

立法會經濟事務委員會
與兩家電力公司的《管制計劃協議》
二零零三年中期檢討

引言

本文件告知各議員有關政府與兩家電力公司就《管制計劃協議》(《管制協議》)在二零零三年進行中期檢討的結果。

背景及論據

一般背景

2. 政府簽訂了兩份《管制協議》，一份與中華電力有限公司，以及其發電合作伙伴 - 埃克森美孚能源有限公司和一家關連公司(中電/埃克森美孚)簽訂；另一份則與香港電燈有限公司及其控股公司 - 香港電燈集團有限公司(港燈/集團)簽訂。

3. 根據《管制協議》，兩家電力公司有責任提供足夠的設施，以應付目前和日後的用電需求，以及以合理價格，為用戶提供可靠、週全、有效率和優質的服務。政府監察兩公司與電力有關的財政事宜，與兩家電力公司共同進行定期財政檢討，以及每年的電費和核數檢討。

4. 《管制協議》的有效期為 15 年。現行的兩份《管制協議》均於二零零八年屆滿(中電在九月三十日，港燈則在十二月三十一日)，並訂明有兩次各為期一年的中期檢討，分別在一九九七/九八年和二零零三年進行。在中期檢討期間，協議雙方均有權要求修訂《管制協議》。不過，有關的修訂須獲雙方同意才可實行。

公眾對《管制協議》的關注事項

5. 公眾不時對《管制協議》提出批評，他們主要的關注事項如下 -

- (a) 股東的回報與固定資產值掛鉤，會鼓勵電力公司過度投資；
- (b) 以現今的情況來看，股東的利潤水平過高，因此應該降低；及
- (c) 電費應與本地消費物價指數掛，並根據指數的變動來調整。

二零零三年中期檢討

6. 根據政府與中電及港燈分別所訂立的《管制協議》第 7(2) 及第 11(2) 條款，我們在今年初開始與兩家電力公司展開中期檢討。在檢討期間，我們已就社會大眾和立法會議員提出的訴求，向兩電提出。檢討的範圍，涵蓋公眾關注的事宜及政府在執行《管制協議》時的程序及安排。

I. 結果及評估

A. 達成的協議

財政及行政事宜

7. 我們與兩家電力公司經過冗長的磋商後，達成下述協議 -

與中電達成的協議

(a) 更改固定資產的折舊期

一些固定資產的折舊期將予延長，此後，中電大部分的廠房和設施(發電機組除外)的“使用”年限將與港燈看齊；根據契約條款持有的土地，亦會按照標準會計常規計算折舊。中電表示，更改折舊期，會為用戶在二零零四至二零零八年期間節省大約 6.5 億元(或每度電 0.3 至 0.6 仙)。

與港燈達成的協議

(b) 對過剩發電容量的懲處

港燈同意，由二零零四年起獲批准的發電項目，如有造成過剩發電容量，從固定資產平均淨值所扣除有關機電設備成本比率，將會由 40%調高至 50%。

由於准許利潤是以固定資產平均淨值為基礎計算，上述的安排是抑制該公司獲得准許利潤的一個方法。

與中電及港燈達成的協議

(c) 設立機制把發展基金結餘規限在合理水平

發展基金結餘將設有上限，相等於該等公司每年本地銷售額的 12.5%。超出上限的款額必須以單次回饋或扣減電費的方式，在緊接的下一個年度退還給用戶。

這個啓動機制應有助回應公眾長期對中電積存一項龐大的“儲備金”及把屬於用戶的款項保留在公司的關注。機制的“自我啓動”功能，在某程度上亦可省卻政府每年與中電周旋於發展基金的“發放”安排。在現行財政計劃涵蓋的過去四年內，中電的發展基金結餘一直高於其每年本地銷售額

的 13%，因此把發展基金上限定為 12.5%是合理的做法。當然，設定上限並不限制我們就發展基金可提出的要求。即是說在設定上限後，即使發展基金的結餘未達上限或在“發放”後會使基金結餘低於上限水平，我們仍可要求中電“發放”基金。

(d) 設立機制處理在《管制協議》屆滿後發展基金及減費儲備金帳戶的結餘

將增設一項“附加”條文，讓政府與兩電，在現行《管制協議》屆滿前 12 個月，就處理發展基金及減費儲備金帳戶結餘的安排進行具體磋商。

《管制協議》訂明，發展基金不得撥作股東利益，但並沒有說明在《管制協議》屆滿後應如何處理發展基金帳戶中的結餘。鑑於二零零八年《管制協議》的屆滿和我們會檢討二零零八年後電力供應市場的安排，故審慎的做法是設定機制，訂明發展基金及減費儲備金帳戶如有任何餘額，須退還給用戶。然而，由於我們目前未能確知這些帳目的結餘或“受益人”，故認為設定一個可按需要啟動的機制便已足夠。

這項“附加”條文亦應有助消除在《管制協議》屆滿後，用戶的款項可能被電力公司佔有的疑慮。

(e) 三年滾動預測

為方便監察在較長時限內的發展基金、燃料價格條款帳及減費儲備金，兩家電力公司在進行每年電費檢討時會向政府提交三年滾動預測。

(f) 增加透明度

兩家電力公司在財政檢討和核數檢討中，會向政府提交有關發電、輸電及配電的獨立數據，以供審閱。

把發電、輸電及配電的數據資料分別開列，有助我們檢討二零零八年後電力供應市場的安排，考慮發電、輸電和配電的不同方案。

環保事項

8. 在環保議程上，我們已與兩家電力公司達成以下共識 -

(a) 理解政府致力改善區域性空氣質素

電力公司理解政府致力改善區域性空氣質素。政府會繼續與電力公司商討達致減少發電廠廢氣排放的實質方法。

(b) 開拓另類發電來源

電力公司理解政府致力開拓另類發電來源，包括再生能源，為傳統以化石燃料發電以外提供發電來源，並促進市民認識這些另類電力的來源和參與有關的開發工作。在這方面，待詳盡的可行性研究完成及與政府深入商討有關計劃的實施細則後，電力公司便會着手籌劃和設置具商業規模的風力渦輪，以作公開示範和效益測試。

(c) 環保工作表現報告

兩家電力公司會定期向公眾披露它們在環保工作方面的表現。

B. 分歧的意見

9. 兩家電力公司均認為《管制協議》是一份為期十五年的合約，並將於五年後屆滿，公司的管理層及股東都無準備也不會接受此協議作任何重大改變。因此，兩家電力公司不接納我們提出的下列建議 -

(i) 降低准許利潤，以期減低電費；或

(ii) 把每年電費調整額與本地消費物價指數的變動掛鉤，以反映當前的經濟狀況。

下文第 10 至 17 段詳述協議雙方在各事項上所持的立場。

中電與港燈

(a) 准許利潤

10. 根據現有安排，在計算電力公司股東的利潤淨額時，須先採用下列方法釐定准許利潤 -

(a) 固定資產平均淨值總額的 13.5%；加

(b) 中電/埃克森美孚和港燈分別於一九七八年九月三十日及一九七八年十二月三十一日以後為購置固定資產的股東資金的額外 1.5%。

以兩類非股東資金(即借款或發展基金)所購置的固定資產，須從准許利潤中扣除借入資本以年息 8%為限的利息，或發展基金平均結餘以年息 8%計算的利息，從而計算利潤淨額。

11. 在中期檢討期間，我們向兩家電力公司建議 -

- (a) 刪除額外 1.5% 的准許利潤，基於投資者在一九七八年因香港主權變化的不明朗因素所意識的額外風險已不存在；以及
- (b) 凡以借入資本及用戶直接或間接提供資金所購置的固定資產以賺取的准許利潤，均被調低 8%，這與以發展基金購置資產的有關安排相同。

12. 兩家電力公司均認為我們的建議不可接受。他們認為《管制協議》是為期 15 年的合約，准許利潤是《管制協議》的非常重要條款，而現時的利潤率是不可改變：《管制協議》將會在五年內屆滿，他們的股東不會接受這類重大的改變。

(b) 電費和消費物價指數

13. 我們建議把每年電費調整與本地消費物價指數掛鉤，以反映當前的經濟狀況。兩家電力公司並不接受我們的建議：他們認為引進電費上限或與消費物價指數掛鉤的方式，均會對管制機制作出重大改變，這等同撕毀《管制協議》，在中期檢討的範籌下討論亦不恰當。此外，他們認為現行的電費調整機制及程序，已為電力公司提供一個適當的安排，考慮當前的經濟情況及政府的意見。

(c) 固定資產平均淨值的計算範圍

14. 兩家電力公司均拒絕我們的建議，即在新設施方面，由二零零四年起，只會把那些對電力供應至為重要的設施，即發電機組、輸電及配電設施納入固定資產平均淨值的計算範圍，而不是根據《管制協議》所界定“與電力有關”^{註(1)}的設施而計算。它們認為此舉會嚴重偏離原定協議基礎。

^{註(1)} 根據《管制協議》，‘與電力有關’指直接或間接與發電、輸電、配電、售電及善用和節約能源有關。

中電

(d) 過剩發電容量

15. 在一九九七/九八年中中期檢討時，兩家電力公司同意設立機制以釐定過剩發電容量，以及有關導致過剩發電容量的發電工程新項目的機電設備成本開支的 40%，將會被扣除而不獲賺取利潤。

16. 我們建議電力公司改良現行對過剩發電容量機制的處理方法，從而把多些投資風險轉移給股東，但中電不同意就既定的安排作出改動。港燈則比較接受，請看「第 7 段(b)」。

17. 我們亦建議中電在 C7 及 C8 號發電機組於二零零五/二零零六年度投產後，把上述過剩發電容量機制應用於該等機組上。中電不接受我們的建議，基於過剩發電容量檢測不應應用於在機制引入前已簽下採購合約的機組。

II. 結論

18. 上述所取得協議的項目會為用戶帶來實質利益(例如在中電方面，延長折舊期、在發展基金結餘設有上限)；以及為現行《管制協議》屆滿時奠下跟進的基礎(分別開列發電和輸配電的數據，以及設立機制處理在現行《管制協議》屆滿時發展基金結餘的安排)。

19. 我們了解公眾會希望兩間電力公司能夠就現時安排作出更多的改進以及讓步。不過，有關《管制協議》的修訂須雙方同意才可實行，而政府是不可以單方面作出修訂。

20. 更重要的是，在今年的八月至九月期間，在世界不同的地方，包括倫敦，美國的東北州份，加拿大，以及歐洲和亞洲多個國家，都發生大停電。這些事故給我們一個適時的警號，提醒我們可靠和安全的電力供應，至為重要。而在電力系統作出足夠的

投資正是穩定和足夠電力供應的根源。《管制協議》給兩間電力公司在電力供應方面作出適當的投資提供了基礎。兩間電力公司的供電穩定率超過 99.99%，位列世界最高水平之中。因此，我們亦期望兩間電力公司在警覺地捍衛他們在《管制協議》下權益的同時，亦會同樣警覺地履行他們在《管制協議》下的責任。

III. 落實安排

21. 我們將會與兩家電力公司完成草擬有關的法律文件，更新的安排將在二零零四年一月一日起實施。

諮詢能源諮詢委員會

22. 我們已在十一月十九日就二零零三年中期檢討的結果諮詢能源諮詢委員會的意見。委員會認為目前對《管制協議》的修訂已是情況許可下的最佳結果。

委員的意見

23. 現提供有關二零零三年中期檢討的結果供各委員參考。

經濟發展科
經濟發展及勞工局
二零零三年十一月