



# 预付式消费难题如何解决

## 专家建议加强立法治理预付式消费乱象

观民生

□本报记者 赵晨熙

“卡还在，店没了！”为了能在夏天显露好身材，家住北京市丰台区的周鸥于今年年初在家附近的健身房花2000元办了一张年卡。之所以选择年卡，是因为商家承诺办年卡“买一年送一年”，没想到办卡不到两个月，店就“撤”了。

一直以来，预付式消费“爆雷”事件屡见报端，由于麻烦或维权成本高等，消费者大多自认倒霉。

“所谓预付式消费，是指消费者预先向经营者支付一定资金，然后按次或按期获得商品或服务的消费方式。”中国法学会消费者权益保护法研究会副秘书长陈音江近日接受《法治日报》记者采访时指出，现实中预付式消费最常见的问题就是商家“卖卡”后，因各种原因关门跑路，消费者退款难，不仅严重损害了消费者合法权益，也影响了正常的市场交易秩序，应考虑尽快研究出台国家层面的预付式消费法律法规，对预付式消费模式进行全面规制。

### 预付式消费商家套路多

在北京从事服装生意的冯娜娜粗略算了一下，自己办卡后“跑路”的商家已多达7家，其中既有美容院和健身房，也包括给孩子报名的早教机构，甚至还有一家餐厅。

其实每次办卡前，冯娜娜都会“提醒”自己——尽量别办卡，但每次都会因为商家的诱人优惠最终选择办卡。

在中国人民大学法学院教授刘俊海看来，预付式消费在理想情况下，买卖双方是可以实现双赢的。对经营者来讲，通过“卖卡”不仅可以融通资金，扩大规模，也能利用这种方式锁定客源；消费者“办卡”也能获得一定实惠，直接降低消费成本。

但从实际情况来看，特别是在疫情之下，预付式消费模式却成为一些商家割消费者“韭菜”的工具。

陈音江曾对预付式消费模式做过多年调研，发现消费者交预付款办卡后，商家“套路”很多，有的会降低服务质量，以次充好；还有的商家在消费者办卡后随意涨价，以此变相减少提供商品数量或服务频次；最为常见也是影响最大的，就是直接关门停业或“跑路”，消费者不仅无法继续享受服务，也难以退回剩余款项。

4月22日，中国消费者协会发布的《中国消费者权益保护状况年度报告(2021)》指出，预付式消费纠纷一直是消费者权益保护工作面临的难点。2021年，受新冠肺炎疫情波动影响，消费者前期交费容易，后期退款难的投诉同比增幅明显。

这份报告显示，商家因经营不善，转让、倒闭时违约“跑路”，未对债权债务做妥善处理是引发预付式消费纠纷的主要问题之一。

“有些商家关门‘跑路’其实是早策划好的。”曾在北京市多家健身房担任销售顾问的奋斗透露，有些商家的确是因经营不善亏损关门，但有个别商家在忽悠消费者办卡时，就已经铺好后路。

奋斗此前所在的一家健身房就以几百元的超低年费吸引消费者办卡，而他了解到该健身房的场地只租了半年，器械也全部是短租的，在吸金不到半年后，健身房果然“跑路”了。

### 急需完善相关法律法规

不论是周鸥还是冯娜娜，在遭遇商家“跑路”后的第一反应都是维权，在冯娜娜的手机中，至今还留有几个已



无人再发新消息的维权群。

“大家开始劲头很大，但随着时间推移，加之维权难度较大，人心慢慢就散了。”遭遇商家“跑路”，冯娜娜一般都是自认倒霉，至今还没有成功维权过。

与冯娜娜相比，周鸥的态度更为积极，得知健身房关门后，她便与对方交涉，涉事健身房提出可以安排她到另一家分店继续健身，但由于离家较远，周鸥予以拒绝，最终双方约定由健身房退回一半的办卡费用。

在刘俊海看来，预付式消费模式屡屡发生纠纷且维权困难，与当前法律针对预付式消费的规制存在缺失有关。

2012年11月施行的《单用途商业预付卡管理办法(试行)》(以下简称《办法》)是目前我国唯一一部从国家层面针对预付卡管理制定的规定。但刘俊海指出，这部已出台近十年的《办法》存在严重的滞后性，比如，其中仅规定从事零售业、住宿和餐饮业、居民服务业的企业法人，开展单用途商业预付卡业务适用本办法，但并未涵盖当前占重头的教育、健身类企业。这导致一大批推行预付式消费的经营者游离于规制之外。

陈音江对此表示认同，他指出，目前我国对预付式消费没有专门的法律，关于预付式消费的法律规定主要散见于民法典、消费者权益保护法等法律法规中。但这些规定过于原则，没有结合预付式消费特点有针对性地对发卡主体和发卡行为进行规范，从而导致在规范预付卡的过程中缺乏可行性与时效性，对消费者的保护也缺乏力度。

消费者权益保护法第五十三条对预付式消费作了相关规定，规定经营者以预收款方式提供商品或者服务的，应当按照约定提供。未按照约定提供的，应当按照消费者

的要求履行约定或者退回预付款；并应当承担预付款的利息、消费者必须支付的合理费用。但陈音江认为，该条规定虽立足于消费合同的基本原理，却未能体现预付式消费的自身特点，因此在规制预付式消费的过程中发挥的作用十分有限。

“我国目前对于预付费市场的监管采取单用途预付卡和单用途预付卡分开监管的模式。”陈音江介绍说，消费者最常用的单用途商业预付卡主要依据《办法》进行管理，诸如商通卡等多用途商业预付卡依据的是2011年施行的由中国人民银行、监察部等七部委联合制定的《关于规范商业预付卡管理意见》，其中规定由中国人民银行主要负责监管多用途商业预付卡的发售。但陈音江指出，该意见并没有规定相应的惩处措施，使得相关规定流于表面，而《办法》中企业发行预付卡需在发行后30日内到商务部备案，并按预收资金的一定比例向商业银行存入存管资金等规定，也因监管部门权责不清晰等原因多流于形式。实际上，企业不备案、存不存入存管资金，大多靠发卡企业自愿自律，资金使用情况更是难以跟踪监管。

### 建立预付消费监管体系

为规制预付式消费模式，一些地方也进行了立法。2019年1月1日起施行的《上海市单用途预付消费卡管理规定》规定建立预付卡资金存管制度，并对资金监管模式、资金监管比例、资金专户存管、资金划拨方式等进行了规定。

将于今年6月1日起施行的《北京市单用途预付卡管理条例》(以下简称《条例》)针对消费者冲动购卡后无法

退卡的问题，设立了“七天冷静期”，消费者购卡后只要没有开卡使用，7天内可以无条件解除合同，经营者应一次性退还全部预付款。为应对一些商家利用短租“跑路”敛财，《条例》规定，经营者租赁他人场地或柜台的，应在合同中明示租赁期限，单用途预付卡设定的使用期限不得超出租赁期限。经营者因停业、注销等无法继续履行合同的，应提前30日以各种方式使消费者知悉，并一次性按原渠道退还相应预付款项。

多地立法对发卡备案、建立预收资金存管等制度的探索对遏制预付式消费乱象有积极作用，陈音江建议，应在借鉴地方立法基础上，尽快研究制定国家层面的专项立法。

“法律应明确预付式消费的含义、发卡单位资格、发卡方式、发卡数量和金额、资金监管等内容，为预付式消费健康发展提供法治保障。”陈音江认为，考虑到预付式消费涉及市场监管、商务、公安等多部门，实践中容易出现多头监管导致监管“真空”等问题，为此法律应明晰各部门权责范围，并结合预付式消费的特点，建立全面系统的预付式消费监管体系，多部门协调配合，使预付式消费的各个环节得到有效监管。此外，还应健全预付资金安全体系，在经营者进行备案之后，应当到指定银行按照预付资金的比例存入存管金，或提供第三方担保(包括商业保险)，并探索建立“预付式消费模式”账户监管制度，确保消费者的预付资金安全。

刘俊海对此表示认同，他认为在预付式消费领域出台专项立法很有必要，应从准入条件、经营要求、行为规范、资金监管、维权救济等多维度对预付式消费进行全方位系统规制，将其纳入法治轨道。

漫画/李晓军

## 革命文物家底基本摸清保护状况持续改善 保护革命文物助力赓续红色基因

众化、常态化趋势，数字显示，全国文物保护单位革命旧址开放率接近94%，革命博物馆、纪念馆总数超过1600家，“十三五”时期平均每年推出革命文物展览4000余个。红色旅游的规模和热度不断攀升。不少红色旅游目的地成为民众出游的重要选项和网红打卡地，年轻人更是成了红色旅游热的主力军。2019年全国红色旅游人数超过14亿人次，红色旅游收入超过4000亿元。越来越多的革命老区把革命文物资源作为地方发展的金名片，保护革命文物的社会基础更加坚实。

值得一提的是，目前，我国革命文物工作顶层设计不断完善提升，协同保护持续深化。中共中央办公厅、国务院办公厅首次出台关于实施革命文物保护利用工程的意见，中央全面深化改革委员会审议通过长城、大运河、长征国家文化公园建设方案，打出政策“组合拳”，确立新时代革命文物工作的任务书和路线图，全面部署新时代革命文物工作。同时，31个省(区、市)和新疆生产建设兵团制定革命文物保护利用工程实施方案，党委领导、政府主导、部门协作、社会参与的革命文物工作格局正不断发挥作用。

### 多省陆续公布革命文物名录

公布革命文物名录，对于让公众更好学习革命事迹，更好保护革命文物，更好传承革命精神有着重要作用。

2018年7月，中办、国办正式印发《关于实施革命文物保护利用工程(2018—2022年)的意见》，明确要求各省(自治区、直辖市)宣传、文物部门要对本地区革命文物进行全面排查，并分批公布全国革命文物名录，建立革命文物大数据库，推进革命文物资源信息开放共享。2020年，国家文物局印发《关于开展革命文物名录公布工作的通知》《关于核定公布革命文物名录的补充通知》，要求各地对不可移动革命文物和国有可移动革命文物进行排查、核定并对外公布。

据不完全统计，已有黑龙江、海南、山东、陕西等省份公布省级名录。山东青岛、临沂、潍坊、云南永仁、广东东

莞等地也陆续公布市、县的革命文物名录。

加强对革命文物的整体保护，高质量做好革命文物工作，摸清“家底”尤为关键。然而，必须要指出的是，革命文物的认定工作并非易事。

“革命文物的认定工作，不仅事关革命文物自身的保护，一旦出现错漏，会产生一系列的连锁反应。”文化和旅游部法治专家委员会委员、北京第二外国语学院文化旅游政策法规中心副主任王天星说。他具体举例说，比如，一些涉及人物身份、地位、职务记载的文献资料如果认定错误，相关当事人的后代就可能因此为由，要求政府对涉及其亲属名誉、形象的一些影视作品、文学作品等进行重新评价、删除、调整等，由此引发纷争。

### 革命文物认定缺乏统一标准

实行革命文物定期排查制度是革命文物保护传承的重要基础，摸清、摸准革命文物资源底数和保存现状，建立革命文物大数据库，是基础工作。在王天星看来，目前革命文物的认定方面还存在一些问题或待解决。

首先，革命文物的认定缺乏统一标准。目前，由于并没有统一的国家层面的认定标准，各地对不同时期的革命文物有不同的认定标准。以认定革命文物的时间节点为例，有的从1919年起算，有的从1921年起算。而对于认定革命文物的截止时间，有的定为1949年，有的则定为1956年，还有的并没有明确的时间限制。

其次，革命文物的认定缺乏法定程序。我国特殊的国情决定了革命文物的认定必须充分发挥党史、军史研究机构的作用，同时也要尊重当地民众的意见。目前，一些革命文物的认定意见发生分歧时应当以哪个部门、哪个领域的专家意见为准，并没有定论，也未确立当事人的申诉程序。

此外，有些革命文物尤其是旧址、遗存等会因为自

然、人为等原因导致毁损、灭失，还有些旧址、遗存经后续认定，并未发生重大革命事件，但现行法律法规中并没有规定相关的动态调整制度。

“革命文物的认定必须十分慎重，必须要有统一的法定标准，同时还要遵守法定的程序。这种程序涉及认定主体、认定过程、认定结论的公开、认定结论的申诉等事宜。”鉴于此，王天星建议尽快出台国家层面的统一立法，明确革命文物认定的标准、程序以及相关的完善制度。

### 完善革命文物保护法律制度

革命文物是红色文化的重要载体，革命文物保护工作是一项极为细致且浩大的工程。因此，形成从中央到地方的革命文物保护法律制度体系十分必要。

近些年来，一些地处革命老区、红色资源丰富的地方，在地方法规层面立法作了初步探索，并取得显著效果。目前，除了多个地方出台省级层面的以红色文化保护为主题的地方性立法之外，一些设区的市也出台了专门的地方性法规。这些地方性法规为红色文化资源保护立法提供了鲜活的样本。

今年全国人大会议期间，多位全国人大代表关注到红色文化立法，并提出了多件相关议案。

在全国人大代表、上海移动总经理陈力看来，十分有必要通过制定红色文化资源保护法指导各地从“一盘棋”的角度进行综合运用，发挥红色资源最大效益。建议在总结地方实践经验基础上，从法律层面确立红色文化资源保护制度体系，让区域性、局部性的政策保护成为常态化的制度供给，从而使红色文化资源的传承与创新工作在法治轨道上行稳致远。

调查和认定是对红色资源进行保护、管理、传承和利用的前置性工作。陈力建议，在红色文化资源保护中，明确调查与认定的相应标准、方法、程序等，同时结合红色资源保护现状，引导公众的积极参与，借助社会优势力量，拓展红色文化资源利用和保护路径。

## 民政部和中国残联： 两项补贴申请全程网办

本报讯 记者蒲晓磊 第三十二次全国助残日到来之际，民政部办公厅、中国残联办公厅联合印发《关于全面开展残疾人两项补贴申请“全程网办”的通知》，自2022年5月15日第三十二次全国助残日起，在全国范围内实行残疾人两项补贴申请“全程网办”服务。届时有需要的残疾人及其家属可以通过登录国家政务服务平台及其移动端“民政通”等终端，在线申请残疾人两项补贴，实现申领补贴“一次不跑”和“不见面审核”。

“全程网办”是残疾人两项补贴在线申请功能的升级，也是“跨省通办”申请方式的重要补充。2016年国家全面建立困难生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，有效持续改善了广大困难残疾人的基本生活状况，让广大残疾人及其亲属切身体会到党和政府的温暖和关爱。2019年4月，残疾人两项补贴在线申请作为国家政务服务平台首批入驻的民生服务项目正式启用，2021年4月，全国残疾人两项补贴实现通过异地代收代办形式的“跨省通办”。2022年5月，“跨省通办”申请方式进一步升级为“全程网办”，同时继续保留线下申请窗口。

两部门在通知中强调，加强地方政务网站、政务服务平台的无障碍改造，推进残疾人两项补贴政务服务事项、办事指南线上线下同源发布、同步更新，民政助理员和残联(残协)专职委员要主动发现和协助有意愿的残疾人进行补贴申请，避免残疾人因无法使用智能技术获取线上服务等困难。

## 教育部： 非学科类培训价格平稳

本报讯 记者赵晨熙 为深化非学科类培训机构治理，及时掌握非学科类培训服务价格变化，自2022年4月起，教育部部署委托国家发展改革委价格监测中心(以下简称价格监测中心)，在北京、上海、沈阳、南京、郑州、武汉、广州、深圳、成都、西安10个城市每月开展一次非学科类培训服务市场价格监测。

近日，教育部公布的价格监测显示，由于非学科类培训机构和项目较多，竞争相对充分，培训并非刚需，加之受疫情影响线下停课，校内课后服务广泛覆盖，“双减”政策实施前后的非学科类培训服务价格总体保持平稳。

据了解，监测涉及基础体能、足球、乒乓球、游泳、围棋、中考体育、声乐、钢琴、舞蹈、美术、编程11个项目。监测数据显示，2022年4月，监测城市的基础体能、足球、乒乓球、游泳、围棋、中考体育、声乐、钢琴、舞蹈、美术、编程培训平均价格分别为每小时116元、86元、86元、142元、80元、136元、240元、242元、74元、98元、149元，与2021年1月基本持平。艺术类培训价格高于其他类别，非学科类培训价格存在一定地区差异。

下一步，教育部将会同价格监测中心进一步健全价格监测点设置，优化采价点布局，完善监测机制，并按照市场监管总局、发展改革委、教育部有关通知要求，进一步加强非学科类培训价格监督检查，对价格违法违规行为，发现一起、查处一起，同时，注重加强部门和地方协同治理，强化信息共享和情况通报，增强非学科类培训监管合力。

## 国家医保局： 医保信息平台基本建成

本报讯 记者赵晨熙 记者近日从国家医疗保障局获悉，历经两年多时间，全国统一的医疗保障信息平台已基本建成。目前，医保信息平台已在31个省份和新疆生产建设兵团全域上线，有效覆盖约40万家定点医疗机构、约40万家定点零售药店，为13.6亿参保人提供优质医保服务。

据介绍，医保信息平台涵盖支付方式、跨省异地就医、公共服务、药品和医用耗材招采等14个子系统，目前已陆续落地应用，可满足几百个统筹区多样化的业务需求。新平台已经在异地就医结算、支付方式改革、医保智能监管、药品集中采购、医药价格监测等领域发挥重要作用。新平台功能完备、响应高效、运行稳定，住院结算平均响应时间约0.8秒，比旧系统性能平均提升3至5倍。

医保信息平台形成了标准全国统一、数据两级集中、平台分级部署、网络全面覆盖、项目建设规范、安全保障有力的平台格局，支撑医保跨区域、跨层级、跨业务、跨部门、跨系统的信息共享、业务协同和服务融通，实现了医保业务“一网通办”“一窗办结”。