

消费者 权益 保护法释义

○国家工商行政管理局条法司/编著

长春出版社

7922.10/1



国防大学 2 062 4615 0

消费者权益保护法释义

国家工商行政管理局条法司 编著

G0664/of



长 春 出 版 社

(吉)新登字 10 号

消费者权益保护法释义

国家工商行政管理局条法司 编著

责任编辑：张耀民

封面设计：孙 宇

长春出版社出版
(长春市建设街 43 号)

长春出版社发行
北京星城印刷厂印刷

开本：850×1168 毫米 1/32 开本

1993 年 12 月第一版

印张：4.75

1993 年 12 月第一次印刷

字数：127 千

印数：1-30,000 册

ISBN 7-80604-068-4/D·3

定价：5.00 元

依法保护消费者权益

(代 序)

八届全国人大常委会第四次会议通过了全国亿万消费者盼望已久的《消费者权益保护法》! 该法对于保护消费者的合法权益, 规范经营者的行为, 加强对商品和服务的社会监督, 维护社会经济秩序, 促进社会主义市场经济健康发展, 都具有十分重要的意义, 必将对我国的社会经济生活产生深远的影响。

《消费者权益保护法》的制定, 不仅是关系到广大消费者切身利益的一件大事, 而且也是我国法制建设的一件大事。该法从起草到出台, 历经四年, 其间随着我国社会经济生活的变化和发展, 反复论证修改, 广泛征求意见, 充分反映了消费者的呼声和愿望, 总结了多年来的消费者权益保护工作的实践经验, 体现了有中国特色的消费者权益保护制度。该法在社会主义市场经济法律体系中占有重要地位, 属于市场规则和社会保障方面的法律, 既是消费者权利的基本法, 又是消费者权益保护措施的特别法, 标志着我国消费者权益保护法制建设的健全和完善。

《消费者权益保护法》通过各种保障性、协调性、制裁性、补充性的条款, 将各个相关法律、法规的规定加以原则化、具体化和制度化, 并根据保护消费者权益的实际需要, 增加了许多新内容, 弥补了原有立法的不足。该法主要规定了消费者的权利、经营者的义务、国家有关机关以及社会各方面为保护消费者合法权益应当采取的有效措施, 尤其是对侵害消费者合法权益的法律责任作了全面而具体的规定, 既有宣言式的条款, 又有可操作性的规范。从内容看,

该法是符合我国基本国情的，也与国际惯例基本一致，同时表明了
在社会主义市场经济条件下，党和政府切实保护消费者合法权益的
坚定决心。

在保护消费者合法权益上，工商行政管理机关肩负着重要的历史使命，任重而道远。工商行政管理机关既是经济监督部门，又是行政执法机关，其主要职能是确认市场主体资格，监督市场主体行为，维护社会主义市场经济正常秩序。换句话说，工商行政管理机关的职能是围绕市场来开展并发挥作用的，这一职能与保护消费者合法权益密切相关，因为消费者合法权益受侵害是由市场交易活动所引起的。有鉴于此，《消费者权益保护法》将工商行政管理机关作为本法的主要行政执法机关，在规定各级人民政府及其有关行政部门保护消费者合法权益的职责的基础上，特别规定了工商行政管理机关的职责：第一，依照法律、法规的规定，通过企业登记管理、个体、私营经济管理、市场管理、合同管理、商标管理、广告管理以及经济检查等业务工作，采取保护消费者合法权益的措施。第二，受理消费者提出的申诉，对消费者与经营者之间发生的消费者权益争议及时进行调查，对涉及违法行为的及时进行处理。第三，依照法律、法规的规定，惩处经营者在提供商品和服务中侵害消费者合法权益的违法行为。在法律、法规对处罚机关和处罚方式未作规定的情况下，工商行政管理机关应当依照本法对经营者的违法行为给予警告、没收非法所得、罚款、责令停业整顿、吊销营业执照等行政处罚。此外，督促消费者协会履行本法赋予的职能，并对其履行职能给予必要的支持。同时，本法对消费者协会本身活动也作了规范，制定了消费者组织不得从事商品经营和营利性服务及以牟利为目的向社会推荐商品和服务的条款。

《消费者权益保护法》将于1994年1月1日起施行。在实施前，各级工商行政管理机关需要做大量的准备工作。首先，需要通过多种形式，广泛、深入地开展《消费者权益保护法》的宣传、教育工作，一方面使消费者了解自己的权利，懂得在其合法权益受侵害时

如何寻求保护；另一方面使经营者了解自己的义务，懂得侵害消费者合法权益所引起的法律后果，从而为该法的实施创造良好的社会环境。其次，需要在各级工商行政管理机关内部，认真组织开展《消费者权益保护法》的学习、培训工作，使广大工商行政管理干部能正确理解该法的各项规定，依法履行职责，以提高自身的业务素质 and 执法水平。再次，需要抓好队伍建设，健全执法机构，充实执法人员，并按照《消费者权益保护法》的要求，健全各项规章制度，从而为该法的实施提供组织、制度上的保障。

反不正当竞争与消费者权益保护，是一个问题的两个方面，涉及到经营者之间、经营者与消费者之间的市场行为规范，它们犹如社会主义市场经济的两个车轮，不断推动着市场经济的正常运行。而这两项光荣任务，主要由工商行政管理机关承担，这是法律赋予我们的神圣历史使命，又是党和人民对我们的信任和期望。我们相信，在发展社会主义市场经济的伟大事业中，各级工商行政管理机关及其广大干部一定能够振奋精神，团结一致，认真履行反不正当竞争和消费者权益保护的法定职责，在现有基础上把工商行政管理各项工作推向一个新台阶。

1993年11月2日《中国工商报》社论

目 录

依法保护消费者权益（代序）	（1）
第一章 总则	（1）
第二章 消费者的权利	（15）
第三章 经营者的义务	（31）
第四章 国家对消费者合法权益的保护	（55）
第五章 消费者组织	（71）
第六章 争议的解决	（81）
第七章 法律责任	（95）
第八章 附则	（131）
附录： 中华人民共和国消费者权益 保护法	（134）
后记	（144）

第一章 总 则

本法总则共有六条。第一条规定本法宗旨。第二条、第三条分别对消费者、经营者的含义作了规定，其作用在于确定本法的调整范围。第四条、第五条、第六条分别确立了本法的三条原则，即经营者与消费者进行交易遵循自愿、平等、公平、诚实信用的原则，国家保护消费者的合法权益不受侵害的原则，保护消费者的合法权益是全社会共同责任的原则。

如同任何一项重要法律的总则一样，本法的总则起着“纲”的作用，它不仅要明确立法的目的，确定立法的功用（当然包括该法律的调整范围，以及该法律在社会主义市场经济法律体系中的地位和作用），还要统帅分则各章的规定，以“纲”带“目”。本法除总则之外的分则部分共有七章。分别规定消费者的权利（第二章）、经营者的义务（第三章）、国家对消费者合法权益的保护（第四章）、消费者组织（第五章）、争议的解决（第六章）、法律责任（第七章）、附则（第八章），均以总则为主线，贯穿其内。具体来说，就是既要体现立法目的，又要符合法的调整范围，更要使法规定的原则具体化。总则称谓之实质，正在于此。

第一条 为保护消费者的合法权益，维护社会经济秩序，促进社会主义市场经济健康发展，制定本法。

【释义】 本条是关于本法立法宗旨的规定。立法开宗明义，便

于执法者、守法者了解和掌握该立法的目的、作用，进而深入学习，运用法律所作的各项具体规定。根据本条的规定，本法的目的包括三层含义，或者说三项内容。

一、保护消费者的合法权益

近年来，损害消费者权益的问题越来越突出。首先是商品出现的“假冒伪劣”横行。从各种假冒伪劣的烟酒、食品、服装、日用小商品到家用电器、机械产品、农用生产资料等，无所不及。虽经政府有关部门一再打“假”，仍难以完全遏止。究其原因，法制不健全是其中之一。“假冒伪劣”造成广大消费者财产利益方面的损失，不可计数。其次是因产品责任问题造成广大消费者身体健康、生命安全方面的损害也日益严重。如有的不法经营者炸油条掺洗衣粉，做蛋糕加化肥，在香油中掺柴油，胡椒粉中加泥灰末，用氨水发豆芽，用福尔马林泡“凤爪”，用痘猪肉制香肠，用工业酒精兑制假酒，以烧碱液兑酒精制酒，把防空洞的积水装瓶当矿泉水，用工业辅料取代食用添加剂制造“豆乳粉”和高级营养品“维多利亚花王粉”等，以及家用电器、煤气热水器正常使用造成消费者人身伤亡，等等，影响恶劣，后果严重。再次，在服务领域损害消费者权益的问题也不容忽视。如某些旅游、交通、娱乐场所管理混乱、服务差，甚至巧立名目，敲诈勒索。有的经营者侵犯消费者人格尊严，如对顾客进行非法搜查，甚至打骂顾客。消费者对服务领域的投诉日趋增多。最后，对消费者权益的保护尚不完善，特别是还缺乏应有的力度。这表现在尽管改革开放以来国家制定的一系列经济法律、法规中均不同程度地涉及到保护消费者权益的内容，然而不完备的问题仍然存在。或者规定有欠缺；或者仅有禁止规定，而无法律补救措施；或者虽有处罚规定，但要么过轻，要么不易操作。致使消费者权益受到严重损害后，往往寄希望于行政手段，或者新闻媒介，忽略了法律手段应有的更具有权威性的效用。发生上述问题的原因可能是多方面的，但如以最基本的因素来归结，不妨从经济和法制方面来认识。在经济方面，我们需要看到，在市场经济条件下，消费者与经

营者之间的权益关系既有一致的一面，也有对立的一面，经营者要竞争，在竞争中求生存，求利润，消费者既是“上帝”又是利润的化身。消费者与经营者利益发生矛盾，甚至经营者侵害消费者合法权益实际上是难以避免的。何况，在改革“转轨”时期，有的经营者为牟取暴利，置法纪于不顾，完全背弃应有的商业道德而从事交易活动，其本身就是对消费者权益的危害。在法制方面，党的十一届三中全会以来，我国制定了一大批有保护消费者权益内容的法律、行政法规，如民法通则，食品卫生法（试行）、药品管理法，计量法、标准化法、产品质量法等。全国二十七个省、自治区、直辖市制定了保护消费者权益的地方性法规。应该说，在保护消费者权益方面，我们是有法可依的。这些年来，各级国家机关在各自的职权范围内对侵害消费者合法权益的行为积极进行查处，各地消费者协会也普遍开展保护消费者合法权益的活动，并取得了一定的成效。但是，由于现行的法律、法规所规范的角度不同，规定的保护消费者合法权益的措施不尽完善，亟待加强和解决。因此各方面对制定一部统一的保护消费者权益法律的呼声很高，并使其成为消费者权利的基本法和消费者权益保护措施的特别法。

二、维护社会经济秩序

本法虽以保护消费者权益为基本定位，但保护消费者权益的另一面，涉及到的必然是规范经营者的行为。消费者与经营者之间的关系构成最基本的商品交换关系，这种关系要符合等价交换的要求。与此同时，经营者为获得更多的消费者，拥有更大的市场，他们之间又构成竞争关系，这种关系要遵循公平竞争的要求。在围绕社会生产、交换、消费的一系列活动中，经营者与消费者之间，经营者与经营者之间的行为及关系，直接关系到社会的经济秩序。一九九三年九月二日第八届全国人大常委会第三次会议通过的《中华人民共和国反不正当竞争法》，是一部规范经营者公平竞争的重要法律，对维护社会经济秩序无疑起着重要作用。本法着重规范经营者与消费者的交易行为，即遵循自愿、平等、公平、诚实信用的原则，自

然也对社会经济秩序产生重要的维护作用。本法在体现维护社会经济秩序目的方面的特点是：在以专章对消费者的权利作了集中、明确的规定之后，又用专章对经营者的义务作了概括、补充性的规定，作为呼应，同时也产生规范行为的效用。

总之，规范经营者的交易行为，不仅是保护消费者权益的需要，同样也是维护社会经济秩序的需要。

三、促进社会主义市场经济健康发展

社会主义市场经济是法制经济，从这一特点出发，完善对消费者权益保护的法律制度，进一步规范经营者的交易行为，既是对社会经济秩序的维护，又是对经济发展的促进和保障。社会主义市场经济，是商品经济，从这一本质性考虑，保护消费者权益不再是消费者个人的事，生产离不开消费，结构合理、健康发展的消费促进生产的均衡发展。没有消费，也就没有市场，保护消费者权益也是发展商品经济的需要。为此，大多数市场经济国家均重视本国消费政策的制度与实施，并把其作为制定和实施产业政策的重要组成部分。同时，也把保护消费者合法权益作为贯彻消费政策的重要内容，在这方面，我国不应有例外。

所以，制定消费者权益保护法，完善我国消费者权益保护法律制度，本身作为建立社会主义市场经济法律体系的一项重要内容，其作用直接指向了社会主义市场经济的健康发展。

第二条 消费者为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务，其权益受本法保护；本法未作规定的，受其他有关法律、法规保护。

【释义】 本条规定的是消费者的概念和本法的调整范围，以及本法的规定与其他法律、法规的关系问题。

一、消费者的概念及本法的调整范围

按本条的规定，本法所称的消费者是指为生活消费需要而购买、

使用商品或者接受服务的个人和单位。消费者具有以下法律特征：

(一) 消费者的消费性质属于生活消费。消费作为人类社会客观存在的经济现象，包括生产消费和生活消费，本法规定的消费者的消费特指生活消费，不包括生产消费。这是因为，生产消费还属于生产过程本身，消费的结果是生产出新产品，其对人们生活消费的影响只是一种间接因素，生产消费已纳入其他法律进行调整，在生产消费过程中受到损害的，可以适用其他法律得到救济。生活消费则是人们为了生存和发展而最终消耗物质产品和精神产品的行为和过程，它与人们的日常生活密切相关，人们在进行生活消费的过程中所受到的损害与生产消费相比更为直接和严重。由于其他法律受其调整范围的限制，不能有效地承担起保护人们生活消费的重任，实践中，保护人们的生活消费免受侵害已不仅是广大人民群众的共同呼声，而且也是促进生产和维护市场经济秩序的需要，所以，本法将消费者限定为生活消费者。

(二) 消费者的消费客体是商品和服务。商品和服务是复杂多样的，在经济学上和日常生活中常常把商品划分为生产资料和生活资料，但很多商品是不能从其本身的特点笼统地划分为生产资料和生活资料的。本法规定的消费者消费的商品和服务是与生活消费有关的，可以用于生活消费的那部分商品和服务，其中商品并不包括服务。商品则指与生活消费有关的并通过流通过程推出的那部分产品，不论是否为经加工制作的产品或天然产品，也不论是否为动产或不动产，更不论是否为成品、半成品或原料。服务是指与生活消费有关的，有偿提供可供潜在消费者利用的任何种类的服务。由此看出，消费者消费的商品和服务范围很大，涵盖了人们的衣、食、住、行、用、医疗、文化、教育、保险等各个方面的生活消费所需要的商品和服务。但商品和服务限于法律允许提供的商品和服务范围之内，法律禁止购买、使用的商品和禁止接受的服务，不属本法规定的商品和服务。

(三) 消费者的消费方式包括购买、使用（商品）和接受（服

务)。购买是人们直接有偿获得商品的手段，使用是人们实际消耗商品的行为和过程；接受既是人们直接获得服务的手段，也是利用服务的过程。在生活消费过程中，有时商品的购买者与商品的使用者是一致的，即购买商品是用于自身的生活消费；有时则不一致，如购买商品供家庭成员使用。这种情况在接受服务上也有类似反映，如自己承担服务费用供自己实际利用，自己承担服务费用供他人实际利用。因此，使用他人购买的商品和利用他人接受的服务也是消费者的消费方式。

（四）消费者的主体范围包括公民个人和进行生活消费的单位。公民个人从出生到死亡都离不开生活消费，公民个人不分年龄、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限等因素，都作为消费主体而规定在消费者的范围之内。本法规定的消费者主要是指公民个人。虽然单位的消费大量的是生产消费，但生活消费也是存在的，一般情况下，单位购买生活消费品最后都是由个人使用，有些情况下单位还专门为个人购买生活消费品。因此，本法也未将进行生活消费的单位排除在消费者的范围之外，凡购买生活消费品最终为个人使用或者供个人进行生活消费的单位也是本法规定的消费者。

本法的调整范围隐含在消费者的概念之中。本条对本法调整范围的规定与对消费者的概念的规定合二为一，通过规定消费者的概念来达到规范调整范围的目的。前面对消费者的概念及其法律特征的解释即是对本法的调整范围的描述。本法的调整范围限定为消费者的生活消费，即本法调整的是消费者在生活消费过程中所发生的社会关系，凡消费者为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务，均属本法的调整范围。

二、本法的规定与其他法律、法规的关系

本条规定，消费者的权益受本法保护，本法未作规定的，受其他有关法律、法规保护。这是关于本法在消费者权益保护问题上与其他有关法律、法规的关系的规定。

我国涉及保护消费者权益内容的法律、法规有很多，如《民法通则》、《反不正当竞争法》、《产品质量法》、《药品管理法》、《食品卫生法》（试行）等，这些法律与本法共同构筑起保护消费者权益的法群。依此规定，本法在这个法群中处于综合性法律的地位，是消费者权利的基本法，消费者权益保护措施的特别法。其他涉及保护消费者权益内容的法律，仅限于其调整范围涉及的某一方面的消费者权益保护问题，对消费者的权利没有也不可能系统的规定。消费者权利是本法规定的主要内容之一，本法在消费者权利问题上起着统帅和核心的作用，是消费者权利的基本法并为保护消费者提供了基础。其他法律、法规中有关措施的规定，就消费者权益保护而言也缺乏针对性、系统性和协调性，不适应保护消费者权益的客观需要。本法以消费者权利为基础完善了有关保护措施，特别是在民事责任制度、消费者寻求保护的途径、国家及社会团体的保护等方面作了专门的、系统的、有针对性的规定。消费者的权利与保护措施是本法的两大核心内容，也是本法的立法基础以及与其他法律相区别的重要标志，使本法处于基本法和特别法的地位，而非处于与其他有关法律、法规平分秋色的地位。

本法与其他有关法律、法规的关系在法律适用上体现为，本法的规定优于其他有关法律、法规的规定适用。即：本法有规定，其他法律、法规也有规定的，适用本法，本法与其他法律、法规都有规定，但规定不一致的，仍适用本法的规定；本法未作规定，而其他法律、法规有规定的，适用其他有关法律、法规的规定。

第三条 经营者为消费者提供其生产、销售的商品或者提供服务，应当遵守本法；本法未作规定的，应当遵守其他有关法律、法规。

【释义】 本条是对经营者的适用以及本法在对经营者的适用过程中与其他法律、法规的关系的规定。

一、经营者

经营者是以营利为目的从事经营活动的公民、法人和其他经济组织。本法上的经营者是指为消费者提供其生产、销售的商品或者提供服务的所有经营者，是与消费者相对应的另一方面当事人。其从所有制形式上看，包括国有、集体、私营、个体和外商投资经营者；从经营形态上看，包括生产者、销售者和服务者；从国籍上看，包括中国经营者和外国经营者。本条规定的提供商品和服务，是以营利为目的提供，即有偿提供，不包括提供未经流通领域推出的产品，赠与以及提供无偿服务。提供商品或服务的方式既包括直接提供，如向消费者直接销售商品或有偿提供服务；也包括间接提供，如生产者通过销售者向消费者销售提供的商品等。经营者应当是依有关法律、法规登记注册的，但也有个别的单位和个人未经登记注册而从事经营活动，或者持他人营业执照从事生产经营活动，这类单位和个人本不是合法的经营者，然而由于他们向消费者提供商品和服务直接关系到消费者的切身利益，实际处于与消费者相对应的经营者的地位，所以，本法规定的经营者也适用于违法从事经营活动的单位和个人。

本法调整的是消费者在生活消费过程中所发生的社会关系，经营者是与消费者相对应的另一方面，消费者在生活消费中与经营者之间的关系是最基本的社会关系，本法对消费者生活消费的调整必然涉及到经营者，因此，本条与前条的规定相呼应，规定了本法对经营者的适用。凡经营者为消费者提供其生产、销售的商品和提供服务，本法的有关规定均适用。但依本条规定，经营者在提供商品或服务之外，或者无偿提供商品或服务给他人造成损害的，不适用本法。

二、本法在对经营者的适用中与其他法律、法规的关系

本条还规定了本法在对经营者的适用过程中与其他法律、法规的关系，即经营者向消费者提供商品或服务首先应当遵守本法，本法未作规定的，应当遵守其他有关法律、法规。市场经济法律体系

中的许多立法都涉及对经营者维护消费者权益的规定,但角度不同。而本法对经营者的规定是以消费者权利为基础的,并且主要规定的是与消费者的权利相对应的经营者的义务以及经营者不履行义务的法律责任。与本法对消费者权益保护的规定优先适用相适应,本法涉及经营者的有关规定,同样对经营者优先适用。凡本法涉及经营者的规定,其他法律、法规对此也有规定的,不论其规定与本法是否一致,一律适用本法的规定。本法没有规定而其他法律、法规对经营者有规定的,适用其他法律、法规的规定。

第四条 经营者与消费者进行交易,应当遵循自愿、平等、公平、诚实信用的原则。

【释义】 本条是关于经营者与消费者交易的基本原则的规定。

经营者与消费者进行交易应遵循的基本原则,既是对经营者经营行为的原则规范,也是对市场交易基本规律的抽象和概括。本条所规定的基本原则主要包括自愿原则、平等原则、公平原则和诚实信用原则。

一、自愿原则

自愿原则是指经营者与消费者进行交易时,要尊重消费者的意愿,真正出于消费者的意愿建立交易关系。具体内容有:

(一)消费者有权自主决定是否与经营者进行交易。经营者不得强卖或强行“服务”。

(二)消费者有权自主选择商品和服务,包括自主选择提供商品或服务的经营者,自主选择商品品种或服务方式,自主决定购买或者不购买任何一种商品、接受或者不接受任何一项服务。

(三)经营者与消费者之间的交易关系以双方的真实意思表示一致为基础。据此,任何以欺骗、胁迫、强迫手段进行的交易行为都是违反自愿原则的。

二、平等原则

平等原则是商品经济的本质要求。我国《民法通则》第三条规定：“当事人在民事活动中的地位平等。”经营者与消费者进行交易时平等原则包括以下内容：

(一)经营者与消费者法律地位平等，不存在行政上的隶属关系。

(二)经营者与消费者的交易是一种民事活动，要符合国家关于民事活动的法律，不得恃强凌弱。

在本条所规定的自愿原则、平等原则、公平原则中，平等原则具有基础作用，只有确立经营者与消费者交易活动时地位上的平等，才能保障自愿和公平。

三、公平原则

公平原则是指经营者与消费者的交易符合等价交换这一商品经济的本质要求和社会商业道德规范的精神。可包括以下内容：

(一)经营者与消费者进行交易，在享有权利和承担义务上不能显失公平，更不能一方只享受权利，而另一方只承担义务。

(二)消费者有权获得质量保障、价格合理、计量正确等公平交易的条件。

(三)在消费者因购买，使用商品或者接受服务受到人身、财产损害时，有权获得赔偿。

经营者强迫消费者进行的交易，既违反自愿原则，也不符合公平原则。另外，经营者生产、销售假冒伪劣商品和提供质次价高，甚至欺诈性服务的行为，均是违反公平原则的行为。

四、诚实信用原则

诚实信用原则与公平原则相同，均是社会公认的商业道德规范在法律上的体现。所谓诚实信用，国外有一种通俗的解释：如同一个诚实的商人在商业活动中所为的良好行为。主要含义不外乎是善意，实事求是，恪守信用。即不欺诈、不采取违法手段牟取利益，处理相互之间的交易关系，诚实相待，遵从公认的社会商业道德。诚实信用原则的核心可以说是诚实劳动，合法经营。要求经营者与消费者进行交易诚实信用，旨在确立应有的社会主义商业道德和法律