

消费者保护 手册



消费者保护 手册



© 2017年，联合国

本文件可开放获取，但须遵守为政府间组织创立的知识共享 (Creative Commons) 许可协议，可查阅 <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>。

本文所载结果、解释和结论仅代表作者本人的观点，并不一定反应联合国、其工作人员或会员国的意见。

本出版物地图中采用的名称及其材料的编排方式并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或疆域的划分表示任何意见。

本出版物经由外部编辑。

可影印和翻印摘录，但须注明出处。

联合国贸易和发展会议印发的联合国出版物。

UNCTAD/DITC/CPLP/2017/1

序 言

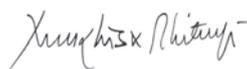
《贸发会议消费者保护手册(2017年版)》是消费者保护领域首份综合性国际参考资料，旨在为发展中国家和转型经济体的政策选择提供支持，并提供实用工具协助决策者加强能力，落实最近修订的《联合国消费者保护准则》。

贸发会议作为联合国系统内消费者保护问题的协调中心，充分致力于推广《准则》并鼓励感兴趣的会员国了解在与工商界和民间社会合作提供公共和私人商品和服务时促进消费者保护的诸多途径。鉴于世界各地的消费者保护各不相同，提高这种认识显得愈加重要。事实上，正如大会所述，“尽管自1985年《准则》获得通过以来，在消费者保护的规范层面取得了重大进展，但进展一直没有转化为各国和各商业领域更有效和更协调的保护努力”。贸发会议发布本手册，为推广良好做法以及提高发展中国家和转型经济体加强保护消费者的能力作出贡献。

二十一世纪的消费者是全球性的消费者。如今消费者拥有的商品和服务选择之多前所未有，而数字革命将消费者推至国际贸易的最前沿。这也带来了更大的风险，例如产品不安全、商业做法不公平、争议解决与补救不充分、侵犯消费者数据隐私以及会员国之间缺乏协调一致的行动。任何一个消费者的福利都会受世界各地所有消费者福利的影响，这一点比以往任何时候都更突出，我们正在见证全球性消费者保护的到来。

需要增强消费者权能，让他们作为变革推动者，促进实现可持续发展目标。只有适当的法律、政策和机构到位，所有利益攸关方(特别是企业和消费者组织)在市场上参与维护消费者保护，才能实现这一点。

我认为对于所有寻求提升消费者福利的各方而言，本手册可作为一个重要工具。



穆希萨·基图伊

贸发会议秘书长

鸣 谢

2017年，由首席顾问 Robin Simpson 和竞争法和消费者政策处处长 Teresa Moreira 以及 Arnau Izaguerri、Marisa Henderson、Graham Mott 和 Maria Bovey 组成的小组对消费者保护手册进行了修订。这项工作是在货物和服务国际贸易及初级商品司司长 Guillermo Valles 的总体监督下完成。

以下人员为本手册提供了大量实质性投入：金融服务消费者保护专家顾问 Celine Awuor、蒙特利尔魁北克大学国际消费法比较研究组 Thierry Bourgoignie、数字消费者政策专家顾问 Liz Coll、Ha Dinh、消费者政策顾问 Julian Edwards、水和卫生问题顾问 Alan Etherington、牛津大学 Christopher Hodges、消费者和国际标准问题专家 Sadie Homer、南里奥格朗德联邦大学 Claudia Lima Marques、电子前沿基金会 Jeremy Malcolm、犹他大学 Robert N. Mayer、尼日利亚贝宁大学 Ogochukwu Monye、环境法专家 Judit Pump、肯特大学 Iain Ramsay、布鲁内尔大学 Christine Riefa、粮食顾问和粮食政策专家 Elena Salazar de Llaguno、消费者保护专家 Antonino Serra Cambeceres、Jami Solli、格林威治大学 Stephen Thomas、伦敦大学 Frank Trentmann、肯特大学 Toni Williams、消费者保护顾问 Elena Wolf、牛津大学于颖和法国国民议会顾问兼竞争政策和做法专家 Aurélie Zoude-Le Berre。

Nicole Nespoulous、Deon Woods-Bell 和 Cécile Barayre 对手册草稿提出了评论意见。2016年10月18日和19日在日内瓦举行的消费者保护法律和政策政府间专家组第一次会议上介绍了本手册预发本之后，有人提出了进一步评论意见。随后提出评论意见的人包括 Paul Miloseski-Reid 和 Suriya Prabha，后者代表国际商会（制止假冒和剽窃行为商业行动）。

封面由 Nadège Hadjemian 和 Neema Toyb 设计。

目录

鸣 谢	iv
第一部分 消费者保护体系	1
第一章 消费者保护：概览	2
A. 保护消费者的理由.....	2
B. 消费者权利的概念和消费者保护法	5
C. 消费者是谁？消费者利益是什么？	5
D. 谁负责保护消费者？	6
E. 消费者保护框架	7
F. 结 论.....	8
第二章 《联合国消费者保护准则》	10
A. 国际文书和消费者保护	10
B. 《联合国消费者保护准则》	10
C. 结 论.....	15
第三章 消费者法	17
A. 《联合国消费者保护准则》中关于消费者法的内容	17
B. 关于消费者保护的宪法条款	17
C. 消费者保护框架法.....	18
D. 消费者法与其他法律的互动关系	20
E. 结 论.....	22
第四章 消费者保护机构	23
A. 《联合国消费者保护准则》中关于消费者保护机构的内容	23
B. 消费者保护机构的职能	23
C. 消费者保护机构的组织模式	23
D. 不断变化的消费者保护范围	27
E. 结 论.....	28
第五章 消费者协会.....	29
A. 《联合国消费者保护准则》中关于消费者协会的内容.....	29
B. 现代经济中的消费者协会	29
C. 消费者协会的职能.....	31
D. 消费者协会的独立性	31
E. 消费者协会的代表性	32
F. 结 论.....	33
第六章 商业行为	34
A. 《联合国消费者保护准则》中关于商业行为的内容	34
B. 企业社会责任	35
C. 自我监管和共同监管	38
D. 协作是否有效？	42
E. 结 论.....	42

第七章 竞争法和消费者利益	43
A. 《联合国消费者保护准则》中关于竞争的内容	43
B. 竞争法和竞争政策的性质和特点	43
C. 竞争法概念	44
D. 竞争的体制架构	47
E. 竞争政策一致性的挑战：消费者不愿意转换	48
F. 结 论	48
第八章 国际合作	50
A. 《联合国消费者保护准则》中关于国际合作的内容	50
B. 适用法律和管辖权	51
C. 现实中的国际合作	52
D. 国际体制机制	53
E. 结 论	54
第二部分 市场中的消费者保护	55
第九章 产品安全和责任	56
A. 《联合国消费者保护准则》中关于产品安全的内容	56
B. 产品安全法	57
C. 产品责任	60
D. 危险产品服务	64
E. 国际法律和政策中的产品安全问题	65
F. 二手商品	66
G. 结 论	66
第十章 消费者信息和教育	67
A. 消费者信息和教育	67
B. 《联合国消费者保护准则》中关于消费者信息和教育的内容	67
C. 风险转移	67
D. 消费者信息	68
E. 关于标识的关键问题	69
F. 关于广告的关键问题	71
G. 消费者教育及其实施	73
H. 结 论	76
第十一章 消费者争议解决与补救	78
A. 《联合国消费者保护准则》中关于消费者争议解决与补救的内容	78
B. 消费者争议解决与补救的必要性	78
C. 提供消费者争议解决与补救的途径	78
D. 消费者争议解决与补救系统的评估标准	82
E. 结 论	83
第十二章 电子商务	84
A. 《联合国消费者保护准则》中关于电子商务的内容	84
B. 电子商务的范围和广度	84
C. 消费者对数字市场的信任	87

D.	经济合作与发展组织制定的准则	88
E.	其他的电子商务监管国际准则.....	91
F.	结 论.....	92
第十三章	隐私和数据保护	95
A.	《联合国消费者保护准则》中关于隐私的内容	95
B.	隐私是一项权利吗?	95
C.	从消费者的角度理解数据维度.....	96
D.	数字时代的监管问题	97
E.	国际监管	97
F.	技术能否应对技术本身带来的挑战?	99
G.	结 论.....	101
第三部分	消费者保护与基本商品和服务	103
第十四章	金融服务.....	104
A.	《联合国消费者保护准则》中关于金融服务的内容	104
B.	消费信贷的功能和形式	104
C.	保险的功能和形式.....	108
D.	金融服务的监管领域和改革前景	108
E.	新出现的问题.....	112
F.	结 论.....	115
第十五章	公用事业中的消费者保护.....	116
A.	《联合国消费者保护准则》中关于公用事业的内容	116
B.	公用事业行业的性质	116
C.	监 管.....	117
D.	所有权.....	117
E.	公用事业的绩效	119
F.	定价和补贴	119
G.	从千年发展目标/可持续发展目标的角度考察享有权问题	121
H.	维护消费者利益	122
I.	在公用事业服务中引入竞争	123
J.	结 论.....	124
第十六章	人人享有食物	125
A.	食物权.....	125
B.	《联合国消费者保护准则》中关于食物的内容	125
C.	营养不良和粮食安全问题.....	125
D.	消费者对食品安全的关切.....	126
E.	食品标准机制.....	127
F.	消费者对基因工程的关切.....	127
G.	食品立法.....	128
H.	结 论.....	129

缩略语

ACCC		澳大利亚竞争和消费者委员会
ADR		非诉讼争议解决
AICD		非洲基础设施国别诊断
APEC	亚太经合组织	亚洲太平洋经济合作组织
ASA		大不列颠及北爱尔兰联合王国广告标准局
ASEAN	东盟	东南亚国家联盟
B2B		企业对企业
B2C		企业对消费者
BASCAP		制止假冒和盗版行为商业行动
BSE		牛海绵状脑病
C2C		消费者对消费者
CARICOM	加共体	加勒比共同体
CCA	中消协	中国消费者协会
CCP		经济合作与发展组织消费者政策委员会
CGAP		扶贫协商小组
CI		国际消费者联合会
COPOLCO		国际标准化组织消费者政策委员会
CSR		企业社会责任
DEVCO		国际标准化组织发展中国家委员会
DGCCRF		法国竞争、消费和反欺诈总局
EC	欧盟委员会	欧洲联盟委员会
ECJ	欧洲法院	欧洲联盟法院
ECOSOC	经社理事会	联合国经济及社会理事会
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
FIAGC	伊美消保机构论坛	伊比利亚美洲消费者保护政府机构论坛
FTC		美利坚合众国联邦贸易委员会
G20		二十国集团
GATS	服贸总协定	服务贸易总协定
GATT	关贸总协定	关税及贸易总协定
HKCC		(中国)香港消费者委员会
HLP		高级别原则
IBT		递增收费制
ICC		国际商会
ICPEN		国际消费者保护与执法网络
ICRT		国际消费者研究及测试机构
IGE		消费者保护法律和政策政府间专家组

INDECOPI		秘鲁国家保护竞争和知识产权局
IP		知识产权
ISO	标准化组织	国际标准化组织
MDGs		千年发展目标
MERCOSUR	南共市	南方共同市场
MNE		跨国企业
NGO		非政府组织
OAS		美洲国家组织
ODR		网上争议解决
OECD	经合组织	经济合作与发展组织
OFCOM		大不列颠及北爱尔兰联合王国通信管理局
OFT		大不列颠及北爱尔兰联合王国公平贸易局
PPI		支付保护保险
PPIAF		公私合作促进基础设施发展咨询机制
PROFECO		墨西哥联邦消费者检察长办公室
PTA		优惠贸易协定
RACE		喀麦隆能源消费者联合网络
RAPEX		欧盟非食品类快速预警系统
RASSF		欧盟食品和饲料类快速预警系统
RBT		递升收费制
RTA		区域贸易协定
SDGs		可持续发展目标
SENACON		巴西国家消费者秘书处
SGEI		普遍经济利益服务
SHG		二手商品
SIAR		美洲国家组织美洲快速预警系统
SIECA		中美洲经济一体化秘书处
SSIP		小规模独立供应商
TPM		技术保护措施
TPP		跨太平洋伙伴关系
TRIPS	涉贸知识产权协定	世界贸易组织《与贸易有关的知识产权协定》
TTIP		跨大西洋贸易和投资伙伴关系
UNCITRAL	贸易法委员会	联合国国际贸易法委员会
UNCTAD	贸发会议	联合国贸易和发展会议
UNGCP	《准则》	《联合国消费者保护准则》
UNICEF	儿基会	联合国儿童基金会
WHO	世卫组织	世界卫生组织
WTO	世贸组织	世界贸易组织

第一部分 消费者保护体系



第一章 消费者保护：概览

A. 保护消费者的理由

消费者保护旨在处理消费者 – 供应商关系中固有的悬殊差别，包括议价能力、知识和其他资源方面的悬殊差别。

1962年3月15日，肯尼迪总统在美国国会发表了具有里程碑意义的《关于保护消费者利益的总统特别咨文》，阐述了保护消费者权利的现代概念，以帮助纠正消费者 – 供应商之间的不平衡现象。在该咨文中，他指出：

消费者的定义包括我们所有人。消费者是经济体中最大的经济群体，几乎影响到每项公共和私人经济决策，同时也受这些决策的影响。消费者支出在经济中的占比达三分之二。但他们是经济中唯一缺乏有效组织的重要群体，他们的意见往往被忽视……正如我们无法承受企业和政府的低效一样，我们也无法承受消费中的浪费。如果向消费者提供劣质产品，漫天要价，药物不安全或无疗效，如果消费者无法作出知情选择，那就是浪费消费者的钱，可能威胁到消费者的健康和安
全，并损害国家利益。¹

肯尼迪总统称，政府需要采取立法和行政措施才能履行其对消费者的责任，确保消费者能够行使权利，即：

- (a) 安全权 – 获得保护不受有害健康或生命的商品营销
- (b) 知情权 – 获取保护不受具有欺诈性、欺骗性或严重误导性的信息、广告、标签或其他做法的影响，并让消费者了解必要的信息以作出知情选择
- (c) 选择权 – 尽可能确保消费者以具有竞争力的价格获得各种产品和服务；在那些竞争行不通、政府监管被替代的行业中，要
保证以公平价格提供令人满意的质量和服

- (d) 发声权 – 要确保在制定政府政策时对消费者利益给予充分和同情的考虑，并在行政法庭中给予公平和迅速的处理²

肯尼迪总统提出了以下建议：加强食品和药品、运输和金融等各领域现有方案，加强关于诚信贷款和包装的立法以及颁布更强有力的法律以促进竞争和禁止垄断，之后他总结道：

我们所有人都是消费者。这些符合消费者利益的行动和建议符合我们所有人的利益。这些方案所需的预算投资不大，但可以产生丰厚的回报：加强我们的自由竞争经济，改善我们的生活水准和健康，促进传统的诚实守信经商模式。公平竞争对企业 and 消费者皆有利。³

消费者权利倡导人士紧紧抓住了这份总统的权利宣言（见第二章）。他们的努力取得了成果，1985年4月9日联合国大会一致通过《联合国消费者保护准则》（以下简称《准则》）。《准则》是一套国际公认的消费者保护最低目标，已成为世界各地消费者应享权利的基准。其中最著名的部分规定了消费者的“合理需求”，这已成为一份检查单，使人们对消费者权利有了普遍认识。如第三章所述，世界各国都颁布了法律以承认这些权利，包括起草新的国家宪法。

国家进行这样的干预，是因为提供消费者保护有一系列理由，包括经济效益、个人权利、分配正义和发展权。

1. 经济效率

在市场经济中，经济效率是确保所有体系最佳运行的先决条件。在理想的市场经济条件下，供求平衡，市场处于完美均衡。供应商参与公平竞争，向消费者提供完整的产品信息，遵守所有关于安全和质量标准的法律，并在产品或服务出现问题

¹ 肯尼迪总统，见前引书，可查阅<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108>。

² 肯尼迪总统，同前，可查阅<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108>。

³ 肯尼迪总统，同前，可查阅<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108>。

时向消费者提供补偿。在需求方面，消费者理性行事，只以最优惠的价格购买符合质量要求的产品，从而淘汰缺乏竞争力的供应商。消费者在购买之前应充分了解产品或服务。他们也应了解可用的补救措施，以便积极追求自己的权利。

不论是中央计划经济或自由放任经济，都存在滥用权力的可能性。国家干预是必要的，以确保供应商负责任地行事，权利受侵害的消费者能够获得补救。现代市场不仅涉及供应商和消费者之间的私人经济关系。其特点是有一定程度的国家参与，国家通过颁布和实施消费者保护法，规定私人权利和法定义务，以确保为消费者提供安全有序的市场。

广义而言，消费者保护意在确保市场经济需求方的最佳运作，从而使市场体系能够有效运行。再辅之以竞争政策，以确保供应方的最佳运作。国家颁布消费者保护法，涵盖公平交易、信息、补救机制以及获得基本商品和服务等问题。有时候，这种保护措施被贬为“繁文缛节”。《国际小企业杂志》2015年的一篇文章提到一种观念，即“监管是一种静态和消极的影响”，近几十年来出现了这种现象。这篇文章的作者们对这种观念提出质疑，提出了“监管是一种动态力量，可以促进绩效也可以限制绩效”的理论。⁴ 我们需要一些限制措施来防止不当行为，但监管也可以帮助企业，例如通过实施消费者保护措施的办法，本来有些企业愿意自愿地采取这些保护措施，但与对手企业相比，这会使它们处于不利地位。

2. 个人权利

消费者权利是个人在现代社会中应享有的一系列权利的一部分。这些权利往往带有期望性，已被载入国家宪法（见第三章）。联合国决议和其他重大声明（例如千年发展目标和可持续发展目标）中提及的其他权利不能被称为“消费者权利”，但仍对消费者福利具有重要意义。

消费者保护措施通过加强消费者和生产者利益之间议价能力的平等性以及为市场上的弱势群体（如

儿童、穷人和文盲）和有特殊需求的人（如残疾人）纾解问题，以促进公平和社会正义。

消费者交易的大部分领域都存在议价能力不平等现象，⁵ 特别是在复杂产品领域，例如在金融服务交易中，使用标准格式合同是规范做法，涉及大众营销的大型企业的发展也鼓励了这种做法。

标准格式合同的缺点简要概括如下：⁶

- (a) 消费者通常不会审查标准合同的条款，这些条款可能存放在商会或公司总部（或视某些国家的要求，存放在法院），随后通过引用被纳入合同。
- (b) 无论如何，一般条款篇幅很长，字体很小，消费者很容易忽视。
- (c) 即使消费者阅读了一般条款，往往也不能掌握其中的全部含义。
- (d) 即使消费者掌握了一般条款的全部含义，他们也可能认为所述事件不会发生，供应商也不会具体情况下援引条款。
- (e) 消费者可能会错误地认为合同条款已得到正式认可或符合法律。
- (f) 消费者通常无法更改合同条款，供应商的代理人或雇员也没有权力这样做。

虽然多年来合同条款的披露规则变得愈加严格，但电子商务加速了标准附合合同（附合合同本意在于通过“披露和同意”原则保护消费者）的发展，这可能导致消费者对合同条款的理解不太有效。美利坚合众国的总统科技顾问委员会公开表示，这种做法并非消费者保护的一种形式：

用户在移动设备上下载新应用程序或创建网络服务账户时，会显示一条通知，用户在使用该应用程序或服务之前必须明确同意该通知。在幻想的世界里，用户会阅读这些通知，理解其法律含义（必要时咨询其律师），与其他类似服务提供商谈判以获得更

⁴ J Kitching et al, 2015, Burden or benefit? Regulation as a dynamic influence on small business performance, *International Small Business Journal*, 33(2):130-147.

⁵ 这一点得到《联合国消费者保护准则》(2015年)中准则1的确认。

⁶ 贸发会议，2008年，《消费者政策手册》。

好的服务，然后才会点击表示同意。但是现实并非如此。⁷

在互联网时代，大家的想法是“先点击同意再说，但愿没什么不好的后果”。⁸

3. 分配正义

许多关心公共福利的国家实施的政策旨在实现从富人到穷人的再分配，并保证人人都能获得基本商品和服务。可持续发展目标 10 “减少国家内部和国家之间的不平等”以及《准则》中的准则 1 “消费者应……有权促进公正、公平和可持续发展的经济和社会发展”都认可这种显然是平等主义的做法。⁹可持续发展目标 10 的相关目标包括采取“社会保护政策”，目标是“改善对全球金融市场和金融机构的监管和监测，并加强上述监管措施的执行”。

大多数现代社会都提供补贴医疗、社会保险和教育。关于金融服务的第十四章列举了相关例子。保护消费者权利的发展（特别是在发展中国家）现在可被视为是消除贫困以及为弱势群体带来社会经济正义的战略的一部分。在这方面，消费者保护的优点之一在于其不仅关注穷人的收入，还关注他们的支出。除了试图通过教育、职业培训和创造新工作机会来拓展穷人的赚钱能力之外，消费者保护还考虑到如何帮助穷人节流。例如，可持续发展目标 10 中提出了非常具体的目标，即“将移民汇款手续费减至 3% 以下，取消费用高于 5% 的侨汇渠道”。

消费者保护凸显了一个事实，即与富人相比，穷人往往会在更苛刻的条件下获得更差的商品和服务。消费者保护凸显了穷人无法通过自身的赚钱能力而受益，与富人相比，他们被迫生活在成本

更高、资源更稀缺的世界。这是消费者保护文献中反复出现的主题，包括上文提到的肯尼迪的著名演讲。¹⁰

1968 年，美利坚合众国联邦贸易委员会记录了低收入家庭面临的特殊问题。与市场上的一般零售商相比，专门针对低收入消费者的零售商，对同样商品的要价更高。David Caplovitz 一份常被引用的研究报告《穷人多付钱》和 Alan Adreassen 的《弱勢的消费者》数十年前已证实，穷人的确多付钱。¹¹ 2008 年，大不列颠及北爱尔兰联合王国的消费者保护机构“电力用户协会”发布了一项研究结果，显示同样的模式如何在该国持续了 40 年。¹² 更值得注意的是，许多发展中国家贫民窟居民的水和能源单价差异很大，因为他们无法接入官方服务网络，而官方服务通常有补贴。¹³ 关于公用事业的第十五章讨论了这些问题。这些研究结果支持一种观点，即消费者保护可以而且应该成为任何社会实现再分配目标合法方式的一部分。

消费者保护的一个前提是参与社会和经济决策过程的权利。这项权利不仅延伸至政府决定，也拓展至其他权力中心，如大型企业。如第二章和第十五章所述，《准则》建议公用事业等基本服务的提供中要有消费者的参与。

4. 发展权

正如第二章所述，联合国大会 2015 年 12 月第 70/186 号决议通过了经修订的《准则》，该决议提及千年发展目标和可持续发展目标。¹⁴ 《准则》开头一段提到发展，标志着大家一致接受发展和消费者保护是互补的。

⁷ Executive Office of the President, Report to the President: Big data and privacy, a technological perspective, President's Council of Advisors on Science and Technology, available at https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/PCAST/pcast_big_data_and_privacy_may_2014.pdf.

⁸ Consumers International, 2016, *Connection and Protection in the Digital Age*.

⁹ 《联合国消费者保护准则》；大会决议二，A/70/470/Add.1, 2015年12月15日分发，2015年12月22日通过，重新印发为A/RES/70/186。关于可持续发展目标，见联合国，《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》，A/RES/70/1, 2015年。

¹⁰ 肯尼迪总统，同前。

¹¹ AR Adreassen, 1975, *The Disadvantaged Consumer* (The Free Press); D Caplovitz, 1963, *The Poor Pay More*.

¹² Energywatch, 2008, *Poor Choices: The Limits of Competitive Markets in the Provision of Essential Services to Low Income Consumers*.

¹³ JL Baker, 2009, *Opportunities and Challenges for Small Scale Private Service Providers in Electricity and Water Supply* (World Bank/PPIAF); PPIAF, 2012, *The most expensive service is that which does not exist, in Lessons Learned; Pricing and Affordability in Essential Services*.

¹⁴ 联合国大会，2015年，同前，A/RES/70/186。

B. 消费者权利的概念和消费者保护法

消费者法无论属于私法还是公法，都是为了采取措施以：

- 对当事方规定某些权利和义务并确保其可执行性
- 使强弱双方之间本质上不平等的关系平等化，无论是大小贸易商之间还是贸易商和消费者之间
- 允许国家干预，为了公共利益纠正市场失灵并惩罚违规行为
- 使国家能够通过登记和许可程序来控制进入市场的供应商，确保消费者受到一定程度的保护，免受不择手段和名誉不佳的贸易商以及不良产品和服务之害
- 确保出售的产品和服务符合最低的安全和质量标准
- 确保能够获得生活必需的特定基本商品和服务

私人消费者保护法经常通过合同法赋予消费者个人法定权利。许多国家的议会都颁布了合同法。在不同的司法管辖区，司法机关制定的法律范围各不相同。在普通法传统中，法官通过解释法规或运用公允及善良原则来制定合同法。

私法取决于通过法院主张权利或执行其权利的受害方。例如，《不公平合同条款法》和《货物买卖法》就是私法。侵权法是私法的另一个分支，对商品和服务的生产商和分销商规定了某种责任或标准。例如涉及产品安全和责任方面的法律。因此，消费者拥有合同或侵权法赋予的权利，他们可以直接主张这些权利而不必诉诸于国家干预。第三章和第九章讨论了这些问题。

虽然私法为消费者提供保护，但有些挑战可能无法通过私人执行消费者权利得以解决。其中一个挑战是，消费者可能并不总是寻求维护自己的法定权利。公法可用于保护消费者并纠正市场运作中的缺陷，以保护公正诚实的商人免受不正当竞争者的影响，惩罚采取无良销售手段等做法的商

人，并为消费者保护机构建立运作机制。公法规定了责任，由国家强制执行。例如，与竞争监管、商品说明、产品安全和责任的特定方面、价格控制相关的法律，以及要求商家和专业人员进行登记并获得许可的法律。必须指出的是，私法和公法之间的区别有时是人为决定的。例如，分销不安全产品违反了私法和公法，消费者在民事诉讼和国家执法中都可获得补救。

C. 消费者是谁？消费者利益是什么？

消费者保护法旨在保护和促进消费者利益，但法律寻求保护的消费者是谁？消费者利益是什么？

《准则》中的准则 3 提出了一个传统的定义，同时承认需要灵活性：“‘消费者’一词通常指主要为个人、家庭或家居目的而消费的自然人，不论其国籍如何，同时认识到会员国可能采用不同的定义，以满足具体的国内需要”。

马来西亚 1999 年《消费者保护法》规定了消费者的典型定义，即“为个人家庭或家居目的而获取或使用商品或服务的人”。该定义主动排除了拓展至销售或制造领域的消费者保护法。法律还可以明确规定租赁或招聘，例如斐济和巴基斯坦就是这样，但“获取或使用”这一短语也可以涵盖没有直接所有权的情况。¹⁵

准则 3 中的“主要”一词和“同时承认”后面的分句表明需要考虑到地方差异。在若干司法管辖区，人们认识到，很难区分用于工作目的的产品和家居目的的产品。移动电话就是一个现代的相关例子。大规模生产催生了工厂，大型服务业（包括公共服务）促使写字楼办公室涌现，工作与家庭的分离是这个时代的一种现象。在发展中国家，特别是在农业和农村商店中，这种区别总是不太明确。在发达国家，最近兴起在家远程办公，所以在区分企业消费者和家庭消费者时需要一定的灵活性。中国 1993 年出台的《消费者权益保护法》将消费者广泛定义为“购买直接用于农业生产的生产资料的农民”。更新后的 2013 版并不包含该条款，但小生产者的身份与家庭消费者类似的基

¹⁵ 斐济消费者委员会法，1976年；消费者保护法，1995年(巴基斯坦)。

本理念得到广泛采用。包括印度、尼泊尔、菲律宾、大韩民国和越南在内的其他国家也在其立法中规定消费者包含农民、小渔民、小商贩甚至购买商品供自己消费的“组织”。¹⁶

2013年，国际消费者联会对约60个司法管辖区进行了一项调查，发现“绝大多数国家将界限明确划在家用商品和服务上”。¹⁷ 澳大利亚、法国和大不列颠及北爱尔兰联合王国没有统一定义。比利时、魁北克和乌拉圭在消费者的定义中明确排除对产品的专业使用。¹⁸

然而，有些司法管辖区表现出一定程度的灵活性，特别是在拉丁美洲，若干国家（智利、巴拿马、秘鲁和危地马拉）将消费者概念扩展到个人领域之外。¹⁹ 一些拉丁美洲司法管辖区也将消费者保护范围拓展到手艺人（哥斯达黎加）或微型企业（墨西哥）。²⁰

最近的《欧盟消费者权利指令》（2014年6月生效）将消费者定义为“任何出于其行业、业务、手艺或专业以外的目的行事的自然人”。但是，该指令还提到，“如果签订合同的目的的一部分属于个人行业范围之内，一部分属于个人行业范围之外，并且行业目的非常有限，在合同的整体背景下不占主导地位，则该人也应被视为消费者。”

D. 谁负责保护消费者？

消费者保护属于公共和私人机构的职权范围，可能由特定法律赋予或因机构的地位而承担这些职能。以下机构在消费者保护方面发挥作用：政府机构、法定和非法定标准机构、监察员、专业和

行业协会、自我监管和共同监管协会以及消费者协会。

1. 政府机构

可能是专门设立的消费者事务部（总署），负责管理和执行消费者保护法。第四章对此有讨论。在有些国家，还设有消费者咨询理事会或委员会，具有广泛的代表性，并作为咨询机制就消费者保护政策向政府提供建议。

2. 法定和非法定标准机构

设立政府和非政府机构，负责制定产品安全 and 质量控制标准，并发布认证标志。大多数国家都有独立自主的国家标准机构，通常隶属于国际标准化组织（ISO），该组织与行业代表和其他利益攸关方（包括消费者）就标准进行谈判。国家标准经常采纳国际标准，自1995年关于成立世界贸易组织的条约承认国际标准以来，国际标准的重要性日益上升（第三章对此有讨论）。仍在制定消费者保护立法的各国政府可能会同时选择采用国际标准化组织的标准。第九章讨论了标准在安全中的作用，第六章讨论了企业在谈判中的作用。

3. 监察员

监察员这个词是源于斯堪的那维亚半岛的一个术语，在伊比利亚美洲国家也称为人民卫士（El Defensor del Pueblo），为公众提供有关消费者权利的信息和建议，并通过调解和仲裁协助解决争端。监察员最初是为了处理公共服务管理不善的问题而设立的职位，现已扩展到私营部门，有时在某个特定地区其职权范围可能包括一般的消费者保护。第十一章就此进行了进一步讨论。

4. 专业协会和行业协会

专业协会和行业协会可能会自行处理针对其成员的投诉和纪律处分程序，通常与消费者保护机构进行谈判并制定行为守则。受损害的消费者可能会将问题提交给这些机制来解决。有些公司也设立了自己的投诉处理机制。第六章和第十一章讨论了这些问题。

¹⁶ 消费者保护法，1986年（印度）；消费者保护法，1998年（尼泊尔）；菲律宾消费者法，共和国第7394号法，1990年；消费者保护法，1986年（大韩民国）；越南保护消费者权益条例，1999年。

¹⁷ Consumers International, 2013, *The State of Consumer Protection Around the World*.

¹⁸ 比利时，2010年4月6日关于市场保护和消费者保护法的第二条；魁北克，1978年消费者保护法（2010年修订版）；乌拉圭，2000年，关于消费者关系的第17.250号法。

¹⁹ 智利，2004年第19.496号法（2012修订）；巴拿马，第45.2007号法；秘鲁，2010年，第29571号法；危地马拉，消费者和用户保护法，第006-2003号法令。

²⁰ 哥斯达黎加，关于促进竞争和有效保护消费者的法律；墨西哥，1992年联邦消费者保护法（2012年最新修订版）。

5. 自我监管和共同监管

自我监管的作用包括上文提到的一些职能（第六章对此进行了讨论）以及企业社会责任。自由职业的“登记”程序早已存在，并通过实施控制措施来设定进入特定职业的门槛。但是，这个概念已经发展成为公共政策的一个分支以及一种公司治理形式，不再仅仅涉及产品和服务的监管或投诉。由于除了公司本身之外还涵盖了更广泛的利益攸关方，政府可以选择依靠这种共同监管计划来执行规章制度，否则这些规章制度将由国家颁布。此类方案可能有权强制实施自愿守则，要求各行业制定守则或由政府下达或制定强制性守则，同时说明遵守守则等同于遵守法律。

6. 消费者协会

一个组织良好、具有广泛代表性的个人消费者组织可以成为一支强大的力量。现在许多消费者保护制度认可独立的消费者运动作为消费者利益的合法代表，呼吁消费者代表参与政府承认的委员会，为消费者发声。在越来越多的司法管辖区，消费者协会正被授予法律地位，可以代表消费者提起法律诉讼。它们还可以根据自身开展的测试和调查，向消费者提供关于产品和服务的独立和客观的建议。第五章详细讨论了消费者协会的历史和发展。

E. 消费者保护框架

消费者保护框架涵盖一系列体制机制。国家可发挥重要作用，确保实行的机制不会过分束缚企业合法运作的自由或压制消费者行使个人选择的自由。下文列出了消费者保护框架的基本要素。其中部分术语的含义有重叠之处。

1. 国家消费者政策

国家消费者政策规定了国家保护消费者的方法，列举了消费者的权利，并将保护消费者的责任分配给适当的国家机构。

2. 指定的消费者保护机构

指定的消费者保护机构可以与相关部委密切合作，并与消费者组织、工业界、学术界和媒体等其他利益攸关方协商。第四章讨论了这些机构。

应该指出的是，并非涉及消费者利益的所有事项都由指定的消费者保护机构处理。其他政府机构也常常管理消费者保护中的重要领域。与食品、健康和营养有关的事宜可能由卫生部管理，消费信贷可能属于财政部或中央银行的职权范围，教育部管理消费者教育，环境部管理可持续发展事项，地方、州级或联邦机构管理公用事业。无论哪个机构负责管理涉及消费者利益的领域，都会有政府间磋商与合作机制，以确保在决策过程中考虑到消费者利益。

3. 消费者法

消费者法必须确保消费者权利得到保护且可强制执行。一些国家已在最高法律层面（即《宪法》）就消费者保护作出了规定。其他一些国家则颁布了关于消费者保护的全面法律框架，之后颁布关于特定领域的法规。第三章阐述了这些不同的方法。消费者保护法应涵盖的关键领域有：

- (a) “消费者”的全面定义
- (b) 消费者权利
- (c) 商品和服务的标准
- (d) 禁止妨碍消费者享有其消费者权利的商业行为，对行为进行规范以免侵犯这些消费者权利
- (e) 规范消费者和供应商之间达成的协议
- (f) 某些商品和服务的供应商（包括公有供应商）的登记和许可
- (g) 当局有权采取预防措施保护消费者
- (h) 用于处理违法行为的制裁、合规和执法机制
- (i) 指定消费者保护机构并规定其应发挥的作用

- (j) 设立机制，可接收和调查消费者投诉并采取行动，以及协助消费者提出和追究投诉

关于消费者法的第三章载有关于消费者保护框架立法的例子。

4. 守则或软法

守则或软法应对消费者保护法律起补充作用，并且为特定商业部门制订关于消费者保护和负责任商业行为的商定原则。这是行业自我监管或国家与行业之间共同监管的一个方面。虽然它们在法律上无法强制执行，但对企业而言有一种道德权威，并构成公司据以运作的公司治理结构的一部分。此外，政府可以下放关于守则或共同监管机制方面的权力，同时保留在不遵守守则的情况下直接干预的权力。关于商业行为的第六章讨论了守则的制定。

5. 消费者补救机制

消费者补救机制的费用应是可负担的，该机制应便于使用且保持独立，并为受侵害的消费者快速提供补救。调解、调停和仲裁机制有助于确保消费者问题得到有效处理。第十一章讨论了这些机制。

6. 监测和监督系统

应建立有关市场中消费者问题的监测和监督系统。这些系统应处理投诉、监测价格并开展市场/家庭调查，以查明消费者问题。这样可以使消费者保护当局采取预防措施，将问题扼杀在摇篮里。

7. 遵守或执行机制

关于遵守或执行消费者保护法的机制应具有成本效益，并有利于消费者。机制包括执法部门、企业承诺、许可和登记费用、保证金、产品召回和价格控制，并根据需要诉诸法院。

8. 消费者教育和信息方案

应提供消费者教育和信息方案，使消费者能够用知识保护自己并成为负责任的消费者。可将消费

者教育纳入学校课程。信息方案可以国家消费者保护方案作为支持，可以通过媒体和其他社区活动开展，在该领域有经验的消费者组织通常会提供援助。第十章进一步讨论了这一主题。

9. 国际合作和联网

各国消费者保护机构之间的国际合作和联网至关重要，可确保定期交流和分享信息、技术培训和能力建设，以实施和对等执行有关消费者保护问题的多边协议。在就标准和其他措施进行谈判时，区域和国际合作对形成共同立场而言也是必要的。第八章讨论了关于消费者保护的国际合作。

其他相关领域也需要国际合作。虽然消费者保护工作的需求方导向与竞争政策中的供应方导向之间存在差异，但消费者利益对两者都至关重要。试图在具体问题上与海外同行进行合作的国家消费者保护机构与制定贸易条约的国际贸易谈判者之间是有区别的。后者通常是较为对抗性的过程，国家提出各自的“利益”，通常与生产者的角度一致。在此类谈判中，消费者利益可能是很重要的一个方面，但仅作为谈判桌上的众多利益之一。第三章对这一层面进行了简要阐述。第三章还讨论了知识产权方面的国际贸易规则与国内消费者保护之间出现的重叠和潜在冲突。

F. 结论

本手册采取广泛方式讨论消费者保护，将诸如公用事业（见第十五章）等公共服务也视为消费者问题。所以采取的视角比一些政府或政府间机构更广泛，后者对消费者保护的定义仅限于购物者的权利。这种限制可能会逐渐导致将消费者这个层面排除在行业之外，而实际上这些行业需要考虑这个层面。这些行业包括商业保险制度（见关于金融服务的第十四章）以及公共和私人养老金。对公共服务用户采用限制性定义的危害在于，这可能会固化一种观念，即消费者保护仅关乎消费自由。

本章认为，专家们正在就消费者定义达成共识。目前在更广泛圈子中仍存在激烈的辩论，反映了人们不喜欢“消费者”这个词，认为其包含了“消

费主义”的意识形态，过于物质化，在环境上可能不可持续。有人认为，“公民”一词赋予服务接受者更多尊严，并包含权利和责任的概念。它还表明有参与治理过程的可能性。但是，“公民”一词也可能过于狭隘，不包括移民（非该国公民），而且可能不适用于儿童，但儿童毫无疑问也是消费者。此外，“公民”一词不述及生产者与消费者的互动关系，而这是许多消费者法律和政策的关注重点。“公民”一词理论上同样适用于“消费者”、“工人”或“生产者”。将这些词等同起来会中和“公民”的含义。

现在普遍形成一种共识，即消费者对整个社会负有责任。1999年版的准则扩大范围，纳入了关于可持续消费的一节，自此之后，这种共识的趋势得以强化。十六年后，《准则》进一步承认可持续发展目标，朝这个方向又迈出了一步。这就在消费者权利之外增加了消费者责任这一概念。

第二章 《联合国消费者保护准则》

A. 国际文书和消费者保护

许多政府间组织制定了与消费者保护有关的协定、决议、指令和准则，包括联合国系统的专门机构、世界贸易组织（世贸组织）、二十国集团（G20）、经济合作与发展组织（经合组织）以及非洲联盟、亚太经济合作组织（APEC）、东南亚国家联盟（东盟）、欧洲联盟和美洲国家组织（美洲组织）等区域机构。本章节将主要介绍《联合国消费者保护准则》（《准则》），联合国大会以协商一致方式通过该准则并将其作为消费者保护的“一套有价值的原则”²¹。还有一系列其他国际文书通过规定以下方面的要求来处理消费者利益：

- 在其权限范围内（包括全球和区域层面）所有国家政策和法规的基准和最低保护水平或标准
- 在相关领域进行政府间合作的机制
- 执行措施（包括执法措施）机制，政府可据以保护消费者和适用商定的标准和原则
- 指向可接受的做法和行为的道德权威，得到会员国的一致认可

鉴于国际准则通常包含的“软法”的法律地位较低，所以上述有关道德权威的最后一项有时被低估。有人辩称，准则的效力不及有约束力的国际公约中的“硬法”，这种观点忽视了全体会员国在联合国大会上所作承诺的道义力量。就《准则》而言，全体会员国已经三次在联合国大会上作出承诺：1985年、1999年和2015年。《准则》的谈判方式很严肃，就如同这些准则是有约束力的义务一样，这从侧面说明了《准则》所含承诺的力量。

B. 《联合国消费者保护准则》

联合国大会在1985年4月16日第39/248号决议中以协商一致方式通过了《联合国消费者保护准则》。在这之前，许多国家的消费者协会发起了一场长期运动，1975年国际消费者联合会（前身为国际消费者联合会组织）在悉尼召开的世界大会上呼吁联合国制定“消费者保护示范守则”。1977年，联合国经济及社会理事会（经社理事会）指示秘书长编写一份关于消费者保护领域的国家机构和立法的调查报告。1981年，经社理事会请秘书长“继续就消费者保护问题进行磋商，以便制定一套消费者保护一般准则，特别考虑到发展中国家的需求”。准则草案于1982年分发给会员国征求意见，并于1983年提交给经社理事会。这些准则草案参考了许多来源，包括经合组织，美利坚合众国的消费者权利法案²²，以及来自各国消费者保护机构和消费者协会的材料。1985年，大会通过了这些准则。

十四年后，《准则》得以拓展，新增了1999年7月26日第E/1999/INF/2/Add.2决议中关于可持续发展的章节（现行版本的H节）。2015年经修订的《准则》（第70/186号决议附件，也是该决议的主要组成部分）具体提到发展中国家的需求，包括确立可持续发展目标和之前的千年发展目标。建立了消费者保护法律和政策政府间专家组，在贸发会议的主持下开展工作，作为《准则》的体制机制。

经修订的《准则》内容拓展至国有企业（准则2），并在准则5中引入了四项新的“合理需求”。在“良好商业做法的原则”（准则11）和“国家消费者保护政策”（准则14-15）、电子商务（准则63-65）和金融服务（准则66-68）中插入了全新的章节。先前关于使消费者获得补救措施的章节更名为“争议解决与补救”（第五节F小节），并拓展了内容，以反映这些机制的迅速演变，现在包含关于债务

²¹ 联合国大会于2015年12月22日通过的决议二A/RES/70/186。“准则”一词适用于本手册中的一整套准则。酌情提及《准则》的章节。

²² 1962年3月15日，肯尼迪总统向美国国会发表讲话，提出了四项基本的消费者权利：有权获得安全保障、有权获得正确信息、有权自主选择商品以及有权提出消费意见，后来被称为“消费者权利法案”。

和破产的内容。“具体领域”章节(第五节 K 小节)得到拓展,以包括能源(准则 76)、公用事业(准则 77)和旅游业(准则 78)。最后,关于“国际合作”的第六节内容大幅扩展,增加了准则 82-90,主要涵盖了国际层面的执法机制,而新增的第七节“国际体制机制”涉及国际层面对于《准则》实施情况的监测。除了对准则进行定期和体制化审查之外,政府间专家组还设立了一个年度论坛,用于交流经验、编写研究和调查报告,并提供政府间能力建设。这一影响深远的修订(修订幅度大于 1999 年)反映了在贸发会议主持下历任特设专家组举行的消费者保护会议的成果。法国担任专家组主席期间²³领导这一雄心勃勃的进程。

1. 目标、适用范围和一般原则

《联合国消费者保护准则》前三节主要规定准则的目标、适用范围以及适用于消费者保护的一般原则。准则 1 重申准则目标,未经修订。包括:

- (a) 帮助各国实现或保持对作为消费者的人口
的适当保护。
- (b) 促进能满足消费者需求和愿望的生产和
销售模式。
- (c) 鼓励消费品生产和销售者的高度道德行
为。
- (d) 协助各国在国家 and 国际各级制止所有企
业不利于消费者的舞弊商业做法。
- (e) 协助发展独立的消费者团体。
- (f) 推动消费者保护领域的国际合作。
- (g) 鼓励发展市场条件,向消费者提供价廉物
美的商品和服务。
- (h) 促进可持续消费。

值得注意的是,虽然在之前的《联合国消费者保护准则》版本中就有(c)项,但没有与之匹配的相关章节,最近一次修订后第四节“良好商业做法的原则”与之匹配。

第二节专门阐述准则的适用范围。这些准则适用于企业对消费者的交易以及国有企业向消费者提供的商品和服务。准则 3 包含“消费者”一词的灵活定义,这在第一章已讨论过。

在关于一般原则的第三节中,消费者的“合理需求”(准则 5)已经大幅拓展。a、b、j 和 k 是新增项,g 项经修订引入了“争议解决”这一术语。“合理需求”是:

- (a) 消费者能够获得基本商品和服务。
- (b) 保护弱势和处于不利地位的消费者。
- (c) 保护消费者的健康和安全免遭危害。
- (d) 促进和保护消费者的经济利益。
- (e) 消费者能获得适足信息,使他们能根据个
人愿望和需求作出知情选择。
- (f) 开展消费者教育,包括关于消费者所作选
择的环境、社会和经济后果的教育。
- (g) 提供有效的消费者争议解决与补救。
- (h) 可自由成立消费者组织和其他有关团体或
组织,且这些组织有机会在影响他们的决
策过程中表达观点。
- (i) 促进可持续消费模式。
- (j) 为使用电子商务的消费者提供保护,其程
度不低于使用其他形式商务的消费者得到
的保护。
- (k) 保护消费者隐私和全球信息自由流动。

前两项 5a 项和 5b 项是新增的“合理需求”,之前虽然未被明确纳入,但可以说其内涵早已存在于旧版《准则》中。j 项和 k 项代表决议中明确表示的新原则。合理需求(准则 5)和目标(准则 1)的一个显著特点是没有提到具体部门,但隐含横向意图,因此适用于所有部门。

²³ 由法国竞争、消费和反欺诈总局代表。

2. 良好商业做法的原则

2015年修订的一个相关特点是，《准则》并不仅仅针对政府，而且在第四节准则11中也包含“良好商业做法的原则”这一基准。这些原则包括：

- (a) 公平和公正对待消费者
- (b) 商业行为
- (c) 信息披露和透明度
- (d) 教育和提高认识
- (e) 保护隐私
- (f) 消费者投诉和争议

这些规定与案文的其他部分有很多共同之处，包括2015年修订前和修订后的案文。在新章节中予以单独列出，即清楚地表示，除了执法或监管行动外，还期望企业采取良好做法。这些原则反映了过去十年中社会责任准则的发展情况，如ISO 26000、²⁴《经济合作与发展组织跨国企业准则》²⁵，以及对企业自我监管和共同监管有效方法的持续、广泛的探索。本手册第六章讨论了新增的关于企业行为方面的内容，第十章讨论了教育和信息，第十一章介绍了投诉和争议，第十三章审查了隐私方面的内容。

3. 准则

《准则》载有一套向会员国提出的建议。以下总结了会员国应遵循的核心准则，包括第五节A-K小节：

(a) 保护消费者权益的国家政策

本小节包括准则14-15，要求会员国鼓励：

- (1) 良好的商业做法
- (2) 明确和及时的信息
- (3) 公平和明确的合同条款和交易程序

- (4) 安全的支付机制
- (5) 争议解决与补救
- (6) 隐私和数据安全
- (7) 消费者和企业教育

本节还呼吁会员国向消费者保护机构提供足够的资源，以促进遵守这些准则和获得补救。第四章讨论了消费者保护机构。

(b) 人身安全

本小节包括准则16-19，要求会员国确保：

- (1) 产品是安全的并符合安全标准
- (2) 向消费者提供信息，说明如何正确使用商品以及相关风险
- (3) 落实用于通知和召回不安全或危险产品的措施
- (4) 这种召回情况下的适当补救措施。第九章讨论了产品安全问题。

(c) 促进和保护消费者的经济利益

本小节包括准则20-32，要求会员国鼓励或确保：

- (1) 商品符合令人满意的生产和性能标准，使消费者从其经济资源中获得最大利益
- (2) 这类商品有适当的分销渠道和售后服务
- (3) 采用公平的商业做法
- (4) 提供保护免遭合约舞弊行为
- (5) 监管营销做法
- (6) 提供充足的信息使消费者做出知情决定和选择

本小节内容广泛，第三章(消费者法)、第七章(竞争)和第十章(信息和教育)讨论了本小节的内容。

²⁴ ISO 26000, 2010, *Guidance on Social Responsibility*.

²⁵ OECD, 2011, *Guidelines for Multinational Enterprises: Recommendations for Responsible Business Conduct in a Global Context*.

(d) 消费品和服务的安全和质量标准

本小节包括准则 33-35，要求会员国确保：

- (1) 制定关于商品和服务的安全和质量的国家标准
- (2) 这些标准尽可能符合国际标准
- (3) 鼓励建立用于检测和认证商品和服务的设施

尽管这一小节自最初通过以来一直保持不变，但就国际贸易的监管而言，标准的重要性增加了。第三章（消费者法）和第九章（安全）讨论了关于标准的问题。

(e) 基本消费品和服务的分销设施

本小节包括准则 36，要求会员国确保向消费者高效分销商品和服务，特别是对弱势消费者（例如农村地区消费者）提供基本的产品和服务。由于千年发展目标和可持续发展目标明确提到各种商品和服务，本小节对联合国的重要性逐年提升。因此通过引入关于能源（准则 76）和公用事业（准则 77）的新准则得到了加强，第十五章（公用事业）对此进行了讨论。

(f) 争议解决与补救

本小节得到拓展并重新命名，包括准则 37-41，要求会员国设立和宣传快速、公平、负担得起和易于获得的补救机制，尤其考虑到低收入消费者的需求。还要求会员国鼓励企业建立机制，以公平、快速和非正式的方式处理消费者纠纷。在 1999 年的拓展之后，争议解决的原则和做法实现了显著发展，对上述特质的共识日益增多，而且越来越重视跨境纠纷的处理。经修订的准则在准则 40 中特别提及破产和债台高筑情况下的“集体解决程序”，并在准则 38 和 41 中提到企业有必要设立程序，如改进投诉处理，这将减少触发补救机制的必要性。第十一章（争议解决与补救）讨论了这个问题。

(g) 教育和信息方案

本小节包括准则 42-48，要求会员国制定和实施消费者教育和宣传方案，使消费者能够了解自己的权利和责任，并行使消费选择权，包括考虑环境后果。敦促会员国让消费者团体、企业和其他民间社会组织参与这方面的工作，特别关注弱势和处境不利的消费者。消费者教育应被纳入学校课程，会员国应为教育工作者、大众媒体专业人员和消费者顾问开展培训计划，使他们能够开展教育和宣传方案。现在《准则》将电子商务列入待解决的问题清单。第十章讨论了教育和信息方案。

(h) 促进可持续消费

本小节包括准则 49-62，要求会员国制订和执行政策，以促进政府内部以及企业和消费者的可持续消费做法。为此，应采取以下政策组合与民间社会组织和企业建立伙伴关系：

- (1) 监管
- (2) 经济和社会手段
- (3) 土地使用、交通运输、废物管理、能源、住房、宣传和教育方案等领域的部门政策

会员国应制定指标，以衡量实现可持续消费方面的进展。虽然本小节在 2015 年未作修改，但联合国在 2015 年通过了可持续发展目标后，本小节的重要性得以提升，关于消费者保护的决议特别提到了可持续发展目标，该决议介绍了修订后的准则。

(i) 电子商务

本小节是 2015 年新增的内容，包括准则 63-65，本小节呼吁：

- (1) 在消费者保护方面对电子商务和其他形式的商业一视同仁
- (2) 跨境合作

- (3) 研究经合组织电子商务准则(1999年制定, 2016年修订)²⁶, 以之作为指导

第十二章讨论了电子商务。

(j) 金融服务

本节是2015年新增的内容, 包括准则66-68, 指出了经合组织根据二十国集团授权制定的高级别原则, 包括以下内容:

- (1) 在工作人员的薪酬方面避免利益冲突
- (2) 代理商的体制责任
- (3) 发展监管架构
- (4) 防止欺诈和滥用²⁷

这些原则建议制定负责任的贷款政策、实施银行存款保险和建立汇款服务监管框架, 尤其注意这些交易的透明度。第十四章讨论了这些问题。

(k) 涉及具体领域的措施

关于准则69-78, 在2015年以前都是要求会员国优先关注对消费者健康至关重要的领域, 包括食品、水和药品。2015年, 其范围扩大到公用事业和能源服务(包括社区参与监管)以及旅游/旅行。在这些领域采取的措施涉及质量控制、适当分配和标准化信息。要求会员国适用在食品和药品方面的国际公认标准。在粮食生产方面, 将推广可持续农业政策和做法以及保护生物多样性和传统知识等主题。应制定国家政策, 以改善饮用水及其它用途用水的供应、配送和质量, 并顾及水生资源的有限性。还要求会员国制定综合国家政策, 确保药品的适当使用、采购、分销、生产、许可安排、登记制度以及为消费者提供信息。提及许可证安排和促进采用药品的国际非专利商标名称, 显然设想了实施强制许可的可能性, 世贸组织规则在2001年《多哈宣言》中商定允许这一做法。

这些问题在本手册中分布如下: 第十六章讨论了粮食, 第十五章(公用事业)讨论了水和能源, 第八章(国际合作)讨论了旅游业。

4. 国际合作

2015年修订前的《准则》提出了在政策制定和实施、联合采购基本商品和服务以及交流缺陷产品信息方面的国际合作渠道, 特别但不限于在区域或次区域背景下的合作。还希望会员国推动技术转让和财政支持, 以实现可持续消费, 并确保消费者保护措施不会成为国际贸易的不合理壁垒。

2015年, 第六节(包含准则79-94)得以扩增, 要求改进跨境合作, 包括指定国家联络机构、打击欺诈和欺骗性商业做法, 同时考虑到经合组织的指导方针。²⁸ 第七章讨论了国际合作。

5. 国际体制机制

2015年经修订的《准则》中一项重要的新内容是关于“国际体制机制”的第六节(准则95-99), 通过在贸发会议主持下的消费者保护法律和政策政府间专家组监督《准则》的遵守情况。²⁹ 如准则97所述, 该专家组具有下列职能:

- (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》目标总体实现情况以及各会员国在国家或区域层面为促

²⁶ OECD, 2016, *Consumer Protection in E-commerce: OECD Recommendation*.

²⁷ OECD, 2011, *G20 High-level Principles on Financial Consumer Protection*.

²⁸ OECD, 2003, *Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices Across Borders*.

²⁹ 2016年10月, 政府间专家组首次会议在日内瓦举行。

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律和政策。
- (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《一套多边协议的控制限制性商业惯例的公平原则和规则》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《一套多边协议的控制限制性商业惯例的公平原则和规则》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。

为了评估新修订的《准则》在某个国家的实际执行情况，建议使用以下指标：

- (a) 将消费者事务的具体责任分配给各部委和/或政府机构；甚至可以在部门主管部委中设立消费者事务中心，特别是《准则》第五节 J 小节和 K 小节确定的那些部门，并应涵盖国有企业。
- (b) 通过国家消费者政策和消费者保护法，包括有关数据安全和隐私的政策和法律。
- (c) 通过和适用竞争法。
- (d) 通过和适用关于消费品和服务的标准。
- (e) 行业单方面或与政府或监管机构合作通过良好行为准则。
- (f) 开展消费者教育方案，传播消费者保护信息。
- (g) 建立消费者争议解决和调解/仲裁机制，包括网上争议解决。

- (h) 承认消费者组织(政府可能提供财政支持)可参与消费者保护和政策领域的决策进程。
- (i) 将消费者教育研究纳入学校课程和其他方面。
- (j) 建立或承认消费者信息和咨询中心。
- (k) 鼓励和促进政府直接传播或通过消费者组织传播产品测试信息。
- (l) 制定基本商品和服务的准入政策。
- (m) 开展国际合作，协助制定消费者保护立法和/或支持培训政府官员。
- (n) 在贸发会议内部设立的体制机制下参与审查国家消费者保护政策以及定期审查《准则》。

C. 结论

《准则》为许多国家的消费者保护法提供了框架基础。但是，各国在执行《准则》方面取得的进展并不一致。在有些地方，仍然有不少管辖区没有消费者保护法，也没有保护消费者的政府机构或独立的消费者协会。此外，有些地方可能有法律，但没有产生实际的影响。

很难准确评估《准则》自通过以来的执行情况。各方形成的共识表明，《准则》为世界各地的消费者保护做出了重要贡献。在整个 2012 年，贸发会议对联合国会员国为执行《准则》条款而采取的措施开展了一项全球调查。调查结论认为，“《准则》自 1985 年以来得到联合国会员国的广泛执行。各国对审查进程的投入表明，现行《准则》的所有方面仍然有效和实用。”³⁰ 相反，2013 年国际消费者联合会的一项调查指出，其成员(主要是消费者协会)对“不实施已有的消费者保护措施”表示“极度失望”。³¹

³⁰ 贸发会议，2013年，《〈联合国消费者保护准则〉执行情况报告(1985-2013年)》，贸发会议秘书处的说明。

³¹ Consumers International, 2013, *The State of Consumer Protection around the World*.

今天的消费者面临的是一个扩大的国际市场。这就要求消费者、企业和监管机构之间有新的互动模式。《准则》是朝着该方向迈出的重要一步，并且鉴于 2015 年修订版确定了适当的承诺水平，可能有助于取得更大进展。

第三章 消费者法

A. 《联合国消费者保护准则》中关于消费者法的内容

《准则》之前的第 70/186 号决议重申“这是一套宝贵的准则，用于阐明有效的消费者保护法规、执法机构和补救制度的主要特点，协助有关会员国制定和执行适合自身经济、社会和环境情况的国内和区域法律、规则和条例，并促进会员国国际执法合作”。该决议还承认，“都认为需要有共同原则来确立有效的消费者保护法、执法机构和补救制度的主要特征”，而且保护消费者需要“强有力的消费者保护法律和监管框架。”

准则本身的阐述没那么明确，指出“消费者保护政策包括为保护消费者权益，促进消费者福利制定的法律、条例、规则……”（准则 2），企业应遵守法律（准则 9），需要有“法律制度”（准则 16）或“措施”（准则 37）。

B. 关于消费者保护的宪法条款

许多现代宪法明确赋予人们广泛的人权。这些宪法不仅规定了公民权利和政治权利（也被称为第一代权利），还规定了一系列经济、社会和文化权利（有时被称为第二代权利）。为了对这两套权利进行补充，现在的趋势是包含发展权，所谓的第三代权利。这里讨论的一个主题与权利演变相关，即很多关系到消费者的立法并未明确与消费者联系起来。

第四章显示，部门立法和政策比以往任何时候都更加认识到消费者保护的重要性。关于公用事业的第十五章表明，这往往超越“购买者的权利”，并考虑到与“非购买者”（如未服务人群）有关的获取问题。

联合国许多宣言都讨论了获取问题，其中最全面的是千年发展目标和可持续发展目标，这两者都得到了《准则》的明确承认。国家宪法条款中提及许多此类获取权。

1. 宪法中规定了消费者保护的哪些方面？

2008 年，贸发会议报告称，至少有 24 个国家的宪法就消费者保护作出规定，通常与竞争政策相关联，例如墨西哥的《宪法》。³² 2013 年，贸发会议报告称，“在许多情况下，宪法对消费者保护作出规定，一些国家承认消费者权利是人权”。³³ 该报告特别提到了萨尔瓦多、埃及、波兰和瑞士，还提到墨西哥最高法院 2012 年承认消费者权利是人权。对宪法条款的分析表明内容有很大差异，可总结为强调高级别原则，如：

- 得到法律保护的一般性消费者权利，常常来源于《准则》中的“合理需求”（准则 5）
- 可自由组建独立的消费者协会，并赋予它们法律地位（出庭陈述权），可在决策过程和法庭上代表消费者个人和集体的利益

若干司法管辖区借鉴“合理需求”的内容制定综合区域协定中的组织法条款，例如，加共体（加勒比自由贸易协定）以及欧盟。³⁴

欧洲联盟运作条约汇编规定：“为了促进消费者利益并确保高度保护消费者，欧盟应促进保护消费者的健康、安全和经济利益，以及促进他们的知情权、受教育权和自我组织以维护自身利益的权利”。³⁵《欧洲联盟基本权利宪章》第 38 条在“团结”标题下规定要“高度保护消费者”。《宪章》还规定了与合理需求有关的其他权利：“尊重隐私”（第 7 条）、“保护个人数据”（第 8 条）、“结社自由”（第 12 条）、“获得医疗保健服务”（第 35 条）和“公用事业服务”（第 36 条）。通常人们

³² 第 28 条通过反垄断措施实施消费者保护。除例外情况（如国家提供的服务），禁止垄断。

³³ 贸发会议，2013 年，《〈联合国消费者保护准则〉执行情况报告（1985-2013 年）》，贸发会议秘书处的说明。关于墨西哥最高法院的情况，见 http://www.consumidor.gob.mx/wordpress/wp-content/uploads/2012/04/SENTENCIA_AMPARO_MEXICANA.pdf。

³⁴ Treaty of Chaguaramas, 2001, Article 169.

³⁵ Article 169.1 of the Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 26.10.2012 C 326/47.

认为宪法适合规定这些高级别原则，而不是详细的条款。

如上所述，宪法涵盖一些重要的消费者问题，但未表明与消费者相关。典型的例子是南非《宪法》就获得基本公共服务的机会作出规定，如水、医疗保健、教育和住房，而相关条款中没有出现“消费者”一词。³⁶ 南非《宪法》第 184 条授权南非人权委员会促进人权。为此，授权该委员会要求“有关国家机构”向委员会提供信息，说明为实现《权利法案》中与住房、医疗保健、食品、水、社会保障、教育和环境有关的权利所采取的措施。这些权利被称为社会经济权利。宪法规定的原则必须得到遵守和实现，所以国家必须基于这些原则“尊重、保护、促进和履行”这些权利。

宪法可以用于确立或加强基本或根本的消费者权利，并提供一些指导原则，例如国家或公共机构有责任促进和保护消费者权利，即建立充分、全面和有效的保护消费者的法律和体制框架。宪法条款可以作为一种工具，以拉动在获取服务的水平上作出必要的改善。确实，民间社会团体（不一定是消费者协会）已援引宪法权利来支持消费者权利。³⁷ 此类条款可使宪法保障的其他权利生效。

作为一个司法管辖区的最高法律，宪法优先于所有其他法律，从而可以强化其保障的任何权利，使其合法化和优先化。因此，如果将消费者保护嵌入宪法条款中，则消费者保护可以得到加强。

C. 消费者保护框架法

尽管消费者保护法通常被视为一种现代现象，但我们认为的消费者保护法的许多内容起源于更早的法律，例如度量衡法。消费者保护法的早期阶段主要侧重于特定商品和服务的买卖双方。这些法律并不区分不同类别的购买者，例如企业购买者或家庭购买者。在第二次世界大战之前，出现了一些行业举措（例如与药品、食品、机动车辆和运输有关的举措），主要出于公共健康和安全的考

虑，而不被视为消费者保护措施。随着时机慢慢成熟，特定水平法律得到广泛采用，例如：

- 价格控制法案
- 商品销售法案
- 商品说明法案
- 度量衡法案
- 分期付款购物法案

但是，这种零敲碎打的立法有严重的局限性。专注于具体领域的法律不能充分解决新的问题，而颁布立法来解决新问题，有时被视为一种“救火”办法，只是对新出现的问题各个击破，而没有更具战略性的长远考虑。最根本的是，这些措施未能涵盖全部的消费品和服务。

因此，二十世纪后期，许多国家颁布了框架法律，以期在所有交易、商品和服务范围内为消费者提供充分保护。以下是一些大型经济体关于消费者保护的框架法例子：

- 1968 年消费者保护基本法，日本
- 1971 年魁北克省消费者保护法，加拿大
- 1974 年贸易惯例法（并入 2010 年竞争和消费者法），澳大利亚
- 1975 年消费者保护法，委内瑞拉玻利瓦尔共和国
- 1976 年消费者保护法，墨西哥
- 1984 年消费者保护法（被 2007 号皇家法令取代），西班牙
- 1986 年消费者保护法，印度
- 1990 年消费者保护法，巴西
- 1992 年消费者保护法，俄罗斯联邦
- 1993 年消费者保护法（2014 年修订），中国
- 1992 年消费者法（2016 年重新编纂），法国
- 1999 年消费者保护法，印度尼西亚

³⁶ 相关讨论，见 R Greenstein, 2005, *Social Rights, Essential Services and Political Mobilization in Post-Apartheid South Africa* (Johannesburg, University of the Witwatersrand)。

³⁷ Greenstein, op. cit.

- 2005 年消费者法，意大利
- 2010 年消费者法，秘鲁
- 2011 年消费者法，哥伦比亚

一边制订了一般性的消费者法典，一边又有多部具体立法（例如美国就是如此），关于这种做法利弊一直都有讨论。辩论的重点在于垂直（部门）和水平（跨领域/基于原则）法律的相对优点，以及是否应就消费者保护单独编纂一份条文或一部法典。框架方法的优点如下：

- 法律文本更加连贯一致，概念、定义和方法协调一致
- 在一个清晰的结构内实现战略规划
- 整合其他法律分支中有关消费者保护的“纪律”
- 更容易为法官、官员、经济运营商和公众了解和注意
- 法律的适用更有效
- 消费者能更容易地查阅相关案文

以下是关于消费者保护框架法的一些特征：

- (a) 其中一些法规包含受法律保护的消费者的权利，如关于安全、选择、信息、教育、公平价格、代表性和赔偿等权利，这些通常源于《准则》中的“合理需求”（准则 5）。
- (b) 对“消费者”的定义很广泛，可包括三类：购买方、用户和第三方。
- (c) 往往涵盖消费品和服务的提供，有时还包括提供专业服务，如医生、牙医、工程师和建筑师。
- (d) 要求在订立合同前对所售产品或所提供的服务进行披露，包括价格和关税以及合同条款。
- (e) 可能会规定禁止消费者合同中的不公平条款。

- (f) 禁止虚假、具有误导性或令人混淆的广告和其他可疑的商业沟通形式。
- (g) 禁止或限制被认为对消费者有误导性、侵略性或不公平的商业行为。
- (h) 可能创建由政府、行业 and 消费者代表组成的咨询机构，积极主动地解决系统性的消费者问题，并就立法和其他消费者保护措施提出建议。
- (i) 经常处理与产品和服务安全有关的问题，并就标准设定、不安全产品的通知和缺陷产品的召回作出规定。
- (j) 对产品给消费者造成物质损失、人身伤害或死亡的情况引入严格责任原则，促进对购买缺陷产品的消费者提供赔偿。
- (k) 法规可能对现有或专门设立的机构赋予制定规则的权力，以迅速应对不断演变的不当行为。在有些情况下，规则制定权属于政府行政部门，但由消费者和行业代表组成的咨询委员会可以就拟颁布的条例提供建议。
- (l) 可以设立特别法庭（如第十一章所述最近的非诉讼争议解决和网上争议解决），制定简易的程序和证据规则以审理消费者的投诉。有些特别法庭存在了很长时间，例如 1986 年设立的印度消费者法院以及 1998 年设立的西班牙和阿根廷消费者仲裁法院。
- (m) 通常允许集体补救程序，便利消费者诉诸司法。在这种情况下，可以授权公职人员（如贸易惯例主任或消费者监察员）或社会行动团体（如消费者协会）代表消费者个人或群体提起诉讼。
- (n) 通常提供一系列补救措施，包括解除合同，有权获得赔偿金（包括惩罚性赔偿金）以及禁令性救济和宣告性救济。这可能是承认缺乏全面、平衡和灵活的一系列补救措施，可能会抵消这些法规力求在实践中赋予消费者的权利。

上述框架法有许多共同特点，但也有一些明显的例外，例如德国和香港（中国）没有消费者保护法。美国同样也没有一部框架性的消费者保护法。1914年的联邦贸易委员会法案是一项关键立法，规定了与上述框架法类似的广泛条款，并建立机制，使联邦贸易委员会能够适用和执行约70项联邦法案。这些法案可能包含“消费者保护”一词，如《2005年防止破产滥用及消费者保护法》，该法对《诚信贷款法案》进行了修订，这是金融服务领域消费者保护的一项里程碑式立法。

对于制定消费者保护立法的国家而言，应当谨慎使用“消费者保护”一词。若干地区（例如拉丁美洲、非洲和加勒比地区）编制了消费者保护法范本，包含了上述框架法的主要内容。³⁸对于象拉丁美洲这种语言和法律传统具有某些连续性的区域或者加勒比或太平洋岛屿等有许多小型经济体的地区，这种做法自有其逻辑性。然而，法律范本会抹杀各种地理和社会条件方面的现实差别，而这些差别要求不同的解决方案，因此采用范本的做法是有挑战的。公用事业服务尤其如此，因为当地人口的接入程度和自然资源的限制都要求采取不同的方式，例如在关税和补贴结构以及如何处理“非消费者”问题方面采取不同方式。³⁹因此，“检查单”的办法也许值得考虑。检查单与法律范本的不同之处在于，检查单并不试图将所有消费者保护条款都集中到一个地方，而是核实所有必要的保护措施在立法和体制架构中得以落实，比法律范本更加灵活。

D. 消费者法与其他法律的互动关系

由于消费者保护的横向性和交叉性，消费者保护法与许多不同的法律有互动关系。以下四种法律与消费者福利尤其相关：部门法、专业服务法、知识产权法和国际贸易法。

1. 部门法

框架法通常侧重于上述横向问题或体制问题，而部门法问题往往是在具体法规中处理，可能是因为以这种方式更容易得到适用，也可能是因为没有适当的框架立法。以下是这些法规的例子，许多将由消费者保护机构以外的独立机构执行：

- 粮食法
- 药品（广告和销售）法
- 放贷者法
- 保险法
- 消费者信贷法
- 水服务法
- 电信法
- 能源法
- 交通法

许多国家的消费者保护框架法与部门法之间的关系一直存在争议。特别是银行、保险公司、航空客运公司和电信服务提供商辩称，它们不受一般消费者保护法的约束，只受其部门法的约束。这种解释通常被法院驳回，消费者保护框架法的横向或全面适用范围已获得确认。部门立法并不排斥框架法的适用，而是对其进行补充。

2. 专业服务法

消费者保护还涉及向消费者提供的专业服务。许多国家已经制定了与一系列专业服务相关的消费者保护法。服务受监管的专业人员或机构的典型例子有会计、建筑师、托儿中心、牙医、律师、医生、护士、私立医院、药剂师和旅行社。这些服务（其中一些被称为“自由职业者”）可能会受到登记和许可、业务守则、纪律规则和赔偿制度（发生违规行为时）的约束。做法各不相同，例如在拉丁美洲，许多专业服务不属于消费者保护法的范围，但专业服务的广告除外，消费者保护法的条款在这方面继续适用。竞争专家批评许多专业服务的限制过多，导致消费者需要支付更高的价格。

³⁸ Consumers International, 1996, *Model Law for Consumer Protection in Africa and 2011, A Guide to Developing Consumer Protection Law*.

³⁹ 第十五章讨论了这些问题。

3. 知识产权

消费者保护法与知识产权法之间也出现了连接。

《准则》之前的第 70/186 号决议确认必须打击假冒产品，这些产品对消费者健康和安全的构成威胁，并降低消费者对市场的信心。假冒产品向消费者提供的关于产品来源、质量和安全的信息是虚假和具误导性的，并且规避各国政府为保护消费者而制定的系统和标准。此外，消费者并不了解（有意或无意）购买假冒商品的相关风险。潜在有害的假冒产品（特别是互联网上假冒产品盛行）的扩散带来重大健康和安全风险，使政府和企业面临新的挑战和提高对这些问题认识的额外责任。

与此形成对照的是，经修订的《准则》并未涉及受知识产权法管理的围绕消费品新出现的问题，因为这些消费品包含版权作品。这包括通过软件操作（通常操作过程对用户不可见）的产品，以及包含文字或视听内容的产品。在许多国家，反规避法律阻止消费者绕过任何技术保护措施，这些措施对受版权保护内容的获取或复制进行管制。鉴于数字交付内容以及“物联网”（嵌入式传感器通过互联网远程控制硬件产品）的发展，消费者保护和知识产权之间的界限变得模糊，这是一个关键挑战。确实，我们可以设想将来有一天，大部分带有操作件的制成品将包含知识产权要素。

在版权法的支持下，数字和非有形产品（如娱乐/文化产品）在不断演变。举一个非常明显的例子，根据 1995 年世贸组织《与贸易有关的知识产权协定》（《涉贸知识产权协定》）第 10.1 条规定，软件（或 1995 年用语“计算机程序”）受到与文学作品一样的保护：“计算机程序，无论是源代码还是目标代码，应作为《伯尔尼公约》（1971）项下的文字作品加以保护。”值得一提的是，《涉贸知识产权协定》和一般的知识产权法传统上允许一些版权例外情况，如“正当使用”或“公平交易”。对允许的例外情况也规定了限制，包括范围受限，不得干扰产品的正常使用以及尊重《涉贸知识产权协定》第 13 条承认的权利持有人的权利。⁴⁰ 当前演变形势下消费者面临的风险是，知识产权权

利持有人在捍卫自己版权方面受到保护，而知识产权法中也包含的对消费者权利的保护可能不会被援引。

理论上，消费者事先知悉这些限制以及对违规行为的惩罚，特别是针对未经授权的复制。有令人信服的证据表明，数百万消费者无意中违背了数字产品合约。越来越明确的是，在现实中，如第一章所指出的，几乎没有人会在签字之前阅读小字内容。⁴¹ 消费者往往认为他们拥有自己所买的东西。遗憾的是，这种合理的假定在数字产品方面通常并没有法律依据。澳大利亚消费者协会 Choice 向法律委员会提供证据，其在 2013 年委托进行了一项具有全国代表性的调查，结果发现，非常高比例的数字产品用户认为他们有权在自己的各种终端（笔记本电脑、智能手机等）传输数字产品，事实上这样做他们就不经意地违反了版权条件。⁴² 调查发现，虽然“绝大多数消费者能够正确地指出侵权行为（例如‘在线销售’或在网上上传数字产品）为非法行为……但超过一半（52%）的消费者错误地认为，将音乐副本拷贝到多个设备上听是合法的”，而且“大多数消费者（57%）错误地认为将视频拷贝到个人设备上观看是合法的”。

如果发生违规行为，例如使用未经授权的维修人员或未能支付买车的分期付款，则可远程采取措施，例如使电话听筒不能工作或通过远程禁用点火功能使车辆无法运行。这些技术措施实际上是以技术方式适用的法律制裁。从这个意义上而言，这种做法类似于银行对消费者账户适用的处罚。

许多“有形”产品（特别是带有电子元件的产品）用软件控制操作，日益变得数字化。这就有可能会产生新的问题，因为“附合合同”（根据此合同获得商品）受版权法管辖，在该版权法中制造商向消费者出租商品，而不是出售商品，消费者变成了承租者，而不是购买者。“消费者财产”这一概念正在发生变化。

⁴⁰ HG Ruse-Khan, 2009, Fair use, fair dealing and other open-ended exceptions: The application of the three-step test, WIPO African-Arab Seminar on Copyright Limitations and Exceptions, Cairo.

⁴¹ Executive Office of the President, Report to the President: Big data and privacy, a technological perspective, President's Council of Advisors on Science and Technology, available at https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/PCAST/pcast_big_data_and_privacy_may_2014.pdf.

⁴² 见 www.alrc.gov.au/sites/default/files/subs/745._org_choice_submission.docx.

4. 国际贸易法

随着世界经济全球化，消费者保护和国际贸易之间的相互联系也具有重要意义。1990年代国际贸易的崛起提出了许多关于各国在消费者保护方面有多大自主权的问题。

目前仍然适用的《关税及贸易总协定》(关贸总协定)旨在减少贸易保护主义，确保各国之间有一项公平和平等的贸易协定。由于乌拉圭回合(1994年结束)谈判的结果，发达国家关税税率“受约束”(即承诺限制关税水平)的进口产品数量从所有产品线的78%增加到99%。在转型经济体，该比例从73%增至98%，在发展中国家，该比例从21%增至73%。⁴³ 由于关贸总协定谈判的成果，关税大幅度下降，1950年代和1960年代每年降低8%，在商品的价格和可得性(以及选择)方面显然对消费者有巨大的潜在利益。⁴⁴

在这方面，值得注意的是，《准则》中的准则13规定，“在采用保护消费者的任何程序或条例时，应给予适当考虑，确保这些程序或条例不会成为国际贸易壁垒，并且符合国际贸易义务”。产品标准和开放贸易之间存在固有的冲突，因此关贸总协定一般例外条款具有重要意义。第九章进一步讨论了这种冲突，该章节还讨论了发展中国家担心安全标准可能被用来针对自己。除了关税问题之外，从一开始关贸总协定也允许成员国采取消费者保护措施，即使这些措施会阻碍贸易。第20条(一般例外条款)允许采取措施保护“人类、动物或植物的生命或健康”，或者“保护可用尽的自然资源，如此类措施与限制国内生产或消费一同实施”。普遍认同的解释是，一个国家可以将适用于国内产品的安全标准适用于进口产品，这可能导致产品被拒绝入境。但是，不能对其他国家的内部生产流程采取单边行动，也不能对国内产品和进口产品区别对待，例如对进口产品适用的标准高于对国内产品的标准。

也许是因为在撰写关贸总协定时普遍实行低关税税率，所以侧重点逐渐转向产品标准，特别是产品安全，还转向已成为管控国际服务贸易主要手段

的监管措施，世贸组织《服务贸易总协定》(服务贸易总协定)对监管措施进行了规范。

一个常被引用的例子是服务贸易总协定第6.4条的“必要性测试”，该测试试图防止监管规则被作为不正当的贸易壁垒。因此，引发了一场新的关于标准和条例的国际协调统一的辩论。但是，世贸组织已不再是这场辩论的唯一焦点。在撰写本手册之时，引人关注的是跨大西洋贸易和投资伙伴关系(TTIP，欧盟和美利坚合众国)、跨太平洋伙伴关系(TPP，太平洋沿岸的12个国家)以及服务贸易协定(欧盟、美利坚合众国和其他21个管辖区域)的条款。包括消费者组织在内的民间社会对谈判的保密性质及其成果变成监管政策的方式表示关切。⁴⁵ 新的谈判通常在富裕国家和发展中国家之间进行，采取优惠贸易协定或区域贸易协定或双边协定的形式。到2006年，关贸总协定/世贸组织已有197件通报数，涉及包含服务承诺的优惠贸易协定，其中2000年以后通报的有106件。世贸组织的一项研究表明，“优惠贸易协定的谈判很可能在某种程度上转移了多哈服务谈判的资源 and 注意力”。⁴⁶

E. 结论

消费者保护法的演变是涉及宪法、框架立法和部门立法的复杂过程。反过来说，这一综合进程也必须不断发展变化，以应对国家和国际法律和政策之间的互动，贸易和知识产权法的情况就体现了这一点。随着经济日趋一体化以及各国消费者保护机构努力跟上消费者跨境交易的步伐，国际上出现两个层面。首先，司法管辖区更加需要就跨境保护个人或各类消费者的机制达成一致。其次，当前各国参与的区域谈判多于多边谈判。

⁴³ WTO, Understanding the WTO, see www.wto.org.

⁴⁴ WTO, The GATT years: from Havana to Marrakech, see www.wto.org.

⁴⁵ BEUC (The European Consumer Organization), 2016, *Transatlantic Trade Deal and Consumers*; BEUC, 2016, Factsheet: Trade in Services Agreement.

⁴⁶ M Roy et al, 2006, *Service Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements. How Much Further Than GATS?* (WTO Economic Research and Statistics Division).

第四章 消费者保护机构

A. 《联合国消费者保护准则》中关于消费者保护机构的内容

《准则》对消费者保护机构的组织方式没有硬性规定，例如在准则 8 中规定会员国应“为制定、执行和监测消费者保护政策提供或维持适当的基础设施”。基础设施一词相当贴切，准则 32 也将之与有形基础设施类比，该准则规定会员国应评估度量衡立法的“执法机制是否适当”（推定这一点也适用于其他立法）。关于国际合作的第六节要求各机构之间加强合作，同样没有规定具体的结构。

B. 消费者保护机构的职能

当一个机构被赋予制定规则的权力和行政权力时，可授权其：

- (a) 执行消费者保护法和竞争法
- (b) 对某些指定类型的商业活动进行登记并颁发许可证
- (c) 发布行政法规来规范商业实体的行为并确保保护消费者利益
- (d) 就适当的消费者保护措施向政府提供建议
- (e) 在其他政府间委员会代表消费者利益
- (f) 让消费者和企业知悉其根据相关消费者保护法应享有的权利和义务
- (g) 开展或委托开展关于消费者保护问题的市场调查和研究
- (h) 开展或委托开展关于产品安全和质量的检测并向消费者传播信息
- (i) 管理和 / 或监督消费者法庭或调解消费者索赔的其他机制的运作
- (j) 咨询相关利益攸关方以了解消费者问题并制定解决问题领域的政策
- (k) 独立地或与消费者组织或商业实体合作组织公共教育和宣传方案
- (l) 在国际个案谈判和国际政策讨论中代表本国消费者的利益

并非所有消费者保护机构都承担上述所有职能，但总体而言，上述大部分项目都属于消费者机构的潜在职能范围。

如果一个机构的作用不是干预性的，那就是咨询性的，即确保通过公共教育和宣传方案让企业和消费者了解自己的权利和责任。该机构还将在政府内部发挥代言作用，就消费者保护法和其他会影响消费者利益的相关法律提出意见和建议。如下所述，这样的作用可能会使其引起公众关注。

虽然消费者保护机构有几种模式可选，但其职能都非常相似，无论是属于政府还是自主实体。一些机构虽然结构独立，但其运营经费仍依赖政府，并对部长以及国家议会报告工作。这可能会导致独立性降低，因为政府会发出指示，规定当前的工作重点（如果有重点的话）。另一方面，一个机构得到了官方认可，就获得了高度的“影响力”，该机构可以选择利用这种影响力。

C. 消费者保护机构的组织模式

《准则》包含很大的灵活性，承认各国传统和地理的差异，注重结果而不是结构的具体细节。因此，关于消费者保护在政府体制结构内的具体位置有很多处理方式。但仍找出某些处理方式的类型。

采用的模式有很多，包括在商务部内设立一个司局，在总理办公室下设立一个司局，单独设立一个机构或设立消费者事务部。消费者保护通常被分配至拥有一项以上职能的部委，⁴⁷ 例如妇女事务部（奥地利）、科学和旅游部（澳大利亚）以及儿童和家庭事务部（挪威）。欧洲消费者保护专员

⁴⁷ Consumers International, 2000, *Guidelines for Consumer Policy in Central and Eastern Europe*.

也承担各种其它职能，包括短期性负责核安全。即使选择较为“常规”的方式，例如在贸易和工业部内部设立一个消费者机构，也总会有人抱怨，称保护消费者总被归入促进商业发展这一更广泛的责任之下。这可能会导致部门内部发生冲突，消费者保护有时会被弱化。部门机构也出现了同样的内在冲突。金融危机促使人们呼吁加强消费者保护，这可能导致相关部委或中央银行内部消费者保护机构与审慎监管之间的管辖权冲突。

从业务自主性和公众形象而言，机构和部委之间的差异很大。即使作为部委内部的分支机构，消费者保护机构仍然可以引起高度关注，并且已经在稳步迈向更为明晰的公共身份。

另一个模式是，消费者政策贯穿政府各项政策之中，让政府的消费者保护机构在各领域部委中都有一定程度的管辖权，如能源、电信和农业。这在巴西以及最近在秘鲁已经实现（见下文）。⁴⁸ 在二十一世纪初，埃及曾尝试过，但消费者保护法交叉适用的效力不及各领域部委的效力。⁴⁹ 1997年修订版《欧洲联盟条约》第153条规定，从今以后“在制定和执行共同体其他政策和行动时应考虑到消费者保护的要求”。⁵⁰

1. 在部委内设立消费者机构

印度1997年设立消费者事务司，隶属消费者事务、食品和公共分配部，负责发展消费者保护这项工作。消费者事务司制定政策，监测必需品的供应情况，支持消费者运动，监督印度标准局等法定机构并执行消费者保护措施，例如防止不公平贸易做法。印度有一系列充满活力和创造力的消费者协会，该司对这些协会的要求作出回应。

在新西兰和南非，消费者保护一直由有关部门直接管理，直到最近为止。它们设立了可明确识别的机构，即新西兰消费者保护局（隶属商业创新与

就业部）和南非国家消费者委员会，作为“公共服务之外的机构”，履行全球范围内消费者保护相关的许多职能，另行设立一个机构负责竞争事务。

在拉丁美洲，巴西和智利的国家机构逐渐获得了高知名度，其机构现在已经相当成熟。在巴西，国家消费者秘书处（SENACON）是司法部下属的一个联邦政府机构。其职能包括接收和收集信息和建议并向消费者传播，促进消费者教育，对消费者投诉展开调查，并向其他政府机构提供关于消费者保护的建议。根据《消费者保护法》（2015年系该法通过25周年）的条款，国家消费者秘书处负责协调全国消费者保护系统，该系统包括省级消费者机构（PROCONs，主要负责处理个案）、公设辩护人和相关部委。⁵¹

法国竞争、消费和反欺诈总局（DGCCRF）隶属于经济和财政部，办事处遍布法国各省，共有96个办事处。该局负责监管市场竞争（有权将案件移交给竞争管理机构），为消费者提供经济保护，特别是鼓励发展公平的商业做法、尊重消费者权益和产品质量（包括欧盟非食品类快速预警系统RAPEX以及欧盟食品和饲料类快速预警系统RASSF）。其职责涵盖交通、旅游和金融服务等部门，是政策制定机构和执行机构。由于享有很高的公众知名度，2015年，它收到四百万次在线联系。

在一些前苏联共和国，消费者保护仍然是部委（通常是贸易或经济部）内部的一个司局或机构的职责，在政府内部地位甚微。乌兹别克斯坦、摩尔多瓦、白俄罗斯和土库曼斯坦就是这种情况。2016年，摩尔多瓦在经济部内设立了一个消费者保护机构。

2. 协商机制

鉴于消费者保护逐渐发展成熟，已成为一门学科，人们对协商机制的接受度已提高。例如，在印度尼西亚，消费者保护局（自1999年以来一直是贸易部内部的一个政府机构）促进特定部门消费者论坛（最初由非政府组织发起）的发展，消费者协会参与这些论坛，在这些论坛公开发布消费者申诉并提出解决方案。

⁵¹ SENACON, op. cit.

⁴⁸ Secretaria Nacional do consumidor (SENACON), 2015, *Código de Proteção e Defesa do Consumidor* (Ministerio de Justiça); L Rodrigues Maia Pinto, 2002, *Consumer Protection in Brazil: A General View* (George Washington University).

⁴⁹ EC/SOFRECO, 2007, *Final Report: Support to the Implementation of a Consumer Protection Law and Regime in Egypt*.

⁵⁰ EC, 1997, Consolidated version of the treaty establishing the European Community, Article 153, available at <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1997.pdf>.

当然，协商可以在政府内部自上而下进行，也可以从消费者开始自下而上开展。一些司法管辖区设立了高层协商论坛。

日本根据 1968 年《消费者保护基本法》在首相办公室下设立消费者政策理事会。由首相担任主席，成员由部长组成，他们都在政府制定消费政策过程中发挥作用。该理事会的职能是规划和起草政府消费政策的方向并推动相关政策措施。与之相关的还有首相内阁办公室内设立的生活质量政策理事会，由消费者保护领域的专家组成，包括学者、消费者组织代表和主要行业代表。该理事会研究和审议有关消费者保护政策的问题。与其他地方一样，一个具有执行能力的国家消费者法定机构由政府和各都道府县和主要城市的当地消费者中心出资，负责处理消费者投诉、产品测试、消费者教育和宣传等事务。

泰国根据 1979 年《消费者保护法》成立消费者保护委员会。该委员会也属于总理府，由总理担任委员会主席。该机构不同寻常之处在于其结合了最高层的部级职能与行政责任。但是，其实际职能类似于许多其他消费者保护机构，如处理消费者投诉，公布可能危害消费者的商品和服务信息，就侵犯消费者权利提起法律诉讼，认可消费者协会并向泰国内阁提交关于政策和措施的意见。由于委员会设在总理府内，因此在最后一项职能上享有得天独厚的条件。

3. 工作自主权

一些国家认识到消费者保护面对更广泛的商业和政治力量有其脆弱性，所以选择法定机构模式，依法设立此类机构并赋予其特定的保护消费者权力和职能，并给予高度的工作自主权，通常由一位知名总干事牵头。这些机构往往比各部委内部的消费者机构具有更高的知名度，尽管它们可能在形式上附属于上级部委。

在墨西哥，联邦消费者检察长办公室 (PROFECO) 是负责保护消费者的首要政府机构，以联邦检察官办公室作为后盾。它有权调解争端，调查消费者投诉，下令进行审理，征收罚款并检查商家的价格。自 1982 年以来，它已经在全国 31 个州和

首都都设了办事处。国家/地方二元化往往使工作自主权在实践中变得很复杂。政策通常是全国统一的政策，但执行情况总是因地制宜。

1980 年代末和 1990 年代初中欧和东欧的共产主义崩溃之后，确定由谁负责消费者保护成为了当务之急，鉴于经济转向更加以市场为导向，必须迅速发展新系统。在这些转型经济体中，当地市场监察机构与高层政策机构之间很快出现了冲突，后者尝试更多地依靠市场力量。

解决这种两难问题的一个潜在办法是让一个统一的国家机构负责监督市场，就像 1990 年代匈牙利的做法一样，当时匈牙利的消费者保护总监督局根据中央指令监督地方市场。这与法国的做法类似，法国是由法国竞争、消费和反欺诈总局监督地方市场，即使它是一个国家机构。相反，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，传统上是由地方选出的市政府通过其贸易标准干事监督地方市场（虽然目前正在发展更集中的职能）。国家机构监督地方市场，往往反映了基于区县制度的公共行政传统，如法国和俄罗斯联邦。与此相对的是，波兰发展了前文提到的大不列颠及北爱尔兰联合王国基于地方政府的传统做法，设置地方消费者监察员职位，并赋予其强大的权力。“监察员”这个名称的含义是站在普通人的立场，正是这一名称推动了人民监督的理念。在这方面值得注意的是，在拉丁美洲，公共服务监察员被称为 El Defensor del Pueblo (人民卫士)，在某些司法管辖区，特别是在厄瓜多尔，监察员在较短时间内成为了重要的公众人物。

监察员概念的发展起源于瑞典，瑞典的消费者机构 (Konsumentverket) 是一个政府机构，其总干事也是消费者监察员。Konsumentverket 有权代表各种消费者保护法下的消费者利益。它支持并借鉴全国各地的地方消费者咨询中心的工作，管理全国消费者投诉委员会，该委员会是一个消费者救济机构。与波兰一样，地方案例构成的证据基础会被吸收进国家政策。第十一章进一步讨论了监察员的概念。

4. 与竞争的联系

将保护消费者的责任与竞争政策分离较好，还是将两者融合较好，这个问题带来进一步的挑战。波兰以及前苏联一些国家（包括俄罗斯联邦、哈萨克斯坦和格鲁吉亚）在该地区经历剧变后采取将两者融合的方法，设立一个自主的国家反垄断委员会，负责竞争政策和消费者保护工作。⁵² 1996年，波兰反垄断办公室演变成竞争和消费者保护办公室。相反，俄罗斯联邦的反垄断委员会剥离了消费者保护职能，消费者保护的工作交给一个自治机构 Rozpotrebnadzor 负责。⁵³ 哈萨克斯坦效仿俄罗斯联邦的做法，2015年在国民经济部设立消费者保护委员会，让另一个机构负责竞争方面的工作。

有趣的是，1990年代波兰采取的融合做法与澳大利亚并无不同，澳大利亚将消费者保护和竞争这两方面结合在一起。后来时而融合，时而分离，但一个稳定的趋势是这些机构都逐渐拥有了高知名度，即使这个过程并非总是一帆风顺。第七章讨论了竞争政策的地位。下文列举一些国家拥有自主权的消费者保护机构（在竞争和消费者保护方面拥有法定权力）。

澳大利亚竞争与消费者委员会是1995年成立的一个独立的联邦法定机构，负责执行1974年《贸易惯例法》（现已被并入2010年《竞争与消费者法》中）以及其他促进公平交易的立法。该委员会是澳大利亚唯一一个负责反竞争和不公平市场做法、企业兼并或收购、产品安全/责任和国家重要设施（如电信网络）的第三方准入等事务的国家机构。其消费者保护工作对各州和地区消费者事务机构的工作起到补充作用。尽管该委员会仅在州府设有办事处，但它可直接接受消费者的投诉并具有很高的公众知名度。

联邦贸易委员会是美利坚合众国政府于1915年成立的独立机构。联邦贸易委员会的任务是保护消

费和促进竞争。它有三个主要部门来完成其任务，即消费者保护局、竞争局和经济局，并执行70多项联邦法律和法规。消费者保护机构（包括消费者隐私和数据安全）可以保护消费者免遭不公平和具有欺骗性或欺诈性的商业行为。联邦贸易委员会的消费者保护行动包括对单个公司和整个行业的调查、行政诉讼和联邦法院诉讼以及规则制定程序。联邦贸易委员会也接受公众投诉，向消费者和企业提供建议，并经常通过采取的行动而获得补偿和/或退款。该机构还执行联邦反托拉斯法（或竞争法），该法禁止反竞争兼以及其他限制竞争和损害消费者的商业做法。经济局为消费者保护和反托拉斯事宜提供经济分析和支持。联邦贸易委员会设有七个区域办事处和一个技术研究和调查办公室，该办公室提供技术专业知识和研究技术和技术变革对消费者的影响。

秘鲁国家保护竞争和知识产权局（INDECOPI）负责监督一系列广泛的问题，包括消费者保护、竞争、消除官僚障碍（旨在简化程序）、反倾销（适用世贸组织相关守则）和知识产权。它是附属于总理办公室的“专业公共机构”，“根据国内公法拥有独立地位”。它享有“职能、技术、经济、预算和行政方面的自主权”。它在管理资源方面具有独立性，为其宣传活动提供了极大的可能性。自1992年成立以来，它已获得了很高的公众知名度，目前是该国公众形象最好的国家机构之一。⁵⁴

中国消费者协会是一个一般性的准政府组织，没有个人消费者成员，履行维护公共利益的职能。2014年，根据《中国消费者保护法》（最初于1993年通过）修正案的规定，若干重大修改生效。该修正案将中国消费者协会界定为“社会组织”，而非协会。基于这一新的法律地位，中国消费者协会首次获得法定授权，可获得政府资助，并可积极参与立法过程。除以前法律规定的争议解决职能外，中国消费者协会及其省级分支机构有权就被视为对损害公众消费者的行为提起集体诉讼。中国消费者协会实际上是国家工商行政管理总局的一个部门。它负责反垄断执法工作，但其大部分公共行动是围绕产品安全的执法。

⁵² 关于这个时期的更深入讨论，请参见T Timberg, 2002, *The role of anti-monopoly committees in the former Soviet Union, Demokratizatsiya: The Journal of Post-soviet Democratization* 5(2):291-297。

⁵³ 尽管Rozpotrebnadzor在全国具有很高的公众知名度，但主要是由机构内部的区域办事处（撰写本文时）负责食品安全和公共卫生。

⁵⁴ 见<http://www.greatplacetowork.com.pe/storage/documents/suplemento-gptwperu-2014baja.pdf>。

5. 非法定公共机构

如上文所述，许多部级机构设法将消费者反馈和协商纳入其工作范围内。随着消费者保护已从度量衡和基本市场监督转向更广泛的经济和社会政策，现已形成了一种更灵活的话语，它涵盖更广泛的公共利益攸关方，并鼓励媒体进行讨论。其中有些机构成功地获得了较高的公众影响力，表现出直言不讳的风格，同时获得公共资助。这种自主的公共机构没有法定权力，但有权提出政策建议，通常基于对公众投诉的研究而提出此类建议。

斐济消费者委员会根据 1976 年《斐济消费者委员会法》成立，是由政府资助的法定机构。它可提供咨询服务，但没有执法权力。其职能包括向部长提供意见和建议，与政府交涉或为任何调查或询问提供证据，收集、整理和传播信息，为消费者提供咨询和协助，并支持和维护消费者考虑提起或已经提起的法律诉讼。它具有很高的知名度并就金融服务和营养等问题开展宣传运动。它与银行就制定保护消费者行为守则进行的谈判尤其为人所熟知。⁵⁵

(中国)香港消费者委员会是 1974 年成立的法定机构。它没有执法权力。其职能包括收集、接收和传播关于商品、服务和住房的信息。它通过其本地咨询中心网络处理投诉，并向消费者提供建议，包括向来自中国大陆的游客提供特别服务。该委员会为(中国)香港的政府或任何相关政府部门提供咨询意见，例如为负责能源政策的部门提供咨询意见，(中国)香港政府在 2014-15 年对能源政策进行了重大审查，香港消费者委员会为此提供了广泛证据，并在媒体和电视上高调公布。⁵⁶委员会鼓励企业和专业协会制定行为守则，这对缺乏消费者保护法的(中国)香港而言特别重要。该委员会在 2008 年的金融危机期间发挥了特别重要的作用，为成千上万的消费者提供建议。例如，迷你债券的出售导致约 2 万起消费者投诉，香港

⁵⁵ P Kumar, 2013, The case of Fiji: Irresponsible lending practices in consumer credit markets, in Consumers International, *Responsible Lending: An International Landscape*.

⁵⁶ HKCC, 2014, *Searching for New Directions; a Study of Hong Kong Electricity Market*.

消费者委员会通过其消费者诉讼基金资助了一项法律诉讼。⁵⁷

D. 不断变化的消费者保护范围

自千禧年以来，各服务领域的部门监管机构(而不是消费者保护机构)已在其各自领域承担起保护消费者的责任。水和能源等公用事业服务是最明显的例子，如，尤其是在所有权不断变化且监管机构有权监管私营运营商的情况下。

两个领域出现了尤其明显的变化。第一，在电信行业，随着移动电话的增长，固定电话的垄断地位受到侵蚀，固定电话服务的自然垄断性日趋降低，因此监管越来越多地由竞争管理部门进行。其次，自金融危机爆发以来，随着监管职能的分化，金融服务监管机构获得了更大的权力，而且更侧重于消费者，从而将审慎监管与行为监管相分离，特别是在美利坚合众国和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

然而，技术的快速变革和政府的与时俱进驱动了进一步的演变。由于电信变成了信息和通信的多功能捆绑服务，而不是简单的通信设备，所以通信办公室(例如大不列颠及北爱尔兰联合王国的通信管理局)正在将电信和其他服务(如宽带)整合起来。此外，由于手机银行业务快速发展，金融服务和电信也在融合，特别是在发展中国家。这给国家政策带来了一个难题，即电信监管应当成为金融还是通信监管的一部分。在印度和南非，移动支付被视为中央银行职能的一部分。在肯尼亚，移动支付主要在自我监管下运作。电信/金融服务联合供应商在肯尼亚占主导地位，这一点正在引起关切，而在邻国索马里这种关切更为突出，在索马里移动电话是为数不多的进行商业运行的通信载体之一。

这些变化对国家机构和试图制定国际准则的一些机构(如二十国集团和金融稳定委员会)构成了巨大挑战。在通过国际准则(如经合组织的跨国企业准则和关于社会责任的 ISO 26000 准则)直接向企

⁵⁷ 刘燕卿，2013年，正义和消费者权益国际论坛上的演讲(中国武汉)。

业提出要求以保护消费者方面做出了一些努力，详见关于商业行为的第六章。

E. 结 论

消费者保护机构没有单一的最佳模式，因为历史和地理因素都会对结构产生合理的影响。尽管如此，还是可以确定一些趋势。其中一个趋势是，消费者保护机构的自主运作可使其获得高知名度，从而能够与消费者接触并使他们的经验对政策产生直接影响。在这方面，在地方上设有办事处仍是一个很大的优势，因为尽管现代电子商务关系已发展成熟，但许多市场范围仍然仅限于当地，特别是对穷人而言。值得注意的是，设在部委内的许多消费者保护机构都拥有高知名度，上文所述在形式或法律上具有更大自主权的其他机构也有很高的知名度。制度架构的具体形式似乎不是获得公众认可的的决定性因素；重要的是，有无可能获得这种认可。

第二个趋势是，虽然竞争和消费者保护之间的关系是可变的，但技术变革和商业发展背后的长期逻辑表明，消费者保护可能会迈向上游的结构性事项，而不仅仅关注零售交易。部门监管的发展默认了消费者保护的结构可按行业划分。随着通信载体（电子商务、移动商务）日益强大，融合竞争因素和结构维度的消费者保护方式将不可或缺。

令人鼓舞的一点是，消费者保护机构愿意在技术发展的辅助下尝试各种与消费者沟通的方式，并接收个人和集体消费者的反馈。

第五章 消费者协会

A. 《联合国消费者保护准则》中关于消费者协会的内容

《准则》反复提及消费者协会的作用，包括政府促进其发展，正如目标 1e 项所述：“协助发展独立的消费者团体”（可认为包括财政支助）。准则 5h 项明确将以下列为一项合理需要，“可自由成立消费者组织和其他有关团体或组织，且这些组织有机会在影响他们的决策过程中表达观点”。具体提及消费者协会工作的地方包括如监督“不良做法”（准则 21）、“误导性环保说法”（准则 30）、参与消费者教育（准则 42），特别是环境教育（准则 45）和制定行业守则（准则 31）。准则 35 中提到需要让政府“鼓励和确保提供设施，用以测试和证明基本消费品和服务的质量和性能”，虽然没有明确表述，但暗示着可能包含消费者测试机构。

2015 年修订之后，现在《准则》包含消费者协会在争议解决与补救机制中的作用（准则 41），并将公用事业的“社区参与”拓展至能源部门（准则 76）。简而言之，《准则》确认民间社会参与者适合参与消费者保护。

B. 现代经济中的消费者协会

如第三章所述，消费者协会参与消费者保护现在已被广泛接受。以下所列均授权消费者协会代表消费者利益：

- 国家宪法
- 消费者保护法
- 国家消费者政策文件
- 消费者补救机制，如消费者法庭和非诉讼争议解决机制
- 行业调解机构
- 行业监管程序

- 行为守则
- 政府资助的国家委员会

这种认可并非总是来自当局，虽然从历史上看，在需要配给粮食和其他资源的情况下，国家都会推动消费者运动。例如，第一次世界大战期间，消费者协会在中欧得以发展，以应对这一时期的变迁。

如今，国家继续提供不同形式的支助，有时对自治机构提供财政支持（下文会有所讨论），但有时会采取更直接的促进形式，例如在中国，国家鼓励消费者提出投诉并向消费者提供补偿金激励他们这样做。因此，中国消费者协会的作用就像弗兰克·特伦特曼描述的“政府的监督者，……当地举报人和人民律师”。⁵⁸

历史上曾出现过自发的消费者抗议活动，特别是关于粮食问题的抗议。例如，这种抗议引发了法国和俄罗斯革命的火花。⁵⁹ 随着工业化的发展，出现了生产者与消费者分离的专业化趋势，然后有了更明晰的消费者权利概念。早期，各地采取消费者合作社商店的形式开展这种运动，如十九世纪中叶已进入工业化的大不列颠以及稍后的德国、法国和意大利。这种合作社模式在日本也有追随者，早在十三世纪日本就有了合作金融机构。⁶⁰

美利坚合众国和阿根廷发展了另一种模式，基于消费者和农民合作社开发水电等公用事业（其中有些仍在运作）。⁶¹ 也许是基于这样的历史，准则 36b 项要求会员国在“基本消费品和服务的分销设施”方面“考虑鼓励建立消费者合作社，开展相关交易活动……特别是在农村地区”。最近，在

⁵⁸ F Trentmann, 2016, *Empire of Things: How We Became a World of Consumers From the Fifteenth Century to the Twenty-First* (Allen Lane).

⁵⁹ S Schama, 1989, *Citizens* (Penguin) in P Bushkovitch, 2012, *A Concise History of Russia* (Cambridge).

⁶⁰ F Trentmann, op. cit.

⁶¹ F Ruiz-Mier and M van Ginneken, 2006, *Consumer Cooperatives: An Alternative Institutional Model for Delivery of Urban Water Supply and Sanitation Services?* Water Supply and Sanitation Working Note No. 5 (Washington DC, World Bank).

孟加拉国、菲律宾和斯里兰卡等国的农村地区也发展了类似的公共服务合作社，有些国家的消费者协会建立了消费者合作社，例如在孟买。⁶²

美利坚合众国的消费者联盟成立于1930年代。⁶³其消费者报告和相关的新闻通讯总计有700万订阅者。Robert Mayer教授指出美利坚合众国的消费者运动有着坚实的基础，并指出2012年有8个协会的年收入超过200万美元。⁶⁴消费者联盟的收入为2.5亿美元，另外有三个协会的预算超过800万美元。这种独立出版并对消费品进行详细技术评估的模式是北美向世界其他地区成功输出的一种影响力。大不列颠及北爱尔兰联合王国消费者协会最初依靠北美消费者协会的财政援助，在1950年代通过产品检测服务获得了巨大的会员规模。其出版的《Which》杂志在高峰时期曾拥有100万订户。比利时和荷兰的市场渗透率居世界最高水平，这两个国家订阅产品检测杂志的家庭比例最高。随着时间的推移，出版产品检测杂志的协会依靠其出版物的订阅获得资金，这些出版物虽然是非营利性杂志，但也按商业模式运作。有些产品测试杂志由政府推出，例如在挪威、瑞典和奥地利，这些杂志接受订阅，也获得公共补贴。有些消费者协会是在工会和租户协会的积极参与下建立起来的，法国就是这方面的一个例子。

测试产品本身就成本高昂，因此，在国际市场上可获得产品的情况下，消费者协会会明智地整合资源。各协会经过一段时间的非正式和双边合作，一些预算较大的测试产品组织于1990年汇聚一堂，组建了国际消费者研究及测试机构，这是由33个国家的35个消费者组织组成的全球联合体，致力于为了消费者的利益开展联合研究和测试。⁶⁵国际消费者研究及测试机构每年开展50多次大规模

联合测试和很多次小型联合测试，通过资源共享可大幅降低较小规模组织的成本。

在中欧和东欧转型经济体中，高昂的测试费用和更加波动的市场形势导致很难稳定地创办和维持产品测试杂志，即使在俄罗斯联邦这样的大规模市场也是如此。该地区的消费者协会通常从当地“俱乐部”发展而来，有的以家庭经济协会为原型，所以这些协会与公众有着直接联系，在市场经济到来之前就是这样，这些协会的历史合法性也源于此。中国消费者协会与本地协会之间也有这样的关联，截至2010年，有超过3,250个县级消费者协会，还有156,000个地方协会，共接收了约1,250万起消费者投诉。⁶⁶

通过观察国际消费者联合会会员的扩张，可以追踪全球消费者“运动”的发展轨迹。1960年，来自美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、澳大利亚、比利时和荷兰这五个市场经济体的五个协会联合创立了国际消费者联合会。该联合会的第一批会员来自16个国家。到1980年代，有50多个国家的协会成为了会员。20世纪末，消费者协会在亚洲、非洲和拉丁美洲加速发展，截至2000年，来自115个国家的225个协会成为了会员，此后基本保持该规模不变。

近年来，与“全球化”相关的“消费主义”的发展备受批判，许多人认为道德消费理念可以将消费者权力用于道德目的，如公平的环境和劳动标准。事实上，关于道德消费者的辩论可追溯至19世纪对“奴隶生产的糖产品”的抵制。如今，这场全球辩论仍在继续，发达国家对发展中国家工作和环境状况表示关切，但发展中国家对这种关切有一种很强的矛盾心理，尤其是对在贸易争端和关于市场准入的贸易谈判的背景下提出的这种关切。协会可以在这方面发挥重要作用。非政府组织提出道德问题会被视为出于诚意，而贸易谈判者提出这些问题可能会被视为几乎不加伪装的保护主义。

⁶² S Ochieng, 2008, *Enhancing Access to Sustainable Energy in Developing Countries* (Seoul, ISO/COPOLCO).

⁶³ 有关美利坚合众国消费者运动的更详细历史和分析，请参见R Mayer and R Herrmann, 1997, *Encyclopaedia of the Consumer Movement* and L Cohen, 2010, Colston E. Warne lecture: Is it time for another round of consumer protection? The lessons of twentieth century, *Journal of Consumer Affairs*, 44(1):234–246。

⁶⁴ R Mayer, 2012, The US consumer movement: A new era amid old challenges, Colston Warne lecture.

⁶⁵ ICRT, 2016, *International Organizations*.

⁶⁶ Y Yu和R Simpson, 2013年，正义和消费者权利国际论坛(中国武汉大学)。

C. 消费者协会的职能

基于上述历史，消费者协会可在消费者保护中发挥作用，依据的原则如下：

- 需要有一个独立的既非党派政治性又非商业性的行为体来提出对消费者有影响的问题
- 需要听取代表性不足的群体（包括不擅发声者和弱势群体）的意见，以解决消费者和企业之间在谈判能力、知识和资源方面的不平等
- 协会需要拥有广泛的会员基础，并获得民众支持来代表消费者的具体利益⁶⁷
- 需要参与式决策、协商和消费者协会，这些可构成民主进程的一部分

如上所述，根据其起源和运作环境，消费者协会在服务消费者利益方面发挥了多种作用。总结如下：

- (a) 提供有关产品和服务的独立信息（包括测试或调查结果）以及教育活动，使消费者能够做出知情选择并以负责任的方式消费。
- (b) 针对具体问题组织活动，让消费者集体发表意见并展示实力。这些活动各种各样，从组织议会游说和统一的媒体宣传活动到签名/写信运动，甚至是抵制和集会。⁶⁸
- (c) 就个人消费者投诉提供咨询意见并采取行动，提供建议并帮助消费者获得补救；这包括参与争议解决机构，甚至代表消费者参与公益诉讼。
- (d) 与政府和企业进行对话，代表消费者进行宣传、说服或谈判。例如，这可包括组织关于特定问题的讲习班和研讨会，向决策

者、企业和媒体强调关于这些问题的不同意见。

- (e) 代表消费者向官方委员会（例如公用事业监管机构组织的委员会）表达观点，并对金融服务危机进行调查。
- (f) 对消费者面临的问题开展调查和研究，包括政府政策对消费者的影响，并向消费者、决策者和媒体重点指出调查结果。

消费者协会的运作方式差异很大，通常取决于其所在国家的经济状况。在消费者受教育程度较高且资源充足的经济体中，消费者协会的主要作用是进行比较性测试并为消费者提供可靠信息。数百万消费者订阅消费者协会的杂志和正在超过杂志的在线服务。在发展中国家，消费者协会采取更为“注重基本需求的方法”，可能在地方层面向消费者宣传其权利并为消费者赋权，同时在国家层面就消费者问题进行倡导和代言。有趣的是，随着能源服务的可选网站数量激增，基本需求和更富裕消费者的需求有融合的趋势，能源服务正在成为欧洲的消费者协会为其会员提供的一项主要服务。这种汇集资源提供服务的概念与过去的消费者合作社有相似之处，不过合作社在公共政策中的历史问题之一是如何帮助那些通常包括最贫穷者的非会员。

D. 消费者协会的独立性

消费者协会应独立于企业和党政事务之外，⁶⁹这是确保其公信力的一个关键因素。

如果要保持独立立场，消费者组织的财务生存能力可能会面临困难。发达国家的许多消费者协会通过销售杂志获得相当稳健的财务根基，在金融危机期间展现相当强的复原力，⁷⁰但发展中国家的情况并非如此，这些国家的消费者协会的订阅用户不够多，不能作为可依靠的财务支柱。这些协会的大部分资金通常来自外部，因此它们易受捐

⁶⁷ 当然需要注意不要排斥正在努力发展的新协会。下文讨论了这个问题。

⁶⁸ 在秘鲁、黎巴嫩和葡萄牙等地的二十四小时电话抵制服务已成功获得了关注。

⁶⁹ 《国际消费者联合会宪章》第12.1条规定了消费者协会应发挥独立的作用。

⁷⁰ 在金融危机期间，出于明显的原因，许多人使用了消费者协会的服务，但这种使用在多大程度上转化成会员的问题尚未得到系统的研究。

助机构(可能包括本国政府)施加的限制。在这种境况下求取平衡是消费者协会经常要面对的问题。

E. 消费者协会的代表性

在全球大部分地区,消费者协会不再需要争取获得认可才能代表消费者。现在,许多国家(尽管不是所有国家)在法律上承认并保护这项权利,《准则》中的准则 1e 项和 5h 项也承认和保护该权利。但是,必须以负责的方式行使这一授权。当消费者协会被要求代表消费者利益时,整个组织的公信力很重要。以代表性身份行事时,需要考虑若干要素。

1. 代表性基础

协商是真实且有效的代表性的重要标志。缺乏足够的会员和成熟的协商机制会有损消费者协会的代表性。会员数量有限的消费者组织是否能够真正代表消费者利益?与公共机构相比,消费者协会是否能更成功地确定优先事项、制定监管目标和实施战略?许多消费者组织都在努力争取获得代表性。为此,拥有广泛的会员基础以及与会员协商的机制是很有帮助的,但在认可其代表性时需要谨慎。小规模组织在起步时难以获得代表性,特别是对迅速变化的问题作出回应时尤其如此,例如在应对突发公共卫生事件时。

2. 相互竞争的组织

在有些国家,有许多消费者协会相互竞争,争相宣称是消费者运动的合法代表。谁有权决定由哪个协会代表消费者利益?在有些国家,由监管机构决定其认可和资助的组织,从而赋予其合法性。因此,被选中的协会就会有一种“被俘获”的风险,因为监管机构选择了它,所以它认为自己有义务确保消费者的观点对监管机构而言是“可接受的”。人们担心的是,这些组织会改变其工作模式,以保持其在政府眼中的“合法性”。相反,那些批评政府机构或者不被政府机构信任的组织往往难以获得信息,也难以被纳入协商进程。这种排斥做法使决策过程变得狭隘,也剥夺了不同意见的表达。

3. 相互竞争的利益

消费者组织试图代表消费者利益,但个人行为很少(甚至从未)代表所有消费者的利益。确实,各类消费者(可能按国籍、族裔、地点、就业状况、性别、年龄或收入等因素划分)之间存在利益冲突,这就可能意味着要在代表的利益之间进行选择,或至少排出优先顺序。现在一个日益重要的区分因素是教育程度。随着更复杂的产品(例如金融服务)在网上销售,包括通过手机销售,文化水平不高或计算能力有限的消费者面临的风险也相应增加。采取有助于做出选择的补救措施和使消费者更容易获得信息的行动可能会让中高收入消费者比其他消费者受益更多。事实上,风险在于这些行动甚至可能会损害收入较低的消费者。关于公用事业的第十五章将进一步讨论这个问题。

需要记住的关键一点是消费者利益不是一个统一的整体。例如,已连上水电网的家庭(会受益于较低费率)与那些尚未连接的家庭(关键问题是连运费)之间的冲突可能非常尖锐。在这种情况下,如果只考虑现有客户的利益,就会忽视非消费者(即未连接的用户)的利益。

4. 质量和能力

多年来,消费者问题的范围扩张,复杂性增大,如果要充分代表消费者的利益,消费者代表就必须好好整合相关专长。

对于那些缺乏资源开展研究或委托开展研究或获取信息机会有限的消费者组织而言,这个问题尤其严重,较贫穷国家的消费者组织经常面临这种情况。但是,不应就此理解为消费者要拥有大量财务资源才能组建协会。一些行动有效且有魄力的消费者非政府组织因对某些特定的紧迫问题感到失望而组建了协会,解决这种问题并不需要(至少在最初时不需要)充分详尽的科学研究报告。这方面的例子包括因得不到基本服务或担心安全问题而建立的协会,例如乌克兰妇女协会 MAMA '86,她们抗议 1988 年切尔诺贝利核灾难后缺乏信息透明度并关注供水安全。⁷¹ 在喀麦隆,政府向

⁷¹ 见 M Muller, M van Ginneken and R Simpson, 2008, *Ways to Improve Water Services by Making Utilities More Accountable to Their Users* (World Bank)。

铝冶炼行业授予供电特许经营权时曾保证供电，但人们还是得不到供电，2006-2007年喀麦隆的“能源消费者组织网络”对此表示抗议。⁷² 值得注意的是，这种运动往往是针对单个问题，不能指望协会立即应对所有消费者问题，即使是拥有最好资源的组织也难以覆盖所有问题。

5. 利益冲突和财务

关于消费者组织的代表作用的一个复杂问题是，消费者代表是否应为此获得报酬。来自行业或政府的资助显然都会带来关于独立性的问题。自本手册上次修订以来，已有许多解决此类困境的方法。正如第四章所讨论的，一些公共资助的消费者机构成功地保持着高知名度和决策中的自主性。一个可以帮助解决独立性问题的制度例子是发展由行业资助的调解和代理服务，可能包含上文提及的代表，用常设基金中的一般性收费提供资金，所以特定公司和特定消费者机构之间没有直接关联。可从消费者公用事业账单中拿出一小部分作为资助，美利坚合众国和加拿大各省的能源监管委员会就习惯采取这种做法，据此为费率听证会上的消费者代表提供资助。⁷³ 前苏联使用的另一种方法是对违反消费者保护法的企业罚款，用罚款额资助非政府组织。⁷⁴

通过以下做法可强化这些程序：承认（有时通过法律承认）消费者协会有权派代表参与将达成的重要监管决定，甚至可规定监管机构有协商的义务，但不要让消费者代表成为监管委员会的成员。成为委员会的成员意味着参与决策的同时受保密义务的约束，消费者代表就不能与其代表的消费者分享信息。

各种渠道提供的资金使个案代表服务得以实现。这些资金包括拿出一部分罚款收入用来资助消费者协会。尽管这些资金的授予过程可能与协会无关，但问题在于这样做会导致协会适应和接受非诉讼争议解决机制的动力减小。至少，消费者协

会期望它们代表消费者时产生的法院费用不用自己支付。在若干司法管辖区，例如在东欧和中欧，这是长期以来的一种做法。

F. 结论

第三章提请注意消费者保护机构和协会之间的壁垒正在被打破，因为消费者保护机构现在更加注重协商，并对消费者意见持开放态度。在有些情况下，这已被载入条约中，如加共体条约认可加勒比消费者委员会。⁷⁵ 相应地，消费者协会也在经历同样的转变，开始承担公共领域的责任。它们越来越多地被授予出庭陈述权 (*locus standi*)。在欧盟，一段时间以来，消费者协会已经能够为了一般消费者利益而要求颁布禁令，以防止贸易商采取相关消费者保护指令规定为非法的行动。⁷⁶ 2012年，Fernandez Arroyo 教授报告称，在欧盟，德国、西班牙、法国、希腊、意大利和斯洛文尼亚系统允许消费者协会（“非消费者本身”）在法庭上代表消费者利益，巴西也是如此。⁷⁷ 在一些欧盟成员国，消费者协会可以与公共机构一起执行消费者保护法。例如，德国的消费者咨询中心 (*Verbraucherzentralen*) 可以与商业协会一起行事。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，指定的消费者协会可以使用“超级投诉”机制来触发官方调查，产生了较大的作用。因此，长期的趋势是围绕消费者协会的投入正在形成共识。

⁷² RACE, 2008, *Energie Info, bulletin bimestriel d'information et de liaison des consommateurs de l'énergie*.

⁷³ M Lazzarini, 2004, *Improving utilities, guest address to the World Bank*.

⁷⁴ 在编写本文时，使用此方法的有乌兹别克斯坦、摩尔多瓦和白俄罗斯。

⁷⁵ Treaty of Chaguaramas, 2001. See also P McClaren, 2011, presentation to Ecole d'été en droit de la consommation, Université du Québec à Montréal.

⁷⁶ European Union Directive 98/27, articles 1-3, for example.

⁷⁷ D Fernandez Arroyo, 2012, *Consumer protection in international private relations: General report*, in C Lima Marques et al, *The Global Financial Crisis and the Need for Consumer Regulation* (International Law Association).

第六章 商业行为

A. 《联合国消费者保护准则》中关于商业行为的内容

《准则》的目标包括“鼓励消费品生产和销售者的高度道德行为”(准则 1c 项), 触及了生产者与消费者关系中最本质的内容。

经修订的《准则》新增了内容充实的第四节“良好商业做法的原则”(准则 11)。该节规定了网上和网下活动的最佳做法“基准”。本节的大部分内容在《准则》其他地方也有提及, 与第五节 A 小节“保护消费者权益的国家政策”的实质内容有重叠之处, A 小节针对政府, 其中 a 项倡导鼓

插图1: 《联合国消费者保护准则》第四节 良好商业做法的原则

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) 公正和公平对待消费者。

企业在与消费者关系的所有阶段中均应公平和诚实, 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于不利地位消费者的做法;

(见《准则》: 关于人身安全的第五节B小节; 贸发会议手册: 关于产品安全和责任的第九章)。

(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。

(见《准则》: 关于金融服务的第五节J小节; 贸发会议手册: 关于金融服务的第十四章)。

(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, 使消费者能够作出知情决定。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。(见《准则》: 关于促进和保护消费者经济利益的第五节C小节和关于金融服务的第五节J小节; 贸发会议手册: 关于消费者宣传和教育的第十章)。

(d) 教育和提高认识

企业应酌情制订各项方案和机制, 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, 最好是来自独立的第三方;

(见《准则》: 关于教育和宣传方案的G小节, 特别是准则46; 贸发会议手册: 关于消费者信息和教育的第十章)。

(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;

(见《准则》: 准则5k项和66g项; 贸发会议手册: 关于隐私和数据保护的第十三章)。

(f) 消费者投诉和争议

企业应提供投诉处理机制, 使消费者能迅速、公平、透明、廉价、便捷、迅速、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。

(见《准则》: 关于争议解决与补救的第五节F小节; 贸发会议手册: 关于消费者争议解决与补救的第十一章)。

资料来源: 贸发会议。

励良好的商业做法(准则 14a 项)。新增的第四节的意义在于其明确针对企业而不是政府,此前的《准则》版本都是针对政府而言。准则 2 规定对国有企业适用《准则》,这一点也很重要,因其明确规定国家的商业活动必须受消费者保护原则的约束。

全文载于插文 1,并指明了《准则》及手册中的相关章节。

除了隐私之外,前一版《准则》版本已包含或至少提及了准则 11 中的许多新原则,尽管是在不同的地方零碎地提及,尤其是关于“促进和保护消费者经济利益”的第五节 C 小节。除上述新增第四节外,准则 9 也阐述了商业行为,其中重申“所有企业都应遵守业务所在国的有关法律和条例”。还有其他相关准则:(a) 准则 18 提及向公众通知危害的义务;(b) 准则 25 针对条件和售后服务;(c) 准则 26 和 27 详细阐述了第四节所列原则;(d) 关于争议解决和补救的第五节 F 小节对插文 1 中转载的准则 11f 项的内容作了充实;(e) 准则 46 鼓励企业参与消费者教育和宣传方案;(f) 准则 50 规定“企业有责任通过设计、制作和分销产品和服务促进可持续消费”;以及(g) 第五节 H 小节鼓励企业参与普遍促进可持续消费。

《准则》中的准则 31 提出自我监管的问题:“会员国应在本国自身条件范围内,鼓励企业与消费者组织合作,制定和执行营销守则和其他业务做法,确保充分保护消费者。企业、消费者组织和其他有关方面也可共同订立自愿协议。应充分宣传这些守则。”本章下文讨论了这个问题。

贸发会议 2013 年关于《准则》执行情况的一项调查报告简要提及了自我监管守则和协定的情况,指出这些已得到消费者保护机构的推广和私营部门的采用。其中包括哥伦比亚广告行业的自我监管以及墨西哥在化妆品营销、儿童食品和饮料方面的自我监管。正如第十章所述,大不列颠及北爱尔兰联合王国的广告行业主要依赖自我监管,包括促销和直接营销。

瑞士的自我监管完全由私人发起,贸发会议报告称其取得了非常令人满意的成果。⁷⁸ 虽然瑞士法律没有要求制订私人营销守则或其他商业做法,但营销业界基于《联邦反不公平竞争法》自行制定了守则。如果一家企业违反了该守则,消费者可以向私人委员会投诉,委员会将裁决是否存在违反守则的情况。该委员会是瑞士公平商业做法基金会的执行机构,其成员是瑞士营销业界的主要私营组织和协会。⁷⁹

B. 企业社会责任

企业社会责任关乎良好的企业公民,涵盖了在消费者与企业交易之外的一系列问题,如人权和环境事务。自本手册最近一次修订版发布以来,人们对企业社会责任的关注度增强,进而有了重要的相关出版物,如《社会责任指南标准(ISO 26000)》⁸⁰ 和《经合组织跨国企业准则》。⁸¹

然而,企业社会责任并不是一个新兴概念。在 19 世纪,欧洲就有了“模范雇主”,在此之前罗伯特·欧文在苏格兰建立了新拉纳克模范工业社区,后来他把这个乌托邦工程迁移到了美利坚合众国。20 世纪 20 年代,社会责任投资概念得到发展,近年来又开始复兴。第五章已经提到 19 世纪欧洲消费者合作社运动的发展情况。⁸² 一个著名的例子是,巴斯克地区的工业合作社仍然普遍存在,时至今日,欧盟承认合作社是为消费者发声。

与现代西方企业概念相比,企业社会责任这个概念的内涵更深。克里斯托福·霍奇斯在 2016 年撰写的《概览》(tour d'horizon)中参考了卢梭提出的社会契约论和约翰·罗尔斯提出的企业公民概

⁷⁸ 贸发会议,2013年,《联合国保护消费者准则》执行情况报告(1985-2013年),贸发会议秘书处的说明。

⁷⁹ 见<http://www.lauterkeit.chapter/komm1F.htm>。

⁸⁰ ISO 26000, 2010, Guidance on Social Responsibility(2014年审查并确认)。ISO 26000不仅针对企业,也针对包括政府在内的“组织”。

⁸¹ OECD, 2011, *Guidelines for Multinational Enterprises: Recommendations for Responsible Business Conduct in a Global Context*.

⁸² F Trentmann, 2016, *Empire of Things* (Allen Lane).

念。⁸³ 企业社会责任的概念传播到印度，融入了甘地哲学的元素及其中的“托管”原则，“托管”原则是指公民对这个世界有“被授予的所有权”。Laxmitant Sharma 称，慈善义务“与企业社会责任的概念相关”，同时仍然是促进新市场增长和发展的动力。⁸⁴

1. 欧盟对企业社会责任的定义

欧盟委员会在其 2011 年《通讯》中提出了企业社会责任的简化版定义，即“企业对其产生的社会影响承担的责任”，并概述了企业应该如何履行“超越其法律义务”的这种责任。⁸⁵ 在此之前的定义是“指企业自愿将社会和环境关切纳入其企业运营以及与利益攸关方互动的一个概念”。⁸⁶ 有些人表示失望的是，新定义中企业社会责任明显偏离了自愿性，但更简洁的新定义符合国际公认的企业社会责任原则和准则，如经合组织文件⁸⁷ 和标准化组织文件。欧盟设想的企业社会责任不仅限于零售产品，而且扩展到服务（包括公共服务在内）。⁸⁸

2. 《社会责任指南标准(ISO 26000)》

2002 年，标准化组织的消费者政策委员会提议制订一项关于企业社会责任的开创性标准。谈判进程吸引了极大关注：一场会议有 400 人参加，涉及 70 个国家，约 80 名消费者专家（包括国家代表团）、30 个联络组织和 6 个利益攸关方团体。ISO 26000 于 2010 年 11 月发布。⁸⁹

⁸³ C Hodges, 2016, *Law and Corporate Behaviour* (Hart); J Rawls, 1971, *A Theory of Justice* (Harvard); A Sen, 2009, *The Idea of Justice* (Allen Lane).

⁸⁴ L Sharma, 2015, Relevance of Gandhian Ideology: Philanthropy to CSR, *International Research Journal of Humanities, Language and Literature* 2(3). See also AV Joseph, 2009, Successful Examples of CSR, *Indian Journal of Industrial Relations* 44(3).

⁸⁵ EC, 2011, *A Renewed European Union Strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*, communication from the Commission (October 25).

⁸⁶ EC, 2011, *Corporate Social Responsibility: A New Definition, A New Agenda for Action*, Memo/11/730 (October 25).

⁸⁷ OECD, 2011, *Guidelines for Multinational Enterprises*.

⁸⁸ J Knopf et al., 2011, *CSR Compendium: Public Policies in the European Union* (Adelphi).

⁸⁹ J Vitt, 2011, Consumers care: Access to information for more sustainable markets, *ISO Focus* (March 3); S Homer, 2007, ISO WG social responsibility, presentation to ISO COPOCLCO/DEVCO training workshop on social responsibility (Vienna).

这是标准化组织第一次承认消费者问题是社会责任方面的“核心问题”，但必须要认识到 ISO 26000 涵盖更广泛的范围。以下是一些核心问题：

- 组织管理
- 人权
- 劳工
- 环境
- 公平运营实践
- 消费者问题
- 社区参与和发展

ISO 26000 不是一个“可认证的”标准。换言之，它没有精确的可量化标准，无法衡量企业是“达标了”还是“没达标”。这是委员会协商一致制定的指导标准。由于该标准不包含精确的目标（与食品标准不同），因此不能构成贸易壁垒：政府不能因为企业在生产过程中未遵循 ISO 26000 标准而禁止进口其产品。⁹⁰ 标准化组织预料到人们对新标准的性质可能会存在误解，所以明确指出：

ISO 26000 不是一个管理体系标准，并非也不适合用于认证目的或监管或合约用途。任何关于提供 ISO 26000 认证或获得 ISO 26000 认证的说法都是对其主旨和目的的错误理解，也是对这一国际标准的滥用。由于 ISO 26000 不包含任何要求，所以任何此类认证都不能表明符合该国际标准。⁹¹

在处理消费者问题的章节，ISO 26000 以《准则》为框架。除了借鉴《准则》中“合理需求”的准则之外，该标准中还提出了四项原则。包括：

- 尊重隐私权（借鉴《世界人权宣言》，详见本手册第十二章）
- 审慎做法，借鉴《里约环境与发展宣言》（详见第九章）

⁹⁰ 尽管如此，一些国家的标准机构制定了其管辖范围内的认证标准，例如丹麦和荷兰。

⁹¹ ISO, 2010, *Discovering ISO 26000*.

- 促进性别平等并增强妇女权能，借鉴《世界人权宣言》
- 推广通用设计，使所有人特别是残疾人士都能使用产品

基于上述所有原则，消费者章节确定的具体问题是：

- 公平的市场营销、真实和不带偏见的信息以及公平的合同做法
- 保护消费者的健康和安全
- 可持续消费
- 消费者服务、支持和投诉以及争议解决
- 消费者的数据保护和隐私
- 获得基本服务的机会
- 教育和提高认识

这些明显与《准则》一致，但当时《准则》并不包括关于隐私以及获取基本消费品和服务的内容，因此在这个意义上而言，ISO 26000 走在前沿，修订版《准则》添加了这两项内容，这也证明了 ISO 26000 的先见之明。

3. 《经合组织跨国企业准则》

2011 年，经合组织商定了修订版《跨国企业准则》，但其中未提及 ISO 26000。这些准则为人权，就业和劳资关系，环境，打击行贿、索贿和勒索，消费者利益，科技、竞争和税收问题提供指导。《经合组织跨国企业准则》和《社会责任指南标准 (ISO 26000)》这两个文件都提到消费者问题，也都提到了人权、环境和就业问题。有人可能会说，广义而言，经合组织阐述的是原则和政策，而标准化组织提供了关于实务的详细指导。

4. 企业社会责任活动是否取得进展？

毫无疑问，企业社会责任活动在不断扩大。跨国企业的全球年度报告从 1992 年接近零的水平增加到 2010 年的约 4,000 份。⁹² 截至 2006 年，约有

⁹² Knopf et al, op. cit.

600 家欧盟企业签署了《联合国全球契约》(关于人权、环境和劳工问题)，到 2011 年，签署的企业达到 1,900 家。到 2006 年，270 家跨国公司发布了可持续性报告；到 2011 年，有 850 家跨国公司发布该报告。⁹³ 但还有漫长的道路要走，因为目前全球约有 82,000 家跨国公司。

企业社会责任报告汇编显示，欧洲联盟的国家举措包括丹麦的一份行动计划，还有西班牙与企业社会责任委员会合作制定的规定透明度要求和绩效指标的法律。斯堪的纳维亚和荷兰主要侧重于供应链，从而与零售消费者连接。荷兰社会和经济委员会发起了企业社会责任国际倡议，呼吁荷兰的贸易和工业部门根据国际劳工组织、经合组织和国际商会的建议积极推行负责任的供应链做法。国情相近的国家也可能采取不同的方式。捷克共和国对国家质量奖作了修订，以包括负责任的供应链甄选这一标准；在斯洛伐克，Pontis 基金会为促进业务透明度超越法定要求的项目设置了 Via Bona 奖。⁹⁴

各国使其政府服务或国有企业接受企业社会责任理念的速度很慢，这一点备受批评，不过西班牙已经在朝此方向前进。关于强制发布企业社会责任报告的要求已引起了广泛讨论，欧洲消费者联合会 (BEUC) 敦促欧盟朝这个方向前进。⁹⁵

2012 年美国《财富》杂志 500 强企业调查报告显示，在世纪之交，只有十几家公司发布了企业社会责任或可持续发展报告。到 2012 年，这些企业中的大部分都在发布此类报告。⁹⁶ 联合国也作出了贡献，人权理事会于 2011 年通过了《工商企业与人权指导原则》及其被称为“鲁格原则”的“三大支柱”：

- 保护：国家有义务保护人权
- 尊重：企业有责任尊重人权

⁹³ EC COM 681 final, 同前；《联合国全球契约》来源于《世界人权宣言》、劳工组织《关于工作中基本原则和权利宣言》、《关于环境与发展的里约宣言》和《联合国反腐败公约》。

⁹⁴ Knopf et al, op. cit.

⁹⁵ J Vitt and U Pachl, 2010, Towards a European CSR framework, reflection paper for the multi-stakeholder forum on CSR.

⁹⁶ Time, 2012, Why companies can no longer afford to ignore their social responsibilities (May 28).

- 补救：让企业相关活动受害者获得补救

这些原则与消费者协会和个人消费者日益重视道德购买和产品信息有关。

一些站在相反立场的评论人士一致认为，企业社会责任本身就是矛盾的，一方面是商业记者，另一方面是非政府组织，它们都认为企业一味追求利益，而且事实上法律也限制企业有其他追求。虽然有人将企业社会责任这一概念视为一种企业公共关系，⁹⁷但也有人（例如著名经济学家米尔顿·弗里德曼）认为这是对企业目标的颠覆。根据欧盟制定的原则，企业社会责任应超越法律义务，该原则有助于避免一些潜在的陷阱。这对消费者而言尤其重要，因为很多消费者保护措施已经承担了广泛的法律义务。即便如此，对越来越多的企业而言，企业社会责任已经从慈善行为演变为核心活动，从“企业如何花钱做好事升级到企业的钱是怎么来的”。⁹⁸

5. 能否通过做好事改善财务绩效？

对所有企业而言一个关键问题是，“制定更好的消费者保护政策是否就能产生更好的经济效

⁹⁷ Corporate Watch, 2006, *What's Wrong with CSR?* (Oxford).

⁹⁸ United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Department for Business Innovation and Skills, 2014, *Corporate Responsibility: Good for Business and Society*; EC, 2012, *Consultation About A Code For Effective Open Voluntarism* (EC DG INFSO).

益？”，关于这个问题的文献有很多，但直到最近才有了综合和归纳。哈佛商学院、加利福尼亚大学和密歇根大学对 167 项研究进行文献回顾，得出结论：“经过 35 年的研究，优势学术证据表明企业社会绩效与企业财务绩效之间存在温和的正相关性，并且未发现有任何迹象表明企业社会投资会系统性地降低股东价值”。⁹⁹

C. 自我监管和共同监管

和企业社会责任一样，一些消费者倡导人士认为用自我监管替代法规的做法很不明智。一些经济学家将自我监管视为卡特尔组织合法化的一个秘诀。然而，正如我们所见，这是联合国准则设想和鼓励的做法。自我监管似乎适用于三大类情况。一种情况是政府将保护消费者的任务授权给专业人士，通过立法和许可安排加强消费者保护。用律师和医生的话来说，这叫“授权式自我监管”。利益攸关方的验证日益受到重视。

第二种自我监管是一群企业选择自我监管，自愿承诺采取某种行事方式。这可称为“自愿的自我监管”。说白了就是企业自己说了算。这种情况下，承诺应超越任何法律要求，并在缺乏法律标准的领域制定标准。

⁹⁹ F Whaley, 2013, *Is CSR Profitable for Companies?* (USAID Partnership).

插文2：秘鲁促进良好商业做法

自2014年起，秘鲁的国家消费者保护机构(国家保护竞争和知识产权局)就组织了客户至上(Primero los Clientes)比赛，作为国家对成功实施预防和管理消费者投诉良好做法的私营和上市公司的认可。

该比赛旨在认可良好的商业做法，使消费者受益，仅在三场比赛中就收到了近百份申请。预计这些良好做法将激励同行效仿并鼓励其他公司制定自己的内部政策。

这三个类别是：

- 信息机制，包括提供信息或接收消费者反馈的沟通渠道
- 投诉管理，包括解决客户问题方面的经验
- 质保的落实，包括强调落实质量保证而不需要消费者提出投诉的做法

成功的做法应能提高客户满意度，具有原创性，超越法律义务并且可被其他企业复制。例如，2016年信息机制的获胜者介绍了在该国偏远地区运营的一家电力公司的一项举措，即针对教师开展讲习班和宣传方案，让他们了解电力的可持续使用。

资料来源：秘鲁国家保护竞争和知识产权局，2016年。

此类方案经常出现的一个问题是守则成员覆盖的市场范围有限。经合组织的消费者政策委员会在调查自我监管情况时注意到一个对比鲜明的例子，即大不列颠及北爱尔兰联合王国直销协会在直销市场的占比约为53%，而新西兰同类机构的成员在市场中的占比为90%。新西兰的比例这么高，人们认为这是因为其守则只不过是法律的重述。¹⁰⁰这说明了自愿的自我监管存在的一个问题。守则超出法律标准越多，交易者加入守则的倾向越小，除非所有的竞争对手都加入，他们才会加入，这个问题也被称为“先行者”困境。

还有第三种“混合”路线。在这一类别下，政府可以为自我监管制定标准，以维护自我监管的健全性。此类标准包括：

- 为消费者带来超越法律规定之外的利益
- 制定守则的组织在该领域具有重要影响力
- 独立机构（例如消费者或咨询机构）可影响守则的编制
- 对于违反守则的行为有适当的投诉机制和补救措施
- 对方案进行审查和监测
- 对不遵循守则的行为实施制裁
- 充分宣传

在这种混合模式下，国家保护自我监管这个“品牌”有其合理的利益，国家批准了这种方案，就是将其权威性赋予这种方案。关键的一点是，国家必须保留在自我监管机制效果太弱情况下进行立法的权力。

确实存在与自我监管有关的困境。如果自我监管太弱，这一概念的价值就会降低。另一方面，如果自我监管过深过远，就可能会对行业准入造成壁垒，从而产生反竞争的效果。授权性的自我监管往往有最全面的覆盖（事实上，成员身份甚至可能成为获得许可证的条件），自愿式自我监管的覆盖面最小。自愿式自我监管有时会有过多的小方

案。日本有超过100个方案，覆盖非常细分的产品领域，如黄酱、酱油、饼干、眼镜和钢琴等，以及较大的产品领域，如家用电子产品和银行业等。这种在规模和专业化较大的差异性可能会导致消费者宣传工作更加复杂。¹⁰¹

随着混合模式的出现，自我监管的措辞开始发生变化，出现了自我监管和共同监管这两个相似但又绝然不同的概念。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国政府的白皮书¹⁰²将这两个概念界定如下：

自我监管是指利益攸关方（主要是指行业）主动采取行动，为了消费者利益而制定标准。无需政府（或监管机构）的正式参与。

共同监管是指监管机构和行业利益攸关方合作，通常由监管机构制定工作的框架。行业利益攸关方可以在此框架内起草细则，并负责实施和执行。监管机构强大的依靠力量通常是合作的激励因素。

趋势逐渐偏向共同监管，因为政府的后备力量使之能够使方案达到标准，并向公众（有时候公众持怀疑态度）表明其不会背弃责任。正是在此基础上，公平贸易局建立“消费者守则批准方案”以确认自我监管式消费者守则是健全的。如果守则不符合特定标准，公平交易局会撤销批准。¹⁰³该方案的形式现在稍微有些变化，由消费者守则批准委员会管理，由贸易标准中心（与地方贸易标准部门）合作实施。通过这种方式保障了自我监管“品牌”的健全。

世界银行一份关于转型经济体金融服务改革的研究报告建议：

特定行业金融机构的行为守则由行业协会制定（可能的话与金融监督机构和消费者协会协商）。由法定机构或有效的自我监管机构监督，该行业所有机构正式加入该守则。

¹⁰¹ R Simpson, 2008, *Harnessing Business and Consumer Interests: Is Statute the Only Way?*, Fair Trading Commission of Barbados 4th Annual FTC Lecture (Bridgetown).

¹⁰² Department of Trade and Industry, 1999, *Modern Markets, Competent Consumers: The Government's Consumer White Paper*.

¹⁰³ OFT, 2004, *Consumer Codes Approval Scheme: Core Criteria and Guidance*.

¹⁰⁰ 提供给经合组织消费者政策委员会行业主导监管工作组的资料，2009年。

各金融机构可就自身的经营制定自愿行为守则，作为对行业守则的强化。这些守则要广为公布。¹⁰⁴

1. 跨境守则

自我监管很灵活，使跨境操作更容易，这是支持自我监管的一个理由。第七章回顾了因管辖权问题引起的跨境监管在法律可执行性上面临的一些挑战。恰恰因为跨境守则不是法律，才有可能避免这种争端。显然，在一个特定的跨国公司内，基于商定的共同标准，应该相对容易确立这种方案。但是，也有可能在全球层面制订部门性守则。公司公开承诺遵守行为标准，在所有运营地点遵守特定行为守则，这是一个核心要素。

例如，在广告领域，国际商会制定了《国际商会广告与营销传播实务统一准则》，在企业方面，其旨在提供道德准则，以创建公平竞争环境，使立法或监管限制措施的必要性最小化。在消费者方面，其旨在与消费者建立信任，保证广告内容诚实、合法、体面和真实，并在发生违规行为时快速提供便捷的补救措施。¹⁰⁵ 相关工作已在一系列领域开展，包括行为广告、食品和饮料营销、环境营销和直销做法。¹⁰⁶

2. 自我监管标准

基于上述讨论，插文 3 中简要列出了在考虑自我监管方案时的一些标准。

当然，世上没有完美的制度，需要考虑潜在的优势和劣势。插文 4 对此进行了总结。

政府未能确保充分的法定监管有很多情况，有时是由于相关行业的政治游说所致。因此，许多国家都将自我监管作为后备选择，有时是迫于消费者游说团体施加的压力。确实，与自我监管相比，消费者组织通常更倾向于政府监管，但与框架全

插文 3：自我监管标准

自我监管守则大致分为三种：自愿性、授权性和混合性。

自愿性

由行业协会制定制裁措施，自愿加入，标准可能超过法定要求，通常由行业协会盖章认可。

授权性

国家向自我监管机构授予法律监管权，法律服务和医学领域通常采取这种做法。会员身份是强制性的，类似于执业许可。通常会将标准制定权授予这些机构。

混合性

法律未规定强制加入，但政府会授予“已批准守则”这一头衔作为认可，从业人员遵守标准相当于达到法律要求。行业组织与消费者机构可将制定标准这项任务授权给国家标准机构。

资料来源：经合组织，2015年，《行业自我监管：在支持消费者利益方面的作用和使用情况》。

无相比，它们更倾向于自我监管。有些情况下，政府行动缓慢，企业主动制定行为守则。肯尼亚的 M-Pesa 移动支付系统就是一个例子，它在早期发展阶段就已作出战略决定，自行制定条例并像受监管实体一样行事。¹⁰⁷

在另一个案例中，墨西哥小额信贷机构 Compartamos 赚取 1.5 亿美元利润并因此受到广泛批评，之后安信永 (Accion) 和其他小额信贷行业投资者建立了 Smart Campaign，制定了客户保护原则作为道德准则。¹⁰⁸ 各种非政府组织、发展机构和致力于提高标准的服务提供商制定并批准了小额信贷透明度准则。在乌干达，小额信贷机构协会制定了保护消费者行为守则，强调信息披露和金融教育。已有 40 多家小额信贷机构采用了该守则，这是加入该协会的一个条件，标志着这些小额信贷机构行为靠谱，消费者可放心。¹⁰⁹

¹⁰⁴ World Bank, 2012, *Good Practices for Financial Consumer Protection*.

¹⁰⁵ See www.iccwbo.org/Data/Policies/2011/ICC-Consolidated-Code-of-Advertising-and-Marketing-2011-English/.

¹⁰⁶ OECD, 2015, *Industry Self-Regulation: Role and Use in Supporting Consumer Interests*, OECD Digital Economy Papers no. 247.

¹⁰⁷ O Morawczynski and M Pickens, 2009, Poor people using mobile financial services: Observations on customer usage and impact, Focus Note CGAP Brief.

¹⁰⁸ 见 <http://www.smartcampaign.org/about-the-campaign/campaign-sponsors>.

¹⁰⁹ D Baguma, 2009, *Concept Note: Consumer Code of Practice for Micro-Finance Institutions* (Accra, Association of Microfinance Institutions in Uganda, AMFIU).

插文4：自我监管制度和立法的优点和缺点**自我监管****优点：**

- (a) 自愿守则具有灵活性，比法律更容易修订，可以填补监管漏洞
- (b) 守则可以促进良好做法，而不仅限于防止不良做法
- (c) 一个行业可能会对自己起草的守则更有认同感，因此更愿意遵守
- (d) 守则可以直观地处理文化问题，比如品味或得体性，而这些问题很难立法
- (e) 一般而言守则超越简单的遵纪守法，因此可能更具创新性
- (f) 补救措施可能成本更低，获得补救的速度更快
- (g) 实施守则的成本由行业本身承担
- (h) 行业中的技术专业知识易于发挥作用

缺点：

- (a) 自愿性方案只覆盖签署加入的成员
- (b) 一项全面的方案可能会导致反竞争行为
- (c) 非成员可能会削弱标准
- (d) 不是法定要求，可能得不到重视
- (e) 多种守则可能会使消费者混淆
- (f) 制裁力度可能太弱(不愿惩罚同行)或太强(逐出相关领域)
- (g) 消费者可能会对守则的作用持怀疑态度
- (h) 行业协会内部可能会在代表成员和维护标准之间产生利益冲突
- (i) 守则可能会阻碍必要的立法
- (j) 守则可能得不到充分的监管

立法**优点：**

- (a) 具有政府的权威性
- (b) 具有强制效力，必须遵守
- (c) 全面覆盖所有部门
- (d) 内容可调整，行业没有否决权
- (e) 在消费者中具有公信力

缺点：

- (a) 很难空出时间立法；立法可能跟不上市场的发展动态
- (b) 被动方式，而非主动方式
- (c) 一般立法通常比较笼统，而具体立法又很复杂
- (d) 刑法不便使用，不灵活
- (e) 立法者预料不到意外后果
- (f) 很容易过时

资料来源：经合组织，2015年，《行业自我监管：在支持消费者利益方面的作用和使用情况》。

插文5：自我监管和企业社会责任检查单

1. 该方案是否获得公众信心？
2. 是否有外部参与？
3. 理事机构中是否有非行业成员？如果有，他们有多大力量？
4. 该方案是否独立于该行业其他部分之外而享有自主权？
5. 是否有明确的目标和可衡量的标准？
6. 出现违反守则的情况时，是否有明确的投诉程序？
7. 对不遵守守则的行为是否有明确的制裁？
8. 如何监督遵守情况？
9. 是否有关于方案有效性的绩效指标？
10. 是否有公共报告机制？
11. 该方案是否得到广泛宣传？
12. 该方案是否有充足的资源？
13. 争议解决机制能否独立作出决定？
14. 在行业和消费者的需求发生变化时，该方案是否能够更新？

资料来源：贸发会议。

D. 协作是否有效？

克里斯托福·霍奇斯教授发出了一项有力的呼吁，要求在消费者保护和监管方面采取协作方式：“基本思想是企业、利益攸关方和公职人员之间基于共同道德方法进行协作。”¹¹⁰ 他认为，行为心理学的研究表明，如果监管制度能够支持道德和公平行为，则其影响个人行为的效果最大。他发现，如果人们担心受到批评或指责，他们就不会自愿提供信息，而且“指责文化”会阻碍学习和道德文化的发展，因此企业和监管机构应该支持本质上开放的协作文化，将人们提出的投诉视为馈赠。有些人可能会觉得这有点异想天开，但一些私营公司确实采用了这种模式并寻求投诉。不过他也承认，“如果有人违反规则或行为不道德，人们期望要有适度的应对举措”。

¹¹⁰ C Hodges, 2016, *Regulatory Collaboration: Empirical Evidence on Ethical Behaviour* (Oxford).

铭记这一点，人们可以将许多标准应用于企业社会责任和自我监管中。插文5载有关于自我监管和企业社会责任的检查单。

E. 结论

企业社会责任和自我监管守则通常引发两种较为简单化的反应。一种观点认为这两种办法太弱，一定时候需要有立法作为后盾。另一种相反的观点认为，法律监管总是不灵或产生不利影响，因此只能依靠自我监管守则。值得注意的是，在金融危机发生前的几年，许多做法不靠谱，却完全合法，这反映了立法者被围困甚至俘获的程度以及等待立法的风险。

无论哪种观点，都夸大了自我监管和企业社会责任的缺点；而其实它们可以具有准法律效力甚至充分的法律效力。例如，美利坚合众国联邦贸易委员会提出了一项政策，如果一家公司公开声称遵守守则中规定的原则，但实际上未能做到，则该公司会被认定犯有欺骗行为。¹¹¹ 这是一项简单的举措，似乎能够很好地将法律和守则联系起来。无论如何，需要重申的是，守则必须远远超出对法律的重新表述。如果守则仅仅承诺遵守法律，就不仅仅是无用，而是可能更糟糕，因为这暗示着公司有其他选择。公开承诺要遵守一项标准，却又违反了该标准，这种场景有多尴尬，我们不应低估。总之，自我监管并不妨碍制订法规；这两种路线并非互相排斥，而是相互促进。

¹¹¹ Federal Trade Commission of the United States of America, 2012, *Enforceable codes of conduct: Protecting consumers across borders seminar* (Washington DC, 29 November).

第七章 竞争法和消费者利益

维护、鼓励和支持一个公平、高效和竞争的市场环境是美国经济的一个基石。消费者和劳动者既需要竞争性的市场，也需要掌握资讯以便作出知情的选择。¹¹²

奥巴马总统

A. 《联合国消费者保护准则》中关于竞争的内容

《准则》中直接提及竞争政策的地方相对较少，但在大会决议正文以及准则 22 中都明确提及联合国《一套多边协议的控制限制性商业惯例的公平原则和规则》(非正式称为“原则和规则”)。决议明确重申了贸发会议的任务，即“制定和执行”竞争和消费者保护政策。

准则 22 采用了相对《准则》总体而言非常强有力的表述形式，呼吁成员国以他们在“原则和规则”中做出的承诺，“视情况制定、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”。¹¹³

B. 竞争法和竞争政策的性质和特点

竞争有利于市场效率，如鼓励公司提高生产率，降低价格和进行创新，同时以利润回报生产者，以更低的价格、更高的质量和更多的选择来回馈消费者，这都是缺乏竞争的市场无法做到的。当市场失灵时，就可以使用竞争法和竞争政策做为工具，使市场高效运作，消除市场失灵问题。

竞争政策包括政府为影响市场上的竞争所采取的所有政策以及为落实这些政策而提供的法律框架。据估计，有包括发展中经济体在内的 122 个国家

实施或制订了竞争政策和法律。¹¹⁴ 这些法律有若干特点：

- 竞争法通常只存在于国家层面，但区域单一市场的情况除外，如安第斯共同体、加共体、欧洲联盟、南共市、中美洲经济一体化秘书处和西非货币联盟。
- 确定反竞争行为的标准只适用于国内市场，而福利考虑只在影响到地方管辖权时才予以评估。
- 影响他国消费者的反竞争行为不在本国竞争法管辖范围之内。
- 国家竞争法旨在保护国内市场上的竞争，因此直接裨益于本国的消费者，同时间惠及国外消费者。
- 目前没有关于竞争政策的强制性多边规范框架。

1. 联合国关于竞争的一套原则和规则

“一套原则和规则”在实践中有相当大的权威性，特别是各国建立竞争架构方面。“一套原则和规则”中对发展中国家和国际贸易(或者说国际贸易被反竞争做法扭曲的现象)给予了特别的关注。具体来说，其中多次提及跨国公司可能采取“限制性商业惯例”从而不利于发展中国家的危险。事实上，这一部分现已成为新的第四节“良好商业惯例原则”(见第六章)中的内容，因为“一套原则和规则”既针对企业，也针对政府。本着这一精神，应当重新对“一套原则和规则”中 D3 和 D4 段的内容重视起来。D3 段规定，“企业应避免采取下列等做法……”：

- (a) 协议共同订价，包括共同制订进出口价格；
- (b) 串通投标；

¹¹² Executive Order, 2016, *Steps to Increase Competition and Better Inform Consumers and Workers to Support Continued Growth of the American Economy* (15 April).

¹¹³ 贸发会议，2000年，“联合国关于竞争的一套原则和规则”，TD/RBP/CONF/10/Rev.2。

¹¹⁴ 贸发会议，2015年，“对《一套原则和规则》的适用和执行情况的评价”，TD/RBP/CONF.8/2，贸发会议秘书处的说明。

- (c) 安排分配市场或顾客；
- (d) 定额分配销售量和生产量；
- (e) 采取集体行动执行安排，例如联合抵制交易；
- (f) 联合拒绝向可能的进口者供应货物；
- (g) 集体拒绝他人参加对竞争关系重大的安排或协会。”

以上所列主要是公司之间进行串通并对消费者有直接不利影响的措施。D4段涉及的是以滥用主导地位为表现形式的措施，该段规定：“企业应避免……：

- (a) 对竞争者的掠夺性的行为，例如使用低于成本的价格消灭竞争者；
- (b) 在供应或购买货物或服务时歧视性地作价（即不合理地区别对待）或订立歧视性的条件……；
- (c) 合并、接管、合资经营或其他横向、纵向或联合企业性的控制权的获取；（注意：合并不是必然被排除在外）；
- (d) 规定出口货在进口国转售价格。”

这套原则和规则也不鼓励其它措施，如任意限制供应，无理由交易，以购买其他货物为提供供应的条件。

C. 竞争法概念

反竞争做法是指公司或公司集团可能采取的一系列广泛的商业做法。¹¹⁵至于哪些类型的做法被认为是反竞争和违反竞争法，则依不同法律辖区而有所不同，并且是个案决定的。某些做法可能是被完全禁止（或被宣布为非法）的，而有些则要依照合理原则确定。在实践中，非法可能并不是竞争主管机构进行干预的一个理由，因为它们日益

倾向的一个做法是：在进行正式干预前看看是否存在能够证明的市场效应。¹¹⁶

总体而言，以上“一套原则和规则”D3和D4段所列限制竞争的做法可归为两类：对竞争的横向和纵向限制。横向限制是指与市场上其他竞争对手的串通行为，包括卡特尔，共谋以及掠夺性定价、价格歧视和限定价格等定价做法。纵向限制涉及供应商和销售商之间的关系，包括独家经营、市场地理区域限制、拒绝交易/出售、维持转售价格和捆绑出售等做法。

对于反竞争行为的类型和说明已有大量论述。本节讨论一些常用的具体概念。

1. 滥用支配地位

一家公司在市场上具有支配地位的首要特征是，公司有显著的能力在竞争对手和消费者（消费者或产业中间参与者）之外独立行事从而施加压力，扭曲竞争性市场。这种独立性一般表现为：有能力独立限定价格，还可扩展为有能力限定产出水平或质量，同时可以无视市场上对手和消费者的反应。

在任何一个产业中成为支配性公司这一事实本身越来越不足以被认为需要引起竞争主管机构的关注。具体而言，这一事实本身不是推定存在违反竞争政策的充分条件。在一个市场上的主导地位可能只是对技术创新和风险创业的一个回报，而这是经济进步的重要因素。大多数竞争主管机构都迫切希望避免将投资拒之门外的做法。

这方面的一个著名案例是欧洲联盟诉微软案。微软公司花费大量的研发资金，开发了一系列操作系统，其中最著名的是视窗系统。作为成功的回报，它在市场上具有支配地位。经过漫长的一系列诉讼之后，欧洲联盟命令微软提供信息，以便与其竞争的软件也能够与采用视窗系统的台式电脑和服务器兼容。具体说来，微软必须提供无视窗媒体播放器的视窗系统，这样一来，前者就脱离了视窗产品组合。此外，欧洲联盟在2004年开出史上最严厉的罚单。微软公司提出上诉，但于2007

¹¹⁵ 贸发会议，2000年，《竞争法和竞争政策制订和执行工作手册》，UNCTAD/DITC/CLP。

¹¹⁶ “一套原则和规则”中D4段的脚注。

年败诉。2009年又对捆绑销售服务的做法开展了进一步调查，结果是微软公司接受消费者自行选择浏览器。由于未能执行这一协议，2013年微软再次被罚款。

具有市场支配力虽然不是推定会被滥用的充分条件，但却是一个必要的前提条件。市场份额是通常用来衡量市场地位的依据。至于所占百分比份额达到多少就需要启动调查依国家而异，但通常而言，市场份额不足35%的公司会被认定滥用市场支配力的可能性非常小。这方面的唯一例外是，存在特殊情形，即不论出于何种原因，市场上的所有公司都被发现具有较高水平的市场支配力。

如果认定存在市场支配力，那么要采取行动的话，则必须证明有关公司滥用了这一支配力。滥用支配力可有以下几种形式：

- 直接或间接强加不公平的购买价或销售价，或其他不公平交易条件
- 限制生产、市场或技术发展，损害消费者利益
- 对与其他贸易方的同类交易使用不同的条件，从而使某些贸易方处于不利的竞争地位
- 缔结协议时要求其他方面接受补充义务，而这些补充义务本质上或根据商业使用情况与主要协议无关

滥用支配力的例子包括：产品定价相对于生产过程的成本过高；或者相反，定价过低，以此作为损害对手的手段。同样，也不允许公司通过拒绝与其他公司交易来减少自身具有支配地位的产品的竞争。通过改变支配公司的架构，如接管或合并，也可以滥用支配地位。

如前所述，为采取行动，必须有某些证据显示由于反竞争做法而使消费者受到了损害。经合组织消费者政策工具包¹¹⁷中列出了干预决定方面关于消费者受损的解释。

“在决定是否干预时应考虑：

- 消费者受损害的规模有多大？如果损害不大，但有相当多的消费者都受到了这种损害；或者另外一种情况，受影响的消费者数量不多，但损害本身较大，这时都可以进行干预……
- 是谁在承受消费者所受损害？某些群体……如儿童、老人或其他社会困难群体是否受到更大的不利影响？
- 预计消费者受损会持续多长时间？损害是否可能加重？
- 不采取政策行动的可能后果是什么？不采取政策行动的政治、社会和经济后果都需要加以考虑。
- 是否对经济产生其他重大成本？消费者问题是否对其他利益攸关方造成损害？例如，是否扭曲了其他公司之间的竞争？”

显然，必须平衡上述诸多因素做出判断，而且不可避免地，这一判断也可能出错。因此可以理解的是，竞争主管机构在采取任何行动之前都会非常谨慎。由于需要计算损害情况以及这一损害在多大程度是由公司造成的，因此竞争机构和消费者保护机构之间需要协调，并且很可能设在同一机构之内。

关于滥用支配地位定义的模糊性表明，在界定竞争违规的过程中必须纳入宏观层面的社会经济标准。对发展中国家而言，对国内公司的支配地位必须与其在国内环境下的其他角色一并考虑。在做决定时要考虑到公司发挥的社会作用，特别是如果这是一家公用事业公司的话，还要考虑到，如果在其拥有国内支配地位之外唯一的其他选择是外国公司的竞争，那么必然涉及国家利益方面的代价。发展中世界（但也不限于发展中世界）有许多人认为，对监管机构而言，这些考虑与地理和产品市场的考虑同等重要。从欧洲联盟竞争政策的演变中可以看出类似的宽免范围的扩大。在欧洲联盟的竞争政策中，反竞争行为是禁止的，但法律中并没有列出政策目标。显然，尽管竭力维护消费者，但“公共利益”的概念仍然保留。例如，在 *Telia Sonera* 案 (C-52/09) 中，欧洲法院

¹¹⁷ OECD, 2010, *Consumer Policy Toolkit*.

认为，竞争规则的职能在于“防止竞争被扭曲从而损害公共利益、企业和消费者，确保欧洲联盟良好利益”。这个非常宽泛的定义与消费者法律中受到广泛讨论的一个趋势相吻合，即发展国内市场本身被视为一个合法目标，这一目标甚至可以与消费者个体的利益不相上下。

2. 卡特尔和共谋行为

卡特尔是指在寡头垄断市场上几家公司之间的一种正式协议。卡特尔成员可以商定下述一项或若干项内容：价格、行业总产量、市场份额、客户划定、地域划定、串通招投标、确立共同销售机构和利润分成。组建卡特尔是为了使成员公司相互受益。“合作型”垄断的理论为分析卡特尔的组建和经济效益提供了基础。通常，卡特尔会力图效法垄断，通过限制行业产量，或提高或限定价格来赚取更高的利润。共谋一词是指以建立一个卡特尔或取得相关结果为目的的非正式的合并、密谋或协议。鉴于卡特尔和共谋行为的经济效果是一样的，因此这两个词之间常常是通用的。

需要区分公共卡特尔和私营卡特尔。关于公共卡特尔，政府可订立和执行有关价格和产量等事项的规则，有时称为“有序市场安排”。出口卡特尔和班轮公会就是公共卡特尔的例子。许多国家允许在被认为需要价格和产量稳定和（或）允许产业架构合理化和产能过剩的行业建立“萧条卡特尔”。例如，日本允许在钢铁、炼铝、造船和各种化工产业中作出这种安排。关于咖啡、糖、铝土、锡、橡胶、棕榈和石油等产品的国际初级商品协会就是国际卡特尔，是不同国家政府之间通过协议组成的。不同国家的政府还针对不同的产业或产品组建了危机卡特尔，以便在严重短缺的时期限定价格，对产量和分配作出定量安排。这样一来，政府可能对国际卡特尔扮演了赞助角色，但却不会允许私营对手之间组建卡特尔。这类类似于将农业部门从世贸组织正常的反倾销条款（旨在防止掠夺性定价）中实际切割出来。

与此形成对照的是，私营卡特尔是成员间商定各种条款和条件，从中相互受益，却不为外界所知。

卡特尔要成功，成员之间必须要有“协调”和“遵守”。这就是说，如果发生了违反协议的行为，卡特尔成员必须能够发现并对违反协议者作出处罚。这些条件并不总是能够很容易实现，因此随着时间的流逝，卡特尔也会垮掉。但是，卡特尔可以非常稳定并维持很长时间。

共谋行为并不一定有公司之间的明确协议或沟通。在垄断性行业中，不同公司的价格和产量决定往往是相互依赖的，因此每个公司的行动都会影响到其他公司的行动，并引发其他公司对此作出的反应。在这种情况下，公司会将对手的行动考虑进来，协调自己的行动，就好像它们就是一个卡特尔，但并没有明确或公开的协议。但是需要强调一点，垄断性市场上可能没有共谋，非垄断性市场上也可能有共谋。

有利于形成限价协议的因素包括：

- 能够抬升和维持行业价格。但是，如果准入壁垒较低，或者存在替代产品，那么共谋可能就无法成功，各公司也就没有动力加入这种安排。这当然就意味着，如果各国提升配额和关税等准入壁垒，就有可能加重走向垄断的趋势。
- 公司预计共谋不容易被察觉，也不会受到严重处罚。如果处罚小于参与共谋安排所得的利润，那么共谋安排仍会盛行。
- 组织成本低。如果公司之间的谈判耗时长久，而执法/监督成本很高，那么可能就很难形成协议。
- 生产的产品是同质的或非常相似。如果产品在质量和耐久性 etc 特性上存在不同，那么就不容易形成统一的定价协议。在这种情况下，公司就很难察觉销售价格的差异是由于购买者倾向上的改变还是公司存在秘密降价形式的欺骗行为。
- 行业高度集中，或者产品主要由少数几家大公司提供。当公司数量较少时，组织共谋的成本也往往较低。而且，不遵守限定价格的公司被察觉的可能性也相应更大。但是，当卖方数量较少且产品同质化时，

虽然一般来说比较容易形成共识，但是在复杂产品销售上也可以出现限价协议。

- 存在产业或行业协会。协会常常为协调经济活动和交流信息提供基础，这也会为共谋提供便利。理论上，保持警觉的消费者协会可以进行干预，通常是敦促竞争主管机构采取行动，但协会往往很难集中起来这种干预所要求的技术和法律资源。

同样，在一个市场中，还有一些因素可能限制共谋。这些因素包括：产品的异质性、不同公司间的成本差异、周期性商业条件、客户要求的复杂程度、技术变化、不经常的产品购买、公司的不同期望以及通过秘密降价以提升市场份额的动力。

鉴于共谋所具有的密谋性，公司之间共谋提升或限定价格和削减产量通常会被大多数主管机构视为非常严重的违反竞争法的行为。但即使在这个方面也适用豁免和例外。几乎在所有国家，学者职业（医学、法律等）协会都实施了“社会合约”，要求他们通过职业守则监督成员遵守情况。作为交换，允许这些协会决定入行和退出条件，甚至给予他们有限的限定价格的权利。在有些国家，对农业卡特尔和涉及合作社或中小企业的卡特尔也给予豁免。在许多国家，出口卡特尔不仅被允许，甚至还被鼓励。事实上，欧共体和美利坚合众国都实行出口补贴机制，并受到其他国家的强烈批评，因为这些机制产生破坏性的效应。一直以来这都是世贸组织谈判的一个主要症结，直到2015年底达成协议。至关重要的一点是，如果比较竞争主管机构对卡特尔和滥用支配地位的行动，应当指出的一点时，对于卡特尔，经常存在非法性推定，但对滥用支配地位问题则不存在这种推定。¹¹⁸

3. 并购

兼并是指一项合并，或将两家或两家以上的公司并入已有的一家公司或组建一个新的公司。公司利用这种办法，可以扩大自身规模，向已有的或新的经济活动和市场扩展。收购则与此略有不同。通常是指一家公司被另一家商业实体购买。这种

情况下，被购买的公司不再保留原有身份。兼并或收购另一家公司的动机可能是提高经济效率，取得市场支配力，实现多元化，向地理区域不同的市场扩展或追求财务和其他方面的协同增效。

兼并和收购本身显然不是需要反对的。在许多发展中国家，政府鼓励甚至强制兼并，因为认为某个特定领域的公司数目太多，效率低下（“效率理由”）。考虑到市场放开和外国公司即将进入（这在不同的市场会产生不同的效应），这一点尤其迫切。金融部门（银行、保险等等）、非固定有线通信部门和航运尤其受到关注，政府甚至明确，在规定时限后，只允许多少家公司运营。

竞争监管机构在作决定时必须兼顾到各种考虑。在许多情况下，最后的决定可能事实上并不是这些机构作出的。政府将竞争监管视为经济管理政策组合的一部分。因此，政府的变化往往会导致政策的变化，并使竞争政策的执行力度被削弱。

D. 竞争的体制架构

竞争与消费者保护的对接现在非常受到重视。一些新的情况发展为此提供了动力。其中一个涉及“自由市场”概念的深入人心。在1980年代特别是1990年代，许多发展中国家进行了深远的市场导向改革，通过普遍的私有化、放松监管以及对内对外放开金融等措施，使国家在经济活动中的作用显著减弱。但是，在实践中，私有化往往意味着以国有垄断取代私人垄断。这样一来，竞争政策和竞争法就被视为另一个消费者保护工具，特别是中东欧等新出现的市场经济体，它们将消费者保护的职能赋予“反垄断”办公室，如第四章所述。

2015年，经合组织“最佳做法圆桌讨论会”注意到，竞争主管机构的体制正在逐渐发生变化，出现了竞争、部门监管和公共采购合流的趋势。¹¹⁹例如，2008年，大韩民国将消费者保护职能从财政部转到公平贸易委员会。近年来，这一趋势在北欧尤其明显。芬兰（消费者保护总署署长也是消费者问题监察员）、爱尔兰、丹麦和荷兰都在向这个方向

¹¹⁸ A Jones and A Albers-Llorens, 2014, A landscape of diversity: The consumer in competition law, paper for “The Images of the Consumer” conference (University of Oxford, March).

¹¹⁹ OECD Secretariat, 2015, *Institutional Design*, DAF/COMP/M(2014)3/ANN4/Final.

迈进。美利坚合众国联邦贸易委员会一直将消费者保护局和竞争局合署办公，但各司其职。例如，在近期“脸书”收购 WhatsApp 的案件中，委员会两个部门分别开展了调查。消费者保护局主要研究消费者隐私保护而不是竞争的问题，竞争问题主要属于竞争局的工作范围。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，公平贸易局和竞争管理局已合并为竞争和市场管理局，与部门监管机构并行执法。监督市场则是贸易标准处的工作，它们作为地方当局的部门，在地方上行使职能。但是也有例外情况。冰岛和日本走的是另外一条道路，而在俄罗斯联邦，反垄断部门仍然是与消费者保护机构 Rospotrebnadzor 分开的。南非贸易和工业部负责消费者保护事务，而依法设立的竞争委员会则处理竞争监管和执法问题。

另一个影响体制架构的因素是越来越多的国际和区域机构都明确致力于竞争政策和法律领域的工作，并为此强调竞争政策和法律在消费者保护方面可以发挥的作用。这样一来，消费者问题就走到最前沿。这些组织包括贸发会议、经合组织和国际竞争网。详见插图 6。

E. 竞争政策一致性的挑战：消费者不愿意转换

消费者的选择是竞争的前提和目标。为了让消费者作出这种选择，消费者就必须了解各种选项，而且消费者必须能够做出选择。但是，即使存在替代产品，或者存在更低的价格，消费者也不是总会进行选择。经典经济学家将这一现象视为一个悖论和问题。近来以行为经济学研究消费者的趋势开始升温，特别是以以来研究消费者的搜索行为（即有多少消费者进行搜索，搜索多少家）和转换行为（即消费者对行业中不同商家之间的价格差异做何反应）。有时不明说的一个结论是，消费者顽固地拒绝考虑自身的利益。

但是，如果消费者这么谨慎是对的呢？在消费者保护方面依靠披露信息而不是上游监管，可能会导致将风险转嫁到消费者身上，金融危机就体现了这一点。这是对政策制订者的一项重大挑战，因为不能从一个极端转向另一个极端，即否认转

换的好处。因此政策制订者需要研究其他措施，如监管供应者的行为，同时使定价行为透明，例如 2010 年对法国银行业做出的强制要求。因此，政策措施可为加强消费者保护发挥重要作用，特别是改进所提供的信息，从根源上消除抑制转换的那些成本。后者就需要审查消费者合同中的条款规定，或重新评估其使用情况，因为这些条款已经成为“习惯和通用做法”（例如在银行和保险业）。事实证明，单纯依赖披露和透明来释放竞争和推动选择有时并没有效果。

F. 结论

竞争和消费者保护之间或许总是存在着复杂的关系。大多数情况下，消费者并没有要求竞争领域的法律和政策。但是，当制订了竞争法律和政策之后，消费者及其代表组织就将竞争法和竞争政策视为加强消费者保护的一个手段。大体说来，传统方式是竞争监管机构侧重供给方，消费者监管机构侧重需求方。这种二分法的结果是，对反竞争行为的内容采取了狭隘的概念，并且只采取了有限的手段处理这种行为。

阿兰·费尔斯教授 2015 年在经合组织的一次圆桌讨论会¹²⁰上指出，公众一般不喜欢竞争，却喜欢消费者保护（“弱者的保护伞”）；竞争主管机构发布禁令（你们绝对不能怎样怎样），而消费者保护机构明令要求（你们必须怎样怎样）；竞争机构往往是事后，监管机构往往是事前。尽管他有意将上述这些对比进行了简单化处理，并且总会存在例外，但这种解释确实说明了这两个政策领域的互补性。

¹²⁰ OECD, 2015, Best Practice Roundtable on Competition Policy; see also A Fels and H Ergas, 2014, *Institutional Design of Competition Authorities* (OECD).

插文6：国际组织和竞争政策网络**联合国贸易和发展会议(贸发会议)****www.unctad.org**

联合国贸易和发展会议(贸发会议)成立于1964年,目的是使发展中国家融入世界经济,推动这些国家发展。贸发会议是联合国系统内负责综合处理贸易与发展以及贸易、金融、技术、投资和可持续发展领域相互关联问题的协调中心,也是竞争和消费者保护事务的协调中心。贸发会议是一个进行政府间讨论和审议的论坛,同时还开展专家讨论和经验交流,以便进行能力建设。贸发会议开展研究、政策分析和数据收集工作,为专家和政府代表的讨论提供实质性意见建议。贸发会议与其他组织和捐助国合作,针对发展中国家特别是不发达国家和转型经济国家的需要,提供有针对性的技术援助。贸发会议每年举办竞争专家会议,即竞争法和竞争政策政府间专家组会议,其中包括竞争领域的机构和独立专家。这些会议与消费者保护法律与政策专家组的会议先后紧接着进行。

经济合作与发展组织(经合组织)**www.oecd.org**

经合组织是帮助各国政府处理全球经济中各项经济、社会和治理挑战的一个政府间组织。经合组织由34个成员国组成,这些国家均致力于实施民主政府和市场经济。经合组织与其他许多国家(特别是金砖国家)、非政府组织和民间社会建立了积极的联系,因此具有全球性的影响力。经合组织以出版物和统计数据著称,其工作涵盖从宏观经济到贸易、教育、发展以及科学创新等各种经济和社会问题。经合组织在培养公共部门和私营活动的善治方面发挥显著的作用,帮助各国政府通过部门监管确保主要经济领域的反应能力,并通过解释新出现的问题和查明有效的政策,帮助政策制订者制定战略方向。经合组织以对单个国家的调查和评议而著称。经合组织还在一些领域出台国际商定的文书、决定和建议,在全球性的经济环境下,单个国家要取得进步必须在这些领域达成多边协议。共享增长福利也是一个关键领域,这体现在有关新兴经济体、可持续发展、领域经济和援助等领域的活动中。对话、协商一致和同行评议是经合组织的核心所在。协商一致原则意味着各国政府能够并且确实会阻拦政策建议草稿中他们所反对的条款。经合组织的决策机构是理事会,由成员国代表组成。

国际竞争网(ICN)**www.internationalcompetitionnetwork.org**

国际竞争网是由发达国家和发展中国家反托拉斯机构组成的一个以项目为导向、以协商一致为基础的非正式网络,它通过一个以成果为导向的议程和架构,处理共同感兴趣的反托拉斯执法和政策问题,并拟订建议,以求实现程序和内容的趋同。国际竞争网鼓励传播反托拉斯经验和最佳做法,推动反托拉斯机构的宣传职能,力求促进国际合作。国际竞争网是在自愿的基础上开展活动,在很大程度上依赖参与的法律辖区的良好意愿和合作。它利用了各有关组织之间业已存在的许多联系。国际竞争网的工作采取项目趋同形式,目的不在于替代或协调其他组织的工作,也不行使任何制订规则的职能。国际竞争网为成员保持定期联系提供机会,主要是通过年度大会和进度会议的方式。如果国际竞争网就通过项目产生的建议形成协商一致,则由各反托拉斯机构决定是否以及如何落实这些建议,可视情采取单边、双边或多边安排的形式。国际竞争网由138个负责执行反托拉斯法的国内或多边竞争机构组成,代表119个法律辖区。

第八章 国际合作

A. 《联合国消费者保护准则》中关于国际合作的内容

大会 2015 年 12 月 22 日关于消费者保护的第 70/186 号决议中承认与已经建立的“多边组织进行协调和建立伙伴关系”是有益的。¹²¹ 准则 1 指出,《准则》的目标包括“推动消费者保护领域的国际合作”。事实上,国际合作正是订正《准则》的核心所在。

《准则》中关于国际合作的第六章在订正后有了显著扩展。准则 79 请各国合作交流关于检测、消费者信息和教育等方面的政策和措施。准则 80 呼吁加强关于被禁、撤回或严格限制的产品的信息链接,这是对消费者安全至关重要的事务。准则 81 要求就质量差异开展工作,以免造成不利影响,这是个很难判断的问题。准则 82 呼吁就跨境欺诈问题开展合作,同时又提出告诫,包括在准则 83 中,要求各国的消费者保护机构保留权威,会员国可能需要“避免干扰”消费者保护执行机构在其他司法管辖领域的工作。准则 85 设想了双边和多边安排;准则 86 和 87 考虑由指定机构在具体执法问题上发挥“领导”作用。准则 88 规定,国家主管部门的权限除调查和分享信息外,还应扩展至与外国对口部门就司法和机构间执法工作进行合作。

准则 91 和 92 涉及为促进可持续消费进行技术转让和能力建设的问题。准则 93 规定促进与消费者教育和信息有关的方案。

其他章节中也专门提到会员国在跨境案件中进行合作的必要性:新的关于电子商务的章节(准则 65)、金融服务章节(准则 68)和旅游章节(准则 78)。

贸发会议执行情况报告(2013 年)中提到会员国之间开展的各种广泛的合作举措。¹²² 报告中列出了若干双边合作协定,如智利-秘鲁、智利-欧洲

联盟、多米尼加共和国-巴拿马以及墨西哥-美利坚合众国的双边协定,这些协定中通常都包括信息交流和能力建设活动内容。

区域层面上也开展了许多举措:东南亚国家联盟(东盟)消费者保护委员会、美洲国家组织及其美洲国家危险产品预警快速通报系统(美洲快速预警系统)、安第斯共同体、贸发会议的拉美竞争和消费者保护方案、中美洲消费者保护理事会、伊比利亚美洲消费者保护机构论坛(伊美消保机构论坛)、太平洋联盟、南方共同市场(南共市)、南美洲国家联盟(南美联盟)、贸发会议中东和北非方案、贸发会议非洲竞争方案、非洲消费者对话、南部非洲关税同盟、南部非洲发展共同体、欧洲联盟消费者保护合作委员会和欧洲联盟的各项举措等等。

多边层面上,联合国一些会员国加入了亚洲太平洋经济合作论坛、国际消费者保护和国际消费者保护与执法网络(见下文)和经合组织。来自非经合组织成员经济体(如哥伦比亚和埃及)的观察员积极和定期参加经合组织消费者政策委员会的会议。

贸发会议是联合国系统内这一领域的协调单位,也是一个全球性的关于消费者保护事务的政府间论坛。准则授权贸发会议开展各种合作活动,包括:(a) 探讨竞争和消费者保护之间的对接;(b) 审查消费者保护法律和政策并就此为成员国提供咨询;(c) 为成员国提供有关消费者保护问题的培训和能力建设活动;(d) 支持区域和多边倡议。本章将在下文中予以详细阐述。

显然,关于消费者保护政策及措施落实情况开展了大量的信息交流,许多会员国完全有理由声称已经执行了《准则》中的这些条款。但是还有一个具体挑战:适用法律和管辖权。

¹²¹ A/RES/70/186.

¹²² 贸发会议,2013年,《联合国保护消费者准则》执行情况报告(1985-2013年),贸发会议秘书处的说明。

B. 适用法律和管辖权

《准则》中详细列出了国际合作的事项，说明人们希望克服机构间合作方面的挑战。(上述)第70/186号决议明确提及这一问题，宣布“某些消费者保护问题，如适用法律和管辖权问题，可以通过国际协商和合作最有效地加以处理”。《准则》正文中并未出现“适用法律和管辖权”一语，但准则39呼吁改进诉讼司法和补偿机制的途径，在跨境争议中更应如此。《准则》中援引了经合组织《电子商务准则》第54vi段，其中要求各国政府“考虑适用的法律和管辖在加强消费者对电子商务信任方面的作用”。¹²³

《准则》90中提到经合组织关于保护消费者免受跨境商业欺诈和欺骗行为的准则，后者在第三款A项中处理了可能的管辖冲突的问题：

成员国应提高合作打击跨境商业欺诈和欺骗行为的能力，同时承认，就具体的调查或案件开展合作应由被提出合作要求的消费者保护执法机构自行斟酌决定。如果被提出要求的机构认为接受这一合作请求不符合本国法律、利益或优先事务，或受资源限制，或由于有关调查或诉讼不能使双方受益，则该机构可婉拒就具体调查或诉讼提供合作，或对此一合作规定限制或条件。¹²⁴

对此的第一反应可能是问，在对义务规定如此宽松的情况下，一国主管部门能否将外国消费者的利益充分考虑进去。虽然这为讨论提供了一个很好的出发点，但这种说法可能并不完全公平。如果国内欺诈和欺骗做法的严重性和数量大大超过国际水平呢？即使在不涉及国际的情况下，消费者保护机构也常常被迫决定孰先孰后，孰轻孰重，因此毫不意外的是，如果存在跨境问题并可能削弱成功的机会，那么就轻重缓急做决定就更难了。关于国际私法，一些（但并非全体）会员国引入了特别的“冲突法规则”，以保护消费者（例如欧洲联盟成员国、阿根廷、中国、日本和俄罗斯联邦）。

许多国家在本国法律中对涉及消费者的跨境案件引入了特殊管辖权规则，常常是使用消费者居住国的司法机构。

也曾经有就以哪个国家法律作准问题建立一条普遍原则的努力。例如，国际法协会拟订了“最有利保护”原则，这条原则规定，“宜制订标准和适用国际私法规则，使消费者有权得到最有利的消费者保护”。¹²⁵

1. 以旅游业为例

国际合作的一个显而易见的领域是旅游业，特别是居住国常常并不是指控的侵权行为的发生地。订正的《准则》是开创性的，首次处理了游客和旅客的要求。准则78规定：

会员国应当确保消费者保护政策足以应对与旅游有关的产品和服务的销售和提供，包括但不限于旅行、旅客住宿和分时度假。会员国尤其要应对这类活动提出的跨界挑战，包括与其他会员国开展执行合作和信息共享，还要与旅游业和旅游部门相关利益攸关方合作。

根据某些标准，旅游业位居世界最大的两个产业之列，仅次于农业。但旅游业在关于消费者政策的讨论中有些被忽视了。这方面存在显而易见的一些薄弱之处，可能需要国际合作，并且应当指出，准则既适用于旅行，也适用于旅游业。因此，其中所设想的保护可延伸包括移民工人。

在某些方面，关于保护旅客的工作更为困难，这主要有两个原因。第一个是规模问题：2012年，旅游总人次首次超过100亿大关。其次，鉴于网上预订日益普遍，旅行社日渐衰落，因此在母国常常并没有负责的服务供应商。例如，前往巴西

¹²³ OECD, 2016, *Consumer Protection in E-commerce*, OECD recommendation.

¹²⁴ OECD, 2003, *Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices Across Borders*, recommendation of the council.

¹²⁵ ILA, 2012, *Statement on the Development of International Principles on Consumer Protection*, resolution no. 4 (Sofia). For further elaboration see ILA resolution 1/2016, including *Guidelines on Best Practice on the Law Applicable to International Protection of Consumers* (Johannesburg, seventy-seventh ILA conference).

的外国游客中，有三分之二并没有参加本国的旅行社。¹²⁶

巴西和中国这两个国家一直在推动加大对游客的保护力度：巴西这样做的部分原因是着眼于要举行的两场全球性体育赛事，即2014年世界杯和2016年奥运会；中国这样做完全是出境和入境旅游的规模所致。¹²⁷巴西政府正在推动在海牙国际私法年会上通过保护旅客和访客国际公约草案。¹²⁸作为这一领域改革的倡导者，克劳蒂亚·利马·玛奎斯教授指出，需要事先而不是事后措施。具体到这个背景下，就是说，要在目的地国而不是居住国做出安排，以便能够尽可能避免跨境诉讼。据此，公约草案设想在成员国指定一个主管部门，负责提供咨询、援助和调解服务，必要时也提供小型诉讼设施。这主要是一项体制安排，利马·玛奎斯教授称之为“对国际私法的务实回归”。¹²⁹

而对于《准则》第六章提出的管辖权问题是否有确定的答案，则远非明确。旅游业的例子表明，体制安排可能会证明是最有效的解决办法，即有人在那里为游客提供帮助。

C. 现实中的国际合作

尽管存在上述困难，但各机构仍开展了国际合作。贸发会议2013年的一项调查¹³⁰就表明了这一点。此外，还有专业协会来推动这种合作。例如，国际消费者保护与执法网络由50多个国家的组织组成，目的是：

- 保护全世界消费者的经济利益；

- 分享有关可能影响到消费者福利的跨境商业活动的信息；
- 鼓励执法机构开展全球合作。

虽然网络的成员主要来自经合组织国家，但它已经进一步扩展到各个区域的各种国家，从巴巴多斯和多米尼加共和国这样的小岛屿发展中国家，到中国这样的出口大国，从尼日利亚和肯尼亚这样的撒哈拉以南非洲国家到越南这样的新兴转型经济体。

国际消费者保护与执法网络开展教育宣传活动，如每年举办的“防止诈骗月”活动，此外每年还开展“网络扫除”活动，搜寻可能欺骗消费者的网站。贸发会议的执行情况报告将扫除称为“并行和协调的执法行动”。这些行动表明存在一个全球性的执法网络，并推动主动执法。国际消费者保护与执法网络力图通过“正式法律诉讼以外的手段”帮助跨境电子商务投诉，并将收到的投诉转给各国的消费者保护机构。¹³¹

机构间合作的另一个区域案例是欧盟委员会非食品类危险产品快速预警系统（欧盟非食品类快速预警系统）。委员会每周公布各成员国主管机构报告的产品警报，其中包括关于发现的危险产品的信息、查明的风险、报告国为防止或限制产品销售和使用而采取的措施。国家主管机构可下令采取措施（“强制措施”），生产商和分销商也可直接采取措施（“自愿措施”）。每份警报还包括发现了相同产品的国家以及是否采取了进一步措施方面的信息。这些警报不针对个案（但信息是通过具体个案提取的），因此不涉及管辖权问题。¹³²美洲国家组织创建了与此相似的一个系统，即美洲快速预警系统，这是一个新的网络，负责监督美洲产品和服务的安全问题，自2014年12月起启用。

欧盟委员会还发展了欧洲消费者中心网络，欧盟28个成员国（加上挪威和冰岛）都加入进来，该网络直接与消费者个人打交道。中心通过免费服务向消费者提供协助，提供跨境调解和咨询（包括就司法程序和争议解决提供咨询意见），还能够出

¹²⁶ C Lima Marques, 2013, The need for a global cooperation network to protect foreign tourists/consumers and the comeback of private international law.

¹²⁷ 根据经合组织的统计，中国游客2012年总支出1,020亿美元，与前一年相比增长了37%，超过世界上其他任何一个国家。（L Thompson, 2013, Tourism's Changing Profile, OECD Observer no. 297）。

¹²⁸ Hague Conference on Private International Law, 2013, *Draft International Convention on the Protection of Tourists and Visitors*.

¹²⁹ C Lima Marques, op. cit.

¹³⁰ 贸发会议，2013年，《联合国保护消费者准则》执行情况报告（1985-2013）年，贸发会议秘书处的说明。

¹³¹ www.icpen.org.

¹³² http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/main/?event=main.listNotifications.

具政策报告。中心虽然经常被视为游客服务部门，但中心的工作范围涵盖更广泛的公众，包括消费者与服务提供者之间所有的跨境纠纷。网络运营十多年来，直接经办案件超过 650,000 件，2015 年以前每年直接经办量在 100,000 件上下，其中包括 40,000 起投诉，而转给各国消费者保护机构处理的还要多得多 (300 万件)。这再次表明，体制安排之后就需要实际行动，但不一定是诉讼。¹³³

D. 国际体制机制

《准则》中提到国际合作的另一个地方是关于国际体制机制的第七章，这一部分是全新的，且份量很重。该部分规定了消费者保护和法律政策政府间专家组 (专家组) 的安排，专家组在贸发会议之下举行会议。准则 97 规定了专家组的职能：

- (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律和政策；

- (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《一套多边协议的控制限制性商业惯例的公平原则和规则》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《一套多边协议的控制限制性商业惯例的公平原则和规则》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。

准则 98 规定，专家组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”。

具体说来，自愿同行审评在贸发会议等一些国际机构中已经有了长期且普遍来说非常积极的历史，在竞争领域也已积累了十多年的经验。它不仅使受审评国受益，也使面临政策实施具体现实的审评机构受益。审评可为国际准则中常常是含糊不清的规定提供一个对照。有时这种“实际检查”对被审评国内部可能非常有益，假如政府正在实施改革，它可能需要借助外部视角来帮助国内政策改革进程。

准则 97a 关于会员国间交流意见和规定的规定也很重要，特别是在执行方面，尤其是鉴于《准则》已经扩展的现实。虽然会员国可能不愿意自己的执行工作表现受到评判，但在这些交流中必然会有比较，而这可能催生向上的动力。

订正的《准则》的一大创新是动态更新。前几版都没有规定订正进程的机制化，而这次的准则 97i 要求专家组根据审查会议的授权任务定期审查《准则》。这样就可以在政府间层面上对新的问题和动态进行应有的讨论，如果产生共识，那么在产生共识后就可以将其列入《准则》。这就有助于对《准则》进行定期更新，确保它始终是适用的。事实上，新设立的专家组必将成为加强合作并在

¹³³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A132048> and www.ec.europa.eu/consumers/ecc/.

全球议程中推进消费者保护问题的一个非常重要的论坛。

E. 结 论

关于国际合作的这份简要调查非常突出地表明，当前国际上对于个人的消费者保护路线采取的是体制而不是司法解决办法。这不仅是由于跨境诉讼自身的困难，而且也是由于并没有确定的司法方面的机构间合作协议。对于旅游业和国际访问，有一个选择问题。一方面，在目的地国迅速和基本的争议解决可能涉及一些相对而言非司法性的程序，如非诉讼争议解决办法；另一方面则是耗时持久的远距离诉讼，且没有胜诉保障。普遍盛行的似乎是前一种道路，在这方面，消费者保护机构之间存在务实安排也是一大改进。

但是，对于本人并不在有关企业所在地的那些消费者而言，问题是更深层次的。互联网交易的增长削弱了一直以来对实物进口实施的传统的边境管制。对于货物和服务来说，国际管制越来越向监管而不是实物控制发展。如果一名消费者从外国的网站上订购了一个实物产品，货物可能从消费者居住国内的一个仓库或者从制造地发货。而另外的情况是，A国生产的一个数字产品可能被C国的一个消费者从B国的一个网站上下载。

鉴于这些复杂情况，重要的是要制订有效的国际法律文书，切实实现跨境消费者赔偿。目前，公司或许可通过公开承诺遵守行为标准甚至经营地国的某些行为准则而获得市场优势。这样一来，企业行为问题就日益受到重视，详见第六章的讨论。

第二部分 市场中的消费者保护



第九章 产品安全和责任

A. 《联合国消费者保护准则》中关于产品安全的内容

在《准则》涵盖的所有问题中，关于物理安全的第五节 B 小节是改动最少的，自 1985 年初版以来几乎没有什么变化。这表明其中的规定“老而弥坚”，事实上甚至可以说，当初的起草者是非常超前的，例如文本中援引使用的国际标准远在这些标准于 1995 年充分纳入关贸总协定 / 世贸组织的国际贸易协定之前。除了下述具体章节外，还应当注意到，“合理需求”包括准则 5c 中规定的“保护消费者的健康和生命安全免遭危害”。第五节 B 小节（准则 16-19）规定如下：

- 16. 会员国应采取或鼓励采取适当措施，包括法律制度、安全条例、国家或国际标准、自愿标准和保管安全记录，确保产品可安全用于指定用途或通常可预见的用途。
- 17. 应通过适当政策确保制造商生产的产品可安全用于指定用途或通常可预见的用途。负责向市场输送商品的方面，特别是供应商、出口商、进口商、零售商等等（下称“经销商”），应确保在其照管下的货物不会因储存或处理不当而变得不安全。应向消费者提供如何正确使用商品的说明，告知消费者指定用途或通常可预见的用途涉及的风险。应尽可能使用国际通用的标志向消费者说明关键的安全信息。
- 18. 应通过适当政策确保制造商和经销商在产品进入市场后一旦发现未能预见的危害，就毫不拖延地通知有关当局并酌情通知公众。会员国还应考虑如何确保消费者适当了解这种危害。
- 19. 会员国应当酌情制定政策，规定如发现某产品即使在正确使用的情況下也有严重缺陷和（或）构成重大、严重危害，则制造商和（或）经销商应该召回该产品，

进行更换或改进，或使用另一产品替换；如果不能在合理时间内做到这一点，则消费者应得到适当赔偿。

另外一个主要涉及安全的章节是第五节 D 小节，即关于“消费品和服务的安全和质量标准”的准则 33-35：

- 33. 会员国应在国家和国际各级为产品和服务的安全和质量酌情制定或促进拟定和执行自愿标准和其他标准，并进行适当宣传。应不时审查产品安全和质量的国家标准和条例，以确保其尽可能符合国际公认标准。
- 34. 如果出于当地经济条件原因采用的标准低于国际公认标准，则应全力尽快提高当地标准。
- 35. 会员国应鼓励和确保提供设施，用以测试和证明基本消费品和服务的安全、质量和性能。
- 准则 35 的措辞尤其值得注意，它明确规定了独立的测试和核查。

关于“涉及具体领域的措施”的第五节 K 小节提到食品、水和药品的“产品质量控制”的安全，并援引相关国际文件，包括食品法典和世卫组织。准则 77 中关于“普遍享用”公用事业的新的措辞对于安全有着非常显著的重要意义，因为缺乏安全饮水、环境卫生以及清洁能源是对公共健康的主要威胁。

应当指出，《准则》正文之前的第 70/186 号决议中确认，“必须打击假冒伪劣的产品，这些产品对消费者健康和生命安全构成威胁”。但准则正文中并没有对此加以阐述。

B. 产品安全法

产品安全法涉及产品造成的损失或损害。“安全权”被广泛视为消费者的一项基本权利，部分原因是安全被列为一种合法需要。

1. 产品安全法的原理

制订产品安全法有若干项原因：

- 需要保护消费者在对消费品可预见的使用中免受不合理、不必要和可防范的伤害风险。
- 市场上消费品的复杂和精密程度不断提高。在对产品进行合理审查时不会发现许多产品内在的缺陷和危害，包括那些假冒伪劣产品。面对复杂的产品，caveat emptor(买者自慎)的老话已经不够用了。
- 消费者常常无法预见风险和保护自己。对于消费者从未有过经历的新产品或者包含可能并不明显的化学品的产品而言尤其如此。
- 需要对出售的产品规定统一的最低安全标准，确保发展中国家不会成为不符合来源国或其他潜在进口国标准的那些次品的倾倒塌场(关于二手货品的讨论见后文)
- 符合国际标准的产品对企业和消费者都是有利的，因为这会提高进入国际市场的机会，使消费者有更广泛的选择，并提高全球的安全基准。

因此，全面的消费者保护法需要扩展到所有的消费品，特别是那些可能随着时间流逝和使用(不管是正常使用还是过度使用)而变得不安全的产品。同时还需要注意生产过程的上游阶段，此时干预就规模而言可能更为有效，以免被迫开展大量的单个补救程序。

2. 全面的产品安全政策的内容

为建立一个统一有效的产品安全政策，可以确定的基本内容有以下六项：

- 投放市场前的设计
- 准备行为
- 规范行为和制订标准
- 监督行为
- 纠正行为
- 赔偿行为

(a) 投放市场前的设计

应当鼓励企业将安全理念融入设计，在产品的设计和生产阶段符合任何适用的标准，同时实行第三方认证，以便在投放市场前保证其安全。许多零售商在经营任何一种产品前都有这一要求。在美利坚合众国，消费品安全委员会也对工业界提供一项服务，帮助其在投放市场前做到合规。¹³⁴委员会还建立了产品安全问题公共登记册。如上所述，这可以通过在生产链上游纳入良好做法来减少下游的补救问题。

(b) 准备行为

市场上存在对消费品的定期和系统监测对于发现与产品有关的伤害和分析消费者面临的危险是非常必要的。为此，必须通过本地和外国来源收集数据。指定的机构必须有权要求向所有相关各方提交相关数据。

众多的国际和区域性倡议提供了关于消费品安全以及世界各国政府所采取行动的宝贵信息。其中最有名的是联合国国际经济和社会事务部发布的“各国政府禁止、撤消、严格限制或不批准消费和/或出售的产品综合清单”。有了这份清单，各国政府机构在审查产品注册申请时，就能很容易地确定其他国家所做监管决定的内容，并在本地适用可允许的措施。清单还补充和汇总了联合国系统内及其各网络产生的其他信息。在欧洲联盟，非食品类快速预警系统¹³⁵是欧盟各国政府间的一个产品安全快速通报系统，这一做法正在扩展到

¹³⁴ <http://www.cpssc.gov/en/Business--Manufacturing/Business-Education/>

¹³⁵ http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/main/?event=main.listNotifications

世界其他地区；而 PROSAFE¹³⁶ 则使各市场监督机构建立联系并相互咨询，并在欧洲联盟的资助下开展培训活动。

经合组织有一个“全球产品召回信息网”，这是一个在线工具，载有世界各法律辖区发布的消费品召回信息，并定期更新。消费者和企业都可进入浏览这一门户网站。¹³⁷

(c) 规范行为和制订标准

制订产品安全标准是健全的产品安全政策的一个前提条件。产品安全标准是规范行业行为的法定机制的一个组成部分，因此必须公布。执行这些标准的手段可包括诸如刑法等之下规定的各种处罚措施、民事赔偿责任，并可扩展到撤销许可证。明确制订标准的目的是清楚说明社会认为的适宜和可接受的内容。以国际贸易法为例，一个选项是法律援引标准，而不是直接将标准纳入法律，因为标准需要能够随着创新而不断变化。

制订的标准要认识到一系列因素，如地方文化背景和气候条件以及国际上的发展如倾销行为。一个有效的国内规范机构必须具备履行这一职能的授权。各国政府不妨参考世贸组织的《良好规范守则》，其中列出了这项工作的核心要求。¹³⁸

规范行为至少包括以下内容：

- 维护消费者利益所必需的标准制订工作，包括测试和认证产品，以便消费者能够辨别经认证合规的那些产品。在制订标准的过程中要有消费者利益的代表参加。政府通常不制订标准。政府可请国家标准机构制订标准，然后将其作为强制标准加以援引，或列入条例。
- 面向供应商和消费者的关于产品特点、使用和警告的信息。
- 关于使用的限制性规定，包括在风险极高情况下的禁用规定。

¹³⁶ <http://www.prosafe.org/>

¹³⁷ www.globalrecalls.oecd.org

¹³⁸ 世界贸易组织《技术性贸易壁垒协定》附件3：编制、通过和应用标准的良好规范手册。

(d) 监督行为

监督包括在投放市场前和进入市场销售后两个阶段的干预。投放市场前的控制包括进行质量控制和生产监督。投放市场后的控制包括由获得授权的官员确认遵守安全标准。必须有政府方面的代表进行独立测试，或者规定由独立的消费者组织进行测试。在有些国家，国家标准机构可提供测试服务或认证，但许多发展中国家的测试设施有限，表现在实验室、测试设备和专家等各方面。

(e) 纠正行为

投入市场前的控制将不安全产品进入市场的可能性降到最低。但遗憾的是，即使最为严格的这种控制也不能确保所有产品都是安全的。可能出现生产缺陷，或者设计缺陷会在以后显现出来。一份全面的产品安全政策为在某些产品进入市场之后进行监管提供了空间，并为极端情况下禁止某些类型的产品提供了可能性。这方面的任务是当出现危害时，要立即干预，不论涉及的商品是否受到专门的监管。有关当局必须有权在市场上出现不安全的产品时采取紧急行动。措施从警告通知、产品召回和要求修改产品作为销售条件到禁止继续销售乃至销毁库存（例如1990年代大不列颠及北爱尔兰联合王国养牛业爆发“疯牛病”的案例，详见插图7）。

(f) 赔偿行为

对危险商品造成的损害赔偿可采取两种办法：

- 行政方案，规定因有缺陷的产品而遭受损失或损害者可向一个集中管理的基金索赔。可通过税收收入支付赔偿，视为全体纳税者的集体责任，也可/或者由参与制造和销售产品者支付费用。
- 订立私营安排，向参与生产和（或）供应有缺陷产品造成损失或损害的个人提供赔偿。在这一机制下，采取行动的通常原因是依照合同法、过失侵权法或消费者保护法律中严格的损害赔偿条款。
- 赔偿机制不仅能够减少被损害方的损失，而且对生产者起到鼓励或警示作用。

(g) 产品安全的法律和体制框架

可采取以下途径：

(一) 法律

- 总体框架法律，其中有一般性条款，禁止供应不安全产品，并对具体产品作出安全规定
- 关于具体产品类别的条例，如药品、食品、汽车、杀虫剂等
- 在国家法律中作出安全规定和技术规范，作为强制性标准，包括引用上面提及的标准

(二) 体制

- 对消费品安全负有总体责任的机构，如对消费品安全负有广泛责任的一个政府机构。这种模式下有不同类型的机构。可能是一个总的消费者保护机构下设产品安全司，如设在澳大利亚竞争和消费者委员会下的澳大利亚产品安全司。另一种模式则是历史悠久的美国消费品安全委员会。¹³⁹
- 处理特定产品领域的政府部门，如美国联合众国食品药品监督管理局。在欧洲联盟，许多成员国都有在公众中知名度很高的国家食品管理机构，欧洲食物安全局也在全体28个法律辖区内指定了负责的伙伴机构¹⁴⁰在这两种模式下(通用模式和部门模式)，这些机构本身不一定进行详细调查和分析。例如，欧洲联盟名单上所列的那些主管的伙伴机构可能是与公共的卫生、营养或兽医机构常常还有大学有联系。经合组织消费品安全工作组总结说，“第三方可能参与协助进行产品风险评估。方式可以多样，从通过简单的外包安排取得风险评估方面适当的专家和专门知识，到聘请获

得认可的测试实验室、合格评估机构或认证机构来评估产品。”¹⁴¹

(h) 产品安全法中的关键要素

安全法必须扩展到所有的消费品，不能只限于特定法律所涵盖的那些部门。

货物必须达到强制安全标准，否则就会被禁止投放市场。安全规定应当基于完善的风险评估标准。这些标准可能依国家政策不同而有差别。各法律辖区可相互采纳良好做法。例如，澳大利亚竞争和消费者委员会通过采纳欧洲联盟危险产品通报系统中的伤害严重性级别，更新了风险评估模式，新西兰制订的模式也采纳了上述级别分类。¹⁴²

主管当局应有以下权力：

- 有权要求在提供货物时一并提供关于货物安全使用的信息
- 如果发现市场上存在不安全的产品，有权要求供应商发布警示通知
- 有权要求供应商召回已经出售给消费者的危险产品
- 有权禁止或中止供应和出售不安全的产品和服务

(i) 数据收集

在确定制订安全标准方面的轻重缓急时，最好建立家庭事故的数据收集系统和关于消费产品和服务的伤害报告制度。数据将显示最常用的产品、其物理特性以及造成最多伤害乃至死亡的使用方法。这些信息对于尚未对市场上存在的所有消费品制订标准的那些国家来说尤其重要。此类信息的其他来源包括消费者组织、标准组织、保险统计、学校和私营业界。

¹³⁹ United States Consumer Product Safety Commission, *Strategic Plan 2011-2016*.

¹⁴⁰ EC 178/2002号条例第36条，EC 2230/2004号条例第1条。

¹⁴¹ OECD, 2016, *Product Risk Assessment Practices of Regulatory Agencies: Summary of Discussions at Workshops and Meetings of the OECD Working Party on Consumer Product Safety*.

¹⁴² 经合组织，见上引。

C. 产品责任

产品责任涉及如何对因有缺陷产品而受害的消费者进行赔偿的问题。因存在缺陷的产品而遭受损害、损失或伤害的消费者可通过以下途径寻求补救。

1. 合同赔偿责任

各方在订立合同时可在合同条款中规定各自的权利。由于按合同供应的货物而遭受损失或损害的原告必须证明有关货物未能达到合同规定的标准。但是，基于合约权利的法律追索可能仅限于某些情况。造成这种情况的原因可能是市场和法律原理中的某些“现实情况”，如：

- 标准格式合同。大多数情况下，这些合同向一方倾斜，消费者面临“要么接受，要么走人”的选择。
- 合同的相对性。这项原理使第三方无法根据合同进行诉讼。购买者的家庭成员、购买者的客人和旁观者都可能被排除在外，因此只能依据过失侵权寻求救济。
- 证据规则。证据规则也可能限制消费者依据合同提出追索。作为一项普遍规则，不允许口头证据减损书面合同条款。尽管在大多数销售交易中会作出各种各样的口头表述，但不是所有这些表述都会构成书面合同的一部分。

2. 侵权赔偿责任

侵权行为法提供了合约框架之外的法律保护。“过失侵权”规定使消费者能够就因提供不安全产品而遭受的损失寻求赔偿。在继承英国普通法的国家，上议院在“Donoghue 诉 Stevenson”案(1932年)中的划时代裁决成为对消费者有利的最著名的一次突破性进展。在这个里程碑式的案件中确立了制造商“新的”侵权赔偿责任，就是说，消费者可以起诉一个并未与其建立合约关系的制造商。该案的裁决认定，制造商对最终消费者或使用者负有注意义务。这一裁决为就商品缺陷向制造商直接提出追索铺平了道路。

索赔者(即消费者)必须证明：

- 制造商对消费者负有义务
- 这一义务受到违反
- 由于上述违反行为，造成了人员的人身和/或精神伤害或财产损失

虽然过失侵权规定可供所有因有缺陷产品而受伤的人员使用，但要证实起来并不容易。为证实被告违反了注意义务，原告必须充分了解被告的生产过程。这项任务非常复杂，涉及大量费用。由于这是一个基于过错的赔偿责任，原告还必须起诉其行为或不作为可能促成了造成损失或损害的“缺陷”的每一名可能人员，例如制造商、产品设计人员、零部件制造商或原材料供应商、分销商和零售商。原告还要承担一个风险，即如有任何一方被认定不存在疏忽行为，则原告要为其支付费用。

3. 严格责任

严格责任是指在制造链上的任何一方或全体各方(零部件制造商、组装制造商、批发商和零售商)对产品造成的全部损害负有赔偿责任，这不妨碍负责任各方的收回行动。严格责任标准是在二十世纪后半期出现的，使一方对损害负有法律责任，无论是否存在过失，也无需证明存在过错、过失或故意。1985年，通过“产品责任法令”，严格责任理念被引入欧洲联盟的 *acquis communautaire*(欧盟文书)之中。虽然使用的是“严格责任”一语，但它并不是指绝对责任。它的出现主要是为避免相对性的限制和质保标准中规定的限制。对于有缺陷产品的严格责任概念目前已经成为消费者保护法律制度下得到广泛接受的一项内容，涵盖一系列严格程度各异的赔偿责任制度。严格责任在实际适用时会受到“工艺水平抗辩”的限制(见下文)。

一般来说，根据严格责任原理，如果能够确定以下事实，则被告不论是否存在过错都负有责任：

- 产品是有缺陷的
- 这一缺陷与伤害之间存在因果关系

- 没有被告可用的抗辩（见下文）
- 制造商或供应商实施了充分的注意在此不适用。如果产品中的缺陷对使用者造成伤害，则产生责任。严格责任的一些特点如下：
 - 大部分严格责任检测是基于一个缺陷性标准，即使产品使用者遭受一些风险
 - 客观标准通常基于消费者预期
 - 严格责任制度往往将责任指向最有条件控制产品和为所涉风险投保的人员

4. 严格责任的基本原理

严格责任的基本原理是：

- 通过这种办法，可以将使用某项产品所附带的风险分散到将货物和服务带到市场上的所有人员，而不是让不幸的受害者承担风险。有些部门可以通过强制保险做到这一点，由生产商承担保费。
- 它体现了以下假定，即生产商应当能够在产品价格中反映（实际或潜在）责任的费用，包括保险费用。即使不存在过错，这也会将责任置于更容易承担责任的一方。
- 生产商最有条件获得保险。几乎没有什么人会自愿购买第一方保险。

5. 什么是缺陷？

一般来说，一项产品如果没有提供消费者有权预期的合适程度，就是有缺陷的。如果产品在有缺陷的状态下提供，并造成伤害，那么这项产品的供应商就有责任。确定存在缺陷是产品责任诉讼中较为困难的问题之一。

一般而言，法院在裁决“存在缺陷”问题时 would 考虑到若干因素，包括：

- 营销产品的方式及目的
- 产品的包装

- 关于产品使用的任何标识
- 关于产品的保存、使用或消费的说明或警示

存在许多种可能的缺陷，以下列出八种（有些情况下这些类别之间可能会有重叠）：

- **制造缺陷：**由于制造过程中的错误或使用有缺陷的原材料造成缺陷。如果产品的设计是完好的，但在制造过程中出现缺陷，或在检测过程中发生取样错误，使之没有达到产品设计中的规格要求，就发生制造缺陷。如果最终的产品与生产线上的同类产品相比不能达标，那么生产者就要为造成不合规的情况和未能在向消费者出售前发现这一缺陷而承担责任。在这种情况下，有缺陷产品的“生产者”的定义包括生产链条上的各个环节，从产品制造商到可能并未直接介入制造工序的供应商。
- **设计缺陷：**即整条生产线或特定模型的每个产品都危险地存在缺陷。如果一项产品比普通消费者的预期更加危险，或产品设计的益处超过其风险，就说明产品存在设计缺陷。如果制造商未能采取合理注意，确保在设计产品时使之能够安全发挥作用，就要承担责任。制造商不仅必须确保产品在期望的方式下使用是安全的，而且在未期望但却是可以预见到的方式下使用也是安全的。在确定产品赔偿责任时，法院适用“不合理的危险”测试或综合使用消费者预期和“风险-利益”测试来确定设计是否存在缺陷。
- **警示缺陷：**制造商有义务就产品的安全使用提供充分的指示，并且必须就与产品有关的任何危险向购买者予以警示。产品设计本身可能并不存在内在缺陷，但如果没有这种警示，则可能使之成为有缺陷的产品。如果没有这种警示，制造商可能要为产品造成的损害承担责任。制造商有义务开展安全测试，确定需要在产品上放置什么样的警示标志。这些测试应当模拟通常（甚至貌似合理地）使用产品的条件。提

供的警示不仅要涵盖产品的可能使用和误用的情况，而且要通过使用标志、图像或多语言警示等方式，做到清楚易懂。

- **说明缺陷：**与警示缺陷相似，与向消费者提供的信息有关。但是，它与警示缺陷的不同之处在于，这种缺陷不是指未能就产品的内在危险做出警示。这里的缺陷是指由于未能警示消费者如何安全使用产品而造成了危险。对制造商的要求是就如何使用产品提供说明，同时就不严格遵守指示涉及的危险做出警告。
- **开发风险缺陷：**这一缺陷只在当产品进入市场后才会显现出来。这类缺陷所带来的风险在投放市场之时是不为人所知的，但如果为人所知，那么这种产品根据投放市场之时适用的安全标准是不得被投放市场的。这类缺陷与“技术工艺”缺陷（见下文）有重叠。
- **“技术工艺缺陷”：**当产品投放市场时，这种缺陷是“可以接受”的（根据法律追溯规定），因为当时在这一特定部门中并不了解这种缺陷。但是，随着整个行业规范的改进，这种缺陷之后会变得越来越不能被接受。因此，这种产品被称为“有缺陷”，因为后来已经出现了更安全的同类或替代产品。
- **“营销后缺陷”：**指的是在察觉一种危险后未能警示危险，未能召回产品，也未能采取其他补救行动。制造商在产品出售后意识到产品的危险时，必须严肃考虑必须发布的警示的内容和范围。这些涉及在销售后发现的危险，而制造商在出售产品时并不了解或不能合理地期望其了解。

6. 确定存在缺陷的标准

确定是否存在缺陷有以下几项标准：

- **消费者预期。**这一标准要求一项产品中的危险因素不得超过购买、使用或与产品发生联系（例如儿童）的普通消费者的思考

范围之外。关键的一点是产品必须适合其被使用的通常用途。

- **推定卖方了解。**这就提出一个问题，即如果卖方已然了解产品存在有害或危险，那么将其投放市场是否存在过失。这一标准指的是一般性知识，而不是对于每个产品的具体了解。这方面适用《准则》中准则 17 和 18 的规定，即确保货物在储存过程中也一直是安全的，如有危害也需要进行通知。
- **风险 – 收益平衡（或风险效用）。**它涉及的问题是，使产品更安全的成本大于还是小于保持现状带来的风险或危险。如果认为修改的成本大于不修改造成的风险，那么保持产品现状的收益或效用就超过风险，产品就不是有缺陷的。但是，如果认为成本小于风险，则不作改变的收益或效用就小于风险，那么如果产品保持不变的话就被视为是存在缺陷的。

在确定风险 – 收益时需将以下因素考虑进来：

- 产品的有用性和可取性
- 产品造成伤害的可能性及可能的严重程度
- 是否存在一个替代产品，能够满足同样的需要但安全性更高
- 制造商消除危险同时不损害其有用性也不使产品过于昂贵的能力
- 使用者避开风险的能力
- 使用者对危险的预期了解
- 制造商通过定价或保险分散损失风险的可行性

风险 – 收益理论可能过于学术化。在实践中，不可避免地需要更为精细的判断，而不只是关于成本和风险的理论上的平衡，因为并没有一个对此加以衡量的“通用货币”。特别是在政策制订层面上讨论预防性措施的效应时尤其如此。具体讨论如下。

- **不可避免的不安全产品。**这种情况的理由是，某些产品由于当前人类知识的现状，并不能够使之对于其指定用途和通常用途是安全的。这一标准一般用于医药领域，即由于没有机会产生充分的医学经验，无法绝对保证安全，但即使存在医学承认的风险，销售和使用药物也被认为是正当的。

7. 针对产品责任的抗辩

理论上，严格责任原理不容许抗辩。但是在实践中，产品制造商可以利用若干公认的抗辩理由，部分理由如下：

- **技术工艺水平。**可以将其界定为在设计和（或）制造造成伤害的产品之时具有的相关的科学和技术知识。因此或可排除老旧商品造成伤害的责任。这个理由的论点是，制造商遵守了在制造之日实行的标准。欧洲联盟 1985 年《产品责任指令》¹⁴³ 中提供了这种抗辩理由，规定，如果一名被告能够证明“在他将产品投入流通之时的技术和科学知识水平并不能够使其存在的缺陷得到察觉”，那么可免除被告的赔偿责任。这一指令允许欧洲联盟成员国限制“技术工艺水平”的抗辩，但在实践中几乎没有成员国这样做。在大不列颠及北爱尔兰联合王国爆发牛海绵状脑病（亦称疯牛病）后，对这一抗辩加以限制的可能性出现了显著的例外规定（见插文 7）。此前指令不适用于农产品，但 1993 年撤销了这一豁免。¹⁴⁴
- **免责声明。**制造商不能利用这一条。要么是在产品赔偿责任中明确列入这一禁止规定，要么这种免责声明被视为消费者合同中的不公平条款。为尽量限制责任，生产者可提供警示、使用说明和标签说明，但这不会自动允许免除责任。因此，有可

能认定消费者存在过失（见下文“共同过失”），而生产者的责任可以只是一部分，甚至完全排除。但是，如果制造商附加宽泛的标准化免责声明，意在限制对其产品存在缺陷的法律责任，则上述抗辩理由就是无效的。特别是考虑到法院承认这种做法可构成违反公共政策的行为，因为产品购买者在通常的零售购买时并没有就此条款进行谈判的选择。在这种情况下，免责声明会被宣布为无效。

- **时效法。**利用时效法可消除老的索赔要求。这有利于产品制造商，因为制造商可能很难追踪旧的记录，因此很难做出抗辩。因此会要求受伤害者在个人受伤害后若干年内提起诉讼。但是，有些情况下，这种抗辩理由可能产生一个问题，即个人伤害是何时发生的，也就是接触的时间和伤害显现出来的时间。在受害者接触产品和伤害显现出来两者之间存在一定时差的情况下就会出现上述问题。例如石棉肺病的情况就存在很长的时间差。
- **产品召回。**如果产品表现出超过合理程度的危险性，或涉及未预料到的危险，并且警示标识不够充分，则应召回产品。简单地说，如果存在缺陷，缺少对产品完整性必不可缺的某种东西时，就需要进行召回。缺陷可能涉及物理特性或功能问题，可能源自设计、制造或组装错误或者不充分或不适当的保养和维修。可以自愿从市场上召回据称有缺陷的产品。但是，不论是自愿还是强制性的产品召回从法律上都不能导致免除责任。如果产品制造商采取正确的步骤，防止进一步风险，这种召回长期而言可限制责任，但是，对在将产品投放市场之时存在的缺陷仍然要负全部责任。
- **风险自负、共同过失和误用。**一般而言，严格责任不允许关于消费者风险自负连同共同过失的法律抗辩。根据严格责任原理，过失是不适用的。但是，在某些情况下，

¹⁴³ Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985, *Approximation of the Laws, Regulations and Administrative Provisions of the Member States Concerning Liability for Defective Products*, Article 7e.

¹⁴⁴ 1993/34/EC.

插文7：大不列颠及北爱尔兰联合王国的“疯牛病”案

1980年代，在英国牧养牛群中发现了“牛海绵状脑病”，俗称“疯牛病”。最初对于这一疾病对人类构成的危险并不确定，在有诊断显示经由食用被不安全的牛肉原材料污染的食物后很可能感染这一疾病后，欧洲联盟在1996年3月对英国牛肉出口下了禁令。截至2014年6月，估计这一疾病在人身上的变种已经在英国造成177人死亡，在其它国家造成52人死亡，但感染率似乎已经放慢，在本书写作之时，约为每年5例。

英国和爱尔兰对疯牛病的正式调查得出结论认为，这一疫情是由牛引起的，牛通常是食草动物，但被喂养了含有牛肉成分的肉骨粉，造成传染原扩散。该病的起因仍不清楚。

教训

官方调查得出的一项结论是，对疯牛病扩散程度收集数据的工作在1987年上半年(即爆发初期)受到阻碍，因为“国家兽医服务署禁止对公众公开新疾病的信息”。报告的结论是，“这本来是不应该发生的”。如果封锁消息，那么在最终披露时就会引起关注。

这些情况很容易成为贸易纠纷，并会扩散到最初的“舞台”之外，本案中即扩散到大不列颠及北爱尔兰联合王国和欧洲联盟之外。例如，在美利坚合众国于2003年发现首例疯牛病后，日本停止了从美国的牛肉进口。2005年，日本重新允许从美国进口牛肉，但在牛肉进口协定技术性条款受到违反后，日本于2006年1月再次做出禁止进口规定。

面对这些不确定性，“谨慎原则”(即在确定确切的因果关系前最好采取防范性措施)受到广泛援引，虽然大不列颠及北爱尔兰联合王国并未从法律上对此提出质疑(但当时确实有涉及质疑的讨论)。

遗留影响

这一事件带来的后遗症是怀疑，包括监管机构和产肉业自身的怀疑。在2014年一些欧洲联盟国家出现肉制品中掺杂马肉的事件中，这一问题重新浮现。从根本上说，这不是关于食品安全的恐慌，而是标识和可追踪性的问题。这还引起了某些涉及猪肉做法的文化问题。欧洲联盟采取了强有力的检测措施，为关于加工肉产品标识问题的建议做了前期准备。

资料来源：Robin Simpson, 1990年代危机期间，他在大不列颠及北爱尔兰联合王国国家消费者委员会工作，负责疯牛病案。

基于消费者行为的一些抗辩得到承认。这些行为如下：

- (a) 消费者存在过失，未能发现存在缺陷的情况
- (b) 在发现缺陷后继续使用产品
- (c) 以生产者无法合理预见到的方式使用产品，例如使用钢叉从烤面包机中取面包片

D. 危险产品服务

《准则》涉及人身安全的问题，因此本章着重讨论这一问题。诸如医疗服务、电工、煤气设备安装和出租车等一些服务都具有人身危险的成分，这通常在资质许可和保险、自我监管和私人诉讼层面上处理，而不是通过产品责任法。但是应当

指出，就监管干预而言，金融危机发生后，对于更为广泛的一系列风险，人们就危险产品及其监管的概念应否适用于服务进行了大量的讨论。某些金融产品通常被称为“有毒”的，欧盟委员会委员麦格丽娜·库涅娃明确将之与实体货物贸易并称，呼吁采取一种产品安全的方针：“我们不靠交易商的诚信和消费者据称的警惕性，而是要求监管机构保障令人满意的安全程度。难道监管机构在金融服务零售市场上就没有类似的责任吗？我认为我们必须限制零售金融市场上的风险，将某些‘有毒’的信贷产品下架”。¹⁴⁵ 出于类似的原因，美利坚合众国消费者金融保护局代理局长伊丽莎白·沃伦呼吁设立一个金融产品安全委员

¹⁴⁵ M Kuneva, 2009, Restoring consumer trust in retail financial services (Lisbon, 27 April).

插文8：最高标准总是最好吗？

这个问题可能很奇怪，答案也似乎不言而喻。准则34就采取了推定最严格的标准总是最好这一假定，但高标准可能会是一个非常不好用的工具，并且可能产生错误效应，这还不包括上文提到的贸易效应。标准的实施成本可能很高，而这种“机会成本”可能会以损失其他目标为代价。例如，欧盟委员会的“水指令”（普遍被视为一项成功之举）规定了非常高的饮用水标准。关于饮用水中杀虫剂残留的标准被大不列颠及北爱尔兰联合王国水务办公室总司长称为“就好像一片阿司匹林掉到一个奥运比赛的游泳池中”，他指出，这一标准要比蔬菜的杀虫剂标准严格好几千倍。问题不仅在于对消费者的费用，而且在于，实施如此高标准的成本会分散其他较昂贵业务的费用，而这些业务同样会影响到人的健康，如修复跑冒滴漏问题（因为跑冒滴漏会造成大量污染）。以发展中国家这个部门为例，菲律宾制订了供水标准，坚持使用规定直径的硬金属管。而实际上，在马尼拉的贫民窟，这实际上几乎是不可能做到的，因为那里普遍使用软细橡胶管。非法橡胶管使水可以配送到没有任何自来水的人群，而严格采用法律标准就意味着不能实现这一进步。

资料来源：贸发会议。

会。¹⁴⁶ 因此，这一辩论的主要结果似乎是重新回归监管干预而不是当事方诉讼。

E. 国际法律和政策中的产品安全问题

第五章扼要指出，消费者保护不应与国际贸易法冲突，有时有人声称存在这种冲突，理由是针对进口采取的消费者保护措施是不被允许的，因为它构成贸易壁垒。“例外条款”（关贸总协定第20条）规定，“在遵守关于此类措施的实施加工不在情形相同的国家之间构成任意或不合理歧视的手段或构成对国际贸易的变相限制的要求前提下”，如果产品对人类、动物或植物健康构成风险，则允许施加进口限制或壁垒。

此外，1995年世界贸易组织条约提升了《卫生与植物卫生措施协定》（《卫生措施协定》）的地位，

这一协定以前是一份守则，协定第5条第7款承认，现有科学知识可能不足以就是否禁止某项产品作出确定的判断，但同时可采取谨慎的办法。该条规定，“在有关科学证据不充分的情况下，一成员可根据可获得的有关信息，……临时采用卫生与植物卫生措施。[但]……应寻求获得更加客观地进行风险评估所必需的额外信息，并……据此审议卫生与植物卫生措施。”这在某些法律辖区被称为“谨慎原则”，有些则称为“谨慎办法”。不管采用哪些说法，这一措辞都表明，人们在具体案件中不应总是“谨慎”。必须努力澄清风险水平。

承认国际标准能否提供一个前进的方向？世贸组织努力推动国际标准得到承认，原则上这就减轻了就贸易措施的意图形成一致意见的困难，这样一来，国际标准就不会被当作“隐藏的贸易壁垒”受到质疑。《技术性贸易壁垒协定》列出了采用“公认机构”（例如肯定包括国际标准化组织）标准的原则，而《卫生措施协定》则在附件A中明确指出，就该协定目的而言，有三个组织被认为是制订国际标准的组织，它们是：食品法典委员会、国际兽疫局和国际植物保护公约。

各国政府如果认为能够服务于一个合理的公共政策目标的话，可选择超越国际标准。在实践中这极难确定，关于本世纪初期推出欧洲联盟黄曲霉素检验标准的贸易争端就说明了这一点。¹⁴⁷ 黄曲霉素尤其普遍存在于储存的农业作物中，会造成肝癌。关于提高和维持储存条件的国际标准和其他标准已经得到采用，它们源于《食品法典》或各国的国家标准。

世界银行对欧洲联盟15个成员国和9个非洲国家的贸易和监管数据的分析表明，在欧洲联盟实施新的标准而不是现行国际标准会降低健康风险，即每年每10亿人口中减少1.4个死亡案例，这个幅度非常之小，几乎难以核实。但是，其效果是将非洲的谷物、果干和坚果出口减少64%。这一辩论延伸到并打断了关于市场准入的谈判。

¹⁴⁶ E Warren, 2008, Product safety regulation as a model for financial services regulation, *Journal of Consumer Affairs* 42, quoted in OECD, 2009, *Financial Consumer Protection: Progress Report*, DAF/CMF (11 April).

¹⁴⁷ T Otsuki et al, 2001, *Saving Two in a Billion: Quantifying the Trade Effect of European Food Safety Standards on African Exports* (World Bank Development Research Group, DECRG); see also Oxfam, 2004, Supplementary Memorandum to United Kingdom Parliamentary Select Committee on International Development.

需要强调的是，这并不是说安全标准并不紧迫。例如，世卫组织 2015 年道路安全状况报告发现，只有 46 个国家（其中大多数为高收入国家）遵守联合国电子稳定控制条例。¹⁴⁸ 需要做出重大努力，提高汽车安全标准，减少每年 120 万交通死亡（和更多受伤）案例的数字。¹⁴⁹ 问题的关键是，在一个不可能做到“绝对安全”的世界上，此类干预必须有可能产生可以证明的净积极效应。

F. 二手商品

在上代时期，二手商品的问题走到前台，表明公共政策主要原则有可能相互矛盾。正如关于二手商品的 ISO 标准所指出的，“二手商品的跨境流动实际上已经存在了很多年，这一领域的贸易活动呈指数倍增长。大多数（交易）的二手商品由发达国家向发展中国家出售或捐赠，这个市场的估值在几十亿美元上下。消费者很高兴能有购买低成本、可耐久和安全的二手商品这一选择，作为购买高价新品中的一个替代，对这类产品的需求旺盛。”¹⁵⁰ 二次使用可使出口国减少填埋和采取其他处理办法¹⁵¹，但也存在产品可能在使用中对消费者存在危险和安全标准可能冲突的危险。一种形式的可持续性（再利用）可能与另一种形式（安全甚至目的地国的污染）相冲突，而且即使像服装这类相对不具毒性的商品也会引起问题。在一些非洲国家，大多数服装进口都是二手货，这在国内服装业的发展以及关税收入减少方面都产生了问题。对此，许多非洲国家对二手商品进口规定了限制，如阿尔及利亚和突尼斯禁止进口三年以上的二手车辆，加纳禁止进口二手内衣和床垫，南非禁止进口任何二手服装，除非为人道主义干预目的，肯尼亚和莫桑比克禁止进口二手轮胎。¹⁵²

¹⁴⁸ 联合国条例 13h。联合国机动车条例统一问题世界论坛是制订汽车安全标准的主要全球机构。

¹⁴⁹ 世卫组织，2015 年，《全球道路安全现状报告》；并见 Global NCAP, 2015, *Democratizing Car Safety: Road Map for Safer Cars 2020*。

¹⁵⁰ 标准化组织二手商品跨境贸易标准，技术标准 20245 (2014)，有可能发展为标准化组织的全面标准。

¹⁵¹ 标准化组织二手商品跨境贸易标准，技术标准 20245 (2014)，有可能发展为标准化组织的全面标准。

¹⁵² J Lukaz, 2012, *Second-hand goods, Contribution to ISO COPOLCO workshop on Consumer Issues in Standardization in Ghana (Accra)*。

标准化组织制订标准前，先由该组织的消费者政策委员会和发展中国家委员会的成员进行调查，调查显示对二手商品贸易存在重大关切。这一标准试图回应上述关切，为中转和入境口岸筛查提供依据，并确立可衡量的标准，可据此对二手商品进行评价，以期保护消费者和环境。进口方、出口方和政府都可利用标准作为建立对所交易或捐赠商品信心的一个手段。

G. 结论

关于产品安全的基本法律框架是消费者保护中最常见的内容，但正如上文所述，自 1999 年《准则》订正以来，已经出现了若干新的问题。

需要有政府机构来保护消费者，因为这些情况下消费者的司法救济会受阻于诉讼的成本（时间和金钱），而这种成本通常（但非总是）与有关物品的成本和损害连带的大多数成本是不成比例的。在消费者保护的其他领域，这种两难发生在非诉讼争议解决体制的发展上，但就产品安全而言，非诉讼争议解决更困难，因为需要技术评估。此外，鉴于具有相同缺陷的产品的“成批”性和因此产生的造成多个伤害的风险，显然需要有公共政策投入。同样，与只在最终消费者层面依靠法律保护这种机制相比，在将产品投放市场前即制订良好生产规范并嵌入监管规定的做法更加有效。

第十章 消费者信息和教育

A. 消费者信息和教育

本章中对信息和教育一并研究，因为二者在整套消费者保护工具中是一个连续统一体。这两者经常混淆甚至被当作同义词使用。事实上，二者意义差别很大。消费者教育是指获取管理消费者资源的知识和技能并采取步骤提高消费者决策能力这一过程，强调理解和技能发展和知识的取得。另一方面，消费者信息是指提供关于特定产品或交易的数据，以便能够就购买作出决定。它还可进一步涉及关于适用的法律或负责监管具体行业的机构的数据。因此，消费者信息是“情景绑定”的，而消费者教育是有效利用消费者信息的一个前提条件。

在分析这两个孪生概念及其应用时，我们有幸提交两份相对较新的在世界范围内进行的关于消费者保护的调查，两项调查均于2012-13年间进行，取样国家也接近。2013年贸发会议调查的目的是为修订《准则》提供材料，收到58份结果，主要来自各国政府。¹⁵³与此同时，国际消费者联会对世界各地的成员进行了调查，收到来自60个国家的72家消费者协会的答复。¹⁵⁴每份调查都有其内在倾向性：政府答复往往对《准则》适用较为乐观，而消费者联合会成员的答复更具批评性一些。

B. 《联合国消费者保护准则》中关于消费者信息和教育的内容

订正的《准则》和以前的版本一样，“教育和宣传方案”构成单独的一个章节（第五节G小节）。提到信息的地方有：准则（5e）中列出的“合理需求”之下，并与“选择”联系起来；第四章“良好商业做法的原则”中“信息披露和透明度”下（准则11c）；关于“保护消费者权益的国家政策”的第五节A小节（准则14b和14c），其中提到“明确和

及时的信息”；关于“促销和销售做法”的准则27和关于“涉及消费产品的全面、准确信息的自由流动”的准则28。准则29和30涉及环境信息。在涉及具体部门时也对信息有所提及：关于金融服务的第五节J小节下有关披露可能发生利益冲突的规定（准则66e），关于汇款的准则66h和关于公用事业的准则77。

提到教育的地方基本与此一致，见于“合理需求”（准则5f）、第四节G小节（准则11d）、第五章（准则14i）、关于金融服务的第五节J小节（比关于信息的规定更为详细）、学习金融知识（准则66d）、金融教育（准则67），还有涵盖一系列特定部门的第五节K小节的准则69。

因此，信息和教育成为《准则》中的主要内容，2015年订正过程中更加强了其重要性。这反映出它们内在的重要性以及过去十年来对披露问题以及消费者对所披露信息的解释的重视。

C. 风险转移

在制订一项适当的消费者信息政策时，人们需要考虑到消费者的信息需求、消费者寻求信息的行为以及消费者在作购买决定时评估信息的能力。有各种不同的适当途径处理这些问题，取决于消费者特征（例如收入、教育、年龄、性别和文化），即使同类别消费者中也存在个体差异。

不论提供了何种信息，也不论提供了多少信息，都不能保证消费者最终能够基于对这些信息的全面合理评估而作出选择。消费者教育常常被认为能够提高消费者获取和评估关于货物和服务信息的能力。¹⁵⁵但是，随着收入的提高，市场日益进入过去以国家指导供应为主的领域，如电信、电力、保险和养老金，因此产品多样化也在发展。在市

¹⁵³ 贸发会议，2013年，《联合国保护消费者准则》执行情况报告（1985-2013年），TD/B/C.I/CLP 23，贸发会议秘书处的说明。

¹⁵⁴ Consumers International, 2013, *The State of Consumer Protection Around the World*.

¹⁵⁵ 为做说明，国际商会反伪造倡议开展的研究表明，如果消费者更好地了解情况，意识到对其健康和安全的有关风险，就不会购买伪造产品（ICC/BASCAP, 2009, *Consumer Attitudes and Perceptions on Counterfeiting and Piracy*, available at <http://www.iccwbo.org/advocacy-codes-and-rules/bascap/consumer-awareness/consumer-perceptions/>）。

场范围不断扩大的同时，信息提供的方式也从面对面转为网上提供。如关于消费者法的第三章所述，许多国家的反应是试图培养消费者的专业知识，以便通过“被赋予权能的消费者”的素质来实现市场平衡。

经合组织的“消费者政策工具包”列出了各国政府和利益攸关方为改进消费者决策采取的一系列干预办法。¹⁵⁶ 这些办法包括：澳大利亚电话收费，智利互联网和电视服务，法国燃料账单和大不列颠及北爱尔兰联合王国的信用卡信息，后者借用了贷款真相法中“摘要检查盒”的想法。例子越多，问题也就越多：所有消费者永远都能成为上述所有领域的专家吗？经过下面的分析得出的初步结论是不能，虽然许多消费者在需要时能够合理做到熟悉有关领域。但是，这种熟悉很可能只能持续有限的时间，并且是针对某些产品，永远不可能是足够熟悉。

过去十年来，依靠披露作为一项消费者保护原则的政策受到众多批评，部分是金融危机带来的结果。通过金融危机可以明显看出，消费者对在购买金融产品时作出的经常是重要的金融承诺几乎毫不了解。正如经合组织 2009 年的一份文件所言，“过去十年中，金融产品日益复杂，加上金融创新以及金融风险越来越多地被转移到家庭，因此近几十年来金融消费者肩头承担了巨大的压力和责任性”。¹⁵⁷ 同一份研究的结论认为，“掌握金融知识……不能取代金融方面的消费者保护和监管框架。鉴于近期的金融危机，‘市场行为’监管的重要性更加显现出来，在这次金融危机中，不知情的消费者成为不当销售最容易的目标，购买了显然不适合他们的信贷产品”。

D. 消费者信息

消费者信息意在为消费者购买时提供客观公正的信息，以便他们决定所提供的许多品牌的产品和服务中哪些最适合自己的需要。随着越来越多的购买行为发生在网上，人与人的互动减少，检查

商品实物的空间也在变小，所提供的信息的质量就变得更加重要起来。

以下是向消费者提供信息的一些形式：

- 对于产品和服务的个人经验或来自家人朋友的介绍。
- 媒体报道（不是有偿广告）。这方面的有些信息可能是商业公司公关努力植入的结果，因此在区别营销与教育或信息方面存在模糊不清的地方。有些信息通过政府报告、消费者团体、记者、专业消费者节目和其他非商业实体独立提取产生。
- 根据强制要求作出的标识，如食品、杀虫剂、香烟制品、治疗药物等上面的标识以及近期的能源效率标识。
- 独立机构为特定产品或为特定目的设计的自愿标识计划，如生态环保标志方案。
- 法律监管之下或之外的广告和促销活动或自愿行为守则。
- 开展电子商务的公司在互联网上提供的信息。
- 独立的消费者协会在面向成员的出版物中提供的信息（这种做法在过去十年来变得极为普遍，因为消费者选择的领域扩大到了能源和金融服务零售等领域）。为获得信任，这种信息和参考意见应当是独立客观的，并从消费者利益的角度提供。
- 同行审评、比较网站和消费者评价，由于接入互联网更加容易，这些做法都扩大了。

在以下情形中特别需要消费者信息：

- 产品在消费者支出中占据相对较高的份额
- 产品在技术上较为复杂
- 在出售时消费者没有进行评估的基础
- 对于要求的性能消费者几乎没有预先的了解

¹⁵⁶ OECD, 2010, *Consumer Policy Toolkit*.

¹⁵⁷ OECD, 2009, *Financial Literacy and Consumer Protection: Overlooked Aspects of the Crisis*.

- 消费者试图作出道义的选择，例如涉及产品的环境或社会层面

随着国际贸易和电子商务的扩大，一个日益变得重要起来的问题是，进口的产品实物所附带的信息与互联网上以电子形式提供的信息需要保持一致。不管是一国之内，还是不同国家之间，对于不同的信息来源并没有统一对待。这显示出新增的准则 5j 中“合理需求”的重要性，这一条列出，“为使用电子商务的消费者提供保护，其程度不低於使用其他形式商务的消费者得到的保护”。一般说来，强制性标识法同等适用于进口货物和本国生产的货物。

一方面，改善披露的努力取得了效果，同时也出现了法国人所谓的“形式主义的悖论”，即为遵守法律要求，过度地提供信息，却“遮住”消费者的双眼。南非的一项研究表明，对金融产品的需求会随着“菜单”的变厚而减少：“过多的菜单选择会使人失去选择的动力，产生矛盾和无法决定感，造成拖延不决甚至完全不作为”。¹⁵⁸ 出于类似这样的原因，人们越来越认识到，只是单单依靠披露和教育是不够的。而在政策层面的结果则是，在出售复杂产品的部门重新强调提供咨询意见的责任，而这反过来又引起薪酬制度和提供客观意见的动力问题。¹⁵⁹

在某种程度上，这些问题正变得越来越棘手，不仅是由于对网上提供的信息无法提出问题和要求解释，而且也由于时间因素导致很多信息都失去了效力。我们注意到其它地方的一些调查表明，在面对电子“超时”的压力时，消费者并不会阅读条款和条件。¹⁶⁰

E. 关于标识的关键问题

1. 强制标识

标识目前在大多数国家都已成为强制法律要求。标识法规定了应当提供哪些种类的信息，以及应当通过何种形式提供信息。有时还对标签的大小以及具体警示作出明确规定，例如香烟制品的健康警示或在食品标签上针对有特定食品过敏的人员的标识。标识正被日益用来帮助实现公共政策目标，不论是正面的标识，如改善能源利用或营养，还是负面的标识，如香烟盒上的“吸烟减少寿命”等。

食品标识是适用强制法律规范的一个重点领域。除了对于生产日期、过期日期、制造商厂名和地址、重量、数量和使用的原料等通常要求外，许多国家目前已经更进一步，强制性要求在“包装正面”根据每日推荐膳食摄入量作出营养标识。“红绿灯”制度（红、黄、绿色标签或旗子）被越来越多地纳入考虑之内。这是厄瓜多尔开发的，目前已经在美利坚合众国使用，以减少关于食品标签的信息，从而简化信息，突出重点。¹⁶¹

2. 自愿标识

许多国家的政府开始将私营标准纳入政策法律，以若干不同的方式予以承认。虽然如前所述，世界贸易组织认识到在标识问题上国际标准的益处，但世贸组织规则下适用的标准范围仅限世贸组织管辖的范围，即只限于产品特性，不包括生产过程和生产方法。如果要在标识中说明生产过程和生产方法（实际上这种做法已经越来越普遍），则重点转向自愿措施，如公司社会责任政策下的措施以及采纳国际性标准，特别是 ISO 标准。¹⁶²

自愿标识制度提供关于产品特性和生产方式的信息。这些制度往往由一个独立的标识机构开展，有关贸易商提供合作，有时消费者协会也提供合作。这方面的一个良好例证是自愿生态环保标识

¹⁵⁸ M Bertrand et al, 2010, What's advertising content worth? Evidence from a consumer credit marketing field experiment, *Quarterly Journal of Economics* 125(1):263–306.

¹⁵⁹ G20/OECD, 2011, *High-Level Principles for Consumer Protection in Financial Services*.

¹⁶⁰ Citizens Advice, 2015, *Personal Data Empowerment: Time for a Fairer Data Deal?*, available at <https://www.citizensadvice.org.uk/personal-data-empowerment-time-for-a-fairer-deal/>.

¹⁶¹ USFTC, 2008, *Marketing Food to Children and Adolescents*.

¹⁶² 最广为人知的一个是“ISO 26000：社会责任指南”（2012年）。它涵盖环境、劳动条件、人权和消费者问题。最后一节中提到《准则》，援引了“消费者的合理需求”的说法，称“这些消费者保护原则的阐述和详细规定贯穿于《联合国准则》全文，被普遍称为‘消费者权利’”。

方案。这已经成为一个广受欢迎的战略，使消费者了解所购买、使用和处理的产品是否有利于环境，包括有关循环利用和寿命期的信息。

早期的自愿信息标识计划包括：1951年瑞典创立的“VDN”系统，北欧国家首先采用；日本对消费品使用的工业标准(JIS)标识；德国的“Blaue Engel”(蓝天使)标识，授予低排放和与同类产品相比生产中浪费较少的产品。此后开发了广泛的生态标识制度，并逐渐从单纯的产品特性转向生产方式。例如，“国际可持续标准联盟”是由多利益攸关方标准制订机构和认证机构组成的一个联盟，它使用基于该联盟可信度原则制订的良好规范守则对可持续性作出评估。¹⁶³ 这些原则包括可持续性、改进性、公正性、透明性和可及性。尽管在生产流程和生产方法问题上对外国出口商适用的贸易措施受到限制，但各国政府仍可自由采纳标准供国内使用。例如，中国近期采纳了可持续性标准联盟的原则。制订此类原则与《准则》中第30条的规定是一致的，这一条规定：“应鼓励制定适当的广告法规和标准，以监管和核实环保说法”，而且，各国政府“应对广告和其他营销活动中的误导性环保说法或信息采取措施”。

贸发会议报告称，一些国家仍没有关于环境影响信息的规定(因此未达到上述准则30的要求)，而在上文引述的调查中，国际消费者联合会报告称，提供答复的国家中，只有53%要求披露家用电器的能耗信息。低收入国家中采取自愿办法的明显占大多数，但并不是只有发展中国家采取这种立场，在高收入国家中，有27%也不要求披露能耗信息，但有90%都提供了指南。有零星的关于这一事项的倡议和宣传活动报告(国际消费者联合会提到斐济多米尼加共和国)，但考虑到政府对这一问题的正式承认，实际效果似乎远未达到预期。

3. 生产信息标准

理论上，信息披露在2016年已经比《准则》初次通过时的1985年更具可行性，因为可以通过网站提供详细信息。虽然或许可以说，网上信息可能会对无法上网的消费者造成歧视，但这些详细信

息在网上提供这一事实应当能够帮助当局，从而对消费者提供间接保护。这样一来，就可以更加详细地披露信息，虽然也需要注意确保这不会造成新版的上文所述的“形式主义悖论”。换句话说，在网上释放详细信息不应免除分销商使信息为人理解的义务。

以下是一些评估标签和包装上提供的信息是否可以接受的标准：

- 信息应符合国内和国际行为守则和法律。应当指出，关于信息和包装的国际标准(如食品法典和标准化组织订立的标准)得到《准则》中第70条的承认，也得到世贸组织《卫生与植物卫生措施协定》和《技术性贸易壁垒协定》的承认，将之作为产品标准的合法依据，从而也成为保护消费者的贸易措施的合法依据。
- 包装和标签披露的信息应当清楚、简明、扼要。这就是说，避免过多信息和令人困惑的介绍。
- 必须提供说明生产者和供应商身份的信息。这就是说，以产品通用或常用的名字准确说明它到底是什么以及产品的形式。
- 内含的净数量必须披露。
- 关于产品成分的信息必须披露。这意味着遵循关于包装前食品披露适用的法律。这一规定可扩展到说明营养价值，包括盐和糖含量、卡路里、据以计算营养价值的推荐每日最低摄入量，披露非食品产品的化学成分并提供关于正确使用和处置的警示和说明。
- 价格信息应当以明显的方式标明，同时采取可以理解的形式，以便进行产品比较。这就是说在包装上附加价格信息，在货架上张贴单位定价信息，如果合适和可行的话，也可以在展示区张贴，并提供充足的定价信息，以便消费者作出购买与否的决定。马来西亚、澳大利亚、德国和大不列颠及北爱尔兰联合王国等国的消费者协会

¹⁶³ <http://www.isealalliance.org/our-work/defining-credibility/credibility-principles>

就此开展了成功的宣传活动，目前已经有关于单位定价的 ISO 标准。

- 包装和标签上所有关于产品的说法都必须事先得到证实。所有这些说法都必须真实、清楚和准确。关于食品或药品的保健说法尤其如此。不应使用“天然”或“有机”等词语来暗示有关产品质量更好，或营养价格更高，除非能够予以证实。¹⁶⁴

F. 关于广告的关键问题

随着全球化带来消费者市场的一体化，向全世界消费者出售产品的竞争日益激烈。由此造成的一个结果是，广告开支大幅度增长。¹⁶⁵ 营销总监委员会的期刊《事实和统计》指出，从 2015 年底开始，全球的媒体促销开支预测每年增长率超过 5%。总体开支预计在 2019 年将达到 2.1 万亿美元。此外，随着一些情况下全球品牌几乎得到普遍的公认，如可口可乐，广告也日益深入地渗透进发展中国家的社会。随着手持装置的普及，这一进程可能还会加强，并通过使用“cookies”对目标进行更准确地锁定。

在这种背景下，值得注意的是，数字广告的增长最快（2014 年增长 16%），新兴市场的增长率尤其高。根据一份营销数据来源，预计巴西将在 2018 年取代大不列颠及北爱尔兰联合王国和德国，成为全世界第四大广告市场，而预测印度尼西亚将成为全世界数字广告开支增长最多的国家。¹⁶⁶ 在本手册撰写之时，北美在这方面的全球总开支中占到 35% 以上，亚太居于其后，但相距不远，为 28%。¹⁶⁷

在大多数国家，广告生产线并没有受到法律的专门监管，只有某些特定产品如酒、烟和火器等例外，此外还有治疗药物、杀虫剂以及医生和律师等专业服务。更为常见的限制是广告业和媒体组织通

¹⁶⁴ 欧洲联盟和美利坚合众国都对“有机”一词作了规定，因此它包含一套经过定义的特性。另一方面，“天然”一词并没有太大含义。

¹⁶⁵ www.cmocouncil.org/facts-stats-categories.php?view=all&category...spend.

¹⁶⁶ eMarketer.com, 10 December 2014.

¹⁶⁷ www.statistica.com.

过业务守则的自我监管。但是，对于大众媒体广告中使用下流以及文化和宗教上不被接受的形象的问题，有一般性的国家政策。

广告业具有自我监管的长期传统。国际商会的广告与营销传播实务统一准则是 1937 年制订的，经 2006 年合并后，已经目前是第九版。作为一份自我监管的守则，它适用于所有的商品、服务和设施广告。守则列出了广告的普遍原则，即“合法、体面、诚信和真实”（第 1 条），其中还有一条针对儿童广告的专门规定。¹⁶⁸ 这份国际守则成为许多国家广告标准主管部门自我规范业务的基础，规范“促销任何种类的货物和服务，包括公司和机构促销的所有广告和其他营销宣传”。这适用于广告商、广告机构和为广告提供平台的媒体。大部分个人投诉（以及适当的处罚和执行）在国内处理，但也可进行跨境投诉，例如通过欧洲广告标准联盟进行，该联盟于 1992 年根据国际商会的准则制订了自身的宪章。

可以政府干预作为威胁，以确保自我监管保持标准，防止监管失灵。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国通信管理局（通信局）是负责广告和广电媒体的监管机构，但它将确保执行广播电视中广告守则的责任委派给广告标准局。通信局在向广播公司发放执照时即规定了遵守广告标准局裁决的条件。如果广告标准局将某家广播公司举报给通信局，该公司可能被罚款甚至丧失执照。2013-14 年，广告标准局审议了 37,000 份投诉，涉及 17,000 起案件，结果使 3,384 个广告做出修改或停播。有 71% 的案件涉及误导性广告，36% 的案件涉及互联网广告。2014 年，互联网广告首次超过电视广告，逐年增长率达到 35%。¹⁶⁹

提倡自我监管的一个理由是它使得执法机构将注意力转到自我监管制度无法裁决的那些问题上，如群体诈骗和上门服务的滥用等。这种制度最好的情况是广告商被专家同行迅速地作出判决，而政府机构不会陷于各种事件中忙于弥补，能够自由地将资源集中用于别处，同时法院不会不堪重负，消费者也有地方可求助。

¹⁶⁸ ICC, 2011, *Consolidated Code of Advertising and Marketing Communication Practice*.

¹⁶⁹ ASA, 2014, *Having More Input, Being More Proactive*.

但是，随着对广告促进消费能力的关切不断增多，当这种与一项特定公共政策（如卫生）的目标出现更明确的冲突时，不可避免地要求由在广告业内没有既得利益的人员对广告实施控制。当围绕特定产品存在公共政策目标时，重要的问题不是广告本身，而是广告所宣传的产品。当下的一些例子包括对儿童营销食品、促销制药产品、多次要求部分或完全禁止香烟广告。这一禁令的执行在欧洲联盟取得了一定进展，近来在俄罗斯联邦也取得进展，俄罗斯联邦从2014年起禁止所有香烟广告。许多消费者协会加入了各种宣传活动，最近一个例子是墨西哥的消协参加针对含糖饮料的活动，以限制某些被认为内在有害产品的广告。¹⁷⁰

这些进展标志着向外迈出了一步，在单个广告的评价方面不是仅靠自我监管办法。可以设想一个是关于禁止其促销广告的一项产品的“正确”的产品信息（例如香烟包装盒上的“吸烟减少寿命”警示），另一个则是对无害产品的误导性广告。自我监管将适用于后者，而违反对某种产品的广告禁令而推出广告则属监管机构的执法工作内容。

消费者协会参与了有关此类措施的宣传。例如，健康警示明确适用于已被证实可上瘾和不安全产品的广告，如烟酒。日益得到接受的一种观点时，针对脆弱年龄儿童进行过度广告，使其消费高脂、高糖和高盐食品，对此采取措施是可以发挥作用的，世卫组织专门有一份针对这一问题的守则。¹⁷¹

其它宣传活动涉及更取决于特定背景的一些判决，包括：

- 母乳替代品广告，在妇女不能够按设想用途使用产品的地方误导妇女（例如供水很差）。
- 针对处于特别脆弱时刻如破产和负债的消费者的广告，例如工资日贷款广告。存在滥用是确证无疑的，但它在多大程度上是禁止广告的问题还是确保广告不会误导还是规范实际产品的问题，这就复杂得多了。

¹⁷⁰ 进一步讨论见第十四章。

¹⁷¹ 世卫组织，2010年，关于向儿童推销食品和非酒精饮料的一系列建议，世卫组织成员国在第六十三届世界卫生大会上通过(WHA63.14号决议)。http://www.who.int/dietphysicalactivity/publications/recsmarketing/en/。

- 含有有毒化学品的产品广告，对此尚无共识，也没有肯定的关于安全程度的科学证明，如杀虫剂、味精和阿斯巴甜。

这些宣传活动的过程一般是，通过政府间组织在国际层面上提出消费者关切问题，如食品法典委员会、世界卫生组织以及粮食及农业组织。消费者组织通常支持国际机构的建议，反对往来自政府和公司游说集团。

1. 广告的标准¹⁷²

以下是评估广告在法律和社会层面上是否负责任的标准：

- 广告应当符合国内和国际业务守则和法律。
- 广告应当真实准确，不能欺骗和误导。
- 所有广告说法（言语和影像）都应避免采用模糊的言论、极致说法、夸张或比较，这都有可能被误解或曲解，特别是如果对象是文化程度没有那么高的消费者的话。
- 所有关于产品安全、性能、效果和质量的事实性说法都必须在使用前予以证实，专家的证词和赞许只有立足于对产品或服务的实际和正常使用以及赞成使用者在相关领域知识的基础上才能引用。
- 在比较性广告中，对消费者预期和产品使用有意义的产品比较应当得到准确和清楚的介绍，并且是可以证实的。
- 广告应当描述对产品的安全使用，不应暗示在可以预见的使用或误用情形下对消费者造成不合理安全风险的产品使用方法。
- 图画和文字中接受的社区良好趣味标准应当受到尊重，不应冒犯、贬低或利用某些群体，对性别、年龄、宗教、种族或性取向进行歧视，就是说要防止轻视任何社会群体。

¹⁷² 儿基会，同上。

插文9：世卫组织/儿基会《国际母乳代用品销售守则》

儿基会指出，“对两岁以下的幼儿进行优质母乳喂养能够对一切可预防干预下的儿童生存产生最大的效果，可在发展中世界五岁以下儿童中减少800,000多的死亡病例(占全体死亡病例的13%)。

在初生几个月的儿童中，母乳喂养者的生存几率超出非母乳喂养者的6倍以上。纯母乳喂养儿在初生六个月内死亡的几率比非母乳喂养儿少14倍，母乳喂养能够大幅减少急性呼吸系统感染和腹泻所致死亡，而这两种病是致儿童死亡的两个主要原因。优质母乳喂养方式的潜力在发展中国家尤其重要，因为发展中国家疾病负担重，获取清洁的水和卫生设施的途径较少。但工业化国家中非母乳喂养儿童的死亡风险也更高。……在联合王国的千禧世代调查中，六个月纯母乳喂养会使因腹泻而住院的比例减少53%，呼吸道感染病例减少27%。”

世卫组织/儿基会的《国际母乳代用品销售守则》的制订是为了处理母乳代用品广告问题，这类广告被认为使妇女不愿母乳喂养，广告将营销的替代品描述为更为安全，宣传它同样甚至更富营养，甚至“等同”于母乳。而证据显然说明并非如此，守则及此后的指南中均明确了这一点。

守则在1981年5月的世界卫生大会上通过，一直以来都是非常切合实际的。自1981年以来，许多国家颁布了法律，实施其中全部或许多规定。守则的范围涵盖母乳代用品，包括婴儿配方奶、其他奶制品、食物和饮料，包括作为母乳部分或全部替代物的辅食以及奶瓶和安抚奶嘴。守则的主要条款涉及保护和促进母乳喂养以及母乳代用品的适当营销和销售。例如，守则禁止向公众推出这些产品的广告、免费向母亲提供样品、在卫生设施中促销此类产品、护士向母亲宣传、为卫生工作者提供礼物或个人样品以及美化人工喂养的语言或图像。

要想准确评估守则的效果总是很难的，而围绕守则存在影响较大的争议这一事实也会进一步提升这个问题的影响。近期的趋势对悲观主义者和乐观主义者都有重大意义。全球层面上母乳喂养率不再下降(事实上许多国家过去十年来出现显著提升)，但发展中世界6个月以下婴儿中只有39%得到纯母乳喂养，20-23个月大的婴儿中，只有58%还在继续获得母乳喂养。¹⁷²

资料来源：贸发会议，源自儿基会。

- 有关达到节能、环保或公共健康等当前公共目标的说法应当得到证实，至少是可以证实和核实的。

G. 消费者教育及其实施

较早的消费者教育概念强调教育在培训消费者有效行动(即维护自身和家人利益)方面的作用。这种范式基本是“物有所值”，重点主要是家庭。课程式办法是将其列入家庭经济学的一部分。其他的消费者教育模式包括将这些概念纳入现有主题，即“渗透进课程”，或教授专门主题或消费者保护课程。基本上说，在小学和中学阶段，已经将“渗透式”做法用于生活技能或商业中。在高等教育机构引入了消费者保护模块，作为法律、社会科学或商学院的具体课题。此外，除正规课程外，消费者教育也已纳入与课程并行的活动，如通过消费者俱乐部的形式。许多消费者协会的起源与家庭经济学有关，特别是在东欧，如第五章所述。

回过头来看，1990年代制作的一些教学材料目前看来显然是非常雄心勃勃的。北欧部长理事会在1990年代期间提出的“消费者教育六个领域内容”列出了极为明确的结构，围绕个人财务、消费者权利和义务、商业劝说(具体说来即广告)、环境和道德以及食品安全展开。¹⁷³但是，在“消费者权利和义务”之下的一些详细目标，如“知道最重要法律和其他有关消费者权利和义务的法令条款的内容”，“了解日益不受阻碍的自由贸易会如何影响自己作为消费者的权利”等都是需要最高深的学术和法律专家研究的问题。反过来说，在商业劝说之下的那些目标现在看来是非常有长远眼光的，因为年轻人很容易适应新的技术，并对社交媒体和广告着迷(也是使其脆弱的一个原因)。这些目标如下：

- 学会识别广告，理解信息和广告之间的差别，能够分析、解释和批判性地审视商业影像、通知的内容及其对语言的使用

¹⁷³ G Hellman-Tuitert, 1999, *Promoting Consumer Education in Schools*.

插文10：消费者教育的内容

1. 生活在家庭中

家人和家庭、功能和结构、价值观和行为、需要和愿望、生活方式和生命周期、资源和限制、解决问题和决策、货物和服务的生产。

2. 寻求信息和建议

大众媒体和商业宣传、广告和独立的消费者信息、提供的测试和建议、信息和通信技术、评估和判断、利用信息和机构。

3. 理财

金钱和货币、计划和预算、支出和储蓄、贷款和负债、税收和社会缴款、私人保险和财富积累、银行和金融服务。

4. 购买货物和服务

价格和质量、供应和需求、市场竞争和支配力、商店和店铺、出售和营销。

5. 告知满意和不满

批评和投诉、抗议和抵制、消费者权利和义务、诉诸法律和法院、消费者保护。

6. 房屋和住所

购买和租用、拥有和共有、大小和家具、费用和责任合同以及房客保护。

7. 保健

营养和饮食、公共和私营保健、付款和还款、运动和锻炼、控制饮食和药物、身体形象和自立。

8. 应对问题

贫穷和失业、过度负债和破产、分居和离婚、疾病和残疾、性歧视和种族歧视。

9. 发挥影响和参与

参与关心消费者事务的自愿机构、官方机构和社区机构和政党。

10. 关心未来

对自然资源和环境影响、可持续消费和一揽子生态商品、生态平衡和生产线分析、生态标识和其他信息系统、成本和收益。

资料来源：Professor Heiko Steffens, Technische Universität Berlin。

- 熟练使用电子媒体如电视、视频、电脑、调制解调器、光盘和其他用于交流信息和进行娱乐的重要的消费技术
- 从商业和社会的角度理解广告的重要性
- 能够作为一个消费者以批判和有所区别的方式使用电子信息服务
- 学会理解媒体如何创造生活方式，而这些生活方式反映在性别角色和实体典范中

插文 10 载有消费者教育的全部内容，并列出了广泛的消费者教育议程。

消费者教育也通过面向目标群体的专门活动非正式地进行，这些群体包括农村妇女、消费者组织成员、学校消费者俱乐部、消费者合作社和居民协会等等。这些举措由政府的消费者保护机构、消费者协会以及商业实体等开展，作为教育消费者活动的一部分，而消费者除此之外没有别的机会学习这些技能。

因此，为消费者教育投入的努力很多，不仅仅来自政府的教育部委。但是，对于谁应负责消费者

教育的问题存在不同看法。贸发会议执行情况报告¹⁷⁴发现：

实施消费者教育和宣传方案是消费者保护机构的一项核心责任。大多数贸发会议的成员国制定了这类方案，旨在培养具有鉴别力的消费者。在这方面出现了各种有意义的举措，包括信息网站、在线课程、在线咨询（联合王国）、讲习班（多米尼加共和国、萨尔瓦多），亦或将消费者教育纳入教育部课程（准则 36-43）。值得注意的是，美国提供的广泛教育方案包括所有上述领域，尤其是积极地利用了社交媒体（脸书、推特、油管和博客）。一些国家有专门机构履行这些职能。每个国家制定的优先事项不同，大多数优先事项涉及准则 44 中所载建议。

报告接着指出，“也有个别实例介绍了由消费者组织、企业和媒体开展的教育和宣传活动。”与此形成对照，国际消费者联合会调查得出的结论是：

如果把 [关于政府将消费者教育融入学校课程的] 数字与政府为消费者教育提供资金的普遍程度 (58%) 和消费者群体开展的教育普遍程度 (94%) 对照起来看，就出现了很有意思的一个场景。似乎是，尽管许多政府将消费者教育视为关键性内容……但政府实际赞助此类活动的比例在所调查的国家中勉强占到一半……不及消费者组织的努力。¹⁷⁵

1. 消费者教育和金融危机

就消费者教育获得承认这一点而言，确实存在上述总体积极的发展，但是，随着时间的流逝，对消费者教育模式新的压力已经加大，特别是来自全球金融危机的压力。

越来越多的人在寻找答案，即在危机前放松监管的阶段中，消费者教育发挥了怎样的作用。尽管消费者教育日益得到承认，但二十一世纪头十年中期发生的悲惨事件却对单个家庭产生如此毁灭

性的效应，怎么会发生这样的事情？按照“被赋予权能的消费者”理论，这本来是不会发生的。

事实上，金融危机使依靠消费者教育作为确保消费者保护手段的理念受到审视，并表明教育的局限性和面对现实的必要性。因为很明显，许多金融产品非常复杂，以至于监管者乃至出售产品的销售方有时都根本不理解。最糟糕的是，有些产品几乎是无法理解的，是为短期收益和逃避监管限制而设计出来的。欧盟委员会委托开展的关于银行服务的一项研究发现，每三个案例中就有两个是专家小组不能理清银行收费的结构以确定一项服务的真实费用。正如 2009 年时任欧洲联盟消费者事务专员的梅格莉娜·库耐娃所说的那样，“如果专家都不能理解收费结构，普通消费者能理解的可能性能有多大？”¹⁷⁶

在某些方面，这并不是新现象，也毫不奇怪。指望普通消费者成为金融专家合理吗？毕竟，不是每个人都得是工程师才能购买和驾驶汽车的。有些学术研究得出结论认为，消费者教育甚至会使情况更糟，即制造了理解的假象。这一发现使“一般常识”理论受到挑战，劳伦·卫理斯教授对此非常雄辩地做了描述，她提到，冀望于“负责任和被赋予权能的市场行为方，有动力也有能力做出金融决定，提高自身福利。这种远景是，受过教育的消费者处理自己的贷款、保险和退休规划事务，自信地穿行在广阔而又不受限制的市场上”。这位教授还接着警告说，“这种信念是不真实的，因为金融市场瞬息万变，目前的消费者技能与要理解今天复杂的非标准化金融产品之间存在巨大的鸿沟，金融决策中顽固存在偏见，而教育机构与金融服务公司用来接触消费者的资源之间也是不匹配的”。¹⁷⁷

Daniel Fernandes、John Lynch 和 Richard Netemeyer 在 2014 年发布的一份元分析佐证了上述观点，这份分析跟踪了 168 份论文中金融教育与金融行为之间的关系，涵盖之前进行的 201 份研究。作者发现，提高金融知识的干预只能解释所研究的金

¹⁷⁴ 贸发会议，2013年，《联合国保护消费者准则》执行情况报告(1985-2013年)，TD/B/C.I/CLP 23，贸发会议秘书处的说明。

¹⁷⁵ 国际消费者联合会，2013年，见上引。

¹⁷⁶ M Kuneva, 2009, Restoring consumer trust in retail financial services, DECO 35th Anniversary Seminar on Financial Services and the Consumer Interest (Lisbon, 27 April).

¹⁷⁷ L E Willis, Against Financial Literacy Education, Public Law and Legal Theory Research Paper Series 8/10.

融行为中 0.1% 的差异，而一效应在低收入人群样本中甚至更弱。他们得出的结论是，“和其他教育一样，金融教育随时间会衰退；即使是许多个课时的大型干预在干预的 20 个月甚至更晚之后对行为的影响是可以忽略不计的”。¹⁷⁸

公正地说，也几乎没有什么金融专家认为消费者教育能够防止金融危机，但我们确实知道有个别的官员和银行家做了上述表示。观点从来都是平衡的。2005 年，经合组织“关于金融教育和金融意识的原则及良好经验建议”警告说，“倡导金融教育不应取代金融监管，后者是保护消费者（不受欺诈等等）的关键所在，金融教育只能对此提供补充”。¹⁷⁹ 2010 年，世界银行的一份研究印证了这一观点，特别是在转型经济体中，“金融教育不能取代充分的金融监管”。¹⁸⁰

经合组织近来在关于金融教育和危机的研究报告中得出以下结论：“缺乏金融知识肯定和其他因素一道促成了危机的发生和后果的加重。但是，金融教育不是万能的，它本身并不能防止发生大的危机，譬如我们所经历的这场危机。就这次危机而言，一方面，其真正的原因还难以归纳和衡量，另一方面缺少金融知识只是促成的因素之一，但不是主要因素”。¹⁸¹ 这两段可能看起来相互矛盾，但可能两段话都是对的，因为都不是绝对的。

事实上，上述元分析部分调和了不同的着重点，建议“锁定旨在帮助的具体行为，开展‘恰逢其时’的金融教育，使其发挥真正但不那么宽泛的作用”。如果有具体的活动正在考虑之中，那么消费者的注意力更容易集中。这与另一种假设相反，即事先教育能帮助消费者面对未来的挑战，但它确实指明消费者教育需要采取一个更加有重点的办法。

¹⁷⁸ D Fernandes et al, 2014, Financial literacy, financial education and downstream financial behaviours, *Management Science* 60(8): 1861-1883. 其案例主要(但非全部)来自经合组织成员国。

¹⁷⁹ OECD, 2005, Recommendations on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness, C(2005)55/REV1).

¹⁸⁰ S Rutledge et al, 2010, *Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool* (World Bank).

¹⁸¹ OECD, 2009, *Financial Education and the Crisis*, DAF/CMF(2009)10.

H. 结 论

围绕信息、教育和决策的复杂辩论往往是由宣称“合理效用最大化”的理论家构建的，而行为经济学家近来指出，人们事实上的所作所为可能并不符合其“客观”利益。这种辩论还可能显得更加高高在上，遗憾地表示消费者未能投入时间从事省钱活动，如更换燃料供应商或仔细研究价格比较网站。这表现出对真实的消费者行为的一种非常狭隘的观点，其中有几个原因。

在消费者转换中发现的很高的错误率（例如）可能事实上意味着，消费者采取保守主义是更为“合理”的行动方式（详见第七章和第十五章的讨论）。此外，表面上看令人遗憾的现象，即消费者没有以这种方式仔细研究，可能事实上掩盖了一个非常健康的倾向，即消费者更愿意开展其他的活动，虽然可能不会带来明显的短期金融利益，但事实上是非常值得的，也是一种形式的长期投资，如辅导孩子做作业。反驳的观点肯定是，这些活动并非不能兼顾。但是，在现实中，并不是所有消费者都能接触互联网技术，还有价格比较网站，还有充分的教育，还有选择的自信。重要的是必须铭记一点，现在的消费者要在比以前多得多的领域中做出选择。总之，做这些选择就要花费大量时间，特别是当“正确”的选择并不显而易见时。事实上，“经济”的选择可能会与“道德”的选择冲突。

例如，如果有若干标识和认证制度可适用于同一种产品如茶叶，可以不加标识，可作自有品牌标识，或作“天然”、“雨林”、“公平贸易”或“有机”标识，这时就会使消费者产生极大的困惑。这些类别在内容上差别很大，有些标识可能并没有很多意义。由于社会、环境和健康成本常常并不反映在商品价格中，消费者几乎没有什么空间能够在每次购买时作出合理评估，以判断这些影响。因此，许多消费者可能不经意地花钱购买了一项他们并不赞成其生产方式的产品。另外一种情况是，面对困惑，他们可能简单地选择最便宜的。

多大量的信息能够使发达国家的一名消费者理解看似平常的廉价能源选择或者每周的购物篮与离他半个地球之外的地方发生水灾的风险日益加重

之间的联系？鉴于气候变化带来的全球性挑战，期望能够对这一极端复杂的市场环境作出“全面和合理”的评估不仅是不可能的，而且也可以说是一种转嫁责任的行为。

除了寻求信息以便作出选择外，消费者还面临许多事务，都要求他们倾注注意力。消费者信息和教育能够发挥重要的作用，但也应承认它的局限性。

第十一章 消费者争议解决与补救

A. 《联合国消费者保护准则》中关于消费者争议解决与补救的内容

提到“争议解决与补救”的地方主要有两处，一是第五节 F 小节，另一处是“合理需求”的准则 (5g)。

订正的《准则》中在这个领域有一处值得注意的转变。大量提及争议解决 (以前的版本中是没有的)，不仅出现在决议本身中，出现在关于良好商业做法的原则的新的第四章 (准则 11f) 和关于保护消费者权益的国家政策的第五节 A 小节 (准则 14g) 中，还出现在上面提到的经扩展的第五节 F 小节中。这表明有意更加强调发展除“补救”之外的非诉讼解决办法，因为“补救”意味着较多地使用通过司法途径获得赔偿的办法。即使在几乎没有法律内容的章节，如关于“教育和宣传方案”的第五节 G 小节 (准则 44d) 和关于公用事业的新的准则 77 中，现在也都提及争议解决。这一重点的转变沿用了经合组织的术语¹⁸²，也符合自 1999 年准则初订以来出现许多不同的争议解决系统的发展和现状。

B. 消费者争议解决与补救的必要性

存在多种有力的理由说明为何需要通过机制来切实为遭受损害的消费者提供补救。首先，需要补救是供应了不合规或不公平的货物或服务的结果，因为这里存在违反合约或造成伤害的问题。其次，这种违约行为构成不公平交易，会泯灭消费者对个别交易商、市场以及执法机构的信心，从而对经济活动产生寒蝉效应。第三，如果这是供应商的非法交易，那么其所积累的非法所得不应保留。第四，除非对有关情况作出补救，否则就造成一个不公平、不平衡和没有竞争的市场环境。第五，消费者遭受的损害通常源于个别事件，就其重要

性和价值来说并不大¹⁸³，个人就此要求补救会比较困难，但单个事件加起来就形成重大的市场问题，需要加以解决。

随着世界越来越走向基于交易的经济关系，争议解决机制就越来越有必要。部分原因是交易的数量之大所致，同时也是许多以前被视为通过公共服务提供的国有领域逐渐成为消费者交易领域的这一趋势所致。这方面值得注意的是欧洲联盟在“替代争议解决法令”的术语中摒弃了“涉及整体利益的非经济服务” (事实上是不直接进行支付的那些公共服务)¹⁸⁴。

C. 提供消费者争议解决与补救的途径

近年来，消费者针对商家获得补救的途径发生了显著的创新，此类途径的选择有所扩大。本节说明主要的选择，同时注意到个体争议解决和补救、集体争议解决和补救与代表消费者的执法之间的三方分割。¹⁸⁵

1. 法院

捍卫权利的“传统”办法是个人向民事法院提起私人诉讼。但是，这种路径通常对消费者而言是困难重重的，因为要考虑到费用问题，如果消费者败诉的话有可能还要承担对方的费用，诉讼耗时持久，诉讼无门，法律和法律程序的复杂性，可能需要专家的法律或其他咨询意见，判决能否

¹⁸³ Office of Fair Trading, 2008, *Consumer Detriment: Assessing the Frequency and Impact of Consumer Problems with Goods and Services*; Consumer Focus, 2012, *Consumer Detriment 2012*; European Consumer Centres Network, 2012, *Help and Advice on your Purchases Abroad*; EC, 2011, *Special Eurobarometer 342: Consumer Empowerment*, available at http://ec.europa.eu/consumers/consumer_empowerment/docs/report_eurobarometer_342_en.pdf 175; EC, 2013, *The Consumer Conditions Scoreboard*, available at http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/9th_edition_scoreboard_en.pdf.

¹⁸⁴ European Union, 2013, *Alternative Dispute Resolution for Consumer Disputes L/165/63*, directive 2013/11/EU (21 May).

¹⁸⁵ For further elaboration see OECD, 2014, *Implementation of the Recommendation of the Council on Consumer Dispute Resolution and Redress*, C (2014) 29.

¹⁸² OECD, 2007, *Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress*, C (2007) 74).

执行问题，特别是争议值与所需的费用或时间的不相称性以及这一系统总体上不方便用户的问题。大多数国家的法律系统都无法充分应对执行的任务，因此消费者并不能够获得正义。

德国等一些国家有可以预见的诉讼费用，并普遍提供法律诉讼保险，但这可能仍无法应对小额的消费者问题。提供法律援助是另一种选择，即由国家支付律师服务，或通过公益支付。但是，随着许多国家面临财政收紧，公共资助的法律援助也面临压力。

许多国家推出了小型诉讼和法院，收费较低或规定收费额，甚至摒弃“败诉者支付”的规则，但往往仍然对消费者并不好用，因此也并不受欢迎。

2. 集体补救办法

如果存在多个类似的投诉，将其合为一个代表人诉讼或集体诉讼可能是一种解决办法。理论上集体行动的优势在于实现规模经济效应，因此会降低单个和总体的费用，同时提高议价权力。集体诉讼在美利坚合众国普遍采用，近几十年来扩大到加拿大和澳大利亚。不利因素也有，主要是在消费者诉讼方面，因为对赞助者（律师或投资者）而言，开展大量个体价值较小的诉讼就本身而言在商业上是不具吸引力的（例如获取证据、核实个体损失或分配损害）。¹⁸⁶ 其他一些国家，特别是欧洲一些国家不太愿意在未经个人同意的情况下通过集体损害诉讼来实现个体的权利（因此规定选择加入的办法），并担心潜在的利益冲突和中间人的滥用行为。因此针对潜在的滥用作出详细的保障规定，¹⁸⁷ 特别是中介者的资金鼓励作了限制，规定了各种不同的障碍，使律师一般来说并不欢迎集体诉讼。

公共利益诉讼的一个主要障碍是要求原告必须有诉讼“出庭”（权），这通常意味着在所诉事项中具有直接和个人利益。但是，越来越多的国家对出庭的法律进行了大幅度修改。消费者协会被

¹⁸⁶ J Coffee, 2015, *Entrepreneurial Litigation: Its Rise, Fall and Future* (Harvard University Press).

¹⁸⁷ See the commission recommendation of 11 June 2013 on Common Principles for Injunctive and Compensatory Collective Redress Mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under union law.

赋予所需要的出庭权，并获准提起公共利益诉讼，甚至试图代表单个消费者进行替代诉讼。泰国和印度的消费者保护法可作为早期的例子。大不列颠及北爱尔兰联合王国的《企业法》规定出庭权扩大到消费者协会，协会可提起“超级投诉”，这就使大量的消费者投诉受到相关监管机构的重视，从而必须采取法律行动。

虽然许多国家允许消费者协会就各种规定提出代表诉讼，以保护消费者的集体利益，但消协使用集体损害诉讼的做法并不普遍。第五章指出，欧洲联盟一些成员国和巴西允许在法庭上代表普遍的消费者利益，而与单个相关消费者区别开来。¹⁸⁸ 最近，法国通过法律，首次允许消费者获得集体补救，准予若干指定的消费者协会以提起诉讼的出庭权。¹⁸⁹ 秘鲁也采取了类似的认证制度，允许消协向全国消费者保护机构 INDECOPI 提起投诉。¹⁹⁰ 中国消费者协会（与国家工商总局有密切联系）在法庭上也有类似的资格。¹⁹¹ 这种资格认可不仅在协会与消费者保护机构之间建立联系，而且在消费者（或其代表）的集体诉讼与执行机构之间建立了联系。准则 40 较为准确地阐述了这个问题：“会员国应确保集体解决程序快速、透明、公平、价廉，消费者和企业均可使用”。事实上，可以说，1985 年的《准则》中提及使“消费者或相关组织能够获得补救”的规定是非常超前的。¹⁹²

3. 公共监管和执法行动

事实证明，在个人和集体诉讼中实现消费者补救的一个极为有力、迅速和高效的办法是“监管补救”。¹⁹³ 这就是说，公共执法当局的执法工具包中包括有权命令或要求法庭下令交易商向一名

¹⁸⁸ D Fernandez Arroyo, 2012, Consumer protection in international private relations: General report, in C Lima Marques et al, *The Global Financial Crisis and the Need for Consumer Regulation* (International Law Association).

¹⁸⁹ 2014年3月17日第2014-443号法。

¹⁹⁰ Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (国家维护竞争和保护知识产权中心)。

¹⁹¹ 经合组织，见上引。

¹⁹² 《联合国消费者保护准则》，1999年版，准则32。

¹⁹³ C Hodges, Mass collective redress: Consumer ADR and regulatory techniques, *European Review of Private Law* 23: 829-874.

或多个消费者作出补救。丹麦消费者问题监察员 2008 年以来成功地使用了这个权力(只有她才能启动的集体诉讼采取“选择退出”的形式),同样还有大不列颠及北爱尔兰联合王国的多个监管当局(金融服务和能源消费者补救计划)。

也可以采取类似的办法,在刑事诉讼后,利用赔偿令或后续民事损害诉讼(比利时比较突出地采用这一办法,要求法庭为损害诉讼提供便利的做法非常有效)。所有这些机制的优点在于费用由公共当局承担,但使用刑事体系的缺点是补救要求对所针对的商家作出刑事定罪判决。

4. 非诉讼争议解决

鉴于上文所述法庭程序的不令人满意之处,许多国家普遍展开“非诉讼争议解决”方法和制度。非诉讼争议解决的主要方法是仲裁、调解与和解。这三种办法都使用法官之外的第三方居间人,即仲裁人、调解人或和解人。简单说来,三者之间的区别在于,在仲裁中,由仲裁者裁决;在调解中,调整人作为中间人,提出一个解决方案,当事方基于这一解决办法作出决定;在和解中,和解人指导当事方达成解决办法。

一般而言,在仲裁中,争议各方同意将争议提交给一个仲裁法庭,并接受仲裁者认定的结果。换句话说,解决争议的安排是当事方之间的一个合约,第三方裁决者不是法官,而是一个仲裁员。商业争端存在较为著名的仲裁“法院”,但就消费者争议而言,存在各种不同的系统。可以有常设的消费者争议委员会(可以是国家出资设立,也可以由部门行业协会甚至单个公司出资:北欧国家和荷兰等许多国家都有这两种情况的有力例证),也可以是不那么正式的或者是模糊的安排。最主要的一些例子包括瑞典国家消费者投诉委员会(在一些受监管的行业中,与私营部门委员会平行运作),马来西亚消费者投诉法庭、印度根据 1986 年《消费者保护法》设立的各级裁决机构以及荷兰由一个基金会开办的多部门纠纷仲裁委员会组织。¹⁹⁴ 仲裁制度也不同,有的对消费者免费(通常由企业出资设立,有时政府也提供部分资金),

有的规定使用收费,如消费者胜诉,可退款或不退款。里斯本消费者纠纷仲裁中心是自治性非赢利私营协会的一个例子,由里斯本市政府、葡萄牙保护消费者协会和里斯本行政区商家协会联盟设立。2011 年,葡萄牙全国成立了国家批准的仲裁中心网络。

1991 年菲律宾《消费者法》重新设立了法定的监察员,纳入了仲裁的内容。消费者仲裁官有权对所有消费者投诉进行调解、和解、听证和裁判。消费者仲裁官首先要努力确保争议各方就案件达成解决办法。如未实现解决办法,仲裁官可启动正式调查,就案件作出裁决。仲裁官的权力包括中止和停止命令,指示收回、替换、修补产品和(或)服务或予以返回相应价值的款额,恢复或撤销合同,并根据违反行为的严重性作出罚款规定。

美利坚合众国最高法院维持在标准的消费者合约中使用仲裁条款的做法,使得商家广泛使用这种做法,并使消费者个人和集体诉讼远离法院,转而使用仲裁机制。仲裁机制不受监管,有人指出说一些仲裁制度没有确定的可靠性。

5. 监察员

在一些国家,非诉讼争议解决系统已经发展成一个更加正规的消费者监察员或部门监察员的架构。监察员概念源于北欧。瑞典于 1809 年设立了这一职位,当然类似的机构甚至在历史上可以回溯到更早的时期,如中国的秦朝。¹⁹⁵ 它最初是一个公共职位,人们可就政府提供的服务向其进行投诉:监察员与公民同属一个立场,在政府中代表公民。监察员不一定就法律问题作出结论;最常见的任务是查明“管理不善”的案例,部分原因是过去公职服务常常有界定不明确的法律权力。1990 年代,这一概念从最初的形式移植到拉丁美洲,称为 El Defensor del Pueblo(人民卫士),处理消费者对公共服务的投诉,主要是在阿根廷和秘鲁。

1970 年代,北欧国家(丹麦、芬兰、挪威和瑞典)设立了消费者监察员。消费者监察员是已有的概

¹⁹⁴ C Hodges et al, 2012, *Consumer ADR in Europe* (Hart Publishing).

¹⁹⁵ D Thomas, 2013, *The role of ombudsmen in consumer protection, including in financial services*, conference paper for International Forum on Justice and Consumer Rights (Wuhan, China).

念向公共部门之外的一个发展，它作为一个监督机构，负责确保公司在出售货物或提供服务时使用的方法符合法律。监察员可以是依法设立的，可以是以法律为依托的（符合某些标准即得到正式承认），也可以是自愿的。

依法设立的监察员不以司法机构身份行事，通常具有广泛的权力，不仅是衡量各方的是非曲直，还要对事情进行调查。得出的决定不仅限于法律问题，而且涉及“良好行业做法（反映公共服务中的管理不善问题）和需要的改变。程序通常是非正式的，可包括口头以及书面陈述。请法律代表的做法不常见，这一服务对消费者经常是免费。消费者不一定非得将案件提交监察员，裁决对消费者也没有约束力，但对另一方常常是有约束力的。

如前所述，监察员最广为人知的是解决公民对公共机构和官员行政不善的投诉。但是，在欧洲国家，对于金融服务、能源、通信或任何消费者对商家的投诉，这方面的监察员制度也日益得到发展，一个主要原因是可以设计监察员提供以下职能，即消费者咨询、将消费者问题综合数据反馈给监管机构、市场和消费者，以便以一个准监管机构的身份提供协助。现有的一些例子包括大不列颠及北爱尔兰联合王国（法定的）金融申诉服务机构和私营的非赢利性申诉服务机构（为能源、通信、财产和一般性的消费者和其他争议提供服务）和德国的交通监察员。监管机构也可具备客户投诉和争议解决职能（意大利银行就是一个例子），但趋势似乎是，这类职能正在外包给独立监察员承担。随着各种模式的发展，以及各种方案都在争取得到承认和官方认可，这方面的界限正在变得模糊。

鉴于发展出了许多不同的制度，而且确实有一种担心是监察员的“品牌”正面临贬值的危险，2015年，欧洲联盟就任何类型的消费者非诉讼争议解决（或监察员）方案制订了监管制度，要求每个成员国都要设立一个系统，能够处理任何类型的消费者-商家争议。¹⁹⁶ 2016年，欧盟设立了跨境争议在线门户网站，在统一市场的背景下，这显然是欧盟应当扮演的适当角色。商家需要提供信息，说明加入（如有的话）的争议解决方案，预计这一制度将来可扩展到要求商家加入非诉讼争

¹⁹⁶ Directive 2013/11/European Union, op. cit.

议解决或监察员方案。欧洲联盟要求消费者非诉讼争议解决办法对消费者免费（许多方案已经如此），或只收最低限度的费用。这一制度潜力巨大，显然与《准则》的有关章节是一致的（第五节F小节“争议解决与补救”和准则37-41）。关于具体标准的讨论见下文。

6. 企业消费者关怀和投诉职能

依照准则11f，对消费者的反馈、问询和投诉公正、迅速和开放地回应应当始终是对商家的一项要求。许多企业都有客户关怀部，应对工作很好，争取到了客户的满意，特别是在一个竞争性的市场要求企业保持较高声誉的背景下。国际性标准（如ISO）均支持客户关怀和投诉制度。在客户联系中数量极大的一部分都是几分钟就能解决的询问，甚至可能根本不是争议，但如果不能敏感和迅速地加以处理，就有可能变成争议。但是，不能将企业内的关怀和投诉体系称为独立的替代争议解决或监察方案。具有有效和独立的投诉体系，如委员会和监察员，其好处在于它们的存在和工作为商家提供了开展有效的企业内消费者投诉职能的动力。设置这些职能正日益成为一项监管要求。基本上所有的消费者非诉讼争议解决方案都要求消费者在诉诸非诉讼争议解决方案前需先跟商家联系，有时规定明确的期限，以便商家能够解决有关问题。

7. 网上争议解决

许多网上商家有内置的“网上争议解决”安排，这些安排各异，有的是基于仲裁模式，利用具备法律资格和可以核实的个人组成的专家组，有的是通过计算生成的自动提议，是基于统计上各方最有可能接受的数额，还有基于大众的“陪审团”裁决方式。¹⁹⁷ 随着电子商务的增长，争议解决和补救自然会向网上发展。联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）扩展了以前关于商业仲裁和电子商务的工作，以便跨境电子商务能使用网上争

¹⁹⁷ http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/adr-odr/index_en.htm <http://www.colinrule.com/writing/UALR2012.pdf>.

议解决系统。¹⁹⁸ 这就提出一个问题，即网上争议解决是否应当限于网上交易。尽管在网上购物的消费者可能天然地倾向于网上争议解决办法，这是可以理解的，但并不能推定有理由作出这种限制，只要当事方能通过电子形式交流即可。

相对较早的一个网上争议解决平台是基于针对“易贝”和“贝宝”进行的交易。据“贝宝”的网上争议解决总监科林·鲁尔报告说，平台初创于2003年，到2012年，平台每年处理6,000万起纠纷，而美国法院系统处理的不到300,000起。¹⁹⁹ 针对企业投资于替代争议解决的成本效益问题的疑虑，一个研究小组使用系统生成的成套大数据分析了解决网上争议解决的结果，发现，与人们的直觉相反，“那些举报交易并使用取网上争议解决程序的用户，不论结果如何，都提高了对这一市场的使用”。客户市场参与度后续增长最大的是案件得到解决的群体，事实上比案件胜诉的群体略高。有意思的是，即使败诉的那些人，后来的参与度也上升了。市场参与度下降的唯一一个群体是解决过程极长的那些人，这一结果也反映了长期以来对法庭诉讼“麻烦因素”的抱怨。这也符合人们熟知的模式，即对心怀怨尤的消费者最坏的反应是无视他们。

其他的网上争议解决平台不仅限于网上交易。早期的一个版本是墨西哥消费者保护机构联邦消费者检察长办公室设立的（见第四章），它的Concilianet服务于2008年面向企业开放。这是在2004年修订了《联邦消费者保护法》之后，这次修订使得人们可以通过电子形式接受和立案，也可以通过电子（和电话）方式进行听证。这项服务面向公众开放，可从联邦律师办公室网站进入，不收费。在回顾Concilianet的历史时，Gonzales-Martin强调指出，“可以探索的一个道路是，在法律要求书面文件时，判断能否接受电子文件使用的是功能对等原则，这是否也适用于允许当事

方以虚拟在场代替实质在场”。²⁰⁰ 近期的经验表明，正在很快走向这一阶段。

2016年初，欧盟委员会设立了一个新的网上争议解决平台。它不只限于网上交易，从第一天起，就有来自17个成员国的约117家替代争议解决机构与平台相连。负责消费者事务的欧盟委员报告说，“过去一年中，网上购物的消费者中每三个就有一个遇到问题。但这些消费者中有四分之一都没有投诉，主要是他们觉得程序太长，或者不可能得到解决”。²⁰¹ 网上争议解决平台的法律依据是已经提到的关于非诉讼争议解决的法令。投诉首先通过平台发送给商家，事实可能证明这是一个改进，因为传统的非诉讼争议解决办法往往规定最初的投诉要直接发给商家。时间会证明新的制度是否是个改进。委员会称，商家可能会发现这个系统是一个改善，因为许多（估计有60%）的商家不在网上向其他国家销售，因为出现问题时解决起来很麻烦。

D. 消费者争议解决与补救系统的评估标准

在许多国家，伴随着消费者非诉讼争议解决方案的多样化和扩展，是对非诉讼争议解决办法、监察员或其他消费者-商家纠纷解决方案进行评价和规范所依据的优质标准的要求。第2013/11/EU号指令中提出的标准是基于从1998年到2001年提出的得到广泛接受的建议，这些标准如下（括号中简要介绍一些更具体的要求）：

- 获取
- 专业知识、独立性和公正性（独立的治理和个人）
- 透明度（包括程序规则）
- 有效性（在线可得性，供消费者在没有律师的情况下使用的便利，对消费者免费或只象征性收费，非诉讼争议解决实体迅速通知当事方，90天内出结果）

¹⁹⁸ 纳入国内法的指南审查：贸易法委员会新版法律范本（纽约，6月25日至7月7日）。

¹⁹⁹ C Rule, 2012, Quantifying the economic benefits of effective redress: Large e-commerce data sets and the cost-benefit case for investing in dispute resolution, *University of Arkansas at Little Rock Law Review* 34(4):6.

²⁰⁰ N Gonzales-Martin, 2015, in C Esplugues Mota and L Marquis (eds.), *New Developments in Civil and Commercial Mediation*.

²⁰¹ European Commission Daily News, press release 8 January 2016 and 15 February 2016.

- 公正性(当事方发表意见的合理的可能性, 撤诉的机会)
- 自由(纠纷发生前达成的提交非诉讼争议解决的协定不具约束力(与美国的做法相反), 强制规定解决办法的方案只在当事方被事先告知这一事实的情况下才有约束力)
- 合法性(在强制规定解决办法的情况下适用法律, 法律冲突规则)

对设计完善的消费者补救制度的进一步要求是它应当能够发现和解决系统性的问题, 提供综合的数据, 从而帮助改进工作。这事实上是监察员制度上日益扩大的一个趋势, 在金融服务部门尤其显著。

作为出现强有力共识的一个证明, 上述标准普遍地与经合组织 2007 年在《消费者争议解决和补救建议》中列出的大致一致。²⁰² 这份建议虽然没有欧洲联盟的标准那样详细, 但也涉及获得、费用和透明度等问题。《准则》中的准则 37-41 包含了上述大多数标准, 只是没有那么强调两项合法性原则(在欧洲是一个重大的司法权问题), 并且提及公正性而不是独立性。准则更多地强调保护弱势和处境不利的消费者, 经合组织的建议也是如此。这三套标准都强调需要进行跨境合作, 特别是这是一项经常存在的挑战。

E. 结论

提供消费者补救方法的发展创新阶段远未结束。新技术和新架构的到来使各种办法之间开启了竞争, 替代了以前单一的一系列基于法院的办法。重要的是根据费用、成本适度性、速度、结果的数量和质量以及用户方便性继续对各种办法进行评价。当前的实证证据似乎表明, 将消费者监察员与使用补救权力但通常通过谈判解决问题的监管机构结合起来运用能够很好地满足这些标准。

然而, 监察员/非诉讼争议解决模式在数字上的成功提出了一个问题, 即是否目前有太多案件涌向

这些机构, 而它们可能在上游得到解决其实更好。事实上这些案件是否应该出现? 一个恰当的例子是大不列颠及北爱尔兰联合王国的金融申诉服务机构(第十四章关于金融服务中提到), 其中有大量涉及某个金融产品(付款保护保险)不当销售的类似案例, 最后是通过监管干预解决的(金融机构为此支付了巨额费用)。²⁰³ 来自另外一个法律辖区的同类机构, 亚美尼亚的金融系统调解机构于 2008 年设立, 但直到 2013 年, 其案件数量同比还是增长了一倍, 前几年的增长率都超过 50%。²⁰⁴ 金融服务监察员的应对措施是开展一个消费者和产业教育方案。许多送到监察员那里的案件通过改进内部对于问询的管理就能更容易地得到解决。准则 41 恰当(虽然可能有些离题)地提及这一问题, 规定“会员国应配合企业和消费者团体, 帮助消费者和企业更好地了解如何避免争议、消费者可以使用哪些争议解决与补救机制, 以及消费者可以向谁投诉”。金融服务部门案件极多, 无疑其他部门也是如此, 这就使我们至少要考虑一种两管齐下的办法: 一方面是上游的内部程序改革, 另一方面是外部的行为监管。

²⁰² 经合组织, 2007年, 见上引。

²⁰³ <http://www.thisismoney.co.uk/money/news/article-3181723/PPI-bill-soars-27bn-scandal-costs-banks-1-000-family-Britain.html>; D Lindley, 2014, *Risky Business: The Case for Reform of Sales Incentives Schemes in Banks*.

²⁰⁴ Financial System Mediator, *Annual Report 2013* (Yerevan, Armenia).

第十二章 电子商务

A. 《联合国消费者保护准则》中关于电子商务的内容

自修订工作伊始，将电子商务写入《准则》一事就从未受到质疑或反对。以今天的眼光来看，1999年版《准则》完全没有提到电子商务反倒令人难以置信。这直白地反映了消费者保护格局在16年间发生的巨大变化，如今，电子商务已是整整一节（第五节I小节）的主题，在决议部分占据了两个段落，并且成为了一种新的“合理需求”（准则5j）。电子商务还见诸于教育和宣传项下的准则44g，以及新的第四节“良好商业做法的原则”，《准则》明确写道，第四节的原则适用于在线和离线交易，并且包含对隐私的保护。同样，第五节A小节“保护消费者权益的国家政策”也提到了网站、电子邮件以及“消费者隐私和数据安全”。

关于电子商务的第五节I小节（准则63-65）做了最具实质性的规定。准则63实际上重申了准则5j所述的“合理需求”，即“为使用电子商务的消费者提供保护，其程度不低于使用其他形式商务的消费者得到的保护”。²⁰⁵ 准则64要求会员国“顾及电子商务的特点”，并强调必须了解权利和义务；实际上，就是申明了披露原则。准则65则呼吁跨境合作，并建议会员国仔细研究经合组织于1999年首次推出、于2016年修订和重新发布的电子商务准则。²⁰⁶

²⁰⁵ 严格而言，这并非“等效原则”，这两条准则的措辞仅仅要求电子商务消费者享有的消费者保护“不低于其他商务形式提供的保护”，而没有明确要求反之亦然。未来这项规定是否会被用来作为歧视其他形式商务的依据，目前下结论还为时过早。

²⁰⁶ OECD, 2016, *Consumer Protection in E-commerce: OECD Recommendation*.

B. 电子商务的范围和广度

电子商务最初指通过互联网、使用“传统”电脑进行的货物和服务的买卖交易。²⁰⁷ 如今，电子商务的范围已经扩大，涵盖了通过手机（移动商务）和平板电脑等设备实施的交易。也包括使用应用程序和平台实现的购买。电子商务还应包括购买数字内容的行为，数字内容很难归类为货物或者服务。电子商务和互联网的使用会对消费者保护产生全方位的影响。在网上可能买到不安全的货物，不公平或违法的商业行为也可能经由远程交流的方式发生（例如钓鱼邮件）。²⁰⁸ 因此，不应孤立地阅读《准则》有关电子商务的章节。

从消费者保护角度考虑电子商务时，通常考虑的是“企业对消费者”（B2C）交易，但必须注意的是，在互联网的帮助下，“共享经济”已经诞生，现在许多付费交易是在消费者之间发生的（C2C）。电子商务网上拍卖巨头eBay²⁰⁹是这一领域的先行者，但近年来爱彼迎（Airbnb）和优步（Uber）等平台进展显著，谷歌应用商店和苹果应用商店等平台也在大步迈进。²¹⁰ 也有的平台既扶持企业对企业（B2B）交易，也支持B2C交易，使得各种形式的电子商务之间的界限变得模糊。P2P网贷也在兴起，若干管辖区正在制定监管法规。

对全球可上网精确人数的估算有多种不同的结果，但可上网人口占总人口的比例已从1995年的1%

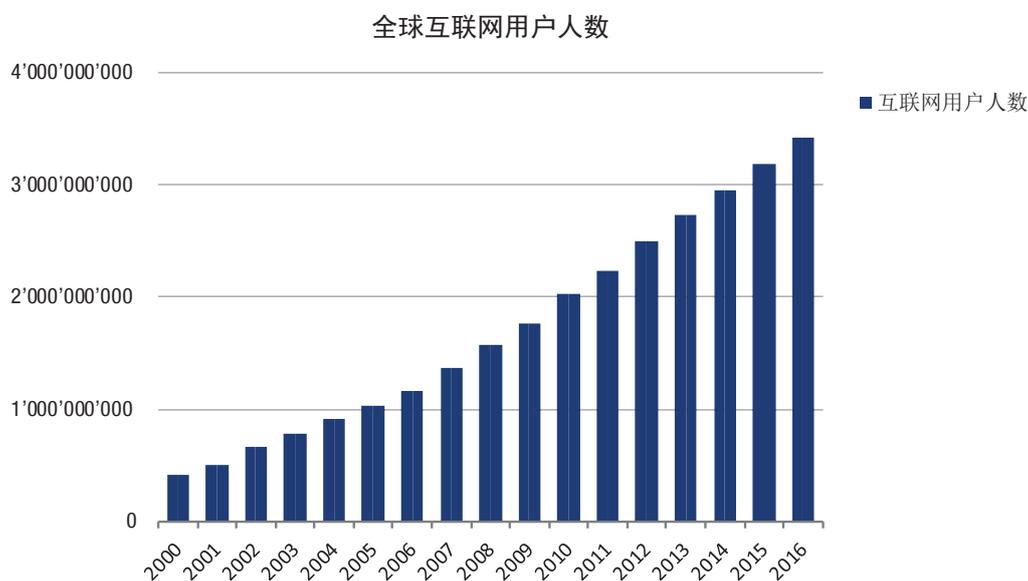
²⁰⁷ 经合组织将电子商务交易定义为“以专为接单或下单设计的方法，在电脑网络上买卖货物或服务的行为。货物或服务必须以上述方法订购，但其支付或最终交付不一定要在网上完成。电子商务交易可以发生在企业、家庭、个人、政府及其他公共或私营组织之间。经由万维网、外部网或电子数据交换系统发出的订单均属于此类。这一类别是由下单方法决定的。通过电话、传真或人工撰写的电子邮件发出的订单不在此列”（OECD, 2011, *Guide to measuring the Information Society*, available at <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4721>）。

²⁰⁸ 钓鱼邮件通常会指示用户访问某个网站，要求用户更新密码、信用卡详情和银行账号等个人信息，实际上是在冒充已经掌握这些数据的合法组织。

²⁰⁹ 关于此种商务形式监管情况的更多资料，见C Riefa, 2015, *Consumer Protection and Online Auction Platforms: Towards a Safer Legal Framework* (Ashgate/Routledge)。

²¹⁰ 关于平台在电子商务中的作用和最近趋势的更多资料，见special issue on “The Rise of the Platform Economy”，*Journal of European Consumer and Market Law*, 5(1):1-72。

图1：全球互联网用户人数



资料来源：Internet live stats: <http://www.internetlivestats.com/internet-users/>。

增长到了 2015 年的逾 40%。1999 年至 2013 年，互联网用户人数增至十倍。2005 年用户数达到 10 亿，2010 年达到 20 亿，2014 年达到 30 亿。图 1 显示了 1993 年以来每个年度的全球互联网用户人数。²¹¹

可上网人数的大量增长推动了电子商务的发展，但二者的发展轨迹并不完全相同。据贸发会议《2015 年信息经济报告》预计，²¹² 2018 年 B2C 电子商务规模将达到 2.4 万亿美元，相比 2013 年的 1.2 万亿美元实现翻倍。预计增长最快的区域是亚洲和大洋洲，这两个区域所占的市场份额将从 28% 增长至 37%。其他区域中，只有中东和非洲预计会实现全球市场份额的增长，从 2.2% 增长至 2.5%。与此相反，西欧和北美的份额之和预计将从 61% 下滑至 53%。据报告，全球互联网用户中，40% (逾 10 亿人) 曾通过各种平台和设备在网上购买过货物或服务。²¹³ 随着移动商务的发展和可靠数字支付系统的不断普及，这些数字还会继续增长。

表 1 显示，年增长率已开始乏力。换言之，虽然交易量继续攀升，但增速正在放缓，与如今手机增长速度接近停滞的走势相同。尽管如此，这一市场的成长潜力仍然相当可观。举例而言，只有 32% 的顾客会在使用电子商务购物的第一年下第二笔订单。而随着他们对电子商务更加熟悉，预计会产生更多的生意。²¹⁴

国际电信联盟 (国际电联) 称，2000 年至 2015 年，互联网普及率增长近七倍，从全球人口的 6.5% 跃升至 43%。²¹⁵ 不过，国际电联的数据也显示，发展中世界仍有 40 亿人无法上网。生活在最不发达国家的近 10 亿人口中，有 8.51 亿不使用互联网。在非洲，现在已有 28.6% 的人口能够上网，2000 年至 2015 年的增幅超过 7,000%。同一时期，亚洲的互联网普及率增幅超过 1,000%，如今全球能够上网的人口近半是亚洲用户。其他区域的互联网普及率也呈现了指数级增长。²¹⁶ 例如，仅一年的时间 (2010-2011 年)，巴西的网上销售额就增长

²¹¹ <http://www.internetlivestats.com/internet-users/>。

²¹² 贸发会议，2015 年，《信息经济报告：释放电子商务潜力，造福发展中国家》。

²¹³ <http://www.statista.com/markets/413/e-commerce/>。

²¹⁴ https://rjmetrics.com/resources/reports/ecommerce-buyer-behavior/?utm_source=pardot&utm_medium=email&utm_campaign=adr+content

²¹⁵ 贸发会议，2015 年，同前。

²¹⁶ <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>。

表1：2012-2017年全球B2C电子商务销售额

2012-2017年全球B2C电子商务销售额

万亿和百分比变化



注：年均复合增长率(2012-2017年)=17.4%；包括通过任何设备使用互联网订购的产品和服务以及预订的休闲出行和非托管商务出行的销售额，不考虑支付手段或履行情况。

资料来源：eMarketer, Jan 2014

167671

www.eMarketer.com

资料来源：eMarketer.com

长了26%，中国的网上销售额则在2008年至2011年增长了500%。²¹⁷

这种惊人的趋势显然值得研究。2015年，贸发会议发布了B2C电子商务指数，用来解释不同国家之间的差异。电子商务并不只是接入互联网的问题，而是要做好全方位准备，为电子商务的发展创造先决条件。²¹⁸

世界第一和第二人口大国都对增长趋势作出了重要贡献。据《经济学人》报道，在本出版物撰写之时，印度是全球增长最快的电子商务市场，每秒都会新增三名首次使用互联网的印度用户，预计到2030年，网上消费者人数将达到10亿。²¹⁹据估计，2015-2020年，该国的网上零售市场将增长七倍。

截至2015年，印度有32%的人口上网，而在中国，这一比例则达到52%。中国的阿里巴巴公司是全球最大的电子零售商，在每30秒130万美元的网上消费中，有五分之一是经过阿里巴巴交易

的。²²⁰ 阿里巴巴的历程对全球都具有重要的意义，不仅在于这家公司的规模，更是因为它揭示了消费者在接受电子商务过程中的行为模式。阿里巴巴取得成功的基础是第三方担保系统——支付宝(Alipay)，中国半数的在线支付交易都通过支付宝完成。²²¹ Yu和Shen指出，“讽刺的是，支付宝标志着现代性的巅峰，但其崛起所凭借的却是托管制这一在英美法系中已有数百年历史的第三方担保制度”。支付宝于2003年底面世，到2013年已经占据了第三方在线平台使用量的84%(中国有40%的互联网用户经常使用第三方支付系统)。

无论如何，这都是令人瞩目的增长，但不能简单将之归功于中国“消费主义”的崛起，其成因更为深远，涉及消费者信任的问题。Yu和Shen的结论是，“支付宝之所以能在网上支付行业取得统治地位，是因为中国缺乏有效的消费者保护法律，而且该国的银行不愿为网上交易提供任何支付保护”。中国的银行不向中国消费者提供退款保护，但支付宝会对交易进行担保。而且，支付宝不像(贝宝)Paypal那样在商品交付之前就将消费者的付款

²¹⁷ OECD, 2014, *Empowering and Protecting Consumers in The Internet Economy on the Rise*, chapter 4.

²¹⁸ 贸发会议，2016年，《B2C电子商务指数》。

²¹⁹ <http://www.economist.com/news/leaders/21693925-battle-indias-e-commerce-market-about-much-more-retailing-india-online>.

²²⁰ <http://growwithtrellis.com/blog/top-10-ecommerce-markets-by-country/>.

²²¹ Y Yu and M Shen, 2015, Consumer protection as the “Open Sesame” that allows Alibaba to crush the forty thieves, *Journal of Antitrust Enforcement* 3(issue suppl_1): i228-i241.

插文11：电子商务准备情况

贸发会议B2C电子商务指数由四项指标组成：(a) 互联网使用普及率，(b) 每百万居民享有的安全服务器数量，(c) 信用卡普及率，(d) 邮政可靠性得分。2016年的指数是通过调查137个经济体得出的，这些经济体的人口占全球的96%、国内生产总值占全球的99%。2016年的指数沿用了贸发会议在《2015年信息经济报告：释放电子商务潜力，造福发展中国家》中首次推出的数值。

指数测量各国参与在线商务的准备情况。准备情况最好的十个经济体中，六个是欧洲经济体，三个来自亚洲-太平洋区域，还有一个来自北美。在发展中经济体中，大韩民国、(中国)香港和新加坡这三个高收入经济体名次最高，其后是若干海湾国家。在拉丁美洲和加勒比经济体中，乌拉圭的表现最为出色。南非在指数中名列第61位，是非洲大陆电子商务准备方面的领头羊。

随指数发布的报告显示，各区域的电子商务准备情况存在差异。例如，非洲仅有逾五分之一的人口使用互联网，而在西亚这一比例高达三分之二。西亚和转型经济体虽然在大多数指标上表现良好，但报告认为，信用卡普及方面的问题会制约电子商务的进一步发展。将亚洲作为一个整体来看，需要提升目前仅逾总人口三分之一的互联网普及率，还需要增加安全服务器的数量。在拉丁美洲和加勒比，电子商务发展的主要障碍则表现为信用卡普及率低、邮政可靠性相对较差。邮政可靠性这一因素往往被人忽视，但网上订购的实体产品显然需要经过配送才能交付给购物人。非洲在所有指标上的排位都是垫底，报告得出结论，“除非基本的交易和物流流程得到改善，否则非洲很可能仍只有城市地区较为富裕的民众能够在网上购物”。在铭记这点的同时，值得注意的是移动支付系统在非洲得到了快速的普及，这将在后文予以讨论。

一些国家在具体领域实现了“腾飞”。乌拉圭和俄罗斯联邦在信用卡持卡人比例方面取得了可观的进步，一年时间里，乌拉圭的这一数据提高了13个百分点(从27%增至40%)，俄罗斯则增长了11个百分点(从10%提高至21%)。每百万人享有安全网络服务器数量这一指标提升速度较慢，在几内亚、莱索托和利比里亚却突飞猛进。不过，这三个国家都未能提高总体排名，几内亚的名次还从第126位大幅度下滑至第136位，位列倒数第二。准备情况涉及多个因素，因此必须在多方面保持进步。

资料来源：贸发会议，2016年，《B2C电子商务指数》。

转给卖家，而是会暂扣付款，直至消费者在网上购买的货物送达。中国之外的信用卡持卡人享有退款保护机制的保护，而支付宝通过在货物送达之前暂扣付款，提供了更高水平的保护。支付宝还向买卖双方提供网上争议解决服务，由托管资金产生的收益承担相关支出。因此，新发布的经合组织《电子商务准则》的修正之一承认了托管服务，此举正合时宜。²²²

C. 消费者对数字市场的信任

电子商务的蓬勃发展归功于许多因素，包括消费者可选择的产品更广，能够比线下更容易地获得更完整的产品信息，全天候无间歇营业时间，以及享有足不出户即可购物的便利。电子商务还让消费者能够体验到由商家量身定制的个性化服务。但是，针对性越来越强的广告投放和购买体验也不是没有危险和缺陷，其中有些可能会打击消费者的信心。订单混淆、退款问题、投诉无人答复

和互联网诈骗，只是网购相关问题中的几类。欧盟委员会的一项调查发现，2008年至2011年，消费者对欧盟内部跨境网购的信心有所下滑。²²³虽然各国通行一套法律，但消费者对跨境电子购物的信心(2014年有信心者的比例为38%)明显低于对国内购物的信心(61%)。²²⁴

基本的“配送问题”也不容小觑。欧洲联盟的一项研究显示，保加利亚、波兰、罗马尼亚和大不列颠及北爱尔兰联合王国的消费者报告称，从其他欧盟国家网购商品存在配送时间过长的问题。在上述2012年的调查中，40%至50%的应答者提出了这项关切。²²⁵如插文11所讨论的，贸发会

²²³ EC, 2012, *Consumers' Attitude Towards Cross-Border Trade and Consumer Protection*, available at http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_en.pdf.

²²⁴ EC, 2015, *Consumer Conditions Scorecard 2015*, available at <http://bit.ly/1V7oDK5>.

²²⁵ Civic Consulting Consumer, 2011, *Market Study on the Functioning of E-commerce and Internet Marketing and Selling Techniques in the Retail of Goods*, available at http://ec.europa.eu.consumers/consumer_research/market_studies/docs/study_ecommerce_goods_en.pdf.

²²² OECD, 2016, op. cit., paragraph 41.

插文12：手机银行

《准则》在决议部分肯定了创新的益处，还明确表示“应认为电子商务包含移动商务”。二十国集团保护金融消费者高级别原则(将在第十四章予以讨论)对移动商务的危险提出了警示，同时指出监管需要“响应新的产品、设计、技术和交付机制”。法律必须允许金融服务产品在设计上推陈出新，以确保服务提供方能够建设性地响应消费者不断变化的需求。尽管存在一些问题，但显而易见的是，连短信转账这种基本的服务都给发展中国家大量没有银行账户但拥有手机的贫穷消费者带来了好处(此类消费者人数在2010年就已达到了10亿)。

非洲引领了这一技术革命。最频繁使用移动货币的国家中有四分之三位于非洲。肯尼亚的例子彰显了手机技术在扩大金融服务覆盖面方面的潜力。Safaricom运营的手机转账服务M-Pesa于2007年启动，截至2009年注册用户已逾800万，占成年人口的40%。相比之下，2006年至2009年间，肯尼亚正规银行的覆盖面仅仅从成年人口的18.9%提高到22.6%。二十国集团金融普惠专家组将非银行类金融覆盖的增长归功于M-Pesa。上述连锁反应说明，手机和手机转账对其他金融服务具有催化作用。在东非，随着水电等公用事业开始使用手机支付，下游的受益正在显现。例如，肯尼亚电力公司推出了使用M-Pesa的支付系统(ISO 14452网络服务计费标准交叉引用了此类支付系统在公用事业中的应用)。这种系统有助于避免过渡时期的问题，例如贫穷消费者首次接入此类服务时遇到的问题。使用手机进行小额短间隔支付，不仅能让消费者节省传统排队付账的时间和花费，还能提高支付水平，减少拖欠现象。这种更先进的支付技术能给远离金融服务的各个部门带来潜在的益处。

据估计，截至2017年，移动支付仍然仅占电子商务支付的3%。但贸发会议称，移动支付在“互联网使用有限但移动货币系统运转良好的”国家，已经具有了重要的作用。“在若干非洲国家，手机是最可行的电子服务基础设施平台”。贸发会议《2015年信息经济报告》称，2012年，肯尼亚手机网上购物支付金额已经达到了电子商务交易总值的19%。这一数字低于货到付款的占比，但高于信用卡的占比。在使用家用设备进行支付方面，肯尼亚人既有天资又有热情，因此移动支付的比例还将继续增长。

资料来源：贸发会议，2015年，《信息经济报告》，同前；OECD/G20, 2011, op. cit.; G20, 2010, op. cit.

议将邮政可靠性列为了互联网准备程度的四项指标之一，并报告称小包裹的国际邮政投递量增长迅速，2011年至2014年投递量增长了48%，主要归功于电子商务。²²⁶ 电子商务的增长无疑会影响信件邮政业务，但也很可能给邮递服务带来新的收益。

正如中国的经验所显示的，无论是在今天，还是在电子商务的萌芽阶段，建立信任都是同样迫切的要务。不过值得指出的是，即便是在有50%的家庭每天使用互联网的富裕的欧洲市场，也有30%的家庭从未上网，这是“数字鸿沟”无可回避的佐证。²²⁷

考虑到电子商务不断增长的重要性，二十国集团在德国任主席期间于2017年3月15日举行了关于“建设消费者能够信任的数字世界”的首届

二十国集团消费者保护峰会。²²⁸ 峰会讨论了公平合同条款、安全支付、信息的明确和公开、数据安全和数据保护等问题。

D. 经济合作与发展组织制定的准则

在国际组织中，经济合作与发展组织(经合组织)自电子商务的萌芽阶段起就一直参与推广旨在帮助建立信任的政策。经合组织于1999年制定的准则载录了消费者可在传统商务形式中获得的现有法律保护，鼓励私营部门采取举措容许消费者代表参与，并强调了政府、企业和消费者在彼此间开展合作的必要性。²²⁹ 这些准则旨在鼓励：

- 推行公平的企业广告和营销做法
- 明示网上商家的身份

²²⁶ 贸发会议，2015年，《信息经济报告：释放电子商务潜力，造福发展中国家》。

²²⁷ C Riefa, 2014, *Study on Electronic Commerce and the Protection of the Digital Consumers in Serbia*, EuropAid/129680/C/SER/RS (Belgrade).

²²⁸ http://www.bmjv.de/G20/EN/ConsumerSummit/G20_node.html.

²²⁹ OECD, 1999, *Recommendation of the OECD Council Concerning Guidelines for Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce*.

- 公开待售货物或服务的信息，以及任何交易条款和条件
- 保证交易确认流程透明
- 采用安全的支付机制
- 以公平、及时和实惠的方式解决争议、提供赔偿
- 保护隐私
- 开展消费者和企业教育

这些准则具有影响力，而且随着 1999 年以来经合组织成员不断扩大，随着非经合组织成员国家参与 2016 年完成的修订工作，上述影响力无疑还有所提高。²³⁰

《准则》中提到经合组织准则时并不仅指这些准则本身。电子商务准则进而提到经合组织关于诈骗、争议解决、隐私、风险管理和互联网政策制定的一系列其他文件。²³¹

1. 跨境赔偿的适用法律

如上文所述，没有有效的消费者赔偿机制来应对买卖双方处于不同国家的情况，这仍是培养消费者信心的一大障碍，也是在发生跨境争议时解决消费者赔偿问题的主要障碍。但在跨境交易日渐增多的背景下，适用什么法律以及如何执法都是棘手的难题。

经合组织和联合国的准则都呼吁各国政府进行合作，但都没有针对管辖权提出确切的解决办法。经合组织准则第 54.vi 段请各国政府“考虑可适用的法律和管辖权在提高消费者对电子商务的信心

²³⁰ OECD, 2016, op. cit.

²³¹ *Recommendation of the Council concerning Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices across Borders* (C92003)116); *Recommendation of the Council on Consumer Dispute Resolution and Redress* (C(2007)76); *Declaration for the Future of the Internet Economy (The Seoul Declaration)* (C(2008)99); *Recommendation of the Council on Principles for Internet Policy Making* (C(2011)154); *Recommendation of the Council Concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Trans-border Flows of Personal Data (“Privacy Guidelines”)* (C(80)58/final as amended); *Recommendation of the Council on Digital Security Risk Management for Economic and Social Prosperity (“Security Risk Recommendation”)* (C(2015)115).

方面的作用”。《准则》的决议部分也含有“可适用的法律和管辖权”这一相同词组，并同样呼吁予以“特别注意”。这种没有确切定论的情况可能进一步突出支付宝和退款保护等机制的重要性，这些机制属于“专有”机制，不依赖于管辖权。

2. 商家身份鉴定

消费者可能难以确定交易商的身份和所处的地点，解决这个问题或许是帮助培养消费者信心的最为重要的方法。经合组织准则第 28-30 段列出了对“商家信息”的详细要求，包括“面向消费者的促销或商业交易网站应说明适当的域名登记信息”。第 30 段规定了商家的自我监管计划以及必须让消费者能够核验该商家的成员资格。《准则》在保护消费者权益的国家政策项下的准则 14b 也支持上述规定（但未提及域名登记）。

3. 消费者身份验证

人们对身份盗窃风险的认识正日渐提高，为了应对这一问题，欧洲联盟支付服务指令定义了“高强度的消费者身份验证”。支付服务指令第二版 (PSD2) 第 4(30) 条规定了“使用两个或多个知识类要素（只有用户知道）、占有类要素（只有用户占有）和本质类要素（用户本身的特质）的身份验证，这些要素应相互独立，其中一项外泄不会影响其他要素的可靠性，并且验证的设计方式应确保验证数据的保密性”。

经合组织的准则没有具体谈及验证问题，但或许可以认为支付机制项下的第 40 段和关于隐私与安全的 G 节反映了验证的精神。不过，正如欧洲联盟的案文所表明的，验证确实具有具体的含义。《准则》同样没有直接论述验证问题，在关于金融服务的章节（第五节 J 小节），准则 66g 只是呼吁各会员国“酌情形成和鼓励形成……保护消费者金融资料的控制措施，包括使其免遭欺诈和滥用”。

4. 隐私问题

电子商务的增长和网络技术的快速发展已经彻底改变了存储、访问和处理数据的方式。如果无法向消费者保证交易期间交换的个人数据会受到保

护，消费者就不太可能参与全球市场。不过，随着近年来“数据挖掘”的发展，人们开始对所收集数据的体量感到关切，并加强了征求用户同意的要求。经合组织于1980年首次制定了隐私准则；并于2013年修订了这些准则。²³² 2016年经合组织电子商务准则第48段粗略概述了这些原则，但实际上并没有具体提及各项原则。这些规定要求企业确保其做法“合法、透明和公平，让消费者能够参与和作出选择，并提供合理的安全保障”。关于数据保护和隐私的第十三章将对这些问题展开讨论。

5. 安全问题

安全隐忧涉及两个交易阶段：第一是支付信息的网上传递阶段；第二是支付数据的存储阶段，在这两个阶段均不应让未经授权的第三方获取传递的数据。这种关切已见诸多项文书，例如，欧洲联盟支付服务指令第二版叙文部分第7段指出“近年来，与电子支付有关的安全风险有所增加。这是因为电子支付的技术复杂程度日渐提高，全球电子支付量不断增长，新的支付服务种类也在不断出现”。除了交易安全方面的关切（涉及信用卡号、有效期等）之外，交易之后也存在数据泄露的危险，例如与网络钓鱼有关的危险（见第十二章B节脚注）。

在经合组织准则中，第49段与安全最为相关，但非常简短：“企业应管理数字安全风险并采取安全措施降低或缓解与消费者参与电子商务有关的不利影响”。更具有实质意义的是关于支付的E节提及安全的内容，该节第40段提到“安全措施……应与支付相关的风险相称，包括未经授权访问或使用个人数据、欺诈和身份盗窃方面的风险”。随后，第41段重申了先前（即1999年）就存在的提及退款保护的内容，并再次认可了消费者所负责的限制：“政府和利益攸关方应共同努力，制定针对电子商务支付的最低消费者保护水平，不论消费者使用何种支付机制。这种保护应包括由监管方或行业方主导确定的消费者对未

授权收费或欺诈性收费所负责责任的限额，并酌情包括退款保障机制”。设想的上述措施的一个实例是，欧洲联盟支付服务指令将消费者对未授权支付所负责责任的限额（从原本的150欧元）降低至了50欧元。²³³ 该指令还收紧了需对所有电子支付适用的安全措施，专门要求使用高强度的消费者身份验证。²³⁴

经合组织的准则将保障措施的范围扩大到了退款之外：“还应鼓励发展其他可能有助于提高消费者对电子商务信心的支付安排，例如托管服务”。考虑到中国的经验，此处提到托管服务具有重要的意义，但值得指出的是，也有其他管辖区使用托管制，例如阿根廷和加利福尼亚。使用的具体方法并不是关键所在。在中国，托管制的推出（在推出之初并不有名，甚至可能并不合法）²³⁵ 是为了响应消费者所怀有的完全合理而现有银行制度没有处理的关切。事实上，有的系统甚至更进一步，只要求消费者提供电子邮件和配送地址，因此具有更低的电子风险。²³⁶ 这一问题发展演变的速度很快。

6. 电子合同

不同的法律规则和私营部门规则都可能适用于B2C交易。电子商务具有全球性，因此会在撰写、实施和执行合同的必要要求以及管辖权方面产生争议。“云计算”的发展也催生了涉及合同的新问题。云计算借助由远程网络服务器组成的网络而非本地服务器或个人电脑来存储、管理和处理数据，具有更大的规模经济效应，使用户能够借助“随用随付”的计费机制，在第三方数据中心利用原本空闲的服务器时间和网络存储空间来存储和处理数据，满足用户的需求。这就可以灵活地占用和释放计算能力。云计算可被用于存储和在一定时间内向消费者出租版权产品。这种数字“产品”的短暂性及“属于”消费者的时间很可

²³³ European Union Payment Services Directive 2, Article 74.

²³⁴ C Riefa, 2015, *The Control of Electronic Payments in the EU: Payment Services Directives and Electronic Money Directive 2009/110/EC*.

²³⁵ Yu and Shen, op. cit.

²³⁶ *The Economist*, 2016, Klarna: getting more ambitious (6 February).

²³² OECD, 2013, *Revised Recommendation of the Council concerning Guidelines governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, available at www.oecd.org/sti/ieconomy/2013-oecd-privacy-guidelines.pdf.

能造成合同上的混乱，而公有云或私有云安全保障水平的差异也可能产生问题。

经合组织的准则首先重申了《准则》“合理需求”项下准则 5j 所载的原则，仅措辞略有不同，即“应向参与电子商务的消费者提供透明和有效的消费者保护，其水平不得低于其他形式商务中提供的保护”（第 A.1 段）。但是，经合组织在对这项原则作出有力的声明之后，并未考虑电子商务特有的执行问题，即以电子方式处理合同问题的可能性，以及第三章所述的公司不经过司法程序就直接对消费者实施制裁的问题。

B 部分关于公平商业、广告和市场营销手段的规定在许多方面都与长期适用于线下交易的公平交易原则相同。例如，第 7 段提到了不公平合同：“如果合同条款规定消费者违反合同须提供经济赔偿，则这种赔偿应与可能造成的损害相称”。这一相称性原则具有重要意义，例如在金融服务领域，可将相称性原则适用于发薪日贷款或常规现金账户扣款等可通过电子手段直接执行的银行过度扣款（见第十四章）。对“经济赔偿”（例如对消费者的经济惩罚）的规定意味着，“技术保护措施”等可能损害消费者电脑性能的非经济惩罚不在涉及之列，不受任何相称性原则的限制。所设想的对消费者的唯一保障是要求提前披露惩罚措施（但遗憾的是，许多消费者很难理解这些措施的含义）。

7. 其他问题

经合组织的准则涉及的其他问题包括：（第十一章论述的）争议解决和补救、经合组织/二十国集团保护金融消费者高级别原则（以及第十四章）论述的定价透明问题，以及第十章论述的消费者教育问题。在这些问题上，经合组织的准则均与《准则》完全相符。²³⁷

E. 其他的电子商务监管国际准则

正如贸发会议全球网络法跟踪系统所解释的，电子商务监管主要有四个领域：电子交易法、数据

保护和隐私法、网络犯罪法，以及消费者保护法。²³⁸

为了促进跨境电子商务并加强消费者对这种电子商务的信任，电子交易法需要相互匹配。已有两个组织在这方面开展了广泛的工作。

1. 联合国国际贸易法委员会

1996 年，联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）制定了《电子商务示范法》，2005 年《联合国国际合同使用电子通信公约》²³⁹ 取代了上述示范法，确定了：

- 决定有效电子合同特征的规则和公认做法
- 关于法律和商业用途中可接受的数字签名使用方式的准则
- 支持在关于合同效力的法律争议中使用电脑证据

此外，上述公约还确定了订立合同和监督履行合同的默认规则。许多国家已经参照该示范法更新了本国的商业法律，使之适用于电子媒介。至本文撰稿时，贸易法委员会报告称已有 66 个发展水平各异的国家（及更多的管辖区个体）通过了基于示范法或受示范法影响的法律。

2. 贸发会议的电子商务和法律改革项目

2002 年以来，贸发会议一直在开展一项关于电子商务和法律改革的能力建设方案。该方案帮助非洲、亚洲和拉丁美洲的发展中国家在区域和国家层面制定电子商务法律。²⁴⁰ 相关法律应确保消费者信任网上交易，为国内和国际网上贸易提供便利，并向电子商务和电子政务服务的用户和提供方提供法律保护。贸发会议提供的援助包括举行能力建设研讨会、审评法律草案或现行法律、起草符合区域和国际法律框架的法律，以及撰写对电子商务法律协调情况的比较审评报告，例如与东南亚国家联盟（东盟）合作编写的于 2013 年发

²³⁷ OECD/G20, 2011, *High-Level Principles for Consumer Protection in Financial Services*.

²³⁸ 贸发会议，全球网络法跟踪系统，可查阅 http://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and_ICTs/ICT4D-Legislation/eCom-Global-Legislation.aspx。

²³⁹ http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/electcom/06-57452_Ebook.pdf。

²⁴⁰ 贸发会议，2015 年，《信息经济报告》，同前。

布的审评报告、为西非国家共同体编写的审评报告(2015年),以及为拉丁美洲编写的审评报告(2016年)。²⁴¹

在该方案下,东非共同体于2007年设立了网络法工作队,该工作队编写并批准了两项网络法框架。

2015年,贸发会议启动了网络法跟踪系统,该系统跟踪反映全球电子交易、网上消费者保护、网络犯罪和数据保护领域的电子商务法律的状况。²⁴²虽然发达国家已经有了涵盖这些领域的法律,但发展中国家在这方面仍然落后。一般而言,已通过电子交易法律的国家比例最高,而通过网上消费者保护法律的国家比例最低。例如,在中美洲,十个国家中有七个具备了消费者保护法,但其中超过半数并没有关于数据保护和网络犯罪的法律。在中部非洲,九个国家中只有两个国家具备电子交易、消费者保护和数据保护方面的法律,只有一个国家通过了网络法。

3. 残疾人的无障碍消费

电子商务的一个潜在优势是能够给包括视障者在内的身体伤残人员提供无障碍消费渠道。2011年世界卫生组织估计,全球15.3%的人口患有“中度或重度残疾”。²⁴³这些消费者一定程度上无法使用约80%的零售网站。²⁴⁴《联合国残疾人权利公约》维护残疾人在网上获取信息和服务的权利。我们注意到欧盟委员会已经提出可能制定一项《欧洲无障碍法》,设立面向电子商务网站的通用无障碍要求。²⁴⁵除履行法律义务之外,无障碍网站也具有商业意义,可以避免将10亿潜在客户拒之门外。

²⁴¹ 东盟的审评报告可查阅http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2013d1_en.pdf; 西非经共体的审评报告可查阅http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2015d2_en.pdf。

²⁴² 贸发会议,2015年,《2015年信息经济报告:释放电子商务潜力,造福发展中国家》。

²⁴³ http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report.pdf。

²⁴⁴ 大不列颠及北爱尔兰联合王国残疾人权利委员会于2004年对1,000家网站进行了调查,发现逾80%的网站几乎无法被残疾人使用。联合国2006年和欧盟2009年的研究也发现类似合规情况较差的现象。

²⁴⁵ <http://goo.gl/W8JREa>。

4. 国际商会提供的最佳做法建议

国际商会的“制止假冒和盗版行为商业行动”活动警示称:

有数十亿合法在线交易通过电子商务平台完成,但同时这些平台也容易遭到不当利用,被假冒产品和有安全隐患的产品渗透。同现实世界中一样,犯罪者借机通过网上供应链出售假冒商品,攫取更多利润。这些犯罪者鱼目混珠,成功售出了数量惊人的侵权产品。亟需处理网上假冒商品泛滥的问题,并出台保障措施,保护网上消费者免受各种新型网络风险的侵害。²⁴⁶

国际商会建议的企业最佳做法包括:

- 制定方案和机制,协助消费者理解使用电子商务平台的风险并作出知情决定。
- 鼓励网上购物平台在所有平台和服务中均采取并遵守全面、完备和可识别的尽职调查系统,包括由平台所有方进行检查,确保对使用其平台进行交易的人员有基本的了解,例如采用“了解你的供应商”和“了解你的消费者”规程。
- 开发自动化工具,防止向消费者兜售高风险产品。
- 鼓励电子商务平台采取适当步骤,处置将消费者导向非法商品销售网站的广告。

F. 结论

电子商务展现出惊人的增长速度,但电子环境仍在给消费者带来新的挑战,需要采取新的战略来保护在网上购物的消费者,并培养消费者对电子商务(特别是跨境电子商务)的信心。电子商务的许多问题都是所有形式的商务所共有的问题,只不过是体现在了电子商务这种新渠道之中,尤其是在数据安全和跨境电子贸易方面。

²⁴⁶ ICC/BASCAP, 2016, *BASCAP's Input to the UNCTAD Manual on Consumer Protection*.

Christine Riefa 明确定义了需要针对电子商务设立的法律框架，这一框架由两类法规组成：²⁴⁷

- (a) 注重电子商务这种媒介的特点的垂直法律。这包括创建电子交易框架（允许电子合同和签名、明确中间方责任）的法律，以及确立远程销售消费者具体权利（包括信息权和撤销权）的法律。这些法律将组成有效电子商务法律框架的支柱。
- (b) 各类交易媒介普适的水平法律，通常包括涉及以下方面的规定：不公平合同条款、不公平商业做法、误导性和比较性广告投放、支付保护、数据保护、市场监管和执法、争议解决以及法律和管辖权的冲突、刑事制裁等。这些大多是传统措施，许多在电子商务诞生之前就已存在。

从这个角度来看，经合组织的准则侧重于较为传统的横向层面。托管制的出台虽属创新，但其灵感也源自一种已存在数百年的设计，本身与电子商务并不相关。

部分消费者始终会处于弱势地位，但电子商务可能会通过新的方式将他们的弱势之处暴露出来：

- (a) 电脑的进一步微型化和个人化已使儿童接触电脑的问题更加突出。儿童接触电脑会产生新的隐忧，即未成年人可能在不受父母管控的情况下接触到不负责任的广告和营销。
- (b) 移动设备和移动应用程序也随着微型化和普及化而面世，如今，弱势人群也能使用这些设备和应用程序，而他们可能不熟悉商业交易，自身文化程度有限，而且识别潜在隐藏支出或诈骗的能力较弱。

电子商务不涉及人际交往，这也会成为一个问题。另一方面，与压力较大的面对面交易相比电子商务可被视为一种进步。但电子商务也已产生了新形式的压力：

- (a) 交易速度较慢可能导致电脑界面超时，消费者如果耗时过长，电脑界面就会反复超

时，这是造成消费者仓促接受交易的原因之一。

- (b) 消费者查询过程中的价格变动也会产生额外的网购压力，例如“此价格的票只剩两张或三张”等提示。

上述压力使现已得到牢固确立的“冷静期”的概念变得更为重要。“冷静期”这个例子很好地反映了以下现象，即由于电子商务带来的新型压力，（原本为了应对当面交易的较大压力而推出的）“传统”消费者保护措施受到了更多的重视。但是，本章指出，在跨境管辖问题上取得的进展太少（经合组织 1999 年和 2016 年的两套准则实际上均显示无力解决这一问题），说明要想克服消费者不信任的障碍，必须在政府之外采取创新行动。

支付宝的例子证明，让违反安全规定者承担责任是一项重要的商业考虑。退款保障制的历史也反映了这一点。根据退款保障制，消费者有权向发卡机构和互联网交易商提出权益主张。举例而言，这意味着如果消费者没有收到商品，那么在互联网交易商不回应的情况下，消费者可以要求发卡机构退还购物资金。退款保障制最初于 1970 年代和 1980 年代在消费信贷法律下推出，当时受到了强烈的抵制，被视为监管方强加的负担。而随着跨境购物的流行，退款保障制已被视为能够激励消费者使用信用卡的市场优势。

因此，限制消费者所负的责任虽然曾被视为强加的负担，但已经事实证明是一种商业机遇。“有限责任”的概念已经到了认可，例如在经合组织 2016 年准则的第 41 条第二次得到了认可²⁴⁸，但在有关方面对移动支付进行谈判时，例如标准化组织在 2015 年之前的五年对这一问题进行谈判时，“有限责任”的概念曾经遭到商界的抵制。商界面临的问题是，如果宣称消费者有限责任会给企业带来过高的负担，也就说明消费者面临着同样高的风险。企业如果能担起责任，就会传递出有利于消费者信心的信号。同时，这些企业也会有很强的动力来尽可能加强安全保障。

²⁴⁷ C Riefa, 2014, op. cit.

²⁴⁸ OECD, 1999 and 2016, op. cit.

如前文所述，市场上已经出现了调整托管制的创新举措，使购物者无需提供信用卡详情，也无需记住一套新的密码，仅提供电子邮件和配送地址就可下单，将支付手续留到以后完成。²⁴⁹ 曾使用过这种托管方式结账的消费者在访问其他网上商家时可被电子识别，从而进一步减少填写在线表格的需求。这让公司不仅能够承担消费者不付账单的风险，还能向消费者提供有偿的延期付款计划。这些贷款的收益高于竞争激烈的网上支付业务，因此可能给政府带来新的监管挑战，但此处的悖论是，消费者虽然如上文所述对跨境购物似乎存有疑虑，却愿意将资金托付给跨国第三方中间机构。向信任的中间机构求助是惧怕直接跨境交易的另一面表现。第三方既能承担风险，也有能力防止发生“意外”。

²⁴⁹ <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21690106-payments-unicorn-seeks-become-dray-horse-bank-getting-more-ambitious>.

第十三章 隐私和数据保护

A. 《联合国消费者保护准则》中关于隐私的内容

经修订的《准则》首次包含了隐私方面的事项。大会第 70/186 号决议确认“会员国在增进和保护消费者隐私和全球信息自由流动方面有着共同的利益”，而实质准则部分既确立了一项新的关于“保护消费者隐私和全球信息自由流动”的“合理需求”（准则 5k），又新增了第四节“良好商业做法的原则”，旨在要求企业“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”来保护隐私。虽然“数据保护”这一特定术语并未出现在《准则》中，但新的第五节 A 小节“保护消费者权益的国家政策”在准则 14h 中劝告会员国制定设想实现“消费者隐私和数据安全”的政策。

新增的关于电子商务的 I 节没有提到数据保护或隐私，但建议会员国参考（第十二章介绍的）经合组

织电子商务准则，后者仅有两个短小的段落涉及隐私和安全问题（第 48 和第 49 段），但提到了经合组织经修订的隐私准则为参考，这是一个相当长的参考链。²⁵⁰

B. 隐私是一项权利吗？

下面的清单是由隐私国际整理的，但也与贸发会议 2016 年出版物“数据保护监管和国际数据流动：对贸易和发展的影响”的相关内容对应，本章参考了这部出版物。²⁵¹

²⁵⁰ OECD, 2013, *Revised Recommendation of the Council Concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, available at www.oecd.org/sti/ieconomy/2013-oecd-privacy-guidelines.pdf.

²⁵¹ 贸发会议，2016年，《数据保护监管和国际数据流动：对贸易和发展的影响》，可查阅 unctad.org/Data-Protection-Study。

²⁵² unctad.org/cyberlawtracker.

²⁵³ <https://www.privacyinternational.org/privacy-101>.

插文13：隐私是一项人权

隐私是一项合乎标准的基本人权。所有主要的国际和区域人权文书都对隐私权作出了规定，包括：

- 1948年《世界人权宣言》第十二条，该条写道：“任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得任意干涉，他的荣誉和名誉不得加以攻击。人人有权享受法律保护，以免受这种干涉或攻击”。
- 1966年《公民权利和政治权利国际公约》第十七条，该条写道：“1. 任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，他的荣誉和名誉不得加以非法攻击。2. 人人有权享受法律保护，以免受这种干涉或攻击”。

隐私权还见于：

- 《联合国保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第14条
- 《联合国儿童权利公约》第16条
- 《非洲儿童权利与福利宪章》第10条
- 《非洲联盟关于表达自由(获取信息的权利)的原则》第4条
- 《美洲人权公约》第11条
- 《美洲关于人的权利和义务宣言》第5条
- 《阿拉伯人权宪章》第16和第21条
- 《东盟人权宣言》第21条
- 《欧洲人权公约》第8条

资料来源：贸发会议网络法跟踪系统；²⁵² 隐私国际。²⁵³

C. 从消费者的角度理解数据维度

对促成网上交易而言，数据与进行支付具有同等重要的意义；事实上，在有些情况下（例如在社交媒体平台上），用户付出的并非货币，而是数据。消费者提供了配送地址和支付详情等敏感信息，但人们往往并不清楚商家在此之外还收集了哪些更广泛的数据。搜索习惯、购买记录、地点和互联网服务提供商地址等数据均在被收集之列，而消费者可能难以理解其收集方式，也很难予以阻止。公司和第三方将上述数据与其他数据相结合，就可以深入地了解人们的偏好和可能的购买倾向。

在这些由用户产生的信息中，很大一部分是消费者在互联网浏览过程中留下或被机器所记录的数据足迹：消费者的搜索内容、偏好、访问的网址、上网地点和使用的设备、与之互动的朋友、所支持的事业，当然还有购买的商品和使用的应用程序。随着越来越多的人使用互联网来处理越来越多的事务，随着互联网经由物联网与越来越多的“物体”联通，数据量正在不断增长。

数据中介是一个价值数十亿美元的新兴行业，得益于不断增长的数据需求而成长壮大，该行业从诸多线上（和线下）来源收集关于消费者的数据要素，将之整合成丰富（虽然或许并不完整的）个人资料并予以分类，以满足其客户的需要。例如，据《麻省理工科技评论》称，全球最大的数据中介之一安客诚（Acxiom）²⁵⁴“拥有全球逾5亿消费者的相关信息，平均每位消费者的信息达1,500条，可以通过分析数据来预测3,000个不同方面的倾向，例如一个人对两个品牌会有何不同反应。安客诚通过与“脸书”合作，可以“将现实世界的活动与网络活动[联系起来]，[并将其数据]与美国90%的社交账号[相关联]”。²⁵⁵

研究显示，对个人数据使用和/或滥用的关切是在线市场信任问题的核心推动因素，第十二章也讨论了这一点。当然，个人数据的收集并不局限于电子商务；人们时时刻刻都在经历着范围更大的

数据收集，电子商务只是其中一个部分。通过社交媒体、个人化应用程序、可穿戴技术、共享平台、搜索和针对性产品，人们始终在受到数据收集、数据聚合和数据前向共享的影响。不同的国家对这些影响的关切程度各异，但均处于高位，而且还在不断上升——一项对消费者网上态度的跟踪调查显示，2014年以来美利坚合众国消费者对网上隐私的担忧上升了42%，²⁵⁶而大不列颠及北爱尔兰联合王国消费者的担忧提高了三分之一。²⁵⁷2016年国际施政创新中心—益普索全球互联网安全和信任调查显示，全球57%的公民对自己网上隐私的关切比上一年有所上升。十个人中有八个担心自己的信息被买卖。据显示，全球已有83%的公民改变了自己的上网行为，以控制在网上提供的个人信息数量。²⁵⁸

2014年一项面向20个国家16,000名网上消费者的全球调查²⁵⁹发现，74%的受访者对公司如何使用在网上收集的个人信息表示关切。全球有72%的受访者不知道公司掌握了哪些有关自己的信息，63%的受访者不知道自己对经手其个人信息的公司享有哪些权利。在财务信息方面，欧洲55%的受访者担心遭到网上交易欺诈²⁶⁰，58%曾因担心支付安全而放弃购物。²⁶¹这些担忧并非杞人忧天，2015年的一份报告称，全球数据泄露事件比上一年增加了40%。²⁶²

关切程度如此之高，部分是因为消费者感觉自己已经无法掌控数据的收集方式以及公司取得数据后的使用方式。使用条款据称详细列明了公司做

²⁵⁴ <https://www.technologyreview.com/business-report/big-data-gets-personal/download/?redirectTo=%2Fs%2F514351%2Fhas-big-data-made-anonymity-impossible%2F#/join/>.

²⁵⁵ www.technologyreview.com/news/514351/has-big-data-made-anonymity-impossible.

²⁵⁶ TRUSTe, 2015 *United States Consumer Confidence Index*, see: <http://bit.ly/1NIETKt>.

²⁵⁷ TRUSTe, 2015 *United Kingdom Consumer Confidence Index*, see: <http://bit.ly/1e51fjX>.

²⁵⁸ <https://www.cigionline.org/internet-survey-2016>.

²⁵⁹ Ipsos Mori, 2014, *Global Trends Survey*, see: <http://bit.ly/1RGHLvG>.

²⁶⁰ EC, 2011, *Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union*, Eurobarometer 359, see <http://bit.ly/1TjKp5t>.

²⁶¹ Econsultancy, 2011, *Why Do Consumers Abandon Online Purchases?*, see <http://bit.ly/1QOoSSE>.

²⁶² Symantec, 2015, *Internet Security Threat Report*, see <http://symc.ly/1Klmlm7>.

法，但这些条款晦涩、冗长而复杂²⁶³——其目的是满足组织合规要求和限制公司责任，而不是让消费者理解。²⁶⁴ 消费者在考虑是否使用一项在线服务时，面临的是“不答应就不能用”的选项，并没有足够的机会维护自己的偏好。在当前这种选项设置下，仍不断有用户选择加入，将这一情况解读为消费者表示满意或接受或许会符合许多公司的利益，但研究显示，消费者只是屈从于失去掌控的状况，²⁶⁵ 反而会更加不信任商家。全球研究也反映出了类似的消费者感受，有72%的人认为因新技术而失去隐私在所难免。²⁶⁶ 世界经济论坛的一份报告发现，“信任降低的问题普遍出现在所有利益攸关方中。个人开始不再信任组织和政府使用其相关数据的方式，组织也不再信任自己维护数据安全和利用数据创造价值的能力。”²⁶⁷ 消费者维权人士和企业都已认识到这一不信任问题，国家和国际层面的监管人员也正在试图应对这一问题。

D. 数字时代的监管问题

当前的紧迫挑战是要建立起有效的监管制度和出台有效的政策，以便数字经济能够赢得更多的信任。脸书、优步或爱彼迎等网络平台都已证明，在线服务可在较短时间内达到巨大的规模，而且如今创新的速度之快，可让负责消费者保护的机构应接不暇。此外，这些颠覆性服务的覆盖面跨越多个国家，监管方需要在国际层面协调行事，这导致监管措施进一步滞后。国际消费者联会的

²⁶³ AM MacDonald and L. Cranor, 2008, The cost of reading privacy policies, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, see <http://www.is-journal.org>. 根据该分析文章的计算，互联网用户要想通读全年遇上的每一篇隐私政策，需要76个工作日。

²⁶⁴ 对大不列颠及北爱尔兰联合王国的分析发现，该国讲英语的成年人口中有43%无法看懂谷歌2013年版的条款与条件。See E Luger et al, 2013, Consent for all: Revealing the hidden complexity of terms and conditions, proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems, see: <http://bit.ly/1QhHv0C>.

²⁶⁵ J Turow et al, 2015, *The Trade-Off Fallacy* (Annenberg School for Communication, University of Pennsylvania), see <http://bit.ly/1F4S958>.

²⁶⁶ Ipsos Mori, 2014, *Global Trends Survey 2014*, see: <http://bit.ly/1RGHLvG>.

²⁶⁷ World Economic Forum, 2012, *Rethinking Personal Data: Strengthening Trust*, see: <http://bit.ly/1XEMyMQ>.

各成员协会已经表达了关切，80%认为赔偿方面的法律、法规和标准跟不上数字经济的发展，76%对执法效力表示怀疑。²⁶⁸

以《数据保护法》为例，上世纪以来，欧洲联盟、联合国或经合组织几乎没有考虑过消费者隐私和数据保护的问题，直至最近才蜂拥出台了一系列修订。到2016年，欧洲联盟的成员国仍在努力修改早在谷歌注册 google.com 域名之前通过的规则。在此期间已发生了空前的变化，变化的不仅仅是收集的个人数据的多寡，还有公司和公共组织使用数据的方式，这些数据被用来发掘消费者和公民的广泛行为模式，或被用来识别、调整适应或针对个人用户。

技术和全球数据流动不断带来变化和挑战，在此背景下，消费者保护机制仅有原则性是不够的，还需要具备响应性和适应性。如果未来20年延续过去20年的变化速度，那么《准则》或欧洲联盟《一般数据保护条例》这些进步能否有效做出应对仍是未知数。美利坚合众国已改变了该国隐私保护政策的基础，放弃了“公平信息实践原则”，转为采用“关注损害的方法”，该方法旨在精准处理有害的信息使用方式，特别是“可能危及人身安全或造成经济损害，或对我们的日常生活造成不必要干扰的行为，而不是要求在每次使用用户信息之前都进行通知并由用户选择是否同意，这样代价太高”。²⁶⁹ 这些改变反映了执法机关因业务量不断增加而面临的难题。

插文14载列了贸发会议参考各种协定拟订的“一套公认的数据保护核心原则”，以便提供一套通用的原则并推动国际合作。

E. 国际监管

不同管辖区在数据保护法律上的差异可能阻碍网上国际贸易。例如，数据本地化规定的出现是最近的一项动态，被认为可能对贸易产生重大影响。

²⁶⁸ Consumers International, 2015, *State of Consumer Protection Survey 2014-15*.

²⁶⁹ M Panzera, 2013, Talking points regarding data security, International Forum on Justice and Consumer Rights (Wuhan, China). 有关原则是：通知/认识、选择/同意、权限/参与、诚信/安全、执行/补救。

插文14：数据保护核心原则

核心原则为：

1. **公开：**各组织必须公开各自的个人数据做法
2. **收集限制：**个人数据的收集必须有限制、合法和公平，被收集人通常需要知情和(或)同意
3. **目的说明：**收集数据时必须说明收集和披露数据的目的
4. **使用限制：**数据的使用或披露必须限于具体或密切相关的目的
5. **安全：**个人数据必须享有适当的安全保障
6. **数据质量：**个人数据必须相关、准确和反映最新情况
7. **访问和更正：**数据的主体必须享有适当的权限，能够访问和更正自己的个人数据
8. **问责：**数据控制方必须担起责任，确保遵守数据保护原则

贸发会议发现，所有涉及数据保护的全球国际和区域协定和准则都以某种形式载录了上述八项原则。²⁷⁰ 它们还指向一项额外的原则——数据最小化，虽仅见于欧洲联盟的《数据保护指令》，但认为这项原则也具有较大的全球影响力。

资料来源：贸发会议，2016年，《数据保护和国际数据流动研究》。²⁷¹

这些规定通过直接的法律限制或(本地企业登记要求等)具有相同效果的其他指定条件，要求将个人数据保留在其来源管辖区内。数据本地化规定在某些特定部门(特别是卫生部门和金融服务部门)较为常见，但通常不针对一般数据。

出台数据本地化规定的动机有几种：(a) 担心本地数据的安全风险升高或受到海外管辖区的监控；(b) 担心外国在通过互联网提供服务方面占据支配地位；(c) 政府监控。

两个常常被援引的数据本地化规定的例子是印度尼西亚和俄罗斯联邦，这两个国家已经通过有关规定，限制将数据转移到国外。企业在这两个国家都面临较高的合规要求。也有其他国家曾考虑推行类似的本地化规定(尤其是巴西和大韩民国)，但经过广泛征求利益攸关方意见，采取了上文所述的混合多种替代措施的办法。

在考虑这些政策差异时，应铭记隐私和数据保护都是重要的消费者权利和人权，如第十二章和上

文B节所述，也得到了《准则》的承认(但没有使用“权利”一词)。保护隐私和数据的措施本身可能成为贸易的壁垒。但《服务贸易总协定》(《服务贸易总协定》)第14条c项明确允许采取“保护与个人信息处理和传播有关的个人隐私及保护个人记录和账户的机密性”所必需的贸易限制，同时规定前提是“此类措施的实施不在情形类似的国家之间构成任意或不合理歧视的手段或构成对服务贸易的变相限制”。跨太平洋伙伴关系谈判将《服务贸易总协定》的一些措辞改头换面吸收进来，贸发会议认为这都属于“变相的贸易限制”，因此是跨太平洋伙伴关系中“最有意思的规则”。普遍认为跨太平洋伙伴关系“在数据保护方面没有真正施加任何重大的积极规定，但确实涉及了在数据保护法律与贸易考虑因素之间实现平衡的问题。具体而言，它规定了签署国在本国法律中可规定的的数据保护监管的限度”。²⁷²

贸发会议的解读是，任何因跨境转移限制而受到影响的企业都可以对有关法律提出质疑，声称该法律属于“变相的贸易限制”，但贸发会议也认为，质疑要想成功并非易事，除非有关限制十分极端。这项条款似乎在隐私保护和贸易限制之间建立了新的平衡，未来这一措辞可能成为国际协定的常见内容。

²⁷⁰ 贸发会议，2016年，同前。这些原则主要来自欧洲联盟《数据保护指令》、经合组织《隐私准则》和欧洲委员会第108号公约。“顺序”和“术语”改自Graham Greenleaf关于这一问题的著作。See for example “Standards by which to assess data privacy laws” in G. Greenleaf, 2014, *Asian Data Privacy Laws* (Oxford).

²⁷¹ http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2016d1_en.pdf.

²⁷² 贸发会议，2016年，同前。

插文15：从安全港协议到隐私盾协议

截至2016年初，经合组织34个成员国中已有32个实施了全面的数据保护法律。在本文撰稿时，土耳其议会已经通过了一项数据保护法案，旨在使土耳其的相关制度与欧洲联盟的制度相统一。这样，美利坚合众国就成为了唯一的例外(该国按部门开展数据保护工作，没有通过一项统一的法律)。

欧盟委员会关于数据保护的第95/46号指令于1998年生效，禁止将个人数据转移至未达到欧洲联盟隐私保护“合格”标准的非欧盟国家。欧洲联盟要求其他接收数据的国家设立独立的政府数据保护机构，并由这些机构对数据库进行登记。为了弥合各自管辖区内存在的这种差异，美利坚合众国与欧洲联盟于2000年商定了“安全港”框架，确认美国企业符合欧盟要求。如果有美国企业违反数据保护规则，美国联邦贸易委员会可进行干预，进而将之踢出美国商务部的批准企业名单。

欧盟的一名公民提起诉讼，称其个人数据被转移至美国后受到的保护没有达到欧盟标准，欧洲法院因此于2015年裁定，根据安全港协议的原则推定美国公司达到合格标准并不妨碍欧盟公民以维护个人权利和自由为依据对最初的第2000/520号决定提出质疑。此外，欧洲法院实际上裁定了由安全港协议得出的合格决定无效，认为通过该决定时没有对政府机关获取个人数据的权限予以足够的限制。该法院认定，安全港协议未能按照欧洲联盟《数据保护指令》的要求，确保仅在“严格必要”的情况下“相称地”处理数据。因此，安全港协议的成员企业不再享受合格推定，不能将数据从欧盟转移至美国。

该案的一项重要结果是，欧盟和美国对安全港协议进行了重新谈判，于2016年2月达成了新的协议，称为欧盟-美国隐私盾协议。该协议承诺要加强执行和监督，包括设立一个新的监察员职位，以及对监控行为设置新的限制和条件。但2016年4月，欧盟多个国家的数据保护机构联合指出，新谈判的隐私盾协议虽然优于先前的安全港框架，但也有若干不足之处。欧盟咨询机构“第29条工作组”要求欧盟委员会解决上述机构提出的关切，确保“隐私盾协议提供的保护确实在本质上与欧盟提供的保护相当”。²⁷³最后，欧盟委员会对美国的保护水平作出“合格认定”之后，新的隐私盾协议于2016年8月1日生效。由美国和欧盟多家消费者组织组成的跨大西洋消费者对话对安全港协议和新的隐私盾协议一直持批评态度，敦促采取较为简单的举措，即美国可以“成为欧洲委员会《关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约》(CETS第108号)及其关于监督机构和跨境数据流动的《附加议定书》(CETS第181号)的正式缔约国，且不做出不应有的保留。这两项文书均对非欧盟国家开放，并提供了范围最广的国际商定的数据保护标准”。²⁷⁴

资料来源：贸发会议(2016年)《数据保护和国际数据流动研究》；Trans-Atlantic Consumer Dialogue, Resolution on the European-Union Privacy shield proposal 7 April 2016; Susan Aaronson, The digital trade imbalance and its implications for internet governance; Global Commission on Internet Governance, Chatham House, paper 25, 2016; EC Press Release FAQs 12 July 2016.

插文 15 介绍了欧洲联盟与美利坚合众国如何试图通过“安全港”协议来避免双方数据保护制度之间的差异造成贸易壁垒。

F. 技术能否应对技术本身带来的挑战？

鉴于传统方法的局限越来越明显，新的创新也许能够解决过往创新所造成的一些挑战。在电子商务的历史上，曾涌现出多种创新解决方案：新出现的个人数据赋权工具和服务让消费者重新掌握

了一些对数据的直接控制权，这就是一种可立足监管和法律来应对数据关切的手段。

传统的保护措施注重控制企业收集、存储和使用个人数据的方式，制度发挥作用所依靠的是监管者和企业，消费者只是被动的“数据主体”，没有介入的空间。这种传统的法律和监管概念可能无法提供充分的保障。举例而言，欧洲联盟拥有全世界最严格的数据保护制度之一，但消费者对数据处理的信心仍然不高。²⁷⁵

现已存在低成本、个人化的技术，可使消费者设置个人隐私和数据共享的偏好，得益于这种技术，

²⁷³ Article 29, Data Protection Working Party, 16/EN 238 Opinion 1/2016 on the European Union–United States Privacy Shield Draft Adequacy Decision, 13 April 2016, available at http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_en.htm.

²⁷⁴ Transatlantic Consumer Dialogue, 2016, Resolution on the EU–US Privacy Shield Proposal, 7 April.

²⁷⁵ 欧盟委员会关于数据保护的《431号特别欧洲民意调查》(2015年)发现，欧洲人普遍担忧个人数据被不当使用的后果。逾三分之二的受访者感到无法完全掌控自己的个人数据，对这种缺乏掌控的情况感到关切。见<http://bit.ly/1HjvAil>。

插文16：个人数据赋权工具和系统实例

- **个人数据存储：**安全的数据存储，经过授权可以按照消费者设定的条件与选定的企业或国家服务进行交易和共享数据。存储方还审计数据的使用情况，在发生不合要求的情况时予以提醒或修正。
- **以个人为中心的授权：**提供仪表盘界面，让消费者可以设置和更改数据共享权限、设置由消费者自定时限和过期终止的授权，并查阅数据流向。
- **信任网络：**建立已认证、可以信赖并已承诺按照个人消费者所设条件使用其数据的供应商的网络，从而简化数据共享选项。^a

资料来源：贸发会议。

^a Citizens Advice, 2015, *Personal Data Empowerment: Time for a Fairer Data Deal?* Available at <https://www.citizensadvice.org.uk/Global/Public/Corporate%20content/Publications/Personal%20data%20empowerment%20report.pdf>.

新的工具和服务正在面世，帮助个人加强自己的控制权，决定如何、由谁以及出于什么目的收集和使用权自己的数据。²⁷⁶ 这些新兴的个人数据赋权工具与传统监管不同，使个人消费者的偏好可重新发挥作用，同时既不要求消费者勾选选项来表示知情同意，也没有繁苛的条款与条件。举例而言，用户可以在智能手机上设置偏好，如果发生了违反偏好设定访问用户数据的情况，应用程序可以发出提醒，此外，还有工具可以显示“后台”，列出被收集的数据和收集方。此类服务其实充当了供应商与消费者之间的数据中介，代表的是消费者的利益，确保消费者的数据共享和数据使用偏好得到遵守。

个人数据赋权工具和服务展现了一种应对数据和隐私关切的新方法——以监管为基础，同时也没有否定监管的必要性。这一市场仍处于萌芽阶段，但具有增强消费者信任和信心的潜力，因为它不但允许消费者参与，而且让消费者掌握了权力，让他们能够监管公司使用其个人数据的方式。不过，就像设立共同的信息公开义务或退货政策有利于提振消费者对跨境电子商务的信心一样，协

调的国际监管体系也有助于支持跨境电子商务的发展，并使之能在以下领域蓬勃发展：

- **坚持保护措施和维护权利：**商定并执行相关规程，对数据泄露进行通报和补救，能让消费者更清楚地了解自己的权利将如何得到维护。可以拟订可在全球层面运作的争议解决规程，用于应对出现问题的情况。
- **设立最低标准：**专门商定的“隐私”标准可以使各项服务从默认设置上就具有更高的隐私保护水平。还可使用加密要求来加强数据安全。
- **激励良好做法：**对个人数据存储或信任框架的运营者，必须在透明和审计方面提出高标准要求，授予易于识别的凭证，以帮助消费者在供应商之间作出选择。
- **建立竞争性市场：**针对可帮助消费者轻易掌控和管理自身隐私和共享偏好的服务，应建立竞争性的市场。关键在于确立数据便携权，并商定各平台相互兼容的规格，以便个人可以统合隐私和共享偏好设置，并在不同服务之间便捷地转移这些设置。这样也许能让使用数据产生的价值分摊到相应的消费者身上，并提升消费者在市场上的话语权。²⁷⁷

其他让消费者选择更具灵活性的要素也在发展，例如“cookies”和“广告屏蔽软件”，可让消费者自行选择接受与否。但是，将用户的自主行动或选择作为基础可能并不可靠。本手册其他部分（例如关于金融服务的第十四章）讨论了消费者同意原则，发现该原则在实际应用中意义不大。如上文所述，消费者授权机制的应用越来越广，但其危险在于，除了最细致的一部分消费者之外，征求消费者同意的机制在所有其他消费者看来可能过于繁琐。贸发会议认为，“同意”机制是指个人消费者是否能够就其数据被转移至外国一事表示同意。欧洲联盟和一些其他管辖区允许使用这种机制，但对同意的性质设有更多要求。贸发

²⁷⁶ 更多例子见Citizens Advice, 2015, *Personal Data Empowerment: Time for a Fairer Data Deal?* See <http://bit.ly/1XtrIBG>.

²⁷⁷ L Coll, 2016年，跨境电子商务：培养消费者对国际数据流动的信任，载于贸发会议，《数据保护监管和国际数据流动：对贸易和发展的影响》，可查阅http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2016d1_en.pdf。

会议的结论是，“无论是企业想证明已征得消费者同意，还是消费者想表示同意，都可能既困难又麻烦，而且同意机制往往并不能保证消费者得到保护”。²⁷⁸

进步的空间仍然很大。贸发会议归纳了建立均衡和国际兼容的法律框架所面临的七项关键挑战。这些挑战载于插文 17。

²⁷⁸ 贸发会议，2016年，同前。

G. 结 论

随着企业与消费者的关系从线下向线上转移，个人数据的使用必然有所增加。这对发展中国家和发达国家同样适用，因为移动商务已在全球遍地开花。消费者协会和消费者保护机构提倡为实现负责的放贷等目的收集一定的个人数据，以便能够参考个人信用情况，防止消费者过度举债消费（见第十四章）。但本质上这些是敏感数据，需要有力的规定予以保护，美利坚合众国消费者金

插文17：数据保护的关键挑战

1. **填补覆盖面缺口：**在全球层面没有统一的数据保护协定。在国家层面，覆盖面有三大缺口：
 - (a) 有不少国家没有任何数据保护法律
 - (b) 有不少国家的数据保护法律不全面，或者有太多的豁免情况
 - (c) 在有些情况下，个别公司可以限制所承诺的隐私保护的覆盖范围(通常是在隐私政策的细则里)
2. **应对新技术：**
 - (a) 云计算
 - (b) 物联网
 - (c) 大数据分析
3. **管理跨境数据转移限制：**已经有许多办法和安排可以管理数据流动，同时顾及公民权利保护，最常见的机制有：
 - (a) 如果满足常见的克减条件，或者通过了常见的“测试”（例如，必须是为了履行合同、为了应对紧急情况、有执法部门的有效请求，及其他条件），则允许一次性的数据转移
 - (b) 如果目标管辖区确保提供同等水平的保护(例如安全港/隐私盾就属此例)，则允许持续的数据转移
 - (c) 如果原公司同意为任何数据泄露承担责任，则允许数据转移(这是一种新兴机制，见于亚太经合组织《隐私框架》，澳大利亚和日本的法律也部分采用这种机制)
 - (d) 如果有关公司受一套企业规则约束，并且这套规则适用于该公司的所有活动，则允许数据转移(欧洲联盟使用这一机制，哥伦比亚和日本等国的国内法律也部分采用这种机制)
 - (e) 如果管辖区之间订立了非常具体的法律协定，则允许数据转移(例如欧洲联盟和美利坚合众国之间关于航班旅客数据和金融服务数据交换的协定)
 - (f) 合并使用部分上述办法
4. **监控与数据保护之间的平衡问题：**大部分法律和法规都没有对此作出规定，随着监控规模的暴露，人们已开始审视这一问题。监控的大致广度、范围和目的应当公开，但一些操作细节可以保密。
 - (a) 监控应限于具体的国家安全目标和执法目标
 - (b) 监控期间收集个人数据的行为应是实现监控目的所“必要的”，并和监控目的“相称”
 - (c) 监控活动应受到有力监督和管理
 - (d) 所有个人数据主体在监控问题上应有权获得有效的争议解决和法律补救(不论他们持有何国国籍)
 - (e) 应限制私营部门对监控的参与，只允许其在响应具体请求时提供适当协助
 - (f) 私营部门组织应能(大致)披露从政府、执法和安全机构收到的个人数据访问请求的性质和频率。

5. **加强执法：**加强数据领域的执法力量和制裁已成为趋势。加强执法已成为修订和更新法律工作的一项重要主题(特别是在澳大利亚、欧洲联盟、(中国)香港和日本)。
6. **确定管辖区：**这已成为数据保护监管方面的突出问题，部分原因是跨境数据流动现象十分普遍，另有部分原因是全球没有一项统一的数据保护协定(因此导致数据保护法规不成体系)。
7. **控制合规负担：**一些数据保护法规过于繁琐，合规成本过高，或者给小企业造成了特定的合规负担，因而受到了批评。

资料来源：贸发会议《数据保护和国际数据流动研究》(2016年)。²⁷⁹

融保护局于 2011 年出台的规定就是一个例子。根据这些规定，使用数据的实体必须在首次使用数据时并按年度向消费者做出隐私通知，告知消费者该实体收集和披露了哪些类型的非公开个人信息、向哪些种类的附属机构和其他第三方披露了这些信息、消费者是否有权选择不披露这些信息。巴西于 2010 年出台了类似的法规，包括禁止采集与已申报目标无关的数据。一般而言，尤其是在有监管机构始终监督的情况下，人们认为这种有限制的数据使用方式能够鼓励市场上的负责任行为。

如上文所述，消费者最为关切的是跨境交易。消费者之所以不愿参与跨境交易，虽然有其他原因，但主要是因为担忧自己的网上数据被用于范围更广的数字交互。要想实现电子商务的国内和国际增长，监管者不仅要考虑制度和规则的跨境协调问题，还要思考如何创造空间，推动上文所述的创新方法，以便培养消费者对数据使用的信任。要想营造消费者信任的环境，使他们尽可能地受益于全球电子商务带来的机遇，解决方案包括建立易用的机制，让用户能够控制和选择哪些人可查阅或存储他们的数据以及可与哪些人分享这些数据，并(以国际商定的规定为后盾)让用户能够清楚地知悉和理解数据的用途。

²⁷⁹ 贸发会议，2016年，同前。

第三部分

消费者保护与基本商品和服务



第十四章 金融服务

A. 《联合国消费者保护准则》中关于金融服务的内容

同电子商务一样，将金融服务明确写入经修订的《准则》也是最受期待的变化之一。考虑到金融危机及其对世界各地消费者的影响，将金融服务排除在《准则》之外才是怪事。通过《准则》的决议提到了金融危机及其“再次唤起人们对消费者保护问题的重视”，明确设想了监管和执法方面的行动。新增的关于金融服务的第五节J小节(准则66-68)使用了与决议类似的措辞，列出了监管、执法和监督、消费者教育和知识入门、披露、负责任的企业行为、数据保护和金融普惠。

部分具体内容引人注目。准则66e述及了公司对其授权代理人所负的责任；准则66f述及了“负责的放贷”和销售“适合”产品这两项源自金融危机的相互关联的问题。汇款特别是收费透明(准则66h)是发展中国家和移民工人面临的重要问题，也首次写入了《准则》。

其他具体内容载于经修订的《准则》的其他章节。准则40述及“集体解决程序”，特别提到了与过度负债和破产有关的程序。准则44列出了需要开展消费者教育的领域，金融服务已被增列为其中的h项。

旧版《准则》已经提及了消费信贷。现在，关于消费信贷的内容载于准则26，该条准则规定，“应保护消费者免受合约舞弊行为的影响，例如偏袒一方的标准式合同、在合同中排除基本权利，以及销售方提供的不合理信贷条件”，准则44则呼吁开展消费者教育和宣传，以“涵盖有关消费者保护的以下重要方面：关于……信贷条件……的信息”。

另一方面，《准则》几乎没有提到保险，明文提到的只有一处，在关于金融服务的章节中，准则66c请会员国鼓励“保护存款等消费者资产的适当控制措施和保险机制”。此处实际上是指应保护消费者的存款免受机构崩溃风险的影响，而不是消费者的家庭财产保险。

保险与其他金融服务的重叠越来越多，销售模式也愈发多变。过去15年中的一些违规现象与银行销售保险的行为有关。但《准则》并未直接提及零售保险。准则68提到了会员国可参考研究的其他相关文件，特别是二十国集团/经合组织的保护金融消费者高级别原则、二十国集团提出制定的普惠金融原则，以及世界银行的良好做法指南。²⁸⁰二十国集团的高级别原则没有明文提到保险，但其内容涵盖了所有零售金融产品。世界银行的良好做法指南则有专门一章论述保险。《准则》通过“引述外部文件”扩大了自身的广度，并延伸到其他文件，这些文件的内容综合起来，比《准则》本身更为丰富。另一方面，《准则》也包含了一些经合组织/二十国集团高级别原则没有述及的问题，包括汇款、负责任放贷和银行存款保险。整体效果是，有关内容虽然没有集中在一份文件中，但包含了金融服务这一庞大部门的所有适当要素。本章主要关注信贷和保险。

B. 消费信贷的功能和形式

许多消费交易都是由信贷来提供部分或全部资金，信贷对购买商品和服务具有很大的促进作用。如果没有这种金融服务，许多交易根本不会发生。因此，便捷的消费信贷可以大大增进消费者福利，刺激经济增长，促进金融普惠。然而，消费者的负债如果不受控制地增长，可能会造成信贷产业和整个经济体的动荡。这种增长可催生市场泡沫，之后泡沫的破灭会使许多消费者陷入过度负债，阻碍经济复苏。因此，监管消费信贷有助于维护金融系统稳定。

授信的最大难处在于平衡，既要让有需要的人能够得到信贷，又要让不能或不愿履行偿债义务的人得不到信贷。授信额度过高会引发严重的问题，包括个人消费者在怂恿下作出负担过重、无法实

²⁸⁰ OECD, 2011, *G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection*; World Bank, 2012, *Good Practices for Financial Consumer Protection*; G20 Financial Inclusion Experts Group, Access through Innovation Sub-group, 2010, *Innovative Financial Inclusion: Principles and Report*.

现的借贷承诺。需要确保放贷者负责任地“推销”信贷，还需要确保个人借贷水平合理，以免导致不可避免的违约。低门槛的信贷和对这种信贷的密集推销会给消费者带来明显的不利影响。首先，他们会在诱惑下冲动消费或过度消费。第二，借贷会消耗金钱，束缚未来收入的用途，从而提高产品的实际价格。第三，消费者如果与债权人发生争议或者未能履行偿债义务，可能会失去购买

的商品或作为抵押品的财产，还可能失去再次获取信贷的资格。

“消费信贷”一词通常指向个人提供的信贷，主要是用于满足个人、家用或全家需要。消费信贷不涉及满足商业或企业需要的授信。在许多国家，消费信贷和企业信贷可以混用，例如个人可以使用信用卡来支付企业资金。一个应当关注却常被忽视的问题是，有许多小企业因为无法履行消费

插文18：小额信贷和微型金融

微型金融如今在全球的重要地位始于上世纪最后25年南非的发展。1982年，印度设立了国家农业和农村发展银行，微型金融的发展从此开始发力，该银行于1992年通过关联银行方案向微型金融举措提供金融和发展政策支持。孟加拉国乡村银行创始人默罕默德·尤努斯获得诺贝尔奖，使公众对微型金融的认可达到了顶峰。小额信贷和微型金融的概念在世界各地生根发芽，先传至非洲和拉丁美洲，后来又逐渐扩散至发达国家。微型金融虽然广受赞誉，但在推广过程中也曾经经历道德上的危机。2008年，尤努斯先生点名批评了新型商业化微型金融机构，并告诫称要警惕“打着小额信贷名义的新高利贷贩子”。

导致声誉变化的因素有好几个。随着微型金融从农村扩张至城市市场，“客户重叠”的现象随之而来，即消费者同时从多家微型金融机构借取小额贷款，很可能在拆东墙补西墙。同时，还出现了“强制存款”等不良现象。例如，一家微型金融机构可以批准100美元的贷款，但要扣留25美元在“存款账户”内，不但不向借款人支付存款利息，还要求其继续支付全额的贷款利息，使收费费率等相关计算比平常更为复杂。其他令人担忧的做法包括：不向客户提供贷款协议的副本；不当的抵押做法，例如要求抵押品价值达到贷款金额的300%至400%；不使用合法登记程序，不经过借款人同意和正当程序就出售抵押品。

小额信贷的声誉于2010年在印度安得拉邦受到重创，据报告，由于微型金融机构贷款利率过高、使用强硬乃至胁迫的手段要账、向赤贫人员过度放贷，该邦约有120名贫穷的借款人不堪偿债压力而自杀。如果将微型金融机构从贷款中预先扣除的金额计算在内，有些贷款的实际年利率达到35%至65%。自杀事件导致安得拉邦政府通过了2010年《安得拉邦微型金融机构法》（《放贷条例》），对微型金融机构的业务作出了很大限制。印度储备银行也于2011年底发布指导原则，规定贷款利率最多只能在金融机构自身借款成本的基础上上浮10至12个百分点，使年贷款利率处于23%至27%的区间。

并非所有中央银行都对违规行为采取了这种措施。在央行没有设立强制标准的情况下，一些微型金融供应商制定了自己的标准。安信永和其他产业投资者共同创办了智慧金融运动(Smart Campaign)，制定了一套客户保护原则作为道德守则。各非政府组织、发展机构和服务供应商也制定和批准了自己的微型金融透明准则，例如乌干达微型金融机构协会制定了一套注重信息披露的消费者保护行为守则，扶贫协商小组(世界银行的信托基金)也制定了《微型金融客户保护原则》。

印度消费者协会——消费者团结与信任社(CUTS)指出，“由于不良资产不断增多和资产追回有限，在安得拉邦经营的微型金融机构已停止发放新贷。直接影响是印度数百万最贫穷的公民被剥夺了最基本的金融服务。研究显示，安得拉邦政府未经妥善研究和查证就实施的禁令对微型金融产业产生了大多为负面的影响，却未能使贫穷消费者显著受益”。

CUTS提到了班丹金融服务公司的工作，该公司“自2001年创立起一直为穷人服务，十余年来已经证明了自己”。该公司运营支出低，放贷总额约80%为农村贷。截至2013年7月，班丹公司已借助横跨19个邦的1,816家网点向逾470万穷人提供了服务。一项影响评估研究显示，受益于班丹公司业务的西孟加拉邦家庭的全来源年均净收入增长了13.8%。此外，与其他机构不同，班丹公司并未受到导致安得拉邦危机的多重借贷的影响。总而言之，问题在于不良做法会招致反制措施，而反制措施本身可能产生新的问题。迫切需要资金的贫穷消费者很可能会绕过理论上为保护他们而设立的机制。这就是金融服务监管的难处——监管不能脱离宏观环境。

资料来源：贸发会议；CUTS International。

信贷的偿债义务而破产。²⁸¹ 在发展中国家，许多用于消费支出的在售微型金融产品的设计目的是扶持生产，而这方面的短期和中期表现好坏不一。

1. 穷人付高价

低收入家庭在信贷方面可能面临尤为严重的困难。他们可能没有资格获得信贷，即便有资格，可能也要比富裕的借款人支付更多的金钱才能得到信贷，最终可能高价购买了劣质商品。这会增加借贷成本，也是大卫·卡普洛维茨所发现的“穷人付高价现象”的一个尤为明显的实例。²⁸² 1960年代大卫·卡普洛维茨对纽约贫穷家庭的权威研究显示，穷人借贷和购买耐用消费品的成本高于其他社会阶层。四十多年后，在金融服务业仍然可以得出类似的结论。²⁸³ 有些人担心，在经济衰退时期，随着收入的下滑，当局可能会让收入偏低的家庭用信贷来维持日常消费、食物、租金等——

²⁸¹ I Ramsay, 2016, Changing policy paradigms of EU consumer credit and debt regulation, in D Leczykiewicz and S Weatherill (eds.), *The Image of the Consumer in EU Law* (Hart).

²⁸² D Caplovitz, 1963, *The Poor Pay More* (New York).

²⁸³ R Bates et al, 2008, *Poor Choices: The Limits of Competitive Markets in the Provision of Essential Services to Low Income Consumers* (Energywatch).

即“让他们靠信贷维生”的现象。²⁸⁴ 消费者如果急需用钱，可能被迫借取高息的短期贷款，例如后文讨论的发薪日贷款。

2. 消费信贷的常见形式

消费信贷的提供方有很多种，包括银行、金融公司、保险公司、合作社、典当行、放债人、商品和服务的销售商。规范这些交易的法律和合同协议存在很大差异，相应地，每类交易中贷方和借方的权利和义务也存在很大差异。不同国家各自的金融系统发展情况不同，所提供的各种消费信贷的形式也存在差异。消费信贷一词的含义也可能因国家不同而有所区别。

金融危机发生后，多家国际机构试图在消费信贷部门倡导良好做法。2011年，根据二十国集团委派的任务，金融稳定委员会报告指出，应开展更多工作，“查明监管空白和不足之处，加强监督工具”，以帮助改善金融服务方面的消费者保护。金融稳定委员会建议使用“多种多样的监管和监督工具”，“促进负责任的放贷做法并出台披露

²⁸⁴ R Rajan, 2010, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton).

插文19：消费信贷的常见形式

银行个人贷款

个人从银行借得单笔贷款，贷款利率根据贷款时限固定或可变。通常有抵押要求。

银行透支

在账户透支不超过限额的情况下，银行同意付款完成交易。银行对透支金额征收利息，并对超过一定额度的透支收取惩罚性费用。

分期付款账户

分期付款账户通常由百货商店提供。这种安排的运作方式是，例如，消费者每月向商店支付固定金额，之后可赊欠购买商品，赊欠额度不超过预先设定的最大限额。

信用卡

信用卡允许持卡人先购物、后付款，上一账单周期的余额通常会会计入下一周期。

信用合作社/储蓄互助社

通常以特定社群或“共同纽带”为基础，向其成员提供信贷，是一种自助方式。储蓄互助社在加勒比地区非常普遍，经常以教会为基础起步运作，南非的Stokvel则是一种以村庄为基础的储蓄互助社。在肯尼亚，储蓄和信用合作社受到肯尼亚储信合作社管理局的监管。

赊销

通过分期付款销售商品，分期数固定。购物者可立即获得商品的所有权。

金融公司个人贷款

汽车经销商和其他昂贵商品的销售商通常会安排金融公司来提供这种贷款。贷款和商品可能来自同一家经销商，但这种安排通常会被视为两笔单独的交易——消费者从金融公司借取贷款、从经销商购买商品。

租购

一种历史悠久的赊账购买商品的方法，在货款结清之前，消费者不具有商品的所有权。过去25年，租购常被金融公司贷款和赊销(见上文)所替代。租购的一种变体是有更多附加条件的有条件销售。

小额信贷

理论上指面向低收入消费者的低息小额贷款，通常用于创办小型企业。实际上，随着这一部门的发展，利率已没有那么低，许多小额贷款被用于购买家庭用品，例如排烟机。在非洲英语国家，有一种常被称为“旋转木马”的小额信贷社，依靠成员定期定额还款，可能是非正式住区内的主要消费信贷来源。²⁸⁵

放债(短期高息贷款，包括发薪日贷款)

通常为利率较高、须在短期内偿清的现金贷款，可能要求或者不要求抵押品。“短期高息贷款”有时会采取发薪日贷款或短信贷款的形式，贷期通常为30天，但可以续延。贷款方对消费者的偿债能力几乎不作检查。这种债务的展期十分普遍，最近在发达经济体受到了更多的监管。对拖欠行为可收取很高的违约金。

按揭

按揭即订立合同以财产作抵押向贷方借款，常被用于购置房屋或土地。二次按揭即把首次按揭抵押的财产再次抵押，以借取单笔资金。二次按揭交易的利率通常高于首次按揭。

灵活支付账户

一些零售商提供灵活支付账户，让消费者无需携带现金和支票就能支付货款。这是一种个人账户，消费者可根据个人财务状况，分几笔付清货款。这种账户不要求在月底结清全部未付款项，但通常会规定需要结清的最低限额。对于尚未结清的款项，商家会收取利息。

典当

用贵重物品作抵押向当铺借贷的简单、快捷的筹款方式。有时被称为“当物取现”贷，例如在非洲英语国家。

次级贷款

次级贷款是向因信用记录普遍不佳或存在污点而无法进入主流借贷市场的人员提供的贷款。这种贷款在美利坚合众国爆发金融危机之前曾一度风靡。

准则”。他们建议采取双管齐下的方法，采用“必要的监督工具，同时确保向消费者提供足够的信息”。更具体而言，金融稳定委员会指出需要在以下方面开展工作：

- 设立指标，用于识别不当产品的特征
- 协调和披露激励薪酬安排

- 评估向消费者和供应商提供广大非熟练用户可安全使用的金融产品的基准有哪些益处²⁸⁶

上述措辞虽然谨慎，但也体现出监管方已变得更加主动、更有意进行评估。其中提到了激励措施，这与监管方普遍提高对金融服务部门薪酬结构的关注是一致的，下文将讨论这一内容。

²⁸⁵ *The Global Urbanist*, 2010, Merry-go-round microfinance keeps slum residents fed in Kibera (13 April); *Kenya English News*, 2012, Merry-go-rounds become powerful investment tools in Kenya (16 June).

²⁸⁶ Financial Stability Board, 2011, *Consumer Finance Protection with Particular Focus on Credit*.

C. 保险的功能和形式

保险是一个含义宽泛的通用术语，涉及各种机构，这些机构通过由集体共担和向集体转移个人风险来帮助进行风险管理。个人的损失因此会较为公平地由集体的所有成员分担。

保险的种类很多。社会保险和私人保险是两大分类。不过，默认社会保险会为所有公民提供安全网常常是私人保险的运作前提。社会保险的功能是让消费者远离上文提到的“让他们靠信贷维生”的现象，目的是避免家庭收支在经济动荡时期发生崩溃。十九和二十世纪，社会保险最早诞生于俾斯麦执政时期的德国、新西兰、大不列颠及爱尔兰联合王国和法国，是战后体制的重要组成部分。

私人保险的决定性特征有：

- 通常为自愿购买；如果是强制购买（例如车险），消费者应能选择保险公司，并有可能选择承保的风险范围。
- 风险的转移通常以合同的形式实现，因此，属合同法管辖。

保险法涉及诸多技术层面，本手册篇幅有限，在此不予赘述。仅需指出的是，许多通用术语见于（因法规或惯例而）适用的法律，因此成为了标准合同的一部分，但并不能期望消费者理解这些术语。

D. 金融服务的监管领域和改革前景

世界银行在 2012 年提出建议后，对 114 个管辖区从事金融消费者保护工作的监管机构进行了调查。²⁸⁷ 世界银行发现，“114 个管辖区中，有 112 个具有某种形式的法律框架”，但也发现，“只有较少的经济体出台了专门针对金融业的规定，例如限制掠夺性贷款（59%）、限制服务捆绑和绑定（49%）和限制侵害性收债行为（45%）的规定”。²⁸⁸ 世界银行的结论是，“就可用于合规监测的方法

²⁸⁷ World Bank, 2014, *Global Survey on Consumer Protection and Financial Literacy: Oversight Frameworks and Practices in 114 Economies*.

²⁸⁸ 相比消费者保护的其他领域，例如客户保密和保护消费者不受欺骗性广告之害。

而言、就执法行动的范围和性质而言、就监督技能而言，保护金融消费者这一职能都远未达到审慎监督的标准”。显然，即便人们谈到要进行危机后改革，距离实现目标仍有一些距离。

设计良好的金融服务法律可以提高市场效率、增进市场公平。提高与金融服务供给有关的环境的竞争性和确保消费者得到公平对待，可以实现上述目标。最常见的监管领域包括：

- 对供应商（包括中介机构）、有关机构（例如征信局）和金融服务产品的许可管理和监督
- 负责任的商业行为，包括负责任的放贷
- 广告管控
- 向消费者提供信息的情况（是否易懂、是否全面）
- 公平的合同条款，包括被认为不公平的合同的重新协商
- 收费规范
- 拖欠债款的客户的处理
- 金融教育（勿与金融信息混淆，见第十章）

上述问题中有不少已经有了广泛接受的良好做法，但在许多国家还需要立法和改进。在这方面，《准则》、经合组织 / 二十国集团高级别原则和世界银行良好做法指南都载有丰富的内容，可供有志于金融部门改革的政府使用。金融稳定委员会的报告提出了消费信贷方面的建议，该报告与经合组织 / 二十国集团高级别原则源自相同的任务授权，可以认为其建议也得到非直接引用。下文所分析的建议既包括已得到广泛支持的建议，也包括更着眼未来，或者在立法尚未跟上的领域应对近期发展的建议。

1. 冷静期：应当发扬光大的成功举措

世界银行的指南列出了“冷静期”的若干使用方法。有些消费者可能是在压力下进行了消费，“冷静期”

插文20：私人保险产品

人寿保险

这些保险提供终身或固定期限的风险保障。一些保险还将风险保障与其他经济回报结合起来。例如，人寿保险产生的收益也可对退休收入起到补充作用。这种收益可以通过以下方式发挥重要作用：

- 收入替代
- 偿付未结清债务和长期债务
- 遗产规划，包括遗产捐赠

医疗保险

不同的医保计划存在差异，但都涵盖了一系列医疗、手术和住院开支。大多数保障范围都包含处方药，有的还提供牙科保障。管控型医保计划为受益人提供全面的医疗服务，病人如果选择医保计划中指定的医疗机构，还会得到经济奖励。医疗保险包括三大类：

- 付费报销型医保
- 管控型医保
- 残疾保险

汽车保险

汽车保险保护受益人免于因交通事故或车辆被盗而蒙受经济损失。汽车保险是一种很好的例子，涵盖了全部三类保险，即：人身险、财产险和责任险：

- 负担机动车辆受损或被盗的财产损失
- 负担给他人造成人身伤害或财产损害的赔偿责任
- 负担人身损伤的治疗和康复费用，有时还承担工资损失和丧葬费用

汽车保险本身可采取“过错”制，也可采取“无过错”制，这取决于适用的法律。

大多数国家要求汽车保险涵盖部分但非全部上述风险。如果购车款为贷款，则贷方也可提出要求。

房屋保险

房屋保险提供针对灾害的经济保护。标准的房屋保险会涵盖房屋本身及房屋内的物品。

旅行保险

旅行保险主要有三类：

- 旅行取消保险
- 行李保险或个人财物保障
- 紧急医疗救助

或许是让他们能够重新考虑的最有效的方法。²⁸⁹近年来，这种消费者保障已在更多地区经过立法得到了推广。美利坚合众国和欧洲联盟都规定了冷静期。2011年欧洲联盟关于信贷协议的指令规定，消费者可在14天内无理由解除合同。墨西哥要求消费信贷供应商在报价时维持报价20天不变，

以便消费者在作决定之前有时间研究和比较报价。南非也规定了冷静期要求。

“冷静期”是保护消费者免遭激进营销的非常重要的保障手段，但是，商家可能使用“手续费”来侵蚀其保护，世界银行在2012年的报告中就设想到了这种现象。“手续费”实际上就是在惩罚冷静期内撤单的消费者。这不仅会抵消“冷静期”的作用，还可导致服务供应商胡乱报价。如果要

²⁸⁹ World Bank, 2012, *Good Practices for Financial Consumer Protection*.

设立“手续费”，则必须考察手续费是否合理。在实践中，手续费可能与惩罚无异，相当于不公平的合同条款。

2. 合同条款及其是否透明和易懂

对于金融服务法律是否应该规定某些必须明文写入章程、不得排除在外的合同权利，仍然存在争议。但越来越明确的是，法律或法规必须限制苛刻或可能造成不当困难的合同条款，例如未经授权的银行收费、过高的罚款、整付保费保险不退款，以及在未经通知的情况下追溯适用合同条款。未在签订贷款协议时写明的过高的提前还贷手续费也正在受到质疑。在这方面，对销售背景的解读正变得愈发重要。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国的法院可以进行“不公平关系检查”，这种检查会参考消费信贷协议的总体背景，判断某一特定消费者是否因能力或知识不足而受到了剥削。在这种情况下法院的权力范围很广，包括能够撤销现有协议。²⁹⁰

《准则》在准则 14d 简短有力地提到了合同条款的问题，指出国家政策应鼓励“明确、简洁、易于理解、公平的合同条款”。许多合同条款之所以不公平，是因为所载信息不公平或晦涩难懂。常有人声称，问题的根源在于消费者无法读懂财务文件，例如计算方法的说明文件。这些文件所载的信息往往令人望而生畏，显然超出了普通消费者的理解能力。隐晦地指责消费者无知当然不可取，甚至可能低估问题的严重性。正如世界银行所指出的，这些信息之所以复杂，可能是为了掩盖不公平，有时“甚至是直接欺诈”。²⁹¹ 欧盟委员会聘请专家顾问开展的研究显示，连熟悉金融产品的人都可能无法充分理解这些条款。²⁹² 由约瑟夫·施蒂格利茨任主席的联合国国际货币和金融体系改革专家委员会报告称，“即使充分披露衍生工具头寸，但其非常复杂，使得评估金融

机构的资产负债表头寸极为困难”。²⁹³ 换言之，问题不仅在于消费者能否理解产品；某些产品可能就是无法理解的，甚至监管方和销售人员都无法理解。²⁹⁴ 透明和披露不仅关系到消费者能否知情，也是监管流程的重要组成部分。因此，不应将透明和披露视为不切实际的目标而置之不顾。有些人是有责任深入掌握有关情况的，服务供应商也有义务公开明确地展示出售的产品。

如第十章所述，信息超载的危险表明，在个人签订协议之前，必须提供“要点”文件。例如，世界银行就建议保险行业提供这种文件。²⁹⁵ 消费者与商家之间的许多关系具有持久性，这意味着需要通过信息披露来提醒相关个人关注潜在的支付问题，这种问题可能发生在首次交易时，也可能发生在交易后的“产品寿命”内。向消费者出具循环信贷扣款情况的年度对账单，或许能有效地改变消费者的借贷行为。可以采取创新方法，在消费者借取循环信贷时提供信息，而不是签订合同时提供信息。

澳大利亚政府推出了银行业一揽子改革措施，其中之一是要求为主要金融产品提供资料册。2012年推出了房屋贷款资料册（可变利率贷款），同年又规定信用卡必须提供资料册。但是，法律仅要求贷方在客户提出要求的时候提供资料册，而名为“选择”的澳大利亚消费者协会发现，在哪些行为构成“提出要求”的问题上，贷方会采用十分狭义的理解。²⁹⁶

3. 透明和汇款

在汇款领域，尤其是考虑到移动交易的进步可能使该领域的竞争变得更加激烈，实现信息透明就可以相对直接地促进金融服务中的消费者保护。

《准则》在准则 66h 明确提到了这一点。

²⁹⁰ Office of Fair Trading, 2008, *Unfair Relationships: Enforcement Action Under Part 8 of the Enterprise Act 2002*.

²⁹¹ World Bank, 2012, *op. cit.*

²⁹² M Kuneva, 2009, Restoring consumer trust in retail financial services, DECO 35th Anniversary Seminar on Financial Services and the Consumer Interest (Lisbon, 27 April).

²⁹³ 联合国，2009年，《联合国大会主席国际货币和金融体系改革专家委员会的报告》。

²⁹⁴ G Tett, 2009, *Fool's Gold*.

²⁹⁵ World Bank, *op. cit.*, 2012.

²⁹⁶ E McNess, 2013, *The Australian Responsible Lending Act: The Verdict is Cautiously Optimistic for the Consumer* (Consumers International).

插文21：消费者财务关系透明

以下要素是透明的重点：

- **准确。**向消费者提供的信息必须准确。有了准确的信息，消费者才能清楚地判断借贷的总成本。美利坚合众国是这一领域的领头羊，要求贷方必须按照“舒默表”的指定内容和形式根据1968年《诚信贷款法》的规定提供消费信贷和按揭贷款的有关信息，这些信息包括：年利率、信贷总利息、收费项目和免费项目、不当高息信贷的计算和赔偿。加拿大也有类似规定。
- **可比。**出于透明要求，不同的服务供应商必须提供可比较的信息，以确保消费者真正能够在多个竞争报价中作出选择。2011年，法国财政部长克里斯蒂娜·拉加德面对行业反对，仍然要求法国各家银行为10项银行业主要服务提供可比较的价格表。
- **简洁。**向消费者提供的文件必须采取简洁的形式，例如世界银行提倡的要点文件。这样才能确保消费者可能阅读和理解这些文件。
- **明晰。**按照《准则》中的准则68提及的2011年经合组织/二十国保护金融消费者高级别原则的要求，有关信息必须明晰。
- **及时。**必须确保消费者在对特定信贷交易承担义务之前收到所有相关信息。根据2001年法国《经济和金融改革紧急措施法》，银行必须在收费项目生效前三个月予以公布。

资料来源：贸发会议。

汇款交易两端的情况（例如汇出国和汇入国的汇率）都需要有清楚的指示说明。国际消费者联合会指出，“消费者先是在转账时被征收了一笔手续费，之后实际上还被征收了第二笔费用，因为服务供应商利用汇率给自己谋取了‘额外利润’，却没有义务将这一信息告知消费者。一些国家的取款点还会向收款人征收汇款领取费”。²⁹⁷ 国际消费者联合会还认为，需要让消费者能以可比较的形式查询汇率“差价”。准则 66h 列出了需要提供的信息：“资金转移价格和交付情况、汇率、所有费用及与资金转移有关的任何其他费用，以及资金转移不成的补救办法”。

4. 广告管控

世界银行建议对误导性广告采取强硬立场，例如建议乌克兰向金融服务市场监管机构授予法律职权，使该机构可以命令撤下任何违反诚信借贷规则的广告。²⁹⁸ 然而，消费者可能并没有被广告图像所误导，而是被分散了注意力，图像本身可能并不违法，只是与交易内容无关而已。例如，

²⁹⁷ CI, 2012, *The Remittances Game of Chance: Playing with Loaded Dice*.

²⁹⁸ World Bank, 2012, *Conference on Consumer Protection and Financial Services* (Kiev, 22 March); World Bank, 2012, *Strategy for Financial Services Consumer Protection and Financial Literacy 2012-17*.

南非的一项研究敲响了警钟，指出很难让消费者把注意力集中在信贷合同真正重要的内容上。Marianne Bertrand 等人的研究发现“在提高贷款需求方面，一张漂亮女性的照片产生的效果差不多能抵上高达 25% 的利率优惠”。²⁹⁹

5. 规定利率上限？

利率上限的问题可追溯到历史上的高利贷法，关于这一问题的辩论延续至今。连利息收费的指定计算方法都很难商定，因此既无法确保消费者能够切实货比三家，也无法对监管方面的辩论提供参考。讨论金融利率必然需要对金融数学有一定的了解。

许多国家设置了利率上限，通常是为了保护低收入消费者，以免他们遭受高息信贷的风险，并以公平价格提供信贷。利率上限可具备多种形式，可以是单一上限，也可以是对不同类型的贷款设置不同的上限；既可以与市场价格联动，也可以是固定的数值；可以只包含利息收费，也可以囊括所有与信贷有关的收费，以免贷方将费用转移至手续费等项目名下。设置利率上限有利有弊，一方面，能够保护一些消费者免于遭受高息信贷

²⁹⁹ M Bertrand et al, 2010, What's advertising content worth? Evidence from a consumer credit marketing field experiment. *Quarterly Journal of Economics* 125(1):263-306.

的风险，另一方面，可能会限制另一些消费者获取信贷的机会，使他们求助于黑市。政策制定者在实行利率上限之前应努力对这些利弊进行定量分析。

南非于1992年解除了“高利贷上限”，此后，现金贷一直由微型金融监管理事会监管。³⁰⁰ 监管方规定，借款人的月度还款额不得超过月收入的一定比例，间接要求贷方有责任评估借款人的“偿债能力”。利率上限的一个相关问题是，公司可能会通过征收手续费来弥补上限带来的隐形成本。采取相称性原则至少可以在一定程度上限制上述趋势。例如，在美利坚合众国，2009年《信用卡问责和披露法》是一部主要的联邦消费者保护法律，该法设立了合理性和相称性标准，凡是信用卡惩罚性收费，都必须依照这些标准接受评估。³⁰¹ 该法的核心要求是，发卡机构对违反信用卡合同的行为征收任何惩罚费或手续费时，收费金额“应当合理，与有关的疏忽或违约行为相称”。美利坚合众国消费者金融保护局已发布多项条例扩展了这一概念，在本手册撰写时，已提议对各类预付卡也设立类似的“合理性和相称性”要求。

6. 发薪日贷款

发薪日贷款是过去几年中较为极端的滥发贷款的形式之一，见于许多管辖区，南至澳大利亚，北至俄罗斯联邦，而网上销售则加快了这种贷款的增长。随着互联网在低收入人群中的普及，这一放贷方法还可能扩张蔓延。人们往往刻板地认为，发薪日贷款会要求消费者在有清偿能力时（发薪日）偿还贷款，并且通过暴力和其他威胁手段催缴还贷，但实际上，尤其是随着这一行业越来越公司化，许多贷方采取的手段更加隐蔽。不少贷款合同在设计上就是让人无法按时还款的，造成消费者首笔贷款逾期后，贷方趁机推销第二笔贷款来借新还旧，消费者本就因违约而内疚，这时还会有态度友善的销售人员来降低他们的戒心。

2013年，澳大利亚政府对发薪日贷款收费实行了全国分级限额制度（不适用于银行和储蓄互助社，这些机构的贷款利率要低得多）。总上限为年利率

³⁰⁰ M Bertrand et al, 2010, op. cit.

³⁰¹ Credit Card Accountability and Disclosure Act, 2009.

不得超过48%（包括利息和手续费），对小额贷款允许额外征收“工本费”，但禁止借期等于或短于15天的小额贷款。大不列颠及北爱尔兰联合王国竞争和市场管理局认定，各大发薪日贷款公司攫取了超常利润。³⁰² 金融行为监管局于2015年规定日利率不得超过0.8%并设置了违约金上限，同时规定总偿还额不得超过原贷款额的两倍。2014年，还对“滚动”放贷设置了限制，并实行了更严格的偿债能力检查。³⁰³ 结果是，2015年发薪日贷款量大幅萎缩。值得指出的是，这一举措双管齐下，既约束放贷行为，也限定利率数值。这种措施对发展中国家的微型信贷市场也有借鉴意义。

7. 信贷相关保险的监管

消费信贷保险还可被用于确保在借款人亡故、失业或患病的情况下继续偿还某项贷款合同。住房贷款方可能要求借款人购买人寿保险，将贷方定为保单受益人。消费信贷相关的保险可能损害消费者的权益，在一些国家由于不当销售已经造成了系统性的消费者损害。信用保险（俗称支付保护保险）往往在贷款交易点售卖，保费计入贷款成本，消费者在这种场合下很难货比三家。常见问题包括：消费者被迫支付高额保费或者在已受其他保险保护的情况下购买不必要的保险、商家不向消费者披露有关政策，以及承保范围不当。或应禁止在贷款销售点售卖此类信用保险。

E. 新出现的问题

1. 薪资结构和利益冲突

Dominic Lindley指出，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，不当的薪资和销售激励计划是造成支付保护保险不当销售的一项重要根源，在强力的激励机制下，许多一线员工不论产品是否适合消费者都会予以推销。³⁰⁴ 大规模不当销售不仅会给消费者造成严重的后果，也会严重损及银行本身，

³⁰² Competition and Markets Authority, 2014, *Payday Lending Market Investigation: Provisional Findings Report*.

³⁰³ Which?, 2014, *Cleaning Up Credit: Cleaning the Market from Unfair Practices and Toxic Products*.

³⁰⁴ D Lindley, 2014, *Risky Business: The Case for Reform of Sales Incentives Schemes in Banks* (Consumers International).

各家银行已被迫支付了约 400 亿美元来赔偿消费者，在本手册撰写时，这一数额还在不断上升。³⁰⁵ 二十国集团高级别原则和《准则》都提出了与零售商行为有关的事项，既涉及直接销售，也涉及通过授权代理商的销售。二十国集团/经合组织高级别原则³⁰⁶第4段写道，“金融服务供应商和授权代理商应向消费者说明与经销产品的授权代理商有关的利益冲突的情况”。《准则》除提到高级别原则外，还在准则 66e 中建议，“金融机构对其授权代理商的行为也应承担责任并接受问责。金融服务供应商应具备关于利益冲突的书面政策，帮助发现潜在的利益冲突情况。在供应商与第三方可能发生利益冲突时，应披露给消费者，确保避免利益冲突可能给消费者造成的损害”。

欧洲联盟 2014 年 2 月关于住宅类房地产的第 2014/17/EU 号指令指出，“妥善管理利益冲突”是培养消费者信心的关键要素，并规定商家应提供“符合消费者最大利益”的建议。该指令还明确要求采取措施，避免因设立数字目标（例如奖金）产生冲突。

此处的“披露”涉及两个方面：一方面是合同的条款和收费费率，另一方面是支付给销售员的佣金和奖金。涉及后者的披露仍然相对罕见。澳大利亚和南非要求进行第二种披露，日本则出台了准则，规定可自愿披露激励计划的情况。金融稳定委员会指出，设置销售目标和采用奖励销售的薪资结构不利于向消费者提供准确可靠的信息，

³⁰⁵ <http://www.thisismoney.co.uk/money/news/article-3181723/PPI-bill-soars-27bn-scandal-costs-banks-1-000-family-Britain.html>

³⁰⁶ OECD/G20, 2011, *High-level Principles on Financial Consumer Protection*.

还会提高将产品推销给无力偿还的消费者的风险。³⁰⁷ 利益冲突有时不仅仅涉及员工的薪酬，还会发生在机构层面，插文 22 所载的西班牙优先股案就是一例。

2. 负责任的放贷

《准则》在准则 66f 中提到了负责任的放贷。鉴于消费者违约助长了金融危机的爆发，各方正逐渐就负责任的放贷达成共识，要求确保在不给消费者造成资金困难的情况下使消费者能以可持续的方式偿还债务，还要确保贷方公平地对待借款人，并在整个交易过程中考虑到借款人的利益。

为防止过度负债而采取的措施包括提供赔偿和对不良销售做法处以罚款。在澳大利亚，根据 2009 年《国家消费者信贷保护法》，消费者如果被销售了不适合的产品，可以申请强制令，阻止供应商收取更多利息，还能申请赔偿以弥补损失或损害。在多个管辖区（中国、德国、中国香港、新加坡），消费信贷供应商还必须到征信机构进行查询，以评估借款人的资信状况。肯尼亚也在越来越多地使用征信局，该国政府要求保存个人信用历史，以备授信时查询。

对消费者偿债能力的评估正变得越来越常见，往往是通过公立和私立的征信机构或征信局来实现。如上文所述，在法国、比利时和南非等一些管辖区，这种信用检查是强制的。征信的运作有时依赖于违约报告。例如，印度设立了信用信息局，各家银行随之向该局提供违约消费者的信用评级，贷方可在批准放贷前使用这些信息。

³⁰⁷ Financial Stability Board, op. cit.

插文22：西班牙优先股案

金融危机之前，西班牙的多家银行为了提高资本水平，通过向零售消费者出售“混合证券”来筹集资金。这些复杂的产品被称为“优先股”（participaciones preferentes），以每年支付股息的形式提供收入。虽然这些混合证券是作为普通存款的替代品出售给消费者的，但其收益并不固定，如果发行和出售产品的银行出现资本不足，消费者就可能蒙受损失。2008年金融危机期间，按照股市监管方的决定，优先股在储蓄银行资本重组时被转换为了普通股。随着这些储蓄银行资金状况的恶化，消费者发现自己正面临重大损失。许多受影响的消费者已经达到退休年龄，却因此失去了大部分积蓄。西班牙消费者组织Organización de Consumidores y Usuarios发起运动后，桑坦德银行因为向消费者不当销售此类产品而于2014年被罚款1,690万美元。

资料来源：Dominic Lindley, 2014, *Risky Business: The Case for Reform of Sales Incentives Schemes in Banks (CI)*.

国家设立征信局可能降低贷方成本，从而扩大信贷，在一些国家还可能弥补法院执行系统的低效问题。征信局还能降低市场占有者的优势，从而促进竞争。征信局常常将信用评分提供给贷方用于筛选消费者，评分既可包含负面信息也可包含正面信息，有可能推动市场深化，从而吸纳更多信用记录良好的低收入消费者。

较为全面的数据库之一是中国人民银行在 1990 年代建立的数据库。该数据库包括个人信用信息系统，与所有商业银行和部分农村信用合作社连通，并帮助贷方进行风险评估（因此也间接地进行消费者评估，但在披露数据之前需要征得消费者同意）。数据库包含一些基本信息，例如违约历史，以及待批贷款属于首套房贷还是二套房贷。由于使用了这一数据库，拒贷率达到了 10%。虽然这会导致一些消费者无法借款，但有人指出，为了避免重蹈美国等较偏好风险的市场近年的覆辙，合理限制发贷是明智之举。

中国的做法独具一格，将正面和负面信息汇总集中存放。作为保障措施，消费者应有权检查和质疑征信局持有的关于自己的数据。在比利时，访问这种数据是免费的，大不列颠及北爱尔兰联合王国也仅象征性收费。在美利坚合众国，消费者每年可免费获得一份信用报告。对于这些消费者权利和征信局义务，必须予以严格的监督和执行。美国虽然有法规明确规定征信局应更正信用报告中的错误，但该国的消费者维权人士发现，进行这种更正会面临严重问题。在涉及多个征信局时，消费者很难同时向所有这些征信局提出质疑。

3. 过度负债的处理

《准则》还在准则 40 中提到了过度负债的问题。有关做法正在发展变化，允许个人在无力偿债时减记债务，以便重新开始。但必须设立条件，确保这项机制不被滥用。

希腊于 2010 年通过了个人破产法。该法生效后，2011 和 2012 年的破产申请达到近 35,000 份，2013 年又翻了一倍。该法以认定“足够的最低生活成本”为基础，旨在落实希腊宪法中规定的参

与社会和经济生活与发展个人生活的权利。³⁰⁸ 但是，“足够的最低数额”并没有具体定义，而是由各法院解释确定。

4. 体制架构：监管和执行机构

《准则》没有就金融服务的具体体制架构发表意见（这一点可以理解），但在准则中 66b 呼吁建立“有必要权力和资源、能够执行任务的监督机构”。无论采取哪种结构，理想的机构应具备充足的资金（见准则 15）、能够以较低的成本获得市场上新出现做法的有关信息、准确评估那些给消费者带来最大风险的做法、能够快速行动对新出现的问题进行监管，并具有良好的结构，能够避免成为行业的俘虏。理想状况下，应由专门的、能够监督整个市场的金融消费者保护机构来开展信贷监管工作。监管应以实证为基础，并考虑到在金融排斥方面的影响。

若干国际组织建议由专门的消费者金融管理部门或机构来负责消费信贷的监管工作。为了应对金融危机，美国设立了金融消费者保护局，而欧盟则新设立了欧洲银行业管理局，对之授予了保护消费者的任务。智利采取了二者结合的方法，在国家消费者保护局 (SERNAC) 下设立了金融消费者保护处 (SERNAC Financiero) 这一专门机构，负责处理金融服务领域的消费者保护事务。

设立专业的执行机构来处理消费信贷问题有多个好处，例如可以让专业人才参与处理复杂的信贷法律事务，还能将损失金额较小、独自未必采取行动的若干消费者集合起来采取行动。但是，随着银行、放贷与保险之间行业界限的打破，监管机构也要与时俱进，以便对横跨多个子行业的金融机构进行监管时能够发现所有子行业中的违规行为。监管机构应当既能先发执法（在某些行为造成更多伤害之前予以制止），也能后发执法（提供伤害救济并惩处责任人）。机构的工作范围不应局限于仅仅根据消费者的申诉采取行动，而是应当主动监测行业行为和动态。

³⁰⁸ A Angelousi et al, 2013, *A Constitutional Right to Debt Relief: The Greek Approach to Alleviating Over-Indebtedness* (New INKA).

与此同时，不同产品的消费者保护需求各异，有时甚至会产生独特的消费者保护需求，因此可予以分别监管。例如，在肯尼亚，商业银行和经营存款业务的微型金融机构由肯尼亚中央银行监管，肯尼亚银行协会负责倡导良好行为和自我监管。对于储蓄与信贷合作社，则依照另一套不同的法律和政策，由另一家政府机构（肯尼亚储信合作社管理局）监管。

F. 结论

由于金融危机造成的创伤，有些人提出应从产品安全的角度来实施监管：“消费者在市场上购买实体商品时不必担心受骗买到容易爆炸的烤面包机和其他高危产品。消费者在市场上购买金融产品时也应享有相同的保护”。³⁰⁹（如第九章所述），在实体产品的产品安全方面，法律对商家规定了严格的受罚责任，但在金融产品方面，却强调尽责而不强调过错追究。两相比较之下，自然会有人试图在金融服务领域规定类似的保护。

多年的监管放松酿成金融危机之后，金融服务监管者显然有意采取干预性更强的立场。例如，最初的1987年欧洲联盟消费信贷指令重点关注信息问题和针对不公平合同条款的最低保护，而最近的按揭信贷指令则对负责任的放贷提出了高得多的标准，同时还提到了经合组织/二十国高级别原则。³¹⁰ 金融服务机构的薪资结构及其造成恶果的可能性正受到更多的关注，这一点具有重要意义。在消费信贷部门，已有干预措施成功地遏制了违规最严重的做法，并成功执行了在签订贷款协议前进行信用检查的制度。这种保障措施正被推广至发展中经济体和转型经济体，包括南非和中国。

在改革议程上，金融服务领域的消费者保护正占据越来越重要的位置，保障措施也正随着冷静期的普及和强制执行而得到加强，随着在线销售的增长，可以认为冷静期这一保障正在变得愈发重要。一些管辖区采用了上市前审批机制，而且正在针对商家不披露信息和不履行通报义务的情况采取更为严格的标准，强制要求商家提供资料册

和简介表。在一些服务本身较为简单的特定部门，例如汇款部门，采用“传统”的披露和竞争机制就可取得进展。

就金融服务产品创新而言，响应消费者需求的创新才是真正的创新。遗憾的是，创新的使用常常并没有产生积极的影响，这些创新是假创新，实际目的是逃避监管的限制。再次借用施蒂格利茨委员会的话说：“尽管有创新，但很多创新是针对监管程序、税赋和会计套利而设计的，为满足普通公民实际需要的创新少之又少。……在设计金融条例时必须确保促进那些能改善风险管理和资本分配的有意义的创新”。³¹¹

³⁰⁹ E Warren, 2007, *Unsafe at any rate, Democracy*.

³¹⁰ I Ramsay, *op. cit.*

³¹¹ J·施蒂格利茨，联合国，同前。

第十五章 公用事业中的消费者保护

A. 《联合国消费者保护准则》中关于公用事业的内容

经修订的《准则》在准则 5a 中提出，让“消费者能够获得基本商品和服务”是一项新的“合理需求”，并随后在准则 5b 中提出应“保护弱势和处于不利地位的消费者”，从而在公用事业这个非常重要的领域取得了突破。《准则》还首次规定对“国有企业”适用(准则 2)，项规定同样关系到公用事业。第五节 E 小节涉及基本消费品和服务分销设施，尤其是在准则 36b 中鼓励“建立消费者合作社，开展相关交易活动，以及收集这方面的信息，特别是在农村地区”，也与公用事业息息相关。此外，《准则》的决议部分提到了千年发展目标和可持续发展目标，这也具有重要意义，在新版《准则》获得通过时，可持续发展目标刚刚商定出台。

第五节 K 小节“涉及具体领域的措施”是最能直接应用的章节，其中准则 69 规劝会员国“优先考虑事关消费者健康的领域，如水、能源和公用事业(等)”。准则 72 则请会员国“制定、维继或加强改善饮水供应、分配和质量的国家政策。会员国应当注意选择水平适当的服务、质量和技术、教育方案需求和社区参与的重要性”。环境卫生部门仍然受到忽视，在《准则》中没有相关的承诺，这令该部门的倡导者感到气馁，但《准则》提到了如今已经过时的“国际饮水供应和卫生十年”，这可以作为一项标志。环境卫生也已明文写入可持续发展目标。

准则 76 提倡促进清洁能源的普及，并请会员国“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”。准则 77 倡导促进“公用事业的全民覆盖”，并倡导将消费者关系的许多要素写入法规。准则 77 提到消费者缴纳的“迟付费用”，但没有提出任何明确的措施，用于在公用事业不提供服务(例如服务中断)的情况下提供赔偿，这在全球各地都是一个大问题。

B. 公用事业行业的性质

符合传统定义的公用事业行业，即提供用水、环境卫生、能源和通信等服务的行业，给消费者保护工作带来了特殊的挑战。这些行业不仅提供着非常基本和必需的服务，还具备一些特定的经济特征，往往导致难以放开竞争。欧盟内部曾试图将这些行业重新定义为以全民覆盖等可识别的公共政策目标为特征的“普遍经济利益服务”，并让各成员国自行确定这一定义涵盖哪些行业。

欧洲联盟采用的方法是，普遍经济利益服务即便可能具有较大的商业成分并且通常追求盈利，也必须承担纯商业责任之外的其他责任。这些责任统合为公共服务义务这一概念。欧盟委员会欧盟统计局 2007 年的一份出版物解释如下：

普遍经济利益服务与普通服务不同，可被定义为集体商品或社会商品……公共当局可以对供应商规定一系列具体的义务。供应商一旦履行这些义务，政府就可能授予其特殊或独有的权利，或者提供特定的供资机制。全民服务义务就是这种义务的典型，即不考虑各地业务可否盈利，在全境一律以可负担的价格提供质量条件类似的某种特定服务。³¹²

虽然普遍经济利益服务这一术语在欧盟之外传播有限，但其概念已得到普遍接受。

大多数公用事业行业都依赖某种网络来提供服务。按照这种固定网络的经济原理，相比多家公司竞争，由一家公司来供应整个市场成本更低。一旦有了一套分配网络，在相同的节点上铺设第二套网络就不再合算。这种分配体系产生的“自然垄断”使消费者被“捆绑上”了特定的供应公司。

但是，与上一代人所处时代相比，如今这一推论已不太属实。自然垄断的许多组成要素正在消失，而且自从电信走上移动个性化服务的道路后，由

³¹² Eurostat, 2007, *Consumers in Europe: Facts and Figures on Services of General Interest*.

于成本较低的资本资产可以在同一地域重叠覆盖，电信已转变为网络效应较小的竞争性行业。虽然互联网带宽方面的新问题今后可能再次催生网络铺设困境，此外还有本章没有讨论的频谱可用性的问题，但就大多数目的而言，电话服务已经属于竞争性行业，商家会与消费者签订个人合同。这就需要监督交易性质是否公平、检查是否透明、是否存在不公平合同条款和“绑定”合同等反竞争做法。考虑到上述情况，本章重点讨论用水/环境卫生和电力。

C. 监管

最初，人们认为自然垄断是不可避免的，因此许多公共政策侧重于规范和监管垄断，由政府来控制利润、价格和供应的其他方面。这种方法有时被称为“监管议价”。设置有效收费上限被视为在以下二者间实现平衡的手段：一方面，需要压低价格让人民负担得起，另一方面，企业需要收回成本并取得收益。如果二者无法共存，可能会实行补贴，以便实现全民服务等具体目标。监管的形式有许多种，对于公有公用事业，往往法律层面的监管最松，但会予以更直接的政府控制。

Eberhard 将监管模式归为四大类：³¹³

- **政府监管。**这类模式面临的一项突出挑战是，政府是否有能力理解（进行经济监管所需理解的）各公用事业项目的成本和收益要求。对于国有公用事业，政府既是所有者，又是监管者，这显然存在利益冲突。
- **独立监管。**这类模式体现了决策独立原则，其下有多种形式，例如价格上限监管（见于大不列颠及北爱尔兰联合王国），或回报率监管（见于美利坚合众国），以及经营利润推定（见于俄罗斯联邦）。
- **合约监管，**法国就属于此类。
- **第三方外包监管，**例如通过定价审查、基准评估和争议解决机制将监管工作外包给

第三方。智利、塞内加尔和罗马尼亚均采用这种审查机制。

不过，还需考虑规模这一因素。在传统的公用事业模式下，用水和环境卫生服务通常由市级机关监管，而国家机构则很难监管如此大量的供应商。相比之下，电力行业往往供应商数量较少、覆盖地域较广，国家监管模式更为可行。

D. 所有权

提供用水、环境卫生和能源的公用事业仍然以公有制为主，但其所有权问题正受到质疑。二十世纪末，人们对私有化的兴趣很高，当时人们往往认为这种私有化是前所未有的。但事实上，私营公用事业企业已存在数代人之久，而且在十九和二十世纪，多个欧洲城市都有过市政机关几度将服务控制权交给私营企业、有时又收回的历史。³¹⁴

在历来采用合约监管的国家，以公私二元对立的视角来看待监管可能会有很强的误导性，例如在法国，通用水务公司成立于1850年代，今天仍在运营。³¹⁵表1展示了多种合约模式，除强制出售模式之外，均源自法国水务。自1789年起，法国就一直由市镇政府负责饮用水管理，但供水服务通常由私营企业按照合同提供。³¹⁶国家法律会设立有关标准（例如不区别对待不同消费者和保持财务诚信）。世界各地已经发展出各种形式的合同，通常会将法国的版本作为当地履约的备选样本。以市政当局为要约方，以私营企业为受约方。

人们对私有化的兴趣在世纪之交达到了顶峰。经合组织于2009年完成了一项关于水务行业私营部门参与情况的研究，研究对私有化风潮的两种目的做了区分：“在人们眼中，私营部门的参与能够改进常常表现不佳的公营公用事业的绩效，和/

³¹³ A Eberhard, 2007, *Infrastructure Regulation in Developing Countries: An Exploration of Hybrid and Transitional Models*, PPIAF Working Paper.

³¹⁴ PS Juuti and TS Katko, 2005, *Water, Time and European Cities: History Matters for the Futures (Watertime)*. See also, by the same authors, 2004, *From a Few to All: Long Term Development of Water and Environmental Services in Finland*.

³¹⁵ 已更名为威立雅(Veolia)。

³¹⁶ S Trémolet and D Binder, 2010, *La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les pays en développement* (AFD).

表1. 私营部门参与模式一览

模式	资产所有方	投资方	收益方	经营方	时长	风险方
管理合同	公	公	公	私	3-5年	公
租赁或租用	公	共同	私	私	8-15年	共同
特许经营	公	私	私	私	25-30年	私
建-营-转	共同	私	私	私	20-30年	私
强制出售	私	私	私	私	无限期	私

注：

1. 建-营-转(建设-经营-转让)是一种特定的特许经营形式，经营方建设经营资产并在固定期限内实际掌握其所有权，之后所有权会以约定价格转让给公共当局。从短期和长期来看，类似于私有化。
2. 租赁与租用的主要区别是，在租赁模式下，经营方报酬的多寡取决于消费者的缴费，而在租用模式下，即便经营方可能负责收费，但其收益与消费者缴费并不挂钩。
3. 所有上述模式，包括强制出售在内，通常都会在收费上受政府控制。
4. “传统”外包与管理合同有相似的特征，但后者往往更加全面。

资料来源：主要为Foster et al. 2005；另见Guasch 2004。

或注入亟需的投资资本。但是，实际情况并非总能如愿，对私营投资量激增的希望尚未实现”。³¹⁷

水务行业的参与模式在世纪之交发生了尤为显著的变化。到2000年，仅五家国际公司所服务的人口就占据了全体私营企业服务人口的80%。1990至1997年间，这五家公司赢得了全部私营水务公司合同的53%。但在2002年，这几家公司的份额下滑至了23%，本土公司、区域公司与混合制公司，例如在境外作为私营企业运作的公营公司，则提升了所占份额。³¹⁸到2007年，发展中国家逾40%的城镇市场都由这些国家的私营水务企业提供服务(不包括中国，中国有混合制合同)。Philippe Marin为世界银行撰写的行业研究报告显示，截至2007年底，一些最活跃的私营企业已“显著撤出了发展中国家”。³¹⁹

当时Marin和Izaguirre指出，1990年代的热潮，特别是特许经营热潮，已经消退：“合同往往反映出私营投资者和政府双方都过度乐观，常常低估了提高收费以免蚀本在社会政治方面的困难。金融市场不愿意为水务项目提供无追索权的融资，

往往要求由担保方的资产负债表作背书”。³²⁰到2005年，1990年以来做出的投资承诺中已有34%被取消或难以为继，即已被要求取消或交由国际仲裁。³²¹

私企运营商之所以不受欢迎，原因之一是这些企业经常在合同到期之前对合同进行重新谈判。这种现象在上世纪末的拉丁美洲尤为常见。³²²另一个原因与运营商的绩效无关，而是涉及政府提供给这些企业的合同，这些合同很重视服务价格，但并不看重覆盖面。例如，马尼拉两个区的合同招标过程中出现了极低的报价，仅为招标前价格的26%(东区)和57%(西区)。覆盖范围内的民众当然都是较为富裕的人群，低价对他们而言是意外之喜，但未被覆盖的穷人却一无所得。³²³

从资本融资的角度来看，特许经营的衰落尤为值得关注，因为是特许经营带来了私人的资金资本，合同才有了长期性。特许经营的衰落说明私营部门的参与方式变得更加灵活，可以采用表1所列的租赁、租用或简单的管理合同等多种模式。

³¹⁷ OECD, 2008, *Financing and Pricing Water: The Roles of Government Policies, the Private Sector and Civil Society*, ENV/EPOC/GF/SD 2008.

³¹⁸ OECD, 2008, op. cit.

³¹⁹ P Marin, 2009, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries* (World Bank).

³²⁰ P Marin and AK Izaguirre, 2006, *Private Participation in Water, Toward a New Generation of Projects?* (PPIAF/World Bank).

³²¹ Marin and Izaguirre, op. cit.

³²² J Guasch, 2004, *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions* (World Bank Institute).

³²³ P Marin, op. cit.

E. 公用事业的绩效

私营部门的参与之所以能够流行，是因为发展中国家原有的一些公用事业机构普遍未能提供应有的服务水平。归根结底，这是长期收入不足造成的无法保障服务接入的问题。

到2000年代中叶，国际水务智库对发展水平各异的100多个城市进行了调查，发现约有40%的城市（在低收入国家为90%）收费甚至不足以填补运营和维护成本。30%能够靠收费逐渐收回一些基建成本，但在低收入国家十分罕见（仅有3%）。³²⁴电力行业的营收状况较好一些。世界银行团队对84个国家的调查发现，近三分之一的低收入国家无法收回运营和管理成本。全球有41%国家的电费水平能够逐渐收回基建成本。³²⁵

上述亏损或是由政府填补，或是通过克扣维护支出来减少成本，即放任网络设施不断恶化。这样的后果甚至比账面亏损还要恶劣。首先，定价低于成本会鼓励消费者过度消费（或者至少不利于鼓励节约），往往会导致供应短缺。第二并且最重要的是，如果面向穷人和富人一律人为地压低价格，就意味着无法产生足够的收入来为网络扩建提供资金。

因此，未被接入和覆盖的人群就在日常生活中承受了上述做法的代价。但私营部门的参与也不一定解决这一问题，尤其是在合同未对网络扩建作出规定的情况下。与接入新消费者相比，利用现有网络获取利润也许更有利可图，至少不会为了接入薄利消费者而产生损失，除非公司被明确要求扩大服务覆盖面。事实证实，如果没有这种要求，或者得不到资金来落实这种要求，当前的运营商就无法应对人口结构变化和城市化的挑战。发展中国家城郊住区的发展就最为生动地说明了这一点。这类住区是千年发展目标和可持续发展目标的重点，自然也就是《准则》的重点。

鉴于能源、水和环境卫生都是不可或缺的必要服务，未被覆盖地区的人口往往只能从非正规渠道

获得这些服务。³²⁶ 此类渠道的规模常常受到低估，部分原因是其非正规（乃至非法）的性质本身就给估算造成了困难，另外部分原因是非正规住区增长很快，有时会被当局认为有损颜面，甚至受到当局的敌视。世界各地涌现的小规模独立供应商也属于这种情况。这些供应商可能采用小型管道或有线网络的形式，其提供的水电有时是通过非法接入官方网络来获得的；也可能采用定点供应的形式，例如水塔或充电桩；还可采用移动分销的形式，例如使用自行车或卡车贩水，或者贩卖木材者，他们往往是自行采伐的。在环境卫生系统缺失的情况下，还可出现“蛙人”这种形式的独立供应商，其提供的服务往往是非法的。有时，城市中大部分市民的饮用水都来自小规模独立供应商。本世纪头十年，雅加达有44%的市民由独立供应商提供饮水，内罗毕的这一比例为60%，科纳克里为66%，喀土穆为80%。与此相反，在达喀尔（21%）等公共服务覆盖良好的城市，上述比例较低。³²⁷

看待小规模独立供应商的一种角度是研究这种供应商的出现是“自然而然还是有意为之”。目前的观点已倾向于后者，有越来越多的人认为小规模独立供应商的运作网络属于小型的公共系统，需要予以扩大或改进。巴拉圭亚松森/埃斯特城的水贩（aguateros）就是一个知名的例子。³²⁸ 非正规服务已逐步得到承认，有时不但可以持照经营，甚至还可以在私人特许经营合同下作为正规的次级合约商开展业务，马尼拉的Inpart工程公司就是一例。

F. 定价和补贴

公用事业资金不足背后存在多种原因，两个主要原因分别是消费者负担能力不足和担心定价偏高导致消费者不予购买。对于定价占可支配收入多大比例方为合理，有多种不同的估算（估算结果通常只是理论值，因为如果定价过高，就会把消

³²⁴ Global Water Intelligence, 2004, *Tariffs: Halfway There* (Oxford).

³²⁵ K Komives et al, 2005, *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?* (World Bank).

³²⁶ D Mitlin and D Satterthwaite, 2013, *Urban Poverty in the Global South*.

³²⁷ M Kariuki et al, 2006, *Reaching Unserved Communities in Africa with Basic Services* (PPIAF).

³²⁸ B Dardenne, 2006, *The Role of the Private Sector in Peri-Urban or Rural Water Services in Emerging Countries* (Paris, OECD).

费者推向较为廉价的非正规部门)。联合国开发计划署多次建议饮用水支出不超过家庭收入的 3%，而拉丁美洲通常规定水费和电费不得超过家庭收入的 5%。³²⁹ 大不列颠及北爱尔兰联合王国规定，能源支出占家庭收入 10% 即为能源贫困，这一概念已在欧洲联盟的其他成员国得到广泛使用。但实际上，任意地设置上限可能不利于寻找出路。有些家庭的水电支出占收入的比例很高（各发展中国家中广泛存在远高于 10% 的现象），并且需要花费很多时间用于取运水和能源，对这些家庭而言，饮水支出降至 8% 也是对现状的改善，如果能就地取水用水，则改善更为显著。非洲基础设施国别诊断发现，按照非洲家庭的典型消费情况，每月征收 10 美元的水电费就已足以充分收回成本，对目前享有这些服务的高收入家庭而言，10 美元的水电费占其收入的 1% 至 4%。但对穷人而言，同一笔公用事业支出将占到家庭预算的 7% 至 15%。³³⁰ 定价如果达到能够收回成本的水平，就可能远远超出最穷家庭的承受能力，并且有一些证据显示，如果收费涨幅太大、涨速太快，消费者会“自行脱离”。

那么，未被覆盖的穷人原本的支出是多少呢？非洲基础设施国别诊断报告称，“在非洲最大的几个城市，小型管道水网的收费为自来水的 1.3 倍，而流动水贩的收费则高达自来水的 10 至 20 倍”。能源方面，未接入电网的消费者使用蜡烛、煤油、汽车电池、木材或木炭等能源，比电费更贵。在马里，这些能源每千瓦时的价格高达电网电价的 10 倍，但电网仅覆盖了 13% 的人口。³³¹

这再一次清楚地证明了本手册多次提及的“穷人付高价现象”。这种现象可分为多个层面：

- 穷人依赖高成本的小规模独立供应商，因此支付的单位价格更高

³²⁹ H Smets, 2009, *Access to Drinking Water at Affordable Prices in Developing Countries* (Options Méditerranéennes); M Fay and M Morrison, 2007, *Infrastructure in Latin America and the Caribbean* (World Bank/PPIAF).

³³⁰ SG Bannerjee and E Morella, 2011, *Africa's Water and Sanitation Infrastructure: Access, Affordability and Alternatives* (World Bank).

³³¹ V Foster and C. Briceno-Garmendia, 2010, *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation, Summary of Main Findings* (World Bank).

- 水 / 电网价格低于成本，则补贴的是富人，并不惠及穷人
- 穷人可能反而要通过纳税来为上述补贴买单
- 水 / 电网运营定价不足以收回成本时，就会提高接入费以弥补收入，使穷人更难接入水 / 电网
- 未被接入水 / 电网的穷人需要耗费时间来取、运水和能源
- 穷人使用的替代服务通常质量较低，甚至具有危险性

穷人支付单价更高的现象，在一定程度上说明我们最终应当放弃富人享受累退补贴、穷人得不到服务的现行模式。非洲基础设施国别诊断的结论是，“如果让贫穷家庭接入公用事业网络，即便以收回成本的定价水平收费，这些家庭的境况也会比如今使用替代服务的情况要好。这说明归根结底，对接入费进行补贴也许是更公平、成本效益更高的使用公共资源的方式。”³³² 如此一来看，补贴消费而非补贴接入就是一种错误的战略。如果认可这样的推断，那么在逐步放弃消费补贴的过程中，可以采取两种方法来保护穷人：一种是仔细地限制“社会”收费，另一种是直接补贴个体住户。

1. 基于收费的措施

服务供应商为帮助低收入消费者而推出的基于收费的措施通常采取递增 / 递升阶梯计费制，对第一部分消费征收低于成本的价格（有时甚至免费）。阶梯计费制受到的最常见的批评之一是这种制度对消费者不作区分，即所有用户的第一部分消费都享受低价。这样，如果低价区间上限过高，就会损害整项服务的收入基础。

基于收费的措施因“包含错误”（让不符合贫困人群定义的人享受了补贴）和“排除错误”（使贫困消费者未能得到其有资格享有的福利）而受到了严

³³² V Foster and C. Briceno-Garmendia, op. cit.

重批评。³³³ 例如，世界银行 2014-2015 年全球监测报告称：“在低收入和中等收入国家，最富裕的 20% 的家庭从全民能源补贴（低收入国家的煤油除外）得到的福利是最贫穷的 20% 的家庭的六倍”。³³⁴ 但值得指出的是，有许多家庭徘徊在贫困的边缘，如果为了充分收回成本而征收高额费用，可能导致他们返贫。

有的阶梯计费制度设置了很有针对性的区间上限，既在涨价时保护了贫穷消费者，也没有损害服务提供商的收入。例如，直到最近，塞尔维亚电力公司一直对电力系统所有用户每月不足 350 千瓦时的用量收取优惠电价，这是一种许多国家都在使用的典型的阶梯计费制度。2011 年物价上涨时，上述消费折扣保护了穷人，在电价整体上涨 13.5% 的情况下仅对电力贫困状况产生了很小的影响。³³⁵ 之所以能取得这一成功，部分原因是最低消费区间的电价未变，说明区间上限设置得很合理。塞尔维亚贫困线以下家庭的用电量非常低，每月仅有 300 千瓦时，远低于全国平均水平。因此，维持底层区间电价不变，有助于保护收入最低的家庭度过塞尔维亚社会这一非常艰难的时期。

可以认为，最好将阶梯计费的低价区间上限设在贫穷家庭平均消费水平的附近。如果将上限设得更高，就会更难从消费高于上限但经济紧张的消费者身上获得收入。

2. 低收入援助

另一种帮助贫穷家庭的方法不从定价着手，而是着眼于这些家庭的收入。许多世界银行的专家和其他专家都偏好这种做法，倾向于将服务供应与收入补助清楚地切割开。

这种方法看似简单有效，却存在消费者抗拒的问题。低收入福利具有侵入性，管理成本高，而且在申领上普遍存在问题，在有资格获得福利的人中，通常只有一小部分人申领。智利的用水和能

源直接补贴计划广受赞誉，但也未能避免这些问题。³³⁶ 这种补贴之所以往往起不到作用，部分原因是人们认为这种补贴有损颜面而不愿申请，还有部分原因是申领补贴需要提供极多的证明文件。要想确定家庭收入的百分数，必须对家庭收入进行定义，这并非易事。收入的定义需要具有一定的时间跨度，否则会具有误导性。但这一跨度应当有多长？应当评估哪些人的收入？个人？父母？还是其他家庭成员？储蓄是否应当考虑在内？

公共当局出资、通常由社会援助机关支付的针对具体部门的社会援助机制尤为不力，因为这些机制所针对的花费往往占消费者支出的比例较小，例如上文讨论过的，有些支出项目仅占可支配收入的 10%。此外，如果燃料贫困是电器低效和住房质量差所导致的，那么低收入援助解决不了这种根源性问题，不但让公共资金承受了继续支付收入援助的负担，同时还放任了低效家庭能耗的延续。在这种情况下，高效、可持续的处理办法是在保护穷人的同时将价格定在可收回成本的水平并降低能耗（从而使收费保持不变）。中国香港特区政府向特定类别的消费者提供援助，以进行节能投资。节能计划的一大优点是，虽然与收入补贴或降低收费等直接援助相比在社会方面的“拖网”面积更大，但在降低能耗进而减少污染方面，能够惠及全民。³³⁷ 更好的电器和能效更高的住房今后也可传给他人使用。

G. 从千年发展目标/可持续发展目标的角度考察享有权利问题

联合国《2015 年千年发展目标报告》称，约有 6.6 亿人仍在在使用未经改良的水源，24 亿人无法用上合格的环境卫生设施。³³⁸ 2015 年，联合国在宣布可持续发展目标时报告称，全球有 12 亿人用不上电。但在电信方面，状况自上一本手册出版以来已经有了很大变化。如今有 70 亿部手机正在使用

³³³ 最为透彻的分析，见 K Komives et al, op. cit.

³³⁴ World Bank, 2015, *Global Monitoring Report 2014–15*.

³³⁵ A Cojocar and C Ruggeri Laderchi, 2012, *Balancing Act: Cutting Subsidies, Protecting Affordability and Investing in the Energy Sector in Eastern Europe and Central Asia* (World Bank).

³³⁶ K Komives et al, op. cit.

³³⁷ 见中国香港特区消费者委员会的分析报告，2014 年，《探索新方向：香港电力市场研究报告》。

³³⁸ 开发署，2015 年，《千年发展目标报告》，网址见 <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>。

之中，并且功能越来越先进。部分由于这个原因，互联网正在成为一种新的公用事业。³³⁹

非正规住区的整合是最大的问题之一，在纠正这项问题方面已经取得了进展。《2015年联合国千年发展目标报告》显示，发展中世界的城市中有逾8.8亿人生活在近似贫民窟的条件下，相比之下，2000年的数字为7.92亿人，1990年为6.89亿人。然而，发展中区域的城市贫民窟人口比例已从2000年的约39%下降至了2014年的30%。这听上去像是取得了进展，实际上，千年发展目标中相应的具体目标已经实现，但城市贫民窟人口的绝对人数仍在增长，不断加速的城市化、人口增长以及适当的土地和住房政策的缺失是造成这一现象的部分原因。所有区域中，撒哈拉以南非洲仍是贫民窟最为普遍的地区，据估计，2014年有55%的城市人口生活在贫民窟。不过，这一数字自2000年以来已经下降了近10个百分点。撒哈拉以南非洲的这种情况属于“奋进方能保持不退”，而且地方和区域冲突还是会造成退步，使贫民窟变得更加普遍。以伊拉克为例，2000年至2014年间，该国的城市贫民窟人口增长了逾60%。³⁴⁰

H. 维护消费者利益

上述困难和为解决困难而提出的建议可能都忽视了服务质量和客户服务方面一些非常基本的问题。ISO 24510标准(2007年)“与饮用水和废水服务有关的活动：用户服务评估和改进指南”述及了其中部分问题，试图改善客户服务。此项标准立足于如下希望，即改善客服能够使消费者更加配合，包括提高缴费用户比例，从而建立标准不断提升和网络不断扩大的良性循环。ISO 24510标准已在拉丁美洲得到广泛采纳，并且在本文撰稿时，另一项针对能源服务部门的类似标准(ISO 50007)也已进入最后审批阶段，因此，值得对消费者代表们通过的供纳入ISO 24510标准的目标予以详细阐述。³⁴¹

³³⁹ 开发署，2015年，千年发展目标报告，同上。

³⁴⁰ 开发署，2015年，千年发展目标报告，同上。

³⁴¹ R Simpson, 2007, *The ISO Draft Standard for Water and Waste Water Services* (Kampala, Uganda, World Bank Institute).

- 该标准应适用于“非网状”系统，即不一定有实体连接和不一定完全形成一体的系统。由运水车或通过分发水瓶提供的饮用水服务或旱厕系统和粪坑清空服务等服务均应包含在内。此外，人们如果没有得到服务，应有权得知什么时候会得到服务。
- 公平分配服务原则。许多现有网络都存在被迫削减供应的情况，在这种情况下，应以公平的方式对削减进行管理，以免发生许多国家常见的歧视贫困地区的现象。
- 应当有合同规定的享有服务的权利。合同应当是“不言自明”的，即不一定要采取面向单独家庭的个人书面合同的形式。人们当然需要合同权利落实于文字才能行使权利，但个人即便不持有书面合同，也应能够提出权利主张。全世界有相当比例的成年人不识字，这一点对他们而言尤为重要。
- 需要公众参与服务监管，公众不一定参与服务的内部管理，但在合作社等模式下，也不应排除公众参与内部管理的可能性。要实现公众参与监管，必须建立有关平台，并以通俗易懂的形式公开有关信息。
- 应设计出帮助低收入人群的支付方式。例如，众所周知，低收入的消费者更喜欢高频、小额的支付方式，如果采用这种方式，他们的支付意愿往往并不低于较为富裕的消费者。
- 定价需要考虑到多种因素，包括民众的支付能力、生产的成本、历史价格和资本回报率(不论是公有资本还是私有资本)。至于哪项因素应占主导地位，没有固定的答案：这属于当地政治决策事务。

在改善收费状况的压力下，提高缴费用户比例是一种非常基本的缓解压力的方法。据报告，许多发展中国家和转型经济体都存在缴费用户比例极低的现象，在有些国家仅为35%。³⁴²在已知许多消费者选择不缴费的情况下，涨价很可能激化矛

³⁴² AICD, 2011, op. cit.

盾,因此,可以通过提高缴费用户比例来增长收入,而适度的定价也会打消消费者逃避缴费的动机。在东部非洲,得益于 M-Pesa 的崛起,肯尼亚电力公司等服务供应商已经推出了手机支付,同时还能避免缴费点的排长队现象。企业要想提高收入,就必须使支付变得更加便捷。

还有一些创新在部分人看来颇有争议,这种创新让用户选择接受的服务水平(例如供应时间、电压),或许能用部分服务来取代完全无服务的状况。例如,在塞内加尔东部偏远地区,经过乡村层面的协商,供应商提供了这种服务选项。³⁴³这种创新可能被批评为双重标准,但至少向弱势消费者提供了服务。《准则》在准则 72 和 76 中设想水和能源方面的不同服务水平,均提到应选择“水平适当的服务、质量和技术”。

在采取涉及服务水平的措施时,可以与消费者协商,更确切地说是与潜在的消费者协商。这些部门有着消费者参与治理的丰富传统,《准则》在准则 72 和 76 中也承认了这一点。Meike van Ginneken 等人的一项综合研究列出了消费者参与供水部门事务的不同层次,包括知情、协商、参与,以及补救或索赔。³⁴⁴有些参与型计划取得了巨大成功;巴西的阿雷格里港就是个常受称道的例子。另一方面,金边水务是公共部门最成功的案例之一,却完全没有使用参与型模式,而是采用了“带头领导”的模式。³⁴⁵

I. 在公用事业服务中引入竞争

近年来,为了让公有资产实现市场效率,已经提出了多种政策创新,例如网络竞争、公共运营和零售竞争,以及新的所有权模式(将资产与运营分离、供应与分销分离,交由不同的公司管理)。在公用事业部门引入竞争的成功与否已经受到了质疑,部分原因是引入竞争后运营商重视价格而牺

牲了覆盖面,还有部分原因是许多消费者在面对零售选择时选取了错误的服务产品,更换运营商之后所要缴纳的费用反而比之前更高。³⁴⁶

这些质疑显然并不适用于电信行业,在比老的固定线路网络更加自由化的制度下,移动电话业务取得了惊人发展,不但获得了非凡的成功,还助长了其他领域的成功,例如手机银行和其他金融服务的发展,在东部非洲尤为显著。这样的成果在很大程度上乃至完全归功于技术的发展,技术发展降低了对大额先期投资的需求,还降低了服务供应商和消费者双方的进入成本。值得注意的是,非洲绝大多数手机都使用预付费 SIM 卡,这大大降低了运营商的商业风险。³⁴⁷换言之,电信部门已逐渐摆脱自然垄断。但是,如果在同一家控股公司内出现金融服务与电信服务的商业搭配,新的垄断就可能冒头。目前,这种新垄断已在肯尼亚乃至索马里引起了人们的关切,因为通过手机转账收取的汇款是两国居民的一项主要收入来源。未来几年,需要对这些关注予以关注,竞争原则也需要发挥作用。

1. 零售竞争

零售选择是近年推出的一项政策,源自上世纪末的大不列颠及北爱尔兰联合王国,欧洲联盟的各项能源指令也采纳了这项政策。到目前为止,在提供管制价格的国家,尤其是在法国,大多数消费者都选择继续使用管制价格。欧盟委员会 2011 年的工作人员文件报告称,“供应商更换率普遍较低,尤其是在家庭层面,例外很少。这可能是因为,不同供应商提供的价格在经济上的吸引力不够,不足以让消费者花费功夫来更换供应商……能够证明这一分析的是,根据用量算出的更换率比根据计量点算出的更换率要高,说明人们的消费水平越高,更换新供应商的便利性就越有吸引力”。³⁴⁸换句话说,“消费者选择”政策的主要受益者很可能是大型工业或商业消费者。³⁴⁹此外,

³⁴³ Agence Senegalaise d'électrification, 2010, *Etude du plan d'électrification de la concession de Matam-Ranerou-Bakel*.

³⁴⁴ M van Ginneken et al, 2008, *Ways to Improve Water Services by Making Utilities More Accountable to Their Users* (World Bank).

³⁴⁵ E Sonn Chan et al, 2010, *Sharing the Reform Process: Learning from the Phnom Penh Water Supply Authority* (Mekong Water Dialogues).

³⁴⁶ J Hills, 2012, *Getting the Measure of Fuel Poverty: Final Report of the Fuel Poverty Review* (London School of Economics).

³⁴⁷ AICD, op. cit.

³⁴⁸ EC, 2011, *Report on Progress in Creating the Internal Gas and Electricity Market* (9 June).

³⁴⁹ Power United Kingdom, 2002, *Prices Fall for Some but Stay the Same for Others*.

供应商更换业务的办理成本非常高。1990年时，大不列颠及北爱尔兰联合王国尚未放开面向小型客户的零售竞争，当时账单费和抄表费等供应支出仅占国内消费者所付费用的5%。而在过去十年的中期，这一数字已达到了30%。³⁵⁰实际上，未更换供应商的人是在交叉补贴那些更换并获利的人。

零售竞争使人们对消费者协会的新角色萌生了兴趣，这种新角色就是在能源拍卖时担当集体买家。近年的例子包括西班牙的消费者和用户组织 (Organización de Consumidores y Usuarios) 和法国的消费者联盟 (Union fédérale des consommateurs)。这些协会对有意向的消费者进行登记，随后代表他们进行集体谈判，获得比单独消费者更低的价格和更好的条件。最终签订合同的消费者人数会低于有意向的登记者人数 (在法国前者约为后者的一半，而在西班牙，前者远低于后者的半数)，但签订合同的人可以省下颇多的费用：法国2013年首轮拍卖的中标者每年可少付196欧元。此类集体行动可以给协会会员带来好处，但能否也让非会员获益？这些协会认为，他们向公司施加了降价压力，能够惠及所有人。不过，鉴于零售竞争似乎会带来颇高 (但在很大程度上为隐形) 的行政成本，尚不确定所有消费者能否在总体上获益。

2. 专营制

在公用事业领域实行竞争政策不成功并不一定意味着要保持专营制度。坦桑尼亚达累斯萨拉姆的贫民窟就是一个令人瞩目的例子³⁵¹，能够证明开放市场和接受多家服务供应商 (包括非正规供应商) 对维护消费者福利具有至关重要的意义。实际上，如果强制推行专营制，反而会造成降低标准的不利影响。在上述贫民窟案例中，全市的厕所和粪坑清空服务由垄断企业运作。由于这项服务供不应求，较为富裕的客户采用了“快捷”付款制，换取用真空设备清空厕坑的服务，而穷人只能聘请非正规的“蛙人”靠人力清空厕坑并随后非法倾倒秽物，导致附近居民的抗议。“蛙人”有时

会受到攻击，常常被迫依靠夜色掩护来进行本就令人不适和危险的工作。这一案例的研究者之一 Mukame Kariuki 主张市政应放弃垄断，建立法律框架使其他服务供应渠道合法化，例如吸纳社区组织的参与。一段时间后，她的建议得到了部分采纳 (该市实施了许可证制度，并允许其他供应商使用化粪池)，情况得到了改善：服务降价、得到服务的人数上升。此案例中，依赖合法垄断起到了反效果，反而将合格的独立供应商挤出了市场。

J. 结论

开放公用事业市场在发展中国家和发达国家均愈发普遍。随着手机代替固定电话以及分散发电促进能源就地生产的普及，供应商和消费者之间的关系发生了根本性的变化。在电信部门等“消费者选择”政策可行的领域，消费者保护政策已从公用事业监管向交易标准和竞争政策转变。水和环境卫生部门的政策走向仍不明朗，而在能源部门，技术已使分散发电成为可能，因此该部门的情况介于上述两个部门之间。跨部门和各部门内部的公用事业模式正在愈发多样化。

³⁵⁰ S Thomas, 2006, The grin of the Cheshire cat, *Energy Policy* 34(15): 1974–1983.

³⁵¹ PPIAF, 2012, *Lessons Learned: Small-Scale Service Providers have a Contribution to Make*.

第十六章 人人享有食物

A. 食物权

食物权受国际法承认，特别是得到了1966年《经济、社会及文化权利国际公约》第十一条的承认。³⁵²1999年，联合国经济、社会及文化权利委员会将食物权解释为“在任何时候都具备取得足够食物的实际和经济条件或获取食物的手段”，随后将这项权利的“核心内容”定义为“食物在数量和质量上都足以满足个人的饮食需要，无有害物质，并在某一文化中可以接受”。³⁵³食物权作为一项人权，构成针对国家的个人权利主张，并产生最终可请求法院强制执行的个人应享权利和相关国家义务。

B. 《联合国消费者保护准则》中关于食物的内容

《准则》中最明显提到食物的地方是第五节K小节“涉及具体领域的措施”，在准则69中将食物列为了要求政府优先考虑的领域，并且与其他产品一样，需要质量控制、充足和可靠的配送设施、国际标签和信息标准化，以及教育和研究方案。准则70直白地呼吁会员国考虑到“所有消费者的食品安全需求”，但具体要求主要提及粮食及农业组织(粮农组织)、世界卫生组织(世卫组织)、国际食品标准机构食品法典发布的标准，“或在未有此类标准情形时……其他公认的国际食品标准”。准则5a确立了一项新的“合理需求”：“消费者能够获得基本商品和服务”，应将之解释为包括食物，并且紧随其后准则5b也要求“保护弱势和处于不利地位的消费者”。其他提及食物的地方包括准则21，这项准则规定应防止和监督“食物掺假”，准则44a再次提到食物，指出食物掺假与营养、经食物传播的疾病等都是消费者教育方案应涵盖的方面。

³⁵² 第十一条第一款提到“人人有权……获得相当的生活水准，包括足够的食物”。第十一条第二款提到“免于饥饿和营养不良的基本权利”。

³⁵³ 联合国人权事务高级专员办事处，1999年，《取得足够食物的权利》，联合国文件号E/C.12/1999/5。

C. 营养不良和粮食安全问题

粮农组织将粮食安全定义为向所有人供应、所有人都可获取并可负担得起的安全、有营养和文化上可接受的食物。

1. 饥饿状况

2015年千年发展目标报告显示：³⁵⁴

- 2015年，估计仍有8.25亿人生活极端贫困、仍有8亿人忍饥挨饿
- 逾1.6亿5岁以下儿童因食物不足而身高不足
- 全球七分之一的儿童体重不足(1990年为四分之一，比例已有所降低)

这意味着，近九分之一的人没有足够的食物。其中绝大多数(7.8亿人)生活在发展中区域。可能令人吃惊的是，趋势表明，发展中区域营养不良人口的比例已下降近半，从1990-1992年的23.3%降至了2014-2016年的12.9%，已非常接近千年发展目标关于减少饥饿的具体目标。

1990年以来发展中区域减少的营养不良人口总数中，仅中国一国就占了近三分之二。北非已接近消灭严重粮食不安全现象。相比之下，加勒比、大洋洲、南亚和撒哈拉以南非洲营养不良人口降低速度过慢，未实现目标。从数字来看，南亚的饥饿负担最重，营养不良人口约达2.81亿。

西亚则出现了截然不同的模式。该区域营养不良人数相对较少，并且有些国家在减少粮食不安全方面取得了快速进展，但据估测，由于战争、内乱和难民人数飙升，该区域营养不良人口的比例在1990-1992年至2014-2016年期间上升了32%。

³⁵⁴ [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)

2. 肥胖也是营养不良

若是在一代人之前，在讨论饥饿之后讨论肥胖问题会显得极不相衬。但如今，肥胖已被视为营养不良的一种形式，也不再是最发达国家所独有的病症。墨西哥等国政府开征糖税的行动广受关注³⁵⁵，大不列颠及北爱尔兰联合王国政府也于2016年在新预算案中宣布将征收类似的拟议税项，这些都把肥胖问题放到了聚光灯下。经合组织的健康数据显示，2012年在经合组织成员国中，15岁以上人口肥胖比例最高的是较不发达的墨西哥，在该部分人口中有逾70%的人超重或肥胖。³⁵⁶ 美利坚合众国的这一比例略低于墨西哥，其邻国加拿大则为50%。

1980年以来，全球肥胖率几乎翻番。44%的糖尿病、23%的缺血性心脏病和高达41%的某些癌症都可归因于超重和肥胖。³⁵⁷ 约有4,200万5岁以下儿童超重或肥胖，其中3,500万生活在发展中国家。世卫组织已经发布了关于向儿童推销食品和饮料的建议，其中包括不是从司法或监管方面强制执行的自我管制措施。³⁵⁸ 2014年，多家消费者组织和活动人士编写了一项明显仿照《世卫组织烟草控制框架公约》的公约草案，指出不健康饮食是导致世界上可预防的非传染性疾病的主要因素之一，其排位已超过烟草。³⁵⁹ 提出的应对措施范围很广，包括教育、宣传、广告控制、在学校等公共机构推行营养标准，以及其他经济措施，包括税收和补贴。与此同时，2013年，仅一国的食品和饮料广告支出就高达1.3653亿美元，约等于世界卫生组织2016-2017年非传染性疾病方案预算(3.4亿美元)的40%。³⁶⁰

³⁵⁵ E Donaldson, 2015, *Advocating for Sugar Sweetened Beverage Taxation: A Case Study of Mexico* (Johns Hopkins).

³⁵⁶ 为此目的，肥胖者被定义为“体脂率高而导致健康风险的超重人士”，OECD Health Facts, 2012。

³⁵⁷ World Obesity, 2014, *Recommendations Towards a Global Convention to Protect and Promote Healthy Diets* (World Obesity/CI).

³⁵⁸ 世卫组织，2010年，关于向儿童推销食品和非酒精饮料的一系列建议，由世卫组织成员国在第六十三届世界卫生大会上批准，WHA63.14号决议。

³⁵⁹ World Obesity, op. cit.

³⁶⁰ www.statistica.com; WHO, *About WHO: WHO Programme Budget 2016-17*.

虽然公约的地位比建议高，但公约草案只是提出建议，并没有要求采取征税等措施。墨西哥之所以能够出台糖税，是因为民间社会借助精心整理的证据展开了游说活动，最终使政府对含糖饮料加征了特种消费税，使其价格提高了约10%。³⁶¹ 显然，如今围绕肥胖问题进行的辩论已不再局限于较为发达的国家。

3. 实现粮食安全

提到粮食安全，人们往往会想到实现粮食自给自足和生产更多粮食的需求。但实际上，粮食安全与贫困、就业和创收问题的联系更为紧密。面临粮食不安全的消费者并不仅限于在某一时刻饮食不足的人员，还包括那些获取食物的渠道不安全或易受影响的人员，以及那些有饮食不足之虞的人员。

一个国家如果粮食严重依赖进口，就容易受到价格和供应波动、政局动荡、强大利益集团的经济和金融操纵的影响。随着进口限制的减少和关税的降低，许多进口和高补贴的粮食作物会比当地作物更加便宜。廉价进口粮食的大量涌入可能让消费者拥有更多的选择，但也可能损害无力与之竞争的当地生产者的生计。富裕国家(主要是美国和欧盟国家)的出口补贴问题一直是贸易谈判的症结，也是导致世贸组织多哈回合谈判陷入停滞的问题之一。出口国通常根据国内价格和全球价格的价差来确定出口补贴，使发达国家的出口在全球粮价较低时也能保持竞争力。2015年11月，世贸组织达成逐步停止出口补贴的协议，协议立即生效。

D. 消费者对食品安全的关切

食品安全是一个至关重要的公共卫生问题，必须保护消费者免受威胁健康或生命的食品 and 食品生产过程之害。人员、活畜和食品跨境流动的不断增长、发展中国家的快速城市化、食品处理的变化、膳食变化和新病原体的出现，都推升了食品安全风险。这些风险的相对重要性有高有低，因气候、饮食习惯、收入水平和社会基础设施而异。许多风险都在发展中国家更高，在这些国家，环境卫

³⁶¹ E. Donaldson, op. cit.

生不佳、饮水不安全以及相关的食物污染现象都是导致腹泻疾病的主因，腹泻每年约造成 170 万儿童死亡，是 5 岁以下儿童的第二大致死原因。³⁶²

与现代农业方法相关的食品安全风险也在增加。农药会带来健康风险，农业社区会因务农劳作和药雾飘散而与农药直接接触，此外，食品和饮水中也会残留有毒农药。人们把激素、兽药和抗生素用到动物身上，治疗它们的疾病或促进其生长，但这些物质也可能在食物中有所残留，最终流向消费者的餐桌。食品生产、加工、运输和储存方面的不卫生做法也可能导致食品污染。

影响食物系统的两个重要的安全问题是：

- 过去几十年来，许多国家都出现了微生物危害和食源性疾病的报告，这些危害和疾病是由沙门氏菌和弯曲杆菌等主要通过食物传播的微生物造成的。
- 化学危害仍是食源性疾病的一项潜在来源。食物中的化学污染物包括真菌毒素和海洋毒素等天然毒素、汞和铅等环境污染物，以及植物中天然存在的物质。在食物链中，人们有意地使用了食品添加剂、微量营养素、农药和兽药；但是，首先要确保所有这些使用都是安全无害的。

在大多数国家，特别是在发展中国家，建设食品安全的能力至关重要。应当参考拥有完备食品安全体系的国家的正面和负面经验，改善全球体系。食源性疾病不仅会对健康造成重大影响，也会严重影响发展。

E. 食品标准机制

为了统一各国的食品标准，粮农组织和世卫组织于 1962 年制定了《食品法典》。《法典》旨在（通过确保提供完好、有益健康的食品）保护消费者健康，并确保在食品贸易上采取公平做法。《法典》的成员包括全球大部分国家，成员国人口占全世界总人口的 98%。《法典》设有以下方面的委员会：肉类和家禽卫生；食品添加剂和污染物；农药残

留；食品中的兽药残留；食品卫生；动物饲养；生物技术和一般原则。

《卫生与植物卫生协定》原本只是一项守则，但在 1995 年得到了世贸组织条约的加强。人们围绕卫生与植物卫生和保护食品安全的贸易措施展开辩论，焦点之一是“审慎原则”，又称“审慎办法”。《协定》第 5.7 条承认，现有科学知识可能不足以确定是否应当禁售某项产品，但在此期间可采取预先防范办法。该条写道：“在有关科学证据不充分的情况下，一成员可根据可获得的有关信息……临时采用卫生与植物卫生措施……应寻求获得更加客观地进行风险评估所必需的额外信息，并……据此审议卫生与植物卫生措施”。措辞表明，仅应在一定期限内采用预先防范办法，并且应努力查明风险水平。

F. 消费者对基因工程的关切

基因工程是一项革命性的技术。传统育种和基因操作之间的根本区别在于，传统育种涉及在相似或密切相关的物种之间转移遗传物质，基因工程则是跨越物种屏障（例如，在不同种类的病毒、细菌、植物和动物之间）转移遗传物质。

有人担心，大规模单一种植转基因作物可能会给生物多样性的可持续性、维生系统的生态平衡、野生物种和环境带来严重的不利影响。转基因食品还可能加剧健康问题，例如因为使用抗生素抗性基因标记而导致抗生素抗性的扩散。许多管辖区都采取了控制措施来保护消费者的知情权，包括注明转基因食品标识，以及出口国对出口产品进行强制性标识和隔离。多边的《卡塔赫纳生物安全议定书》（2000 年）要求在跨境贸易中对“改性活生物体”予以标明，并留有采取预先防范措施的空间。

已实施标识立法的管辖区包括日本、大韩民国、中国台湾省、新西兰、挪威、瑞士、以色列和俄罗斯联邦。该名单还包括中国、澳大利亚和巴西等转基因作物生产国。欧盟对转基因作物有标识要求，允许进行销售，但生产方面因为各国政策不同而较为复杂，法国、德国、意大利和匈牙利等农业生产大国禁止种植转基因作物，而西班牙

³⁶² 世卫组织，2013年，《腹泻病》，第330号实况介绍。

和英国等其他国家则允许种植。值得注意的是，阿根廷、整个北美、中东大部分国家（沙特阿拉伯除外）和非洲大部分国家（不包括南非）都没有规定标识义务。³⁶³ 据报告，约有 38 个国家禁止种植转基因作物，包括俄罗斯联邦和土耳其等农业生产大国。³⁶⁴ 相比之下，生产转基因作物的国家据报告有 28 个，也包括多个农业生产大国，例如美国、利坚合众国、阿根廷、澳大利亚和加拿大。³⁶⁵ 这些生产（或不生产）、标识（或不标识）和销售情况的不同组合极为复杂，使消费者在全球化的市场中很难作出知情选择。

G. 食品立法

为了全面、综合地监管食品问题，立法必须涵盖食品生产链的所有方面：食品和动物饲料的初级生产、加工、运输、配销以及贩售和供应。在所有阶段，经营者都应承担起确保安全的法律责任。食品安全程序应包括快速警报系统，并明确应急措施和危机管理措施。

涵盖整个食品生产链的监管方法有几个基本目标。例如，欧洲联盟确定的食品法的总体目标是：

- 保护人类的生命健康和消费者的利益
- 确保交易公平
- 在共同体内实现食物自由流动
- 执行国际标准
- 建立有效国家体系所必需的国家食品控制制度的主要要素有：
- 现代的食品立法
- 协调一致的中央政府食品法政策
- 有效的执法系统
- 充足的支持机构

³⁶³ <http://www.justlabelit.org/right-to-know-center/labeling-around-the-world/2016>. 国家名单来自食品安全中心收集的数据。

³⁶⁴ <http://naturalrevolution.org/list-countries-banned-genetically-modified-food/2016>; <http://sustainablepulse.com/2015/10/22/gm-crops-now-banned-in-36-countries-worldwide-sustainable-pulse-research/#.VOGsgIMrLZu>

³⁶⁵ <http://www.genewatch.org/sub-532326>.

- 消费者对加工的植物类和动物类食品有以下关切：
- 安全
- 生产条件
- 向消费者提供的信息
- 可能对健康立即或延迟产生的影响（即含有添加剂、农药、抗生素、生长激素等）
- 特定消费者人群（例如糖尿病患者、心脏病患者、过敏人群等）特殊的健康敏感性

因此，各国政府必须监管有关食品和饲料的各个领域，确保应对上述关切。

正如第十章所讨论的，食品立法的一项重要内容是推行标识规定，让消费者通过标签获取信息和了解情况。对出于健康原因有特殊要求的消费者而言，安全尤为重要。

随着时间的推移，尤其是随着人们愈发关注肥胖问题，食品政策已逐渐从食品安全转向了“饮食安全”。放眼全球，消费者从原材料阶段开始烹饪的食物越来越少，购买的经过加工的预包装食品越来越多，饮食模式也在随之发生变化。过去十年来，预包装食品的全球销售额增长了 92%，2012 年达到了 2.2 万亿美元。纵观全球，不健康（高能量、低营养以及高脂、高盐或高糖）食品的生产、推广和消费的增长已成为助长不健康饮食的因素，不论是高收入、中等收入还是低收入国家，均不能免俗。有些购买预包装食品的消费者希望能在饮食上作出知情选择，例如能够识别出哪些食品高脂、高盐和高糖，或者从一系列包装食品中选择出最健康的产品，对这些消费者而言，食品包装上提供的营养信息是关键所在。³⁶⁶

³⁶⁶ *The Economist*, 2012, Food For thought, available at: <http://www.economist.com/news/special-report/21568064-food-companies-play-ambivalent-part-fight-against-flab-food-thought>; R Moodie et al, 2013, Profits and pandemics: Prevention of harmful effects of tobacco, alcohol and ultra-processed food and drink industries, *The Lancet* 381:9867; D Stuckler et al, 2012, Manufacturing epidemics: The role of global producers in increased consumption of unhealthy commodities including processed foods, alcohol and tobacco, *PLoS Medicine* 9(6):e1001235; Consumers International, 2015, *Nutrition Labeling on Pre-Packaged Foods*.

食品标识立法必须确保标签上载有以下信息：

- 原料表
- 添加剂
- 转基因
- 最短保质期 / 保存期
- 净含量
- 原产国、生产商、包装商和总代理商的信息
- 营养成分表

H. 结 论

仍有数百万人没有足够的食物或者面临食物供应中断的风险。贸易扭曲助长了这种不安全状况，虽然在消除贸易扭曲方面已经取得了进展，但气候变化等其他更大的问题仍未解决，意味着风险也会始终存在。围绕营养不良的辩论已经扩大了范围，肥胖问题也被纳入其中，肥胖并不是最富裕国家所独有的问题，这意味着关注重点已从产品安全转向饮食平衡，后者是一个更深层次的概念，并引出食品营销的相关问题。

面向消费者的食品供应正变得愈发复杂，但是，不应因此就不注重确保单个产品的安全。最终，每个国家对食品系统的控制取决于该国的食品政策和立法。虽然已在国际层面采取措施，通过食品法典委员会出台了多项标准，但是各国国内和各国之间的执行和控制水平仍有很大差异。

总而言之，为了保护消费者免于陷入粮食不安全的境地，保护其生命或健康免受不安全食品的威胁，有必要：

- 确保人人都能获得清洁的饮用水和使用卫生设施
- 维持应急储备，以确保食品供应
- 适用最近缔结的关于农业出口补贴的协议
- 制定食品营销管控措施，特别是儿童食品的营销管控措施

- 制定政策来遏制过度增甜饮料的消费
- 支持国家食品控制体系的发展，这些体系应符合国际规范，既符合当地消费者的利益，也有利于参与国际食品市场
- 确保风险分析过程透明、公开并确保利益相关方参与，以确保切实遵循审慎办法
- 鼓励并使消费者能够参与制定国家和国际食品标准
- 设立国家食品法典委员会并举行公开会议，让包括消费者在内的所有利害关系方均可在会上就法典机构的未决问题发表意见，作为国家立场的参考
- 确保食品安全，并确保食品介绍和标识不欺骗消费者
- 确保任何食品健康声称均明确易懂、真实可查
- 确保为防治食源性疾病而采取的措施有效、安全、成本效益高、环境可持续并为消费者所接受

