

# 美国驻香港总领事馆对香港事务的介入研究

张 建

(上海国际问题研究院 台港澳研究所, 上海 200233)

**摘 要:** 美国驻香港总领事馆在美国介入香港事务中扮演着“前台”角色。美国驻香港总领事馆通过对民主、人权、政制发展等涉港重大问题进行多方位的关注, 支持反对派政治力量的发展, 收集涉港情报等方式, 全方位介入香港事务。美国驻香港总领事馆对香港事务的介入干扰了“一国两制”在香港的顺利实施, 加剧了香港局势的复杂性。从未来趋势看, 美国驻香港总领事馆将执行美国以对港政策牵制中国的策略, 更多介入香港事务。中国政府应对美国介入香港事务, 要避免美国将修订《逃犯条例》等香港事务问题国际化, 在中美博弈中打“香港牌”; 密切跟进美国涉港法案具体细节, 及时做出有力的反制; 加强内外舆论宣传, 对美国在涉港问题上的“极限施压”向国际社会做好说明。

**关键词:** “一国两制”; 香港治理; 全面管治权; 美国驻香港总领事馆

**中图分类号:** D613 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2019) 05-0011-09

2019年2月以来, 香港围绕修订《逃犯条例》引发的冲突和矛盾, 使香港面临回归22年来最严重的管治危机。在香港“反修例风波”中, 美国“积极”介入。美国驻香港总领事馆作为维护美国在港利益的“前台”, 成为美国介入修订《逃犯条例》这一具体香港事务的重要推手和执行者。此前关于美国对香港事务介入的研究中, 对美国驻香港总领事馆介入香港事务的研究和分析相对欠缺甚至缺失。本文通过对美国驻香港总领事馆这一具体机构在介入香港事务中的角色和作用进行梳理, 分析其介入香港事务的主要方式和影响, 为更好防范外部势力干预香港事务提供理论参考。

## 一、回归前美国驻香港总领事馆的作用

1843年香港开埠不久后, 美国就在香港设立了领事馆, 1849年又设立了驻澳门领事馆。但基于1812年英美战争后英美关系的紧张状态以及美国在远东贸易份额较小, 香港对于美国的重要性在当

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcquis.2019.05.002

**作者简介:** 张建, 上海国际问题研究院台港澳研究所副研究员。

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“中央对港澳全面管治权和特别行政区高度自治权的两权有机结合与依法共生理论与实施机制研究”(18BZZ117)

**引用格式:** 张建. 美国驻香港总领事馆对香港事务的介入研究[J]. 统一战线学研究, 2019(5): 11-19.

时没有体现出来。“美国出于对英国的防范，军舰宁可驻泊澳门，也没有将英国控制的香港作为建立‘太平洋商业帝国’的支点。”<sup>[1]</sup>这一时期美国驻港领事的职责主要是向美国国务院报告美国在香港和远东的贸易利益。1869年，美国驻澳门领事馆撤销，归并到美国驻港领事馆。1898年美国驻港领事馆升格为总领事馆。美国驻香港总领事馆成为美国在中国设立的第二个总领事馆。自此，除关注在香港的商贸利益外，美国也开始在政治、军事以及情报等方面在香港开展活跃的行动，香港甚至成为美国向东南亚扩张的战略要点<sup>[2]</sup>。及至第二次世界大战前后，美国驻香港总领事馆的功能不断得到加强，地位也不断上升，成为美国驻外系统中最重要、最活跃的领事机构之一，也成为美国对港政策最重要的执行者。

第二次世界大战后期，美国基于自身利益考量，极力主张英国在日本投降后将香港归还中国，不赞成英国继续控制香港<sup>[3]</sup>。第二次世界大战结束后到冷战初期，基于美英的“特殊关系”、“失去中国”、中国共产党建立政权以及对香港的政策评估，美国承认英国在香港具有的特殊利益，对香港主权、治权事务采取“不参与”和“不主动”的基本原则。但是，美国通过扩大、提升驻香港总领事馆的规模和功能来加强美国在香港的存在。冷战初期，美国驻香港总领事馆是西方世界观察中国的主要机构，在所有观察中国的机构中无疑是最具有影响力的<sup>[4]</sup>。美国驻香港总领事馆的规模比美国绝大多数的驻外大使馆都要庞大。作为驻香港总领事馆行政机构的一部分，1949年成立的香港美国新闻处更是“全世界独一无二的”<sup>[5]</sup>。随着美国在香港情报、宣传等方面行动的扩大，美国驻香港总领事馆快速膨胀起来，成为“世界上最大的领事馆”<sup>[6]</sup>。1953年，在美国驻香港总领事馆工作的美籍人员就超过160人，还不包括当地雇员。其有4名领事和20名副领事，是除驻伦敦使馆外美国最大的驻外机构配置。冷战期间，美国驻香港总领事馆的核心任务包括三个方面：搜集有关中国内地的信息，并做出专业评估和预测；安排美国国内政治人物访港期间的行程，组织香港团体或者个人访问美国；以香港为基地进行冷战宣传<sup>[7]</sup>。

搜集情报和信息是美国驻香港总领事馆的主要功能之一<sup>[8]</sup>。第二次世界大战期间，美国就开始重视香港独特的情报价值，冷战期间更加重视香港对共产主义阵营的情报搜集功能，并逐步扩大驻港情报系统。美国政府甚至抱怨、投诉港英当局没有充分利用香港的情报价值<sup>[9]</sup>。美国将领事报告、战略情报处报告、陆海军武官报告、美国新闻处中文报刊翻译文稿、中国报刊及其他出版物作为地区情报的重要来源<sup>[10]</sup>。冷战期间，香港对美国政府的情报价值得到了最大限度的发挥与利用<sup>[11]</sup>。1947年，美国驻香港总领事馆开始编辑《香港中文报刊观察》。其主要收录香港当地刊发的重要中文报刊文章。20世纪50年代，美国驻香港总领事馆开始编辑《中国大陆报刊调查》<sup>[10]</sup>。“美国驻香港总领事馆是有关中共的经济和政治信息的主要来源，总领事馆翻译的内陆出版物被世界各地的外交官、学者和研究分析者们视为独特的宝贵资源。”<sup>[4]</sup><sup>139</sup>美国政府通常依据涉港情报来判断香港的经济、政治、战略以及文化价值，并针对特定的涉港问题确定相应立场或政策举措<sup>[12]</sup>，而涉港情报的主要来源就是美国驻香港总领事馆。美国驻香港总领事馆提供的机密报告“以每日电报和备忘录、每周和每月报告的形式发布”。“政治周报、经济周报、联合周报和香港周报是对内地和香港当前情况的每周综合分析，内容涉及广泛。”<sup>[4]</sup><sup>138-139</sup>根据1960年的美国对港政策文件，美国政府将香港作为搜集中国内地各类情报的主要中心<sup>[10]</sup>。时至今日，美国驻香港总领事馆仍是美国在亚太地区的重要情报、信息搜集部署地点。与冷战时期主要针对共产主义阵营的情报搜集相比，今天美国

驻香港总领事馆的情报搜集并不仅仅针对涉港情报，中国内地、台湾地区以及朝鲜半岛、东南亚地区等都是其情报搜集的对象。

另外，冷战时期，美国驻香港总领事馆还有针对性地开展涉港文化活动，企图通过文化手段实现遏制共产主义的政治目标<sup>[13]</sup>。开展涉港文化活动是美国驻香港总领事馆的主要功能，是美国整体对港文化政策的重要组成部分。但由于冷战时期东西方阵营的对峙，美国驻香港总领事馆在香港开展的文化活动发挥着意识形态渗透和对峙的功能<sup>[14]</sup>，把小说、报刊、杂志、电影等作为意识形态渗透的工具。

## 二、回归以来美国驻香港总领事馆对香港事务的介入

香港回归以来，随着美国在香港利益的扩展，美国加大对香港事务的介入。美国的官方及民间力量开始迅速在政治、经济、文化、舆论等各领域对香港进行渗透，并主要从香港的政制发展、人权状况和高度自治三个方面介入香港政治事务<sup>[15]</sup>。美国驻香港总领事馆作为美国对港政策的执行者，其功能不断扩展，在香港回归以来美国介入香港事务中扮演着“前台”角色。

### （一）美国驻香港总领事馆功能的扩展

美国驻香港总领事馆是美国驻香港的最高外交代表机构。作为美国对香港特殊地位确立的标志之一，与上海、广州、沈阳及成都等美国驻华总领事馆隶属于美国驻北京大使馆的情形不同，美国驻香港总领事馆直属美国国务院。由于冷战的结束，美国驻香港总领事馆在冷战时期承担的功能一度弱化。但随着英国在香港的撤退，在香港拥有众多经济利益的美国对香港方方面面的问题予以极大关注，美国驻香港总领事馆承担的功能不断增加。从传统来看，加强与香港贸易和投资关系，维护美国的经济利益以及维护在港工作和生活及赴港美国游客的安全，是美国驻香港总领事馆的最主要功能。美国是香港的第二大出口市场和第五大进口来源地，而香港是美国的第九大出口目的地。美国对香港拥有巨大的贸易顺差，这是世界范围内双边贸易中最大的贸易顺差。2017年美国与香港贸易额达到689亿美元，顺差额更是高达345亿美元。美国向香港的商品和服务出口为美国国内创造了18.8万个岗位。另外，香港有1400多家美国企业，8万余名美国人长期在香港居住，每年有数十万美国游客到访香港<sup>[16]</sup>。近年来，随着非传统安全威胁的扩展，美国驻香港总领事馆协助美国政府有关部门打击跨国犯罪、非法移民、恐怖主义，还将环境保护、学术及文化交流扩展至公共外交，全面地扩大美国在港利益。美国在港利益的扩张，促使美国驻香港总领事馆扩展功能性作用。另外，随着香港政治局势愈趋复杂，特别是在2014年非法“占中”、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。作为美国对港政策执行者和在港利益维护者的美国驻香港总领事馆，对这些问题同样予以关注和介入。

美国政府提升派驻香港总领事的层级，表明美国驻香港总领事的角色愈加吃重，在执行美国对港政策中的作用上升。香港回归以来至今，美国先后派驻9位驻香港总领事。他们分别是包润石（Richard A. Boucher，1996年8月—1999年7月），高乐圣（Michael Klosson，1999年8月—2002年7月），祁俊文（James R. Keith，2002年8月—2005年4月），郭明翰（James B. Cunningham，2005年5月—2008年7月），唐若文（Joseph R. Donovan Jr.，2008年8月—2009年7月），杨

苏棣 (Stephen M. Young, 2010 年 3 月—2013 年 7 月), 夏千福 (Clifford A. Hart, 2013 年 7 月—2016 年 7 月), 唐伟康 (Kurt Tong, 2016 年 8 月—2019 年 7 月), 史墨客 (Hanscom Smith, 2019 年 7 月起)。

从以往 8 位美国驻香港总领事的任期来看, 除唐若文就任仅 1 年外, 其他 7 位总领事的任期都是 3 年。多年来, 美国驻香港总领事一职均由美国国务院专门负责中国大陆及台湾事务的大使级官员担任, 如杨苏棣曾任“美国在台协会”主任, 夏千福曾任美国国务院台湾事务协调办公室主任; 唐伟康曾任负责经济及商业事务的首席助理国务卿帮办, 即美国国务院处理经济事务的最高级职业外交官。2019 年 7 月新任美国驻香港总领事史墨客, 曾任负责中国事务的副助理国务卿、美国驻上海总领事、美国国务院中国及蒙古事务处处长等职务, 对中国事务相当熟悉。这一任命说明美国愈加重视在香港的利益存在及企图扩展更多的利益。

## (二) 美国驻香港总领事馆对香港事务的介入方式

美国驻香港总领事馆在维护美国在港利益存在的同时, 对香港的内部事务、“一国两制”在香港的实践等进行“积极”的介入。从整体上看, 美国驻香港总领事馆介入香港事务的方式如下:

其一, 美国驻香港总领事馆就涉港重大问题发表声明。通过发表声明表达美方对相关问题的立场和关注, 是美国驻香港总领事馆介入香港事务的最重要方式之一。2002 年下半年, 香港特别行政区政府根据《基本法》第二十三条的要求进行立法公众咨询。在此期间, 美国驻香港总领事馆多次发表声明, 表示如何经过自由公开的咨询对《基本法》第二十三条建议作出结论, 如何最好地贯彻《基本法》所保证的民主, 这应该由香港政府和香港市民来决定<sup>[17]</sup>。2013 年 8 月, 夏千福就任美国驻香港总领事后就香港政改发表言论, 声称希望香港各界能就政改方案达成共识, 迈向“普选”。夏千福甚至声称: 令各方人士, 包括反对派在 2017 年特首普选时可以“入闸”<sup>[18]</sup>。美国驻香港总领事馆支持非法“占中”。2014 年 9 月 28 日, 香港发生非法“占中”。9 月 29 日, 美国驻香港总领事馆发表新闻声明, 宣称督促各方停止任何可能使紧张局势升级的行为, 以和平方式表达对香港政治未来的观点。该声明宣称: 美国政府强烈支持香港行之有效的而且受《基本法》保护乃至国际公认的基本自由, 包括和平集会自由以及言论和新闻自由的立场<sup>[19]</sup>; 美国政府没有支持任何政治人士或组织, 美方只是支持言论、和平集会及示威自由的原则<sup>[20]</sup>。

其二, 美国驻香港总领事就重大问题、事件公开发表言论。香港回归初始, 美国驻香港总领事包润石就香港的政制发展问题表示, 美国希望香港进一步扩大“民主化”, 尽早举行立法会选举, 保持乃至加快走向“更为开放的、更具代表性的、更为负责的政府制度”。美国对香港民主制度如何发展非常关注。2004 年香港政改处于关键时期, 美国驻香港总领事祁俊文 3 月 9 日在《明报》发表题为《民主——香港保持稳定繁荣最佳途径》的文章, 表达“美国政府坚决支持民主是香港保持稳定繁荣和推动自治的最佳途径”的立场。2005 年 10 月, 美国驻香港总领事郭明翰就香港特别行政区政府提出的关于 2007 年行政长官及 2008 年立法会产生办法的政改方案表示, 政府延迟政改方案会引起国际社会的担心, 以此变相施加压力<sup>[21]</sup>。2008 年 7 月 11 日, 美国驻香港总领事郭明翰声称, 希望香港在“自由经济”“公民自由”“尊重人权”方面能继续成为“整个世界的明灯”<sup>[22]</sup>。2013 年 9 月 24 日, 夏千福在香港美国商会发表“美国-香港伙伴关系印象: 强健纽带、互利之源”的演讲。夏千福声称: “一个完全自主、开放、法治的社会是维护香港稳定和繁荣的关键。美国坚决支

持港人要求在香港实行民主、选举改革和普选的愿望。民主的一个基本原则就是人们对自己采用的政治制度拥有最终发言权。”<sup>[23]</sup> 2019年2月以来,香港特别行政区政府推动修订《逃犯条例》。美国驻香港总领事唐伟康在多个场合表达对修订《逃犯条例》的反对,实际上是表达美国对该问题的立场。

其三,美国驻香港总领事馆支持和培育香港反对派力量。长期以来,香港的政治力量呈现建制派与泛民派的“二元”格局。幕后支持反对派力量对抗建制派、特别行政区政府以及中央政府,一直是美国驻香港总领事馆介入香港事务的主要方式。

首先,美国驻香港总领事馆高度关注香港反对派内部力量的变化和整合。美国驻香港总领事馆高度关注反对派动向,包括反对派政党的发展、反对派政治人物的言行,民主党、公民党等泛民政党的选举策略和部署,新兴本土派的发展动向等。2011年8月,“维基解密”披露的美国驻香港总领事馆上千份秘密电文,主要由2005年至2009年间两任美国驻香港总领事撰写,其中涉及反对派头面人物的超过半数。多名反对派立法会议员不时向美国驻香港总领事馆“汇报”最新的政治情况,有人更被美国视为“重点保护人物”。李柱铭、黎智英、陈日君三人被美国驻香港总领事馆关注为“传媒、宗教、政客”组合,他们不时向美国驻香港总领事馆报告香港最新的政治情况。“维基解密”曝光的美国驻香港总领事馆的机密电文显示,美国驻香港总领事馆一直高度重视泛民主派的政治取态和人选问题,积极寻找所谓能够继任李柱铭的“灵魂式人物”<sup>[24]</sup>。

其次,美国驻香港总领事馆积极为反对派人士与美方高层会面提供协调。一方面,美国驻香港总领事馆为反对派赴美访问提供安排,并协调反对派与美国高层进行会面。如2014年4月,美国副总统拜登在白宫“偶遇”李柱铭和陈方安生,这其实是在美国驻香港总领事馆和美国国务院的协调安排下形成的。另一方面,美国驻香港总领事馆协调安排访问香港的高层官员在港期间会晤反对派人士。如2011年,美国国务卿希拉里访问香港期间与余若薇会面,2019年美国副总统彭斯会见陈方安生、黎智英等。

再次,美国驻香港总领事馆在重大议题上采取支持反对派立场的态度。在国家安全立法、推广国民教育、政制改革、非法“占中”等问题上,其全面采取支持反对派的立场,变相为反对派“站台”和“撑腰”,助长了反对派的声势。如在政改时期,时任美国驻香港总领事夏千福频频约见香港各政党代表,旨在传达硬撑反对派“真普选”方案和鼓动他们参加2017年特首选举的信息。此外,在非法“占中”期间,美国驻香港总领事馆还利用网络平台提供支持。

最后,美国驻香港总领事馆对香港冒起的危害中国国家安全的“港独”言行采取了间接支持的姿态。近年来,“港独”分离组织和分子冒起,美国驻香港总领事馆直接接触持“港独”立场的激进本土派人士,并为他们赴美国访问和宣扬“港独”提供便利。这实际上间接支持了“港独”的扩散。如2016年4月,美国驻香港总领事馆官员与持“港独”立场的香港激进本土组织“本土民主前线”负责人梁天琦和黄台仰会面,让他们以书面请求方式申请经费资助,表示美国政府可考虑通过美国国家民主捐赠基金会进行经济资助<sup>[25]</sup>;2016年5月17日,美国驻香港总领事馆发言人霍沃斯在被问及关于“港独”的看法时声称:美国政府支持香港的言论和集会自由的权利<sup>[26]</sup>。美国驻香港总领事馆发言人的这种表态,实为对危害中国国家主权和安全的“港独”言行的纵容和支持。

其四,美国驻香港总领事馆介入香港的舆论、青年、法律、教育等领域。香港青年群体是外部

势力进行渗透、影响和拉拢的主要群体。由于青年的政治立场与政治取态较易改变，容易受到外部环境的影响，以美国为首的外部势力通过利益输送拉拢青年，特别是处心积虑利用较有影响的青年及学生个人，推动青年、学生在香港的社会运动中扮演活跃的角色。如非法“占中”的骨干周永康、黄之锋等都通过不同途径得到了美国的利益输送。具有美国背景的组织还为香港相关青年组织提供培训和指导。美国驻香港总领事馆还安排周永康、黄之锋等人赴美参加所谓的民主活动，组织他们与“民运”分子、“台独”分子等共同研讨香港的“民主抗争运动”；安排香港青年中的激进人士赴美国国会，与反华议员会面，唱衰香港。

### 三、美国驻香港总领事馆介入香港事务的影响及趋势

美国驻香港总领事馆对香港事务的介入，既加剧了香港局势的复杂性，干扰了“一国两制”在香港的顺利实施和中美关系的发展，又增加了中国管治香港的难度，成为影响香港局势发展的不稳定因素之一。

其一，对中美关系的稳定发展造成一定程度的困扰。香港回归 20 多年来，除由于香港自身面临的深层次、结构性矛盾外，美国对香港事务的介入加剧了香港局势的复杂性。一方面，美国把对香港事务的介入当作牵制中国的重要手段。美国的对港政策基本是在理想主义与现实主义之间摇摆<sup>[27]</sup>，用自由主义的手段试图达致现实主义的目标<sup>[28]</sup>。特别是近年来，美国推行“亚太再平衡”战略和印太战略，借助香港牵制中国的意图明显上升。加之香港本身出现的围绕政制发展的政治博弈以及分离势力的冒起等，香港议题成为中美关系以及两国最高领导人会谈中的新内容<sup>[29]</sup>。美国驻香港总领事馆对香港事务的介入，增加了中美关系中的不确定性因素。

其二，成为影响香港政治稳定的最大外部因素。近几年来，香港先后发生非法“占中”、旺角骚乱等暴力性事件以及政改、反对修订《逃犯条例》等事件。非法“占中”失败后，香港反对派力量整体走势呈现下降。美国妄图使香港立法会选举中反对派能维持三分之一多的议席，以确保对重大政策的否决权。在 2015 年围绕政改方案的博弈中，美国基于自身利益和选举政治的考虑，支持香港立法会通过政改方案以实现行政长官的普选。与此同时，香港各政团进入时代更替期，社会政治力量重新分化组合，争议性议题进一步增多，可能引发更多外部关注与干预<sup>[30]</sup>。香港反对派引入外力干预香港事务，给香港的政治局势增添了更多不稳定因素。

其三，干扰“一国两制”在香港的实践及《基本法》的实施。这极大地损害了“一国两制”的国际声誉以及在香港的实践<sup>[31]</sup>。美国驻香港总领事馆对香港事务的介入加剧了香港的社会对立。美国驻香港总领事馆支持反对派，加剧了建制派与反对派的矛盾，助长了反对派对中央政策、对特别行政区政府施政的抵制。这些外部势力的活动掺杂了复杂的政治、经济因素，使得香港各政治派别更难达成共识。外部势力对香港民主进程的“特殊关注”放大了香港政制争议，令争议各方更难达成妥协。无论在立法会还是整个社会层面，香港反对派对建制派形成了更大程度的对抗意识。这不仅撕裂了香港社会，也牵制了特别行政区政府的大量精力，使其难以充分投入到经济发展、改善民生等议题中<sup>[32]</sup>。

特朗普上台以来，中美关系的发展出现了更多的不确定性和挑战。随着美国推行“印太战略”以及中美矛盾的显现，美国驻香港总领事馆对香港事务存在加大介入的趋势。

其一，以对港政策牵制中国，将对港政策应用到中美关系中。根据 1992 年出台的《美国-香港政策法》，美国将香港作为独立关税区看待，以期维护美国在香港的经济利益。2018 年 11 月 14 日，美国国会美中经济与安全审查委员会发布年度报告。该报告批评中国中央政府侵蚀香港“一国两制”，建议美国商务部重新审视应否在科技产品出口香港的政策上，继续将香港和中国内地视为两个独立的关税区<sup>[33]</sup>。2019 年 5 月，该委员会又发表反对香港修订《逃犯条例》的政策报告，认为修订《逃犯条例》对美国的国家安全与美国在香港的经济利益构成严重风险，建议美国政府重新考虑与香港的引渡协议<sup>[34]</sup>。其实在 2018 年 5 月，美国国务院发布《香港政策法报告》，对向香港转移敏感技术等受管制物资就提出了忧虑<sup>[16]</sup>。美国政府关于香港独立关税区政策的考量，其实是中美经贸摩擦以及中美关系总体态势的具体体现。

其二，加强与美国驻华大使馆、驻台湾代表处以及亚太地区其他使领馆的协调、沟通和互动，提升自身功能。美国驻香港总领事馆虽然不由美国驻华大使馆管辖，但作为美国在大中华地区的外交代表机构，将与驻北京的美国大使馆、驻台湾代表处加强在整体对华事务上的协调和互动。美国意识到“港独”与“台独”相互勾联，有利于美国介入香港事务。美国驻香港总领事馆妄图在所谓中国民主、人权问题和“一带一路”倡议、中国处理非政府组织在内地活动事宜上，发挥驻北京、香港、台北三地机构的联动效应，共同向中国政府施加压力。

其三，与美国国内对港政策的制定遥相呼应，更多地介入香港事务。近年来，美国当局不惜重启《香港关系法》，重新发布年度《香港政策法报告》。美国国会内部亦准备《香港人权及民主法案》的立法工作。一些具有美国政府背景的基金会也积极参与香港的相关项目。非法“占中”发生后，美国不同部门进一步加强对香港本土政治组织的接触与资助。美国驻香港总领事馆紧密关注香港的各项选举进程，秘密搜集各派参选人的政治取向，以根据事态进展施加影响。美国驻香港总领事馆更多介入香港事务，与美国维护自身全球利益存在密切联系。

#### 四、中国政府应对美国介入香港事务的当前议程

对于美国对香港事务的介入，特别是美国驻香港总领事馆在介入香港事务中的前台“操作”，中国政府应将其放在中美大国竞争博弈的视角中予以看待和应对，确保始终在香港问题上维护国家的核心利益。2014 年 6 月，国务院新闻办公室发布的《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书明确指出，要始终警惕外部势力利用香港干预中国内政的图谋，防范和遏制极少数人勾结外部势力干扰破坏“一国两制”在香港的实施<sup>[35]</sup>。中国政府对美国介入香港事务要进一步加强应对。

其一，防范美国将修订《逃犯条例》等香港事务问题国际化，在中美博弈中打“香港牌”。美国国务院、国会此次在香港修订《逃犯条例》问题上如此处心积虑介入，甚至拿出威胁的筹码，根本上是受到中美关系形势的影响。特朗普政府企图利用香港事务对我国进一步施压，试图将其作为中美今后谈判的筹码之一，妄图达到在多方面打压中国的目的。中国政府应持续通过外交途径反对美国对香港修订《逃犯条例》等内部事务的介入，不将香港问题作为两国会谈、谈判的内容。我国既要避免香港问题进一步国际化，造成国际社会的误解，也要避免在中美博弈过程中给美国扩大“战场”的机会。

其二，密切跟进美国涉港法案具体细节，及时做出有力的反制。美国国会反华议员借机推动《香

港人权与民主法案》。在美国对华整体情绪负面、美国国会近期通过大量涉华（包括涉台）法案背景下，《香港人权与民主法案》在 2019 年 10 月美国国会通过的可能性极大。美国国会通过的涉港法案无论是否对美国行政当局具有约束力，其在美国、在国际上造成的负面影响较大，也会在一定程度上为香港反对派张目。中国政府既要在面上强烈反对涉港（包括涉台）法案，也要认真了解其细节，以便在具体情况下予以反制。

其三，加强内外舆论宣传，对美国在涉港问题上的“极限施压”向国际社会做好说明。美国与香港的引渡协议、独立关税区地位，是美国介入香港修订《逃犯条例》中作为威慑手段的工具。美国基于《美国-香港政策法》给予香港独立关税区地位，是一项对美国自身有利的自由贸易安排，不是美国对香港的“恩赐”。即使美国取消这一安排，香港独立关税区的地位并不会消失，因为《基本法》和世界贸易组织均规定了香港独立关税区地位。反而对美国来说，其在香港的利益会受到损害。对美国在涉港问题上的“极限施压”，中国政府应做好国际宣传，营造有利的国际舆情态势。

#### 参考文献：

- [1] 郝雨凡. 十九世纪中叶美国驻澳门领事的“设”与“撤” [J]. 历史研究, 2015 (1): 70-83+190.
- [2] 钟远明. 美国并吞菲律宾过程中在香港之部署——以美国领事活动为中心 [J]. 东南亚研究, 2016 (3): 44-54.
- [3] Lanxin Xiang. Recasting the Imperial Far East: Britain and America in China, 1945-1950 [M]. New York: East Gate Book, p. 42.
- [4] 叶霖. 在中国的影子下：美国对香港的外交政策（1945—1972） [M]. 香港：中华书局（香港）有限公司，2018：179.
- [5] 张杨. “前线”外交：冷战初期美国在香港的文化活动初探 [J]. 美国问题研究, 2015 (2): 22-44+198-199.
- [6] Richard J. Aldrich, Gary D. Rawnsley and Ming-Yeh Rawnsley. The Clandestine Cold War in Asia, 1945-1965: Western Intelligence, Propaganda and Special Operations [M]. London: Frank Cass Co. Ltd., 2000, p. 69.
- [7] 吕迅. 香港在美国冷战政策中的作用（1949—1955） [C] // 中国社科院近代史研究所. 中国社会科学院近代史研究所青年学术论坛（2010 年卷）. 北京：社会科学文献出版社，2011：439-466.
- [8] Johannes Richard Lombardo. A Mission of Espionage, Intelligence and Psychological Operations: The American Consulate in Hong Kong, 1949-1964 [J]. Intelligence and National Security, Vol. 14, No. 4, 1999.
- [9] 李彭广. 管治香港：英国解密档案的启示 [M]. 香港：牛津大学出版社，2012：104.
- [10] 孙晨旭. 美国政府香港政策起源刍议 [J]. 四川大学学报（哲学社会科学版），2014（2）：26-38.
- [11] Desmond Ball. Over and Out: Signals Intelligence Sigint in Hong Kong [J]. Intelligence and National Security, Vol. 14, No. 3, 1996, pp. 474-496.
- [12] 孙晨旭. 国内外学界关于美港关系史的研究述评 [J]. 世界历史, 2014 (6): 114-128+160.
- [13] Nancy Bernkopf Tucker. Taiwan, Hong Kong, and the United States, 1945-1992: Uncertain Friendships, New York: Twayne Publishers, 1994; Grace Ai-Ling Chou, Cultural Education as Containment of Communism: The Ambivalent Position of American NGOs in Hong Kong in the 1950s [J]. Journal of Cold War Studies, Vol. 12, Spring, 2010, pp. 3-28.
- [14] 郭永虎. 20 世纪五六十年代美国在香港的意识形态宣传和渗透 [J]. 当代中国史研究, 2016 (4): 16-24+124.
- [15] 张建, 张哲馨. 美国国会对香港事务的介入及其影响 [J]. 太平洋学报, 2017 (7): 25-35.
- [16] Hong Kong Policy Act Report [EB/OL]. (2019-06-03) [2019-07-01]. <https://www.state.gov/p/eap/>

- rls/reports/2018/282787.htm.
- [17] James R.Keith. The United States and Hong Kong Challenges in the Next Three Years [N]. United States Information Service, 2002-069-23.
- [18] 夏千福动作频繁 妄图插手香港政改 [EB/OL]. (2013-09-02) [2019-02-05]. <http://hk.crntt.com/doc/1027/1/2/8/102712860.html?coluid=7&kindid=0&docid=102712860&mdate=0902121522>.
- [19] U. S. Consulate General Statement-Public Demonstrations in Hong Kong, Consulate General of the United States Hong Kong [EB/OL]. (2014-09-29) [2019-01-25]. [http://hongkong.usconsulate.gov/pas\\_pr\\_2014092901.html](http://hongkong.usconsulate.gov/pas_pr_2014092901.html).
- [20] 美驻港总领事夏千福: 支持香港实现普选 [EB/OL]. (2013-09-24) [2019-03-05]. [http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2013/09/130924\\_clifford\\_hart\\_hk\\_election](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2013/09/130924_clifford_hart_hk_election).
- [21] 张利. “维基解密” 曝光美国插手香港事务 [N]. 环球时报, 2011-09-05.
- [22] James B.Cunningham. An American View of Hong Kong’ s Prospects [N]. 2008-07-11.
- [23] Impressions on the U.S.-Hong Kong Partnership:Strong Ties Bring Shared Benefits, U.S.Consul General Clifford A. Hart Jr.’ s Luncheon Speech to The American Chamber of Commerce in Hong Kong [EB/OL]. (2013-09-24) [2019-06-01]. [http://hongkong.usconsulate.gov/cg\\_ch\\_2013092401.html](http://hongkong.usconsulate.gov/cg_ch_2013092401.html).
- [24] “占中” 背后的民主幌子与真金白银 [EB/OL]. (2016-04-20) [2019-04-20]. <http://hm.people.com.cn/n/2014/1028/c42272-25924455.html>.
- [25] 港媒: 港独组织头目密会美领馆官员细节曝光 美称考虑经济援助 [EB/OL]. (2014-10-28) [2019-04-20]. [http://www.guancha.cn/local/2016\\_04\\_20\\_357636.shtml](http://www.guancha.cn/local/2016_04_20_357636.shtml).
- [26] 美国领馆竟支持“港独”言论自由 重提《香港关系法》[EB/OL]. (2016-05-18) [2019-05-30]. [http://www.guancha.cn/local/2016\\_05\\_18\\_360774.shtml](http://www.guancha.cn/local/2016_05_18_360774.shtml).
- [27] 沈本秋. 理想与现实之间: 美国的对外政策研究——以美国的香港政策为例 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2015: 2.
- [28] Simon Shen. US-Hong Kong Relations and the Response to Counter-Terrorism [M]. Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong, 2006.
- [29] Richard C. Bush. Hong Kong at the Obama-Xi Summit [EB/OL]. (2014-11-12) [2018-10-30]. <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/11/12-hong-kong-obama-xi-summit-bush>.
- [30] 李环. 近年美国对香港政策变化及评估 [J]. 现代国际关系, 2016 (2): 24-31+64-65.
- [31] 沈本秋, 倪世雄. 美国介入香港“一国两制”的现状与趋势 [J]. 现代国际关系, 2008 (11): 30-34.
- [32] 回归以来外部势力对香港的影响 [EB/OL]. (2014-12-09) [2019-03-10]. <http://www.zijingzb.com.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=35&id=731>.
- [33] USCC Annual Report to Congress [EB/OL]. (2018-11-01) [2019-04-10]. [https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual\\_reports/2018%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2018%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf).
- [34] U. S.-China Economic and Security Review Commission. Hong Kong’ s Proposed Extradition Bill Could Extend Beijing’ s Coercive Reach:Risks for the United States [EB/OL]. (2019-05-07) [2019-07-10]. [https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/USCC%20Issue%20Brief\\_HK%20Extradition%20Bill.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/USCC%20Issue%20Brief_HK%20Extradition%20Bill.pdf).
- [35] 中华人民共和国国务院新闻办公室. “一国两制” 在香港特别行政区的实践 [M]. 北京: 人民出版社, 2014: 16-17.

责任编辑: 林华山