

二零一四年十二月十六日
討論文件

《區域供冷服務條例草案》委員會

就先前會議提出的跟進問題作出回應

目的

委員在二零一四年十一月二十五日的會議席上提出若干問題，本文件旨在載述政府當局對該等問題的回應。

(a) 就當局透過立法途徑提供區域供冷服務的決定而言

- (i) 當局有否考慮通過任何其他途徑(例如合約途徑)為啟德發展區的準用戶提供區域供冷服務；若有，曾考慮的其他途徑詳情及不採納有關途徑的相關法律理據為何；若否，當局基於甚麼考慮因素在提出《區域供冷服務條例草案》(“《條例草案》”)前不考慮任何其他途徑；
- (ii) 決定通過立法途徑提供區域供冷服務及就有關服務收費的相關法律理據，包括就運用當局於二零一四年十一月二十一日發出的函件第(iii)段所載法律依據作出詳細解釋，以及上述法律依據以外的法律理據。

2. 鑑於下文詳述的考慮因素，當局認為，採取立法以外的途徑讓政府向非政府用戶收取區域供冷服務的收費、將收入用作抵銷營運開支，以及授予提供區域供冷服務所需的權力、職責及其他相關事宜，均不可行。

3. 首先，正如當局分別於二零一四年七月二十五日及十一月二十一日向立法會環境事務委員會和立法會秘書處提交的答覆(CB(1)1903/13-14(01)及(CB(1)272/14-15(02)號文件)所述，當局曾徵詢法律意見，而意見顯示政府收費或徵費，必須有清楚明確的法律基礎。關於當局在十一月二十一日給立法會秘書處的信件第(iii)段所提及的法律依據，現再闡釋如下。

4. 政府收費必須得到法例授權此一原則，由來已久，並在 McCarthy & Stone (Developments) Ltd. 訴 Richmond upon Thames London Borough Council [1992] 2 A.C. 48 一案得到再次確認。在該案件中，答辯人地方規劃當局推出政策，訂明發展商在有意就某個發展或重建項目正式申請規劃許可前，可諮詢規劃當局的規劃師，但規劃當局會收取費用。申請諮詢的發展商質疑收費是否合法，並就規劃當局不廢除收費政策的決定提出司法覆核。發展商向上議院提出上訴，上議院認為，規劃當局既然沒有明文規定的或必然隱含的法例授權，便不能收取申請前諮詢費。根據《1972 年地方政府法令》第 111(1)條，申請前諮詢本身並不是地方規劃當局的職能，而收取諮詢費亦不會有助或有利其履行在該條文所涵蓋的審核規劃申請的職能，收費諮詢也不是一種附帶職能。再者，雖然規劃當局提供諮詢服務，屬其酌情決定而非基於其責任，但這並非表示規劃當局有必然隱含的權力收取費用。因此，上議院裁定收費並不合法。

5. McCarthy 一案確立的原則是，政府必須有清楚的法律基礎才可收費或徵費。就區域供冷系統而言，由於政府實際上會向使用區域供冷服務的用戶收費，所以應當有明確的法律理據，讓政府就有關服務徵收費用。

6. 其次，當局在二零一四年七月向立法會環境事務委員會提交的 CB(1)1785/13-14(01)號文件中已闡釋，根據《公共財政條例》(第 2 章)第 3(1)條，除非有明確的法例條文另有規定，否則所有政府的收費均為政府一般收入的一部分。為賦權機電工程署(“機電署”)使用政府收取的區域供冷系統收費和費用，直接繳付區域供冷系統營辦商的費用及營運區域供冷系統的水電費，當局需要制定相關法例條文，以確立有關的抵銷安排。

7. 此外，我們有需要就區域供冷服務的營運訂明應有的權力和責任，例如進入建築物以進行檢查及保養、上訴、罪行和證據事宜。以上種種均須立法。

8. 基於以上考慮因素，當局必須推出新的法例，為政府提供所需的法律依據，向區域供冷服務的非政府用戶收費，並使用所得收入抵銷機電署的營運開支，以及就需要立法訂明的與提供服務有關的其他事宜，訂定條文。

(b) 就一直由當局(或任何服務提供者聯同當局)提供的區域供冷服務而言，有關安排的詳情(特別是為位於啟德發展區的啟德郵輪碼頭及晴朗商場提供的服務)，包括提供該等服務的途徑及收費安排。

9. 正如於二零一四年九月發出的《條例草案》立法會參考資料摘要所述，隨着區域供冷系統第I期工程於二零一三年年初竣工，我們已分別在同年二月和五月開始向啟德郵輪碼頭大樓和香港房屋委員會(“房委會”)轄下的晴朗商場提供區域供冷服務。下文載述提供服務和收費安排的詳情。

10. 機電署既為啟德發展區的區域供冷服務的提供者，便有責任通過營運區域供冷系統向區內所有用戶提供區域供冷服務。機電署通過公開招標，聘請了一名“設計、建造及營運”營辦商，根據既定的採購程序和做法，建造和負責區域供冷系統的日常運作。機電署會監察和督導營辦商，以確保用戶得到妥當和令人滿意的服務。

11. 至於向啟德郵輪碼頭提供的區域供冷服務，由於旅遊事務署屬於政府部門，所以不須根據《條例草案》繳付區域供冷服務費用。機電署會向旅遊事務署收回提供區域供冷服務的水電費，而旅遊事務署則向碼頭營辦商收回費用。水電費會通過行政安排由內部撥款支付。

12. 即使有此安排，從政府部門收取的名義“收入”(即指假設政府部門與啟德發展區內使用區域供冷服務的非政府建築物一樣須就區域供冷服務付費，機電署即可收取的費用，當中包括假設旅遊事務署屬公眾用戶，而須根據《條例草案》繳付的費用)仍會納入政府的財務模式，以評估區域供冷系統的財政表現及釐定可收回全部成本的適當收費水平。

13. 至於與房委會這財政獨立機構的收費安排，機電署現時是根據房委會與政府訂立的《行政措施備忘錄》向房委會就區域供冷服務收費。《行政措施備忘錄》規定，房委會須就政府提供的服務，向政府繳費。根據《公共財政條例》(第2章)第3(1)條，政府收取的費用為政府一般收入的一部分。因此，如非得到法律授權，機電署不能直接動用房委會繳交的區域供冷服務費用來支援區域供冷系統。然而，當訂有抵銷安排的《條例草案》通過後，機電署便可使用房委會繳交的費用，向區域供冷系統營辦商支付營運和保養費，以及支付營運供冷設備的水電費。

14. 部分委員詢問，可否以機電工程營運基金(“營運基金”)營運區域供冷系統，而不交由“設計、建造及營運”營辦商營運。我們必須說明，根據《機電工程營運基金》規例(第 430 章附屬法例 G)，營運基金的設立，是要對機電署若干政府服務的運作進行管理及核算，因此，以上建議並不可行。換言之，營運基金只可為政府用戶和公營機構提供服務。在區域供冷系統的情況，不少用戶都是私人非住宅發展項目，以營運基金營運區域供冷系統，並不恰當。

(c) 就《條例草案》建議提供的區域供冷服務而言

- (i) 關於如何在啟德發展區提供區域供冷服務的詳情，特別是除當局外，會否亦涉及任何服務提供者；若會，有關安排為何，包括如何挑選服務提供者，以及當局與服務提供者的關係為何。**

15. 機電署既為啟德發展區的區域供冷服務的提供者，便有責任通過營運區域供冷系統，向區內所有用戶提供區域供冷服務。區域供冷系統的建造和日常運作，由機電署按既定的採購程序和做法，聘請一名“設計、建造及營運”營辦商營辦。機電署會監察和督導營辦商，以負責確保用戶得到妥當和令人滿意的服務。

- (ii) 根據《條例草案》的建議提供區域供冷服務後應收和已收款項的安排詳情。**

16. 正如《條例草案》的立法會參考資料摘要所述，設立區域供冷系統，機電署須向營辦商支付營運和保養費，以及支付營運供冷設備的水電費，當中涉及大筆開支。此外，上文亦提到，機電署如非得到法律授權，便不能直接動用區域供冷服務的收費來支援區域供冷系統。

17. 《條例草案》如獲通過，機電署可向用戶(即非政府用戶)收費，以繳付區域供冷系統營辦商費用，或應付提供區域供冷服務的其他開支(包括水電費、營運、保養、管理、維修、更換及改裝等開支)，而該筆費用不會成為政府的一般收入的一部分，並可用以支付機電署的營運開支。

18. 我們預計，在營運最初數年，在啟德發展區內已完成的發展項目相對不多，因此收入未可彌補機電署提供區域供冷服務的營運開支。然而，在往後數年，已完成的發展項目會有所增加，加上區域供冷系統較其他形式的空調更具競爭力，啟德發展區內私人非住宅發展項目使用區域供冷服務的比率應相當高。如收取的費用超過機電署提供區域供冷服務的營運開支，盈餘會轉撥政府一般收入帳目。本文所指的盈餘，為收回區域供冷系統項目建造成本所得的款項。

(d) 澄清會否讓獲提供區域供冷服務的建築物的個別佔用人／承租人選擇不使用該服務；若會，可如何通過法律及技術安排落實此項選擇權。

19. 由於區域供冷系統向建築物的熱交換器提供冷凍水作冷卻用途，接駁區域供冷系統和使用區域供冷服務的其中一個先決條件，是有關的建築物必須裝設使用冷凍水的中央空調系統。

20. 政府會按月向擁有中央空調系統的建築物業主或其授權代理人，例如大廈管理處(在《條例草案》中稱為“獲准用戶”¹)收取供冷服務費用。獲准用戶可根據《條例草案》第 9 條²，申請終止作為區域供冷服務用戶的批准。至於建築物的個別用戶，則一如使用中央空調系統的任何其他建築物的承租人或佔用人，必須就使用空調服務和收費安排與建築物業主或管理公司商議。

徵詢意見

21. 請委員備悉本文件的內容。

環境局

二零一四年十二月

¹ 獲准用戶就某建築物而言，指根據《條例草案》第 4 條就該建築物獲批准成為區域供冷服務的用戶的人。

《條例草案》第 4(1)條訂明，該建築物的擁有人或佔用人，或負責管理該建築物的人，可藉指明表格，向機電署署長提出申請，要求就某建築物獲批准成為區域供冷服務的用戶。

² 申請須(a)述明擬於何日(終止日期)終止批准；及(b)在終止日期最少一個月之前提出。