

2016 年国际反垄断典型案例精要评析系列之七

美国法院否决 Anthem 收购信诺保险案

作者：顾正平、向文磊、吴桂慈

一、 案件概要

2016 年 7 月 21 日，美国司法部会同 11 个州及哥伦比亚特区，向华盛顿联邦地区法院提起反垄断诉讼，以阻止美国第二大医疗保险公司 Anthem Inc.（以下简称“Anthem”）收购信诺保险公司（Cigna Corporation，以下简称“信诺”）。Anthem 欲以 540 亿美元收购信诺全部股份，该交易如果成功，将成为美国医疗保险行业历史上最大的一项并购交易。

美国司法部在起诉书中认为，该项并购将急剧减少全国性账户（National Accounts）的商业健康险市场、大型团体（Large Groups）购买的商业健康险市场及《平价医疗法案》（the Affordable Care Act）中规定的公开市场（Public Exchanges）上可供购买的商业健康险市场的竞争，并减少保险购买人及被保险人的选择¹。而在商业保险公司向客户提供医疗保险服务时，需要向医院、医生及其他医疗保健提供者购买医疗服务。美国司法部认为，信诺的消失将威胁到保险公司购买医疗服务市场的竞争。

自 2016 年 11 月 21 日起，联邦地区法院已经举行了两个阶段的庭审。第一阶段的庭审（2016 年 11 月 21 日至 12 月 13 日）²集中在卖方角度（sell-side），即考察并购将对保险人出售保险市场产生的竞争影响；第二阶段的庭审（2016 年 12 月 14 日至 2017 年 1 月 3 日）集中在买方角度（buy-side），即考察并购将对保险人购买医疗服务市场产生的竞争影响³。争议双方均承认该交易将降低保险人的成本，但双方对成本的下降所引发的竞争效果持相反意见。

¹“全国性账户”是指雇主为其雇员购买的跨州的大型团体保险（“large group” insurance）；大型团体购买的商业健康险是指在单个州雇员超过 50 人或在四个州总计雇员超过 100 人的雇主所购买的商业健康险；《平价医疗法案》（the Affordable Care Act）中规定的公开市场是指由各州自行组织建立的、公开的、可供个人及其家庭成员购买个人商业健康险（但不允许个人出售）的在线交易市场。

²Kaiser Health News, *Anthem-Cigna Mega-Merger In Judge'S Hands As First Phase Of Antitrust Trial Closes*, (14 December 2016), <http://khn.org/morning-breakout/anthem-cigna-mega-merger-in-judges-hands-as-first-phase-of-antitrust-trial-closes>, 访问时间：2017 年 2 月 10 日。

³请参见 Thomas Greaney, *The Anthem/Cigna Merger Trial: Sifting Through The Evidence*, Health Affairs Blog (28 December 2016), <http://healthaffairs.org/blog/2016/12/28/the-anthemcigna-merger-trial-sifting-through-the-evidence/>, 访问时间：2017 年 2 月 10 日。

2017年2月8日，法院裁定否决了该交易⁴。2017年2月9日，Anthem表示决定立即提起上诉并要求迅速听证⁵。2017年2月14日，信诺则宣布终止并购协议，并向法院申请确认判决（declaratory judgment），要求Anthem按照协议的约定赔偿因交易失败而需承担的分手费，共计18.5亿美元，同时还额外索赔超过130亿美元⁶。

值得一提的是，此前另一项保险并购交易安泰/胡马娜案亦在2017年1月23日被联邦地区法院法官John Bates否决⁷，理由是安泰/胡马娜的并购将极有可能减少364个地区的个人医疗计划（Medicare Advantage plans）及佛罗里达州3个地区的个人商业险的市场竞争。

二、 竞争关注

Anthem/信诺并购案的审理中，联邦地区法院从医疗保险产品的出售（sell-side）及医疗保险服务的购买（buy-side）两个方面分析了集中对竞争的影响。考虑到起诉方及被指控方均认可该交易将使得集中双方成本下调，因此法院将争议的焦点集中在成本下调对竞争的影响上，即集中会促进竞争抑或是限制竞争。

在第一轮庭审中，双方的专家证人就相关市场的界定展开了激烈的争论，并从医疗保险产品的出售即卖方角度展开各自的陈述。在第二轮庭审中，双方从医疗服务的购买即买方角度进行了各自的论述。

主要的争议焦点可归纳如下：

1. 如何界定相关市场（是否需要考虑或者需要在多大程度上考虑保险产品的定制化、差异化与本土化因素）？
2. 从卖方角度看，并购的竞争效果及并购的合理性/效率是什么？
3. 从买方角度看，并购的竞争效果是什么？

三、 竞争分析

⁴ Press Release, Department of Justice, *U.S. District Court Blocks Anthem's Acquisition of Cigna* (8 February 2017), <https://www.justice.gov/opa/pr/us-district-court-blocks-anthem-s-acquisition-cigna>, 访问时间：2017年2月10日。

⁵ Press Release, Anthem, *Anthem Responds To U.S. District Court's Decision On Acquisition of Cigna* (9 February, 2017), <http://ir.antheminc.com/phoenix.zhtml?c=130104&p=irol-newsArticle&ID=2244650>, 访问时间：2017年2月10日。

⁶ Cigna, *Cigna Terminates Merger Agreement with Anthem* (14 February 2017), <https://www.cigna.com/newsroom/news-releases/2017/cigna-terminates-merger-agreement-with-anthem>, 访问时间2017年2月15日。

⁷ *United States v. Aetna Inc. and Humana Inc.*, <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/930356/download>, 访问时间2017年2月15日。

美国司法部认为，Anthem/信诺的并购交易，违反了《克莱顿法案》第7条的规定⁸。该条是主要管辖兼并、收购与合资企业的联邦实体法依据⁹，禁止收购的股份或资产造成可能严重减少竞争或倾向于创造垄断的情形¹⁰。

首先，美国司法部分析和界定了三个相关市场：第一个是全国性账户的商业健康保险市场，该产品市场的相关地域市场为 Anthem 持有蓝十字蓝盾医保联合会（以下简称“双蓝联合会”）许可资质的 14 个州和全美国；第二个是大型团体购买的商业健康险市场，相关地域市场为美国境内的 35 个大城市地区；第三个是公开市场上所能购买的个人商业健康险市场，相关地域市场为科罗拉达州与密苏里州的 22 个地区。集中双方在上述三个市场重合。美国司法部的专家证人认为，之所以将全国性账户的商业健康险购买者视为一个独特的客户群，是因为他们通常在健康福利的供给上对员工较为慷慨，这在地方性市场上是不适用的。况且，地区性的医疗保险机构也很难与 Anthem、胡马娜、双蓝联合会、美国联合健康集团（UnitedHealth Group）、安泰及信诺等全国性保险公司展开竞争。

Anthem 则给出了相反的意见。Anthem 认为员工可以获得医疗保险的种类繁多，而且这些产品通常极具个性化与地域化，产品之间的差异化竞争较为明显。信诺认为，Anthem 与信诺虽为直接的竞争者，但两家公司的产品其实是互补的；而且即使信诺和 Anthem 在全国性账户的商业健康险市场积极地竞争，也不意味着对于相关产品及地域市场的界定只能局限于此，因此应该界定一个更宽泛的相关市场。

对于合并所导致的竞争效果，争议双方的意见更是大相径庭。美国司法部坚称，合并将使得市场上关键的竞争者从 5 个减少到 4 个，市场集中度进一步提升，难以形成足够的竞争约束，Anthem 市场力量得以增强，而消费者的选择则进一步削弱（卖方角度）。Anthem 不断增强的市场力量将使得其议价能力传导到医疗服务提供者这一端（买方角度），成本的降低是由于其向医疗服务提供者压低补偿费率（reimbursement rates），医疗服务提供者得到的补偿费率变低，将会使得医疗服务提供者的服务质量降低；由于 Anthem 和信诺都没有切实可行的压低成本计划，而医院、医生和其他医疗服务提供者也倾向于抵制这种压价，这样

⁸ 15 U.S.C. § 18:

No person engaged in commerce or in any activity affecting commerce shall acquire, directly or indirectly, the whole or any part of the stock or other share capital and no person subject to the jurisdiction of the Federal Trade Commission shall acquire the whole or any part of the assets of another person engaged also in commerce or in any activity affecting commerce, where in any line of commerce or in any activity affecting commerce in any section of the country, the effect of such acquisition may be substantially to lessen competition, or to tend to create a monopoly.

No person shall acquire, directly or indirectly, the whole or any part of the stock or other share capital and no person subject to the jurisdiction of the Federal Trade Commission shall acquire the whole or any part of the assets of one or more persons engaged in commerce or in any activity affecting commerce, where in any line of commerce or in any activity affecting commerce in any section of the country, the effect of such acquisition, of such stocks or assets, or of the use of such stock by the voting or granting of proxies or otherwise, may be substantially to lessen competition, or to tend to create a monopoly.

⁹ ABA Section Of Antitrust Law, *Merger Review Process*, 1 (4th ed. 2012).

¹⁰ The American Antitrust Institute, *Summary Of Section 7 Of The Clayton Act* (11 October 2013), <http://www.antitrustinstitute.org/sites/default/files/Section%207.pdf>, 访问时间 2017 年 2 月 4 日。

的压价既损害了医疗服务提供者的利益,也可能导致医疗保险计划因医院服务范围增加而提升保险价格。因此 Anthem 通过合并周边的竞争者而增加其市场占有的体量 (volume) 并由此迫使医疗服务提供者降低补偿费率的行为, 实质上是 Anthem 的市场支配力的体现。

Anthem 的代理律师则认为, 合并所产生的竞争效率可以保证因降低医疗服务提供者的补偿费率而带来的成本节约流向保险公司的客户。由于竞争者的减少使得市场更有效率, 单个竞争者体量的增加可以促使医疗服务提供者给予更多的优惠, 保险公司由此节约的成本将可用来补贴购买保险的雇主并最终惠及使用保险的员工。此外, 减少直接的横向竞争并通过整合来形成规模经济所导致的更低的补偿费率, 会激励保险公司进行更多的投入和产品设计, 提高保险服务的质量, 给市场带来更多的创新。

在庭审中, Amy Berman Jackson 法官对合并是否能产生成本下降表示疑虑。Anthem 聘请的经济学专家随即解释了 Anthem 与信诺的并购效率和正当性/理由 (rationale): 保险公司的合并使得单个保险公司获得更大的体量, 通过增加医疗服务购买量来促使医疗服务提供者给予更大的折扣, 而这就是规模扩大的优势。由于信诺现在向医疗服务提供者所支付的费率普遍高于 Anthem, 合并后信诺的费率将显著降低, 因此会节约大量成本。但是 Amy Berman Jackson 法官倾向于认为, 过往的带来规模优势和市场效率的合并先例都是并购方的力量远大于目标公司, 而本案集中双方体量大致相当, 而且就目前来看, 信诺的存在可以对 Anthem 构成有效的竞争约束, 从需求替代的角度分析, 被保险人在 Anthem 与信诺之间的转换成本较低, 并且两者之间的价格竞争制约可以惠及消费者。对此, Anthem 聘请的经济学专家则坚持认为, 消费者喜欢的分别只是 Anthem 与信诺的部分产品, 合并将整合他们各自的竞争优势, 并且市场上仍存在美国联合健康集团和安泰等强有力的竞争者, 足以形成有效的竞争约束。

四、 简评

界定相关市场对考察合并后的市场竞争非常关键, 争议双方对市场界定及相关市场上的竞争者都存在争议。这至少说明, 对于任何一项反垄断争议, 相关市场的界定仍是必要的¹¹, 较为清晰的市场界定可以划定市场竞争的边际, 明确市场中的参与者 (market player)。Anthem/信诺并购案中, 市场界定的范围直接决定了市场竞争的边际与市场参与者的数量。如果相关市场的界定趋于宽泛 (例如界定为商业健康险市场), 众多市场参与者将稀释 Anthem 与信诺的市场力量。虽然同为商业健康险, 但是跨州的全国性账户与地方性医保机构提供的地方保险彼此几乎不存在替代性。而且在 Anthem/信诺并购案中, 并购方自始至终不能对法官的质疑给出足够充分和必要的解释。

¹¹ Gregory J. Werden, *Why (Ever) Define Markets? An Answer to Professor Kaplow*, 78 Antitrust L.J. 729 (2013). 另请参见哈佛大学著名的反垄断法学者 Louis Kaplow 教授对于市场界定的一系列质疑文章, Louis Kaplow, *Why (Ever) Define Markets?*, 124 HARV. L. REV. 437 (2010); Louis Kaplow, *Market Definition: Impossible And counterproductive*, Antitrust Law Journal, Vol. 79, No. 1 (2013).

在市场呈现寡头垄断的结构时，必要数量的活跃竞争者将能有效地形成竞争约束，继而维持竞争秩序。寡头之间的合并虽然可能促进市场的分配效率，但同时由于市场集中带来的强化的市场力量和议价能力也可能对市场竞争带来负面的影响。

美国法院近来接连否决了两起保险行业重大并购案，即本案和上文提到的另一项保险并购交易安泰/胡马娜案，这主要是由于集中导致的竞争者减少，会限制投保人的选择；同时使得医疗服务提供者利益受损，使其倾向于降低服务质量，最终导致被保险人利益受损。并且，这两起保险案所涉及的集中方均是美国保险巨头，各方原本在同一相关市场中专注于差异化竞争，为消费者带来福利的同时促进了市场创新，然而合并后将导致寡头市场竞争者数量的减少，不利于市场创新，损害消费者福利。