



消法首部配套行政法规7月1日起施行

直面新业态新问题 更好保护消费者权益

中青报·中青网见习记者 贾骥业 记者 李若一

不得利用投诉、举报牟取不正当利益，侵害经营者的合法权益……对于“职业打假人”的牟利性索赔行为，我国法律体系再次作出回应。

近日，《中华人民共和国消费者权益保护法实施条例》（以下简称《条例》）发布，并将于2024年7月1日起正式生效。根据《条例》的规定，消费者投诉、举报应当遵守法律、法规和有关规定；骗取赔偿、敲诈勒索的，要承担行政责任乃至刑事责任。

2023年年底，中国政法大学教授、中国法学会消费者权益保护法学研究会副秘书长孙颖参加了司法部组织的一场有关《条例》的研讨会。她告诉中青报·中青网记者，会上讨论的焦点之一便是“职业打假人”，“《条例》在最低限度范围内，对‘职业打假人’的恶意索赔行为进行遏制”。

除了规范“职业打假人”，作为我国消法的首部配套行政法规，《条例》聚焦当前消费者关注的痛点、堵点、难点问题，在细化经营者义务、强化国家保护等方面作出了一系列的规定，完善了我国消费者权益保护的法规屏障。

规范消费索赔

“是否要将‘民间打假人’（即‘职业打假人’）排除在消法保护之外，自《条例》起草伊始，就是争议的主要问题。”中国法学会消费者权益保护法学研究会会长、消法主要起草人之一河山对中青报·中青网记者说。记者在采访中还了解到，原国家工商总局在2013年消法第二次修订之后，便开始酝酿出台消法实施条例。

原国家工商总局于2016年公布的《消费者权益保护法实施条例（征求意见稿）》规定：“消费者为生活消费需要而购买、使用商品或者接受服务，其权益受本条例保护，但是自然人、法人和其他组织以营利为目的而购买、使用商品或者接受服务的行为不适用本条例。”因为这条规定，很多人认为以营利为目的的“职业打假人”将不再受到消法保护。虽然后续送审稿将“营利”改为“牟利”，但社会上反对声音依然很大。实施条例的制定工作，后因国家机构调整等原因被搁置。

近年来，恶意索赔在市场中加速蔓延。国家市场监督管理总局（以下简称“市场监管总局”）执法检查局局长况旭介绍，2023年，市场监管系统共接受投诉1740.3万件，“人均投诉1.8件，有人投诉超过3000件。”他认为，消费者和经营者都是市场的重要参与者，双方都要秉持诚实信用原则、在法治轨道内开展民事活动。

“去年一整年，相关部门对《条例》的条款反复进行修改。从讨论‘职业打假人’是不是消费者、‘职业打假人’的行为是不是‘生活消费’，到最后发现无法对上述问题作出明确且统一的规定。”曾多次参与《条例》立法研讨的孙颖指出，在后期立法过程中，争议最大的还是与“职业打假人”有关的问题。

孙颖认为，《条例》绕开了上述问

题，做了很富有智慧的处理。“现在的《条例》没有否定‘职业打假人’的积极作用，同时遏制了‘职业打假人’滥用惩罚性赔偿所造成的负面影响，维护了公平正义。”

根据《条例》，商品或者服务的标签标识、说明书、宣传材料等存在不影响商品或者服务质量且不会对消费者造成误导的瑕疵的，经营者不承担惩罚性赔偿责任；通过夹带、掉包、造假、篡改商品生产日期、捏造事实等方式骗取经营者的赔偿或者对经营者进行敲诈勒索的，不适用消法第五十五条第一款的惩罚性赔偿规定，并依照有关法律、法规处理；构成犯罪的，依法追究刑事责任。“惩罚性赔偿、行政处罚制度要准确适用，要避免‘小错大赔’‘小过重罚’。”况旭在解释上述规定时说。

在中国互联网协会法工委副秘书长胡钢看来，《条例》引入了惩罚性赔偿的例外与排除规则，同时明确了恶意索赔应承担的行政乃至刑事责任，“这借鉴了食品安全法的成熟经验，将惩罚性赔偿聚焦于商品或服务的实质性质量和对消费者误导问题，凸显了惩罚性赔偿的核心要义，还精准规范了‘知假买假’者索赔行为”。

这也对应着《条例》以人为本的特点。市场监管总局副局长柳军指出，《条例》全面加大了对消费者安全权、知情权、自主选择权、公平交易权等的保护力度，既是权利保障，也是行动指南，同时明确反对滥用权利、恶意维权。“《条例》的出台将更好支持消费者依法维权，更好指引经营者依法经营。”

自1993年出台之后，消法曾经历了两次修订，为何这次不选择再次修法？不少接受采访的法律界人士指出，目前消法的再次修订尚未纳入立法规划，同时实施条例的立法程序要更快，且在现有消法的框架内细化规定，有利于提升消法的可操作性。“实施条例属于行政法规，立法层级高，效力通行全国，是行政执法、法院判案的依据。”河山说。

在柳军看来，《条例》的起草过程也是一个普及消费理念、凝聚消保共识的过程，带动了金融、电商、直播等不少领域消保立法的完善。“作为消法的第一部配套行政法规，《条例》起到了承上启下、辐射带动作用，在我国消费者权益保护事业发展历程上具有重要里程碑意义。”

直面新业态下的新问题

今年是消法实施30周年。《条例》出台背后，除了对“职业打假人”、规范消费索赔的讨论，还有不断变化的丰富的消费场景，以及随之而来的新问题。

柳军介绍，截至2023年年底，我国网购用户超过了9亿人，在线旅行预订用户超过5亿人，实物商品网上零售额占社会消费品零售总额的27.6%。但他也指出，2023年，全国网络消费投诉占全部投诉的56%，已成为影响消费者获得感

重要因素。

针对网络消费存在的问题，《条例》作出了禁止“刷单炒信”、禁止“强制搭售”、规范“自动续费”等多项新规定，其中，禁止“大数据杀熟”是一大亮点。《条例》规定：经营者不得在消费者不知情的情况下，对同一商品或者服务在同等交易条件下设置不同的价格或者收费标准。“这是我国在行政法规中首次对差异化定价进行规范。”柳军说。

中国法学会消费者权益保护法学研究会副秘书长陈音江表示，现实中，部分商家开展各种折扣优惠促销活动，设置各种复杂营销规则和计价算法，导致消费者同时购买同一商品的实际成交价格不同，侵害了消费者的公平交易权。

在陈音江看来，《条例》对同一商品或者服务在同等交易条件下导致价格或收费标准不同的营销活动进行了规范，为“大数据杀熟”等“差异化营销”划定了法律红线，那就是“差异化营销的前提是保障消费者知情权，经营者必须在消费者充分知情的基础上开展相关活动”。

直播带货创新了消费场景，也带来了一些问题。市场监管总局的数据显示，近5年直播电商市场规模增长了10.5倍，在此期间，直播带货投诉举报量增幅更是高达47.1倍。“（直播电商）发展和规范还不平衡。”况旭说，直播带货必须说清“谁在带货”“带谁的货”，这是营销的前提和底线。

对此，《条例》规定，经营者通过网络、电视、电话、邮购等方式提供商品或者服务的，应当在其首页、视频画面、语音、商品目录等处以显著方式标明或者说明其真实名称和标记。由其他经营者实际提供商品或者服务的，还应当向消费者提供该经营者的名称、经营地址、联系方式等信息。

预付式消费也是消费者权益保护领域的一个老大难问题，《条例》同样作出了相关规定。在规范预付式消费上，《条例》主要是从设立“书面合同”、强化“按约履行”、明确“事中告知”3个方面进一步强化了经营者的义务。

在强化“按约履行”方面，《条例》规定，应当按照与消费者的约定提供商品或者服务，不得降低商品或者服务质量，不得任意加价。经营者未按照约定提供商品或者服务的，应当按照消费者的要求履行约定或者退还预付款。通过上述条款，《条例》首次赋予了消费者合同解除权。“经营者要退的不仅仅是预付款的余额，而是要根据合同履行情况和违约情况来定。”况旭说。

“预付式消费一直是损害消费者权益的重灾区。”陈音江认为，《条例》中关于预付式消费的条款相对之前的法规确实有不少进步，但要从根本上解决预付式消费的维权退费难问题，还要通过进一步监管来确保消费者预交的资金安全，建议尽快针对预付式消费进行专门立法。

2022年、2023年，中国消费者协会

（以下简称“消协”）连续两年发布《中国消费者权益保护状况年度报告》，消费新领域、新问题一直是报告研究的重点。在孙颖看来，本次出台的《条例》，对于新消费场景下出现的一些新问题作了比较全面的细化、补充和规定，较好地回应了社会各方面的期待。

消费者权益保护是全社会的责任

可以说，《条例》的出台为消费者权益保护提供了更完善的法规支撑，但不少专家表示，只要消法和《条例》来保护消费者的权益并不够，还需要全社会的努力。

记者发现，《条例》中多次提到加强监管和自律，第三条更是提到要建立和完善经营者守法、行业自律、消费者参与、政府监管和社会监督相结合的消费者权益保护共同治理体系。对此，柳军表示，保护消费者权益是全社会的责任，建立和完善消费者权益保护共同治理体系，目的是让社会监督更加有效。

此次发布的《条例》，就专设了“消费者组织”章节，强化了消协组织的公益监督、公益诉讼职责。其中，《条例》对消协组织长期以来形成的消费者权益社会监督手段进行了确认，如比较试验、消费调查、消费评议；还就消协组织的投诉信息公示、对有关经营者及行业组织指导谈话等进行了明确，进一步拓展了消协组织履职手段。

多位专家告诉中青报·中青网记者说，上述规定提到的内容在消协组织的日常工作中已经很常见。河山认为，《条例》为消协组织一些日常履职工作的开展提供了法律依据，有利于多渠道解决消费者权益保护中出现的新问题。

对于《条例》首次将消费投诉信息公示上升为法定义务，孙颖认为这一方面可以督促经营者更好地解决与消费者之间的纠纷，另一方面消费者也可以通过公示内容查询和了解经营者的信誉、经营状况等。在柳军看来，上述规定创新了消费领域信用体系，也让14亿消费者成为无所不在的监督力量。

“《条例》在消法的框架下对于目前所存在的问题基本上都有了较好的回应。”孙颖说。但她也表示，一部消法和一部《条例》无法将所有消费问题都囊括进去，保护和消费者权益需要国家的整个法律体系形成合力，“每一部法律的价值、功能、作用都有所不同和侧重，它们必须要相互配合”。

谈及我国的消费者权益保护的体系，河山说：“广义上的消费者权益保护法律体系，指的是我国现有法律体系中所有涉及到消费者的法律，包括宪法和宪法下的6部基本法律。”他认为，保护消费者权益，是全社会每一个社会主体的责任。

孙颖也同意上述观点，对于接下来的消费者权益保护工作，她建议，经营者应按照规定，主动履行保护消费者权益的义务；有关部门则应该系统学习、解读《条例》内容，并在后期的具体执法中积累总结经验。她提到，《条例》有很多新的内容，同时也联系到多种其他法律，比如价格法、广告法、食品安全法等，“在执法过程中如何与其他法律更好地衔接，还需要进一步研究和实践”。



第135届广交会参展企业超2.9万家

4月15日，广东省广州市，第135届中国进出口商品交易会开幕，参展企业超2.9万家，现场参观者众多。视觉中国供图

证监会就六项制度规则公开征求意见

新“国九条”定调资本市场发展方向

中青报·中青网记者 朱彩云

资本市场迎来新“国九条”。近日，国务院印发《关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》（以下简称《意见》），《意见》共9个部分。这是继2004年、2014年两个“国九条”之后，国务院再次出台的资本市场指导性文件。

“新‘国九条’对其中很多重点内容都作了安排。比如，推动中长期资金入市，既强调大力发展权益类公募基金这个‘基本盘’，又着眼于营造引得进、留得住、发展得好的政策环境，留得进、留得住、发展得好的政策环境，推动保险资金、社保基金、养老金等长期资金入市，分类作出部署。比如，《意见》强调加强法治，围绕大幅提升资本市场违法违规成本，完善行政、刑事、民事立体化追责体系，提出了不少硬措施。”证监会党委书记、主席吴清4月12日接受媒体采访时表示，与前两个“国九条”相比，新“国九条”主要有3个特点，即充分体现资本市场的政治性、人民性，充分体现强监管、防风险、促高质量发展的主线，充分体现目标导向、问题导向。

在发展目标方面，新“国九条”分阶段提出了未来5年、2035年和21世纪中叶资本市场发展目标（“三步走”阶段性目标），并为此出台系列举措。吴清尤其提到，《意见》针对去年8月以来股市波动暴露出来的制度机制、监管执法等方面的突出问题，及时补短板、强弱项，回应投资者关切，推动解决资本市场长期积累的深层次矛盾，加快建设安全、规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场。

明确资本市场发展要求

从“三步走”阶段性目标，到融资端、投资端、交易端等方面一系列新部署，新“国九条”对资本市场高质量发展提出了明确的时间表和路线图。

以严把发行上市准入关为例，《意见》从进一步完善发行上市制度、强化发行上市全链条责任、加大发行承销监管力度三方面发力。在进一步完善发行上市制度方面，《意见》明确提高主板、创业板上市标准，完善科创板科创属性评价标准，扩大现场检查覆盖面，严格再融资审核把关等。

对于市场各方深恶痛绝的造假行为，《意见》强调构建资本市场造假综合惩防体系，严肃整治财务造假、资金占用等重点领域违法违规行为。《意见》继续提出全面完善减持规则体系，明确出台上市公司减持管理办法，对不同类别股东分类施策，坚决防范各类绕道减持，严厉打击各类违规减持。

“去年下半年以来，资本市场出现较大波动，尽管出台了一系列政策，但是违规减持、上市前突击分红等事件，还是引起市场各方的广泛关注。”在上海国家会计学院金融系主任叶小杰看来，此次《意见》针对资本市场上出现的新问题，明确提出监管要求，有利于精准施策，更好地防范风险。

从强监管也是今年以来证监会密集发声持续释放的信号。

吴清介绍，在强监管方面，证监会将构建全方位、立体化资本市场监管体系，全面落实监管“长牙带刺”、有棱有角。在防范风险方面，证监会将从维护市场平稳运行、防范化解重点领域风险、健全预期管理机制、统筹开放与安全等方面提出一系列机制安排和政策举措，“特别是要增强资本市场内在稳定性，完善风险监测处置机制，着力稳信心、稳预期”。

不少专家还注意到，新“国九条”再次明确要平衡资本市场融资功能与投资功能。《意见》在总体要求中

提到“深刻把握资本市场高质量发展的主要内涵”，其涉及的五个方面要求就包括“更加有效保护投资者特别是中小投资者合法权益，助力更好满足人民群众日益增长的财富管理需求”，以及“更加有力服务国民经济重点领域和现代化产业体系建设”。

形成“1+N”政策体系

围绕新“国九条”，若干配套制度规则相继发布。吴清用“1+N”形容未来资本市场政策体系，“其中，‘1’就是《意见》本身，‘N’就是若干配套制度规则”。

《意见》发布当天，证监会发布加强退市监管的配套政策文件，并就涉及发行监管、上市公司监管、证券公司监管、交易监管等方面的6项规则草案，向社会公开征求意见。

在证监会4月12日举行的新闻发布会上，证监会首席风险官、发行司司长严伯进介绍，在发行监管方面，包括两项规则修订。一是修订《科创属性评价指引（试行）》，二是修订《中国证监会随机抽查事项清单》。前者对申报科创板企业的研发投入金额、发明专利数量以及营业收入增长率设置更高标准，强化衡量研发投入、科研成果和成长性指标要求，后者将首发企业随机抽取检查的比例由5%大幅提升至20%，并相应提高问题导向现场检查和交易所现场督导的比例。

在证券公司监管方面，证监会就修订《关于加强上市证券公司监管的规定》（以下简称《规定》）公开征求意见。“这次修订《规定》是落实《意见》《关于加强证券公司和公募基金监管加快推进建设一流投资银行和投资机构的意见（试行）》的具体举措。”证监会机构司司长申兵介绍，本次修订突出目标导向、问题导向，从优化发展理念、加强投资者保护、健全内控治理、完善信息披露等方面对《规定》作了修改完善，“目的是通过加强监管，督促上市证券公司成为行业高质量发展的‘领头羊’和‘排头兵’”。

中国证券业协会数据表示，目前，我国上市证券公司共43家，总资产占全行业的77%，2023年的营业收入、净利润分别占全行业的70%和77%。“规模和实力在行业中的影响和地位举足轻重。”但申兵同时表示，从近年来的监管实践看，上市证券公司仍面临“大而不强”的问题，在发展理念、投资者保护、内控治理、信息披露等方面距离一流投资银行和投资机构的标准和要求仍有较大差距。

在发展理念方面，新规要求上市证券公司坚持把功能性放在首要位置。明确市场融资应当合理审慎，提高资金使用效率，把有限的资源更好配置在助力科技自立自强、促进经济高质量发展、服务居民财富管理等重点领域。

值得注意的是，作为资本市场关键的基础性制度，此次《意见》重点提及深化退市制度改革，进一步严格退市标准。为进一步深化退市制度改革，实现进退有序、及时出清的局面，证监会制定《关于严格执行退市制度的意见》（以下简称《退市意见》）。

“《退市意见》着眼于提升存量上市公司整体质量，通过严格退市标准，加大对‘僵尸空壳’和‘害群之马’出清力度，削减‘壳’资源价值，同时，拓宽多元退出渠道，加强退市公司投资者保护。”证监会上市司司长郭瑞明介绍，《退市意见》调低了财务造假触发退市的时间、金额和比例，将现有的连续两年造假金额5亿元以上且超过50%的指标，调整为1年造假两亿元以上且超过30%、两年造假3亿元以上且超过20%、连续3年及以上造假，“目的是有力遏制财务造假”。

他尤其强调退市监管的原则是“应退尽退”，没有也不应该预设数量。“下一步，我们将认真执行新的规则，努力实现‘退得下’‘退得稳’。”郭瑞明说。

图片新闻



4月14日，海南省海口市，第四届中国国际消费品博览会。视觉中国供图