

论我国消费者权益保护 法律制度的完善

俞荣根¹,陶斯成²

(1. 重庆市人大法制委员会,重庆 400015;2. 重庆市人大常委会法工委,重庆 400015)

摘要:消费者权益保护是一个综合性的社会系统工程。其中,法律保护是消费者维权的根本手段。本文对我国消费者权益保护法律制度现状和存在的不足进行了分析,建议借鉴发达国家的法律制度,结合我国实际和已有经验,从实体法和程序法两方面同时修改完善消费者权益保护法律制度,并提出了一些具体思路和修改建议。

关键词:消费者权益保护;法律制度;完善

中图分类号:D923.8 文献标识码:A 文章编号:1008-5831(2005)03-0102-04

Amelioration of the China's Law System on Consumer Rights Protection

YU Rong-gen¹, TAO Si-cheng²

(1. The Legality Commission of Chongqing People's Congress, Chongqing 400015, China;

2. The Legal Affairs Commission of Standing Committee of Chongqing People's Congress, Chongqing 400015, China)

Abstract: Consumer rights protection is a comprehensive social project, in which law system plays an essential role to safeguard the consumer's rights. Having analyzed the status quo and insufficiency of the present law system, the authors have suggested advice to improve the consumer rights protection law in terms of procedural and substantive laws after drawing on foreign developed countries' law practice and basing on the reality and experience of China.

Key words: consumer rights protection; law system; amelioration

一、消费者权益保护及其立法的兴起

消费者权益是指消费者依法享有的权利及该权利受到保护时给消费者带来的应得利益。消费可以分为不同的种类,从消费的目的看,可以分为生产消费和生活消费两类;从消费主体看,可以分为个人消费和单位消费。法学界一般从消费目的对消费进行分类,并以此分类为基础对消费者权益进行研究,我国《消费者权益保护法》是一部以规范生活消费为主要内容的法律。因此,本文论述仅限于生活消费一个方面。

在近代社会,随着资本主义法制的不断完善,人权意识的发展,消费者保护自身权益意识的觉醒,产生了维护消费者权益的组织和法律制度。消费者权益保护最早可追溯于消费者运动,它是消费者权益保护组织的先驱,产生于发达资本主义垄断阶段,而后波及世界各国成为全球性运动。1898年美国成立了世界上第一个全国性的消费者组织——全国消费者

同盟;1960年国际消费者组织联盟(简称IOW)成立,它是由世界各国、各地区消费者组织参加的国际消费者问题议事中心,其宗旨为在全世界范围内做好消费者权益的一系列保护工作,在国际机构代表消费者说话。现代消费者保护立法最早是在资本主义社会进入垄断阶段以后开始的,它的兴起与世界性的消费者保护运动紧密联系在一起。迄今,世界发达国家的消费者权益保护立法都很细致全面,它已成为一个国家社会文明发展程度和法制建设完善程度的重要标志。^[1]

二、我国消费者权益保护法律制度现状及其不足

我国消费者权益保护运动起步较晚。1984年12月中国消费者协会由国务院批准成立。之后,各省市县等各级消费者协会相继成立。中国消费者协会于1987年9月被国际消费者组织联盟接纳为正式会员。自20世纪90年代以来,我国陆续颁布了一系列保护消费者权益的法律、法规,形成了由《消费者权益保护

收稿日期:2005-04-10

作者简介:俞荣根(1943-),男,浙江诸暨人,西南政法大学教授,博士生导师,重庆市人大常委会委员,重庆市人大法制委主任委员,主要从事法学研究。

法》、《产品质量法》、《食品卫生法》、《反不正当竞争法》等法律、法规以及相关司法解释组成的消费者权益保护法律体系,使消费者权益得到了法律的保障。随着社会主义市场经济制度的不断完善,“以人为本”指导思想的确立,特别是加入 WTO 之后,消费者权益保护制度与时代要求不相适应,显得较落后,主要表现在以下方面。

(一) 消费者权利种类有待扩展和深化

权利是保护消费者的基本依据,《消费者权益保护法》第七至第十五条赋予消费者享有安全权、知情权、选择权、公平交易权、求偿权、结社权、获知权、受尊重权和监督权九项权利。随着市场经济的发展,营销方式的变化,特别是网络经济的出现,仅仅九项权利已不足以保护消费者,这里面非常突出的是消费者的隐私权。隐私权虽受民法保护,但在消费关系中越来越多地涉及到个人隐私的内容,经营者未经允许,为了谋利擅自泄露消费者个人隐私的现象屡见不鲜。因此,有必要将隐私权纳入《消费者权益保护法》规范的范围。除《消费者权益保护法》规定的权益种类不够全面以外,已有的权益种类也需要随着时代的发展而扩大其内涵,例如,关于消费者的求偿权,就应将消费者的精神损害赔偿纳入求偿权的范围。

(二) 民事保护方式有待强化

《消费者权益保护法》通过规定消费者权利、生产经营义务、民事赔偿责任、行政责任和刑事责任等方式对消费者进行保护。在消费者权利保护方面,有些权利保护制度的可操作性不强。例如,消费者因购买、使用商品或接受服务受到损害时,需要经过比较复杂的程序才能获得赔偿,在求偿过程中承担较高的风险。在生产经营者义务方面,缺乏强制召回制度的规定。民事赔偿责任方面,《消费者权益保护法》第四十九条的规定在很多情况下难以充分保护消费者的权益。

(三) 行政保护方式有待进一步规范

行政保护是履行保护消费者权益的一项重要法律制度。现行《消费者权益保护法》关于行政保护制度的规定主要有第 28 条、第 34 条和第 50 条。这些规定明确了在制定消费者权益保护措施、调解解决消费纠纷和查处侵害消费者权益案件三个主要方面的行政作用,体现了政府领导下,以一个部门为主,多部门各司其职、相互配合的行政保护构架。但是,没有明确规定行政机关查处侵害消费者权益行为的调查手段;没有规定行政执法机关对假冒伪劣产品的强制停止销售措施,如强制退出市场、强制经营者召回缺陷商品等措施。这些措施的缺失弱化了打击违法行为、保护消费者权益的力度。

(四) 现行诉讼制度需要进一步改进

司法诉讼途径是消费者依法维权的保障,但现行诉讼制度不利于消费者权益的保护。例如,消费者协会不具有诉讼主体的资格,消费诉讼主要由消费者个人提起,使单个消费者必须直接面对强大的产品经营

者;《民事诉讼法》规定的“谁主张,谁举证”的举证责任分配原则,也往往使消费者在消费纠纷中处于弱者地位。

(五) 消费中违约赔偿责任主体的规定不够科学

《消费者权益保护法》第三十五条对侵害消费者权益的行为发生后的赔偿主体规定:消费者在购买、使用商品时,其合法权益受到损害,可以向销售者要求赔偿。这种规定使消费者因购买到假冒伪劣产品时只能向销售者求偿,不能向生产者求偿,剥夺了消费者对赔偿主体的选择权。

(六) 消费赔偿的请求主体有待扩展

现行法律规定,请求赔偿主体只能是消费者。这使单个消费者不得不直接面对强大的经营者,处于严重的弱势地位。在“东芝笔记本电脑赔案”中,由于我国消费者权益保护法没有规定消费者权益保护组织的诉讼主体资格,而美国法律规定了消费者权益保护组织的诉讼主体资格,导致日本东芝公司对中、美两国消费者“东芝笔记本电脑赔案”的处理结果迥然不同^[2]。

对于消费者权益保护法律制度存在诸多缺陷和不足,许多学者早已指出并呼吁尽快修改完善消费者权益保护法。我国著名法学家江平在消费者权益保护国际研讨会上直陈我国消费者权益保护法的 8 项不足,并提出应尽快修改完善^[3]。许多省级人大常委会则启动地方立法权,制定地方性法规予以拾遗补缺,尽可能地完善消费者权益保护制度。其中,显著可陈者,如《四川省保护消费者合法权益条例》规定了消费者的精神损害赔偿请求权。又如《上海市保护消费者合法权益条例》规定了消费者的隐私权。还有许多地方性法规将消费主体明确定位为单位和个人。地方的立法权是有限的,还不足整体完善我国消费者权益保护法律制度。但地方性法规对消费者权益保护制度的有益探索,为全国人大常委会修改完善消费者权益保护制度提供了有益的素材和经验。

我国加入世界贸易组织后,修订完善消费者权益的法律、法规显得尤为迫切。因为,虽然加入 WTO 后我国消费者将会有更多的选择自由,但也会面临更多诱惑和陷阱。一方面,外国经营者进入国内市场后,有可能采取更加隐蔽的手法,将在本国禁止的不正当竞争行为在中国实行,甚至会利用国内消费者对“洋货”偏信盲从的心理,从事各种违规经营活动,损害中国消费者的合法权益。另一方面,由于中国市场经济体制还很不完善,消费者自我保护意识和经营者自我约束机制尚未完全形成,国内侵害消费者权益的行为将在很长一段时期内依然存在,面对激烈的市场竞争,一些不法经营者为了谋取非法利益,会变本加厉地采取更为恶劣的行径,甚至不惜竭泽而渔。加入 WTO 后的中国消费者权益保护形势不容乐观,消费者投诉难、申诉难、索赔难等问题将在短期内很难得到根本改观。因此,要在履行中国加入 WTO 承诺的前提下,进一步强化消费者权益保护的法制建设,尽快

完善现行的《消费者权益保护法》，并制定一系列相配套的法规规章，加大对消费者权益的保护力度，为消费者放心消费创造良好的法治环境。

三、完善我国消费者权益保护法律制度的思路

消费者权益保护是一个综合性的社会系统工程，涉及经济、贸易、行政等方面的运行体制、管理方式，以及构建和谐、建立和完善社会诚信系统、净化和提升社会道德、加强法制教育和宣传等等，其中，法律保护是消费者维权的根本手段。因此，首先应从完善我国消费者权益保护法律制度入手来加大消费者权益保护力度。

消费者权益不是一项权益，而是一束权益，消费者权益是法律对作为弱者的消费者的一种保护。随着市场经济的发展，不仅消费者权益的内容进一步扩张，消费者权益保护的主体也会进一步扩大。笔者认为，保护消费者的合法权益不受侵害，维护正常的社会经济秩序，应从实体法和程序法两方面完善消费者权益保护的法律制度。

(一)从实体法完善消费者权益保护法律制度的建议

我国未来消费者保护立法体系应以民法典所确定的基本准则为基础，以民法典所确定的基本制度（物权法、债权法、侵权法等）为支撑，以民事单行法、行政法规、经济法规乃至刑事法律等作为辅助，制定相对独立的消费者保护法，其基本性质为民事特别法，对有关消费者保护的基本法律准则作出系统、全方位的规定，成为消费者保护法的基本法。近期工作以下列两项为先：

第一，修改完善消费者权益保护法。其中的关键点有：(1)规定消费者的隐私权。经营者不得要求消费者提供与消费无关的个人信息，未经消费者本人同意，也不得将已悉知的消费者个人信息向第三人披露。消费者权益保护法应有禁止性规定以及不同行业对消费者隐私保护的标准和要求。(2)规定消费者的反悔权。由于交易形式的多样化，消费者对商品的性能、特点、用途等方面信息的不对称，有必要给消费者一个反悔期限，赋予消费者反悔权。世界许多国家规定了消费者的反悔权。如英国《消费信贷保护法》规定，除了涉及土地买卖或抵押的信用合同外，所有消费者均享有在为期5天的法定“冷静考虑期”内决定最终履行或撤销消费信贷合同的权利；德国《分期付款买卖法》规定，消费者在缔约后的一个星期内，享有以书面撤消合同的权利；法国的法律规定，消费者在定货以后7天内可以反悔，取消合同；日本的《分期付款销售法》规定了4日的“冷却期制度”^[4]。我国可以在消费者权益保护法中规定，消费者在买受商品后的一定时间内，可以不需要说明任何理由，把商品无条件地退回给经营者，并不承担任何费用。(3)完善消费者的求偿权。消费者权益保护法第35条规定消费者由于产品的缺陷造成损害的，只能向销售者要求赔偿。如果销售者出现赔偿不能的情形时，消费者的

权益将失去保障。应当赋予消费者直接找生产者求偿的权利，或者把《消法》第35条中的“销售者”修改为“经营者”以扩大责任主体，更好地保护消费者的权利。规定消费者协会等组织可以代表消费者向经营者求偿。(4)规定缺陷产品的强制召回义务。发现产品存在缺陷，生产者应当无条件召回，拒不召回的，应由有关行政机关进行处理，并由产品生产者承担相关费用 and 法律责任。(5)扩大违约赔偿和侵权赔偿的幅度，规定最低赔偿金制度，增加精神损害赔偿请求权，强化产品经营者违法经营侵害消费者的法律责任。现行消费者权益保护法规定的违约赔偿和侵权赔偿的幅度不利于消费者维护自己的权益，应当适当扩大赔偿幅度，建立最低赔偿金制度，打击侵犯消费者权利的行为。目前各国比较通行的损害赔偿原则是，除了人身伤害和财产损失的赔偿以外，对于故意、重大过失或疏忽而致人损害的行为，受害人还可以请求法院判决加害方支付惩罚性赔偿金，而且在物质赔偿之外，往往还要给予高额的精神补偿。(6)制定《反垄断法》保护消费者的权益。借鉴日本《消费者契约法》的规定，规定公用事业部门等垄断行业在与消费者订立和履行交易合同时，必须履行保护消费者的承诺，否则，消费者有权终止交易合同，规定交易合同中与消费者保护契约相抵触的条款，一律无效。^[5]

第二，修改完善行政法。其要点有：(1)在《消费者权益保护法》中规范、统一行政执法主体，完善行政执法程序，强化行政执法手段，维护消费者的合法权益。工商行政机关作为国家市场管理的专门机关，具备专门的知识 and 人员，有丰富的市场管理经验和素养。为了充分发挥工商行政管理机关体系完备，与消费者、经营者联系密切的优势，高效地处理权益纠纷，防止纠纷的扩大化，及时制止不法经营者侵害消费者权益的行为，应当赋予工商行政机关对消费者权益纠纷的行政裁决权。(2)明确产品经营者故意拖延或者无理拒绝消费者要求的行政法律责任。目前即使在法律义务明确、责任明确、赔偿方式甚至具体赔偿数额明确的情况下，经营者以种种理由或借口故意拖延或者无理拒绝消费者要求的现象也普遍存在，造成《消法》规定的赔偿责任难以落实。因此，应当对产品经营者故意拖延或者无理拒绝消费者要求的行为规定具体的行政处罚措施，以便加大行政机关保护消费者合法权益的力度。

(二)从程序法完善消费者权益保护制度的建议

在消费纠纷中，无论是涉及商品质量、格式合同、商品房，还是涉及物业管理、公共服务价格、旅游等服务，侵权的对象常常是群体消费者，而且侵害群体消费者利益的行为同时具有扰乱社会经济秩序的双重性质。为消费者讨回公道的过程，也是惩罚违法行为，建立信用社会的过程。从这点意义上，应当完善现行消费纠纷的诉讼程序，借鉴其他国家的做法，建立适合于解决群体消费纠纷的诉讼程序，在设计消费者权益保护程序时，应尽量让程序简化，具有可操作

性,有利于消费纠纷的解决和消费者权益的保护,例如,关于消费者求偿的操作程序方面,可以考虑规定先予赔偿制度,求偿费用由经营者承担制度等。

第一,修改完善仲裁法。建议在《仲裁法》中建立一套消费者权益仲裁机制,专门用于解决消费者权益纠纷。可在现有消费者协会体系的基础上,相应地增设独立的“消费者权益仲裁庭”,针对消费者权益纠纷的特点设立一套专门的仲裁规则,尤其是方便小额纠纷的简便仲裁。仲裁庭成员可从消协、律协、专家学者中聘请仲裁员。20世纪后半期以来,世界发达国家相继确立的消费者权益仲裁或类似的纠纷解决机制,如美国仲裁协会设立的“全国解决纠纷中心”,荷兰设立的消费纠纷仲裁委员会,法国、西班牙、葡萄牙、比利时等国的消费者权益仲裁机制可为我国设立消费纠纷仲裁委员会提供借鉴。

第二,修改完善民事诉讼法。具体内容包括:(1)建立民事公诉制度。我国现行民事诉讼主体制度,以大陆法系传统的诉讼主体理论为依据,是为特定主体的“私权”提供救济而设计的,虽然也规定集团诉讼,但所谓的集团只不过是多个各自独立的“私权”主体的集合,所以,集团诉讼本质上还是对“私权”的救济。我国民事诉讼法缺乏将“社会公众”作为权益主体考虑,并对其权益提供司法救济的相关制度设计。从世界各国立法的发展看,起诉权主体已扩大到与案件并无直接法律关系的代表公众利益的官员、官方机构以及消费者保护团体、行业联合会和协会等社会团体,例如,美国《谢尔曼法》第4条规定,各区的检察官,依司法部长的指示,在其各自区提起衡平诉讼以防止和限制违反本法行为。该法第7条A和《克莱顿法》第4条A均规定,美国因反托拉斯法所禁止的事项而遭受财产及事业的损害时,美国可在被告居住的、被发现的、或其代理机构的地区,向美国区法院起诉。《美国联邦民事诉讼规则》第17条第1款规定,“如果美国制定法特别规定,为他人行使权利或为其利益的诉讼,可以美国的名义提起”。^[6]这种直接规定以国家为诉讼主体的制度颇具特色,又如,德国《反限制竞争法》规定,对违反《反限制竞争法》的行为人进行刑事制裁的,除个别情况由起诉机构以公共利益为由提起公诉外,一般均由受不正当竞争行为损害的经营者、协会或同业公会以自诉方式起诉,日本消费者保护基本法规定,除了消费者可各自主张权利外,尚可由消费者团体依照集体诉讼制度提起诉讼,请求对消费者的权益提供法律救济。我国可以借鉴美国、德国、日本等国的先进经验,扩大起诉权主体范围,赋予消费者协会、有关行政执法机关或者检察机关代表消费者利益提起诉讼的职权,建立以维护社会公共利益为目的的诉讼制度——“民事公诉制度”^[6],以更好地追究经营者的法律责任,保护消费者的合法权益。(2)确立有利于保护消费者权益的举证责任制度。根据消

费纠纷的特点,按照举证责任与举证能力相适应的合理原则,确立体现保护弱者、倾向于消费者一边的举证责任制度。当消费者因商品质量问题提出赔偿请求的主张时,消费者的举证责任应当明确规定在提供购买凭证、展示商品存在缺陷或瑕疵(不需检测)两点上,如果经营者对消费者提出的求偿主张有异议,应当实行举证责任倒置,即由经营者承担举证责任。(3)建立有利于消费者维权的诉讼费用制度。我国台湾地区诉讼法规定,受害人达到20人以上,标的额达到60万元新台币以上,不收诉讼费^[6]。我国可以借鉴台湾地区诉讼法的规定,建立特殊消费者诉讼费用救济制度。例如,缓、减、免困难消费者的诉讼费用,以体现在司法程序中保护弱者的原则等。此外,如果违约事实、侵权事实成立,应当明确规定由经营者承担检测费用和消费者因诉讼而花去的费用。(4)简化诉讼程序。应综合《民事诉讼法》关于简易程序和特别程序的有关规定,规定对消费者更有利,更简便快捷解决消费纠纷的方式,如实行巡回法庭办案,独任审判、一审终审等,减轻消费者的诉讼之累。

现在,我国正在以更加开放的姿态融入全球经济一体化,正在进行新一轮经济体制、行政体制和司法体制改革,这些改革必将产生对消费者权益保护更为有利的作用。消费者权益是关系到社会每一个人的权益,随着国家尊重和保障人权的宪政以及经济的发展、市场的繁荣,消费者权益的保护会更加完善,维权途径将会更多、更高效,对不法经营者侵害消费权益的惩罚将更加法制化、制度化。这些都是社会主义市场经济秩序健康发展的必然要求所在。

参考文献:

- [1]李昌麒,许明月.消费者保护法[M].北京:法律出版社,1997.24.
- [2]万兴亚,刘万永.打假第一人建议修改〈消法〉[N].中国青年报,2004-02-26.
- [3]姚苑.法学家江平在消费者权益保护国际研讨会上呼吁尽快完善消保法律8项不足[N].法制日报,2004-10-27.
- [4]王徽.消费者保护制度的国际经验与制度借鉴[EB/OL].<http://www.ivr.com.cn/ivr/ReadNews.asp?NewsID=640>,2005-03-10.
- [5]王全兴,管斌.经济法视野下的消费者定位[EB/OL].<http://www.xslx.com/hlm/mzfz/fxtt/2002-12-12-11728.htm>,2005-03-10.
- [6]简万成.诉讼主体制度的局限与突破——社会公共利益司法救济问题探讨[EB/OL].http://www.hicourt.gov.cn/theory/artilce_list.asp?id=1221&l_class=6,2005-03-10.
- [7]肖法.台湾“消法”的借鉴意义[N].海峡消费报,2003-05-08.