

公平竞争视阈下消费券发放问题研究

刘 坤

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2023年9月20日; 录用日期: 2023年10月31日; 发布日期: 2023年11月13日

摘 要

新冠肺炎疫情背景之下, 我国地方政府发放大量消费券以刺激消费、提振经济。但在对公平竞争的市场秩序起到正向维护作用的同时, 地方政府消费券的发放也产生了一系列不正当竞争问题, 不利于公平竞争市场环境的建构。相应问题主要体现为地方政府之间的行政垄断与财力不均、发放平台之间的不透明竞争与垄断威胁以及合约商家之间审核标准不清与资源倾斜。对此, 应从以下三个方面进行规制。针对地方政府之间的不正当竞争, 应建立以中央为支撑的统一预算体系, 落实公平竞争审查制度在消费券发放中的适用; 针对发放平台之间的不正当竞争, 应规范政府采购程序以及选用多方发放平台; 针对合约商家之间的不正当竞争, 应公布审核标准, 采取动态发放手段以限制行业间利益分化。

关键词

消费券, 公平竞争, 宏观调控

Research on the Issue of Consumer Voucher Issuance from the Perspective of Fair Competition

Kun Liu

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

Received: Sep. 20th, 2023; accepted: Oct. 31st, 2023; published: Nov. 13th, 2023

Abstract

In the context of the COVID-19, local governments in China issued a large number of consumption vouchers to stimulate consumption and boost the economy. However, while playing a positive role in maintaining a fair competition market order, the issuance of local government consumption

vouchers has also caused a series of improper competition problems, which is harmful to the construction of a fair competition market environment. The corresponding problems are mainly reflected in administrative monopoly and financial imbalance between local governments, opaque competition and monopoly threats between distribution platforms, as well as unclear review standards and resource tilt among contractors. We should regulate this from the following three aspects. In response to improper competition among local governments, a unified budget system supported by the central government should be established, and the fair competition review system in the issuance of consumer vouchers should be implemented; In response to improper competition among distribution platforms, government procurement procedures should be standardized and multiple distribution platforms should be selected; In response to improper competition among contractors, audit standards should be published and dynamic distribution methods should be adopted to limit the division of interests between industries.

Keywords

Consumer Coupon, Fair Competition, Macro-Control

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

受新冠肺炎疫情的冲击,我国目前面临着较大的经济下行压力,国内经济增长滞缓以及不容乐观的国际形势给我国带来了前所未有的挑战[1]。为提振经济恢复生产,进一步发挥“内需”对国民经济的带动作用,各地政府在中央政府的鼓励下纷纷采行消费券政策,通过发放各类惠及民生的消费券以期达到扩大内需的效果¹。以山西省为例,据统计,仅2022年全年其消费券发放数额就达到了25.05亿元,²地方政府的支持力度以及刺激消费的信心由此可见一斑。但随着消费券政策的积极推行与响应,社会消费品零售总额增长、国民经济逐渐回升的同时,也产生了例如财政压力过大、地方保护主义盛行等一系列问题。本文就着眼于由消费券发放引发的相应问题,以公平竞争秩序的维护为视角,探讨因消费券发放引发的各类主体之间的不公平竞争,分析其成因并给出相应对策。

2. 消费券发放对公平竞争秩序的正向维护

不可否认的是,消费券的发放对疫情之下的市场竞争环境切实起到了维护作用。在探讨因消费券引发的不当竞争之前,必须深刻认识到其对公平竞争秩序的正向维护作用。作为应对突发公共事件的临时性、应急性财政措施,消费券发放的初衷是刺激消费、回笼经济,其直接作用方为使用消费券的广大消费者,间接作用方为“为持有消费券的消费者提供商品或服务的各类市场主体”。但从价值目标上来看,消费券补贴活动同时还蕴含着维护公平竞争环境的内在目的,具体而言主要体现在宏观与微观两个层面。在宏观经济领域,消费券发放对市场公平竞争环境的维护主要体现在供需两端的相互促进。正如财政部针对2022年中央经济工作会议内容的解读中所说,“深化供给侧结构性改革和实施扩大内需战略是统一的,不是对立的,都是为了经济长期稳定健康发展。”³通过发放消费券的方式扩大内需,可以加快供给

¹根据发放主体划分,消费券可分为政府类消费券与商业类消费券两种类型,本文仅指政府类消费券。

²参见《2022年,我省全年发放政府数字消费券25.05亿元》,载微信公众号“山西省人民政府”,2023年2月9日。

³参见新华每日电讯,《中央财办有关负责同志就中央经济工作会议精神和当前经济热点问题作深入解读》,

http://www.news.cn/mrdx/2022-12/19/c_1310685283.htm。

端的产能恢复和生产规模的扩大,进一步提升就业率。居民的就业得到保障、收入增加,又会主动扩大对其他行业的消费(反哺消费端),进而形成一个良性的消费循环机制。总之,消费券发放作为宏观调控领域的重要举措,其本应坚持有效调制原则与社会利益本位原则,在追求公平的同时也要体现效率。唯有如此方能真正激发市场竞争活力,为营造公平竞争秩序创造基础。

在微观经济领域,消费券发放对公平竞争秩序的正向维护主要体现在对中小微企业的重点扶持。在新冠肺炎疫情期间,受疫情冲击最大的多为住宿、餐饮、旅游等中小微企业。这些中小微企业在经营模式方面多以线下经营为主,并且多依赖资金链供应,一旦资金链发生断裂,那么这些企业随时都会濒临破产的边缘。保护中小微企业就是保护我国的就业和根基,因此在消费券发放过程中,各地方政府多以中小微企业为重点发放对象[2] (p. 27)。例如,根据相关媒体报道,“在消费券适用的商家中,九成是中小微商家。政府每发放1元消费券,就有0.87元流向年销售额30万元以下的小微商家。”⁴通过对市场地位较弱、受疫情影响最大的中小微企业的重点扶持,真正体现了消费券发放这一宏观调控手段对实质公平的追求,有利于营造公平、公正的市场竞争环境。

3. 消费券发放过程中的不正当竞争问题

除对公平竞争秩序的正向维护作用外,地方政府在发放消费券的过程中也面临着一系列不正当竞争问题。具体而言,主要涉及到消费券发放过程中的地方政府、第三方发放平台以及受领财政补贴的商家三类主体。这三类主体作为消费券作用机制中的核心主体,其不正当竞争行为严重破坏了公平竞争的市场环境,亟需得到规制。

3.1. 地方政府之间的行政垄断与预算不均

在提振经济的过程中,各地方政府要真正做到“有效市场”与“有为政府”相结合。但在实践过程中,部分地方政府却存在政府与市场关系不清等问题,阻碍了全国统一大市场中公平竞争秩序的构建[3] (p. 15)。具体而言,主要体现在地方经济发展与地方政绩的考核直接挂钩,因此存在竞争关系的各地方政府为维护本地经济发展优势,时常会采取地方保护主义手段,通过设定歧视性政策或者附加不合理条件的方式打压外地企业。但值得注意的是,在诸如新冠肺炎疫情这类特殊情形之下,地方政府在制定消费券发放政策时附加一定的限制条件有其合理之处。例如大多数地方政府在划定消费券发放范围时通常只限定于本地企业,这主要是因为各地方政府预算有限,往往难以兼顾本地范围外的其他企业,此种做法符合公平竞争审查中的例外豁免情形。因此,在各地方政府有关消费券发放政策的公平竞争审查中,如何区分“不合理”的限制条件应是值得思考的问题。此外,各地方政府消费券的发放效果也受到自身财力水平的制约。针对地方消费券发放,财政部曾出台《关于规范地方政府消费券发放使用管理的指导意见》(以下称《意见》),该《意见》现已废止,但对于消费券的定性等问题仍具有指导意义。该《意见》指出,各地方政府发放消费券的资金主要来源于本级预算(含当年预算收入和以前年度预算资金结余),⁵因此各地消费券发放情况难免受到自身财政收入的掣制。由于各地经济发展水平不一加之疫情压力下的财政收支不平衡,部分地方政府无力发放消费券或者发放数额与规模较小,难以发挥消费券刺激消费的杠杆作用,而这也是造成各地方政府之间不公平竞争的一项重要原因。

3.2. 发放平台之间的不透明竞争与垄断威胁

在当前消费券发放过程中,各地政府多选择线上发放的方式[2] (p. 24),涉及到的线上发放平台涵盖

⁴ 参见人民网,《线上线下融合,居民实惠到手 数字消费券助市场回暖》, http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/18/content_5685691.htm。

⁵ 参见中华人民共和国财政部,《关于规范地方政府消费券发放使用管理的指导意见》(2009年10月13日财建[2009]649号), http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/2009niancaizhengbuwengao/wengao200911qi/201002/t20100202_267435.htm。

微信、支付宝、美团等多家互联网平台。通过线上发券的方式可以帮助地方政府实现精准投放，并且线上的实时核销数据也可以帮助政府具体分析消费券的使用效果，进而及时调整发放政策。但在享受线上发放平台带来的便利之时，我们却并未了解到相应发放平台的选用标准以及过程。地方政府选用第三方消费券发放平台，应当属于政府购买公共服务的范畴。根据《政府采购法》的相关规定，除涉及商业秘密外，政府采购信息均应在政府采购监督管理部门指定的媒体上及时向社会公开发布。⁶但在部分地方政府发放消费券的过程中，相应采购信息却很难被公众知悉。并且在现有已公布的政府采购信息中，各地方政府多采用竞争性磋商以及单一来源采购等公开招标以外的政府采购方式[3] (p. 20)。诚然，面对疫情之下刺激消费、提振经济的巨大压力，各地方政府选用公开招标以外的其他政府采购方式显然更具效率。但相对于公开招标而言，其他政府采购方式可选用的供应商(第三方消费券发放平台)范围较窄，地方政府极易滥用自身行政权力限定或者变相限定发放平台，不利于第三方发放平台之间的公平竞争。

除给予地方政府滥用行政权力的空间之外，政府采购信息不透明以及采用公开招标以外的采购方式还易助长第三方平台的垄断势力[4]。具体而言，为保障消费券的发放效果以及提高使用率，各地方政府多选择微信、支付宝等平台实力强、用户流量大的互联网头部企业作为发放平台。但这些平台在相应领域已经具备优势地位，如果地方政府再赋予其消费券的独家发放地位，无疑会加剧行业垄断，挤压其他中小企业的生存空间，这同样不利于公平竞争秩序的维护。

3.3. 合约商户之间的不透明审核与资源倾斜

作为消费券的适用商家，合约商户不仅为持有消费券的消费者提供商品或服务，并且也是地方政府消费券发放过程中的间接受益主体。具体而言，政府发放的消费券多适用商品“满减”、打折等方式[5]，进而起到降低商品价格、刺激消费欲望的目的。在这一过程中，处于消费券适用范围内的合约商户便会取得价格优势，进而可以吸引到更多客源以及增加自身交易额。基于上述利益的吸引，申请成为合约商户的各商家之间同样处于竞争关系。实践中，欲成为合约商户的商家需按照各地方政府的要求向发放平台或者主管部门提出申请，在通过资质审核之后，方可将其确定为合约商家。但在具体的审核过程中，相应的审核标准却并不透明[6] (p. 32)。例如，部分地方政府在合约商家的报名阶段，仅规定符合报名条件的商家类型(民宿、文化娱乐等等)，要求符合条件的商家提交营业执照等报名材料，但在具体合约商家的确定方面仅作“具体商家资质由主管部门认可”的说明。⁷由此可见，在部分地方政府消费券发放过程中存在合约商家审核标准模糊的问题，这不仅不利于各商户之间的公平竞争，同时也会使地方政府的消费券发放行为失之公信。此外，在消费券发放的定向层面也同样涉及公平竞争的问题。在各地消费券发放过程中，地方政府多对受疫情冲击较大的餐饮、旅游、百货超市等行业定向发放消费券。从受补贴行业来看，针对部分行业的定向发放行为有助于受疫情冲击较大的相应行业迅速恢复产能。但从整体来看，仅针对部分行业进行资源倾斜的行为也可能造成行业间实质上的不公平[7] (p. 27)。

4. 消费券发放领域公平竞争秩序的优化进路

4.1. 落实公平竞争审查制度与统一预算

地方政府消费券政策有其产生发展的内在背景，在疫情后期国民经济增长滞缓这一市场失灵的背景下，地方政府利用行政权力干预区域经济发展有其必要性。但该种行政权力的行使必须置于法治化的要

⁶ 参见国家法律法规数据库，《中华人民共和国政府采购法》(2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过根据2014年8月31日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改〈中华人民共和国保险法〉第五部法律的决定》修正)，<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?MmM5MDlmZGQ2NzhiZjE3OTAxNjc4YmY3N2UxNzA3NTM%3D>。

⁷ 参见《事关最新1亿元消费券！你关心的问题，解答来了》，载微信公众号“金华发布”，2022年7月14日。

求之中，否则便会造成政府对市场经济的不当干预，不利于区域经济环境的发展和市场竞争秩序的建构。因此，针对当前部分地方政府消费券发放过程中的地方保护行为，有必要纠正地方政府对经济发展政策与竞争政策之间关系的认识，进一步落实公平竞争审查制度在消费券发放中的应用[3] (p. 24)。在经济发展政策与竞争政策的关系层面，应强化地方政府对竞争政策基础性地位的认识。长久以来，各地政府多把促进经济发展放在首要位置，忽略了公平的竞争秩序对区域经济发展的保障与促进作用。因此在正确发挥消费券这一经济政策的调控作用之前，必须矫正地方政府在经济发展思想上的错位。在落实公平竞争审查制度层面，应重点关注消费券政策的实施对相应市场主体以及区域间要素流动可能产生的影响，发挥事前审查机制的作用，破除在消费券发放过程中设定歧视性政策、附加不合理的限制条件等地方保护主义行为。此外，在做好有关消费券发放政策的公平竞争审查的过程中，也应注意识别部分附条件发放消费券行为的豁免情形。对此，可以参照《公平竞争审查实施细则》(以下简称《细则》)中有关公平竞争审查例外制度的规定。对于满足“为实现政策目的不可或缺”、“不会严重限制市场竞争”以及“明确实施期限”三项要求的消费券发放政策，其附加的相应限制条件便具备合理性。⁸

除消费券发放过程中的地方保护主义行为之外，各地政府的财力不均也是造成地方政府之间不公平竞争的一项重要原因。对此应构建“以地方为基础，中央为支撑”的统一预算体系[6] (p. 34)。在消费券发放的资金来源方面，除主要依赖地方财政收入以外，中央政府还可以通过转移支付的方式对财力较弱的省市进行资金支持。对此，可以增补针对消费券发放的预算专项[8]，按照各省市的财政收入水平、困难人口数等标准拨付。此外，相应地方政府在消费券发放过程中也应量力而行，具体应结合自身财政收入水平合理地设计消费券杠杆[9]，以确定政府补贴与居民支付之间的最佳比例，从而形成新增税收完全弥补政府转移支付的良性循环，避免不必要的财政资源浪费。

4.2. 规范政府采购程序与选用多方发放平台

在消费券发放过程中，作为政府购买公共服务的第三方发放平台的选用，应严格遵循公开公正的政府采购程序，在事前、事中与事后的各个阶段均应做到公开透明。具体而言，在政府购买第三方公共服务的事前阶段(选用第三方发放平台)，各类数据库应及时公布政府选用第三方发放平台、供应商资质要求、遴选规则等相关信息，确保有意合作的供应商及时知悉，同时确保公众及时了解政府采购消费券发放服务的相关动态[10]；在政府购买第三方公共服务的事中阶段，应采取公开招标、单一来源采购、竞争性磋商等多种政府采购方式，扩大竞争性招标的适用比例[11]，降低主管部门限定或者变相限定服务供应商的可能性，最大限度确保第三方发放平台之间的选用公平；在政府购买第三方公共服务的事后阶段，相应主管部门应当及时公布政府采购的最终结果，并做好评价和监督。尤其是消费券发放的短期性与多轮性，其对相应信息获取的及时性程度要求更高。这就要求政府主管部门除对第三方发放平台的选用结果及时公布外，还要做好消费券发放效果的事后监测，听取受领公众的意见与建议，以便下一轮消费券发放之前改进缺漏。此外为避免仅选用头部互联网企业作为发放平台所带来的垄断威胁，政府部门在确定消费券发放服务供应商时，在选拔标准方面应避免“唯流量论”，每轮消费券发放之时均选用多家互联网企业作为发放平台，这样不仅保障不同体量的数字平台之间的公平竞争，而且可以照顾到不同公众的使用习惯，进而提升消费券的发放效果。

⁸根据该《细则》的规定，地方政府附条件发放消费券的行为符合维护国家经济安全这一例外情形，但仍应满足“为实现政策目的不可或缺”、“不会严重限制市场竞争”以及“明确实施期限”这三项要求。例如，地方政府将消费券的发放范围限定在在本地从事经营活动的商家属于合理限制，其具有实现政策目的不可或缺性并且不会限制市场竞争；但若将发放范围限定在本地从事经营活动的商家的同时，还要求其符合一定门店数量的要求，便不具备实现政策目的不可或缺性，属于限制竞争的不合理的发放条件。参见中国政府网，《市场监管总局等五部门关于印发〈公平竞争审查制度实施细则〉的通知》(国市监反垄规〔2021〕2号)，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/08/content_5623453.htm。

4.3. 公开合约商审核标准与兼顾行业公平

除第三方发放平台的选用, 地方政府在合约商家的选择方面也存在公平竞争隐患。具体而言, 主要体现在地方政府有关报名商家的审核标准并不透明, 难以保障不同商家在合约资格方面的公平竞争。对此, 地方政府在发布商家申请公告之前就应做好审核标准的量化工作并及时公布, 以便各商家对自身是否具备合约资质进行预估[6] (p. 35)。与此同时, 审核标准的公开也有利于各商家对取得合约资质的商户进行反向监督, 对不符合审核标准却取得合约资质的商户可以向有关部门举报, 以此督促政府主管部门及时履职、遏制权力寻租, 保障各合约商户之间的公平竞争秩序。相较于合约商家审核标准模糊带来的行业内的公平竞争问题, 消费券发放针对部分行业的定向倾斜带来的则是行业间的公平竞争问题。受疫情冲击, 各行各业均遭受到不同程度的冲击, 只是因经营方式的不同, 行业间的损失程度也有所区别。例如文旅、餐饮、百货超市等依赖线下经营的行业, 其受疫情冲击较大, 相应的消费券发放政策也将其作为重点投放领域。但针对线上零售、线上教育等受疫情冲击较小甚至在疫情期间发展起来的产业, 其几乎不在政府投放消费券的范围之内。诚然, 帮助受疫情冲击较大的行业复工复产是消费券发放的主要目的, 但消费券为该类企业带来恢复机遇的同时也产生了大量附加利益。因此, 消费券的定向发放行业与发放期限应做到动态调整, 对已恢复正常运营状态的行业减少消费券发放, 并且每轮消费券发放期限不宜过长, 以此将行业间的利益分化控制在合理范围之内, 保证行业间的公平竞争[7] (p. 27)。

5. 结语

作为特殊时期刺激市场消费的短期举措, 地方政府消费券的发放在一定程度上发挥了提振经济的作用, 为区域市场经济的发展注入了活力。地方政府消费券的发放蕴含着维护公平的市场竞争秩序的目的, 通过补贴受疫情冲击较大的中小微企业、特定行业, 在应对经济下行压力的同时保证了市场的均衡发展。但在对公平竞争的市场秩序起到正向维护作用的同时, 地方政府消费券的发放也产生了一系列不当竞争问题, 不利于公平竞争市场环境的建构。相应问题主要体现为地方政府之间的行政垄断与财力不均、发放平台之间的不透明竞争与垄断威胁以及合约商家之间审核标准不清与资源倾斜。对此, 应从以下三个方面进行规制。针对地方政府之间的不当竞争, 应建立以中央为支撑的统一预算体系, 落实公平竞争审查制度在消费券发放中的适用; 针对发放平台之间的不当竞争, 应规范政府采购程序以及选用多方发放平台; 针对合约商家之间的不当竞争, 应公布审核标准, 采取动态发放手段以限制行业间利益分化。

宏观调控政策的施行应兼顾效率与公平, 作为提振经济调控手段的政府消费券的发放也应体现这一点。虽然相应消费券的发放属于特殊时期刺激消费的短期举措, 但从长远来看其仍具有很强的调节性与再适用性。因此在后续的消费券发放过程中, 在关注发放效率的同时也应着眼于各环节的公平运作, 唯有如此方能充分激发市场主体活力, 更好地发挥政府作用, 推动有效市场和有为政府更好地结合。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 北京大学国家发展研究院课题组, 林毅夫, 沈艳, 孙昂. 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.
- [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] 赵萍. 发放消费券要注意公平适度[J]. 中国金融, 2020(8): 81-82.
- [5] 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.
- [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] 廖明月. 新冠肺炎疫情对中国消费市场的影响及财税法应对[J]. 人文杂志, 2020(10): 20-29.
- [8] 柳思维. 特大疫情冲击非常时期发放消费券促进消费回补的思考[J]. 消费经济, 2020, 36(3): 13-18.
- [9] 王成, Jamal Khan. 财政压力下消费券的杠杆设计——兼论刺激消费的资金来源问题[J]. 财政研究, 2020(9): 29-39.
- [10] 陈霞. 政府购买公共服务的国际经验借鉴及思考[J]. 中国政府采购, 2013(9): 24-26.
- [11] 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.