

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1839/03-04號文件

檔 號 : CB1/SS/5/03

內務委員會傳閱的文件

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

目的

本文件旨在匯報根據《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(下稱“小組委員會”)的商議結果。

背景

2. 財政司司長(下稱“司長”)在其2004至05年度財政預算案演辭中宣布，政府計劃在2004至05年度內，透過發行價值不多於200億元的政府債券來提供資金，開展對本港有長遠經濟效益的基建工程或投資項目。司長在2004年4月23日作出預告，表示他會在2004年5月12日立法會會議席上根據《借款條例》(第61章)第3(1)條動議一項決議案，容許政府為根據《公共財政條例》(第2章)第29條通過的決議案所設立的基本工程儲備基金的目的，借入總額不多於200億元或同等款額的款項(下稱“擬議決議案”)(**附錄I**)。

3. 在2004年4月30日內務委員會會議席上，議員同意成立小組委員會，研究擬議決議案。政府當局其後撤回有關在2004年5月12日立法會會議席上動議擬議決議案作出的預告。司長在2004年5月7日致函內務委員會，並解釋當局需要足夠的籌備時間，在暑假開始前執行建議的政府債券發行工作。因應司長的要求，內務委員會原則上同意向立法會主席提出建議，表示支持豁免司長在2004年5月19日立法會會議席上動議擬議決議案作出預告的規定，但仍須視乎小組委員會的商議結果而定。

小組委員會

4. 小組委員會由5名委員組成，其中包括在2004年5月13日小組委員會會議席上當選主席的單仲偕議員。小組委員會委員名單載於**附錄II**。

5. 在2004年5月13日會議舉行前，經已表明會加入小組委員會的議員同意，秘書處邀請曾就此課題發表意見的團體及人士向小組委員會提交意見書。小組委員會共接獲3份意見書，提交意見書的團體如下：特許公認會計師公會香港分會、香港惠譽國際及香港銀行公會。小組委員會於2004年5月13日與政府當局會商。

擬議決議案

6. 擬議決議案授權政府為根據《公共財政條例》(第2章)第29條通過的決議所設立的基本工程儲備基金的目的，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。在有關擬議決議案的立法會參考資料摘要中，政府表示計劃在2004至05年度內，發行價值不多於200億元的政府債券，而從建議的證券發行所得的資金將會用於為公共工程計劃提供資金。

小組委員會的商議工作

7. 小組委員會委員支持擬議決議案。然而，他們知悉，個別議員和財經及學術界的團體及人士，曾表示關注為基本工程項目提供資金的目的而發行政府債券的影響。小組委員會研究擬議決議案時，曾參考這些意見及關注，並曾特別研究擬議決議案的下列範疇：

- (a) 借款會如何影響政府就減少財政赤字所作的承諾；以及現時是否借款的適當時機；
- (b) 發行政府債券是否為基本工程項目提供資金來源的最恰當方法；以及怎樣評估發行債券的效益；
- (c) 財經服務界如何參與債券發行計劃的程度；及其他細節，例如計劃的成本計算方法、現金流量管理、政府的義務及法律責任等；及
- (d) 擬議決議案的措辭及不在擬議決議案中指明借款方法(即發行政府債券)的影響。

對政府就減少財政赤字所作承諾的影響

8. 小組委員會察悉，雖然財經界普遍支持發行政府債券，但有人質疑，在本港目前財政狀況仍然穩健時，因何需要向市場借款，以及發行債券會否有助紓緩政府在減少財政赤字方面的壓力。就此方

面，政府當局重申，當局的目標，即在2008至09年度使政府的經營帳目及綜合帳目達致平衡，以及在2008至09年度將政府的每年營運開支減至2,000億元，將不會改變。發行政府債券可為基本工程項目提供多一種資金來源，並可增加推行政府資產出售及證券化計劃的靈活性，避免政府需要在市場狀況可能不利的情況下以低價出售資產。此項借款是為基本工程儲備基金的目的而進行。基本工程儲備基金只會為已經或將會獲財務委員會批准的工程項目提供資金。政府會繼續恪守其審慎理財原則，並會繼續投資於在長遠而言會對本港帶來重大經濟效益的基建工程及投資項目。

9. 然而，委員察悉，在基本工程儲備基金下，司長可由基金支用款項以作為政府工務計劃以外的用途，例如收購土地。政府當局重申，該筆將會記入基本工程儲備基金的貸項下的200億元款項，只是為已經或將會獲財務委員會批准的工程項目提供資金而設。因應委員的要求，政府當局同意在司長於立法會會議上動議擬議決議案的演辭中表明此點。

基本工程項目的資金來源

10. 小組委員會察悉，據2004至05年度財政預算案所載，在未來5年，平均非經常開支將為每年430億元，其中約290億元會撥作工程項目的用途。現時的發債計劃旨在取得資金，以應付2004至05年度支付非經常收支差額的款項的不足之數。在未來數年，基本工程計劃的資金來源需來自從賣地及出售其他政府資產所得的收入。委員關注到，若非經常收入不能持續提供資金，透過發行政府債券借款或許不是一次過的舉措。鑑於利率在短期內相當可能會上升，發行政府債券未必是為基本工程項目籌集資金的最佳或最具成本效益的解決辦法。政府當局表示，當局會因應基建工程及投資項目所需資金、推行政府資產出售及證券化計劃的進展，以及市場情況，考慮日後會否發行更多債券。現時，政府並無計劃發行超過擬議的200億元或等同價值限額的債券。政府當局亦確認，200億元是絕對性的上限。倘若已發行的200億元或等同價值的債券的任何部分已經到期及已被贖回，任何進一步借款亦須由立法會藉決議批准。

11. 政府當局表示，為達致縮窄預算差距的目標，除了鼓勵經濟增長外，政府為研究在本港實施商品及服務稅而成立的內部委員會將會在2004年年底前提交其建議。商品及服務稅將會是提供較穩定收入來源及開闢新收入來源的其中一種方法，可為未來各年度的非經常開支提供資金。然而，一些委員提醒政府當局，商品及服務稅未必會獲得普遍支持。政府應探討其他措施以控制公共開支。

發債時間

12. 據司長致內務委員會的函件所載，政府估計，若建議的政府債券發行可在暑假開始前執行，相當可能會對納稅人帶來重大裨益。委員關注到，由於利率即將上升，現時未必是發行債券的適當時機。政府當局強調，當局有信心價值200億元的債券會獲得支持，因為對於

優質債券，例如由享有高信貸評級的香港政府發行的債券，會有強勁需求。雖然有跡象顯示利率將會上升，但利率仍處於歷史性低水平。政府會在決議生效後不久委任安排人，並會盡早安排發債。

發行債券的效益評估

13. 小組委員會察悉，特許公認會計師公會香港分會關注到，發行債券的效益難以評估。該會建議政府就債券發行制訂全面計劃，特別是有關將獲提供資金的項目或資產、支付利息及贖回本金的財務安排，以及對公共財政的影響。就此方面，政府當局重申，是次債券發行籌得的200億元資金，將會全數記入基本工程儲備基金的貸項下，以為獲財務委員批准的工程項目提供資金，而基本工程儲備基金是持續開立的帳目。政府債券的利息開支將會從基本工程儲備基金支付，此舉讓有關的非經常開支可在這些工程項目能帶來經濟效益的期間攤分。

14. 關於發行債券的效益評估，政府當局解釋，也應考慮發行政府債券在多大程度上能達致其目標。這些目標包括本地債券市場的發展、財政靈活性，以及是次計劃是否成功發行香港政府債券的基準。另一個可供衡量是次發債是否成功的標準是，與國際市場上其他類似的債券相比，擬發行債券的定價如何。

債券認購安排的細節

財經服務界的參與

15. 小組委員會察悉，財經服務界歡迎當局在近日就“五隧一橋”發債的計劃(將政府收費隧道及橋樑證券化)中，容許香港證券交易所及香港交易及結算所有限公司的經紀行參與。有關經紀行亦希望可參與即將進行的政府債券發行。為使它們的參與更為有效，有小組委員向有關經紀行進行問卷調查，並向政府提出多項改善認購安排的建議。這些建議包括提供一份用以發出電子指示的標準電子認購表格，以及在招股說明書封面提供有關經紀行角色的更多資料。政府當局認為，有關證券化計劃是首次涉及大量經紀行的發債計劃，而且已經頗為成功。然而，一俟委任安排人後，政府當局會將經紀行的建議向安排人轉達。

目標投資者及債券的種類

16. 小組委員會察悉，債券將會在本地及全球大規模發行，對象包括零售及機構投資者。當局預計會混合發行3批供本地零售、本地機構及國際機構投資者認購的債券。政府未能向小組委員會提供其發債細節或發債費用的資料，因為遵照規管規定，當局不能在該等債券正式推出前披露此等資料。然而，政府同意在2004年6月中盡可能向財經事務委員會提供更多資料。

17. 關於向主要投資者配售債券的問題，政府當局向委員保證，各類別投資者(尤其是本地投資者)均有機會購買此等債券。政府決定每

批債券的數量時，會考慮安排人建議的不同級別的債券。視乎安排人提供的意見而定，年期較長的債券所佔百分比或會較高。

18. 關於債券將會採用何種貨幣單位發行，政府當局表示，由於當局擬在國際市場發行有關債券，部分債券可能會以外幣為單位。當局須根據安排人提出的意見，考慮確實的貨幣種類及以外幣為單位的債券的百分比。然而，當局預期，為了在國際市場上成功設定基準，以外幣為單位的債券會有一定數量。

擬議決議案的措辭

19. 小組委員會察悉，擬議決議案並沒有如最近證券化的決議案般，指明借款的方法。政府當局解釋，《借款條例》第3(1)條僅規定，借入的款額及借款的目的須由立法會藉決議批准。借入的方式、條款及條件則由政府與貸款人以協議議定。在近日進行的證券化計劃中，由於借入款項將會透過有關設施日後取得的收入償還，因此，該擬議決議案須指明借款的方式。目前的情況則有所不同，因為以政府名義發行的債券，將透過日後從政府一般收入撥出款項償還。擬議決議案的措辭是根據立法局在1975及1991年通過的類似決議案所採用的措辭擬定。

20. 小組委員會察悉，政府當局會建議司長根據《借款條例》第3(4)條行使酌情權，使有關借款協議豁除於第3(3)條的適用範圍外。根據《借款條例》第3(3)條，司長須將政府與貸款人就借入款項訂立的協議的副本提交立法會會議席上省覽。由於協議所載的大部分資料將載列於有關的招股說明書內，只有關於投資者的身份及投資額的資料無須提交立法會省覽。

21. 小組委員會察悉，《借款(政府債券)條例》(第64章)亦有訂明藉發行債券在香港籌集借款的事宜。據政府當局表示，當局認為，就現時的建議，《借款條例》(第61章)較為適當，因為第61章容許以無紙化形式發行債券。第64章第3條訂明，有關債券應為“不記名債券”。由於無紙化債券已是現今的規範，“不記名債券”已不再適用於今天的債券發行。此外，透過根據第61章動議有關決議案，決議案可清楚訂明，有關收入將記入基本工程儲備基金的貸項下，以及從該基金支付利息及本金。小組委員會建議，政府當局應考慮現時的市場情況，並採取步驟檢討第61章及第64章任何部分是否已經過時。政府當局贊同此項建議。

建議

22. 小組委員會已完成擬議決議案的商議工作。小組委員會支持擬議決議案，並建議司長可在2004年5月19日立法會會議席上動議擬議決議案。

以傳閱方式徵詢意見

23. 由於內務委員會在2004年5月19日之前不會召開會議，本文件送交內務委員會全體委員傳閱，以供委員通過上文第22段所載的建議。

立法會秘書處

議會事務部1

2004年5月14日

附錄 I

《借款條例》

決議

(根據《借款條例》(第61章)第3(1)條)

現行使《借款條例》第3(1)條所賦的權力，議決授權政府為根據《公共財政條例》(第2章)第29條通過的決議所設立的基本工程儲備基金的目的，借入總額不超過\$200億或同等款額的一筆或多於一筆款項。

附錄II

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

委員名單

主席

單仲偕議員

委員

朱幼麟議員, JP

劉慧卿議員, JP

胡經昌議員, BBS, JP

余若薇議員, SC, JP

(總數：5名委員)

秘書

吳文華女士

法律顧問

林秉文先生

日期

2004年5月13日