



贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

消费者保护法律和政策政府间专家组

第八届会议

2024年7月1日和2日，日内瓦

临时议程项目6

加强消费者运动：促进独立消费者团体发展的手段

概要

消费者保护法律和政策政府间专家组第一届会议强调，需要让利益攸关方参与执行包容性消费者保护政策。消费者协会在以下方面发挥着关键作用：代表消费者利益；对消费者进行宣传教育，向其提供咨询，为其提供保护；分销基本商品和服务；为监测市场出力。本说明概述现代消费者团体的演变情况，叙述消费者团体的作用和职能。本说明介绍在促进消费者团体发展方面面临的挑战，提及目前针对消费者团体的国际和区域举措。本说明还向决策者提出政策建议，并提出一些供政府间专家组本届会议讨论的问题。



一. 导言

1. 《联合国消费者保护准则》(下称《准则》)的目标之一是促进独立消费者团体的发展。¹《准则》确认, 组建消费者团体和其他相关团体或组织的自由以及此类组织在影响到自身的决策过程中表达意见的机会, 是消费者的正当需求之一。
2. 需要让利益攸关方参与, 这对于实施《2030 年可持续发展议程》来说至关重要。² 在 2021 年 10 月的联合国贸易和发展会议第十五届大会(贸发十五大)前夕举行的民间社会论坛, 便是这种参与的例证。该论坛为与会组织的代表提供了一次机会, 可据以就与贸发会议有关的问题展开讨论并交流看法, 建立共识, 并最终确定提交贸发十五大的民间社会宣言。³ 具体而言, 关于包容性消费者保护政策, 消费者保护法律和政策政府间专家组第一届会议已经认识到这一必要性。⁴
3. 消费者处于分散状态, 在与企业打交道时缺乏专业知识和资源。只有将消费者组织起来, 决策者才能倾听他们的声音。在这方面, 消费者团体和消费者协会⁵可发挥重要作用, 以确保市场对消费者以及政府和企业公平。
4. 因此, 消费者保护法律和政策政府间专家组第七届会议请贸发会议秘书处为第八届会议编写关于加强消费者运动, 以此促进独立消费者团体发展的报告和研究报告。⁶ 在这方面, 贸发会议秘书处分发了一份调查问卷, 并收到了 23 个成员国、一个政府间组织、两个非政府组织和两名专家的意见。⁷ 世界消费者团体联合会消费者国际使用类似问卷进行了一项平行调查, 收到了 36 份答复。消费者国际向贸发会议通报了汇总结果, 本背景说明采用了相关结论。在消费者国际全球大会在内罗毕举行期间, 贸发会议秘书处主办了一次关于同一主题的会外活动, 收集了世界各地消费者团体的意见, 这些意见为本说明提供了进一步内容。⁸
5. 本说明概述现代消费者团体的演变情况, 消费者团体的作用和职能, 消费者团体的共同特点, 以及在促进消费者团体发展方面面临的挑战。本说明提及目前针对消费者团体的国际和区域举措。本说明还向决策者提出政策建议, 并提出一些供讨论的问题。

¹ A/RES/70/186, 附件, 第 1 段(e)分段。

² A/RES/70/1.

³ TD/524.

⁴ TD/B/C.I/CPLP/4.

⁵ 消费者团体是指有组织的消费者, 他们汇集资源以改善其经济利益。消费者协会是指代表消费者利益, 在市场上捍卫消费者权利的非政府民间社会组织。实际上, 消费者团体和消费者协会之间的界限较为模糊, 在多数情况下不重要。在本背景说明中, 这两个术语可以交换使用。

⁶ TD/B/C.I/CPLP/37, 第一章。

⁷ 安提瓜和巴布达、阿根廷、巴西、智利、捷克、萨尔瓦多、德国、匈牙利、爱尔兰、意大利、日本、荷兰王国、新西兰、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、波兰、塞尔维亚、塞舌尔、南非、西班牙、泰国、美利坚合众国; 欧亚经济联盟欧亚经济委员会; 消费者国际和 Mumbai Grahak Panchayat(印度); 以及来自南美的专家。

⁸ 见 <https://unctad.org/meeting/consumers-international-global-congress-unctad-side-event-enhancing-consumer-movement>。

二. 消费者团体的演变

6. 纵观历史，曾发生过一些围绕食品的消费者自发抗议活动。⁹ 可以说工业化带来了更明确的消费者权利概念，因为它将生产者和消费者分开。在初期，消费者运动在法国、德国、意大利和大不列颠及北爱尔兰联合王国采取了消费者合作商店的形式。不久，印度和日本实行了合作社模式，尽管据说早在十三世纪就有合作式金融机构存在。¹⁰

7. 在十九世纪，一个新的问题涉及扩大商品和服务的消费范围，国家消费者联盟在欧洲和北美应运而生。¹¹ 1928 年，消费者联盟在美利坚合众国成立，成为第一个现代消费者协会，该联盟主要对消费品进行测试和检查。销售独立于广告业并因此享有声誉的出版物的模式证明有利可图。这一模式随后推广到了比利时、荷兰王国和联合王国等其他经济体。联合王国的杂志 *Which?* 在鼎盛时期，订户曾经达到 100 万。¹² 其他欧洲国家的协会采用会费和公共补贴相结合的模式，奥地利、挪威和瑞典的情况便是如此。¹³ 1956 年，在政府支持下，印度消费者协会在德里成立。1966 年，印度消费者指导协会在孟买成立，该协会负责测试食品质量，提出食品质量报告，并报告消费者投诉处理情况。¹⁴ 为了集中资源，1990 年成立了国际消费品研究和测试机构，该机构现为 30 多个消费者组织的全球联合体，这些组织就消费品和消费服务的研究和测试开展协助。¹⁵

8. 在中欧和东欧的转型经济体中，由于测试费用较高，因此难以创办和长期维持产品测试杂志，即便对像俄罗斯联邦这样的大市场来说也是如此。这一地区的消费者协会往往以地方“俱乐部”的面目出现，这些机构有时以家政协会为基础，这使得消费者协会在市场经济出现之前能够与公众直接接触。¹⁶

9. 可以通过观察消费者国际成员的分布情况，追踪世界各地的消费者“运动”的发展。¹⁷ 1960 年，澳大利亚、比利时、荷兰王国、联合王国、美国的五个协会发起成立了消费者国际。消费者国际的第一批成员共有 16 个国家。到 1980 年代，有 50 多个国家加入该机构。二十世纪后期，消费者协会开始在亚洲、非洲和拉丁美洲出现，到 2000 年，共有 115 个国家的 225 个协会加入消费者国际，此后成员数目一直保持在这一水平。

⁹ UNCTAD, 2017, *Manual on Consumer Protection*, UNCTAD/DITC/CPLP/2017/1 (United Nations publication, Geneva), p. 24.

¹⁰ Trentmann F, 2016, *Empire of Things: How We Became a World of Consumers from the Fifteenth Century to the Twenty-first*, Allen Lane, London.

¹¹ Hilton M, 2008, The death of consumer society, in: sixth series, *Transactions of the Royal Historical Society*, vol. 18, p. 213.

¹² UNCTAD, 2020, *Report on Consumer Associations*, UNCTAD/DITC/CLP/2019/2 (United Nations publication, Geneva), p. 3.

¹³ 同上。

¹⁴ Gupta M, 2018, *Chronological progression of consumerism as a movement*, *International Journal of Research in Social Sciences*, p. 1218.

¹⁵ 见 <https://www.international-testing.org/>。

¹⁶ UNCTAD, 2017, p. 24.

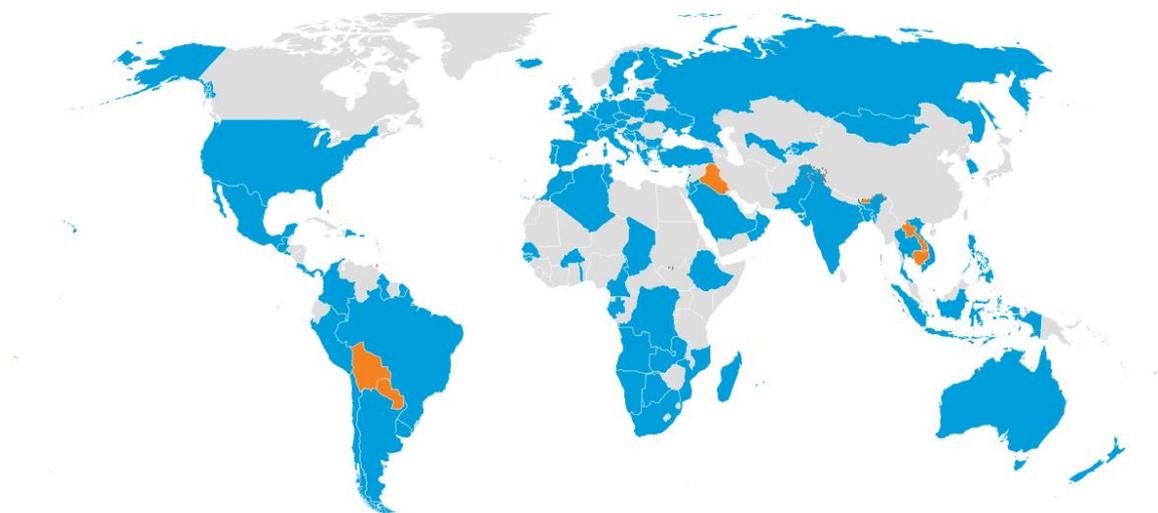
¹⁷ 见 <https://www.consumersinternational.org/who-we-are/>。

10. 随着 1970 年代、1980 年代和 1990 年代工业化的扩展，消费者协会开始在非洲、亚洲和拉丁美洲出现。肯尼亚消费者组织、津巴布韦消费者委员会、南非家庭主妇联盟和毛里求斯消费者保护协会于 1970 年代末成立。¹⁸ 在巴西，随着各种消费者团体在国内成立，于 1987 年成立了巴西消费者保护协会¹⁹。1986 年，印度通过了第一部消费者保护法，这进一步推动了印度消费者运动的蓬勃发展。

11. 贸发会议世界消费者保护地图收到的最新资料显示，90 个国家报告称设有消费者协会(图 1)。例如，南非报告说，该国有 211 个消费者协会；秘鲁有 103 个；德国 70 个；阿根廷 46 个；捷克 6 个；爱尔兰 1 个。印度现有 600 多个消费者团体。²⁰ 在有些国家，政府和消费者团体之间不存在有机联系。在另一些国家，消费者协会可能依靠政府。²¹

图 1

设有非政府消费者组织和协会的国家*



* 本地图所示边界和名称以及使用的称呼，并不意味着联合国对其正式认可或接受。

资料来源：贸发会议，世界消费者保护地图，可查阅 <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/consumer-protection-map>(2024 年 2 月访问)。

说明：蓝色表示“有”(90 个国家)；橙色表示“无”(12 个国家)；浅灰色表示无数据。

三. 消费者团体的作用和职能

12. 《准则》承认消费者团体作为体现和代表消费者关切的权威性机构发挥的作用。无论是作为政府制定和实施消费者政策方面的可靠伙伴，还是作为有需要的消费者的可靠盟友，消费者团体在以包容方式改善消费者福利方面都是不可或缺

¹⁸ Gwitira JC, 1997, African consumer movement, In: Brobeck S, ed., *Encyclopedia of the Consumer Movement*, ABC-Clio, Santa Barbara (California), United States, pp. 11–19.

¹⁹ 见 <https://idec.org.br/>。

²⁰ Singh G, 1997, Indian Consumer Movement, In: Brobeck S, ed., *Encyclopedia of the Consumer Movement*, ABC-Clio, Santa Barbara (California), United States, pp. 312–316.

²¹ UNCTAD, 2017, p. 24.

的。因此，《联合国准则》将建立消费者团体作为一项目标，将组建消费者团体的自由作为消费者的正当权益。《准则》还要求成员国鼓励消费者团体监督不良做法(第 21 段)，让消费者团体在广告、营销和处理误导性环境说法方面发挥作用(第 30 段)。《准则》还请成员国并与消费者团体和企业合作，制定营销和其他商业行为守则(第 31 段)。关于争端解决和补救，请消费者团体加深消费者和企业对避免争端、消费者可利用的争端解决和补救机制以及消费者可在何处投诉的了解(第 41 段)。

13. 《准则》还预见到消费者团体和其他相关民间社会组织将广泛参与消费者教育工作。这可以包括关于消费型态的环境影响的宣传方案(第 42 和 45 段)。社区参与——这种参与往往涉及维护消费者利益的民间社会团体——的重要性在《准则》第五章 K 节(“与特定领域相关的措施”)所载关于水的第 72 段和关于能源的第 76 段中得强调。最后，在第六章(“国际合作”)中，请成员国促进消费者团体和其他相关民间社会组织之间的合作，特别是在可持续消费方面(第 92 段)。

14. 尽管《准则》对消费者协会的提及较为分散，但消费者协会的作用并不是重复政府的活动，而是一种重要补充，可确保建立尊重和倡导消费者权利的公平和包容的市场。政府代表着公共利益，企业代表着盈利，而消费者团体则代表着消费者的实际利益。这意味着在要求政府平衡利益冲突的情形中，为使这种平衡具有公平性，消费者需要一个权威性的代言人。

15. 政府和消费者团体在消费者政策方面的共同责任，与德国等一些辖区采用的辅助原则并不矛盾。²² 这项原则认为，应该在最接近消费者的地方采取行动，因此在特定情况下，除非政府比消费者协会更有效，否则政府不会采取行动。在阐明政府和消费者团体之间的关系时，这项原则很有用。

16. 贸发会议《消费者保护手册》和《消费者协会报告》²³ 确定了消费者团体履行的不同职能，下文 A 节对此进行概述。

A. 消费者团体行使的职能

(a) 代表消费者利益

17. 成功的市场监管需要考虑到消费者利益的包容和透明的程序。这意味着政府和部门监管机构定期与消费者团体以及公共机构和其他利益攸关方代表接触，以改进立法、监管和体制举措。这种接触可以采取正式或非正式磋商的形式。一种良好做法是建立正式的协商框架，通过收集和阐明消费者协会的意见、建议和提案，协助政府和部门监管机构制定和执行政策。另一种良好做法是，政府每年定期与尽可能多的在一国开展活动的消费者协会举行会议，以盘点消费者关心的问题，并与消费者协会保持开放的沟通渠道。

²² 德国提交的材料。

²³ 分别见 UNCTAD, 2017, p. 24, and UNCTAD, 2020, p. 3。

18. 相关例子有：澳大利亚的全国消费者大会，²⁴ 捷克的消费者咨询委员会，²⁵ 法国的全国消费者委员会，²⁶ 意大利的全国消费者和用户委员会²⁷，以及秘鲁完善的全国消费者保护综合系统和最近的全国消费者大会。²⁸ 巴西在国家消费者服务局的协调下，将消费者协会纳入国家消费者保护体系，联邦、地区和市级消费者主管部门、警察部门和公诉机关也参与该体系。²⁹ 援助贫困者协商小组为金融服务市场行为监管者制作了一个详细的工具包，其中包括一个关于如何建立国家消费者咨询小组的工具，³⁰ 该工具可适用于其他部门。

(b) 对消费者进行宣传教育

19. 对贸发会议秘书处分发的调查问卷的答复者承认，消费者团体在教育和宣传运动方面有着特权地位。消费者团体网络极为庞大，这些团体与消费者的关系十分密切，因此它们能够以满足消费者的需求，便于消费者理解的方式开展宣传活动。消费者协会利用所有可用渠道接触消费者：

(a) 公共宣传，包括讲座、小型研讨会和针对年轻人的年度全国消费者教育方案，以及竞赛和社区项目

(b) 社交媒体运动，与消费者建立直接联系，广泛传播并产生倍增效应

(c) 印发出版物，公布调查和民意测验结果，形式为宣传片、传单、手册、指南和学校课程等

(d) 简报和媒体或新闻发布会

(e) 进行测试并发布测试报告。

20. 这是消费者协会最常见的职能之一，是贸发会议调查问卷的所有答复者所共有的，这里提供了不同区域的四个例子。2019 年，新加坡消费者协会推出了一款名为“Price Kaki”的价格比较应用程序，该应用程序使消费者能够比较杂货、家居用品和小贩食品的零售价格。该应用程序的注册用户使用众包机制，可以跟踪方便面和速溶咖啡等热门商品的价格变化，从而在时间有限或不了解市场价格的情况下做出更明智的购买决定。该应用程序还可用于燃料价格，并可对政

²⁴ 由澳大利亚竞争和消费者委员会举行；见 www.accc.gov.au/about-us/conferences-events/national-consumer-congress。

²⁵ 捷克对贸发会议问卷的答复。

²⁶ 见 <https://www.economie.gouv.fr/cnc>。

²⁷ 意大利工商部和 Made in Italy；见 <https://www.mimit.gov.it/index.php/it/mercato-e-consumatori/tutela-del-consumatore/associazioni-dei-consumatori/cncu>。

²⁸ 隶属于秘鲁国家消费者保护局，可查阅 <https://www.gob.pe/indecopi>；还见 <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/860630-el-indecopi-organizo-el-i-congreso-nacional-de-consumo-dirigido-a-capacitar-a-las-asociaciones-de-consumidores-en-el-pais>。

²⁹ 见 <https://www.gov.br/mj/pt-br/acao-a-informacao/perguntas-frequentes/consumidor/sistema-nacional-de-defesa-do-consumidor>。

³⁰ Izaguirre JC, Dias D, Duflos E, Brix Newbury L, Tomolova O and Valenzuela M, 2022–2023, [Tool 9: Consumer advisory panels](#), In: *Market Monitoring for Financial Consumer Protection (CGAP toolkit)*, Consultative Group to Assist the Poor, Washington, D.C.

府行动进行补充，如新加坡竞争和消费者委员会最近提出了关于价格透明度的指导方针。³¹

21. 自 2014 年以来，智利消费者协会作为青年消费者组织培训者，设立了一个负责任消费教育资源中心，³² 该中心包括一个公共图书馆、讲习班和课程、一所消费者学校、教育活动材料和一个社会合作空间。西班牙消费者和用户合作社联合会和西班牙政府开办了一所循环消费学校，该校旨在通过消费者宣传教育，特别是对年轻消费者进行宣传教育，促进负责任的消费模式。³³ 津巴布韦消费者委员会通过讲座、在报上登载文章对消费者进行教育，并编写关于各种消费热点问题的宣传文章，通过印刷和电子媒体、焦点服务台、焦点小组讨论、讲习班和研讨会就需要注意的事项发出警告，使消费者能够在市场上做出知情决定。³⁴

(c) 向消费者提供咨询并维护消费者权益

22. 多数消费者在面对与企业的纠纷时会求助于消费者协会。就消费者纠纷提供法律咨询，是多数消费者协会履行的基本职能之一。在波兰，消费者协会开通了一条免费提供法律咨询的热线。秘鲁消费者和用户协会就赔偿途径提供咨询和援助，并在主管机构受理纠纷时充当消费者的代理。³⁵

23. 越来越多的国家赋予消费者协会在司法机构面前的法律地位，以单独或(更常见的)集体的方式保护消费者。代表消费者提起损害赔偿诉讼的程序性权利是确保消费者诉诸司法的基石。³⁶ 在消费者保护法和政策自愿同行审评方面，贸发会议一贯欢迎并建议成员国赋予消费者协会以代表消费者对司法程序进行干预的权利。³⁷ 在消费者国际举办的 2023 年全球大会期间，³⁸ 荷兰王国消费者协会 (Consumentenbond) 为其他消费者协会举办了一次提起集体诉讼研讨会，讨论如何组织成功的集体消费者索赔(见插文 1)。

插文 1

消费者协会提起集体诉讼须知

要

1. 一开始就提出简短而有说服力的理由：为什么这个问题对消费者和贵组织很重要？

³¹ Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), 2022, [ASEAN Guidelines on Consumer Associations](#), Jakarta, p. 19.

³² 见 <https://fojucc.cl/crecore/>。

³³ 见 <https://escuelaconsumocircular.es/>。

³⁴ 见 <https://www.ccz.org.zw/consumer-education/>。

³⁵ 见 <https://www.aspec.org.pe/%C3%A1reas-de-trabajo>。

³⁶ TD/B/C.I/CPLP/11, 第 15 至第 20 段。

³⁷ UNCTAD/DITC/CPLP/2018/1, page 23; UNCTAD/DITC/CPLP/2022/1, pages 14 and 17; UNCTAD/DITC/CPLP/2020/1 pages 46 and 50.

³⁸ 见: <https://www.consumersinternational.org/consumers-international-global-congress-2023/>。

2. 清楚自己的地位：摸清利害关系方情况，从而可以清楚了解你相对于其他利害关系方的影响力和权力。
3. 采取多种办法：不要局限于集体诉讼，向政界和监管机构施压，修改(不恰当)的政策。
4. 让尽可能多的消费者参与，从而增强你相对于其他索赔组织、对方和在法庭上的地位。
5. 团结一致：确保贵组织和管理层“支持你”。

不要

1. 不要匆忙：耐心行事，确保为消费者和贵组织获得最佳结果。
2. 不要单独行事：如果缺乏专业知识，设法与律师事务所、索赔管理人、资助人等建立伙伴关系。
3. 不要让集体诉讼耗费过多资金：通过采取“不胜诉，不付款”做法和/或与诉讼资助者合作来防范资金风险。
4. 不要依赖他人：掌控招聘活动，对诉讼战略施加影响。
5. 不要在幕后工作，通过招聘活动扩大影响，充当牵头者而不是追随者。

资料来源：Consumentenbond (2023). [Workshop on building sustainable consumer organizations: Spotlight on collective claims](#). Presented at the Global Congress of Consumers International, 7 December.

24. 最近，遵守关于尊重消费者权利和正当程序的公共质量标准³⁹的消费者协会还可为消费者提供替代/庭外争议解决办法，如和解和调解等。⁴⁰ 例如，泰国消费者基金会于 1996 年设立了投诉和法律援助中心，该中心受理消费者投诉，与企业进行调解，并在调解不成功的情况下提起诉讼。仅在 2021 年，泰国消费者基金会就向 3,321 名消费者提供了咨询并受理了这些消费者的投诉。⁴¹ 几家葡萄牙授权的消费者非诉讼纠纷解决机构⁴² 包括葡萄牙消费者保护协会，该协会是葡萄牙历史最悠久的消费者协会，属于创始成员之一。⁴³

25. 消费者协会的咨询还延伸到就商品和服务提供咨询，这与金融服务尤其相关。2023 年，巴西发布通知，将投资 2,000 万雷亚尔(400 万美元)，以支持消费者团体向过度负债的消费者提供建议。⁴⁴

³⁹ TD/B/C.I/CPLP/11 第 43 段提出了据以评估和管理消费者争端解决和补救的质量标准。

⁴⁰ TD/B/C.I/CPLP/11, 第 24 段。

⁴¹ UNCTAD/DITC/CPLP/2022/1, pp. 37–38.

⁴² 葡萄牙消费事务总局，<https://www.consumidor.gov.pt/>。

⁴³ 见 <https://deco.pt/>。

⁴⁴ 巴西提交的材料。

26. 美国鼓励消费者协会通过跨境投诉平台举报投诉，该平台是国际消费者保护和执法网络倡议的一部分，⁴⁵ 旨在收集和分享消费者对国际欺诈的投诉。消费者团体对该平台的宣传包括在其机构网站上展示一个链接。

(d) 分销基本商品和服务

27. 关于基本商品和服务的分销设施，《准则》请成员国鼓励建立消费者合作社和开展相关的贸易活动，并提供有关信息，特别是在农村地区。消费者团体承担了这项任务，特别是在发展中国家(见插文 2)。

插文 2

印度 Mumbai Grahak Panchayat 的经验

印度的 Mumbai Grahak Panchayat 是最大的注册志愿消费者组织，在马哈拉施特拉邦有 30,000 多个家庭为其成员，总部设在孟买。该组织于 49 年前开始运作，目前有 3,500 多名活跃的志愿者。Mumbai Grahak Panchayat 在资金上自给自足，政府不向其提供资金，也未获得任何国家或国际资助机构的其他资助。

Mumbai Grahak Panchayat 鼓励消费者在自助的基础上组成至少由 11 个家庭参加的消费小组，集体采购每月的食品杂货。目前共有 2,800 个这样的消费者小组，这些小组共有 30,000 多名消费者。Mumbai Grahak Panchayat 每月在“不亏不赚”的基础上向成员提供大约 100 种必需品。直接和集体采购可以节省高达 25% 的食品杂货采购费。Mumbai Grahak Panchayat 提供用布袋包装的大米、糖和小麦等主食，成员们必须将布袋退回供重新使用，从而减少塑料制品消费。

资料来源：印度 Mumbai Grahak Panchayat，对贸发会议问卷的答复。

(e) 监测市场

28. 消费者协会密切接触市场现实，这使它们处于有利地位，有助于监测并向有关公共机关告发不公平商业做法。在一些国家，如波兰和美国，消费者团体对产品进行测试，这样做可以为监测产品安全提供信息。⁴⁶ 在德国等其他国家，符合法律标准的消费者协会可以参与执行消费者保护法，这种执行须由司法机构签发强制令。⁴⁷

29. 在无法直接参与的国家，消费者团体可以就消费者在市场上遇到的问题充当举报者。这一点在未设立专门处理消费者保护事务的政府机构的国家十分重要。

B. 独立的消费者团体的特点

30. 一个组织想要被承认为消费者团体，通常需要满足两个条件：独立和代表性。

⁴⁵ 分别见 <https://econsumer.gov> 和 <https://icpen.org/protecting-consumers-worldwide>。

⁴⁶ 波兰和美国对贸发会议问卷的答复。

⁴⁷ 德国对贸发会议问卷的答复。

(a) 独立

31. 消费者协会代表消费者的声音，因此需要独立于企业和政党。《消费者国际章程》第 12 条规定，消费者协会应发挥独立作用。这是确保协会履行职责方面的可信度的一个关键因素。独立是政府对消费者协会予以承认的一项通常的法律要求。事实上，消费者国际进行的调查中，多数受访者都表示自己独立于政府(见表)。在消费者团体依靠政府主管机构的国家，这一要求不适用。

表 1
对贵国的消费者团体具有何种地位这一问题的答复

答复类型	国家数目
独立于政府	31
政府实行某种程度的控制	7
完全由政府出资	1
与政府签订谅解备忘录	5
部分由政府出资	12
消费者出资	11
资金来自其他渠道(企业或慈善基金会)	16
未与政府签订正式协议	9
政府给予有限承认或未予承认	5

资料来源：Consumers International, 2024 survey。

(b) 代表性

32. 在决策过程中征求消费者团体意见的一个先决条件是，它们被视为正当代表消费者意见的组织。正当性的一个来源是庞大的成员基础。在拥有众多组织的国家，政府可能很难决定谁应被接纳为成员。援助贫困者协商小组报告说，一些组织采用公开申请或意向书的方式，而另一些组织则根据内部审查程序邀请特定候选人。无论采用哪种方式，标准都应当透明、客观，有可能恰当兼顾团体中的专业知识、经验和不同代表性(包括性别和地点等)。⁴⁸

33. 消费者的利益不尽相同，有时甚至相互抵触。因此，在决定消费者群体的代表性时，有必要考虑到不同类别的消费者在居住地、收入、就业、教育、性别和年龄等方面的差异。尤应设法确保脆弱和处境不利群体的代表性。例如，在受监管部门的公共协商过程中，已接入电网和供水网络的家庭与尚未接入电网和供水网络的家庭之间可能会出现紧张关系，前者受益于较低的电费和水费，而后者的接入费是一个真正令人关切的问题。在这种情况下，非消费者(仍未接入者)的利益可能受到忽视，而现有客户的利益会得到满足。

34. 正当性的另一个来源是消费者团体的能力及其工作质量。由于消费者政策的横向性质，需要专业知识来了解手头的问题并提出合理的解决方案。

35. 最后，法律和规章往往会对消费者协会被视为具有代表性提出一些正式要求。这可能包括对照条件在国家登记册中进行登记，例如成立后已经过一段规定的时间，正式机构以及可提供报告等。插文 3 举例介绍法国规定的条件。

⁴⁸ Izaguirre JD et al., 2022–2023.

插文 3

法国消费者协会的认证条件

消费者协会获得批准，须符合以下三项条件：

- 消费者协会自申请之日起已成立一年。
- 在这一年中，消费者协会能够表明它真正积极捍卫消费者利益(制作和分发出刊物，举行情况通报会，有固定办公时间)。
- 在申请之日，消费者协会至少有 10,000 名付费成员(全国性协会)，或成员数目据认为具有代表性(地方、省级或大区协会)。

资料来源：See <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1126#:~:text=L'agr%C3%A9ment%20est%20accord%C3%A9%20C3%A0,d'une%20ann%C3%A9e%20d'existence.>

C. 促进消费团体发展方面面临的挑战

36. 政府在促进消费者群体发展时面临的挑战并不仅限于这些群体，而是更广泛的非政府领域的共同挑战。这些挑战是上文提及的特点的必然结果。此类挑战与本节余下部分所述领域相关。

(a) 战略接触

37. 如果政府不给予某种鼓励，消费者运动就很难生根。独立于企业和政治运动这项规定将任何经济激励排除在外。在建立可行的经营模式和使消费者协会工作人员专业化方面，存在着相当大的困难。事实上，消费者国际进行的调查的受访者报告说，确保政府支持和参与对话是他们面临的最大挑战之一。

38. 第一步是承认，最好是在法律上承认，必须在影响到消费者群体的参与过程中倾听它们的意见。这意味着政府需要建立机制，以便经常征求消费者团体的意见，并承认他们为决策中的利益攸关方。通过这种战略接触，可以准确弄清一国的消费者协会状况，并使政府和消费者团体能够进行需求评估。消费者保护机构应相互合作，采取一致的做法。它们还可以与消费者团体缔结包含各方义务的谅解备忘录。欧亚经济联盟正在就关于消费者协会参与消费者保护政策制定的建议草案进行磋商，这项建议草案将于 2024 年提出。⁴⁹

(b) 人员的专业化

39. 消费者协会在很大程度上依赖致力于改善同胞福祉的人们的积极行动。许多人愿意免费投入时间和精力，志愿服务是消费者运动的基础。这是消费者协会的优势之一，应该加以提倡。然而，志愿工作本质上缺乏稳定性，因为它要看个人

⁴⁹ 欧亚经济委员会对贸发会议问卷的答复。

是否有空，不利于中长期活动的开展。因此，应该鼓励消费者协会成员的专业化。⁵⁰ 为此，自 2016 年以来，秘鲁一直在实施一项加强消费者协会的计划。⁵¹

40. 各国政府和非政府组织可以便利消费者团体的培训方案的执行，这些方案可涉及消费者保护的实质性问题，如法律、条例、程序和判例法等，也可涉及与管理成功的消费者协会有关的问题，如制定经营计划、沟通和筹资等。阿根廷消费者教育学校⁵² 提供免费在线培训，这种培训也向消费者团体提供。

(c) 资金

41. 消费者国际成员在专门调查中指出，实现资金可行性是一项主要挑战。在大多数国家，消费者协会的资金是一个复杂而未解决的问题。理想情况下，它们应该在资金上独立于政府和企业，以维护自身的信誉。然而，由于成员人数少以及难以实施可持续的商业模式，这对消费者协会来说是十分不易。由于从企业获得资金通常被排除在外，在资金上成功独立于政府的消费者协会将其经营模式建立在会费、测试、出版物订阅和在集体诉讼中分享利润等基础上。政府可以通过各种方式促进消费者协会的财务活力，可以直接提供补贴，也可以提供基于项目的竞争性赠款。

42. 政府对消费者协会的资助可以采取多种形式。一些政府将国家预算的一部分用于资助消费者协会，以促进其建立和发展。印度的消费者福利基金就属于这种情况，这个国家的消费者协会群体十分兴旺。

43. 其他更细微的选择包括将消费者保护公共执法机构和其他执法机构收取的一定比例的处罚款用于支持消费者协会，意大利和秘鲁采取这种做法。另一种选择是为项目释放竞争性资金，在某些情况下允许处理普通费用，西班牙和欧盟采取这种做法。德国还规定对向消费者团体提供的捐赠实行税收减免，并规定这些团体的收入免征营业额公司税，美国也采取这种做法。⁵³ 南非通过国家彩票向经认可的消费者保护团体提供资金。

44. 消费者协会也可以从国际发展机构和其他慈善机构获得赠款。例如，消费者国际设立了公平数字金融加速器，该机制在低收入和中等收入国家培训消费者权益团体并发放次级赠款。⁵⁴

45. 援助贫困者协商小组为旨在资助金融服务部门消费者协会的机构提供充分指导。⁵⁵ 这些建议对广大消费者协会的资助者也很有益。

⁵⁰ UNCTAD, 2020, *Voluntary Peer Review of Consumer Protection Law and Policy: Peru*, UNCTAD/DITC/CPLP/2020/1 (United Nations publication, Geneva), p. 38.

⁵¹ 见 <https://elperuano.pe/noticia/47597-fortaleceran-asociaciones-de-consumidores-del-pais>。

⁵² 见 <https://www.argentina.gob.ar/produccion/defensadelconsumidor/escuela-argentina-de-educacion-en-consumo>。

⁵³ 德国和美国提交的材料。

⁵⁴ 见 <https://www.consumersinternational.org/what-we-do/fair-finance/fair-digital-finance-accelerator/>。

⁵⁵ Duflos E, Griffin M and Valenzuela M, 2021, *Elevating the collective consumer voice in financial regulation*, Working Paper, Consultative Group to Assist the Poor, Washington, D.C.

D. 国际合作

46. 消费者团体之间现有各种区域和国际倡议，如东盟消费者协会网络、中美洲和加勒比消费者行动组织、拉丁美洲和加勒比消费者组织理事会、欧洲消费者咨询小组、跨大西洋消费者对话和竞争问题民间社会组织国际网络等。

47. 《东盟消费者协会准则》以发起活动并指导政府向消费者协会提供战略和业务支持的消费者协会为对象。⁵⁶ 消费者国际是消费者团体的全球成员组织，尽管消费者保护政府机构也可以是成员。在地区一级有各种消费者团体联合会。例如，Beuc 是来自 31 个欧洲国家的 45 个消费者组织的伞式团体。⁵⁷ 东盟消费者联盟中心⁵⁸ 成立于 2021 年，是一个民间社会组织联合会，旨在实现东盟保护该地区消费者战略计划的目标。

48. 消费者协会定期参与国际标准化组织的工作，并被邀请出席经济合作与发展组织、贸发会议和世界贸易组织的会议。欧洲联盟委员会主办了消费者政策咨询小组，作为与国家和欧洲消费者政策消费者团体就新消费者议程的实施进行协商的主要论坛。⁵⁹

49. 和国家主管部门一样，消费者协会面临着从数字化到可持续性等跨界和国际性质的消费者问题，它们在这一层面的参与能力有限。一些成员国还请贸发会议促进消费者团体参与其政府间审议，这符合消费者保护法律和政策政府间专家组欢迎包括消费者协会在内的利益攸关方参加其年度会议的决定。⁶⁰ 贸发会议定期发布参加其活动的非政府组织名单，该名单包含几个消费者团体。⁶¹ 一些人建议为消费者团体提供有针对性的培训课程。

50. 消费者团体对贸发会议可能提供的供资机会表示了兴趣。贸发会议通过技术援助和能力建设向政府主管机构提供支持，而且在这方面，在技术合作项目框架内向消费者协会提供能力建设。一些消费者团体请贸发会议鼓励成员国为消费者运动提供支持。秘书处的这份说明可为讨论提供背景。

四. 供讨论的政策选择和问题

51. 现根据《联合国消费者保护准则》和贸发会议的分析以及成员国和相关利益攸关方提供的投入，为政策制定者提出一套旨在促进独立消费者团体发展的政策建议如下：

⁵⁶ ASEAN, 2022, *ASEAN Guidelines on Consumer Associations*, Jakarta.

⁵⁷ 见 <https://www.beuc.eu/>。

⁵⁸ 见 <https://aseanconsumersalliance.org/>。

⁵⁹ 见 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/our-partners-consumer-issues/consumer-policy-advisory-group-cpag_en#:~:text=The%20CPAG%20is%20the%20Commission's,of%20the%20New%20Consumer%20Agenda.

⁶⁰ TD/B/C.I/CPLP/4, 第一章。

⁶¹ 见 <https://unctad.org/civil-society>。

(a) 认识到有必要作为政府优先事项，加强独立消费者团体的建立和发展。

(b) 建立政府承认消费者团体的机制，使这些团体能够正式参与决策，开展教育和宣传活动，向消费者提供咨询并促进争端解决和补救(根据适用规则)，分销基本货物和服务以及监测市场(在其中发挥咨询作用)。

(c) 建立与消费者团体正式和定期协调和沟通的渠道。

(d) 对消费者团体的状况进行国家评估，以明确现有障碍和能力需求，并酌情与学术界和研究中心结成伙伴关系。

(e) 就实质性消费者保护法问题对消费者团体成员进行培训，并鼓励他们接受管理——如制定经营计划和沟通等方面的——培训。

(f) 根据国家的社会、经济和环境情况及其人口的需求，为消费者团体的建立和发展提供支持。

52. 可以考虑讨论以下问题：

(a) 在为独立消费者团体的建立和发展提供便利方面有哪些益处和挑战？

(b) 什么是政府为独立消费者团体的建立和发展提供支持的最为高效率的途径？

(c) 贸发会议如何为成员国保护消费者和促进消费者团体的建立和发展的的工作提供支持？
