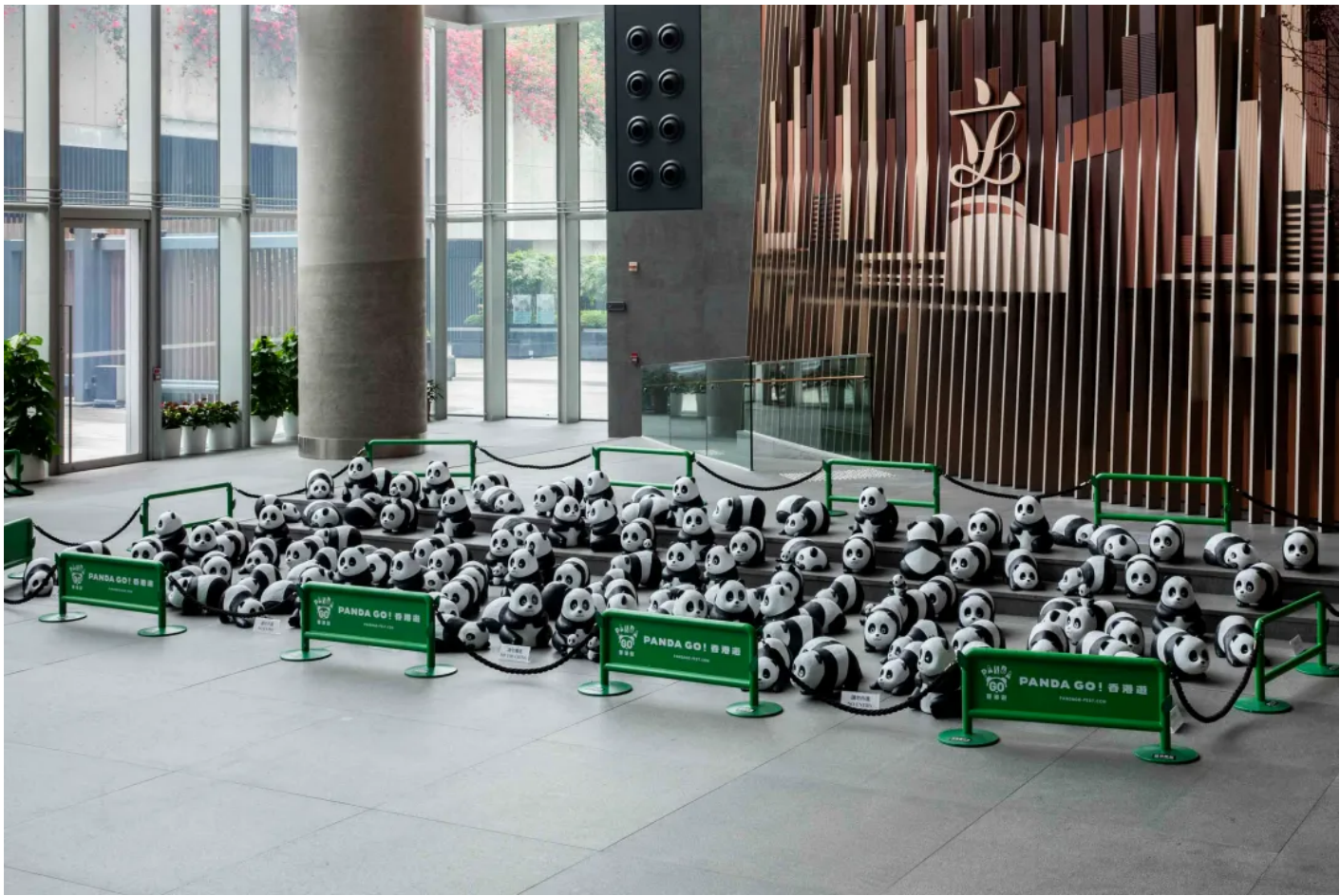


# 沒有「反對派」的香港立法會：多談國家大局，少問司法行政 | 一分鐘數洞

2023年後，習近平被提及次數已經超過香港行政長官。



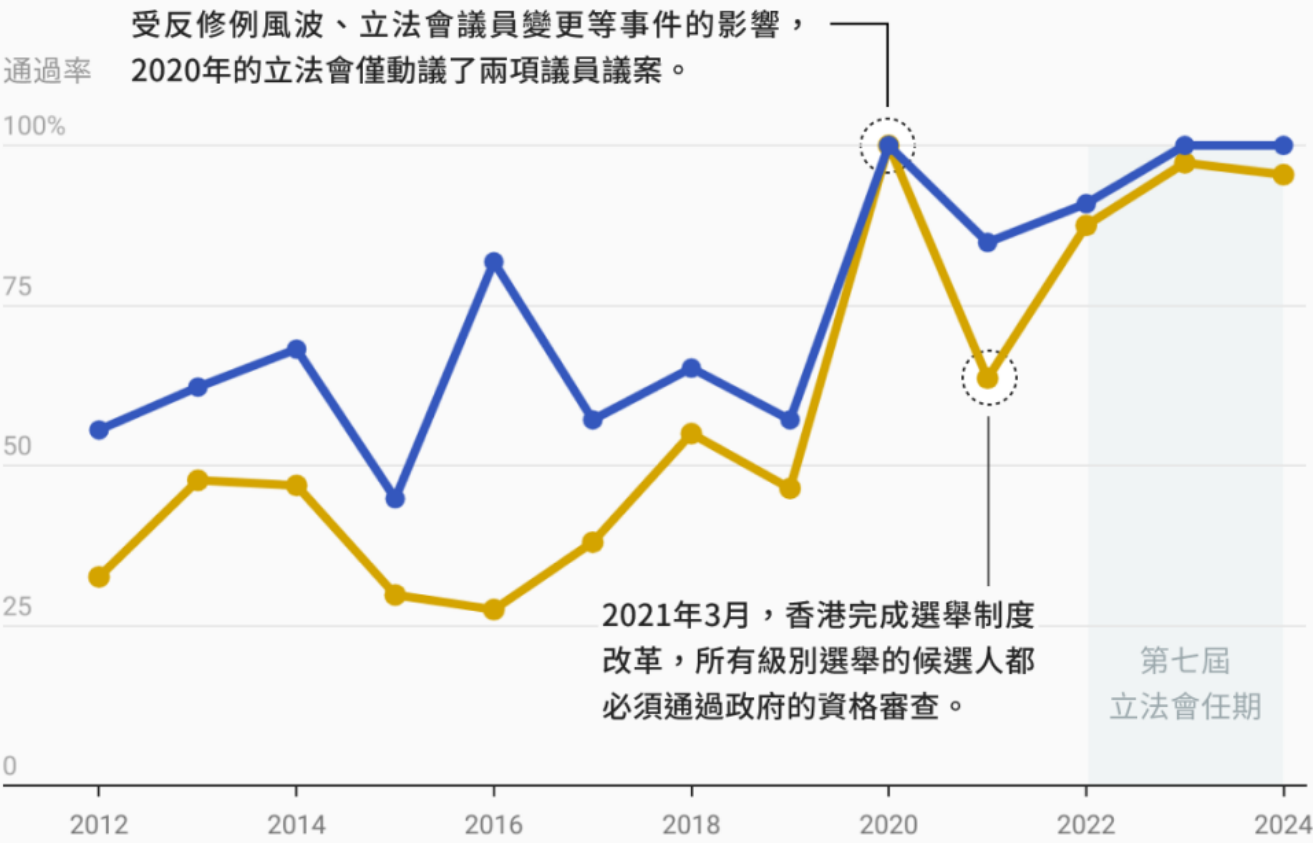
2025 2 25 150 /

編者按：這篇報道是「專題記者成長計劃」的成果。2024年，端傳媒推出「專題記者成長計畫」，希望能夠找到仍在盡力堅持華文報道的青年記者，為他們提供專業支持，共同維繫深度報道的行業生態。我們在第二期增設了「數據報導組」，共有三個記者入選，這是記者Nona的第一篇報導。

百分之百的議案通過率，內地事務和用語增多，討論人權、司法和政府行政的議題大幅度減少——端傳媒分析2012至2024年共380篇無立法效力的議員議案後，看到了香港立法會議案辯論的新生態。

# 香港立法會議案通過率連續兩年維持在100%

● 原議案 ● 修正案



註：不包括沒有動議或撤回的議案及修正案

資料來源：香港立法會



端傳媒 Initium Media

在過去三年的立法會中，議員議案的通過率不斷上升、並在近兩年保持在100%，其修正案的通過率也超過95%。

但在往屆的立法會辯論中，議員議案的通過率通常不超過70%，修正案的通過率始終低於60%。

香港理工大學應用社會科學系副教授黃以恆向端傳媒分析，如果議案的大方向是配合國家發展大局，就算個別議員可能對一些細節有意見，亦不會反對這些議案。

香港城市大學公共及國際事務學系助理教授柯衍健則對端傳媒表示，香港的政治制度設計本身就限制了立法會議員的權力，由於立法過程基本都是由政府主導完成，所以立法會議案通過率一直比較高。香港《基本法》亦對立法會的議案進行了限制：「凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。」因此，這是香港立法與行政之間的關係設計本身所主導的結果。

而近年又出現了一個重要變量：在過去的香港立法會，泛民主派議員是永遠的「反對派」。但自2021年香港立法會選舉制度改革後，泛民主派議員失去立法會的所有席位，「愛國者治港」便成為立法會的主旋律。

那麼，在一個沒有「反對派」的議案辯論中，議員們要如何進行討論？

## 內地事務和用語增多

端傳媒對380篇議員議案措辭進行了文本分析，在高頻詞中挑選出了出現顯著變化趨勢的詞語。其中，「國家」一詞的增加最明顯，「檢討」、「行政」這些過去的高頻詞語則減少。

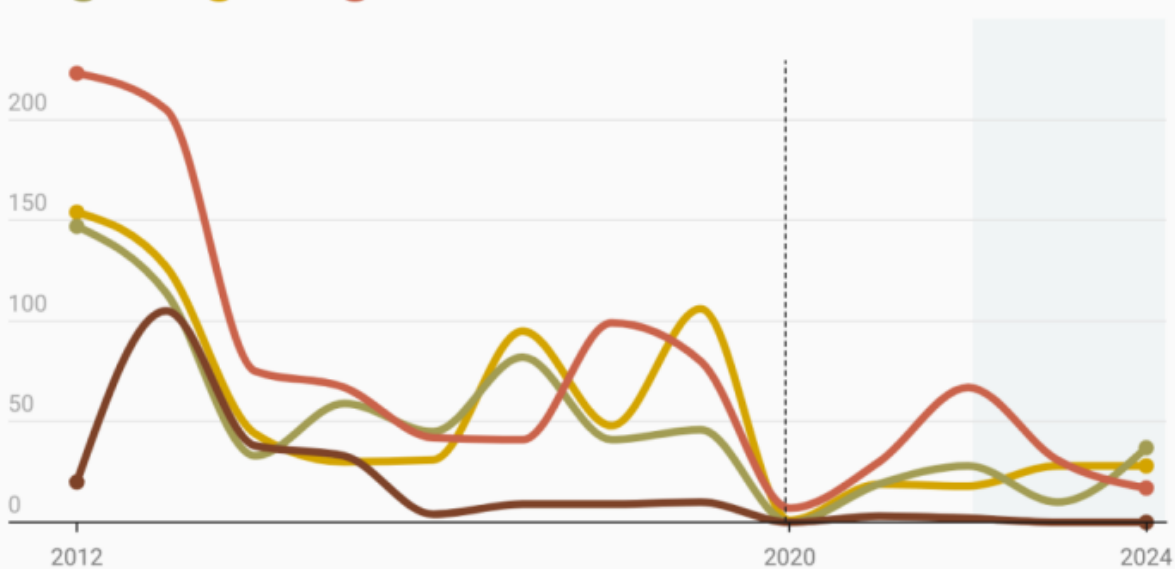
# 2022年以來，香港立法會議案辯論中頻繁提及「國家」、「建設」等詞

● 國家 ● 建設 ● 中央 ● 優化



## 「檢討」、「保障」等詞提及次數減少

● 自由 ● 行政 ● 保障 ● 檢討



註：統計的議案措辭文本包含修正案文本

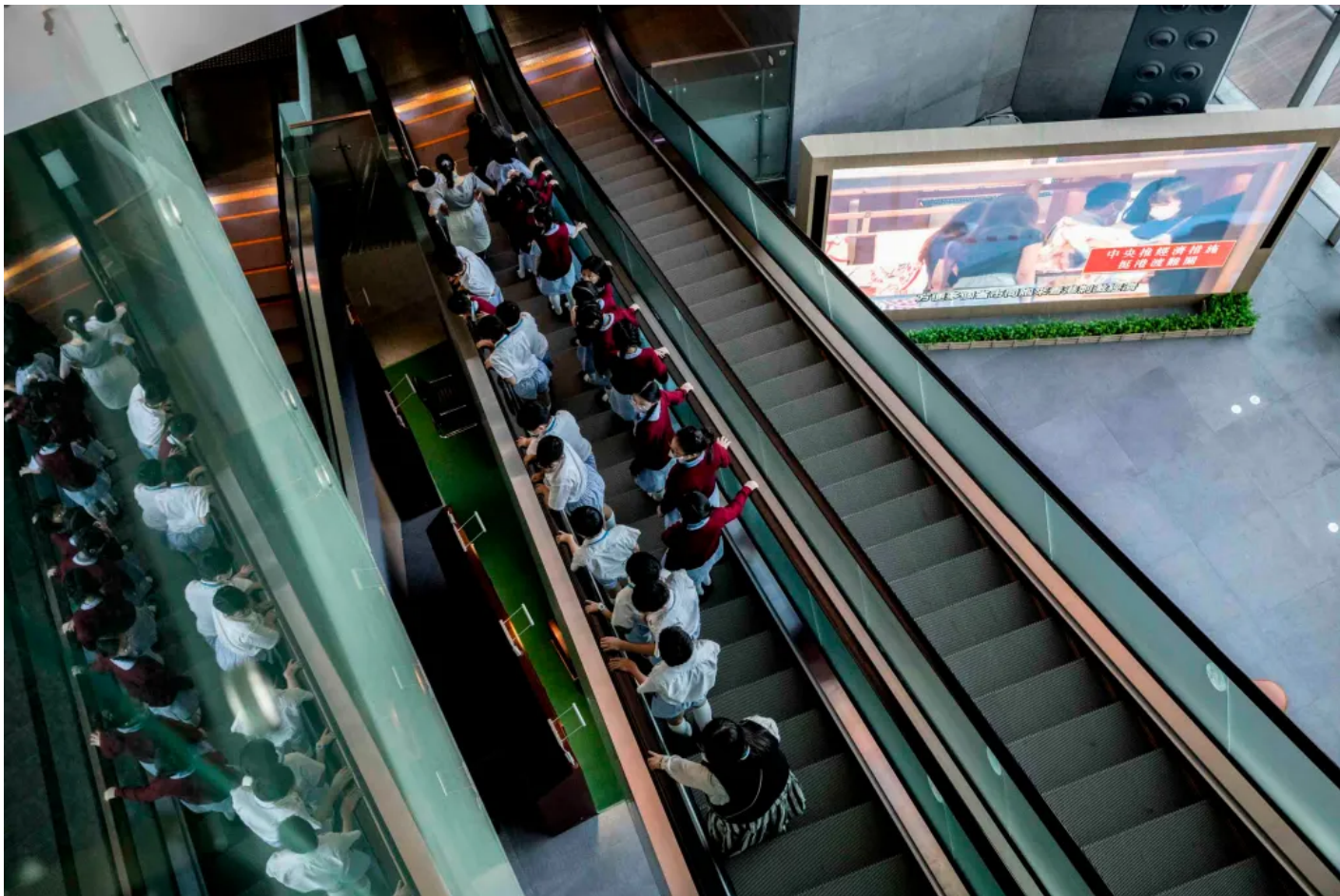
資料來源：香港立法會

端傳媒 Initium Media

第七屆立法會任期內，議案辯論中與內地政府相關的詞語頻次明顯上升，「十四五規劃」提及次數始終高於「施政報告」。2023年後，習近平被提及次數已經超過香港行政長官。2024年起，「強國」、「新質生產力」、「高質量發展」則開始在議案辯論中被頻繁提及。

立法會內部也對這些現象頗有微詞。去年8月《信報》專欄發文指有現任官員表示「感覺近兩年立法會缺少真正的辯論」，更有前官員直言部分議會新丁只懂把中央文件內容照本宣科，最終變成「黨八股」。但意見歸意見，議員辯論仍然一切照舊。今年1月底「把握戰略機遇，推動香港教育、科技和人才一體化發展」議案辯論中，選委界議員尚海龍在修正案中附加大量三中全會報告背景的行為便引發多位議員不滿，認為是「畫蛇添足」。





| 2024 10 24 /

對於辯論措辭的變化，柯衍健認為，中央、香港、建制派都有一個很清晰的Agenda（議程），就是要做好發展和民生。因為2019年後再加上新冠疫情，對香港經濟造成的打擊，以及對香港在全球的定位角色都提出了疑問，所以香港政府和議員去討論怎樣改善生產力、提升發展是很合理的行為。由於大灣區發展要求香港與內地有更多的協調合作，所以議案也會更多關注內地的政策和趨勢。

一些聲音對此有不同看法。據BBC和光傳媒報導，對香港政府官員越來越多使用中國官場用語的現象，有新聞系教授認為是香港政府想透過模仿中國官場的說法，向北京政府表達忠誠；海外港人團體創辦人亦指出此舉是為了「表忠」，以免遭人話柄。

## 消失的議題

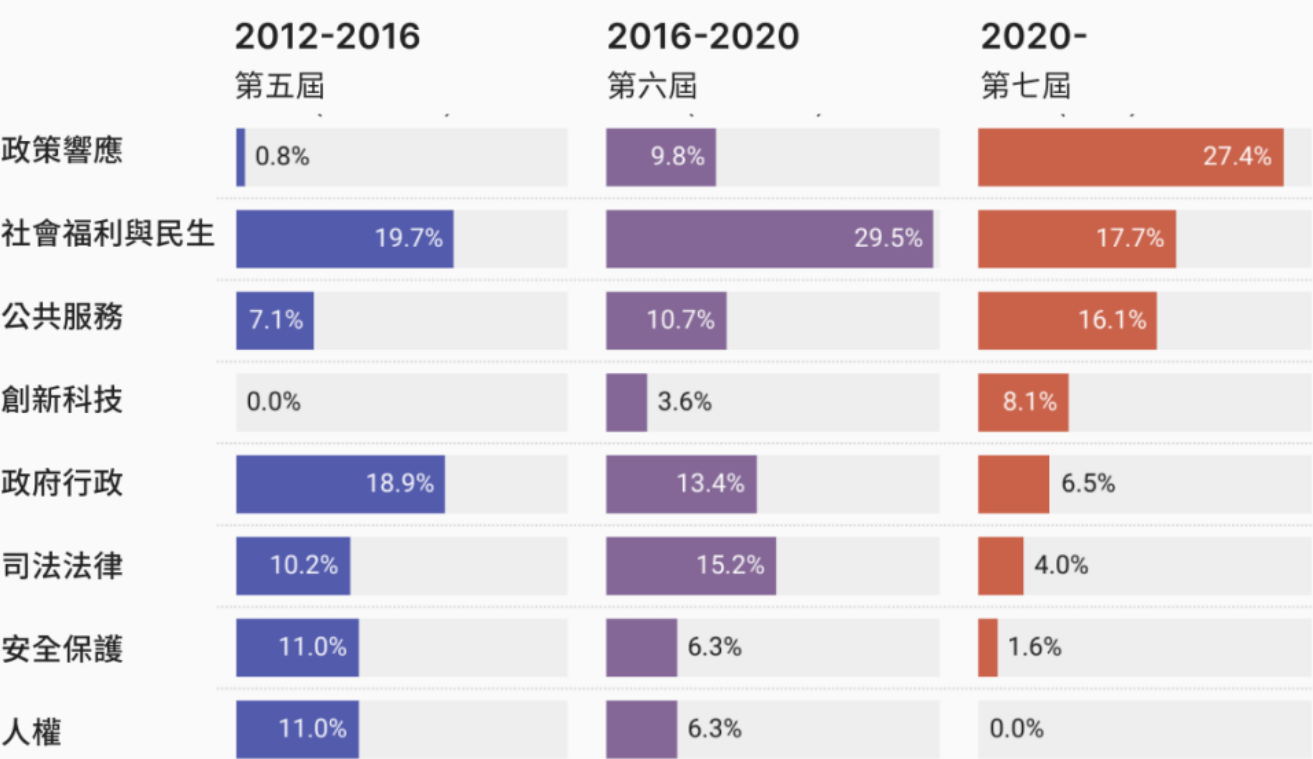
除了用詞的變化，新一屆立法會對議案主題的偏好也發生改變。

端傳媒把12年間的議案主題進行簡要分類，發現創新科技、公共服務、政策響應類的議案佔比增長最快。類似「把握國家加快發展新質生產力的機遇」、「積極回應國家發展戰略，跟進北部都會區建設」的政策響應類議案在第七屆立法會議員辯論中佔比最高。

同時，政府行政、司法法律、安全保護和人權類議題的佔比則大幅下降。

# 2022年以來，香港立法會議案中響應國家政策成熱點，社會福利、司法、人權類減少

在變化幅度最大的十個主題中，「響應國家政策」的議案佔比增長最快，成為第七屆立法會議員辯論中佔比最高的主題，超過第二高的「社會福利與民生」主題10%。



資料來源：香港立法會

黃以恆認為，這樣的結果並不意外，「新一屆立法會在選舉方法及組成上與前幾屆都十分不同，最主要的客觀結果是組成的成員大部份的政治背景相似，而另一方面反對派議員幾乎絕跡。」他指出，建制派議員較少提出司法、政府行政和人權這幾類議案，相對較多討論經濟及配合國家發展議題，或是根據所屬界別的議題。

（編者按：本屆立法會議員90個議席中有89席為建制派，剩下一名是自稱非建制派的社會福利界功能界別議員狄志遠。）

還有一些難以被量化的變化：一些議案隨著泛民失去席位而一同消失。

自1997年起，幾乎每年5至6月都有議員動議平反六四議案，呼籲勿忘六四事件，平反八九民運。2020年，民主黨議員尹兆堅提出的平反六四議案因當年立法會議程積壓未能討論，此後的立法會便再無提及六四。

此外，每年立法會都會按照慣例提出「致謝議案」以感謝行政長官發表施政報告，議員們會藉由對致謝議案的投票和修正案發表意見。致謝議案曾自2007至2017年連續十年被否決，而在第七屆立法會議程中，致謝議案不再出現修正案並以全數贊成票通過。





| 2022 1 3

/

在這樣的新生態下，議案辯論在今後要如何定位？

「有批評的聲音總是比沒有批評聲音要好啦！」柯衍健認為，在政策制定過程中，資訊是很關鍵的資源，政府想做實事，就需要更多的觀點去幫助自己做決策。

不過，被問到現在的議案辯論能否提供給政府這些資訊，他思考片刻後坦承會有制度性的困難。

「他們（立法會議員）當然是社會上的菁英、有很多人脈關係，但相對以往的立法會，他們代表的聲音相對較單一。」他解釋說，議員希望贏得選民的選票，雖然有很多人想做實事，但在選舉方法沒有之前開放的情況下，這個政治架構本身難以將不同聲音帶進政府。

柯衍健和黃以恆都認為，上述立法會辯論中的現象很難出現改變。「除非議會的組成和立法會的功能有重大更新」，柯衍健說，「我想政府需要去想一想，究竟現在這樣的議會是不是他需要的議會？」