

浅析政府消费券的公平竞争审查

常 瑞

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2024年3月12日; 录用日期: 2024年3月22日; 发布日期: 2024年4月19日

摘 要

政府消费券作为政府干预市场的重要方式,在刺激消费、拉动内需、促进经济增长等方面具有巨大作用。同时,政府消费券在发放与实施的过程中仍存在较多问题,势必会对市场的公平竞争造成一定损害。近年来,我国正在逐步健全和完善公平竞争审查制度,通过公平竞争审查对政府发放消费券的行为进行规制,有利于维护公平的市场竞争秩序。本文将从基本概念出发,并深入分析对政府消费券进行公平竞争审查的必要性,以及为完善政府消费券的公平竞争审查提出建议,以期能保证政府发放消费券的行为具有合法性,从而维护良好的公平竞争秩序,助推全国统一大市场的建立。

关键词

政府消费券, 公平竞争审查, 市场竞争

Analysis of the Fair Competition Review of Government Consumption Voucher

Rui Chang

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

Received: Mar. 12th, 2024; accepted: Mar. 22nd, 2024; published: Apr. 19th, 2024

Abstract

As an important way of government intervention in the market, government consumption vouchers play an important role in stimulating consumption, stimulating domestic demand and promoting economic growth. At the same time, there are still many problems in the process of issuing and implementing government consumption vouchers, which is bound to cause some damage to the fair competition in the market. In recent years, China is gradually improving and perfecting the fair competition review system. Through the fair competition review, the government's issuance of consumer vouchers is regulated, which is conducive to maintaining a fair market com-

petition order. This article will start from the basic concepts, and in-depth analysis of the necessity of fair competition review of government consumption vouchers, as well as suggestions for improving the fair competition review of government consumption vouchers, in order to ensure that the government's issuance of consumption vouchers is legal, so as to maintain a good fair competition order, and promote the establishment of a unified national market.

Keywords

Government Consumption Vouchers, Fair Competition Review, Market Competition

Copyright © 2024 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. 政府消费券与公平竞争审查概述

1.1. 政府消费券概述

政府消费券并不是一个新生的东西，之前在面对全球经济危机的时候，我国就曾发放过相关的政府消费券，以此来刺激消费，促进经济复兴。近几年，为刺激消费需求，拉动相关产业发展，促进经济增长，各地方政府陆续开始发放政府消费券。政府消费券是指政府通过运用财政资金，向作为市场主体的消费者发放消费福利，以此达到促进消费，带动经济增长的目的。发放政府消费券是政府干预市场的一种调控措施，其实质是一种政府补贴行为，在短期内能刺激市场消费，拉动内需，进而促进经济的发展。政府消费券是以公共财政资金为支撑，其发放会涉及社会公共利益，因此政府作为消费券发放的主体，要在法律的框架下同时兼顾效率与公平，既要实现宏观调控的目标，又要维护公平竞争的市场秩序。

1.2. 公平竞争审查概述

公平竞争是市场经济的核心和基本原则，公平竞争审查是指对政府出台的各种产业、投资政策等进行审查，评估对市场竞争的影响，规范政府的行为，防止政府行为排除或限制市场竞争。《党的二十大报告》指出，要“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”，为促进和保护公平竞争市场秩序，2016年国务院颁布《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》，标志着我国正式建立了公平竞争审查制度，2021年，市场监管总局、国家发改委等五部委联合颁布《公平竞争审查制度实施细则》(以下简称《实施细则》)，确定了公平竞争审查制度实施的具体标准，2022年《中华人民共和国反垄断法》(下文简称《反垄断法》)修订增设第5条，首次将公平竞争审查制度纳入到法律顶层设计环节，从法律层面确立了国家建立健全公平竞争审查制度。

政府消费券补贴行为与公平竞争审查制度在行为价值取向上具有高度一致性，其发放的本质是地方政府运用财政资金实施的刺激市场消费和提振市场经济的宏观调控行为，是政府对经济救济政策中的一种，属于地方政府制定的涉及市场主体经济活动的政策措施，所以应当对其进行公平竞争审查，以评估其对市场公平竞争的影响^[1]，防止政府过度干预市场，排除或限制市场竞争，从而促进市场要素的自由流通，也避免出现地方保护主义与市场分割的行为，营造一个良好的公平竞争环境，进而推动全国统一大市场的建设。

2. 对政府消费券公平竞争审查的必要性

政府发放消费券是一种宏观调控行为，其在短期内能够刺激消费需求，带动相关产业和经济的发展，但若地方政府在发放消费券的过程中过度干预市场，也将会带来一些负面效应。不适当地发放政府消费券可能会扭曲市场竞争，甚至涉嫌行政垄断，破坏市场的公平竞争秩序，有损于全国统一大市场的建立。因此，对政府发放消费券的行为进行公平竞争审查显得至关重要。

2.1. 对发放消费券平台间竞争的损害

平台经济的发展为政府消费券的发放提供了新的载体，因数字平台有着方便快捷的特点，各地政府大多会选择通过第三方互联网平台来发放政府消费券，且一般会选择一些规模较大的电子平台如云闪付、微信支付、支付宝等数字平台来发放，若被选为政府消费券的发放平台，该平台将会引来更多的流量和知名度等竞争优势，明显使这一平台的市场力量增强，而使其它平台处于相对不利的竞争地位。若政府未经公平竞争审查和竞争性选择程序，直接指定政府消费券的发放平台，将破坏市场竞争的公平性，造成排除或限制竞争的效果。此外，实践中政府指定的发放平台多为在市场上已经具有一定优势地位的平台，单一指定可能会给该平台带来在特定交易和服务中的支配优势，促成其形成垄断或者巩固其已有的垄断地位。不仅如此，被指定的互联网平台很有可能利用这一优势地位，从事一些不正当竞争的行为，如不合理地进行一些收费、任意降低服务质量或给其他经营者带来一定的负担等。而且地方政府指定单一的互联网平台企业发放电子消费券，也会限制商家自主选择的权利，直接限制了消费者的消费选择范围，损害了消费者的合法权益。因此，政府应当通过公开透明的竞选程序来选择政府消费券发放的平台，而非直接单一指定。

此外，根据我国《反垄断法》的相关规定，行政机关不得“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和服务”。可以说，如果相关部门没有事先对消费券发放平台进行过公开招投标，或者没有通过招投标与互联网平台企业达成合作协议，就指定单一线上平台企业发放政府消费券，致使其他相关线上平台企业从一开始就被剥夺了参与公平竞争的权利，涉嫌构成我国反垄断法所禁止的滥用行政权力限制竞争的行政垄断行为，构成行政性垄断，严重排除或限制了市场的公平竞争，扰乱了市场秩序，因此在选择政府消费券的投放平台时，应对其进行严格的公平竞争审查。

2.2. 对接受消费券商家间竞争的损害

政府在选择完消费券的发放平台之后，就要选择能够适用消费券的行业以及商家，被选中的商家因获得了政府的补贴，将会吸引更多的消费者，其市场销量和知名度都会大大增加，但由于商家选择标准并非公开透明，所以政府在选择时有可能会出现有损于商家间公平竞争的行为，因此政府需要通过公平合理的方式，制定统一的选择标准，通过公开招投标的方式确定符合资质的商家。

其次，就目前的情况来看，政府消费券补贴范围多为受经济影响较大的零售业和服务行业等，政府在投入财政资金有限的情况下，可以对接受消费券的商家进行差别对待，但应该进行充分的合理性和必要性论证^[2]。目前各地政府对于具体商户的选择并没有一个统一的标准，实践中也存在着有些地区政府在对适用消费券商家的筛选过程中，往往会选择一些规模较大或在市场上已经具有一定优势地位的商家，而一些中小企业商家则直接被剥夺了参与市场竞争的机会，然而中小企业的抗风险能力较弱，其更应该得到政府补贴的救助。

还有一些地方政府在发放消费券的过程中，对本地区的商家及消费券适用商品存在政策倾斜，具有明显的地方保护主义行为，如在制定与实施消费券政策的过程中，排斥或者限制外地经营者参加本地招

投标、竞争性磋商、公开遴选，或在相关招投标活动中，设置偏向特定经营者的标准[3]，使本地经营者相较外地经营者获得竞争优势，由此产生区域壁垒与市场分割问题，进一步加剧了区域间经济发展的不平衡。

从上文提到的情形我们可以得出，政府消费券的发放已然对商家间的公平竞争造成了损害，有损于全国统一大市场的建设，因此必须对其进行公平竞争审查。

2.3. 对地区之间市场竞争的损害

地方政府消费券在发放与实施的过程中，有时会表现出强烈的地方性和区域性。部分地方政府为了吸引消费，促进本地经济的发展与地方政绩的提高，制定政策时容易倾斜于保护本地企业，从而忽视了对市场竞争与产业竞争的影响，容易产生市场壁垒和地方保护主义，由此造成不正当的市场竞争，不利于商品要素资源在全国统一大市场中的自由流动与合理配置。政府发放消费券的行为若行使不当，还可能变成行政主体谋取地方利益，实施地方垄断的工具，会扭曲甚至破坏市场公平竞争秩序[3]。

在我国，不同地区的政府对于发放消费券的政策有所不同，如有的地区对能接受消费券使用的行业作出了一定的限制，在发放过程中更偏向于将适用消费券的资格给到受经济影响较大的餐饮、住宿、旅游等行业，而有些地区对此则没有限制，消费者可以在区域内自由地使用政府消费券。政策的差异将导致消费者会倾向选择能接受消费券的地区进行消费，同一行业下不能接受消费券的地区则会丧失一定的市场竞争力。而且，如果某地区政府财政实力雄厚，发放的消费券相比于其他地区较多，则会把其他地区的消费者也吸引过来，更好地促进本地区经济的发展。此外，有些地方只与本地平台企业合作，会产生地方保护与市场壁垒，还涉嫌违反《反垄断法》中关于滥用行政权力排除或限制竞争的相关规定，势必会破坏市场公平竞争秩序，妨碍全国统一大市场的建设。

由此来看，基于财政支撑的政府消费券的发放政策的差异，将会对地区之间的市场竞争造成一定的损害，加大地区之间发展的不平衡。因此，需要加强对政府消费券的公平竞争审查，促进不同地区间商品要素的自由流动，进而推动全国统一大市场的建设。

3. 完善对政府消费券的公平竞争审查

3.1. 强化消费券发放平台的公平性

政府选择平台的过程实质上是政府购买公共服务的行为，故应该遵循我国政府采购法的相关规定，遵循公平的竞争性选择程序，公开进行招投标，使有实力的电商平台都能有机会参与到市场竞争中，而且要将相关信息及时向社会公开，以此保证公民的知情权[4]。

目前我国政府消费券的发放模式大多为行政机关直接指定第三方平台，缺乏公平的参与机制。在这种发放模式下，政府指定之外的平台将被直接排除到市场竞争之外，指定发放平台的行政主体涉嫌滥用行政权力，排除或限制了市场的公平竞争。因此，政府在选择消费券发放平台的过程中，应当设立统一的标准和合理的资质要求，并且及时、有效、完整地公开相关信息，建立一个公开、公平、公正的竞争性选择程序，使不同平台都能够通过公平竞争而获得发放政府消费券的资格。

如何才能保障不同平台公平进入电子消费券发放领域，可以通过以下两种方式来实现：一是不对平台设置不合理和歧视性的准入条件，发放各个平台通用的消费券，由消费者自主选择使用哪一种平台，这样既保障了消费者的选择权，也让各大平台互相竞争，促进产品和服务质量升级，二是如果存在技术难题，暂时无法实现多种平台的兼容，就可以通过公开招投标的方式确定政府消费券的发放平台，严格保障消费券发放平台选择的合法性和公平性。

此外,还存在一种特殊情况,即政府消费券的发放会对市场公平竞争造成一定的损害,但因其具有特殊情况而具有发放的必要性,则可以适用公平竞争审查的例外条款继续发放。对于因特殊情况确需选择单一互联网平台发放的,也应当严格履行竞争性程序,政府不得直接指定发放平台、直接确定平台资金配置方案[5]。同时,若拟适用公平竞争审查例外规定的,政府应当依据《实施细则》第十七条、第十八条详细说明发放的目的正当性、政策必要性和手段适当性,并明确实施期限,而且适用例外规定还应当按照《实施细则》第二十二条进行第三方评估,以求达到对市场公平竞争最小影响的效果。

3.2. 建立公开公平公正的参与机制

接受消费券的商家公平参与市场竞争权亦应得到法律保障,根据我国《反垄断法》的规定,政府消费券在投放时不能违法给予特定经营者优惠待遇,也不能限定购买特定经营者提供的商品和服务,而应该坚持市场经济原则公开、公平、公正地确定能接受消费券的商家,保障符合条件的商家都能获得相应的补贴。尽量不设置准入门槛,在选择商家时采取广泛吸纳的态度,只要合法成立的市场主体具备适用政府消费券的能力,就有资格成为接受政府消费券的商家,这不仅维护了市场的公平竞争秩序,也能给消费者更多选择的自由。即便是需要设置一定的准入门槛,也应当将具体的审查标准及时向社会公开,保障商家选择的公正性,防止出现排除或限制竞争的问题[5]。此外,政府消费券在投放时也不能对外地的商品和服务实行歧视性补贴政策,防止出现地方保护主义和市场壁垒,进而阻碍全国统一大市场的建设。

在政府发放消费券这一行为中,市场主体往往会受到最直接的影响,《细则》第7条明确规定,政策制定机关开展公平竞争审查,应当以适当的方式征求利害关系人的意见。因此,在对政府消费券公平竞争审查的过程中,应当建立及时反馈机制,充分听取相关平台经营者、商家和消费者的意见,评估其对市场竞争的影响,防止出现排除、限制市场竞争的问题,切实保障政府消费券发放相关主体的合法权益。

此外,仅通过电子平台发放政府消费券,还可能存在可获得性问题。比如老年人、弱势群体等由于种种原因不会或不习惯或不愿使用移动支付方式,对智能手机的使用也不熟练,无法参与到线上竞争抢券与线上消费中,发放电子消费券似乎没有考虑到这一特殊群体的需求。因此,为了让他们也能便捷地享受到这一福利,发放电子消费券的同时可以考虑同步发行实体消费券,将线上发放与线下模式有机结合,使得不便使用互联网平台的消费者同样可以公平获益[6]。

3.3. 定期开展阶段性的效果评估

发放政府消费券之前通过公平竞争审查,可以保证政府补贴能够充分发挥正面效应,促进宏观调控目标的实现。但是,政府消费券在市场中流通的过程也是一个持续性的动态过程。随着时间的推移,政府消费券在市场中发挥的作用也会发生变化,那么对其审查的标准也应该发生变化。因此,已经实施的消费券也应当定期接受公平竞争审查,以便对消费券是否可以继续发放、是否需要调整发放做出跟踪性评价。

如前文所述,政府发放消费券在一些特殊情况下虽然会对市场公平竞争造成一定的损害,但因其存在发放的必要性,且不会严重限制市场竞争,可适用《细则》例外条款继续发放,如出于救助救灾、维护公共卫生健康安全等社会公共利益的目的,即使其在一定程度上限制了竞争,但地方政府认为有必要推进的,即为实现政策目的没有其他可替代性方案时,就可基于《实施细则》申请公平竞争审查的例外豁免[3]。但此种消费券在使用一定时间或达到一定程度后,可能无法达到预想的效果或者对市场造成的损害已经变得大于所获得的社会利益。在此情形之下,《实施细则》第12条明确规定,对经过公平竞争

审查后出台的政策措施，政策制定机关应当对其影响统一市场和公平竞争的情况进行定期评估。所以，对政府消费券应该阶段性地进行公平竞争审查，如果发生了前述的情况，或者是已经实现了预期的效果，就应该及时调整发放政策或者停止发放，以防止财政资源的浪费以及对市场竞争的破坏。

综上，政府消费券的发放会刺激消费、活跃市场、促进经济的发展，但若发放不当也会出现损害市场公平竞争等一系列问题，因此政府在制定消费券投放政策、确定投放平台和接受消费券商家以及适用商品的过程中，应当注意符合公平竞争审查制度，并定期对已经发放的政府消费券开展公平竞争审查，避免对市场公平竞争秩序及其持续稳定发展造成不必要的损害。通过落实公平竞争审查制度，维护和促进市场的公平竞争，有效破除地方保护和市场壁垒，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，从而推动建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 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.
- [3] 钟洲, 蔡跃洲. 数字经济时代协调消费补贴与公平竞争面临的新问题及其应对[J]. 中国发展观察, 2022(11): 99-102.
- [4] 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, 5(3): 105-111.
- [5] 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.
- [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, 73(5): 5-15.