

2021年4月9日

討論文件

**立法會財經事務委員會  
擴大政府綠色債券計劃的涵蓋範圍和  
提高借款上限的決議**

## 目的

政府將根據《借款條例》(第 61 章)動議一項決議，以擴大政府綠色債券計劃(“綠債計劃”)的涵蓋範圍和提高借款上限。本文件向委員簡介有關措施。

## 背景

2. 綠債計劃在 2018 年成立，其政策目標是推動香港綠色金融的發展，以及彰顯政府對可持續發展的支持和應對氣候變化的決心。綠債計劃的成立是按照立法會在 2018 年 11 月 15 日通過根據《借款條例》(第 61 章)第 3(1)條提出的決議(即第 61F 章)(見附件)，該決議授權政府為基本工程儲備基金的目的，可在綠債計劃下借入總額不超過 1,000 億港元的款項或等值款項<sup>1</sup>。募集所得的款項須記入基本工程儲備基金帳目的貸項下，為政府的綠色工務項目提供資金。

3. 由財政司司長擔任主席的政府綠色債券計劃督導委員會其後成立，負責監督和就綠債計劃的推行和發展提出策略方向。香港金融管理局(“金管局”)協助政府在綠債計劃下推行綠色債券發行工作。

4. 根據國際最佳做法，政府也制訂了《綠色債券框架》(“《框架》”)<sup>2</sup>，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籌措資金。根據《框架》，發行債券募集所

---

<sup>1</sup> 指任何時間在綠債計劃下未清償本金的上限，即已發行債券的本金金額減去已到期債券的本金金額。

<sup>2</sup> 《框架》和按其發行的債券，均符合國際資本市場協會所訂的《綠色債券原則 2018》。

得的資金只會為一個或多個符合《框架》所載八個合資格類別<sup>3</sup>的政府工務項目融資或再融資。

5. 因應在 2050 年之前實現碳中和的目標，財政司司長在《2021 至 22 財政年度政府財政預算案》中宣布，政府計劃定期發行綠色債券，擴大綠債計劃的規模，並將其借款上限由 1,000 億港元提升一倍至 2,000 億港元，讓政府可以於未來五年，因應市場情況，再發行合共約 1,755 億港元等值的綠色債券。這也讓我們有更大的空間嘗試擴大綠債發行的幣種、項目的種類、發行的模式(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。

## 理據

### 綠債計劃有助綠色金融發展

6. 綠債計劃自成立以來，一直都按所訂目標推動香港的綠色金融發展。在綠債計劃下發債，有助提高香港的知名度及建立市場基準、豐富綠色和可持續金融生態，以及為綠色工務項目提供資金。

#### *(a) 提高香港的知名度及建立市場基準*

7. 政府在綠債計劃下，已成功發行總值 35 億美元以環球機構投資者為對象的綠色債券，深受環球投資界歡迎，證明投資者對香港的長遠信貸狀況和經濟基調充滿信心。

8. 首批綠色債券在 2019 年 5 月發行，發行金額為 10 億美元，年期為五年，吸引逾其發行金額四倍的認購金額<sup>4</sup>。該次發行亦獲得數個獎項，包括《環球資本》雜誌頒發“Asia Pacific Green / SRI Bond Deal of the Year”及 FinanceAsia 頒發“Sustainable Deal of 2019”。該批債券亦獲納入四項主要綠色債券指數，包括彭博巴克萊明晟綠色債券指數(Bloomberg MSCI Barclays Green Bond Index)、美銀美林綠色債券指數(BAML Green Bond Index)、標準普爾綠色債券指

---

<sup>3</sup> 即可再生能源、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。

<sup>4</sup> 該債券的收益率僅為 2.555% (比美國國債高 32.5 個基點)，價差非常貼近當時其他美元可比債券。

數(S&P Green Bond Index)和 Solactive 綠色債券指數(Solactive Green Bond Index)。

9. 另一批總值 25 億美元，涵蓋 5 年期、10 年期和 30 年期的綠色債券在 2021 年 2 月透過新設立的「全球中期票據發行計劃」成功發行。是次發行取得多項“第一”：全球最大的政府類別美元計價綠色債券、亞洲最長年期的政府類別美元計價綠色債券及全球首個專為發行綠色債券而設的政府類別「全球中期票據發行計劃」。與首次發行的債券相似，投資者對這批綠色債券的需求強勁，債券吸引逾其發行金額五倍的認購金額<sup>5</sup>。

10. 政府的《框架》及綠色債券的成功發行，向市場展示了其在編制《框架》及採用外部評審、遴選項目、管理資金及發表發行後報告等方面所採用的最佳做法。此外，具規模的發行金額(即各逾 5 億美元)及貼近美國國債的收益率，有助為香港和區內的潛在綠色債券發行人建立了全面的基準曲線。

#### **(b) 豐富綠色和可持續金融生態**

11. 政府推行綠債計劃，顯示其銳意鞏固香港作為區內綠色和可持續金融樞紐的地位。此舉有助提高香港綠色債券市場的流動性，及向本地和海外的潛在綠色債券發行人展示，香港擁有由安排銀行、法律顧問及外部評審機構等金融中介和專業服務機構組成的完整生態，能提供一站式服務，是發行綠色債券和其他相關產品方案的首選平台，以鼓勵發行人透過香港的資本市場為其綠色項目融資，同時擴大本地綠色投資者的基礎。

12. 自綠債計劃在 2018 年推出以來，在政府發行綠色債券及各項綠色和可持續金融市場發展措施的推動下，香港的綠色及可持續金融活動和生態持續擴展。2019 年，在香港安排和發行的綠色債券總額達 100 億美元，是 2017 年的三倍以上；而截至 2019 年年底的累計金額達 260 億美元。雖然 2020 年的最新數據仍未公布，但據我們估算去年香港的綠債發行量在 2019 冠狀病毒病疫情的影響下仍保持強勁。

---

<sup>5</sup> 各債券的收益率貼近美國國債指標，10 億美元 5 年期債券的收益率為 0.635% (與 5 年期美國國債差距為 22.5 基點)，10 億美元 10 年期債券的收益率為 1.414% (與 10 年期美國國債差距為 37.5 基點)，5 億美元 30 年期債券的收益率為 2.431% (與 30 年期美國國債差距為 62.5 基點)。

13. 此外，我們也見證市場在參與者和產品方面愈趨多樣化。不少內地和海外機構選擇在香港發行綠色債券，包括多邊發展銀行，例如世界銀行、亞洲開發銀行和歐洲投資銀行。2019年，有超過一半(55%)的發行人都是首次在香港發債。除了綠色債券，更多元化的綠色和可持續產品亦相繼推出，例如可持續發展債券、社會責任債券及轉型債券、綠色貸款和可持續發展表現掛鉤貸款。這些新產品為更多類別的借款人提供融資機會，也為投資者提供更多選擇，有助收窄綠色融資的資金缺口。綠債計劃將會繼續在促進綠色和可持續融資市場發展方面發揮催化作用，吸引更多投資者、借款人、金融中介和專業服務機構，從而進一步豐富香港的綠色和可持續生態。

### **(c) 為綠色工務項目提供資金**

14. 綠債計劃為政府綠色工務項目提供資金，有助政府推動可持續發展和應對氣候變化方面的工作，使香港轉型為低碳經濟體，以達至2050年之前實現碳中和的目標。

15. 首批發行金額為10億美元的政府綠色債券，已為七個主要工務項目融資，為社會帶來重大的環境效益。該七個項目涵蓋四個類別，分別為能源效益和節約能源、廢物管理及資源回收、水及廢水管理，以及綠色建築。這些項目帶來的可量化環境效益，詳載於《綠色債券報告2020》，並已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。第二批綠色債券募集所得的資金，同樣會分配予多項合資格的綠色項目。

### **擴大綠債計劃**

16. 綜觀全球，包括亞洲在內，綠色債券和可持續投資的趨勢和興趣都持續增長。我們還看到多個國家，包括歐洲和亞洲國家，均宣布了具規模的綠色債券發行計劃，以支持其推動綠色及可持續發展的承諾。鑑於綠債計劃下截至2021年3月末償還綠色債券的總額為35億美元(或為273億港元等值)，以及上文第5段所述的擴大發行計劃，預期末償還綠色債券的總額將於2023年左右達到現時的借款上限。我們考慮到正在籌劃的潛在項目，其資金需求將遠超目前的1,000億港元借款上限。因此，我們認為有需要盡早把綠債計劃的借款上限提升一倍至2,000億港元，讓政府有足夠彈性繼續定期發行綠色債券，並因應市場情況按需要就每批債券的發行額和年期作出調整，以促進市場發展和進一步鞏固香港作為區內綠色金融樞紐的地位，並有助表明政府對促進可持續發展和應對氣候變化的持續承諾。

17. 目前，綠債計劃募集所得的資金，只用於為基本工程儲備基金下並獲立法會財務委員會（“財委會”）批准的政府主要綠色工務項目融資或再融資。我們認為有需要擴大綠債計劃的涵蓋範圍，讓綠色債券募集的資金可為更多基本工程儲備基金下的綠色項目提供資金。我們知悉除了政府主要工務項目外，以下類別的項目現時也由基本工程儲備基金提供撥款。我們建議擴大綠債計劃的涵蓋範圍，以包括這些類別下合資格的綠色項目：

- (a) 小規模工程項目<sup>6</sup>：例如節能、回收和綠化項目；
- (b) 主要系統設備<sup>7</sup>：例如污染監測、氣候監測和預警項目；以及
- (c) 非經常資助金<sup>8</sup>：例如由非政府機構推展的醫院、學校和福利處所項目。

擴大涵蓋範圍的建議，將容納更多種類的綠色項目，讓政府進一步開拓綠色債券市場，以支持香港低碳轉型，並加強綠債計劃在促進綠色和可持續金融方面的示範作用。視乎相關項目的實際成本、規模和預期環境效益，我們預期擴大涵蓋範圍的措施會獲市場和投資者歡迎。

18. 在發行綠色債券方面，政府與金管局都會繼續靈活行事，並密切留意市場情況，以定出合適的發行時間和條款。我們會繼續按《框架》所載方式管理綠債計劃募集所得的資金，並根據綠色債券的最新國際標準和原則、香港的最新環境政策和目標，以及按需要納入更多合資格綠色項目而適當地更新《框架》。如有需要，我們也會為

---

<sup>6</sup> 小規模工程項目也屬政府工務計劃一部分，由財政司司長根據獲財委會轉授的權力在基本工程儲備基金整體撥款項下批准支付所涉開支。根據基本工程儲備基金整體撥款安排，財委會負責審批開立整體撥款分目、轉授權力範疇(包括相關整體撥款分目的撥款上限(適用的工程相關整體撥款分目現時上限為每項目 5,000 萬元)和涵蓋範圍)，以及政府每年擬就所有整體撥款分目建議的撥款總額。政府的相關管制人員根據獲財委會轉授的權力負責審批和推展整體撥款分目項下個別項目。

<sup>7</sup> 基本工程儲備基金提供撥款，以支付需費超過訂明金額(現時為每個項目 1,000 萬元)、不屬於基本工程儲備基金其他分目的必要部分的非行政工作電腦系統和通訊設備的開支。這些項目由立法會財委會負責審批。

<sup>8</sup> 基本工程儲備基金提供非經常資助金予非政府機構，以供進行各類工程項目，例如福利和宗教團體營辦的醫院、非政府機構的處所，以及大專院校的教學設施等。這些項目由立法會財委會負責審批，或由財政司司長根據獲財委會轉授的權力負責審批。

更新的《框架》尋求外部評審<sup>9</sup>。綠債計劃募集所得的資金，會繼續悉數記入基本工程儲備基金帳目的貸項下。各項開支，包括在綠債計劃下還本付息及其他有關費用(例如採購外間服務的費用)，會繼續由基本工程儲備基金<sup>10</sup>支付。

## 決議

19. 根據《借款條例》第 3(1)條提出的擬議決議，旨在授權政府可借入總額不超過 2,000 億港元的款項或等值款項，該款額是根據上述授權借入的所有款項在任何時間的未清償本金的上限，以推行綠債計劃。所借入的款項會繼續記入基本工程儲備基金帳目的貸項下，但其用途將會更為廣泛，為更多類型的綠色項目融資，而非只限於主要綠色工務項目。決議會取代立法會之前在 2018 年 11 月 15 日根據《借款條例》通過的決議(即第 61F 章)，當中訂明目前可借入上限為 1,000 億港元的款項或等值款項。

## 下一步工作

20. 我們計劃在本立法會會期內動議上述擬議決議，供立法會進行先審議後訂立的程序。

## 徵詢意見

21. 請委員就本文件所載建議提供意見。

## 財經事務及庫務局

2021 年 3 月

---

<sup>9</sup> 《框架》於 2019 年 4 月獲外部評審機構 Vigeo Eiris 發出獨立意見書，確認其符合國際資本市場協會發布的《綠色債券原則 2018》。Vigeo Eiris 是一間獨立的國際機構，專門提供環境、社會及管治研究和服務。

<sup>10</sup> 基本工程儲備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。

2018 年第 225 號法律公告  
B6122

---

2018 年第 225 號法律公告

## 《借款條例》

### 立法會決議

立法會於 2018 年 11 月 15 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) 授權政府為基本工程儲備基金(由在憲報作為 1982 年第 18 號法律公告刊登的決議所設立者)的目的，不時向任何人借入總額不超過 \$1,000 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；及
- (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。

立法會秘書  
陳維安

2018 年 11 月 15 日

---

## 註釋

本決議關乎在 2018–19 年度財政預算案中的一項建議。該項建議是透過綠色債券發行計劃，在香港推動綠色金融。該計劃將會為政府的綠色工務項目提供資金。

### 2. 本決議——

- (a) 授權政府為基本工程儲備基金的目的，借入總額不超過 \$1,000 億的款項或等值款項；及
- (b) 規定須將該等款項，記入基本工程儲備基金帳目的貸項下。