

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)260/12-13(10)號文件

檔號：CB1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會  
2012年12月11日舉行的會議

## 有關與兩間電力公司進行周年電費檢討的 背景資料簡介

### 目的

本文件載述政府與兩間電力公司進行周年電費檢討的背景，並綜述議員就相關事宜提出的關注事項。

### 本港電力供應的規管

2. 本港的電力供應是透過政府分別與兩間電力公司簽訂的管制協議作出規管。這兩家公司是分別為香港島、鴨脷洲和南丫島的客戶供電的香港電燈有限公司(下稱"港燈")<sup>1</sup>，以及為九龍、新界(包括大嶼山、長洲及某些離島)的客戶供電的中華電力有限公司聯同青山發電有限公司(下稱"青電")<sup>2</sup>(下文統稱為"中電")。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。該協議包括下列要點，有助政府達致政策目標，即以合理價格提供可靠安全及有效率的電力供應：

- (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；

---

<sup>1</sup> 港燈是電能實業有限公司的附屬公司。

<sup>2</sup> 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(40%)與埃克森美孚能源有限公司(60%)的合營發電公司。

- (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。

3. 政府於2008年1月7日，分別與兩間電力公司簽訂現行的管制協議，就先前的管制協議作出了下列改動 ——

- (a) 管制協議年期縮短至10年。在檢討當時的市場條件包括有否新的供電來源後，政府可選擇把協議延續5年，即直至2023年為止；
- (b) 固定資產平均淨值的每年准許回報率由13.5%至15%減至9.99%；
- (c) 引入把電力公司的准許回報率與其排放表現掛鈎的機制。罰則水平如下：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。如電力公司的排放量低於排放上限，政府同意提供相對較少的經濟誘因：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；
- (d) 提供經濟誘因，以鼓勵增加使用可再生能源；
- (e) 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，會從計算准許回報的固定資產平均淨值中剔除，兩電的有關比率均設定為50% (之前中電為40%，港燈為50%)；
- (f) 須經行政會議核准的調整基本電費的上限由7%調低至5%，藉此限制電力公司調整電費的空間；
- (g) 維持電費穩定基金，用作儲存電力公司高於准許回報的收入淨額，並且根據先前的管制協議，電費穩定基金的結餘上限會由每年本地售電收入的12.5%下降至8%；

- (h) 政府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定法例以代替管制協議制度；
- (i) 由於政府當局表明有意最早在2018年為電力市場引入競爭，與國際慣例一致，政府當局曾與電力公司商討讓電力公司在開放市場後收回擱淺資產的成本的機制。雙方同意，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，電力公司應從市場收回不能按政府規定實施的措施而減少的擱淺成本。政府與電力公司將協商可從市場收回擱淺成本的金額及機制；
- (j) 考慮到電力供應行業確實需要較長的投資回本期，中電和港燈將獲准就其固定資產平均淨值(包括那些在第11至15年內獲政府批准的固定資產投資)，賺取根據雙方議定的管制協議下同一水平的准許回報率，直至2023年；及
- (k) 政府會於2016年1月1日前，與電力公司討論市場成熟程度、電力規管框架的可能修訂，以及過渡安排。

## 5年發展計劃

4. 政府分別在2008年9月23日及2008年12月16日批准中電及港燈的5年發展計劃。在中電2008年10月1日至2013年12月31日的發展計劃期內，資本項目的支出達399億元，並預測在這段期間的基本電費每年平均增幅較政府的中期預測通脹率為低。至於在港燈2009年1月1日至2013年12月31日的發展計劃期內，資本項目的支出達123億元，並預測這段期間，以平均每年計算，基本電費將會下調。

## 電費調整機制

5. 電費是由兩部分(即基本電費加上燃料價條款收費)合計而成。為確保調整幅度合理，政府當局將會在基本電費控制成本方面的工作，做好把關的角色，即透過確保兩電必需進行的發展及優化服務均在其已獲政府批准的5年發展計劃範圍內，以及就週

年電費檢討審核兩電的個別開支項目(包括資本投資)，以剔除過多、過早或不必要的開支項目。在燃料價條款收費方面，政府當局會促請兩電在切實可行的範圍內，利用燃料價條款帳<sup>3</sup>和電費穩定基金<sup>4</sup>作為緩衝，以減低由舊燃料合約轉用新合約及國際市場燃料價格大幅波動對成本造成的影響，當局並會研究兩電是否有任何特別收入，可以用以抵銷成本上漲的幅度。

### 自2004年起的電費調整

6. 政府與兩電進行周年電費檢討，自2004年起港燈及中電的平均淨電費表列如下 ——

年份	港燈(仙/每度電計)	中電(仙/每度電計)
2004	103.3	87.2
2005	110.0 (+6.5%)	87.3
2006	117.4 (+6.7%)	87.1
2007	120.2 (+2.4%)	87.2
2008	127.4 (+6.0%)	91.1 <sup>a</sup> (+4.5%)
2009	119.9 (-5.9%)	88.4 <sup>b</sup> (-3%)/89.2 <sup>b</sup>
2010	119.9	91.5 (+2.6%)
2011	123.3 (+2.8%)	94.1 (+2.8%)
2012	131.1 (+6.3%)	98.7 (+4.9%)

註： a - 由2008年1月至9月期內  
b - 由2008年10月至2009年12月期內(由於減費儲備金耗盡，中電由2009年5月6日起中止每度電0.8仙的減費儲備折扣)

### 立法會的商議

7. 在2012年1月18日，立法會通過一項議案，促請政府採取其中包括下列各項行動，以締造可持續及開放的電力市場 ——

- (a) 成立能源管理局研究本港長遠能源需求、制訂和執行能源政策，以及監察電力公司、煤氣公司、石油氣公司和燃油供應公司；

<sup>3</sup> 燃料價條款帳以滾存方式運作，基本電費反映的標準燃料成本與實際燃料成本的差額會記錄在燃料價條款帳上，而透過該帳目機制，差額會以回扣或附加費的形式，向用戶發還或收取。

<sup>4</sup> 電費穩定基金的作用，是貯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，以減低電費上調對用戶的影響。

- (b) 檢討兩電的准許利潤；
- (c) 立即啟動中期檢討機制，並公開相關資料及帳目，方便公眾參與；
- (d) 研究准許利潤與固定資產掛鈎的計算方式；
- (e) 提高制訂管制協議和電費調整的兩個過程的透明度，以便公眾監察，確保電費調整幅度公平和合理；及
- (f) 根據管制協議的條款啟動檢討兩電的發展計劃，增加發展計劃的透明度，要求兩電修訂投資方案、重估資產、壓縮成本和理順帳目。

### 經濟發展事務委員會的意見

8. 電費一直是備受爭議的事宜，在有關電費檢討的周年簡報會中，經濟發展事務委員會(下稱"事務委員會")委員曾就一系列事項提出意見及關注事項，當中包括 ——

- (a) 對港燈及中電雖已獲得可觀的盈利，但仍決定增加電費表示失望；
- (b) 港燈客戶繳付的電費遠高於中電客戶；
- (c) 建議制訂一個釐訂電費的機制；
- (d) 從內地引入新供電商，以加強競爭和調低電費水平；
- (e) 推展港燈與中電之間增加聯網容量的工作，以助兩電盡量減少在新發電機組方面的投資；
- (f) 政府應就以下各方面加強監察電力公司：在發電設施方面的投資、處理過剩發電容量，以及把剩餘電力售予內地；
- (g) 政府應敦促兩電披露與電費檢討有關的財務資料，以提高透明度；
- (h) 分開發電及輸電，讓新供電商更容易加入電力市場；

- (i) 為了顧客的利益，電力公司應採用較靈活的方式處理燃煤的採購合約；
- (j) 政府應監察電力公司有否適時調整燃料價條款收費；
- (k) 有必要在致力保護環境和控制成本兩者之間取得平衡；及
- (l) 兩電應以電費穩定基金的儲備抵銷燃料成本的加幅，或選擇不爭取達至最大的回報率。

## 2012年電費檢討的爭議

### 下調電費增幅

9. 2012年的電費檢討頗具爭議性，此議題除了曾在5次事務委員會會議上進行商議外，政府與電力公司更是首次就電費加幅出現分歧。此事亦已引起立法會及公眾的深切關注。兩電其後通過下調加幅及優化電費結構，修訂其原先提出的增加電費的建議。商議的相關細節詳述於以下各段落。

10. 在事務委員會2011年12月13日的會議上，港燈及中電宣布分別增加2012年的電費6.3%及9.2%。委員對電費增幅高於通脹率大表不滿，並要求港燈及中電調低增幅。對於兩電賺取豐厚利潤多年後，儘管會對市民的生計造成連鎖影響，仍力求賺取管制協議所准許的最高回報率9.99%利潤的做法，委員尤其認為並不可取。大部分委員均認為未獲提供充分資料，無法評估增加電費的建議是否合理。委員質詢政府當局在審批兩電就其增加電費的建議所提供的理據時，有否妥善地做好把關的角色。

11. 政府當局表示已促請兩電調低電費增幅，尤其關注中電在下列的各方面 ——

- (a) 基本電費的計算，特別是營運開支增幅遠高於通脹及包含了一個政府當局認為過早的資本開支項目，即包含了為提高發電容量進行的前期準備工作所需的資本投資；
- (b) 燃料價條款帳及電費穩定基金二者的結餘水平；及

- (c) 兩電因應相關法庭判決而預期獲發的地租及差餉退款(下稱"地租及差餉退款")。

12. 事務委員會在2011年12月13日進行討論後，港燈在2011年12月16日宣布優化電費累進收費制度，並把該公司90%住宅客戶的電費增幅減至4.97%或以下。立法會在2011年12月21日就電費增幅對市民大眾及企業的影響和政府的相應措施進行休會辯論。在同一天，中電把電費增幅向下調整至7.4%。

13. 鑒於市民對電費增幅的深切關注，事務委員會在2011年12月23日與政府當局及兩電舉行進一步的會議，討論有關議題。事務委員會在會議上通過一項反對電費加價的議案和另一項促請兩電把增加電費生效日期押後兩個月的議案，並要求政府及兩電在2012年1月1日前提交有關下一個5年發展計劃資本投資及兩電營運支出的財務資料。事務委員會亦促請中電藉着削減營運開支，把未獲政府當局同意的資本投資項目剔除及利用電費穩定基金等方法減低電費增幅，並在收到地租及差餉退款後，即時將電費調低。李華明議員和劉慧卿議員亦聯合動議一項議案，請求立法會授權事務委員會行使《立法會(權力及特權)條例》(第382章)所賦予的權力，命令政府出示資料。該議案遭到否決。

14. 中電其後於2011年12月30日宣布把電費增幅由7.4%進一步減低至4.9%。據中電表示，能夠減低電費增幅，是透過調低營運開支、剔除為提高發電容量而過早投入的資本投資、調低預測的電費穩定基金結餘，以及透過向客戶退回地租及差餉退款的一次過的地租及差餉回扣才能達致。

#### 降低成本的措施

15. 部分委員擔心日後電費或會因燃料價格上漲而上升，故此促請政府當局及早展開有關2013年電費增加的磋商程序。他們並籲請政府當局及兩電探討降低營運成本的措施和做法。其他委員則認為兩電的發電備用容量率過高，並認為在審批兩電的5年發展計劃有關發電容量的資本投資時，應更加嚴格。亦有委員認為兩電應探索其他電力來源，以控制電費，並應努力鼓勵節能，以控制電力需求，以免有需要就此方面作進一步資本投資。

16. 政府當局承諾會繼續在與兩電制定5年發展計劃和調整電費時聽取委員及市民的意見，確保香港的電力供應充分平衡穩定、安全、環保及價格合理的政策目標。

## 提高電費調整的透明度

17. 在事務委員會就電費檢討進行討論時，委員多次要求政府當局及兩電提供有關下一個5年發展計劃的資本投資的詳細財務資料，以及兩電的營運支出，以確保2012年的電費增幅合理。其後，事務委員會定於2012年2月3日及7日舉行兩次特別會議，以審視委員要求索閱的資料。不過，兩電堅持其觀點，認為委員要求索閱的資料須按機密的原則提供予事務委員會，理由是披露涉及合約規定和未來業務測預的資料(例如資本開支和售電量)，會令供應商輕易估計某些項目的預算，或預早得知兩電的需求，從而增加議價能力，導致兩電資本開支或成本上升，影響未來電費增幅，令市民的利益受損。兩電進一步辯稱，這些資料如被公開，或會違反香港聯交所上市規則及損害小股東利益，或觸犯《證券及期貨條例》(第571章)。

18. 不過，許多委員認為，倘若在公開舉行的事務委員會會議上不能引述他們要求索閱的資料，便很難向公眾清楚交代他們對於2012年電費調整的意見的基礎。在2012年2月3日的事務委員會特別會議上作進一步討論後，兩電同意提供與其業務有關並已加上標記的機密資料的文本，並適當地突顯當中須絕對保密的詳細資料，以便在公開討論時不必擔心會不慎披露機密資料。結果，在2012年2月7日的事務委員會會議上，委員透過閉門會議和有關保密安排，討論兩電以機密文件方式提交委員要求索閱的補充資料。

### **事務委員會就《管制計劃協議》的中期檢討進行討論時所表達的意見及關注**

19. 政府當局在2012年11月26日的會議上就2013年管制協議的中期檢討諮詢事務委員會，委員促請政府當局考慮採取下列行動——

- (a) 進一步降低兩電的准許回報率；
- (b) 促請兩電向客戶提供誘因，以鼓勵他們節能，因為根據現行的電費機制，用電較多的客戶所支付電費的收費率比用電量少的客戶為低；
- (c) 促請兩電考慮就同一天的不同時段實施可配合當時用電量的不同收費率；



- (d) 檢討兩電的備用發電容量水平；
- (e) 加強兩電公司控制排放制度的透明度，並指派第三方評核兩間電力公司的排放表現；
- (f) 檢討有關使用核能發電的政策；
- (g) 探討是否可以採用較廉宜類別的天然氣發電；
- (h) 如政府當局擬於2018年為電力市場引入競爭，便須及早作出準備，特別是讓電力公司在開放市場後收回擱淺資產成本的安排；及
- (i) 就供電政策的任何改變進行公眾諮詢。

## **最新發展**

20. 政府當局及兩間電力公司將於2012年12月11日的會議上就2013年電費檢討向事務委員會作出匯報。

## **參考資料**

21. 相關文件一覽表載於**附錄I**。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2012年12月7日

## 兩間電力公司的周年電費檢討

### 相關文件一覽表

有關香港電燈有限公司2009至2013年度發展計劃(立法會參考資料摘要)的政府文件

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/eDEV/papers/eDEV1216-enbcr2457608pt4-c.pdf>

有關中華電力有限公司青山發電有限公司2008年發展計劃(立法會參考資料摘要)的政府文件

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/eDEV/papers/eDEV1124-enbcr1457608pt6-c.pdf>

有關兩電新《管制計劃協議》的政府文件

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/es/papers/eDEVcb1-546-1-c.pdf>

2009年6月10日立法會會議的質詢：燃料價格條款收費(第6048頁)

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0610-translate-c.pdf>

2009年10月28日立法會會議的質詢：兩間電力公司的電費(第289頁)

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm1028-translate-c.pdf>

2010年1月13日立法會會議的質詢：利用天然氣和風力發電對電費的影響(第2748頁)

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0113-translate-c.pdf>

2012年2月8日立法會會議的議案辯論：索取與中華電力有限公司和香港電燈有限公司調整2012年電費相關的文據、簿冊、紀錄或文件(第3776頁)

<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/counmtg/hansard/cm0208-translate-c.pdf>

事務委員會2011年12月13日、2011年12月23日、2012年2月3日、2012年2月7日及2012年2月27日會議的文件

<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/edev/agenda/edev20111213.htm>

<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/edev/agenda/edev20111223.htm>

<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/edev/agenda/edev20120203.htm>

<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/edev/agenda/edev20120207.htm>

<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/edev/agenda/edev20120227.htm>

事務委員會2000年12月19日、2001年12月21日、2002年12月10日、2003年12月16日、2004年12月16日、2005年12月23日、2006年12月21日、2007年12月21日、2008年11月24日、2008年12月16日、2009年12月8日、2010年12月14日、2011年12月13日、2011年12月23日、2012年2月3日、2012年2月7日及2012年2月27日會議的會議紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/panels/es/minutes/es191200.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/es/minutes/es011221.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/es/minutes/es021210.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/es/minutes/es031216.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/es/minutes/es041216.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/es/minutes/es051223.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/minutes/es061221.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/es/minutes/ev071221.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/edev/minutes/edev20081124.pdf> (由中電作出簡介)

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/edev/minutes/edev20081216a.pdf> (由港燈作出簡介)

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/edev/minutes/edev20091208.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/edev/minutes/edev20101214.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/edev/minutes/edev20111213.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/eDEV/minutes/eDEV20111223.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/eDEV/minutes/eDEV20120203.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/eDEV/minutes/eDEV20120207.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/eDEV/minutes/eDEV20120227.pdf>

立法會秘書處  
議會事務部1  
2012年12月7日