

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

就提出的問題和事項及建議修訂所作出的回應

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成員就擬議決議案在 2018 年 9 月 4 日所發出的函件提出問題及就擬議決議案建議作出修訂。本文件載列政府當局의 回應。

擬議決議和《借款條例》的詮釋

2. 正如我們先前在 2018 年 8 月 6 日向小組委員會所作出的進一步回應(“第二次回應”) (立法會文件編號 CB(1)1316/17-18(02))中第 9 段所述，在 1975 制定的《借款條例》(第 61 章)旨在為政府籌集借款事宜訂定條文。《借款條例》第 3(1)條賦權立法會批准政府向他人借入款項的相關款額及目的。該條文並不涵蓋批准政府開支的權力。政府會根據《基本工程儲備基金》(第 2A 章)，支付根據擬議決議借入的款項而招致的費用。

3. 正如我們在 2018 年 7 月 18 日向小組委員會所作出的回應(“第一次回應”) (立法會文件編號 CB(1)1248/17-18(02))中第 17 段及在第二次回應中第 9 段所述，《借款條例》第 3(1)條要求，除其他要求外，借入借款的「目的」須由立法會藉決議批准。有關要求已清晰地 在擬議決議中開列為“為基本工程儲備基金的目的”借款。

4. 《借款條例》及擬議決議並沒有為“from time to time”的英文片語或“不時”的中文片語作出定義。在缺乏相關條文下，有關片語將根據該片語的一般及字面意義作詮釋，即該片語可理解為“偶爾”或“有時但不經常”之意。正如我們在第二次回應中第 10 段所述，由立法會根據《借款條例》第 3(1)條所作出及通過的立法會決議保持有效，直至有關決議被廢除或取代。《借款條例》及擬議決議並沒有提及“一筆或多筆”的中文片語。

審議附屬法例的先審議後訂立的程序

5. 根據《釋義及通則條例》(第 1 章)第 35 條規定，任何須經立法會通過的附屬法例均須呈交立法會，立法會可藉決議通過有關附屬法例。所有需遵照上述條文規定的附屬法例均按照先審議後訂立的程序經立法會審批，當中包括根據《借款條例》(第 61 章)第 3(1)條所訂立的四項決議，即在 2004 年以基本工程儲備基金的目的所訂立的兩項決議及分別在 2009 年及 2013 年以債券基金的目的所訂立的兩項決議。擬議決議正如其他需遵照第 1 章第 35 條規定的附屬法例按照先審議後訂立的程序提交立法會審批。

管理發行所得

6. 正如立法會參考資料摘要及我們先前向小組委員會提交的回應所述，計劃下籌集到的款項會被撥入基本工程儲備基金，為工務計劃下已獲立法會財務委員會按現行機制批准、並具備環境效益的政府工務項目融資。我們會按現行管理基本工程儲備基金所屬款項的安排管理在計劃下籌集到並被撥入基本工程儲備基金的款項。正如立法會參考資料摘要第四段所述，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管理及發債後定期匯報相關工程資訊等方面，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(“綠債標準”)。就此，我們會制定相關安排以追蹤如何應用在計劃下每批債券所募集到的資金及並就有關應用定期作出匯報，以附合相關綠債標準的要求，並提高計劃的透明度。據我們所知，其他發行主權綠債的政府俱採用類似的方式，以附合相關綠債標準在募集資金管理及發債後定期匯報相關工程資訊等方面的要求。

就擬議決議的修訂建議

7. 我們並不支持由小組委員會成員就擬議決議所提出的修訂。這些修訂主要與(1)借款的目的、(2)授權的有效期限、(3)借款成本、及(4)支用借入款項的權力等事項有關。下文詳列我們就上述建議修訂事項的回應。

有關借款的目的及授權的有效期限的修訂

8. 有關區諾軒議員建議修訂擬議決議第(a)段及增設擬議決議第(c)段的建議、朱凱迪議員建議修訂擬議決議第(a)段以設定擬議決議的授權期限¹及兩位議員建議刪除“不時”這片語等均會使人懷疑政府是否如立法會參考資料摘要第3段所述，獲確實授權持續推行計劃。如政府未證明計劃能持續推行，會使人懷疑計劃能否達至推行計劃的目的，即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。這些疑慮很可能損害環球投資者對香港發展綠色金融的信心。

9. 除在擬議決議第(a)段所開列為基本工程儲備基金的目的，區諾軒議員的修訂建議亦提出在擬議決議增訂第(a a)段並加入“為政府工務計劃下提供環境效益的工程融資”為借款目的。有關建議修訂方式或會產生詮釋“綠色工務項目”等片語上的疑慮。正如我們第一次回應中第3至7段及在2018年8月28日向小組委員會所作出的進一步回應(立法會文件編號CB(1)1355/17-18(02))中第5及6段所述，我們認為不適宜把擬議決議的借款目的定為綠色工務項目，而不同時在擬議決議定義「綠色」。只以“為政府工務計劃下提供環境效益的工程”取代“綠色工務項目”而不在擬議決議內定義「環境效益」仍會引致上述回應中所述的相同問題與困難。我們認為由市場及相關監管機構提供與「綠色」相關金融產品的指引及制定相關標籤制度等較為合適。

有關第(a)段有關借款成本²及第(b)段有關支用借入款項的權力³的修訂

10. 正如上文第二段所述，《借款條例》第3(1)條(“該條”)賦權立法會批准政府向他人借入款項的相關款額及目的。該條並不涵蓋授權政府支用款項的權力。根據擬議決議借入款項而招致的費用將按《基本工程儲備基金》(第2A章)相關條文支付。該條亦旨明借款的方式、條款及規限條件由政府與借款人議定。

¹ 這包括在擬議決議第(a)段加入“在本決議通過日起兩年內，”的文字或相類似文字(但以五年取代兩年)的修訂建議。

² 這包括由朱議員提出在擬議決議第(a)段“上限”後加入“，但該等借款招致之利息及任何其他開支不可超逾該款額的十分之一，且該等利息及開支的款額須定期知會財務委員會”的修訂建議。

³ 這包括由朱議員提出在擬議決議第(b)段“貸項下”後刪除“。”，加入“一特定帳目，財政司司長及授權人士運用此特定帳目之權力、權限及酌情權，須由立法會會議決議；及”的修訂建議。

11. 就擬議決議第(a)段提出與借款利息及支出有關的修訂建議並不能詮釋為該條下借入的「款額」及借款的「目的」。修訂建議與該條賦與立法會的權力不符。借款的利息明顯是借款的「條款」。該條明確賦權政府與借款人訂定此借款條款。

12. 如我們在第一次回應中第 24 段所述，借款成本(包括所支付的利息)取決於如市場環境等多項因素。現時，政府債券的收益率極低。根據香港金融管理局公布的資料，三年期及五年期外匯基金債券收益率曾在 1998 年超越 10%。正如第一次回應中第 22 及 23 段所述，基本工程儲備基金存放於外匯基金作投資並收取每年制定的「固定比率」。按現行機制，政府會收取不少於過往一年政府債券計劃下發行的 3 年期政府債券的平均年收益率的等值費用。如原預留給獲財務委員會批准的工務項目的資金，因該項目已由擬議決議所籌得的款項提供資金，而存放於外匯基金作投資，所收取的費用將可彌補借款的成本。

13. 正如我們在第一次回應中第 21 段所述，政府每年的財政預算中會就基本工程儲備基金包括在 2004 年所發行的政府債券而招致的開支準備報告，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。有關資料亦會刊載於由庫務署署長出版的政府財務報表中。我們認為沒有必要在擬議決議的條文中指明提供因擬議決議借入款項而招致的開支的相關資料與財務委員會。

14. 同樣地，就擬議決議第(b)段提出與行使基本工程儲備基金相關的權力及酌情權的修訂亦不涵蓋在該條賦與立法會的權力範圍內。這修訂建議與借入的「款額」及借款的「目的」並不相關。修訂建議與支用基本工程儲備基金的款項的權力有關，而這些權力則由《基本工程儲備基金》(第 2A 章)制約。該條並不賦權立法會修改第 2A 章。

15. 如上，建議增加第(c)段容許財務委員會在發行債券前定義「綠色工務項目」亦不涵蓋在該條賦與立法會批准借入的「款額」及借款的「目的」的權力範圍內。

就註釋的修訂建議

16. 正如在 2018-19 年度財政預算案演辭及在擬議決議的註釋中所述，計劃是預算案中，「在香港推動綠色金融」的一項建議。由區議員針對註釋所提出的增訂或修訂建議文稿，並不是在預算案演辭中所提及，推出此預算案建議的目的當中的一部分。原註釋已能充分輔助讀者了解擬議決議的背景。

17. 正如上文所述，該條只賦權立法會批准借入的款額及借款的目的。由朱議員建議新增第(c)段⁴的首部份只提供定立擬議決議的背景。這些背景資料應包含在註釋中而不是包含在擬議決議內。

財經事務及庫務局

2018 年 10 月 3 日

⁴ 這指由朱議員提出在擬議決議加入“本決議關乎在 2018-19 年度財政預算案中一項建議；該項建議是透過綠色債券發行計劃，在香港推動綠色金融；該計劃專為政府的綠色工務項目提供資金；綠色工務項目的定義之採用，屬財務建議，須於政府為此目的發行相關債券前，交財務委員會考慮及批准。”為“第(c)段的修訂建議。