



第八次联合国全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议

2020年10月19日至23日，日内瓦

临时议程项目6

《联合国消费者保护准则》和《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》的执行情况

《联合国消费者保护准则》执行情况

贸发会议秘书处的说明

概要

本说明回顾了自2015年上次修订《联合国消费者保护准则》以来会员国和相关组织执行《准则》的情况。它介绍了现行《准则》的相关背景，并探讨了消费者保护方面新出现的问题。该说明特别审查了某些选定领域《准则》在国家、区域和国际层面的执行情况，着重指出了2015年修订期间增加的问题，即良好商业做法的原则、教育和宣传方案、电子商务、金融服务以及与特定领域(水和能源)有关的措施。该说明报告了消费者保护法律和政策政府间专家组2016-2020年工作方案的执行情况，最后就今后的工作领域和供讨论的问题提出了建议。



一. 导言

1. 在 2015 年 12 月 22 日通过的关于消费者保护的决议中，大会重申，《联合国消费者保护准则》“载列了一套宝贵的原则，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，鼓励分享消费者保护方面的经验”。¹ 自 1985 年首次通过以来，《准则》就一直是唯一一项国际议定的全球层面消费者保护文书。贸发会议成员国广泛执行了《准则》。²

2. 大会在决议中请贸发会议秘书处就该决议的执行进展情况和经验教训交流信息，审查相关信息，并在拟于 2020 年 7 月举行的第八次联合国全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议之际就这一主题向大会提出报告。在这方面，消费者保护法律和政策政府间专家组第四届会议请贸发会议秘书处报告《准则》的执行情况，特别是消费者保护的法律和体制框架以及政府间专家组 2016-2020 年的工作方案。³

3. 本说明评估了自 2015 年上次修订以来《准则》的执行情况以及政府间专家组自通过第 70/186 号决议成立以来开展的工作，借鉴了 2013 年秘书处的说明⁴、“贸发会议世界消费者保护地图”⁵ 中提取的信息、其他国际组织和学者在这一领域进行的研究以及对贸发会议开展的一项问卷调查的答复。⁶ 第二章探讨了《准则》从 1985 年作为各国政府和其他利益攸关方处理消费者保护事项的基准首次获得通过，到 1999 年第一次修订以引入可持续消费问题，再到 2015 年最近一次修订的演变过程。第三章盘点了《准则》的执行情况。第四章重点讨论了《准则》涵盖的某些新出现的问题，即良好商业做法的原则、教育和宣传方案、电子商务、金融服务以及与特定领域(水和能源)有关的措施。第五章详细介绍了政府间专家组自 2016 年第一届会议以来工作方案的执行情况。最后，第六章就政府间专家组在拟于 2025 年举行的第九次联合国全面审查《原则和规则》会议之前的新的工作领域提出了建议，并提出了一些供讨论的问题。

¹ A/RES/70/186。

² TD/B/C.I/CLP/23。

³ TD/B/C.I/CPLP/20。

⁴ TD/B/C.I/CLP/23。

⁵ 见 <https://unctadwcpm.org/map.html> 和 <https://unctadwcpm.org/answers.html>。
注：脚注中提及的所有网站均是在 2020 年 4 月访问的。

⁶ 问卷调查的答复方包括阿根廷、巴西、保加利亚、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、德国、危地马拉、洪都拉斯、日本、拉脱维亚、墨西哥、尼加拉瓜、阿曼、秘鲁、韩国、西班牙、瑞士、乌拉圭和中国澳门。

二. 《联合国消费者保护准则》的演变

4. 大会 1985 年 4 月 16 日首次通过了《联合国消费者保护准则》，作为向会员国提出的一套不具约束力的建议，涵盖消费者保护政策的最重要特点，当时已包括人身安全、促进和保护消费者的经济利益、消费品和服务的安全和质量标准、补救、消费者教育和宣传以及与食品、水和药品有关的措施。⁷ 1999 年 7 月 26 日通过的经修订的《准则》增加了关于可持续消费的一节。⁸ 2013 年，贸发会议指出，《准则》自 1985 年通过以来得到会员国的广泛执行，所有领域仍然有效和有用。⁹ 然而，贸发会议也发现了使用电子商务和金融服务等方面的一些新出现的问题。

5. 在 2012 年、2013 年和 2015 年举行的三次特设专家组会议上进行磋商之后，第七次联合国全面审查《原则和规则》会议通过了经修订的《消费者保护准则》，大会 2015 年 12 月 22 日也予以通过。除与电子商务和金融服务有关的规定外，本次修订纳入了与消费者保护政策有关的新问题的建议，包括获得基本商品和服务、保护弱势和处于不利地位的消费者、数据保护、良好商业做法的原则、消费者保护国家政策、争议解决、公共服务、能源、旅游和国际合作。

6. 大会还决定在贸发会议贸易和发展理事会一个现有委员会的框架内设立一个消费者保护法律和政策政府间专家组。政府间专家组作为一个体制机制和年度论坛，可供会员国就与《准则》有关的事项进行多边协商、讨论和交换意见；开展研究活动；对会员国的国家消费者保护政策进行自愿同行审评；收集和传播有关《准则》目标总体实现情况的信息；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；审议有关组织的相关研究、文件和报告；就会员国的消费者保护政策适当编拟报告和提出建议；在联合国全面审查《原则和规则》会议之间运作并向其报告；并在联合国全面审查《原则和规则》会议授权时对《准则》进行定期审查。¹⁰ 拟于 2020 年 7 月举行的第八次联合国全面审查《原则和规则》会议将首次审议该政府间专家组的工作。

7. 《消费者保护准则》旨在帮助各国实现或保持对作为消费者的人口的适当保护。《准则》认识到，消费者在经济条件、教育水平和议价能力方面往往面临不平衡的状况，并承认消费者有权获得无害产品。《准则》还促进公正、公平和可持续的经济社会发展和环境保护。《准则》允许各国根据本国的经济、社会和环境情况以及民众的需要，确定自身在消费者保护方面的优先事项。

⁷ A/RES/39/248。

⁸ E/1999/INF/2/Add.2。

⁹ TD/B/C.I/CLP/23。

¹⁰ A/RES/70/186。

三. 盘点《准则》的执行情况

8. 《消费者保护准则》的八个目标是：帮助各国实现或保持对作为消费者的人口的适当保护；促进能满足消费者需求和愿望的生产和销售模式；鼓励消费品生产和销售者的高度道德行为；协助各国在国家和国际各级制止所有企业不利于消费者的舞弊商业做法；协助发展独立的消费者团体；推动消费者保护领域的国际合作；鼓励发展市场条件，向消费者提供价廉物美的商品和服务；促进可持续消费。¹¹

9. 根据“世界消费者保护地图”和对贸发会议问卷调查的答复，大多数答复的成员国都采纳了准则的核心目标。一些国家在宪法中规定了对消费者的保护，如阿根廷、哥伦比亚、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、墨西哥、尼加拉瓜、秘鲁、塞尔维亚、南非、西班牙和瑞士。例如，肯尼亚 2010 年《宪法》第 46 条规定，消费者有权获得质量合理的商品和服务，有权得到充分获益于商品和服务所需的信息，并有权要求其健康、安全和经济利益得到保护。¹²

10. “世界消费者保护地图”显示，答复贸发会议问卷调查的所有 63 个成员国均有旨在解决消费者保护问题的法律框架。¹³ 各国一致认可制止对消费者造成不利影响的舞弊行为这一目标。然而，不同的国家侧重于不同的目标。获得无害产品的权利以及实现公正、公平和可持续发展的经济社会发展和环境保护的权利要么载于消费者保护法，要么载于竞争法或环境保护法等其他国家部门规范。根据对贸发会议问卷调查的答复，许多成员国都制定了承认消费者权利的消费者保护法，包括阿根廷、澳大利亚、奥地利、孟加拉国、巴西、喀麦隆、乍得、智利、哥伦比亚、刚果民主共和国、法国、加蓬、德国、圭亚那、印度尼西亚、意大利、日本、肯尼亚、老挝人民民主共和国、立陶宛、马达加斯加、毛里塔尼亚、墨西哥、新西兰、秘鲁、大韩民国、沙特阿拉伯、塞内加尔、南非、西班牙、瑞典、泰国、突尼斯、土耳其、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

11. 关于可持续消费，贸发会议注意到，虽然 1999 年在《准则》中新增了可持续消费，但许多国家的消费者保护法并未将可持续性作为法律规定予以全面采纳。¹⁴ 为了缓解这种情况，消费者保护机构越来越多地在其消费者教育领域的法律中应用现有条款，并向企业提供可持续消费方面的指导。政府间专家组承认“消费者保护政策对促进可持续消费的贡献”，并鼓励“消费者保护机构根据准则 50 至 52 所承认的可持续消费的共同责任以及所建议的会员国、企业、消费者组织和环境组织与其他有关团体之间的伙伴关系，促进消费者教育并提供商业指导”。¹⁵ 在实现《2030 年可持续发展议程》和“可持续发展目标”的大背景下，这一点更加重要。

¹¹ 同上。

¹² 见 <http://kenyalaw.org/kl/index.php?id=398>。

¹³ 贸发会议请成员国、国际组织和其他相关利益攸关方参与准则制定进程，并询问成员国在这一领域的立法进程如何；2013 年共收到 58 份回复。

¹⁴ TD/B/C.I/CPLP/17。

¹⁵ TD/B/C.I/CPLP/20。

12. 一些区域组织也接受了《准则》的目标，并制定了帮助其成员实现这些目标的文书和方案。例如，东南亚国家联盟消费者保护委员会自 2007 年成立以来，重点确保该联盟所有成员国均制定消费者保护立法，加强消费者获取信息的途径，并建立消费者补救和召回机制。该委员会根据《准则》承认了八项消费者权利和五项消费者责任，并强调企业在消费者保护方面也发挥着重要作用，从而将良好的商业做法作为消费者保护制度的一个核心原则。¹⁶ 2019 年，中部非洲经济与货币共同体根据《联合国消费者保护准则》通过了区域消费者保护准则，预计这将加大各国通过国家消费者保护政策的力度。¹⁷ 东部和南部非洲共同市场的竞争规则和条例规定保护消费者免受商品和服务的虚假或误导性陈述、不合情理的行为、不良安全标准和不安全商品的影响，并禁止误导性和欺骗性行为，特别是在广告和销售方面。¹⁸ 欧亚经济联盟，一个由亚美尼亚、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和俄罗斯联邦组成的区域经济联盟，已与独立国家联合体共同努力保护消费者。¹⁹ 最后，美洲国家组织成员国在《宪章》(第 39 条(b)项)和该组织大会决议中承认了一些保护消费者的原则。²⁰

13. 由于提供了涵盖各种广泛消费者问题的关键原则和高级别建议，《消费者保护准则》已成为世界各地政策制定者改进消费者保护法律 and 政策的有用工具。对国家层面执行情况进行了详尽评估不属于本说明的范围。第四章阐述了自上次修订《准则》以来新出现的一些问题。

四. 某些新出现的问题

14. 本章讨论以下问题，其中大部分是在 2015 年被添加到《准则》中或进行了修订：良好商业做法的原则；教育和宣传方案；电子商务；金融服务；以及与特定领域(水和能源)相关的措施。值得注意的是，修订后的《准则》引入了一项新的合理需求，以支持其余建议并为其提供参考，即保护弱势和处于不利地位的消费者。弱势和处于不利地位的消费者问题工作组指出，消费者的弱势概念因具体情况而异，各国的定义不尽相同。²¹ 然而，消费者保护机构的工作传统上主要集中在儿童、老年人、农村和文盲消费者以及残疾消费者身上。解决弱势和处于不利地位的消费者的特殊需要越来越被认为是实现《2030 年议程》和“可持续发展目标”的重大贡献，因此是发展战略的核心，需要贸发会议予以关注。²² 因此，本章中详述的所有问题还应体现更好地保护弱势和处于不利地位的消费者这一目标。

¹⁶ 见 https://asean.org/?static_post=handbook-asean-consumer-protection-laws-regulations。

¹⁷ 见 <https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=2133>。

¹⁸ 见 https://www.comesacompetition.org/?page_id=294。

¹⁹ 见 www.eurasiancommission.org/en/act/texnreg/depsanmer/consumer_rights/Pages/default.aspx。

²⁰ AG/RES.2065, 第三十五届常会；AG/RES.2494, 第三十九届常会；AG/RES.2549, 第四十届常会；AG/RES.2682, 第四十一届常会；AG/RES.2712, 第四十二届常会。见 www.oas.org/consejo/GENERAL%20ASSEMBLY/Resoluciones-Declaraciones.asp。

²¹ 见 <https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1674>。

²² 贸发会议，2018，《通过消费者保护实现可持续发展目标》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

A. 良好商业做法的原则

15. 《准则》的目标包括鼓励从事生产和向消费者分销商品和服务的人的高度道德行为。2015 年的修订引入了一套良好商业做法的原则，以确保企业在关系的所有阶段公平和诚实地对待消费者，并确保消费者保护成为商业文化的组成部分(准则 11)。这反映了过去十年制定的社会责任准则，即国际标准化组织 2010 年推出的《社会责任准则》，旨在通过鼓励企业和其他组织履行社会责任来促进全球可持续发展。²³ 2011 年，经济合作与发展组织更新了《多国企业准则》，以便根据适用法律和国际公认的标准，纳入有关全球范围内负责任商业行为中消费者利益的考虑因素。²⁴ 这些原则贯穿《联合国消费者保护准则》，是适用于包括电子商务在内的所有商业形式的良好做法基准。《准则》还建议会员国制定能够鼓励良好商业做法的消费者保护政策(准则 14(a))。

16. 由于认识到消费者保护得益于企业的大力参与，《准则》鼓励自我监管，例如通过营销守则、自愿协议和其他商业做法，以确保充分保护消费者。经济合作与发展组织指出，企业的自我监管在处理消费者问题方面可以发挥重要作用，特别是如果企业有行为准则和标准的话。²⁵ “世界消费者保护地图”显示，在答复了贸发会议问卷调查的 63 个成员国中，有 20 个在消费者法律中涵盖了企业自愿守则。然而，在实践中，28 个成员国通报了企业自我监管倡议，19 个成员国通报了将企业和公共实体联系起来共同监管倡议。例如，已在广告领域实施了若干倡议，如国际商会实施的倡议，以及墨西哥自我监管和广告道德理事会、新西兰广告标准局和美国国家广告处在国家层面实施的倡议。

17. 政府间专家组第一届会议强调需要让利益攸关方参与执行《2030 年议程》，特别是在包容性消费者保护政策方面，并欢迎消费者协会、民间社会、工商界代表和学术界参加审议。²⁶ 在 2018 年贸发会议电子商务周期间，讨论了企业参与保护在线消费者的作用，强调数字经济中的消费者保护是包括企业在内的所有利益攸关方的共同责任。²⁷ 此外，贸发会议注意到，应尽可能将小企业和国有企业纳入此类讨论。²⁸

18. 在保加利亚，经济部支持对消费者保护采取自我监管的方式，行为准则或道德准则被认为是立法的替代方案。各商业银行遵循《商业银行协会道德准则》，其原则是确保商业银行之间的关系、与客户的关系以及与公众的关系公平和诚信。²⁹

²³ 见 <https://www.iso.org/publication/PUB100258.html>。

²⁴ 见 www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm。

²⁵ Organization for Economic Cooperation and Development, 2015, Industry self-regulation: Role and use in supporting consumer interests, Digital economy papers No. 247.

²⁶ TD/B/C.I/CPLP/4.

²⁷ 见 <https://unctad.org/en/conferences/e-week/Pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1653>。

²⁸ 贸发会议，2017 年，《中东和北非方案：消费者保护准则——企业参与》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

²⁹ 保加利亚对贸发会议问卷调查的答复。

19. 在巴西，第一项自我监管倡议 Do Not Call 于 2019 年启动，主要电信公司均参与其中，第二项倡议 Do Not Call for Credit Offers 于 2020 年由金融业发起。这两项倡议都由国家消费者秘书处监督。³⁰

20. 在萨尔瓦多，《消费者保护法》规定，消费者保护机构应鼓励企业采取旨在改善消费者服务的规范和政策。已根据该法在商场、酒店和餐馆等不同地方推行良好商业做法计划。³¹

21. 拉脱维亚通过消费者权益保护中心开展了企业教育活动。³²

22. 在菲律宾，贸易及工业部推出了巴格维斯奖，该奖项颁发给维护消费者权益和从事负责任商业活动的机构，从而让消费者获得最物有所值的服务。³³

23. 在大韩民国，消费者机构实施了一个以消费者为中心的管理认证方案，以鼓励企业自愿创造对消费者友好的市场环境。该方案评估企业是否从消费者的角度开展活动，活动规划是否以消费者为中心，是否不断改进活动。迄今已有约 180 家企业获得认证。³⁴

24. 美国在广告、殡葬服务和电子游戏等各行各业都有完善的自我监管法规。例如，为回应公众对暴力内容及是否适合儿童的关切，电影、唱片及电子游戏行业均已实施自我监管制度，对产品进行评级或贴标，规管广告的投放，并要求在广告及产品包装上披露评级及贴标情况。³⁵

25. 在中国澳门，消费者委员会设立了一个电子商务认证计划，规定有权展示网上认证店徽的商店必须遵守消费者委员会制定的一套条例，其中包括在网站上提供明确和详细的交易条款和条件，以及向消费者提供及时的服务。³⁶

B. 教育和宣传方案

26. 消费者教育是消费者保护政策的核心，也是消费者保护机构的主要任务之一。消费者生活在日益复杂的市场中，面临着日益增长的信息量和不断扩大的复杂产品和服务选择的挑战。做出好的选择并保护他们的利益需要更广泛的技能和知识，而消费者教育对此至关重要。

27. 在经修订的《准则》中，消费者教育和宣传方案不仅在专门的章节(G 节)中提到，而且在其他几处也有提及，即关于正当需要的准则 5、关于良好商业做法的原则的准则 11、关于国家消费者保护政策的准则 14、关于金融服务的准则 66 和关于特定领域的措施的准则 69。“世界消费者保护地图”显示，在答复了贸发会议问卷调查的 63 个成员国中，有 50 个在消费者法律中涵盖了消费者教育。其余 10 个成员国也在一定程度上开展消费者教育活动。

³⁰ 巴西对贸发会议问卷调查的答复。

³¹ 萨尔瓦多对贸发会议问卷调查的答复。

³² 拉脱维亚对贸发会议问卷调查的答复。

³³ 见 <https://www.dti.gov.ph/konsyumer/bagwis-awards/>。

³⁴ 见 <https://www.kca.go.kr/eng/main.do>。

³⁵ 美国对贸发会议问卷调查的答复。

³⁶ 中国澳门对贸发会议问卷调查的答复。

28. 成员国实施了许多重要举措，包括在保加利亚举办讲习班和研讨会，在保加利亚、哥伦比亚和拉脱维亚开展公众宣传运动，在德国推出小册子，在危地马拉、日本、尼加拉瓜和大韩民国开设专门课程，在阿曼举办移动宣传展览。阿根廷在全国消费者保护局的范围内建立了一所消费者教育学校，其主要目标是传播消费者权利。在保加利亚，消费者保护委员会对法官和律师进行了消费者法培训。在美国，联邦贸易委员会重点开展了与电子商务相关的消费者教育，比如避免身份盗窃并从中恢复，避免关于营养补充剂的误导性声明，以及与就业和电汇相关的欺诈行为。在中国澳门，2015-2016 学年，消费者委员会为当地中学生推出了消费者学习奖；参与的学生检查、体验、思考、分析、发现和回顾影响社会的消费者行为。

29. 在许多成员国，消费者组织在教育消费者方面也发挥着突出的作用。“世界消费者保护地图”显示，在答复了贸发会议问卷调查的 63 个成员国中，有 41 个成员国的消费者组织采取了消费者教育举措，如阿根廷、孟加拉国、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、法国、印度尼西亚、秘鲁、塞尔维亚、土耳其、联合王国和美国。

30. 由于全世界 71% 的青年都上网，成员国须重点在网络环境中开展消费者教育工作。³⁷“世界消费者保护地图”显示，阿尔巴尼亚、阿根廷、澳大利亚、孟加拉国、保加利亚、日本、墨西哥、大韩民国、南非和美国已经朝这个方向迈进，但对大多数国家而言，这可能是消费者教育工作的一个新领域。

31. 另一个优先事项应当是针对弱势和处于不利地位的消费者、包括农村和文盲消费者的消费者教育(准则 47)。“世界消费者保护地图”显示，在答复了贸发会议问卷调查的 63 个成员国中，有 25 个针对弱势和处于不利地位的消费者组织了与教育有关的具体倡议。在开展了此类倡议的成员国中，例如，澳大利亚优先重视土著和少数族群；澳大利亚、哥伦比亚和大韩民国优先重视残疾消费者；哥伦比亚和德国优先重视儿童；捷克、德国和大韩民国优先重视老年人；德国和大韩民国优先重视移民和难民；南非优先重视农村人口；瑞典优先重视负债过重的人。

C. 电子商务

32. 2017 年，估计有 13 亿人在网上购物，占全球 15 岁及以上人口的四分之一。发展中国家占全球互联网使用增长量的 90%，最不发达国家的增长率最高。2018 年，全球 51.2% 的人口使用互联网，有 39 亿消费者在线。³⁸

33. 大会第 70/186 号决议认为，电子商务与世界各地的消费者越来越相关，应利用电子商务提供的机遇帮助促进经济发展和增长。考虑到电子商务对消费者的重要性与日俱增，《准则》就这一问题新增了一节(I 节)；其他规定同样适用于电子商务。《准则》中的一个合理需求是确保对使用电子商务的消费者提供的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。

³⁷ 联合国儿童基金会，2017 年，《世界儿童状况：数字世界中的儿童》(纽约)。

³⁸ 贸发会议，2019a，《2019 年数字经济报告：价值创造和获取——对发展中国家的影响》(联合国出版物，出售品编号：E.19.II.D.17,日内瓦)；贸发会议，2019b，2019 年企业对消费者电子商务指数，关于信息和通信技术促进发展的技术说明，第 14 期。

34. 经济合作与发展组织在 2016 年修订的关于保护电子商务消费者的建议中认识到，需要解决与信息披露、误导性或不公平商业做法、确认和支付、欺诈和身份盗窃以及争议解决和补救有关的一些消费者挑战。³⁹ 修订增加了非货币交易、数字内容产品、移动设备、隐私和安全风险、支付保护和产品安全等新问题，建议的范围扩大到企业实现和便利消费者对消费者交易的商业做法。此外，经济合作与发展组织和 20 国集团的《保护数字消费者工具包》以及贸发会议的《消费者保护手册》也提供了与电子商务有关的指导意见和实例。

35. 2017 年，贸发会议确定了发展中国家消费者参与电子商务时面临的挑战，涉及商品、服务和贸易商的信息、产品退货和退款、数据隐私和安全、支付、误导性和不公平的商业做法以及争议解决和补救。⁴⁰ 由于电子商务的全球性和跨境性质，自 2015 年以来，国际层面对处理与电子商务有关问题的兴趣与日俱增，例如在几个国际论坛上，包括在政府间专家组会议上，贸发会议电子商务周包括非洲电子商务周期间，非洲消费者保护对话、东南亚国家联盟、国际消费者保护执法网络及经济合作与发展组织会议上，以及 20 国集团消费者峰会、伊比利亚美洲消费者保护机构论坛和贸发会议国际消费者保护论坛暨拉丁美洲竞争和消费者保护论坛上。

36. 在国家层面也可以观察到这一趋势。以美国为例，2019 年，为了应对虚假认可和评论，美国联邦贸易委员会发布了关于网络影响力人士何时以及如何向粉丝披露赞助的新规定。⁴¹ 秘鲁和联合王国也公布了类似的指南。⁴² 在消费者数据保护方面，2019 年，联邦贸易委员会对某社交媒体平台滥用用户个人信息处以 50 亿美元的罚款。⁴³ 在欧洲联盟，通用数据保护条例于 2018 年 5 月生效，让消费者对个人数据有了更多控制权。⁴⁴ 在德国，对一个社交媒体平台进行了限制，因为该平台在未经用户自愿同意的情况下，将来自不同社交媒体应用的用户数据组合在一起，这违反了欧洲联盟的规定。⁴⁵

37. 尽管做出了越来越多的努力，但消费者对数字市场的信任度仍然很低。据调查，不网购的消费者中有 49% 认为网购的主要缺点是缺乏信任，78% 的受访者担心网络隐私，超过一半(53%)的人比一年前更担心。⁴⁶ 这在企业对消费者的跨境电子商务中表现得更为明显。贸发会议估计，2017 年按商品出口价值计算的企业对消费者销售额达到 4,120 亿美元，相当于企业对消费者销售总额的近 11%，

³⁹ 见 www.oecd.org/sti/consumer/consumersinthedigitaleconomy.htm。

⁴⁰ TD/B/C.I/CPLP/7。

⁴¹ 见 <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/11/ftc-releases-advertising-disclosures-guidance-online-influencers>。

⁴² 见 <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/3979412/Publicidad+Digital.pdf/186e5bc2-42c6-9a30-1d5c-dff598e82358> 和 <https://www.asa.org.uk/resource/influencers-guide.html>。

⁴³ 美国对贸发会议问卷调查的答复。

⁴⁴ 见 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>。

⁴⁵ 见 https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2019/07_02_2019_Facebook.html。

⁴⁶ 见 <https://www.cigionline.org/internet-survey-2017> 和 <https://www.cigionline.org/internet-survey-2019>。

高于 2015 年的 7%。⁴⁷ 为了提高消费者对电子商务的信任，需要在国家、地区和国际层面改善在线消费者保护政策。《准则》建议，会员国应当审查现有的消费者保护政策，以顾及电子商务的特点，并确保消费者和企业都知道和了解他们在数字市场的权利和义务。

38. 2018 年，国际消费者保护与执法网络就数字经济中消费者的标准条款和条件为企业制定了指南。⁴⁸ 2019 年，马拉维、荷兰、挪威和波兰等 27 个司法辖区的消费者机构向各应用平台发出了一封联合公开信，建议改变应用商店的布局，并改善就使用消费者数据的情况提供的信息。⁴⁹

39. 还需要加强消费者保护机构之间的跨境合作。2018 年，由国际消费者保护与执法网络维护的一个专门收集跨境投诉的网站收到了 29,000 多起国际投诉。⁵⁰ 经济合作与发展组织确定了几个有损消费者保护方面国际合作的因素，即资源不足、缺乏法律权力、私人数据保护和保密以及语言障碍。⁵¹ 政府间专家组电子商务消费者保护问题工作组旨在考虑到经济合作与发展组织和国际消费者保护与执法网络正在进行的讨论，就改善数字时代的跨境执法合作提出建议，特别是针对发展中国家的建议。

D. 金融服务

40. 大会关于消费者保护的决议确认，“从长远来看，在运作良好的金融服务市场中，消费者的信心和信任有利于金融稳定、增长、效率和创新，最近的金融危机再次唤起人们对消费者保护问题的重视，要求建立健全有效的金融监管和执行框架，增进消费者的福利。”⁵² 经修订的《准则》新增了关于金融服务的一节 (J 节)，借鉴了世界银行以及 2008/09 年全球金融危机之后经济合作与发展组织和 20 国集团制定的国际最佳做法。⁵³ J 节提到包容、汇款、负责任的商业做法、数据保护和消费者教育。会员国应建立或鼓励执法和监督机构、消费者教育和知识入门、披露、负责任的商业行为和数字保护，并应采取措施加强和整合有关金融普惠的消费者保护政策。

⁴⁷ 贸发会议，2019a。

⁴⁸ Organization for Economic Cooperation and Development, 2019, Challenges to consumer policy in the digital age: Background report – Group of 20 international conference on consumer policy. 该工具包包括六项高级别一般原则，旨在保护数字消费者和增强对电子商务的信任，涉及公平商业和广告做法、适当披露、安全交易确认和支付、隐私和安全风险、产品安全和有效争议解决机制。

⁴⁹ 同上。

⁵⁰ 见 <https://www.econsumer.gov/en/FileAComplaint#crnt>。

⁵¹ Organization for Economic Cooperation and Development, 2018, Consumer protection enforcement in a global digital marketplace, Digital economy papers No. 266.

⁵² A/RES/70/186。

⁵³ 20 国集团关于金融消费者保护的高级别原则包括法律监管和监督框架、监督机构的作用、公平公正地对待消费者、披露和透明度、金融教育和意识、金融服务提供商和授权代理人负责任的商业行为、保护消费者资产不受欺诈和误用、保护消费者数据和隐私、投诉受理和补救以及竞争问题。见 <https://www.oecd.org/g20/topics/financial-sector-reform/g20-oecd-task-force-financial-consumer-protection.htm>。

41. “世界消费者保护地图”显示，在答复了贸发会议问卷调查的 63 个成员国中，有 32 个在消费者法律中涵盖了金融服务。消费者法律不涵盖金融服务的国家为金融部门制定了专门的法律法规。奥地利、巴哈马、哥伦比亚、危地马拉、印度尼西亚、日本、肯尼亚、巴拿马、塞尔维亚、突尼斯和土耳其等国都有管理金融部门的法律法规。

42. 成员国的优先事项之一是确保监督机构拥有执行任务所需的权力和资源。例如，秘鲁委托其消费者保护机构——国家维护竞争和保护知识产权研究所负责受理消费者投诉和个别违反消费者保护的行为，同时允许金融部门监管机构监督服务提供商对客户开展的活动的稳健性。英国 2013 年成立了金融行为监管局，以确保对消费者适当程度的保护，美国 2011 年成立了消费者金融保护局，以优先考虑消费者的利益，并增强消费者作出更加知情的金融决定的能力。⁵⁴ 然而，在许多情况下，消费者保护机构在金融部门没有决策权或执法权，这些权力保留给部门监管机构，例如阿根廷、澳大利亚、巴西、德国和老挝人民民主共和国，如“世界消费者保护地图”所示。消费者机构和部门监管机构之间的协调是加强和整合关于金融普惠、金融教育和保护消费者获得和使用金融服务的消费者保护政策的关键。

43. 随着世界范围内前所未有的技术变革和金融服务的激增，全球公认金融教育对个人的金融赋权和金融系统的整体稳定至关重要。2002 年，由于认识到通过教育普及金融知识的重要性，经济合作与发展组织创建了国际金融教育网络。该网络目前有来自 125 多个国家的成员，旨在设计政策工具，促进通过教育普及金融知识，并分享经验和最佳做法，同时辅以研究和可比数据，以衡量影响。⁵⁵ 2019 年，秘鲁的消费者保护机构开展了一项关于金融系统企业和消费者之间的信息差距的研究，确定了金融市场企业改进的机会，以优化消费者信息和加强消费者教育。⁵⁶

44. 金融服务提供商和授权代理人的负责的商业行为，包括负责的贷款和销售适合消费者需要和资源的产品(准则 66(f))，是金融部门健康发展、金融普惠和更广义的经济增长的关键因素。一些成员国鼓励金融部门的自我监管举措，如保加利亚、新西兰、秘鲁、瑞典、南非及特立尼达和多巴哥，这些举措需要辅之以充分的金融消费者保护监管和执法政策。

E. 与特定领域——水和能源相关的措施。

45. 传统的公用事业，即水、能源、卫生和通信服务，给消费者保护带来了特殊的挑战。这些行业不仅提供基本和必需的服务，还具备经济特征，往往导致难以放开竞争。大多数公用事业提供商都依赖某种网络来提供服务。这种固定网络的经济原理意味着，相比多家公司竞争，由一家公司来供应整个市场，价格更便宜。从整体经济的角度来看，当由单一运营商提供某一基础设施服务最为高效

⁵⁴ 见 www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/21/contents/enacted 和 <https://www.cftc.gov/LawRegulation/DoddFrankAct/index.htm>。

⁵⁵ 见 <https://www.oecd.org/financial/education/oecd-international-network-on-financial-education.htm>。

⁵⁶ 秘鲁对贸发会议问卷调查的答复。

时，就产生了自然垄断。这种自然垄断让消费者与公司捆绑在一起。一旦对某一网络进行了大量投资，再建网络的成本对于新进入者来说就会过高。⁵⁷ 然而，如今这一假设已不太属实。自然垄断的许多方面正在变化，而且自从电信逐步转向个性化移动服务，由于其相对廉价的资本资产可以在同一地域重叠，电信已转变为网络效应较小的竞争服务。然而，水和电仍然主要属于公共领域。⁵⁸

46. 2015 年对《准则》的修订代表着这一领域的突破，因为它在消费者获得基本商品和服务以及保护弱势和处于不利地位的消费者方面引入了新的合理需求。“世界消费者保护地图”显示，在答复了贸发会议问卷调查的 63 个成员国中，有 41 个在消费者法律中涵盖了消费者获得基本商品和服务。

47. 可持续发展目标中有几个目标和具体目标涉及服务，包括水和卫生设施(目标 6)及能源(目标 7)。获得安全饮用水和卫生设施以及淡水生态系统的良好管理不仅对人类健康和环境可持续性至关重要，而且对经济繁荣也至关重要，因此，目标 6 旨在确保人人能获得水和卫生设施及其可持续管理，包括为此实现普遍和公平地获得安全和负担得起的饮用水的具体目标。全球人口增多、经济增长和城市化是能源需求不断增长背后的原因。以负担得起的价格提供可靠的能源和能源服务，对减贫和经济增长具有重大影响。通过煤炭和石油生产能源会产生二氧化碳排放，因此，许多国家面临的一个紧迫问题是提高煤炭、石油和天然气的能效，同时需要增加可再生能源的使用，例如水电、生物质、太阳能、风能、地热能以及海浪能和潮汐能来源。⁵⁹

48. “世界消费者保护地图”显示，在答复了贸发会议问卷调查的 63 个成员国中，有 26 个在消费者法律中涵盖了水和能源。消费者法既不涵盖能源、也不涵盖水的国家为这些部门制定了专门的法律法规，例如智利、哥伦比亚、印度尼西亚、约旦、巴拿马、南非、泰国和乌克兰。

49. 2015 年修订的《准则》旨在确保消费者，包括农村地区的消费者，在使用水和能源等基本商品和服务时得到充分保护。准则 76 提倡促进清洁能源的普及，并规定会员国应制定、维持或加强国家政策，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。在这方面，国际标准化组织通过了许多领域的标准，主要目的是帮助改善对消费者的保护。2016 年通过了一项与能源服务有关的标准，其中包括消费者国际提出的评估和改进向用户提供能源服务的准则。该标准旨在确保消费者普遍和公平地获取能源，并提供满足消费者需求和期望方面的准则，向消费者提供能源服务的评估标准，以及教育或培训消费者了解供应商提供的能源服务。

50. 准则 72 规定会员国应制定、维持或加强旨在改善饮用水供应、分配和质量的 国家政策。国际标准化组织还通过了许多与水有关的标准，特别是在饮用水和卫生设施服务方面。这些标准为评估、改进和管理与饮用水和卫生设施系统服务相关的活动提供了准则，并帮助主管部门和运营商满足消费者的期望和可持续发展的原则。⁶⁰

⁵⁷ TD/B/C.I/CLP/L.7。

⁵⁸ 贸发会议，2017 年，《消费者保护手册》(日内瓦)。

⁵⁹ TD/B/C.I/MEM.4/17。

⁶⁰ 见 <https://www.iso.org/publication/PUB100293.html>。

51. 《准则》是会员国制定消费者保护政策的有用工具，仍然具有现实意义。公用事业等领域需要进一步研究。准则 97 规定，政府间专家组应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；此外，贸发会议在政府间专家组届会上传播其他组织的工作成果(研究、报告、准则)。

五. 政府间专家组 2016-2020 年工作方案

52. 《准则》规定了政府间专家组的职能。政府间专家组第一届会议通过了其程序和工作方法。⁶¹ 第八次联合国全面审查《原则和规则》会议将决定政府间专家组 2020-2025 年工作方案。

53. 近年来，参加政府间专家组会议的人数不断增加，与会者包括国家和区域消费者保护机构、政府间机构和常驻日内瓦代表团的代表，以及来自国际组织、学术界、消费者协会和私营部门的其他相关利益攸关方。⁶² 每届会议都通过了议定结论，说明就各种消费者保护事项达成的国际共识，并确定闭会期间工作方案。根据《准则》，政府间专家组不对会员国或个别企业在某一特定商业交易中的活动或行为作出评判(准则 98)。没有收到在第八次联合国全面审查《原则和规则》会议之前审查《准则》的任务授权。

54. 政府间专家组每年就《准则》的执行情况举行高级别会议，审议贸发会议秘书处编写的各种研究报告，并就电子商务中的消费者保护、争议解决和补救、消费品安全以及消费者保护对可持续消费的贡献举行讨论。⁶³ 此外，政府间专家组还就合作经济面临的挑战和前景、吸收利益攸关方参与实现可持续发展目标、金融服务中的消费者保护、保护弱势和处于不利地位的消费者以及消费者保护法律和政策方面的能力建设和技术援助年度报告举行了圆桌讨论。迄今为止，印度尼西亚和摩洛哥开展了消费者保护法律和政策自愿同行审评，秘鲁于 2020 年举行了消费者保护法律和政策自愿同行审评。⁶⁴ 政府间专家组还推出了两个交流最佳做法的重要工具，即“世界消费者保护地图”和“消费者保护和竞争国际最佳做法虚拟目录”；后者是在秘鲁自愿捐款后与秘鲁合作推出的。最后，在每届会议的间隙组织了各种会外活动。

55. 为了在全年继续开展其年会的工作，重点突出最佳做法，促进信息交流和协商，政府间专家组请贸发会议在不影响联合国经常预算的情况下，在成员国自愿领导和整合的基础上设立各种工作组。2017-2018 年弱势和处于不利地位的消费者问题工作组就此收集了最佳做法，确认消费者脆弱性没有统一的定义，每个国家的政策都是为了响应本国消费者的特定社会经济需求。电子商务消费者保护工

⁶¹ TD/B/C.I/CPLP/4。

⁶² 参与了各届会议的肩负着消费者保护任务的国际和区域组织包括东南亚国家联盟、中部非洲经济和货币共同体、东部和南部非洲共同市场、欧亚经济委员会、欧洲联盟委员会、美洲国家组织和欧洲经济委员会。见 TD/B/C.I/CPLP/4、TD/B/C.I/CPLP/9、TD/B/C.I/CPLP/15 和 TD/B/C.I/CPLP/20。

⁶³ TD/B/C.I/CPLP/7；TD/B/C.I/CPLP/11；TD/B/C.I/CPLP/12；TD/B/C.I/CPLP/17。

⁶⁴ TD/B/C.I/CPLP/6；TD/B/C.I/CPLP/13；TD/B/C.I/CPLP/18；TD/RBP/CONF.9/7。

作组成立于 2017 年，目前重点关注具有误导性和不公平的商业行为、消费者教育和商业指导以及跨境执法合作。消费品安全工作组成立于 2018 年，旨在加强国家、地区和国际层面的消费品安全框架，以保护消费者免受健康和安全隐患的影响。

56. 因此，政府间专家组成功地履行了任务。除其他职能外，它为成员国之间就与《准则》有关的事项进行多边协商、讨论和交换意见提供了一个论坛，收集和传播信息，开展研究活动，在发展中国家和经济转型国家进行同行审评并为其提供能力建设和技术援助，就消费者保护政策适当编写报告并提出建议。

六. 今后的工作和供讨论的问题

57. 大会第 70/186 号决议注意到赋予贸发会议的任务，即开展分析和研究，并帮助所有会员国制定和执行消费者保护政策，促进分享最佳做法，并就这些政策的执行情况进行同行审评。政府间专家组会议是关于消费者保护的唯一年度会议，几乎所有政府均是其成员。第八次联合国全面审查《原则和规则》会议将决定贸发会议 2020-2025 年与消费者保护有关的工作领域。贸发会议秘书处建议将工作重点放在本说明所述的新出现的问题上，特别是以下问题：

(a) 消费者保护方面新出现的挑战，如数字经济发展、产品安全以及消费者获得基本商品和服务、金融服务以及争议解决和补救；

(b) 消费者保护方面的国际合作；

(c) 弱势和处于不利地位的消费者的特殊需求和挑战；

(d) 政府主管部门、消费者团体和企业等各利益攸关方参与消费者保护。

58. 第八次联合国全面审查《原则和规则》会议不妨审议以下供讨论的问题：

(a) 消费者保护方面的新趋势和新挑战有哪些？

(b) 《消费者保护准则》有哪些领域需要进一步讨论和执行？

(c) 如何调集预算外资源支持《消费者保护准则》的执行和贸发会议消费者保护方面的任务？