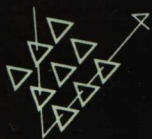


全国高等法律职业教育
系列教材



司法部法学教材编辑部编审

消费者保护法

◇ 麻昌华 / 主编 杨忠孝 / 副主编



中国政法大学出版社

全国高等法律职业教育
系列教材



司法部法律职业资格

司法考试教材

司法部

司法部法律职业资格

司法部法律职业资格

司法部法律职业资格

司法部法律职业资格

司法部法学教材编辑部编审

消费者保护法

◆ 麻昌华 / 主编 杨忠孝 / 副主编



中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

消费者保护法/麻昌华主编. —北京:中国政法大学出版社,

2006.8

ISBN 7-5620-2961-X

I.消... II.麻... III.消费者权益保护法—中国—高等学校:
技术学校—教材 IV.D923.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 104359 号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787×960 16 开本 15.125 印张 300 千字

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 7-5620-2961-X/D·2921

定价:18.00 元

社 址 北京市海淀区西土城路 25 号

电 话 (010)58908325(发行部) 58908335(储运部)

58908285(总编室) 58908334(邮购部)

通信地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088

电子信箱 zf5620@263.net

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名:中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有,侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题,由本社发行科负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

出版说明

进入21世纪,我国法律职业岗位的设置日趋科学合理,经改革、改制建立起来的法学学科教育与高等法律职业教育并存并举、协调发展的法学教育体系已逐步完善,高等法律职业教育在全国已形成一定规模。为加强对高等法律职业教育的指导,进一步推动高等法律职业教育的顺利发展,司法部组织部分专家、学者编写了这套全国高等法律职业教育系列教材,供各有关院校使用。

本套教材根据教育部“高等职业技术教育应有别于学科教育,应具有更加鲜明的职业性、实践性和岗位针对性,应更加注重知识的有效传播”的要求,在编写过程中以实用性和指导性为原则,在强化基础知识、基础理论教育,突出职业能力和职业技能训练的前提下,重组课程结构,更新教学内容,突出了高等法律职业教育的办学特色,并力求切实起到帮助学生灵活运用知识、提高完成本职工作能力的作用,力求使其成为面向法院、检察院、律师事务所等法律实践部门应用型法律人才的必备读物。

本套教材调动了全国各有关院校,包括中国政法大学、南京大学、山东大学、四川大学、苏州大学、云南大学、西南政法大学、中南财经政法大学、江西财经大学、华东政法学院、西北政法学院、广东商学院、北京政法管理干部学院、上海政法管理干部学院、河北政法管理干部学院、山东政法管理干部学院、黑龙江政法管理干部学院、浙江政法管理干部学院、陕西政法管理干部学院、贵州政法管理干部学院、天津政法管理干部学院、福建政法管理干部学院、广西政法管理干部学院、湖南政法管理干部学院、辽宁公安司法管理干部学院、广东司法警官职业学院、安徽警官职业学院、江西司法警官学校、山西司法学校、福建司法学校、湖北司法学校、江苏公安司法学校、武汉司法学校、内蒙古司法学校等数十个单位的资深力量参与编写,并将分批陆续出版。现第一批、第二批教材已相继出版,本书为第三批出版的教材之一。由于编写时间仓促,不足之处在所难免,欢迎广大读者批评指正。

司法部法学教材编辑部

2004年11月

作者分工

主 编 麻昌华

副主编 杨忠孝

编写人员 (按姓氏笔画)

杨忠孝 麻昌华 黎江虹 谭 玲

魏 琼

各章撰稿分工

麻昌华 第一章 全书的统稿、定稿

杨忠孝 第六章 第七章

谭 玲 第五章 第九章

黎江虹 第四章 第八章

魏 琼 第二章 第三章

目 录

第一章 消费者保护法概述	(1)
第一节 消费者保护法的立法状况	(1)
第二节 消费者保护法的调整对象、基本原则	(10)
第三节 消费者保护法的体系、特点和内容	(14)
第二章 消费者、经营者	(20)
第一节 消费和消费者	(20)
第二节 经营者	(39)
第三章 消费者权利	(46)
第一节 消费者权利概述	(46)
第二节 中国消费者权利	(49)
第四章 经营者义务	(74)
第一节 经营者义务概述	(74)
第二节 听取消费者意见,接受消费者监督	(78)
第三节 保障消费者人身和财产安全	(79)
第四节 提供真实信息	(82)
第五节 品质担保	(88)
第六节 公平、合理交易	(91)
第七节 不得侵犯消费者人格尊严和人身自由	(93)
第五章 消费者组织	(102)
第一节 消费者组织概述	(102)
第二节 消费者组织的种类	(109)
第三节 各国消费者组织	(111)
第四节 我国的消费者组织	(118)

第六章 产品质量	(127)
第一节 产品质量与产品质量法	(127)
第二节 产品质量制度体系	(134)
第三节 特殊产品质量规则	(143)
第四节 产品质量责任制度	(152)
第七章 产品质量监督管理	(163)
第一节 产品质量监督管理概述	(163)
第二节 主要产品质量监督制度	(165)
第三节 产品质量监督机关	(172)
第四节 特定产品质量监督管理	(183)
第八章 法律责任	(191)
第一节 违反消费者权益保护法的法律责任概述	(191)
第二节 侵犯消费者合法权益的民事责任	(194)
第三节 消费者权益保护法中的行政责任	(203)
第四节 消费者权益保护法中的刑事责任	(206)
第九章 消费救济程序	(210)
第一节 消费救济程序概述	(210)
第二节 我国的消费救济程序	(214)
第三节 消费救济程序中的几个特殊问题	(224)

第一章 消费者保护法概述

第一节 消费者保护法的立法状况

一、消费者保护立法的历史发展

充分调动消费者个人、各社会组织、国家机关的积极性,从守法主体的消极守法向积极守法转变,促使消费者敢于利用自己的权利同侵害自己合法权益的行为作斗争,完善社会组织的监督机制,充分发挥国家机关的惩罚制裁和预防体制,首要的前提是必须有一套切实可行的法律机制,只有法律明确赋予消费者、各社会组织、国家机关以权利或权力,才能在法律法规的规范下,运用法律武器保障消费者的合法权益。所以,进行消费者保护立法,为消费者保护提供法律依据,是实行商品经济的各个国家和社会所亟待解决的重要问题之一。消费者保护立法,具有其特定的正当性,马克思主义认为,任何事物的出现,都有着其产生、存在、发展直至消灭的客观必然性,是不以人的意志为转移的客观规律作用的结果。同样,消费者保护立法,也有一个发展过程。

(一)消费者保护立法的社会缘由

如前所述,消费者权益问题的产生,是实行商品经济的产物,或者更直接的说,是在存在社会分工的情况下,人们之间特别是消费者和经营者之间进行交易的结果。在社会进入垄断资本主义之前,国家也偶尔通过法律对经济或者商品经济进行调整。但是此时的调整无论是采取刑事、民事或者行政的制裁方式,均属于国家对于商品经济的一般调整,因为社会分工不是很明显,或者说在没有普遍的出现专业分工之前,大量存在的占据整个社会经济制度的自给自足的小自然经济(又称之为小农经济或叫庄园经济),生产和消费的主体合二为一,社会上不存在消费者和经营者两个阶层的分化,当然也就没有所谓特殊的独立的消费者利益。虽然可能存在一些物物交换或者较为简单的交换,但是并没有出现规模的消费者利益以及消费者利益受损的情形。在最早的简单商品经济和自由竞争的资本主义商品经济条件下,对于交换除了进行一般的行政管理和对于重大的危害社会的行为加以刑事处罚外,法律对于商品经济的调整是

采取形式平等的原则,即对待交易双方一律“平等”,“平等”的保护所有参加商品关系的主体的利益,无论是生产者、纯粹的消费者还是单纯的物品所有人。这是由于自由资本主义时期及其之前的简单商品经济时代,法律注重的是形式平等和形式正义,尤其是自契约自由成为19世纪契约法的重要原则和灵魂以来,人们依照自由合意形成契约,依照合意的结果进行行为就是符合正义的,违反约定不履行就是“非正义”的。所以消费者不可能被作为特殊的主体加以对待和保护。

商品经济的相对发达并形成一定的规模,最早出现在古罗马时期。罗马共和国中期至罗马帝国中期,大约是公元前1世纪至公元4世纪,地中海沿岸地区的贸易和手工业相对发达,由于罗马国家的行政权力鞭长莫及,加上不同民族之间的商业交往最能体现价值规律的要求,^[1]罗马的市政官员按照公平和诚实信用的原则管理市场,对一切参加交易的人都一视同仁,不分民族、身份的差异。特别是罗马的裁判官,在审理商品经济纠纷时,创立了一套完备的调整商品经济关系的法律制度,奠定了现代民法的基础,诸如契约与准契约之债、不当得利、无因管理制度等。^[2]在西欧封建社会后期的自治市镇中,除了商人们利用罗马法原则处理商事纠纷外,政府对有关度量衡(货币)、面包、啤酒等日常必需品的价格、卫生、质量等所进行管理,则颇具具有保护消费者利益的味道。^[3]但是因为这种管理模式尚未形成普遍的制度,且不能够经常得到执行,因而可以称之为消费者保护的萌芽。消费者保护及其立法,是发达资本主义国家开始在普通民商法之外,通过立法对消费者进行特别保护时产生的。

在自由资本主义时期,按照亚当·斯密的经济理论,人们一般认为,自由的市场活动能够导致社会财富的最佳配置和利用。同时,在商品经济条件下,在市场上进行交易的双方当事人均是经济理性人,即为了自己利益的最大化实现而进行交易,从事生产或者商品交易或者提供服务,都取决于经济理性人对于自己利益的判断,经过双方当事人的自由合意符合形式上的合意要件,那么某人进行交易无论是因为受到欺诈、胁迫等行为从而受到经济损害,都是自己自由行为的结果,属于本来的风险范围之内。所以,买受方,一般情况下,作为消费者不能够因为产品的问题而否决当事人之间合意结果的效力,在消费者和生产经营者之间基本上能够达成一定的平衡,并在此平衡的基础上进行交易,所以此时一般也不会发生消费者处于弱势地位从而对其权益带来不利影响的情形。

然而,自由资本主义进入垄断资本主义之后,由于企业之间通过竞争淘汰剩余的少数垄断企业代替了原来的以中小企业为主的市场地位,一方面,垄断企业通过自己在市场上的垄断地位订立格式条款,制定垄断价格。另一方面,失去竞争力的中小企业以及具体的消费者,却丧失了与垄断企业进行讨价还价的能力和经济学基础,他们在

[1] 参见《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1972年版,第144页。

[2] 周相:《罗马法原论》(下),商务印书馆1994年版,第705页。

[3] [英]布雷恩·W. 哈维:《消费者保护和和平交易法》,伦敦1978年英文版,第1~6页。

选择是否缔结契约、与谁缔结契约、订立何种形式的契约诸方面的自由权利范围越来越狭窄,特别是许多格式条款建立后,消费者或者中小企业只有选择缔结或不缔结的自由,但是生活日用品的必需性又迫使他们不得不接受垄断企业自己单方面订立的格式条款。最终的消费者在与垄断企业交易后,因为不再进行转手交易,所以不会出现进一步危害其他消费者的情形。然而,中小企业或者个体为了转售或者进一步加工后出售给最终的消费者,由于与垄断企业交易带来的不利益,显而易见,又转移到了最终的消费者身上。在这种形势下,消费者就成了垄断企业的最终受害者。消费者弱势地位的形成,促进了消费者保护立法的产生和发展。

(二) 消费者保护立法的理论缘由

马克思主义认为,虽然任何一种事物的产生和发展以及消灭都有其客观必然性,但是总脱离不了人的主观能动性所起的作用,法律制度亦不例外。消费者保护的立法,在随着商品经济的发展为其提供了客观存在的条件时,各种理论法学者根据社会的需要和思想的发展,逐渐为消费者保护立法形成了强而有力的理论依据。

自由资本主义到垄断资本主义的转变带动了法律从“个人本位”到“社会本位”的转变。18世纪末19世纪初期以前,资本主义仍旧处于自由资本主义时期,占据统治地位的政治思想是维护个人的自由权利,寻求个人的绝对自由,相应的法律便以个人为本位,以个人权利为出发点构造法律体系。1804年的《法国民法典》正是大力提倡个人自由的一个典范。在这一时期,消费者和生产者并没有地位的高低之分,因为消费者和生产者并没有经济上的实力强弱的严重区分,所以法律也没有为消费者提供特殊的保护。

其后,随着部分企业垄断地位的形成,自由资本主义开始转向垄断资本主义。资本主义制度的各种弊端,特别是个人本位和个人自由的倡导,导致社会问题越来越严重。以孔德为创始人的社会学法学派认为,资产阶级革命时期提出的“自由”、“平等”等原则,都属于形而上的教条,本质上是无政府主义的,忽视了社会秩序。孔德强调:在社会中人们相互依存,而个人必须履行社会的义务,例如,私有财产表面上是个人的权利,实际上却是“供社会”需用的一种合作方式,所以私有财产又是社会财产。该派别主张以社会为本位,强调社会利益和社会调和,并对个人自由和个人权利加以限制。形成该理论之后,发达资本主义国家的立法和政策深受影响,并在19世纪末20世纪初开始从“个人本位”向“社会本位”转变。如果说消费者保护立法的社会原因是垄断造成的经济条件的话,那么,社会学法学理论则是构成它的重要思想渊源。

在法社会学理论中,与消费者保护相关的内容,就是保护“经济上的弱者”和保护消费者的理论。所谓“经济上的弱者”,除了广大单个消费者外,还包括在职的或者失业、退休的社会雇佣劳动者,以及与垄断企业发生关系时的小企业主。所谓“消费者”,则是指取得并消费生活资料和生活劳务的单个社会成员。因此,保护经济上的弱

者与保护消费者的内容并不冲突。对社会秩序和社会正义的关注,促使人们越来越多地将注意力转向对于消费者等弱势群体的保护。19 世纪末德国制定了保护消费者的法规和民法典,其中立法者就表明了对于弱者的态度。之后法国在 20 世纪六七十年代对 1804 年的《民法典》进行修改的时候,也强调对经济上的弱者的保护。例如,该民法典补充规定了债权人不得扣押债务人的生活必需品,抚养金性质的款项和补助金等财产,限制合同当事人约定不合理的违约赔偿金,以保护契约的弱者等。保护消费者的立法,则旨在避免或消除单个的买者、商品使用者、接受服务者、借贷者、房屋承租人、投保人或者被保险人等因参与交易而受损害,这些人同样也是经济上的弱者。所以,消费者保护立法已经成为现代资本主义国家以及其他所有实行商品经济国家的社会法或者经济法的有机组成部分。

二、国外有关消费者权益保护立法状况

(一) 世界各国有关消费者保护的立法例

世界上最早采用立法形式保护消费者权益的是法国。早在 1206 年,法国巴黎的面包师就开始受到政府有关部门的检查。他们生产、出售的面包如果短斤少两,就要遭到没收或者分给城市贫民。

随着商品经济的发展,商品成为企业与消费者相联系的惟一中介物,商品生产者与销售者发生道德上、技术上的问题时,就会导致企业与消费者之间的矛盾,这种矛盾发展到一定的程度就会引起消费者的反抗,影响整个商品生产过程。因此,随着商品经济的发展,世界上许多国家制定了较为完备和系统的保护消费者权益的法律,特别是商品经济发达的国家,如美国、英国、韩国、新加坡、澳大利亚等。其中,消费者保护立法较早而且比较完备的是英国,因为英国是世界上资本主义最早得到发展的国家。在 19 世纪下半叶,英国在《货物买卖法》中给予购买了质量低劣和不适于预定货物用途的消费者以法律上的索赔权,并对欺骗消费者的行为施以严厉处罚。而美国对消费者的立法保护在世界各国中则是最全面、最严格的。美国的消费者保护立法在资本主义国家一直处于领先地位,很具典型性。直到 20 世纪 80 年代,由于认识到过分严厉的消费者保护立法会影响到经济和科学技术的发展乃至最终会损害到消费者的利益,其势头才有所缓和。

这些国家的有关消费者保护的立法,主要有垄断法和竞争法、消费者信用法、交易说明、产品安全 and 产品责任法。美国的相关立法有:在垄断法和竞争法方面,有 1890 年的《谢尔曼法》、《保护贸易和商业免于非法限制和垄断法》,1914 年的《克莱顿法》和《联邦贸易委员会法》,在消费者信用法方面,有 1968 年的《消费者信用保护法》、1976 年的《消费者租赁法》,在交易说明、产品安全和产品责任法方面,有 1906 年制定的《联邦食品和药品法》,并在 1938 年改为《联邦食品、药品和化妆品法》,1958 年美国

又制定了《食品添加剂修正法》，1962 年通过了《凯尔佛·哈里斯药品修正法》，1966 年制定的《安全交通和汽车安全法》授权交通部制定新旧汽车和轮胎的安全标准，同年制定的《儿童安全法》则旨在阻止销售可能有害儿童安全的玩具，并准许食品和药品管理局从市场上清除危险产品。而英国在这三个方面的立法主要有 1948 年的《垄断和限制性贸易管理法》、1965 年和 1976 年的《限制性贸易惯例法》、1973 年的《公平交易法》，在 1974 年颁布了比较完备的《消费者信用法》，1970 年的《食品标示法》，1989 年的《危险物品包装和标示法》等。

从美国和英国的立法结构来看，英美在保护消费者方面比较注重合同法和侵权法的手段，有关经济技术管理方面的法规也着眼于商品经济关系的正常实现。并且除了垄断和竞争、产品卫生和安全方面的管理性法规外，这两个国家保护消费者的其他行政法规和程序法也是比较完备的。如英国还有 1938 年的《商标法》，1973 年的《产品质量证明法》，1974 年的《价格法》以及《法律援助法》和《公路旅客运送法》，1977 年的《价格委员会法》等，美国则还有 1946 年的《商标法》，1953 年的《易燃纺织品法》，1971 年的《吸烟公共卫生法》，包含集团诉讼规则的《联邦民事诉讼法》，以及包含原产地规则和其他具有消费者保护意义的规定的 1988 年《综合贸易和竞争法》等。正是这些实体性法律和程序性法律的完美结合，才使得消费者权益得到合理的保护和有效的救济。

除了美国和英国具有比较完备的消费者保护法之外，日本的消费者保护立法也相对比较完善。虽然相较于这两个国家日本的消费者保护法起步较晚，但是自第二次世界大战后尤其是 20 世纪 60 年代以来发展很快，现已经建立起了完备的消费者保护法律体系。1968 年日本制定了一部《保护消费基本法》，将国家保护消费者的基本政策用法律的形式固定下来。该法虽然只有 20 条，内容比较简单、原则，作为国家采取综合措施来保护消费者利益的基本方针和准则，其本身不具有直接适用于消费者参加的法律关系的功能。但是该法却为日本另行制定相关的消费者保护法提供了法律依据和准则。此后，根据保护消费者基本法，日本对已有的法律法规进行完善，或者制定新的法律法规，建立了完善的消费者保护立法体系。

不仅发达国家制定了较为完备的消费者保护法，世界上一些中等发达或者发展中国家，其经济和法制虽然不是很发达，但在 20 世纪 60 年代以后世界性的消费者运动以及消费者保护立法潮流的影响下，借鉴发达国家的一些经验，却制定了法典性质的消费者保护法。这些立法既有消费者保护基本法的性质，又包含保护消费者的主要具体制度。例如：西班牙于 1984 年颁布实施了《消费者和使用者利益保护法》，该法不仅规定了立法的宗旨、消费者和使用者的基本权利，而且规定了消费者的经济和社会利益的保护、产品责任及其赔偿、国家和地方政府在消费者保护方面的职责。

1985 年 4 月 9 日，联合国大会未经投票通过了第 39/248 号决议，核准了《保护消费者准则》，作为各国、主要是发展中国家保护消费者利益的指导原则和示范性文件。

欧洲理事会也通过了类似的《消费者保护宪章》，作为理事会成员国的消费者保护准则。在《保护消费者准则》中，首先规定了它的目的，即协助各国为本国消费者争取或者保持适当的保护；鼓励发展独立的消费者团体等七项。该准则要求各国政府拟定和采取有力的消费者保护政策、措施，确保满足消费者在健康、生命安全、经济利益、充分的信息和选择权、消费教育、损害赔偿、组织团体和表达意见等方面的合理要求，并作了一些具体规定。例如在安全方面，《准则》要求各国政府核准或者鼓励采取适当措施，包括法律制度、安全规章、产品和服务标准等，以确保产品在规定的用途或通常可以预见的用途中安全可靠。此外，该法还规定了在促进和保护消费者的经济利益方面、对消费者的损害赔偿方面、消费者组织方面等均作了具体的规定。《消费者保护宪章》中则以分为五部分的形式分别阐述了消费者的五项基本权利，其中包括：要求得到保护和援助的权利；要求损害赔偿的权利；得到信息的权利；接受教育的权利；成立代表机构和获得咨询的权利。

（二）各国的消费者立法模式

从世界各国对于消费者保护的有关立法来看，大致有两种立法模式：统一制定；分散规定。

1. 统一制定。是指国家制定统一的消费者权益保护法。例如日本于1968年颁布的《消费者保护基本法》、英国于1971年制定的《消费者保护法》、泰国于1979年颁布了《消费者保护法》、韩国于1984年颁布了《消费者保护法》等。这些法律大致包括以下内容：

（1）消费者及其权利义务，例如泰国的《消费者保护法》规定，消费者是指买主和从事业者（事业者是指生产者、销售者和服务者）那里接受服务的人，包括为了购进商品和享受服务而接受事业者的提议和说明的人；并且规定了消费者享有的权利：关于商品和服务，有接受正确而适宜的情报及说明的权利；有自己选择商品和服务的权利；关于商品和服务的使用，有得到安全保证的权利；受到损害时，有接受检讨和得到赔偿的权利。日本则规定了消费者的义务：随着社会经济的发展，消费者应当主动掌握有关消费生活所必需的知识。同时，努力采取主动、合理的行动，为消费生活的安定和提高发挥积极的作用。

（2）生产者、销售者、服务者的责任。如日本法律规定：企业者的任务，就是对所提供的商品和服务制定防止危害和实施公正的计量和合适的标志等必要的措施，同时与国家或地方公共团体共同合作承担实行保护消费者政策的责任。

（3）违法行为和法律责任。例如泰国《消费者保护法》规定：商品或服务，不管其是否有自己的东西，凡有虚假的内容和在商品或服务的来源、状态、性质、质量、数量或其他重要的要素方面，有可能使人发生误解的原因，使用众所周知的或者必然要成为众所周知的内容的广告和表示，故意使人发生误解的人，处以5万泰铢以下的罚款。

违反者在初犯之后6个月内再犯,处以1年以下监禁或者10万泰铢以下罚金或者并科。

(4)消费者组织及其职权。例如泰国《消费者保护法》中规定了国家设立消费者保护委员会,并且详细规定了该委员会的权利和义务。

2.分散规定。即保护消费者权益的法律规定散见在各个单行法中,这种形式的立法比较普遍而且具有针对性。例如法国制定了《关于保护和通告产品和服务行业的消费者法律》、《关于通告和保护不动产领域的借用者法律》等。加拿大制定了《食品药物法》、《危险产品法》、《机动车辆安全法》等。

不论是采取第一种立法模式,还是第二种立法模式,从其中均可以反映出世界各国对于消费者权益问题的重视。尽管并不是所有的国家都具有保护消费权益的基本法,消费者权利还未获得立法上的普遍确认,但是承认和保护这些权利,已经成为当今世界消费者立法的一种趋势。发达国家消费者立法日趋完备,并在向新的领域发展。各国最初的消费者立法一般都集中在食品、药品、化妆品以及日用消费品的安全、质量、价格、计量上。随着生产和物质水平的提高,人们对消费提出了更高的要求。因此,现代西方发达国家普遍制定了消费者信贷保护法,分期付款销售法等,以适应不断发展的消费水平的需要。

三、中国消费者保护的立法

如前所述,消费者权益问题的产生既有其存在的客观必然性,同时又需要人的主观能动性作用的发挥,二者的结合才能够形成严密的保护消费者权益的屏障。消费者保护立法的产生同样具有这两个方面的内涵。在客观上,一个社会的经济制度必须是商品经济或者称之为市场经济,并且在这个商品经济条件下,政府对商品经济进行管理的一般原则和制度不能有效地保护广大消费者,需要专门的法律制度来保护消费者的合法权益。从主观上看,国家必须认识到消费者保护的必要性,认识到消费者权益受损情形的普遍存在会影响社会再生产的正常进行,危害社会的安定,因而通过法律的制定来专门保护消费者的权益。然而,在中国近现代和中华人民共和国成立以后直至改革开放以前的长时期内,尽管制定了许多经济管理和维护社会经济秩序的法律法规,其中有些也涉及“消费者”利益保护的问题,如商标和市场管理、物价、计量、食品卫生和药品管理以及有关的民商法规,例如《民法通则》,但是并没有真正意义上的消费者保护法存在。

中国古代的法律重刑轻民,在此背景下,消费者保护更无从谈起。近代中国的民商事立法是从清末开始的。1904年,清朝颁布了《大清商律》,1910年和1911年又完成了《大清商律草案》和《大清民律草案》,都是从大陆法系德、日等国的民商法移植来的,其中反映了资本主义商品生产发展的客观要求。20世纪20年代至40年代,中国的民族资本主义和现代商品经济有了一定的发展,国民党政府遂全面引进了西方国家

的民商法和经济管理法,因为其时西方已经进入了垄断资本主义时期,消费者权益的立法已经成为西方各个国家的立法焦点,所以国民党立法在制定过程中,吸收了“社会本位”的立法理念,其中自然也蕴含了部分消费者保护的立法。例如1929年的《民营公用事业监督条例》、1932年的《商品检验法》、1946年的《标准法》。

中华人民共和国成立初期,经济制度上采用的是计划经济体制。在这种传统的社会主义经济体制下,国家组织管理经济主要采用行政手段,不注重发挥市场和价值规律的作用,消费产品和劳务并不是根据消费者的需求提供的,而是由“计划”来人为的安排。产品和劳务的价格,企业以及职工的报酬,均由国家规定而与市场无关。所以并没有西方资本主义国家所出现的消费者受损害的问题。而是特殊形态的消费者权益受害,只不过处于隐蔽的状态。例如计划经济体制而造成的产品粗陋,市场供给不符合人们的生活需要,产品和所需品的脱节,而且我国在经济领域重生产而轻消费,把个人消费视为政治和生产的附属、点缀之物、人们对于生活消费讳莫如深,消费品生产和服务行业的发展严重受阻,最终损害了消费者的利益。然而,在传统体制下,消费者保护问题并未被提出来,国家当时颁布的物价、市场管理、计量、产品标准、商标、卫生等法规,只能认为是构成整个经济体系的一般制度,而不具有相对独立的消费者保护法的意义。

改革开放后,作为社会主义制度的自我完善,我国经济体制进行了彻底的改革,引进和发展了市场经济。消费品和劳务的卖方市场已基本转为买方市场,市场上的商品和劳务品种越来越多,品质不断提高,人民的生活日益改善,改革开放取得了举世瞩目的成就。资本主义经济体制下发挥主导作用的价值规律也适应了中国经济体制的需要而成为市场发展的主导。产品生产者和销售者、服务提供商按照市场需求的变化进行生产。可以说,市场经济的引进,为我国带来了生产力的迅速发展和社会财富的极大提高。然而,商品经济为我国带来了社会生产力迅速发展的同时,也带来了一系列社会性问题,消费者权益保护问题就是其中的一个。这是因为,我国商品生产经营的主体,同资本主义国家一样主要是企业,它们与公民个人相比,经济实力雄厚,并掌握着特有的技术手段,即使是个体生产经营者,消费者在经济实力和技术手段、信息方面也不可与其同日而语。因此,消费者在与生产经营者以及服务提供者之间进行法律行为或者说建立特定关系时,通常处于弱者的不利地位。一些企业和个人,为了追求利益和进行不正当竞争,不惜采取各种不正当的手段,粗制滥造,以次充好,强行搭售,缺斤少两,作虚假广告,推卸责任,甚至强买强卖,坑骗、损害消费者。如此,基本上符合了消费者保护法立法的客观条件。在此背景下,受到国外消费者保护运动的启示,消费者保护问题在我国也受到了国家和社会的重视。不仅成立了消费者协会,而且,1987年1月沈阳市政府发布了《沈阳市消费者权益若干问题暂行规定》,同年9月福建省人大常委会通过《福建省保护消费者合法权益条例》,是为我国最早的保护消费者的专门综合性法规。尽管二者是地方性的法或者行政法规,但是可以说它们是我国

消费者保护立法正式问世的标志。至1992年2月,已有福建、湖北、江苏、贵州、吉林、浙江、四川、山东、河北、河南、上海、北京、安徽、辽宁、广西、广东、黑龙江、天津、新疆、江西、内蒙古、青海等20多个省、自治区、直辖市以及沈阳、青岛、广州、成都、哈尔滨等市制定了消费者保护法规,一些省市还制定了消费纠纷仲裁办法、消费者组织对行政管理机关质询办法和消费者组织代表消费者起诉的办法等。在此基础上,随着商品经济的进一步发展,消费者权益受损害的问题越来越严重,制定统一的消费者权益保护法已是立法最重要的项目之一。国家立法机关为适应社会的需要,有关部门拟定了一个《中华人民共和国保护消费者权益条例》草稿。国家社会科学基金项目“保护消费者权益的法律问题”课题组的学者提出了关于制定《中华人民共和国消费者保护法》的建议,拟就了一个民间性的草案。

在消费者保护立法的客观要件和主观要件均具备的条件下,并在有关学者和专家的大力推动下,专门保护消费者的法规问世,使得此前以及此后颁布的一些保护消费者利益内容的法律法规,获得了消费者保护立法的意义,它们与专门保护消费者的综合性的和单行性的法规在一起,共同构成了我国消费者保护立法之整体。这些法律法规主要包括1982年的《中华人民共和国商标法》以及《中华人民共和国食品卫生法》、1984年的《中华人民共和国药品管理法》,1985年的《中华人民共和国计量法》、1986年的《中华人民共和国民事诉讼法通则》、《国务院关于认真解决商品搭售问题的通知》、1987年的《中华人民共和国价格管理条例》、1988年的《中华人民共和国标准法》、1993年的《中华人民共和国产品质量法》以及《中华人民共和国反不正当竞争法》。同年10月31日第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过了《中华人民共和国消费者权益保护法》。1996年国家工商行政管理局发布了《欺诈消费者行为处罚办法》。为了强化和规范受理消费者投诉工作,有效地解决消费者和经营者之间发生的消费者权益纠纷,切实保障消费者协会对商品和服务进行社会监督,发挥其保护消费者合法权益的职能,根据《消费者权益保护法》制定了《中国消费者协会受理消费者投诉规定》。1998年7月1日则发布了《中国消费者协会消费警示发布制度实施规范》。2000年制定了《中华人民共和国种子法》。国家工商行政管理局为进一步强化保护消费者权益的行政执法力度,增强《消费者权益保护法》的可操作性,严格依法行政,依据《消费者权益保护法》等法律、法规的执法实践,于2004年3月12日颁布了《关于处理侵害消费者权益行为的若干规定》。

从这些关于消费者权益保护的法律法规以及地方政府规章等可以看出,我国自改革开放以来,为了适应商品经济的发展,解决商品经济本身所带来的社会问题,切实减少和缓消费者受侵害的现象,上至国家最高立法机关,下至地方各级人民政府,都先后制定或者发布了各种有关消费者保护的强制性规范,形成了一套较为完备的消费者权益保护法体系。虽然在法律的实施方面还没有能够完全达到立法者最初立法的目的,但是,至少为我国以后的消费者权益保护提供了一定的法律依据。

第二节 消费者保护法的调整对象、基本原则

一、消费者保护法的调整对象

(一)消费者保护法的调整对象

消费者保护法的调整对象是围绕保护消费者利益而产生的各种社会关系。

法律是社会关系的调整器。任何一个独立的法律部门皆以一定的社会关系之调整为使命,消费者保护法也不例外。消费者保护法区别于其他部门法的原因,就在于它有自己的调整对象和调整方法。就消费者保护法的调整对象,主要有两种观点。①“三方关系说”,^[1]该观点认为,消费者保护法的调整对象是围绕保护消费者利益而产生的各种社会关系。所谓消费者利益,是指消费者在购买、使用商品和接受服务时所应享有的正当利益。这些正当利益主要包括安全 and 经济利益两个方面。作为消费者保护法调整对象的各种社会关系,就是围绕这些消费者利益形成的。这些社会关系主要有三种类型:一是生产经营者与消费者之间的关系;二是国家和生产经营者之间的关系;三是国家和消费者之间的关系。而消费者保护法就是调整国家、经营者、消费者三方之间的社会关系的各种法律规范。②“双方关系说”,该学说认为消费者保护法是通过调整生产者、销售者(即经营者)与消费者之间的关系,以保障消费者合法权益的法律法规的总称。^[2]消费者保护法只调整经营者与消费者之间的关系,而不调整国家与消费者以及经营者之间的关系。

然而,从我国现有消费者保护的法律法规来看,实际上消费者保护法调整着各种不同性质的社会关系,有些属于民事性质的社会关系,例如《合同法》、《民法通则》、《商标法》等法律所调整的社会关系;有些属于行政性质的社会关系,例如《行政处罚法》、《欺诈消费者行为处罚办法》等所调整的社会关系;有些属于刑事性质的社会关系,例如刑法中的虚假广告罪、强迫交易罪等实际上是对侵犯消费者权益的行为最严厉的处罚措施;有些具有综合性质的社会关系,例如《产品质量法》、《药品管理法》《食品卫生法》等。而且,在法律的内部构成上,消费者保护法也是由各种带有民事性质、行政管理性质以及刑事性质的法律规范所构成。所以将所有的消费者保护法综合而论其调整对象,并无绝对统一的统一观点。

消费者保护的立法宗旨,在于保护消费者的利益。例如日本《消费者保护基本

[1] 谢昌次主编:《消费者保护法通论》,法律出版社1994年版,第96~99页。

[2] 参见邹振旅、夏文欣:《消费者利益法律知识问答》,北京工业学院出版社1988年版,第1页;张严方:《消费者保护法研究》,法律出版社2003年版,第108页。