



贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
消费者保护法和政策问题政府间专家组
第二届会议
日内瓦，2017年7月3日至4日
临时议程项目 3(f)
贸发会议在消费者保护方面开展的能力建设

审评消费者保护法和政策方面的能力建设和技术援助

贸发会议秘书处的说明

内容提要

贸发会议根据收到的请求和可用的资源，向发展中国家和转型经济体提供能力建设和技术援助。贸发会议一直在消费者保护法和政策领域提供能力建设和技术援助，在区域和国家层面开展了与起草消费者保护法和实施指南以及加强更好地执行消费者保护法的体制能力有关的活动。

本说明报告了 2016 年贸发会议、各会员国和其他国际组织在消费者保护法和政策领域开展的技术合作活动，以及提供或收到双边或区域援助的进展情况。



导言

1. 2015 年 12 月 22 日，大会通过了关于消费者保护问题的第 70/186 号决议，其中载有经修订的《消费者保护准则》，并决定在联合国贸发会议贸易和发展理事会某个现有委员会的框架内设立一个消费者保护法和政策问题政府间专家组，为《准则》提供国际体制机制。¹
2. 《准则》第 97 条规定，该政府间专家组将“向发展中国家和转型经济体提供能力建设和技术援助，促进制定和执行消费者保护法和政策”。
3. 第一届政府间专家组会议在议定结论中请贸发会议秘书处考虑到从会员国收到的资料的情况下，编写一份最新能力建设和技术援助报告，供第二届会议审议。²
4. 因此，本说明载有贸发会议秘书处 2016 年开展的能力建设和技术合作活动的有关资料，以及由会员国和国际组织向贸发会议提供的有关在消费者保护法和政策领域开展的技术合作活动的有关资料。³ 本说明首先讨论了在发展中国家提供消费者保护政策方面的能力建设的框架，然后重点介绍了贸发会议、各会员国和其他国际组织在国家和区域层面提供的能力建设。

一. 能力建设和技术援助的框架

A. 贸发会议在消费者保护方面的任务

5. 竞争法和竞争政策问题政府间专家组曾根据相关领域的背景研究和分析，讨论了竞争政策和消费者保护政策之间的相互作用，以及竞争政策给消费者带来的益处。一些竞争主管部门也承担着保护消费者的责任，这表明上述两个领域之间传统上有着密切的联系。贸发会议收到了会员国提出的在这两个方面提供援助的请求，并已经在若干年间向不同区域的若干会员国提供了消费者保护法和政策方面的能力建设和技术援助。
6. 《准则》第 87 条和第 95-99 条规定了政府间专家组的职能，详见插文。

消费者保护法和政策问题政府间专家组：职能

87. 请会员国指定一个消费者保护执行机构或消费者保护政策机构担任联络机构，以便为根据本《准则》开展合作提供便利。指定这些机构是为了补充而非取代其他合作方式。这类指定应知会秘书长。
95. 在联合国贸易和发展会议贸易和发展理事会某个现有委员会的框架内运作的一个消费者保护法和政策问题政府间专家组将提供体制机制。
96. 会员国应在国家或区域各级采取适当步骤执行本《准则》。

¹ A/RES/70/186。

² TD/B/C.I./CPLP/4。

³ 哥斯达黎加、美利坚合众国和“消费者国际”回复了能力建设问卷调查。

97. 消费者保护法和政策问题政府间专家组应具有下列职能：

(a) 提供一个年度论坛和模式，以便会员国就本《准则》相关事项，特别是其执行以及由此产生的经验开展多边协商、讨论和意见交换；

(b) 根据会员国的共识和利益，定期研究和调研与本《准则》有关的消费者保护问题，并加以传播，以期促进交流经验和提高《准则》的效力；

(c) 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查；

(d) 收集和传播有关本《准则》及其目标总体实现情况以及各会员国在国家或区域层面为促进切实执行其目标和原则所采取适当步骤的信息；

(e) 向发展中国家和经济转型国家提供能力建设和技术援助，促进制定和执行消费者保护法和政策；

(f) 审议联合国系统相关组织及其他国际组织和网络的相关研究、文件和报告，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；

(g) 对会员国的消费者保护政策，包括本《准则》的适用和执行，提出适当报告和建议；

(h) 在联合国全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议之间开展活动并向会议提交报告；

(i) 根据联合国全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议的授权任务，定期审查本《准则》；

(j) 制定执行任务所需的程序和工作方法。

98. 在履行其职能时，无论是政府间小组还是其附属机构都不得就具体会员国或具体企业在某项具体商业交易中的活动或行为作出评判。政府间小组或其附属机构应避免卷入企业间关于具体商业交易的争议。

99. 政府间小组应确立关于保密问题的必要程序。

B. 《竞争政策和消费者保护政策全球战略》

7. 在 2015 年 7 月召开的联合国全面审查《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，新的《贸发会议竞争政策和消费者保护政策全球战略》获得通过。这项战略源自贸发会议在发展中国家开展能力建设活动所获得的经验。⁴ 为了确保伙伴国接受并履行承诺，所有活动都在有关竞争和消费者保护机构的参与下规划和实施，在适当情况下还包括国家、区域和全球网络的参与。

8. 新的全球战略侧重于以下领域：

⁴ TD/RBP/CONF.8/7。

- (a) 就竞争和消费者保护政策和法规提供技术援助
- (b) 创造一个有利于私营部门的环境
- (c) 竞争中立
- (d) 扩大区域重点
- (e) 活动的后续和影响评估

9. 竞争政策和消费者保护政策力求扶持稳定的经济条件、提高竞争力、支持贸易多样化、调动国内和外国投资，并改善基本的基础设施。重点是私营部门的发展，借以促进增长，减少贫困。这些活动是贸发会议技术援助总体框架的一部分。自 2007 年以来，贸发会议进行了项目整合，并制定了专题组。⁵ 竞争政策和消费者保护专题组涵括：加强竞争和消费者保护两个领域的法律 and 政策的体制能力，制定和执行竞争和消费者保护规则，以及加强非洲、亚洲和太平洋以及拉丁美洲和加勒比国家和区域的竞争政策和消费者保护。

二. 贸发会议能力建设和技术合作活动进展报告

10. 贸发会议通过在国家、区域和次区域层面开展活动，在消费者保护法和政策方面提供技术援助。

11. 在国家层面，贸发会议提供的技术援助涉及拟订、通过、修订和/或执行国家消费者保护法和相关立法，以及建设国家切实执行消费者保护立法的体制能力。具体而言，贸发会议与政府代表举行磋商，审议消费者保护法律草案，并为消费者保护部门和公职机关官员举行强化培训班，讲授消费者保护法和政策。

12. 在区域层面，贸发会议协助起草和执行区域消费者保护立法，并举办一系列会议、研讨会和讲习班，以便在各国政府之间就消费者保护问题实现区域一体化，并为国家和区域层面的能力建设以及消费者保护领域的多边合作做出贡献。在开展此类倡议的同时，还就会员国感兴趣的领域编写研究和报告。

A. 国家层面的活动

13. 2016 年，贸发会议协助埃塞俄比亚拟订了不公平商业行为条例和消费者保护准则，因为软性法律文书对于更好地执行埃塞俄比亚贸易竞争和消费者保护管理局制定的竞争法至关重要。在埃塞俄比亚国家层面开展了下列与消费者保护有关的能力建设活动：

(a) 就起草不公平商业行为条例和消费者保护准则举行了审定和培训讲习班(10 月)，并使用收到的评论意见完成了草稿。

(b) 为消费者保护官员和其他相关利益攸关方举行了培训班，以加强贸易竞争和消费者保护管理局官员和司法机关人员在执行消费者保护法方面的知识和能力(10 月)。参与者认为培训很有用，90%的人认为发言和内容“很好”或“非常好”。

⁵ TD/B/WP/198/Rev.1。

(c) 安排法官和消费者保护主管部门官员考察欧洲联盟各机构和欧盟委员会(布鲁塞尔), 以及卢森堡经济部国内市场和消费局及竞争委员会(10月), 在此期间, 向与会者简要介绍了在欧盟和卢森堡执行消费者政策的情况。

14. 贸发会议协助越南修订了消费者保护法, 同时考虑到经修订的《联合国消费者保护准则》, 并考虑到越南希望加强消费者组织, 并需要制定一项战略, 更好地纳入该国弱势消费者和少数民族的关切。

15. 在拉丁美洲竞争和消费者保护区域方案框架内, 贸发会议与哥伦比亚和秘鲁政府开始编制工商界消费者保护合规指南, 旨在加强工商界的消费者保护文化, 并为各国政府的宣传工作做出贡献。预计2017年6月将完成上述指南。

16. 贸发会议向佛得角提出了一些旨在加强消费者保护框架的政策建议, 为该国市场的运作做出了贡献, 从而实现消费者福利并促进经济发展。这一技术援助项目的目标是改善国家政策框架, 以便在体面工作框架内加强主要经济部门的就业, 从而促进经济发展。联合国发展援助框架在八个国家得到“同一个联合国”基金的支持, 佛得角是其中之一; 技术援助是在“同一个联合国”倡议多机构试点项目下提供的。

B. 区域和次区域层面的活动

(一) 拉丁美洲竞争和消费者保护方案

17. 拉丁美洲竞争和消费者保护方案是贸发会议在这方面的第一个区域项目, 也是贸发会议在发展中国家开展能力建设和技术援助工作的一个里程碑。在瑞士经济事务国务秘书处的支持下, 拉丁美洲竞争和消费者保护方案目前已进入第三个实施阶段(2015-2018年), 16个受益国包括阿根廷、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、玻利维亚多民族国和乌拉圭。

18. 拉丁美洲竞争和消费者保护方案查明了与其他国际组织和网络的协同作用, 以避免重复劳动。例如, 该方案与伊比利亚—美洲消费者保护机构论坛衔接举办会议, 并就会议议程展开了协调。该方案处理了一些专业主题, 例如竞争政策和消费者保护政策之间的关系; 提供了消费者保护方面的培训和实习, 因为该区域的其他区域和/或国际组织目前尚不提供培训和实习; 借鉴了美洲国家组织在消费品安全方面的倡议。最后, 拉丁美洲竞争和消费者保护方案已成功与西班牙国际发展合作署建立起伙伴关系, 降低了业务费用, 加强了影响和一致性。

19. 2016年, 拉丁美洲竞争和消费者保护方案在消费者保护领域开展了以下活动:

(a) 受管制部门的竞争和消费者保护问题讲习班(危地马拉, 旧危地马拉, 5月)。该讲习班由危地马拉经济部和消费者保护局与西班牙国际发展合作署联合主办, 成员机构的高级官员以及在每一个领域有着丰富经验的机构的高级官员(来自萨尔瓦多、法国、巴拿马、秘鲁、瑞士和美国)聚集一堂, 讨论在能源、医药和电信等受管制部门的竞争和消费者保护问题。讲习班之后举行了两场圆桌会议, 讨论与受管制部门最佳体制设计有关的竞争和消费者保护问题以及区域受管制部门对竞争和消费者保护的影响。本次活动的目标是提供一个平台, 供竞争和消费者保护机构讨论共同关心的领域, 查明协同作用, 交流最佳做法。本次讲习

班讨论了这一个事实，即：由于受管制部门对人民的生活造成影响，因此从竞争和消费者保护的角度来看，这些部门往往会引发关切。具体而言，这些部门的反竞争行为对消费者造成直接损害，而这又影响消费者保护机构(例如，中美洲的大米卡特尔限制农产品的质量和价格)。参与国包括：哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、法国、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、秘鲁、瑞士和美国。参与者高度评价本次活动，95%的参与机构指出，讨论帮助它们与其他机构建立了联系，82%的参与机构表示内容与其机构“非常相关”。哥斯达黎加表示，本次讲习班之后，加强了与受管制部门的合作；危地马拉举行了一次会外活动，宣传该国颁布竞争法(参与讲习班的七个竞争机构的负责人参与了本次会外活动)，巴拿马启动了新的价格监测制度，并在其中纳入了学到的经验教益。

(b) 秘鲁国家保护竞争和知识产权学会—拉丁美洲竞争和消费者保护方案学校举办的为期一周的保护金融服务消费者问题面授高级强化课程(利马，6月)。这一课程的授课对象是消费者保护问题方面的受益机构的业务人员：加泰罗尼亚消费者机构(西班牙)和联邦贸易委员会(美国)的学者和专家对30名负责金融服务的机构官员进行了培训。该课程还包括“培训教练员”单元，以使参加培训的官员能够在各自的机构中如法炮制培训，2016年8月各国完成了培训，使参与培训的人数共达到460人。参与者在金融服务方面的能力平均提高了50%。参与国包括：智利、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、西班牙、美国和乌拉圭。课程结束后若干国家开展了新举措；例如，哥斯达黎加设立了新的价格观察站，并制定了金融服务消费者保护法案。

(c) 第六届年度国际消费者保护论坛(哥斯达黎加瓜纳卡斯特，9月)。这一论坛的宗旨是让消费者保护官员和专业人员交流经验，并讨论区域层面的公共政策。论坛重点讨论了数字市场，还主办了哥斯达黎加与巴拉圭主管部门之间的签约仪式，并协助了墨西哥与乌拉圭主管部门就签署协议举行会谈。伊比利亚—美洲消费者保护机构论坛与本次论坛衔接举行了会议。本次论坛是拉丁美洲竞争和消费者保护方案2016年评分最高的一项活动，95.7%的参与机构认为这次会议“与其机构的日常工作高度相关”。参与国包括：阿根廷、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、危地马拉、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、葡萄牙、瑞士、美国和乌拉圭，以及美洲国家组织。

(d) 拉丁美洲竞争和消费者保护方案实习方案竞赛(11月)。促进成员机构之间的交流是拉丁美洲竞争和消费者保护方案投资回报率最高的活动之一，其目的是加强经验交流，加深南南合作，确保倍增效应。本次竞赛旨在加强此类交流。发起机构和接收机构提议了实习方案，并按照效率、成效和影响三大标准对申请进行了评估。最终获奖的三个实习方案中有两个与消费者保护有关，涉及智利和乌拉圭的主管部门访问墨西哥主管部门，学习和落实墨西哥最成功的两项倡议，亦即在线争端解决机制和测试实验室。

(e) 制定并实施一个囊括拉丁美洲竞争和消费者保护方案所有竞争和消费者保护产品(包括200多份文件，例如手册、准则、研究和报告)的互动知识管理工具。这一重要活动有助于确保拉丁美洲竞争和消费者保护方案的可持续性和相关性，因为它确保该方案的知名度，并协助成员之间、成员与贸发会议拉丁美洲

竞争和消费者保护方案之间以及拉丁美洲竞争和消费者保护方案与外部利益攸关方之间更好地进行互动(见 <http://unctadcompal.org>)。

(二) 2015 年至 2020 年中东和北非区域通过消费者保护政策实现区域经济一体化、性别平等和反腐败方案

20. 2015 年, 贸发会议在瑞典国际开发合作署的支持和瑞典的资助下, 启动了这一区域能力建设方案。该方案旨在通过改善中东和北非区域的竞争和消费者保护政策, 加强市场, 从而为区域经济一体化、反腐败、善治和性别平等做出贡献。该方案还力求为实现“可持续发展目标”做出贡献。受益国是阿尔及利亚、埃及、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、突尼斯、也门和巴勒斯坦国。该方案旨在帮助确保实现以下五个成果:

(a) 成果 1: 竞争政策有效、可持续, 并被视为实现中东和北非区域经济一体化的工具;

(b) 成果 2: 消费者权利在国家和区域层面受到尊重, 消费者保护政策有效、可持续, 并被视为实现中东和北非区域经济一体化的工具;

(c) 成果 3: 增加私营部门支持, 并通过竞争和消费者保护法和政策合规方案。性别平等和妇女经济赋权在区域层面得到加强;

(d) 成果 4: 竞争中立原则得到实施。国有企业和政府各部门提高对竞争中立重要性的理解和认识;

(e) 成果 5: 竞争和消费者保护方面的区域合作得到改善和加强。中东和北非区域参与该项目的最终国家数量增加。区域和国家层面的利益攸关方能力、认识和承诺得到提高。

21. 该方案的初始阶段对清楚地了解其实施背景和环境具有至关重要的作用, 作为初始阶段的一部分, 贸发会议在 2016 年参与并/或举办了以下活动:

(a) 阿拉伯国家联盟关于阿拉伯国家消费者保护问题的专家会议(5 月)。阿拉伯国家联盟秘书处讨论了设立一个工作组对阿拉伯国家消费者保护问题进行支持的重要性, 并决定在这方面设立一个技术小组。在阿拉伯国家联合开展工作以及秘书处目前正努力实现阿拉伯国家各级经济一体化的工作框架内执行了该提案。该小组的主要目标是在阿拉伯国家联合开展消费者保护活动, 实现互补, 并就制定保护消费者免遭商业欺诈和其他有着不利影响行为的法律方面达成明确、全面的愿景;

(b) 埃及和摩洛哥的 4 名办案人员(每个国家的国家消费者保护机构和消费者协会分别派出一名代表)对大不列颠及北爱尔兰联合王国进行考察访问(7 月)。上述访问主要是为了探讨下列问题: 联合国消费者保护制度和调查工具的总体情况; 电子商务; 投诉处理; 误导性广告; 经修订的贸发会议《消费者保护手册》; “消费者国际”在中东和北非区域开展的活动。与下列机构举行了会议: 贸易标准局、金融行为监管局、金融监察服务局、公民咨询局、“消费者国际”;

(c) 电子商务和投诉处理问题区域讲习班(10 月)。代表们讨论了电子商务作为经济增长工具为公民和企业提供的机遇, 以及监管工作在克服此类贸易目前面临的诸多障碍方面的重要性。此外, 与会者还探讨了一项关于区域投诉处理机制

的提案。在该区域的一些国家，消费者保护是一个相对较新的问题，在这方面，与会者讨论了监管机构和受监管公司之间的关系。最后，代表们分享了在执行政府促进电子商务的政策方面的经验。来自消费者保护主管部门和商务和/或经济发展以及税务和/或海关部门以及电子商务、邮电服务和金融机构的 80 多名与会者参加了本次讲习班。

(三) 加强东南亚国家联盟在消费者保护方面的技术能力

22. 2016 年 1 月，在本项目框架内，在“数字时代的消费者保护知识：东南亚国家联盟跨境购物方面的消费者保护政策”研讨会上，贸发会议以经修订的《联合国消费者保护准则》为基础，就国际和东南亚国家联盟层面跨境购物方面的消费者保护政策作了发言。贸发会议还介绍了《2015 年信息经济报告：释放电子商务潜力，造福发展中国家》的结论。

三. 会员国和国际组织提供的能力建设和技术援助

A. 捐助国提供的援助实例：美国联邦贸易委员会

23. 2016 年，联邦贸易委员会协助建立了贸发会议消费者保护同行审评进程，并对该进程发表评论意见，还参加了消费者保护法和政策问题政府间专家组第一届会议期间举行的同行审评专题小组会议。

24. 通过美洲国家组织消费者安全与健康网络向各消费者保护机构提供了产品安全合规及执法问题方面的年度培训，并就各种消费品安全问题，包括风险评估、进口监测和市场监督等问题向东南亚各国政府对口单位提供了年度培训。

25. 联邦贸易委员会经常在其研究实验室接待各国代表团，以加强对各单位对该委员会在审查和执行消费者安全要求方面所使用的尖端工具的认识。中国政府官员已表示有兴趣建立类似的实验室，联邦贸易委员会已与中国就进一步开发实验室分析能力交换了信息。2016 年，联邦贸易委员会接待了中国香港海关部门的一名同事，对该委员会进行了为期两周的技术访问。此类访问深化了相关机构的技术专长和相互合作。

26. 此外，还与中国和中国香港的消费者安全和海关专业人员就该区域的消费者安全优先事项、风险评估、灾害识别、召回和通知程序开展了相互合作。在此过程中特别关注了新兴技术(如高密度和高能量电池)以及电子商务问题，以开发最佳做法，合作开展工作，确保世界各地的公共安全。

27. 与下列国家开展了国际和区域合作活动(涉及的议题见括号内)：智利(消费者保护损害)、中国(电子商务)、哥伦比亚(隐私)、危地马拉(电信部门监管)、印度(互联网协议调查)、秘鲁(与秘鲁国家保护竞争和知识产权学会以及秘鲁国家保护竞争和知识产权学会—拉丁美洲竞争和消费者保护方案学校合作；证实和对比广告、金融服务消费者保护培训、呼叫中心和金融欺诈、纺织品和可持续消费、自我监管、电子商务和信贷报告)，菲律宾(投资欺诈；多方利益攸关方活动)、卡塔尔、沙特阿拉伯、东南亚国家联盟(电子商务和电信)以及非洲消费者保护对话组织成员。

B. 其他国际组织和利益攸关方提供的援助实例：“消费者国际”

28. “消费者国际”在布宜诺斯艾利斯向消费者代表和企业以及阿根廷政府的代表报告了经修订的《消费者保护准则》，还报告了向萨尔瓦多立法院提交的一份关于校园健康饮食的法案草案。该草案力求管理公立和私立学校中加工食品和不健康零食的问题。

29. “消费者国际”协助智利修订了消费者保护立法和食品标识，并对秘鲁申诉簿条例提出了若干修改意见，以使其适应网上消费者不断变化的需要。此外，“消费者国际”参加了一个工作组，对智利国家消费者服务局的印章进行分析，涉及透明的金融合同，并参加了关于电子商务和金融市场上的消费者保护问题的研讨会、萨尔瓦多举行的“拉丁美洲的消费者保护：主要里程碑和新挑战”会议以及在尼加拉瓜举行的针对各个大学的消费者保护问题培训班。

30. 最后，“消费者国际”提议、开展工作并起草了一项新的关于获取能源的国际标准，是第一个在这一领域完成提案的非政府组织。
