

公平竞争视角下政府消费券规则检视

于兴安

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2023年7月24日; 录用日期: 2023年8月3日; 发布日期: 2023年9月19日

摘要

公平竞争是市场经济的基本原则, 是市场机制高效运行的重要基础。当前我国正加快建设全国统一大市场, 但在政府消费券规则适用过程中, 仍然存在忽视竞争政策的基础地位、有选择性地适用公平竞争审查制度、政府消费券受领不公平等问题, 阻碍了公平竞争市场秩序的构建。以上问题的症结在于某些地方政府在规则的制定和实施过程中没有贯彻公平竞争理念。基于此, 应当强化竞争政策的基础性地位、优化公平竞争审查制度的适用、完善政府消费券的公平受领渠道。以公平竞争视角完善政府消费券发放规则是深化经济体制改革和优化营商环境的必然要求。

关键词

政府消费券, 公平竞争审查, 竞争政策

A Review of Government Voucher Rules from the Perspective of Fair Competition

Xingan Yu

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

Received: Jul. 24th, 2023; accepted: Aug. 3rd, 2023; published: Sep. 19th, 2023

Abstract

Fair competition is a fundamental principle of market economy and an important foundation for the efficient operation of market mechanisms. At present, China is speeding up the construction of a unified national market. However, in the process of applying the government Voucher rules, there are still some problems such as ignoring the basic position of competition policy, selectively applying the fair competition review system, and unfairly receiving government voucher, which hinder the construction of a fair competition market order. The crux of the above problems lies in the fact that some local governments have not implemented the concept of fair competition in the

process of formulating and implementing rules. Based on this, we should strengthen the fundamental position of competition policy, optimize the application of fair competition review system, and improve the fair receiving channels of government Voucher. It is an inevitable requirement for deepening the economic system reform and optimizing the business environment to improve the government Voucher issuance rules from the perspective of fair competition.

Keywords

Public Voucher, Fair Competition Review, Competition Policy

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. 引言

我国政府为应对 2008 年金融危机对国内经济的冲击，曾选择发放消费券方式刺激市场。2019 年新冠疫情发生后，我国居民的消费能力和消费积极性受到重大冲击，消费市场萎靡不振，地方政府采取发放消费券的方式刺激消费。从以往经验来看，政府可能直接发放消费券，也可能委托第三方向公众发放消费券，但在实践中存在发放门槛不明确、居民领取不公正、产品供应商选择标准不清晰等问题，这会造成财政资金的浪费及对公平竞争的背离。2022 年，我国修订《中华人民共和国反垄断法》(以下简称《反垄断法》)，在第四条指出要强化竞争政策的基础地位，这意味着公平竞争理念更应贯穿于政府的其他经济政策并约束该政策的制定和实施[1]。随后，党的二十大指出要构建高水平社会主义市场经济体制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好的发挥政府作用。这要求在各项经济政策制定过程中应当谨慎考虑政府与市场的平衡关系，以寻求阻断地方保护主义和分割市场等垄断性问题的合理方案。本文将对政府消费券发放的实践现状进行梳理，以实践中存在的公平竞争问题为切入点，尝试为相关政策的制定和实行提供选择路径，以此更好的实现恢复消费、维护公平竞争市场秩序的目的。

2. 政府消费券发放的规则属性及其实践

受新冠疫情影响，经济发展速度趋缓，地方政府为寻求疫情防控和经济发展间的平衡，相继出台了消费券发放规则。政府消费券耗费的是财政资金，需将消费券纳入财政管理，但要注意其发放目的在刺激经济发展或扶危济困上对应的法律要求是不同的。

2.1. 政府消费券发放的规则属性

目前市场上发放的消费券可分为政府发放的消费券和平台或商家发放的消费券，后者应理解为平台或商家与消费者之间形成的附条件价格促销行为，可以从民法、消费者权益保护法的角度去分析，不属于本文讨论的重点。而政府发放的消费券又可分成为了刺激消费发放的消费券和为了帮助弱势困难群体发放的消费券[2]。

政府消费券由政府或其委托第三方发放，是地方政府运用财政资金进行的刺激市场消费的经济宏观调控行为。以刺激消费为目的发放的消费券，是向居民发放社会福利的行为，属于政府制定的涉及市场主体经济活动的政策措施，应当评估其对市场竞争的影响[3]。地方政府为了帮助弱势困难群体发放的消费券，通常不设消费门槛，其本质上是代金券，需事先向供应商进行采购，由供应商提供消费券发放服

务，因此这种消费券的发放不仅要考虑公平竞争问题，还要遵守《中华人民共和国政府采购法》。需要注意的是以刺激消费为目的的消费券才是政府消费券的主要类型，也是本文的主要分析对象。

2.2. 政府消费券发放的实践现状

2020年5月，国务院常务会议要求各级政府帮助企业解决困难，缓解经济下行压力。地方政府响应中央部署，在其有权自主支配的资金范围内以保市场主体、保基本民生两个方面发力采取了发放消费券等措施。但在2016年时，《财政部关于规范地方政府消费券发放使用管理的指导意见》被财政部废止，我国缺失对发放消费券进行专门管理的法律文件，《中华人民共和国财政法》和《中华人民共和国预算法》中的规定显然不能解决消费券发放中要面对的各种问题，需要强化公平竞争理念，完善相关配套措施，推动消费券发放更具合理性。

此外，随着社会发展和技术进步，相比2008年金融危机时期，本次疫情期间的政府消费券更为快速精准地投放在了餐饮文娱等领域，并且充分利用了互联网平台的公开便民特性，居民只需在网上填写信息，认证完毕即可领取消费券。但技术是一把双刃剑，在利用技术加快消费券发放工作的同时，也要考虑如何保证居民公平受领消费券。

自疫情发生以来，多数地方政府将刺激消费作为消费券发放的主要目的。例如在《武汉市人民政府消费券投放工作方案》中提到，要支持全市商贸和文体旅游行业复工复产，营造良好市民消费氛围[4]；在《聊城市消费券发放活动实施方案》中也提到了通过发放消费券的方式可以缓解居民在日常生活中的消费压力、惠及企业发展。从上述可知，消费券发放主要是为了提振经济，而非扶贫济困，因此政府内部由商务部门主抓此项工作。

3. 政府消费券发放规则存在的公平竞争问题

公平竞争作为处理政府与市场关系的基本原则，包含市场主体之间的公平竞争和政府对不同市场主体的公平对待两个部分[5]。发放消费券作为政府的宏观调控手段，在推动高质量发展的新阶段，要对该行为的规范性提出更高要求，以维护公平竞争的市场环境。因此本文以政府对不同市场主体的公平对待角度来阐述政府消费券发放存在的问题。

3.1. 竞争政策基础地位落实乏力

我国经济对于政策调控的依赖性较强，容易出现政府过度干预市场活动的行为，从而引发行垄断风险。落实竞争政策基础地位，可以使经济发展政策健康持续实施，但一些地方政府在发放消费券时，仍然以发展政策的效果为主，而非充分考虑落实竞争政策，这让政府消费券的投放存在了排除或限制公平竞争的风险。

地方政府发放消费券仍然是以第三方平台为主要渠道，地方政府获得第三方服务的主要方式是政府采购[3]。应当注意到，若地方政府通过自身政务服务平台发放消费券，则属于行政过程性行为，通常不会带来竞争损害。但地方政府寻求第三方平台发放消费券时，则属于政府的购买服务行为。此时，第三方平台在履行约定义务而代替政府发放消费券的过程中，会形成独立的服务性质的相关市场。在这种情况下，地方政府在选择服务平台的过程中就应当进行公平竞争审查以维护良好的市场秩序。

实践中，多数地方政府进行第三方平台发放服务的采购工作时，没有公开相关信息，且将指定某个服务平台、与多个平台进行竞争性磋商，以及邀请特定平台参与招标等作为采购消费券发放服务的主要方式，这样容易产生直接排除消费券发放服务市场上竞争的风险。即使地方政府选择了多个消费券发放平台，如果没有专门进行发展政策和竞争政策之间的审慎考量，直接对平台之间的份额进行分配，也会

影响平台之间的竞争。

3.2. 公平竞争审查制度的适用缺失

随着市场经济体制改革的深入推进,我国已经逐步构建了完善的公平竞争审查制度,在2022年,新修订的《反垄断法》更是从法律层面上确定了国家要建立健全公平竞争审查制度。但不可否认的是,我国一些地方政府在制定政策时依然具有地方保护主义的思维惯性,这说明实践中需要注重公平竞争审查制度的适用广度和深度。

现阶段,部分地方政府在消费券规则实施过程中使本地经营者相较于外地经营者获得竞争优势,存在着明显的地方保护主义行为,长期做下去将造成地区间经济发展不平衡。具体而言:

首先,地方政府在制定消费券发放规则时,可能会将消费券所对应的商品限定在本地区经营者提供的产品范围内。以汽车类消费券发放规则为例,一些地方政府只对辖区内的汽车销售商施以优惠政策,或发放的汽车消费券仅适用于购买辖区内销售商的汽车,这会影响市场主体以及市场要素的流动,形成汽车市场的区域壁垒,损害了汽车统一市场建设,从而对汽车市场的运行产生负面作用。

其次,地方政府选定的消费券适用的商品品类,也可能对相关市场竞争造成影响。以汽车补贴为例,部分地方政府会选定特定价格区间的汽车进行补贴,被选中的汽车品牌 and 型号将增加消费者对其的购买倾向,对高于该价格区间的与其具有竞争关系的汽车会造成不利影响,使能够获得消费补贴的汽车在相关市场上获得竞争优势。但目前在选择适用消费券的商品时,多数地方政府存在征集不透明、流程不公开的问题,存在影响竞争的可能性[3],是典型的用行政权力扭曲市场竞争机制。

最后,地方政府在制定消费券规则时,可能存在地区歧视。例如,北京市在选择绿色节能消费券适用的商家时,以在京东自营店的开店数量作为企业参与的门槛,从而对其他无法入选的企业产生了限制竞争的效果。因此,须审慎判断对供应商资质的限制是否合理。

3.3. 政府消费券受领的不公平性

政府消费券的发放主体相较于2008年金融危机时增加了作为参与主体的数字平台,这使消费券发放的法律关系更为多元复杂。除银川等个别地区明确采取“线上+线下”形式发放之外,大部分地区只选择数字平台作为消费券的发放服务商[6],其中以支付宝、微信两家为主要服务商,美团、云闪付等APP为辅助服务商。

政府消费券主要以抢券方式发放,但这种形式依然无法保障受领过程的公平。首先,提供发放服务的平台可能存在算法黑箱,在拼手速或抽奖时可能会遭受来自算法的不公正待遇;其次,采取线上发放形式没有保障不熟练互联网操作的群体,使其虽享有抢券权利也没有行使权利的条件。再者,消费券的转卖现象时有发生,此种行为违背了政府消费券的发放目的。此外,政府消费券还可以赠送的形式发放,实践中主要面向贫困群体。但部分地方政府是基于奖励目的发放了消费券,例如将受领人限定为接种过新冠疫苗的人[7]。政府消费券受领过程的不公平一定程度上损害了财政政策的公平性要求,也削弱了市场主体的公平竞争信念。

4. 政府消费券规则的公平竞争路径选择

当前全国统一大市场建设中急需重点解决的就是政府对市场不当干预。公平竞争作为政府规制的基本准则,应贯彻到政府经济发展政策的全过程。在政府消费券规则的制定和实施过程中,须确保竞争政策的基础性地位,优化公平竞争审查制度的适用,以此保障良好的市场竞争秩序,平稳应对经济下行压力。

4.1. 强化竞争政策的基础性地位

政府规制的基础是市场经济体制和法治的制度环境，其逻辑起点是修正市场机制的结构性缺陷，避免市场经济可能的弊端[8]。公平竞争理念与深化经济体制改革紧密相联，党的十八届三中全会要求市场应在资源配置中发挥决定性作用，这意味着应在在政府规制方面作出变革，此时引入公平竞争理念可以为政府规制注入新力量。竞争政策与其他经济政策的冲突充分体现着市场和政府之间的关系，作为经济政策的消费券发放规则对经济发展具有明显的刺激作用，通过发放消费券提升居民的消费积极性，能够带来积极的连锁反应，因此要更需注重评估此类规则对相关市场竞争的影响。

此外，构建新发展格局要求构建全国统一大市场，要求对各类市场主体平等对待。这使公平竞争理念成为政府进行经济决策的重要考量因素。因此，在地方政府制定涉及市场准入、实行地方保护、可能影响市场竞争的政策时，必需注重竞争政策的基础性地位。

4.2. 优化公平竞争审查制度的适用

首先，政府决策要严格落实公平竞争审查制度。公平竞争审查制度是落实竞争政策基础地位的着力点，其着眼于对政府决策的事前监督，使市场和政府的高效结合。公平竞争审查制度已从经济政策上升为法律制度，若各级地方政府能够按照要求在制定经济发展政策时进行公平竞争审查，就能够更好的评估该政策对市场竞争的影响，从而对行政机关实施排除或限制竞争行为形成有效的预防。地方政府发放消费券以行政手段干预市场经济，需要严格按照标准对相关规则进行事前审查，还要注重自我回溯性审查，清理和废除妨碍公平竞争的各种规定[9]。对市场主体反映比较强烈、问题暴露比较集中、影响比较突出的规定和做法，要尽快处理。同时，要注意《公平竞争审查制度实施细则》中关于公平竞争审查的适用例外规定，若不满足此项规定，也难以做到对该制度的有效适用。

其次，要做好公平竞争审查制度与阻断行政垄断行为的衔接。各级地方政府须加快建立事前审查，事中事后监管的竞争保障机制。一方面，应通过适用公平竞争审查制度对适用消费券规则的市场影响进行评估。基于消费券规则制定机关通常缺少关于竞争审查的方法和知识的现实情况，此处可考虑通过法律授权的方式让反垄断执法机构在公平竞争审查中发挥作用[10]。另一方面，应强化行政垄断案件查处力度以破除地方保护。基于部分地方政府为刺激消费而忽视对政府消费券规则进行有效市场影响评估的现实情况，有关上级机关和反垄断执法机构应及时对影响市场准入及妨碍全国统一大市场的行政垄断行为予以纠正，以此更好维护公平有序的市场竞争环境。

最后，要加强基层队伍建设。预防政府在消费券发放过程中对相关市场造成竞争损害，离不开基层工作人员的专业素养，地方政府可通过招录专业人才充实自身法治人才队伍。此外，地方政府可以引进专家学者组成专家库，或对争议较大的消费券发放领域进行论证听证，以此来保证审查工作的质量[11]。

4.3. 完善政府消费券的公平受领渠道

首先，政府消费券的发放应当兼顾线上和线下模式。政府消费券的发放可事先通过电子或纸质公告将受领条件等必要信息通知辖区居民，并在用户基数大的数字平台和交通便利人口密集的线下发券点实名领受相关消费券。对于偏远落后地区，地方政府可探索以发代抢的消费券受领形式，以此促进社会公平[12]。

其次，政府消费券的发放应当选择多家市场份额大的数字平台开展发放服务。居民的消费偏好不尽相同，政府决策时应当考虑居民的多样性选择。另外，某一数字平台无法有效覆盖全部供应商，增加平台服务数量有助于激励平台提升服务质量，优化算法技术，维护相关市场公平竞争的同时，保障消费券受领的公平性。

最后,注重细分消费券种类,追溯受领主体的使用情况[6]。在制定政府消费券发放规则的过程中就应重视数字平台算法技术的作用,以此做为判断居民消费意愿的重要依据,进而合理的发放普惠型消费券和特惠型消费券。同时,为预防和惩治消费券买卖等破坏财政货币秩序的行为,可以将该类行为纳入信用监督体系内,视行为的轻重对相关居民予以信用惩戒。

5. 结语

政府消费券作为刺激市场消费的短期措施,具有较强的可调节性和再适用性。面对政府消费券发放中存在的损害公平竞争行为,须注重从公平竞争视角完善政府消费券发放规则。首先,地方政府应加强对竞争政策基础性地位的认识,充分把握消费券规则对相关市场竞争的影响。其次,地方政府应优化公平竞争审查制度的适用。各级政府在严格和深入落实公平竞争审查制度的同时,应加强与阻断行政垄断行为的连接,并不断充实自身法治人才队伍。最后,地方政府应完善政府消费券的公平受领渠道。在发放政府消费券过程中选择多家市场份额大的数字平台的同时,兼顾对线下发放工作的完善,并做好对消费券种类的区分和受领主体的使用情况。以公平竞争视角寻求解决方案可优化营商环境,有效填补政府消费券的竞争法规制路径,但无法解决短期刺激消费与长期经济发展的更好衔接、消费券发放决策权与预算权分离、消费券回收清算程序欠缺等问题。但笔者相信,随着政策法律和实践案例的不断更新,此类问题在理论和实践上终能得到解决,从而实现政府消费券发放规则的法治化运行。

参考文献

- [1] 谭晨. 公平竞争原则: 认识、涵义与界定[J]. 竞争政策研究, 2022(6): 75-91.
- [2] 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, 28(2): 59-68.
- [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.
- [4] 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, 73(5): 5-15.
- [5] 孙晋. 公平竞争原则与政府规制变革[J]. 中国法学, 2021(3): 186-207.
- [6] 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.
- [7] 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.
- [8] 韩中华, 付金方. 西方政府规制理论的发展及其对我国的启示[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2010, 12(1): 8-40+52.
- [9] 刘继峰. 中华人民共和国反垄断法理解与适用[M]. 北京: 中国法制出版社, 2022.
- [10] 王先林. 竞争政策基础地位与公平竞争审查制度[M]. 北京: 法律出版社, 2022.
- [11] 李鑫. 消费券领域之公平竞争审查制度优化路径[J]. 对外经贸, 2021(5): 95-98.
- [12] 蒋安玲. 我国消费券发放的成效、问题及建议[J]. 宏观经济管理, 2023(4): 31-38.