

强化法治思维 健全社会监督 提高流通领域商品质量监管效能

厦门市工商局 安娜

流通领域商品质量监管是工商部门保护消费者权益的一项重要工作,新修订的《消费者权益保护法》(下称新消法)第三十三条首次明确规定“有关行政部门在各自的职责范围内,应当定期或者不定期对经营者提供的商品和服务进行抽查检验,并及时向社会公布抽查检验结果”。由于该项工作的复杂性以及其他主客观因素,实践中存在诸多实体和程序风险。工商

别由工商部门、其他政府部门及企业自主公示的信息,如交易相对人的注册资本实缴情况、特许经营许可证情况等,以及对方在经营过程中的其他信用记录。对于相对人依据《条例》第九条第二款选择不予公示的内容,必要时经对方同意可以查询,如可查询其必须年报但选择不予公示的财务状况。必要时还可通过第三方中介机构开展信用评估或作出信用征询报告。

(四)审慎判断交易相对人的经营情况

笔者认为,在商事制度改革背景下,企业在日常交易中应当树立这样一个理念:合法的市场主体不等于合格的交易对象。从法律上,无论是只有象征意义的“一元公司”,还是认缴资本为10亿元以上的天价公司,都是依法登记的合法市场主体。但为了防范交易风险发生,企业在交易过程中可以设定交易条件,只与符合条件的对象发生交易行为,如可设定“对方实缴资本在1000万元以上”的交易条件。依据现行公司登记法律法规,交易对象在设立时不必向登记机关提交验资报告,但交易过程中,企业可以向对方索要有关资本实缴到位的证明。企业也可以通过要求对方购买保险、提供担保等方式,降低交易风险。

(五)切实承担起社会监督责任

商事制度改革就是要将市场可以解决的问题交还市场,通过加强主体自律、行业自治和社会监督,最

部门应积极回应维权新形势,牢牢树立依法行政理念,统一规范工作程序,严格准确执法,构建信息共享、社会共治的监管体系,切实提升综合监管效能。

一、流通领域商品质量监管工作的突出风险

由于该项工作具有监管主体法定性、监管对象有限性、监管内容复杂性等特点,涉及前期制订方案、初

终建立诚信经营的市场体系。根据这一要求,企业须落实主体自律责任毋庸置疑。此外,由于企业的违法失信行为单靠政府监管部门很难全部发现,必须依靠参与市场交易的企业积极提供线索,因此企业还应切实承担起社会监督责任。遇到违法失信行为时,一方面不与对方发生交易,另一方面对这类行为进行投诉举报,促进建立诚实守信的市场环境。

参考文献:

- 1.赵万一:《商事登记制度法律问题研究》,法律出版社2013年第1版。
- 2.刘俊海:《关于工商登记制度改革的十个认识误区》,《中国工商管理研究》2014年第7期。
- 3.张茅:《提高市场监管水平 推进企业信用建设—在第三届工商行政管理创新发展高层研讨会上的主旨演讲》,《中国工商管理研究》2014年第11期。
- 4.刘玉亭:《〈企业信息公示暂行条例〉解读》,《工商行政管理》中国—东盟论坛特刊。
- 5.施天涛:《注册资本登记制度改革的几点认识》,《工商行政管理》中国—东盟论坛特刊。
- 6.陈敦:《资本制度改革下的营业自由与限制》,《工商行政管理》中国—东盟论坛特刊。

责任编辑 韩振栋

检、复检、抽检结果处理、案件查处等环节,包含了数个与行政相对人切身利益相关的具体行政行为,实践中存在诸多风险。

(一)程序性风险的主要表现

1.立案时点不统一。实践中存在不同地区工商部门对立案时点理解不一和操作较为随意的问题,有的在收到初检不合格报告后进行立案,有的在复检报告出具后甚至检验报告出具数月后才予以立案。

2.未及时采取行政强制措施。实践中不同地区工商部门在采取行政强制措施方面存在差异,对于是否采取、何时采取、采取何种强制措施等问题,未形成一致标准。

3.对抽检结果公布不当。以2014年8月13日《中国工商报》刊登的相关抽检信息为例,北京、成都、深圳三地工商(市场监督管理)部门分别使用了公示、公布、通报三种不同用语,具体的不合格商品信息也详略不一。还有部分地区混淆抽检和比较试验的主体、性质,以工商部门、消协联合发布消费警示的方式公布抽检内容。

(二)实体性风险的主要表现

1.对检验报告效力的审查不当。工商部门受专业技术所限,更多是通过事前审核资质、签订委托合同等方式规范其具体抽检行为,对于核心的检测依据、结论出具等环节内容难以审查,只是单纯依据检验报告结论进行后续行政处罚,可能面临行政相对人的质疑^①。

2.对不合格商品后续处理力度不足。一般情况下,工商部门只对检验不合格的库存商品采取强制措施进而实施行政处罚,对不合格商品的来源及流向追查力度不够,对发现的不合格商品的其他流通网点,没有进行通报、核查和追溯,导致不合格商品或缺陷商品继续流入市场。案件查处的处罚幅度不统一,同批抽检案件处罚存在畸轻畸重情形。

3.案件查处中法律适用不当。如对于不合格商品的查处不区分情况,统一定性为“以不合格产品冒充合格产品”,或是忽略销售者的主观态度(故意、过失、

不知情),从而影响违法行为的定性和行政处罚的轻重,以及未结合具体个案和日常生活经验对同一类违法行为进行更准确的区分性表述。

二、常见风险点原因分析

流通领域商品质量监管因社会影响力大、涉及的消费者群体面广、影响行政相对人的权利多,容易成为风险集中的关键性工作,笔者从以下几方面分析上述风险的成因。

(一)执法依据不尽明确

新消法第三十三条以及工商总局配套规章《流通领域商品质量抽查检验办法》(下称《办法》)一定程度上有利于破解监管困境、提高执法权威,但由于上述规定均不涉及操作细则,对于执法工作中容易产生争议的问题也未作出明确规定,为工商部门的监管工作带来较大难度。

(二)技术水平和观念存在局限

长期以来,工商部门消费维权工作的重点相对集中在事前消费引导和事后个案救济环节,无论是现有专业技术人才储备还是执法资源配备,都与抽检工作不完全适应。如广东省工商局牵头并联合中国标准化研究院等单位共同起草的《商品质量监督抽样检验程序具有先验质量信息的情形》(GB/T 28863-2012)已施行两年多,但受执法队伍的专业技术知识和推荐性标准的性质所限,目前该标准并未在全国范围内普遍推广适用,制约了执法权威。

(三)缺乏信息共享机制

一是生产、流通领域产品质量的主要监管部门之间信息不够畅通,不可避免造成重复劳动,且缺乏方向性、针对性。二是工商系统内部缺少统一信息共享平台和常态化的信息通报机制,不可避免存在重复抽检,浪费了有限的行政资源。三是对各类社会主体的信息未加以有效利用,诸如行业协会、检测机构、流通企业积累了大量对流通领域监管有用的商品质量信息,个别重大商品质量问题也往往经由媒体首先曝光,但均未能较好地传输到工商部门。

^① 以厦门某次手机抽检为例,检测机构依据 YD/T 1538-2011《中华人民共和国通信行业标准 数字移动终端音频性能技术要求及测试方法》判定几大品牌手机的发送、接收灵敏度不合格进而整体不合格,多个企业提出上述三项指标并不在“电信设备进网许可”的检测要求之列,且以企业未明示采用的行业推荐性标准来判定产品合格存在不妥。

(四)社会诚信和监督体系不健全

一是销售者相对生产者而言,也属客观信息不对称方,日常的进货验收、加强商品质量内控等举措都停留在票证审核上,难以发现实质上的不合格问题。二是经营者的法律和社会责任意识欠缺,使得大量不合格商品和假冒伪劣商品流入市场。三是缺少全方位的社会监督机制,发动社会非政府机构(如各级个体私营企业协会、行业协会)参与间接监管的力度不够。

三、提高流通领域商品质量监管效能的建议

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府,工商部门应当以此为契机,进一步强化法治思维、树立法治理念,在开展流通领域商品质量监管工作中贯彻落实相关法治理念,防范执法风险,净化市场消费环境,形成行政监管、行业和经营者自律、社会监督、消费者广泛参与的执法合力。

(一)强化法治思维的工作导向作用

1.强化合法行政理念。一方面积极推动和促进国家层面立法工作;另一方面可结合地区实际,积极制定相关地方性法规,明确工商部门的处罚权及与其他行政部门之间的权力划分,为强化监管工作夯实立法基础。

2.强化合理行政理念。在执法全程应当做到对消费者和经营者合法权益保护的有机统一,既积极主动行政、强化监管,提升执法权威,又依法合理行政,在案件查处时综合考虑法理与相关法律条文,分清轻重缓急,兼顾效率与公平。

3.强化程序正当理念。根据具体情况制订切实可行的操作规范,对各工作环节进行细化。遵循政务公开、公众参与和回避原则,保障行政相对人对检测结

果的质证权、复检申请权和陈述申辩权,体现行政法的程序正当、公平、公正等内在理念。

4.强化行政效率理念。集中优势力量对消费者投诉集中、群众反映强烈的重点领域和行业优先开展抽检,有效提升工作效能。

(二)严格规范工作程序,确保程序正当

1.明确立案时点。在初检不合格报告出具后进行立案,掌握抽取样品的商品明细、物品总量、存货地点、库存数量、销售量、进货途径、进销货价款等信息,收集复制与抽样商品相关的账簿、票据、宣传资料等信息,有利于更好开展不合格商品后续处理工作,也有利于制止违法行为、防止证据损毁^②、避免危害发生、控制危险扩大,与《办法》净化流通领域消费环境、维护消费者合法权益的要求具有内在统一性。

2.明确采取行政强制措施的情形。可参照原国家质量技术监督局《关于实施〈中华人民共和国产品质量法〉若干问题的意见》对“有严重质量问题”列举的五种情形^③,区分严重质量和一般质量问题(如标识标注不合格而内在质量合格等情形)。只要经初检认定不合格,且属于上述五种严重质量问题之列的产品,均应及时依法采取强制措施,予以查封或者扣押。此外,《办法》规定了初检不合格至出具复检结果期间所涉工作流程的相关时限^④,结合日常执法实践,笔者认为此类案件通常可在60日内办结,不致违反《行政强制法》关于查封、扣押期限最长不得超过60日的规定,引发相关执法风险。

3.完善抽检结果处理程序。建议在省一级(与实施抽检并公布信息的工商部门级别一致)报纸上公布不合格商品信息(至少包括样品名称、被抽检人、标称生产单位、标称商标、规格型号、生产日期或批号、主要不合格项目或主要问题),同时明确对辖区内经营者的工作要求。为扩大信息传播面和社会影响力,还

^② 实践中曾出现过初检不合格报告出具后,工商部门未采取行政强制措施,仅责令当事人下架、暂停销售并自行封存涉嫌不合格产品,但厂家申请复检后发现代理商已从当事人处撤柜,同时将所有产品和贴有封条的备份样一并撤走的情况。

^③ (1)产品质量不符合保障人体健康、人身财产安全的国家标准、行业标准的。(2)在产品中掺杂、掺假,以假充真,以次充好,以不合格产品冒充合格产品的。(3)属于国家明令淘汰产品的。(4)失效、变质的。(5)伪造产品产地的,伪造或者冒用他人厂名厂址的;伪造或者冒用生产日期、安全使用期或者失效日期的;伪造或者冒用认证标志等质量标志的。

^④ 从实践来看,上述时期主要包括初检报告的送达时限(约五个工作日)、书面复检申请的提交时限(约十五日内)、工商部门确定复检机构和发出书面通知的时限(一般不超过五日)、复检申请人和承检机构收到通知后办理手续的时限(约七日内)、复检机构的检验时限(依据《行政强制法》第二十五条第三款规定应当向行政相对人下达期间告知书予以排除)。

可在广播电视、红盾网、微博、微信等媒体同步公布并辅以相关消费提示。

(三)严格准确执法,确保依法行政

1.全面界定违法行为查处对象的范围。笔者认为行政处罚相对“人”的范围不仅包括流通领域销售终端,还包括各级上游供货商。遵循“监管前移”、“从源头抓质量”的理念,侧重通过查处上游供货商,督促其利用进货规模优势向生产商施压,倒逼生产者从源头加强质量把关,符合当前将监管重点由商品转变为商品经营者行为和商品质量本身并重的工作思路。实践中,许多受检单位(销售终端)的上级供货商的供货范围往往横跨数个省市行政区域(如华东片区),此时应该将相关案件线索移交上级供货商属地工商部门处理。

2.准确区分不合格商品检验结果的适用效力范围。除了被抽样的经营者外,还应包括供应该批次商品的各级供货商。但按照“法无明文授权皆禁止”的原则,对于不危及人身、财产安全的,也即不存在缺陷的普通不合格商品,检测不合格报告的效力仍应有严格的范围限制。

3.统一行政处罚标准和法律适用情形。根据每次抽检商品的实际情况,针对此类案件制定相对统一的处罚尺度和法律适用情形,以便指导办案机构进行处罚,解决不同办案机构处罚标准不一的问题。在法律适用方面,尤其应明确各种属于“不符合保障人体健康、财产安全的国家标准、行业标准”和“以不合格产品冒充合格产品”的情形,区分同一主体的聚合行政违法行为^⑤和竞合行政违法行为^⑥进行处罚。对于同一性质违法行为的过失^⑦、不知情^⑧两种情况区分处理,若当事人能够如实说明进货来源,有证据证明当事人不知道该产品为禁止销售的产品,并经办案机关查证属实,可依据《产品质量法》第五十五条的规定从轻或减轻处罚。对同一类违法行为进行区分,予以准确表述,对于同样违反《产品质量法》第三十九条,但具体

案情存在差异的,可在具体定性上区分表述为“以次充好”、“以不合格产品冒充合格产品”。

(四)构建信息共享、社会共治的监管体系

1.加强信息共享互通。一是加强行政部门之间的信息互通。与地方质监部门协调建立“商品质量不合格信息通报机制”,将相关不合格商品信息及时通报基层依法处理,避免在流通领域进行重复抽检。同时将生产领域违法行为、涉嫌构成刑事犯罪的案件及时移送相关部门处理,真正形成执法合力。二是加强工商系统内部的信息共享。加强抽检信息网络建设,畅通上下级、同级工商机关之间商品抽检信息渠道,建立抽检信息情报库,实现抽检情报信息的收集、整理、分析和共享,最大限度减少和降低重复抽检机率和资源浪费。三是加强与社会主体的信息整合。收集各地检测机构的抽检信息,全面统筹安排各地抽检重点商品,避免重复劳动。加强市场研判和消费者、有关组织、大众传播媒介反映的有质量问题的商品分析,以此确定年度和临时抽检工作重点品种、重点区域或地点、重点行业。积极同媒体沟通合作,做好消费指导、引导、预警。及时将抽检结果和相关案件查处信息向行业协会进行通报,以点带面规范协会成员的经营行为,开展自查自纠。

2.强化内部执法监督。一是规范后续处理工作。组织执法力量追根溯源,开展市场清查,在对经销不合格商品的企业进行查处的同时,行政约谈被抽检人,通报抽检结果,分析原因督促整改,及时组织有针对性的“回头看”抽检,从而达到监测一类商品、查处一批案件、规范一个行业的目的。二是加强工作考核。着重考核抽检结果的运用工作情况,确保不合格商品及时有效退市,严防再次流入市场,无论案值大小均查处到位,避免“以调代罚”倾向,净化辖区消费市场。三是加强信用档案建设。加强运用信息公示、信用约束、信息共享等信用监管手段,将企(下转第75页)

⑤ 同一违法主体在经营过程中实施了数个违法行为,触犯了两个或两个以上违法构成的违法形态,要根据不同的法条分别予以处罚。

⑥ 行为人实施一个行为,同时触犯了两个或两个以上违法构成的违法形态,可以借鉴刑罚原理择一从重处罚。

⑦ 因为疏忽大意或者因质量责任制度不健全,未尽到《产品质量法》规定的产品质量责任和义务,如未制定进货检查验收制度、缺少产品合格证证明和其他标识等,导致过失或过于自信地“以不合格产品冒充合格产品”。

⑧ 已履行了《产品质量法》相关义务,认真审核产品进货渠道、产品合格证和其他标示,但通过上述形式审查和凭借基本商品常识仍无法判明产品内在质量问题,导致不知情、无过错地“以不合格产品冒充合格产品”。

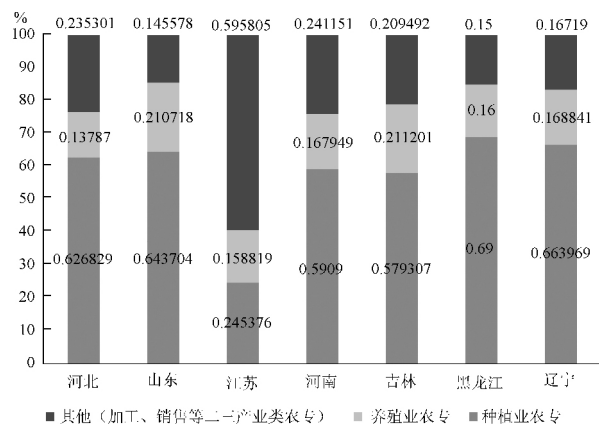


图3 全国其他地区农民专业合作社经营范围对比情况(数量占比)

前提下,引导农民调整种植业结构、品种结构,发展畜牧业和水产养殖业,推进农业生产区域布局的调整。

三、依托工商系统全国经济户籍库确定招商目标企业为提升农业综合效益,工商和市场监管部门依托全国经济户籍库,并结合本省农产品资源特性,挖掘了一些农业相关领域的龙头企业,以期通过定点引入这些龙头企业,有效推动全省的农业强省建设。

(一)重点龙头企业

选取2009-2013年度5年间全国商标注册500强企业为样本企业,选择与食品、农业相关的企业

312家。其中2010-2013年,有过投资活动的企业87家;投资活动超过5次的企业32家。同时,结合企业投资区域和注册资本、主营业务范围,最终确定内蒙古伊利实业集团股份有限公司、中粮集团有限公司、福建达利食品集团有限公司、三全食品股份有限公司、上海来伊份股份有限公司等5家近4年未在黑龙江省有过投资活动的重点龙头企业为招商目标企业。

(二)特色食品加工重点发展企业

从全国食品加工规模以上企业名单中,选出主营业务收入排名前200位的企业作为样本企业,并结合这些企业的投资活动、投资区域以及产业发展、企业主营业务范围,最终确定了可能会在黑龙江省投资的安徽丰原集团有限公司、光明乳业股份有限公司、北京顺鑫农业股份有限公司、得利斯集团有限公司等19家企业为重点发展企业。

(三)畜牧养殖类发展企业

以“全国畜牧业百强企业”为样本企业,从投资活动以及投资区域选出34家企业,并根据企业的投资活动与产业发展,最终确定了北京市华都峪口禽业有限责任公司、大连成达食品集团有限公司、内蒙古科尔沁牛业股份有限公司等14家企业为黑龙江省畜牧类招商企业。

责任编辑:王琳

(上接第46页)业年度报告、销售假冒伪劣商品行政处罚记录、消费纠纷调处记录纳入其中,实现企业信用管理“一户一档”,对销售不合格商品的案件,及时公开相关行政处罚信息,倒逼经营者从源头上提升产品质量。

3.完善多元社会监督体系。一是加强专业培训。面向企业商品质量管理联络员,举办有针对性的专题讲座,适时邀请检测机构就重点商品的新国标,组织大中型商场、专业批发市场的相关人员进行学习,实现监管关口前移。二是引导企业自律。引导企业建立商品采购材料形式审验与商品质量实质检验相结合的双重审查准入机制,鼓励有条件的经营者采用电子

化系统管理信用档案,公示商品的生产厂家信息、质检报告等。三是加强与行业协会合作。建立与行业协会定期沟通、对话的途径和平台,强化与行业协会的协作,通过开展产品质量状况调研分析等举措,及时掌握行业及市场发展动态,并对相关的政策措施等进行及时制定或调整。四是发挥舆论监督作用。加强与新闻媒体的联系和沟通,及时、准确地宣传有关法律、法规和政策,大力宣传工商部门流通领域商品质量监管工作成效,及时曝光典型案例,教育广大人民群众,提升执法形象和权威。

责任编辑:韩振栋