

為能源市場注入動力

汽油、柴油及石油氣市場研究報告 結論及建議

[此文件為消費者委員會「汽油、柴油及石油氣市場研究報告」撮要，而詳細的三類石油產品調查與研究報告可在消費者委員會辦事處購買。]

前言

消費者委員會一向關注香港石油產品的營銷及其對消費者的影響。一九九八年十一月，立法會議員質詢汽油、柴油及石油氣的零售價格是否合理和市場是否存在競爭。就此，消委會向立法會經濟事務小組提交報告，闡述當時的分析。

九八年末，消委會決定在適當時間及人力資源許可的情況下，進行詳盡的研究，對石油產品市場的營運情況提供清晰的資料以供討論，並提出建議，提高市場的競爭和效率。

消委會的研究是一個起點，讓政府有關決策局及部門各自就其職能繼續研究如何促進市場競爭。正好配合政府九八年五月發表的「競爭政策綱領」，按個別行業的需要而採取措施。政策綱領說明政府會透過競爭來促進經濟效益和自由貿易。所用的方法是：

- (甲) 找出政府和其他公營機構對每行業所設定的障礙和限制，並確定它們會否限制進入市場的機會和市場內競逐的機會、有損經濟效益和不利自由貿易，使香港的整體利益受損。若然，便要自發性地或透過行政、立法等措施予以消除；
- (乙) 透過適當的行政、立法等措施，在政府和公營部門內，就每個行業推行促進競爭的措施。

研究的範圍如下：

- (甲) 石油產品市場的趨勢及結構
- (乙) 政府的規例
- (丙) 石油產品供應以至零售的不同層面
- (丁) 各石油產品的市場競爭情況
- (戊) 政府及行業應考慮的建議

在九八年十一月的立法會小組上，經濟局承諾分析石油產品的成本及價格，以評定其零售價是否合理。經濟局根據石油公司提供的保密資料，於九九年四月廿六日向立法會提交了報告。消委會並沒有獲得這些保密資料，因此，本研究有關的成本及價格部份還需依賴經濟局報告內的資料。

分析三類產品：汽車用的無鉛汽油、柴油及家用石油氣（包括樽裝及管道石油氣），資料來自不同來源。本研究得各方面的協助提供資料。以下機構提供的協助，尤為重要，謹此致謝：

工業署

丸紅香港有限公司

地政總署

東方石油有限公司

協和石油（香港）有限公司

政府統計處

英國石油有限公司

香港加德士有限公司

香港美孚石油有限公司

香港房屋委員會

香港海關

香港蜆殼有限公司

埃索石油香港有限公司

規劃署

規劃環境地政局

深圳市消委會

華潤油站有限公司

運輸署

經濟局

機電工程署

（以上依筆劃序排列）

本報告第四章內有關汽油站的經營模式是由謝天錫先生撰寫，謝先生為石油公司前行政人員。消委會謹對謝先生協助提供這些資料致謝。此外，消委會亦對多位商界人士及經濟專家就研究提供寶貴的意見表示謝意。

消費者委員會
1999年12月

結論及建議

1. 消委會研究車用汽油、柴油、及石油氣的市場運作，作為起點，讓政府有關決策局及部門就各自的職能，繼續研究如何促進市場競爭，並指出市場不完善之處讓行業跟進。這是配合九八年五月政府發表的「競爭政策綱領」，按個別行業的需要而採取因應措施。研究報告提供了業內資料，希望對有關政府部門的工作有所幫助。

以下為報告摘要。

燃料市場整體狀況

2. 過往市民燒柴、用火水、少數富裕人士用煤氣。時至今日，能源及燃料市場發展到電力供應覆蓋全港、有樽裝石油氣、管道氣體和汽油等。石油產品方面政府一向集中注意安全問題（因而訂定安全規例規管）和確保其供應穩定。這兩方面當然重要，但同樣重要的是要使石油產品的市場具有競爭力。透過競爭，不但可以降低營商的成本，同時也可減少消費者的負擔。

寡頭市場

3. 研究顯示，石油產品供應市場高度集中（9.18 - 9.24 段），且大部分是縱向結合（9.29 - 9.30 段）。其中三大石油公司佔去管道及批發樽裝石油氣市場的七成、汽油市場的九成和柴油市場的八成。市場的特質是總需求相對細小、增長有限（1.26 段）和入市有一定的障礙（由於土地成本高昂（9.31 - 9.32 段），需要在儲存和零售方面達致規模經濟）。在這形勢下，該三類石油產品的市場均具寡頭市場的特質。理論上，這類市場結構結果可能導致串謀或默契合作。串謀會構成卡特爾，這情況在有法例監管的地方定將受到審查。然而，合作的行為亦可以基於默契，即是說市場上只有數家公司，它們知道有需要彼此互相依靠來維持共存，所以為大家利益著想，不宜持續割價至邊際成本。無論如何，串謀或默契合作其中一個特徵是價格劃一，而且維持在競爭水平之上（9.3 - 9.8 段）。

4. 在默契合作——即避開全面價格競爭——的情況下，這些公司仍會進行有限度的價格競爭，這祇限於特定的地區進行、或以一些推銷計劃配合，此外亦把產品以不同形式銷售、以及進行其他非價錢的競爭等。這現象或可視為市場上卡特爾不存在，**但即使不存在卡特爾，亦不表示市場存在有效競爭**（9.25 - 9.28 段）。

5. 鑑於可蒐集的數據和資料的限制，消委會未發現有明顯串謀的直接證據。同時，特別在過去兩、三年間，可能由於經濟衰退（7.8 及 7.15 段），某些地區存在價格競爭和非價格競爭。不過，在高度的市場集中的情況，這類競爭方式會否在未來持續仍然是未知之數。職能所限（消委會沒有權獲取商業上敏感的資料）消委會未能評估市場主要經營者是否可以賺取不正常利潤及其水平（6.18 - 6.26 段），也未能評估各有關方面因此獲得的利益或受到的損失。無論如何，消委會對於市場缺乏了真正價格競爭、進入市場出現障礙和缺乏市場競爭監管的問題，十分關注（9.40 - 9.48 段）。

6. 由於無權獲取商業上敏感的資料，消委會祇可對行業作客觀的觀察，及從改善市場的競爭的角度提出建議。當然，經進一步的研究後，報告中的觀察及建議是可以加以修改及再加完善。無論如何，這裡的建議，相信是大多數的監管公平競爭的機構，都會認同的。

7. 雖然價格比較未必是審視利潤是否超乎合理的最佳指標，但本地石油產品的零售價在扣除稅項後仍比很多國家的為高，尤其是與區內的國家相比，這值得關注（6.36 至 6.44 段）（參閱附圖 6.4、6.5 及 6.6）。石油公司給予的理由是，除了高昂的營運成本（包括地價）外，香港汽油的辛烷值較高，因此價格亦較高。要是如此，就有人會問汽油的辛烷值對價格有甚麼程度的影響、香港消費者又是否願意付出較高價格來購買這種高質素的產品。無論實際的市場結構是怎樣，消委會認為應引進一些措施，增強其競爭力。

8. 對商品例如石油產品徵收的稅項，有很多政策上的考慮，稅項一則可以為政府提供收入，以支持行政和發展計劃的開支，二則有助把一般稅項維持於低的水平。不過無可否認，汽車用燃油的稅項佔零售價的比重相當大。高的稅率和徵收形式（以每公升或百分率計算）均對其營銷有影響（2.9 和 2.10 段）。比方說，燃油稅高，減價與整體零售價格相比佔相當小的部份，可能抑制了零售商以減價來吸引顧客的意念。

未來的發展

9. 三類石油產品的長遠需求增長各有差異。無鉛汽油的潛在需求預期有限，柴油也因政府的干預，漸以石油氣取代，至少在合法銷售層面會面臨減縮。使用石油氣作為汽車燃料將會增加，不過樽裝石油氣作為熱水和煮食燃料的需求將會減少。管道石油氣要面對煤氣公司的強力競爭、以及由於管道的基建工程受到各種限制、儲存庫的土地價格高昂而引致不明朗的前景。

10. 第三章圖 3.1 和 3.2（附圖）顯示了汽車燃料及石油氣市場經營者的數目及行業集中的程度。此外又顯示汽車燃料或石油氣從進口到批發或零售方面，經營者縱向結合的情況。

汽車燃料零售

11. 政府沒有指定油站必須落在政府標投用地，但標投政府圈定的油站是打入零售市場的最方便途徑。現存的油站在地理環境上佔有優勢，況且租約到期續約的時候，政府又沒有檢討與原租用者續訂租約，會否妨礙市場競爭。此外，新油站招標，亦缺乏監察競爭的考慮，以審視同一地區的油站擁有權是否出現過度集中的情況。要界定什麼是不合理的市場集中可能並非易事。但是，分析的起點是假設競爭存在的必須條件是超過一個經營者，越少經營者則越難達到全面的競爭（2.29 段）。

12. 本研究發現在某些地區內，有些油站看似存在競爭，但實在的競爭程度則難以斷定，原因在於油站的供應安排。舉例來說，埃索石油香港有限公司（簡稱埃索）擁有一油站在觀塘，而其貼鄰就是東方石油有限公司（簡稱東方石油）的油站，可是埃索是東方石油的供應商；同樣地，位於將軍澳的相連油站，其一有美孚與協和商標，另一有東方石油和美孚商標，兩油站都是與美孚合資經營，前者與協和合資，而後者與東方石油合資，疑問是這些處於同一地區的相連油站之間究竟有沒有競爭（2.27 段）。

13. 因此，明顯地，地區市場，以及消費者可以在這些市場內選擇不同的石油公司的產品和服務，是推進香港石油產品市場競爭的重要因素。政府在考慮選取油站地點讓公眾投標以致誰者可勝出的過程中，宜顧及這一要點（7.14 段）。政府現正安排增加石油氣添加站，以方便使用石油氣的汽車。政府應趁此機會，考慮引入一些促進競爭的措施。

14. 不同油站的營銷安排出現雷同的現象，具體情況是：

- （甲） 各油站燃料售價顯然相同；
- （乙） 主要收入來自燃料的銷售；
- （丙） 絕少甚或沒有機會提供多樣化產品；
- （丁） 零售商提供的汽車燃料品種分別不大（第五章）。

15. 競爭最大的，似乎是產品成份及贈品的變化，例如，附特殊添加劑的特級燃油或加送贈品（7.15 及 7.16 段）。雖然油站是透過為長期顧客提供優惠折扣，進行價格競爭，看來日後的競爭似乎是以優惠推廣為主（7.28 段）。值得注意的是，這類入油的標價折扣其實比表面看來還要多。同時，單位成本中有相當部分是用於產品推廣，若沒有給顧客這類折扣優惠，石油公司可保留作利潤（7.31 及 7.32 段，及圖 7.1）。同時值得注意的是，香港的油站並沒設有價格顯示板，使消費者一目了然，實質上剝奪了消費者憑資料作選擇的權利，也顯示石油公司並非以價格競爭為主要的市場策略（7.18-7.24 段）。

16. 消委會歡迎政府加快設置石油氣添加站的政策，以配合社會大眾期望。消委會理解政府制定合適的政策，殊非簡單，原因是因應政府的新政策、新的規定，市場（對石油氣）的需求有所改變，政府要確保有足夠的石油氣供應。消委會明白政府對新的石油氣添加站，不收取地價予以鼓勵是需要的，亦可確保「零」地價的利益可回饋消費者。但是以指數機制釐定車用石油汽最終市場零售價的建議，消委會有保留意見，原因是市場的本質可容許競爭，就毋須加入指數機制來決定予消費者的最終售價。採用指數或其他價格管制機制的前題，是市場存有自然壟斷或不全面競爭。整體上，政府使用這個機制需要小心，因為擴大使用長遠來說可能造就跨單位補貼及操控的機會，最終會導致欲加入市場的經營者望而卻步，或打擊現有經營者的競爭力，因為他們未能享有「零」地價優惠（5.34-5.46 段）。

17. 若要獨立於燃油入口商的經營者進行有效競爭，他們就要擁有自己的儲存庫或可以透過競爭性強的批發市場採購燃油。現時香港地小和價高的情況下，要設置足夠的儲存設施的投資不菲。最好的辦法是向現有的石油公司租用倉庫。現有的石油公司均擁他們自己的倉庫，和各自停泊輸送的設施，高昂的投資正會產生壓力，令其盡量利用設施，換句話說，石油公司可出租倉庫等設施給新經營者以減低其支出和成本。

石油氣

18. 樽裝石油氣批發市場（即由石油公司供應予分銷商）的特點是劃一定價，以及石油公司予個別分銷商的回扣，這也反映了寡頭市場的特徵（5.27 段）。透過樽裝接駁器的標準化、改善分銷商供應來源的流動性，可望改善競爭情況。

19. 基於設備和經營成本高、維持經營能力需有足夠的銷售量以支持營運成本、加上

市場需求逐漸減縮，在樽裝石油氣零售市場出現新加入的競爭者的可能性看來很低（4.17-4.26 段）。消委會調查樽裝石油氣的價格，發現在各分銷商之間的零售層面似乎存在着價格競爭，當然，消費者在選擇時，服務質素也是主要的決定因素。鑑於各分銷商並無任何明顯的推廣活動，消費者宜事先格價。

20. 管道石油氣過往受到規例限制，妨礙了市場發展。若石油氣進一步加強其安全，引用共同輸送網的安排，推而廣之，可作為日後進一步引進全港氣體燃料共同輸送系統的參考指標。在全港的共同輸送系統（最有可能是輸送天然氣）未成事實之前，可以在一些地區試辦。石油氣共同輸送網有龐大潛力增加車用石油氣供應站的數目（2.34-2.39 段，5.20 段和 5.21 段）。

政府規例及監察

21. 政府一九九八年五月發表的「競爭政策綱領」指出，政府為透過競爭而促進經濟效益和自由貿易的方法是：

- （甲） 找出政府和其他公營機構對每個行業所設的障礙和限制，並確定它們會否限制進入市場的機會和市場內競逐的機會、有損經濟效益和不利自由貿易，使香港的整體利益受損。若然，便要自發性地或透過行政、立法等措施予以消除；
- （乙） 透過適當的行政、立法等措施，在政府和公營部門內，就每個行業推行促進競爭的措施。

22. 本報告研究的三類石油產品不過是能源供應的一部分，全港能源市場也包括電力、煤氣、公共汽車用柴油、及航運和飛機用油等。政府訂立的規例在很大程度上影響到這些產品的供應和使用，但這些規例往往出於安全、土地使用、環境保護及求穩定供應等考慮。以上種種分別由不同政府部門負責，有一定的協調需要。若由一個政府機構全面統籌有關能源供應和發展的事宜，運作更為順暢（一如旅遊事務專員的職能）。這機構應可為能源供應行業釐定長遠策略，以應付香港未來在能源方面的需求。這機構應有足夠的資源開展工作。

建議

23. 根據政府的「競爭政策綱領」、為提倡競爭和加強消費者的權益保障，消委會提出下列三方面的建議：

- (甲) 鼓勵新經營者入市：改善零售油站與批發儲存設備層面的運作，使新經營者有機會入市。
- (乙) 促進價格競爭：改變零售的競爭環境、向消費者提供更多資料。
- (丙) 改善政府監察：制訂長遠策略、促進各監管及政策行動之間的協調。

鼓勵新經營者入市

建議 1：免除入口牌照及供應合約限制

24. 現時政府對油站投標者的資格存在限制，規定投標者需要持有供應碳氫油的牌照或從持牌供應商取得供油保證。這項限制似乎有利於現有的石油公司，因為新經營者往往缺乏批發儲存設施。需要新經營者事先獲得石油公司供油保證才可以投標，但他們最終又要和石油公司對壘競投油站。

25. 政府這種條款的目的，可能是要確保投標者有誠意經營標投的油站。若是如此，應有其他途徑達到這目的。例如可以在租約加上指定條款。無論如何，政府在招標時，宜免除入口牌照及供應合約的限制（2.21 段）。

建議 2：審察油站擁有權

26. 明顯地，地區市場，以及消費者可以在這些市場內選擇不同的石油公司的產品和服務，是推進香港石油產品市場競爭的重要因素。市場上有超過一個經營者方能有競爭，反之，經營者數目越少，市場上越難有完全競爭，消委會認為政府在批核由同一間石油公司經營油站的經營權和續訂租約的時候，須防備既定範圍內市場變得過分集中（同地區內，由同一石油公司和其聯營公司獨佔油站市場）。因此政府可在油站的標書及租約上加上條款。例如，不容許或限制某類人士標投或實益持有油站的經營權，保障市場競爭、租約應有條款禁止轉讓以確保市場上有足夠競爭（2.26-2.30 段，5.37-5.38 段，5.41 及 7.14 段）。

建議 3：靈活利用油站用地

27. 新的經營者進入市場可以平衡石油產品市場高度縱向結合的情況（即是入口、批發及零售均由同一公司統辦）。為鼓勵新入市者，消委會建議可以廣為宣傳以下兩點：

- (甲) 政府的油站用地，雖然要符合政府的指引和限制，但仍可靈活處理，以同時發展混合零售和加油服務。

- (乙) 宜讓有意經營油站的人士知道，油站不一定限於規劃署和地政總署的指定用地，任何人遇有適當地點亦可申請改變土地用途，建設油站。

建議 4：保證充足的儲存設備

28. 任何新經營者要進入香港的市場，是沒有限制的（情況與政府批出指定數目的固定網絡牌照不同），但石油產品市場牽涉的儲存庫及基本設施成本不菲，這龐大的投資可構成入市限制。研究發現石油公司各自擁有自己的儲油庫，亦有剩餘的倉位，因而可能願意為新經營者提供儲油倉位，以彌補早已投入的建設成本。因此，石油公司各自分設倉庫設施，有利於鼓勵新經營者提供零售服務，因為他們可以租用現有石油公司的設施（3.29 段）。若有朝一日業內安排共用倉庫，政府須考慮應否另設新的架構，或採取行政或立法措施，使新經營者或現租用倉庫的零售商有足夠的倉庫儲油，進行有效競爭。

促進價格競爭

建議 5：確保市場競爭

29. 香港尚未設立公平競爭委員會，防止合謀操縱市場的行為。政府可在油站租約內加上條款，不容此類行為出現。消委會最希望香港設立公平競爭委員會，處理這些問題，在目前的情況下，只能期望負責的政策局有足夠訓練和能力承擔這任務。

建議 6：在油站上設價格顯示板

30. 消委會建議所有油站設置價格顯示板，使消費者一目了然，更易於監察價格的動態。政府可在批核油站租約時，附加這項規定（7.24 段），亦鼓勵現有油站自動設置顯示板。

建議 7：石油氣共同輸送系統

31. 在大型屋邨發展石油氣共同輸送管道的安排應予鼓勵，此舉可促進競爭，同時作為日後發展全面的氣體燃料共同輸送網的指標。現有大型屋邨方面，特別是公共屋邨，宜考慮採用共同輸送系統的安排，首先把石油氣網絡及儲存的固定成本與供應石油氣的可變成本分開，用以為顧客供應石油氣的經營開支，受市場的競爭影響。新發展屋邨方面，石油氣共同輸送安排是用煤氣以外的一種選擇，採用石油氣，亦毋須局限於某一間公司，以加強市場的競爭。再者使用混入空氣的石油氣（以加強安全程度），日後亦可應用於全面性的天然氣共同輸送安排。因此，石油氣共同輸送安排，可視為推行全面氣體共同輸送網絡的試辦經驗（5.20 及 5.21 段）。

建議 8：劃一樽裝石油氣接駁器應的標準

32. 劃一樽裝石油氣接駁器應的標準，可以增加市場競爭和選擇，因為分銷商可以轉換供應商，同時，消費者在選擇方面有更大的自由度（5.24 段）。

改善政府監察

建議 9：公平競爭委員會及能源管理局

33. 為促進競爭，消委會認為需要監察油站的擁有權（見第二章），及訂定公平競爭法，以針對違反競爭的行為（見第九章）。消委會相信是最理想是由公平競爭委員會負責這職能。這委員會的職權非只限於監察石油產品市場，還包括其他所有企業在內，合乎成本效益。根據其他國家的經驗，公平競爭委員會執行法例，對任何違反競爭的行為進行調查及採取行動，既取得公眾和商界的信任，減少了市場上就某些行為是否違反競爭的揣測，對經營者反而有利（9.40 段）。

34. 消委會又認為，政府宜對能源供應行業有全面的策略，包括各種石油產品及其他能源，因此建議有需要設立能源管理局去協調有關政府部門的活動、監察行業發展趨勢和為能源供應行業訂定長遠的策略，就制訂能源政策提出意見。其職能涵蓋與能源政策有關的重要課題，包括能源需求及供應、設施及安全等問題¹。能源管理局在監管和政策層面上為這重要的經濟活動訂定發展路向，並在決定能源供應、分銷及使用方面，負起協調的責任。

35. 在未有公平競爭委員會監察行業競爭之前，消委會建議能源管理局兼負上述保障競爭的任務。再者，能源管理局亦須促進各石油產品市場的競爭，其角色與電訊管理局相類似。

建議 10：監察石油公司的盈利

36. 石油產品的供應可視為一種重要的公用事業，而公眾又非常關注這行業是否有足夠的競爭。一般來說，異常高的盈利，可能顯示市場沒有足夠的競爭。因此，政府宜從石油公司蒐集資料來分析：

- （甲） 公司的資本回報或資產回報，以反映行業的盈利走勢（6.18-6.26 段）。
- （乙） 石油產品的入口價及零售價差距，以觀察價格的變動和走勢。

37. 建議成立的能源管理局是進行上述分析最適合的機構。然而，我們必須明白，盈利的分析只能相應某特定時刻，因為隨著時間的進展，行業的盈利必有所改變，因此一個有效監察行業競爭的機制是同樣重要的，它須注意形勢的改變。一些先進的國家有公平競爭法例和公平競爭委員會進行監察。

38. 業內亦是責無旁貸，須解釋為何本港的石油產品零售價較其他地方為高，雖則行業已提供一連串的理由（見 6.36-6.44 段），但石油公司須向公眾闡釋高成本的理由。舉例來說，要解釋地價對零售價的影響程度，石油公司何以得知消費者選擇較高辛烷值的汽油等。

¹ 消委會在 1995 年發表的「家用熱水及煮食燃料市場競爭研究報告」內，曾建議設立能源管理局。當時預期能源管理局亦同時會負起監察這個市場競爭的任務。其後消委會於 1996 年發表「公平競爭政策—香港經濟繁榮之關鍵」研究報告，建議成立公平競爭委員會。

39. 統計署定期公開入口價的資料，但蒐集數據至公開資料有時間差距²，政府宜請石油公司自願直接提供資料，俾政府能儘早掌握市場走勢（6.45段）。

建議 11：分析政府規例對競爭的影響

40. 消委會支持「競爭政策諮詢委員會」就各政府政策局及部門為促進競爭而採取的行動，每年提出報告，本研究的一些結論及建議，可作為各政府部門未來工作的基礎。消委會建議政府部門在評估現行法例、行政措施和對市場的有關規限怎樣影響競爭的時候，它們可以循一定的「競爭影響評估」步驟進行，此類較有系統和規範的方法，有利於這個報告過程（2.58段）。

41. 消委會又建議，政府機構人員宜接受適當訓練，俾能協助他們評估競爭方面的工作（2.59段）。

實施

政府方面

42. 消委會相信，實施上述各項建議不會令政府的成本負擔大增。當中多項建議只需要利用現存的資源，改變目前的運作模式而已。有些建議例如毋須油站競投者持有入口牌照及供應合約，可以較早執行，另外一些建議例如要避免出現不正常的市場集中，則需要時間才能付諸實行。

43. 有兩項建議和架構組織有關。表面上，似乎可能增加政府開支及介入市場，但實施後卻會促進效率。第一項是設立公平競爭委員會以施行全面的競爭法例，第二項是設立能源管理局。

44. 消委會早前建議設立公平競爭委員會，政府沒有全面接納，但採取按個別行業監管的政策。為此，消委會提出其他做法作為配合。

45. 須知，個別行業的監管競爭政策仍會涉及費用及缺乏效率。長遠計，亦有可能較設立公平競爭委員會更為昂貴。原因是原可以由一個機構統理的監察競爭職能，分散由各政府機構去處理，會重複花費資源。再者，公平競爭委員會在施行競爭政策規例上，能保持一貫性，對行業來說實屬有利。若由政府機構各自展開一套競爭規例的話，處理問題的方式無可避免會存在差異，產生混亂，也加重了跨行業經營者的成本負擔。當問題發生時，才開始尋找應負責及須協調的不同部門，亦會花費不少時間。

46. 消委會建議設立能源管理局，目的為統籌策劃和發展香港未來能源需求的各種政策。政府的政策和各政府機構間的協調對這重要行業的影響至大，且行業的發展，亦須有長遠的計劃。消委會相信，至少在短期內香港不可能有公平競爭委員會，在這情況下，

² 現時政府統計處在蒐集有關數據後，連同其他貿易統計數字，每隔兩個月發表一次，並遵循國際貨幣基金會制訂的特別數據發布標準。根據這套準則，限制了把蒐集的數據向政府機構發表和再公開發表的時間。

適宜由能源管理局監察這行業的競爭情況。這只是退而求其次的辦法，由集中專才的公平競爭委員會統理，才是較有效率和合乎成本效益的安排。

石油公司須採取的行動

47. 石油公司應該解釋香港石油產品的價格在扣除稅項後為何仍是如此高昂、較高的辛烷值對汽車用燃油價格有什麼程度的影響、以及香港的消費者是否偏好這些高質素的燃油，因而願意付出更多金錢。更且，石油公司應該顯示它們是在競爭中運作，並應讓消費者觀察到競爭真正存在。消委會希望行業能自發地設立價格顯示板。實施這建議相當簡單，亦展示出對消費者友善的形象。消委會又期望業界與政府能合作，繼續提供資料，讓政府衡量盈利水平及迅速得知零售價與入口價的變動。

消費者的行動

48. 上述提出行業與政府應採取的行動，而消費者也應該主動的比較價錢（不單是車用汽油，罐裝石油氣也如是），及光顧給予最優惠的零售商。油站的價格顯示板在這方面有助消費者的選擇。同時，消費者亦應明確表示他們在價格競爭與贈品推廣之間的喜好。

未來的課題

49. 研究的結論和建議顯示須進一步分析香港石油產品市場各個範疇。正如報告一開始就指出，本研究只是一個開始，讓政府有關決策局及部門因應各自的職能繼續致力促進市場競爭。由於可供消委會的資料及數據有限（現時祇有政府有權或有能力取得敏感的商業資料），消委會認為需要更進一步的分析：

- （甲）市場上是否缺乏競爭，或真正的競爭程度與形式為何
- （乙）採用不同的競爭方式，消費者得益的程度為何

繼續監察市場結構

50. 政府須研究埃索與美孚合併對本港市場的影響。值得注意的是兩家母公司的合併受到世界各地的競爭監管機構的注視，而各類保障措施亦因應執行，例如在美國，作為競爭監管機構的聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission)要求公司分拆大量的油站，以便在零售市場維持地區內的競爭。市場集中程度的上升是每個政府都不能忽視的。

51. 政府另一項重要工作是考慮現有經營者的續約或投標，如果他們具備龐大的市場力量，政府便應發揮監察作用，決定是否須加諸某些限制。這過程中首先撤除構成入市限制的規例，例如現時油站的投標限制。另外政府規例不宜阻礙油站的靈活發展（如混合零售）。設立價格顯示板可以提高價格競爭及提供予大眾更多資料以供選擇。稅項對於價格競爭亦可作研究，例如燃油稅是否應按價值的百分比而非每公升來計算及徵收。

投標程序的改革

52. 由於政府主宰油站的地點和供應，如何設定合約應作詳盡的考慮。例如要考慮下列三種投標方式會對投標者在零售價與業務投資方面有何影響：

- (甲) 祇是以地價作基礎
- (乙) 以「零」地價為基礎，單從最高售價限制公式選取勝出的投標者（如目前車用石油氣站的做法）
- (丙) 地價及最高售價限制公式的混合

同時，亦應就修改了的新油站投標方式會對現存的、受到現行合約規限的經營者造成什麼影響，作出評估。

外地儲存庫

53. 不論現在與未來，保障經營者可取得有競爭的供應是十分重要的。現時的儲存基建安排似乎已具競爭的特質，要減低運作成本，外地儲存庫不失為可行的方法來引入新的經營者。其可行性則視乎政府的規例/政策。這不單牽涉採購、儲存及運輸方面，更視乎香港政府是否希望保持這些主要設施於境內。

54. 上述的一些問題，尤以有關未來的課題，消委會未能深入探討。本研究不過是一個開始，讓商界、政府及其他有關團體（包括消委會在內），提供作出改變的動力。

總結

55. 汽車的發明令人們可以更自由及快速地移動，但仍須依賴燃油（汽油及柴油）為車輛提供動力。石油氣除了作為煮食及熱水爐燃料，亦快將有另一功能，向的士隊伍供應能源。

56. 多年以來，香港的消費者都在質疑：他們在石油產品供應市場裏是否受到公平對待。他們發覺這個行業的市場年復一年無大變化。消委會知道這個報告無法解答他們所有疑問，因為它只是對一個複雜課題的研究起點。無論如何，我們深信報告內的結論，有助於各有關政府部門及業內的相關團體繼續進行探討，並解決更多的問題。我們亦相信報告所提出的建議是具體可行的。如果施行的話，將會為石油產品市場提供一股新動力。

圖 3.1: 汽油及柴油的供應與分銷

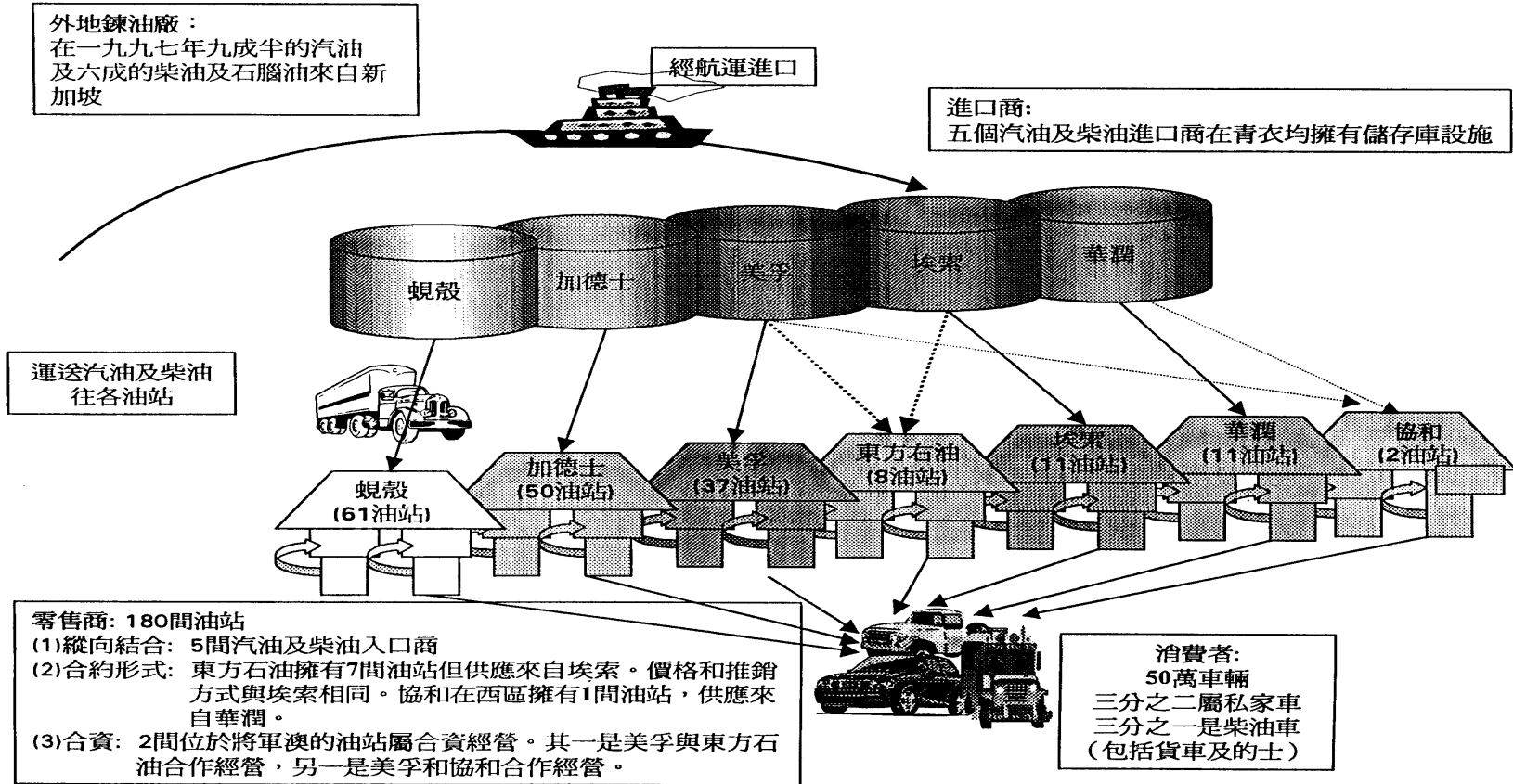


圖3.2: 石油氣供應與分銷

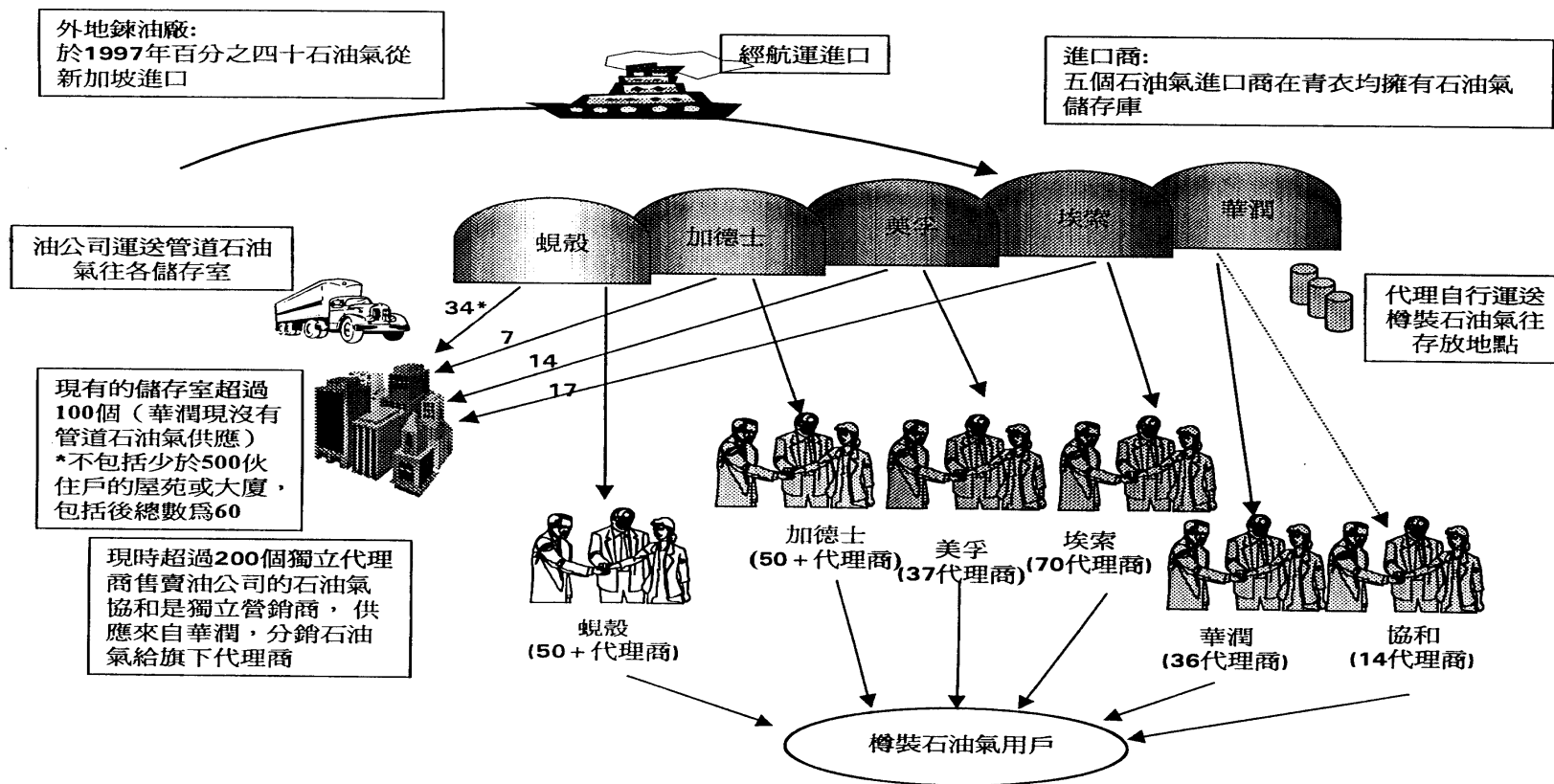


圖 6.4: 1998年第四季汽油除稅後的零售價及稅項

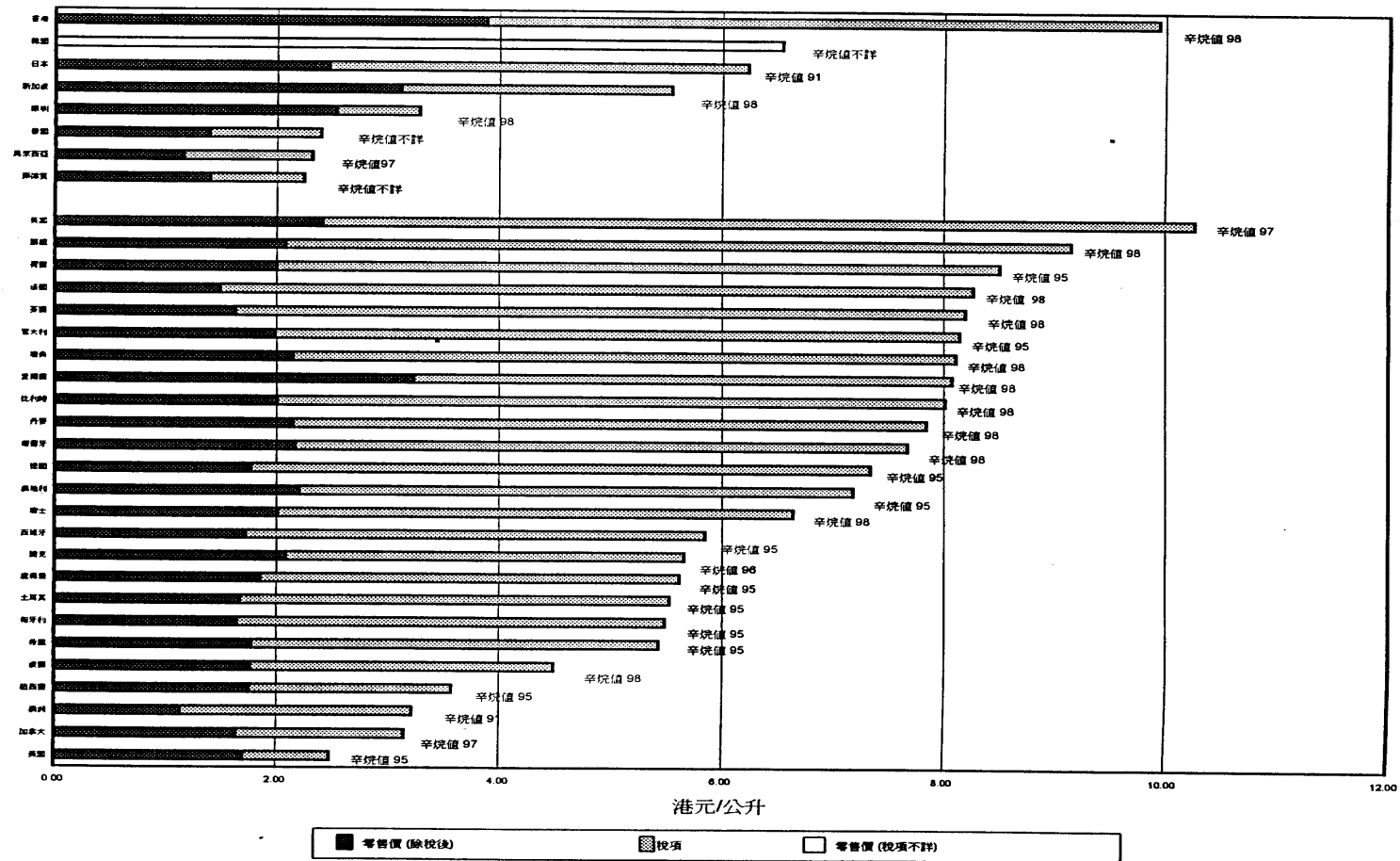


圖6.5: 1998年第四季柴油除稅後的零售價及稅項

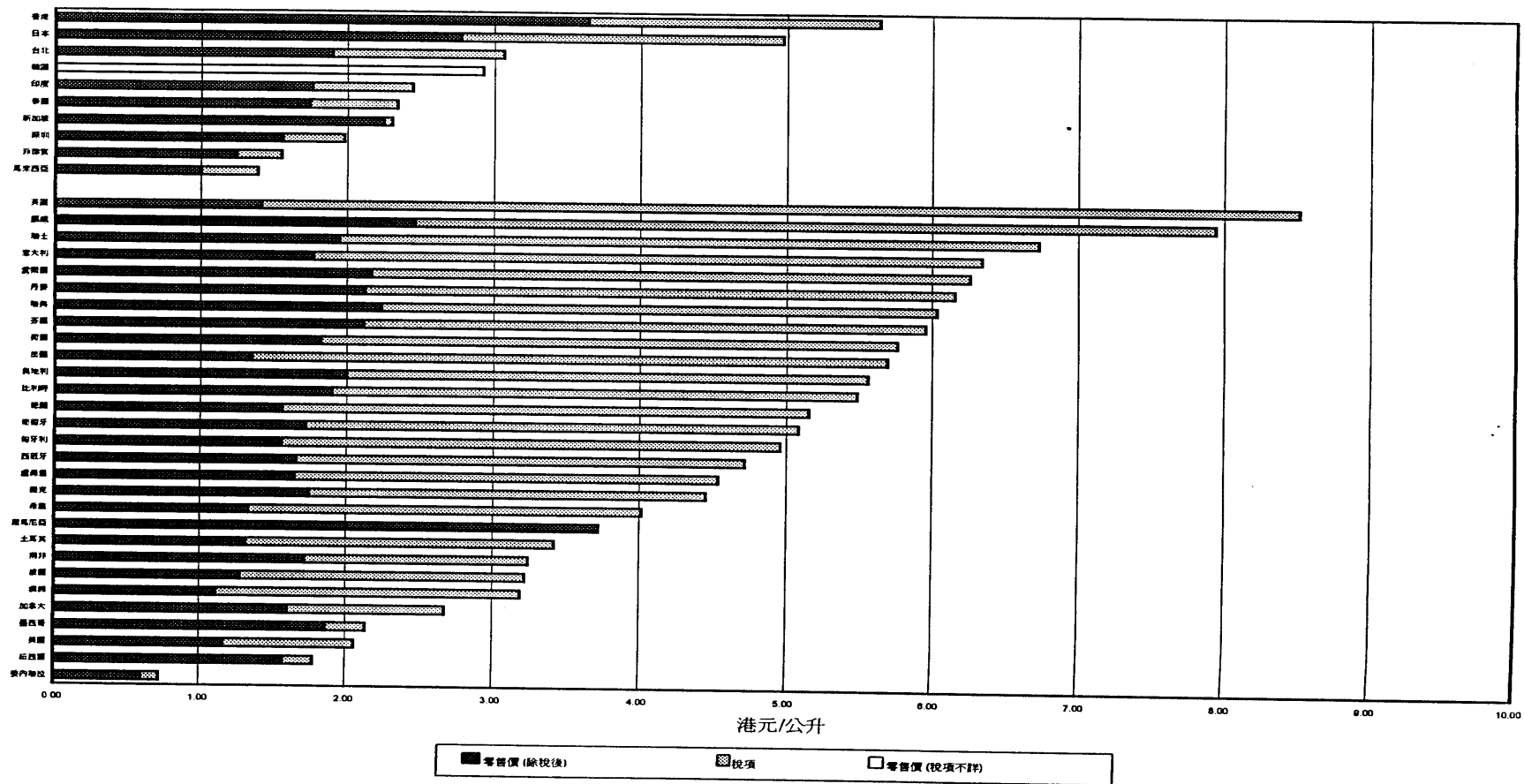
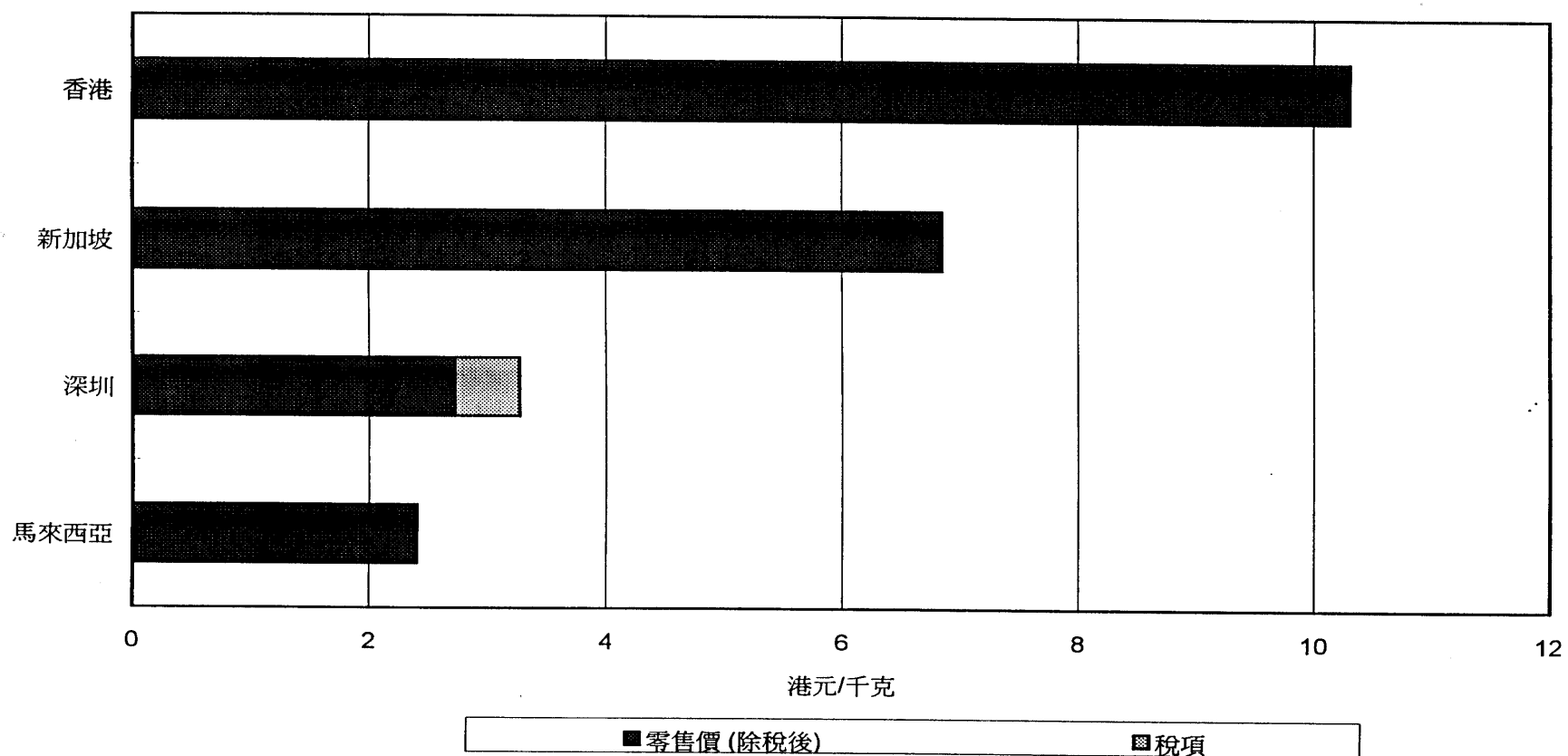


圖6.6: 1998年第四季樽裝石油氣除稅後的零售價及稅項



二〇〇〇年一月十二日

消費者委員會今日（一月十二日）發表「為能源市場注入動力」的研究報告，提出了一系列建議，以推動市場上的競爭和加強保障消費者。

研究顯示本港的汽油、柴油及石油氣供應為「寡頭市場」、市場高度集中、且大部份是縱向結合（由同一間公司包辦入口、批發和零售）。其中三大石油公司佔去管道及批發樽裝石油氣市場份額的七成、柴油市場的八成和汽油市場的九成，消委會極為關注。

這行業的特質是總需求相對細小、增長有限和入市有障礙（即是說經營者需要在儲存和零售方面達致規模經濟）。

研究報告指出本地石油產品的零售價是全球最高之一。

以無鉛汽油為例，本地的零售價在扣除稅項後仍比很多國家為高，尤其是與區內國家相比。石油公司有責任解釋本港的石油產品價格為何以比其他貿易伙伴為高。究竟汽油的辛烷值對價格有甚麼程度的影響、何以見得香港消費者選擇這種產品，並願意付出較高價格。

公眾關注汽車燃油的劃一價格是否由各石油公司串謀的結果，但鑑於可蒐集的數據和資料的限制，消委會未發現直接證據顯示石油公司串謀劃一零售價，（即是出現了「卡特爾」Cartel）。

理論上說，即使不存在「卡特爾」，寡頭市場仍有可能導致默契合作，即是說市場上只有數間公司，它們知道有需要彼此互相依靠來維持共存，所以大家為利益着想，不宜持續降價至邊際成本。寡頭市場架構的特質是價格劃一，並且維持在競爭水平之上。

當有默契存在，公司之間或許仍會進行有限度的價格競爭（當然，也可能不會作出競爭），但這只限於特定的地區進行、或以一些推銷計劃配合，此外亦把產品以不同形式銷售、以及進行其他非價錢的競爭等。

在本港，消委會留意到有油站通過油咭等計劃予顧客折扣優惠，以鼓勵長期光顧。在一九九九年一月在不同地區曾出現區內油站的價格競爭、也有石油公司推出加入高性能燃料添加劑等產品、贈送紙巾和樽裝水。

在市場高度集中的情況下，這類競爭方式能否繼續，或市場上能否出現有效的競爭，是難以預計的。

在過去數日，所有石油公司（一間除外），同時停止贈送紙巾和樽裝水，餘下一間亦將會停止送贈品。暫且不去討論石油公司行動一致的情況，消委會期望石油公司會將這方面減省了的支出能令消費者直接受惠。

此外，本港的加油站沒有裝置價格顯示板使消費者一目了然，也顯示石油公司並非以價格競爭為主要市場策略。

政府的燃油政策和規例，在很大程度上影響石油產品市場的架構，與及行業內的競爭情況。以汽車燃料市場為例，政府控制了可用作油站的土地，規定投標者的資格及揀選中標的經營者。政府在能源政策上亦擔當重要角色，以確保能源供應達到本港的需求，而石油產品只是能源供應的一部份。

政府訂立的規例往往出於安全、土地使用、環境保護及確保穩定供應等考慮。以上種種分別由不同政府部門負責，故需各部門之間的高度協調。若政府同意設立能源管理局，將可加強這方面的協調工作，提高效率。

以上制定政策的考慮因素（安全、環保等）固然重要，但同樣重要的是要令石油產品市場具有競爭力。透過競爭，不但可以降低營商的成本，同樣也可減少消費者的負擔。

消委會提出了十一項推動市場架構改革的建議，建議有三個目標：

- （一）鼓勵新經營者入市一改善零售加油站與批發、儲存設備層面的運作。
- （二）促進價格競爭一改變零售的競爭環境，向消費者提供更多資料。
- （三）改善政府監察一制訂長遠策略，促進各監管及政策行動之間的協調。

目標：鼓勵新經營者入市

1. 免除入口牌照及供應合約限制

現時條例規定加油站投標者需要持有入口牌照或供應合約。這似乎有利現有的石油公司，因新經營者要事先獲得石油公司供油保証才可以投標，但他們最終又要和石油公司對壘競投加油站。

2. 審察加油站擁有權

消委會建議政府在批出和續批加油站經營權時，須防備在既定範圍內的市場過份集中。即同一地區內，由同一石油公司或其聯營公司寡佔加油站市場。

3. 靈活利用加油站用地

- (a) 鼓勵靈活使用加油站用地，發展大型混合零售和加油服務。
- (b) 油站不一定限於規劃署和地政總署的指定用地，任何人有適當地點亦可申請改變土地用途，建設油站。

4. 保證充足的儲存設備

石油公司各自分設倉庫設施，能鼓勵新經營者提供零售服務，因他們可以租用現有石油公司的設施。

目標：促進價格競爭

5. 確保市場競爭

在油站租約內加上條款，不容違反競爭行為出現。

6. 在油站設價格顯示板

使消費者一目了然，更易於監察價格的變動。

7. 石油氣共同輸送系統

採用共同輸送系統的安排，把石油氣網絡及儲存的固定成本與供應石油氣的可變成本分開，而且毋須局限於某一供應商。

8. 劃一樽裝石油氣接駁器的標準

讓分銷商可更自由選擇供應商。

目標：改善政府監察

9. 成立能源管理局

其職能涵蓋與能源政策有關的重要範圍，包括能源需求及供應，並且在監管和政策層面上為這重要的經濟活動訂定發展路向。

消委會認為最理想是設立公平競爭委員會監察公平競爭的事宜，在未公平競爭委員會前，能源管理局應負上保障競爭的任務，推行報告內提出的建議。

10. 監察石油公司的盈利

石油產品的供應類似公用事業，而公眾又非常關注這行業是否有足夠的競爭。一般來說，異常高的盈利，可能顯示市場沒有足夠的競爭。因此，政府宜從石油公司蒐集資料來分析：

(a) 公司的資本回報或資產回報，以反映行業的盈利走勢。

(b) 石油產品的入口價及零售價差距，以觀察價格的變動和走勢。

建議成立的能源管理局是進行上述分析最適合的機構。消委會期望石油公司自願向政府（或得以成立的能源管理局）直接提供資料。

11. 分析政府規例對競爭的影響

消委會向政府建議評估大綱，協助各政策局及部門定期評估現行法例、行政措施和對市場的有關規限怎樣影響競爭。

上述各項建議極需要政府、石油公司和消費者三方面跟進。實施建議不會令政府的支出大增。同時，消委會希望石油公司接受以上的建議，並繼續提供資料作分析的用途，而消費者也應該主動比較價錢，亦應明確表示他們在價格競爭與贈品推廣之間的喜好。

研究報告的資料來自不少業內人士（包括所有石油公司）、經濟研究專家、政府局和政策部門，消委會希望向這些人士表示謝意。該會認為該項研究是一個起點，讓政府有關決策局及部門各自就其職能繼續研究如何促進市場競爭，及石油公司採取相應行動。

研究的詳細內容，請參閱附件。消委會亦在總結報告前提出了未來須研究的課題。