



第八次联合国全面审查《管制限制性商业惯例的
一套多边协议的公平原则和规则》会议
2020年10月19日至23日，日内瓦
临时议程项目14

秘鲁消费者保护法律和政策自愿同行审评

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。本文件是对秘鲁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. 立法框架.....	4
A. 消费者保护法.....	4
B. 其他相关立法.....	8
四. 公共政策框架.....	8
A. 国家消费者保护政策.....	8
B. 国家消费者保护计划.....	9
C. 电子商务.....	9
五. 体制框架.....	10
A. 国家保护竞争与知识产权局.....	10
B. 其他公共实体.....	13
六. 协会部门和私营部门的参与.....	14
A. 消费者协会.....	14
B. 供应商.....	15
七. 结论和建议.....	16
A. 立法框架.....	17
B. 公共政策框架.....	17
C. 体制框架.....	18
D. 协会部门和私营部门的参与.....	18

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。联合国贸易和发展会议(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由联合国大会设立,其职责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。¹ 秘鲁是第三个自愿接受审评的贸发会议成员国。

2. 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;分析立法、体制、公共政策框架以及执法情况,以确定在法律和体制框架中需要应对的困难和有待改进的领域;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。²

二. 政治、经济和社会背景

3. 秘鲁是一个人口逾 3,100 万的南美国家,与巴西、智利、哥伦比亚和厄瓜多尔相邻。秘鲁是根据三权分立原则以公有、独立和主权共和国的形式组成的民主法治国家。2018 年,联合国开发计划署(开发署)发布的《人类发展指数报告》指出,秘鲁的人类发展指数为 0.759,在 189 个国家和地区中排名第 82 位,³ 这表明该国是一个“高人类发展水平”国家。1990 年至 2018 年间,秘鲁人口的出生时预期寿命提高了 10.4 年,平均受教育年限增长了 2.6 年,预期受教育年限增长了 1.9 年。同期,秘鲁人均国民总收入增长了约 148.3%,国内生产总值上升至 2,220 亿美元。⁴

4. 在 2002 年至 2013 年期间,秘鲁的极度贫困人口(日均收入不足 3.2 美元的人口)从 30.9%下降至 11.4%。⁵ 尚待解决的挑战是减少不平等:在秘鲁,38%的人口属于最低阶层,而 13%属于最高阶层。⁶ 然而,低收入人群更容易成为弱势消费群体和/或在消费中处于劣势,因此他们应得到更多的关注和保护。除此以外,还有性别鸿沟现象:目前在秘鲁,女性文盲率为 8.3%,男性为 2.3%。⁷ 最后,城乡间数字鸿沟仍然显著。在利马都会区,70.9%的居民可以使用互联网;而在农村地区,这一比例只有 13.2%。⁸

¹ TD/B/C.I/CPLP/9 和 Corr.1。

² TD/B/C.I/CPLP/6。

³ 开发署,《2019 年人类发展报告:二十一世纪人类发展的不平等》各国简报:秘鲁。

⁴ 世界银行,“秘鲁:国家概况”,2020 年。

⁵ 同上。

⁶ 国家保护竞争与知识产权局,《国家消费者保护政策:2017-2020 年国家消费者保护计划》,利马,2017 年,第 6 页。

⁷ 国家统计局和信息局,“文盲与扫盲”,2020 年。

⁸ 国家统计局和信息局,“2018 年 1-3 月家庭信息和通信技术统计数据”,技术报告 2,2018 年 6 月,第 9 页。

三. 立法框架

5. 1993 年颁布的《秘鲁政治宪法》第 65 条明确提及消费者保护，其内容为：“国家捍卫消费者和使用者的权益。为此，国家应保证消费者在购买或接受市场上提供的商品或服务时依法享有知情权；同时尤其应确保消费者的健康和安全”。根据《宪法》，秘鲁为保护消费者已经建立了一个坚实的立法和公共政策框架。

A. 消费者保护法

6. 确保保护消费者的主要法律是 2010 年 8 月 14 日通过的第 29571 号法，其中通过了《消费者保护法》。考虑到该法的专门性和在所有相关立法中确保对消费者进行保护性引导的必要性，秘鲁立法机构选择在《消费者保护法》中将消费者保护立法系统化。此外，消费者权益保护法的编纂有利于实现系统的、一致的管理，从而保证法律确定性。⁹

7. 由于保护消费者是一项贯穿各领域的政策，其他立法机构不可避免地会对《消费者保护法》产生影响，这可以通过《消费者保护法》中所承认的专业性和特殊性原则来解决。也就是说，尽管《消费者保护法》全面地规范了消费关系的各种问题，但允许其他一些特殊立法，例如与公共规范服务、医疗服务和金融服务有关的法律来补充或完善。

1. 原则和目标

8. 《消费者保护法》遵循的原则和解释所有消费者保护法规的原则载于该法第五条：

- (a) “消费者自主原则”，重申消费者的意愿具有自主性、自由性和责任性；
- (b) “维护消费者原则”，保证作出有利于消费者利益的解释；
- (c) “透明原则”，供应商有义务就其所销售的产品或服务提供真实恰当的信息；
- (d) “纠正不对称原则”，该原则阐明了保护消费者的目标，以纠正由于供应商和消费者之间信息不对称或不平衡状况而造成的扭曲或不良行为；
- (e) “诚信原则”，消费者、供应商和消费者协会在消费关系和消费活动中都应遵守的原则；
- (f) “最低保护原则”，该原则使部门法规能够提供更高程度的保护；
- (g) “维护协会原则”，据此，国家有义务为消费者协会的工作提供便利；
- (h) “事实优先原则”，在确认需要考虑的实际情况的性质时，该原则高于形式。

⁹ 贸发会议，《消费者保护手册》，(UNCTAD/DITC/CPLP/2017/1)。

9. 《消费者保护法》第六条规定国家制定有关消费者保护的公共政策方针要符合《联合国消费者保护准则》的目标。除了保护消费者的健康和​​安全，捍卫消费者的权益并保障他们的知情权以及制定消费者教育和培训计划外，国家还应承认消费者的弱势地位，特别要关注弱势消费群体和处于不利情况的消费者。其他方针包括保障争议解决和补救机制，保障公民和消费者协会的参与，促进可持续的消费模式，提倡消费者保护文化，促进可持续消费，提高商品和服务的质量以及普及保健产品。必须指出，《消费者保护法》所包含的公共政策目标对所有国家机构均有约束力，且所有机构均应在其职权范围内监督该法的执行情况。

2. 实质性立法

10. 《消费者保护法》的第一至四章载有保护消费者的实质性立法的主要内容。赋予消费者的权利与大多数现代法律相符。虽然并不常见，但应特别强调的是，“消费者在所有商业交易中享有受到公平和公正待遇的权利，不应基于出身、种族、性别、语言、宗教、政见、经济状况或任何其他性质而受到歧视”。禁止歧视表明消费关系对于实现基本权利，如不受歧视权的重要性，《宪法》第二条同样规定了不受歧视权。

11. 《消费者保护法》保障消费者的健康权、安全权、知情权以及当商品或服务在正常或可预见的情况之外对消费者的健康或身体完整性构成危害时，为消费者提供有效保护。《消费者保护法》及其补充条例规定，当商品或服务在正常或可预见情况下对消费者的生命、健康或身体完整性构成威胁或危害时，消费者享有获得有效保护权；以及根据具体情况，可享有商品维修或更换、重新接受服务和要求退还已付款项的权利。还规定供应商在发现商品或服务的不可预见风险或缺陷时，有义务采取措施以减少或消除风险，并确立了告知消费者、公布于市场和向有关部门报告的程序。

12. 关于合同的法规详尽无遗，包括附和合同、不平等条款(性质、后果和不适用性)以及一般合同条款，用于公共服务时须事先获得行政批准，或受经济法规的约束。《消费者保护法》载有规范针对特定产品或服务的消费者保护的规定，如针对公共规范服务，医疗、教育、不动产和金融产品或服务，以及不受银行业、保险业及私人养老金监督管理局监管的公司提供的信贷服务。

3. 责任与处罚

13. 《消费者保护法》第五章确立了次要规则制度，该制度规定了供应商的责任，以及国家消费者保护局(即国家保护竞争与知识产权局)负责的行政处罚。供应商的责任既可以是民事的，受《民法典》管辖，在出现损害赔偿的情况下，仅由主管司法当局审理；也可以是行政的，受《消费者保护法》管辖，并处于国家保护竞争与知识产权局在国内的主要行政职权管辖范围内。

14. 如果供应商违反《消费者保护法》的规定，行政程序将自动启动或在收到受影响消费者或某一消费者协会的控告后启动。一旦启动该程序，国家保护竞争与知识产权局就可以采取临时措施，这些措施甚至可能导致被告的业务暂时关闭。如果侵权行为经国家竞争和知识产权保护局核实，则可以对被告进行处罚，最高处罚金额在 50 到 450 个课税单位之间，大约相当于 62,000 到 560,000 美元。在特殊情况下，如果违法公司的管理者有预谋地参与违法行为或在其中犯下严重罪行，可宣判其负有连带责任。

15. 应消费者要求所启动的行政程序的一个特点是，与先前是否尝试和供应商直接解决无关。也就是说，被侵权消费者可以直接向国家保护竞争与知识产权局控告，无需与供应商沟通或向其投诉或索赔。因此，行政程序不是万不得已的方法，而通常是消费者的权利可能受到侵害时选择的第一种方法。在行政程序和其他因素的共同作用下，行政诉讼在消费关系中占据重要地位。

4. 消费者集体维权

16. 《消费者保护法》第六章涉及保护消费者免受集体或普遍侵权的诉讼程序。国家保护竞争与知识产权局的行政总部和法院均可启动这些程序。被国家保护竞争与知识产权局“正式认定”的消费者协会可在该局的行政总部发起集体诉讼。

《消费者保护法》并未对作为自然人或法人的个人消费者发起集体诉讼的诉讼能力作出规定。

17. 按照大多数法域的惯例，消费者就所受损害索赔只适合采取司法途径。国家保护竞争与知识产权局和消费者协会有权在法院为消费者进行集体维权。但是，消费者协会必须事先获得国家保护竞争与知识产权局的允许才可行使这一职能，这可能是迄今为止消费者协会很少诉诸司法途径的原因。¹⁰ 造成这一现象的其他因素可能是缺乏对相关司法程序的了解、人力资源和资金不足。这些不足加剧了消费者协会的制度缺陷。¹¹

5. 国家消费者保护综合体系

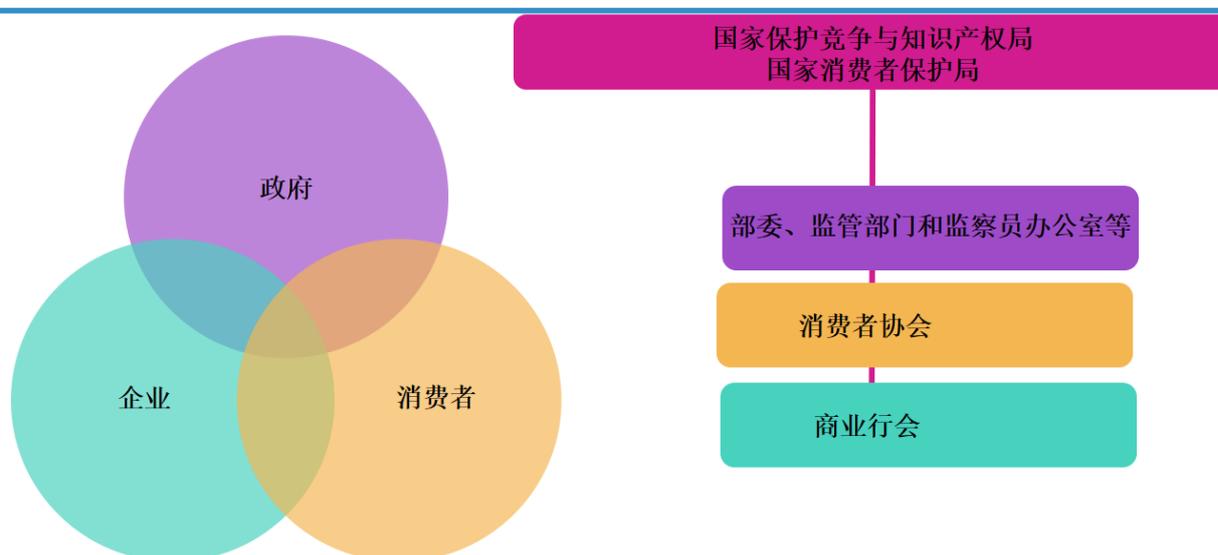
18. 《消费者保护法》第七章确立了国家消费者保护综合体系，其中整合了协调公共政策、优化政府各有关部门职能的原则、程序规范、技术和手段(见图 1)。该体系通过国家消费者保护协会制定，国家消费者保护协会是隶属于部长理事会主席团的协调机构，由作为国家消费者保护机构的国家保护竞争与知识产权局领导。此外，秘鲁立法机构指定国家保护竞争与知识产权局为消费者保护的协调机构和实现这一目标的主要机构。

¹⁰ 据国家保护竞争与知识产权局报告，消费者协会仅诉诸过司法途径一次。

¹¹ 根据 2019 年 9 月在秘鲁对消费者协会进行的采访所得出的结论。

图 1
国家消费者保护综合体系的组成部分

国家消费者保护综合体系



19. 国家消费者保护委员会的职能为落实和协调《国家消费者保护政策》与《国家消费者保护计划》，这两份文件是秘鲁公共消费政策的基石，下文会详述文件内容。委员会还会就某些消费者部门的行动和规范的优先次序提出建议，发表意见，推动形成消费者保护意识，促进产品和服务的安全警报系统，评估纠纷预防和解决机制的有效性，疏导公共和私营部门之间的沟通和推动公民参与。

20. 在同一章节中，《消费者保护法》就“消费公正”作出了规定，这不仅包括消费仲裁，还包括消费纠纷处理替代机制和投诉书。消费仲裁仿照西班牙的模式，因为这一模式免费且具有约束力，消费仲裁(通过各大区政府和地方政府、公法规定的其他实体或法人实体以及国家保护竞争与知识产权局在各大区的办事处)在全国范围内施行，由供应商、消费者协会和政府三方组成。投诉书(纸质或电子形式均可)是所有的商业机构都应为消费者提供了一种自我保护机制，以便消费者可以自行决定是否投诉或索赔。供应商可选择立即处理索赔或投诉，否则必须在 30 天内以书面形式作出答复。如果是出于检查目的的投诉，应将上述信息提交给国家保护竞争与知识产权局。

21. 在国家消费者保护综合体系的保护下，消费者协会也受到了监管。《消费者保护法》的规定与《联合国消费者保护准则》相一致，都建议各消费者协会保持独立。¹² 该规定还与消费者团体加入国际消费者协会的条件相一致，¹³ 即消费者协会不得以营利为目的，不得接受供应商所提供的资金且无任何政治倾向。

《消费者保护法》规定了消费者协会融资的唯一渠道，即在由这些协会推动的案件中，协会可收取国家保护竞争与知识产权局以及行业监管机构所处罚款金额的一定比例。上述比例不得超过罚款金额的 50%，且只有 5% 可用于协会的运作。

¹² 《联合国消费者保护准则》，第一章(目标)，第 1 (e)段。

¹³ 国际消费者协会是由各国的消费者团体组成的联合会(见 www.consumersinternational.org/)。

在某种程度上，这些严格的融资规则催生了消费者协会的一种商业模式，这种模式以向国家保护竞争与知识产权局所提起的行政诉讼为基础。

B. 其他相关立法

22. 专属性原则完全适用于消费者保护，且遵循这一公共政策的所有内容。《消费者保护法》涉及多个法律，这些法律主要适用于受第四章约束的行业，但是对公共服务、卫生、房地产促销或金融服务等领域的私人投资也有影响。除了《消费者保护法》中明确提到的法律外，秘鲁还通过了关于《联合国消费者保护准则》所涉事项的具体法律，如竞争法、卫生服务提供法、医疗和能源用品供应法、数据保护法。¹⁴

23. 消费者数据保护被认定为自愿同行评审的重点，其法律依据载于秘鲁 2011 年 7 月 3 日第 29733 号法，即《个人数据保护法》。该法提出了数据所有者许可、数据库安全、为个人数据所有者提供资源以便其索赔方面的原则。保护个人数据的国家主管部门是司法与人权部，通过下设透明度、公共信息保护和个人数据保护总局实现这一职能。然而，在消费关系框架内，《消费者保护法》的规定完全适用，国家保护竞争与知识产权局是专门且唯一有权监督其执行情况的机构。

四. 公共政策框架

24. 本章重点介绍最重要的公共政策文书，即《国家消费者保护政策》和《国家消费者保护计划》。¹⁵ 在划定研究范围时，考虑了秘鲁所关注的领域、《联合国消费者保护准则》以及其他体现了全球范围内良好做法的相关国际文书。因此，有一节专门介绍电子商务的内容。

A. 国家消费者保护政策

25. 《国家消费者保护政策》是各级政府均实行的一项国家政策，涉及所有相关方，包括公共部门、私营部门和协会部门。其现行版本有效期为 2017 至 2020 年，该政策基于实证分析(在城市地区进行的社会调查和研究)得出了关于习惯和技能、法律知识、消费经验和索赔或投诉、脆弱性和歧视的数据。

26. 《国家消费者保护计划》共分为四个战略主题：(a) 教育、引导和宣传；(b) 保护消费者的健康与安全；(c) 预防和处理供应商与消费者纠纷的机制；(d) 加强国家消费者保护综合体系。同时，这些行动方针散见于《国家消费者保护计划》深入制定的战略准则当中。

¹⁴ 贸发会议，《世界消费者保护地图》，可查阅：<https://unctadwcpm.org/docs/PER.pdf>。

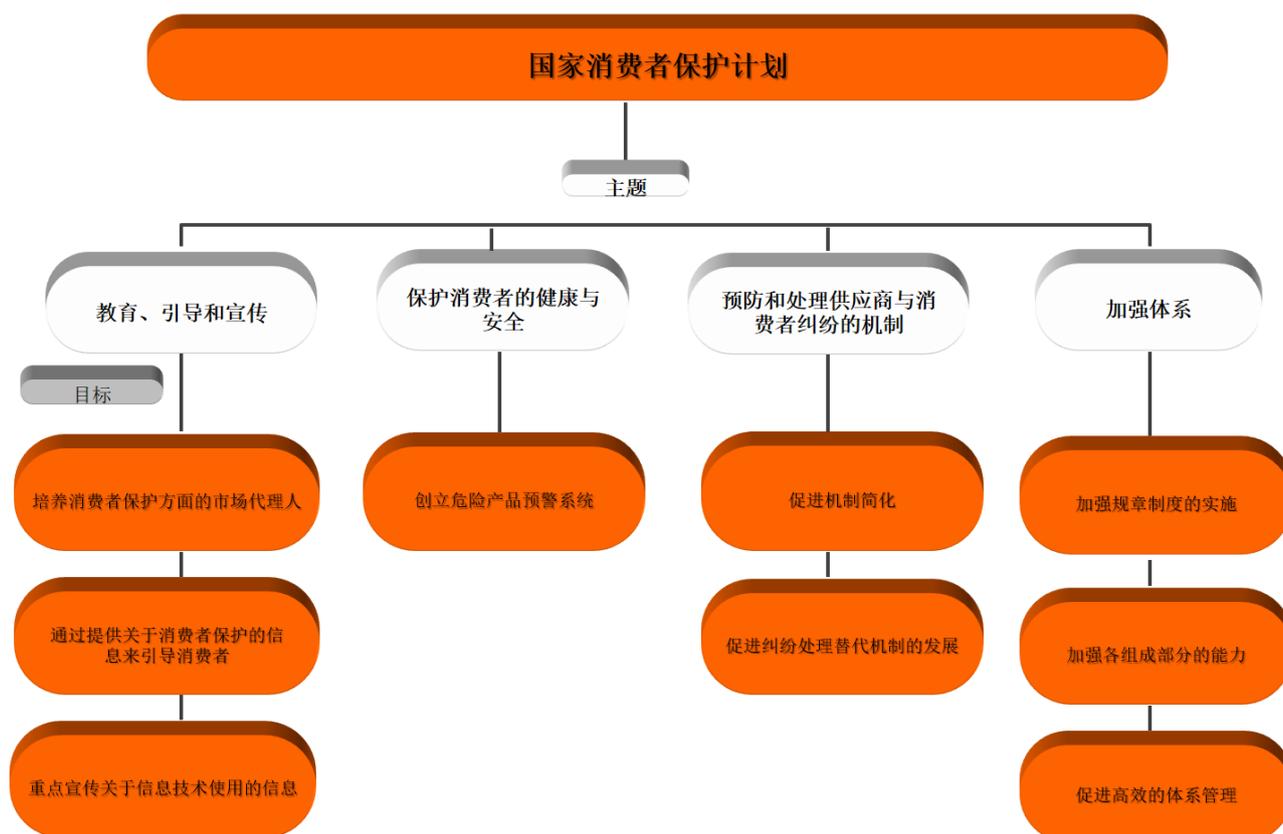
¹⁵ 国家保护竞争与知识产权局，《国家消费者保护政策……》(见上文脚注 6)。

B. 国家消费者保护计划

27. 《国家消费者保护计划》是用于执行《国家消费者保护政策》的一种有效工具，该计划的起草工作由国家保护竞争与产权局牵头。该计划还获得了国家保护竞争与产权局理事会的批准。现行计划于 2017-2020 年实行，其中包含衡量《国家消费者保护政策》所制定的目标实现与否的指标。相关内容如图 2 所示。

图 2

国家消费者保护计划



来源：国家消费者保护处—国家保护竞争与知识产权局。

C. 电子商务

28. 《国家消费者保护政策》和《国家消费者保护计划》均未对电子商务进行详细说明，尽管这是秘鲁的消费者保护和《联合国消费者保护准则》优先考虑的领域。¹⁶《准则》呼吁各国通过不断制定透明和有效的消费者保护政策来加强消费者对电子商务的信心，这些政策应保障电子商务消费者受保护的程 度不低于其他商务模式的消费者。此外，还邀请各国对现行消费者保护政策进行审查，以使其适应电子商务的特征，并专门参考了其他国际文书，尤其是经济合作与发展组织

¹⁶ 《联合国消费者保护准则》，第五章(准则)，第 I 节，第 63-65 段。

(经合组织)所提出的建议,如 2016 年《关于在电子商务中保护消费者的建议》¹⁷和 2006 年《关于开展跨境合作打击垃圾邮件建议》¹⁸。

29. 在此方面,国家保护竞争与知识产权局提出了其 2018 年《数字议程》。该文件具有参考价值,还有助于推动秘鲁 2011 年 7 月 27 日第 066-2011-PCM 号法令的执行,该法令通过了《秘鲁信息社会发展计划》——《秘鲁数字议程 2.0》,¹⁹这一计划确立了整体目标和战略,以使秘鲁社会全方位受益于信息和沟通技术的发展。

五. 体制框架

30. 消费者保护是一项贯穿各领域的政策,实施这项政策需要大量的公共机构和私人机构予以支持。尽管本报告着重分析负责消费者保护的主要政府机构——国家保护竞争与知识产权局,但也会提及负有保护消费者责任的其他公共实体在此方面的参与。

A. 国家保护竞争与知识产权局

31. 《消费者保护法》指定国家保护竞争与知识产权局为负责消费者保护的主要政府机构,其职权范围覆盖全国,总部设在利马,并在全国 24 个大区设有办事处。各行业监管部门在其职权范围内充当消费者保护机构,但大部分情况下,国家保护竞争与知识产权局保留一般剩余权力。

32. 国家保护竞争与知识产权局是一个职权范围非常广泛的机构,除消费者保护外,还涵盖自由竞争、知识产权、官僚主义壁垒、不正当竞争、破产程序、倾销和补贴。总体而言,国家保护竞争与知识产权局受 1992 年 11 月 18 日第 25868 号法令和《消费者保护法》约束。国家保护竞争与知识产权局可通过部长理事会主席团(政府)提出法规。根据贸发会议《世界消费者保护地图》的数据,²⁰国家保护竞争与知识产权局的年度预算为 1,050 万美元。此外,还分配了 529 名全职员工负责消费者保护的工作。从战略角度来看,国家保护竞争与知识产权局已经制定了《机构战略计划》,现行版本实行期为 2018-2022 年,还制定了《2019 年机构运作计划》。

1. 参与立法程序

33. 国家保护竞争与知识产权局作为全国范围内监管合规方面具有主要职权的机构和国家消费者保护综合体系中的管理机构,在秘鲁的立法程序中享有特权。尽管国家保护竞争与知识产权局是自主且独立于行政部门的机构,但是其有权将立法修正案提交给部长理事会主席团审议。同样,关于立法草案,共和国国会直

¹⁷ 经合组织,《在电子商务中保护消费者:经合组织的建议》,2016 年,巴黎(联邦贸易委员会,2018 年,西班牙文版)。

¹⁸ 经合组织,《关于开展跨境执法合作打击垃圾邮件的建议》,2006 年。

¹⁹ 秘鲁,部长理事会主席团,《秘鲁信息社会发展计划》:《数字议程 2.0》,2016 年。

²⁰ 贸发会议,《世界消费者保护地图》(见上文脚注 14)。

接向国家保护竞争与知识产权局咨询，具体而言，在 2018 年，国家保护竞争与知识产权局就 59 个立法草案提出了建议，内容涵盖数据保护、标签问题、金融和保险系统，以及药品价格等主题。

2. 教育、引导与宣传

34. 2018 和 2019 年，国家保护竞争与知识产权局通过国家消费者保护处采取了多项教育、引导和宣传消费者权利的举措。特别是发布了《消费地图》，²¹ 这是一个交互式文档，以图示的方式显示了秘鲁市场不同部门的索赔途径和主管部门，并提供有西班牙文、克丘亚文和艾马拉文以及手语和盲文版本；发布了数字指南“搜索你的出租车”²²、“搜索你的航空公司”²³和“搜索你的大学”²⁴，有助于比较各部门的服务；还发布了公共门户网站“查找你的卖家”²⁵，其中包含国家保护竞争与知识产权局对企业和供应商的制裁信息。国家保护竞争与知识产权局组织了名为“数字创新者，支持消费者”的有关消费者保护的黑客马拉松，²⁶其中向技术创新人员、网站开发人员和技术或计算机专业学生提出挑战，以提出创造性的解决方案来促进消费者保护。

35. 2018 年，国家保护竞争与知识产权局为 3,183 名消费者和 820 名供应商提供了消费者保护方面的培训，还编写了《小微企业互动式消费指南》²⁷，旨在增进中小企业对其消费者保护义务的了解。

36. 国家保护竞争与知识产权局的“我们都是消费者”活动旨在通过宣传残疾人权利来保护和捍卫该群体的权利。国家保护竞争与知识产权局的广播节目²⁸，如“消费者的力量”，旨在使听众形成权利意识。

3. 保护消费者的健康与安全

37. 考虑到消费者的健康与安全涉及多个领域，除国家保护竞争与知识产权局外，秘鲁还有其他行业机构也发布与消费产品和/或服务有关的预警，如环境卫生和食品安全总局(食品行业)²⁹、药品管理总局(药品行业)³⁰、国家渔业卫生局(渔业卫生行业)³¹和生产部(渔业、水产养殖业、小微企业及工业)³²。

²¹ 见 www.indecopi.gob.pe/documents/51084/123333/Mapa_Consumo_Digital.pdf。

²² 见 <https://indecopi.gob.pe/-/el-indecopi-pone-a-disposicion-de-la-ciudadania-la-guia-interactiva-que-checka-tu-taxi-sobre-las-condiciones-en-las-que-se-brinda-la-intermediacion-del-ser>。

²³ 见 www.indecopi.gob.pe/-/que-checka-tu-aerolinea。

²⁴ 见 www.indecopi.gob.pe/documents/20182/3043340/Que-checka-tu+uni-2019-Indecopi-SUNEDU.pdf/142e304d-ac15-538f-f988-023f233d80ac。

²⁵ 见 <https://servicio.indecopi.gob.pe/appCPCBuscador/>。

²⁶ 见 www.consumidor.gob.pe/hackathonconsumo。

²⁷ 见 <https://enlinea.indecopi.gob.pe/guiaconsumomype/>。

²⁸ 见 www.indecopi.gob.pe/radio-indecopi。

²⁹ 见 www.digesa.minsa.gob.pe。

³⁰ 见 www.digemid.minsa.gob.pe。

³¹ 见 www.sanipes.gob.pe/web/index.php/es/。

³² 见 www.gob.pe/produce。

38. 秘鲁在健康与安全方面以及地区行动方面的经验促进了与其他拉美国家合作构建美洲国家组织消费者健康和安全网络，³³ 其中秘鲁是创始成员国。在此方面，国家保护竞争与知识产权局正在实施“危险产品和服务预警系统”，³⁴ 该系统将包含基于诊所和医院报告的消费产品事故监测系统。如下表所示，秘鲁的产品召回活动数量呈上升趋势，但与澳大利亚相比(澳大利亚 2019 年发起了 697 次召回活动)，³⁵ 秘鲁的市场透明度仍有待提高。

2012-2019 年发布的预警和涉及单位

年份	发布预警数目	涉及单位数目
2012	5	705
2013	19	24,650
2014	38	183,878
2015	33	49,280
2016	35	66,277
2017	81	1,902,293
2018	92	145,852
2019	66	52,695
总计	369	2,425,630

来源：国家消费者保护处——国家保护竞争与知识产权局。

4. 保护消费者的经济利益、解决争议与补救

39. 秘鲁根据《联合国消费者保护准则》建立了保护消费者经济利益的坚实体系。国家保护竞争与知识产权局通过行政处罚程序与调查行使此职权，同时，阻止侵害消费者权利和违反《消费者保护法》规定的行为。此外，国家保护竞争与知识产权局与其他国家机构一同推动制定争议解决机制，特别是替代方法或法外途径，并鼓励企业建立自行调解的自愿机制。消费者补救问题由司法机关和仲裁委员会负责。如上所述，可在《消费者保护法》中找到行使这些职权的法律依据。相关章节分为调查、投诉与索赔行政程序、解决争议和集体诉讼。

5. 国际合作

40. 在消费者保护方面，秘鲁在区域和国际上都处于领先地位，在国际合作方面已经取得重大成果。国家保护竞争与知识产权局与 10 个国家缔结了双边合作协定。³⁶ 双边合作的主要基础在于信息交流与互助。与智利在争议解决替代方法和跨境索赔管理方面扩大了合作。

³³ 见 www.oas.org/es/sla/rcss/sobre_rcss.asp。

³⁴ 见 www.alertasdeconsumo.gob.pe/。

³⁵ 见 www.productsafety.gov.au/recalls/browse-all-recalls。

³⁶ 阿根廷、多民族玻利维亚国、加拿大、智利、哥斯达黎加、萨尔瓦多、美国、墨西哥、巴拿马和巴拉圭。

41. 国家保护竞争与知识产权局还致力于消费者保护方面的区域性举措，如美洲国家组织消费者健康和网络安全、安第斯共同体保护消费者权益圆桌会议、太平洋联盟、伊比利亚美洲消费者保护政府机构论坛以及贸发会议的“拉丁美洲竞争和消费者保护政策方案”。³⁷

42. 在多边非正式合作层面，国家保护竞争与知识产权局加入了国际消费者保护与执法网络、经济合作与发展组织消费者保护委员会以及贸发会议的消费者保护法律和政策政府间专家组。特别是，秘鲁在 2018 年以消费者保护和竞争国际最佳做法虚拟清单的形式，自愿为消费者保护法律和政策政府间专家组作出了贡献。³⁸

B. 其他公共实体

43. 秘鲁的消费者保护体制框架已经建立完备，一些公共实体承担了保护消费者方面的职能。《消费者保护法》确立了原则和职权分工，并辅以特别规定和行业规定。相关机构之间的协调是通过国家消费者保护委员会实现的(见图 3)。国家保护竞争与知识产权局编写的《秘鲁消费者保护状况年度报告》中载有其他公共实体在消费者保护方面所采取的主要行动。³⁹

³⁷ 见 <http://unctadcompal.org/>。

³⁸ TD/B/C.I/CPLP/15。

³⁹ 国家保护竞争与知识产权局，《秘鲁消费者保护状况》，2018 年。

图 3
国家消费者保护委员会成员



来源：国家保护竞争与知识产权局。

44. 国家消费者保护委员会的优先事项之一是加强地方和各大区政府在消费者保护方面的参与和能力建设。根据 2002 年 11 月 18 日第 27867 号《大区政府组织法》和 2003 年 5 月 27 日第 27972 号《市政府组织法》，大区和地方政府在消费者保护方面负有广泛责任，负责保证居民充分行使其权利和机会平等，保障社会发展、能力发展与公平。然而，仅有 33.3% 的大区政府和 45.9% 的地方政府对消费者与供应商进行了培训与指导。大区和地方政府需要对人员进行培训，这些人员将在其职权范围内作为消费者保护方面的协调人员。

六. 协会部门和私营部门的参与

45. 如《联合国消费者保护准则》所载，保护消费者需要所有利益攸关方的参与，以实现或坚持对作为消费者的居民进行适当保护。这也需要市场参与者，即企业和消费者团体或协会的协助。

A. 消费者协会

46. 根据《联合国消费者保护准则》的建议，⁴⁰ 秘鲁的消费者协会的职能是以独立的方式保护、捍卫、告知和代表消费者。如上所述，《消费者保护法》确立了一种

⁴⁰ 《联合国消费者保护准则》，第一章(目标)，第 1 (e)段。

协会融资制度，允许消费者协会从罚款和处罚中抽取一定比例，作为庭审费用支付给律师。

47. 秘鲁的消费者协会不具有足够数量的协会成员，无法通过缴纳会费以保证其财务可行性。为了纠正这种情况，消费者协会在国家机构的支持下，应通过转变商业模式和破产基金，使其融资渠道多样化。

48. 另一方面，同其他国家一样，秘鲁的消费者协会在很大程度上依赖于致力于改善公民福祉状况的人士的积极性。⁴¹ 这是消费者协会的力量来源，应当鼓励。然而，这取决于人员的可用性，且与中长期活动的跟进不相符。因此，还应通过在《消费者保护法》内容、行政程序、行政管理、沟通、筹款和教学技术方面进行培训，推动消费者协会成员的专业化。

B. 供应商

49. 现代消费者保护政策将企业视为实现这一过程的主要参与者。如此，从将企业仅视为法律主体(特别是对消费者负有义务)转变为考虑企业的社会责任，因此企业有兴趣促进消费者保护政策的制定。尽管秘鲁的正式企业组织在这些方面都非常活跃，但全国非正式企业组织超过 70%，占国内生产总值的 18%，⁴² 这是分析企业在消费者保护方面参与度时需重点考虑的数据。

50. 当然，企业必须遵守法治，《消费者保护法》为此制定了企业的主要和次要法规。根据国家保护竞争与知识产权局的违规和制裁记录“查找你的卖家”显示，⁴³ 国家保护竞争与知识产权局在 2018 年对违反消费者保护法的企业实施的最高制裁金额为 550,000 美元。根据上述数据库显示，2019 年增加的制裁金额共计 11,785,796.26 美元。⁴⁴ 该公共记录可在线获取，包含国家保护竞争与知识产权局自 2011 年以来对企业和供应商实施的制裁信息，既可以作为一般预防手段，又可作为向消费者提供信息和赋予权利的手段，可在媒体中进行大规模宣传。

51. 秘鲁消费者保护面临的一项挑战是在数字经济特别是在协同经济的背景下执法。根据国际自由贸易协定，未在秘鲁设立总公司的企业可以在国内运营。在某些情况下，这导致这类企业对消费者投诉不予处理，甚至也不参与行政处罚程序。这种情况不符合法律规定，必须尽快纠正。《消费者保护法》和其他立法都完全适用于在秘鲁提供服务的任何供应商，公共机构有责任保证普遍、统一地执行法律。为此，可以探索指导国际条约解释的立法变动，以确保在秘鲁经营的任何供应商都遵守消费者保护条例。同时，国家保护竞争与知识产权局可与有关公司展开对话，确保其参与自愿解决争议机制。最后，国家保护竞争与知识产权局可以加强与其他国家(尤其是涉事公司总公司所在国家)的同行机构在执法方面的跨境合作联系。

⁴¹ 贸发会议，《消费者保护手册》(见上文脚注 9)，第 37 页。

⁴² 国家统计局和信息局，《秘鲁非正规生产与就业：2007-2018 年非正式经济的卫星账户》，利马，2019 年。

⁴³ 国家保护竞争与知识产权局，“查找你的卖家”(见上文脚注 25)。

⁴⁴ 同上。

52. 关于企业的良好做法，必须指出的是，在通过培训和咨询提高其成员对消费者保护问题的认识方面，本报告所采访的九个行会颇有经验。⁴⁵ 秘鲁国家竞争与知识产权保护局通过“客户至上”竞赛，⁴⁶ 积极推广企业的良好做法。为加强消费者保护文化建设，国家保护竞争与知识产权局推出了《仓库管理良好做法手册》和《小微企业消费互动指南》。⁴⁷ 即使在非正式部门，这两本指南都可以作为提高认识的工具。

53. 将保护消费者作为企业文化重要组成部分的企业正在不断努力，以减少、避免或解决与消费者的纠纷。除客户服务系统外，各公司还建立了按部门划分的“您好，银行”、“您好，保险”和“您好，汽车”等投诉处理系统，由设在国家保护竞争与知识产权局主要网络的电话服务模块组成。此外，还有由某一行业的企业组成和资助的消费者行业监察员办公室，⁴⁸ 对企业处理投诉不满意的消费者，可向该办公室免费提出申诉，且该申诉必须在 30 至 60 天内得到解决。该办公室的决定对企业有约束力，但对消费者没有约束力。2018 年，民间纠纷解决机制处理投诉约 8,200 件。⁴⁹

54. 秘鲁在消费者保护方面有供应商自我监管的经验，特别是在银行和广告部门。⁵⁰ 秘鲁最近一项旨在促进消费者保护文化建立的举措是实施自愿遵守方案，由企业作出一系列承诺，避免或尽量减少违反消费者保护法的行为，从而减少对不遵守消费者保护法的可能惩罚。⁵¹

七. 结论和建议

55. 根据本报告的研究，可以得出结论：秘鲁拥有强大的消费者保护制度，并取得了国内和国际公认的成功。秘鲁的法律和公共政策框架广泛而均衡，且几乎结合了《联合国消费者保护准则》的全部内容和若干国际最佳做法。消费者保护的体制框架同样令人满意。作为主要的消费者保护机构，国家保护竞争和知识产权局履行其作为机构间协调系统管理机构的职责，同时还有效执法。此外，国家保护竞争与知识产权局在公共机构、协会机构和私营机构以及广大消费者中声望较高。其他关心消费者保护的公共机构也积极参与实现这一目标。私营部门和协会部门十分活跃，促进了在秘鲁国内形成更好的消费者保护文化。

56. 分析结果显然是积极的。然而，可以确定一些有待改进的领域以加强秘鲁的消费者保护，并将其作为建议提出。其中许多建议是向作为主要消费者保护机构的国家保护竞争与知识产权局提出的，但是其他建议超出了其职权范围，是针对

⁴⁵ 秘鲁汽车协会、秘鲁银行协会、国际航空公司协会、秘鲁国家广告商协会、秘鲁保险公司协会、秘鲁对外贸易协会、秘鲁国家旅游商会、秘鲁建筑商会和秘鲁广告自律委员会。

⁴⁶ 见 www.indecopi.gob.pe/web/proteccion-al-consumidor/primeros-los-clientes。

⁴⁷ 见上文脚注 27。

⁴⁸ 国家竞争与知识产权保护局董事会主席第 216-2016-INDECOPI/COD 号决议。

⁴⁹ 秘鲁国家竞争与知识产权保护局，《秘鲁消费者保护状况》(见上文脚注 39)，第 301 页。

⁵⁰ 见国家广告自律委员会编写的《广告道德守则》。

⁵¹ 第 185-2019-PCM 号最高法令，批准了关于促进和规范消费者保护和商业广告领域自愿执行合规方案的条例。

行政、立法和司法部门以及协会部门和私营部门的其他机构的。完整报告(UNCTAD/DITC/CPLP/2020/1)中更具体地提出了这些主要建议。

A. 立法框架

57. 部长理事会主席团拥有立法倡议权，可通过协调和改进行政程序支持司法部门的集体诉讼，为消费者提供补救措施。这些措施不会造成额外费用或延误，不会对所涉经济价值带来过多负担，同时也不会对社会和企业施加过多或不当的负担。为此，可以通过建立一个统一的消费者投诉程序，向有关公共实体投诉，包括建立统一的投诉门户网站、独任法官仲裁庭或新形式的程序简化解决方案。在提出行政申诉之前，可以要求消费者和企业进行事先接触，并允许国家保护竞争与知识产权局酌情决定是否应当事方的要求启动行政程序。最后，可以授权消费者协会和特设消费者组织在没有国家保护竞争与知识产权局事先授权的情况下，直接向司法机构提起集体诉讼。

58. 部长理事会主席团可审查现行立法，借鉴《联合国消费者保护准则》和经合组织的建议等国际最佳做法，以适应电子商务的特殊性，确保消费者和企业了解并认识到他们在数字市场上的权利和义务。此外，还应确保在秘鲁市场运营的企业，特别是在该国没有业务代表的企业，履行消费者保护义务。最后，出于保护消费者的目的，应允许向供应商发出电子通知。

B. 公共政策框架

59. 部长理事会主席团、国家保护竞争与知识产权局和国家消费者保护综合体系的其他机构应加强对《国家消费者保护政策》及《国家消费者保护计划》的宣传，将这一方向作为行动主线，向弱势或处境不利的消费者，特别是贫困和农村人口宣传。因此，应将《消费者概况》刊物的研究范围扩大到农村地区。

60. 上述机构应强化电子商务在《国家消费者保护政策》及《国家消费者保护计划》中的核心地位，将这一方向作为行动主线。此外，还应将《消费者概况》的范围扩大到数字消费者。还可以将消费者保护纳入更高层次的国家政策中，如数字化管理的《独立两百周年计划》。

61. 国家保护竞争与知识产权局和国家消费者保护综合体系的其他机构可以通过充分实施现有的纠纷解决手段，如调解、调停和消费仲裁等，促进纠纷的友好解决，并适应私营部门的情况。同时，还应鼓励供应商自行调解。

62. 部长理事会主席团可以加强与国家消费者保护综合体系成员之间的协作，特别是在大区 and 地方政府参与消费者保护方面。这可以通过在大区政府和市政府设立消费者保护联络点来实现。国家保护竞争与知识产权局和教育部应通过培训教职员，在学校课程中深化教育、引导和宣传举措。国家保护竞争与知识产权局应宣传国家消费者综合保护系统各机构实施的消费者信息倡议，如教育部的网络平台“Identicole”或国家质量研究所的应用软件“Caliapp”。

C. 体制框架

63. 国家保护竞争与知识产权局和国家消费者保护综合体系的其他机构可以推进负责保护消费者的机构的行动，以保护弱势和处境不利的消费者，特别是贫困人群和农村人口。这可以包括提高国家保护竞争与知识产权局在各大区的办事处的能力；加强针对贫困和农村人口的教育活动；推进多语言倡议；促进与教育部、国家反歧视委员会和市政府等机构合作，这些机构重点关注弱势和处境不利的消费者特别是贫困和农村人口最集中的地区。

64. 为了加强电子商务领域的消费者保护，国家保护竞争与知识产权局应制定一项行动计划，以解决数字经济的具体问题，如广告、支付机制和在线争端解决等。同时，应继续参与监管程序，建立对消费者和供应商的教育和宣传机制，促进对电子商务的审查，并传播在线争端解决方案。

65. 国家保护竞争与知识产权局、环境卫生和食品安全总局及药品、供应和用药总局应加强消费品安全体系建设。为此，应实行警示制度，建立产品召回责任主体之间的正式沟通渠道，深化对消费者和企业的教育和宣传。此外，可以加强使用实验室检测，并协调向公众发出警示。

66. 为了加强金融服务业消费者保护方面的机构间合作，国家保护竞争与知识产权局和银行业、保险业及私人养老金监督管理局应根据职权归属和机构忠诚的原则，确保在履行职责时相互协助。

67. 为了加强保护消费者隐私和数据方面的机构间合作，国家保护竞争与知识产权局和司法部应明确规定处理投诉的权限分配办法。

68. 国家保护竞争与知识产权局应完善内部流程，通过向司法部门提出集体诉讼，就该事项向其工作人员和消费者协会提供培训，并优先处理消费者反歧视诉讼等举措，最大限度地扩大诉讼的影响。

69. 国家保护竞争与知识产权局应深化消费者保护领域的国际和跨境合作联系，特别是在执法和解决跨境纠纷方面的合作。国家保护竞争与知识产权局还应继续在伊比利亚美洲消费者保护政府机构论坛、国际消费者保护与执法网络、经济合作与发展组织、美洲国家组织及联合国贸易和发展会议等论坛上发挥区域和国际领导作用。

D. 协会部门和私营部门的参与

70. 为了支持消费者协会，国家保护竞争与知识产权局可以探索为消费者协会提供资金的新途径，如竞争性基金等。同时，国家保护竞争与知识产权局还应鼓励消费者协会开展教育活动，并对其工作人员进行沟通、管理和筹资等方面的培训。最后，国家保护竞争与知识产权局可以召开全国消费者大会，作为汇聚所有协会组织、供应商和公共部门的论坛。

71. 为鼓励私营部门参与，国家保护竞争与知识产权局、供应商和国家消费者保护综合体系的其他机构应继续发展消费者行业监察员办公室和自行调解，鼓励自我监管和共同监管的举措，制定和监督自愿遵守制度。特别是，应考虑开展具体活动，促进非正规企业部门中的消费者保护文化。