



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问题政府间专家组  
第三届会议  
2018年7月9日至10日，日内瓦  
临时议程项目3(c)  
消费者保护法律和政策自愿同行审评：摩洛哥

## 消费者保护法律和政策自愿同行审评：摩洛哥

### 概述\*

\* 本文所载的结果、解释和结论仅代表作者本人的观点，并不一定反映联合国、其工作人员或会员国的意见。本文件是对摩洛哥消费者保护法律和政策自愿同级审评的完整报告的概述。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 政治、经济和社会背景.....	3
三. 实质性立法.....	4
A. 关于消费者保护的 31-08 号法律 .....	4
B. 其他相关立法.....	7
四. 体制框架.....	8
A. 公共机构.....	8
B. 其他利益攸关方.....	11
五. 国际合作.....	12
六. 结论和建议.....	13
A. 结论 .....	13
B. 建议 .....	13
1. 第 31-08 号法律的实质性方面 .....	13
2. 体制框架 .....	15

## 一. 导言

1. 联合国大会在 2015 年 12 月 22 日关于消费者保护的第 70/186 号决议中重申,《联合国消费者保护准则》是一套宝贵的原则,用于阐明有效的消费者保护法规、执法和政策的主要特点。《准则》促进会员国间的国际执法合作,并鼓励分享消费者保护方面的经验。大会还决定在贸发会议内设立一个消费者保护法律和政策问题政府间专家组,为《准则》提供国际体制机制。
2. 贸发会议的消费者保护法律和政策问题政府间专家工作组的任务是对国内消费者保护主管机构实施的国家消费者保护法律和政策开展自愿同行审评。<sup>1</sup> 摩洛哥是第一个自愿接受审评的贸发会议成员国。
3. 自愿同行审评的目的是对一个特定国家的消费者保护法律 and 政策的效力进行外部独立评估;确定在法律和体制框架中需应对的挑战和有待改进的领域;评估相关利益攸关方的消费者保护意识及其在该领域的贡献;制订并建议适当措施;以及通过开展能力建设项目,协助各国执行建议。<sup>2</sup>

## 二. 政治、经济和社会背景

4. 摩洛哥王国是一个奉行社会民主的议会君主立宪制国家,人口约 3,500 万。<sup>3</sup> 2015 年摩洛哥的人类发展指数为 0.647。1990 至 2015 年间,在摩洛哥,出生时的预期寿命增加了 9.6 年,预期受教育年限增加了 5.6 年。1990 至 2015 年间,摩洛哥的人均收入增长了约 90%。<sup>4</sup> 世界银行最近报告说,15 年来,摩洛哥取得了“不可否认的经济进步”,不仅在经济增长和生活水平方面,而且在获得电力、水和公共基础设施等基本服务方面。<sup>5</sup> 农业是所有经济部门中规模最大的部门,占国内生产总值的 15%,提供了就业的 40-45%。<sup>6</sup> 旅游业是第二大部门,占国内生产总值的 8%,提供了 51.5 万个就业机会,并创造了可观的外汇收入。<sup>7</sup>
5. 零售部门发展迅速,并在最近几年显著增长。同样,电子商务也在加速发展;2015 年前的三年里,网上购物的数量增加了一倍以上,达到 250 万次。摩洛哥工业、投资、商业和数字经济部即将出台的消费者保护战略计划提到“在供应以及购买、交付和监管方式方面发生了根本性的变化”。尽管如此,非数字采购仍然占据市场主导,占交易量的 87%。<sup>8</sup>

<sup>1</sup> TD/B/C.I/CPLP/9。

<sup>2</sup> TD/B/C.I/CPLP/6。

<sup>3</sup> 2016 年摩洛哥的数据。见世界银行,世界发展指标数据库,可查阅 <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=MAR> (2018 年 4 月 30 日访问)。

<sup>4</sup> 联合国开发计划署,2016 年,《2016 年人类发展报告:人类发展为人人》各国简报,摩洛哥,可查阅 [http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr\\_theme/country-notes/MAR.pdf](http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/MAR.pdf)。

<sup>5</sup> 世界银行,2018 年,《摩洛哥 2040:通过投资于有形资本而兴起》,可查阅 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28442/9781464810664.pdf?sequence=2&isAllowed=y>。

<sup>6</sup> 世界银行,2017 年,世界银行在摩洛哥,可查阅 <http://www.worldbank.org/en/country/morocco/overview> (2018 年 4 月 27 日访问)。

<sup>7</sup> 摩洛哥,旅游部,2017 年,12 月向贸发会议访问团成员提供的信息。

<sup>8</sup> 摩洛哥,工业、投资、商业和数字经济部,《2017-2022 年消费者保护战略》(即将出版)。

### 三. 实质性立法

6. 摩洛哥 2011 年《宪法》提到了与消费者保护有关的各种问题，但没有明确提到消费者一词。所提到的内容包括“维护和促进社会经济权利和利益”，民间社会参与公共生活的权利，隐私权和知情权。第 31 条详细规定了公民在社会保护、教育、得体住房、获得水和清洁环境以及可持续发展领域的权利。与调节办公室有关的一项条款提到了公共行政服务的“使用者”。<sup>9</sup>

#### A. 关于消费者保护的 31-08 号法律

7. 规定了消费者保护措施的 31-08 号法律(2011 年)主要是横向立法，有 206 条。该法确立了消费者的基本权利及其范围和相关定义。它详细规定了企业提供信息的义务，针对不公平的合同条款提供保护，并规定了企业在具体商业实践方面的义务，例如保修和质保，并涉及消费者负债、消费者协会、侵权和刑事制裁。

##### 1. 序言、范围和宗旨

8. 第 31-08 号法律的序言部分规定消费者的基本权利如下：

- 知情权
- 经济权利获保护权
- 代表权
- 撤回权
- 选择权
- 发言权

9. 这项清单与《宪法》的一些条款(信息、代表和经济权利)相互呼应。此外，其中也包含了经修订的《联合国消费者保护准则》准则 5 的一些主要合理需求，这是在消费者保护方面最常引用的文本。<sup>10</sup> 第 31-08 号法律第 3 条规定了提供信息的形式应该能够使消费者按照其需求和手段作出合理选择。

<sup>9</sup> 摩洛哥，总秘书处，2011 年，《宪法》，1-11-91 号法令(2011 年 7 月 29 日)。

<sup>10</sup> 见 A/RES/70/186，附件。在准则 5 下列出了以下《准则》意在满足的合理需求：(a) 消费者能够获得基本商品和服务；(b) 保护弱势和处于不利地位的消费者；(c) 保护消费者的健康和安全免遭危害；(d) 促进和保护消费者的经济利益；(e) 消费者能获得适足信息，使他们能根据个人愿望和需要作出知情选择；(f) 开展消费者教育，包括关于消费者所作选择的环境、社会和经济后果的教育；(g) 提供有效的消费者争议解决与补救机制；(h) 可自由成立消费者组织和其他有关团体或组织，且这些组织有机会在影响他们的决策过程中表达观点；(i) 促进可持续消费模式；(j) 为使用电子商务的消费者提供保护，其程度不低于使用其他形式商务的消费者得到的保护；(k) 保护消费者隐私和全球信息自由流动。

撤回权是《摩洛哥宪法》或《联合国消费者保护准则》中没有提及的一个具体问题。《联合国准则》中列出的一些合理需求在摩洛哥的其他立法中有所涉及，例如消费品安全(关于产品和服务安全的第 24-09 号法律、关于食品安全的第 28-07 号法律、关于国家食品安全办公室的第 25-08 号法律、关于已售产品反欺诈的第 13-83 号法律、关于过期标签的第 18-88 号法律和关于牲畜卫生和质量检查的第 75-291 号法律)和数据保护(关于个人数据保护的 09-08 号法律)。摩洛哥，总秘书处，2010 年《系列“摩洛哥司法文件”》。

10. 宗旨中包含了高层次的原则，例如有利于消费者的原则：“关于同一主题的所有其他立法规定，如果对消费者更有利，则适用”。第 31-08 号法律第 2 条规定对消费者的定义如下：“为与工作无关的目的，为个人或家庭用途而获取或使用产品、商品或服务的所有自然人或法人”。这项法律的范围的另一个重要因素是将消费者保护适用于国有企业，摩洛哥 2011 年的立法似乎预见到了 2015 年经修订的《联合国消费者保护准则》中包含的将这类企业纳入消费者保护法适用范围的国际趋势。

## 2. 不公平的合同条款

11. 第 31-08 号法律第 18 条在一份非穷尽的清单中列出了应避免的合同条款种类，第 16 条在判断合同条款何时可被视为滥用方面表现出一定的灵活性。第 16 条规定，审议时应考虑到“订立合同时情况”，这也反映出对上下文和原则的更大兴趣，而不是仅关注单纯的条款。

## 3. 商业惯例

12. 第四章详细规定了各种商业惯例，包括广告、远距离合同(包括电子商务)、上门销售、折扣销售、奖金销售、搭售、庞氏骗局、滥用脆弱性和彩票。

13. 第 31-08 号法律规定的消费者的一项基本权利是撤回权，这在序言和关于远距离合同的案文(第 25-43 条)中都有规定。这与在线销售尤其相关，因为它被认为能吸引消费者信任电子商务。

14. 关于商业惯例的章节载有禁止滥用弱点或不明情况的规定。第 59 条规定，这种滥用行为可能导致合同无效，并要求向消费者偿还款项，再加上可能适用的损害赔偿。该条款领先于许多其他法域，并符合《联合国消费者保护准则》关于保护弱势和处于不利地位的消费者的准则 5。

## 4. 负债

15. 第六章有 75 条以上的规定都是关于消费者负债，包括消费信贷和住房信贷，这类债务在部门立法中更为常见。对于金融服务消费者的保护相对较新。在第 31-08 号法律之前，该部门的治理是通过服务本身或仲裁进行的，前者本质上是一种自我监管，后者部分依据的是习俗和惯例，涉及 27 项不同的法律。

## 5. 消费者保护协会

16. 第七章规定了消费者保护协会的作用。它们的主要职能是确保提供信息和促进消费者利益，并为维护第 31-08 号法律作出贡献。它们必须是非营利组织，在没有商业补贴的情况下运作，不能有商业广告行为，也不归属任何政治派别。

17. 若消费者保护协会符合第 153 条所列的某些标准，国家可承认消费者保护协会符合公共利益。迄今为止，还没有任何消费者保护协会获得这一地位，而这是成为消费者司法代表的一般先决条件。第 157 条进一步设想，在消费者授权下并“根据条例规定的条件”，未获承认的协会可以参与司法程序。司法部目前正在考虑一项决定，详细说明授权消费者保护协会出庭的方式。

18. 第七章允许消费者协会接受公共资金。第 156 条提到建立一个由工业、投资、商业和数字经济部管理的国家基金，目的是“发展消费文化”。这是中东和北非区域的一项开创性举措，工业、投资、商业和数字经济部已向该基金投资 100 多万美元。

19. 按照关于消费者教育的联合国准则 45，第 2-12-462 号法令也将消费者教育列为消费者协会的宗旨之一，同时提供“卫生、营养、环境和商业方面的介绍和认识”。这涵盖了第 31-08 号法律的空白，该法律没有直接提到消费者协会的教育活动。教育和宣传运动由工业、投资、商业和数字经济部和由国家基金资助的消费者保护协会直接开展。

## 6. 协商机制

20. 第 204 条要求设立一个高级别消费者咨询委员会，作为一个独立机构，负责就拟议的措施提出意见。这一机构尚未建立，尽管它目前是工业、投资、商业和数字经济部 2018 至 2021 年的优先事项之一。

## 7. 第 31-08 号法律的条例制订

21. 第 31-08 号法律预计通过被称为“执行案文”的政府法规实现各项条款的条例制订。<sup>11</sup> 摩洛哥的法律传统允许在通过法律和条例制订之间有很长的间隔，这在某些情况下可能损害法律规定的效力。由于其跨部门性质，消费者保护特别容易受到这种间隔的影响，因为消费者保护当局依靠多个部委来确定适用方式。就摩洛哥而言，第 31-08 号法律的适用要求十几个部级部门采取行动。

22. 尽管存在这些困难，但第 31-08 号法律已通过 15 项执行案文(包括法令和决定)得到实施。这些案文主要来自于工业、投资、商业和数字经济部，也有一些来自经济财政部和内政部。<sup>12</sup> 许多条例适用于检查员的技术和司法职能。<sup>13</sup>

23. 工业、投资、商业和数字经济部确定的充分执行第 31-08 号法律的主要限制包括：<sup>14</sup>

- 缺少行政制裁措施
- 必须在司法程序之外建立损害赔偿的简单工具
- 侧重于特定商业惯例(例如误导性广告)的法律的适用受到限制
- 需要在信贷方面加强对消费者的保护
- 需要加强对弱势群体的保护。

24. 这些限制可在今后根据《联合国消费者保护准则》以及国际最佳做法对第 31-08 号法律进行修订时加以解决。

<sup>11</sup> 第 3、4、12 和 61 条。

<sup>12</sup> 摩洛哥，规定消费者保护措施的 31-08 号法律及其执行案文(2011 年 2 月 18 日)。

<sup>13</sup> 例如，见贸发会议，2018 年，《消费者保护法律和政策自愿同行审评：摩洛哥》(即将出版)。

<sup>14</sup> 摩洛哥，工业、投资、商业和数字经济部，《2017-2022 年消费者保护战略》(即将出版)。

## B. 其他相关立法

### 1. 金融服务

25. 自 2015 年第 103-12 号法律新银行法实施以来，拥有银行账户已经成为普遍权利。目前免费的银行服务达 20 种。<sup>15</sup> 拥有银行账户的摩洛哥人口达到 60%。这项法律规定了最高 8,800 美元的银行存款担保，并提出了标示价格、账户可移动性、银行内部的强制性投诉服务、违约登记册以及对于不符合法律做法进行制裁的要求。银行必须获得执照，非正式贷款遭到禁止。<sup>16</sup> 贷款利率采取利率上限予以调节。

### 2. 健康和安全风险的患者保护

26. 关于食品安全的第 28-07 号法律除了食品的信息和标签外，还规定了食品生产和处理的先决条件。应当指出的是，这项法律包括预防原则，又名预防性办法。世界贸易组织《实施卫生与植物检疫措施的协定》第 5.7 条确认了这一原则。这项原则所涉及的情况是，科学知识的现状可能不足以对是否禁止某一产品作出确定的判断，但在设法澄清风险水平的同时可以先采取预防性办法。<sup>17</sup>

27. 关于商品和服务安全的第 24-09 号法律对“产品的生产者和进口商以及服务提供者”规定了“一般安全义务”，并指出，当在知情的情况下承担风险或当提供者有知情义务时，便适用惩罚。这一义务避免了各国普遍存在的证明事先了解风险的问题，对执行人员来说证明事先了解风险是一项困难的工作。第 24-09 号法律对一般民法义务作了补充，但没有像在其他国家那样适用于生产者和分销商的严格责任。<sup>18</sup>

### 3. 保护消费者隐私

28. 2011 年修订的《摩洛哥宪法》加强了消费者隐私受保护的权力，该法第 24 条规定“人人享有私人生活受到保护的权力”。关于在处理个人数据方面保护自然人的第 09-08 号法律<sup>19</sup> 规定了下列权利：

- 要求以明示同意作为数据收集的前提条件
- 关于数据使用的信息
- 获得所掌握数据及其来源和目的地的权利
- 在最后期限内发生错误有权纠正而不用付费的权利
- 向国家个人数据保护管制委员会上诉的权利
- 反对收集数据的权利

<sup>15</sup> 摩洛哥经济金融部在 2017 年 11 月访问期间向贸发会议转交的资料。关于信贷机构和相关组织的第 103-12 号法律，2015 年 3 月 5 日的《第 6340 号官方公报》，授予了拥有银行账户的普遍权利。经济和金融部负责第 103-12 号法律的执行工作。

<sup>16</sup> 例如，按照第 103-12 号法律的预想，2017 年向参与(伊斯兰)银行发放了执照。

<sup>17</sup> 贸发会议，2017 年，《消费者保护手册》(联合国出版物。纽约和日内瓦)，第 9 章，适用于食品但不适用于制成品或服务的《实施卫生与植物检疫措施的协定》。

<sup>18</sup> 例如，1985 年的《产品安全指令》(1999 年进行了修订)将严格责任引入了欧洲联盟法律，该指令与 1985 年 7 月 25 日获得欧洲共同体理事会的通过。可查阅 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31985L0374&from=EN>。

<sup>19</sup> 摩洛哥，关于个人数据保护的 09-08 号法律，2009 年 3 月 5 日《第 5714 号官方公报》。

29. 在这方面，数据使用者和企业应确保以公平、合法和透明的方式收集数据。

#### 4. 标准化

30. 在国家和标准机构之间建立一种保持一定距离的关系，是在世界范围内制订标准的关键。关于标准化的第 12-06 号法律为摩洛哥标准研究所提供了更大的自主权，该研究所过去是工业、投资、商业和数字经济部的一个组成部分。<sup>20</sup> 摩洛哥政府保留了定向方面的某些权力，但第 22 条表明有意根据研究所的经济和社会伙伴及技术委员会的建议使用这些权力。

31. 摩洛哥在标准化和监管之间保持着强有力的联系。第 12-06 号法律第 33 条还设想在“政府主管部门认为必要时”从自愿标准过渡到强制性标准。然而，在实践中，绝大多数标准仍然是自愿的。在通过的 14,400 项标准中，只有 280 项是强制性的。

## 四. 体制框架

### A. 公共机构

#### 1. 政府

32. 工业、投资、商业和数字经济部负责工业、商业和新技术领域政府政策的制订和执行，现行法律或条例已经分配给其他部委的政策除外。<sup>21</sup> 工业、投资、商业和数字经济部的职责之一是“确保计量、认证、质量、企业安全、市场监督和消费者保护领域的管控”。<sup>22</sup>

33. 在工业、投资、商业和数字经济部内，消费者保护、市场监督和质量司下设有消费者保护处，这是摩洛哥消费者保护的主管部门。考虑到消费者保护的横向性质，许多其他部委在消费者保护领域也有利害关系。<sup>23</sup> 消费者保护处投入大量努力与这些相关部委建立双边合作安排。

#### 2. 消费者保护主管部门

34. 加强第 31-08 号法律的监管框架及其执行。消费者保护处负责加强法律框架，监督消费者保护法律在市场的适用情况，与消费者沟通，与其他相关利益攸关方，特别是消费者保护协会<sup>24</sup> 和企业共同提高自身在市场中权利的认识，并开展消费者运动。消费者保护处只有约 10 名工作人员。此外，工业、投资、

<sup>20</sup> 关于标准化、认证与认可的第 12-06 号法律，2010 年 3 月 18 日《第 5822 号官方公报》。

<sup>21</sup> 摩洛哥，工业、投资、贸易和数字经济部，见 <http://www.mcinet.gov.ma/en/content/missions> (2018 年 4 月 25 日访问)。

<sup>22</sup> 同上。

<sup>23</sup> 能源、矿物、水与环境部，内政部，经济与财政部，住房、城市化与城市政策部，农业与海洋渔业部，装备与运输部，旅游部，手工业部，卫生部，综合事务与治理部以及司法部。见 <http://www.khidmat-almostahlik.ma/portal/fr/acteurs/administration-etablissement-publicue>。

<sup>24</sup> 无论它们是否被视为符合公共利益(见本文件第 17 段)。



商业和数字经济部在地方上还有 70 多名合格和经认证的视察员。内政部正在工业、投资、商业和数字经济部的协助下对 400 名视察员进行培训，这些视察员应在 2018 年 5 月之前在摩洛哥全境开展工作。已接受培训并正式宣誓就职的工业、投资、商业和数字经济部调查人员于 2016 年开始实地视察。

35. 截至 2017 年 12 月 31 日开展的检查行动记录如下：

- 836 家机构受到检查，主要是杂货店、特种商店和其他零售店铺
- 检查方面达 1,1636 种(标签、展示、发票等)
- 发现了 2,429 处违规情况，主要涉及价格标示、标签和发票
- 向违规者发出了 105 项违规警告

36. 消费者保护处内的电子商务检查进行了 120 次监督行动，包括对 20 个场所的监督，这些场所于 2016 年得到了视察并收到了警告。监督行动后，向有关企业发出 100 多封警告信，以鼓励遵守第 31-08 号法律。过去，公共行政部门很难行使第 31-08 号法律赋予的检查互联网网站的权力。自 2017 年 1 月以来，电子商务由工业、投资、商业和数字经济部内的一个新部门——电子商务监测中心监督。<sup>25</sup>

37. 支持全国消费者运动。2017 年，工业、投资、商业和数字经济部与三个消费者保护协会联合会签署了新的供资协议，它们是：

- 摩洛哥消费者权利联合会
- 全国消费者协会联合会
- 南方消费者保护协会联合会

38. 为努力实现消费者保护协会管理的消费者服务柜台或咨询点的专业化，消费者保护处编写了一份标准作业手册。<sup>26</sup>

39. 信息、提高认识和培训。消费者保护处开展了若干信息、提高认识和培训活动，特别是：

- 消费者门户网站。门户网站 [www.khidmat-almostahlik.ma](http://www.khidmat-almostahlik.ma) 是一个阿拉伯语和法语的在线平台。其宗旨是提高公民对自身权利的认识。网站提供了内容广泛的资料，包括法规、概况介绍、指南和消费者保护协会的联系方式。该门户网站向消费者提供了关于其合法权利的信息，并且对于若干与消费者保护相关的机构和组织而言发挥着切入点的作用。2017 年对门户网站的访问达 41,770 点击人次，同比增加了 14%。2017 年，网站收到了 791 份可受理的申诉，与 2016 年相比增加了 64%。申诉最多的部门是电信(29%)和一般零售业(22%)，其次是农业和渔业以及金融服务业。关于申诉类型，27%的申诉涉及未遵守法律和传统质保、次品和售后服务，24%的申诉涉及缺乏价格信息、标签和交付的不当延迟。

<sup>25</sup> 摩洛哥，工业、投资、商业和数字经济部，《2017-2022 年消费者保护战略》(即将出版)。

<sup>26</sup> 摩洛哥，工业、投资、商业和数字经济部，2017 年，《消费者服务柜台运转手册》，拉巴特。

- 全国消费者日。消费者保护处组织了若干年度会议，汇集了以在摩洛哥促进消费者保护文化为目的的所有相关利益攸关方。这些会议是与相关合作伙伴密切合作组织的，特别是各消费者保护协会和部级部门。2017年，在28个城市组织了30场地方活动。2018年全国消费者日由工业、投资、商业和数字经济大臣主持，大臣强调了该部对于消费者保护的长期承诺，称“这是一个优先项目，以公民为行动中心，政府为该项目推出了一系列具体措施”。

### 3. 国家食品安全办公室

40. 国家食品卫生安全办公室是一个独立于政府的机构，成立于2010年。办公室负责广泛的食物安全措施，包括视察屠宰场，有权没收不合格产品，必要时予以销毁，并处以罚款。区域主管办公室的视察员可以关闭经营场所。向各省报告的视察员具有独立性，他们的权力正被纳入国家食品卫生安全办公室。办公室定期开展宣传活动，提醒消费者注意食品危险，特别是在全国性庆祝活动期间，办公室还管理着一个蓝线电话警报系统。

### 4. 个人数据保护

41. 国家个人数据保护管制委员会是一个负责确保对个人数据的使用不会损害个人隐私的自治机构。委员会有权管制私营和公共机构，并负责确保它们遵守关于个人数据保护的09-08号法律。委员会可以对违反上述法律的行为采取司法行动，并实施经济和刑事制裁。<sup>27</sup>

42. 委员会的职能如下：

- 处理个人申诉
- 处理数据用户的授权申请(委员会有权撤回收集和保存数据的许可证，从而在事实上扮演着交易许可证发放单位的角色)
- 保管数据用户公共登记册
- 回应政府和议会的咨询请求

### 5. 标准化

43. 摩洛哥标准研究所是一个隶属于工业、投资、商业和数字经济部的公共机构，承担秘书处的职能，并担任首相主持的标准化、认证和认可高级理事会的报告员。高级理事会由经济伙伴的代表组成，如部门商会、工会、消费者保护协会和从事标准化研究的机构的代表。标准化、认证和认可高级理事会的经验可作为探讨建立消费者保护问题协商机制的基础，这一机制可由消费者保护处领导。<sup>28</sup>

<sup>27</sup> 摩洛哥，国家个人数据保护管制委员会，宣传单，可查阅 <http://www.cndp.ma/images/documents/CNDP-depliant-fr.pdf>。

<sup>28</sup> 摩洛哥，关于标准化、认证与认可的第12-06号法律，2010年2月11日的第1-10-15号法令。

## 6. 金融服务

44. 中央银行一直寻求与涉及消费者保护事务的政府部门，如消费者保护处和竞争理事会建立联系。各消费者协会得以与银行编制纳入《联合国消费者保护准则》等国际良好做法的合同范本。<sup>29</sup> 合同范本刊登在《官方公报》上。

45. 正在制订这个部门的替代争端解决办法。由中央银行和各银行协会组织的调解中心每年受理 500 起案件。消费者有权在发生争议时直接向中央银行求助。调解中心的决定对银行具有约束力。该中心的建议促进了良好做法的发展。

## 7. 公共检察和司法机关

46. 在司法部监督下运作的总检察长办公室受理刑事案件，具有自主地位和独立预算。司法部门的治安法官发布了一系列关于第 31-08 号法律的判决，加强了该法律作为保护消费者工具的作用。在消费信贷领域尤为如此。对消费者有利的重要解释包括：

- 第 9 条：对第 31-08 号法律的解释应推定为有利于消费者
- 第 34 条：供应商负有举证责任
- 第 202 条：界定法院在消费者住所方面的权限
- 第 59 条：将利用消费者的不明情况或弱点的行为定为刑事犯罪，导致合同无效
- 消费者保护优先于关于银行贷款的商业法

47. 这表明，即便不作进一步修正，全面适用现行第 31-08 号法律也具有重要的意义。

## B. 其他利益攸关方

### 1. 商会

48. 在工业、投资、商业和数字经济部管理下有 12 个区域商会。商会参与了消费者保护、市场监测和质量局组织的全国质量周活动，以及各消费者协会举办的活动，提供有关第 31-08 号法律的简介等。

49. 商会联合会即将参与第 31-08 号法律第 204 条设想的高级别消费者咨询理事会。<sup>30</sup> 该理事会一旦设立，将有潜力成为一个发展自律准则的论坛。

### 2. 消费者保护协会

50. 目前在地方一级运作的消费者保护协会达 90-100 个，其中 38 个协会管理着作为咨询站的消费者服务柜台。关于消费者保护协会公益地位的第 2-12-462 号法令没有明确提及消费者保护协会在制订公共政策方面的潜在作用。根据 2011 年第 31-08 号法律的设想，对消费者保护协会作用的认可方式是提到有意将它们纳入尚未成立的高级别消费者咨询理事会。

<sup>29</sup> A/RES/70/186，附件，准则 66；经济合作与发展组织，2011 年，20 国集团的保护金融消费者高级别原则，可查阅 <https://www.oecd.org/g20/topics/financial-sector-reform/48892010.pdf>。

<sup>30</sup> 摩洛哥，工业、投资、商业和数字经济部，《2017-2022 年消费者保护战略》（即将出版）。

51. 虽然第 2-12-462 号法令第 6 条提到了消费者的代表性，但几乎没有任何进一步的详细内容。<sup>31</sup> 该法令第 6 条(目标和任务)规定，一个主要目标是“促进法外的争端解决办法”。第 24 条规定，在达成这种解决办法时，应设法达成友好的解决办法，否则可诉诸法院程序。事实上，全国消费者协会联合会估计，向它们提出的纠纷中有 72% 得到友好解决。然而，各消费者保护协会认为，将它们排除在司法程序之外是错误的。为了解决这个问题，需要颁布一项决定，处理消费者保护协会在解决争端中的地位问题。而立法似乎未能跟上实际活动的步伐。

52. 此外，第 31-08 号法律赋予消费者保护协会代表消费者介入法律诉讼的权利。然而，消费者保护协会并未按设想行使这一权利。一种原因可能是行使这种权利有着苛刻条件(宣告公益性质或特别授权)。另一种原因可能是消费者保护协会缺乏在法院介入诉讼的技术能力。

## 五. 国际合作

53. 工业、投资、商业和数字经济部和消费者保护处非常积极地加强与邻国的合作，例如在一项欧洲合作协定的框架内与欧洲联盟开展结对方案。该方案于 2015 年 5 月启动，为期 27 个月，将工业、投资、商业和数字经济部与一个法国—比利时联盟联系起来。<sup>32</sup>

54. 此外，摩洛哥是由瑞典资助的贸发会议中东和北非技术合作方案(2015-2019 年)的八个受益国之一(包括阿尔及利亚、埃及、约旦、黎巴嫩、突尼斯、也门和巴勒斯坦国)，该方案通过改进竞争和消费者政策促进区域经济一体化，旨在对性别平衡、善治和反腐产生积极影响。该方案优先考虑各种手段和举措，即加强公共机构和相关利益攸关方的能力，以区域为重点，交流经验和加强合作。该方案的产出之一是为中东和北非区域编写的《消费者保护准则：机构结构和效力》<sup>33</sup>，于 2017 年根据国际消费者保护基准起草。

55. 与此同时，消费者保护处还可以设想其他形式的合作。例如，摩洛哥正在寻求更多地参与欧洲联盟的危险非食物产品通知制度，并与该制度进行交流。<sup>34</sup> 同样在产品安全领域，最近经济合作与发展组织推出了全球召回门户网站<sup>35</sup>，这是一个通告从国内市场所撤回产品的全球网络。门户网站并不限于经济合作与发展组织成员国使用。该门户网站定期更新，增加政府机构发布的强制和自愿消费产品召回信息。消费者和企业都可以访问门户网站，预计最终将覆盖全球。

<sup>31</sup> 2012 年 11 月 14 日关于消费者保护协会被认可具有公益地位的规约范本的第 2-12-462 号法令。

<sup>32</sup> 摩洛哥消费者，“实现先进法规”方案(ENPI/2011/022-778)下的 MA/34 号结对项目，由欧洲联盟资助。

<sup>33</sup> 贸发会议，2017 年，《消费者保护准则：机构结构和效力》(联合国出版物。纽约和日内瓦)。

<sup>34</sup> 欧盟委员会危险非食物产品快速预警制度，可查阅 [https://ec.europa.eu/consumers/consumers\\_safety/safety\\_products/rapex/alerts/](https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/)。

<sup>35</sup> <https://globalrecalls.oecd.org/>。

56. 国际消费者保护与执法网络<sup>36</sup> 由 50 多个国家的组织组成(尽管摩洛哥不是其成员), 其宗旨是分享可能对消费者造成损害的跨境商业活动的信息。其成员主要来自经济合作与发展组织国家, 但也有其他一些国家。另一个相关的交流网络是由美利坚合众国联邦贸易委员会支持的非洲消费者保护对话。摩洛哥参加这类论坛可能是有益的, 可以提高能力并加强合作。

## 六. 结论和建议

### A. 结论

57. 摩洛哥的消费者保护法律和体制框架已经建立并实现全面运转。摩洛哥在某些领域领先于其他法域, 例如自 2011 年便颁布了全面的消费者保护立法, 涵盖了消费者和企业的基本权利和义务, 并为消费者保护组织提供了一种有利环境。

58. 摩洛哥的消费者保护体制框架是全面和复杂的。和许多其他国家一样, 由于消费者保护工作的横向性质, 消费者保护的责任由若干公共机构分担。因此, 重要的是应采取一种跨部门方法, 并通过在所有相关部门进行培训和情况介绍予以加强。消费者保护处采用的教学方法得到了其他各部的广泛认可, 并减少了重复的可能。

59. 摩洛哥拥有活跃的企业和消费者保护协会网络。消费者保护处在提高企业和消费者协会的认识和能力方面投入了相当大的努力。消费者保护处一直在有效履行职能, 并日益被认可为国家、区域和国际各级消费者保护问题的协调中心。

60. 最近修订的《联合国消费者保护准则》为今后在法律和机构层面可能作出的改进提供了宝贵的指导。此外, 贸发会议为中东和北非区域编写的《消费者保护准则: 机构结构和效力》载有若干改进法律和体制框架的建议。

### B. 建议

#### 1. 第 31-08 号法律的实质性方面

##### (a) 条例制订

61. 为有效执行第 31-08 号法律, 摩洛哥必须完成通过其执行立法的工作。尽管在这方面作出了显著努力(颁布了两项法令和 13 项决定), 但仍需开展部际合作, 以确保消费者保护机构及其代理人在充分适用第 31-08 号法律方面不受法规限制。

##### (b) 关于良好商业做法的原则

62. 第 31-08 号法律详细论述了即将出版的贸发会议《消费者保护法律和政策自愿同行审评: 摩洛哥》中所描述商业做法的许多要素。该法律还规定了一项原则, 即在合同含糊的情况下, 应做出有利于消费者的解释。第 59 条还规定惩罚滥用消费者不明情况或弱势的行为; 该条款的适用可导致合同无效, 或许还可在第 31-08 号法律中或在条例中对此予以进一步发展。例如, 将相关行为扩展至涵盖激进营销做法; 在这种情况下, 弱势概念所涵盖的范围可以扩大到相当广泛的人口。

<sup>36</sup> <https://www.icpen.org/>。

63. 第 59 条是以原则为基础的立法的一个很好的例子，提供了普遍的保护。推广采用基于原则的立法是可取的。许多法域的经验表明，如果十分详细地规定禁止所列明的做法，则企业可能通过制订逃避法律限制的程序予以应对。以原则为基础的立法比较灵活，可以为随后在条例和政策中作出较详细的规定提供宝贵的基础。

64. 特别是，第 31-08 号法律第 18 条列出了被视为滥用的合同条款类型，而第 16 条则提到了交易的总体背景。既没有必要在每个示例上都订得很精确，也不应该把清单订得详尽无遗；也就是说，未列入清单的其他商业做法也应被受理。因此，建议修订第 31-08 号法律，列入适用于所有商业部门的不公平商业做法的常见实例，并由监管、判例法或执法实践来确定这些做法。

#### (c) 诉诸司法

65. 虽然第 31-08 号法律赋予消费者保护协会代表消费者介入法律诉讼的权利，但消费者保护协会并未按设想行使这一权利。建议修订 2012 年 11 月 14 日规定消费者保护协会参与法律诉讼之条件的第 2-12-462 号法令，以便利这项权利的行使。此外，消费者保护处还可以向消费者保护联合会提供法律培训，以加强其诉讼能力。

#### (d) 替代争端解决办法

66. 摩洛哥的消费者争端解决和补救都由司法部门负责。然而，在金融服务和电信部门，摩洛哥正在采用在部门内部进行调解，以解决消费者纠纷的做法。这种做法可以推广到其他部门，以便涵盖尽可能多的消费者关系，最好能涵盖所有经济部门。在《联合国消费者准则》中，关于争端解决和补救的准则 37 至 41 在这方面提出了有益的建议。

67. 消费者保护处在鼓励发展消费者调解方面处于特别有利的地位，因为它能够协调和确保相关部委、公共机构和其他利益攸关方的参与。消费者保护处的门户网站可作为发展和传播消费者争议网上争议解决办法的基础。

#### (e) 电子商务

68. 根据《联合国消费者保护准则》准则 5 (j)(合理需求)和 63 (电子商务)，摩洛哥应确保网上消费者所享有的保护水平不低于提供给其他商业形式消费者的保护水平。

69. 第 31-08 号法律载有关于电子商务的规定，包括撤回权，可根据经修订的《联合国消费者保护准则》予以审查，以应对平台义务等新挑战。在这样做的时候，建议摩洛哥应该保留基于原则的条例，以便为未来的市场发展留出余地。

#### (f) 金融服务

70. 第 31-08 号法律载有关于消费信贷和住房贷款的非常详细的规定。然而，该法没有涉及过度负债及其预防和后果问题和金融普惠问题，这两方面都是新出现的最佳国际做法，并已列入经修订的《联合国消费者保护准则》。

71. 具体而言，建议第 31-08 号法律应包括关于促进和保护消费者广泛金融利益的更宽泛的规定，并包括促进金融普惠和防止过度负债的有利条例。金融服务提供者与其授权代理人之间的关系最好由法律加以规范。<sup>37</sup>

72. 例如，第 31-08 号法律可以规定核实借款人信贷资格的义务。这将有助于发展负责的贷款，《联合国消费者保护准则》准则 66 (f)也认可了这项新兴原则。第 31-08 号法律还可以设想制订债务偿还计划，即针对负债不是消费者或贷款人的违规行为而是由生活事件所致情况的计划。

#### (g) 执法权

73. 第 31-08 号法律规定了消费者保护的司法执行。为了补充司法行动，可以修订第 31-08 号法律，允许行政执法。这将加强消费者保护处对市场的监督，并允许消费者保护处超越目前的警告手段，对违反消费者保护法律的行为实施行政禁令和制裁。可授予执行机构直接的行政执法权力，特别是消费者保护处，使它们无需诉诸法院。

#### (h) 法律编纂

74. 摩洛哥广泛的消费者保护立法涵盖了大多数经济活动，并通过各种立法向外延伸。例如，第 31-08 号法律涉及的是消费信贷，而另一些部门性立法则涵盖消费者权利，金融服务法和公用事业法就是如此。

75. 为了确保对消费者保护的全面和协调一致的监管，并提高利益攸关方对复杂消费者问题的认识，一些国家，如巴西和法国，制订了消费法典，这种法典汇集并系统编排消费者保护立法，还使体制框架合理化。摩洛哥法律编纂的传统（民法、商法和劳动法已经编纂）允许制订这样一部法典。这也将为根据《联合国消费者保护准则》审查摩洛哥的整体消费者保护立法提供一个机会。

## 2. 体制框架

#### (a) 执法、协调和公众形象

76. 可以加强第 31-08 号法律，允许对消费者保护采用行政执法手段。作为摩洛哥的消费者保护主管机构，消费者保护处有能力行使这些权力，包括开展调查和下令实施行政制裁和颁布禁令。

77. 消费者保护处投入了相当大的努力来确保与其他部委和部门的协调，以及与各消费者保护协会和企业代表的协商。建立正式的协商机制，如第 31-08 号法律第 205 条提出的高级别消费者咨询委员会，从这个角度来讲可以被证明是有益的。消费者保护处还可以在向政府规章和政策草案提供咨询意见方面发挥更积极的作用，以确保消费者的利益得到考虑。

<sup>37</sup> 见 A/RES/70/186，附件，准则 11 以及准则 66 至 68。

78. 消费者保护处应通过提高其公众形象，进一步加强作为消费者保护事项协调中心的作用。消费者保护处门户网站向消费者提供易于获取的信息，并允许提交电子索赔。应当广为宣传该网站，并以消费者保护处今后可能开展的教育和宣传运动、出版物、调研和研究报告予以丰富。消费者保护处还可以利用社交媒体平台和热线，建立面向消费者和企业的公众形象。

#### (b) 能力建设

79. 消费者保护处可以利用贸发会议的能力建设工具，如贸发会议的《消费者保护手册》<sup>38</sup> 和贸发会议为中东和北非区域编写的《消费者保护准则：机构结构和效力》，为政府官员和法官制订标准化培训方案。消费者保护处还可以为各消费者保护协会和企业制订一项一般性培训方案，贸发会议为此为中东和北非区域出版了《消费者保护准则：商业参与》<sup>39</sup>，而为中东和北非区域编写的消费者协会准则即将出版。

80. 在这一努力中，消费者保护处应通过教员培训活动，寻求与消费者协会、商会和学术机构的联合会建立稳定的伙伴关系，从而确保产生积极的倍增效应。消费者保护处还可以设想与消费者保护协会联合开展提高认识运动。<sup>40</sup>

#### (c) 消费者保护协会

81. 摩洛哥对消费者保护协会的财政支持是中东和北非区域的一项开创性经验，解决了消费者协会延续性的长期问题。随着消费者保护协会国家基金的部署，必须通过不断的评估和审计程序，确保消费者保护协会活动的问责制，并对影响大的成果进行评估。为了提高消费者保护协会的专业化程度，消费者保护处应继续为其提供培训，特别是当新的规章使消费者保护协会能够履行新职能时。

#### (d) 资源

82. 根据《联合国消费者保护准则》关于消费者保护国家政策的准则 15，摩洛哥应努力确保消费者保护执法机构拥有必要的人力和财政资源，以促进有效合规，并在适当情况下为消费者获取补救或协助他们获得补救。消费者保护处通过其 29 个区域代表团在摩洛哥全境开展工作。然而，现有的人力和财政资源有碍于区域办事处充分履行消费者保护处的职能，特别是监督和提高认识方面的职能。为此，建议增加消费者保护处的工作人员，并提供培训。

#### (e) 国际合作

83. 消费者保护处一直积极开展国际合作，并在贸发会议和欧洲交流最佳做法。如果消费者保护处获得执法权力，参加国际消费者保护与执法网和非洲消费者保护对话可能特别有益。消费者保护处还可以探讨根据《联合国消费者保护准则》的准则 82 与同级主管部门缔结协定的可能性，以便利用现有的国际经验进行跨界合作。消费者保护处应利用国际会议，熟悉国际最佳做法，并将其纳入自身的实践。

<sup>38</sup> 贸发会议，2017 年，《消费者保护手册》(联合国出版物。纽约和日内瓦)。

<sup>39</sup> 贸发会议，2017 年(联合国出版物。纽约和日内瓦)。

<sup>40</sup> 设想了单一联合会的第 31-08 号法律。