

LIXIANG YU
XIANSHI ZHIJIAN

沈本秋 著

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



中国政法大学出版社

LIXIANG YU
XIANSHI ZHIJIAN

沈本秋 著

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



中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

图书在版编目(CIP)数据

理想与现实之间: 美国的对外政策研究/沈本秋著. —北京: 中国政法大学出版社, 2015. 5

ISBN 978-7-5620-6114-4

I. ①理… II. ①沈… III. ①美国对外政策—研究 IV. ①D871.20

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第121055号



- 出版者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
- 编辑邮箱 zhengfadch@126.com
- 承 印 北京华正印刷有限公司
- 开 本 880mm × 1230mm 1/32
- 印 张 11
- 字 数 260 千字
- 版 次 2015 年 5 月第 1 版
- 印 次 2015 年 5 月第 1 次印刷
- 定 价 39.00 元

本书得以出版，真诚感谢以下项目的资助：

1. 中央财政支持地方高校发展专项资金项目“国家中心城市
发展与管理”创新团队建设项目
2. 广州大学公共管理学科发展基金资助项目

序

美国外交一直在两大传统之间进行选择：理想主义与现实主义。究竟在什么条件下出现理想主义，在什么条件下出现现实主义？学术界对此问题一直非常关注。本书选择美国对外政策的决策模式作为视角，分析1989年以来美国的决策政治与美国对港理想主义和现实主义之间的逻辑关系。将决策模式与美国外交传统相联系，实属该领域的探索和创新。

本书自选题至定稿，历经八载，期间多次修改。本书初稿是作者攻读复旦大学国际关系专业的博士论文。后来在广州大学工作以及在香港中文大学访学期间作者对书稿进行了大量修改和充实，使之更加完善。近年来，作者一直致力于该领域的研究并不断进行拓展，已经在国际政治专业类权威期刊发表了系列论文，并获得了国家社会科学基金的资助。

自老布什政府以来，美国深入介入香港事务。美国对港政策既有理想主义成分，又有现实主义内容，而且自老布什至奥巴马，美国四位总统执政时期的对外政策决策模式也各有特点。这为研究美国理想主义和现实主义外交的决策政治提供了丰富的案例。本书的研究具有以下创新点：

首先，本书从地缘政治经济、政治与身份认同这两大视角出发把香港定义为“具有国际政治经济‘二元特征’的行为体”。这一定义将有助于认识香港在复杂国际政治中的特殊地位。



其次，本书从美国对港政策的决策入手，提供了新的研究视角。传统研究中一般把美国当作理性行为者，单纯从国家利益角度分析美国对港政策。国家利益只是美国对港政策出台的一般条件，不是美国对港政策的特殊条件。本书运用白宫领导视角、跨机构领导视角和官僚领导视角，这就不仅研究美国介入香港“一国两制”的一般性决定因素，还研究其特殊决定因素。

第三，研究结论的创新。本书将决策模式与美国外交传统联系起来，得出以下结论：白宫领导视角下，美国重视现实主义；国务院主导的官僚领导视角下，主要决策者的价值取向决定政策走向，如果决策者重视理想主义追求，则美国的政策会偏重于民主、自由等诉求，如果决策者重视现实因素，则美国的政策也会偏重于现实因素；跨部门领导视角下，由于国会的压力，美国的政策走向主要偏重于理想主义的诉求。这一研究结论可为研判美国对外政策提供参考。

美国对外政策涉及到复杂的决策过程。本书虽然尝试通过美国的香港政策决策过程来剖析决策模式与美国外交传统之间的联系，但是美国的对外政策决策绝不仅仅限于白宫领导、跨机构领导和官僚领导这三种模式。本书的案例还不足以完全呈现决策模式与理想主义和现实主义外交之间的逻辑联系。另外，本书的研究资料主要基于香港、中国大陆和美国媒体报道材料、中美两国对外政策决策部门的言论、美国国会涉港议案和法律文本、国会的争论与听证资料等，到目前还没有官方解密资料，这不能不说是一遗憾。

总之，本书从一独特的研究视角，探讨美国对外政策决策模式与理想主义和现实主义外交之间的逻辑关系，和互动变化，使这部著作具有重要的理论意义和现实意义。在复旦大学攻读

博士学位期间，作者沈本秋切问近思，勤奋好学，学风严谨，力求上进。最终在三年学业结束时，他交上了令人非常满意的毕业论文。如今，历经八年多次修改，本书终于出版。作为本书作者的博士指导老师，我为这一成就感到欣慰，欣然提笔，作文为序。

倪世雄

2015年初夏于上海



摘 要

美国外交一直在两大传统之间进行选择：理想主义与现实主义。究竟什么条件下出现理想主义外交，什么条件下出现现实主义外交，学界已有的成果基本上集中于美国实力的兴衰，认为美国实力强大时理想主义至上，美国实力衰落时现实主义至上。但是理想主义与现实主义并不是只有在历史长周期中才出现，而是在美国近百年历届政府的外交中都有出现。本书拟从决策政治角度予以研究。

自老布什政府以来，美国深入介入香港事务。对于香港事务，中国作为主权国家，具有当然的定义权，而且中国为了维护香港繁荣稳定，确定了香港“循序渐进”发展民主的原则，但是美国则鼓吹香港应急速发展民主。在香港政制结构上，中国确立的是“行政主导、立法监督”，而美国却主张立法与行政分立。针对上述议题，美国老布什、克林顿、小布什和奥巴马历届政府都采取了诸多政策措施，由此产生了中美之间的“香港问题”。美国对港的政策既有理想主义成分，又有现实主义内容，而且四任总统决策模式各有特点。这为研究美国理想主义和现实主义外交的决策政治提供了丰富的案例。因此，本书的研究问题是：美国的香港政策是一个怎样的决策过程？美国的香港政策具有什么特征？

针对上述问题，本书将从对外政策研究的决策视角出发，综合分析美国对港政策生成的过程与政策特征。为了分析美国

对港政策生成的多元环境，本书引入了白宫领导视角、官僚领导视角和跨部门领导视角。白宫领导视角用于分析在白宫的主导下，美国对港政策的生成过程。官僚领导视角用于分析美国国务院主导美国对港政策的生成过程。跨部门领导视角用于分析美国国会和行政部门如何互动生成美国的对港政策。

通过分析，本书发现美国对港政策的生成过程有以下特征：老布什政府时期，美国的对港政策主要是白宫领导；克林顿政府时期的前两年，美国对港政策主要是由国务院这一主管对外政策的官僚部门领导，而此后直至香港回归前主要是跨部门领导；小布什政府时期美国的对港政策主要是国务院主导的官僚部门领导；奥巴马时期表面上决策较为民主，实际上奥巴马很坚持原则，白宫掌握最终选择权。

在上述决策过程特征下，美国对香港的政策具有以下特点：老布什政府在介入香港事务与保持中美友好关系之间寻求平衡；克林顿政府前两年，在国务院的主导下，美国的对港政策主要态度是深度介入，此后尽管行政部门也努力在介入香港事务和维持中美友好之间寻求平衡，但在国会压力下这种平衡不得不偏向于介入“一国两制”；小布什政府第一任期鲍威尔为首的温和保守派主导国务院，出于全球反恐以及朝核问题等战略需要而急于和中国谋求发展良好关系，所以为了中美关系大局，美国的平衡是偏向维护中美关系的，而第二阶段赖斯主导的国务院逐步加大了在全球推动民主的战略，重视介入香港事务；奥巴马政府时期，美国白宫掌握最终决策权，尽量在介入香港事务与维护中美关系之间寻求平衡。

美国对港政策具有重要的理论研究意义。1989年至2014年，美国历届政府的对港政策其实一直是在理想主义与现实主义之间做出选择。美国介入香港事务体现了理想主义的价值追

求，而在此过程中，美国又不得不重视中美关系的维护这一现实因素。根据决策视角，本书得出以下结论：白宫领导视角下，美国政府尽力在现实主义与理想主义之间寻求平衡；国务院主导的官僚领导视角下，主要决策者的价值取向决定了政策走向，如果决策者重视理想主义追求，美国的政策则会偏重于民主、自由等诉求，如果决策者重视现实因素，美国的政策则也会偏重于现实因素；跨部门领导视角下，由于国会的压力，美国的政策走向主要偏重于理想主义的诉求。

CONTENTS

目 录

序	1
摘 要	4
导 论	1
一、美国外交传统中的理想主义与现实主义	1
二、中美之间的“香港问题”	2
三、本书拟解决的问题及选题意义	9
四、研究现状	12
五、概念界定、视角与方法、预期的创新点、难点与不足	17
六、本书结构	21
第一章 决策视角与美国对港政策的假设	25
第一节 美国对外政策决策研究：层次、视角与理论模式的 多元化	25
一、分析理论的多元化	25
二、美国对外政策决策研究的特点	33
三、美国对外政策决策研究的不足	35
四、决策主体与决策理论模式的应用	38
第二节 香港国际政治经济“二元特征”与美国的香港政 策目标	45
一、香港的国际政治经济“二元特征”	45
二、中美在香港利益的融合与冲突界定了美国香港政策的目标	54

第三节 白宫领导视角、官僚领导视角、跨部门领导视角	
与美国的对港政策假设	56
一、白宫领导视角与美国的香港政策假设	56
二、官僚领导视角与美国的香港政策假设	60
三、跨部门领导视角与美国的香港政策假设	61
第二章 中美“香港问题”的端倪	65
第一节 中英关于“香港问题”的谈判及双方的政策	67
一、中英“香港问题”的迫近	67
二、中国的政策	70
三、英国的政策	74
第二节 美国对中英“香港问题”的政策	78
一、美国对中英谈判刻意保持低姿态	79
二、美国对中英谈判实施谨慎的介入	85
三、美国对中英谈判结果：乐观	90
小 结	92
第三章 白宫领导与老布什政府对港政策	94
第一节 白宫领导：老布什政府决策的理性行为者模式	94
一、决策特征：参与性总统的现实主义理念	94
二、美国对港政策的决策环境	98
第二节 白宫理性行为者模式下美国对港移民政策的出台	105
一、英国在香港移民政策上的国际化措施	105
二、美国国会的双边和多边移民计划	114
三、老布什政府的理性抉择：批准双边计划但拒绝多边计划	120
第三节 白宫理性行为者模式下美国对香港“民主”与	
“人权”的关注	127
一、国会的激进：批评《基本法》与呼吁港人“自决权”	127

二、老布什政府的理性平衡	132
第四节 白宫理性行为者模式下《美国 - 香港政策法》	
出台	136
一、国会的声音：麦康奈尔的《美国 - 香港政策法》	136
二、老布什政府的理性抉择：对国会法案的“保守支持”	143
三、老布什政府理性权衡的结果：《美国 - 香港政策法》的	
出台	150
四、《美国 - 香港政策法》出台的意义	155
小 结	157
第四章 官僚领导、跨部门领导与克林顿政府对港政策 ...	158
第一节 官僚领导模式下克林顿政府初期对港政策的	
决策	159
一、官僚领导：克林顿政府初期对港政策的决策特征	159
二、官僚领导模式下美国政府对彭定康整改方案的支持	163
第二节 跨部门领导下 1995 ~ 1997 年克林顿政府对港政	
策的决策	181
一、跨部门领导：1995 ~ 1997 年克林顿政府对港政策的决策	
特征	181
二、跨部门领导下美国政府对香港“三级议会”选举的支持 ...	187
三、跨部门领导下美国政府对“临时立法会”成立的反对	194
四、香港回归前夕美国对华施压	207
小 结	219
第五章 官僚领导与小布什政府对港政策	221
第一节 温和派官僚领导模式下小布什政府第一任期的	
对港政策决策	222
一、温和派主导的对港政策基调	224



二、温和派主导下美国对《基本法》第 23 条立法的低调态度	227
三、理性的平衡: 美国政府对香港政改之争的态度	242
第二节 强硬派官僚领导模式下小布什政府第二任期对 港政策决策	253
一、强硬派官僚的决策特征	253
二、美国政府对香港政制之争的态度	255
三、整合香港“泛民主派”: 美国驻港领事馆暗中行动	257
四、转型外交: 美国增加对涉港非政府组织支持	257
小 结	265
第六章 白宫领导与奥巴马政府对港政策	267
第一节 白宫主导: 奥巴马外交决策团队与决策特征	267
第二节 奥巴马政府对港政策在理想与现实之间徘徊	271
一、美国积极推动非政府组织在港的活动	271
二、官方在介入中保持务实态度	279
第三节 奥巴马政府介入香港民主发展的原因分析	284
一、国家利益: 美国介入的内在冲动	284
二、“一国两制”下香港民主渐进发展是美国介入的外部因素	286
三、香港认同的“二元特征”为美国介入提供了可能性	300
小 结	313
结 语 决策特征视野下的理想主义与现实主义	315
附 录 本书研究的意义及未来研究方向	322
参考文献	325
后 记	336

导 论

一、美国外交传统中的理想主义与现实主义

美国自从摒弃“孤立主义”传统以来,形成了两大外交传统:理想主义外交与现实主义外交。这两种传统奠定了美国外交政策演变的主线。主流声音一般认为美国的外交基本上是在理想主义与现实主义中进行钟摆交替。^{〔1〕}无论是理想主义外交还是现实主义外交,它们都只是外交政策决策的结果,只是因变量。对于究竟在什么条件下是理想主义主导,在什么条件下是现实主义主导,还需要对自变量进行探讨,才能够对整个决策过程的逻辑进行清楚的描述。

美国对外政策决策的研究一般有三个层次的视角:国际体系、国家与社会。国际体系主要探讨体系层次权力结构的变化对国家政策决策的影响,这是对决策外部环境的探讨。国家层次主要分析政府部门、政体结构等因素对决策过程的影响。社会层次主要分析多元的社会利益如何影响政策决策。研究美国外交的文献中关于理想主义与现实主义的研究可谓汗牛充栋,但一般都是基于体系层次的解释:二战之前美国基本上秉持理想主义,二战之后则转变为现实主义;或者认为美国国力强盛

〔1〕 参见李艳辉:“殊途同归:论美国外交中的理想主义与现实主义”,载《东南亚纵横》2003年第12期;参见杨鸿玺:“理想主义与现实主义的钟摆交替”,《太平洋学报》2012年第4期。

时理想主义占上风，国力衰微时现实主义占上风。理想主义的典型代表如美国第28任总统伍德罗·威尔逊，而现实主义的典型代表则有乔治·凯南、基辛格等。^{〔1〕}上述基于宏观视野的研究多为长时段研究，对现实不具有很强的预测性。理想主义与现实主义并不是只有在历史长周期中才出现，而是在美国近百年历届政府的外交中都有出现，只是每届政府的侧重点不同而已。本书将从国家层次的视角出发，探讨不同决策模式下美国的理想主义和现实主义外交的条件特征。

从20世纪80年代末到1997年香港回归前，美国一直配合英国介入香港政治。香港回归后，美国却依然插手香港事务。在香港发展民主的时间表上，中国作为主权国家，具有当然的定义权。中国承担着维护香港繁荣稳定的责任，故此确定了香港民主发展遵循“循序渐进”的原则，但是美国却鼓吹香港急速实现民主。在香港政制结构上，中国确立的是“行政主导、立法监督”，而美国却认为立法应与行政分立。针对上述议题，美国政府采取了诸多行动，由此产生了中美之间的“香港问题”。美国的措施实际上是推动理想主义的政策。当然，美国对香港的种种策略也不是没有边界，毕竟维护中美关系也符合美国利益，这是两国关系中的现实主义内容。美国的对港政策基本上是在理想主义与现实主义之间摇摆。这为本书提供了很好的案例。

二、中美之间的“香港问题”

从法理上讲，香港在1997年回归中国之前只是中国和英国双边关系中的一个问题，在回归后只是中国的内政。任何第三

〔1〕 参见倪世雄：《当代西方国际关系理论》，复旦大学出版社2001年版。

方都没有介入的合法理由。但是自1982年中英开始关于“香港问题”谈判以来,西方其他国家和地区如美国、加拿大、澳大利亚、日本、欧盟等一直予以关注并在香港移民、人权与民主、政制发展等方面进行介入。在这些国家和地区中,美国又是最主要的外部势力。

其实,在1982年中英开始就“香港问题”谈判时,美国采取的还只是“低调关注”的态度。1984年12月19日下午,中英双方经过2年多时间总共进行了22轮的谈判,终于在北京签署了《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》。在中英谈判期间,美国对谈判过程保持着低调的关注。1983年1到2月间,美国时任国务卿舒尔茨在东亚之行中除访问日、中、韩三国外,还访问了香港,在香港召开了美国驻东亚国家使节会议。他还拜访港督尤德,并表明“美国对香港繁荣与稳定的兴趣”。^[1]1984年6月7日,美国驻香港总领事表示,在1997年中国收回香港主权后,美国继续同香港保持外交军事往来,支持其在国际经济组织中继续发挥作用和国际地位,美国对香港的行动将以保持香港的繁荣与稳定为指导。^[2]1984年7月,舒尔茨借出席东盟年会的机会再次访问香港,向尤德表示,“虽然美国在中英谈判中不能起什么作用,但是美国强烈支持为实现香港繁荣稳定而采取的各种努力”。^[3]这些谈话足以表明,香港的繁荣与稳定也符合美国的最大利益。为了维持香港繁荣与稳定,1984年9月24日,美

[1] 参见陶文钊:《中美关系史》(下卷),上海人民出版社2004年版,第421页。

[2] 参见刘连第、汪大为:《中美关系的轨迹:建交以来大事纵览》,时事出版社1995年版,第160页。

[3] 参见陶文钊:《中美关系史》(下卷),上海人民出版社2004年版,第421页。