

# 立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1020/20-21(01)號文件

檔 號：CB1/SS/13/20

## 根據《借款條例》第 3(1)條提出的 兩項擬議決議案小組委員會

### 背景資料簡介

#### 目的

本文件就根據《借款條例》(第 61 章)第 3(1)條提出的兩項擬議決議案("兩項擬議決議案")提供背景資料(該兩項擬議決議案旨在提高現時在政府債券計劃及政府綠色債券計劃("綠債計劃")下可借入款項的上限),並綜述相關小組委員會在 2018 年審議有關成立綠債計劃的擬議決議案("2018 年綠債計劃擬議決議案"),以及財經事務委員會在 2021 年 4 月 9 日的會議上討論相關事宜時,議員所提出的主要意見及關注。

#### 背景

##### 政府債券計劃

2. 政府債券計劃在 2009 年成立,其政策目標是促進香港債券市場的進一步和持續發展。立法會於 2009 年 7 月 8 日根據《公共財政條例》(第 2 章)第 29 條通過決議,授權政府設立一個名為債券基金的基金,管理政府債券計劃下籌集所得的款項。立法會同時根據《借款條例》第 3 條通過另一項決議,授權政府為債券基金的目的,在任何時間可借入未清償的本金的最高限額訂為 1,000 億港元或等值款項。立法會其後在 2013 年 5 月根據《借款條例》第 3(1)條通過決議,將債券基金的借款上限由 1,000 億港元提高至 2,000 億港元。

3. 財政司司長在 2021-2022 年度財政預算案中宣布，政府計劃在本財政年度發行至少 150 億港元的通脹掛鈎債券和 240 億港元的銀色債券。據政府當局所述，如機構和零售債券的現有發行模式持續，預期債券基金的借入款額會在 2022 年底前達 1,915 億港元，接近其借款上限。因此，政府當局認為有需要提高政府債券計劃的借款上限，使計劃可持續推行，滿足機構及零售投資者更大的需求，促進香港債券市場的進一步發展。

### 政府綠色債券計劃

4. 綠債計劃在 2018 年成立，其政策目標是促進香港綠色金融的發展，並透過為工務計劃下提供環境效益的工程融資，以彰顯政府對可持續發展的支持和應對氣候變化的決心。綠債計劃下借入的款項將撥入基本工程儲備基金，為政府的綠色工務項目提供資金。在 2018 年 11 月 15 日，立法會根據《借款條例》第 3(1)條通過決議，授權政府為基本工程儲備基金的目的，在綠債計劃下借入不超過 1,000 億港元的款項或等值款項。政府當局制訂了《綠色債券框架》("《框架》")，載述政府擬如何透過發行綠色債券，為改善環境和促進香港轉型為低碳經濟體的項目籌措資金。根據《框架》，發行債券募集所得的款項只會為符合一個或多個《框架》所載 8 個合資格類別<sup>1</sup>的政府工務項目融資或再融資。

5. 財政司司長於 2021-2022 年度財政預算案中宣布，政府計劃定期發行綠色債券，並擴大綠債計劃的規模，將其借款上限由 1,000 億港元提升一倍至 2,000 億港元，讓政府可以於未來 5 年再發行合共約 1,755 億港元等值的綠色債券。據政府當局所述，鑒於綠債計劃下截至 2021 年 3 月未清償綠色債券的總額為 35 億美元，以及上文所述的擴大發行計劃，預期末清償綠色債券的總額將於 2023 年左右達到現時的借款上限。因此，政府當局認為有需要把綠債計劃的借款上限提升一倍至 2,000 億港元，讓政府有足夠彈性繼續定期發行綠色債券，並因應市場情況按需要就每批債券的發行額和年期作出調整。

---

<sup>1</sup> 該 8 個合資格類別為可再生能源、能源效益和節約能源、污染預防及管控、廢物管理及資源回收、水及廢水管理、自然保育/生物多樣性、清潔運輸，以及綠色建築。

## 兩項擬議決議案

### 提高政府債券計劃可借入款項的擬議決議案

6. 財經事務及庫務局局長擬根據《借款條例》第 3(1)條動議有關政府債券計劃的擬議決議案，以尋求立法會批准授權政府為債券基金的目的，可借入總額不超過 3,000 億港元的款項或等值款項，而該款額是根據批准在政府債券計劃下借入的所有款項在任何時間未清償本金的上限。擬議決議案除了規定借入的款項須記入債券基金帳目的貸項下，也會取代立法會之前在 2013 年 5 月通過訂明目前可借入上限為 2,000 億港元的款項或等值款項的決議（即第 61E 章）。該項擬議決議案的措辭載於**附錄 I**。

### 提高政府綠色債券計劃的借款上限和擴大涵蓋範圍的擬議決議案

7. 財經事務及庫務局局長擬根據《借款條例》第 3(1)條動議有關綠債計劃的擬議決議案，以尋求立法會批准授權政府為基本工程儲備基金的目的，借入總額不超過 2,000 億港元的款項或等值款項，該款額是在該項批准下借入的所有款項在任何時間的未清償本金的上限。擬議決議案規定借入的款項須記入基本工程儲備基金帳目的貸項下，並會取代立法會在 2018 年 11 月 15 日根據《借款條例》通過的決議（即第 61F 章），該決議訂明目前可借入上限為 1,000 億港元的款項或等值款項。此外，政府當局建議擴大綠債計劃的涵蓋範圍，讓綠色債券募集的款項可為基本工程儲備基金更多不同種類的綠色項目提供資金，涵蓋小規模工程項目、主要系統設備及非經常資助金。該項擬議決議案的措辭載於**附錄 II**。<sup>2</sup>

## 議員提出的主要意見和關注

8. 立法會曾於 2018 年成立小組委員會，審議有關成立綠債計劃的擬議決議案（"2018 年綠債計劃決議小組委員會"）。政府當局曾於財經事務委員會 2021 年 4 月 9 日的會議上向事務委員會簡介該兩項擬議決議案。下文各段綜述上述小組委員會和財經事務委員會委員所提出的主要意見和關注。

---

<sup>2</sup> 政府當局曾解釋，擬議決議案的註釋已有提述，政府綠色債券計劃將為由基本工程儲備基金出資的綠色項目提供資金。立法會先前於 2018 年 11 月 15 日根據《借款條例》第 3(1)條通過的決議（第 61F 章）亦採用類似的草擬方式，未有訂明項目的涵蓋範圍或"綠色項目"一詞。

## 政府債券計劃的發債條款

9. 事務委員會委員留意到，政府債券計劃下發行的政府債券大多以港元計價，他們詢問政府當局會否考慮發行以其他貨幣(包括美元及人民幣)計價的政府債券。委員認為在政府債券計劃下發行人民幣債券可配合內地的金融發展。

10. 政府當局表示，在政府債券計劃下發行債券的貨幣單位並無限制，而發行以其他貨幣(包括人民幣)計價的債券是否可行取決於多項因素，包括市場的投資意欲及本地債券市場的可持續性。香港人民幣債券市場發展蓬勃，除了有私營機構發行點心債券外，財政部和中國人民銀行亦一直定期在香港發行人民幣國債。據觀察所得，上述發展不僅可令香港建立全面的離岸人民幣債券基準收益率曲線，亦能滿足當前市場對該等債券的需求。

## 政府綠色債券計劃下綠色項目的認可事宜

11. 事務委員會委員詢問政府當局制訂的《框架》是否得到國際投資者認許，以及政府當局有何計劃檢討和更新《框架》。

12. 政府當局表示，當局制訂《框架》時曾參考國際資本市場協會發布的《綠色債券原則 2018》(該原則為國際社會公認的綠色債券標準)。根據現行機制，綠色項目須符合《框架》所載的資格準則，才會被視作合資格綠色項目。政府當局亦會每年發表《綠色債券報告》，載列獲綠債計劃提供資金的綠色項目的詳情及所帶來的可量化環境效益。為本港綠色金融發行人提供第三方認證服務的香港品質保證局會就《綠色債券報告》所載的資料作出認證。此外，國際可持續金融平台已成立由歐洲聯盟委員會和內地相關當局領導的工作小組，以制訂共通綠色分類目錄。政府當局的目標是採納該目錄，務求令香港的要求與其他主要市場的要求保持一致。

## 綠色金融的發展

13. 事務委員會委員認為，香港在協助內地發展綠色金融方面可擔當關鍵角色。此外，有委員建議政府當局研究可否利用綠債計劃籌集所得的款項為更多不同種類的綠色項目(包括涉及電動車發展的綠色項目)融資。

14. 政府當局指出，綠債計劃下所有合資格綠色項目均須符合由政府當局制訂的《框架》中所載的相關要求，而不同政府政策局/

部門會檢討轄下現時/日後的項目是否符合及如何可符合相關要求。鑒於內地和香港分別計劃在 2060 年及 2050 年之前實現碳中和的目標，環保局會在 2021 年年中更新現時的《香港氣候行動藍圖》，亦會與財經事務及庫務局合作，找出基本工程儲備基金下符合《框架》要求並可由綠債計劃發行的綠色債券提供資金的工務項目。

15. 事務委員會委員察悉，政府當局計劃透過整合債券資助先導計劃和綠色債券資助計劃而成立綠色和可持續金融資助計劃，以資助合資格的債券發行人和借款人應付與發債及外部評審服務相關的支出；他們詢問政府當局會否推出其他措施促進香港綠色金融的發展，例如會否參考海外司法管轄區的類似做法提供稅務優惠。

16. 政府當局回應時表示，當局稍後會公布綠色和可持續金融資助計劃的詳情。關於稅務優惠，符合資格的債務票據如符合《稅務條例》(第 112 章)所訂的相關資格準則，可獲得稅務優惠。

#### 零售債券市場的發展

17. 事務委員會委員察悉，在現時極低息的環境下，通脹掛鈎債券及銀色債券為公眾提供另一個具吸引力的投資選項。然而，債券的流動性相對較低、投資門檻偏高，令不少市民難以購買債券。事務委員會委員認為，政府當局日後發行通脹掛鈎債券及銀色債券時，應增加每批的發行額，並建議政府當局制訂措施，促進本港零售債券市場的發展，包括鼓勵跨國機構發行投資門檻較低的債券。

18. 政府當局表示，自政府債券計劃成立以來，政府當局已發行 7 批通脹掛鈎債券及 5 批銀色債券，均深受市場歡迎，並獲超額認購。政府當局計劃發行為散戶投資者而設的綠色債券。財政司司長亦在 2021-2022 年度財政預算案中公布成立策略小組，制訂策略及建立路線圖，以促進香港債券市場的多元化發展，並鞏固香港作為環球債券中心的地位。不過，政府當局在促進零售債券市場的發展時須注意謀取適當平衡，既要促進市場發展，亦要保障投資者。

#### 2018 年政府綠色債券計劃擬議決議案的措辭

19. 2018 年綠債計劃決議小組委員會部分委員察悉，擬議決議案的草擬方式似乎涵蓋範圍極廣，足以讓政府可為《基本工程儲備基金》(第 2A 章)(c)項所述的任何工務計劃的目的，動用所借入的款項。該等委員特別關注到，擬議決議案的文本沒有訂明包括"綠色"、"綠色債券"及"綠色工務項目"等關鍵字眼的定義，政府當局或會偏

離透過發行綠色債券推廣綠色金融的擬議目的。因此，該等委員促請當局把"綠色工務項目"作為借款目的及整套綠色債券原則或框架納入擬議決議案的措辭之中。

20. 政府當局解釋，綠色金融的概念以至其評核與評估的基本原則及機制正不斷演變。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。舉例而言，國際資本市場協會制訂的《綠色債券原則 2018》<sup>3</sup>為綠色債券發行指引，由氣候債券倡議組織倡議的《氣候債券標準》<sup>4</sup>是另一套常見的國際綠色債券發行準則。這些機構經常因應市場發展更新其標準和指引，而其他標準/指引可能採用不同的工程類別及/或準則。此外，不少司法管轄區已自行制訂適用於當地的標準和指引。因此，政府當局認為，作為市場發展的一項措施，綠債計劃的涵蓋範圍須具備充足彈性，使計劃可與環球市場一起不停演變，以把握發展綠色金融帶來的機遇。

21. 政府當局亦表示，為使計劃能與環球綠色金融發展共進，有必要及理據以務實的方式，既清楚表明政府的政策目的，又避免在擬議決議案中定義"綠色"。在建議現行的務實方式時，政府當局參考了其他綠色債券發行人一般所採用的方式。發行人在發行綠色債券時，一般都會參照《綠色債券原則 2018》及《氣候債券標準》等標準/指引，這些標準或指引普遍載列適合綠債發行的項目或投資類別。政府當局補充，在現行機制之下，所有由基本工程儲備基金出資的工務項目，包括綠色工務項目，均須獲得財務委員會批准，因此不存在政府繞過立法會審核的問題。

## 立法會質詢

22. 立法會議員曾於 2017 年 11 月 8 日、2018 年 5 月 9 日及 2021 年 2 月 3 日的立法會會議上提出有關政府債券及綠色債券的質詢。該等質詢涵蓋多項事宜，包括發行綠色債券的標準和指引、

---

<sup>3</sup> 根據《綠色債券原則 2018》，合資格的綠色項目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、生態效益性及/或循環經濟產品、生產技術及流程，以及符合地區、國家或國際認可標準或認證的綠色建築。

<sup>4</sup> 《氣候債券標準》版本 2.1 要求由債券發行融資的項目須屬於"氣候債券分類方案"指明的至少一項投資範圍，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。

把香港發行的綠色債券納入"債券通"投資標的範圍、綠色金融認證計劃的落實情況、政府債券計劃的目標，以及發行通脹掛鈎債券及銀色債券為香港帶來的益處。有關該等質詢的詳細內容及政府當局的回覆，可透過載於**附錄 III**的超連結閱覽。

## 最新發展

23. 在2021年6月4日的內務委員會會議上，議員議定成立小組委員會對兩項擬議決議案進行審議。

## 參考文件

24. 相關文件一覽表載於**附錄 III**。

立法會秘書處  
議會事務部 1  
2021年6月18日

## 《借款條例》

### 立法會決議

立法會於 2021 年 月 日根據《借款條例》(第 61 章)第 3(1)條提出和通過的決議。

#### 議決 ——

- (a) 批准政府為債券基金(由在 2009 年 7 月 8 日通過的決議(第 2 章, 附屬法例 S)所設立者)的目的, 不時向任何人借入總額不超過\$3,000 億的款項或等值款項, 該款額是根據本段借入的所有款項在任何時間的未清償本金的上限;
- (b) 根據(a)段借入的款項, 須記入債券基金帳目的貸項下; 及
- (c) 本決議取代在 2013 年 5 月 22 日通過的決議(第 61 章, 附屬法例 E)。

立法會秘書

2021 年 月 日

資料來源：立法會參考資料摘要(檔號：B&M/3/1/2C)附件A

### 註釋

本決議關乎 2021-22 年度財政預算案中推動香港債券市場持續發展的建議。

#### 2. 本決議 ——

- (a) 批准政府為債券基金的目的, 借入總額不超過\$3,000 億的款項或等值款項, 該款額是在該項批准下借入的所有款項在任何時間的未清償本金的上限; 及
- (b) 規定將該等款項記入債券基金帳目的貸項下。



## 《借款條例》

### 立法會決議

立法會於 2021 年 月 日根據《借款條例》(第 61 章)第 3(1)條提出和通過的決議。

議決 ——

- (a) 批准政府為基本工程儲備基金(由在 1982 年 1 月 20 日通過的決議(第 2 章, 附屬法例 A)所設立者)的目的, 不時向任何人借入總額不超過\$2,000 億的款項或等值款項, 該款額是根據本段借入的所有款項在任何時間的未清償本金的上限;
- (b) 根據(a)段借入的款項, 須記入基本工程儲備基金帳目的貸項下; 及
- (c) 本決議取代在 2018 年 11 月 15 日通過的決議(第 61 章, 附屬法例 F)。

立法會秘書

2021 年 月 日

資料來源：立法會參考資料摘要(檔號：B&M/3/1/4C)附件A

註釋  
第 1 段

### 註釋

本決議關乎 2021–22 年度財政預算案中一項建議。該項建議是透過政府綠色債券計劃, 在香港推動綠色金融。該計劃將會為由基本工程儲備基金出資的綠色項目, 提供資金。

2. 本決議 ——

- (a) 批准政府為基本工程儲備基金的目的, 借入總額不超過\$2,000 億的款項或等值款項, 該款額是在該項批准下借入的所有款項在任何時間的未清償本金的上限; 及
- (b) 規定將該等款項記入基本工程儲備基金帳目的貸項下。

## 相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
2009年5月4日及 2009年5月11日	財經事務委員會 會議	<a href="#">政府當局的文件</a> (立法會 CB(1)1469/08-09(01) 號文件)  <a href="#">政府當局提供的補充資料</a> (立法會 CB(1)1507/08-09(02) 號文件)  <a href="#">2009年5月4日</a> 會議的紀要 (立法會 CB(1)2092/08-09 號文 件)及 <a href="#">2009年5月11日</a> 會議的 紀要(立法會 CB(1)2519/08-09 號文件)
2009年5月至6月	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	<a href="#">根據《公共財政條例》(第2章) 第29條動議的決議案</a>  <a href="#">根據《借款條例》(第61章) 第3條動議的決議案</a>  <a href="#">立法會參考資料摘要</a> (G6/123/5C)  <a href="#">小組委員會報告</a> (立法會 CB(1)2049/08-09 號 文件)
2009年7月8日	立法會通過財政司 司長根據《公共財政 條例》(第2章) 第29條及《借款 條例》(第61章) 第3條動議的決議案	<a href="#">議事錄</a>

日期	事件	文件/會議紀要
2013年4月8日	財經事務委員會會議	<a href="#">政府當局的文件</a> (立法會 CB(1)781/12-13(07)號文件)  <a href="#">政府當局提供的補充資料</a> (立法會 CB(1)953/12-13(02)號文件)  <a href="#">會議紀要</a> (立法會 CB(1)1654/12-13 號文件)
2013年5月22日	立法會通過財經事務及庫務局局長根據《借款條例》(第61章)第3(1)條動議的擬議決議案	<a href="#">議事錄</a>
2013年7月10日	立法會通過《2012年稅務及印花稅法例(另類債券計劃)(修訂)條例草案》	<a href="#">議事錄</a>  <a href="#">獲通過的條例草案</a>  <a href="#">法案委員會報告</a>
2013年12月2日	財經事務委員會會議	<a href="#">政府當局的文件</a> (立法會 CB(1)390/13-14(05)號文件)  <a href="#">背景資料簡介</a> (立法會 CB(1)390/13-14(06)號文件)  <a href="#">會議紀要</a> (立法會 CB(1)981/13-14 號文件)

日期	事件	文件/會議紀要
2014年3月26日	立法會通過《2014年借款(修訂)條例草案》	<a href="#">議事錄</a> <a href="#">獲通過的條例草案</a> <a href="#">法案委員會報告</a>
2017年11月8日	梁繼昌議員提出有關"發展綠色金融"的口頭質詢	<a href="#">議事錄</a>
2018年5月9日	陳振英議員提出有關"推動綠色債券"的書面質詢	<a href="#">議事錄</a>
2018年5月至10月	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	<a href="#">根據《借款條例》(第61章)第3(1)條提出的擬議決議案</a> <a href="#">立法會參考資料摘要 (B&amp;M/3/1/4C)</a> <a href="#">小組委員會報告 (立法會 CB(1)83/18-19 號文件)</a>
2018年11月15日	立法會通過財經事務及庫務局局長根據《借款條例》(第61章)第3(1)條動議的擬議決議案	<a href="#">議事錄</a>
2021年2月3日	陳克勤議員提出有關"政府債券"的書面質詢	<a href="#">議事錄</a>

日期	事件	文件/會議紀要
2021年4月9日	財經事務委員會會議	<p><a href="#">政府當局的文件</a> (立法會 CB(1)737/20-21(05)號文件)</p> <p><a href="#">政府當局的文件</a> (立法會 CB(1)737/20-21(06)號文件)</p>
2021年6月	根據《借款條例》(第61章)第3(1)條提出的兩項擬議決議案小組委員會	<p><a href="#">根據《借款條例》(第61章)第3(1)條提出的的擬議決議案(政府債券計劃)</a></p> <p><a href="#">立法會參考資料摘要</a> (B&amp;M/3/1/2C)</p> <p><a href="#">根據《借款條例》(第61章)第3(1)條提出的的擬議決議案(政府綠色債券計劃)</a></p> <p><a href="#">立法會參考資料摘要</a> (B&amp;M/3/1/4C)</p> <p><a href="#">法律事務部報告</a> (立法會 LS76/20-21 號文件)</p>