

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2439/08-09號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔號：CB1/SS/8/08/1

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

會議紀要

日 期 : 2009年6月8日(星期一)
時 間 : 上午8時30分
地 點 : 立法會會議廳

出席委員 : 林健鋒議員, SBS, JP (主席)
何俊仁議員
李國寶議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
涂謹申議員
陳鑑林議員, SBS, JP
劉健儀議員, GBS, JP
石禮謙議員, SBS, JP
黃定光議員, BBS
湯家驛議員, SC
詹培忠議員
李慧琼議員
林大輝議員, BBS, JP
陳茂波議員, MH, JP
陳健波議員, JP
陳淑莊議員
黃國健議員, BBS
葉劉淑儀議員, GBS, JP

其他出席議員 : 吳靄儀議員

缺席委員 : 黃宜弘議員, GBS

出席公職人員：財經事務及庫務局

副秘書長(財經事務)1
鄭恩賜先生, JP

首席助理秘書長(財經事務)5
李秀鳳女士

首席助理秘書長(庫務)(投資)
陳慧欣女士

香港金融管理局

助理總裁(貨幣管理)
劉應彬先生, JP

署理主管(市場發展)
何漢傑先生

律政司

高級助理法律草擬專員
林少忠先生

高級政府律師
吳華姿女士

列席秘書 : 總議會秘書(1)5
馬海櫻女士

列席職員 : 助理法律顧問5
鄭潔儀小姐

高級議會秘書(1)8
李愛美女士

議會事務助理(1)8
張婉霞女士

I 與政府當局會商

跟進在2009年5月25日會議上提出的事宜

(立法會CB(1)1813/08-09(01)號——立法會秘書處文件擬備的有關在2009年5月25日第二次會議上提出的跟進行動一覽表

立法會CB(1)1721/08-09(01)號——葉劉淑儀議員文件就決議案提出的意見(只備英文本)

立法會CB(1)1813/08-09(02)號——葉劉淑儀議員文件於2009年6月2日致小組委員會主席的函件(只備英文本)

立法會CB(1)1813/08-09(03)號——政府當局就提出的事宜所作的回應

立法會CB(1)1813/08-09(04)號——香港按揭證券有限公司就葉劉淑儀議員提出的問題所作的書面回應)

之前發出的相關文件

(立法會CB(1)1567/08-09號文件——立法會秘書處就根據《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
擬備的背景資
料簡介

立法會CB(3)553/08-09號文件 —— 根據《公共財政條例》(第2章)第29條提出的決議案

立法會CB(3)554/08-09號文件 —— 根據《借款條例》(第61章)第3條提出的決議案

G6/123/5C號文件 —— 財經事務及庫務局發出的立法會參考資料摘要

立法會LS68/08-09號文件 —— 有關"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"的法律事務部報告)

小組委員會進行商議工作(會議過程索引載於附錄)。

政府當局將會採取的跟進行動

2. 為方便小組委員會審議根據《公共財政條例》(第2章)第29條提出的決議案，政府當局同意就委員要求在決議案中訂明政府債券計劃的政策目標一事，提供進一步回應。

3. 小組委員會察悉，個別委員(包括涂謹申議員及何俊仁議員)有意動議修正案，修訂根據《公共財政條例》提出的決議案，藉此訂明債券基金的成立目的及投資安排，以及成立諮詢委員會，就債券基金的管

經辦人／部門

理及投資提供意見。這些委員將於下次會議舉行前向小組委員會提交擬議修正案，供小組委員會考慮。小組委員會邀請政府當局在收到該等修正案後提供對修正案的回應。

(會後補註：甘乃威議員、涂謹申議員及何俊仁議員的擬議修正案已於2009年6月16日隨立法會CB(1)1965/08-09(01)至(03)號文件送交委員。政府當局就上文第2及3段作出的回應已分別於2009年6月16日及2009年6月19日隨立法會CB(1)1924/08-09(01)及CB(1)1994/08-09(01)號文件送交委員。)

II 其他事項

下次會議日期

4. 委員商定在2009年6月18日(星期一)下午2時30分舉行第四次會議。
5. 議事完畢，會議於上午10時41分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2009年8月5日

附錄

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 會議過程

日期：2009年6月8日(星期一)

時間：上午8時30分

地點：立法會會議廳

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
000213 – 001212	主席 葉劉淑儀議員 政府當局 金管局	(a) 葉劉淑儀議員不滿政府當局未有採納其建議，使用 "債務基金"(Debt Fund)的名稱。她詢問其他地方對政府債券／債務發行計劃下籌得的資金所使用的名稱。 (b) 政府當局澄清，當局已充分考慮葉劉淑儀議員建議的名稱。政府當局表示，雖然不同的經濟體系所使用的基金名稱會各異，但由於政府只打算在政府債券計劃下發行債券，並無計劃以其他方式舉債，故此 "債券基金"(Bond Fund)這個名稱更適合用來形容擬於政府債券計劃下設立的基金。 (c) 金管局表示，"債務基金"一詞含義較廣，可能包括其他形式的借貸。大部分發行債券的政府若發行年期為1年以上的證券，均會以 "債券"(bonds)一詞作為該等證券的名稱，例如日本政府債券(Japanese Government Bonds)、韓國國庫債券(Korean Treasury Bonds)及新加坡政府證券(Singapore Government Securities)。	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
001213 – 002232	主席 湯家驛議員 政府當局	<p>(a) 湯家驛議員關注到，政府既然無須動用所籌得的款項來支付其開支，為何需要發行政府債券，而發債又有何好處。湯議員進而關注到，債券基金款項的投資回報是否足以履行與政府債券計劃有關的財務上的義務及法律責任，以及債券基金一旦出現投資虧損，對公共財政可能會構成甚麼影響。</p> <p>(b) 政府當局表示，正如當局在之前的文件中所解釋，部分政府債券計劃(例如新加坡政府證券計劃)主要是為了發展市場而發行債券。根據政府債券計劃的擬議框架，政府債券計劃籌得的款項會存放於外匯基金作投資之用，並會採納與外匯基金相同的投資安排，而適用於政府財政儲備投資收入的"固定比率"分帳安排亦將適用於債券基金，從而為債券基金提供穩定的投資回報。</p> <p>(c) 湯議員認為，政府應發行資產抵押證券以資助公共工程，而不應在政府債券計劃下發行債券。政府當局回應時表示，現階段不需要籌集資金以資助公共工程，因為公共資源足以支付有關支出。</p>	
002233 – 003216	主席 涂謹申議員 政府當局 金管局	(a) 涂謹申議員表示，倘若根據《公共財政條例》提出的決議案沒有明文訂明債券基金的目的，民主黨的議員將不會支持該兩項決議案。	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(b) 政府當局回應時表示，在根據《公共財政條例》提出的決議案中，第(e)(i)及(ii)段已清楚訂明債券基金的目的。在該兩項決議案各自的註釋部分的第1段中，亦已述明政府債券計劃的政策目標，就是"推動香港債券市場進一步和持續發展"。考慮到小組委員會委員早前提出的意見後，政府當局建議在上述各自的註釋部分的第1段加入進一步的說明，以強調這項政策目標。當局曾研究在決議案中重申該目標的構思。律政司不建議採納這做法，認為可能會引起詮釋上的不確定性及訴訟風險，兩者皆對發展本港債券市場並無裨益。</p> <p>(c) 涂謹申議員認為，政府債券計劃籌得的款項不應用於支付公共開支，而財政司司長在投資債券基金款項方面獲授的權力亦不應不受約束。</p> <p>(d) 金管局表示，根據《公共財政條例》提出的決議案已清楚訂明債券基金的目的，即用於償還本金、履行與政府債券計劃有關的財務上的義務及法律責任，以及作出投資。如未經立法會核准修訂上述決議案的有關條文，債券基金的款項不可用於該決議案未有指明的其他用途。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
003217 – 004017	主席 劉健儀議員 政府當局 金管局	<p>(a) 劉健儀議員關注當局會否把債券基金的款項轉撥入政府一般收入或用作資助公共工程。她認為，1,000億港元的擬議借款上限數額不多，未必有助於推動本地債券市場的發展。</p> <p>(b) 政府當局表示，在根據《公共財政條例》提出的決議案中，第(e)(i)及(e)(ii)段已訂明債券基金的目的，債券基金的款項不可用作支付公共開支等用途，除非立法會核准修訂該決議案的相關條文。</p> <p>(c) 關於總發行額，政府當局表示，建議把借款上限訂於1,000億港元，是因為政府債券計劃屬長遠性質，以及考慮到主要市場人士的意見。借款上限是以5至10年為基礎的長遠目標，而各組別的債券發行時間及發行額須視乎市場反應而定。日後如因發展本地債券市場而需要調高借款上限，當局會向立法會申請核准。</p> <p>(d) 劉議員進而關注投資回報是否足以履行與政府債券計劃有關的財務上的義務及法律責任。政府當局回應時表示，政府債券計劃籌得的款項將存放於外匯基金，並會採納與外匯基金相同的投資安排。適用於債券基金的“固定比率”分帳安排預計可為債券基金提供穩</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>定的投資回報。2009年的回報率將為 6.8%。金管局進而表示，外匯基金在 1994 年至 2008 年期間的綜合年度投資回報為 6.1%。外匯基金採取長線和保守的投資策略，使投資風險得以在較長的時間內平均分散，正好配合債券基金的需要。</p>	
004018 - 004900	<p>主席 何俊仁議員 政府當局</p>	<p>(a) 何俊仁議員關注財政司司長在管理和投資債券基金方面的權力不受約束一事。他認為，根據《公共財政條例》提出的決議案應明文訂明債券基金的目的，以及債券基金的款項將存放於外匯基金作投資之用的安排。他認為應成立由立法會議員組成的諮詢委員會，就管理和投資債券基金提供意見。</p> <p>(b) 政府當局表示，根據《公共財政條例》提出的決議案的第(e)(i)及(ii)段，以及該兩項決議案的註釋部分，均已訂明債券基金的目的及政府債券計劃的政策目標。政府債券計劃擬議框架的詳細資料，包括債券基金的投資安排，已以書面方式在發給立法會的資料文件中說明。財政司司長就根據《公共財政條例》提出的決議案動議議案時，將於其演辭中述明當局擬作出的債券基金投資安排。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
004901 - 005720	主席 湯家驛議員 政府當局 金管局	<p>(a) 湯家驛議員關注到，債券基金在"固定比率"分帳安排下獲得的投資回報是否足以履行與政府債券計劃下借入的款項有關的財務上的義務及法律責任。</p> <p>(b) 政府當局重申，把債券基金的款項存放於外匯基金、採納與外匯基金相同的投資安排和採用"固定比率"分帳安排的擬議安排，均旨在為債券基金提供合理及穩定的投資回報。</p> <p>(c) 金管局進一步解釋，上述投資安排可使債券基金受惠於外匯基金管理的資產的規模效益。外匯基金規模龐大，可充分分散投資，以獲取穩定的投資回報，並可有效地管理風險。此外，根據"固定比率"分帳安排，金管局每年付予債券基金的投資收入，將會按外匯基金投資組合過往6年的平均投資回報率或3年期外匯基金債券過往1年的平均年度收益率計算(以較高者為準)。簡而言之，上述安排將有助為債券基金提供合理和穩定的投資回報。</p>	
005721 - 010120	主席 陳健波議員 黃定光議員	<p>(a) 陳健波議員認為，政府應把握目前有利的市況，從速推行政府債券計劃。</p> <p>(b) 黃定光議員認為，政府當局在考慮應否按委員的建議在根據《公共財政條例》提出的決議案中明文</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		訂明債券基金的目的時，應顧及推行政府債券計劃所需的彈性，同時有需要在法例內述明政府債券計劃的政策目標，兩者之間須取得平衡。	
010121 - 011851	主席 陳茂波議員 政府當局 葉劉淑儀議員	<p>(a) 陳茂波議員詢問，當局為何沒有在決議案中訂明債券基金的目的。</p> <p>(b) 政府當局表示，這種做法可能會導致某些事宜在詮釋上不確定，例如政府債券計劃、債券基金、其個別的組成部分是否能夠或將來會否達致該政策目標。出現這種不確定性並不理想，因為任何因此而引起的訴訟可能會妨礙政府債券計劃順利推行，亦可能減低投資者透過政府債券計劃投資的興趣，對進一步發展香港債券市場並無裨益。有鑑於委員的關注，政府當局已建議在該兩項決議案各自註釋部分的第1段加入進一步的說明。財政司司長在動議有關該兩項決議案的議案時，亦會在其演辭中說明政府債券計劃的政策目標。</p> <p>(c) 葉劉淑儀議員認為，註釋的擬議說明部分實際上是把債券基金的範圍擴大。她關注到，在動議有關該兩項決議案的議案時，財政司司長在演辭中所作出的承諾並無法律效力。她認為，法例必須訂明設立債券基金的政策目標是為發展債券市場，以確保債券基金的款項得以善用。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(d) 政府當局解釋，該兩項決議案各自註釋部分的擬議說明將清楚訂明政府債券計劃的政策目標。當局已於發給立法會的文件中，提供政府債券計劃推行框架的詳細資料。政府當局重申，財政司司長在動議有關該兩項決議案的議案時，會在其演辭中說明政府債券計劃的政策目標。	
011852 - 012405	主席 石禮謙議員 金管局	<p>(a) 石禮謙議員關注債券基金的投資回報，以及金管局根據政府債券計劃發售債券和投資所得款項的成本。他關注政府債券計劃對資本市場的影響，特別是根據政府債券計劃發行的債券會否減少銀行體系的流動資金，以及令中小型企業更難借取貸款。</p> <p>(b) 金管局回應時表示，外匯基金投資組合過往6年的平均回報率為6.8%。在1994年至2008年期間，外匯基金的投資只在2008年那一年錄得負回報，主要原因是金融海嘯。當局預期，債券基金可在"固定比率"分帳安排下獲得穩定的投資回報。根據政府債券計劃的擬議框架，財政司司長將協助統籌政府債券計劃下的債券發售工作和債券基金款項的投資工作。在政府債券計劃下發售債券所招致的成本，若純粹關乎當中的行政工作(例如職員成本)，將不</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		會由債券基金支付。	
012406 - 013526	主席 涂謹申議員 政府當局	<p>(a) 涂謹申議員認為，根據《公共財政條例》提出的決議案應作出修訂，藉以：</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) 訂明政府債券計劃的政策目標，以確保債券基金的款項不會用於支付公共開支； (ii) 規定機構投資者組別的債券將透過競爭性投標發售； (iii) 说明債券基金的投資安排，例如說明政府債券計劃籌得的款項將存放於外匯基金作投資之用；及 (iv) 就成立諮詢委員會訂定條文，該委員會負責就債券基金的管理提供意見。 <p>(b) 政府當局表示，當局已察悉涂議員的上述關注，並已向小組委員會提供書面回應。除了在該兩項決議案各自的註釋部分加入擬議說明外，財政司司長在動議有關該兩項決議案的議案時，會在其演辭中說明政府債券計劃的政策目標。在根據《公共財政條例》提出的決議案中，第(e)(i)及(e)(ii)段已清楚列明設立債券基金的目的，以及為有關目的而支用該基金的款項。債券基金的款項不可用於支付公共開支。當局</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		在制訂每年的財政預算案時，會把須由債券基金支付的開支的分項數字納入提交立法會的年度預算內。	
013527 - 014427	主席 劉健儀議員 政府當局	<p>(a) 劉健儀議員建議，在決議案中加入弁言，以訂明政府債券計劃的政策目標。她關注債券基金款項的投資回報是否足以履行與政府債券計劃有關的財務上的義務及法律責任。</p> <p>(b) 政府當局表示，債券基金會採取長線和保守的策略投資，其投資目標是保存本金和有足夠的投資回報，以履行與政府債券計劃有關的財務上的義務及法律責任。由於訂有"固定比率"分帳安排，政府當局預期債券基金的款項應足以履行上述財務上的義務及法律責任。萬一債券基金資金不足，以致當局需要從政府一般收入撥款予債券基金，當局會向立法會申請核准有關撥款。</p> <p>(c) 劉議員關注在政府債券計劃下向機構及零售投資者發行的債券各佔多少比重。政府當局回應時表示，每批債券(包括機構及零售投資者組別的債券)的發行額須視乎相關因素而定，例如當時的市況。</p>	政府當局須按會議紀要第2段的要求採取行動。

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
014428 - 015721	主席 何俊仁議員 葉劉淑儀議員 陳鑑林議員 政府當局	<p>(a) 何俊仁議員表示，雖然民主黨的議員原則上支持政府債券計劃的政策目標，但他們認為確保債券基金的巨額款項會獲審慎管理和投資十分重要。他表示，民主黨的議員會提出修正案，修訂根據《公共財政條例》提出的決議案，以訂明債券基金的目的，並限制財政司司長在管理及投資債券基金方面的權力。葉劉淑儀議員認同何議員提出擬議修正案的想法。</p> <p>(b) 陳鑑林議員支持推行政府債券計劃，以發展本地債券市場。他認為，政府債券計劃的擬議框架適切。</p> <p>(c) 政府當局重申，在決議案中訂明政府債券計劃的政策目標會引起詮釋上的不確定性及訴訟風險，情況並不理想。為回應委員的關注，政府當局已建議在該兩項決議案各自的註釋部分進一步說明政策目標。鑑於政府債券計劃的長遠性質，政府當局認為，在根據《公共財政條例》提出的決議案中訂明任何特定的投資安排，並不可取。長遠而言，有必要讓財政司司長有足夠的空間，在未能預計或特殊的情況下(如有的話)微調具體的投資安排。此外，當局已在發給立法會的文件中清楚說明財經事務及庫務局和金管局在管理及投資債券基金方面擔當的角色。</p>	政府當局須按會議紀要第2及3段的要求採取行動。

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
015722 - 021158	主席 涂謹申議員 何俊仁議員 政府當局 陳鑑林議員 葉劉淑儀議員 劉健儀議員	下次會議日期	

立法會秘書處
議會事務部1
2009年8月5日