

立法會

Legislative Council

立法會LS68/08-09號文件

2009年5月8日內務委員會會議文件

根據《借款條例》(第61章)第3條提出的決議案及
根據《公共財政條例》(第2章)第29條提出的決議案

法律事務部報告

財政司司長已作出預告，表示將於2009年5月20日的立法會會議席上動議以下兩項議案，以推出政府債券計劃 ——

- (a) 根據《公共財政條例》(第2章)第29條設立一項基金(債券基金)，而基金籌得的款項將記入該基金帳目的貸項下；及
- (b) 根據《借款條例》(第61章)第3(1)條授權政府為債券基金借入總額不超過1,000億元的款項或等值款項。

2. 議員可參閱財經事務及庫務局於2009年4月28日發出有關政府債券計劃的立法會參考資料摘要(檔案編號：G6/123/5C)，以瞭解背景資料。

3. 財政司司長在2009-2010年度財政預算案演辭中宣布，政府擬推出計劃發行政府債券，籌得的款項將撥入根據第2章設立的基金，與政府的財政儲備及帳目分開處理。政府債券計劃的首要目的，是推動本地債券市場的進一步和持續發展。透過發展額外的融資渠道，該計劃亦有助促進金融穩定(立法會參考資料摘要第2及第3段)。

根據第2章第29條提出的決議案

4. 根據第2章第29(1)條，立法會可通過決議設立各種基金，為該決議所指明的用途而供基金用的撥款，以及為該決議所指明的政府用途而收受的其他款項，均可記入有關基金的帳戶的貸項，並且可在財政司司長發出的基金支付令授權下，按符合該決議所指明的條件、例外情況及限制的規定，為設立該基金的目的而予以支用。除非該決議另有規定，否則將根據該條設立的基金投資而賺得的利息或股息，不得保留作該基金之用，而須撥為政府一般收入一部分。

5. 根據第2章第29條動議的決議案旨在就下述事項訂定條文：設立債券基金，該基金由財政司司長管理，他可指示或授權其他公職人員管理該基金，亦可將管理權轉授其他公職人員(決議案第(a)及(b)段)。香港金融管理局將會負責管理債券基金(立法會參考資料摘要第8段)。

6. 根據該決議案，下列款項將記入債券基金帳目的貸項下

- (a) 根據第61章第3條借入的款項；
- (b) 以債券基金持有的款項而賺得並收取的屬利息、股息或投資收入的款項；
- (c) 任何獲立法會核准從政府一般收入撥予該基金的款項；及
- (d) 任何為債券基金而收取的其他款項(決議案第(c)段)；

7. 以債券基金的投資而賺得的利息或股息，將全數保留作該基金之用(決議案第(d)段)。當就根據第61章第3條借入的任何款項的所有財務上的義務及法律責任均已獲履行，財政司司長如獲立法會核准將以債券基金持有的結餘款項轉撥入政府一般收入，則可作出該項轉撥。

根據第61章第3條提出的決議案

8. 根據第61章第3條，政府可向任何人借入款項，借入的方式、條款及規限條件由政府與該人以協議議定，而借入的款額及借款的目的則須由立法會藉決議批准。

9. 根據第61章第3條動議的決議案，旨在請立法會批准授權政府為債券基金不時向任何人借入總額不超過1,000億元的款項或等值款項，該總額是根據該項授權作出的所有借款在任何時間未清償本金的最高限額，而借入的款項須記入債券基金帳目的貸項下。

諮詢立法會

10. 政府當局已於2009年4月向財經事務委員會提交"政府債券計劃"資料文件(立法會CB(1)1469/08-09(01)號文件)。在該事務委員會於2009年5月4日舉行的會議上，委員就政府債券計劃的框架及該兩項決議案提出下列意見及關注：

- (a) 政府當局推出政府債券計劃的考慮因素及所作的分析，包括為何採用現時建議的策略而棄用以往發債計劃所採用的方式。就此，政府當局會否參考2004年"五隧一橋"證券化計劃，並研究可否發行具資產保證的證券。
- (b) 政府當局應提供更多有關政府債券計劃框架的詳情，以便委員考慮該計劃的優點。這些資料應包括執行政府債券計劃的擬議機制的詳情、向機構及零售投資者發行債券的比例(以及若零售投資者對債券的需求殷切，當局會否彈性處理，以提高發行予零售投資者的比例)、發行予零售投資者的最低認購額、政府債券的預計指示收益率，以及釐定收益率的有關機制。
- (c) 現時是否推出政府債券計劃的合適時機，以及鑒於現時利率甚低，零售投資者如何能夠受惠於政府債券。
- (d) 債券基金的投資回報可否最終履行發債在財務上的義務。政府當局對債券基金的預計投資回報所作的評估，以及當局有否預計債券基金的結餘不足以履行發債在財務上的義務時出現的最壞情況。議員亦關注債券基金的投資策略，以及把政府債券籌集所得的款項投放於外匯基金作投資是否恰當。
- (e) 推行政府債券計劃所需增添的人手及招致的行政費用。
- (f) 有何措施改善發行債券的風險披露和增加第二市場流通量。
- (g) 政府債券計劃對銀行界(尤其對中小型銀行)的影響。

11. 因應財經事務委員會的要求，政府當局已於2009年5月7日提供有關政府債券計劃的補充資料文件(立法會CB(1)1507/08-09(02)號文件)。

12. 儘管有關決議案似乎不涉及任何艱深的法律問題，但決議案在政策方面涉及與公眾有重大關係的事宜。鑒於財經事務委員會委員提出關注，議員可參考政府當局提供的補充資料文件，並考慮是否成立小組委員會詳細研究有關決議案。

立法會秘書處
助理法律顧問
鄭潔儀
2009年5月6日