

# 美国智库对香港问题的 认知及其影响 \*

张 建

**【内容摘要】** 智库影响着美国决策者的政策偏好和政策选择，并通过多种方式参与决策过程。总体上，美国智库通过推动官方涉港问题倡议、发布涉港问题研究报告、参与召集涉港问题活动、接受媒体涉港问题采访、出席国会涉港问题听证等方式介入香港问题。美国智库在香港问题上的“积极作为”，某种意义上间接扮演了压力集团的角色，影响了美国官方的对港政策，干扰了中美关系的良性互动，并对中国对香港的管治造成负面影响。但是，美国少数智库学者对香港问题的理性、深入分析，也有利于我们从国际层面认识“一国两制”面临的挑战。美国智库在党派属性、政治立场、议题角度等诸多方面的不同，使其对香港问题的介入也存在差异。中方应利用美国智库这种影响力与认知差异共存的“二元性”，有针对性地加以应对，把握美国对港政策的趋势，有效降低其对香港的繁荣稳定可能造成的负面影响。

**【关键词】** 美国智库 香港问题 中美关系 一国两制

**【作者简介】** 张建，上海国际问题研究院台港澳研究所助理研究员（上海 邮编：200233）

**【中图分类号】** D712.222 D618 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2018)03-0133-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201803008

---

\* 本文系国家社科基金青年项目“中央治港方略与‘一国两制’在香港实践研究（1997-2017）”（16CDJ009）和国家社科基金重大项目“‘一国两制’与香港特别行政区未来发展的若干重大问题研究”（17ZDC109）的阶段性研究成果。

香港政治局势的变化发展一直受到国际社会的关注，特别是在 2014 年非法“占中”运动、2015 年政改、2016 年香港立法会选举及全国人大常委会释法打击“港独”、2017 年行政长官选举和香港回归 20 周年等重大问题和关键节点上，国际社会对香港的关注度大幅上升。在香港拥有众多经济利益的美国不但在官方层面对香港问题予以极大关注，而且智库、媒体和非政府组织等非官方层面也表现活跃，成为美国介入香港事务、关注香港问题的主要平台。作为美国非官方层面关注香港事务的重要组成部分，近年来智库对香港问题的关注持续上升，且对美国官方涉港政策的影响力不断增加。这些智库和学者长期以来关注、研究中国问题，加之 2014 年以来香港问题的“泛政治化”，香港事务也自然成为其关注、研究的焦点和重点。因此，本文拟通过分析和探讨美国主要智库<sup>①</sup> 2014 年 1 月至 2017 年 12 月间对香港问题的认知差异、关注方式和研究重点，全面了解美国智库与美国涉港政府机构、议会的互动，分析智库在美国政府对港政策方面的角色、作用和影响，把握美国对港政策趋势，以期降低美国智库对香港的繁荣稳定可能造成的负面影响，为中国更好地防范和遏制外部势力介入香港事务提供决策依据。

## 一、智库对美国对港政策和香港政局的认知

智库影响着美国决策者的政策偏好和政策选择，并通过多种方式参与决策。智库通过不同的渠道与政府官员、国会议员保持着积极的交流，并将自身的观点传递给他们，以此形成影响力。但由于美国智库在党派属性、政治立场、议题角度以及与美国政府及国会互动关系上存在差异，因此对很多问题的看法也存在认知差异。这种决策影响力与认知差异性共存的“二元性”构成了美国智库看待问题的整体轮廓。但这些差异并非根本性的不同，其出发点都是为了维护美国的国家利益特别是其所谓的价值观利益、经济利益和

---

<sup>①</sup> 这些智库主要包括布鲁金斯学会、战略与国际问题研究中心、卡内基国际和平基金会、美国企业研究所、兰德公司、传统基金会、2049 项目研究所、外交关系委员会、哈德逊研究所、卡托研究所、美国进步中心等关注香港问题且比较有代表性的美国智库。这些智库的影响力参见 2016 *Global Go to Think Tank Index Report*, [https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think\\_tanks](https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think_tanks)。

战略利益。香港回归以来，随着香港政治局势的变化、美国在香港利益的扩展以及美国对港政策的调整，美国智库对香港问题的关注度较高。

### （一）智库对美国对港政策的认知

美国的对港政策是智库关注香港问题的重要内容，智库对美国对港政策的认知是美国政府涉港问题决策的重要依据。虽然智库在美国政府是否有明确的对港政策，应采取怎样的对港政策，以及美国对港政策面临怎样的挑战等问题上存在看法上的差异，而且这种差异数十年来一直存在，但这些认知差异并没有妨碍智库在美国对港政策上的影响力的发挥。

第一，美国政府的对港政策。关于美国政府是否具有明确的对港政策，美国智库学者在看法上存在差异，但差异背后隐含的本质却是相同的，即维护美国在香港的利益。部分学者认为，自1997年中国恢复对香港主权以来，美国政府并没有明确的对港政策，美国的对港政策被置于对华关系的大框架下，美国在香港问题上往往是表明态度，不进行实质干预。<sup>①</sup>但也有学者认为美国政府一直有清晰的对港政策，《美国—香港政策法》（United States-Hong Kong Policy Act）仍是美国对港政策的基石，与二十多年前相比，这一法案对香港自治地位更加重视。<sup>②</sup>传统基金会（The Heritage Foundation）国家安全与外交政策研究所研究员戴维·伊瑟拉（David Inserra）和赖利·沃尔特斯（Riley Walters）认为，维持香港的经济和政治自由是推进美国经济和安全利益的重要原则，这就是长期以来美国的对港政策。<sup>③</sup>从整体上看，美国对香港政策是采取“三轨策略”：一是基于民主价值观，对中国政府施压，通过道义支持，呼应香港“反对派”对民主的诉求；二是美国政府通过非官方渠道加强对香港问题的关注，对香港“反对势力”的支持仍较多限于道义支持和提供“援助”，美国官方不会直接介入；三是美国不希望香港问

---

<sup>①</sup> “Obama’s Inconsistency on Hong Kong,” October 6, 2014, <https://www.aei.org/publication/obamas-inconsistency-hong-kong/>.

<sup>②</sup> “Richard C. Bush, Congressional Testimony: The Future of Democracy in Hong Kong,” November 19, 2014, <http://www.brookings.edu/research/testimony/2014/11/19-hong-kong-democracy-bush>.

<sup>③</sup> “Aiding Hong Kong’s Autonomy and U.S. Security through the Visa Waiver Program,” June 29, 2017, <http://www.heritage.org/homeland-security/report/aiding-hong-kongs-autonomy-and-us-security-through-the-visa-waiver-program>.

题影响中美关系大局，愿与中国在香港问题上保持沟通，不希望给中国留下美国操纵香港政局的口实。<sup>①</sup> 虽然智库在美国政府是否有明确的对港政策方面存在差异，但这种差异的背后是一致维护美国在香港的利益。可以说，这是智库在美国对港政策上的共识，即美国在香港的利益是一个整体，不是香港社会的任何单个角色或小集团，华盛顿的对港政策应以维护美国利益为重，无端地表达或作出让北京误解美国政府的行为是不明智的。

第二，美国对港政策面临的挑战。香港回归前，美国对港政策的重心主要是在中国和英国就香港的回归谈判以及过渡期间如何维护美国在港经济利益，这也是美国智库跟进研究的重点。香港回归以来，随着中国的崛起以及美国在港利益的扩大，美国对港政策中地缘战略的因素大幅增加，战略利益和经济利益成为美国对港政策的两个方面。因此，在美国智库看来，美国在香港的存在涉及中美大国博弈，美国对港政策的挑战已经远比香港回归前复杂。美国一些智库学者主张美国打“香港牌”，在香港问题上向中国施加压力或借助香港问题牵制中国。但不少务实的学者也认识到美国在香港政策上面临如何在中美关系的大局与美国民主价值的道德旗帜之间实现平衡的挑战。新美国安全研究中心(Center for a New American Security)帕特里克·克罗宁(Patrick M. Cronin)认为，美国在香港的政策面临如何取舍的问题，支持香港的民主运动就可能面临美中关系陷入僵局，不支持香港的民主运动就可能面临国内外的指责。<sup>②</sup> 外交关系委员会(Council on Foreign Relations)的易明(Elizabeth Economy)指出，外国政府很难影响香港的民主化进程，因为中国政府将任何外部力量对香港事务的介入视为对中国主权的侵犯，但即便如此，以美国为主的西方民主社会为维护价值观利益仍应加大对香港民主运动的支持力度。<sup>③</sup> 美国国会研究处亚洲事务专家迈克尔·马丁(Michael F. Martin)也认为，虽然特朗普政府在海外推广美国民主价值观的动力下降，

---

<sup>①</sup> 2016年2月，笔者在华盛顿访学期间与美国智库学者的交流。

<sup>②</sup> Guy Taylor, "Hong Kong Becomes a Fresh Foreign Policy Puzzle for Obama," October 3, 2014, <https://www.washingtontimes.com/news/2014/oct/3/hong-kong-becomes-a-fresh-foreign-policy-puzzle-fo/#ixzz3FNLR14Sr>.

<sup>③</sup> "What Beijing Should Do about Hong Kong," September 29, 2014, <https://www.cfr.org/blog/what-beijing-should-do-about-hong-kong>.

但美国不可能放弃这面道德旗帜，因此仍会支持包括台湾、香港在内的民主运动。<sup>①</sup> 亚洲协会美中关系中心主任夏伟（Orville Schell）和加州大学圣迭戈分校 21 世纪中国中心主任、前副助理国务卿谢淑丽（Susan Shirk）将香港问题同网络安全、气候变化与能源、全球治理、亚太区域安全、朝鲜核威胁、海洋争端、人权、国防与军事关系、贸易与投资关系并列为影响美中长期关系的十大主要问题。在香港问题上，他们认为，美国对香港的政策呈现双重挑战。一方面，美国需要尊重“一国两制”，并使其与《中英联合声明》和基本法持续保持一致；另一方面，美国需要确保其公民、企业 and 非政府组织在香港的现实和潜在利益。因此，特朗普政府需对北京与香港持续紧张的关系予以更多关注。<sup>②</sup> 当然，美国对港政策面临的挑战远不止这些，但从中可以看出，美国的对港政策仍存在很多不确定性，而且这种不确定性在未来将长期存在。

## （二）美国智库对“一国两制”在香港实践的认知

自 20 世纪 80 年代中国提出以“一国两制”办法解决香港问题以来，美国智库一直给予极大关注。香港回归前，其关注点在于“一国两制”的理论内涵和中英在“一国两制”上的博弈。自 1997 年香港回归以来，美国智库主要关注“一国两制”在香港的实践，特别是香港政治局势的变化导致“一国两制”在香港实践出现的新情况、新问题成为其关注的新视角。

第一，“一国两制”在香港的实践。“一国两制”在香港实践已经超过 20 年，香港能保持甚至提升国际影响和地位是与“一国两制”的独特优势分不开的，美国发展与香港的关系也得益于“一国两制”。因此，比较理性的美国智库学者都看到了这一点，整体上认可“一国两制”在香港的实践。认为虽然近年来香港社会出现了很多问题，但“一国两制”从根本上保证了香港的发展和稳定，中国政府在香港施行“一国两制”总体上是成功的，但“一国两制”在香港受到的挑战将掣肘中国政府对香港的管治。<sup>③</sup> 布鲁金斯

---

<sup>①</sup> Andrew Scobell and Min Gong, “Whither Hong Kong?” Rand Corporation, December 2, 2016, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE203/RAND\\_PE203.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE203/RAND_PE203.pdf).

<sup>②</sup> “U.S. Policy Toward China: Recommendations for a New Administration,” February 2017, [http://asiasociety.org/files/US-China\\_Task\\_Force\\_Report\\_FINAL.pdf](http://asiasociety.org/files/US-China_Task_Force_Report_FINAL.pdf).

<sup>③</sup> 2016 年 2 月，笔者在华盛顿访学期间与美国智库学者的交流。

学会(Brookings Institution)的卜睿哲(Richard C. Bush)指出,由于任何政治体系都不是完美的,因此20世纪80年代中国就香港问题设计的“一国两制”模式在实践中未能完全达到设计者的预期也是正常的;“一国两制”在香港实践的出发点是“一国”,但“两制”在很多方面发生了变化,这是中国未能预见或不希望看到的;中国应适时考虑通过调整“一国两制”的模式来适应当前的情况;根据《中英联合声明》,中国承诺香港实行“一国两制”五十年不变,所以改变这一安排不是中国政府的选择。<sup>①</sup>在这一安排有利于美国利益时,美国也通过不同途径对“一国两制”表示支持。2015年政改方案表决前后,一些学者就认为,香港政改方案通过,实现行政长官普选,有利于美港关系的发展和美国利益,有利于“一国两制”在香港的实践,因此不希望香港因政改问题造成不稳定。<sup>②</sup>时任美国亚太事务助理国务卿丹尼尔·拉塞尔(Daniel Russel)和时任美国驻华大使马克斯·鲍卡斯(Max Baucus)也在不同场合表态支持香港2017年在“一国两制”框架下实现行政长官普选。但也有少数美国智库学者认为,“一国两制”在香港的实践是失败的,或者是政治上失败、经济上成功,在国际上唱衰“一国两制”。

第二,中国政府的对港政策。自香港回归以来,中国政府一直根据基本法推进对香港的治理,贯彻“一国两制”。党的十九大报告更是将坚持“一国两制”和推进祖国统一作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四项基本方略之一。美国智库关注中国政府的对港政策大体从两个层面展开。一是批评性甚至扭曲性的评论,指责、污蔑、抹黑中国政府的对港政策;二是建设性批评,指出中国政府对港政策存在的问题。从建设性批评角度来看,美国智库大体上认为,一方面香港拥有的政治和经济自由以及管理自身事务的权力是建立在中国的“一国两制”基础上的,另一方面香港的政治演变正在挑战其与内地的关系,对“一国两制”构成挑战。他们主张,中国政府需要从更多渠道了解香港问题的深层原因,对香港的管治要更加多元化,而不是把重心仅仅置于商业精英阶层。认为香港的社会结构发生了重大变化,特

---

<sup>①</sup> Richard C. Bush, *Hong Kong in the Shadow of China: Living with the Leviathan*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2016, pp. 209-222.

<sup>②</sup> 2016年1月,笔者在华盛顿访学期间与美国智库学者的交流。

别是青年群体对政府的看法、对民主的诉求、对中央管治的认识等方面都出现了与此前迥然不同的新问题，中国应重视香港基层力量的支持，在对港政策上要有新方法、新策略。同时，认为中国政府在惠港政策上也要进行反思，吸取经验教训。<sup>①</sup>兰德公司（RAND Corporation）高级政治学家施道安（Andrew Scobell）认为，“香港未来的政治经济轨迹很大程度上依赖北京与香港民众的互动。由于中国不愿动摇商业信心，因此有可能对香港发生的情况予以谨慎回应。除非在极端情况下，北京才会采取强有力的干预措施。北京对香港事态的强力回应将引发国际舆论的谴责并影响其对台政策，同时会恶化中国与英国、美国的关系，因为它们在香港具有重要的经济利益，而且有大量的人员生活在香港。”<sup>②</sup>

### （三）美国智库对香港政局的认知

由于美国在香港拥有庞大的经济利益以及所谓的战略利益，香港政局的发展变化成为美国智库关注的焦点。但美国智库多从利益、民主价值观的角度看待香港政局的变化，难免多有偏颇。美国智库整体上认为现在香港存在的是港人争取自身权利、争取未来发展主导权的问题，但这样的行为实际上冲击了中国的底线，必须予以遏制。卡托研究所（Cato Institute）道格·班多（Doug Bandow）认为，基于北京与香港实力的变化，北京在面对香港的街头抗议时必然采取坚定立场，期望北京在政改问题上改变立场是不现实的。<sup>③</sup>卜睿哲认为目前香港立法会的现状是香港提升竞争力的障碍，民主派和本土派利用议会程序来阻挠本应通过的发展倡议，而社会层面的争论则加剧了目前的社会不平等。香港公务员系统、立法会系统需要良好的运作。香港需要达成基本共识，但只要围绕政改的争论仍在持续，则达成共识将仍然艰难。美国数字化分析平台（The Cipher Brief）的分析人士指出，北京对香港的影响不断增强，但香港则在努力保持与北京的差异并扩展民主，双方的

---

<sup>①</sup> 2016年1月，笔者在华盛顿访学期间与美国智库学者的交流。

<sup>②</sup> Andrew Scobell and Min Gong, “Whither Hong Kong?” Rand Corporation, December 2, 2016, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE203/RAND\\_PE203.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE203/RAND_PE203.pdf).

<sup>③</sup> Doug Bandow, “Continuing Crack down in Hong Kong Risks China’s International Reputation,” Cato Institute, December 14, 2017, <https://www.cato.org/publications/commentary/continuing-crack-down-hong-kong-risks-chinas-international-reputation>.

僵局在深化，解决北京的强硬与香港的激进两极化的方法或许是重新确立香港政治的温和立场。战略与国际问题研究中心（Center for Strategic and International Studies）张克思（Christopher Johnson）认为，香港出现的“港独”挑战了中国政府的国家底线，超越了争取民主的界限，必然导致北京的强烈反制。而美国企业公共政策研究所（American Enterprise Institute for Public Policy Research，以下简称“美国企业研究所”）研究员查尔斯·默里（Charles Murray）认为，香港的“雨伞运动”（即非法“占中”运动）是香港民众争取“真普选”的抗争，是维护港人民主权利的斗争。战略与国际问题研究中心中国力量项目主任葛来仪（Bonnie Glaser）认为，在香港政治自由问题与经济挑战等不确定因素的影响下，加之北京在香港影响力的不断扩展，香港青年一代的身份认同将进一步加强。<sup>①</sup> 迈克尔·马扎（Michael Mazza）也指出，香港身份认同的上升，政治上激进青年的崛起，北京对香港管治的加强，都预示着香港将面临很多麻烦。<sup>②</sup> 如何疏导年轻人对社会的失望情绪并进行有效管理是香港当局面临的巨大挑战。<sup>③</sup>

总体而言，在政治立场上，美国智库对香港问题的认知差异不大。但在党派倾向上呈现出差异，倾向民主党的智库对香港政局和美国对港政策的认知相对理性、客观，而倾向共和党的智库的认知则相对偏颇、激进。美国智库对香港问题的认知是其影响美国官方涉港决策、政策偏好的前提，也是我们了解美国智库介入香港问题、观察美国涉港决策趋向的基础。

## 二、美国智库在香港问题上发挥影响的主要方式

智库作为美国在非官方层面关注和介入香港问题的重要组成部分，其对香港问题的关注必然与美国政府和国会介入香港事务的方式有所不同。智库

---

<sup>①</sup> “Bonnie S. Glaser: Youth and Identity in Hong Kong: A Conversation with Ben Bland,” Center for Strategic and International Studies, 2017, <https://www.csis.org/podcasts/chinapower>.

<sup>②</sup> “The Future of Hong Kong: Bumpy Road Ahead,” American Enterprise Institute, October 6, 2015, <http://www.aei.org/publication/the-future-of-hong-kong-bumpy-road-ahead/>.

<sup>③</sup> 包道格：《香港“占中”事件的影响力不容小觑》，2015年6月11日，<http://carnegieendowment.org/2015/06/11/zh-60531/idz2>。



在与政府、议会互动关系上呈现出此消彼长的特点，即主要根据两党执政的需要而变化。美国智库在香港问题上发挥影响的方式是多方面的。

第一，支持官方涉港问题倡议。美国智库与美国涉港政府机构、国会拥有较为畅通的沟通渠道，一方面，在任的政府官员、国会议员常常咨询、听取智库的意见；另一方面，不少政府官员、国会议员在卸任后还会加入智库从事研究工作，一些智库学者也转而进入政府。这种“旋转门”制度形成了智库与官方的积极互动格局。不少智库学者支持国会参众两院议员提出的涉港法案，支持行政部门恢复根据《美国—香港政策法》每年向国会提交香港发展报告，支持国会成立正式的“香港连线”组织，支持将香港的民主、自治状况等与美国给予香港的优惠待遇挂钩，主张美国总统每年就香港自治状况发表政策讲话。<sup>①</sup> 例如，一些学者表态支持参议员斯蒂文·沙博（Steve Chabot）、谢罗德·布朗（Sherrod Brown）和众议员克里斯托弗·史密斯（Christopher Smith）于2015年2月向国会提交的《香港民主和人权法案》（Hong Kong Democracy and Human Rights Act）。2017年参议员汤姆·科顿（Tom Cotton）、马尔科·卢比奥（Marco Rubio）和本·卡丁（Ben Cardin）又重启这一跨党派法案，试图再次推动该法案在国会通过。智库学者认为该法案有助于确保香港自由，是支持香港民主运动的重要行动，认为在国会成立“香港连线”，重启香港政策的立法，增强美国政府对香港问题的监督，这既反映出美国维护民主价值观的态度，也符合美国的外交、经济和战略利益。<sup>②</sup> 据统计，1984年至2014年，美国围绕香港的安全问题、民主、人权、新闻自由等共提出60多项议案，<sup>③</sup> 这背后多有智库推动甚或策动的因素。

第二，发布涉港问题研究报告。虽然美国智库在香港问题上没有像在台湾问题上那样发布大量研究报告，但发布涉港问题研究报告仍是美国智库关注香港问题的主要方式之一。2017年6月22日，在香港回归20周年前夕，美国外交关系委员会发表《香港的民主》的报告。报告分析了内地与香港的

---

<sup>①</sup> 2016年2月，作者在华盛顿访学期间与多位有影响力的美国智库学者的交流。

<sup>②</sup> 这种观点在美国智库学者的文章中非常普遍，无论是发布的研究报告、接受采访，还是媒体文章都充斥着支持国会通过《香港民主和人权法案》的意见。

<sup>③</sup> 郭永虎：《美国国会干涉中国香港事务的历史考察》，《当代中国史研究》2015年第2期，第40页。

关系、香港的政治形势和国际行为体在香港的角色等问题，认为美国、英国等应在维护香港的民主方面扮演积极的角色。<sup>①</sup> 2017年6月29日，传统基金会发布了由戴维·伊瑟拉和赖利·沃尔特斯撰写的《支持香港自治与美国的安全》报告，主张美国可以让香港加入“签证放弃项目”（Visa Waiver Program）以促进和鼓励香港的持续自治，甚至可以在香港不符合条件的情况下，为其放宽条件，以加入该项目，来促进美国的经济和安全利益。<sup>②</sup> 2016年12月，兰德公司发布了由施道安和龚敏（Min Gong）完成的《香港何去何从？》的研究报告，预测了香港民主未来的多种可能走向，并对美国政府未来对港政策提出了政策建议。<sup>③</sup> 2014年7月7日，在香港“反对派”酝酿“占中”运动前期，传统基金会发布研究报告，指出美国在香港有长期的战略利益，必须支持香港的民主运动，美国政府应该向中国表明美方在香港问题上的立场，为香港发声，推进美国在香港的战略利益。<sup>④</sup>

第三，参与召集涉港研讨活动。发起、召集、举办研讨会是美国智库增强在相关议题领域影响力的重要方式之一，在香港问题上的表现也尤为突出。2015年4月10日，哈德逊研究所（Hudson Institute）举办研讨会，邀请自由亚洲电台负责人、华尔街日报驻港记者分析香港“民主”运动的发展趋势。<sup>⑤</sup> 主办该活动的正是大肆宣传“中国威胁论”的该智库中国战略研究中心主任白邦瑞（Michael Pillsbury）。2017年6月13日，战略与国际问题研究中心举行“香港移交20周年：回顾与前瞻”研讨会，该中心的斯科特·肯尼迪（Scott Kennedy）与马修·古德曼（Matthew P. Goodman）作为专家与美国驻香港总领事唐伟康（Kurt Tong）、美国前驻港总领事祁俊文（James

---

<sup>①</sup> Eleanor Albert, “Democracy in Hong Kong,” Council on Foreign Relations, June 22, 2017, <https://www.cfr.org/backgrounder/democracy-hong-kong>.

<sup>②</sup> David Inserra and Riley Walters, “Aiding Hong Kong’s Autonomy and U.S. Security through the Visa Waiver Program,” Heritage Foundation, June 29, 2017, <http://www.heritage.org/homeland-security/report/aiding-hong-kongs-autonomy-and-us-security-through-the-visa-waiver-program>.

<sup>③</sup> Andrew Scobell and Min Gong, *Whither Hong Kong?* Rand Corporation, December 2, 2016, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE203/RAND\\_PE203.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE203/RAND_PE203.pdf).

<sup>④</sup> Mike Gonzalez, “The U.S. Must Fulfill Its Responsibility and Support Democracy in Hong Kong,” July 7, 2014, <http://www.heritage.org/report/the-us-must-fulfill-its-responsibility-and-support-democracy-hong-kong>.

<sup>⑤</sup> See <https://www.hudson.org/events/1238-the-legacy-of-the-hong-kong-democracy-protests-42015>.

Keith) 等就香港的政治、经济、社会发展趋势以及香港与内地的关系进行了研讨。<sup>①</sup> 2017年9月6日, 亚洲协会(Asia Society)与摩根大通(JP Morgan)合作在香港举办“促进香港青年的机遇: 通向经济增长与包容的道路”研讨会, 邀请包括香港行政长官林郑月娥在内的政商人士参加。

第四, 借助媒体评论香港问题。智库学者以专家身份在香港重大事件期间或节点通过接受媒体采访或在媒体撰写评论等形式发表对香港问题的看法。2014年9月到12月, 香港发生非法“占中”运动期间, 美国智库学者通过媒体撰文或接受采访谈论“占中”运动200余次。而这些文章或采访绝大多数是支持“占中”运动、批评中国政府、施压美国政府表达对香港事务的关注等内容。其中传统基金会和美国企业研究所在香港问题上发声较多, 发表了数十篇相关文章。例如, 2017年3月, 传统基金会的奥利维娅·伊诺斯(Olivia Enos)在《福布斯》杂志发表文章宣称中国对香港内部事务的介入, 破坏了“一国两制”原则, 限制了香港的自治。<sup>②</sup> 而美国企业研究所的迈克尔·马扎和迈克尔·奥斯林(Michael Auslin)则是在香港问题上发声最“积极”的美国智库学者。

第五, 出席国会涉港问题听证。美国国会不定期举行涉港问题听证会, 一方面可借此向中国政府施压, 并迫使美国政府就香港问题表态, 另一方面则为国会启动涉港事务立法进行舆论造势, 同时表明国会在香港问题上的立场。自香港回归以来, 但凡香港有重大事件发生, 美国国会参众两院都会举行听证会, 如香港的政改、民主发展、基本法第二十三条立法等, 甚至在香港的内地子女“居港权”问题都属于国会听证的范围。<sup>③</sup> 智库学者则是美国参众两院涉港问题听证会的“常客”, 即所谓的提供专家意见的听证会“证人”。特别值得一提的是, 在2014年香港发生非法“占中”运动前后, 美国国会举行的多场涉港问题听证会都有智库学者出席。2014年11月20日,

---

<sup>①</sup> See <https://www.csis.org/events/20th-anniversary-hong-kongs-handover-reflections-and-expectations>, June 13, 2017.

<sup>②</sup> Olivia Enos, “Human Rights in Hong Kong are at a Tipping Point,” Heritage Foundation, March 5, 2017, <http://www.heritage.org/asia/commentary/human-rights-hong-kong-are-tipping-point>.

<sup>③</sup> 张建、张哲馨:《香港回归以来美国国会对香港事务的介入及其影响》,《太平洋学报》2017年第7期,第27页。

美国“国会—行政部門中國委員會”舉行“香港民主的未來”聽證會，受邀發言的智庫學者是在香港問題上具有重要影響的布魯金斯學會東亞研究中心主任卜睿哲和美國外交關係委員會人權項目高級研究員馬克·拉根（Mark P. Lagon）。<sup>①</sup> 2014年12月2日，美國眾議院外交委員會亞太小組委員會舉行名為“香港：破碎的承諾？”的聽證會，傳統基金會成斌（Dean Cheng）、2049項目研究所（Project 2049 Institute）凱利·柯里（Kelly Currie）受邀在聽證會上發言。2014年12月3日，美國國會參議院外交關係委員會東亞和太平洋事務小組委員會舉行了名為“香港：評估‘雨傘運動’的影響”的聽證會。該小組委員會主席、參議員布朗主持聽證會，參加聽證會作證的包括美國國務院負責東亞及太平洋事務的助理國務卿丹尼爾·拉塞爾以及布魯金斯學會卜睿哲、索菲·理查森（Sophie Richardson）等。

第六，提供美國政府所需的對港政策建議。無論是香港回歸前還是回歸之後，智庫歷來在香港議題上為美國政府資政建言。特朗普當選總統前後，一些智庫就在香港問題上為其建言獻策。整體來看，除了前文提到的一些比較激進的主張外，也有少數智庫提出了比較符合美國利益的對港政策建議。蘭德公司的施道安指出，未來香港社會不滿情緒上升的可能性對美國的對港政策提出了挑戰。未來美國的對港政策，一是考慮到北京對外部對其顛覆威脅的敏感，在對香港的个人和組織提供道德或物質支持時應謹慎行事；二是美國不應迴避公眾對人權和自由的擔憂。<sup>②</sup> 夏偉和謝淑麗建議，特朗普政府的對港政策必須承認香港特別行政區是中華人民共和國的一部分，還要強調基於基本法和《中英聯合聲明》關於在“一國兩制”下保障香港“高度自治”的全面、切實實施的重要性。認為華盛頓應該公開向北京表達其對香港自治受到所謂侵蝕的擔憂，也應當增加同香港特區政府在各功能性領域的合作以鞏固北京對自治程度的承諾，並主張美國國會應當繼續堅持發表關於香港政

---

<sup>①</sup> Mark P. Lagon, “The Umbrella Movement: A Pivotal Moment for Democracy in Hong Kong,” Statement Before the Congressional-Executive Commission on China, 2nd Session, 113th Congress, November 20, 2014, <https://freedomhouse.org/article/umbrella-movement-pivitol-moment-democracy-hong-kong>.

<sup>②</sup> Andrew Scobell and Min Gong, “Whither Hong Kong?” Rand Corporation, December 2, 2016, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE203/RAND\\_PE203.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE203/RAND_PE203.pdf).

治发展年度报告的传统。同时还认为特朗普政府在有关香港问题上应与伦敦保持紧密联系，并咨询伦敦的意见。<sup>①</sup>

### 三、美国智库关注香港问题的影响及中国对策

随着香港政治局势的演化，能影响美国政府决策和舆论走向的智库，通过多种方式介入香港问题，不仅对美国对港事务和政策产生重要影响，而且也中美关系的发展和中国共产党对香港的管治产生影响。中国政府坚持“一国两制”政策，香港问题是中国的内政，不容外部势力干预。智库虽然是非官方属性，但中国对美国智库介入香港问题要予以重视并采取相应对策。

第一，香港问题虽不是美国政府的优先问题，更不是中美关系层次上的问题，但美国智库通过多元方式参与和介入到香港问题中，并产生一定影响。

首先，智库间接扮演压力集团的角色。美国政府、国会虽然在香港问题上的诉求不同，但智库能够为两者提供智力支持，并扮演重要的压力集团角色。智库在香港问题上制造涉港政策舆论，直接或间接向美国官方施压，要求美国政府、国会在香港问题上就普选、民主、人权等议题表态，要求美国政府密切关注香港的民主、自由情况，以实际行动支持香港的“自治”，对美国行政当局造成很大压力。2014年7月，传统基金会发表研究报告要求美国政府支持香港的民主。<sup>②</sup>布鲁金斯学会的卜睿哲指出，美国政府机构对香港民主化的支持是有价值的，对香港的发展发表年度报告也是必要的，美国国会表达对香港民主的强烈支持是合适的，这会表明在香港发生的事情影响着美国民众对中美关系的支持度；但国会在判断香港的自治程度时不应采取法律手段设定太高标准，这会损害香港的经济的发展；与此同时，美国政府高级官员和国会议员对香港的定期访问也可以向香港精英和大众传递美国

---

<sup>①</sup> “U.S. Policy Toward China: Recommendations for a New Administration,” February 2017, [http://asiasociety.org/files/US-China\\_Task\\_Force\\_Report\\_FINAL.pdf](http://asiasociety.org/files/US-China_Task_Force_Report_FINAL.pdf).

<sup>②</sup> Mike Gonzalez, “The U.S. Must Fulfill Its Responsibility and Support Democracy in Hong Kong,” July 7, 2014, <http://www.heritage.org/report/the-us-must-fulfill-its-responsibility-and-support-democracy-hong-kong>.

对香港持续关注的信号。<sup>①</sup> 有多位学者指出，随着香港问题的凸显，香港地区在美国战略中的地位和角色上升，美国对香港的重视程度增强，必然形成明确的对港政策，以确保美国在香港的利益。<sup>②</sup>

其次，智库直接推动美国官方的对港政策。智库在香港问题上通过舆论向美国行政当局和国会施压的同时，也在推动美国官方对港政策的形成。智库不仅推动国会议员的涉港法案倡议，还大力支持美国政府在港问题上采取行动。智库学者的政策建议无论是在政策层面还是在技术层面，都成为美国政府对港政策的重要依据。传统基金会前副总裁麦克·冈萨雷斯（Mike Gonzalez）认为美国在香港不仅有直接的经济利益，而且香港的人权状况也与美国在香港的利益紧密相关。美国政府不应无视香港发生的事情，应该坚定支持香港的民主运动。<sup>③</sup> 传统基金会的奥利维亚·伊诺思也主张，“香港的民主自由事关美国的利益，特朗普政府应密切关注香港当前的政治形势，采取双赢的政策确保与香港的经济伙伴关系，维护香港的自由与人权。”<sup>④</sup> 2017 年 12 月，在对华问题上比较右倾的 2049 项目研究所总裁薛瑞福（Randall G. Schriver）出任特朗普政府亚太事务助理国防部长，他向来主张美国在涉台、涉港问题上采取积极的政策，这必然会对未来特朗普政府在香港问题上的政策取向产生影响。

再次，智库干扰中美关系的良性互动。一些智库学者在香港议题上主张美国政府支持香港民主运动，借香港问题牵制中国，这种建议不但无益于维护中美关系的大局，而且徒增中美之间的矛盾。美国的 2049 项目研究所、传统基金会、美国企业研究所等保守派智库学者认为，香港问题是中国的软肋，是中国领导层非常敏感的一个问题，主张美国利用香港问题向中国施加影响，而不必担心中国会以出售美国国债来予以还击。<sup>⑤</sup> 美国可以更加高调

---

<sup>①</sup> Richard C. Bush, *Hong Kong in the Shadow of China: Living with the Leviathan*, p. 273.

<sup>②</sup> 2016 年 2 月，作者在华盛顿访学期间与多位有影响力的美国智库学者的交流。

<sup>③</sup> Mike Gonzalez, “Why America Must Stand Up for Hong Kong’s Democracy Movement,” Heritage Foundation, July 17, 2014, <http://www.heritage.org/international-economies/commentary/why-america-must-stand-hong-kongs-democracy-movement>.

<sup>④</sup> Olivia Enos, Rachael Wolpert, and Diana Guevara, “Freedom is Eroding in Hong Kong, Here’s What the U.S. Can Do,” Heritage Foundation, October 11, 2017, <http://www.heritage.org/asia/commentary/freedom-eroding-hong-kong-heres-what-the-us-can-do>.

<sup>⑤</sup> Stephen Moore, “Beijing Should Let Hong Kong be Hong Kong,” Heritage Foundation,

地支持香港的言论自由行动，提高对香港示威活动的关注度，增加中国应对相关问题的成本。<sup>①</sup> 美国企业研究所的马扎甚至主张，如果中国政府对“占中”采取更加强硬的态度，美国总统应取消同习近平的会晤（即 2014 年在北京举办的 APEC 峰会上两国首脑的会晤），暂停美中军事关系，搁置双边投资协定谈判，对中国滥用反垄断法采取报复性措施，以及呼吁对新疆的人权记录进行国际调查。<sup>②</sup> 美国企业研究所前高级研究员、美国前驻联合国大使、新任国家安全事务助理约翰·博尔顿（John R. Bolton）则指出，美国在香港问题上不能一直中立，必须采取强硬行动。<sup>③</sup> 奥斯林也批评奥巴马政府忽视香港发生的事情，认为对中国在香港的行为不表态非常令人遗憾。<sup>④</sup> 香港回归以来特别是奥巴马政府推行“亚太再平衡”战略以来，美国借助香港牵制中国的意图明显。虽然美国政府在中美关系上仍相对比较务实，注重现实利益和大局的稳定。但美国智库、舆论等在香港议题上的煽动，加之香港出现的政治博弈以及分离势力抬头等因素，香港议题成为中美关系以及两国领导人会谈的新内容，<sup>⑤</sup> 这增加了中美关系的不确定性。

最后，智库影响中国对香港的管治。外部势力介入香港问题的时机和程度多取决于香港政局的发展变化，特别是香港社会出现重大争议性问题的时候，外部势力的介入程度就高。另外，外部势力介入还有被动的一面，即香港“反对派”寻求外部势力的支持。美国智库学者也甘愿为香港“反对派”“站台”，支持其无理或非法诉求。外部势力对香港“反对派”的支持

---

October 6, 2014, <http://www.heritage.org/international-economies/commentary/beijing-should-let-hong-kong-be-hong-kong>.

<sup>①</sup> Robert Sutter, “How to Deal with America’s China Problem: Target Beijing’s Vulnerabilities,” *National Interest*, July 22, 2014, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/how-deal-america%E2%80%99s-china-problem-target-beijing%E2%80%99s-10929>.

<sup>②</sup> Michael Mazza, “Obama’s Inconsistency on Hong Kong,” American Enterprise Institute, October 6, 2014, <https://www.aei.org/publication/obamas-inconsistency-hong-kong/>.

<sup>③</sup> John R. Bolton, “The Hong Kong Question: The United States Cannot Remain Neutral,” American Enterprise Institute, October 11, 2014, <http://www.aei.org/publication/hong-kong-question-united-states-remain-neutral/>.

<sup>④</sup> Michael Auslin, “Hong Kong’s Democracy Movement, R.I.P.,” American Enterprise Institute, December 12, 2014, <http://www.aei.org/publication/hong-kongs-democracy-movement-r-p/>.

<sup>⑤</sup> Richard C. Bush, “Hong Kong at the Obama-Xi Summit,” Brookings Institution, November 12, 2014, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/11/12-hong-kong-obama-xi-summit-bush>.

在某种程度上也符合其利益，特别是在人权、价值观、普选、地缘政治、大国关系等议题上。<sup>①</sup> 制造国际舆论和邀请“反对派”成员赴美活动是美国智库支持“反对派”的主要方式。2014年香港发生非法“占中”运动期间，大量美国智库学者在国际媒体发表支持“占中”的言论，为其制造国际舆论，增加了中国政府依法处理“占中”问题的国际压力。2015年9月习近平主席对美国进行国事访问期间，美国智库邀请香港“反对派”成员和“港独”分子赴美活动，为他们制造国际影响和声势，成为习近平主席访美的干扰因素。更有甚者，一些右翼智库学者支持香港的“自决”“港独”主张，为“港独”分子提供支持和帮助，为他们举办研讨活动，召集其他学界人士与“港独”头目探讨“港独”的出路。2017年5月1日，传统基金会邀请香港民主党创始人之一李柱铭和非法“占中”核心分子赴美参加关于香港自由问题的研讨，为“反对派”成员在美国宣扬“自决”“港独”提供平台。<sup>②</sup> 2017年8月，香港终审法院判决非法“占中”分子黄之峰、罗冠聪、周永康即时监禁6—8个月不等，传统基金会的研究人员则在媒体发文，认为三个年轻人被判刑是香港司法独立倒退的潜在信号。<sup>③</sup> 美国智库与“反对派”的互动，在某种程度上是为香港泛民主派和“港独”分子背书，助长了“反对派”的嚣张气势，加剧了香港局势的复杂性。

从以上分析看，美国智库在香港问题上产生的影响主要是负面的。当然，美国少数智库学者对香港问题的理性、深入分析，也有利于我们更好认识香港的深层次、结构性矛盾，从而更好地从国际层面认识“一国两制”面临的挑战，有利于改进中国对香港的管治，但这些理性的声音在众多美国智库中未形成主流，影响也非常有限，未能在涉港问题上有效消除负面影响。

第二，随着香港政局的发展演变以及香港议题在美国亚太战略中重要性

---

<sup>①</sup> 2016年11月，笔者在香港特区政府中央政策组访学期间与香港反对派人士的交流。

<sup>②</sup> “Prospects for Freedom in Hong Kong at the 20th Anniversary of the Handover,” Heritage Foundation, May 1, 2017, <http://www.heritage.org/asia/event/prospects-freedom-hong-kong-the-20th-anniversary-the-handover>.

<sup>③</sup> Jaejun Lee and Olivia Enos, “Freedom Imperiled in Hong Kong after Democracy Advocates Sent to Prison,” Heritage Foundation, September 8, 2017, <http://www.heritage.org/asia/commentary/freedom-imperiled-hong-kong-after-democracy-advocates-sent-prison>.



的上升，美国智库对香港问题的关注和研究也不断深入。<sup>①</sup> 虽然奥巴马政府的“亚太再平衡”战略已经退场，<sup>②</sup> 但特朗普政府的“印太战略”（Indo-Pacific Strategy）又粉墨登场，而且该战略制衡中国的意图更加明显，美国不会从根本上放弃在这一地区的战略部署。2017年12月，特朗普政府公布任内的首份《美国国家安全战略报告》，明确将中国视为战略竞争对手，而香港未来可能是这一战略的一个重要着力点。香港作为美国对华政策中的一个考量因素，除可单独用来向中国施压外，还可与南海、网络、台湾等问题叠加使用。<sup>③</sup> 未来一段时间，由于香港部分社会势力就中央—特区关系、国家安全立法、特首普选等议题仍有可能形成较大争议乃至激烈对抗，美国仍会借机加大对香港事务的干预。重大问题和关键节点不但是美国介入香港事务的时机，也是美国智库在香港问题上发声的焦点和重点。中方应利用美国智库的党派属性差异和对香港问题的认知差异，有针对性地跟进，从而减少包括智库在内的美国势力介入香港问题对香港繁荣稳定可能造成的负面影响。

首先，加强与在香港问题上有话语权的美国智库学者的互动，避免由于信息和政策认知不对称造成的偏颇解读。智库学者对香港问题的关注和研究力度都在上升，一些在亚洲政策和中國问题研究上有影响力的学者在香港问题上频频发声，其对美国官方在涉港政策上的影响力不容忽视。中国的对港机构和智库学者可向在香港问题上比较活跃的主要美方智库学者阐述中国政府对港政策、“一国两制”在香港的实践和香港政局的发展变化，传递正确的信息，尽力避免美国智库学者由于误解而造成的偏颇解读。另外，鉴于特朗普的政治倾向，保守派智库的建议在其任内可能会受到重视，因此中方要与传统基金会、美国企业研究所、2049项目研究所等智库学者加强互动。

其次，掌握美国智库关注香港问题的规律和重点，把握美国对港政策趋势。政治理念、意识形态的差异以及对中國崛起的担忧，使美国一些势力通

<sup>①</sup> 2017年12月，笔者在香港大学访学期间与香港学者的交流。

<sup>②</sup> Ankit Panda, “Straight from the U.S. State Department: The ‘Pivot’ to Asia Is Over,” *The Diplomat*, March 14, 2017, <https://thediplomat.com/2017/03/straight-from-the-us-state-department-the-pivot-to-asia-is-over/>.

<sup>③</sup> 李环：《近年美国对香港政策变化及评估》，《现代国际关系》2016年第2期，第31页。

过民主、人权、自由及政治体制发展等问题干涉香港事务，试图将香港问题作为牵制中国的筹码。而一些智库就成了这样的反华势力的一部分。作为美国关注香港问题的主要力量之一，智库在重大问题和关键节点发声是其一贯做法。中国一方面应密切跟踪美国智库影响舆论的动向及其活动方式，利用美国智库的“二元性”差异，做好引导工作，另一方面也要借助国际舆论积极宣传中国政府的对港政策，引导国际舆论在香港问题上的走向。

再次，遏制香港反对势力与美国智库的互动，防止其借助美国智库提升国际影响。香港的反对势力乐于借助包括美国智库在内的外部势力提供的资金援助、制度培训、网络构建、抗争方式的支持，甚至主动游说美国介入香港事务。<sup>①</sup> 美国智库有可能成为香港反对势力的重要智力来源和活动平台。香港反对势力与美国智库的互动使香港内部问题趋向国际化，使香港形势更加复杂。中国应密切关注香港反对势力的这一动向，可通过外交、政治、法律等手段予以遏制，降低其负面影响。

最后，香港问题涉及中国的核心利益，中国要向包括美国智库在内的各方发出警告。随着特朗普政府内温和派的先后离职或被解雇，近来美国已经在经贸问题、台湾问题上频频发难，加之以所谓“锐实力”（sharp power）为代表的“新型中国威胁论”的扩散，特朗普政府似乎有在中美关系上与中国摊牌的趋势。一方面，香港问题是与台湾、东海、南海、网络安全等问题并列的中国核心利益，美方应尊重中国的核心利益和重大关切；另一方面，中国政府对美国介入香港事务早有认知和警惕，中国也绝不愿将香港问题置于中美两国关系的层面上来探讨，但美国如果不顾中国的反对执意介入香港事务，这将影响中美双边关系的走向，美国将在双边关系上付出代价。美国也深知香港问题与中美关系大局孰轻孰重。因此，中国要在加强对香港的管治、积极落实“一国两制”的同时，对外部势力的介入进行积极管控和遏制。

[收稿日期：2018-02-26]

[修回日期：2018-03-26]

[责任编辑：杨立]

---

<sup>①</sup> Martin Lee, “Hong Kong’s Shaky Democratic Future,” *New York Times*, March 14, 2014, [www.nytimes.com/2014/03/14/opinion/hong-kongs-shaky-democratic-future.html](http://www.nytimes.com/2014/03/14/opinion/hong-kongs-shaky-democratic-future.html).