

我国政府消费券法制的原则、实践与构建

闫海肖虎

(辽宁大学,沈阳 110136)

内容提要:为应对疫情持续下的消费疲软问题,各地方政府纷纷筹措财政资金发放政府消费券。政府消费券兼具公共财产支配与政府干预市场双重属性,其法制构建应当遵循公平、适度与绩效原则。由于紧急状态下法制供给的不及时,我国地方政府消费券法制实践存在发放受领不公、滥发乱发突出以及效果反馈机制不足等问题。将政府消费券纳入法治化轨道是纠偏正向的最优方案,我国应当构建政府消费券法制体系,重塑政府消费券启动的主体、条件与规模,畅通政府消费券受领渠道并倾斜性配置,保障发放平台与供应商公平参与市场竞争,落实财政支出绩效评价并强化结果运用,实现政府消费券的财政法与竞争法协同治理。

关键词:政府消费券 财政公平 公平竞争 适度干预

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)12-0089-06

近年来,严峻的疫情形势对居民消费能力和消费信心造成强力冲击。消费是拉动经济增长的三驾马车之一,各地方政府纷纷发放消费券,用以恢复消费、提振经济。政府消费券一般由政府直接或委托第三方主体向公众发放,供应商核销,最终由政府兑付,本质上是政府运用财政资金对公众或企业予以财政补贴的方式之一。但是,我国政府消费券实践存在发放条件不定、受领不公、第三方发放主体和供应商选择标准不明、效果评价不足等问题,有违财政补贴的公平、适度与绩效原则,可能造成财政资金的浪费及对财政公平、竞争公平的背离。本文认为,政策设计应当满足解决问题的迫切要求,但应避免出现意想不到的负面后果,要进一步加强政府消费券的法制建设,合理设计政府消费券

法律规范,实现其恢复消费的目的,并降低政府干预引发的不利影响。

一、我国政府消费券法制构建的原则

政府消费券是财政资金向社会主体的无对价、单向转移,属于财政支出范畴的财政给付行为。对于政府的财政给付义务,应切实有力地保障相对人的受领权,并通过一定标准和程序对政府的财政给付裁量加以规范^①。财政资金的支出应当实现经济绩效和功能效用的最大化,促进社会整体公共福祉^②,追求绩效是政府消费券的题中应有之义。此外,政府消费券可能对市场竞争产生负面效果,政府消费券的发放渠道、适用对象的限定性可能诱发限制竞争或不公平竞争,因此维护公平竞争也是政府消费

[收稿日期]2022-04-12

[作者简介]闫海,法学博士,法学院教授、博士生导师,研究方向为财税法学;肖虎,法学院硕士研究生,研究方向为财税法学。

[基金项目]辽宁省社会科学规划基金重点建设学科项目“统一大市场背景下的公平竞争审查法治建设研究”(L22ZD060)。

券法治设计的重点。申言之,政府消费券应当同时满足财政法和竞争法的要求:财政法约束作为财政给付的政府消费券发放行为,使其符合财政公平、量力而行与讲求绩效的财政法基本原则^[3];竞争法关注财政调控对公平竞争的负面影响,使其贯彻适度干预、公平竞争的竞争法理念。

(一)公平原则

就财政给付而言,公平原则的主要意涵是指相对人的平等受益,即全体公民享有平等获得财政给付的权利。保障相对人的平等受益权是《宪法》第三十三条第二款平等原则在财政法领域的延伸,也是现代财政“聚公众之财、办公众之事”的内在要求。受益公平可以从机会公平、过程公平和结果公平三个维度加以解释:一是机会公平。相对人之间会因财政资金的稀缺性形成互斥性关系,即对特定群体的给付将造成对其余公众的给付不足^[4],因而不得为相对人设置不合理的限制条件,人为抹除相对人请求并获得的权利。二是过程公平。财政法所追求的过程公平体现为“财政程序上的同等条件同等处理”^[5],政府不能毫无根据地给予部分相对人提供程序便利,而给其余公众设置程序障碍,阻碍其平等行权。三是结果公平。财政法上的结果公平是对平等分配的补充或矫正,以倾斜的权益配置为手段进行财政资金的再分配。^[6]财政给付应斟酌地方政府的财力、相对人的物质条件等采取差异化供给,不能罔顾地区财力差异而在全国范围内统一给付标准,也不能忽视相对人的基本生活保障。

除受领公平外,政府消费券法制还应遵循公平竞争原则,将政府消费券对市场的干预过程置于公平竞争的评价和约束之下。市场经济是法治经济,伴随着市场经济发展和竞争法治演进,公平竞争已成为构建我国统一开放、竞争有序的现代经济体系的指导原则,对处理政府与市场关系具有重要的指导意义。^[7]公平竞争原则要求确保市场主体的竞争机会均等,不造成任一市场主体以不正当的竞争优势或劣势。^[8]在实践中,政府消费券往往依托互联网平台发放并在指定供应商处使用,相关互联网平台、经营者均有权依据非歧视、透明化的竞争规则而取得发放平台与供应商资格,竞争优胜是获许参

与政府消费券发放与核销的唯一标准。

(二)适度原则

政府消费券法制构建的适度原则主要是控制政府消费券的发放规模和对竞争市场的介入深度,一方面,政府消费券的发放规模应适度,政府承担的政府消费券兑付义务是以财政资金为保障责任,为避免造成地方财政负担过重,加剧财政收支矛盾,政府消费券发放规模应当充分考量地方政府自身财力水平,确保量力而行、收支平衡。因此,政府消费券并不普遍适用于所有地方政府,财政资金承受能力应当成为发放政府消费券的前提,地方政府不能违背《预算法》规定超出财政承受能力超发、滥发政府消费券。另一方面,政府消费券的发放频次应适度,政府在充分尊重经济自主的前提下可以对社会经济生活进行合法、正当且谨慎的干预,^[9]但政府消费券只能作为应急性、临时性措施,盖因政府消费券的有效期限较短且对未来长期消费的提振效果不明显。政府消费券的高频使用会在短期内刺激消费,但存在透支未来消费需求和误导加大市场供给等可能的负面效应。因此,“治标难治本”的政府消费券不适宜高频使用,提振消费需要建立更为长效的机制,一旦经济破冰且找到拉动经济增长的新动力,应当及时调整政府消费券发行,确保其及时退出。

(三)绩效原则

“讲求绩效”是《预算法》规定的重要原则之一。《预算法》第四条规定,政府的全部收入和支出都应当纳入预算,政府消费券作为财政给付方式之一,理应受《预算法》约束,即政府消费券也应符合绩效原则。进言之,讲求绩效在本质上是经济效率和政治民主的双重要求,以法律形式加以确定。一方面,讲求绩效一般通过绩效评价及其评价结果运用得以实现。财政支出的绩效评价将迫使财政支出向规范化、透明化和标准化方向转型,能显著提高财政资金使用效益。^[10]财政支出的绩效评价结果则为财政支出是否值得、是否继续开支提供重要参考依据,能够提高决策的科学性。目前,我国地方政府绩效预算改革已经取得一定的成果,“资金分配效率提高、项目管理改善、政策意图得到更好落实”^[11],也证明了讲求绩效对于优化财政支出的重大意义。另

一方面,讲求绩效对财政民主的实现具有促进作用,绩效评价结果作为一种可靠的参考材料助力对财政的民主监督。政府消费券以产出和结果为导向,实施绩效评价,所形成的评价结果将影响是否继续发放政府消费券的最终决策。

二、我国政府消费券实践的检视

受新冠肺炎疫情影响,政府消费券自2020年以来重回公众视野,但其实早在2008年,为应对国际金融危机带来的经济下行压力,多个地方政府就发放过政府消费券。2009年,财政部还专门出台《关于规范地方政府消费券发放使用管理的指导意见》(财建〔2009〕649号,以下简称“649号文件”),但2016年财政部《关于公布废止和失效的财政规章和规范性文件目录(第十二批)的决定》将“649号文件”予以废止。目前,各地方政府如火如荼发放政府消费券的行为缺乏统一规范,均由各地方政府自主决定,具有一定程度的随意性,部分地区的实践并不完全符合公平、适度和绩效原则的要求。

(一)发放受领存公平性争议

各地方政府主要以主动赠送和竞争抢券两种方式发放政府消费券,后者在实践中更为普遍。竞争抢券是公众申请受领政府消费券,但仅部分人实际受领的发放模式。数量有限的政府消费券往往通过互联网平台发放,公众在规定时间内于互联网平台竞争获得中券机会,先到先得,或者公众提前在互联网平台上预约,再由系统随机开奖确定。虽然依据各地政府消费券的发放规则,发放地公众均可参与抢券,但实际上受领并不一定公平:一是发放平台可能存在算法黑箱,公众无法察觉,在拼手速或随机抽奖中不知不觉遭受来自算法的不公正待遇;二是线上单一渠道的发放未顾及部分不使用智能终端或不熟练互联网操作的弱势群体,以致其虽

然享有抢券的权利,但不具备行使权利的客观条件。主动赠送是又一种发放方式,无须受领人表达受领意愿,由政府直接主动向符合条件的特定群体发放,实践中主要面向低保、特困等低收入人群发放^①,但部分地方政府并非基于基本民生保障目的发放消费券,例如为鼓励新冠疫苗接种,凡在北京经济技术开发区指定接种点完成加强针的接种人员,均可领取接种地赠送的政府消费券^②;昆明市呈贡区政府也为接种新冠疫苗的人群免费发放疫苗接种消费券。^③此类政府消费券具有奖励意味,相对人限定为接种过新冠疫苗的人群,亦属不恰当地对相对人条件做出限制。

政府消费券发放公平性的另一质疑涉及政府对发放平台和供应商的选择或限定是否合理。政府消费券借助互联网平台发放,既能提高效率、便利民众,又与需求相匹配,还能提高发放的安全性,是政府消费券发放的优选方案。目前,各地方政府往往倾向于选择与支付宝、微信、美团、云闪付或本区域特有APP合作发放,单独使用其中一家的地区约占72%^[2],但几乎未公开说明互联网平台的中奖理由,以及是否经过规范的政府采购程序,中小型互联网平台是否获得政策倾斜亦未可知。未依法经公平竞争程序指定单一互联网平台发放政府消费券的行为既限制了消费者选择权,又影响了市场的公平竞争。有些地方甚至只与本地平台合作,涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争。供应商的审核标准同样不够公开透明,绝大部分地区都允许经营者直接向相关部门提出申请,或者向政府指定的发放平台提出申请,但对于适合的货物或服务供应商的认定标准并未公开。规则不透明为权力寻租提供土壤,为某些垄断企业滥用优势地位提供空间,削弱市场主体的公平竞争信念。

(二)启动机制缺乏硬性约束

疫情持续至今已有三年之久,政府消费券的发放未曾停歇,部分省市已发放过多轮政府消费券且仍在不断扩大发放规模,文旅消费券、餐饮消费券、汽车消费券、加油消费券等形形色色的消费券接连涌现,个别地区还发放“疫苗接种消费券”。此外,自2016年以来,我国地方政府根据《文化部、财政部关

①《郑州市红利性消费券发放工作实施细则》第二条规定,由市政府向全市低保、低收入、特困、优抚等四类救助对象(发放当月登记在册人员)每人发放500元红利性消费券。

②资料来源于北京经济技术开发区官网,http://kfqgw.beijing.gov.cn/zwgkfq/yzxwfkq/202201/t20220101_2581365.html,最后访问日期为2022年4月12日。

③资料来源于昆明市呈贡区人民政府官网,http://www.kmcg.gov.cn/c/2022-03-21/5855990.shtml,最后访问日期为2022年4月12日。

于开展引导城乡居民扩大文化消费试点工作的通知》(文产发[2016]6号)的规定,以应对经济下行压力名义试点发放文化消费券,但两年的试点时间过后并无终止迹象,反而演变为长期政策。我国财政法对政府消费券的启动条件暂无专门规定,考察有关政府消费券政策文本,仅笼统地提及政策目的是“对冲新冠肺炎疫情影响”或“促进消费增长”等,未对政府消费券启动的必要性予以充分论证。虽然政府消费券旨在实现促消费、保民生等政策意图,但消费低迷至何程度才须发放政府消费券并无明确指引,发放规模的确定也没有操作指南,均由各地方政府自主决定,裁量空间极大,属于法律的真空地带。由于政府消费券启动机制缺乏硬性约束,呈现出滥发、乱发的无序现象,政府消费券的应急属性正在被剥离,变成经常性或可随意采用的政策工具。政府消费券的高频使用不仅干扰市场竞争,还会加重财政压力。目前,各地方政府通过投放预算内专项资金、动用预算预备费等方式筹措发放政府消费券所需资金,但在疫情防控背景下,财政收入下滑严重,病患救治、社会救助等优先开支的项目不断增多,若不为政府消费券划定红线,一是可能挤占其他项目所需财政资金,二是兑付义务将加剧地方政府的财政风险。

(三)发放效果欠缺绩效评价

政府消费券的绩效评价有助于督促政府消费券政策及时退出或调整,提高财政资金的使用效益,有效防止财政资金的浪费,但我国政府消费券的效果反馈机制存在明显不足:一是我国政府消费券规则围绕资金投入与使用展开,少见绩效评价要求。在突发事件发生后,政府往往将主要精力投入突发事件的及时处理,财政资金调配上只算政治账,不算经济账,以致财政资金通常是一拨了之,很少进行有效的跟踪问效^①,相关政府消费券方案鲜有产出的监督评价。二是绩效评价所需信息真实性与透明度不高。政府消费券的绩效评价围绕投入指

标、产出指标、效益指标和满意度指标展开,但产出指标所需要的政府消费券真实受领情况与最终使用情况鲜有公布,部分数据由发放平台统计提供,可能存在失真风险。^②三是绩效评价结果运用不足。绩效评价结果能够反映财政支出的经济性、效率性和效益性,是后续财政资金投入与调整的重要依据,但实践中绝大多数地方政府并不重视绩效评价结果对于政治决策的作用,决策仍显仓促与随意。

三、我国政府消费券法制的构建

在疫情防控常态化背景下,政府消费券短期内不会离场,具有经济刺激效用的政府消费券作为应急手段在将来仍有被运用的可能性。为有效规范政府消费券,破解法制供给存在的问题,我国应结合实践中发放平台深度参与、强制绩效评价等新特点,以公平、适度和绩效为原则引领政府消费券的法制构建,设计从启动、运行到结果评价全过程的法制体系。

(一)重塑政府消费券的启动主体、条件与规模

财政支出的决策过程在应急状态下可以适当简化,但决策过程的简化不等于恣意妄为。只有法定事由发生时,有权主体才能根据既定支出基准发放政府消费券。在实践中,政府消费券的发放权限已下放到县级以上地方政府,由其根据宏观经济形势和本地区经济社会发展需要自主发放政府消费券。但是,政府消费券并非简单的花钱,而是牵涉公共财产支配与政府干预市场的行为,县级政府受限于行政资源与行政能力,并不能有效研判宏观经济形势,许多县级政府消费券发放实际是一哄而上、盲目跟风,缺乏正当性论证。此外,目前尚无明文规定对政府消费券的支出规模予以明确指引,仅要求发放政府消费券要纳入本级政府预算管理,且不得超出财政资金承受能力,因此地方政府对消费券的发放规模具有较大裁量自主权。鉴于此,本文建议明确规定政府消费券启动的法制要件:一是将政府消费券的启动权限适当上移,从原县级以上政府自主决定改为由宏观调控能力较强的设区的市或省

^①资料来源于九江市商务局官网, http://swj.jiujiang.gov.cn/zwgk_213/glfw/gzjh/202108/20210802_5052739.html, 最后访问日期为 2022 年 4 月 12 日。

级政府统筹,县级政府仅负责执行;二是政府消费券属于非常规的应急财政支出,仅在突发事件发生或者经济指标明显下降时才能启动,当突发事件结束或经济回暖,应当及时停止发放政府消费券,严格节制政府以政府消费券名义行使其他政府职能的行为,具体的实施细则可由财政部会同商务部、应急管理部商讨,设区的市或省级政府可以根据本行政区实践做出细化规定;三是政府消费券不得挤占其他项目所需资金,更不得以举借地方政府债务形式筹集所需资金,具体发放规模可根据地方财力、经济形势和居民消费能力等授权政府自主确定。

(二)畅通政府消费券受领渠道并倾斜性配置

关于政府消费券的受领,公开信息、便捷申领与保护弱势群体等应当成为今后政府消费券法制构建一以贯之的基本要求。随着消费电子化的普及,政府消费券的受领便利被赋予数字时代的新内涵,电子消费券必然成为时代新主流。但是,老年人、残障人士等难以熟练操作智能终端参与竞争抢券与线上支付,无法适应政府消费券的数字化,应当为此类人群受领政府消费券尽可能提供便利。因而,政府消费券不能仅通过线上渠道申领,还应当兼顾线下传统模式,可以线上线下同步发放。具言之,政府消费券发放应提前以电子或纸质公告形式将发放规模、发放时间、申领人资格、申领程序、使用范围以及供应商等信息及时通知本辖区内居民,发放当日在互联网平台或线下发券点凭有效身份证件实行实名制领受政府消费券,每人限领若干张且先到先得,线下发券点的选择应尽可能优先交通便利且人口密度大的居民点。政府与互联网平台开展发放电子消费券合作,应当选择多家市场份额占有量较大的:一方面,公众惯用的互联网平台不一定与政府指定发放平台一致,公众必然会有各自的消费偏好;另一方面,互联网平台所掌握的资源并不一致,单一互联网平台不能有效覆盖全部供应商。即便已为受领人提供均等受领机会与受领便利,仍须落实特殊弱势群体的倾斜性保护,贯彻民生财政理念,政府消费券宜按照公平合理原则向困

难群体倾斜。本文认为,政府消费券可以进行类型化处理,具言之,政府消费券可区分为普惠型政府消费券和救助型政府消费券^[4],二者承担不同的政策目标:前者主要承担刺激消费的重任,后者则旨在保障基本民生。普惠型政府消费券面向全体公众开放,而救助型政府消费券只允许特困户、低保户等弱势群体领受,面向困难人群定向投放。救助型政府消费券的使用规则也应与普惠型政府消费券有所区别,充分考虑弱势群体的消费能力,尽量不采取满减模式,而采取抵扣模式,以保证救助型政府消费券真正满足民生保障需求。

(三)保障发放平台与供应商公平参与市场竞争

互联网平台深度参与是政府消费券在数字时代的全新特征,多个平台参与被认为是便利公众的优选方案。互联网平台与政府合作发放和使用政府消费券,能够吸引更多经营者入驻、覆盖更多消费者,从而提升平台价值,使其占有更大市场份额,因此平台普遍愿意与政府进行政府消费券的合作。基于维护地区利益的考量,各地方政府普遍倾向于选择本地互联网平台或在本地具有市场优势地位的互联网平台,但鲜有公布平台的选择标准与过程。此做法违背公开公平公正原则,存在地方保护主义和权力寻租风险。供应商的限定也存在此种弊端,大部分地方政府允许入驻合作平台的经营者成为供应商,但也有少部分地方政府在未说明任何正当理由的情况下,指定一家或数家供应商接受政府消费券。本文认为,选择政府消费券的发放平台应当适用政府采购的相关规定,遵循公开透明、公平竞争和公正原则,按照法定政府采购方式和程序确定合同相对方,被选中的互联网平台应当同时具备技术能力、平台能力、落地能力和安全管理能力,政府不得滥用行政权力排除和限制竞争。确需选择单一互联网平台发放的,应当严格适用竞争性程序,不得直接指定发放平台。供应商公平参与市场竞争权亦应得到法律保障,应坚持市场经济原则公开、公正地确定供应商,尽量不设准入门槛,只要合法成立的市场主体具备核销政府消费券的能力,就有资

格成为供应商,即便设置准入门槛,相关审核标准、过程也应及时向社会公开,接受公众监督。为严格保障政府消费券发放平台和供应商选择的公正性,相关发放方案应当按照《公平竞争审查制度实施细则》(国市监反垄规〔2021〕2号)的规定及时开展公平竞争审查工作,防止出现排除或限制竞争的问题。另外,选择供应商时应倾斜受疫情影响较大的行业,例如餐饮、旅游、零售等,对抗风险能力较弱的中小微企业也须给予更多关照,乡村地区的经营者也应公平享有参与市场竞争的权利。

(四)落实财政支出绩效评价并强化结果运用

财政支出表面上是经济活动,实际上具有极强的政治属性,需要实现经济效率与政治民主的双重目标。因此,财政支出绩效评价已超越纯粹的财务评价范畴,在坚持经济性、效率性的前提下,应当强化对规范性和公平性的要求,重点评价决策过程是否民主、资金分配是否科学、目标设计是否合理以及制度安排是否可行,聚焦支出目标的实现程度及其可持续性等,体现结果导向和公众满意导向。^[15]近年来,财政法日趋完善,财政支出绩效评价正成为政府消费券发放的新要求。各地方政府应当依据《预算法》相关规定,适用财政部的《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕10号),认真落实财政支出绩效评价,吸引政府部门、人大及其常委会、独立第三方机构、民间组织等有能力有条件的多元主体参与,按照统一的评价标准进行客观公正的测量、分析与评判,相关部门及发放平台等应当提供评价所需真实信息。所形成的绩效评价结果应当在政府内部通报并向社会公开发布,以充分发挥激励约束作用,将评价结果与政府消费券的后续预算安排、政策调整和管理改进等实质性挂钩,对于绩效评价优良的可以继续安排,评价一般的可以适当压减调整,绩效评价差的应当停止并追究直接责任人的责任。

四、结语

政府消费券启动、运行与结果评价的缘法而治是财政法制建设的重要内容,相关制度规范的生成与变迁既须符合法律的形式要求,也要体现法律的

实质理念。健全政府消费券法制,我国应加强政府消费券领域立法,及时制定《政府消费券管理条例》,实现制度的权威性供给。具言之,国务院可制定行政法规,明确规范和指引政府消费券的发放与使用,并创设适应数字时代和符合绩效评价要求的新规则。政府消费券法制构建在实质层面上也应符合公平正义之一般法价值并注入适度干预、量力而行与讲求绩效等财政法的理念。

参考文献:

- [1] 刘剑文,熊伟.财政税收法学[M].北京:北京大学出版社,2019:29.
- [2] 刘剑文,王桦宇.公共财产权的概念及其法治逻辑[J].中国社会科学,2014(8):138.
- [3] 姚海放.论政府补贴法治:产业政策法、财政法和竞争法的协同治理[J].政治与法律,2017(12):17.
- [4] 胡明.财政权利的逻辑体系及其现实化构造[J].中国法学,2018(1):161.
- [5] 熊伟.财政法基本原则论纲[J].中国法学,2004(4):106-107.
- [6] 薛克鹏.经济法的实质正义观及其实现[J].北方法学,2008(1):104.
- [7] 孙晋.公平竞争原则与政府规制变革[J].中国法学,2021(3):193.
- [8] 刘大洪.市场主体规则平等的理论阐释与法律制度构建[J].中国法学,2019(6):187.
- [9] 董仁周.经济法适度干预的主要缺陷与修治路径[J].山东社会科学,2010(6):149.
- [10] 彭亚星.我国基本公共服务财政支出绩效研究[D].中共中央党校,2019:56.
- [11] 牛美丽.中国地方绩效预算改革十年回顾:成就与挑战[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2012,65(6):87-88.
- [12] 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):31.
- [13] 苏明,刘彦博.我国加强公共突发事件应急管理的财政保障机制研究[J].经济与管理研究,2008(4):9-11.
- [14] 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):110.
- [15] 郑方辉,廖逸儿,卢扬帆.财政绩效评价:理念、体系与实践[J].中国社会科学,2017(4):88-89.

【责任编辑 张经纬】