



**公民黨就**  
**《兩家電力公司的**  
**《管制計劃協議》**  
**2013年中期檢討》**  
**綜合意見書**

**2013年2月25日**



**公民黨就  
《兩家電力公司的《管制計劃協議》2013年中期檢討》  
綜合意見書**

公民黨自成立以來，多年來一直關注香港的電力市場發展，亦關注兩間電力公司連年調升電費，不斷加重用戶經濟負擔。公民黨一直要求政府當局檢討現行的電力市場規管機制，並因應社會的發展趨勢和市民對社會的期望進行適當的修訂。本意見書旨在闡述公民黨就兩間電力公司《管制協議》中期檢討及香港電力市場長遠發展的意見及建議。

目前，香港的電力市場處於壟斷的狀態，唯一的規管機制是政府當局與中華電力有限公司(下稱「中電」)及香港電燈有限公司(下稱「港燈」)簽訂的《管制協議》。該《管制協議》就兩間電力公司的本地電力業務作出詳細的規範，包括訂定電費的機制、利潤規管的水平和計算機制、空氣污染物的排放限制及供電服務的質素標準等。因此，《管制協議》的內容對香港電力市場的發展極為重要。最近的一份《管制協議》於2008年實施，為期10年，並於落實5年後即2013年進行中期檢討。

公民黨認為現行的《管制協議》並不足以規管兩間享有壟斷地位的電力公司，使其在營運過程中更好地照顧公眾利益和推動兩間電力公司加強投放於減排技術及可再生能源的應用。因此，公民黨提倡特區政府進行《管制協議》的過程中，在上述方面探討修訂規管條款的可行性。同時，特區政府亦應把握中期檢討的機會，《管制協議》的框架下，為電力市場的長遠發展打下基礎，以下是公民黨的具體意見和建議：

**1. 檢討准許回報水平及計算機制**

現行的《管制協議》規定兩間電力公司的准許回報率，是以兩間電力公司的固定資產回報率計算，准許回報率為9.99%。為使兩間電力公司不會透過進行過度投資來增加固定資產，進而提高准許利潤，兩間電力公司的固定資產投資計劃必須政府審批。可是，公民黨認為，現行的機制並不能有效管制兩間電力公司的電費水平，避免電費不合理地上升。

首先，政府當局應考慮是否繼續採用固定資產回報率作為計算准許利潤的基礎。環顧海外各國的經驗，准許利潤一般是以總資產回報率或股本回報率計算，以固定資產回報率計算准許利潤的例子絕無僅有。若棄用固定資產回報率作為准許利潤的計算準則，政府毋須定期審批中電和港燈的投資計劃，與兩間電力公司進行不必要的談判，總資產回報率或股本回報率的資料亦較容易透過兩間電力公司的財務報表取得，讓公眾更有效監察兩間電力公司的狀況。

再者，現行的准許回報率為一個固定的數字，也就是說兩間電力公司無論營運效率如何，亦可以獲得固定的利潤。電力用戶變相需要為兩間電力公司營運欠缺效率付出代價。公民黨建議政府當局若能檢討和修訂准許回報率，可以把准許回報水平設定為一個間距，當電力公司的利潤高於准許利潤的上限，多出的盈利便須撥入電費穩定基金，而只有在電力公司的盈利低於准許回報的下限時，電力公司才能調高電費。

根據資料，海外國家在訂立類似的管制協議時，電力公司的准許回報率都比9.99%為低，政府當局應該考慮有沒有空間把現行的准許回報率稍為調低，使兩間電力公司的基本電費出現下調的空間。若政府在中期檢討中不處理准許回報率高企的問題，一旦發電燃料價格未來幾年大幅上升時，市民將要承受相當顯著的電費加幅。

## 2. 減排目標

根據現行的《管制協議》，政府當局已為兩間電力公司訂下減排目標，嚴格監察兩間電力公司發電過程中的污染物排放量。若兩間電力公司的表現達到既定的減排目標，將可獲得額外的准許回報。公民黨認為向兩間電力公司實施減排要求，在其表現達標時給予獎勵的做法是可取的，然而，兩電執行減排措施時，很容易會把成本轉嫁市民，未能成功讓電力公司負起作為污染源頭的責任，同時減低市民認同減排的誘因。

根據資料，兩間電力公司在現行《管制協議》實行的五年間，曾經因減排表現達到規定的指標而獲得額外的准許回報，顯示它們完全有空間做得更好。公民黨建議政府當局在檢討《管制協議》時，適當地調高減排的指標，使兩間電力公司要做得比現在更好，才能獲得額外的

回報。同時，公民黨亦建議設立罰則，當兩間電力公司未達既定的減排指標時，准許回報水平將會被扣減。

### 3. 可再生能源的使用

使用可再生能源是世界各國發展新能源技術的趨勢，但是現行的《管制協議》並沒有就使用可再生能源訂立具體的指標。公民黨認為在中期檢討的過程中，加入兩間電力公司發展可再生能源的指標。同時，在本港部份廢物處理設施中，已經能夠使用轉廢為能的技術，如應用堆填區產生的有機氣體發電，政府當局應該考慮在檢討協議時，加入更好運用轉廢為能技術，以配合即將出台的固體廢物處理設施和政策，讓經轉廢為能技術產生的電力進入輸電網，加以使用。

### 4. 節能措施

根據資料，供兩間電力公司的天然氣發電機組使用的燃料，其價格將可能大幅上升，意味着未來的電費有極大的上升壓力。市民若要應付電費上升的壓力，就只能透過節能。有效的節能措施亦將可壓低整體的電力需求，一方面可以減少發電過程中的污染物排放，二來亦可減低備用發電產能的需求，間接減輕兩間電力公司增加固定資產的需要，繼而控制兩間電力公司的准許回報水平。

公民黨認為雖然現時的《管制協議》有就節能措施訂立指標，但是有關指標僅為指引性質，並沒有任何實際的約束力。政府當局應該要求兩間電力公司投放更多的資源協助用戶節能，並且因應兩電能夠達到節能目標而提供獎勵。

### 5. 兩電聯網及電力市場發展

目前，不少人士批評兩間電力公司均設置高於合理水平的備用發電產能，因而導致固定資產水平過高，讓兩間電力公司坐享不合理的准許利潤。公民黨認為兩間電力公司應積極研究進行兩電全面聯網，一旦出現緊急情況時，可以由另一間電力公司協助供電，減少對備用發電機組的需求。

同時，社會亦有不少聲音要求長遠開放香港的電力市場，引入競爭。公民黨認為現時距離全面開放香港電力市場仍然有一段相當遠的距



離，但是我們必須立即踏出第一步，將香港兩個輸電聯網完全連接，以作為推動開放電力市場的基礎。故此，公民黨認為政府應該要求兩間電力公司在現行《管制協議》於2018年屆滿前，完成全面聯網的具體方案，並展開有關工程。

## 總結

政府方面，公民黨認為當局必須就開放電力市場，立即開展詳細的政策研究工作，亦應在進行《管制協議》中期檢討的過程中，引入更多民間團體和持分者的參與，以社會各界的意見作為與兩間電力公司開展談判的基礎。

電力是香港重要的能源，《管制協議》又是規管電力市場的唯一框架，有關協議的任何變動，都將直接影響社會民生和營商環境。公民黨促請政府當局和兩間電力公司以市民，以社會整體的利益為念，完善現行的《管制協議》，並為日後香港的電力市場發展作好準備。

公民黨  
2月25日