

## 中國共產黨如何領導特別行政區？

中國共產黨是中華人民共和國的執政黨。《中華人民共和國憲法》（「憲法」）和《中國共產黨章程》（「黨章」）都說，「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」。黨章更聲明，「黨政軍民學，東西南北中，黨是領導一切的」。香港特別行政區是中國不可分離的部分，理應由中國共產黨領導。但是，在「一國兩制」下，香港特別行政區不實行社會主義制度和政策；中國共產黨領導全國其他地方的方式，並不在香港實行。

### 共產黨領導 有組織保證

一般香港人都知道，內地每一個省，在省長之上有一個省委書記。「省委」是中國共產黨省委員會的簡稱。根據黨章和《中國共產黨地方委員會工作條例》，省委由共產黨的省代表大會選舉產生，「主要實行政治、思想和組織領導，把方向、管大局、作決策、保落實」；具體職責包括制定貫徹執行黨中央決策部署和黨的省代表大會決議、決定的重大措施，以及討論和決定本省經濟社會發展的重大問題。省委設書記、兩名副書記和若干名常務委員，人選由省委全體會議選舉產生，報中央委員會批准。省委書記主持省委的全面工作；兩名副書記中有一名擔任省長，負責主持省人民政府的全面工作。

另外，根據黨章和《中國共產黨黨組工作條例》的規定，省人民政府裏成立「黨組」，在其中發揮「領導核心作用」。省長兼任黨組書記，政府裏的主要領導都是黨組成員。省政府處理重大問題，都要由黨組討論和決定，而黨組必須服從黨中央和省委的領導。

黨委和行政機關黨組的設立和職能，適用於所有省、自治區、直轄市以及縣和市等各級地方行政區域，在組織上和制度上保證了共產黨對地方行政區域的直接和全面領導。香港特別行政區雖然也是國家的一個地方行政區域，但在「一國兩制」下，香港特別行政區並沒有和內地各省市一樣，設立保證共產黨領導的黨組織。如果特別行政區是中國共產黨領導的，怎樣領導呢？

### 只說領導事業 未提領導特區

今年 6 月 12 日，為慶祝中國共產黨成立 100 周年，4 個中央駐港機構聯同特區政府舉辦了「中國共產黨與『一國兩制』」主題論壇。這是官方首次公開討論

共產黨在香港的地位和作用。中聯辦主任駱惠寧在論壇上發表《百年偉業的「香江篇章」》主旨演講，他說：「中國共產黨是憲法規定的中國特色社會主義的領導者，也是當之無愧的『一國兩制』事業的創立者、領導者、踐行者和維護者。」

關於共產黨怎樣領導香港的「一國兩制」事業，駱惠寧主任說：「回歸以來，中國共產黨領導香港『一國兩制』事業在探索中不斷前進。政治上，正確處理維護中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權的關係，就基本法 5 次釋法，頒布實施香港國安法，完善特別行政區選舉制度，香港『一國兩制』的憲制基礎愈加完善。經濟上，把發揮祖國內地堅強後盾作用和提高香港自身競爭力有機結合，出台系列政策惠港惠民，支持香港抵禦兩次金融危機和兩次重大疫情，使香港在各種風雨來襲時始終堅挺不倒。文化上，鼓勵香港發揮國際大都會中外文化交融的優勢，擴大深化與內地交流合作，廣泛參與國際文化藝術交流活動，香港的國際影響力日益提升。」

駱惠寧說中國共產黨領導的是「『一國兩制』事業」；他沒有說共產黨領導香港特別行政區或者特區的政府和人民。至於他列舉的共產黨在政治、經濟和文化方面對「一國兩制」事業的作為，似乎是補救、支持和鼓勵多於「領導」。

### 視為重大課題 未見完善機制

黨章的序言，列出了「中國共產黨領導人民」進行的各項事業，包括：「發展社會主義市場經濟」、「發展社會主義民主政治」、「發展社會主義先進文化」、「構建社會主義和諧社會」、「建設社會主義生態文明」。這些社會主義事業，在不實行社會主義制度的特別行政區裏應是不會進行的。至於共產黨與特別行政區的關係，黨章裏是這樣說的：「（中國共產黨）不斷加強全國人民包括香港特別行政區同胞、澳門特別行政區同胞、台灣同胞和海外僑胞的團結。按照『一個國家、兩種制度』的方針，促進香港、澳門長期繁榮穩定，完成祖國統一大業。」這段文字放在黨章談「愛國統一戰線」的一段裏，只講「團結」，不提「領導」。

如果中國共產黨認為特別行政區不應排除在「共產黨領導一切」的範圍之外，那麼黨的領導在特別行政區裏用什麼模式實行呢？2004 年 9 月，中共十六屆四中全會的決定說：「保持香港、澳門長期繁榮穩定是黨在新形勢下治國理政面臨的嶄新課題。」保持特區繁榮穩定是特區政府施政的目標和責任；共產黨指出這是治國理政的嶄新課題，似乎可理解為：第一，共產黨認為，黨對特區政府的施政負有領導責任；第二，如何有效履行這責任，尚待研究。至 2007 年 10 月，胡錦濤總書記在黨的十七大作報告說：「保持香港、澳門長期繁榮穩定是黨在新形勢下治國理政面臨的重大課題。」由「嶄新」發展為「重大」，但依然是須進行研究的「課題」。中共十九大（2017 年）以來，「一國兩制」已列為中國特色

社會主義的「基本方略」和「顯著優勢」；然而時至今日，除了《基本法》裏規定的「中央和香港特別行政區的關係」之外，中央未有就黨對特別行政區的領導提出一套完整有效的制度和機制。

## 維持有效管治 須有政黨領導

環顧世界各地的政府，不論是中央抑或地方政府，不論實行什麼制度，很少是沒有政黨領導或者主導的。香港是罕見的例外：政府沒有政黨領導，甚至立法規定行政長官不得屬於任何政黨。特區的管治團隊沒有一套共同的、清晰的政治理念；特區歷屆政府施政缺乏延續性；行政長官提出任何一項超越自己任期的經濟社會發展計劃，沒有人會把它當認真。這是特區政府不能推行有效管治、香港社會深層次矛盾和問題長期不能得到解決的一個重要原因。

中央最近兩年對香港採取的舉措，反映中央過去一直對「一國兩制」持有的某些觀念，現在改變了；因為實踐證明，這些觀念——例如香港政制要不斷增加普選成分、中央對特區高度自治範圍內的事務不加干預等——不能推動「一國兩制」成功向前發展，反而給特區帶來一次又一次政治危機，對國家主權、安全和發展利益以及特區繁榮穩定造成威脅。

「特區政府不需且不應由政黨領導」這個觀念，是否也應該改變呢？

如果特區政府要由政黨領導，這政黨可以不是中國共產黨嗎？可以是「土生」的一個政黨嗎？如果是，它和中國共產黨應是什麼關係？

如果領導特區政府的只能是中國共產黨，那麼第一，共產黨對特區的領導應採用什麼模式，讓人們看到「一國兩制」、「港人治港」、高度自治不變形、不走樣？第二，善於搞社會主義的中國共產黨，對怎樣管好資本主義的香港，是否已找到了竅門，確保這個特別行政區不但維持繁榮穩定，而且成為「全世界都為之心馳神往的新的東方明珠」？

（「香港 10 個不能迴避的政治問題」系列之四）作者是立法會前主席

（系列作者林朝暉、林緻茵按：本系列中除了我倆，榮幸邀請到立法會前主席曾鈺成參與筆耕，一起探討香港不能迴避的政治問題）

####

曾鈺成：在「一國兩制」下，香港特別行政區不實行社會主義制度和政策；中國

共產黨領導全國其他地方的方式，並不在香港實行。