

美国各界对“一国两制”的认知、偏见及其根源

周文星*

摘要：美国政府长期介入和影响“一国两制”在香港的实践。近年来，随着香港局势的发展和中美战略竞争的加剧，美国政府部门、思想界与媒体界加大关注“一国两制”的力度，批判与偏见日甚。究其原因，这是各界在利益关切、所处情境与价值偏好等方面的差异所致，但本质上是美国企图干涉中国内政、阻挠中国统一与国家崛起，反映了美国以强调自由人权等西方价值的自由主义手段实现牵制中国崛起的现实主义目的。

关键词：“一国两制”；美国；香港模式；台湾模式；认知偏见

中图分类号：D871.2

文献标识码：A

文章编号：1006-6683(2020)03-0022-11

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2020.03.003

上世纪80年代初，大陆方面提出的“一国两制”战略构想首先被成功地运用于港澳回归祖国的伟大实践，丰富了国家统一理论与制度发展理论，对和平解决台湾问题、促进国家完全统一提供了宝贵的实践经验。^[1]与此同时，国内学界密切关注“一国两制”并产出了不少研究成果。^[2]美中不足的是，这些研究未能反映出这一趋势，即以英美为主的西方国家以香港发生的社会事件——尤其是2014年非法“占领中环”行动（下文简称“占中”事件）和2019年“反对《逃犯条例》修订运动”（下文简称“修例风波”）——为契机，批评“一国两制”在香港的实践，加大干涉中国内政的力度。2020年5月28日，第十三届全国人大三次会议高票通过了《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》（下文简称《全国人大涉港决定》），这是健全国家安全体系、维护香港长期繁荣稳定和贯彻实施“一国两制”的必要措施。^[3]但美英等国却对中国此次立法行为指指点点。此外，有关美国介入“一国两制”的研究还存在两点缺憾。其一、现有研究分析了国会、国务院、驻香港总领事馆、非政府组织和智库对香港“一国两制”的介入，^[4]但没有考察学术界和媒体界的相关态度，而这两者恰恰是主导美国国内甚至影响世界舆论的重要行为者。其二、尚无专文以“一国两制”为主题，分析美国干涉中国内政的手段、现状与趋势。有鉴于此，本文运用文本分析法和访谈法，以政府、思想界、媒体界为研究对象，试图呈现美国各界对“一国两制”的认知全貌，并揭示其根源。

一、政府对“一国两制”的政策阐述

美国联邦政府由分别掌控行政权、立法权与司法权的总统、国会和最高法院组成，由于最高法院

* 作者简介：周文星，男，上海交通大学—哈佛大学联合培养博士，尚道社会研究所客座研究员。

基金项目：国家留学基金委资助项目（项目编号：CSC201706230196）。

衷心感谢《台湾研究》匿名审稿专家和上海交通大学台湾研究中心主任林冈教授对本文提出的宝贵修改意见。文中错漏概由笔者自行负责。

历来回避介入外交问题，故本文分析的政府部门仅限于行政与立法机构。二者对“一国两制”立场不尽相同，但随着港台形势和中美关系的变化，它们不断调整政策阐述，以民主人权之名干涉中国内政的趋势日益明显。

（一）行政当局

为避免影响中美合作大局，美国总统极少公开发表涉港言论，即使被迫表态也谨慎应对。比如，2014年11月，时任总统奥巴马对中国进行国事访问时，与澳大利亚总理托尼·阿博特（Tony Abbott）谈到了香港议题，系“占中”事件后首次表态。奥巴马说，“我们并不期望中国在所有方面都采取美国模式，但我们对人权一直表达我们的关切”，但同时又指出，考虑到中美享有共同的经济利益和处于不同的发展阶段，美国在人权问题上应适当降低（temper）期望。^[5] 修例风波后，当记者询问对香港局势的看法时，特朗普总统直言“香港是中国的一部分”，应该由中国自行解决这次历时已久的“暴乱”（riots）行为。^[6] 白宫发言人在香港事务上也尽量保持低调，表示“支持港人的追求”，但主张相关方保持克制、避免冲突升级。^[7]

但这并不意味着行政部门没有将香港问题列入议事日程。事实上，国务院长期介入香港事务、干扰“一国两制”的实践，主要方式是按照“1992年美国—香港政策法”的规定，向国会提交年度“香港政策法报告”。国务院在1993年和1995—2007年曾发布报告，并因“占中”事件之后于2015年重新发布报告而延续至今，批评“一国两制”的具体实践。“2019年香港政策法报告”断言，“（中国）内地中央政府干涉香港事务——以及香港政府采取的与内地方向一致的行动——的速度加快了”，导致香港在“一国两制”的框架内仅能维持原本充分但却不断弱化的自治。^[8] 新闻发布会是国务院介入“一国两制”的重要平台。发言人摩根·奥塔格斯（Morgan Ortagus）对“修例”表达严重关切，声称“修例草案”将损害香港的自治、人权、自由，并使居住或到访香港的美国公民“遭受中国反复无常的司法体系（的审判）”，断言“‘一国两制’框架的持续侵蚀，使香港在国际事务中确立的悠久特殊地位陷于危险境地”。^[9] 在《全国人大涉港决定》通过当日，美国国务院发言人办公室发布了由美、澳、加、英四国政府签署的“关于香港的联合声明”，批评中国“破坏‘一国两制’的框架……北京采取的前所未闻的行动可能造成相反的效果”。^[10] 国务卿蓬佩奥此前还在修例风波期间公开接见率团访美的“港独”分子李柱铭，干涉中国内政的用心昭然若揭。

直属国务院的驻港澳总领事是美国介入香港事务的“前线”官员，对“一国两制”的评判在近年发生了明显的变化。前驻港澳总领事唐伟康（Kurt Tong）在任时曾高度评价香港在“一国两制”方针下所享有的高度自治权，认为该方针保护香港社会的开放性与制度，美国政府支持“一国两制”模式在香港的实践。^[11] 2017年，在一场庆祝香港回归二十周年的研讨会上，唐伟康再次称赞香港的发展是一个“成功的故事”，而“‘一国两制’框架是香港成功的关键所在”。^[12] 但接替唐伟康的新任驻港澳总领事史墨客（Hanscom Smith）开始改变态度，对香港的修例风波多次发表不实言论。例如，他在2019年12月10日国际人权日投书香港《明报》时辩称，“香港人以往在‘一国两制’的框架下享有的基本自由”“日益承受威胁”，同时表示美国“对港自治与人权支持始终如一”，^[13] 支持“泛民派”分子反对特区政府和中央政府的意图极为明显。

（二）国会

作为干涉香港事务、抹黑“一国两制”的主体，国会最惯于运用立法途径发起涉港提案插手中国内政。1980年提出的首个涉港法案《1979年移民与国籍有效性法案》是国会介入香港事务的标志，而在中英签署协议前夕提出的支持香港人民所谓自决权的决议案，则充分暴露了美国企图影响香港回归中国进程的用心。^[14] 八九政治风波之后，历届美国国会不断染指香港事务，这一态势因主张中美竞争的特朗

普总统的上台而强化。2017年1月至今,国会提出的直接对港(不包括涉港)议案是奥巴马任内八年同类提案的2倍,多达12项,不少提案指控中国政府没有遵守“一国两制”政策。^[15]最近完成立法的“2019年香港人权与民主法”,要求行政部门评估香港政治发展是否仍符合美国给予特殊待遇的条件,^[16]实质上是以修改“1992年美国—香港政策法”之名进一步干扰“一国两制”在香港的实践。《2020财政年度国防授权法》首次增加了“国会对香港政策的意见”,明确维护香港人民对自由权利的追求、督促中国政府停止对香港的“干涉”、建议港府实行真实普选云云,甚至威胁中国政府对港使用武力可能造成的严重后果,对抗与挑衅意味十足。^[17]2020年5月21日和6月1日,国会参众两院分别提出法案制裁介入《全国人大涉港决定》的个人,参议院在6月4日甚至提出允许香港永久居民向美方申请政治避难的法案,毫不避讳对中国内政的干涉。^[18]

国会中的美中经济与安全评估委员会(USCC,简称“经安会”)和国会—行政当局中国委员会(CECC,简称“中国委员会”)发布的相关报告,是国会抹黑“一国两制”的重要手段。在近年的报告中,经安会辩称中国政府对香港政治事务“无处不在”的干涉增加了人们对“一国两制”的疑虑,建议国会议员与香港官员互访并共同督促中国遵守“一国两制”政策。报告声称,“北京所偏好的解决台湾问题的模式与它在香港业已实践的‘一国两制’框架一模一样,很显然,这就是大陆在20世纪八十年代为了(统一)台湾所设计的概念”,坚信中国政府将在类似的制度安排下以同样的行为模式统一台湾。^[19]中国委员会也作出类似的评判,断言中国政府的“干涉”增加了“一国两制”的不确定性。^[20]上述两委员会在2019年报告中继续批评“一国两制”,将修例风波解读为“一国两制”香港模式的“失败”,认为“香港有力地证明了运用‘一国两制’统一模式是一张空头支票”,排除该模式解决台湾问题的前景。^[21]

议员公开发表相关演讲与声明,是国会从舆论层面批评“一国两制”的重要举措。2014年9月30日,即“占中”事件发生后的第四天,众议院外交委员会民主党首席议员艾略特·恩格尔(Eliot Engel)发表声明,“称赞那些呼吁北京遵守其‘一国两制’承诺、允许香港自由选择其领导人的香港学生与居民”。^[22]2017年6月,共和党参议员马可·卢比奥(Marco Rubio)和共和党众议员克里斯·史密斯(Chris Smith)在香港回归二十周年的声明中指称,中国政府曾经承诺香港将在“一国两制”框架下维持自治,但近年来它已“系统地损害了这项承诺”,“一国两制”模式的可行性令人“怀疑”。^[23]为支持“2019年香港人权与民主法”、“保护香港法”等法案,议长南希·佩洛西(Nancy Pelosi)在众议院大会上“细数”中国政府对“一国两制”的“食言”,呼吁两党议员“与香港人民站在一起”,不能因为和中国政府的商业利益而丧失了支持香港民主的“灵魂”与“道德权威”。^[24]2020年5月28日,佩洛西议长办公室发布了一则声明,认为《全国人大涉港决定》“预示‘一国两制’原则的灭亡”,呼吁“所有爱好自由的人们必须共同谴责这项法律”。^[25]

议员还通过赴港台访问为两地反中势力抗拒“一国两制”提供行动支持。2019年10月15日,参议院外委会资深议员泰德·克鲁兹(Ted Cruz)身着黑色服装接见“泛民派”分子和游行领袖,以表示与游行者的“团结”。这位自诩修例风波后首位访港的参议员,一面指责中国政府对香港繁荣的“破坏”,一面给反中分子支招,使之可以持续与港府及中央政府抗争。^[26]旨在鼓励美台所有层级官员互访的“台湾旅行法”通过后,众议院外委会荣誉主席伊丽亚娜·罗丝-雷缇南(Ileana Ros-Lehtinen)在2018年4月访台,众议院前议长保罗·莱恩(Paul Ryan)继于2019年4月率领由12名两党议员组成的高级代表团访台,在访问期间皆发表有关支持台湾当局反对“一国两制”的讲话。

此外,国会还通过拨款、举办听证会、成立“香港连线”(Hong Kong Caucus)等方式干扰“一国两制”在香港的实践。《2020年进一步综合拨款法》对香港拨款一笔不少于150万美元的“民主基金”,以便向“民主积极分子”提供法律等支持。^[27]修例风波后国会邀请李柱铭、罗冠聪等“港独”分子就中国政府持续“削

弱”“一国两制”作证，不禁让人怀疑国会的真实意图。总之，随着香港形势与中美关系的变化，国会多管齐下强推涉港立法，干扰“一国两制”政策和干涉中国内政的力度之大实属少见。

二、媒体界对“一国两制”的解读报道

美国的传媒系统极为发达，在政治社会生活中具有举足轻重的影响力，因此被视为继行政、立法、司法之后的“第四权力”。由于媒体的政治立场差异会影响报道的独立性、公正性与客观性，辨别媒体的政治倾向尤为重要。一般而言，偏“左”媒体大多支持民主党，倾向于政府调控经济，但强调政治和文化的多元；偏“右”媒体往往支持共和党，主张自由市场，在政治与文化上奉行保守主义；另有少量宣称政治中立的媒体。^[28]下文根据不同的媒体形式并选取代表性媒体近几年的相关报道，探讨美国媒体的意识形态倾向对其报道“一国两制”实践的影响。

就报纸而言，《今日美国》、《纽约时报》、《华尔街日报》和《华盛顿邮报》的发行量遥遥领先。《今日美国》在政治上比较中立且以大众为主要读者群体，在“一国两制”议题上较少带有主观性的解读和偏见。^[29]而拥有明显政治立场和面向精英群体的三大报纸都对“一国两制”的理论与实践持批评立场，尤以政治偏左和热衷报道国际新闻的《纽约时报》最为尖锐。^[30]2017年6月，该报刊文断言“一国两制”精神的持续“弱化”、中国对香港事务的“干涉”以及对港人的“胁迫”，导致香港这个昔日的模范城市如今深陷困境。^[31]2018年1月1日和2日，《纽约时报》官网和《国际纽约时报》纸质版先后刊登了两篇内容相仿的文章，公开宣称“香港不是中国的一部分”，鼓吹“港独”。^[32]政治同样偏左但以国内政治报道为主的《华盛顿邮报》，及政治偏右和以商业金融报道为主的《华尔街日报》则相对略微缓和。《华尔街日报》曾撰文批评中国政府对香港自治权的“分离”，断称“‘一国两制’正变成‘一国’”，认为中央政府并没有遵守“港人治港”的承诺，对香港的“干涉”恰恰增加了对立与不稳定的风险。^[33]“占中”事件持续升级之后，《华盛顿邮报》编辑部接连发表多篇社论，指称“香港社会运动的发生，实际上是中国领导层自己制造的一个陷阱”，这种局势的发展会降低“一国两制”模式的功效，劝阻台湾地区通过该模式与大陆建立正常的关系。^[34]

政治偏左的《时代周刊》与《新闻周刊》，以及政治偏右的《美国新闻与世界报道》被视为三大主流新闻周刊。《美国新闻与世界报道》官网在2019年9月刊出了一篇评论文章，将中国对香港的管治视为“对两制基础制度的绝对干涉”，声称这种“干涉”正以极快的速度“粉碎”中英当年就香港问题作出的保护性安排。^[35]几乎在同时，《时代周刊》官网刊登了一篇观点完全不同的评论文章，肯定“一国两制”是香港的最佳模式，认为近年来香港发生的社会事件根源于相关方缺乏有效的沟通。^[36]《新闻周刊》则试图在主观评价和客观报道之间寻求一个平衡，在2019年8月和2020年1月先后刊出由中国驻美大使崔天凯的观点文章，和该刊记者采访台湾“驻美代表”高硕泰的新闻稿。崔天凯指出，香港社会矛盾与冲突并非“一国两制”本身的问题，外界对“一国两制”方针的质疑主要源于对该方针的错误认知。^[37]高硕泰则宣称：“‘一国两制’战略被证明是‘一个彻底的谎言’，‘永远不会成为台湾的选项’”。^[38]

代表性的美国电视网主要包括全国广播公司、美国广播公司、哥伦比亚广播公司、有线新闻网和福克斯新闻网。尽管解读不尽相同，但这些电视网对“一国两制”的批判比上述报刊要少得多，即便是明显偏右的福克斯新闻网也试图避免直接评价“一国两制”。不过，新闻编辑布拉德福特·贝茨（Bradford Betz）在一则新闻中声称中国政府近年来的行为“蚕食”了香港的自由，透露出福克斯新闻网在“一国两制”上的价值偏好。^[39]全国广播公司、美国广播公司和哥伦比亚广播公司的政治偏左，

报道时虽然也引用相关学者专家以及香港抗议者的批评性言论,但它们并不否定“一国两制”的价值。^[40]有线新闻网的政治立场较为中立,现有涉港议题与“一国两制”的相关报道基本都是不带主观偏见的事实性报道。^[41]

总体而言,除了《纽约时报》、《华盛顿邮报》和《华尔街日报》不分党派地批评“一国两制”以外,其他主要报刊与电视台的各自政治倾向对报道风格影响较大。偏右媒体更倾向于持批评立场,中立媒体力求客观和公正。在美国媒体林立的激烈竞争环境下,媒体几乎都热衷于报道热点新闻、制造轰动效应从而吸引观众,近年来围绕“占中”、修例风波,以及最近的《全国人大涉港决定》快速增加涉港报道即说明了这一点。美国政府进一步介入香港事务继而导致相关方对立的加剧,必然吸引更多具有政治倾向的媒体关注“一国两制”问题,加深西方舆论对香港事务及“一国两制”的误解和偏见。

三、思想界对“一国两制”的研究论述

以高校学者和智库分析家为主体的思想界密切关注“一国两制”。与媒体一样,政治倾向同样是影响思想界人士认知立场的主要变量,对智库分析家的影响尤为明显。一般而言,中间派智库力求客观,而保守派比自由派智库的批评更加尖锐。高校学者的政治倾向存在差异,总体上消极评价者居多。值得注意的是,曾任政府要职的智库专家的看法通常较为全面。

台海问题专家、史密斯学院政治学荣退教授戈迪温(Steven Goldstein)认为,台湾民众对“一国两制”方针的认知是其能否用于解决台湾问题的关键。在他看来,“一国两制”对岛内民众本无吸引力,而香港近年来暴露的诸多问题更增加了他们的疑虑,台湾不可能在这种模式下维持其“主权”地位。戈迪温声称,中国政府采纳这项形成于上世纪七八十年代的政策解决今天的两岸问题,是“不着边际”的。今天的台湾已不同于过去,支持“两岸同属一个中国”的人数锐减,而追求“自主意识”者不断增多。在这种背景下,“一个中国[政策]就无关紧要了”。^[42]中国问题专家、哈佛大学国际关系学讲席教授赛奇(Tony Saich)持类似观点,坚称“一国两制”台湾模式不能解决两岸统一问题,认为台湾民众不大相信大陆会真正贯彻该模式,尤其“当他们参照香港案例之后会更坚信这一点”。^[43]德雷克大学(Drake University)政治学教授戴维·斯基德莫尔(David Skidmore)指出,香港与内地矛盾的根源在于后者承诺“失信”,建议只有给予香港“真正的民主”才能“拯救”“一国两制”。^[44]经济学家、宾夕法尼亚大学沃顿商学院院长杰弗里·盖瑞特(Geoffrey Garrett)则提出极为乐观的立场,认为过去20年表明“‘一国两制’比许多人暗示的要更具有可持续性”,它为香港与内地创造了经济双赢,“‘一国两制’惊人的稳定性或将在2047年之后得以持续下去”。^[45]

与上述学者不同,保守派智库分析者对“一国两制”毫无保留地加以否定。美国企业研究所常驻学者盖瑞·施密特(Gary J. Schmitt)在“占中”事件后撰文坚称,“一国两制”对台湾不具有现实可能性,“香港过去几个月所发生的事情是对‘一国两制’的致命一击”,认为“只有最不现实的现实主义者才会忽略这个事实”,建议美国政府制定政策确保台湾不会与大陆统一。^[46]偏保守派智库国际与战略研究中心中国实力项目主任葛莱仪(Bonnie Glaser)预测,“香港(修例)游行如何结束将决定中国政府对待台湾的方式”,一旦中国政府认定“一国两制”框架在香港失败,它将对台湾采纳更加严苛的举措以促进国家统一。^[47]以代表自由意志主义著称的卡托研究所全球自由与繁荣中心主任伊恩·巴斯克斯(Ian Vázquez)主编的《2017年度人类自由指数》报告,坚称香港“自1997年被中国大陆用‘一国两制’模式加以统治之后,就从未体验过什么是民主”。^[48]自由派智库卡内基国际和平研究院研究员熊美英(Veron Hung)早年在国会作证时指出,中国政府并未违背其贯彻“一国两制”方针的承诺,建议美国

绝不要过早改变其政策立场,以免损害香港的信心与繁荣。^[49]外交关系协会等政治立场居中的中间派智库在谈论“一国两制”时,更倾向于提供事实,避免作出价值判断。^[50]

具有政府任职经历的智库研究者的看法多数较为辩证客观,肯定“一国两制”的合理之处。曾任卡特总统国家安全顾问并在离职后长期担任战略与国际研究中心高级顾问的兹比格纽·布热津斯基(Zbigniew K. Brzezinski)在2008年的一次战略对话中提到,他曾建议中国领导人将“一国两制”修正为“一中多制”(one China, several systems)。他认为,大陆和港台拥有不同的政治制度,而两岸的经贸关系与人员往来更加紧密频繁并日益创造出这样一种局面:“一个崛起的中国[可以]成为多种制度的守护者(patron)”,大陆和港台等都是这个大中国(greater China)的一部分。^[51]在一定程度上来说,布热津斯基的“一中多制”是对“一国两制”构想的推演。“一中多制”也以“一国”的刚性要求为前提,考虑港澳台的特殊性而在制度设计上作出灵活的安排。曾任克林顿政府与小布什政府时期“美国在台协会”主席、现为自由派智库布鲁金斯学会资深研究员的卜睿哲(Richard C. Bush)则认为中国大陆应想办法避免台湾模式被视为香港模式。2018年3月,卜睿哲在一次面访中向笔者表示,“一国两制”在台湾本来就没有市场,而进入多事之秋香港又给台湾设立了一个“负面的样板”。按照香港模式的方案,台湾当前的政治体制将难以为继,而台湾民众绝不可能接受任何改变当前岛内政治结构的举措。但另一方面,卜睿哲并没有完全排除运用“一国两制”解决台湾问题的可能性。首先,“如果香港在成为中国的经济特区之后,既没有丧失其经济活力,又没有失去基本自由的话,那么台湾领导层及大众他们就可能会接受该准则”。^[52]其次,大陆最好向台湾民众解释清楚,“一国两制”台湾模式将对台湾政治体制造成何种政治影响。否则,台湾民众始终坚信台湾模式就是香港模式,而这是他们无法接受的。在台湾模式下,“台湾将与港澳一样,与大陆整合为一个国家”,如何改变岛内民众对台湾是“政治实体”的固有认知,将是考验大陆的一个重大议题。为此,卜睿哲建议大陆创造性地设计一个全新的、与众不同的统一模式。^[53]事实上,早在多年前他就与曾负责美国国务院政策规划的首席副主任、自由派智库史汀生中心资深研究员容安澜(Alan D. Romberg)撰文,希望大陆提出比“一国两制”更为宽松、更加富有创意的统一模式。^[54]

但长期主张对华强硬,曾任美国国务院情报研究局中国分析主任的保守派智库传统基金会资深研究员谭慎格(John J. Tkacik, Jr.)。在2002年一篇名为“黑云压城:‘一国两制’没起作用”的评论文章中,他一方面肯定回归以来香港社会运行良好,另一方面又指责香港将因其与深圳的融合等原因导致政治结构、经济前景与社会环境受损,认为“这便是香港的‘一国两制’模式”,如果“一国两制”的“目的是诱使台湾重新拥抱中国母亲的话,那么它就没有且可能永远不会起作用”。^[55]

四、美国各界对“一国两制”的主要认知偏见

“一国两制”是中国政府实现国家和平统一的基本国策,已成功运用于港澳回归祖国的实践,是和平解决台湾问题的最佳方案。以上分析发现,美国各界的主流意见是通过强调香港回归以来发生的社会事件介入“一国两制”,较少考察香港自治权来源、“一国”与“两制”关系等专业性问题,而是将部分民众的不满归咎于香港“一国两制”实施所衍生出的问题、“一国两制”香港模式的所谓“失败”,并据此排除“一国两制”方针解决台湾问题的可行性,但闭口不谈“一国两制”的澳门模式或对香港的成功实践不是轻描淡写就是漠视,忽视“一国两制”构想的可塑性、开放性、多元性与包容性,否定“一国两制”方针的合理性,充斥着较强的偏见。美国各界对“一国两制”的认知主要存在以下偏见:

第一,简单地将香港社会的矛盾归咎于“一国两制”香港模式本身的“失败”。“一国两制”作为

无先例可循的战略构想,在特定的条件下设计肯定存在不尽周延之处,在香港实践的过程中难免出现问题,导致香港社会对“一国两制”存在不同认知,而在香港回归后治理过程中出现的双普选争议、社会经济问题、特区政府管治能力等因素进一步加剧了香港社会的各种矛盾。美国各界将这些问题的源头归咎于“一国两制”模式,甚至将香港政治发展视为检验“一国两制”方针成败的唯一标准,但同时又忽视中央政府对香港的大力支持和香港回归以来在政治、经济、社会等方面取得的成就,与客观事实不符。

第二,过度夸大“一国两制”香港模式的“不可行性”。“一国两制”在香港的实践过程是两种制度之间磨合调试的互动过程,美方一些人士将少数香港人对模式的偏见夸大为该模式“不得人心”,有失严谨。根据香港中文大学最新的民调结果,香港民众对落实“一国两制”做法的满意度平均分在2017年高达5.17分,是自2014年以来五次民调的最高分。对香港落实“一国两制”持满意态度的受访者比例高达68.8%,比持不满意态度受访者的比例高出38.6%。^[56]

第三,漠视成功实践的“一国两制”澳门模式。按照美国人士的逻辑,如果说将香港社会存在对“一国两制”的不同声音和发生的社会问题等同于香港模式的“失败”,那么,澳门对“一国两制”的切实贯彻和极少发生社会冲突的事实理应等同澳门模式的成功。但美国各界对澳门模式的成功运行并不重视。卜睿哲和前美国在台协会主席台北办事处处长、卡内基国际和平研究院研究副总裁包道格(Douglas H. Paal)认为,澳门在人口、历史和与中央政府关系等方面皆不同于香港,因此澳门模式和香港模式没有可比性。^[57]这种观点值得商榷。“一国两制”是一种极具可塑性与包容性的构想,在“一国”前提下根据港澳台地区的特殊性对“两制”作出灵活安排,澳门模式的成功实践正印证了该构想的强大生命力。夸大渲染香港模式的所谓“失败”而忽视澳门模式的成功,显然是不全面的。

第四,静止地、机械地看待不断充实和发展中的“一国两制”精神。美国政府、媒体界与思想界不少人士将“一国两制”构想视作八十年代的“落后概念”,认为它无法应对和解决处于持续变化的香港和台湾地区。事实上,中国领导人和政府历来注重“从尊重现实出发,找条新的路子来解决”国家统一问题。^[58]“一国两制”正是尊重现实情况而提出的,同时也在实践的过程中发展和充实。

第五,将“一国两制”香港模式等同于未来的“一国两制”台湾模式。实践中的香港模式与澳门模式,以及建构中的台湾模式,既发源于“一国两制”战略构想但又各不相同。台湾模式最大的不同之处在于,需要在两岸一国原则下,处理主权与治权的关系以及台湾的定位问题。^[59]美方人士将香港模式和台湾模式混为一谈,并将香港模式运行中存在的一些问题等同于“一国两制”方针的“失败”,是有失偏颇的。

五、美国对“一国两制”认知偏见的根源分析

美国社会对“一国两制”形成了一套有悖于客观事实与逻辑推理的认知体系,并利用法律、舆论、资金等多种手段对这种偏见加以强化。表面来看,政府官员、媒体记者和学者专家对“一国两制”不尽相同的认知和解读,反映了他们在利益关切、所处情景和价值偏好上的差异。比如,总统较少发表涉港与“一国两制”言论,主要是为了避免因干涉中国内政而影响中美合作,这在一定程度上说明情境对行为的影响。但国务院、驻港澳总领事和国会出于对经济利益和价值道义的考量,长期介入香港事务,公开诋毁“一国两制”。持有政治立场并日益偏离客观、平衡与独立原则的美国媒体,在解读“一国两制”时往往将媒体与作者的政治偏见与价值取向植入其中。

但从本质上来说,对“一国两制”的认知偏见根源于美国人士企图通过自由、人权等西方价值,干涉属于中国内政的港台事务,达到阻扰中国统一、牵制中国崛起的现实主义目的。绝大多数介入香

港事务的美国人士，都高喊美国长期倡导的所谓民主、人权、自由、法治等西方价值观，戴着有色眼镜从他们惯有的生活体验出发，评判“一国两制”的成败。在近日一次采访中，卜睿哲向笔者表示，香港发生的诸多事件在美国人看来就是香港内部“热爱民主的积极分子”与中国政府之间的“一场道德竞争”（morality contest）。但简要回顾美国介入香港事务的历史可知，所谓的价值道德不过是美国介入香港事务和干涉中国内政的“遮羞布”。早在八十年代初，美国就试图以国会立法的方式介入香港事务，但无奈中英达成共识促使香港回归中国，美国便无法像介入台海事务那般介入香港事务。美国从其固有的民主价值出发，评估香港自治程度是否享受特殊经济地位，就成为了一种“正当”的手段。在这种战略考量下，“1992年美国—香港政策法”作为美国持续干涉中国内政的法律依据应运而生。自此，每当香港民众走上街头反对中央政府和特区政府时，美国政府、媒体和思想界就加大力度关注香港议题，不断质疑、批评和抹黑“一国两制”政策，而且干涉“一国两制”的力度随着中美关系的发展不断变化。正因如此，美国政府打“香港牌”干涉中国内政的趋势随着中美战略竞争关系的持续强化而日益明显。

美国政府、媒体界和思想界对“一国两制”持有极强的认知偏见，实质反映了美国企图通过自由主义的手段达到干涉中国内政、阻挠中国统一和牵制中国崛起的现实主义目的。美国的干涉行为，搅乱了“一国两制”在香港的实践，对中国政府运用“一国两制”解决台湾问题、实现国家完全统一设置了障碍。

注释：

[1] 林冈、白玉：《“一国两制”的理论与实践研究》，《台湾研究》，2019年第6期，第1-8页。

[2] 王英津：《20年来的“一国两制”研究：回顾与展望》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》，2004年第3期，第153-159页；周叶中、游志强：《“一国两制”研究的文献计量学分析》，《台湾研究》，2018年第6期，第58-69页。

[3] 《（两会授权发布）全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》，《新华网》，2020-05-28，http://www.xinhuanet.com/2020-05/28/c_1126046490.htm，访问时间：2020-6-10。

[4] 沈本秋、倪世雄：《美国介入香港“一国两制”的现状与趋势》，《现代国际关系》，2008年第11期，第30-34页；张建：《美国智库对香港问题的认知及其影响》，《国际展望》，2018年第3期，第133-150页；张建：《美国驻香港总领事馆对香港事务的介入研究》，《统一战线学研究》，2019年第5期，第11-19页。

[5] Josh Gerstein, “Obama Speaks Out, Carefully, on Hong Kong,” Politico, 2014-11-10, <https://www.politico.com/story/2014/11/obama-china-hong-kong-112743>, 访问时间：2018-04-05。

[6] “Trump Says It’s Up to China to Deal With Hong Kong ‘Riots’,” Reuters, 2019-08-02, <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-trump/trump-says-its-up-to-china-to-deal-with-hong-kong-riots-idUSKCN1USOOR>, 访问时间：2020-01-14。

[7] Reuters Staff, “White House Says Supports Aspirations of Hong Kong People,” Reuters, 2014-09-29, <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-china-whitehouse/white-house-says-supports-aspirations-of-hong-kong-people-idUSKCN0H01SY20140929>, 访问时间：2018-04-17。

[8] U.S. Department of State, *2019 Hong Kong Policy Act Report*, 2019-03-21, <https://www.state.gov/2019-hong-kong-policy-act-report/>, 访问时间：2020-02-24。

[9] “Department Press Briefing – June 10, 2019,” *U.S. Department of States*, 2019-06-10, <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-june-10-2019/#post-82620-HONGKONGCHINA>, 访问时间：2020-02-24。

[10] [] “Joint Statement on Hong Kong,” *Office of the Spokesperson, U.S. Department of States*, 2020-05-28, <https://www.state.gov/joint-statement-on-hong-kong/>, 访问时间：2020-06-11。

[11] “US to Maintain ‘One Country, Two Systems in HK: Kurt Tong’,” *Xinhua*, 2016-09-22, http://www.china.org.cn/china/2016-09/22/content_39353579.htm, 访问时间：2020-02-25。

[12] “One Country, Two Systems Framework Key to Hong Kong’s Success,” *Asia Society Policy Institute*, 2017-06-19, <https://asiasociety.org/policy-institute/one-country-two-systems-framework-key-hong-kong%E2%80%99s-success>, 访问时间：

2020-02-25.

[13] 史墨客:《美对港自治与人权支持始终如一》,香港《明报》,2019-12-10, <https://news.mingpao.com/ins/%E6%96%87%E6%91%98/article/20191210/s00022/1575899588201/%E7%BE%8E%E5%B0%8D%E6%B8%AF%E8%87%AA%E6%B2%BB%E8%88%87%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E6%94%AF%E6%8C%81%E5%A7%8B%E7%B5%82%E5%A6%82%E4%B8%80%EF%BC%88%E6%96%87-%E5%8F%B2%E5%A2%A8%E5%AE%A2%EF%BC%89>, 访问时间:2019-12-16.

[14] “H.Con.Res.299 – A Concurrent Resolution Supporting Self-determination for the People of Hong Kong,” *Congress.gov*, <https://www.congress.gov/bill/98th-congress/house-concurrent-resolution/299?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Hong+Kong%22%5D%7D&s=7&r=1>, 访问时间:2020-02-26.

[15] “H. Res. 422 – Urging Adherence to the ‘One Country, Two Systems’ Policy as Prescribed in the Joint Declaration ...,” *Congress.gov*, 2017-11-01, <https://www.congress.gov/115/bills/hres/422/BILLS-115hres422eh.pdf>, 访问时间:2019-10-18.

[16] *Public Law 116-76* (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2019), pp.133 SAT.1161-1172. 事实上,“香港人权与民主法案”早在奥巴马总统任内第113-114届国会(2013-16年)就先后四次提出,但由于奥巴马行政当局主张中美战略合作,不愿在香港问题上激怒中国,因而加大国会游说而导致四项法案皆未获准完成立法。

[17] *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2019, pp.487-488.

[18] “S.3798 – A bill to impose sanctions...Hong Kong, and for other purposes,” *Congress.gov*, 2020-05-21, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3798>; “H.R.7083 – To impose sanctions... Hong Kong, and for other purposes,” 2020-06-01, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/7083>; “S.3892 – A bill to authorize...other purposes,” 2020-06-04, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3892>, 访问时间:2020-06-11.

[19] *2017 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, November 2017, pp.20-30, pp.381-441.

[20] *Congressional-Executive Commission on China Annual Report 2017*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2017, p.5.

[21] *Congressional-Executive Commission on China Annual Report 2019*, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2019, pp.18-19; *2019 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, November 2019, p.32, pp.20-21.

[22] “Engel Statement on Hong Kong Protests,” 2014-09-30, <https://engel.house.gov/latest-news1/engel-statement-on-hong-kong-protests/>, 访问时间:2018-05-02, .

[23] “Chairs Express Concern Regarding the Long-Term Viability of the ‘One Country, Two Systems’ Model Promised at the Handover,” *Statement on the 20th Anniversary of the Handover of Hong Kong*, 2017-06-29, <https://www.cecc.gov/media-center/press-releases/statement-on-the-20th-anniversary-of-the-handover-of-hong-kong>, 访问时间:2020-02-26.

[24] “Pelosi Floor Speech in Support of Hong Kong Legislation,” *Speaker.gov*, 2019-10-15, <https://www.speaker.gov/newsroom/101519-2>, 访问时间:2020-02-26.

[25] “Pelosi Statement on Beijing’s Crackdown Against Hong Kong,” *Nancy Pelosi, Speaker of the House*, 2020-05-28, <https://www.speaker.gov/newsroom/52820-1>, 访问时间:2020-06-11.

[26] “Sen. Cruz Concludes Info-Pacific Tour in Hong Kong with Pro-Democracy Activists, Dissidents, and Protest Leaders,” 2019-10-15, https://www.cruz.senate.gov/?p=press_release&id=4714, 访问时间:2020-02-26.

[27] *Further Consolidated Appropriations Act, 2020*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2020, pp.364-365.

[28] 对美国媒体左右立场划分的民调分析请参见:“Political Polarization & Media Habits,” *Pew Research Center*, 2014-10-21, <https://www.journalism.org/2014/10/21/political-polarization-media-habits/>, 访问时间:2020-03-04.

[29] The Editorial Board, “As China Faces Fate on Hong Kong, America and Other Democracies Face A Choice,” *USA Today*, 2019-08-15, <https://www.usatoday.com/story/opinion/2019/08/15/china-faces-fate-hong-kong-america-faces-choice-editorials-debates/2011973001/>, 访问时间:2019-12-18.

[30] 《纽约时报》和《华盛顿邮报》堪称误导西方世界理解“一国两制”的先锋。哈佛大学肯尼迪政府学院资

深研究员欧伟伦 (William H. Overholt) 描述了这两大报纸为主要的美国媒体在香港回归后的“新闻渎职”行为, 请参见: William H. Overholt, *Hong Kong: The Rise and Fall of “One Country, Two Systems,”* Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 2019.

[31] Keith Bradsher, “Once a Model, Hong Kong Stumbles,” *The New York Times*, 2017-06-30, A1.

[32] Yi-Zheng Lian, “Is Hong Kong Really Part of China?” *The New York Times*, 2018-01-01, <https://www.nytimes.com/2018/01/01/opinion/hong-kong-china.html>, 访问时间: 2018-05-02.

[33] “Beijing’s Split and Hong Kong’s Autonomy; ‘One Country, Two Systems’ is Becoming Just ‘One Country,’” *Wall Street Journal* (Online Edition), 2011-12-30.

[34] Editorial Board, “Crushing Hong Kong’s Protests Would Undermine Its Prosperity,” *The Washington Post*, 2014-09-29, https://www.washingtonpost.com/opinions/crushing-hong-kongs-protests-would-undermine-its-prosperity/2014/09/29/18166e10-4820-11e4-891d-713f052086a0_story.html?utm_term=.33a4ac3ae9b4, 访问时间: 2018-05-01.

[35] David Jacobson, “‘1 Country, 2 Systems’ Faces Its Gravest Crisis,” *U.S. News & World Report*, 2019-09-04, <https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2019-09-04/commentary-is-hong-kongs-1-country-2-systems-coming-to-an-end>, 访问时间: 2020-02-27.

[36] Brian Wong and John Mak, “‘One Country, Two Systems’ Is Still the Best Model for Hong Kong, But It Badly Needs Reform,” *Time*, 2019-10-30, <https://time.com/5713715/hong-kong-one-country-two-systems-failure/>, 访问时间: 2019-12-15.

[37] Cui Tiankai, “One Country, Two Systems Is the Best System for Hong Kong, China and the World – Including America,” *Newsweek*, 2019-08-02, <https://www.newsweek.com/one-country-two-systems-hong-kong-china-1452317>, 访问时间: 2020-02-26.

[38] David Brennan, “China’s ‘One Country, Two Systems’ Strategy Has Been Proven ‘A Flat-Out Lie,’ Taiwanese Diplomat Says,” *Newsweek*, 2020-01-27, <https://www.newsweek.com/china-one-country-two-systems-strategy-proven-flat-out-lie-taiwanese-diplomat-stanley-kao-1484187>, 访问时间: 2020-02-26.

[39] Bradford Betz, “Taiwan President Rejects China’s Offer of ‘One Country, Two Systems,’” 2019-10-10, <https://www.foxnews.com/world/taiwan-president-rejects-china-offer-of-one-country-two-systems>, 访问时间: 2020-02-28.

[40] “Police, Protesters Clash in New Year’s Rally in Hong Kong,” *NBCMiami.com*, <https://www.nbcmiami.com/news/national-international/huge-crowd-gathers-in-hong-kong-for-first-protest-rally-of-2020/2171990/>, 2020-01-01; Alice Fung, “Hong Kong Leader Says Special Status Can Endure Beyond 2047,” *CBS17*, 2020-01-16, <https://www.cbs17.com/news/hong-kong-leader-says-special-status-can-endure-beyond-2047/>, 访问时间: 2020-02-26.

[41] Doug Criss, “The Unique Reasons Why Millions in Hong Kong Are Protesting,” *CNN*, 2019-07-01, <https://www.cnn.com/2019/07/01/asia/hong-kong-china-protests-different-trnd/index.html>, 访问时间: 2020-02-26.

[42] 笔者面访记录。哈佛大学费正清中国研究中心, 2017年10月19日。

[43] 笔者面访记录。哈佛大学肯尼迪政府学院艾什民主创新与治理中心, 2018年2月8日。

[44] David Skidmore, “China can still salvage ‘one country, two systems’ in Hong Kong – here’s how,” *The Conversation*, 2020-01-06, <https://theconversation.com/china-can-still-salvage-one-country-two-systems-in-hong-kong-heres-how-129261>, 访问时间: 2020-02-28.

[45] Geoffrey Garrett, “Bay Area 2.0: How Hong Kong and China are Forging a New Innovation Economy,” 2017-07-25, *The Wharton School of the University of Pennsylvania*, <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/bay-area-2-0-hong-kong-china-forging-new-innovation-economy/>, 访问时间: 2020-02-28.

[46] Gary J. Schmitt, “Two Countries, Two Systems,” *The Weekly Standard*, 2014-10-02, <https://www.aei.org/articles/two-countries-two-systems/>, 访问时间: 2020-02-28.

[47] “US Think Tank Advisor Warns of Intensified Chinese Aggression toward Taiwan,” *Taiwan News*, 2019-11-07, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3812268>, 访问时间: 2020-02-28. 该中心另一位研究员在2018年对“一国两制”香港模式持乐观态度, 但2019年修例风波之后转向消极和批评立场, 声称“一国两制”将“徒有其名”或“已经死亡”。笔者电子邮件采访, 2020年3月3日。

[48] Ian Vásquez and Tanja Porčnik, *The Human Freedom Index 2017: A Global Measurement of Personal, Civil, and Economic Freedom*, Washington, D.C.: Cato Institute, Vancouver BC: Fraser Institute, and Berlin: Friedrich Naumann Foundation

for Freedom, 2017, p.30.

[49] Veron Hung, *Hearing on Recent Developments in Hong Kong*, Testimony for Subcommittee on Asia and the Pacific, U.S. House of Representatives International Relations Committee, June 2004.

[50] Eleanor Albert, "Democracy in Hong Kong," *Backgrounder*, 2019-09-30, <https://www.cfr.org/backgrounder/democracy-hong-kong>, 访问时间: 2020-02-28.

[51] Zbigniew Brzezinski, Brent Scowcroft and David Ignatius, *America and the World: Conversations on the Future of American Foreign Policy*, New York, NY: Basic Books, 2008, pp.123-125. 布热津斯基从政府离职后开始担任乔治城大学战略与国际研究中心(该中心于1987年7月独立出来)的高级顾问,在1984年2月率团访华时受到当时负责处理中国外交事务的国务院副总理邓小平的接见,后者向其阐述了运用“一国两制”解决台湾问题的构想。

[52] Richard C. Bush, *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2005, p.92.

[53] 笔者面访记录。美国华盛顿特区布鲁金斯学会,2018年3月8日。在最近一次访谈中,卜睿哲尽管认为相关方都应该对修例风波的发生承担部分责任(enjoy some share of the blame),但他也因此对“一国两制”的看法更趋消极,认为“一国两制”难以用于香港和台湾地区。笔者电子邮件采访,2020年3月3-4日。

[54] Richard C. Bush and Alan D. Romberg, "Cross-Strait Moderation and the United States," *PacNet*, No.17, Pacific Forum CSIS, Honolulu, Hawaii: March 5, 2009.

[55] John J. Tkacik, Jr., "ED062802: Gathering Clouds: One Country, Two Systems Isn't Working," *The Heritage Foundation*, 2002-06-28, <https://www.heritage.org/asia/commentary/ed062802-gathering-clouds-one-country-two-systems-isnt-working>, 访问时间: 2018-05-04.

[56] 过去四轮民调先后于2014年12月、2015年3月和7月、2016年7月举行,结果分别为4.99分、4.84分、4.87分、4.77分。参见《“香港民意与政治发展”调查结果》,香港:香港中文大学传播与民意调查中心,2017年,第1页。

[57] 笔者电子邮件采访,2020年3月3-4日。

[58] 中央文献研究室编:《邓小平思想年谱,1975-1997》,北京:中央文献出版社,1998年,第278页。

[59] 李义虎:《作为新命题的“一国两制”台湾模式》,《国际政治研究》,2014年第4期,第73-89页。

(责任编辑 刘佳雁)

“One Country, Two Systems” in the United States of America: Cognition, Bias and Origins Zhou Wenxing

Abstract: The U.S. government has been intervening in Hong Kong's practice of "One Country, Two Systems" over the past decades. With the development of situations in Hong Kong and intensification of U.S.-China strategic competition in the past few years, the U.S. government, intellectual circle, and the media industry have devoted greater efforts to "One Country, Two Systems," expressing more criticisms and showing increasing bias. It is seemingly because these actors have various concerns, situations and values. Essentially speaking, however, it is rooted in U.S. attempts to intervene in China's internal affairs, obstruct its reunification with Taiwan and therefore curb the country's rise, reflecting U.S. realistic goal of containing China's rise with liberal means highlighting such western values as freedom and human rights.

Key Words: "One Country, Two Systems"; The United States of America; Hong Kong Model; Taiwan Model; Cognitive Bias

• 32 •