

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1116/20-21 號文件

檔 號：CB1/SS/13/20

內務委員會文件

根據《借款條例》第 3(1)條提出的 兩項擬議決議案小組委員會報告

目的

本文件匯報根據《借款條例》第 3(1)條提出的兩項擬議決議案小組委員會("小組委員會")的商議工作。

背景

2. 政府債券計劃在 2009 年成立，其政策目標是促進香港債券市場的進一步和持續發展。立法會於 2009 年 7 月 8 日根據《公共財政條例》(第 2 章)第 29 條通過決議，授權政府設立一個名為債券基金的基金，管理政府債券計劃下籌集所得的款項。立法會同時根據《借款條例》(第 61 章)第 3 條通過另一項決議，授權政府為債券基金的目的，在任何時間可借入未清償的本金的最高限額訂為 1,000 億港元或等值款項。立法會其後在 2013 年 5 月根據《借款條例》第 3 條通過決議，將債券基金的借款上限由 1,000 億港元提高至 2,000 億港元。

3. 政府綠色債券計劃("綠債計劃")在 2018 年成立，其政策目標是促進香港綠色金融的發展，並透過為工務計劃下具環境效益的工程提供融資，彰顯政府對可持續發展的支持和應對氣候變化的決心。綠債計劃下借入的款項將撥入基本工程儲備基金，為政府的綠色工務項目提供資金。在 2018 年 11 月 15 日，立法會根據《借款條例》第 3(1)條通過決議，授權政府為基本工程儲備基金的目的，在綠債計劃下借入不超過 1,000 億港元的款項或等值款項，而該款額是借入款項在任何時間的未清償本金的上限。在綠債計劃下籌集的款項只會為符合一個或多個

《綠色債券框架》所載 8 個合資格類別¹ 的政府工務項目融資或再融資。

4. 財政司司長在 2021-2022 年度財政預算案中宣布，政府當局計劃：(a) 在本財政年度發行至少 150 億港元的通脹掛鈎債券(即 iBond)和 240 億港元的銀色債券；及(b) 定期發行綠色債券，並擴大綠債計劃的規模，讓政府當局可以在未來 5 年再發行合共約 1,755 億港元等值的政府綠色債券。據政府當局所述，預期債券基金的借入款額會在 2022 年年底前達 1,915 億港元，接近其借款上限，而未清償政府綠色債券的總額則預期於 2023 年左右達到現時的借款上限。因此，政府當局認為有需要提高政府債券計劃及綠債計劃的借款上限，使該兩個計劃均可持續推行，以滿足市場更大的需求，並促進香港債券市場的進一步發展。

兩項擬議決議案

提高政府債券計劃可借入款項上限的擬議決議案

5. 財經事務及庫務局局長擬根據《借款條例》第 3(1)條動議有關政府債券計劃的擬議決議案，以尋求立法會批准授權政府為債券基金的目的，可借入總額不超過 3,000 億港元的款項或等值款項，而該款額是在政府債券計劃下借入的款項在任何時間未清償本金的上限。擬議決議案除了規定借入的款項須記入債券基金帳目的貸項下，也會取代立法會之前在 2013 年 5 月 22 日通過訂明目前可借入上限為 2,000 億港元的款項或等值款項的決議(第 61E 章)。

提高政府綠色債券計劃的借款上限的擬議決議案

6. 財經事務及庫務局局長擬根據《借款條例》第 3(1)條動議有關綠債計劃的擬議決議案，以尋求立法會批准授權政府為基本工程儲備基金的目的，借入總額不超過 2,000 億港元的款項或等值款項，該款額是借入的所有款項在任何時間的未清償本金的上限。擬議決議案規定借入的款項須記入基本工程儲備基金帳目的貸項下，並會取代立法會在 2018 年 11 月 15 日根據《借款條例》通過訂明目前可借入上限為 1,000 億港元的款項或等值款項的決議(第 61F 章)。此外，政府當局建議擴大

¹ 該 8 個合資格類別為可再生能源、能源效益和節約能源、污染預防及管控、廢物管理及資源回收、水及廢水管理、自然保育/生物多樣性、清潔運輸，以及綠色建築。

綠債計劃的涵蓋範圍，讓募集所得款項可為基本工程儲備基金下更多不同種類的綠色項目提供資金。

小組委員會

7. 在 2021 年 6 月 4 日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究該兩項根據《借款條例》第 3(1)條提出的擬議決議案。應內務委員會的要求，財經事務及庫務局局長已撤回為動議上文第 5 及 6 段所述的兩項議案而作出的預告，以便小組委員會有時間研究該兩項擬議決議案。

8. 小組委員會的委員名單載於**附錄 I**。小組委員會由周浩鼎議員擔任主席，曾與政府當局舉行一次會議，審議該兩項擬議決議案，並曾邀請公眾提交意見書。²

小組委員會的商議工作

9. 小組委員會委員普遍支持提高政府債券計劃及綠債計劃借款上限的擬議決議案，讓政府當局可發行更多債券。小組委員會的主要商議工作載述於下文各段。

政府債券的發行額及息率

10. 鑒於市場近年對政府債券的需求殷切，部分委員認為可進一步提高政府債券計劃的借款上限至超過 3,000 億港元，讓政府當局可發行更多政府債券。此外，鑒於現時全球利率低企的環境，部分委員認為政府當局應探討是否可透過發行政府債券籌集資金，為香港大型基建項目融資。

11. 政府當局解釋，政府債券計劃的政策目標是透過有系統地發行政府債券，促進本地債券市場的持續發展。在政府債券計劃下籌集到的款項須全數記入債券基金帳目。債券基金的開支包括就政府債券計劃發行債券所支付的利息和償還的本金，以及其他有關費用(例如採購外間服務的費用)。債券基金不是財政儲備的一部分，與政府的其他帳目分開管理。此外，債券基金的款項存放於外匯基金作投資用途，其投資收入採用財政儲備的"固定比率"分帳安排計算。另一方面，綠債計劃下的發債所得則會為綠色項目(包括基本工程儲備基金下的基建項目)融資。

² 小組委員會接獲一份意見書(立法會 CB(1)1608/20-21(01)號文件)。

12. 至於政府債券計劃的借款上限，政府當局指出，政府債券計劃於 2009 年成立時，借款上限為 1,000 億港元，其後在 2013 年提高至現時 2,000 億港元的水平。政府當局認為，提高至 3,000 億港元的擬議新上限可讓政府債券計劃持續推行，提供空間於未來數年繼續發行債券，並可因應當時的市場情況靈活地調整每批債券的發行額和年期。政府當局會繼續監察政府債券計劃的進一步發展，並按情況所需而審視有否需要再提高借款上限。

13. 小組委員會留意到過往發行的多批通脹掛鈎債券及銀色債券均深受公眾歡迎，獲大幅超額認購。部分委員請政府當局考慮設定政府債券計劃發行零售債券的比例，以滿足零售投資者(包括公眾及長者)對穩定優質債券投資產品的殷切需求。

14. 政府當局表示，政府債券計劃分為機構債券及零售債券兩個部分。在只限機構投資者申請的機構債券部分，政府當局定期以投標方式發行 3 年至 15 年期政府債券，確保市場有穩定的公債供應，以滿足退休基金、銀行和保險公司等機構投資者的需求。政府當局有系統地持續發行機構債券，為市場建立了具代表性的基準收益率曲線，便利市場其他債券類別(例如企業債券)定價。在只限市民(即零售投資者)認購的零售債券部分，政府當局透過發行與通脹掛鈎的債券(包括通脹掛鈎債券及銀色債券)，滿足公眾對穩定和優質投資產品的需求，並提高他們對投資債券的認識。

15. 關於政府債券計劃下機構債券和零售債券的發行組合分布，政府當局表示，當局一向沒有就該兩個部分設定比例。由於機構債券及零售債券的發行機制、模式、渠道及目標投資者均不相同，政府當局會按市場情況，分別制定機構債券部分及零售債券部分各自的發行額及條款，考慮的因素包括當時的市場環境、供求情況、利率通脹、對香港其他發行人的潛在影響，以及債券基金的可持續性等。過去 5 年，市場對機構債券的需求穩定，每年於政府債券計劃下發行的機構債券發行額徘徊在 166 億港元至 244 億港元之間。另一方面，隨着市民對投資零售債券的興趣增加，每年於政府債券計劃下發行的零售債券數量也顯著上升，由 2016-2017 年度的 30 億港元提高至 2020-2021 年度的 300 億港元。財政司司長亦已宣布，政府當局計劃在 2021-2022 年度發行至少 150 億港元的通脹掛鈎債券和 240 億港元的銀色債券。

16. 應小組委員會要求，政府當局提供了有關政府債券計劃下發行零售債券及機構債券的資料，以及近年發行的通脹掛鈎債券及銀色債券的息率。有關資料載於**附錄 II**。

在政府綠色債券計劃下為綠色項目提供資金

17. 部分委員詢問，當局按甚麼機制決定在綠債計劃下籌集所得的款項向哪些政府綠色項目提供資金，以及立法會在該機制中擔當甚麼角色(如有的話)。

18. 政府當局表示，根據國際最佳做法，當局制訂了《綠色債券框架》，載述政府擬如何透過發行綠色債券，為改善環境和促進香港轉型為低碳經濟體的項目籌措資金。由財政司司長擔任主席的政府綠色債券計劃督導委員會亦告成立，負責監督和就綠債計劃的推行和發展提出策略方向。關於決定向哪些綠色項目提供資金的機制，政府當局解釋，現時所有獲納入基本工程儲備基金的工務項目已獲立法會財務委員會批准。該等獲批項目如符合一個或多個《綠色債券框架》所載的 8 個合資格類別，並經政府綠色債券計劃督導委員會評審及批准後，便可獲綠債計劃籌集所得的款項提供資金。政府當局亦會擴大綠債計劃的涵蓋範圍，讓所籌集的資金得以為基本工程儲備基金下其他類別的合資格綠色項目提供資金，有關項目包括小規模工程項目(例如節能、回收和綠化項目)，主要系統設備(例如污染監測、氣候監測和預警項目)，以及非經常資助金(例如由非政府機構推展的醫院、學校和福利處所項目)。

19. 小組委員會詢問政府當局為何沒有在有關綠債計劃的擬議決議案中述明擴大綠債計劃涵蓋範圍的建議。

20. 政府當局解釋，擬議決議案的註釋已有提述，綠債計劃將為由基本工程儲備基金出資的綠色項目提供資金。立法會先前於 2018 年 11 月 15 日根據《借款條例》第 3(1)條通過的決議(第 61F 章)亦採用類似的草擬方式，未有訂明項目的涵蓋範圍或"綠色項目"一詞。鑒於綠色債券市場發展瞬息萬變，現時又沒有一套獲普遍接受的綠色標準或指引，決議採取上述草擬方式可預留彈性。政府當局補充，相關立法會參考資料摘要(於 2021 年 5 月 26 日發出，檔案編號：B&M/3/1/4C)已就擬議擴大的綠債計劃作出闡釋。

獲政府綠色債券計劃提供資金的綠色項目帶來的環境效益

21. 小組委員會建議政府當局加強宣傳獲綠債計劃融資的綠色項目所帶來的可量化環境效益，從而讓公眾加深了解政府推動香港可持續發展和綠色環境的工作。

22. 政府當局回應時表示，在 2019 年 5 月發行金額為 10 億美元的首批政府綠色債券已為 7 個具重大環境效益的工務項目融資，詳情載於《綠色債券報告 2020》，並上載到互聯網及分發予環球投資者，向世界展示香港的可持續發展。³ 第二批政府綠色債券及未來發債籌集所得的款項同樣會分配予多項合資格的綠色項目，並詳載於每年編製的《綠色債券報告》。是次提高綠債計劃借款上限及擴大其涵蓋範圍的建議將讓政府當局有更大空間，嘗試擴大綠債發行的幣種、項目種類、發行模式(包括綠色零售債券)和渠道，進一步豐富香港綠色和可持續金融的生態，並加強市民對香港綠色項目的認識。

香港債券市場的發展

23. 部分委員表示，持續推行政府債券計劃及綠債計劃有助促進香港債券市場的發展，進而鞏固香港的國際金融中心和區內綠色可持續金融樞紐地位，他們促請政府當局推行其他措施推動香港債券市場的增長，例如鼓勵債券證券化，讓更多金融中介機構(例如較小型的經紀行)參與債券發行工作，以及擴大債券投資者的基礎。

24. 政府當局強調，當局非常重視促進香港債券市場發展的工作。現時，香港金融管理局("金管局")負責協助推行政府債券計劃和綠債計劃，而投資者已可透過證券經紀認購零售債券。政府當局又計劃在 2021-2022 年度發行零售綠色債券，並把合資格認購銀色債券的年齡降低至 60 歲。財政司司長亦將領導一個策略小組，成員包括財經事務及庫務局、金管局、證券及期貨事務監察委員會、保險業監管局及香港交易及結算所有限公司，為促進香港債券市場的多元化發展建立路線圖，強化債券市場的功能。該策略小組將考慮各項支援市場發展的措施，包括提升市場基礎建設及推動債券證券化的方法。

³ 該 7 個工務項目分別為：綜合廢物管理設施第 1 期、有機資源回收中心第一期(俗稱"O·PARK1")、西九龍政府合署、位於啟德發展區的稅務大樓、新圍污水處理廠改善工程第 1 期、在東涌及小蠔灣之間增建一條加壓污水管及修復現有加壓污水管，以及啟德發展區區域供冷系統。

建議

25. 小組委員會察悉，財經事務及庫務局局長將重新作出預告，在 2021 年 7 月 21 日的立法會會議上動議議案，以尋求立法會批准該兩項擬議決議案。小組委員會不會就該兩項擬議決議案提出任何修正案。

徵詢意見

26. 小組委員會主席已於內務委員會 2021 年 7 月 2 日的會議上就小組委員會的商議工作作出口頭報告。謹請議員察悉此書面報告。

立法會秘書處

議會事務部 1

2021 年 7 月 14 日

根據《借款條例》第 3(1)條提出的兩項擬議決議案小組委員會

委員名單

主席	周浩鼎議員
委員	李慧琼議員, SBS, JP
	陳克勤議員, BBS, JP
	梁美芬議員, SBS, JP
	張華峰議員, SBS, JP
	(總數：5 名委員)
秘書	司徒少華女士
法律顧問	黃嘉穎女士

政府債券計劃下發行的零售債券

財政年度	債券批次	發行額 (億港元)	年度 發行額 (億港元)	定息 (即保證 年息率)	實際平均 年息率
2016-2017	銀色債券 1	30	30	2.00%	2.26%
2017-2018	銀色債券 2	30	30	2.00%	2.41%
2018-2019	銀色債券 3	30	30	3.00%	3.04%*
2019-2020	銀色債券 4	30	30	3.00%	3.08%*
2020-2021	iBond 7	150	300	2.00%	2.00%*
	銀色債券 5	150		3.50%	3.50%*
2021-2022	iBond 8	200		2.00%	並未首次 派息

* 以截至 2021 年 6 月 30 日已派發的利息計算。

政府債券計劃下發行的機構債券

財政年度	債券批次	發行額 (億港 元)	年度發行額 (億港 元)	年息率#
2016-2017	3 年期(05GB1902)	40	244	0.860%
	3 年期(05GB2002)	40		0.634%
	5 年期(05GB2011)	25		1.066%
	5 年期(10GB2108)	25		0.858%
	10 年期(10GB2601)	12		1.008%
	10 年期(10GB2601)	12		1.773%
	15 年期(15GB3007)	6		0.974%
	15 年期(15GB3203)	6		2.029%
	10 年期伊斯蘭債券 (美元計價)	約 78		3.132%
2017-2018	3 年期(05GB2002)	40	166	1.084%
	3 年期(05GB2011)	40		1.262%
	5 年期(05GB2205)	25		1.197%
	5 年期(05GB2205)	25		1.505%
	10 年期(10GB2706)	12		1.386%

	10年期(10GB2706)	12		1.992%
	15年期(15GB3203)	6		1.561%
	15年期(15GB3203)	6		2.209%
2018-2019	3年期(10GB2108)	40	169	2.108%
	3年期(10GB2108)	40		2.592%
	5年期(10GB2301)	25		2.507%
	5年期(10GB2301)	25		2.472%
	10年期(10GB2706)	12		2.391%
	10年期(10GB2901)	15		2.141%
	15年期(15GB3203)	6		2.709%
	15年期(15GB3403)	6		2.118%
2019-2020	3年期(05GB2205)	40	178	1.822%
	3年期(10GB2301)	40		1.599%
	5年期(10GB2408)	25		1.835%
	5年期(10GB2408)	25		1.693%
	10年期(10GB2901)	15		1.682%
	10年期(10GB2901)	17		1.478%
	15年期(15GB3403)	8		1.539%
	15年期(15GB3403)	8		0.965%
2020-2021	3年期(10GB2301)	40	184	0.547%
	3年期(03GB2310)	40		0.267%
	5年期(10GB2601)	25		0.482%
	5年期(10GB2601)	25		0.406%
	10年期(15GB3007)	17		0.790%
	10年期(15GB3007)	17		1.012%
	15年期(15GB3403)	10		0.812%
	15年期(15GB3603)	10		1.787%
2021-2022	3年期(03GB2404)	40		0.382%
	5年期(10GB2601)	25		0.674%
	10年期(15GB3203)	17		1.505%

#以投標平均接納收益率計算。

資料來源：立法會 CB(1)1078/20-21(01)號文件的附錄