

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1567/08-09號文件

檔號：CB1/SS/8/08

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

背景資料簡介

目的

本文件載述擬議政府債券計劃的背景，並綜述議員在2009年5月4日及11日舉行的財經事務委員會會議上提出的主要關注事項。

政府過往的發行債券及證券化計劃

2. 在2002年12月4日的立法會會議上，楊森議員曾就政府不發行債券提出質詢，政府當局回應時表示，在過去30年，政府曾先後3次發行債券：在1975-1976年度、在1984-1985年度及在1991-1992年度¹。政府3次發行債券皆為基本工程項目籌措資金，最後一次亦是為發展本地債券市場發行債券。

3. 在2003-2004年度財政預算案中，政府宣布擬於未來5個財政年度把價值1,120億元的資產出售或證券化，並訂下目標，在2003-2004年度籌措大約210億元。2004年2月18日，立法會通過根據《借款條例》第3條提出的決議，授權政府透過指定橋樑及隧道²的收費日後收入證券化，籌措最多60億元，以作基本工程儲備基金之用。政府將向散戶及機構投資者發行證券化債券，政府亦預期，未到期的證券化債券將有活躍的二手市場。至於借入的款項及其所有利息與其他費用，則須以香港政府一般收入及資產作為

¹ 政府在1975-1976年度發行了2億5,000萬元債券，這些債券已於1979-1980年度悉數清還。政府在1984-1985年度發行了10億元債券，這些債券已於1988-1989年度悉數清還。政府於1991至1993年間發行了36億元債券，這些債券已於1994-1995年度悉數清還。

² 包括香港仔隧道、海底隧道、青嶼幹線(包括青馬大橋、馬灣高架道路及汲水門大橋)、獅子山隧道、城門隧道及將軍澳隧道。

押記及從中支付。政府可保留指定橋樑及隧道的擁有權，當證券化年期完結後，政府將恢復對該等橋樑及隧道的收入的所有權利。

4. 政府在2004-2005年度財政預算案中宣布，政府計劃在2004-2005年度內發行價值不多於200億元的政府債券，以提供資金開展對本港有長遠經濟效益的基建工程或投資項目。2004年5月19日，立法會通過根據《借款條例》第3條提出的決議，授權政府借入總額不超過200億元或同等款額的一筆或多於一筆款項，以作基本工程儲備基金之用。政府當局表示，債券將會在本地及全球大規模發行，對象包括散戶及機構投資者，而各類別投資者(尤其是本地投資者)均有機會購買此等債券。是次發行債券籌得的200億元資金，將會全數記入基本工程儲備基金(此為持續開立的帳目)的貸項下，用以為獲得財務委員會批准的工程項目提供資金。政府債券的利息開支將會從基本工程儲備基金支付。

政府債券計劃

5. 財政司司長在2009-2010年度財政預算案中宣布，政府擬推出發行債券計劃，以促進香港債券市場的進一步和持續發展。鑒於政府債券計劃的首要目的是推動本地債券市場發展，政府當局建議在計劃下發行的債券以港元為主要貨幣單位。計劃將包括分別為機構及散戶投資者發行的債券。在計劃推出初期，當局很可能會發行2至10年的債券。計劃下籌集所得的資金將撥入根據《公共財政條例》(第2章)成立的基金(債券基金)，與政府的財政儲備及帳目分開處理。債券基金將用以償還本金、履行與計劃相關的財務上的義務及法律責任，以及作出投資。如在履行計劃所有在財務上的義務及法律責任後，債券基金尚有結餘款項，有關盈餘可撥歸政府一般收入。如結餘不足以履行計劃在財務上的義務及法律責任，不足之數可根據《借款條例》從政府一般收入撥付。

6. 為達致保障債券基金資本和取得合理的投資回報，以履行政府債券計劃在財務上的義務及法律責任的目標，政府當局會採取長線和保守的投資策略。香港金融管理局(下稱"金管局")會負責管理債券基金，並採用適用於政府財政儲備投資收入的"固定比率"分帳安排，計算債券基金的投資收入。

決議案

7. 2009年4月28日，財政司司長作出預告，表示他會在2009年5月20日的立法會會議席上根據《借款條例》(第61章)第3條動議決議案，以授權政府借入不超出建議上限1,000億港元的款項，並根據《公共財政條例》第29條動議決議案，以設立基金管理政府債

券計劃所籌集的款項。有關政府債券計劃的立法會參考資料摘要及上述決議案已於同日送交全體議員。

8. 在2009年5月8日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究決議案。政府當局其後撤回在2009年5月20日的立法會會議上動議決議案的預告。

議員的主要意見及關注事項

9. 在2009年5月4日的財經事務委員會會議上，政府當局向該事務委員會簡介政府債券計劃的架構，以及當局為推行計劃而提出的兩項相關決議案。為回應議員對政府債券計劃提出的關注，政府當局於2009年5月7日提供補充資料（立法會CB(1)1507/08-09(02)號文件），而財經事務委員會亦在2009年5月11日舉行的特別會議上進一步討論此課題。議員提出下列意見及關注事項：

- (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，政府當局會否考慮可否發行具資產保證的證券，一如2004年把指定橋樑及隧道收費的日後收入證券化。
- (b) 部分議員關注到，政府債券計劃籌得的資金可否用作資助大型基建工程。
- (c) 政府當局會否考慮以其他貨幣(例如人民幣)發行債券。
- (d) 政府當局應提供更多有關計劃框架的詳情，以便委員考慮該計劃的利弊。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。
- (e) 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。
- (f) 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，以及把政府債券計劃籌集所得的收入投放於外匯基金作投資是否恰當。

- (g) 推行政府債券計劃所需增添的人手及招致的行政費用。
- (h) 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。
- (i) 政府債券計劃對銀行界(尤其對中小型銀行)的影響。

參考資料

10. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2009年5月13日

相關文件一覽表

委員會	文件	立法會文件編號
2002年12月4日立法會會議	✧ 楊森議員有關"政府不發行債券"的質詢 http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/counmtg/hansard/cm1204ti-translate-c.pdf (第27至33頁)	
2004年1月30日內務委員會會議	✧ 根據《借款條例》第3(1)條提出的擬議決議案小組委員會報告 http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/hc/papers/hc0130cb1-866c.pdf	CB(1)866/03-04
內務委員會	✧ 根據《借款條例》第3(1)條提出的擬議決議案(透過發行政府債券)小組委員會報告 http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/hc/papers/hc0507cb1-1839c.pdf	CB(1)1839/03-04
2009年5月4日財經事務委員會會議及2009年5月11日財經事務委員會特別會議	✧ 財經事務及庫務局發出的立法會參考資料摘要 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/fa0504-g61235c-c.pdf ✧ 政府當局有關政府債券計劃的文件 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/fa0504cb1-1469-1-c.pdf	G6/123/5C CB(1)1469/08-09(01)

委員會	文件	立法會文件編號
	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="485 163 1021 459"> ✧ 政府當局有關政府債券計劃的文件(電腦投影片簡介資料)(只備中文本) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/fa0504cb1-1491-1-c.pdf <li data-bbox="485 517 1021 600"> ✧ 於 2009 年 5 月 5 日致政府當局的函件 <li data-bbox="485 658 1021 741"> ✧ 政府當局有關政府債券計劃的補充資料 	<p data-bbox="1046 163 1356 197">CB(1)1491/08-09(01)</p> <p data-bbox="1046 517 1356 551">CB(1)1507/08-09(01)</p> <p data-bbox="1046 658 1356 692">CB(1)1507/08-09(02)</p>