

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1046/2023(05)號文件

檔號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2023年11月28日舉行的會議

關於兩間電力公司的《管制計劃協議》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”)(即香港電燈有限公司和港燈電力投資有限公司(統稱“港燈”),以及中華電力有限公司和青山發電有限公司(統稱“中電”))的《管制計劃協議》的背景資料,並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。¹

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

¹ 當局與兩電簽訂的《管制計劃協議》全文見環境及生態局網站。

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。兩電會透過燃料價格調整條款帳調整燃料價條款收費，向客戶收取實際燃料成本與基本燃料成本之間的差額。²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，³以及准許回報率等因素。

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，主要條款包括與准許回報、⁴電費、電費穩定基金、推廣能源效益和節約能源及可再生能源、客戶表現獎罰機制、處理過剩發電容量機制、資料透明度及五年發展計劃有關的條款。

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，涵蓋兩電所有用作發電的燃料。在周年電費檢討時，當局會與兩電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)，釐定燃料價條款收費率。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(“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燃料價格的短期影響。

² 燃料價格調整條款帳是兩電所設的帳目。透過該等帳目，基本燃料成本(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。

³ 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。

⁴ 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。

議員提出的主要意見和關注

7. 相關事務委員會曾討論與《管制計劃協議》、周年電費檢討及發電燃料組合有關的事宜。⁵議員近年審核開支預算期間，曾提出有關事宜。議員提出的主要意見和關注綜述於下文各段。

控制電費加幅的措施

8. 議員認為，政府應更積極控制電費加幅及減輕市民的財政負擔。部分議員建議政府和兩電應：

- (a) 在《管制計劃協議》下引入新機制，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) 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，以更有效地控制電費加幅，並彰顯兩電致力承擔企業社會責任。舉例而言，燃料價格風險可由政府、兩電和電力用戶共同承擔；
- (c) 當局應加強監管兩電的營運開支並提高其透明度，以更有效地確保兩電會在符合客戶最大利益的情況下嚴格控制成本，而基本電費中營運開支部分每年的調整上限，應定於與市場指數掛鈎的某比率；及
- (d) 考慮引入峰谷電價政策。在此政策下，電費率會隨每日不同時段而有所不同。

⁵ 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。

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，應在下一個規管期作出。政府當局會研究是否有需要修訂規管制度，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；
- (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，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；
- (e) 當局會探討引入峰谷電價政策的可行性和可行的落實方案；及
- (f) 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连接。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。

電力公司的燃料採購

10. 議員促請政府當局確保電力公司以盡可能最低的價格採購天然氣及其他燃料。議員亦建議兩電制訂應變計劃，以防止因外部因素造成的燃料供應中斷。另一些議員質疑，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”。

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. 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。展望未來，當局會要求兩電進一步增加採購燃料的渠道，以期以更具競爭力的價格購入燃料。政府當局亦會探討提高兩電燃料採購和燃料調整費做法及會計方式的透明度等的措施。

准許回報

14. 部分議員認為，鑒於《管制計劃協議》已大大降低兩電的投資和營運風險，電力公司賺取其固定資產平均淨值總額的8%的准許回報率訂得過高。這些議員要求當局檢視其計算

方式，以更有效地保障公眾利益。亦有建議指兩電應撥出部分利潤設立紓緩基金，在燃料價格飆升的情況下，以這些基金抵銷電費增幅。

15. 另一些議員評論指，兩電的服務表現大致令人滿意。兩電按固定資產平均淨值獲取准許回報屬有理可據，原因是此安排可鼓勵兩電作出足夠投資，以確保服務可靠並達致環保目標。此外，與其他一些先進經濟體相比，香港的電價壓力仍處於可控範圍。議員察悉，兩電的股東會承擔兩電為固定資產籌措資金而安排的借入資本的利息，方式是在兩電的准許回報中扣除有關利息，而所扣除的年利率上限為7%，超過上限的利息會向客戶收取。他們要求當局解釋此安排。

16. 政府當局表示：

- (a) 固定資產平均淨值涵蓋發電系統、輸配電系統及顧客與企業服務發展項目的資本開支，前提是這些開支與電力有關。若發電容量過剩，在計算准許回報時，會把相關設備的成本從固定資產平均淨值剔除。政府當局在進行《管制計劃協議》的中期檢討時，會研究是否有需要調整固定資產平均淨值的涵蓋範圍和相關參數；及
- (b) 現行《管制計劃協議》生效以來，兩電的電力客戶並未曾需要承擔兩電為固定資產籌措資金而安排的借入資本的利息。政府當局會檢視現時兩電就借貸開支所承擔的最高利率，以減低電力客戶就兩電融資方面所承擔的風險。

環境事務委員會通過的議案

17. 環境事務委員會（“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，⁶兩電亦應考慮社會和經濟實際情況而調整利潤空間。

⁶ 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。

18. 事務委員會於2023年5月22日通過一項議案，要求政府當局完善兩電《管制計劃協議》中的內容，以更切合現時社會的需要。⁷

立法會質詢

19. 議員近年在多次立法會會議上提出有關電費、發電燃料組合和《管制計劃協議》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

20. 在2023年11月28日的會議上，政府當局和兩電將與事務委員會討論有關《管制計劃協議》的事宜。

相關文件

21. 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11月24日

⁷ 政府當局就兩項議案所作的書面回應載於附錄2。

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

兩家電力公司的《管制計劃協議》

相關文件一覽表

委員會	會議日期	文件
經濟發展 事務委員會 及環境事務 委員會	2017年4月29日	議程 第II項:兩家電力公司的新《管制計劃協議》 會議紀要
經濟發展 事務委員會	2018年7月4日	議程 第I項:兩間電力公司2018至2023年發展計劃及2019年電費檢討 會議紀要
	2020年11月10日	議程 第I項:與兩間電力公司進行的周年電費檢討 跟進文件 會議紀要
	2019年12月10日	議程 第V項:2020年電費檢討和非住宅用戶電費補貼 會議紀要
財經事務 委員會	2019年11月4日	議程 VI項:電費補貼 會議紀要
環境事務 委員會	2022年11月22日	議程 第IV項:與兩間電力公司進行的周年電費檢討 會議紀要 議案 政府當局就議案所作的回應

委員會	會議日期	文件
	2023年3月27日	議程 第III項:兩間電力公司匯報每月燃料調整費機制下燃料價條款收費的最新情況 會議紀要
	2023年5月22日	議程 第III項:2023年與兩家電力公司的《管制計劃協議》的中期檢討 會議紀要 跟進行動一覽表 政府當局的回應 議案 政府當局就議案所作的回應
	2023年6月26日	議程 第III項:2023年4月19日香港電燈有限公司港島部分地區供電事故 會議紀要
財務委員會	2020年4月6日	政府當局對議員就2020-2021年度開支預算提出的初步問題的書面答覆 (答覆編號：ENB159、170及211)
	2021年4月13日	政府當局對議員就2021-2022年度開支預算提出的初步問題的書面答覆 (答覆編號：ENB067及188)
	2023年4月13日	政府當局對議員就2023-2024年度開支預算提出的初步問題的書面答覆 (答覆編號EEB(E)：120、122、130、147、148及173)

立法會會議	文件
2019年10月23日	第6項質詢 :未來發電燃料組合
2020年5月6日	第1項質詢 :發電燃料組合
2022年11月2日	第6項質詢 :減輕市民和中小企業的電費負擔
2022年12月14日	第12項質詢 :電費調整
2023年2月8日	第1項質詢 :減輕市民的經濟負擔
2023年3月15日	第4項質詢 :採用潔淨能源發電
2023年6月7日	第6項質詢 :政府與兩電簽訂的《管制計劃協議》
	第20項質詢 :兩電的供電事故