

經濟發展事務委員會

陸頌雄議員於 2017 年 11 月 15 日的來函

目的

陸頌雄議員於 2017 年 11 月 15 日致函經濟發展事務委員會主席，提出議員法案。本文件載述當局的回應。

建議及理據

2. 根據來函夾附的摘要說明，有關建議旨在修訂《電力條例》(第 406 章)，以(a)阻嚇個別分間樓宇單位（下稱「劏房」）業主向其租戶「濫收」電費，紓緩後者的經濟壓力；以及(b)促成兩家電力公司和業主為劏房租戶安裝獨立電錶。

3. 摘要說明指出部分業主出租劏房時只「轉售」¹電力予租戶，而非為個別單位安裝獨立電錶，因此劏房租戶無法以獨立帳戶的形式取得供電。

4. 陸議員建議在《電力條例》引入新的刑事罪行，以禁止「任何人」－

(a) 未經供電商同意而將取自供應商的電力轉售以供給他人（「第一個情況」）；或

(b) 將取自供應商的電力以超出該供應商所定的收費轉售以供給他人」²（「第二個情況」）。

¹ 該議員法案的英文版使用「sell」對應中文「轉售」一詞。「sell」和其中文翻譯「轉售」在日常用法中似乎有不同含意。然而，為反映陸議員的建議，我們在下文將使用「sell」或「sale」以對應中文「轉售」一詞。

² 擬議罪行擬加入現行《電力條例》第 56 條內。任何人犯此罪行，首次定罪可被處最高罰款 50,000 元，再被定罪可被處罰款 100,000 元，並可被判處監禁 6 個月。

回應

政策上的考慮

5. 兩家電力公司（中華電力有限公司（中電）及香港電燈有限公司（港燈））均實行累進電費制度，這個收費架構適用於所有住宅用戶。在 2017 年，中電和港燈的住宅淨電費的平均收費率分別為每度電 1.102 元及 0.751 元(以一般三人住戶每月消耗 275 度電計)，而住宅淨電費的最高收費率分別為每度電 2.01 元及 1.619 元。

6. 至於劏房，由於有多個租戶在一個住宅單位共住，並共用一個電力帳戶和電錶，因此同一單位內的劏房的電量總和可能會較一般住宅單位為高，而須繳付的淨電費亦可能會因累進電費制度而較一般住宅單位的平均電費高。業主有否「濫收」電費要視乎該單位的總用電量而定，並非單是比較一般住宅單位的平均電費可決定。

7. 業主向劏房租戶收取電費的安排不只涉及電力收費，還牽涉到樓宇結構及業主與租戶之間的租約安排等許多問題。我們認為立法及施加罰則規管收取電費，實非達到第 2 段所述該議員法案目的的可取做法。即使進行立法，個別業主仍可以以各種方法規避擬議的限制(例如收取管理、清潔、網絡連接等新收費)，或直接加租。

8. 此外，按其現時草擬方式，該議員法案亦會帶來有欠妥善的效果。我們會在下文詳述。

第一個情況

9. 擬議罪行第一個情況有兩項主要元素值得關注：任何「人」如「未經電力公司同意」而「轉售」電力給他人，須負上刑事責任。

10. 就第一個元素而言，該議員法案並沒有就「人」下定義。根據《釋義及通則條例》(第 1 章)，「人、人士、個人、人物、人選」(person)被界定為包括「法團或並非法團組織的任何公共機構和團體」。因此，第一個元素涵蓋範圍廣泛，不僅包括劏房³業主，還包括非政府機構、酒店、商場、體育設施、醫院、學校等等。

³ 該議員法案或《電力條例》均沒有就「劏房」一詞下定義。

11. 該議員法案並無就「轉售」⁴提供定義，而《電力條例》亦沒有載述「轉售」的定義。因此，某人或機構如有收取費用／租金，而其活動或交易（不論是否商業性質）涉及的附帶部分包含供電，該費用／租金會否因此在本質上被視為電費，以及有關人士或機構是否須就擬議罪行負上刑責，這兩點或有不明確之處。舉例來說，本港不少住宅及商業處所業主在租約中採用「全包費用」，把租金及其他所有由業主提供的服務或收取的附帶費用（例如管理費、公用事業設施收費、差餉等）包括在內。倘若議員法案獲得通過，這些業主或有責任須徵求兩家電力公司的同意。符合相關規定的費用將令本港許多正常商業交易承受很大負擔。另一方面，如「轉售」的涵義只限於明文指明的電費，業主可輕易透過把電費計入其他各類費用，來規避條文的監管（見上文第 7 段）。

12. 即使我們把修訂範圍局限於劏房，兩家電力公司要處理徵求同意的申請，仍無可避免須承擔額外的營運開支。新增的營運開支將由所有電費繳納人承擔，而非只有劏房業主受到影響，並會最終導致電費上升。大部分電費繳納人都不會樂見在不會得益於有關舉措之餘，還要繳納更高的電費。再者，當整體電費率增加，劏房租戶會否因實施該議員法案而支付較少電費也是未知之數。

第二個情況

13. 在第二個情況下有兩個主要問題，分別是如何準確量度每間劏房的用電量，以及如何釐定正確價格，以免業主被指「濫收」電費。

14. 摘要說明第 6 段闡述，陸議員「期望」該議員法案可「促成／推動」電力公司及業主積極地為劏房安裝獨立電錶。我們並未能在該議員法案中，得出業主有法律責任為其劏房單位安裝獨立電錶的明確結論；而倘若業主基於任何原因沒有為其劏房單位安裝獨立電錶，該議員法案似乎亦沒有列明業主須負上（明訂或隱含的）刑事責任。

15. 就劏房業主及租戶而言，如基於任何原因沒有安裝獨立電

⁴ 該議員法案現時的字眼並未清楚顯示，某人如取得電力公司同意，是否仍不得以高於電力公司所定的電費「轉售」電力以涵蓋該人所需的費用，例如管理費用；當中似乎並無條文禁止有關做法。

錶，分攤電費便會極為困難。我們在上文第 6 段的分析已經說明，為一度用電量釐定一個「正確」的平均價格並非易事。此外，累進電費制度亦令分攤電費更加複雜及困難。假若沒有方法斷定每間劏房的確實用電量，即使平均分攤電費，業主亦很可能向某些租戶「多收」，而向另一些租戶少收電費。選擇一個「錯誤」的單位價格可令業主負上刑事責任。這種不確定性不利於市民遵守法例及當局執法⁵。

《基本法》第七十四條

16. 根據《基本法》第七十四條，立法會議員不得提出對「政治體制」、「政府運作」或「公共開支」帶來實質影響（因此而「涉及」這些事項）的條例草案。除非得到行政長官的書面同意，否則不得把涉及政府政策的條例草案⁶提交立法會審議。

政府運作

17. 立法會主席過往曾裁定，如實施某條例草案對行政機關的架構或程序造成實質影響，而有關影響並非臨時性質，則該條例草案會被視為涉及「政府運作」。

18. 雖然該議員法案並無指明由哪個機關負責擬議罪行條文的執法工作，但機電工程署（「機電署」）是現行《電力條例》的執法機關。在擬議議員法案沒有進一步指明執法機關的情況下，而該議員法案在擬議罪行的範圍及如何執法有須釐清之處（見上文第 9 至 15 段），我們仍盡力嘗試根據某些假設，就該議員法案對政府運作及公共開支可能帶來的影響作出了粗略的評估。

19. 我們認為，如機電署被定為執行相關罪行條文的機構，並只針對住宅處所就擬議罪行執法，該署最少須負責以下的額外工作 –

⁵ 從刑事檢控的角度來看，在沒有為劏房安裝獨立電錶以確定某劏房用電量的情況下，要以穩妥及令人滿意的方式在毫無合理疑點下證明「濫收」電費，可能會有困難。

⁶ 《基本法》第七十四條訂明：「香港特別行政區立法會議員可根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。」

- (a) 在指明情況和安排下進入處所執行職務（例如有合理懷疑有人已向他人「濫收」電費）；
- (b) 為電錶和相關的固定電力裝置進行所需的巡視、檢查和測試工作；
- (c) 從處所擁有人、租戶和供電商等取得有關文件和記錄；
- (d) 評定有否表面證據證明有「濫收」的情況；
- (e) 就涉嫌違反條例的個案及公眾投訴進行調查，以及按需要收集證據（包括證人陳述書）；
- (f) 落案起訴違反條例的人士；
- (g) 為可接受進行電錶校準的測試實驗所訂明要求及／或備存認可測試實驗所名冊⁷；以及
- (h) 進行宣傳，以教育業主和租戶有關新罪行的事宜。

在釐清擬議罪行的用意和涵蓋範圍後，更可能須訂定額外法例條文及／或附屬法例，以確保機電署人員得到適當授權進行上述工作。

20. 由於《電力條例》主要關乎電力安全等事宜（請參閱下文第 25 段），故機電署現時的工作範圍、架構和專業，與巡視、調查和檢控「濫收」電費無關。因此，日常巡視和處理可疑的「濫收」電費個案，不能按機電署既有的工作程序和機制處理。實施擬議條文所牽涉的複雜情況亦會為機電署的運作帶來大量額外工作和重大變化。該署將需要新的編制、運作程序、具備相關技術的員工和工具，以執行第 19 段所載的職務，包括實地巡視、查核帳戶和租約，以及其他執法和推廣工作。上述額外工作會對政府的運作產生實質和長久的影響。

21. 要為這項罪行的執法工作提供更穩固的基礎，當局亦可能須指明劏房業主和電力公司的責任。舉例來說，業主須保留其處所內每間劏房的準確用電量記錄，並有責任確保所使用的電錶已妥為校準。電力公司則可能須提供所需資料，以協助機電署調查。上文只列出部分可能相關的責任，我們也未能確定該議員法案是否須輔以

⁷ 有必要要求業主就所安裝的電錶進行定期校準，以確保業主向租戶收取的電費準確。

其他法律條文及權力，才能對有關各方施加這些責任。而這些責任的範圍可能會進一步影響有關罪行的執法工作和機電署可能須承擔的額外工作量。

公共開支

22. 根據立法會主席過往的裁決，如實施條例草案會導致公共開支有所增減，而所增減的款額為數重大至立法會主席不能忽視，則該條例草案會被視為涉及「公共開支」。

23. 機電署初步估計，單是就住宅樓宇的劊房進行執法及執行上文第 19 段所述的工作，便需要一支由一名高級工程師領導、編制為 20 名具備相關能力及技能的人員組成的新專責隊伍。機電署所有現有人手已全力應付現有的職務，不能重行調配往執行或兼顧新工作。機電署在估計人手需求時，參考了其根據《電力條例》為固定電力裝置定期測試而進行執法工作（例如巡查、處理查詢及舉報個案等）的經驗，得出可能需要的人手編制及分工安排。估計每年額外經常開支⁸（包括員工開支、相關間接費用及行政開支）約為 2,000 萬元。倘若該議員法案同時涵蓋商業及工業樓宇，將需要更多人手及經常開支。因此，該議員法案將導致政府開支永久及實質增加。

政府政策

24. 根據立法會主席過往的裁決，《基本法》第七十四條所指的「政府政策」包括由行政長官或行政長官會同行政會議根據《基本法》第四十八條第（四）項及第五十六條決定的政策、由行政長官授權的政府官員所決定的政策及由行政長官指派的政府官員在立法會或其委員會所頒布的政策。法例中所反映的政策亦屬「政府政策」。

25. 根據《電力條例》的詳題，該條例廢除及取代前《電力供應條例》，就電業工程人員、電業承辦商和發電設施的註冊作出規定，並訂立電力供應、線路裝設及電氣產品的安全規格。該條例亦就授予以供電商及政府權力以處理電力意外及執行《電力條例》，並就確保於供電電纜附近進行的活動不會危及安全或電力的持續供應的措

⁸ 除經常開支外，在草擬新附屬法例、招聘新員工及提供訓練等方面，亦可能帶來一次過的額外開支。

施訂定條文。

26. 電費及租賃關係的規管不在《電力條例》的規管範圍內⁹。由於該議員法案與加強公眾安全或任何安全事宜無關，我們認為該議員法案不屬於《電力條例》的涵蓋範圍。更改《電力條例》的涵蓋範圍以規管「個人」「轉售」電力給他人，將須改變政府政策。除非得到行政長官的書面同意，議員法案不得涉及政府政策。

結論

27. 鑑於該議員法案的效果有欠妥善，並如上文第 5 至 15 段所述對政府運作及公共開支造成影響，我們不支持該議員法案提出的政策。上文第 17 至 26 段亦清楚述明，該議員法案如獲通過成為法例，將對《基本法》第七十四條所指的「政府運作」、「公共開支」、及「政府政策」造成實質影響。

環境局
2017 年 12 月

⁹ 一如環境局局長在 2016 年 12 月 7 日回覆陸頌雄議員在立法會會議上的提問時所述，用電收費涉及兩間電力公司及其客戶之間的安排，並不屬於《電力條例》的規管範圍。