

ITU-D第6/1号课题输出成果报告

消费者信息、保护和权利

2022-2025年研究期



ITU-D第6/1号课题输出成果报告

消费者信息、保护和权利

2022-2025年研究期



消费者信息、保护和权利：ITU-D第6/1号课题2022-2025年研究期输出成果报告

ISBN 978-92-61-40935-7（电子版）

ISBN 978-92-61-40945-6（EPUB版）

© 国际电信联盟 2025

International Telecommunication Union, Place des Nations, CH-1211 Geneva, Switzerland

保留部分权利。本作品采用知识共享署名 – 非商业性使用 – 相同方式共享3.0 IGO许可证（CC BY-NC-SA 3.0 IGO）向公众授权。

根据本许可条款，您可以出于非商业目的复制、重新分发和改编本作品，但前提是按如下所示对作品进行适当的引用。使用本作品时，不得暗示国际电联认可任何特定组织、产品或服务。未经授权，不得使用国际电联的名称或标识。如果您改编本作品，则必须根据相同或等效的知识共享许可协议授权您的作品。如果您翻译本作品，则应在建议的引用之外添加以下免责声明：“本译文并非由国际电信联盟（国际电联）创作。国际电联对本译文的内容或准确性不承担任何责任。原英文版应为具有约束力的正式版本”。更多信息，请访问：

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/>

建议引用内容。消费者信息、保护和权利：ITU-D第6/1号课题2022-2025年研究期输出成果报告。日内瓦：国际电信联盟，2025年。许可：CC BY-NC-SA 3.0 IGO。

第三方资料。如果您希望重复使用本作品中归属于第三方的材料，例如表格、图表或图像，您有责任确定是否需要获得许可，并获得版权所有者的许可。因侵犯作品中任何第三方拥有的内容而导致的索赔风险完全由用户承担。

一般免责声明。本出版物中采用的名称和材料的呈现方式并不代表国际电信联盟（ITU）或国际电联秘书处对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位、或其边界划定的任何意见。

提及特定公司或某些制造商的产品并不意味着国际电联赞同或推荐这些公司或这些产品，而非其它未提及的同类公司或产品。除错误和遗漏外；专有产品的名称以首字母大写区分。

国际电联已采取一切合理的谨慎措施来核实本出版物中包含的信息。但是，所发布材料的分发没有任何明示或暗示的保证。资料的解释和使用责任由读者自负。

本出版物中表达的意见、调查结果和结论不一定反映国际电联或其成员的观点。

封面图片来源：Adobe Stock

鸣谢

国际电信联盟电信发展部门（ITU-D）研究组提供了一个中立性平台，来自世界各地的政府、业界、电信组织和学术界的专家可在此汇聚一堂，开发解决发展问题的实用工具和资源。为此，ITU-D的两个研究组负责在成员所提出输入意见的基础上编写报告、导则和建议。研究课题每四年由世界电信发展大会（WTDC）确定。国际电联成员于2022年6月在基加利举行的WTDC-22上商定，在2022-2025年期间，第1研究组将在“为有意义的连接创造有利环境”的总体范围内处理七项课题。

本报告是针对“第6/1号课题：消费者信息、保护和权利”编写的，由ITU-D第1研究组的管理班子进行全面指导和协调。该研究组由主席Regina Fleur Assoumou-Bessou女士（科特迪瓦）领导，并得到以下副主席的支持：Ali Rasheed Hamad Al-Hamad先生（科威特）、Amah Vinyo Capo先生（多哥）、George Anthony Giannoumis先生（挪威）、Roberto Mitsuke Hirayama先生（巴西）、Sangwon Ko先生（大韩民国）、Umida Musaeva女士（乌兹别克斯坦）、Caecilia Nyamutswa女士（津巴布韦）、Memiko Otsuki女士（日本）、Khayala Pashazade女士（阿塞拜疆）、Sunil Singhal先生（印度）、Mehmet Alper Tekin先生（土耳其）。

本报告由第6/1号课题共同报告人Cristiana Camarate女士（巴西）和裴炜女士（中国通信学会）与以下副报告人协作撰写：Hadiza Kachallah女士（尼日利亚）、林琳女士（中华人民共和国）、Tharalika Livera女士（斯里兰卡）、Caroline Kathure Murianki女士（肯尼亚）、Anne Chantal Ngondji女士（喀麦隆）、Jesús Coquis Romero先生（墨西哥）、Osman Sahin先生（土耳其）和Issouf Soulama先生（布基纳法索）。

谨向章节牵头作者裴炜女士（引言、结论、第3.3节）、Issouf Soulama先生和Tharalika Livera女士（第1章）；在Cristiana Camarate女士的指导下，积极合作者Daniel Araujo先生（巴西）和Elisa Daigle Bizarria女士（巴西）（第2章）；Caroline Kathure Murianki女士（第3.1节）；Hadiza Kachallah女士（第3.2节）；Archana Gulati女士（3.4节）；林琳女士（第4.1节）；Osman Sahin先生（第4.2节）；Jesús Coquis Romero先生（第4.3节）；Anne Chantal Ngondji女士（第5章）；以及积极贡献者Teddy Woodhouse先生（英国）、Joseph Burton先生（美国）和Nicola Bennett女士（澳大利亚）致以特别感谢。本报告是在ITU-D第6/1号课题联系人、编辑以及出版物制作团队和ITU-D第1研究组秘书处的支持下编写的。

目录

鸣谢	iii
内容提要.....	vi
缩略语	ix
第1章 – 数字消费者保护对话的重要性.....	1
1.1 政策制定者、监管机构和消费者协会之间的合作和信息交换	1
1.2 受理消费者反馈和解决消费者投诉的机制/工具	2
1.3 数字消费者保护协调和对话的最佳做法	4
第2章 – 消费者保护政策和监管工具的趋势	5
2.1 合目的的监管工具	5
2.2 保护消费者权利的监管最佳做法.....	7
第3章 – 数字化转型战略和消费者相关问题	9
3.1 利用新的和新兴电信/ICT的在线通信和交易	9
3.2 推介性商业通信	12
3.3 网络欺诈	17
3.4 个人可识别信息的滥用.....	23
第4章 – 促进消费者知情决策的机制.....	27
4.1 客户在做出订立和终止数字服务合同决策时公布透明、可比、充分和最新信息的国家经验.....	27
4.2 与计费相关的透明度，包括运营商直接计费、附加资费特种业务、移动支付等第三方支付.....	29
4.3 针对服务/体验质量以及提供给消费者的服务安全性的消费者保护措施的最佳做法.....	31
4.4 基于当前国家经验的流量管理和零费率做法的透明度要求	33
4.5 关于促进消费者知情决策的机制的最佳做法	34
第5章 – 为促进保护消费者，特别是弱势用户而采取的措施	35

5.1 确保经济弱势群体、残疾人、老年人、妇女和儿童的质量、信息 和安全的最佳做法	36
第6章 – 结论	37
6.1 主要研究结果总结	37
6.2 政策导则	38
6.3 前进道路	39
Annex 1 – Case studies	40
1.1 Cooperation and information-sharing among policy-makers, regulators and consumer associations	40
1.2 Mechanisms/tools for listening to the consumer and means to receive and resolve consumer complaints	41

内容提要

本报告载有国际电联电信发展部门（ITU-D）第6/1号课题（消费者信息、保护和权利）2022-2025年研究期的研究结果。

一 背景

数字技术和电信服务的指数式增长已转变消费者与市场、政府服务和彼此之间互动的方式。全球互联网用户数量在过去十年翻了一番，目前估计达到55亿。这一数字化转型创造了新的机遇，但也带来了潜在的风险，如网络安全威胁、网络欺诈、个人可识别信息（PII）窃取以及暴露于欺诈性营销行为。近乎普及的互联网使这种危险无处不在。国家、区域和国际机构已认识到，迫切需要保护消费者的有力框架，尤其是对最弱势群体和经济处境不利的群体。

本报告是更广泛举措的一部分，旨在确定成功的监管做法，并提出确保电信和信息技术（ICT）行业数字包容性、透明度和增强消费者权能的机制。报告再次强调了所有利益攸关方，特别是政府支持数字素养举措的必要性，这在帮助消费者驾驭复杂的数字服务和保护自己免受网络风险方面发挥着至关重要的作用。

本报告以代表国际电联成员国、ITU-D部门成员和学术成员参加ITU-D第1研究组第6/1号课题工作的书面文稿，以及2023年5月17日举办的“推动数字化转型的消费者保护监管工具发展趋势”¹讲习班、2024年4月17日举办的“个人数据”²讲习班和2024年6月18日举办的“促进消费者知情决策的机制”³讲习班的内容为基础编拟。本报告的各个章节为上述活动中的相关议题提供了具体指导。

二 主要内容

报告共分五章，强调了对话和监管对数字消费者保护的重要性。

第1章强调建立数字时代赋能和保护消费者的全面框架的必要性。其中突出了政策制定者、监管机构、行业和消费者协会等利益攸关方之间的协调对于建立有效机制，解决消费者的不满并提供明确、易于获取信息的重要性。

第2章审视了当前用于确保消费者保护的监管工具和政策。其中强调，这些工具需要适用，在消费者安全与鼓励创新和竞争之间取得平衡。此外，文中还指出，监管工具需灵活并能够适应ICT行业的动态变化。

第3章深入探讨关于在数字化转型中保护消费者的重要问题，概述了在促进包括物联网（IoT）在内的尖端技术发展的同时，保障消费者利益的战略。

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

² https://www.itu.int/en/ITU-D/Study-Groups/2022-2025/Pages/meetings/workshop-personal-data_april24.aspx

³ <https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Americas/Pages/EVENTS/2024/cons-awa-2024.aspx>

第4章强调为消费者提供清楚、易于获取的信息作为知情决策基础的重要性。其中讨论了监管机制，如透明度要求、消费者教育举措，和帮助消费者对比服务以及理解条款和条件的工具，增强其权能以便安全、自信地使用数字服务。

第5章重点介绍各国通过量身定制的监管、无障碍获取举措和有针对性的教育，保护老年人和残疾人等弱势群体的具体措施。这些努力旨在确保包容性、对数字服务的公平获取，同时加强对消费者的整体保护。

三 主要研究结果

需要协调的监管行动：数字时代的消费者保护需要政府、监管机构、行业 and 消费者协会之间的协调努力，以制定应对数字服务滥用和激增带来独特挑战的有效框架。

监管规定合目的性的重要性：监管文书必须具有针对性，解决具体问题，同时避免扼杀创新。监管规定应在保护消费者权益与鼓励市场竞争、创新和技术进步之间取得平衡。

数字素养作为增强消费者权能的支柱：提升消费者意识和数字素养对于保护消费者权益至关重要。教育和赋能举措应侧重于确保消费者了解自己的权利，识别欺诈，并知道如何保护自己的PII。

包容性消费者保护框架：有效的消费者保护必须考虑到弱势群体的需求，包括残疾人和服务欠缺群体。政策必须确保数字服务可供所有人获取，无论人口因素如何。

加强问责制和透明度：应要求服务提供商披露有关其服务和隐私政策的清楚、易于获取的信息。透明度和服务对比平台等交互式数字工具可增进信任，增强消费者权能以便在购买、使用、更新和终止数字服务时做出知情决策。

对新兴技术的适应性：随着IoT和人工智能（AI）等新技术重塑数字格局，消费者保护框架必须不断发展，以应对相关风险。有必要不断监测和调整监管规定，以跟上技术进步的步伐。

国际协作：数字商务和通信的全球性质需要国际协作来解决网络欺诈、骚扰通信和数据泄露等跨境问题。分享最佳做法和加强监管合作至关重要。

消费者赔偿机制：提出投诉和解决争议的有效机制是消费者保护的核心。监管机构应建立明确的渠道，供消费者表达自己的关切，并确保问题得到公平、及时的解决。

数据保护保障：保护PII仍然是数字经济中的重要关切。监管框架应将消费者个人数据的安全放在首位，制定严格的数据处理导则，并要求各组织实施有效的保障。

注重合乎道德的商业惯例：企业应采取合乎道德的市场营销和数据收集做法，以建立消费者信任。监管监督能够确保服务提供商遵守公平做法，尤其是在出于商业目的使用消费者数据方面。

缩略语

缩略语	术语
2G/3G/4G/5G/6G	第二代/第三代/第四代/第五代/第六代移动通信 ⁴
ACCC	澳大利亚竞争和消费者委员会
ACMA	澳大利亚通信和媒体管理局
AI	人工智能
Anatel	巴西国家电信管理局
ARPTC	刚果民主共和国邮政和电信管理局
ARTCI	科特迪瓦电信/ICT管理局
AR/VR	增强现实和虚拟现实
BTK	土耳其信息通信技术管理局
CONATEL	海地国家电信委员会
IoT	物联网
ITU-D	国际电联电信发展部门
ITU-R	国际电联无线电通信部门
MNO	移动网络运营商
NCC	尼日利亚通信委员会
NTRA	埃及国家电信管理局
PII	个人可识别信息
RIFEN	国际女性数字专家网络
TIO	澳大利亚电信业申诉调查专员署
TRCSL	斯里兰卡电信监管委员
VAS	增值业务

⁴ 尽管本文件谨慎地使用了各代IMT的官方定义（见ITU-R第56号决议“国际移动通信的命名”），但ITU-D希望指出，本文件的某些部分包含了国际电联成员提供的涉及常用市场名称“xG”的资料：这些资料不一定与某一代特定的IMT相对应，因为成员采用的基础标准尚不清楚。但总体而言，IMT-2000、IMT-Advanced、IMT-2020和IMT-2030分别是指3G/4G/5G/6G。全球移动通信系统（GSM）、EDGE和通用分组无线电业务（GPRS）等较早技术通常被市场称为2G，在国际电联的文件和规则中可将其视为“前IMT”或“前IMT-2000”技术。

第1章 – 数字消费者保护对话的重要性

数字格局随着新技术、平台和商业模式的出现而迅速发展。持续的对话有助于确保消费者保护跟上这些变化的步伐，并应对新出现的风险。

赋能数字消费者并保护他们已成为政策制定者、监管机构和消费者协会发挥作用的重要组成部分。

不过，为了充分、有效地保护消费者权益，这些不同主体必须共同努力，选择适当的工具和手段向消费者提供信息或处理他们的投诉。

为了实现这一目标，利益攸关方必须合作并交换信息，从而协同收集消费者反馈和受理消费者投诉的机制和工具。

1.1 政策制定者、监管机构和消费者协会之间的合作和信息交换

保护消费者权益需要结构化的系统，政策制定者、监管机构和消费者权利协会在其中密切协作。这种合作对于有效保护消费者至关重要，能够确保数字消费者的需求在制定政策和监管时得到考虑。在全球范围内，67.5%的ICT监管机构负责为消费者代表提供支持。⁵

根据世界电信发展大会（WTDC）关于保护电信和ICT服务用户/消费者的第64号决议（2022年，基加利，修订版），一些国家已建立支持数字消费者的协作框架。

在科特迪瓦⁶，电信/ICT管理局（ARTCI）于2022年3月1日通过第2022-0723号决定成立了消费者委员会。该委员会由十三名常任成员组成，其中包括九名消费者协会的代表，以及四名ARTCI官员。委员会作为面向所有参与保护电信/ICT服务消费者的利益攸关方的包容性平台，职责包括就消费者权利保护、电子交易、个人数据和预防网络犯罪等事宜向ARTCI监管理事会制定意见、拟议决定草案和提出建议。消费者协会成员按照ARTCI监管理事会确定的透明遴选程序任命，任期两年，可连任。

同样，布基纳法索⁷电子通信和邮政管理局（ARCEP）也建立了与消费者协会的协商框架。这一平台促进了与维护消费者利益的协会的持续对话和信息交换，旨在收集他们对消费者权利保护公共举措的关切和期望。不同于科特迪瓦模式，该框架并非以法律形式确认，而是常以围绕特定主题的讲习班形式召集，所有合法成立的消费者协会均参与其中。

在刚果民主共和国⁸，邮政和电信管理局（ARPTC）与消费者协会建立了协作机制，加强电信和ICT服务领域的消费者保护。这些举措旨在解决移动网络运营商（MNO）所提供客户服务的不足。协作注重向消费者告知当前的ICT趋势，识别他们面临的挑战，

⁵ 国际电联数据中心<https://datahub.itu.int/data/?i=100039&s=3124>

⁶ 科特迪瓦提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0042/>

⁷ 布基纳法索提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0052/>

⁸ 刚果民主共和国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0031/>

并提供关于可用解决方案的信息。为落实这一协作，ARPTC确定了三个消费者协会，其中一个专注于ICT领域。

在科特迪瓦⁹，公共主管机构正在建立常设本地中心，以在不断扩大的数字生态系统中增强消费者权利。这些中心战略性地分布在全国各地，旨在改善信息传播并处理消费者投诉。这一举措力求促进消费者与行政机构之间的信任，推动营造更可靠的数字环境。

1.2 受理消费者反馈和解决消费者投诉的机制/工具

为了有效保护消费者的权利，有必要建立能够及时受理和解决投诉的法律制度或技术机制。根据国际电联数据中心，全球85.3%的ICT监管机构直接负责处理消费者投诉。认识到这一需求，许多国际电联成员国部署了收集消费者反馈并处理其投诉的工具。虽然各国的具体解决方案不尽相同，但共同目标都是为消费者和致力于维护消费者权利的组织赋能，从而确保消费者的关切得到倾听和有效解决。

在土耳其¹⁰，信息通信技术管理局（BTK）建立了在线投诉通知系统，处理针对电子通信和邮政服务的消费者投诉。该系统使消费者能够以电子方式提交投诉，由BTK转给相关服务提供商解决。系统具有多项优势，例如无纸化操作、一系列申诉机会、高效的投诉解决系统、监管洞察和快速响应时间，不仅能增强消费者的权能，还有助于在土耳其建立更高效的响应性数字服务环境。

尼日利亚通信委员会（NCC）实施了多项保护数字消费者的举措，重点关注投诉解决和消费者参与。¹¹第一类工具是“投诉渠道”，NCC通过此渠道提供了一个平台供消费者提交尚未解决的投诉。这些投诉将上报给服务提供商，并规定具体的解决时限，以确保及时回应。第二类是“消费者参与”，NCC开展各种计划保持与数字消费者的对话，如电信消费者议会。另一个计划——“电信消费者对话”本身由各种互动计划组成，包括电信校园对话（一个在全国高校举办的论坛，监管机构与服务提供商在该平台共同向高校学生普及行业热点问题并解决其投诉）、国家青年服务团训练营意识增强（由监管机构对训练营参与者进行紧迫行业问题相关的教育）、乡村广场对话（一个以当地语言进行、专门为提高基层电信消费者意识而构思的计划），以及市场对话（一个以通俗语言向全国市场供应商普及行业热点问题及其权利和特权的计划）。通过这些举措，NCC努力增强消费者的权能，确保他们充分知情且关切得到有效解决。

在刚果民主共和国，¹²ARPTC通过建立与消费者协会的各种协作机制，将消费者保护作为优先事项。这些框架使消费者对数字服务的关切和期望能够提出并得到解决。得益于这些协作，多个工具得以创设以更好地保护消费者权利，包括打击移动终端盗窃和假冒的中央设备标识寄存器（CEIR）系统，以及消费者提交投诉和对比服务的门户网站。该网站还作为“价格模拟与比较器”，允许用户查看市场中提供的产品，选择最符合自己需求的产品，并评估分配给电信服务的预算。与消费者协作设计的工具之一是收集数字服务消费者投诉的免费热线。ARPTC计划进一步加强这一协作，推出了Facebook讨论

⁹ 科特迪瓦提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0056/>

¹⁰ 土耳其提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0089/>

¹¹ 尼日利亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0020/>

¹² 刚果民主共和国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0031/>

论坛、与MNO及消费者协会的三方章程，和评估消费者对电信服务满意度的定期调查等举措。

在澳大利亚¹³，根据《澳大利亚消费者法》和《电信消费者保护法》，设立了一个面向小企业和个人消费者的免费、独立替代性争议解决机构，名为电信业申诉调查专员署（TIO）。值得注意的是，所有电信服务提供商均必须加入TIO机制。该机制允许消费者在其投诉未能通过传统机制予以解决时，将该投诉提交至TIO。在对投诉进行审查后，TIO可以命令提供商支付赔偿，或将问题转至电信监管机构 – 澳大利亚通信和媒体管理局（ACMA），或执行《澳大利亚消费者法》的澳大利亚竞争和消费者委员会（ACCC）。

在巴西¹⁴，国家监管机构Anatel负责维护和保护电信服务消费者的权利。消费者可以使用“Anatel Consumidor”系统，通过智能手机应用程序、互联网、呼叫中心，或亲自前往Anatel办事处登记服务投诉。服务提供商有自己受理消费者投诉的渠道和工具，包括提供商自己的网站（可以登记和处理信息请求、投诉、服务请求、终止请求等）、全天24小时运行的免费呼叫中心，以及在实体店登记。Anatel还要求，除了上述服务系统外，具有显著市场影响力的公司应设立监察部门，作为对投诉处理结果不满意的消费者的申诉机构。基于以消费者为中心的使命，Anatel正在制定以客户体验为重点并力求保护电信消费者权利的措施。这些措施包括利用AI对投诉进行定性分析，并使用短信应用作为官方访问渠道，使Anatel更贴近消费者。

在中国¹⁵，电信行业建立在持续的道德操守和标准之上。其高质量源于国家电信运营商的严格管理与自律，他们致力于向公众普及用户权利意识。这些运营商被委以优化市场服务举措的任务，促进消费者做出知情决策。中国移动是该国最大的电信运营商，根据现行法律法规采取积极主动的措施，为消费者提供充分的信息，确保其做出知情决策。中国移动还通过投诉热线和客户服务收集消费者反馈。最终目标是通过确保所有电信消费者获得高质量服务并持续做出知情决策，从而实现消费者满意度最大化。中国消费者协会作为保障消费者合法权利的全国性社会组织，作为第三方开展工作，受理消费者投诉、开展调查、为消费者提供咨询服务，并支持消费者采取法律行动保护其权益，曝光侵犯消费者权益的事件。协会最具影响力的举措之一是与政府相关部门联合举办的年度全国直播节目“3.15晚会”。该节目通过公开曝光侵犯消费者权益的事件，实现了社会监督与监管机构监督的有机结合。该活动可以引发广泛的社会关注，对企业，尤其是电信运营商和服务提供商形成强大压力，促使它们开展自我检视、完善合规机制，并及时解决消费者关切问题。

在海地¹⁶，国家电信委员会（CONATEL）负责监督电信行业，保护消费者的利益。CONATEL成立了专门部门监督运营商并处理消费者投诉，包括丢失通话时长和强行推介的广告等问题。该部门处理通过电话呼叫或现场表格收集的投诉，并根据既定程序处理这些数据，以确保消费者享受符合运营商许可条件的高质量服务。此外，CONATEL提倡实施在线公共通信服务，以增强残疾人士的无障碍获取。认识到触觉技术的进步，例如远程控制、公共交通中的语音通知和人行横道的声音信号，CONATEL支持为负责残疾人事务的国务秘书处赋能的举措。其中一项举措是RepareNet项目，培训年轻残疾人修

¹³ 澳大利亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0061/>

¹⁴ 巴西提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0146/>

¹⁵ 中国移动通信公司提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0222/>

¹⁶ 海地提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0171/>

理电话，使他们能够赚取收入并参与数字经济。这些努力反映了海地致力于改善电信服务和确保对所有公民的包容性的承诺。

墨西哥¹⁷联邦电信研究院推出了“投诉地图”，为不同区域用户提供针对服务提供商的投诉的可视化见解。通过分析来自“我是用户”系统的数据，基于服务类型、不合规问题、状态和年份对投诉进行分类，使用户能够对服务提供商做出知情选择。

在埃及¹⁸，国家电信管理局（NTRA）推出了交互式应用“MyNTRA”，促进通过手机向用户和公司提供电信服务的程序，而无需联系呼叫中心或亲自前往运营商分支机构。MyNTRA移动应用有许多为用户设计的在线交互式服务，包括投诉系统，使用户能够将投诉上报至NTRA，并查询和跟进其投诉。

1.3 数字消费者保护协调和对话的最佳做法

不同利益攸关方之间协调和对话方面的最佳做法总结如下：

- **利益攸关方之间的协作规定：**建立有助于政策制定者、监管机构、行业和消费者协会之间合作和信息交换的监管框架。
- **倾听消费者：**建立消费者提出投诉的不同机制，例如电子邮件、基于网页的在线应用、社交媒体、基于电话的系统、实体店，以及开展各种形式的消费者教育。
- **数字渠道可以扩大对话的覆盖范围：**实现投诉系统数字化，以便将反馈直接发送至服务提供商，从而消除纸张和邮件的使用，提升数字化转型流程并有助于跟踪合规情况。
- **建立中心：**在特定情况下，在全国各地的战略位置设立消费者投诉常设办公室可能有所助益。这些中心可以专注于消费者教育、解决问题和受理投诉，最终帮助建立与社区的更密切关系。
- **解决消费者投诉的时间表：**通过确立解决消费者投诉的时间表，确保可预测性并尊重消费者的需求和要求。监管机构和公司将建立分析和履行协议的简化进程。
- **执法：**制定适当的监管执法措施，确保服务提供商遵守有利于消费者的裁决。
- **确定优先重点：**确保服务提供商和监管机构为残疾人提供无障碍ICT产品和服务，并确保对投诉解决机制的便利访问。
- **消费者投诉数据的可用性：**利用显示服务提供商投诉分布情况的“热力图”等信息工具，增强用户权能，使其能够借鉴他人经验来选择服务商。

¹⁷ 墨西哥提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0184/>

¹⁸ 埃及提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0190/>

第2章 – 消费者保护政策和监管工具的趋势

2.1 合目的的监管工具

政策和监管工具的使用应适度且限于实现公共政策目标所需。不应不必要地限制受监管市场的经济自由或创新。国家监管机构使用的监管工具必须适用，允许干预市场以实现公共政策目标，同时在监管合规性、促进创新、竞争和消费者保护之间保持平衡。

对于监管机构的一个重要问题是受监管公司对公共政策目标如何行动。这可能会影响适当监管工具和技术的选择，可以通过考虑所涉各方观点和经验的系统化程序，利用公开磋商、要求证据、数据收集、分析投诉和包括非正式讨论在内的其他方式实现。

在对市场进行全面的初步分析后，可以确定具体监管问题并确定优先次序，在本课题中为消费者保护问题。在诊断阶段，主要重点应放在收集和分析数据及证据上，以确定具体问题，并在当地环境背景下按重要性排序。

例如，可以分析来自客户的投诉，以确定最常遇到的监管问题或对客户影响最大的监管问题。可以考虑的一点是，收到最多投诉的问题或许不一定是应优先考虑的。可能存在更根本的原因，如果得以解决，可能会减少投诉数量。即便解决表层问题所需的工作更少。例如，大量客户对违规收费的投诉并不一定需要对计费流程本身采取行动；而是可能需要对企业向客户推销其产品的方式采取行动。

一旦所述问题确定并作为优先事项，监管机构应采取主动措施减少围绕特定问题的现有信息不对称。这些措施包括使用数据和分析、征询信息、收集数据以及与利益攸关方（如消费者保护协会、服务提供商和消费者）开展对话。在收集到大量信息之后，就可以构建一个明确界定的工作范围，其中包括所有相关方均能理解的目标。这将确定活动的优先次序，并鼓励对实际成果的重视。

监管的目标是始终有定性和定量指标，并确保相关实体遵守规定和条例。例如，投诉能说明客户问题和关切的数量、类型和细节。在诊断过程中、衡量实施水平时以及在更全面地调查不合规情况或当监控未产生预期结果而排查不合规情况时，应始终包括定期检查。

当数据给出必要证据时，可采取精确而密集的行动，并应持续监测消费者满意度和指数。此外，监管机构必须确定消费者如何应对可能已经实施的监管干预。

关于市场监测和评估，监管影响评估，尤其是关注对消费者影响的评估，有助于对现行监管干预开展审查。充分、量身定制的监管干预需要可靠的数据、利益攸关方磋商和独立分析。鉴于监管机构塑造了其监管的市场，这一收集证据、征询利益攸关方和分析相关指标的进程能够为监管机构的行动提供合法性。这反过来也使监管机构可以更有效地保护消费者利益。

为了实现监管合规性并加强服务提供，一些监管机构实施了确定的罚款和激励，并使两者相互强化。激励至关重要，一般而言优先于处罚。不过，所有策略均应视情况需要使用，不应预设固定方式。过往经验表明，当监管机构的行动和标准能够鼓励在该行业内运营的企业朝着特定方向发展，并在必要时提供指导和纠正，监管参与就有助益且更有成效。

建立更具响应性的监管和对其有效性的衡量取决于是否具备透明的工具和流程，并能够为实现目标而改变受监管实体的行为。受监管实体应被视为监管过程的参与方，但最好以更积极主动的方式参与。他们应承担越来越多的责任，包括实现预期结果所需的组织和结构。监管机构不仅负责监督这一进程，还要发挥积极主动的作用，指导这一组织工作，并确保组织的灵活性和成果符合社会 and 消费者的要求。

这一过程获得的经验显示，激励措施可提高灵活性和资源效率、更好地分配工作，特别是能更持久地解决问题。服务提供商也可能调整、实施和适应其流程，从而解决真正的社会和消费者需求。因此，消费者能够从解决方案中受益，无需反复诉诸服务提供商和监管当局来解决问题。组织激励的一种方式是根据最紧迫的需求和问题来确定实体行动的优先次序。在这种以激励驱动的受监管实体更多参与的背景下，监管机构应创造有利环境，为遵守规定提供适当指导并鼓励商业界成员参与道德操守活动。因此，激励并非对履行义务的奖励；相反，它们有助于形成遵守规定和条例的有利、安全环境，在这种环境中，罚款和其他外部后果不应视为常态。

在此背景下，下文最佳做法（第2.2节）列出的经验还指出了一些问题，例如加强受监管实体内部监测的必要性。通过目标和指标而不是持续检查来利用控制，可减轻受监管实体的信息负担。这也与对透明度和问责制的要求一致，这些要求不仅来自受监管实体，也来自监管机构本身。监管机构和实体的作用不应仅限于报告已开展的活动和程序，更应着眼于取得的成果和为社会提供的效益。尽管无法预设单一的硬性流程，这也不可取，但承认共同呈现和构建工具库对于响应性活动的持续和加强是一项至关重要的任务。

首先，问题解决进程应尽可能地向所有利益攸关方意见公开，以便能够满足消费者和社会当前的实际需求，同时也要考虑公司对可能的挑战和可行的变化的内部观点。所有利益攸关方必须明确这一进程的目标。这种明确性确保对工作的适当统一，并有助于实现预期成果。所采取的措施的目的也应公平并与预期响应相称，并且还应明确必要时采取更重大、更有影响力的措施的可能性。

为了评估举措的成功和成果，确定并定义指标很重要，指标可以表明监管干预是否能够缓解消费者的困难并解决社会关切。因此，建议使用定性和定量指标来衡量需求对公司的影响。举例而言，消费者投诉表明消费者面临困难。如果持续监测未实现预期结果，则应考虑定期检查。

在响应性监管的过程中，可以根据问题的特点和相关性、受监管实体的行为和响应以及呈现的结果，在整个过程中借助工具进行调整。此类调整有助于满意地解决已确定的问题并改善服务。结果应得到传播和清楚传达，以便社会了解努力的成果，并且服务提供商可以将自己与整个行业的努力进行比较。

需要注意的另一个方面是利益攸关方之间的文化变革可能是逐步发生，需要多个阶段才能完成并巩固新的流程。这涉及提高意识和决心，包括在最高管理层中，在团队中培养特定技能，并最终使该模式制度化。在一些情况下，公司已经认识到积极响应以解决问题所带来的效益与成本节约，因此选择在内部主动处理，而非将问题上升为监管争议。此举不仅提升了企业形象，并带来了股东权益的增加。

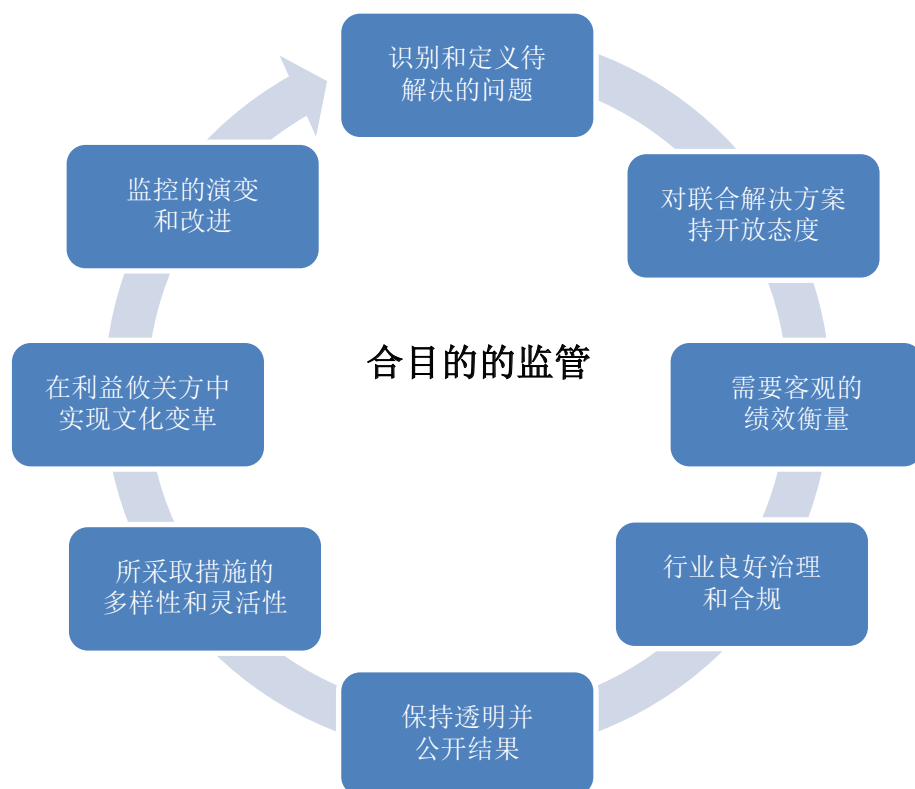
总体而言，除了持续监控和公司内部合规的有效运作外，还将需要思考使用的工具、定期审查范围，并确定跟上行业技术变化步伐和典型用户行为的解决方案。

2.2 保护消费者权利的监管最佳做法

保护消费者权利的监管最佳做法总结通常包括以下一项或多项原则。¹⁹

- **识别和定义待解决的问题：**必须明确界定范围，并让参与方清楚了解预期目标，以便他们确定工作的优先次序，并有动力实现预期结果。
- **对联合解决方案持开放态度：**解决方案流程应尽可能地向所有相关方开放，以便能够回应消费者和社会的当前实际需求。
- **需要客观的绩效衡量：**重点应放在改善服务上，但这并不总是从主观评价中可见。监管机构应有定性和定量指标，以确定所要求的内容适度且对于公司遵守规定必要。
- **行业良好治理和合规：**商定的一般原则和要求构成既定的良好做法，应在每家公司的内部合规框架内系统地应用，作为响应性行动的基础，以确保拟议实施取得初步成功，并确保其结果的可持续性。
- **保持透明并公开结果：**传播和宣传工作所采用的方式应使公众能够了解结果并且提供商也能够对比行业中努力的结果。
- **所采取措施的多样性和灵活性：**监管应注重令人满意地解决已确定的问题和改进服务上，并有可能使用响应性工具在整个过程中进行调整。
- **在利益攸关方中实现文化变革：**可能需要多个阶段来完成和巩固新流程，这涉及到意识和决心。
- **监控的演变和改进：**必须不断研究和讨论结果，以避免或缓解措施随着时间的推移失去效力。

¹⁹ <https://www.itu.int/hub/publication/d-stg-sg01-06-3-2023/>



第3章 – 数字化转型战略和消费者相关问题

本章提供有关国家监管机构和其他组织制定的实现数字化转型的政策、框架、组织方法、工具和战略的信息，并研究了其所面临的挑战。

与消费者相关的挑战包括：在线通信和交易（3.1）、推介性商业通信（3.2）、网络欺诈（3.3）和PII的滥用（3.4）。

3.1 利用新的和新兴电信/ICT的在线通信和交易

技术正在以前所未有的速度演进，并推动数字经济和社会的效率、安全、创新和参与。5G、IoT、AI以及增强现实和虚拟现实（AR/VR）等新的和新兴技术正在通过实时连接、自动化、个性化解决方案、透明度、可扩展基础设施和沉浸式体验彻底变革在线通信和交易。

数字化转型议程的实现取决于各经济体利用这些新的和新兴技术推动数字经济和社会发展的能力。²⁰此外，由于ICT已渗透到我们生活的方方面面，因此有必要建立支持这一发展的强大生态系统。ICT领域的动态变化意味着，保护消费者的方式将继续发展。²¹

消费者越来越多地参与对数字经济和社会的塑造。应认识到消费者在数字生态系统中日益增加的作用，并通过新的和新兴电信/ICT促进他们对数字经济和社会的参与。在此过程中，需要利用新兴技术提升消费者体验，施行实现便利获取和使用新兴技术的适当措施，并承认和适应消费者的期望和偏好。

3.1.1 关于方便和提升消费者利用新的和新兴电信/ICT进行在线通信和交易的战略及机构实践

3.1.1.1 增强用户体验、在线通信和交易的新兴技术

新的和新兴技术的创新预计将为数字经济和社会的发展和增长带来无限机遇和益处；从处理日常琐事到提供增强数字化转型的解决方案，不一而足。这些机遇跨越了所有领域，其解决方案侧重于提高生产力和就业成果、优化创意流程、数据分析、增加消费者对ICT市场的信任和信心等益处。²²一项关于AI可在非洲释放的潜力的研究表明，仅在撒哈拉以南非洲四个国家（加纳、肯尼亚、尼日利亚和南非）的潜在收益预计到2030年可能就达到1 360亿美元。²³

²⁰ WTDC-22报告https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/tdc/D-TDC-WTDC-2022-PDF-E.pdf

²¹ <https://www.itu.int/pub/D-PREF-TRH.1-2020>

²² 英国Access Partnership公司提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0242/>

²³ 同上

沉浸式技术的使用极大地增强了用户体验，并由此对用户消费产生影响，因为它结合了现实世界和虚拟体验。中国移动已利用5G和VR技术改变了文化历史旅游体验，用户可以沉浸体验古代文化活动。²⁴

3.1.1.2 了解数字时代的消费者行为

新技术的出现可以提升消费者体验，除了提供无缝的客户体验和便捷的支付方式外，还可以使各种各样的产品和服务更加方便、安全、易于获取（移动优先）并保护隐私。²⁵

新的和新兴技术已对消费产生了重大影响，消费者通过线上线下体验的融合等技术²⁶，获得了新的价值与体验。

这些发展伴随着一系列挑战²⁷，包括数据保护²⁸、数据安全和PII、AI透明度和道德操守相关问题、数字鸿沟不断扩大²⁹以及不公平的商业行为³⁰。关于数字鸿沟的扩大，值得注意的是，妇女、残疾人、老年人、生活在农村、偏远和边缘地区的人等弱势消费者面临滞后的风险。³¹缺乏普遍、有意义的连接影响了他们积极参与数字经济和社会的能力，这一现象也影响到中小企业（SME）。³²

此外，获取符合事实且可信的信息越来越成为一项关切，³³错误信息的日益泛滥便是明确体现。这是一个已经引起全球关注的重大问题，中国、³⁴印度和美国等国家以及欧洲联盟发布了应对深度伪造的指南、警示和行为准则。³⁵

另一个问题是从安全摄像头等设备收集健康数据和PII等大量信息。卡巴斯基的一项研究表明，IoT设备正在日益成为网络攻击的目标。³⁶事件数据记录显示，黑客获取家庭视频流对数据保护构成挑战。³⁷

3.1.1.3 增强消费者在线通信的战略

由于驾驭数字经济和社会的复杂性增加，有必要增强消费者权能以做出知情的购买和使用决策。³⁸为此，深入了解消费者在购买和使用ICT产品和服务方面的偏好和行为以

²⁴ 中国移动通信公司提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0231/>

²⁵ ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0335/>提高消费者意识机制以促进消费者知情决策讲习班的报告：2024年6月18-20日在巴西利亚举行的第6/1号课题和第3/2号课题联合讲习班。

²⁶ 中国移动通信公司提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0231/>

²⁷ 喀麦隆提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0343/>

²⁸ 乍得提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0470/>

²⁹ 英国Access Partnership公司提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0242/>

³⁰ 刚果共和国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0325/>

³¹ RIFEN提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0150/>

³² 英国Access Partnership公司提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0242/>

³³ 同上

³⁴ 中国移动通信公司提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0505/>

³⁵ RIFEN提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0150/>

³⁶ 刚果共和国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0325/>

³⁷ 同上

³⁸ ITU-D第1研究组文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0335/>提高消费者意识机制以促进消费者知情决策讲习班的报告：2024年6月18-20日在巴西利亚举行的第6/1号课题和第3/2号课题联合讲习班。

及他们在数字经济和社会中的参与度至关重要。这可以通过利用行为科学³⁹实现，巴西Anatel和英国通信管理局（Ofcom）即采用此方法。此外，应通过增强消费者对透明信息的获取并提供决策制定工具，来赋能消费者⁴⁰，如资费、投诉、服务质量的对比工具，让消费者能够做出知情的购买和使用决策，这是墨西哥和埃及采用的策略。

在巴西，为了满足消费者对快速、定制和个性化服务的需求，电信公司Vivo⁴¹制定各种策略增强与客户的互动。这些策略包括使客户体验更简单、更明确且无障碍，提供全渠道体验（跨平台无缝）和跨所有数字渠道和应用程序的以客户为中心的方法。

中国制定了一套全面的体系保障消费者知情权，即在其接受AI服务或电信/ICT服务使用AI时享有知情权。该体系重点包括：制定政策，从研发规范、协议告知、内容标识、投诉机制四维度指导构建AI消费者权益保护框架；细化AI产品服务规范；升级技术和产品服务帮助消费者识别并防范虚假信息；发布AI安全使用指南，提升公众AI素养。⁴²

3.1.1.4 增强在线交易的战略

在线支付和交易是数字经济和社会中非常重要的特征，使用户能够获取ICT产品和服务。在新冠肺炎疫情之后，消费者首选的支付模式已转为数字方式⁴³，98%的巴马科⁴⁴受调查用户和77.5%的中国大陆⁴⁵手机用户更倾向使用数字方式。因此，确保安全、无缝的在线交易至关重要。文稿指出，M-Pesa、Orange Money和MTN移动支付等移动货币服务在移动普及率高且无银行账户消费者数量众多的市场中发展更快。⁴⁶

消费者在移动货币服务方面经历了多个挑战，包括遭受欺诈和诈骗，例如使用AI换脸绕过数字支付应用的人脸验证⁴⁷以及冗长而官僚的错误更正和投诉解决程序⁴⁸。其他挑战包括交易费用高、服务质量差、缺乏透明度和投诉流程信息，以及面临数据被滥用等风险⁴⁹，马里的一份报告就指出了这种情况。相关利益攸关方之间缺乏协作、缺乏处理消费者投诉的监管干预，以及移动货币服务提供商设立的投诉管理系统缺乏监管监督。⁵⁰

中部非洲经济和货币共同体（CEMAC）为提高消费者对服务的信心和信任所采取的一些战略包括制定规定，使消费者能够追回错误转账给非预期收款人的资金。这要求移动货币交易立即记入收款人账户的同时，5分钟后才可供使用，为汇款人提供了撤销交易的机会。⁵¹

³⁹ 同上

⁴⁰ 同上

⁴¹ 同上

⁴² 中国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0505/>

⁴³ 中国电信提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0224/>

⁴⁴ 马里提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0376/>

⁴⁵ 中国电信提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0224/>

⁴⁶ 刚果共和国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0383/>

⁴⁷ 中国电信提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0224/>

⁴⁸ 刚果共和国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0383/>

⁴⁹ 马里提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0376/>

⁵⁰ 同上

⁵¹ 刚果共和国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0383/>

刚果共和国提交的文稿强调，监管机构和运营商在打击移动货币欺诈方面需要发挥更大作用并承担更多责任。⁵²

为了增强数据安全，中国电信的翼支付建立了“用户保护中心”⁵³，提供透明的自我管理。AI驱动的支持改善了用户参与、问题检测和体验管理，同时智能风控产品解决安全问题。还有专门针对老龄人口的解决方案。⁵⁴

3.1.2 实现数字化转型的最佳做法

为实现以消费者为中心的方式推动数字化转型，监管机构应鼓励组织采用以下做法：

- **实施以消费者为中心的政策和指南：**制定优先考虑用户需求的框架。确保规定在保护消费者的同时，支持数字创新。
- **利用新兴技术：**通过AI等新的和新兴技术增强数字产品和服务，促进欺诈检测和网络安全。采用全渠道方式提升消费者参与。
- **教育和赋能消费者：**使用传统和新兴技术设计项目，以告知用户数字工具和不断变化的消费者问题。
- **解决新兴消费者关切：**建立机制来处理消费者面临的道德操守、环境、健康、PII和数据保护挑战。
- **加强消费者保护的内部措施：**实施内部控制系统和风险防范框架，以保障消费者。
- **营造以消费者为中心的文化：**在组织的所有层面推动创新和对消费者需求的响应。
- **构建透明且可问责的数字生态系统：**开发支持性基础设施，确保负责任的数字化转型，同时保持信任和透明度。

3.2 推介性商业通信

推介性商业通信或垃圾信息是通过短信、呼叫、电子邮件或社交媒体批量发送的不受欢迎且通常具有侵扰性的数字信息。

在电信领域，推介性商业通信问题一直是世界各地消费者面临的一个问题，多个国家制定了法律或条例来控制、监管或执行负责任的短信营销行为，并对不负责任的做法加以处罚。

在尼日利亚，⁵⁵MNO采用了各种电话营销策略向签约用户传播其网络提供的服务和产品信息。这导致消费者对推介性电话营销信息和自动呼叫投诉数量激增。因此，NCC发布了一项监管文书，要求在尼日利亚运营的MNO：

⁵² 刚果共和国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0475/>

⁵³ 中国电信提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0224/>

⁵⁴ 同上

⁵⁵ 尼日利亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0032/>

- 1) 建立关于消费者对“免打扰”（DND）服务偏好的数据库。
- 2) 设立专用短代码“2442”，供签约用户免费选择加入数据库，作为限制以下一个或多个类别的未经请求电话营销信息的手段：新闻提醒、宗教信息、体育、教育、健康和旅游。
- 3) 让消费者了解各种网络提供的DND服务。
- 4) 确保只在上午8时至晚上8时之间向消费者发送经授权的网络生成的短信。
- 5) 为威慑违规行为，对不遵守监管规定的运营商处以行政罚款。
- 6) 金融交易告警和选举相关信息不受DND服务限制，以防止欺诈并确保选举的信息流。豁免还适用于公共紧急状况和安全情况。

在此方面，中国⁵⁶通过改善消费环境、平衡发展与监管以及加强法律保护，优先保障消费者权益。该国不断更新法律和标准，强调数字权利，保护弱势消费者。

卢旺达⁵⁷实施了多项管制和规定，限制推介性商业通信，同时促进负责任和协商一致的营销做法。监管要求商业电子信息包括授权发送信息者的准确信息，并提供实用的取消订阅选项，使收件人能够指示发件人停止今后再发送信息。还禁止将地址采集软件和采集的地址列表用于发送推介性商业电子信息，更广泛地阻止人们不当使用信息通信技术。

斯里兰卡电信管理局（TRCSL）⁵⁸发布了运营商在促销信息方面的自我治理政策，其中阐述了运营商在处理由运营商生成的促销信息和由外部各方生成的促销信息时采取的程序。

对于由外部各方生成的促销信息，采用以下程序：

- 1) 运营商须登记符合以下条件的端口/客户：(i) 已获授权可生成促销信息的；以及 (ii) 向运营商保证其所传输的所有信息，均已获得该客户注册消费者的同意。
- 2) 仅注册端口/客户能够向其各自的注册客户生成促销信息。未注册的端口/客户生成的促销信息将被拦截。
- 3) 运营商将登记、调查并处理所有收到的关于通过短信端口/客户或标准手机号码发送的推介性信息的客户投诉。此类行动可包括断开端口或永久屏蔽号码掩码或手机号码。
- 4) 运营商在其网站和其他客户信息渠道公布有关免费屏蔽特定端口号码掩码生成的促销信息的方法。

对于由运营商生成的促销信息（在运营商控制范围内）：

- 1) 每条促销信息均须附有退出选项，以便于客户停止接收来自相关服务提供商/端口/号码掩码的促销信息。

⁵⁶ 北京航空航天大学提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0069/>

⁵⁷ 卢旺达提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0155/>

⁵⁸ 斯里兰卡提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0125/>

- 2) 每条促销信息均须在一个号码掩码下生成，作为促销信息发起方的唯一标识。
- 3) 每条促销信息均须包含退出选项，以停止接收此类信息。
- 4) 退出或短信拦截功能须免费提供。
- 5) 运营商促销信息的退出或短信拦截方法须在运营商网站上公布，并通过多种客户信息媒介告知客户。

尽管已实施了上述自治政策导则，但消费者对过度、侵入性和不合规的促销信息的投诉越来越多，特别是与强行推送促销信息和电话营销做法有关。在此背景下，TRCSL为电信运营商制定了《业务守则》，以弥补此前指南中的漏洞并加强对消费者的保护。⁵⁹

巴西⁶⁰采取了不同措施来解决滋扰电话的问题，例如鼓励采用良好做法、在超过特定呼叫或效率限制时屏蔽始发呼叫能力以及提高消费者的信息质量。Anatel制定了增强用户对抗滋扰电话营销、债款追收和类似呼叫的能力的举措。这些举措旨在打击滥用号码、批量呼叫、侵犯用户权利等具体问题。这些举措详情如下：

- 1) 服务选择不接听电信产品和服务推销电话的消费者的“谢绝来电登记”，同时实施行为准则，规范呼叫的处理方式。
- 2) 要求电话营销公司和负责大量呼叫（每天超过10 000通呼叫）的实体无论出于何种原因都使用“0303”前缀，以便消费者能够识别呼叫者并决定是否接听来电。
- 3) 基于三大行动支柱的预防性决定：维持每个接入（源号码）的呼叫量上限；鼓励用户使用电信网络时的效率，以及制定规则，使呼叫始发点更加透明。该决定认为，使用技术解决方案大量拨打电话，其数量超过正常人类拨号、应答和通信的能力，并且以这种方式进行的呼叫无论接通与否都在3秒内断开连接（称为“短呼叫”），构成了滥用号码资源和不当使用电信服务。网络运营商识别来源，并阻止以下法律实体在15天内从固定交换电话业务（固话）和个人移动业务（手机）的接入发起呼叫的能力：
 - a) 单个接入码在一天内至少生成100 000通短呼叫；或
 - b) 至少生成100 000通呼叫，且短呼叫占比达到或超过呼叫总数的85%。
- 4) 该决定还要求，使用码号资源的电信服务提供商共同在互联网上提供一个搜索工具，该工具可用于识别法律实体所持有的固定和移动电话接入码的持有者。所涉工具可通过互联网门户网站www.qualempresameligou.com.br/获取。
- 5) 实施“验证来源”（正式名称为STIR/SHAKEN）呼叫认证和识别协议，能让消费者看到呼叫者ID号码，呼叫者的身份、姓名和标识，以及呼叫原因和证明呼叫者来源的数字戳（丰富的呼叫数据）。有了这些信息，消费者能够识别公司呼叫并决定是否有兴趣接听来电。

⁵⁹ 斯里兰卡提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0492/>

⁶⁰ 巴西提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0453/>

- 6) 与巴西国家数据保护局（ANPD）协作，旨在计划针对数据代理的结构性措施：专门汇总公共信息和其他公司分享的信息的公司，它们是电信服务链的组成部分，其活动极大地影响了公共接听的呼叫量。针对电信公司、电信服务及其承包商的数十项法律程序正在进行中。

在澳大利亚，⁶¹监管机构持续开展执法和合规活动，以打击电信诈骗，并对不合规的提供商采取行动。监管机构还向消费者发出有关冒充政府机构和远程接入诈骗的警报。多项政府和行业主导的打击电信诈骗的措施也产生了积极成果。这些举措罗列如下：

- 1) 将7226（诈骗）指定为共享特殊社区服务号码（供电信提供商自愿使用，为其客户提供直接举报诈骗的快速、简便方法）。
- 2) 防止免费电话、本地费率和附加资费特种号码用于出局通话（阻止诈骗者使用这些号码获得消费者对诈骗电话的信任）。
- 3) 赋予监管机构权力，收回与诈骗或其他欺诈活动相关的号码。
- 4) 登记减少诈骗电话和诈骗短信代码，其中包括要求电信提供商：
 - 识别、追踪和阻止诈骗电话和诈骗短信。
 - 发布信息，帮助客户主动管理和举报诈骗电话和信息。
- 5) 通过“2020年电信行业标准”强制要求移动号码能够在提供商之间转移前实施更严格的身份验证程序，以防止诈骗者劫持移动电话号码，窃取他人的金融账户。
- 6) 通过“2022年电信服务提供商决定”对高风险交易（包括SIM卡调换和账户变更请求）强制要求更严格的身份验证程序，以防止不法分子未经授权访问他人的电信服务和个人信息。
- 7) 让电信服务提供商使用诈骗过滤器，在含可疑链接/电话号码的恶意短信到达客户手机之前识别并加以拦截。
- 8) 针对回叫诈骗的“呼叫终止”举措：该举措与电信提供商合作，专门针对回叫诈骗，即客户会收到声称其银行账户存在问题的电子邮件或短信。通信要求客户以提供的号码回叫银行，然后会接通冒充银行的诈骗者。诈骗者诱骗消费者提供其账户访问权限或将资金转入诈骗者控制的账户。在已识别的诈骗号码被屏蔽之前，呼叫终止举措会阻止拨打已识别诈骗号码的客户接通欺诈者，将呼叫转接至自动信息，警告人们自己正被当作诈骗者的目标。

3.2.1 关于推介性商业通信的最佳做法

- 1) 要实现数字化转型，消费者在选择使用新服务时需要感到安全和受到保护，因此建议各国制定处理推介性商业通信的监管框架，以及处理错误行为并在必要时追究当事人责任的处罚和执法机制。
- 2) 国家应建立支持数字世界发展的法律和监管框架，实施保护消费者PII免遭滥用的规定，并提高消费者信息获取和通信方式的透明度。

⁶¹ 澳大利亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0212>

- 3) 为满足数字时代不断变化的消费者保护需求，鼓励各国不断调整和完善相关政策和规定，在传统消费者保护法的框架内积极推动数字化转型。
- 4) 市场应认识到，推介性商业通信通常被视为干扰且不受欢迎。与所有利益攸关方合作制定合乎道德、有效的营销战略可以减轻这一挑战的影响。
- 5) 鉴于推介性商业通信极端复杂，应采取各种补充性预防措施。
- 6) 应酌情采取共同监管或整体方式，将有助于实现公共政策目标的行业和政府举措包含在内，结合持续的消费者意识提升活动，为消费者赋能。
- 7) 应促进与其他国家和国际监管机构的国际合作，以加强对全球打击诈骗、推介性电话营销和垃圾信息的战略参与，因为这将有助于分享垃圾信息情报、针对重点诈骗活动并提高认识。

一些合乎伦理且有效的处理推介性商业通信的战略包括：

- 1) 消费者教育和赋能，以及各利益攸关方之间的协作对于应对新出现的挑战、提高透明度和促进树立对数字经济的信任至关重要。这种方式是在不断发展的数字格局中有效保护消费者的关键。
- 2) 有效的取消订阅选择退出/选择加入机制，使客户能够禁止相应的服务提供商或特定应用发送更多消息。
- 3) 营销商或商业实体在发送“促销信息”意图销售、推销或宣传产品、业务或服务之前，应获得明确的书面而非口头同意才能将任何人添加到其订阅列表中。
- 4) 即使消费者提供了自己的电话号码并且与公司有长期关系，在发送商业通信之前也应征得书面同意。
- 5) 基于许可的营销涉及在发送商业通信之前获得客户的同意。对订阅实施双重选择加入程序，即用户确认有兴趣接收消息。
- 6) 确保消费者愿意接收“交易短信”，目的是让他们了解最新的重要信息，或帮助他们完成不会产生销售的操作。
- 7) 营销商或商业实体须在消费者确认选择加入之前发送的第一条消息中提供重要信息，如身份、短信频次、退出方法和适用收费等。
- 8) 在每条消息的末尾包括清晰的投诉“行动呼吁”，其中包含宣传活动的目的、频次、条款和条件、隐私政策以及有关消息和数据速率等信息。
- 9) 对违反短信营销法律和规定的行为实施处罚。
- 10) 确保电话营销公司使用特定号码前缀进行推介性商业通信。
- 11) 建立“谢绝打扰登记簿”或“谢绝来电登记”，使个人和企业能够选择退出推介性营销或销售电话以及其他形式的通信。
- 12) 应鼓励电信服务提供商使用诈骗过滤器，在含可疑链接或电话号码的恶意短信和呼叫到达客户之前识别并加以拦截。

- 13) 电信提供商必须监控和识别那些负责大量呼叫的主体，并在监管机构的监督下强制他们遵守规定。

3.3 网络欺诈

3.3.1 网络欺诈的总体趋势

网络和信息技术的快速发展导致网络欺诈激增。网络欺诈从早期以相对简单的短信和电话诈骗，到如今变为利用先进技术和创新手段的复杂行业。下文概述了当前观察到的三个主要趋势。

第一，可以看出，以开放性、多样性、虚拟身份和便捷交互为特点的网络空间，为某些欺诈活动提供了便利环境。欺诈者可能利用个人信息虚假地获取消费者信任，从而更容易绕过支付机构、电信运营商和其他服务提供商设置的安全措施。这样一来，不够谨慎的受害者就会遭受诈骗，不仅造成经济损失，还会引发精神痛苦等负面影响。例如：

- 乌干达拥有2 410万活跃电子货币用户，全国普及率达56%，所有用户均可能成为网络欺诈的潜在受害者。
- 在大韩民国，⁶²犯罪分子依靠身份盗窃获取手机用于非法活动，据韩国警方统计，2022年有200到300部此类手机被用于各种欺诈活动。
- 在澳大利亚，2022年消费者因诈骗遭受的损失创下31亿澳元的纪录，对受害者及更广泛的经济均产生重大影响。

根据“Truecaller全球诈骗与垃圾信息报告”（2022年），巴西过去连续4年位居榜首，每位用户每月接到32.9通垃圾呼叫，这一数字几乎是排名第二的秘鲁（每位用户每月18.02通呼叫）的两倍。⁶³因诈骗和身份盗窃造成的经济损失对受害者和整体经济有重大影响。⁶⁴

第二，新兴技术持续更新的每个迭代阶段，都伴随着被密切关注这些发展的网络欺诈者利用的风险。网络欺诈不仅涉及并助长其他犯罪活动，如侵犯PII，还与整条黑色及灰色产业链形成协同效应，而网络欺诈正是这条犯罪链的核心枢纽。

因此，包括深度伪造视频在内的人工智能生成欺诈内容，被用于在有针对性的诈骗中欺骗个人⁶⁵。例如，在中国，数字支付平台非常依赖人脸验证进行账户登录、交易验证和账户解冻，欺诈者转向人工智能驱动的换脸等技术，给消费者造成了重大损失。⁶⁶在印度，诈骗者冒充邮递人员或执法人员，利用泄露的个人信息诱骗受害者。由于数字支付的兴起，基于一次性密码的诈骗也造成了重大财务损失。⁶⁷

⁶² 大韩民国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0152>

⁶³ 巴西提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0145/>

⁶⁴ 澳大利亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0212/>

⁶⁵ RIFEN提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0356/>

⁶⁶ 中国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0224/>

⁶⁷ 印度提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0302/>

第三，特定类型的人员特别容易遭受网络欺诈。在中国，《2021年全国未成年人互联网使用情况研究报告》显示，遭受网络诈骗等风险的未成年互联网用户的比例有所升高。⁶⁸另外，20.0%的未成年网民对于如何应对网络欺诈、侵犯隐私、骚扰等没有概念，年幼儿童往往更不知情。⁶⁹

处理这些形式的网络欺诈导致许多国家的资源捉襟见肘。如利比里亚在其文稿中提到的，在非洲54个国家中，仅25个国家有针对在线消费者权益和电子交易的法律，另有4个国家正在起草立法。⁷⁰在许多情况下，现有法律已经过时，无法用于打击新形式的网络欺诈。例如，乌干达于2011年颁布了关于电子交易、计算机犯罪的法律，但这些法律已无法有效保障在线消费者的权利。⁷¹同样，南非对虚假广告的监管仍然停留在2008年颁布的《消费者保护法》。⁷²

3.3.2 处理网络欺诈的创新措施

3.3.2.1 完善相关政策和立法

许多国家正在完善相关立法，以保护消费者权益。

印度修订了电子交易相关的法律，将信息技术犯罪纳入《信息技术法》（2000年）中，并在《印度刑法典》中引入“电子”一词，明确将电子记录和文件纳入与实物记录和文件相同的类别。⁷³

2023年，**印度**政府发布了“防范和监管暗模式的导则”拟议草案，以遏制在线危害消费者的暗模式。“暗模式”被定义为“在任何平台上使用UI/UX（用户界面/用户体验）交互的做法或欺骗性设计模式；旨在误导或诱骗用户做出原本不打算或不愿意进行的操作；通过推翻或削弱消费者的自主权、决策制定或选择；构成误导性广告、不公平贸易做法或对消费者权利的侵犯”。⁷⁴

在**南非**，《消费者保护法》明确规定了虚假和误导性广告，保护消费者免受无良广告商伤害。⁷⁵

乌干达的网络犯罪立法已将网络消费者欺诈定为可处罚的罪行。⁷⁶

在**中国**，最高人民法院、最高人民检察院和公安部于2016年联合发布了《关于办理电信网络诈骗等刑事案件适用法律若干问题的意见》。为进一步惩治网络欺诈，对此类活动实行全链条、全方位打击，2022年12月，中国正式实施《中华人民共和国反电信网

⁶⁸ 中国移动通信公司提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0222/>

⁶⁹ 同上

⁷⁰ 利比里亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0004/>

⁷¹ 同上

⁷² 同上

⁷³ 同上

⁷⁴ 国际电联-亚太电信组织印度基金会提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0196>

⁷⁵ 利比里亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0004/>

⁷⁶ 同上

络诈骗罪》，其中明确规定了地方政府、行业监管部门和企业的防范治理责任以及必须采取的措施。⁷⁷

在巴西，Anatel的“2023-2027年战略计划”已采取战略行动，以防范数字生态系统中的欺诈和诈骗，促进公民的网络安全意识和并加强数字安全。⁷⁸其他举措旨在打击号码滥用、大规模呼叫、侵犯用户权利等问题的具体方面。⁷⁹

在澳大利亚，ACMA引入了多项打击诈骗者活动的新规定：(a) 修订“2015年电信码号方案”，支持多项诈骗打击举措；(b) 2022年7月登记了“减少诈骗呼叫和诈骗短信规范”，要求电信提供商识别、追踪和阻止诈骗呼叫和诈骗短信，并发布信息帮助客户管理和举报诈骗呼叫；(c) 通过2020年电信（移动号码报告额外身份验证）行业标准，强制要求在移动号码在提供商之间转移前，实行更严格的身份验证程序；和(d) 通过2022年电信服务提供商（客户身份验证）决定，对高风险交易强制要求更严格的身份验证程序。⁸⁰

3.3.2.2 完善监督和执法机制

通过三种方式实现该目标。第一，许多国家都建立了消费者投诉的平台。尼日利亚通信委员会（NCC）设立了免费的多渠道投诉受理平台，消费者可通过书面形式、消费者门户网站、电子邮件、Facebook、Twitter和Instagram等社交媒体账号提交投诉，搭建消费者与委员会之间的桥梁，确保消费者投诉得到有效解决。⁸¹土耳其电子通信和邮政领域的国家监管机构 – 信息通信技术管理局（BTK）要求服务提供商建立透明、快速且直接的消费者投诉解决系统，并制定解决投诉和请求的程序和原则。⁸²

第二，设立咨询机构，就监管事项提出建议。例如，科特迪瓦信息与通信技术监管局（ARTCI）设立了消费者委员会（CDC），其任务是就ARTCI负责的监管事项（保护隐私和保密性、网络犯罪预防和打击）提出意见、决定草案等，通过让消费者亲自参与监管主管部门的决策进程，保护和捍卫消费者的合法权益。⁸³

第三，正在加强合规监督和执行机制，并促进外部惩戒与内部激励相结合的动态监管模式。

巴西Anatel对在电信服务中发现的诈骗及其他违规行为采用了处以罚款和其他处罚的执行机制。Anatel提出了响应式监管理论，根据具体情况对电信服务提供商进行灵活多样的合规监管，以确保正当规范运营，防止网络欺诈，并满足消费者的需求。⁸⁴

在澳大利亚，2023年4月至6月期间，ACMA对三家提供商采取了行动，原因是它们不合规地允许使用基于文本的发件人ID发送短信，但未进行充分检查来确保这些ID不被作者滥用。⁸⁵

⁷⁷ 北京航空航天大学提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0069/>

⁷⁸ 巴西提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0251/>

⁷⁹ 巴西提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0145/>

⁸⁰ 澳大利亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0212/>

⁸¹ 尼日利亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0020/>

⁸² 土耳其提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0089/>

⁸³ 科特迪瓦提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0042/>

⁸⁴ 巴西提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0039/>

⁸⁵ 澳大利亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0212/>。ACMA关于这些不合规情况的报告可在<https://www.acma.gov.au/publications> “诈骗”类别下查阅。

3.3.2.3 与平台和利益攸关方的合作

鉴于网络诈骗的复杂性，许多国家不断加强与平台等利益攸关方的合作，以实现更有效的诈骗防范、打击和解决。正在采取多种方式。

第一种方式是加强政府与IT业之间的信息共享。

乌干达通信委员会重点关注移动支付诈骗，与包括中央银行、国家身份登记管理局、金融技术服务提供商协会、通信计算机应急响应小组、消费者权益倡导组织在内的多个关键利益攸关方开展合作，推动实施SIM卡注册和验证的监管举措，加强利益攸关方的能力建设，并在移动支付领域营造安全可靠的环境，预防和打击与移动支付相关的欺诈。⁸⁶

在**埃及**，通过“My Lines”（我的号码）服务，个人凭借国民身份证号可以直接查询在埃及所有移动运营商中自己名下注册了多少个移动号码。这项服务可保护签约用户隐私，也有助于减少欺诈运营。⁸⁷

澳大利亚通过在2023年7月成立国家反诈骗中心，加强了与利益攸关方的合作，汇集执法部门、电信提供商、数字平台和其他机构，分享诈骗信息，针对重点诈骗和提高认识。⁸⁸

另一种方式是鼓励企业进行创新，改进打击网络欺诈的机制。

在**澳大利亚**，大型电信提供商使用诈骗过滤技术。澳大利亚最大的电信提供商Telstra运营了一个短信诈骗过滤器，在含可疑链接或电话号码的恶意短信到达客户手机前识别并加以拦截。该系统通过扫描短信内容，检测可疑的模式和特征。专家审查可疑信息以识别诈骗，同时收件人的详细信息保持隐藏。此外，澳大利亚第二大电信提供商Optus于2023年7月宣布与澳大利亚金融犯罪交流中心和银行成员结成伙伴关系，推出了“呼叫终止”举措，防止拨打已识别的诈骗号码的Optus客户接通欺诈者，在该号码被屏蔽前，呼叫将转接至一条自动语音信息，就骗局对客户进行警告：“您呼叫的号码已被举报用于诈骗活动。更多信息，请访问optus.com.au/CallStop。”这提醒用户自己正在成为诈骗者的目标。⁸⁹

在**中国**，公司翼支付建立了客户服务内部管理机制、客户教育保障体系、全面内部控制体系以及全流程风险管理体系，以履行在保护消费者权益（包括保护隐私）方面的社会责任。翼支付通过线上和线下多渠道开展消费者安全教育，涵盖保护个人信息和数据的基本意识和进阶技能培养。线上渠道包括发送短信、官方自媒体平台以及个性化信息推送。⁹⁰

第三种方式是加强企业打击网络欺诈的义务和法律责任。

⁸⁶ 乌干达提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0046/>

⁸⁷ 埃及提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0190/>

⁸⁸ 澳大利亚提交的ITU-D第1研究组文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0212/>

⁸⁹ 澳大利亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0212/>

⁹⁰ 中国电信提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0224/>

在刚果民主共和国，监管机构在广告和保护消费者免受危险产品、假冒和欺诈方面对社交网络、市场和搜索引擎等在线平台问责。⁹¹

在澳大利亚，ACMA持续开展合规活动以打击诈骗，并对发送群发消息的电信提供商进行审计，结果发现在一些情况下，诈骗者利用不合规产生的漏洞向澳大利亚人发送引人注目的短信诈骗。结果显示，在某些情况下，诈骗分子利用这些提供商因不合规而产生的漏洞，向澳大利亚用户发送了大量高曝光度的诈骗短信。⁹²

3.3.2.4 提升消费者的数字能力和意识

提高消费者对安全问题的意识及其处理安全问题的数字能力，有助于防范网络诈骗和其他恶意活动。为此，多个国家高度重视消费者教育和指导，国际电联数据中心透露，**80.7%的ICT监管机构**将消费者教育项目作为其职责之一。此外，各国已采取多种措施，包括针对妇女、儿童、老年人等特殊群体的公共宣传活动，并提供数字技能辅导，加大对信息应用、网络支付、风险甄别等相关知识的宣传和指导，提高消费者对防范措施的意识。

南非成立了域名管理机构—南非域名管理局（ZADNA），为包括妇女和残疾人在内的消费者提供课程和培训，使其了解关于使用强密码、多因素身份验证等的保护域名的最佳做法，更好地识别网络基础设施中的安全风险，进而防范网络欺诈等不当行为。⁹³

科特迪瓦设立了一系列旨在教育消费者权利的永久性社区中心，通过定期开展关于数字技术发展和与使用ICT商品及服务有关的消费者权利的培训，有助于缩小数字鸿沟，使消费者能够识别和适当应对网络欺诈等风险。⁹⁴

中国专门针对老年消费者建立了长期的社会支持体系，通过组织防范欺诈公益课堂活动，为老年人提供网络常见任务咨询和针对性讲解。中国国家反诈中心编写并制作了2023年版《防范电信网络诈骗宣传手册》。⁹⁵

该手册阐述了电信网络欺诈的现状。它详细介绍了10种常见的高发网络欺诈类型，剖析了典型案例，揭露了诈骗手法，为易受受骗群体提供反诈防骗提示。重视“关口前移、预防为主”，手册鼓励广大群众共同构筑拦截网络欺诈的“防火墙”。该手册切实提升了广大消费者群体识骗防骗意识和能力。

墨西哥举办了土著语言翻译讲习班，通过推动使用土著语言制作内容，提高土著人民对其作为用户的权利、潜在威胁以及如何保护自身权益的认识。⁹⁶

最后，**翼支付**在微信公众号和移动客户端推出了个人信息安全科普栏目—“安全课堂”。课堂借助长图、漫画和小视频提供广泛的金融安全主题知识，包括金融基础知识、网络安全、隐私、打击洗钱和网络欺诈、消费者权益保护等。⁹⁷

⁹¹ 刚果共和国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0147/>

⁹² 澳大利亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0212/>

⁹³ 南非提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0073/>

⁹⁴ 科特迪瓦提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0056/>

⁹⁵ 中国移动通信公司提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0068/>

⁹⁶ 墨西哥提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0101/>

⁹⁷ 中国电信提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0224/>

3.3.2.5 国际合作

国际合作在打击网络欺诈中发挥着重要作用。在**中国**，《中华人民共和国反电信网络诈骗法》专门要求与有关国家、地区、国际组织建立有效合作机制。通过开展执法等领域的国际合作，提升在信息交流、调查取证、侦查抓捕、追赃挽损等方面的合作水平，有效打击遏制跨境电信网络欺诈活动。

在**澳大利亚**，ACMA与其他国家和国际监管机构开展国际合作，加强在全球打击诈骗、推介性电话营销和垃圾信息方面的战略参与。这一合作得到近期更新的谅解备忘录推进，其中规定了各机构之间的进一步参与和信息共享。⁹⁸

3.3.3 打击网络欺诈的最佳做法

基于各国打击网络欺诈的立法和实践经验，我们总结出以下得到广泛认可的最佳做法。

- 1) **考虑定期更新电信/ICT政策和规定以应对网络欺诈：**与所有相关利益攸关方协商，定期修正和更新电信/ICT政策和规定，以应对网络欺诈不断变化的性质。
- 2) **建立明确的监管框架：**引入具体条款打击欺骗行为和欺诈，确保与电信/ICT相关的消费者权利得到保护。
- 3) **建立有效的执法机制：**实施强有力的监管监督，酌情对违规情况加以处罚并确保合规。
- 4) **促进消费者投诉机制：**提供投诉处理机制，为消费者提供迅速、公平、透明、低价、易于获取、快速和有效的争议解决，无需不必要的费用或负担。
- 5) **鼓励公共-私营协作：**促进政府机构和私人平台之间的伙伴关系，以共享信息并加强欺诈防范，并让平台承担起预防网络欺诈和保护消费者的责任。
- 6) **提升数字素养和消费者意识：**开展全面的教育活动，提高对网络欺诈的认识，针对所有人口群体，特别是弱势群体。
- 7) **鼓励对在线交易和移动服务的严格验证程序：**鼓励对在线交易和移动服务的验证程序，以帮助防范针对消费者的欺诈活动。
- 8) **促进国际合作：**加强政府、监管机构和其他利益攸关方之间的跨境协作，以分享打击网络欺诈的最佳做法。
- 9) **支持欺诈防范技术创新：**鼓励开发和使用技术解决方案来检测、预防和减轻网络欺诈。
- 10) **实施持续的风险监控：**定期评估和更新欺诈预防战略，以领先于新出现的网络威胁和漏洞。

⁹⁸ 澳大利亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0212/>

3.4 个人可识别信息的滥用

3.4.1 背景

在当今社会，随着在线购物和快递应用等交易越来越脱离面对面接触，经济中的信息传播量正在激增。数字技术、网络、AI和云存储使收集、保存和分析个人信息变得更加容易，这正是信息爆炸的根源。随着越来越多的个人信息同时用于公共和私人目的，误用或滥用个人信息（包括盗窃信息）的风险也与日俱增。

个人可识别信息（PII）是可用于区分或追踪个人身份的任何信息，如姓名、出生日期和地点、生物特征记录（如视网膜扫描、语音特征、面部几何特征等）；和与个人相关联或可关联的任何其他信息，如医疗、教育、财务和就业信息。PII的实例包括个人姓名或电子邮件地址、财务、医疗和电信记录、地理指标、宗教信仰、法律记录等。未经授权访问PII、使用或泄露PII可严重损害个人和组织的利益，前者会导致身份盗窃、勒索或困窘，后者会降低公众对组织的信任或产生法律责任。

政策制定者面临双重挑战，一方面实现最好地利用PII以刺激创新服务和提高数字经济中的消费者福利，而另一方面采取适当的行政、技术和物理保障措施，确保记录的安全性和保密性，并保护PII被收集的個人免受任何潜在的伤害或不便。

保护PII通常涉及保护信息的保密性、完整性和可用性。用于其他数据类型的大部分安全控制也适用于PII保护。然而，PII还需要一些专门的隐私保护措施，如匿名化、最小化收集、去标识化等。这也是PII应与其他数据类型区别对待的原因；它必须根据严格的隐私原则和适当的个人信息保护规定进行收集、保存和传播。许多国家已出台保护PII的隐私法律或规定，经合组织《隐私指南》等国际导则大有帮助⁹⁹并已成为许多国家隐私法和相关政策的参考。

3.4.2 大韩民国的PII政策

大韩民国社会对PII的滥用有害影响的关注正在上升。根据韩国国家数据保护机构个人信息保护委员会2022年的白皮书，有关隐私侵犯的官方报告在2022年总数为210 767起，较上一年增加18.8%；自2017年起，报告（包括咨询）数量翻了一番。

报告最多的PII误用或滥用案件为：1) 通过移动电话盗窃身份¹⁰⁰；2) 滥用个人在线购物账户¹⁰¹，和3) 盗取个人通关代码或海关ID号码¹⁰²。

《个人信息保护法》（PIPA）主要管辖隐私保护。该法第3条提出了八项个人信息保护原则，要求数据控制者以最小化隐私侵犯的方式处理PII，并遵循严格的匿名化程序。¹⁰³

⁹⁹ 经合组织，《保护隐私和个人数据跨境流动准则》，1980年。

¹⁰⁰ 通过移动电话盗窃身份：使用被盗的个人身份获取移动电话，并用于犯罪活动。据警方统计，2022年有200 300部此类电话用于各种类型的电话欺诈。

¹⁰¹ 滥用个人在线购物账户：个人购物账户的信息受到“凭证填充”黑客攻击，随后，PII在暗网中被非法出售并用于网络攻击。

¹⁰² 盗窃个人通关代码：被盗个人通关码用于避税或规避进口监管，或用于走私等非法进口。

¹⁰³ 《个人信息保护原则》第3条，见[此处](#)。

针对日益增多的身份盗窃和其他侵犯隐私事件，监管机构于2020年8月出台了《PII匿名化指南》。该指南未能对数据控制者的行为产生预期影响，因此相关部门又采取了其他措施以进一步促进个人信息匿名化，例如，韩国总统办公室下设的第四次工业革命委员会又于2021年7月发布《促进匿名化PII使用政策》。

PIPA于2022年4月28日修订了现行的《PII匿名化指南》，旨在进一步明晰规则，提升对个人信息在经济活动中使用的保护与信任。新版指南为数据控制者提供了详细的分步操作程序，涵盖个人信息处理（去标识化）、匿名化等级判定，并附有各类匿名化案例示例与常见问题解答（FAQ）。修订后的指南将PII匿名化流程归纳为以下六个步骤：

经修正的PII匿名化导则（2022年4月）

第1步：预处理阶段：检查文件和收集的数据是否符合法律，并就PII的使用获得数据主体的同意。

第2步：收集目的：检查所收集的数据是否符合法律规定的要求，为PII匿名化准备法律文件。

第3步：风险管理：检查收集的数据是否符合风险评估指南，参考PII分类审查清单和标准指南。

第4步：严格的匿名化程序：检查匿名化程序是否适用于收集的每一类PII，以及匿名化程序是否满足或符合法律导则和程序。

第5步：匿名化结果的适当性：检查匿名化是否完全实现，必要时采用其他水平的匿名化，并准备匿名化文件以履行法律义务。

第6步：检查匿名化目标的实现：确认信息匿名化是否按照规定目标实现，并获得证明PII匿名化的文件供提交。

3.4.3 墨西哥通过信息促进消费者保护¹⁰⁴

墨西哥联邦电信研究院开发了一种交互式工具，使用户能够查看并对比适用于数字平台、终端设备和作系统用户的政策、条款和条件的相关特征。

该工具还为消费者安全提出建议，例如鼓励消费者确保应用和软件从官方应用商店下载，并在进行在线购买之前验证页面是否安全可靠，在分享照片和信息时要小心谨慎并查看隐私设置，定期更改密码并在不同的数字平台上使用不同密码，避免出借存储有账户信息的手机和其他设备以及用于数字服务的支付方式，以避免滥用。

该比较工具在拉丁美洲电信监管机构论坛（REGULATEL）组织的2023年年度良好做法竞赛中，在“用户服务质量”类别获得第一名。该论坛每年颁发一次奖项，旨在认可国际层面在保护用户权利和服务质量领域实施的最佳做法。

¹⁰⁴ 墨西哥提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0183/>

3.4.4 科特迪瓦寻求利益攸关方的反馈¹⁰⁵

为了纪念科特迪瓦个人数据保护十周年，数据保护机构电信/ICT管理局召集利益攸关方，对实施与个人数据保护相关的第2013-450号法案进行反思，制定适当的建议并考虑发展前景。目的是收集利益攸关方（公司、行政部门、企业、消费者等）在实施法律方面的经验和遇到的困难的意见和反馈；之后将建议汇编，以期未来修订法律框架；最后，衡量法律对不同利益攸关方的影响。对实施规定进行全面的利益攸关多方协商是一种可以效仿的监管最佳做法。此类法律还可以在保护未成年人和残疾人等特别弱势的群体权利方面得到加强。

3.4.5 印度遏制暗模式

消费者在多个平台和服务的在线使用不断增加，导致大量消费者PII被泄露和收集，这些PII可以借助AI加以分析，并最终用于部署危害消费者的暗模式。

暗模式的危害在发展中国家尤其严重，许多消费者是互联网的首次使用者，甚至可能是手机的首次使用者。2023年，印度政府发布了“防止和监管暗模式的导则”¹⁰⁶草案，以应对有害暗模式的威胁。

打造安全、公平的数字世界的责任还落在选择更好商业模式的企业、保护消费者的监管机构以及必须意识到并维护自身权利的消费者身上。不过，消费者保护法规应考虑数据保护，建立有关PII可如何加以使用的防护机制。此类法律十分重要，因为在当前世界，每当消费者登录在线服务，其本已很全面且经常交易的数字身份都会变得更加详细。

欧盟的《数字服务法》¹⁰⁷禁止暗模式，该法案与包括《通用数据保护条例》（GDPR）和《人工智能法案》在内的其他条例相辅相成。欧盟的“不公平商业做法指令”力求禁止在签订合同之前、期间和之后“影响消费者经济利益的不公平商业做法”，并出台了详细的指导。印度的《消费者保护法》也定义并禁止包括欺骗在内的不公平贸易做法。关于暗模式的导则是朝这个方向迈出的其中一步。

3.4.6 对防止滥用PII的审议

2024年4月17日在国际电联日内瓦总部举办的第6/1号课题联合讲习班（“个人数据使用：监管和经济问题”）强调了针对数据使用的安全性、透明度、公平性、问责制、消费者教育和选择的重要性，并得出了以下实用见解：

建立和维护消费者信任的利益攸关多方视角：除监管机构外，行业也必须警惕消费者因拒绝剥削性技术和有害的商业模式而可能引发的反面效果。诚然，许多消费者可能没有意识到自己的数据正被收集或滥用，但最终消费者会做出选择，优先采用那些重视消费者安全且不滥用其数据的技术或商业模式。创新和竞争是促进消费者友好的数字服务的机制，并消除对过度监管的需要。

¹⁰⁵ 科特迪瓦提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0177/>

¹⁰⁶ <https://consumeraffairs.nic.in/sites/default/files/file-uploads/latestnews/Draft%20Guidelines%20for%20Prevention%20and%20Regulation%20of%20Dark%20Patterns%202023.pdf>

¹⁰⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>

行业做法至关重要：全球移动通信系统协会（GSMA）等行业机构正在努力鼓励其成员采取良好做法。利益攸关多方的合作至关重要。保护性监管、行业合规和积极的消费者教育被认为是当务之急。

在AI时代加以保护防止滥用：鉴于AI以大量数据训练，可能出现消费者保护问题，特别是在此类训练和监测工具收集个人和敏感数据时。抓取可能包含个人数据的公共数据集涉及风险，因此出台有力的匿名化措施至关重要。存在偏见和歧视的风险，突出透明度和消费者对AI模型风险和局限性知情权的必要性，以便他们做出知情选择。

3.4.7 提高消费者防范PII滥用的意识和技能的最佳做法

随着数字技术，尤其是AI的持续快速发展，消费者和监管机构的数字技能均在努力追赶。这种滞后加剧了通过网络欺诈损害消费者的可能性，并使之成为一个紧迫、急需解决的问题。国际数字技术女性专家网络（RIFEN）的文稿¹⁰⁸强调了在数字技能领域开展跨部门以及全球协作和能力建设的迫切需求，以防止对消费者的进一步伤害。

考虑到过去十年全球个人数据泄露数量增加，告知公众和受此类泄露影响的消费者也将有助于防止或减少潜在损害，并提高对PII滥用的认识水平。土耳其¹⁰⁹的运营商有法定义务向主管当局和受影响人员报告个人数据泄露。在此方面，国家数据保护机构KVKK发布了一份表格，供数据控制者用于通知个人数据泄露。此外，KVKK会在其网站上公布委员会认为适当的任何数据泄露通知。

数字经济和数字化转型的成功取决于海量数据的高效和有效使用，而这些数据是创新数字服务依赖的关键资源。

正如上文所述，由于监管随着技术快速发展，遏制PII滥用和保护特别弱势的消费者的努力正在不断推进。世界各地的政策制定者在制定导则时应格外谨慎，需在保护需求与获取新技术红利之间寻求平衡。利益攸关方必须协作保护消费者，以树立和保持消费者信心，促进持久的数字化转型。归根结底，提高消费者的技能和意识，使其能够保护自己免受PII滥用至关重要。

¹⁰⁸ RIFEN提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0150/>

¹⁰⁹ 土耳其提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0244/>

第4章 – 促进消费者知情决策的机制

4.1 客户在做出订立和终止数字服务合同决策时公布透明、可比、充分和最新信息的国家经验

电信的蓬勃发展带动了便利人们工作和生活的产品与服务的激增，但同时也导致个人数据的广泛收集与使用。这带来了挑战：确保电信消费者仍能做出知情决策，即基于充分认知、符合自由理性消费行为的自主决策。为此，所有利益攸关方均需确保消费者在购买、签约或终止数字服务时获得透明、可比、充分和最新的信息。相关努力可聚焦于立法、数据披露、实用工具、消费者教育和服务设计等领域。

4.1.1 确保消费者可获取透明信息的立法和数据披露

维护市场健康和保护消费者权益都要求运营商、供应商与消费者之间的信息不对称达到最低限度。这可通过公开披露相关数据、发布调查报告和其他关键信息，以及规范有关消费者权益的立法和监管案文来实现。这将加强对运营商和服务提供商的监督，提高市场透明度，并有效保障消费者的知情权。

印度修正并强化了电子交易立法，禁止电子商务中的不公平贸易做法，维护消费者利益，保障电子商务平台透明。¹¹⁰

南非通过立法打击虚假广告。《第68号消费者保护法》规范了商品和服务的提供、消费者合同的订立以及商品和服务的推广和市场营销。该法还保护消费者免受虚假和误导性行为的侵害，防止消费者被诱导签订不利合同。¹¹¹

英国独立通信监管机构Ofcom以开放格式发布了其大部分调查数据，使利益攸关方能够下载和分析数据。除此之外，还发布了数据表、技术报告和现场材料。监管机构认为，这一做法在行业对磋商的回复中得到体现，包括关于转换等议题的磋商。¹¹²

工业和信息化部信息通信管理局是**中国**通信行业的监管机构。该部门负责制定颁布电信服务质量有关标准、管理办法并监督实施，以及监督电信服务中的质量问题，并向公众公布重大服务质量事件的处理过程和结果。¹¹³

电信运营商中国移动在显眼位置全面展示了所有资费套餐，包括在实体营业厅和中国移动应用中，突出显示优惠条件、优惠范围、优惠期限等关键信息。¹¹⁴

¹¹⁰ 利比里亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0004/>

¹¹¹ 同上

¹¹² 英国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0237/>

¹¹³ 中国移动通信公司提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0222/>

¹¹⁴ 同上

在**马达加斯加**，订购服务和合同终止是投诉的常见原因，因此在ARTEC网站上创建了一个客户信息空间，并发布了显示马达加斯加2G、3G和4G覆盖范围信息的基础设施地图。¹¹⁵

土耳其BTK出台了关于通过电子政务网关的电子合同终止服务程序和原则的规定。这一举措将有助于更有效地保护消费者，不仅使消费者能够更轻易、更快速地取消合同，还在整个合同终止过程中使他们保持知情。采用多因素认证的电子合同终止服务还可防止滥用或欺诈交易，从而提升安全性和信任。¹¹⁶

4.1.2 帮助消费者获取可比信息的实用工具

快速变化的产品和服务的激增往往使消费者难以在实质和价值方面进行比较。为应对复杂多变的市场环境，利益攸关方可协作创建信息工具，为消费者提供必要信息，帮助他们做出更明智、更高效的决策。

刚果民主共和国ARPTC创建了一个供消费者模拟和对比市场中现有电信服务产品价格的门户网站，这样一来，消费者就可以选择最适合自己需求的电信服务并估算所需预算。此外，ARPTC还发布了一款审计MNO所提供签约用户合同的工具，有助于识别可能侵犯消费者权利的可疑情况。¹¹⁷

墨西哥联邦电信研究院为电信服务用户实施了各种信息机制，以增强其权利并促进安全、可信的创新数字环境的发展。这些举措包括在线工具和信息资源，包括电信计划和费率比较器、根据使用情况选择最佳计划的工具（Conozco mi Consumo）、移动设备比较器以及电信服务计划及费率比较报告。这些工具和资源通过促进比较、减少信息不对称和增强用户权能，使消费者能够就电信服务做出更知情的决策。¹¹⁸联邦电信研究院还创建了符合技术规范的物联网设备电子目录，提供隐私政策和设备特征的透明信息，使用户能够做出知情决策并妥善使用物联网设备。¹¹⁹联邦电信研究院还开发了一款交互式工具，提供数字平台相关的政策、条款与条件，为数字服务用户提供交互式应用程序。该工具的特点是提供用户与平台分享的信息以及如何处理这些信息，并概述了用户授予这些平台的权限范围。¹²⁰

罗马尼亚国家电信管理局ANCOM开发了多个平台（Veritel、Netograf），能让用户比较不同运营商的资费并评估其互联网接入服务的质量。通过这些工具获得可比的、充分和最新的信息有助于最终用户在购买和使用电子通信服务时做出明智的选择。¹²¹

4.1.3 利用消费者教育和服务设计，帮助消费者获取全面、最新的信息

应有针对性、内容丰富的培训活动能够提升消费者获取信息、评估自我保护并了解最新市场趋势和信息的能力。同样，服务设计也有助于确保消费者能够做出明智的购买

¹¹⁵ 马达加斯加提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0028/>

¹¹⁶ 土耳其提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0345/>

¹¹⁷ 刚果民主共和国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0031/>

¹¹⁸ 墨西哥提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0071/>

¹¹⁹ 墨西哥提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0097/>

¹²⁰ 墨西哥提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0183/>

¹²¹ 罗马尼亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0478/>

决定。例如，建立一个高效、透明的签约系统，能让消费者获得充分、详细的产品和服务信息。

墨西哥联邦电信研究院发布了有关电子商务平台的条款和条件¹²²以及关于保护用户私人信息的报告¹²³，清晰、简明且透明地说明了平台在该领域的政策。研究院已发现了与合同终止相关的缺陷。

科特迪瓦电信监管局实施了用于教育和处理消费者投诉的永久邻近中心（CPP-ETRC）模式，具体目标是向消费者提供有关ICT的技术进步及其因使用ICT产品和服务而产生的权利的信息和培训，并定期举办有关新数字技术和消费者权利变化的培训和信息活动。¹²⁴

电信运营商中国移动实行订购二次确认制度，在消费者考虑签订合同之前通过短信或热线提示其确认。在消费者使用应用服务时主动提供信息，例如“收集个人信息明示清单”和“第三方信息共享清单”，并告知消费者所收集的字段、业务场景、收集目的、方式，以及如何访问、更正和删除个人信息。¹²⁵

ITU-D举办了题为“提高消费者意识以促进消费者知情决策的机制”的联合讲习班。讲习班介绍了消费者保护、意识和增强权能领域的最佳做法，以及解决网络安全和在线安全问题的机制，总体目标是加强数字时代的消费者保护和意识。关键点包括改善服务不足地区的基础设施、加强安全性和发展数字技能。¹²⁶

4.2 与计费相关的透明度，包括运营商直接计费、附加资费特种业务、移动支付等第三方支付

电信行业的持续活力对关注电话账单演变过程中的透明度问题的监管机构而言也是一项挑战。运营商直接计费（DCB）过去主要由运营商用于向客户收取电信服务费用，如今已发展为第三方提供商向消费者收取其他产品和服务购买费用的一种方式。¹²⁷

DCB具有显著优势。对MNO而言，这代表了创造额外收入来源的机会。对于消费者来说，DCB是一种利用移动账单或预付费余额来购买或签约的便捷支付方法，可替代现金和银行卡。

但是，当消费者无意中订购增值服务或在尚未完全了解条款、价格和取消程序的情况下进行购买时，DCB模式面临着巨大的挑战。¹²⁸

鉴于该部门消费者投诉中很大一部分与计费和支付相关¹²⁹，包括计费透明度在内的消费者保护机制是监管机构和服务提供商要考虑的重要工具。

¹²² 墨西哥提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0100/>

¹²³ 墨西哥提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0099/>

¹²⁴ 科特迪瓦提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0118/>

¹²⁵ 中国移动通信公司提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0222/>

¹²⁶ ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0335/>提高消费者意识机制以促进消费者知情决策讲习班的报告：2024年6月18-20日在巴西利亚举办的第6/1号课题和第3/2号课题联合讲习班

¹²⁷ BoR (21) 118. 关于处理移动电话账单第三方支付费用的BEREC报告

¹²⁸ 土耳其提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0059/>

¹²⁹ 国际电联。《数字监管手册》。2020年，日内瓦

在**中国**，电信运营商中国移动会提醒消费者剩余话费余额，在每月特定时段或话费超出设定阈值时发出提醒，避免产生不必要的费用。中国移动还提供便捷查询服务，消费者可随时通过热线、短信、微信及其他应用程序和渠道查询当前业务状态、可用资源、账单等信息。¹³⁰

中国的电信用户还可通过运营商的应用程序实时查看账单，并查阅至少12个月内的详细记录。用户还能查阅服务协议、对比不同时间段的语音/短信/数据使用情况，并接收数据超额使用的自动提醒，从而实现透明的消费管理和流量管控。¹³¹

在移动支付欺诈相关的投诉急剧增加后，**乌干达**推出了SIM卡注册和SIM卡调换义务等措施，并开始与相关利益攸关方协作开展消费者意识提升活动和定期网络安全赋能计划。这些措施有助于遏制移动货币欺诈并促进消费者安全。¹³²

一些监管机构已经出台了针对预付费消费者的具体措施，因为在每笔交易前后，后付费用户检查账单比预付费用户检查余额更为容易。因此，**印度**电信运营商有义务在激活包括增值服务（VAS）在内的任何服务后，通过短信向预付费消费者提供以下信息：扣除的金额、用途、余额以及增值服务的有效期。¹³³

根据**土耳其**BTK规定设立的通知机制规定了以下义务：

- a) 当签约用户资费计划中的每项业务（呼叫、短信和数据）使用量达到规定阈值的80%和100%时，所有运营商均必须通知其签约用户。
- b) 拥有超过200 000签约用户的运营商也有义务在签约用户当月账单的费用总额（包括第三方支付）达到100土耳其里拉或达到签约用户设定的限额时通知对方。¹³⁴

将根据BTK规定中列明的用量和金额限制向所有签约用户发送通知，另有要求的除外。规定旨在提高计费透明度，保护签约用户免受意外高额账单的冲击，并使他们能够更好地控制服务的使用和支出。面对增值服务投诉数量的激增，BTK还发布了“VAS原则”，这套规则力求在涉及增值服务的签约和购买的所有阶段提供透明度，并确保消费者完全知悉服务条款和条件，包括定价。为此，VAS原则对通过互联网、短信和电话呼叫渠道购买的服务单独制定了详细的程序。¹³⁵

最后，根据《欧洲电子通信守则》（EECC），最终用户在使用电子通信服务时，通常没有意识到其消费行为的成本，或很难估计其时间或数据消耗。因此，为了提高透明度并实现对账单的更好控制，各国应能够维持或引入关于消费限制的条款，保护最终用户免受“骇人账单”冲击，包括对附加资费特种业务和其他遵循特定定价条件的服务。

欧洲电子通信监管机构组织（BEREC）在其战略计划中强调，尽管数字化增强了消费者权能，但监管机构在确保消费者透明度方面仍可发挥重要作用，并继续致力于监督数字行业并促进透明度的提升，以便消费者能够做出知情决策。¹³⁶

¹³⁰ 中国移动通信公司提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0222/>

¹³¹ 中国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0507/>

¹³² 乌干达提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0046/>

¹³³ 国际电联和世界银行，数字监管平台，[保护预付费账户消费者](#)

¹³⁴ 土耳其提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0236/>

¹³⁵ 土耳其提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0059/>

¹³⁶ BoR (20) 108。2021-2025年BEREC战略。

透明度措施对于漫游业务消费者更为重要，因为增值服务在国外使用时可导致更高额的账单。为提高此类情况下的透明度，第2022/612号（欧盟）条例（“漫游条例”）出台了新的措施，重新改写了于2022年6月30日到期的第531/2012号（欧盟）条例。¹³⁷

总而言之，尽管第三方提供的服务数量激增及其使用的移动支付有许多优势，包括提升金融包容性、为消费者带来便利等，但消费者往往没有意识到这些服务将产生的成本。其原因在于，首先，他们缺乏有关这些服务的充分信息，包括定价；其次，与移动支付相关的新的欺诈风险。这些考虑使得电子通信领域的计费透明度和消费者意识比以往任何时候都更加重要。

4.3 针对服务/体验质量以及提供给消费者的服务安全性的消费者保护措施的最佳做法

尽管电信服务已变得极为普及，数字生态系统的参与度也极高，但所需的数字技能和数字素养仍存在严重不均衡现象，这阻碍了人们充分参与并安全、知情地使用不同的服务。

因此，电信行业的监管机构应实施推广数字素养和消费者保护的计划，以便消费者安全地使用互联网接入和数字平台；同样重要的是，就用户在使用不同服务时须遵守的条款和条件提供透明信息，以确保在接入和使用这些服务时做出更好的决策。

举例而言，利比里亚¹³⁸强调，人们越来越担心有必要保护消费者免受服务质量差和误导性广告的影响，并指出需要政策对话。在缺乏适当立法的情况下，消费者越来越容易受到网络欺诈。建议考虑禁止电子商务中的不公平贸易做法，维护消费者利益并确保电子商务平台的透明度。此外，应加强立法，以法律形式确立客户权利及服务提供商的义务。

同样值得注意的是，乌干达监管机构与MNO和乌干达中央银行等主要利益攸关方协作，为遏制移动货币欺诈和促进消费者安全所开展行动的经验、采取的战略和取得的成果。¹³⁹

值得一提的成果包括消费者意识和自我效能得到提高，从而使得移动货币诈骗案件减少，消费者对数字金融服务的信心增强，移动货币用户数量增加。

这一经验表明，提高用户信任和促进对数字服务的更广泛采用可以相辅相成。数字素养是消费者安全的主要决定因素之一，为消费者赋能可以增强对使用移动货币应用的自我效能感、信心 and 安全性。¹⁴⁰

墨西哥的报告提供了一个很好的例证，该报告对电子商务平台的条款和条件进行了分析与总结，使用户能够了解在使用平台或通过平台开展交易时适用的相关条款。¹⁴¹

¹³⁷ BoR (22) 174。关于第2022/612号（欧盟）条例和第2016/2286号（欧盟）委员会实施条例（零售漫游导则）的BEREC导则。

¹³⁸ 利比里亚提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0004/>

¹³⁹ 乌干达提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0046/>

¹⁴⁰ 同上

¹⁴¹ 墨西哥提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0100/>

最相关的信息得到整合并根据变量分组，例如：供应商对用户的责任、计费、交易和支付方式、投诉和退货政策。¹⁴²

向用户提供信息被视为促进知情和负责任地使用数字平台以及人们有效参与生态系统的关键。¹⁴³

考虑到通过各类数字平台共享的信息量之大，隐私是平台使用中用户需要理解的另一个重要方面。为此，墨西哥对隐私政策开展了分析，以使用户能够轻松了解他们共享的信息、信息保留时间、信息与谁共享、就其生成的内容向平台授予的许可等详细信息¹⁴⁴。

数字平台的用户隐私报告包括了操作系统、终端设备、社交网络和能够提供电子商务、交通和娱乐等服务的数字平台的隐私政策。¹⁴⁵

消费者保护是建立消费者信任的重要部分，也是不断采用新技术的关键因素。在一个电信网络和信息技术日益互联的世界里，这一点尤为重要。因此，监管机构在分析和验证用户权利如何得到保障方面发挥至关重要的作用。

因此，监管机构应监督和监管与接入、服务质量、定价和竞争相关的消费者权利。

在此方面，**刚果民主共和国**采取的行动脱颖而出。其文稿介绍了他们对电信监管机构在数字环境中保护消费者所采取措施的分析结果，并基于他们的经验和分析提出了一套拟议导则。¹⁴⁶

服务质量

- 确保提供的服务符合适用的标准，特别是在可及性、可靠性和连接速度方面。
- 建立监控和衡量服务质量的机制，以及快速解决技术问题的程序。

在线交易安全性

- 实施强有力的安全措施来保护在线交易，包括对保密数据的强认证和加密。
- 就网络欺诈的风险对消费者进行教育，并向他们提供保护信息最佳方法的建议。
- 采用更严格的安全标准和协议，保护在线交易免受欺诈和盗用。
- 推广安全支付技术的使用，包括代币化和强认证。

促进无障碍获取、教育和意识

- 鼓励公司使其平台和用户界面更便于用户使用，并让所有用户均可访问。
- 为消费者实施关于其权利和网络安全最佳做法的意识和教育计划。

¹⁴² 同上

¹⁴³ 墨西哥提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0099/>

¹⁴⁴ 同上

¹⁴⁵ 墨西哥提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0100/>

¹⁴⁶ 刚果共和国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01.RGQ-C-0147/>

- 促进数字素养，提高消费者安全驾驭数字环境的技能。

科特迪瓦实施了一项以永久中心为重点的项目，在消费者、行政当局和保护机构之中建立一个邻近框架，旨在推动信任生态系统。¹⁴⁷

这些永久中心有具体目标，包括就ICT的进步及使用ICT产品和服务的相关权利向消费者提供信息和教育，建立机制收集和处理消费者对不符合现行规定的投诉，定期开展有关新的数字技术和消费者权利演变的培训和信息活动等。

在**中国**，已观察到，确保消费者在做决策时充分了解情况对于消费者和企业均有益处，从而带来更可持续的经济和更安全、更可靠的环境。¹⁴⁸

中国在保护电信消费者权益方面分享和实施的机制包括持续不断地完善相关法律法规，为保护这些权利提供法律基础。

监管机构有必要跟上ICT行业发展的步伐，改进和完善监管措施，以确保消费者的知情决策能够得到更全面、及时且有针对性的保护。

4.4 基于当前国家经验的流量管理和零费率做法的透明度要求

上述数字技术和电信服务的爆炸式增长伴随着互连互通、权利和数字环境中基本活动的发展的繁荣。根据国际电联《2024年事实和数字》报告，估计全球有55亿人使用互联网。¹⁴⁹

流量管理和零费率做法可以出于服务质量、网络优化、安全、公平使用政策、商业利益等原因实施，如果以不透明和歧视性方式实施，可能对消费者产生负面影响。让消费者意识到此类服务附带的条款和条件绝非易事。尽管如此，零费率对许多公共、私营组织和消费者有益。举例而言，在公共部门，零费率服务有助于降低成本、节省时间以及增加教育、卫生和数字政务服务的参与。¹⁵⁰

哥伦比亚¹⁵¹自2011年起就已制定关于该问题的条例。条例规定，对于免费访问互联网的权利，服务提供商不得对任何特定公司、应用程序或具体内容采取任何类型的屏蔽、歧视或优待，损害另一方利益。唯一可能受到限制的内容是由法律规定的内容，例如暴力或赌博，服务提供商以特殊方式考虑这些主题。服务提供商也有权采用相关技术来避免流量拥塞。最后，条例还规定运营商有义务向用户提供有关资费计划条件的完整、透明信息，包括他们是否有额外的免费应用程序。在疫情期间，监管机构制定了措施，允许医疗机构和教育机构享受零费率，为消费者提供免费获取基本日常信息的服务，以实现社会福利目标。

¹⁴⁷ 科特迪瓦提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0118/>

¹⁴⁸ 中国移动通信公司提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0222/>

¹⁴⁹ 《2024年事实和数字》。<https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2024/11/10/ff24-internet-use/>

¹⁵⁰ ITU-D第一研究组文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0335/en>提高消费者意识机制以促进消费者知情决策讲习班的报告：2024年6月18-20日在巴西利亚举行的第6/1号课题和第3/2号课题联合讲习班。

¹⁵¹ 同上

4.5 关于促进消费者知情决策的机制的最佳做法

总而言之，可采取一系列措施来确保消费者能够做出更知情的决策，并赋予他们维护自身权益的能力。总体目标是提高消费者对ICT和电信服务的了解和认识水平，并增强其使用这些服务的信心。具体措施包括：

- 1) 在网上发布有关各种消费者相关问题的一般信息、报告、研究、指南和其他工具，鼓励并增强消费者权能，以成功利用电信/ICT。
- 2) 确保提供有关用户在使用电信服务和数字平台时须遵守的合同、条款和条件的清晰、易懂和透明的信息。
- 3) 打造实用工具，如网络覆盖地图、信息门户网站、资费报价对比网站，以及产品和服务信息，以便消费者能够做出知情、明智的决策。
- 4) 提高电信服务计费的透明度和消费者意识，帮助消费者更好地控制其服务的使用并做出知情决策，尤其是对于涉及第三方服务的签约或购买。
- 5) 施行移动支付的技术和组织措施，以解决消费者对滥用或欺诈行为的关切。
- 6) 在移动支付成为跨部门问题并带来监管挑战的情况下，鼓励主管部门和其他利益攸关方之间的合作与协作。
- 7) 确保提供的服务质量符合可适用的标准，特别是在可及性、可靠性和连接速度方面。
- 8) 确立监督和衡量服务质量的机制以及快速解决技术问题的程序。
- 9) 确保电信和数字服务提供商实施强有力的安全措施，以树立信心并增强消费者在访问互联网和数字平台时受到的保护、了解到的信息和安全，包括针对消费者的权利和在线安全最佳做法的意识和教育计划。
- 10) 关于流量管理和零费率做法，确保向用户提供全面的信息，包括资费条款、数据消耗、免费服务/应用的资格和条件以及适用条件。
- 11) 与服务提供商协调实施电信零费率政策，以实现特定公共服务的免费获取。

第5章 – 为促进保护消费者，特别是弱势用户而采取的措施

我们已经看到，消费者保护在数字世界至关重要，特别是对于弱势用户而言。首先是促进无障碍获取的必要性，这往往是残疾人和有具体需求人士面临的一个主要问题。虽然发达国家通常按照《世界人权宣言》制定了促进平等的解决方案，但发展中国家的民众往往面临相当严峻的挑战。

上文提到的不同国家已实施的解决方案中，以下几点值得一提：

- 针对听力障碍者的语音到文本转换。
- 针对视力受损、视力下降或退化人士的可缩放字体大小或文字到语音转换。
- 针对视力不佳或人士的警告、空间感知和运动传感器。
- 针对聋人或重听人士的数字图书馆。
- 针对特别容易迷路人士的全球定位系统（GPS）导航。
- 数字相册和录音，供健忘症、痴呆症或短期记忆丧失的人使用，以提醒他们的过去以及他们朋友和亲戚的身份。
- 在未来，通过针对盲人或视障者的自动驾驶汽车实现独立出行前景。
- 语句生成设备，使患有运动神经元疾病、不能说话的人能够交流。

对于发展中国家，由于培训和设备有限，情况仍然复杂。

在这些国家，促进残疾人独立并在资源有限的情况下制定切实可行的解决方案的大部分工作由残疾人组织完成。因此，政府机构应认真考虑支持和促进残疾人组织和非政府组织的工作，作为解决无障碍获取问题的主要战略。这将有助于取得立竿见影的效果，因为已经与受益者建立直接关系，并具备基本的资源基础设施，同时配备训练有素的合格人员可以满足提出的需求。在中国，电信运营商中国移动正通过涵盖服务场景、服务深度及解决方案创新的多项举措推动老年人群服务的全面升级，包括：为老年人量身定制的人工智能数字娱乐服务、内置人工智能家庭医生的健康平台，以及养老机器人领域的探索性解决方案。¹⁵²

同时，中国正持续推进数字技术与教育的深度融合。首先，中国持续加快5G网络部署，为新兴教学场景提供可靠的网络支持。其次，中国致力于将数字教育硬件、应用和服务延伸至家庭和农村地区，为学生提供优质的学习资源和在线辅导，同时为家长提供教育支持。¹⁵³

¹⁵² 中国提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0503/>

¹⁵³ 中国移动通信公司提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0504/>

中国移动还积极探索5G技术在医疗领域的应用，为偏远地区提供优质的医疗资源，提高公共卫生服务和患者护理的便捷和高效程度。¹⁵⁴

5.1 确保经济弱势群体、残疾人、老年人、妇女和儿童的质量、信息和安全的最佳做法

同样地，科特迪瓦关于第7/1号课题的文稿提供了发展中国家，特别是科特迪瓦的残疾人电信/ICT无障碍获取的情况，并提出了促进有效包容性的战略。因此，像任何发展中国家一样，科特迪瓦同时也面临多个问题，即：文盲、缺乏数字技能、收入低和通信困难。

为了解决问题，提出了成员国可以实施的解决方案清单，以实现全面包容性，并让每个人都有机会受益于数字化转型：

- 提升政策制定者和决策者关于ICT无障碍获取的知识，以促进相关ICT无障碍获取政策和战略的制定和实施。
- 拓展知识，以评估和监督各部门和国家层面对ICT无障碍获取的落实。
- 制定导则和实施的相关路线图，以确保所有人对电子政务产品和服务的数字无障碍获取，不受性别、年龄、技术使用能力或教育水平的任何歧视。
- 分享在实施国家ICT无障碍获取政策、法律框架、导则、指南、战略和技术解决方案方面的良好做法，以改善电信/ICT服务的无障碍性、兼容性和可用性。
- 促进实施无障碍电子政务和其他社会相关的数字服务。
- 促进新的无障碍（智能）金融可及性和新兴技术。
- 确保ICT，特别是与紧急和危机情况相关的ICT，以无障碍数字格式设计和传播，以便包括残疾人在内的所有人都能获得信息。鼓励对残疾人和有具体需求人士进行电信/ICT使用方面的教育和培训，以及对残疾人使用电信/ICT的教育和培训。
- 鼓励对负责帮助残疾人和有具体需求人士使用电信/ICT的专家进行教育和培训。
- 推动使用无障碍电信/ICT促进残疾人就业，以保证建设一个开放、包容的社会。
- 建立机制，让残疾人和有具体需求人士参与制定电信/ICT无障碍获取相关法律/监管条款、公共政策和标准的程序：创建一个交流平台。
- 发展知识，以确保在国家层面对物理数字环境（如智慧城市和城镇）的设计和开发对包括残疾人在内的所有人均可无障碍获取和具有包容性。

在喀麦隆，“赋能盲人（EmpowerBlind）”举措正采取积极包容的方法，致力于将数字鸿沟转化为发展机遇。该项目的目标是衡量盲人及视障青年人与技术的关系，评估其数字技能水平，并确定阻碍他们融入ICT可能面临的障碍。¹⁵⁵

¹⁵⁴ 中国移动通信公司提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0506/>

¹⁵⁵ 喀麦隆提交的ITU-D文件<https://www.itu.int/md/D22-SG01-C-0541>

第6章 – 结论

6.1 主要研究结果总结

在ITU-D第6/1号课题（2022-2025年）下开展的研究确定了在不断发展的数字生态系统中消费者信息、保护和权利方面的重要进步。研究结果强调数字互动越来越复杂，对主动式投诉处理系统和以消费者为中心的监管框架的需求日益增加。关键点包括：

- 数字化转型和消费者保护需求：
 - 电信和ICT服务的扩大为消费者提供了更多获得数字服务的机会，但同时也是网络欺诈、PII滥用和误导性数字交易的潜在风险来源。
 - 新兴风险，如暗模式、不公平合同条款以及诱导性营销等，需要监管干预。
 - 消费者对数字平台的信任，取决于具备透明度、问责性且可执行的监管机制，这类机制在创新与消费者保护措施之间实现平衡，并进一步聚焦在信任与责任。
- 监管挑战和应对：
 - 监管框架往往滞后，缺乏应对人工智能、物联网和自动化决策系统相关风险的适应性。
 - 许多国家已出台适应性监管做法，包括跨部门协作、数据驱动的政策制定和加强消费者教育。¹⁵⁶
 - 协同监管与行业自律的重要性日益凸显，其推行的自愿合规机制可对传统执法工具形成补充，并能更迅速地应对行业发展变化。
- 消费者教育和意识：
 - 数字素养和意识计划对于降低欺诈、PII滥用和不道德的数字营销做法相关的风险至关重要。
 - 多个国家已推出相关举措，通过提供交互式工具及透明的投诉解决机制，成功提高了消费者的参与度。
- 国际协作：
 - 数字商务的跨境可能性凸显了跨境协作的价值。

¹⁵⁶ <https://app.gen5.digital/benchmark/concepts>

6.2 政策导则

根据研究结果，提出了以下政策导则，以加强消费者保护并促进包容、透明和责任的数字生态系统：

- 建立适用的监管框架：
 - 制定技术中立的规定，能够适应新出现的消费者风险，同时支持创新。
 - 实施基于风险的监管做法，重点关注欺诈防范、PII滥用和促进数字交易透明度等高风险领域。
- 提升透明度、消费者数字素养与消费者赋能：
 - 所有利益攸关方应支持更好的知情决策，使消费者在访问、使用或终止服务时，拥有关于服务条款和条件的透明、可比、充分和最新信息。
 - 政府和监管机构应投资消费者意识计划，向公众提供关于网络安全和公平合同条款的教育。
 - 鼓励交互式数字工具，如投诉跟踪系统和电信服务对比平台，利用实时洞察为消费者赋能。
- 加强执法和合规监督：
 - 部署自动化监督系统，以检测网络欺诈、误导性广告和数据滥用。
 - 开展主动式合规审计，确保相关主体遵守消费者保护法规，尤其在数字市场与金融交易领域。
- 促进国际协作和跨境监管一致性：
 - 开展跨境协作，加强不同司法管辖区的消费者保护措施。
 - 加强相关公共机构之间的伙伴关系，打击跨境网络欺诈和PII滥用。
- 促进数字市场中合乎道德的商业做法：
 - 鼓励企业对消费者数据使用采用透明的服务条款和选择加入政策。
 - 制定行业主导的行为准则，确保公平竞争和消费者透明度。
- 扩大对弱势消费者群体的保护：
 - 实施满足老年人、残疾人 and 经济弱势群体需求的政策。
 - 在数字服务中促进包容性设计，以确保平等获取基本电信和ICT资源。

6.3 前进道路

ITU-D第6/1号课题（2022-2025年）的讨论和研究结果重申了消费者信息、保护和权利在促进数字经济社会中的信任、包容性和可持续性方面的关键作用。随着数字化转型加速，确保所有消费者，特别是弱势群体享有安全、公平和平等的环境仍然是当务之急。

未来的研究应以这些研究结果为基础，采取全面的利益攸关多方做法，让政府、行业主体、学术界和民间团体参与其中，优先考虑主动的监管调整、全球协作和消费者赋权，以确保数字化转型仍然便利消费者、具有包容性且可持续。关键研究领域可包括：

- 监管设计中的行为科学：利用引导技术和消费者决策见解来提升数字素养和欺诈防范。
- 算法透明度：理解和促进自动化决策的问责制。
- 跨司法管辖区监管合作：加强跨境合作，持续加强消费者保护框架。
- 监管工具包开发：制作基于证据的导则，涵盖数据保护、透明度和合乎道德的商业做法。
- 消费者保护的新兴技术：探索新的和新兴技术如何能够增强消费者保护、简化投诉解决并防范网络欺诈。
- 政策制定者和监管机构的能力建设：为监管机构配备应对不断变化的格局所需的技能和工具，确保消费者的持续信任和安全。

Annex 1 – Case studies

1.1 Cooperation and information-sharing among policy-makers, regulators and consumer associations

Côte d'Ivoire – Consumer Council

The Consumer Council created by ARTCI is an inclusive exchange framework that integrates all stakeholders to protect the rights of consumers of telecommunications/ICT services in domains that fall within the remit of ARTCI: electronic transactions, protection of personal data and privacy, and the fight against cybercrime. Concretely, the Consumer Council formulates opinions, proposes draft decisions and makes recommendations to the ARTCI Regulatory Council, taking into account technological, economic and regulatory developments. This is done either at the request of the ARTCI Regulatory Council or on the initiative of the Consumer Council, in an anticipated or proactive manner, on matters regulated by the ARTCI. Consumer associations are appointed to the Consumer Council for a renewable period of two years, following a selection procedure based on transparent criteria set by decision of the ARTCI Regulatory Council.

Democratic Republic of the Congo

The collaboration mechanism between ARPTC and the consumer associations is intended in particular to inform consumers about current news and trends in ICT, identify the problems consumers face, and inform them of the remedies available. To set up the collaboration mechanism, ARPTC identified three associations having a particular impact on the population, one of which specialized in the ICT sector.

Côte d'Ivoire – permanent local centres

The aim of creating permanent local centres for education and processing consumer complaints is mainly to promote proximity between consumers and administrative and protection authorities, promoting an ecosystem of trust. These centres will have the following specific objectives:

- inform and train consumers on technological advances in ICT and on their rights related to the use of ICT goods and services.
- set up mechanisms for collecting and processing malfunctions and complaints related to non-compliance with standards in force, reported by consumers.
- conduct regular training and information activities on new digital technologies and on the evolution of consumer rights.
- provide alerts to administrations and regulators in order to promote revisions and adjustments of standards and structures.
- be a digital observatory.

In view of the objectives pursued, the results of the work of these centres should be able to contribute significantly to strengthening the protection of consumer rights and contribute to reducing the digital divide.

1.2 Mechanisms/tools for listening to the consumer and means to receive and resolve consumer complaints

Türkiye – Online complaint notification

The Information and Communication Technologies Authority of Turkey, BTK, has established an online complaint notification system to resolve consumer/user complaints in electronic communication and postal services. By dispensing with paper-based and post-reliant processes, this contributes to the country's digital transformation processes. The system offers multiple levels of appeal, improving the chances of resolution at the source (without the direct intervention of BTK) and thus reducing the Authority's workload. Registered complaints can serve as an input for possible regulatory and supervisory action. Finally, the system facilitates the classification and analysis of consumer complaints to identify particularly problematic issues and provides an opportunity to take quick action.

Nigeria – Complaints channels and consumer engagement

The National Communications Commission (NCC) of Nigeria has come up with two strategic initiatives, focussed on complaint channels and consumer engagement respectively, to ensure the protection of digital consumers. One initiative is the Telecom Consumer Parliament, “a high-level dialogue forum held twice a year to address critical and contemporary issues affecting the Nation's telecommunications industry during which key telecom industry players gather to exchange ideas on salient issues affecting the consumers of telecommunication services in Nigeria”. The other is Telecom Consumer Conversations, which consists of various interactive programmes including Telecom Campus Conversation, NYSC Camp Sensitization, Village Square Dialogue, and Market Conversation. Through the initiatives described above and many other public actions and measures, it has been possible to progressively reach out to a large number of Nigerians, particularly at the grass-roots level, to ensure that the public fully understands and appreciates the benefits of telecommunication services and to enlighten and inform them about their rights.

China

In China, operators have a mandate to optimize market service initiatives to promote consumer-informed decision-making. China Mobile gathers consumer feedback through complaint hotlines and through its customer service. The end goal is to ensure the service quality for all telecom consumers and informed decision-making by consumers, for total consumer satisfaction.

An important stakeholder is the China Consumers Association (CCA), a nationwide social organization that safeguards the legitimate rights of consumers. It accepts complaints, conducts investigations and offers consultation services to consumers, including litigation. It publicizes unfair and non-transparent behaviour of enterprises, as well as activities which violate consumer's rights and interests. National live broadcasts are held annually. These are highly public events that serve to expedite resolution of issues and provide added motivation for self-scrutiny by telecom enterprises and service providers and improvements to consumer information.

Democratic Republic of the Congo

ARPTC has designed numerous tools to contribute to better consideration of consumer rights. One is CEIR, a national system to combat the theft and counterfeiting of mobile terminals that can help consumers recover their lost or stolen terminals. Another is the web portal created by ARPTC to handle complaints from consumers of digital services. This website also serves as a price simulator and market comparator to help consumers choose the offer best suited to their needs and determine assess the necessary budget. Some tools have been designed in collaboration with consumers of digital services, including a toll-free centralized hotline. Building on the successful collaboration and dialogue between the telecoms regulator and consumers, ARPTC is planning the following additional initiatives: the creation of a discussion forum on Facebook for exchanges with digital consumers

on their concerns related to the provision of digital services; a tripartite charter between MNOs, ARPTC and digital consumers' associations; and surveys among households to measure the level of satisfaction with the services of the MNOs.

Haiti

The regulator in Haiti has created a unit for monitoring operators for the benefit of customers. The regulator is also lobbying the competent authorities to set up online public communication services enabling persons with disabilities to access the services of government administration, the local authorities and public establishments. The development of accessible technologies (haptic, remote control, voice announcements in public transportation, sound signals at pedestrian crossings, etc.) represents major progress for persons with disabilities, in particular the visually impaired and the blind. The Secretariat of State for Persons with Disabilities has been authorized to plan training a cohort of 50 young persons with disabilities under its RepareNet programme, which aims to teach the young people how to repair their own defective phones and those of others, thereby enabling them to earn a significant income and to be part of the digital economy.

Mexico

In Mexico, IFT has introduced a complaint map to give users more insight into the record of each service provider as regards complaints, and the consensus in each region. Users of digital services are also able to use an interactive application to research and compare relevant characteristics of the policies and the terms and conditions used by the main digital platforms, terminal equipment vendors, and operating systems. It highlights the information that the user population shares with them and how that is managed, as well as the scope of the permissions that are granted when using these platforms.

For the development of the tool, information was identified and analysed for different digital platforms, terminal equipment vendors and operating systems and their policies, terms and conditions, and so on. The information that is integrated into the tool is related to the constantly evolving information provided by these companies. In this way users can keep up to date regarding their rights.

国际电信联盟（ITU）**电信发展局（BDT）****主任办公室**

Place des Nations
CH-1211 Geneva 20
Switzerland

电子邮件: bdtdirector@itu.int
电话: +41 22 730 5035/5435
传真: +41 22 730 5484

数字网络和社会部（DNS）

电子邮件: bdt-dns@itu.int
电话: +41 22 730 5421
传真: +41 22 730 5484

非洲**埃塞俄比亚****国际电联****区域代表处**

Gambia Road
Leghar Ethio Telecom Bldg. 3rd floor
P.O. Box 60 005
Addis Ababa
Ethiopia

电子邮件: itu-ro-africa@itu.int
电话: +251 11 551 4977
电话: +251 11 551 4855
电话: +251 11 551 8328
传真: +251 11 551 7299

美洲**巴西****国际电联****区域代表处**

SAUS Quadra 6 Ed. Luis Eduardo
Magalhães,
Bloco "E", 10º andar, Ala Sul
(Anatel)
CEP 70070-940 Brasilia - DF
Brazil

电子邮件: itubrasilia@itu.int
电话: +55 61 2312 2730-1
电话: +55 61 2312 2733-5
传真: +55 61 2312 2738

阿拉伯国家**埃及****国际电联****区域代表处**

Smart Village, Building B 147,
3rd floor
Km 28 Cairo
Alexandria Desert Road
Giza Governorate
Cairo
Egypt

电子邮件: itu-ro-arabstates@itu.int
电话: +202 3537 1777
传真: +202 3537 1888

独联体国家**俄罗斯联邦****国际电联****区域代表处**

4, Building 1
Sergiy Radonezhsky Str.
Moscow 105120
Russian Federation

电子邮件: itu-ro-cis@itu.int
电话: +7 495 926 6070

数字知识中心部（DKH）

电子邮件: bdt-dkh@itu.int
电话: +41 22 730 5900
传真: +41 22 730 5484

喀麦隆**国际电联****地区办事处**

Immeuble CAMPOST, 3^e étage
Boulevard du 20 mai
Boîte postale 11017
Yaoundé
Cameroon

电子邮件: itu-yaounde@itu.int
电话: +237 22 22 9292
电话: +237 22 22 9291
传真: +237 22 22 9297

巴巴多斯**国际电联****地区办事处**

United Nations House
Marine Gardens
Hastings, Christ Church
P.O. Box 1047
Bridgetown
Barbados

电子邮件: itubridgetown@itu.int

电话: +1 246 431 0343
传真: +1 246 437 7403

亚太**泰国****国际电联****区域代表处**

4th floor NBTC Region 1 Building
101 Chaengwattana Road
Laksi,
Bangkok 10210,
Thailand

电子邮件: itu-ro-asiapacific@itu.int
电话: +66 2 574 9326 – 8
+66 2 575 0055

欧洲**瑞士****国际电联****欧洲处**

Place des Nations
CH-1211 Geneva 20
Switzerland

电子邮件: euregion@itu.int
电话: +41 22 730 5467
传真: +41 22 730 5484

副主任兼行政和运营**协调部负责人（DDR）**

Place des Nations
CH-1211 Geneva 20
Switzerland

电子邮件: bdtdeputydir@itu.int
电话: +41 22 730 5131
传真: +41 22 730 5484

数字化发展合作伙伴部（PDD）

电子邮件: bdt-pdd@itu.int
电话: +41 22 730 5447
传真: +41 22 730 5484

塞内加尔**国际电联****地区办事处**

8, Route du Méridien Président
Immeuble Rokhaya, 3^e étage
Boîte postale 29471
Dakar - Yoff
Senegal

电子邮件: itu-dakar@itu.int
电话: +221 33 859 7010
电话: +221 33 859 7021
传真: +221 33 868 6386

智利**国际电联****地区办事处**

Merced 753, Piso 4
Santiago de Chile
Chile

电子邮件: itusantiago@itu.int

电话: +56 2 632 6134/6147
传真: +56 2 632 6154

印度尼西亚**国际电联****地区办事处**

Gedung Sapta Pesona
13th floor
Jl. Merdeka Barat No. 17
Jakarta 10110
Indonesia

电子邮件: bdt-ao-jakarta@itu.int
电话: +62 21 380 2322

津巴布韦**国际电联****地区办事处**

USAF POTRAZ Building
877 Endeavour Crescent
Mount Pleasant Business Park
Harare
Zimbabwe

电子邮件: itu-harare@itu.int
电话: +263 242 369015
电话: +263 242 369016

洪都拉斯**国际电联****地区办事处**

Colonia Altos de Miramontes
Calle principal, Edificio No. 1583
Frente a Santos y Cía
Apartado Postal 976
Tegucigalpa
Honduras

电子邮件: itutegucigalpa@itu.int

电话: +504 2235 5470
传真: +504 2235 5471

印度**国际电联****地区办事处和****创新中心**

C-DOT Campus
Mandi Road
Chhatrapur, Mehrauli
New Delhi 110030
India

电子邮件: itu-ao-southasia@itu.int
地区办事处: itu-ic-southasia@itu.int
创新中心: ITU Innovation Centre in New Delhi, India
网址: ITU Innovation Centre in New Delhi, India

国际电信联盟
电信发展局
Place des Nations
CH-1211 Geneva 20
Switzerland

ISBN: 978-92-61-40935-7



瑞士出版
日内瓦，2025

图片鸣谢: Adobe Stock