**关于《深圳经济特区消费者权益保护条例**

# （征求意见稿）》的说明

为了保护消费者的合法权益，维护社会经济秩序，发挥消费对经济发展的基础性作用，促进社会主义市场经济健康发展，市市场监管局组织起草并形成了《深圳经济特区消费者权益保护条例（征求意见稿）》（以下简称《条例（征求意见稿）》）。现就《条例（征求意见稿）》说明如下。

一、立法的必要性

**（一）是贯彻落实党中央国务院促进消费决策部署的需要。**消费是推动经济发展的“三驾马车”之一。党的十九大对完善促进消费体制机制、保护消费者权益作出了重要部署，《中共中央 国务院关于完善促进消费体制机制 进一步激发居民消费潜力的若干意见》对增强消费对经济发展的基础作用，进一步激发居民消费潜力提出了明确要求。特别是国内疫情形势趋稳、海外疫情蔓延的背景下，党中央明确要求构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，消费的重要性愈加凸显。近年来，深圳社会经济蓬勃发展、经济总量连上新台阶，消费市场迅速壮大，消费能力水平不断提升，我市社会消费零售总额从2011年的3520.9亿元提升至2021年的9498.12亿元，全国排名从第7提升至第5（仅次于上海、北京、重庆、广州），同时，市民消费需求日益个性化、多元化，消费者对商品质量的要求越来越高，维权意识越来越强。在此形势下，制定《深圳经济特区消费者权益保护条例》，强化消费者权益保护力度，既是贯彻落实党中央国务院系列部署的具体举措，也是发挥“双区”引领作用，加快建设国际消费中心城市的重要措施。同时，通过立法的规范、引领作用，在消费维权领域贯彻依法治国理念，促进建立政府部门、社会组织、广大群众、企业主体共同参与的消费维权协同共治新格局，积极营造安全放心消费环境，让消费者能消费、敢消费、愿消费。

**（二）是更好贯彻落实国家新《消费者权益保护法》（以下简称新《消法》）的需要**。新《消法》于2014年3月15日正式实施，在原《消法》的基础上作了重大修订，进一步充实细化消费者权益、强化经营者义务，对新时期加强消费者权益保护起到了积极促进作用，但是，由于新《消法》是消费者权益保护领域的一部基础法律，有些条款规定得比较原则，更多地考虑到消费维权领域的共性问题，很难完全解决具有各地特点的消费侵权问题。特别是新《消法》实施后，没有随之出台具体可操作的实施细则，在执行过程中也存在着一些问题，亟需各地在地方立法中予以解决。因此《条例（征求意见稿）》结合我市贯彻实施新《消法》遇到消费者个人信息保护、预付式消费等问题，进行了细化，使消费者权益保护工作更加适应深圳的经济社会发展水平，更具深圳特色，能够更好地推动我市消费维权工作，更好地贯彻落实新《消法》。

**（三）是更好适应消费维权工作新形势的需要。**近年来，我市消费投诉量逐年增加，消费领域的一些突出问题备受社会关注。一是传统的消费领域尚有明显短板，产品质量参差不齐、虚假宣传、霸王条款、预付式消费“跑路”、价格欺诈等问题一直困扰着消费者；二是新兴消费模式日新月异，消费风险升级扩散，个人信息权受侵害、大数据杀熟、诱导式消费等问题持续引发社会高度关注；三是具体消费维权过程中仍面临不同程度的取证难、投诉难、查处难、诉讼难等现状，而现行法律缺乏有效规制。《条例（征求意见稿）》针对消费维权工作面临的实际，总结维权实践积累形成的经验，对我市消费领域多发问题和新型消费侵权行为，制定有针对性的规范性制度和措施，为做好新形势下的消费维权工作提供地方立法支撑。

二、《征求意见稿》的基本思路

**（一）注重与上位法紧密衔接。**《条例（征求意见稿）》在遵守新《消法》和相关法律法规的前提下，一方面不与上位法抵触，不与国家现行和即将出台的规定、政策矛盾，另一方面避免重复上位法，多做细化、量化、具体化的规定，使之更可操作、更利执行。

**（二）坚持以问题为导向。**避免大而全、面面俱到的立法，重要针对当前我市消费维权领域的难点痛点问题，精准施策，提出有针对性且可操作性的解决措施，实现消保体制、机制的突破和创新，争取在全国起到示范引领作用。

**（三）坚持规范与发展并重。**经济结构和消费模式的日益复杂化，导致经营者和消费者之间一定程度利益失衡局面，客观全面分析两者阶段性的不稳定情形，在倾斜性保护弱势消费群体的同时，也要引导理性维权和诚信维权，推进消费领域信用体系建设，营造良好的营商环境和消费环境，推动消费稳定增长。

**（四）借鉴全国地方立法先进成果。**新《消法》出台实施后，目前全国多个省市修订颁布实施了消费者权益保护地方性法规。《条例（征求意见稿）》充分借鉴其他省市地方立法成果，紧密结合我市实际，凡是有利于落实新《消法》、有利于保护消费者合法权益、有利于具体贯彻施行的，充分予以吸纳。

三、《征求意见稿》需要说明的问题

**（一）框架结构**

《条例（征求意见稿）》共七章，五十九条。第一章总则、第二章消费者权利和经营者义务、第三章网络经营者的特殊义务、第四章消费者合法权益的保护、第五章争议的解决、第六章法律责任、第七章附则。

**（二）解决的主要问题**

《条例（征求意见稿）》旨在落实新《消法》精神，更加细化消费者的权利和经营者的责任，同时，回应社会普遍关注的热点，对新型消费领域经营行为进行规范。

1、丰富了消费者个人信息保护权内涵。虽然新《消法》首次以立法的形式将个人信息权保护确认下来，是消费者权益保护领域的重大突破，但随着近年来信息技术的飞速发展，一些商家违规使用消费者个人信息的行为频繁发生，给广大消费者带来困扰。执法实践中，个人信息保护类的案件普遍存在着发现难、取证难，维权难等诸多问题。因此，《条例（征求意见稿）》第九条、第十条、第十一条对消费者个人信息权作了细化，明确了受保护的个人信息内容，规定了消费者有知悉个人信息是否被采集、使用和处理以及是否被公平对待的权利；明确了经营者不得非法收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开消费者个人信息；消费者要求经营者删除个人信息的，经营者应当及时删除；消费者有权知悉其个人数据的处理目的、方式和范围，有权决定其个人数据不被使用等。但同时，也明确了经营者基于商品使用中可能存在风险而需要持续警示消费者、存在召回可能、耐用商品需要为消费者持续提供售后服务等情况，可以保存消费者个人信息，以更全面地保障消费者权益。

2、强化了社会关注度较高行业及领域的经营者义务。第十二条强调了消费者的公平交易权，重点规范当前“大数据杀熟”、利用“二选一”实施差别费率等典型的不公平交易行为；第十五条进一步细化了新《消法》规定的安全保障义务，要求经营者应当做好经营场所或平台监控系统安全保障及隐患防范措施，从事高风险旅游、惊险娱乐、极限运动项目的经营者，应当具备保障消费者人身安全的特殊技术条件、服务设备、培训和必要的救护设施，配备相应的救护人员，并制定应急预案，为消费者购买人身损害及相关保险；第十六条、第十七条对新《消法》召回制度的落地提出了具体要求，充分考虑缺陷产品召回的时效性，借鉴了其他省份的相关规定，要求经营者通过大众传媒、店堂告示以及电话、传真、短信等有效方式及时告知消费者，明确规定经营者应当建立消费品缺陷信息的收集核实和分析处理制度，鼓励建立消费品可追溯制度；第十九条规定了特许经营者的信息披露义务，参照国务院《商业特许经营管理条例》的规定，重点披露特许人和被特许人的法律主体关系、特许经营中的消费者权益保护和赔偿责任等信息；第二十一条对经营者实施退货时违反国家规定收取折旧费的行为予以禁止；第二十二条、二十三条重点规范房屋租赁中介、婚介服务经营者；第二十四条至二十七条对预付式消费行为进行了规范；第二十八条、二十九条对未成年、老年人的权益保护提出了特殊要求，如对未成年游戏账户充值作了限额规定，为单次购买商品及服务金额超过1万元的65周岁以上消费者赋予了七日无理由退货权等。第三十条至三十八条以专章的形式明确了网络经营者的特殊义务。

3、重点明确了预付式消费领域的消费侵权责任。针对当前教育培训、医疗美容、文体健身等领域预付式消费纠纷频发的情况，《条例（征求意见稿）》通过设定若干消费者权益保护“红线”，以期在有效保护消费者合法权益的同时，更好发挥预付式经营解决企业资金周转，助力经济发展的积极作用。一是设定开展预付式经营的门槛。要求经营者经核准注册成立满六个月，严禁超出服务能力收取预付资金，严禁收取时间跨度超过经营场所有权使用期限的预付资金。以预收款方式提供服务的经营者，应当根据服务性质与消费者合理约定提供服务的频次和具体内容，预收时间跨度不超过3个月的预付资金。对经营者违规多收取的费用，适用新《消法》第五十五条关于“惩罚性赔偿”的规定。二是明确经营者的信息公示义务以及应与消费者明确约定的事项。未作约定或者约定不明确的，应当作有利于消费者的解释。三是为消费者设置冷静期。消费者有权自付款之日起七日内无理由要求退款，同时就退款的条件、时间等作出具体规定。四是明确消费者的解除合同权。经营者擅自提高服务价格、降低服务标准、延期开业、停业、歇业、变更经营场所或者经营主体的，调整主要经营项目、提高承诺价格或增加服务限制条件等行为严重影响消费者利益的，消费者有权要求退回未消费的金额。五是对终止经营活动的经营者提出了消费者权益保护的具体要求。六是授权有关行政部门制定相关行业、领域专项监督管理办法，以更契合各行业、领域的经营特点和规律，从源头上规范预付式经营行为。

4、独立成章明确了互相网经营者的特殊义务。通过对网络经营者的信息披露、自动续费、无理由退货、演出退票、纠纷解决等提出具体要求，进一步加强网络经营者法定责任的落实，更好保护消费者的合法权益，维护良好的竞争秩序，促进网络平台经济规范持续健康发展。

5、制定了明确的罚则更具可操作性。第六章法律责任，具体明确了经营者违反《条例（征求意见稿）》的规定，侵害消费者合法权益时应承担的法律责任，这些罚则和措施具备可操作性，对经营者形成威慑力，可以更有力地保障消费者的合法权益。

**（三）消费纠纷解决机制**

新《消法》第39条规定，消费者和经营者发生消费者权益争议的，可以通过协商和解、调解、投诉、仲裁、诉讼的途径解决，但实践中，无论双方自行协商和解，还是消协组织或有关行政部门组织的调解，均需取得经营者的同意才能进行，仲裁程序的启动也需要经营者与消费者事先达成仲裁协议，诉讼是消费争议解决的最后一道屏障，而消费者往往会因为争议金额少、耗时长等各种原因“被迫”放弃诉权。因此，《条例（征求意见稿）》率先探讨人民法院建立处理消费纠纷的小额诉讼法庭，受理、审理消费者权益争议。

**（四）消费者委员会的地位和作用问题**

　　深圳市消委会于1989年8月16日经深圳市人民政府批准成立，是维护消费者利益的社会组织，成立以来，在化解消费纠纷，实施消费救助、消费监督、消费教育等方面成绩显著，发挥了重大作用，成为成为政府与百姓之间不可或缺的纽带。但运行过程中，持续存在着人员编制缺乏、队伍不稳、工作经费受限、履职履责较难等问题和困难，严重影响了消委员职责的充分发挥。为此，《条例（征求意见稿）》一是在总则部分重申了新《消法》关于消费者委员会的法律地位，要求各级人民政府支持消费者委员会依法履行职责，确定其常设办事机构，配备必要人员。消费者委员会履行法定职责所需经费应当纳入同级财政预算；二是明确了消费者权益保护委员会的职责。应当履行消费宣传、教育、引导，参与涉及众多消费者利益的价格听证会，开展商品和服务质量调查、比较、分析，对问题较多的经营者进行约谈，发布消费投诉分析报告、消费警示，引导、协调行业管理组织自律。同时，参与行政部门对商品和服务的监督检查，对国家机关和社会组织提出意见和建议，开展诉裁联动等。三是赋予市消费者委员会对侵害众多消费者合法权益的行为，提起公益诉讼的权利。