



贸易和发展理事会
投资、企业和发展委员会
推动电子商务发展的网络法律和法规——
包括案例研究和经验教训专家会议
2015年3月25日至27日，日内瓦
临时议程项目3

推动电子商务发展的网络法律和法规：案例研究和经验教训

贸发会议秘书处的说明

概要

在世界大部分地区，电子交易对政府、企业和消费者日益重要。对电子商务的青睐带来了更多机会，但缺乏安全和信任又成为电子交易的主要瓶颈。在线欺诈和数据泄漏越来越令人关切，所以需要通过法律法规作出有力回应，以促进国内贸易和跨境贸易。然而，建立适当的法律和监管框架因网络法律法规的多样性和复杂性，以及技术和市场的快速发展而受到制约。新的支付解决方案和日益依赖云计算，又迫切需要在这方面取得进展。

在这一背景下，本说明探讨推动电子交易发展和加强互联网交易安全需要解决的关键法律问题。在贸发会议与发展中国家区域集团磋商基础上，简要回顾了应对众所周知的制定和实施网络法的挑战的最佳做法。同时介绍了贸发会议对这些领域电子商务法律现状的研究成果，着重说明取得的进展和存在的差距。还讨论了在互联网和移动平台新技术不断兴起情况下，有效执行和实施相关法律的办法。政策行动应着重解决法律的协调统一和关键利益相关者，特别是执法部门的能力建设问题。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 电子商务的全球趋势.....	3
三. 电子商务的主要法律问题.....	6
A. 实行协调统一的电子签名法和电子合同法.....	8
B. 在线保护消费者.....	9
C. 解决在线数据保护和隐私问题.....	11
D. 打击网络犯罪.....	12
E. 区域层面若干最佳做法范例.....	13
四. 供讨论的建议和问题.....	15

一. 引言

1. 随着信息通信技术领域的变革性发展，尤其是互联网在二十世纪 90 年代后半叶的兴起，加上最近移动通信的广泛使用，人们越来越认识到信息通信技术对贸易和可持续发展的影响。信息通信技术的应用是电子商务。
2. 直到最近，许多国家电子商务使用率一直受到各种因素制约。主要障碍包括：信息通信技术和电力基础设施薄弱；金融市场不发达；购买力低；消费者和企业的信息通信技术知识欠缺，对电子商务了解不多；法律和监管框架薄弱。这些障碍在低收入国家以及中小企业和微型企业中最为突出。
3. 借助于新技术、新的电子商务平台和支付解决方案，上述障碍有些已较容易克服。为此，发展中国家政府尤其需要创造有利环境，使企业和政府能够充分利用各种信息通信技术设备带来的电子交易机会。网上欺诈和数据泄漏日益引起消费者和企业的关切，需要在国家和国际层面采取必要应对措施。
4. 在撰写本说明时，参照了拟议的专家会议职权范围。职权范围应着眼于“消费者保护的相关领域，如信用卡及支付数据保护和支付法规...[适当考虑]世贸组织在电子商务工作方案框架内开展的补充工作”。委员会的职权范围还规定，“预期结果.....是确定电子商务的网络法律和法规领域的最佳做法，以及提出如何通过监管框架包括网络法推动电子商务发展的建议”。
5. 本报告借鉴了《2015 信息经济报告》(UNCTAD, 2015)的研究成果，主要探讨四个法律领域：电子交易、消费者保护、隐私和数据保护以及网络犯罪。首先介绍电子商务的近期全球发展。然后，提出在发展中国家和全球促进电子商务发展需要解决的主要法律问题。基于贸发会议在一些发展中地区，如东南亚国家联盟、东非共同体、西非国家经济共同体、拉丁美洲和加勒比经济体系和拉丁美洲一体协会的工作，简单介绍一些案例研究和经济教训。最后，提出若干问题和建议，供专家会议审议。

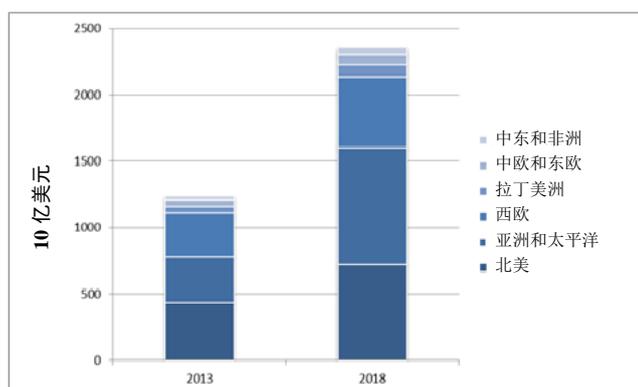
二. 电子商务的全球趋势

6. 电子商务可以带来很多好处，如加强在国际价值链的参与，增加市场准入和提高效率，降低交易成本等。然而，电子商务在大多数发展中国家发展缓慢，在很长一段时间里仅限于少数经济体和企业使用(UNCTAD, 2010a)。
7. 过去还主要由发达国家大型企业垄断的电子商务，现在因为信息通信技术的进展，也为发展中国家企业创造了更多参与各种形式电子商务的机会(UNCTAD, 2015)。特别是移动电话和社交媒体的广泛使用，大大提高了相互连通度。此外，新的应用程序、平台和服务，使电子商务更加方便和易于操作，降低了准入门槛。新的支付解决方案，也为企业和消费者进行网上交易提供了广泛选择。发展中国家成立了更多电子商务公司，它们的服务符合本地用户需求，有助于提高企业和消费者对网上贸易的认识。

8. 企业对企业交易额占电子商务收入的绝大部分。它们涉及制造商与批发商或批发商与零售商的交易。贸发会议估计，2013 年全球企业对企业的营业收入总额为 15.2 万亿美元，对比而言，企业对消费者(B2C)的交易额为 1.2 万亿美元 (UNCTAD, 2015)。后一类交易似乎增长更快，涉及“纯粹”的电子商务企业对消费者的销售和传统实体零售或制造企业增加在线销售渠道。根据 eMarketer, B2C 销售额到 2018 年预计将达到 2.4 万亿美元(图 1)。亚太地区可望增加最快，其市场份额将从 28% 升至 37%。全球市场份额将会增加的另一地区是中东和非洲，预计将从 2.2% 升至 2.5%。相反，西欧和北美的合并份额预计从 61% 降至 53%。

图 1

按地区分列的 2013 年和 2018 年全球 B2C 电子商务销售额(10 亿美元)



资料来源：eMarketer.com, 2014 年 7 月。

注：数据包括通过任何设备使用互联网预订的产品和服务、休闲和个人商务旅行销售额，无论支付或履行方法。

9. 2013 年，估计有 11 亿人至少在网上购物一次，占有互联网用户的 40% 以上 (表 1)。在约 4.6 亿网上购物者中，亚太占最大份额(43%)，这一比例在 2018 年之前还可望进一步上升。2013 年至 2018 年增长最快的地区预计将是中东和非洲。

表 1
按地区分列的 2013 年和 2018 年全球网上购物人数

	总额(百万)		2013-2018 年 增长率(%)	占世界网 上购物总 人数的百 分比(%)	网上购物者 占总人口的 百分比(%)	网上购物 者占互联 网用户的 百分比(%)
	2013	2018		2013	2013	2013
亚洲和太平洋	460.3	782.4	70	42.6	14.9	42.1
西欧	182.3	210.2	15	16.9	49.0	64.0
北美	172.3	203.8	18	16.0	59.7	72.0
非洲和中东	93.6	170.6	82	8.7	7.1	31.3
拉丁美洲	84.7	139.3	64	7.8	18.6	28.2
中欧和东欧	86.4	117.4	36	8.0	24.1	41.6
世界	1 079.6	1 623.7	50	100.0	15.2	41.3

资料来源：eMarketer, 2014 年 7 月。

10. 信用卡在零售电子商务结算额中占大部分(WorldPay, 2014)。然而，到 2017 年，其他支付方式将迎头赶上，占据所有零售电子商务支付的大半份额(59%)，其中“电子钱包”将占总额的 40%以上。各地区的使用模式差异很大(表 2)。在北美和欧洲，信用卡仍然是主要支付方式，其次是电子钱包。发展中国家各不相同，信用卡一般占不到一半。在非洲和中东，货到付款占电子商务交易数额几乎一半，部分原因是没有银行账户的人比例很高。在印度，货到付款仍然占有所有网上交易的 50-80%。依赖货到付款可能抑制电子商务的发展，因为当产品交付时有人可能不付款，发货与付款之间也可能存在时间差。

11. 手机支付仅占电子商务支付额的 1%，2017 年这一数字预计将上升至 3%。在互联网使用有限，而移动支付系统功能相对完善的国家，这一支付手段将更加重要。在一些非洲国家，由于高程度的金融排斥、固定线路有限、固定线路成本和信用卡使用费用等，移动通信解决方案是电子商务服务最可行的基础设施(Innopay, 2012)。

表 2

按付款方式和地区分列的 2012 年电子交易额(百分比)

地区	信用卡	电子钱包	直接借记	货到付款	银行转帐	其他
美利坚合众国和加拿大	71	18	2	1	1	7
欧洲	59	13	5	5	8	11
拉丁美洲	47	10	4	8	13	18
亚洲和太平洋	37	23	1	11	14	14
非洲和中东	34	5	0	48	3	10
世界	57	17	2	5	7	12

资料来源：WorldPay, 2014 年。

注：移动支付列在“其他”项下。

三. 电子商务的主要法律问题

12. 有利和扶持性的法律环境，对建立在线信任，确保企业、消费者和政府部门之间电子互动安全，必不可少。各地区和国家在制定足够法律，并有效实施和执行这些法律方面，存在很大差别。贸发会议的研究表明，在以下四个法律领域具有相关法律，对于增加用户对电子商务信心不可或缺——电子交易、消费者保护、隐私和数据保护以及网络犯罪。这些方面的立法在发达国家一般较高，但在世界其他许多地方不够(表 3)。

表 3
按地区分列的 2014 年已具备相关电子商务法的经济体比例(百分比)

	国家 (数)	电子交易法 (%)	消费者保护法 (%)	隐私和数据 保护法(%)	打击网络 犯罪法(%)
发达经济体	42	97.6	85.7	97.6	83.3
发展中经济体					
非洲	54	46.3	33.3	38.9	40.7
东非	18	38.9	16.7	27.8	50
中非	9	22.2	22.2	22.2	11.1
北非	6	83.3	33.3	50	66.7
南部非洲	5	60	40	20	40
西非	16	50	56.3	62.5	37.5
亚洲和大洋洲	48	72.9	37.5	29.2	56.3
东亚	4	75	50	25	50
东南亚	11	81.8	81.8	54.5	72.7
南亚	9	77.8	22.2	44.4	66.7
西亚	12	91.7	33.3	25	58.3
大洋洲	12	41.7	8.3	0	33.3
拉丁美洲和加勒比	33	81.8	54.5	48.5	63.6
中美洲	8	75	87.5	37.5	37.5
南美洲	12	83.3	75	66.7	75
加勒比	13	84.6	15.4	38.5	69.2
转型经济体	17	100	11.8	88.2	70.6
所有经济体	194	74.7	47.4	55.2	60.3

资料来源：贸发会议

A. 实行协调统一的电子签名法和电子合同法

13. 在网上进行商业交易包括电子支付的一个前提，是纸质和各种电子交易形式具有同等法律效力，这正是电子交易立法的目标。143 个国家已制定了电子交易法，其中 102 个是发展中国家(UNCTAD, 2015)。另有 23 个国家起草了这方面的法律草案。于是，只有 9 个发展中国家没有电子交易法，18 个国家没有提供相关数据。亚洲及拉丁美洲和加勒比地区有五分之四国家制定了这类法律，东非和中非国家则落在最后。

14. 许多国家这一领域的法律受到了联合国国际贸易法委员会编写的立法标准的影响。60 多个经济体采用了它的《电子商务示范法》(1996)(UNCITRAL, 1999)。29 个经济体依据其《电子签名示范法》(2001)制定了自己的法律(UNCITRAL, 2002)。与此同时，18 个国家签署了《联合国国际合同使用电子通信公约》，6 个国家批准或加入了这一公约(UNCITRAL, 2007)。虽然该公约在国际一级适用，只对 6 个国家生效，但一些国家已将公约的一些或全部实质性条款纳入本国法律。

15. 已采用各项示范法和《联合国国际合同使用电子通信公约》的经济体，在电子合同法中列入了一些共同内容，这有助于促进跨境电子商务发展。它们都接受了技术中立、电子通信的非歧视和功能等效原则。但是，尽管在制定电子交易法律方面取得了进展，但依然存在三个主要问题。

16. 首先，一些电子交易法只解决电子签名问题(认证)，而对其他重要合同条款，如发出和收到的时间及地点、回执、当事方所在地和使用自动化电文系统只字不谈。同样，大多数电子交易法不涉及电子商务的国际方面，如法律的选择——这是跨境电子商务容易产生冲突的问题之一。此外，虽然一些法律对跨境承认电子签名作出规定，但在多数情况下这项规定得不到执行，因为需要建立相互承认制度，而建立这一制度相当繁琐(Castellani, 2010)。

17. 其次，各国在执行基本原则，特别是电子签名的技术中立原则方面，存在差异。一些国家颁布了使用具体技术的电子签名法，如“公钥”基础设施。例如，独立国家联合体和西非国家经济共同体的一些成员国便是这种情况。独立国家联合体成员国被要求建立认证机构，利用密码创建数字签名。有些法律规定，只有这些数字签名才被认可具有强制力。然而，趋势可能是法律更加技术中立。例如，俄罗斯联邦 2011 年修订法律，承认所有形式的电子签名，同时采用了《联合国国际合同使用电子通信公约》，从而可以跨境承认技术中立的电子签名。

18. 此外，法律可能要求建立国家认证机构。然而，由于所涉及的人力和财力成本，有些国家，特别是在发展中国家，有时不建立或在很长时间后才建立认证机构。在这种情况下，电子交易可能缺乏法律认可，需要国家认证机构出面赋予交易以法律效力。此外，进行电子商务或电子政务操作时，使用加密系统，造成

了在线交易障碍。例如，可能阻碍外国投标者参与公共采购，除非有关外国“公钥”基础设施得到法律认可。

19. 即使在那些参照联合国国际贸易法委员会标准或其他统一案文制定有关法律的国家，也存在各种差异，对国内和跨境电子商务构成挑战。不同的电子交易法对何为电子签名规定了不同标准。欧盟就是一个典型案例。它要求成员国执行关于共同体电子签名框架的第 1999/93/EC 号欧盟指令。指令为欧盟成员国国内和之间合法认可的电子签名和认证服务设立了一个法律框架。由于实施该指令的国家体制不统一，欧洲议会和欧洲联盟理事会 2014 年 7 月又通过了《电子交易的电子识别和信托服务条例》。该条例采用技术中立原则，避免了使有特定技术的要求。还在一份对所有欧洲联盟成员国直接适用的法律文件中，规定了相互承认电子识别的条件。另一实例是东盟，其成员国承认不同类型签名(UNCTAD, 2013a)。

20. 第三个问题是缺少实施电子交易法律的能力。法官和法律从业人员的电子交易知识和经验往往有限。因此，特别是在发展中国家，企业可能不愿意使用电子手段。

B. 在线保护消费者

21. 消费者保护试图解决各种交易形式中企业与消费者之间的不平衡。互联网的特性是可以很容易掩盖卖方的重要信息(如身份、位置和信誉)。电子商务可能加剧这种不平衡。消费者在网上更容易遭遇欺骗和欺诈活动。消费者保护法可协助从事电子商务的企业说明在某一经济体从事网上生意的要求。因此，消费者法律、政策和法规可以列明消费者的在线权利和企业的在线活动，限制欺诈性和误导性商业做法，帮助企业制定自我监管制度(OECD, n/d)。

22. 尽管消费者信心对 B2C 电子商务十分重要，但消费者保护立法全球调查显示，许多发展中经济体和转型经济体仍然缺乏相关法律(UNCTAD, 2015)。在发布公开数据的 119 个国家中，有 90 个国家(56 个为发展中经济体或转型经济体)通过了与电子商务有关的消费者保护法。有 73 个国家缺少这方面数据，可能说明还没有认真考虑消费者在线保护问题。

23. 从区域层面来看，非洲国家的消费者保护立法率特别低。54 个非洲国家只有 18 个制定了这方面法律。拉丁美洲的立法率较高，20 个国家有 16 个进行了相关立法。在大洋洲和多数转型经济体，消费者保护的立法情况不详。

24. 重要的是对网上购物者的国内和跨国购物活动进行保护。各国颁布的相关法律存在差异，阻碍了跨境交易。差异涉及消费者与企业的权利和义务、被认为可接受的条款和条件、信息披露义务以及有效的国际补救机制。

25. 例如，欧洲联盟企业在进行跨境贸易时，必须在 28 套不同的国家规则之间周旋。因此，它们需要确定某一国家适用的相关法律规定，并承担相关翻译、法律咨询和合同调整费用。这种情况增加了交易成本、复杂性和法律不确定性。在

2011年的一次在线跨境贸易调查中，44%的消费者说，对自己的权利不了解使他们不愿意从另一欧盟国家购买物品。三分之一受访消费者表示，如果实行欧盟统一规则，他们会考虑从其他欧盟国家网上购物，只有7%的人表示不会(欧盟委员会，2011)。为了改变这种情况，欧盟委员会提出了《欧洲便利单一市场跨境交易的共同销售法》。¹ 如果获得通过，贸易商可以按照一套与国内合同法并驾齐驱的单一合同法规则，向另一成员国公民出售其产品。欧洲联盟任何地方的跨境销售合同当事方都可明示同意选择适用《欧洲共同销售法》。

26. 跨境实施消费者保护是另一挑战，要求各国执法机构之间进行有效合作。一些国家主管机构设立了半正式的合作机制和网络，作为非法人的政治合作渠道。² 例如，国际消费者保护与实施网络(ICPEN)是参与公平贸易惯例法实施和其他消费者保护活动的公共机构网络，由56个成员国和组织，包括24个发展中国家组成。³ 它的主要目的是寻求以各种办法防止和纠正国际范围内欺诈性营销行为。

27. 国际消费者保护与实施网络推出了 [econsumer.gov](http://www.econsumer.gov) 倡议，以加强消费者保护，增强消费者对电子商务的信心。该网站邀请个人在单一地点进行在线投诉(<http://www.econsumer.gov>)。截至2014年，已有30个国家主管部门参加，都属于ICPEN成员。2013年，该倡议共收到23,437件投诉，其中许多涉及跨境交易。⁴

28. 消费者在线保护的主要国际参考框架是《电子商务中消费者保护准则》(经合组织准则)(OECD, 2000)。目前正在对其进行修订。修订的目的是反映其自1999年通过以来一些经合组织法规中与B2C电子商务有关的政策原则。虽然是为经合组织成员国进行修订的，但一些发展中国家可能希望在国内立法中借鉴经合组织准则的内容。

29. 在全球层面，联合国正在就参照市场和监管环境变化，包括电子商务发展，修订《联合国消费者保护准则》问题进行磋商(UNCTAD, 2001)。磋商的目的是了解发展中国家的需要。经修订的准则可能在2016年公布。磋商中将涉及的主要问题包括：不逊于其他商业形式的有效保护；消费者与企业的权利和义务；消费者的脆弱性；移动平台；支付；替代性争端解决办法；消费者教育和意识；数据和隐私保护；适用法律和管辖权；双边、区域和国际合作。

¹ 可查阅：<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/>；ELX_SESSIONID=9kq3JrXb6922fTl6wCNCyJTyMZn3N6p8lYymnk4b9G32fR21QJhQ!715408534?uri=CELEX:52011DC0636 (2015年1月5日登入)。

² 代表们在东盟和拉丁美洲内强调了贸发会议这方面的援助；另参见，UNCTAD (2013a)。

³ 见 <https://icpen.org/>(2015年1月5日登入)。

⁴ 见 <http://www.econsumer.gov/english/resources/trends.shtm>(2015年1月5日登入)。

C. 解决在线数据保护和隐私问题

30. 在全球数字经济中，个人数据已成为众多在线商业活动的驱动因素。由于计算和通信能力的提高，每天都有大量信息在网上传输、存储和收集。在这种环境下，信息安全日益引起各国政府、企业和消费者关注。跨境提供的云计算服务激增，以及越来越多的数据泄露，表明需要作出适当的政策应对(UNCTAD, 2013B)。为商业利润目的对有助于了解和影响消费行为的“大数据”进行分析，可能进一步加剧这种担忧。

31. 据一消息来源，2013年发生了2,100多起这类事件，约8.22亿份记录被泄露(Risk Based Security, 2014)。在一起重大事件中，有多达1.52亿件消费者姓名、身份、加密密码、借记卡或信用卡号以及客户订单信息被泄露。53%攻击事件的目标是商业部门，其次是政府(19%)。大约60%的事件是黑客攻击结果。⁵就地域而言，美国是迄今受到攻击最多的国家，占已知案件近一半。最常见的泄露数据是密码、姓名、电子邮件和用户名。

32. 截至2014年11月，有105个国家(其中有65个发展中国家)进行了数据和隐私安全立法(UNCTAD, 2015年)。另有34个发展中国家起草了法律草案，但有待于正式颁布。在这一领域，亚洲和非洲的立法水平相当，已通过法律的国家不足40%。

33. 公司也需要采取政策，确保信息安全，建立技术保障措施，制定数据安全事件应急预案，以及防范欺诈、欺骗和不公平做法。鉴于撒哈拉以南非洲地区的隐私和数据保护法律尚处于起步阶段，一些电子商务公司积极采用国际最佳做法和安全标准(方框1)。在内容模式的性质使隐私和消费者难以得到保护的情况下，服务提供商可能需要采取额外措施，对买卖双方进行如何识别和保护自己免受欺诈的教育。

方框 1. 东非公司应对数据保护和隐私问题

在撒哈拉以南非洲，电子商务刚刚起步。数据泄露迄今主要是离线自动取款机和销售终端的欺诈行为。曾发生有人使用侧录设备记录支付卡细节事件。网络欺诈也有发生，随着消费者上网人数增多，其发生率只会增加。几个电子商务交易市场已设立处理欺诈风险的机制。

OLX 是在肯尼亚和许多其他国家运作的分类信息网站。它坚持通知、选择、转送、安全、数据完整性、访问和执行的安全港隐私原则。在服务条款中列明了数据如何收集、使用和共享，以及采取哪些措施保护个人数据。如果用户怀疑自己的隐私受到侵犯或损害，OLX 鼓励他们使用 OLX 的“法律问题报告表”进行报告。

⁵ “黑客”是指接入(欢迎或不欢迎)一台计算机，浏览、复制或创建数据(留下痕迹)，不以破坏数据或恶意损害计算机为意图。

3G Direct Pay 是一个电子商务支付网关，为整个东非地区的 300 多家旅行社和旅游公司服务。它对待数据安全的办法与银行大致相同。作为支付卡处理商，它接触到敏感的支持卡信息，这些信息如果被盗，可不经卡主许可进行网上支付。为了解决这一问题，它按照支付卡行业数据一级安全标准，实施了一系列“从终端到终端”的数据加密和保护的安全特性。该公司还主动监控支付卡使用趋势，以发现和减少欺诈企图。

Zoom Tanzania 是一家横向的分类信息服务商。它承诺，除非“法律要求，或用户明示同意”，否则永远不会共享个人信息。该公司的业务模式是鼓励用户生成的内容，然后通过内部网络出售广告空间，在不损害用户个人信息情况下向用户作广告。

资料来源：贸发会议，2015 年。

34. 隐私和数据保护的主要国际参考框架是“经合组织准则”、“欧盟数据保护指令”和“亚太经济合作隐私框架”。虽然基本原则已得到广泛同意，但对如何实施还没有达到共识。一些数据保护制度(所谓的综合性制度)平等适用于所有处理个人数据者。另一些制度则对某些部门、(如卫生部门)、某些处理实体(如公共机构)或数据类别(如有关儿童的数据)实施不同规则。在这种情况下，其他行业不受监管。

35. 以下两类制度可有所区别，一是主要通过个人或其代表群体的执法行动进行运作的制度，二是将执法权力赋予专门监督机构，由其处理个人资料运营商行为进行经常监督的制度。对发展中国家政府的另一挑战是需要设立监管机构。

D. 打击网络犯罪

36. 网络犯罪日益引起处于不同发展阶段的所有国家的关注，既影响到买主，也影响到卖方。2012 年，网络欺诈估计造成供应商 35 亿美元的收入损失(CyberSource, 2013)。在欧洲，欧洲消费者中心网络报告的最常见欺诈形式是欺诈网站、在线销售二手汽车和假冒产品。这些欺诈形式的共同点是以廉价或免费产品广告引诱消费者上当，骗子的首选付款方式是转帐。在发展中国家，欺诈数额激增。例如，在拉丁美洲，电子商务欺诈数额达到 4.3 亿美元；⁶ 在非洲，网络犯罪使肯尼亚、尼日利亚和南非经济分别损失约 3,600 万美元、2 亿美元和 5.73 亿美元(国际数据集团连接，2012)。

37. 这些事件凸显消费者在网上面临的挑战。虽然互联网的某些犯罪行为已存在多年，但这类犯罪在发生频率和地域上呈迅速扩展趋势。网络犯罪可以同时针

⁶ 见 http://prensa.lacnic.net/news/en/feb2014_en/study-on-cybercrime-in-the-lac-region-e-commerce-fraud-doubles (2015 年 1 月 7 日登入)。

对许多国家的几个人，而作案者甚至不必离开家门。例如，网络罪犯可以通过本地电话公司、长途运营商、因特网服务提供商，以及无线和卫星网络传送通信，在攻击某一系统之前，可能经过了多个国家的不同计算机。证据可能就存储在实施犯罪经过的另一国家的一台计算机里。

38. 网络犯罪可能瞄准笔记本电脑、平板电脑、手机和整个网络。以所有商业部门收入百分比计算，移动商人招致的欺诈损失最大(LexisNexis, 2013)。这对以移动电话作为主要电子商务和相关支付工具的发展中国家构成了特别挑战。此外，主要由于主管机构执法不严，发展中国家越来越成为网络犯罪目标。据一项研究显示，前五大网络犯罪热点第一是俄罗斯联邦，其次是中国、巴西、尼日利亚和越南(Time, 2014)。

39. 各国迅速制定网络犯罪法律。截至 2014 年 11 月，有 117 个国家(其中 82 个是发展中经济体和转型经济体)已颁布此类法律，另有 26 个国家在准备立法草案(UNCTAD, 2015)。然而，仍有 30 多个国家没有进行网络犯罪立法。非洲是有待制定网络犯罪法律国家最多的地区之一。

40. 这一领域最重要的国际文书是《欧洲委员会网络犯罪公约》(2001 年)。其次是许多发展中地区的文书，包括《英联邦计算机和计算机相关犯罪示范法》(2002 年)和 2014 年 6 月通过的《非洲联盟网络安全与个人数据保护公约》。在欧洲层面也推出了一些举措。⁷

41. 发展中国家面临几个问题，包括缺乏有效应对网络攻击的能力和基础设施。网络犯罪提出了复杂的跨境执法和司法管辖权问题。需要在执法领域作出特别努力，还需要大力加强计算机应急团队能力建设。为此，加强国际协调与合作十分关键，藉此创造一个安全的商业环境，鼓励更快反应和信息共享，使各国有机会迅速有效地打击网络犯罪。

E. 区域层面若干最佳做法范例

42. 处于网络立法不同阶段的发展中地区，在通过各种途径制定网络法方面取得了重要进展。以下实例说明，在网络立法日趋复杂情况下，监管/执法机构需要在国家和地区层面加强协调与合作，公私部门应该密切沟通，使立法成功颁布和执行。

43. 东南亚国家联盟、东非共同体和拉丁美洲各区域集团都从贸发会议电子商务与法律改革方案中受益。多年来，它们实现了重要转变，过去是将信息经济的法律层面，包括电子商务立法当作需要探索的新领域，现在则将信息通信技术纳

⁷ 见经合组织(2002 年)及欧洲议会和欧洲委员会 2013 年 8 月 12 日关于攻击信息系统问题的第 2013/40/EU 号指令，可查阅：<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0040&from=EN>(2015 年 1 月 8 日登入)。

入了发展政策，按照国际标准和惯例制定了必要法律和监管框架。贸发会议方案的受益者将这种转变归因提高意识活动和能力建设培训，以及不断努力监测改革进程(见 Balestrieri 所做外部评价(2011))。

44. 东南亚国家联盟是 2004 年开始编写各国统一的电子商务法律框架的第一个发展中地区。法律框架为制定电子商务法律法规提供了共同目标和原则，目的是通过促进经济增长的各种举措，支持东盟区域经济一体化目标，其中将信息通信技术当作实现东盟社会经济融合的重要工具。澳大利亚国际发展署与东盟之间的合作项目推动了立法工作进展。在这一项目下，东盟代表定期会晤，讨论协调统一共同点。柬埔寨和老挝人民民主共和国在立法准备阶段得到了贸发会议的援助。2008 年和 2013 年，贸发会议审查了东盟电子商务法律协调统一情况(UNCTAD, 2013a)。它在建议中鼓励进一步开展工作，协调跨境管辖权问题，改进各国监管机构和公共执法机构之间的合作。

45. 协调各管辖体之间的交易活动，有助于一些领域的跨境执法更为顺畅，如：(a) 认可电子签名，相互承认电子签名交易；⁸ (b) 消费者保护，包括各国消费者保护监管机构之间达成协议，辅之以适当的调查和移交手段并参加国际消费者保护与实施网络，作为改善区域合作第一步；(c) 网络犯罪，包括建立共同培训和资源中心以及 7x24 全天候国家联络点。

46. 东非共同体伙伴国将创造有利法律和监管环境，视为国家和地区层面有效实施电子政务和电子商务战略的关键因素。在这一背景下，东非共同体在贸发会议协助下成立了网络法律工作组，由伙伴国的专家组成。自 2007 年以来，贸发会议一直提供法律咨询和培训，提高人们对电子商务所涉政策和法律问题的认识。还举行了一系列磋商会议，使各国有机会就统一网络法的主要原则达成协议，并编写了解决各个领域问题的两个框架。重要的是已超越了示范法，而是准备了一个基准文本，以适应信息通信技术日益成熟要求制定新规则以及在现有成文规范内遵守新规定的局面。

47. 参与改革进程的东非共同体成员国的承诺，对保持各国发展势头至关重要。例如，乌干达国家当局和私营部门继续努力为法律改革进程献计献策，并日益关注确保这一进程取得成功。

48. 区域政治机构，如东非立法大会，利益相关者实体，如东非商会和东非律师协会，以及国际机构，如联合国国际贸易法委员会、贸发会议和非洲经济委员会，有直接参加了法律起草和协调进程。为了执行框架 I 和 II 的建议，东非共同体伙伴国提出了对主要目标群体，包括国会议员、法学家、监管当局、警察和私营部门进行培训和宣传活动的详细清单。迄今已取得很大进展。

⁸ 东盟在此问题上已作了一些前期工作，包括 2007 年新加坡和泰国之间的试验项目。

49. 在拉丁美洲和加勒比地区，举办了一系列 12 次区域能力建设讲习班，有 1,100 名政府官员参加⁹，产生了乘数效应，越来越多的人开始熟悉电子商务的法律问题。为该地区编写的比较研究介绍了取得的进展(UNCTAD, 2010b, 2010c)。¹⁰ 培训使参与者有机会加深对电子商务法律问题的了解，分享他们的经验，协调区域法律统一问题；也使主管当局认识到国内存在的主要问题。人力资本对机构能力建设至关重要。

四. 供讨论的建议和问题

50. 在网上进行买卖活动提出了各种法律挑战，需要政府和行业本身共同解决。即使在各国法律较为统一的发达地区，如欧洲联盟，国家法律设定的不同要求也会阻碍电子商务发展。虽然许多地区在制定法律和对法律进行协调方面已取得重大进展，但也需要按照主要国际法律文书对法律进行修订，以方便跨境电子商务活动。此外，一些国家尤其是发展中国家政府需要在空白法律领域制定基线法律。在这一过程中，应该在负责电子商务、云计算和电子政务等不同立法任务机构之间进行协调，以便采用共同的重要原则，便利提供有关服务。发展中国家政府也需要加强法律在国内和跨境的实施——是它们面对的又一重大挑战。

51. 为了支持发展中国家的努力，区域共同体和发展伙伴提供了各种援助，应寻求它们的援助，以确保法律的协调统一，促进跨境电子商务发展。还应开展长期的能力建设活动，确保法律实施，最终能够使用电子商务。

52. 紧密结合这些问题，并着重于区域动态，专家们不妨审议本背景文件提出的问题，并考虑电子商务相关活动，如世界贸易组织、经合组织和联合国主持下开展的各种活动。

53. 针对目前影响电子商务的发展问题，提出了以下五条建议，其中对发展中国家给予了特别考虑。与会者不妨讨论如何落实这些建议，以及区域和国际机构如何在协助各国制定和执行网络法律方面加强协调。

54. **协调统一电子交易法律：**确保区域和全球电子交易法律的协调统一，是各国政府、企业和公民越来越多使用电子技术面临的重大挑战。在制定或修订电子商务法律时，立法者应该考虑到本地区其他国家和贸易伙伴的法律，以便各国的法律制度和贸易政策相互兼容。重要的是，不仅需要在国家层面对电子签名、电子合同和证据给予法律认可，还需要对来自其他司法管辖区的电子签名、电子合同和证据给予法律承认。

⁹ 能力建设是按照“外贸培训方案”举办的。这一方案提供远程学习培训设施、由专家实时回答网络法律问题的在线平台以及参与者之间分享经验教训的机会。

¹⁰ 最新审查结果将于 2015 年发布。

55. 过去十年间，几个区域大大推进了协调统一步伐。然而，由于不同标准的使用，仍有必要在国际范围内对法律加以规范统一。《联合国国际合同使用电子通信公约》可有助于各国法律的协调一致。它提出了一套促进跨境电子商务发展的核心法律条款。各国应考虑将自己的电子交易法与公约规定保持一致。成为公约缔约国将有利于区域和国际协调，包括电子签名得到跨境承认，因为公约提供的原则可作为相互认可制度的基础。公约更新了国际贸易法委员会示范法的某些条款，如当事人所在地；发出和收到的时间和地点；“签名”的功能等效。还列入了一些新条款，如使用自动电文系统、要约邀请等。最后，公约提出了确保区域和国际协调的电子交易核心条款。一些国家已经按照公约的实质性条款修改其国内立法。

56. **规范理顺消费者保护政策：**各国消费者保护法的差异是跨境电子商务的一大难题。各区域集团在努力协调电子商务中的消费者保护法律。

57. 正在编制或修订电子商务中消费者保护法的国家，可以考虑按照《联合国消费者保护准则》和经合组织准则修订本国法律，以促进消费者保护法律的协调统一，增强消费者信心。

58. 一些发展中国家需要设立消费者保护机构，另一些发展中国家需要加强现有机构。此外，建立消费者在线投诉和执法的区域机制，可促进跨境电子商务活动。这需要某一地区各国消费者保护机构之间达成协议，辅之以适当的调查和移交手段。通过国际消费者保护与实施网络等网络将各机构联系起来，可以帮助国家机构及时了解新的区域或国际法律发展动态，分享经验，向电子商务用户提出解决方案。

59. 建议使用可负担得起并易于操作的替代性争端解决和补救机制。自我监管机构、执法机构、监察专员和其他实体已在使用一些卓有成效的办法。“信誉标志”，如拉丁美洲电子商务研究所的“eConfianza”¹¹ 举措，很值得进一步探讨。非盈利组织——eInstituto 编写了一套良好做法守则，指导企业在设计在线业务时如何满足消费者需要。还提供了称为“Pactanda”¹² 的在线争端解决工具。

60. **规范理顺数据保护和网络犯罪法律：**为了确保人们对互联网的信心和信任，各国在制定和设立保护个人数据和打击网络犯罪的法律框架，但这项工作不应孤立地进行。需要在区域和国际层面协调统一法律和政策。建立最低限度标准，有助于在设计和实施相关立法和加强执法机构方面进行跨国界协调。

¹¹ 见 www.econfianza.org (2015 年 1 月 9 日登入)。

¹² 可查阅：www.pactanda.com (2015 年 1 月 9 日登入)。

61. 建立高效的数据保护监管机构，从资源和政治角度都具有挑战性。电信部门的经验教训可供借鉴。这些机构现在已得到广泛接受，被认为是成功的监管制度的重要组成部分。将数据保护和消费者保护机构的监管职能合并在一起，可以降低数据保护的监管成本。

62. 同样，还需要发展打击网络犯罪的全面合作和执法框架。即使是调查一件单一的通信记录，也可能需要数个国家(包括私营部门)执法机构之间开展合作，因为执法机构通常受国界限制。网络犯罪执法机构之间的区域合作，可能需要建立共同的培训和资源中心以及 7x24 全天候国家联络点。

63. 应该使用各种安全措施——物理、物流或组织措施，来防范数据被蓄意滥用。采取适当的数据安全举措，应该考虑数据的质量以及个人数据主体、处理个人数据实体和整个社会的需要。政策制定者越来越认识到互联网是经济和社会活动依赖日深的“重要国家基础设施”，同时也是“脆弱性之源”。为应对这种二元性，采取适当的数据安全措施，包括制定打击网络犯罪法和建立计算机应急小组/计算机安全事故应对小组，应该是政策的核心组成部分。此外，公共和私营部门应该开展伙伴合作，充分利用私营部门的优势，回应信息通信技术威胁。

64. **加强立法者和司法机关能力：**需要对许多发展中国家的司法系统进行网络法律方面的培训。电子商务的法律问题还比较新。一些国际和区域组织，包括英联邦秘书处、国际电信联盟、联合国国际贸易法委员会、贸发会议、联合国毒品和犯罪问题办公室和欧洲委员会，可以在不同法律领域向各国和各地区提供援助。这些机构也越来越多地联手开展活动，以使自己行动的效益最大化(方框 2)。

方框 2 贸发会议和合作伙伴提供的援助

为了支持发展中国家在这一领域的努力，贸发会议协助各国按照国际和区域文书制定和修订电子商务法律。在东盟、东非共同体、西非国家经济共同体、拉丁美洲和中美洲等地区提供的协调统一电子商务立法援助，促使各国推进国家法律的制定。这项工作涉及到与区域机构，如非洲联盟委员会、东盟秘书处、东非共同体秘书处、西非国家经济共同体委员会、拉丁美洲一体协会及拉丁美洲和加勒比经济体系之间的密切合作。

能力建设活动，加强了政策制定者对电子商务法律问题和国际最佳做法的了解，使他们能够按照区域框架制定自己的法律。

一些机构在其职权范围内向发展中国家提供援助，机构间合作日益增多。两个合作实例是，在 2013 年英联邦网络安全论坛期间，为英联邦国会议员举办了通报会。通报会由贸发会议提供服务，与英联邦电信组织和英联邦议会协会共同组织。另一个例子是贸发会议与国际贸易法委员会、非洲网络法律和预防网络犯罪中心、欧洲委员会和英联邦打击网络犯罪倡议合作，在西非国家经济共同体举办了网络立法协调统一联合研讨会(2014 年 3 月，加纳)。

贸发会议努力建设机构间网络，巩固与不同项目活动的合作伙伴关系。许多合作伙伴为加强本章所使用的数据库作出了贡献。这项首个全球调查的结果可在网上查阅，贸发会议邀请和鼓励各国继续为数据库更新提供协助。

资料来源：贸发会议

65. 提高消费者和企业的意识：电子商务的法律环境不断变化，各司法管辖区之间不尽相同，消费者和企业需要了解有关法律和补救手段。这对建立对跨境电子商务信任度尤其重要。行业协会和消费者保护机构应共同努力，消除不同国家法律标准造成的壁垒。国家通过公共宣传运动(包括电台和电视节目)，宣传在线保护消费者的信息，可以成为提高认识战略的关键内容。

方框 3 乌干达的提高意识活动

乌干达国家信息技术管理局和信息通信技术部制定并颁布了实施《东非共同体网络法律框架》的附属条例(《电子交易法》和《电子签名法》)(UNCTAD, 2012)。自 2011 年以来，国家信息技术管理局着手提高人们对这些法律以及信息安全的认识，以鼓励公共机构和私营部门建立最低限度的信息安全控制措施，确保电子交易安全。为各个实体，如部委、银行家协会、律师协会、国家商会、投资机构和证券交易所举办了几次提高意识研讨会。这些研讨会由多机构律师和技术顾问，包括贸发会议支持的东非共同体网络法工作组专家担任主讲。未来还计划举办类似的研讨会，在数据保护和隐私条例颁布后，提高人们对这一法律的意识。

资料来源：贸发会议

66. 在这一背景下，请专家们审议各国在发展国内和跨境电子商务时面对的以下突出法律挑战：

- 如何最佳评估各国对网络法律的需求？
- 何为推动跨境交易和提高电子交易安全的最佳做法？
- 私营部门在保证网上交易安全和促进消费者信任及信心方面可发挥哪些作用？
- 应采取哪些行动，监测发展中国家和地区网络立法的进展？
- 国际组织和发展伙伴可提供哪些援助，促进协调统一的电子商务法律的实施？

References

- Balestrieri E (2011). External evaluation of UNCTAD's E-Commerce and Law Reform Project. Available at http://tft.unctad.org/wp-content/uploads/2014/03/2011Evaluation.ICT_law_Report.pdf (accessed 9 January 2015).
- Castellani L (2010). The United Nations electronic communications convention: Policy goals and potential benefits. *Korean Journal of International Trade and Business Law*. 19(1):1–16.
- CyberSource (2013). 2013 online fraud report. Available at http://www.cybersource.com/resources/collateral/Resource_Center/whitepapers_and_reports/CyberSource_2013_Online_Fraud_Report.pdf (accessed 9 January 2015).
- European Commission (2011). Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection. Eurobarometer No. 299. European Commission. Brussels.
- Innipay (2012). Online payments 2012 – Moving beyond the web. Innipay B.V. Amsterdam. Available at <http://www.innipay.com/publications/online-payments-2012-moving-beyond-web> (accessed 9 January 2015).
- International Data Group Connect (2012). Africa 2013: Cyber-crime, hacking and malware. White paper available from www.idgconnect.com/view_abstract/11401/africa-2013-cyber-crime-hacking-malware (accessed 8 January 2015).
- LexisNexis (2013). True cost of fraud 2013 study: Manage retail fraud. Available at <http://www.lexisnexis.com/risk/insights/2013-true-cost-fraud.aspx> (accessed 9 January 2015).
- OECD (2000). *Guidelines for Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce*. OECD. Paris.
- OECD (2002). *OECD Guidelines for the Security of Information Systems and Networks: Towards a Culture of Security*. OECD. Paris.
- OECD (n/d). Recommendation of the OECD council concerning guidelines for consumer protection in the context of electronic commerce. OECD. Paris. Available at <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=183&InstrumentPID=179&Lang=en&Book=> (accessed 13 January 2015).
- Risk Based Security (2014). Data breach quickview: An executive's guide to 2013 data breach trends. Available at <https://www.riskbasedsecurity.com/reports/2013-DataBreachQuickView.pdf> (accessed 9 January 2015).
- Time* (2014). The world's top 5 cybercrime hotspots. 7 August. Available at <http://time.com/3087768/the-worlds-5-cybercrime-hotspots/> (accessed 12 January 2015).
- UNCITRAL (1999). *UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce with Guide to Enactment 1996 with additional article 5 bis as adopted in 1998*. United Nations publication. Sales No. E.99.V.4. New York.
- UNCITRAL (2002). *UNCITRAL Model Law on Electronic Signatures with Guide to Enactment 2001*. United Nations publication. Sales No. E.02.V.8. New York.
- UNCITRAL (2007). *United Nations Convention on the Use of Electronic Communications in International Contracts*. United Nations publication. Sales No. E.07.V.2. New York.

- UNCTAD (2001). United Nations Guidelines for Consumer Protection (as expanded in 1999). UNCTAD/DITC/CLP/Misc.21. New York and Geneva. Available at <http://unctad.org/en/Docs/poditccclpm21.en.pdf> (accessed 13 January 2015).
- UNCTAD (2010a). *Information Economy Report 2010: ICTs, Enterprises and Poverty Alleviation*. United Nations publication. Sales No. E.10.II.D.17. New York and Geneva.
- UNCTAD (2010b). *Estudio Sobre Las Perspectivas de La Armonización de La Ciberlegislación En Centroamérica Y El Caribe*. United Nations publication. UNCTAD/DTL/STICT/2009/3. New York and Geneva.
- UNCTAD (2010c). *Study on Prospects for Harmonizing Cyberlegislation in Latin America*. United Nations publication. UNCTAD/DTL/STICT/2009/1. New York and Geneva.
- UNCTAD (2012). *Harmonizing Cyberlaws and Regulations: The Experience of the East African Community*. United Nations publication. UNCTAD/DTL/STICT/2012/4. New York and Geneva.
- UNCTAD (2013a). *Review of E-commerce Legislation Harmonization in the Association of Southeast Asian Nations*. United Nations publication. UNCTAD/DTL/STICT/2013/1. New York and Geneva.
- UNCTAD (2013b). *Information Economy Report 2013: The Cloud Economy and Developing Countries*. United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.6. New York and Geneva.
- UNCTAD (2015). *Information Economy Report 2015: Unlocking the Potential of E-Commerce for Developing Countries*. United Nations publication. New York and Geneva (forthcoming).
- WorldPay (2014). *Alternative payments report, 2nd edition*. Available at <http://www.worldpay.com/global/alternative-payments-2nd-edition> (accessed 12 January 2015).
-