



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  
第五届会议  
2021年7月5日和6日，日内瓦  
临时议程项目7

## 弱势和处于不利地位的消费者在公用事业方面的消费者保护需要

### 贸发会议秘书处的说明

#### 概要

消费者获得基本商品和服务，保护弱势和处于不利地位的消费者，是《联合国消费者保护准则》（《准则》）想要满足的两个合理需要。对于公用事业，以及在发生 2019 冠状病毒病(新冠肺炎)危机的背景下，《准则》的意义尤其重大。本说明提供一个更好地明确弱势和处于不利地位的消费者需要的框架，对旨在顾及弱势和处于不利地位的消费者在公用事业部门需要的消费者政策最突出的方面——获得和使用、特别保护措施、宣传教育、争端解决和补救——进行概述。本说明介绍与私营部门相关的提供公用事业的原则，即稳定、服务质量、负担得起和良好的商业做法。接着，本说明报告在新冠疫情背景下为保护公用事业的弱势和处于不利地位的消费者而采取的具体措施。在简要总结之后，本说明提出一些政策建议，并提出一些可能的问题，供消费者保护法律和政策政府间专家组第五届会议讨论。



## 一. 导言

1. 《经济社会文化权利国际公约》<sup>1</sup> 承认，“唯有创造环境，使人人除享有公民及政治权力而外，并得享受经济社会文化权利，始克实现自由人类享受无所恐惧不虞匮乏之理想”。2010 年，联合国大会明确承认享有安全饮用水和卫生设施是一项人权，并认识到这项人权对实现所有人权来说必不可少。<sup>2</sup> 2015 年，大会将清洁水和卫生设施定为《2030 年可持续发展议程》可持续发展目标 6，将负担得起的清洁能源定为该议程的可持续发展目标 7。<sup>3</sup>

2. 2015 年，联合国大会通过了经修订的《联合国消费者保护准则》。<sup>4</sup> 《准则》承认的两个首要的合理需要是：消费者获得基本商品和服务，以及保护弱势和处于不利地位的消费者。《准则》是关于消费者保护的唯一国际商定的文书，虽然不具约束力，但已得到贸发会议成员国的广泛实施。<sup>5</sup>

3. 《联合国消费者保护准则》建议，会员国“应当促进普遍享用公用事业以及制定、保持或加强国家政策，改善关于服务提供、消费者信息、保证金和服务预付款、迟付费用、终止和恢复服务、制定付款计划、消费者和公用事业服务提供方之间争议解决的规则和法规，同时考虑到弱势和处于不利地位的消费者的需要”（第 77 段）。

4. 2020 年 10 月举行的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，请贸发会议秘书处为消费者保护法和政策政府间专家组第五届会议期间拟进行的非正式磋商编写报告和研究报告，作为背景文件，讨论弱势和处于不利地位的消费者在公用事业方面的需要问题。为此，秘书处分发了一份问卷，共有 16 个成员国和 6 个学术机构对问卷作了答复。<sup>6</sup>

5. 本说明首先提供一个明确弱势和处于不利地位的消费者的需要的框架，探讨公用事业与消费者保护之间的联系，并介绍提供公用事业的原则。接着，本说明摘要介绍在新冠疫情引发的经济危机背景下为顾及弱势和处于不利地位的消费者在公用事业方面的需要而采取的一些举措。在本说明的末尾，在作了简要总结之后，提出一些政策建议，以使会员国能够更好地执行《联合国消费者保护准则》。本说明还提出一些问题，供消费者保护法和政策政府间专家组第五届会议讨论。

<sup>1</sup> 大会 1966 年 12 月 16 日第 2200 A(XXI)号决议，附件。

<sup>2</sup> 大会第 64/292 号决议。

<sup>3</sup> 大会第 70/1 号决议。

<sup>4</sup> 大会第 70/186 号决议。

<sup>5</sup> TD/RBP/CONF.9/2.

<sup>6</sup> 阿尔巴尼亚、巴林、巴西、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、多米尼加共和国、埃塞俄比亚、冰岛、日本、尼日利亚、巴拿马、塞舌尔、瑞典、瑞士、美利坚合众国、赞比亚，以及中国政法大学、国际法协会、国际消费者法律协会、马来亚大学、纳尔逊·曼德拉大学、悉尼大学。

## 二. 明确弱势和处于不利地位的消费者的需要

6. 消费者<sup>7</sup> 在与企业的商业关系中，面临着经济条件、教育水平和议价能力等方面的不平衡。<sup>8</sup> 此外，有一类消费者处于更加脆弱或不利的境地，因此需要给予特别关注。

7. 考虑到此种需要，《联合国消费者保护准则》载有一些具体建议。<sup>9</sup> 《准则》确立了公正和公平待遇原则，依据这项原则，企业应避免损害消费者的做法，特别是避免损害弱势和处于不利地位的消费者的做法(第 11 段(a)分段)。当会员国制定或维持法律和(或)行政措施，使消费者或相关组织通过迅速、公平、透明、低廉和开放的正规或非正规程序获得补救时，也必须考虑到这类消费者的需要(第 37 段)。在制定教育和宣传方案时，应特别重视满足农村和城市地区弱势和处于不利地位的消费者的需要，包括满足低收入、文盲和半文盲消费者的需要(第 42 段)。在金融服务方面，也谈及了这些消费者的需要(第 66 段，特别是关于汇款的第 66 段(h)分段和关于公用事业的第 77 段)。公用事业是本说明的重点。

8. 消费者保护法和政策政府间专家组在第二届会议上讨论了保护弱势和处于不利地位的消费者问题。政府间专家组强调，有必要设计和实施旨在保护弱势和处于不利地位的消费者的具体措施。专家组认识到，为处理国内的具体需要，成员国可采用不同的定义，尤其需要为发展中国家的这类消费者开展进一步研究。<sup>10</sup> 政府间专家组还设立了一个弱势和处于不利地位消费者问题工作组，以便找出最佳做法，并促进信息交流和协商。

9. 弱势和处于不利地位的消费者问题工作组在 2017 年和 2018 年举行了五次非正式会议，并向消费者保护法和政策政府间专家组第三届会议提交了报告。<sup>11</sup> 工作组收集了关于这一问题的最佳做法，认识到消费者脆弱性缺乏单一的定义，各国根据本国消费者的具体社会经济需要制定国家政策。<sup>12</sup>

10. 在为汇编本背景说明而提交的 22 份资料中，只有美利坚合众国报告说，关于弱势和处于不利地位的消费者，有州一级的定义(即，阿肯色州认为，公用事业消费者，凡年龄超过 65 岁且符合收入资格标准的，属于弱势消费者)。中国、日本、马来西亚、塞舌尔、瑞典、瑞士等国家认为，各种消费者群体均值得予以特别关注。欧洲联盟在界定弱势消费者时，并非依据是否属于某一特定群体，而是依据某些环境因素：“(弱势消费者是指)由于合理认为贸易商会预见到的精神或身体上的虚弱、年龄或轻信，特别容易受到相关做法或所涉产品伤害的

<sup>7</sup> 《联合国消费者保护准则》第 3 段将消费者定义为主要为个人、家庭或家居目的消费的自然人的自然人，无论其国籍如何。《准则》认识到，会员国可采用不同定义来处理具体的国内需要。

<sup>8</sup> 大会第 70/186 号决议，附件，第 1 段。

<sup>9</sup> 大会第 70/186 号决议，附件。

<sup>10</sup> TD/B/C.I/CPLP/9.

<sup>11</sup> TD/B/C.I/CPLP/15，以及弱势和处于不利地位的消费者问题工作组 2021 年向贸发会议秘书处提供的投入，可查阅 <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>。

<sup>12</sup> 同上。

消费者”。<sup>13</sup> 南方共同市场借鉴巴西的经验，正在讨论一项处理某些消费者的“过度脆弱性”的条例。<sup>14</sup>

11. 经济合作与发展组织(经合组织)在关于消费者政策决策的建议中，提出了一种有用的区分：“弱势消费者”是指在特定时间由于特定产品的市场特征、产品质量、交易性质或消费者的属性或情况而容易受到损害的消费者；而“处于不利地位的消费者”是指因属性或情况而容易持续受到损害的消费者。<sup>15</sup>

12. 脆弱性和处于不利地位的不同性质和特定背景意味着，对于儿童、老人、游客、移民和农村消费者等不同消费者群体之间的差异，应当从社会、人口、行为、个人和市场环境因素的角度加以考虑。正如政府间专家组先前的一届会议所讨论的那样，识字率、技术知识和社会经济地位等结构性因素与年龄、公民身份、就业状况和心理健康等环境因素相互作用。<sup>16</sup> 如同经合组织所认识到的，“所有消费者，无论教育程度或阅历如何，都可能有时易受损害，而处于不利地位的消费者则可能长期易受损害”。<sup>17</sup>

13. 尽管国际上难以就弱势或处于不利地位的消费者的定义标准达成共识，但贸发会议《消费者保护手册》<sup>18</sup> 和经合组织《消费者政策工具包》<sup>19</sup> 可以为如何更好地满足这类消费者的需要提供指导。贸发会议的这份手册载有一个“穷人付得更多”的例子，这个例子发现，许多发展中国家贫民窟居民支付的水费和能源费单价存在很大差异。这是因为他们无法获得往往得到补贴的正规网络服务，本说明将在下文讨论这一问题。<sup>20</sup> 经合组织发现，在某些情况下，例如在数字环境中，所有消费者都可能更加脆弱。<sup>21</sup> 经合组织工具包载有处于不利地位群体的例子，并警告说，“为弱势消费者提供益处的补救措施需要仔细加以设计，以免对更多其他消费者产生意想不到和不必要的影响。例如，这种补救措施可能使市场上产品的选择受到不当限制和/或约束”。<sup>22</sup>

14. 因此，重要的是，成员国根据一个国家的经济、社会和环境情况及其民众的需要，在考虑到拟采取的措施的成本和效益的前提下，确定本国保护消费者特别是弱势和处于不利地位的消费者方面的优先事项。第一步可能涉及确定弱势和处于不利地位的消费者在公用事业等某些部门的需要。为此，可与消费者保护机构和部门监管机构等政府机构，以及包括消费者协会、企业和学术界在内相关利益

<sup>13</sup> 欧洲联盟，2005/29/EC 号指示(2005 年 5 月 11 日)，第 5 条第(3)款，以及说明部分 19，《欧洲联盟公报》，L 149/22(2005 年 6 月)。

<sup>14</sup> 巴西报告说，讨论由南方共同市场第 7 技术委员会负责进行。

<sup>15</sup> OECD, 2014, OECD 消费者政策决策建议，可查阅 <http://www.oecd.org/sti/consumer/Toolkit-recommendation-booklet.pdf>。

<sup>16</sup> 见 TD/B/C.I/CPLP/9。

<sup>17</sup> OECD, 2014。

<sup>18</sup> 贸发会议，2017，《消费者保护手册》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

<sup>19</sup> OECD, 2010, *Consumer Policy Toolkit*, OECD Publishing, Paris。

<sup>20</sup> UNCTAD, 2017, p.4。

<sup>21</sup> OECD, 2019, *Challenges to Consumer Policy in the Digital Age*, p. 33.可查阅 <https://www.oecd.org/sti/consumer/challenges-to-consumer-policy-in-the-digital-age.pdf>。

<sup>22</sup> OECD, 2010, p. 56。

攸关方进行磋商。为此，弱势和处于不利地位的消费者问题工作组的投入可作为有益的参考指南。<sup>23</sup> 这些投入反映柬埔寨、哥斯达黎加、厄瓜多尔、埃及、德国、以色列、黎巴嫩、荷兰、葡萄牙、秘鲁、俄罗斯联邦、西班牙、土耳其、美利坚合众国、赞比亚的经验。更好地界定弱势消费者的需要，可以为公用事业方面的消费者政策决策提供信息。

### 三. 消费者保护与公用事业

15. 《联合国消费者保护准则》载有直接涉及公用事业的建议。《准则》第 69 段指出，“会员国应酌情优先考虑事关消费者健康的领域，如食品、水、药品、能源和公用事业”。《准则》K 节列出几项原则，以便在公用事业的提供方面更好地维护消费者的利益，满足消费者的需要。水(第 72 段)、能源(第 76 段)和公用事业(第 77 段)在《准则》中单独得到涉及。<sup>24</sup> 本说明将使用宽泛的公用事业概念，理解为指消费者为维持基本需要所必需的服务。因此，以下几项将被视为公用事业：水、能源、卫生设施、电信(包括互联网接入)。

16. 有必要指出的是，无论公用事业服务提供商为公有还是私有提供商，《准则》均予以适用。如第 2 段所述，《准则》适用于“企业与消费者的交易，包括国有企业为消费者提供产品和服务”。由于服务提供商所有权的性质与消费者本身无关，因此本说明在这方面不作区分。

17. 关于水，《准则》指出，“会员国应根据为国际饮水供应和卫生十年制定的目标和具体目标，制定、维持或加强改善饮水供应、分配和质量的国家政策”(第 72 段)。在能源方面，鼓励会员国“促进普遍获得清洁能源以及制定、保持或加强国家政策，以期改善根据消费者经济情况向其提供的负担得起的能源的供应、分配和质量”(第 76 段)。水和能源供应需要考虑选择水平适当的服务、质量、技术、监管监督、提高认识方案和社区参与。

18. 《联合国消费者保护准则》要求各会员国和企业(分别见第 77 段和第 11 段)考虑到弱势和处于不利地位的消费者的需要。由于对消费者脆弱性的解释可能因公用事业部门而异，因此在提倡普遍获得公用事业中的公平和平等待遇方面，相关措施应采用量身定制的做法，而不是一刀切的做法。例如，巴林提出的原则是，弱势和处于不利地位的消费者得到的有效保护程度不应低于普通消费者得到的有效保护。这有助于为公共政策提供指导，尤其是在重新评估涉及支持和保护弱势和处于不利地位的消费者以及提高认识和预防努力的最普通的措施之时。

19. 以下段落含有关于保护弱势和处于不利地位的消费者在公用事业方面的需要的最突出的政策要求，这些政策要求可概括为：获取；特殊保护措施；宣传和教育；以及争议解决与补救。

<sup>23</sup> 弱势和处于不利地位的消费者问题工作组 2021 年向贸发会议秘书处提供的投入，p.6，可查阅 <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>。

<sup>24</sup> 《准则》第 77 段涉及公用事业，将其与水 and 能源分开，强调弱势和处于不利地位的消费者的需要。

## A. 获取和使用

20. 向本背景说明提供材料的各方认为，获得公用事业服务是弱势消费者最重要的需要。这有助于加强联合国大会在获取服务方面作出的高级别承诺。

21. 例如，联合国和世界银行在地方、国家和区域三级召集的水问题高级别小组在 2018 年成果文件中建议，弥补服务提供模式、技术和行为改变方面的不足——这些不足对所有人获得可持续饮用水和卫生设施构成限制，包括满足妇女、女童、残疾人和弱势群体的需要，同时将获取安全饮用水和卫生设施服务视为一项基本人权，从而确保普遍获取安全饮用水和卫生设施。<sup>25</sup>

22. 在公用事业领域，获取主要涉及对尚未能够利用所涉服务者实行包容。虽然已经取得了极大进展，但是，正如 2018 年就关于水和环境卫生的可持续发展目标 6 提出的报告所述，现有 8.44 亿人缺乏基本供水服务，21 亿人缺乏安全管理的饮用水，45 亿人无法获取使用安全管理的卫生设施，8.92 亿人仍然只能在露天排便。<sup>26</sup> 能源的获取和使用一直是非洲大陆的一个关键问题，撒哈拉以南非洲只有 43% 的人口能够用上清洁的现代电力，<sup>27</sup> 这一比例是 2017 年全球电气化率(89%)的一半。<sup>28</sup>

23. 相比之下，瑞士等发达国家和欧盟成员国对服务提供商规定了普遍获取义务，这意味着所有公民都必须能够以合理的价格加入公用事业服务。<sup>29、30</sup> 这项一般义务载于立法中，相关立法规定了市场行为者尤其是消费者和企业的权利和义务。制定适当的法律框架是确保普遍获取服务从愿望变为现实的关键一步。

24. 总的来说，现在有这样一种趋势：从将获取视为一个简单的连接问题转向更充分地理解广泛的质量问题——连续性、安全、可持续性等。同样，环境卫生和能源部门的重要性在过去 20 年中也得到了越来越多的承认。这两个部门目前在《可持续发展目标》中得到了充分的承认，制订了详细的能源和卫生具体目标，这些目标涵盖《联合国消费者保护准则》所述消费者保护方面的质量和安全。

25. 获取还涉及防止不符合继续获得所涉服务的技术要求的人被排除在外，特别是在电子通信的背景下，而电子通信是数字经济的门户。在数字时代，对弱势和

<sup>25</sup> High-level Panel on Water, 2018, Making every drop count: An agenda for water action, Outcome document, United Nations and World Bank Group, 可查阅 <https://sustainabledevelopment.un.org/HLPWater>。

<sup>26</sup> United Nations Water, 2018, *Sustainable Development Goal 6: Synthesis Report on Water and Sanitation* (United Nations publication, New York and Geneva).

<sup>27</sup> MG Gebreslassie, 2020, COVID-19 and energy access: An opportunity or a challenge for the African continent? *Energy Research and Social Science*, 68(2020), 101677.

<sup>28</sup> MP Blimpo and M Cosgrove-Davies, 2019, *Electricity Access in Sub-Saharan Africa: Uptake, Reliability and Complementary Factors for Economic Impact*, World Bank, Washington, D.C.

<sup>29</sup> 瑞士，RS 784.10, 1997 年 4 月 30 日的电信法，可查阅 [https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1997/2187\\_2187\\_2187/20210101/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1997-2187\\_2187\\_2187-20210101-fr-pdf-a.pdf](https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1997/2187_2187_2187/20210101/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1997-2187_2187_2187-20210101-fr-pdf-a.pdf)。

<sup>30</sup> 不过，芬兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国等发达国家表明，弱势消费者特别是低收入消费者的收入中用于支付年度能源费的比例可能大于高收入人群。见 2018 年欧洲弱势消费者需要市场调查，可查阅 [https://www.assist2gether.eu/documenti/risultati/european\\_market\\_survey\\_on\\_vulnerable\\_consumer\\_needs.pdf](https://www.assist2gether.eu/documenti/risultati/european_market_survey_on_vulnerable_consumer_needs.pdf)。

处于不利地位的消费者实行数字包容尤为重要。据估计，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，20%的残疾成年人从未使用过互联网，而2018年，无残疾成年人的这一比例为8.4%。此外，2018年，在从未使用过互联网的450万成年人中，半数以上(260万)为75岁和75岁以上的人。<sup>31</sup> 看一下数字鸿沟便可发现，最不发达国家只有五分之一的人使用互联网，在大多数发展中国家，目前不到5%的人口在网上购买商品或服务。<sup>32</sup> 例如，为了处理数字排斥问题，瑞典实施了一些举措，以保护因缺乏数字身份而无法获得数字服务和在网上购物的消费者。同样，巴西的消费者在线争议解决平台<sup>33</sup> 符合残疾消费者的无障碍标准。

## B. 特别保护措施

26. 作为一项总原则，《联合国消费者保护准则》要求各会员国特别注意确保消费者保护措施的实施有利于各阶层民众，特别是农村人口和生活贫困者(第8段)。学术研究发现，中国的特定群体，如妇女、儿童、老人、残疾人、少数民族和贫困地区的人，通过各种法律法规受到特别保护。<sup>34</sup> 马来西亚要求为有长期身体、精神、智力或感官障碍的残疾人提供特殊服务，因为由于各种障碍，他们可能无法充分参与社会。<sup>35</sup> 在南非，2008年第68号《消费者保护法》旨在促进低收入人群、未成年人、老年人以及生活在偏远地区和能力有限者的福利。<sup>36</sup> 在联合王国，立法规定，保护弱势消费者是监管机构的法定职责，<sup>37</sup> 这样，弱势群体可以仍然成为监管机构任务的关键优先事项。<sup>38</sup> 因此，现有一些与支持、保护和预防有关的政府措施，这些措施直接涉及弱势和处于不利地位的消费者。

27. 支助措施可以包括资金和非金融措施。在葡萄牙，<sup>39</sup> 一种被称为社会费率的公共资金被用来提供财政援助，使家庭能够支付能源费和水费。自2016年以来，领取某些社会福利金的家庭和低收入家庭自动按照享受社会费率。约有14%的葡萄牙家庭受益于这一措施：786,000个家庭按社会费率支付电费，34,000个

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> UNCTAD, 2020, The COVID-19 crisis: accentuating the need to bridge digital divides, 可查阅 [https://unctad.org/system/files/official-document/dtlinf2020d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtlinf2020d1_en.pdf)。

<sup>33</sup> 见 <https://consumidor.gov.br/pages/principal/?1614364587062>。

<sup>34</sup> J Huang 和 J Xia 提供的资料，Academics of rule of law, China University of Political Science and Law (见弱势和处于不利地位的消费者问题工作组2021年向贸发会议秘书处提供的投入，可查阅 <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>)。

<sup>35</sup> S Rachagan 提供的资料，University of Malaya(见弱势和处于不利地位的消费者问题工作组2021年向贸发会议秘书处提供的投入，可查阅 <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>)。

<sup>36</sup> L Best 提供的资料，Nelson Mandela University (见弱势和处于不利地位的消费者问题工作组2021年向贸发会议秘书处提供的投入，可查阅 <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>)。

<sup>37</sup> 见联合王国，1989年《电力法》，第3A条第(3)款，以及1986年《天然气法》，第4AA条第(3)款。

<sup>38</sup> United Kingdom, Office of Gas and Electricity Markets, 2019, *Consumer Vulnerability Strategy 2025*, 可查阅 [https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2020/01/consumer\\_vulnerability\\_strategy\\_2025.pdf](https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2020/01/consumer_vulnerability_strategy_2025.pdf)。

<sup>39</sup> 见 <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/social-tariff>。

家庭按此种费率支付天然气费。在克罗地亚，弱势消费者有资格领取有一定限额的电费补贴。<sup>40</sup> 在法国，<sup>41</sup> “改善生活方案”旨在提供资金支持，以使收入家庭能够为提高能效而翻新住房。这项资助包括由不同政府部门出资的不同类型的补助和贷款。

28. 保护措施旨在消除诸如中断服务等不良做法。在西班牙，加泰罗尼亚的保护措施规定，不得切断经当地社会事务机构认证的弱势家庭的水电、天然气供应。<sup>42</sup> 该措施还适用一项预防原则，根据该原则，公用事业公司有义务首先与当地社会事务部门核实，弄清拖欠款项的消费者是否属于弱势消费者。

29. 例如，澳大利亚采取先发制人的措施，以保护人们免受会使其变得脆弱的、不公平的商业做法——产品或服务的质量差，市场设计不佳——的伤害。从市场结果的角度来看，一种行之有效的做法是，政府、监管机构、社区组织和行业尽可能优先考虑早期和先发制人的干预措施，而不是侧重采取“被动应对”措施——等待问题出现或直到问题恶化之后才设法处理。<sup>43</sup>

### C. 宣传和教育

30. 《联合国消费者保护准则》第 42 至 49 段就制订教育和信息方案向会员国提供咨询意见，这些方案还应考虑到材料、能源和水的高效利用。巴林、巴西、多米尼加共和国、瑞典、美利坚合众国、赞比亚在 2021 年报告了各种优先干预措施，包括向弱势和处于不利地位人口宣传公用事业方面的消费者权利等。<sup>44</sup> 瑞典为某些类别的弱势和处于不利地位的消费者制作了内容丰富的视频。在美利坚合众国，州司法部长办公室负责开展消费者教育工作。赞比亚将宣传和材料翻译成当言语文和盲文，以对学龄儿童、老年人和识字率低的人士及农村居民进行教育。<sup>45</sup>

### D. 争议解决与补救

31. 获得有效的消费者争议解决和补救是《联合国消费者保护准则》第 5 段(g)分段所述的一项正当需要。会员国应鼓励制定公平、有效、透明、公正的机制，通过行政、司法或争议解决替代方式，处理消费者投诉(第 37-41 段)。现有多种增强消费者获得争议解决和补救的途径的可能性，但趋势是越来越倾向于采取庭外解决

<sup>40</sup> 见 <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/electricity-allowance-vulnerable-consumers>。

<sup>41</sup> 见 <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/living-better-programme>。

<sup>42</sup> 见 <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/disconnection-protection-catalonia>。

<sup>43</sup> E O'Neill, 2019, *Exploring Regulatory Approaches to Consumer Vulnerability, A Report for the Australian Energy Regulator*, Consumer Policy Research Centre, 可查阅 <https://cprc.org.au/2020/02/26/exploring-regulatory-approaches-to-consumer-vulnerability-a-cprc-report-for-the-aer/>。

<sup>44</sup> 弱势和处于不利地位的消费者问题工作组 2021 年向贸发会议秘书处提供的投入，可查阅 <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>。

<sup>45</sup> 全国各地建立了大约 300 个学校俱乐部，对学生进行消费者权利教育。以当地语言对老年人等弱势群体和识字率低的人士进行宣传。还利用 30 个社区广播频道宣传消费者权利，并播放关于农村地区弱势消费者问题的广播剧。

手段或替代手段。<sup>46</sup> 就公用事业而言，政府和部门监管机构设置了监察专员，以利于迅速解决争议。例如，澳大利亚设立了能源和水资源监察专员，以确保获得争议解决和补救。多米尼加共和国为在线索赔和在线争议解决提供便利，以期更好地顾及消费者。

32. 《准则》第 15 段请会员国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，以促进有效的遵守，并使消费者在适当情况下得到补救或促进补救，这也应适用于公用事业的公共执法。在美利坚合众国，州司法部长通过执行州消费者保护法保护公用事业领域的消费者，通过执法，以欺骗或不公平方式行事的公用事业服务提供商可受到调查并被处以罚款。州司法部长还保护消费者免受替代供应商欺骗性促销的伤害，并设法以非正式方式解决消费者投诉。<sup>47</sup>

## 四. 公用事业的提供的原则

33. 各成员国应制定鼓励良好商业做法的消费者保护政策(《联合国消费者保护准则》第 14 段)。在公用事业方面，贸发会议确认公用事业的提供的四项主要原则：稳定、服务质量、负担得起、良好商业做法。

### A. 稳定

34. 服务供应不可靠会导致服务中断。这种情况如经常发生，会造成相当大的不便和伤害，特别是对弱势人口而言。可持续发展目标 7 强调了稳定的服务供应的重要性，因为这对现代能源供应来说尤为重要。<sup>48</sup> 例如，虽然全球电气化率从 2010 年的 83% 升至 2017 年的 89%，但这种连接大多是间歇性和不可靠的。<sup>49</sup> 同样，水压、水质不稳定，不仅会影响生活水平，而且也会对公共卫生构成挑战，世界银行在对非洲部分城市的观察中注意到了这一点。<sup>50</sup>

35. 持续获得能源(供暖和照明)、水和卫生设施对消费者来说至关重要，因为任何中断都会严重影响健康和整体福祉。例如，联合王国的能源监管机构强调，经济困难或负债的消费者在使用预付费电表的情况下面临更高的能源供应中断风险，有时这是由于技术困难造成的。<sup>51</sup> 切断客户的能源供应应该是最后才采取的手段，并尽可能避免。

<sup>46</sup> TD/B/C.I/CPLP/11.

<sup>47</sup> 例如，在亚利桑那州，司法部长办公室最近了结了一项涉及 Century Link (现更名为 Lumen Technologies) 的价值将近 1100 万美元的诉讼，解决了关于 Century Link 未能披露费用以及在价格方面从事虚假广告活动的指称。

<sup>48</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, n/d, Energy: Related Sustainable Development Goals, available at <https://sdgs.un.org/topics/energy> (accessed 15 April 2021).

<sup>49</sup> International Energy Agency, International Renewable Energy Agency, United Nations Statistics Division, World Bank and World Health Organization, 2019, *Tracking [Sustainable Development Goal] SDG 7. The Energy Progress Report 2019*, World Bank, Washington, D.C.

<sup>50</sup> 还见 C Heymans, K.Eales and R Franceys, 2014, *The Limits and Possibilities of Prepaid Water in Urban Africa: Lessons from the Field*, World Bank, Washington, D.C.

<sup>51</sup> United Kingdom, Office of Gas and Electricity Markets, *Vulnerable Consumers in the Energy Market: 2019*, London.

## B. 服务质量

36. 所有公用事业部门有必要而且必须保持最低标准的公用事业服务质量，但仔细看一下就会发现，这些部门有着不同的优先领域。一份《可持续发展目标》进度报告警告说，水污染问题正在变得越来越严重：“在世界许多地方，日益增多的废水正在深刻影响着可用于满足人类需要和维持生态系统的水的质和量”。<sup>52</sup> 这种情况突出表明，水质对人类健康有着直接影响，因为消费者对水质极其敏感。饮用被粪便病原体或其他污染物污染的不干净的水，会引起腹泻和其他疾病。事实上，2016 年的数据显示，腹泻病是低收入国家的第二大死亡原因，每 10 万人中就有近 60 人因此而死亡。<sup>53</sup> 在电信部门，电子通信服务的质量是另一个令人关切的问题。贸发会议估计，到 2025 年，只有 3% 的撒哈拉以南非洲人口和 8% 的拉丁美洲人口能够用上第五代技术，这项技术将使人们能够快速接入数字商务，而大韩民国的这一比例为 59%。

## C. 负担得起

37. 对许多国家来说，负担得起这一问题反映了某项公用事业对于弱势和处于不利地位人士的经济可行性和尽量减少纳税人的过度损失之间的紧张关系。由于基本服务旨在做到普遍获取，因此为了平衡兼顾，大致采用两种做法：社会提供和商业提供。通过经济情况调查或以其他方式确定对象实行的社会供应，是指国家向个人提供资金援助；而商业供应是指旨在特别惠及贫困者的费率结构。尽管作出了一些善意规定，但社会供应和商业供应由于可能出现的包容和排除方面的失误而受到批评。前一种失误是指有需要的个人可能得不到援助；后一种失误是指相关计划未能使有资格的消费者受益。<sup>54</sup>

38. 为了增加获取服务的机会并确保负担得起，巴林、保加利亚、埃塞俄比亚、葡萄牙、美利坚合众国等国提供付款灵活性或对公用事业服务实行补贴。这样做对于弱势和处于不利地位的消费者来说是完全合理的，但如果是向所有消费者提供补贴，相关做法就可能没有道理。正如贸发会议《消费者保护手册》所指出的那样，总括式补贴往往有利于已经接入服务的较为富裕者，而不是尚未获得服务因而被排除在外的人。<sup>55</sup> 非洲基础设施国家诊断项目的一项分析发现，“如果提供公用事业网络接入，即便是按收回成本的价格提供，贫困家庭的经济状况仍然会好于目前使用替代服务的状况。这表明，最终，在接入费用上实行补贴可能是一种更为公平、更具成本效益的确定公共资源针对目标的方式”。<sup>56</sup>

<sup>52</sup> United Nations Water, 2018. 见可持续发展目标 6，具体目标 6.3 (通过以下方式改善水质：减少污染，消除倾倒废物现象，把危险化学品和材料的排放减少到最低限度，将未经处理废水比例减半，大幅增加全球废物回收和安全再利用)和具体目标 6.4 (所有行业大幅提高用水效率，确保可持续取用和供应淡水，以解决缺水问题，大幅减少缺水人数)。

<sup>53</sup> C Chase, A Bahuguna, Y Chen, S Haque and M Schulte, 2019, *Water and Nutrition: A Framework for Action*, World Bank, Washington, D.C.; World Health Organization, 2018, WHO methods and data sources for country-level causes of death 2000–2016, Global Health Estimates Technical Paper WHO/HIS/IER/GHE/2018.3, Geneva.

<sup>54</sup> K Komives, V Foster, J Halpern and Q Wodon, 2005, *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?*, World Bank, Washington, D.C.

<sup>55</sup> UNCTAD, 2017, p. 128.

<sup>56</sup> SG Bannerjee and E Morella, 2011, *Africa's Water and Sanitation Infrastructure: Access, Affordability and Alternatives*, World Bank, Washington, D.C.

## D. 良好商业做法

39. 为使消费者的权利受到保护,《联合国消费者保护准则》第四节列出了良好商业做法原则,这些原则在公用事业方面特别相关(见插文)。

### 《联合国消费者保护准则》

11. 在制定与消费者开展在线和离线商业活动的最佳商业做法基准时,应遵循下列原则:

(a) **公平和公正对待消费者。**企业在与消费者关系的所有阶段中都应公平和诚实,这应成为企业文化的组成部分。企业应避免损害消费者的做法,特别是避免损害弱势和处境不利消费者的做法;

(b) **商业行为。**企业不得对消费者采取非法、不道德、歧视性或欺骗性做法,如侮辱性的营销策略、粗暴的收债方法或可能给消费者造成不必要风险或损害的其他不当行为。企业及其授权的代理人应适当考虑消费者的利益,以保护消费者为己任;

(c) **信息披露和透明度。**企业应就货物和服务、条款、条件、有关费用和最后成本提供完整、准确、无误导的信息,使消费者能够做出知情决定。企业应确保不论使用何种技术手段,都容易获得上述信息,特别是关键条款和条件的信息;

(d) **教育和提高认识。**企业应酌情制定各项方案和机制,协助消费者获得必要的知识和技能,以了解包括财务风险在内的各种风险,能够作出知情决定,在需要时获得称职和专业的咨询意见与协助,最好来自独立的第三方;

(e) **保护隐私。**企业应在收集和使用消费者个人数据时通过多种措施,如控制、安全、透明度和同意机制,保护消费者的隐私;

(f) **消费者投诉和争议。**企业应提供投诉处理机制,使消费者能够迅速、公平、透明、廉价、便捷、快速、有效地解决争议,不造成不必要的费用或负担。企业应考虑采用涉及内部投诉处理、非诉讼纠纷解决办法以及客户满意度守则方面的国内和国际标准。

资料来源:大会第 70/186 号决议,附件,第四节,“良好商业做法的原则”。

40. 定期审查和评估是确保现行做法依然具有影响力和重要性的一种有力手段。法律可以作出规定,要求公用事业服务提供商定期报告为满足弱势和处于不利地位的消费者的需要而采取的任何行动。在政府主管机构收集资料的同时,定期审查和评估可以为监管机构开展审查和评估工作提供一个参照点。下一章介绍在为弱势和处于不利地位的消费者提供有针对性的公用事业支持方面证明有效的措施。

## 五. 新冠疫情背景下的具体措施

41. 新冠疫情极大地增加了全球的脆弱程度。北非是世界上失业率最高的区域，2019年至2021年间的失业率约为30%(据预测)。<sup>57</sup> 国际劳工组织的研究显示，2020年，中低收入国家的工时损失最大，这会造成失业并使收入减少。据估计，2020年，全球劳动所得(不包括收入支持措施)下降8.3%，具体数额为3.7万亿美元，相当于全球国内生产总值的4.4%。<sup>58</sup> 就业损失美洲最高，欧洲和中亚最低。<sup>59</sup> 实际上，由于新冠肺炎造成的经济危机，拉丁美洲和加勒比地区失去了3400万个工作岗位。<sup>60</sup>

42. 疫情仍在持续，在这一背景下，就业机会或支付基本公用事业费用的收入的缺乏，会加重弱势消费者已经面临的诸多困难。低收入家庭人士健康状况欠佳，或无法(充分)获得能源和互联网等基本服务。此外，中国的研究显示，新冠疫情期间，消费者倾向于使用更多的能源：“能源费明显上升(将2019和2020年数据进行比较)，2020年2月(与2019年2月相比)，电费平均增加67%，2020年3月增加95%，4月增加35%，5月增加22%”。<sup>61</sup> 能源供应不足会对普通家庭造成很大影响，在普通家庭中，最脆弱成员的生存往往取决于他们能否维持可接受的室温。这一点在疫情期间尤其明显。例如，用空调设备调节空气对冷却，改善通风状况以缓解呼吸压力，冷藏药物，储存和准备食物以及操作医疗设备等至关重要。<sup>62</sup> 一项关于处理能源贫困的紧急措施的全球审查显示，为应对疫情，各国政府已经广泛采取了四项主要措施。<sup>63</sup> 下文讨论这些措施。

### A. 禁止切断供应

43. 规定服务提供商不得在不付费的情况下中断能源供应，是各国政府在疫情期间采取的最普遍的措施。<sup>64</sup>

<sup>57</sup> International Labour Organization, 2020, Global employment trends for youth 2020: Africa, 可查阅 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_737670.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_737670.pdf)。

<sup>58</sup> 同上。

<sup>59</sup> International Labour Organization, 2021, ILO Monitor: COVID-19 and the world of work, seventh edition, 25 January, 可查阅 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_767028.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf)。

<sup>60</sup> International Labour Organization, 2020, Labour Overview in times of COVID-19: Impacts on the labour market and income in Latin America and the Caribbean, Technical Note, September, 可查阅 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_756697.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756697.pdf)。

<sup>61</sup> A Cheshmehzangi, 2020, COVID-19 and household energy implications: What are the main impacts on energy use?, *Heliyon*, 6.

<sup>62</sup> 见 K Brosemer, C Schelly, V Gagnon, KL Arola, JM Pearce, D Bessette, L Solabisi, 2020, The energy crises revealed by COVID: Intersections of indigeneity, inequity and health, *Energy Research and Social Science*, 68。

<sup>63</sup> P Mastropietro, P Rodilla and C Batlle, 2020, Emergency measures to protect energy consumers during the COVID-19 pandemic: A global review and critical analysis, *Energy Research and Social Science*, 68。

<sup>64</sup> International Monetary Fund, 2021, Policy responses to COVID-19, Policy tracker, 可查阅 <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> (accessed 13 April 2021)。这项政策跟踪涵盖197个经济体。

## B. 延期支付能源费和延长付款期计划

44. 服务的连续性被视为弱势和处于不利地位的消费者的一项迫切需要。延长付款期计划在不同国家得到执行：德国的付款期为 3 个月；意大利为 6 个月；秘鲁为最长 24 个月；哥伦比亚为 36 个月。在澳大利亚、爱尔兰、联合王国以及美利坚合众国的多个州，能源供应商向消费者提出了替代付款安排。<sup>65</sup>

## C. 加强援助方案

45. 加强援助方案包括为低收入家庭提供能源消费补贴。新西兰政府将冬季能源补贴款额增加了一倍，这是一种现金转拨，有助于某几类能源消费者确保住宅供暖。在比利时，对于至少有一名成员因新冠疫情爆发而暂时失业的家庭，佛兰德地区政府为其负担一个月的公用事业费(最多约为 250 美元)。

## D. 削减或注销能源费

46. 这些措施面向商业和工业用户，包括建立融资机制。许多辖区都出台了电费折扣办法，包括塞浦路斯和迪拜(10%)、尼泊尔(20%)、马尔代夫(40%)。若干辖区干脆注销了能源费：多民族玻利维亚国和乍得在疫情期间履行了一段时间的电费，而巴林、加纳、泰国也出台了附带条件的类似措施。<sup>66</sup>

## E. 其他措施

47. 联合王国竞争和市场管理局宣布，在当前的新冠疫情期间及疫情之后期间为弱势消费者提供帮助，是该实体 2021/22 年度计划的核心任务。<sup>67</sup> 联合王国通信服务监管机构发布了一份指南，概述提供商可以采取的措施，以帮助确保其公平对待弱势人士，<sup>68</sup> 并在疫情期间向这类人士提供所需的支助和服务。<sup>69</sup> 英国能源监管机构指示，“供应商必须为难以支付能源费的客户提供更多支持，并为预付款客户提供额外帮助”。<sup>70</sup> 不过，这项指示如何执行，则由服务供应商自行决定。2019 年 4 月至 2020 年 3 月，联合王国的能源服务供应商提供了超过 4.86 亿美元，以支持弱势消费者，其中包括通过“家庭供暖折扣”计划向 220 多万人提供的 1.95 亿美元的部分退款。<sup>71</sup>

<sup>65</sup> P Mastropietro 等，2020。

<sup>66</sup> 同上。

<sup>67</sup> United Kingdom, Competition and Markets Authority, 2021, Consultation outcome, CMA Annual Plan consultation 2021/22. 可查阅 <https://www.gov.uk/government/consultations/cma-annual-plan-consultation-202021/cma-annual-plan-consultation-202021>。

<sup>68</sup> United Kingdom, Office of Communications, 2020, Treating vulnerable customers fairly: A guide for phone, broadband and pay-TV providers. 可查阅 [https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0034/198763/treating-vulnerable-customer-fairly-guide.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0034/198763/treating-vulnerable-customer-fairly-guide.pdf)。

<sup>69</sup> 同上，2020, Support for customers struggling to pay their phone or broadband bill during the pandemic, 2 July。

<sup>70</sup> United Kingdom, Office of Gas and Electricity Markets, 2020, Ofgem strengthens protections for customers struggling with energy bills this winter, 19 October。

<sup>71</sup> 同上，2020, Warm Home Discount annual report: Scheme year 9, 18 December。

## 六. 结语

48. 正如《联合国消费者保护准则》所体现的那样，保护弱势和处于不利地位的消费者是成员国的优先事项。关于弱势和处于不利地位的消费者，没有统一的定义，因为这类消费者的特点和需要因具体情况而异，而且性质各异。不过，同所有相关利益攸关方进行公共政策讨论，以确定弱势和处于不利地位的消费者在包括公用事业在内的某些部门的需要，并以此作为指导决策的依据，符合成员国的利益。

49. 公用事业部门保护消费者方面的首要任务是保证获取和包容，特别是就弱势和处于不利地位者而言。《准则》指出，政府负有确保保护消费者的首要责任，并可以制定公用事业提供商必须遵守的服务原则，包括负担得起、稳定、服务质量和良好商业做法等。为了将这一愿望变为现实，会员国有必要颁布规定市场行为者特别是消费者和公用事业服务提供商的权利和义务的实体法。会员国还应建立或鼓励拥有必要权力和资源的监督机构，以执行其保护消费者权利和监测公用事业市场的任务，包括为此要求公用事业服务提供商提交定期报告。

50. 会员国实施了多项针对公用事业的弱势和处于不利地位的消费者的具体措施。这些措施有：支助措施，如提供资助，以支付费用；针对消费者脆弱程度的保护措施；保护消费者，使其不易受到损害的预防措施；针对弱势消费者和处于不利地位的消费者开展宣传教育运动，以使其了解其权利；解决争议和采取补救措施，以确保这些权利得到落实和保护。在新冠疫情的特定背景下，会员国采取了果断行动保护弱势和处于不利地位的消费者。这些行动有：禁止切断供应、加强援助方案以及削减或注销能源费，等等。

51. 在消费者保护机构掌握的资料和行业年度报告的基础上，定期审查和评估向弱势和处于不利地位的消费者提供有针对性的支助的措施的影响，符合会员国的利益。为帮助会员国切实实现这一目标，贸发会议提出几项政策建议供讨论。

## 七. 政策建议

52. 考虑到政府主管机构之间的权力分配以及消费者团体和私营部门的必要参与，制定一个实质性的法律框架和进行跨机构协调对于切实顾及公用事业的弱势和处于不利地位的消费者的需要至关重要。这种法律框架应涉及市场参与者特别是消费者和公用事业服务提供商的权利和义务，并明确有关政府主管机构，包括消费者保护机构、社会保护和包容机构及部门监管机构的工作。

53. 这种多层次的情况会引起一些问题，这些问题应该通过合作和协调得到克服。例如，由于消费者保护机构和部门监管机构可以受理投诉和争议处理请求，并收集关于消费者在公用事业方面的关切的资料，因此这些机构能够很好地传递信息，并向其他主管机构提供意见，以便采取行动。鉴于社会包容机构在更广泛的社会政策背景下的专业知识，它们完全有能力就政策制定提出建议，以满足弱势和处于不利地位人口的需要。行业监管机构拥有监管权，因而对市场动态非常敏感，因此如果其他机构提出新的关切，前者可以更快地做出反应。

54. 除了跨机构协调之外，社区参与是确保更好地保护弱势和处于不利地位的消费者的关键。这包括与公用事业服务提供商、消费者协会和其他了解消费者关切的民间社会组织进行对话，以便能够有针对性地设计公共政策，最大限度地提高其有效性。

55. 下文在《联合国消费者保护准则》、《消费者保护手册》及成员国提供的资料基础上，提出一些政策建议，目的是更好地顾及弱势和处于不利地位的消费者在公用事业方面的需要：

(a) 作为明确公用事业弱势和处于不利地位的消费者需要的第一步，与所有相关利益攸关方进行公共政策讨论。这一过程应包括审查具体的例子，避免在政策设计中采取一刀切的做法。

(b) 颁布实质性立法，规定公用事业消费者的权利，包括获取、宣传和教育、争议解决和补救等；并规定公用事业服务提供商的义务，包括服务负担得起、稳定、服务质量及良好商业做法等原则。

(c) 在考虑到已经确定的弱势和处于不利地位的消费者的特殊需要的前提下，考虑、审查和评估公用事业方面的支持、保护和预防措施。

(d) 协调各机构的政策，并与负责保护弱势和处于不利地位的消费者的政府主管机构进行对话。这些机构包括消费者保护和社会保护机构及包容机构，以及部门监管机构。

(e) 与消费者团体和组织、企业和研究机构合作，确定在满足弱势和处于不利地位的消费者的需要方面需采取的具体行动和前进之路。

(f) 定期审查和评估政策方案的影响和有效性，以确保弱势和处于不利地位的消费者在公用事业方面的需求得到满足。政府主管机构和公用事业服务提供商收集的资料和公用事业服务提供商的报告可有助于这些评估。

## 八. 供讨论的问题

56. 消费者保护法和政策政府间专家组第五届会议似可审议以下供讨论的问题：

(a) 弱势和处于不利地位的消费者在公用事业方面最迫切的需要是什么？

(b) 哪些决策工具和程序可以最有效地顾及这些需要，特别是在发展中国家？哪些评价标准比较合适？

(c) 企业、民间社会组织和研究机构能够以何种方式为切实处理满足这些需要出力？

(d) 新技术如何能够帮助监管机构解决与弱势消费者群体相关的问题？

(e) 贸发会议如何能够更好地发挥作用，以支持其成员特别是发展中国家和最不发达国家顾及弱势和处于不利地位的消费者在公用事业方面的消费者保护需要？