

论消费者及消费者保护在经济法中的地位

——“以人为本”理念与经济法主体和体系的新思考

徐孟洲¹, 谢增毅²

(1. 中国人民大学法学院, 北京 100872; 2. 清华大学法学院, 北京 100084)

摘要:“以人为本”理念和科学发展观的提出,为经济法的进一步发展提供了良好的契机。经济法的主体可以概括为消费者、经营者和管理者;消费者是经济法主体的核心。消费者的保护需要经济法,经济法是消费者保护的主要法律部门。我国应以消费者保护为中心,构造经济法的体系。

关键词:以人为本;消费者;消费者保护;经济法主体;经济法体系

中图分类号:DF 529 **文献标识码:**A

一、“以人为本”理念与经济法的创新

以人为本的发展观要求一切社会经济发展活动为满足人的全面需求和全面发展服务,尊重人权、保障人权,建立以人为本的社会主义市场经济新机制,实现社会的全面进步^[1]。“以人为本”口号的提出,不仅将对我国经济社会发展战略产生直接影响,而且将对我国立法和法学研究产生重要影响。立法如何贯彻“以人为本”理念,促进“人的全面发展”、“着力解决关系人民群众切身利益的突出问题”应是一个重大的理论和实践课题。按照法理学的一般原理,法的价值包括自由、秩序、正义、安全和效率等;“以人为本”要求法律注重对人权的保护,包括对人的政治权利和财产权、人身权的保护;在设计具体制度时,张扬人性,在经济社会条件允许下,最大限度维护人的安全、尊重人的自由、增进人民的福祉、合理安排人民税赋和其他负担,维护交易安全和交易公正,保护劳动者、消费者等弱者的权利;当个人的权利受到他人或者国家机关侵害时,对其提供有效

救济;使有利于促进人之生存和发展的各种利益得到法律的保护。

经济法作为调整“社会性与管理性相融合的经济关系”的法律部门^[2],天然地弘扬“全面、协调、可持续”的发展观;并致力于促进社会的实质公平正义。“以人为本”理念并在新发展观的提出,为经济法的进一步发展提供了良好的契机。当前,一个重要课题是,经济法如何进一步深化自身理论,完善自身体系,将“以人为本”进一步落实到经济法的立法和法学研究中,使经济法在新时期贯彻“以人为本”理念并在新发展观中作出自己独特的贡献。无疑,这是一个巨大的课题。我们认为,重新审视经济法的主体,认识经济法上的“人”以及不同主体的关系,探讨如何保护不同主体的权利,以何者的权利保护为中心并完善经济法的体系,是新时期贯彻“以人为本”理念的基本问题。这也是本文所要阐述的主要问题。

二、经济法上的“人”——以消费者为核心构造经济法的主体制度

(一)经济法的主体

参见 2004年十届全国人大二次会议通过的《政府工作报告》。

收稿日期: 2005 - 04 - 21

作者简介:徐孟洲(1950 -),男,中国人民大学法学院教授,博士生导师,法学博士;谢增毅(1977 -),男,清华大学法学院博士生。

对经济法主体的概括,应当体现现行法的规定。同时,我们认为,经济法主体的概括及类型化必须表明该类主体所承载的经济法特殊的权利(权力)义务。“经济法是否存在自己的独特主体制度,关键就在于经济法的调整对象、调整任务是否具有特殊性,这种特殊性对于其主体产生什么特殊要求,赋予了何种权利义务,从而形成了不同于其他部门法的主体特色。”^[43]因此,不同部门法主体的特殊性,并非由于不同的法律部门创造了新的主体,而是由于不同部门法具有不同的调整对象和调整任务,并在不同的领域和层面赋予主体特殊的权利义务,这些主体基于其在该部门法中承载的权利义务,也就成为该部门法的主体。同一主体(自然人或法人)由于不同法律部门调整对象和调整任务的不同,可以以不同的身份成为不同法律部门的主体;对该“身份”的概括和类型化就是对不同部门法主体的提炼;因此,考察经济法主体,应立足于经济法的调整对象以及承载经济法上权利义务主体的特殊身份及其特征,从而将其与其他部门法的主体相区分。

有学者将经济法的主体概括为经营者、消费者和政府^[44]。我们认为,将经济法的主体概括为消费者、经营者和管理者更具有现行法的依据,也更能体现经济法特殊的调整对象和立法宗旨。消费者和经营者的概念已经为《反不正当竞争法》、《消费者权益保护法》、《价格法》使用,并且法律对其也有明确定义,是市场规制法保护或规制的对象。市场规制法主要调整经营者之间的竞争关系以及经营者与消费者的交易关系;宏观调控法中的调控对象主要为企业,企业是以营利为目的的组织,也可归结为经营者;因此,消费者和经营者是经济法的典型主体。另一方面,由于经济法调整具有社会公共性的经济管理关系^[45],政府机关或成为市场管理机关,或成为宏观调控的实施机关,政府或者政府机关也是经济法的主体。但政府也可以作为民法、行政法和其他部门法的主体,而政府作为经济法的主体时,主要以公共管理者的身份出现。因此,将政府概括为管理者似更为合理,更能体现其经济法上的公共管理职能和特定的权利(权力)义务;而且,除了政府之外,其他国家机构或者组织也行使经济管理的职能,也应成为经济法的主体。具体而言,有些独立于政府的行政机关,例如,许多国家独立于政府的中央银行,其制定和实施货币政策,属于宏观调控机关,应为经济法的主体。此外,政府之外的机构(例如议会)也行使经济监督的职能,议会享有国家财政预算

的审批和对个案进行监督等权力,由此可见,议会等权力机构也可以成为经济法的主体。再者,行业协会或者其他组织(例如消费者保护组织)等具有准公共职能的机构行使管理的职权,也可以成为经济法的主体。这三类主体难以纳入政府的范畴。因此,将经济法的一方主体概括为“管理者”,一方面可以反映其经济法中承担的管理职责,另一方面又可以将政府之外的承担经济管理职能的机构和组织纳入经济法的主体体系,应更具说服力。需注意的是,此处的管理者指政府和其他承担公共管理或行业管理的机构,而非指企业的管理者。

(二)消费者应成为经济法主体的核心

在确定经济法的主体为消费者、经营者和管理者之后,以何者为中心,三者的利益如何衡量就成为一个重要问题。我们认为,应以消费者为中心构建经济法的主体体系。

1. “以人为本”的理念要求“以消费者为本”

“以人为本”所指的人,应指自然人,因为,只有自然人才谈得上“人”的全面发展;同时,“以人为本”中的“人”,应该包括抽象意义上的人,即包括广大的国民及子孙后代,因此需要强调全面、协调和可持续发展观;也应指现实中具体的个人,否则“以人为本”就会陷入空洞,无法将“以人为本”真正落实到现实中的个人并使广大的人民群众真正受益。而从消费者的定义看,消费者仅包括自然人。例如,《布莱克法律词典》认为:“消费者区别于制造商、批发商和零售商,是指那些购买、使用、持有、维护以及处理产品或服务的个人。”《牛津法律大辞典》认为,消费者是指那些购买、取得和使用各类物品和服务(包括住房)的个人^[6]。而经营者和管理者主要指组织,而不是个人;而且,在经济法的三方主体中,消费者和个人的关系最为密切。人们首先必须吃、喝、住、穿,然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等等。吃、喝、住、穿,生活消费是也,消费为天地间第一要义;因此,人人都是消费者,消费者保护法,为与人人密切相关的法律^[7]。因此,作为自然人的消费者应当首先得到保护,这是现代社会“以人为本”理念的要求。消费者的保护应是经济法的第一要义。

我国《反不正当竞争法》第2条规定,“本法所称的经营者,是指从事商品经营或者营利性服务(以下所称商品包括服务)的法人、其他经济组织和个人。我国台湾地区在“消费者保护法”中也将“企业经营者”作为法律的概念,其规定“企业经营者:指以设计、生产、制造、输入、经销商品或服务为营业者。”“企业经营者”和“经营者”的外延是相近的。

2. 从经济学的理论出发,消费者也应该得到优先保护

根据马克思主义的经典理论,消费是社会再生产的一个不可缺少的环节。马克思在《政治经济学批判 导言》中,科学分析了生产、分配、交换、消费四个社会再生产环节的互相依存、互相媒介的辩证关系,并把生产看成是手段,把消费看成是目的,而分配和交换则是中间的过渡环节。消费是生产的出发点,是生产的目的。“没有需要,就没有生产。”^[81]消费者权利的保护,有利于消费的实现,也能促进生产。亚当·斯密在其名著《国富论》中指出:“消费是一切生产的唯一目的,生产者的利益,只有在能促进消费者利益时,才应加以注意。”^[9]只有当消费者的权利得到充分保护,才能刺激消费者的消费需求,从而增加产品和服务的供给,实现国民经济持续增长的目标;因此,无论从消费在抽象的社会再生产环节中的地位看,还是从刺激消费、扩大需求、促进国民经济增长的现实角度考虑,消费和消费者的保护都应当得到充分的重视。

3. 消费者处于弱者地位,应该给予特殊保护

尽管经济法是政府干预经济或者管理经济之法,但是,经济法并非维护国家利益之法,“经济法追求对社会公共利益的保护”^[10],经济法以维护社会整体利益为自己的价值追求,政府或管理者尽管被赋予了强大的管理职权,但由于管理机关的特殊地位,经济法无需对其进行特殊保护;相反,在赋予其权力的同时,还必须对其权力的行使进行约束和规范,保证其不侵犯市场主体的正当权利。与管理者和经营者相比,消费者处于弱者的地位,法律应给予特殊保护。因为:第一,在消费者与经营者的交易中,经营者与消费者的利益形态不同,经营者所承担的是经济风险,而消费者除了承担经济风险外,还必须承担生存风险,因为消费品本身可能存在危害人身和财产安全的风险。第二,在消费品交易中,经营者的利益可以得到即时的满足,而消费者的需求只能在交易完成、获得并使用消费品后才能得到满足^[11],双方的利益并不平衡。第三,经营者和消费者对信息的掌握程度严重不对称。第四,经营者可能处于垄断的地位。在不完全竞争的市场中,垄断者支配市场,消费者无其他选择,不得不购买垄断者提供的产品^[12],不得不接受质次价高的消费品。

因此,与实力强大的经营者相比,消费者显然处于弱者地位。在消费者和经营者的利益衡量中,消费者应当优于经营者得到法律的保护,以实现实质

的公平正义;另一方面,管理者负有保护消费者和经营者权利并监督经营者履行相应义务的职责,且现代社会越来越强调政府的服务行政,管理者的权力配置均应以消费者和经营者的保护和规制所需为其界限,政府的权力是手段而非目的。因此,在经济法的视野中,在其主体的体系构造中,消费者应处于核心地位;经营者的生产经营目的是为消费者提供有偿服务与商品,管理者应服务于消费者和经营者。对所有经营者与管理者而言,消费者是“上帝”,这是“以人为本”的应有之义;也是经济法的立法必须加以贯彻的理念。

三、消费者保护与经济法

消费者保护是国际社会共同关注的话题,消费者保护的框架应当满足消费者的哪些合理需要?如何通过各种措施和制度的建立和完善满足消费者的合理需要?这是各国消费者保护中的主要问题。

《联合国保护消费者准则》(1999年扩大版)的一般原则指出:这套准则的目的是确保下列合理需要获得满足:(a)保护消费者的健康和生命安全不受危害;(b)促进和保护消费者的经济利益;(c)使消费者有机会取得足够资料,让他们能够按照个人愿望和需要作出知情的选择;(d)消费者教育,包括关于消费者所作选择的环境、社会和经济影响的教育;(e)提供有效的消费者赔偿办法;(f)享有建立消费者团体和其他有关团体或组织的自由,而这种组织对于影响到它们的决策有表达意见的机会;(g)促进可持续消费形式。其中,在(a)身体安全方面,该《准则》提出:(1)各国政府应当核可或鼓励采取适当措施,包括法律制度、安全条例、国内或国际标准、自愿标准和保存安全记录,务求确保产品在指定用途或通常预期的用途方面安全可靠。(2)应确保制造商生产的商品在指定用途或通常预期的用途方面安全可靠。(3)应保证产品上市之后,制造商或经销商如果发现未曾预见的危险,毫不延迟地通知有关当局并酌情通知消费大众。政府也应考虑保证消费者适当获悉危险的方法。在(b)促进和保护消费者的经

1985年4月9日,联合国大会投票通过了第39/248号决议,大会在该项决议中通过了《保护消费者准则》。《保护消费者准则》,是一部具有世界意义的保护消费者的纲领性文件。1999年联合国大会对该文件进行了补充和完善。该准则的详细内容见 <http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/consumption/chinese.pdf> (2004年8月8日最后访问)。

济利益方面,该《准则》要求:政府政策应设法使消费者能够从其经济资源中获得最大利益,也应设法达成最令人满意的生产和绩效标准、适当的经销方式、公平的商业作法、提供资料的销售方法,有效保护消费者的经济利益和市场上的选择,使其不受不利作法的影响。各国政府应加紧努力,确保制造商、经销商和其他从事提供商品和服务的人遵守既定法律和强制性标准,以防止损害消费者经济利益的做法;应鼓励公平和有效的竞争,以便能有最多种类、最相宜的产品和服务可供消费者选择;应定期审查有关度量衡的法律,并评估负责执行的机构是否恰当。

由此可见,消费者的保护需要建立和完善各种措施和制度,并非仅仅一部消费者保护的单行法所能解决。消费者的保护仅仅依靠传统的民法亦很难实现,需要政府制定基本的消费者政策和具体的法律法规加以实现,政府参与甚至直接作为法律关系的一方主体是十分必要的。例如,在上述保护消费者身体安全方面的措施中,政府的作用非常明显,政府必须制定相应的标准,明确经营者的义务,并在出现可能危害消费者安全的危险时发挥作用,政府机关应当在保证消费者身体安全方面的法律中充当执法者。在促进和保护消费者经济利益方面的措施中,生产和绩效的标准、适当的经销方式、公平商业作法的认定和监督,都离不开政府的参与,公平和有效的竞争需要政府作为执法机构,度量衡制度的执行也需要政府的监督。

因此,消费者的法律保护除了依靠民法外,必须依靠经济法,发挥政府和消费者组织的作用,运用经济法的理念和调整手段。具体而言,产品质量管理和信息披露的法律、产品标准的法律、危险产品紧急处置的法律、广告法律、防止不公平商业作法的法律、维护公平和有效竞争的法律、维护商品合理价格的法律等,都必须运用经济法的理念和调整手段,体现政府的管理和参与,它们也属于典型的经济法。这些经济法律,或者直接为消费者的保护而制定,或者将消费者的保护作为主要目标之一,是消费者保护的专门制度。通过这些制度,经济法对经营者和消费者之间交易的各个要素(主体、客体和媒介)进行全面地保护和规制:规定作为交易主体的经营者的一般义务以及消费者的一般权利;对作为交易客体的产品(服务)的质量要求、信息披露、广告宣传、度量衡进行全面的规制;对作为交易媒介的价格进行规制,从而确保消费者和经营者的公正交易以实现消费者的保护。由此可见,消费者保护需要运用经济法的理念;经济法是消费者保护

的主要法律部门。

四、以消费者保护为中心构造经济法的体系

由于消费者保护需要经济法,经济法可以为消费者提供全面的保护;同时,由于在消费者、经营者和管理者中,消费者应处于核心的地位,因此,我们主张,以消费者的保护为主旨,建构经济法的立法和理论体系。这种主张的根据在于消费者保护与经济法的理念具有一致性,经济法可以充当消费者保护的主角,消费者保护的宗旨贯穿于经济法的主要制度中;同时,经济法的内在体系需要强化。消费者保护需要哪些法、消费者保护的理论与现阶段经济法范围的一致性或者差别性,是我们应否以消费者保护为中心构造经济法体系的重要依据。就消费者保护需要哪些法律而言,我国台湾地区对消费者保护的法的认识为我们提供了参考。按照我国台湾地区“消费者保护法”第三条的规定:“‘政府’为达成本法目的,应实施下列措施,并应就与下列事项有关之法规及其执行情形,定期检讨、协调、改进之:一、维护商品或服务之品质与安全卫生;二、防止商品或服务损害消费者之生命、身体、健康、财产或其他权益;三、确保商品或服务之标示,符合法令规定;四、确保商品或服务之广告,符合法令规定;五、确保商品或服务之度量衡,符合法令规定;六、促进商品或服务维持合理价格;七、促进商品之合理包装;八、促进商品或服务之公平交易;九、扶植、奖励消费者保护团体;十、协调处理消费争议;十一、推行消费者教育;十二、办理消费者咨询服务;十三、其他依消费生活之发展所必要之消费者保护措施。‘政府’为达成前项之目的,应制定相关‘法律’。”

从我国台湾地区对消费者保护必须制定和执行之法的认识来看,消费者保护的法律规定除了规范消费者组织、消费者教育和消费者服务外,基本上就是保证经营者和消费者公正交易和保证经营者之间公平竞争的法律,这些法律几乎囊括了经济法中市场规制法的全部内容。商品或服务的质量、标示、广告、度量衡、商品包装的法律,商品或服务价格的法律,商品或服务公平交易的法律,都属于经济法的范畴。消费者保护法与市场规制法范围的高度一致性,说明了市场规制法保护消费者的功能。可以断言,消费者保护是贯穿于整个市场规制法的立法宗

旨;市场规制法就是保护消费者之法。从《联合国保护消费者准则》和我国台湾地区“消费者保护法”的规定看,消费者保护是整个市场规制法的基本任务甚至是整个经济法的基本任务。就许多国家而言,竞争法被视为“经济宪章”,是经济法的核心;市场规制法被视为经济法的主要内容;而消费者保护乃所有市场规制法的共同目标。因此,以消费者的保护构建经济法的体系顺理成章。经济法作为政府干预经济的法律,具有综合的调整手段,以维护社会公共利益作为自己的价值取向;消费者利益的保护体现了经济法维护社会公共利益的价值取向,同时也是经济法法益目标的深入和具体化,它使经济法在立法的价值取向上更具针对性。日本有学者也认为,“经济法上的社会公共利益是竞争秩序的维持和一般消费者利益的保护。”^[13]因此,消费者保护可以为经济法社会公共利益的立法主旨提供更为具体和集中的价值追求。在中国,消费者保护的重要程度也为学者所认识。“消费者保护,已经成为中国经济起飞和持续发展的一项前提条件,已经成为中国经济政策的一个必要环节,已经成为中国社会主义法律体系的一项基本任务和基本原则。”^[14]因此,消费者应该得到法律更为系统而全面的保护,消费者保护的法律应该在法的体系中占据更为重要的位置。

以消费者保护为中心构造经济法的体系,就是以市场规制法为主体构造经济法的体系。因为市场规制法有着共同的主体(消费者、经营者和管理者),其调整市场的竞争关系和交易关系,以竞争秩序维护和消费者保护为主要目的,可以从规范经营者的竞争行为以及消费者与经营者的交易行为着眼,以消费者的保护为基本价值追求设计经济法的规范和体系;可以增强经济法的体系性和不同制度之间的内在一致性,提升消费者保护的力度。

以消费者保护为中心构造经济法的体系,宜将消费者做广义的理解。与经营者发生交易关系的“生活、生存的个人”都可以视为消费者;“生活、生存的个人”与经营者发生交易关系的问题亦可以作为消费者问题,利用消费者保护的方法加以解决。消费者不应局限于为生活消费购买商品或者接受服务的个人;因为“企业所掌握的信息与消费者所掌握的信息,从质到量都有很大差别,这就是消费者受害的主要原因。”^[15]而除了发生在个人与经营者之间传统的消费品(商品或者服务)交易外,其他发生在个人与经营者之间的交易关系,诸如,个人储户在商业银行存款、个人投资者购买上市公司的股票或公

司债券、个人投保人与保险公司订立保险合同,都存在信息不对称的问题,都存在交易双方地位和实力差异的问题,因此,此类交易关系的个人应视为消费者,此类问题也应作为消费者问题。在日本,“与生活没有直接关系的投资”也基于“有助于确保将来健全而安定的生活”被包含在消费者问题之中^[16]。因此,从保护存款人、证券投资者、投保人等处于弱者地位的个人的角度而言,金融法应当作为经济法的组成部门,并应注重对投资者等广义消费者进行保护。财政税收法体现了国家和纳税人财产的分配关系。整体而言,税赋的最终承担者仍是“生活、生存的个人”,许多税收科目,诸如房屋买卖的契税、汽车购置税等和消费者直接相关,而且税收征纳过程中不仅应该保护征税机关的利益,也应重视纳税人权利的保护,从保护最终纳税人的权利的角度看,财政税收法也体现了对作为个人的消费者的保护;因此,亦可以作为经济法的组成部分。在日本,消费者问题以及消费者行政的对象都在逐渐扩大。有学者主张,消费者问题应包括以下三重结构:第一,与为生活的商品、服务进行的交易直接相关的核心及典型领域;第二,包括与交易有着间接关系的环境问题等在内的准消费者问题;第三,由于发生的主要原

尽管被普遍认为是市场规制法或经济法核心的竞争法究竟以经济效率还是消费者保护为首要的立法价值仍有争议,但竞争法具有保护消费者的功能应是无争议的。日本学者甚至认为,公正自由之竞争固然为独占禁止法之直接目的,不过此一直接目的又是独占禁止法终极目的之达成(即消费者利益之确保、国民经济之民主健全发展)的“手段的目的”。冰岛则干脆以一部新法典,将限制竞争、不正当竞争及保护消费者的法律全部规定在一起,说明这三法保护消费者之共同功能。(赖源河,《公平交易法新论》[M].北京:中国政法大学出版社,2002.21、26。)我国台湾地区在起草“公平交易法”和“消费者保护法”草案时也曾设想将二者合并在一部法中,虽后来分别立法,但足见二者的密切关系。(冯震宇,《消费者保护法解读》[M].台北:月旦出版社股份有限公司,1994.232。)

日本学者铃木深雪将消费者界定为“生活、生存的个人”。(铃木深雪,《消费生活论——消费者政策(修订版)》[M].北京:中国社会科学出版社,2004.11。)我们认为,这一界定似失之过宽,因此,加上“与经营者发生交易关系”作为限制。

我国《银行业监督管理法》立法宗旨条款规定了“保护存款人和其他客户的合法权益”的内容;《商业银行法》的立法宗旨也包括保护“存款人和其他客户的合法权益”;《证券法》也明确规定了“保护投资者的合法权益”的宗旨;因此,金融法的立法宗旨之一是保护金融投资者(广义消费者)应是无争议的。

尽管如此,我们认为,从国外的经验以及未来发展的趋势看,金融法和财政税收法在未来作为相对独立的法律部门亦是较为可取的。经济法的内容不宜过于宽泛,过分庞杂的内容将使得在经济法的框架内无法抽象出能涵盖全部规范的基本制度和理念,从而难以建构经济法本身严密的理论体系;同时也不利于具体法律部门的深入研究。在我国,已有学者主张将税法等传统上属于经济法组成部分的法律从经济法中独立出来。

因相同,所以可以用同样方法进行解决的外延部分^[17]。由此可见,消费者问题不再局限于个人为生活进行的传统商品和服务交易的问题,消费者问题和消费者行政呈现出扩大的趋势。

在中国,以消费者的保护为中心构建经济法的体系,还源于中国消费者保护的现状以及强化消费者保护的客观要求。我国假冒伪劣商品十分猖獗,不仅损害了消费者的利益,也影响了我国经济的发展和商品的国际竞争力。仅就工商行政管理部门的统计,2002年,全国工商行政管理机关共查处制售假冒伪劣商品案件 15.99 万件;查处侵害消费者权益案件 16.13 万件;受理消费者申诉 70.49 万件。2003 年,全国工商行政管理机关共查处制售假冒伪劣商品违法案件 16.14 万件;查处侵害消费者权益案件 19.28 万件;受理消费者申诉 75.44 万件。侵害消费者权益的案件呈上升势头,消费者保护的问题日趋严峻。而且,除了工商行政管理机关受理的申诉和查处的假冒伪劣产品案件外,质量监督检验、检疫机关受理的申诉和查处的假冒伪劣产品和侵害消费者权益的案件以及各级消费者协会受理的投诉的数量也不在少数。这表明我国产品(包括服务)的质量状况以及消费者利益受到侵害的严重程度,以及强化消费者保护的需求。经济法的重要特征是经济性和政策性,经济法和一国的经济形势和经济环境密切相关,在中国目前市场发育程度不高的背景下,在产品和服务质量存在严重问题、消费者利益受到严重侵害的背景下,如何促进和维护自由公平竞争、打破垄断,提高产品的质量以保护消费者的人身安全和经济利益并提升产品的国际竞争力,是我国经济法必须迫切加以解决的问题;目前,我国政府机关保护消费者的意识淡薄,保护消费者的专门行政机关刚刚建立,消费者组织的作用尚未完全发挥,消费者教育也未充分展开;消费者保护的法律体系有待完善;以消费者保护为中心构建经济法的体系具有重要的现实意义。

五、如何在经济法的框架中完善消费者保护的体系

消费者保护的核心任务是确保产品安全适用以及价格合理,以保证交易的公正。而产品的安全适用,需要国家规定产品本身的质量要求、制定产品的标准;在保证产品质量符合消费者目的的同时,对产品的包装、标示和广告行为进行规制,确保消费者的

知情权;当产品出现危险时有相应的强制性救济措施(包括公告、召回等制度)。合理的价格需要价格法律制度加以保障。为提升产品的质量及维护合理的价格,确保市场的有效竞争和公平竞争是必不可少的;因此,消费者保护法律制度应该包括产品质量管理和信息披露法律制度、价格法律制度以及竞争法律制度三大基本制度;同时,针对特定种类的产品(如食品、药品、化妆品、保健品、汽车、住房、金融产品等),还应该有特殊监管制度;此外,很多国家和地区都将消费者政策作为一国基本政策,并制定消费者保护基本法,明确政府保护消费者的职责、消费者组织的地位和作用以及消费者保护的基本框架。值得关注的是,有些国家或地区在最高行政部门之下,设置保护消费者的行政机构,制定、审议和实施消费者保护政策。例如,日本《消费者保护基本法》规定,总理府应设置消费者保护会议,作为附属机关,其职责为审议消费者保护有关基本政策之企划及指挥其政策实施之推进。消费者保护会议由会长及委员组成;会长由内阁总理大臣担任,委员由内阁总理大臣从有关行政机关之首长中任命。韩国《消费者保护法及施行令》也规定设立类似的机构。我国台湾地区“消费者保护法”第 49 条规定,“行政院”为研拟及审议消费者保护基本政策与监督其实施,设消费者保护委员会。消费者保护委员会以“行政院”副院长为主任委员,有关“部会”首长、“全国性”消费者保护团体代表、“全国性”企业经营者代表及学者、专家为委员。第 39 条规定,消费者保护委员会、“省(市)”、“县(市)”“政府”各应置消费者保护官若干名。可见,消费者的保护已成为政府的一项重要任务。甚至有学者认为,消费者政策和产业政策、竞争政策是当今社会的三大基本经济政策和社会政策^[18]。因此,我们认为,构建我国消费者保护的体系,应该以消费者保护基本法(应包括消费者行政、消费者组织、消费者服务和教育的制度框架)为基础;以产品质量管理制度、价格法律制度、竞争法律制度三大制度为主要内容;加上针对各类特殊产品的监管制度为补充。这是经济法体系的主要内容。当然,这种体系可以随经济和社会形势的变化做相应的调整;这样的体系可以达到提升消费者保护及增强经济法体系性的双重目标。

我国经济法经过 20 几年的发展,已经呈现出繁

数据来源:国家工商行政管理总局网站, <http://www.saic.gov.cn>, 2004 - 07 - 03.

荣状态。于此时刻,我们提出“消费者保护中心说”并非为了标新立异,而是基于我国消费者保护的现状,立足我国实践,结合新时期“以人为本”和新发展的要求对理论所作的一种创新与尝试。概言之,以消费者保护为中心构建经济法的体系是现阶段中国消费者保护现状的需要;是“以人为本”理念在经济法中予以落实的需要;是推进消费者保护法律制度的完善和体系化的需要;也是促进经济法内在体系和谐的需要。消费者保护与经济法的关系是一个有待同仁进一步深入探讨的重大课题,希望我们的研究能起到抛砖引玉的作用,引起学者对消费者保护的重视并完善经济法的体系。

参考文献:

- [1] 《人口研究》编辑部. 论以人为本 [J]. 人口研究, 2004, (2): 37.
- [2] 徐孟洲. 经济法的对象、根据和体系结构研究 [A]. 徐杰. 经济法论丛 (第 2 卷) [M]. 北京: 法律出版社, 2001. 22
- [3] 李友根. 论经济法主体 [J]. 当代法学, 2004, (1): 71.
- [4] 李友根. 论经济法主体 [J]. 当代法学, 2004, (1): 73.
- [5] 王保树. 经济法原理 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1999. 34
- [6] 张严方. 消费者保护法研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2003. 113.
- [7] 张严方. 消费者保护法研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2003. 序言.
- [8] 马克思. 《政治经济学批判》导言 [A]. 马克思恩格斯选集 (第 2 卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1972. 94.
- [9] [英] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究 [M]. 郭大力, 王亚南译, 北京: 商务印书馆, 1974. 227.
- [10] 王保树. 论经济法的法益目标 [J]. 清华大学学报 (哲社版), 2001, (5): 61.
- [11] 李昌麒等. 消费者保护法 [M]. 北京: 法律出版社, 1997. 7.
- [12] 李昌麒. 中国经济法治的反思与前瞻: 2000 年全国经济法理论研讨会论文集 [C]. 北京: 法律出版社, 2001. 430.
- [13] 王保树. 论经济法的法益目标 [J]. 清华大学学报 (哲社版), 2001, (5): 62.
- [14] 张严方. 消费者保护法研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2003. 序言.
- [15] [日] 铃木深雪. 消费生活论——消费者政策 (修订版) [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004. 13.
- [16] [日] 铃木深雪. 消费生活论——消费者政策 (修订版) [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004. 18.
- [17] [日] 铃木深雪. 消费生活论——消费者政策 (修订版) [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004. 18.
- [18] 张严方. 消费者保护法研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2003. 164.

The Status of Consumers and Consumer Protection in Economic Law: Reconsideration of the “People-centered” Idea and the Subject and Regime of Economic Law

1. XU Meng-zhou, 2. XIE Zeng-yi

(1. Renmin University of China, Beijing 100872; 2. Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: The people-centered idea and scientific development concept lays a good foundation for the further development of economic law. The subject of economic law consists of consumers, operators and administrators, among whom consumers are in the core. Protection of consumers heavily relies on economic law, which is the major branch of law to protect the interests of consumers. In this author's opinion, China's economic law regime should center on the protection of consumers.

Key Words: people-centered; consumers; consumer protection; the subject of economic law; economic law regime

本文责任编辑: 卢代富