

資料文件

立法會經濟發展事務委員會

競爭事務委員會有關香港車用燃油市場的研究

目的

本文件概述競爭事務委員會（競委會）就香港車用燃油市場所進行的研究結果，以及就推動市場競爭提出的建議。

背景

2. 本港油價被評為貴絕全球，令車用燃油市場的競爭情況備受關注。因此，競委會就該市場進行研究，並於2017年5月4日發表研究報告。

研究方法

3. 為了檢視市場的競爭狀況及評估是否有潛在問題，競委會除審視了車用燃油的價格外，亦仔細研究市場的結構及行為特徵。

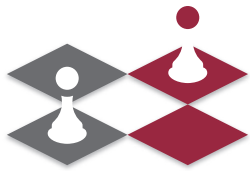
研究主要結果

4. 報告指香港車用燃油市場有多個結構及行為特徵，競委會相信這些特徵有礙競爭，是造成本港油價偏高的其中因素。競委會在報告中提出了一些解決問題的建議，以期推動市場競爭。

5. 報告摘要隨本文件附上。

競爭事務委員會

2017年5月



競爭事務委員會
COMPETITION
COMMISSION

香港車用燃油市場 研究報告

摘要



2017年5月

報告摘要

本報告概述競爭事務委員會（競委會）就香港車用燃油市場進行研究的結果。車用燃油在日常生活中擔當着重要角色，因此該市場能夠有效運作十分重要。事實上，競爭法機構進行市場研究的主要目的，就是為了檢視有關市場的競爭情況。

有報道指本港油價貴絕全球，令本地車用燃油市場的競爭情況倍受關注。然而，將焦點放在尋找反競爭行為的跡象來解釋油價偏高，有機會忽略了多個可能會削弱競爭的結構性及行為方面的問題。

世界各地很多競爭法機構曾經各自深入研究其車用燃油市場，當中很多研究指出了不同市場所存在着的一些共通問題。但競委會認為，香港的市場有多個十分罕見的特徵。這些市場特徵不但極不尋常，亦是探討香港車用燃油市場的競爭狀況的關鍵所在。

必須注意的是，競委會進行的市場研究，並不屬於執法調查的一部分，因此，競委會沒有強制收集資料的權力；有關研究需高度倚賴不同持份者的合作去提供資料，以及從公開途徑所搜集得來的資料。競委會曾就這次研究促請油公司自願提供資料，雖然油公司大致合作，但亦有些資料並未提供。不過競委會有信心，本報告就燃油市場所作出的概述均為準確及持平。

在本報告中，競委會指出多個相信有礙競爭的問題，這些問題很可能是造成香港車用燃油價格偏高的原因。本報告亦就如何解決這些問題提出建議。在公眾的支持下，大部分建議可望在不久將來實施。事實上，部分建議理應即時實行，尤其政府於 2018 年將為多個租約期滿的油站重新招標，正好成為加強市場競爭的一大契機。

兩種常見的觀點

競委會在與持份者溝通的過程中，多次出現兩種主要論調：香港的油價高於其他所有地區，以及油公司的價格經常保持一致。這兩種現象普遍被視為油公司合謀的證據。有見這些看法十分普遍，因此值得在此指出，單憑這兩種現象，並不構成反競爭行為的確實證據。

反競爭行為的確實證據，是指能夠證明競爭對手之間有訂立協議或從事經協調做法的實證，而非單指看起來偏高或一致 / 相近的價格。然而，正如本報告指出，即使沒有反競爭行為的證據，亦不表示香港車用燃油市場的競爭運作正常。

價格偏高 — 源自合謀行為或其他因素？

相對於世界其他地方，本港的燃油零售牌價的確偏高，不過獨立來看，這並非合謀行為的確鑿證據。首先，由於香港的顧客普遍可以從不同渠道取得折扣，因此甚少顧客需支付油站所標示的汽油或柴油牌價。這些折扣加起來的效果，可使每公升汽油的零售價下降 0.90 至 2 元（或以上），柴油則每公升可降低 2 至 5 元（或以上）。換言之，顧客支付的實際零售價可以遠低於公布的牌價。

其次是成本上的差異。汽油及柴油尚未進入青衣的油庫之前，已花費的成本分別為每公升 9 至 10 元及每公升 3 至 4 元（包括產品成本及徵稅，徵稅只限於汽油，稅額為每公升 6.06 元），這已構成最終零售價的相當部分。此外，零售商亦須計及經營零售點所需的營運成本，例如人手支出。

另外還有土地成本。香港地少人多，在理想地段可供零售燃油的土地不多，因此難免需要付出一定的費用。說到底，「燃油零售」必須與其他土地用途包括住宅及商業發展等爭奪土地。這些因素均會導致燃油零售價高企。然而，如不推出減稅（只限汽油）及 / 或減低地價措施，能夠改變整體情況的方法不多。

平行定價與合謀定價

香港燃油零售商所定的零售牌價經常相同，而且一起變動。當一間公司調整其燃油零售價，其他公司便會在一兩日內跟隨，直至所有公司的價格水平看齊，這種現象有時被稱為「平行定價」。要明白的是，這現象幾乎是所有售賣相同產品的市場的特點，無論是公司之間作出激烈競爭，或是協調定價，他們的價格都會非常接近。由於所有零售商銷售的，是幾乎完全一樣的產品，如果價錢並非一起跟隨變動，反而更難理解。因此，只憑一般的平行定價行為，實在難以察悉公司之間到底是正在競爭，或是正在協調。

此外，在談論香港的油價時，必須考慮到折扣普遍的情況。油站標出的牌價並不能充分反映價格的水平或變動。如牌價不變，但折扣改變的話，那麼，在不同時間和不同零售商之間的實際價格，可能已有所差別。

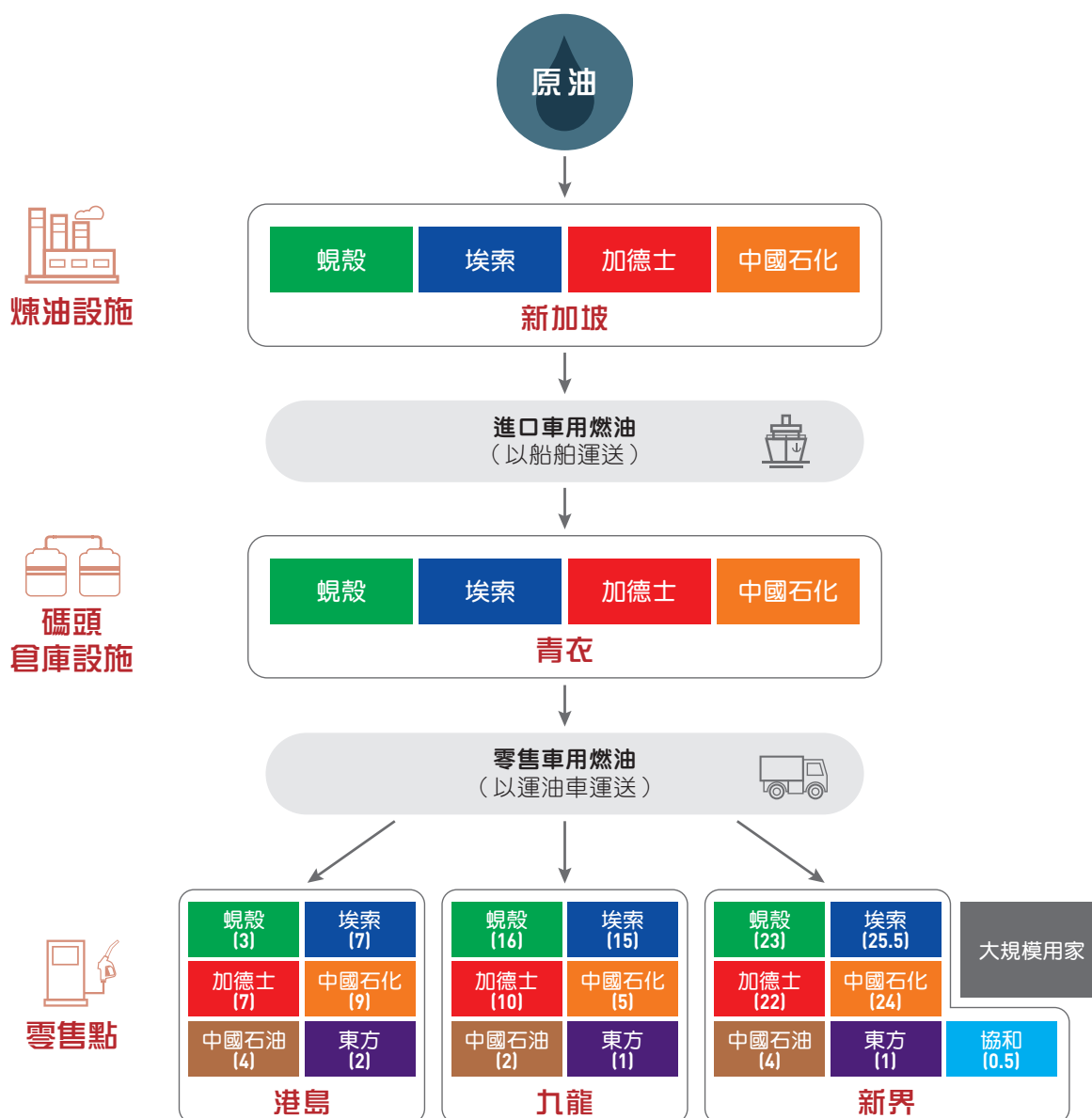
因此，要確定市場的競爭狀況，我們不但需要審視牌價有多接近，還需仔細研究市場的結構及行為特徵。這樣才能就競爭的有效程度得出可靠的結論，以及評估市場是否有潛在問題而需以某種形式干預。這些市場特質成為了這次研究的焦點。

市場結構分析

市場結構是商業活動的「競技場 (arena)」。¹ 一些主要的結構特徵包括買賣雙方的數目、買賣的產品、供應鏈各個層面的功能，以及新經營者進入市場及擴充業務的容易程度。競爭問題通常出自上述因素，因此，是次研究探討了燃油市場的結構特徵有否產生窒礙競爭的效果。市場結構涵蓋「供應」及「需求」兩方面的特徵。

燃油供應

下圖概述油公司向本港顧客供應汽油及柴油的過程。



註：括號中的數字表示每個地區的零售點數目。

原油是車用燃油的主要原料，而原油成本是影響車用燃油最終零售價的主要組成部分。原油需要在技術複雜的大型煉油廠轉化為燃油。香港並沒有任何煉油廠，因此需完全依賴海外進口精煉車用燃油。這些進口車用燃油主要來自各大零售商位於新加坡的煉油廠。¹ 一般而言，「縱向結合」的零售商每月會接收載油量達三萬噸的油輪的多次付運，這些油輪可同時運載不同種類的車用燃油來港。

燃油到港後，會儲存於青衣的大型碼頭倉庫。蜆殼、埃克森美孚（埃索）、雪佛龍（加德士）及中國石化四間公司，均各自在青衣擁有碼頭倉庫設施。要取得土地興建碼頭倉庫設施，尤其是對新加入的經營者而言，可謂相當困難。² 即使他們向競爭對手租用現有的倉庫設施，亦甚具挑戰。³ 中國石油由於沒有自設碼頭倉庫設施，必須向其競爭對手購買批發燃油，令其在競爭上處於較不利位置。

香港大多數車用燃油都是經零售油站銷售。政府經考慮各種因素，包括潛在需求、環境影響、道路和消防安全，然後把土地列作油站用途。理論上，規劃作其他用途的私人土地亦可改為油站用地。然而，改劃用途的程序複雜且需時（一般需要兩至三年），因此很多時會令潛在的新經營者卻步。

大多數油站由主要零售商擁有，他們同時決定燃油牌價。有別於其他國家的低成本「自助式」油站（例如由超級市場經營的油站），本港大部分油站俱為「全服務式」。此外，由於油站空間不足，令站內銷售「高利潤」非燃油產品（例如零食）所得的收入非常有限——致使油站的收入幾乎完全依賴燃油銷售。

現時，香港進口三種不同的車用燃油——98 辛烷值「標準」無鉛汽油、98 辛烷值「特級」無鉛汽油⁴ 及柴油。本港提供的 98 辛烷值汽油比大部分其他市場所出售汽油的辛烷值為高。在大部分海外市場，98 辛烷值汽油乃屬高級別燃油，市場上會同時供應另一較廉宜的選擇（如 91 辛烷值汽油），部分市場甚至完全沒有提供 98 辛烷值汽油。目前本港出售的所有柴油，均需符合「歐盟五期」標準。

¹ 從自己擁有的煉油廠進口精煉車用燃油，應是最具成本效益的採購方法。

² 需要能夠容納三萬噸油輪的深水碼頭，而且遠離人口稠密的地區。此外，亦需要經政府批准，過程可能存在困難。

³ 縱向結合的零售商並沒有責任讓其租用，按常理亦可能直接拒絕出租，或提出不合理的要求（兩者根本無異）。

⁴ 競委會留意到有聲稱指香港銷售的「特級」汽油的辛烷值可能高於 98，惟競委會未能證實此說法。

香港於 1991 年 10 月引入 98 辛烷值無鉛汽油，在此之前，市場上售賣的是另一種較低辛烷值汽油——95 辛烷值含鉛汽油，但在 1991 年 4 月被 95 辛烷值無鉛汽油取代。在 1991 年 10 月至 1992 年 3 月期間，本港曾同時銷售 95 辛烷值無鉛汽油及 98 辛烷值無鉛汽油。但在銷售不足一年內，所有油公司決定將 95 辛烷值無鉛汽油撤出市場。

零售商過去曾表示，他們只出售 98 辛烷值汽油的決定，是反映了顧客的喜好。然而，這個解釋令人疑惑，因為現今大部分車輛均能使用 95 辛烷值汽油並操作順暢。香港是全球唯一只向駕駛者提供如此高等級燃油的地方（油價實際上亦最高）。現時市面上提供的「標準」和「特級」汽油均為 98 辛烷值。這種單一產品的狀況緣何在二十多年前開始發生，競委會無從稽考。若說油公司的做法反映消費者的需求，則更加令人費解，因為事實上，除了極少數名貴房車及高性能的型號外，大部分車輛均可使用 95 辛烷值汽油。例如在新加坡，98 辛烷值汽油的價格比 95 辛烷值汽油貴約 15%⁵，而 95 辛烷值汽油的市場佔有率則超過 50%⁶。根據一項消費者意見調查⁷，大部分（86.2%）的香港受訪者表示，假如較低辛烷值的汽油售價比 98 辛烷值汽油便宜 10%，他們有可能會轉用該種燃油，有接近一半（45.7%）的受訪者更表示肯定 / 極可能會轉用。此外，根據另一項有關香港私家車種類的調查⁸，在抽樣的汽油引擎私家車中，超過 99% 均可使用 95 辛烷值汽油，而只有大概 15% 推薦駕駛者使用 98 辛烷值汽油。

政府透過招標程序向供應商出租油站用地，每次租期為 21 年。自 2000 年 7 月起，政府將油站用地分批推出招標，每批最多 5 幅，而非將每幅用地逐一招標；公司亦可提交「超級」標書同時租用整批油站。⁹ 政府容許以「超級」標書競投油站用地，目的是讓新加入的公司能在更短時間內取得規模，免卻逐次競投每幅用地而產生不確定性。在這種做法下，中國石化及中國石油均曾藉此機會，投得多幅用地。

⁵ 有關價格差別百分比，摘自新加坡四間主要車用燃油零售商於 2017 年 4 月 10 日或 2017 年 4 月 11 日數據的平均值。

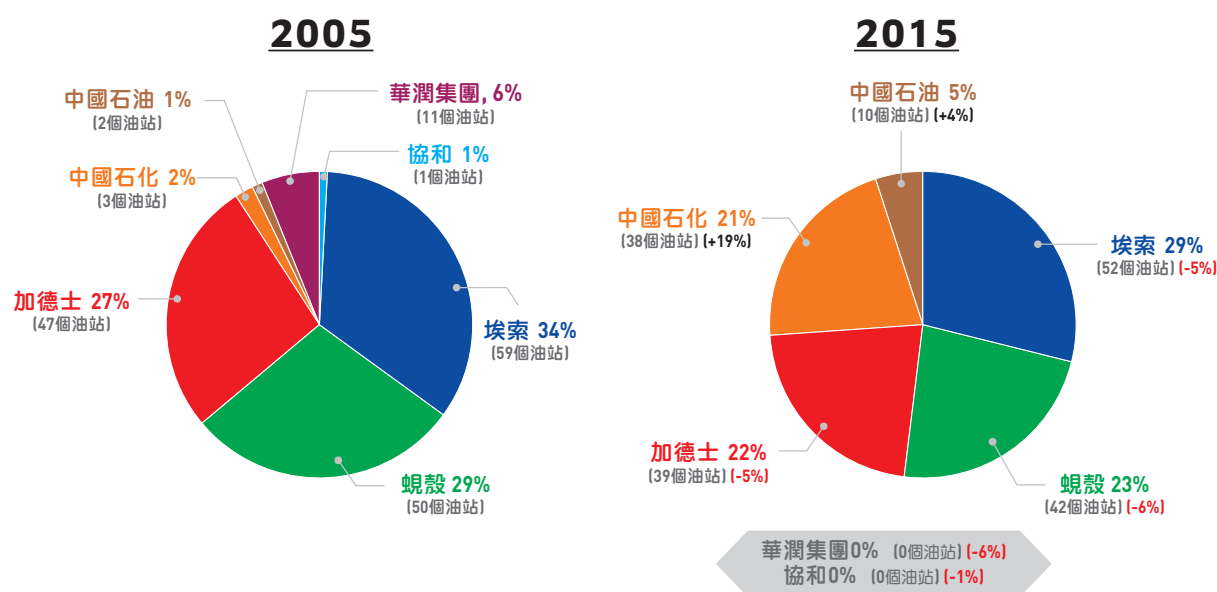
⁶ 新加坡競爭局（2011），《新加坡零售汽油市場研究》（Inquiry into Retail Petrol Market in Singapore）（只有英文版）第 6 頁。[按此查閱](#)。

⁷ 競爭事務委員會於 2017 年委託香港大學社會科學研究中心進行調查，成功訪問 652 名受訪者。

⁸ 競爭事務委員會於 2017 年委託香港大學社會科學研究中心進行調查，在平日及周末時間於全港五個不同地點，共抽樣分析了 3,053 輛行走中的私家車。

⁹ 此外，現時所有油站用地於 21 年的租期屆滿後均可重新招標，不會像以往一樣延長租期，對投標者的限制亦較少，例如他們無需持有特別進口牌照，或與牌照持有人簽訂供應合約。

自 2007 年以來，中國石化透過收購華潤石化的業務，包括其燃油零售點及碼頭倉庫設施，加入「縱向結合」零售商之列。現時，香港有五間主要零售商：蜆殼、埃索、加德士、中國石化及中國石油。東方經營的四個油站與協和經營的一個油站，均使用埃索的品牌，銷售埃索燃油（因此被視為埃索油站）。以下圖表顯示各燃油零售商於 2005 年及 2015 年根據油站數目計算的市場佔有率。



資料來源：2005 年競爭政策諮詢委員會研究；地政總署。

車用燃油的需求

香港的車用燃油市場，大致上有兩大類消費者。第一類是私家車車主，幾乎佔香港無鉛汽油需求的全部。直至 2015 年 12 月，香港的已領牌私家車數目為 521,852 輛¹⁰，即每 100 人擁有約七輛已領牌私家車¹¹，比例遠低於其他市場。雖然整體私家車擁有率偏低，但自 2005 年開始，香港的已領牌私家車數目穩步上升，由 2005 年的 350,753 輛增加 48.8%，至 2015 年的 521,852 輛。無鉛汽油的淨進口數字亦增加約 51.1%，由 2005 年約 4.5 億公升，升至 2015 年超過 6.8 億公升。

¹⁰ 政府統計處 2017 年 2 月《香港統計月刊》第 231 頁表 10.5。按此查閱。

¹¹ 香港於 2015 年年中的人口為 7,305,700 人。

雖然過去十年汽油的整體需求顯著上升，但油站數目卻僅有 4.6% 的少量增幅：由 2005 年的 173 個增至 2015 年的 181 個¹²；每個油站的平均汽油銷量亦因此大幅上升，平均銷量估計由 2005 年每年約 260 萬公升¹³，增加至 2015 年每年約 380 萬公升¹⁴，增幅約 46.2%。假設其他所有因素不變，銷量增加應可讓零售商的固定成本攤薄。

第二類消費者是運輸業經營者，佔柴油需求的絕大部分。這個組別中最大規模的消費者是專營巴士公司。他們按政府所鼓勵的做法，定期就燃油供應招標以控制成本。這些公司亦有自己的加油設施，因此無需依賴油公司的零售點。另一群數目龐大的用家是貨運車隊，油公司在這方面的競爭似乎亦甚為激烈。

其餘的柴油消費者為「單獨經營」的貨運商、非專營巴士公司及柴油私家車。據競委會所知，這些顧客需依賴沿路的加油站，並不享有大規模用家所獲得的折扣水平。不過，他們或可透過第三方「車隊卡代理」取得較大折扣。¹⁵ 競委會知悉，自 2005 年以來，每個油站的平均柴油銷量亦有所增加，但增幅不及汽油。

香港市場其中一個獨特之處，是顧客對零售價出現變化時的反應。在大部分海外市場，多數消費者都十分留意油價，並盡量在價錢較便宜的油站入油。這是一種直接反應：如果只需把車駛稍遠一點便可買得相同產品，那為甚麼要多付金錢？儘管這是預期的反應，但根據競委會實際觀察所得，香港的情況卻頗不一樣。

部分油公司向競委會提供了每日的車用燃油銷量，讓我們能夠比較四「組」相鄰的油站在各自零售價出現差別時的情況。¹⁶ 有時，我們會觀察到預期中的結果：在零售價較便宜的油站，銷量似乎比前一星期有所增加，而零售價較高的地點，銷量則下降。但有時情況卻相反，零售價較高的油站，銷量卻有所增加。我們在評估市場行為的部分，考慮了一些原因，或可解釋這個不尋常現象。

¹² 由於有數個油站關閉，這個數字近年輕微下跌，2011 年曾有 185 個油站。

¹³ 173 個油站合共銷量 4.54 億公升。

¹⁴ 181 個油站合共銷量 6.85 億公升。

¹⁵ 「車隊卡代理」「集合」大群駕駛人士，然後與油公司爭取大額折扣，他們會將部分折扣提供給駕駛者，從而賺取利潤。

¹⁶ 當零售商更改「標示的牌價」時，常會有一段短暫時間，不同品牌的燃油價格會出現不同程度的差距，在不同的零售點因而亦會有價格差距。

結構特徵概要

下表簡要列出香港車用燃油市場的主要結構特徵，當中很多狀況難以改變。例如，香港獨特的地理環境難以改變，因此「另類零售模式」較難興起。¹⁷ 不過，亦有其他市場結構特徵或可透過改革，讓新公司及剛加入市場不久的經營者，較容易取得油站用地及獲得燃油供應，以促進競爭。我們會在建議的部分再次討論。

零售商高度集中	市場高度集中，但在過去十年，根據油站數目而計算的各燃油零售商市場佔有率卻出現顯著變動，主要原因是中國石化的規模增大。
縱向結合度高	燃油市場的縱向結合度高，大部分車用燃油均透過一條龍模式，於油公司旗下的油站銷售（唯一例外的是中國石油）。
成本結構類似	各主要零售商的成本結構，大致上十分類似，即市場上沒有低成本而可「突破傳統」的競爭對手；而香港的地理環境，亦限制了另類零售模式興起的機會。
進入市場及擴充業務的門檻高	進入車用燃油市場的門檻高；新加入的經營者要取得足夠的油站數目及使用碼頭倉庫設施，尤其困難。
單一汽油產品供應	香港市場只提供 98 辛烷值汽油。
私家車駕駛者數目少	香港人煙稠密，駕駛車輛及泊車並不方便，加上公共運輸服務十分便捷，因此駕駛者數目較少。
高度依賴零售	大部分顧客惠顧零售油站，只有較大型的營運商（例如專營巴士）擁有自設的加油設施。

¹⁷ 例如由超級市場售賣車用燃油，及零售商撥出相當的油站面積銷售高利潤的「非燃油」產品（亦應留意甚少香港駕駛者會在入油時下車）。

市場行為分析

某些類型的行為或市場現象，可以預示潛在的競爭問題，從而進一步確認在結構評估中辨識到的問題。而有些行為則可能純粹顯示香港市場獨有的特徵。公司訂定價格的方式及賺取的利潤（如能夠衡量的話），是重要的考慮因素。

燃油牌價的展示方式

在大多數其他市場，顧客可簡單直接地確定汽油及柴油的即時價格。油站一般會設立巨型的價格板，向經過的駕駛者清楚顯示燃油的零售價。這樣，顧客便較容易得知將要支付的價格。在香港，顧客較難這樣比較價錢，更遑論「貨比三家」。

部分原因是顧客享有的折扣較為複雜，下文會作出討論，但另一方面則是因為燃油價格本身不能清晰可見。部分油站並沒有設立價格板（雖然自 2000 年起，所有新租約均有此要求），而那些設有價格板的，亦未必能從馬路上清楚看到，又或價格板相對較細小。此外，部分油站雖設有大型的價格板，但實際上卻未被使用來展示牌價，實在令人費解。

當一名零售商調整牌價時，其他零售商通常經過一、兩日時間才全部跟隨。因此，期間會有一段時間（即使很短暫），不同品牌之間的牌價會出現差異。由於牌價的變化並不十分頻密（見下文探討的現象），這些出現「價格改變」的日子，對競爭的進程或可謂意義重大。在價格調整期間，駕駛者可能知道「價格正在變動」，但未必清楚知道哪些零售商已經作出調整，哪些零售商並未作出調整。競委會認為這個問題值得關注。

某程度上，這或可部分解釋前文所述看來有違常態的現象，亦即牌價較高的油站即使在「價格變動的片刻」，有時仍會出現「銷量增加」的情況，附近牌價較低的油站反而銷量下降。這可能是因為部分顧客並不知道兩個油站的牌價存在差距。競委會認為，將價格板普及地設於油站當眼位置，將更方便顧客「四出格價」。事實上，在最近的消費者意見調查中，有近 70% 的受訪者均支持在油站當眼位置設置價格板。

普遍但複雜的折扣優惠

香港市場的另一特徵是折扣優惠普遍，極少顧客以牌價購買汽油或柴油，而牌價往往只是扣減各種優惠的起點。第一大類別的優惠，是所有人士均可透過填寫表格免費入會而享用的「門市折扣」。¹⁸ 競委會循公開資料（特別是從消費者委員會及環境局）收集門市折扣的數據，得悉以下主要趨勢：

- 就柴油而言，所有零售商在過往四年間提供的門市折扣相對穩定，大部分日子的折扣優惠約為每公升 2 元，相等於目前零售價的 17%（撰寫本報告時，柴油零售價為每公升 11.80 元）。
- 汽油銷售方面，零售商提供的門市折扣變化較多，優惠幅度介乎每公升 0.8 元至 2 元不等。部分油公司亦會在平日特定日子提供更大折扣，某些折扣則視乎入油金額而定。¹⁹

香港的顧客（或當中一部分）還可以透過許多不同途徑獲取其他折扣。顧客使用特定付款卡（例如信用卡優惠折扣）、或於某零售商惠顧超過特定金額（例如長期客戶折扣）、或出示經不同渠道派發的入油優惠券，均可能獲得折扣。換言之，視乎各種不同形式的折扣能否結合使用，門市折扣有時只是「第一重」優惠而已。

此外，營運車隊的大型客戶（例如貨運公司）、或惠顧「車隊卡代理」的顧客，均有可能取得更大折扣，而這些折扣——多適用於柴油——通常會根據個別情況商議而定。競委會的研究顯示，這類「車隊」折扣十分普遍，而折扣幅度亦可以很可觀。我們亦了解到大型客戶一般會得到更多優惠，這現象或許不足為奇。

掌握油公司所提供的不同折扣優惠儘管重要，然而在公開資料中，關於折扣規模、享用折扣的顧客數目，以及對零售價整體影響的數據卻寥寥可數。競委會因而要求燃油零售商提供這些折扣的平均幅度數據，但部分零售商並未作出回應（競委會不能強制要求提供），而有作出回覆的一些零售商，其資料的詳細程度亦有很大分別。

¹⁸ 如顧客駛入油站時並無任何類型的「會員」或「長期客戶」卡（參見下文詳述），而以現金付款，該人士或需按牌價付費，但相信這類顧客寥寥可數。

¹⁹ 有關數字反映於 2016 年 11 月初購買標準 98 辛烷值汽油所獲得的門市折扣。

競委會獲取的資料足以顯示這些折扣十分重要。然而，當中欠缺的數據，意味着我們不能確定這些折扣對顧客付出的整體價格有何影響，亦即上述門市折扣以外的優惠幅度（如有的話）。我們可以較為肯定的是，本港油公司提供的折扣優惠種類持續地多於其他國際市場。

有意見認為提供折扣的做法反映了市場存在競爭，雖然油公司並未在牌價上比拼，但藉着提供各種各樣的折扣優惠，包括門市折扣、信用卡折扣、長期客戶折扣和優惠券等，互相競爭。享有折扣優惠的顧客因實際支付的價格低於正價而受惠。

競委會認為，折扣優惠並不能完全代替價格競爭，特別是賣方並不是一視同仁地向所有買家提供折扣，這做法實際上是某種形式的價格分歧 (price discrimination)，亦是企業賺取最大利潤的一種常見手法。這種手法的運作模式，是基於不同顧客群組的供求情況而非市場上整體供求關係，以不同價錢售賣完全相同的產品。

競委會認為，本地車用燃油市場的折扣方式相當複雜，且缺乏透明度，令顧客難以就真正的價格作出比較。同時，競委會希望指出，折扣充斥市場不一定代表競爭激烈，折扣優惠欠缺透明度，往往紓緩了油公司在價格上作出競爭的壓力。

價格變動

本港車用燃油牌價並非經常變動。雖然獲廣泛採用的批發價基準——新加坡普氏公布的價格（新加坡普氏平均價 (Mean-of-Platts-Singapore)，簡稱 MOPS）每日波動，但本港燃油牌價經常在數日內維持同一水平，與其他市場的燃油零售價通常每日波動相比，這便顯得不尋常。當然，真正零售價變動的頻密程度亦會受到折扣變化的影響。不過，這些折扣優惠也非經常變動。

部分原因可能是由於香港並沒有煉油設施，所需的車用燃油必須全部大量進口，並通常以載油量達三萬噸的油輪運送來港。每一批精煉油以同一價格買入，數量足以供應數星期。因此，香港燃油零售商的入貨成本變化，與其他地方如紐約或洛杉磯的進口商不大相同；當地每日以當日價格經輸油管輸入精煉油，價格每日變動。

不過，這個解釋仍有欠完整。如果所有燃油零售商按照加權或移動平均法設定價格，那麼在某個時間點，某油公司的成本會低於該平均值。奇怪的是，在這種情形下，居然沒有油公司於貨品成本下跌時，會利用該競爭優勢而儘快降低零售價。由此可見，油公司在設定零售價時普遍「拉勻」進口成本的波動，這或顯示香港燃油零售商之間缺乏有效競爭。

香港燃油價格另一特別之處是跨區油價同步變化。與香港面積相若的地區，鮮有見到完全一致的價格。在大部分國際市場，不同區域的油價確實有別，有時差異還頗大。因此有人可能會預期，香港不同地區的油價，或會因應不同地區的供求情況而有所差別。

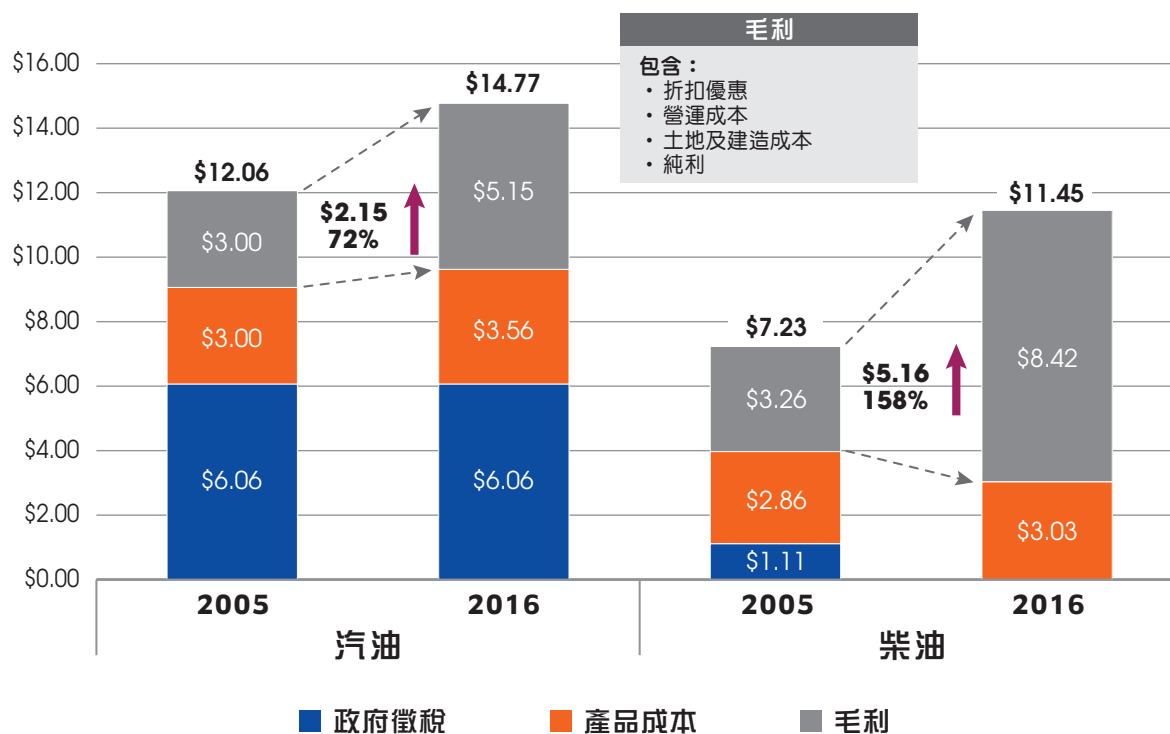
油價在地域上缺乏差異，再次顯示燃油零售商之間缺乏激烈競爭。但另一方面，這可能不過反映出香港市場的現象，即是說，雖然油價幾乎或完全沒有地域上的差異，但折扣機制為不同的顧客帶來不同程度的價格差別。這種定價方式在香港或許是最有效的零售策略，對所有燃油零售商而言，提供長期客戶優惠以鎖定商用柴油及汽油的大型用家可能十分重要。

此外，是次研究並沒有證據顯示燃油零售商在轉嫁進口油價升幅時的速度，比轉嫁油價下跌時的調整速度快，以增加銷售利潤，亦即採取「加快減慢（rockets-and-feathers）」的定價方式。相反，競委會所作的分析顯示，汽油與柴油的零售價因應進口油價的變動而作出調整時，兩者的變化速度在時間上大致相稱。

零售利潤

市場上的零售利潤水平或能進一步顯示競爭狀況。但遺憾的是，競委會缺乏可靠的關鍵資料來估算零售利潤率。唯一可以計算的是燃油零售商的「毛利率 (Gross margin)」，毛利率顯示零售商在扣除燃油成本及稅項後，售出每公升燃油所得的收入。

競爭政策諮詢委員會與經濟發展及勞工局曾經委託 Arculli and Associates、NERA Economic Consulting 及 Gilbert & Tobin 進行相關研究，並於 2005 年發表報告。以下數據顯示自該次研究之後，本港汽油及柴油毛利率的變化。其中，汽油的毛利每公升增加了 2.15 元，而柴油的毛利每公升增加了 5.16 元，可見兩者均顯著上升²⁰，有關增幅還相當觸目，尤以柴油為甚。



資料來源：產品估算成本由政府統計處提供；燃油零售價由消費者委員會提供（2016年價格為12月的價格）

不過，必須留意這是對毛利，而非純利的評估。毛利必須應付多項支出，包括零售商提供的所有折扣優惠、可變成本及固定成本。只有扣除這一切開支後，才是零售商賺取的純利，亦即真正的零售利潤。由此引出的問題是：是什麼推高了毛利？零售商的純利是否亦大幅增加？抑或毛利上升只不過是更高折扣及 / 或成本上漲的象徵？基於（但不限於）以下原因，目前難以得出明確答案：

- 大部分的毛利增長可能是源於零售商提供了更大的折扣優惠。然而，即使我們知道該段期間的折扣優惠對毛利影響很大，但因缺乏相關資料，故亦無法準確評估多少的毛利增長是由折扣優惠所導致。

²⁰ 需留意該等價值以名義值展示，未計及通脹。下文將討論毛利率中不同組成部分可能出現的變化。

- 在此期間，油站用地成本增幅逾倍，亦即油站的平均投標價上漲了 117%。不難理解，投標價上漲的主因是全港地價在這段時期普遍錄得上升的趨勢，而地價上升最終定會轉嫁至燃油價格。差餉物業估價署公布的本港私人住宅單位售價指數顯示，自 2005 年至 2016 年期間，本港住宅物業的價格上升約 210%。

因此，我們不能排除大部分或全部的毛利增長可能是源於某些良性因素（即折扣及 / 或成本增加）。在隨後的建議中，我們會進一步闡述數據不全所造成的局限。

行為特徵概要

下表扼要載述香港燃油零售商設定及調整價格的做法，及所引致的零售利潤狀況。需留意的是，其中多種定價手法幾乎在任何售賣相同產品的市場都屬必然現象。不過，當中亦有一些做法或會惹起關注，我們將於隨後的建議部分作出解釋。

平行定價	各公司的價格十分接近，相差無幾，變動時間亦相差不遠 —— 即使已計及不同形式的折扣優惠。
不重視牌價	相比其他市場在油站展示零售價的做法，香港相當不重視牌價，有些油站甚至不在價格板上展示牌價。
極着重折扣優惠	香港的折扣優惠普遍，但相當複雜，透明度亦低。
價格很少隨時間或地區改變	零售油價少有變動，且每個零售商旗下的所有油站價格均相同。
進口成本的轉嫁相稱	競委會並未發現轉嫁進口油價增幅的速度，比轉嫁油價下降時的調整速度快（即「加快減慢」現象）。
未能取得所需零售利潤資料	競委會因未能取得所需數據，故難以對車用燃油零售利潤的水平及變化作出確實的結論。

建議

上述分析指出了香港車用燃油市場存在着哪些阻礙競爭的問題，部分屬結構性，另一些則與零售商的定價方式，以及顧客難以比較價格有關。

短期改善方案

競委會認為，有四項改善方案近乎可以立即實施，有關方案或可加強競爭，而相對風險亦較少。首先，當局可直接規定零售商銷售如 95 辛烷值汽油這類較廉宜的替代品，讓消費者有更多選擇。

正如前文所述，對於本港零售商聲稱油站只售賣 98 辛烷值汽油是反映顧客的喜好，競委會並不認同；而這個觀點在最近的消費者意見調查中得到肯定。在受訪的駕駛人士中，大部分（86.2%）表示，如果較低辛烷值的汽油價錢比 98 辛烷值汽油便宜 10% 的話，他們有可能會轉用前者，有接近一半（45.7%）的受訪者更表示肯定 / 極可能會轉用。另一項有關香港私家車的調查則確認，在抽樣的汽油引擎私家車當中，超過 99% 均可使用 95 辛烷值汽油。根據許多專家的意見，絕大部分車輛在使用 95 辛烷值汽油時，其性能並無特別差異。競委會認為如果有此選擇，很多消費者或會樂於購買 95 辛烷值汽油。事實上，其他國際市場普遍有售 95 辛烷值汽油，甚至比 98 辛烷值汽油更為常見。競委會亦知道政府曾於 2010 年去信油公司，鼓勵他們在香港市場供應不同辛烷值的汽油產品。

雖然可能會遇到一些挑戰，但政府應考慮是否有機制可規定油公司重新引入 95 辛烷值汽油。例如，倘油站有足夠空間，日後可將售賣 95 辛烷值汽油列作租用該油站用地的條件，不然的話，亦可將 95 辛烷值汽油列為「指定」的燃油選擇，98 辛烷值汽油則成為「非指定」的特級燃油產品選擇，倘油站有足夠空間才會供應。又或者政府可在招標時訂明，某些油站用地只限供應 95 辛烷值汽油。

若要油公司提供 95 辛烷值汽油，當局亦可能要考慮增設更多碼頭倉庫設施，例如提供開放使用的政府設施，或由第三方經營並可供任何人租用的設施，都是其中兩個可能的選擇，有關方案載於「建議五」中。下文所述建議所可能帶來的挑戰，亦同樣適用於這個建議，因此，如實行這項建議，亦需解決同樣的問題。

當然亦有另一選擇，就是假如本港駕駛人士對 95 辛烷值汽油需求殷切，油公司便需要考慮各種辦法以滿足需求，其中一個可能是至少在某些油站，將目前兩種 98 辛烷值汽油的其中一種撤出市場，並由 95 辛烷值汽油取代。

競爭會認為，重新引入 95 辛烷值汽油不但為駕駛者提供更多樣化及更廉宜的選擇，亦可為現時 98 辛烷值汽油的銷售帶來競爭壓力，或會導致其價格下降，惠及那些繼續選用 98 辛烷值汽油的消費者。

建議一

政府應考慮在批出新的油站用地時，或是在現有油站租約到期進行重新招標時，將售賣 95 辛烷值汽油作為其中一項租約條款，以推動市場重新引入 95 辛烷值汽油，並探討增加碼頭倉庫設施的各種方案。

第二項短期改善方案，與規劃及改變土地用途以作油站用地的程序有關。儘管車用燃油在過去十年需求大增（淨無鉛汽油進口量上升約 50%），但油站數目相比 2005 年只增加了八個（增幅不足 5%），差距十分明顯。這顯示預留土地作油站用途的程序未能有效運作，而要將私人用地轉為油站用途仍然十分困難。

假如政府能夠改革上述有關程序，在車用燃油整體需求上升時能增加油站數目，便可降低進入市場的門檻。現時，這個結構性特徵可能有礙引入競爭。

建議二

政府應推出更多油站用地進行招標，及 / 或改變更多土地用途以作油站用地。

第三，28 幅油站用地的租期將於 2018 年屆滿，現時正是政府檢討油站用地招標制度，為香港車用燃油市場引入競爭的最佳時機。政府曾於 2000 年引入新招標安排，接受沒有進口牌照的經營者競投油站用地，亦容許他們提交「超級」標書，讓他們可於短時間內取得一定數量的油站，與固有經營者競爭，做法值得讚賞。基於這次研究結果，競委會認為有關招標方式仍有改善空間，政府應趁此機會邀請不同持份者參與檢討。事實上，各界人士多年來對油站用地的招標方法不乏建議。例如，過去曾有意見促請政府將類似石油氣供應商競投石油氣加氣站的制度，應用於油站。

建議三

政府應接觸不同持份者，就油站用地的招標制度作出檢討。

第四，本港所有油站應該於當眼位置豎立顯眼的價格板，展示即時的燃油牌價和門市折扣，讓經過的駕駛人士能輕易看到。若沒有這些價格板，駕駛者或無法簡單直接地得知不同油站當時所收取的價錢及提供的門市折扣，特別是當價格出現變動的關鍵時刻。

競委會認同，如果現行複雜的折扣機制依然存在的話，顧客要全面了解所有零售商的價格差別可能仍有困難。可是，比較價格雖存在難度，卻總比無法格價更為可取。競委會認為，雖然目前沒有設置價格板的油站會因而增加額外成本，但此舉可令顧客更易「貨比三家」，有潛在的益處，值得推行。此外，由於市場充斥着折扣優惠，此舉會助長協調定價的風險極低。

根據消費者意見調查結果顯示，近 70% 的受訪者認同油站應該將燃油價格資料清楚地標示在顯眼的價格板上。

建議四

燃油零售商應在每個油站豎立顯眼的價格板，讓駕駛人士經過時可直接得知汽油及柴油產品即時的零售牌價及門市折扣。

長遠改善方案

長遠來說，燃油零售商之間的競爭，並不大可能顯著提升，除非規模較小的經營者（包括新進入市場者）可較易地找到價格上具競爭力的進口貨源及碼頭倉庫設施。事實上，現時各種競爭狀況（例如倚賴折扣、「穩定」價格、只出售 98 辛烷值汽油等），最有可能是被新加入的經營者，或是較少「既有利潤」會受威脅的小型競爭對手所挑戰。

不過，這種進入市場及擴充業務的機會目前並不多。興建碼頭倉庫設施，或是向現有設施擁有者租用油庫的方法不太可行，原因已於前文載述。若沒有倉庫設施，新經營者會被迫向其他燃油零售商購買燃油，令他們在競爭中明顯處於不利位置。政府或因此希望探討其他方法，以提供收費合理的碼頭倉庫設施，讓新經營者能夠自己進口車用燃油以供應市場。有關潛在方案包括：

- 引入機制開放現有設施，要求現時擁有碼頭倉庫設施的公司，在其儲存容量許可的情況下，允許第三方在適當的條款約束下使用其設施；或
- 可興建新的倉庫設施供「開放使用」，由第三方營運，政府可就營運管理公開招標，並制訂準則，例如營運者向燃油零售商收取價格的準則。

毋庸置疑，上述任何方案在實施之前都要考慮眾多因素，包括：

- 每一方案都需要投入大量成本（例如設計、諮詢及管理實施等），這些費用大部分都只能由政府承擔；
- 需解決各公司在「共用」倉庫設施時如何「混合」與「分享」燃油的問題，當中涉及產品質素及相關責任的複雜事宜；
- 如引入開放設施機制，需界定何謂「容量許可」及「容量不足」，箇中難度不少，亦有機會引發策略性行為；及
- 新加入市場的公司即使有了碼頭倉庫設施，但就成本而言或仍會處於明顯劣勢（至少初期會是如此），因為不同運載量的油輪運費差別頗大，後來者不大可能有能力僱用三萬噸的油輪運送燃油。

競委會必需強調，我們並非建議政府必須採納上述任何方案。²¹ 事實上，上述所列因素（及其他許多未有列出的因素）意味着所需投入的成本或高於所產生的效益。競委會只想指出，這些方案值得進一步詳細探討，尤其當上游市場充滿結構性障礙，窒礙價格較廉宜的燃油進口本港，若這種情況持續的話，零售市場的競爭狀況將不會發生重大改變。

除碼頭倉庫設施外，可供探討的方案亦包括其他燃油供應來源。例如香港鄰近內地，或可建造一條從深圳到香港的輸油管道進口燃油，並沿邊境在香港境內設置保稅油庫 (bonded warehouse)。這些「結構性」解決方案或可提升零售市場上的競爭，長遠而言效益或會大於成本，值得探討。

在上述任何方案中，只要令新加入的經營者越容易獲取價格較廉宜的進口燃油，燃油零售市場就越有可能發生重大變化。例如，降低進入市場的結構性障礙，或能令定價方式轉變（如減少倚賴折扣優惠），並帶來更多的產品選擇。例如新經營者可能比固有燃油零售商較願意提供 95 辛烷值汽油，以替代現時的高級燃油。

建議五

政府應探討不同的「結構性」改革方案（如對碼頭倉庫設施作出不同程度的介入及探討其他車用燃油供應來源），研究增加燃油零售市場競爭所產生的效益，是否能超越相關成本及風險。

最後一項長遠改革方案屬整體建議，關乎競委會進行市場研究的方法。競委會現時進行市場研究時，並沒有權力強制有關各方交出資料，只能視乎對方是否願意配合，因此不難察覺在研究過程中所產生的問題。我們並非每次都能獲得所需的資料，令數據有所欠缺，致使在進行分析時，未能作出確實的推論，最明顯不過的例子是對零售利潤的評估。

²¹ 競委會知悉競爭政策諮詢委員會在 2005 年的研究中已略為檢視過這些方案，但最後決定不作建議。參閱競爭政策諮詢委員會研究報告第 82 頁（英文版）。

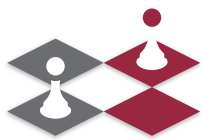
迄今，在全球 60 間競爭法機構當中，有 58 間機構（佔超過 96%）²² 在進行市場研究時，均享有一些權力可向第三者索取資料。這些權力包括獲法律授權向持份者要求提供資料，不論這些授權是針對一般事宜（「維護競爭」），或是就特定目標而設（「為進行市場研究」）。不同機構發現，在許多重大的研究過程中，能否運用這種權力至關重要；而那些研究亦在相關市場帶來不同的正面和積極改變。

因此，競委會應獲賦予強制收集資料的權力，避免現時問題再次出現。畢竟，從事該等研究之目的在於取得市場運作情況的資料，以檢視當中是否有潛在問題。若企業能夠輕易拒絕提供資料，便會違背市場研究的基本目的。競委會相信，只要就可索取資料的範圍，以及在報告中引用資料的方式設下合理限制，應可強制有關各方向競委會提供市場分析所需的資料。

建議六

競委會應獲賦予收集資料權力，在日後進行市場研究時可強制有關各方提供資料，前提是不會為對方造成不恰當的負擔，以及有關資料須妥為保密。

²² 經濟合作與發展組織（2016），《市場研究作為促進競爭工具所扮演的角色》(The Role of Market Studies as a Tool to Promote Competition) 第 12 頁（[英文版](#)）。



競爭事務委員會
COMPETITION
COMMISSION

香港灣仔皇后大道東 213 號
胡忠大廈 36 樓 3601 室