



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
第八届会议
2024年7月1日和2日，日内瓦
临时议程项目8

对贸发会议消费者保护法律和政策自愿同行审评的影响评估

概要

消费者保护法律和政策自愿同行审评应成员国的要求进行，目的是评估国家在消费者保护方面的法律、公共政策和体制框架及执行情况，找出优势和不足，并提出改进建议。2018至2023年，摩洛哥、印度尼西亚、秘鲁、智利、泰国和加蓬接受了同行审评。前五个受审评国平均落实了61%的同行审评建议。大多数受审评国称预算拮据是落实其余建议的主要制约。

本说明阐述了消费者保护法律和政策同行审评对受审评国的影响，以便为今后的审评提供参考。本文概述了审评程序和迄今为止进行的审评，并介绍了本次影响评估采用的方法。对评估结果进行了讨论，并列出了受审评国的部分一般性意见。最后，提出了结论和建议以及供进一步讨论的问题。



一. 引言

1. 2015年12月22日，大会通过了关于消费者保护的第70/186号决议，包括经修订的《联合国消费者保护准则》和关于在贸发会议下设立消费者保护法律和政策政府间专家组作为体制机制的决定。大会承认，尽管自1985年通过《准则》以来，在消费者保护的规范层面取得了重大进展，但这种进展并未在所有国家和所有商业领域持续转化为更有效和更协调的保护努力；并指出，除其他职能外，政府间专家组应对会员国消费者保护机构实施的国家消费者保护政策开展自愿同行审评。¹

2. 贸发会议于2005年启动了竞争法和竞争政策自愿同行审评，以发展中国家为重点。²同行审评专门评估成员国关于竞争的法律和体制框架的全面性和质量以及竞争法执法的有效性。2014年和2015年的两次评估得出结论称，竞争法和竞争政策自愿同行审评对政策相关改革和体制改革产生了积极影响。同行审评也具有创新性；两次对区域经济组织西非经济货币联盟进行了审评，该组织还与贝宁和塞内加尔一同接受了审评。也曾同时对多个国家进行审评，例如，对坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦进行了三方审评以及对斐济和巴布亚新几内亚进行了两方审评。

3. 消费者保护法律和政策政府间专家组第一届会议审议了其工作方法和2016-2020年工作方案，讨论了对消费者保护法律和政策自愿同行审评，并请所有成员国及其消费者保护机构在这方面自愿协助贸发会议。³2020年，第八次联合国全面审查《管限制制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议决定，贸发会议应设立一个关于贸发会议自愿同行审评工作方式的工作组。⁴由此修订的同行审评方法指南受到政府间专家组第六届会议欢迎，并已由贸发会议实施。⁵

4. 贸发会议是第一个推动这项工作的国际组织。贸发会议在摩洛哥(2018年)、印度尼西亚(2019年)、秘鲁(2020年)、智利(2021年)、泰国(2022年)和加蓬(2023年)开展了消费者保护法律和政策自愿同行审评。基于这些审评，本说明将详细介绍对同行审评建议落实率的初步评估结果，以便为今后的工作提供参考。首先介绍同行审评这项工作并概述六个受审评国的情况，随后介绍对建议落实情况的评估结果，考虑了总体落实情况以及关于法律和体制问题的建议的落实情况。还列出了受审评国的部分一般性意见。最后，提出结论和建议以及供进一步讨论的问题。

¹ A/RES/70/186.

² 见 <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/voluntary-peer-review-of-competition-law-and-policy>。

³ TD/B/C.I/CPLP/2; TD/B/C.I/CPLP/4.

⁴ TD/RBP/CONF.9/9.

⁵ TD/B/C.I/CPLP/32.

二. 消费者保护法律和政策自愿同行审评

5. 同行审评为各国提供了一个机会，借以反思框架、执行和做法，学习更先进的主管部门的经验，以改进制度和提高机构的效力。同行审评也是各国借以了解国际上最佳做法并在这方面与区域和国际伙伴合作的重要工具。同行审评讨论的互动性促进了主管部门在区域和国际层面上的知识和经验分享。审评鼓励相互理解，为非正式合作铺平道路。同行审评采用的标准是《联合国消费者保护准则》以及相关区域和国际机构，如东南亚国家联盟(东盟)和经济合作与发展组织的其他政策建议。⁶

6. 自愿同行评审的目的是：

- (a) 对某个国家消费者保护法律和政策的有效性进行外部独立评估；
- (b) 确定法律和体制框架中需要改进的领域以及现有挑战，从而有助于提高质量、效率和消费者保护制度；
- (c) 评估相关利益攸关方的消费者保护意识及其在这一领域的贡献；
- (d) 根据每个国家的经济和发展特点制定和建议适当的措施、行动和举措，以应对面临的挑战和需要改进的领域；
- (e) 通过与受审评国协商制定能力建设项目，为落实同行审评建议提供支持。

7. 同行审评包括以下三个阶段：磋商，包括收集信息、实况调查和独立专家起草报告；贸发会议的互动会议；以及传播结论和建议。整个程序的第一步是成员国的消费者保护机构通过常驻日内瓦代表团正式主动提出接受同行审评。磋商的第一步是确认接受审评并澄清要求(即需要获得预算外资金)，随后由接受同行审评的国家根据贸发会议的建议，确定审评范围并挑选专家和同行审评员。收集相关信息通常包括在受审评国进行实况调查以及起草一份报告供政府间专家组审议。第二阶段是在政府间专家组会议期间举行互动式同行审评会议，受审评国、同行审评员和其他参与者在会上讨论结论和建议，分享经验和最佳做法。最后阶段是向受审评国的所有相关利益攸关方传播结论和建议。如果资金有保障，贸发会议将实施一个技术合作项目，协助落实这些建议。自愿同行审评的总预算平均为 60,000 美元，一半由接受同行审评的国家自己承担，一半由发展伙伴资助。

8. 详情可查阅消费者保护法律和政策自愿同行审评框架，其中阐述了开展这项工作的缘由并介绍了采用的方法，还可查阅经修订的同行审评方法指南。⁷

三. 自愿同行审评案例概述

9. 本章按时间顺序对 2018 年以来开展的六次同行评审进行了总结。为方便了解每个国家的法律和机构格局，下表提供了受审评国的概况。

⁶ 见 <https://www.aseanconsumer.org/>和 <https://www.oecd.org/sti/consumer/>。

⁷ TD/B/C.I/CPLP/6。见 <https://unctad.org/Topic/Competition-and-Consumer-Protection/working-group-on-voluntary-peer-reviews>。

接受同行审评的国家：概况

年份	国家	主要消费者保护法	主要消费者保护机构
2018	摩洛哥	2008 年颁布消费者保护措施的 31-08 号法	工业和贸易部消费者保护司
2019	印度尼西亚	1999 年关于消费者保护的 8 号法	国家消费者保护局
2020	秘鲁	2010 年关于消费者保护和维权的 29571 号法	国家保护竞争与知识产权局
2021	智利	1997 年关于消费者权益保护的 19496 号法	国家消费者服务局
2022	泰国	1979 年消费者保护法，B E 2522 号法	消费者保护委员会办公室
2023	加蓬	不适用	竞争和消费事务总局

资料来源：贸发会议。同行审评报告见 <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/voluntary-peer-review-of-consumer-protection-law-and-policy>。

10. 摩洛哥是第一个主动接受同行审评的成员国；审评于 2018 年进行，比利时、黎巴嫩和葡萄牙政府的代表担任同行审评员。迄今为止，摩洛哥已落实了 52% 的建议。

11. 印度尼西亚是第二个接受同行审评的成员国。在印度尼西亚努力加强国家消费者保护体系的总体背景下，国家消费者保护局 2019 年提出申请。巴西、印度政府和欧洲联盟的代表担任同行审评员。迄今为止，印度尼西亚已落实了 74% 的建议。

12. 秘鲁在 2020 年接受了同行审评，旨在处理国家保护竞争与知识产权局确定的以下优先领域：加强国家综合消费者保护体系(通过中央政府、消费者和企业界之间的联盟，协调关于保护消费者权利的公共政策的一套原则、标准、程序、技术和工具)；电子商务和共享经济；消费品安全；争议解决机制，特别是跨境机制。澳大利亚、意大利和美利坚合众国政府的代表担任同行审评员。迄今为止，秘鲁已落实了 70% 的建议。

13. 智利在 2021 年接受了同行审评。国家消费者服务局选择了以下优先领域：争议解决和补救机制的有效性；消费者能否获得充分信息，以作出知情的选择；是否有适当的基础设施，用于制定、执行和监督消费者保护政策。德国、大韩民国和美国政府的代表担任同行审评员。迄今为止，智利已落实了 50% 的建议。

14. 泰国在 2022 年接受了同行审评，并在落实建议方面取得了进展。消费者保护委员会办公室将消费争议解决作为分析的一个重点。墨西哥和瑞典政府的代表以及南非纳尔逊·曼德拉大学副校长的行政支持人员担任同行审评员。迄今为止，泰国已落实了 58% 的建议。

15. 加蓬在 2023 年接受了同行审评，重点是使国内法符合关于协调中部非洲经济与货币共同体消费者保护工作的指令，该指令是在贸发会议支持下制定的，

2019 年获得批准。⁸ 摩洛哥、越南和美国政府的代表担任同行审评员。传播阶段于 2024 年 2 月完成；因此，尚未对建议落实情况进行评估。

四. 自愿同行评审影响评估所采用的方法

16. 贸发会议对六个受审评国对贸发会议调查问卷的答复进行了分析，并让秘书处开展了进一步研究，在此基础上，得出了关于自愿同行审评建议落实情况的结论。从答复中可以得出六个国家中五个国家，即智利、印度尼西亚、摩洛哥、秘鲁和泰国的实施率。如上所述，加蓬在 2024 年 2 月才完成传播阶段；因此，尚未对该国的建议落实率进行评估。

17. 所有同行审评报告都包含关于法律和体制框架的章节，介绍所采取的行动和执法情况(如适用)，并包含结论和建议。每份报告针对一个特定的制度；因此，建议多种多样。出于影响评估的目的，将建议分为以下几类：法律框架方面，建议涉及与消费者保护有关的公共政策和立法措施；体制框架方面，建议涉及主要消费者保护机构和其他公共和私人利益攸关方，如相关部委、部门监管机构、司法机构、消费者协会和企业的干预措施。

18. 贸发会议开发了一个评分系统，评估各国在落实建议方面的表现，评分规则如下：

(a) 已落实(得 1 分)：已充分成功落实建议。表明在将建议的消费者保护措施纳入国家框架方面达到了很高水平的合规性和有效性；

(b) 部分落实(得 0.5 分)：在落实建议方面取得了一些进展，但仍有重大问题有待解决。承认所作的努力，但强调需要采取进一步行动以全面落实建议；

(c) 未落实(得 0 分)：尚未采取重大步骤或行动来落实建议。

五. 对建议落实情况的评估

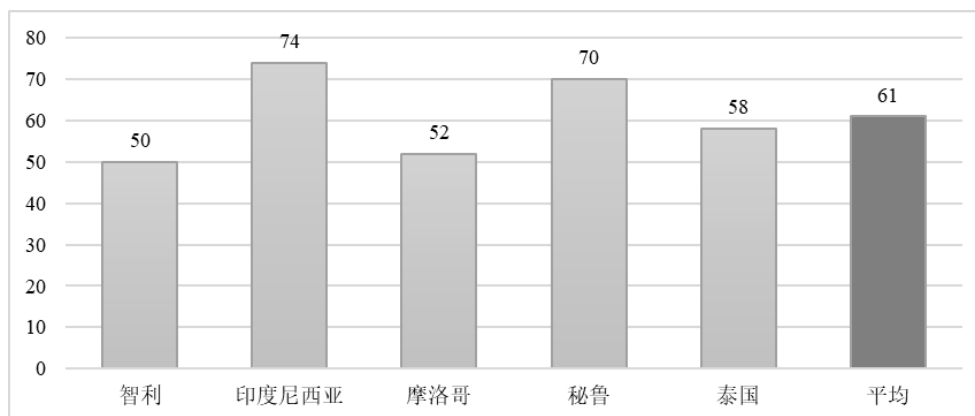
19. 受审评国采取的行动数量导致了落实程度上的差异。本章分析了总体落实情况以及法律和体制框架方面建议的落实情况。

A. 总体落实情况

20. 消费者保护法律和政策自愿同行审评所提建议的总体落实率很高。平均而言，五个接受同行审评的国家落实了 61% 的建议(图 1)。在同行审评后，消费者保护机构对决策者进行宣传，以确保关于立法和公共政策框架以及体制框架的建议得到适当考虑。大多数国家表示，资金限制是落实其余建议的主要障碍。

⁸ TD/RBP/CONF.9/6.

图 1
自愿同行审评：总体落实率

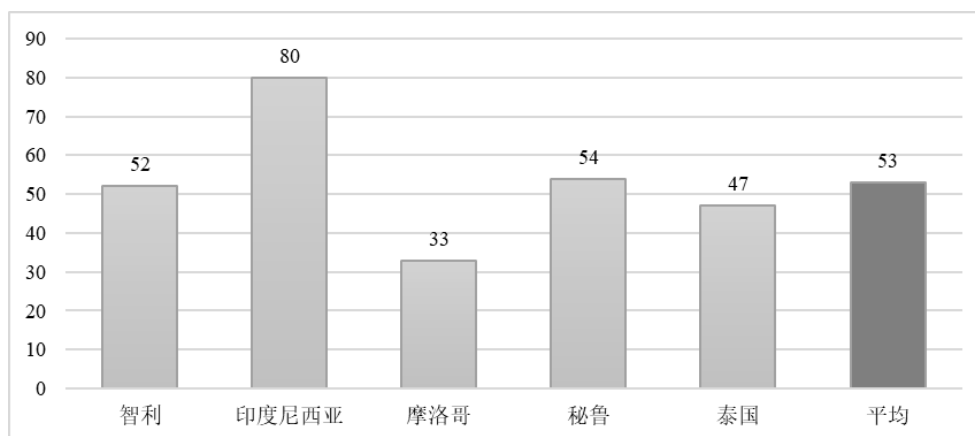


资料来源：贸发会议。

B. 落实法律和公共政策框架方面的建议

21. 自愿同行审评包含一个关于主要消费者保护法和旨在保护消费者的公共政策的部分。这些建议涉及法律改革以及制定或修订现有政策。五个国家都部分落实了关于修订法律框架的建议；平均比例为 53%(图 2)。一些国家进步较大；例如印度尼西亚已落实了 80% 的建议。

图 2
自愿同行审评：法律和公共政策框架方面建议的落实率



资料来源：贸发会议。

1. 摩洛哥

22. 同行审评的结论是，消费者保护方面的法律和体制框架成熟且充分运作。为了建立更强大的消费者权益保护制度，同行审评建议改进法律框架。摩洛哥正在通过一项纳入了若干建议的法律，包括列举更多不公平商业做法的例子，根据《联合国保护消费者准则》应对电子商务中的新挑战，以及加强消费者保护司的权力，使其有权开展调查和发布行政处罚和禁制令。

2. 印度尼西亚

23. 同行审评发现，该国消费者保护规则的执行采取分散模式，在地方和国家一级有多个负责这一工作的行业部委和行业监管机构。这种模式存在问题，因为不同主管实体制定的政策、法律和法规或有重叠。因此，除其他外，审评建议修订消费者保护法，以完善该法相对于行业规定的适用范围。为了落实这项建议，印度尼西亚向国会提交了一项消费者保护法案，将于 2024 年颁布；该法案重新规定了适用范围，并涵盖其他同行审评建议，以解决新出现的问题，如跨部门的线上和跨境交易。一大进步是引入了综合投诉系统，让消费者按照部门类别或交易额，通过一个国家综合电子平台提交投诉。然而，电子商务中的数据保护和主权问题尚未被充分纳入法律，需要继续关注这些问题，以确保全面覆盖数字领域。建议还提出，应当对行业部委和监管机构发布的现有法规进行审查，以提高一致性和消费者保护执法机制的有效性。国家消费者保护局已采取措施审查某些法规，包括印度尼西亚执行消费者保护和线上争议解决的程序。

3. 秘鲁

24. 同行审评的结论是，秘鲁的消费者保护制度很强大。法律和公共政策框架广泛且平衡。审评就国家保护竞争与知识产权局确定的优先领域提出了建议。秘鲁正在努力提高国家一级的监管质量。关于监管质量的早期计划旨在向公民通报国家实体在国家一级发现的公共挑战，这些挑战接受监管影响分析，以验证监管效率。在这种背景下，国家保护竞争与知识产权局按照建议增加了一些保护消费者的新程序；为了增加消费者诉诸司法的机会，提议建立统一的投诉渠道。按照目前的制度，必须向国家综合消费者保护体系下的不同国家实体提交投诉。为处理大量诉讼案件，国家保护竞争与知识产权局建议消费者在向该局提交索赔之前与商家联系，并通过将此类替代手段纳入消费者指南和建议，继续倡导替代争议解决机制。消费者与商家调解不成的，该局将向消费者提供关于诉诸仲裁的信息。秘鲁制定了消费者仲裁实用指南，以加强消费者仲裁制度，并在 2023 年执行了一项促进使用仲裁的计划。⁹

25. 审评指出，按照《联合国保护消费者准则》中提出的合理需求，秘鲁的公共政策框架有两个方面可以改进，即保护弱势和处于不利地位的消费者，以及确保对电子商务消费者的保护水平不低于其他商业形式的消费者。为了采纳这些建议，秘鲁正在为 2030 年更新国家消费者保护和维护政策，将保护弱势和处于不利地位的消费者纳入其中。为了获取信息，秘鲁自 2022 年以来，对老年人、残疾人以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者(LGBTI)进行了跟踪调查和研究，研究结果详见《弱势消费者剖析及其消费体验》。¹⁰ 国家保护竞争与知识产权局指出，弱势农村消费者尚未被纳入这些调查研究。

26. 电子商务被纳入 2030 年国家消费者保护和维护政策。国家保护竞争与知识产权局发布了文件《关于电子商务和产品质量中消费者保护的建议》；¹¹ 其中

⁹ 见 https://www.INDECOPI.gob.pe/documents/51084/402080/Guia_Arbitraje-Consumo_Nov_2020/7253ed1f-0311-4d2f-78b6-318ff4d054b3。

¹⁰ 见 <https://www.consumidor.gob.pe/-/perfil-del-consumidor-vulnerable-y-su-experiencia-en-el-consumo>。

¹¹ 见 <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/1783379-propuestas-para-la-proteccion-del-consumidor-en-el-comercio-electronico-y-la-seguridad-de-productos>。

的建议被国会纳入一项法案，目前正在辩论中。该局指出，正如同行审评所建议的那样，需要提供额外资源，以提升消费者在数字经济中的地位。

27. 关于争议解决和补救的建议强调了采取集体行动的必要性，指出应允许消费者协会和特设消费者团体直接向法院提起集体诉讼，无需国家保护竞争与知识产权局事先批准。目前正在研究修订消费者保护和维护法的条例草案。审评发现，国家保护竞争与知识产权局可以通过改善发起集体行动的内部程序，最大限度地扩大其工作的影响。自 2022 年以来，已有一个专门团队评估涉嫌对消费者造成集体影响的案件，并确定启动司法行动的可行性。国家保护竞争与知识产权局正在起草一项条例，规定该局为维护消费者集体利益而推动司法案件的截止日期、规则、条件和限制。

28. 其他建议旨在促进国家保护竞争与知识产权局的权力下放，促进国家综合消费者保护体系中的合作，并鼓励地方和地区政府积极参与消费者保护举措。为了落实这些措施，秘鲁于 2023 年颁布了一项法律，加强省级和县市政府在维护消费者权益方面的参与。国家保护竞争与知识产权局通过正式协议在地方和地区政府内设立了多个消费者保护协调中心和办公室。

4. 智利

29. 同行审评发现，智利在消费者保护方面取得了相当大的进展，表明了该国巩固消费者保护制度的意愿以及消费者保护在公共议程中的重要性。审评建议该国考虑将消费者保护纳入宪法。国家消费者服务局提供了一份技术背景文件，说明将消费者权益作为基本保障写入宪法的可取性(插文 1)。

插文 1

智利：宪法对消费者权益的保护

2022 年 1 月，贸发会议向制宪会议提交了智利消费者保护法律和政策自愿同行审评的建议，因为其中一项建议是考虑将消费者保护纳入宪法。¹² 智利要求贸发会议就消费者权益的宪法保护问题提供咨询意见。咨询意见指出，根据贸发会议世界消费者保护地图中的信息，在对相关调查问卷作出答复的国家中，宪法载有消费者保护条款的国家占 56%，大多数拉丁美洲国家都在其中。意见分析了阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、哥伦比亚、墨西哥、秘鲁和西班牙的经验，并结合智利的法律制度传统为该国拟议了两份备选案文。宪法草案载有与保护消费者权益有关的新条款。制宪程序尚未完成。

资料来源：TD/B/C.I/CPLP/36–TD/B/C.I/CLP/71。

30. 审评提出了对各类问题的监管建议，包括产品安全、电子商务以及为具有原告资格的当事方承担合理费用。建议还强调。负责在集体行动中给予赔偿金、补偿和赔偿的机制需要扩大其覆盖面。国家消费者服务局指出了一些进展，如制定了电子商务法规，出台了几项加强产品安全规定的修正案。此外，一项赋予国家

¹² 见 <https://unctad.org/meeting/dissemination-unctads-voluntary-peer-review-consumer-protection-law-and-policy-chile>。

消费者服务局制裁权的法律正在讨论中。该局指出，关于集体诉讼和损害赔偿的立法修正案尚无进展。

31. 关于公共政策，同行审评建议作为优先事项，在各消费者保护机构之间推行一项协调战略，特别关注弱势消费者。国家消费者服务局加强了与主要利益攸关方的关系。为了在市场上提供法律确定性，并注意到该局有权就消费者保护立法发表解释性意见，审评建议通过及时发布适当和明确的意见来加强行政解释，以便为消费者提供信息。国家消费者服务局指出，公众已在使用该局的解释机制，该局还通过媒体渠道发布行政通知。

32. 审评指出，智利消费者保护公共政策的重点是金融教育，因此建议将金融教育纳入学校课程，并促进对教师进行金融教育和消费者保护方面的培训。国家消费者服务局实施了这些建议，包括制定金融扫盲和教育指南。有待落实的建议包括改进政策建议框架，例如使用关于消费者行为的一手信息来源或研究；以及加强个人争议解决机制。

5. 泰国

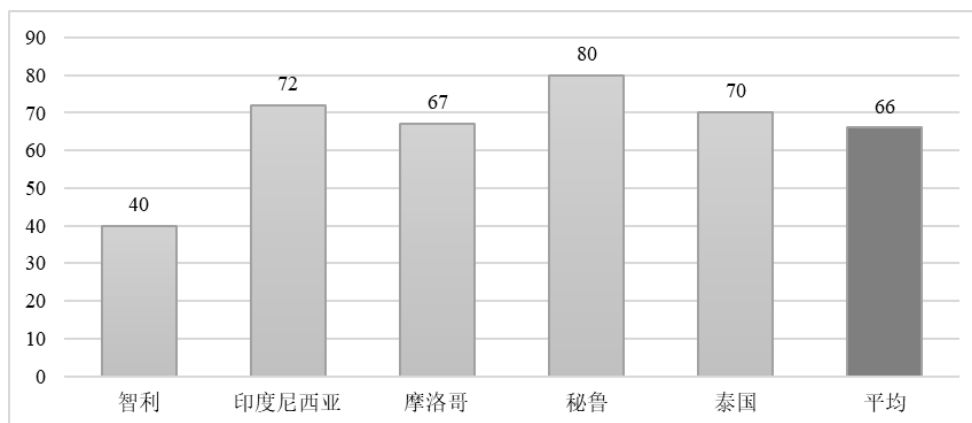
33. 同行审评发现，泰国需要改进部分法律框架，以采用有关电子商务、弱势消费者和产品安全的国际标准。泰国修订了立法，以顾及弱势消费者的需求和电子商务的特点，并在“不安全产品”的定义外，增加了“不安全服务”的定义。按照建议，消费者保护委员会办公室在建议提出后的头两年里，提议了对消费者合同、担保和退货规定的修正；但这些修正尚未成为法律修正案。同行审评还建议泰国统一消费者的定义，这项工作有待完成。其他尚未落实的建议涉及修订《电子交易法》和《产品责任法》，特别是需要统一举证责任的确认标准。

C. 落实体制框架方面的建议

34. 自愿同行审评报告中有一节涉及消费者保护的体制方面，即主要消费者保护机构和消费者政策的其他相关利益攸关方，如相关部委、行业监管机构、司法机构、消费者协会和企业的干预。在本次评估中，与这些行为体有关的所有建议都被归入“体制框架”类别。这些建议旨在提高不同利益攸关方行动的效力和影响，加强它们之间的协调与合作。所有五个国家的体制框架类建议落实率都很高，平均为 66%(图 3)。

图 3

自愿同行审评：体制框架方面建议的落实率



资料来源：贸发会议。

1. 摩洛哥

35. 摩洛哥已经充分落实了与建设国家能力有关的建议。消费者保护司为政府官员和法官举办了培训班，制定了针对消费者保护协会和企业的培训方案，并与消费者保护协会合作开展了提高认识活动。与消费者保护司的运作和权力有关的建议已得到部分落实。为了提升该司的公众形象，建议该司就保护消费者利益的政府法规和政策发布咨询意见，组织宣传活动，并通过网站对该司进行宣传。该司尚未发布咨询意见或开展宣传活动，但正在努力进行网站建设。该司通过在2019年加入国际消费者保护与执法网络，展现了对国际合作的承诺，并与巴林、阿曼和沙特阿拉伯等国签署了消费者保护领域的合作协议。

2. 印度尼西亚

36. 对印度尼西亚的同行审评发现，由于负责消费者保护政策的实体数量众多，实施消费者保护方面的法律法规变得复杂。为了协调不同行为方的努力，审评建议设立一个全国消费者保护委员会，定期开展磋商和讨论，以提高政策的一致性和有效性。国家消费者保护局指出，尚未设立这样一个委员会，但机构间合作有所改善。该局和贸易部为国家消费者日举办了联合活动。

37. 为了加强国家消费者保护局在消费者保护事务方面的咨询作用，审评建议规定政府实体必须在规定时间内正式回应国家消费者保护局的建议，并说明接受或拒绝的理由；整合和协调来自各部委和监管机构的投诉相关数据；并将国家消费者保护局迁至总统办公室。这些建议旨在确保更有效地监测消费者关注的问题和趋势。国家消费者保护局表示，其建议不具有强制性，但正在努力建立一个收集投诉信息的系统，以方便趋势监测。将该局迁至总统办公室的建议已落实。

38. 审评指出了培训和教育方面需要改进之处，并建议国家消费者保护局加强与地方政府合作，以提高地方政府解决消费者纠纷的专业性；加强与企业协会合作，以鼓励更负责任的做法；倡导在学校和大学举办消费者保护讲座。该局为各行业部委、监管机构和企业协会开展培训活动，以促进更好的商业做法。此外，培训举措已扩大到中小学和大学，并正在努力将消费者保护纳入课程。

39. 审评指出，负责消费者保护的机构众多，给处理和解决消费者纠纷带来了挑战，建议将影响力大(可能影响大量消费者)的消费者纠纷交由国家消费者保护局处理；将小额索赔交由地方消费者争议解决机构处理，并强调需要增加资源以促进人员招聘和培训。除增加地方消费者争议解决机构的资源外，其他建议已得到落实，因为并非所有地方政府都能划拨这一资源。

40. 关于国际合作，审评建议国家消费者保护局更多地参与东盟消费者保护委员会的工作，并与东盟成员国签署合作协议。该局落实了这些建议，并参加了有关东盟—澳大利亚—新西兰自由贸易区和东盟—中国自由贸易区的谈判，就消费者保护问题提供了意见。该局与大韩民国消费者院和大不列颠及北爱尔兰联合王国的国际消费者中心协会开展了合作，包括就处理跨境消费者投诉交流信息。

3. 秘鲁

41. 对秘鲁的同行审评指出，消费者保护方面的国家体制框架灵活高效。但是以下方面仍有改进空间：加强数字经济中的消费者保护、应对弱势或处于不利地位的消费者的需求以及加强与产品安全和金融相关机构的合作。

42. 关于加强数字经济中的消费者保护，审评建议该国针对数字经济的特殊性制定一项行动计划，并建立对消费者进行教育和传播信息的机制。国家保护竞争与知识产权局报告称，它努力查明所有旨在解决数字经济潜在问题的相关工作组和活动，以制定行动计划。该局采取了一些促进教育的措施，包括在电子商务活动期间制定数字消费者指南，对送货应用程序进行比较分析，¹³ 以及在社交媒体上分享关于暗黑商业模式的信息图。

43. 审评建议加强消费者保护机构对弱势和处于不利地位的消费者，特别是农村地区穷人的保护。国家保护竞争与知识产权局充分落实了这项建议，并与各种公共实体合作，加强对弱势和处于不利地位的消费者的保护。按照建议，该局与经济财政部就弱势金融消费者问题开展合作，与残疾问题专门机构协调开展活动，并与文化部一起参与“没有种族主义的秘鲁”国家战略，其中包括旨在覆盖土著居民的多语种举措。¹⁴ 该局发布了供应商指南，鼓励发展良好做法，以改善妇女和 LGBTI 人士等弱势和处于不利地位的消费者的待遇。¹⁵ 此外，该局正在与联合国教育、科学及文化组织谈判一项关于为农村人口策划教育运动的协议。

44. 关于改进产品安全，审评建议加强消费品安全网络，引入警报系统，推动教育和宣传。国家保护竞争与知识产权局落实了这些建议，并与主要实体进行了更频繁的互动。该局推出了一个危险产品和服务警报系统，尽管是部门性的，但预计涉及产品安全的其他公共实体今后也将采用该系统。在宣传教育方面，该局为企业，特别是微型企业和中小型企业、消费者和消费者协会举办了三次产品安全培训。

45. 在保护金融消费者方面，审评建议国家保护竞争与知识产权局加强与银行、保险和私人养老基金监管局的关系，在工作中相互支持。银行、保险和私人养老基金监管局牵头组织了市场行为圆桌会议，经济部和财政部以及证券市场监管局参加了会议，以促进信息交流和联合行动，保护金融服务和产品的消费者。国家保护竞争与知识产权局表示，它与银行、保险和私人养老基金监管局持续交流信息，例如，它们目前正在努力解决监管局发现的金融机构的不当收费尚未退还消费者的问题。

46. 审评发现，国家保护竞争与知识产权局有广泛的替代争议解决方法，如消费者仲裁、调解和调停。为加强争议解决系统，审评建议推广在线争议解决系统，并强调与外国机构达成协议对于处理跨境争议的重要性。该局已经落实了大部分建议。在疫情期间，为争议当事方开通了虚拟房间，推广使用电子通知，并通过网络平台举行听证会。该局还与智利、哥伦比亚、墨西哥和美国的消费者保护机构签署了一项关于跨境案件中信息交流和协助的多边合作协议。根据该局选定的加强国家综合消费者保护体系这一优先领域，审评提出了促进协会和私营部门参与的建议。该局指出，消费者协会的资金问题已被列入 2024 年政府议程。该局

¹³ 见 <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/1847131-presskit-cyber-wow-2021> 和 <https://www.gob.pe/institucion/INDECOPI/informes-publicaciones/3398561-comparativo-de-aplicativos-de-delivery>。

¹⁴ 见 <https://www.gob.pe/institucion/cultura/campa%C3%B1as/28921-estrategia-peru-sin-racismo>。

¹⁵ 见 <https://www.gob.pe/institucion/INDECOPI/informes-publicaciones/4091390-guia-de-buenas-practicas-contra-la-discriminacion-por-identidad-de-genero-y-orientacion-sexual-en-el-consumo-y-la-publicidad>。

为消费者协会提供了培训，并举办了一次有消费者协会和公共机构参加的全国消费者大会。按照关于私营部门的建议，秘鲁成立了一个工作组，制定针对微型企业和小型企业的消费者保护举措。然而，该局报告称，由于争议解决机构采用的标准限制了可采取的行动，因此无法对非正规商业部门进行干预。

4. 智利

47. 对智利的同行审评着重指出了国家消费者服务局在制定保障消费者权利的国家议程和政策方面表现出的领导力，同时注意到存在各种对消费者有影响的机构且职责各异，建议加强机构间合作机制，并设立一个理事会，协调所有消费者保护机构之间的公共政策。这一方法旨在改善公共政策的执行，同时考虑到消费者保护工作的多部门性质。国家消费者服务局通过改善与关键行为方的协调机制，部分落实了这项建议；然而，尚未设立一个常设公共政策协调委员会。旨在加强体制框架的其他建议涉及以下方面：应培养从事消费者保护工作的市政官员的能力；司法机构应确保消费者能够寻求法律救济以解决纠纷并获得赔偿。国家消费者服务局为负责消费者保护工作的市政官员提供了培训；尚未为法官安排课程。审评还建议为该局划拨更多预算，这项建议尚未得到落实。

5. 泰国

48. 对泰国的同行审评指出，可改进消费者保护的体制框架，以惠及弱势和处于不利地位的消费者，并建议加强与一些政府机构的合作。消费者保护委员会办公室强调了与负责老年人工作的国家机构、社区大学和卫生部门的伙伴关系。关于解决消费者争议这一优先事项，在体制层面上，一些建议已得到落实，例如，改进消费者诉诸司法的机会，升级法院和司法部的信息和通信技术基础设施，以覆盖更多消费者。审评建议重新考虑该办公室在处理投诉和调解方面的职责，加强其作为监管机构的任务，将处理投诉和调解方面的任务和责任移交给地方机构。尚未正式重新考虑这一职责，但处理消费者投诉的工作已经移交地方机构，同时努力提高这些机构处理消费者纠纷的能力。该办公室实施了建议的机制，将处理投诉的工作分配给不同政府机构。审评建议采用必要工具，确保持续评估和调解员的持续学习，以保证高质量的调解，该办公室表示已经落实了这一建议。为了让企业积极参与，鼓励它们免费向消费者提供内部投诉处理机制。此外，还建议企业在其网站上提供消费者保护委员会办公室线上投诉处理和争议解决部门的链接。该办公室报告了进展情况，例如，正在与民航局、航空公司和线上旅行社讨论为消费者建立一个免费的内部投诉处理机制。审评结束后，该办公室加强了消费者教育和宣传活动，宣传消费者权利以及解决争议和获得补救的不同途径，包括线上机制。最后，该办公室落实了关于与个人数据保护委员会合作的建议，以全面落实和执行《个人数据保护法》。贸发会议在印度尼西亚和泰国开展了消费者保护领域的技术合作项目(插文 2)。

插文 2

贸发会议消费者在线争议解决技术合作项目：印度尼西亚和泰国

2020-2023 年，根据同行审评的建议，贸发会议在印度尼西亚和泰国开展了消费者在线争议解决技术合作项目。两国根据相关机构在处理和解决投诉方面

的任务和能力，改进了现有的消费者争议解决流程。200 多名政府官员接受了在线消费纠纷解决的法律、体制和技术层面的培训。

资料来源：贸发会议。见 <https://unctad.org/project/delivering-digital-trading-infrastructure-and-online-dispute-resolution-consumers-means>。

D. 受审评国的一般性意见

49. 所有六个受审评国均应邀发表意见，讲述参加自愿同行审评的收获和挑战以及审评如何影响消费者保护方面的持续努力。

50. 摩洛哥指出，同行审评实现了一种新颖和公正的评估，提出了具体可行的建议。通过与同行审评员的非正式合作，摩洛哥加入了国际消费者保护与执法网络，事实证明此举令消费者保护司受益匪浅。落实其余建议的挑战包括资金不足，摩洛哥请贸发会议提供技术援助和能力建设。

51. 印度尼西亚指出，同行审评有助于加强国家消费者保护框架，因为它通过采用创新方法和战略，促进了知识分享、合作和政策改革。落实其余建议的挑战包括法律改革进程和利益攸关方协调的复杂性，以及预算拮据。印度尼西亚请贸发会议提供援助，包括技术援助、政策建议、能力建设以及监测和评估支持。

52. 秘鲁指出，关于公共政策框架的建议与制定新的 2030 年国家消费者保护和维护政策有关，该政策是强调性别问题、脆弱性、人权、属地原则和跨文化性的国家政策的一部分。这些建议有助于大幅改进电子商务中的消费者保护条款。关于法律框架的建议为 2023 年和 2024 年的监管质量早期计划提供了参考，这些计划旨在通过监管影响分析对标准的发布或修改进行评估。此外，同行审评增进了秘鲁与相关利益攸关方的接触，并有助于了解取得的成果和需要改进的领域，这尤为重要，因为秘鲁已经开始了加入经济合作与发展组织的进程，其中包括自我评估。落实其余建议的挑战包括体制改革和预算拮据，秘鲁请贸发会议协助该国宣传改进消费者政策的重要性。

53. 智利指出，同行审评没有达到预期效果。从该国的政治环境，包括拟议的宪法改革和近期的其他事件来看，与其他公共政策，如公共安全政策相比，消费者保护问题比较不受关注。

54. 泰国表示，同行审评为改进消费者保护政策注入了新的活力，开辟了与其他政府机构和企业合作的新渠道。泰国请贸发会议协助落实其余建议。

55. 加蓬指出，同行审评是通过消费者保护国家战略和消费者保护法过程中的一个重要步骤。通过同行审评，消费者保护机构能够认清主要参与者和需要改进的领域。加蓬请贸发会议就起草法律和法规、培训竞争和消费事务总局工作人员以及建立包容和有效的消费者保护制度提供援助。

六. 结论和建议以及供讨论的问题

56. 分析了受审评国的意见并评估了建议落实情况后，可得出以下结论：

(a) 法律、公共政策和体制框架有所改善：事实证明，同行审评带来了受审评国消费者保护法律和监管框架的显著改善。同行审评提供了详细的分析和建

议，国家可以利用这些分析和建议，使其法律和政策符合国际最佳做法。平均而言，法律和公共政策框架方面的建议有 53% 得到了落实，体制框架方面的建议有 66% 得到了落实。考虑到同行审评仅在过去五年进行过，还遇到了疫情和生活成本危机，这样的建议落实率是令人满意的：

(b) 程序灵活可调整：同行审评对消费者政策处于不同水平的国家均产生了影响。这表明，由于所采用的方法允许选择审评范围，并支持受审评国在所有阶段的自主性，同行审评适用于贸发会议所有成员国；

(c) 提高认识：同行审评提高了包括政策制定者、企业和消费者在内的利益攸关方对消费者保护重要性的认识。审评促进了这些群体之间的对话与合作，这对切实保护消费者至关重要；

(d) 国际合作：同行审评通过促进国家间分享经验和最佳做法，有助于消费者保护领域的国际合作，特别是受审评国和同行之间的合作；

(e) 落实方面的挑战：建议的效果取决于国家落实建议的政治意愿、资源和能力。有时，国家在全面采纳并执行建议的改进措施方面可能面临挑战。法律改革过程既复杂又耗时。所有国家都表示预算拮据是落实建议的主要制约因素；

(f) 后续行动和支持：贸发会议在审评后向国家提供后续技术援助，提高了这一进程的有效性。开展了技术合作项目的国家，如印度尼西亚和泰国，建议落实率较高。这种支持有助于国家落实建议和监测进展，但取决于能否获得预算外资金。

57. 对消费者保护法律和政策的自愿同行审评已证明是各国将国家消费者政策与国际惯例接轨的有效工具。审评对消费者保护方面的法律和体制改革产生了积极影响，提高了政策制定者的认识并加强了跨境及国际合作。贸发会议建议：

(a) 在消费者保护法律、政策和体制改革方面需要援助的成员国可考虑主动要求同行审评；

(b) 发达国家和发展伙伴可以考虑资助发展中国家和最不发达国家接受同行审评，以可预测和稳定的方式促进提高消费者保护法律和政策的有效性；

(c) 发达国家和发展伙伴可以考虑资助随后的技术援助和能力建设活动，为落实建议提供支持；

(d) 贸发会议可以在同行审评 5 年和 10 年后评估建议的落实情况，以评估该技术合作产品是否仍然切合目的，并寻求继续协助受审评国的最有效方式。

58. 可考虑讨论以下问题：

(a) 回顾过去，成员国在参加自愿同行审评时有哪些收获和挑战，审评对改进消费者政策和确保切实保护消费者的持续努力产生了怎样的影响？

(b) 如何提高自愿同行审评的影响力、有效性和效率？

(c) 贸发会议如何更好地协助受审评国落实建议？