

数字化转型时代的消费者意识

2022-2025年
研究期

第6/1号课题

消费者信息、保护和权利

2024年中期可交付成果

内容提要

本文件ITU-D第1研究组第6/1号课题2022-2025年研究期的第二份中期（年度）可交付成果。

先进的电信/ICT产品和服务已日益渗透到工作、娱乐、学习等人们生活的方方面面。这不仅带来了数不清益处，而且显着改善了消费者的生活体验。为持续促进数字经济和数字社会的发展，需要建设强有力的机制为基础技术的开发和部署提供支持。《2023年全球数字监管展望》重申了数字化转型作为一种手段，在促进人们普遍获得新经济与社会机遇方面发挥的作用。正如国际电联《2023年事实和数字》报告所指出的那样，当前世界仍然存在巨大的数字鸿沟，估计全球有三分之一的人口，即26亿人无法上网，进而造成这些人无法利用数字化转型的机会。

因此，电信/ICT产品和服务的消费者作为此生态系统的关键参与方之一，有效地参与到数字经济和社会中去至关重要。在这方面，政策制定者必须制定和部署适当的数字化转型政策和战略，以赋权和支持消费者行使权利并满足其需求。日新月异的技术发展，进一步加剧了数字世界现有的信息不对称。因此，更重要的是保护消费者并制定保护机制，支持消费者在购买、签约和使用产品和服务时做出明智的决定，使公民和企业能够参与并充分利用数字经济和社会带来的好处。因此，数字化转型不可避免地需要采用以消费者为本的方法，以增强消费者的信任和信心。

首先，重要的是提高消费者意识，以使他们更好地了解其同意的条款和条件，让消费者了解自身的权利和责任，他们在服务选项、可用功能方面的选择，及其在数字时代的利益与机会。

以下各段将探讨政策制定者需考虑的关键问题以及提高消费者认识水平的方法。首先需要了解消费者的决策流程以及为其决策过程提供信息的机制。

1 决策和行为洞察

1.1 消费者的生活经验

数字经济环境下的消费者，现在比以往任何时候都更需要大量可轻松获取的产品和服务。此外，由于竞争加剧，消费者对客户体验水平的要求也越来越高。此外，数字经济实现了线下与线上活动间的无缝连接，改变了消费者的消费模式，以满足他们的多样化需求¹。同样值得注意的是，影响电信/ICT产品和服务交付的新技术的出现，例如人工智能、机器学习、增强现实、虚拟现实、密码学、5G、区块链技术、云计算、物联网等，使消费者接触到了各经济领域的新产品、新服务和新平台。这使得我们看到消费者也越来越喜爱线下渠道²。

另一方面，消费者现在正感受到越来越大的压力，他们需要获得数字技能，才能驾驭数字经济³而不会掉队。此外，数字经济下的消费者还可从多个维度看待的各类问题。这其中包括：

- a) **无障碍获取：**使包括弱势消费者（儿童、妇女、残疾人以及无服务和/或服务不足地区⁴的消费者）在内的各类消费者无障碍获取电信/ICT产品和服务，仍然是全球层面的优先事项。实现用户无障碍获取是数字化转型过程中最关键的问题之一，其目的在于努力不让任何人掉队⁵。
- b) **价格可承受性：**仍然是消费者在数字经济环境下获得经济和社会机遇的重要障碍。这在弥合数字鸿沟战略中也占有突出地位⁶。
- c) **个人可识别身份信息（PII）和在线安全问题：**许多消费者得益于可获取更多信息并获得了更多的权利，他们更加意识到保护PII的必要性（包括避免滥用⁷），因为这一群体的生活、生计以及互动的诸多方面往往均在网上进行。因此其被视为数字化转型过程的关键。⁸
- d) **产品和服务的可比性：**数字经济使消费者能够访问众多信息源，与之相对企业也正在用大量信息轰炸消费者。消费者在决策方面面临的挑战与日俱增，其原因在于要么是缺乏相关的、易于理解的信息，要么可能被大量涌入的信息搞得不知所措⁹。

- e) **产品/服务的可靠性：**由于电信/ICT技术消费者和用户之间的连接速度极快，而消费者对这些服务的依赖性与日俱增，因此服务应始终可用且可靠，方可保持高水平的客户体验和高水平的服务质量³。

1.2 影响消费者行为的主要趋势

以下是一些值得注意的关键消费趋势和行为：

- i) **决策能力的局限性：**消费者的决策可能因缺乏适当的信息或信息过载/大量涌入而受到影响。
- ii) **对透明度、道德¹⁰和个人可识别信息（PII）¹¹滥用的担忧日渐增加：**目前越来越多的场合要求消费者提供信息方能访问相关产品和服务，这增加了消费者对个人可识别信息存储和使用方式及地点的担忧。以不负责任和/或不道德方式使用人工智能的可能性以及世界各地PII泄露的事件不断增加，也是消费者关注的一个问题。此外，产品和服务成本的透明度是强化消费者知情权的一项重要考虑因素。此外，消费者可能面临一些在线报价和服务被歪曲的情况，而这与线下交易不同，可能难以验证¹²。
- iii) **数字差距扩大（数字性别差距、数字技能差距、数字鸿沟）：**数字经济和社会的指数级发展可能导致不平等加剧，并导致一些人不了解数字经济的价值，错失了数字经济可能带来的机会。
- iv) **电信/ICT产品和服务设计中的偏见：**利用新技术和新兴技术的新型电信/ICT产品和服务，在某些情况下可能会使用互联网上的可用信息。因此可能导致产品和服务的开发，从根本上偏向于那些更多在网上发布内容的群体¹³。
- v) **消费者对在线交流和交易的信任与信心下降：**不良行为者和在线犯罪者的增加使消费者面临大量风险和漏洞。此外，这些不良行为者正在寻找更多与受害者建立联系的新方式，且他们现在比以往任何时候都更倾向于利用人工智能等新兴技术欺骗受害者，特别是那些正在使用电信/ICT服务的消费者。对技术依赖性的日益增加也使消费者同样面临诸如深度造假¹⁴、在线诈骗¹⁵等挑战。因此，消费者很难区分正宗、安全和真实的产品与假产品。
- vi) **消费模式的变化（数字化消费优先、移动消费优先）：**越来越多的在线参与/交流/交易，活跃了现实生活中的线下参与/交流/交易。例如中国利用新兴技术，通过社交媒体、短视频和在线一站式文化旅游综合平台激发消费者的兴趣，增强并促进便捷文化旅游的开展¹⁶。

¹ <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0231/>

² <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0231/>

³ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0335/>

⁴ <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0171/>

⁵ https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-BB.REG_OUT01-2023-PDF-E.pdf

⁶ https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-BB.REG_OUT01-2023-PDF-E.pdf

⁷ <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0177/>

⁸ <https://digitalregulation.org/national-digital-transformation-strategy-mapping-the-digital-journey/>

⁹ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0335/>

¹⁰ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0232/>

¹¹ <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0244/>

¹² <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0147/>

¹³ <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0150/>

¹⁴ <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0150/>

¹⁵ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0212/>

¹⁶ <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0231/>

- vii) **创新解决方案、产品和服务的扩散：**技术进步是基于生活经验和社会的各个方面，并扩展到数字世界。例如中国通过解构和再现文化资源，将其转化为数字收藏、互动游戏和动漫等新型创新产品，展现文物的知识产权价值²⁰。
- viii) **更方便、更快速地获取产品和服务：**现在，任何人都可以随时随地进行在线交流和交易。技术融合进一步推动了这一点，新市场参与方无需在基础设施和设备方面大量投资便可更容易地进入市场。例如，消费者能够在购买/使用之前通过虚拟现实等沉浸式技术获得产品和服务的第一手体验，还可以通过流媒体服务轻松访问在线内容。
- ix) **增强客户体验：**企业和电信/ICT服务提供商将通过客户体验（CX）战略、工具和技术，规划可满足并超出消费者期望的产品和服务。为此他们设计了系统和解决方案，例如“全渠道”便是一种以客户为中心的解决方案，旨在为各个渠道的客户提供无缝的客户体验，同时利用新兴技术更好地增强客户互动并消除客户痛点。Vivo通过实施此系统，对2200万用户进行管理，其中与消费者的互动有十分之八采用在线形式。此外，这一解决方案使他们能够对客户行为开展研究并发展以客户为中心的文化，积极倾听客户反馈，实现客户满意并重新设计客户服务流程⁷。

1.3 通过行为洞察增强消费者的决策能力

经典经济理论假设消费者在决策时是完全理性的，并在做出决定之前考虑所有可用的信息和数据。然而在实践中，消费者偏离了这一点并会基于各种认知偏差做出非理性⁷决定，容易受到信息呈现方式和其他因素的影响，其中包括消费者当前的社会经济状况、访问处理数据和信息的能力。

因此，政策制定者必须优先考虑制定消费者保护和赋能的框架与机制。他们应深入了解消费者行为，以制定适当的干预措施，保护消费者免受剥削并提出以透明简单的方式呈现信息这一要求，增强消费者克服认知偏差的能力⁷。肯尼亚认识到可利用行为洞察力制定适当的监管干预措施，强化为消费者提供有意义的在线体验。如果缺乏这些行为方面的洞察力，数字经济和社会将充斥欺骗性的市场做法，而这将侵蚀数字化转型过程的成果。特别要指出，行为模型有助于定义什么对消费者有利，并消除/尽量减少负面消费者体验⁷。

1.4 了解消费者行为

如前所述，做出非理性决策可能是影响消费者的各种因素共同导致的结果，其中包括认知偏差。例

如，服务提供商在呈现定价信息时可能会使消费者产生明显偏见。

英国通信监管机构英国通信管理局（Ofcom）通过评估“合同中期价格上涨带来的挑战”指出，消费者使用的移动服务会在最短合同期内每年涨价，且计算过程中纳入了消费者价格指数（CPI）。对于此类情况，消费者可能不知道合同中存在这些条款，而在合同中期出现价格上涨时感到惊讶（账单冲击），他们不了解CPI或通货膨胀是什么，也不会去计算合同有效期内的价格/价格上涨的影响。监管机构使用行为洞察的方法了解消费者如何看待这些价格上涨，并利用相关信息调整法规，以便更好地保护消费者在移动业务合同价格方面的利益。在某些情况下，消费者容易形成偏见，他们会根据选择的呈现方式做出非理性的决定。在其他情况下，消费者可能会执着于并完全信任服务提供商提供的广告/信息，却可能会忽略服务提供中的其他因素。

值得注意的是，服务提供商已经利用行为科学及其模型和理论来改变消费者行为，鼓励某些行为并改变消费模式，从而实现利润最大化。因此，关键在于行业参与方以及监管机构和政策制定者在使用行为科学时采用平衡的方法。

为了获得有意义且有用的行为洞察，需要承认市场内的各个参与者以及某一参与者的行为会影响另一参与者。因此，有必要分析消费者、服务提供商和监管机构在市场上的行为⁷。巴西对市场参与者的行为进行了广泛的研究，并利用各种行为模型促进市场形成良好的商业行为。

1.5 行为洞察如何改善消费者的选择

行为科学旨在了解消费者在选择时考虑的因素和动机。此外，亦给出了消费者投诉的根本原因。消费者决策受情绪影响，基于价值观并依赖先前的决定以及有限的信息处理能力（由于缺乏信息、信息太多或信息模糊）。

因此，重要的是政策制定机构和监管机构促成或推动营造一个旨在提高消费者决策自主权的环境，例如通过可能的激励措施，包括使用助推理论，展示有利于消费者的良好商业做法。部分良好的商业做法包括：提供有关如何通过更换服务提供商来避免对现状形成偏见的信息；以简化的方式提供信息从而使消费者更容易做出决定并避免偏见；确保服务提供商的完全透明，以避免产生锚定偏差；确保呈现给消费者的选择清晰明确，能够避免出现框架偏见⁷。

反之，服务提供商可以利用行为洞察力为其客户提供个性化的定制服务，缩短产品/服务交付的周期，利用新兴技术和预测分析改善客户服务的过程，通过提供不同服务选项减少决策所花费的时间，确保为客户服务的过程更简单、更清晰、更轻松，在提供服务的过程中采用以客户为中心和数字化服务优先的原则以及其他机制。这些内容将在下节进一步阐述。

1.6 针对公共政策和消费者保护的行为洞察

树立消费者对数字经济和数字社会的信任和信心，是实现数字化转型的重要推动力。因此，不得盘剥消费者、故意让消费者感受到负面体验并受到偏见的左右。所以有必要制定相关政策和干预措施，保障消费者权利，使他们能够在不受盘剥的情况下积极参与数字经济和社会。值得注意的是，行为科学将有助于了解消费者的脆弱性，并可通过传递信息和提高对潜在危害的认识为其提供保护。在这方面，有必要推广负责任的做法，并在政策制定、监管和商业层面的纳入道德原则，且这同样适用于消费者作为内容生产者的情况。

2 促进消费者做出知情决策的机制

电信/ICT行业消费者可能受到信息不对称问题的严重影响。在信息和认知水平上处于弱势的消费者，可能无法对其从服务中获得的益处和必须承担的成本做出适当分析。消费者可能面临挑战，难以跟上电信/ICT行业近年来的快速变化和转型，有时这加剧了信息不对称，并对消费者做出知情决策提出挑战。

与服务提供商相比，消费者处于不利地位，因此为保护消费者，政策制定者应建立机制，提高消费者的受教育程度、信息和意识水平。这将缓解信息不对称问题，使消费者能够做出更理性的决策，产生信任，提高数字服务的使用率并帮助市场进行正常运作。

2.1 面向消费者的公开透明信息

随着互联网接入的普及，从网站获得的消费者信息被日益有效地用于电信/ICT行业，方式是通过发布一般信息、报告、研究、指南以及各种处理消费者问题的其他工具。

在英国¹⁷，Ofcom就英国电信市场的转网趋势定期开展消费者调查。该研究领域开展了两项互补的调查：核心转网跟踪调查（ST）和转网体验跟踪调查（SET）。ST衡量通信服务市场（即固定电话、移动电话服务、付费电视和固定宽带）内发生的转网趋势，而SET则旨在询问那些已经转网或考虑转换服务提供商的人，以便进一步了解消费者并确定可能阻碍消费者选择转网的潜在障碍。这项研究使Ofcom对电信市场有了更深入的了解，为消费者提供了指导，同时鼓励帮助他们成功地参与市场活动。以开放形式公布多数调查数据，亦使消费者团体等利益攸关方能够下载和分析Ofcom数据并编写报告，用于公共宣传活动。

墨西哥联邦电信研究院¹⁸在网站上发布了名为“物联网设备目录”的电子工具，使电信服务消费者能够了解物联网设备的主要特性以及制造商规定的隐私政策。该工具有1,400多个物联网设备供查询，用户可以获得每个设备的具体信息，如屏幕类型和尺寸、操作系统、兼容性、功能等。这一工具通过有关隐私政策和符合技术规定的终端设备特性的透明信息为用户赋能。这有助于消费者在使用物联网设备时做出明智决策。

2.2 比较工具

在电信/ICT行业，消费者不仅可以从广告、报纸和电视等传统渠道偶然获得有关服务和产品的信息，亦可通过在互联网上搜索相关服务提供商获得信息，但这会产生搜索成本。资费计划的复杂性和多样性以及服务提供商网站数量过多增加了收集信息的成本，因此不想付出更多成本的消费者可能会快速做出低于其标准的选择。另一方面，从众多服务提供商网站获取信息可能会导致消费者感到困惑和造成负面的消费者体验。消费者可以通过搜索对他们而言更可信的来源，确定其消费偏好，但前提是信息要更具体，且目标和产品功能以及服务条款和条件的定义也更明确。因此，独立的比较工具对于消费者在各种替代品中做出更明智的选择而言，变得越来越重要。

欧洲电子通信法（EECC）¹⁹有一项新规定，即消费者必须使用至少一种独立的比较工具，以便他们能够比较和评估市场上的各种资费选项。EECC为比较工具确定的主要要求包括：操作要独立于服务提供商，制定明确客观的比较标准，向所有服务提供商开放并覆盖大部分市场，提供不同产品和服务之间的价格、资费和服务质量性能的比较²⁰。

¹⁷ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0237/>

¹⁸ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-RGQ-C-0097/>

¹⁹ 欧洲联盟（EU）。2018年12月11日欧洲议会和欧洲理事会关于制定《欧洲电子通信法》的指令（EU）EUR-Lex. (EU) 2018/1972指令

²⁰ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0335/>

欧洲一些国家（比利时、罗马尼亚和土耳其）的监管框架和比较工具的实施情况表明，一般而言，固定电话、移动电话、固定宽带、电视业务以及捆绑业务（酌情）均可与这些工具进行比较。^{21,22}这些工具可使用若干筛选参数，包括但不限于服务类型、平均每月成本、承诺/合同期、短信/呼叫/数据量、固定宽带的速度。此类比较工具的益处可列举如下²³：

- 改善知情决策，提供透明信息。
- 促进市场竞争，鼓励提供商改进服务并提供有竞争力的价格。
- 此类技术增强了消费者的信心，使用户掌握了满足其需求的知识。
- 由独立于服务提供商的监管机构或经认可的第三方运营时，可确保消费者获得可靠、公正的最新信息。
- 降低消费者的搜索成本，并减少他们对资费和服务的困惑。

2.3 计费透明度（包括第三方支付）

电信/ICT行业占比很高的消费者投诉，通常与计费 and 支付²⁴有关。EECC强调，消费者在使用电子通信服务时往往没有意识到其消费行为的成本，或者难以估计其所用服务的时长或数据消耗。此外，资费可能包括第三方服务，并可能与三种或四种通信服务捆绑在一起，这增加了资费的复杂性²⁵。因此，应采用消费者保护机制，以便在计费相关问题上提高透明度和消费者意识。

根据土耳其BTK法规引入的通知机制²⁶：

- 所有运营商均有义务在其资费方案的各项服务（通话、短信和数据）使用量达到规定量的80%和100%时，向用户发送通知。
- 拥有超过二十万（200 000）签约用户的运营商，有义务在月账单费用总额（包括第三方支付）达到100土耳其里拉，或达到签约用户运营商提供的替代资金限额值（从提供资金限额选项中挑选）时，通知签约用户。
- 除非另有要求，否则基于BTK规则中规定的数量和资金限制的通知，将发送给所有签约用户。
- BTK还发布了“VAS原则”法规，为通过互联网、短信和电话等电子渠道购买增值服务确定了详细的独立程序。²⁷

引入这些法规是为了提高计费透明度，使消费者能够更好地控制其服务/支出，并在与第三方支付相关的各签约/购买阶段提供透明度，确保消费者了解包括价格在内的服务条款和条件。

2.4 与服务质量/体验相关的工具

电信/ICT行业的透明度挑战主要体现在服务质量方面。消费者可能对服务覆盖范围、速度、流媒体和延迟²⁸等服务质量参数认识不足。此外，如果实际服务在速度或其他服务质量参数方面的表现与向消费者承诺或宣传的服务质量水平之间经常出现重大偏差，则消费者可能会感到不满。此外，在取消用户做出承诺的合约时，消费者可能需要缴纳合约提前终止费，因此其不满可能会进一步增加。

监管机构可以使用的有关服务质量的工具²⁹包括：信息门户网站，用于测试固定和移动互联网服务的工具或应用，比较运营商零售产品的网站和映射工具。众包和投诉或报告门户网站，也可用于收集数据和识别反复出现的故障，以便最终采取更有针对性的行动并提高效率。

巴西³⁰为应对服务质量领域的监管和实施挑战，在监管方法上引入了三项创新，现详述如下：

- 服务质量指标已经简化和统一，取代了固定、移动、宽带和电视服务在不同规则中的多项指标。
- 鉴于基于地理代码对各州进行测量面临困难，现已缩小了测量区域，如今可以对巴西5 570个城市的指标进行测量，这些城市均可在ANATEL地图中找到。
- 在这些城市中，服务质量指标面向消费者充分透明而不会使用大量的技术术语，同时还引入了消费者更容易理解的质量标志（如果服务质量指标好则使用A、B、C、D，如果质量较差则标为E和F）。

尽管新系统要求ANATEL处理大量数据并开展大量与流程有关的工作，但电信市场将在几个方面受益，例如：

- 对比各运营商在某城市的服务质量标志，将降低消费者选择运营商的难度，从而能够做出最佳决策。
- 为运营商提供一种积极的相互竞争方式，这样他们将始终谋求获得最高的“A”标，从而能够以“本公司拥有ANATEL最高级别标志”作为口号开展营销活动。

²¹ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0136/>

²² <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0335/>

²³ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0335/>

²⁴ 国际电联。数字监管手册。2020年，日内瓦。

²⁵ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0335/>

²⁶ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0236/>

²⁷ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-RGQ-C-0059/>

²⁸ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0335/>

²⁹ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0136/>

³⁰ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0335/>

- 运营商将面临压力，努力减少使用E和F标志城市的数量。

埃及³¹国家电信管理局于2021年推出的交互式应用程序（My NTRA）配有质量地图，消费者可以通过该交互式地图了解所选区域内的语音和数据服务质量。此外，还可以从消费者选择的语音和数据服务质量角度，对最佳运营商的排名进行推断。My NTRA应用程序还包括“网速测试”功能，允许用户检查和测量手机提供的互联网服务网速。

中国³²消费者通过参与服务质量评估，积极向公司提供改进反馈。当知情决策权受损时，他们可以向企业或监管机构投诉。由于中国的监管机构和电信运营商采用用户满意度指数，其中投诉数量和比例是服务质量的核心指标，因此消费者的知情权受到影响的情况通常可以通过采取上述行动而有所改善。

在此背景下，向消费者提供用户友好的服务质量指标、消费者反馈机制和工具，如个人网速测试工具和网络覆盖图，将使消费者能够对比不同提供商的服务质量，提高用户对服务质量的认知并促进其做出知情选择。此外，向消费者提供各种补救措施，如在承诺网速与消费者实际网速之间出现较大差异时，消费者可终止服务而无需支付合约终止费，将有助于减少消费者对服务质量的投诉和不满。

2.5 加强向消费者服务的安全框架

如果没有适当的立法，或者如果保护在线消费者的法律和监管框架薄弱，消费者容易受到潜在危险³³的影响。物联网和人工智能等新兴技术也引发了消费者对电信/ICT安全³⁴的新担忧。此外，如果消费者不能充分理解条款和条件，缺乏有关其权利的信息且对电信/ICT服务不满意，那么随着时间的推移，其对服务提供商的信任度就会下降，这可能导致服务使用率下降³⁵。因此，我们应促进消费者对数字服务的知情权、以负责和安全的方式使用相关业务并力求创造条件，增强消费者对数字环境³⁶的信心。乌干达有关遏制移动货币欺诈和促进移动货币消费者安全的案例³⁷表明，向消费者提供服务的安全性十分重要。作为乌干达通信行业的监管机构，乌干达通信委员会与移动网络公司、部分媒体公司和乌干达中央银行（BOU）等主要利益攸关方合作，共同消除移动货币欺诈漏洞。这种漏洞正在该国迅速升级，许多消费者成为这种骗局的受害者。与相关利益攸关方协作，执行SIM卡注册措施并履

行核验SIM卡交换方面的义务、开展消费者宣传活动并定期实施网络安全赋权计划，并通过提高消费者意识来加强其自行处理诈骗的能力，以减少移动货币诈骗案件，增加消费者对数字金融服务的信任和信心，从而提升移动货币用户的数量。

因此，就树立对参与数字服务的信任和信心而言，重要的是在相关服务的法律、监管和技术方面做出改进，以确保在线交易的安全，向消费者告知有关在线欺诈的风险，并向及时向其提供有用的建议。

2.6 解决流量管理和零费率问题

出于服务质量、网络优化、安全性、公平使用政策、商业等原因，流量管理和零费率的做法如果以不透明和歧视的方式实施，可能会对消费者产生负面影响。在某些情况下，消费者可能在理解与流量管理或零费率相关的服务条款方面遇到困难。不过，零费率做法可使许多公共、私营组织和消费者受益³⁸。例如，公共部门可以将零费率服务用于许多方面，例如降低成本、争取时间和增加对教育、卫生和数字政务的参与度。

自2011年以来，哥伦比亚就制定了网络中立性法规³⁹。该法规规定，在免费接入互联网的权利方面，服务提供商不得针对某一特定公司、应用或特定内容进行任何类型的屏蔽、歧视或倾斜，从而损害其它公司的利益。唯一可能受到限制的内容是法律确定的暴力或赌博等内容，服务提供商会以特殊方式处理此类内容。服务提供商也可使用相关技术避免出现流量拥塞。此外，该法规要求运营商向用户提供有关资费计划条件的完整和透明信息，包括运营商是否提供免费的补充应用。疫情期间，考虑到人民社会福祉，监管机构制定措施为医疗机构和教育机构提供零费率服务，以便消费者可以免费获得日常生活的基本信息。

3 关于提高消费者意识的结论、说明和导则

3.1 关键点

数字时代为消费者提供了获得各种高质量服务和在线体验的机会，使他们的生活发生积极地改变。然而，监管机构和消费者都在努力跟上快速发展的数字技术的步伐，并确保消费者始终有能力做出知情选择

³¹ <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0190/>

³² <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0222/>

³³ <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0004/>

³⁴ <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0147/>

³⁵ <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0028/>

³⁶ <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0183/>

³⁷ <https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0046/>

³⁸ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0335/>

³⁹ <https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0335/>

并受到保护。网上披露的有关消费者种类和数量的数据，或许会被居心不良者用来对消费者进行盘剥。为保持数字化转型的步伐，通过维护消费者对电信/ICT服务的信任和信心来保护消费者在线安全十分关键。保护消费者的方式包括通过了解消费者的倾向和弱点以及决策过程，保护消费者免受行为操纵。对上述方面的了解可使监管机构通过提供透明度和其他保护机制加强消费者安全，使消费者能够做出更好的决策，并增强其对使用数字服务的信心。鉴于上述情况，本文提出了以下两套导则。

3.2 利用行为洞察的导则

这方面的导则形成了一个框架，旨在促进采用合乎道德、透明和以消费者为本的做法，同时推动电信/ICT部门取得积极成果。

- 1) **承认非线性消费者决策：**认识到消费者在电信/ICT市场的选择可能受到认知偏差、意识不足的影响，且易受信息呈现方式的影响。显著偏差（即消费者会关注最明显的信息）等因素会影响其决策。
- 2) **消费者行为洞察的重要性：**这些洞察有助于监管机构通过了解消费者的实际行为、担忧和体验中的差距，制定有针对性的、以消费者为本的干预措施。
- 3) **利用行为科学设计政策：**此类政策应提高消费者在电信/ICT市场以明智的方式做出采购、签约和使用决定的能力。这意味着要了解消费者如何做出决定，如何使消费者获得最佳信息，以做出可满足其需求的选择。
- 4) **了解市场参与者的行为：**行为科学模型可帮助监管机构分析消费者、供应商和监管机构自身的行为。这种分析可以推出激励措施，促进积极参与的市场行为。
- 5) **客户体验（CX）技术：**通过嵌入CX策略，企业可以更好地应对消费者面临的挑战。审查为客户提供服务的过程、提供人性化服务、简化流程和积极倾听消费者意见等做法，可以培养以客户为中心的文化。推荐得分净值（NPS）和客户参与度指标等工具有助于跟踪和改进CX。
- 6) **以讲道德和负责任的方式应用行为科学：**在应用行为洞察力时，需要以道德和负责任的方式驾驭这些考虑因素、可预测的问题和最佳实践。适当地定制工具和实验设计，对于确保干预措施既有效又合乎道德而言至关重要。
- 7) **以消费者为本的行为：**不优先考虑消费者福祉的方法可能会阻碍消费者获得和使用电信/ICT产品及服务的能力。以消费者为本仍应是所有干预行为的核心。

- 8) **测试消费者行为的干预措施：**预先测试消费者行为的干预措施有助于确保监管机构和服务提供商维护消费者的需求和权益，并有助于防止出现不良的市场结果或扭曲。

3.3 关于促进消费者做出知情决定的导则

促进消费者知情决策的机制包括以下内容：

- 1) **为消费者提供公开透明的信息：**应增加公共主管部门和行业对网站的使用，藉此发布各种有关消费者问题的一般信息、报告、研究、指南和其他工具，鼓励消费者参与市场并为其取得成功赋能。
- 2) **比较工具：**应鼓励消费者使用独立的比较工具，使其能够比较和评估市场上的不同资费选择。此类比较工具提出的主要良好做法包括：运营应独立于服务提供商，明确客观的比较标准，向所有服务提供商开放并覆盖包括弱势群体在内的绝大部分市场，酌情提供价格、资费和不同产品的服务质量参数。
- 3) **包括第三方支付在内的计费透明度：**有必要提高计费透明度，使消费者能够更好地控制其对服务的使用/支出，并在与第三方支付相关的签约/购买阶段提供透明度，同时确保消费者了解包括价格在内的服务条款和条件。
- 4) **与服务质量/体验相关的工具：**向消费者提供用户友好的服务质量指标和不同的工具，如信息门户、用于测试固定和移动互联网业务的应用程序、运营商零售产品的比较网站、映射工具等。众包、投诉或报告门户网站有助于满足消费者对服务质量指标信息日益增长的需求，并可借助这些网站对运营商的服务质量进行比较，从而方便其做出知情选择。
- 5) **加强消费者电信/ICT服务的安全框架：**加强法律、监管和技术框架以确保在线交易的安全，让消费者了解在线欺诈的风险并向他们提供建议，对树立使用电信/ICT服务的信任和信心非常重要。
- 6) **解决流量管理和零费率问题：**为教育、医疗卫生和电子政务服务提供零费率选项，有益于增强消费者的福祉。但应向消费者提供有关服务的透明且准确的信息，如数据量、是否存在免费服务/应用、访问/服务/应用的限制条件等，以便消费者能够更好地了解和利用这些服务。

本文主要基于2024年6月18日至20日在巴西巴西利亚举行的、根据第6/1号课题和第3/2号课题组织的联合讲习班的讨论，此讲习班旨在提高消费者意识：促进消费者知情决策的机制。迄今收到的有关该议题的文稿亦被用于开发这一中期可交付成果。

欲了解更多信息，请咨询：

有关“[提高消费者意识：促进消费者知情决策的机制](https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Americas/Pages/EVENTS/2024/cons-awa-2024.aspx)”的区域讲习班，<https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Americas/Pages/EVENTS/2024/cons-awa-2024.aspx>

第6/1号课题，2018-2021年研究期最终报告：“消费者信息、保护和权利：法律、法规、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2022-2025年ITU-D第1研究组第6/1号课题“消费者信息、保护和权利”

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

邮件列表：d22sg1q6@lists.itu.int 请点击[此处](#)

ITU-D研究组网站：www.itu.int/itu-d/sites/studygroups/

分享您反馈，请发邮件至devSG@itu.int，电话：+41 22 730 5999

ITU出版物

瑞士出版，日内瓦，2025

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