

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(1)1806/03-04(02)號文件

檔號：CB1/SS/5/03

### 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

#### 背景資料摘要

#### 目的

本文件載述授權政府為基本工程儲備基金的目的，借入總額不多於200億元的一筆或多於一筆款項的擬議決議案的背景，及概述就此事宜提出的關注事項。

#### 背景

2. 在2003年10月22日立法會會議席上，財政司司長(下稱“司長”)就“香港經濟概況及公共財政管理”發表聲明。司長在聲明中指出，發行債券是提供基建工程項目的另一個可能的資金來源，亦有助發展本港的資本市場，以及為市民提供另一投資途徑。在司長於2004年3月10日發表的2004至05年度財政預算案演辭中，司長宣布他建議透過發行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及其他投資項目。他特別提到發債來籌集資金的好處，是增加政府資產出售及證券化計劃的彈性，避免政府需要在不利的市場環境下以低價出售資產。司長建議在2004至05年度發行不多於200億元的債券。

3. 司長在2004年4月23日作出預告，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200億元或或同等款額的款項(下稱“擬議決議案”)(附錄I)。

4. 在2004年4月30日內務委員會會議席上，委員同意成立小組委員會研究擬議決議案。政府當局其後撤回在2004年5月12日的立法會會議上動議擬議決議案的預告。

5. 司長在2004年5月7日致函內務委員會，並解釋需要充足前置時間，在暑假開始前實行政府債券的擬議發行。內務委員會回應他的要求時原則上同意，視乎小組委員會的商議工作，內務委員會會向立法會主席建議，就司長在2004年5月19日立法會會議上動議擬議決議案，批准豁免作出預告的規定。

## 就發行政府債券提出的關注事項

6. 在當局公布政府以發行債券來提供資金，開展基建工程或其他投資項目的計劃後不久，公眾已就有關計劃進行廣泛討論。為方便委員進行討論，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部已就2003年10月23日至2004年5月6日各界社會人士對發行政府債券的意見擬備一份資料摘要。資料摘要載於**附錄II**。就有關事項發表意見的人大多支持發行政府債券，並認為發行政府債券有助債券市場的發展。反對有關建議的人更關注的，是所涉及的風險及由借入款項提供資金的基建工程的財政回報不足。

7. 在2004年3月11日財務委員會特別簡報會及在2004年3月29日為審議預算而召開的財務委員會特別會議上，委員亦就有關事項進行討論。委員表示支持政府當局推動本港債券市場發展的措施。委員亦提出下列討論事項：

- (a) 若得到財經服務界的協助，發行政府債券會得到更滿意的回應。然而，新的政府債券及證券化債券不應只供機構投資者認購；
- (b) 應為散戶及小投資者提供更多債券分配渠道；及
- (c) 應在相應還款年度的預算內提供政府就其發行的債券作出的還款款額的詳盡細節。

## 法律事務部提出的事項

8. 法律事務部在有關擬議決議案的報告(立法會LS73/03-04號文件)中提出若干事項，包括就近日的“五隧一橋”債券發行計劃進行討論期間提出的一些事項。這些事項包括賦予司長酌情權，使關乎發行債券的協議豁除於《借款條例》第3(3)條的適用範圍外；該條要求把協議複本提交立法會會議席上省覽。

9. 法律事務部亦指出，擬議決議案沒有指明借款的方法，即透過發行債券借款。政府當局解釋，《借款條例》第3(1)條規定，借入的款額及借款的目的須由立法會藉決議批准，而借入的方式、條款及條件則由政府及貸款人協定。有關近日的“五隧一橋”債券發行計劃，當局指明借款的方法，以提醒投資者及其他有關各方，當局就“五隧一橋”發行的債券並不涉及政府一般收入。然而，在現時情況下，當局毋須這樣提醒投資者及其他有關各方，因為就無擔保／常規政府債券(即以政府名義發行的債券)而言，當局日後將透過從政府一般收入撥出款項償還借款。

## 公眾諮詢

10. 為方便議員研究擬議決議案，秘書處已邀請曾就發行政府債券發表意見的機構及人士(立法會議員除外)，就擬議決議案向小組委員會提出意見。有關機構及人士的名單載於**附錄 III**。截至2004年5月11日為止，秘書處已接獲下列意見書：

- (a) 惠譽國際
- (b) 特許公認會計師公會香港分會

## 其他參考資料

11. 議員亦可參考下列文件：

- (a) 於2004年3月31日發出有關擬議決議案的立法會參考資料摘要；及
- (b) 根據《借款條例》第3(1)條提出的擬議決議案(透過可從指定橋樑及隧道收費收取的政府收入的證券化)小組委員會報告(立法會CB(1)866/03-04號文件)。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2004年5月12日

《 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。

## 資料便覽

2003 年 10 月 23 日至 2004 年 5 月 6 日  
各界社會人士對香港政府擬發行債券的意見

<b>贊成香港政府發行債券的意見</b>		
<b>中央政府官員</b>		
金人慶 (中國財政部長)	港府發債是解決財赤的其中一個措施，內地亦有發債，而量入為出是要緊守的財政原則。	文匯報 (11/3/04)
周小川 (人民銀行行長)	香港發債能夠解決財政平衡問題，而發債是一種正常的做法。適當發債應該沒有問題，按國際標準，財赤佔當地生產總值的 3% 是可以接受的水平。	文匯報 (11/3/04)
溫家寶 (國務院總理)	中央政府對香港要發行 200 億港幣債券持積極的態度。	文匯報 (8/4/04)
中央政府部門研究專家	中央政府可能動用外匯儲備或通過其它形式購買香港政府擬發行的政府債券，而這將是中央正在擬定的若干重大挺港政策的一項，此舉無疑將有助於推動香港資本市場發展，加強其金融中心地位，特別是鞏固投資者對香港特區政府的信心。	文匯報 (8/4/04)
<b>香港政府官員</b>		
唐英年 (財政司司長)	政府發債有利香港資本市場發展，亦為市民提供多一個投資渠道。	星島日報 (5/12/03)
	發行債券可增加政府運用資金的靈活性，為對香港有長遠經濟效益的資本項目融資。同時，發行債券有助發展和深化本港的債券市場，進一步鞏固香港作為國際金融中心的地位。	信報 (5/2/04)
	政府發債，主要有三個目標，首先是為政府未來 5 年約 290 億元的基建項目融資；其次是希望深化本港的債市；最後是希望給予小投資者多一個投資渠道。	文匯報 (11/3/04)

<b>贊成香港政府發行債券的意見（續）</b>		
<b>香港政府官員（續）</b>		
馬時亨 (財經事務及庫務局局長)	債市對香港的長遠經濟發展及作為一個國際金融中心十分重要。債券市場可以為公司提供多一個集資渠道，尤其是有利於較長期計劃的融資；而對投資者來說，債券市場可提供多一種投資選擇。	新報 (27/1/04)
	政府的目標是發行政府債券，配售予市民大眾，以推動本地債券市場發展。	信報 (5/5/04)
任志剛 (金融管理局總裁)	不擔心政府若持續發債，會令外界認為，用作填補財赤以致影響信貸評級，因為當局已強調，發債只是彌補非經常帳赤字。	蘋果日報 (10/12/03)
<b>立法會、議員及政黨</b>		
單仲偕議員	本港有發債的條件，但應有紀律，不可為財赤而做。	香港經濟日報 (8/12/03)
民主黨	贊成發行政府債券及出售資產解決財赤。	都市日報 (12/2/04)
	一項民意調查結果指出，六成被訪者支持預算案提出發行政府債券，兩成一表示反對。	蘋果日報 (28/2/04)
田北俊議員	本港應積極發展債券市場，使香港成為區內的債券中心；發債可以讓市民增多一個投資途徑，但發債是「左袋入右袋」，對於紓緩財赤未必有實際幫助。	文匯報 (9/3/04)
早餐派	特區政府可以考慮發債，令政府的財政儲備維持在某一水平。	文匯報 (9/3/04)
馬力 (民建聯主席)	政府如為了支持未來經濟發展的大型基建而發債，值得支持；但如果為了削減財赤，則政府理財手法將形同「碌信用卡」度日，民建聯就不能接受。	文匯報 (9/3/04)
陳鑑林議員	只要政府發債的目的是支持興建基建項目而非「填氹」，不論是港元或美元債券都可支持。	文匯報 (9/3/04)

<b>贊成香港政府發行債券的意見（續）</b>		
<b>立法會、議員及政黨（續）</b>		
李國寶議員	支持政府透過發債以增加收入。	大公報 (11/3/04)
曾鈺成議員	認同政府發行債券的計劃是正確的，這可為投資基建項目籌集資金，並且增加政府資產出售及證券化計劃的靈活性，避免在不利的市場環境下低價出售資產；同時，發行政府債券亦有助發展本港債券市場。	明報 (22/4/04)
朱幼麟議員	支持政府發債，發債一方面可降低因減赤而對各種社會和經濟基建的投資進行大幅削減，另一方面可利用發債所得的收入，針對性地給予中產階層稅務減免，並支援負資產業主渡過難關。但預算案建議的發行債券計劃不夠進取，200 億元的數額實在太少。	東方日報 (28/4/04)
<b>國際金融機構</b>		
P.Gruenwald (國際貨幣基金 組織 (IMF) 香港 代表)	支持政府發債。	蘋果日報 (12/3/04)
<b>商會及學會</b>		
柯清輝 (銀行公會主席)	歡迎政府發債，相信有助推動本港債市發展，但發債並不是解決財赤的長遠方法。	亞洲電視 網上新聞 (5/12/03)
周光暉 (香港工商專業 聯會副主席)	支持政府發行債券，應付基建的開支。	太陽報 (6/1/04)
李志明 (特許公認會計 師公會香港分會 會長)	政府發債不會對現有市場構成衝擊，相反，市場可以多一種債券產品選擇，這對本港債券市場的發展是一件好事。	大公報 (11/3/04)

<b>贊成香港政府發行債券的意見（續）</b>		
<b>商會及學會（續）</b>		
李文輝 (香港稅務學會會長)	支持政府發債，這有助政府更有效運用資金，以及為市民提供更多投資機會。	都市日報 (15/3/04)
黃碧娟 (香港資本市場公會主席)	相信政府發債將可吸引更多散戶入市。	大公報 (17/3/04)
香港青年商會	認同政府發行債券的計劃。	明報 (3/4/04)
<b>信貸評級機構</b>		
劉曙明 (國際評級機構惠譽國際評級董事)	港府發行債券，可令香港作為金融中心的地位更為完整。若發債目標是為基建籌集資金，在目前財赤嚴重情況下，的確可減低財政儲備下跌水平，有助穩定外界對聯繫匯率的信心。	蘋果日報 (28/2/04)
<b>銀行界/財經界</b>		
陳寶明 (星展銀行(香港)高級經濟師)	政府發債有助深化本港債市，因為這類債券較為長期，從而可建立一個市場指標，以補現時市場不足，對鞏固香港作為金融中心地位有正面作用。	太陽報 (23/10/03)
梁兆基 (匯豐銀行大中華區首席經濟師)	現在是政府發債的好時機，以減低政府的財政負擔，但政府不應因為發債而增加經常性開支。	文匯報 (29/2/04)
馮孝忠 (星展銀行財資市場董事總經理)	政府發行債券，可以深化本港債市發展，以及改變市民投資兩極化(即只有股票及定存)的問題。	文匯報 (11/3/04)
謝李婉雯 (匯豐投資管理董事兼零售、市務及產品拓展部主管)	對散戶來說，政府債券相對於其他低風險投資工具如保本基金的回報，將會是一個好選擇。	文匯報 (11/3/04)



<b>贊成香港政府發行債券的意見（續）</b>		
<b>銀行界/財經界（續）</b>		
文禮信 (摩根士丹利亞 洲主席兼首席執 行總監)	港府發債顯示其致力鞏固本港作為國際金 融中心的地位。雖然發行額只有 200 億 元，但足以顯示港府有意在推動本地債券 市場擔當主導角色。	東方日報 (11/3/04)
戴道華 (中銀經濟研究 員)	政府為基建投資持續發債，將對本地債券 市場發展有顯著幫助；但二至三年後，當 債券總額達至一定水平時，則須考慮港府 評級會否受損等因素。	信報 (16/3/04)
艾爾敦 (匯豐銀行亞太 區主席)	政府發債是好主意，有助香港發展債市。	明報 (16/3/04)
<b>會計界</b>		
羅盛慕嫻 (德勤關黃陳方 會計師行資深稅 務合夥人)	贊成以發債方式，開展特定基建工程或投 資項目。	蘋果日報 (5/12/03)
王尹巧儀 (畢馬威會計師 事務所稅務合夥 人)	贊成政府發行政府債券。	大公報 (4/3/04)
張惠儀 (均富會計師行 稅務部總監)	政府發債一方面可以紓緩政府財赤，另一 方面可以推動本港債券市場，以及基建項 目的發展。	大公報 (11/3/04)
<b>學者</b>		
何順文 (中文大學財務 學理學碩士課程 主任)	港府發行債券，可為本地銀行的剩餘資金 提供多一項穩健的投資選擇，也會完善本 港的債券市場及制度，有利香港發展成為 亞洲債券中心。	信報 (20/2/04)
冼日明 (中文大學市場 學系教授)	政府發債會令本港金融體制更加完整，國 際評級得以提升。	蘋果日報 (28/2/04)
陳彥森 (理大會計及金 融學系副教授)	政府債券是較穩健及低風險的投資，可刺 激機構投資者及散戶的投資意慾。	都市日報 (11/3/04)

**贊成香港政府發行債券的意見（續）**

<b>學者（續）</b>		
鍾庭耀 (港大民意研究計劃主任)	《港大民意網站》的調查顯示，對於政府擬發行債券的做法，普遍表示贊成。	文匯報 (12/3/04)
鄧樹雄 (浸會大學經濟系系主任)	唐英年提出發行政府債券，不讓財政儲備繼續下跌，是正確的決定；公債也可融通非經常性的基建開支，這亦是很多國家已採用的融資方法。	新報 (13/3/04)
張仁良 (香港城市大學金融系教授)	現時的低息環境正是政府發債的好時機；但政府應立法規定發債上限，嚴格限制發債所籌資金僅用於基建項目。	蘋果日報 (29/3/04)

<b>不完全認同香港政府發行債券的意見</b>		
<b>立法會、議員及政黨</b>		
李家祥議員	就不收費的基建發債，有「先使未來錢」的感覺。	明報 (5/12/03)
<b>銀行界/財經界</b>		
中國銀行(香港)財經述評第 21 號	<p>香港債市無論如何發展，由於要維持聯繫匯率，是不可能走政府帶頭大規模發債之路，否則便會導致新的風險。</p> <p>此外，以香港目前銀行體系存有大量剩餘資金看，200 億港元債券可以預期會供不應求，除非從此不斷追加發債，否則激活二手市場或是刺激私人機構跟隨等期望或會過高。因此政府發債雖屬突破，但也不應預期過高而不切實際。</p> <p>為審慎起見，應認識到這 200 億港元債務始終要償還。由於發債的細節尚未出台，故預算案帳目中也並未反映其要償還的情況。為此，政府有必要盡快澄清發債是屬一次性還是具循環性，因為這關係到是否會發新債償舊債的問題。</p>	香港經濟日報 (1/4/04)
<b>學者</b>		
雷鼎鳴 (科技大學經濟發展研究中心主任)	不認同政府發行債券的目的，因所得收入只用於沒有投資回報預算的基建項目，變相是「先使未來錢」。	蘋果日報 (28/2/04)

胡志華  
2004 年 5 月 6 日  
電話：2869 9644

資料便覽為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料便覽作為上述意見。資料便覽的版權由立法會行政管理委員會(下稱“行政管理委員會”)所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料便覽作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

## 參考資料

1. 慧科訊業有限公司。(2003年10月23日至2004年5月6日)  
立法會電子剪報服務。

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

團體和個別人士名單  
邀請提交意見書

**團體**

銀行公會

香港稅務學會

香港青年商會

特許公認會計師公會香港分會

香港資本市場公會

香港工商專業聯會

澳洲會計師公會-香港公會

惠譽國際

**個別人士**

羅盛慕嫻  
德勤關黃陳方會計師行資深稅務合夥人

張惠儀  
均富會計師行稅務部總監

王尹巧儀  
畢馬威會計師事務所稅務合夥人

冼日明  
中文大學市場學系教授

鄧樹雄  
浸會大學經濟系系主任

陳彥森  
理大會計及金融學系副教授

何順文  
浸會大學工商管理學院院長

鍾庭耀  
港大民意研究計劃主任

雷鼎鳴  
科技大學經濟發展研究中心主任