**《广东省消费者权益保护条例（征求意见稿）》起草说明**

为深入贯彻落实党中央、国务院有关落实党中央、国务院以及省委省政府有关加强消费者权益保护的要求，根据《中华人民共和国消费者权益保护法》（以下简称《消法》和《中华人民共和国消费者权益保护法实施条例》（以下简称《消法实施条例》）规定，进一步完善我省消费者权益保护的地方立法，拟提请将《广东省实施〈中华人民共和国消费者权益保护法〉办法》（以下简称《广东实施办法》）修订为《广东省消费者权益保护条例》。在委托专家调研的基础上起草了《广东省消费者权益保护条例（征求意见稿）》，说明如下：

一、修订的必要性

《广东实施办法》于1999年8月5日由广东省第九届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过，至今已经26年。26年来，国家及我省的法治建设、经济发展和消费环境发生了很大变化，广东的消费维权工作面临许多新的问题，《广东实施办法》已经无法满足新形势下的需要，原有的针对《消法》的实施办法在实施过程中逐渐暴露出一些局限性。为了更好地适应新形势下的工作需求，提高管理的规范化、法治化水平，有必要将实施办法升级为条例，以增强其权威性和执行力，条例作为一种更高层次的立法形式，将赋予相关规定更强的法律效力，同时也是适应时代发展需要的重要举措，将为相关工作的开展提供更加有力的法律支持和保障。主要表现在：

（一）国家法律的发生了重大变化，消费者权益保护的法律法规陆续出台或修改。《消法》于1993年施行以后，分别于2009年和2013年进行了修正，在体例、内容和重要制度已经发生重大变化；《消保法实施条例》于今年7月1日正式施行，进一步加大了消费者权益保护力度，对当前消费热点难点问题进行了明确和具体的规定，对维护消费者合法权益、规范经营者经营行为、营造放心消费环境，促进经济发展提出了更高要求。《广东实施办法》施行以来，仅于2012年7月和2024年1月进行了小范围修订，部分条款已不适应当前的消费发展变化趋势，滞后于社会发展，在体例与内容上也与上位法不协调甚至存在冲突，升格为《广东省消费者权益保护条例》有助于对立法目的重新梳理和明确，使其更加符合当前的发展要求和工作重点。

（二）广东社会经济文化等方面取得了全面发展，《广东实施办法》规定已经不相匹配。广东是经济大省，也是消费大省，消费人口、消费总额多年来居全国第一，但与此同时，广东的消费环境发展迅速，线上线下融合等新业态新模式为特征的新型消费迅速发展，预付式消费、直播带货、盲盒消费、跨境电商、个人信息侵权、大数据杀熟、诱导式消费等成为消费纠纷热点难点，消费投诉量逐年增加，2024年，广东市场监管系统处理投诉举报358.75万件，广东消委会系统处理消费者投诉73.20万件，均居全国首位。《广东实施办法》尚无明确条款对相关行为予以规范，遇到新问题时实施成效欠缺。将《广东实施办法》升格为《广东省消费者权益保护条例》，同步予以修订完善，同时适度扩展消费者权益保护的适用范围，将一些原本未涵盖的领域或情况纳入其中，有助于确保地方性法规能够更全面地发挥作用，实现法制供给的加强，更全面保护消费者利益，促进市场的健康发展。

（三）党中央、国务院和省委省政府的决策部署对加强消费者权益保护提出了新要求。近年来，党中央、国务院高度重视加强消费者权益保护，习近平总书记从不同角度就加强消费者权益保护作出一系列重要论述，强调“使居民有稳定收入能消费、没有后顾之忧敢消费、消费环境优获得感强愿消费”；中央经济工作会议、《政府工作报告》明确提出要“加强消费者权益保护”；省委省政府将“消费者权益保护”列入“十大民生工程”和“十件民生实事”，制定了五年行动计划，以上情况需要在立法上予以回应，以更好落实上级要求，进一步体现广东省的创新精神。另外，随着粤港澳大湾区“一小时生活圈”逐步形成，粤港澳居民跨城消费成为新常态，也迫切需要相关规范适应新趋势新要求，深化两地跨境维权协同联动，推进维权规则衔接。但《广东实施办法》作为《消法》的地方性实施办法，于《广东实施办法》中回应上述消费环境和消费方式日新月异的变化存在明显的局限性。

二、修订依据

（一）党和国家关于消费者权益保护的方针政策以及广东省地方经济与社会发展的战略部署。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《质量强国建设纲要》《关于恢复和扩大消费的措施》《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》《关于以新业态新模式引领新型消费加快发展的意见》《广东省进一步提振和扩大消费若干措施》。

（二）消费者权益保护法律法规及相关规定。包括《消法》《消法实施条例》《反不正当竞争法》《产品质量法》《价格法》《广告法》《电子商务法》等。

（三）参考国内立法经验，借地区的做法。包括《上海市消费者权益保护实施条例》《山西省消费者权益保护实施条例》《湖北省消费者权益保护实施条例》《深圳经济特区消费者权益保护实施条例》等。

三、国家和兄弟省市的立法情况

1993年10月第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过了《消法》，这是我国制定的第一部保护消费者权益的专门法律，也是我国消费者保护立法方面的核心法、骨干法，今年7月，《消法实施条例》正式施行，对于规范经营者的经营活动、保护消费者合法权益发挥了重要作用。为了更好地保护消费者权益，维护社会经济秩序，促进市场经济的健康发展，我国还在《反不正当竞争法》《产品质量法》《价格法》《广告法》等许多法律中作出了大量有关消费者权益保护的规定。上述集中的专门立法与相关的分散立法一起，共同构成了我国消费者权益保护法的规范体系。

在《消法实施条例》施行之前，我国许多地方都颁布了消费者权益保护地方性法规或者消法实施办法，包括上海、湖北、山西、吉林、福建等，积累了相当多的经验，我省深圳市于2024年1月1日正式施行《深圳经济特区消费者权益保护条例》，成为广东可借鉴参考的宝贵资源。

四、所需要解决的问题和拟采取的措施

（一）所需要解决的问题。我们认为，修改《广东实施办法》，将其修改为《广东省消费者权益保护条例》需要解决下列问题:1.保持与《消法实施条例》等上位法的一致性，理顺消费者权益保护与相关法律制度的关系。2.解决消费者急难愁盼问题，优化传统消费领域消费者权益保护，明确新型消费领域经营者的行为规范。3.适应广东经济、社会与文化的发展需要，针对实践中的突出问题，补充、完善应予禁止的消费者权益保护法规定。4.对经营者的经营行为加强监管，明确各职能部门的职责范围，依法查处各种违法违规和损害消费者合法权益的行为，督促经营者诚信守法经营。5.完善消费者权益保护机制，推动行政部门间的横向纵向联动，加强行政部门与司法部门的对接，发挥消委会和其他消费者组织等作用，强化消费纠纷调处专业化协作和消费纠纷跨地区、跨行业维权协作机制。

（二）拟采取的措施。此次《广东省消费者权益保护条例（征求意见稿）》共设七章，包括总则、消费者权利和经营者义务、消费者合法权益的保护、消费者组织、争议解决方式、法律责任、附则。主要内容和创新如下：

1.优化消费者权益保护工作体系。一是明确广东省各级人民政府及相关部门应当加强对消费者权益保护工作的领导，组织、协调、督促有关行政管理部门做好贯彻实施本条例的工作，明确相关行业的消费者权益保护监管部门确定规则；二是建立消费者权益保护工作议事协调机制，负责统筹研究消费者权益保护重大政策，协调处理消费领域重大问题；三是发挥消委会和其他依法成立的消费者组织等各方在维护消费者合法权益方面的作用；四是完善消费者争议解决规范，规范消费者权益保护公益诉讼的启动及保障，让司法真正发挥维护社会公平正义最后一道防线的作用；五是鼓励各行业协会联合律师协会等专业化社会组织发挥消费者教育及普法作用，协助开展消费纠纷解决。

2.明确新型消费领域经营者的行为规范。基于《消法实施条例》对于经营者义务的规范，《广东省消费者权益保护条例（征求意见稿）》以对消费者紧迫权益为排序原则，对涉及消费者人身权益及财产权益为要点，细化了经营者普遍义务，明确了新型消费领域经营者的行为规范。一是明确互联网经营者及平台经营者的相关义务；二是强调保护“一老一小”义务；三是回应了包括预付款、盲盒销售、无理由退货、互联网推介、搭售、先用后付、自动展期或续费服务等新消费领域的规范需求；四是明确跨境电商零售经营者义务；五是调整特殊消费场景规定，重点规范我省消费纠纷典型情形，对一些投诉相对较少的消费场景的规定予以删除，新增群众反映热烈的票务服务、网络会员服务、网络游戏服务、金融推介服务、二手交易平台服务、网络餐饮平台服务等服务场景。六是对于新型消费场景进行创新性规定，例如智能联网汽车商业运营服务等。

3.充分发挥消委会的组织平台优势。一是进一步完善消委会的公益性职责，发挥平台作用，明确法律定位；二是完善消委会组织履职保障，充实消委会的职责；三是发挥消委会的群众优势，开展消费新模式新业态评估，总结、推广典型案例和经验；四是推动粤港澳大湾区域消费者权益保护的工作协作，鼓励消费者委员会开展粤港澳大湾区交流活动，创新消费者权利保护工作机制即消费纠纷解决机制。

4.完善消费争议解决方式。一是鼓励经营者建立方便快捷的消费争议处理机制，鼓励和引导经营者建立健全首问负责、先行赔付、在线争议解决等制度，及时预防和解决消费争议；二是明确本省健全行政管理部门、人民调解组织、专业组织与人民法院、仲裁机构相衔接的消费争议多元化解机制；三是细化“生活消费需要”规定，明确消费者的判定标准，将职业投诉人与真正的消费者加以区分。

五、此次修订不存在增设行政许可、行政强制、行政处罚、行政事业性收费等问题；不存在突破上位法、需要等待国家授权、上位法正在修改、部门争议较大、涉嫌违反公平竞争等情况

六、建议稿调研论证进度情况

省市场监管局高度重视本次《广东实施办法》调整为《广东省消费者权益保护条例》的修订工作，委托省消委会负责具体开展修法工作。省消委会制定了详细修法计划，开展专题调研，期间组织省律协消费专业委、法律专家、律师等进行专题研讨，对日常工作中碰到的消费热点难点以及征集到法律修改意见进行系统梳理，在此基础上形成建议稿初稿。

七、是否在省委省政府重要文件、省委省政府领导批示中明确要求立法

2021年，省人大常委会对《广东实施办法》开展执法检查，2022年1月，省人大常委会办公厅向省政府办公厅《印送广东省十三届人大常委会第三十七次会议对省人大常委会执法检查组关于检查<广东省实施中华人民共和国消费者权益保护法办法>实施情况报告审议意见及执法检查报告的函》（粤常办函[2022]6号），明确要求“根据消费新业态加快修订《省办法》”。

2022年7月，省政府向省人大常委会报送的《广东省人民政府关于研究处理〈广东省实施中华人民共和国消费者权益保护法办法〉执法检查报告及审议意见情况的报告》（粤府函[2022]125号）中明确“适应新形势发展，聚焦消费新业态，尽快修订《实施办法》，提供有力法制保障”。