

香港電力市場開放非最佳選擇

周全浩

香港政府鑑於與本港兩家電力公司訂立的管制計劃協議將在二〇〇八年屆滿，目前正研究本港電力市場的未來發展路向，並打算在年底前作公眾諮詢。這課題同時亦引起香港不少人士關注，但一般討論的焦點都著重參考一些大規模（例如英美）的電力市場，以香港電力市場的規模而言，這一類歐美大國的改革經驗未必適用。

表面上看來，開放電力市場，實行廠網分家，引入競爭，理應可以令電費下調，但理論歸理論，事實證明沒有一個國家在過去十多年所推行的電力市場改革堪稱成功，而失敗的例子，則比比皆是。基於電力不能儲存的特性，供電系統必須有足夠的裝機容量（發電能力），才能應付不斷增加的需求。在開放市場機制之下，電價勢必因各種因素（如季節氣候及設備故障）大幅波動。發電商往往可以利用不同手段，操控市場發電能力從而影響電價以賺取更多利潤。

在研討會上，亞伯特大學的 Joseph Doucet 博士指出，開放電力市場令加拿大亞伯特省市民對減價抱有不切實際的期望，以為電價將因市場競爭而下跌，結果是電價不降反升。為了安撫消費者對電價上升的不滿情緒，當地政府最終不得不干預，在零售市場設定電價上限，並增設電費回扣。

格林尼治大學公共服務國際研究組高級研究員 Stephen Thomas 指出，北歐的挪威、丹麥、瑞典及芬蘭的電力市場改革，某程度上雖可視為少數成功的例子，但背後的原因主要是由於北歐四國之間歷史悠久的合作傳統與對等的夥伴關係、彼此可供互補的資源，其中包括大量可供共享的便宜和環保水力發電資源，以及存在已久的強大輸配電網絡。這些成功要素都是香港所匱乏的。而且儘管北歐的電力系統聲譽良好以及有以上有利條件，但其電力改革其實至今尚未遭受考驗，蓋因改革開展以來所須投放在新發電設備的投資甚少，因此，新的機制能否吸引投資，仍屬未知之數。

改革面對極大風險

根據美國電力顧問公司 Energy and Environmental Economics (E3) 高級合夥人 C.K. Woo 博士指出，改革擁護者一般大大低估了電力市場改革的難度及可能引致的重大風險（電價大幅浮動、供電可靠性降低及電力市場被操控等等）。其實引進競爭並非唯一能以公平合理價格提供安全可靠電力服務的改革方案，最終採用哪個方案必須取決於客觀的成本效益分析。推行電力市場改革所涉及的規管及交易專業、專責架構，設立過程複雜而成本動輒以億元計，加上每年為數不少



的營運費用，未必符合經濟效益。Woo 博士認為，以色列這個小型的電力行業不宜開放市場。

Mallessons Stephen Jaques 律師事務所首席執行合夥人 Robert Milliner 亦指出，電力改革其中一個最重要的考慮因素是可靠性。事實上，供電可靠性的重要可從西澳電力改革經驗中引證 – 在改革的過程中，西澳立法會最終基於各界人士對供電可靠性及保障的關注，決定推遲分拆 Western Power（西澳現有最大的整合式電力公司）及引進市場競爭的結構性改革。

筆者對研討會上各講者就市場改革所作的結論深以為然，並認為電力市場改革是一項極具挑戰性及複雜的任務。世界上並無一個「放諸四海皆準」的成功改革方案。在改革過程中，每一個環節都極容易出錯，稍一不慎，就會引起嚴重後果，影響供電可靠性。沒有一個明確的市場，投資者的投資的意欲大大受影響，更甚者可能為減低營運成本而疏於維修，以致影響供電的可靠性（去年紐約大停電的其中一個原因就是電網失修），因此在決定電力市場改革方向之前，必須慎重考慮一切有關因素，包括所期望得到的效益及改革所牽涉的風險等等。

發展新設施具相當限制

相比其他小型電力市場，首先，香港的電力供應工業一向由投資者負責經營，運作效率相當高，因此並不存在其他地區公營事業為削減巨大財政開支而被逼進行改革的誘因；再者，要推行有效競爭，必須有多個勢力相若的發電公司在電力市場運作，否則只會形成寡頭壟斷的局面；要引進新發電公司加入香港的電力市場殊不容易，新電力公司在面對種種不明朗因素及市場空間有限的情況下，未必認為作出巨大電力基建投資的回報具吸引力。

就其他海外小型電力市場的改革經驗和香港的環境及市場特性來總結，開放電力市場存在許多重大風險，可能引致電費大幅高漲及供電可靠性減低，而可帶來的效益卻屬未知之數，弊多於利。考慮到可靠電力供應對整個香港的重要性，開放電力市場絕非香港未來發展的最佳選擇。

〔本文已刊於 2004 年 11 月 8 日之信報〕