

《公平交易季刊》
第七卷第四期(88/10)，pp.119-126
◎行政院公平交易委員會

美國聯邦交易委員會 就石油業結合管制案例報導*

賴加慶**

一、前言

隨著科技的進步，人類的交通工具亦變得愈來愈便利，舉凡汽車、機車、輪船、飛機都是現代生活不可或缺的交通工具，而這些交通工具的動力來源，大都是石油所提煉之燃料，可見石油產品對現代人生活影響非常深遠。因此，主要產油國減產，往往造成物價波動及經濟恐慌。各國政府有鑑於石油產業之重要性，為預防該能源為少數企業所獨占，而有各種管制措施，然而石油產業需要鉅額投資，且石油為戰略物資，非一般企業所能負擔，故往往為國營企業或少數大企業所控制。美國之石油工業堪稱執世界之牛耳，其國內之大石油公司，往往跨洲經營，其資本之雄厚及規模之大，為一般私人石油公司所望塵莫及，而這些大石油業者的結合，其影響往往及於全國甚至整個區域之競爭。美國聯邦交易委員會在處理這些大石油業者結合往往有其獨到之處，其管制措施，如評估結合後市場是否過度集中、是否造成市場進入障礙、是否適時介入並要求結合業者釋出部分地區之經營權，甚至禁止其結合，或許可作為我國在石油市場開放後，處理類似案件之參考。

*Statement of The Federal Trade Commission (March 10,1999).

**本文作者現為行政院公平交易委員會法務處專員。

二、水平結合指導原則就石油業結合之規範

美國法務部及聯邦交易委員會 1992 年發布之水平指導原則(Horizontal Merger Guideline)執行管制水平併購和結合之現行政策，該指導原則是敘述一套主管機關決定水平結合行為是否合法的分析程序(分五章)，第一章，為主管機關必須在適當的定義和判定標準下，評估結合行為是否顯著增加市場集中度，或導致集中市場形成。第二章，主管機關應從市場集中度和其他市場特性觀點，評估結合行為是否產生潛在的反競爭效果。第三章，主管機關必須評估新廠商加入後，不論其是阻卻或是回應對競爭效果的考量，其參進是否適時、適當。第四章，主管機關必須評估是否在合理狀況下，任何市場效率的增進不能由其他途徑達成。最後，主管機關必須評估結合活動是否可能失敗，而導致廠商將其資源撤離該市場。

美國聯邦交易委員會在決定某一特定水平結合行為是否嚴重傷害競爭狀況，經常採用 Herfindahl- Hirschman Index (HHI)來測度市場集中度¹。市場集中度是一個反映結合所形成潛在效果有用的指標，水平結合的一般標準如下：

(一)結合後 HHI 低於 1,000，此地區屬於低度集中狀態，可能不會出現反競爭效果，通常無需進一步的分析。

(二)結合後 HHI 介於 1,000 和 1,800 之間，此地區屬於中度集中狀態，若在中度集中市場，因結合後產生的 HHI 增加幅度小於 100 者，可能不會出現反競爭效果，通常無需進一步的分析。若在中度集中市場，因結合後產生的 HHI 增加幅度大於 100 者，需就指導原則第二章至第五章所考慮的各項因素，探討其競爭狀況改變情形。

(三)結合後 HHI 高於 1,800，此地區屬於高度集中狀態，即使結合後是高度集中市場，若結合產生的 HHI 增加幅度小於 50 者，可能不會出現反競爭效果，故亦毋需進一步的分析。但若在高度集中市場，結合後產生的 HHI 增加幅度大於 50 者，需就指導原則第二章至第五章所示的各項因素，考量其競爭狀況改變情形。當結合後 HHI 高於 1,800，且該結合行為產生的 HHI 增加幅度大於 100，則其將被假設是可能創造或增強市場力量、或濫用市場力量。若從指導原則的第二章至第五章所示各項因素足以證明，就市場集中度和市場占有率的觀點而言，該結合案不會創造

¹ 所謂 HHI 是將所有市場參與者的個別市場占有率先平方後加總的數據。

或增強其市場力量、或濫用市場力量，則上述假設將被推翻。

以石油業之結合為例，美國聯邦交易委員會為了解石油業者結合後市場狀況，採用 Herfindahl-Hirschman Index (HHI)來測度市場集中度，英國石油公司(British Petroleum Company 以下簡稱BP)和美國Amoco公司(Amoco corporation)之結合一案，美國聯邦交易委員會指出在九大都會區結合前汽油及其他輕油中繼供應為市場中、高度集中，結合後市場集中度更高，其結合前HHI數值介於1,300到2,500之間，結合後HHI數值增加幅度超過100點其範圍介於1,500以上到3,600以上，市場集中度可謂相當高。另該結合亦造成其他石油業者難以進入該市場參與競爭，足以證明該結合已產生反競爭效果。

三、實務案例分析

美國聯邦交易委員會身為美國反托拉斯法之主管機關，有義務就石油工業給予適度監督。為保有石油市場交易透明化及競爭機制，防止結合後汽油及其他燃料漲價影響國家經濟，必須適時介入並採取措施。以美國Exxon公司與Mobil公司結合一案堪稱美國史上最大的結合案件，而且結合後將造成世界最大私人石油公司。此外，BP與Amoco二公司之結合規模為僅次於Exxon與Mobil公司結合案，上述二結合案，因業者本身皆是大石油公司經營層面函括石油產業之探勘、生產、提煉、管路運輸、成品(如汽油、機油、潤滑油)販售等，牽涉各層相關產業市場。相較於其他結合影響，大都僅限於單純之上游、中游或下游之個別產業，其影響可謂大的多。在更早的1980年代，石油業亦有一股結合風潮，Mobil公司曾亦意圖兼併Marathon公司，但為法院所禁止²。

美國聯邦交易委員會對這幾次結合風潮非常慎重檢視並適時介入，以防止結合嚴重減低市場競爭。因為結合之公司往往藉由減少產量以造成價格上揚、損害消費者權益、影響美國經濟、甚至影響整個區域經濟。因此美國聯邦交易委員會在執行反托拉斯上，就石油業，其扮演之角色特別靈活，因為石油市場只要小小的價格上揚，就會直接且繼續影響到整個經濟。故美國聯邦交易委員會須常檢視結合前公司在各地區間之競爭關係、觀察存於該州尚有多少競爭、及未來市場會有何改變(兼顧

²Marathon Oil Co. v. Mobil Corp., 669 F.2d 378(6th Cir. 1981)

新的競爭加入及原已存在之競爭)、是否只影響到特殊市場,或者是造成市場過度集中³。石油業者的結合也許會使經營更有效率,但是同樣的也可能帶來反競爭之效果。單純的以節省經費為由無法說服主管機關允許其結合,結合必須不致減少產量,且能真正省下一比很大的經費,並能防止發生反競爭效果,主管機關才可能允許其結合。

美國聯邦交易委員會在檢視結合,特別是石油業,有時必須將其影響層面擴大到世界原油市場,有時則縮小範圍到當地或區域市場,因為一個結合也許不會嚴重影響到全國市場,但並不表示不會對國內某地區市場嚴重影響競爭。在BP和Amoco公司及Shell和Texaco公司等結合案件,產生大範圍違反競爭問題,影響及於全國甚至整個區域。故美國聯邦交易委員會決定必須加以區隔並要求業者釋出部分資產及經營到其他競爭者,以回復因結合所減損之競爭,通常美國聯邦交易委員會會以行政和解(consent order)取得結合事業體之同意,要求其釋出部分經營權,以防止市場之壟斷。但如整個結合嚴重影響競爭,且並無實際方法防止其所帶來損害,則美國聯邦交易委員會只有訴諸於聯邦地區法院(Federal district court)請其發禁制令阻止結合,亦即如無其他方法可代替時,美國聯邦交易委員會會毫不猶豫阻止該石油業者結合。

然而石油產業包含上游的開採與探勘、中游的煉油及下游的汽油及其他輕油等成品銷售市場,故美國聯邦交易委員會通常要分開來檢視結合所造成之影響。有些公司之結合,例如Exxon公司和Mobil公司之結合,屬垂直整合各階段(上、中、下游)產品市場,有些結合則僅影響到上游產品市場,例如Unocal公司和Occidental公司之結合,兩家業者皆從事石油之開採及生產,有些則僅影響到中游產品市場,例如Tosco公司和Ultramar Diamond Shamrock公司之結合,兩者皆主要從事石油之提煉及行銷,有些結合則影響到更專業市場,如汽油經銷業者之結合,但大部分石油業者尚無法於各地區皆有上、中、下游產業之經營。

下列幾項即係美國聯邦交易委員會就各階段產品市場分析:

(一)探勘與生產--所謂的上游產業,即是從事探勘與生產。原油市場主要由幾個石油生產國家供應,較不受市場集中之影響,但這並不代表探勘與生產業的合併是

³Analysis to Aid Public Comment, British Petroleum Company p.l.c., FTC File No. 981-0345(Dec. 30, 1998)

無害。例如，Exxon公司與Mobil公司之結合將成為世上最大石油生產業之結合，對整個市場競爭即有相當影響。

(二)提煉--美國聯邦交易委員會就石油提煉業之結合亦相當注意。Gulf Coast公司在密西西比河以東地區都屬其供應，其與Standard of California石油公司結合即被要求釋出部分輸油管線讓其他公司經營，而Shell與Texaco二公司提煉業務結合案亦同樣被要求釋出部分經營權⁴。此外，任何煉油廠之減產，都會造成市場價格急速上升。以加州為例，Tosco' Avon煉油廠火災，馬上引起該地區汽油零售價格上升30%，雖然該煉油廠產量僅佔加州石油市場需求的6%，由此可見，石油市場相當集中，少量的減產就會引起價格竄升⁵。而煉油業與其他石油業者結合則可能降低石化與潤滑油市場之競爭。就Exxon公司與Shell公司石油添加劑合資案，美國聯邦交易委員會要求Exxon公司釋出較高級添加物部分市場給Chevron公司，以免該合資企業控制美國半數以上之汽油添加物市場。

(三)汽油銷售市場：同樣亦需考慮結合對汽油及其他燃料銷售市場的影響。美國聯邦交易委員會通常會以阻止結合或要求結合業者釋出部分市場，來防止市場壟斷，並確保能源均衡供應⁶。此外，地區經銷業者間結合易影響地方市場之競爭，造成少數幾家經銷業者壟斷，甚至在該地區任意抬高價錢而無懼於其他較小自營經銷業者或新的競爭者加入競爭。例如，加州聖地牙哥的汽油銷售屬中度集中市場，經銷業者通常以較高價格出售。為此美國聯邦交易委員會在Shell公司與Texaco公司結合一案，即要求業者釋出聖地牙哥部分汽油供應站之經營，並持續監督該地區汽油銷售市場。

四、美國聯邦交易委員會處理之著名石油業者結合案例

美國聯邦交易委員會以往於檢視大型石油業者結合案時，常適時以公權力介入，以防止市場為少數人所把持。例如：

(一)Bp公司與Amoco公司結合案：美國聯邦交易委員會適時干預，以確保三十個地方之市場競爭，而此案尚在進行中。

⁴Chevron Corp.,104F.T.C. 597,608(1984); Shell Oil Co, Docket No. C-3803(April 21 1998)

⁵"Refinery Closure Hasn't Hit Retail Gas Price-yet" San Francisco Chronicle(March 4,1999).

⁶BP/Amoco, FTC File No.981-045(Dec.30,1998)

(二)Shell公司與Texaco公司結合案：美國聯邦交易委員會適時干預，以確保在San Diego和Hawaii等地之市場競爭，及太平洋西北岸、加州和西南等地煉油及管線運輸不被壟斷。

(三)Shell公司與Exxon公司(汽油添加物)結合案：美國聯邦交易委員會要求該二合資業者釋出較高級添加物市場部分經營給Chevron公司，以免二公司之合資控制美國半數以上之汽油添加物市場，影響消費者權益。

(四)Shell公司與Exxon公司(Guam)結合案：美國聯邦交易委員會準備阻止Shell公司購併Exxon公司在關島的石油市場，以免當地僅有兩家汽油公司競爭，此購併案最後無疾而終。

(五)PRI公司與Shell公司結合案：美國聯邦交易委員會在夏威夷阻止一宗將導致減少市場競爭之結合案。

(六)Chevron公司與Gulf公司結合案：美國聯邦交易委員會要求結合企業釋出煉油、運輸管線與市場資產，以防止該結合減損市場競爭。

(七)Texaco公司與Getty公司：美國聯邦交易委員會要求結合企業釋出在西北的煉油及行銷、運輸管線經營與部分資產，以防止該結合壟斷市場。

以上案例，因美國聯邦交易委員會認為大型石油業者結合易於威脅地方及區域之市場競爭，故必須適時介入，且小心處理，以解決此問題，並回復因結合所減損之市場競爭。如果透過要求結合業者釋出部分經營權仍無法維持市場適度競爭，美國聯邦交易委員會只好訴諸法院以禁止該結合，以免其傷害市場之競爭。

五.結論

我國即將加入世界貿易組織(WTO)，石油市場之開放可能勢在必行，而石油產品在現代社會中已成不可或缺之能源，即使小小的價格上漲，便可造成市場上的恐慌，此可從幾次石油危機所帶來世界政治及經濟動盪證明。也因此世界各國無不努力尋找油源，然而石油產業需鉅額投資，業者往往因而結合，故有愈來愈集中之趨勢，惟結合雖可減低成本增加效率，但可能減少市場競爭及損害消費者權益，且石油產業包含上游的開採探勘與生產、中游的提煉及下游的汽油和其它燃料等成品銷售，市場非常廣大，應防止由少數業者壟斷。我國目前石油市場仍是中國石油公司一家獨大，將來台塑及其他國外業者將加入競爭，市場競爭激烈可期。主管機關公

平交易委員會面對業者間之結合行為如何給予適度規範，為將來一重要課題。在此建議，不妨參考美國就石油業者結合之管制措施，並加強與各國競爭主管機關協調合作，共同促進世界石油市場之自由競爭。

