

二零零五年六月二十七日會議
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
第一階段諮詢所收集到的意見

目的

本文件旨在向委員簡介，就香港電力市場在現行《管制計劃協議》於2008年屆滿後的未來發展進行的第一階段公眾諮詢所收集到的意見。

背景

2. 政府與兩間電力公司簽訂的《管制計劃協議》將於 2008 年屆滿。我們藉此機會對 2008 年後電力市場的發展進行了檢討，並就經濟、技術及規管等多項複雜課題進行了研究。檢討的目標是要確保能達致政府政策的目標，即公眾能繼續以合理的價格，享有可靠、安全及有效率的電力供應，同時致力減低發電和用電時對環境造成的影響。

3. 我們已於今年初完成初步研究，並展開第一階段公眾諮詢，就有關未來電力市場發展的事宜和方案收集公眾的意見。我們於 2005 年 1 月 31 日發表第一階段諮詢文件，並於同日將文件提交立法會經濟事務委員會及環境事務委員會。經濟事務委員會其後於 2005 年 2 月 28 日討論了諮詢文件。為時三個月的諮詢期於 2005 年 4 月 30 日結束。

第一階段諮詢所收到的回應

4. 我們共收到 766 份來自社會各界的書面回應，並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，收到 175 個回應。

5. 提交書面回應的包括個人、政治團體、工商機構、專業團體、環保組織、電力公司及消費者委員會等。所有書面回應已上載在經濟發展及勞工局的網頁，供公眾閱覽。

6. 正如我們所預期，雖然有很多不同意見，但維持可靠及安全的供電是大眾的共識，而未來電力市場的規管安排和競爭則是較熱門的課題。我們已將在第一階段諮詢收集到的意見總結於附件。以下是意見的撮要 -

A. 目標

- 大部分意見均認為可靠和安全的電力供應至為重要，應繼續是電力市場未來發展的目標。有些意見認為合理電費及保護環境亦是重要的目標。

B. 回報

- 有關電力公司的合適回報水平，意見分歧。較多意見認為目前的回報率過高而應該調低。
- 有些意見建議可將回報率與資金成本或一些合適的經濟指標掛鉤。只有少數意見認為可根據電力公司的表現釐定回報，當中有些建議提供誘因，鼓勵電力公司提高營運效率及/或改善服務質素，有些則建議如電力公司改善環保表現，可給予獎勵。
- 較多意見支持以資產作為釐定回報率的基數。
- 有關檢討年期，意見亦分歧。有些認為現時15年的檢討年期合適，其他則建議縮短檢討年期，以更切合當時的經濟情況。

C. 電費

- 大多數就這個課題表達意見的均認為現時電費水平合理，只有少數持相反意見。

- 有些意見認為應將電費與經濟指標掛鈎、電力公司應推行更多具彈性的電費計劃、或應增加電費釐定機制的透明度。

D. 加強聯網

- 大多數就這個課題表達意見的均不支持加強聯網，因擔心會影響供電可靠性和令電費上升。
- 其他則認為加強聯網可令電力公司的資源更有效率地運用，增加市場競爭及讓用戶選擇供電商。

E. 新的電力供應源

- 很多意見均對由內地輸入電力有保留，因擔心會影響供電可靠性，及內地短期內是否有剩餘電力可以供應給香港。支持的則認為由內地輸入電力可降低電費，或可讓用戶選擇供電商。
- 普遍意見支持引入可再生能源，但部分擔心可再生能源成本較高，可能會引致電費上升。

F. 開放電網供第三者使用

- 只有少數就這個課題表達意見，意見亦分歧。
- 兩電基於技術、法律及責任方面的考慮，對開放電網表示強烈保留。

G. 規管安排

- 多數意見支持現時《管制計劃協議》形式或其他雙邊協議形式的規管安排。
- 有些意見建議對現時規管安排作某些修訂或改善。有些建議在制訂以立法為基礎的規管架構，或在長遠開放電力市場之前，採用《管制計劃協議》形式的規管安排。

H. 組織架構

- 關乎這個課題的意見十分少，意見亦分歧。
- 少數建議成立獨立機構，監管整體能源市場。

I. 市場競爭

- 大部分對在電力市場引入競爭有保留。

J. 其他意見

- 有些意見認為供電業應改善環保表現，及加強推動能源效益及節能的工作。
- 部分建議涉及供電業的技術範疇，例如電力系統的規劃和運作等。

未來路向

7. 我們會考慮第一階段公眾諮詢所收集到的意見，擬定未來電力市場發展大綱，並就此再進行第二階段諮詢。

徵詢意見

8. 請委員備悉第一階段諮詢收集到的意見。

經濟發展及勞工局
二零零五年六月二十日

香港電力市場未來的發展：
第一階段諮詢所收集到的意見摘要

A. 目標 (有80% 的回應者就這課題發表意見: 73% 為個別人士；7% 為其他回應者)

- 就這課題發表的意見當中，62% 認為可靠及安全的電力供應至為重要，應繼續作為未來電力市場發展的目標。有些意見亦認為如將對環境的影響減至最低[16%] 及合理電費 [10%]為重要的目標。
- 有些建議應加入其他目標，例如投資誘因、改善效率、清晰權責、保護環境、能源效益及節能，及可持續發展等。

B. 電力公司的回報

(i) 基於投資的回報率 (有12% 的回應者就這課題發表意見: 9% 為個別人士；3% 為其他回應者)

- 對於電力公司的合適回報水平，意見分歧。35% 的回應者認為兩電現時的准許回報率過高並應調低，其中包括大部分政治團體和工商機構。21% 的回應者則認為現時的准許回報率合理。
- 部分政治團體及工商機構建議，可將回報率調低至約 6% 至10%的水平。
- 至於釐定回報率的基數，13% 的回應支持採用以資產為基數的釐定方法，而 3% 的回應則建議可採用其他如以股本為基數的釐定方法。
- 有些回應者亦建議可將電力公司的回報率與經濟指標掛鉤 [14%]，或採用其他方法，例如以資金成本的方法釐定回報率 [13%]。

- 至於檢討年期方面，15% 的回應認為現時十五年的檢討年期合適，14% 則建議縮短檢討年期，以更切合當時的經濟情況。
 - 兩電認為現時的准許回報率，採取以資產為基數的回報釐定方法，以及為期十五年的檢討年期合理，並認為其他釐定回報的方法涉及不明朗因素，對其有所保留。由於供電的基礎設施及發電燃料採購屬長遠投資，兩電認為供電行業需要一個有利於長遠投資的穩定而明確的營商環境。
- (ii) 基於表現的回報率(有 4% 的回應者就這課題發表意見: 2% 為個別人士；2% 為其他回應者)
- 就這課題發表的意見當中，53%建議根據電力公司的營運效率及/或服務質素的改善程度，提供如賞罰的誘因。45%建議如電力公司改善環保表現，可予以獎勵，包括電力公司投資推行環保措施、採用其他如更清潔的能源、推廣能源效益和節能及用戶需求管理等。
 - 兩電認為雖然可以考慮根據電力公司改善效率的表現提供誘因，但海外電力市場經驗顯示，以表現為本的規管方式會鼓勵電力公司削減系統維修及改善的必要開支，因此並不適合在香港實行。兩電認為現時的規管安排已設立了機制（即過剩發電容量調整機制），以防止電力公司作過度投資。

C. 電費 (有 26% 的回應者就這課題發表意見: 22% 為個別人士；4% 為其他回應者)

- 就這課題發表的意見當中，69%（主要為個別人士）認為現時的電費水平合理，與海外電力市場的電費相若，及只佔收入/開支一個低百份比。5% 認為現時電費水平過高。
- 部分就這個課題表達意見的回應者建議，應增加電費釐定機制的透明度 [7%]、將電費與經濟指標掛鈎 [5%]、電力公司應推行如按時段收費的更具彈性的收費計劃[4%] 等。
- 兩電認為現時電費水平合理，與海外城市比較相若。兩電並不支持將電費與本地消費物價指數掛鈎，並且認為在增

加電費釐定機制透明度的同時，應兼顧電力公司將商業敏感資料保密的需要。

D. 加強聯網(有 11% 的回應者就這課題發表意見: 8% 為個別人士；3% 為其他回應者)

- 就這課題發表的意見當中，62%並不支持加強兩電之間或本地與內地的聯網，其中主要為個別人士。他們擔心加強聯網可能會影響供電可靠性，而所涉及的龐大費用亦可能會引致電費上升。
- 21% 的回應者則持不同意見，當中主要為政治團體、工商機構、大用戶及環保組織。他們認為加強聯網可更有效地運用兩電的資源、增加市場競爭，及讓用戶可選擇供電商。
- 專業團體在這課題上普遍持開放態度，並建議應考慮有關成本效益、系統效率等問題。
- 兩電對加強聯網有保留。兩電認為加強聯網涉及的費用會超過預期效益，引入第三者興建及營運任何新聯網線路並沒有多大好處，而由於相互競爭的市場尚未出現，加強聯網亦未必可以讓用戶選擇供電商。

E. 新的電力供應源 (有 22% 的回應者就這課題發表意見: 19% 為個別人士；3% 為其他回應者)

- 就這課題發表的意見當中，66%對由內地輸入更多電力表示不贊成或有保留。他們擔心會因此影響供電可靠性，而內地在短期內亦未必有剩餘電力可以供應給香港。部分環保組織亦關注由內地輸入電力可能對環境造成的影響，例如要監控境外電力設施的環保表現有一定困難。
- 8% 的回應者支持由內地輸入更多電力，認為可令電費下降，或讓用戶選擇供電商。
- 專業團體建議應先解決相關的法律、商業、環境和技術問題，方考慮由內地輸入更多電力。

- 基於對供電可靠性及環境可能造成的影響，香港與內地在法律架構和規管安排上的差異，以及高昂的輸電成本等因素，兩電認為進一步倚賴由內地輸入電力未必對香港有好處。
- 就這課題發表的意見當中，26% 基於環保考慮支持引入可再生能源。1% 對此有保留，認為可再生能源費用較高，可能引致電費上升。
- 兩電對引入可再生能源發電持開放態度，但認為應慎重評估引入可再生能源發電的實際問題及相關的成本和效益。
- 關於引入可再生能源的一些具體意見包括 –
 - 要求電力公司購買由可再生能源產生的電力，而這些電力應佔其發電組合若干百分比；
 - 要求電力公司分配一個固定百分比的收入，作發展可再生能源之用；以及
 - 由政府提供誘因和合適土地，鼓勵可再生能源的發展。

F. 開放電網供第三者使用 (有 5% 的回應者就這課題發表意見: 3% 為個別人士；2% 為其他回應者)

- 就這課題發表的意見當中，51% 支持電力公司開放電網，當中主要為政治團體、工商機構、專業團體、大用戶及環保組織。他們認為開放電網可以促進可再生能源及其他本地電力供應源的發展，有利新供電商加入市場，在未來引入競爭及讓用戶選擇供電商。
- 31% 不支持開放電網或對此有保留。他們主要擔心供電可靠性可能會受影響，而由於需徵收網絡費用，是否可以獲得任何實質的經濟效益存疑。
- 電力公司認為，由於香港電力市場規模小，用以興建供電設施的土地和天然資源均匱乏，強制開放電網並不可行。兩電亦認為考慮強制開放電網前，必先解決多項複雜問

題，如制定有關開放電網的可靠性、安全和技術標準、釐定網絡收費、界定責任、電網產權、排解糾紛的機制，以及需要成立一個獨立的系統操作者等。

G. 規管安排 (有 42% 的回應者就這課題發表意見: 39% 為個別人士；3% 為其他回應者)

- 就這課題發表的意見當中，71%（主要為個別人士）支持未來規管安排沿用現時的《管制計劃協議》模式，或採用類似的雙邊協議模式，認為這個規管模式過去一直有效地達致能源政策的目標。20%則建議對《管制計劃協議》作某些修改/改善，例如增加規管機制的透明度、縮短協議檢討年期、增加在環保方面的考慮等。
- 5%建議採用立法的形式規管未來電力市場。
- 2%建議在長遠建立以法例為基礎的規管制度及開放電力市場之前，採用類似《管制計劃協議》的規管模式。

H. 組織架構 (有 6% 的回應者就這課題發表意見: 4% 為個別人士；2% 為其他回應者)

- 就這課題表達的意見分歧。39%認為應繼續現時的組織架構，15%認為政府負責能源事務的政策局及部門應進行重組，39%支持成立一個獨立監管機構。建議保持現狀的主要為個別人士，他們認為現時的安排合適、簡單而有效，行政費用較低；改變現時的安排可能令制度更繁複及浪費公共資源。
- 政治團體、大用戶及環保組織則普遍支持成立一個獨立監管機構。
- 部分亦建議未來的獨立監管機構應擁有更大職權，監管除電力以外的能源事宜。

I. 引入競爭 (有 57% 的回應者就這課題發表意見： 52% 為個別人士；5% 為其他回應者)

- 89%對在電力市場引入競爭有保留，主要為個別人士。6%則支持增加電力市場的競爭，當中部分建議可逐步引入競爭。有關引入競爭的主要關注包括 -
 - 引入競爭涉及極大風險，例如供電可靠性可能會受影響；以及
 - 引入競爭只會令大用戶得益，並會犧牲小用戶的利益。
- 兩電對在電力市場引入競爭有保留。他們認為目前還沒有適當的市場條件以引入競爭，引入競爭亦可能導致供電質素下降，及令市場結構更為複雜等。
- 兩電職工會憂慮引入競爭可能影響他們的工作穩定。

J. 其他課題

- 有些其他建議 (主要來自環保組織) 關乎環境保護，包括 -
 - 制定/收緊排放標準及目標;
 - 從地區及國際的角度處理環保問題;
 - 就污染物排放徵收費用及設定排放上限；以及
 - 電力公司加強用電需求管理及能源效益及節能計劃。
- 亦有一些關於供電業技術方面的建議，例如實施電力系統協調規劃，及有關行業運作方面的建議，例如檢討未來電力市場的供電可靠標準或供電守則。