



贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
消费者保护法和政策问题政府间专家组
2017年7月3日至4日，日内瓦
临时议程项目 3(e)

电子商务中的消费者保护

贸发会议秘书处的说明

内容提要

本说明研究电子商务中消费者保护方面的挑战，如商业提供的情报、不公平的商业做法、不公平的合同条款、网上支付安全、数据保护和隐私、争议解决和补救以及跨境网上交易。说明介绍了这些领域近期的动态和适用的国际文书，研究建立消费者对电子商务信任的政策措施，包括适当的法律和执法、消费者教育、良好商业做法和国际合作。说明还提到贸发会议在培养消费者保护机构的能力以及推动国际讨论方面的作用。



导言

1. 近十年中，信息和通信技术的发展极大地改变了我们的生活，为消费者和商业提供了新的机遇。大会在 2015 年 12 月 22 日的第 70/186 号决议中“考虑到包括移动商务在内的电子电子商务对世界各地的消费者日益重要，应该利用电子商务提供的机会以及有利于消费者福利的计算机、手机、联网装置的新兴网络技术，帮助促进经济发展和增长”。¹

2. 越来越多的消费者能使用互联网并参与电子商务，电子商务使人们能够更方便迅速地获得产品和服务(下称产品)。电子商务也为消费者带来了不同于线下商业交易的一些挑战。这些挑战使得我们需要调整现行的法律和监管框架，使之适应电子商务的特殊要求。正是当前消费和商业环境的变化推动联合国订正了《联合国消费者保护准则》。² 该领域的另一份国际文书，即经济合作与发展组织(经合组织)《理事会关于电子商务中消费者保护问题的建议》也在 2016 年进行了修订。³ 考虑到电子商务的这些动态和挑战及其持续的增长，消费者保护法和政策问题政府间专家组在 2016 年 10 月 17 日至 18 日举行的第一届会议上请贸发会议秘书处编写一份关于电子商务的综合报告，供专家组第二届会议审议。⁴

3. 电子交易可定义为“通过计算机网络，利用专门为收发订单设计的办法，进行货物或服务的出售或购买”(见 <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4721>)。

4. 电子商务包括通过移动电话及个人电脑和平板电脑等其它设备进行的广泛交易，购物经常是使用应用程序和平台进行。在消费者保护条款中，电子商务通常被认为是涉及“企业对消费者”交易，但它并不仅限于这种交易。经合组织的“建议”适用于“企业对消费者”电子商务，但也包括企业扶持和推动个人对个人交易的商业做法。企业对消费者交易要求有网上交易商，在线销售并接受在线订单。在消费者方面，这个程序要求能够接入互联网，以便在网上浏览产品并采购。需要明确规定支付办法，如信用卡、电子货币、银行转帐或货到付款。最后，产品必须送货，数字产品需要网上交付，或送到消费者家中，或送到取货点。

¹ A/RES/70/186.

² 大会第 70/186 号决议通过。

³ 经合组织，2016 年，《理事会关于电子商务中消费者保护问题的建议》(巴黎)，网址为：http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-recommendation-of-the-council-on-consumer-protection-in-e-commerce_9789264255258-en (2017 年 4 月 18 日访问)。

⁴ 本报告基于以下各方对贸发会议关于电子商务中消费者保护问题调查问卷的答复：阿根廷、博茨瓦纳、巴西、布基纳法索、柬埔寨、哥伦比亚、厄瓜多尔、法国、德国、匈牙利、印度、以色列、牙买加、黎巴嫩、墨西哥、缅甸、阿曼、巴基斯坦、葡萄牙、西班牙、瑞士、突尼斯、巴勒斯坦国、国际消费者协会以及葡萄牙的欧洲消费者中心。

5. 预计企业对消费者电子商务的产值会从 2013 年的 1.2 万亿美元增加到 2018 年的 2.4 万亿美元，即翻一番。⁵ 2015 年，贸发会议推出企业对个人电子商务指数，用以衡量各国对电子商务的准备情况，它基于以下四个指标：互联网使用覆盖率；每百万居民具有的安全服务器；信用卡覆盖情况和邮递服务可靠性评分（见 http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tn_unctad_ict4d07_en.pdf）。

6. 网上购买通常会涉及到来自不同法律辖区的企业和消费者，这些辖区对于电子商务的主要特点可能有不同的规定，也许缺乏适用于在线货物和服务出售及获取的具体框架，并且/或者没有条件对国内或国际电子商务中不可靠的交易商采取行动。

7. 电子商务是订正的消费者保护准则中的一个新领域(准则 63-65；见插文 1)。准则希望满足的一个合理需求是对电子商务中消费者的保护程度不低于使用其它形式商务的消费者得到的保护(准则 5(j))。准则 11 列出适用于各种商务形式包括电子商务的良好商业做法。准则呼吁各国政府确立关于消费者保护的国家政策，鼓励在信息披露、合同条款、安全付款机制、消费者隐私和数据安全以及争议解决和补救等领域适用于电子商务的良好做法(第五节 A 部分)。准则 44 列出教育方案中应当涵盖的消费者保护的重要内容，其中也包括电子商务((g)分段)。

插文 1

消费者保护准则和电子商务

准则 63 鼓励会员国通过透明和有效的消费者保护政策，努力提高消费者对电子商务的信心，强调确保电子商务提供的保护程度不低于其他商务形式提供的保护程度这一原则。准则 5(j)也强调了这一点，它与其它消费者问题一道构成准则旨在满足的一项合理需求。

准则 64 呼吁审查现有的消费者保护政策，以顾及电子商务的特点，并强调需要让消费者和企业都了解自身的权利和义务。

准则 65 提及有关电子商务的国际准则和标准，特别是经合组织《关于在电子商务中保护消费者的准则》。准则 65 还强调必须调整国际标准和准则，使之适应国情，以便利会员国跨境合作，予以实施。

8. 经合组织“建议”确立了有效的网上消费者保护的核心特点，同时激励创新和市场竞争。修订的经合组织“建议”中新的领域包括非货币交易、数字内容产品、主动消费者、移动设备、隐私和安全风险、付款保护和产品安全。经合组织“建议”在隐私和安全风险领域增加了两条新的规定，并更新了关于消费者保护机构的重要职能、需要加强消费者保护机构保护电子商务消费者的能力以及在跨境事务中交流信息和开展合作等其它几条规定。

⁵ 贸发会议，2015 年，《信息经济报告 2015。释放电子商务潜力，造福发展中国家》(联合国出版物，出售品编号 C.15.II.D.1，纽约和日内瓦)。

9. 早在 2000 年，一些发展中国家就开始探讨围绕电子商务和消费者保护方面的问题。例如，南非一份关于电子商务的论文希望将电子商务问题纳入政府政策，并讨论了在制订电子商务政策时需要考虑的以下一些重大问题和关切领域：需要培养对电子交易安全和隐私的信心；需要为电子商务加强信息基础设施；需要确立管理电子商务的规则；需要让全体人民都享有电子商务机会。⁶

10. 互联网便利了合作经济的兴起，现在消费者之间通过网上平台进行交易。例如，合作经济的一个主要困难是找出在各个平台上经营的企业和/或同行供应商。⁷

一. 电子商务中经常遇到的消费者保护问题

11. 在消费者—企业关系中存在三个阶段，可据此查明电子商务中的消费者保护问题，即购买前、购买和购买后。本节说明在上述每个阶段中消费者面临的挑战(见插文 2)。

插文 2

发展中国家消费者在电子商务中的挑战

贸发会议向全世界的消费者保护机构分发了关于电子商务中消费者保护问题的调查问卷，根据问卷调查反馈意见，发展中国家消费者在电子商务中面临的最普遍的一些挑战出现在以下领域：

- 互联网基础设施薄弱，包括在速度和可靠性方面
- 通信网络不稳定
- 网络联通相对不够普及，电力供应不足
- 语言障碍
- 有关货物和服务及价格的欺骗性信息和营销做法
- 误导性广告
- 缺乏关于交易商身份和地点以及货物和服务、价格及保障的明确和充足的信息
- 匿名交易商通过电子商务提供货物和服务
- 逐步加价做法，即需付款总额直到整个程序完成后才知道
- 货物适销性的不确定性
- 不满意产品的退款
- 交易商网站上宣布的退货或退款政策得不到执行

⁶ 南非通信局，2000 年，关于南非电子商务情况的绿皮书，可查阅 <http://www.gov.za/documents/electronic-commerce-green-paper> (2017 年 4 月 18 日访问)。

⁷ 法国政府提供的材料。

- 退款手续冗长繁杂
- 退货费用由消费者负担
- 数据安全和在线欺诈、身份盗用和诈骗
- 电子付款的不可更改性
- 在线和移动支付安全及退单拒付选择
- 关于退单拒付和撤销的信息不清楚
- 电子商务网址拒绝为银行或支付网关拦截的在线付款承担责任
- 骗子或虚设经销商拿了消费者的钱，却没有提供产品或服务
- 保护个人数据和隐私
- 电子身份识别和验证工具
- 产品延迟或不予交付或交付残次品、错误产品或伪劣产品
- 不提供事先说好的服务或礼物
- 不遵守法律确立的冷静期规定
- 客户关怀不够或没有
- 拒绝提供售后服务
- 消费者缺乏权利和责任意识，企业也缺乏权利和责任意识
- 缺少基本的信息技术技能和金融基础知识
- 对于争议解决程序的关切
- 金融机构在收到消费者投诉时拒绝或延迟提供补救，这就要求消费者保护机构进行干预
- 跨境电子商务争议的合法管辖权及适用法律。

A. 购买前

12. 信息不对称问题在电子商务中尤其突出，这是互联网的特点以及复杂的条款和条件所造成的，消费者并非总能及时地了解这些信息。因此，消费者在线上更容易遭遇误导和欺诈行为。为了在电子商务交易中作出知情的购买决定，消费者需要了解关于货物和服务及其供应商的相关准确信息。

1. 信息要求

13. 准则 5(e) 承认“消费者能获得适足信息，使他们能根据个人愿望和需要作出知情选择”是一项合理要求。准则 14(b) 倡导制订国家政策，鼓励提供明确和及时的信息，包括企业身份、法律名称、主要实体地址、网站、电子地址和电话号码，以便消费者与企业能方便地进行联系，并使监管和执法当局能够确认和找到企业所在的位置。准则 14(c) 提到有关货物或服务的明确、及时的资料，以及有关交易的条款和条件。

14. 发展中国家消费者面临的一个常见挑战是难以确定网上产品供应商的身份和所在地。有些法律辖区列出的挑战包括关于实际价格和总价的误导性信息、实际利率以及相关国内法律下的消费者权利。

15. 经合组织“建议”要求从事电子商务的企业向消费者提供关于企业的充分信息，以便能够：查明企业的身份和地点；消费者能够迅速、便捷和有效地与企业沟通；发生争执时能够适当和切实得到解决；在国内和跨境争议中提供法律服务(第 28 段)。第 29 和 30 段详细介绍了企业应当向消费者提供的信息类型。与准则 5(e) 相似，第 31 段要求企业提供充分的信息，描述所提供的货物或服务，使消费者能够就交易作出知情的决定。第 32 段详细说明了应当披露的信息类型，第 33 至 35 段说明关于交易的信息。

2. 不公平商业做法

16. 电子商务中没有人与人的接触，因此弱化了供应商与消费者之间的关系，从而加重了消费者的脆弱性。基于网络的环境容易出现不公平的商业做法。因此，消费者对于数字市场的信任是发展电子商务的一项主要挑战。不公平的商业做法影响到消费者对于产品的交易决定，使消费者不能作出知情的选择，在产品的真实情况上欺骗消费者，向消费者提供不真实的信息、使用过度营销技术、混淆与竞争对手的名称和商标，假装消费者并以消费者的名义张贴评语，例如在网上住宿预订平台上这样做(见插文 3)。面对货物和服务更好并且/或者价格更低的竞争对手，为了获得优势，交易商误导消费者，夸大自身产品或服务的质量或错误地介绍自身的产品或服务。例如，法国近来关于这一领域的法律框架(2016 年 10 月 7 日第 2016-1321 号法)规范了关于公平、清楚和透明信息的规则，要求平台必须遵守，包括用于评价、竞争排名和降名以及披露。⁸

插文 3

住宿预订中的误导性广告

2014 年，荷兰广告守则委员会发现，一家主要住宿预订平台上的广告存在误导。平台上称，“我们只剩一个房间”和“只剩一个房间”在某个价位上。当局发现，大部分消费者并不清楚上述说法只是指旅馆通过这一平台提供的房间。由于平台未能告知消费者它上述说法只涉及这些房间，因此消费者可能受到误导，以为饭店已经完全订满了，而事实上同一家饭店可能还有其它房间可通过其它预订渠道预订。上诉委员会支持了决定。

资料来源：欧盟委员会，2016 年，《关于不公平商业做法的 2005/29/EC 号令的执行/适用指南》，可查阅 http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm (2017 年 4 月 18 日访问)。

⁸ 法国政府提供的材料。

17. 美利坚合众国联邦贸易委员会在《联邦贸易委员会法》第 5 条(a)项中禁止“商业中或影响商业的不公平或欺骗性行为或做法”(见 <https://www.ftc.gov/enforcement/statutes/federal-trade-commission-act>)。该委员会认为,欺骗性做法是指说明、忽略或做法误导或有可能误导消费者的情况。消费者大部分时候是被关于产品的广告欺骗。委员会制作了一份指导文件,即如何在数字广告中作出明确和显著的披露(见 <https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/guidance/com-disclosures-how-make-effective-disclosures-digital>)。总的原则是,广告必须说明真相,不能误导消费者,所有说法都必须有事实支持,免责声明必须明确和显著(见 <https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/guidance/advertising-marketing-internet-rules-road>; <https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/guidance/com-disclosures-how-make-effective-disclosures-digital>)。在美国,广告机构或网站设计者负责审查用于支持广告说法的信息。

18. 印度 1986 年《消费者保护法》规定,知情权的定义是“有权获知货物或服务的质量、数量、效能、纯度、标准和价格,以保护消费者免受不公平贸易做法之害”(见 http://ncdrc.nic.in/bare_acts/Consumer%20Protection%20Act-1986.html)。阿根廷、巴西和乌拉圭也有类似针对误导性广告的法律框架,要求信息必须明确、方便和准确。巴西 2013 年 3 月 15 日第 7.962 号令规范电子商务合同,规定对营业场所外合同适用 1990 年《消费者保护法》,并规定了详细的最低限度信息要求,强调信息必须清楚和可得,以避免误导性广告。

B. 购买

19. 消费者在决定网上购买某一产品后,在购买阶段中也面临一些挑战。这个阶段最常见的挑战包括不公平的合同条款、在线支付安全以及数据保护和隐私,包括在非货币交易方面。

1. 不公平合同条款

20. 合同条款界定合同所约束的各方的权利和义务。准则 14(d) 倡导“明确、简洁、易于理解、公平的合同条款”。准则就披露关于合同条款和条件的准确信息以做到良好商业做法提供了进一步的指导。准则 11(c) 鼓励企业“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”。准则还敦促企业确保消费者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。

21. 经合组织“建议”中鼓励企业不要错误地介绍或隐藏可能影响消费者就某一交易做出决定的条款和条件,也不要使用不公平合同条款(第 5 和 6 段)。

22. 欧洲联盟关于消费者合同中不公平条款的指令提到诚意的概念,以防止在消费者和交易商的权利和义务方面出现显著失衡(见 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31993L0013>)。如果根据指令条款不公平,则对消费者没有约束力。指令要求条款以平实易懂的语言拟订,并规定,对模棱两可之处应作有利于消费者的解读(见 http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/rights-contracts/unfair-contract/index_en.htm#related_documents)。

2. 在线支付安全

23. 在线支付和移动支付是指使用互联网和电脑或移动设备，经由已有的个人帐户通常是银行帐户、信用卡或借记卡或支付服务提供商进行的支付。与技术发展同步，消费者使用移动设备进行电子商务交易支付也越来越普遍。如贸发会议消费者保护手册中所述，预计到 2017 年，移动支付在电子商务支付中将占到 3%(见 <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webditcclp2016d1.pdf>)。在发展中国家，移动支付日益被用于个人对个人支付和企业对消费者支付，特别是在大量人口无法获得金融服务的那些国家。

24. 但是，在线和移动支付系统也对消费者构成挑战。消费者在进行网上支付时会遭遇安全风险。消费者数据会在没有得到消费者了解和同意的情况下被未经授权的第三方获取。贸发会议调查问卷收到的回复中指出，发展中国家存在的挑战包括交易商拖延提供付款收据；付款不可挽回；延迟确认；付款在银行、支付网关或接收付款的公司之间被拦截，但消费者不知道款项被扣在哪里。其中一些挑战可能来源于互联网发展薄弱。例如，在德国，13%的消费者遭遇过有关第三方供应商服务的无理帐单问题。⁹

25. 2014 年，国际消费者保护和执法网络(ICPEN)根据向 ICPEN 成员国通发的一份调查的结果等材料，发布了一份移动支付情况报告，报告指出，涉及特级短信服务的移动支付是消费者最主要的问题来源，并指出，“加强认证和授权程序”是解决这一挑战的一个办法(见 http://www.icpen.org/files/icpenDownloads/ICPEN_Mobile_Pays_Rpt_FINAL.pdf)。

26. 准则 14(e) 提倡制订国家政策，鼓励“透明的交易确认、取消、退货、退款程序”。准则 14(f) 倡导制订国家政策，以确保“安全的支付机制”(见插文 4 和 5)。

插文 4

通过创新支付办法来解决一些消费者保护挑战：中国

中国在日益普遍地实行第三方支付办法，即消费者将应付款项存在第三方那里，由第三方保管，直到消费者收到货物且没有投诉后，才将款额转给出售商。这种第三方支付体系还规定了公平、可得、迅速和低廉的在线调解。

资料来源：YYu, 2016, “电子商务中的第三方支付”，10 月 19 日在日内瓦举行的贸发会议研究伙伴关系平台第七次会议上的发言，可查阅 <http://unctad.org/en/Pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1157>(2017 年 4 月 18 日访问)。

27. 经合组织“建议”呼吁各国政府和利害关系方制订关于电子商务支付中消费者保护最低标准，不管是采用何种支付机制。经合组织指南关于移动和在线支付的消费者政策旨在构建在线和移动支付领域中消费者保护和行业做法，同时承认创新支付体系对消费者的益处(见 http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/consumer-policy-guidance-on-mobile-and-online-payments_5jz432c11ns7-en)。

⁹ 德国政府提供的材料。

28. ICPEN 在关于移动支付中消费者保护的共同声明中鼓励移动支付系统中的利害关系方采取以下四项原则，以便对各种支付服务类别提供同样高水平的保护：促进充分的安全机制；消费者对无授权交易不负责任；规定消费者对无授权交易的责任仅限于与消费者过失的程度相称；向消费者提供关于个人购买、交易条款和条件及可用补救机制的明确和充分的信息。ICPEN 鼓励利害关系方对可能因年龄、经历或数字素养而易受侵害的消费者给予适当的考虑。¹⁰

插文 5

为保证支付安全采取的措施：巴基斯坦

巴基斯坦的移动银行服务业实现了高增长率，特别是自巴基斯坦电信管理局在全国范围内对用户身份模型卡针对其身份数据开展生物识别确认活动之后。在这项活动后，规定在某一日期前取消所有未经查实的卡。鉴于卡已比照个人数据进行了验证，消费者更容易在全国大多数主要银行通过手机开办基本的无网点银行帐户。这样一来，巴基斯坦就扩大了金融普惠，同时避免了不必要的文件和验证。

资料来源：巴基斯坦政府提供的材料。

3. 数据保护和隐私

29. 消费者在网上购买时更容易面临风险。在经由互联网购物时使用信用卡或借记卡，增加了消费者个人信息被供应商和中间商收集和交易的频率。¹¹ 个人数据对网上商家非常宝贵，因为它扩大了其市场情报，并有助于进行消费者个体剖析。在隐私和数据保护方面的挑战包括不了解收集的数据如何在网上被利用，数据违规责任、第三方之间的数据共享以及适用的法律和管辖。不论年龄、性别、国家和性格如何，都同样存在对于隐私的关切。¹²

30. 关于保护隐私的准则 11(e) 鼓励企业“在收集和使用消费者个人数据时通过多种措施，如适当控制、安全、透明度和同意机制，保护消费者的隐私”。准则 66(g) 呼吁成员国确立或鼓励采取“保护消费者金融资料的适当控制措施，包括使其免遭欺诈和滥用”。准则 14(h) 推动通过国家政策来确保消费者隐私和数据安全。

¹⁰ ICPEN, 2013, Common statement: Consumer protection in mobile payments, available at <https://www.icpen.org/for-consumer-experts/library?downloads=1&keywords=mobile+payments&cat%5B2%5D=0&cat%5B1%5D=0&cat%5B210%5D=0&cat%5B3%5D=0&cat%5B4%5D=0&cat%5B32%5D=0&cat%5B302%5D=0> (2017 年 4 月 18 日访问)。

¹¹ 东南亚国家联盟(东盟)－澳大利亚发展合作项目和贸发会议，2016 年，“东盟加强消费者保护技术能力项目：电子商务模块”，可查阅 <http://aadcp2.org/six-modules-strengthening-technical-competency-consumer-protection-asean/> (2017 年 4 月 18 日访问)。

¹² 国际消费者协会提供的材料。

31. 经合组织“建议”鼓励企业保护消费者隐私，确保自身在收集和使用消费者数据方面的做法合法、透明和公平，使消费者能够参与和选择，并提供合理的安全保障(第 48 段)。第 49 段规定，企业“应管理数字安全风险，采取安全措施来减少或减轻有关消费者参与电子商务的不利后果”。消费者日益通过个人数据来获取免费的货物和服务。经合组织“建议”涵盖此类非货币交易，并呼吁各国政府和利害关系方考虑采取哪些办法为在此类交易中遭遇问题的消费者提供补救。

32. 经合组织关于网上身份盗窃的政策指南介绍了如何加强和制订有效的战略来打击网上身份盗窃，并探讨如何加强利害关系方教育和意识以防止此类盗窃行为(见 <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/onlineidentitytheft.htm>)。身份盗窃是指一方以未经授权的方式获取、转让、拥有或使用某一自然人或法人的个人信息，意图从事或涉及欺诈或其他犯罪。例如，法国最近承认，消费者有权追回网上通信服务企业保有的信息(第 2016-1321 号法)。

33. 修订的经合组织《理事会关于保护隐私和跨境个人数据流动准则的建议》中载有一些基本原则，包括数据限制、数据质量、明确规定目的、使用限制、安全保障、开放、个人参与、问责、执行和互用性(见 <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/privacy-guidelines.htm>)。

34. 研究人员指出，下一代电子商务将由数字代理人根据演算法开展，他们将挑选产品，进行交易。一份研究将这种数字代理人称为计算式消费者。¹³ 虽然有好处，但计算式消费者会加重消费者对隐私和网络安全等领域风险的脆弱性。计算式消费者系统能够收集、登记和集合大量的个人数据，这些数据可能会在未经消费者同意的情况下由未经授权方获取。

35. 应对数据保护关切的一项政策是为消费者提供机会，以便获取和使用自己的信息，这被称为数据的便携性。¹⁴ 经合组织提倡数据便携性，以便对消费者给权赋能，增加数据产品供应商之间的竞争，减少信息不对称，降低消费者换商家的费用，并降低准入障碍。

C. 购买后

36. 购买后阶段的问题包括在货物未交付、所交付货物不令人满意或与订单要求有重大差别时的责任及退货和退款安排。在这个阶段，消费者可能难以联系到供应商，或难以找到与企业沟通的方式。这个阶段保护网上消费者的措施可包括规定网上购买冷静期，限制数字市场上的消费者责任。这个阶段遇到的其他问题在本节加以讨论。

¹³ MS Gal and N Elkin-Koren, 2017, Algorithmic consumers, *Harvard Journal of Law and Technology*, 30(2).

¹⁴ OECD, 2017, Key issues for digital transformation in the G20 [Group of 20], available at <https://www.bmw.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2017/20170112-bundeswirtschaftsministerium-und-oecd-geben-startschuss.html> (accessed 18 April 2017).

1. 争议解决

37. 争议解决是一个常见的挑战，特别是在跨境电子商务中。准则 11(f) 针对消费者投诉和争议问题，鼓励企业“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”。准则 37-41 处理争议解决与补救问题，准则 37 提倡“公正、有效、透明和公正的机制，通过行政、司法和争议解决替代方法，处理消费者投诉，包括跨国界案件”。

38. 传统的争议解决体系在适用法律和管辖权方面遇到一些困难，特别是对于电子商务中的争议。由于存在这些挑战，因此推出了一些争议解决替代机制，为消费者和商家之间的争议提供更加方便、迅速和廉价的法庭外解决办法。一项研究指出，由于上述特点，“传统的经过国家法院的争端解决基本上没有效果，而且在事实上，常常是互联网消费者根本无法触及的。”¹⁵

39. 在替代争议解决系统中，消费者可以私下解决法律冲突和争议，而无需在公共法庭提起诉讼。如果在网上开展这些程序，则被称为“在线争议解决”（见插文 6）。替代争议解决程序有不同的形式和名称，如调解、仲裁、和解、监察员和投诉委员会（见 http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/adr-odr/index_en.htm）。最普遍的两种替代争议解决办法是调解和仲裁。调解是由一个中立的第三方或调解员通过主持对话来帮助各方解决一个问题。仲裁不象法庭那么正式，但也可能举行听证，并要求提供证据。和调解员不同的是，仲裁员在听完案件介绍后会作出决定或裁决（见 <http://www.consumer.ftc.gov/articles/0162-alternative-dispute-resolution>）。例如，美国企业协会“商业改进会”就汽车、电信以及移动和储存部门的消费者投诉提供替代争议解决和/或网上争议解决。

40. 经合组织“建议”称，“应当使消费者真正能够获得公平、方便、透明和有效的机制，及时解决国内和跨境电子商务争议并视情获得补救，而无需承担不必要的费用或负担”（第 43 段）。建议中提到法庭外机制，如内部投诉处理和替代争议解决。

插文 6

网上争议解决平台：巴西、墨西哥和欧洲联盟

巴西的国家消费者秘书处在 2014 年创建了一个网上和解机制（见 <http://www.consumidor.gov.br>）。这个公职部门使消费者和商家之间可以直接交流，以便在线解决争议。目前有 80% 的投诉得到和解，平均在 7 天内满足消费者的投诉。政府设立这个部门，是推动消费者与供货商之间直接互动，以减少消费者冲突。只有自愿并正式在系统中登记的公司才能参加。

墨西哥在 2008 年启动了网上争议解决机制，由联邦消费者事务检察院主持（见 <http://concilianet.profeco.gob.mx/Concilianet/comoconciliar.jsp>）。该机制为在线上 and 线下购买了货物或服务的消费者提供免除公文和繁文缛节的和解体系，消费者可通过该体系在网上虚拟平台上提起和解决投诉。

欧盟委员会于 2016 年推出了争议解决平台，帮助消费者和商家在网上解决对于网上购物产生的争议（见 <http://ec.europa.eu/consumers/odr/main/index.cfm>）。

¹⁵ L Edwards and C Wilson, 2007, Redress and alternative dispute resolution in cross-border e-commerce transactions. European Parliament Briefing Note.

2. 补救

41. 有关补救的挑战包括在发生问题时谁负有责任不够明晰，特别是在涉及多个供货商的情况下，并且无法获得便捷和有效的补救和执法。根据 2013 年国际消费者协会就全球消费者保护情况的调查，32%的国家对电子商务设立了替代争议解决办法，有 48%的国家报告说对电信服务设立了类似工具。

42. 准则 37 提倡采取措施使消费者能够通过迅速、公平、透明、低廉和开放的程序获得补救，并称，“这些程序应特别考虑到弱势和处于不利地位的消费者的需求”。准则 39 规定，“应向消费者提供信息，说明现有的补救程序和其它解决争议程序”，并鼓励改进诉诸争议解决与补偿机制的途径，在跨境争议中更应如此。

43. 经合组织“建议”鼓励企业就消费者因残缺、损害设备或未达到宣传的质量标准或存在交付问题的货物或服务所受损害为消费者提供补救。

44. 消费者保护准则和经合组织的“建议”都保证各国政府确保消费者保护执法机构和其他相关机构有能力采取行动，实现或推动消费者获得补救。

45. 根据国际消费者协会在 2012 年所作的一项调查，在对调查作出答复的 60 个国家中，只有 53% 下达了赔偿决定。¹⁶ 在智利和美国，诉讼是使消费者获得补救的一个有力工具，而欧洲联盟则重视替代争议解决机制。对于电子商务，付款中介机制似乎是一个有效的消费者补救办法。为付款卡帐户持有人进行拒付这一办法起源于美国，是消费者的一项法定权利，欧洲予以采用，作为消费者的一项合约权利，在美国和欧洲联盟都成为一个有效的消费者保护工具。在中国，电子商务消费者广泛接受第三方付款机制，以保障交易，但它是商人习惯法，没有法律依据，但它在中国比法定消费者补救途径更为有效。¹⁷

3. 跨境电子商务

46. 跨境电子商务使来自不同法律辖区的消费者和企业走到一起，因此对消费者带来以下具体挑战：¹⁸

- (a) 以不熟悉的语言与不熟悉的品牌打交道
- (b) 接收所述或所订产品时缺乏确定性(例如不是伪造品或骗局)
- (c) 隐藏费用，包括涉及关税和汇率以及海运或送货有关的费用
- (d) 产品是否符合本地标准
- (e) 关于商家所在法律辖区所提供的保护、发生争议时可用的补救以及执行对消费者的裁决等方面缺乏明晰。

¹⁶ 国际消费者协会提供的材料。并见 <http://www.consumersinternational.org/news-and-media/resource-zone/state-of-consumer-protection>。

¹⁷ 贸发会议，2017 年，关于消费者补救最佳做法的“研究伙伴关系平台”项目，可查阅 <http://unctad.org/en/Pages/DITC/CompetitionLaw/ResearchPartnership/Consumer-Redress.aspx> (2017 年 4 月 18 日访问)。

¹⁸ 国际消费者协会提供的材料。

47. 准则 82 倡导成员国之间通过合作打击跨界商业欺诈和欺骗行为。准则 88 规定，会员国应授权消费者保护执行机构调查、追查、获取和酌情分享相关信息和证据，尤其是涉及影响消费者的跨界商业欺诈和欺骗行为的信息和证据。这一授权应扩展至配合外国消费者保护执行机构和其他有关外国同行。准则 90 倡导保护消费者免受跨界商业欺诈和欺骗行为的国际准则和标准。

48. 消费者的信任是跨境交易的关键。经合组织“建议”称，各国政府应“考虑适用的法律和加强消费者对电子商务信任方面的作用”。在欧洲联盟，消费者更信任网上购买本国货物(61%的信任度)，而对从其他成员国购买的信任度较低(38%)。¹⁹ 根据 2011 年关于欧洲联盟跨境贸易的一次调查，44%的消费者称，由于对自身权利不确定，他们不愿从别的欧盟成员国买东西。²⁰

4. 儿童保护问题与电子商务

49. 经合组织“建议”呼吁各国政府和利害关系方商定必须作出哪些改变，以应对电子商务的特殊情况，包括对儿童和弱势或困难消费者而言。

50. 经合组织关于解决移动商业中新出现的消费者保护和问题的政策指南中列出了可能出现的问题的一些实例，如儿童在未经监护人知情或同意的情况下使用移动设备购买产品(见 http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-policy-guidance-for-addressing-emerging-consumer-protection-and-empowerment-issues-in-mobile-commerce_230363687074)。儿童可购买东西，在作出支付承诺前无需提供适当的验证。为解决这一问题，经合组织政策指南规定了可供利害关系方采取的一些措施，如使父母能够设定儿童使用手机时最高累积费用限额。经合组织移动和网上支付政策指南建议，各国政府、企业和其他利害关系方应采取措施，使父母或监护人能够监测和限制儿童通过移动和网上方式支付货物和服务。

二. 培养消费者对电子商务的信心

51. 数字技术的迅猛发展为消费者提供了新的机遇，使之能够接触新的服务，如移动支付使无法获得正规银行服务的人群也能得到金融服务，电子商务要继续发展和产生经济效益，消费者就需要信任数字市场。

52. 因此，自国际舞台上开始讨论电子商务以来，培养消费者对电子商务的信任就成为一项重要的内容。自 2000 年以来，贸发会议电子商务和法律改革方案就在支持非洲、亚洲和拉丁美洲的发展中国家努力建立法律制度，解决电子商务引发的问题，确保网上交易得到信任，便利网上开展国内和国际贸易，为电子商务用户和商家提供法律保护(见 http://unctad.org/en/Pages/DTL/STL_and ICTs/ICT4D-Legislation.aspx)、

¹⁹ 国际消费者协会提供的材料。并见欧洲联盟，2015 年，Consumer conditions scoreboard, available at http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/index_en.htm (2017 年 4 月 18 日访问)。

²⁰ 贸发会议，2015 年。

53. 根据贸发会议关于电子商务中消费者保护问题问卷调查的答复，培养消费者对电子商务信任主要包括以下一些方面：

- (a) 为电子商务建立良好的互联网基础设施
- (b) 建立完善的电子商务法律和体制框架和补救程序
- (c) 调整现行监管体系，使之适应电子商务的特殊要求
- (d) 确保相关法律切实得到执行
- (e) 为电子商务消费者提供不低于其他商务形式消费者程度的保护
- (f) 要求充分披露与企业、货物和服务以及交易有关的所有必要信息
- (g) 确保无论采用哪种支付办法，网上支付都具有可靠性和安全性，保护消费者隐私和数据
- (h) 防止消费者数据被滥用
- (i) 保证网上评语和打分的真实性
- (j) 使消费者能够获得有效的争议解决机制和补救
- (k) 确保对消费者的教育和给权赋能
- (l) 确保货物交付和售后服务
- (m) 改进客户支持，充分回应售后要求
- (n) 确保开展区域和国际合作，打击不公平商业做法，克服妨碍消费者保护机构在发生跨境违反消费者保护法行为时采取行动能力的法律限制。

54. 以下各节详细说明上述一些内容。

A. 适当的法律框架和执法

55. 通过适当立法解决电子商务中消费者保护的挑战至关重要。数字技术和电子商务在不断发展，成员国需要根据准则 64 的要求，修订法律，以适应新出现的问题。

56. 许多国家都有关于电子商务交易的法律框架，许多国家还提倡企业自我监管。不同国家的法律类型和范围有很大不同。例如，萨尔瓦多、墨西哥和秘鲁依靠民法通则解决电子商务问题，而智利、哥伦比亚、法国、俄罗斯联邦和美国以及其他一些国家在消费者保护法中有专门关于电子商务的条款。²¹ 一些国家有专门的电子商务法律。²² 还有各种不同法律也涉及电子商务，如有关信用卡销售、竞争、远程销售、电信和不正当竞争的法律。

²¹ TD/B/C.I/CLP/23。

²² 例如，马来西亚(2006年电子商务法)、秘鲁(第27269号法)、波兰(2002年7月18日关于通过电子途径提供服务的法案)和大韩民国(电子商务中消费者保护法)。

57. 贸发会议的研究显示，有关于电子交易、消费者保护、隐私和数据保护以及网络犯罪的相关法律对加强消费者对电子商务的信心至关重要。在这四个领域中，保护网上消费者法律的通过率最低。在具备数据的 119 个国家中，有 93 个（其中有 58 个发展中国家或经济转型国家）通过了有关电子商务的消费者保护法。²³

58. 有效执法是保护消费者免受数字市场有害和欺诈做法之害的一个关键要素。处理电子商务中的消费者问题更加复杂，因为存在缺乏实体企业、电子商务的跨境性以及某些法律辖区和某些消费者人群互联网意识不足等因素。消费者保护机构采取的涉及电子商务的活动包括执法行动、研究报告、教育方案、民间调查、研讨会以及互联网观察站和扫网行动。

B. 消费者教育

59. 准则 42 鼓励会员国拟订普通消费者教育和宣传方案，使人们能够对产品和服务作出知情选择，并意识到自身的权利和责任。应特别重视满足农村和城市地区弱势和处于不利地位的消费者的需求，包括满足低收入、文盲和半文盲消费者的需求。准则 43 规定，“消费者教育应酌情成为教育系统基本课程的一个组成部分，最好是现有科目的一部分”。准则 44 列出了教育和宣传方案应涵盖有关消费者保护的重要方面，其中包括电子商务((g)分段)。

60. 经合组织“建议”鼓励各国政府和利害关系方共同努力，“对消费者、政府官员和企业开展电子商务教育，以便作出知情的决定。各方应努力提高企业和消费者对适用于网上活动的消费者保护框架的了解，包括他们在国内和跨境层面上各自的权利和义务”（第 50 段）。

61. 经合组织消费者政策委员会关于消费者教育的政策建议指出，对家长及儿童进行对其各自网上责任以及网上常用的销售产品技巧教育非常重要（见 <http://www.oecd.org/sti/consumer/recommendationsandpolicyguidance>）。

62. 消费者教育不应仅限于提高消费者对于自身权利和义务的意识，还应当针对防范损害性做法，如网上诈骗。需要制订适当的战略，对消费者开展这些领域的教育。关于通俗易懂的提高意识材料，一个例子是澳大利亚竞争和消费者委员会发布的“网上适时购物攻略”为互联网用户提供如何保护自身安全和在网上安全交易的秘诀（见 <http://www.accc.gov.au/publications/tips-for-a-fine-time-shopping-online>）。

C. 良好商业做法

63. 作为政府和民间社会努力建立对电子商务信任的补充，企业也必须发挥重要的作用。需要有更好的商业做法，来加强消费者信任，特别是在跨境电子商务方面。企业可通过参与自我监管、信誉标记、行为守则和最佳做法等回应这些需要。

²³ 贸发会议，2015 年。

64. 商业改进会倡导在消费者保护领域的良好商业做法和自我监管，在电子商务领域尤其活跃。它的商业行为守则包括八项原则——建立信任、宣传实事求是、讲实话、透明、守信、积极回应、保护隐私、诚信经营——商业改进会的评分提高了消费者对数字市场的信任(<http://www.bbb.org/wisconsin/for-businesses/about-accreditation/bbb-code-of-business-practices-bbb-accreditation-standards>)。

65. 自我监管帮助取得最具体效果的领域是广告。发达国家有多种举措，如欧洲广告标准联盟通过的守则(见 <http://www.easa-alliance.org>)和美国的“网上行为广告自我监管原则”(见 <https://www.iab.com/news/self-regulatory-principles-for-online-behavioral-advertising/>)。此外，2007 年成立了拉丁美洲自我规范广告组织网络，倡导负责任广告和言论自由(见 <http://www.ucepcol.com/conared>)。

D. 国际合作

66. 大会第 70/186 号决议认为，“会员国、工商界、消费者及其代表应特别注意在电子商务中建立有效的消费者保护，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”。当消费者面临涉及跨境交易的一项冲突或争议时，适用的法律和管辖权往往成为一个问题。在任何涉及消费者或争议的情形下，适用的法律和主管法院要遵循会员国的国际私法规则。因此，需要开展国际协商和合作，以解决跨境电子商务中的管辖权问题，并形成共同的理解，执行必要措施以解决这些问题。

67. 消费者保护准则鼓励会员国制订机制，交流有关一般性消费者保护问题的政策和措施，推动交流消费者信息和教育方案以及联合培训方案，并拟订条例。准则 80 倡导制订“关于被禁、撤回或严格限制的产品的信息链接，以便其他进口国能够充分保护自己免受这类产品的有害影响”。准则 83 鼓励消费者保护执行机构协调调查和执法活动，准则 85 鼓励会员国及其消费者保护执行机构利用现有国际网络，缔结适当的双边和多边安排和其他措施来执行准则。准则 88—90 提到跨境商业做法。虽然没有明确提及，但这些建议都适用于电子商务。

68. 在电子商务中消费者保护方面推动合作的一个例子是 ICPEN 的电子消费者倡议，开发这项工具是为了加强消费者保护及其对电子商务的信任，使成员机构所在国的消费者能够在网上提起投诉(见 <http://econsumer.gov>)。关于区域合作的一个例子见插文 7。

插文 7

区域合作：欧洲消费者中心网络

欧洲消费者中心网络是由 28 个欧洲联盟成员国、冰岛和挪威的 30 个办公室组成的一个网络，旨在就跨境购物为消费者提供帮助和咨询，也涵盖网上购物(见 http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/index_en.htm)。网络为消费者进行权利咨询，协助消费者解决针对其它国家商家的投诉，并介绍消费者联系适当机构。中心就各种不同的消费者问题提供协助，包括网上购物和常见的互联网欺诈。

三. 贸发会议在电子商务中消费者保护方面的作用

69. 大会第 70/186 号决议决定在贸发会议贸易和发展理事会某个现有委员会的框架内，设立消费者保护法律和政策政府间专家组，为国际机制提供消费者保护准则。政府间专家组的职能详见准则 97。贸发会议通过政府间专家组，提供一个国际平台，以便在消费者保护领域进行对话、联络和交流经验和最佳做法。政府间专家组于 2016 年举行了第一届会议，来自消费者保护机构、民间社会、学术界、法律执业界和企业协会的 300 多人参加了会议。

70. 当前在消费者保护领域的挑战，特别是对发展中国家而言，包括人力和财政资源短缺，缺乏充分的信息技术连接，缺少联网设施，缺乏专门立法专业人员。贸发会议认识到这些挑战，也认识到迫切需要有适当的法律框架和强大的机构，在电子商务中保护消费者。

71. 贸发会议在包括电子商务中消费者保护领域的授权包括探讨竞争与消费者保护问题的交叉面，就消费者保护法律和政策进行审评并向成员国提供咨询意见，为成员国开展消费者保护问题的培训和能力建设活动，支持区域和多边倡议。

72. 2015 年，贸发会议启动了一个全球网络法跟踪项目，这是第一次全球性的网络法律梳理工作，它追踪在贸发会议 194 个成员国中有关电子交易、消费者保护、数据保护和隐私以及网络犯罪等领域通过的电子商务法律情况。跟踪显示一国在上述领域是否通过了法律或是一份法律草案正等待通过。

73. 贸发会议制订了软法律工具，为成员国提供指导指南。在这方面，贸发会议于 2016 年修订了消费者保护手册，其中首次纳入关于电子商务的一章，就电子商务的领域和范围和消费者对数字市场的信任提供指南，并审查经合组织关于适用法律、确定商家身份、消费者身份验证和隐私问题的框架。

74. 贸发会议为发展中国家开展了消费者保护和竞争政策领域的能力建设方案。例如，贸发会议在埃塞俄比亚审查了现行消费者保护法律，并起草了一份报告，其中提出可供贸易竞争和消费者保护局处理的问题。其中一项建议是考虑将电子商务条款纳入贸易竞争和消费者保护公告中。

75. 贸发会议长期以来开展的消费者保护方案，即拉丁美洲竞争和消费者保护区域方案(COMPAL)在该地区 16 个国家中提供技术合作和能力建设。2015 年，COMPAL 通过国家维护竞争和保护知识产权学院——COMPAL 学校提供关于电子商务和消费者保护方面的培训。2017 年，COMPAL 计划在乌拉圭主办一次关于数字市场上竞争与消费者保护问题的讲习班。

76. 在中东和北非竞争和消费者保护政策区域能力建设方案下，贸发会议在黎巴嫩举办了一次电子商务和投诉处理区域培训讲习班。该方案旨在拟订电子商务调查最佳做法指南，并为网上和面对面培训课程开发相关材料。

四. 政府间专家组在电子商务中消费者保护领域工作的方向

77. 考虑到成员国对电子商务中消费者保护问题的兴起，政府间专家组第二届会议不妨考虑设立一个电子商务工作组，利用一整年的时间进一步扩展在此问题上的工作，探讨电子商务中消费者保护问题上更加具体的内容，向政府间专家组第三届会议报告工作情况并提出建议。

78. 工作组可采用与订正消费者保护准则相同的方法。工作组可在一个或多个成员国的领导下工作，由其他感兴趣的成员国和相关利益方在自愿基础上参加，并由贸发会议秘书处提供支持。

79. 工作组可研究的问题包括但不限于以下：

- (a) 推动跨境电子商务中的切实合作
 - (b) 推动电子商务中消费者保护方面的良好商业做法、合规和自我监管
 - (c) 网上消费者教育活动的效果
 - (d) 合作经济中的监管挑战和责任制度。
-