

2013 年 12 月 10 日
討論文件

立法會經濟發展事務委員會

開設兩個編外職位以檢討電力市場的未來的規管架構

目的

本文件旨在徵詢委員有關開設下述編外職位的建議。該兩個職位由 2014 年 2 月中起開設，為期兩年，以檢討電力市場在現行《管制計劃協議》（「《協議》」）於 2018 年屆滿後的規管架構。該兩個職位為：

- (a) 環境局一個首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)；以及
- (b) 律政司一個助理首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第 1 點)。

背景

香港的能源供應

2. 電力供應是支持香港社會及經濟發展的基礎設施。政府的能源政策是確保市民享有安全、可靠、有效率及價格合理的能源供應，並且把生產電力對環境所造成的影响減至最低。

現行規管架構

3. 政府主要透過與兩家電力公司¹簽署的《協議》規管電力供應與經濟方面相關的事宜。兩份《協議》各自

¹ 兩家電力公司分別指一中華電力有限公司、埃克森美孚能源有限公司及青山發電有限公司（統稱「中電」）；及香港電燈有限公司（「港燈」）及電能實業有限公司。

列明電力公司股東在與電力有關²的營運的回報，以及政府監察其與電力有關的財務事宜安排。現行《協議》為期十年，將於2018年屆滿。政府有權把《協議》期限延長五年至2023年。

理據

檢討電力市場規管架構的需要

4. 現行的《協議》將於2018年屆滿。根據《協議》，政府對供電規管架構作出任何改動前，將考慮所有相關的因素，包括是否有可靠而又環保的新供電來源、安全、可靠性、效益，以及是否符合社會在環境和經濟方面的需要等。政府將於2016年之前，與兩家電力公司商討市場是否已準備就緒、電力供應規管架構日後或有的改變，以及過渡安排等問題。

5. 另一方面，根據《協議》的相關條文，政府於2013年與兩家電力公司就《協議》進行了中期檢討，而檢討結果已於2013年11月向立法會和公眾匯報。在檢討的過程中，就日後應如何規管電力市場，以及假如在未來仍以《協議》作為規管工具，應如何修訂《協議》的制度，我們收到不同的意見。政府已承諾在檢討未來的規管架構時，考慮這些意見。

檢討範圍

6. 為了探討可否就電力市場引入更多競爭而為電力用戶帶來好處，我們會開始檢討2018年以後電力市場的規管架構。是次檢討工作會對供電的方式，以及如何規管這項重要的公用事業有深遠的影響。檢討會涵蓋一系列有待詳細檢視的政策、經濟、法律、技術及財務事宜，並會涉及大量工作，包括：

² 就《協議》及本文而言，「與電力有關」指直接或間接與發電、輸電、配電、售電、善用和節約能源或減少排放有關的活動。

- (a) 研究可能適用於香港的規管模式、將發電業務與輸電網絡分開處理（即「廠網分家」）及加強兩個電網之間以及與其他可能出現的電力供應源的聯網；
- (b) 透過公眾諮詢和舉辦公眾參與活動以諮詢公眾及持份者的意見；
- (c) 與兩家電力公司商討；
- (d) 進行財務分析，以釐定電力公司根據現行《協議》在現有規管機制出現重大轉變時，可從市場收回的擋淺成本，及減少相關成本的措施；及
- (e) 如要修訂 2018 年後的電力供應規管架構，所需實行的過渡安排，以減少對香港能源供應穩定性，以及擋淺成本對用戶所帶來的影響。

7. 在法律範疇方面，為檢討電力市場的規管框架並制訂未來的框架，須進行廣泛研究，尤其有關其他司法管轄區所採用的法律規管框架。規管課題所涵蓋的範圍廣泛、複雜且專門，例如須就供電事宜相關的本地及海外法例、採用的合約及其他安排進行法律研究、審視相關的法律問題，以及從法律角度分析可採用的規管方案。

8. 此外，開放電力市場一事極具爭議，並可能衍生各式各樣的法律問題。例如，如實行透過廠網分家讓第三方使用電網，或許涉及《基本法》和人權方面的問題，可能要尋求私人執業大律師的專門法律意見。此外，由於《競爭條例》（第 619 章）經已制定，當中所涉及的競爭法問題亦須小心審視。

9. 展望將來，視乎檢討和公眾諮詢結果，當局或需與現有或可能出現的電力供應者進行磋商。為維護政府在處理上述後續工作的權益，當局為電力市場進行檢討及公眾諮詢（包括擬備諮詢文件）和制訂未來規管框架期間所作出的決定或行動，均須符合法律規定。

需要專責團隊

10. 考慮到各項工作的性質、範疇及複雜程度，加上政府須與電力公司討論電力市場規管架構日後可能作出的改變的時間表（即2016年前），我們認為環境局和律政司必須各自增設一個專責團隊，各自由一名首長級職位人員率領，負責檢討工作。這將確保有足夠的資源專門處理這項艱巨及繁複的檢討工作。建議開設的首長級丙級政務官職位及助理首席政府律師職位的職責說明，分別載於附件A及B。

11. 擬開設的環境局首長級丙級政務官將由四個非首長級職位提供支援，其中一個職位會由環境局能源科重行調配，而其他職位則以有時限的方式開設。新的團隊將與環境局現有的財務監察科和電力小組緊密合作，進行檢討工作。財務監察科和電力小組分別由一名庫務署助理署長（首長級薪級第2點）和一名總機電工程師（首長級薪級第1點）領導，負責在財務及技術方面監察現有兩家電力公司。

12. 至於律政司，現建議在民事法律科商業組（「商業組」）開設的助理首席政府律師會由三個非首長級職位支援，有關職位以有時限的方式開設。

13. 現有及顯示擬開設的首長級丙級政務官職位的環境局組織圖載於附件C。現有及顯示擬開設的助理首席政府律師職位的律政司組織圖則載於附件D。

其他曾考慮的建議

14. 根據現有編制，環境局能源科由一名首長級丙級政務官（首長級薪級第2點）（職銜為首席助理秘書長（能源））領導，主理香港的所有能源政策事宜。過去數年，由於公眾對電費的關注與日俱增，以及社會日益期望更能善用能源，涉及能源政策的職務顯著增加。首席助理秘書長（能源）負責監督節約能源及提高能源效益的政策及措施，包括《能源效益(產品標籤)條例》(第598章)、推行啟德發展區區域供冷系統、在政府建築物內推動節

能、推行各項《節能約章》計劃及其他宣傳活動，以增進公眾對能源效益及節約措施的認識，及促進和推廣可再生能源的應用。因應新訂立的《建築物能源效益條例》(第610章)的立法及實施，及為相關法例下的能源效益標準及實務守則進行檢討，該職位的工作量已大幅增加。

15. 除了常規的工作外，首席助理秘書長(能源)需兼顧支援「戶外燈光專責小組」的工作。該小組會參考國際間的經驗及做法，並建議政府解決戶外燈光造成的滋擾和能源浪費問題的合適措施及策略。該人員亦需負責支援政府於2013年1月成立的跨部門推動綠色建築督導委員會，全面統籌各決策局及部門在本港推動綠色建築的工作。因此，此職位的工作量已非常繁重，無法兼顧與電力市場檢討有關的工作。

16. 事實上，由於能源科現有的工作已極其繁重，環境局於2013年8月根據獲轉授的權力開設了一個為期六個月的首長級丙級政務官編外職位，任期至2014年1月。該職位負責兩個時限緊迫的工作，即2013年《協議》的中期檢討及未來發電燃料組合的檢討。《協議》的中期檢討工作包括制訂改善《協議》的方案、與兩家電力公司就上述方案進行談判，及落實檢討的結果。至於發電燃料組合的檢討，擔任該職位的人員需制訂不同的燃料組合方案、與相關的持份者及團體磋商，以及籌備公眾諮詢，以徵求社會的意見。有關諮詢工作將為電力市場未來規管架構的檢討提供重要的指引。該編外職位將於2014年1月底到期撤銷。

17. 我們亦曾考慮另行調撥環境局內其他首長級人員進行檢討工作，但發現並不可行。財務監察科和電力小組已全力執行本身的職務，在財務及技術方面監察現有兩家電力公司。除了其常規的工作外，該兩個團隊亦會與新成立的團隊緊密合作，進行電力市場規管架構的檢討。從上文可見，有關檢討工作牽涉大量財務及技術上的事宜及研究。此外，可持續發展科由一名首長級丙級政務官領導，負責有關促進香港可持續發展的政策工作，以及為可持續發展委員會(委員會)提供秘書處的支援。後者包括支援委員會就重要的可持續發展議題進

行全港性的社會參與過程，及安排有關可持續發展概念的宣傳及公眾教育項目。上述各項工作需要環境局內首長級人員全職處理。因此，他們不能被調配以進行電力市場規管架構的檢討工作。

18. 至於律政司方面，就電力相關事宜提供意見屬律政司民事法律科商業組的工作範疇。當局曾認真考慮由現有人手兼顧2018年後電力市場規管框架檢討的工作，但發現並不可行。

19. 商業組負責向政府各決策局和部門就所有商業法律事務提供意見，範疇包括政府本身的商業事務，以及政府對特定商業事務的規管事宜。商業組除了草擬及詮釋商業合約和磋商合約外，亦就各種相關事宜提供法律意見，包括政府本身的商業需要、政府對公用事業、專營權擁有人及持牌人的監管，及某些提供予公眾的商業服務。商業組亦會就修訂有關市場商業活動的規管法規和行使法定規管權力等事宜提供意見。

20. 一直以來，商業組所肩負的工作量十分龐大，而且日趨複雜。民事法律科商業組目前的首長級架構中，有一名首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第3點)、三名副首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第2點)，以及兩名助理首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第1點)。該組的首席政府律師、副首席政府律師和現有的助理首席政府律師都忙於應付上文第19段所列範疇的工作，職務甚重。助理首席政府律師(或副首席政府律師)級別的人手緊絀，由他們兼顧檢討電力市場所需的法律支援工作，難免會對他們執行現有職務和工作質素造成影響。

對財政的影響

21. 按薪級中點估計，建議開設的兩個首長級編外職位所需增加的年薪開支為3,204,600元，而所需增加的每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)則為4,405,000元。至於上文第11及12段所述的六個有時限的非首長級公務員職位，按薪級中點估計，該等職位的年薪開支為4,578,420元，而所需的每年平均員工開支總

額（包括薪金和員工附帶福利開支）則為6,668,000元。若經財務委員會批准上述的首長級職位，我們會在相關財政年度的預算中預留足夠款項，以應付建議的所需開支。

徵詢意見

22. 請委員就上述建議提出意見。如得到委員支持，我們將於2014年1月徵求人事編制小組委員會的推薦，並在2月徵求財務委員會批准，以開設相關職位。

環境局
律政司
2013年12月

附件 A

環境局首席助理秘書長(電力檢討) 職責說明

職級 : 首長級丙級政務官(首長級薪級第2點)

直屬上司 : 環境局副秘書長

主要職務和職責 :

- (a) 為未來的發電燃料組合推行持份者參與活動。
- (b) 推進燃料組合公眾諮詢的結果及與電力公司及其他相關團體磋商，以落實諮詢的成果。
- (c) 在考慮財務、技術、法律和經濟方面的影響後，制訂電力市場未來的規管架構的可能方案。
- (d) 與其他相關小組合作，就有關電力市場規管架構可能出現的轉變進行顧問研究工作。
- (e) 就電力市場未來的規管架構進行公眾諮詢工作，並籌辦相關的公眾參與活動。
- (f) 總結在公眾諮詢期間收到的意見，並推進相關的結果。
- (g) 就落實修改電力市場的規管架構制訂執行方案。
- (h) 與現有兩家電力公司磋商電力市場規管架構可能出現的轉變和實施安排等事宜。

附件 B

助理民事法律專員（商業法律）
職責說明

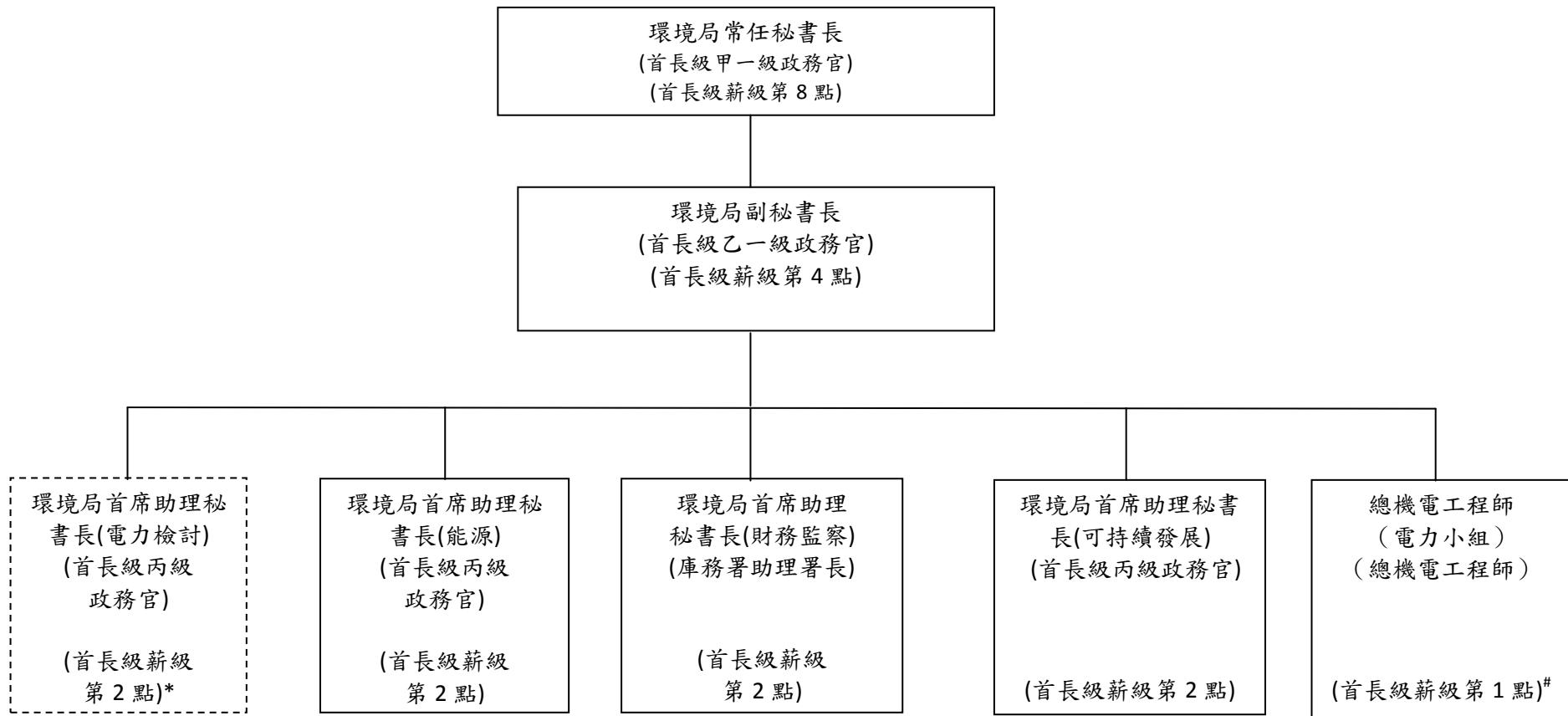
職級 : 助理首席政府律師(首長級(律政人員)
薪級第1點)

直屬上司 : 副民事法律專員（商業法律）

主要職務和職責 :

- (a) 領導和指導商業組的專責團隊，就 2018 年現行《管制計劃協議》屆滿後的電力市場規管架構檢討工作提供法律支援。
- (b) 就有關檢討工作較複雜的事宜提供法律意見，特別是與檢討及落實適切監管措施和其他市場變化有關的財務和商業法律事宜。
- (c) 就其他司法管轄區為規管電力市場而實施的法例和採用的合約及其他規管安排等較複雜事宜，進行所需的法律研究。
- (d) 就可能需要的法律草擬工作提供意見。
- (e) 就電力市場所需制訂和推行的任何過渡安排所涉及的法律問題提供意見。
- (f) 因應檢討工作所需而草擬並訂立各種顧問協議及對大律師的指示。
- (g) 出席與現有電力公司及其他持份者舉行的會議及談判。

環境局現行和建議組織圖



* 擬設職位。

這個職位在總目 42—機電工程署下開設。

此外，有一名首席助理秘書長被借調予環境保護署。

民事法律科現行和建議組織圖

民事法律專員

1名律政專員
首長級(律政人員)薪級第6點

