

根據《借款條例》(第 61 章)第 3(1)條提出的擬議決議案小組委員會

就跟進問題和事項所作出的回應

目的

根據《借款條例》(第 61 章)第 3(1)條提出的擬議決議案小組委員會於 2018 年 7 月 10 日及 13 日來函就擬議決議案提出問題和相關事項。本文件載列政府當局的回應。

政府綠色債券計劃(“計劃”)的目的

2. 計劃的首要目的，是推動綠色金融在香港的發展，並彰顯政府對可持續發展的支持及應對氣候變化的決心。計劃旨在透過發行符合廣受環球投資者認可的標準或指引的優質綠色債券，鼓勵集資者以香港的資本平台為其綠色活動融資及培育廣泛的綠色投資者基礎。

3. 綠色金融是一項嶄新但發展迅速的金融活動領域，旨在透過對社會責任和可持續發展的重視，為環境帶來裨益。綠色金融的概念，以至其評核與評估的基本原則及機制，目前正處於發展初階，並且隨着全球對綠色金融日益增加的關注和投資而不斷演變。

4. 目前，有不同的國際機構推出綠色債券標準和指引，供綠色債券發行機構及投資者參考。國際資本市場協會¹制訂名為《綠色債券原則》的綠色債券發行自願性流程指引為其中之一。該指引的最新版本《綠色債券原則2018》列舉潛在及現有綠色項目的常見類別，包括但不限於可再生能源、能效提升、污染預防及管控、生物資源和土地資源的環境可持續管理、陸地與水域生態多樣性保護、清潔交通、可持續水資源與廢水管理、氣候變化適應、生態效益性和循環經濟產品、生產技術及流程、符合地區、國家或國際認可標準或認證的綠色建築。

5. 由氣候債券倡議組織倡議的《氣候債券標準》是另一套常見的國際綠色債券發行準則。《氣候債券標準》版本 2.1 要求由債券發行融資的項

¹ 國際資本市場協會是國際資本市場的自律行業組織，目前有來自超過 60 個國家共 540 多個會員機構，包括銀行、證券發行人、資產管理機構、金融基礎設施供應商、律師事務所、評級機構和其他市場參與者。

目須屬於「氣候債券分類方案」指明的投資範圍，現時包括能源、低碳建築、工業及能源密集型產業、廢棄物和污染控制、運輸、通訊技術、自然資產及水等分類。

6. 這些機構經常因應市場發展更新他們的標準和指引。例如，國際資本市場協會剛在本年六月在香港舉行年度大會，以通過其最新的指引《綠色債券原則2018》。其他標準和指引可能採用不同的工程類別及/或準則。此外，不少地區已自行制訂適用於當地的標準和指引。

7. 作為市場發展的一項措施，計劃須具備與時並進的彈性，以把握綠色金融帶來的市場機遇。我們已在擬議決議案的註釋及相關立法會參考資料摘要中清楚述明借款的用途。我們擬在財經事務及庫務局局長在立法會會議上動議擬議決議案的演辭中再次表明計劃借入並記入基本工程儲備基金的貸項下的款項只會支用在工務計劃下已獲立法會財務委員會批准，並具備環境效益的政府工務項目上，以釋除疑慮。

8. 正如我們在提供給立法會的資料摘要中指出，政府綠色債券計劃下每批債券均會符合計劃的相關發行框架，而發行框架在募集資金用於具備環境效益的項目、項目評估與遴選程序、募集資金管理及發債後就項目資料的定期匯報等方面，均會符合廣受環球投資者認可的綠色債券發行指引或標準。我們會跟從市場典範，為發行框架進行獨立外部評審，以驗證或認證發行框架符合有關標準或指引，為其他潛在綠色債券發行人樹立良好榜樣。

綠色工程

9. 計劃只會納入根據現行機制獲立法會財務委員會批准的政府工務項目。在選擇支持綠色債券發行的綠色工務項目時，我們會按該次發行所採用的綠色債券標準或指引的相關工程類別或準則評審可能合適的工務項目。如果參考《綠色債券原則 2018》，政府工務項目中與廢水處理、節約能源、綠色建築、轉廢為能設施等相關的項目應可以綠色債券方式融資。

10. 發行綠色債券並不一定採用外部評審，但政府會委任外部評審機構，以驗證或認證發行框架符合相關綠色債券發行標準或指引。

11. 多項因素如工程項目的現金流、工程合約年期、目標綠色投資者對象(可能有特定綠色投資要求的投資者)、安排行建議等均可能影響如可選

擇支持綠色債券發行的綠色工務項目。我們不會評論個別項目是否將會被納入計劃。

12. 發行綠色債券所得只會支用在符合資格的綠色工務項目上，以支持該項目的所有或部分財務需求。雖然綠色債券可為工務項目的某部分融資，但該部分必須可從項目單獨分辨出來，並評估為具備環境效益。

13. 綠色債券為嶄新的市場產品，亦較傳統債券等一般債券更為複雜。到目前為止，大多數在環球及本地市場發行的綠色債券主要以機構投資者為發行對象。目前，本地的綠色投資者基礎主要為機構投資者，而規模亦相對較小。為推動綠色金融的發展並吸引環球投資者利用香港作綠色投融資，我們需跟從國際上最佳及最普遍的做法，並針對最具影響力的國際綠色投資者。因此，我們認為計劃下發行的政府綠色債券（至少就最初發行的批次而言）應以機構投資者為對象。我們同時希望計劃可提高零售投資者對綠色債券的認識和興趣。我們會留意綠色金融在國際及本地市場的發展，並會在掌握更多發行綠色債券的經驗後，考慮各項相關因素檢討相關安排。

14. 近年，綠色債券發行在環球市場增長迅速。環球綠色債券發行總額由 2015 年 400 多億美元增長至 2107 年的 1,600 多億美元。在主權債券市場方面，自 2016 年後期首批主權綠色債券發行以來，主權綠色債券的發行數目，由 2017 年的三批迅速增長至 2018 年上半年的五批。根據市場消息，自 2106 年起便有綠色債券在香港發行。但在 2018-19 年度財政預算案公布有關發展綠色金融的措施後，超過十名發行人在香港發行以港元或其他貨幣為面值的綠色債券，當中包括國際機構。我們需盡快推行計劃，以把握由綠色金融迅速發展及財政預算案公布後的市場動力所帶來的機遇。

15. 所有建議由計劃融資的政府工務項目仍按現行機制(即《基本工程儲備基金》(第 2A 章)第(c)段)獲立法會財務委員批准。擬議決議不會影響立法會財務委員現行審議及批准工務項目的機制。

諮詢

16. 計劃在 2018-19 年度財政預算公佈後已在公眾間作出廣泛討論。我們已在 2018 年 4 月 3 日向立法會財經事務委員會簡介了計劃及其他在香港發展綠色金融的措施。擬議決議不會影響現行的撥款機制。

擬議決議和《借款條例》的詮釋

17. 《借款條例》第 3(1)條要求借入的「款額」(英文條文為“sums or sum”)及借款的「目的」須由立法會藉決議批准。借入的「方式」、「條款」及「規限條件」由政府與借款人議定而不需立法會藉決議批准。該條只要求「款額」及「目的」須由立法會藉決議批准，而沒有排除批准多於一筆借款，惟需受限於決議的條款。政府認為擬議決議符合《借款條例》的規定。多次發行的建議與現時政府債券計劃的安排相似，政府債券計劃亦是根據《借款條例》批准的決議推行。

18. 正如前文第二段所述，計劃以至擬議決議是一項推動香港金融市場發展的措施，而財經事務及庫務局局長負責制訂有關政策。局長曾在 2004 年動議以基本工程儲備基金為目的，根據《借款條例》第 3(1)條提出決議案，並獲立法會通過。政府認為由局長動議擬議決議做法合適。

基本工程儲備基金

19. 基本工程儲備基金是由刊登於憲報 1982 年第 18 號法律公告的立法會決議所設立。根據《公共財政條例》第 29(3)條及附表 1，基本工程儲備基金當作為已按照《公共財政條例》第 29 條設立。正如我們在 2018 年 6 月 12 日至立法會助理法律顧問的信件所述，我們認為擬議決議中提及基本工程儲備基金的方式較「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」更為準確。擬議決議中採用的字眼明確指出相關法律公告的編號及刊登年份，將令讀者更容易識別有關設立基金的相關法律文書。

20. 《基本工程儲備基金》(第 2A 章)第(b)(v)段容許根據《借款條例》第 3(1)條核准的立法會決議而借入的款項記入基本工程儲備基金的貸項下，如該決議有此規定。擬議決議第(b)段指明根據擬議決議借入的款項必須記入基本工程儲備基金的貸項下。此外，《基本工程儲備基金》(第 2A 章)第(c)段容許政府支用基本工程儲備基金的款項以作為政府公共工程計劃的用途。除議員在書面問題中提及的分段外，《基本工程儲備基金》(第 2A 章)第(d)段的第(ii)分段明確准許政府支用基本工程儲備基金的款項以償還根據《借款條例》第 3 條借入並已記入基本工程儲備基金貸項下的款項的本金及其利息，以及償還就借入該筆款項而招致的費用。《基本工程儲備基金》(第 2A 章)的現行條文足以支持推行政府綠色債券計劃，我們認為不需要成立新基金或修訂第 2A 章以推行計劃。

21. 根據《基本工程儲備基金》(第 2A 章)第(d)(ii)分段，基本工程儲備基金的款項不時支用在 2004 年根據《借款條例》第 3 條作出的立法會決議所發行的政府債券而招致的開支。政府每年的財政預算中會就基本工程儲備基金包括上述開支準備報告，並納入呈於立法會的年度預算內。如立法會作出擬議決議，政府會如上述安排將擬議決議下借入款項而招致的開支納入年度預算內。政府認為安排與《基本法》(包括第 73(3)條)相符。

22. 根據政府與香港金融管理局的現行安排，基本工程儲備基金作為財政儲備下營運及資本儲備綜合盈餘中的一部分，存放於外匯基金作投資並收取每年制定的「固定比率」²。

23. 正如立法會參考資料摘要所述，計劃下的發債所得將會為具環境效益的工務項目提供資金。原在基本工程儲備基金下預留給相關工務工程的款項將保留作基本工程儲備基金的其他用途。基本工程儲備基金的結餘將收取前段所述安排下的費用。在考慮到基本工程儲備基金的結餘、承擔(包括以工務計劃的目的所作的承擔)及負債(包括發行債券招致的負債)的情況，政府或可能將基本工程儲備基金內的款項撥入政府一般收入內。

發債成本

24. 計劃下的發債成本取決於多項因素，包括發行結構、條款及參數，如年期、規模、貨幣、信貸評級等，和發行時的市場環境，如利率、投資者胃納等。作為參考，在 2018 年 7 月 12 日在政府債券計劃下發行的政府債券³年率計的收益率為 2.391%。另根據市場消費息，發行與機構投資者的債券的債券發行支出約為債券發行額的 0.5-1%。我們預期發行零售債券的成本及支出將會更高。

香港金融管理局的角色

25. 正如立法會參考資料摘要所述，如同政府債券計劃的安排，政府會建議財政司司長行使《外匯基金條例》(第 66 章)及《財政司司長法團條例》(第 1015 章)賦與的權力，授權及指示金融管理局專員協助推行計劃下的債券發行工作。有關安排將確保計劃、政府債券計劃及外匯基金票據及債券發行計劃下的債務票據發行有序，並達各個計劃的目的。

² 2018 年的「固定比率」為 4.6%。

³ 為政府債券計劃機構部分下重開的 10 年期政府債券，發行總值為 12 億港元。

綠色債券/綠色債券計劃外部評審機構

26. 因應不同綠色債券發行標準或指引，發行人會被建議或要求採用外部評審以向市場展示其發行的債券符合相關的標準或指引。以《綠色債券原則 2018》為例，國際資本市場協會建議發行人就其綠色債券或綠色債券計劃，委任外部評審機構以確認其債券或計劃符合《綠色債券原則》。國際資本市場協會剛在本年六月發布其《綠色、社會責任及可持續發展債券指外部評審指引》⁴以推廣實務典範。另一方面，氣候債券倡議組織要求尋求獲得氣候債券認證的發行人委任獲氣候債券倡議組織授權的核查機構進行外部評審。

27. 據我們所知，環球綠色債券發行人委任不同類型的機構如顧問機構、審計機構、信貸評級機構及認證機構提供外部評審以向投資者保證其發行的債券符合相關綠色債券發行標準或指引。我們並不知悉任何有關提供外部評審服務的國際監管標準。

財經事務及庫務局

2018 年 7 月 18 日

⁴ 指引詳情請參閱

<https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/June-2018/Guidelines-for-Green-Social-and-Sustainability-Bonds-External-Reviews---June-2018-140618-WEB.pdf>