|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **소비단계 경영자의 최초(首問)책임제 및 우선배상제도를 정비하여 소비자의 합법적 권익을 확실하게 보호할 것에 관한 공상행정관리총국의 의견**  공상소자[2015] 36호  각 성·자치구·직할시 및 계획단열시, 부성급 시 공상행정관리국, 시장감독관리부서:  <공평한 시장경쟁을 촉진시키고 정상적인 시장질서를 유지시킬 것에 관한 국무원의 약간 의견>(국발[2014]20호)의 요구사항을 관철하고 시장에 대한 감독과 관리를 진일보 강화하며 소비자 권익 보호 사업에 대한 사회의 협동 관리를 촉진시키고 공평한 시장경쟁환경 및 안전하고 안심할 수 있는 소비환경을 구축하며 소비자의 합법적 권익을 확실하게 보호하기 위한 목적으로 <소비자권익 보호법>, <제품 품질법> 등 법률·법규의 규정에 근거하여 소비단계 경영자의 최초(首問)책임제 및 우선배상제도 정비 사업에 대해 다음과 같이 의견을 제시한다.  一. 소비단계 경영자의 최초(首問)책임제도를 정비하여 경영자가 소비자 권익 보호의 제1책임자로서의 책임을 충실하게 이행하도록 독촉한다.  (一) 소비단계 경영자는 법에 따라 소비자 권익 보호의 제1책임자로서의 책임을 충실하게 이행하여야 하고 "상품을 판매한 자 또는 서비스를 제공한 자가 책임지는" 원칙에 의거하여 소비자 신고를 제때에 접수하고 처리하여야 하며 소비 분규를 처리함에 있어 주동적으로 화해하여야 한다.  소비단계 경영자의 최초(首問)책임제도라 함은 소비자가 상품의 구매, 사용 또는 서비스 이용으로 인해 그의 합법적 권익이 침해당했을 경우 소비자는 판매자 또는 서비스 제공자에게 권익 구제를 청구할 수 있으며 해당 경영자는 반드시 법에 따라 최초(首問) 책임을 부담하여야 하고 회피하여서는 아니됨을 말한다.  (二) 소비자가 온라인 거래 플랫폼을 통하여 상품을 구매하거나 서비스를 이용함으로 인해 그의 합법적 권익이 침해당했을 경우 판매자 또는 서비스 제공자에게 직접적으로 배상을 청구할 수 있다. 온라인 거래 플랫폼 경영자가 판매자 또는 서비스 제공자의 진실한 명칭, 주소 또는 유효한 연락처를 제공할 수 없을 경우 소비자는 온라인 거래 플랫폼 경영자에게 배상을 청구할 수 있다. 온라인 거래 플랫폼 경영자가 소비자에게 보다 유리한 승낙을 한 경우 그 승낙사항을 이행하여야 한다. 온라인 거래 플랫폼은 소비자에게 배상한 후 법에 따라 판매자 또는 서비스 제공자에게 손해배상을 청구할 수 있다.  (三) 소비자가 전시회, 임대 매장에서 상품을 구매하거나 서비스를 이용함으로 인해 그의 합법적 권익이 침해당했을 경우 판매자 또는 서비스자에게 직접적으로 배상을 청구할 수 있다. 전시회가 끝난 후 또는 매장의 임대차 기간이 만료된 후에는 전시회 주최업체, 매장 임대인에게 배상을 청구할 수 있으며; 전시회 주최업체, 매장 임대인은 소비자에게 배상한 후 법에 따라 판매자 또는 서비스 제공자에게 손해배상을 청구할 수 있다.  (四) 소비자 또는 기타 피해자가 상품의 결함으로 인해 인명·재산 피해를 입은 경우 소비자는 판매자에게 배상을 청구할 수 있으며 생산자에게 배상을 청구할 수도 있다. 소비자가 판매자에게 배상을 청구한 경우 판매자는 배상책임을 회피하여여서는 아니되며; 판매자는 소비자에게 배상한 후 법에 따라 생산자에게 손해배상을 청구할 수 있다.  (五) 경영자는 소비자의 합리적인 권익 구제 요구에 대해 책임을 회피하여서는 아니되며 고의적으로 처리를 지연시키거나 정당한 사유 없이 거절하여서도 아니된다. 소비자와 경영자가 자발적으로 화해한 경우 경영자는 제때에 화해합의서를 이행하여야 하고; 양 당사자가 화해합의를 달성하지 못한 경우 소비자는 관련 행정부서 또는 소비자 보호조직에 신고할 수 있으며 경영자는 조사·처리에 적극 협조하여야 한다.  (六) 판매자, 서비스 제공자 등 경영자는 소비 분규 화해제도, 소비자 권익 침해 배상제도를 수립, 완비하여야 하고 소비자 신고 처리 전담부서 또는 전담인력을 설치하여야 하며 경영현장의 현저한 위치에 공시하거나 소비자가 쉽게 알 수 있는 기타 방식으로 소비분규 처리 관련 절차를 공개하여야 한다.  2. 소비단계 경영자의 우선배상제도 수립을 격려하고 유도하여 소비분규 해결의 효율성을 제고시킨다.  (七) 매장 또는 상가를 임대하는 백화점·슈퍼마켓, 특히 일정한 규모를 갖춘 가구·건축자재·가전제품 등 상품을 판매하는 대형 쇼핑몰(이하 '쇼핑몰'로 약칭), 많은 가게가 집중되어 있는 재래시장·도매시장(이하 '시장'으로 약칭), 온라인 거래 플랫폼 및 TV홈쇼핑 플랫폼(이하 '플랫폼'으로 약칭) 등 판매자, 서비스 제공자를 위하여 경영조건과 관련 서비스를 제공하는 경영자가 우선배상제도를 수립, 완비하도록 격려하고 유도한다.  소비단계 우선배상제도라 함은 쇼핑몰, 시장 및 플랫폼 경영자가 판매현장 내의 모든 판매자 또는 서비스 공급자와 자발적으로 소비자 신고 우선배상 합의서(약관)를 체결하고 소비자의 합법적 권익을 침해하는 행위가 발생한 후 판매자 또는 서비스 제공자가 처리를 고의적으로 지연시키거나 정당한 사유 없이 배상을 거절하거나 판매자 또는 서비스 공급자의 철수 등 사정으로 인해 소비자가 배상받을 수 없게 된 경우 쇼핑몰, 시장 및 플랫폼 경영자가 우선적으로 배상한 후 법에 따라 또는 약정에 따라 관련 판매자, 서비스 제공자에게 손해배상을 청구하는 제도를 말한다.  (八) 우선배상제도가 이미 마련되어 있는 쇼핑몰, 시장 및 플랫폼 경영자는 우선배상의 절차 개시 조건, 절차, 방식, 범위를 명확히 하고 우선배상 절차를 개선·보완하여야 하며 소비자 및 쇼핑몰, 시장, 플랫폼 내의 판매자 또는 서비스 제공자에게 공시하여 사회의 감독을 받아야 한다.  1. 우선배상 절차의 가동하고자 하는 경우 다음 기본조건을 구비하여야 한다. (1) 소비자가 영수증 등 상품 구매 증빙 또는 서비스 이용 증빙을 제출하여야 한다. (2) <소비자권익 보호법> 제23조 제3항에 규정한 입증책임 전환의 경우를 제외하고 소비자가 그의 합법적 권익이 침해당한 사실을 입증하여야 한다. (3) 소비자가 자신의 합법적 권익 구제를 주장할 수 있는 시효 기간은 <소비자권익 보호법> 제24조의 관련 규정에 부합되어야 한다. (4) 배상책임이 있는 판매자 또는 서비스 제공자의 고의적인 지연, 정당한 사유 없는 거절 또는 매장 철거 등 원인으로 소비자의 배상 청구가 어렵게 된 경우여야 한다.  2. 우선배상제도의 일반 절차. (1) 소비자가 자신의 합법적 권익이 침해당했다고 인정하는 경우 직접 판매자 또는 서비스 제공자에게 배상을 청구할 수 있으며; 소비자가 판매자 또는 서비스 제공자의 처리 결과에 만족하지 않는 경우 쇼핑몰, 시장 및 플랫폼 경영자에게 신고할 수 있다. (2) 쇼핑몰, 시장 및 플랫폼 경영는 신고 접수 후 제때에 전담인력을 배치하여 처리하여야 하고 판매자 또는 서비스 제공자 및 소비자간의 협상을 추진하여야 한다. (3) 협상에서 합의가 이뤄진 경우 쇼핑몰, 시장 및 플랫폼 경영자는 판매자 또는 서비스 제공자가 제때에 합의 내용을 이행하도록 독촉하여야 한다. (4) 협상에서 합의가 이뤄지지 못하였고 소비자에 의해 신고당한 판매자 또는 서비스 제공자의 잘못이 확인된 경우 쇼핑몰, 시장 및 플랫폼 경영자는 그가 수립한 우선배상제도에 따라 소비자에게 우선 배상하여야 한다.  3. 우선배상의 방식에는 주로 상품의 수선·재가공·교환·반품, 상품 수량 보완, 상품 구매 대금 및 서비스 요금 반환 또는 손해배상 등이 포함된다.  4. 우선배상의 범위에는 상품 또는 서비스 품질문제로 인한 상품 또는 서비스의 가치 손실; 소비계약에서 약정한 위약금; 애프터 서비스, 설치 등 문제로 소비자에게 초래된 손실 등이 포함된다.  (九) 쇼핑몰, 시장 및 플랫폼 경영자는 판매현장 내의 판매자, 서비스 제공자와 평등한 협상을 거쳐 판매현장 내의 판매자 및 서비스 제공자에 대한 경영자격·신용관리를 실시한다. 즉, 판매현장 내의 판매자 또는 서비스 제공자와 계약서(합의서)를 체결하여 소비자 권익 보호 사항을 명확히 약정하고 판매자 또는 서비스 제공자가 소비자에 의해 수차례 신고당했음에도 불구하고 여전히 시정을 거절하거나 또는 소비자 권익 침해 행위를 행한 것으로 수차례 인정받은 경우 계약 해제, 계약 갱신 거절 등 방식으로 그 경영자격을 박탈하며 이를 수단으로 판매자, 서비스 제공자의 경영행위를 규율함으로써 성실한 경영환경을 조성한다.  (十) 쇼핑몰, 시장 및 플랫폼 경영자가 자신의 경영특징에 근거하여 "소비자권익 보호 센터"를 적극 개설하고 소비자 신고 접수 경로를 공시하며 신고전화, 인터넷 및 모바일 인터넷 통신 등 수단을 이용하여 소비자 신고를 제때에 접수, 처리하도록 격려하고 유도한다.  소비자가 기타 법정(法定) 경로를 통하여 자신의 권익을 구제하는 경우 쇼핑몰, 시장 및 플랫폼 경영자는 소비자의 청구에 근거하여 판매자 또는 서비스 제공자의 진실한 등기정보, 거래정보 등 관련 상황을 제때에 제공하여야 하고 소비자가 자신의 합법적 권익을 구제하는데 적극 협조하여야 한다.  三. 12315 "오진(五進)" 사업을 강력 추진하고 경영자의 최초(首問)책임제 및 우선배상제도를 실속있게 추진한다.  (十一) 소비단계 경영자의 최초(首問)책임제 및 우선배상제도 정비는 국발[2014]20호 문건이 공상행정관리부서에 부여한 중요한 과제이며 협동관리의 소비자 권익 보호 新 매커니즘을 구축하고 안전하고 안심할 수 있는 소비환경을 조성하기 위한 중요한 조치이다. 각 지의 공상부서, 시장감독관리부서는 시장 감독·관리 시스템을 정비하고 시장질서를 유지시키며 소비자의 합법적 권익 보호를 강화하기 위한 효율적인 조치를 취하여 경영자의 최초(首問)책임제 및 우선배상제도가 실속있게 추진될 수 있도록 촉진하여야 한다.  (十二) 각 지의 공상부서, 시장감독관리부서는 12315 "오진(五進)" 사업의 강력 추진을 경영자 최초(首問)책임제 및 우선배상제도 정비 수단으로 삼아 쇼핑몰, 시장 및 플랫폼 경영자의 "소비자권익 보호 센터" 설치를 적극 추진하고 쇼핑몰, 시장 및 플랫폼 경영자가 소비자 권익 보호의 사회책임을 확실하게 이행하며 소비자 신고를 제때에 접수 및 처리하도록 독촉하여야 한다. 경영주체의 특징과 지역, 업종 및 경영규모상의 차이를 종합적으로 고려하여 분류 지도를 강화하고 경영자가 최초(首問) 책임을 충실하게 이행하도록 독촉하며 조건을 갖춘 쇼핑몰, 시장 및 플랫폼 경영자가 우선배상제도를 수립하도록 격려, 유도하여 소비 분규 처리 효울성을 제고시켜야 한다.  (十三) 각 지의 공상부서, 시장감독관리부서는 관할구역 내 "소비자권익 보호 센터"와의 일상 연락 매커니즘을 구축, 정비하여 소비자 신고 처리 상황을 제때에 통보하여야 하고; "소비자권익 보호 센터" 업무인력에 대한 업무교육을 강화하여 소비분규 처리 업무능력을 강화하여야 한다. 소비자 신고가 "녹색통로"(권익 구제 직행차)를 통해 신고를 당한 경영자와의 화해로 처리된 경우 처리결과를 추적하고 감독하여야 하며; 소비자 신고가 상대적으로 집중된 경영자 또는 소비 분규를 효율적으로 처리하지 못한 경영자에 대해서는 상담, 건의서 발송 등 방식을 통하여 제때에 시정하도록 독촉하여야 한다. "신고정보의 행저처벌 사건 전환(訴轉案)" 매커니즘 구축 사업을 적극 추진하고 최초(首問) 책임 이행을 거절하는 경영자는 <소비자권익 보호법>, <제품 품질법> 및 <소비자권익 침해행위 처벌방법>(공상총국령 제73호) 등 법률·법규와 규장에 의거하여 처리하여야 하며; 경영자가 최초(首問) 책임 이행 거절로 인해 공상부서, 시장감독관리부서로부터 처벌을 받은 경우 제때에 기업신용정보 공시시스템을 통해 그 처벌정보를 사회에 공개하여야 한다.  (十四) 각 지의 공상부서, 시장감독관리부서는 소비자 권익 보호 관련 정책·법규를 대대적으로 홍보하고 경영자에 대한 교육과 유도를 강화하여야 한다. 소비 분규를 적극 처리하고 효율적인 우선배상제도를 수립한 경영자의 본보기·시범자 역할을 발휘시키고 관련 정부부서, 업계협회, 언론매체 등과 협력하여 홍보, 표창하여야 한다. 조건이 마련된 지역은 경영자 최초(首問)책임제 및 우선배상제도의 관철과 "안심 소비 캠페인", "스타급 신용시장 구축" 등 활동을 결합시켜 경영자의 적극 참여를 유도하고 공동으로 안심할 수 있는 소비환경을 구축하며 소비자의 합법적 권익을 보다 확실하게 보호하는 방안을 모색할 수 있다.  공상총국  2015년 3월 4일 |  | **工商总局**  **关于完善消费环节经营者首问和赔偿先付制度切实保护消费者合法权益的意见**  工商消字〔2015〕36号  各省、自治区、直辖市及计划单列市、副省级市工商行政管理局、市场监督管理部门：  为落实《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》（国发〔2014〕20号）要求，进一步加强市场监管，促进消费维权社会协同共治，营造公平竞争的市场环境和安全放心的消费环境，切实保护消费者合法权益，依据《消费者权益保护法》、《产品质量法》等法律法规规定，现就完善消费环节经营者首问和赔偿先付制度提出如下意见：  　　一、完善消费环节经营者首问制度，督促经营者切实履行消费维权第一责任人的责任  　　（一）消费环节经营者应当依法履行消费维权第一责任人的责任，依据“谁销售商品谁负责，谁提供服务谁负责”的原则，及时受理和依法处理消费者投诉，主动和解消费纠纷。  　　消费环节经营者首问制度，是指消费者因购买、使用商品或者接受服务导致合法权益受损时，可以向销售者或者服务者进行维权，该经营者必须依法承担首问责任，不得推诿。  　　（二）消费者通过网络交易平台购买商品或者接受服务导致合法权益受损的，可以直接向销售者或者服务者要求赔偿。网络交易平台经营者不能提供销售者或者服务者的真实名称、地址和有效联系方式的，消费者可以向网络交易平台经营者要求赔偿。网络交易平台经营者作出更有利于消费者承诺的，应当履行承诺。网络交易平台赔偿后，依法向销售者或者服务者追偿。  　　（三）消费者在展销会、租赁柜台购买商品或者接受服务导致合法权益受损的，可以直接向销售者或者服务者要求赔偿。展销会结束或者柜台租赁期满后，可以向展销会的举办者、柜台的出租者要求赔偿；展销会的举办者、柜台的出租者赔偿后，依法向销售者或者服务者追偿。  　　（四）消费者或者其他受害人因商品缺陷造成人身、财产损害的，可以向销售者要求赔偿，也可以向生产者要求赔偿。消费者向销售者要求赔偿的，销售者不得推诿；销售者赔偿后，依法向生产者追偿。  　　（五）对于消费者维护权益的合理要求，经营者不得推诿，不得故意拖延处理或者无理拒绝。对于消费者和经营者双方自愿和解的，经营者应当及时履行和解协议；双方和解不成，消费者又向有关行政部门或者消费者保护组织投诉的，经营者应当积极配合调查处理。  （六）销售者、服务者等经营者要建立健全消费纠纷和解、消费侵权赔偿制度，设立专门部门或者指定专人负责处理消费者投诉，并应当在其经营场所的醒目位置或者以其他便于消费者知悉的方式，公开其处理消费纠纷相关程序。  　　二、鼓励和引导消费环节经营者建立赔偿先付制度，提高消费纠纷解决效率  　　（七）鼓励、引导有柜台或者场地出租的商场、超市，特别是具备一定规模的家具、建材、家电等大型商场（以下简称商场），摊位较多的集贸市场、批发市场（以下简称市场），网络交易平台、电视购物平台（以下简称平台）等为销售者、服务者提供经营条件及相关服务的经营者，建立和完善赔偿先付制度。  　　消费环节赔偿先付制度，是指商场、市场和平台经营者与场所内的销售者或者服务者在双方自愿的基础上签订消费者投诉赔偿先付协议（条款），当出现侵害消费者合法权益的行为，而销售者或者服务者故意拖延处理或者无理拒绝赔付，以及因销售者或者服务者撤场等情况导致消费者无法获得赔偿时，由商场、市场和平台经营者向消费者进行先行赔付。商场、市场和平台经营者向消费者进行赔偿先付后，可以依法或者依约定向有关销售者、服务者进行追偿。  　　（八）已经建立赔偿先付制度的商场、市场和平台经营者要明确启动赔偿先付的条件、流程、方式、范围，完善赔偿先付程序，向广大消费者和商场、市场、平台内的销售者或者服务者进行公示，接受社会监督。  　　1.启动赔偿先付制度应当具备以下基本条件：（1）消费者提供发票等购货凭证或者服务单据；（2）除适用《消费者权益保护法》第二十三条第三款规定的举证倒置情形外，由消费者证明其合法权益受到损害；（3）消费者主张维护自身合法权益的时效应当符合《消费者权益保护法》第二十四条的有关规定；（4）负有赔偿责任的销售者或者服务者存在故意拖延、无理拒绝或者因撤场等原因造成消费者难以索赔的情形。  　　2.赔偿先付制度的一般流程为：（1）消费者认为自身合法权益受损时，可以直接向销售者或者服务者索赔；消费者对销售者或者服务者的处理结果不满意的，可以向商场、市场和平台经营者投诉；（2）商场、市场和平台经营者接到投诉后，应当及时安排专人处理，组织销售者或者服务者和消费者进行协商；（3）协商一致的，商场、市场和平台经营者要督促销售者或者服务者及时履行协议；（4）协商不能达成一致，经核实消费者投诉的销售者或者服务者确实存在过错的，商场、市场和平台经营者要按照建立的赔偿先付制度向消费者先行赔付。  　　3.赔偿先付的方式主要包括对商品进行修理、重作、更换、退货、补足商品数量、退还购货款项和服务费用或者赔偿损失。  　　4.赔偿先付的范围主要包括：因商品或者服务质量问题而引起的商品或者服务价值损失；消费合同中规定的违约金；因售后、安装等问题而给消费者引起的损失。  　　（九）商场、市场和平台经营者可以与场内销售者、服务者在平等协商的基础上，实施场内经营资质信用管理。即与场内销售者或者服务者签订合同（协议）时明确消费者权益保护条款，对多次被消费者投诉且拒不整改，或者多次被认定存在侵害消费者合法权益行为的销售者或者服务者，通过解除合同、不续签合同等方式终止其经营资格，以此为手段规范销售者、服务者的经营行为，营造诚信经营环境。  　　（十）鼓励、引导商场、市场和平台经营者根据自身经营特点，积极设立“消费维权服务站”，公示受理消费者投诉途径，并利用投诉服务电话、互联网以及移动互联通讯等多种方式，及时受理和处理消费者投诉。  　　消费者通过其他法定渠道维护自己权益的，商场、市场和平台经营者应当依据消费者的请求，及时提供相关销售者或者服务者的真实登记信息、交易信息等有关情况，积极协助消费者维护自身合法权益。  　　三、大力推进12315“五进”建设，将经营者首问和赔偿先付制度落到实处  　　（十一）完善消费环节经营者首问和赔偿先付制度是国发〔2014〕20号文件赋予工商行政管理部门的重要任务，是构建协同共治消费维权新机制、营造安全放心消费环境的重要举措。各地工商、市场监管部门要从完善市场监管体系、维护市场秩序、保护消费者合法权益的高度，采取切实有效措施，推动经营者首问和赔偿先付制度的落实。  　　（十二）各地工商、市场监管部门要将大力推进12315“五进”建设作为完善经营者首问和赔偿先付制度的重要抓手，积极推动商场、市场和平台经营者设立“消费维权服务站”，督促其切实履行消费维权的社会责任，及时受理和处理消费者投诉。要根据经营主体的不同特点，综合考虑地区、行业和经营规模的差异，加强分类指导，督促经营者切实履行首问责任，鼓励和引导有条件的商场、市场和平台经营者建立赔偿先付制度，提高消费纠纷处理效率。  　　（十三）各地工商、市场监管部门要与辖区内的“消费维权服务站”建立健全日常联系机制，及时通报消费者投诉处理情况；加强对“消费维权服务站”工作人员的业务培训，提高其处理消费纠纷的能力。对于将消费者投诉通过“绿色通道”（维权直通车）转至被诉经营者和解处理的，要对处理结果进行跟踪督办；对消费者投诉相对集中或处理消费纠纷不力的经营者，要通过行政约谈、发送建议书等方式及时进行督促整改。要积极推进“诉转案”机制建设，对拒不履行首问责任的经营者，要依据《消费者权益保护法》、《产品质量法》以及《侵害消费者权益行为处罚办法》（工商总局令第73号）等法律法规和规章予以处理；经营者因拒不履行首问责任而被工商、市场监管部门处罚的，要将其处罚信息通过企业信用信息公示系统及时向社会公布。  　　（十四）各地工商、市场监管部门要大力宣传消费维权政策法规，加强对经营者的教育引导。对积极处理消费纠纷和建立赔偿先付制度效果好的经营者，要发挥典型示范作用，联合有关政府部门、行业协会、新闻媒体等进行宣传表彰。有条件的地区可以探索将落实经营者首问责任和赔偿先付制度与“放心消费创建活动”、“建设星级信用市场”等活动相结合，引导经营者积极参与，共同营造安全放心的消费环境，更好地保护消费者合法权益。  　 　工商总局  　　 2015年3月4日 |