

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)344/13-14(07)號文件

檔號：CB1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會
2013年11月25日舉行的會議

兩家電力公司的《管制計劃協議》2013年中期檢討 背景資料簡介

目的

本文件載述政府與兩家電力公司就《管制計劃協議》進行的中期檢討的背景資料，並綜述議員就相關事宜提出的關注事項。

《管制計劃協議》

2. 政府分別與兩家電力公司(下稱"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(下文統稱為"中電")。《管制計劃協議》訂明電力公司的權利和責任，並為政府提供一個架構，監察電力公司在財務和技術方面的表現。為達致以合理價格提供安全可靠而又有效率的電力供應的政策目標，《管制計劃協議》的內容包括下列要點——

- (a) 電力公司有責任提供足夠設施，應付現時以至未來的電力需求；
- (b) 電力公司有責任盡可能以最低成本的價格提供電力；及

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，而青山發電有限公司則是中電(40%)與埃克森美孚能源有限公司(60%)的合營發電公司。

- (c) 訂定條款，規定電力公司須定期檢討其財政狀況及每年檢討電費，並就其技術和財政表現，接受政府周年審核。

3. 政府於2008年1月7日分別與兩電訂定現行的《管制計劃協議》。《管制計劃協議》的主要條款臚列如下——

- (a) 《管制計劃協議》為期10年(以往的《管制計劃協議》為期15年)。政府可選擇把《管制計劃協議》延續5年，即直至2023年為止；
- (b) 電力公司的每年准許回報率為其固定資產平均淨值的9.99%(從以往的13.5%至15%下調)；
- (c) 電力公司的准許回報率與其排放表現掛鈎。罰則如下：倘若電力公司超出任何排放上限達 $\geq 30\%$ 和 $\geq 10\%$ ，所有非可再生能源固定資產的回報率便分別減少0.4個和0.2個百分點。倘若電力公司所有排放量均低於排放上限，則會得到相對較少的經濟誘因：排放表現低於排放上限 $\geq 30\%$ 和 $\geq 10\%$ ，回報率便分別增加0.1個和0.05個百分點；
- (d) 提供經濟誘因，以鼓勵電力公司增加使用可再生能源；
- (e) 倘若電力公司裝設的新發電設施啟用時發現其發電容量過剩，有關發電設施的機電裝置的部分資產淨值，會從計算准許回報的固定資產平均淨值中剔除，兩電的有關比率均設定為50%(以往中電為40%，港燈為50%)；
- (f) 無須經行政會議核准的基本電費調整上限為5%(較以往的《管制計劃協議》的7%為低)，藉此限制電力公司調整電費的空間；
- (g) 維持電費穩定基金，用作儲存電力公司高於准許回報的收入淨額，而基金的結餘上限為每年本地售電收入的8%(較以往的《管制計劃協議》的12.5%為低)；
- (h) 政府考慮市場是否準備就緒和其他相關因素後，有絕對酌情權為電力規管架構引入改變。就中電而言，適用日期為2018年10月1日起，港燈的適用日期

則為2019年1月1日起。修訂的項目可包括制定法例以代替管制計劃協議制度；及

- (i) 倘若政府改變電力供應市場結構而對電力公司造成重大影響，電力公司可從市場收回已按政府要求實施有關措施但仍然不能減少的擱淺成本。

《管制計劃協議》中期檢討

4. 根據《管制計劃協議》，政府當局於2013年1月與兩電就《管制計劃協議》展開中期檢討工作。任何就《管制計劃協議》作出的改動均須獲政府當局和電力公司雙方同意。

經濟發展事務委員會作出的討論

5. 經濟發展事務委員會(下稱"事務委員會")於2012年11月26日的會議上，聽取政府當局簡介與兩電就《管制計劃協議》進行的中期檢討，並於2013年2月25日的會議上聽取團體就此事宜所發表的意見。

納入檢討範圍的事項

6. 委員詢問，中期檢討採用甚麼準則，以評估兩電的准許回報率、排放表現、能源效益、可再生能源的使用等事項。政府當局表示，當局考慮專家意見及其他國家相類行業的回報率等因素後，釐定兩電的准許回報率。《管制計劃協議》亦訂有鼓勵兩電推廣能源效益的條文。

7. 部分委員建議政府當局利用中期檢討，與電力公司討論發電燃料組合、准許回報率水平、回報率與電力公司的固定資產掛鈎、兩電輸電網絡聯網、開放電力市場的可能性及如何安排因而引致的擱淺成本等事項。一名委員強調，《管制計劃協議》的檢討的關鍵是在於能否調低准許回報率，因為電力公司9.99%的准許回報率若維持不變，消費者仍要負擔高昂的電費。

8. 政府當局表示，當局在《管制計劃協議》2013年中期檢討和2016年前進行的全面檢討中，會與電力公司討論節能措施、發電燃料組合、排放表現、准許回報率等事項。關於擱淺成本事宜，政府當局表示，倘政府在2018年改變電力市場結構，電力公司可獲准從市場收回該等成本。

開放電力市場

9. 部分委員關注到，政府當局會否考慮在2018年為電力市場引入競爭；若會，當局會否在《管制計劃協議》的2013年中期檢討期間進行籌備工作。一名委員詢問，政府會否考慮藉立法而非透過《管制計劃協議》規管電力市場。政府當局表示，對於為電力市場引入競爭，當局沒有既定看法，而此議題亦不會納入《管制計劃協議》2013年中期檢討的考慮範圍。若就電力市場規管架構作出改變，政府當局須盡早並在不遲於2016年前與兩電商討。

10. 委員亦詢問政府當局會否開放電力市場，把發電與輸電分開，以減低新供電商加入電力市場的障礙。政府當局表示，當局對兩電聯網供電並無既定看法，但在兩電電網可以連接前，須解決若干技術問題。政府當局亦表示，當局就現時的《管制計劃協議》進行全面檢討時，會一併考慮此議題。

燃料組合和使用核能

11. 部分委員對《管制計劃協議》中期檢討會否涵蓋發電燃料組合表示關注。其他委員建議，政府當局應就發電燃料組合制訂明確政策，使電力公司可盡量減少就減污設施作出投資，從而避免推高電費水平。就此，委員對在燃料組合中使用核能意見不一。部分委員對使用核能表示關注，並詢問政府當局針對核能事故的安全政策及應變措施。一名委員認為，電力公司應停止從廣東的核電廠購買電力，並應資助有關方面進行更多有關核能負面影響的研究。另一名委員詢問，政府當局會否探討以頁岩天然氣作為香港發電燃料的可能性。

12. 政府當局表示，不同持份者對使用核能發電的意見分歧。政府當局有需要就此進行廣泛諮詢，並與電力公司檢討燃料組合時，一併評估該等意見。關於使用頁岩天然氣一事，政府當局表示會探討此方案，但在頁岩天然氣可引進香港前，須先解決其生產及輸送方面的技術問題。

13. 在燃料組合方面，部分委員詢問，若要實施於2010年提出的《香港應對氣候變化策略及行動綱領公眾諮詢文件》中建議的燃料組合(即核能佔50%、天然氣佔40%和煤佔10%)，因而增加的燃料成本對電費加幅有何影響。由於煤和天然氣的價格會受國際市場波動影響而存在多種不確定性，加上難以準確計算為增加輸入核能而建造的基礎設施投資額，故此政府當局未能估計該燃料組合對電費加幅的影響。

公眾諮詢

14. 部分委員認為，一切有關供電的事宜均應諮詢公眾，例如有關使用遞增或遞減電價結構、就同一天的不同時段實施不同電費收費率、限制黃昏時段的照明時間、改變發電燃料組合、使用核能等建議。政府當局表示，當局檢討《管制計劃協議》時，會徵詢各方意見，並在制訂電力市場的規管架構後，諮詢事務委員會的意見。

能源效益和剩餘發電量

15. 部分委員認為現時的《管制計劃協議》過於慷慨，因為兩電不僅可享其固定資產平均淨值9.99%的准許回報率，政府當局並提供經濟誘因，鼓勵兩電採取措施以提高其能源效益、運作效率、供電可靠性和客戶服務方面的表現。他們建議，政府當局應轉而把經濟誘因的款額撥入電費穩定基金，以支持該基金的運作。政府當局確認，當局會檢討為提高兩電能源效益表現而提供經濟誘因的安排。

16. 委員詢問，兩電配備30%至50%備用電量的理據為何。政府當局解釋，為了以穩定可靠的方式滿足對電力的需求，電力公司的總裝機容量必須高於任何時間的最大預計需求量，並須預留足夠的後備容量，以應付系統的緊急事故，以及讓發電機組停機進行保養維修。

17. 部分委員察悉，中電繼續增加大亞灣核電廠的供電量。他們關注到，中電在香港的發電機組或會過多。部分其他委員詢問，中電為何向大亞灣核電廠購電，同時又向內地出售剩餘電力。政府當局表示，中電只以備用發電容量向內地出售電力。此外，在2009至2014年的發展計劃中，政府並無批准兩電為出售電力予其他地方而添置新的發電設施。

最新發展

18. 在2013年11月6日的立法會會議上，議員就中電涉嫌高估燃料成本並因而可能向電力用戶多收電費提出質詢。該質詢亦問及開放電力市場、節能措施對減少空氣污染的成效等事宜。

19. 政府當局將於2013年11月25日的會議上，向事務委員會匯報《管制計劃協議》2013年中期檢討的結果。

參考資料

20. 相關文件臚列如下 ——

有關與電力公司訂定的《管制計劃協議》的背景資料簡介

<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/edev/papers/edev1126cb1-189-4-c.pdf>

經濟發展事務委員會2012年11月26日會議的會議紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/edev/minutes/edev20121126.pdf>

經濟發展事務委員會2013年2月25日會議的會議紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/edev/minutes/edev20130225.pdf>

政府當局就"兩家電力公司的《管制計劃協議》2013 年中期檢討"提供的文件

<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/edev/papers/edev1126cb1-189-3-c.pdf>

立法會秘書處

議會事務部1

2013年11月19日