

# 地方政府消费券领域行政垄断问题探究

刘子旗

长春理工大学法学院, 吉林 长春

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

## 摘要

政府消费券作为财政补贴的一种, 体现了公权力的参与, 目的是刺激低迷的消费市场, 扩大内需, 提振经济。各地发放政府消费券取得了显著的成效, 但是在发放和使用过程中出现了行政垄断问题, 包含消费券的发放存在地方政府不正当竞争, 产生地方保护和市场壁垒的可能; 发放平台的选择易产生垄断; 合约商户的选择易产生不公平的竞争。对此, 应对政府消费券政策产生的行政垄断问题进行“事前”和“事后”的法律规制, 通过构建消费券法律规范体系、推进对政府消费券政策的公平竞争审查以及提高《反垄断法》地位, 加强反垄断执法机构权力等方式规制其中涉及的行政垄断问题, 以此创造良好的政府消费券发放环境, 最大化发挥其应有的功能。

## 关键词

地方政府消费券, 行政垄断, 法律规制

# Exploration of Administrative Monopoly in the Field of Local Government Consumption Vouchers

Ziqi Liu

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

Received: Oct. 13<sup>th</sup>, 2023; accepted: Nov. 10<sup>th</sup>, 2023; published: Nov. 20<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

As a kind of financial subsidy, government consumption vouchers embody the participation of public power, with the aim of stimulating the sluggish consumer market, expanding domestic demand, and boosting the economy. The issuance of government consumption vouchers in various

localities has achieved remarkable results, but administrative monopoly problems have emerged in the process of issuance and use, including the possibility of unfair competition by local governments in the issuance of consumption vouchers, resulting in local protection and market barriers. The choice of distribution platform is prone to monopoly. The choice of contract merchants is prone to unfair competition. In this regard, the administrative monopoly issues arising from the government's consumption voucher policy should be regulated "before" and "after", and the administrative monopoly issues involved should be regulated by building a legal and regulatory system for consumption vouchers, promoting fair competition review of the government's consumption voucher policy, improving the status of the Anti-Monopoly Law, and strengthening the powers of anti-monopoly law enforcement agencies, so as to create a good environment for the issuance of government consumption vouchers and maximize their due functions.

## Keywords

Local Government Consumption Vouchers, Administrative Monopoly, Legal Regulation

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

新冠疫情的爆发使我国的经济发展遭受到严重冲击，作为经济增长的基本动力，消费这一“三驾马车”中的重要一环，更是面临前所未有的挑战，特别是对以餐饮、文旅、零售等为代表的服务性消费行业影响显著。为了应对经济下行压力，缓解疫情对经济造成的负面影响，越来越多的地方政府开始探索发放消费券，试图通过消费补贴的乘数效应刺激消费、提振经济，以此达到促进市场快速恢复的目的，同时起到扶贫济困、救灾救助的效果。

诚然，对于国家和政府而言，为刺激内需，拉动经济增长，消费券的发放势在必行。但是从经济法的角度来看，消费券如何发，怎样发公平合理，是否符合竞争法的规定，值得商榷。当前地方政府消费券的发放参与主体有四类，即地方政府、发放平台、参与商户以及消费券受众。消费券发放所涉及的多方都怀有各自的利益趋向，如若不加以规制，将导致消费券政策的目标偏离原有轨道，对经济发展产生不利影响。地方政府作为制定和实施消费券政策的机关以及发放消费券的主体，既要承担地区经济建设的责任，又要肩负自身政策的监督与完善。政府作为该政策的主导方，如何避免其滥用行政权力，排除限制竞争，是当前消费券发放的一个不可忽视的问题。消费券虽然面向消费者，却通过购买行为联通市场主体。若资源分配不合理，就会打破市场竞争的平衡，引发市场公平问题。

当前各地政府消费券的发放仍在持续，为此，本文试图结合消费券发放过程的特点，分析地方政府消费券发放背后可能存在的行政垄断问题，以期提出相关解决对策。

## 2. 地方政府消费券的性质及特点

顾名思义，消费券的发放主体是政府，说明消费券带有财政属性。从各国历史上来看，消费券的发放通常是在经济萧条时期或者政府面临财政危机。疫情之下，我国此次大规模发放并不例外。从我国当前实践来看，消费券是政府运用财政收入对企业和民众进行补贴的一种调控经济的手段。消费券作为一种政府补贴，体现了政府公权力的参与，目的是为了行政干预地方经济，保护地方企业发展，保障民生，

刺激居民消费。作为政府宏观调控的手段，消费券的发放理应受到经济法的规制。综合分析各地政府发放消费券的实践，可以得出以下几个特点。

### （一）消费券发放的临时性

我国共有两次大规模发放消费券的时期。第一次在 2008 年爆发金融危机后，为了应对经济疲软，各地政府便已经开始尝试发放消费券。08 年 12 月，成都市向低保对象等 37.91 万人发放了 3791 万元消费券。继成都之后，杭州市向市民发放 1 亿元消费券。南京、宁波等城市也向居民发放了不同额度的消费券。第二次即是 2020 年为面对新冠疫情对我国经济造成的严重影响，各地政府普遍采用发放消费券的形式来刺激经济，恢复居民的消费热情和消费能力。相关政府消费券的主题文献的数量也从另外一个角度印证了这一特点。作为社会热点，对消费券的有关研究在 2008 年和 2020 年以后出现了高峰，说明该主题具有很强的时效性，也从侧面反映了政府消费券发放的临时性。另一方面，地方政府消费券的资金来源于地方财政，发放消费券的目的是对企业和居民进行补贴，以此刺激消费、提振经济，缓解下行压力[1]。如若长期发放，在给地方财政造成严重负担的同时可能会影响公平的市场竞争秩序。因此，消费券的补贴性质以及财政属性决定了其发放的临时性。

### （二）消费券发放的区域性与地方性

2020 年以后，我国地方政府消费券的发放范围非常广泛，从省级单位到市，乃至区县都各自发放了不同类型、不同额度的消费券。以吉林省为例，2023 年 5 月 19 日，吉林省面向国内外游客发放了共计千万余元的旅游消费券，借此促进省内旅游产业的发展。2023 年 3 月 15 日，吉林省省会长春市通过美团 APP，向定位在长春市的居民发放 1000 万外卖消费券，目的是为了激发长春市春季餐饮消费市场活力，帮助餐饮企业复元气、增活力。2023 年 5 月 17 日，由长春市代管的下辖县级市德惠市，向德惠居民发放共价 100 万的电子消费券，用于家电零售业的促销。由此可见，消费券发放的区域性非常明显，各级政府均可以自己的名义对外发放消费券。

消费券发放的地方性则体现在以下两个方面。一方面，各地消费券的发放仅针对本地居民，包括常住和流动居民，抑或是须持券在本地消费，外地则不得使用[2]。另一方面，政府消费券的资金来源于地方财政，各地经济发展水平的不一致就导致其发放消费券的总额出现较大差异。深圳市罗湖区在近三年共发放亿元以上的政府消费券，总额最高的一次达到 5000 万元，与德惠市政府消费券额度相比，个中差距，可想而知。因此，从经济法以及反垄断法的角度来看，地方消费券发放的区域性和地方性极易导致行政垄断问题的产生，因此需要给予一定的关注。

### （三）消费券发放的救济性

政府消费券的类型根据发放对象的不同，主要分为两种，即普惠型和救济型。普惠型政府消费券，通常对各种商品适用“满减”形式，例如满 100 减 50，满 200 减 100。这种形式对于有消费需求的消费者来说实际上减少了商品的价格，变相增加了自身收入，从而能提高消费者的消费预期，在短期内刺激消费，扩大内需。救济型消费券针对贫困人群等弱势群体，为解决生活困难问题，一般不设置消费门槛，本质上是一种代金券或商品兑换券[3]。对于受支持的商户和企业，政府消费券在一定程度上提高了居民的消费欲望，当居民持消费券进行消费时，可以挽救处在危机之中的企业和商户，帮助其迅速恢复生产经营活动。无论是对居民还是经营者，具有公益福利性质的政府消费券的救济性贯穿始终。

### （四）消费券发放的数据与平台化

2008 年金融危机时，我国政府发放的消费券为传统的纸质样态。政府通过邮递等方式发放消费券，消费者手持纸质消费券进行消费，由商家抵扣价款，商家再将消费券交与政府，政府最后将补贴划与商家。随着电子信息技术的不断发展，信息化程度不断提高，日常支付手段趋于电子化，政府消费券的发放也由纸质变为数据，开始以电子样态进行发放。消费者仅需通过手机即可获得消费券，向商家出示二

二维码便完成了消费券的使用。消费券的数据化,既提高了投放效率,拓宽了发放渠道,也让人们使用起来更加方便快捷。

消费券发放的平台化是消费券数据化的前提。政府消费券的发放以平台作为媒介,平台在发放过程中扮演着重要角色。地方政府在发放消费券时有两种渠道,一种是通过政府自身建立的平台发放,如江苏省昆山市通过政府开发的“鹿路通”软件向居民发放消费券。另一种则是选择第三方平台进行发放,例如支付宝、微信、美团、云闪付等。相较于自身建立的平台,在第三方平台发放具有一定的优势。通过第三方平台进行发放政府消费券面向的群众范围更广且此类平台一般具有支付功能,更易诱导居民进行消费。但是地方政府选择第三方平台发放消费券,本质上属于政府采购行为,其中存在着排除或者限制竞争的风险。

### 3. 消费券发放所涉及的行政垄断问题

2009年,财政部曾出台部门规范性文件《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》对地方政府消费券的发放进行专门管理,该意见中第1条明确了政府消费券的定义,即“本指导意见所称地方政府消费券,是指由地方各级人民政府在本级预算(含当年预算收入和以前年度预算资金结余)中安排发放的用于兑换商品(或服务)的有价支付凭证”。第8条规定,地方各级人民政府发放地方政府消费券应纳入本级政府预算管理。按规定需报本级人民代表大会审查批准的,必须依法报本级人民代表大会审批。这两条规定反映了政府消费券的财政属性和政治属性,说明了消费券是政府运用公权力对市场进行干预的工具。长期以来,我国经济对于政策调控的依赖性很强,政府对于市场经济的干预调控具有强大的制度惯性,民众也将经济发展视为政府责任,市场经营者亦将自身经营与政府行为紧密相连[4]。地方政府在经济发展政策实施中处于强势地位,在消费券政策制定和发放的过程中,地方政府若过度干预市场,采取地方保护主义,很有可能导致滥用行政权力,排除限制竞争这一行政垄断的法律后果,这便违背了消费券政策制定的初衷,会对公平的市场经济造成严重影响。然而2016年财政部主动废止了该意见,自此我国未再有针对消费券的法律规范。

从经济法的角度看,地方政府消费券的发放涉及的行政垄断问题包含以下几个方面:第一,消费券的发放存在地方政府不正当竞争,产生地方保护和市场壁垒的可能。第二,发放平台的选择易产生垄断。第三,合约商户的选择易产生不公平的竞争。

#### (一) 消费券的发放存在地方政府不正当竞争,产生地方保护和市场壁垒的可能

从各地消费券发放种类以及总额角度来看,地方政府的财力水平决定了消费券的发放力度。北上广深等经济越发达,第三产业占比高的地区,越倾向于发放消费券,并且这些发达地区的居民能够受领的数额也越大。而自身经济水平较为薄弱的地区则很难通过发放大量消费券来对本地市场的经济恢复进行纾困,这就容易造成更大的地区间贫富差距。在当前财政体制下,地方政府之间仍然存在经济竞争,地方政府消费券的政策对于本地企业和居民具有明显的地方保护倾向,不合理的政策实施会使得本地竞争者取得不正当的竞争优势,造成地区间经济发展的不平衡和市场的割裂。

首先,就商品消费与补贴而言,地方政府消费券所适用的商品仅适用于本地企业与商户而将外地经营者拦阻在外,地方保护主义明显,增加了区域市场壁垒的负面效果。政府消费券发放的目的是为了刺激消费,恢复本地区经济发展,然而消费券仅限于本地区适用,特别是发放额度更高的区域,本地企业与商户会获得更为明显的竞争优势,从而形成区域壁垒。长此以往,地区间富者愈富,穷者愈穷。

其次,消费券的领取对象并不仅仅包括本地居民,许多地方政府消费券的发放是面向全国,个别旅游消费券还包含国外消费者。这些消费券的共同之处在于要求消费者只能在发放地进行使用。地方政府为了吸引消费,促进资源在本地的流动,很有可能违背客观实际,不当发放更多数额的消费券,一旦形

成恶性竞争，空间扭曲就会越严重，商品、服务和要素就无法自由流动和合理配置。

## (二) 发放平台的选择易产生垄断

随着信息化的发展，政府消费券的发放迈向互联网平台。如上文所言，政府消费券通过两种渠道进行发放，一是政府自身建设平台，另一则是第三方平台。政府对消费券发放平台的选择，易产生行政垄断。

对于政府自身建设平台，有观点认为这本质上是一种行政过程性行为，并不会影响消费券发放服务市场上的竞争[5]。然而事实并非如此。一些地方政府消费券的领取需要下载政府自建平台，这些平台作为综合服务类软件会包含例如商品购买等服务，与消费类软件提供的经营服务在一定程度上重合。政府通过消费券的发放引导居民下载软件，为该软件的注册和使用获得巨大流量，居民若在该软件上购买商品，则会产生政府“与民争利”之嫌。

若政府选择第三方平台发放消费券，则属于政府采购行为，采购的对象是第三方平台的服务，平台作为第三方履行政府相应的职能。对于政府采购，《政府采购法》规定公开招标应为政府采购主要方式，邀请招标、竞争性谈判、单一来源方式采购为辅。然而在当前实践中，多数地方政府并未采用公开招标进行消费券平台的选择，而是以竞争性谈判、单一来源方式采购为主进行选择，同时没有进行相关信息公开。对于公开招标，地方政府选择以竞争性谈判和单一来源方式采购，这就变相缩小了第三方平台的竞争范围，易产生滥用行政权力，排除限制竞争的负面效果。一方面，若地方政府直接指定第三方平台进行服务运营，则直接构成《反垄断法》第五章第39条规定的行政垄断。另一方面，若以不合理方式选择了第三方平台，该平台便可通过消费券的引流效应获得巨大且不公平的竞争优势，这种不平衡将会传导给市场上所有的平台，将会对公平的市场环境造成破坏。

## (三) 合约商户的选择易产生不公平竞争

在政府消费券发放过程中，合约商户大多为受经济冲击较大的餐饮、零售、旅游等第三产业商户以及各类中小企业，同时为快速刺激经济，也将汽车销售商等销售大宗商品的商户纳入其中。当消费者使用消费券在这些商户内购买商品时，合约商户就获得了政府补贴，更为重要的是得到了流量支持和竞争优势，相较于未得到补贴的商户，其能够快速恢复生产与发展。因此，明确合约商户的选择对市场公平十分重要。但是由于缺乏公开透明的审核标准，部分地区为了短期经济增速会直接对规模较大的商户、企业进行补贴而忽视中小商户和企业，这是一种短视的行为。中小商户在城市中占比更大，且在经济下行冲击下抗风险能力更弱，他们在困境之时更希望得到政府的帮助。不合理的商户选择会挤占其他商户的竞争空间，从而导致市场垄断。对于汽车这类大宗商品，许多地方政府发放的汽车消费券仅针对地方汽车厂商或经销商，并划分不同价格区段，进行不同额度的补贴。若消费券仅限于对本地汽车制造厂所生产出的汽车使用，就属于指定、限定经营者，排除限制竞争，构成行政垄断[6]。当对特定价格区间的汽车进行补贴时，高于该价格的汽车品牌则处于竞争劣势，此举会对该品牌在市场中的销售份额产生不利影响，这也是通过行政权力扭曲市场机制。

## 4. 规制建议

对于地方政府发放消费券可能对市场造成不正当干预，引发行政垄断的问题，可以从“事前”和“事后”两个阶段进行法律规制。

### (一) 事前法律规制

#### 1) 构建消费券法律规范体系

自2016年财政部主动废止《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》之后，我国并未出台有关消费券的法律规范。诚然，消费券的大规模发放在我国历史上仅有两次，其临时性的特点

是法律规范缺失的主要原因，但不可否认的是经过此次疫情的冲击，我国消费券发放的时间跨度较长，同时也无法保证未来不会再次发放消费券。因此，我国需要相关法律文件来规范政府消费券的发放。中央应运用对市场的宏观调控能力，对各地省市消费券的发放进行指导和规范，对财力较弱的地区进行转移支付。通过法律规范明确政府消费券发放的主体和对象，规范决策流程和审批权限，结合运用《反垄断法》对行政垄断行为进行规制，在充分发挥地方主观能动性和主体优势的同时，保证公平合理的市场竞争环境。

## 2) 推进对政府消费券政策的公平竞争审查

2021年，五部门联合印发《公平竞争审查制度实施细则》，其中第二条规定“行政机关以及法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织，在制定市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件和其他政策措施时，应当进行公平竞争审查，评估对市场竞争的影响，防止排除、限制市场竞争。”政府消费券政策作为地方政府干预市场经济活动的行政行为理应经过公平竞争审查。公平竞争审查制度与消费券政策在公平竞争、发挥市场杠杆作用的目标上具有一致性。公平竞争审查制度的建立是为了从源头上预防地方政府利用行政权力干预经济，维护市场公平。地方政府消费券政策制定的目的是为了发挥宏观调控作用，同时也要尊重市场规律，发挥市场对经济发展的资源配置和决定作用[7]。二者虽然在手段上有所不同，但是目的相同，因此，通过公平竞争审查可以更好地发挥政府消费券的作用，为市场主体营造公平竞争的良好环境，进一步提振市场主体信心和动能。在实践中，应强化对政府消费券政策的审查力度，细化审核标准，尤其是政府采购招投标和消费券发放的财政预算信息，对具有排除、限制竞争效果的政策，应当不予出台或者调整至符合相关要求后出台。

## (二) 事后法律规制

对于行政垄断而言，目前我国的《反垄断法》始终处在一个尴尬的地位。第五章的存在更偏向于宣示而对法律责任的规定仍显笼统和乏力[8]。具体到地方政府消费券政策上来看，首先，反垄断执法机构很难实现介入到对此类抽象行政行为的审查。公平竞争审查制度赋予了地方自我审查的权利，但是这种自我审查模式客观上受限于政府工作人员对政策是否符合公平竞争的专业判断，在主观上政府基于地方经济发展的考量和政治动机也必然偏向于自身，即使上级机关对下级机关的行政垄断行为的处理也难以保持中立。其次，《反垄断法》的执法力度较弱，对于法律责任的设置并不合理。《反垄断法》对行政垄断规定的法律后果包括“由上级机关责令改正”和“对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分”，从惩罚性质上来看，这种行政内部处分的威慑力较弱，其产生的不良后果与责任承担不匹配。此外，反垄断执法机构作为一个专职部门，在处理行政垄断行为时仅拥有提出建议的权利，无法保证对行政垄断进行真正的规制[9]。基于此，在我国现有《反垄断法》框架下，应提高《反垄断法》地位，强化反垄断执法机构的建议权，加强反垄断执法机构对行政垄断的监督，实现建议权的法律效力和权威性。具体来说，在地方政府消费券政策出台后，其上一级反垄断执法机构应做好公平竞争审查与行政垄断规制的衔接，对政策进行事后监督和审查，双管齐下，保证政策的公平合理。若存在行政垄断行为，可将意见报与同级地方政府，由政府责令下级改正。同时细化法律责任，调整行政责任的承担方式，根据行政垄断情节的轻重给予责任主体更加细化的惩戒方式。

## 5. 结语

地方政府消费券在疫情期间作为应急的财政手段，对市场经济的调控和恢复起到了关键作用，地方企业和居民也得到了实实在在的好处。但政府利用行政权力干预经济易产生行政垄断问题，对此本文其中产生的问题并提出建议，以期规范消费券政策的制定，将政府消费券纳入法治轨道，更好地服务于我

国统一大市场。

### 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] 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.
- [3] 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.
- [4] 陈兵. 简政放权下政府管制改革的法治进路——以实行负面清单模式为突破口[J]. 法学, 2016, 411(2): 28-41.
- [5] 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.
- [6] 汪永福, 毕金平. 竞争中立视域下政府补贴的公平竞争审查路径[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2020, 44(2): 99-108.
- [7] 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.
- [8] 丁茂中. 论我国行政性垄断行为规范的立法完善[J]. 政治与法律, 2018(7): 136-146.
- [9] 应品广. 竞争政策视角下行政性垄断规制新模式: 从“事后救济”到“事前控制” [J]. 江西财经大学学报, 2016(4): 119-126.