

立法會參考資料摘要

《借款條例》(第 61 章)

就「基礎建設債券計劃」及「政府可持續債券計劃」 為基本工程儲備基金的目的提高借款上限的決議

引言

在 2024 年 2 月 28 日的會議上，行政會議**建議**，行政長官**指令**，應根據《借款條例》(第 61 章)第 3(1)條向立法會提交決議(載於 **附件 A**)，批准政府就「基礎建設債券計劃」及「政府可持續債券計劃」，為基本工程儲備基金的目的，借入總額不超過 5,000 億元的款項或等值款項，該款額是所有借入款項在任何時間的未清償本金的上限，借入的款項須記入基本工程儲備基金帳目的貸項下。

理據

設立「基礎建設債券計劃」

2. 《2023-24 財政年度政府財政預算案》宣布將成立「基礎建設債券計劃」，以更好管理大型基建的現金流需要，亦讓惠及經濟民生的項目早日落成。該計劃也會讓市民透過參與認購零售債券，對支持香港長遠發展的項目既有「參與感」，亦有「獲得感」。發行的債券中會撥出一定比例優先供強積金基金投資。

3. 「基礎建設債券計劃」會涵蓋政府基本工程計劃下的項目(已經或預計會納入綠債計劃的綠色工程項目除外)，包括大型基建倡議下的項目(例如北部都會區)。

擴大政府綠色債券計劃的範疇及重新命名為「政府可持續債券計劃」

4. 「政府綠色債券計劃」（“綠債計劃”）在 2018 年成立，政策目標是推動香港綠色金融的發展，展示政府對可持續發展的支持和應對氣候變化的決心。就此，立法會在 2018 年 11 月根據《借款條例》通過決議，授權政府為基本工程儲備基金的目的，在綠債計劃下借入總額不超過 1,000 億元的款項，該款額是所有款項在任何時間的未清償本金的上限。集資所得撥入基本工程儲備基金，為符合條件納入綠債計劃的政府綠色項目提供資金¹。為推動市場發展及進一步鞏固香港作為國際綠色金融樞紐的地位，立法會在 2021 年 7 月根據《借款條例》通過另一決議，提升綠債計劃下的借款上限至 2,000 億元。綠債計劃的涵蓋範圍亦予擴大，發債集資所得為基本工程儲備基金下更多類別的綠色項目提供資金²。截至 2024 年 2 月，綠色債券(包括機構債券、零售債券及代幣化債券)的未清償本金約為 1,940 億元，接近現行 2,000 億元的借款上限。

5. 綠債計劃為區內綠色債券的發行建立了重要的市場基準，鼓勵最佳做法，得到國際投資者的高度讚譽；同時鼓勵發行人透過香港的資本市場為其綠色項目進行融資，從而推動香港綠色金融的發展，擴大本地綠色金融的投資者基礎。建基於綠債計劃的成功推行，並進一步鞏固香港作為綠色及可持續金融樞紐的地位，《2023-24 財政年度政

¹ 根據國際最佳做法，政府在 2019 年 3 月制訂了《綠色債券框架》（“《框架》”）（《框架》其後於 2022 年 2 月更新），載述政府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提供資金。根據最新《框架》，發行債券所得資金只會為符合一個或多個《框架》所載九個合資格類別的政府項目融資或再融資。該九個類別為再生能源、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、綠色建築，以及適應氣候變化。

² 包括小規模工程項目、主要系統及設備，以及非經常補助金。

府財政預算案》宣布進一步擴大綠債計劃的範疇，以涵蓋可持續項目³。

6. 國際資本市場普遍認為可持續金融的概念，涵蓋為綠色項目及社會責任項目的融資，以及息率與發行人在可持續發展方面的整體績效表現掛勾的金融工具。在分配債券收益予基本工程儲備基金涵蓋的個別可持續發展項目時，政府會參考最新的相關國際標準和原則，以及政府的環保政策和目標，確保分配得宜。因應綠債計劃的範圍擴及可持續項目，現建議將綠債計劃重新命名為「政府可持續債券計劃」。一如「基礎建設債券計劃」，未來在「政府可持續債券計劃」下發行的債券中會撥出一定比例優先供強積金基金投資，並會繼續發行零售債券。

就「基礎建設債券計劃」及「政府可持續債券計劃」的借款上限

7. 《2024-25 財政年度政府財政預算案》提到，將「基礎建設債券計劃」及「政府可持續債券計劃」的合共借款上限訂為 5,000 億元，可以增加額度調配的靈活性，以投資於基本工程儲備基金所涵蓋有利長遠發展的項目。為實施這項措施，須根據《借款條例》第 3(1)條提交決議，授權政府在「基礎建設債券計劃」及「政府可持續債券計劃」下，為基本工程儲備基金的目的，借入總額不超過 5,000 億元的款項或等值款項，該款額是所有借入款項在任何時間的未清償本金的上限。

³ 由於「可持續」一詞沒有公認的定義，我們不會對「可持續項目」下定義（正如我們不對綠債計劃中的「綠色」下定義一樣），以提供彈性，在不斷變化的可持續金融領域納入未來會被視為「可持續」的項目。根據國際資本市場協會發表的最新指引，可持續發展債券指將募集資金或等值金額專用於結合綠色和社會責任項目的融資或再融資的各類債券工具。社會責任項目旨在直接為目標人口解決或緩減特定的社會問題及／或實現正面的社會效益。

「基礎建設債券計劃」及「政府可持續債券計劃」的推行安排

8. 綠債計劃的推行和發展，由財政司司長擔任主席的督導委員會監督，成員來自財經事務及庫務局、環境及生態局，以及香港金融管理局(“金管局”)。督導委員會將會擴大，加入發展局，以監督「基礎建設債券計劃」及「政府可持續債券計劃」。

9. 在「基礎建設債券計劃」及「政府可持續債券計劃」下發債方面，政府和金管局會繼續採取靈活的方式，密切留意市場情況，以訂定合適的發行時間和條款。就此，《2024-25 財政年度政府財政預算案》宣布，2024-25 年度政府將發債 1,200 億元，當中 700 億元為零售部分，包括 500 億元銀色債券⁴，以及 200 億元綠色債券及基礎建設債券，除了推動普惠金融，亦提高市民對基建及可持續發展項目的「參與感」。

10. 在「基礎建設債券計劃」及「政府可持續債券計劃」下發債集資所得將全部撥入基本工程儲備基金⁵。發債開支(包括付息、還本、採購外間服務費用等)會由基本工程儲備基金支付。

決議

11. 決議旨在批准政府就「基礎建設債券計劃」及「政府可持續債券計劃」，為基本工程儲備基金的目的，借入總額不超過 5,000 億元的款項或等值款項，該款額是所有款項在任何時間的未清償本金的上限。決議規定借入的款項須記入基本工程儲備基金帳目的貸項下，並取代立法會在 2021 年 7 月通過有關綠債計劃下的現行 2,000 億元借款上限的決議。

⁴ 有關銀色債券將在「基礎建設債券計劃」及/或「政府可持續債券計劃」下發行。

⁵ 「基礎建設債券計劃」及「政府可持續債券計劃」將逐步取代現時的「政府債券計劃」，為該兩個計劃提供流動性。

立法程序時間表

12. 暫定的立法程序時間表如下：

於立法會動議決議 2024 年 3 月 27 日

刊登憲報及生效日期 2024 年 4 月

建議的影響

13. 建議符合《基本法》，包括有關人權的條文，不會影響《借款條例》的現有約束力。建議對公務員、生產力、家庭及性別議題沒有影響。就「基礎建設債券計劃」及「政府可持續債券計劃」的行政管理而產生的額外工作，會由相關政策局／部門以現有資源承擔。

14. 建議對經濟、環境、財政及可持續發展的影響，載於 **附件 B**。

公眾諮詢

15. 《2023-24 財政年度政府財政預算案》宣布將成立「基礎建設債券計劃」及擴大綠債計劃的範圍以涵蓋可持續項目，公眾對此反應正面。

宣傳安排

16. 我們會在向立法會提交決議後發出新聞稿，並會於 2024 年 3 月向立法會財經事務委員會簡介有關建議。我們亦會安排發言人解答查詢。

查詢

17. 如對本參考資料摘要有任何查詢，可與財經事務及庫務局首席助理秘書長（財經事務）梁紫盈女士（電話：

2810 2150) 或財經事務及庫務局首席助理秘書長 (財經事務) 杜奕霆先生 (電話: 2810 2067) 聯絡。

財經事務及庫務局
二零二四年二月二十八日

《借款條例》

立法會決議

立法會於 2024 年 月 日根據《借款條例》(第 61 章)第 3(1)條提出和通過的決議。

議決 ——

- (a) 批准政府為基本工程儲備基金(由在 1982 年 1 月 20 日通過的決議(第 2 章, 附屬法例 A)所設立者)的目的, 不時向任何人借入總額不超過\$5,000 億的款項或等值款項, 該款額是根據本段借入的所有款項在任何時間的未清償本金的上限;
- (b) 根據(a)段借入的款項, 須記入基本工程儲備基金帳目的貸項下; 及
- (c) 本決議取代在 2021 年 7 月 21 日通過的決議(第 61 章, 附屬法例 H)。

立法會秘書

2024 年 月 日

註釋
第 1 段

註釋

本決議關乎 2023–24 年度財政預算案中的兩項建議。該等建議是 ——

- (a) 設立基礎建設債券計劃; 及
- (b) 擴大政府綠色債券計劃(該計劃將改名為政府可持續債券計劃), 以涵蓋可持續項目。

2. 本決議 ——

- (a) 批准政府為基本工程儲備基金的目的, 借入總額不超過\$5,000 億的款項或等值款項, 該款額是在該項批准下借入的所有款項在任何時間的未清償本金的上限; 及
- (b) 規定將該等款項記入基本工程儲備基金帳目的貸項下。

建議的影響

經濟影響

「基礎建設債券計劃」及「政府可持續債券計劃」面向本地及國際投資者，會繼續促進包括零售債券市場的本地債券市場發展，有助建立市場基準、豐富綠色和可持續金融生態，提升香港作為綠色和可持續金融樞紐及國際金融中心的地位。成立「基礎建設債券計劃」並讓政府投資於不同的大型基礎建設項目，為香港的未來經濟發展創造容量。

環境影響

2. 「政府可持續債券計劃」下新發行的綠色債券會為更多數量及更多元化具環境效益的項目融資，有助政府有關推動香港轉型為低碳經濟體的工作，以達至 2050 年之前實現碳中和的目標。計劃有助展示政府對促進可持續發展和應對氣候變化的持續承諾，不會影響在推展個別項目時就其對環境影響的既定評估機制。

財政影響

3. 推行「基礎建設債券計劃」及「政府可持續債券計劃」對政府的財政影響應該極微。兩個計劃下借入的款項會記入基本工程儲備基金帳目的貸項下。發行債券涉及的開支、年度利息支出及本金償還將繼續由基本工程儲備基金支付。我們預計，跟現行綠債計劃下的安排一樣，有待分配的資金會繼續保存在基本工程儲備基金，作為財政儲

備中營運及資本儲備的一部分，並根據政府與金管局的現行安排，按每年釐定的固定回報率存放於外匯基金。

可持續發展影響

4. 提高借款上限及「政府可持續債券計劃」的擴大範疇的建議，會為更多元化的可持續項目提供資金，有助改善環境及帶來正面社會效益。除了上述對環境的影響，「政府可持續債券計劃」亦會有助促進香港綠色和可持續債券市場的發展。