

立法會問題第十二條（書面答覆）

會議日期：二零零三年五月二十八日

提問者：劉慧卿議員

作答者：政務司司長

問題：

在本立法會會期，行政長官在 1 月而非一如過往在 10 月發表施政報告，財政司司長則仍在 3 月公布財政預算案。行政機關在檢討此項安排後，向本會表示把發表施政報告與財政預算案相距的時間縮短至約兩個月是適當的，能令施政報告內的施政重點及政策更適時地在財政預算案中反映出來、令施政報告與財政預算案的有關工作更緊密配合，以及改善行政機關的整體效率，因而決定未來數年繼續採用本會期的做法。然而，行政機關承認該項安排有缺點，就是由 10 月立法會會期開始至翌年 1 月施政報告發表期間，立法會的工作可能將出現一段真空時期。就此，行政機關可否告知本會：

- (一) 有何具體理據，證明在 1 月而非 10 月發表施政報告，更能改善行政機關的整體效率，以及令施政報告及財政預算案更緊密配合；
- (二) 有否進行評估，以確定在 1 月發表施政報告的做法對公眾帶來的好處；若有，評估的詳情；
- (三) 哪些海外國家的行政機關並不是在立法機關的會期開始時發表施政報告(或等同文件)；及
- (四) 會否重新考慮恢復在每年 10 月發表施政報告的做法，以免在立法會會期首數個月，立法會的工作出現真空時期的情況；若否，所持的理據？

答覆：

主席：

- (一) 行政長官在二零零三年一月發表他第二屆任期內首份施政報告，財政預算案保持在三月公布。根據這個時間表，發表施政報告與公布財政預算案的時距由以往大約五個月縮短至兩個月。在這個時距下，施政報告內的施政重點及政策，更能適時地反映在二零零三年財政預算案內。具體例子包括：
- (a) 施政報告內公布三管齊下的消滅財赤計劃，已反映在同年三月公布的二零零三至零四年度開支預算及中期預測中；及
  - (b) 財政預算案已配合施政報告，提出一系列財政措施，包括設立 10 億元的基金，等額補助大學籌得的私人捐款；及撥款二億元，推行措施鼓勵在大珠三角投資及在香港設立辦事處。
- (二) 政府曾檢討二零零三年發表施政報告及公布財政預算案的時間表，認為縮短兩者之間發表的時距至大約兩個月是合乎公眾利益，原因是：
- (a) 施政報告與財政預算案有關工作本是息息相關，應互相緊密配合。施政報告在一月發表，而預算案在三月公布，可把兩者相距的時間縮短，從而加強釐定施政計劃和政策，與編制財政預算案之間的統籌及配合，並且確保可盡快落實在施政報告內公布需要額外撥款的新政策，讓公眾受惠；及
  - (b) 未來數年，政府的財政狀況處於整固期。因此，施政報告與財政預算案的有關工作是否能緊密地互相配合至為重要。由於資源將更為匱乏，政府釐定施政計劃和政策時，更須考慮是否已取得所需資源。制定財政預算時，亦必須因應社會當前急務，集中投放資源。

在檢討期間，政府會重新審視各個可縮短發表施政報告及財政預算案時距至大約兩個月的方案，並檢討有關方案的利弊及對各方面的影響。結果發現，其他方案均涉及更重大的改動，在短、中期內實施，並不可行。例如，若當局更改公布財政預算案的時距至十二月，以配合施政報告在十月發表，這不但會影響政府財政收入預算的準確性，及引帶其他實際問題，更會導致有需要修訂「財政年度」及「評稅年度」的法定定義，影響深遠。因此，在一月發表施政報告，是短、中期內唯一可行的方案，以落實縮短施政報告及財政預算案時距所帶來的利益。

(三) 政府在研究發表施政報告的安排時，曾參考海外的經驗。由於外國實行的政制各有不同，海外行政機關向立法機關發表工作報告的時距及其內容，亦不一致。例如：

- (a) 法國總理每年向國會發表政策宣言，但沒有既定的時間表。
- (b) 德國總理會在新一屆國會上任後不久發表國情咨文，並在國會任期內不時向國會發表政策宣言，但卻不會定期在每年國會會期開始時發表施政報告；
- (c) 英國的女皇敕語雖在每年國會會期開始時發表，但只臚列政府將提交國會審議的法案，其性質與香港的施政報告不盡相同。

此外，就施政報告及財政預算案的時距而言，亦有其他國家採納與香港本年所採納的類似安排。例如美國的財政預算案，均於每年總統向國會發表國情咨文後約一個月內公布。

基於各地政制上的差異，過於概括地將海外的經驗與香港比較並不恰當。

- (四) 為解決有議員憂慮，尤其是在立法會換屆時，施政報告在一月發表，會有可能令立法會的工作出現一段真空時期，政府將在日後每年立法會會期開始的首個會議，由政務司司長向立法會提交政府當年的預算立法議程，以便議員可立即安排他們的工作。政府亦會盡量提早向立法會提交法案，供議員審議。

長遠而言，如立法會同意，政府可以再考慮更改公布財政預算案的時間表，在發表施政報告及財政預算案之間的時距維持在大約兩個月的大前提下，研究可否回復 10 月發表施政報告的安排。