

立法會參考資料摘要

《借款條例》 (第 61 章)

提高政府債券計劃可借入款項上限的決議

引言

在 2021 年 5 月 25 日的會議上，行政會議**建議**，行政長官**指令**，應根據《借款條例》(第 61 章)第 3 條向立法會提交載於**附件 A**的決議，批准政府為債券基金的目的，可借入在任何時間未清償本金的最高限額 3,000 億港元的款項或等值款項，使政府債券計劃可持續推行。

理據

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持續發展。政府債券計劃按照立法會在 2009 年 7 月根據《公共財政條例》(第 2 章)第 29 條通過的決議成立，該決議授權政府設立債券基金，以管理政府債券計劃下所籌集的款項。立法會亦根據《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，可借入最高限額 1,000 億港元或等值款項，該總額是以任何時間未清償的本金計算。立法會其後在 2013 年 5 月通過決議，將債券基金的借款上限由 1,000 億港元提高至 2,000 億港元(即第 61E 章)。該三項決議載於**附件 B**。

政府債券計劃有助債券市場發展

3. 政府債券計劃自成立以來，一直透過有系統地發行機構債券和零售債券，促進本地債券市場的發展。在政府債券計劃下的機構債券部分，三年至 15 年期政府債券定期以投標方式發行，確保市場有穩定的公債供應，以滿足退休基金、銀行和保險公司等機構投資者的需求。政府有系統地持續發行機構債券，每半年一次預先制定和公布發行時間表，以提高債券市場的透明度和可預測性。儘管大部分政府債券是以港元計價，政府過去也曾發行三批以美元計價的伊斯蘭債券，凸顯香港債券市場作為伊斯蘭世界融資平台的多元性和可行性。

4. 自 2013 年政府債券計劃擴大規模以來，港元債券市場在政府定期發債等因素推動下持續增長。未償還的政府債券總額由 2013 年年初的 470 億港元增至 2020 年年底的 806 億港元；非公債類別的港元債務票據發行總額(不包括政府債券和外匯基金票據及債券的發行額)由 2013 年的 2,030 億港元增至 2020 年的 8,750 億港元。與此同時，香港的公債市場持續獲得 Markit iBoxx ABF 香港指數和標準普爾香港政府債券指數等環球指數的注視和認可。

5. 在政府債券計劃下的零售債券部分，政府發行零售債券，以滿足市民大眾對穩定和優質的投資產品的需求，並提高公眾對投資債券的興趣。政府至今共發行了七批零售通脹掛鈎債券和五批銀色債券，均深受市場歡迎，並獲超額認購(認購結果見附件 C)。就通脹掛鈎債券而言，每次發行都有 6% 至 15% 的認購者為首次購買債券的投資者，他們特意为認購通脹掛鈎債券而開立投資帳戶。由此可見，政府推出通脹掛鈎債券，不但擴大了投資者基礎，也推動了香港零售債券市場的發展。銀色債券方面，其對象是 65 歲或以上，並希望從穩健投資取得穩定回報以助規劃退休生活的年長市民。銀色債券的成功，不但提高年長大眾對投資債券的興趣，還推動金融業界為年長市民提供更多投資選擇，開拓潛力龐大的銀髮市場。

政府債券計劃的未來發展

6. 截至 2020 年底，政府債券計劃下未償還債券的總額為 1,243 億港元，當中包括 11 批總值 806 億港元的機構債券、三批總值 209 億港元的銀色債券、一批總值 150 億港元的通脹掛鈎債券，以及一批發行額為 10 億美元的伊斯蘭債券。財政司司長在《2021 至 22 財政年度政府財政預算案》演辭中宣布，計劃在本年度發行至少 150 億港元的通脹掛鈎債券和 240 億港元的銀色債券。如機構和零售債券的現有發行模式持續，我們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，我們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。

政府債券計劃規模擴大後的發債條款

7. 有關為政府債券計劃增加 1,000 億港元(以未清償本金的最高限額計算)發債額度的建議，將可提供空間於未來數年，在政府債券計劃下繼續發行債券，並可因應當時的市場情況，靈活地調整每批債券的發行額和年期。在考慮政府債券計劃日後所發行的債券種類和其他發債條款時，我們仍是以促進本地債券市場進一步和持續發展為首要目標。

發行框架

8. 為確保每批債券的發行條款(例如發行額和年期)能促進本地債券市場的長遠發展，發債安排必須具彈性。我們不會為政府債券計劃下機構和零售債券發行的比例設限。我們會繼續就當時的市場情況(例如市場需求、利率，以及對其他有意在香港發債的發行人的潛在影響)，以及政府債券計劃對支持債券市場不同環節發展的能力，作出適當考慮。政府也會繼續留意市場情況，以期發行更多屬收益率

曲線上年期較長的機構債券。此外，我們會尋找機會，進一步增加政府債券的種類，為其他發行人提供基準。

債券收入的管理

9. 政府債券計劃下的款項，會繼續按現有的框架管理。在計劃下籌集到的款項，須全數記入債券基金帳目。各項開支，包括就政府債券計劃發行債券所支付的利息和償還的本金，以及其他有關費用(例如採購外間服務的費用)，會由債券基金支付。債券基金不是財政儲備的一部分，與政府的其他帳目分開管理。債券基金的款項存放於外匯基金作投資用途，其投資收入採用財政儲備的「固定比率」分帳安排計算。

決議

10. 擬根據《借款條例》第 3 條提出的決議，旨在批准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下借入的所有款項在任何時間未清償本金的上限。決議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 月根據《借款條例》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)。

立法程序時間表

11. 暫定的立法程序時間表如下：

於立法會動議決議	2021 年 6 月 16 日
刊登憲報及生效日期	2021 年 6 月 25 日

建議的影響

12. 擬提出的決議對經濟和財政會有影響，詳情載於附件 D。決議符合《基本法》，包括有關人權方面的條文，也不會影響《借款條例》的現有約束力。決議對公務員、生產力、環境、家庭或性別也沒有影響。除了對經濟的影響外，決議對可持續發展的議題並無其他影響。

公眾諮詢

13. 這項建議在《2021至22財政年度政府財政預算案》演辭中宣布，公眾對此反應正面。我們已在2021年4月9日向立法會財經事務委員會簡介有關建議。委員對建議普遍表示支持。

宣傳安排

14. 政府會在本立法會參考資料摘要發布後發出新聞稿，並安排發言人解答查詢。

查詢

15. 如對本參考資料摘要有任何查詢，可與財經事務及庫務局首席助理秘書長（財經事務）張誼女士（電話：2810 2067）聯絡。

財經事務及庫務局
二零二一年五月二十六日

〈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, 該款項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

註釋
第 1 段

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, 該款項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。

2009 年第 168 號法律公告

《公共財政條例》

立法會決議

立法會於 2009 年 7 月 8 日根據《公共財政條例》(第 2 章)第 29 條提出和通過的決議。

議決如下——

- (a) 設立一基金，中文名稱為“債券基金”，英文名稱為“Bond Fund”；
- (b) 該基金由財政司司長管理，他可指示或授權其他公職人員管理該基金，亦可將管理權轉授其他公職人員；
- (c) 下列款項須記入該基金帳目的貸項下——
 - (i) 按任何核准借款的立法會決議規定須記入該基金帳目的貸項下的、根據《借款條例》(第 61 章)第 3 條借入的款項；
 - (ii) 以該基金持有的款項而賺得並收取的屬利息、股息或投資收入的款項；
 - (iii) 任何獲立法會核准從政府一般收入撥予該基金的款項；
 - (iv) 任何為該基金而收取的其他款項；
- (d) 以該基金的投資而賺得的利息或股息，須保留作該基金之用；
- (e) 財政司司長可為以下目的，支用該基金的款項——
 - (i) 償還或(如屬適當)支付根據《借款條例》(第 61 章)第 3 條為該基金借入的款項的本金和利息，以及償還或(如屬適當)支付就借入該款項而招致的費用；及
 - (ii) 以財政司司長認為就審慎管理該基金而言屬合適的方式投資，並支付就該等投資而招致的費用；

- (f) 庫務署署長須根據財政司司長發出的基金支付令所授予的權力，從該基金撥支所需款項，以應付該基金的開支；及
- (g) 當就根據《借款條例》(第 61 章) 第 3 條為該基金借入的任何款項的所有財務上的義務及法律責任，均已獲履行，財政司司長如獲立法會核准將以該基金持有的結餘款項轉撥入政府一般收入，則可作出該項轉撥。

立法會秘書
吳文華

2009 年 7 月 8 日

註 釋

本決議關乎 2009–2010 年度財政預算案中推動香港債券市場進一步和持續發展的建議。正如該財政預算案所言，推動債券市場的發展，是鞏固香港作為國際金融中心地位的重要工作，有助提供更多元化的投資工具及更多的集資渠道，從而吸引更多海外資金流入。

2. 本決議設立一個稱為“債券基金”的基金(“該基金”)。該基金由財政司司長或獲財政司司長授權的公職人員管理。該基金會擁有根據《借款條例》(第 61 章) 第 3 條借入的款項(“該等借款”)、該基金收取的屬利息、股息或投資收入的款項、從政府一般收入撥予該基金的款項及任何為該基金而收取的其他款項。以該基金的投資而賺得的利息或股息會保留在該基金內。該基金會用於償還該等借款、履行相關的財務上的義務及法律責任以及作出投資。如在履行就該等借款的所有財務上的義務及法律責任後，該基金尚有正數結餘款項，則盈餘可轉撥入政府一般收入。

2009 年第 169 號法律公告

《借款條例》

立法會決議

立法會於 2009 年 7 月 8 日根據《借款條例》(第 61 章)第 3 條提出和通過的決議。

議決如下——

- (a) 授權政府為根據《公共財政條例》(第 2 章)第 29 條提出和通過的決議所設立的債券基金的目的，不時向任何人借入總額不超過 \$1000 億的款項或等值款項，該總額是根據本段作出的所有借款在任何時間未清償本金的最高限額；及
- (b) 根據 (a) 段借入的款項，須記入債券基金帳目的貸項下。

立法會秘書
吳文華

2009 年 7 月 8 日

註 釋

本決議關乎 2009–2010 年度財政預算案中推動香港債券市場進一步和持續發展的建議。正如該財政預算案所言，推動債券市場的發展，是鞏固香港作為國際金融中心地位的重要工作，有助提供更多元化的投資工具及更多的集資渠道，從而吸引更多海外資金流入。

2. 本決議授權政府為債券基金的目的，借入總額不超過 \$1000 億的款項或等值款項，該總額是在該項授權下的所有借款在任何時間未清償本金的最高限額，並規定須將該等款項記入債券基金帳目的貸項下。

2013 年第 96 號法律公告
B2966

2013 年第 96 號法律公告

《借款條例》

立法會決議

立法會於 2013 年 5 月 22 日根據《借款條例》(第 61 章)第 3 條提出和通過的決議。

議決如下——

- (a) 授權政府為根據《公共財政條例》(第 2 章)第 29 條提出和通過的決議所設立的債券基金的目的，不時向任何人借入總額不超過 \$2000 億的款項或等值款項，該總額是根據本段借入的所有款項在任何時間未清償本金的最高限額；
- (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) 本決議取代本會於 2009 年 7 月 8 日提出和通過，並在憲報以 2009 年第 169 號法律公告刊登的決議。

立法會秘書
陳維安

2013 年 5 月 22 日

註釋

本決議關乎 2013–2014 年度財政預算案中進一步推動香港債券市場持續發展的建議。

2. 本決議授權政府為債券基金的目的，借入總額不超過 \$2000 億的款項或等值款項，該總額是在該項授權下的所有借款在任何時間未清償本金的最高限額，並規定須將該等款項記入債券基金帳目的貸項下。

附件 C

通脹掛鈎債券和銀色債券的認購結果

通脹掛鈎債券

年份	有效申請宗數	有效申請涉及總額 (億港元)	有效申請獲配發債券	首次購買債券的投資者所佔比例
2011	155,835	132	1 至 45 手	15%
2012	332,467	498	1 至 4 手	10%
2013	520,823	396	1 至 2 手	13%
2014	488,170	288	1 至 3 手	10%
2015	597,895	357	1 至 2 手	9%
2016	507,978	225	1 至 3 手	8%
2020	456,380	384	1 至 4 手	6%

銀色債券

年份	有效申請宗數	有效申請涉及總額 (億港元)	有效申請獲配發債券	首次購買債券的投資者所佔比例
2016	76,009	89	1 至 5 手	15%
2017	44,842	42	1 至 10 手	10%
2018	45,488	62	1 至 8 手	6%
2019	56,564	79	1 至 6 手	8%
2020	135,243	432	1 至 14 手	11%

建議的影響

對經濟的影響

建議可進一步促進香港債券市場持續發展。發展債券市場，可強化融資渠道，以補足股票市場和銀行體系的融資功能，令資金能更有效率地分配和流動，有助促進香港的經濟發展和維持金融穩定，並鞏固香港作為國際金融中心 and 資產管理中心的地位。

對財政的影響

2. 由於債券基金與政府的財政儲備和其他帳目須分開管理，因此持續推行政府債券計劃對政府的財政影響極微。發行政府債券所涉及的開支，包括就債券所支付的利息和償還的本金，以及其他有關費用(個人薪酬除外)，會由債券基金籌集所得款項和投資收入支付。

3. 持續推行政府債券計劃所涉及的工作，會繼續由財經事務及庫務局和香港金融管理局透過現有人手處理，無須增加個人薪酬方面的開支。