

# 消费者保护适用数字监管工具采用的最佳做法

2022-2025年  
研究期

第6/1号课题

消费者信息、  
保护和权利

2023年中期交付成果

## 内容提要

这是ITU-D第1研究组2022-2025年研究期第6/1号课题的首份中期（年度）交付成果。它重点关注“胜任其职”的数字生态系统的监管机制。

数字生态系统给监管机构和决策机构带来了重大挑战。颠覆性新技术的开发周期短，创造了机遇，但也需要持续监控受监管的市场，以便能够迅速采取行动。

可以从监管角度采取此类行动，对不遵守规章的行为进行调查和处罚；也可以通过与受监管实体合作，采取有效行动和解决方案，引导和诱导市场引入能够解决消费者问题的方案。

消费者的需求似乎仍在不断增长，他们不仅要求保障各国规则规章中规定的权利，还要求从用户体验角度满足符合其合法利益的期望。

因此，监管机构和决策机构需要管理（1）日益灵活的监管工具并实施诊断工具，使他们能够收集数据和证据，评估消费者的需求；（2）他们面临的问题以及（3）参与解决监管问题的市场参与者的行为。

这要求监管机构管理的监管工具与公共政策目标保持一致。

监管和政策工具的设计和实施应有助于在特定背景下实现这些目标，并有助于改善服务、最终提高消费者的满意度以及该行业的持续发展。

无论是增加具体和客观的监测指标，还是其他公共目标，监管工具都必须与这些目标保持一致。

## 引言

政策和监管工具还应与实现公共政策目标相匹配并限制在其所必需的范围内；他们不应导致不良情况或过度或低效地限制经济自由或受监管市场的创新。

换句话说，国家监管机构使用的监管工具应该切合其目的，在必要的范围内对市场进行干预，以实现预期的公共政策目标，并在监管合规性与促进创新、竞争和消费者保护两方面之间取得平衡。

监管机构要关注的因素之一（如下文所述）是受监管实体如何开展与公共政策目标相关的行为；在制定适用的监管工具和方法时可以考虑这一点。

这可以采用公众咨询、征集证据、收集数据、投诉分析和其他工具（包括非正式对话）等机制，考虑多个利益攸关方的观点和经验来实现。

## 从利益攸关多方角度来收集数据和信息，以确定监管问题和适当的监管工具

监管机构与市场主体之间信息不对称是市场监管理论的核心概念。在其活动中，监管机构掌握的市场信息往往不如受监管实体那么多，这可能会影响监管质量。

在消费者保护方面，监管机构通常负有促进竞争和保护消费者利益的具体职责。他们通过多种角色实现这一目标：作为研究人员、召集人、分析师和决策者。每一种职责均需充足的资源，只有监管机构独立并且可以在有限的竞争利益风险下履行其职责时，通常才能受益。

### 监管机构作为研究者

第一步是根据对监管主体（在我们的例子中是消费者保护问题）进行初步、更广泛的分析，确定具体的监管问题并确定其优先顺序。此诊断阶段应侧重于收集并分析数据和证据，以确定具体问题并根据当地情况确定优先顺序。

例如，可以检查消费者投诉，以确定最常见的监管问题或对消费者影响最大的问题，巴西“巴西电信行业在消费者问题上采用响应式监管理论”的文稿<sup>1</sup>就证明了这一点。

值得注意的是，例如，抱怨最多的问题不一定是优先考虑的问题。它可能有更深层次的根本原因，如果不努力地解决，可能会导致所选指标的下降。例

如，大量消费者对未经授权的收费的投诉可能不一定需要对计费机制本身采取行动，而是需要对公司如何向消费者介绍说明其优惠措施采取行动。

### 监管机构作为召集人

一旦确定问题并确定优先级，监管机构应采取积极措施，采用数据和分析、征求意见、收集数据并与利益攸关方（例如消费者保护协会、服务提供商、消费者等）对话，减少围绕该特定问题的现有信息的不对称问题。

尼日利亚的文稿<sup>2</sup>描述了两个有趣的对话机会：在大学、青年营、村庄、市场、专业机构、市政厅、交易会、信息通信技术会议等举行的电信消费者对话以及电信消费者议会，后者是一个每年举行两次的高级别对话论坛，以解决影响该国电信行业的关键和当代问题；在此期间，主要行业参与方云集一堂，就影响尼日利亚电信业务消费者的突出问题交换意见。

消费者、受监管实体和其他涉及该问题的实体的观点对于监管机构的决策至关重要，不仅在要使用的监管工具方面，而且在风险评估和其他相关要素方面亦是如此。

### 监管机构作为分析师

一旦获得大量知识，就可以为相关各方制定明确的工作范围和明确的目标。这将确定工作的优先级并鼓励侧重于取得实际成果。

我们的想法是，始终要有定性和定量的指标，并确保所要求的内容将允许相关实体遵守规则和规章—例如，投诉表明消费者所遇到困难的数量和具体情况。

在诊断过程中、在衡量实施水平以及在监测未能达到预期结果时，在更加深入地调查或寻找不合要求事项时，始终应考虑定期检查。

对消费者满意度和指数的监测应是持续和一贯的，当数据可提供必要证据时，可以采取具体而深入的行动。

此外，监管机构需要了解消费者在可能已经实施的监管干预下在市场中的行为。这也是有关消费者在市场上面临的体验、关注和挑战的信息来源。

在监测和评估方面，监管影响评估，特别是对消费者的影响，也将有利于对市场采取的监管干预措施进行审查。

<sup>1</sup> <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0039/en>

<sup>2</sup> <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0020/>

肯尼亚的文稿<sup>3</sup>通过回顾其消费者教育和赋权战略确定了这一需求，其中的支柱之一就是“同情和理解消费者”。

正如2023年全球监管机构专题研讨会最佳做法导则<sup>4</sup>所述，监管机构需要研究和预见能力：

监管机构越来越需要内部研究能力和资源来探索和预测市场发展趋势、监管挑战以及新技术对市场和消费者的影响。战略研究和前瞻对于及时和系统地为监管讨论和决策提供信息非常重要，从而能够采取主动、相称和有针对性的监管行动。

由于ICT促进了数字变革的新维度，越来越迫切需要预测新兴技术对消费者所造成危害的监管能力。

### 监管机构作为决策机构

适当的和有针对性的监管干预措施需要可靠的数据、与利益攸关方开展磋商和独立的分析。由于监管机构塑造了他们所监管的市场，这种收集证据、咨询利益攸关方和分析相关指标的过程可为监管机构的行动提供合法性。这反过来又可以使监管机构更有效地保护消费者利益。

### 根据被监管实体的行为调整监管响应

一些监管机构采用包括处罚（惩罚）和激励（说服）的定义和相互激励措施，以实现监管合规和服务提供的改进。激励被认为是必不可少的，通常优先于处罚，但所有策略都应根据具体情况的需要使用，不存在预先确定的采用顺序或偏好。

这种做法的经验表明，当监管机构的行动和标准能够鼓励该行业的企业朝着一个方向发展，并在必要时提供指导和纠正时，监管干预就会有用并取得更大的成功。

巩固反应更快的监管以及衡量其有效性，取决于是否有对相关方透明的工具和流程且能够有助于被监管实体调整行为，以实现目标—这些调整可能因客观原因而不同，如被监管的主体和所期望的结果，但也可能因涉及被监管实体的不同层面和特点的主观因素而不同。

被监管实体应被视为监管的参与者，但最好是越来越积极的方式参与监管，这就需要调整责任的权重（被监管实体必须越来越多地承担实现结果所需的组织和架构工作。另一方面，监管机构不仅仅是这一过程的监督者，而且要继续发挥积极主动的作用，指

导这一组织工作，并负责确保灵活性和结果符合消费者和社会的要求。

除了讨论对遵守规则和规章的激励措施外，我们还认为，经济部门中为实现特定目标而生产商品和发展服务意味着，而对经济部门进行监管的性质决定了主动性应是必不可少的。因此，只注重规范行为或防止和排斥不合规行为的模式是不够的。

经验表明，注重激励措施可以提高灵活性、资源利用效率、有效分配工作，特别是可以更持久地纠正问题。根据最迫切需求和问题的证据确定公司行动的优先次序，还能使服务提供商调整、实施和适应其流程，以此解决真正的社会和消费者需求。消费者由此可从解决方案中受益，而无需反复求助于服务提供商和监管机构来纠正缺陷。

在这种受监管实体在激励措施驱动下越来越多地参与的背景下，监管机构有责任为企业实体遵守法规和鼓励道德行为创造环境并提供适当的指导。

因此，激励不是对履行义务的奖励，而是进一步为遵守规则和规章创造一个有利和安全的环境（包括鼓励被监管实体），在这种环境中，处罚（外部后果）不被视为例行公事。

在这一背景下，下文最后一节概述的经验还指出了一些问题，例如需要加强被监管实体的内部控制，以及利用和减少持续检查的信息负担，转而通过目标和指标进行控制—这也符合不仅是被监管实体，而且也是监管机构本身对透明度和问责制的要求。

这样，被监管实体和监管机构都应对取得的成果和为社会带来的利益负责，而不仅仅是报告所采取的行动和程序。

据了解，共同可视化和建立工具库是一项与持续和加强应对行动高度相关的任务，尽管预测单一的硬性流程也许是不可能的，也是不可取的。

首先，在解决问题的过程中，应尽可能考虑到相关参与者的利益，以满足消费者和社会当前的实际需求，同时也要考虑到企业内部对可能面临的挑战和可行变革的看法。

这可能需要与公司各部门进行一些协商，以评估问题和潜在的解决方案，通常侧重于采用基于用户体验知识要素的最佳做法。

<sup>3</sup> <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0138/>

<sup>4</sup> [https://www.itu.int/itu-d/meetings/gsr-23/wp-content/uploads/sites/20/2023/06/GSR-23\\_Best-Practice-Guidelines-E.pdf](https://www.itu.int/itu-d/meetings/gsr-23/wp-content/uploads/sites/20/2023/06/GSR-23_Best-Practice-Guidelines-E.pdf)



关于成果，所有参与方都必须清楚目标是什么。这种明确性可确保适当调整工作，并鼓励实现预期成果。所采取的措施的目的也应公平并与预期的应对措施相称，而且在必要时还应明确有可能采取更重要和更有影响力的措施。

为了评估这些举措和成果是否成功，必须制定和确定指标，以表明这些监管介入措施是否能够减轻消费者的困难，并解决社会对这些问题的关切。

这包括更大程度地代表公司内部利益（来自不同部门的观点和必要的改进）和外部价值（消费者和社会的实际需求），以确保行动的完整性。

监管需要强有力的证据基础来支持关于实施的要求。因此，建议采用定性和定量指标，说明要求公司所采取行动的影响。

例如，顾客投诉表明了消费者面临的困难数量和具体困难。如果持续的监控没有达到预期的结果，应考虑定期检查。

英国的经验<sup>5</sup>说明了这一点。核心运营商切换跟踪和运营商切换体验跟踪调查了消费者更换ICT服务的总体趋势以及消费者更换服务提供商的体验。通过观察切换趋势以及切换的具体经验，监管机构能够更详细地了解可能阻碍消费者在竞争性市场中做出选择的障碍，并显示出与理想市场结果的偏差。

在响应性监管的过程中，可以在工具的帮助下，根据问题的特征和相关性、受监管实体的行为和响应以及呈现的结果，在整个过程中进行调整。此类调整有助于令人满意地解决已发现的问题并提高服务质量。

在响应过程结束时，应传播和明确公布结果，以便社会能够了解工作的成果，服务提供商可比较自身与整个行业的工作成果。

另一个需要注意的问题是，利益攸关方之间的文化变革可能是渐进的，新进程可能需要几个阶段才能完成和巩固。这包括提高认识和承诺，包括高层管理人员之间的认识和承诺，团队获得特定的技能，并最终将模型制度化。在某些情况下，公司已经认识到以积极的方式解决问题的好处和在成本上的节约，将努力转向内部团队合作，而不是升级行政辩论。这提升了他们的形象，并增强了股东的兴趣。

总之，除了持续监测和公司内部合规的有效运作之外，还需要对所使用的工具进行反思，定期进行范围审议，并确定跟上技术变化和行业典型用户行为的解决方案。

## 监测和评估结果

持续监测消费者指数和满意度至关重要，当数据显示有必要时，可以采取有针对性的强化行动。

无论是为了提议的实施取得初步成功，还是为了维持采用监管工具的结果，商定的一般原则和要求都构成了最佳做法，应在通过每个公司的内部合规工作对问题进行持续监控时一致应用，将其作为响应行动的基础。

重要的是要注意，尤其是在所提出的行动计划实施截止日期之后，必须利用监管机构可获得的广泛数据和信息，如消费者投诉、新闻报导、社交媒体监测、检查和受监管实体对信息的直接要求，对所用监管工具的有效性进行监测。

本节重点介绍了对消费者满意度和投诉产生积极影响的监管工具和机制。

巴西提交的文稿<sup>6</sup>讨论了响应性监管办法的实际应用。一旦确定并界定了问题，巴西国家电信监管机构（Anatel）将评估哪种机制适合解决问题。收集和监测各种指标，如Anatel因该问题收到的投诉数量。

在澳大利亚<sup>7</sup>，电信消费者法规是一个不断公开讨论的主题，讨论的重点是确保该法规适用于一个动态且快速变化的行业，政府、监管机构、行业监察员和消费者团体持续参与。一些案文需要接受强制性的定期审查，例如，《电信消费者保护法》需要每五年接受一次独立审查。

在某些情况下，当时的部长已经确定，证据支持将某些规则从行业规范提升为直接监管。在出现这种情况的地方，往往会产生积极的影响。交通部长于2023年3月举行了一次消费者圆桌会议，会上各利益攸关方支持将进一步的规则提升为直接监管，以应对影响弱势消费者的新问题。

## 文稿中确定的最佳做法

讲习班<sup>8</sup>的文稿和发言表明，日益需要加强消费者保护框架并将其定为监管当局的核心关切。

在刚果民主共和国<sup>9</sup>，为了确保移动网络运营商为处理投诉而设立的程序保障消费者的权利，监管框架规定，必须严格遵守要实施的实际措施和处理投诉的方法。此类措施的一些例子包括监管机构网站上的消

<sup>5</sup> <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0237/>

<sup>6</sup> <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0039/en>

<sup>7</sup> <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0061/en>

<sup>8</sup> <https://www.itu.int/en/ITU-D/Study-Groups/2022-2025/Pages/meetings/session-Q6-1-may23.aspx>

<sup>9</sup> <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0031/en>

费者投诉表、设立消费者热线以及对消费者体验质量的定期调查。

卢旺达的文稿<sup>10</sup>表明，国家监管机构为了保护消费者，在服务提供商中推广提供高质量和物有所值服务的最佳做法，并对通过各种媒体提出的消费者关注的问题进行跟进。

为了将消费者组织纳入决策过程，科特迪瓦电信/信息通信技术（ICT）管理局于2022年成立了消费者委员会（文稿<sup>11</sup>）。该委员会是一个咨询机构，制定意见，建议做出的决定，并向ARTCI管理委员会提出建议。此外，ARTCI强调为消费者教育和投诉处理建立永久临近中心的重要性。这些中心提供定期培训和信息活动，并负责收集消费者报告的与不符合当前标准相关的所有故障和投诉方面的数据，以提醒管理部门和监管机构。

行政部门/监管机构和消费者之间的这种合作和接近模式创造了一个值得信赖的生态系统，并大大增强了消费者保护和权利方面的知识。

尼日利亚的文稿<sup>12</sup>探讨了有助于保护、告知和教育电信消费者的有趣对话机会，以确保他们充分了解自己的权利和特权，并确保他们的投诉得到倾听和解决。对于拥有多民族和多语言人口的发展中国家而言，拥有多种教育消费者和寻求赔偿的渠道带来的益处只会提振电信市场。

肯尼亚的文稿<sup>13</sup>表明，该监管机构积极应对监管环境的变化，制定的战略旨在提高监管机构对消费者生活体验的敏感性，从而制定增强消费者信息、知识、技能和对ICT市场信心的机制。

英国的文稿<sup>14</sup>详细介绍了国家监管机构如何收集和报告消费者转换趋势，作为如何利用研究数据为监管行动提供信息的示例，并展示了在试图确定需求方市场指标时数据收集的重要性。

澳大利亚的文稿<sup>15</sup>以适用于零售层面的以消费者为中心的规则和以义务为中心。它概述了澳大利亚的电信监管框架、主要立法、附属立法（如行业标准或服务提供商的决定）、自我监管（行业守则）和整个经济体的消费者保护，包括《澳大利亚消费者法》。

科摩罗的文稿<sup>16</sup>提出了监管工具的一个例子，即建立一个数字观察站，国家监管机构向该观察站分配收集、分析和传播消费者感兴趣的技术、经济和法律信息所需的资源。

巴西的文稿展示了基于响应性监管理论的替代监管问题解决模型的实验结果。经验证明该策略在保护消费者权益和减少消费者投诉方面富有成效。

## 结论

总之，在为保护消费者权利而采用的适用监管方面的最佳做法通常包括以下一项或多项原则：

- a) **确定和界定要解决的问题：**范围必须明确界定，必须对所涉人员明确预期目标，以便他们确定工作重点并激励他们实现预期结果。所采取的措施的目的也应与预期结果相称，而且还应明确说明根据需要采取更具说服力行动和措施的可能性。
- b) **对联合解决方案的开放态度：响应性监管的渗透性：**解决过程应尽可能对所涉各方的利益开放，以便能够对消费者和社会当前的实际需求作出回应，并考虑企业对可能的困难、可行的变革、问题评估和可能的解决方案的看法，这通常侧重于在确定主题的优先次序和初步诊断后，采用基于用户体验要素的最佳做法。
- c) **需要客观的业绩衡量：**重点应放在改进服务上，但这从主观评价中并非永远看得到。监管机构应该有一个强有力的证据基础来支持关于实施拟议纠正措施的要求。监管机构应始终拥有定性和定量指标，以确定所要求的内容是否与公司遵守规则相称且必要—例如，投诉可以表明消费者所面临困难的数量和困难点。在分析和衡量实施情况，以及最后在监测未达到预期结果时对不合规项进行更深入的调查或搜索时，应始终考虑进行定期检查。应持续监测消费者满意度和指数。并在数据表明有必要时采取具体而深入的行动。
- d) **行业良好治理和合规：**为了拟议实施的初步成功和成果的维护，商定的一般原则和要求构成良好做法，应通过每家公司的内部合规监控各项议题时一致应用这些良好实践，将其作为应对行动的基础。
- e) **透明度和向社会披露结果：**工作的宣传和交流方式应使社会能够了解其结果，提供者也能够比较该部门的工作结果。此举可以更好地为监管辩论提供信息，并更好地使某些利益攸关方（例如消费者团体）参与其中。
- f) **拟采取的措施的多样性和灵活性：**监管应始终侧重于令人满意地解决已查明的问题和改善服务，这允许在响应性工具的帮助下，根据问题的特点和相关性、受监管方的行为和反应以及所呈现的结果，在整个过程中进行调整。

<sup>10</sup> <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0155/en>

<sup>11</sup> <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0042/en>

<sup>12</sup> <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0020/en>

<sup>13</sup> <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0138/>

<sup>14</sup> <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0237/en>

<sup>15</sup> <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0061/en>

<sup>16</sup> <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0132/en>

- g) **实现利益攸关方的文化变革：**利益攸关方之间的文化变革可能是渐进的，新进程可能需要几个阶段才能完成和巩固。这包括提高认识和承诺，包括高层管理人员之间的认识和承诺，团队获得特定的技能，并最终将模型制度化。在某些情况下，公司已经认识到以积极的方式解决问题的好处和在成本上的节约，将努力转向内部团队合作，而不是升级行政辩论。这提升了他们的形象，并增强了股东的兴趣。
- h) **监测的演变和改进：**有必要继续研究和讨论结果的永久化和连续性，以避免或减轻措施随着时间的推移失去效力。因此，除了对公司内部合规情况的持续监测和良好运作之外，还需要对所用工具的扩展进行反思，定期进行范围审查，并确定跟上技术变化和该部门典型用户行为的解决方案。

## 附件

值得注意的是，这一年度交付成果亦考虑到了为促成实现数字变革而举办的消费者保护监管手段发展趋势讲习班的讨论情况和文稿。该讲习班为与会者提供了一个平台，讨论和了解制定保护电信和数字市场消费者的政策和法规的最佳做法。该平台基于监管机

构和受监管实体之间的合作和沟通，考虑了不同利益相关者的观点并采用与违规严重程度成比例的渐进后果。随后讨论了此类政策和法规如何以证据为基础、以结果为基础和以激励为基础，促进自我监管或共同监管，以增强所有相关各方，特别是消费者的信心。

### 欲了解更多信息，请查询：

2023年5月17日举行的主题为“推动数字化转型的消费者保护监管工具发展趋势”专题讲习班：<https://www.itu.int/en/ITU-D/Study-Groups/2022-2025/Pages/meetings/session-Q6-1-may23.aspx>

第6/1号课题2018-2021年研究期的最后报告“消费者信息、保护和权利：法律、监管、经济基础、消费者网络”：<https://www.itu.int/en/myitu/Publications/2021/07/22/12/33/Consumer-information>

跟进ITU-D第1研究组2022-2025年第6/1号课题“消费者信息、保护和权利”的工作

第6/1号课题网站：[www.itu.int/en/ITU-D/Study-Groups/2022-2025/Pages/reference/SG1/questions/Question-6-1.aspx](http://www.itu.int/en/ITU-D/Study-Groups/2022-2025/Pages/reference/SG1/questions/Question-6-1.aspx)

邮件列表：

ITU-D研究组网站：[www.itu.int/itu-d/sites/studygroups/](http://www.itu.int/itu-d/sites/studygroups/)

分享您的反馈意见：[devSG@itu.int](mailto:devSG@itu.int)，电话：+41 22 730 5999

**ITU出版物**

瑞士出版，日内瓦，2023

ITU 免责声明：<https://www.itu.int/en/publications/Pages/Disclaimer.aspx>



国际电信联盟

Place des Nations, CH-1211 Geneva Switzerland