

评论 大陆 香港 深度

## 评“中央港澳办”设立：一个（不）重要的机构升格？

香港问题是加强“党的领导”和“顶层设计”可以解决的吗？



2023年3月11日，北京，全国人民代表大会第四次全体会议。摄：Lintao Zhang/Getty Images

陈楚楚 | 2023-03-22

陈楚楚 香港 评论

(陈楚楚，中港关系观察者)



在今年“两会”后，中共中央及国务院公布《党和国家机构改革方案》，当中涉及重塑港澳工作系统，引起香港社会的关注。方案提及，在“国务院港澳办”的基础上，将设立属党中央办事机构的“中央港澳工作办公室”，不过仍保留“国务院港澳事务办公室”的牌子。

简单来说，港澳办将由“国务院机构”升格成“党中央办事机构”，加强党中央对港澳事务的集中统一领导。在官僚运作上，“港澳办”将是“一个机构，两个牌子”，“一个机构”指港澳办是一个法人代表、一个财务帐号、一套领导班子和一个队伍，而“两块牌子”指港澳办有两个名称，根据工作需要，以不同的名义对外使用相应的名称。

这项机构升级意味著什么？如何延续了后反修例运动的港澳工作系统的重构？我们又如何理解今日香港的政治存在？目前有关中央港澳办的很多细节仍待公布，但对港府和相关的政治行动者来说，这或是一项重新确立和彰显“党和香港”、北京与香港“央地关系”的重要变动；但对系统外的民众来说，北京对港的大政方针既定，这只是“党管香港”的又一次彰显，或许并没有那么重要，更没有太大的切身感受。



2022年，北京，国务院港澳事务办公室。图：网上图片

## 从“中央政府”到“中共中央”

要理解“港澳办”的机构升级，我们需要整体地理解中共对港澳工作既有的机构和系统，一种既关于香港又将香港政府“包括在外”（including out）的党政体制。

自中共建政开始，香港便是微小而重要的地方，因此中共对港的大政方针毫无疑问是“党中央”的事项，必然在“党的领导”下决策执行，问题是设置怎样的组织架构和人事任命。在九七后，中共的涉港工作牵涉多个系统和范畴，包括港澳工作系统、外事系统、统战系统、国安系统等，并涵盖军事、公安、商贸、文化教育和地方省市合作等范畴。基于香港事务的复杂性，这个多系统多层次多部门的体系，必然是某种既合作又有分歧张力的关系。

在这个党政体制内，最高层是中共政治局常委级别，所有涉港的重要方针政策都由政治局常委决定。再下一层是2003年后因应七一大游行而成立的“中央港澳工作协调小组”（2020年2月改名为“中央港澳工作领导小组”），这个小组由政治局常委领军，历任组长是曾庆红、习近平、张德江和韩正，而副组长包括统战部长、外交部部长、公安部部长和港澳办主任，另外成员亦涵盖港澳中联办主任和其他相关党政机构的官员。

这个领导小组是中共中央的议事协调机构，主力就香港事务协调各个党政系统，并就香港的政治事件、港府行政长官和高官人选、中港重大政策作分析和评估，供政治局常委做最后定案。

这次机构改革的重点——国务院港澳办——下属领导小组，位处港澳工作系统的中枢位置。一方面，他是国务院专责港澳事务的办事机构，是中央处理港澳事务的参谋和助手，承担调查研究、统筹协调和归口管理的职能，另一方面他也是中央港澳工作领导小组的办公室，负责处理这个中央议事协调机构的行政办公事务。

同为正部级单位，港澳办和中联办在很长时间内互不隶属，但在工作职能上不乏重叠之处，分别在于两者的位置上有前线和后台之分。比起位处北京坛南街的国务院港澳办，身处香港西环的“中央人民政府驻港联络办公室”更加贴近前线，编制相信更大，工作人员相信也有更多的香港本地人，主要负责担任中共在港的“第二支管治队伍”，一方面参与选举协调、议案拉票、政治动员、意识形态宣传工作，另一方面广泛联络和统战社会各界，管理香港的“爱国爱港”阵营。

不过，在2020年4月由副国级领导夏宝龙出任港澳办主任后，港澳中联办主任兼任港澳办副主任，变相明确了港澳办和中联办的垂直架构，实现一体化领导。但随著新任港澳中联办主任上任，他们并没有兼任港澳办副主任，未知两办的垂直领导是否延续。

值得注意的是，尽管国务院港澳办是在“党的领导”下运作，并执行“党中央”的政策和指示，但其机构性质

不隶属“党中央”，而是归属于另一个“中央”——中央人民政府，即计入国务院的机构序列。而这次机构改革的关键所在，正是将港澳办从“中央政府”升格到“中共中央”，令港澳办成为党中央的办事机构。



2021年3月4日，北京，港澳办主任夏宝龙出席人民大会堂举行的中国人民政治协商会议。摄：Carlos Garcia Rawlins/Reuters/达志影像

## 既明确“党管香港”的原则，又加强“督促”的权力

从国务院港澳办升格成中央港澳办，当然不止是前缀词和组织架构的改变，更重要的是借此明确“党管香港”的原则，重新定义党和香港的关系，另一方面也提升港澳办的权威，扩充实质权力，继而影响北京对港的管治。

在香港，尽管党是实际上香港事务的最高统治者，但因为历史原因其存在一直是犹抱琵琶半遮面，其存在感和能见度远远不止大陆的其他省市。个中原因，是因为一国两制下党国体制并不在香港全面实行。在香港的正式政治领域中，中共并非以党的名义行使权力，反而以国家机构的名义，如全国人大和国务院，而中共在香港的机构，也是以“中央人民政府驻港联络办公室”行事，而不是以“中国共产党香港工作委员会”的名义。



正因如此，“中央”这个政治词汇在香港跟大陆其他省市意涵不尽一样：在大陆省市，中央是指“中共中央”，而在香港则指“中央人民政府”和“全国人大”。这次机构升格，某程度令港人终于看齐对“中央”的理解。

以前，党隔在政府背后，以政府名义处理香港事务更加符合传统，也是尊重两制的表现。但是随著政治气候的变化，彰显党在香港事务的角色不再是一个禁忌。2021年中国共产党正值建党100周年，4个中央驻港机构联同特区政府在同年6月举办了“中国共产党与‘一国两制’”主题论坛，便是官方首次公开讨论共产党在香港的地位和作用。当中，时任中联办主任更罕有地发言全面论述中共与香港关系，指出中国共产党开创了“一国两制”事业，发展了“一国两制”事业，捍卫了“一国两制”事业。在2022年7月习近平访港后，香港也掀起前所未见的政治学习活动，将党的政治文化和意识形态治理手段在香港铺张开来。这两起事件，都看到北京有意突出党在香港政治的存在，重新定义党和香港的关系。

循此角度，港澳办升格党中央办事机构也是一起重新定义党和香港关系的事件，当中重点突出党对香港事务的集中统一领导。事实上，这个变动也更符合实际的权力运作机制，也令“党管香港”变得更加名正言顺。

当然，港澳办的机构变动除了关乎名义，也带来实质的权力提升和职能改变。根据《方案》，中央港澳办的承担的职责任务包括：调查研究、统筹协调、督促落实。职责的范畴涵盖：贯彻“一国两制”方针、落实中央全面管治权、依法治港治澳、维护国家安全、保障民生福祉、支持港澳融入国家发展大局。这里的重点是，过往国务院港澳办列出的职能主要集中在政策咨询、意见传达以及协调各界，而中央港澳办在提升规格后，相信在延续既有职能的同时，更有权权威发挥统筹和协调各个党政系统的作用。

值得注意的是，这次中央港澳办被赋予了新的职能：“督促落实”。具体而言，督促落实相信不会只针对中央政府各个部委，更是针对香港政府，督促其完成党中央交付的政治和治理任务。由此推断，港澳办和港府的权力关系很可能发生变动，不再是相对平等的权力关系，而很可能成为监督港府的“太上皇”。从层级上来说，在很长一段时间以来，港澳办、中联办及特首相当于3个正部级单位，但特首作为特区事务“第一责任人”稍高于正部级。然而，这个关系近年受到冲击。

在2020年4月，港澳办和中联办曾就香港立法会议员的行为和法庭判决高调发声，谴责公民党立法会议员郭荣铿拖延立法会内会主席选举，涉嫌公职人员行为失当的罪名。其后，中联办发文指港澳办、中联办不受基本法22条约束，即中央人民政府所属各部门、各省、自治区、直辖市均不得干预香港特别行政区根据本法自行管理的事务。中联办指，港澳办和中联办不是《基本法》第22条所指的一般意义上“中央人民政府所属各部门”，而是中央授权专责处理香港事务的机构，有权代表中央政府，就涉及中央与特区关系事务、《基本法》正确实施、政治体制正常运作和社会整体利益等重大问题，行使监督权，关注并表明严正态度。从这个表述可见，北京赋权港澳办可以对港府行使监督权，即是在权力位阶上高于特区政府。

在今年2月的一份国务院港澳办新闻稿中，罕有出现港澳办主任夏宝龙“听取”了香港政府的“汇报”，似是确立特区政府向港澳办汇报施政的做法。该新闻稿原文是，“日前，全国政协副主席、国务院港澳事务办公室主任夏宝龙在深圳会见了有关香港社会人士，了解香港最新发展形势，并听取了香港特区政府有关近期施政及开展区议会等地方行政检讨情况的汇报。”

如今，《方案》列出中央港澳办的职责包括督促落实，很有可能是恒常化和明确化党中央透过港澳办监督港府的作法。在《方案》公布后，李家超曾发表声明，表示坚决拥护和支持，并感谢中央对香港的深切关怀和对“一国两制”实践的高度重视。他还表示，“中央从来都是为香港好，为香港市民好。”在这篇“表忠”声明背后，没有提及的是中央的深切关怀意味著港府的施政很可能发生改变，将被几个中央机构包围，受到更大的压力。纵向而言，港府很可能不但要向国家主席和国务院总理报告，还受新设立的中央港澳办的督促；横向而言，中联办也可能平行监督港府，而近年成立的中央驻港国安公署也会就国安议题监督和指导港府。

当然，这种督促的范畴，除了指向国家安全和全面管治权这些议题外，还必然聚焦在保障民生福祉。近来备受争议的简约公屋拨款在立法会以1票反对1票弃权获通过，据报是得到中联办的“箍票”帮助。当然外界无法得知港澳办是否向中联办指示“箍票”，但可以推测，中央港澳办或许将更频繁和常态化地督促港府、中联办和其他的政治行动者，推动官方认为的有利民生的政策。



2021年10月1日，香港举行的国庆升旗仪式，行政长官林郑月娥走过香港中联办主任骆惠宁(中)旁。摄：Kin Cheung/AP/达志影像

## 后2019港澳工作系统重整的延伸和完成

从整个港澳工作系统来看，这次机构升格事实上是延续和完成了后2019年港澳工作系统架构的整合。

在2019年反修例运动后，北京显然不满原有的港澳工作系统，将整个港澳工作系统切换到“危机处理”模式，收紧和集权化对港管治，而现在的机构改革是过渡到一种“常态化”的收紧模式，即配合官方所说的“从乱到治”。

具体而言，北京首先派人接管港澳办和中联办，在2020年初，原中联办主任、1990年代末和习近平在福建省政府中同时任职的王志民被贬，换成本应退休、前山西省委书记骆惠宁接任。港澳办方面，原港澳办主任张晓明改任该办负责日常工作的副主任，主任一职则由全国政协副主席、曾任浙江省委的夏宝龙出任。这两个人事改动皆换走机构内的技术官僚型干部，而换上港澳工作的局外人、拥有大省管治经验的地方大员出任，反映北京将从“地方治理”的角度切入解决香港问题。

基于中联办主任骆惠宁、澳门中联办主任傅自应同时兼任港澳办副主任，而夏宝龙是副国级干部，变相也明确了港澳办和中联办的垂直架构，实现港澳办的一体化领导。其后在论述层面，北京如上所述拆除基本法22条的束缚，表明两办可以对特区政府有监督权。后来是7月中央主导立法的港区国安法，北京一方面成立中联办主任担任顾问的国家安全委员会，另一方面在香港成立中央驻港国安公署，成为第四个驻港的中央机构部门，主力分析研判香港护国家安全形势，就维护国家安全重大战略和重要政策提出意见和建议，并监督、指导、协调、支持港府履行维护国家安全的职责。

在2023年两会后，这一套危机时刻“集权化”的港澳工作系统已运行了一段时间，临危受命的中联办主任骆惠宁也退下火线，改由担任中央驻港国家安全公署两年半的前署长郑雁雄出任中联办主任。对北京来说，港澳工作系统要过渡到一个更加常规的“集权”模式，而将港澳办升格中央港澳办正是延续后2019年港澳工作系统架构的整合。目前看来，据报中央港澳办主任很可能继续由夏宝龙留任，但很多细节尚待出台：如中央港澳办的领导干部人选是谁？中央港澳办和中联办的关系是否是明确的上下级关系？原有的中央港澳领导小组角色有何变化？中央港澳办和四个驻港机构的关系又是如何？







2022年6月30日，香港西九龙站，中国国家主席习近平在抵港后发表讲话。摄：Justin Chin/Bloomberg via Getty Images

## 香港问题是党的领导问题吗？

当新闻公布港澳办升格后，香港市民知道有些事情发生，但未必太有感觉。对观察中国政治的人来说，这个举动也并不意外，“加强党的领导”近乎是中共就关键议题的本能反应和路径依赖。作为掌握庞大的官僚机器的执政党，中共的政策推动，总是离不开人事安排和组织架构的改造，当中的关键都是“加强党的领导”。

然而，香港的问题——从国家安全、深层次矛盾、人才流失、竞争力下降全部都是官僚机构改革可以改善的吗？香港问题是“加强党的领导”和“顶层设计”可以解决的吗？对于中共的官僚运作来说，解决单一指标的政策是相对容易的，但今日香港面对的是复杂而全局性的问题。今日香港的很多问题不仅是政治认受性的问题，也是权力和利益固化藩篱的问题，还包括民间想像力和创造力受到压抑的问题。香港需要一个自由、开放、有活力的社会政治空间，但这是一个政治的问题，不是一个官僚的问题。

我们可以想像，官僚架构的扩权往往带来的是指令和纪律，而不必然是解决实质问题的执行力和创造力。