

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2212/02-03號文件

檔號：CB2/H/1

2003年6月6日內務委員會特別會議文件

立法會秘書處擬備
議員就發表施政報告及財政預算案的時間表
與政府當局進行討論的進展時序表

日期	進展	有關文件
2002年6月24及25日	<p>政務司司長在2002年6月24日與內務委員會主席會面時告知內務委員會主席，政府當局已決定將發表施政報告的時間改為1月，以縮短施政報告與財政預算案兩者相距的時間。</p> <p>政務司司長在2002年6月25日致內務委員會主席的函件中證實此項新安排。</p>	政務司司長2002年6月25日的函件載於附錄A。
2002年6月28日	<p>鑒於議員對新安排提出疑問及關注，內務委員會在2002年6月28日決定邀請政務司司長出席2002年7月5日的特別會議。</p> <p>政務司司長在2002年7月3日致函內務委員會主席，告知內務委員會主席署理政務司司長孫明揚先生將會出席特別會議，並解釋採用新安排的原因是——</p> <p>(a) 縮短施政報告與財政預算案兩者相距的時間；及</p> <p>(b) 讓新上任的各位局長有時間確定各自的工作優先次序，以協助行政長官擬備施政報告。</p>	政務司司長2002年7月3日的函件載於附錄B。

日期	進展	有關文件
2002年7月5日	<p>在2002年7月5日內務委員會特別會議上，議員對政府當局沒有就發表施政報告及財政預算案的新時間表諮詢立法會，表示強烈不滿。</p> <p>由於議員對採用新訂的時間表作為長久做法有所保留，內務委員會主席建議，政府當局應盡早與議事規則委員會商討根據新的時間表辯論下一份施政報告的詳細安排。署理政務司司長表示同意。</p> <p>為方便議員討論，秘書處為2002年7月5日的特別會議擬備了一份有關《議事規則》第13(1A)條的背景資料文件。</p> <p>議事規則委員會於1998年7月至1999年4月的工作進度報告的摘錄亦送交議員參考。</p>	<p>2002年7月5日特別會議的會議紀要摘錄載於附錄C。</p> <p>背景資料文件(CROP27/01-02號文件)載於附錄D。</p> <p>有關摘錄載於附錄E。</p>
2002年7月24日	<p>行政署長在2002年7月24日致內務委員會主席的函件內，提供有關發表施政報告及財政預算案的修訂諮詢時間表，供議員參閱。</p>	<p>行政署長的函件載於附錄F。</p>
2002年9月至2003年5月	<p>議事規則委員會曾於若干次會議上討論有關事宜。</p> <p>議事規則委員會聽取了由立法會秘書處擬備的“選定海外司法管轄區立法會期的開始及其與發表施政報告和財政預算案演辭在時間安排上的關係”研究報告。</p> <p>行政署長在2003年1月2日致議事規則委員會的函件中表示，政府當局會考慮旨在縮短施政報告與財政預算案兩者相距時間的各項方案對各方面的影響。有關方案包括——</p> <p>(a) 行政長官在1月發表施政報告，財政預算案則在同年3月公布；</p>	<p>有關的研究報告(CROP38/01-02(01)號文件)載於附錄G。</p> <p>行政署長的函件載於附錄H。</p>

日期	進展	有關文件
	<p>(b) 行政長官在10月初立法會新會期開始時發表施政報告，財政預算案則在翌年1月公布；及</p> <p>(c) 考慮到行政長官的任期由7月開始，行政長官在7月發表施政報告，財政預算案則在同年9月公布。</p> <p>議事規則委員會研究立法會秘書處擬備的文件內所載上述3項方案對立法會運作造成的影響。</p> <p>議事規則委員會在2003年4月7日的會議上，曾研究政府當局一份題為“日後發表施政報告及財政預算案的時問表”的文件，該文件載述政府當局檢討有關事宜的結果。</p> <p>應議事規則委員會的要求，行政署長承諾轉達議事規則委員會的意願，即政府當局應重新考慮日後發表施政報告的時問表，因為委員強烈認為政府當局就縮短施政報告及財政預算案的發表日期所提出的理據沒有說服力，以及當局就日後發表施政報告及財政預算案的時問表達致的結論，反映當局沒有誠意就此事諮詢立法會議員。</p>	<p>議事規則委員會的文件(CROP31/02-03號文件)載於附錄I。</p> <p>隨附於CROP55/02-03號文件的政府當局文件載於附錄J。</p>
2003年5月9日	<p>議事規則委員會在2003年5月9日向內務委員會匯報其意見及現時與政府當局進行討論的情況如下 ——</p> <p>(a) 議事規則委員會大部分委員認為，政府當局未能就其把發表施政報告與財政預算案相距的時間縮短至兩個月一事，提出具說服力的理據；</p> <p>(b) 議事規則委員會大部分委員認為，在10月發表施政報告對立法會運作較為適合；及</p>	<p>議事規則委員會的文件(CROP55/02-03號文件)載於附錄J。</p>

日期	進展	有關文件
	<p>(c) 現時“財政年度”的定義應維持不變。</p> <p>議員要求政府當局應盡早回應議事規則委員會的意見，而當局的回覆應是建議而非決定。</p>	
2003年5月12日	內務委員會主席向政務司司長轉達議員的要求。	
2003年5月14日	<p>政務司司長在2003年5月14日致內務委員會主席的函件中提供政府當局就此事所作的回覆。</p> <p>政務司司長在函件中表明，政府當局相信，總體而言，在未來數年沿用2003年的時間表是最適當的做法。</p>	政務司司長的函件載於 附錄K 。
2003年5月16及23日	議員在2003年5月16及23日的內務委員會會議上同意，應在2003年6月6日內務委員會特別會議上與政務司司長討論發表施政報告與財政預算案的時間表。	

立法會秘書處
議會事務部2
2003年6月2日

附錄A

電話：2810 2323

傳真：2524 5695

香港中環
昃臣道8號
立法會
內務委員會主席
周梁淑怡議員

梁議員：

發表施政報告的時間

正如昨天我在與你定期會面時提及，政府檢討了行政長官發表施政報告的時間表。現在讓我以書面概述發表施政報告的新時間表，及解釋作出轉變的理由。

按照以往做法，行政長官均在十月初發表施政報告，財政司司長則在下一年的三月公佈財政預算案。發表施政報告與公佈財政預算案，兩者相距約五個月。行政長官在施政報告中提出需要撥款的建議，往往因而受到相當拖延，未能即時推行。上述延誤已引起社會人士關注。因此，我們計劃更改發表施政報告的時間表。讓我在此解釋我們的計劃。

自下一個立法年度開始，行政長官建議在每年一月的第二個星期發表施政報告，而財政預算案的公佈時間則維持不變。也即是說，下一個施政報告將會在二零零三年一月八日發表，而下一份財政預算將會在二零零三年三月五日公佈。這安排可以縮短施政報告與財政預算兩者相距的時間，以便我們能盡快落實新政策，及早讓市民受惠。

我們明白發表施政報告的時間可能會影響立法會每年的工作時間表。因此，我們預早向立法會通報。謹請你在下一次內務委員會會議上，告知議員我們的計劃，以便議員計劃來年的工作。行政署長會樂意與議員跟進立法會就施政報告作出辯論之時間表及安排。

政務司司長

二零零二年六月二十五日

附錄B

電話：2810 2323

傳真：2524 5695

香港中環
昃臣道 8 號
立法會
內務委員會主席
周梁淑怡議員，GBS，JP

梁議員：

發表施政報告的時間

謝謝你邀請我出席七月五日的內務委員會會議，向議員解釋政府更改發表施政報告時間表背後的理據。

讓我在此重申兩個驅使我們決定更改發表施政報告時間表的主要考慮，以供議員參考。在我們於六月二十四日及七月二日的會面時，我已向你作出有關的解釋。

首先，正如我在六月二十五日的信件中所強調，縮短發表施政報告及公佈財政預算兩者的時距，有助我們盡快落實施政報告中提出需要額外撥款的新措施，以符合社會的整體利益。

其次，議員諒會察悉，政府剛剛組成主要官員的新班子。新任的決策局局長須時仔細研究各自的政策範疇，並諮詢有關界別及受影響人士，編定個別的工作優先次序，以支持行政長官下一份施政報告。考慮到編寫施政報告需時，要維持目前的時間表，在本年十月發表施政報告既不符實際情況，亦不可行。

基於上述背景，我們決定下一份的施政報告應於明年一月發表，而繼後的施政報告亦應於每年一月發表。我了解到新的時間表或會對立法會的全年工作計劃有所影響，因此，我已第一時間於六月二十四日，透過我們的定期會面，知會議員有關的計劃。

我很抱歉，因我須在星期四、五出外公幹，不能出席七月五日的內務委員會會議，親自向議員解釋發表施政報告的新時間表背後的理據。屆時，將會由署理政務司司長孫明揚先生，代表政府出席該次內務委員會會議，解答議員的問題。為此，孫先生已重新安排了他當天的日程。

政務司司長

二零零二年七月三日

節錄自2002年7月5日立法會內務委員會特別會議紀要

X X X X X X X X

I. 內務委員會主席匯報與政務司司長於2002年7月2日會面的情況

行政長官發表施政報告的時間

14. 內務委員會主席表示，在她與政務司司長於2002年7月2日的會面中，政務司司長重申了更改發表施政報告時間的理由，而該等理由在上星期的會面時及他於2002年6月25日的來函中已有提及。政務司司長表示，施政報告在60年代及70年代並非在10月發表，而《議事規則》第13(1A)條有關時間的規定亦非強制性質。政務司司長亦表示，由於新任主要官員需要時間熟習各自的政策範疇，並在擬備施政報告時提供意見，故在2003年1月發表施政報告會較為可取。

15. 內務委員會主席告知議員，她向政務司司長解釋，議員認為更改發表施政報告的時間事關重大，如能諮詢立法會並與立法會磋商，在落實有關改變時便會更為有效。內務委員會主席補充，她強調，基於互相尊重的原則，政府當局理應諮詢立法會。

16. 內務委員會主席表示，此事會在議程第II項下討論。她表示，由於政務司司長現時身在英國，出席慶祝香港特別行政區(下稱“香港特區”)成立5周年的活動，署理政務司司長孫明揚先生會參與有關討論。

II. 發表施政報告的時間

(立法會CROP27/01-02號文件)

(政務司司長2002年7月3日就“發表施政報告的時間”的來函)

(楊森議員2002年7月4日的來函)

17. 內務委員會主席表示，議員在內務委員會上次會議上同意，議員應在下午3時30分與政務司司長會面前，彼此先進行討論。內務委員會主席進一步表示，就於1999年4月28日藉立法會決議訂立的《議事規則》第13(1A)條，立法會秘書處已擬備背景資料文件。內務委員會主席表示，在規則第13(1A)條於1999年訂立時，議事規則委員會曾詳細討論此事，並與政府當局交換意見。她補充，議事規則委員會於1998年7月至1999年4月的工作進度報告內的有關部分摘錄已在會議席上提交，方便議員參考。

18. 楊森議員歡迎在與政務司司長會面前，先讓議員彼此進行討論的安排。楊議員提述議事規則委員會的工作進度報告第3.13段時表示，該委員會曾於1998年10月諮詢議員，而當時作出回應的58位議員中，大部分贊成在10月開始新會期，以便與發表施政報告的時間配合。楊議員進一步表示，屬於民主黨的議員仍維持同樣的意見。他指出，根據慣例，立法會每一會期在10月開始，並由行政長官(或前香港總督)在新會期開始時發表施政報告，隨後在3月提交財政預算案。他補充，立法會就施政報告進行辯論，以及立法會各事務委員會在聽取施政報告後計劃其工作，亦屬慣例。

19. 助理秘書長1澄清，議事規則委員會於1998年進行諮詢時，曾就是否贊成每一會期的首次會議均與發表施政報告的時間配合，以及就多個有關會期開始及結束時間的不同方案，分別諮詢議員。助理秘書長1表示，當時作出回應的議員大部分贊成在10月開始新會期，而且亦贊成新會期應配合施政報告的發表時間。

20. 楊森議員強調，行政長官在新會期開始時發表施政報告，具有行政機關向立法機關負責的重要象徵意義。楊議員表示，最令人感到遺憾的是，政府當局現在單方面更改發表施政報告的時間，而如此轉變對立法會的運作有重大影響。

21. 葉國謙議員感謝立法會秘書處擬備關於在1999年訂立《議事規則》第13(1A)條的背景資料文件。葉議員表示，雖然他理解到在新會期開始時發表施政報告的安排有其充分理由，但他認為在1月發表施政報告的做法並非不可接受。葉議員進一步表示，屬於民主建港聯盟的議員對發表施政報告的時間並無特別意見。他補充，由於新任主要官員剛剛就職，讓他們有時間熟習其政策範疇及制訂工作計劃，是合理的做法。不過，葉議員認為，即使政府當局有權更改發表施政報告的時間，亦應事先諮詢立法會及與立法會進行磋商。他補充，政府當局應尊重立法會的行事方式及議員就發表施政報告的時間所表達的意見。

22. 李卓人議員表示，建議對發表施政報告及公布財政預算案的時間作出改變，不但會影響立法會的運作，亦會縮短進行公眾諮詢的時間。李議員強調，就原則而言，政府當局不應在未有事先進行諮詢及討論的情況下，作出可能會影響立法會的改變。他認為應繼續沿用現行做法，並應在進行詳細討論後，才就施政報告及財政預算案未來的安排作出決定。

23. 劉慧卿議員表示，問題在於政府當局並無就影響立法會運作的新安排諮詢立法會。她進一步表示，雖然議

員似乎接受規則第13(1A)條在1999年訂立時應是為行政長官發表施政報告提供彈性，但當時的理解是，施政報告應在每一會期的首次會議上發表。她補充，在1999年進行討論期間，雖然政府當局認為並無必要訂立規則第13(1A)條，但沒有不同意行政長官應在每一會期的首次會議上發表施政報告。劉議員表示，她感到震驚的是，當局現時竟在沒有事先與立法會商討的情況下單方面決定更改有關安排。她表示，採用現行做法是有其充分理由的，而她不能接受行政長官在整個5年任期均採用發表施政報告的新時間安排。

24. 劉慧卿議員建議立法會秘書處研究海外先進國家在此方面的做法，探討當地立法會期的開始，以及其與擬備／提交施政報告及財政預算案之間的關係。她亦建議有關研究應包括該等國家的財政預算案如何提交國會，例如財政預算案的收入及開支部分是否分開在兩個不同場合提交。劉議員認為，有關資料會有助議員考慮日後會期開始的安排，以及發表施政報告和公布財政預算案的時間。

25. 法律顧問指出，《議事規則》第13(1A)條的擬寫方式反映立法會的做法及期望，即施政報告應在10月開始的會期的首次會議上發表。他表示，議事規則委員會主席在1999年4月28日立法會會議席上動議在《議事規則》第13條內加入第(1A)款的決議時表示，規則第13(1A)條並非硬性規定行政長官只可在每一會期的首次會議，而不可在其他任何時間，發表施政報告。法律顧問亦指出，雖然《基本法》第六十四條規定，香港特區政府須“定期向立法會作施政報告”，但並無就發表施政報告的次數或時間作出具體規定。法律顧問補充，自《議事規則》第13(1A)條於1999年生效以來，行政長官曾有一次在會期的第二次會議上發表2001年施政報告。

26. 內務委員會主席表示，在《議事規則》於1999年增訂規則第13(1A)條之前，議事規則委員會曾詳細討論有關的憲制及運作事宜，例如每一會期的開始和發表施政報告及公布財政預算案的時間。內務委員會主席表示，議事規則委員會在1999年認為，本着“政府當局在未來各年的施政報告仍會計劃在10月發表”此一理解，宜增訂規則第13(1A)條，訂明行政長官在通常於10月開始的每一會期首次會議上發表施政報告。內務委員會主席指出，規則第13(1A)條只是在顧及過往做法及運作方面的因素後訂立的一項授權條文，以便行政長官發表施政報告。

27. 內務委員會主席進一步表示，如政府當局現時決定押後至1月才發表施政報告，便與1999年的理解有所偏離。她指出，在過去數年，行政長官不是在每一會期的首次會議，便是在第二次會議上發表施政報告。內務委員會

主席強調，重要的是政府當局應明白到，如要提出影響立法會運作的重大轉變，應有諮詢立法會的過程。

28. 何秀蘭議員表示，在每一會期開始時發表施政報告的做法，反映行政機關向立法機關負責。何秀蘭議員認為，《議事規則》第13(1A)條只是提供彈性，讓行政長官可在10月內的任何會議上發表施政報告。她指出，行政長官曾在1998年及2001年的會期的第二次會議上發表施政報告，這只是由於當年進行換屆選舉，議員須在新任期的首次會議上宣讀誓言及選舉立法會主席。何議員進一步表示，雖然她認同可以更改發表施政報告的時間，但必須先就有關轉變諮詢立法會，而政府當局亦應就立法會的運作將如何受到影響作出全面評估。

29. 司徒華議員指出，政府當局的建議是在行政長官整個5年任期內，把發表施政報告的時間押後至1月，並把財政預算案中收入及開支建議的諮詢工作合併。司徒議員認為，此事關乎例如憲制慣例及立法會自主權等重要事宜。他表示，根據《基本法》，香港特區政府向立法會負責，因此政府不得向立法會作出指示或“命令”。他強調，向立法會發表施政報告是行政長官的責任，而此等安排的任何轉變，只應在諮詢立法會後透過磋商作出。他強烈批評政府當局並無就更改發表施政報告的時間諮詢立法會。

30. 涂謹申議員表示，從議事規則委員會的工作進度報告第3.13至3.16段清楚可見，每一會期的首次會議應與施政報告的發表時間配合。涂議員進一步表示，政府當局單方面更改發表施政報告的時間，可引致嚴重後果。他要求記錄在案，載明他保留在法庭對政府當局的決定提出質疑的權利。他解釋，他不希望令政府當局覺得議員不反對押後至1月才發表施政報告的建議。

31. 楊森議員表示，他並不信服政務司司長在2002年7月3日來函中所作的解釋，即縮短發表施政報告及公布財政預算案兩者相距的時間，會有助確保施政報告所宣布的新措施能夠盡快落實，而有關安排亦符合社會的整體利益。楊議員表示，政府當局在沒有充分理由及未經事先諮詢立法會的情況下改變既定做法，是完全不可接受的。楊議員補充，雖然新任主要官員可能需要較多時間就下一份施政報告提供意見，但他不同意在行政長官整個5年任期內沿用新安排。

32. 楊森議員進一步表示，他在2002年7月4日的函件(於會議席上提交)中，提供了某些海外先進國家有關做法的資料。他指出，在美國、英國及台灣，新選出的政府均可在選舉後3個月內宣布施政方針。至於香港，楊議員表

示，社會期望政府推出即時措施，應付失業率高企等迫切問題。如施政報告要押後至明年1月才發表，市民便會極為失望。

33. 梁耀忠議員詢問，議員可否就發表施政報告的時間達成共識，以便把有關意見告知署理政務司司長。

34. 楊森議員建議，議員可要求政府當局依循現行做法，在10月發表施政報告。劉慧卿議員及何秀蘭議員表示贊同。劉議員補充，政務司司長在2002年6月25日的來函中，確認行政長官在10月發表施政報告是既定做法。她認為，在立法會與政府當局制訂新安排之前，應沿用現行做法。

35. 葉國謙議員表示，如有充分理由支持押後至較後時間才發表施政報告，他不會堅持在10月發表施政報告。

36. 黃宏發議員表示，政府當局的建議其實帶出了兩項不同的問題。黃議員認為，如有需要讓新任主要官員有時間為施政報告提供意見，則訂明行政長官可在任何時間向立法會發言的《議事規則》第8條便可處理此情況。至於縮短發表施政報告與公布財政預算案兩者相距的時間，黃議員表示，這涉及改變立法會長久以來的做法，因為施政報告通常在10月發表。黃議員表示，如政府當局打算把在1月發表施政報告的做法定為長遠安排，便應與立法會進行詳細討論。

37. 梁耀忠議員要求就楊森議員的建議進行表決，以便可把內務委員會大多數議員所表達的意見告知署理政務司司長。內務委員會主席解釋，議員彼此在是次特別會議上進行的討論，目的只是使議員更了解在1999年制定規則第13(1A)條的背景。內務委員會主席表示，議員要處理的問題是，他們是否贊同政府當局的建議，把發表施政報告的時間改為1月。她表示，由於議員對政府當局的建議表達了不同意見，就任何一位議員的建議進行表決無大作用。她表示，議員應向剛到席的署理政務司司長直接提出他們的關注事項。

與署理政務司司長舉行會議

38. 內務委員會主席歡迎署理政務司司長孫明揚先生及其他政府代表出席會議。

39. 內務委員會主席表示，委員深切關注到，政府當局事先未經諮詢立法會，便更改發表施政報告的時間。她要求署理政務司司長向議員解釋，當局何以要作出此項改變，以及為何事先沒有諮詢立法會。

40. 署理政務司司長表示，政務司司長曾蔭權先生已在2002年6月25日及7月3日的來函，以及在過去兩星期與內務委員會正副主席的例行會面時，解釋了作出更改的各項原因。署理政務司司長解釋，按照以往做法，行政長官在每年10月發表施政報告，而財政司司長則在下一年的3月公布財政預算案。因此，發表施政報告與公布財政預算案，兩者相距5個月。行政長官在施政報告中提出需要新撥款的建議，往往因而大受拖延，未能即時推行。故此，政府當局建議把發表施政報告的時間更改為1月的第二個星期，以縮短施政報告與財政預算案兩者相距的時間。此舉的目的是為了確保盡快落實在施政報告內公布的新政策，而整體社會也會受惠。

41. 署理政務司司長進一步表示，新任的主要官員都是剛剛就職，他們需要時間檢討進行中的計劃，諮詢有關方面及受影響人士，以確定各自的工作優先次序，協助行政長官擬備下一份施政報告。考慮到需要時間擬備施政報告，若要維持目前的時間表，在本年10月發表施政報告的做法，既不符實際情況，亦不可行。

42. 署理政務司司長表示，政府當局因而決定把發表下一份施政報告的時間押後至明年1月，而公布財政預算案的日期將會維持不變。署理政務司司長補充，過往政府會分別就財政預算案的收入及支出建議進行諮詢。為了讓各位新任局長有更多時間徵詢議員及有關方面對2003至04年度財政預算案的意見，財政預算案中收入及支出建議的諮詢工作將於2002年11月或12月一併進行。政府當局相信，新安排可令議員及公眾更有效地監察施政報告宣布的各項政策措施的落實情況。

43. 署理政務司司長表示，政府當局明白發表施政報告的時間會影響立法會的工作計劃。政務司司長因而已透過他與內務委員會正副主席於2002年6月24日的例行會面，第一時間將此項新安排告知議員。署理政務司司長補充，他與行政署長出席是次內務委員會特別會議，藉此進一步解釋修改時間表的理據，並就此項改變對立法會工作計劃的影響，與議員交換意見。

44. 黃宏發議員要求政府當局澄清，當局建議的新時間表是否只適用於明年的施政報告，抑或在行政長官整個5年任期均會採用。他表示，雖然他接受可為明年的施政報告破例採用新的時間表，但他認為政府當局應先與立法會詳細討論，才就未來各年應否採用新時間表一事作出決定。

45. 署理政務司司長回應時表示，政府當局現正就下一份施政報告的新訂安排徵詢議員意見，並會按照現行做法，在明年1月發表施政報告後進行檢討。

46. 楊森議員不同意政府當局已就新訂時間表諮詢議員的說法。他指出，內務委員會正副主席於2002年6月24日與政務司司長例行會面時，只是獲知會新訂的時間表，而非得到“諮詢”。楊森議員表示，議員所得的理解是，行政長官整個5年任期均會採用新安排。楊議員詢問政府當局現時有否改變其立場。

47. 內務委員會主席亦指出，議事規則委員會於1999年與政府當局商討時所得的理解是，政府當局會繼續計劃在10月發表未來各年的施政報告。內務委員會主席表示，政府當局現已更改有關安排，但事先卻沒有諮詢立法會。

48. 署理政務司司長解釋，行政長官於何時發表施政報告，是由行政長官根據《基本法》作出決定。他表示，行政署長與議事規則委員會主席於1999年的往來函件，清楚反映《議事規則》第13(1A)條的目的並非是向行政長官施加任何責任，限定他只可在每一會期的首次會議而非任何其他時間發表施政報告。署理政務司司長表示，參照過往經驗，當局現時就發表施政報告建議一個更合乎邏輯的時間表。新訂時間表將於下個會期實施，並會按慣常做法進行檢討。至於議員關注到當局沒有諮詢立法會一事，署理政務司司長指出，當局會就修訂時間表如何影響立法會的工作計劃諮詢立法會。他重申，政務司司長已第一時間就擬議安排諮詢議員，而在是次會議席上會就此事進行更詳細的討論。

49. 楊森議員強調，政府當局未經諮詢立法會，便單方面更改既定的行事方式，這樣的做法並不可取。他表示，政府當局若真的希望與立法會攜手合作，便應採取積極步驟，就如此重要的改變諮詢議員。

50. 署理政務司司長重申，政府當局打算在行政長官整個5年任期均採用新訂的時間表，但會在下一份施政報告試行新安排後，先進行檢討。他表示，當局會就詳細的安排徵詢議員意見。

51. 政制事務局局長強調，政府當局的目標及問責制的目的，均是為了加強與立法會的伙伴關係。他表示，建議中發表下一份施政報告的時間，旨在讓新任的主要官員有更多時間蒐集各方對其政策方案的意見，並縮短施政報告及財政預算案兩者相距的時間。政制事務局局長補充，新訂的時間表令當局可以更有效地落實各項政策措施。

52. 劉健儀議員同意可採用新的時間表發表下一份施政報告，使新任的主要官員有時間掌握他們的工作，但至於未來各年應否繼續採用新安排，當局應與立法會商討。她強調，政府當局若希望改變既定的行事方式，便須經過諮詢立法會的過程。她指出，立法會去年曾就更改施政報告辯論安排的建議，與政府當局進行詳細的討論。

53. 陳偉業議員表示，公眾期望下一份施政報告會提出若干措施，應付迫切的社會及經濟問題。他進一步表示，若押後發表施政報告，而新任的主要官員亦未有採取任何行動，應付此等問題，市民大眾將會非常失望。

54. 署理政務司司長回應時表示，行政長官在2002年7月新任期開始時，已概述了多個重要的政策方向，例如訂定一套人口政策。部分新任的主要官員亦已開始與議員及有關各方會晤，蒐集他們對各項政策方案的意見。他表示，各主要官員需要一些時間來擬訂各自的政策，以協助施政報告的撰寫工作。他補充，當局在擬備施政報告的過程中定會諮詢議員。

55. 李卓人議員對於政務司司長未有就修改發表施政報告的時間一事諮詢立法會表示遺憾。他表示，據他所知，政府當局考慮作出有關改變已有相當一段時間，而他無法明白政府當局何以沒有就如此重大的改變盡早諮詢立法會。他認為，政府當局處理此事的手法表現出其完全不尊重立法會。

56. 署理政務司司長解釋，行政長官有權決定何時發表施政報告，而政務司司長已第一時間徵詢議員的意見。署理政務司司長回應李卓人議員進一步提問時表示，政府內部曾就新安排進行討論。

57. 司徒華議員表示，《基本法》第七十五條訂明，“立法會議事規則由立法會自行制定，但不得與本法相抵觸。”他進一步表示，立法會的規則由立法會詮釋，政府當局不能指令立法會依從政府當局認為是對《議事規則》第13(1A)條的正確詮釋。他要求當局確認政府是否仍然認為《議事規則》第13(1A)條不符合《基本法》。他補充，《議事規則》第13(1A)條是本着行政長官將繼續在每年10月發表施政報告的理解而在1999年制定的。

58. 法律政策專員回應時表示，根據他對會議席上所討論的理解，議員似乎對《議事規則》第13(1A)條的詮釋未有爭議。他表示，根據1999年在草擬及制定《議事規則》第13(1A)條時議事規則委員會主席與政府當局之間的往來函件，該條規則並無規限行政長官只可以在立法會會期的首次會議而非其他會議上發表施政報告。他進一步表

示，議員若接受制定第13(1A)條是為了反映這樣的原意，則該條便沒有抵觸《基本法》。

59. 署理政務司司長表示，《基本法》第六十四條規定香港特區政府須“定期向立法會作施政報告”，而《議事規則》第8條訂明，行政長官在任何“其認為適當”的時間，向立法會發言。他認為，不可將第13(1A)條詮釋為禁止行政長官在首次立法會會議以外的時間發表施政報告。

60. 吳亮星議員表示，施政報告的內容較發表的時間更為重要。他進一步表示，新任的主要官員若確實需要較多時間來擬定來年的工作計劃，則在10月聽取一份考慮欠周詳的施政報告，並不符合公眾利益。吳議員建議，政府當局應指派一組人員，研究任何可能影響立法會運作的更改建議所帶來的後果，從而改善政府當局與立法會之間的關係，並使立法會較易“適應”此等改變。

61. 署理政務司司長表示，新任的主要官員已開始與議員建立具建設性的關係，並竭盡所能回答議員在立法會會議上提出的質詢。他相信隨着主要官員問責制的實施，政府當局與立法會的溝通會更勝以前。

62. 梁富華議員表示，根據1999年4月28日立法會會議上就修訂《議事規則》的決議案進行辯論的過程紀錄，政務司司長當時表明政府當局對規則第13(1A)條有所保留。梁議員察悉，當時的理解是，規則第13(1A)條並非規定行政長官須於會期的首次會議而非任何其他時間發表施政報告。梁議員認為，若政府當局現時的建議與當時的理解相符，而且該建議在法律上並無問題，他看不到議員有何需要進一步討論政府當局是否不尊重立法會一事。

63. 楊孝華議員表示，他同意新任的主要官員需要時間來熟習各自的政策範疇，而行政長官已在2002年7月發表類似施政報告的演辭。然而，他不贊同政府當局建議的時間表是縮短施政報告與財政預算案兩者相距時間的唯一方案。他表示，政府當局在制訂長遠安排時，應考慮所有有關因素，例如換屆選舉後新任期的開始。他促請政府當局就此等方案諮詢立法會，以便可及早解決任何運作上的問題。

64. 署理政務司司長向議員保證，政府當局會根據發表下一份施政報告的經驗來檢討有關安排，並會考慮所有相關因素。

65. 涂謹申議員表示，雖然《基本法》第六十四條規定香港特區政府須定期向立法會作施政報告，但《基本法》並無指明行政長官可在他喜歡的任何時間發表施政報

告。涂議員要求澄清，行政長官將於2003年1月8日作出的發言，是《議事規則》第13(1A)條所指的施政報告，還是該規則第8(a)條所指的發言。他表示，根據該等規則條文，有關的辯論程序將有所不同。

66. 法律政策專員回應涂謹申議員時解釋，規則第13(1A)條並非規定行政長官只可在每一會期的首次會議而非任何其他時間發表施政報告。他表示，應從整體憲制架構及《基本法》相關條文的角度來看此事。他表示，《基本法》第七十三(四)條規定，立法會的職權之一是聽取行政長官的施政報告並進行辯論，但《基本法》並無就此訂明時間方面的規定。法律政策專員重申，若有關的理解是，《議事規則》第13(1A)條並無規定行政長官只可在每一會期的首次會議而非任何其他時間發表施政報告，則該條不會違反《基本法》。

67. 署理政務司司長表示，既然《基本法》並無指明行政長官須於何時發表施政報告，行政長官在2003年1月發表下一份施政報告，不會違反《基本法》。

68. 余若薇議員強調，當局必須就影響立法會的改變事先諮詢立法會。她強調，這並非純粹是行政長官或政府當局是否有“權”決定施政報告發表時間的法律問題，亦是涉及政府當局與立法會的伙伴關係的問題，以及當局向立法會及公眾問責的問題。余議員表示，雖然她接受可為下一份施政報告破例採用新的時間表，但既定做法是行政長官在每一會期的首次會議發表施政報告，而行政長官不應隨意更改該時間表。

69. 署理政務司司長回應時表示，政府當局已透過解釋修改時間表的法律基礎，向議員提供了平衡各方觀點的意見。他表示，大多數議員均接受有實際需要為下一份施政報告採用新的時間表。他進一步表示，雖然政府當局打算在未來各年均採用新的時間表，但政府當局會因應經驗及議員所表達的意見，檢討該項安排。

70. 政制事務局局長補充，根據《基本法》，行政長官有權決定何時發表施政報告，而定期發表施政報告是香港特區政府根據《基本法》向立法會負責的4個範疇之一。

71. 法律顧問指出，政府當局所引用的《基本法》有關條文只訂明行政機關及立法機關的憲制責任。該等條文並無把該等責任稱為行政長官或香港特區政府的“權”，而有關條文應理解為向行政長官施加憲制責任。

72. 何秀蘭議員認為，問題在於政府當局在制訂發表施政報告及財政預算案的新時間表前，並無諮詢立法會。她

質疑政府當局有否全面評估修訂時間表對立法會及整個社會所帶來的影響。何議員詢問，各政策局局長有否被要求將來年開支上限定於每年增長率為1.75%的水平。她關注到，由於不會有任何新的財政資源，各政策局局長將不再在明年的資源分配工作中擔當任何角色。她認為政府當局有責任向立法會及公眾解釋，擬備財政預算案的工作會有改變。

73. 署理政務司司長回應時表示，他不能代財政司司長答覆擬備財政預算案的工作會否有重大改變。不過，他向議員保證，各政策局局長會在過程中獲得諮詢。他進一步表示，將財政預算案中收入及開支部分的諮詢工作合併進行，有其可取之處。

74. 田北俊議員表示，政府當局令議員覺得，當局採用了“行政主導”的行事方式，並且認為在改變既定做法前無須與立法會商討。他進一步表示，若政府當局曾就發表施政報告的新時間表諮詢議員，議員便可更早地表達意見，使有關建議得到更好的落實。田北俊議員補充，他看不到行政長官及其班子有何理由需用6個月的時間擬備施政報告，因為行政長官已是第二任擔任此職。他詢問修改發表施政報告時間表，會為社會帶來甚麼益處。

75. 田北俊議員補充，押後發表施政報告，打亂了立法會由10月至12月的工作安排，因為立法會通常在聽取施政報告後作出工作計劃。田議員詢問政府當局有否考慮其他方案，以縮短施政報告與財政預算案相距的時間，例如提前發表財政預算案及把財政年度改於每年的1月開始。

76. 署理政務司司長回應時表示，政府當局知道修改時間表會對立法會的運作造成影響，並且必須諮詢議員。儘管下一份施政報告會押後至2003年1月發表，他相信立法會在10月至12月此段期間將會忙於處理慣常的事務，例如審議條例草案及監察政府的工作。至於更改財政年度的定義的建議，署理政務司司長表示，這會涉及修改有關法例，當局須審慎考慮該項建議。

77. 陳鑑林議員同意下一份施政報告可押後至2003年1月8日發表，但他強調，政府當局應盡快就未來各年的安排諮詢立法會。他亦同意，有需要將發表施政報告與公布財政預算案相距的時間縮短，他並要求政府當局考慮其他方案，例如維持於每年10月發表施政報告，但將財政預算案提早至翌年1月公布。

78. 劉慧卿議員批評政府當局未有就涉及發表施政報告及就財政預算案進行諮詢所作的改變，向立法會作出諮詢。她表示，政府當局的做法完全不可接受。劉議員進一

步表示，她已要求立法會秘書處研究外國的做法，以協助議員考慮未來各年的安排。

79. 楊森議員表示，屬於民主黨的議員反對在1月發表施政報告，因為按照既定做法，行政長官在10月發表施政報告，而且當局並沒有就建議的改變事先諮詢立法會。楊議員進一步表示，他並不信服主要官員需要如此長的時間來為施政報告作準備，因為他們有常任秘書長協助，而後者經驗非常豐富，甚為熟悉各自的政策範疇。此外，有需要時更可聘請專家進行政策研究。因此，他認為無須將發表施政報告的時間押後。然而，楊議員補充，他欣賞署理政務司司長在會議上建議，新的安排只會在下一份施政報告試行，以及事後會進行檢討。他促請政府當局盡快與議事規則委員會商討，以期恢復在10月發表施政報告的做法。

80. 黃宏發議員指出，立法會或前立法局在10月聽取施政報告是長久以來的做法，而政府當局不應在未有與立法會磋商的情況下，便單方面更改立法會的行事方式及體制。司徒華議員表示贊同。

81. 李卓人議員關注到，下年度是否有新的財政資源，可撥作提供新的服務。他要求政府當局提交文件，解釋2003至04年度財政預算案的資源分配機制，以及施政報告與財政預算案之間的關係。他表示，在欠缺有關如何制定財政預算案的資料的情況下，議員及有關方面將難以就下一年度的財政預算案提出建議。

82. 李卓人議員進一步表示，他並不相信新任主要官員需要6個月的時間來制訂政策建議及就施政報告提供意見。他指出，新任主要官員已向傳媒談及他們新的政策措施。他補充，發表施政報告，只不過是正式宣布該等已獲撥資源的政策措施。

83. 署理政務司司長回應議員的關注時表示，他已在會議席上澄清政府當局的立場，而大多數議員均同意就下一份施政報告採用新訂時間表。他承諾，政府當局會盡快檢討有關安排，並就未來各年應否繼續採用經修訂的時間表諮詢議員。署理政務司司長表示，行政署長樂意在有需要時，就詳細安排與議員作進一步討論。

84. 至於就財政預算案進行的諮詢，署理政務司司長表示，此舉的目的是蒐集議員、有關方面及利益相關者的意見。政府當局其後會定出各項服務及措施的優先次序。若沒有足夠的財政資源推行有關服務，政府當局會考慮重新調撥資源，例如將成本效益較低的服務的資源調撥給更具迫切性及更有價值的服務。

85. 內務委員會主席在總結討論時表示，議員對於政府當局沒有就發表施政報告及財政預算案的新時間表諮詢立法會，表示強烈不滿。內務委員會主席強調政府當局與立法會互相尊重及伙伴關係的重要性。她指出，立法會在建議對《議事規則》作出修訂時，總有事先諮詢政府當局，她敦促政府當局亦應就影響立法會的重大建議或改變與議員磋商。

86. 關於發表施政報告的時間，內務委員會主席表示，部分議員同意，新任主要官員需要時間熟習各自的政策範疇，並就下一份施政報告提供意見。內務委員會主席指出，議員對於採用新訂的時間表作為長久做法有所保留，因為此舉會令立法會的運作產生重大改變。她表示，政府當局應盡快與議事規則委員會討論經修改的時間表和明年施政報告的詳細安排，以及往後各年的安排。她補充，有關討論應包括就財政預算案進行的諮詢，以及財政預算案如何配合施政報告等事宜。內務委員會主席建議，議事規則委員會就有關建議諮詢全體議員。

87. 署理政務司司長對於未有就新訂的發表施政報告時間表及早諮詢議員一事致歉。他同意政府當局應盡早與議事規則委員會商討根據新的時間表辯論下一份施政報告的詳細安排。他亦承諾，政府當局會根據2003年的經驗進行檢討，並盡快就往後各年的安排諮詢議員。

88. 內務委員會主席提議，在行政長官根據《立法會條例》第9(2)條在憲報公布，2002至03年度立法會一般會期將於本年10月開始的前提下，應向立法會主席建議，下個會期的首次立法會會議在10月份第二個星期舉行。議員表示贊同。

X X X X X X X X

立法會 *Legislative Council*

立法會 CROP 27/01-02 號文件

檔 號：CB(3)/CROP/3

2002年7月5日內務委員會會議文件

《議事規則》第 13(1A)條 行政長官發表施政報告

目的

為協助議員考慮政務司司長於 2002 年 6 月 25 日就發表施政報告的時間致內務委員會主席的函件，本文件載述藉立法會於 1999 年 4 月 28 日通過決議而訂立的《議事規則》第 13(1A)條的背景資料。

2. 第 13(1A)條規定：

“(1A) 行政長官可隨其意願在每一會期首次會議上向立法會發表施政報告。”

自香港特別行政區第一屆立法會以來向立法會發表的施政報告

3. 第一屆立法會任期首個會期的首次會議於 1998 年 7 月 2 日舉行，立法會在該次會議通過一項決議，訂立《立法會議事規則》。當時關乎行政長官發表施政報告的規則第 13 條，並無訂明施政報告須於何時發表，而規則第 13(1)條規定：

“(1) 在行政長官向立法會發表施政報告不少於 14 天後舉行的會議上，議員可無經預告而動議就行政長官發表施政報告向其致謝。”

4. 行政長官在 1998 年 10 月 7 日(即在該個會期開始後約 3 個月)舉行的立法會會議發表施政報告。

5. 第一屆立法會第二個會期的首次會議於 1999 年 10 月 6 日舉行，行政長官在該次會議發表施政報告。現行的規則第 13(1A)條在此之前已自有關決議於 1999 年 4 月 28 日獲得通過後生效。

6. **第二屆立法會任期**首個會期的首次會議於 2000 年 10 月 4 日舉行，立法會議員在該次會議宣讀立法會誓言，並選舉立法會主席。行政長官在 2000 年 10 月 11 日立法會第二次會議發表施政報告。

7. 在今個會期，行政長官在 2001 年 10 月 10 日立法會首次會議發表施政報告。

訂立規則第13(1A)條的過程

8. 議事規則委員會(下稱“委員會”)在首屆立法會任期開始後不久，便着手研究是否有需要對《議事規則》稍作調整，以反映當時的行事方式，或訂定條文，以落實《基本法》中與立法會有關的條文。委員會曾就立法會會期的開始時間一事進行討論。委員普遍認為，如情況許可，每一會期應由行政長官發表施政報告開始，最好是在 10 月。

9. 委員會隨後就 1999 至 2000 年度及其後年度的施政報告會否繼續在 10 月發表一事向行政署長查詢。署長在 1998 年 8 月 19 日回覆秘書處的函件中表示：

“.....我們亦想指出，一如閣下所知，發表施政報告的時間受財政預算的編製周期左右。現時，下一年度財政預算案的準備過程差不多在現行財政預算案獲得通過後便立即開始。一般而言，財政司司長會在 5 月／6 月就下一年度財政預算案各項開支項目的優先次序諮詢議員。各政策局在顧及議員的意見及政策發展後，會制訂有關的新政策措施，並在 7 月至 8 月期間透過每年的資源分配計劃提出撥款要求。獲得撥款的措施將會包括在 10 月發表的施政報告內。在 10 月／11 月，財政司司長會就下一年度財政預算案的政府收入部分，進行另一輪諮詢議員的工作。有關的財政收支建議然後會反映在開支及收入預算草案內，而有關的編製工作要到 1 月才會完成。可以見到，整項預算案編製過程均須在極為緊迫的時間下進行，而要施政報告在 7 月發表，將會非常困難。**鑒於上述限制，政府當局的計劃，將繼續以在未來各年施政報告仍會在 10 月發表為基礎。**”

10. 委員會在 1998 年 10 月諮詢立法會全體議員後，於 1998 年 11 月 13 日向內務委員會匯報，“大部分議員贊成在 10 月開始新會期，以便與發表施政報告的時間配合”。內務委員會察悉，委員會會把諮詢工作的結果告知政府當局，以便政府當局訂定會期的開始時間，而委員會將研究在此方面需對《議事規則》作出的修訂。

11. 委員會在 1999 年 1 月 19 日決定增訂新條款，即規則第 13(1A) 條，藉以更清晰說明議員期望行政長官發表施政報告的時間，配合每一會期的首次會議。擬議修訂連同其他修訂《議事規則》的建議，於 1999 年 4 月 16 日向內務委員會作出報告，並獲得通過。

12. 行政署長在 1999 年 4 月 26 日(即在委員會主席動議決議案修訂規則之前兩日)致委員會主席的函件中表示：

“據悉該動議建議在“行政長官發表施政報告”的一節中，加入第 13(1A)條，以規定“行政長官可隨其意願在每一會期首次會議上向立法會發表施政報告”。此條文一方面似乎要行政長官履行一項職責，另一方面卻指出行政長官可隨其意願而行事。條文似乎製造了一項酌情權(尤其如中文文本所載)，而並非一項職責。我們覺得實無必要修改《議事規則》以給予行政長官這項酌情權。最佳的做法是保留現有的靈活機制，而非硬性規定行政長官只可在會期的首次會議，而不可在其他時間，發表施政報告。建議中的新《議事規則》似乎既不必要，亦沒有法律效力。”

13. 委員會主席在委員會翌日的會議後回覆行政署長時表明：

“在委員會先前進行的諮詢中，閣下曾於 1998 年 8 月 19 日告知委員會，“the Administration will continue to plan on the basis that Policy Addresses in subsequent years will be delivered in the month of October (政府當局在未來各年的施政報告仍會計劃在 10 月發表)”。若行政長官在每一會期首次會議上發表施政報告，為反映立法會聽取行政長官的施政報告並進行辯論此項職能，以及協助議員估計在每一會期首次會議上所須處理的事務，委員會認為宜在《議事規則》內加入擬議新增的第 13(1A)條，訂明行政長官可隨其意願在每一會期首次會議上向立法會發表施政報告。擬議的條文並非硬性規定行政長官只可在每一會期的首次會議，而不可在其他任何時間，發表施政報告，亦無意憑藉擬議的新規則而要行政長官履行任何職責。委員會明白，根據《基本法》，行政長官是否發表施政報告由其本人決定。事實上，委員會亦注意到在前立法局的《會議常規》中亦訂有類似條文。”

14. 在 1999 年 4 月 28 日就決議案進行辯論時，委員會主席及政務司司長重申了議員及政府當局各自的立場。她們發言的有關摘錄載於**附錄**。

立法會秘書處

2002 年 7 月 3 日

立法會 — 1999 年 4 月 28 日

議員議案

主席：議員議案。根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第七十五條動議的決議案。

根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第七十五條動議的決議案

周梁淑怡議員：主席，我動議通過以我名義提出有關修訂《香港特別行政區立法會議事規則》的決議案。決議案的內容已載列於議程的附錄內。……

我在 1999 年 4 月 13 日就本決議案作出預告後，收到行政署長於 4 月 26 日的函件，函中就決議案其中 3 項修訂建議提出意見。議事規則委員會在昨天的會議經已詳細考慮政府當局的意見。會後，我已致函回覆行政署長，而秘書處亦已將行政署長的來函及我的覆函以傳真方式送交各位議員參閱。

在此，我想解釋一下委員會的看法。

在委員會先前進行的諮詢中，行政署長曾於 1998 年 8 月 19 日告知委員會，"**the Administration will continue to plan on the basis that Policy Addresses in subsequent years will be delivered in the month of October**"，即是政府當局在未來各年的施政報告仍會計劃在 10 月發表。就這一點，委員會考慮到，如行政長官在每一會期首次會議上發表施政報告，為反映立法會聽取行政長官的施政報告並進行辯論此項職能，以及協助議員估計在每一會期首次會議上所須處理的事務，委員會認為適宜在《議事規則》第 13 條增訂新的第(1A)款，訂明行政長官可隨其意願在每一會期首次會議上向立法會發表施政報告。此項條文並非硬性規定行政長官只可在每一會期的首次會議，而不可在其他任何時間，發表施政報告，亦並非要行政長官履行任何職責。委員會明白，根據《基本法》，行政長官是否發表施政報告是由他本人決定。事實上，委員會亦注意到在前立法局的《會議常規》中亦訂有類似條文。

政務司司長：主席，周梁淑怡議員將會透過這項議案，修改《議事規則》內的若干條文，而其中一些建議，我們認為是與《基本法》有所牴觸的。

《基本法》為特區設立了一套新的憲制架構，我們和立法會就《基本法》條文應用於立法會的運作上，持有不同的意見。因此，我希望藉此機會向議員重申我們的立場。

我們完全明白，根據《基本法》第七十五條，立法會《議事規則》是由立法會自行制定。然而，我們必須確保《議事規則》能夠切實符合《基本法》，藉以保障立法程序的合法性。

此外，議案中建議加入第 13 條第(1A)款，以規定行政長官可隨其意願，在每一會期首次會議上，向立法會發表施政報告。此項條文，一方面似乎是要求行政長官履行一項職責，另一方面卻又指出行政長官可隨其意願行事。正如周梁淑怡議員向我們解釋，擬議的條文並非硬性規定行政長官只可於每一會期首次會議，而不可在其他任何時間發表施政報告，亦無意憑藉已擬的新規則，要求行政長官履行任何職責。既然如此，我們覺得議員實在沒有必要修改《議事規則》，賦予行政長官這種酌情權。最佳做法是保留現有《議事規則》中的靈活機制。我們相信議案中建議加入第 13 條(1A)款，既非必要，亦沒有法律效力。

主席，基於上述理由，我在此對周梁淑怡議員提出的議案中有關第 13 條第(1A)款, 持保留意見。

謝謝主席。

III. 改善程序安排

3.1 為使立法會的事務得以暢順進行，委員會詳細研究過若干須予改善的現行安排，包括立法會會期開始及結束的時間、召開及主持委員會在新一屆任期的首次會議的方式、議員個人利益的登記及申報、專責委員會的任期，以及議員在辯論中發言的方式。

立法會會期開始及結束的時間

3.2 雖然根據《立法會條例》(第542章)第9(2)條，立法會任期內每一會期開始的時間須由行政長官決定，但此事卻會影響全體立法會議員，以及舉行換屆選舉的時間。委員會察悉，在1997年7月之前，立法局任期及會期開始的安排載於《皇室訓令》及前立法局的《會議常規》內。按照前立法局的做法，新會期在每年10月隨著總督在該會期首次會議上發表施政報告開始，並在翌年7月結束。兩個會期之間有夏季休會，為期不超過3個月。雖然根據《會議常規》的規定，會議的日期及時間由立法局主席決定，但每一會期卻在總督藉憲報公告指定的日期或在立法局解散之日結束，以較早者為準。在兩屆任期之間，立法局有一段時間被解散，是為了使立法局議員的選舉得以舉行。在1991年及1995年，立法局的換屆選舉均在9月舉行。

3.3 至於臨時立法會(下稱“臨立會”)的任期，按照香港特別行政區籌備委員會的決定，是在首任行政長官產生之後開始，而臨立會工作至首屆立法會產生為止，時間不超越1998年6月30日。由於臨立會的任期由1997年1月至1998年6月，為時短暫，故此在整屆任期內只有一個會期。

3.4 至於香港特別行政區立法會，根據《基本法》第六十九條，首屆任期為期兩年，其後每屆任期4年。《立法會條例》(第542章)第4(2)及(3)條規定，首屆立法會的任期於1998年7月1日開始，而其後每屆任期則於行政長官指明的日期開始。委員會察悉，《基本法》第六十九條內的“年”字應指“整個公曆年”。按立法會法律顧問所述，此涵義與見於《基本法》其他條文(即第五、二十四、四十四、四十六、六十一及七十一條)及附件一的“年”字的明顯意思一致。此外，《基本法》就兩屆立法會任期之間可否有分隔時間的問題，並無任何規定。

立法會會期的開始

3.5 委員會認為，立法會首屆任期首個會期的有關安排不盡理

想。

該會期在1998年7月2日開始，而在1998年7月29日至9月9日期間並無編排任何立法會會議。立法會的例會已編排至1999年7月中，而行政長官1998年的施政報告已在1998年10月發表。除立法會會期在開始了只有一個月便休假6個星期，因而影響到立法會事務的運作流程外，施政報告在立法會會期中間才發表，亦會對立法工作的策劃造成問題。

3.6 委員會的委員認為，如情況許可，每一會期應隨著行政長官發表施政報告開始，最好是在10月，以便在兩個會期之間可以有為期不超過3個月的夏季休假。就此看法，委員明白到由於現屆立法會任期將在2000年6月30日完結，因此下屆立法會任期首個會期在2000年10月開始會有實際困難。此外，亦須考慮在2000年舉行換屆選舉的時間問題，因為它會影響新一屆任期及該屆任期首個會期的開始時間。無論如何，委員會認為應就各種不同情況進行研究，包括探討倘新會期在10月開始並不切實可行，施政報告可否提前在7月發表的問題。

3.7 因此，委員會就各有關事項諮詢其他議員，其中一項是每一會期的首次會議應否與發表施政報告的時間配合。此事對於現屆立法會以至第二屆及其後各屆立法會的會期開始及結束的時間均有影響。委員會亦曾就此事諮詢政府當局，並詢問政府當局倘立法會所有會期均在7月開始，施政報告可否提前在7月發表。

3.8 根據政府當局的回覆，倘立法會會期在7月開始，則在現行安排下在8月／9月的6星期夏季休假，會較過往會期的休假短得多。由於施政報告的發表受財政預算案的編製周期影響，故此在7月發表施政報告將會“非常困難”。在每年5月／6月，財政司司長會就各項開支項目的優先次序諮詢議員，而各政策局會制訂有關的政策措施，並在7月至8月期間透過每年的資源分配計劃提出撥款要求。獲得撥款的措施將會包括在10月發表的施政報告內。在10月／11月，財政司司長會就下一年度財政預算案的政府收入，進行另一輪諮詢議員的工作，而有關的財政收支建議將會反映在1月編製的開支及收入預算草案內。政府當局的結論是，未來各年的施政報告仍會計劃在10月發表。

兩屆立法會任期之間的分隔時間

3.9 倘若立法會會期在10月開始，則立法會的任期並非緊接前一屆任期開始而在兩屆任期之間有分隔時間的問題便須予解決。委員會注意到，在《基本法》內，解散立法會是常規以外的情況，因為《基本法》只有第五十條才訂有解散立法會的規定。理論上，兩屆立法會任期之間不應有分隔時間。為了使換屆選舉得以舉行，《立法會條例》(第542章)第6條規定立法會的會期可予中止。在會期中止期間，雖然在任的立法會議員任期仍未屆滿，但立法會所有事務均告終止。

3.10 委員會部分委員關注到，若在立法會會期中止期間舉行換屆選舉，在任立法會議員可能較其他候選人佔有優勢，以致有不公平的情況。但若立法會是予以解散，而非中止會期，以便舉行換屆選舉，則立

法會的任期便會不足4年，因而違反《基本法》的規定，又或是立法會各屆任期會在不同月份開始。若新任期和會期在不同月份開始，在新會期開始時發表施政報告便有困難。但上述問題亦非委員會的主要關注事項。委員會注意到，《基本法》並未就立法會在任期完結後或解散期間召開緊急會議一事作出規定。雖然《立法會條例》(第542章)因應一位議員的動議加入了第11條，而該條文的其中一項規定是，立法會主席可於立法會任期完結後的一段期間內召開緊急會議，而就召開緊急會議而言，於緊接立法會解散前擔任議員的人須當作為立法會議員，但該等“當作為議員的人”的議員地位及他們通過的法例的合法性仍可能受到質疑。

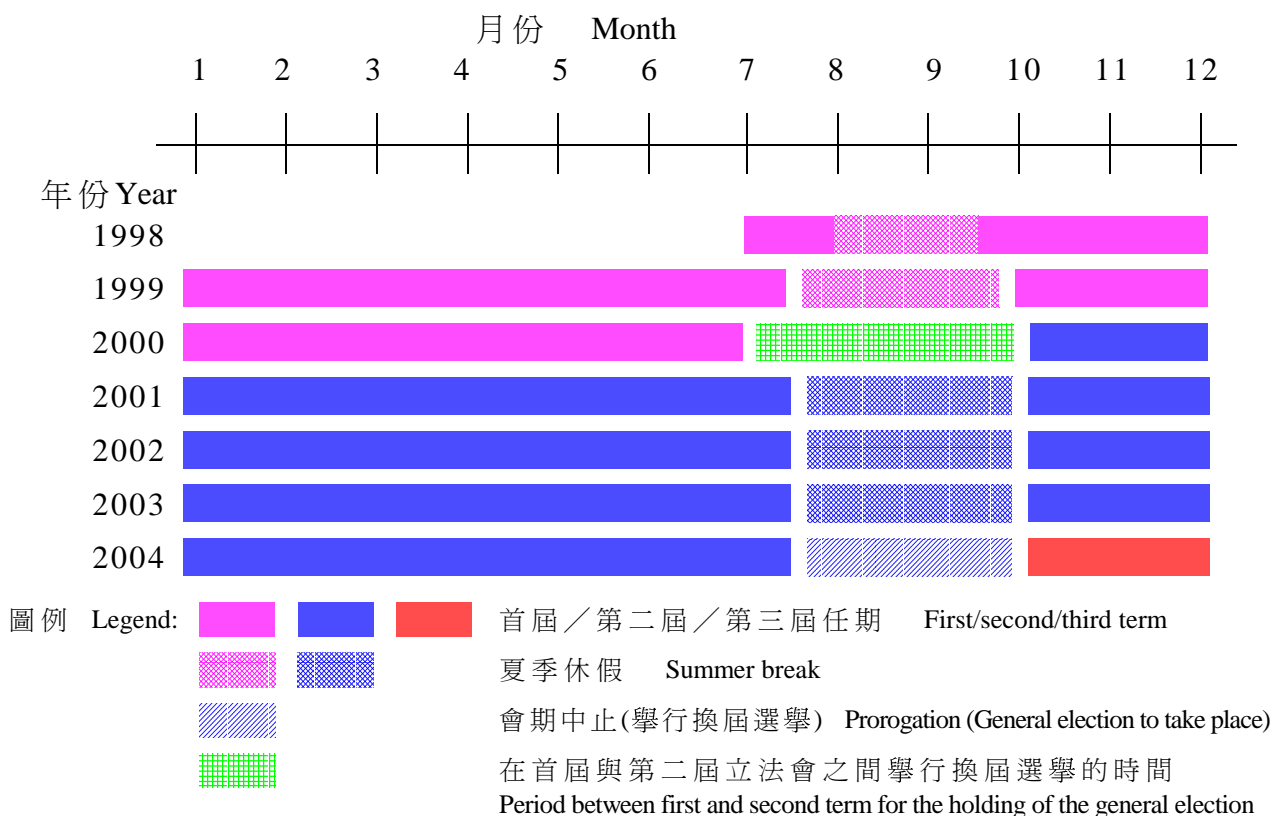
3.11 委員會曾詳細研究此問題。委員會認為，第542章第11(2)條把先前擔任議員的人當作為立法會議員的規定，只為在立法會解散之後與換屆選舉舉行之前的一段期間召開緊急會議。該條文有其需要，作用是確保在並無在任議員(例如在行政長官根據《基本法》第五十條解散立法會之時)但下屆換屆選舉尚未舉行的一段期間，仍有立法機制可以使用。該條文的用意並非要延長該等議員的任期。委員會的意見是此條文不大可能被認為與《基本法》內有關議員任期兩年或4年的條文相抵觸。若須在換屆選舉結束之後召開緊急會議，行政長官可根據第542章第4條指明新一屆任期及該屆任期首個會期在較早的日期開始，以便立法會可舉行會議。

3.12 委員會曾就上述關注事項向政府當局提出詢問，而其後在研究於1999年2月3日提交立法會的《1999年立法會(修訂)條例草案》的過程中，政府當局在作出回應時確實表示，第542章第11條並非與《基本法》不一致。

第二屆及其後各屆立法會的安排

3.13 委員會又請議員特別考慮有關第二屆及其後各屆立法會的安排。就此，委員會在1998年10月向議員發出諮詢文件，當中載列各個建議方案供議員考慮。共有58位議員作出回應。諮詢工作的結果顯示，大部分議員贊成在10月開始新會期，以便與發表施政報告的時間配合，而每個會期應在翌年7月結束，讓兩個會期之間有為期不超過3個月的休假。按此安排，首屆立法會將在2000年6月30日完結，換屆選舉則隨後舉行。第二屆立法會將在2000年10月開始，並在2004年9月完結，而立法會在2004年7月／8月須中止會期，以便舉行換屆選舉。

3.14 現將該安排以圖表顯示如下，以供參考：



跟進工作

3.15 為跟進上述諮詢工作，委員會將議員的意向告知政府當局，以便其就立法會會期的開始時間及舉行換屆選舉的時間作出決定。政府當局在回覆時表示會按照議員的意願，安排在1999年7月結束1998至99年度會期，並在1999年10月開始1999至2000年度會期。有關每屆立法會首次會議的日期由行政長官決定的條文已納入《1999年立法會(修訂)條例草案》內。

3.16 為方便實施每一會期首次會議與行政長官發表施政報告的時間配合的安排，委員會認為宜對規則第13條(行政長官發表施政報告)作出修訂，以規定行政長官可隨其意願在每一會期首次會議上發表施政報告。

附錄 F

電話：2810 3838

傳真：2804 6870

香港
昃臣道 8 號
立法會大樓
立法會內務委員會主席
周梁淑怡議員，GBS, JP

周主席：

發表施政報告的新時間表

鑑於下一份施政報告將於二零零三年一月八日發表，在七月五日內務委員會特別會議席上，政府承諾與議員進一步研究辯論施政報告的修訂時間表及安排。政府亦同意向議員簡報施政報告及財政預算案的修訂諮詢時間表。

爲此，我現隨信付上一份有關文件供議員審閱。若有需要，我樂意出席會議與議員討論有關事宜。

行政署長黃灝玄

二零零二年七月二十四日

副本抄送：

議事規則委員會主席
曾鈺成議員，GBS, JP

發表施政報告的新時間表

引言

根據新的安排，下一份施政報告將於二零零三年一月八日發表。本文件就立法會辯論下一份施政報告的相應修訂時間表及安排提出建議，供議員考慮。

2. 本文件亦列明，政府就下一份施政報告及財政預算案進行諮詢工作的修訂時間表，以供議員參閱。

背景

3. 政務司司長曾於二零零二年六月二十五日去信內務委員會主席，向議員解釋，政府計劃把下一份施政報告的發表日期改為二零零三年一月八日，並說明採納新時間表的理據。因應新的時間安排，議員辯論施政報告的時間表及安排須予修訂。政務司司長亦已知會議員，行政署長將樂意與議員討論有關細節安排。

4. 內務委員會於二零零二年七月五日就此事舉行特別會議。會議席上議員同意，政府應與議事規則委員會跟進議員辯論施政報告的修訂時間表及詳細安排。政府也會向議員概述施政報告及財政預算案諮詢工作的修訂時間表。

議員辯論下一份施政報告的修訂安排

5. 二零零二年五月十八日，議事規則委員會秘書通知政府，委員會就辯論下一份施政報告所作的若干建議，包括沿用“3+1”的辯論模式，即有關指定政策範疇的具體辯論為期三天，而一般辯論則為期一天。鑑於施政報告於二零零三年一月八日發表的新安排，政府現就下一份施政報告的辯論安排，向議員建議下列時間表：

- (a) 於二零零三年一月十五至十七日(即施政報告發表後的星期三至星期五)，就指定政策範疇進行為期三天的辯論；

- (b) 於二零零三年一月二十二日(即就指定政策範疇的辯論後的星期三)進行為期一天的一般辯論；以及
- (c) 於二零零三年一月二十二日一般辯論結束後，將致謝議案付諸表決。

6. 建議的辯論時間表載於**附件**，以便議員參考。

7. 至於議事規則委員會就施政報告辯論建議的安排，包括政策範疇的建議組合、議員及官員的發言時限、事務委員會的簡報等，我們已分別於二零零二年六月四日及七月四日去信議事規則委員會秘書，向議員闡明我們的意見。我們可隨時與議員討論有關的詳細安排。

施政報告/財政預算案諮詢工作的新時間表

8. 因應發表下一份施政報告的新時間表，政府就下一份施政報告及財政預算案進行諮詢的安排亦須予修訂如下：

時間	諮詢/籌備工作
二零零二年 七至八月	各政策局局長檢討各自政策範圍下現行工作範疇
二零零二年 九/十月	財政司司長向議員提供背景資料文件，以便進行二零零三至零四年財政預算案的諮詢工作
二零零二年 九/十月	各政策局局長就各自施政優先次序諮詢有關界別及受影響的人士(包括立法會)
二零零二年 十一月	行政長官就下一份施政報告的重點諮詢議員


時間	諮詢/籌備工作
二零零二年 十一/十二月	財政司司長就二零零三至零四年度財政預算案的開支及收入兩部分，徵詢議員的意見
二零零二年 十二月	向庫務科提交所有二零零三至零四年度預算的定稿
二零零三年 一月八日	行政長官發表下一份施政報告
二零零三年 三月五日	財政司司長公布二零零三至零四年度財政預算案

政務司司長辦公室
行政署
二零零二年七月

就下一份施政報告進行致謝議案辯論

二零零三年

星期日	星期一	星期二	星期三	星期四	星期五	星期六
			1/1	2	3	4
5	6	7	8 發表 施政報告	9	10	11
12	13	14	15 就指定 政策範疇 進行辯論	16 就指定 政策範疇 進行辯論	17 就指定 政策範疇 進行辯論	18
19	20	21	22 進行 一般辯論 並表決 致謝議案	23	24	25
26	27	28	29	30	31	1/2

 代表公眾假期

**選定海外司法管轄區立法會期的開始及
其與發表施政報告和財政預算案演辭
在時間安排上的關係**

2002 年 9 月 17 日

黃鳳儀
李志輝

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道 3 號萬國寶通銀行大廈 5 樓
電 話 : (852) 2869 9372
圖文傳真 : (852) 2509 9268
網 址 : <http://www.legco.gov.hk>
電子郵箱 : library@legco.gov.hk

目錄

	頁
鳴謝	
研究摘要	
第1部 —— 引言	1
背景	1
研究範圍	1
研究方法	1
第2部 —— 定義	2
議會任期	2
立法會期開始	2
施政報告	3
財政預算案演辭	3
第3部 —— 聯合王國	4
立法機關的架構	4
議會任期	4
立法會期開始	5
女皇敕語	5
國會的參與	6
國會的回應	6
財政預算案	6
財政預算案報告	6
國會的參與	7
國會的回應	7
財政預算周期	8
第4部 —— 澳大利亞聯邦	9
立法機關的架構	9
議會任期	9
立法會期開始	11
總督的揭幕辭	11
國會的參與	12
國會的回應	12
財政預算案	13
財政預算案演辭	13
國會的參與	13
國會的回應	14
財政預算周期	14

第5部 —— 美利堅合眾國	15
立法機關的架構	15
議會任期	15
立法會期開始	16
國情咨文	16
國會的參與	17
國會的回應	17
財政預算案	18
預算咨文	18
國會的參與	19
國會的回應	19
財政預算周期	20
第6部 —— 新澤西州	21
立法機關的架構	21
議會任期	21
立法會期開始	22
州情咨文	22
州議會的參與	23
州議會的回應	23
財政預算案	23
預算咨文	23
州議會的參與	24
州議會的回應	24
財政預算周期	25
第7部 —— 分析	26
立法會期開始	26
發表施政報告與立法會期開始在時間安排上的關係	27
發表財政預算案演辭與立法會期開始在時間安排上的關係	28
發表施政報告與發表財政預算案演辭在時間安排上的關係	28
參考資料	34

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

鳴謝

資料研究及圖書館服務部在撰寫本研究報告期間，承蒙各界人士鼎力協助，謹此致謝。本部特別感謝以下人士提供寶貴資料：

澳洲國會眾議院秘書 **Ian Harris** 先生；

澳洲國會議會圖書館服務部政治及公共行政事務主管 **Cathy Madden** 女士；

美國國會議事程序顧問辦公室的眾議院議事程序顧問 **Charles W. Johnson** 先生；

美國國會眾議院秘書辦公室；

美國州議會全國協會聯邦預算案及稅務政策專家 **Alysoun Mclaughlin** 女士；

美國州議會全國協會立法管理計劃主管 **Brian Weberg** 先生；

美國州議會全國協會的 **Michael Bird** 先生；

新澤西州議會法律事務辦公室首席研究分析員 **Hannah Shostack** 女士；

新澤西州州長辦公室助理法律顧問 **Michael Angulo** 先生；

新澤西州議會法律事務辦公室總研究分析員 **Frank Parisi** 先生；

新澤西州議會法律事務辦公室助理研究分析員 **Gina Marie Briscese** 女士；

新澤西州議會法律事務辦公室助理財政分析員 **Pedro Carrasquillo** 先生；

英國國會議會及憲制事務中心的 **Ruth Winstone** 女士；及

英國國會下議院圖書館的 **Priscilla Baines** 女士。

研究摘要

1. 聯合王國的立法會期通常由 10 月或 11 月至翌年的 10 月或 11 月，以一項名為“國會會期開幕典禮”的儀式揭開序幕。女皇會在典禮上發表女皇敕語。財政預算案報告通常在 3 月，即立法會期中段發表。發表女皇敕語和財政預算案報告的時間安排，是多個世紀以來不斷演變而成。總括而言，發表女皇敕語與發表財政預算案報告在時間安排上並無直接關係。
2. 在澳大利亞聯邦，總督的揭幕辭會在新一屆國會揭幕當天發表，此乃承襲英國國會慣例的傳統做法。預算案演辭通常在 5 月發表。然而，若國會舉行大選，以致財政預算案演辭未能在 5 月發表，則可押後至 8 月發表。發表總督的揭幕辭與發表財政預算案演辭，在時間安排上並無直接關係。
3. 在美利堅合眾國，美國憲法把國會會期定於每隔一年的 1 月 3 日開始。國情咨文在每年 1 月發表，預算咨文則在每年 2 月第一個星期一或該日前以書面方式提交國會。召開國會會期、總統發表國情咨文和向國會提交聯邦預算案，彼此並無任何法定關係或憲法訂明的關係。
4. 在新澤西州，新澤西州憲法訂明新澤西州議會會期每隔一年在 1 月第二個星期二開始。州情咨文在每個會期首日發表，預算案演說則在州議會首次會議後的第三個星期二或該日前發表，但州長就職的年份除外。在立法歷史或憲法傳統上並無規定必須在相近的時間發表州情咨文和預算案演說。
5. 在是次研究的司法管轄區，立法會期開始與發表施政報告和財政預算案演辭在時間安排上各有不同的模式，而對三者的時間安排構成影響的因素包括憲制安排、傳統做法和政治偏好。
6. 在是次研究的司法管轄區，施政報告是在立法會期開始當日向立法機關發表，只有美國並非如此。在美國，施政報告是在立法會期首個月內發表。在美國和新澤西州，預算咨文是在立法會期初段向立法機關發表；而在英國和澳洲，預算案演辭是在立法會期中段向立法機關發表。研究結果顯示，在進行研究的所有司法管轄區中，發表施政報告與發表財政預算案演辭在時間安排上並無關係。

選定海外司法管轄區立法會期的開始及其與發表施政報告和財政預算案演辭在時間安排上的關係

第1部 —— 引言

1. 背景

1.1 內務委員會在2002年7月5日的會議上要求立法會秘書處進行研究，就立法會期的開始及其與有關當局擬備和發表施政報告及財政預算案演辭的關係，探討海外司法管轄區的做法。研究報告會呈交議事規則委員會審閱。

1.2 聯合王國(英國)、澳大利亞聯邦(澳洲)及美利堅合眾國(美國)被選定為進行研究的海外司法管轄區。英國及澳洲是實行議會制的其中二例，而美國則是實行總統制的典型例子。此研究會同時探討美國聯邦議會和州議會的情況。新澤西州被揀選為研究對象，因為該州有800萬人口，數目與香港相若。再者，香港與新澤西州都不是國家議會。

2. 研究範圍

2.1 是項研究的範圍涵蓋選定海外司法管轄區在以下各方面的情況：

- (a) 立法機關的架構；
- (b) 擬備及發表施政報告和財政預算案演辭；
- (c) 立法機關對施政報告和財政預算案演辭的回應；及
- (d) 發表施政報告及財政預算案演辭與立法會期的開始在時間安排上的關係。

3. 研究方法

3.1 此研究以資料研究法進行，當中包括在互聯網找尋資料、翻查文獻並進行分析，以及與有關單位聯絡。研究資料取材自政府報告、互聯網及相關的參考資料。資料研究及圖書館服務部亦曾向英國、澳洲、美國及新澤西州有關機關作出查詢，當中大部分已有回音。此外，本部亦曾透過電話訪問選定海外司法管轄區有關當局的人員。

第2部 —— 定義

4. 議會任期

4.1 議會任期指議會在兩次換屆選舉之間依法有權舉行會議處理議會事務的一段時間。議會任期分為多個立法會期，立法會期再細分為會議期及非會議期(休會期)。每個會議期由會議日和非會議日組成。¹ 研究中海外司法管轄區的議會任期各有不同的名稱：

- (a) 英國 —— Parliament (國會)；
- (b) 澳洲 —— Parliament (國會)；
- (c) 美國 —— Congress (國會)；及
- (d) 新澤西州 —— Legislature (議會)。

4.2 是項研究的重點為立法會期內以下事項：立法會期開始、施政報告和財政預算案演辭。

5. 立法會期開始

5.1 立法會期開始須訂定會期開始的日期、地點、與會者及程序。每個會期的開始日期可能會有所不同，但地點、與會者及程序都是按照慣例而選定的。

¹ 跨議會聯盟國際議會文獻資料中心,《各國議會:比較資料參考手冊》(*Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium*), 第二版, 第一冊, 英國: Gower 出版社有限公司, 1986年, 第269頁; Limon, Donald and McKay, W.R. eds.,《厄斯金梅有關議會法規、特權、程序及慣例的論文》(*Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*), 第二十二版, 倫敦: Butterworths, 1997年, 第231頁; Marleau, Robert and Camille Montpetit eds.,《下議院議事程序及慣例》(*House of Commons Procedure and Practice*), 加拿大: 下議院, 2000年, 第308頁; 以及C-SPAN國會辭彙中“無限期休會”(Sine die adjournment)一詞, 網址如下: <http://www.c-span.org/guide/congress/glossary/sinedie.htm>。

6. 施政報告

6.1 施政報告是一篇演辭，講述政府在一個立法會期內的擬議政策綱領。² 研究中海外司法管轄區的施政報告各有不同的名稱：

- (a) 英國 —— Queen's Speech (女皇敕語)；
- (b) 澳洲 —— Governor-General's Opening Speech (總督的揭幕辭)；
- (c) 美國 —— State of the Union Address (國情咨文)；及
- (d) 新澤西州 —— State of the State Address (州情咨文)。

7. 財政預算案演辭

7.1 財政預算案演辭是一篇演說，公布政府的財政預算開支總額，以及應付該等開支所需的資源。³ 研究中海外司法管轄區的財政預算案演辭各有不同的名稱：

- (a) 英國 —— Budget Statement (財政預算案報告)；
- (b) 澳洲 —— Budget Speech (財政預算案演辭)；及
- (c) 新澤西州 —— Budget Message (預算咨文)。

7.2 在美國，總統不會發表財政預算演說，預算咨文會以書面形式送交立法機關。

² Evans, Paul, 《下議院議事程序手冊》(Handbook of House of Commons Procedure), 第二版, 倫敦: Vacher Dod出版社有限公司, 1999年, 第221頁。

³ 跨議會聯盟國際議會文獻資料中心, 《各國議會: 比較資料參考手冊》(Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium), 第二版, 第一冊, 英國: Gower出版社有限公司, 1986年, 第1049至1053頁。

第3部 —— 聯合王國

8. 立法機關的架構

8.1 英國國會由國王、上議院及下議院組成，是英國的立法機關。國王享有特權(國王一人固有的合法權力)，可以委任上議院議員、召集國會、下令國會休會及解散國會，但他／她須按大臣的意見行使本身的特權。

8.2 截至2002年8月1日，上議院有701名議員，大部分獲國王終身任命，只有主教並非如此。主教一旦退休，便不再是上議院議員。下議院有659名議員，全部由普選產生，分別代表不同的地方選區，任期不超過5年。

8.3 英國首相及其內閣成員均為下議院議員。

9. 議會任期

9.1 根據《1911年國會法令》，英國國會的任期不得超過5年。每屆國會在任期內有多個立法會期，會期長短並非固定。除了緊接國會解散之前或之後的立法會期外，立法會期通常由每年的10月或11月開始，至翌年的10月或11月結束。表1載有一般的立法會期時間表。由於會期內共有5段休會期，每個立法會期的平均會議日數約為163天。⁴

⁴ “下議院資料概覽 —— 議事程序系列第4號：下議院會議”(Sittings of the House HC Factsheets - Procedure Series No 4)，網址如下：http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/factsheets.cfm；以及 Limon, Donald and McKay, W.R. eds.，《厄斯金梅有關議會法規、特權、程序及慣例的論文》(Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament)，第二十二版，倫敦：Butterworths，1997年，第231頁。

表1 —— 立法會期時間表

月份	事項
10月或11月至12月底	秋季會議期 (在國會會期開幕典禮上宣讀女皇敕語)
1月初至2月初	冬季會議期
2月中至4月初	冬季會議期 (發表財政預算案報告)
4月中至5月底	春季會議期
6月初至7月	夏季會議期
10月	休會前的短暫會議期

資料來源：摘自 Evans, Paul, 《下議院議事程序手冊》(*Handbook of House of Commons Procedure*), 第二版, 倫敦: Vacher Dod出版社有限公司, 1999年, 第38頁。

10. 立法會期開始

10.1 19世紀末期, 國會的立法會期在1月或2月開始。然而, 在1928至1929年度立法會期, 英國國會恢復採取17世紀舉行秋季會議的做法, 當時國王決定在11月展開立法會期。此後, 除了在選舉年外, 立法會期均在10月或11月開始。⁵

11. 女皇敕語

11.1 多個世紀以來, 立法會期均以一項名為“國會會期開幕典禮”的儀式揭開序幕。在國會會期開幕典禮上, 女皇會在上議院的皇座向兩院議員宣讀女皇敕語。整項儀式由電台和電視台現場直播。

⁵ “下議院資料概覽 —— 議事程序系列第4號: 下議院會議”(Sittings of the House HC Factsheets - Procedure Series No 4), 網址如下: http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/factsheets.cfm; 以及 Limon, Donald and McKay, W.R. eds., 《厄斯金梅有關議會法規、特權、程序及慣例的論文》(*Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*), 第二十二版, 倫敦: Butterworths, 1997年, 第231頁。

11.2 根據英國國會的傳統，宣讀女皇敕語是立法會期開幕儀式的環節之一。

國會的參與

11.3 女皇敕語的內容由政府擬備，並經內閣批准，當中重點講述政府會在當前立法會期提交的法案和推行的政策。⁶ 與此同時，國會上下議院均無正式參與女皇敕語的擬備工作。

國會的回應

11.4 國會上下議院會就女皇敕語進行辯論，並按照慣例作出辯論安排。為展開辯論，政府會選出兩名議員，分別動議及附議效忠宣言議案。該議案的措辭統一，內容是感謝女皇宣讀敕語。

11.5 下議院隨後就有關議案進行的辯論為期4至6天，並分為3部分。在首天辯論中，辯論範圍涵蓋政府各政策，特別是與女皇敕語內容有關的事宜。在隨後數天，辯論的焦點一般集中在較具體的政策範疇上。該等政策範疇由反對黨揀選，並會讓全體議員知悉。每個政策範疇的討論為時5至7小時。在最後一部分辯論中，下議院會處理有關議案的各項修正案。該等修正案通常由主要反對黨的前座議員動議，藉在議案中增添字句的方式，對議案作出修正。下議院透過進行辯論及表決，對女皇敕語的內容正式作出回應。上議院就有關議案進行的辯論，形式與下議院的辯論相若。

12. 財政預算案

財政預算案報告

12.1 英國的財政年度由4月1日開始，至下個曆年的3月31日結束。財政預算案報告的內容包括政府未來一個財政年度的稅務方案，以及政府對未來數年的經濟和公共財政(包括政府開支)所作的評估。發表財政預算案報告的過程由電台和電視台現場直播。

⁶ “國會會期開幕典禮”(The State Opening of Parliament)，網址如下：
<http://www.explore.parliament.uk>。

12.2 由70年代開始，財政預算案報告大多在每年3月發表。把發表時間定為3月，是“為了確保新稅率可在新財政年度盡早實施”⁷，而“國會會期開始與發表財政預算案的日期在時間安排上並無直接關係。”⁸

國會的參與

12.3 國會上下議院均無正式參與財政預算案的擬備工作。⁹

國會的回應

12.4 下議院會就財政預算案報告進行辯論。根據慣例，財政預算案辯論由副議長主持。整項辯論由財政大臣動議題為“修訂法例”的議案開始，繼而政府會提出多項財政預算決議案。¹⁰ 在所有財政預算決議案獲得通過後，政府會提交財政法案，該法案旨在賦予財政預算決議法律效力。

12.5 根據下議院圖書館的資料，“儘管近年上議院辯論財政預算的經濟背景，但通常不會就財政預算案報告進行正式的辯論。對於為推行財政預算稅務改革而提交的財政法案，上議院就此項法案進行的一切程序，通常只是形式上的程序。”，而“處理該法案的所有程序通常在一日內完成。”¹¹

⁷ 英國國會議會及憲制事務中心提供的資料。

⁸ 英國國會下議院圖書館提供的資料。

⁹ “下議院資料概覽 —— 議事程序系列第5號：預算案與財政文件”(Budgets and Financial Documents HC Factsheets - Procedure Series No 5)，網址如下：
http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/factsheets.cfm。

¹⁰ 修訂法例的議案以作出聲明的方式提出：“為切合時宜，現修訂與國家債務和政府收入有關的法例，以及在法例中增訂財政條文，然後訂立多項嚴格條文，藉以豁除所指明的某幾類對法案提出的修正案。”

¹¹ “下議院資料概覽 —— 議事程序系列第5號：預算案與財政文件”(Budgets and Financial Documents HC Factsheets - Procedure Series No 5)，網址如下：
http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/factsheets.cfm。

財政預算周期

12.6 表2綜述財政預算周期內的主要事項。¹²

表2 —— 財政預算周期

日期	事項
4月1日	財政年度開始。
8月	在8月5日或該日前必須就主要收支預算、撥款法案及財政法案進行表決。
11月	公布下一財政年度的財政預算預備報告(“綠色預算”(Green Budget))，以作公眾諮詢。
12月	就《綜合撥款法案》進行表決。
2月	在2月6日或該日前必須就“臨時撥款”進行表決，以應付8月5日之前的開支需要。
3月	呈交下一財政年度的財政預算案報告、財政法案及主要收支預算。 公布部門周年報告，當中對未來3年的財政狀況作出預測。 在3月18日或該日前必須就當前財政年度的春季補充收支預算、對上一個財政年度的額外撥款，以及未來一個財政年度的國防撥款A項進行表決。 就《綜合撥款(第2號)法案》進行表決。
3月31日	財政年度結束。

¹² Evans, Paul, 《下議院議事程序手冊》(*Handbook of House of Commons Procedure*)，第二版，倫敦：Vacher Dod出版社有限公司，1999年，第94頁；“下議院資料概覽 —— 議事程序系列P第6號：財政程序”(Financial Procedure HC Factsheets - Series P No 6)，網址如下：http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/factsheets.cfm；以及 Limon, Donald and McKay, W.R. eds., 《厄斯金梅有關議會法規、特權、程序及慣例的論文》(*Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*)，第二十二版，倫敦：Butterworths，1997年，第757及760頁。

第 4 部 —— 澳大利亞聯邦

13. 立法機關的架構

13.1 澳洲國會由 3 個不同部分組成：女皇、參議院和眾議院。雖然女皇名義上是國會的一分子，但憲法規定女皇任命總督作為其在澳洲的代表。故此，女皇的角色實際上有名無實，因為憲法把國家元首的行政管理職權賦予總督。

13.2 參議院有 76 名參議員 —— 澳洲全國 6 個州各有 12 名民選參議員，首都地區和北部地區則各有兩名民選參議員。當選的州參議員任期為 6 年，地區參議員則為 3 年。眾議院有 150 名議員，任期不超過 3 年，每人代表一個選舉區域。

13.3 各個州份在參議院的代表人數相等，不論州內人口多寡；而在眾議院，州代表人數則與選民數目成正比。參眾兩院權力均等，但參議院不能提出或修正撥款法案。另一方面，獲眾議院通過的法案會由參議院覆核，參議院有權否決法案。

13.4 澳洲總理及其內閣成員均為國會議員。

14. 議會任期

14.1 澳洲新一屆國會以源自英國國會的傳統儀式和習俗揭開序幕。在舉行大選後，總督獲憲法授權指定國會舉行會議的時間和日期。

14.2 國會的任期分為多個立法會期，最長為期 3 年。因此，每屆國會可以有多於一個會期，而憲法並無對會期數目作出限制。至於國會會期的長短，憲法亦未作任何限制。近年，國會每屆任期通常只得一個立法會期，其間並無休會。

14.3 立法會期可分為數段會議期。自 1994 年以來，一般慣例是在每年設定 3 段會議期，分別是 2 月至 4 月(秋季會議)、5 月至 6 月(財政預算案會議)及 8 月至 12 月(春季會議)。若財政預算案在 8 月發表，則年內只會有兩段會議期：秋季會議(2 月至 6 月)及財政預算案會議(8 月至 12 月)。

14.4 立法會期的開始及其與發表總督的揭幕辭和財政部長發表財政預算案演辭在時間安排上的關係載於表 3。由於各立法會期的開始日期不一，下列時間表是以在 12 月進行選舉、2 月展開會期及 5 月發表財政預算案為例，並假設會期在首個年度完結後休會。

表 3 —— 立法會期時間表

月份	事項
12 月	舉行大選。
2 月	國會揭幕： <ul style="list-style-type: none"> • 首個會期開始。 • 秋季會議展開。 • 發表總督的揭幕辭。
5 月	財政預算案會議展開： <ul style="list-style-type: none"> • 財政部長發表財政預算案演辭。 • 就財政預算案進行辯論。 • 提交財政預算法案。
8 月	春季會議展開。
12 月	首個會期休會。

15. 立法會期開始

15.1 立法會期在大選結束後的首個會議日開始，在下列情況下才會終止：

- (a) 國會休會；或
- (b) 參議院或眾議院解散；或
- (c) 會期屆滿。

15.2 當立法會期因休會而終止，下一個會期會在若干時間後，經總督作出宣告而展開。

16. 總督的揭幕辭

16.1 總督會在新一屆國會揭幕當天(及在國會休會後新會期展開當天)，在參議院會議廳向參眾兩院發表總督的揭幕辭。

16.2 在發表揭幕辭時，總督會正式宣布召集國會全體議員的原因，並簡要回顧國家事務，以及就政府的擬議立法議程作出預告。當總督致辭完畢，總督的公務秘書會把演辭文本呈交參議院議長及眾議院議長。¹³

16.3 自 1990 年以來，澳洲共有 5 屆國會，每屆國會只得一個立法會期，其間並無休會。總督在每一屆國會揭幕當天向國會發表揭幕辭。¹⁴ 澳洲憲法並無規定總督必須這樣做，發表有關演辭是承襲英國傳統的做法。¹⁵ 演辭內容由現任政府與總督辦公室磋商後決定。¹⁶

¹³ “資料概覽：新一屆國會”(Infosheet, A New Parliament)，網址如下：
<http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is09.pdf>。

¹⁴ 揭幕辭曾分別在 1990 年 5 月 8 日、1993 年 5 月 4 日、1996 年 4 月 30 日、1998 年 11 月 10 日及 2002 年 2 月 12 日發表。(“國會揭幕”(The Opening of Parliament)，網址如下：<http://www.aph.gov.au/senate/pubs/briefs/brieftwo.htm>。)

¹⁵ 眾議院議事程序常設委員會，“保持傳統與力求進步的平衡之道——國會的揭幕程序”(Balancing Tradition and Progress, Procedures for the Opening of Parliament)，2001 年 8 月。

¹⁶ 澳洲國會眾議院秘書提供的資料。

國會的參與

16.4 國會參眾兩院均無正式參與總督的揭幕辭的擬備工作。¹⁷

國會的回應

16.5 眾議院會就總督的揭幕辭進行辯論。在提出例行事項後，議長會向眾議院報告有關總督的揭幕辭一事，眾議院隨即委任一個委員會擬備“答辭”。這純粹是一項形式上的程序，因為過去多年來，“答辭”的格式已經統一，藉以向女皇表示效忠和感謝總督發表演辭。¹⁸

16.6 上述委員會通常由總理及兩名國會議員組成，該兩名議員均是新加入國會，或加入國會不久的執政黨成員。若政府是由兩黨組成的聯合政府，委員會委員通常會由組成政府的政黨各派一人擔任，而近年採取的做法，是委任男女委員各一人。該委員會隨後會在當天會議較後時間，或在日後另一次會議上，把其建議的“答辭”呈交眾議院。¹⁹

16.7 委員會委員代表呈交擬備的“答辭”，並動議眾議院通過“答辭”的議案。隨後議員會就“答辭”進行辯論，而辯論主題實際上並無限制，範圍十分廣泛，涵蓋各項政府政策和施政方面的事宜。議案辯論可即時繼續進行，或中止待續而在下次會議上恢復，通常為期數個會議日。²⁰

16.8 傳統上，新當選議員可藉“答辭”而有機會首次向眾議院發言。此外，議員可藉在“答辭”內增添字句的方式，對“答辭”動議修正案。眾議院通過“答辭”後，議長會把“答辭”呈交總督，稍後向眾議院匯報關於呈交“答辭”及總督作覆的事宜。²¹

¹⁷ 澳洲國會眾議院秘書提供的資料。

¹⁸ 眾議院秘書處，《眾議院的議事方式》(House of Representatives Practice)，第四版，堪培拉，2001年，第228頁。

¹⁹ 澳洲國會眾議院秘書提供的資料。

²⁰ 眾議院秘書處，《眾議院的議事方式》(House of Representatives Practice)，第四版，堪培拉，2001年，第229頁。

²¹ 同上。

17. 財政預算案

財政預算案演辭

17.1 澳洲的財政年度由 7 月 1 日開始，至翌年的 6 月 30 日結束。政府部門會根據預計在下一個財政年度進行的工作擬備收支預算，並會就當前年度的開支情況提交報告。

17.2 財政預算案是政府向國會及全國發表的周年財政報告及政策文件。眾議院審議財政預算案並無一套特別的程序。通過主要撥款法案(財政預算案)與通過其他法案的程序大致相同。

17.3 財政預算案通常在 5 月發表，以便國會可在新財政年度展開前審議預算案。然而，若國會舉行大選，以致財政預算案演辭未能在 5 月發表(一如 1996 年的情況)，則可押後至 8 月發表。總督發表總督的揭幕辭與財政部長發表財政預算案演辭，在時間安排上並無直接關係。²²

17.4 總督會向眾議院提出根據周年開支法案撥用收入，此事經眾議院議長宣布，財政預算程序即告展開。

17.5 政府的財政部長向眾議院呈交周年開支法案，法案進行首讀。然後，財政部長會發表財政預算案演辭，動議就法案進行二讀。在發表預算案演辭時，財政部長會比較當前財政年度的預算數據和實際開支、回顧國家的經濟情況，以及講述下一個財政年度的收支預測。²³

國會的參與

17.6 國會參眾兩院均無正式參與財政預算案的擬備工作。²⁴

²² 澳洲國會眾議院秘書提供的資料。

²³ “資料概覽：財政預算與金融法例”(Infosheet, The Budget and Financial Legislation)，網址如下：<http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is10.pdf>。

²⁴ 澳洲國會眾議院秘書提供的資料。

國會的回應

17.7 在財政部長致辭完畢時，反對黨領袖會動議議案，財政預算案辯論中止待續。故此，反對黨領袖在恢復辯論時有權首先發言。財政部長發表預算案演辭和反對黨領袖在其後一天發言答辯的過程，均作電視轉播。

17.8 財政預算案辯論通常為期數周。由於就相關事項發言的慣例在此辯論中會予以放寬，議員可藉此機會就多方面的事宜發言。

17.9 在詳細審議有關法案時，眾議院會研究法案附表所列每個政府部門的擬議開支數據。若法案進行三讀，便會送交參議院。參議院隨即把詳細資料轉交轄下委員會，以便就收支預算舉行聽證會。在聽證會上，參議員可就擬議開支數據向政府部門的代表提出質詢。

17.10 若撥款法案在財政年度開始之前未獲通過，國會可通過暫撥款項法案向政府提供款項，直至撥款法案獲得通過。

財政預算周期

17.11 表 4 綜述在 5 月發表預算案的財政預算周期。

表 4 —— 在 5 月發表預算案的財政預算周期

日期	事項
7 月 1 日	財政年度開始。
10 月 / 11 月	政府部門所需的款項如較撥款法案所批出為多，便會另行草擬法案，在當前的財政年度為該等部門提供更多撥款。
5 月	財政預算案 —— 提交和審議下一個財政年度的撥款法案。
6 月 30 日	財政年度結束。

資料來源：摘自“資料概覽：財政預算與金融法例”(Infosheet, The Budget and Financial Legislation)，網址如下：<http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is10.pdf>。

第 5 部 —— 美利堅合眾國

18. 立法機關的架構

18.1 美國國會是奉行兩院制的立法機關，由參議院及眾議院組成。美國憲法授予參眾兩院同等職責，包括宣戰、維持武裝力量及訂立政府運作所需的一切法例。此外，參眾兩院各有本身獨特的權力：參議院有權確認條約和審批總統對官員的委任，眾議院則有權制訂與政府收入有關的措施，其中包括撥款法案。

18.2 參議院共有 100 名議員，在全國 50 個州中每州各選兩人，任期 6 年，每兩年會改選其中三分之一參議院議員。眾議院由 435 名議員組成，所有議席均按各州的人口比例分配。根據美國憲法，政府會每 10 年進行人口普查，以所得的人口數字決定重新分配予各州的眾議院議席數目，而每個州份最少會獲得一個議席。

18.3 在憲法三權分立的制衡下，總統辦公廳官員不能同時兼任國會議員。

19. 議會任期

19.1 美國憲法規定國會兩年一任，分為兩個會期。每個會期的立法工作日由何時開始及有關的時間編排，均由國會決定。表 5 載有一般的立法會期時間表。

19.2 與議會制下的立法機關不同，美國國會不能解散。

表 5 —— 立法會期時間表

日期	事項
任期首年的 1 月 3 日	新一屆國會開始。 • 首年會期展開。
1 月底	總統在國會參眾兩院聯席會議上發表國情咨文。
1 月第一個星期一與 2 月第一個星期一之間	總統向國會提交預算咨文。
任期次年 1 月	• 首年會期結束。 • 次年會期展開。

20. 立法會期開始

20.1 美國憲法第 20 條修正案列明，“參議員及眾議員的任期於 1 月第 3 天的中午[完結].....其繼任人的任期隨即開始”。因此，新一屆國會的首年會期在第一年 1 月 3 日的中午開始，次年會期則在翌年 1 月開始。

21. 國情咨文

21.1 發表國情咨文的時間安排乃秉承傳統。在 1790 年 1 月，首任美國總統喬治·華盛頓出席參議院和眾議院於紐約聯邦禮堂舉行的聯席會議，在會議席上發表演說，呼籲 13 個州團結一致。參眾兩院其後各自就總統的演辭進行辯論，並通過對演辭內容作正式答辯。這是美國總統首次向國會發表年度演說，為日後各任總統於每年 1 月向美國國民發表演說開立了先例。²⁵

²⁵ <http://www.whitehouse.gov/stateoftheunion/history.html>。

21.2 儘管美國體制架構三權分立，但憲法訂明總統有責任向國會“不時匯報國家情況”，並提出其認為必需及適當的措施，以供考慮。不過，美國法例並無訂明發表演說的時間及地點，亦無規定總統須親自發表演說。²⁶

21.3 每年 1 月，美國總統會在眾議院會議廳舉行黃昏參眾兩院聯席會議，發表國情咨文。大部分總統均在國情咨文中，概述他們的立法議程及國家的首要任務。

21.4 總統在其顧問的協助下擬備國情咨文。雖然總統發表國情咨文時經常提述需要撥款的擬議立法措施，但總統發表國情咨文與提交預算咨文在時間安排上似乎沒有關係。²⁷

國會的參與

21.5 國會並無正式參與國情咨文的擬備工作，但總統會因應需要，主動就國情咨文的內容與國會議員進行磋商。事實上，總統請所屬政黨的國會領袖提供意見，以便納入國情咨文，並非鮮見的情況。²⁸

國會的回應

21.6 當總統的國情咨文演說結束，國會不會就總統的演說進行辯論或正式作出鳴謝，然而只會通過議案休會，待續於下一個立法工作日。²⁹

21.7 很多載有立法建議的行政文件都是因應國情咨文擬備。此類文件繼而會交付對建議事項有管轄權的常設委員會處理。常設委員會在審議總統的立法議程時會進行辯論，而有關立法議程其後會同時以預算咨文及立法文告的書面形式提交參眾議院轄下委員會作審議。³⁰

²⁶ 美國州議會全國協會提供的資料。

²⁷ 同上。

²⁸ 同上。

²⁹ 同上。

³⁰ 國會議事程序顧問辦公室的眾議院議事程序顧問提供的資料。

22. 財政預算案

預算咨文

22.1 美國憲法並無規定總統須每年發表財政預算案，但美國政府在 1921 年制定《財政預算及會計法》，為現今的財政預算程序奠定基礎。較近期訂立的《1974 年國會財政預算及扣管法》(扣管法)，為每年的財政預算程序設定時間表，整項程序由總統每年提交財政預算案當日開始。³¹

22.2 美國的財政年度由 10 月 1 日開始，至翌年 9 月 30 日結束。扣管法規定，總統須在 1 月第一個星期一或該日後，但不遲於同年 2 月第一個星期一，向國會提交財政預算案。這樣，國會可在下一個財政年度開始之前，有 8 至 9 個月的時間處理財政預算案。

22.3 總統會向國會參眾兩院提交書面預算案，而不會發表演說。³²總統的財政預算案一般視為政府政策及撥款優先次序的詳盡概覽，以及對下一個財政年度的收支展望。

22.4 總統提交財政預算案與發表國情咨文在時間安排上雖是互相吻合，但召開國會會期、總統發表國情咨文和向國會提交聯邦預算案，彼此並無任何法定關係或憲法訂明的關係。³³

³¹ 美國政府在 1974 年制定扣管法，原因有二：其一是國會發覺本身沒有具體方法制訂整體財政預算方案。在 1974 年之前，國會未能以有系統的方式，就總統每年的財政預算案作出回應。當時沒有任何機制讓國會訂立其開支項目的優先次序。另一更直接的原因是，總統扣管國會撥款的權力在 70 年代初期引起爭議。當時尼克遜總統一再運用權力抽起國會撥給聯邦機構的款項，經國會批撥而被尼克遜總統扣管的開支款項相信多達 150 億美元。立法與行政機關在財政預算方面的衝突日益加劇，引發財政預算改革，最後制定了扣管法。（“國會財政預算程序” (The Congressional Budget Process)，網址如下：http://www.senate.gov/~budget/republican/reference/cliff_notes/cliffdoc.htm。）

³² 國會議事程序顧問辦公室的眾議院議事程序顧問提供的資料。

³³ 美國州議會全國協會提供的資料。

國會的參與

22.5 在提交書面預算咨文前，總統會與管理及預算辦事處³⁴和國會參眾兩院進行磋商。³⁵

國會的回應

22.6 參議院及眾議院不會就書面預算案正式作出鳴謝，而只會召開聽證會。³⁶

22.7 國會財政預算辦公廳是國會轄下一個政治中立的支援服務機關，為國會作出獨立的財政預測。該辦公廳就聯邦預算包括整體收支自行訂定目標，而不受總統的預算咨文影響。國會根據國會財政預算辦公廳所作的財政預測，釐定財政預算總額。扣管法規定參眾兩院轄下各個常設委員會須就財政預算水平提出建議，並向所屬議院的預算委員會匯報與其管轄範圍內的事宜有關的立法計劃。參眾兩院的預算委員會繼而會就預算案提出共同決議。³⁷

22.8 其後，撥款法案會被提交於眾議院。眾議院轄下的撥款委員會分設多個小組委員會，分別舉行聽證會和覆核聯邦機構擬備的詳細預算理據資料。在小組委員會對法案作出修正後，有關法案須先後獲撥款委員會及眾議院全體議員通過。然後，眾議院會把有關法案提交參議院，參議院隨即展開相若的審議程序。

22.9 倘參議院不同意眾議院對法案中某些事項的意見，參眾兩院會成立協商委員會，務求消除彼此之間的分歧。協商委員會會修正有關法案，交回參眾兩院審批。當經修正的法案先後獲眾議院和參議院通過，國會便會將之呈交總統審批。總統可通過或否決整條法案，但不得只通過或否決其中若干部分。

³⁴ 管理及預算辦事處是總統辦公廳轄下的聯邦機構之一，負責監察總統財政預算案的擬備工作，以及協助政府部門進行財政規劃。

³⁵ 國會議事程序顧問辦公室的眾議院議事程序顧問提供的資料。

³⁶ 美國州議會全國協會提供的資料。

³⁷ “2003 財政年度預算案：預算制度及概念和詞彙”(The Budget for Fiscal Year 2003: Budget System and Concepts and Glossary)，管理及預算辦事處，2002 年。

22.10 國會不一定要接受總統的財政預算案，因為發表財政預算案僅視為整項財政預算程序的第一步。由於動用公帑、推行政策及與政府收入有關的措施，最終須由總統簽署批准，因此可在財政預算決議中加入協調指令，以便國會與總統就財政預算的條款達成協議。

財政預算周期

22.11 表 6 綜述財政預算周期。

表 6 —— 財政預算周期

日期	事項
10 月 1 日	財政年度開始。
1 月第一個星期一與 2 月第一個星期一之間	總統提交下一個財政年度的預算案。
在提交預算案後 6 個星期內	國會轄下各委員會向預算委員會提交收支預算。
4 月 15 日	須完成與國會財政預算決議有關的工作。
5 月 15 日	眾議院開始審議周年撥款法案。
6 月 15 日	須完成協調工作。
6 月 30 日	在參議院審議法案後，眾議院須完成撥款工作。
7 月 15 日	總統提交會期中段預算檢討。
9 月 30 日	財政年度結束。

資料來源：摘自“2003 財政年度預算案：預算制度及概念和詞彙”(The Budget for Fiscal Year 2003: Budget System and Concepts and Glossary)，管理及預算辦事處，2002 年。

第 6 部 —— 新澤西州

23. 立法機關的架構

23.1 新澤西州政府一如聯邦政府，在架構上是立法、行政、司法三權分立，而立法、行政和司法機關均享有同等地位。立法機關的主要功能是制定法律。行政機關負責執行依法訂立的各項計劃。司法機關負責懲處違法者，也是法律釋義及裁定法律是否符合憲法的最高權威。

23.2 新澤西州議會由兩個議院組成，分別是參議院及眾議院。參議院有 40 名議員，每人任期 4 年。眾議院有 80 名議員，每人任期 2 年。州議會每兩年在 11 月進行選舉。

23.3 基於三權分立的憲法原則，州長辦公廳官員不得同時兼任州議會議員。此外，新澤西州憲法訂明，“州議會任何成員如成為國會議員，或接受任何受薪的聯邦或州份職務或職位，其議席即告喪失。”

24. 議會任期

24.1 新澤西州憲法訂明每屆州議會任期為兩年，分為兩個年度會期；當中亦指明首年的一切立法事務可延續至第二年。故此，議會的任期分為兩個年度會期，是形式多於實際的劃分。參眾兩院各自設定每個會期內的議事日期。表 7 載有一般的立法會期時間表。

24.2 與議會制下的立法機關不同，新澤西州議會不能解散。

表 7 —— 立法會期時間表

日期	事項
任期首年 1 月的第二個星期二	新一屆州議會開始。 • 首年會期展開。
每年 1 月的第二個星期二	州長在州議會參眾兩院聯席會議上發表州情咨文。
州議會首次會議後的第三個星期二或該日前	州長在州議會參眾兩院聯席會議上發表預算咨文。
任期次年 1 月的第二個星期二	• 首年會期結束。 • 次年會期展開。

25. 立法會期開始

25.1 新澤西州憲法規定，州議會兩年任期的首年會期每隔一年於 1 月第二個星期二中午開始。任何議會事務如到第二年年年底尚未完成，即告期滿而不會繼續處理。次年會期在翌年 1 月第二個星期二開始。

26. 州情咨文

26.1 州情咨文匯報過去一年推行政策的成績，並概述州長來年的政策大綱。州長會在每個會期首日發表州情咨文。新澤西州憲法就發表州情咨文的時間安排作出下述規定：“州長須在每個正常會期開始時及其認為有需要的其他時間，向州議會發表演說，講述新澤西州的情況，並須以相同方式提出其認為適當的措施。”

26.2 州長在其職員的協助下擬備州情咨文，在州議會眾議院會議廳舉行的聯席會議上發表，過程由電視台現場直播。

州議會的參與

26.3 根據現行法律，新澤西州議會無須參與州情咨文的擬備工作，州長亦無須就演說內容諮詢州議會，但州議會議員會預先收到演說文本。³⁸

州議會的回應

26.4 州長向州議會發表演說後，州議會不會就州長的演說進行辯論或正式作出鳴謝。州長的意見會以立法建議的形式提出，而州議會在會期內會陸續就該等立法建議進行辯論。³⁹

27. 財政預算案

預算咨文

27.1 新澤西州的財政年度由 7 月 1 日開始，至翌年 6 月 30 日結束。《新澤西註解法規》規定，州長須於州議會首次會議後的第三個星期二或該日前發表預算咨文。但如在州長剛就職的年份，發表預算咨文的日期則為任期開始後的 2 月 15 日或該日前。⁴⁰

27.2 新澤西州財政預算案的內容包含該州份的收入預算、州長的政策及新措施的資料，當中講述州內的經濟情況，以及經濟趨勢預測對州內財政狀況預期造成的影響。未來一個財政年度的行政機構收支摘要亦詳載其中。

27.3 州長會在眾議院會議廳向參眾兩院聯席會議發表預算咨文，演說過程由電視台現場直播。州長在會期開始後不久便發表預算咨文，以便州議會有充裕時間研究和審核預算案，然後才通過撥款法案。⁴¹

³⁸ 新澤西州議會提供的資料。

³⁹ 同上。

⁴⁰ “新澤西州 2002 至 2003 財政年度預算案”(NJ State Budget FY 2002-2003)，網址如下：<http://www.state.nj.us/treasury/omb/publications/03budget>。

⁴¹ 新澤西州議會提供的資料。

27.4 預算咨文與州情咨文各有不同的目的，彼此沒有直接關係。此外，在立法歷史或憲法傳統上亦無規定必須在相近的時間發表預算咨文和州情咨文演說。⁴²

州議會的參與

27.5 新澤西州議會並無正式參與州長的財政預算案擬備工作。然而，當前的政治情況可促使州長辦公室與州議會議員在州長發表預算案前作非正式的磋商。⁴³

州議會的回應

27.6 新澤西州議會不會就州長的財政預算案進行辯論或正式作出鳴謝。⁴⁴

27.7 在預算咨文發表後，州議會透過轄下撥款委員會舉行的連串聽證會，審核預算案並作出修改。州議會亦會覆核州長的財政預算案所載的收入預算數據，並根據在當前財政年度實際稅收，對預算案的收入預測及盈餘預算作出調整。然後，經撥款委員會修改的預算案必須同時獲參議院及眾議院批准。根據新澤西州憲法，州長須於7月1日前簽署核准平衡預算案。⁴⁵

27.8 在州議會通過撥款法案後，州長有權否決若干特定撥款(按項目否決)。按項目否決讓州長可重新整理財政預算的最後定案，並確保撥款額不會超出經核證的收入水平。經州長按項目作出否決和核證收入後，核准財政預算的最後定案便成為撥款法。

⁴² 新澤西州議會提供的資料。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ “新澤西州 2002 至 2003 財政年度預算案”(NJ State Budget FY 2002-2003)，網址如下：<http://www.state.nj.us/treasury/omb/publications/03budget>。

財政預算周期

27.9 表 8 綜述財政預算周期。

表 8 —— 財政預算周期

日期	事項
7 月 1 日	財政年度開始。
8 月至 9 月	新澤西州政府機構擬備下一個財政年度的預算案文件。管理及預算辦事處與有關機構審閱籌劃文件，共同商議財政預算目標。
12 月至 1 月	州長、州庫務長與管理及預算辦事處主任檢討預算案建議。州長於 1 月作最後決定。
州議會首次會議後的第三個星期二或該日前	州長在州議會參眾兩院聯席會議上發表預算咨文。
2 月至 6 月	<ul style="list-style-type: none"> • 州議會轄下撥款委員會舉行聽證會，審核預算案並作出調整。經修訂的預算案須獲參議院及眾議院批准，才能呈交州長。 • 州長有權否決特定撥款，確保撥款額不會超出預算水平。
6 月 30 日	<ul style="list-style-type: none"> • 財政年度結束。 • 通過新財政年度撥款法案的限期。

資料來源：摘自“新澤西州 2002 至 2003 財政年度預算案”(NJ State Budget FY 2002-2003)，網址如下：<http://www.state.nj.us/treasury/omb/publications/03budget>。

第 7 部 —— 分析

28.1 表 9 至表 11 分別就研究中 4 個司法管轄區的立法機關架構、施政報告及財政預算案演辭，與香港作多方面的比較。下文的分析會集中探討立法會期開始與發表施政報告及財政預算案演辭在時間安排上的關係。

立法會期開始

28.2 英國的《1911 年國會法令》規定，英國國會任期不得超過 5 年，而澳洲憲法則規定澳洲國會任期不得超過 3 年。英國首相和澳洲總理可作出決定，把英國及澳洲國會任期定得較核准期限為短。反之，美國國會及新澤西州議會的任期，均在各自的憲法中訂明。

28.3 立法會期實際上由哪一天開始，在英國由國王按首相的意見決定，在澳洲由總督按總理的意見決定。不過，該兩個司法管轄區立法會期開始的確實日期通常是在某一月份，但選舉年則除外。在美國和新澤西州，立法會期的開始日期同樣在各自的憲法中訂明。

香港的情況

28.4 《香港特別行政區基本法》(下稱“《基本法》”)訂明，立法會每屆任期 4 年。根據《立法會條例》第 9(2)條，“行政長官必須在憲報公布立法會的一般會期開始及結束的日期。”

28.5 香港在決定議會任期方面，綜合了研究中各個海外司法管轄區的不同做法。一如美國及新澤西州，立法會的任期由憲法(即《基本法》)訂明。另一方面，立法會任期及立法會期於何時開始和結束，則如英國及澳洲般由政府首長決定。

發表施政報告與立法會期開始在時間安排上的關係

28.6 在現時研究的所有司法管轄區中，政府首長均向立法機關發表“施政報告”。雖然沒有指定在某一天發表施政報告，但發表施政報告與立法會期開始在時間安排上互相吻合。在英國及澳洲，發表施政報告是立法會期開幕典禮的環節之一。該兩個司法管轄區的立法會期按慣例在某一月份開始，但沒有規定在哪一天。立法會期的開始日期可以因進行選舉而改變。

28.7 在新澤西州，施政報告是在立法會期首天即 1 月第二個星期二發表。在美國，施政報告不一定在立法會期首天發表，而是按慣例在立法會期首個月發表。

香港的情況

28.8 一如研究中的海外司法管轄區，香港的政府首長會向立法機關發表施政報告。自 1969 至 1970 年度會期以來，在所發表的 33 份施政報告中，有 29 份是在立法會期首次會議上向立法會(前稱立法局)發表的，祇有 1983-84、1997-98、1998-99 及 2000-01 年度會期是例外。

28.9 1998 年 7 月，議事規則委員會開始制訂立法會第一屆及第二屆任期內立法會期的詳細安排。在發表施政報告方面，“委員會考慮到，如行政長官在每一會期首次會議上發表施政報告，為反映立法會聽取行政長官的施政報告並進行辯論此項職能，以及協助議員估計在每一會期首次會議上所須處理的事務，委員會認為適宜在《議事規則》第 13 條增訂新的第(1A)款，訂明行政長官可隨其意願在每一會期首次會議上向立法會發表施政報告。”⁴⁶

28.10 雖然法例條文並無指明施政報告須於何時發表，但根據慣例，施政報告通常在立法會期首次會議上發表。

⁴⁶ 立法會 CB(1)73/98-99 號文件及 1999 年 4 月 28 日立法會會議的議事錄。

發表財政預算案演辭與立法會期開始在時間安排上的關係

28.11 在美國及新澤西州，法例規定預算咨文須在某段期間發表，通常是在立法會期首個月發表。在英國及澳洲，成文法並無指明發表財政預算案演辭的時間，但根據慣例，財政預算案演辭會在某一月份發表，但沒有規定在哪一天。除在選舉年外，英國及澳洲的財政預算案演辭按慣例在立法會期中段發表。

28.12 現時研究的各個海外司法管轄區發表財政預算案演辭的時間有所不同，可說是議會制和總統制的差異所致。在議會制下，執政黨基本上同時擔當行政和立法的角色，因為執政黨在立法機關內擁有大多數票，能夠確保撥款法案獲得通過。在總統制下，即使行政及立法機關由同一政黨控制，兩者亦不太受對方影響。因此，盡早向立法機關呈交財政預算案，便可有充分時間就預算案進行討論，從而確保預算案在新財政年度開始之前獲得通過。

28.13 在研究中的司法管轄區，法例並無訂明發表財政預算案演辭與立法會期開始在時間安排上的關係。

香港的情況

28.14 自 1969 至 1970 年度會期開始，財政預算案演辭傳統上是由財政司司長(前稱財政司)在立法會期中段即 2 月或 3 月向立法會(前稱立法局)發表。

發表施政報告與發表財政預算案演辭在時間安排上的關係

28.15 雖然施政報告與財政預算案均載有政府在不久將來推行的政策措施，兩者顯然互有關係，但研究結果顯示，在現時研究的司法管轄區中，發表施政報告與發表財政預算案演辭在時間安排上並無關係。此外，法例亦無訂明發表該兩類演辭在時間安排上有何關係。

香港的情況

28.16 在 1948 至 1969 年期間，總督的周年演辭及財政司的財政預算案演辭均在 2 月或 3 月的同一天發表。

28.17 在 1968 年 9 月 25 日的立法局會議上，布政司建議對《會議常規》作出修訂。關於發表施政報告及財政預算案演辭兩者的時間，布政司要求讓總督改在立法會期開始時發表周年演辭，以便“本局有機會在每年 10 月因應總督按皇室慣例發表的總督演辭，就政府的一般政策進行辯論，並在每年 3 月更詳細討論經濟政策和周年預算。”⁴⁷《會議常規》的修訂建議其後獲得通過。

⁴⁷ “[建議修訂的《會議常規》] B 部載有其中一些最重要的新條文。《會議常規》第 5 條訂立每年的立法局會期。每個會期在 9 月 30 日結束，下一會期則在由該日起計的 6 個星期內開始。第 6 條就新會期首次會議作出規定，讓總督在該次會議席上發表演辭。隨後議員可進行感謝總督發表演辭的議案辯論。如有需要，該項辯論可為期超過一天。根據現行做法，總督每年回顧本港情況的總督演辭及財政司的財政預算案演辭，均在同一天發表，然後，全體非官守議員及大部分官守議員會不時就範圍廣泛的事宜，發表長篇的言論。本人相信各位議員普遍亦會覺得，現今香港社會日趨複雜，每年進行這項馬拉松式辯論所涉及的事項越來越多，一時之間實令人難以消化；因此，分散這方面的負擔會有好處。該等新條文正是為此而設，讓本局有機會在每年 10 月因應總督按皇室慣例發表的總督演辭，就政府的一般政策進行辯論，並在每年 3 月更詳細討論經濟政策和周年預算。”

28.18 政務司司長在 2002 年 6 月 25 日致內務委員會主席的函件中，概述發表施政報告的新時間表，並說明對發表施政報告的時間安排作出改變的理由。現時，施政報告在 10 月發表，財政預算案演辭則在翌年 3 月發表。據政務司司長所述，發表施政報告與財政預算案演辭在時間上相距 5 個月，“行政長官在施政報告中提出需要撥款的建議，往往因而受到相當拖延，未能即時推行。”在新安排下，施政報告會在 2003 年 1 月 8 日發表，財政預算案演辭則會在 2003 年 3 月 5 日發表，這樣可以“縮短施政報告與財政預算兩者相距的時間，以便我們能盡快落實新政策，及早讓市民受惠。”

表9 —— 立法機關的比較

	英國	澳洲	美國	新澤西州	香港
名稱	Parliament (國會)。	Parliament (國會)。	Congress (國會)。	New Jersey State Legislature (新澤西州議會)。	立法會。
成立的基礎	未有編纂為成文法則的憲法。	編纂為成文法則的憲法——《澳大利亞聯邦憲法法令》。	編纂為成文法則的憲法——《美國憲法》。	編纂為成文法則的憲法——《新澤西州憲法》。	編纂為成文法則的憲法——《香港特別行政區基本法》。
議院	上議院及下議院。	參議院及眾議院。	參議院及眾議院。	參議院及眾議院。	立法會。
議員人數	上議院 —— 701人。 下議院 —— 659人。	參議院 —— 76人。 眾議院 —— 150人。	參議院 —— 100人。 眾議院 —— 435人。	參議院 —— 40人。 眾議院 —— 80人。	60人。
任期	上議院 —— 終身制，但主教除外。主教一旦退休，便不再是上議院議員。 下議院 —— 不超過5年。	州參議員 —— 6年。 地區參議員 —— 3年。 眾議院 —— 不超過3年。	參議員 —— 6年。 眾議院 —— 2年。	參議員 —— 4年。 眾議院 —— 2年。	4年。
議員	上議院 —— 委任。 下議院 —— 民選。	全部民選。	全部民選。	全部民選。	循以下途徑選出： • 地方選區 • 功能界別 • 選舉委員會
行政機關成員是否亦為立法機關議員？	是。內閣大臣必須是國會議員。	是。內閣部長必須是國會議員。	否。總統辦公廳官員不能同時兼任國會議員。	否。州長辦公廳官員不能同時兼任州議會議員。	是。部分立法會議員獲委任為行政會議成員。
議會任期	在換屆選舉結束後開始，為期不超過5年。	在換屆選舉結束後開始，為期不超過3年。	在任期首年1月3日中午開始，任期定為2年。	在任期首年1月第二個星期二的中午開始，任期定為2年。	在換屆選舉結束後開始，任期定為4年。
議會任期在時間安排上的依據	多個世紀以來不斷演變而成。	秉承英國國會的傳統。	《美國憲法》規定。	《新澤西州憲法》規定。	《基本法》規定。
立法會期	會期長短並非固定，通常由一年的10月或11月開始，至翌年的10月或11月結束。	會期長短並非固定，最長達3年。	固定，為期1年。	固定，為期1年。	會期長短並非固定，通常由一年的10月開始，至翌年的10月結束。
休會	國王在法律上享有特權，可按照首相的意見下令國會休會。	憲法賦權總督按照政府的意見下令國會休會。	不適用。	不適用。	根據《立法會條例》，行政長官擁有中止立法會會期的合法權限。
解散議會的憲法條文及慣例	國王在法律上享有特權，可按照首相的意見解散國會。	憲法賦權總督按照總理的意見並在其批准下解散眾議院。 根據憲法，若國會在某項立法問題上陷入僵局，總督有權解散參議院。	國會不能解散。	州議會不能解散。	根據《基本法》，行政長官有權解散立法會。

表10 —— 施政報告的比較

	英國	澳洲	美國	新澤西州	香港
名稱	Queen's Speech (女皇敕語)。	Governor-General's Opening Speech (總督的揭幕辭)。	State of the Union Address (國情咨文)。	State of the State Address (州情咨文)。	施政報告。
發表場合／時間	在新一屆國會會期開幕典禮上，以及在國會休會後新會期展開之時。	新一屆國會揭幕當日，以及在國會休會後新會期展開當日。	每年1月。	每個立法會期首天。	每個立法會期開始之時，通常在首次會議上。
發表場合／時間的依據	多個世紀以來不斷演變而成。	秉承英國國會的傳統。	自喬治·華盛頓總統時代以來採取的傳統做法。	新澤西州憲法規定。	秉承英國國會的傳統。
發表地點	上議院。	國會大樓參議院會議廳。	國會眾議院會議廳。	州議會眾議院會議廳。	立法會會議廳。
發表人	女皇。	總督。	總統。	州長。	行政長官。
擬備工作	由政府擬備並經內閣批准。	政府與總督辦公室進行磋商後擬備。	由總統及其內閣擬備。	由州長及轄下人員擬備。	由行政長官及政府官員擬備。
內容	政府將提交的法案和推行的政策。	簡要回顧國家事務，並就政府的擬議立法議程作出預告。	檢討總統在主要立法及規管工作議程方面所訂的優先次序。	匯報過去一年推行政策的成績，以及概述州長的政策大綱。	檢討現行政府政策，並提出新政策方案。
立法機關的回應	就效忠宣言進行辯論，然後向女皇呈交效忠宣言。進行辯論是對女皇敕語的正式回應。	就“答辭”進行辯論，然後向總督呈交“答辭”。進行辯論是對總督的揭幕辭的正式回應。	國會不會就感謝總統發表國情咨文一事進行辯論，但隨後在研究總統向國會呈交的立法議程時會進行辯論。	不會就感謝州長發表州情咨文一事進行辯論，但隨後在研究州長向州議會呈交的立法議程時會進行辯論。	致謝議案辯論。進行辯論是對施政報告的正式回應。

表 11 —— 財政預算案演辭的比較

	英國	澳洲	美國	新澤西州	香港
財政年度	由 4 月 1 日至下個曆年的 3 月 31 日。	由 7 月 1 日至下個曆年的 6 月 30 日。	由 10 月 1 日至下個曆年的 9 月 30 日。	由 7 月 1 日至下個曆年的 6 月 30 日。	由 4 月 1 日至下個曆年的 3 月 31 日。
發表形式	在下議院發表演辭。	在眾議院發表演辭。	以書面方式向國會提交預算咨文。	在眾議院會議廳發表演辭。	在立法會會議廳發表演辭。
發表時間	大多在 3 月。	通常在 5 月。若 5 月舉行大選，便會在 8 月發表預算案。	在 1 月第一個星期一與 2 月第一個星期一之間。	在州議會首次會議後的第三個星期二或該日前。如在州長就職的年份，則須在 2 月 15 日或該日前提交預算案。	通常在 2 月 / 3 月的某個星期三。
發表時間的依據	多個世紀以來不斷演變而成。	秉承英國國會的傳統。	1974 年的法令規定。	《新澤西註解法規》規定。	秉承英國國會的傳統。
發表人	財政大臣。	政府財政部長。	總統。	州長。	財政司司長。
擬備工作	由財政部擬備。	由財政部長及轄下人員擬備。	由總統、管理及預算辦事處和國會參眾兩院擬備。	由州長及轄下人員，以及管理及預算辦事處擬備。	由財政司司長及政府官員擬備。
內容	政府來年的稅務方案，以及對未來數年的經濟和公共財政(包括政府開支)所作的評估。	作為國家收入和開支的周年財政報告，財政預算案包括年內的主要撥款法案。	提出有關聯邦收入和開支的財政措施、說明該等措施對經濟的影響，以及講述全國資源分配的詳情。	作出詳細的收支展望、回顧州內經濟情況，以及對經濟走勢作出預測。	政府來年的稅務方案，以及對未來數年的經濟和公共財政所作的評估。
立法機關的回應	財政大臣動議財政預算決議案，就財政預算案進行的辯論為期 3 至 5 天。	預算案辯論由反對黨領袖提出。有關法案首先由眾議院審議，繼而呈交參議院。參議院會召開聽證會，向政府部門提出質詢。	國會不會正式認收書面預算案，但會通過預算決議案。政府會向眾議院提交撥款法案，然後有關法案會呈交參議院審核。	不會就預算案演說正式作出鳴謝。財政預算案會呈交州議會審批。	財政司司長動議撥款法案，就財政預算案進行的辯論為期數天。
需要訂立的臨時法例	財政預算決議案一俟獲得通過，在 8 月 5 日之前具有臨時效力，讓當局有時間把財政法案制定成為法例。下議院會在 2 月 6 日或該月之前通過“臨時撥款”，以應付 8 月 5 日之前的開支需要。	若撥款法案在財政年度開始之前未獲通過，國會便會通過暫撥款項法案向政府提供款項，直至撥款法案獲得通過。	若國會在財政年度開始之前尚未完成就撥款法案進行的工作，便會通過一項“延續決議”，賦權受影響機構繼續運作至某一日期，或直至為該等機構提供經費的撥款法案獲得通過為止。	不會制定臨時法案。若撥款法案在 6 月 30 日的限期前未獲通過成為法例，州政府在法案未經簽署的情況下，將沒有能力自負盈虧。	《公共財政條例》第 7(1)條訂明，立法會可在撥款法案制定成為法例前批准動用一筆款項，作為政府服務的開支。

參考資料

英國

1. Limon, Donald and McKay, W.R. eds, *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Twenty-second Edition, London: Butterworths, 1997.
2. "Sittings of the House HC Factsheets - Procedure Series No 4", available at http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/factsheets.cfm.
3. "The State Opening of Parliament", available at <http://www.explore.parliament.uk>.
4. Hansard Volume 370, available at <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmvol370.htm>.
5. Evans, Paul., *Handbook of House of Commons Procedure*, Second Edition, London: Vacher Dod Publishing Limited, 1999.
6. "Financial Procedure HC Factsheets - Series P No 6", available at http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/factsheets.cfm.
7. "Budgets and Financial Documents HC Factsheets - Procedure Series No 5", available at http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/factsheets.cfm.
8. H. M. Treasury in *The Financial Statement and Budget Report 1997*, available at <http://archive.treasury.gov.uk/budget/1997/report/fsbr.htm#contents>.
9. Hansard of sittings 17th, 18th, 22nd, and 23rd April 2002 available at <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmhn0204.htm>.

澳洲

1. Department of the House of Representatives, *House of Representatives Practice*, Fourth Edition, Canberra, 2001.
2. "The Australia Constitution", available at <http://www.aph.gov.au/senate/general/constitution/>.
3. "The Opening of Parliament", available at <http://www.aph.gov.au/senate/pubs/briefs/brieftwo.htm>.

-
4. "Balancing Tradition and Progress, Procedures for the Opening of Parliament, August 2001", available at <http://www.aph.gov.au/house/committee/proc/reports/opening/opreport.pdf>.
 5. "The Standing and Sessional Orders", available at <http://www.aph.gov.au/house/pubs/standos/>.
 6. "Your Key to the House, A guide to your House of Representatives", available at <http://www.aph.gov.au/house/pubs/key/yourkey.pdf>.
 7. "Infosheet, A New Parliament", available at <http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is09.pdf>.
 8. "Infosheet, The Budget and Financial Legislation", available at <http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is10.pdf>.
 9. "Infosheet, The House, Government and Opposition", available at <http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is19.pdf>.
 10. "Infosheet, The Australian System of Government", available at <http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is20.pdf>.
 11. Web site of the Parliament of Australia. <http://www.aph.gov.au>.
 12. Web site of the Governor-General of the Commonwealth of Australia. <http://www.gg.gov.au>.
 13. Web site of the Prime Minister of Australia. <http://www.pm.gov.au>.

美國

1. Kurian, George Thomas., *World Encyclopaedia of Parliaments and Legislatures*, Washington D.C.: Washington D.C. Congressional Quarterly Inc, 1998.
2. Johnson, Charles W., *Constitution, Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives of the United States One Hundred Fifth Congress*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1997.
3. The International Centre for Parliamentary Documentation of the Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium*, Second Edition, Volume I & II, England: Gower Publishing Company Limited, 1986.

-
4. Kwong, Walter, *Systems of Government in Some Foreign Countries: The United States*, HK: Legislative Council Secretariat, 2000.
 5. Liu, Eva, Chau, Pak-kwan and Wong, Elyssa., *Systems of Government in Some Foreign Countries: The Overall Comparison Table*, HK: Legislative Council Secretariat, 2000.
 6. Heniff Jr., Bill, "The Congressional Budget Actions in 2002", Congressional Research Services, The Library of Congress, 2002.
 7. Neale, Thomas H., "The President's State of the Union Message: Frequently Asked Questions", Congressional Research Services, The Library of Congress, 2001.
 8. "The Constitution of the United States", available at http://www.archives.gov/exhibit_hall/charters_of_freedom/constitution/constitution.html.
 9. "Budget System and Concepts and Glossary", available at <http://w3.access.gpo.gov/usbudget/fy2003/pdf/concepts.pdf>.
 10. "The Congressional Budget Process", available at http://www.senate.gov/~budget/republican/reference/cliff_notes/cliffdoc.htm.
 11. "The Annual Budget Process", available at http://www.house.gov/rules_bud/annual.htm.
 12. "How Our Laws are Made", available at <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.toc.html>.
 13. Web site of the Inter-Parliamentary Union. <http://www.ipu.org>.
 14. Web site of the National Conference of State Legislatures. <http://www.ncsl.org>.
 15. Web site of the White House. <http://www.whitehouse.gov>.
 16. Web site of the United States House of Representatives. <http://www.house.gov>.
 17. Web site of the United States Senate. <http://www.senate.gov>.
 18. Web site of Thomas, Legislative Information on the Internet. <http://thomas.loc.gov>.
 19. Web site of the United States Government Printing Office. <http://www.access.gpo.gov>.
-

20. Web site of the US National Archives and Record Administration.
<http://www.archives.gov>.
21. Web site of C-Span, Public Affairs on the Web. <http://www.c-span.org>.
22. Web site of ABC News. <http://abcnews.go.com>.

新澤西州

1. Office of Legislative Services of New Jersey State Legislature, "Analysis of the New Jersey Fiscal Year 2002-2003 Budget", April 2002.
2. Office of Legislative Services of New Jersey State Legislature, *Legislator's Handbook*, 2000-01 Edition.
3. "New Jersey State Constitution", available at
<http://www.njleg.state.nj.us/lawsconstitution/constitution.asp>.
4. "NJ State Budget FY 2002 - 2003", available at
<http://www.state.nj.us/treasury/omb/publications/03budget>.
5. Web site of the New Jersey Legislature. <http://www.njleg.state.nj.us>.
6. Web site of the State of New Jersey. <http://www.state.nj.us>.

電話：2810 3838

傳真：2804 6870

香港中環
昃臣道 8 號
立法會
議事規則委員會秘書
韓律科女士

韓女士：

議事規則委員會（委員會）

日後發表施政報告的安排

謝謝你於二零零二年十一月五日來函，查詢政府檢討日後發表施政報告安排的時間表及範圍。經過政府內部諮詢，我現致函告知委員會有關檢討的細節。

我們將在二零零三年一月發表施政報告，並維持在三月公布財政預算案。我們希望藉此加快實施施政報告內需要額外撥款的措施，使有關措施能盡早惠及社會大眾。我們會檢討就實踐上述目標而言，採用新時間表的成效是否令人滿意。

我們亦會就以下範疇，仔細研究採用新時間表的成效：

- 政府內部籌備施政報告及財政預算案建議的工作能否相互配合；
- 政府與立法會之間的工作能否相互配合，讓議員審議及辯論施政報告及財政預算案建議；及
- 政府就施政報告及財政預算案建議，諮詢有關人士（包括立法會議員）的過程及時間表，能否相互配合。

我們研究發表施政報告的長遠安排時，會適當地參考海外的經驗，以重新審視各個可縮短施政報告及財政預算案時距的方案，並檢討有關方案的利弊及對各方面的影響。有關方案包括：

- 行政長官於一月發表施政報告；財政預算案則於三月公布；
- 行政長官於十月初立法會新會期開始時發表施政報告；財政預算案則於翌年一月公布；
- 考慮到行政長官的任期自七月開始，行政長官於七月發表施政報告；財政預算案則於同年九月公布。

至於檢討的時間表，我們會在二零零三年三月，各項有關施政報告及財政預算案的工作完結後，盡快完成有關檢討。

行政署長黃灝玄

二零零三年一月二日

立法會 *Legislative Council*

立法會CROP 31/02-03號文件

檔 號：CB(3)/CROP/3

2003年3月6日 議事規則委員會會議文件 日後發表施政報告的安排

目的

本文件旨在載述為縮短發表施政報告與財政預算案在時間上的差距，行政署長在2003年1月2日的來函(立法會CROP 24/02-03(01)號文件)中所提述的3項方案對立法會運作構成的影響，供委員考慮。

背景

2. 議事規則委員會(下稱“委員會”)在2003年1月6日舉行的上次會議上，曾考慮行政署長來函所述的事宜。行政署長在其函件中表示，政府當局會研究各項可把發表施政報告與財政預算案在時間上差距縮短的方案對各方面的影響。有關方案包括：

- (a) 行政長官在1月發表施政報告，財政預算案則在同年3月公布；
- (b) 行政長官在10月初立法會新會期開始時發表施政報告，財政預算案則在翌年1月公布；及
- (c) 考慮到行政長官的任期由7月開始，行政長官在7月發表施政報告，財政預算案則在同年9月公布。

3. 委員會同意由秘書處擬備文件，根據以往經驗分析上述3項方案對立法會的運作有何影響。

有關的法律及程序規定

4. 《立法會條例》(第542章)第9(2)條規定，“行政長官必須在憲報公布立法會的一般會期開始及結束的日期”。換言之，立法會會期開始及結束的時間由行政長官決定。該條例第10條規定：

“(1) 行政長官必須指明立法會每屆任期的首次會議的日期及時間。行政長官必須在憲報刊登關於該日期及時間的公告。

(2) 該公告所指明的日期及時間必須在立法會有關的一屆任期開始後的14天內。”

5. 《基本法》第六十四條訂明，香港特別行政區政府“定期向立法會作施政報告”。《基本法》第七十三(四)條則訂明，立法會的職權之一是“聽取行政長官的施政報告並進行辯論”。《基本法》沒有對施政報告每隔多久發表一次或發表的時間作出規定。根據《議事規則》第13(1A)條，“行政長官可隨其意願在每一會期首次會議上向立法會發表施政報告”。

6. 《釋義及通則條例》(第1章)第3條訂明，財政年度“指由任何一年的4月1日至翌年3月31日(包括該兩天在內)的期間”。

3項方案的影響

7. 秘書處研究了發表施政報告及財政預算案的3項方案，當中考慮到：

- (a) 立法會會期和立法會任期的開始及完結時間；
- (b) 海外司法管轄區的做法；
- (c) 財政程序；及
- (d) 政府當局就施政報告及財政預算案諮詢議員的時間。

方案1 —— 在1月發表施政報告，同年3月公布財政預算案

8. 這是在今個立法會會期採取的安排。秘書處對該方案觀察所得如下：

- (a) 在會期於10月展開3個月後發表施政報告，可能會對立法會籌劃工作造成困難，因為在施政報告發表之前，立法會未必知悉行政長官推行政策的優先次序；
- (b) 議員在會期開始時，可能會失卻一項主要的辯論及討論課題。雖然政府當局在今個會期開始時已把政府的立法議程送交立法會，並表示會向立法會提交33條法案，但在施政報告發表之前，當局只向立法會提交了7條新法案；

- (c) 在立法會任期內，在某一會期如有任何法案未能完成審議工作，或有其他立法會事務尚未處理，有關工作可在隨後一個會期繼續進行。不過，當立法會任期完結時便不能如此。在此情況下，若在立法會任期首個會期開始時，行政長官不發表施政報告，議員在立法會處理的立法事務可能不會太多；
- (d) 新任行政長官在當選半年後才會發表其首份施政報告；
- (e) 由於財政預算案一如以往在3月公布，因此該方案對財政程序並無影響。政務司司長表示，縮短發表施政報告與財政預算案在時間上的差距，是為了確保在施政報告中提出需要額外撥款的新措施得以盡快落實。然而，要得到撥款落實新政策措施，將上述時間差距縮短並非唯一的方法。憑藉《公共財政條例》(第2章)第8條，在財政司司長建議下，並經財務委員會批准，核准開支預算可以作出修改。在立法會會期內，政府當局在技術上可隨時向財務委員會申請撥款，以落實在施政報告中提出的新措施。事實上，政府當局不時向財務委員會申請追加撥款，推行現有或新訂的措施；及
- (f) 一向以來，行政長官和財政司司長在擬訂施政報告及財政預算案的過程中，均會徵詢議員的意見。自2000至01年度會期以來的有關諮詢時間表載於附錄。過去當施政報告是在10月發表的時候，行政長官會在9月徵詢議員對施政報告的意見。當財政預算案是在3月公布的時候，財政司司長通常在6月就開支建議諮詢議員，並在每一曆年臨近最後一季時就收入建議諮詢議員。若修改發表施政報告及財政預算案的時間表，政府當局諮詢議員的時間亦可能因此而改變。在今個會期，施政報告的諮詢在11月／12月進行，財政預算案收入及開支建議的諮詢則在11月初進行。

方案2——在10月初立法會新會期開始時發表施政報告，翌年1月公布財政預算案

9. 該方案保留在10月初立法會新會期開始時發表施政報告的一貫做法，並把公布財政預算案的時間由翌年3月提前至1月。秘書處對該方案觀察所得如下：

- (a) 在立法會會期開始時公布政府推行政策的優先次序，將有助立法會籌劃會期內的工作。這與本港採取的做法(根據在1998年進行調查的結果，大部分議員均贊成此做法)及秘書處曾研究的海外司法管轄區所採取的做法一致，並象徵行政機關向立法機關負責；

- (b) 把公布財政預算案及提交撥款法案的時間提前至1月，未必要對財政年度的定義作出修改。然而，政府當局或需要把根據《公共收入保障條例》(第120章)第2條作出命令的時間相應提前兩個月。作出有關命令的目的，是使財政預算案提出的若干收入建議具有臨時效力，以保障香港的稅收。在2000至01年度及2001至02年度會期，政府當局的做法是在財政預算案發表當天，於憲報公布根據《公共收入保障條例》作出的命令；及
- (c) 在該方案下政府當局諮詢議員的時間表載於附錄。行政長官可繼續按照現有時間表，在9月或9月之前諮詢議員，然後在10月初發表施政報告。至於財政預算案，假設情況與今個會期一樣，諮詢及公布財政預算案兩者仍相距4個月時間，財政司司長在9月當立法會會期尚未開始，而與財政預算案有關的施政報告又未發表的時候，便要開始諮詢議員。

方案3 —— 考慮到行政長官的任期由7月開始，在7月發表施政報告，同年9月公布財政預算案

10. 該方案把發表施政報告的時間由10月提前至7月，而公布財政預算案的時間則由3月提前至上一年度的9月。秘書處對該方案觀察所得如下：

- (a) 儘管立法會會期於何時結束是由行政長官決定，但立法會的慣例是在每年7月中旬結束會期，然後開始夏季休會，為期不超過3個月。從立法會運作的角度看來，在7月當立法會會期臨近結束時發表施政報告，未免有點奇怪。在會期臨近結束時，立法會通常要忙於處理極繁重的事務，尤其是處理一些需要完成審議程序的法案。因此，立法會未必有足夠時間就施政報告進行辯論，除非將會期延長，又或在夏季休會過後，當下一會期於10月開始時才進行有關辯論；
- (b) 此項安排在立法會兩屆任期交替之時，所造成的情況尤為奇怪。根據有關安排，立法會在7月當屆任期的最後一個會期接近尾聲時聽取施政報告，接着很快便中止運作。然後，在9月左右會舉行換屆選舉，選出新一屆立法會任期的議員。在7月發表的施政報告，如非由任期將近完結的立法會進行辯論，便會由並非聽取該施政報告的新一屆立法會進行辯論；
- (c) 立法會會期的開始和完結時間可能需要更改；
- (d) 政務司司長在2002年7月3日致內務委員會主席的函件中，曾解釋為何把今個會期發表施政報告的時間押後至2003年1月。他表示，“政府剛剛組成主要官員的新班子。

新任的決策局局長需時仔細研究各自的政策範疇，並諮詢有關界別及受影響人士，編定個別的工作優先次序，以支持行政長官下一份施政報告。考慮到編寫施政報告需時，要維持目前的時間表，在本年10月發表施政報告既不符實際情況，亦不可行。”由於行政長官的任期為5年，故此每5年便會有一個主要官員的新班子，該等主要官員可能會面對政務司司長所述的同一情況。因此，行政長官在其新任期開始時，未必能夠按時間表在7月發表施政報告；

- (e) 若財政年度的開始和結束日期維持不變，一旦把公布財政預算案的時間提前至9月，提交撥款法案與財政年度開始的時間便會相隔7個月。這與政府當局希望得到撥款，盡快落實在施政報告中提出的新措施這個意向背道而馳；
- (f) 一如方案2，根據《公共收入保障條例》作出命令的時間將要提前，以配合提早公布財政預算案的做法。有一點亦應留意，作出該命令是一項臨時措施。根據《公共收入保障條例》第5(2)條，有關命令在多種情況下將告有效期滿並停止生效，其中一種情況是“自該命令生效日期起計的4個月屆滿”。倘第1章中“財政年度”的定義維持不變，在公布財政預算案與財政年度開始的時間相隔7個月的情況下，當任何使財政預算案所提收入建議具有長遠效力的收入法案或其他立法建議尚未在新財政年度生效的時候，有關命令的有效期限便已告屆滿；及
- (g) 至於諮詢議員方面，如在發表施政報告／財政預算案前用來進行諮詢的時間與以往一樣，施政報告的諮詢會在6月進行，財政預算案的諮詢則會在5月／6月進行。在該方案下政府當局諮詢議員的時間表載於附錄。

徵詢意見

11. 謹請委員在審議政府當局為縮短發表施政報告與財政預算案在時間上的差距而研究的各項方案時，考慮上述每項方案所帶來的影響。

立法會秘書處
2003年3月4日

**政府當局就施政報告及
財政預算案諮詢議員**

會期	發表施政報告的日期	就施政報告諮詢議員的時間	公布財政預算案的日期	就財政預算案諮詢議員的時間	
				開支建議	收入建議
2000至01年度	2000年10月11日	2000年9月	2001年3月7日	2000年6月5日 (在立法會首屆任期將近屆滿時財務委員會舉行的特別簡報會上進行諮詢)	2000年10月27日至11月11日
2001至02年度	2001年10月10日	2001年9月	2002年3月6日	2001年6月5日至7月10日	2001年12月10日至12月21日
2002至03年度	2003年1月8日	2002年11月／12月	2003年3月5日	2002年11月1日至11月15日 (同時就開支和收入建議進行諮詢)	

**在3項方案下政府當局就施政報告及
財政預算案諮詢議員**

方案	發表施政報告的日期	就施政報告諮詢議員的時間	公布財政預算案的日期	就開支建議和收入建議諮詢議員的時間
1 (與2002至03年度會期的安排相同)	1月	上一年11月／12月	3月	上一年11月初
2	10月初	9月	翌年1月	上一年9月
3	7月	6月	9月	5月／6月

立法會 *Legislative Council*

立法會CROP 55/02-03號文件

檔 號：CB(3)/CROP/3

2003年5月9日
內務委員會會議文件

議事規則委員會

日後發表施政報告及財政預算案的時間表

目的

本文件旨在匯報現時議事規則委員會與政府當局就日後發表施政報告及財政預算案的時間表進行討論的情況。

背景

2. 行政長官在2003年1月8日發表本年度立法會會期的施政報告，財政預算案則一如往年在3月公布(本年度財政預算案的公布日期為2003年3月5日)。政府當局曾就本年度會期經修改的發表施政報告及財政預算案時間表，與內務委員會舉行會議。當時，政府當局承諾根據2003年的施政報告與財政預算案工作經驗，檢討日後發表施政報告及財政預算案的時間表。內務委員會請議事規則委員會跟進此事。在2003年4月7日舉行的議事規則委員會會議上，政府當局將檢討結果告知委員會。

政府當局進行檢討的結論

3. 在完成有關檢討後，政府當局得出以下結論：
- (a) 施政報告與財政預算案的有關工作本是息息相關，而且應緊密相連。拉近兩者的距離，可加強制訂施政計劃／政策與編製財政預算案之間的協調／配合，亦使當局能掌握更多資料，更全面地與立法會及社會大眾進行諮詢及討論；
 - (b) 施政報告與財政預算案的有關工作能否如以上所述緊密地互相配合，在未來數年當政府的財政狀況處於整固期時更是一項關鍵因素。由於資源愈趨緊絀，因此當局在制訂施政計劃／政策時，必須考慮能否取得所需資源；而在制訂財政預算案時，亦必須因應社會當前急務，集中投放資源；

- (c) 把2003年發表施政報告與財政預算案相距的時間縮短至兩個月，能使施政報告內的施政重點及政策，更適時地在2003年的財政預算案中反映出來。2003年施政報告所公布的主要施政重點，包括三管齊下消滅財赤的計劃，即振興經濟、節省開支和增加收入。這些計劃體現於2003至04年度開支預算及直至2007至08年度的中期預測。財政預算案亦配合施政報告，提出一系列具體的財政措施，例如設立10億元的基金等額補助大學籌得的私人捐款，以及撥款2億元推行措施，鼓勵在大珠三角投資和在香港設立辦事處等；
- (d) 經檢討可把發表施政報告與財政預算案相距的時間縮短至兩個月的各個方案後，政府當局認為應在未來數年繼續沿用現有的時間表，在1月發表施政報告及在3月初左右公布財政預算案；及
- (e) 政府當局會不時檢討發表施政報告及財政預算案最適當的長遠安排。

4. 有關檢討的詳情載於政府當局的文件(**附錄I**)。

議事規則委員會的意見

5. 經討論政府當局就有關檢討提交的文件後，議事規則委員會謹此匯報：

- (a) 委員會大部分委員認為，政府當局未能就其把發表施政報告與財政預算案相距的時間縮短至兩個月一事，提出具說服力的理據；
- (b) 委員會大部分委員認為，在10月發表施政報告對立法會運作較為適合；及
- (c) 現時“財政年度”的定義應維持不變，因為在《稅務條例》下，財政年度的定義與課稅年度的定義掛鉤。若修改財政年度的定義，會對社會各界造成重大影響。

6. 議事規則委員會已促請政府當局考慮上述意見，以及重新考慮日後發表施政報告的時間表。

現時情況

7. 行政署長在2003年4月30日的來函中告知議事規則委員會，政府當局尚在研究議事規則委員會的意見。一俟完成進一步就日後發表施政報告的時間表進行的內部討論，即會向委員會作出匯報。

8. 在2003年5月2日，19位立法會議員向行政長官發出聯署函件，表達他們對此事的意見。有關函件載於**附錄II**。簡言之，該等議員要求行政長官回復過往在10月發表施政報告、3月公布財政預算案的做法。

徵詢意見

9. 謹請議員察悉現時議事規則委員會與政府當局就有關事宜進行討論的情況。

立法會秘書處

2003年5月7日

議事規則委員會

日後發表施政報告及財政預算案的時間表

目的

本文件旨在向議事規則委員會(規則委員會)匯報政府檢討日後發表施政報告及財政預算案時間表的結果。

背景

2. 行政長官於二零零三年一月發表第二屆任期內首份施政報告。公布財政預算案的時間則不變，仍然維持在同年三月初。經參考過二零零三年的經驗，我們承諾在二零零三年施政報告及財政預算案工作完結後，盡早完成檢討日後發表施政報告及預算案的時間表。

檢討

3. 我們已就以下兩方面，檢討了二零零三年發表施政報告的新時間表，即在一月發表施政報告，並維持在三月公布財政預算案－

- (a) 就實踐我們改善施政報告及財政預算有關工作編排的目標而言，成效是否令人滿意；以及
- (b) 在籌備施政報告及財政預算案建議及進行有關諮詢工作中，政府內部、政府與立法會之間，以及政府與有關人士能否相互配合。

4. 我們同時研究了發表施政報告的長遠安排，檢視可縮短施政報告及財政預算案相距時間至兩個月的各個方案，分析箇中的利弊及影響。我們亦參考過海外司法管轄區的做法。

5. 檢討結果包括：

- (a) 施政報告與財政預算案的有關工作本是息息相關，應互相緊密相連。拉近兩者距離可增進釐定施政計劃/政策與編制財政預算案之間的統籌/配

合，也讓我們掌握更多資料，更全面地與立法會及社會大眾進行諮詢及討論；

- (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，我們釐定施政計劃/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；
- (c) 二零零三年發表施政報告及財政預算案相距時間縮短至兩個月，讓施政報告內的施政重點及政策，更適時地反映在二零零三年財政預算案內。二零零三年施政報告內公布的主要施政重點包括三管齊下消滅財赤的計劃，即振興經濟、節省開支，以及增加收入。這些計劃已反映在二零零三至零四年度開支預算及中期預測中。財政預算案亦配合施政報告，提出一系列具體的財政措施，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 2 億元推行鼓勵投資大珠三角及在香港設立辦事處等；
- (d) 經檢視可縮短發表施政報告及財政預算案相距時間的各個方案後，我們認為應在未來數年繼續沿用現有的時間表，在一月發表施政報告及在三月初左右公布財政預算案；以及
- (e) 政府將不時檢討發表施政報告及財政預算案最適當的長遠安排。

6. 現把支持上述檢討結果的理據詳列如下。

檢討二零零三年發表施政報告及財政預算案的時間表

7. 二零零三年發表施政報告及財政預算案相距時間縮短至兩個月，能讓施政報告內的施政重點及政策，更適時地反映在二零零三年財政預算案內。二零零三年施政報告內公布的主要施政重點包括三管齊下消滅財赤的計劃，即振興經濟、適當地增加收入，以及設立具體節省開支的目標及措施。這些計劃已反映在二零零三至零四年度開支預算及中期

預測中。財政預算案亦配合施政報告，作出一系列具體的財政措施，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 2 億元推行鼓勵投資大珠三角及在香港設立辦事處等。

8. 把有關時距縮短至兩個月，可改善政府機關的整體效率，一方面加快了施政措施的釐定及推行，另一方面我們仍有充足時間籌備有關建議，及諮詢有關人士，包括立法會議員。

9. 至於海外的經驗，我們注意到立法會秘書處編制的研究報告指出，我們把發表施政報告及財政預算案相距時間縮短至兩個月，大致與其他海外司法管轄區的做法一致，包括澳洲、美國及新澤西州。這些司法管轄區內，發表等同施政報告及財政預算案的文件，在時間上均相距一至三個月不等¹。

10. 鑑於上述考慮，我們得出結論，認為縮短發表施政報告及財政預算案相距時間至約兩個月是適當的。

日後發表施政報告及財政預算案的時間表

11. 基於上述分析，我們研究了以下三個方案。這些方案均涉及縮短發表施政報告及財政預算案相距時間至兩個月左右 –

- (a) 行政長官於十月初發表施政報告；財政預算案則於十二月公布，不論是否更改目前政府財政年度的定義；
- (b) 行政長官於七月初發表施政報告；財政預算案則於九月公布，不論是否更改目前政府財政年度的定義；以及
- (c) 行政長官於一月初發表施政報告；財政預算案則於同年三月公布。

¹雖然聯合王國的《女皇敕語》(Queen's Speech)在每年新立法年度開始時發表，但是其主旨為公布政府來年的立法重點。鑑於內容上差異很大，把發表《女皇敕語》的時間與香港發表施政報告的時間比較，並沒有太大意義。

方案(a)：於十月發表施政報告及於十二月公布財政預算案

12. 這方案將回復二零零三年前於十月發表施政報告的安排，並把公布財政預算案日提前至十二月。

優點

- 如行政長官於立法年度開始時發表施政報告，可為立法會在新立法年度內的工作提供框架及重點。這在新一屆立法會任期開始時更為重要。
- 有關時間表符合香港一直以來的憲制慣例。

缺點

- 在這方案下，立法會在任期屆滿時，可能出現難以運作的情況。屆時，政府將就施政報告及財政預算案建議諮詢上一屆立法會，但必須由新一屆立法會聽取及辯論施政報告和財政預算案。
- 如財政預算案在十二月公布，我們將難以維持目前政府財政年度的定義不變。一方面，如財政年度在四月一日開始，而財政預算案在十二月公布，會導致一個主要問題：我們將無法掌握曆年完結前的收支數據，必須根據截至十月底(即七個月)的收支數據編制財政預算案。每年年底的收支數據對編制財政預算的工作非常重要，因為根據政府管制開支及徵收稅款的制度，按比例計算，政府在財政年度最後數月會有較多開支，亦會有較多收入。在沒有掌握這些數據的情況下編制財政預算案，將難以準確制定該年的修訂預算、下一年的預算及中期預測。如只有有限的經濟及財務數據可供參考，將不利於公眾人士就財政預算案提供意見。

- 如財政年度改為在一月一日開始，我們須修訂香港法例第一章下財政年度的定義，並小心作好準備，以盡量減低轉變初期所引起的混淆。我們亦須考慮是否需要更改《稅務條例》下課稅年度的定義，即“任何一年自四月一日起計的十二個月期間”。我們是否更改課稅年度至由一月一日開始，將影響納稅人及稅務局的運作。我們須小心考慮這些影響。
- 由於我們已向立法會提交二零零三至零四年度財政預算案，任何涉及更改財政年度定義的方案均不能於二零零三至零四財政年度內實施。因此，這些方案將不適用於下一份施政報告/二零零四年財政預算案。

鑑於可能涉及法例修訂，我們認為在短、中期內實施這方案並不可行。

方案(b)：於七月初發表施政報告及於九月公布財政預算案

13. 根據這方案，行政長官將在就職後，並在其後每年七月初發表施政報告。

優點

- 如行政長官在七月初就職後發表施政報告，可配合政府首長的任期，提出特區政府的施政方向。
- 有關時間表在新一屆行政長官任期開始時更為重要，因為屆時公眾人士會期望他盡快向公眾交待其抱負，以及在任期內的施政方向。

缺點

- 發表施政報告的時間若更改為七月，將對立法會的全年議程及工作計劃帶來重大影響。為配合這方案，立法會須延至七月底才開始夏季休會，以便進行施政報告辯論。這樣或需更改立法年度開始及完結的時間(目前分別定為十月及翌年七月)，讓立法會可於七月及九月聽取施政報告及財

政預算案，然後在十月中通過撥款條例草案。

- 《基本法》第 69 條規定立法會的任期為四年。在正常情況下，現屆立法會任期應在二零零四年九月三十日屆滿。因此，就第三屆立法會(二零零四至二零零八年)而言，無論縮短第二屆立法會的任期，或提早第三屆立法會上任時間至二零零四年七月，均會引起憲法上的問題。
- 如實施這方案而不更改立法會任期開始的時間，立法會的運作將出現不正常的現象。立法會普選一般每四年舉行一次，每次均在九月中舉行。爲了進行選舉期間的提名及競選活動，立法會一般會停止工作六至七周。因此，立法會在選舉年的九月處理財政預算案，並不切實可行。
- 如待十月新一屆立法會上任後才處理財政預算案，將會出現一個由上一屆立法會辯論施政報告，並由新一屆立法會處理及通過財政預算案和撥款條例草案的奇怪現象。
- 如財政預算案在九月公布，我們將難以維持目前政府財政年度的定義不變。其中一個問題是，如財政年度在四月一日開始，而財政預算案在九月公布，我們只能根據三至四個月的經濟及收支數據，編制該年的修訂收支預算、下一年的預算草案及中期預測。有關數據不足以讓我們制定可靠的預算案，亦不利於公眾人士就財政預算案提供意見。
- 如財政年度改爲在一月一日開始，將同樣引致方案(a)下討論過的影響。
- 由於我們已向立法會提交二零零三至零四年度財政預算案，任何涉及更改財政年度定義的方案均不能於二零零三至零四財政年度內實施。因此，這些方案將不適用於下一份施政報告/二零零四年財政預算案。

總的來說，考慮到《基本法》有關的條文，及可能涉及修訂法例，我們認為要在短、中期內實施這方案並不可行。

方案(c)：於一月發表施政報告及於三月公布財政預算案

14. 這方案與二零零三年的時間表相同。

優點

- 二零零三年的經驗證實這時間表可提高政府在制定和推行施政措施的效率，並同時預留充足時間，進行施政報告及財政預算案建議的諮詢工作。
- 這亦是三個方案中最簡單及容易推行的一個。

缺點

- 由立法年度於十月開始至發表施政報告，立法會工作將出現一段真空時期，使立法會難於編定其工作計劃。
- 該真空時期在立法會任期完結時將構成更大問題。在同一屆任期內，立法會仍可處理尚未通過的條例草案及其他事務；但是，當新一屆立法會的第一個立法年度開始時，在該段真空時期內，可能不會有太多事務讓立法會議員處理。

15. 我們沒有其他短期內可行的方案，以縮短發表施政報告及財政預算案相距的時間。因此，我們認為我們應繼續沿用二零零三年的時間表，即方案(c)，作為未來數年的中期安排。為處理新一屆立法會任期開始時的真空時期，政府可及早籌備，以確保可在立法會任期開始時，向立法會提交數量充足的立法建議。

16. 與此同時，政府將不時檢討發表施政報告及財政預算案最適當的長遠安排。

其他方案

17. 我們亦考慮過重新採用二零零三年前的時間表(即在十月發表施政報告及在翌年三月公布財政預算案)的利弊。事實上，部分立法會議員較接受這方案。我們認為這方案並不可行，因為施政報告與財政預算案相距五個月，政府不能盡早落實施政報告內需要額外撥款的施政措施。二零零三年的經驗顯示，兩項工作相距兩個月是適當的，應作為我們制定未來時間表的依據。我們因此並不建議重新使用過去的時間表。

政務司司長辦公室
行政署
二零零三年三月

香港中環
昃臣道 8 號
立法會
內務委員會主席
周梁淑怡議員，GBS，JP

日後發表施政報告及財政預算案的時間表

二零零三年五月九日內務委員會會議席上，議事規則委員會曾就日後發表施政報告及財政預算案的時間表一事，向議員匯報與政府商討的進展。謝謝你在五月十二日與我的定期會面時，向我反映議員在考慮有關報告後所表達的意見及關注。

我已與行政長官再反覆討論了議員所提出的關注，並藉在五月十二日與你會面的機會，就政府的看法作出回應。為方便你向內務委員會及議事規則委員會作出匯報，我現特致函把政府的立場詳述如下：

行政長官認為，施政報告，以及同時發表的施政綱領，必須與財政預算案前後呼應、互相緊密配合。所有在施政報告及施政綱領內公布的施政重點及政策，均須盡快反映於每年的財政預算案。根據二零零三年的經驗，我們認為，發表施政報告及財政預算案之間的時距不應該超過大約兩個月，根據這個安排，施政報告及施政綱領內的施政重點及政策，可更適時地反映在財政預算案內，以便提升政府制定和落實政策措施的整體效率。

正如我們向議事規則委員會提交的文件上指出，若要更改公布財政預算案的時間，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。有鑑於以上考慮，現階段我們沒有計劃改變財政年度和每年二、三月宣佈財政預算案的安排。如要把發表施政報告及財政預算案之間的距離維持在大約兩個月，安排在每年一月發表施政報告，實在是短、中期內唯一可行的方案。長遠而言，如議員同意的話，我們可以再考慮更改公布財政預算案的時表，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題下，研究可否回復十月發表施政報告的安排。

我們了解部分議員憂慮，如在未來數年繼續沿用二零零三年的時表(即在一月發表施政報告、三月公布財政預算案)，會有可能令立法會的工作出現一段真空時期。有見及此，我們建議在日後每年立法會會期開始的首個會議，均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。

定期向立法會發表施政報告，是行政長官在《基本法》下的憲制責任。然而，行政長官希望保留彈性，因應實際情況或需要，決定何時發表施政報告。我們相信，總體而言，在未來數年沿用二零零三年的時表是最適當的做法。

我已把本函副本抄送議事規則委員會主席，讓他知悉政府就此事的回應。如有需要，我樂意在與內務委員會下一次定期會面時，詳細解釋政府的立場。

政務司司長

二零零三年五月十四日

副本抄送

議事規則委員會主席 曾鈺成議員，GBS，JP