

数字消费补贴与公平竞争政策*

钟 洲 蔡跃洲

[摘 要] 借助数字平台的覆盖范围和数据技术优势发放数字消费补贴，已成为各级政府创新财政政策实施方式、提高补贴发放效率的重要创新举措，也是中国数字平台特有的创新活动。然而，2020年以来各省及各主要城市的实践表明，依托数字平台发放数字消费补贴很容易产生“对适用商品、商户进行不合理限制”“对发放、核销数字平台进行不合理限制”两类行政性垄断风险，不利于我国统一大市场建设，有必要采取针对性治理措施。应以竞争中性原则指导数字消费补贴政策的出台过程，明确相关适用商品、商户与发放、核销平台的遴选标准，优化公平竞争审查的实施。

[关键词] 财政补贴 消费券 公平竞争审查 行政性垄断

[中图分类号] F20 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-114X (2024) 01-0027-10

引 言

建设全国统一大市场是加快国内大循环、构建新发展格局的基础性支撑。中共中央、国务院于2022年4月出台《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》，要求“打破地方保护和市场分割，打通制约经济循环的关键堵点，促进商品要素资源在更大范围内畅通流动，加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场”。党的二十大报告也专门强调，“构建全国统一大市场，深化要素市场化改革，建设高标准市场体系……加强反垄断和反不正当竞争，破除地方保护和行政性垄断”。

数字平台，特别是消费互联网平台的发展为构建全国统一大市场、建设高标准市场体系提供

*本文系国家社会科学基金重大项目“数字经济高质量发展的创新与治理协同互促机制研究”（项目号22&ZD071）的阶段性成果。

作者简介：钟 洲，中国社会科学院数量经济与技术经济研究所助理研究员；蔡跃洲，中国社会科学院数量经济与技术经济研究所研究员、博士生导师。北京 100732

了有效载体。一方面，进入平稳成熟期的消费互联网平台几乎实现了对国内所有潜在消费者和商户的全覆盖，^①数字平台的实时链接，配合传统基建的触达，最大限度消除了包括信息不对称在内的各种市场进入壁垒，在某种意义上形成了无差别的全国统一；另一方面，结合数字平台的数据技术优势，各级政府得以以“数字化”创新各类财政、货币及竞争政策，提高政策实施效率。其中，以数字消费补贴政策为典型代表。借助数字平台的全覆盖和数据信息优势，可以更有效地识别补贴对象，提高消费补贴政策实施的精准度。新冠疫情暴发以来，通过数字平台发放消费补贴迅速成为各级政府实施财政政策的重要举措，对扩大国内需求、恢复消费起到积极作用。^②

以数字平台作为载体发放消费补贴，既是财政补贴政策实施方式的创新，也是数字经济的一种创新活动。当前，各国数字经济的创新主体和治理对象主要为数字平台，相关创新活动也主要围绕双边平台中“消费者”和“商户”两方主体开展，几乎没有以数字平台作为财政政策实施载体和中介的先例。中国是唯一一个大规模、系统性出台数字消费补贴政策的国家，中国数字消费补贴的创新涉及政府、数字平台、消费者和商户四方，创新主体既包括数字平台，也包括各级政府。随之而来的一个重要理论问题是，在数字消费补贴政策的出台过程中，是否存在滥用行政权力排除、限制竞争的风险？在数字经济背景下，又应如何平衡这项财政政策创新与公平竞争治理？

基于2020年以来各省及主要城市数字消费补贴政策出台情况的梳理，本文发现依托数字平台发放数字消费补贴，很容易产生“对适用商品、商户进行不合理限制”“对发放、核销数字平台进行不合理限制”两类行政性垄断风险。在此基础上，本文着眼于提高数字消费补贴政策与竞争政策治理的协调，就发挥数字平台提高补贴政策效率优势的同时防止行政性垄断，进而维护全国统一大市场，提出应对策略。本文认为，以数字经济创新财政政策与维护公平竞争并不冲突，相反，在数字消费补贴政策出台过程中更加重视竞争政策的基础性地位，既可以提高数字消费补贴的发放效率，也有利于加快建设我国统一大市场。

一、文献综述与制度背景

（一）文献综述

消费补贴是一种重要的宏观调控手段，是国家为了实现特定的政治经济目标，通过财政安排专项资金，对指定事项，向企业或个人消费提供的一种补贴。现有有关消费补贴的研究主要涉及政府发放消费补贴的法律属性，相关程序的合理、合法性与消费补贴的有效性，对数字平台发放消费补贴所涉及的行政性垄断问题，以及数字消费补贴政策与公平竞争治理的协调则关注较少。

具体而言，消费券相关经济学文献主要关注消费补贴的有效性。早期基于境外实体消费券的研究普遍认为，面向企业发放补贴对其效率的影响具有不确定性，^③但对需求端/消费者进行补贴

① 根据中国互联网络信息中心（CNNIC）第50次《中国互联网络发展状况统计报告》，截至2022年6月，我国网民规模为10.51亿，互联网普及率达74.4%。

② 北京大学国家发展研究院课题组：《我国消费券发放的现状、效果和展望研究》，《中国经济报告》2020年第4期。

③ Richard Harris and Catherine Robinson, “Industrial Policy in Great Britain and Its Effect on Total Factor Productivity in Manufacturing Plants, 1990–1998”, *Scottish Journal of Political Economy*, vol.51, no.4, 2004, pp.528–543；邵敏、包群：《政府补贴与企业生产率——基于我国工业企业的经验分析》，《中国工业经济》2012年第7期。

通常能有效刺激短期消费。^①近期国内学者基于数字消费券的研究则普遍支持数字消费补贴的积极效果。例如,林毅夫等(2020)通过微信支付数据、疫情数据和城市经济状况数据发现,发放数字消费券对消费有积极效果,且在第三产业占比高的地区,数字消费券会显著增加交易活跃程度。^②类似地,基于数字平台数据的研究也支持了数字消费补贴的积极影响。^③

相关法学文献主要关注政府发放消费补贴的法律属性与规制问题。对应的现实背景是,虽然消费补贴政策已成为常见财政政策工具,但我国并未明确消费补贴发放的统一规范。^④当前,大部分研究强调从财政法角度规范、规制政府消费券的发放。少数学者基于其他法律框架对政府消费券的发放进行了研究,如熊伟(2020)从财政法、经济法、社会法、竞争法、金融法等不同视角,就消费券发放规则进行了检视。^⑤陈兵和郭光坤(2023)则从竞争法角度,对相关政策出台的公平竞争审查问题进行了研究,对经济发展政策与竞争政策的协调问题进行了探讨。^⑥本文同样强调消费补贴发放过程中的公平竞争问题,但与前述文献不同,本文重点关注数字消费补贴发放过程中的行政性垄断风险,以及相应的数字消费补贴政策与公平竞争治理的协调。

数字经济发展对治理体系和治理能力提出了新要求,为此,许多文献就数字经济创新与治理的协调进行了研究,主要涉及两类文献。其中一类研究主要涉及数字平台及生态系统内部治理结构的优化。^⑦另一类研究则侧重市场、国家和社会对数字技术、数字经济企业的治理,如蔡跃洲(2021)从数字化转型视角提出新型举国体制的科技创新治理思路,肖红军和李平(2019)研究平台型企业社会责任的内容边界,并提出契合平台情境的社会责任生态化治理范式。^⑧这些文献的共同特点是,治理的对象主要为数字经济企业或生态。与既有文献不同,本文主要研究数字经济背景下,各级政府创新的公平竞争治理。

(二) 我国数字消费补贴发放情况

根据本文梳理,中国是唯一大规模、系统性出台数字消费补贴政策的国家。由于缺乏完备的

① Hilary W. Hoynes and Diane Whitmore Schanzenbach, “Consumption Responses to In-kind Transfers: Evidence from the Introduction of the Food Stamp Program”, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 1, no. 4, 2009, pp.109-139; Chang-Tai Hsieh, Satoshi Shimizutani, and Masahiro Hori, “Did Japan’s Shopping Coupon Program Increase Spending”, *Journal of Public Economics*, vol. 9, no. 4, 2010, pp. 523-529.

② 林毅夫、沈艳、孙昂:《中国政府消费券政策的经济效应》,《经济研究》2020年第7期。

③ 汪勇、尹振涛、邢剑炜:《数字化工具对内循环堵点的疏通效应——基于消费券纾困商户的实证研究》,《经济学(季刊)》2022年第1期。

④ 财政部曾于2009年发布《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》,该文件在2016年因“简政放权”改革、依法行政需要等因素被财政部主动废止。

⑤ 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》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2020年第5期。

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》,《东北师大学报(哲学社会科学版)》2023年第2期。

⑦ Liang Chen, Tony W. Tong, Shaoqin Tang and Nianchen Han, “Governance and Design of Digital Platforms: A Review and Future Research Directions on a Meta-Organization”, *Journal of Management*, vol. 48, no. 1, 2022, pp. 147-184.

⑧ 蔡跃洲:《中国共产党领导的科技创新治理及其数字化转型——数据驱动的新型举国体制构建完善视角》,《管理世界》2021年第8期;肖红军、李平:《平台型企业社会责任的生态化治理》,《管理世界》2019年第4期。

数字基础设施，其他国家和地区主要通过发行纸质消费券或事后申报的方式进行消费补贴。如日本政府早在20世纪90年代就曾发放“地域振兴券”以刺激消费，印度政府亦针对低收入家庭发放“食品消费券”。部分发达国家虽具有发达的数字基础设施，但却采取直接发放现金的补贴策略。例如，英国政府在疫情期间向无法工作的居民发放工资80%的补贴，美国为中低收入人群每人发放1200美元（儿童发放500美元）的疫情补贴。

为应对新冠疫情冲击，依托数字平台全域覆盖的特点和数据技术优势发放数字消费补贴，已成为我国各级政府创新财政政策实施方式的重要举措。根据本文梳理，截至2022年底，31个省、自治区和直辖市，所有一线、新一线城市都对居民发放了消费补贴，且绝大部分消费补贴都为通过数字平台发放的“数字消费券”。^①从各地实践来看，各级政府出台的数字消费补贴政策具有以下共性：

一是通过第三方数字平台进行发放、核销。除部分省市的汽车补贴外，几乎所有数字消费补贴都通过数字平台发放、核销。其中，大部分都通过微信、支付宝、云闪付等数字平台，或银行数字平台进行发放、核销，仅少数政府将部分数字消费补贴通过其自有数字平台发放。

二是以数字消费券的形式出台数字消费补贴。采用数字消费券形式使得居民只有在特定时间、适用范围内进行消费，才能获得相应补贴，而无法将数字消费补贴转为现金。

三是许多省市都采用“满减”形式提供数字消费券。如上海“爱购上海”消费券包含1张消费满100元以上抵50元券和2张消费满50元以上抵25元券；西藏自治区和宁夏回族自治区针对金额满20.01元、30.01元与50.01元的单笔订单分别提供立减20元、30元及50元的消费券。

相比于传统纸质消费券与直接发放现金补贴，数字消费补贴具有明显优势。首先，相比传统纸质消费券，数字消费补贴覆盖范围更广、运营成本更低。借助大型数字平台，数字消费补贴能够大范围且快速发放到特定区域、特定人群手中，由于采用电子形式，数字消费补贴制作的边际成本接近于零，且具备天然防伪能力。

其次，相比于现金补贴，数字消费补贴既能在短期补贴居民消费，又能精准扶持补贴特定受困行业。特别地，许多地方政府发放的数字消费券大多设置了使用门槛和抵用率，因而可以实现刺激消费乘数效应，更大范围地带动消费增长。例如，公开信息显示，深圳市于2022年5月至7月发放4亿元消费券，带动了13.3亿元以上的零售品销售，乘数达3.3倍。

最后，数字消费补贴流通轨迹易监测，便于后续决策。数字消费补贴的发放、核销都通过数字平台进行，数字平台能够准确、快速地检测到每一份消费补贴信息，如消费补贴的使用时间、地点和方式等。这些数据便于政府部门了解消费补贴流向和评估效果，从而为政府不断优化和调整消费补贴政策提供数据支撑。

二、数字消费补贴实践中的公平竞争问题与治理思路

在我国，财政补贴政策与公平竞争政策长期存在“效率与公平”的冲突。在过去，二者的冲突一般以选择性产业政策与公平竞争政策相冲突的形式出现，虽然有一些财政补贴也直接发放至消费端，但主要为扶贫济困救灾救助类消费补贴，或为配合产业政策而针对性发放的消费补贴，

^① “数字消费券”是数字消费补贴的一种特定形式，其以在特定时间、适用范围内进行消费为前提，提供数字消费补贴，居民亦无法将数字消费补贴转为现金。

如针对新能源汽车发放的消费补贴。因此，财政政策与竞争政策并不存在显著的冲突。而在数字经济背景下，财政补贴通过数字平台得以大范围向消费端发放，从而可能直接影响社会经济活动，进而可能开始与公平竞争政策产生直接冲突。因此，有必要对数字消费补贴政策出台过程中，可能出现的行政性垄断风险进行系统梳理。

进一步而言，如果在数字消费补贴政策出台过程中确实存在滥用行政权力排除、限制竞争的风险，应如何解决效率和公平的冲突？在既有研究中，有观点认为应严格执行竞争政策，在产业、财政政策与竞争政策产生冲突时，应该以竞争政策为优先。而另外有观点则认为，不应“滥用”竞争政策的基础性地位，相关政策体系设计必须在总体保持刚性和稳定性的基础上，保留必要的灵活性和相机评估空间。^①数字经济可以显著提高财政政策的效率，但数字消费补贴政策的制定过程又可能引发行政性垄断风险，应该严格贯彻竞争政策的基础性地位，还是进行“相机决策”，成为理论界需要回应的重要问题。

（一）数字消费补贴发放过程中的行政性垄断风险

行政性垄断的本质是行政性进入壁垒，由非经济因素或某种外生于市场的人为干预而形成。^②为防止行政机关滥用行政权力排除、限制竞争，《反垄断法》第五章特别规定了涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争的各类行为。2016年，国务院发布《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》），要求行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织就制定市场准入、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进行公平竞争审查，以期对行政机关实施排除、限制竞争行为形成有效的预防性约束。

公开信息显示，自2020年初至2022年底，31个省、自治区和直辖市，所有一线、新一线城市都曾发放数字消费补贴。^③基于相关公开信息，本文发现在数字消费补贴政策出台过程中，可能存在两类相关行政性垄断风险：一是限制适用商品或适用商户，二是限制发放平台或核销平台。在表1中，本文对应《意见》提出的识别相关政策可能滥用行政权力排除、限制竞争的四个标准，总结了在数字消费补贴政策出台过程中，可能存在的各类行政性垄断风险点。

1. 对数字消费补贴的适用商品、商户进行不合理限制

典型的行政垄断行为是排斥或者限制外地产品、外地经营者进入本地市场，或通过选择性产业政策，补贴本地产品或本地经营者。而在实践中，更多省市的数字消费补贴并不直接排斥或限制外地产品、经营者进入本地市场，而是将消费补贴的适用范围限定在特定商品、商户。这将很容易影响消费者最终购买决策，而间接排除、限制相关领域的公平竞争。换言之，补贴需求端为主的消费补贴虽不直接影响市场竞争，但其可以通过补贴对特定商品、商户的购买来促使消费者更倾向于购买这些产品，或在这些商户购买相关产品。只要商品、商户所在相关市场大于补贴的适用范围，就会对未能适用数字消费补贴的商品、商户产生负面影响。

有鉴于此，在数字消费补贴政策的出台过程中，有必要对上述行政性垄断风险进行重点防范。

① 贺俊、李伟、江飞涛等：《直面问题：产业政策与竞争政策的冲突与协调》，北京：中国社会科学出版社，2022年，第2—5页。

② 陈林：《公平竞争审查、反垄断法与行政性垄断》，《学术研究》2019年第1期。

③ 限于篇幅，本文未展示各省及主要城市数字消费券发放的详细信息，留存备索。

根据梳理，本文发现当前许多省份、主要城市的数字消费券都仅适用特定的商品或商户，具体可能存在四种类型。

表1 数字消费券的行政性垄断风险

主要风险	风险点	公平竞争审查适用标准	适用标准细则
风险1：对消费补贴适用商品、适用商户的范围进行不合理限制	限定为特定辖区内生产、提供的特定商品	商品和要素自由流动标准	对外地和进口商品、服务实行歧视性价格和歧视性补贴政策 排斥或者限制外地经营者参加本地招标投标活动
	限定为特定特征、型号、功能的商品	影响生产经营成本标准	给予特定经营者优惠政策
	限定为特定辖区或场所内的商户	商品和要素自由流动标准	对外地和进口商品、服务实行歧视性价格和歧视性补贴政策
	对商户、场所遴选进行不合理的限制	市场准入和退出标准	限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务
		商品和要素自由流动标准	排斥或者限制外地经营者参加本地招标投标活动
		影响生产经营成本标准	给予特定经营者优惠政策
风险2：对消费补贴的发放、核销平台进行不合理限制	限定特定发放、核销平台	市场准入和退出标准	限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务
	对发放、核销平台的招投标、遴选标准进行不合理的限制	商品和要素自由流动标准	排斥或者限制外地经营者参加本地招标投标活动
	未合理区分发放和核销环节	影响生产经营成本标准	给予特定经营者优惠政策
		市场准入和退出标准	限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务

资料来源：基于公开资料整理。

一是将消费补贴的适用商品限定为特定辖区内生产、提供的特定商品。例如，某省的汽车补贴仅限于省内生产的车辆。如前所述，其可能带来的风险是，辖区内生产、提供的特定商品与辖区外生产、提供的商品常常属于同一相关地域市场，因此将消费补贴的适用限定为特定辖区内生产、提供的特定商品很可能会损害相关市场的公平竞争。

二是限定为特定特征、型号、功能的商品。如一些地方政府将消费补贴限制为适用特定价位的汽车，或特定本地生产的特定型号的汽车。如果在同一相关市场内，适用消费补贴的商品与不适用消费补贴的商品相竞争，则限制适用商品的范围也将对相关市场的竞争产生负面影响。

三是将消费补贴的适用商户直接限定为特定辖区或场所内的商户，包括将消费补贴的适用商户限定为特定地域范围内的企业，或限定为特定数字平台、线下商场内的企业。类似做法相当于给特定经营者以补贴，进而很可能排除、限制商户之间的公平竞争。

四是虽未直接限定商户，但对商户、场所遴选进行不合理的限制，进而影响商户之间的公平竞争。如某地绿色节能消费补贴规定家居建材零售企业直营门店不少于3家；超市直营门店不少

于10家；家电零售企业直营门店不少于20家。这事实上将同一辖区内的中小商户排除在外，进而扭曲商户间的公平竞争。

2.对数字消费补贴的发放、核销平台进行不合理限制

通过数字平台发放、核销数字消费补贴是当前各级地方政府的常见做法。但与此同时，各级地方政府可能对数字消费补贴的发放、核销平台进行不合理限制，从而也可能引发排除、限制竞争的行政性垄断风险。从识别行政性垄断风险角度来看，判断对数字消费补贴的发放、核销平台进行不合理限制的理论基础不同于判断对数字消费补贴的适用商品、商户进行不合理限制。

首先，与限制数字消费补贴的适用商品、商户不同，为提高发放、核销效率，由有限个数字平台进行相关工作可以提高发放、核销效率，从而具有一定合理性。其次，如果相关招投标、遴选标准不透明，存在歧视性，则可能事实上构成对数字平台竞争的不合理限制。对发放环节进行不合理限制将在一段时期内显著影响特定地域内，不同数字平台的“流量”。对核销环节进行不合理限制则将影响数字平台的“交易量”。

有鉴于此，“对数字消费补贴的发放、核销平台进行不合理限制”对市场竞争与社会福利的负面影响可能较轻，潜在行政性垄断风险点也更为隐蔽。根据对相关情况的梳理，本文发现，当前各地发放的数字消费券亦存在以下行政性垄断风险。

一是未经公平竞争审查，直接限定第三方发放平台。地方政府通过自身平台进行发放消费补贴是一种行政过程性行为。据统计，26%的一线、新一线城市在发放数字消费券过程中，都限定由一个数字平台进行发放、核销，如果未进行严格的公平竞争审查，将存在行政性垄断风险。而根据本文对公开信息的检索，仅少数省市公布了消费补贴发放的公平竞争审查工作的通知。

二是在确定发放、核销第三方平台过程中，对相关遴选标准进行不合理的限制。存在行政性垄断风险的行为包括排斥或者限制外地经营者参加本地招标投标活动，及在相关招标投标活动中，设置偏向特定经营者的标准或直接指定消费补贴发放平台。特别地，我国《政府采购法》规定，“公开招标应作为政府采购的主要采购方式”。但通过财政部中国政府采购网采购公告的信息检索，仅检索出非常有限的消费补贴相关采购公开信息。这些公开信息亦显示，地方政府并未将公开招标作为选择第三方发放、核销平台的主要方式，而是将竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购等作为选择第三方发放、核销平台的主要方式。由于公开招标时间周期较长，而消费补贴常常性质特殊，对于时间要求往往较为紧急，故可以适当选择除公开招标以外的其他采购方式。但相较公开招标而言，其他采购方式透明度低，易导致地方政府通过设定不合理条件排斥或限制其他供应商参与政府采购活动，限定或变相限定供应商，引致行政性垄断风险。

三是未合理区分发放和核销环节所涉第三方渠道。本文发现，当前许多地方政府都将消费补贴的发放和核销限制在同一平台，即消费者需要在同一平台获取消费补贴并通过该平台进行使用。以2020年以来，一线、新一线城市数字消费券为例，58%的数字消费券政策都出现了发放与核销平台相重叠的情形。如果未进行严格的公平竞争审查，其既可能对发放环节相关市场的竞争产生影响，也可能对核销环节所涉相关市场的竞争产生影响。

（二）潜在行政垄断行为的公平竞争治理思路

与补贴供给端为主的产业政策不同，数字消费补贴直接补贴至需求端，使得其对市场竞争的影响更为间接。从短期来看，若上述行政性垄断风险转变为行政垄断行为，对市场竞争所造成负面影响可能不亚于常常为学界所诟病的选择性产业补贴政策。一是由于数字经济具有触达广泛性，

其有可能在短时间内大范围影响数字消费补贴适用商品、商户所在相关市场的竞争；二是数字平台的网络外部性可能放大对数字消费补贴的发放、核销平台进行的不合理限制，进一步排除、限制数字平台之间的竞争；三是一些地方政府对特定商品、商户的消费补贴可跨地域领取，进而在更大范围内影响相关领域的竞争。例如在2022年，全国消费者都可以在某手机品牌的官方商城领取某地方政府发放的数字消费补贴，这将在全国范围内影响手机领域的竞争。长期而言，其可能引致地方保护和市场分割，制约经济循环与商品、要素、资源在全国范围内的畅通流动。

那么，应如何合理确定数字消费补贴政策的治理思路，既保护创新，提高效率，又兼顾市场公平竞争？结合当前中国的国情与数字消费补贴的特点，不应僵化地强调竞争政策治理，而应允许一定政策弹性与相机评估空间，创新治理手段。但相比产业政策，相关治理不应保留过大的灵活性，也不应直接豁免各类数字消费补贴政策。值得特别强调的是，数字消费补贴政策与竞争政策治理并非简单的“二元对立”。相反，在数字消费补贴发放过程中强化竞争政策发挥积极作用，可以进一步提高数字消费补贴政策的效率。因此，应创新治理思路，推动竞争友好型财政补贴政策的落地。具体而言：

首先，如前所述，数字消费补贴政策很容易沦为变相的选择性产业补贴政策，因此需要被纳入竞争政策的治理范畴。而另一方面，竞争政策的严格执行需要进行相对严密的分析，这常常需要严格的法律法规体系、较长的审查时间和富有经验的审查队伍。客观而言，当前我国竞争政策的体制机制尚难以满足相关要求，数字消费补贴的创新亦尚处萌芽阶段，其发放亦常常具有紧迫性和时效性。因此，机械地强调竞争政策很容易沦为口号，难以为各级政府贯彻实施。有鉴于此，有必要在强化竞争政策基础性地位的同时，允许一定政策弹性，并在体制改革过程中，创新竞争政策的实施方式。

其次，虽然相关治理应该保留一定灵活性，但灵活性不宜过大。过往文献之所以认为相关治理应保留灵活性，一方面是出于现实可行性，另一方面则主要从产业政策有效性角度出发，认为应为一些对经济发展与社会福利带来积极效果的产业补贴政策“开绿灯”，即便其可能与竞争政策相冲突。^①相定数字技术发展的高度动态化，保留政策灵活度有助于为数字消费补贴政策创新留出“摸着石头过河”的灵活性。但另一方面，数字消费补贴直接发放至消费者，消费者再进行购买决策，进而仅会在一定程度上影响最终消费品的销售，不太可能对重点产业的产业升级与创新产生显著的正向激励。若提供过大的政策空间，相关政策反而很容易异化为地方保护的工

最后，数字消费补贴政策与竞争政策治理并非简单的“二元对立”，相反，在数字消费补贴发放过程中强化竞争政策发挥积极作用，推动竞争友好型财政补贴政策的落地，可以进一步提高数字财政补贴政策的效率与社会福利。随着工业化的发展，产业政策与竞争政策正逐渐从冲突对立转向互补。例如若在数字消费补贴的适用商品、商户确定过程中，将相关市场内的所有经营者都纳入适用范围，则可以在保障公平竞争的同时，最大程度地为消费者提供消费补贴的适用对象，既丰富了消费者的选择权，又反过来激励商品、商户为争夺消费者进行激烈竞争。

^① 贺俊、李伟、江飞涛等：《直面问题：产业政策与竞争政策的冲突与协调》，北京：中国社会科学出版社，2022年，第162—198页。

三、以“竞争中性”强化数字消费补贴出台的监管

近年来，许多学者都呼吁以“竞争中性”原则作为进一步推进经济改革和发展的政策取向。^①为在数字消费补贴发放过程中强化竞争政策作用，推动竞争友好型财政补贴政策的落地，本文建议在每一项数字消费补贴政策出台过程中，明确竞争中性原则。竞争中性原则滥觞于澳大利亚在20世纪90年代进行的经济改革，并逐渐成为各国维护国内统一大市场，国与国之间维护共同市场或高规格贸易协定所公认的基本原则。竞争中性并不禁止政府干预，而是主张公平地向所有参与市场竞争的经营者提供交易机会，限制政府对市场的歧视性干预。^②基于“竞争中性”原则，各级政府在出台数字消费补贴相关政策时，应一方面主动在政策出台过程中，公平地对待所有适格经营者，另一方面强化公平竞争审查机制，以最大程度地避免行政性垄断风险。

（一）以竞争中性原则明确适用商品、商户的遴选标准

针对不合理限制适用商品、适用商户的相关行为，由于其影响的范围主要涉及适用商品、商户所在相关市场的范围，合理确定适用商品、商户的重要步骤是明确数字消费补贴适用相关商品市场和相关地域市场。基于竞争中性原则，数字消费补贴的发放应适用同一相关市场内的所有相关商品与商户，以免排除、限制竞争。

根据数字消费补贴的目标，地方政府当然可以设定一定遴选标准，如疫情纾困、环保等，但相关标准应该是与发放目标直接相关的实体标准，而非限制全国统一大市场建设的歧视性标准。换言之，相关遴选标准应该对消费补贴产品和服务设置相关要求，而不对相关经营者进行歧视性限制。以汽车补贴为例，当前各地方政府通过数字平台发放的汽车补贴大多以节能环保为政策目标，但补贴的适用对象常常被限定为特定品牌、型号和特定价位的汽车，与节能环保无关，这就可能对同样节能环保的其他品牌、型号和类似价位的汽车产生“歧视”。有关部门可基于表1，识别违反竞争中性原则的歧视性政策。

（二）以竞争中性原则确定发放、核销平台的遴选标准

合理确定数字消费补贴发放、核销平台的关键是合理规范相关招投标、遴选程序，保障相关招投标或遴选过程既最大限度地发挥数字经济的优点，又符合公平竞争审查与《反垄断法》的要求。

当前各界对该领域的疑问主要涉及第三方发放平台的确定。而在本文看来，问题的关键在于“如何核销”，而非“如何发放”。对核销平台的不合理限制常常比对发放平台的不合理限制更可能直接排除、限制竞争，因为对发放平台的限制仅仅决定了用户从哪个渠道获取消费券，而不涉及消费券的使用，而对核销平台的限制则直接影响了消费者的购买决策，决定了相关企业的利益分配。如前所述，许多地方政府的数字消费券都存在发放和核销平台重叠的情况，且大多涉及支付宝、云闪付这类兼具发放、核销功能的平台，相关公平竞争审查很可能仅审查了“如何发放”，而遗漏“如何核销”。而一旦对“如何核销”进行了不合理限制，既可能影响核销平台的竞争，也可能进一步影响适用商品及商户的竞争。有鉴于此，本文认为在相关消费券政策出台过程中，应注意在程序上区分消费券的发放与核销，分别进行公平竞争审查。

^① 肖红军、黄速建、王欣：《竞争中性的逻辑建构》，《经济学动态》2020年第5期。

^② 刘戒骄：《竞争中性的理论脉络与实践逻辑》，《中国工业经济》2019年第6期。

各界对该领域的另一个疑问主要涉及第三方发放平台的数量如何确定。基于竞争中性原则，本文认为问题的关键在于“如何选”，而非“选多少”。从保护数字平台公平竞争的角度来看，只要保障充分的事前竞争，即便只有一家企业进行消费券发放或核销，也不会排除、限制竞争。而从保护适格商品、商户公平竞争的角度来看，合理确定发放、核销平台的关键不仅是避免数字平台间的竞争被扭曲，其还应保障对适用商品、商户的竞争中性。因此，在发放、核销平台的遴选过程中，平台数量的确定应以是否合计覆盖或有能力覆盖所有符合条件的适用商品、适用商户为标准。若无法实现大范围覆盖，须增加发放、核销平台的数量。

四、结 论

借助数字平台，各级政府得以更高效、更精准地发放消费补贴，但同时也引致了行政性垄断风险。本文基于2020年以来，各省及主要城市数字消费补贴政策的出台情况，对数字消费券的发放情况和行政性垄断风险进行了研究。

本文发现，相比于传统纸质消费券与直接发放现金补贴，数字消费补贴具有覆盖范围更广、运营成本更低、刺激效果更显著、流通轨迹易监测等优势，已成为我国各级政府财政政策创新的重要举措，也是数字平台的一种创新活动。然而，在数字消费补贴发放过程，也很容易产生“对适用商品、商户进行不合理限制”和“对发放、核销数字平台进行不合理限制”两类行政性垄断风险。结合数字经济触达用户的广泛性及平台经济的网络效应，相关行政性垄断问题有可能在短期，大范围地影响相关商品、商户及第三方数字平台的公平竞争。从长期来看，若不对这些行政性垄断风险进行提前预防、合理规范，将不利于我国统一大市场建设，甚至影响国内大循环和新发展格局的构建。

本质上，合理应对数字消费补贴的行政性垄断风险要求强化数字消费补贴政策与公平竞争治理的协调。本文认为，结合当前中国国情与数字消费补贴的特点，不应僵化地强调竞争政策治理，而应允许一定政策弹性与相机评估空间，创新治理手段。但相比产业政策，相关治理不应保留过大的灵活性，也不应直接豁免各类数字消费补贴政策。此外，数字消费补贴政策与竞争政策治理并非简单的“二元对立”。相反，在数字补贴发放过程中强化竞争政策作用，可以进一步提高数字补贴政策的效率。因此，应创新治理思路，推动竞争友好型财政补贴政策的落地。应强化竞争中性原则，明确、统一识别相关行政性垄断风险的重点与公平竞争审查的审查标准。

[责任编辑 吴大磊]