

统一大市场视域下政府消费券法律问题初探

李长江

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2023年8月30日; 录用日期: 2023年9月8日; 发布日期: 2023年11月20日

摘要

在后疫情的时代背景下, 消费券对于刺激消费、扩大内需的作用是显而易见的。但是从全国统一大市场的角度审视政府消费券, 发现其在发放方式的公平性、消费券使用规则与维权路径方面存在着空白与乱象。而通过完善公平竞争审查制度将有利于规范各地政府消费券发放乱象有利于统一大市场的构建, 并且对消费券类型化讨论归纳出统一消费券发放后的使用和售后政策将有利于发挥消费券在规制和维护统一大市场的进程中积极作用, 进而使政府消费券在统一大市场的思路中更加规范化与统一化。

关键词

市场规制, 消费券, 权益保护

A Preliminary Study on the Legal Issues of Government Consumption Vouchers from the Perspective of Unified Large Market

Changjiang Li

Law School, Changchun University of Science and Technology, Changchun Jilin

Received: Aug. 30th, 2023; accepted: Sep. 8th, 2023; published: Nov. 20th, 2023

Abstract

In the post-epidemic era, the role of consumption vouchers in stimulating consumption and expanding domestic demand is obvious. However, from the perspective of the national unified market, it is found that there are gaps and chaos in the fairness of their issuance methods, the rules for the use of consumption vouchers and the path of rights protection. By improving the fair competition review system, it will be conducive to standardizing the chaos of local government consumption voucher issuance, conducive to the construction of a unified market, and the discussion of the

type of consumption vouchers will summarize the use and after-sales policies after the issuance of unified consumption vouchers, which will be conducive to giving play to the positive role of consumption vouchers in the process of regulating and maintaining a unified market, and then make government consumption vouchers more standardized and unified in the idea of unifying the large market.

Keywords

Market Regulation, Consumption Vouchers, Protection of Rights and Interests

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 统一大市场之内涵与政府消费券之缘起

所谓全国统一大市场，是市场发展到一定程度的一种市场状态。¹在这种状态下，全国各地交易壁垒逐渐消除，跨地区交易成本下降，地方保护主义有效遏制，市场规则透明、管理统一；进而使得市场要素在全国范围内流动更加顺畅，产业更加协调，区域发展不均衡不充分将不再明显。在疫情防控常态化告一段落的背景下，为统一大市场的建立提供了更加便利的条件，各地经济发展势头强劲。例如今年山东省淄博市的特色烧烤引发全国消费者前去打卡式体验，提高当地消费总量，促进区域经济发展，其背后也体现了相互联通的全国统一大市场的作用。

在建立全国统一大市场视域下去探究政府消费券的法律问题具有重要意义，谈到统一市场的建立，必然绕不开政府与市场的关系问题。政府发放的消费券通过市场的运行去完成其调控使命，二者之间会产生怎样的作用和影响？我国早在 2008 年各地政府就开始尝试发放消费券以抵御国际金融危机对我国经济的严重冲击。成都市和杭州市先后发放的生活用品消费券，为本地低收入者提供补贴；2009 年 2 月起，多个省市县曾大规模发放旅游消费券，拉动国内旅游发展以扩大内需。2009 年以后，我国各地虽然没有大规模发行旅游消费券，但各种形式的旅游消费券却不断涌现。一些地区采取了短期和定期的方式来促进文化和体育消费。以北京市为例，从 2016 年起，启动了文化消费惠民电子券的试点，北京市政府出资补助，在 2016~2018 年期间，共发放了 1.1 亿元的文化消费券，带动了超过 7.8 亿元的文化消费，并将其与合作单位的特殊折扣、优惠等相结合，使北京地区的文化消费可享受到 3.33 亿元的优惠。为促进市民的体育消费，特别是冰雪项目的消费习惯，河北省在 2019 年度共向市民发放了 1500 万元的体育消费券。

消费券作为政府调控市场的一种方法，对市场消费者的消费选择具有导向性的作用，但各地政府发放消费券的不协同性也对建立统一大市场带来了一定的阻碍。通过对各地政府消费券发放的调查总结，各地政府发放消费券的具体方式方法不同，目的也不尽相同，有的是为了补贴，有的是为了刺激消费，还有是为了减免企业税收。在统一大市场的法律视角下，政府消费券与竞争法、垄断法、消费者保护法、财政法、税收法存在紧密联系[1]。

2. 建立统一大市场：消费券公平与竞争之量

2.1. 第三方平台发放机制问题初显露

自疫情以来消费券的发放方式与之前发生了变化显著变化。随着互联网消费的兴起，政府机构通过

¹《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》，《人民日报》2022 年 4 月 11 日，第 1 版。

网络平台发放消费券的情况显著增加，多以支付宝、云闪付以及政府自身平台发放为主。地方政府在选择消费券发放渠道时，需要区别的关键点是它是由政府自身平台发放还是由第三方平台发放：如果地方政府通过自身平台发放消费券，其实质上属于一种行政过程性行为，并不会对消费券发放服务市场上的竞争产生影响。而当地方政府使用第三方支付平台进行消费券发放时，就是对第三方支付机构进行了选择，属于政府采购服务的一种行为。在这种情况下，向地方政府提供的消费券发放服务就构成了竞争法意义上的一种商品或服务。消费券发放服务市场是一个独立的相关市场，如果在选择的过程中，地方政府没有对其进行严格的公平竞争审查，那么就会有排除或者限制竞争的危险[2]。

通过公开搜索河北省体育局 2020 年河北省体育消费券发行服务项目、江苏省体育局 2021 年江苏省体育消费券发放保障服务、北京市文化和旅游局 2022 年北京郊住宿消费券核销监管服务项目发现其采购方式分别是竞争性磋商、单一来源采购、公开遴选的方式进行。此外，一些地区在选择第三方平台时，并未公开其相关信息。因为第三方平台的互联网特征明显，流量、顾客对其平台发展至关重要，若政府选择了某一平台必定会对平台的访问量和销售额带来盈收。因此，政府采购平台服务过程若不公开不透明，容易导致政府在选择平台时产生权力滥用的现象，第三方平台也会因此加剧竞争成本。显然，对于采购方式的不统一性不透明性会对市场竞争造成不利影响，单一采购或政府磋商的方式有违市场竞争的行为。

2.2. 公平竞争审查第三方评估补漏洞

采购方式不合理问题的出现原因是多方面的，我国从计划经济转向市场经济，大行政观念一时间难以破除，政府与市场的关系也在实践中不断地修正，对于政府行为对市场的影响认识程度不够明显。在统一大市场的视域下分析政府采购如何更加公平、更加有利于市场竞争，进而规制政府在采购消费券发放服务中存在的的行为具有探索意义。南开大学博士生导师陈兵认为当前我国地方政府在促进经济发展和维护公平竞争的关系过程中存在的两个问题：地方政府对经济发展政策与竞争政策关系认识不清，对公平竞争审查制度内涵与实施目标认识不明。在实施经济政策时要重视竞争的基础性地位以实现有为政府和有效性市场共同发挥作用。

全国统一大市场建设要求经济政策和竞争政策有效衔接，2023 年 5 月 15 日国家市场监督管理总局公告的《公平竞争审查第三方评估实施指南》，回应了学界关于完善第三方公平竞争审查的建议。²该指南根据《中华人民共和国反垄断法》、《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》规定，鼓励支持各级公平竞争审查工作联席会议办公室和各政策制定机关在公平竞争审查工作中引入第三方评估，提高审查质量和效果，推进公平审查制度深入实施。该指南对第三方审查评估的范围，不同阶段审查评估的重点和方法，评估机构的资质、权利和义务及与受评估方的权利义务关系做了较为细致的规定。该指南中对启用第三方公平竞争审查的情形做了概括规定，为政府采购第三方服务平台发放消费券启动审查提供了依据。此指南的实施将规范政府采购消费券发放服务中有违竞争的行为，为全国统一大市场的建立提供机制保障，应该着力贯彻实施加强监督保障[3]。

3. 规制统一大市场：消费券规则与解释之思

3.1. 消费券的类型化分析

类型化是人们认识事物的一种有效途径，它从不同的视角和维度对特定概念或现象作出综合的阐释，对于法律问题的研究和分析都是有必要的。我们通过类型化分析将消费券归纳为三种类型进而探讨消费券解释权权属的合理性所在。第一种是根据实际发放主体的不同分为政府发放的消费券与非政府发放的消费券。政府发放的消费券即政府自己发放或者委托发放的消费券，具有政策性与导向性；非政府发放

²2022 年《反垄断法》第五条规定：国家建立健全公平竞争审查制度。行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织在制定涉及市场主体经济活动的规定时，应当进行公平竞争审查。

的消费券种类繁多主要代表是商家为招揽客源增加盈收发放的消费券。该类消费券的发放主体在使用规则上拥有制定权与解释权。第二种是根据消费券的使用方式不同分为代金类折抵满减型消费券和优惠折扣类消费券,前者在市场中更为常见。第三种是推定型准政府消费券,³即工会为特定职工发放的直接额度的购物券亦或者对某些商品的提货单,⁴这种虽然不是严格意义上的消费券,但其性质与消费券十分相似,并且这类消费券也同样印制有“本店享有最终解释权”字样。因此我们将之类新型化为准消费券。

3.2. “最终解释权”的法理依据与市场规制

消费券种类较多,在适用的过程中就会出现使用规则的问题,比如我们经常见到“该券最终解释权归XX所有”的字样是否具有效力?最高人民法院关于审理网络消费纠纷案件适用法律若干问题的规定(一)中第一条第三款“电子商务经营者享有单方解释权或者最终解释权”认定为无效情形。《侵害消费者权益行为处罚办法》第十二条:“经营者向消费者提供商品或者服务使用格式条款、通知、声明、店堂告示等的,应当以显著方式提请消费者注意与消费者有重大利害关系的内容,并按照消费者的要求予以说明,不得作出含有下列内容的规定:(六)规定经营者单方享有解释权或者最终解释权。因此,政府委托第三方平台发放的消费券,面向全国性的第三方平台要注重自身发放消费券规则制定的稳定性与可信赖性,避免出现上述法条叙述的情况,以期打造自身品牌形象增强在平台竞争中的优势。但是若政府自身发放消费券,则很难将政府定义为“经营者”,此时政府是消费券规则的制定者。我们在实践中会遇到用消费券买东西退货时,消费券金额部分难以退回,消费券规则制定不完整的问题。我国财政部商务部在2009年发布的《关于规范地方政府消费券发放使用管理的指导意见》中指出,地方消费券原则上应当由县级以上地方政府发放并纳入本级政府预算管理,消费券的发放规模、时间、领取人资格、领取程序、用券范围以及商品、服务供应商应及时公布。但此意见现在已经废止,因此当下政府消费券存在发放情形多样,发放主体多样的现状。对此,应出台相应规章制度明确政府消费券发放的具体规则以促进解决消费券在使用中遇到的问题,发挥消费在经济发展中压舱石的作用,让消费券真正的“劝”的住消费者[4]。如此,符合中共中央国务院构建全国统一大市场旺消费促发展的发展方向,更加统一规范的使用消费券。

4. 维护统一大市场:消费者用券维权之寻

4.1. 维护用券者权益的必要性

消费作为一种终端需求,在促进国内大循环中起着至关重要的作用,在促进经济发展中发挥着持久的作用,事关保障和改善民生。在2022年,国务院办公厅关于进一步释放消费潜力促进消费持续恢复的意见中提出,要创新、提质、稳住消费基本盘,对平台建设与财税支持以及维护消费者权益作出指导[5]。在消费券的使用过程中,消费者对消费券的信赖度将一定程度上影响消费券发挥其拉动消费的作用,如果消费者对消费券的信心不足,在一定期限内未使用未消费,那将是对财政资源的浪费,将增加政府与商家清算成本从而使得消费券作用力下降。⁵此外,消费者作为纳税人应当具有对财政补贴程序监督的权利,对于消费券的折扣设计合理与否、消费方向的建议应当具有顺畅的沟通渠道,这样消费券的使用者与发放者构成良性循环,进而促进消费券作用的发挥。

4.2. 消费券使用问题维权现状

在对单位员工使用消费券时的调查中,发现单位员工所使用的工会发放的专用折抵消费券在使用中

³之所以称之为准消费券是因为工会的性质并不属于政府,根据《中华人民共和国工会法》第二条的规定:工会是职工自愿结合的工人阶级的群众组织。因此,此种消费券与政府消费券具有高度相似性而又不是政府消费券。

⁴吉林省总工会关于印发《吉林省基层工会经费收支管理实施办法》的通知(吉会办字〔2018〕7号)中,对工会收入、支出、财务管理、监督检查作出相关规定,对于基层工会对员工发放活动补贴等也做了金额限制的规定。

⁵对于未使用的消费券政府应当与合作商家与平台进行核销与清算,以避免财政资金的流失。

存在维权问题，工会所发放的消费券是我们上文类型化分析中准政府消费券。这种券的发放通常以消费券或提货单的形式发放，若用券者在用券时丢失了，则拥有解释权的商家不准予使用。最后经过用券者的据理力争，双方采取了折中方案，即将因丢失的400元运动品消费券实际以200元进行使用。这种消费券一般由单位发放，因自身原因丢失后，让员工去找单位主管领导或者工会去证明或补开可能存在一定的现实困难。但是以消费券减半的方式使用，显然是有失公允，因为消费券存是三方关系，消失的200元商家有不当得利之嫌。由于政府消费券规则的不统一与个别性，消费者的维权路径不清晰，维权积极性非常低，这样将是对消费券资源的浪费，降低消费者的信赖利益。在对裁判文书网所公开的案例进行搜索“消费券”关键词时，以消费券为诉讼标的的案例少之又少，在裁判文书中主要作为附带的提及该字。显然诉讼不是消费券使用者的维权方式，各地政府发放消费券在消费者用券维权问题上关注度参差不齐，用券者存在一定的维权难。⁶

4.3. 维护券者权益的路径探索

维护消费券使用者的权益，增强消费券的利用率，切实发挥消费券“四两拨千斤”的杠杆作用，对于扩大内需促进国内大循环具有重要意义，应加强以下方面的救济途径。

完善政府与平台规则制定，从平台解决用“券”问题。在发放消费券的同时，不仅要制定使用规则，也要制定售后规则。若消费者丢失纸质消费券凭证或者电子消费券技术原因无法使用亦或使用消费券退款后消费券无法再次使用。这种情形下，政府和平台应该预先制定处理途径，确保消费券益于消费。在消费券使用期过后，应对接清算事宜。在发放消费券的事前事中事后建立咨询与建议通道，让广大消费者参与到其中。⁷从而使得用券者遇到用券问题时能够有规则可依据，有渠道去沟通。

营造全民守法的消费环境。司法行政部门与维护消费者权益的公益组织应重视法律宣传，提高消费者权益保护认识度。在司法实践中，以《消费者权益保护法》作为法律依据的判决较少，体现了此法在认识程度上的缺失。在刺激消费扩内需的背景下，保护消费者权益，提高消费者维权意识与商家的守法意识尤为重要。在消费券的使用中，对于商家的区别对待、缺斤短两等类似行为，消费者要勇于维护自身合法权益。商家应恪守诚实信用原则，在享受消费券指定消费带来盈收的同时，要严格遵守经营者义务，诚信守法树立品牌形象。

加强12315热线监督，发挥市场监督管理局的监管作用。在近年的消费券发放过程中，各地政府公布了消费券监督举报线索，以“12315”和“12345”居多，集中处理消费券在使用中遇到的问题。但也有某些地方在发放消费券时忽略此内容，各地区做法不够统一。市监局应在消费券使用期间检查消费券定点使用以及商家消费券的核销过程，督促商家落实主体责任，确保消费券使用到位。提醒告知消费券定点使用商家遵守《中华人民共和国价格法》《中华人民共和国消费者权益保护法》等法律、法规和规章，做到诚信经营。对消费券使用过程中出现的违法行为依照法律法规予以严惩，让“消费券”变成实实在在的消费。

5. 结语

从全国统一大市场的视角下分析政府消费券法律问题，是经济法研究市场与政府基本范畴中的一个微观问题^[6]。消费券的缘起与市场的发展现实状况存在着密不可分的关系，对待新环境下的法律问题，

⁶(2019)沪01行终798号胡伟军与上海市静安区市场监督管理局等工商二审案件二审行政判决书：胡伟军投诉商家因自己使用消费券而对其卡布奇诺咖啡缺斤短两，市监局因胡伟军无法提供证据而不予立案。胡伟军提起行政诉讼一审、二审均败诉。该案例体现了消费者维权存在现实困难，方法路径不明，维权专业意识不强。同时也可引发我们思考承兑消费券的商家的诚信行为影响我们对政府消费券的信赖利益。

⁷中国人民银行金融消费者权益保护局副局长尹优平曾在每日经济新闻中指出，消费券发放过程中应该注重保护消费者的合法权益，强化对消费券使用流程的有效监控，确保在整个消费场景中，消费者知晓消费券使用的真实信息，不被误导。若发生消费争议时，可以通过投诉，及时妥善化解相关争议，积极有效保护好消费者合法权益，真正做到好事办好，实事求是。

我们要用辩证发展的眼光去对待。在构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的进程中，政府消费券应该以机制更加公平、规则更加完善、市场更加统一的新状态呈现在市场之中[7]。既要有统一的规则避免各地政府发放消费券情况混乱，又要结合本地区实际因地制宜。用合法规范的发放、使用、售后程序弥补消费券在持久性刺激消费方面的弱势，让消费者信赖消费券、有意愿使用消费券，进而激发消费市场的活力，促进经济发展。

参考文献

- [1] 季洁. 我国地方政府消费券的财政法规制研究[J]. 当代财经, 2020(11): 26-37.
- [2] 谢杨洋. 疫情背景下消费券发放政策的公平竞争审查适用研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 江西财经大学, 2021. <https://doi.org/10.27175/d.cnki.gjxcu.2021.000464>
- [3] 陈兵, 郭光坤. 全国统一大市场视域下公平竞争审查制度实施的法治推进——以规范消费券政策实施为引例[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2023(2): 15-27. <https://doi.org/10.16164/j.cnki.22-1062/c.2023.02.003>
- [4] 李国. 消费券能否“劝”动消费者[J]. 决策探索(上), 2020(9): 34-35.
- [5] 习近平: 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [6] 刘志彪, 孔令池. 从分割走向整合: 推进国内统一大市场建设的阻力与对策[J]. 中国工业经济, 2021(8): 20-36.
- [7] 刘志成. 加快建设全国统一大市场的基本思路与重点举措[J]. 改革, 2022(9): 54-65.