



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 8

## 在 COVID-19 大流行期间和之后的消费者法律、政策和监管行动

### 贸发会议秘书处的说明

#### 概要

本说明阐述了 2019 年冠状病毒病(COVID-19)大流行对消费者和全球经济的经济影响。报告概述了成员国在 COVID-19 大流行期间采取的应对措施，并就消费者保护主管部门为应对未来的挑战可采取的行动提出了建议。事实证明，消费者保护法律和政策在国家、区域和多边各级处理消费者面临的问题方面行之有效。消费者保护机构根据《联合国消费者保护准则》，为应对这场史无前例的危机所带来的挑战，采取了及时、适当、有效的行动。然而，各机构在以下两个关键领域仍面临因 COVID-19 大流行而加剧的挑战，即数字市场中的消费者保护，特别是对弱势和处于不利地位的消费者的保护，以及执法方面的国际合作。



## 一. 引言

1. 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就“在 COVID-19 大流行期间和之后的消费者法律、政策和监管行动”编写一份报告，作为背景文件，供消费者保护法律和政策政府间专家组第五届会议期间拟议的非正式磋商使用。<sup>1</sup>

2. 本说明概述了会员国在 COVID-19 大流行期间采取的应对措施，并就消费者保护主管部门为应对未来的挑战可采取的行动提出了建议。本说明借鉴了贸发会议早先关于成员国如何应对这场大流行的工作、案头研究、“贸发会议世界消费者保护地图”<sup>2</sup> 以及各国和其他利益攸关方在答复贸发会议秘书处分发的问卷时分享的相关经验。<sup>3</sup> 第二章论述了 COVID-19 大流行对全球经济的影响，特别是对消费者的影响。第三章重点介绍了全世界在国家、区域和多边各级为应对危机而采取的措施。第四章为各国在 COVID-19 大流行期间与消费者保护有关的措施提出了前进方向，并重点说明了一些需要进一步讨论的领域。

## 二. COVID-19 大流行对消费者和全球经济的影响

3. COVID-19 大流行使经济活动几乎陷入停顿，导致了全世界数十年来最严重的经济冲击。贸发会议预计，2020 年国内生产总值将下降 4.3% 左右，2021 年全球复苏后预计将增长 4.1%；据估计，2020 年，生活在极端贫困线以下的人将增加 3,430 万，其中包括数以百万计的在非正规部门工作的人，非洲国家将占这一增幅的 56%。<sup>4</sup>

4. 世界银行认为，这场大流行将导致全球贫困人口自 1998 年以来首次增加。截至 2020 年 10 月，按每天生活费不足 1.9 美元的世界人口所占比例衡量的极端贫困率预计在 2020 年将达到 9.1-9.4%，高于 2019 年的 8.4%。<sup>5</sup>

5. 这场大流行带动了数字手段的使用。与疫情相关的措施，包括限制行动，加速了电子商务的增长趋势。贸发会议和电子商务协会 NetComm Suisse 与巴西的网络信息中心和土耳其的 Inveon 合作，在巴西、中国、德国、意大利、大韩民国、俄罗斯联邦、南非、瑞士和土耳其进行了一项消费者调查，结果显示，在疫情期间，线上参与度有所增加。超过一半的受访者更频繁地在网上购物，并从互联网，而不是通过传统的新闻渠道，获取数字娱乐和健康相关信息。<sup>6</sup>

<sup>1</sup> TD/RBP/CONF.9/9。

<sup>2</sup> 见 <https://unctadwcpm.org/map.html>。

<sup>3</sup> 安提瓜和巴布达、阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、德国、匈牙利、印度尼西亚、爱尔兰、日本、肯尼亚、马来西亚、大韩民国、塞舌尔、新加坡消费者协会、土耳其、美利坚合众国消费品安全委员会和中国香港。

<sup>4</sup> 贸发会议，2020a，《新冠大流行对贸易和发展的影响：向新常态过渡》(联合国出版物，出售品编号：E.20.II D.35，日内瓦)。

<sup>5</sup> 世界银行，2020 年，《2020 年的贫困与共同繁荣：财富的逆转》(华盛顿特区)。

<sup>6</sup> 贸发会议，2020b，“调查显示，COVID-19 已经永远改变了网上购物”，10 月 8 日，可查阅 <https://unctad.org/news/covid-19-has-changed-online-shopping-forever-survey-shows> (2021 年 3 月 18 日访问)。

6. 数字平台在疫情期间已成为主角，并从电子商务热潮中受益匪浅。根据贸发会议一项涵盖 23 个发展中国家(主要是非洲和亚洲国家)的研究结果，第三方在线市场中大约有 64% 销售额有所增长，在线上销售自己的产品或服务的企业中有 58% 月收入有所下降。<sup>7</sup> 道琼斯指数在 2020 年 1 月至 9 月下跌了 5%，但标准普尔 500 指数上涨了 2%，领先科技公司的股价平均上涨了 41%，例如，苹果股票的价格上涨了 50%，亚马逊股票的价格上涨了 64%。<sup>8</sup> 由于供应链中断和随之而来的基本产品短缺，疫情对消费者产生了严重影响，导致价格上涨；利用疫情发布欺骗性和误导性广告的情况非常普遍；低收入消费者更容易受到金融诈骗和财务欺诈。<sup>9</sup>

### 三. 国家、区域和多边各级应对 COVID-19 大流行的措施

7. 事实证明，在 COVID-19 大流行期间，消费者保护法律和政策行之有效。消费者保护机构为应对这场史无前例的危机带来的挑战，采取了及时、适当、有效的行动。贸发会议查明了消费者保护机构所采取的行动，包括与执法和法规有关的行动，以及与包括在线平台在内的企业合作的行动；保护弱势和处于不利地位的消费者的行动；以及为诉诸司法提供便利的行动。根据本章所述标准，各国在不同级别采取了不同行动。

#### A. 执法与法规

8. 《联合国消费者保护准则》规定，会员国应制定、加强或维持有关措施，控制限制性和其他可能有害于消费者的商业舞弊做法，包括为此类措施采取强制执行办法。<sup>10</sup> 一些执法措施包括：惩罚价格欺诈和其他不公平的商业行为；对市场保持警惕，进行强有力的监督；向企业发出警告和(或)建议，以鼓励企业遵守相关规定；发布新的法规、指南和政策说明。值得注意的是，一些国家，如澳大利

<sup>7</sup> 贸发会议，2020c，“COVID-19 与电子商务：对企业的影响和政策应对措施”，可查阅 <https://unctad.org/webflyer/covid-19-and-e-commerce-impact-businesses-and-policy-responses>(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>8</sup> 贸发会议，2020a。

<sup>9</sup> 贸发会议，2020d，“消费者与 COVID-19”，4 月 7 日，可查阅 <https://unctad.org/news/consumers-vs-covid-19> (2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>10</sup> 大会第 70/186 号决议，附件，第 22 段。

利亚、中国和美国以及欧洲联盟成员国都表示，旅游企业应该尊重消费者要求全额退款的权利。<sup>11</sup>

## 1. 针对价格欺诈和(或)无理涨价所采取的行动

9. 口罩、洗手液和其他基本消费品价格过高，这在世界各地引起了许多人的关注。安提瓜和巴布达将消毒液等与疫情有关的物品列入《价格管制令》的范围，以确保以公平的价格提供这些物品。<sup>12</sup> 在巴西，进行血液透析所需的医院基本用品价格上涨，酒精凝胶价格上涨了 500%。<sup>13</sup> 在国家卫生紧急状态期间，法国对洗手液的零售价格设定了上限。<sup>14</sup> 肯尼亚竞争管理局因一家超市过度提高洗手液价格而向其下达了补救令，并向制造商和零售商发出警告，提醒他们不得在疫情期间的非法涨价和囤货。<sup>15</sup> 马拉维竞争和公平贸易委员会向 8 家药房开出罚单，因其口罩、手套和洗手液定价过高，利润率达到 100% 至 367%。<sup>16</sup> 葡萄牙对防护设备和含酒精消毒液设定了 15% 的利润上限。<sup>17</sup> 大韩民国颁布了一项关于囤积口罩和洗手液的规定，最初有效期为 2020 年 3 月至 6 月，后来延长至 2021 年 6 月。<sup>18</sup> 沙特阿拉伯规定，企业对基本卫生、安全或福利商品或服务收价过高

<sup>11</sup> 澳大利亚竞争和消费者委员会，2020 年，“关于因 COVID-19 取消活动和旅行的建议”，可查阅 <https://www.accc.gov.au/media-release/advice-on-event-and-travel-cancellations-due-to-covid-19>(2021 年 3 月 18 日访问)；中国民用航空局，2020 年，“免费退票政策延长至 1 月 28 日零时”，可查阅 [http://www.caac.gov.cn/en/XWZX/202002/t20200226\\_201140.html](http://www.caac.gov.cn/en/XWZX/202002/t20200226_201140.html)(2021 年 3 月 31 日访问)；美国运输部，2020 年，“运输部考虑到 COVID-19 的影响，发布强制执行通知，澄清航空公司的退票规定”，4 月 3 日，可查阅 <https://www.transportation.gov/briefing-room/us-department-transportation-issues-enforcement-notice-clarifying-air-carrier-refund>(2021 年 3 月 18 日访问)；欧盟委员会，2020a，“委员会通知：鉴于 COVID-19 的发展情况，关于欧盟乘客权利条例的解释性准则”，可查阅 <https://eur-lex.europa.eu/content/news/Covid19.html>(2021 年 3 月 18 日访问)；欧盟委员会，2020b，“关于与 COVID-19 相关的包价旅游指示的信息”，可查阅 [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/travel-and-timeshare-law/package-travel-directive\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/travel-and-timeshare-law/package-travel-directive_en)(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>12</sup> 安提瓜和巴布达对贸发会议问卷的答复。

<sup>13</sup> 见 [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yMxIgmflNW90T0QxxMRhUkjpDiWuJ-0o1Epo3ADXRvVeh-JgZuY9GFDVRzWrQQiCII5RPz160NvXgm2Imfxv52sa](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yMxIgmflNW90T0QxxMRhUkjpDiWuJ-0o1Epo3ADXRvVeh-JgZuY9GFDVRzWrQQiCII5RPz160NvXgm2Imfxv52sa)。

<sup>14</sup> 法国经济、财政和恢复部，2020 年，“水醇凝胶或溶液的价格管制”，3 月 1 日，可查阅 <https://www.economie.gouv.fr/dgcrf/encadrement-des-prix-pour-les-gels-hydroalcooliques-voir-la-faq>(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>15</sup> 肯尼亚竞争管理局，2020 年，“关于非法涨价和囤积的警告；致 Cleanshelf 超级市场的补救令”，3 月 13 日和 20 日发布的新闻稿，可查阅 <https://cak.go.ke/index.php/information-center/Speeches-Press-Releases>(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>16</sup> 马拉维，竞争和公平贸易委员会，2020 年，“竞争和公平贸易委员会监事会最近作出的决定”，5 月 26 日发布的新闻稿，可查阅 <https://www.cftc.mw/2020/05/26/press-release-recent-decisions-by-the-board-of-commissioners-of-the-competition-and-fair-trading-commission>(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>17</sup> 经济合作与发展组织，2020a，“COVID-19 时代的剥削性定价”，可查阅 <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm>(2021 年 3 月 31 日访问)。

<sup>18</sup> 见 <https://www.law.go.kr/LSW/admRulSc.do?tabMenuId=183&subMenuId=41&menuId=5#liBgcolor2chrome-extension://glohakccicfcgpelekpfgllfnlameopo/ntp2.html>。

属非法行为。<sup>19</sup> 在南非，两家供应商被控口罩定价过高，涨幅超过 900%。<sup>20</sup> 土耳其设立了不公平价格评估委员会，并对外科口罩和消毒液等必需品的价格和销售条件作出了规定。<sup>21</sup> 赞比亚竞争和消费者保护委员会对过度提高卫生产品价格的公司和个人发出了警告。<sup>22</sup> 中国香港消费者委员会对口罩和卫生产品进行了市场监督。<sup>23</sup>

## 2. 针对其他不公平商业行为所采取的行动

10. 澳大利亚竞争和消费者委员会和大不列颠及北爱尔兰联合王国竞争和市场管理局分别成立了一个 COVID-19 工作队，以监测、识别并采取措施打击不公平的商业行为。<sup>24</sup> 在巴西，经济防务行政委员会设立了 5 个临时技术委员会，以在以下领域采取应对措施：金融传销；客户服务；替代冲突解决方法；涉嫌乱提价行为；对巴西针对消费者需求的监管体系的分析。<sup>25</sup> 在哥伦比亚，工商总局向 3 家线上运营商下达命令，要求它们删除可能误导消费者的与冠状病毒和 COVID-19 相关的广告；这些线上运营商共删除了 1,286 条广告。<sup>26</sup> 匈牙利竞争管理局对做广告称其产品和口罩抗病毒的线上零售商进行了筛查，并采取了一项临时措施，停止声称能治疗 COVID-19 的化妆品广告。<sup>27</sup> 日本消费者事务厅告知消费者和企业，没有任何食品被证实可以预防或治疗 COVID-19。<sup>28</sup> 在秘鲁，2020 年 12 月，国家捍卫竞争和保护知识产权研究所启动了对 10 家供应商的行政处罚程序，因它们做了误导性广告，称其产品可以治愈 COVID-19。<sup>29</sup> 大韩民国公平交易委员会调查了与 COVID-19 有关产品(如空气净化器和加湿器)的在线虚假广告，商家立即删除或修改了此类广告。<sup>30</sup> 在美国，截至 2020 年 11 月，联邦贸易委员会已发出信函，警告 330 多名营销商，他们必须停止毫无根据地声称其产品

<sup>19</sup> 沙特阿拉伯商务部，2020 年，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》会议期间所提供的材料，10 月 19 日至 23 日，可查阅 <https://unctad.org/meeting/eighth-united-nations-conference-competition-and-consumer-protection> (2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>20</sup> 南非，2020 年，“口罩的主要供应商因价格过高而被起诉”，5 月 12 日，可查阅 [http://www.compcom.co.za/2020-media-releases/\(2021 年 3 月 18 日访问\)](http://www.compcom.co.za/2020-media-releases/(2021年3月18日访问))。

<sup>21</sup> 土耳其对贸发会议问卷的答复。

<sup>22</sup> 《全球合规新闻》，2020 年，非洲：竞争管理部门对 COVID-19 危机的回应，6 月 25 日。

<sup>23</sup> 中国香港对贸发会议问卷的答复。

<sup>24</sup> 见 <https://www.accc.gov.au/media-release/accc-response-to-covid-19-pandemic> and <https://www.gov.uk/government/news/cma-launches-covid-19-taskforce>。

<sup>25</sup> 巴西对贸发会议问卷的答复。

<sup>26</sup> 哥伦比亚对贸发会议问卷的答复。

<sup>27</sup> 匈牙利对贸发会议问卷的答复。

<sup>28</sup> 见 [https://www.caa.go.jp/notice/assets/representation\\_cms214\\_200501\\_1.pdf](https://www.caa.go.jp/notice/assets/representation_cms214_200501_1.pdf)。

<sup>29</sup> 秘鲁政府，2020a，“拉利伯塔德的 10 家供应商将伊维菌素和二氧化氯作为 COVID-19 的治疗药物出售，对其处罚程序已经开始”，12 月 30 日，可查阅 <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/322755-se-inicia-procedimiento-sancionador-a-10-proveedores-de-ivermectina-y-dioxido-de-cloro-en-la-libertad-por-ofrecerlos-como-cura-de-covid-19>(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>30</sup> 见 <https://ftc.go.kr/solution/skin/doc.html?fn=5d422938b3771fd704160eba38e9b20172c95af2837cde325842078263525bd3&rs=fileupload/data/result/news/report/2020>。

和疗法可以有效预防或治疗 COVID-19。2020 年 12 月，联邦贸易委员会宣布在全国范围内打击针对消费者为的、虚假承诺收入和财务独立的骗局。<sup>31</sup> 根据经济合作与发展组织 2020 年 10 月发布的关于 COVID-19 大流行期间的金融消费者保护措施问卷调查结果，在答复问卷的来自 64 个司法管辖区(包括若非成员国的 89 个组织中，有 96% 正在监测金融消费者因 COVID-19 大流行而面临的风险，约一半发现了与疫情有关的骗局并(或)发出了警告。<sup>32</sup>

11. 在 COVID-19 大流行期间，电子商务交易和相关投诉的数量同时增加。在智利，自 2020 年 3 月以来，网购量增加了 200% 以上，国家消费者管理机构收到的与电子商务相关的投诉翻了一番。<sup>33</sup> 在马来西亚，2020 年 1 月至 12 月，国内贸易及消费人事务部收到了 11,510 起与线上交易有关的投诉，而 2019 年的投诉数量为 5,415 起。<sup>34</sup> 东部和南部非洲共同市场指出，在疫情开始后不久，产品交付延迟的时间甚至比疫情之前更长；部分线上交易商未能发货，或退货换货出现延误；内部投诉解决系统没有到位。<sup>35</sup>

### 3. 与旅费退款相关的行动

12. 旅游业受到疫情的严重影响，现金储备很低，世界各国政府已经向航空公司提供了数以百万美元计的援助，以帮助它们免于破产。在这种情况下，航空公司可能不乐意尊重消费者权利。为此，贸发会议在 2020 年 6 月强调，成员国应与航空公司接触，设计令人满意的自愿代金券计划，尊重消费者权利；执行消费者保护法，防止无良商业行为，如罚款或收费，以及侵犯退款权利；如遇航班取消的情况，提供清晰、准确、无障碍的消费者权益信息，包括退款；确保产品和服务的确认、取消、退货和退款过程透明；并确保为消费者提供有效的争议解决和补救制度，特别是电子手段。<sup>36</sup>

13. 当航班中断超出航空公司的可控范围时，航空公司提供退款的义务并不会中止。澳大利亚、中国、美国等国以及欧盟都表示，企业应该尊重消费者获得全额退款的权利。澳大利亚竞争和消费者委员会向消费者和企业发布了建议，告知他们在因疫情而取消预订时的权利和义务。<sup>37</sup> 中国要求航空公司及其机票销售代理在机票有效期内向乘客退票，并对 2020 年 1 月 28 日之前购买的所有机票以及

<sup>31</sup> 美国联邦贸易委员会，2020 年，“联邦贸易委员会致信警告 20 多名营销商停止毫无根据地宣称，他们的产品和疗法可以有效预防或治疗 COVID-19；随着诈骗者利用人们对大流行的恐惧，联邦贸易委员会及执法伙伴在全国范围内打击欺骗性收入圈套”，11 月 12 日和 12 月 14 日发布的新闻稿，可查阅 <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases?page=3>(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>32</sup> 经济合作与发展组织，2020b，“金融消费者保护”，可查阅 <https://www.oecd.org/competition/sectors/financialconsumerprotection.htm>(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>33</sup> 智利对贸发会议问卷的答复。

<sup>34</sup> 马来西亚对贸发会议问卷的答复。

<sup>35</sup> K Kaonga，2020 年，“消费者补救与补偿：电子商务和跨境合作”，在 10 月 13 日举行的第十一届非洲消费者保护对话会议上介绍，可查阅 <https://www.ftc.gov/news-events/events-calendar/eleventh-annual-african-consumer-protection-dialogue-conference>(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>36</sup> 贸发会议，2020e，“航空公司必须尊重消费者权利”，6 月 4 日，可查阅 <https://unctad.org/news/airlines-must-respect-consumers-rights>(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>37</sup> 澳大利亚竞争和消费者委员会，2020 年。

在起飞前申请退票的乘客不收取任何费用。<sup>38</sup> 印度尼西亚国家消费者保护机构向运输部长提交了一项建议，即不应允许运输企业以代金券代替退款。<sup>39</sup> 土耳其启动了一项措施，以求在消费者的需求与在疫情期间受到财务损失不利影响的企业的需求之间取得平衡，修订后的包价旅游协议相关规定为企业提供了财务上的灵活性，允许他们在航班禁令解除后 74 天内退还合同中规定的金额。<sup>40</sup> 美国运输部发布了一份执行通知作出说明，如航空公司取消一名乘客的预定航班或做出重大时刻表改变，而该乘客选择不接受该航空公司提供的替代方案时，美国和外国航空公司仍有义务立即向乘客提供往返美国或美国境内的航班的退款。<sup>41</sup> 在欧盟，如果航空公司取消航班，则航空公司有责任为乘客提供退票(退款)、尽早改道或以后在乘客方便的日期改道的选择。2020 年 5 月 13 日关于在 COVID-19 大流行期间向旅客提供代金券替代被取消的包价旅游和运输服务退票的第 2020/648 号建议规定，如果取消是由于疫情所致，被取消包价旅游和运输服务的消费者有权通过退票或代金券获得全额退款，但如果航空公司提出代金券，这一提议不影响乘客选择退票的权利。<sup>42</sup>

## B. 其他行动

### 1. 针对企业，包括在线平台采取的行动

14. 2015 年修订的《联合国消费者保护准则》引入了一套良好商业行为的原则，以确保企业在关系的所有阶段公平和诚实地对待消费者，使其成为企业文化不可或缺的一部分。这些原则贯穿《准则》，是适用于包括电子商务在内的所有商业形式的良好做法的基准；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(第 11(b)段)。

15. 巴西在 2020 年批准了两项准则，旨在数字市场建立良好的商业行为文化：鼓励在线平台对商业用户的注册施加更大的控制，并暂停那些被发现销售非法产品的用户；预计在线平台将采取措施，识别和防止非法产品的存在。<sup>43</sup> 牙买加政府会见了抗病毒和(或)消毒产品的制造商和分销商，以确保他们增加产量满足消费者需求，并制止定价过高。<sup>44</sup> 在尼日利亚，在联邦竞争和消费者保护委员会向从事价格欺诈的销售商发出警告后，一家领先的在线市场运营商自愿将

<sup>38</sup> 中国民用航空局，2020 年。

<sup>39</sup> 印度尼西亚对贸发会议问卷的答复。

<sup>40</sup> 土耳其对贸发会议问卷的答复。

<sup>41</sup> 美国运输部，2020 年。

<sup>42</sup> 欧盟委员会，2020a；欧盟委员会，2020b。

<sup>43</sup> 巴西对贸发会议问卷的答复。

<sup>44</sup> <https://www.consumeraffairsjamaica.gov.jm/portal/index.php/special-features/news-release/405-cac-urging-retailers-to-stop-excessive-pricing-of-cleaning-products>。

168 家口罩和洗手液销售商的 390 款产品从其平台下架。<sup>45</sup> 在秘鲁，捍卫竞争和保护知识产权国家研究所发起了一项消费者优先奖，以表彰在疫情期间采取有利于消费者的良好做法的企业。<sup>46</sup> 在塞舌尔，公平贸易委员会与零售商协会举行会议，让它们参与解决零售部门的各种投诉。<sup>47</sup> 在美国，联邦贸易委员会创建了专门的冠状病毒期间商业指导网站，为企业提供合规指导和建议，以防范针对企业的诈骗，并与其他行业监管机构一起，为卫生领域的相关移动应用程序的开发人员创建了一个工具，以帮助开发人员了解可能适用于其应用程序的联邦法律和法规。中国香港消费者委员会敦促企业在疫情期间履行其社会责任，将价格保持在合理水平。<sup>48</sup>

16. 2020 年，数字平台的市场力量大幅增强，通过数字平台制作的虚假和欺骗性广告迅速传播，给消费者造成了金钱和物质上的损害。<sup>49</sup> 传闻的或假冒的疗法可能会导致严重伤害或健康风险。在欧盟委员会的协调下，对一些网站进行了筛查，目的是发现与疫情有关的谎言或假冒产品；为此，各平台删除或屏蔽了数百万误导性广告或产品列表；例如，谷歌在全球屏蔽或删除了超过 8,000 万个冠状病毒相关广告，eBay 在其全球市场屏蔽或删除了超过 1,700 万个违反欧盟委员会消费者保护规定的物品。<sup>50</sup> 此外，欧盟委员会还制定了一项方案，以监测各平台为限制与疫情有关的虚假信息传播而采取的行动；为此，推特报告称，2020 年 9 月 1 日至 30 日，1,263 条重点推文违反了该平台关于疫情的政策，其中约 93% 的违规内容被自动化系统检测到，约 7% 的违规内容受到人工审查；因违反政策而被删除。<sup>51</sup>

## 2. 保护弱势和处于不利地位的消费者的行动

17. 《联合国消费者保护准则》旨在满足的合理需求包括：消费者能够获得基本商品和服务；保护弱势和处于不利地位的消费者(第 5 段)。《准则》还指出，会

<sup>45</sup> 尼日利亚，联邦竞争和消费者保护委员会，2020 年，“联邦竞争和消费者保护委员会对防护用品和卫生用品价格上涨发出警告，Jumia 将 390 款产品下架”，3 月 13 日，可查阅 <https://www.fccpc.gov.ng/news-events/releases/2020/03/13/jumia-delists-390-products-on-account-of-fccpc-warning-over-hike-in-prices-of-protective-and-hygiene-products-assures-commission-of-cooperation/>(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>46</sup> 秘鲁政府，2020b，“客户第一奖将表彰私营和公营公司以及工会在 COVID-19 大流行之前或期间实施的惠及消费者的良好做法”，7 月 24 日，可查阅 <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/217729-indecopi-premio-primeros-los-clientes-reconocera-buenas-practicas-a-favor-de-los-consumidores-implementadas-por-empresas-privadas-publicas-y-gremios-antes-o-durante-la-pandemia-por-la-covid-19>(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>47</sup> 塞舌尔对贸发会议问卷的答复。

<sup>48</sup> 中国香港对贸发会议问卷的答复。

<sup>49</sup> 见经济合作与发展组织，2020c，“在 COVID-19 危机期间保护在线消费者”，4 月 28 日，可查阅 <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/protecting-online-consumers-during-the-covid-19-crisis-2ce7353c/>(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>50</sup> 欧盟委员会，2020c，“冠状病毒：各平台响应欧盟委员会的呼吁，删除了数以百万计的误导性广告”，5 月 26 日，可查阅 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_938](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_938)(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>51</sup> 欧盟委员会，2020d，“第三套报告：打击 COVID-19 造谣监测方案”，可查阅 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/third-set-reports-fighting-covid-19-disinformation-monitoring-programme/>(2021 年 3 月 31 日访问)。

员国应当促进普遍享用公用事业，同时考虑到弱势和处于不利地位的消费者的需求(第 77 段)。

18. 保护弱势和处于不利地位的消费者问题工作组指出，消费者是否处于弱势因具体情况而异，各国的定义不尽相同。不过，消费者保护机构的工作传统上主要集中在儿童、老年人、农村和文盲消费者以及残疾消费者身上。<sup>52</sup> 埃及和黎巴嫩等国认为，消费者天生处于弱势。<sup>53</sup> 无良的企业瞄准了弱势消费者，特别是寻求赚取额外收入或提高生活水平的女性。为此，爱尔兰竞争和消费者保护委员会在 2020 年 5 月开展了一项宣传活动，利用社交媒体的数字展示广告，提醒弱势消费者注意加入传销计划的潜在风险，以及赔钱和留下犯罪记录的可能性。<sup>54</sup>

19. 阿根廷禁止驱逐拖欠房租的租户，最初截止期为 2020 年 9 月 30 日，后延长到 2021 年 1 月底；阿根廷还通过了第 139/2020 号决议，将国家执法行动中针对极端弱势消费者的差异化优惠政策制度化。<sup>55</sup> 在巴西，估计有 4,500 万消费者患有残疾。国家消费者秘书处发起了一系列积极举措，旨在促进残疾人加入不断增长的数字消费市场。人权部以及司法和公安部制定了提高残疾人生活质量的公共政策。此外，国家消费者秘书处还发布了关于残疾人在消费关系中的权利的信息；详细说明了服务提供者和产品提供者的职责；并启动了更好地将残疾人纳入电子商务的机制。<sup>56</sup> 布基纳法索、科特迪瓦和马里向特定的弱势社会群体免费提供水电。<sup>57</sup> 如履行义务不可能不对生计造成负面影响，德国允许消费者暂不履行支付电费、电话费或其他基本服务费(如某些类型的保险费)的义务。<sup>58</sup> 意大利和西班牙禁止因未付款而切断住宅能源供应，并推迟了意大利每年、西班牙每两年必须续延的社会电费上调。<sup>59</sup> 日本设立了一条专门针对现金福利相关问题的消费者热线。<sup>60</sup> 肯尼亚指示供水部门不论用户是否拖欠水费均继续供水。<sup>61</sup> 马来西亚修订了《1999 年消费者保护法》，禁止信贷机构在一段特定时期内收取逾期付款费用、对买家提起法律诉讼，691 个选定的农村地区的居民以政府制

<sup>52</sup> TD/RBP/CONF.9/2。

<sup>53</sup> 贸发会议，2018 年，保护弱势和处于不利地位的消费者工作组的报告，可查阅 <https://unctad.org/meeting/intergovernmental-group-experts-consumer-protection-law-and-policy-third-session>(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>54</sup> 爱尔兰对贸发会议问卷的答复。传销是一种营销和投资欺诈，其中个人获得营销特定产品的机会，但利润不是通过销售产品获得，而是通过招募其他人加入传销获得(见 <https://www.ccpic.ie/business/enforcement/criminal-enforcement/pyramid-schemes>)。

<sup>55</sup> 阿根廷对贸发会议问卷的答复。

<sup>56</sup> 巴西对贸发会议问卷的答复。

<sup>57</sup> 见 [https://unctad.org/system/files/official-document/ccpb\\_AFWeb\\_WAEMU\\_EXP\\_COMP\\_POLICY\\_%20final-1.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ccpb_AFWeb_WAEMU_EXP_COMP_POLICY_%20final-1.pdf)。

<sup>58</sup> 德国对贸发会议问卷的答复。

<sup>59</sup> 佛罗伦萨监管学院，2020 年，“应对 COVID-19 爆发对能源贫困的影响的措施”，4 月 22 日，可查阅 <https://fsr.eu.eu/measures-to-tackle-the-covid-19-outbreak-impact-on-energy-poverty>(2021 年 3 月 18 日访问)。

<sup>60</sup> 日本对贸发会议问卷的答复。

<sup>61</sup> 人人享有卫生设施和饮用水项目，2020 年，“为 COVID-19 时代的饮用水、卫生设施和个人卫生提供资金：肯尼亚的经验教训”，10 月 15 日，可查阅 <https://www.sanitationandwaterforall.org/news/financing-water-sanitation-and-hygiene-covid-19-era-lessons-kenya>(2021 年 3 月 18 日访问)。

定的价格获得了大米和天然气等基本物品。<sup>62</sup> 大韩民国将残疾人、移民和老年人等弱势消费者的缴纳电费的日期延长了3个月。此外，2020年9月，消费者管理局启动了一项针对老年消费者的关于轻松获得电子商务的教育计划。<sup>63</sup> 南非出台了针对债务强制执行的限制。<sup>64</sup> 在联合王国，政府和通信运营商同意，让弱势消费者能够负担得起互联网服务。<sup>65</sup> 在美国，司法部处理了历史上规模最大的老年人欺诈案，这起欺诈案涉及全球250多名被告，受害的有100多万美国人。<sup>66</sup>

### 3. 为诉诸司法提供便利的行动

20. 《联合国消费者保护准则》旨在满足的合理需求之一是提供有效的消费者争议解决与补救机制，《准则》还规定，会员国应制定消费者保护政策，鼓励公平、负担得起、快捷的争议解决与补救机制(第5段和第14(g)段)。

21. 在巴西，国家消费者秘书处自2015年以来实施了一个在线争议解决平台，并在2020年强制要求以下3类企业参与该平台：在公共和基本服务部门具有全国性或区域性影响的企业；食品配送以及个人和集体运输部门的数字平台；在国家消费者保护系统中登记投诉数量最多的200家公司。<sup>67</sup> 智利、多米尼加共和国、法国、墨西哥、摩洛哥和西班牙等国创建了专门的在线门户网站，为消费者提供最新信息。<sup>68</sup> 哥伦比亚推出了一项针对消费者的应用程序，借此可以实时举报与疫情相关的消费者保护方面的违规行为。<sup>69</sup> 肯尼亚竞争管理局推出了一个在线公共门户网站，消费者可以通过该门户网站更容易地提出投诉。<sup>70</sup> 马来西亚和塞舌尔采用了提交投诉的新方法，包括通过社交媒体提交投诉，以便利投诉举报。<sup>71</sup> 大韩民国通过消费者咨询呼叫中心，为消费者提出与疫情有关的投诉提供了便利。在疫情期间，消费者管理局利用在线争议解决系统迅速应对消费者问题，截至2020年12月，有140多家企业参与了该系统。<sup>72</sup> 在中国澳门，消费者委员会推出了“消费者在线”平台，这是一个一站式投诉和查询平台。<sup>73</sup>

<sup>62</sup> 马来西亚对贸发会议问卷的答复。

<sup>63</sup> 见 <https://www.kca.go.kr/home/sub.do?menukey=4002>。

<sup>64</sup> 消费者保护法研究小组，2020年，“与COVID-19大流行导致的情况变化有关的消费者保护法律和政策”，《消费者保护政策杂志》，43：437-450。

<sup>65</sup> 经济合作与发展组织，2020c。

<sup>66</sup> 美国司法部，2018年，“司法部负责协调在全国范围内彻查250多名欺诈老年人的被告”，2月22日，可查阅 <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-coordinates-nationwide-elder-fraud-sweep-more-250-defendants>(2021年3月18日访问)。

<sup>67</sup> 巴西对贸发会议问卷的答复。

<sup>68</sup> 智利对贸发会议问卷的答复；贸发会议，2020d。

<sup>69</sup> 贸发会议，2020年，2020年电子商务周总结报告，可查阅 <https://unctad.org/meeting/eweek-online-events-dialogues-webinars-and-meetings>(2021年3月18日访问)。

<sup>70</sup> 肯尼亚对贸发会议问卷的答复。该门户网站位于 <https://competition.cak.go.ke:444>。

<sup>71</sup> 马来西亚和塞舌尔对贸发会议问卷的答复。

<sup>72</sup> 大韩民国对贸发会议问卷的答复。

<sup>73</sup> 见 <https://www.consumer.gov.mo/News/Public.aspx?lang=en>。

## 四. 今后的工作和需要进一步讨论的领域

22. 消费者保护机构继续面临 COVID-19 大流行所带来的和(或)加剧的挑战。以下两个关键领域可能被视为持续需要特别关注，即数字市场中的消费者保护，特别是对弱势和处于不利地位的消费者的保护，以及执法方面的国际合作。

### A. 数字市场中的消费者保护

23. 根据贸发会议的企业对消费者电子商务指数，2020 年，欧洲以瑞士为首，仍然是从事电子商务准备程度最高并从中受益最多的地区。衡量的标准为：访问安全的互联网服务器的可能性，邮政服务和基础设施的可靠性，以及使用互联网并在金融机构或移动货币服务机构拥有账户的个人的占比。得分最高的 10 个发展中经济体都在亚洲，新加坡和中国香港高居榜首，垫底的大多是最不发达国家。2019 年，拉丁美洲和加勒比地区占全球网购总人数的 6%，但疫情推动了该地区的网购。例如，在疫情期间，阿根廷 2019 年首次网购人数相当于网购基数的 30%，在巴西，730 万人首次网购。非洲只有不到三分之一的人口使用互联网，而西亚有四分之三的人口。<sup>74</sup>

24. 数字发展和互联基础设施因地区和国家以及国家内部人口结构不同而异。应提供负担得起的开放和安全的互联网接入，同时考虑到老年人和残疾消费者的需求，他们可能对数字工具不太熟悉或不太适应，因此更容易遭到数字诈骗。<sup>75</sup> 此场大流行加剧了现有的脆弱性。例如，健康状况、认知能力和社会孤立加在一起导致老年消费者更容易受到财务剥削，这增加了确保他们的数字能力的需求。<sup>76</sup>

25. 鉴于 COVID-19 大流行一年后吸取的教训，各国应加强数字市场的消费者保护政策，特别关注弱势消费者。这可以通过以下工具的组合来实现：

(a) 针对数字市场不公平商业行为制定新的立法，赋予数字平台新的责任；<sup>77</sup>

(b) 继续加强执法，赋予消费者保护机构必要的执法权，以开展调查，并采取适当的惩罚和补救措施，有效解决侵权行为；

<sup>74</sup> 贸发会议，2021 年，“贸发会议 2020 年企业对消费者[B2C]电子商务指数：聚焦拉丁美洲和加勒比”，《贸发会议关于信息和通信技术促进发展的技术说明》，第 17 号。

<sup>75</sup> 欧盟委员会，2020e，“欧盟委员会致欧洲议会和理事会的信函：新的消费者议程——加强消费者的复原力，促进可持续复苏”，可查阅 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:0696:FIN\(2021年3月31日访问\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:0696:FIN(2021年3月31日访问))。

<sup>76</sup> 见经济合作与发展组织，2020d，“金融消费者保护与老龄化人口”，可查阅 [https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/financialconsumerprotection.htm\(2021年3月18日访问\)](https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/financialconsumerprotection.htm(2021年3月18日访问))。

<sup>77</sup> 在欧洲联盟，欧洲议会和欧洲委员会关于数字服务单一市场的法规提案(数字服务法)旨在强化在线平台的责任，除其他外，这应有助于维护交易商的信息，并有助于追踪出售非法商品或服务的卖家。

(c) 增加量身定做的教育和宣传方案，应特别满足农村和城市地区弱势和处于不利地位的消费者的需求，包括满足低收入、文盲和半文盲消费者的需求(《联合国消费者保护准则》，第 42 段)；<sup>78</sup>

(d) 通过采用加强消费者保护和促进消费者信任的最佳做法和行为守则，鼓励良好的商业行为；<sup>79</sup>

(e) 通过在线争议解决机制，确保企业提供投诉处理机制，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(《联合国消费者保护准则》，第 11(f)段)。<sup>80</sup>

## B. 执法领域的国际合作

26. 通过电子商务获得消费者的全球层面问题凸显了执法方面的国际合作的重要性。国际消费者保护与执法网络专用于收集跨境投诉的网站在 2020 年登记了超过 60,835 起国际投诉，而 2019 年的投诉有 3.9 万起。这表明了在消费者保护方面开展国际合作依然重要，因为随着电子商务交易的增加，必然会出现跨境消费者保护问题。

27. 《联合国消费者保护准则》第六节专门论述了国际合作问题(第 79-94 段)。2015 年的修订借鉴了经济合作与发展组织发布的《保护消费者免受跨界商业欺诈和欺骗行为的准则》，列入了关于跨境执法合作的建议。《联合国消费者保护准则》规定，会员国应合作执行或鼓励合作执行消费者保护政策，以便利用现有资源取得更大成果，例如，协同建立或联合使用检测设施、共同测试程序、交流消费者信息和教育方案、联合培训方案和联合拟订条例等。消费者保护政策的执行并不统一，因为法规的制定是在区域集团内进行的，而且缺乏专门的实验室在发展中国家进行测试。

28. “贸发会议世界消费者保护地图”显示，与消费者保护有关的跨境执法合作有限(在对贸发会议相关问卷作出答复的 89 个成员国中，有 31 个成员国报告说有跨境合作方面的经验)，主要障碍是可适用的法律和管辖权问题，而且这种合作

<sup>78</sup> “贸发会议世界消费者保护地图”显示，在对贸发会议相关问卷作出答复的 89 个成员国中，有 80 个成员国的消费者保护机构提供了消费者教育活动，58 个国家组织了与电子商务有关的活动。但只有 40 个国家组织了针对弱势消费者的教育活动。例如，获得优先待遇的弱势群体在澳大利亚为土著和少数族裔群体以及残疾消费者；在哥伦比亚为儿童和残疾消费者；在捷克为老年人；在德国为儿童、老年人或难民。在葡萄牙，2016 年发布了一份老年消费者实用指南，以提高人们对老年消费者在网上以及在提供基本公共服务和金融服务方面的权利的认识。

<sup>79</sup> 例如，美国国家广告处是广告业的自我监管机构，它负责监督所有媒体上的全国性广告，其优先任务之一是审查针对弱势群体的广告宣传。国际消费者保护与执法网络鼓励利益攸关方适当关注可能因年龄、经验或数字素养而处于弱势的消费者。这对于跨境案件尤为有用，因为在这些案件中，通过执法获得消费者赔偿比在国内案件中更难。

<sup>80</sup> 例如，巴西、哥伦比亚、墨西哥和欧洲联盟推出了在线争议解决机制(见 TD/B/C.I/CPLP/11)。“贸发会议世界消费者保护地图”显示，在对贸发会议相关问卷作出答复的 89 个成员国中，有 67 个国家提供了庭外或替代争议解决机制。东南亚国家联盟希望所有成员国在 2025 年之前采用替代争议解决机制，在这方面，贸发会议正在开展一个技术合作项目，向东南亚消费者提供在线争议解决手段(见 <https://aseanconsumer.org/read-publication-asean-strategic-action-plan-for-consumer-protection-asapcp-2025> 和 <https://unctad.org/news/partnership-deliver-online-dispute-resolution-consumers>)。

大多发生在发达国家机构之间。与疫情相关的限制为增加国际网上贸易铺平了道路，而后者凸显了语言障碍、缺乏解决跨境不公平商业行为的法律权力以及诉诸司法和补救措施的办法有限。大多数拥有消费者保护法的发展中国家需要改进其框架并加强其执法能力。区域经济组织可以促进改善跨境执法合作，为国际组织和各网络之间就最佳做法定期交流信息、确定共同挑战和合作途径作出贡献。贸发会议完全有能力为相关多边和区域组织和倡议“建设网络之间的网络联系”，并协助消费者保护法律和政策政府间专家组“交流关于工作方案、磋商主题的信息，并确定工作分担项目以及合作提供技术援助”（《联合国消费者保护准则》，第 97(f)段）。<sup>81</sup>

### C. 需要进一步讨论的领域

29. 考虑到 2020 年全球在消费者保护方面采取的措施、决定和行动，消费者保护机构对疫情造成的前所未有的危机做出了迅速和适当的反应。不过，需要继续关注一些令人关切的领域，即加强数字市场中的消费者保护，特别是对弱势和处于不利地位的消费者的保护；以及执法方面的国际合作。

30. 消费者保护法律和政策政府间专家组第五届会议的代表不妨审议下列需要讨论的问题：

- (a) 疫情过后，消费者保护方面的新趋势和新挑战会是什么？
- (b) 疫情过后，《联合国消费者保护准则》的哪些领域需要进一步执行？
- (c) 贸发会议如何在这些关键领域更好地支持成员国，特别是发展中国家，特别是进一步鼓励执法方面的国际合作？

---

<sup>81</sup> 见 ACM Cipriano 和 AI Vila, 2020 年, “消费者保护方面的国际合作”, 贸发会议第 54 号研究论文。电子商务消费者保护工作组希望在考虑到国际消费者保护与执法网络和经济合作与发展组织正在进行的讨论的同时, 就如何改善数字时代的跨境执法合作向发展中国家提供建议。在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》会议上, 几位讨论者强调了贸发会议的以下作用, 即通过《联合国消费者保护准则》, 为成员国提供一个论坛, 并指导统一法律和查明跨界合作障碍的工作。