



## 李浩然立法會議員就兩電大幅增加電費

### 提出急切質詢的相關意見

2022年11月30日

#### 背景

中電與港燈(下稱 兩電)日前宣布明年1月1日起大幅增加電費,對近年飽受經濟不景衝擊的市民百上加斤,更恐怕引起各行各業經營成本上漲,嚴重衝擊香港經濟民生,引起社會極大不滿。兩電作為公用事業,是為全港730萬市民提供生活必需品的壟斷供應商,在經濟下行的艱難時期理應盡企業社會責任,與市民共渡時艱。

特區政府曾表示「若不允許兩電上調電費或令電力供應不穩」。然而根據《管制計劃協議》(下稱《協議》),兩電均須保證在電力供應可靠性、運作效率、客戶服務及其他方面維持高效率 and 質素。若兩電出現電力供應不穩的情況,就是沒有滿足《協議》要求。再者,在簽訂《協議》後才提出需要通過加電費才能完成《協議》的基本要求,並非尊重合約精神所為。連日來我不斷收到社會各界尤其是基層市民表達意見,有意見甚至質疑,特區政府和兩電這種邏輯與「綁匪」無異。換言之,先簽定《協議》綁住市民,再要求加價才可保證電力供應穩定,將達成《協議》的基本要求,改為必須加價才可達成的要求,實在不能接受。

特區政府於2017年4月25日與兩電分別簽訂的現行《協議》,已分別於2018年10月1日及2019年1月1日生效。《協議》第7部分 期限 第(3)點列明,「在截至2023年12月31為止的年度內及截至2028年12月31日為止的年度內,兩電及特區政府均有權要求修改《協議》的任何部份。」<sup>12</sup> 換言之,即便是為期15年的《協議》,在每隔5年都是存在雙方討論、修訂《協議》內容的空間。

---

<sup>1</sup> 《香港特別行政區政府與下列公司達成的管制計劃協議:香港電燈有限公司 港燈電力投資有限公司》第7部分 期限(3)點(協議全文:

[https://www.eeb.gov.hk/sites/default/files/zh-hant/node750/new\\_HKE\\_SCA\\_chi.pdf](https://www.eeb.gov.hk/sites/default/files/zh-hant/node750/new_HKE_SCA_chi.pdf))

<sup>2</sup> 《香港特別行政區政府與下列公司達成的管制計劃協議:中華電力有限公司 青山發電有限公司》第7部分 期限(3)點(協議全文: [https://www.eeb.gov.hk/sites/default/files/zh-hant/node750/new\\_CLP\\_SCA\\_chi.pdf](https://www.eeb.gov.hk/sites/default/files/zh-hant/node750/new_CLP_SCA_chi.pdf))



### 急切質詢的內容要點

基於重大公眾利益和電費加價迫在眉睫，本人根據立法會《議事規則》第 24(4) 條向立法會主席提出急切質詢，要求特區政府在本週立法會大會，進一步交代相關立場、理據及跟進行動。出於程序考慮，立法會主席決定不接納我提出此次急切質詢，對此我表示尊重和理解。同時，我留意到立法會主席察悉，兩電「電費加幅甚大，加重普羅市民的負擔」，「主席對此深感關注」。立法會主席亦表示，可以在日後其他平台跟進此事。

本人提出的此次急切質詢有三大重點：

1. (如前所述)《協議》訂明兩電均須保證在電力供應可靠性、運作效率、客戶服務及其他方面維持高效率 and 質素，本人促請特區政府針對其「若不允許兩電上調電費或令電力供應不穩」這一說法進行回應；
2. 《協議》其中一項在 2018 年作出的修訂，是允許兩電透過燃料價格調整條款帳來調整收費，然而這「實報實銷」的做法，加上兩電的壟斷地位，變相鼓勵兩電不需要在全球爆發能源危機的情況下探索可降低成本的方法，直接把成本全數轉嫁市民。就此，本人促請特區政府按照《協議》在明年內（即《協議》規定可以修改《協議》的時間點）與兩電磋商，在《協議》中加入燃料價格調整條款帳的上限，以更好保障市民的利益；及
3. 現時的 8% 准許回報率規定雖然設定了兩電在利潤百分比的上限，但兩電只要在不違反 2018 年訂立的發展計劃之前提下，就能持續增加固定資產淨值，繼而不斷提升「合理利潤」，這一做法明顯與現時全球經濟欠佳的實況相違背。就此，本人促請特區政府要求兩電放慢推展一些資本項目，以減少資本開支，並確保兩電的未來發展計劃與香港實際經濟情況同步，以避免兩電借助政策漏洞，過度提升固定資產淨值，變相「劫貧濟富」。

### 此次事件帶來的啟示

香港電力的壟斷經營模式已持續多年，特區政府應積極研究及推進和其他城市一樣開放市場、引入競爭的做法，以提升供電效率、降低電價，以保持經濟活力和民生福祉。

電力市場自 19 世紀末商業化後，全球的電力業常見由單一公司獨自經營，全因電力業受發電的規模經濟和輸電及配電網絡的自然壟斷支配，造成「垂直一體式」經營模式。兩電在過去逾 120 年，均各自擁有及營運整個供電鏈，包括發電廠、輸電及配電網絡，並直接向所服務地區的客戶供電和提供客戶服務。

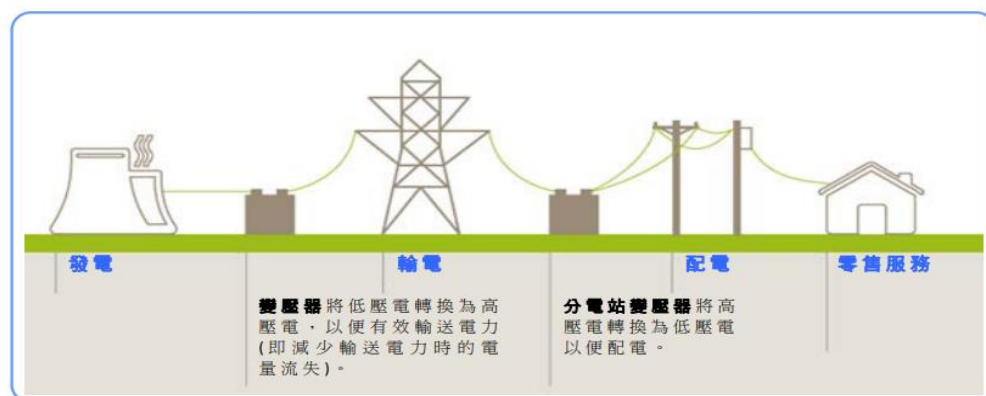
然而，世界各地自上世紀 80 年代開始，因科技迅速發展，發電技術得到顯著改善，使規模經濟不再成為電力生產不可或缺的一部分，打開了開放電力市場的大門。在歐洲，英國通過《1983 年能源法》(Energy Act 1983) 准許私營小型發電廠供電後，自 1980 年代中期起一直是開放電力業的先行者，並在 1980 年代末和 1990 年代對電力市場進行私有化。其他歐盟成員國在 1990 年代仿效英國，放寬管制電力市場，開放整個供電鏈，並為電力批發及零售市場引入競爭。

在亞太地區，新加坡率先開放當地電力市場，早於 1995 年便推行首項改革措施。多年來，新加坡逐漸放寬管制電力業，電力市場由「垂直一體式」的壟斷經營模式，漸轉為發電業務獨立經營及在批發及零售層面容許競爭的電力市場。澳洲及日本同樣分別在 1998 年及 2000 年各自開放當地的電力市場。

以整個供電鏈去看，發電和零售都是可以引入競爭的業務。以發電業務而言，隨着發電市場引入競爭，所有發電公司均在批發市場上互相競爭，向配電商和/或大用戶售電（即批發競爭）。以零售業務而言，在一個競爭激烈的零售市場，發電公司會爭相向零售商售電，而零售商亦會互相競爭向用戶轉售所購的電力（即零售競爭）。用戶若發現另一零售商能提供比現有零售商更好和更便宜的服務時，便會轉用該零售商的服務。事實上，香港的電訊服務業也曾通過同一模式逐漸開放市場，從而在電訊的零售服務和價錢上，令市場和消費者獲益。

至於中間的輸電及配電環節，由於在同一地段內鋪設多於一套輸電及配電網絡是不可行或不符合經濟效益，通常被視為屬於自然壟斷的行業。

圖一 供電鏈示意圖



資料來源：Queensland Competition Authority (2019)。



## 結語

現時的電力市場由兩電壟斷，市民沒有選擇的權利，這也導致兩電沒有動力提高效率、降低成本。反之，如果能夠成功引入競爭，市民就可以掌握自由選擇用電的主動權，亦不用擔心會出現電力供應不穩定或有電力公司退出市場的情況。

對於有意見認為，現時距離現行《協議》到期還有一段較長時間，但事實上，如果特區政府不主動把握關鍵的時間節點、逐步把香港的電力市場轉化為具備引入競爭所需條件的市場，壟斷的情況只會一直維持，最終不僅影響我們這一代人，還有我們的下一代。

在 2015 年，特區政府發佈「電力市場未來發展公眾諮詢」文件提到，充分考慮在市場具備條件時，為電力市場引入競爭。競爭事務委員會就該諮詢文件發表意見時指出，香港的電力市場並不存在競爭，如沒有政府行動，引入競爭的條件不會自動出現。特區政府的角色不應是講自己的困難、為兩電找理由，而是應該積極主動營造一個具條件競爭的電力市場，從而在 2033 年（即現行《協議》屆滿）可以根本地改變電力市場生態，令市民受益。

面對電費騰飛過於離譜，本人提出短、中、長期三個階段的主張和要求：

短期而言，我要求兩電履行更多社會責任，不要「賺到盡」，作為公用服務，應為市民承擔更多，成本上漲不應僅由市民承擔，沒有一門生意不需要承擔風險。

中期而言，我要求特區政府按《協議》可以在明年內和兩電磋商《協議》內容時，通過在《協議》中加入燃料價格調整條款帳的上限，以阻止電費無止境增加。值得注意的是，目前全世界很多電力公司為了節省成本，用煤生產電之後，會嘗試二次使用煤渣，從而物盡其用、力爭環保，而且可以調節成本。

長期而言，我要求特區政府由現在開始，為 2033 年全面開放電力市場做好準備，引入競爭、打破壟斷。



### 參考資料

《香港特別行政區政府 與 下列公司達成的管制計劃協議：香港電燈有限公司 港燈電力投資有限公司》[https://www.eeb.gov.hk/sites/default/files/zh-hant/node750/new\\_HKE\\_SCA\\_chi.pdf](https://www.eeb.gov.hk/sites/default/files/zh-hant/node750/new_HKE_SCA_chi.pdf)

《香港特別行政區政府 與 下列公司達成的管制計劃協議：中華電力有限公司 青山發電有限公司》[https://www.eeb.gov.hk/sites/default/files/zh-hant/node750/new\\_CLP\\_SCA\\_chi.pdf](https://www.eeb.gov.hk/sites/default/files/zh-hant/node750/new_CLP_SCA_chi.pdf)

競爭事務委員會《「電力市場未來發展公眾諮詢」意見書》  
[https://www.compcomm.hk/tc/media/reports\\_publications/files/Electricity\\_Market\\_Submission\\_Chi.pdf](https://www.compcomm.hk/tc/media/reports_publications/files/Electricity_Market_Submission_Chi.pdf)

立法會秘書處 資料研究組《選定地方開放電力市場的措施》  
<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1819in19-liberalization-of-electricity-markets-in-selected-places-20190823-c.pdf>