

# 政府帳目委員會

就  
審計署署長  
第33A號  
衡工量值式  
審計報告書  
提交的報告書

以及就  
審計署署長  
第32號  
衡工量值式  
審計報告書  
提交的補充報告書

1999年12月

政府帳目委員會第33A號報告書

政府帳目委員會  
就審計署署長  
第33A號  
衡工量值式  
審計報告書  
提交的報告書

以及就  
審計署署長  
第32號  
衡工量值式  
審計報告書  
提交的補充報告書

1999年12月

政府帳目委員會第33A號報告書

# 目錄

	頁數
<b>I. 引言</b>	
1. 政府帳目委員會的成立	1
2. 委員會的成員	1
<b>II. 程序</b>	
1. 委員會的程序	2
2.- 3. 委員會的報告書	2-3
4. 政府的回應	3
<b>III. 政府帳目委員會就審計署署長第32號衡工量值式審計報告書提交的報告書</b>	
1. 提交報告書	4
2. 政府覆文	4
<b>IV. 委員會的研究工作</b>	
1. 研究審計署署長提交的報告書	5
2. 會議	5
3.- 4. 報告書的編排	5
5. 鳴謝	5

## 目錄

	頁數
<b>V. 章節</b>	
<u>就審計署署長第32號報告書提交的補充報告書</u>	
1. 政府對電力供應公司的監察	6-56
<u>就審計署署長第33A號報告書提交的報告書</u>	
2. 公元二零零零年數位問題的跟進審查	57-67
<b>委員會主席、副主席及各委員署名</b>	<b>68</b>
<b>經政府帳目委員會研議的審計署署長第32及33A號報告書 內章節</b>	<b>69</b>

## 目錄

	頁數
<b>附錄1</b> 《香港特別行政區立法會議事規則》	70-71
<b>附錄2</b> 1998年2月11日臨時立法會會議上政府帳目委員會主席提交臨時立法會的文件：《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》	72-73
<b>附錄3</b> 出席委員會聆訊的主要證人	74-75
<b><u>有關政府對電力供應公司的監察的附錄</u></b>	
<b>附錄4</b> 經濟局局長1999年5月15日的來函	76-88
<b>附錄5</b> 政府經濟顧問1999年5月13日的來函	89-95
<b>附錄6</b> 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部擬備的“製造業於80年代及90年代初期遷離香港”的資料摘要	96-114
<b>附錄7</b> 政府經濟顧問1999年6月4日的來函	115-116
<b>附錄8</b> 中華電力有限公司商務經理1999年6月4日的來函	117-128
<b>附錄9</b> 經濟局局長1999年6月7日的來函	129-134
<b>附錄10</b> 審計署署長1999年6月30日的來函	135-166
<b>附錄11</b> 題為“製造業客戶用電需求預測是構成預測偏差的主要原因”的圖表	167
<b>附錄12</b> 經濟局局長1999年9月30日的來函	168-177
<b>附錄13</b> 審計署署長1999年6月9日的來函	178-182
<b>附錄14</b> 中華電力有限公司商務經理1999年5月12日的來函	183-190
<b>附錄15</b> 審計署署長1999年5月14日的來函	191-196
<b>附錄16</b> 審計署署長1999年6月2日的來函	197-198

## 目錄

	頁數
<b>附錄17</b> 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部擬備的“中華電力龍鼓灘工程：政府對電力供應公司的監察”的研究報告(RP15/98-99)	199-240
<b>附錄18</b> 政府經濟顧問1999年9月30日的來函	241-253
<b>附錄19</b> 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部主管1999年10月2日的便箋	254-257
<b>附錄20</b> 審計署署長1999年10月22日的來函	258-264
<b>附錄21</b> 經濟局局長1999年10月2日的來函	265-266
<b>附錄22</b> 政務司司長1999年10月13日的來函	267-319
<b>附錄23</b> 中華電力有限公司常務董事1999年10月13日的來函	320-324
<b>附錄24</b> 中華電力有限公司常務董事1999年10月13日的來函	325-329
<b>附錄25</b> 審計署署長1999年10月13日的來函	330-344
<b>附錄26</b> 審計署署長1999年10月20日的來函	345-346
<b>附錄27</b> 政務司司長1999年11月5日的來函	347-348
<b><u>有關公元二零零零年數位問題的跟進審查的附錄</u></b>	
<b>附錄28</b> 資訊科技及廣播局局長1999年10月26日的來函	349-356
<b>附錄29</b> 資訊科技及廣播局局長1999年10月26日的來函	357-416
<b>附錄30</b> 各事務委員會討論公元2000年數位問題的會議一覽表	417-418

## I. 引　　言

---

**政府帳目委員會的成立**　政府帳目委員會根據《香港特別行政區立法會議事規則》第72條的規定成立，這些規定載於本報告書**附錄1**。

**2. 委員會的成員**　立法會主席根據《立法會議事規則》第72(3)條任命下列議員為委員會成員：

**主席**　　：李家祥議員, JP

**副主席**　：李華明議員, JP

**委員**　　：朱幼麟議員  
吳亮星議員  
梁劉柔芬議員, JP  
劉江華議員  
劉慧卿議員, JP

**秘書**　　：林葉慕菲女士

**法律顧問**：馬耀添先生, JP

## II. 程序

---

**委員會的程序** 委員會根據《立法會議事規則》第72條決定的行事方式及程序如下：

- (a) 根據《立法會議事規則》第72條被傳召出席委員會會議的官員，通常應為審計署署長在其報告書裏提及的收支總目的管制人員；如果有關問題影響一個或以上的收支總目，或涉及政策或原則問題，則應傳召政府總部的有關政策局局長或其他適當人員。到委員會席前應訊，應是被傳召官員的個人責任。雖然他可以由屬員陪同出席，協助解釋細節，但委員會要求提出的資料、紀錄或文件，均應由他單獨負責；
- (b) 如果審計署署長的政府帳目審計報告書所提及的任何事項與政府補助機構的事務有關，則到委員會席前應訊的人士通常應為管制補助費撥款的人員。如傳召補助機構的代表有助審議，則委員會亦可傳召該代表出席；
- (c) 管制人員或其他人士向委員會提供資料或解釋時，委員會會要求審計署署長及庫務局局長協助；
- (d) 委員會在報告書內提及不屬於政府及補助機構的任何人士或機構前，須先行聽取這些人士或機構的陳辭；
- (e) 委員會通常不應單憑審計署署長報告書所述而就某一事項提出建議；
- (f) 委員會不應容許管制人員以書面作證，但作為親身到委員會席前應訊的附加資料，則屬例外；及
- (g) 委員會應不時與審計署署長進行非正式磋商，向署長建議甚麼地方可進行有收穫的衡工量值研究。

**2. 委員會的報告書** 本報告書對應於1999年10月13日提交立法會的審計署署長第33A號衡工量值式審計報告書。審計署署長是根據1998年2月11日提交臨時立法會的《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》文件所列的準則及程序進行衡工量值式審計。該份文件載於**附錄2**。

## 程 序

---

3. 本報告書亦載有政府帳目委員會就1999年4月21日提交立法會的審計署署長第32號衡工量值式審計報告書第5章而提交的補充報告書。委員會已於1999年7月7日將第32號報告書提交立法會。

4. **政府的回應** 政府對委員會報告書的回應，載於政府覆文內。在該覆文內，政府就委員會的結論及建議提出意見，並就委員會或審計署署長指出的不合規則事宜，提出糾正方法；如有需要，更解釋政府不擬採取行動的理由。政府已表示會在本委員會的報告書提交立法會後3個月內，向該會呈交覆文。

### III. 政府帳目委員會就審計署署長 第32號衡工量值式審計報告書 提交的報告書

---

**提交報告書** 審計署署長第32號衡工量值式審計報告書，已於1999年4月21日提交立法會。委員會隨後撰寫的報告書(第32號報告書)，亦已於1999年7月7日提交立法會，因此符合《立法會議事規則》第72條的規定，在審計署署長提交報告書後3個月內，將其報告書提交立法會。

**2. 政府覆文** 回應委員會第32號報告書的政府覆文，已於1999年10月13日提交立法會。委員會將於下一份報告書內論述該覆文所引起的事宜。

## IV. 委員會的研究工作

---

**研究審計署署長在1999年10月13日提交立法會的報告書** 一如往年，委員會認為不必深入調查審計署署長報告書所提出的每個事項。因此，委員會只要求政府當局就審計署署長第33A號報告書內提出的若干事項作出澄清。政府當局所作回覆已納入本報告書內。

**2. 會議** 委員會先後召開了23次會議，其中3次為公開聆訊。在公開聆訊中，委員會聆聽了23名證人，包括兩名政策局局長的證供。證人的名單載於本報告書**附錄3**。

**3. 報告書的編排** 出席委員會聆訊的證人所作的證供，以及委員會根據這些證供及研究審計署署長報告書有關章節後所作出的結論和建議，分別載於下文第1及2章。

**4.** 委員會公開聆訊過程的逐字記錄本將存放於立法會圖書館，供市民查閱。

**5. 鳴謝** 委員會衷心感謝所有應邀出席作證的人士，他們都採取非常合作的態度；同時，亦很多謝庫務局局長、委員會法律顧問和秘書，他們一直從旁給予協助，提供有建設性的意見。此外，審計署署長在編寫其報告書時，採用了客觀而專業的手法，委員會深表謝意；署長及其屬下人員更在整個研議期間為委員會提供不少協助，委員會在此一併致謝。

# 第1章

## 政府對電力供應公司的監察

---

### 第I部分：引言

據審計署署長報告書第1.1至1.8段所載，政府對電力供應的整體責任，在於確保消費者能以合理價格獲得可靠的供電服務。政府利用管制計劃協議來監察電力供應公司的表現，以確保主要固定資產的投資正確有據，電費率合理。管制計劃協議提供基準，以釐定電力供應公司的准許利潤和利潤淨額。准許利潤與其固定資產平均淨值成正比。准許利潤旨在確保電力供應公司有充分的鼓勵，投資於固定資產，從而維持可靠的電力供應。

**2.** 管制計劃協議為期15年。與中華電力有限公司(CL Power Hong Kong Limited)(即審計署署長報告書所指的A公司，在1999年3月5日前該公司的英文名稱為China Light & Power Company, Limited)簽訂的現行管制計劃協議，有效期由1993年10月至2008年9月；而與香港電燈有限公司(即審計署署長報告書所指的B公司)簽訂的現行管制計劃協議，有效期則由1994年1月至2008年12月。管制計劃協議規定，在該協議生效後的第5年和第10年，必須進行中期檢討。在進行中期檢討時，政府和電力供應公司均可要求對管制計劃協議作出修訂。

**3.** 據審計署署長報告書第5.5段所載，發電能量水平是電力供應公司和用戶都關注的重要問題。在管制計劃協議下，電力供應公司須獲取充足的發電能量，以提供可靠的電力供應，而用戶則須支付電費，以承擔獲取發電能量的費用。在批准電力供應公司的發展計劃時，政府首要的考慮是確保該公司的發電能量足以應付預測的電力需求，以維持可靠的電力供應。如果實際需求遠比預測需求為低，發電能量便會過剩，而用戶便須承擔發電能量過剩所招致的費用。

**4.** 委員會察悉審計署進行了一項審查，研究政府能否有效達致其監察電力供應公司表現的目標，尤其是確保電力供應公司以合理價格提供可靠而有效率的供電服務此項主要目標。該項審查包括下列範疇：

—— 政府是否有效履行其監察職能，尤其是監察中華電力有限公司(中電)的龍鼓灘計劃；及

—— 在現時的中期檢討中，政府是否有任何事宜應與電力供應公司磋商，以便對管制計劃協議作出必要的修訂。

## 政府對電力供應公司的監察

---

**5.** 委員會曾於1999年5月4日、5月20日及10月4日舉行了3次公開聆訊，以聽取政府當局及電力供應公司就審計署署長的審計結果及意見進一步作供。

**6.** 以下段落分為4部分。第II部分載有在1999年5月4日及5月20日的公開聆訊上錄取的證供，以及在聆訊後呈交委員會的書面證據。第III部分簡述立法會秘書處資料研究及圖書館服務部擬備的“中華電力龍鼓灘工程：政府對電力供應公司的監察”報告及政府當局提出的意見。第IV部分載有在1999年10月4日的第3次公開聆訊上錄取的證供，以及政府當局及中電在聆訊後呈交的書面證據。第V部分則載述委員會作出的結論及建議。

## 政府對電力供應公司的監察

---

第II部分：在1999年5月4日及5月20日的公開聆訊上錄取的證供

### 與電力供應公司簽訂管制計劃協議的補充協議

7. 委員會察悉，審計署署長報告書第5.13段載有下列建議：

- 應修訂中電及香港電燈有限公司(港燈)的管制計劃協議，在計算准許利潤時，把過剩發電能量從固定資產平均淨值中剔除；及
- 應修訂港燈的管制計劃協議，使該公司的審計檢討範圍亦包括檢討燃油、主要設備和服務的採購政策、程序及做法。

8. 鑑於政府當局即將與中電及港燈簽訂兩份管制計劃協議的補充協議，委員會詢問政府當局在訂定補充協議時，有否考慮到審計署的建議，而建議的修訂又會否令電費降低，從而使用戶受惠。

9. **署理經濟局局長關錫寧女士<sup>1</sup>**在1999年5月4日的公開聆訊上表示：

- 政府當局已注意到審計署的建議及較早前立法會議員提出的關注事項。在進行管制計劃協議的中期檢討期間，政府當局採取主動的立場，與電力供應公司磋商。有關各方已達成協議，而補充協議將於一星期內簽訂；
- 對管制計劃協議作出的改善之一，是如將來已獲政府批准的新發電機組在啟用後發現導致發電能量過剩，在計算准許利潤時，會把有關固定資產的部分剔除；及
- 與港燈簽訂的管制計劃協議亦已作出修訂，把燃油、主要設備和服務的採購政策、程序及做法納入其中。

10. 委員會詢問，補充協議會否包括龍鼓灘發電廠第7及第8發電機組，而中電在2008年前(即在現行的管制計劃協議有效期間)會否發展其他新的發電機組。**署理經濟局局長**表示，與中電簽訂的補充協議：

---

註<sup>1</sup>：關錫寧女士亦曾以經濟局副局長的身份出席1999年5月20日的第2次公開聆訊及1999年10月4日的第3次公開聆訊。

## 政府對電力供應公司的監察

---

—— 只適用於在龍鼓灘發電廠第7及第8發電機組裝置後需要增加的發電能量，因為已為該兩個發電機組另訂延遲啟用的協議；及

—— 亦包括為現有發電機組增加發電能量。

**11.** **經濟局首席助理局長(財務監察)李國楚先生**補充，政府與中電同意在1999年最後一季，檢討是否有必要把第7及第8發電機組投產啟用。

**12.** **經濟局局長葉澍堃先生**於1999年5月15日來函(**附錄4**)，向委員會提供了下列文件：

—— 關於中電1992年財務計劃顧問研究的摘要(日期為1992年12月)；

—— 於1999年5月6日發出關於電力供應公司的管制計劃協議1997至98年度中期檢討的立法會參考資料摘要；

—— 與中電及港燈訂立有關管制計劃協議的補充協議；及

—— 公布補充協議的1999年5月6日政府新聞公報。

### 預測差異及過剩發電能量

**13.** 根據政府公布的補充協議，管制計劃協議的修訂包括調低從用戶按金未來增長額購置的固定資產所取得的回報率、計算利潤時把過剩發電能量剔除、延長資產的使用期、加入涉及用電需求管理及對環境的責任，這些修訂長遠上會為電力用戶帶來經濟利益。預計至2008年累計可節省的電費約為11億元。鑑於審計署署長報告書表3顯示在1992至1997年中電的電力預測最高需求量和實際最高需求量出現差異，委員會就此詢問，可否採用計算累計節省電費的相同方法，來推算在1992至1997年期間因發電能量過剩而向用戶多收的電費數額。

**14.** 在1999年5月4日的公開聆訊上，**署理經濟局局長及經濟局首席助理局長(財務監察)**表示：

## 政府對電力供應公司的監察

---

- 根據現行的管制計劃協議，電力供應公司獲准取得與其實際資本投資成正比的某個水平的利潤。但究竟發電能量有否過剩，以及用戶有否被多收費用，卻難以確定，因為任何估計都只是根據過往的預測而作出；
- 可節省電費達11億元之數，只是電力供應公司根據管制計劃協議的修訂而作出的估計。節省額要在補充協議落實執行後才可取得；及
- 目前已設立一個機制，用以斷定發電能量有否過剩。如日後出現發電能量過剩的情況，在計算准許利潤時，會把有關固定資產的部分剔除。

### 15. 中華電力有限公司常務董事白禮善先生告知委員會：

- 中電原先計劃在龍鼓灘安裝兩個燃氣發電機組，另外兩個機組在青衣安裝。經再作分析後，這項計劃有所更改。所有新的發電機組會在龍鼓灘安裝，而在青衣的舊發電機組會停止使用；
- 中電在1992年簽訂龍鼓灘發電機組及所有相關氣體基建設施的合約時，是本著真誠行事。但自那時起，本港製造業開始大量遷移，特別是北移到內地，以致售電量較預測的為低。中電與政府多年來緊密合作，逐步把發電機組延遲投產啟用。最近延遲啟用的是第7及第8發電機組。中電會在1999年第4季與經濟局商討，以確定這兩個機組最終的情況；
- 至於售電量偏低一事，中電在1992至1999年期間已把資本開支減少超過140億元，佔1992年財務計劃總資本開支的24%。該公司亦很積極控制營運開支，在同一期間已節省50億元，相當於預測營運開支的24%。這些措施可減低用戶須繳交的電費；及
- 從上述可見，中電一直嘗試透過延遲龍鼓灘發電機組的啟用時間，以及推行促進效率和加強成本控制的內部措施，以照顧用戶的需要。

## 政府對電力供應公司的監察

---

16. 委員會提到審計署署長報告書表3時詢問，在1992至1997年期間電力的實際最高需求量與預測最高需求量持續出現差異，是否中電作出的預測失準所致，而這正反映了政府未能有效發揮監察作用。**署理經濟局局長**在1999年5月4日的公開聆訊上表示：

- 任何預測都不能保證與實際情況沒有差異。在預測時可以做的是考慮所有相關因素，盡可能作出最恰當的評估；
- 經濟局曾延聘顧問評估電力供應公司的預測，而財經事務局經濟分析部亦作出獨立的預測，以複核電力供應公司的預測。根據當時可供參考的評估結果，那些預測被認為是合理的。由於現時可獲得實際售電量的數字，因此便可確定預測最高需求量及實際最高需求量之間的差異；及
- 備用量偏高並不是原來用意，出現差異是由於預測不大準確所致。

17. 委員會詢問中電對80年代末期及90年代初期的經濟環境所作評估是否準確，**中華電力有限公司總規劃經理潘瑞祥博士**回答時表示：

- 中電的1992年發展計劃及財務計劃是根據1991年底作出的預測而擬訂。由於經濟環境不斷轉變，該公司在作出預測時遇到困難；
- 有關預測分為工業及非工業兩部分。在1992至1999年期間，非工業行業的預測售電量與實際售電量每年相差只有0.9%，而出現最大差異的是在工業方面；
- 在1991年，對製造業的售電量在先前5年每年平均增長率為3.6%。由於香港在1989年後經濟逆轉，而製造商開始把製造工序遷移到內地，中電作出一個大膽的預測，把每年增長率調整至0.9%。但結果每年實際增長率卻是-4.8%；及
- 事實上困難在於有關預測是在增長高峰期作出，而未來的增長率卻未明朗。這相當於在1997年7月至8月間就恒生指數作出預測。事後回顧，當然我們可隨便說句：當時其實可以做得好一點。但考慮到當時可掌握的資料，無論採用甚麼方法，都無法預測經濟環境的變化。

## 政府對電力供應公司的監察

---

18. 政府經濟顧問鄧廣堯先生亦表示：

- 在1987至1992年期間，工廠數目每年平均增長率為-3%，而在1993至1998年期間則為-9%；
- 在1987至1992年期間，製造業僱員人數每年平均增長率為-7.8%，而在1993至1998年期間則為-12.4%；及
- 上述數字顯示，自80年代末期以來製造業開始出現負增長，而由1993年開始，下跌幅度加劇。

19. 委員會察悉，審計署署長報告書第2.15及2.18段載述：

- 在1989至1991年期間，電力實際最高需求量每年增長率已下跌，1989、1990及1991各年的每年增長率分別為8.3%、4.3%及3%；
- 預測1992至1994年期間電力最高需求量的每年增長率，1992年為8.6%、1993年為8.3%，1994年為8.1%；及
- 預測1992至1997年期間對製造業的售電量會以平均每年0.8%的幅度增加。不過，在同一期間，對製造業的售電量卻以每年平均5%的幅度下跌。

基於以上所述，委員會詢問：

- 在擬訂1992年發展計劃時，有否考慮在1989至1991年期間有關電力實際最高需求量的數字；
- 為何在電力需求明顯下跌的趨勢下，1992至1994年期間的需求預測仍維持在偏高水平；及
- 政府當局在1992年12月向行政局提交其就1992年發展計劃作出的建議時，有否查核過往的紀錄及數字。

## 政府對電力供應公司的監察

---

**20. 政府經濟顧問指出：**

- 在80年代及90年代初期，經濟表現起落甚大。起落越大，便越難預測電力最高需求量，而這對決定何時要增加發電能量，卻是關鍵因素；
- 在任何預測中，特別是有關公用事業長期規劃的預測，不應只留意先前數年的數據，而應採用較長遠的看法。中電、經濟分析部及政府顧問所參照的期間，是由80年代初期開始的一段較長時間；
- 雖然有關數字顯示，1990年及1991年的電力需求減少，但應注意一點，就是在1989至1990年度，有若干經濟因素導致香港經濟增長放緩。在1990至1991年期間，經濟雖然復甦，但表現依然十分反覆。在作出預測時，可取的做法是不要過分偏重短期的經濟波動；
- 經濟分析部與中電兩者對電力最高需求量的預測有差異。中電採用遞減的負荷因數作出預測，而經濟分析部則以平穩的負荷因數為依據。由於實際負荷因數最終出現上升趨勢，中電預測的最高需求量與實際最高需求量相差幅度，因而較經濟分析部的差幅為大；及
- 製造業於80年代開始向外遷移，但到90年代初期，仍在初步階段。雖然在1989年本港前景出現一些不明朗因素，但在1989至1991年期間，情況總算穩定下來。儘管有這些短期波動，經濟分析部認為，電力的銷售量會趨於穩定，而且預期不會出現大幅下跌的情況。

**21.** 在委員會的要求下，政府經濟顧問提供更多資料，講述製造業在80年代及90年代遷離香港的情況，以及經濟分析部對1989至1991年期間經濟情況的分析。**政府經濟顧問**在1999年5月13日的來函(**附錄5**)中指出：

- 製造業機構的數目在1990年及1991年分別減少2.1%及4.9%，跌幅尚算溫和。在1992年及其後跌幅擴大，1992至1998年的每年跌幅均超過9%。在90年代開始時，製造業的就業人數加速下跌，主要因為製造工序由香港遷移內地。

## 政府對電力供應公司的監察

---

不過，當時實不容易斷定，在1992年以後會有如此多廠家把工序遷移至內地；

- 工業生產指數及本地產品出口量在1993年後才顯著下跌。在1992至1998年期間平均每年的下跌幅度仍屬溫和，分別為2.2%及3.3%。工業遷移對本港工業生產水平所造成的沉重影響，在90年代最初數年後才變得較為明顯；
- 中電的工業用電銷售量在1992年及其後才出現顯著下跌趨勢。在1992至1998年期間，平均每年的跌幅為3.7%；
- 製造業機構數目和僱員人數、工業產量及本地產品出口量均頗為波動，尤以1985至1991年為然。雖然在1989至1991年期間，本港的製造行業或已出現若干放緩跡象，但當時實難以把這個現象純粹歸因於其後才變得明顯的工業外遷潮，因為在該段期間還有其他經濟因素，包括香港經濟增長放緩、內地進行宏觀經濟調控、在90年代初期爆發海灣戰爭，以及美國經濟亦出現不景氣；
- 就用於規劃建設大型電力供應設施的長期電力需求預測推算來說，主要根據在1989至1991年3年間的數字來推斷在1991年往後8年的情況，並非十分審慎的做法，因為在該3年間的數字受到多種特別情況影響；及
- 在1992年春天，鄧小平先生巡視廣東省時提出要加快發展經濟，對後來內地進一步開放形成了強大推動力，香港製造業自1992年以來大量北移，與此有莫大關係。政府於1992年年初進行預測工作時，這個發展情況仍未出現。

**22.** 委員會在1999年5月20日的第2次公開聆訊中進一步討論所提出的各項事宜。立法會秘書處資料研究及圖書館服務部擬備了一份有關“製造業於80年代及90年代初期遷離香港”的資料摘要(資料摘要) (**附錄6**)，委員會從該份資料摘要中得悉，由80年代後期開始，中電已預測製造業的電力需求會下降，這可從中電下列年報摘錄中得知：

- “但對製造業之售電量則只稍增加4.4%，可見年內製造業增長經已放緩。”(中電1988年度年報)；

## 政府對電力供應公司的監察

---

- “但製造行業繼續放緩，致使對該行業之售電量增長率降為1.7%。”(中電1989年度年報)；及
- “對製造業的售電減少1.6%，這是由於貿易環境困難和該行業續有遷入華南地區。”(中電1990年度年報)。

委員會亦從資料摘要表1及表2得悉，自1989年以來，製造業機構和僱員的每年平均數目均持續下跌。據第3.10至3.13段所述，此趨勢亦顯而易見。資料摘要表6又顯示，自1987年以來，中電對製造業的售電量增長率持續下跌，而以1992至1995年的跌幅最大：1992年為-3.5%、1993年及1994年均為-4%，而1995年則為-5.6%。委員會亦從資料摘要第4.6至4.14段知悉，當時的立法局議員對80年代中期以來發電能量過剩的問題，一直表示關注。

**23. 基於以上所述，委員會詢問：**

- 中電為何即使知道工業界的電力需求下降，卻依然預測電力需求會上升，並在1992年發展計劃中申請增加發電能量；及
- 政府當局為何對中電所作的預測並無提出質疑。

**24. 中華電力有限公司總規劃經理表示：**

- 在1987至1991年期間，工業界的電力需求實際平均增幅為3.6%。由於1991年及1992年的需求下降，中電把每年增長率下調至0.9%，而原先的預測則為約3%。與前數年比較，這個百分比已向下調整。但當時無人夠膽預測會出現4.8%或5%的負增長率；
- 儘管1991年及1992年的需求下降，但亦有跡象顯示電力需求會上升。首先，政府當時已決定增建工業邨，藉以穩定本港的工業發展。其次，紹榮鋼鐵公司有計劃擴展在屯門的廠房，並在廠內裝設新的電熔爐，雖然該公司最後把擴展計劃擱置；及
- 基於種種原因，本港製造業不但北移內地，更遷往東南亞其他地區。

## 政府對電力供應公司的監察

---

25. 中華電力有限公司集團公共事務經理麥黃小珍女士補充，在陳述有關事實及數字時，中電向來前後一致。中電在申請增加發電機組時已清楚指出，對工業的售電量每年增長率將由[1987至1991年]3.6%下跌至[1992至1999年]大約1%。

26. 政府經濟顧問亦表示：

- 與電力需求關連最大的一組數字，並非製造業的機構數目和僱員人數，而是工業生產指數及本地產品出口量。根據資料摘要圖6及8，1989至1991年期間的數字較為穩定。本地產品出口量及工業生產指數分別在1992年及1995年後顯著下跌；
- 經濟分析部亦有就同期的情況進行經濟分析，並確定了製造工序北移的趨勢。不過，這只是本港經濟的特色之一，還應考慮其他影響經濟的因素。一如他在1999年5月13日的函件中所述，這些因素包括1989年下半年本地經濟呆滯、1991年爆發海灣戰爭，以及差不多於同期出現的美國經濟衰退；及
- 雖然難以量化鄧小平先生於1992年春天巡視廣東省所產生的作用，但內地隨後明顯加快推行開放政策。

27. 中華電力有限公司經濟規劃經理劉智成先生指出：

- 製造業的電力需求一向波動甚大，因為需求量可受其他國家的經濟情況影響。在作出預測時，不能只依據時間趨勢模式或任何其他科學模式，亦應同時考慮當前情況及外在因素；及
- 除政府經濟顧問指出的各項因素外，還有其他兩項因素影響電力需求，包括本港在90年代初期的高通脹及高地價現象，促使製造工序加快北移。

28. 委員會提到經濟分析部評估中電對1992至1999年期間電力需求的預測時詢問，經濟分析部如何能在1992年預測對工業的售電量於1992至1997年期間，每年平均增長2.5%，而由於這數字高於中電所預測的0.9%，經濟分析部當時是否過份樂觀。政府經濟顧問表示：

## 政府對電力供應公司的監察

---

- 預測的增長率雖然並非負數，但已向下調整。事實上，經濟分析部在調整有關增長率時，已顧及對製造業的售電量下跌這項因素；及
- 經濟分析部在作出有關的預測時，已考慮到電力需求在一段頗長期間內的變動。電力需求每年平均增長率在1976至1981年為7.6%、1981至1991年為5%，而1976至1991年全期則為5.9%。這些數字顯示電力需求大幅增加。在1992年，增長率曾向下調整。1991至1995年的預測為2.5%，而1995至1999年的預測則為2.3%。

**29. 政府經濟顧問**在1999年6月4日的函件(**附錄7**)中補充，所用預測方法不同，以及中電對本地產品出口增長率估計較低，是經濟分析部及中電對工業用電銷售量所作預測出現差異的主要原因。

**30. 中華電力有限公司商務經理賀毅寧女士**在1999年6月4日的來函(**附錄8**)中，向委員會複述該公司在預測製造業電力需求的每年增長率為0.9%時曾考慮的各項因素，詳情如下：

- 中電在計量經濟模式中使用的因素，包括不同工業的出口數據、生產指數、人口、國內加工(以輸往國內的轉口代替)及新電熔爐的投產(特指金屬行業而言)；及
- 得出有關的初步結果後，再把所得結果與模式中未能充分顧及的其他特有趨勢及發展比照考慮，以計及其影響。1991年考慮的其中一項定性趨勢是政府的工業邨政策，包括建議中於1993年興建第3個新工業邨。最終採納的是經微調後得出的預測數字。

她亦在該函件指出：

- 中電預測的0.9%每年增長率，是調低了計量經濟模式預測所得每年增長率為2.2%的結果；
- 除紹榮鋼鐵公司外，1992至1998年期間各項增長預測，差不多全部大大低於先前的實際增長率(差幅達-1%至-7%)。對紹榮的售電量預測，是基於該公司計劃在屯門增建設有新電熔爐的廠房，用電量因而會有所提高；及

## 政府對電力供應公司的監察

---

—— 儘管上述估計甚為保守，但可惜製造業外遷步伐加快，情況加劇，以致1992至1998年期間製造業的電力需求每年實質下跌4.8%。

**31.** 委員會詢問政府當局在作出預測時曾考慮過哪些因素，**經濟局局長**在1999年5月20日的第2次公開聆訊中答稱：

—— 事後回顧，可能有人會說，那時作出的預測理應可以更準確一些。然而，當時的售電量雖有起落，但未有持續下跌的趨勢。與前一年比較，1991年的售電量更有增加，雖然增幅只有0.5%。其後，售電量則下跌了3.5%。當時，任何人均難以估計會否出現售電量持續下跌的趨勢。專家只能考慮當時可構成影響的因素，從而作出最準確的預測。政府當局已於1996年在一次立法局事務委員會會議上，向立法局議員清楚解釋有關情況；及

—— 對政府當局來說，最重要的是維持穩定而可靠的電力供應。政府當局有責任確保電力供應充足，能夠應付包括工商界在內的市民大眾的電力需求。

**32.** **經濟局局長**在1999年6月7日的函件(**附錄9**)中補充：

—— 在評估中電對1992至1999年期間電力需求所作的預測時，當時的經濟科(現稱“經濟局”)曾考慮賓士及雷奧顧問公司(即政府委聘的顧問公司)就中電負荷因數提出的意見，以及經濟分析部就中電供電範圍內的電力需求所作的獨立預測。當時集中研究的事項包括中電的本地售電量、負荷因數及最高需求量；

—— 中電於1991年告知經濟科，該公司在1992至1999年期間的售電量將持續增加，每年平均增幅為6.1%，與經濟分析部進行獨立預測所得的每年5.8%平均增幅相當接近；

—— 經濟分析部認為難以預測未來的負荷因數，並認為應要求賓士及雷奧顧問公司就這方面提供意見。為方便經濟分析部進行預測，當局假設中電在1992至1999年期間的負荷因數會保持穩定，並維持在1991年的56.2%水平。賓士及雷奧顧問公司其後表示，中電預測未來負荷因數將介乎55.3%至52.5%，該公司找不到任何理由質疑這項預測；

## 政府對電力供應公司的監察

---

- 鑑於中電在該段期間內的售電量預測及負荷因數預測均被視為合理，經濟科認為中電根據這兩項因素，對該段期間電力最高需求量作出的每年平均增幅預測亦屬合理；
- 根據當時的有關經濟數據，從眾多同時發生而對本地製造業造成影響的發展中，對製造業將生產活動遷移至內地的現象加以直接的量化，並不可能。在每一輪電力需求預測中使用的統計數據，實際上已顧及當時已經出現，但隨後在90年代數年間大幅加劇的遷移情況；及
- 對於已將業務遷移至內地的製造商，本港的土地及勞工成本與內地同類成本的差距，以及對這些成本造成影響的基本政策和制度，無疑是相關的考慮因素。多年來的有關經濟數據，已把這些因素帶來的影響反映出來。

**33.** 審計署署長陳彥達先生在1999年6月30日的函件(**附錄10**)中，就經濟局局長及中華電力有限公司商務經理提供的補充資料表達意見。關於中電在1999年5月4日公開聆訊中提交一份圖表(**附錄11**)，顯示對製造業的預測是導致預測出現差異的主要原因，審計署署長就此指出：

- 由於中電對售電量和負荷因數的預測均有欠準確，因此，中電把電力最高需求量出現的重大差異純粹歸咎於對製造業的售電量銳減，是不恰當的；及
- 中電所作陳述有誤導之嫌，因為預測差異總數包括其他重要組成部分，負荷因數的預測差異是其中之一，而該項差異較製造業的預測差異更大。

**34.** 審計署署長在同一函件中，亦就中電指製造業以始料不及速度遷離本港的說法發表意見。從有關意見得出的結論為：

- 中電預測在1992至1999年期間對製造業的售電量會有每年0.8%的平均增幅時，未有充分考慮所有有關的經濟指標；及
- 中電在1991年作出預測時，理應知道對製造業的售電量的增長趨勢已於1989年出現逆轉。

## 政府對電力供應公司的監察

---

35. 關於經濟局局長指中電的預測屬於合理的說法，審計署署長認為，中電就1992至1999年期間電力最高需求量作出的預測過分樂觀，而且與最佳配合綫有重大差異。因此，有關預測並不合理。

36. **經濟局局長**在1999年9月30日的函件(附錄12)中作出以下回應：

- 一項預測在進行預測時應否被視為合理，與該項預測在事後證實是否正確，是不同的兩回事……問題的關鍵是，政府當局根據當時所得的最佳資料而最終認為中電的預測亦屬合理，是否合理之舉，以及政府當局有否採取合理步驟複核中電所作的預測；
- 政府當局認為沒有理由把審計署的“最佳配合綫”視為一項基準，據以衡量中電及經濟分析部的預測和政府當局當時作出的評估；
- “最佳配合綫”的預測與中電和經濟分析部的預測一樣，較實際最高需求量為樂觀；及
- 對於實際最高需求量與審計署的“最佳配合綫”／中電的預測／經濟分析部的預測之間的不同差異，應予正確看待。一旦知道實際最高需求量，事後便能較易選出一個與實況最接近的預測結果，以及能夠得出該結果的預測方法。

### 中電就1999至2008年期間的電力需求作出的預測

37. 除了與電力供應公司達成的補充協議外，委員會亦要求取得更多資料，以了解在管制計劃協議餘下期間內(即截至2008年為止)的電力需求預測。**中華電力有限公司商務經理**表示，未來的電力需求預測載於該公司財務計劃內，並已提交經濟局。她對向外界披露有關資料稍有疑慮，因為這些資料屬商業上的敏感資料，會對該公司日後的股價或市場對股價的看法造成影響。

38. 委員會詢問現時是否有任何機制，規管公用事業公司披露商業上的敏感資料，以保障公眾利益。**經濟局局長**在1999年6月7日的函件(附錄9)中表示：

## 政府對電力供應公司的監察

---

- 根據財經事務局局長的意見，如有關公司的證券在香港聯合交易所有限公司(聯交所)上市，便須遵守有關向公眾股東及投資者披露“價格敏感資料”的一般規則；及
- 聯交所的《上市規則》是規管上市公司披露“價格敏感資料”的主要規則。《上市規則》訂明，倘發展計劃可能對任何上市證券的市場活動或價格造成重大影響，有關公司的董事須直接負責確保把這些資料絕對保密，直至作出正式公布為止。假如在任何時間內認為無法維持所需的保密程度，便須作出公布。這做法的目的是確保聯交所上市證券市場公平公正。

**39.** 鑑於中電對於公開有關1999至2008年期間電力需求預測的資料感到關注，委員會要求審計署署長審查由經濟局備存的有關資料，以評估所作預測是否合理。經審查中電採用的預測方法，以及1999年3月的《負荷預測報告》所載在主要預測情況下的各項重要假設後，**審計署署長**在1999年6月9日的函件(**附錄13**)中告知委員會：

- 中電就1999至2008年這段期間作出的預測合理，是該期間電力需求的中肯估計；及
- 在顧問的協助下，政府當局現正檢討中電就該段期間作出的電力需求預測及有關的財務計劃。檢討工作預計於1999年9月30日前完成。

**40.** **經濟局局長**於1999年11月中告知委員會，政府當局檢討中電對1999至2008年期間電力需求的預測及1999至2004年財務計劃的工作，仍在進行中。

### 預測方法

**41.** 委員會從審計署署長報告書第4.10及4.11段得悉，經濟分析部採用了不同的預測方法複核電力供應公司所作的預測。委員會亦得悉審計署在第3.7段表示，該署認為港燈對電力最高需求量及售電量的預測與實際數字之間的差異，屬可接受範圍內的差異。在此情況下，委員會詢問經濟分析部是否理應採取劃一方式，複核兩間電力供應公司所作的預測；為何港燈所作預測較中電的預測準確；以及中電是否採用了錯誤的預測方法。

## 政府對電力供應公司的監察

---

42. **政府經濟顧問**在1999年5月4日的公開聆訊上表示：

- 經濟分析部已採用相同模式，審核兩間電力供應公司以不同方法進行預測所得的結果，當中所依循的原則是必須充分利用所有數據；
- 經濟分析部在複核預測結果時，並非只是依循電力供應公司使用的方法，而是採用其認為最恰當的方法進行複核。此外，該部亦有採用其他方法複核本身作出的預測，並會在發現有任何變動時更新其分析。自1992年以來，經濟分析部已先後兩次更新其分析；及
- 關於港燈所作預測的準確性，要注意的一點是，港燈的供電對象主要是辦公室。港島區的工業用電需求不大，而辦公室數目的增長，多年來一直保持穩定。因此，港燈可較易作出更準確的預測。另一方面，向工業用戶供電，特別是在新界區及九龍某些舊區，向來是中電業務的主要部分。由於這些地區內不少工業機構已經北移，中電所面對的經營環境頗為特別。

43. **署理經濟局局長**亦表示，兩間電力供應公司負責提供可靠的電力供應。他們應自行決定以何種最恰當的方法進行預測。政府當局的角色是透過經濟分析部及政府委聘的顧問公司，評估電力供應公司的預測是否合理。

44. 關於經濟分析部採用的預測方法，**署理財經事務局局長黎高穎怡女士**表示：

- 經濟分析部的角色是為各政策局及政府部門提供專業服務。使用有關服務的部門可表明其屬意採用某種或多種方法，但經濟分析部亦會就採用有關方法是否恰當提供專業意見。經濟分析部亦樂意採用不同的方法，務求對所作預測進行最專業的評估；及
- 財經事務局會尊重經濟分析部提供的專業意見。

## 政府對電力供應公司的監察

---

45. 關於中電採用的預測方法，**中華電力有限公司商務經理**表示：

- 兩間聲譽昭著的顧問公司 Raytheon 及 Electric Power Research Institute 已於 1996 年詳細研究中電採用的預測方法，並證實從專業角度來看，在 1992 年預測中使用的方法、模式及假設相當穩當。中電就製造業以外所有界別作出截至 1992 年為止的預測，皆屬準確無誤。此外，中電亦採用了其他預測方法，複核其採用的預測模式及方式；
- 根據載於 **附錄 11** 的圖表，1991 年的製造業增長率大幅下跌。中電當時面對發生重大結構轉型的經營環境，對該段時期的增長率只作出很保守的預測，縱使對上一段時期有極為可觀的增長率；
- 沒有預測方法可預計出二次式的函數。根據過去兩年的數字作出預測，只會得出極具誤導成分的結果。一般而言，在作出預測時必須參考長期的趨勢；及
- 就製造業的預測及負荷因數預測而言，1991 至 1992 年是一段極難估計的時期。中電相信，即使在當時採用與港燈相同的預測方法，亦無法得出能反映製造業急劇收縮的預測結果。

46. **中華電力有限公司商務經理** 在 1999 年 5 月 12 日的函件 (**附錄 14**) 中進一步提供資料，講述中電採用的預測方法、在 1991 年就 1992 至 1998 年期間售電量和電力最高需求量作出預測時所遇到的問題，以及近期預測工作的表現。要點撮述如下：

- 中電就 1992 年預測所採用的方法，包括從微觀及宏觀的角度預測售電量，以及按負荷因數預測電力需求。中電把用戶細分為多個不同的經濟活動類別，從而對總用電量進行充分的分析，以確保利用不同的預測技術，更準確地追溯用戶在某段時間內的用電模式轉變；
- 香港經濟急劇轉型，觸發大量工業活動在 90 年代初期向外遷移的事例，正好說明任何精密的預測模型均無法就趨向線的 U 型或 V 型走勢作出預測；

## 政府對電力供應公司的監察

---

- 雖然在外地進行加工的情況在80年代末期已相當普遍，但政府數據卻顯示在1987至1991年期間，本港工廠數目的減幅僅為每年1.1%。但在1992至1998年期間，減幅已增至每年9.3%。在1991年，於本地經營的工廠有44 000間，但到了1998年，只有半數工廠仍繼續經營。由於對製造業的售電量佔了中電在1991年本地總售電量的29%，故本港經濟急劇轉型對中電的售電量造成重大影響；
- 由60年代至80年代初期，中電供電範圍的負荷因數一直有下調趨勢。審計署署長報告書的圖只顯示了部分情況，而沒有反映較長遠的下調趨勢。中電在1991年作出的負荷因數預測，已預計工商業處所在空氣調節方面的用電量將有所增加，以及本地不少工廠越加趨向實際只在夏季高峰期全力趕工，以應付緊急定單。基於上述因素，中電把負荷因數調低。此外，52.5%的負荷因數亦與港島區當時的負荷因數大致相若；
- 為驗證直線時間趨勢預測是否一如所稱，較中電使用的方法優勝，中電採用時間趨勢的預測方法，對1975至1991年期間的製造業售電量作出預測。結果顯示，如中電採用時間趨勢的預測方法，所得的預測差異將會更大；
- 本地商業基本建設(特別是在港島區)的拓展，促使港島區的電力需求出現增長。這正是港島區一直維持穩定的電力需求增長趨向線的主因；
- 自1995年起，中電一直採用微觀／宏觀及負荷因數的方法進行預測，效果令人非常滿意。近年的預測差異大多維持在1%至2%的範圍內。部分原因是製造業遷移所造成的影響已漸漸減弱。對製造業的售電量現時約佔中電本地總售電量的15%；及
- 自1997年起，中電的負荷預測報告已同時記錄以其他方法得出的預測結果，以資比較。中電將繼續採用這做法。

## 政府對電力供應公司的監察

---

### 對用戶的財政影響

**47.** 委員會關注到1992至1997年期間的電力預測最高需求量及實際最高需求量之間的差異，對中電用戶有何財政上的影響。在1999年5月4日的公開聆訊結束後，委員會要求審計署署長評估中電在1992至1997年期間發電能量過剩對用戶造成的影響，亦即對中電的電費率及其用戶最終承擔的費用所造成的影響。

**48.** 審計署署長在1999年5月14日的函件(附錄15)中向委員會提供下述資料：

- 龍鼓灘計劃的第1發電機組到1996年年中才啟用。因此，在1992至1995年期間出現的發電能量過剩問題，不能說是實行龍鼓灘計劃所致。此外，審計署亦沒有任何資料，可以估計發電能量過剩的幅度；
- 在1996年以後，中電的發電能量出現過剩，主要是由實行龍鼓灘計劃導致。這情況對中電用戶有財政影響，問題是中電用戶因龍鼓灘計劃的實行而多付了多少電費；
- 根據一系列假設，審計署擬備了下述兩份文件：
  - (i) 1996至1998年期間的發電機組啟用時間表；及
  - (ii) 估計用戶因龍鼓灘計劃第1至第5機組過早啟用而須承擔的費用；及
- 啟用時間表顯示，在假設的情況下，龍鼓灘計劃第1發電機組到1998年才需要啟用。換言之，與電力實際最高需求量相比，龍鼓灘發電廠首4個發電機組的啟用時間比實際所需早了甚多。結果，中電用戶要承擔33億8,700萬元的額外費用，較1996至1998年期間繳付的費用多出約3%至7%。

**49.** 審計署署長在其函件及隨後於1999年5月20日舉行的第2次公開聆訊中強調，該署得出的計算結果，是在缺乏更多相關資料的情況下，根據取得的有限資料盡最大努力計算出來的結果。33億8,700萬元之數，只是所涉金額的一個粗略指標，在應用時須倍加謹慎。

## 政府對電力供應公司的監察

---

**50.** 根據審計署所作的估計，委員會詢問市民大眾在1996至1998年期間是否被多收電費，以及中電和政府應否為用戶承擔的額外費用負責。在公開聆訊上及其後向委員會作出的回應中，經濟局局長及中華電力有限公司商務經理均對審計署署長的計算結果提出異議。**經濟局局長**在其結論中表示，他的分析結果顯示：

- [審計署署長採用的]假設並非進行估計的有效根據，其作用與為了避免誤解而作出的解釋更為相像，目的是提醒人們注意假設情況及由此得出的結論的不足之處。採用這些假設的後果，無疑會高估甚或大幅高估用戶須承擔的額外費用，正如審計署署長所計算的一樣；及
- 要切實計算出用戶可能承擔的任何額外費用，實際上並不可能。

**中華電力有限公司商務經理**表示：

- 根據假設情況而作出結論，指該公司用戶額外繳付了33億8,700萬元電費，是毫無理據及誤導的說法；
- 中電在1993年察覺其預測出現偏差……於1994年與政府達成共識，延建第6、第7及第8機組。第7及第8機組的啟用日期其後於1997年再度延遲3年。因此，總額達45億元的資本開支亦告順延……上述延期決定已將該公司用戶須承擔的發電成本盡可能減至最低；
- 中電亦於1992至1999年期間取消或延建若干輸電及配電設備，所涉及的資本開支總額達95億元。中電在該段時間內亦厲行節約營運成本，結果再為用戶節省了52億元……上述種種措施所得的成果，是中電在1999年的電費水平較1992年財務計劃中預期的電費水平低8.1%。指中電用戶曾多付電費的說法，委實全無根據；
- 自1983年起，中電電費實質上下降了44%，是所有公用事業公司中收費加幅最低的公司之一；
- 發展龍鼓灘發電廠使中電得以為香港提供天然氣。天然氣是污染程度較低的燃料。自龍鼓灘發電廠啟用以來，二氧

## 政府對電力供應公司的監察

---

化碳及二氧化硫的排放量已大幅下降。供應天然氣不僅對能源業有利，亦惠及全港市民；

- 中電本著真誠行事，而且致力恪守管制計劃協議的規定……然而，由90年代初期開始，製造業遷離香港的情況以始料不及的速度及幅度加劇。由於這種前所未有的下調趨勢日見明顯，中電在商務合約實際規限容許的情況下，以負責任和審慎的態度採取相應行動；及
- 中電絕不接受指該公司用戶曾多付電費的說法。

有關各項分析及意見的全部詳情，載於經濟局局長1999年6月7日來函的附件(**附錄9**)及中華電力有限公司商務經理1999年6月4日來函的附錄二(**附錄8**)。

**51. 審計署署長**在1999年6月30日的函件(**附錄10**)中，再就審計署估計中電用戶可能承擔的額外費用一事向委員會提供意見。審計署的結論扼述如下：

- 審計署在1999年5月14日函件中提到因龍鼓灘計劃第1至第5機組過早啟用而估計須由用戶承擔的額外費用，是審計署根據所得的有限資料，盡最大努力計算出來的數字；
- 審計署認為計算所得的33億8,700萬元之數，已屬保守估計，對於指該數字是大大高估的說法，審計署絕不贊同；及
- 中電並沒有提出可核證的有關數據或實質證據，反駁審計署作出的估計。

**52. 經濟局局長**在1999年9月30日的函件(**附錄12**)中作出回應時表示：

- 審計署迴避了非常重要的一點，就是為確保有可靠的電力供應，必須在很早之前預先制訂增加發電設施的計劃，以應付日後電力需求的增長。因此，作出前瞻性的部署及採用預測的模式，是有必要的；

## 政府對電力供應公司的監察

---

- 審計署定出的假設情況，是在所作預測準確無誤的基礎上設定的。審計署假定預測情況相等於實際結果，並將實際數字套用於假設情況中……[而且，]也沒有需要履行或解除的合約承諾。即使是審計署本身作出的預測，也顯示上述假定是不切實際的；及
- 因此，對於審計署以事後回顧來定出假設情況的整個計算方法，政府當局頗有異議。

### 向行政局及立法局提供資料

**53.** 委員會從審計署長報告書第2.31及2.32段得悉，審計署認為政府當局沒有向行政局提供充分資料，說明有關修訂燃氣方案(即中電1992年發展計劃中建議的發展方案)中存在發電能量過剩的風險。據審計署所述，政府當局在提交行政局以請求批准中電1992年發展計劃及財務計劃的備忘錄中，並沒有提及修訂燃氣方案雖留有可推遲新發電機組啟用時間的彈性，但這彈性不足以應付電力需求增長偏低的情況。委員會關注到政府當局有否向行政局提供充足資料，讓行政局能夠在掌握充分資料的情況下作出決定。

**54. 署理經濟局局長**在1999年5月4日的公開聆訊中告知委員會：

- 政府當局已向行政局提供所有資料，包括1989至1992年的實際數字及1993至1994年的預測數字。該預測是以4至5年為期的中期預測，政府當時認為這是合理的預測，並如實告知行政局；
- 向行政局提出的建議亦是最具經濟效益及最環保的方案，而且完全符合政府的要求；及
- 此外，修訂燃氣方案留有若干彈性，可推遲新發電機組的啟用時間。

**55.** 在1999年5月20日的第2次公開聆訊中，委員會參閱資料摘要的第4.5及4.9段後發現，在1991年10月8日的立法局參考資料摘要及1991年11月13日的議案辯論中，均未有提及製造工序遷離香港這個非常重要的因素。製造業遷移可能造成發電能量過剩的問題，亦是隻字未提。

## 政府對電力供應公司的監察

---

委員會詢問政府當局有否向行政局提供這方面的資料，以及何以立法局已就此事進行廣泛討論，但當局卻沒有提請議員留意這點。

**56. 經濟局副局長及經濟局首席助理局長莊誠先生**告知委員會：

- 政府當局已根據政府委聘的顧問公司及經濟分析部所作的分析，向行政局提供對中電1992年發展計劃及財務計劃的評估結果。當局在提交行政局的備忘錄中指出，與商業用戶相比，製造業的高峰電力需求量持續下跌。這兩個界別的電力需求將對整體電力需求造成不同的影響；及
- 1991年10月8日的立法局參考資料摘要關乎的事項，是當局原則上通過預留龍鼓灘的用地，以供興建發電站。該文件的目的並不是載述龍鼓灘計劃的所有詳情。

**57. 經濟局局長**指出，任何人都不應假設政府當局曾向立法局隱瞞資料。他會翻查有關的文件，找出製造業遷離本港的資料未有在上述立法局參考資料摘要及議案辯論中提及的原因。

**58. 經濟局局長**在1999年6月7日的來函(**附錄9**)中告知委員會：

- 對經濟司(現稱“經濟局局長”)而言，1991年11月13日議案辯論的主題，是監察公用事業機構運作的體制安排，經濟司無需就製造業遷離香港作出任何陳述。再者，辯論期間亦沒有提及此事。因此，經濟司在回答時沒有提及此事；
- 在辯論期間，經濟司指出整體電力需求會持繼增長。這觀點不但有遠見，亦有事實佐證。雖然不少製造業機構遷往內地，但自1990年起，售電量每年都有增長；
- 政府當局於1992年12月15日告知行政局(現稱“行政會議”)，有趨勢顯示最高電力需求量會較平均售電量增長更快。這是由於商業用戶的電力需求日益殷切，而工業界的電力需求則相對下降所致。工業用戶的用電量通常不會集中於日內某個時段，而是平均分布，但商業用電方面，特別是空調的用電量，則通常在每日中午時段最高；及
- 在1992年12月21日發出的立法局參考資料摘要，撮述了行政局於1992年12月15日考慮的建議，以及支持建議的論點

## 政府對電力供應公司的監察

---

和背景資料。行政局備忘錄與立法局參考資料摘要所載的資料並無不一致之處。不過，商業上的敏感資料已被刪去。

**59.** 為確定在1991及1992年向行政局和立法局提交的資料是否有任何不一致之處，委員會要求審計署署長審閱有關龍鼓灘計劃的行政局備忘錄。**審計署署長**在1999年6月2日的函件(**附錄16**)中告知委員會，在審閱有關文件後，他並未發現行政局備忘錄和立法局參考資料摘要所載資料有任何重大差異。

### 對電力供應公司的監察

**60.** 委員會問及政府有否行使管制計劃協議賦予的權力，監察中電的運作情況，**審計署署長**在1999年6月30日的函件(**附錄10**)中表示：

- 政府已按照管制計劃協議，進行所有財務檢討、審計檢討和電費檢討，以監察中電在1992至1997年期間的運作情況。不過，在今次審查中，審計署認為政府未能有效行使其權力，尤以就中電1992年財務計劃進行的財務檢討為然；
- 具體而言，政府沒有妥善處理新發電機組啟用時間彈性不足的問題，以致出現發電能量過剩的風險；及
- 政府在尋求行政局批准中電1992年財務計劃的備忘錄中，並沒有提及發電能量過剩的風險。

審計署署長亦指出，管制計劃協議中期檢討所訂的安排，應能減低日後出現發電能量過剩的風險。下述程序在一般情況下均適用：

- 在審批增加發電能量的建議時只會給予原則性批准，並會按個別機組逐一審批，而非就一系列機組整批加以審批；及
- 中電須在機組預計啟用日期約3年前，檢討最新的電力需求預測並徵詢政府意見後，才可簽訂訂購及裝設新發電機組的合約。

## 政府對電力供應公司的監察

---

**61.** 至於現時是否設有機制，由政府當局監察電力的供求情況，並採取適當的糾正行動，**經濟局局長及經濟局首席助理局長(財務監察)**表示，政府當局已密切監察兩間電力供應公司作出的預測，並發現電力需求量有下降的趨勢。當局因而在1996年進行中期檢討，討論可否延遲啟用龍鼓灘計劃第5、第6、第7及第8發電機組。在1997年年初，當局與中電達成協議，將第7及第8機組的啟用日期延遲最少3年。自此以後，政府當局一直密切監察有關情況，並與中電商議該兩個發電機組的確實啟用日期。

**62.** 委員會就第7及第8機組延遲啟用一事提出詢問，**經濟局局長**回答時表示，當局將於1999年第4季就第7及第8機組的啟用日期將會延遲3年還是5年作出決定。雖然任何安排均須符合管制計劃協議的規定，並須徵詢中電的意見，但他個人認為，那些機組的啟用日期應再延遲兩年，即合共延遲5年，這是延遲機組啟用日期的最長期限。

### 設立輸電網絡

**63.** 為了長遠提高整個發電系統的效率，委員會詢問政府會否考慮訂立一套制度，推動電力供應公司(包括內地的供電公司)組成輸電網絡。

**64.** **署理經濟局局長**在1999年5月4日的公開聆訊上告知委員會，政府已委託顧問進行研究，探討兩間電力供應公司的聯網安排，以及如何可以促進市場競爭。顧問報告的撰寫工作已進入最後階段，並快將完成。

**65.** **經濟局局長**在1999年5月20日的第2次公開聆訊上告知委員會，政府當局從宏觀及較長遠的角度，考慮引入聯網供電系統的可行性。除設立本港兩間電力供應公司的聯網系統外，政府當局亦正考慮可否在這方面引入更多競爭，以及能否與華南一帶的發電廠設立聯網系統。屆時或有需要訂立新的監察系統，而發電與輸電可以分開處理。不過，這些計劃均需時制訂，亦涉及多項因素，例如規管架構及對環境造成的影響等。顧問報告只是朝著這方向發展的初步工作。待顧問報告定稿後，政府當局會徵詢經濟事務委員會的意見。

## 政府對電力供應公司的監察

---

### 第III部：《中華電力龍鼓灘工程：政府對電力供應公司的監察》 報告

**66.** 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部應委員會的要求，擬備一份題為《中華電力龍鼓灘工程：政府對電力供應公司的監察》的報告(RP15/98-99)(**附錄17**)。該項研究的主要目的，是從立法會取得的文件中找出相關資料，說明政府當局在1992年評估中電的電力需求預測時曾考慮何種因素，以致批准中電在龍鼓灘發電廠裝置額外的發電設施。

**67.** 該報告亦就下列範疇提供資料：

- 中電發電／購買電力的各種途徑及中電的客戶類別；
- 中電在香港發電的單位成本，以及在分配與輸送從國內購入的核電方面的成本；及
- 當中電決定參與大亞灣計劃時，中電或政府當局是否知悉製造業機構不斷從香港遷移至內地。

**68.** 該報告的研究摘要節錄如下：

- 立法會所得的紀錄顯示，政府當局在1992年12月通過在龍鼓灘裝置額外的發電設施時，賓士及雷奧顧問公司和政府當局已仔細研究中電作出的本地售電量預測和最高需求量預測，並認為所作的預測合理。雖然政府在1990至1992年，以兩年半時間考慮中電的建議，但政府如何作出電力需求預測，以評估中電的建議，則不得而知；
- 本港的製造業自80年代起開始收縮。供應給工業用戶的電量在總供電量中所佔的比率，從1980年的37%下跌至1992年的22%。在1980至1992年期間，除印刷及出版業外，所有主要製造行業均出現衰退。在這段期間，製造業機構的數目下降了5.8%，由超逾45 000間減至42 000間，而僱員人數則下降了38%，由91萬人減至56萬人；
- 中電在香港的售電量，其中三分之二來自青山發電有限公司，其40%股權由中電持有；其餘三分之一的電力則購自大亞灣的廣東核電站。按合約協議，中電有責任在1994至2014

## 政府對電力供應公司的監察

---

年期間，購買相等於大亞灣核電站總產電量約70%的電力。然而，中電購買大亞灣的電力，並不受中電與政府所訂的管制計劃協議規管；

- 中電亦售電予鄰近的廣東省及蛇口。售電量自1990年起上升，並在1993年達到高峰，但其後則顯著下跌。售電量上升是因需求增加所致，而當廣東省有更多發電設施投產啟用後，售電量則大幅下降。過去3年，中電售予國內的電力約佔其從內地購入的核電的7%。在1998年，中電在非管制計劃協議的業務中，所得的售電收入為3億元，而在管制計劃協議的業務中，所得的售電收入則為225億元；及
- 政府在報告中指出，政府在1992年12月評估中電的龍鼓灘計劃時，並沒有考慮中電向內地售電的情況。

**69. 政府經濟顧問在1999年9月30日的函件(附錄18)中指出：**

- 該研究報告只依據兩個有關的基本經濟指標(即本地製造業機構數目和僱員人數)，分析製造工序遷往內地及本地製造業的重要性相對下降的情況，這是不足夠的。就電力需求而言，更相關的基本指標應是工業產量和本地產品出口量；及
- 該研究報告忽略了以下兩個重要的情況：
  - (i) 本地產品出口量和工業生產指數顯示，本地製造業產量在1980至1992年期間的大部分時間內均有增長，其中數年更有顯著的增長；及
  - (ii) 4項基本指標，即本地產品出口量、工業生產指數、製造業機構數目和僱員人數，均顯示本地工業活動在1992年後出現的跌幅，遠遠大於根據上一段期間(1980至1992年)的歷史數據可以推斷出來的跌幅。

**70. 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部主管劉騏嘉女士在1999年10月2日致委員會的便箋(附錄19)中指出：**

- 政府經濟顧問提及的資料已載於資料研究及圖書服務部較早前擬備的資料摘要(附錄6)；

## 政府對電力供應公司的監察

---

- 關於資料摘要表4、圖6及圖7所載的工業生產指數，有3點值得考慮，即工業生產指數在1987年前的增幅超過14%；1988年的增幅明顯放緩，這與海灣戰爭或中國的特別事件無關；在1989至1992年期間，當局考慮中電提出在龍鼓灘發電廠增建發電設施建議的數年內，工業生產的增幅差不多每年均不足1%。由於在12年間(1981至1992年)的變幅超過20%，利用這段期間的平均變幅趨勢來作預測，似乎有欠謹慎。在作出規劃時，較謹慎的做法是考慮3種情況，即高增長、主要增長及低增長的情況；及
- 關於資料摘要表5、圖8及圖9載列的本地產品出口量，應注意的是上述3點亦同樣適用，即1987年是分界線，1988年增長放緩，以及在1989至1992年期間幾乎沒有增長。因此，在1992年年底，決策者應察覺到在1989至1992年期間工業界的用電量停滯不前。

**71.** 審計署署長在1999年10月22日的函件(**附錄20**)中亦指出，經濟分析部在1992年預測工業用戶的用電量時，沒有採用工業生產指數作為基本參數。這與政府經濟顧問的陳述並不一致，因為他曾表示，就電力需求而言，工業生產指數和本地產品出口量是較製造業機構數目和僱員人數更為相關的因素。

**72.** 關於研究報告第3及第4部，**經濟局局長**在1999年10月2日的函件(**附錄21**)中指出：

- 政府當局認為，中電參與大亞灣核電站計劃一事，與中電1992年發展計劃及財務計劃引致發電能量過剩，彼此沒有關連。龍鼓灘計劃的評估準則，純粹基於中電供電區域的電力需求預測，以及能否符合既定的可靠供電水平。有一點亦須注意，就是在決定是否需要進行龍鼓灘計劃時，已把預計在1994及1995年啟用的大亞灣核能發電機組的70%發電能量計算在內；及
- 在訂定所需的發電能量時，所依據的預測並沒有考慮內地的電力需求。中電只利用後備發電能量向內地出售電力。在任何時間，如需使用後備發電能量，中電會優先應付香港用戶的需求。

## 政府對電力供應公司的監察

---

### 第IV部：1999年10月4日公開聆訊的證供

#### 開首致辭

73. 在1999年10月4日的第3次公開聆訊上，**政務司司長陳方安生女士(在1987至1993年期間出任經濟司)**在開首致辭時表示：

- 就監察電力供應公司而言，政府的一貫政策是透過管制計劃協議，確保消費者能以合理價格，獲得可靠和足夠的電力供應。政府在評估中電的1992年發展計劃及財務計劃時，希望能夠確定有關建議是否有理據支持，以及是否與上述政策目標一致。在獨立顧問和政府經濟分析部的協助下，政府當局考慮了各項有關因素，其中不單包括過去10年的整體電力需求趨勢，亦包括可能影響本港經濟活動，繼而影響電力需求的因素。這些因素包括因本港經濟周期性放緩、內地宏觀經濟調控、海灣戰爭爆發，以及美國經濟衰退而引致的各種不明朗情況。經詳細分析有關因素後，政府當局當時得出的結論，是中電對未來電力需求的預測實屬合理。此外，在中電提出的多個方案中，修訂燃氣方案最具經濟效益，對環境造成的污染亦最少，因此政府當局亦建議行政局予以接納；
- 政府知道本港部分製造商正逐步把生產工序遷移至內地，並已在進行獨立的電力需求預測時，把這種情況納入考慮範圍內。不過，政府當時未能預見工序北移日後的步伐和幅度，而有關情況在1992年以後顯著加劇。政府經濟顧問已向委員會提供資料，顯示在1980至1992年期間的大部分時間，本地工業生產量持續增加，平均每年的增幅為5.6%。本地製造業全面收縮的情況，在1992年後才較為明顯。政府當局經考慮當時掌握的所有資料後，認為中電的預測合理。有關資料包括製造業用電量相對商業用電量而言增長較慢，以及中電將製造業的售電量預測，由1987至1991年的3.6%實際增長率下調至每年0.9%。政府經濟顧問亦指出，對電力需求作長遠預測時，若主要以1989至1991年的數據來預測1991年往後8年的電力需求，並非審慎的做法；
- 結果，中電和政府經濟分析部的預測均高於實際用電量。不過，應要明白的是，沒有一項預測能保證百分百準確。

## 政府對電力供應公司的監察

---

主要的問題是政府當時是否已根據所得的全部數據和資料，作出仔細分析和合理評估。政府當局在考慮過有關的數據及資料，並參考獨立顧問和政府經濟分析部的意見後，最終認為中電的1992年發展計劃是最佳方案；

- 在批准中電的1992年發展計劃及財務計劃後，政府定期檢討電力的供求情況，並在有需要時，根據管制計劃協議所訂的架構，對計劃作出修訂。在進行1993年審計檢討期間，政府當局發現電力需求顯然未達到預測水平時，便立即採取一連串補救措施，包括要求中電從速研究如何減低過剩的發電能量，以及如何行使合約所訂的選擇權，將龍鼓灘發電廠的部分發電機組延遲啟用。其後，政府及中電同意將龍鼓灘第7及第8機組的啟用日期延遲3年，即分別延至2003及2004年始啟用，甚或再延遲兩年。經濟局現正與中電檢討有關情況，以期在本年底前決定未來路向；
- 至於日後的工作，政府當局同意應加強對消費者的保障。為此，在最近進行的管制計劃協議中期檢討中，政府已與電力供應公司達成協議，訂明日後獲批准的發電機組，如在啟用後證實發電能量過剩，則有關機組的部分投資將不得用來計算股東回報。此外，為減低發電能量出現過剩的機會，政府與電力供應公司議定，一般而言，日後審批增加發電能量的建議時，政府只會給予原則性的批准，並會按個別機組逐一審批，而非就一系列機組整批加以審批。此外，電力供應公司須先行檢討最新的電力需求預測，並徵詢政府的意見後，才可簽訂購置及裝設新發電機組的合約；
- 據悉委員會曾要求審計署署長評估因發電能量過剩而導致用戶可能須承擔的額外電費。儘管審計署署長已得出一個數額，但應注意的是，他利用事後才得知的實際數據作為計算基礎，並以多項假設來支持他所提出的數字。審計署署長本人亦承認這些假設具爭議性。政府當局認為他的假設，事實上是整個計算方法，均與實際的商業運作情況不相符。因此，委員會若根據這數字而對市民可能須額外承擔的電費作出任何結論，對政府、中電及用戶均不公平。即使審計署署長在事後利用歷史數據作出的“最佳配合線”預測，亦高於實際數字，例如1997年的差幅超過9%。這點

## 政府對電力供應公司的監察

---

說明在進行預測的過程中，必定存在某程度的不明確因素；及

—— 總括而言，在審核中電的發展計劃及財務計劃時，政府當局確實已考慮當時所有有關的因素，但結果是預測的電力需求量較實際需求量為高。政府當局希望委員會能明白，沒有一種預測方法可確保百分百準確。與此同時，亦須緊記的是，確保可靠的電力供應及有足夠的發電能量以應付日後的需求，亦極為重要。若因發電能量不足而引致停電或只能局部供電，委員會和公眾肯定不會接受。在事後考慮這問題時，應一併顧及這些因素。

### 預測差異及過剩發電能量

74. 委員會詢問中電的備用發電能量是否過高，因為在1990至1997年期間，中電的電力備用量一直高於35%。**政務司司長**回答時表示：

—— 政府當局在考慮中電1992至1999年的發展計劃及財務計劃時，只能根據當時所得的資料，並在考慮其開首致辭中所提及的各項因素後，盡可能作出最準確的預測；

—— 可惜最終的情況是，實際的最高電力需求量低於預測的最高需求量，即使是按低增長情況作出的預測。不過，要考慮的相關事實，是政府當局曾否充分考慮所得的資料和各項合理因素，在進行評估時是否以應有的謹慎態度行事，以及有否盡力採取一切可行措施，防止發電能量供應過剩；及

—— 政府的政策目標是確保消費者能以合理價格，獲得可靠的電力供應。電力供應公司及政府在任何時候均有責任確保能應付高峰用電時間的電力需求。

75. 委員會察悉政府經濟顧問曾表示，經濟分析部在預測1992至1999年期間的電力需求時，主要是以對上10年與工業生產指數及本地產品出口量有關的數字為依據。雖然起初7年的數字持續增長，但最後3年的數字卻持續下降。就此，委員會詢問**政務司司長**，政府當局在1992年考慮中電的發展計劃及財務計劃時，有否顧及在1989至1991年期間的各種變化。**政務司司長**表示：

## 政府對電力供應公司的監察

---

- 經濟分析部作出的電力需求預測，是依據對上數年的實際數字，以及10年內較長期間的數字。經濟分析部亦在考慮過上文各段所述的因素後，就1992年發展計劃及財務計劃所涵蓋的8年內可能出現的情況，作出最佳的預測；及
- 在1992年年底前，製造業遷移往內地的趨勢並不十分明顯，這亦是不爭的事實。當時政府當局已審核中電的發展計劃及財務計劃，並獲得行政局批准有關計劃。

### 76. 政府經濟顧問補充：

- 本地產品出口量及本地製造業生產量在1989至1991年的增長，確實相當緩慢。不過，對上3年(即1986至1988年)的平均增長率則達雙位數字，增長放緩的情況在1992年後才轉趨明顯；及
- 在1989至1991年期間，雖然經濟狀況亦有一些不明朗因素，但對上3年的經濟卻十分蓬勃。因此，經濟分析部認為不應把重點放在1992年對上3年的數字，而應考慮較長時間的數據。

77. 委員會提及載於**附錄17**的立法會研究報告(RP15/98-99)的表1，並注意到對工業用戶的供電量在總供電量中所佔的比率，由1980年的37.4%下跌至1990年的27%。由於這些數字明確顯示工業界的電力需求持續下降，委員會詢問政府當局為何仍堅持認為電力需求下降的趨勢，只在1992年的對上3年才開始。

78. **政府經濟顧問**表示，對工業用戶的供電量比率有所下降，只是相對而言。事實上，該段期間的實際售電量的增幅很大。從研究報告表1可得出的結論，是其他行業的電力需求增幅遠較工業界的需求增幅為大。

### 79. 政務司司長補充：

- 政府當局向行政局提交其建議時，已指出一方面工業界的電力需求增幅會放緩，而另一方面，商業用戶的電力需求則相對較高；及

## 政府對電力供應公司的監察

---

——亦應注意的是，就用電模式而言，工業用電量於日內的分布較為平均，但商業用電則往往約於中午時段達至高峰。因此，應付高峰用電時間的電力需求，是政府當局首要的目標之一。

**80.** 委員會亦詢問，中電在80年代後期已發現工業界的電力需求有持續放緩的趨勢，並在其1988年的年報內透露：“對製造業之售電量則只稍增加4.4%，可見年內製造業增長經已放緩。”；既然如此，政府當局為何仍預測工業界的電力需求會有所增加。**政務司司長解釋：**

——政府當局以兩項獨立的核證工作來複核中電所作預測，即經濟分析部作出的預測及政府顧問進行的評估。兩者一致認為，中電就1992至1999年期間電力最高需求量的每年平均增幅所作預測，實屬合理；及

——中電及政府當局各自進行預測及評估時，均已考慮到製造業遷往本港以外地方的趨勢。不過，根據當時所得的資料，卻未能預計外遷過程會加快得如此急速。這是政府當局在此事上唯一預算有偏差的地方。

**81.** 委員會察悉，在1991年11月11日進行的議案辯論中，政務司司長(當時以經濟司身份出席)告知當時的立法局議員，政府與電力供應公司達成的管制計劃協議可取，因為電力需求預測已由政府當局詳加審核；此外，電費在80年代的平均增幅只是12%。不過，自達成管制計劃協議以來，預測的電力需求量與實際的需求量出現很大差異，在1992至1998年期間，中電收取的電費實際上增加了50%。委員會詢問當局可否解釋這現象。

**82.** **政務司司長**同意最終出現的結果，是預測的電力需求量遠高於實際需求量。不過，應注意的是，中電客戶繳付的電費，較1992年財務計劃中獲批准的電費低8.1%。雖然1991至1998年期間的通脹率為80%，但中電收取的電費只增加了57%。

### 向行政局及立法局提供資料

**83.** 委員會從審計署署長報告書第2.31段得悉，審計署認為，修訂燃氣方案雖然留有彈性，可以推遲新發電機組的啟用時間，但這彈性不足以應付電力需求增長偏低的情況。根據審計署署長報告書的附錄G，

## 政府對電力供應公司的監察

---

在1992至1997年期間，實際的最高需求量持續低於低增長預測的最高需求量。在第2.32段，審計署認為政府當局沒有向行政局提供充分資料，說明修訂燃氣方案中存在發電能量過剩的風險。基於中電亦曾將低增長預測提交予政府當局考慮，委員會詢問為何這項資料沒有提交行政局，讓行政局能夠在掌握充分資料的情況下，作出一項對中電用戶承擔的費用有重大影響的決定。

**84. 政務司司長表示：**

- 經考慮過當時所得的資料，加上透過政府委聘的獨立顧問及經濟分析部盡最大努力對那些預測作出評估後，政府當局認為，中電的主要負荷預測實屬合理。政府當局沒有理由或動機持過分樂觀或過分悲觀的態度。當局須判斷甚麼情況才是合理；
- 政府當局亦考慮到，中電的1992年發展計劃及財務計劃已留有若干彈性，可將其中4個發電機組的啟用時間推遲最多兩年。當局的政策目標是確保以合理價格提供充足可靠的電力供應，並且能夠應付高峰用電時間的電力需求，這些目標是相關的考慮因素；
- 就提交行政局的備忘錄而言，應在該文件內提供多少資料，是關乎判斷的問題。擬備行政局備忘錄的一貫原則，是應該在備忘錄內盡量提供最多及最準確的資料，讓行政局經過仔細分析作出決定。政府當局絕無意圖歪曲事實或提供誤導資料。政府當局當時已作出其能力範圍內最好的判斷。當局沒有動機，亦沒有理由試圖向行政局隱瞞相關的事實。行政局備忘錄加上隨附的所有附錄，篇幅已相當多；
- 評估兩間電力供應公司提交的發展計劃及財務計劃，以及擬備行政局備忘錄，均涉及大量工作。行政局在審議中電的1992年發展計劃及財務計劃時，曾進行極長時間的持久討論，亦曾就各項預測的準確性及可靠性提出許多問題；及
- 她[政務司司長]承認當時沒有提及電力需求增長偏低的可能情況，亦無提到發展計劃留有的彈性，未能應付低增長的情況。不過，她無法完全記起7年前發生的所有事情。她只能憑記憶，加上在翻閱紀錄的幫助下，憶述當年的情況。

## 政府對電力供應公司的監察

---

故此，不能單憑行政局備忘錄內沒有提及該項資料，便斷定在行政局會議上未有提出或討論此事。行政局的決定並無逐字記錄下來。審計署署長極其量只能評估紀錄中已有的資料，從而得出結論，但他無法評估紀錄中沒有提及的資料。

**85.** 委員會注意到，在1991年11月13日辯論劉千石議員提出的議案時，政務司司長當時以經濟司的身份強調，政府當局與中電進行磋商時已十分審慎，同時亦關注到消費者的利益。若此話屬實，委員會詢問，政府當局有否告知行政局，消費者有可能因修訂燃氣方案中存在發電能量過剩的風險而多付電費。

**86. 政務司司長**表示，她想政府當局應已向行政局提供這項資料。她又表示：

- 政府當局在得出修訂燃氣方案對用戶來說是最佳方案的結論時，不單考慮到經濟利益，亦顧及對環境的影響。最終要在應有的彈性與用戶的整體經濟利益之間求取平衡；及
- 政府當局一直期望這些預測會有合理程度的準確性，以免對用戶產生負面影響。可惜事與願違，最終還是出現了負面影響。

**87.** 委員會詢問當局有否從此事汲取教訓，**政務司司長**回答時表示：

- 在發展計劃方面，特別在審批增加發電能量的計劃及裝設發電設施的時間上，應留有更大彈性，以便可按準確的電力需求預測，逐一審批每個發電機組；及
- 政府當局隨後已一直顧及製造業北移的趨勢。政府當局正與中電商討能否進一步推遲龍鼓灘計劃最後兩個發電機組的啟用時間。

### 對中電1992年發展計劃及財務計劃的評估及決策過程的檔案紀錄

**88.** 委員會注意到，審計署發現電力最高需求量預測的差異，在較大程度上是由負荷因數預測的差異所引起，而非對製造業的售電量預測差異所致。根據審計署署長報告書第2.10段，政府當局倚賴政府的顧

## 政府對電力供應公司的監察

---

問評估中電的1992年發展計劃，而政府的顧問認為沒有理由懷疑中電對負荷因數的預測。委員會亦從審計署署長報告書第4.14段知悉，經濟分析部曾研究以其他方法進行預測所得的結果，不過，這些預測結果並沒有記錄在提交經濟科的最終評估結果內。鑑於政府當局在監察電力供應公司的表現方面擔當重要角色，委員會詢問：

- 除政府的顧問所進行的工作外，政府當局曾做過甚麼工作，以審核中電作出的預測；
- 既然政府委聘的顧問曾作出提醒，指在負荷因數不斷轉變的情況下，以負荷因數作預測的方法會有若干不明確之處，經濟分析部為何仍然接受中電的負荷因數預測結果；
- 經濟分析部有否自行進行敏感性測試，以分析不同發展方案下用戶所須承擔的費用，尤其是中電已根據不同情況，即高增長、主要增長及低增長情況作出各項預測；及
- 經濟分析部為何沒有妥為記錄以其他方法進行預測所得的結果。

**89. 政務司司長表示：**

- 她同意政府須擔當監察的角色，而且應竭盡所能，認真而有效地履行這職能，並對本身的行動負責；
- 她清楚記得，她與經濟科及經濟分析部的同事曾用上多個月的時間，研究中電的1992年發展計劃及財務計劃。他們並非單單接受中電的預測，而是經過詳細的討論，研究這些預測是否準確。他們曾多次採取與該公司相反的觀點。兩項獨立研究的結論是中電的預測實屬合理；
- 考慮到政策目標、用戶的整體利益及對環境的影響，政府當局認為整體上可以接受該公司的預測，並批准採納修訂燃氣方案；及
- 有關的內部討論確實沒有全部記錄下來。在考慮應否就內部討論備存紀錄時，政府當局應本著良心辦事，盡責謹慎，而不應過分擔心事後會因差錯而遭指摘。關鍵的問題是，

## 政府對電力供應公司的監察

---

政府當局當時有否竭盡所能，核證中電的預測。儘管如此，政府當局會確保日後備存有關內部討論的完整紀錄。

**90. 政府經濟顧問亦表示：**

- 經濟分析部接納審計署的建議，即應該在電力需求預測報告中載錄以不同方法進行複核的結果。當局已就較近期的預測備存紀錄；
- 經濟分析部在作出獨立預測時，同時採用了根據負荷因數作預測的方法及根據行業作預測的方法。這種預測方法較為全面，因為可以兼顧所有相關資料。反之，審計署建議的時間趨勢模式，則未必能計及所有與電力需求預測有關的資料。無論如何，經濟分析部會考慮審計署的建議，以及比較不同預測方式及方法的結果；
- 同樣應注意的是，不管預測方法如何精確，亦無法保證該項預測會與實際情況相符，因為當中存在的環境轉變可以引致差異。再者，其他國家的經驗顯示，預測方法越是精密，當中參考的因素可能過多，引致偏差的可能性會更大；及
- 經濟分析部與中電確實對負荷因數的趨勢有不同看法。因此，政府亦聘請顧問就中電的1992年發展計劃作出獨立評估，範圍包括檢討中電的負荷因數假定。最後，政府的顧問認為沒有理由懷疑中電對負荷因數的預測。

**91.** 委員會詢問政府當局有否充分考慮低增長情況，以及在推遲發電機組啟用日期這項可行措施以外，是否亦應在修訂燃氣方案中加入更大彈性及應變計劃。**經濟局副局長**表示，即使留有更大彈性，依然會有發電能量過剩的問題，因為最終出現的情況是實際需求量低於在低增長情況下的預測需求量。**政務司司長**亦表示，須考慮的問題是，留有的彈性越大，要付的代價越高。不過，當局從中汲取的教訓是，如要在未來的計劃中納入更大彈性，必須審慎評估要為此付出的代價。

## 政府對電力供應公司的監察

---

### 對用戶的財政影響

92. 鑑於中電的電力備用量一直維持在50%至60%的偏高水平，反映中電的發電能量嚴重過剩，加上考慮到固定資產淨值與用戶所付電費的關係，委員會詢問市民有否被多收電費，即使只是多收一分一毫。

93. **政務司司長**表示：

- 對於消費者最終有否繳付多於其應付數額的電費，以及若有多付，所涉及的款額等問題，實在很難作出論斷，因為這是當時一個求取平衡的做法。政府當局已盡可能對各項預測作出最佳判斷。不論就經濟利益還是對環境的影響而言，修訂燃氣方案應算是最佳的方案；及
- 應注意的是，採納修訂燃氣方案可節省40億元的成本。如政府當局堅持在發電機組啟用時間方面留有更大彈性，結果會令消費者損失該40億元中的部分款項。由於現時所考慮的是假設情況，實際的款額將無法得知。

94. 委員會注意到，經濟局局長在1999年6月7日的函件(**附錄9**)中質疑審計署計算用戶須承擔的額外費用所得結果。中華電力有限公司商務經理在1999年6月4日的來函(**附錄8**)中亦表示不接受任何指中電多收用戶電費的說法。另一方面，審計署署長在1999年6月30日的函件(**附錄10**)中堅稱，33億8,700萬元之數，是審計署根據所得的有限資料，盡最大努力計算出來的結果，而且已屬保守的估計。他亦絕不贊同指該數字是大大高估的說法。基於上述情況，委員會詢問中電曾否多收用戶電費，並且會否提供可核證的有關數據，讓審計署作出更準確的估計。

95. **中華電力有限公司常務董事**表示：

- 中電絕不接受指該公司曾多收用戶電費的說法。34億元之數，是以事後回顧而定出假設情況的方法計算出來。所作的假設是，中電在1992年應可選擇裝設每個發電機組的最理想時間，以完全配合需求量的情況，並可就機組及氣體供應合約作出安排，使機組及適當數量的氣體在適當時間可供使用。這些假設都是不切實際的；

## 政府對電力供應公司的監察

---

- 中電當時已根據所得的最佳資料作出決定。若要納入更大彈性，便會招致龐大的額外成本；及
- 中電已因應電力需求下降而採取行動，並且減收電費，現時的收費水平較1992年財務計劃中的核准收費低8%。結果，中電的平均電費為全港最低。因此，根據審計署的估計而指中電多收電費的說法，實有誤導成分。

**96. 經濟局局長亦表示：**

- 審計署的估計是根據一套不切實際的假設而作出的。舉例來說，審計署假設預測數字相等於實際結果，又假設無須履行合約的承諾。事實上，預測不可能百分百準確，即使是審計署建議的“最佳配合綫”，亦得出較實際最高需求量為樂觀的預測結果。此外，如更改有關合約，便須作出賠償；及
- 因此，審計署提出因發電機組過早啟用而導致用戶多付34億元電費的意見，具有誤導成分。

**97. 政府經濟顧問**補充，龍鼓灘計劃是大型的投資項目，施工前必須及早訂購有關機械。合約一經簽訂，發展方案的彈性即大大減低，原因是如要對合約作出任何改動，會涉及龐大的額外費用。因此，審計署估計的34億元之數，實在值得商榷。

**98. 就此問題，審計署署長**表示：

- 審計署是根據發電機組的啟用時間及中電的備用量水平而作出估計。由於審計署沒有關於合約及生產成本的資料，因此34億元之數只屬粗略的估計。他希望中電可向審計署提供所需資料，並明確指出計算有錯之處；
- 審計署的估計可作為討論的起點。該項估計所採用的一個假設是，當時已掌握了有關資料。如那時能多做一些工作，安排分階段啟用發電機組，用戶多付的電費款額便不至如此龐大；及

## 政府對電力供應公司的監察

---

—— 審計署從未把“最佳配合線”推許為作出預測的最佳方法。審計署只是認為，“最佳配合線”及時間趨勢模式是兩個可以用作複核預測結果的簡單方法。

**99. 中華電力有限公司常務董事進一步表示：**

—— 中電事實上並非不願意提供所需資料，只是中電沒有那些資料，因為審計署所考慮的是假設情況。舉例而言，氣體供應合約內並無機制，可以計算把發電機組啟用時間推遲所涉及的費用；及

—— 一經作出決定，中電便受合約條款所約束。因此，中電宜了解實際情況，並因時制宜作出反應，例如延遲一些發電機組的啟用時間，並削減營運成本及其他資本開支。透過這些措施，中電結果一共節省了190億元，而收取的電費亦較預期為低。就用戶受到的最終影響而言，他們所繳付的電費，沒有超過1992年財務計劃中預計收取的電費水平。

**100. 委員會從立法會研究報告(RP15/98-99)(附錄17)第20頁得悉，當時的經濟司於1997年3月19日就有關“中電發電量過剩及管制計劃協議”的議案致辭時提出以下各點：**

—— “錯誤預測這個責任是否應推到政府身上，我不打算在此評論”；

—— “現在事實已經證明當年的預測並不準確。中電作為一間負責任的公用事業機構，當然應該為其所作的商業決定向社會負責，採取適當措施，保障其用戶的利益”；及

—— “我希望中電及青山發電有限公司能盡快有所決定，承擔當年高估用電需求的後果，對其用戶及社會作出圓滿的交代，保持公司過去良好的聲譽”。

委員會就這些言論詢問經濟局局長：

—— 事隔兩年後，預測失準及發電能量過剩已是不爭的事實，他可否更清楚解釋究竟是政府當局還是中電須為此負責；及

## 政府對電力供應公司的監察

---

—— 他會建議採取甚麼補救措施，以糾正預測出錯的問題。

**101. 經濟局局長表示：**

- 必須注意一點，就是政府當局須確保有可靠的電力供應，並須未雨綢繆，預早就額外發電能量作出規劃，以應付日後的電力需求增長。若因發電能量不足而發生停電，政府當局便會受到責難；
- 他承認預測的數字偏高。但要注意的是，政府當局已根據當時所得的資料，並在政府的獨立顧問和經濟分析部的協助下，作出合理的決定。這是政府當局所承擔的責任；及
- 事後證明預測結果並非百分百準確，不應構成須由哪一方負上責任的理據。最重要的一點是，政府當局在1993年發現預測與實際數字出現差異時，已要求中電延遲龍鼓灘計劃第6、第7及第8機組的啟用時間。當局完成中期檢討後，亦已對管制計劃協議作出修訂。以上種種措施均證明政府當局已盡力從經驗中汲取教訓，以改善有關情況。

**102. 根據這個解釋，委員會詢問應如何理解34億元這個審計署認為已屬非常保守的數字。**經濟局副局長**表示：**

- 對於審計署以事後回顧而定出假設情況的整套評估方法，政府當局頗有異議。審計署所用的假設是否成立和合理，亦實在成疑；及
- 預測和實際需求量出現差異，與原來預測是否合理，是不同的兩回事。有關預測是根據當年所得的最佳資料而作出，所得結果應屬合理。只是情況隨時間過去而有所變化，其後才出現明顯的差異。

**103. 中華電力有限公司常務董事**亦表示，另一個處理這問題的角度是，考慮指稱多收的款額是根據甚麼基準計算出來。從中電的角度來看，必須以1992年財務計劃所訂定的成本及電費作為基線。由1992年起，中電收取的電費持續低於該財務計劃的核准電費水平。因此，不能指稱中電多收用戶的電費。中電亦已採取負責任的行動，在公司內推行改善措施，並提高運作效率，以抵銷售電量較預期為低這個始料不及的情況。

## 政府對電力供應公司的監察

---

**104. 政務司司長補充**，無論爭拗為何，有一點卻無可爭議，就是審計署指稱多收的34億元電費，是根據該署事後得知的數據計算出來。該署在計算這數字時，亦採用了多項政府當局頗有異議的假設。如這些假設有可以質疑之處，則最少可以這樣推論：指用戶被多收34億元電費這個說法的準確性，實在極度成疑。

### 廣東核電站

**105.** 委員會從立法會研究報告(RP15/98-99)(**附錄17**)第7.6段注意到，在1994至1998年期間，從廣東核電站購買核電的總電量增加了21%，佔中電在香港總售電量的三分之一。委員會亦注意到中華電力有限公司董事局主席嘉道理勳爵在1985年曾表示，購買核電有助該公司應付在90年代的預計電力需求，亦會使該公司可以延遲決定是否興建另一發電廠(RP15/98-99第38頁)。有鑑於此，委員會詢問是否有必要在1992年決定興建龍鼓灘發電廠。委員會亦詢問，政府當局在審批龍鼓灘計劃時，有否考慮到廣東核電站雖是香港的主要供電來源，但不在管制計劃協議範圍內此點。

**106. 經濟局局長表示：**

- 當局於1985年決定興建廣東核電站。當時的立法局財務委員會已清楚得悉，該核電站產生的70%電力會供應給香港；
- 當局在研究龍鼓灘計劃時，已顧及廣東核電站啟用後會向本港供電這個因素。因此，現時討論的發電能量過剩的問題，並非由於向廣東核電站購電所致；
- 1985至1992年之間相隔了7年，其間的電力最高需求量有雙位數字的增長。由於情況不斷改變，當局有需要檢討先前作出的預測，並進行切合現況的最新預測；及
- 由於向廣東核電站購電的所需成本，會納入整體發電成本內，並成為電費的一部分，因此廣東核電站可以說已納入管制計劃協議的範圍內。

**107. 政務司司長補充**，政府當局與中電磋商新協議時，會考慮應否把廣東核電站供應的電力納入管制計劃協議內。

## 政府對電力供應公司的監察

---

### 隨後的往來書信

**108.** **政務司司長**在1999年10月13日的來函(**附錄22**)中重申以下各點：

- 政府當局不應因為作出事後證明不準確的預測而受到指摘；
- 政府當局認為在審核中電的建議時已克盡職守，履行其監察責任；
- 修訂燃氣方案不但為消費者節省40億元，而且在所有情況下均為最環保的方案；
- 在知悉電力實際需求量低於預測需求量後，政府當局已隨即採取所有可行的補救措施，以糾正有關情況；及
- 政府當局認為，審計署署長估計用戶或需承擔的額外費用所採用的方法，既不恰當，也不切實際。

**109.** 該函件亦夾附委員會索取的以下文件：

- 顯示政府當局在作出最後結論前所做工作及若干考慮要點的會議紀錄及信件；
- 與中電簽訂的現行管制計劃協議，以及在進行1997至98年度中期檢討後與該公司簽訂的補充協議；
- 賓士及雷奧顧問公司在1992年擬備的顧問報告；及
- 經濟分析部就中電1992至1999年電力需求預測所作的評估(日期為1992年3月17日)。

**110.** **中華電力有限公司常務董事**在1999年10月13日來函(**附錄23**)向委員會提供補充資料，說明1992年財務計劃中負荷因數預測所用的主要假設。他在1999年10月13日的另一封函件(**附錄24**)中，再次解釋指中電在1992年決定興建龍鼓灘發電廠而令用戶多付34億元電費的說法，為何是毫無根據和有欠公平。

## 政府對電力供應公司的監察

---

**111.** 應委員會的要求，**審計署署長**在1999年10月13及20日的函件(**附錄25及26**)中，估計在1996至1998年期間中電用戶在相對於實際情況的多個不同情況下所受到的財政影響。審計署亦曾把實際最高需求量與不同情況下的預測最高需求量作一比較，結果發現實際最高需求量在不同情況下均持續低於預測最高需求量。

**112.** **審計署署長**於1999年10月22日來函(**附錄20**)，分別就政府當局及中電的回應向委員會進一步提供意見。審計署的結論是，根據所掌握的資料：

- 審計署並不確信政府當局已採取足夠措施，審慎而嚴謹地審核和複核中電的預測；
- 在考慮過在1992年所得的一切有關資料後，審計署認為政府當局對中電的預測所作的評估，欠缺合理根據；及
- 審計署認為，龍鼓灘計劃的第一至第五機組過早啟用，導致發電能量嚴重過剩，是不容否認的事實。根據管制計劃協議，過剩資產所招致的費用會轉嫁至中電用戶。因此，審計署認為用戶被多收了電費。

**113.** 委員會要求政府當局提供更多證據，以證明當局所言屬實，亦即政府當局在評估中電1992年發展計劃及財務計劃時，已克盡職守及有效履行其監察責任。**政務司司長**在1999年11月5日的來函(**附錄27**)中表示：

- 除了已向委員會提交的文件外，政府當局再沒有其他有用的文件可作補充；
- 在公開聆訊中已清楚表明，當時經濟科內部曾經進行多番討論，研究應向行政局提出甚麼建議。有關討論的結果，以及行政局討論所得的結果，都已記錄在有關的立法局參考資料摘要內；
- 作為當時的經濟司，在監督及監察研究中電建議的工作進度及決定如何推展有關建議方面，她都有密切參與其事。在11個月內，經濟科的人員曾舉行多次不同層次的內部會議或討論，亦曾多次與中電人員及政府的獨立顧問進行討論。雖然她未必能夠(其實亦不適宜)出席每次會議或討論，

## 政府對電力供應公司的監察

---

但她當時作為經濟司，她的副手及負責同事向她詳細匯報討論的進度，並不時請她作出指示。根據既定程序，她亦審批載有政府當局對未來發展提出建議的行政局文件擬稿；及

——要每天把所有內部討論詳細記錄下來固然不大可行，但她可以確認，經濟科官員當時制訂政策的討論過程，與政府總部內各政策局就制訂政策以至向行政會議提交建議進行的一般程序，並無分別。

## 政府對電力供應公司的監察

---

### 第V部分：結論及建議

#### 114. 委員會：

##### **政府的監察角色**

- 深切關注電力預測需求量與實際需求量差異極大，導致中電的發電能量嚴重過剩，自1990年起中電一直維持高水平的電力備用量，正好反映此情況；
- 對於政府當局在檢討中電的電力預測需求量時，未有充分考慮80年代及90年代初期出現的經濟結構轉型，特別是製造業日漸遷離香港的趨勢，深表詫異；
- 對下述事宜深表不滿：儘管當局的顧問曾作出提醒，但政府當局當時未有與中電研究能否在新發電機組的啟用時間方面預留足夠彈性，以應付中電1992年發展計劃存在發電能量過剩的風險；
- 對下述事宜表示不滿：政府當局未能證明其在接納中電嚴重失準的電力需求預測前，已履行其監察職能，有效監察中電的1992年發展計劃及財務計劃；

##### **對用戶的財政影響**

- 注意到審計署曾把不同情況(即假設情況、“最佳配合線”、低增長及主要增長)下的預測需求量，與1992至1998年期間的實際需求量作出比較，結果顯示實際最高需求量持續低於預測最高需求量，以致在各種情況下出現的過剩發電能量，均對中電用戶造成財政上的影響；
- 對下述事宜深表關注：由於根據管制計劃協議，增加發電能量的成本會由用戶繳交的電費支付，
  - (i) 中電在發電設施上過度投資所招致的風險及財政後果由用戶承擔；

## 政府對電力供應公司的監察

---

- (ii) 在發電設施上的過度投資是判斷和決策失誤所致；及
- (iii) 這些過度投資已證實是浪費而非物有所值；
- 認為政府當局未能令委員會信服，當時作為最終負責監察電力供應公司表現的決策科的經濟科，以及作為負責評核需求預測的專業部門的經濟分析部，曾採取足夠措施，審慎而嚴謹地審核及複核中電的預測，並極力要求取得各種需求預測下的成本模式，用以評估用戶可能受到的影響；
- 認為由於審計署署長及委員會只獲提供有限的相關數據，加上時日久遠，到現在才嘗試估計中電用戶過往因發電能量過剩而承擔的額外費用，所得結果可能有欠準確；

### **決策過程的檔案紀錄及 向行政局提供的資料**

- 感到震驚，因為有關如此重要事項的決策過程的檔案紀錄，竟然就只有那些向委員會提交的文件，而且政府當局未有備存一套完整的紀錄，載述在訂定向行政局提交的建議及最終作出決定前，當局內部進行討論的過程及所考慮的因素；
- 不滿經濟分析部在進行獨立預測以複核電力供應公司的預測時，沒有把其以其他方法進行預測所得的結果記錄在案；
- 對下述事宜深表不滿：當時的經濟司在呈交行政局的備忘錄中沒有提供充分資料，說明修訂燃氣方案中存在發電能量過剩的風險，以及用電需求增長偏低的可能情況，讓行政局在審批中電1992年發展計劃及財務計劃時，能夠在掌握充分資料的情況下作出決定；

## 政府對電力供應公司的監察

---

### 管制計劃協議

——注意到下列安排已納入補充協議內：

- (i) 政府日後以每一機組為單位，審批電力供應公司裝設新發電機組的要求；
- (ii) 電力供應公司須待政府完成審核最新的電力需求預測後，才可正式訂購發電機組；及
- (iii) 在計算准許利潤時，把過剩發電能量從固定資產平均淨值中剔除；

——促請政府當局定期檢討管制計劃協議能否讓政府有效監察電力供應公司的表現；

——促請政府當局在商討日後的管制計劃協議時，考慮其他主要的電力供應來源(例如大亞灣核電站)；

### 總結

——認為政府當局沒有充分履行其職責，確保消費者能以合理價格獲得可靠的供電服務，並監察兩間電力供應公司的表現，因為當局未有：

- (i) 採取足夠措施，審慎而嚴謹地審核及複核中電的預測；
- (ii) 充分評估在各種需求增長情況下出現的過剩發電能量，以及對中電用戶造成的財政影響；
- (iii) 向行政局說明修訂燃氣方案中存在發電能量過剩的風險，以及用電需求增長偏低的可能情況；
- (iv) 備存一套完整紀錄，載述在行政局批准中電1992年發展計劃及財務計劃前，當局內部進行討論的過程及所考慮的因素；及

## 政府對電力供應公司的監察

---

- (v) 在1993及1994年重新簽訂兩份管制計劃協議時，評估這些協議能否讓政府有效監察兩間電力供應公司的表現；

而政府當局應對上述各種缺失所引致的後果負責；

- 注意到經濟司在1997年3月19日的立法局辯論上聲明，中電作為一間負責任的公用事業機構，當然應該為其所作的商業決定向社會負責，採取適當措施，保障其用戶的利益；
- 對於經濟局局長在1999年10月4日公開聆訊上，沒有進一步解釋他自1997年3月19日以來曾採取何種措施推展上述立場，感到失望；
- 認為政府當局有責任立即與中電研究各種可行方法，使中電用戶因中電在發電設施上的過度投資而承擔的額外費用得以彌補；
- 察悉政府當局已答允：
- (i) 日後會記錄以其他方法進行預測所得的結果，以及最終選用某個預測結果的理據；
  - (ii) 確保會把當局在審批電力供應公司提交的發展計劃及財務計劃時，內部進行評估及討論的詳情全部記錄在案；
  - (iii) 與中電進行商討，研究能否把龍鼓灘計劃第7及第8機組再延遲兩年才啟用；
  - (iv) 評估能否在批准電力供應公司發展計劃的發電機組及訂定機組的啟用時間方面，預留更大的彈性；
  - (v) 與中電商議新的管制計劃協議時，考慮應否把大亞灣核電站及其他來源供應的電力納入該協議內；及
  - (vi) 確保日後尋求行政會議批准電力供應公司的發展計劃及財務計劃時，在提交的文件內提供充足的有關資

## 政府對電力供應公司的監察

---

料，讓行政會議能夠在掌握充分資料的情況下作出決定；及

——希望當局繼續向其報告：

- (i) 政府當局與中電就再延遲啟用第7及第8機組一事，以及中電可使用戶承擔的額外費用得以彌補的其他方法進行磋商的進展；及
- (ii) 有關兩間電力供應公司聯網安排及促進市場競爭的顧問研究的進展。

## 第2章

### 公元二零零零年數位問題的跟進審查

---

委員會察悉，審計署署長曾就政府處理公元2000年數位問題的工作進展進行跟進審查。在進行審查期間，審計署研究了政府整體及為公眾提供重要服務的非政府機構解決公元2000年數位問題的最新情況。

**2.** 委員會知悉，審計署對資訊科技及廣播局、資訊科技署、機電工程署及電訊管理局進行了一次高層次的檢討，以評估這些政府機關以何方法處理與公元2000年數位問題有關的政府整體風險。審計署亦曾在入境事務處、香港警務處、房屋委員會／房屋署、民航處及醫院管理局進行晤談及實地視察，以審查這些部門及機構推行的符合公元2000年數位標準計劃。此外，審計署亦在衛生福利局、運輸局、經濟局、財經事務局及電訊管理局進行晤談及實地視察，以審查其對職責範圍內各個界別的監察工作。委員會又察悉，審計署已向有關機構匯報於1999年4月至7月進行實地視察所得的審查結果，以便這些機構及早採取行動。

**3.** 委員會並無就此事舉行公開聆訊，但要求各有關機構以書面回覆提供以下範疇的資料：

- 資訊科技及廣播局就監察政府機構及非政府機構解決公元2000年數位問題的工作進展，所採用的整體方法和機制為何；
- 資訊科技及廣播局在監察各個機構解決公元2000年數位問題的工作方面，曾參照過哪些獨立質素保證覆檢的國際標準及國際最佳做法；
- 資訊科技及廣播局採取了甚麼措施，以統籌為各個政府機構及非政府機構舉辦有關公元2000年數位問題的訓練；及
- 審計署署長報告書所述各項尚待處理事項的最新情況。

**4.** **資訊科技及廣播局局長**就上述事宜向委員會提出了多項意見，詳情載於下文各段。

## 公元二零零零年數位問題的跟進審查

---

### **資訊科技及廣播局所採用的方法和機制**

5. 委員會從審計署署長報告書第2.4段得悉，資訊科技及廣播局負責統籌政府解決公元2000年數位問題的工作。因此，委員會詢問，資訊科技及廣播局就監察政府整體層面及為公眾提供重要服務的非政府機構解決公元2000年數位問題的工作進展，所採用的整體方法和機制為何。

6. **資訊科技及廣播局局長**於1999年10月26日來函(附錄28)中告知委員會，政府成立了一個高層次的電腦公元二千年數位問題督導委員會(督導委員會)，負責統籌全港的解決公元2000年數位問題工作。督導委員會由資訊科技及廣播局局長擔任主席，成員包括多個參與統籌解決公元2000年數位問題工作的政策局和部門的代表。督導委員會定期舉行會議，檢討政府內部及提供重要服務的機構解決公元2000年數位問題的工作進展，並就有關公元2000年數位問題的政策事宜作出決定。

#### 政府內部的情況

7. **資訊科技及廣播局局長**表示，在政府的政策局和部門方面，各政策局局長及部門首長須定期向督導委員會提交報告，匯報轄下政策局和部門進行修正工作和制訂應變計劃的進展。為確保公元2000年數位問題獲得最優先處理，各政策局局長及部門首長須親自簽署有關的進度報告，然後提交督導委員會。

#### 非政府機構的情況

8. 據**資訊科技及廣播局局長**所述，督導委員會透過各政策局、政府部門及監管機構，監察提供重要服務的非政府機構解決公元2000年數位問題的工作進展。政策局局長須親自簽署其職責範圍內各非政府機構就解決公元2000年數位問題工作定期提交的進度報告，然後再呈交督導委員會。各政策局和部門亦視乎情況所需，各自成立工作小組和專責小組，協助進行監察工作；在有需要時，亦到個別非政府機構進行實地視察。

# 公元二零零零年數位問題的跟進審查

---

## **獨立質素保證覆檢的國際標準及最佳做法**

**9.** 委員會注意到，審計署關注的事項之一，是政府為本身推行的符合公元2000年數位標準計劃取得獨立質素保證的方法，並非完全有系統，而且沒有清楚規定在政府各政策局、部門或提供重要服務的機構內部須進行獨立質素保證覆檢。有見及此，委員會詢問，資訊科技及廣播局在監察政府機構及非政府機構解決公元2000年數位問題的工作方面，有否參照任何獨立質素保證覆檢的國際標準或最佳做法。

**10. 資訊科技及廣播局局長**告知委員會，在監察政府內部及提供重要服務的機構解決公元2000年數位問題的工作時，資訊科技及廣播局、3個專業部門(即資訊科技署、機電工程署及電訊管理局)，以至有關政策局及政府部門在適當情況下，均有參照獨立質素保證覆檢的國際標準和建議做法。資訊科技及廣播局局長講述了政府為公元2000年數位問題修正工作和應變計劃取得質素保證所採用的方法，詳情載於下文各段。

### 公元2000年數位問題修正工作的質素保證

#### 政府內部的情況

**11.** 與執行任務有重大關係的政府電腦系統的修正工作由資訊科技署負責統籌。該署所採用的質素保證方法符合國際標準組織所訂的國際標準ISO9001-1994、ISO/IEC12207-1，以及電機兼電子工程師學會所訂的軟件覆檢及審核標準(IEEE Std 1028-1068)。有一點要特別指出，由資訊科技署推行的所有關於公元2000年數位問題的系統保養和發展計劃，都必須進行獨立覆檢。公元2000年數位問題修正計劃的質素保證工作，由另一組沒有參與修正計劃的人員負責。

**12.** 此外，資訊科技署於1999年3月成立了電腦公元二千年數位問題專責小組，派員實地視察為公眾提供重要服務的政府部門，並覆檢這些部門修正與執行任務有重大關係的電腦系統所採用的方式和方法。覆檢範圍包括評估和修正計劃、這些部門在數位問題上是否準備就緒及對業務夥伴倚賴的程度、修正工作的全面測試、核實個別與執行任務有重大關係的系統的修正工作，以及管理層在公元2000年數位問題修正計劃中的參與程度。

## 公元二零零零年數位問題的跟進審查

---

**13.** 政府的內置系統及有綫通訊系統的修正工作，分別由機電工程署及電訊管理局負責統籌。關於該兩類系統修正工作的質素保證，機電工程署及電訊管理局均遵循電機工程師學會所訂的技術指引9：1997——《內置系統與公元2000年數位問題——指南》。該指引訂明，每個內置系統必須取得供應商的符合數位標準證明書，不然便須進行內部檢查，又或者雙管齊下。如發現該系統不符合數位標準，則應加以修正，並應在修正工作完成後，要求供應商發給符合數位標準證明書，又或再次檢查以確定系統符合數位標準。該指引亦建議各項記錄及管制在系統已確定符合數位標準後再作更改的程序。

**14.** 關於政府的內置系統，機電工程署除執行評估工作外，亦延聘了兩位外間顧問對解決公元2000年數位問題工作進行獨立評估。其中一位顧問覆檢了機電工程署解決公元2000年數位問題工作所採用的整體方法，另一位顧問則進行了獨立測試，以核實機電工程署評估解決公元2000年數位問題工作所得的結果。機電工程署亦成立了內部審核組，負責進一步審核其解決公元2000年數位問題的工作。

**15.** 至於政府的有綫通訊系統，首先由系統保養承辦商按照電訊管理局參照電機工程師學會所訂技術指引而制訂的公元2000年數位標準測試程序進行測試，隨後再由電訊管理局抽查測試程序，以確保系統保養承辦商進行的測試符合電訊管理局所訂的一切規定。此外，電訊管理局亦測試了政府現行使用的有綫通訊系統的個別型號，以核實其是否符合數位標準。電訊管理局並要求政府所有政策局及部門如擁有與執行任務有重大關係的有綫通訊系統，即使有關系統已獲供應商證實符合數位標準，無需進行修正工作，亦要提交測試報告供電訊管理局查核，以策萬全。截至1999年10月中，電訊管理局已完成檢查政府內部所有與執行任務有重大關係的有綫通訊系統的測試報告，並無發現任何不妥當之處。

**16.** 除資訊科技署、機電工程署及電訊管理局已採用質素保證方法外，若干政策局和政府部門亦聘請外間顧問或指派內部審核組，覆檢本身推行的符合公元2000年數位標準計劃，以及進行系統核實測試。這類審核或評估的範圍大致包括以下兩方面：

- 評估有關政策局／政府部門解決公元2000年數位問題工作所採用的方式和方法；及
- 進行獨立核證及核實工作，以查核所選定的系統符合數位標準的情況。

## 公元二零零零年數位問題的跟進審查

---

### 提供重要服務的界別

17. 據**資訊科技及廣播局局長**所述，為確保解決公元2000年數位問題工作的質素，各個提供重要服務的機構已按情況所需，進行了內部審核，或聘請外間顧問獨立覆檢其解決公元2000年數位問題的工作。由於某些行業已訂有眾所周知的解決公元2000年數位問題工作指引或建議做法，有關政策局／部門及監管機構在監察所轄範圍內各個界別解決公元2000年數位問題的工作時，參考了業界所訂的指引或建議做法。以下是一些例子：

- 在銀行界方面，香港金融管理局(金管局)已要求所有銀行業機構參照由巴塞爾銀行監管委員會發出的指南，推行符合公元2000年數位標準計劃；
- 在航空界方面，國際航空運輸協會已覆檢過民航處對航空交通管制服務所採用的公元2000年數位問題修正方式和方法，所得結果令人滿意；及
- 在海運界方面，海事處參考了由國際海事組織發出適用於船隻、港口及貨櫃碼頭的公元2000年數位問題良好作業方法守則，以及公元2000年數位問題應變計劃的要點。

18. 資訊科技及廣播局於1999年3月與機電工程署、資訊科技署及電訊管理局聯合成立電腦公元二千年數位問題專責小組，派員實地視察提供重要服務的機構，討論這些機構解決公元2000年數位問題的情況、修正工作的進展，以及有否制訂足夠的應變計劃，以期協助有關政策局和部門監察提供重要服務的界別解決數位問題的工作。

### 公元2000年數位問題應變計劃的質素保證

19. **資訊科技及廣播局局長**又告知委員會，督導委員會已於1999年5月發出兩套有關公元2000年數位問題應變計劃的指引，協助政府各政策局和部門制訂公元2000年數位問題應變計劃，以及評估非政府機構所訂的應變計劃。上述指引是參照美國會計總署發出的指引，以及澳洲和美國州政府發出的其他指引制訂而成。

20. 此外，資訊科技及廣播局在制訂適用於政府內部與執行任務有重大關係的系統的應變計劃，以及在覆檢提供重要服務的機構所擬訂

## 公元二零零零年數位問題的跟進審查

---

的應變計劃時，如情況適合亦有參照專業團體或學會建議的做法或所發出的指引。現舉數例如下：

- 就內置系統而言，資訊科技及廣播局參考了由電機工程師學會發出稱為《內置系統與公元2000年數位問題 —— 指南》的技術指引；
- 就醫療用途的內置系統而言，資訊科技及廣播局參考了由英國衛生及保健行政機關發出稱為《安然過渡2000年的應變計劃》的指引；及
- 就有線通訊系統而言，資訊科技及廣播局參考了國際電信聯盟就災難復原計劃所建議的做法。

### 舉辦與公元2000年數位問題有關的訓練

**21.** 審計署署長報告書透露，香港警務處的內部核數科因缺乏所需的專業知識，不曾參與審核警務處推行的符合公元2000年數位標準計劃。因此，委員會詢問，資訊科技及廣播局採取了何種措施，統籌為政府各政策局和部門及非政府機構舉辦與公元2000年數位問題有關的訓練，以及這些訓練的詳情。

**22.** **資訊科技及廣播局局長**表示，由1997年起，資訊科技署、機電工程署及電訊管理局已派發指南及舉辦研討會和工作坊，介紹公元2000年數位問題，並講述修正電腦系統、內置系統和有線通訊系統的方法。有關的指南是參照業內最佳做法或標準制訂而成。

**23.** 在應變計劃方面，除了由督導委員會發出指引外，資訊科技及廣播局亦與政府其他政策局／部門及提供重要服務的機構合作，攜手舉辦連串的研討會和工作坊，向政府所有政策局和部門講述各項與公元2000年數位問題有關的事宜，包括法律事宜、質素保證、應變計劃，以及全港提供重要服務的界別在解決公元2000年數位問題方面的準備情況。

**24.** 政府各有關政策局和部門亦按情況需要，向其職責範圍內各界別的非政府機構發出指引，並為各機構舉辦工作坊，講述與公元2000年數位問題有關的事宜。以下是一些例子：

## 公元二零零零年數位問題的跟進審查

---

- 金管局與保險業監督已分別發出指南，以協助銀行業機構和保險公司推行符合公元2000年數位標準計劃及制訂應變計劃；
- 社會福利署為社會服務界的非政府機構舉辦工作坊，介紹解決公元2000年數位問題工作及制訂公元2000年數位問題應變計劃的方法；及
- 海事處為本地航運業舉辦研討會，講述國際海事組織就解決公元2000年數位問題工作所建議的做法。

### 尚待處理事項的最新情況

**25.** 鑑於審計署署長報告書內多項建議仍未落實，委員會要求有關當局匯報那些事項的最新情況。**資訊科技及廣播局局長**在1999年10月26日的來函(**附錄29**)中，向委員會講述審計署署長報告書內所述各項尚待處理事項的最新情況。

### 立法會各事務委員會的監察工作

**26.** 委員會察悉，鑑於解決公元2000年數位問題事關重大，立法會內務委員會於1999年3月12日的會議上商定，立法會各事務委員會應密切監察所負責範疇內政府部門及非政府機構解決公元2000年數位問題的情況。各事務委員會為此而進行的首輪會議在1999年5月結束。各事務委員會在研究這問題時，集中研究以下範疇的事宜：

- 公元2000年數位問題的影響範圍及與之相關的風險，以及對社會構成的影響；
- 政府內部及非政府機構為解決公元2000年數位問題而動用的資源；
- 政府內部及非政府機構修正公元2000年數位問題的進展；及
- 應變計劃。

## 公元二零零零年數位問題的跟進審查

---

27. 委員會又察悉，內務委員會其後於1999年6月25日的會議上決定，各事務委員會應於1999年10月底前進行另一輪會議，跟進以下已確定有需要進一步監察的事項：

- 在個別政策範疇內推行解決公元2000年數位問題工作的最新情況，包括各業務夥伴在公元2000年數位問題上是否準備就緒，以及在有關界別或在全港就各個內部及對外系統進行測試的結果(如適用者)；
- 政府內部及為公眾提供重要服務的非政府機構就可能出現的公元2000年數位問題而作出的風險評估及應變計劃；
- 提供重要服務機構的主要海外／業務夥伴在解決公元2000年數位問題方面的情況(而那些夥伴的系統是否符合公元2000年數位標準，對於提供重要服務的有關機構能否持續提供服務具關鍵作用)，以及公元2000年數位問題引致的故障對提供重要服務機構可能造成的影響，以及有關的應變計劃；及
- 介紹公元2000年數位問題事宜，以及教導市民大眾為準備邁向新紀元而須採取的措施的宣傳計劃。

28. 各事務委員會於1999年3月13日至11月16日期間一共在38次會議中討論了公元2000年數位問題。有關的事務委員會委員亦曾參觀警察總部，實地視察解決公元2000年數位問題的工作情況。有關的事務委員會會議及實地視察活動一覽表載於**附錄30**。

29. **結論及建議** 委員會：

### 公元2000年數位問題修正工作的整體進展

- 從資訊科技及廣播局的匯報中知悉，政府及提供重要服務的非政府機構在解決公元2000年數位問題工作上整體情況令人滿意；
- 促請資訊科技及廣播局局長：
  - (i) 密切監察政府內部修正尚未符合公元2000年數位標準的系統的工作進展；及

## 公元二零零零年數位問題的跟進審查

---

- (ii) 密切監察尚未解決公元2000年數位問題的非政府機構在此方面的工作進展，並對那些工作進展未如理想的非政府機構採取有效的行動(包括介入以助解決數位問題)；

### 政府當局因應審計署的共通意見而採取的措施

——建議資訊科技及廣播局局長應採取跟進措施，以確保：

- (i) 各政策局和部門均有規定其內部審核組須嚴格審核本身推行的符合公元2000年數位標準計劃；
- (ii) 沒有設立內部審核組的政策局和部門已採用其他方法，審核本身推行的符合公元2000年數位標準計劃；
- (iii) 各政策局和部門已訂立有效管制程序，確保已符合公元2000年數位標準的電腦系統，不會因進行例行系統維修或系統改善而變成不符合數位標準；及
- (iv) 各政策局和部門已充分評估與其業務夥伴相關的公元2000年數位問題風險，並已推行涵蓋整個機構的策略以適當對待不符合公元2000年數位標準的業務夥伴；

### 獨立質素保證

——認為獨立的質素保證覆檢至為重要，因為這類覆檢可為政府和公眾提供額外保證，確保香港在符合公元2000年數位標準方面準備就緒；

——從資訊科技及廣播局局長的回覆中得悉，資訊科技及廣播局、資訊科技署、機電工程署、電訊管理局，以及其他有關政策局／部門在適當情況下，已參照了獨立質素保證覆檢的國際標準和建議做法，例如由國際標準組織所訂的標準，以及由專業團體或學會發出的指引；

——促請資訊科技及廣播局局長：

- (i) 從速點算政府機構及提供重要服務的非政府機構現有的獨立質素保證計劃；

## 公元二零零零年數位問題的跟進審查

---

- (ii) 如發現某些重要機構的獨立質素保證計劃有不足之處，應即時採取措施，盡量改善其計劃；
- (iii) 如因時間或資源所限未能進行範圍更廣泛的計劃，應把獨立質素保證工作的重點放在應變計劃上；及
- (iv) 應向各重要機構索取其匯報解決公元2000年數位問題情況的支持證據(例如測試計劃和測試結果)，並應設立機制，以監督對這些機構匯報的進度進行獨立核實工作的事宜；

### 公元2000年數位問題應變計劃

- 察悉政府在所有層面(即機構、界別及全港層面)制訂公元2000年數位問題應變計劃的進展；
- 建議資訊科技及廣播局在過渡至新世紀之前的餘下日子，集中處理應變計劃的工作，而資訊科技及廣播局局長尤應：
  - (i) 與各政策局一起審慎評估由政府機構及提供重要服務的非政府機構提交的應變計劃是否完備妥善，以確保應變計劃足以應付變故；及
  - (ii) 繼續致力測試及改善在所有層面制訂的公元2000年數位問題應變計劃，從而確保在公元2000年之前已切實備妥可行的全面應變計劃，以應付即將面對的挑戰；

- 察悉立法會各事務委員會一直監察所負責政策範疇內政府處理公元2000年數位問題的工作，並促請資訊科技及廣播局與各事務委員會緊密合作，重視各事務委員會提出的意見和建議，尤其是那些與應變計劃有關的意見和提議；

### 審計署對個別機構和界別提出的意見

- 察悉審計署長報告書內所述各項尚待處理的事宜的最新情況，詳情一如**附錄29**所載；及

## 公元二零零零年數位問題的跟進審查

---

—— 促請有關政策局、部門及機構首長保持警覺，並繼續致力確保所有尚待處理的事項可於公元2000年前獲得圓滿解決。

## 委員會主席、副主席及各委員署名

---

李家祥(主席)

李華明(副主席)

朱幼麟

吳亮星

梁劉柔芬

劉江華

劉慧卿

1999年12月1日

經政府帳目委員會研議的  
審計署署長第32及33A號報告書內章節

---

**審計署署長  
第32號報告書  
章節**

---

**項目**

5

政府對電力供應公司的監察

1

**審計署署長  
第33A號報告書**

公元二零零零年數位問題的跟進審  
查

2

## 《香港特別行政區立法會議事規則》

### 72. 政府帳目委員會

(1) 立法會設有一個名為政府帳目委員會的常設委員會，負責研究審計署署長就以下各事宜提交的報告——

- (a) 政府的帳目；
- (b) 委員會認為須提交立法會省覽的其他帳目；及
- (c) 委員會認為與審計署署長履行職責或行使職權有關的事宜。

(2) 委員會亦須研究由審計署署長就其審計(衡工量值審計)工作而提交立法會省覽的報告。在該報告中，審計署署長就政府部門、憑藉任何條例審計署署長職權範圍所及的公共團體或組織或接受公帑補助的組織是否符合經濟原則及是否講求效率與效用，進行審計。

(3) 委員會由一名主席、副主席及5名委員組成，全部均須為立法會主席按內務委員會決定的選舉程序任命的議員。如主席及副主席暫時缺席，委員會可在其缺席期間另選一委員代行主席之職。委員會的會議法定人數為主席加上兩名委員。

(4) 第(1)及(2)款所述的報告，一經提交立法會省覽，即當作已由立法會交付委員會研究。

(5) 除主席另有命令外，委員會根據第(8)款邀請任何人士列席的會議，新聞界及公眾人士得准進入會場旁聽。

(6) 委員會須在主席決定的日期、時間及地點舉行會議。會議的書面預告須在會議日期最少5整天前發給各委員及任何獲邀列席的人士；但主席可視個別情況指示給予較短時間的預告。

(7) 所有在委員會內討論的事宜，須以參與表決的委員贊成者及反對者的過半數決定。主席或主持會議的任何其他委員不得參與表決，但如其他委員贊成者及反對者的數目相等，則在此情況下他有權作決定性表決。

(8) 主席或委員會可邀請任何官員，或報告所指帳目所屬或與之有關的非政府團體或組織的成員或僱員，提供委員會在履行其職責時可能需要的資料，或作出解釋，或出示紀錄或文件；委員會亦可就該等資料、解釋、紀錄或文件邀請其他人士提供協助。

(9) 委員會須於審計署署長將政府帳目的審計報告提交立法會省覽之日起3個月內(或根據《核數條例》(第122章)第12條決定的較長時間內)就該審計署署長的報告提交報告。

(10) 委員會須於審計署署長將第(2)款所述的報告提交立法會省覽之日起3個月內(或立法會決定的較長時間內)，就審計署署長的報告提交報告。

(11) 除本議事規則另有規定外，委員會的行事方式及程序，由委員會自行決定。

**1998年2月11日臨時立法會會議上  
政府帳目委員會主席提交臨時立法會的文件：  
《香港特別行政區政府帳目審計工作的範圍——“衡工量值式審計”》**

**工作範圍**

1. 審計署署長可就任何決策局、部門、機構、其他公眾團體、公共機構或受審核機構在履行其職務時所遵守的經濟原則、取得的效率和效益進行調查。

2. “受審核機構”一詞包括——

- (i) 審計署署長可根據任何有關條例所賦權力對其帳目加以審核的任何人士、法人團體或其他團體；
- (ii) 過半數收入來自公帑的機構(但署長亦可根據補助條件中的一項協議對少過半數收入來自公帑的機構進行類似審核)；及
- (iii) 行政長官為公眾利益計而根據《核數條例》(第122章)第15條的規定以書面授權署長對其帳目及紀錄進行審核的機構。

3. 上述工作範圍的定義，不應闡釋為給予審計署署長權利，使其可對審核中的任何決策局、部門、機構、其他公眾團體、公共機構或受審核機構的政策目標的優劣加以質詢，而依照下列準則，亦不得質詢求得此等政策目標的方法，但署長可對達到此等目標所用方法的經濟原則、效率和效益提出質詢。

**準則**

4. 審計署署長向立法會提交報告時，應享有很大自由。他可以促請立法會注意他在核數過程中所發現的任何情況，並指出所牽涉的財政問題。按照準則訂定的範圍，審計署署長不會評論行政會議及立法會的決策，但可指出此等決策對公帑的影響。

5. 審計署署長在審查政策目標如何執行的過程中，如有理由相信有關人員在制訂政策目標和作出決定時，可能缺乏足夠、有關和可靠的財政及其他資料作為制訂政策目標或作出決定的根據，而一些重要的基本假設亦可能不夠明確，他都可以進行調查，證實他的想法是否正確。調查結果如顯示他的想法正確，他便應把有關事項提交立法會，由政府帳目委員會提出進一步質詢。由於進行此類調查的程序，可能涉及審查政策目標的制訂方法，審計署署長向立法會作出報告時，不應對有關事項下任何判斷，而只應條陳事實，由政府帳目委員會根據此等事實提出質詢。

6. 審計署署長亦可——

- (i) 查核有關方面在釐定政策目標及作出決策時，是否有適當的權力；
- (ii) 查核有關方面有否作出令人滿意的安排，以期探討、揀選和評估其他推行政策的辦法；
- (iii) 查核既定的政策目標是否已明確界定；其後就推行政策所作的決定，是否符合核准的目標並由適當階層的人員運用適當權力作出；向執行人員發出的指示，又是否符合核准的政策目標和決定，並為有關人員清楚了解；
- (iv) 查核各項不同的政策目標，以及所選用的推行辦法，是否有衝突或可能有衝突；
- (v) 查核有關方面在將政策目標演繹為行動目標和成效標準方面，進展和效用如何；查核有關方面有否考慮其他服務水平成本及其他有關的因素，以及在成本變動時加以檢討；及
- (vi) 有權行使《核數條例》(第122章)第9條所授予的權力。

## 程序

7. 審計署署長須將其“衡工量值式審計”研究的結果，每年向立法會報告兩次。第一份報告書須於每個財政年度完結後7個月內，或行政長官另行規定的較長期間內，呈交立法會主席。報告書須在一個月內，或立法會主席另行規定的較長期間內，提交立法會。第二份報告書最遲須於每年4月7日或行政長官另行規定的日期之前，提交立法會主席，並且最遲須於4月30日或立法會主席另行規定的日期之前，提交立法會。

8. 審計署署長的報告書提交立法會後，須交付政府帳目委員會研究。政府帳目委員會研究審計署署長的報告書時，須依循立法會的《議事規則》。

9. 政府就本委員會報告書所提事項擬採取的行動，將在政府覆文內加以評論，政府覆文須在本委員會報告書提交立法會後3個月內，提交該會。

10. 本文所提及的立法會，在臨時立法會存在期間指臨時立法會。

**出席委員會聆訊的主要證人  
(按作證次序排列)**

關錫寧女士, JP	署理經濟局局長
莊誠先生	經濟局首席助理局長(B)
李國楚先生, JP	經濟局首席助理局長(財務監察)
林錦權先生	署理機電工程署助理署長(能源效益)
黎高穎怡女士, JP	署理財經事務局局長
鄧廣堯先生, JP	政府經濟顧問
白禮善先生	中華電力有限公司常務董事
賀毅寧女士	中華電力有限公司商務經理
麥黃小珍女士	中華電力有限公司集團公共事務經理
潘瑞祥博士	中華電力有限公司總規劃經理
韓駟威先生	青山發電有限公司董事
曹棨森先生	香港電燈有限公司董事總經理
李蘭意先生	香港電燈有限公司董事兼工程總經理
張中強先生	香港電燈有限公司發展及策劃總經理
宋樹槐先生	香港電燈有限公司總系統策劃工程師
葉澍堃先生, JP	經濟局局長
李路東先生	機電工程署助理署長(能源效益)
劉智成先生	中華電力有限公司經濟規劃經理

陳偉鴻先生 中華電力有限公司公共事務經理  
顧樂文先生 青山發電有限公司董事  
陳方安生女士, JP 政務司司長(前經濟司(1987至1993年))  
陳婉雯女士 經濟局助理局長  
戈德曼先生 青山發電有限公司主席