

# 十九大之後中共涉港體系的 機構調整與人事調動： 以組織路線確保政治路線的實現\*

寇 健 文

(國立政治大學政治系暨東亞所特聘教授)

賴 聖 雅

(國立政治大學東亞所博士生)

## 摘要

2017年10月十九大報告提出中央對香港「全面管治權」，並對香港政府課以「憲制責任」之後，中共涉港體系的機構和人事出現那些變化？現有研究香港的文獻雖然會提到中共治港政策的變化，但很少系統性的討論中共透過機構調整與人事調動推行其政策。本文的目的即在於彌補此一不足之處。本文發現，中共以「加強中央的集中統一領導」的組織路線，落實「全面管治」的新政治路線。這種集權的組織路線反映在「強化垂直指揮鏈」、「新建涉港國家安全體系」、「弱化涉港體系人事任用的內升考量」等三個趨勢。由於集權是習近平時代中國政治最重要的特點，涉港系統出現的集權趨勢反映出習近平時代中共面對環境挑戰的慣性對策。

**關鍵詞：**香港、一國兩制、港澳領導小組、香港中聯辦、港澳辦

\* \* \*

---

註\* 作者感謝兩位審查人與編輯委員會的修正意見，使本文內容更臻完善。本文若有疏漏之處，文責悉由作者自負。

## 壹、前言

1997 年 7 月香港回歸後，中共逐步加強控制，引發在地民衆抗議與國際關注。2003 年 7 月反《基本法》23 條立法遊行以後，香港每隔數年就出現大型抗爭，如 2013 年 3 月佔中運動、2014 年 9 月雨傘運動、2016 年 2 月旺角騷亂、2019 年 3 月反送中運動。中共則不斷調整政策、組織與人事，遂行其目標。2017 年 10 月十九大報告不再提到「尊重兩制差異」，並首次納入中央對港澳「全面管治權」，對港澳政府課以「憲制責任」，彰顯中共治港政策進入新階段。

本文的研究問題是：2017 年中共治港政策調整之後，中共涉港體系出現那些機構調整和人事調動？<sup>①</sup>鄧小平曾強調，「思想路線政治路線的實現要靠組織路線來保證」（鄧小平 1979）。對中共來說，「黨的領導」的核心意涵就是黨在政治路線、思想路線和組織路線上的領導，三者相互支撐。當新的政治路線和思想路線確立之後，組織路線隨之調整，鞏固前兩者。<sup>②</sup>現有文獻多以在地視野分析香港政局演變，雖會提到中共治港政策與對香港社會的滲透與控制，但較少從黨國體制運作的慣性，剖析中共如何透過機構調整與人事調動貫徹其治港的政治路線。本文並未使用政治學的理論，而是立足「匪情研究」的傳統，彙整龐雜分散的公開資料，獲得符合「描述推論」（descriptive inference）定義下的研究發現，補充現有文獻的不足（King, Keohane, and Verba 1994, 34-46）。

梳理 2017 年 10 月至 2023 年 7 月間中共涉港體系的變化後，本文發現中共以「加強中央集中統一領導」為主的組織路線，落實「全面管治」的新政治路線。這種組織路線反映在「強化垂直指揮鏈」、「新建涉港國家安全體系」、「弱化涉港體系人事任用的內升考量」三個趨勢。由於集權是習近平時代中國政治最重要的特點，涉港系統的集權趨勢反映出此時期中共因應環境挑戰的慣性。港府組織雖同

---

註① 中共涉港體系包括中共中央港澳領導小組（原為中共中央港澳工作協調小組，下稱港澳領導小組和港澳協調小組）、國務院粵港澳大灣區建設領導小組（下稱大灣區領導小組）、國務院港澳辦公室（含新組建的中共中央港澳工作辦公室。除強調黨的角色時以中央港澳辦稱之以外，統稱港澳辦）、中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室（下稱香港中聯辦）、中華人民共和國外交部駐香港特別行政區特派員公署（下稱外交部駐港公署）、中國人民解放軍駐香港部隊（下稱駐港部隊），以及中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全公署（下稱駐港國安公署）。

註② 政治路線是為實現特定歷史階段的政治目標，而制訂的政治任務與基本道路、基本方針和基本方法，是該時期中共的政治主張的集中體現（董樹君、蔡常青 2016）。思想路線可稱為認識路線，指中共推動工作時的思想方法和思想原則（中國共產黨新聞網 2008）。組織路線涵蓋組織機構、組織人才、組織紀律、組織制度，以及落實民主集中制等內容（郭漳 2021）。

時發生變化，然非直屬中共涉港體系。囿於篇幅，本文並未多做討論。此外，本文對涉港人事的討論至多至正司局級幹部／副軍級軍官。近年大陸及香港學術空間變小，不便進行移地研究與訪談，難免有不足之處，乃本文的研究限制。

本文分成七節。第二節回顧近五年研究香港政治的文獻。第三節以黨代會政治報告為時間節點，鋪陳中共治港政策的演變。了解政治路線的變動之後，本文接著分析組織路線的變化。第四節分析中央港澳領導小組、粵港澳大灣區領導小組、港澳辦。第五節討論香港中聯辦、駐港國安公署、外交部駐港公署、駐港部隊。第六節將統整前面兩節的討論，提供總體性的變遷特徵。最後則是結論。

## 貳、文獻探討

有關香港政治的文獻相當多，本文僅回顧近五年左右的作品。這些文獻關注三個領域，分別是香港政治發展、中共對香港的管治，以及國際強權對香港的影響。這個分類只代表研究者關懷的重點不同，三類文獻的內容並非涇渭分明。第一類文獻檢視香港政制變革、選舉制度、政黨政治、街頭運動、民衆政治認同與政治價值。第二類文獻關注中共加強管治香港的目標與作法、在地統戰組織，以及中共在港工作體系。在這類文獻中，有的引用混合政權（hybrid regimes）的概念剖析涉港議題；有的則是典型的區域研究，較少與理論對話。第三類文獻探討大國關係和地緣政治如何影響香港的政治發展與中介角色。

在第一類文獻中，學者檢視香港選舉制度和政黨政治的發展。殷俊、馬春暖（2018）認為立法會直選制度變革造成香港政黨政治的分化、弱化與激進化。香港政制原本就是行政主導，中共又在選制設計中抑制民主黨派，特別是溫和派，導致各黨無法在立法會有效溝通。

隨著本土社會力量崛起，學者研究香港街頭抗爭與國家社會關係。鄭煒（Edmund W. Cheng 2016）認為 2003 年反 23 條立法遊行等事件改變香港街頭運動的規模和場景，參與成本降低、社會不滿、自發性和去中心化的抗爭結構使得運動不斷激進化，官方則採取多重手段回應，結果導致香港公民社會內部、國家與社會關係緊張。陳健民、吳木欣（2017）關注抗爭運動內部的分化與矛盾，他們認為，2014 年雨傘運動以後，本土力量在運動目標、手段、組織方式、回應政府的策略、退場機制等方面出現分裂。從溫和（和理非）到激進（勇武）的光譜來看，分別以佔中三子和泛民、香港專上學生聯會與學民思潮、熱血公民為代表，同時，

香港社會出現本土化、勇武化和犬儒化三種趨勢。

在香港、全中國與全球連結下，谷淑美（Agnes S. Ku 2020）指出，反送中運動彰顯三種新趨勢：一、從和平抗爭到暴力抗爭。這種激進化的轉移萌芽於 2014 年雨傘運動，在 2019 年反送中運動完成。二、新型態的抗爭。去中心化、不割席形成內部團結的運動，並出現連濃牆、塗鴉等多種新的抗爭方式。三、外界高度關注。國際媒體報導、外國對中國與港府的制裁導致中國形象一落千丈，並影響臺灣 2020 年總統大選。何明修（Ho 2020）認為 2019 年反送中運動汲取 2014 年雨傘運動的經驗，形成更靈活有力的抗爭。表現在以彈性的「遍地開花」策略取代固守「佔領區」、各行業參與者相互聯繫並成為動員基礎，以及參與者認知去中心化、容忍激進行為等三方面。

觀察香港民衆認同、政治價值觀變遷的學者包括石磊、王迪安、李肇祐、周基利等人。石磊等人（H. Christoph Steinhardt et al. 2018）檢視 1997 年回歸後香港民衆政治認同時發現，香港民衆的國家認同與對北京的信任度正相關。由於疑慮中共落實香港高度自治和民主化的誠意，2008 年後民衆的信任度開始下降，也使「中國人」的身分認同減弱。李肇祐、周基利（Lee and Chou 2020）則發現強調大一統、同質性高的國族建構敘事，助長一國國內社群認知彼此不同係源自原生性差異，進而可能負面看待其他社群，加劇社群間的緊張關係。因此，香港民衆的國族建構、對大陸移民的負面態度與固定群體特質（fixed group characteristics）呈現正相關。王迪安（Wong 2022）探討「繁榮穩定」和「民主自由」兩組概念在建構香港政府合法性的角色。港英政府以「繁榮穩定」做為治理合法性的口號，並以政績證明。香港回歸後，特區政府沿用此一訴求。然而，當社會經濟環境衰退之際，香港本地社會對「民主自由」的要求在 2014 年雨傘運動之後高漲。

在第二類文獻中，不少作品討論中共治港政策的演變。劉兆佳（2014）認為中英兩國主導了香港政制發展，因此梳理雙方在戰略考量、策略作為、立場態度之異同。對中方來說，目標始終是一國兩制，反對「結果不確定」的民主選舉。無論是特首或立法會，都要掌握在愛國者手上。因此，行政主導的治理體制、防止議會出現支配性大黨就成了特區政治體制的基本設計。沈旭暉、栢齊（2021）指出中共管治香港的最高原則的是「一國」，落實全面管制權，用操之在我的方式因應情勢變遷。以 2003 年反 23 條立法大遊行、2019 年反送中運動為兩個分界線，中共從避免直接介入香港事務，調整為加強介入，引發本土抗爭，形成 Stein Ringen（2016）說的「管控專制」（controlocracy）。

方志恒（Fong 2017）從中心邊陲矛盾、選舉式威權主義的角度討論香港。香

港回歸後不斷受到中共境外手段的干預，直接手段如人大釋法、港版國安法，間接手段包括介入香港立法機關、司法制度、市民社會、媒體，干預選舉和反對派活動（Fong 2021）。反 23 條立法大遊行之後，中共倡導北京視野下的國族主義，採用吸納（incorporation）策略以強化對特區的控制。此舉激起民衆本土意識，走向保護香港自主性和核心價值的邊陲國族主義（peripheral nationalism），抵抗「中國因素」（方志恒 2017）。同時，「港獨」路線的崛起也令泛民派面臨壓力。2020 年 6 月港版國安法通過後，香港的半民主體制崩解。

李詠怡、馬嶽、鄭煒等人分析中共在港組織和外圍統戰動員組織。李詠怡（Eliza W. Y. Lee 2019）指出，香港中聯辦提供資源給各類親中社團滲透社區，做為建立在港政治機器、馴服菁英、維持親中陣營團結、控制區行政立法機構、反擊公民社會的樞紐。因此，中聯辦是中共在港統戰組織之核心，扮演準執政黨、第二支管治力量，實施間接統治。2003 年以後中共加強政治控制，本地社會的反彈也加強。馬嶽（Ma 2017）討論中共如何在香港建立親中的扈從動員系統，強化其在選舉中的主導地位。2003 年以後中共加強控制香港，但激發民衆抗爭，走向獨立自決之路。2019 年反送中運動衝擊這套扈從動員機制，導致建制派在同年區議會選舉慘敗。2020 年 6 月，全國人大進行國家安全立法，特區政府隨即壓制民主派和支持反送中的社會力量，2021 年 3 月修改香港選舉制度，徹底剪除民主力量透過選舉影響未來特首和立法會選舉（馬嶽 2021）。鄭煒（Edmund W. Cheng 2020）認為在 2014 年雨傘運動以後，中共和特區政府逐漸整合現有制度工具來外包（outsource）鎮壓、馴服示威領袖、唆使親政府叫陣反政府力量，壓制民主力量和異議人士。官方利用統戰工具，建立包含恩庇關係、意識形態、司法訴訟、外包機制等多層面的嚴密平臺，反制民主抗爭。雖然強化中共控制香港的力度，但也弱化官方的合法性，致使其在 2019 年反送中運動時更為脆弱。

儘管中共對香港的影響很大，但很少文獻分析中共對港組織體系與人事。三十年前卜約翰（John P. Burns 1990）曾描述中共在香港的組織體系，包括港澳辦、港澳工委，以及在港各種左派組織與幹部職稱名單。近年只有蔡文軒和游智偉（Tsai and Yu 2023）分析派系關係對中共對港政策一致性的影響。他們認為港澳辦和香港中聯辦主管和中央涉港最高決策者之間的派系關係，會影響這兩個單位中央之間的政策一致性。派系關係越強，政策一致性越高。

第三類文獻數量較少。方志恒（Fong 2022）從攻勢現實主義（offensive realism）的角度出發，認為香港的地緣政治地位與中介角色隨著美中關係、兩國國力對比與戰略意圖的變動而變化。1950 年代至 1960 年代美中綜合國力懸殊，各自

有其經貿、宣傳、軍事與情報考量，香港成為兩國的緩衝區。1970 至 2000 年代，雙方綜合國力差距仍大，且處於交往時期，香港的緩衝區地位持續鞏固。此時期美中關係中的安全利益和經濟利益權重逐漸變化，但兩國都不願過度刺激對方。2010 年代以後，兩國國力差距大幅縮小，呈現戰略競爭態勢，安全利益壓到經濟利益，香港轉為地緣政治熱點。

## 參、香港回歸後中共黨代會報告涉港論述

中共涉港官方文件中，黨代會報告是位階最高的文件。黨代會報告回顧過去五年的成果，檢視未來五年的局勢與路線方向，重要性不可言喻。因此，觀察報告涉港論述的變化，可看出中共政策的調整。由於本文聚焦 2017 年十九大之後，因此扼要敘述之前的治港政策，做為背景說明。較多篇幅敘述十九大後治港政策的轉變，以便和後面討論的機構調整與人事調動呼應，形成政治路線與組織路線的對應關係。

檢視香港回歸後歷次黨大會報告後，可以看出中共治港政策從尊重兩制差異，轉變到凸顯中央監管角色，再到課以特區維護一國的憲制責任。影響治港政策調整的因素包括中共加強對香港掌握的意圖、國際力量介入，以及香港在地抗爭。前一個階段發生的事件促成中共的政策調整，形成新的階段。同時，黨代會報告出現路線轉變前，通常在前一個階段末期出現徵兆。例如，召開黨代會當年 7 月 1 日中共領導人在紀念香港回歸時的講話，即為黨代會報告涉港論述的基調。

### 一、1997～2007 年：尊重兩制差異，但逐步加強監督

香港回歸後的第一階段，中共的治港政策是自我克制、尊重兩制差異，但逐步加強監督。1997 年十五大報告、2002 年十六大報告皆強調，一國兩制方針的正確性，但兩者仍有細微差異。十五大報告指出「香港特別行政區政府和香港同胞一定能夠依照香港特別行政區基本法治理好香港」（新華社 1997）。十六大報告則指出，「我們將堅定不移地實行這一方針，嚴格按照香港基本法和澳門基本法辦事，全力支持香港和澳門兩個特別行政區行政長官和政府的工作」（新華社 2002）。前者強調港府與民衆自覺落實基本法，淡化中央的監管角色。十六大報告中，中共藉模糊的「我們」一詞，指出中央對港的監管角色，並期待港澳特區政府與民衆落實一國兩制方針。

中共對直接介入香港事務的克制，可從 1998 年亞洲金融風暴港幣受狙擊，國務院副總理錢其琛以不符合一國兩制為由，拒絕派員赴港協處一事看出（文軒 2017）。不過中共仍意圖推進對港的控制，進行組織調整，並嚴密管控政治議題。2000 年 1 月新華社香港分社正式更名為香港中聯辦，並在 2002 年 6 月要求港府依《基本法》23 條訂立國安相關法律。2004 年全國人大釋法否定香港「雙普選」期程。香港情勢的變化引發國際關注及對香港自治緊縮的憂慮。此同時促使中共調整治港路線，以因應內外環境變化（Ma 2015, 52）。

## 二、2007～2017年：突出中央監管角色，轉變一國、兩制權重

鑒於香港本土抗爭與外力干涉，中共於是調整治港政策。2007 年十七大報告雖仍尊重兩制差異，提及信任香港同胞能力等用語，但出現愛國、反外力的政治要求，以及加強與大陸交流的任務。這顯示中共受到內外情勢變化的影響，加重管治力度。「鼓勵香港、澳門各界人士在愛國愛港、愛國愛澳旗幟下和衷共濟……；加強內地與香港、澳門交流合作……；……堅決反對外部勢力干預香港、澳門事務」（新華社 2007）。2008 年香港中聯辦研究部長曹二寶在《學習時報》刊文，倡言中聯辦做為第二支管治隊伍的角色（曹二寶 2008）。2010 年十二五規畫將港澳單列成章，強化香港在國家發展中的定位。然而，此舉加劇港民的反感。2012 年港民發起反國教運動與反水貨抗議，反映不滿情緒外溢至社經日常生活的範疇。

2012 年十八大報告納入了同年 7 月胡錦濤在香港回歸 15 週年講話的精神，直指治港政策核心利益是「維護國家主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定」（新華社 2012a）。十八大報告也突出了「一國」及中央權力。「必須把堅持一國原則和尊重兩制差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權……有機結合起來，任何時候都不能偏廢」（新華社 2012b）。在反對外部勢力方面，中共以「防範和遏制」取代「堅決反對」。2014 年爆發的佔中運動、雨傘革命，以及 2016 年主張港獨的香港民族黨創立，使中共認為港民「勾結外部勢力」，再度收緊管控（齊正之 2015）。2017 年 7 月，習近平赴港參加回歸 20 週年活動，聲稱「香港維護國家主權、安全、發展利益的制度還須完善，須準確把握『一國』和『兩制』的關係」（新華社 2017a），預示十九大報告涉港論述的緊縮。

### 三、第三階段（2017年～現在）：明確「一國」憲制責任與經濟「兩制」功能

十九大報告雖仍高舉一國兩制大旗，但高調凸顯「一國」。首先，進一步限縮香港自治權。「必須把維護中央對港澳特區全面管治權和保障特別行政區高度自治權有機結合」（新華社 2017b）。其次，將港府責任上升至憲法位階。「要支持特別行政區政府和行政長官依法施政、積極作為……履行維護國家主權、安全、發展利益的憲制責任」（新華社 2017b）。最後，將「港人治港」範圍限縮為「愛國者」。「我們堅持愛國者為主體的『港人治港』、『澳人治澳』」（新華社 2017b）。另十九大報告雖保留《基本法》敘述，維續香港獨特經濟功能，但明示將香港以粵港澳三方合作、港澳居民到內地發展的方式，融入中國大陸的社經體系。大陸為主，特區為輔的主從關係非常明確。「要支持香港、澳門融入國家發展大局，以粵港澳大灣區建設、粵港澳合作、泛珠三角區域合作等為重點，全面推進內地同香港、澳門互利合作，制定完善便利香港、澳門居民在內地發展的政策措施」（新華社 2017b）。

十九大之後，中共著手強化「一國」框架。2017 年 11 月要求港府立法落實《國歌法》。2019 年 2 月首度以公函方式，要求港府就禁止香港民族黨運作一事向國務院提交報告。同時，公布《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，藉構建「一個國家、兩種制度、三個關稅區」的城市群，將香港融入國家發展大局。

中共的強勢作為引發港民激烈反彈，形成惡性循環。2019 年 4 月，港府提交《逃犯條例》修訂草案時，不滿情緒全面爆發，導致為時一年多的反送中運動。2019 年 11 月起，美國接連通過《香港民主與人權法》、《香港自治法》。英國、加拿大、澳洲提出有利港民入境居留的政策。同年 11 月習近平於巴西金磚國家領導人會議首次針對香港議題表態，重申「止暴治亂，恢復秩序」是「最緊迫的任務」，之後中共變得更強硬。2020 年 6 月，全國人大常委會通過《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（簡稱《港版國安法》）。2021 年 2 月，夏寶龍擔任港澳辦主任一年後首次公開發言，稱愛國者三大標準為：（一）不從事危害國家主權安全的活動；（二）尊重和維護中國共產黨領導的社會主義制度和特區憲制秩序；（三）全力維護香港的繁榮穩定，並聲明禁止「亂港者」進入港府管治團隊（周禮希、林劍、林嘉洛 2021）。3 月，全國人大修改香港選制。12 月，中共發布《一國兩制下香港民主發展》白皮書，批評「反中亂港」與外部敵對勢力挑戰一國兩制底線，以奪取管治權（新華社 2021）。



2022 年 7 月 1 日，習近平在回歸 25 週年講話中特別強調，沒有「一國」，就沒有「兩制」。「中央政府對特別行政區擁有全面管治權，這是特別行政區高度自治權的源頭。」爲了達到「全面管治」目標，「必須落實『愛國者治港』」（港澳辦 2022）。由此可見，中共治港路線已轉變成「一國」高於「兩制」。在經社領域才有「兩制」的差異，在政治領域僅有「一國」。

10 月，在上述講話基調下，二十大報告強調香港政治、經濟皆爲國家服務。報告突出《港版國安法》、「愛國者治港原則」助港「由亂到治」，另側重「由治及興」之政策規劃。在中央權力上，中央全面管治權與特區高度自治權由「有機結合」變爲「相統一」，強化治港的主動性及正當性。在司法方面，述明「落實特區維護國安的法律制度和執行機制」等要求。經濟方面，強調並維持兩制功能性。「發揮香港、澳門優勢和特點，鞏固提升香港、澳門在國際金融……等領域地位……。推進粵港澳大灣區建設……爲實現中華民族偉大復興更好發揮作用」（新華社 2022）。社會維穩方面，首度寫明「打擊反中亂港勢力」，並強化港民愛國精神，「形成更廣泛的國內外支持一國兩制的統一戰線」（新華社 2022）。

整體而言，若將十五至二十大報告依對香港政治、經濟管控強度來區分，可發現中共藉突出中央管理者角色、重新詮釋「港人治港」、限縮香港政治空間、賦予經濟「兩制」發展任務等方式，逐步明確一國兩制的新內涵。中共在政治上「內地化」香港的同時，維持經濟「兩制」特色。本文將在後續章節說明，中共如何在十九大報告調整政治路線後，透由組織路線相應調適，落實「中央全面管治權」，貫徹「愛國者治港」。

## 肆、中央層級的涉港機構

討論中共治港政治路線之後，本文把焦點轉移到十九大之後的組織路線，組織路線包括機構配置和人事布局兩面向。本節討論位在北京的涉港機關，包括港澳領導小組、大灣區領導小組和港澳辦，下一節則討論中央派駐香港的機構。本文將以地位、職權、人事三方面勾勒各機關在十九大前後的變化。

### 一、中央港澳工作領導小組

領導小組制度是中共決策過程中常見的機制，用以強化跨部會協調和政策統籌（周望 2015, 97; 陳玲 2015）。議事協調機構依據權威高低劃分，分別以委員會、

領導小組、協調小組等名稱出現，還可從負責人的職務高低看出地位差異。議事協調機構的功能有二：一為中央重大決策前的意見諮詢、整合，以及政策方案的研擬，扮演黨務與政務系統間的協商橋梁；二為中央決策後的具體工作落實，並監督相關政府部門是否貫徹政策（趙建民、吳仁傑 2019, 80）。由於習近平強調頂層設計，2018 年全面深化、財經、外事，以及網路安全與信息化等四個領導小組提升為委員會，從議事協調機構轉變為決策議事協調機構，以集中權力、整合資源、強化黨的權威（學習時報 2018）。

港澳領導小組是中共中央領導港澳工作的議事協調機構，地位高於大灣區領導小組。港澳領導小組的前身為 1978 年 8 月成立的中央港澳小組。香港回歸初期，中央港澳小組很少亮相。2003 年爆發反 23 條立法遊行後，中共警覺香港情勢異狀，同年 7 月成立港澳協調小組。2019 年反送中運動後，港澳協調小組在 2020 年 2 月升格為領導小組。港澳領導小組的職能是「在中央政治局及其常委會領導下開展工作，對學習貫徹落實黨中央港澳工作的重大理論方針政策和涉及港澳工作的具體問題進行研究部署、協調指導和督促檢查，研究港澳工作重大問題，向黨中央提出建議」（張建 2022, 55）。相較協調小組時期，港澳領導小組的統籌能力獲得強化，便於全面領導港澳工作（韓成科 2023）。不過，港澳領導小組應非決策議事協調機構。決策議事協調機構主要負責特定領域之頂層設計、總體布局、統籌協調及整體推進，且由總書記擔任負責人，因而具相當獨立決策權（張克 2018）。港澳領導小組不符合這兩個標準。

在人事組成上，港澳協調小組（或領導小組）設有組長、副組長、成員和辦事機構，並由政治局常委擔任組長。2003 年 7 月，曾慶紅（國家副主席）擔任港澳協調小組首任組長，副組長為廖暉（港澳辦主任）、唐家璇（國務委員）、劉延東（中央統戰部長），牽頭協調 18 個部門（張仕賢、陳筑君 2008, 75-76）。<sup>③</sup>五年後，習近平（國家副主席）接任組長。2013 年李源潮接任國家副主席，但並未入常，組長改由張德江（全國人大常委會委員長）擔任。習近平與張德江任組長時，均依「間接管治」模式，赴港聽取意見，並做原則性宣示。<sup>④</sup>

2017 年 10 月，十九大報告課以港府維護一國的制憲責任。2018 年 4 月，韓

註③ 港澳協調小組成立時，共有來自廣東省（省長黃華華）、香港中聯辦（主任高祀仁）、外交部、國安部、公安部、國臺辦、發改委、商務部、海關等 18 個部門的官員參與，唯未見完整名單。

註④ 如 2008 年 7 月習近平赴港察看奧運馬術比賽場地，與港府官員會面。他聲稱中央對港政策、對港工作機制「兩個不變」（中國新聞網 2008）。2016 年 5 月張德江出席港府主辦的「一帶一路」論壇，首次與泛民派議員閉門會談，並公開肯定香港本土意識、批評港獨沒有出路。

正（常務副總理）擔任港澳協調小組組長，成為分管港澳工作的領導人。副組長包括楊潔篪（政治局委員、中央外事工作委員會辦公室主任）、尤權（中央書記處書記、中央統戰部部長）、王毅（國務委員、外交部部長）、張曉明（港澳辦主任）等四人。韓正同時擔任大灣區領導小組組長，顯示中共強化對港政治管制與經社整合的用意。

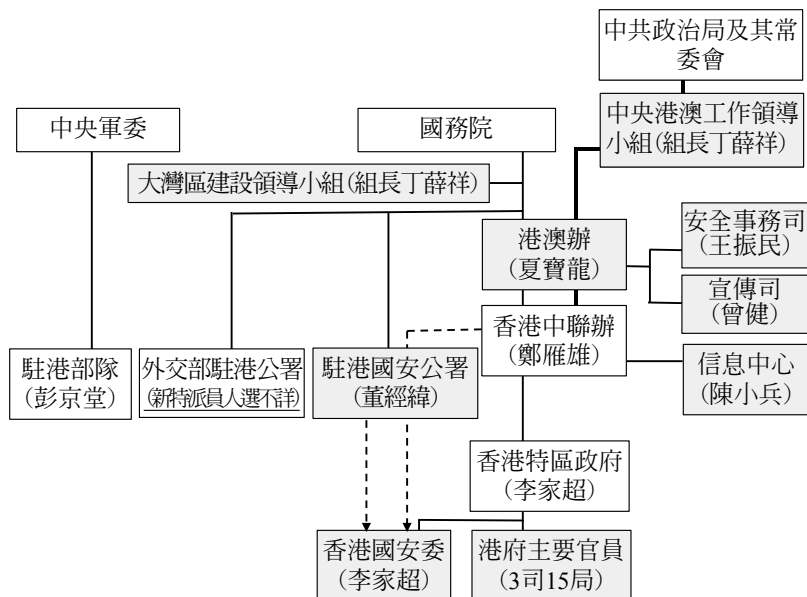
2020年2月，港澳協調小組升格後，韓正擔任小組組長，夏寶龍（全國政協副主席、港澳辦主任）擔任常務副組長，趙克志（國務委員、公安部部長）擔任副組長。6月3日領導小組首次亮相，韓正、夏寶龍、趙克志同時現身。副組長首次由公安部長擔任，顯示政法系統在香港問題的重要性大增。小組成員是原為港澳協調小組副組長的李希（政治局委員、廣東省委書記）、駱惠寧（香港中聯辦主任）、傅自應（澳門中聯辦主任）、張曉明（港澳辦分管日常工作的副主任）。此時，港澳辦和香港、澳門兩個中聯辦雖然都是正部級單位，但政治地位已有落差。同日，韓正向特首林鄭月娥表示，全國人大常委會下一步立法旨在嚴懲從事危害國安行為的極少數人，健全香港維護國安法制及執行機制，一改過去協調小組以檯面下運作為主的作法（祁培育 2020）。6月30日，全國人大常委會通過《港版國安法》。

2023年3月，韓正當選國家副主席，丁薛祥接替韓正出任常務副總理。丁薛祥接管港澳事務，擔任港澳領導小組組長。同月，《黨和國家機構改革方案》公布，中央港澳辦在原港澳辦的基礎上組建，保留原有牌子，並做為領導小組辦公室。由於兩個機構是「一套人馬，兩塊牌子」，除了涉港事務改由中共中央領導，國務院影響力降低之外，對涉港指揮鏈的影響不大。夏寶龍雖不再擔任全國政協副主席，但續任港澳辦主任和港澳領導小組常務副組長（港澳辦 2023a）。媒體報導，小組共有五名副組長，餘四人分別為石泰峰（政治局委員、中央書記處書記、全國政協副主席、中央統戰部部長）、陳文清（政治局委員、中央書記處書記、中央政法委書記）、王毅（政治局委員、中央外事工作委員會辦公室主任，2023年7月再兼任外交部部長）、王小洪（中央書記處書記、國務委員、公安部部長）（陳婧 2023）。除了夏寶龍以常務副組長名義出席活動外，尚未見其他人以副組長職銜亮相。小組成員包括黃坤明（政治局委員、廣東省委書記）、鄭新聰（澳門中聯辦主任）、鄭雁雄（香港中聯辦主任）和王偉中（廣東省省長）。

整體來看，中共涉港體系中最重要的港澳協調小組在2020年2月升格為領導小組之後，統籌事務的主導權提升。港澳辦主任夏寶龍擔任常務副組長，香港、澳門兩個中聯辦主任從副組長降為小組成員。如此一來，中共涉港體系正部級以上機

構和主管之間的指揮關係正朝著「港澳領導小組——港澳辦——香港中聯辦、澳門中聯辦」的垂直指揮鏈的方向邁進（圖 1）。待兩個中聯辦主任擔任港澳辦副主任的人事配置定型後，指揮鏈便完成布署（詳見對港澳辦的分析）。

圖 1 中共調整涉港指揮鏈組織圖



說明：灰底為 2017 至 2023 年間經中共調整之涉港機構。

資料來源：作者自製。

## 二、粵港澳大灣區建設領導小組

前一節提到，十九大報告首次提出利用粵港澳大灣區建設，把香港、澳門納入國家發展大局。2018 年 8 月，國務院設立大灣區領導小組。大灣區領導小組是第一個包含香港、澳門特首在內的中央領導小組。中共中央議事協調機構是黨內組織，黨籍成為必備條件。在一國兩制的脈絡下，香港特首依法不得具政黨黨員身分，慣例上中共也不在香港公開活動與吸收黨員。<sup>⑤</sup> 因此，歷屆香港和澳門特首均

註⑤ 依據香港《行政長官選舉條例》第 31 條，當選人應做出法定聲明，表明其不是任何政黨成員，任內也不會加入政黨。另外，2017 年起中共在港活動逐漸檯面化（麥燕庭 2017）。

不是港澳協調小組（或領導小組）成員，國務院的議事協調機構則無此限。

粵港澳大灣區是習近平的重大發展戰略，由中共中央、國務院領導，大灣區領導小組指導，推促廣東、香港、澳門落實《粵港澳大灣區發展規劃綱要》重點工作（何立峰 2021, 6-7）。為有效整合粵、港、澳三地不同的關稅、貨幣、法律等制度差異，領導小組除了負責「研究解決大灣區建設中政策實施、項目安排、體制機制創新、平臺建設等方面的重大問題」外，也扮演整體政策落實的決策與協調角色（張福磊 2019, 100-101）。也就是說，大灣區領導小組是國務院位階最高的跨域治理機制，從宏觀上建構符合粵港澳三地公共利益之制度（楊愛平、林振群 2020, 53-54）。

大灣區領導小組的設置改變 1998 年廣東省與港府設立粵港合作聯席會議，做為協調機制的作法。當時雙方輪流於廣州、香港兩地，共同主持雙邊合作及建設規劃。大灣區領導小組的出現反映中共在推動粵港澳社經合作發展時，透過中央主導的跨境小組，從「全國一盤棋」的視野，將港澳整合到區域發展中（蕭督園 2021, 96-98）。香港、澳門和內地其他政府一樣，成為配合中央布局的單位。大灣區領導小組在北京開會，組長主持會議、統籌決策，確保各階段重點工作目標準確傳達予小組成員，迄今（2023 年 7 月）已召開三次全體會議及一次專題會議。在經濟上，香港繼續實施與內地有別的資本主義體制，但議價權和話語權已經減弱。

大灣區領導小組成立之初，由韓正擔任首任組長，李希（政治局委員、廣東省委書記）、何立峰（國家發展和改革委員會主任）為副組長，成員包括張曉明（港澳辦主任）、王志民（香港中聯辦主任）、傅自應（澳門中聯辦主任）、林鄭月娥（香港特首）、崔世安（澳門特首）。大灣區領導小組辦公室設在國家發展和改革委員會，由該單位的地區經濟司承擔具體職責。香港經濟政策由自主發展開始轉為配合中央規劃。二十大以後，中共尚未公布大灣區領導小組最新名單，可能成員若依前述職務的現任者，則組長為丁薛祥，副組長為黃坤明（政治局委員、廣東省委書記）、鄭柵潔（國家發展和改革委員會主任），成員包括夏寶龍（港澳辦主任）、鄭雁雄（香港中聯辦主任）、鄭新聰（澳門中聯辦主任）、李家超（香港特首）、賀一誠（澳門特首）。然而，2023 年 9 月國務院新聞辦舉行記者宣介《河套深港科技創新合作區深圳園區發展規劃》時，發改委黨組成員郭蘭峰表示，將成立「中央區域協調發展領導小組」統管現有的重大戰略領導小組（國新辦網站 2023）。目前中共未正式公布大灣區領導小組是否將進一步調整、裁撤。

### 三、港澳辦

港澳辦是由國務院僑務辦公室分拆而來，1978 年 5 月秘密成立，1982 年才正式公布。它是協助辦理港澳事務的辦事機構，也是港澳小組辦公室。中共與英國進行香港問題談判之後，港澳辦的編制逐漸擴大。港澳回歸後，港澳辦編制再經調整。2014 年時，港澳辦內設七個司，以及港澳研究所、機關研究服務中心兩個事業單位。此後，港澳辦的內設機構長期穩定。

2017 年十九大迄今，港澳辦的機關屬性與職掌、領導幹部配置，以及內設機構均出現變動。在機關屬性與職掌方面，二十大報告揭櫫香港「由治及興」的政治任務後，依據 2023 年 3 月《黨和國家機構改方案》，中央港澳辦在港澳辦的基礎上重新組建。港澳辦由國務院辦事機構轉為中共中央辦事機構之後，它的政治地位隨之提高。藉由黨務機關地位高於同級政府機關的慣例，中共彰顯港澳辦與香港中聯辦之間的地位差距。同時，港澳辦的工作職掌在原先側重協調執行的基礎上，新增了調研、統籌和監督的功能。港澳辦原先的八項職掌多屬意見諮詢、政令傳達、聯繫協調範疇。升格後，港澳辦負責「貫徹一國兩制方針、落實中央全面管治權、依法治港治澳、維護國家安全、保障民生福祉、支持港澳融入國家發展大局等方面的調查研究、統籌協調、督促落實」（新華社 2023）。

2023 年 3 月中央港澳辦成立後，4 月港澳辦主任夏寶龍首度「考察」香港（港府新聞公報 2023）。與 2011 年 6 月王光亞的「應邀工作考察」相比（港府新聞公報 2011），夏寶龍的「考察」二字凸顯中央政府與港府的上下關係。他更在立法會與全體議員進行閉門會議與政治指導，寫下 1997 年以來首位中央官員親臨立法會指導的紀錄。

在領導幹部配置方面，港澳辦出現兩點變化。一是藉由黨政交叉任職的方式，確認港澳辦的地位高於香港、澳門兩個中聯辦；二是港澳辦出現領導職務「內升改外補」的趨勢。從 2020 年起，中共便透過人事調動，逐步將港澳體系調整為港澳辦為主、香港中聯辦為輔的模式。2020 年 2 月，全國政協副主席夏寶龍出任港澳辦主任，原主任張曉明降調為分管日常工作的副主（仍為正部級）。這是首度由具地方歷練的副國級幹部出任港澳辦主任，而不是由港澳系統內升。同時，中共打破慣例，任命香港、澳門中聯辦主任駱惠寧、傅自應「兼任」港澳辦副主任，並繼續擔任原職，於是港澳辦出現「一正六副」的情況（港澳辦 2020a）。<sup>⑥</sup> 5 月，夏

註⑥ 當時港澳辦官網特別以括弧標註兩人是「兼任」副主任，故應非「專任」（港澳辦 2020b）。

寶龍擔任港澳領導小組常務副組長，駱惠寧、傅自應則只是小組成員。

2022年5月至2023年7月之間，港澳辦與香港中聯辦主要領導職務出現人事調動。2022年5月，鄭新聰新任澳門中聯辦主任，但未兼任港澳辦副主任。6月，港澳辦常務副主任張曉明改任全國政協副秘書長。12月，港澳辦副主任黃柳權平調澳門中聯辦副主任。此時，港澳辦人事安排暫時回到「一正三副」格局。2023年1月，原駐港國安公署署長鄭雁雄升任香港中聯辦主任，仍未擔任港澳辦副主任。

2023年7月以後，港澳辦再度出現香港、澳門中聯辦主任擔任港澳辦副主任的人事安排。7月，中共公布港澳辦為「一正五副」，副主任依序為周霽、鄭雁雄、鄭新聰、楊萬明、王靈桂。其中周霽是港澳辦常務副主任（正部級），原為河南省委副書記、政法委書記。香港、澳門中聯辦主任擔任港澳辦副主任，位列常務副主任之後。此次港澳辦官網未註明鄭雁雄、鄭新聰是兼任，顯見已改為港澳辦專任副主任（港澳辦 2023b）。這些人事安排彰顯港澳辦高於兩個中聯辦的意涵，避免三個機構在機構級別、主官級別都相同時，可能出現的協調問題。<sup>①</sup>如此一來，「港澳領導小組——港澳辦——香港中聯辦」的指揮鏈已經完成強化。

此外，中共一改過去港澳系統內升的模式，從政法、外交等系統抽調幹部擔任港澳辦領導職務。早年港澳辦主要領導官員（正副主任、黨組成員）多在港澳系統長期工作，但十九大後僅剩向斌一人出身港澳系統。2018年12月，中共指派原中紀委國家監委駐中國社會科學院紀檢監察組組長鄧中華任港澳辦副主任，是首位政法背景的副主任。2019年9月港澳辦綜合司司長向斌升任黨組成員。2021年1月，原廣東省監察委員會主任施克輝調任中紀委國家監委駐國務院港澳事務辦公室紀檢監察組長。2022年3月，曾任中國社會科學院信息情報研究院院長、反恐研究專家王靈桂出任副主任，原副主任宋哲、鄧中華去職。4月，中共增補原駐巴西大使楊萬明為副主任。2023年具政法背景的周霽、鄭雁雄分別接任常務副主任、副主任。8月，中共將楊萬明調離港澳辦，任中國人民對外友好協會會長。

從上述幹部更迭的時間可以發現，受到反送中運動的影響，中共加速調整港澳辦人事的步調，並密集從非港澳系統中選派幹部到港澳辦擔任領導職務。2019年9

---

註① 黨政交叉任職是中共黨國機器運作中常見的人事手段，用來解決同級單位間政治地位高低的問題，以便強化部門協調。如文化旅遊部部長胡和平同時擔任中央宣傳部分管日常工作的副部長，其意味就是前者的地位低於後者，前者在相關業務上要接受後者的指導。香港中聯辦主任擔任香港國安委顧問也有異曲同工之妙。

月前，反送中運動激起三場百萬人遊行，促使立法會議員向習近平致發公開信，指出港澳辦誤判香港情勢的嚴重性，實情無法上達，損害中共治港威信（BBC 2020a; 林景輝 2019）。本文推斷，出現誤判香港情勢的弊端後，中共不再完全信任港澳系統內升上來的人。故而，抽調具備反恐、地方治理等專業的幹部進入港澳辦，防止因原有的部門利益與關係網絡干擾中央政策的落實。因此，港澳辦和香港中聯辦同時出現外補非港澳系統幹部擔任領導職務的現象。

在內設機構擴編方面，2021 年港澳辦的內設單位增為秘書行政司、綜合司、政研司、聯絡司、交流司、法律司、宣傳司、安全事務司、機關黨委（人事）九個正司局級內設機構，其中安全事務司、宣傳司為新設單位。<sup>⑧</sup> 9 月，中共指派前香港中聯辦法律部部長王振民擔任安全事務司司長。王振民專精《憲法》及《基本法》，他的法律專長協助中共鞏固對港「全面管治」的合法性，將涉港安全事務運作機制予以法制化。此外，鑒於港澳辦既有對外發言模式不足以應處香港抗爭運動，以及港澳辦與港府「不同調」的情況有損中央權威，中央爰新設立港澳辦宣傳司。<sup>⑨</sup> 2022 年 1 月中共指派宣傳司長曾健、副司長徐露穎擔任港澳辦發言人，就涉港事件積極發表評論，爭奪話語權。2023 年 10 月，港澳辦更新官網，公布內設機關由九司改為 10 局（未公布人事名單），除將負責內務的單位改為秘書局、機關黨委（幹部局）外，並把原來的業務司重組擴編為一至八局，按照政治、經濟、文教、宗教、宣傳、法律等領域，細化各項港澳事務分工職責（馬靜 2023）。

## 伍、中共派駐香港機關

討論完中央層級的涉港機構後，本文接著探討中共派駐在港機關。基於清末列強侵略和國共內戰等歷史遺緒，中共在建政後派遣特定職能機關常駐香港，執行外交、國防等事務，並體察民情脈動。依在港組建時間順序，這些派駐機關分別是香港中聯辦、外交部駐港公署、駐港部隊、駐港國安公署。

註⑧ 依據港澳辦官網，安全事務司「承辦涉港、澳特別行政區維護『國安』相關協調工作」，宣傳司「承辦涉港澳新聞宣傳相關工作，承擔港澳駐內地媒體和記者管理工作，承辦新聞發布工作」。另外，十九大後港澳辦九個內設單位首長中，共有六個部門出現人事異動，除了安全事務司及宣傳司外，綜合司、政研司、交流司、機關黨委亦出現部門首長更迭，惟目前尚無完整資料。

註⑨ 2019 年反送中運動期間，港澳辦打破向媒體送發「發言人談話」之書面通稿慣例，7 月底罕見由兩名發言人至國新辦記者會，針對香港事務發表意見。8 月 12 日港澳辦發言人聲明，稱香港出現「恐怖主義的苗頭」，當日稍晚的港警記者會卻稱「現階段未到恐怖主義程度」。



## 一、香港中聯辦

香港中聯辦是國務院派出機構，與中共中央香港工作委員會（簡稱港工委）是「一個機構，兩塊牌子」的關係。<sup>⑩</sup> 香港回歸前，中共以新華社香港分社名義活動，並在 1980 年代逐步擴大其編制。<sup>⑪</sup> 2000 年 1 月，新華社香港分社更名為香港中聯辦，承擔「（一）聯繫外交部駐港公署及共軍駐港部隊；（二）聯繫並協調內地有關部門管理在港中資機構；（三）促進香港與內地之間的經濟、教育、科學、文化、體育等領域的交流與合作，聯繫香港社會各界人士，增進內地與香港之間的交往，反映香港居民對內地的意見；（四）處理有關涉臺事務；（五）承辦中央政府交辦的其他事項」等職責（姜恩柱 2016, 258-287）。2017 年十九大前，香港中聯辦內設單位幾經縮減、增編，最終定為 24 個。中共除依據地域設立港島工作部、九龍工作部等專責機關外，並針對教育、科技、法律等專業領域及青年、社團等群體，增設對應單位，以強化對香港社會的掌握。

十九大後，香港中聯辦的組織和運作模式出現三個變化。首先，強勢介入香港內部事務，削減弱化港府的自主空間。香港中聯辦相對於港澳辦是政治地位較低的機構，受其指導；但相對於港府，卻是強勢機關，具有指導監督港府的權力。2020 年 1 月，駱惠寧就任香港中聯辦主任之後，開始強勢介入香港事務，舉例來說，4 月 13 日至 15 日，香港中聯辦高調批評泛民派立法會議員郭榮鏗等蓄意阻礙立法會運作，為過去所未見，引發輿論譁然。香港大律師公會引用《基本法》第 22 條中央政府所屬部門不得干預香港事務的規定，呼籲香港中聯辦保持克制。17 日中聯辦公開聲明其有權代表中央政府對港行使監督權，不該條約束（香港中聯辦 2020）。18 日港府新聞稿表示，中聯辦屬於 22 條所指的機關，須遵守香港法律，但稍晚就改口接受中聯辦的立場，22 日港府政制事務局局長聶德權遭到調職（BBC 2020b），這起事件彰顯香港中聯辦對港府的主導性和監督角色。另外，2021 年 9 月起，香港中聯辦透過「落區聆聽」蒐整香港社會民情，據此擬定待辦清單，交港

註⑩ 中共建政後，負責港澳工作的黨組織是港澳工作委員會（簡稱港澳工委）。1983 年 6 月江蘇省委第一書記許家屯接任書記，港澳工委升格為省部級中央直屬機關。1991 年 9 月，中共將港澳工委拆分為港工委及中共澳門工作委員會，由中央直接領導，並在保留港工委正部級的前提下弱化其地位和職能，使其在實務運作上低港澳辦半階（中央檔案館、中共中央組織部、中共中央黨史研究室 2000, 222-227）。

註⑪ 許家屯主政期間公開新華社香港分社組織架構，雖未公開港澳工委編制，但其部門組成應與新華社香港分社相同，僅名稱相異，例如因應港民對統戰一詞的反感，將統戰部改為協調部，將國安部及公安部的工作統括為保安部（許家屯 1993, 76）。

府執行，例如中聯辦副主任何靖、羅永綱等訪貧問苦之後，允諾將獨居老人、弱勢群體、公共住房等民衆訴求，轉知港府改善（香港中聯辦 2021）。中聯辦親上一線後，港府的自主空間再度被壓縮，兩者地位強弱立現。

其次，調整內設機構，並強化隱蔽性。2018 年 9 月香港中聯辦內設單位取消監察室，並將深圳培訓調研中心與深圳辦事處做爲「兩塊招牌」。2019 年反送中運動時，中央高層南下前往深圳紫荊山莊（即深圳培訓調研中心，爲香港中聯辦之後勤基地）瞭解情勢。10 月，中共移除官網上深圳培訓調研中心及其地址，僅留下深圳辦事處。此舉或爲避免突出深圳辦事處與中央對港發布指令的「前線」紫荊山莊位處一地，並保持該中心的低敏感性。<sup>12</sup> 另外，香港中聯辦下轄之北京辦事處、深圳辦事處改名爲北京聯絡部、深圳聯絡部，以便和廣東聯絡部的名稱一致，級別不變，仍屬廳局級。

第三，強化輿情管控能量。2019 年 1 月，香港中聯辦開設官方微信公眾號，宣介「一國兩制」。3 月，《人民日報》副總編輯、任仲平寫作小組成員盧新寧調任中聯辦副主任，強化對港宣傳工作。2020 年 4 月，中聯辦重新設立發言人。7 月，增設信息中心。以透過「官方權威發言」統一言論口徑，重新詮釋「一國兩制」內涵。

在人事方面，非港澳系統幹部到香港中聯辦任職是十九大之後該部門的一大特徵。24 名局級幹部中雖多屬長期在港澳系統任職者，但新任命的領導職務多由外部幹部出任，也有不少中低層幹部是外補進來。香港中聯辦除了配置一名主任、秘書長之外，經常維持六名副主任，分管經濟、政法、意識形態、地方統戰等事務。2019 年盧新寧出任副主任、2020 年駱惠寧接任主任之後，2021 年 2 月，原最高人民檢察院辦公廳主任、最高檢新聞辦主任王松苗調任秘書長。3 月，原全國政協港澳臺僑委員會駐會副主任尹宗華調任副主任。7 月，前湖北省常委兼政法委書記羅永綱由澳門中聯辦副主任一職，平調香港中聯辦副主任。2023 年 1 月，鄭雁雄取代駱惠寧，成爲首位政法背景出身、不具中委或候委身分的香港中聯辦主任。這項人事調整一方面顯示中共對香港維穩的重視，另一方面有香港中聯辦轉變爲奉命辦事的機關之意味。7 月，原外交部駐港公署特派員劉光源調任港澳辦排名第一的副主任，他亦非港澳系統出身。<sup>13</sup>

註 12 深圳培訓調研中心地址爲深圳市南山區麗紫路 1 號，深圳辦事處地址則是麗荊路 1 號。麗紫路和麗荊路的交叉點即爲紫荊山莊（麗紫路 1 號 / 麗荊路 1 號）所在地（中國毒理學會 2016）。

註 13 同時原排名第一的副主任陳冬轉任福建省人大常委會黨組副書記。目前中聯辦現任的 5 位副主任中僅何靖爲港澳系統出身。

另外，2017 年 10 月十九大至 2023 年 7 月間，香港中聯辦 24 個內設單位，共有 20 名主管異動，其中協調部長朱文、研究部長雷海秋、社團聯絡部長鍾吉昌、社會工作部長羅建君、臺灣事務部長張強、青年工作部長張志華、法律部長劉春華、港島工作部長薛慧君、九龍工作部長郭亨斌、新界工作部長李薊怡、北京辦事處主任蘇玉軍、廣東辦事處主任范克勝、深圳辦事處主任羅育淼、信息中心主任陳小兵等 14 人皆由香港中聯辦內部調升。其餘六人除了行財部長陳志斌查無來例外，警務聯絡部長陳楓、教育科技部長王偉明、經濟部長徐衛剛、宣傳文體部長鄭琳、人事部長王奉朝五人是外補進來的。另外未異動的四名，包括查無資訊的信息諮詢室主任、保安部長、辦公廳主任，以及由機關工作部副部長扶正的王克忠。

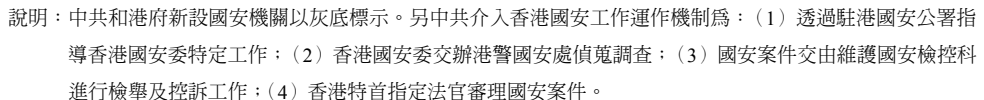
2021 年 1 月，香港中聯辦出現大規模人事調整，涉及 240 個職位。除了改變過往聘用條件，調派大批不諳粵語、首度駐港的中低階幹部之外，並強化黨紀要求，「甚至出外見人也要寫報告」。工作重點也由政治層面，擴大至香港經濟、民生議題（鄭寶生 2021）。中共對香港中聯辦「摻沙子」般的人事布局有兩個考量：（一）中共仍需要熟悉香港社會民情的局級「小主管」執行政策，但為打破既有的部門勢力，強化中央集中領導，局級幹部的上級長官（領導幹部）和下屬（中低層幹部）多為外補。（二）中共認為香港中聯辦隱匿實情是無法快速、有效控制反送中運動的主因之一，並且嚴重誤判 2019 年 11 月香港區議會選勢，使得泛民派聲勢大漲（甄樹基 2019; Zhai, Pomfret, and Kirton 2019）。因此，增加駐港機關的外補幹部人數，形成內部制衡，減緩訊息來源過於單一的弊端。

## 二、駐港國安公署

十九大報告論及港府的憲制責任後，2019 年 10 月十九屆四中全會首提「建立特區維護國家安的法律制度及執行機制」。2020 年 7 月，中共依據《港版國安法》，新設立駐港國安公署（副部級），職責為「（一）就國安重大戰略和重要政策提出意見；（二）監督、指導、協調、支持香港履行維護國安職責；（三）收集分析國安情報訊息；（四）辦理危害國安犯罪案件」（新華網 2020）。

中共以駐港國安公署為軸，建立香港國安體系。2020 年 7 月，依據《港版國安法》，港府新設立香港特別行政區維護國家安全委員會（下稱香港國安委）。香港國安委不僅是香港首個國安專責機構，同時改變港府應處國安事務的機制，讓中共以公開、合法的方式介入香港國安事務（圖 2）。中共一方面依據該法指派中聯辦主任擔任香港國安委顧問，列席香港國安會議，對香港國安工作進行指導與監督

— 258 —



（第 12 條、15 條），另一方面強化駐港國安公署對香港國安事務的工作領導（第 49 條、55 條）。首先，中共法制化駐港國安公署對香港國安委的監管，框限港府自主性，並賦予駐港國安公署將「香港特殊國安案件」，逕交最高人民法院、最高人民檢察院處理之權力（第 56 條、57 條）。其次，駐港國安公署擁有對港府律政司維護國家安全檢控科、香港警務處國家安全處負責人之審核權，人選須先書面徵求駐港國安公署意見（第 16 條、18 條）。第三，駐港國安公署可與香港國安委召開協調會議，向分管國安處的警務處副處長、主管維護國安檢控科的律政司司長

等香港國安委成員，下達國安相關的偵蒐、調查、檢控等任務指示（第 14 條、17 條、53 條）。<sup>⑭</sup> 另外，特首在指定法官審理國安案件前，可徵詢駐港國安公署意見（第 44 條）。

駐港國安公署迄未公開內設機構架構與編制，僅知有一名署長、兩名副署長、一名紀檢組長，以及兩名局級幹部，其餘均不詳。2023 年 1 月，首任署長鄭雁雄（原廣東省委常委、秘書長）調任香港中聯辦主任。7 月中旬，原國安部副部長董經緯接任該職。董經緯專長為反間諜滲透，曾任中國法學會副會長。中共或借重其國安及法治專長，加大管控境外勢力在港活動、非傳統安全（商業竊密、金融穩定）等風險，並以國安實務專業強化港警國安執法效能。副署長李江舟曾任香港中聯辦警務聯絡部長，並長期在公安部國內安全保衛局，曾擔任該局正副局長職務。另一位副局長孫青野（又名孫文清）曾在新聞界工作，但被《環球時報》指稱具有國安背景（Chen and Fan 2020）。現任紀檢組長馬寅明原為中紀委國家監委第十監督檢查室主任。兩位已知的局級幹部為辦公廳主任鄭澤暉與聯絡局局長鄧建偉。鄭澤暉之前在廣東省公安系統任職達 14 年，鄧建偉更長達 38 年，從參加工作起就一直在廣東省公安系統。上述人事安排凸顯駐港國安公署主要領導幹部多與公安部和國安部有關。另外，考量廣東省與香港的地緣關係，如過去廣東省委組織部第四處主管潛伏在港的地下黨員、粵語溝通無礙等，推斷國安系統可能倚重廣東省來負責駐港國安公署。

### 三、外交部駐港公署

1997 年香港回歸，外交部駐港公署（副部級）應運而生。公署負責六大工作：「（一）處理有關香港的外交事務；（二）協調處理香港參加國際組織、國際組織機構在港設立辦事機構、港府舉辦政府間會議等相關事宜；（三）處理國際公約在港適用、香港與外國談判或締結雙邊協定有關事宜；（四）協調處理外國在香港設立領事機構或官方、半官方機構事宜；（五）承辦外國航空器和軍艦訪問香港有關事宜；（六）承辦中央政府及外交部交辦其他事項」（專題資料庫 2000）。外交部

---

註⑭ 依據《港版國安法》，駐港國安公署可透過對香港國安委的監督、指導，管控香港所有的國安部門。香港國安相關部門應個別與駐港國安公署的工作部門建立協作機制，加強行動配合、訊息共享。港府另制定《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法第四十三條實施細則》，賦予港警國安處特殊權力，包括要求外國及境外政治性組織提供資料、對具國安疑慮者進行截取通訊和秘密監察等，並於 2020 年 7 月 7 日生效。

駐港公署起初有辦公室、政策研究室、國際組織部、條約法律部、領事部（包括中國人證件處、外國人簽證處、綜合處）等五個內設單位。2006 年新增新聞及公共關係部後，內部組織迄未變（徐振邦、陳志華 2007, 114）。

外交部駐港公署特派員編制為特派員搭配二名副特派員，2009 年起增配置一名副手，形成「一正三副」。十九大之前特派員由資深副部級外交官接任，之後則改從正司局級外交官遴選晉升，如謝鋒曾任駐印尼大使、劉光源曾任駐波蘭大使。由於早年特派員較為年長，離任後多數直接退休或轉往宋慶齡基金會、外交學會、全國政協外委會等二線崗位，僅宋哲一人轉任港澳辦副主任。十九大後，謝鋒從特派員一職調為外交部副部長，繼續在一線崗位服務。謝鋒因在反送中期間「敢於鬥爭」，強硬回應美英等國批評，是首位獲重用的特派員（星島日報 2021）。接替謝鋒的劉光源曾任外交部涉外安全事務司司長，是首名具有安全管理背景、國際反恐合作經驗的特派員。劉光源延續謝鋒對外強硬的路線，上任後曾約見美國駐港總理事，表達「三條紅線」之強硬立場（張謙 2023）。2023 年 7 月，劉光源調派香港中聯辦第一副主任，是外交部駐港公署歷來任期最短的特派員，新任特派員人選則未公布。

在 2009 年以後，同期任職的副特派員中至少有一人會具備「中英聯合小組中方代表」或港澳系統等相關經歷。2021 年中共調派方建明、潘雲東為副特派員（二人均有派駐港澳的經歷），並將 2018 年甫任職的趙建凱調離。方建明曾任外交部辦公廳副主任、外交部駐港公署二等秘書、一等秘書。潘雲東則曾任外交部港澳臺事務司副司長和一級巡視員、外交部駐澳門公署副特派員等職務。2023 年中共將原副特派員楊毅瑞（曾任外交部駐港公署二秘）調任外交部港澳臺司司長，另調派具國際法專長李永勝（曾任中共常駐聯合國代表團參贊兼法律顧問）任副特派員，並署理特派員。

#### 四、駐港部隊

1984 年 5 月，鄧小平向香港記者強調，堅持在香港回歸後在港駐軍。駐軍為主權的象徵，不干涉香港日常活動及社會治安，僅在港府要求下協助災害或動亂應處（許家屯 1993, 106-110）。依據《駐軍法》，駐港部隊四項防務職責為「防備和抵抗侵略，保衛香港的安全；擔負防衛勤務；管理軍事設施；及承辦與涉外相關的軍事事宜」（國家法律法規數據庫 1996）。中共據實際需要調整駐港部隊人

數，約八千至一萬人。<sup>⑮</sup>

1996年1月，共軍駐港部隊組建完成，由軍委領導，並受廣州軍區指導。1997年7月1日，駐港部隊（正軍級）以首支陸（步兵旅）海（海軍潛艦大隊）空（航空兵團）合成編制進駐香港。駐港部隊的後勤基地設於深圳觀瀾，訓練基地則位於東莞黃江。2017年底，駐港部隊步兵旅改建為功勳合成旅，提升快速反應能力（華新要聞 2023）。駐港部隊另設有新聞辦公室和法律處，處理新聞宣傳與法律相關問題。目前無法得知十九大後駐港部隊內部編制是否出現新變化。

在人事編制方面，駐港部隊雖為正軍級單位，但駐港部隊司令員一直高配半級，為副大軍區職。駐港部隊政委原為正軍職，在2005年7月張汝成就任時也高配為副大軍區職。2015年軍改之後，新任駐港部隊司令員和政委不再高配，恢復正軍級。此外，在十九大之後，具廣州軍區（含軍改後的南部戰區）十年以上經歷的軍官出任駐港部隊主要領導職務的比例，較十九大之前降低（表1）。<sup>⑯</sup> 十九大前，駐港部隊歷任司令員、政委共13人，其中十人長期任職廣州軍區，佔比為77%。三人來自其他軍區級單位，包括來自成都軍區的王繼堂、王增鉢，以及來自濟南軍區的張仕波。十九大後，四名主官中有二名有廣州軍區歷練，佔比為50%。不是廣州軍區出身的兩名分別是來自南京軍區的陳道祥和武警出身的彭京堂（專責新疆反恐），兩人均為司令員。

在副軍級軍官方面，在十九大之前，納入計算的37人軍官中，31人具備長期的廣州軍區經驗，佔比為84%。非出身廣州軍區者則多具總參謀部的背景，如陳知庶、董朝、李維亞等。另有九人因資料不完整而未計算在內。十九大後，列入計算的四名幹部中，有三名長期任職廣州軍區，佔比為75%。只有孫居順曾在東部戰區任職達十年，曾任該戰區政治部主任。另有二人未納入計算。此外，十九大前，駐港部隊司令員和政委屬內升者計有六人，佔總體正軍職的46%。而副司令員、副政委、政治部主任及參謀長的內升人數計有17人，佔總體副軍職的37%。十九大後，司令員和政委內升的比例降至25%，僅政委蔡永中一人屬內升，副軍職幹部則無人內升。

整體而言，駐港部隊的人事布局有三個特點：第一、司令員和政委不再高配副

註⑮ 2019年反送中期間輪換部隊進入香港時，新華社新聞稿未出現「駐軍在香港特別行政區的部隊員額和裝備數量保持不變」字句，人數或有增加。

註⑯ 在廣州軍區本部、省軍區、集團軍、駐港部隊和駐澳部隊等單位的工作經歷都納入計算。駐港部隊主要領導職務包括正副司令員、正副政委、參謀長和政治部主任。司令員和政委為正軍級，但在軍改前一度高配為副大軍區職。其他四個職務均為副軍職。

表 1 十九大前後駐港部隊人事變化

	司令員 (就任時間)	政委 (就任時間)	副司令員 (就任時間)	副政委 (就任時間)	政治部主任 (就任時間)	參謀長 (就任時間)
十九大前	○劉鎮武 (1994/4)	○熊自仁 (1994/2)	●周柏榮 (1994/3)	○王玉發 (1994/11)	○賀賢書 (1994/3)	○蔡家作 (1994/3)
	○熊自仁 (1999/3)	○王玉發 (1999/5)	×苑世軍 (1994/3)	○蔡多文 (1997/8)	○劉良凱 (1999/?)	○黎仕林 (1999/9)
	●王繼堂 (2003/1)	○劉良凱 (2004/?)	●陳知庶 (1997/3)	×高來夫 (不詳)	○楊忠民 (2001/1)	○劉聯華 (1999/?)
	●張仕波 (2007/12)	○張汝成 (2005/7)	○王曉軍 (1999/9)	○劉助發 (2001/9)	○曾慶年 (不詳)	×王玉仁 (不詳)
	○王曉軍 (2012/10)	○劉良凱 (2007/6)	●張彥欣 (2001/7)	×李文潮 (2001/12)	○饒新建 (2007/?)	○譚本宏 (2007/5)
	○譚本宏 (2014/7)	●王增鉢 (2010/7)	●董文久 (2003/3)	×張志國 (不詳)	○馮曉林 (2010/?)	○周松和 (2007/8)
		○岳世鑫 (2012/7)	○王玉仁 (2007/?)	○曾慶年 (2007/1)	○張智猛 (不詳)	×韓鵬 (2011/3)
			○王郡里 (2008/7)	○饒新建 (2010/?)	○周吳剛 (2014/8)	○周尚平 (2015/6)
			×張明 (2009/?)	○儲茂華 (2011/7)		×何啟茂 (2016/11)
			○周松和 (2011/4)	○馮曉林 (2011/7)		
十九大後	●陳道祥 (2019/4)	○蔡永中 (2018/5)	○鄭國躍 (2017/12)	×王兆兵 (2021/8)	○仇興平 (2018/8)	○譚海林 (2021/5)
	●彭京堂 (2022/1)	○賴如鑫 (2022/3)	×譚志偉 (2021/7)		●孫居順 (2021/11)	

說明：本文以駐港部隊幹部就任時間，做為十九大前後的判準。在軍區歷線分類上，○代表就任前已具十年以上的廣州軍區歷練者；●代表非來自廣州軍區者；×為大軍區的歷練資料不足不列入計算者。另外，灰底係指駐港部隊內升者。

資料來源：作者整理。



大軍區（副戰區）職；第二、擔任主要領導職務的軍官具有廣州軍區長期歷練的比例降低，由駐港部隊內升的比例也降低，但「由內升改為外補」的變化趨勢沒有文人幹部明顯；第三、現任司令員係武警反恐背景出身，可見中共對香港維穩的重視程度。

## 陸、以組織路線鞏固政治路線：涉港體系變化的總體特徵

前兩節以各涉港機構為單元，梳理個別機構調整與人事調動，並比較十九大前後的異同。本節將統整前面兩節的討論，提供總體性的視野。伴隨對新環境的定性，中共會提出新的涉港政治路線，組織路線也隨之調整。中共在政治報告中雖然沒有明示其治港的組織路線，但根據這幾年涉港體系的變化，可將其組織路線歸納為「加強中央的統一集中領導」。換言之，十九大之後，中共以這個組織路線落實「全面管治」的政治路線。這種集權的組織路線反映在三個趨勢：一、強化「港澳領導小組——港澳辦——香港中聯辦」的垂直指揮鏈，統籌規劃和落實其治港政策。二、新建涉港國安體系，法制化中央政府與港府在安全議題上的主從關係和機制運作。三、弱化涉港體系人事任用的內升考量，從港澳系統和廣州軍區（南部戰區）外的機關調任涉港機構的主要領導職務，其中文職人員的外補趨勢又較軍職人員明顯（表 2）。由於集權是習近平時代中共政治最重要的特點（Kou 2023），涉港體系的集權趨勢反映出當前中共面對環境挑戰的慣性對策。

在強化垂直指揮鏈方面，中共強化港澳領導小組的角色，實施「以黨領政」和「政經同步」的運作。2018 年韓正出任港澳協調小組組長，同時擔任大灣區領導小組組長後，形成同一位常委負責涉港政治管控與經社整合。隨後，中共逐步理順港澳辦和香港中聯辦的關係。2020 年 2 月，港澳協調小組升格為領導小組，港澳辦主任成為常務副組長，香港中聯辦主任降為小組成員。2023 年 3 月，國務院港澳辦升格為中央港澳辦。除了提升港澳辦決策調研權責外，中共還透過黨政交叉任職方式，以香港中聯辦主任同時擔任港澳辦副主任，彰顯兩辦機構地位高低。

中共接著凸顯港府在央地關係中的從屬地位，淡化香港的特殊性。1997 年以後，香港特首第一次被納入國務院議事協調機構（大灣區領導小組），從全國一盤棋的視野，參與香港與內地的整合。此外，2023 年 4 月夏寶龍以港澳辦主任身分首度「考察」香港，凸顯中央的監管和指導角色。最後，香港中聯辦加強對香港事

表 2 十九大以後中共涉港機構調整與人事調動特徵

政治路線				
不再提到「尊重兩制差異」，納入中央對港澳「全面管治權」，對港澳政府課以「憲制責任」				
指導↓↑鞏固				
組織路線				
加強中央的集中統一領導				
		機構調整		人事調動
		強化垂直指揮鏈	新建涉港國家安全體系	弱化涉港體系人事任用的內升考量
中央層級涉港機關	港澳協調小組	<ul style="list-style-type: none"><li>• 升格為領導小組。</li><li>• 常務副組長由港澳辦主任擔任。</li><li>• 小組成員包括港、澳中聯辦主任。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 公安部部長任領導小組副組長。</li></ul>	
	粵港澳大灣區建設領導小組	<ul style="list-style-type: none"><li>• 新設領導小組。中共中央和國務院兩個涉港的小組由相同常委擔任組長。</li><li>• 港、澳特首納入領導小組。</li></ul>		
	港澳辦	<ul style="list-style-type: none"><li>• 重新組建為中共中央辦事機構。</li><li>• 港、澳中聯辦主任擔任港澳辦副主任。</li><li>• 擴充港澳辦在決策調研的職掌。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 新設安全事務司。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 領導幹部改為外補為主。</li><li>• 領導幹部政法、反恐專業背景比例上升。</li></ul>
	香港中聯辦	<ul style="list-style-type: none"><li>• 主任為港澳領導小組成員。</li><li>• 主任擔任港澳辦副主任。</li><li>• 對香港事務的發言與介入趨強。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 主任擔任香港國安委的顧問，列席香港國安會議，對香港國安工作進行指導與監督。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 領導幹部改為外補為主，政法比例上升。</li><li>• 調派大批不諳粵語幹部首度駐港，唯仍有不少局級幹部屬內升者。</li></ul>

中央派駐香港機關	駐港國安公署	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在港新設的國安專責機構。</li> <li>• 具監督、指導、協調香港國安委的法定職能。</li> <li>• 得將香港特殊國安案件逕交最高人民法院、檢察院處理。</li> <li>• 港府律政司維護國安檢控科、港警國安處負責人之選派須先書面徵求駐港國安公署意見。</li> <li>• 可與香港國安委召開協調會議，並下達國安相關的偵蒐、調查、檢控等任務指示。</li> <li>• 特首在指定國安案件法官前可徵詢駐港國安公署意見。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 領導幹部以外補為主，內升為輔。</li> <li>• 領導幹部多與國安部、公安部有關。</li> </ul>
	外交部駐港公署		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 十九大後新任特派員有國際反恐合作經歷。</li> </ul>
	解放軍駐港部隊		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 領導幹部改外補為主，地緣關係已非考量重點。</li> <li>• 現任司令員有武警反恐背景。</li> </ul>

資料來源：作者整理。

務的公開發言與介入，壓縮港府施政的自主性，並藉此深化從屬關係。另外，四個駐港機構在 2021 年 6 月建黨百年活動中，聯合舉辦「中國共產黨與『一國兩制』主題論壇」，打破中共過去避免在港公開活動的作法（人民網 2021）。港府則以「特邀主辦」身分參與，首次公開討論中共與香港關係（江迅 2021）。

在新建涉港國安體系方面，中共藉由一條鞭的涉港國安體系，迅速壓制反送中運動能量，排除境外勢力，箝控公民社會與媒體自由，掌控政治過程，落實中共十九大後強調維護國家主權、安全的政治路線。此外，中共藉由將公安部部長加入港澳領導小組，並在港澳辦新建安全事務司，擴大中央涉港機關對國安事務職權和主導性，這也凸顯了國安是當前涉港工作的核心之一。2023 年 7 月國安部副部長

董經緯調任駐港國安公署署長，顯示中共將強化駐港國安公署協調廣東省等地方國安機關的意涵，避免香港成為國安的薄弱環節。

此外，根據《港版國安法》，香港中聯辦主任擔任香港國安委顧問，並新設駐港國安公署，擁有對香港國安委的指揮、監督，以及對港府國安相關部門的人事審核、任務指導等權力。當駐港國安公署可藉由香港國安委掌握香港安全工作，以及國安案件從調查、控訴到審判之流程之際，香港檢調司法系統原有的無罪推定及保障人權的原則遭到削弱。例如港警國安處具備突擊搜索、監聽網偵、約談審訊等權力，使其成為駐港國安公署貫徹「全面管治」的執行機關。

在弱化涉港體系人事任用的內升考量方面，中共大量調派非港澳體系出身的幹部擔任港澳辦、香港中聯辦、駐港部隊涉港體系領導職務，藉以強化條條的力量，減弱塊塊的部門勢力。無論是文人或軍官，原有內升的慣例均遭弱化，僅程度的不同。除了考慮集權的需要，也反映中共避免港澳系統既有利益集團的糾結，造成實情無法充分上達的情形，一如 2019 年反送中運動、香港區議會選舉般的隱瞞情勢、研判錯誤等情形。換言之，地緣關係已非任用涉港領導幹部的重點。

此外，在人事布局上，中共採取嚴控筆桿子（宣傳）、伸進刀把子（政法），以及穩住槍桿子（強制力量）策略，大幅調整各涉港機構的主要領導幹部。中共在涉港體系中部署政法、反恐等專業背景幹部，提升中央對香港安全局勢的掌控。例如，公安部部長出任港澳領導小組副組長、港澳辦五位副主任有三人具政法背景、香港中聯辦主任首次具有政法系統背景、駐港國安公署兩位副署長分別來自公安及國安系統、十九大後新任外交部駐港公署特派員具備國際反恐合作經驗，以及駐港部隊司令員首次從武警幹部選任。另鑒於中共在港新推行「愛國者治港」政策，須加強輿情引導、新聞管控等宣傳工作，因此也有對應的機構調整和人事調動。例如港澳辦新設宣傳司、香港中聯辦增設信息中心、開設微信公眾號、重新設置發言人制度，以及任用盧新寧、王松苗等熟稔宣傳工作但對香港較無地緣關係的外地幹部。

## 柒、結論

2013 年 3 月佔中運動之後，香港每隔一段時間就爆發大型抗爭。現有文獻通常關注香港本地政治發展、中共對香港的管治，以及國際強權對香港的影響等三個領域。這些文獻多出自對香港民主發展、人權保障與公民社會的關懷，讓外界深入

了解香港在地變化，有其重要貢獻。不過，由於較少從對立行為者的角度出發，分析中共內部如何因應香港局勢變化，致使觀察視野出現遺漏，不利於全面了解香港政治變遷與其影響，本文意圖補充此一文獻缺陷。

本文發現，當中共審斷形勢發展，在 2017 年十九大報告中不再提到「尊重兩制」差異，宣示對香港實施「全面管治權」，對港府課以「憲制責任」之後，也祭出「加強中央集中統一領導」的組織路線。中共在涉港官方文件並未闡述此一組織路線，但觀察近年涉港體系的變動，可以歸納出「強化垂直指揮鏈」、「新建涉港國家安全體系」、「弱化涉港體系人事任用的內升考量」等三個趨勢。在中共涉港機構中，港澳領導小組、大灣區領導小組、中央港澳辦、香港中聯辦、駐港國安公署均受到較大幅度影響，有的是新設機構，有的則是更名提升地位，對外交部駐港公署和駐港部隊的影響較小。在新的治港政治路線和組織路線的框限下，未來港府和香港社會的自主性和多元性遭到弱化。香港在經過「港人治港」轉變為「愛國者治港」，行政權受中央政府強力監督，立法權及司法獨立權受《港版國安法》制約，資本主義的經社體制加速融入中國大陸後，原有的特殊性已然淡化。

儘管中共治港體系的機構調整和人事調動暫時告一段落，但未來仍有值得追蹤關注之處。港澳領導小組、大灣區領導小組、港澳辦、香港中聯辦等四個機構領導幹部之間的黨政交叉任職是否定型，或只是暫時性措施？新設立的駐港國安公署的領導幹部任用未來出現什麼特徵？在實際案例中，中共如何介入香港國安事務，如何影響港府在此領域的權限，甚至影響司法對人權的保障？涉港體系各機構出現許多外補幹部出任領導職務，這種降低地緣考量的人事甄補政策對香港與中央政府的關係，以及香港社經發展的長期影響為何？這些都是值得後續研究的課題。

最後，香港情勢的發展是觀察中共對臺「終極方案」的重要參考。當前中共對臺戰略的目標可以歸納為以「完成祖國完全統一」為中心，以「促進兩岸融合發展」、「反外力干涉與反對臺獨」為兩個基本點。中共吸取過去香港「一國兩制」失敗經驗，意圖一舉達成完全統一的目的。對照香港局勢的發展，兩制臺灣方案統一後的兩岸政治框架，具有三個必須堅持的特徵：一、一國高於兩制。一國是實行兩制的前提和基礎，必須先滿足中共界定的核心利益——主權，安全和發展利益。二、愛國者治臺。被中共界定成非「愛國者」的人將被剝奪當家作主的權利。三、臺灣經社依附中國的整體發展，必須配合祖國需要（寇健文 2022）。參考香港的個案，諸如成立臺灣中聯辦、駐臺國安公署，在臺駐軍，建立對臺領導小組——臺辦——臺灣中聯辦的垂直指揮鏈，在臺灣特區政府內設置國安單位並受臺灣中聯辦

和駐臺國安公署節制等等都是可能選項。因此，臺灣應該密切關注香港情勢的發展，做為評估兩制臺灣方案可能輪廓的參考。

\* \* \*

（收件：112 年 5 月 20 日，接受：112 年 10 月 24 日）

# Adjustments in China's Party-State Apparatus on Hong Kong Affairs after 2017: Implementing the Political Line via Organizational Measures

*Chien-wen Kou*

Distinguished Professor

Department of Political Science and Graduate Institute of East Asian Studies

National Chengchi University

*Sheng-ya Lai*

Ph.D. Student, Graduate Institute of East Asian Studies, National Chengchi University

## Abstract

In its 19th National Congress report in October 2017, the Chinese Communist Party proposed “comprehensive jurisdiction” over Hong Kong and imposed “constitutional responsibility” on the Hong Kong government. What organizational and personnel adjustments have been made in China’s party-state apparatus on Hong Kong affairs since then? Although recent literature on Hong Kong has addressed changes in the regime’s Hong Kong policy, there is little systematic discussion of how the CCP implements its policies through institutional and personnel adjustments. This article aims to fill this gap.

The article finds that the CCP has adopted the organizational line of “strengthening centralized and unified leadership” to implement the new political line of “total control”. This organizational line is reflected in three trends: “strengthening the vertical chain of command”, “building a new national security system for Hong Kong”, and “weakening internal promotion considerations for personnel arrangements in Hong Kong-related departments”. As centralization of power is the most important feature of Chinese politics

in the Xi Jinping era, what this article finds in the Hong Kong-related system reflects the CCP's inertia in facing environmental challenges during Xi's era.

**Keywords:** Hong Kong; one country, two systems; Central Leading Group on Hong Kong and Macau Affairs; Liaison Office in Hong Kong; Hong Kong and Macau Affairs Office



## 參考文獻

- BBC, 2020a, 〈香港示威：張曉明降職，「習家軍」夏寶龍接掌港澳辦，北京治港機構大調整〉，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51485554>，查閱時間：2023/8/6。BBC. 2020a. “Xianggang shiwei: zhang xiaoming jiangzhi, ‘xijiajun’ Xia Baolong jiezhang gangaoban, beijing zhigang jigou da diaozheng” [Hong Kong Protests: Zhang Xiaoming is Demoted, “Xi Jiajun” Xia Baolong Takes Over the Hong Kong and Macao Affairs Office, and Beijing’s Hong Kong Governance Organization Undergoes Major Adjustments]. (Accessed on August 6, 2023).
- BBC, 2020b, 〈香港「反送中」示威以來首次高官大洗牌傳遞的三種信號〉，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-52378595>，查閱時間：2023/8/6。BBC. 2020b. “Xianggang ‘fansongzhong’ shiwei yilai shouci gaoguan da xipai chuandi de sanzong xin hao” [Three Signals Sent by the First Major Reshuffle of Senior Officials in Hong Kong since the “Anti-Extradition” Protests]. (Accessed on August 6, 2023).
- 人民網，2021，〈「中國共產黨與『一國兩制』主題論壇」在港舉行〉，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0613/c64387-32129479.html>，查閱時間：2023/8/9。People’s Daily Online. 2021. “Zhongguo gongchandang yu ‘yiguo liangzhi’ zhuti luntan zai gang juxing” [“The Communist Party of China and ‘One Country, Two Systems’ Theme Forum” was Held in Hong Kong]. (Accessed on August 9, 2023).
- 中央檔案館、中共中央組織部、中共中央黨史研究室，2000，《中國共產黨組織史資料第七卷（上）》，北京：中共黨史出版社。Zhongyang danganguan, zhonggong zhongyang zuzhibu, and zhonggong zhongyang dangshi yanjiushi. 2000. *Zhongguo gongchandang zuzhishi ziliao diqijuan (Vol. 1)* [The Seventh Volume of Historical Materials of the Communist Party of China (Vol. 1)]. Beijing: Zhonggong dangshi chubanshe.
- 中國共產黨新聞網，2008，〈黨的思想路線〉，<http://cpc.people.com.cn/GB/134999/135000/8103250.html>，查閱時間：2022/08/10。CPCnews.cn. 2008. “Dang de sixiang luxian” [Party’s Ideological Line]. (Accessed on August 10, 2022).
- 中國毒理學會，2016，〈中國毒理學會第五次中青年學者科技論壇於紫荊山莊召開（附紫荊山莊名片地圖）〉，[http://223.4.55.186:8088/chntoxWeb/cnaCN/index\\_info.asp?exhId=4&bigId=9&CmbTitle=%E9%85%92%E5%BA%97%E9%A2%84%E5%AE%9A](http://223.4.55.186:8088/chntoxWeb/cnaCN/index_info.asp?exhId=4&bigId=9&CmbTitle=%E9%85%92%E5%BA%97%E9%A2%84%E5%AE%9A)，查閱時間：2022/10/09。Chinese Society of Toxicology. 2016. “Zhongguo duli xuehui diwuci zhongqingnian xuezhe keji luntan yu zijing shanzhuang zhakai (fu zijing

- shanzhuang mingpian ditu)” [The Fifth Science and Technology Forum for Young and Middle-Aged Scholars of the Chinese Society of Toxicology was Held in Bauhinia Villa (with a Business Card Map of Bauhinia Villa)]. (Accessed on October 9, 2022).
- 中國新聞網，2008，〈港刊解讀中央領導集體對港方針：不變、明確、明朗〉，<https://www.chinanews.com/ga/gaynd/news/2008/09-08/1374929.shtml>，查閱時間：2023/4/8。
- Chinanews.com. 2008. “Gangkan jiedu zhongyang lingdao jiti duigang fangzhen: bubian, mingque, minglang” [Hong Kong Magazine Interprets the Central Leadership’s Policy towards Hong Kong: Unchanged, Clear and Clear]. (Accessed on April 8, 2023).
- 文軒，2017，〈董建華：未來香港會更好相信林鄭能帶來正能量〉，<http://news.takungpao.com/hkol/topnews/2017-07/3471197.html>，查閱時間：2022/8/30。
- Wen, Xuan. 2017. “Dong Jianhua: weilai xianggang hui genghao xiangxin Linzheng neng dailai zheng nengliang” [Tung Chee-hwa: Hong Kong will be Better in the Future, I Believe Carrie Lam Can Bring Positive Energy]. (Accessed on August 30, 2022).
- 方志恒，2017，〈香港的本土化浪潮：中國因素氣旋下的抵抗動員〉，《中國大陸研究》，60（1）：1-17。
- Fang, Zhi-heng. 2017. “Xianggang de bentuhua langchao: zhongguo yinsu qixuan xia de dikang dongyuan” [The Rise of Localism in Hong Kong: Counter-Mobilization under the Hurricane of China Factor]. *Mainland China Studies*, 60 (1): 1-17.
- 江迅，2021，〈中共由地下走上地面，首次在港舉辦活動〉，<https://www.yzzk.com/article/details/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E5%A4%A9%E5%9C%B0/2021-25/1623899262468/%E4%B8%AD%E5%85%B1%E7%94%B1%E5%9C%B0%E4%B8%8B%E8%B5%B0%E4%B8%8A%E5%9C%B0%E9%9D%A2%E3%80%80%E9%A6%96%E6%AC%A1%E5%9C%A8%E6%B8%AF%E8%88%89%E8%BE%A6%E6%B4%BB%E5%8B%95/%E5%B0%88%E9%A1%8C/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E6%94%BF%E6%B2%BB>，查閱時間：2023/8/9。
- Jiang, Xun. 2021. “Zhonggong you dixia zoushang dimian, shouci zaigang juban huodong” [The CCP Moved from Underground to Above Ground and Held an Event in Hong Kong for the First Time]. (Accessed on August 9, 2023).
- 何立峰，2021，〈深化粵港澳合作，推進大灣區建設〉，《智慧中國》，6：6-10。
- He, Li-feng. 2021. “Shenhua yuegangao hezuo, tuijin dawanqu jianshe” [Deepen Cooperation between Guangdong, Hong Kong and Macao and Promote the Construction of the Greater Bay Area]. *WISDOM CHINA*, 6: 6-10.

- 沈旭暉、栢齊，2021，〈九七主權轉移以來北京對香港管治策略的演變〉，《中國大陸研究》，64（2）：67-105。Chen, Xu-hui, and Qi Bo. 2021. “Jiuqi zhuquan zhuan yi lai Beijing dui xianggang guanzhi celue de yanbian” [The Evolution of Beijing’s Governance Strategy Towards Hong Kong Since the Transfer of Sovereignty in 1997]. *Mainland China Studies*, 64 (2): 67-105.
- 周望，2015，〈領導小組如何領導？對中央領導小組的一個整體性分析〉，《理論與改革》，1：95-99。Zhou, Wang. 2015. “Lingdao xiaozu ruhe lingdao? dui zhongyang lingdao xiaozu de yige zhengtixing fenxi” [How is the Leadership Group Led? A Holistic Analysis of the Central Leading Group]. *Theory and Reform*, 1: 95-99.
- 周禮希、林劍、林嘉洛，2021，〈夏寶龍定愛國者治港三標準，最急迫完善選舉阻亂港者入局〉，[https://www.hk01.com/article/590051?utm\\_source=01articlecopy&utm\\_medium=referra](https://www.hk01.com/article/590051?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referra)，查閱時間：2022/10/09。Zhou, Li-xi, Jian Lin and Jia-luo Lin. 2021. “Xia Baolong ding aiguo zhe zhigang sanbiaozhun, zui jipo wanshan xuanju zu luangangzhe ruju” [Xia Baolong Sets Three Standards for Patriots Governing Hong Kong, the Most Urgent Thing is to Improve the Election to Prevent those who Disrupt Hong Kong from Entering the Game]. (Accessed on October 9, 2022).
- 林景輝，2019，〈【逃犯條例】專業議政去信習近平，質疑港澳辦錯判香港形勢〉，<https://www.hk01.com/%E6%94%BF%E6%83%85/358860/%E9%80%83%E7%8A%AF%E6%A2%9D%E4%BE%8B-%E5%B0%88%E6%A5%AD%E8%AD%B0%E6%94%BF%E5%8E%BB%E4%BF%A1%E7%BF%92%E8%BF%91%E5%B9%B3-%E8%B3%AA%E7%96%91%E6%B8%AF%E6%BE%B3%E8%BE%A6%E9%8C%AF%E5%88%A4%E9%A6%99%E6%B8%AF%E5%BD%A2%E5%8B%A2>，查閱時間：2023/8/6。Lin, Jing-hui. 2019. “‘Taofan tiaoli’ zhuan ye yizheng quxin Xi Jinping, zhiyi gangaoban cuopan xianggang xingshi” [“Fugitive Offenders Ordinance” Professional Deliberation Wrote to Xi Jinping, Questioning the Hong Kong and Macao Affairs Office’s Misjudgment of the Situation in Hong Kong]. (Accessed on August 6, 2022).
- 郝培育，2020，〈韓正聽取香港特別行政區行政長官林鄭月娥對特區維護國家安全立法問題的意見〉，[http://www.gov.cn/guowuyuan/2020-06/03/content\\_5517041.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2020-06/03/content_5517041.htm)，查閱時間：2022/10/09。Qi, Pei-yu. 2020. “Han Zheng tingqu xianggang tebie xingzhengqu xingzheng zhangguan Linzheng Yuee dui tequ weihu guojia anquan lifa wenti de yijian” [Han Zheng is Listening to Hong Kong Special Administrative Region Chief Executive Carrie Lam Cheng Yuet-ngor’s Opinion on the Issue of Legislation to Safeguard National

- Security in the Special Administrative Region]. (Accessed on October 9, 2022).
- 姜恩柱，2016，《大國較量：中歐關係與香港回歸親歷》，北京：中信出版社。Jiang, En-zhu. 2016. *Daguo jiaoliang: zhongou guanxi yu xianggang huigui qinli* [Contest of Great Powers: Sino-European Relations and Hong Kong's Handover]. Beijing: CITIC Press.
- 星島日報，2021，〈外交部駐港特派員謝鋒卸任返京料任副外長〉，<https://std.stheadline.com/exclusive/article/502/%E7%8D%A8%E5%AE%B6-%E5%A4%96%E4%BA%A4%E9%83%A8%E9%A7%90%E6%B8%AF%E7%89%B9%E6%B4%BE%E5%93%A1%E8%AC%9D%E9%8B%92%E5%8D%B8%E4%BB%BB%E8%BF%94%E4%BA%AC-%E6%96%99%E4%BB%BB%E5%89%AF%E5%A4%96%E9%95%B7>，查閱時間：2023/4/30。Sing Tao Daily. 2021. “Waijiaobu zhugang tepaiyuan Xie Feng xieren fanjing liao ren fuwaichang” [Special Commissioner of the Ministry of Foreign Affairs in Hong Kong Xie Feng Resigns from Office and Returns to Beijing to Serve as Deputy Foreign Minister]. (Accessed on April 30, 2023).
- 香港中聯辦，2020，〈香港中聯辦發言人：所謂「中央干預香港內部事務」是對基本法的故意曲解〉，[http://www.locpg.gov.cn/jsdt/2020-04/17/c\\_1210563621.htm](http://www.locpg.gov.cn/jsdt/2020-04/17/c_1210563621.htm)，查閱時間：2023/8/6。Liaison Office of the Central People's Government in the Hong Kong Special Administrative Region. 2020. “Xianggang zhonglianban fayanren: suowei ‘zhongyang ganyu xianggang neibu shiwu’ shi du ijibenfa de guyi qujie” [Spokesperson of the Liaison Office of the Central People's Government in Hong Kong: The So-called “Central Interference in Hong Kong's Internal Affairs” is a Deliberate Misinterpretation of the Basic Law]. (Accessed on August 6, 2023).
- 香港中聯辦，2021，〈「香港同胞的煩心事，始終牽動著中央的心」：香港中聯辦領導班子集中走訪住房困難市民〉，[http://www.locpg.gov.cn/jsdt/2021-10/05/c\\_1211393114.htm](http://www.locpg.gov.cn/jsdt/2021-10/05/c_1211393114.htm)，查閱時間：2023/4/22。Liaison Office of the Central People's Government in the Hong Kong Special Administrative Region. 2021. ““Xianggang tongbao de fanxinshi, shizhong qiandong zhu zhongyang de xin’: xianggang zhonglianban lingdao banzi jizhong zoufang zhufang kunnan shimin” [“The Troubles of Hong Kong Compatriots Have Always Affected the Heart of the Central Government”: Leadership of the Hong Kong Liaison Office Concentrated on Visiting Citizens with Housing]. (Accessed on April 22, 2023).
- 徐振邦、陳志華，2007，《圖解香港手冊》，香港：中華出版社。Xu, Zhen-bang, and

- Zhi-hua Chen. 2007. *Tujie xianggang shouce [Illustrated Hong Kong Handbook]*. Hong Kong: China Publishing House.
- 殷俊、馬春暖，2018，〈香港立法會直選制度變革與政黨體系之演變〉，《中國大陸研究》，61（3）：33-52。Yin, Jun, and Chun-nuan Ma. 2018. "Xianggang lifahui zhixuan zhidu biange yu zhengdang tixi zhi yanbian" [Changes of LEGCO Elections and Evolution of Party System in Hong Kong]. *Mainland China Studies*, 61 (3): 33-52.
- 馬靜，2023，〈中央港澳辦組織機構公開，內設10局〉，<https://www.wenweipo.com/a/202310/28/AP653c190ee4b0fd828a4744a.html>，查閱時間：2023/11/04。Ma, Jing. 2023 "Zhongyang gangaoban zuzhi jigou gongkai, neishe 10 ju" [The Organizational Structure of the Hong Kong and Macao Affairs Office of the Central Committee of the Communist Party of China has been Disclosed, with 10 Bureaus]. (Accessed on November 4, 2023).
- 馬嶽，2021，〈恩庇侍從與香港自由專制之破局〉，《中國大陸研究》，64（2）：41-66。Ma, Yu. 2021. "Enbishizong yu xianggang ziyou zhuanzhi zhi poju" [Patron-Clientelism and the End of Liberal Autocracy in Hong Kong]. *Mainland China Studies*, 64 (2): 41-66.
- 國家法律法規數據庫，1996，〈中華人民共和國香港特別行政區駐軍法〉，<https://flk.npc.gov.cn/detail.html?MmM5MDlmZGQ2NzhiZjE3OTAxNjc4YmY1ZGY5NzAxZTU%3D>，查閱時間：2023/4/26。Laws and Regulations of China. 1996. "Zhonghua renmin gongheguo xianggang tebie xingzhengqu zhujunfa" [Garrison Law of the People's Republic of China and the Hong Kong Special Administrative Region]. (Accessed on April 26, 2023).
- 國新辦網站，2023，〈國務院新聞辦就《河套深港科技創新合作區深圳園區發展規劃》有關情況舉行發布會〉，[https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202309/content\\_6902353.htm](https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202309/content_6902353.htm)，查閱時間：2023/11/04。SCIO. 2023. "Guowuyuan xinwenban jiu 'hetao shengang keji chuangxin hezuoku shenzun yuanqu fazhan guihua' youguan qingkuang juxing fabuhui" [The State Council Information Office Held a Press Conference on the "Shenzhen Park Development Plan of the Hetao Shenzhen-Hong Kong Science and Technology Innovation Cooperation Zone"]. (Accessed on November 04, 2023).
- 寇健文，2022，〈中共二十大人事、制度動向及習近平權力觀察〉，陸委會委託專案研究報告，臺北：行政院大陸委員會。Kou, Chien-wen. 2022. *Zhonggong ershida renshi, zhidu donxian gji Xi Jinping quanli guancha* [Observations on Personnel and Institutional

- Trends at the 20th National Congress of the Communist Party of China and Xi Jinping's Power]. Mainland Affairs Council Commissioned Project Research Report. Taipei: Mainland Affairs Council.
- 專題資料庫，2000，〈駐港公署是一個什麼樣的機構，其主要職責是什麼〉，<https://www.fmprc.gov.cn/chn//pds/ziliao/zt/ywzt/wzzt/2108/2154/t8711.htm>，查閱時間：2022/9/25。Zhuanti ziliao. 2000. "Zhugang gongshu shi yige shenmeyang de jigou, qi zhuyao zhize shi shenme" [What Kind of Institution is the Commissioner's Office in Hong Kong, and What are Its Main Responsibilities?]. (Accessed on September 25, 2022).
- 張仕賢、陳筑君，2008，〈從「一國兩制」看中共的港澳政策〉，《台北海洋技術學院學報》，1（2）：67-84。Zhang, Shi-xian, and Zhu-jun Chen. 2008. "Cong 'yiguo liangzhi' kan zhonggong de gangao zhengce" [On China's Policies of Hong Kong and Macau from "One Country, Two Systems"]. *Journal of Taipei College of Maritime Technology*, 1 (2): 67-84.
- 張克，2018，〈從「領導小組」到「委員會」〉，[https://paper.cntheory.com/html/2018-04/30/nw.D110000xxsb\\_20180430\\_1-A6.htm](https://paper.cntheory.com/html/2018-04/30/nw.D110000xxsb_20180430_1-A6.htm)，查閱時間：2023/4/19。Zhang, Ke. 2018. "Cong 'lingdao xiaozu' dao 'weiyuanhui'" [From "Leadership Group" to "Committee"]. (Accessed on April 19, 2023).
- 張建，2022，〈中共十八大以來中央管治港澳的戰略思想與實踐〉，《中國評論》（292）：41-43。Zhang, Jian. 2022. "Zhonggong shibada yilai zhongyang guanzhi gangao de zhanlue sixiang yu shijian" [The Strategic Thought and Practice of the Central Government's Governance of Hong Kong and Macao since the Eighteenth National Congress of the Communist Party of China]. *China Review*, (292): 41-43.
- 張福磊，2019，〈多層級治理框架下的區域空間與制度建構：粵港澳大灣區治理體系研究〉，《行政論壇》，3：95-102。Zhang, Fu-lei. 2019. "Duocengji zhili kuangjia xia de quyu kongjian yu zhidu jiangou: yuegangao dawanqu zhili tixi yanjiu" [Regional Space and Institutional Construction under a Multi-level Governance Framework: Research on the Governance System of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area]. *Administrative Tribune*, 3: 95-102.
- 張謙，2023，〈約見美駐港總領事，中國外交部對涉港問題劃紅線〉，<https://money.udn.com/money/story/5603/6992442>，查閱時間：2023/4/30。Zhang, Qian. 2023. "Yuejian mei zhugang zonglingshi, zhongguo waijiaobu dui shegang wenti huahongxian" [Meeting with the US Consul General in Hong Kong, the Chinese Ministry of Foreign Affairs Draws

- a Red Line on Hong Kong-Related Issues]. (Accessed on April 30, 2023).
- 曹二寶，2008，〈一國兩制條件下香港的管治力量〉，<https://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ca/papers/ca0420cb2-1389-2-c.pdf>，查閱時間：2022/8/10。Cao, Er-bao. 2008. “Yiguo liangzhi tiaojian xia xianggang de guanzhi lilian” [Hong Kong’s Governance Power under the Condition of “One Country, Two Systems”]. (Accessed on August 10, 2022).
- 許家屯，1993，〈許家屯香港回憶錄（上）〉，臺北：聯經出版。Xu, Jia-tun. 1993. *Xujiatun xianggang huiyilu (Vol. 1)* [Xu Jiatun’s Memoirs of Hong Kong (Vol. 1)]. Taipei: Linking Press.
- 郭偉，2021，〈實現現代化要有正確的組織路線來保證：讀鄧小平《思想路線政治路線的實現要靠組織路線來保證》〉，<http://dangjian.people.com.cn/BIG5/n1/2021/1027/c117092-32265541.html>，查閱時間：2022/8/10。Guo, Yi. 2021. “Shixian xiandaihua yao you zhengque de zuzhi luxian lai baozheng: du Deng Xiaoping ‘sixiang luxian zhengzhi luxian di shixian yao kao zuzhi luxian lai baozheng’” [The Realization of Modernization Must Be Guaranteed by the Correct Organizational Line: Read Deng Xiaoping’s “The Realization of the Ideological Line and the Political Line Must Be Guaranteed by the Organizational Line”]. (Accessed on August 10, 2022).
- 陳玲，2015，〈中國高層領導小組的運作機制及其演化〉，<https://m.aisixiang.com/data/92273.html>，查閱時間：2022/9/9。Chen, Ling. 2015. “Zhongguo gaoceng lingdao xiaozu de yunzuo jizhi jiqi yanhua” [The Operational Mechanism and Evolution of China’s Senior Leadership Group]. (Accessed on September 9, 2022).
- 陳健民、吳木欣，2017，〈本土、勇武與犬儒：傘後香港的社會趨勢〉，《中國大陸研究》，60（1）：19-36。Chen, Jian-min, and Mu-xin Wu. 2017. “Bentu, yongwu, yu quanru: sanhou xianggang de shehui qushi” [Localism, Radicalism and Cynicism in Post-Umbrella Movement Hong Kong]. *Mainland China Studies*, 64 (2): 41-66.
- 陳婧，2023，〈傳中央港澳工作領導名單已出，中央對港澳工作重心未發生明顯變化〉，<https://www.kzaobao.com/bolg/20230418/137226.html>，查閱時間：2023/11/3。Chen, Jing. 2023. “Chuan zhongyang gangao gongzuo lingdao mingdan yichu, zhongyang dui gangao gongzuo zhongxin wei fasheng mingxian bianhua” [It’s Rumored that the List of Leaders of the Central Government’s Work on Hong Kong and Macao has been Released. The Focus of the Central Government’s Work on Hong Kong and Macao hasn’t Changed Significantly]. (Accessed on November 3, 2023).

- 麥燕庭，2017，〈從地下到地面，中共圖製造共產黨在港合法活動的既定事實〉，  
<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20171104-%E5%BE%9E%E5%9C%B0%E4%B8%8B%E5%88%B0%E5%9C%B0%E9%9D%A2-%E4%B8%AD%E5%85%B1%E5%9C%96%E8%A3%BD%E9%80%A0%E5%85%B1%E7%94%A2%E9%BB%A8%E5%9C%A8%E6%B8%AF%E5%90%88%E6%B3%95%E6%B4%BB%E5%8B%95%E7%9A%84%E6%97%A2%E5%AE%9A%E4%BA%8B%E5%AF%A6>，查閱時間：2023/4/13。Mai, Yan-ting. 2017. “Cong dixia dao dimian, zhonggong tu zhizao gongchandang zai gang hefa huodong de jiding shishi” [From the Underground to the Ground, the CCP is Trying to Create the Established Fact that the Communist Party is Legally Active in Hong Kong]. (Accessed on April 13, 2023).
- 港府新聞公報，2011，〈國務院港澳辦主任王光亞訪港〉，<https://www.info.gov.hk/gia/general/201106/07/P201106070166.htm>，查閱時間：2023/8/8。DATA.GOV.HK. 2011. “Guowuyuan gangaoban zhuren Wang Guangya fanggang” [Wang Guangya, Director of the Hong Kong and Macao Affairs Office of the State Council, Visited Hong Kong]. (Accessed on August 8, 2023).
- 港府新聞公報，2023，〈十三屆全國政協副主席、國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍抵港考察〉，<https://www.info.gov.hk/gia/general/202304/13/P2023041300620.htm>，查閱時間：2023/8/8。DATA.GOV.HK. 2023. “Shisanjie quanguo zhengxie fuzhuxi, guowuyuan gangao shiwu bangongshi zhuren Xia Baolong digang kaocha” [Xia Baolong, Vice Chairman of the 13th CPPCC National Committee and Director of the Hong Kong and Macao Affairs Office of the State Council, Arrived in Hong Kong for Inspection]. (Accessed on August 8, 2023).
- 港澳辦，2020a，〈國務院任免國家工作人員〉，[https://www.hmo.gov.cn/xwzx/szyw/202308/t20230802\\_25104.html](https://www.hmo.gov.cn/xwzx/szyw/202308/t20230802_25104.html)，查閱時間：2023/8/11。Hong Kong and Macao Affairs Office of The State Council. 2020a. “Guowuyuan renmian guojia gongzuo renyuan” [The State Council Appoints and Removes State Functionaries]. (Accessed on August 11, 2022).
- 港澳辦，2020b，〈辦領導〉，<https://web.archive.org/web/20200302000910/https://www.hmo.gov.cn/gab/bld/>，查閱時間：2023/8/6。Hong Kong and Macao Affairs Office of The State Council. 2020b. “Ban lingdao” [Office Leader]. (Accessed on August 6, 2022).
- 港澳辦，2022，〈習近平在慶祝香港回歸祖國25週年大會暨香港特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話〉，[https://www.hmo.gov.cn/xwzx/zwyw/202207/t20220702\\_23519](https://www.hmo.gov.cn/xwzx/zwyw/202207/t20220702_23519).



- html，查閱時間：2022/8/10。Hong Kong and Macao Affairs Office of The State Council. 2022. “Xi Jinping zai qingzhu xianggang huigui zuguo 25 zhounian dahui ji xianggang tebie xingzhengqu diliujie zhengfu jiuzhi dianli shang de jianghua” [Speech by Xi Jinping at the Celebration of the 25th Anniversary of Hong Kong’s Return to the Motherland and the Inaugural Ceremony of the Sixth Government of the Hong Kong Special Administrative Region]. (Accessed on August 10, 2022).
- 港澳辦，2023a，〈港澳系統深入學習貫徹黨的二十大精神專題會議召開夏寶龍出席並講話〉，[https://www.hmo.gov.cn/xwzx/zwyw/202302/t20230203\\_24044.html](https://www.hmo.gov.cn/xwzx/zwyw/202302/t20230203_24044.html)，查閱時間：2023/5/20。Hong Kong and Macao Affairs Office of The State Council. 2023. “Gangao xitong shenru xuexi Guanche dang de ershida jingshen zhuan ti huiyi zhaokai Xia Baolong chuxi bing jianghua” [Hong Kong and Macao System In-depth Study and Implementation of the Party’s 20th National Congress Special Conference Held Xia Baolong Attended and Delivered a Speech]. (Accessed on May 20, 2023).
- 港澳辦，2023b，〈辦領導〉，<https://www.hmo.gov.cn/gab/bld/>，查閱時間：2023/8/6。Hong Kong and Macao Affairs Office of The State Council. 2023b. “Ban lingdao” [Office Leader]. (Accessed on August 6, 2023).
- 華新要聞，2023，〈駐港部隊原先的步兵旅已被合成旅所取代，裝備更先進、戰鬥力更強〉，<https://www.newmediamax.com.tw/article/1iqliwzp8gw14.html>，查閱時間：2023/4/26。Newmediamax.com. 2023. “Zhugang budui yuanxian de bubinglu yi bei hechenglu suo qudai, zhuangbei geng xianjin, zhandouli geng qiang” [The Original Infantry Brigade of the Hong Kong Garrison Has Been Replaced by a Synthetic Brigade with More Advanced Equipment and Stronger Combat Effectiveness]. (Accessed on April 26, 2023).
- 新華社，1997，〈江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告〉，<https://fuwu.12371.cn/2012/09/27/ARTI1348726215537612.shtml>，查閱時間：2022/8/21。Xinhua News. 1997. “Jiang Zemin zai zhongguo gongchandang dishiwuci quanguo daibiao dahui shang de baogao” [Report by Jiang Zemin at the Fifteenth National Congress of the Communist Party of China]. (Accessed on August 21, 2022).
- 新華社，2002，〈江澤民同志在黨的十六大上所作報告全文〉，[https://fuwu.12371.cn/2012/09/27/ARTI1348734708607117\\_all.shtml](https://fuwu.12371.cn/2012/09/27/ARTI1348734708607117_all.shtml)，查閱時間：2022/8/21。Xinhua News. 2002. “Jiang Zemin tongzhi zai dang de shiliuda shang suozuo baogao quanwen” [The Full Text of the Report Delivered by Comrade Jiang Zemin at the 16th National

- Congress of the Communist Party of China]. (Accessed on August 21, 2022).
- 新華社，2007，〈胡錦濤在黨的十七大上的報告〉，[https://fuwu.12371.cn/2012/06/11/ARTI1339412115437623\\_all.shtml](https://fuwu.12371.cn/2012/06/11/ARTI1339412115437623_all.shtml)，查閱時間：2022/8/21。Xinhua News. 2007. “Hu Jintao zai dang de shiqida shang de baogao” [Hu Jintao’s Report at the Seventeenth National Congress of the Communist Party of China]. (Accessed on August 21, 2022).
- 新華社，2012a，〈胡錦濤在慶祝香港回歸祖國15週年大會講話〉，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2012-07/01/content\\_2174732.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2012-07/01/content_2174732.htm)，查閱時間：2022/8/10。Xinhua News. 2012. “Hu Jintao zai qingzhu xianggang huigui zuguo 15 zhounian dahui jianghua” [Hu Jintao’s Speech at the Ceremony Celebrating the 15th Anniversary of Hong Kong’s Return to the Motherland]. (Accessed on August 10, 2022).
- 新華社，2012b，〈胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告〉，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2012-11/17/content\\_2268826.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2012-11/17/content_2268826.htm)，查閱時間：2022/8/10。Xinhua News. 2012. “Hu Jintao zai zhongguo gongchandang dishibaci quanguo daibiao dahui shang de baogao” [Hu Jintao’s Report at the 18th National Congress of the Communist Party of China]. (Accessed on August 10, 2022).
- 新華社，2017a，〈習近平在慶祝香港回歸祖國20周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話〉，[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/01/c\\_1121247124.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/01/c_1121247124.htm)，查閱時間：2022/8/10。Xinhua News. 2017a. “Xi Jinping zai qingzhu xianggang huigui zuguo 20 zhounian dahui ji xianggang tebie xingzhengqu diwujie zhengfu jiuzhi dianli shang de jianghua” [Speech by Xi Jinping at the Ceremony to Celebrate the 20th Anniversary of Hong Kong’s Return to the Motherland and the Inaugural Ceremony of the Fifth-Term Government of the Hong Kong Special Administrative Region]. (Accessed on August 10, 2022).
- 新華社，2017b，〈習近平：決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，[http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content\\_5234876.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm)，查閱時間：2022/8/10。Xinhua News. 2017. “Xi Jinping: juesheng quanmian jianchen gxiaokang shehui duoqu xinshidai zhongguo tese shehui zhuyi weida shengli—zai zhongguo gongchandang dishijiuci quanguo daibiao dahui shang de baogao” [Xi Jinping: Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in an All-round Way and Winning the Great Victory of Socialism with Chinese Characteristics in the New Era—Report at the Nineteenth National Congress of the Communist Party of China]. (Accessed on August 10, 2022).

- 新華社，2021，〈「一國兩制」下香港的民主發展〉，[http://www.gov.cn/zhengce/2021-12/20/content\\_5662052.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-12/20/content_5662052.htm)，查閱時間：2022/8/26。Xinhua News. 2021. “‘Yiguo liangzhi’ xia xianggang de minzhu fazhan” [Democratic Development in Hong Kong under “One Country, Two Systems”]. (Accessed on August 26, 2022).
- 新華社，2022，〈習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，[http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm)，查閱時間：2023/4/7。Xinhua News. 2022. “Xi Jinping: gaoju zhongguo tese shehui zhuyi weida qizhi wei quanmian jianshe shehui zhuyi xiandaihua guojia er tuanjie fendou—zai zhongguo gongchandang diershici quanguo daibiao dahui shang de baogao” [Xi Jinping: Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Work Together to Build a Modern Socialist Country in an All-round Way—Report at the Twentieth National Congress of the Communist Party of China]. (Accessed on April 7, 2023).
- 新華社，2023，〈中共中央、國務院印發《黨和國家機構改革方案》〉，[http://www.gov.cn/zhengce/2023-03/16/content\\_5747072.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2023-03/16/content_5747072.htm)，查閱時間：2023/4/15。Xinhua News. 2023. “Zhonggong zhongyang, guowuyuan yinfa ‘dang he guojia jigou gaige fangan’” [The Central Committee of the Communist Party of China and the State Council Issued the “Party and State Institutional Reform Plan”]. (Accessed on April 15, 2023).
- 新華網，2020，〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉，[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-06/28/content\\_460792.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-06/28/content_460792.htm)，查閱時間：2022/9/25。Xinhua Net. 2020. “Zhonghua renmin gongheguo xianggang tebie xingzhengqu weihu guojia anquan fa” [Law of the People’s Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region]. (Accessed on September 25, 2022).
- 楊愛平、林振群，2020，〈世界三大灣區的跨域治理機構：模式分類與比較分析〉，〈公共行政評論〉，2：40-57。Yang, Ai-ping, and Zhen-qun Lin. 2020. “Shijie sanda wanqu de kuayu zhili jigou: moshi fenlei yu bijiao fenxi” [Cross-Domain Governance Institutions in the World’s Three Major Bay Areas: Model Classification and Comparative Analysis]. *Journal of Public Administration*, 2: 40-57.
- 董樹君、蔡常青，2016，〈重視政治建設是全面從嚴治黨的必然要求〉，[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/08/c\\_129274532.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/08/c_129274532.htm)，查閱時間：2022/8/10。Dong, Shu-jun, and Chang-qing Cai. 2016. “Zhongshi zhengzhi jianshe shi quanmian congyan zhidang de biran yaoqiu” [Attaching Great Importance to Political Construction is an

- Inevitable Requirement for Comprehensively and Strictly Governing the Party]. (Accessed on August 10, 2022).
- 甄樹基，2019，〈北京為何一再錯判香港？〉，<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20191202-%E5%8C%97%E4%BA%AC%E7%82%BA%E4%BD%95%E4%B8%80%E5%86%8D%E9%8C%AF%E5%88%A4%E9%A6%99%E6%B8%AF>，查閱時間：2023/8/6。Zhen, Shu-ji. 2019. “Beijing weihe yizai cuopan xianggang?” [Why Beijing Repeatedly Misjudges Hong Kong]. (Accessed on August 6, 2023).
- 趙建民、吳仁傑，2019，〈習近平積極建構中共中央高層新權力架構〉，《展望與探索》，17（4）：67-87。Zhao, Jian-min, and Ren-jie Wu. 2019. “Xi Jinping jiji jiangou zhonggong zhongyang gaoceng xin quanli jiagou” [Xi Jinping’s Actively Building a New Power Structure of China’s Central Leadership]. *Prospect & Exploration*. 17 (4): 67-87.
- 齊正之，2015，〈調查報道：「佔中」勾結外部勢力證據大曝光〉，<http://paper.wenweipo.com/2015/01/09/YO1501090001.htm>，查閱時間：2022/8/26。Qi, Zheng-zhi. 2015. “Diaocha baodao: ‘zhanzhong’ goujie waibu shili zhengju dapuguang” [Investigative Report: Evidence of “Occupy Central” Collusion with External Forces Exposed]. (Accessed on August 26, 2022).
- 劉兆佳，2014，〈香港的獨特民主路〉，香港：商務印書館。Liu, Zhao-jia. 2014. *Xianggang de dute minzhu lu [Hong Kong's Unique Road to Democracy]*. Hong Kong: The Commercial Press.
- 鄧小平，1979，〈思想路線政治路線的實現要靠組織路線來保證〉，<https://www.dangjian.tsinghua.edu.cn/info/1020/4361.htm>，查閱時間：2022/8/10。Deng, Xiaoping. 1979. “Sixiang luxian zhengzhi luxian di shixian yao kao zuzhi luxian lai baozheng” [The Realization of the Ideological Line and the Political Line Must Be Guaranteed by the Organizational Line]. (Accessed on August 10, 2022).
- 鄭寶生，2021，〈中聯辦大換班規模歷年罕見，知情人士：配合香港新局面〉，[https://www.hk01.com/article/580259?utm\\_source=01articlecopy&utm\\_medium=referral](https://www.hk01.com/article/580259?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral)，查閱時間：2023/4/22。Zheng, Bao-sheng. 2021. “Zhonglianban da huanban guimo linian hanjian, zhiqing renshi: peihe xianggang xin jumian” [The Liaison Office’s Large-Scale Shift Change Has Been Rare over the Years. People Familiar with the Matter: Cooperate with the New Situation in Hong Kong]. (Accessed on April 22, 2023).
- 學習時報，2018，〈從「領導小組」到「委員會」：改革黨中央決策議事協調機構的玄機〉，<https://m.cls.cn/detail/237509>，查閱時間：2022/9/12。Study Times. 2018.

- “Cong ‘lingdao xiaozu’ dao ‘weiyuanhui’: gaige dang zhongyang juece yishi xietiao jigou de xuanji” [From “Leading Group” to “Committee”: The Mystery of Reforming the Party Central Committee’s Deliberation and Coordination Organization]. (Accessed on September 12, 2022).
- 蕭督圓，2021，〈兩岸互動經驗與粵港澳大灣區的政治挑戰〉，陳德昇主編，《臺港澳互動變局與粵港澳大灣區發展機遇與挑戰》：83-106，新北市：印刻文學。Xiao, Du-yuan. 2021. “Liangnan hudong jingyan yu yuegangao dawanqu de zhengzhi tiaozhan” [Cross-Strait Interaction Experience and Political Challenges in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area]. In De-sheng Chen ed., “*Taigangao hudong bianju yu yuegangao dawanqu fazhan jiyu yu tiaozhan*” [Changes in the Interaction between Taiwan, Hong Kong and Macao and the Development Opportunities and Challenges of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area], pp.83-106. New Taipei City: INK Literary Monthly Publishing.
- 韓成科，2023，〈為什麼要組建「中央港澳辦」？〉，<https://www.orangenews.hk/hkviews/1174012/%E9%9F%93%E6%88%90%E7%A7%91%E7%BD%9C%E7%82%BA%E4%BB%80%E9%BA%BC%E8%A6%81%E7%B5%84%E5%BB%BA%E3%80%8C%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E6%B8%AF%E6%BE%B3%E8%BE%A6%E3%80%8D%E7%BC%9F.jhtml>，查閱時間：2023/4/19。Han, Cheng-ke. 2023. “Weishenme yao zujian ‘zhongyang gangaoban’?” [Why Set up the “Central Hong Kong and Macao Affairs Office”?]. (Accessed on April 19, 2023).
- Burns, John P. 1990. “The Structure of Communist Party Control in Hong Kong.” *Asian Survey*, 30 (8): 748-765.
- Chen, Qingqing, and Lingzhi Fan. 2020. “Guangdong Party Veteran Zheng Yanxiong Appointed as Head of Central Govt’s Office for Safeguarding National Security in HK.” <https://www.globaltimes.cn/content/1193419.shtml> (May 13, 2023).
- Cheng, Edmund W. 2016. “Street Politics in a Hybrid Regime: The Diffusion of Political Activism in Post-Colonial Hong Kong.” *China quarterly*, 26: 383-406.
- Cheng, Edmund W. 2020. “United Front Work and Mechanisms of Countermobilization in Hong Kong.” *The China Journal*, 83: 1-33.
- Fong, Brian C. H. 2017. “One Country, Two Nationalisms: Center-Periphery Relations between Mainland China and Hong Kong, 1997~2016.” *Modern China*, 43 (5): 523-556.
- Fong, Brian C. H. 2021. “Exporting Autocracy: How China’s Extra-Jurisdictional Autocratic

- Influence Caused Democratic Backsliding in Hong Kong.” *Democratization*, 28 (1): 198-218.
- Fong, Brian C. H. 2022. “Great Power Competition in Non-sovereign Entities: US-China Tug-of-War over Hong Kong, 1950~2020.” *Pacific Focus*, 37 (2): 251-288.
- Ho, Ming-sho. 2020. “How Protesters Evolve: Hong Kong’s Anti-Extradition Movement Learned the Lesson of the Umbrella Movement.” *Mobilization: An International Journal*, 25: 711-728.
- King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kou, Chien-wen. 2023. “The Reshaping of the Chinese Party-State under Xi Jinping’s Rule: A Strong State Led by a Political Strongman.” In Ben Hillman, and Chien-wen Kou eds., *Political and Social Control in China: The Consolidation of One-Party Rule*. Canberra, Australia: Australian National University Press.
- Ku, Agnes S. 2020. “New Forms of Youth Activism: Hong Kong’s Anti-Extradition Bill Movement in the Local-National-Global Nexus.” *Space and Polity*, 24 (1): 111-117.
- Lee, Eliza W Y. 2019. “United Front, Clientelism, and Indirect Rule: Theorizing the Role of the ‘Liaison Office’ in Hong Kong.” *Journal of Contemporary China*, 29 (125): 763-775.
- Lee, Siu-yau, and Kee-lee Chou. 2020. “How Nation Building Backfires: Beliefs about Group Malleability and Anti-Chinese Attitudes in Hong Kong.” *Political Psychology*, 14 (5): 923-944.
- Ma, Ngok. 2015. “The Rise of ‘Anti-China’ Sentiments in Hong Kong and the 2012 Legislative Council Elections.” *China Review*, 15 (1): 39-66.
- Ma, Ngok. 2017. “The China Factor in Hong Kong Elections: 1991 to 2016.” *China Perspectives*, 3: 17-26.
- Ringen, Stein. 2016. *The Perfect Dictatorship: China in the 21st Century*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Steinhardt, H. Christoph, Linda Chelan Li, and Yihong Jiang. 2018. “The Identity Shift in Hong Kong since 1997: Measurement and Explanation.” *Journal of Contemporary China*, 27 (110): 261-276.
- Tsai, Wen-huan, and Chih-wei Yu. 2023. “China’s Hong Kong Affairs Bureaucracy: Factional Politics and Policy Consistency.” *China: An International Journal*, 21 (1): 70-87.
- Wong, John D. 2022. “Constructing the Legitimacy of Governance in Hong Kong: ‘Prosperity

and Stability’ Meets ‘Democracy and Freedom’.” *Journal of Asian Studies*, 81 (1): 43-61.

Zhai, Keith, James Pomfret, and David Kirton. 2019. “Exclusive: China Sets up Hong Kong Crisis Center in Mainland, Considers Replacing Chief Liaison.” <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-shenzhen-exclusive/exclusive-china-sets-up-hong-kong-crisis-center-in-mainland-considers-replacing-chief-liaison-idUSKBN1Y000P> (November 26, 2019).

