

我国政府消费券发放环节的法律问题研究

李东军

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2023年9月17日; 录用日期: 2023年10月23日; 发布日期: 2023年10月31日

摘要

政府消费券是推动国内经济恢复向好态势、激发居民消费潜力的有效手段之一。由于我国目前针对政府消费券暂无专门规定, 导致各地方政府在发放消费券的实践过程中仍存在多种问题。本文以政府消费券的发放环节为切入点, 分析消费券的种类和特征, 为问题研究提供理论基础。通过梳理政府消费券的发放环节, 剖析其存在的法律问题, 即发放平台的选择存在垄断危机、合作商户的筛选妨碍公平竞争和受领公众的确定缺乏实质平等。通过规范发放平台的选择、明确合作商户的条件和扩大受领公众的范围解决上述法律问题, 以期为我国政府合理合法地发放消费券提供理论指引。

关键词

政府消费券, 发放环节, 刺激消费

Research on Legal Issues in the Issuance of Government Consumption Coupons in China

Dongjun Li

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

Received: Sep. 17th, 2023; accepted: Oct. 23rd, 2023; published: Oct. 31st, 2023

Abstract

Government consumption voucher is one of the effective means to promote the recovery of domestic economy and stimulate the consumption potential of residents. As there are no special regulations for government consumption vouchers in China, there are still many problems in the practice of issuing consumption vouchers by local governments. This paper analyzes the types and characteristics of government consumption coupons from the perspective of the issuance of government consumption coupons, which provides a theoretical basis for the study of the problem. By sorting out the issuance of government consumption vouchers, this paper analyzes its legal prob-

lems, that is, there is a monopoly crisis in the selection of issuance platform, the screening of cooperative merchants hinders fair competition and the lack of substantive equality in the determination of the public. By standardizing the selection of distribution platforms, clarifying the conditions of cooperative merchants and expanding the scope of the receiving public, we can solve the above legal problems, in order to provide theoretical guidance for the government to issue consumption vouchers reasonably and legally.

Keywords

Government Consumption Coupons, Distribution Process, Stimulating Consumption

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. 背景与问题提出

2020年新年伊始,全国乃至全世界的经济发展遭遇重创,甚至停滞不前。作为经济发展“三驾马车”之一,消费是拉动经济增长的第一动力。为了推动国内经济恢复向好态势、激发居民消费潜力,从2020年3月起,各地政府陆续发放消费券,具体发放情况如表1所示。2022年4月25日,国务院办公厅印发《关于进一步释放消费潜力促进消费持续恢复的意见》(国办发[2022]9号),再次明确消费对于持久拉动经济发展的重要作用。

Table 1. Statistical table of the distribution of national consumption coupons from March to June 2020

表 1. 2020年3月至6月全国消费券发放情况统计表

统计时间	累计发放时间	政府消费券发放情况
2020年3月	/	各地政府开始陆续发放消费券
2020年4月18日	1个月	全国发放消费券金额累计达57.4亿元 ¹
2020年5月8日	2个月	全国发放消费券金额累计超过190亿元 ²
2020年6月30日	3个月	全国发放消费券金额累计超过270亿元 ³

在各地政府消费券实践如火如荼发展的背景下,我国暂无对于政府消费券的专门规定。2009年,财政部发布部门规范性文件《关于规范地方政府消费券发放使用管理的指导意见》(财建[2009]649号,以下简称《消费券发放使用意见》),以规范各地方政府消费券的发放使用管理。但是,财政部通过其在2016年发布的《关于公布废止和失效的财政规章和规范性文件目录(第十二批)的决定》将《消费券发放使用意见》主动废止。至此,针对政府消费券的发放使用等流程的监督管理,我国暂无专门规定。2022年9月11日,吉林省财政厅和吉林省文化和旅游厅共同制定《吉林省文旅消费券补助资金管理暂行办法》(吉财教[2022]799号),以加强文旅消费券补助资金管理,提高资金使用效益。由此可见,吉林省针对消费券

¹ 数据来源:北京大学新结构经济学研究院,北京大学国家发展研究院. 消费券的中国实践——我国消费券发放的现状、效果和展望研究[R]. (2020-05-15). <http://nsd.pku.edu.cn/docs/20200518121449131229.pdf>

² 数据来源:刘长喜. 新发展格局视野中的消费券发放问题与重构研究[J]. 上海对外经贸大学学报, 2021(02): 60.

³ 数据来源: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.

的相关问题已经迈向了加强规制的探索之路。

学术界对于政府消费券的研究具有很强的“事件黏性”[1]，即学术研究成果的数量随着社会事件的发展而激增，后随着社会事件的缓和而减少。如图 1 所示，以“消费券”为主题，以“2000 年至 2022 年”为时间范围，在中国知网中进行检索，共检索到 1142 篇学术期刊类文献⁴，整体数量发展态势呈现两次高峰。第一次学术研究热潮为 2009 年至 2010 年⁵，其出现原因在于 2008 年全球暴发金融危机，世界各国开始探索以消费券促进经济增长的发展道路。第二次研究高峰从 2020 年开始⁶，是因为 2020 年，全国经济发展停滞，为了提振经济，各地政府陆续发放消费券。同时，与其他学科相比，法学界对于“政府消费券”的研究成果较少⁷。

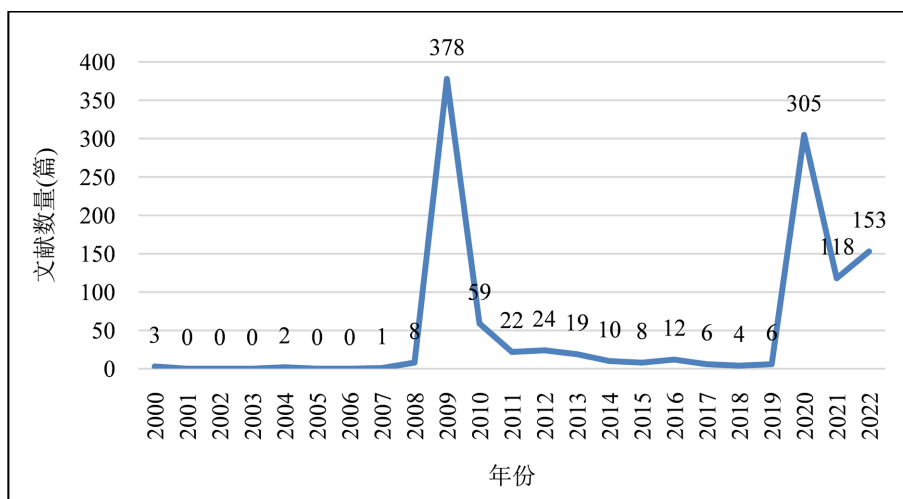


Figure 1. Number of academic journal literature on the theme of “consumption vouchers” on CNKI from 2000 to 2022

图 1. 2000 年~2022 年中国知网以“消费券”为主题的学术期刊类文献数量

总体而言，作为政府进行宏观调控的手段之一，政府消费券虽然不是一种经常性的经济调控手段[2]，但是，其对我国的经济的发展发挥着实质性的促进作用。当前，我国针对政府消费券的发放和使用暂无专门规定，法学界对该主题的研究力度不足，并且，政府类消费券已经展现出了与以往有所区别的全新特征。为此，本文旨在通过分析我国政府消费券的特征和发放环节，以期发现我国政府消费券在发放环节中存在的法律问题，并探寻相对应的解决对策。

2. 消费券的种类与特点分析

(一) 消费券的种类

通过对消费券的种类进行分析，可以明晰本文的研究对象，同时，可以为分析政府消费券在发放对象范围方面存在的问题提供理论基础。

根据发放主体的不同，可以将消费券划分为两类，一类是以各地方政府为主体发放的政府消费券，其本质是政府利用财政资金进行宏观调控的手段；另一类是以个体商家为主体发放的商家消费券，其目的在于通过降价让利的方式，提高其销售总额与知名度。

⁴数据来源：中国知网，最后访问日期为 2023 年 5 月 24 日。

⁵相关文献数量从 2008 年的 8 篇激增至 2009 年的 378 篇，2010 年有关文献数量减少至 59 篇。

⁶2020 年，与消费券相关的研究成果数量共计 305 篇。

⁷法学类期刊类文献数量共 20 篇，仅占全部文献数量总和的 1.75%。

根据发放目的和发放对象的差异,消费券可以分为提振消费型消费券和社会保障型消费券。前者的发放目的在于扩大内需,刺激消费,提振经济,其发放对象为社会公众全体,在对象的选择方面没有限制;发放社会保障型消费券的目的通常为发挥政府财政对于缩小贫富差距,推动共同富裕的重要作用,其面向的受众群体范围具有有限缩性,即生活困难的特定群众。

(二) 政府消费券的特点分析

如前所述,最近一次的消费券学术研究热潮起始于 2008 年。经过 10 余年的社会发展,当前的经济基础与科技水平已经不可同日而语,政府消费券已经展现出与以往不同的新特征。

1) 表现样态趋向电子化

回顾 2008 年,受制于当时的科技水平和消费习惯,政府消费券主要以实体券和现金券的形式进行发放。随着支付宝、微信支付和云闪付等第三方电子支付平台的兴起和居民电子消费习惯的养成,政府消费券的表现形式逐渐由纸质形态过渡到数字形态。并且,当前电子消费券的发放数量已经远超传统纸质消费券的发放量。得益于大数据和平台技术的发展和完善,对于居民而言,可以更加便利地获取和使用政府消费券;对于政府而言,可以实时监测消费券的使用情况[3],从而减少行政支出、提高行政效率。

2) 参与主体呈现复杂化

传统政府消费券的参与主体大体分为三方,即地方政府、合作商户和受领公众。随着平台技术的兴起和发展,新型政府消费券⁸的参与主体增加至四方,即地方政府、合作商户、受领公众和发放平台。并且,为了降低行政性垄断的可能性,发放平台包括但不限于以支付宝和云闪付为代表的第三方电子支付平台、微信公众平台、小程序和官方客户端[4]。消费券发放平台的加入,理顺了地方政府与合作商户的关系,加强了对于地方政府自由裁量权的监督,便利了公众对于政府消费券相关信息的收集和获取,提升了地方政府的行政透明度。

3) 发放方式逐渐多元化

本阶段的政府消费券限时、限量发放,意向受领公众需要于规定时间内在发放平台上“抢券”[5]。此种方式具有一定程度的随机性,一方面表现为“抢券”成功几率的随机性,另一方面表现为“抢券”金额的随机性。根据各消费券发放平台内部算法机制的不同,在确保计划消费券全部按时按量发放完成的前提下,每个受领公众“抢券”的成功概率并非百分之百,会有“抢券”失败的情况发生。并且,政府消费券的数额并非完全恒定。因此,单个受领公众所获得的消费券金额不等。

3. 我国政府消费券发放环节的问题分析

在政府消费券的发放环节中(如图 2 所示),主要有四类参与主体,即地方政府、发放平台、合作商户和受领公众。第一,制定消费券的发放政策。地方政府发放消费券需要遵循财政法的要求[6],根据本级财政预算,在符合《预算法》规定⁹的基础上,制定政府消费券的发放政策。第二,确定消费券的发放平台。为了确保符合公平竞争的要求和政府采购法的规定,地方政府应当通过公开招投标的方式确定消费券的发放平台,并与其建立合作关系。第三,筛选消费券的合作商户。消费券合作商户的数量和质量直接决定了社会公众使用消费券的便捷度和对政府发放消费券行为的满意度,在筛选消费券合作商户的过程中要确保符合公平竞争的要求,防止垄断情况的发生。第四,受领公众领取政府消费券。随着电子政府消费券发放数额的不断增长,当前,居民仅需通过线上操作即可从发放平台处领取政府消费券。第五,受领公众向合作商户使用政府消费券。使用政府消费券的居民购买商品或者服务时所支付的款项,

⁸相较于传统以纸质形态为表现样式的政府消费券而言,所谓新型,是指政府消费券数字形态的表现样式。

⁹《中华人民共和国预算法》第 13 条规定,经人民代表大会批准的预算,非经法定程序,不得调整。各级政府、各部门、各单位的支出必须以经批准的预算为依据,未列入预算的不得支出。

一部分属于其个人账户，另一部分则属于政府财政。借助当前先进的网络平台支付技术，消费者在支付款项的同时，相对应的政府财政资金几乎没有时间差地到达合作商户的账户，省去了合作商户对于传统政府消费券的收集、整理和兑换等流程。

综上所述，政府消费券的四方参与主体和平台技术的加入促进了政府消费券的发展。但是，政府消费券在发放的环节中仍存在问题。

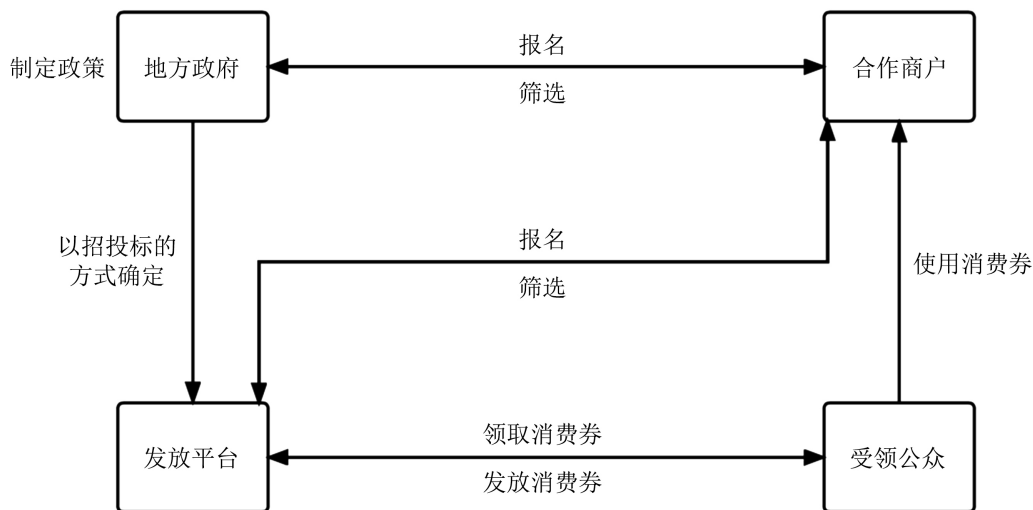


Figure 2. Flow chart of government consumption voucher issuance process
图 2. 政府消费券发放环节流程图

(一) 发放平台的选择存在垄断危机

随着电子商务和平台支付技术的发展和完善，越来越多的地方政府选择发行数字形态的电子消费券。由此，在政府消费券发放过程中的新主体——发放平台应运而生。作为连接地方政府、合作商户和受领公众三方主体的中介，发放平台不仅能够获得与地方政府进行合作的机会，并由此获得政府背书，提升社会公众对于自身的信任度；还能够由于参与政府消费券的发放，提高自身在本地区的知名度和影响力。

各地政府对于消费券发放平台的筛选和确定具有决定权，同时，对于发放平台的确定应当通过公开招投标的方式进行。根据调查，全国地方政府并未明确将公开招投标作为确定发放平台的方式，取而代之的是通过竞争性磋商和邀请招标等非公开方式选择合作平台[7]。并且，选择使用单一发放平台的地区数量占发放消费券地区总数的72% [1]。为了提升本地区发放平台的影响力，在实践中，部分地方政府会直接指定本地区公司开发的客户端或者小程序作为其消费券的官方发放平台，违反《反垄断法》的规定¹⁰，可能构成行政性垄断行为。这不仅扰乱了市场的正常经营秩序，同时也损害了政府形象，极易造成政府的信用危机。

(二) 合作商户的筛选妨碍公平竞争

地方政府发放消费券的社会评价，在一定程度上取决于合作商户在兑换消费券并提供服务的环节中带给社会公众的消费体验。对于社会公众而言，其会在领取消费券的环节中，仅以线上的方式与消费券发放平台产生关联。但是，受领公众在线下主要接触的发放主体为合作商户，不仅需要向合作商户兑换消费券并支付剩余价款，还要享受合作商户提供的相应服务。简而言之，合作商户的确定对于提升政府

¹⁰ 《中华人民共和国反垄断法》第32条规定：“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不得滥用行政权力，限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品。”

消费券的社会实效具有重要影响。

通过梳理政府发放消费券的具体环节可以发现,政府消费券合作商户的确定有两条路径,其一是意向合作商户向地方政府提交申请并由该政府进行审核,其二是由消费券发放平台负责合作商户的筛选与确定。在消费券实践中,后者为主要情形[2]。地方政府受制于行政法规和内部规章等制度的规制,对于合作商户的选择通常能够符合公平竞争的要求。然而,在消费券发放平台确定合作商户的过程中,由于当前缺乏明确的法律规范进行规制,并且各政府消费券发放平台通常不公开合作商户的具体要求和审核条件,导致对于各合作商户的审核标准和筛选过程不透明,妨碍市场主体的公平竞争。

(三) 受领公众的确定缺乏实质平等

我国《宪法》明确规定¹¹,公民享有平等权。平等既包括形式平等,又包括实质平等。一方面,地方政府发放的提振消费型消费券符合形式平等的要求。提振消费型消费券的发放目的是在短期内快速拉动经济增长,其发放对象为全体公民。因此,对于此种类型的消费券,其受领公众的范围通常不设置任何限制条件,以实现其面向全体公民的普惠性;该种类型消费券仅针对消费券的使用时间和使用地点进行规定,以体现消费券的短期属性,促进消费券拉动内需的目标尽早实现[8]。

另一方面,社会保障型消费券的发放是实现实质平等的重要表现,此种类型消费券体现了对于社会弱势群体的倾斜保护。但是,在实践中,地方政府更加注重消费券提振经济的作用,对于消费券社会保障的作用认识不足。例如,武汉市计划发放5亿元的政府消费券,其中,针对弱势群体发放的社会保障型消费券金额为1800万元,仅占全部消费券发放总额的3% [6]。作为宏观调控的手段之一,政府在发放消费券的过程中应当考虑消费券的社会保障作用,国家可以将社会保障制度用于宏观经济运行的调节[9]。地方政府进行宏观调控的过程中注重对于弱势群体的倾斜保护,有利于体现我国政府的人文主义关怀。

4. 我国政府消费券发放问题的解决路径

(一) 规范发放平台的选择

当前,地方政府选择以非公开的方式确定具有排他性的政府消费券发放平台,其表现形式主要为发放平台的确定方式为竞争性磋商和邀请招标等,并且,通常仅将一个平台作为消费券的发放平台。这不仅会阻碍政府消费券的顺利发放,而且还有可能引发公众对于政府的信任危机。为此,应当规范政府消费券发放平台的选择与确定。

第一,通过公开招投标的方式确定政府消费券的发放平台。地方政府与消费券发放平台之间的合作关系,从其本质上而言是政府与平台之间的双向关系,即地方政府向发放平台购买发放政府消费券的服务,发放平台提供发放消费券的技术支持,并以此获得地方政府背书,提升自身的知名度和影响力。因此,对于政府消费券发放平台的确定要通过招投标等公开的方式进行,从而,提高确定过程的透明度和政府的公信力。第二,增加政府消费券发放平台的数量。随着居民电子支付消费习惯的养成,包括支付宝和微信支付在内的一大批第三方电子支付平台迅速发展,不仅使居民在日常生活中使用电子支付的方式更加便利,而且还推动了各支付平台的创新发展。为了防止仅仅指定单一平台负责消费券的发放,产生行政性垄断之嫌,可以扩大筛选发放平台的地域范围,并且,增加消费券发放平台的数量,以促使各平台之间形成良性的互动与竞争,提升地方政府形象。

(二) 明确合作商户的条件

筛选合作商户的标准和条件不透明,是确定合作商户妨碍公平竞争的主要原因。明确且公开的政府消费券合作商户审核条件,针对合作商户而言,能够提示意向合作商户根据公开的要求及时进行调整以

¹¹ 《中华人民共和国宪法》第5条第5款规定:“任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权。”第33条第2款规定:“中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”

满足具体的审核标准,从而,提高自身的经营条件。与此同时,公开的审核标准便于公众对地方政府和发放平台的行为进行外部监督,增强合作商户筛选过程的公开性和公平性。同时,也能整治平台乱象,防止不正当竞争,充分发挥消费券纾困解难的重要作用。

一方面,对于地方政府而言,应当针对政府消费券合作商户的确定,制定详尽的入选和审核要求。既需要建立多角度、多维度、多方面的综合评价体系,例如从经营资质、实际运营状况和市场口碑等多维度对合作商户进行评价;还需要将合作商户的审核流程进行公开,提高政府确定合作商户的透明度,积极推进阳光政府建设。另一方面,对于发放平台而言,可以将地方政府制定的审核条件作为基础,对政府要求进行细化,制定更加符合本平台实际情况并且更具实操性的本平台合作商户审核标准,便于发放平台审核工作的具体落实。同时,为地方政府未来制定和修改新的审核条件提供丰富的实践经验。

(三) 扩大受领公众的范围

由于提振消费型消费券的受领对象没有范围限制,因此,受领公众范围的讨论仅针对地方政府发放的社会保障型消费券。

首先,提高社会保障意识。地方政府在制定消费券发放政策过程中,应当注重对于社会弱势群体的保护。为了使得全体公民共享社会发展成果,需要从实现实质公平的角度对社会的贫困弱势群体进行倾斜保护^[10]。从制定政策的环节就注重对于弱势群体的保护,有利于实现在政府消费券方面对社会全体公民的周全保护。其次,消除弱势群体障碍。在发放方式上,应当确保弱势群体能够顺利获得政府消费券,充分享受社会福利。受制于客观经济情况和主观认识,社会弱势群体可能对于电子支付的使用存在障碍。此时,可以根据实际情况发放一定比例的纸质样式的消费券,以确保弱势群体能够真正享受到政府消费券的普惠^[11]。最后,发挥最低保障作用。社会保障型的政府消费券应当吸引社会贫困弱势群体积极使用消费券,以实现此种类型政府消费券的社会保障功能。在实际措施方面,不仅可以将政府消费券的兑换范围划分至该群体真正需要的生活日用品,还可以适当提高消费券的兑换比例,增强对于弱势群体的社会保障力度。

5. 结语

作为快速刺激消费、扩大内需的有效手段,政府消费券成为越来越多地方政府提振经济的方式之一。但是,由于我国目前针对政府消费券并无专门规定,导致各地政府在发放消费券的实践中存在诸多问题。政府消费券在发放过程中暴露的法律问题值得重视,应当加强对于相关问题的学术研究,加快对于政府消费券领域的立法,从理论和法律规范两个角度完善我国政府消费券的发放实践,促进我国经济实现更高质量发展。

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] 张笑然, 薛前强. 政府类消费券功能检视与法律问题剖析——来自新冠肺炎疫情的实践观察与思考[J]. 南海法学, 2021(3): 105-111.
- [3] 北京大学国家发展研究院课题组. 我国消费券发放的现状、效果和展望研究[J]. 中国经济报告, 2020(4): 21-33.
- [4] 刘长喜. 新发展格局视野中的消费券发放问题与重构研究[J]. 上海对外经贸大学学报, 2021(2): 59-68.
- [5] 王星童. 新冠疫情背景下政府发放消费券的财政思考[J]. 当代经济, 2021(2): 4-6.
- [6] 熊伟. 新冠肺炎疫情背景下政府消费券发放规则的法律检视[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2020(5): 5-15.
- [7] 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.
- [8] 北京大学新结构经济学研究院, 北京大学国家发展研究院. 消费券的中国实践——我国消费券发放的现状、效

果和展望研究[R]. <http://nsd.pku.edu.cn/docs/20200518121449131229.pdf>, 2020-05-15.

- [9] 赵红梅. 社会法学前沿问题研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2020: 218-220.
- [10] 白小平. 社会法基本范畴研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2020.
- [11] 闫海, 肖虎. 我国政府消费券法制的原则、实践与构建[J]. 地方财政研究, 2022(12): 89-94.