

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)505/2023(04)號文件

檔號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2023年5月22日舉行的會議

立法會秘書處就兩間電力公司的《管制計劃協議》 擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關政府與兩間電力公司（“兩電”）簽訂的《管制計劃協議》（“《管制計劃協議》”）的背景資料。兩電是指香港電燈有限公司和港燈電力投資有限公司（統稱“港燈”）和中華電力有限公司和青山發電有限公司（統稱“中電”）。本文件亦概述議員近年在立法會相關委員會討論此課題時所提出的主要意見和關注。

背景

香港電力供應的規管

2. 當局藉《管制計劃協議》對香港的電力供應作出規管。《管制計劃協議》訂明兩電的權利和責任，並就政府監察兩電在財務和技術方面的表現設立框架。根據《管制計劃協議》的規定，兩電須向政府提交關於其提供和將來擴展電力供應系統的發展計劃。發展計劃須由行政會議批准。

電費組成部分及調整機制

3. 香港的電費由兩個主要部分組成，即基本電費率和燃料價條款收費，兩者合稱淨電費率。基本電費率涵蓋電力公司的營運開支、基本燃料成本及利潤。燃料價條款收費反映燃料

價格的變動，以實報實銷的方式，由電力用戶向電力公司支付。電力公司會透過燃料價格調整條款帳，以燃料價條款收費，向客戶收取實際燃料成本與基本燃料成本之間的差額。¹某一年度的淨電費率或會因兩電提供的特別回扣而下調，這些回扣並非常設。**附錄1**所載的圖表顯示2023年及歷年電費。

4. 根據《管制計劃協議》，政府每年10月與兩電分別進行電費檢討。政府擔當把關角色，設法減除兩電不必要的資本和營運開支及控制電費加幅。為達致此目的，政府會檢視兩電的營運和資本開支、燃料價格、控制成本和提高生產力的措施、燃料價格調整條款帳和電費穩定基金的結餘，²以及准許回報率等因素。

現行《管制計劃協議》

5. 政府與港燈和中電簽訂的現行《管制計劃協議》分別於2019年1月及2018年10月起生效，至2033年12月31日屆滿。現行《管制計劃協議》具有推廣能源效益及節能和可再生能源的特點，包括引入上網電價、擴大能源效益及節能計劃的範圍以提升建築物的能源效益、實施減少高峰用電計劃等。³與先前的《管制計劃協議》比較，現行《管制計劃協議》的准許回報率由兩電資產平均淨值的9.9%降至8%。

6. 現行的《管制計劃協議》採用了更頻密的燃料價條款收費調整機制，涵蓋電力公司所有用作發電的燃料。根據該機制，於每年電費檢討時，當局會與兩電釐定燃料價條款收費率(根據預計來年的燃料價格，以及燃料價格調整條款帳結餘的運用，例如利用正結餘去少收燃料費，或利用負結餘去推遲收回燃料成本)。兩電於每年的3月份開始，大致基於之前3個月所耗用燃料的平均實際價格或成本，每月調整燃料價條款收費

¹ 燃料價格調整條款帳是兩電所設的帳目。透過該等帳目，標準燃料成本(涵蓋於基本電費率內)與實際燃料價格的差額，每年會以回扣或附加費的形式，向用戶發放或收取。

² 電費穩定基金的目的，是累積兩電高於准許回報的收入淨額，以便在有需要時提供資金，減低增加電費對用戶的影響。

³ 在減少高峰用電計劃下，選定客戶如在有需要時能降低電力需求，可獲獎賞。

(“每月燃料調整費”)。這機制旨在更適時地反映實際燃料成本，並減低市場上燃料價格大幅波動時所導致的短期影響。

議員提出的主要意見和關注

7. 相關事務委員會近年曾討論與《管制計劃協議》、周年電費檢討及發電燃料組合有關的事宜。⁴議員近年在審核開支預算期間，亦曾提出有關事宜。議員提出的主要意見和關注載於下文各段。

政府在穩定電費水平方面的職責

8. 議員強調，政府應更積極控制電費加幅及減輕市民的財政負擔。他們提出以下建議：

- (a) 應引入新機制，把每年的電費調整上限定於某比率(例如香港該年的通脹率)，而兩電根據《管制計劃協議》收取超出該比率的收費，則由政府補貼承擔；
- (b) 政府和兩電應藉2023年中期檢討的機會修訂《管制計劃協議》，優化利潤管制及/或每月燃料調整費機制，以彰顯兩電致力承擔企業社會責任；及
- (c) 政府應為電力市場引入更多競爭。

9. 政府當局表示：

- (a) 現行《管制計劃協議》將於2033年12月屆滿。《管制計劃協議》的所有變動均須經政府和兩電相互同意。電力市場規管制度的任何重大變動，應在

⁴ 有關能源供應及安全的事宜(包括《管制計劃協議》和周年電費檢討)以往屬立法會經濟發展事務委員會的職權範圍。經濟發展事務委員會和環境事務委員會的職權範圍於2022年10月修訂後，該等事宜現歸屬環境事務委員會的職權範圍。環境事務委員會分別於2022年11月22日和2023年3月27日的會議上討論2023年電費檢討和每月燃料調整費機制。

下一個規管期作出。政府當局會研究是否有需要修訂規管理制度，藉以在2033年前加強競爭；

- (b) 基於香港電力市場的商業性質，以及兩電每年均獲利，政府當局認為不適宜提供定期而大規模的電費補貼。為紓緩市民因近期的能源危機而加劇的經濟壓力，政府已向合資格電力住宅用戶戶口提供一次性電費補貼；
- (c) 香港電力供應的穩定性位居世界前列，而即使在能源危機期間，香港的電費在可資比較的經濟體之間仍具競爭力。相比之下，其他經濟體的一些電力供應商因面對營運困難，導致電力供應中斷或需要政府介入。這反映出香港電力供應規管框架的優勢。在這個框架下，政府會嚴格審核兩電的資本開支，避免過大或不必要的投資。同時，由於兩電有權賺取合理的投資回報，因此亦有責任作出足夠投資，以確保服務可靠和運作安全；
- (d) 儘管如此，政府當局承認，近期的能源危機揭示出每月燃料調整費機制的局限性，即容讓兩電將全球燃料價格飆升的影響完全轉嫁用戶。為處理這個問題，政府當局會與兩電探討一項建議，即要求兩電肩負更多社會責任，在全球燃料市場極端波動的情況下承擔部分燃料成本增幅；及
- (e) 政府當局致力從內地輸入更多清潔能源，此舉有助穩定發電燃料成本。當局會為此目的加強與內地電力網絡的連接。此外，政府當局會繼續透過公眾教育和宣傳工作推廣能源效益和節能。

燃料成本管理

電力公司的燃料採購

10. 議員詢問，兩電是否及如何在符合電力用戶最大利益的情況下管理其燃料成本、對燃料成本的預測為何，以及有何策略防止或盡量遏止燃料價條款收費進一步飆升。議員亦建議政府當局和兩電應擬備應變計劃，以防止因外部因素造成的燃料供應中斷。

11. 中電表示，中電的燃料組合多元化，當中包括天然氣、煤、核能和可再生能源。從大亞灣核電站輸入的核能在中電的發電燃料組合中約佔三分之一。核能的價格比煤或天然氣的價格穩定，有助緩和燃料成本升幅。目前，中電有兩個主要天然氣供應源，即南中國海氣田(透過中國海洋石油總公司)和西氣東輸二線(透過中國石油國際事業有限公司)。中電與供應商簽訂了長期合約，以確保可以合理價格獲得穩定的天然氣供應。此外，中電透過招標向全球各地市場採購煤，以確保燃料價格具競爭力。

12. 港燈表示，目前，天然氣和煤在港燈的燃料組合中約各佔一半，而港燈的天然氣主要採購自澳洲和卡塔爾。港燈致力以合理價格採購燃料，並與燃料供應商簽訂了長期合約，以減少價格波動。根據國際指數，天然氣和煤的價格在過去兩年分別上調逾兩倍和約5倍，無可避免地推高了港燈的燃料成本。儘管如此，港燈仍能以十分具競爭力的價格採購燃料。港燈會密切注視國際形勢，並與其燃料供應商保持溝通，確保燃料供應充足和可靠。港燈亦有在香港維持燃料儲備，以備不時之需。

13. 中電和港燈進一步表示，兩電共同興建的海上液化天然氣接收站預計在2023年年中投產。該設施可讓兩電直接向全球各地市場採購價格具競爭力的液化天然氣。

14. 政府當局表示，當局鼓勵兩電維持多元化的燃料供應，以確保發電可靠。若全球燃料價格來年繼續上漲，政府當局會與兩電商討控制燃料價條款收費升幅的其他方法。

燃料市場價格與每月燃料調整費之間的時間差距

15. 議員要求解釋燃料市場價格與每月燃料調整費之間的時間差距，以及燃料價格調整條款帳的運作。

16. 中電解釋，其天然氣合約的定價機制與之前數月的平均油價掛鈎(視乎不同合約由3個月至9個月不等)，因此市場指數與中電天然氣的進口價格之間有時間差距。除此之外，每月燃料調整費機制亦計及之前3個月的平均燃料價格，因而進一步擴大時間差距。實際燃料成本與向客戶收取的燃料成本之間的差額，會反映在燃料價格調整條款帳。該等差額會透過燃料價條款收費調整向客戶發放或收取。燃料價格調整條款帳可能

出現正結餘或負結餘。在2023年的電費檢討中，中電同意承擔其燃料價格調整條款帳的龐大負結餘，以壓低燃料價條款收費的上調幅度。港燈表示，其燃料進口價格與每月燃料調整費之間的時間差距一般為6至8個月。

17. 議員建議政府當局研究優化每月燃料調整費機制的措施，使燃料價條款收費能更及時反映燃料市場價格的變動。政府當局表示，當局會與兩電探討此建議。

政府對燃料採購的監察

18. 議員詢問，政府當局有否監察兩電的燃料採購方式。有議員質疑，燃料價條款收費近期大幅上調，是否符合《管制計劃協議》的精神。《管制計劃協議》訂明，兩電應向政府保證其服務是“根據財政及其他因素以合理的最低價格提供的”。

19. 政府當局表示，兩電與燃料供應商簽訂長期合約前，會向政府當局提交擬議合約的條款，以供審閱。政府當局會委聘顧問審查合約條款，只有在條款合理的情況下方會批准訂立合約。根據現行《管制計劃協議》，每家電力公司獲准許賺取該年度其固定資產平均淨值總額的8%的回報，而其燃料成本可藉燃料價條款收費轉嫁用戶。為確保燃料價條款收費的擬議調整嚴格遵守《管制計劃協議》，政府會仔細審查兩電提供的有關資料。

紓緩電費上調壓力

20. 環境事務委員會在2022年11月22日的會議上通過一項議案，促請政府當局壓低加價幅度，並從准許利潤中撥出部分款項紓緩加價壓力。議員亦要求政府當局提高電費補貼計劃的資助金額，以紓緩基層市民的經濟壓力，兩電亦應考慮社會和經濟實際情況而調整利潤空間。⁵

⁵ 作為2023-2024年度財政預算案其中一項紓緩措施，每個合資格電力住宅用戶戶口獲提供1,000元的電費補貼。現行向此等戶口提供每月50元的電費紓緩金計劃，則延長至2025年年底。

未來發電燃料組合

21. 議員建議擴大核能在香港發電燃料組合中的比例，藉以達致減碳和穩定電價水平的雙重目的。就此，政府當局應與內地有關方面商討透過中國南方電網為香港供應更多核能。議員亦促請兩電盡快就低碳轉型制訂路線圖，以適時實現“淨零發電”的目標及評估使用零碳能源對電費的影響。

22. 政府當局表示，在決定未來發電燃料組合時，當局會致力實現香港的減碳目標和能源政策目標。未來的核能比例很可能會擴大，以邁向淨零發電。政府當局亦會要求兩電提交有關發展及使用零碳能源的建議，供當局考慮。

立法會質詢

23. 議員近年在多次立法會會議上提出有關電費和發電燃料組合的質詢。相關質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄2**。

最新發展

24. 政府當局將於2023年與兩電就《管制計劃協議》進行中期檢討，並於2023年5月22日的會議上就中期檢討諮詢環境事務委員會。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄2**。

立法會秘書處
議會事務部1暨公共申訴辦事處
2023年5月16日

附錄1

2023年及歷年電費

	中華電力有限公司 (仙/度電)				香港電燈有限公司 (仙/度電)			
	基本 電費率	燃料價 條款收費	回扣	平均 淨電費率	基本 電費率	燃料價 條款收費	回扣	平均 淨電費率
2013	84.0	22.4	-1.7	104.7	94.4	40.2	0	134.6
2014	88.4	22.4	0	110.8	101.8	33.1	0	134.9
2015	87.2	27.0	0	114.2	102.6	32.3	0	134.9
2016	88.9	24.3	0	113.2	105.5	27.9	0	133.4
2017	92.2	21.0	0	113.2	108.9	23.4	-21.9	110.4
2018 (1月至 9月)	94.5	22.0	-1.1	115.4	109.1	23.4	-20.0	112.5
2018 (10月至 12月)	91.0	27.8	-1.1	117.7				
2019	91.0	27.8	0	118.8	101.3	23.4	-4.6	120.1
2020	92.2	30.8	-1.2	121.8	102.0	24.8	-0.4	126.4
2021	93.7	28.1	0	121.8	109.0	17.4	0	126.4
2022	93.7	38.6	-3.4	128.9	109.0	27.3	-1.0	135.3
2023	93.7	62	-1.3	154.4	114.5	82.5	0	197.0

**兩間電力公司的《管制計劃協議》
相關文件一覽表**

日期	事項	文件
2017年 4月29日	經濟發展事務委員會 與環境事務委員會 聯席會議	政府當局就“兩家電力公司的新《管制計劃協議》”提供的資料文件 (立法會 CB(4)925/16-17(01) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(4)1387/16-17 號文件)
2018年 7月4日	經濟發展事務委員會 特別會議	有關兩間電力公司2018至2023年發展計劃和2019年電費檢討的立法會參考資料摘要 (檔號：ENB CR 1/4576/08 (18) Pt.28 、 ENB CR 2/4576/08 (18) Pt.27) 會議紀要 (立法會 CB(4)1586/17-18 號文件)
2019年 11月4日	財經事務委員會政策 簡報會及會議	政府當局就“電費補貼”提供的文件 (立法會 CB(1)53/19-20(04) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)280/19-20 號文件)
2019年 12月10日	經濟發展事務委員會 會議	政府當局就“非住宅用戶電費補貼”提交的文件 (立法會 CB(4)163/19-20(01) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(4)468/19-20 號文件)
2020年 4月6日	財務委員會 (“財委會”)審核 2020-2021年度 開支預算的 特別會議	議員提出的書面問題及政府當局的答覆 (答覆編號： ENB 159 及 211)

日期	事項	文件
2020年 11月10日	經濟發展事務委員會 特別會議	<p>香港電燈有限公司就“2021年電費檢討”提供的電腦投影片簡介資料 (立法會CB(4)84/20-21(01)號文件)</p> <p>中華電力有限公司就“2021年電費檢討”提供的電腦投影片簡介資料 (立法會CB(4)84/20-21(02)號文件)</p> <p>香港電燈有限公司提供的補充資料 (立法會CB(4)84/20-21(03)號文件)</p> <p>中華電力有限公司提供的補充資料 (立法會CB(4)84/20-21(04)號文件)</p> <p>政府當局提供的跟進文件 (立法會CB(4)272/20-21(01)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會CB(4)398/20-21號文件)</p>
2021年 4月13日	財委會審核 2021-2022年度 開支預算的 特別會議	<p>議員提出的書面問題及政府當局的 答覆 (答覆編號：ENB067)</p>
2022年 11月22日	環境事務委員會 會議	<p>香港電燈有限公司提供的電腦投影片簡介資料 (立法會CB(1)781/2022(04)號文件)</p> <p>中華電力有限公司提供的電腦投影片簡介資料 (立法會CB(1)781/2022(05)號文件)</p> <p>香港電燈有限公司提供的補充資料 (立法會CB(1)781/2022(06)號文件)</p> <p>中華電力有限公司提供的補充資料 (立法會CB(1)781/2022(07)號文件)</p>

日期	事項	文件
		<p>立法會秘書處就“與兩間電力公司進行的周年電費檢討”擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)781/2022(08)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)922/2022號文件)</p>
2023年 3月27日	環境事務委員會 會議	<p>政府當局就“兩間電力公司的燃料價條款收費的概況”提交的文件 (立法會 CB(1)236/2023(03)號文件)</p> <p>立法會秘書處就“兩間電力公司的燃料價條款收費”擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)236/2023(04)號文件)</p>
2023年 4月13日	財委會審核 2023-2024年度 開支預算的 特別會議	<p>議員提出的書面問題及政府當局的答覆 (答覆編號：EEB(E)120、122、147及 148)</p>

相關立法會質詢的超連結：

日期	立法會質詢
2019年10月23日	就發電燃料組合提出的 立法會質詢 (口頭)
2020年5月6日	就發電燃料組合提出的 立法會質詢 (書面)
2022年11月2日	就減輕市民和中小企業的電費負擔提出的 立法會質詢 (口頭)
2022年12月14日	就電費調整提出的 立法會質詢 (書面)
2023年2月8日	就減輕市民的經濟負擔提出的 立法會質詢 (口頭)
2023年3月15日	就採用潔淨能源發電提出的 立法會質詢 (口頭)