

浅谈政府线上发放消费券之法律问题

许 多

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2024年3月7日; 录用日期: 2024年3月20日; 发布日期: 2024年4月19日

摘 要

随着互联网平台经济的发展, 政府多通过平台采取线上模式发放消费券。与消费券的传统发放模式相比, 线上发放消费券增加了平台这一主体, 由此产生了一些问题, 如政府片面选择大型平台投放消费券; 平台方不公平选择消费券投放商家; 消费券发放方式不合理。针对上述问题, 应采取相应措施予以解决。于政府, 应当引入公平竞争审查机制保证平台选择的正当性; 于平台, 应当保证其设定规则透明化, 同时加强政府对平台选择消费券投放商家的监督; 此外, 应当改善“发券”模式, 宜采取线上与线下相结合的“发券”模式, 同时应当针对不同目的的消费券采取不同的“发券”方式。

关键词

消费券, 政府补贴, 公平竞争审查

A Brief Discussion on the Legal Issues of Government Online Issuance of Consumption Vouchers

Duo Xu

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

Received: Mar. 7th, 2024; accepted: Mar. 20th, 2024; published: Apr. 19th, 2024

Abstract

With the development of the Internet platform economy, the government mostly adopts the online mode to issue consumption coupons through the platform. Compared with the traditional issuance mode of consumption coupons, online issuance of consumption coupons increases the main body of the platform, resulting in new problems, such as the government unilaterally choosing large

platforms to issue consumer vouchers; the platform unfairly selects the merchants who issue the coupons; the way of issuing consumption coupons is unreasonable. In view of the above problems, appropriate measures should be taken to solve them. For the government, the fair competition review mechanism should be introduced to ensure the legitimacy of platform selection. As for the platform, it should ensure the transparency of its setting rules, and strengthen the government's supervision over the platform's selection of consumption coupons. In addition, the "coupons" model should be improved, and a combination of online and offline "coupons" model should be adopted, and different "coupons" methods should be adopted for different purposes of consumption coupons.

Keywords

Consumption Coupons, Government Subsidies, Fair Competition Review

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. 政府线上发放消费券的本质及特点

1.1. 政府线上发放消费券行为系政府补贴行为

消费券的发放存在不同的目的,例如商家为了促销产品发放消费券;网上平台为了增加流量与知名度发放消费券,然而,消费券的发放主体无论是商家还是平台,其发放消费券的行为均属于个体行为。近年来,新冠疫情爆发使得经济发展止步不前,为了刺激消费、提振经济,政府这一特殊主体也加入了发放消费券的行列。

“消费券是政府运用财政收入对居民或企业补贴的一种政策,旨在修复受疫情冲击的收入和打破人们因隔离被压制的消费欲望,拉动消费需求[1]。”不同于商家与平台发放消费券的个体行为,政府发放消费券是为了在短期内刺激生产与消费、促进经济发展而以财政资金作为支持的政府补贴行为。政府发放消费券的现象并不是近几年出现,早在2008年,为了应对金融危机给经济发展造成的冲击,我国各地政府便采取发放各种消费券的方式来重整经济。近年来,新冠疫情再次给我国经济发展带来重创,所以发放消费券再一次成为了政府复苏经济的重要手段。与2008年相比,本次发放消费券的模式发生了重大变化,即伴随着互联网与大数据的巨大发展与疫情期间减少人群接触的考虑,政府多采取线上发放消费券的模式。相比于传统的政府类消费券,政府线上发放消费券的本质并未改变,即发放消费券的资金仍为财政资金,目的亦为促进经济与相关产业发展,只不过在发券过程中,涉及到平台,可以将平台看作一个连接政府与商家、消费者的纽带。我们应严格区分平台自身发放消费券的个体行为与政府发放消费券的补贴行为。

1.2. 政府线上发放消费券之特点

传统发放消费券之模式仅涉及政府与商家两方主体,而线上发放消费券的模式增加了平台方。由此,与传统发放消费券之模式相比,线上发放消费券具有自身特点。

1.2.1. 线上发放消费券更加便捷高效

电商平台的参与为消费券发放提供了一个更为集中、便捷的技术支持,“战略合作”和“最终承兑”

是地方政府与电商平台的互动关系。首先，互联网平台具有信息与资源优势，掌握了大量商家与客户群。政府将消费券投放到平台，消费者可以快速知悉获取消费券的信息。其次，政府在选择发放消费券的平台以后，一般都将获得消费券具体商家的选择权交由平台行使，平台通过数据与算法选择符合条件的商家，消费者在平台领取消费券后在具有资格的商家处使用，商家凭借折抵的消费券，从政府处获得补贴。这样在很大程度上节省了政府的时间与人力成本，同时，消费者线上获得消费券后及时在平台消费，节省了时间与交通成本。最后，商家能够及时获得政府的补贴。由于网络技术较为发达，消费者使用消费券从商家处折抵的款项信息几乎同时由政府接收，以便政府及时向商家提供资金补贴。此类线上模式使得商家获得政府资金补贴几乎不存在时间差。

1.2.2. 资金来源呈现公私合力趋势

虽然消费券的发放主体是政府，资金来源大多为财政资金，但是新冠疫情规模大，持续时间长，所以此次投放消费券的规模与数量较之前大幅提升，仅依靠政府调动财政资金不足以支撑。“在 2020 年 5 月的初步统计数据显示，全国有 28 个省、170 多个地市统筹地方政府和社会资金，累计发放消费券 190 多亿元[2]。”而政府与第三方平台达成合作后，某些平台以及平台内商家也会提供一些资金支持。“如疫情以来，政府类消费券补贴也多由政府、投放平台和商户共同承担[3]。”所以，政府类消费券资金来源渐呈现公私合力趋势，即以财政资金为主、部分平台与商家提供资金作为补充。

1.2.3. 线上发放消费券之方式灵活多样

政府借助互联网平台发放电子消费券不但耗费成本极低，发放消费券的方式也灵活多样。发券方式一般体现为三种形式，分别为“送”、“领”、“抢”。其中，“送”具有主动性，即政府通过平台将消费券主动发放到消费者的平台用户，此种形式不考虑消费者的主观意愿；“领”和“抢”具有被动性。“领”是指政府储备了消费券后，由消费者依照条件通过平台系统申请，若消费者未申请，则不可以自动获得消费券。“抢”顾名思义，消费券与符合消费者的数量不能匹配，仅有部分消费者最终可以获得消费券。“抢”一般有两种类型，第一种为“先到先得”，例如平台系统在固定时间发放消费券，消费者点击手机领取键，点击行为先被系统识别的消费者获得相应消费券。第二种类型是系统随机抽取，在系统报名，填写相关信息后，由系统随机抽取决定。

2. 政府线上发放消费券之弊端

疫情期间，政府线上发放消费券确实为多方主体提供便利，其完整流程为，政府选择某些平台作为消费券的投放对象，此后，再委托平台选择具备资格的商家，对其发放消费券。消费者通过平台软件获得消费券后，在某些商家处消费，商家凭借消费者折抵的消费券获得政府提供的资金补贴。简言之，线上发放消费券之流程大致分为四个环节，即政府选择消费券投放平台；平台选择消费券投放商家；消费者获取消费券；商家获得补贴。虽然线上发放消费券之模式环环相扣，但是其中存在较大弊端，笔者将从下文展开具体论述。

2.1. 政府片面选择大型平台投放消费券

在互联网经济领域，流量是平台掌握竞争优势的关键因素，若政府将消费券投放到某一平台，则不可避免的会为该平台增加流量，由此，获得消费券的平台与其他平台相比，会增加额外的竞争优势。政府若在保证消费券的发放不会破坏互联网平台经济领域的公平竞争，就必须制定选择消费券投放平台的规则。然而，在实践中，政府一般直接指定某些或者单一大型平台投放消费券。据调查显示，政府类消费券选择的电商平台主要集中于微信和支付宝两家电商平台，其他如美团、一些银行的 APP 以及云闪付

和地方 APP 等也参与其中。但是有 72% 的地区选择单一电商平台作为发放消费券的媒介[4]。而政府为何选择这些平台投放消费券，没有明确依据与标准，此举显然有失公允。大型平台流量多，知名度大，且有些大型平台已经在市场上获得垄断地位，政府选择在此种平台上投放消费券，势必会巩固其垄断地位。

此外，各平台企业规模不同，发展状况不同，疫情给平台带来的打击程度也不同，大型平台虽然会受到疫情影响，但是凭借其此前在市场上的优势地位，在疫情结束后，大多可以自行调整恢复；真正遭受重创的平台企业主要是中小型企业，由于互联网经济的动态特征明显，此类企业根本本来就不稳固，遭受疫情打击后，其发展前景已经岌岌可危。在此情形下，政府投放消费券的行为一方面加剧大型平台之垄断力量，另一方面扩大了大型平台与中小型企业平台的竞争差距，这样不仅不利于经济复苏，在某种程度上还会使得互联网经济领域的竞争失衡。

2.2. 平台不正当选择消费券投放商家

政府在选择了消费券投放平台后，多由平台选择消费券具体投放的商家。选择消费券投放商家的模式一般是商家向平台或者政府主管部门申请，但是最终的合约商家一般由电商平台通过数据算法筛选、审核予以确定，即对商家的选择权实际由平台行使。然而，大型平台的角色决定了其难以保持中立态度。

平台具有经营者与管理者双重身份，由此其兼具私人领域与公共领域之特性：首先，平台系个体为经营企业所开发，所以，其具有私人空间属性；随着平台规模的扩大与发展，用户数量渐渐增加，平台掌握的数据与流量也随之增多，平台便具有了公共领域的特性。一方面，平台作为经营者，在市场上参与竞争，其具有经营自主权；另一方面，平台属于准公共领域，“在事实上承担着维护网络市场秩序、保障用户权益的公共职能[5]”。由此，平台作为管理者，具备管理权与规则制定权。私人属性与公共属性的天然矛盾使得平台为了追求自身利益最大化，会突破经营自主权的边界，利用规则制定权与平台管理权为自身谋私利，此时，平台的管理者角色便成为了其谋取自身利益的武器。在发放消费券的过程中，平台为了追求自身利益，难以严格保持中立态度，其往往利用平台管理权与规则制定权侵害与其具有竞争关系的经营者，将消费券仅发放到自营企业或者关联企业，对于符合条件且在平台内经营的第三方商家置之不理。此时，平台内自营企业或者关联企业不公平的享受消费券之优势，由此加剧了不公平竞争。

2.3. “发券”方式不合理

前文已经提及，消费者在线上获得消费券的方式灵活多样，消费券发放方式对广大消费者是否公平有待商榷。首先，政府线上发放消费券的模式本身便忽略了不能使用或者不会使用互联网的消费者群体。对于大多数老年人来说，线上领取消费券的操作步骤太过繁琐，通常他们不会通过浏览平台或者网页获取消费券信息；此外，偏远贫困地区，互联网并未普及，在此类地区的消费者便丧失了获取消费券的机会。其次，虽然线上发放消费券的方式灵活多样，但其结果最终依赖于数据算法的操作。然而，平台筛选消费券获得者之算法究竟利用何种规则仍不具备透明性，若平台通过暗箱操作随意决定消费券获得者则难以保证消费券获取流程之公平性。

3. 政府线上发放消费券之优化路径

3.1. 完善公平竞争审查机制

前文提及，政府选择消费券投放平台时并无明确规则，仅片面指定某些大型平台甚至单一平台，极易加剧平台经济的垄断问题。由此，将公平竞争审查制度落实到消费券领域尤为必要。公平竞争审查制度是指为了维护全国统一市场和公平竞争，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对自身制定的有关市场主体经济活动的规章、规范性文件和其他政策措施进行自我审查的制度。

2016年以来,《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》(以下简称《意见》)与《公平竞争审查实施细则》(以下简称《实施细则》)相继实施,公平竞争审查制度在我国初步确立。自2022年8月1日,新《反垄断法》正式施行,公平竞争审查制度正式入法。而对政府发放消费券进行公平竞争审查,是保障公平竞争秩序的必然选择。

3.1.1. 公平竞争审查制度立法现状

当前我国立法层面对于公平竞争审查制度的规定较为笼统,对公平竞争审查制度的具体规定多体现在规范性文件当中。新《反垄断法》对于公平竞争审查制度仅在第五条中作出原则性规定:“国家建立健全公平竞争审查制度。行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织在制定设计市场主体经济活动的规定时,应当进行公平竞争审查制度。”对于公平竞争审查的具体措施,多体现在《实施细则》中。根据《实施细则》的有关要求,制定机关不得限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务。可见,政府单一的选择特定大型平台或者单一平台投放消费券的行为并不符合《实施细则》的一般规定。此外,在国家市场监督管理总局发布的《关于做好消费券发放公平竞争审查工作的提示函》(以下简称《提示函》)中明确了发放消费券应严格保障消费券发放平台选择的合法性和公平性,严格履行公平竞争审查程序。“若存在特殊情况需要选择单一平台发放的,应当严格履行竞争性程序……”可见,对于政府选择合作平台的有关程序,我国当前相关规定的态度为以选择单一平台为例外。

3.1.2. 公平竞争审查机制优化路径

1) 完善法律规范体系

尽管公平竞争审查制度已经入法,但是《反垄断法》对其规定较为模糊,虽然《实施细则》与《提示函》对政府选择消费券的发放平台具有更加细致的规定,但是两者并不属于具有国家强制力的法律规定。“建设市场体系必然要求国家通过制度建设来促进和保障公平竞争[6]。”若时机成熟,可以考虑将《实施细则》中较为成熟的规定上升为上位法。当然,在完善立法工作的同时,不可忽视地方规范性文件对消费券发放规定的补充,因为实际发放消费券的主体仍为地方政府,在发放消费券的过程中,应当根据各地区的财政状况与具体条件、地域特点来制定发放消费券的规范性文件。

2) 引入第三方评估机制

前文已经提及,消费券的发放模式多为地方政府选择平台企业,平台企业进而根据大数据将消费券发放到平台内的具体商家,此种模式很难保证消费券发放能够客观公正,此时,对消费券发放政策与行为进行审查便不可或缺。目前,《意见》已有规定,我国公平竞争审查采用“谁指定,谁审查”的原则。《实施细则》中强调发挥第三方评估机构的作用,将第三方评估机制引入消费券领域能更好发挥其作用[7]。因为地方政府作为消费券发放主体,审查自身行为,很难保持中立性,无法客观分析自身行为的不足之处。由第三方评估机构对政府发放消费券行为进行审查一方面可以保证审查结果的客观与公正,第三方评估机构独立于政府,能够在进行审查工作时保持中立态度。其次,第三方评估机构具有较强的专业性,第三方机构中的工作人员具有丰富知识储备与较强工作能力,其中不乏专家学者,由他们作为审查工作人员进行审查工作,更加具有科学性。

3.2. 平台规则透明化

发放消费券以提振经济之工作应当由政府承担,然而线上发放消费券之模式增加了平台这一主体,由此,在实践中,消费券投放的最终决定权实质由平台享有。所以,加强政府对平台的监督便是至关重要的环节,否则,消费券便会成为平台不合理增加自营企业流量、巩固垄断力量的工具。因此,平台选择消费券投放商家之算法与规则应当公开,便于政府与公众进行监督。只有这样,才能保证平台在自营企业与第三方企业中作出选择时,严格按照公平的规则与算法予以筛选。

3.3. 改善消费券发放模式

由于疫情已经结束，为了防止部分消费者丧失领取消费券的机会，政府发放消费券时，宜兼顾线上与线下相结合的模式。同时，政府发放消费券时，应当根据消费券的种类采取不同的方式。政府发放的消费券大致有两种功能，分别是刺激消费与救济贫困。笔者认为，消费券的功能应当以刺激消费为主，因为救济贫困主要系通过各种社会救济渠道，例如社会保险，社会抚恤、社会福利等，消费券的救济作用微乎其微。“如果一定要让消费券扶贫济困，则有必要在发放和兑付方面设置特别要求，防止其与经济刺激类消费券相混同[8]。”政府与合作平台在发放消费券时应当针对刺激消费类消费券与救助类消费券采取不同的发放方式。若消费券的功能主要是刺激消费，则消费券面对的主体便是具有一定购物能力的消费者，此时，发放消费券更加适合用“领”或者“抢”的方式。因为“领”券与“抢”券均具有主动性，通过这两种方式更能够吸引有明确购物意图的消费者领取消费券。若毫无目的的“送”券，尤其是在消费券总量有限的情况下，易浪费资源。在“抢券”模式中，平台不宜通过系统随机抽取部分消费者发放消费券，这与毫无目的的发放消费券并无本质区别。平台可以设置一定条件，符合条件的消费者优先获得消费券。例如，当消费者购物达到一定金额时，才能获得消费券，购物金额越大，可用消费券的额度就越大。应当注意，在此种模式下，获得消费券的条件设置不宜过高，否则会抑制消费者的购物欲望，适得其反。若消费券带有救济功能时，发放消费券宜采取线上与线下结合的模式，同时，不应采用“领券”或者“抢券”模式，应当采取“送券”模式。因为此时，消费券针对的主要对象不再是具备较高购物能力的消费者，而是欠缺购物能力、处于弱势地位的消费者。若想发挥消费券的救助作用，就不应当设置较高“门槛”，应当考虑为此类消费者节约交通成本与时间成本，争取通过最低成本及时获得消费券，所以应当采用“送券”模式。

总之，针对政府线上发放消费券的各环节所出现的问题，应当采取有效措施予以解决。为保证平台之间的公平竞争，对于消费券投放平台的选择，应当落实公平竞争审查机制，避免政府片面选择大型平台；而平台选择消费券投放商家所依据的规则与算法也应当公开，避免各平台进行暗箱操作；消费券的发放需要根据功能采取不同方式，并且兼顾线上模式与线下模式。只有保证消费券发放环节的公平公正，才能发挥消费券的最大效用，刺激消费，提振经济。

参考文献

- [1] 臧旭恒, 陈斌, 尹志超, 汪伟, 易行健. “新馆肺炎疫情与消费”专家笔谈[J]. 消费经济, 2020, 36(5): 95-98.
- [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] 张笑然, 薛前强. 政府类消费券功能检视与法律问题剖析[J]. 南海法学, 2021, 5(3): 105-111.
- [4] 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): 105-111.
- [5] 刘权. 网络平台的公共性及其实现——以电商平台的法律规制为视角[J]. 法学研究, 2020, 42(2): 42-56.
- [6] 苗沛霖. 论公平竞争审查制度的实施进路[J]. 河南社会科学, 2020, 28(8): 72-80.
- [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] 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.