

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1369/00-01號文件

檔 號：CB1/R/3

2001年6月1日  
內務委員會會議文件

議事規則委員會

關於就施政報告進行辯論  
的諮詢文件

## 目的

本文件旨在就行政長官在立法會會期開始時發表的施政報告的另一種辯論方式，徵詢議員的意見。

## 背景

2. 根據《議事規則》第13條(行政長官發表施政報告)，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，而在行政長官發表施政報告不少於14天後舉行的會議上，議員可動議就行政長官發表施政報告向其致謝。有關議案須按“本會感謝行政長官發表施政報告”的格式動議。議員可動議對該議案作出修正，但修正案只限於在句末增添字句。

3. 鑒於《基本法》第七十三(四)條訂明立法會的職能之一，是聽取行政長官的施政報告並進行辯論，議事規則委員會(下稱“委員會”)獲請對現時與致謝議案有關的程序進行檢討。同時，委員會亦獲請檢討致謝議案的現有措辭是否恰當，以及對致謝議案提出修正案只可在該議案句末增添字句的安排。

4. 在檢討上述程序的過程中，委員會曾參考英國、加拿大及澳洲議會的有關做法。由於美國國會的規則及慣例沒有規定國會須對總統發表的國情咨文作出回應或答辯，因此美國國會在此方面的做法並不適用於香港。

## 在施政報告發表後動議致謝議案的傳統

5. 在1997年7月之前，立法局會期在每年10月隨著總督在立法局首次會議上發表施政報告開始。議員其後會動議致謝議案，感謝總督發表施政報告。此項自1968年起已在《會議常規》內訂明的做法，是以英國的慣例為基礎。在英國，國會會期由宣讀女皇敕語展開，敕語內容闡明政府在該會期內要處理的事務，包括該會期的立法議程。在女皇敕語宣讀後，一名政府後座議員會以感謝女皇宣讀敕語的議案形式動議“答辭”，並由另一名政府後座議員附議。在加拿大及澳洲的眾議院，“答辭”也是以措辭相近的議案形式動議。

6. 在致謝議案的修正案方面，香港立法機關的做法同樣以英國的慣例為藍本。在英國下議院，議員可以增添字句的方式，對“答辭”動議修正案。修正案通常由反對黨的議員動議，一般屬於批評政府的性質。加拿大及澳洲的眾議院亦採取相若做法。反對黨會藉著對“答辭”提出修正案，來質疑政府的政策或行動。就香港的情況而言，前立法局的《會議常規》一向訂明，議員可動議對致謝議案作出修正，但修正案只限於在句末增添字句。現行《議事規則》採納了相同條文。

## 現行安排是否適當

7. 委員會認為，發表施政報告現時是行政長官根據《基本法》須履行的責任，而立法會則有責任聽取施政報告並進行辯論。由於現行規則只訂明辯論須在動議議案之後進行，並由立法會主席提出該議案的待議議題，因此目前藉動議議案的方式辯論施政報告的安排，與《基本法》並無抵觸。

8. 委員會曾研究有關議案的措辭，尤其是研究是否較宜採用一項措辭中立的議案。在此方面，部分委員認為，雖然發表施政報告是行政長官的責任，但立法會仍可感謝行政長官發表施政報告，因此他們認為現有措辭不必作出修改。另一項建議是將議案措辭改為“本會支持行政長官的施政報告”，以便在辯論結束時可顯示立法會對行政長官施政報告的立場。然而，有些委員認為立法會的責任是聽取施政報告並進行辯論，因此，有關議案的措辭只應反映立法會已履行其職責，而不應顯示立法會對施政報告的立場。有些委員就有關議案提出了較中立的措辭：“本會察悉行政長官的施政報告”。

9. 委員會察悉，構思採用一項措辭較中立的議案，是為了使有關議案較易獲得通過。“感謝(thanks)”一詞給人一種予以支持的印象。若不同議員對施政報告不同方面有所不滿，有關議案便有較大可能會遭否決。委員會大部分委員均認為改用一些中立的措辭如“察悉(takes note of)”，不但未能消除該議案遭否決的可能性，而且有關議案一旦遭否決，將會引起更大混亂。大部分委員又認為不宜採用“支持(supports)”一詞來代替“感謝(thanks)”。

10. 在此情況下，委員會的結論是，現有議案措辭即“本會感謝行政長官發表施政報告”應予保留。委員會亦認為應繼續由內務委員會主席動議有關議案。

### 檢討現時就施政報告進行辯論的方式

11. 在檢討現時就施政報告進行辯論的程序(附錄I)時，委員會認為有需要使辯論更充實和更具意義。在此方面，委員會認為其他司法管轄區如英國的做法值得借鏡，因為議員可在國會進行辯論期間的指定日子，就特定政策範疇發言，而有關大臣會在辯論臨近結束時，就某個特定政策範疇作出回應；在辯論的最後一天則會就跨類別事宜或整體政策進行一般辯論，然後就議案修正案及議案進行表決。

12. 委員會認為，按政策範疇編排有關辯論，好處是能使辯論焦點更為集中，效率更高。此外，在現行安排下，由於議員可隨意就施政報告任何方面發言，甚或就施政報告未有涵蓋的事宜發言，因此不可能預期所有政府官員均出席整項辯論。對辯論作出編排，會有助議員及政府官員在每節辯論中更能把焦點集中在有關的具體政策上。

### 程序

13. 委員會建議按下述方式，就施政報告進行為期6天的辯論：

- (a) 行政長官在立法會首次會議上發表施政報告後，內務委員會主席會在不遲於翌日作出在第二次立法會會議上動議辯論施政報告的預告；議案修正案預告則應在動議議案當日不遲於兩整天前作出；
- (b) 內務委員會主席在第二次立法會會議上動議有關議案，按特定政策範疇編排的辯論隨即展開，並會在連續5個工作天(星期六除外)持續進行。每天的辯論視為一個辯論環節，由下午2時30分開始。議員會就特定政策範疇發言直至一個指定時間，例如晚上9時，然後有關的政策局局長預期會作出回應。政策局局長可在每節辯論中發言超過一次，以便有機會在辯論環節的早段解釋政策；及
- (c) 在第六天會進行一般辯論，議員可就政府整體政策及計劃發言。如有對議案提出的修正案，該等修正案會藉在議案句末增添字句的方式在辯論臨近結束時動議並進行表決，但議員不得就修正案進行辯論。有關議案或經修正的議案隨後付諸表決。

14. 部分委員對特定政策範疇的辯論環節數目表示有所保留。委員會對於辯論所需的日數沒有強烈意見，但為說明有關情況，上文一直以5天為例解釋所涉及的程序。謹請議員就所需的辯論環節數目提出意見。

### 政策範疇分類

15. 委員會建議每組政策範疇的辯論應在新一天展開，為此須定出5組政策範疇。就此方面，委員會曾考慮各個方案，但最後認為應在徵詢政府當局意見後，預先決定如何將政策範疇分類。在可行情況下應把政策範疇的分類列於《議事規則》或《內務守則》，其中一種可行的分類方式如下：

第一組：司法及法律、政制、保安、公務員及資助機構員工；

第二組：工商、經濟、財經；

第三組：環境、食物安全及環境衛生、衛生；

第四組：教育、人力、福利、民政、資訊科技及廣播；  
及

第五組：房屋、規劃地政及工程、交通。

16. 委員會亦曾研究可否在每次發表施政報告後，才就辯論的政策範疇分類作出決定，但最後認為此做法並不可行，因為這樣沒有充足時間讓議員詳作討論和諮詢政府當局。

### 發言時限

17. 委員會建議議員在每節辯論中發言不得超過一次，而在一般辯論中發言亦不得超過一次，而且不能重複在先前各次發言中曾提出的各點。為使辯論以有效率的方式進行，委員會認為必須就議員每次發言設定發言時限，例如7分鐘的發言規則。不過，委員會亦明白到，議員可能需要較長的發言時間，就其最關注的一組政策範疇發言。為照顧此需要，其中一個可行方案是採用7分鐘的發言規則，但准許每位議員選擇就一組政策範疇發言不超過15分鐘。議員須預先向立法會主席作出預告。

18. 委員會對此事未有任何定論，歡迎議員提出意見。

### 向事務委員會作政策簡報

19. 委員會認為在採取新的施政報告辯論方式後，現時各事務委員會在辯論進行之前舉行特別會議，聽取有關政策局局長作政策簡報

的做法應予終止。個別事務委員會如認為有需要，可在會期開始時邀請有關的政策局局長出席事務委員會例會，向委員簡介其施政方針。

20. 然而，政府當局應繼續在施政報告發表後，向議員發出各個政策局的“施政方針”小冊子。

#### 會議法定人數

21. 委員會留意到，擬議的施政報告辯論安排無疑會對議員造成較大壓力，因為該項辯論將合共需時6天才能完成。要確保在為期6天的辯論中均有足夠會議法定人數，各議員必須充分參與。

#### **徵詢意見**

22. 謹請議員就上文所載的擬議安排提出意見。

23. 視乎議員有何意見，委員會將會就擬議安排徵詢政府當局的意見，以期在2001年10月立法會下一個會期開始時試行有關安排。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2001年5月29日

## 就施政報告進行辯論的議案

### 現時為期3天的辯論所採用的程序

#### 立法會會議

#### 程序

|                |  |
|----------------|--|
| 每一會期的首次立法會會議   | 行政長官發表施政報告。<br><br>各個政策局的“施政方針”小冊子發給全體議員。  |
| 發表施政報告翌日       | 行政長官在立法會會議上回答議員就施政報告提出的問題。   |
| 發表施政報告後10天內    | 事務委員會舉行特別會議，聽取政策局局長的政策簡報。  |
| 第三次立法會會議的7整天前  | 內務委員會主席作出動議致謝議案的預告。  |
| 第三次立法會會議的5整天前  | 作出修正案預告的最後限期。  |
| 第三次立法會會議(連續兩天) | <u>第一天</u><br>(a) 內務委員會主席動議致謝議案。<br>(b) 修正案動議人動議修正案。<br>(c) 議員就議案及修正案發言。<br><br><u>第二天</u><br>(a) 議員就議案及修正案發言。<br>(b) 內務委員會主席動議將議案辯論中止待續，在隨後的立法會會議上恢復進行辯論。 |
| 第四次立法會會議       | <u>最後一天</u><br>恢復議案辯論 ——<br>(a) 內務委員會主席就修正案發言。<br>(b) 個別政府官員回應議員的意見。<br>(c) 就修正案進行表決。<br>(d) 內務委員會主席作出答辯結束辯論。<br>(e) 就議案(或經修正的議案)進行表決。                     |

**就施政報告進行辯論的議案**

**建議為期6天的辯論所採用的程序**

**周內日子**

**程序**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| 星期三(第一周)                          | 行政長官在立法會首次會議上發表施政報告。  |
| 星期四(第一周)                          | 就辯論施政報告的議案作出預告的最後限期。  |
| 星期六(第一周)                          | 就議案修正案作出預告的最後限期。  |
| 星期三、星期四及星期五(第二周)和<br>星期一及星期二(第三周) | 內務委員會主席在第二次立法會會議上動議就施政報告進行辯論的議案。辯論為期6天，首5天的辯論會分數節進行，每節辯論的焦點集中在特定政策範疇上。有關的政策局局長預期會在該等辯論環節中作出回應。      |
| 星期三(第三周)                          | 最後一天的辯論是對政府整體政策及計劃進行一般辯論。<br><br>如有對議案提出的修正案，該等修正案會在辯論臨近結束時動議並進行表決，但議員不得就修正案進行辯論。有關議案或經修正的議案隨後付諸表決。 |