

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)242/14-15(07)號文件

檔號：CB4/PL/EDEV

經濟發展事務委員會
2014年12月16日舉行的會議

與兩家電力公司進行周年電費檢討
背景資料簡介

目的

本文件載述政府與兩家電力公司(下稱"兩電")進行周年電費檢討的背景，並綜述議員在以往的討論中就相關事宜提出的主要關注事項。

本港電力供應的規管情況

2. 政府分別與兩電簽訂《管制計劃協議》，藉此對香港的電力供應作出規管。兩電是指為香港島、鴨脷洲和南丫島的客戶提供電力的香港電燈有限公司(下稱"港燈")¹，以及為九龍、新界(包括大嶼山、長洲及某些離島)的客戶聯合提供電力的中華電力有限公司和青山發電有限公司²(下文統稱"中電")。該兩份《管制計劃協議》訂明兩電的權利和責任，並為政府提供一個架構，監察兩電在財務和技術方面的表現。

3. 政府於2008年1月7日分別與兩電簽訂《管制計劃協議》，協議為期10年。政府已完成現行《管制計劃協議》的中期檢討，並於2013年11月25日向委員匯報檢討結果(詳見立法會CB(1)344/13-14(06)號文件)。

¹ 港燈是電能實業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。青山發電有限公司是中華電力有限公司(佔40%股權)與埃克森美孚能源有限公司(佔60%股權)的合營發電公司。中華電力有限公司與南方電網國際(香港)有限公司達成協議，各自收購一半埃克森美孚能源有限公司持有的青山發電有限公司60%股權。

兩電2014至2018年發展計劃

4. 政府於2013年12月10日批准中電及港燈的2014至2018年發展計劃。該等發展計劃概述兩電擬推行的資本項目、由2014年1月1日起實施的基本電費率平均增幅，以及未來5年的預測基本電費率。

5. 發展計劃公布的資本項目涵蓋 ——

- (a) 發電系統，例如興建或翻新發電設施；
- (b) 輸配電系統，包括興建新電力分站、增設線路、改善和加強現有系統功能；及
- (c) 顧客及企業服務發展，包括發展資訊系統、電錶系統、能源和配電管理系統，以及更換汽車及翻新建築物。

港燈發展計劃

6. 港燈發展計劃由2014年1月1日起生效，至2018年12月31日完結(下稱"港燈發展計劃期")。該發展計劃包括以下各項要點 ——

- (a) 在港燈發展計劃期內，將會有資本支出估算共達130億元的資本項目，當中包括暫定批准興建的一台新燃氣機組(下稱"建議項目'L10'")所需的30億元；及
- (b) 由2014年1月1日起，港燈的平均基本電費率每度電調高7.1仙(即7.5%)至每度電101.8仙。

7. 政府當局將會就香港未來的發電燃料組合，以及在現行《管制計劃協議》到期後的電力市場未來管制框架展開檢討。由於上述檢討的結果或會影響落實建議項目"L10"的理據，因此港燈只可在政府完成該等檢討並向港燈發出書面確定後，方能把興建建議項目"L10"所需的30億元正式納入其資本支出估算內。

8. 倘若政府以書面確定港燈可以開展建議項目"L10"，則在港燈發展計劃期內的預測基本電費率將會每年平均上調1.1%。倘若政府沒有發出該書面確定，則其預測基本電費率將會每年平均上調0.9%。

中電發展計劃

9. 中電發展計劃由2014年1月1日起生效，至2018年9月30日完結(下稱"中電發展計劃期")。該發展計劃包括以下各項要點——

- (a) 在中電發展計劃期內，將會有資本支出估算共達341億元的資本項目，當中包括為龍鼓灘發電廠3台燃氣發電機組提升發電效率，以及為青山A、青山B、龍鼓灘和竹篙灣的發電機組延長使用年期5年；
- (b) 平均基本電費率由2014年1月1日起，每度電調高4.2仙(即5%)至每度電88.4仙；及
- (c) 在中電發展計劃期內，預測基本電費率將會每年平均上調1.8%。

電費調整機制

10. 電費由兩部分(即基本電費加上燃料價條款收費)合計而成。為確保電費調整幅度合理，政府當局擔當把關角色，以控制基本電費的成本，即透過確保兩電按其經政府批准的5年發展計劃的範圍進行所須的發展及服務優化工作，以及透過周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。

11. 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³和電費穩定基金⁴作為緩衝，以減低因舊燃料合約轉為新合約及國際市場燃料價格大幅波動對成本所造成的影響。當局並會研究兩電是否有任何特別收入，可用以抵銷成本上漲的幅度。

³ 燃料價條款帳由兩電以滾存方式運作。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，向客戶發還或收取。

⁴ 兩電維持電費穩定基金，用作儲存兩電高於准許回報的收入淨額。根據先前的《管制計劃協議》，電費穩定基金的結餘上限由每年本地售電收入的12.5%下降至8%，並於2013年《管制計劃協議》中期檢討後，基金的結餘上限進一步調低至5%。電費穩定基金的作用，是儲存兩電高於准許回報的收入淨額，以便在有需要時提供資金，減低電費的增加對客戶的影響。

自2008年起的電費調整

12. 政府每年與兩電進行周年電費檢討，港燈及中電自2008年起的平均淨電費臚列如下——

年份	港燈(仙 / 每度電計)	中電(仙 / 每度電計)
2008	127.4	91.1 ^a
2009	119.9 (-5.9%)	88.4 ^b (-3%) / 89.2 ^b
2010	119.9 (不變)	91.5 (+2.6%)
2011	123.3 (+2.8%)	94.1 (+2.8%)
2012	131.1 (+6.3%)	98.7 (+4.9%)
2013	134.9 (+2.9%)	104.5 (+5.9%)
2014	134.9 (不變) ^c	110.8 (+3.9%) ^d

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日起終止每度電0.8仙的減費儲備折扣。

c - 2014年的平均淨電費率維持在每度電134.9仙，原因是平均基本電費率較2013年的增幅(即每度電上調7.1仙)，已與燃料價條款收費所減少的相同款額互相抵銷。

d - 上述顯示的中電2013年平均淨電費率已計入每度電2.1仙的差餉和地租退款特別回扣。特別回扣於2013年10月中終止。若剔除特別回扣，中電2013年的平均淨電費率為每度電106.6仙。與此平均淨電費率比較，中電2014年的平均淨電費率增幅為3.9%。

經濟發展事務委員會以往提出的意見

13. 電費一直是備受爭議的事宜，在2014年以前的電費檢討周年簡報會中，經濟發展事務委員會(下稱"事務委員會")委員曾就一系列議題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) 建議設立電費釐定機制；
- (d) 從內地引入新供電商，以增加競爭和調低電費水平；

- (e) 推展兩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兩電：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) 把發電及輸電業務分開，以助新供電商加入電力市場；
- (i) 兩電應採用較靈活的方式處理燃煤的採購合約，以保障客戶利益；
- (j) 政府應監察兩電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求取平衡；
- (l) 兩電應以電費穩定基金的儲備抵銷燃料成本的加幅，或不選擇賺取最高回報率；及
- (m) 兩電應提供誘因，鼓勵客戶採取節能措施。

2014年電費檢討的關注事項

14. 在2013年12月10日及2014年2月6日的事務委員會會議上，政府當局向委員簡報經行政會議批准的兩電2014至2018年發展計劃。委員亦與政府當局和兩電討論2014年的電費調整。

共同關注事項

節約能源

15. 委員普遍對未來5年的預測基本電費增幅偏高表示關注。部分委員建議政府當局引入更嚴格的節能指標(例如訂定耗電量的"硬指標")，並實施累進電費率，以鼓勵社會各界節約能源，從而減少電費支出。

16. 政府當局表示，當局正繼續與兩電商討推出措施，以減低增加電費的壓力。在各項節能措施的推廣工作下，香港市民近年的耗電量增幅已放緩。中電表示，商業客戶有節省能源的強烈動機，因為藉此可減省成本，而中電會繼續向商業客戶提供能源審計服務、節能方案和節能設備。

電費結構

17. 委員詢問政府當局會否補貼兩電的營運，以期把電費保持在低水平。有委員關注到，兩電現時向商業客戶實施累退電費結構，變相鼓勵商業客戶耗用更多電力，而普羅市民則須承受電費上調所帶來的負擔。

18. 政府當局表示，推行任何涉及公帑的措施時，均應以扶助弱勢社羣為重點，而非旨在惠及所有人。政府當局補充，基層市民屬低用電量住宅用戶，其電費在過去兩年沒有上升。

19. 委員質疑政府當局為何容許兩電調高電費，因為兩電純粹為了讓電費穩定基金能累積盈餘而需增加電費。政府當局表示，電費穩定基金滾存盈餘是一項常設安排。電費穩定基金的目的，是提供資金以減少電費增加對客戶的影響，或在合適情況下促進電費的下調。該兩個基金(即電費穩定基金及燃料價條款帳)累積結餘的設計，旨在緩和因調整基本電價及燃料價條款收費而產生的電費波幅。若取消有關電費穩定基金及燃料價條款帳的安排，電費可能會大幅波動，這實非社會所樂見。

就未來發電燃料組合及《管制計劃協議》進行檢討

20. 鑒於香港或有需要在更大程度上依賴燃煤發電，委員詢問政府當局會否有可能提高碳排放目標；若會，此舉對電費有多大影響。政府當局表示，在未來發電燃料組合的公眾諮詢中，會考慮碳排放目標以至供電價格、可靠性、安全及環境方面的考慮因素等事宜。

21. 委員亦建議政府當局開放電網，透過把兩電設施聯網，減低增設額外發電機組的需求，亦可藉此減少備用發電容量。不過，兩電認為，其各自的系統早於1980年代已進行聯網，而透過分享備用發電容量所帶來的效益已獲得全面實現，因此藉兩電進一步聯網以進一步節省成本的可能性似乎不高。委員察悉，中電的電網已連接廣東的電網，但需要8至10年時間建設新的聯網基礎設施。

22. 委員認為，政府當局應針對兩電輕率投資於過早和不必要的資本項目設立懲罰機制。政府當局回應時答允在檢討日後的《管制計劃協議》時，考慮此意見。

港燈的電費調整

23. 雖然港燈沒有建議增加2014年的淨電費，但其基本電費以每度電計實際調高7.1仙(即7.5%)。部分委員認為此加幅偏高。委員亦關注到，港燈基於天然氣供應價格保持穩定的假設，預測其未來5年的淨電費維持不變。倘若天然氣價格出現突然波動，其淨電費或會急升。

24. 部分委員質疑，港燈有何理據在已擁有大量備用發電容量，並預計未來5年的電力需求不會大幅增長的情況下，仍要興建建議項目"L10"。港燈告知事務委員會，港燈需興建擬議的燃氣機組，以替補預期在未來數年內退役的設施，從而維持可靠的電力供應，以及使港燈能符合在2015年開始實施的新排放規定。在港燈5年發展計劃所涉及的資本投資中，其實有52%用以確保電力供應的安全和可靠性。

25. 鑒於港燈的基本電費增幅偏高，部分委員詢問港燈會否採取進一步的成本控制措施，以降低經常性開支，從而減輕增加基本電費的壓力。港燈認為，該公司在過去5年已實施嚴厲的節省開支措施，再透過提高效率以進一步削減開支的空間甚微。

中電的電費調整

26. 委員普遍批評中電罔顧客戶的負擔能力，盡量爭取在現行《管制計劃協議》的准許範圍內賺取最高利潤。一名委員指出，中電藉着向內地售賣剩餘電力賺取利潤，而用以生產剩餘電力的設施則納入用以計算准許回報率的資產，惟中電只把向內地售電賺取的八成利潤(而非全數利潤)撥入電費穩定基金，以減輕增加電費的壓力。委員認為此安排對中電客戶有欠公允。

27. 中電認為，該公司已推行節能回扣計劃，令很多住宅客戶及小型商業客戶的電費得以維持不變。中電進一步解釋，把向內地輸出電力所賺取的八成利潤撥入電費穩定基金的做法，符合中電與政府簽訂的《管制計劃協議》條款。

28. 多名委員對中電的淨電費預測增幅偏高(由2013至2018年的累計增幅達39.3%)表示關注。委員質疑中電的預測是否言過其實，並詢問政府當局是否認為該預測增幅貼近實況，以

及會採取甚麼措施遏止中電淨電費急劇上升。政府當局和中電告知事務委員會，淨電費預測增幅偏高可歸因於多項因素。扼要而言，由於現時來自崖城的天然氣源即將枯竭，因此中電會轉用新天然氣供應商。新供應商的天然氣價格會貼近國際市場價格，並遠高於現有供應商的天然氣價格。此外，中電預計在未來數年會大幅增加使用天然氣發電，以符合將於2015年開始實施的新排放規定。事實上，中電及其客戶須承擔90%的需新增天然氣發電量，而中電會透過增加使用現有發電機組增加天然氣發電量。由於中電的電費穩定基金結餘將不足以作為預期成本上漲的緩衝，中電已爭取更多來自崖城⁵的天然氣供應、增加使用低排放燃煤，以及提高發電機組的運作表現。

29. 因應中電和政府當局的回應，部分委員詢問中電會否尋求價格較相宜的天然氣供應，或輸入價錢較低的替代燃料(例如核能、液化天然氣(例如在深圳發展的液化天然氣接收站)或頁岩天然氣)，以減低增加電費的壓力。

30. 中電認為，任何新天然氣源的天然氣價格均會貼近國際市場價格。國際市場的天然氣價格波動不定，並遠高於現有天然氣源的天然氣價格，但不能與經西氣東輸二線(下稱"西二線")管道輸送並隨油價波動的天然氣價格比較。待液化天然氣接收站建成後，會敷設一條細小管道，把接收站連接西二線管道，以便向香港供氣。

31. 在使用核電方面，中電已與大亞灣核電站商定增加輸入10%的核電，中電無需為此額外投資於新基礎設施。至於應否增加使用核能發電的比重，在2014年5月進行的發電燃料組合檢討中已予研究。

32. 中電表示，內地現時從頁岩開採天然氣的工作規模有限。中電會致力在世界各地尋求合乎經濟效益的頁岩天然氣源，以期在日後經深圳液化天然氣接收站輸入頁岩天然氣。

33. 至於有委員建議中電考慮對沖燃料價格，中電認為，對客戶和市民大眾而言，此方案涉及的財務風險過高。中電採取的策略是，一方面與燃料供應商簽訂長期合約，以確保發電燃料的供應穩定；另一方面則以短期採購的形式，趁燃料價格回落時購入燃料。鑒於中電以長期合約形式購入燃料，有委員質疑為何中電每年均須調整其燃料成本。中電表示，該公司會利

⁵ 崖城Y13-1氣田的天然氣蘊藏量將於2016年耗盡，而其鄰近的另一個小型氣田(崖城Y13-4氣田)自2012年起開始供應天然氣予中電。

用燃料價條款帳的結餘抵銷電費增幅，並讓燃料價條款帳的結餘縮減至赤字水平，以減低2015年燃料價條款收費的增幅。

立法會質詢

34. 在2012年10月17日、2013年1月23日、2013年10月23日、2013年12月11日、2014年4月9日及2014年6月11日的立法會會議上，陳家洛議員、鄧家彪議員、陳克勤議員、何秀蘭議員及梁繼昌議員分別提出有關電費的質詢，當中包括降低電費的措施、政府的電費資助、利用太陽能發電、開放電網，以及未來發電燃料組合。政府當局的相關書面答覆的超連結載於**附錄**。

最新發展

35. 政府當局和兩電將於2014年12月16日的會議上，向事務委員會簡介2015年的電費檢討。

36. 消費者委員會(下稱"消委會")於2014年12月4日發表"探索新路向——香港電力市場研究報告"。消委會在報告總結時提出，以漸進及綜觀的方式檢視及改革香港電力市場，並就此提出一系列建議。消委會的相關報告的超連結載於**附錄**。

參考資料

37. 相關文件一覽表載於**附錄**。該等文件可於立法會網頁(<http://www.legco.gov.hk>)閱覽。

立法會秘書處
議會事務部4
2014年12月10日

相關文件一覽表

文件來源	會議日期／ 發出日期	文件
經濟發展事務委員會	2012年12月11日	會議議程 會議紀要 背景資料簡介 電力公司就5年發展計劃及周年電費檢討的資料--有關機密資料註釋的闡釋
	2013年12月10日	會議議程 會議紀要 背景資料簡介 立法會參考資料摘要-- 兩家電力公司2014至2018年發展計劃和2014年電費檢討
	2014年2月6日	會議議程 會議紀要 背景資料簡介 立法會參考資料摘要-- 兩家電力公司2014至2018年發展計劃和2014年電費檢討
立法會會議	2012年10月17日	環境局局長就陳家洛議員提出有關"有助降低電費的措施"的質詢提供的書面答覆
	2013年1月23日	環境局局長就鄧家彪議員提出有關"政府部門及公營機構的電費開支、政府對特定產業的電費資助，以及電力收費的事宜"的質詢提供的書面答覆

文件來源	會議日期／ 發出日期	文件
	2013年10月23日	環境局局長就陳克勤議員提出有關"利用太陽能發電"的質詢提供的書面答覆
	2013年12月11日	環境局局長就何秀蘭議員提出有關"電力的需求及電力網絡"的質詢提供的書面答覆
	2014年4月9日	環境局局長就梁繼昌議員提出有關"未來發電燃料組合方案"的質詢提供的書面答覆
	2014年6月11日	環境局局長就梁繼昌議員提出有關"未來發電燃料組合"的質詢提供的書面答覆
消費者委員會	2014年12月4日	探索新路向-香港電力市場研究報告