

# 政府消费券法律问题研究

刘 葱

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2023年10月18日; 录用日期: 2023年11月1日; 发布日期: 2024年1月18日

## 摘 要

在各地经济发展态势不佳时,为缓解消费能力下降问题,鼓励人们消费以此带动经济增长,各地政府以刺激经济为目标纷纷通过网络平台发放消费券。但由于消费券具有应急性作用,由此在实践中产生一系列负面作用以及缺乏相应法律进行规制,导致违反公平原则,政府发放消费券缺乏硬性规定和事后效果监督。通过完善相关法律法规,引入公平竞争审查制度,防止形成垄断,扰乱市场竞争,使得消费券真正发挥激发经济活力和保障市场有序进行的作用。

## 关键词

政府消费券, 公平竞争审查, 反垄断

# Study on the Legal Issues of Government Consumption Voucher

Cong Liu

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

Received: Oct. 18<sup>th</sup>, 2023; accepted: Nov. 1<sup>st</sup>, 2023; published: Jan. 18<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

In order to alleviate the problem of declining consumption capacity and encourage people to spend in order to boost economic growth, local governments have been issuing consumption vouchers through online platforms with the aim of stimulating the economy. But because the consumption voucher has the emergency function, thus produces a series of negative effects in the practice process as well as lacks the corresponding law to carry on the regulation, causes to violate the fair principle, there is no hard and fast rule for the government to issue consumption vouchers. By perfecting the relevant laws and regulations, introducing the fair competition review system, we can prevent the formation of monopoly and disturb the market competition.

## Keywords

### Government Spending Vouchers, Fair Competition Review, Antitrust

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. 问题的提出

发放消费券是为解决人们消费能力下降的问题，鼓励人们消费并带动经济快速发展，各个地方的政府通过发放消费券作为一项重要政策，但在实行过程中也产生了一些问题。政府消费券并不是经常的性作为调控经济的措施，只是在紧迫的情形下作为救济来用。因此尽管我国近些年政府消费券经常性地被使用和推行，但目前缺乏关于消费券发放、使用、管理方面进行专门规定的法律法规。

## 2. 政府消费券概述

### 2.1. 政府消费券含义

政府消费券是指为了促进社会消费，拉动经济增长，利用财政资金给予企业商家的一定的补贴，通过网络平台、电商平台，或是政府现场发放、网上发放给消费者，用于购买某种类商品的消费券。政府类消费券是政府为了促进本地经济发展运用的一种措施，实质上是一种变相补贴。在发生经济危机时或经济不景气时，政府通过发放消费券来应对。通过查阅文献发现在 2008 年，各地政府就有了通过发放消费券来带动经济增长，重现活力的做法。2020 年，我国经济和全国大小企业非常困难，受到破产和倒闭低沉气氛影响，全国各地居民消费能力和消费的意愿也快速下降。因此各地政府大都通过采取发放消费券的形式来刺激经济，消费券热度逐渐高涨，映入人们视角。

### 2.2. 消费券分类

消费券有很多种类型，可以分为政府消费券、社会消费券、教育培训消费券等。各地政府大都通过采取发放消费券的形式来刺激经济，刺激地方居民消费某类产品。政府发放的消费券有各种各样的形式和政策。根据不同的发放目的有着不同的分类，第一种是为了刺激消费激发经济活力；第二种就是为了保障弱势群体或特殊群体利益，以及其他特定情形下政府为实现某种目标所发放的消费券。根据发放针对的目标对象和消费券在过程中所起的不同作用，首先，消费券发放的主体针对地方政府的本地居民。政府消费券就是各地政府出台的本地政策，政府往往要求消费券只能在本地区范围内使用，不具有通用性，其他地方的不在消费券发放规则的适用范围内。为了刺激和带动消费，地方政府会公布相关要求，要达到消费门槛满足一定的数量即消费达到规定的价格才能减少一定的金额这样就业率就会恢复和提高，从而进一步增加居民消费能力，政府自然而然就有了税费进入，所以这种政策发放消费券的目的就在于刺激经济。另外一种就是扶贫济困、救灾救助类消费券，为了保护弱势群体或特殊群体进行发放，这种消费券不会要求达到消费门槛可以理解为是商品兑换券。政府为了刺激地方居民消费某类产品发放消费券会针对特定领域或行业，自然会对市场竞争造成影响，因此需要进行公平竞争的审查刺激消费提振经济类消费券是目前国内地方政府发放消费券。

### 3. 政府消费券发放存在的问题

#### 3.1. 政府消费券发放与受领违反公平原则

根据政府采购法的规定，政府采购行为应当遵循公开透明原则、公平竞争原则、公正原则和诚实信用原则。换言之政府选择消费券投放平台的过程亦应做到公平、公正、公开。各地政府发放消费券的方式主要是通过送消费券和让大家在网上平台抢券，在实践中抢券方式更为普遍。但消费券有数量的限制，只有一部分人会领到消费券，因此虽然根据各地政府消费券的发放规则，发放地公众都可以参与抢消费券资格，但实际上并不一定公平。一是发放平台可能存在暗箱操作，公众无法察觉，可能遭受来自算法的不公正待遇[1]；再者通过互联网平台发放的消费券没有顾及考虑到弱势群体操作不便等因素，虽然大家都能参与抢券，都具备抢券的资格，但操作起来客观条件无法满足，并没有起到预想效果。

政府发放消费券大部分会选择微信和支付宝这两个电商平台进行消费券的发放，但是政府并没有将如何选择的发放平台以及该平台满足什么条件才可以进行发放消费券进行公开，同时，在政府发放消费券的过程中，很多地方的政府直接选择了自己地方的 APP 作为发放消费券的平台，该做法是政府想要提高地方平台的竞争力。但这无疑是“地方保护主义”的体现。这种滥用行为可能会直接排除消费券发放服务市场上的竞争，如果地方政府需要第三方提供服务，一般通过政府采购方式获得，第三方平台此时作为供应商参与提供服务竞争。如果政府未通过政府采购程序选择消费券发放使用平台，直接指定了经营者，则涉嫌违反垄断法限定或变相限定向指定经营者提供商品。再者如果地方政府在政府采购过程中制定不合理的措施，亦有可能涉嫌滥用行政权力实施歧视性条件等排除或限制竞争的行为。政府没有理由限制其他平台进行发放，所有平台应该在同一起跑线上竞争机会，相关政府的做法和行为对市场秩序造成了损害。由于政府选择电商平台发放消费券，并非由政府直接选择消费券在哪些商户适用。这个选择权自然转移给了电商平台，由电商平台负责审核确定商家，由于缺乏公开透明的商户审核标准，电商平台也不会公布什么样的商户满足入驻条件，这就会导致不同商家之间进行不公平竞争。从而使得消费券的发放缺乏公开公正公平。

#### 3.2. 政府启动消费券发放缺少硬性规定

发放消费券成为政府激发经济活力、鼓励消费目标手段和政策。然而在什么情形下启动消费券发放以及到什么程度发放政府消费券并无明确的法律依据，发放规模的大小也没有明确的法律指引怎么做，这都是由各地方政府自己去决定，自然各地政府就拥有了较大的自由裁量空间，消费券发放存在各自为政，缺乏顶层设计的问题，这属于法律的真空地带，属于法律空白。政府启动消费券发放若没有明确规定和不进行硬性约束，那么就会造成消费券发放的随意性和无序性，使得政府消费券本应具有应急性成为随意使用的工具，造成财政压力和资源浪费[2]。政府机关在发放消费券中起主导作用，同时政府也要对自身政策进行监督规范，发放消费券每一方都希望自身利益最大化，如果不加以规制，则会偏离消费券原有的积极价值导向，扰乱市场秩序[3]。由于尚未有明确的法律法规对消费券问题进行规定，因此通过公平竞争审查可以弥补这一缺失。如果各地政府都可以随意启动消费券发放机制来激活该地区经济活力而没有一个总体的法律对该机制进行规定，那么在全国统一大市场背景下，只会加大贫富差距，使得不同地区经济差距拉大，若不进行法律系统性规定，则不利于地区间经济发展。

#### 3.3. 消费券发放效果缺少事后监督

政府在相关平台发放消费券后，涉及多方主体的利益，因此这就要求政府接受规范性的监督。能够促使政府改进相关发放政策从而防止财政资金的浪费，在实际发放实践中，政府往往注重的是事前的应

对处理，对于发放后的落实以及是否切实有效的发挥了作用较少进行跟进调查。政府和相关平台发放消费券由于主要目的在于刺激和带动消费，对于发放后是否对市场产生了消极影响，以及对其它不在政府补贴范围的商家的影响，政府缺少相关的考虑并且也缺乏这种公平意识，并没有相关人员进行跟进。同时由于消费券主要是通过抢券的方式获得，因此有少部分人利用出现的系统漏洞或者其他手段进行薅羊毛。政府消费券发放是利用了财政资金给予大众补贴，因此少部分人的行为涉及到了违法犯罪，因此应当加强对消费券发放效果的事后监督。虽然这只是极少数的现象，但也应将该行为考虑在内。消费券发放这是一个政府与市场互动的过程，政策实施的效果无法事先准确预计，因此需要加强事后监督。

## 4. 政府消费券发放的完善建议

### 4.1. 对政府消费券发放引入公平竞争审查制度

由于政府发放消费券会针对特定领域或行业，因此会对市场竞争造成影响，所以需要对此类行为进行公平竞争的审查。一方面公平竞争审查是对政府干预市场的行为进行限定，旨在确保政府制定出台的与市场经济活动相关的政策措施符合市场公平竞争的要求和相关上位法律法规的规范，是包含对市场竞争的公平性以及所涉及的相关市场竞争规则的合法性审查在内的全面性审查制度，从源头上评估政策规范的制定对市场竞争的影响，以对行政机关实施排除或限制竞争行为形成有效的预防性约束。维护市场政策的竞争环境，防止因消费券发放造成市场竞争秩序混乱的情形。公平竞争审查制度的建立是为了政府不合理干预经济而影响竞争秩序。加强政府的信息公开，保障社会公众的知情权，通过公平竞争审查可以弥补相关法律法规的不足，同时可以增强人们的公平竞争意识，打破地方保护主义，促进公平竞争。另一方面，对于政府滥用行政权力消除限制竞争行为即倾向于利用本地方发放平台进行消费券发放，若政府此种做法缺乏合理性，那么就应当被认定是一种行政性垄断行为，应当受反垄断法规制。因此可以从以公平竞争审查为主体的事前审查机制与以反垄断执法为主要内容的事中事后监管机制两个角度出发，将二者相结合，充分发挥公平竞争审查的事前审查作用，对消费券政策制定与实施进行有效竞争评估，把好政策制定实施入口关；同时强化行政垄断案件查处，防止形成地方保护，切实维护公平竞争市场秩序。应通过公开招标选择发放平台，消费券作为应急财政支出，具有紧迫性。制定适应消费券投放平台的统一招标流程。各地方政府应该严格按照这套招标流程进行公开招标，不得自行指定相关平台。对于平台商户的选择，各地政府应该根据本地区经济发展状况，在每次发放消费券之前，制定并公布此次消费券合约商家的审核标准。避免平台出现各种盲目乱审现象，从而导致一些本不需要消费券扶持的商户受益，不能使消费券发挥恢复经济纾困之效果。从竞争法的角度看，消费券虽然是面向居民发放，却通过购买行为联通市场主体。如果资源不能得到合理分配，就会打破市场竞争的平衡，引发政策公平的问题。因此，地方政府在作出决策之前，应进行公平竞争审查[3]。

### 4.2. 完善消费券发放相关法律规定

政府发放消费券为了通过刺激消费，由此激发经济活力，因此涉及财政资金的支出。由于财政资金渗透经济社会的方方面面，财政法与其他领域的法律会存在包容交叉关系。当财政资金用于刺激经济发展时，会受到经济法的调节；财政资金用于救济和福利时，社会法的规范也不可或缺；财政资金用于紧急公共卫生事件时，还应受到公共安全法或紧急状态法的规制；财政资金用于政府采购、项目投资时，则不能脱离民商法的基础性调节。在这一具体领域体现出消费券发放问题的复杂性，因此需要用领域法学思维进行整合，推动部门法之间的协同合作[4]。应当对政府启动发放消费券进行限制，使得政府行为有章可依。通过明确法律法规规定，完善相关的法律以此来约束地方政府的行为。我国是法治国家，自然政府应当依照法律规定和相关的规范性文件办事，政府发放消费券应当受到法律约束，应在法律规定

的范围内活动。全国每个地方关于发放消费券的规则并不相同，但都是为了了一方面激发经济活力，另一方面保障民生。各地政府的出发点是正确的并且是合法的，这属于经济法和社会法范畴，但是无论是出于哪一方面，都会对市场竞争产生影响，需要考虑具体行为是否合法合理，需要把竞争秩序和机会公平考虑在内。所以在发放消费券时可以考虑不同法律之间的互动，健全相关规范性文件，以实现政策目标和发放效果相统一。因此，在具体的政府实践中，消费券发放需要进行法际整合，综合考虑不同法律部门的要求，以实现理念、手段、效果的一致性。

#### 4.3. 加强消费券发放效果事后监督

政府通过发放消费券希望带动地方经济发展，这一目标是符合经济法规定的。但在实施具体措施是否合法时，仅仅依靠政府自身进行审查监督，难以起到很好的效果。所以可以通过外部来进行监督评价，可以事先和事后通过第三方评估机构进行相关的评估[5]。第三方评估机构具备一定的专门知识，它出于中立地位，具有一定的中立性，同时第三方评估机构其审查结果比较客观，第三方评估机构与政府相比于政府自身进行审查能够起到监督作用。同时由于发放消费券既然是地方政府的措施，那么应当培养相关人员的公平竞争意识和观念，尤其是基层工作人员。消费券的发放时地方各地政府的策略，因此应当将公平竞争的观念深入到基层，仅仅靠法律被动约束起不到根本解决问题，基层工作人员应主动树立公平竞争观念，以此政府的相关行为和政策才会符合公平竞争的价值理念[6]。同时在发放消费券前可以进行公开征求社会公众意见，在遇到较大金额消费券发放必要时可以召开听证会[7]，这样做可以集中意见，有利于决策公平。通过事前事后的监督，更好的推进消费券发放措施，培育良好的市场竞争环境。

#### 参考文献

- [1] 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.
- [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, 5(3): 105-111.
- [3] 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.
- [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] 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.
- [6] 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.
- [7] 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.