



第七次联合国全面审查《管制和限制性商业惯例的  
一套多边协议的公平原则和规则》会议

2015年7月6日至10日，日内瓦

临时议程项目 6(a)

审查《原则和规则》的适用和执行情况

竞争法范本(2015年)一第八章修订案<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 这是对 TD/B/C.I/CLP/L.5 号文件的修订。



### 消费者保护问题可考虑的某些方面

“一些国家对消费者保护和限制性商业惯例二者是分别立法的”。

## 对第八章的评注和现行法律方面的各种方法

### 引言

1. 竞争政策和消费者保护政策都是为了增进消费者的福祉。这两种政策从不同角度处理这一目标；它们常常相互增强，但在这两种政策如何实施的问题上存在重大差异。
2. 《竞争法范本》第八章涉及关于竞争的法律和政策与关于消费者保护的法律法规和政策之间的关系，在讨论这一关系之前，提供一些关于消费者保护的基本信息似乎不无助益。

### 消费者保护法的根据和内容

3. 关于消费者保护的立法基于以下研究结果，即：消费者与他们进行交易的公司相比，在经济条件、教育水平和谈判能力等方面，往往处于不平衡的地位。因此，一般的消费者保护法力求防止这种弱势引起的消费者福祉的损失。不同国家实现这一目标的方式差别很大。实际上，消费者保护法远比竞争法更加多样化。《联合国保护消费者准则》<sup>2</sup> 提供了设计消费者保护法方面的指导，并建议此种立法处理以下方面的问题：

- (a) 保护消费者的健康和安全不受危害；
- (b) 促进和保护消费者的经济利益；
- (c) 使消费者有机会取得足够资料，让他们能够按照个人愿望和需要作出知情的选择；
- (d) 消费者教育，包括关于消费者所作选择的环境、社会和经济影响的教育；
- (e) 提供有效的消费者赔偿办法；
- (f) 享有建立消费者团体和其他有关团体或组织的自由，而这种组织对于影响到它们的决策过程有表达意见的机会；
- (g) 促进可持续消费形式。

<sup>2</sup> 联合国经济和社会事务部，2003年，《联合国保护消费者准则(1999年扩大版)》，(联合国出版物，纽约)，可查阅：[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/UN-DESA\\_GCP1999\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/UN-DESA_GCP1999_en.pdf) (2015年5月15日上网)。

4. 以下各小节举出一些例子，说明如何将上述不同方面转变为保护消费者的立法。

### 产品安全监管

5. 产品安全问题仍然是消费者保护法中的主要问题之一。产品安全监管源于消费者对产品质量和安全的期望越来越高。这种期望可能会随着人们越来越多地使用互联网快速简便地研究产品和成分安全而得到加强。出于这一原因，消费者信任国家产品安全制度提供的保护尤为重要。除国家安全条例外，通常还有国家或国际标准以及所保持的安全记录作为补充，以确保产品在预期的使用或通常可预见的使用方面具有安全性。在澳大利亚等国，产品安全权力最近得到了扩充，以便涵盖可合理预见的对产品的不当使用。在拥有完善的产品安全条例遵守和执行制度的国家方面，可以将澳大利亚认为是一个例子。2010 年，澳大利亚实行了一项全国性的产品安全统一制度，替代了相互独立的州、领地和英联邦产品安全监管制度，以加强公民的安全，减少对企业的官僚规则。<sup>3</sup> 这项改革赋予澳大利亚消费者和竞争委员一系列新的权力，以促进产品安全，包括执行一项强制性报告规定，这项规定要求供应商在获悉与他们供应的产品有关的严重伤害、疾病或死亡之后的 48 小时内提交报告。这项报告义务还适用于与消费品有关的服务供应商。产品安全权力还包括下令强制召回(包括在供应商不再存在的情况下)，发布安全警告，以提醒公众注意可能的危害，以及对不符合条例或不安全的产品实行没收、禁止交易或扣押等。该委员会的这些权力补充了在发现不遵守强制性规定时可适用经扩充的一系列处罚。

### 防止虚假或误导信息

6. 一般来说，消费者保护法的传统范围是防止不公平的贸易做法。在这方面，有许多立法禁止企业或贸易协会传播虚假或误导性的产品信息，无论是在产品标签上，还是通过促销活动传播这类信息。例如，2002 年巴巴多斯《消费者保护法》概括指出，“以供应商身份从事贸易或商务的个人不得从事实具有或可能具有误导性或欺骗性的行为”(第 326 D 章，第 12 节)。该法接着在第 13 节列出了一些可被视为具有“误导性”或“欺骗性”的情况，例如：谎称商品符合某一特定标准；谎称商品具有某种特效；就商品或服务方面是否存在条件、保修、权利或补救等作出误导性的陈述。

<sup>3</sup> 关于如何实施这些改革的更多情况，请见 <http://www.productsafety.gov.au/content/index.phtml/tag/ChangesInLegislation> (2015 年 5 月 15 日上网)。

## 对标准合同条款的控制

7. 在有些行业，企业使用标准格式合同，其中包含实质上是强迫消费者接受各条款的强制性条款。因此，消费者签订合同和行使选择的自由有限。有些国家针对特定部门通过的条例要求企业使用标准和(或)示范合同。还有些辖区规定了将这种标准合同条款纳入消费者合同的特定程序，并使法官能够深入核实各种条款。例如，根据欧洲联盟《关于消费者合同中不公平条款的指令》(93/13/EEC)，德国《民法》要求在订立消费者合同前，应告知消费者在合同中列入了标准条款，并让消费者有机会阅读有关标准条款。另外，可由法官对消费者合同中的标准合同条款进行审查，如果这些条款不公平，可以宣布无效(见德国《民法》第305条至310条)。对合同条款的这种控制限制了合同自由。

8. 欧洲联盟已就消费者合同通过了新的指令。《关于消费者权益的指令》(2011/83/EC)于2014年6月生效，它替换《关于远程合同方面保护消费者的指令》(97/7/EC)和《关于远离企业所在地谈判的合同方面保护消费者的指令》(85/577/EEC)。<sup>4</sup> 不过，《关于出售消费品和相关担保的某些方面的指令》(99/44/EC)和《关于消费者合同中不公平条款的指令》(93/13/EEC)仍然在生效。关于消费者权益的新指令旨在保护消费者的网上购物，它有以下10项目标：消除互联网上的隐藏收费和成本；以增加价格透明度；禁止在网址上的预选框；允许消费者有14天的时间对一次购物改变主意；改善退款的权利；实行欧洲联盟全范围的撤销单范本；消除使用信用卡的附加费；明确介绍关于谁支付货物寄还费用的情况；改进关于数码产品的保护；实行企业通用规则，以利于欧洲内部贸易。

9. 由于互联网使用的日益普及，因此必须要考虑网上合同。大多数国家已开始在这方面通过新的法律，新编《欧洲联盟消费者权益指令》就是这一趋势的一个很好的例子。

## 信息披露要求

10. 鉴于消费者需要获得充分的信息才能对要购买的产品和服务作出知情选择，并考虑到消费者与生产商和销售商之间的信息不平衡，要求后两者披露信息也许是一种适当做法。例如，可以设计一条规则，确保向消费者提供具体、重要的信息，从而使消费者能够对要购买的产品或服务做出更加知情的决定。一个常

---

<sup>4</sup> 要了解更多的情况，请参阅欧盟委员会，2011年，“消费者权益：新编欧洲联盟消费者权益指令增强消费者网上购物时的权利的10种新途径”，可查阅：[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-450\\_en.htm? locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-450_en.htm?locale=en)；以及欧洲联盟委员会，2015年，“消费者权益指令”，可查阅 [http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/rights-contracts/directive/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/rights-contracts/directive/index_en.htm) (2015年5月15日上网)。

见的披露要求是必须给产品贴上标签。尤其是，往往需要给食品贴上详细的标签，提供对消费者健康至关重要的信息。

11. 如果规则的重点是提供信息，那么还须制定其他规则或制度，以便消费者能够处理现有的复杂信息。在设计规则时，应当谨记信息并非一律起着关键作用，因为信息过多反而会造成混乱，令人产生惰性。作为对信息披露规则的补充，立法者可以设计既可帮助消费者处理信息、又可用于为消费者提供建议和工具的实用制度。

12. 例如，欧洲联盟消费者记分牌就是一项从消费者角度调查和监督市场的制度。编写《消费者记分牌年度报告》，以提供关于消费者零售市场关于价格、投诉、安全、满意度和转换的信息。对国际贸易数据和消费者对国际贸易的态度进行了编目分类，以跟踪零售市场整合进度；还对将投诉的执行、纠正和处理数据进行了编目分类，以确定欧洲联盟一级和成员国一级的消费者待遇情况。数据是通过全欧洲联盟范围的调查表收集的，然后对其进行了处理和分析。消费者记分牌的数据将有助于执行现有法律、设计有针对性的企业行为守则，并用于向消费者提供清楚易懂的信息，以作出选择，避免受骗并行使权利。<sup>5</sup>

### 强制性行为守则或行为规则

13. 除了制定某些强制性的行为规则外，似乎还有一种越来越强的趋势，那就是鼓励企业在经消费者保护机构或其他有关机构批准的情况下实行自我约束。

14. 例如，《大不列颠及北爱尔兰联合王国消费者守则核准计划》的目的是，核准和推广行为守则，制订有效的消费者服务原则，承认经核准的贸易商，以加强消费者保护，改进消费者服务标准。该计划过去由公平贸易局管理，2013年4月起由贸易标准协会管理(见 <http://www.tradingstandards.gov.uk>)。某一守则要获得该协会的核准，就应达到若干标准，如提供明确的合同前信息，保护预付款，在消费者自己的家中与其打交道，监测各种程序和独立解决争端的计划。该协会在以下领域对《消费者守则核准计划》作了修订：守则核准标准，有所增强，以确保核准的行为守则能积极地减少对消费者的损害；增加关于在消费者自己的家中与其打交道的标准；监测守则所涉成员；保护保证金和预付款；规定有八个星期的非正式解决；加强替代性争端解决法；以及执法和范围。

15. 日本的《反不正当补贴与误导性表述法》(第134号法，1962年)也规定了自我监管。该法第11条指出，“企业家或同业公会在就与补贴或表述有关的事项依据《内阁府令》取得首相和公平贸易委员会提供的授权后，就可以订立或制定协议或规则，以防止不当引诱消费者，确保公平竞争，并确保广大消费者作出

<sup>5</sup> European Commission, 2008, Monitoring consumer outcomes in the single market – the consumer markets scoreboard. 可查阅：<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0031> (2015年5月15日上网)。

自愿合理的选择，确保企业家之间的公平竞争。这也适用于拟对协议或规则作出的修改。”

16. 同样，澳大利亚竞争和消费者委员会管理 2010 年《竞争和消费者法》规定的五项强制性行业守则。该委员会还向争取制订自己自愿的行业守则的行业提供指导(见 <https://www.accc.gov.au/business/industry-codes>)。

### 竞争法和消费者保护法的运作

17. 如导言所述，虽然消费者保护法和竞争法的目标都是为了增进消费者的福祉，但实现这一目标的方式不同。竞争法促进竞争行为(竞赛、独立行为、以及提出更好的货物和服务报价的积极性)，使消费者在服务 and 货物方面能够有多种选择/备选。消费者保护法赋权于消费者根据自己的喜好和兴趣在现有的备选中作出选择。竞争法应当使消费者受益，但它在这方面往往并不直接。竞争法采用一套普遍和统一的规则，使整个市场受益。但是，消费者保护法则采用有针对性的规则，有时是专为具体部门制定的规则，以增加消费者的能力、知情和优势。最后，竞争法通常处理对市场的竞争进程产生明显影响的特定状况，而消费者保护法则处理对个人和消费者群体这两者产生的影响，但它并不总是关注市场的竞争进程。

18. 竞争法规则完全针对市场，是为了监管公司在市场上相互竞争的方式而设计的，以期促进公司间的竞争，从而增加消费者的选择。消费者保护法的规则却更加多样，涉及公司行为和公司运营标准，以及具体企业和消费者之间的关系规则，目的是增加获得商品和服务的机会，促进提高所提供的选择的质量，确保消费者能够得到有助于作出这一选择的可靠、真实的信息。竞争法的益处通常从经济角度予以量化，而消费者保护法益处既有经济方面的，也可带来非经济价值量，例如消费者的安全和健康。因此，规则的主题有时会有所不同。

19. 就法律的普遍适用而言，竞争法有一个适用限制，即不能为了给特定部门或特定市场结构带来变化而操纵关于排他行为和串通的竞争规则。这些规则一般是全盘统一适用。消费者保护法则不同，可用于规定某一特定部门公司的行为规则，以便为消费者提供有关选择的更好信息，使其能够获得更安全的商品，并在合同条款具有误导性的情况下予以纠正。此外，消费者保护法涉及的是单项交易层面上的权利，针对一系列的滥用权力行为提供这种保护；竞争法则发生在市场层面，它在相关市场上竞争过程的层面(而不是在交易层面)促进消费者的权益，从而实施其议程。

20. 关于补救方法的设计，必须指出的是，消费者保护法中补救方法的针对性可能远远大于竞争法中的补救方法。同制定的规则一样，消费者保护法中补救方法可能会超出罚款和禁止实施某种行为的范围。因此，在这方面可以利用广泛的工具。例如，通过损害赔偿金给予补偿是一种办法；其他办法包括利用罚款来进行预防和威慑；予以监禁处罚；以及吊销营业执照等。特别是就赔偿而言，由于

消费者保护法通常立足于公平和权利平衡原则，因此赔偿是比较有效的补救工具之一。例如，赔偿使得补救可以不太拘泥于形式，可根据案件的实际情况，使公司和消费者都能得到公平的结果。作为设计补救方法的一般指导，应当指出，在确定消费者保护法选择何种补救方法时，一个关键要素是惩罚的力度必须超过机会主义的违规行为所带来的好处。<sup>6</sup>

21. 不过，一个领域的补救办法有时会对另一个领域产生影响。例如，消费者立法通常包括制定保护消费者利益的标准。但是，如果标准过高，就会排斥安全但质量较低的竞争产品。

22. 虽然我们承认竞争法和消费者保护法的运作方式不同，但不应忘记的是，竞争问题与保护消费者的经济利益密切相关。例如，加拿大认识到这些政策是如何相辅相成的，它申明，“在《竞争法》的目的条款中提及消费者，表明议会认识到市场的适当运作不仅要求防止滥用市场力，还要求向消费者提供透明信息，以促进作出知情的购买决定。因此，消费者政策和竞争政策是相辅相成的”。<sup>7</sup>

### 竞争法与消费者保护法之间的关系<sup>8</sup>

23. 消费者保护法的涵盖面不尽相同。《联合国准则》没有对“消费者”作出界定。消费者保护法通常涵盖家庭情形中的自然人，但是，有些法律则将涵盖面扩展到作为独资业主或自给农等的自然人。<sup>9</sup> 据认为，在这些情形中，与健康、安全、经济利益、信息不对称、认知偏差和获得补救等相关的关切类似于家庭情形中的关切。

24. 政策工具部分重叠：两者都使用市场研究、倡导、准则和执法。的确，主管机构发现，市场研究和(或)部门调查作为竞争和消费者保护方面的双重工具极为有用。消费者调查似乎更为常见，但所需资源较少。一些主管机构将消费者调查视为是一个充分培养团队技能的机会。这种技能可适用于消费者保护领域较为常见的情况，随后还可在竞争领域予以适用。消费者事务机构还与消费者组织协作，向消费者提供信息和咨询，并向其提供补救办法。<sup>10</sup>

<sup>6</sup> K Cseres, 2009, Competition and consumer policies: Starting points for better convergence, Working Paper No. 2009-06, Amsterdam Centre for Law and Economics. 可查阅 <http://ssrn.com/abstract=1379322> (2015年5月15日上网)。

<sup>7</sup> 经济合作与发展组织，2008年，“政策圆桌会议：竞争法与消费者法之间的关系”。可查阅：<http://www.oecd.org/regreform/sectors/40898016.pdf> (2015年5月15日上网)。

<sup>8</sup> 关于全面评述，见 TD/B/C.I/EM/2。

<sup>9</sup> 印度1986年《消费者保护法》第二条第(1)款(d)项规定，为谋求生计而购买货物和服务享有与个人或家庭消费同等的保护。关于其它例子，如中国和菲律宾的例子，见贸发会议，2010，“关于消费者补救的办法”。

<sup>10</sup> 一个令人关切的问题是，利用媒体对目标群体进行消费宣传教育是否恰当。对老年人、不识字的人或语言少数群体居民可能要采用不同于熟知互联网的城市青年的方法。

25. 竞争政策和消费者保护政策可由分别的机构或共同的机构负责。此外，这种机构可以是一般性机构，也可以是部门专管机构，例如，电信监管机构也可负责这一部门的竞争政策和消费者保护政策，赞比亚的情况就是这样。另外，许多国家的金融监管机构承担起了这一领域保护消费者方面的主要职责。相关机构可以通过交流信息或移送申诉开展合作。在收到申诉时，是在竞争框架中处理为好还是在消费者保护框架中处理为好，也许并不十分清楚，因而会引起协调上的困难。此外，消费者组织也许不仅会报告消费者问题，而且还会报告竞争问题。主管机构之间酌情移送申诉和分享调查结果，可以使适用最恰当的政策框架变得更为容易。竞争政策机构和消费者保护政策机构之间加强机构合作，可改善调查和补救的协调。

26. 鉴于竞争与消费者保护方面的法律和政策有着共同的目标，并考虑到它们极其不同的运作方式，因此就产生了如何在立法和执法的层面上设计它们之间关系的问题。

### 立法层面

27. 《竞争法范本》第八章指出，一些国家的消费者保护法和竞争法是分开的。通过此种立法的国家目前似乎趋向于颁布两套单独的法律，一套涉及竞争，另一套涉及消费者保护。例如，在一些新建立的竞争制度，如巴巴多斯、牙买加和蒙古等国的制度中，以及在加勒比共体的共同体一级，竞争法和消费者保护法属于不同的立法。巴西、智利、摩洛哥和瑞士等国也是如此。但在有些国家和地区，如澳大利亚、法国、匈牙利和波兰，以及加勒比共体的区域法中，竞争法包含专门讨论消费者保护的一章。立陶宛和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等等国家的情况也是这样，在这两个国家，竞争法包含“不公平贸易做法”方面的规定。加拿大的《竞争法》载有关于误导性广告和欺骗性销售做法的规定，目的是确保就某些消费品向消费者提供基本、统一和准确的信息，避免欺骗性和虚假的陈述。

### 执法层面

28. 《竞争法范本》反映的办法——即起草两套单独的法律——并不妨碍采取协调一致的政策制定方法，而且，尽管消费者保护法和竞争法可以分开起草，但却可以协调执行，从而使这两方面的政策相互补充，相辅相成。另外，由于两套法律之间存在联系，这些法律往往由同一机构负责实施。例如，澳大利亚、哥伦比亚、芬兰、意大利、蒙古、巴拿马、秘鲁、波兰、斯里兰卡、联合王国、美利坚合众国和津巴布韦的情况便是如此。

29. 在另一些辖区，竞争法和消费者保护法由不同的机构实施。例如，在智利和爱沙尼亚，消费者保护法和消费者保护局与竞争法和竞争管理机构是分开的。在爱沙尼亚，《竞争法》还载有关于不公平贸易做法的规定，由民事法院裁定违反这些规定的行为。



30. 体制设计方面的趋势似乎是把消费者保护机构与竞争管理机构合并在一起。有许多国家把竞争管理机构与消费者保护机构合在一起，即使大多情况下是在每种机构下设立一个单独的部门，如澳大利亚、巴巴多斯、布基纳法索、加拿大、哥伦比亚、丹麦、牙买加、马耳他、蒙古、巴布亚新几内亚、波兰、塞舌尔、联合王国、美国和赞比亚等等国家。

31. 2010 年以来，将竞争机构和消费者保护机构合为一个机构的趋势越来越明显。近年来，一些国家将竞争机构和消费者保护机构合并成一个机构，如芬兰(竞争和消费者管理机构)、2013 年的荷兰(消费者和市场管理机构)以及 2014 年的爱尔兰(竞争和消费者保护委员会)。

32. 设计具有双重权限(竞争法执法和消费者保护)的竞争管理机构，如果能加以有效协调，可产生协同增效作用。例如，机构的双重权限有助于实行集中管理、提高业务效率、成立由各学科人员组成的个案小组，以及有效利用现有的专门知识等。但有时很难将适用于具体消费者的法律的程序与适用于市场的法律的程序相互协调；有时很难在案件层面协调这些法律。<sup>11</sup> 尽管有如此诸多的困难，但人们日益认识到：竞争和消费者政策在实现各自的目标方面具有相互增强的作用，因此应该对这两种政策加以协调，以利于采取一种整体性市场的方法；竞争机构和消费者管理机构应分享信息，协调执法和倡导措施。荷兰消费者和市场管理机构决定对一家航空公司的不公平商业行为实行罚款，这一消费者保护法的执法事例不仅是因为消费者的投诉，而且还由于该航空公司竞争对手的投诉。因此，消费者保护法的执法能处理不公平商业做法，从而加强竞争。<sup>12</sup>

33. 尽管存在赋予双重权限的趋势，但这并不妨碍立法者分别设立机构。应该指出，即使在机构分设的情况下，也可以在具体领域或共同案件中，或者通过设立监督委员会或中央委员会，来协调这两种机构的活动，这种委员会可由竞争机构和消费者保护机构的代表以及来自政府其他部委的人员组成。<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> 经济合作与发展组织，2008 年。

<sup>12</sup> TD/B/C.I/CLP/27。

<sup>13</sup> 经济合作与发展组织，2008 年。

## 现行立法方面的各种方法

34. 下表详列现行立法方面的各种方法和执法机构。

国家或集团 (按区域)	立法	执法	
		竞争	消费者保护
<b>欧洲</b>			
1. 荷兰	《竞争法》与《消费者保护法》分开	消费者和市场管理机构	
2. 西班牙	竞争立法与消费者保护立法分开	市场和竞争问题全国委员会	国家消费者协会
3. 欧洲联盟	竞争立法与消费者保护立法分开	欧盟委员会：竞争总局和消费者保护司法总局	
<b>拉丁美洲</b>			
4. 智利	竞争立法与消费者保护立法分开	国家经济检察官和保卫自由竞争法庭	国家消费者事务处
5. 中国	竞争立法与消费者保护立法分开	国家工商行政管理总局 <sup>14</sup> 国家发展和改革委员会商业部	
6. 墨西哥	竞争立法与消费者保护立法分开	联邦经济竞争委员会	联邦消费者保护委员会
<b>北美洲</b>			
7. 加拿大	竞争法同时适用于竞争和消费者保护	竞争局	
8. 美国	竞争立法与消费者保护立法分开	联邦贸易委员会	
<b>非洲</b>			
9. 南非	竞争立法与消费者保护立法分开	竞争委员会和竞争法庭	消费者委员会和消费者法庭

<sup>14</sup> 在工商总局内，负责执行竞争法的司局是反垄断局和反不正当竞争执法局；负责执行消费者法的司局是消费者权益保护局。

国家或集团 (按区域)	立法	执法	
		竞争	消费者保护
10. 赞比亚	在 2010 年前,《竞争法》与消费者法分开。《竞争法和消费者保护法》(第 24 号)同时包括了竞争和消费者保护条款,它于 2010 年生效,并建立了一个拥有双重权限的单一机构	竞争和消费者保护委员会	
亚太			
11. 澳大利亚	2010 年《竞争和消费者法》同时适用于竞争和消费者保护	澳大利亚竞争和消费者委员会	
12. 印度	竞争立法与消费者保护立法分开	印度竞争委员会和 竞争上诉法庭	消费者事务部负责拟定消费者保护政策,国家消费者争议解决委员会负责执行 1986 年《消费者保护法》