

中電就政府對香港電力市場未來的發展第二階段諮詢文件的意見

二零零六年三月

政府諮詢文件提出的建議，不但大幅提高日後的規管風險，更會窒礙改善環保的投資，並且降低股東價值，不利吸引資金作長遠投資

香港的供電系統一向水準卓越——可靠的電力供應、合理的價格且具高度環保水平。這些成就絕非倖致，實有賴過去逾40年間逐步演進、具備穩定、長遠而公平等優點的規管制度所發揮的重大作用。

我們同意在諮詢文件中提出的多項要素，例如政府要求以合理的價格提供可靠、安全而有效率的電力供應，並對環境的影響減至最低的政策目標。我們也留意到，政府認同一個以服務成本為基礎、能吸納足夠投資以達至政策目標的規管機制，並建議繼續沿用雙邊協議方式施行。這種制度過去在香港行之有效，成績斐然。

不過，整體而言，我們認為諮詢文件未能抓緊契機來達至政策目標。文件中很多建議具有漏洞，若不加以糾正，將會影響香港供電系統的可靠性。

我們對以下四個範疇尤其關注：

不利推行環保的安排

- 能源政策模糊不清，如未能為發電燃料組合提供方向
- 為燃煤發電機組安裝減排設施的投資，只可獲較低回報，這與鼓勵減排的政策背道而馳
- 當局能在不須考慮可行性的情況下，單方面設定減排標準
- 政府可對電廠排放標準作出任何修訂，在此不明確的情況下，電力公司卻會因未能達至減排標準而被削減整體回報

過渡至競爭市場的藍圖模糊不清

- 當局歡迎新經營者加入市場，卻沒有制定清晰的市場開放計劃，此舉將擾亂市場正常運作

規管協議年期過短

- 政府建議縮短協議年期至十年，在視乎情況下可延長五年
- 但電力行業屬長遠經營的行業，其資產壽命往往長達三十年或以上，此建議未有考慮這些特質

缺乏足夠誘因鼓勵適當投資，但風險卻大增

- 政府建議將回報率大幅減至7%至11%。我們估計此舉會令股東價值削減30%至50%
- 上述環保問題，加上過渡至競爭市場的計劃模糊不清，以及縮短規管年期，會令股東承受的風險大幅增加，這將導致投資意欲銳減，影響電力供應的可靠性

中電以香港為家，對現行建議的不足之處不能熟視無睹而輕言接受。我們的目標在於確保新的機制可平衡電力行業各相關人士的利益，同時達至政府提出的政策目標。我們會就上述問題與政府積極磋商，若有關建議未能改動以提供更大靈活性，新機制會否適合香港電力行業的未來長遠發展將會存疑。

我們的觀點 — 問與答

1. 為甚麼中電指能源及環保政策模糊不清？

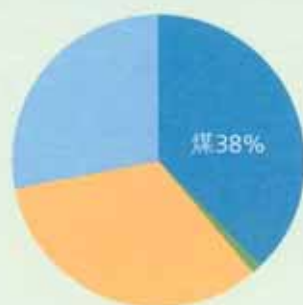
中 政府的政策目標在於讓公眾以合理的價格，獲得可靠、安全、有效率的電力供應，並對環境的影響減至最低。對此我們甚表贊同，不過政府必須提供清晰的能源政策才能達到這目標。舉例說，它應能回答以下的問題：

政府是否期望現有的燃煤發電設施於未來十至十五年繼續運作？

政府是否期望在未來十年間依靠更多燃氣發電？若然，香港應怎樣推動更多燃氣進口？

政府應就香港長遠的發電燃料組合制訂明確的政策方向，然後在釐清每一種燃料的角色和充份考慮到實際技術可行性的基礎上，根據相關的政策目標訂立相符的排放標準。這些標準不能任意訂立，必須配合能源政策。

煤對維持可靠的電力供應至為重要



中電 2004年數據

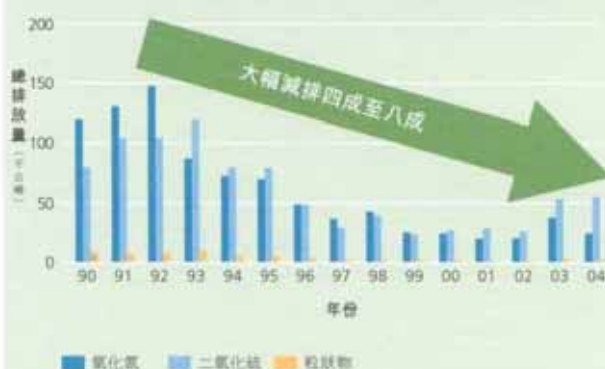


* 上述的燃料組合百分比為2003年數據
資料來源：國際能源組織

2. 建議中的環保罰則對中電的營運有何影響？

中 目前我們並不知悉將來會訂下何種的減排標準或罰則。但過去數年的經驗顯示，當局訂立準則時，往往會罔顧香港必須以煤作為發電燃料之一，才能確保供電穩定的事實。若中電被逼要以燃氣設施取代所有現行的燃煤機組，電費預期會增加約30%。再者，在依賴單一燃料下，我們更要在燃料供應的穩定性冒上更大風險。因此，各界必須深入探討這些課題，否則一些上佳的環保主張，最終有可能會引發不可預見的負面後果，影響社會運作。

1990至2004年間中電氣體排放量大幅下降



雖然本地售電量自1990年起增長約70%，但中電在2004年在香港的建築體排放量，卻遠低於1990年的水平。

3. 中電為甚麼不能接受為減排設施訂立較低回報率？

中 我們認為這項建議不合邏輯，也沒有建設性。若減排設施的投資能達至減排目標，那為何要設置障礙，訂立較低的回報率？若果能源政策訂明煤是主要的發電燃料之一，那麼中電裝置最先進的減排設施理應獲得鼓勵；此外，建議中的回報率太低，不足以吸引投資。

4. 為甚麼對於沒有明確計劃過渡至競爭市場感到不滿？

中 世界有多個地方採取競爭市場形式供應電力，而中電集團也大量投資於其中一個競爭激烈的電力市場——澳洲。我們深明競爭市場所需的客觀條件，但香港目前仍未具備。要為香港市場帶來具意義的競爭，就必須待華南地區條件成熟，在公平的基礎上與之融合。若果政府引進新經營者的政策模糊不清，會導致電力市場非驢非馬，既非規管市場，亦非競爭市場模式，造成混亂。在此情況下，我們難以規劃未來的電力基建投資及簽訂長期燃氣合約。

在條件未成熟時開放市場，只會秩序大亂，因為新經營者會挑選較大及有利可圖的客戶，而其他小客戶則因而要支付較高的電費，這即是由大多數人付出代價來讓少數人得益。

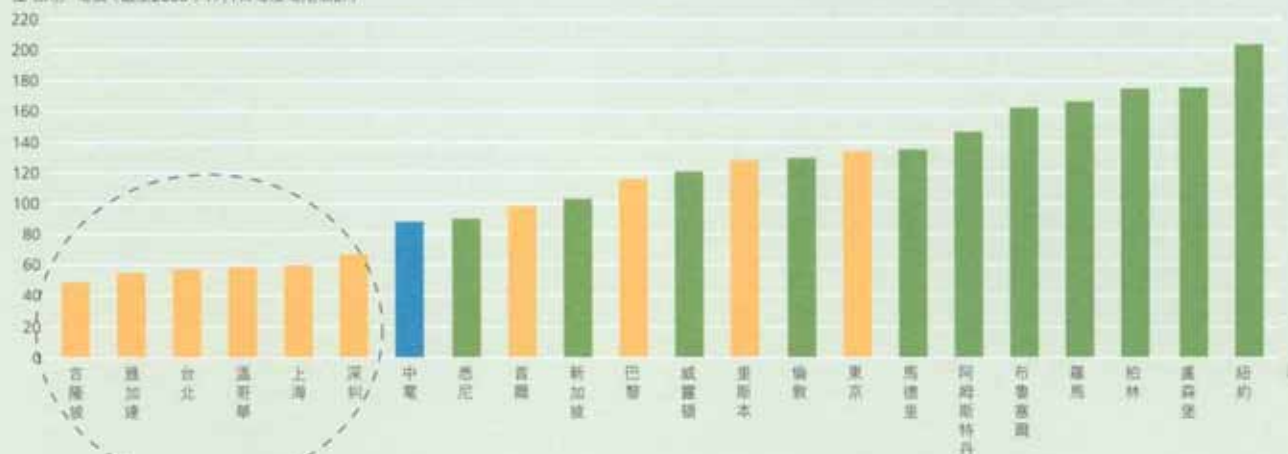
5. 目前的電費是否過高？政府在批准電價時應否考慮市民的承擔能力？

中 中電的電價極具競爭力，而且物超所值。我們以中等水平的電價提供世界級的服務。我們的電價遠較多個國際大城市如紐約、倫敦及東京為低，且完全在市民可負擔的水平，只佔香港家庭住戶開支的1.3%至2.7%。在過去八年間，雖然中電每年的投資約達60億港元，電價仍能凍結不變，並向客戶提供總額達30億港元的回扣。

政府必須確立一個清晰及客觀的電價釐訂機制以確立其中立性及透明度，保證電力行業能持續發展。數年前美國加州大停電事件的起因，很大程度上是由於電價的訂定受到政治干預。

全球電價比較

住宅用戶電價（截至2006年1月1日每度電港仙計）



供電可靠率一般較中電為低

■ 規管市場 ■ 競爭市場

備註：以上比較資料反映2006年1月1日電價及可靠率，住宅電價按每年用电量3,300度計算

我們的觀點 — 問與答

6. 為甚麼中電認為投資的誘因並不足夠？

中 諮詢文件建議將回報削減30%至50%，又將協議年期由15年減至10年。這些轉變令投資意欲大為降低，影響電力行業的未來投資，令供電系統的可靠性蒙受風險。

7. 為何政府的建議令風險大增？

中 有兩個主要因素導致風險增加：

不合理的環保規定 — 若政府單方面設定減排目標，未有充分考慮其可行性，而我們日後的回報率又與此等目標掛鈎，那麼投資就會面對重大風險，而燃煤發電廠等投資項目，也會前景未明。

過渡至競爭市場的計劃模糊不清，令中電面對的風險增加，包括已投入而不能遷移的資產，以及要承擔超越下一個管制計劃年期的巨額燃料合約。

8. 為甚麼建議的回報率不可以接受？

中 電力行業的投資通常是巨額、長遠而不能遷移的，因此牽涉甚高的風險。投資者只會在預期獲得合理而明確回報的前提下，才願意承擔投資風險及作出投資決定。

回報水平應與電力投資者所承擔的風險相稱。政府的建議加入了更多不明朗的因素，亦即更

多風險。我們在研究回報水平是否與風險相稱前，必須先行與政府攜手釐清此等不明朗因素。

9. 下一個管制計劃為期十年有何問題？

中 電力行業的資產成本高昂、規模龐大，營運壽命往往長達30年或以上；同時，國際燃料供應商通常要求簽訂20年的採購合約；項目的籌建期也往往長達7至8年。過去15年的規管年期被接納乃建基於「管制計劃」在協議屆滿時不會被斷然取締的設定下，而作出的理性妥協。

但目前我們面對全新的局面，包括電力行業可能轉型至開放市場，因此管制計劃的期限理應延長，以補償投資者要面對的額外風險。

10. 中電認為香港應如何推動電力市場的發展？

中 目前的管制計劃對香港貢獻良多，令香港獲得可靠的供電系統，電費物有所值，而且在這個架構下納稅人不用津貼電力行業，問責制度及權責範圍十分清晰。

我們明白目前的管制計劃中有些範疇或需修改，以配合香港經濟及社會發展所產生的轉變及挑戰。中電會繼續與政府共同努力，尋求服務香港的最佳方式。我們也會繼續與公眾溝通，闡述我們的理據及觀點。

我們期望這份小冊子有助閣下加深對電力問題的了解，進而向政府提交意見。有關意見可郵寄至中環下亞厘畢道中區政府合署中及東座二樓經濟發展及勞工局（傳真號碼：852 2868-4679），或電郵至 electricitycommentstage2@edlb.gov.hk。諮詢期將於2006年3月31日結束。

若閣下決定就諮詢文件作書面回應，我們建議盡量提出明確具體的意見，清楚表明同意或反對哪方面的建議，讓政府在決定如何規管日後的電力市場時，可準確掌握以至考慮閣下的觀點。