

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 and 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