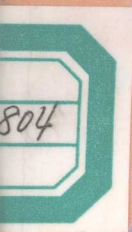


全国“二五”普法推荐教材

# 消费者权益 保护法讲话

国家工商行政管理局条法司 编



新 华 出 版 社

# 消费者权益保护法讲话

国家工商行政管理局条法司 编

新华出版社

京新登字 110 号

**消费者权益保护法讲话**

国家工商行政管理局条法司 编

\*

新华出版社出版发行

新华出版社激光照排中心排版

北京印刷二厂印刷

\*

850×1168 毫米 32 开本 7 印张 145,000 字

1993 年 12 月第一版 1993 年 12 月北京第一次印刷 印数:1-30000

ISBN 7-5011-2421-3/F·327 定价:5.50 元

## 序

我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。市场经济就是法制经济，社会主义市场经济体制的建立和完善，必须有完备的法制来保障。《消费者权益保护法》就是适应这一需要的一部重要法律。

《消费者权益保护法》是保护消费者合法权益的基本法。它的颁布和实施，必将对我国的社会经济生活产生深远的影响，标志着我国消费者权益保护法律制度的健全和完善。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。该法主要规定了消费者的权利、经营者的义务、国家有关机关及社会各方面为保护消费者合法权益应当采取的措施，并对侵害消费者合法权益行为的法律责任作了全面而具体的规定。需要指出的是，《消费者权益保护法》确认工商行政管理机关为该法的主要执法机关，规定了工商行政管理机关在保护消费者权益方面的职责，这是法律赋予我们的神圣历史使命，也是国家和人民对我们的期望和要求。

“徒法不足以自行”，法律颁布之后，关键就看贯彻执行。《消费者权益保护法》自1994年1月1日起施行。为了更好地贯彻执行这部法律，各级工商行政管理机关和消费者协会要做好以下几方面的工作：首先要提高认识，广大干部特别是领导干部，要把保护消费者合法权益当作充分履行工商行政管理职能的重要内容认真抓好。其次，要组织广大干部，尤其是行政执法人员深入学习《消费者权益保护法》，熟悉和掌握法律的基本精神和具体规定，了解工商行政管理机关在这方面的职责，提高业务素质和执法水平。第三，要做好宣传工作，在有关部门的配合下，通过广播、报刊、电视等大众传播媒介，向广大消费者、经营者和社会各方面宣传《消费者权益保护法》，使广大消费者、经营者知法、懂法、用法，增强全社会保护消费者合法权益的意识。第四，面向社会举办《消费者权益保护法》培训班，特别是要吸收经营者参加培训，增强其守法经营的意识。

目前，各级工商行政管理机关和消费者协会正在开展《消费者权益保护法》实施准备工作。为了配合该法的学习和宣传，我局条法司组织编写了这本书。此书紧紧围绕《消费者权益保护法》，并结合有关立法背景资料和国外立法情况，对法律规定作了系统的阐述，通俗易懂，是学习和宣传该法的重要参考书之一，经全国普法办审定，作为全国“二五”普法推荐教材。读者通过阅读这本书，可以更好地把握《消费者权益保护法》的基本内容，帮助大家知法、守法、用法和执法。

国家工商管理总局局长 刘敏学

1993年11月

# 目 录

|                                                 |        |
|-------------------------------------------------|--------|
| 序 .....                                         | ( 1 )  |
| <b>第一讲 绪论</b> .....                             | ( 1 )  |
| 第一节 制定消费者权益保护法的必要性 .....                        | ( 1 )  |
| 第二节 消费者权益保护法的制定过程 .....                         | ( 7 )  |
| 第三节 消费者权益保护法的概念和特征 .....                        | ( 11 ) |
| 第四节 消费者权益保护法的主要<br>内容和特点 .....                  | ( 13 ) |
| 第五节 消费者权益保护法的地位和作用 .....                        | ( 19 ) |
| 第六节 国外消费者权益保护立法概况 .....                         | ( 23 ) |
| <b>第二讲 消费者权益保护法的调整范围</b> .....                  | ( 27 ) |
| 第一节 消费者的概念 .....                                | ( 28 ) |
| 第二节 经营者的概念 .....                                | ( 34 ) |
| 第三节 消费者权益保护法调整的范围 .....                         | ( 37 ) |
| <b>第三讲 消费者权益保护法的基本原则</b> .....                  | ( 40 ) |
| 第一节 经营者与消费者进行交易, 应当遵循自愿、<br>平等、公平、诚实信用的原则 ..... | ( 40 ) |
| 第二节 国家保护消费者的合法权益不受侵害的<br>原则 .....               | ( 44 ) |

|            |                            |                |
|------------|----------------------------|----------------|
| 第三节        | 全社会共同保护消费者合法权益的原则 .....    | ( 46 )         |
| <b>第四讲</b> | <b>消费者的权利 .....</b>        | <b>( 48 )</b>  |
| 第一节        | 消费者的权利概述 .....             | ( 48 )         |
| 第二节        | 消费者权利的内容 .....             | ( 55 )         |
| <b>第五讲</b> | <b>经营者的义务 .....</b>        | <b>( 67 )</b>  |
| 第一节        | 经营者的义务概述 .....             | ( 67 )         |
| 第二节        | 经营者义务的内容 .....             | ( 72 )         |
| <b>第六讲</b> | <b>国家对消费者合法权益的保护 .....</b> | <b>( 89 )</b>  |
| 第一节        | 国家对消费者合法权益的立法保护 .....      | ( 89 )         |
| 第二节        | 国家对消费者合法权益的行政保护 .....      | ( 91 )         |
| 第三节        | 国家对消费者合法权益的司法保护 .....      | ( 99 )         |
| <b>第七讲</b> | <b>消费者组织 .....</b>         | <b>( 104 )</b> |
| 第一节        | 消费者运动的兴起 .....             | ( 104 )        |
| 第二节        | 国际上消费者组织概况 .....           | ( 109 )        |
| 第三节        | 发展中的我国消费者运动 .....          | ( 115 )        |
| 第四节        | 我国的消费者组织 .....             | ( 123 )        |
| <b>第八讲</b> | <b>消费争议解决 .....</b>        | <b>( 136 )</b> |
| 第一节        | 消费者权益争议及消费者求偿的主体 .....     | ( 136 )        |
| 第二节        | 消费争议解决的途径 .....            | ( 145 )        |
| <b>第九讲</b> | <b>法律责任 .....</b>          | <b>( 152 )</b> |
| 第一节        | 概述 .....                   | ( 152 )        |

|            |                               |                |
|------------|-------------------------------|----------------|
| 第二节        | 侵犯消费者合法权益行为的<br>民事责任 .....    | ( 158 )        |
| 第三节        | 侵犯消费者合法权益行为的<br>行政责任 .....    | ( 179 )        |
| 第四节        | 侵犯消费者合法权益行为的<br>刑事责任 .....    | ( 185 )        |
| <b>第十讲</b> | <b>消费者权益保护法与其他法律的关系 .....</b> | <b>( 192 )</b> |
| 第一节        | 消费者权益保护法与民法通则的<br>关系 .....    | ( 192 )        |
| 第二节        | 消费者权益保护法与反不正当竞<br>争法的关系 ..... | ( 195 )        |
| 第三节        | 消费者权益保护法与产品质量法的<br>关系 .....   | ( 198 )        |
| 第四节        | 消费者权益保护法与其他经济<br>法律的关系 .....  | ( 202 )        |
| <b>附录：</b> | <b>中华人民共和国消费者权益保护法 .....</b>  | <b>( 205 )</b> |

# 第一讲 绪论

## 第一节 制定消费者权益保护法的必要性

保护消费者的合法权益，不仅直接关系到人民群众的切身利益，而且对于维护社会主义市场经济秩序、促进社会主义市场经济健康发展具有十分重要的意义。运用法律手段保护消费者的合法权益，既体现国家对消费者权益保护的高度重视，又符合市场经济即法制经济这一客观要求。由国务院1993年8月提请八届全国人大常委会第三次会议审议，经同年10月31日八届人大常委会第四次会议通过的《中华人民共和国消费者权益保护法》，是我国的第一部保护消费者权益的立法，它的制定和实施标志着我国保护消费者权益进入新的历史阶段，同时也是这一工作进一步走向法制化的重要标志。

**一、制定消费者权益保护法是在市场经济条件下切实保护消费者权益，并维护社会主义市场经济秩序的需要**

党的十四大确立了建立社会主义市场经济这一改革目标，在经济体制上彻底改变了过去长期采用的高度集中的计划经济模式。充分运用市场调节功能来实现社会资源的优化配置，可以说是建立社会主义市场经济体制的一项根本任务，并要通过这种调节功能适应不断增长的社会物质和文化需要，迅速发展社会生产力。然而，我们又必须看到，市场调节功能并非在任何时候都符合社会公共利益，符合社会主义市场经济的方向。它本身除了积极有益的作用之外，还具有消极的一面，即容易刺激生产经营者为追逐经济利益而损害社会公共利益，特别是消费者的利益。改革开放以来，市场不断扩大，商品生产经营日益繁荣，与此同时，损害消费者权益的行为也日趋严重。尽管国家不断有针对性地采取措施，但仍不能避免损害消费者权益这种市场经济条件下的社会问题在我国出现。目前的表现大致有以下几个特点：

### 1. 范围广，行为复杂

损害消费者权益的行为不仅涉及到一般商品的质量、产量、价格、卫生、安全等方面，在越来越广泛的服务领域反映也日渐突出。它不仅有一般的短尺少秤，以次充好，还有严重的假冒伪劣，欺诈强迫；不仅涉及到日用生活品中的方方面面，某些重要生活资料（如商品房）甚至生产资料（如化肥、种籽、农药等）上的问题也已使人民群众深受其害。不仅涉及到消费者的财产权利，而且往往还指向消费者的人身权利。可以说，凡是市场行为所及并有消费者参加之处，均存在发生损害消费者权益的可能性；越是属于市场紧俏商品和服务，发生损害消费者权益行为的可能性就越大。近年

来，消费者对于服务领域的投诉日趋增多，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。一些经营者损害消费者人格尊严，也引起了社会的广泛注意，产生了很大的反响。像对顾客进行非法搜查，公然在店堂悬挂“有权搜查顾客携带的包袋”的告示。有的经营者甚至打骂顾客。据深圳市反映，自1992年冬到1993年5月，该市先后发生5起商店售货员殴打顾客的事件。对此，消费者的反映日益强烈，政府有关部门给予很大的关注，并从更广泛的领域着手研究对策。

## 2. 假冒伪劣行为是当前损害消费者权益的最突出表现

近年来，生产和销售领域中的假冒注册商标，制售伪劣商品行为十分猖獗，成为一项社会公害，对消费者权益的损害尤其严重。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、家具、金银珠宝首饰，甚至药品、农用生产资料等，无所不及。手段也是五花八门，有的甚至是骇人听闻。如炸油条掺洗衣粉，做蛋糕加化肥，在香油中掺柴油，牛奶中加入畜尿，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，以烧碱液兑酒精冒充高粱酒，把防空洞的积水装瓶当矿泉水，用工业辅助剂取代食用添加剂制造“豆乳粉”和高级营养品“维多利花王粉”，等等。同时，各种虚假广告和宣传，除直接对消费者起欺骗作用外，也为假冒伪劣泛滥推波助澜。显而易见，假冒伪劣破坏正常的社会生产和经营活动，扰乱经济秩序，损害国家和社会公共利益，首当其冲的是损害消费者的权益。

## 3. 损害消费者权益特别是假冒伪劣行为，屡禁不止，危

## 害严重

消费者权益受损，不仅仅是财产方面的损失，更为严重的是对人身健康安全方面的损害。以下仅举几例。据了解，从1985年到1989年，四川、广西、贵州、江苏、河南、吉林等地先后发生11起用工业酒精制假酒的案件，造成4966人中毒，129人死亡，33人双目失明。近年来，假药劣药案件成倍增长，已从中成药发展到中西成药，从零售发展到批发，从隐蔽发展到公开，不仅贻误治病，严重的危及生命。此外，因家用电器漏电、燃气热水器漏气造成人民群众生命和健康的损害也很突出。据中国消费者协会不完全统计，我国每年因家用电器漏电造成触电死亡人数竟达8千人；由于家用燃气热水器不合格目前已导致173人死亡。如此等等，可谓触目惊心。为了有效地打击假冒伪劣，切实保护消费者的权益，国家有关部门不断采取措施，动用各方面的力量，花费大量的人力物力，作了大量的工作，虽然也取得了重大的成绩，但要从根本遏止假冒伪劣，还需做出艰苦的努力。

从上述特点又可以看出，损害消费者权益的另一面，必然是扰乱社会经济秩序，保护消费者权益的同时，必然是对社会经济秩序的维护。为了完成在市场经济条件下切实保护消费者权益这一重大任务，国家首先要从加强法制入手，确立消费者的权利，规定经营者的义务，明确和完善损害消费者权益应负的法律责任，并通过国家有关机关的执法活动严厉制裁违法行为。制定消费者权益保护法就是对消费者权益的最有力的法律保障。

## 二、制定消费者权益保护法是完善我国消费者权益保护

## 法律制度的需要

改革开放以来，我国制定了一大批有保护消费者权益内容的法律、法规，如《民法通则》、《食品卫生法（试行）》、《药品管理法》、《商标法》、《计量法》、《标准化法》等。特别是1993年2月全国人大常委会通过了产品质量法，其中很重要的内容就是明确规定了生产者、销售者因产品质量问题对公民造成人体健康和人身、财产安全损害或者损失时应当承担的民事责任。但是，由于上述法律、法规都有各自的调整范围，不可能专门规定消费者的权利、经营者的义务、侵害消费者权益应当承担的法律责任，以及社会各方面为保护消费者权益而采取的协调一致的措施。此外，截止1992年底，我国已有27个省、自治区、直辖市的人大常委会颁布了保护消费者权益的地方性法规，还有4个市的市政府制定了地方规章，但适用范围有限，各自规定不一致的问题无法避免。更值得注意的是，尽管已有上述国家和地方的法律、法规规定，消费者权益保护方面的法律漏洞仍日趋严重。最为突出的是操作性问题或者说消费者权益受损后，如何便于当事人运用消费者权益保护法律制度来维护自己的合法权益。往往难以回避这样的现实：尽管有一些规定，但消费者常常投诉无门；虽然受到了损害，但不知应依据那项规定去行使自己的权利；花了不少的气力以及费用消耗，结果算下来得不偿失，不如忍气吞声受损害。近年来，由有关部门及新闻单位举办的“质量万里行”活动，深受广大消费者的欢迎，所到之处，人头攒动。这一方面说明消费者对该活动的信任，通过新闻曝光确实解决了大量的消费者权益受损害问题；另一方面又多

少反映出法律制度不健全使运用法律手段保护消费者权益不尽如人意。因此，单独制定一部全国统一的、全面保护消费者合法权益的法律十分必要。近年来，广大人民群众呼唤着这部法律，全国人大代表不断反映着广大人民群众的这一要求。

### **三、制定消费者权益保护法是动员全社会力量包括消费者自身，一道做好消费者权益保护工作的需要**

消费者权益涉及生产、服务各个领域，涉及家家户户。保护消费者的合法权益应是全社会共同的工作。国家司法机关有责任，国家行政机关有责任，大众传播媒介也有责任，经营者更有责任。通过立法确立全社会共同保护消费者合法权益的意识和责任，甚为必要。除此，消费者也应加强自身的保护。自1984年12月中国消费者协会成立以来，消费者组织有很大的发展，在保护消费者权益方面做了大量的工作。目前，全国县以上设立的消费者组织已超过2100个。在街道、乡镇、大中型企业中建立的各种形式的基层组织约有2.5万多个，初步形成一定的监督网络。据不完全统计，各级消费者协会在8年中共受理消费者投诉116万件，为消费者追回经济损失4亿多元。但是，消费者组织在活动过程中，还缺乏充分的法律依据，在组织原则，具体职责，活动原则、方式等方面，亟需通过立法加以明确，使消费者组织的工作在法制基础上更好地开展起来。

## 第二节 消费者权益保护法的制定过程

### 一、关于制定的一般过程

消费者权益保护法的制定工作，正式起于1992年初。但早在1985年，国家工商行政管理局就曾组织酝酿起草《保护消费者权益条例》。该条例草案于1989年完成。但随即出现的一些问题，使条例的颁布遇到困难。其一，此时已有10多个省、直辖市、自治区人大颁布了地方性的保护消费者权益法规，这些法规在调整范围、调整手段等方面有自己的特色，且具有一定的实用性，在制定全国性的行政法规（即《保护消费者权益条例》）时如何在突出条例的统一性的同时，又兼顾地方的实际情况，成为一个难题。其二，也是更重要的，逐渐形成这样一种共识：保护消费者权益的立法，应该具有更高的层次，即采用法律形式。理由有三：一是由本身性质所决定；二是便于处理与其他有保护消费者权益内容的法律之间的关系；三是有利于解决与地方保护消费者权益法规之间的冲突。因此，制定《保护消费者权益条例》工作便予搁置。

1992年初，国家工商行政管理局在全国人大法工委的指导下，着手起草《中华人民共和国消费者权益保护法》（以下简称《消费者权益保护法》）。经调查研究，并借鉴国外立法和吸收地方立法中的经验，初步形成草稿后，国家工商行政管理局先后召开4次论证会，同时广泛征求各部门、消费者协会及专家等的意见，再作多次修改，最后于1993年3月报送国务院。国务院法制局收到草稿后，按立法程序积极工作，

为国务院提请全国人大常委会审议《中华人民共和国消费者权益保护法(草案)》创造了条件。1993年8月八届人大常委会第三次会议对国务院提请审议的草案进行了初步审议。会后,全国人大法律委员会、法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市和中央有关部门,并邀请中央有关部门、企业事业单位、消费者座谈、征求意见。法律委员会于9月28日、10月6日、15日召开会议,根据全国人大常委会委员的审议意见和地方、部门、企业、消费者的意见对草案进行了审议和修改。1993年10月八届人大常委会第四次会议再次审议《中华人民共和国消费者权益保护法(草案)》,并于10月31日下午3时零7分全票通过(到会委员127人)。届此,我国的《消费者权益保护法》正式诞生。

## 二、关于制定中立法思路及调整范围的考虑

《消费者权益保护法》制定过程中,涉及到的问题很多,不可能在此一一赘述。需要一提的是立法思路问题和立法的调整范围问题。了解这两方面的大致情况,有助于知悉立法过程,也有助于掌握法律规定的原则和精神。

(一)关于《消费者权益保护法》制定过程中立法思路的考虑。

由于《消费者权益保护法》是在已有不少涉及到保护消费者权益规定的法律、行政法规的情况下,起草制定的。立法应采取什么模式,主要要解决什么问题,从一开始就成为必须予以回答的问题。特别是当《中华人民共和国产品质量法》制定颁布后,这一问题更显得尖锐。一种意见认为,《消费者权益保护法》应该立成宣言式的,主要明确消费者的权

利，以增强全社会应有的消费者权利意识，借此加强对消费者权益保护的力度。至于消费者权益保护的具体操作，可通过严格执行现有规范经营者行为的法律、行政法规以及有关民事赔偿规定来完成。另一种意见是主张《消费者权益保护法》应采取宣言式与具体操作相结合的模式。也就是在立法确立消费者权利的同时，充分考虑到法的操作性，即设立与消费者权利相对应的经营者义务，明确经营者不履行义务应负的法律責任，以及国家应提供的保障措施和消费者寻求法律保护的途径。当然，依照这种主张，《消费者权益保护法》会与某些现行规定发生重复。如经营者应对消费者履行的某些义务以及不履行义务应负的法律責任，难免要与《中华人民共和国产品质量法》的某些规定发生重复。对此，主张采取宣言式与具体操作相结合模式的同志认为，虽然会有重复但角度不同，而且这样规定《消费者权益保护法》内容完整、统一。其他法中有，《消费者权益保护法》中应该有的，要有；其他法中无，《消费者权益保护法》不可无的，更要有。以体现制定《消费者权益保护法》，确立消费者权益并切实加以保护的目。立法最终是按后一种意见进行的。因此，在已通过的《消费者权益保护法》中，在规定经营者向消费者提供商品和服务，应依照《中华人民共和国产品质量法》和其他法律、法规的规定履行义务的同时，又根据实际设立了各种新的法律义务。例如“经营者不得以格式合同、通知、声明、店堂告示等方式作出对消费者不公平、不合理的规定，或者减轻、免除其损害消费者合法权益应当承担的民事责任。”至于法律責任，情况相同。