



香港經濟民生聯盟 「電力市場未來發展公眾諮詢」意見書

1. 背景：

- 1.1) 政府與兩間電力公司的現行《管制計劃協議》(下稱《管制協議》)將於2018年屆滿，政府有權選擇把現行的《管制協議》延長5年，直至2023年為止。政府若行使這項權利，必須在2016年1月1日之前，書面通知電力公司。同時，政府可在《管制協議》於2018年屆滿後，為供電規管架構引入改變。因此，環境局推出是次的「電力市場未來發展公眾諮詢文件」(下稱「諮詢文件」)諮詢公眾。
- 1.2) 政府的一貫政策是確保市民享有安全、可靠、有效率及價格合理的電力供應，同時盡量減少發電對環境的影響。香港經濟民生聯盟(經民聯)對此表示認同。

2. 諮詢文件的問題及建議

是次諮詢，環境局列出5個諮詢問題，包括：

- 2.1) 電力供應「選擇」的重要性，以及為電力市場引入競爭應達致的目的；
- 2.2) 現行《管制協議》合約安排實現四項能源政策目標的成效，分別是安全、可靠度、合理價格及環保表現；
- 2.3) 政府與兩電之間的未來合約安排，包括年期、准許回報率、審批電費機制、燃料成本安排、就電力公司表現的獎罰制度等；
- 2.4) 香港應否進一步使用可再生能源；及
- 2.5) 政府與兩電之間的未來合約就需求管理及可再生能源使用的安排。

3. 經民聯意見及建議

經民聯認為，四項能源政策目標中，供電穩定性最為重要。香港作為國際金融及貿易中心，不能承受停電帶來的影響。維持高度的供電可靠性後，下一步應該考慮燃料的成本效益和環保表現。就諮詢文件的各個問題，經民聯有以下的意見和建議：



3.1) 電力供應的選擇與競爭

- 3.1.1 就電力供應而言，選擇權對用戶、企業、住戶及市民都有一定的重要性。經民聯不反對開放電力市場，因引入競爭，可以讓消費者有選擇，保障用戶權益，但聯盟認為不應因此犧牲值得香港引以為傲的供電可靠性。
- 3.1.2 政府的評估認為現階段加強兩電的聯網至少未能在短期內為用戶帶來實質好處，反而會增加電費。經民聯建議政府當局進一步研究及探討本港整體電力市場開放的可行性、方案、所需條件及科技等，例如成立委員會或委聘專家研究，然後再決定下一步的政策規劃。
- 3.1.3 需要留意的是，根據外國經驗和專家意見，引入競爭未必導致電費下調，不同供電者的供電穩定性亦可能表現參差。諮詢文件亦指出，部份國家如英國的電費在開放電力市場後先跌後升。同時，為用戶提供更多供電選擇也不意味用戶會轉換供電商，因為住宅用戶對原有品牌可能具「忠誠度」，而轉換供電者或須對有關技術有一定的認知。
- 3.1.4 2013 年，全香港的用電量約為 430 億千瓦，當中住宅與非住宅用戶分別佔 26%和 74%，而最高電力需求總量約為 9,100 兆瓦。根據電力公司的預測，在未來 10 年，每年平均用電量增幅約百分之 1 至 2，其中香港島的電力需求增幅輕微。現實上，香港電力市場的增長已有明顯的放緩。有專家指出，香港的市場規模太小，要引入一定數量的供電商及零售配電商以帶動競爭，存在一定困難。因此，在決定未來電力市場發展的同時，亦須考慮這些因素。
- 3.1.5 另外，鑑於設有競爭法的市場如美國不時有牽涉電力公司涉嫌違反競爭行為的訴訟，競爭事務委員會及政府當局可以就本港電力及能源市場的反競爭行為、豁免及合併事宜訂立更清晰的指引。

3.2) 現行《管制協議》實現四項能源政策目標的成效

鑑於市場環境短期內不大可能有重大改變，亦能達致四項能源政策目標（安全、可靠度、合理價格及環保表現），故政府認為繼續採用現行《管制協議》的合約安排作為規管工具，是恰當的做法。



與外國比較，香港的供電表現良好，供電可靠性位處世界前列，2013年達 99.9997%以上，表示每年平均的意外停電時間少於 3 分鐘。兩電的供電至今一直維持高水平的安全記錄。而且，香港的電費較其他主要城市為低。現行《管制協議》的合約安排能實現安全、高可靠性、合理價格的能源目標，為香港市民和企業供應優良的電力。不過，經民聯認為，《管制協議》框架仍有改良空間。

3.3) 政府與兩電的未來合約安排

3.3.1 年期

現行的《管制協議》於 2008 年簽訂，與以往的《管制協議》相比，年期由 15 年縮減至 10 年，政府有權選擇按現行條款，或按照經政府和電力公司協議修訂的條款，把《管制協議》延長 5 年，即直至 2023 年。

聯盟認為，政府應每 5 年審批與兩電的《管制協議》，以便政府因應環保需要、市民的意見及市場的變化每 5 年向電力公司的發展提出要求。

3.3.2 准許回報率

政府參考顧問建議後，認為可以考慮將准許回報率下調至約 6%至 8%。經民聯關心工商界面對電費上漲，加重營運成本的問題，不少企業都已努力節能，但中小企大幅節能的空間實在有限，加上不少商業大廈的管理費包括電費，令中小企欠缺節能的誘因。聯盟理解兩電股東渴望其投資獲合理回報，但我們和工商界同時希望有安全可靠及可負擔的電費，因此聯盟認為未來電力市場發展必須在合理的准許回報率，節約能源、安全可靠供電及可負擔的電費間取得平衡。

3.3.3 審批電費機制

根據現行《管制協議》的框架，政府通過電力公司提交的《發展計劃》，以及與電力公司共同進行周年電費檢討和核數檢討，監察電力公司的財務事宜。根據《發展計劃》的檢討過程，在上一份《發展計劃》屆滿前 6 個月，電力公司須提交《五年發展計劃》，交予行政會議審批。

《發展計劃》必須包含預測的電力需求量、售電量、資本投資、燃料費等，但不包括燃料價條款收費。若建議的基本電費超過發展計劃內由行



政會議核准該年預計基本電費率 5%，便必須得到行政會議批准。政府認為可考慮擴大現行審批安排至不僅涵蓋基本電費率，還包括淨電費，即包括電力公司對燃料價條款收費的預測。

經民聯認為，各界應尊重行會的審批機制，但由於政府的這項建議可鼓勵電力公司採購更便宜及符合成本效益的能源，聯盟表示歡迎。

3.3.4 燃料成本安排

2014 年 3 月至 6 月，政府就未來發電燃料組合諮詢公眾，收到逾 86,000 份意見。大部份回應者支持本地發電，以及不支持從內地購電的方案。經諮詢後，政府計劃採取以下措施落實未來燃料組合，以達致已承諾的 2020 年環保目標：

- (a) 在 2020 年增加本地天然氣發電的百分比，至佔整體燃料組合約 50%，並在輸入的電力價格合理的情況下，維持現時從大亞灣核電站輸入其 80%核電發電量的臨時措施，即輸入核電佔 2020 年整體燃料組合約為 25%；
- (b) 視乎公眾對電費影響的意見，發展更多可再生能源，包括分佈式可再生能源；
- (c) 加強向市民提倡節能的工作，並採取更多需求管理措施，以降低整體需求；以及
- (d) 藉燃煤發電應付餘下的電力需求。

經民聯歡迎天然氣成為 2020 年燃料組合的更大部份，減少使用污染嚴重的煤。不過須留意天然氣屬較昂貴的化石燃料，定價普遍受國際油價影響，在增加本地天然氣發電佔整體燃料組合約 50%，或對本港電費造成加價壓力，政府必須在環境污染及電費升幅兩項因素取得平衡。

經民聯認為，本港應興建液化天然氣接收站(LNG Terminal)，使本港能購買來自世界各地的天然氣氣源，增加採購能源的議價能力，從而促進燃料成本以至電費的下降。除兩電外，聯盟認為，液化天然氣接收站應容許第三者或其他市場參與者使用。由於本港電力公司正使用或將會使



用深圳的液化天然氣接收站，香港應重新考慮在近岸覓地興建接收站或興建海上接收設施，省卻從深圳經管道輸送已氣化天然氣的成本。

同時，我們亦應注意，相對於天然氣，生產核能的成本較便宜，亦產生較少的溫室氣體。中國內地現已使用最新技術的核電設施，並加強審核其安全。如果進一步減少由煤電組成的 2020 年後燃料組合，香港可考慮從內地引入更多的核電。

3.4) 可再生能源的使用及需求管理

3.4.1 香港可考慮進一步推廣可再生能源，但由於可再生能源的可靠性較傳統燃料低，可再生能源不適合投放於關鍵的商務活動和日常生活影響重大的事情，如鐵路的營運、股市交投系統、金融機構的電子系統、升降機和電梯，以及其他垂直運輸系統等。香港乃國際金融及貿易中心，股市的交投暢順、銀行的系統表現穩定可靠，對香港極為重要，有關的系統如因供電出現問題會動搖投資者的信心及意欲。再者，香港銳意發展成區域數據中心，供電的穩定性成為不可或缺的條件。

3.4.2 而且，香港有一半人口工作和居住在 15 樓層高或以上的地方，每日亦有 500 萬人次乘坐鐵路，因此一旦供電可靠度出現問題，將嚴重影響市民的日常生活和企業的日常運作，對經濟產生巨大以至無可估量的損失。

3.4.3 無可否認，可再生能源清潔和環保，發電過程對地球環境產生輕微的影響，因此聯盟不反對引入更多可再生能源組成香港的燃料組合，唯應將其用於個別的設施或項目，如學校、部份商場、廠房、新發展區、某些社區設施、分佈全港的小型發電項目等等，而非關乎經濟命脈的市區核心活動和居於高樓大廈的市民。在這類設施安裝太陽能板難度較少，使用可再生能源供電的可行性相對較高，亦能教育公眾節能 and 宣揚環保意識，值得支持。

3.4.4 隨著香港引入高科技的焚化爐及污泥廠處理固體廢物，焚燒廢物將產生不少的熱能，作為一種可再生能源。透過這些設施，香港應把握發展轉廢為能的機會。

3.4.5 節能方面，政府應加強推行以及宣傳能源效益標籤計劃。其中，部份人手較少、舊式經營的中小企對節能的了解或許較少，政府可加強對它們



宣傳及教育節能觀念及措施。與此同時，用戶用電的需求管理固可促成減少用電、支持環保，但用戶的需求及節能管理不應完全交由電力公司負責，這並非良策。兩電現時在社區做了不少節能工作，值得支持。

4. 總結：

經民聯關心工商界及中小企的發展和前景，因此期望企業有安全、高度可靠的供電，同時也能負擔合理電費。與此同時，聯盟理解兩電股東渴望其投資獲合理回報，因此聯盟認為未來電力市場發展可以保留《利潤管制協議》架構，但必須在合理的准許回報率和安全可靠、可負擔的電費之間取得平衡。

另一方面，經民聯建議政府就本港電力市場的開放進行可行性研究，例如所需條件及科技等。但社會需要留意的是，引入競爭未必導致電費下調，供電可靠性亦可能表現參差。

天然氣發電較煤電環保，經民聯認同應引入更多天然氣用於本港發電，但政府當局亦可考慮在煤電佔燃料組合進一步下降及核能安全水平提升的情況下，將來從內地引進更多核電。香港亦應審視在近岸或海上興建液化天然氣接收站的重要性。經民聯不反對本港使用更多潔淨的可再生能源，包括太陽能、轉廢為能等，但認為僅應該用於個別的設施及小型發電項目，因為本港的核心商業活動需要以高度可靠的供電作支援。

（完）

2015 年 6 月