



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
第四届会议
2019年7月8日和9日，日内瓦
临时议程项目3(c)
印度尼西亚消费者保护法律和政策
自愿同行审评

印度尼西亚消费者保护法律和政策自愿同行 审评：概述*

* 本文所载调查结果、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。本文件概述了印度尼西亚消费者保护法律和政策自愿同级审评的完整报告。



一. 引言

1. 消费者保护法律和政策政府间专家组的任务，除其他外，是对成员国消费者保护机构实施的国家消费者保护法律和政策进行自愿同行审评。专家组第三届会议鼓励感兴趣的成员国自愿接受此种同行审评(TD/B/C.I/CPLP/15)。

2. 本报告是对印度尼西亚消费者保护法律和政策自愿同行审评会议的背景文件，审评会将于 2019 年 7 月 8 日和 9 日在瑞士日内瓦举行的消费者保护法律和政策政府间专家组第四届会议期间举行。印度尼西亚是继摩洛哥之后第二个自愿接受同行审评的贸发会议成员国。印度尼西亚国家消费者保护局通过印度尼西亚常驻联合国日内瓦办事处代表团的代表表示愿意参加审评。印度尼西亚正在努力加强国家消费者保护制度，并在此背景下接受审评；同行审评提出的建议有望充实重要的改革举措，包括修订现有的消费者保护法律。

二. 政治、经济和社会背景

3. 印度尼西亚是一个宪政民主国家，总人口逾 2.63 亿，1950 年 9 月 28 日成为联合国第 60 个会员国。2017 年，印度尼西亚的人类发展指数在 189 个国家中位列第 116 位，在全球属于中等组别。¹ 1990 年至 2017 年期间，出生时预期寿命增加了 6.1 岁，平均受教育年限增加了 4.7 年，而人均国民总收入增长近 150%。² 该国央行印度尼西亚银行报告称，国内生产总值约为 1,015 万亿美元，年增长率为 5.07%，年通货膨胀率为 3.61%。³ 对国内生产总值贡献最大的三个部门是制造业、农业和汽车工业。⁴ 印度尼西亚被世界银行归类为中低收入经济体，⁵ 按购买力平价计算，已成为世界第十大经济体。据 2018 年的数字显示，该国自 1999 年以来成功地将贫困率减半，使之降至 9.8%。⁶

4. 印度尼西亚的消费者保护工作由来已久。印度尼西亚消费者协会(Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia)于 1973 年成立，1974 年又成为国际消费者联会的成员(见 <https://ylki.or.id/profil/tentang-kami/>；访问日期 2019 年 4 月 15 日)。国家消费者保护局系根据关于消费者保护的(1999) 8 号法(也称为《消费者保护法》)设立，当时国内正在推行权力下放，努力将更多权力下放给地方政府。解

¹ 联合国开发计划署，2018 年，《人类发展指数和指标：2018 年统计更新—关于 2018 年统计更新的国别简报》，第 2 页，可参阅 http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/PER.pdf。

² 同上。

³ 印度尼西亚银行，无日期，《2017 年印度尼西亚经济报告》，可参阅 www.bi.go.id/id/publikasi/laporan-tahunan/perekonomian/Pages/LPI_2017.aspx (访问日期 2019 年 4 月 5 日)。

⁴ 同上。

⁵ 世界银行，2019 年，数据，世界银行国别和贷款组别，可参阅 <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (访问日期 2019 年 4 月 8 日)。

⁶ 同上。

决消费者争议，可以向普通法院提出诉讼，也可以通过非诉讼渠道解决，特别是通过省级地方政府资助的专门解决消费者争议的机构。⁷

5. 印度尼西亚政府认为修订此项法律是本立法期的优先事项。然而，根据《2015-2019 年国家立法方案》，此法案草案在 2019 年年中总统选举期间将要审查和批准的 189 项法案草案中排名第 92 位。⁸ 本次同行审评提出一些建议，涉及如何有效处理新出现的问题，例如数字和跨境贸易激增，同时不忽视消费者，特别是弱势消费者的利益、关切和需求。审评将探讨印度尼西亚政府最近的改革措施、国际层面的讨论和区域倡议，以及印度尼西亚因国内市场庞大、经济快速发展和治理体系高度分散的背景而面临的独特挑战。

三. 实质性框架

6. 1945 年《印度尼西亚宪法》第 28 条(f)款规定，每个印度尼西亚公民均有权“……为自身发展和社会环境发展而交流和获取信息，并有权通过所有可用渠道寻求、获取、拥有、储存、处理和传递信息”。除此项规定外，《宪法》没有直接提到消费者权利或消费者保护。

7. 消费者保护政策贯穿一系列纵向(部门)与横向(跨部门)立法。这方面的主要立法及本报告重点讨论的内容是关于消费者保护的(1999) 8 号法，迄今为止这一直是消费者保护方面的一般法。

8. 此项法律是印度尼西亚在亚洲金融危机后依照对国际货币基金组织的承诺而采取的一系列经济改革措施之一。其中的 65 项条款涵盖了以下主题：通过该法的背景；该法的原则和目标；消费者和企业家定义；消费者和企业家的权利和义务；对企业家的禁令；与标准条款有关的规定；国家消费者保护局的结构和职能；消费者协会的作用；争议的解决；消费者争议解决机构的组成和职能；对违反该法行为的制裁措施。

9. 其他与消费者有关的法律包括《印度尼西亚民法》(特别是第三章第 1365 条)及其他法律，特别是与食品、卫生、金融服务、信息和通信技术以及运输有关的法律，这些法律归各部门、部委和机构管辖。关于消费者保护的(1999) 8 号法第 31 条要求设立消费者争议解决机构，以开展消费者保护工作，而第 29 条第 1 款规定由政府负责实际落实对消费者的保护。因此，(2014) 7 号《贸易法》载有关于贸易部负责执行消费者保护法的规定，而更具体的规定指出，贸易活动的目的应该是改善对消费者的保护(第二章，第 3 条(j)款)，国内贸易政策应旨在改善商业环境和对消费者的保护(第 5 条)。⁹

10. 本次同行审评审查了(1999) 8 号法《消费者保护法》的以下内容：

⁷ 《印度尼西亚共和国政府公报》，1999 年 4 月 20 日，关于消费者保护的(1999)8 号法，第 49 条。

⁸ 印度尼西亚众议院总秘书处，2016 年，众议院法律和法案草案，可查阅 www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list (访问日期 2019 年 4 月 8 日)。

⁹ 《印度尼西亚共和国政府公报》，2014 年 3 月 11 日，关于贸易的第 7 号法，第四章，国内贸易。

(a) 目标。该法的主要目标是建立消费者保护制度，为印度尼西亚全体公民提供法律保障、透明度和获取信息的机会。该法还旨在提高贸易商和服务提供商对消费者保护的重要性以及诚实、公平和负责任的商业行为的必要性的认识；

(b) 该法所保障的消费者权利。该法第 4 条保障消费者享有以下权利：安全使用或消费商品和/或服务；选择商品和/或服务；获取有关货物和/或服务的状况和保修的信息；对所使用或消费的商品和/或服务发表的意见和投诉得到听取；在消费者保护争议中获得适当的辩护、保护和解决办法；获得消费者培训和教育；接受非歧视性待遇或服务；若收到的货物和/或服务不符合协议或未按要求获得货物和/或服务，则应获得赔偿、补救和/或替换。这表明该法按照经修订的《联合国消费者保护准则》中规定的主要消费者权利，成功纳入了一套重要的基本消费者权利；

(c) 工商企业的宣传义务。要遵守消费者权利，为有效的消费者政策铺平道路，企业必需具有消费者保护意识并能做出迅速响应；有鉴于此，报告全文中分析了企业旨在为消费者提供保护的义务。因此，将上述消费者权利与该法第 7 至第 19 条所列工商企业的义务相比较，有三类消费者权利可能与企业的义务或禁令不存在直接关系，即：提出投诉(第 4 条(d)款)；在消费者保护争议中获得适当的辩护、保护和解决办法(第 4 条(e)款)；获得培训和教育(第 4 条(f)款)；

(d) 企业恢复良好声誉的权利。对该法第 5 和第 6 条所规定的消费者义务与企业权利进行比较可以看出，不存在与第 6 条(d)款相对应的消费者义务，该条款规定企业有权“依法证明消费者的损害并非因购买货物和/或服务造成，从而恢复其良好声誉”。根据该法的精神和保持良好商业环境的总体目标，工商企业也应有权在受到非法损害时恢复其良好声誉；

(e) 消费者应尽义务。该法载有若干与应尽义务有关的规定，要求消费者阅读与所获产品或服务有关的说明和其他信息(第 5 条(a)款)。这让消费者承担相当大的责任，而且贸易商应对此负责。该法暗示了通过法律加以外部保护的问题，但是仅在后面的条款中提及对消费者所致伤害的赔偿，尽管不是主要目标。应尽义务原则在争议中可能为消费者造成困难，因为法院可能会评估消费者是否尽了充分义务，例如在签订合同或购买产品之前。该法仅在第 19 至第 22 条中从产品安全方面提到举证责任问题，指出在消费者报告损害或损失的情况下，由贸易商负责证明自己没有犯下过失或疏忽；

(f) 专业化和辅助性。该法对于各部门条款的适用范围符合专业化和辅助性原则，根据这两项原则，更宽泛的一般法和更具体的部门法可以并存。大型司法管辖区尤其可以受益于这种制度，因为它为消费者提供了更多也可能更好的选择，保护他们免受有害或欺诈性商业做法的侵害。这也意味着主管当局必要时可根据其专长或程序采取行动。然而，分散执行消费者保护工作，造成了一些问题。如何充分理解并一致贯彻现有的消费者保护规则，最终会成为消费者、企业和政府机构的负担。实行分散的消费者保护制度，需要在所有阶段开展协调一致的努力，从实质性和程序性规则的起草一直到规则的执行及最终审查和修订阶段。有关当局之间务须开展定期交流，以便齐头并进，在相关法律法规的解释和执行方面达成共同的理解或精神。在消费者争议的诉讼方面，《民法》第 1365 条等条款进一步证明了辅助性原则行之有效。

四. 体制框架

11. 印度尼西亚实施消费者保护工作的机构安排十分复杂，其中包括不同的部门部委、专门机构和部门监管机构，以及地方政府下属实体。这在某种程度上是政府在过去 20 年中普遍权力下放的后果。

12. 根据关于消费者保护的第 8 号法第 33 和第 34 条，国家消费者保护局是一个独立机构，是负责政策咨询和制定的主要机构。贸易部下属的消费者保护和贸易，负责与处理各部门消费者保护问题的其他相关技术部委和/或机构协调，在印度尼西亚实施一般消费者政策。¹⁰ 相关部委和机构包括卫生部¹¹、食品和药品管理局¹²、金融服务管理局¹³、中央银行和财政部。

13. 国家发展规划部、贸易部和相关技术部委和/或机构奉命每六个月协调和监测 2018-2019 年国家消费者保护行动的执行情况，¹⁴ 该行动源于第(2017) 50 号总统条例概述的《国家消费者保护战略》。评估结果每年上报部委并提交总统。¹⁵

14. 在各省一级，由消费者争议解决机构负责促进在法庭外解决消费者争议。¹⁶

15. 印度尼西亚消费者保护制度中存在各类机构参与者和多种干预层级(行政、准司法或司法)，造成十分复杂的局面。故采用以下参数评估法律和体制框架的效力：

(a) 与国家中期发展议程的相关性。该议程是一项五年期国家中期发展计划，为各届政府勾勒出大的战略方向和政策优先事项。2015-2019 年议程在经济发展一章中简要提及消费者保护问题。¹⁷ 国家发展规划部正在主持为下一届政府拟订后续中期发展议程的工作，目前正在考虑性别平等和治理等主流议题下提及消费者保护。¹⁸ 虽然主流化议题只出现在议程的后半部分，但这一变化也表明人们日益认识到消费者保护措施贯穿各个部门。

(b) 消费者保护机构的自主权。要评估各类消费者保护机构的自主权，需要按法定授权对这些实体进行分类。执行任务的资源是最重要的标准。国家消费者保护局是负责拟订建议的实体，在履行职能方面似乎拥有足够的自主权，特别是最近落实的条例规定，该机构的资金来自于国家预算而不是贸易部。至于消费

¹⁰ 依据对以下二人的访谈：消费者保护和贸易合规总局标准化和质量控制处处长、消费者保护和贸易合规总局消费者赋权处代表，贸发会议实况调查团，2018 年 11 月。

¹¹ 2009 年 10 月 13 日《印度尼西亚共和国政府公报》，关于健康的第(2009) 36 号法。

¹² 2017 年 8 月 9 日《印度尼西亚共和国政府公报》，关于食品和药品局的第(2017) 80 号总统条例。

¹³ 2011 年 11 月 22 日《印度尼西亚共和国政府公报》，关于金融服务管理局的第(2011) 21 号法。

¹⁴ 2019 年 1 月 25 日《印度尼西亚共和国政府公报》，关于 2018-2019 年国家消费者保护行动(Aksi Nasional-PK)的第 2 号总统令。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 《印度尼西亚共和国政府公报》，1999 年。

¹⁷ 依据对国家发展规划部代表的访谈，贸发会议实况调查团，2018 年 11 月。

¹⁸ 同上。

者保护和贸易合规总局在处理消费者保护事务方面的自主权，鉴于该机构隶属于贸易部，同时还负责若干其他优先事项，因此可能更倾向于实现其他政策目标，如根据第(2014) 7 号法《贸易法》保护企业或企业家。各部门的监管机构也属于这种情况：

(c) 机构间的协调水平。目前正努力在负责消费者保护的中央实体之间，特别是国家消费者保护局，加强横向的机构间协调，同时加强中央与各省级机构之间的纵向协调。这方面的工作包括：简化小额索赔法院相关程序，¹⁹ 允许对消费者争议解决机构下达的裁决提出意见，²⁰ 消费者保护和贸易合规总局与各部委合作建立一站式投诉门户。尽管如此，仍需进一步澄清作用，例如更好地界定保护局、国家发展规划部和贸易部在将消费者保护纳入主流方面的任务和作用；

(d) 消费者赋权。鉴于印度尼西亚消费者赋权水平低，《国家消费者保护战略》力求将消费者保护问题纳入学校课程，并为消费者建立综合在线信息系统，以加强消费者教育和行动主义。²¹ 需要做出更大努力，让民间社会特别是消费者协会参与决策，成为消费者寻求补救时的代言人；

(e) 诉诸司法。目前唯一获得授权提供消费者补救的非司法实体是消费者争议解决机构。但消费者仍须向地区法院申请执行这些机构下达的裁决。然而，消费者诉讼案件很少。此类诉讼也比较棘手，既消耗时间，成本又高，只有少数律师会接手此类案件，通常是无偿受理。此外，仍然存在通过地区法院或更高级别法院上诉的风险，甚至是最高法院撤销消费者争议解决机构裁决的风险。这些现存的问题影响到此类机构在法庭上的有效性，若予以澄清，将对其大有帮助；

(f) 消费者法律的权威。关于消费者保护的第 8 号法规定了保护消费者的若干规则。然而，法律从业者²² 在消费者诉讼中更愿使用最常见的法律依据，即 1847 年《印度尼西亚民法》第 1365 条管辖的侵权行为。²³ 在实践中，各部委和/或机构依据专业化和辅助性原则，参照本部门的主要法律实施消费者保护措施。需要更好地协调和宣传消费者保护的一般规定和具体规定，以便为采取行动奠定坚实的基础；

(g) 自律和良好的商业做法。根据《联合国保护消费者准则》第四章，私营部门必须促进良好的商业做法，这对于鼓励关于消费者保护的(1999) 8 号法所述健康的商业环境至关重要，尤其是电子商务，因为消费者在电子商务中可能比在传统的离线市场更容易受到伤害。这一点需要更多关注，因为企业遵守产品

¹⁹ 《印度尼西亚共和国国家报告》，2015 年 8 月 7 日，最高法院关于小额索赔法院程序的第 2 号条例。

²⁰ 印度尼西亚共和国最高法院，2006 年 3 月 13 日，最高法院关于对消费者争议解决机构(国家消费者保护局)的裁决提出异议的程序的第 1 号条例。

²¹ 《印度尼西亚共和国政府公报》，2017 年 5 月 3 日，关于国家消费者保护战略的第(2017) 50 号总统条例。

²² 依据对非政府性质的消费者协会 Swadaya 消费者保护委员会主席的访谈，贸发会议实况调查团，2018 年 11 月。

²³ 《印度尼西亚共和国国家报告》，1847 年 4 月 30 日《印度尼西亚民法》[*Burgerlijk Wetboek*]。

安全标准的程度较低，²⁴ 消费者争议解决机构发出的传票常常被忽视，²⁵ 因为这些机构的裁决并不是最终裁决。²⁶

16. 近期的体制改革举措包括修订关于消费者保护的第 8 号法和颁布《国家消费者保护战略》，这表明印度尼西亚政府已经认识到消费者保护的重要性，将其作为一项议题提出供公众审查，并将其纳入国家监管框架。与国家消费者保护局的作用和资金有关的新条例²⁷ 及《2018-2019 年国家消费者保护行动计划》²⁸ 正在推进消费者保护议程。在电子商务方面，迫切需要提供一个与央行条例相对的、更广泛的法律框架来保护消费者和工商企业双方的权利。²⁹

17. 工商界在这方面开展的工作目前大多在金融服务部门。印度尼西亚金融技术协会多达 43 家成员企业于 2018 年 8 月通过了《负责任贷款守则》。³⁰ 该守则由协会普惠金融工作组起草，经协会成员、印度尼西亚消费者在线贷款提供商自愿商定。³¹ 也可以在其他部门推广类似的举措。

18. 印度尼西亚消费者协会等民间社会组织一直大力支持消费者宣传和教育，促进采取措施补偿消费者，例如那些被假朝圣计划欺诈的消费者。³² 例如，协会积极参与了一起停车场车辆失窃案。提起了三起诉讼，³³ 经过十多年的司法

²⁴ 依据对非政府性质的消费者协会 Swadaya 消费者保护委员会主席的访谈，贸发会议实况调查团，2018 年 11 月。

²⁵ 依据对雅加达首都特区消费者争议解决机构的代表的访谈，贸发会议实况调查团，2018 年 11 月。

²⁶ 依据对非政府性质的消费者协会 Swadaya 消费者保护委员会主席的访谈，2018 年 11 月。

²⁷ 《印度尼西亚共和国政府公报》，2019 年 1 月 28 日，关于国家消费者保护局的第 4 号政府条例。

²⁸ 《印度尼西亚共和国政府公报》，2017 年 5 月 3 日，关于 2017 年国家消费者保护战略的第 50 号总统条例。

²⁹ Bisnis.com, 2019 年 1 月 8 日，众议院，人民代表会议：*Regulasi e-money perlu undang-undang agar masyarakat tak dirugikan* [防止消费者损失所需的电子货币法]，可查阅 <https://finansial.bisnis.com/read/20190108/90/876421/dpr-regulasi-e-money-perlu-undang-undang-agar-masyarakat-tak-dirugikan> (访问日期 2019 年 1 月 11 日)。

³⁰ Wartakotalive.com, 2018 年 8 月 23 日，*Pelaku usaha wajib memastikan perlindungan konsumen dan menerapkan praktik bisnis bertanggung jawab* [工商企业必须确保消费者受到保护并采取负责的商业做法]，可查阅 <http://wartakota.tribunnews.com/2018/08/23/pelaku-usaha-wajib-memastikan-perlindungan-konsumen-dan-menerapkan-praktik-bisnis-bertanggung-jawab> (访问日期 2019 年 1 月 11 日)。

³¹ 同上。

³² 《雅加达邮报》，2018 年 2 月 26 日，“First Travel”旅行社变卖资产，以赔偿被假朝圣计划欺诈的消费者，可查阅 www.thejakartapost.com/news/2018/02/26/first-travel-assets-to-be-sold-to-compensate-victims-of-umrah-scam.html (访问日期 2019 年 1 月 11 日)。

³³ Hukumonline.com, 2007 年 11 月 12 日，*Secure Parking kembali digugat pemilik kendaraan* (车主再次起诉“Secure Parking”公司)，可查阅 www.hukumonline.com/berita/baca/hol17968/secure-parking-kembali-digugat-pemilik-kendaraan；Hukumonline.com, 2009 年 7 月 13 日，*Mobil hilang, Secure Parking kembali digugat* [车辆丢失：“Secure Parking”再次受到起诉]，可查阅 www.hukumonline.com/berita/baca/hol22563/mobil-hilang-secure-parking-kembali-digugat；KOMPAS.com, 2010 年 7 月 29 日，*Belajar dari mobil hilang di parkir* [停车场丢车事件的教训]，可查阅 <https://nasional.kompas.com/read/2010/07/29/09183872/Belajar.dari.Mobil.Hilang.di.Parkiran> (访问日期 2019 年 3 月 11 日)。

程序，对条例进行了修订，以确保其与关于消费者保护的第 8 号法一致。这表明，全面系统加强消费者赋权和消费者补救的先决条件已经到位。

五. 区域合作与国际合作

19. 印度尼西亚是东南亚国家联盟(东盟)消费者保护委员会成员，委员会于 2007 年成立，充当“实施和监测区域安排及机制的协调中心，以促进东盟经济共同体的消费者保护”。³⁴ 贸易部消费者赋权局派人担任委员会代表。³⁵ 委员会的工作目标是实现《2025 年东盟消费者保护战略行动计划》所述“以人为中心的东盟”。³⁶ 这主要包括编写 2018 年 7 月推出的《东盟消费者保护法律法规手册》³⁷，通过委员会网站(www.asean-consumer.org)加强知识管理和投诉处理；核可东盟消费者保护高级原则³⁸，这套原则确立了该区域消费者保护工作的基准。作为该委员会 2016 年的主席，印度尼西亚还帮助推广东盟产品召回网站，并促进将该网站纳入经济合作与发展组织的全球产品召回门户网站。³⁹

20. 作为东盟成员国，印度尼西亚加入了东盟—澳大利亚—新西兰自由贸易协定和区域全面经济伙伴关系。除了消除贸易壁垒及便利货物和人员流动之外，该协定力求建立投资者与国家之间的争议解决机制。⁴⁰ 通过伙伴关系进行的谈判将涵盖争议解决、电子商务、贸易和投资问题。⁴¹ 从 2019 年开始，该协议框架内的一个新项目将审查竞争政策和消费者保护之间的联系，以期加强竞争章节中的消费者保护条款。

³⁴ 东盟消费者保护委员会，2019a，东盟消费者保护委员会，可查阅

<https://aseanconsumer.org/cterm-regional-cooperation-in-asean/the-asean-committee-on-consumer-protection-accp> (访问日期 2019 年 4 月 11 日)。

³⁵ 东盟消费者保护委员会，2019b，印度尼西亚，可查阅

<https://aseanconsumer.org/selectcountry=Indonesia> (访问日期 2019 年 4 月 11 日)。

³⁶ 东盟消费者保护委员会，2019c，东盟内部的区域合作，2016-2025 年东盟消费者保护战略计划(ASAPCP)，可查阅 <https://aseanconsumer.org/cterm-regional-cooperation-in-asean/the-asean-strategic-action-plan-on-consumer-protection-asapcp-2016-2025>，(访问日期 2019 年 4 月 11 日)。

³⁷ 东盟，2018 年，《东盟消费者保护法律法规手册》，可查阅

[https://aseanconsumer.org/file/post_image/Handbook%20on%20ASEAN%20Consumer%20Protection%20Laws%20and%20Regulations%20\(1\)-ilovepdf-compressed.pdf](https://aseanconsumer.org/file/post_image/Handbook%20on%20ASEAN%20Consumer%20Protection%20Laws%20and%20Regulations%20(1)-ilovepdf-compressed.pdf)。

³⁸ 东盟，无日期，东盟[关于]消费者保护[的]高级原则，东盟消费者保护委员会，可查阅 https://aseanconsumer.org/file/pdf_file/ASEAN%20High%20Level%20Principles%20on%20Consumer%20Protection.pdf。

³⁹ 经济合作与发展组织，全球产品召回门户网站，可查阅

<https://globalrecalls.oecd.org/front/index.html#/about-us> (访问日期 2019 年 4 月 11 日)。

⁴⁰ 东盟—澳大利亚—新西兰自由贸易协定，2019 年，东盟—澳大利亚—新西兰自由贸易协定(AANZFTA) 概述，可查阅 <https://aanzfta.asean.org/aanzfta-overview/>(访问日期 2019 年 4 月 11 日)。

⁴¹ 东盟，2019 年，区域全面经济伙伴关系共同体(RCEP)，可查阅

https://asean.org/?static_post=rcep-regional-comprehensive-economic-partnership (访问日期 2019 年 4 月 11 日)。

21. 印度尼西亚也是 1989 年亚洲太平洋经济合作论坛的 12 个创始会员国之一，而且在 1994 年和 2013 年主办了论坛经济领袖会议。⁴² 论坛标准与合规小组委员会在良好监管做法、产品和食品安全等领域开展工作，印度尼西亚参与了该小组委员会《电气和电子设备相互承认安排》的工作，提供了受监管电气和电子产品强制性规范的信息，供论坛其他成员经济体交流(最后更新于 2014 年)。⁴³

22. 印度尼西亚尚未加入成立于 1992 年的国际消费者保护和执法网络。这是一个主要以网络形式存在的组织，由 61 个国家的消费者保护执法当局组成，目的是鼓励在消费者保护问题和执法方面开展合作。⁴⁴

23. 印度尼西亚与澳大利亚开展合作，主要是通过澳大利亚-印度尼西亚经济治理方案以及东盟-澳大利亚发展合作方案(第二阶段)。第一个方案在金融服务领域协助金融服务管理局保护消费者和解决争议。⁴⁵ 印度尼西亚根据第二个方案⁴⁶，作为东盟消费者保护委员会成员参与了许多区域活动和倡议，例如制定了关于消费者保护关键问题的六个综合模块，以及其他指导和参考文件。贸发会议协助开发了这些模块。

24. 德国自 2015 年以来一直在协助委员会和部分东盟成员国加强国家消费者保护制度。通过德国国际合作局开展的东盟-德国合作项目，到目前为止侧重于发展同行审评机制、自我评估工具包和东盟消费者赋权指数。除了促进区域对话与合作，合作局援助的项目也在国家一级运作。目前正在设想与国际组织，特别是经济合作与发展组织和贸发会议密切合作，以便与国际上关于新趋势和新问题的讨论接轨。

25. 此外，印度尼西亚自 1954 年起一直是国际标准化组织消费者政策委员会的成员，由印度尼西亚国家标准化管理局代表。⁴⁷ 2018 年 5 月，管理局和消费者政策委员会针对数字经济交易增长的现象举办了一次研讨会。⁴⁸

⁴² 亚洲太平洋经济合作组织，2019a，可查阅 www.apec.org/About-Us/About-APEC/Member-Economies (访问日期 2019 年 4 月 11 日)。

⁴³ 亚洲太平洋经济合作组织，2019b，标准与合规小组委员会，可查阅 www.apec.org/Achievements/Group/Committee-on-Trade-and-Investment-2/Sub-Committee-on-Standards-and-Conformance (访问日期 2019 年 4 月 11 日)。

⁴⁴ 国际消费者保护和执法网络，2017 年，组织介绍，可查阅 www.icpen.org/who-we-are (访问日期 2019 年 4 月 11 日)。

⁴⁵ 澳大利亚-印度尼西亚经济治理方案，2017 年，AIPEG [澳大利亚-印度尼西亚经济治理方案]进展报告：2017 年 1 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日，可查阅 <https://dfat.gov.au/about-us/business-opportunities/Documents/aipeg-progress-report.pdf>，第 47 和 49 页。

⁴⁶ 东盟-澳大利亚发展合作方案(第二阶段) 和澳大利亚国际发展署，2018 年，东盟-澳大利亚发展合作方案第二阶段对东盟部分成员国消费者保护政策的影响研究，可查阅 <http://aadcp2.org/wp-content/uploads/FA-AADCP-Study-Report-52018.pdf>，第 8 至 10 页。

⁴⁷ 国际标准化组织，无日期，印度尼西亚国家标准化管理局一成员身份：成员机构，可查阅 www.iso.org/cms/render/live/en/sites/isoorg/contents/data/member/00/17/1798.html (访问日期 2019 年 4 月 11 日)。

⁴⁸ Badan Standardisasi Nasional [印度尼西亚国家标准化管理局]，印度尼西亚在数字经济时代确保安全系统和消费者保护，可查阅 www.bsn.go.id/main/berita/detail/9301/indonesia-pastikan-sistem-keamanan-dan-perlindungan-konsumen-di-era-ekonomi-digital#。XBoBVVUzbiU，5 月 11 日 (访问日期 2019 年 4 月 11 日)。

六. 结论

26. 印度尼西亚的消费者保护工作由来已久。政府最近的举措表明，高层致力于促进改革，进一步改进现有系统，将消费者保护纳入主流，并简化机构间的协调。经过利益攸关方的激烈讨论并摸清了普遍存在的问题，通过了《国家消费者保护战略》这项跨部门综合国家战略及其两年期行动计划，这表明政府致力于促进和加强消费者保护工作。

27. 以下几点建议依据的是一项综合案头研究以及与印度尼西亚相关利益攸关方和国际专家的磋商，总结了目前的主要挑战，并据此提出短期、中期和长期的改革建议。

28. 与法律框架有关的挑战。印度尼西亚采取分散的模式实施消费者保护政策。虽然这明显有利于促进诉诸司法，尤其是对于一个大型经济体而言，但这也可能会对法律的确定性产生影响。消费者、企业和执法者都可能难以厘清那些对关于消费者保护的第 8 号法形成补充的大量部门性法规。此外，负责消费者保护的各个实体制定的政策、法律和条例在其适用范围和解释等各个方面往往遵循着不同的节奏和理念。造成这一问题的原因还有，第 8 号法强调消费者应了解情况，有责任在获得商品或服务时表现出应有的谨慎。

29. 此外，通行的实质性和程序性规定及制度性做法似乎更加注重对企业的纪律约束，而不是促进消费者争议得到解决和补救。消费者争议难以得到解决和补救，是一个主要问题，在消费者受害的案件中，采取集体行动和诉讼的做法仍不多见，一个重要原因是消费者保护法在这方面的规定不够详尽。

30. 与体制框架有关的挑战。负责消费者保护政策和执法工作的实体众多，体现了法律框架的复杂性。分散的制度尽管具有优势，但是需要更明确地界定国家消费者保护局作为全国性消费者保护机构，相对于贸易部和其他主管部委/部门监管者，在政策咨询和政策制定与执行方面应起到何种作用，因为任务的重叠会影响框架的有效性。应更为系统地集中、评估和利用通过消费者投诉采集的信息，将其纳入循证决策和执法工作。

31. 通过国家战略等方式就如何为消费者保护政策提供资金的问题提出明确的指导意见，是一项重大挑战。由于消费者争议解决机构的资源、能力和可及性有限，再加上围绕其裁决的法律效力而提出的问题，最终使得这个投诉文化并不发达的国家的消费者望而却步。由于各省政府有权优先考虑本省的消费者保护议程，包括为此类机构提供资金，所以中央政府在这方面几乎没有干预的余地。

32. 私营部门几乎不存在自我监管和促进负责任商业做法的举措。此外，消费者协会在确保持续获得资金方面受限，而且往往只是临时参与相关工作。为了改进现有制度，似宜考虑加强私营部门和民间社会利益攸关方参与的益处，以更全面的方法解决消费者保护问题。

七. 建议

33. 印度尼西亚政府不妨考虑下列旨在加强现有法律和体制框架的建议。其中的主要观点是将消费者置于该制度的中心地位，淡化目前立法中突出工商企业的倾向。

加强法律框架

34. 要在有利于消费者的法律文化和法律上普遍强调消费者义务的做法之间达成积极的平衡，在即将开展的修订或替代现行消费者保护法的过程中，可以考虑以下建议：

(a) 将修订关于消费者保护的(1999) 8 号法列为立法议程的优先事项。要为企业和消费者的利益增强法律的确定性，应适当考虑专业化和辅助性原则，根据各部门的规定澄清并重新界定该法的适用范围。应使所有相关利益攸关方参与修订该法及扩大其适用范围的工作，以便修订后的法律能体现出共识并获得更广泛的接受；

(b) 完成各部门的实施法规。在修订该法的同时，最好在短期内审查相关部委和部门监管机构发布的所有现行实施条例和准则。目标是确保在执行消费者保护方面更趋一致，尤其是在争议解决和供资机制等程序性事务方面更趋一致。这些工作应以国家战略为指导，并以每个部门的年度行动计划为补充。

(c) 解决新问题(电子商务、数据保护、隐私)的充分性和适用性。建议在中期根据《联合国消费者保护准则》第 63 条制定实施条例，以解决新出现的问题，如各个部门的在线和跨境交易。尽管已经颁布关于电子信息和交易的第(2016)19 号法，但仍需制订关于数据保护和数据主权等其他与电子商务相关的消费者保护问题的法律，某些条款应适用于所有部门。

加强体制框架

35. 下列建议的主要目的是加强印度尼西亚有效保护消费者的关键实体——国家消费者保护局和消费者争议解决机构——的机构能力，同时保留现有的分散执法模式：

(a) 国家消费者保护局的任务：

(一) 咨询职能：

a. 要让政府发挥更有效的作用，更好地监测消费者的主要关切和趋势，可以考虑立即执行两项建议：首先，规定政府实体有义务在一定时间内对国家消费者保护局提出的建议采取后续行动，并提供正式答复，说明接受或不接受这些建议的理由；其次，确保可获得从所有相关部委和部门监管机构以及地方一级消费者争议解决机构收集的综合投诉数据，建立一个综合系统。在更长时期内，可以考虑调整保护局作为国家首要消费者保护机构的位置，将其直接置于总统或副总统办公厅的领导下，以提高其地位，使其建议更易获得各部委和部门监管机构的接受。这样会在政府内部更加凸显消费者保护议程并引起公众的更多关注，使保护局能够按照下一个国家中期发展议程的设想，在将消费者保护纳入该领域所有主管公共机构的主流方面发挥更加突出的作用；

b. 另一项建议是保护局要增强消费者协会的能力并促进其参与开展联合提高认识活动：例如，可以(从其一般预算中)拨出一些资金来支持协会开展的活动或项目。保护局可以面向感兴趣的协会，定期组织

消费者保护项目招标，并鼓励提出创新建议。这将提高消费者协会的知名度，并为它们提供额外的资金来源；

(二) 培训和教育措施。保护局可以加强与当地消费者争议解决机构的接触，帮助它们以专业的方式解决消费者争议。还应按照主流化措施，鼓励其他部委和部门监管机构开展培训活动。此外，保护局可以向商业协会提供培训，以推广负责任的商业做法。最后，保护局可以与消费者协会联手开展提高认识活动，在大中小学共同倡导消费者利益，力求将消费者保护纳入各级课程，并在学术界和维权人士之间建立网络。培训模块可以参考贸发会议《消费者保护手册》⁴⁹、该领域的大量研究成果、以及东盟消费者保护委员会编写的在六个核心领域加强消费者保护技术能力的材料⁵⁰；

(三) 解决影响巨大的消费者争议。考虑到消费者争议解决机构处理消费者争议所面临的困难，建议在中期到长期内，授权保护局处理一些超过一定金额或极为重要(即影响到大量消费者)的消费者争议案件。这意味着保护局可以成为一个裁决机构，履行类似于印度尼西亚竞争管理局的职能。这需要与政府和最高法院进行更长期的讨论，并得到政府与法院的支持，因为最高法院是司法部门的最高权力机构，而且需要直接审理有关保护局裁决的上诉(司法审查)，而无需事先由地区法院或更高级别的法院审理。这项内容可能难以纳入正在进行的对关于消费者保护的第 8 号法的修订工作，但也许可以纳入目前的讨论之中；

(b) 消费者争议解决机构的任务：

(一) 资源分配和专业化。虽然中央政府不能干预地方政府的权力，而且消费者争议解决机构由地方政府管理，但是最好制定一项最低注资标准并加以适用，使争议解决机构在各省运作分配充足资金的。从长远来看，可以考虑通过专项拨款给予补助，以提高这类机构的质量。可以探索使消费者争议解决机构专业化的各种途径。例如，可以采用标准化测试机制从三个利益攸关方群体(政府、企业、消费者)中筛选可任用的成员，目的是提高他们的资格和专业水平。此外，可以在国家消费者保护局的协助下，必要时在其他部委和部门监管机构的协助下，在特定领域对培训员进行培训；

(二) 解决小额索赔。为了更好地界定消费者争议解决机构相对于普通法院的作用，建议这些机构重点处理小额索赔。根据最高法院第(2015) 2 号条例，小额索赔的金额不超过 2 亿印尼盾(约 2 万美元)；然而，发展中国家小额索赔的国际平均值通常更低。鉴于可在各省诉诸此类机构，应首先向初审(省级)高等法院上诉，然后向最高法院上诉。因此，消费者争议解决机构处理的案件级别将类似于地区法院。澄清现有的程序规则，可确保执行这些机构的裁决无需产生额外步骤或费用，并且这些裁决可被视为有约束力的最终裁定。这将切实改善消费者诉诸司法的机会；

⁴⁹ 贸发会议，2018 年，《消费者保护手册》(联合国出版物，日内瓦)。

⁵⁰ 东盟和贸发会议，2015 年，产品安全和标签(培训模块)，可查阅 <http://aadcp2.org/wp-content/uploads/Product-Safety-Labelling-Module-Final-211215.pdf>。

(三) 简化机构间的协调。为了确保消费者保护政策和措施之间的进一步协调，中长期内可以在国家战略的框架下设立全国消费者保护理事会。理事会主席可由国家消费者保护局(和国家发展规划部)担任，并由所有相关部委和/或部门监管机构、企业界和民间社会的代表组成。理事会将承认分散的制度，但会开展定期协商和讨论，以加强政策的一致性和有效性。通过这一机制，可以改变目前消费者协会只是临时参与政策讨论的状况，使之成为制度，促进消费者协会的参与。理事会还将提供一个论坛，审查国家战略或国家中期发展议程之下的关键绩效指标和行动计划。作为一种制衡手段，印度尼西亚消费者协会等消费者组织可以向理事会其他成员提出自己的监测数据：

(四) 自我监管和良好的商业做法。印度尼西亚可以考虑根据《联合国保护消费者准则》第四章和国际良好做法，在地方推广不同市场和部门的自我监管计划。可以从东盟消费者保护委员会即将推出的区域参考标准《良好在线商业做法行为守则》中获得进一步的指导。如前所述，国家消费者保护局可率先采取举措，与印度尼西亚零售商协会等成员商业组织进行交流并提高其认识。在长期内制订一项所有企业均须遵守的国家标准或行为守则：

(五) 建设有利于消费者的文化和同业交流群。若要设立全国消费者保护理事会，消费者协会的积极参与至关重要。此外，应加强消费者协会和维权人士(如研究人员和律师)之间的联系，以便相互学习、相互促进和接触消费者。一种办法是建立一个可由国家消费者保护局和贸易部合作主持的在线平台或论坛，交流有关消费者问题的信息和经验。作为补充，可以定期由保护局主持举办会议、研讨会或讲习班，例如在大学举办年度审评，以便开展面对面的互动。这在一段时期之后将使同业交流群不断成长壮大，同时推动将消费者教育纳入大中小学的课程：

(六) 区域合作与国际合作。印度尼西亚是东盟消费者保护委员会的活跃成员。然而，至今都是由贸易部派出代表参加活动。既然每个国家通常派两名代表参加委员会会议，建议印度尼西亚也邀请国家消费者保护局的代表参加委员会会议。这将改善知识管理，进一步将区域讨论与国际讨论联系起来，特别是在跨界的消费者问题上。此外，印度尼西亚可以考虑加入国际消费者保护和执法网络，以便向同行学习执法并相互交流经验，从中受益并发挥杠杆作用。正如《联合国消费者保护准则》第 82 条所建议的那样，这也会有助于与东盟区域内外的其他管理机构缔结双边协定。