

二零零六年五月二十九日會議
資料文件

立法會經濟事務委員會

香港電力市場未來的發展 第二階段諮詢所收集到的意見

目的

本文件旨在向委員簡介就香港電力市場未來的發展進行的第二階段公眾諮詢所收集到的意見。

背景

2. 政府與兩家電力公司簽訂的《管制計劃協議》將於 2008 年屆滿。為了確保能繼續達致政府的政策目標，讓公眾能以合理的價格，享用可靠、安全及有效率的電力供應，並致力減低生產和使用電力時對環境造成的影響，我們就香港電力市場未來的發展進行了兩個階段的公眾諮詢。我們於 2005 年 1 月 31 日至 4 月 30 日進行了第一階段的公眾諮詢，就不同的課題及可能方案徵詢公眾的意見，期間共收到超過 900 份回應。我們已將所收到的回應上載於經濟發展及勞工局的網頁供公眾閱覽，及於 2005 年 6 月 27 日向立法會經濟事務委員會作簡報。我們在參考過第一階段公眾諮詢所收集到的意見後，提出了一系列規管安排建議，並於 2005 年 12 月 30 日發表第二階段諮詢文件，以進一步收集公眾的意見。在制訂各項建議時，我們以保持香港整體長遠利益為前提，盡力平衡各方的利益。為期三個月的第二階段諮詢已於 2006 年 3 月 31 日結束。

第二階段公眾諮詢

3. 我們共收到超過 17,000 份由社會不同界別的組織及人士提交的書面回應。此外，我們在經濟發展及勞工局的網上專題

論壇及民政事務局的公共事務論壇上，亦收到超過 700 個回應。除少量不願公開的回應外，所有書面回應將會上載於經濟發展及勞工局的網頁供公眾閱覽。我們亦出席了立法會經濟事務委員會、立法會環境事務委員會、區議會、消費者委員會、一些環保組織，以及專業和教育團體舉行的會議、簡報會及論壇，以收集不同持分者及社會各界的意見。

收到的回應

4. 我們所收到的書面回應大致可分為下列四類 -
- (a) 約 10,000 份由響應三個環保組織（綠色和平、地球之友及世界自然基金會）發起的網上回應行動的市民，分別以三種標準版式遞交的電郵；
 - (b) 約 3,800 份由響應民主黨發起的一人一信運動的市民遞交的標準信件，另有 6,500 個支持有關意見的市民簽名；
 - (c) 約 3,400 份由個別市民及公司提交的書面回應；及
 - (d) 約 100 份由學者、區議員、政治團體、消費者委員會、工商組織、工會、專業團體、環保組織及電力公司提交的書面回應。

意見摘要

5. 所收到的意見普遍認同維持可靠及安全的供電最為重要，並認為這應是計劃未來電力市場發展時的一個重要考慮因素。其他公眾關注的課題包括未來市場發展、就回報和電費的規管，以及電力供應對環境的影響。就這些課題所收到的意見比較紛紜。主要意見的撮要如下 -

A. 目標

- 收到的意見普遍支持政府的能源政策，即維持以合理價格供應可靠、安全及有效率的電力，同時減低對環境造成的影響。當中有些回應者建議政府就某些範疇作較詳細的闡釋，包括：

- 一些個別市民及公司建議應就燃料組合、能源效益及節能方面提供較詳細的闡釋。響應其中一個網上回應行動的市民認為應制定全面而整體的能源政策，處理有關確保穩定的能源供應、能源效益，環保及公眾健康的事宜；
- 電力公司認為能源政策應擴展至包括長遠燃料組合和環保標準，並應就各個政策目標訂出優先次序；
- 環保組織普遍認為能源政策應同時包括就節約能源、用電需求管理和有關利用可再生能源方面的環保目標；及
- 部份政治團體、區議員及學者亦有類似意見。

B. 市場發展

- 回應者的意見較為分歧。
- 很多個別市民及公司在提交的回應中表示，基於內地供電源的可靠性及環保表現並非在我們的監控範圍，擔心從內地引入新供電源可能引致供電可靠性及服務質素下降，故對有關發展有所保留。當中有部份回應者表示應在不影響供電可靠性及安全的前題下，為未來電力市場發展訂下清晰的計劃及目標。
- 電力公司認為目前尚未有發展包括香港及南中國的區域性競爭市場所需的條件。他們認為應謹慎處理有關邁向開放電力市場的事宜，需按全面的計劃有序地過渡至開放市場。部份工會及專業團體亦有類似的意見。很多財務機構對市場轉變可能對供電可靠性的影響表示關注。
- 響應一人一信運動的市民要求開放電力市場以打破壟斷。數個政治團體、環保組織、區議員和消費者

委員會均支持進一步開放電力市場，其中有些回應認為應加快步伐及就開放市場訂下清晰的實施路線圖。部份工商組織及專業團體支持為可能來自內地的新供電源作準備，但當中亦有對短期內是否有足夠新供電源及其質素表示關注。

- 學者就這課題的意見比較分歧。

C. 加強聯網

- 就這課題表達意見的個別市民及公司不多，而他們的意見亦較分歧。部份回應者支持政府加強聯網的建議，但亦有回應者基於建議可能會影響供電可靠性及導致增加電費而有所保留或不予支持。
- 數個政治團體表示支持加強兩間電力公司之間的聯網。其他有就這課題表達意見的持分團體的意見則比較分歧。
- 其中一間電力公司認為加強聯網並沒有經濟效益。

D. 環保問題

可再生能源

- 較多個別市民及公司支持推廣利用可再生能源。響應一些網上回應行動的市民支持可再生能源投資可享較高准許回報率，並要求加快粵港合作發展可再生能源的步伐。另外，亦有一些回應者提出應公平地開放電網予小型可再生能源及清潔能源的供應者。
- 持分團體普遍支持引入可再生能源並為相關投資提供較高回報率。某些環保組織和政治團體建議應就引入可再生能源訂下更進取的計劃及目標，其中環保觸覺表示收集到來自127間學校約80,000個師生的簽名，支持增加使用可再生能源。
- 其中一間電力公司基於可再生能源的高成本和不穩定輸出，而質疑引入更多可再生能源的效益。

減排

- 回應者普遍認同需採取有效措施以減少排放。但就某些範疇如應否准許減排設施賺取回報，以及電力公司的准許回報應否與其排放水平掛鈎的建議，意見則較為分歧。
- 有個別市民及公司認為應訂下更清晰的環保要求及目標，和提供誘因以鼓勵減排設施的投資，但他們大多不贊同將准許投資回報率與是否符合排放上限掛鈎。
- 響應某些網上回應行動的市民支持將電力公司的准許投資回報率與其排放水平掛鈎，當中有認為減排設施的成本不應由消費者承擔。
- 政治團體、工商組織和專業團體的意見比較分歧。電力公司認為當局只是單方面制訂所需符合的排放上限，且有關要求並未有配合實際情況。
- 有些環保組織和政治團體建議引入排污交易及就排污徵收費用。

E. 經濟規管

雙方協議及其年期

- 收到的意見普遍接受沿用現時雙方協議形式的安排及有關監管機制，例如每年的電費檢討及定期的財務檢討，但關於新協議年期的意見則較為分歧—
 - 很多個別市民及公司不支持縮短協議年期至十年，認為建議將令投資者難以作有關規劃及影響電力供應的長遠穩定性；
 - 部份政治團體及區議員支持縮短協議年期至十年。但也有其他持分團體，包括一些工商組織、專業團體及財務機構認為建議的協議年期太短；及
 - 電力公司認為建議的十年協議年期不可接受。

回報

- 就回報水平收到的意見較為紛紜。個別市民及公司擔心建議的7-11%回報率可能不足以吸引持續投資，以致影響供電可靠性。亦有財務機構擔心降低回報率會影響投資意欲及供電可靠性。
- 部份政治團體及區議員建議進一步降低回報率至7-8%。響應一人一信運動的市民認為回報率應減至7%。
- 電力公司認為建議的7%-11%准許回報率太低。

不同資產類別採用不同的回報率

- 就不同資產類別採用不同回報率的建議，個別市民及公司都因其複雜性及可能導致行政成本增加而不予支持。有些學者和專業團體擔心建議可能影響電力公司就不同資產類別投資的優先次序及增加行政負擔。電力公司不贊同就不同資產類別採用不同的投資回報率。
- 很多團體普遍支持給予可再生能源投資較高回報。就有關減排設施的回報的意見則較為紛紜。響應某些網上回應行動的市民支持給予可再生能源投資較高回報，及認為不應讓減排設施投資賺取回報。

鼓勵改善表現的建議

- 除上述有關改善電力公司環保表現的意見外，就其他鼓勵電力公司改善表現的建議表達意見的個別市民及公司並不多。大部份有就相關建議表達意見的持分團體支持提供誘因以鼓勵電力公司改善其營運及環保的表現。電力公司表示願意考慮有關鼓勵其改善表現的建議。

過剩發電容量機制

- 只有少數回應者就收緊過剩發電容量機制的建議表達意見，他們多數因擔心建議會導致電力公司缺乏持續投資的誘因而不予支持。但亦有個別團體支持收緊過剩發電容量機制的建議。

電費

- 個別市民及公司普遍支持電費應包括供電成本及電力公司就供電的准許回報，並同意應每年檢討電費。他們亦普遍支持保留燃料價格調整條款帳，以及有關電費穩定基金的建議。
- 回應者就所有電費調整需取得到政府批准的建議，意見較為分歧。消費者委員會、部分政治團體及區議員均支持這建議。部份工商組織則持相反意見。有些回應者基於建議會增加電力公司所要面對的規管上的不確切性和風險，故不予支持。電力公司反對有關建議。
- 只有少數團體就增加電費調整的透明度表達意見，他們普遍支持有關建議。響應一人一信運動的回應者要求電力公司盡快降低電費。

F. 組織架構

- 就這課題表達意見的個別市民及公司不多，他們普遍支持維持現有架構，但認為應在日後檢討成立新監管機構的需要。其中一間電力公司表示支持保留現有架構，並對成立獨立監管機構有所保留。
- 數個政治團體和消費者委員會均支持成立新監管機構。響應某些網上回應行動的市民支持成立能源管理局，統籌電力市場就經濟、社會、環境與區域發展方面的計劃。只有少數其他持分團體，如工商組織及專業團體就此課題表達意見，他們的意見比較分歧。

G. 安全規管

- 只有少數回應者就這課題表達意見，他們支持繼續以法例規管有關安全方面的事宜。

未來工作

6. 我們會參考第二階段諮詢所收集到的意見，及與電力公司進行磋商，訂出2008年後電力市場的規管安排。

經濟發展及勞工局
二零零六年五月二十二日