

消费者权益保护法

立法背景与观点全集

全国人大常委会法制工作委员会民法室 编

Legislation Background and Point
on Protection of Consumer Rights and Interests



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

消费者权益保护法

立法背景与观点全集

全国人大常委会法制工作委员会民法室 编

Legislation Background and Point
on Protection of Consumer Rights and Interests



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

消费者权益保护法立法背景与观点全集 / 全国人大
常委会法制工作委员会民法室编. —北京:法律出版社,
2013. 11

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5652 - 4

I. ①消… II. ①全… III. ①消费者权益保护法
—研究—中国 IV. ①D923.84

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 276870 号

©法律出版社·中国

责任编辑/麦 锐

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/固安华明印刷厂

责任印制/吕亚莉

开本/710 毫米×1000 毫米 1/16

印张/25 字数/439 千

版本/2013 年 12 月第 1 版

印次/2013 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5652 - 4

定价:62.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑说明

十二届全国人大常委会第五次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国消费者权益保护法〉的决定》。为了便于读者了解这次消费者权益保护法修改的背景、制定过程中的有关情况和主要意见,我们将研究、修改消费者权益保护法中整理收集的部分资料汇集成《消费者权益保护法立法背景与观点全集》一书。本书可供审判机关、行政机关、企事业单位、律师、法律教学研究人员在学习、研究消费者权益保护法时参考。参加本书编辑的是全国人大常委会法制工作委员会民法室的同志:贾东明、姚红、扈纪华、杜涛、郝作成、石宏、王瑞娣、李倩、庄晓泳、水淼、孙娜娜、许灿、李恩正、宋江涛、孙艺超等。

编著者

2013年10月31日

目 录

第一部分 全国人大常委会审议消费者权益保护法修正案草案的重要文件

- | | |
|----|---|
| 3 | 关于《中华人民共和国消费者权益保护法修正案(草案)》的说明 |
| 8 | 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国消费者权益保护法修正案(草案)》修改情况的汇报 |
| 12 | 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国消费者权益保护法修正案(草案)》审议结果的报告 |
| 15 | 全国人民代表大会法律委员会关于《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国消费者权益保护法〉的决定(草案)》修改意见的报告 |

第二部分 有关消费者权益保护法的综合性资料

- | | |
|-----|--|
| 21 | 十一届全国人大代表议案对修改消费者权益保护法的意见 |
| 26 | 地方人大、中央有关部门和单位对消费者权益保护法修正案(草案)(征求意见稿)的意见 |
| 44 | 地方人大、中央有关部门和单位对消费者权益保护法修正案草案的意见 |
| 63 | 消费者权益保护法修正案草案向社会公众征求意见的情况 |
| 79 | 消费者权益保护法修正案草案(二次审议稿)向社会公众征求意见的情况 |
| 87 | 消费者权益保护法修正案草案论证评估情况报告 |
| 93 | 有关部门的同志及部分律师对完善消费者权益保护法的意见 |
| 98 | 有关部门、单位、专家和律师对消费者权益保护法修改稿的意见 |
| 105 | 有关部门、单位、专家和律师对消费者权益保护法修改稿的意见 |

- 112 部分学生、工薪阶层消费者对消费者权益保护法修正案草案二次审议稿的意见
- 115 有关单位的同志对消费者权益保护法调整范围问题的意见
- 121 有关单位的同志对消费者权益保护法是否应调整金融消费问题的意见
- 125 有关部门和企业的同志对远程消费领域消费者权益保护问题的意见
- 130 部分电子商务企业和有关协会对消费者权益保护法修正案(草案)的修改意见
- 136 有关单位的同志对虚假广告问题的意见
- 144 有关单位的同志对农民购买、使用农资产品权益保护问题的意见
- 150 消费者权益保护法修改湖北调研报告
- 158 消费者权益保护法修改浙江、上海调研简报
- 169 消费者权益保护法修改江苏调研简报
- 174 福建、浙江两省对修改消费者权益保护法的意见
- 183 湖北、江西两省对修改消费者权益保护法的意见
- 196 陕西省对修改消费者权益保护法的意见
- 200 四川省对修改消费者权益保护法的意见
- 206 福建、广西有关方面对虚假广告、消费者组织的意见
- 210 福建、广西有关方面对农民购买、使用农资产品权益保护问题的意见

第三部分 专项制度研究

- 219 现行法律对行政机关保护消费者权益的主要规定
- 224 我国消费者权益保护在消费者合同领域存在的主要问题以及国外立法的相关发展
- 230 关于消费者权益保护法调整范围的研究报告
- 238 个人信息保护与隐私权
- 242 关于消费者权益保护法中经营者义务的一些情况
- 247 关于网络购物中无条件退货制度的研究报告
- 252 关于网络购物中第三方网络交易平台提供者责任问题的研究报告
- 259 关于消费者组织的研究报告
- 271 关于虚假广告民事责任的研究报告
- 280 消费公益诉讼研究报告

286	惩罚性赔偿制度的有关情况
292	消费者保护领域惩罚性赔偿制度研究
303	有关严重侵害消费者生命健康权的案例摘编
306	关于农民购买、使用农资产品权益保护问题的研究报告

第四部分 境外立法情况

317	境外消费者保护立法的一些新发展
324	德国消费者权益保护立法的有关情况
329	德国消费者权益保护法律制度有关情况报告
337	日本消费者权益保护立法的有关情况
345	日本消费者保护制度的有关情况
350	瑞典消费者权益保护法律制度有关情况报告
355	一些国家和地区消费者保护法律有关“消费者”范围的规定
359	部分国家和地区近年来有关金融消费者保护立法的情况
365	部分国家和地区有关电子商务领域消费者保护立法的情况
372	日本消费者团体诉讼的有关情况

附录 消费者权益保护法新旧条文对照

379	《中华人民共和国消费者权益保护法》修改前后对照表
-----	--------------------------

第一部分



全国人大常委会审议消费者权益
保护法修正案草案的重要文件

关于《中华人民共和国消费者权益保护法 修正案(草案)》的说明

——2013年4月23日在第十二届全国人民代表大会
常务委员会第二次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 李适时

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受委员长会议的委托，作关于《中华人民共和国消费者权益保护法修正案（草案）》的说明。

消费者权益保护法是1993年制定的。该法施行近二十年来，对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，发挥了重要作用。但是，随着经济社会不断发展，我国消费方式、消费结构和消费理念发生很大变化，在消费者权益保护领域出现了不少新情况、新问题，有必要适时修改这部法律，完善消费者权益保护法律制度。

近年来，一些全国人大代表和有关方面陆续提出修改消费者权益保护法的意见和建议。根据十一届全国人大常委会立法规划和年度立法工作计划，法制工作委员会从2011年10月着手研究修改工作。修改工作注意把握以下几点：一是秉持以人为本的立法理念，认真总结消费者权益保护法的实施经验，切实加强对消费者权益的保护。二是针对消费领域出现的新情况新问题，着重解决广大人民群众十分关注的突出问题，并尽量把保护消费者权益的制度落到实处。三是适应转变经济发展方式的要求，营造良好的法治环境，增强人民群众消费信心，并引导节约资源和保护环境的合理消费。四是按照加强和创新社会管理的需要，进一步发挥消费者协会的作用，强化有关部门对保护消费者权益的监管职责，减少、预防消费纠

纷。法制工作委员会抓紧工作,多次听取人大代表、消费者协会和专家、律师以及法院、工商、商务、工信等部门的意见,到一些地方实地调研,反复研究修改,形成了消费者权益保护法修正案草案。现就主要问题说明如下:

一、充实细化消费者权益的规定

保护消费者权益是本法的核心和基础。根据广大消费者和有关方面的普遍要求,针对实践中存在的较为突出的问题,草案从以下几个方面作出修改:

一是明确个人信息保护。实践中有的经营者非法收集、使用消费者的个人信息,擅自泄露或者非法向他人提供消费者个人信息,严重影响消费者正常生活,侵害消费者的合法权益。各方面普遍要求在本法中增加保护消费者个人信息的规定。草案从四个方面作出规定:第一,消费者在购买、使用商品和接受服务时,享有姓名权、肖像权、隐私权等个人信息得到保护的权利。第二,经营者收集、使用消费者个人信息,应当遵循合法、正当、必要的原则,明示收集、使用信息的目的、方式和范围,并经被收集者同意。第三,经营者及其工作人员对收集的消费者个人信息必须严格保密,并应当采取技术措施和其他必要措施,确保信息安全。第四,经营者未经消费者同意或者请求,或者消费者明确表示拒绝的,不得向其发送商业性电子信息。上述规定,与十一届全国人大常委会第三十次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的決定》的有关规定是一致的。(修正案草案第二条、第十条)

二是完善“三包”规定。商品和服务的质量,关系消费者的日常生活,涉及消费者人身、财产安全。从工商部门和消费者协会受理的申诉投诉案件看,一半是有关商品和服务质量的案件。强化退货、更换、修理的规定是促使保证商品和服务质量的有效措施。据此,草案规定:“经营者提供商品或者服务不符合质量要求的,消费者可以依照国家规定和当事人约定退货,或者要求经营者履行更换、修理等义务;没有国家规定和当事人约定的,消费者可以自收到商品之日起七日内退货;七日后符合《中华人民共和国合同法》规定的解除合同条件的,消费者可以及时退货,不符合解除合同条件的,可以要求经营者履行更换、修理等义务。”(修正案草案第六条)

三是加大对欺诈行为的惩罚力度。实践中有的经营者采取弄虚作假等欺诈行为,损害消费者权益,甚至造成严重损害消费者生命健康的后果,各方面呼吁对此要加大惩罚力度。据此,草案规定:“经营者提供商品或者服务有欺诈行为的,应当

按照消费者的要求增加赔偿其受到的损失,增加赔偿的金额为消费者购买商品的价款或者接受服务费用的两倍;增加赔偿的金额不足五百元的,为五百元。法律另有规定的,依照其规定。”“经营者有明知商品或者服务存在缺陷,仍然向消费者提供的欺诈行为,造成消费者或者其他受害人死亡或者健康严重损害的,依法追究刑事责任;受害人有权要求所受损失两倍以下的民事赔偿。”(修正案草案第二十五条)

二、强化经营者的义务与责任

经营者的义务和责任与消费者权益密切相关。针对实践中较频繁发生的消费者权益受到损害的情形以及维权难的情况,草案从以下几个方面作了进一步明确:

一是明确召回缺陷商品的义务。根据各方面关于应明确经营者召回缺陷商品等义务的意见,草案规定:“经营者发现其提供的商品或者服务存在缺陷,可能对人身、财产安全造成危害的,应当立即向有关行政部门报告和告知消费者,并及时采取停止生产、停止销售、警示、召回等消除危险的措施。采取召回措施的,经营者应当承担消费者因商品被召回支出的必要费用。”(修正案草案第三条)

二是明确经营者的举证责任。针对消费者维权中“举证难”问题,草案规定:“经营者提供的机动车、微型计算机、电视机、电冰箱等耐用商品或者装饰装修等服务,自消费者接受商品或者服务之日起六个月内出现瑕疵,发生纠纷的,由经营者承担相关举证责任。”(修正案草案第五条)

三是强化广告经营者、发布者的责任。从行为后果看,广告经营者、发布者设计、制作、发布食品药品虚假广告,对消费者造成的损害更为严重,应当强化其责任。据此,草案增加规定:“广告经营者、发布者设计、制作、发布食品药品等关系消费者生命健康商品或者服务的虚假广告,造成消费者损害的,广告经营者、发布者与提供该商品或者服务的经营者承担连带责任。”(修正案草案第十七条)

三、规范网络购物等新的消费方式

随着信息技术的广泛应用,通过网络、电视、电话等销售商品或者提供服务的方式逐渐兴起。这些新的消费方式与传统消费方式不同,消费者主要通过经营者提供的图片、画面或者文字等选择商品,难以辨别商品的真实性,容易受到不当宣

传的影响。针对新的消费方式特点,根据我国网络销售活动的实际,借鉴国外好的做法,草案作了以下几个方面的规范:

一是保护消费者的知情权。针对网络购物中经营者提供的信息不真实、不完整问题,草案规定:“采用网络、电视、电话、邮购等方式提供商品或者服务的经营者,以及从事证券、保险、银行业务的经营者,应当向消费者提供经营地址、联系方式、商品或者服务的数量和质量、价款或者费用、履行期限和方式、风险警示、售后服务、民事责任等真实、必要的信息。”(修正案草案第八条)

二是保护消费者的选择权。草案赋予消费者在适当期间单方解除合同的权利,规定:“经营者采用网络、电视、电话、邮购等方式销售商品,消费者有权自收到商品之日起七日内退货,但根据商品性质不宜退货的除外。经营者应当自收到退回货物之日起七日内返还消费者支付的价款。”(修正案草案第九条)

三是保护消费者的损害赔偿请求权。草案规定当网络交易平台上的销售者、服务者不再利用该平台时,消费者可以向网络交易平台提供者要求赔偿。(修正案草案第十六条)

四、进一步发挥消费者协会的作用

为了切实保护消费者的合法权益,有必要进一步发挥消费者协会的作用。草案在现有规定的基础上增加规定消费者协会的职能:一是向消费者提供消费信息和咨询服务,引导节约资源和保护环境的合理消费,提高消费者维护自身权益的能力。二是参与制定有关消费者权益的法律、法规和强制性标准。三是对侵害众多消费者合法权益的行为,中国消费者协会以及在省、自治区、直辖市设立的消费者协会,可以向人民法院提起诉讼。(修正案草案第十三条、第十九条)

五、进一步明确行政部门的监管职责

从实际情况看,进一步明确行政部门对商品和服务经营活动的监管职责,对切实保护消费者合法权益是必要的。草案从以下几个方面作了补充和完善:

一是有关行政部门在各自的职责范围内,应当对经营者提供的商品和服务进行抽查检验,并向社会及时公布抽查检验结果。有关行政部门抽查检验中发现经营者提供的商品和服务存在缺陷,可能对消费者人身、财产安全造成危害的,应当

立即责令经营者采取停止生产、停止销售、警示、召回等消除危险的措施。(修正案草案第十二条)

二是消费者向有关行政部门申诉的,该部门应当自收到申诉书之日起七日内,作出处理。(修正案草案第十八条)

三是相应加大对损害消费者权益行为的行政处罚力度。(修正案草案第二十六条)

修正案草案和以上说明是否妥当,请审议。

全国人民代表大会法律委员会关于 《中华人民共和国消费者权益保护法修正案 (草案)》修改情况的汇报

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二次会议对消费者权益保护法修正案(草案)进行了初次审议。会后,法制工作委员会将草案印发地方人大、中央有关部门、法学教学研究机构、有关社会团体和企业征求意见。在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。法律委员会、法制工作委员会先后召开多个专题座谈会,听取有关部门、人民法院、消费者协会、企业、律师等方面的意见。法律委员会、法制工作委员会还到上海、浙江、广西、福建等地进行调研,听取意见。法律委员会于7月30日召开会议,根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见,对草案进行了逐条审议。国务院法制办公室有关同志列席会议。法律委员会根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见,主要从加强社会诚信建设,完善无理由退货制度,保障消费者协会履行职能,进一步强化虚假广告的责任,加大惩罚性赔偿力度等方面对草案作了修改。8月20日,法律委员会召开会议,再次进行了审议。现将消费者权益保护法修正案(草案)主要问题的修改情况汇报如下:

一、有的常委会组成人员提出,一些经营者违法经营,制售假冒伪劣商品,进行虚假宣传,严重损害消费者权益,一个重要原因就是缺失诚信,背离社会公德,消费者权益保护法应当强调加强社会诚信建设。法律委员会经研究认为,在本法修改中进一步体现这一精神,有利于引导经营者自觉履行法定义务并承担社会责任,培育诚信的消费环境,增强人民群众的消费信心。建议增加以下规定:一是经营者向消费者提供商品或者服务,应当恪守社会公德,诚信经营,保障消费者合法权益。(修正案草案二次审议稿第三条)二是针对经营者掺杂、掺假,以假充真,以次充好,以不合格

商品冒充合格商品,虚假宣传等行为,规定除依照法律、法规规定予以处罚外,由有关部门记入信用档案,向社会公布。(修正案草案二次审议稿第二十八条)

二、草案第九条在现行消费者权益保护法规定的商品有质量问题,消费者有权要求退货的基础上,规定了无理由退货制度,即“经营者采用网络、电视、电话、邮购等方式销售商品,消费者有权自收到商品之日起七日内退货,但根据商品性质不宜退货的除外。经营者应当自收到退回货物之日起七日内退还消费者支付的价款。”依照这一规定,消费者通过网络等方式购买商品后,要求退货的,无须说明理由。一些常委委员、代表、地方和部门提出,草案的规定对维护消费者权益、增强消费信心具有积极意义,但也要考虑网络购物等市场发育程度和对经营者的影响,防止滥用这种权利,建议明确不宜退货的情形和退货费用的承担,增强法律适用的确定性和可操作性。法律委员会经研究认为,这一意见有道理,建立无理由退货制度,应当处理好消费者权益保护与新的消费方式健康发展之间的关系。按照法律规定能具体尽量具体、能明确尽量明确的要求,总结实践经验并借鉴国外相关做法,建议对该规定作如下修改:一是明确规定消费者定作的商品,鲜活易腐商品,消费者拆封的音像制品、计算机软件,交付的报纸、期刊等不适用无理由退货。二是规定消费者应当自向经营者提出退货要求之日起七日内将商品退回;经营者退还消费者支付的价款限于商品价款,不包括运费。(修正案草案二次审议稿第十条)

三、现行消费者权益保护法第三十二条规定,各级人民政府对消费者协会履行职能应当予以支持。一些常委委员、代表、地方、部门和社会公众提出,消费者协会在消费者权益保护方面发挥着重要作用,消费者协会由政府主导设立,没有会员,不收取会费,履行职能具有公益性,政府应当对其履行职能提供必要的经费保障。法律委员会经研究,建议补充完善以下规定:一是明确消费者协会履行的是公益性职能。二是明确各级人民政府对消费者协会履行职能应当予以必要的经费等支持。(修正案草案二次审议稿第十四条)

四、草案第十七条规定,广告经营者、发布者设计、制作、发布食品药品等关系消费者生命健康商品或者服务的虚假广告,造成消费者损害的,广告经营者、发布者与提供该商品或者服务的经营者承担连带责任。有些常委会组成人员提出,除食品、药品外,对其他商品或者服务虚假广告的广告经营者、发布者也应当规定连带责任。有的常委委员、代表、地方、部门和社会公众建议增加广告代言人对虚假广告应当承担民事责任的规定。有的常委会组成人员建议规定违法发布药品广告的法律法律责任。法律委员会经研究,建议作以下修改补充:一是规定广告经营者、发布者设

计、制作、发布关系消费者生命健康商品或者服务的虚假广告,造成消费者损害的,应当与提供该商品或者服务的经营者承担连带责任。二是增加规定,社会团体或者其他组织、个人在前款虚假广告中向消费者推荐商品或者服务,造成消费者损害的,应当与提供该商品或者服务的经营者承担连带责任。三是增加规定。药品经营者以及广告经营者、发布者违反法律规定发布药品广告,除依法予以行政处罚外,造成消费者损害的,依法承担民事责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任。(修正案草案二次审议稿第十八条)

五、草案第二十五条对有欺诈行为的经营者规定了惩罚性赔偿:一是经营者提供商品或者服务有欺诈行为的,应当按照消费者的要求增加赔偿其受到的损失,增加赔偿的金额为消费者购买商品的价款或者接受服务费用的两倍。二是经营者有明知商品或者服务存在缺陷,仍然向消费者提供的欺诈行为,造成消费者或者其他受害人死亡或者健康严重损害的,受害人有权要求所受损失两倍以下的民事赔偿。一些常委会组成人员、代表、地方、部门和社会公众提出,实践中一些经营者制假售假,甚至生产销售危害消费者生命健康的缺陷商品,严重侵害消费者权益,主观恶性较大,草案的规定还不足以惩戒违法经营者,应当提高惩罚性赔偿数额。法律委员会经研究,建议将原规定的两倍惩罚性赔偿分别修改为“三倍”。(修正案草案二次审议稿第二十七条)

还有两个问题需要汇报:

一是关于本法的调整范围。现行消费者权益保护法第二条规定,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。一些常委委员、地方、部门和社会公众提出,实践中对“生活消费需要”理解不一,对购买商品、接受教育和医疗服务等是否属于本法的调整范围有不同认识,建议予以明确。法律委员会经研究认为,消费者权益保护法是保护市场交易中处于弱势地位的消费者的法律,体现了对消费者的特殊保护。至于平等民事主体之间的其他关系,则受合同法等法律的规范。同时,“生活消费需要”的表述涵盖范围较宽,可以为法律适用留有余地。此外,对商品房买卖、教育、医疗服务等领域中的哪些活动纳入本法调整,各方面还有不同意见,尚未形成共识。法律委员会经研究,建议暂不修改。

二是关于农资产品购买使用。现行消费者权益保护法第五十四条规定,农民购买、使用直接用于农业生产的生产资料,参照本法执行。有的常委委员提出,这一规定对农民权益保护不够,建议专设一章,对农民购买、使用农资产品的保护作专门规定。法律委员会经研究认为,本法调整的范围为生活消费,农民购买、使用农资