



消费者保护重在赋权与共治

□ 李慈强

保护消费者合法权益是市场监管的核心目标之一，也是当下所面临的重大社会问题和法治问题之一。在现实生活中，由于利益冲突、信息不对称等原因，各种形式的消费纠纷仍不断出现，消费者合法权益受到侵害的现象时有发生。进一步强化消费者权益保护，在实践中要从赋权与共治两方面着手。

消费者保护面临的挑战

近年来，随着技术进步、物流畅通与社会发展，消费市场呈现出全新的特征，高品质要求、个性化服务、体验式购物等带来的消费升级对企业经营、市场竞争和政府执法提出了全方位的要求。特别是互联网在提供消费便利的同时，交易环境的虚拟性给消费者保护带来了一些新的问题。由于立法具有滞后性、执法存在威慑性不足、司法存在举证难处罚轻等问题，实践中对于一些侵犯消费者的行为没有得到有效规制，消费者维权缺乏便捷、通畅的渠道，导致消费者保护依然面临着法律实施的诸多困境。

一方面，消费方式、经营模式、营销手段等变革带来的风险无处不在，侵犯消费者权利的环节、概率大为增加，现实中存在的消费者的非理性行为、经营者的劝诱误导等现象进一步加剧了二者之间的不平等。部分商家滥用市场优势地位，强迫其他经营者实施“二选一”行为，表面上看属于行业内的市场竞争，实际上侵犯的是消费者的权利。因此为了更好地保护消费者，应当对其享有的权利进行明确和细化，在概括、抽象的基础上对这些权利进行立法确认和司法承认。

另一方面，消费者保护不只是个别行政机关职责的事情。为了避免执法上存在监管漏洞、容易出现推诿的现象，消费者保护需要加强合作、协调，提高执法的有效性。例如在食品安全、药品监管等领域，实践中存在着多头执法、效率低下的问题，既要重视这些领域执法的特殊性和专业性，也要考虑监管的协调性和综合性。在推进国家治理体系和治理能力

现代化的背景下，政府和社会有关部门应当通力合作、共同努力，确保消费者能够获得有效的保护。

遵循赋权理论，提高消费者主体能力

相对经营者而言，无论是在经济实力、认知水平上，还是在维权能力、谈判能力上，消费者往往都属于弱势地位。为了减少二者之间的差距、追求实质公平，法律通常对其进行倾斜性的保护。强化行政监管具有被动性，惩罚性赔偿则属于事后救济，这些举措都存在局限，因此，保护消费者权益的关键在于突出消费者的主体地位，遵循赋权理论，还权于消费者。我国既有的立法已经将知情权、选择权、安全权等这些传统的权利进行了规定，还根据社会发展的需要，从保护消费者的角度出发进行了及时更新。例如为了避免在网络、电视上冲动消费，《消费者权益保护法》赋予了消费者“冷却期”和“后悔权”，可以在一定的时间内无理由退货。在消费者至上的理念下，经营者越来越重视用户体验，基于用户开放式共同开发、邀请消费者给商品进行评价等，这些都是对消费者赋权的具体体现。

消费者的权利素养不仅体现在会消费、能交易上，还包括抗风险、懂维权等能力。因此除了对消费者的权利进行确认外，立法上还需要明确权利的救济途径。消费者的弱势地位决定了传统诉讼制度的程序烦琐、成本高昂、技术专业等特点，不利于消费维权的顺畅实现。因此，有必要创新传统司法程序，降低维权成本。保障消费者权益尤其注重对节省救济成本的关注，一方面，要进一步畅通消费者诉求渠道，拓展基层维权网络，便利群众维权；另一方面，要优化行政调解制度，健全与人民法院、仲裁机构、人民调解组织、专业组织之间的消费争议多元化解机制，建立健全公益诉讼、集团诉讼、小额诉讼等诉讼制度及其相关配套措施。

以消费者的议价权为例，在市场经济下，应当尽可能更大程度让市场定价，通过市场定价赋予消费者更多选择的权利。但是在实践中，企业定

价、格式条款的现象较为常见，消费者只能被动地接受或者用脚投票，往往处于议价不充分甚至不能的尴尬境地，需要在执法、司法的环节中进行保障。

强化社会共治，形成消费者保护合力

消费者保护不仅要求消费者提高法律意识，还需要在社会共治的理念下强化政府、协会、媒体等的协作，着力构建政府监管、行业自律、社会监督、企业自治的共治格局。

以法治为基础的多元主体共治理，是我国社会治理实践探索的经验总结。在消费者保护领域，社会共治治理原则在1993年《消费者权益保护法》中就已规定，2013年《消费者权益保护法》修改再次予以强调。2016年8月公布的《消费者权益保护法实施条例（征求意见稿）》围绕社会共治原则，多层面、多角度进行阐释，包括主体体系、行为体系和责任体系等等，通过明确“保护消费者的合法权益是全社会共同责任”，以实现“政府—经营者—社会”的消费者保护共治格局。社会共治在于集各方面之力应对全社会共同的难题，但也可能会产生多个主体相互推诿和主体之间责任不明确的现象。社会共治在消费者保护法律系统中不能仅仅作为一个原则进行宣示，更重要的是关注其实施。

具体而言，政府监管部门的落实到位是保障消费者权益的重要盾牌，需要制定产品标准与统一规范，为产品的质量把好关，同时依法执法，强化监管职责，明确消费者权益保障所涉及的不同领域的执法主体及职责范围，进一步健全分工明确、制度完善、权责统一的消费市场监管体系。行业协会需要发挥自律的作用，制定章程公约，建立健全制度标准，督促成员遵守行规行约和职业道德准则。社会监督是要强调广大的社会主体通过曝光、投诉甚至举报等方式对消费事件进行监督，例如有的地方动员社区居民加入食品监督志愿者队伍，通过这样的方式集思广益、发挥社会监督作用。作为专门性的社会组织，消费者协会自成立以来，在保护消费者

的合法权益、引导广大消费者合理科学消费发挥了积极作用，而相关法律法规也对消费者协会的公益性职责予以强调，尤其是强调应当力担公益诉讼的责任，发挥其专业优势。此外，企业尽责任、见担当，是消费者保护协同共治的关键所在。企业要在生产、经营的过程中自觉注重自我规范，强化企业治理，提高产品质量。企业不仅要守法经营，抵制不正当竞争的行为，更要靠质量取胜，在创新中不断获得优势。企业只有真正以消费者为中心，自觉诚信守法，才能从源头保障产品和服务质量，减少市场风险和消费纠纷，从长远赢得市场竞争。

消费者保护不是一个运动式执法的过程，不能仅仅强调监管，而是要在消费者与经营者、监管部门、行业组织等之间不断利益博弈的过程中完善治理。在社会共治的理念下，特别要强调发挥媒体监督的功能，将媒体的监督制度化、规范化和程序化，使其真正成为营造良好消费环境的守门人。

消费者保护的本质是尊重消费者作为主体的地位，以满足消费者的利益最大化为导向。在这个过程中，不仅需要监管、奖励和惩罚，还需要监督、引导和鼓励。消费者保护已经日益成为社会的公共性问题，单个的消费者自然不能置身事外，而应该增强理性消费观念和科学维权意识，提倡互助、共同参与，主动拿起维权的武器，更加合理地参与市场秩序的建设，形成全社会共同维护消费者权益的局面。

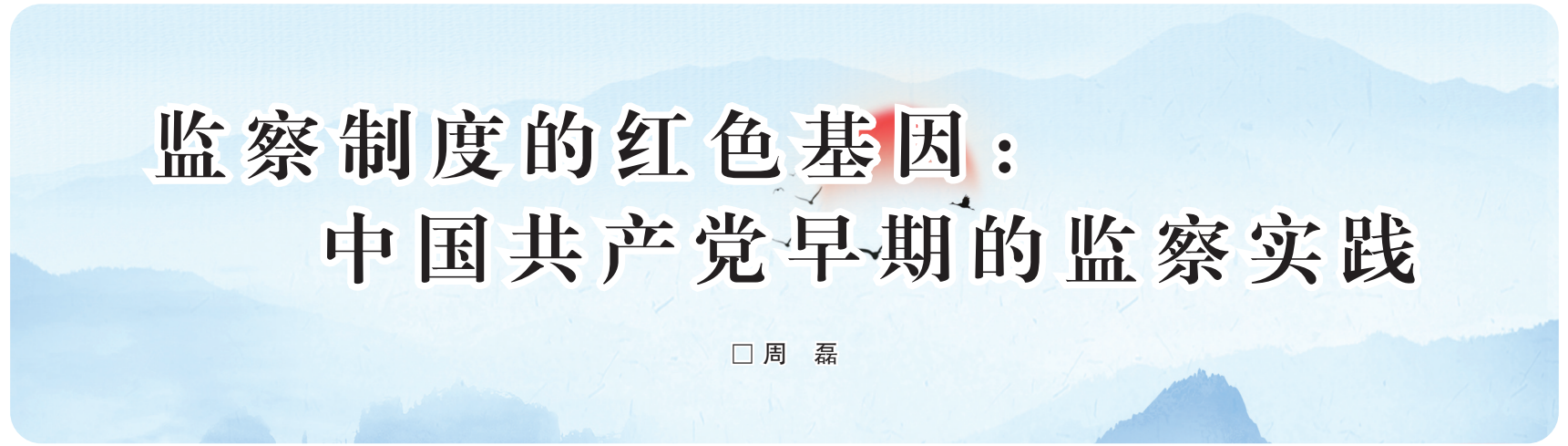
总之，消费者保护一方面需要赋予消费者权利，提高其自身的素养，倡导理性消费、积极维权。另一方面我们需要在社会共治的理念下，平衡消费者与经营者的利益，整合监管资源、创新监管方式、提升监管效能，为消费和经济发展营造良好环境，切实维护好消费者的合法权益。



中国共产党在革命、建设和改革的不同历史时期，都高度重视监察制度建设。新民主主义革命时期的监察制度实践，开启了探索权力监督、建设廉洁政府的新篇章，这一时期监察制度的实际运作，虽几经易制，但总体符合历史和现实对它的需要，体现了这一时代的特色。

建立体系化的监察制度

国家监察制度在政权建设中具有重要地位。正如毛泽东所言：“只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”中华苏维埃共和国建立之初，就把勤政廉政作为执政要求。《工农检查处问题的决议案》规定工农检查处是中华苏维埃政府的一部分，代表工农和城市贫民的利益，有权对国家机关工作人员进行检查、监督。中华苏维埃共和国建立省、县、市、区、乡五级监察体系，下设控告局、突击队、轻骑队等工作机构。在延安时期，陕甘宁边区政府并未设立专门的监察机关，由参议会代行监察权，即权力机关对政府进行监督。参议会有关“监察及弹劾边区政府之政务人员”“督促及检查边区政府执行参议会决议案之事项”。在解放战争即将取得全国胜利的背景下，如何加强政权建设成为中国共产党面对的首要问题。华北人民政府明确提出，在华北人民政府内，设立人民监察机关。以监督、检查、检举并处分政府机关和公务人员的贪污腐败，违法失职，并经常防止和反对脱离群众的官僚主义作风。其任务



□ 周 磊

是检查、检举并决议处分各级行政人员、司法人员、公营企业人员之违法失职、贪污浪费及其他违反政策、损害人民利益之行为。华北人民监察院组织体系完整，履行调查权、检查权、接受控告权和处分权，并建立通讯检查制度和巡视制度。华北人民监察院的建立回应了时代的需求，通过建立人民的监察机关确保人民掌握对国家机构监督的权力。总之，在新民主主义革命时期，监察机构的设置形式并非一成不变，而是结合根据地和解放区的客观实际需要，从建立高效廉洁的政府以更好地进行革命斗争的角度出发所作出的战略选择。

坚持党对监察工作的统一领导

列宁的国家监督理论强调党

内监督的重要性，他认为，党内监督是党内民主的重要内容，有助于充分发挥党的领导作用，克服党内的官僚主义现象。列宁上述思想深刻影响了中华苏维埃共和国监察制度的基本样态。《中华苏维埃共和国地方政府组织法》明确规定，工农检查机关应与党内监察机关“在一个机关内办公”。张闻天进一步指出，党的监察委员会与苏维埃工农检查的关系是“打成一片”、两个机构之间的人员应当互相任职、其工作办事处“应该完全在一起”、要安排“最好的干部”到检查机关工作。之所以形成这样的体制，其目的在于提高监察机关的地位，以便监察工作能够得到有效开展。由此，也奠定了中国共产党领导监察工作、党的纪律检查机关与国家监察机关合署办公的历史基础。

重视监察立法

新民主主义革命时期的法制建设是社会主义法制的基本雏形，其中监察立法成为政权建设的重要组成部分。例如，中华苏维埃共和国时期，形成了以《中华苏维埃共和国宪法大纲》为基础，涵盖政府组织法、单行监察法规、中央临时政府及工农检查委员会作出的决议、命令、指示等的监察立法体系。单行监察立法尤为丰富，包括《工农检查部的组织条例》《工农检查部控告局的组织纲要》《突击队的工作纲要》《工农通讯员的任务》等，有效地规范了工农检查机关的组织、权限、工作流程等。又如，由于监察体制的调整，陕甘宁边区政府的监察立法内容主要规定在各级参议会组织法中。此外，这一时期的监察立法尤其重视对干部的监督，《陕甘宁边区政纪总则草案》对干部的工作

（上接1版）一是强化使命导向。坚持把不忘初心、牢记使命作为终身课题常抓不懈，经常进行思想政治体检，在不断叩问初心、守护初心的过程中，准确把握国有企业的使命任务和职责定位，持续推动国有企业深化改革，不断提高经营管理水平，进一步坚定把国有企业做强做优做大的信心和决心。二是强化问题导向。国有企业领导人员要坚持问题导向，增强风险意识，紧盯企业改革发展面临的深层次矛盾问题、经营管理中出现的倾向性苗头性问题，把难点作为工作的切入口和突破口，找差距、补短板、强弱项，变“堵点”为亮点。三是强化结果导向。企业既需要能够研究制定发展战略的人，更需要能够推动战略一步步落地的人；需要能够及时发现有问题的人，更需要能够有效解决问题的人。要坚持把工作着力点放在效果落实上，企业改革发展的各项重点工作都必须有任务书、责任人、时间表，发扬钉钉子精神，以抓铁有痕、踏石留印的劲头，奔着目标去，盯住措施抓，确保取得实实在在的成效。

兴企有为，推动企业全面履行经济责任、政治责任、社会责任。国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，关系我们党的执政地位和执政能力。基于对疫情形势和经济形势的深入研判，党中央反复强调要坚持底线思维，做好较长时间应对外部环境变化的思想准备和工作准备。在重大风险挑战和斗争考验面前，国有企业领导人员要以舍我其谁的勇气和豪气挺身而出。一是在关键时刻彰显政治担当。要坚决听从党中央号令，坚定信心、迎难而上。当前，要抓紧抓实抓细常态化疫情防控，不折不扣地落实中央“六稳”“六保”要求，继续在“一带一路”建设、打好三大攻坚战等重大战略部署中发挥主力军作用，以坚决有力的行动维护好国家经济发展和社会稳定大局。二是真抓实干创造经济效益。实现国有资产保值增值，是国有企业的首要职责。要积极适应当前经济形势，坚定战胜困难的信心和定力，保持积极进取的激情，聚精会神搞好生产经营中心工作，持续推动企业转型升级，最大限度化解疫情不利影响，努力创造优秀业绩。三是忠实履行社会责任。国有企业大多集中在关系国家安全和国民经济命脉的

重要行业和关键领域，涉及国计民生、百姓生活各个方面，履行社会责任是应尽的职责。国有企业领导人员要深刻认识履行社会责任的重要意义，充分发挥国有企业规模大、实力强的优势，带领企业主动承担起各种社会责任，当好民生事业的顶梁柱。

清正廉洁，牢牢守住底线。清正廉洁是对国有企业领导人员的基本要求，是不可逾越的底线。国有企业领导人员要贯彻落实全面从严治党要求，牢固树立底线意识，以身作则、率先垂范，堂堂正正做人，干干净净做事，始终保持清廉本色，做国有资产的忠诚卫士。一是廉洁用权。国有企业领导人员身处经济第一线，面临的物质诱惑多，被围猎的机会也多。从人财物到产供销，大大小小的权力无处不在，特别是采购销售、投资经营、项目招投标和产权变更、资产处置、企业改制以及选人用人等关键岗位和关键环节，更是权力运行的风险点。国有企业领导人员必须树立正确的权力观和利益观，对权力心存敬畏，对纪律心存戒惧，习惯在受监督和约束的环境中工作生活，真正做到正确用权、规范用权、谨慎用权、廉洁用权，始终坚守“底线”、不越“红线”、不碰“高压线”，耐得住清贫、经得住诱惑、守得住气节。二是廉洁修身。要自觉加强党性修养，不断提升思想道德境界，补足理想信念的精神之“钙”，注重解决好世界观、人生观、价值观这个“总开关”问题。要带头学习贯彻党章，带头学习党规党纪，模范遵守党规党纪，常思贪欲之害、常怀律己之心，筑牢拒腐防变的思想道德防线。坚持从小事小节上加强修养，从一点一滴中完善自己，带头保持清清爽爽的同志关系、规规矩矩的上下级关系。要知敬畏、存戒惧、守底线，真正做到心有所畏、言有所戒、行有所止。三是廉洁齐家。各级领导干部特别是高级干部要做家风建设的表率，把修身、齐家落到实处。国有企业领导人员要自觉摆正党性与亲情、党风与家风的关系，注重家庭家教家风，过好亲情关。要严格要求亲属，加强对身边工作人员的管理，防止亲属打着自己的旗号非法牟利。要保持高尚道德情操和健康生活情趣，切实管住管好自家的“社交圈”“生活圈”和“朋友圈”。

（作者单位：中粮集团有限公司人力资源部）

践行群众路线的重要体现。中华苏维埃共和国第二次全国苏维埃代表大会明确要求各级工农检查委员会必须经过各种群众团体，领导广大工农群众来进行反官僚主义以及反贪污浪费的斗争。工农检查（察）机关下属的控告局开展工作依赖群众的检举和揭发，轻骑队是团领导下的青年群众组织，工农通讯员各机关、群体、村庄推选出来的优秀分子作为义务监察人员。中华苏维埃共和国机关报《红色中华》刊登了多篇通讯稿，揭发了苏维埃工农政府中存在的贪污腐败、浪费以及官僚主义现象，有力地促进了工农民主政权的廉政建设。工农通讯员制度为华北人民政府所继承，新中国成立后，政务院人民监察委员会依然保留了监察通讯员的建制。密切联系群众，从群众中来到群众中去是监察机关重要工作原则，只有充分发挥人民群众的主体作用，才能不断提高监察机关的工作效率，反腐败也才能获不竭的力量源泉。

如何将公权力关在笼子里，是整个人类文明一直孜孜以求的命题。回顾中国共产党早期领导人民进行监察制度建设的做法和经验，充分发掘我国监察制度的本土资源，是我们建设中国特色社会主义监察制度的逻辑起点。

发挥人民群众的主体作用

把广大群众吸收到监察工作中来，实现国家监察与社会监督相结合，是新民主主义革命时期监察工作

