

# 消费者法及其完善

梁慧星

## 一、我国现行消费者法

### (一)概述

现行消费者法由三部分构成：消费者政策法，消费者合同法，消费者安全法。其中，消费者政策法，是国家消费者政策的条文化，规定我国消费者政策的基本要点和原则，规定消费者行政。它要求国家制定产业政策、经济政策时，不得违背消费者政策。一切有关经济的法律法规之制定，均必须体现和贯彻国家消费者政策。国家应根据消费者政策法，制定各项消费者保护法律。鉴于消费者的弱者地位，难以与居于强者地位的生产者和经营者相抗衡，因此有消费者合同法，予消费者以特殊保护，确保消费者合同的缔结和履行符合实质正义，并维护市场的道德秩序。其内容主要是：关于格式合同的规制，关于免责条款的规制，关于消费者合同的特殊规则。消费者合同法的目的在于确保消费者交易的公正。鉴于现代市场交易的产品，多为机械化大生产的产物，难免有损害消费者人身和财产的危险，且受害人难以证明生产者有过失，因此有消费者安全法，目的在于确保消费者人身财产安全。广义的消费者安全法，包括：确保产品质量符合安全标准的产品质量管理法、确保受害消费者能够获得赔偿的产品责任法，以及追究生产者刑事责任的产品质量刑法。狭义的消费者安全法，仅指其中的产品责任法。

### (二)消费者政策法

现行消费者政策法的基本内容，规定在消费者权益保护法中。该法规定我国消费者政策的要点如下：(一)中国消费者政策的目的是，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(第1条)。

(二)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(第4条)。(三)国家保护消费者的合法权益不受侵害。国家采取措施，保障消费者依法行使权利，维护消费者的合法权益(第5条)。(四)保护消费者的合法权益是全社会的共同职责。国家鼓励、支持一切组织和个人对损害消费者合法权益的行为进行社会监督。大众传播媒介应当做好维护消费者合法权益的宣传，对损害消费者合法权益的行为进行舆论监督(第6条)。(五)国家制定有关消费者权益的法律、法规和政策时，应当听取消费者的意见和要求(第26条)。(六)各级人民政府应当加强领导，组织、协调、督促有关行政部门做好保护消费者合法权益的工作。各级人民政府应当加强监督，预防危害消费者人身、财产安全行为的发生，及时制止危害消费者人身、财产安全的行为(第27条)。

### (三)消费者合同法

我国在80—90年代，先后制定过三部合同法，均不包括消费者合同。为了实现市场交易规则的统一和合同法的现代化，于1999年颁布的合同法，不采消费者合同单独立法的模式，而统一规范商事合同和民事合同(包括消费者合同)。按照立法指导思

想，合同当事人一方为消费者场合，应当优先考虑对消费者利益的特殊保护，亦即对生产者和经销者一方的合同自由予以某种程度的限制。同时，消费者权益保护法中关于消费者合同的规定，作为合同法的特别法，在适用上处于优先地位。

合同法有关消费者合同的规则主要是：1.关于规制格式合同的规则，包括提供格式条款的一方应当遵循公平原则确定当事人间的权利义务，违反公平原则构成显失公平的，受害方享有撤销权；提供格式条款的一方，对于免责条款和限制责任的条款，负有提示义务和说明义务，不履行提示义务和说明义务的，该免责条款或限制责任的条款无效(第39条)；格式合同中免除提供格式条款一方主要义务、加重对方责任、排除对方主要权利的条款无效(第40条)；格式合同条款有两种以上解释的，应当作出不利于提供格式条款一方的解释(第41条)。2.关于免责条款的规则：免除人身伤害的责任的免责条款无效；免除故意和重大过失造成对方财产损失的责任的免责条款无效(第53条)。

现行消费者权益保护法中属于消费者合同法的具体规则有：1.不公平、不合理的合同条款或免责条款无效(第24条)；2.经营者不得对消费者侮辱、

诽谤、搜身,不得侵犯消费者人身自由(第25条);3. 消费者因商品缺陷造成人身、财产损害的,既可以向销售者要求赔偿,也可以向生产者要求赔偿,实质上是规定销售者和生产者对消费者承担连带责任(第35条);4. 补充了民法通则第119条关于人身伤害损害赔偿的规则,增加了残疾赔偿金和死亡赔偿金(第41、42条);5. 针对经营者的欺诈行为规定了惩罚性损害赔偿,修正了民法关于损害赔偿责任的补偿性原则,目的在于刺激受害消费者同销售者的欺诈行为作斗争(第49条)。

#### (四) 消费者安全法

1. 产品质量管理法。现行产品质量法的内容,除其中第四章外,属于产品质量管理法。此外还有依据产品质量法制定的有关产品质量管理的各种行政法规规章。

2. 产品责任法。鉴于80年代初期,接连发生缺陷产品造成消费者人身伤害、死亡的重大案件,产品责任法的制定受到重视,1986年制定的民法通则,在参考美国严格产品责任法和欧共体产品责任指令的基础上,设第122条规定生产者和经销者对消费者的严格责任。为各级法院裁判缺陷产品致损案件,提供了基准。但是,由于该条文字表述欠明确,且未使用“缺陷”概念,致解释适用发生歧义。于是,1993年制定的产品质量法,沿袭在一部法律中同时规定公法规范和私法规范的传统,除关于产品质量监督管理的公法规范外,在第四章规定了关于缺陷产品致损的损害赔偿的侵权行为法规范,亦即严格产品责任法。

产品质量法规定:1. 因产品存在缺陷造成人身、缺陷产品以外的其他财产损害的,生产者应当承担赔偿责任。生产者能够证明有下列情形之一的,不承担赔偿责任:(1)未将产品投入流通;(2)产品投入流通时,引起损害的缺陷尚不存在;(3)将产品投入流通时的科学技术水平尚不能发现缺陷的存在(第29条)。显然是参考了欧共体产品责任指令关于责任原则和免责事由的规定。2. 销售者的过错造成缺陷的、销售者不能指明产品生产者也不能指明供货者的,由销售者承担赔偿责任。生产者与销售者对受害人承担连带责任(第31条)。损害赔偿的范围,与民法通则第119条相同(第32条)。3. 诉讼时效期间为2年,并参考欧共体指令规定了10年除斥期间(第33条)。对缺陷的定义是指产品存在危及人身、他人财产安全的不合理危险(这显然采纳了《美

国侵权法二次重述》第402A条关于缺陷即不合理危险的定义)。而产品有保障人体健康、人身、财产安全的国家标准、行业标准的,是指不符合该标准。这里留下的问题是,如果产品符合国家标准或行业标准,却仍然造成他人损害的,生产者能否免责,如果生产者免责,则是否应当由国家承担赔偿责任?

3. 产品质量刑法。鉴于少数不法厂商生产、销售伪劣电器、药品、食品、化妆品等严重危害人民的生命、身体、健康,有必要对产品安全采用刑法规制。第八届全国人大第五次会议于1997年3月14日通过对刑法的修订,在分则第三章增设第一节生产、销售伪劣商品罪,共11个条文。例如对故意生产、销售伪劣商品的,依销售金额处有期徒刑或者拘役,并处或单处罚金,最高可处15年有期徒刑或者无期徒刑,销售金额二倍以下罚金或者没收财产(第140条)。生产、销售假药,致人死亡或者造成特别严重危害的,可处10年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑(第141条)。生产销售不符合卫生标准的食品,造成严重食物中毒,后果特别严重的,最高可处7年以上有期徒刑或者无期徒刑(第143条)。单位犯本节之罪,对单位判处罚金,并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依照各该条的规定处罚(第150条)。

#### 二、完善消费者法的建议

消费者保护虽然是消费者政策的主要内容,但消费者政策不等于消费者保护政策。消费者政策的另一个重要内容是:通过改善消费环境和开发消费教育,以引导消费、促进消费、扩大消费的政策。即使对于消费者保护政策,也不能绝对化地理解为只是保护消费者利益的政策。消费者保护政策在保护消费者的利益的同时,也保护生产者和经营者的利益,对消费者利益的特殊保护,当然会限制生产者和经营者的利益,但只是限制生产者和经营者靠损害消费者利益获得的非法利益,即使对于那些损害消费者利益的生产者和经营者,在对其违法行为予以制裁时也应当注意分寸。同样,对于消费者利益的保护也要注意分寸。在消费者利益和生产者、经营者的利益之间,应当得到大体的平衡。消费者政策,包括消费者保护政策和消费促进政策,当然要在我国整个法律体系中,特别是在民事、商事法律和经济管理法律法规中得到贯彻和体现。因此,过去将消费者保护法理解为经济法的一个部分,或者民商法的一个部分,都是不适当的。将消费者保护法理解

为现行消费者权益保护法,甚至理解为其中第49条关于惩罚性损害赔偿的规定,更是狭隘的和不正确的。基于上述考虑,特提出以下立法建议。

#### (一) 建议制定消费者政策法

立法技术上,将现行消费者权益保护法中属于具体裁判规则的内容分离出去,对消费者政策的内容加以充实完善,重新颁布,改称消费者政策法或者消费者政策基本法。建议设立一个负责消费者投诉、产品检验、消费者教育及信息处理的中介机构,可以称为“消费生活中心”,同时使现在的消费者协会实现民间团体化。消费生活中心和消费者协会的地位均应在消费者政策法上明文规定。明文规定国家工商行政管理总局的消费者权益保护司作为消费者保护行政机构的地位和职责。建议设立消费者保护政策咨询委员会,定期研讨消费者政策,参与有关消费者的法律法规草案的起草、审议。

#### (二) 建议尽快制定反垄断法

反垄断法被称为市场经济的宪章,着重保护消费者和中小企业的利益,与反不正当竞争法之着重保护大企业的利益不同。

#### (三) 完善消费者合同法

不采单独制定消费者合同法的模式。鉴于民法典编纂已提上立法日程,合同法将经过充实完善作为民法典的合同编,建议将现行消费者权益保护法中属于合同法的具体裁判规则合并规定在民法典合同编。建议增设消费者合同撤销权的规定。增设消费者或消费者协会请求人民法院认定某个格式合同条款显失公平并责令从格式合同文本中删除的规定。所谓消费者合同,是指当事人一方为消费者、另一方为经营者的合同。所谓消费者,是指为自己和家庭生活消费的目的而购买商品、接受服务的自然人;所谓经营者,是指为营利目的而生产、销售商品或者提供服务的自然人、法人和其他组织。考虑到广大农民属于小农经营,与发达国家作为农场主的农民不同,其经济力薄弱,难以与工商业的经营者相抗衡,因此建议规定:“农民购买、使用直接用于农业生产的生产资料,准用关于消费者的规定”。鉴于医院和医师非经营者及医疗行为的性质,医疗合同不属于消费者合同。但患者与医院之间关于药品质量、住院期间住宿、饮食质量等发生的纠纷,应当适用消费者合同法。建议增设旅游合同、饮食住宿服务合同的规定。

#### (四) 完善产品责任法

将现行产品质量法第四章关于严格产品责任制度的规定分离出来,规定在民法典侵权行为编作为一种特殊侵权行为制度。这样,产品质量法成为单纯的产品质量管理法,当然属于公法。鉴于输血行为和血液的性质,输血感染案件不宜适用严格责任,建议明文规定输血用血液不属于“产品”。这样,输血感染案件应当适用一般侵权行为的过错责任原则,在医院和血站均无过错的情形受害人的补偿问题,建议通过设立专门的补偿基金制度予以解决。

现行民法通则仅规定了人格(姓名、肖像、名誉)损害的精神损害赔偿,未规定人身伤害的精神损害赔偿,致消费者人身伤害情形的精神损害赔偿往往得不到认可。建议在民法典侵权行为编明文规定在人身伤害的情形受害人有权请求精神损害赔偿,在受害人死亡的情形,其配偶和父母有权请求精神损害赔偿。至于精神损害赔偿金额,应当由法庭根据具体案情决定,法律不能也难以规定具体标准。

消费者在报刊发表批评经营者产品、服务质量低劣及揭露经营者欺诈行为的文章,被经营者起诉侵害名誉的案件,涉及消费者和经营者双方利益的平衡,建议在民法典侵权行为编总则明文规定禁止权利滥用原则。依此原则,消费者在报刊发表批评经营者的文章,属于正当行使权利,不构成侵权行为;但行使权利超过合理界限,则构成权利滥用,应当承担侵权责任。以媒体广泛讨论的恒生电脑案件为例,王洪在互联网上发表《买恒生上大当》一文,对经营者予以批评,主要内容如果属实,即属于正当行使权利,应不构成侵害经营者名誉权;但进而在互联网开设《声讨恒生维护消费者权益》网站,已超越权利行使的合理界限,应构成权利滥用。同理,经营者发现偷窃商品的行为人,当场抓获并从其身上搜出未付款商品,属于自助行为,为权利正当行使,不构成侵犯消费者人格权的侵权行为;但无端怀疑消费者并对其搜身、侮辱、限制人身自由等,当然构成侵害消费者人身、人格的侵权行为;即使搜出未付款商品,也应以责令付款或取回商品为限,如果私行拘禁甚至伤害其肢体,显然超越权利行使的合理界限,不仅构成侵权行为,同时也构成犯罪行为。

现行刑法分则第三章第一节关于生产、销售伪劣商品罪的规定,应维持不变。

(作者单位 中国社会科学院法学研究所)

责任编辑 江林