



贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
消费者保护法和政策问题政府间专家组
第三届会议
2018年7月9日和10日，日内瓦
临时议程项目3(d)

争议解决与补救

贸发会议秘书处的说明

内容提要

本说明结合联合国消费者保护准则考察了消费者争议解决与补救的问题。其中说明了争议解决与补救的根据及法律性质，并介绍了当前提供解决与补救的渠道，包括法院、集体补救、公共监管与执法行动、监察员、替代争议解决、线上争议解决及企业的客户关怀与投诉部门。本说明还为成员国落实争议解决与补救准则提供了备选政策，并提出一些问题供消费者保护法和政策问题政府间专家组第三届会议讨论。



导言

1. 消费者获得补救的权利是现代消费者保护政策的核心。约翰·肯尼迪 1962 年在美国国会发表的《关于保护消费者利益的总统特别咨文》中提出，消费者权利包括“有权提出消费意见——保证消费者利益得到充分和积极的考虑[并且][在]法庭得到公平迅速的处理”。¹ 欧洲经济共同体对消费者保护和信息政策的初步方案中，关于补救有如下表述：“消费者购买使用劣质商品或不满意的服务造成损失或伤害的，投诉时应获得咨询意见与帮助。消费者还有权借助快捷、有效、平价的程序为这种损失或伤害获得适当补救。”²

2. 应结合消费者诉诸司法的权利的大背景考虑消费者使用争议解决与获得补救的权利。消费者权利可执行方可有效，消费者遭受任何损失均应获得适足补救。遭受损失的消费者应能借助公平、负担得起、快捷的方式解决与企业的争议。消费者保护范畴内的诉诸司法还关乎政府机关受理消费者投诉并采取行动的职责，具体包括开展执法行动以促进有效遵守消费者保护法，和/或协助消费者补救。这种职责对确保增加消费者福利的健康市场至关重要，并且有助于提高发展的包容性与持续性。负责消费者争议解决与补救的政府机关通常包括消费者保护执法机构与部门监管者。

3. 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”。³ 《准则》是消费者保护方面唯一国际议定的文书，已经为广大贸发会议成员国实施。⁴

4. 《准则》旨在满足的合理需求之一是提供有效的消费者争议解决与补救(第 5 段(g))，第五部分 F 节专门探讨争议解决与补救。其他准则包括：给企业的关于消费者投诉和争议的建议(第 11 段(f))；建议成员国制定鼓励公平、负担得起、快捷的争议解决与补救的消费者保护政策，努力确保消费者保护执法机构具备提供或协助补救所需的人力和资金(第 14 和第 15 段)；制定消费者教育和宣传方案，应涵盖相关立法以及如何利用争议解决机制并获得补救(第 44 段(d))；制定、保持或加强国家政策，改善消费者与公用事业服务提供方之间争议解决的规则和法规(第 77 段)；考虑参与多边和双边安排，以促进国际司法和机构间合作，追回外国资产和执行跨国界案裁定(第 89 段)。

5. 消费者争议解决与补救的其他相关国际文书包括：欧盟委员会 1998 年 3 月 30 日《关于消费者争议庭外解决机构适用规则的建议》、2001 年 4 月 4 日《关于庭外组织介入消费纠纷磋商解决原则的建议》、2001 年 4 月 4 日关于扩展消费者使用替代争议解决的提案；欧盟 2013 年 5 月 21 日《消费者替代性争议解决

¹ 约翰·肯尼迪 1962 年在国会发表的关于保护消费者利益的特别咨文，3 月 15 日在美国国会的讲话。

² 欧洲经济共同体 1975 年 4 月 25 日“欧洲经济共同体消费者保护与信息政策初期计划”。

³ A/RES/70/186.

⁴ TD/B/C.I/CLP/23.

指令》、2013年5月21日《关于线上解决消费者争议的条例》；经济合作与发展组织关于消费者争议解决与补救的建议；⁵ 联合国国际贸易法委员会关于线上争议解决的说明；⁶ 国际商会“企业对消费者与消费者对消费者交易线上争议解决最佳做法”。

6. 2017年7月举行的消费者保护法和政策问题政府间专家组第二届会议请贸发会议秘书处考虑到会员国和其他相关利益攸关方的意见，为政府间专家组第三届会议编写报告和研究报告，内容包括争议解决与补救专题。⁷ 秘书处为此发放了一份问卷，收到了32个成员国、一个国际组织、一个非政府组织和一家学术机构的答复。⁸

7. 本说明介绍了消费者争议解决与补救的根据及其法律性质，以及提供解决与补救的不同渠道。报告为成员国实施消费者保护准则提供了备选政策，同时提出一些问题，供政府间专家组第三届会议讨论。

一. 争议解决与补救：根据与法律性质

8. 大会第67/1号决议强调人人有权平等诉诸司法，包括弱势群体成员，同时强调了在法定权利方面提高认识的重要性，并为此承诺采取一切必要措施，提供公平、透明、有效、不歧视且可靠的服务，促进人人诉诸司法，包括获得法律援助。欧盟委员会2002年4月19日“关于民法与商法中的替代争议解决的绿皮书”指出：“诉诸司法是一项义务，履行义务的方式是成员国提供快捷、平价的法律诉讼。一些成员国还着手将本国法律制度现代化，简化了转交程序，或设想以电子手段采取法律行动的方式。”⁹

9. 消费者保护准则根据诉诸司法的发展进行了更新。旧版包括关于帮助消费者获得补救的措施的章节。¹⁰ 修订版第五部分F节准则37至41探讨了争议解决与补救的问题(框1)。

框 1

联合国消费者保护准则，第五部分F节：争议解决与补救

37. 会员国应鼓励制定公正、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。会员国应订立或维持法律和(或)行政措施，使消费者或相关组织通过迅速、公平、透明、低廉和开放的正规

⁵ 经济合作与发展组织2007年《关于消费者争议解决与补救的建议》，巴黎。

⁶ 见 http://www.uncitral.org/uncitral/commission/working_groups/3Online_Dispute_Resolution.html。

⁷ TD/B/C.I/CPLP/9。

⁸ 阿根廷、比利时、保加利亚、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、塞浦路斯、埃及、萨尔瓦多、法国、德国、希腊、黎巴嫩、立陶宛、毛里求斯、墨西哥、摩洛哥、缅甸、荷兰、阿曼、巴拿马、秘鲁、菲律宾、南非、西班牙、斯里兰卡、斯威士兰、瑞典、瑞士、坦桑尼亚联合共和国、美国、赞比亚、欧亚经济共同体、消费者国际、澳大利亚悉尼大学。

⁹ 见 <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/61c3379d-bc12-431f-a051-d82f6c20a04>。

¹⁰ E/1999/INF/2/Add.2。

或非正规程序获得补救。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。会员国应向消费者提供获得补救的手段，这些手段不费钱、不拖延、不造成不必要的经济损失，同时，也不给社会和企业带来过度或不当负担。

38. 会员国应鼓励所有企业以快速、公平、透明、价廉、便捷和非正式的方式解决消费者争议，并建立能够向消费者提供援助的自愿机制，包括咨询服务和非正式投诉程序。

39. 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。应改进诉诸争议解决与补偿机制的途径，包括诉诸争议解决替代方法的途径，在跨境争议中更应如此。

40. 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，涉及过度负债和破产案件的程序也应如此。

41. 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。

资料来源：A/RES/70/186。

10. 消费者争议解决与补救带有鲜明的法律性质。经济合作与发展组织认为，争议解决指“使用机制，向货物或服务交易(包括跨国界交易)中遭受经济损失的消费者提供解决对企业的投诉并获得补救的机会”；补救指“赔偿经济损失，无论是货币补救(例如自愿支付、赔偿损失、归还或其他赔偿金)或带有恢复因素的行为补救(例如更换货物或服务、以特定方式履行合同或撤销合约)”。¹¹

11. 争议解决指消费者与企业往来互动解决争议，补救则通常预设以纠正或补充措施执行消费者权利。纠正措施旨在补偿消费者并确保赔偿任何非法损害。补充措施旨在确保消费者的一般权益，例如健康或环境方面的权益。可视具体辖区，借助行政、司法或替代争议解决程序采取措施，确保补救消费者。多数消费者保护法将执法权力交予消费者保护机关，包括采取纠正和补充措施的权力，但赔偿往往交司法机关处理。¹²

12. 替代争议解决由非国家机构，即私营庭外替代争议解决机构负责，但多数国家追加了法律条件，以保障在专业和正当程序方面达到最低标准，主要是在独立、透明、高效、合法、自由和代表以及抗辩原则方面达标。¹³这样做的目的是确保争议解决提供方具有必要的知识和技术并且公平，并确保按照国家机关相关标准进行监督。

13. 完整的争议解决与补救方法在有效处理消费者争议的同时充分保护消费者权益。一项研究表明，消费者争议解决体系的设计者与运行者“认识到消费者争议解决过程中，市场规范与争议解决至少同等重要”，同时履行与消费者咨询、数

¹¹ 经济合作与发展组织，2007年。

¹² TD/B/C.I/CLP/23，第25和第26段。

¹³ 欧盟委员会1998年3月30日《关于消费者争议庭外解决机构适用规则的建议》；欧盟委员会2013年6月11日“关于侵犯欧盟法律规定之权利的案件中成员国集体补救的指令与补偿机制之基本原则的建议”。

据汇总和传播及市场行为改进相关的补充职能。¹⁴ 还有一种规范怀疑论，希望从司法补救转向庭外争议解决机制，因此更加需要通盘考量消费者获得争议解决和补救的不同渠道。¹⁵

14. 争议解决与补救有助于培养消费者信任并打造更具竞争性的市场。据欧盟委员会估计，运转良好且透明的替代消费者争议解决制度每年可节省 225 亿美元，相当于欧洲联盟国内生产总值的 0.19%。¹⁶

二. 争议解决与补救：实现渠道

15. 消费者投诉的原因多种多样(框 2)。贸发会议《消费者保护手册》列出了以下实现消费者争议解决与补救的渠道：法院、集体补救、公共监管和执法行动、监察员、替代争议解决、线上争议解决及企业客户关怀与投诉部门。

框 2

消费者为何投诉

消费者可能为以下原因投诉：

(a) 需要解决下列问题：

(一) 服务不专业(投诉的 30%)：多见于公共部门(40%)，较少见于受监管行业(24%)和无监管行业(28%)；

(二) 产品或服务不合格(25%)：多见于无监管行业(32%)，较少见于受监管部门(22%)和公共部门(21%)；

(三) 信息提供不佳(19%)：多见于公共部门(26%)，较少见于无监管行业(15%)和受监管行业(16%)；

(四) 费用和账单问题(18%)：多见于受监管行业(27%)，较少见于无监管行业(10%)和公共部门(11%)；

(b) 希望获得道歉或保证采取措施防止再次发生，以防他人遇到相同情况。

资料来源：Citizens Advice, 2016, Understanding Consumer Experiences of Complaint Handling, 可查阅 <https://www.citizensadvice.org.uk/about-us/policy/policy-research-topics/consumer-policy-research/consumer-policy-research/understanding-consumer-experiences-of-complaint-handling/>

A. 法院

16. 消费者获得司法补救是贸发会议所有成员国的共同做法。¹⁷ 传统辩护制度已随消费者争议的特性而有所演变。首先，消费者保护法预设存在一种令企业比消

¹⁴ C Hodges, 2016, Consumer redress: Implementing the vision, In: P Cort és, *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution*, Oxford University Press, Oxford: 351–369.

¹⁵ S Prince, 2016, Access to court?, In: Cort és: 79–100.

¹⁶ 见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524571549264&uri=CELEX:52011SC1408>.

¹⁷ TD/B/C.I/CLP/23.

费者占优势的不均衡。消费者与企业信息和议价能力不对称，因此需要借助实现消费者解决争议和维权之公平的具体模式补充传统民事法院程序。第二，司法诉讼对于消费者可能是巨大障碍。诉讼费用(包括败诉可能承担的费用)、程序时间长、法律和法律程序繁复、法律援助成本高、特别是申诉涉及的经济价值低，令消费者不愿选择常规司法诉讼。

17. 一些国家出台了令司法诉讼更加方便消费者的权宜措施。例如，德国普遍提供法律申诉保险并为消费者提供免费法律援助。另一些国家成立了小额求偿法庭，受理低金额诉讼。欧洲联盟出台了跨国界申诉小额求偿程序，可由消费者居住国的国家法院执行。

B. 集体补救

18. 个体消费者投诉通常价值不高，因此合并为集体诉讼可以为消费者提供重要的补救渠道。集体补救可产生于以下情况：“因同一商家遭受相同或非常类似的损失或伤害的消费者集合起来，在法院通过一项法律诉求集体寻求补救”。¹⁸ 本说明将集体补救视为类似集体诉讼，但同时也指出，补救是目标、诉讼是方法、争议解决是规范。¹⁹ 在智利和美国等国，集体诉讼已成为成熟的集体补救形式，这种形式赋权消费者，为他们解决与资金更充足且占优势的欺诈企业之间的争议创造公平的环境。²⁰ 受理标准更为严格的欧洲也逐步出现了这种趋势。²¹

19. 越来越多的国家采纳消费者保护准则的建议，给予消费者组织出庭资格，让它们不仅为个体诉讼辩护，也为集体诉讼辩护(第 37 段)。²² 很多国家准许消费者协会代表诉讼，申请保护集体消费者权益的强制令，但消费者组织运用集体损失诉讼的情况较为少见。例如，阿尔及利亚、中国、法国、摩洛哥和秘鲁等国要求消费者组织获得政府机关专门认证才可行动。

20. 消费者是否参加集体诉讼是不同集体补救模式之间的一个显著差别。美国采用退出模式，即消费者参加集体行动，除非他们采取具体步骤将自身排除在行动之外。²³ 欧洲联盟采用加入模式，即消费者必须采取具体步骤才可加入集体行动。²⁴ 智利准许消费者在诉讼开始前加入、在二次传唤受影响的消费者 30 天内退出、或等到下达有利决定以便从中受益。

¹⁸ The European Consumer Organization, 2017, European Collective Redress: What is the European Union Waiting For? Brussels.

¹⁹ C Hodges, 2014, Collective redress: A breakthrough or a damp squib? *Journal of Consumer Policy*, 37: 67–89.

²⁰ *Teller v. Bill Hayes Limited*, 1995.

²¹ The European Consumer Organization, 2017, Where Does Collective Redress for Individual Damages Exist? Brussels.

²² 贸发会议，2012 年 11 月 11 日和 12 日在利马举办的第二届消费者保护国际论坛上提出的“对联合国消费者保护准则的修订”。

²³ 经济合作与发展组织，2007 年。

²⁴ 同上；欧盟委员会 2013 年 6 月 11 日关于欧洲集体补救平行框架的提案。

C. 公共监管与执法行动

21. 为消费者提供补救的另一有效方法是赋权公共执法机关，让它们有可能下令或请法院下令，提供集体监管补救。²⁵ 拉丁美洲多数国家以及亚洲、非洲和西亚一些国家在为消费者提供补救之外，直接通过行政程序或通过法官强制令提供纠正和补充措施。²⁶ 例如，2017 年美国联邦贸易委员会的执法行动中，消费者通过司法解决获得退款 64 亿美元，主要是通过解决两个案件。²⁷

22. 一些国家结合和解和执法等手段提供争议解决。例如，墨西哥的企业必须接受政府主持的调解，企业若不履行义务，政府调解员可将案件交由政府机关执法部门采取纪律措施。这使得在实际工作中，参与调解的企业有强烈动机遵守最起码的法律要求，从而带来了消费者满意的效果。

D. 监察员

23. 北欧国家率先提出了现代监察员的概念，意在针对政府提供的服务保障公民利益。拉丁美洲的监察员制度包括正式和非正式调查与独立公共机关办案员的裁决，办案员调查投诉并提议或规定一个解决方案。监察员的优势之一是比多数普通法官更加知情和知晓市场情况及消费者权益。²⁸ 监察员制度的一个成功实例是大不列颠及北爱尔兰联合王国的金融监察服务。

E. 替代争议解决

24. 消费者保护准则建议提供不费钱、不拖延、不给社会和企业带来不当负担的补救(第 37 段)，政策制定者据此制定了替代争议解决方法，由公正的第三方(公共或私营)干预消费者与企业的争议解决。替代争议解决系统多数情况下旨在解决争议而非为消费者提供补救或赔偿，补救或赔偿的权力通常在司法机关。

25. 一项研究指出，替代争议解决制度可令更多消费者诉诸司法，令更多当事人运用法律向企业提出消费者申诉，“而不会因为没有时间或认为不值得找法院或律师而什么都不做”。²⁹ 对于小金额申诉，消费者一般不愿选择昂贵且裁决慢的正规司法程序，一项研究表明，消费者与企业争议范畴内，替代一词日益多余，因为很多情况下，消费者根本不考虑将法院作为获得补救的渠道。³⁰

²⁵ C Hodges, 2015, Mass collective redress: Consumer alternative dispute resolution and regulatory techniques, *European Review of Private Law*, 23(5): 829–874.

²⁶ 贸发会议，2012 年。实例包括阿根廷、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、阿曼、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、多民族玻利维亚国、南非、斯里兰卡、斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭、赞比亚。

²⁷ 美国联邦贸易委员会对贸发会议问卷的答复。

²⁸ C Hodges, 2016, p. 364.

²⁹ 同上，p.360.

³⁰ Cortés, 2016, p.2.

26. 欧洲联盟 2013 年 5 月 21 日“关于消费者争议之替代争议解决的指令”包括一些由公共监督机构监督执行的强制要求。首先，替代争议解决机构必须具备必要专长、独立且公正。第二，程序必须可获得、透明、公平且有效。第三，消费者必须有同意替代争议解决的自由。最后，替代争议解决程序不应剥夺消费者权利或产生侵犯消费者权利的情况。每一条都给替代争议解决机构和负责替代争议解决的自然人提出了详尽的具体规定。

27. 替代争议解决有三种传统模式，区别在于公正第三方的作用。调解中，替代争议解决机构为各方提供交流信息的空间，并指导各方找到解决方案。和解中，替代争议解决机构还负责提议解决方案。仲裁中，替代争议解决机构有权规定解决方案，对该方案提起上诉必须满足严格条件，通常是基于无效性。

28. 各种替代争议解决机制的另一关键区别是自愿程度，也就是企业能否自由参与解决，以及之后的决定是否对各方具有约束力。拉丁美洲国家长期的传统是为消费者提供国家主持的调解服务，消费者自愿调解，企业则强制调解，除非是线上争议解决，这类情况下企业一向自愿调解。国家执法机构主持调解工作，并确保商家履行法律义务。调解结果可直接执行。欧洲一些国家提供公共和私营调解与和解服务，消费者与企业可自愿选择；调解决定对各方不具约束力。多数情况下，调解与和解结果若具有约束力则可成为司法上诉的理由。智利制定了消费者保护机关主导的集体调解制度。

29. 各方一旦商定采用仲裁则不再自愿调解，这可能影响消费者最终诉诸法院。在美国，仲裁协议高于消费者获得补救的司法渠道，例如 AT&T Mobility 诉 Concepcion 案，即便这种协定是一般条约之条款的一部分，在争议发生之前即已存在。德国《民事诉讼法》(2005 年)规定，在消费者明确同意的情况下，也就是说，专为递交仲裁申请而单独书面提交一份文书，才准许争议前仲裁协议(第 1031 节(3))。瑞典《仲裁法》(1999 年)规定，不得援引争议前仲裁条款(第 6 节)。

30. 定性替代争议解决的另一要素是资金来源。拉丁美洲国家和一些欧洲国家³¹设置了覆盖所有行业的国家出资制度，美国和其他一些欧洲国家³²则倾向于私营机构出资的有重点部门的替代争议解决机制。为避免产业出资的替代争议解决的道德风险，多数国家出台了机构认证制度，由国家或信誉良好的私营机构(如北美的商业改进局)直接监管。

31. 为确保充分监督市场操作，通常的做法是要求替代争议解决机构公布年度活动报告，政府政策制定者和执行者在制定消费者政策或监督企业操作时尤其关注这些报告。私营替代争议解决制度通常受到公共机关更加严格的监督，以确保透明、不歧视、问责和程序公正，主要是保障消费者的利益。

³¹ 比利时、保加利亚、丹麦、希腊、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典。

³² 法国、德国、荷兰、联合王国。

F. 线上争议解决

32. 线上争议解决是运用电子通信和其他信息通信技术协助解决争议的机制，³³ 电子商务，尤其是跨国界商务中越来越多地运用这种方式增进消费者信任。线上争议解决可根据自动化程度采取不同的形式。³⁴ 最简单的机制利用书面形式、电话或视频会议，以电子手段福祉当面调解。一些标准化通信软件可便利谈判，从而促进解决。最复杂和最具争议的机制(例如 Smartsettle)可预测司法，这些机制的平台根据判例通过运算权衡各方的立场和利益，在无人互动的情况下提出解决方案。

33. 首先开发线上争议解决制度的是一些希望提高自己市场上消费者满意度的线上平台，例如 eBay 和 PayPal。这些平台每年受理争议逾 6,000 万起，相比之下，例如，美国的法院系统每年受理争议近 300,000 起。³⁵ 最近新出现的提供的线上争议解决服务的企业有 Modria、Resolver、Smartsettle、Virtual Courthouse 和 Youstice。由于消费者在自身程序和实质权利方面可能更易受误导，监督私营线上争议解决平台的关切日益增加，近年来也导致公共监督更加密切。

34. 国家为开发线上争议解决机制投入了大量努力。例如，巴西、哥伦比亚和墨西哥在线上环境下复制了国家出资的调解服务，在企业自愿参与的基础上，为线上和线下争议提供可获得的快捷解决。欧洲联盟 2013 年 5 月 21 日《消费者线上争议解决条例》出台后，欧盟委员会设置了全欧洲联盟消费者线上争议解决门户。东南亚国家联盟(东盟)计划在 2025 年之前设立区域线上争议解决平台。³⁶

35. 2006-2016 年，联合国国际贸易法委员会关于线上争议解决的第三工作组针对电子通信手段达成之合约的跨国界低金额企业对企业和企业对消费者争议设置线上争议解决机制的程序规则提供了指南。由于国际上缺乏一致，委员会编写的说明未涉及线上争议解决平台认证与中立的第三方、线上争议解决决定的执行或争议解决的法律原则等相关问题。这种情况不能满足跨国界电子商务争议解决的发展对法律确定性与可预测性的要求。消费者国际的数据显示，56%的成员组织称，本国数字提供方不提供线上争议解决制度，也没有法律义务这样做。³⁷ 下图显示了与补救相关的线上消费者满意度调查结果。

³³ A/CN.9/WG.III/XXXII/CRP.3.

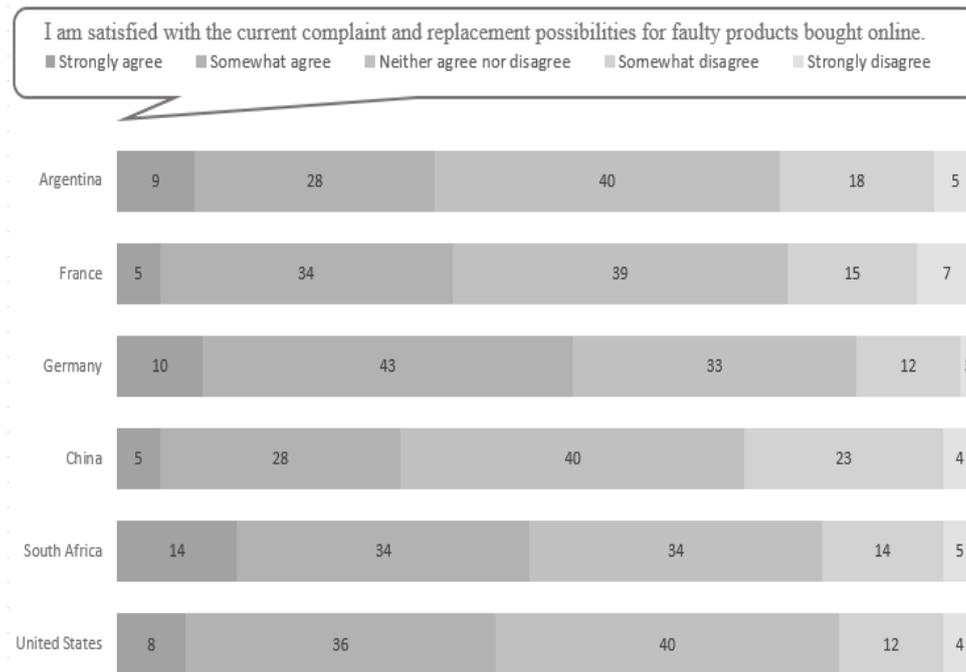
³⁴ Cortés, 2016.

³⁵ C Rule, 2012, Quantifying the economic benefits of effective redress: Large [electronic commerce] data sets and the cost-benefit case for investing in dispute resolution, University of Arkansas at Little Rock Law Review, 34(4): 767-777.

³⁶ 东盟，2016 年，《东盟 2016-2025 年消费者保护战略行动计划：2015 年后应对以人文本的东盟之挑战》。

³⁷ 消费者国际，2017 年，World Consumer Rights Day briefing: Redress – building a digital world consumers can trust, Campaign pack。

消费者国际的线上消费者调查



资料来源：消费者政策协会，2017年，数字世界的消费者保护和赋权指数，柏林。

G. 企业客户关怀与投诉部门

36. 企业必须遵循由政府机关负责执行的消费者保护法，受理消费者投诉并采取行动。对于不涉及违反消费者保护法的投诉，消费者保护准则建议，成员国应鼓励企业以非正式方式解决消费者争议，并设立为消费者提供援助的自愿机制(第 38 段)。还建议成员国与企业 and 消费者组织合作，多了解如何避免争议(第 41 段)，同时建议企业提供投诉受理机制，为消费者提供快捷、公平、透明、平价、可获得、迅速有效的争议解决而不增加不必要的成本或负担，并建议企业考虑遵循国内和国际关于内部投诉受理、替代争议解决服务及消费者满意度准则的标准(第 11 段(f))。

37. 企业在高度竞争的市场中需要保持良好声誉，所以关注在为消费者提供咨询服务的客户关怀服务方面下功夫。国际标准化组织关于质量管理的 ISO 10002 顾客满意度标准载有做法建议，具体包括：沟通；投诉的受理、跟踪、确认、初步评估、调查与答复；通报决定；投诉结案。

38. 退单拒付和第三方托管与争议解决和补救的法律性质不同，却是为消费者提供即时救助的十分有效的机制。退单拒付机制准许消费者在遭受某企业不合理侵害时取消信用卡交易。第三方托管则是一种支付方式，例如中国的支付宝，这种支付方式先保管消费者的付款，消费者确认收到货物或服务、没有反对意见后再向企业支付。³⁸ 这种制度本身并非争议解决机制，但在出现争议时为消费者提

³⁸ 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(1): 228–241.

供了更有利的地位；如果之后进入争议解决程序，款项仍为消费者所有，不会付给企业。

三. 国际层面

39. 国际上目前有多项测评争议解决与补救制度的举措，这些举措使用的方法各异，但都将消费者满意度放在第一位。例如，贸发会议关于竞争与消费者保护的研究伙伴平台上目前有一个关于消费者补救之最佳做法的项目，目的是分析相关且有效的补救工具，找到最佳做法模式后合成跨国界消费者补救平台方针。³⁹ 欧盟委员会定期提供消费者市场记分牌、市场监督、消费者与零售商调查、市场研究、行为研究和消费者投诉统计数据，为基于证据的消费者政策提供参考。一项研究根据消费者保护准则提出了确保消费者争议解决程序正当的原则，消费者政策协会则制定了争议解决与补救指标。⁴⁰

40. 国际贸易自由化将消费者推向跨国界运营的最前线。数字革命实现了企业—消费者跨国界的贸易，这一贸易的增长使人们越来越需要满意的跨国界争议解决与补救机制。但各国的消费者争议解决与补救框架不同，不利于在跨国界贸易中促进消费者信任。联合国国际贸易法委员会的说明为解决这一问题提供了好的出发点。但国家需要寻找创新的方式以提高国际贸易中的法律确定性和消费者信任度。消费者保护准则(第 37、第 39 和第 89 段)及经济合作与发展组织“关于消费者争议解决与补救的建议”也可为此提供参考，建议强调，需要在跨国界争议解决与国际司法方面提高效率，在追回外国资产和执行跨国界案的决定方面改善机构间合作。”电子消费者门户是国际消费者保护和执法网针对跨国界欺诈案投诉与援助的举措，为运用替代与线上争议解决处理跨国界争议提供了指南，并可在这一领域为基于证据的政策制定提供宝贵情报。与之类似，欧洲消费者中心网络针对欧洲联盟内消费者争议直接为消费者提供信息、咨询和援助，也可为政策决定提供参考。同样，阿根廷、巴西和欧洲联盟出台了私营部门国际法律规则，以明确消费者争议适用的法律与辖区。大会第 70/186 号决议肯定道，这类问题或许可借助国际协调与伙伴关系得到最有效解决。

41. 有必要尽可能为其他国家的申诉人诉诸国内消费者争议解决与补救机制减少法律障碍。⁴¹ 提供有效的消费者争议解决与补救是各国政府、企业和消费者组织的共同职责。这可能是为国内和国际市场赋权消费者、从而促进实现《2030 年可持续发展议程》与可持续发展目标的最关键投入。

³⁹ 见 <http://unctad.org/en/Pages/DITC/CompetitionLaw/ResearchPartnership/Consumer-Redress.aspx>。

⁴⁰ Y Yu and DJ Galligan, 2016, Due process of of consumer protection: A study of the united nations guidelines [for] consumer protection, 参阅 https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/oxford_ungcp_due_process_w_fljs_logo.pdf; 消费者政策协会, 2017 年。

⁴¹ 经济合作与发展组织, 2007 年。

四. 政策选择

42. 目前的趋势是首选替代方式而司法机制解决消费者争议。然而，司法补救过程虽缓慢且资源密集，却是最遵守法治和正当程序的渠道，并且有能力规定赔偿消费者遭受的不合理损失。它也是为消费者提供集体补救的优选机制。此外，司法补救令执法成为可能，因为法院有权惩处违规企业。一项研究指出，替代争议解决不是为了执行消费者权利，而是仅为解决争议。⁴²有必要提高法院的效力和可用性，以便在市场中增进消费者福祉并确保改善市场监督。

43. 根据消费者保护准则、《消费者保护手册》及成员国的意见，衡量和监管消费者争议解决与补救可用的质量标准可归纳为：

(a) 可获得：对消费者来说，争议解决与补救应好用且平价甚至免费，符合相关申诉的经济价值，并且不应要求法律代表，准许消费者组织代表消费者权益；

(b) 认识：政府、企业和消费者组织应争取借助教育和信息方案提高消费者对争议解决与补救的认识；

(c) 中立第三方的专业、独立与公正：争议解决与补救机构，无论公共或私营，本身应是专家，具有独立性，秉持道德行为高标准；

(d) 透明：程序应透明，包括程序规则及说明理由的决定，以便当事方、政策制定者、执行者和其他相关利益攸关方评估争议解决与补救的公平性；

(e) 有效、快捷与可执行：具体标准应包括线上可获得、争议解决与补救机构及时通知当事方、短期出结果(例如 90 天)、裁决直接可执行；

(f) 公平：当事方应有表达意见的合理可能，有机会退出，享有正当程序；

(g) 自愿：在当事方事先获知、完全知情并同意的情况下，解决方案才能具有约束力，有些情况下应强制企业实行补救制度，至少在某些领域(例如关键公用事业和银行服务)应如此，这或许有助于改善争议解决与补救的获得；

(h) 合法：强制解决方案应严格遵循法律，应就法律冲突与辖区冲突做出规定，应准许转交司法机构澄清法律要点，并规定时刻尊重消费者权利的义务；

(i) 覆盖：争议解决与补救制度应能系统地覆盖全部行业，提高意识、确定性与认识；

(j) 应特别考虑弱势和劣势消费者的需要：具体标准应包括特殊教育与信息方案及定制的咨询服务；⁴³

(k) 问责：监管者与执行者应能够查阅争议解决与补救的分列数据，尤其是替代争议解决机制产生的数据，以确保基于证据的政策制定和充分的市场监督。

⁴² Cortés, 2016, p.3.

⁴³ 例如，见美国面向帮助低收入者的法律执业者的提高消费者保护专长的“共同点”项目 (<https://www.consumer.ftc.gov/blog/2015/07/id-thank>)。

五. 供讨论的问题

44. 消费者保护法和政策问题政府间专家组第三届会议不妨考虑以下供讨论的问题：

- (a) 如何令司法补救程序更加适合处理消费者争议？
 - (b) 有效的庭外和/或替代争议解决有哪些主要特征？
 - (c) 企业参与争议解决与补救有哪些渠道？
 - (d) 贸发会议如何为消费者争议解决与补救出力？
-