

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)213/08-09(03)號文件

檔號：CB 1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會 2008年11月24日舉行的會議

有關兩間電力公司的新《管制計劃協議》 的背景資料簡介

目的

政府分別與兩間電力公司簽訂了新《管制計劃協議》；本文件載述新協議的背景及概述其中的詳情，並綜述議員就相關事宜提出的關注事項。

香港供電業的規管架構

2. 香港的電力一向由私人機構供應。香港電燈有限公司(下稱"港燈")¹為香港島、鴨脷洲和南丫島的客戶供電，而中華電力有限公司聯同青山發電有限公司(下稱"青電")²(下文統稱為"中電")則為九龍、新界及某些離島的客戶供電。

3. 為保障消費者的利益，政府對電力供應的安全、環保和經濟方面作出規管。透過政府分別與兩間電力公司簽訂的管制協議，執行經濟方面的規管。管制協議並不是專營權，並沒有賦予電力公司供應電力的專有權利。管制協議訂明電力公司的權利和責任，並且為政府提供一個架構，監察電力公司在財務和技術方面的表現。該協議有助政府達致政策目標，即是以合理價格提供可靠安全及有效率的電力供應，其中要點包括：

- (a) 電力公司有責任提供足夠設施，以應付現時及未來的電力需求；
- (b) 電力公司有責任盡可能以最低成本的價格提供電力；及
- (c) 訂定條款，規定電力公司須定期檢討其財政狀況及每年檢討電費，並就其技術和財政表現，接受政府周年審核。

¹ 港燈是香港電燈集團有限公司的附屬公司。

² 中華電力有限公司是中電控股有限公司的附屬公司，而青電則是中電與埃克森美孚能源有限公司的合營發電公司。

4. 鑑於先前與兩間電力公司簽訂的管制協議將於2008年期滿³，為搜集市民對香港電力市場的意見，政府當局曾先後分兩階段在2005年及2006年就"香港電力市場未來的發展"進行公眾諮詢。據政府當局表示，市民大眾對政府在下列主要條款的立場表示支持：降低電力公司的准許回報率，以減低其向用戶收取的電費；縮短下一個管制協議的年期，以便引入競爭；及把電力公司的准許回報率與其是否符合《空氣污染管制條例》(第311章)訂明的排放上限掛鈎，以進一步鼓勵他們減少廢氣排放和改善空氣質素。

議員提出的意見及關注事項

5. 一直以來，議員十分關注香港電力市場的發展。在上一屆會期內，立法會通過兩項議案，分別為"兩電管制協議及長遠能源政策"及"開放電力市場"；議員並提出多項有關此課題的質詢。有關詳情載於參考資料的超連結。

6. 經濟事務委員會⁴曾在2005年2月28日、2006年1月23日及2006年3月30日的會議上，與政府當局就香港電力市場未來的發展第一階段及第二階段諮詢進行討論。政府當局又在2006年5月29日的會議上向事務委員會簡介在第二階段諮詢期間所接獲的意見。委員在2006年6月30日及2006年9月25日的會議上，就為新的電力供應源作出準備及未來電力市場的環保規管與政府當局及團體代表交換意見。他們對下列事宜表示關注：政府當局就開放電力市場所作的準備及有關的時間表；開發可再生能源以供發電；兩間電力公司的環保表現；及減少發電排放量的措施。

7. 公眾一向關注發電廠的廢氣排放造成香港空氣污染的問題。環境事務委員會曾於2004年10月25日會議上討論有關發電造成空氣污染的事宜；於2005年9月29日及2006年1月23日會議上討論兩間電力公司的財政計劃在環保方面的事宜，以及兩間電力公司為了於2010年之前達致減排目標而採取的措施；及於2006年3月27日會議上討論第二階段諮詢文件有關環保的問題。其他詳情載於參考資料的超連結。

新管制協議的主要修訂

8. 政府當局在2007年下半年與兩間電力公司進行密集的談判後，與兩電就新管制協議的條款達成共識。2008年1月7日，在行政會議建議下，行政長官指令政府與港燈及中電簽訂新的管制協議。政府當局其後在2008年1月8日舉行的經濟發展事務委員會特別會議上，向事務委員會委員簡介政府與兩間電力公司所簽訂的管制協議的條文。

³ 先前與中電簽訂的管制協議已於2008年9月30日期滿，而先前與港燈簽訂的管制協議則會於2008年12月31日期滿。

⁴ 經濟事務委員會已於2007-2008年度會期起改名為經濟發展事務委員會。

下文各段概述新管制協議的主要修訂，以及委員在該次特別會議上提出的關注事項。

准許回報率及電費

9. 根據新的管制協議，政府與兩間電力公司商定，未來規管期內的准許回報率為兩間電力公司的固定資產平均淨值的9.99%。根據2006年的數字計算，降低回報率會令兩電每年少賺約50億元。中電及港燈將分別於2008年10月1日及2009年1月1日實施根據最新回報率而下調的電費。與此同時，為鼓勵增加使用可再生能源，兩間電力公司在可再生能源設施方面的投資回報率為11%。此外，當局會因應兩間電力公司使用可再生能源發電的百分率，向兩電提供額外回報的財政誘因。

10. 政府當局會在新管制協議內保留現行的電費調整機制，但會把核准上限由7%調低至5%，從而限制電力公司調整電費的空間。此外，電力公司亦須向公眾披露有關預測基本電費的資料。

11. 一名委員讚揚政府當局付出努力，把准許回報率由13.5%至15%削減至9.99%的單位數字。其他委員則不滿減幅偏低，並且關注到，隨着國際燃料價格更加波動，加上香港開始出現通脹，削減准許回報率而令電費下調所帶來的好處，將會迅速喪失。

12. 部分委員質疑以固定資產平均淨值作為計算准許回報的基礎，因為這種方法似乎會鼓勵兩間電力公司過度投資。一名委員引述中電擬興建價值百多億元的液化天然氣接收站為例，並且警告，該電力公司可能企圖擴大其資產基數，以賺取更多利潤。這些委員促請政府當局有效監察兩間電力公司的資本投資。為方便公眾進行監察，部分委員認為，政府當局與兩間電力公司應披露資料，說明兩家公司的固定資產平均淨值水平。

13. 鑑於可再生能源設施的投資會計入固定資產平均淨值，一名委員關注到，兩間電力公司或會透過增加這些設施的投資，擴大資產基數。另一名委員認為，鑑於這些設施的投資成本高昂，當局為增加使用可再生能源發電而向兩間電力公司提供的經濟誘因並不足夠。

14. 事務委員會委員強調政府當局有需要密切監察兩間電力公司發展計劃，以確保其資本投資合理及為香港的電力業務而作出，以期真的可削減預期的50億元電費。

新管制協議的年期及兩間電力公司的擱淺成本

15. 倘若市場具備所需條件，政府表示決意最早在2018年為電力市場引入競爭。根據新的管制協議，新管制協議的年期會縮短至10年，但政府可選擇把協議延續5年，即直至2023年為止。政府當局在考慮市場是否準備就緒和其他相關因素後，有絕對酌情權為電力規管框架引入改變。就中電而言，適用日期為2018年10月1日起，港燈的適用日期

則為2019年1月1日起。修訂的項目可包括制訂法例以代替管制協議制度。不過，考慮到電力供應行業確實需要較長的投資回本期，兩間電力公司將獲准賺取同一水平的准許回報率，直至2023年為止。

16. 如政府改變電力供應市場結構而對電力公司產生實質影響，政府及兩電商定，與國際慣例一致，電力公司可從市場收回擋淺資產的成本。政府會與電力公司協商，釐定有關的金額及機制。

17. 委員普遍對政府當局計劃為電力市場引入競爭表示歡迎。不過，他們認為如政府當局有意在2018年之前引入新供應源，便應及早作好準備，因為潛在新參與者需要在未來4至5年展開規劃。委員察悉，即使政府決定改變電力規管架構，也不會在2016年前通知兩間電力公司；對此，委員表示失望。委員認為，政府當局有需要就開放電力市場制訂清晰的路線圖及推行時間表；建立適當的規管架構，讓新供應商接駁電網；及預先作出安排，以便把發電及輸配電力服務分別處理。

排放表現掛鈎機制

18. 至於把電力公司的准許回報率與其排放表現掛鈎，政府相信有關罰則的水平須足以對兩電產生重大阻嚇作用。政府當局與兩電就罰則水平達成協議，即電力公司若超出任何排放上限達 $\geq 30\%$ 和 $\geq 10\%$ ，所有非可再生能源固定資產的回報率便分別減少0.4個和0.2個百分點。以幣值計算，根據2006年數字，中電和港燈的最高罰款額分別相等於2.9億元和1.86億元。同樣地，如電力公司所有排放量均低於排放上限，政府會提供少量的經濟誘因：排放表現低於排放上限 $\geq 30\%$ 和 $\geq 10\%$ ，回報率便分別增加0.1個和0.05個百分點，根據2006年數字，即中電和港燈的最高獎勵分別相等於7,300萬元和4,700萬元。

19. 委員關注到，兩間電力公司的排放表現持續欠佳，與全球其他發電廠相比，處於偏低的水平。因此，委員認為不宜以兩間電力公司現時的排放表現，作為釐訂新管制協議下的排放上限的基礎。

處理過剩發電容量的機制

20. 根據過往的管制協議，電力公司為應付最新電力需求裝設新發電設施，如啟用時發現發電容量過剩，有關發電設施的機電裝置的部分資產淨值(中電為40%，港燈為50%)，會從計算准許回報的固定資產平均淨值中剔除。當電力需求增加，以致有關發電容量不再過剩時，罰則便會取消。根據新的管制協議，中電如有過剩發電容量，所剔除的開支會由40%增至50%，而港燈則維持不變。有關機制不適用於可再生能源資產。如兩電供電範圍內有新的供電來源，便會完全停用有關機制。

21. 部分委員認為，處理過剩發電容量的機制對消費者不公平，因為他們需要為兩間電力公司錯誤預測發電容量負上責任。他們認為，兩間電力公司應負上較大部分的責任。

電費穩定基金

22. 根據新的管制協議，發展基金會被電費穩定基金所取代。電費穩定基金與發展基金相若，會用作儲存電力公司高於准許回報的收入淨額，並在有需要時提供款項，減低電費上調對用戶的影響。鑑於市民關注到基金積存過多款項，電費穩定基金的結餘上限會由每年本地售電收入的12.5%減至8%，上限機制與現行管制協議內發展基金的上限機制相同。

23. 在2008年1月8日的事務委員會會議上，委員察悉，中電的發展基金截至2008年9月30日的結餘，會轉帳至新的電費穩定基金。他們又察悉，中電會繼續把售電至內地所得利潤的80%轉帳至電費穩定基金，使本地消費者受惠。

24. 在政府與兩間電力公司簽訂新的管制協議後，有議員在2008年2月27日的立法會會議上提出一項有關電費的質詢。此項質詢主要關乎政府當局擬採取的措施，以確保兩間電力公司會根據新的管制協議調低電費。該項質詢又促請政府研究盡快為電力市場引入競爭，以擴大電費下調空間。

最新發展

中電2008年發展計劃及電費調整

25. 2008年9月23日，行政會議批准了中電由2008年10月1日至2013年12月31日的發展計劃(下稱"2008年發展計劃")。根據該計劃，中電已按照新的管制協議，把2008年10月1日至2009年12月31日期間的平均基本電費下調10%(即每度電8.6仙)。不過，為了應付不斷上升的燃料成本，燃料價條款收費已上調每度電5.9仙，因而抵銷了部分基本電費的減幅。因此，每度電平均淨電費的下調幅度為2.7仙，即由現行每度電91.1仙下調至88.4仙，較現行水平降低3%。

26. 據政府當局表示，當局已嚴格審核中電在2008年發展計劃下提出的資本項目的需要、時間性和預算。經過長時間的討論後，中電同意把原先建議發展計劃期內的資本支出大幅削減30%至399億元。

中電建議興建液化天然氣接收站及關於能源合作的諒解備忘錄(下稱"備忘錄")

27. 委員曾在不同場合上對中電建議興建大鴉州液化天然氣接收站表示關注，並且擔心在計算中電的准許回報時須將其納入為管制協議下的資產。根據政府當局於2008年6月30日提供的資料，即使興建液化天然氣接收站，相信接收站會被視為氣體基建設施，並會在一個獨立於電力業務以外的規管架構下予以監察。

28. 2008年8月28日，政府宣布已與內地有關當局就未來20年內地向香港持續供應核電和天然氣達成共識，並就此項共識簽署備忘錄。行政長官在簽署儀式上表示，內地向香港長期供應清潔的能源，大大減低了在香港境內興建天然氣接收站的需要，並可減少電力公司的資本投資，從而減輕電費上升的壓力。中電其後放棄此項計劃，並在其經修訂的2008年發展計劃中抽起有關計劃。

29. 在2008年10月14日的經濟發展事務委員會會議上，委員關注到，雖然預計中電在其新管制協議於2008年10月1日生效後會把電費調低9%，但實際減幅較預期為低。事務委員會已邀請政府當局及中電於2008年11月24日向其簡介未能把電費調低至預期水平的原因。

參考資料

30. 相關文件一覽表及有關的超連結可於下列網址瀏覽：
http://www.legco.gov.hk/database/chinese/data_es/es-future-development-electricity.htm

立法會秘書處
議會事務部1
2008年11月21日