

當代港澳研究

STUDIES ON
HONG KONG AND MACAO

陈广汉 黎熙元 / 主编

主办

港澳与内地合作发展协同创新中心
中山大学港澳珠江三角洲研究中心

资助

教育部人文社会科学重点研究基地
广东省『理论粤军』项目

2014 年第 3 辑

(总第 44 辑)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

當代港澳研究

STUDIES ON
HONG KONG AND MACAO

陈广汉 黎熙元 / 主编

主办

港澳与内地合作发展协同创新中心
中山大学港澳珠江三角洲研究中心

资助

教育部人文社会科学重点研究基地
广东省『理论粤军』项目

2014年第3辑

(总第44辑)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

当代港澳研究. 2014 年. 第 3 辑/陈广汉, 黎熙元主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2015. 7
ISBN 978-7-5097-7750-3

I. ①当… II. ①陈… ②黎… III. ①区域经济发展-香港-文集 ②区域经济发展-澳门-文集 IV. ① F127.658-53
② F127.659-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 134411 号

当代港澳研究 (2014 年第 3 辑)

主 编 / 陈广汉 黎熙元

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 贾宏宾 王凤兰 王 颀

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11 字 数: 162 千字

版 次 / 2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-7750-3

定 价 / 48.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

目 录

CONTENTS

专题： 香港政法热点问题

编者按语	2
宪制乃政改之路	梁美芬 / 3
论香港行政长官普选讨论中的若干争议焦点	曹旭东 / 21
功能组别当下存在的合理性分析 ——以香港自由党在立法会选举中的结果为视角	郭天武 宋 晓 / 35
政党体系与行政主导	李建星 / 54
香港政治人才的面貌 ——政务官与政治委任官员分析	何建宗 / 68
香港立法会的恶质“拉布”及其治理	田飞龙 / 88
《基本法》实施的困境与完善的可能选择	李文曾 / 102

港澳经济及与内地合作

香港知识溢出对内地创新能力影响的实证研究 ——以广东省为例	王 鹏 赵 捷 / 117
澳门博彩业近年发展及研究综述	刘 爽 / 133
佛山市港资企业经营现状及投资环境分析	黎艳艳 张光南 / 150

专题：香港政法热点问题

编者按语

2014 年对香港社会而言实乃多事之秋，《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书及全国人大常委会关于香港政改决定的发布在香港社会产生巨大反响，有关香港政治和法律的新闻不断占据媒体头版头条。在这样的背景下，从学术角度探讨其中的热点问题实有必要。本专题论文选取了其中的一些重要问题进行探讨，包括：（1）政改的宪制基础；（2）行政长官普选讨论中的争议焦点；（3）功能组别存在的合理性问题；（4）政党体系与行政主导的关系问题；（5）香港政治人才的状况问题；（6）香港立法会“拉布”及其治理问题；（7）《基本法》实施的整体情况。这些问题或者是当下的热点，或者是由来已久，在当下更加凸显，期望这样的讨论可以抛砖引玉，让问题的研究更加客观、深入和理性。

（本期组稿：郭天武、曹旭东）

宪制乃政改之路

梁美芬*

摘要：自从新一轮政改讨论以来，香港一些反对派人士不断喊出“国际标准”及“公民提名”，而这两个词正是《香港特别行政区基本法》（以下简称《基本法》）所没有的。《基本法》作为具体落实“一国两制”的最高法律文献，其位阶仅次于《中华人民共和国宪法》。本文认为，香港人讲政改，必须先了解《基本法》在“一国两制”下的宪制角色。香港要走民主之路必须让香港人认清《基本法》的本质，在政改的路途上，无论哪个方案，都必须回到《基本法》，任何偏离都是浪费时间。对香港来说，任何改革都必须建立在“一国两制”及《基本法》的宪制基础上，其过程才能得以稳定和平，这才是最重要的“国际标准”。

关键词：政改 国际标准 公民提名 《香港特别行政区基本法》
“一国两制” 《中华人民共和国宪法》

近期香港就行政长官（以下简称“特首”）选举问题，社会上出现了重大分歧。其中香港反对派一直坚持特首普选要符合“国际标准”及要有

* 梁美芬，博士，香港基本法教育协会会长，香港城市大学法学院副教授，香港立法会议员，香港大律师。

“公民提名”才算“真普选”。但偏偏“国际标准”及“公民提名”这两个概念却在《基本法》中找不到。更遑论自设“真”“假”理论，务虚地批评《基本法》早已规定的政改框架。

要对这个问题有合法合理的讨论，若从《基本法》制定的内容到修改程序作出分析，人们就不难看到就政改问题的起草设计属于中央与地方关系，而整个框架的设计有三大持份者：第一，全港市民；第二，提名委员会；第三，全国人大常委会享有最终批准权，即否决权。^①

从使用词语到设计上，有关政改的条文都涉及一些非香港普通法的概念。例如，“由全国人大常委会批准”等肯定是中国体制，而非香港自治范围的机制。人们若不正视这一点，任何提法都等于“打空拳”，浪费时间，令政改得不到任何寸进。

国务院在2014年6月9日颁布的“一国两制”白皮书^②及全国人大常委会在2014年8月31日颁布的《决定》，^③令不少香港反对派感到讶异及不可接受，显示香港的反对派对“一国两制”、中国的政治及宪制体制仍然缺乏理解，因而对《基本法》的条文理解出现重大偏差，与中央发生重大分歧。所谓知己知彼，香港人必须接受香港是以“一国两制”的方式回归祖国，并接受很多关于“一国”的宪制体制对香港落实《基本法》有重大影响。笔者希望通过本文让更多关心香港的朋友们能够茅塞顿开，以积极的态度去了解中央政府如何在中国宪制架构下，落实香港《基本法》有关规定，方能事半功倍。

尽管香港反对派未必同意，只要细阅《基本法》附件一及附件二，都能清楚地看出香港政治改革须经全国人大常委会同意，中央政府是政改主要持份者之一，而这正涉及中央与地方关系。不然，一味“自说自话”或加入所谓“国

① 见《香港基本法》第四十五条。

② 《“一国两制”在香港特别行政区的实践》，新华网，http://news.xinhuanet.com/gangao/2014-06/10/c_1111067166.htm。

③ 原文请参考香港政府网页《全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016年立法会产生办法的决定》，<http://www.2017.gov.hk/filemanager/template/te/doc/20140831a.pdf>。

际标准”“公民提名”等，均只会徒劳无功。例如《基本法》要求政改建议须经全国人大常委会“批准”或“备案”都是中国法律而非普通法概念。

一 《基本法》有关政改的规定

《基本法》第四十五条是这样规定的：“行政长官产生的具体办法由（《基本法》）附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》规定”。第一任期的选举办法由全国人民代表大会（“全国人大”）的决定规定时，《基本法》的附件一清楚地规定了从第二任期或以后的行政长官的选举办法。附件一亦同时容许了在2007年或以后的任期，行政长官选择办法存在修改的可能性。回归后，有关通过政改方案的程序在不同阶段曾产生过不同争论，其中包括：（1）立法会和行政长官的选举办法是否有需修改？（2）如果特首选举办法真的需要改变，是否需要满足《基本法》主体条文的修改要求，即第一百五十九条^①要求？或只需要根据附件一的修改程序？（3）中央权力机关所起的作用是什么？在中国这个机制中全国人民代表大会常务委员会在以上提到的修改过程中所起的作用是什么？

二 《基本法》第四十五条提到“普选” 但没有订明时间表

《基本法》的规定本身表明在《基本法》于1990年通过时，起草者已在考虑到普选的问题了。第四十五条措辞是这样写的：“最终达至一个由广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标”。

^① 《基本法》第一百五十九条规定：《基本法》的修改提案权属于全国人民代表大会常务委员会，国务院和香港特别行政区。香港特别行政区的修改议案，须经香港特别行政区的全国人民代表大会代表三分之二多数、香港特别行政区立法会全体议员三分之二多数和香港特别行政区行政长官同意后，交由香港特别行政区出席全国人民代表大会的代表团向全国人民代表大会提出。

然而,《基本法》并没有为这个“最终目标”规定时间表,第四十五条同时规定选举行政长官的办法应鉴于“实际情况”并依“循序渐进”的原则,有秩序地进行。

不难看出《基本法》在一些用词上存在一些明显的模糊之处:例如第四十五条中“最终目标”实指何时?一个由“广泛代表性”的提名委员会提名和什么是“循序渐进”及“实际情况”具体指什么?第六十八条也有同样字眼的规定。因此,谁享有解释这些字眼的最后话语权显得十分重要。而且有关条文的运作涉及中央与地方关系,因此,答案一定是中央。至于具体中央如何做,则要从《基本法》中看到端倪。例如:附件一中的第七款规定有关行政长官产生办法“如需要修改……必须经由香港立法会全体成员三分之二多数通过,及行政长官同意,并报全国人民代表大会常务委员会批准”。附件二的第三部分有关立法会议员产生办法规定“如需要修改……须经香港立法会全体议员三分之二通过”。再需要在中央“备案”。无论是“批准”抑或“备案”两个机制均涉及在全国人民代表大会常务委员会的机制,非香港内部机制。

三 谁可启动修改程序

根据《基本法》第七十四条:“凡不涉及公共开支或政治体制或政府的运作的法案方可由个别立法会议员以个人或联名提出。凡涉及政府政策者,在提出前必须得到行政长官的书面同意”。因此,个别立法会议员没有权力就政制改革提出私人议案。同时附件一虽然规定“二〇〇七年以后各任行政长官的产生办法如需修改,须经立法会全体议员三分之二多数通过,行政长官同意,并报全国人民代表大会常务委员会批准”,但是它没有提到谁有权力来决定“是否有需要”。看起来,中央政府与香港特区政府均有权在需要时可提出启动修改附件一或附件二的程序。若中央政府认为有必要修改附件,则程序上,应透过特区政府提出。

值得提出的是,《基本法》是中央政府用以履行1984年12月19日与英

国政府签订的联合声明的全国性法律。但详细阅读联合声明^①，却没法找到关于“普选”的规定。可以看出，最终达致“普选”的规定是中方在1985~1990年自行制定《基本法》时透过《基本法》起草委员会及咨询委员会商讨出来的。因此有关普选的进程，并无中英《联合声明》的依据，而是属于中国内部事务，属内政范围。因有关规定要先由香港立法会三分之二全体议员通过，再提交全国人大常委会批准或备案。^②

四 修改《基本法》附件的特殊程序

政改方案是否需要根据《基本法》第一百五十九条，好像修改主体条文一样复杂呢？^③在回归后这个问题纠缠过一阵儿，但从过往的造法，已给这个问题一个清晰的答案。例如2010年的政改方案犹得通过程序上只需要依据附件一第7段及附件二第三点的特有规定，并不需要根据第一百五十九条相对更复杂的程序进行。又例如，自从回归以来，在附件三所列的全国性法律已经从最初的六部全国性法律增加到十二部。过往17年，增加附件三所列全国性法律的祇需符合《基本法》第十八条第三款的规定，而不需要符合第一百五十九条的规定；

因此，《基本法》的主体条文（即第一条至一百六十条）才适用《基本法》第一百五十九条的修改程序，而附件一、二、三则根据其特有的修改程序，这亦适用于有关政改的修改程序。

① 参见1984年12月19日中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明（“联合声明”）。

② 《基本法》在1990年通过时，《基本法》已有三个附件、四个决定、一个建议。其中附件一和附件二是有关行政长官的选举办法和立法会的组成的办法，附件三是中华人民共和国全国性法律在香港特别行政区的适用。

③ 《基本法》的第十八条第三款规定附件三修改程序，即全国人大常委会可以经过咨询香港特别行政区基本法委员会和特区政府后对附件三的法律条文增加或删除。列在附件三的法律，应限定在国防外交有关方面以及其他依法不属于特别行政区自治范围的法律。由于附件三是全国性法律应用于香港的分界线，有一些人担忧，在第十八条第三款的规定下“增加”或“删除”附件三的法律的机制太简单了，而且附件三的修改也应遵守《基本法》第一百五十九条的修改程序。

五 中国宪政下的《基本法》

除了《宪法》第三十一条外，其实《基本法》还提及不少非香港普通法能理解的词语，例如，有关政改方案由全国人大常委会“批准”“备案”等都是中国法律的词语。虽然《中华人民共和国立法法》（简称《立法法》）并未列入《基本法》附件三直接适用于香港，但由于《基本法》很多条文提到《立法法》的内容，人们要认识这些概念，必须从认识《立法法》开始。又例如由全国人大常委会对《基本法》的解释，全国人大常委会对《基本法》的修改，均涉及中央宪制架构的运作，通过了解《立法法》有关规定在中央看来到底是什么意思，如何运作，方能真正了解中国制定《基本法》时使用这些词语的立法原意。

由于《基本法》属全国性法律中的特别法^①，《基本法》多次提及全国人大常委会的角色，因此，要了解《基本法》，应从了解全国人大常委会在国内如何运作开始。例如，就全国人大常委会的释法权，依照《立法法》^②，一个解释全国性法律的最终草案应该由全国人民代表大会常务委员会全体会议中的全体成员的大多数同意通过，由全国人民代表大会通过公告宣布。^③

与《立法法》比较，《基本法》第一百五十八条界定的解释程序更加复杂，第一百五十八条第一段规定香港《基本法》的解释权属于全国人民代表大会常务委员会。第二段进一步规定全国人民代表大会常务委员会授权香港特别行政区法院解释权限在自治区范围之内的事项。然而，第三段规定有关中央人民政府管理事务或者关于中央机关和特别行政区之间关系的事项，特别行政区法院应在做出最后判决前，征询全国人民代表大会常务委员会

① 许崇德：《中国宪法》，中国人民大学出版社，1989，第23页。

② 《立法法》第四十六条。

③ 《立法法》第四十二条规定：法律的解释权应属于全国人民代表大会常务委员会。在以下的情况，全国人民代表大会常务委员会应该进行解释：法律明确规定要求含义更加清楚的和具体的；一些法律颁布之后，出现了新的情况，要求明确规定它们的应用基础。

会的解释。同时，全国人民代表大会常务委员会对《香港基本法》作出任何解释之前必须咨询香港基本法委员会。^① 相信这个比较复杂的程序是为了确保全国人民代表大会常务委员会对于香港《基本法》解释是非常慎重的。

六 “实际情况”与“循序渐进”如何解读

《基本法》的第四十五条及六十八条都提及政改要顾及“实际情况”，很多人对这个词不理解。其实，这类概念在《立法法》中也多次出现，例如《立法法》在不少处使用了“具体的情况和需要”等类似的词语。^②

香港当地一些人以为有很多人上街、参与违法“占中”就可迫使中央接受香港政改必须全盘照搬西方一套。这种想法正反映了这些人是全不了解中央的看法。其实，越多人参加以非法手段去胁迫中央，反而会使中央认为香港实际情况并不适合照搬西方一套，因为很多香港人对“一国两制”的

① 《基本法》在多次提及基本法委员会的角色，每次都是在重大中央政府与香港特区政府关系的条文适用时出现。例如第十七条、第十八条、第一百五十八条及第一百五十九条。1990年4月4日全国人大常委会关于设立基本法委员会的建议规定：基本法委员会是全国人大常委会下设的工作委员会。不同于一般全国人大下设的委员会，基本法委员会12名委员中有6名来自香港。

② 例如：《立法法》第七十二条规定：省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规……省、自治区的人民代表大会常务委员会在对报请批准的较大的市的地方性法规进行审查时，发现其同本省、自治区的人民政府的规章相抵触的，应当作出处理决定。

如第六十三条所说，根据中国法律的一般分类，宪法具有最高的权威，行政命令的法律地位则属最低。当一个低阶位的法规违背了一个高阶位的法律时，这个低阶位的法律便会无效。

见《立法法》第六十三条。例如，《立法法》规定：

(1) 执行法律、行政法规需根据地方行政区域的“具体的需要”，是为了实施相关的法律和行政法规。

(2) 在地方事务范围的事项（问题、事情）规定地方法规。直接在中央政府的管理之下省、自治区和直辖市，可以根据他们地区的“具体情况和需要”颁布地方法规。法律和行政法规经过国家的颁布之后开始生效，地方法规若与全国性法律抵触就变得无效，颁布法律的机构应该立即修改或废除这个地方法规。

中国是一个大国，按地理行政区划分为省、自治区、直辖市等。实际上，并不是所有的地方法规都经过中央机构讨论。因此，地方法律和法规通常在被发现与全国性法律相矛盾时才会变为无效。

认知度还不够。这就是中央对香港“实际情况”与香港一些人判断的差异，从而中央在考虑政改步骤的决定时与这些人出现重大分歧。“循序渐进”一定是有序进行。“占中”违法捣乱香港秩序的争取方法肯定是违反“循序渐进”原则，中央不但不会接受这些人的建议，反而会更加肯定他们的建议对国家、对香港是行不通的。

七 中国宪政下的“备案”与“批准”

政制改革争论的另一个争论点是有关附件一和附件二的解释。^①在附件一和附件二中都有相似的要求：“如需修改”和“全体成员的三分之二多数同意”和“行政长官的同意”。相比之下，附件一关于特首选举和附件二关于立法会选举的修改程序中唯一的不同是由全国人大常委会“批准”和“备案”这两个对政改关键的机制到底在中国宪制架构下是什么意思？是怎样运作的？

全国人大常委会“备案”和“批准”并不是香港内部的机制，而是中国《立法法》中经常使用的名词。

例如，《立法法》经常提到所有的行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例和规章应该在一定期限内上报相应负责的机构“备案”。^②这些都

① 《基本法》中的附件二明确规定二〇〇七年以后香港特别行政区立法会的产生办法和法案、议案的表决程序，如需对本附件的规定进行修改，须经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会备案。附件一也规定二〇〇七年以后各任行政长官的产生办法如需修改，须经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会批准。

② 由国务院颁布行政法规应该报全国人民代表大会常务委员会“备案”；在中央政府直接领导下省级的、自治地区和直辖市人民代表大会及其常务委员会颁布的地方法规应报全国人民代表大会常务委员会和国务院委员会“备案”；由被授权的机关颁布的条款应该报给予其权力的授权机关“备案”。而《立法法》第九十九条则规定国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求，由常务委员会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见。前款规定以外的其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议，由常务委员会工作机构进行研究，必要时，送有关的专门委员会进行审查、提出意见。

是出现在《基本法》关键的条文而港人不熟识的制度。明显属中国宪制的特色。

“批准”是指必须在全国人大常委会签订同意批准有关法律方能生效。

“备案”是指有关法例在地方通过后先生效后备案，直至全国人大常委会认为有关法律违反上级法律或全国性法律，则会变成无效。有关行政长官选举办法附件一用了“批准”。有关立法会选举办法附件二则用了“备案”。

八 《基本法》和《立法法》的相似性与不同之处

根据《基本法》的第十七条第二款规定香港特别行政区立法会颁布的法律必须报全国人大常委会“备案”；并规定上报备案不影响此法律的生效。与《立法法》的规定非常相似。

第三款则规定如果全国人大常委会经过咨询香港特别行政区基本法委员会……全国人大常委会可以“驳回”存在问题的法律但是不能修改。与上述的程序相比，《基本法》第十七条在规定的法律的退回程序上有一个额外的步骤。（1）经过咨询基本法委员会之后，有疑问的法律只能被撤回。但是法律一旦被撤回，它立即变得无效。（2）在这个条款下全国人大常委会的权力存在着另一个限制，也就是说全国人大常委会只能撤回法律，但是不能对法律的内容有修改。曾经有人提过，有关立法会的选举办法在香港先立法生效，再交全国人大常委会备案。香港立法会有机会“先斩后奏”。

不过，从实际情况出发，香港应先讨论2017年特首选举办法以后方可讨论立法会选举办法。有关讨论在社会必然引起广泛讨论，若根据“政改五部曲”^①，

① “政改五部曲”是指：

1. 行政长官向全国人大常委会提交报告，请全国人大常委会决定两个选举产生办法是否需要进行修改；
2. 全国人大常委会决定是否需要进行修改；
3. 特区政府向立法会提出修改议案，并经立法会全体议员三分之二多数通过；
4. 行政长官同意经立法会通过的议案；
5. 行政长官将有关法案报全国人大常委会，全国人大常委会予以通过或备案。

特区政府必然先征询全国人大常委会的意见，因此，有关立法会产生办法先生效后被发回等尴尬情况并不会出现。

九 全国人大常委会在香港政制改革中的宪制角色

在回归后，全国人大常委会曾就《基本法》附件一及附件二进行过一次解释，亦就香港政改问题进行过三次决定，包括2004年4月6日的解释、2004年4月26日的决定、2007年12月29日的决定及2014年8月31日的决定。

2004年4月6日的解释^①主要是说明“附件一及附件二”提及的“2007年以后”一词可包括2007年。即根据法律解释，附件一及附件二最早可于2007年进行修改。不过，就香港“实际情况”及“循序渐进”的原则，全国人大常委会于2004年4月26日同时通过决定，2007年及2008年香港不适合进行行政长官及立法会的双普选，并规定2008年的立法会的比例，功能组织与直接选举议席必须保持50:50的比例。^②

2005年香港特区政府欲基于这两个决定进行政制改革，惜未成功，未能在立法会通过。2007年12月29日全国人大常委会颁布决定，再次为普选特首铺路。2010年，香港特区政府重起炉灶，调整了方案，2010年6月22日在立法会获得通过。

从上述几份重要宪制文件及《基本法》的条文中可以看出，全国人大常委会在政制的问题总会容许一定的讨论空间，特别是在时间表及路线图。例如，第四十五条及第六十八条分别以“最终达至”普选，但没有提及具体时间表，^③附件一及附件二，则用“如有需要”一词。2007年12月29日

① 见2004年4月6日《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉附件一第十七条和附件二第三条的解释》。

② 见2004年4月26日《全国人大常委会关于香港特别行政区2007年行政长官和2008年立法会产生办法有关问题的决定》。

③ 2007年12月29日《全国人大常委会有关香港特别行政区2012年行政长官和立法会产生办法及有关普选问题的决定》。

的决定则多次以“可”字表达对政制未来发展的指引与空间，例如“可”参照选举委员会的四大界别、^① 2017年“可”普选行政长官、2020年……在普选行政长官以后，“可”普选立法会。均以“可”字对时间的要求提出一些弹性。若因各种原因，万一无法落实，并无违宪。因“可”在法律上的定义，是给予决策者酌情权，法律上的意思并不等同“必定”“必须”。

其他重要用词如第四十五条提及的“广泛代表性”及“民主程序”均是容许一定的讨论空间，并没有把定义定死。不过，随着更接近落实普选的目标，为了更好落实普选，人大常委会的决定必须一次比一次清晰，必须一次比一次具体。

香港有人坚持在提名委员会以外的提名方法，如争取公民提名或政党提名等，不过，若第四十五条的立法原意是包括除提名委员会以外的形式，则《基本法》的用语会是“如提名委员会等方式”去提名。明显的，第四十五条并没有提到其他的提名方式，表示在公权力的行使中，只有提名委员会享有提名权。全国人大常委会不同意公民提名或政党提名的决定，完全是合宪合理的。

十 全国人大常委会决定的合法性

根据《中华人民共和国宪法》和《基本法》，全国人大常委会有权决定是否“批准”《基本法》（附件一）及是否“备案”《基本法》（附件二）由香港特别行政区行政长官提交的政制改革报告。根据《基本法》第四十三条，香港特别行政区行政长官是香港特别行政区的首长，代表香港特别行政区，并对中央人民政府负责，从国家的角度，行政长官是国家的官员；从香港的角度，行政长官是地区的首长。根据基本操作，行政长官如其他地方首长——如省长——一样应定期汇报工作，而国务院负责港澳工作的就是港

① 同上，见《基本法》附件一，“四大界别”分别为：（1）工商、金融界；（2）专业界；（3）劳工、社会服务、宗教等界；（4）立法会议员、区域性组织代表、香港地区全国人大代表、香港地区全国政协委员的代表。