分实施，以便香港能继续作为一个国际经济与贸易中心。第一条共有5款，是该法案的核心。第1款对美国的香港政策规定了6点内容，包括维持和发展与香港的直接的全面的官方与半官方关系等。第2款是支持香港参加非政府的多边国际组织。第3款提出美国应谋求同香港保持和扩大经济和贸易关系，直接谈判签订贸易协议并把香港作为一个单独的经贸地区。第4款就双边航运和航空作了规定。第5款规定美国应寻求保持和扩大美国—香港关系以及在文化、教育、科学和学术研究方面的双边交流等。第二条主要就香港在美国法律中的地位问题列举了6点有关内容。第三条为报告条款，要求国务卿在法案通过之后6个月内以及以后每隔一年向国会提交一份有关中英联合声明的实施、美港双边关系以及美国的香港政策等报告。

二、美国的意图

从《政策法》的出台及其主要内容看，美国的意图已十分明显。

首先，保证香港回归后美国在港的经济、政治、文化以及安全利益得以维持，不受损害。《政策法》法案提案人麦康尼尔参议员说，美国需要一个独立的香港政策，《政策法》正是为了达到这一目的。过去美国与香港关系从属于美中与美英关系，但5年后香港即回归中国，美国在香港的经济利益又迅速增长，因此，美国的政策须跟上形势发展。从经济上看，1986年至1991年美港贸易额几乎翻了一番，1991年香港从美国进口达81亿美元，按人均计算是同

期日本自美进口的3倍。美国在香港的经济利益已不容忽视,1991年已有22 000名美国人长驻香港,美国在港共有900家公司。^③ 布什政府亦公开声称,美国在香港有巨大的经济利益,因而香港的成功过渡是十分重要的,^④ 其着眼点显然在于保护美国的自身利益。

其次,维持香港有利于美国的高度自治地位。麦康尼尔参议员表示,美国可以在国际上带头支持香港的高度自治地位并与香港发展直接的关系。认为《政策法》法案的提出可起到三大作用:(1) 美国在“九七”前与香港的关系越广泛越密切,则“九七”香港回归后这一关系就越能持续,有了一个公开的法律框架就能保证这一关系不受回归的影响;(2) 香港“九七”回归前美国愈是尊重香港的自治,“九七”回归后中国则愈难以将美国的这一政策视为对中国主权的冒犯;(3) 美国有了一个明确的香港政策既可以阻止港人外流,亦显示美国作为国际社会领袖愿在目前及“九七”之后全力支持香港。^⑤

第三,保证香港的民主与人权。在这一点上,布什政府比国会表现得更突出。《政策法》法案中原无单独的人权条款,但布什政府坚持将人权条款载入《政策法》,认为《政策法》应充分、明确地表达美国对香港的全方位关注,“保护和尊重人权对于香港的信心和经济的发展都起着直接的作用。”^⑥

第四,保持影响内地的一扇窗口,推动内地的经济、政治和社会变革。美国政府认为,由于香港对美国有巨大的经济利益,同时中国南方地区已与美国建立了日益密切的经济联系,所以香港的平稳过渡对美国至关重要。1991年香港已成为美国的第14位贸易伙伴,美国公司正角逐着香港新机场和集装箱码头的相关合约。深圳特区和珠江三角洲地区由于与香港经济的一体化而取得了令人瞩目的成功并成为中国经济发展的火车头,香港与大陆的密切经济往来既创造了经济机会,也促进了稳定。而所有这些必将推动中国内部的社会与政治变革。^⑦

三、影 响

《政策法》的出台是美国第一次用法律的形式确定美国与香港的关系,它对美国与香港、美国与中国关系均有重大的影响。

首先,《政策法》具有两重性,即它既有承认香港回归中国的现实、有助于香港的稳定与繁荣的一面,但也有试图借机打入一个楔子、介入和插手香港事务的另一面。前者有一定的积极因素,后者则是消极的。积极因素在于:(1) 美国承认了中英联合声明,承认了香港主权回归中国的现实。(2) 《政策法》以美国国内立法的形式,保证香港继续维持与美国的独立的经济和文化关系,这对香港的繁荣与稳定,使香港继续保持全球贸易和金融中心的地位是有利的。(3) 《政策法》尽管仍旧视香港为一个单独的非主权实体,而且其中一些条款是《与台湾关系法》的翻版,但它毕竟与台湾关系法不同,美国承认香港回归之后,香港的安全和防卫已属于中国内政的一部分。

当然,对《政策法》的消极方面也不容忽视。美国出于对香港回归中国的无奈和对中国履行中英联合声明的疑虑,企图通过《政策法》来衡量中国的香港政策并调整美国对华政策;《政策法》使香港问题上升为中美关系中的一个问题,它被列入了美国对华关系的清单中,使本已艰难发展的中美关系又增添了一个新的潜在的障碍。

其次,《政策法》出台后,美国国内在对华政策辩论中开始包括香港问题的辩论,《政策

法》成了“九七”后美国对香港政策的主要依据。

美国的香港政策主要包括:

第一,支持香港保持其作为一个不断发展的国际金融中心和中国及亚洲其他国家和地区的经济引擎的地位。^①至1996年底,美国在香港直接投资达120亿美元,在港的美国公司有1000余家,美国公民达4万人以上。香港维持其世界贸易与金融中心地位、维持繁荣和稳定是美国自身经济利益的需要。

第二,希望并推动中国履行中英联合声明和“一国两制”政策,保持香港的高度自治地位。为使香港保持高度自治,“九七”后,美国在经济和贸易问题上仍把香港作为一个单独的地区对待,也就是把它看作一个基本上独立于中国的地区;支持香港保持和加入非主权国家的国际组织、体制和条约等。为维持香港高度自治地位,作为威慑手段,美国总统已获得对香港进行制裁的授权,包括中止或取消香港的最惠国待遇、取消香港享有的美国的单独配额以及在美国法律中的独立地位等等,换言之,如果美国认为香港已不再享有高度自治,“一国两制”未能得到履行,则美国政府可以惩罚香港甚至惩罚中国。

第三,支持香港的“民主”和“人权”,支持香港现有的法律体系和架构。美国国务院在1996年《美国—香港政策法报告》中称:“虽然大多数香港人对他们在1997年之后的前途抱谨慎的乐观态度,但确也有人存在着深切的忧虑”,“有些人担心……他们目前在香港享有的政治自由和民权是否能够继续存在。”^②对此,美国政府明确表示:“中国恢复对香港行使主权后,香港的民主和人权若受到损害,那将引起我们的严重关注。”^③克林顿总统并通过会见香港民主党领袖李柱铭表达了这一意愿。美国政府还在丹佛西方七国首脑会议政治宣言中表示了对香港“民主”和“人权”的关切。当然,香港“民主”和“人权”问题尚非中美关系中的主要问题,美国国务卿奥尔布莱特就说,虽然香港的“人权”必须受到尊重,但是中美关系“不能受任何一个问题的制约”。^④

第四,美国继续利用香港为其国家安全服务,包括美国海军继续访问香港,利用香港作为水兵休假地和海军补给地,利用香港作为搜集内地情报的重要据点等。

第五,美国将重视和加强与香港的文化、科技和教育交流,通过交流密切美港之间的联系,为美国经济和外交政策服务。港美学术中心的建立,富布赖特项目的扩大以及其他一些措施均为例证。

总之,《政策法》已成为美国对香港政策的基本框架,美国政府已经或将要实行的政策大多可在《政策法》中找到对应的条款。

《政策法》充分表达了美国对香港的意图,但只要我们坚持“一国两制”、港人治港、高度自治的方针,妥善处理香港事务,美国就难以从中插手,香港的稳定和繁荣就会一如既往地持续下去。

(作者单位:上海国际问题研究所)

注释:

①③⑩⑪ 美国新闻总署:《东亚与太平洋电讯稿》1984年9月27日;1997年6月9日;6月9日;1月25日。

② 《美国—香港政策法》法案。

③⑤ 《国会记录》1992年4月9日。

④⑥⑦ 《美国对香港政策联合听证会及对参院第1731号议案的修订》,1992年5月7日,第113-116页,第110页。

⑧ 美国国务院:《美国—香港政策法报告》,1996年3月31日。