

论政府消费券补贴公平竞争审查制度的优化

陈泽良

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2024年7月24日; 录用日期: 2024年8月6日; 发布日期: 2024年9月5日

摘要

地方政府消费券补贴兼具积极层面与消极层面的双重影响, 积极的政府消费券补贴政策可以促进地方产业发展刺激经济, 但消极的消费券补贴行为反而会产生限制、排除市场竞争的结果。为了避免消极结果的产生, 需要通过公平竞争审查制度来规制, 然而公平竞争审查制度尚处于起步阶段, 实践中仍然存在破坏市场公平竞争、干扰市场供求、阻碍市场机制等问题。面对这些问题需要引入公平竞争审查制度, 由于该制度尚处于萌芽状态, 在实践中存在许多问题, 需要针对问题进行优化。

关键词

消费券补贴, 公平竞争审查, 第三方评估机制

On the Optimization of the Fair Competition Review System for Government Consumption Voucher Subsidies

Zeliang Chen

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

Received: Jul. 24th, 2024; accepted: Aug. 6th, 2024; published: Sep. 5th, 2024

Abstract

Local government consumption coupon subsidy has both positive and negative effects. Positive government consumption coupon subsidy policy can promote local industrial development and stimulate the economy, but negative consumption coupon subsidy behavior will limit and eliminate market competition. In order to avoid negative results, it is necessary to regulate through the fair competition review system. However, the fair competition review system is still in its infancy. In practice, there are still problems such as undermining fair market competition, interfering with market

supply and demand, and hindering market mechanisms. In the face of these problems, it is necessary to introduce a fair competition review system. Since the system is still in its infancy, there are many problems in practice, which need to be optimized.

Keywords

Consumer Voucher Subsidy, Fair Competition Review, Third-Party Evaluation Mechanism

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

消费是拉动经济增长的三驾马车之一，为了促进消费、刺激经济，近年来各地方政府纷纷向公众发放消费券，由商家核销，最后由政府兑现，这实质上是政府用财政资金给公众或企业提供财政补贴的一种方式。地方政府发放消费券补贴，是政府用于促进经济发展、扶持当地产业常用的政策工具，属于产业政策的重要表现形式[1]。政府发放消费券的行为对刺激消费具有“四两拨千斤”的促进作用，同时对于推动产业结构转型、降低企业经营成本具有积极作用。但是，消费券补贴行为同样也可能产生排除、限制竞争甚至产生“区域小市场、小循环”的负面影响，不利于建设全国统一大市场。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”。政府发放消费券补贴时，如何协调市场与政府二者之间的关系，既发挥市场在资源配置时的决定性作用，又发挥政府在市场的积极作用？公平竞争审查制度的建立恰好可以解决这一问题。

2016年国务院出台的《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》(国发〔2016〕34号)，该《意见》首次规定了公平竞争审查制度。而后，2021年出台的《公平竞争审查制度实施细则》为进一步建立公平竞争审查制度提供依据。新修的《反垄断法》第5条正式确立了公平竞争审查制度，为我国公平竞争审查制度提供法律依据。公平竞争审查制度使“政府”之手更加合理化、法治化。本文从地方政府发放消费券补贴为切入点，从理论与实践两个方面分析地方发放消费券补贴需要公平竞争审查制度进行协调，同时对现有公平竞争审查制度存在的不足进行完善。

2. 公平竞争审查制度是规制消费券补贴问题所必需

地方政府消费券补贴是一项重要的产业政策，有效的政府消费券补贴政策有利于解决市场失灵、推动产业升级以及促进经济协调发展[2]。但同时，地方政府消费券补贴可能带来消极影响，例如地方保护主义滋生、差异化补贴导致限制或排除竞争。该部分着眼分析地方政府消费券补贴制度的积极层面与消极层面，从问题着眼，得出需要公平竞争审查制度对政府消费券补贴问题进行规制。

(一) 强化执法在社会治理中的价值导向

1) 推动产业结构调整

地方政府通过发放消费券对特定产业进行补贴，这一策略不仅是市场调节的“无形之手”的体现，更是政府引导市场发展、提升产业竞争力的有效手段。通过这种方式，政府能够激励市场向更高效、更具创新性的方向发展，同时为落后产业提供转型升级的动力，为新兴产业的成长提供支持。对于市场上新兴产业、落后产业，由于市场的逐利本质，投资者面对这些产业往往采取谨慎的态度[3]。政府对特定产业进行消费券补贴，消费者受消费券“刺激”进行消费，相关企业成交量上升，获利空间提高，在市场

作用下会有越来越多投资者注意到该产业并进行投资，大量投资的注入可帮助相关产业实现产业调整。

2) 促进当地经济发展

地方政府发放的消费券通常是“满减型”，例如“满 300-100”“满 100-50”等，此种满减型消费券具有四两拨千斤的作用。消费者出于利好心理，使用消费券在特定商家进行消费，为了达到消费券使用条件往往会“凑满减”即达到消费券使用的门槛。在这种心理驱使下，消费者花费更多钱去购买商品，市场流通的货币增加，让钱“活”起来，市场便有了活力，经济得以发展。相关产业受补贴消费券的影响，其获得的利润可以投入扩大再生产，为地方提供更多的就业岗位和税收。

(二) 政府消费券补贴制度的消极层面

1) 破坏公平竞争

在地方政府制定消费券补贴政策的过程中，往往会出现地域保护主义的倾向[4]，这可能会扭曲补贴政策的初衷，影响市场竞争的公平性。当政府对某些企业给予特定补贴，这些企业便可能因此获得不正当的市场优势，这不仅违背了公平竞争的原则，也可能导致其他企业的竞争力下降。可见，是否能进入消费券适用的范围对企业来说至关重要，进而提出政府如何选定消费券适用的企业疑问，此时就需要引入公平竞争审查制度。

2) 干扰市场供求

需求决定供给，没有需求或者与需求不匹配的供给是难以转化为利益的；反过来供给可以创造需求，新兴产品可以带给人们新的需求吸引新的消费。一般来说，只有真正的高质量供给、具有创新性的供给才能创造出新的需求。但是政府通过消费券补贴的行为可以打破上述规律，干扰消费者自身对产品(服务)的质量以及消费者自身需求的判断。消费者对产品(服务)质量以及需求的误判的消极后果还会传导到企业，因为企业在虚假的销量下，企业会对未来发展路线产生误判。

3) 阻碍市场机制

市场经济中，竞争起着决定性作用，市场正是通过不断地竞争才实现资源的优化配置[5]。政府消费券补贴虽然能在短期内推动地方经济发展，但如果地方政府以增强本地产业竞争优势为目的发放消费券补贴，以发放消费券补贴的形式代替市场竞争，可能会导致企业依赖政府主导的补贴政策，是市场竞争带来的创新机制荡然无遗[6]。但是地方政府消费券补贴行为与一般的反竞争效果行为不同，消费券补贴行为具有促进经济发展与反竞争两方面的影响。如何协调市场竞争与“看得见的手”之间的关系至关重要。

(三) 公平竞争审查制度的引入

政府通过消费券补贴来应对市场失灵，是一种常见的做法。这种做法虽然能够促进地方产业结构的调整和经济发展，但也可能会带来诸如破坏市场竞争、干扰市场供求和阻碍市场机制等负面效应。因此，引入公平竞争审查制度显得尤为重要。该制度的实施将有助于补贴政策进行严格审查，确保政策的合理性，并使政府在制定消费券补贴政策时能够充分考虑其对市场竞争的潜在影响。政府消费券补贴政策是一种强调政府为主导的产业政策，通过政府制定的消费券补贴政策对市场进行干预，这种产业政策与市场竞争相冲突[1]，但矛盾并非不可调和，不论是消费券补贴政策还是市场竞争，二者价值目标都是优化市场资源配置，实现社会经济发展，提高社会整体利益。因此可以运用公平竞争审查制度，协调二者之间的矛盾，为消费券补贴政策提供发展空间，使其合理化、法治化。

3. 政府消费券补贴公平竞争审查制度的困境

由于公平竞争审查制度刚出台不久，在政府补贴消费券领域的适用并不完善，需要进一步审视。根据 21 年出台的《公平竞争审查制度实施细则》(下文称《细则》)规定，公平审查制度由政策制定机关自己建立，属于自我审查的模式，自我审查往往容易存在不足，存在完善空间。另外，《细则》对于公平竞

争审查制度的审查标准规定较为细致具体,但是对于合理性审查的标准规定缺失,需要进一步细化明确。

目前我国公平竞争审查制度实施的是自我审查模式,由政策制定者自我审查,采取该模式的优点是政策制定机关对出台政策的相关情况更加了解,对地方产业现状判断更为准确,有利于政策制定符合客观情况能够更好地实施。但实践中暴露出该机制的许多问题,使得公平竞争审查制度流于形式。

(一) 审查态度消极

由于政策制定机关既是“球员”又是“裁判员”,这种自我审查的模式,政策制定机关能有多大动力积极审查自己制定的消费券补贴政策?以新能源汽车产业为例,政府在制定补贴政策时,其补贴规制与程序规制的制定与执行,与法治理念均有较大背离[7]。地方政府在制定补贴政策之时存在保护地方产业、促进地方经济发展、追求自身政绩因素干扰,难以站在建设全国统一大市场的角度对消费券补贴政策进行审查。同时,地方政府运用“有形之手”干扰市场的惯性同样会让公平竞争审查缺少原生动力。

(二) 审查情况存在地区差异

根据《细则》规定,公平竞争审查制度由各地县级以上人民政府进行。各地由于经济、执法资源等客观差距且制定消费券补贴政策本身具有一定困难,导致公平竞争审查制度在实施过程中存在地区差异,各地为审查标准理解不同,适用方面存在差异[8]。另外,公平竞争审查制度缺乏有效的考核机制,在经济欠发达地区,地方政府为了加快当地经济发展,不对补贴政策进行审查甚至消极审查[1]。

(三) 审查主体专业性不足

如前文所述,地方政府消费券补贴政策是同时具备积极层面与消极层面的公权干预市场的行为。审查主体不仅要對消费券补贴政策进行形式上的合法性审查,更要对消费券补贴政策进行实质上的合理性审查,对该政策的影响进行评估,判断该政策是否会带来排除、限制竞争的后果。然而实践中,部分审查机关对消费券补贴政策的审查方法单一,单一地认为形式上的合法性审查即等于公平竞争审查,使得公平竞争审查的方向发生偏移。另外,由于公平竞争审查具有一定专业性,地方政府在作为审查主体时,可能会出现其自身专业性不足的问题。

4. 政府消费券补贴公平竞争审查制度的优化

如前文所述,目前公平竞争审查制度在实践中存在许多问题。优化政府消费券公平竞争审查制度首先要完善自我审查模式,其次要建立公平竞争审查中对政策“合理性”的判断标准,从而优化公平竞争审查制度。

(一) 提高自我审查积极性

公平竞争审查制度为政府制定消费券补贴政策保驾护航,从长远角度来看有利于当地产业发展和维护市场竞争秩序,但是可能会损害政府当前的短期利益,比如地方财政收入下降、就业问题,更不用说政府官员在政绩考核的压力以及升迁的问题。在诸多因素影响下政府在自我审查的时候难免会态度消极。为提高政府在具体实施公平竞争审查制度时的积极性,必须将公平竞争审查制度的推行纳入政绩考核指标。《细则》29条规定要建立公平竞争审查制度的考核制度,根据落实公平竞争审查制度的成效不同予以奖惩。考核机制应包含正向激励机制与反向惩罚机制。一方面,对于落实公平竞争审查制度较好的地方政府予以奖励,由国务院制定相关的公平竞争审查制度奖励办法,对积极实施公平竞争审查制度的地方政府予以鼓励。另一方面,要明确消极实施公平竞争审查制度的法律责任,对违反《细则》规定出台消费券补贴政策的政府机关主要负责人予以惩戒并依法公开[9]。

(二) 建立统一公平竞争审查平台

地区间在审查实施上的不均衡可能对构建全国统一市场造成阻碍。这种差异可能导致所谓的“劣币驱逐良币”现象,即那些实施审查不力的地区可能因短期经济利益而获得不正当的竞争优势,而那些积

极推行公平竞争审查的地区则可能在短期内难以看到相应的效益。在政绩导向的影响下,这种不均衡可能加剧地方保护主义的倾向。为从根本上解决这些问题,除了实施奖惩机制外,还需大力推广公平竞争的理念,并以法治精神重新构建地方政府在消费券补贴政策的制定与执行过程。此外,建立一个全国性的公平竞争审查交流平台至关重要,这将有助于打破地区间的信息壁垒,促进制度建设经验的交流。同时,开放群众监督平台,确保政府在制定消费券补贴政策时能够吸纳公众意见,从而提升政策的透明度和合理性。

(三) 引入第三方评估机制

面对地方政府作为审查主体时存在的专业性不足的问题,可以通过引入第三方评估机制,借助第三方具备的专业性弥补自身作为审查主体的不足。《细则》同样鼓励政府建立第三方评估机制,第三方评估机制是优化公平竞争审查制度的关键。一方面,第三方评估机构具有专业性上的优势,第三方审查能力与审查经验较之地方政府更强,且第三方评估机构在审查过程中以第三方视角进行评估审查,能够保证审查结果的客观性,这恰恰能够弥补政府作为审查主体时其审查态度消极的问题;另一方面,第三方评估机构能够针对政府制定的消费券补贴政策进行再审查,对自我审查模式进行内部监督。

引入三方评估机制时要注意组成人员和经济上的独立性:第一,重视第三方评估机构的独立性建设,确保第三方评估机构独立于公平竞争审查主体即地方政府。具体来说,第三方评估机构不能从属于地方政府,第三方机构的组成人员的选定要公正客观,由上级政府统一从相关领域选拔专家组成,而不能由政策制定机关自己选拔,否则第三方机构评估内容可能产生倾向性。第二,第三方评估机构的经济来源要独立,将第三方评估机构所需经费纳入财政体系统一结算,不能由地方政府支付,否则第三方评估机构可能会由于经济不独立而成为地方政府的傀儡,导致第三方评估机制形同虚设。

5. 结语

随着经济全球化和市场一体化的进程日益加深,政府在促进消费和刺激经济方面扮演着日益重要的角色。地方政府消费券补贴兼具积极层面与消极层面的双重影响,积极的政府消费券补贴政策可以促进地方产业发展刺激经济,但消极的消费券补贴行为反而会产生限制、排除市场竞争的结果。为了避免消极结果的产生需要通过公平竞争审查制度来规制。然而,公平竞争审查机制,作为我国提升竞争政策基础性地位的核心工具,目前仍处于发展阶段。面对根深蒂固、规模庞大且具有深远影响的地方政府消费券补贴政策,该制度亟须进一步完善。本文从地方政府发放消费券补贴的现象出发,探讨了公平竞争审查制度的重要性与必要性,并对现行制度存在的问题进行了深入分析,并提出了相应的优化方案。通过提高自我审查的积极性、建立统一的公平竞争审查平台以及引入第三方评估机制,试图解决现行制度中存在的审查态度消极、地区差异和专业性不足等问题。通过不断深化和优化公平竞争审查机制,确保其在地方奖励补贴政策中的应用,确保市场的公平竞争提高市场效率,把补贴政策落到实处。展望未来,我们有理由相信,通过不断的制度创新和实践探索,政府的消费券补贴政策将变得更加科学、合理,更好地服务于市场经济发展和社会公共利益。

参考文献

- [1] 孙晋,胡旨钰. 地方政府奖补政策公平竞争审查的困境检视与因应[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2023, 25(2): 117-134.
- [2] 徐士英. 竞争政策研究——国际比较与中国选择[M]. 北京: 法律出版社. 2013: 9.
- [3] 漆多俊. 经济法基础理论[M]. 北京: 法律出版社. 2017: 5.
- [4] 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.

- [5] 王延惠. 竞争与垄断: 过程竞争理论视角的分析[M]. 经济科学出版社. 2007: 45.
- [6] 刘桂清. 产业政策失效法律治理的优先路径——“产业政策内容法律化”路径的反思[J]. 法商研究, 2015, 32(2): 120-129.
- [7] 冯辉. 新能源汽车产业政府补贴的法律规制研究[J]. 政治与法律, 2017(12): 22-34.
- [8] 向立力. 中国公平竞争审查制度的理论梳理、制度基础与机制完善[J]. 法治研究, 2017(3): 95-107.
- [9] 朱静洁. 我国行政性垄断的公平竞争审查规制研究[J]. 价格理论与实践, 2017(6): 45-48.