

消費者委員會
因應「電力市場未來發展：為新的電力供應源所作出的準備」呈交
立法會經濟事務委員會的意見書

引言

1. 消費者委員會樂於向立法會經濟事務委員會就香港電力市場發展方面提交意見，包括為新的電力供應源所作的準備及相關事宜例如：開放電網和加強聯網、配對的規管架構和開放電力市場的時間表，提交意見。

競爭是促進經濟效益的原動力

2. 某些持份者認為改變現狀會影響電力供應的可靠性、和引入競爭帶來的預期經濟好處可能低於預期。
3. 本會認為就電力市場未來發展的討論，最基本的考慮因素是香港能持續不斷提高電力供應服務的效率。固然，這可通過行政監管手段，但香港一向成功地奉行開放市場經濟政策，應盡量利用市場競爭機制以提升服務效率。
4. 香港電力市場有其特性和營商環境，開放市場的初期只會導致有限度的競爭，原因是現存經營者擁有基建設施的優勢，另建一套基礎建設恐怕是不切實際或非常困難。此外，當政府和有意加入競爭的公司在不同層次使用現有基礎建設時，須與現有經營者討論，甚至討價還價。再者，根據同類型經濟社會的市場開放經驗，開放市場初期取得的得益多數只會惠及商業用家，而不是住宅的用戶。

分階段開放市場

5. 本會認為應以分階段方式，透過結合監管措施和市場開放政策尋找適當平衡，為消費者提供有效率和低成本的服務。本會相信政府的行政規管，加上分階段在可行時引入競爭及開放市場，是最佳的處理方法。

規管監察

6. 本會認為應設立特定機構監察能源市場引入競爭的情況。香港可以汲取其他先進地區類似的市場開放經驗，從中了解其所犯的錯誤和可達致的好處。其他經濟地區的經驗顯示，市場開放需要由政府機構不斷進行監察，訂立規則，快速地處理可能發生的問題，特別是：
 - (1) 審視基建發展，透過適當投資維持可靠的電力供應。
 - (2) 保障競爭，例如：立法賦予新經營者在合理條件下有權使用現存經營者的基建系統。
 - (3) 保持零售市場價格規管，確保所有消費者均可分享市場開後效率提高所帶來的收益。

7. 這規管模式與電訊管理局在香港電訊市場開放時所採納的模式相似。
8. 作為第一步，本會同意維持利潤管制協議安排，和在新的利潤管制協議中加入保障條款：要求電力公司所有的發展計劃和電費調整必須得到政府批准；包括發展再生能源的計劃；又每五年檢討准許回報率以確定是否需要調整等。
9. 維持有效的監管要素是須有足夠資料為基礎作出決定。政府已表明會要求電力公司向公眾提供更多其他資料(除商業敏感資料外)，例如新發展項目的詳情、售電情況及增長率等。增加透明度不但可以保障用戶利益，令他們放心，同時讓可能加入市場的經營者得到所需的資料作投資決定。因此，政府不宜輕易被電力公司以“商業機密”為理由，不願意公開所持的數據。在市場未開放的情況下，有需要要求壟斷的供電商在開放過程內披露更多資料。

加強聯網

10. 在分階段開放市場政策下，本會認為利潤管制協議的條款應規定現有電力公司提供聯網供電的系統，最終目的是締做有利環境，容許其他競爭的發電公司可利用電網供電。
11. 首先，透過利潤管制協議的規定，發電公司和基建擁者可透過雙方或多方協定促使聯網。最終，這些協議和任何聯營的供電系統（類似其他國家的安排），由特定監管機構透過發牌機制去規管。
12. 引入新競爭發電公司有兩種途徑 – 透過法律有效的規定，訂明兩間電力公司有法律責任：(1) 增加彼此之間聯網（在現階段透過新的利潤管制協議），(2) 開放電網給其他本地發電公司，例如：小型環保可持續發電系統或接連內地電網。
13. 內地輸電方面，有幾個不會危害電力供應可靠性的方案可以採用，據所知，來自內地的供電方式有三種：
 - (1) 由一個指定發電廠提供固定的供應，廠方與香港透過電纜聯繫，而供應與內地電網系統並無緊密關係。
 - (2) 經由一個和內地電網系統結合的發電廠提供"固定"的供應，但供應可能會因要支援內地而中止。
 - (3) 短期性有經濟效益的交易，適用的時間包括需求分散時和低電力需求時段內不同系統出現邊際成本差異時。
14. 只有第二種供電方法或會對香港電力供應的可靠性做成不穩定因素，而至少有兩種方案可以安全地採用。為減低電力市場的不明朗因素，以免影響現存電力公司和可能加入香港市場的競爭者的投資意慾，本會建議政府應馬上進

行評估研究。

監管零售電費

15. 從其他類似經濟發展程度地區已開放電力市場的經驗看來，繼續監管零售市場電費價格是必要的。原因是在開放市場初期，新加入市場競爭的發電公司，不大可能即時令住宅用戶有得益。當市場添加新競爭者時，“摘肥而噬”的情況可能會出現。“摘肥而噬”指一個或多個供應商奪取低交易成本的用戶（即大商業團體），亦即是利潤較高的客戶，而其他供應商只能為較高交易成本的用戶（即住宅用戶）提供服務。
16. 這情況是否構成一個重大關注要視乎香港市場的開放程度，和市場競爭的情況，新競爭者會否令原有經營者處於不利的地位 – 後者一方面必須遵從「全面服務條款」即為所有偏遠地區供電，同時又損失顧客。
17. 本會期望政府採取措施保障住宅消費者，不會在引入新競爭者的時候，只有商業用戶可享受提高效率帶來的得益，而住宅用戶反卻要支付較貴電費（現存供電公司有利潤保證，須履行「全面服務條款」）。政府可以考慮兩個可行措施：一開始引入競爭時凍結住宅用戶電力價格；或競爭的供應者透過支付行業徵稅，以肩負「全面服務條款」的責任。

二〇〇六年六月