

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

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。

於同年三月公布。

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

附錄 II

中區政府合署中座五樓行政長官辦公室
行政長官董建華先生

董先生：

行政署於四月七日向立法會議事規則委員會提交文件，堅持日後施政報告及財政預算案發表的安排與今年一樣。我們對此表示不滿，並促請當局考慮回復過往十月發表施政報告，三月公佈財政預算案的做法。

當局在文件中指出，施政報告與財政預算案之間的公佈時間距離縮短至兩個月，可更全面地諮詢立法會及社會大眾及展開討論，亦可令行政機關在計劃及編寫施政報告與財政預算案時更為配合。在財政赤字高企下，此安排亦可節省資源。

我們認為今年的經驗無法證明上述立論，而當局的決定，不但需要更改政府對財政年度的定義，更會令新一屆立法會出現工作真空期。因此我們認為這決定欠缺實質成效，只屬徒勞之舉。

環顧海外國家的經驗，如美國、英國及澳洲等地的行政機關，均在國會開會的首月，公佈國情咨文、女皇敕語及總督揭幕辭，以示尊重立法機構，並配合立法機關的工作。由此可見當局的提議，與國際潮流相違，令外界質疑香港的行政機關並不尊重立法機關。

我們希望閣下能考慮上述的意見，維持以往行之有效的做法，以促進行政及立法機關的合作。敬希賜覆，為荷。並頌
籌祺！

聯署立法會議員：

司徒華

何俊仁

李柱銘

馮檢基

楊森

鄭家聲

李卓人

徐耀中

吳雪儀

劉慧卿

單仲偕

葉國風

何志華

丁文光

梁耀忠

陳偉業

鄧汝光

黃文

L. Li

二零零三年五月二日

副本送交：政務司司長辦公室行政署署長黃灝玄先生