

1. 摘要

1.1 背景簡介

經濟發展及勞工局代表競爭政策諮詢委員會委託顧問進行本研究，以探討香港燃油¹零售市場的競爭問題，研究重點如下：

- 調查是否有證據，證明油公司曾進行任何例如合謀²的反競爭行爲；
- 探討如何改善燃油供應市場的競爭及減低除稅後的汽油零售價格；
- 為加強香港燃油市場的競爭，就是否需要採取包括立法等措施提出建議。

1.2 主要調查結果及建議

1.2.1 合謀行爲

顧問並無發現明確證據，證明香港燃油供應商目前進行合謀行爲。

然而，香港燃油市場本身固有的特性，尤其是市場集中、縱向結合的程度及市場規模較小，均令到市場上存在發生合謀行爲的風險。

基於上述理由，我們建議政府考慮採取預防措施，訂立通用的競爭法例或具體規管業界的法例，以避免出現壟斷行爲及反競爭的企業合併。

1.2.2 改善競爭及減低零售價格

香港偏高的油價及利潤，部分可歸因於較高的成本，但香港市場本身也具有窒礙競爭的結構性因素。具體來說，香港整體市場的規模有限，而且也在逐漸縮小，在這一點上暫時無甚可為；而個別新加入市場的公司欠缺規模，在這一點上，將隨著他們發展現有油站用地及獲得新油站用地而逐漸得到改善。

與此同時，亦有明顯的跡象顯示香港燃油市場的競爭正在加劇：

- 競爭形式已從贈送如樽裝水等的贈品，轉變為針對價格的競爭方式，例如透過向大部分顧客提供燃油卡或長期用戶的特別優惠；
- 自 1999 年以來，估計油公司每公升汽油的毛利已下跌 0.33 港元，而

¹ 本研究項目的研究範圍包括供應給私家車及商用車輛的汽油及柴油，但不包括石油氣。以經濟而論，石油氣不可能大量取代汽油或柴油。本港私家車不用石油氣，而將商用汽車轉換使用石油氣所需費用巨大。政府當局備有津貼及其他有利條件以鼓勵的士及小巴轉用石油氣作為其環保計劃的一部分。

² 委託協議中稱為「合謀定價」。

每公升柴油的毛利則已下跌 0.59 港元（分別為百分之十四及百分之二十五）。造成利潤下降的部分原因是折扣的普遍化；

- 2007 至 2008 年將約有十個油站用地進行重新招標。新加入市場的公司有機會通過成功競投即將招標的油站用地而擴大規模。

我們建議採取一系列措施促進競爭，包括簡化現行規劃及其他審批程序，使有意加入市場者能更快進入市場；減少對提供非燃油服務的限制以鼓勵創新；以及採用具透明度的拍賣方式以減低油站用地的地價。

1.3 用以研究可能出現合謀情況的分析框架

合謀(亦稱為‘明確協調’)是指競爭者在決定價格上達成的實際協議。不過，競爭法例一般不禁止公司之間互相監察對方的定價，從而作出相應的價格調整，這種做法稱為‘非特意協調’³。

證明合謀行為的最佳證據是能直接證明競爭者之間有制訂協議的證據，例如協議副本或制定價格的會議記錄。由於本港目前沒有法定權力強制油公司提供有可能直接證明合謀行為的資料，我們便集中研究香港燃油市場的定價慣例及其他因素，觀其能否成為推斷本港市場上存有合謀而非‘非特意協調’的依據。

步驟一： 研究香港燃油零售市場的結構及特性，以期確立市場上是否有透過合謀或非特意協調而出現價格協調的風險。在此階段毋須詳細區分這兩種行為，因為若然風險低，則出現合謀或非特意協調的可能性亦不高。

步驟二： 由於激烈競爭的情況也可能在有合謀或非特意協調風險的市場上出現，我們透過下列方法分析香港燃油市場的實際競爭程度：

- 建立一個模式評估香港零售商的零售利潤，並將該利潤與世界各地類似市場上零售商賺取的利潤率作一比較⁴；
- 分析香港零售商制定及調整價格的做法是否符合一個富有競爭的市場的做法。

步驟三： 根據步驟一、二所可能取得有關協調定價的市場證據，按照其他市場採用的反壟斷法例的標準，研究證據是否有足夠證明合謀行為的存在，並評估油公司是否有違反競爭政策諮詢委員會所制定的指引⁵。

³ 亦有人稱為‘不言明的合謀’，但這種說法有誤導成分，因它含有競爭者之間訂有協約的錯誤含義。

⁴ 本研究項目集合油公司提供的數據及非機密數據。在機密條件允許的情況下，所有非機密數據均已對照油公司資料核實過。在機密條件不允許的情況下則參考現有公開資料。

⁵ 競爭政策諮詢委員會（2003年9月）《維持競爭環境及界定和處理反競爭行為》的指引。

根據調查結果，我們進而研究多項可用以加強競爭及減低油價的措施。

1.3.1 步驟一：是否存在合謀或非特意協調的實際風險？

下列是普遍認為造成燃油市場出現合謀或‘非特意協調’的關鍵結構因素。該等因素亦存在於香港市場上：

- **零售商高度集中**：當需要協調和互相監視的公司為數不多時，合謀行為較容易進行。香港的三大供應商蜆殼、埃克森美孚、雪佛龍的燃油總銷量超過整體市場銷售量的百分之九十五；
- **難以進入市場**：在難以進入市場的情況下，零售商可以任意提高價格而不用担心受到新經營者進入市場的威脅。缺乏一個覆蓋香港的油站網絡的公司，很難吸引利潤高的商業車隊客戶，而其經營規模不足，亦令他們難以自行輸入燃油⁶。本港三大油公司均各自擁有四十七個或以上油站用地，華潤只有十一個，而中國石化和中國石油則分別只有三個及兩個營業中的油站；
- **產品大致相同**：當出售的產品在質素及其他方面無甚差異的情況下(即產品相同)，供應商較容易商議統一價格。燃油產品本身就是一個質素差異甚微的產品，而香港的情形則更極端，因它只出售 98 辛烷值的燃油。其他市場則有出售一系列的燃料產品，包括 95 辛烷值；
- **顧客分散而交易次數頻繁**：定期購買少量燃油的顧客沒有足夠的議價能力抗衡零售商透過合謀或非特意協調提高價格。香港大部分的交易都比較小，並且有一個特點：大部分商用貨車和小巴均到油站或石油氣站購買燃料，而不利用大量採購的送貨服務；
- **高度的縱向結合經營**：縱向結合的經營方式容易通過供應鏈進行合謀。市場上的六個主要零售商之中，只有中國石油和中國石化沒有由碼頭設施一直貫通到零售點的縱向結合營運。

能減低合謀行為風險的重要因素有一個。合謀主要依賴能輕易獲得價格資料，使各公司能互相監察對方是否遵守協議。雖然香港燃油市場的零售價格透明度甚高（油公司均通過發布新聞稿宣布價格的調整），但最終的零售價格則因許多給予長期客戶的折扣優惠而變得不甚透明。

基於上述各因素，我們認為，香港燃油市場存在可能出現合謀行為的風險。

⁶ 根據消費者委員會所引述，未能在市區取得連鎖油站用地，是英國油公司於 1992 年退出市場的其中一項關鍵因素。消費者委員會 (1999 年) 《為能源市場注入動力 - 汽油、柴油及石油氣市場研究》，第 61 頁，（下稱「消費者委員會報告」）。

1.3.2 步驟二：香港燃油市場實際上表現如何？

(A) 利潤分析

(I) 香港零售利潤

我們從零售價減除折扣(以得出每公升燃油的實際售價)、稅項及產品成本，計算出毛利。純利是從毛利中減除多項可認定的成本後計算所得，但未減除公司的經常性開支及利得稅。因此，本報告中的毛利及純利並非公司盈利的直接反映。

表一：香港利潤分析(截至 2005 年 6 月 30 日的年度)

	普通汽油 \$/公升	超低硫柴油 \$/公升
零售價	12.06	7.23
典型折扣	0.93	1.45
折後價格	11.13	5.78
稅項	6.06	1.11
產品成本	3.00	2.86
毛利	2.07	1.81
地價	1.02	1.02
建築成本	0.14	0.14
營業成本	0.36	0.36
信用卡佣金	0.05	0.05
政府地租及差餉	0.07	0.07
碼頭倉庫儲存費	0.08	0.08
運輸	0.06	0.06
純利	0.29	0.02
純利佔稅後零售價格百分比	4.8%	0.3%
純利佔稅及折扣後零售價格百分比	5.5%	0.5%

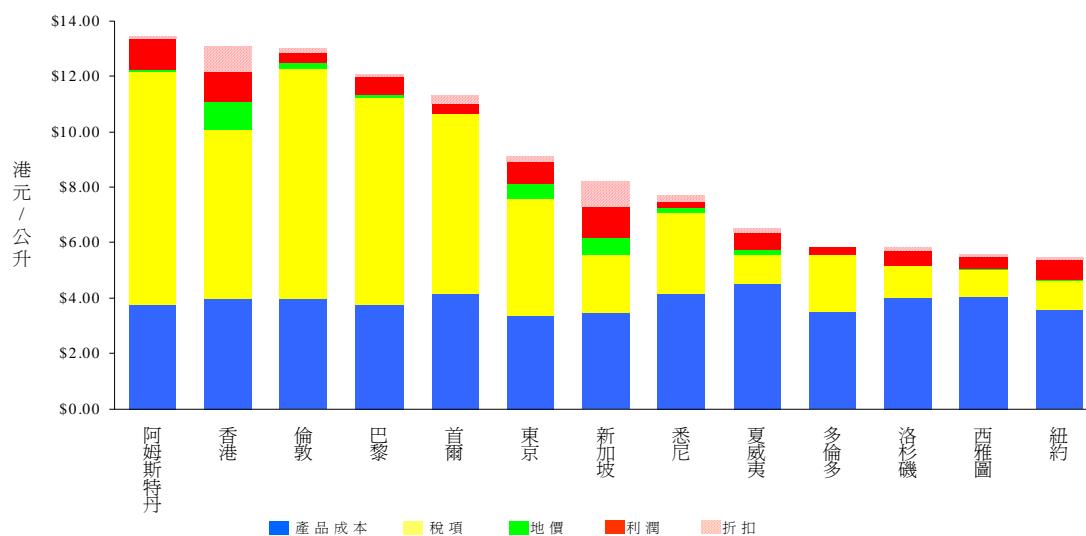
(II) 國際利潤比較

由於資料所限，我們只能比較多個國際城市減除地價後的毛利⁷。

首先比較的是汽油和柴油的個別利潤，然後是汽油、柴油和非燃油產品（例如零食等）的合計總利潤。其中最可靠的利潤指標相信是總利潤，因為油站用地上所有的營商活動，都應該承擔該油站用地的部分固定支出。

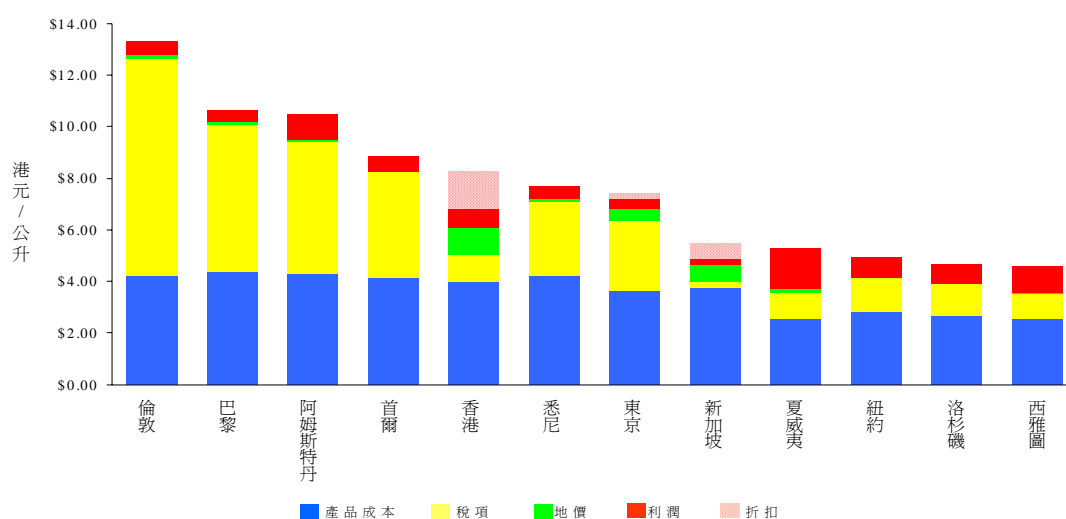
⁷ 在理想情況下，各大城市之間的利潤應根據純利作比較，但此項比較所需的詳細數據卻無法獲得。雖然如此，由於我們減除了數項比較重要的成本開支，所以本研究分析也不僅是一個粗略的毛利估計。除了產品本身的成本外，地價一般是最大的開支項目。碼頭倉庫儲存開支也已直接或於批發價中計算在成本內。

圖一:2005年10月國際燃油零售價的組成部分比較，(港元/公升)



註：(i) 由於多倫多油公司所提供的折扣一般非常零散而且不透明，故此我們無法全面獲得當地有關折扣的資料。上圖顯示的利潤會因未減除折扣而估計過高。(ii) 我們無法全面獲得有關多倫多與首爾的地價公開資料，因此上圖顯示的利潤會高於實際。(iii) 悉尼數據是2005年9月的資料。

圖二:2005年10月國際柴油零售價組成部分比較，(港元/公升)



註：(i) 我們無法全面獲得有關多倫多柴油零售與批發價的公開資料。(ii) 美國、

悉尼、首爾、倫敦、巴黎、阿姆斯特丹油公司所提供的折扣因顧客而異。可作有用比較的公開數據不足。上圖顯示的利潤會因未減除折扣而估計過高。(iii) 我們無法全面獲得有關首爾地價的公開資料，因此圖中所示的利潤會高於實際。(iv) 因欠缺 2005 年的公開資料，美國零售價及產品成本均屬 2004 年 12 月的數據。

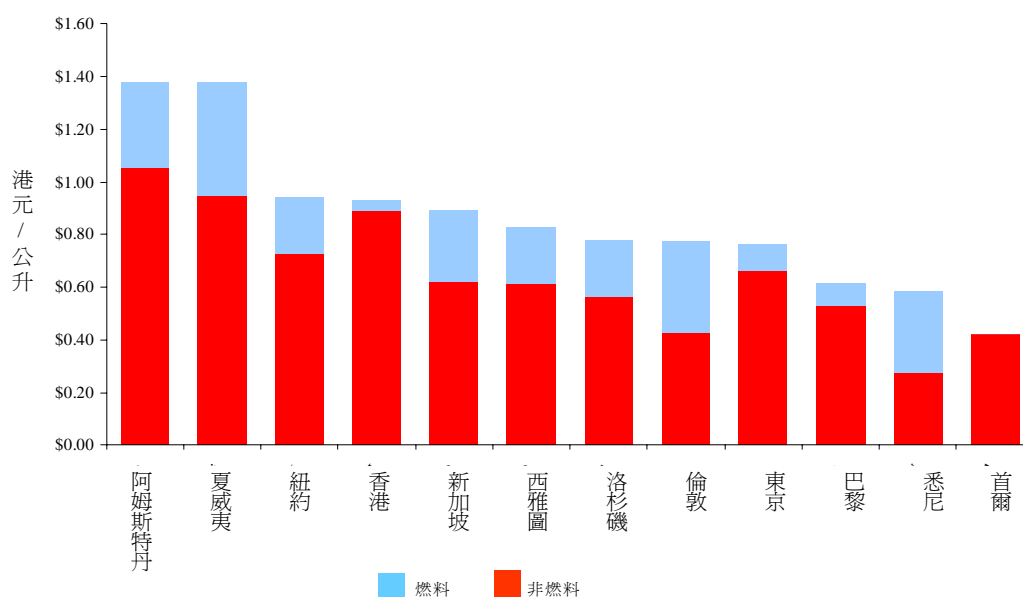
上述國際零售利潤的分析結果顯示香港燃油的零售毛利，在除去地價後，在類似的國際都市中處於較高位置。

由於本研究所調查的大部分市場有關柴油折扣的公開資料有限，所以柴油利潤的比較結果未及汽油明晰。與兩個我們能獲得柴油折扣資料的市場比較，即東京與新加坡，本港柴油的毛利明顯較高。雖然圖二所示其他市場的柴油利潤，可能因利用油站標價(而非折扣後的價錢)作比較而偏高，但可靠資料顯示，其他市場的柴油折扣均低於香港，也不及本港普遍，尤其是在歐洲。例如倫敦，我們所找到當地最高的折扣是油站標價的百分之三，而香港折扣則可高至百分之二十。圖二中毛利高於香港的幾個城市中，夏威夷、阿姆斯特丹和西雅圖，假若有可觀的折扣存在，其毛利仍會高於本港；而紐約和洛杉磯，若稍有折扣就會變成低於本港。因此，我們估計，本港柴油利潤在所有調查的城市中位處中上，不會離其他城市過遠。

香港的汽油、柴油和非燃油產品的總毛利，除去地價之後，在所有調查過的市場中位居中檔上端，主要原因是本港非燃油貨品的銷量較低⁸。亦即是說，若利潤是基於總利潤來計算而不是單獨基於汽油或柴油利潤，則香港在本研究所調查的市場中的位置將會略為下降。

⁸ 部分油站同時供應石油氣。一如附錄 10.2 提出的原因，我們認為石油氣的銷售不會嚴重影響與出售汽油及柴油有關的固定成本。因此，我們在計算利潤時可以撇開石油氣銷售這個因素。由於在大部分未能獲得柴油折扣資料的市場上，油站柴油銷售量小於汽油，欠缺數據對綜合利潤的比較的影響不及對柴油利潤的直接比較。

圖三：燃油（汽油及柴油）及非燃油產品收入總毛利



再者，若將香港與美國在建築、勞工、信用卡佣金方面的支出實差也計算在內，則香港的燃料與非燃料綜合毛利，減除地價後，與西雅圖、紐約、洛杉磯大致相似。

總括而言，香港的毛利，在扣除地價成本後，在調查過的市場中處於較高水平。本港較高的營運成本及較低的非燃料收入只能是形成這個現象的部分原因。然而，香港的綜合毛利減除地價後，與其他市場減除地價後的綜合毛利比較，也沒有太大的差別。所以單就這一點來說，是沒有理由懷疑有合謀行為存在。

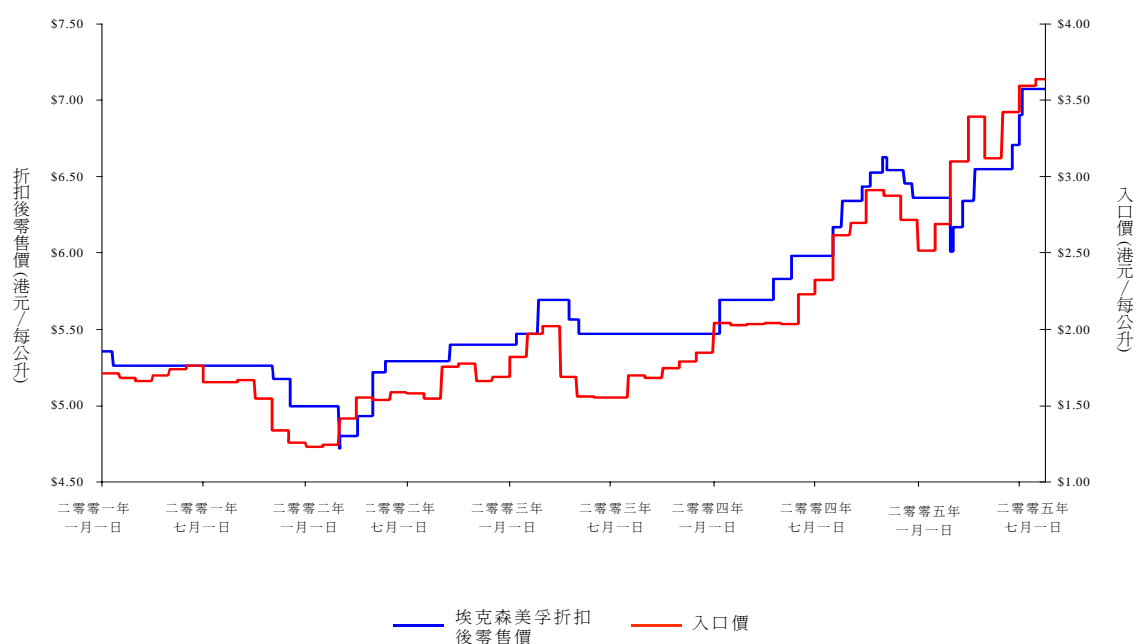
(B) 價格制定及調整

香港人普遍認為各油公司的燃油售價非常接近，而且同時調整價格。這個觀點是正確的。不過，這種定價做法即使在有高度競爭的燃油供應市場也普遍可見。

亦有另一觀點認為，燃油入口價上升時，油公司跟隨加價迅速，但在入口價下跌時，減價卻緩慢。然而，如圖四所示，埃克森美孚油公司近年來柴油價格的調整，實際上緊隨入口油價波動，表明這個觀點並不正確。⁹

⁹ 本研究項目用埃克森美孚油公司的油價，作為所有零售商價格變動的大概指標。若用其他公司的數據也不會有很大的出入。

圖 四:埃克森美孚柴油折後零售價與入口價的比較



我們發現，香港的燃油市場在定價方面出現以下現象，難免令人關注到市場的競爭問題：

- 汽油價格即使除去折扣後，也比大部分其他調查範圍內的城市為高；
- 與大部分海外市場比較，香港的價格調整次數較少。部分海外市場在一日或一週內的價格波動比香港一個月內的波動更多；
- 香港整個市場的價格幾乎完全一致，地區性差異即使存在也微不足道。

不過，上述現象亦可歸因於香港市場的下列特點：

- 價格沒有地區性差異，也許或反映出香港的競爭，主要透過向惠顧個別公司油站網絡的客戶提供折扣及長期惠顧優惠而進行。因此，香港的競爭模式是基於顧客類別而非基於地區；
- 香港燃油供應完全依賴入口。利用巨型油船定期載運大量燃油入口能起穩定零售價格的作用。

(C) 實際經營方式

根據所獲得的資料，我們得出的結論是：利潤水平顯示香港的燃油市場，在價格方面的競爭不如其他市場激烈。不過，香港油公司制定價格的方式，則與其他存在激烈競爭的市場沒有太大分別，尤其當我們考慮到香港的一些特殊情況。因此，香港市場的利潤水平，並不能視為有合謀行為存在的明確跡

象。

1.3.3 步驟三：應用外國競爭法會有甚麼結果？

美國法庭採用一個分兩部分的測試，來確定是否能合法推斷合謀行爲的存在。這個測試在本研究中，可代表成熟市場處理競爭問題時採用的法律步驟。該兩部分的測試方法如下：

- (1) 是否有任何因素的證據，可排除油公司各自獨立行動而維持價格統一的可能？
- (2) 若問題 (1) 的答案是肯定的，則進一步調查油公司是否能夠提出反駁證據，證明他們沒有任何定價協議？

我們將美國法庭一般應用於‘第一部’測試的因素，應用於香港燃油市場上：

- **合謀動機**：高昂的固定成本及無甚差別的產品，可成爲競爭者合謀以維持高零售價格的動機；
- **合謀機會**：香港公開宣布調整零售價格的做法，爲油公司提供一個合謀的機會，但這只能應用於零售站的標價，而不能應用於折扣後的‘真正’價格；
- **油公司之間的密切溝通**：由於無權強行要求油公司提供資料，我們未能調查油公司之間是否有私下溝通；
- **不合理及違背公司經濟利益，但在合謀行爲下則變成合理的行爲**：在同業中率先減價理應能夠取得市場優勢，因此，油公司沒有緊隨產品成本開支的波幅而調整售價，理論上可被視爲違背公司經濟利益。另外，所有的油公司只儲存 98 辛烷值汽油的決定（而不輸入 95 辛烷值的汽油），也可以被視爲違反它們公司的自身利益，因爲提供另一種辛烷值較低的燃油，可能有助該公司爭取市場優勢；
- **偏離正常的商業做法**：香港燃油零售價的調整次數比其他市場爲少。另外有別於其他市場的一點，是香港燃油零售價格的地區性差別微不足道。

回應‘第一部分’測試提出的因素，油公司很可能根據香港市場的特殊情況，提出以下‘第二部分’的反駁論點：

- 減除折扣後，各油公司的零售價格可能完全不相同；
- 零售價格的波動所反映的是產品成本的升跌；
- 因香港市場完全依賴入口燃油，控制價格波動的行爲可視爲合理商業行爲；

- 本港相對較狹小的油站用地，可能令到油站欠缺地方銷售不同辛烷值的產品；
- 提供折扣的方式缺乏透明度，因此無法估計實際售價，油公司之間亦難以持續協調；
- 雖然燃料價格缺乏地區性差異，但油公司普遍向長期用戶提供不同的優惠，而這種優惠方式亦特別適用於香港市場，因此，這兩項分別否定和證明競爭存在的因素經已互相抵銷。

總體來說，假使香港已備有一般性的競爭法或專門規管業界的法例，顧問所獲得的資料，亦難以成功指控本港存在合謀行爲。

下列市場特點似乎能夠較恰當地解釋香港油公司較高的利潤水平：

- 由於各油公司所有的燃油均從有限的幾家煉油廠入口，他們的成本大致相等，因此缺乏強烈的動機或機會互相削價搶生意；
- 市場高度集中於蜆殼、雪佛龍及埃克森美孚三家油公司；
- 其他三家較小的油公司：華潤、中國石油及中國石化規模不足以對三大油公司構成威脅；
- 減除地價後的毛利比較，未能完全反映香港的高昂成本。油公司需要支付龐大的固定成本開支，但市場的整體規模卻極有限並且正逐漸萎縮：自 2000 年以來，由於的士及小巴開始改用石油氣，已使柴油銷量下跌百分之二十五至三十。

1.4 建議

1.4.1 合謀行爲

(A) 建議一：反壟斷規例及合併規例

由於沒有明確證據，證明香港燃油市場目前存在合謀行爲，因此無需採取緊急干預措施。不過，我們認爲有需要制定長遠的預防或保障措施。

由於一般的競爭法例已足以應付燃油市場上出現合謀行爲的風險，政府應待分開進行的競爭政策檢討完畢再作研究。

若檢討結果決定不制定一般的競爭法例，則政府應考慮制定規管燃油業界的法例，以防止壟斷行爲，並賦予權力，審查可能嚴重窒礙競爭的企業合併。

若政府決定立法規管燃油行業，我們建議仿照國際做法，制定刑事及民事處分，以懲罰違反反壟斷條例的行爲。由於香港在競爭法方面的經驗有限，政府可考慮分階段逐步推行，先制定民事處分，再於三至五年後引入刑事處分。

任何規管行業合併的規例，均應仿效《電訊條例》。規管合併的條文須應用於資產收購，包括政府批出的油站用地租契，以避免出現某地區或全港油站用地高度集中於一家油公司的風險。

(B) 建議二：規管架構

若決定制定規管燃油行業的法例，則應同時設立一個專責處理燃油行業的監管者，以確保其獨立性。由於預期有關的工作量不會太繁重，而且可能集中在某些時候出現，因此可考慮委任一名燃油監管專員，在一段固定的任職時間內隨時侯命履行職責。該專員在需要調查企業合併或處理有關反競爭行為的投訴時，可於政府部門內（例如律政司）或外界召集一個臨時工作小組展開工作。

1.4.2 競爭與定價

(A) 建議三：修改油站用地分配程序

政府現時採用密封‘一次過’投標方式分配油站用地的做法，可能比透過公開競投，讓公眾目睹競投者（即市場）出價的方式，更能取得較高的地價。採用一種多回合由低至高的拍賣方式取代現行做法，可使每個競投者獲悉其他的出價，從而調整本身的出價（但不披露競投者的身份，以避免出現合謀定價行為的風險）。

目前由於發出投標通告的時間太短促（對上一次只有六星期），投標者沒有足夠的時間作商業準備。我們建議將通告時間延長至最少三個月，六個月則更理想。

(B) 建議四：減少對油站用地用途的限制

以國際標準而論，香港的油站用地面積狹小，而且大部分的油站附近有獨立商店，再加上大部分市民都沒有私家車，令油站難以增加銷售非燃油產品的收入。若油公司能通過增加非燃油收入以支付部分固定成本，則可減少燃油加價的壓力。與此同時，產品的差異亦可增加競爭機會。屆時，油公司或可以與超級市場、便利店或快餐店合作進入市場。

因此，我們建議政府在油站用地租契上，放寬對油公司發展非燃油業務的限制。另外，當在新市區設立新油站時，當局應盡可能分配較大的用地面積，以便發展非燃油業務。

本研究進一步建議簡化油站用地的規劃、環保、安全、以及私人用地轉為油站用途的審批程序。

加促新油站或由其他用途轉換而成的油站投入市場，可使消費者及早享受競爭帶來的裨益，亦有助經營者通過延長油站的營業年期而降低成本。

1.5 結論

雖然我們相信，以上提出的建議將有助於維持及促進香港燃油行業的競爭，但可以做到的並非沒有限制，尤其是在減低價格方面。

主要影響零售價格的是香港市場無法控制的國際原油價格。監管也不能改變香港燃油市場本身的特性，特別是市場大小的問題。另外，在決定燃油政策時，亦應考慮其他比較廣泛的問題，例如大眾所關注的空氣污染問題等。