

第1研究组 第6号课题

消费者信息、保护和权利：法律、 监管、经济基础、消费者网络



ITU-D第6/1号课题输出成果报告

消费者信息、保护与权益：
法律、规则、经济基础与消费者网络

2018-2021年研究期



消费者信息、保护与权益：法律、规则、经济基础与消费者网络：2018-2021年研究期ITU-D第6/1号课题输出成果报告

ISBN 978-92-61-34625-6（电子版）

ISBN 978-92-61-34635-5（EPUB版）

ISBN 978-92-61-34645-4（Mobi版）

© 国际电联 2021

国际电信联盟，Place des Nations, CH-1211 日内瓦，瑞士

部分版权所有。该作品通过创作共享署名-非商业-共享3.0 IGO许可（CC BY-NC-SA 3.0 IGO）向公众授权。

根据本许可证的条款，如果作品被适当引用，您可以出于非商业目的复制、重新分发和改编作品。在使用该作品时，不应建议国际电联认可任何具体的组织、产品或服务。不允许未经授权使用国际电联的名称或标志。如果您改编作品，那么您必须在相同或等效的创作共享许可下使您的作品获得许可。如果您创作了这部作品的译文，您应该加上下面的免责声明以及建议的引文：“这部译文不是由国际电信联盟（ITU）创作的。国际电联对本译文的内容或准确性不承担任何责任。英文原版须为具有约束力的权威版本”。欲了解更多信息，请访问：

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

建议的引文。消费者信息、保护与权益：法律、规则、经济基础与消费者网络：2018-2021年研究期ITU-D第6/1号课题输出成果报告。日内瓦：国际电信联盟，2021年。许可证：CC BY-NC-SA 3.0 IGO。

第三方材料。如果您希望重用本作品中属于第三方的材料，如表格、图形或图像，则您有责任确定是否需要该重用的许可，并从版权所有者那里获得这一许可。因侵犯作品中任何第三方拥有的内容而导致索赔的风险需完全由用户承担。

一般免责声明。本出版物中使用的名称和材料的表述并不意味着国际电联或其秘书处对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位，或对其边界或界线的划定表达任何意见。

提及特定公司或某些制造商的产品并不意味着国际电联认可或推荐这些公司或产品优先于未提及的其他类似性质的公司或产品。除了错误和遗漏之外，专有产品的名称用大写字母区分。

国际电联已采取所有合理的预防措施来核实本出版物中包含的信息。然而，资料的发行没有任何明确或隐含的担保。资料的解释和使用责任由读者自负。在任何情况下，国际电联都不对因其使用而造成的损害负责。

封面图片鸣谢： Shutterstock

鸣谢

国际电联电信发展部门（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汇聚一起，制定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基础上制定报告、导则和建议。研究课题每四年在世界电信发展大会（WTDC）上决定。国际电联成员于2017年10月在布宜诺斯艾利斯举行的WTDC-17上商定，在2018-2021年期间，第1研究组将在“发展电信/信息通信技术的有利环境”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、保护与权益：法律、规则、经济基础与消费者网络 – 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：Sameera Belal Momen Mohammad女士（科威特）、Amah Vinyo Capo先生（多哥）、Ahmed Abdel Aziz Gad先生（埃及）、Roberto Hirayama先生（巴西）、Vadim Kaptur先生（乌克兰）、Yasuhiko Kawasumi先生（日本）、Sangwon Ko（韩国）、Anastasia Sergeevna Konukhova女士（俄罗斯）、V́ctor Martínez先生（巴拉圭）、Peter Ngwan Mbengie先生（喀麦隆）、Amela Odošćić女士（波斯尼亚和黑塞哥维那）、Kristián Stefanics先生（匈牙利）（于2018年辞职）和Almaz Tilenbaev先生（吉尔吉斯斯坦）。

该报告由第6/1号课题共同报告人Archana Goyal Gulati女士（印度）和Elisa Vieira Leonel女士（巴西）与以下副报告人协作撰写：Caecilia Nyamutswa女士（津巴布韦）、Mehmet Alper Tekin先生（土耳其）、Issouf Soulama先生（布基纳法索）、Edva Altemar先生（海地）、Laith Draghmeh先生（巴勒斯坦国）、Issiaka Alhabibou先生（马里）和陈金桥（Jinqiao Chen）先生（中国，2020年前一直是报告人）。

特别感谢该章协调人的奉献、支持和专业知识。

本报告是在ITU-D研究组联系人、编辑以及出版物制作团队和ITU-D研究组秘书处的支持下编写的。

目录

鸣谢	iii
内容提要.....	vi
第1章 – 电信/信息通信技术（ICT）中的消费者保护：制度框架.....	1
1.1 全球更新政策、法律和法规中的消费者保护和赋能机制	1
1.2 国际层面的制度改革，国际组织和协会以及全球和区域合作：它们在消费者保护方面的作用是什么？有哪些新的发展？	3
1.3 有关消费者保护的不同国家间在国家层面的制度改革。国家监管机构和其他相关机构在消费者保护方面的作用。	4
1.3.1 国家监测、评估和执行机制：此类措施的有效性 - NRA可以做什么？如何与业界开展合作？还应该考虑其他哪些参与者？	6
1.3.2 能力建设：监管机构的数字技能和能力	8
1.3.3 决策者和监管机构可以使用的增强意识机制（活动、服务等）	9
1.3.4 展望未来：决策者与监管机构之间、不同监管机构之间、监管机构与行业之间、监管机构与消费者协会之间的协作监管，包括在信息通信技术部门内部以及与其他部门之间的协作监管	10
第2章 – 消费者演进：数字世界的新挑战	12
2.1 引言	12
2.2 新的商业模式（基础设施、内容和应用程序）	12
2.3 融合服务时代消费者保护需求发生的变化	13
2.4 未来的主要挑战：消费者的信任和安全	14
2.4.1 隐私和消费者保护（数字身份、个人数据保护、隐私问题）	15
2.4.2 对数字业务使用安全的信任	17
2.4.3 道德规范（论述在公共和私营部门以及在诸如人工智能等新环境中的最佳做法）	18
2.5 结论：合作监管、国际合作和消费者教育	19
第3章 – 为数字生态系统中的信息通信技术消费者保护塑造一个新的框架.....	21
3.1 保护与创新 – 如何在保护消费者的同时促进创新	21
3.2 客户关怀（促进客户体验的新技术）	23
3.3 如何解决由于跨境活动引发的问题	26
3.4 如何在新的数字生态系统中满足残疾人、妇女和儿童的需求（关注消费者保护以及与消费者保护有关的数字扫盲的技术、业务和产品）	27
3.5 人工智能、物联网和其他新兴技术用户：需要新工具的新类型活动和参与者	29
第4章 – 增强消费者的能力和意识（竞争、商业模式和价格以及透明性）	31

4.1	如何赋予消费者参与数字经济的能力?	31
4.2	透明性是促进资费和服务质量竞争的一种机制	32
4.2.1	有关透明性和增强消费者能力的比较工具	32
4.2.2	监管机构如何提高认识并向消费者发送性能监测工作和消费者评估结果的具体实例(使消费者和用户了解运营商提供的各种服务的基本特征、质量、安全性和价格)	33
4.3	消费者如何才能更有效地捍卫自己的权利(在所选问题上保护消费者机制的具体示例,使之能够了解和行使其权利,以便正确使用服务并在订立服务合同时做出明智的决定)	34
4.3.1	防止欺诈、欺骗和不公平商业行为的手段,透明性和订购协议	34
4.3.2	最佳做法和工具,增强用户/消费者的能力并提高其对如何管理个人数据的认识	35
4.3.3	监管机构建立的机制/手段,使运营商/服务提供商可以发布透明、可比、适当、最新的信息,这些信息尤其涉及与合同终止、接入和更新电信业务有关的价格、资费和费用,以便消费者了解最新的情况,并为消费者教育开发清晰、简单的产品和最佳做法	36
4.3.4	确定国家监管机构和运营商在使用和管理国家电话号码资源方面的最佳做法	36
第5章 – 结论和指导原则		37
5.1	结论	37
5.2	指导原则	38
Annex 1: Summary of contributions submitted to Question 6/1		40
Annex 2: Outcomes of the ITU Global Symposium for Regulators in 2018 and 2019 (GSR-18 and GSR-19)		50
Abbreviations and acronyms		54

内容提要

本文件包含2018-2021研究期国际电联发展部门（ITU-D）第6/1号课题（消费者信息、保护和权利：法律、监管、经济基础、消费者网络）的研究成果。

本报告分为五章，涵盖不断演进的电信/信息通信技术（ICT）中有关消费者保护的监管和制度框架，包括全球最新动态以及改革对国际、区域和国家层面的影响；随新的数字世界挑战而来的消费者演进；在数字生态系统中制定新的、有关信息通信技术消费者保护的框架；增强消费者能力和推动消费者参与；以及结论和指导原则。

这些章节的内容基于代表国际电联成员国、部门成员和学术界参加本课题会议以及ITU-D第1研究组会议的ITU-D成员所提交的书面文稿，以及2020年7月2日本课题主持召开的网络研讨会¹的内容，它支持形成2020年12月发布的年度可交付成果²。许多文稿都带有案例研究的性质。在本报告附件1中对案例研究工作进行了概述分析，作为后盾和支持，对特别相关的案例研究工作，在各章中都做了更加具体的分析。努力利用在编撰报告过程中提交的每一份文稿。该报告在第5章中提出了重要结论，并提供了可供成员国、部门成员和电信/信息通信技术服务提供商采用的指导原则。

汲取的经验教训

- 融合服务领域的消费者保护性质已经改变，并且由于技术的快速变化、新业务的出现及其广泛采用，这种变化还将继续。
- 传统的电信市场正在转变为一个新的复杂的数字世界，捆绑来自不同市场的产品和业务正在成为一种规范。
- 新的数字世界要求国家监管机构（NRA）与其他机构（例如，消费者保护机构、数据保护机构、竞争主管部门以及该国境内的所有其他相关组织）紧密合作，以便涵盖所有新的数字和创新业务。
- 消费者保护原则和政策以及国际和区域层面通过的建议书和标准可以指导国家层面的政策制定机构和监管机构，尤其是在相互连接日益紧密的世界中。
- 全球国家监管机构之间的机构合作和国际合作可以作为一种重要的手段，通过分享经验和良好做法来增强数字消费者的能力。这一点在新冠肺炎疫情应对中变得更加明显。
- 随着电信服务日益普及，未经请求的商业通信或骚扰电话正逐渐成为一个跨境问题，目前没有来自机构的任何全球统计数据。

¹ 国际电联电信发展部门，国际电联网络研讨会：[未经请求的商业通信/骚扰电话：在COVID-19时代，消费者是否更容易受到伤害？](#)，2020年7月2号。

² ITU-D第1研究组，第6/1号课题，2019-2020年度可交付成果，[未经请求的商业电话—挑战和策略概述](#)。

- 监管框架需要在订购协议、知识产权保护和数字权益管理等领域的运营商/服务提供商和用户的利益之间取得适当平衡为基础，而又不影响电子商务的创新模式。
- 监管机构面临的重大挑战之一是建立一种安全文化，以此来提高人们对电信/信息通信技术应用和业务的信任，并对隐私和消费者实施有效保护。
- 无论在哪个经济部门运营人工智能（AI）和物联网（IoT），对消费者而言，透明性都是一个核心问题。这一点围绕了解要收集哪些数据、何时收集数据以及未来将如何使用数据来进行。
- 保护个人数据、隐私、知情权、合理计费、公平的合同条款、号码可携带性、普遍接入、保密性、快速投诉处理、服务质量、辐射防护、保护上网儿童、公平投放广告和安全使用互联网，是所有消费者保护法的关键要素。
- 新技术的部署和新业务的引入增加了对编号资源的需求。这就提出了有关适当的国家编号计划的需求，以便开展有效竞争并满足未来需求。
- 有关号码指配、分配、取消和使用的监管方法，为号码的可携带性和运营商的选择创造了可能，应加强电信市场的竞争。

建议的指导原则

研究中提出和建议的一些重要的指导原则如下所述：

- 保护消费者免遭在线欺诈和个人数据滥用应成为监管政策的一个有机组成部分。
- 消费者权利和义务教育应成为决策的核心。
- 由于数字经济是无国界的，因此监管机构之间需要进行跨境合作。
- 监管机构需要谨慎行事，以避免阻碍数字业务的创新和增长。
- 现在，对农村和偏远地区的连接进行投资对实现个人和家庭连接而言至关重要，因为流行病和自然灾害可阻止人们通过公共接入点获得宽带服务。
- 如果想最大程度地减少不需要的呼叫和未经请求的通信，则应建立强劲的数据保护框架。
- 应鼓励跨行业协作，并重新审视监管方法，例如，共同监管和自我监管。这可能会带来基于共同目标（例如，社会和经济利益以及创新）的、新的协作监管形式。
- 政策和监管应以协商和协作为基础：就像数字跨越经济部门、市场和地理区域一样，监管决策应该容纳所有市场利益攸关方、市场参与者、学术界、民间团体、消费者协会、数据科学家、最终用户和不同行业相关政府机构的期望、想法和专业知识。
- 政策和监管应以证据为基础。证据对正确理解所涉问题并确定解决问题的方案以及评估其影响而言至关重要。具有适当权威性的衡量基准和指标可以指导监管机构制定和执行规则、提高监管决策的质量。

- 政策和监管应以结果为基础，以便解决最紧迫的问题，例如，市场壁垒，并促成协同作用。对新技术做出任何监管响应的理由都应建立在对消费者、社会、市场参与者和投资流量以及整个国家发展的影响上。
- 政策和规则应以激励为基础，对消费者保护工作做得好的参与者应予以奖励。

最后，建议建立机构，例如，消费者教育中心、专门的消费者投诉处理中心或委员会，并建立专门的消费者法院，以便有效地为消费者提供保护。

第1章 – 电信/信息通信技术（ICT）中的消费者保护：制度框架

由于数字化和技术进步，电信/信息通信技术行业发生了翻天覆地的变化，因此有必要根据基本的信息通信技术服务和供应商来审查传统的消费者权益法规。经济和社会领域正在进行的数字化转型为消费者提供了丰富的商业机会，同时也带来了诸多新的和新兴的风险。例如，在这种新的信息通信技术环境中，数字风险和缺乏信任已成为接入互联网的消费者不使用某些数字技术和应用且不参与在线交易的最常见原因之一。同样，许多消费者担心其个人信息可能被滥用或者可能成为在线欺诈的受害者。世界上仍有一半以上的人口无法接入互联网。

建议一个适当的监管框架以促进数字化转型，需要清楚了解消费者的关注点有哪些和现有法律对这些关注点已经解决到了什么程度，以及在当前的法律制度中存在哪些可能造成不平衡而给消费者带来不利的差距。

因此，电信行业的新技术通常伴随着挑战，只有业界的所有利益攸关方都参与进来才能应对这些挑战。因此，消费者政策制定机构已经认识到需要做更多的事情来跟上数字化转型固有的变化步伐，并为消费者提供量身定制的保护措施和工具，使之能够有效参与到数字时代中来。世界各地的政府都已经将数字世界中的消费者保护和赋能问题牢牢地放在了议事日程上。

1.1 全球更新政策、法律和法规中的消费者保护和赋能机制

如今，数字化已成为经济和社会的中心，改变了人们和社会的生活、工作和互动方式。对消费者而言，与信息 and 数据的交互以及访问和受益于经济机会以及开展业务的方式也发生了变化。随着社会和经济活动数字化进程的加快，数据—尤其是消费者数据—正日益成为数字化创新和数字化转型的核心驱动力。

电信行业正处于过渡时期，数字业务正逐渐取代传统的电信业务，例如，语音电话和短信。预计不久的将来可能需要对电信行业监管进行根本性的变革¹。不过，我们最近所经历的变化也要求对当前的电信监管本身进行一些渐进式的改变。

为了在传统运营商与新服务提供商（例如，OTT）之间促成一个公平竞争的环境，并在提供高质量和创新业务的同时能以较低的价格增加消费者的选择，在许多国家，现在正在对法律和规则进行审查。

除其他措施之外，欧盟（EU）已经更新了欧盟的电子电信业务规则，并发布了新的《欧洲电子通信法》（EECC）²。EECC和新的《BEREC规则》于2018年12月20日开始生

¹ 欧洲监管中心（CERRE），活动报告，[CERRE高管研讨会的收获](#)，CERRE关于解释和实施新颁布的《电子通信法》高管研讨会，2019年1月22日。

² 欧洲联盟（EU），EUR-Lex，欧洲议会和理事会2018年12月11日关于制定《欧洲电子通信法》的[（欧盟）第2018/1972号指令](#)，2018年12月17日。

效。EECC包括有关不同领域的、新的消费者保护规则，例如，非歧视、信息、透明性、提供商交换、可移植性、普遍服务和可用性。《欧洲电子通信法》要求服务提供商向消费者提供合同摘要。当有依据因不符合合同规定或未能提供服务而终止一揽子服务中的任何要素时，《欧洲电子通信法》使消费者能够终止服务包中的所有要素。从保护消费者的角度来看，预计新规则将有助于以较低的价格增加选择的范围、增强通信的安全性和机密性，并提供高质量的和创新的服务。

在线内容的监管也引起了政府的关注。正在对越来越多的监管措施进行审查，包括中介机构/平台采用自我监管和道德规范的监管执行，以及施加责任以屏蔽有害内容。正在考虑是否需要为此目的设立新的监管机构。这些机构还将受理和解决消费者纠纷并执行问责措施³。

数据保护规则也已在世界许多国家得到解决。现在已有100多个国家制定了数据保护法律，其中非洲国家的增长最快。欧盟的《通用数据保护条例》（GDPR）统一了整个欧洲的数据隐私法，同时保护和增强了欧盟公民的数据隐私权。GDPR提供了一个框架，并为许多国家提供了示例，尽管需要考虑适当的背景并需适应国情，例如，巴西采用的是LGPD，加利福尼亚州采用的是CCPA。其他国家，例如，加拿大、澳大利亚和印度，也在考虑有关个人数据保护的法规和监管框架。

从2012年1月开始，欧盟通过了三项主要立法：2016年5月24日通过、于2018年5月25日开始生效的《通用数据保护条例》（GDPR）⁴；2016年5月5日通过的、于2018年5月6日开始生效的关于警察和司法领域数据保护的特别指令⁵；以及涉及欧盟机构、实体、办公室和代理处对个人数据的处理的第2018/1725号条例^{6,7}。

除数据保护之外，第2002/58/EC号电子隐私指令⁸还为电信网络和互联网业务提供了其他的数据保护规则，欧洲议会和欧盟理事会目前正对之进行讨论。这项新规则应涵盖诸如物联网或M2M等快速演变的技术格局所引起的问题。

³ 来自印度的ITU-D第1研究组SG1RGQ/151号文件

⁴ 欧盟，EUR-Lex，欧洲议会和理事会2016年4月27日关于在处理个人数据和此类数据自由流动方面保护自然人并废除（欧盟）第95/46/EC号指令（《数据保护条例》）的（欧盟）第016/679号条例，2016年5月4日。

⁵ 欧盟，EUR-Lex，欧洲议会和理事会2016年4月27日关于主管部门为预防、调查、侦查或起诉刑事犯罪或执行刑事处罚处理个人数据和此类数据自由流动方面保护自然人并废除理事会2008/977/JHA号框架决定的（欧盟）第2016/680号指令。

⁶ 欧盟，EUR-Lex，欧洲议会和理事会2018年10月23日关于欧盟机构、实体、办公室和代理处处理个人数据和此类数据自由流动方面保护自然人并废除（欧盟委员会）第45/2001号条例和第1247/2002/EC号决定的（欧盟）第2018/1725号条例。

⁷ 关于欧盟数据保护立法的详尽概述，也请参见：欧盟，欧盟数据保护监管机构，立法。

⁸ 欧盟，EUR-Lex，欧洲议会和理事会2002年7月12日关于电子通信领域个人数据处理和隐私保护的第2002/58/EC号指令（隐私和电子通信指令）。

1.2 国际层面的制度改革，国际组织和协会以及全球和区域合作：它们在消费者保护方面的作用是什么？有哪些新的发展？

许多因素和利益攸关方组成了数字经济和数字生态系统。消费者保护的原则和政策，以及在国际和区域层面采用的建议和标准，可以指导国家层面的政策制定机构和监管机构，尤其是在相互联系日益紧密的世界中。

2019年国际电联全球监管机构专题研讨会（GSR-19）有一份讨论稿对涉及消费者保护的利益攸关方定义如下：⁹

国际利益攸关方：以下国际利益攸关方均参与了消费者保护：经济合作与发展组织（OECD）、联合国、国际电联、新经济基金会（NEF）、世界银行（WB）、国际消费者协会（CI）、区域监管机构协会（RRA）和国际监察员协会（IOA）。国际竞争网络（ICN）旨在促进有效的国际合作，以惠及全球成员机构、消费者和经济体。

区域利益攸关方：作为示例，制定了详细的消费者保护建议或指令的区域机构包括：

- i. 东南亚国家联盟（ASEAN）
- ii. 美洲国家组织（OAS）
- iii. 欧盟（EU）和欧洲委员会（EC），以及欧洲电子通信监管机构（BEREC）
- iv. 欧洲消费者联盟（BEUC）(Bureau Européen des Unions de Consommateurs)
- v. 非洲消费者联盟
- vi. 泛非消费者保护论坛。

《2021-2025年BEREC战略规划》认识到数字服务提供商间数字创新和竞争已改善了消费者的能力，但仍很复杂，例如，它强调了让消费者参与快速演进之数字生态系统的重要性，并强调了监管机构在确保消费者透明性和数字技能方面所起的重要作用。该战略指出，BEREC致力于通过优先开展工作来建立对信息通信技术和数字服务的信任，并使消费者能够做出更明智的选择，以推动最终用户做出更好的选择和实现对消费者的赋能¹⁰。

BEREC赋能最终用户的方法基于两个支柱：第一个支柱与行业监测有关，通过纳入新的最终用户条款来实现，例如，关于合同摘要模板的信息以及对EC有关最终用户权益审查的输入；第二个支柱与透明性有关，BEREC将继续努力使利益攸关方（包括消费者代表）更多地参与其中，并发布其工作遵循BEREC规则。作为其关于透明性工作的一部分，BEREC还将建立基于人工智能（AI）的知识库，并探索保护消费者免受潜在风险影响的方法。

⁹ 国际电联，全球监管机构专题研讨会（GSR），“GSR-19讨论稿”，[《通过确保消费者的补偿来树立对数据驱动型经济的信心》](#)。

¹⁰ 欧洲电子通信监管机构（BEREC），[BEREC2021-2025年战略](#)，BoR (20) 43号文件，2020年3月5日。

消费者国际组织等倡导组织¹¹也说明了如何在大流行期间保护消费者免受安全和其他威胁的方法并分享了示例。国际消费者保护执法网络（ICPEN）¹²开展了社交媒体活动，以促进消费者报告与COVID-19有关的消费者保护问题。

前所未有的COVID-19危机加速了许多企业和业务的数字化，包括工作场所内外的远程办公和视频会议系统、获得医疗保健、教育以及基本的商品和服务。对COVID-19的响应表明，越来越需要机构间、区域和国际合作。国际电联的REG4COVID平台¹³说明了有关与竞争对手开展合作或者通信监管机构与消费者代理机构之间开展合作以保护消费者免遭过量通信服务费用或价格欺诈损害的例子。

1.3 有关消费者保护的不同国家间在国家层面的制度改革。国家监管机构和其他相关机构在消费者保护方面的作用。

数字经济是全球性的，不限于国界。有许多国际运动和交易将消费者保护问题带到了全球层面，这意味着国际协调至关重要。人们认为国际原则是必要的，其中一个例子是有关在线和离线商业活动以及争议解决和赔偿的“2016年联合国消费者保护指导原则”¹⁴。数字化为消费者保护带来了新的挑战 and 机遇，包括与电子商务、数据保护、垃圾邮件和欺诈有关的问题。

正如已经提及的GSR-19讨论稿中所强调的那样，所有消费者以及产品和服务的提供商都是消费者保护的利益攸关方。该文稿确定了负责在国家层面对消费者保护进行监督或提供建议的组织，包括：

- i. 政府；
- ii. 针对被监管部门的NRA及其顾问小组；
- iii. 针对不同部门的监察员；
- iv. 竞争主管部门；
- v. 消费者主管部门；
- vi. 全国公民咨询协会和本地消费者捍卫者；
- vii. 消费者、行业和跨部门论坛；
- viii. 提供司法救济的法院¹⁵。

GSR讨论文稿还列举了国家消费者保护机制的例子：

¹¹ 消费者国际消费者协会，[我们是谁](#)。

¹² 国际消费者保护执法网络（ICPEN），[保护全世界的消费者](#)。

¹³ 国际电联，REG4COVID，[全球网络复原力平台](#)（#REG4COVID）。

¹⁴ 联合国贸易和发展会议（UNCTAD），[《联合国消费者保护准则》](#)，2016年，纽约和日内瓦。

¹⁵ 国际电联，全球监管机构专题研讨会（GSR），“GSR-19讨论稿”，[《通过确保消费者的补偿来树立对数据驱动型经济的信心》](#)。

- i. **新西兰**商务委员会的职权范围包括对电信/信息通信技术行业的监督和监管。在电信/信息通信技术/互联网相关问题上为消费者提供帮助的其他组织包括：
 - a. 电信争议解决（TDR），帮助消费者解决有关固定电话、移动电话和互联网问题的投诉。TDR由电信论坛（TCF）建立，并由消费者主导。
 - b. 公民咨询局（CAB），协助消费者解决与提供商之间的投诉问题。如果投诉没有得到解决，那么将之提交给TDR。
 - c. 商业、创新和就业部-消费者保护网站为消费者提供指导，例如，关于如何投诉有缺陷的产品或服务，以及如何鉴别、避免和报告在线欺诈。
- ii. **新加坡**的例子包括：
 - a. 信息通信媒体发展管理局（IMDA）是NRA和新加坡政府的法定委员会，负责监管融合的信息通信媒体行业、维护消费者的利益，并通过其个人数据保护委员会来促进亲商监管和数据保护。
 - b. 新加坡消费者协会（CASE）是一个非营利、非政府的组织，通过信息、教育以及推动旨在鼓励公平和道德贸易做法的环境建设，来负责保护消费者的利益。
 - c. 新加坡竞争与消费者委员会（CCCS），负责管理和执行《竞争法》、管理《消费者保护法案》、调查对竞争有不利影响的做法并采取强制行动、代表新加坡在国际舞台上就竞争事宜开展工作，以及负有法定义务来向政府或其他公共机构就竞争方面的国家需求和政策提出建议。
- iii. 在**英国**，Ofcom负责媒体、电信、邮政和信息通信技术，并已授权：
 - a. 监察专员服务旨在处理通信和媒体纠纷。他们与通信部门的贸易机构合作，包括英国无线互联网服务提供商协会（WiSPA）、互联网服务提供商协会（ISPA）和互联网电话服务提供商协会（ITSPA）。根据《2003年通信法案》的要求，这些服务对消费者是免费的。对于监察专员服务，资金由签署替代争端解决（ADR）计划的公司所支付的费用来支付。Ofcom为消费者提供了有关如何向其通信提供商投诉的指南。
 - b. 有效争端解决中心（CEDR），管理通信和互联网服务裁决方案（CISAS），由ADR提供商来独立监督。
 - c. 公民咨询（CA）是一家慈善机构，旨在帮助消费者和小型企业解决问题，并找到一条前进的道路。其“一项服务策略”指出：“研究清楚地表明，人们越来越希望并期望亲自、通过电话以及通过各种数字设备来获得建议，并获得无缝的体验。他们需要友好、简单、直观的服务。”CA向政府政策制定机构和基本服务监管机构提供独立的消费者权益诉求。他们正着力使自己成为有关电信服务的独立倡导者。
- iv. 在**澳大利亚**，**澳大利亚通信和媒体管理局（ACMA）**设立了消费者磋商论坛（CCF），这是ACMA的主要电信消费者磋商小组。它汇集了包括消费者组织、电信行业和政府在内的主要利益攸关方，提出并讨论影响电信业务、手机、互联网和固定电话用户的重要问题。ACMA还与独立的澳大利亚通信消费者行动网络（ACCAN）合作，后者是一个通信消费者组织，代表个人、小型企业和非营利团体，作为通信

产品和服务的消费者。ACCAN专注于电信、广播、互联网和在线服务等融合领域所涵盖的商品和服务，包括现有的和新兴的技术。

- v. 在**南非**，南非独立通信管理局（ICASA）是南非通信、广播和邮政业务部门的监管机构。ICASA有一个由11个成员组成的消费者咨询小组（CAP），成员通过一个公开的程序来提名，包括残疾人、妇女、青年、老年人以及生活在信息通信技术服务欠缺地区人员的代表。
- vi. 在**荷兰**，为应对COVID-19危机，创建了一个平台来为消费者提供支持。消费者和市场管理局（ACM）密切关注经济发展，并将回答消费者有关其权益和公司有关合作应对危机方面的问题。ACM ConsuWijzer包含面向消费者的信息，例如，有关取消行程、公司现为产品或服务提供的凭证或有关无法继续进行订阅的信息。网站上也有针对公司的工具¹⁶。

1.3.1 国家监测、评估和执行机制：此类措施的有效性 - NRA可以做什么？如何与业界开展合作？还应该考虑其他哪些参与者？

世界各地目前的进展表明，世界上许多国家（如果不是所有国家的话）均出台了普适的消费者法律。然而，这些法律通常难以跟上不断变化的技术变革的步伐，这导致在法律颁布时产品不存在或未预见到。新数字世界的主要关注点包括欺诈、隐私保护、防止未经授权的披露以及不公平的消费者合同和计费程序¹⁷。此外，世界各地都在努力实现电信法律的与时俱进，以涵盖人工智能和物联网。与数据保护、隐私和透明性、自动驾驶车辆和自动武器有关的指导原则和道德规范正方兴未艾。

由于电信/信息通信技术行业的急剧变化，国家监管机构和政策制定机构正在定期审查其现行法规和政策，以促进技术改进并适应新的数字环境。**津巴布韦**的一份文稿指出，COVID-19的大流行表明，监管机构和政策制定机构需要如何回到规划上来，并提出了鼓励在农村和偏远地区投资的政策，尤其针对最后一英里连接。它表明，连接单个房屋的解决方案已成为农村和偏远地区的一件优先事项¹⁸。

巴布亚新几内亚国家信息通信技术管理局（NICTA）目前正在寻求建立一套有关零售电信服务的绩效评估和监测机制。NICTA设想，当这些信息以有意义的格式呈现时，它将使消费者能够更好地理解和比较不同提供商之间的服务质量¹⁹。此外，于2014年7月25日生效的《消费者保护规则》的主要关注点是鼓励客户参与、为客户赋能和增强客户的信心²⁰。

2019年7月4日，**布基纳法索**政府通过了《布基纳法索数字规划路线图》。该路线图将有助于在2030年前缩小该国在高速和超高速宽带接入方面的数字鸿沟。为了保证路线图的实施，其战略将包括一个制度和组织框架，以促进与私营部门和该地区其他国家的协调²¹。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 来自津巴布韦的ITU-D第1研究组1/336号文件

¹⁸ 来自津巴布韦的ITU-D第1研究组SG1RGQ/326号文件

¹⁹ 来自巴布亚新几内亚的ITU-D第1研究组1/329号文件

²⁰ 来自巴布亚新几内亚的ITU-D第1研究组1/111号文件

²¹ 来自布基纳法索的ITU-D第1研究组SG1RGQ/178号文件

在**刚果民主共和国**，自2002年以来，对法律框架进行改革的目的是使之有可能开拓大量的市场机会、确保投资，并从长远来看，通过部署国家宽带骨干网，确保发展一个真正的数字社会²²。

在**科摩罗**，为了建成增强型监管框架，正在对法律草案进行审议，并计划将之提交国民议会。科摩罗的意图是加快电子政务项目的实施，以制定数字治理政策并创建一所“电子学院”，同时借助普遍服务基金，增加对空白地区的覆盖²³。

在**几内亚**，互联网的大量使用增加了欺诈的风险。为了监管这些滥用行为，几内亚于2016年通过了相关法律，特别是有关网络安全和个人数据保护的一部法律，以及有关电子交易的一部法律。正在建立一个有关个人数据保护的委员会²⁴。

根据2018年1月17日第18.002号法律，**中非共和国**的监管机构为保护消费者权益采取的一些措施如下所述²⁵：

- 在电子通信和邮政监管机构（ARCEP）新组织结构中创建消费者保护局；
- 在ARCEP网站上创建称为“消费者空间”的消费者在线空间；
- 制定关于消费者权利和义务的宣传册；
- 在消费者协会与ARCEP之间建立合作伙伴关系协议。

贝宁电子通信监管机构为加强其在机构调解中的作用而采用的工具和程序，旨在、尤其在揭示监管机构如何成为非洲保护消费者的真正调解机构。在解决消费者与运营商之间争端的同时，监管机构还应选择其可以根据法律要求有效、高效、友好解决争端的方法²⁶。

在**中国**，工业和信息化部（MIIT）以及地方通信管理机构已经形成了自上而下的监管体系。针对用户对个人信息保护、信息治理不尽人意和电信企业服务行为不规范的担忧，工业和信息化部发布了一些政策，规定了个人信息的使用规则。工业和信息化部已建立一个用户投诉受理平台和电信用户投诉受理机构。全国电信用户委员会、中国通信企业协会和中国互联网协会等第三方组织参与法律和规则的制定、合作开展监督与检查、接受消费者投诉以及调查侵权纠纷²⁷。

在**津巴布韦**，制定一项综合立法的工作已经进行了五年多，现在该条例已提交给工商业议会综合委员会，以备议会批准。条例草案旨在²⁸：

- 通过建立消费者保护机构来保护商品和服务的消费者；
- 规范消费者权益保护组织；

²² 来自刚果民主共和国的ITU-D第1研究组SG1RGQ/171号文件

²³ 来自科摩罗的ITU-D第1研究组SG1RGQ/170号文件

²⁴ 来自几内亚的ITU-D第1研究组SG1RGQ/TD/5号文件

²⁵ 来自中非共和国的ITU-D第1研究组1/154号文件

²⁶ 来自贝宁的ITU-D第1研究组1/179号文件

²⁷ 来自中国的ITU-D第1研究组1/220号文件

²⁸ 来自津巴布韦的ITU-D第1研究组1/248号文件

— 废止过时的法律，例如，《消费者合同法》。

在**贝宁**，对电子通信和邮政监管机构（ARCEP）表示反对安装广播电台的几宗投诉之后，《贝宁共和国数字法典》生效²⁹。目的是在考虑到保护公众免受非电离辐射同时保护环境的条件下，促进无线电设施的安装。

津巴布韦已通过实施一项创新计划，来努力发挥年轻人创新思维的作用，并促进该国信息通信技术的发展。该计划的预期成果包括创建本土解决方案，以改善津巴布韦人的经济和社会生活³⁰。

在**海地**，主管部门设立了一个部门，负责跟进运营商，以便根据运营商的职权范围以及在涉及分钟损失和未经请求的广告时，保护消费者获得应有服务质量的权利³¹。

巴西的国家电信管理局（Anatel）确保即使在目前的大流行时期，也能保持巴西人的连接。该管理局负责监督服务提供商制定的措施，并与之以及其他机构、地方政府和民间社会进行讨论，以找到能够解决所有人合理关切的解决方案³²。

1.3.2 能力建设：监管机构的数字技能和能力

在日益数字化的世界中，实现更大普及率的主要障碍之一是缺乏使用数字产品、业务和内容所需的技能。同样，监管机构的数字技能和能力也必须得到演进，以便在瞬息万变的技术环境中适应和调整政策。监管机构应遵循新的技术进步，在数字素养方面发挥带头作用，教育消费者和提高认识，同时提供安全的信息通信技术环境，以确保消费者的隐私。每天，监管机构的能力对其国家的发展而言变得越来越重要。因此，监管机构应找到最佳的方法来提高自身的能力，以便及时响应信息通信技术的发展，并确保消费者从信息通信技术环境中每一项新发展中受益。在社会中，有许多与提高数字技能有关的不同举措，这些举措最终会影响监管机构履职所需的能力和资质。

国际电联最近推出一个全面、实用、循序渐进的国家数字技能评估工具—《数字技能评估指南》³³。该指南帮助成员国确定现有的国家数字技能供应，以评估业界和其他部门的技能需求、确定技能差距并制定满足未来数字技能需求的政策。

国际电联和世界银行的《数字监管手册》是用于指导监管机构应对数字时代需求的一个宝贵而全面的资源。它强调，“（针对）数字经济的监管框架不应仅仅将现有的（可能已经过时的）法律和规则外推给新的参与者或新的话题。相反，决策者应采取措施（可能包括放宽监管、自我监管或共同监管等方法），这些措施将带来更大的创新、更容易地部署新兴技术、激励投资以及关注包容与协作”³⁴。

信息通信技术在工作场所的普及应用不仅增加了对信息通信技术专家和通用技能的需求，而且改变了工作方式，并增加了对信息通信技术互补技能的需求。这些技能与有效使用技术的能力无关，而与在由信息通信技术形成的新环境（实际上是一个技术

²⁹ 来自贝宁的ITU-D第1研究组SG1RGQ/169号文件

³⁰ 来自津巴布韦的ITU-D第1研究组SG1RGQ/241号文件

³¹ 来自海地的ITU-D第1研究组SG1RGQ/143号文件

³² 来自巴西的ITU-D第1研究组SG1RGQ/360号文件

³³ 国际电联，国际电联学院，《数字技能评估指南》，2020年，日内瓦。

³⁴ 来自电信发展局第1/1、3/1、4/1和6/1号课题联系人的ITU-D第1研究组SG1RGQ/373号文件

丰富的环境)中开展工作有关。尽管人们普遍意识到教育课程必须不断演进以适应这些变化,但对在课程中应变得越来越重要的技能类型却知之甚少³⁵。《数字监管手册》申明:“信息通信技术监管机构的作用包括支持将基层和区域或国家层面的消费者群体组织起来,为有问题的个人提供支持,并收集消费者对数字问题的看法,[以及]与这些团体开展互动,以为其消费者教育提供帮助,并向其了解当前政策的效果如何”³⁶。

在欧盟,“欧洲数字能力框架”(也称为DigComp)提供了一种提高公民数字能力的工具。如今,具备数字化能力意味着人们需要在DigComp的所有领域都具备能力。八个熟练程度(使用“学习在数字海洋中游泳”的比喻)和使用示例可以在DigComp 2.1中找到³⁷。“数字能力框架”可以帮助监测公民的数字技能并支持课程开发。

监管机构应监测其数字能力水平,并定期更新教育和培训活动。例如,与更普遍的信息通信技术一样,人工智能有望增加对新技能的需求,例如,编制和开发人工智能应用程序或者能够利用人工智能³⁸。

1.3.3 决策者和监管机构可以使用的增强意识机制(活动、服务等)

电信监管越来越侧重于为提高消费者意识以及宣传消费者保护规则而采取的措施。为了保护消费者抵御欺诈行为,并为其提供解决问题的实用工具,这些提高意识的机制已变得至关重要。同样,应在融合的环境中采用新的消费者保护框架。

消费者满意度的概念主要是假定消费者对其产品和服务以及对其对这些产品和服务的期望有足够了解,以便做出符合其最大利益的决策。不过,有人认为,由于诸如维持现状之类的偏见,消费者可能不会举报其投诉或干脆更换运营商。

另一方面,在数字环境中,通常使用标准的企业对消费者合同来履行商品和服务大规模分发中的效率角色。由于双方之间讨价还价的能力不平等,因此这些合同具有欺骗或滥用消费者的能力。通常,消费者无权谈判和更改标准条款。若有时间来阅读条款,令人怀疑的是购买者是否会根据整个合同来了解每个术语的含义和影响。

这些新的市场结构使消费者的意识更加重要。为了在信息通信技术行业技术飞速发展的时代实现更加健康的数字生态系统,消费者需要了解消费者力量的局限性,并认识到对其进行误导或操纵的各种企图。消费者还必须意识到,垄断的出现或主导的市场参与者企图通过限制消费者的选择来将消费者锁定在某些消费模式中。

墨西哥联邦电信监管机构(IFT)-墨西哥联邦电信研究所已启动“数字按字母顺序排列计划”。通过学习课程、演讲和咨询台,该计划有助于使用户能了解并确定其作为电信服务用户的权利,以及使其具有可执行性的方式。该举措有助于IFT开发之数字工具的使用,例如,“电信服务比较器”、“移动电话覆盖图”、“信息通信技术使用概率计算器”和“我是一个用户”等³⁹。

³⁵ 经济合作与发展组织(OECD),OECD电子图书馆(OECD iLibrary),《经济合作与发展组织2017年数字经济展望》,2017年,巴黎。

³⁶ 来自电信发展局第1/1、3/1、4/1和6/1号课题联系人的ITU-D第1研究组SG1RGQ/373号文件

³⁷ 欧盟,欧盟科学中心, DigComp-欧洲数字能力框架。

³⁸ 经济合作与发展组织,OECD电子图书馆(OECD iLibrary),《经济合作与发展组织2017年数字经济展望》,2017年,巴黎。

³⁹ 来自墨西哥的ITU-D第1研究组1/349号文件

为了帮助消费者做出最佳决策，监管机构应找到增强消费者能力并增强消费者教育、增强消费者意识的方法，例如，对可用的产品和服务选项的教育和认识。这样，在消费者面临侵害的情况下，他们就可以了解自己的权益并向主管部门报告此事。此外，由于标准化合同的使用，增强消费者意识正一天天地变得越来越重要，因此政府需要审查其消费者保护政策，监管机构可能需要引入适当的规则来增强消费者的意识，以便他们可以从信息通信技术的进步中受益。

1.3.4 展望未来：决策者与监管机构之间、不同监管机构之间、监管机构与行业之间、监管机构与消费者协会之间的协作监管，包括在信息通信技术部门内部以及与其他部门之间的协作监管

随着信息通信技术成为每个经济行业的中心，协作对协调多年来在众多行业中独立演进的政策和监管框架而言已变得至关重要。共同的观点和共同的责任、对我们日常生活具有重大影响的人们权利与技术之间的稳健平衡，需要协作监管，以便为所有人快速推进数字化转型。这种协作必须在制定规则或决策、考虑其对社会和经济的影响的同时，将广泛和多样的利益攸关方聚集在一起。

信息通信技术监管机构和政策制定机构起着领导作用，来联系所有经济领域的同行，以促进数字化转型。它们需要遵循跨部门、开放和高度协作的监管方法，并努力为消费者提供适当的保护。

国际电联定义了协作式监管（第五代监管）的概念，以便为监管机构和政策制定机构提供协助。第五代监管为讨论监管模式和政策向数字化转型的演进提供了一个框架，同时为行业和监管机构统一指明方向。以将所有的利益攸关方（从决策者和单一行业与跨行业的监管机构到任何规模的市场参与者）都聚集在一起为目标，第五代监管标志着在整体、跨行业背景下执行监管的方式发生了根本性的转变。

《2020年全球信息通信技术监管展望》报告还采用了一种新工具，即“第五代协作式监管基准”，目的是为监管机构之间的协作创建一个“黄金标准”。为了充分发挥数字化转型的作用，G5基准使利益攸关方能够快速跟踪协作式和跨部门的监管。G5基准提供了评估差距的指标，通过改变监管环境提出了路线图，并对进度进行跟踪。G5基准的目的是提供一个全景的、更高层次的视图，使监管机构不仅可以清楚地看到其下方的景象，还可以了解其跨越G5监管的路径⁴⁰。

根据G5基准，有四个基本原则可以使协作监管取得更好的进展：

- 信息通信技术已经远远超出了简单通信的范畴。它们已成为每个经济行业的基础，并成为业务绩效和国民增长的必要条件。
- 信息通信技术可以极大地改变教育、医疗保健、环境管理、农业、贸易和企业家精神、政府服务等。为了实现这一目标，需要建立适当的政策和监管框架以及正确的网络和服务。

⁴⁰ 国际电联，研究和调查，[《2020年全球信通技术监管展望：为协作式监管指明前进之路》](#)，2020年，日内瓦。

- 烟囱式信息通信技术行业监管在数字世界中不可行。协作性监管将反映跨行业和跨国界的数字基础架构、服务和内容之间的相互作用。它还将统一规则，并确保多年来在众多行业中独立演进的政策和监管框架的统一实施。
- 协作监管是以人为本的监管。它着眼于可持续性和长期收益，而不是行业利润最大化和排他性的经济增长（连接边缘化的个人、残疾人、低收入社区、因教育贫困而面临挑战的社区以及也可能缺乏基本的基础设施（例如，电）的偏远或孤立人群）。

总之，由于传统的电信市场正在转变为一个新的复杂的数字世界，捆绑来自不同市场的产品和业务正在成为一种规范，这个新的数字世界要求NRA与其他机构（例如，消费者保护机构、数据保护机构、竞争主管部门以及该国境内的所有其他相关组织）紧密合作，以便涵盖所有新的数字和创新业务。与其他机构联手保护边界模糊的市场中的消费者权益至关重要。例如，随着互联网服务提供商（ISP）越来越多地与内容提供商提供联合业务，不仅在电信市场内而且在相邻市场之间维护公平竞争将变得更加重要。这种关切要求NRA与竞争主管部门开展合作。同样，由于与传统的电信业务环境相比，消费者在这种新的数字环境中更加关注隐私保护问题，因此与数据保护机构的合作对缓解消费者在隐私保护问题上的顾虑将变得更加重要。

第2章 – 消费者演进：数字世界的新挑战

2.1 引言

数字通信以多种方式将世界连接得更加紧密。几乎无缝连接的跨境数字通信已经触及人类生存的几乎所有方面，彻底改变了经济活动，为消费者提供了有用的服务，促进了信息和思想的交流，并以前所未有的方式改善了人们的生活。同时，随着越来越多的人和活动实现了联网，人们对许多消费者保护问题（包括安全、安保、竞争和消费者权益）的关注日益增加。这在不同的司法管辖区提出了各种监管对策。但是，在这个重要领域，不成体系的监管方法可能不利于持续增长和创新。基于数字通信的技术跨越了经济活动并超越了国界，因此有必要重新考虑目前的制度安排，以规范在线活动并保护消费者。

显然，当今的数字化监管领域面临着新的挑战，需要有创新的技术措施和崭新的监管方法来应对挑战。克服这些挑战需要行业监管机构之间的协作以及技术公司的积极合作，后者必须提出更好的自我监管和技术解决方案，以防止在线活动带来的潜在危害。

世界各国政府出于保护其公民和经济体的最大利益，试图在实施保护消费者隐私、保护数据和确保数字通信安全的各项措施与维护持续创新和竞争的需要之间取得平衡。在尊重成员国管辖权的同时，确保数字革命的持续利益要求世界各地的监管机构和政策制定机构进行合作并协调其努力。由于在线活动的跨国性质及其全球影响，因此这是必要的。因此，迫切需要在数字监管的各个方面进行国际合作和能力建设。

这种方法将帮助创建一个有效的监管体系：

1. 确保消费者保护，从而在使用数字通信服务时维持消费者的信任；
2. 不与合规要求相冲突。

既要避免妨碍创新的步伐，又要保护消费者能享有数字技术所提供的创新驱动的独特机会所带来的收益，这两项条件缺一不可⁴¹。

2.2 新的商业模式（基础设施、内容和应用程序）

对数字融合有很多理解，但一般而言人们认为这是转向了基于IP的网络，结合了高速宽带接入、多媒体通信和计算设备的结果。这为应用程序和服务供应商提供了更好地服务消费者的巨大机会。数字融合下出现了新的业务模式，这些业务模式所利用的创新不一定在现有的监管框架范围之内，并且与网络服务提供商也无关。在经济合作与发展组织的一篇关于融合的论文中指出，“网络、应用程序和新设备”之间的协同已经通过“平台化”产生了“新价值链”现象，其中服务供应商在数字通信网络的不同层次上运行，利用其“特定资产（例如，内容、网络和搜索引擎）”来服务各种消费者和市

⁴¹ 来自印度的ITU-D第1研究组SG1RGQ/151号文件

场⁴²。商业模式的变化不仅发生在数字通信领域本身，而且发生在整个经济领域。因此，首先，无线服务已经补充或替代了固定线路服务。其次，过顶服务（OTT）或像WhatsApp和Skype等APP与传统的语音和短信业务竞争。第三，像Uber和Airbnb这样的过顶服务（OTT）与传统实体公司展开了竞争。在设备层面也产生了变化，其中移动手机已变成了融合设备，成为了各种网络（Wi-Fi、移动、蓝牙等网络）的驻扎地，用于提供大量服务。像5G这样的新通信技术将促进物联网/机器间通信（IoT/M2M）在卫生、教育、农业、智慧城市和制造业中的更多使用，并将进一步瓦解市场并创建新的商业模式，这将影响基础数字通信网络的组成方式以及如何跨经济部门提供服务的方式。

因此，信息通信技术服务供应商可以从简单的连接供应商转变为提供一项以上服务的提供商。随着信息技术的创新，信息产品种类越来越多。交互式智能网络硬件已经成为信息产品的新方向。电信运营商以“IPTV+OTT+家庭服务”为起点，逐步完善智能网关、智能音箱、智能家居应用等智能家居产品链。个人信息消费的应用场景已从零散的场景变到包括服装、食品、居住和交通的全面覆盖。移动支付、即时通讯、电子商务、视频和视频应用的融合业务发展迅速⁴³。

在保护消费者的法规以及服务供应商的合规性方面，所有这些都带来了新的挑战。例如，云服务是一种新的信息通信技术范式，基于数据的使用和操控，它带来了惊人的数据快速增长，同时当前严格遵守了为保护隐私和数据而颁布的越来越多的规则。我们利用计算机和移动设备在动态地使用互联网，这为许多企业提供了收集关于我们私人生活、活动、位置、偏好和生活方式的海量信息的能力。从而引发了营销方法和工具的革命，提供了对客户需求和机会的深入理解。因此，需要明确定义准则以确保每个云应用程序都符合数据保护法规⁴⁴。对于云服务供应商而言，存在合规性挑战，并且各种不同的监管方法使得跨境提供服务变得非常困难。

2.3 融合服务时代消费者保护需求发生的变化

在数字时代，信息通信技术服务的性质正在变化和演变。由于推出了许多新服务，电信和IT服务的消费者数量大大增加。根据国际电联的资料，到2018年，世界上几乎超过一半的人口，即超过34亿人拥有智能手机，到2017年底，全世界的移动宽带活跃用户超过42亿人⁴⁵。

来自中国的一篇文章强调，近年来，中国的信息消费发展迅速；居民的消费能力大大提高，消费范围不断扩大，融合创新和跨行业融合不断蓬勃发展，网络的支撑能力不断增强，已成为推动中国经济发展的最重要引擎之一。同时，信息消费的规模不断扩大，消费群体的多元化，对保护消费者权益提出了新的要求和挑战。应用程序推动了移动互联网访问流量的爆炸性增长，网络现场直播、短视频、游戏、儿童教育等应用刺激了数据消费的快速增长，并促进了居民在通信服务上的支出逐渐从传统的语音服务转向数据服务。

⁴² 经济合作与发展组织，OECD电子图书馆（OECD iLibrary），OECD数字经济文件，“[数字化融合及未来：21世纪通信政策和监管中的创新、投资和竞争](#)”，2016年6月7日。

⁴³ 来自中国的ITU-D第1研究组1/220号文件

⁴⁴ 来自（意大利）Proge软件公司的ITU-D第1研究组SG1RGQ/35号文件

⁴⁵ 国际电联，主题报告，监管和市场环境，“[助力数字经济：保障消费者隐私、信任和安全的监管方法](#)”，2018年，日内瓦。

因此，融合服务领域的消费者保护性质已经改变，并且由于技术的快速演进、新业务的出现及其广泛采用，这种变化还将继续。今天，我们所了解的互联网是运行在各种不同的媒介上且由不同实体拥有的多个网络的总和。它为我们提供了遍及整个经济领域的一系列服务和应用程序。数字经济中的融合服务涵盖但不仅限于通信、互联网、OTT业务、媒体、内容、数字金融服务（DFS）和电子商务⁴⁶。这种情况的特点是“普遍性、技术活力和整体生产率的提高”⁴⁷。传统上，消费者保护的重点是公共安全、公平合理的合同条款以及对弱势消费者的保护，但鉴于上述新应用程序和业务模式的出现，现有的保护框架可能不足以保护消费者。这一点在隐私、数据安全和竞争领域出现了新的挑战时尤其明显。

鉴于业务和应用种类繁多，监管响应不再是对称的。不可能有“一刀切”的解决方案。监管机构需要谨慎行事，以避免阻碍数字业务的创新和增长，然而，如果要保持增长速度，则消费者安全和信任是要解决的同等重要的问题。此外，在线服务和内容的监管将不得不考虑新业务的跨境性质，这会使事情复杂化并在监管消费者保护方面引发管辖权问题。

GSR-19讨论稿“树立对数据驱动型经济的信心”强调了数字经济的复杂性，以及“只能通过各国政府采用国际标准来实现互操作性和采纳国际消费者保护原则和政策、建议和标准来发挥作用”。论文强调需要由一个或多个国家监管机构（NRA）进行监管监督，并针对涵盖的业务制定通用的消费者保护和赔偿法规。

2.4 未来的主要挑战：消费者的信任和安全

负责信息通信技术的政策制定机构和监管机构在通过创建环境，促进在高速连接、内容、服务和应用程序以及互联网其他组成部分等领域的投资和增长，从而帮助人们上网方面发挥了重要作用。这导致了互相竞争的互联网服务提供商（ISP）和平台的增长以及数字经济的增长⁴⁸。

通过法规和必要的立法创造有利的环境，将鼓励加大对基础设施和服务的投资。在认识到数字业务的巨大商业潜力的同时，至关重要的是评估在这种不断变化的环境中个人的权益是否得到了充分的保护⁴⁹。因此，信息通信技术市场的不断演变的需求以及成功地提供业务和服务，需要所有人做出更大的努力来保护消费者。联合国题为“数字相互依存的时代”的报告⁵⁰强调，隐私意味着一个人可以选择谁可以查看或使用她的个人信息，而安全性是关于保护服务器和网络上数据的安全。为了确保消费者对数字业务的信任，这两者都有必要，因为缺乏安全性会损害隐私。

⁴⁶ 国际电联，全球监管机构专题研讨会（GSR），“GSR-19讨论稿”，《通过确保消费者的补偿来树立对数据驱动型经济的信心》。

⁴⁷ 经济合作与发展组织，OECD电子图书馆（OECD iLibrary），OECD数字经济文件，“数字化融合及未来：21世纪通信政策和监管中的创新、投资和竞争”，2016年6月7日。

⁴⁸ 来自电信发展局第6/1号课题联系人的ITU-D第1研究组SG1RGQ/153号文件+附件

⁴⁹ 来自印度的ITU-D第1研究组SG1RGQ/34号文件

⁵⁰ 联合国，“数字相互依存的时代”，联合国秘书长数字合作问题高级别小组的报告，2019年6月。

2.4.1 隐私和消费者保护（数字身份、个人数据保护、隐私问题）

数字业务和互联网的迅猛发展催生了全新的市场：有的市场涉及直接处理个人信息的收集、组织和处理，有的市场是把个人信息的收集、组织和处理作为其业务模式的关键组成部分。识别个人对于移动连接变得非常重要。数字身份有助于促进数字、金融乃至社会融合。收集和分析用户数据使企业和政府都可以提供更好的服务。在监控技术取得巨大改进，以及在大数据分析发展的支持下，在个人信息在线获得、存储和挖掘方面也取得了巨大进展的同时，在如何平衡大数据带来的好处与隐私权面临的威胁之间带来了一个公共政策难题。这在最近的COVID-19大流行中已变得显而易见，在该大流行中，许多政府已使用接触者跟踪移动APP（利用数字工具来绘制人与人之间的接近度，作为感染风险的一个指标）来遏制和逆转COVID-19的传播。不过，即使在危机时期，这也可以与消费者权益保持平衡。例如，欧盟成员国正在向有效的应用程序解决方案汇合，以最大程度地减少对个人数据的处理，并认识到这些应用程序之间的互操作性可以支持公共卫生部门⁵¹。欧盟准则在这方面强调了应用原则的重要性，例如，目的限制、相称性、数据最小化和透明性，以保护消费者的隐私⁵²。工业界也为主动制定指南做出了努力。一个这样的示例是关于在大流行期间共享移动网络运营商数据以进行接触者跟踪的GSMA准则。这些准则强调与政府的合作以及合法性，匿名性，安全性和消费者隐私的重要性⁵³。

因此，在一个监控和侵入性技术无处不在的环境中，需要把立法和法规以及建立公众意识和对保护措施的需要混合在一起来改善对消费者隐私权的保护。监管数据对于确保消费者的安全和安保（包括防止恶意软件和网络犯罪）也很重要。

从保护消费者的角度来看，采用数据保护法律和法规来保障公民的利益非常重要，因为机对机通信/物联网（M2M/IoT）、人工智能（AI）、第5代移动通信技术（5G）等技术的发展将导致收集和利用越来越多的数据。经济合作与发展组织的一份报告指出，“平台”数据收集做法会加剧信息不对称，从而使“消费者对平台变得透明”，而平台的做法使它对消费者仍然是不透明的⁵⁴。

注重数据保护的企业案例也取决于在新技术的侵入式应用/使用情况下使消费者建立对企业的信任。在对这些应用程序和技术的安全性缺乏信任的情况下，我们不能指望新技术会发展壮大。例如，UNCTAD关于“加强数字经济中的消费者保护和竞争”的说明⁵⁵强调了消费者对在线隐私的日益关注。根据2019年有关互联网安全和信任的调查，在被调查者中，有78%关注在线隐私，与一年前相比，超过一半（53%）的关注程度更高。而且，在非洲和中东经济体中，对电子商务平台的不信任同比增幅最大（+9分）。此外，持续增长还取决于通过允许实体之间（数据可移植性规则）和跨边界（数据安全性/本地化问题）的安全数据流来促进竞争。不过，在进行监管的同时，还必须注意保护和维护已经产生了众多消费者利益的竞争与创新。

⁵¹ 国际电联，REG4COVID，“[欧盟推出移动应用工具箱，支持欧盟在抗击新冠肺炎疫情的战斗中进行接触者追踪](#)”，2020年4月15日。

⁵² 欧洲数据保护委员会（EDPB），准则，[关于在COVID-19疫情背景下使用位置数据和接触者追踪工具的第04/2020号准则](#)，2020年4月21日。

⁵³ GSM协会（GSMA），公共政策，[COVID-19隐私准则](#)，2020年4月6日。

⁵⁴ 经济合作与发展组织，“[保护数字消费者的工具包：G20政策制定机构可以利用的资源](#)”，经济合作与发展组织，2018年。

⁵⁵ 联合国贸发会议（UNCTAD），“[加强数字经济中的消费者保护和竞争](#)”，贸发会议秘书处的说明，第八次联合国全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》（2020年10月19日至23日，日内瓦），2020年7月29日的TD/RBP/CONF.9/4号文件，联合国贸发会议（UNCTAD）。

从2017年的“布宜诺斯艾利斯行动计划”的以下引文中可以看出，这已得到国际电联的认可⁵⁶：

“面对技术的快速演进和日益尖端化的设备进入市场，作为非电信/信息通信技术专家的消费者可能会感到不知所措。因此，消费者信息和消费者权益已成为一个优先问题……鉴于电信/信息通信技术变化迅猛，消费者保护机构（监管机构、公共和私营机构）应在运营商/服务提供商与用户的利益之间寻求订用协议、知识产权保护和数字权利管理领域的适当平衡的基础上，定期修改其监管框架，同时又不损害电子商务的创新模式。”

确保在这种不断变化的环境中充分保护个人的数据保护权非常重要。如果消费者自愿表示了同意，则数据保护监管机构可能就无法再去干预。然而，问题仍然在于消费者是否得到了充分的信息，以及她是否有真正的选择权。如果存在价格/服务质量（QoS）/消费者保护问题，部门监管机构可以进行干预。当隐私是某些服务交易的有价值的特征时，在数字交易中收集过多的个人数据就可以被视为服务质量问题；当消费者用个人数据作为支付获得数字业务服务时，隐私可以等同于价格，这样就使得大数据（尤其是免费的在线服务）成为与服务质量/定价直接相关的问题。

数字播放器通常提供免费服务。在此过程中，它们将获得有价值的个人数据，把这些数据用于定制服务和行为广告。只要市场上存在竞争，这种做法可能就不会带来危害。但是，网络效应以及大数据驱动的规模经济和范围也可以带来市场力量和持续的竞争优势。尽管有对隐私的担心（或不喜欢令人讨厌的广告），但当消费者仍不得不使用（少数）几个居主导地位的服务供应商时，市场力量就可以引起转换成本。由于监管追随技术变革，监管空白可能损害消费者利益和市场上的竞争条件，因此，监管机构必须努力理解、合作和协调，以实施保护和纠正措施⁵⁷。来自印度的一份文稿描述了印度的电子商务法规，该法规旨在促进竞争并保护在线市场上的消费者。它强调，需要结合鼓励市场参与者的自我监管和填补国家监管的空白，以确保保护消费者⁵⁸。

这样的问题之一是差别定价。卖家可以使用大数据和算法对自己（得到的）个人数据进行处理，以使用正确的情感诉求定位消费者，从而增加整体消费量。其次，随着越来越多的在线零售商对定价和产品提供个性化服务，消费者将很难发现市场的一般价格并评估其外部选择，这表明行为歧视变得长期化。随着消费者越来越多地接受价格的快速变化（例如机票、酒店等的价格），他们对竞争者之间的价格一致性期望降低，因此无法区分动态定价和歧视性定价。此外，越来越多地依赖诸如搜索引擎和数字助理之类的中介来搜索产品和服务，使消费者极易受到基于个人特征的价格歧视的影响。然而，这个问题并不容易落在行业监管机构或竞争监管机构的监管领域内。

世界各地的监管机构都在关注隐私和数据保护问题。欧盟已通过《通用数据保护条例》⁵⁹建立了一套完善的系统，它规范了欧盟消费者数据的收集、处理和使用，并且对所有向欧盟市场进行在线销售的在线贸易商都具有约束力⁶⁰。它已被其他国家广泛模仿。

⁵⁶ 国际电联，《布宜诺斯艾利斯行动计划》，“[世界电信发展大会（2017年，布宜诺斯艾利斯）（WTDC-17）的最后报告](#)”，2017年10月9-20日，阿根廷布宜诺斯艾利斯。第693页。

⁵⁷ 来自印度的ITU-D第1研究组1/198号文件

⁵⁸ 来自印度的ITU-D第1研究组1/344号文件

⁵⁹ 欧盟，EUR-Lex，[（欧盟）第2016/679号条例](#)，（同上）。

⁶⁰ 联合国贸发会议（UNCTAD）。“[加强数字经济中的消费者保护和竞争](#)”，贸发会议秘书处的说明，（同上）。

印度已制定了《个人数据保护法》草案，该法案通过承认消费者的隐私权并赋予他们对其个人数据的控制权来提升消费者的权力。该法案草案以公认的原则为基础，例如，同意权、限制目的、限制存储和数据最小化等。

2018年，**巴西**通过了一项有关个人数据保护的立法。在巴西国会进行了长时间的讨论后，2018年8月14日批准了第13.709号法律，该法律已由第13.853号法律进行修订，2019年7月8日获得批准，并于2020年2月生效。该法律主要受到了欧洲个人数据保护方法的启发，但是也有一些差异，例如：巴西法律为个人数据处理设立了十种不同的法律依据（而欧洲《一般数据保护条例》（GDPR）只有六种），包括同意权和控制人的法定权益等等。值得关注的一点是，巴西的立法可适用于任何处理运营，不论其由自然人，或公共的，或私人的实体进行（不论其方法、总部所在国家或数据存储地点）；适用于以下各种情况，如果处理业务在巴西进行，如果收集是在巴西进行的，如果处理活动的目的是在巴西提供或供应商品或服务，或者其目的是处理居住于巴西的个人的数据。实际上，该法律的重要组成部分是根据第13.853号法律批准的修订案成立了国家数据保护局，许多法律规定都需要解释和进一步的规定⁶¹。

经过两年的时间，巴西《个人数据保护法》（Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD）（2018年8月14日第13.709号法律）终于自2020年9月18日起生效。例外情况是第52、53和54条，这些条款涉及行政处罚的执行，经2020年6月12日第14.010号法律修订后，将于2021年8月1日起生效。

国家数据保护局（Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD）的架构由2020年8月26日的第10.474号总统令批准。该总统令规定其生效的条件是，在《联邦官方公报》上公布对该局局长的任命，该任命于2020年11月6日生效，同时还任命了组成该局管理委员会的其他董事。

2021年1月28日，ANDP公布了其2021-2022年的监管议程。

根据一份文稿，据报道，**中国**通过建立政府主导和多方利益攸关方的监督和保护体系，在保护消费者权益方面取得了显著成就。但是，始终需要继续跟进跨行业的用户权益整合所带来的新问题。在市场发展的新形势下，应不断完善行业监督和保护体系，以有效保护用户的合法权益⁶²。此外，根据UNCTAD网络法律跟踪者的说法，只有58%的国家拥有适用于网络环境的隐私法⁶³。

2.4.2 对数字业务使用安全的信任

信息通信技术的演进为经济和社会发展带来了各种好处，同时也带来了各种风险，例如信息丢失、网络钓鱼和欺诈。

墨西哥给人们以一定的启发，墨西哥的电信监管机构-联邦电信监管机构（IFT）开展了分析和调查，以识别消费模式、电信服务用户的满意度和用户体验，并推进在制定监管政策时纳入用户的利益、权利和行为⁶⁴。联邦电信监管机构对固定和/或移动互联网

⁶¹ 来自巴西的ITU-D第1研究组SG1RGQ/215号文件

⁶² 来自中国的ITU-D第1研究组1/220号文件

⁶³ 联合国贸发会议（UNCTAD），“[加强数字经济中的消费者保护和竞争](#)”，贸发会议秘书处的说明，（同上）。

⁶⁴ 来自墨西哥的ITU-D第1研究组1/194号文件

用户对网络安全的看法做了监测，并判断用户是否沦为欺诈、网络钓鱼或滥用个人数据的受害者，如果是，他们是否知道与谁联系。

经济合作与发展组织（OECD）强调，无论是无意或有意滥用个人数据，都能在心理和损失方面造成重大伤害。对于遭受数据泄露的组织而言，声誉的损失对其形象和其对使用数字业务的整体信任都是后果严重的。对于正在经历数据泄露的组织而言，其影响也可能是严重的。因此，个人数据的安全性已成为政府、企业和个人高度关注的问题。解决信任丧失的良好做法包括引入认证方案作为隐私认证。⁶⁵

正如国际电联研究报告所述，“隐私和网络安全”必须是“整个信息通信技术行业”服务和创新不可或缺的组成部分。国际电联的相关报告还强调，监管机构需要“理解数字经济、技术进步、以及消费者和公司都面临的挑战。”⁶⁶“消费者和监管机构的能力建设非常重要，因为从研究中得出的一个有趣的事实是，像中国和印度这样的新兴经济体中新接触互联网的人们，对数字业务的信任度要高于接触互联网更长时间的人群⁶⁷。虽然这使他们感受到了数字连接的好处，但也可能使数百万计的人处于危险之中。

联合国关于数字合作的报告指出，各国政府应与行业和民间社会积极合作，讨论法规，阐明有关技术发展和使用的价值，鼓励关于脆弱性和数据泄露的透明性，并通过设计鼓励真实的同意权以及隐私和安全保障。

2.4.3 道德规范（论述在公共和私营部门以及在诸如人工智能等新环境中的最佳做法）

物联网和人工智能是有可能极大地改变消费者生活的最重要的新技术。它们能使我们日常正在使用的机器、设备和物品之间进行通信，这使这些物品可以代替人类进行日常活动。人工智能对消费者生活的影响基于人工智能的三个基本支柱：进化、连接性和开放性。物联网和人工智能作为新技术已经极大地影响了医疗、教育等许多领域，并掀起了一场工业革命。这些技术旨在对消费者的生活产生重大影响，并帮助他们的日常需求。但是，由于它们无处不在，要求利益攸关方确保应用程序和系统的高度安全性，以确保可以满足消费者的需求。

还需要讨论涉及物联网和人工智能相关新应用（包括机器人技术）的道德规范，以确保它们不会对消费者的生活产生不利影响。监管机构和服务提供商都必须重视通过设计和提高消费者意识来纳入道德规范。

要应对这些独特的挑战，首先需要在成员国内部建立适当的制度机制，以跟上最新技术并就包括消费者意识和保护领域在内的跨部门立法和监管提供建议。其次，需要在标准、道德和消费者保护方面达成国际共识与合作。与数字时代的其他消费者保护问题一样，因使用人工智能而产生的那些问题也将需要国家和国际层面的监管合作和能力建设。最终目的是获得技术的好处，同时防止潜在的危害。

⁶⁵ 经济合作与发展组织，“[保护数字消费者的工具包：G20政策制定机构可以利用的资源](#)”，经济合作与发展组织，2018年。

⁶⁶ 国际电联，主题报告，监管和市场环境，“[助力数字经济：保障消费者隐私、信任和安全的监管方法](#)”，2018年，日内瓦。

⁶⁷ 同上。

在建议的最佳做法中，政府应制定一项人工智能国家计划，以论述为人工智能做好准备的关键策略。其中一个例子是印度转型国家研究所的讨论文稿，题为“人人享有人工智能”，它为“国家人工智能战略”奠定了基础⁶⁸。它强调了上述隐私和安全性问题，包括缺乏有关数据匿名化的正式法规，这是采用人工智能的障碍之一。它承认，数据是人工智能解决方案的主要驱动因素之一，并且适当地处理数据、确保隐私和安全都至关重要。所确认的挑战包括未经同意就使用数据、通过数据识别个人的风险、数据选择偏差、由人工智能模型产生的歧视，以及数据聚合的非对称性。文中建议建立适当的数据保护框架和部门监管框架，并督促采用国际标准⁶⁹。

2.5 结论：合作监管、国际合作和消费者教育

鉴于电信/信息通信技术的迅猛发展，负责消费者保护的机构和监管机构（监管机构、公共和私营机构）应以在订购协议、知识产权保护 and 数字权益管理等领域的运营商/服务提供商和用户的利益之间取得适当平衡为基础，定期修改其监管框架，而又不影响电子商务的创新模式。监管机构面临的重大挑战之一是建立一种安全文化，以此来提高人们对电信/信息通信技术应用和业务的信任，并对隐私和消费者实施有效保护。因此，实施法律、政策和监管做法以及开发透明、有效的消费者保护机制都非常必要，以便建立这种信任和信心⁷⁰。因此，正如《GSR 20数字监管机构最佳做法指南》中所强调的那样，一个开放、具有竞争性的数字化市场欲实现蓬勃发展，并向消费者提供积极的成果，并因此而为数字化转型奠定基础，则必须要有一个富有适应性、弹性、协作性且切合目的的监管生态系统。本指南指出，消费者的利益和公平是数字监管的核心，所有监管决策都应考虑到消费者⁷¹。

此外，客户自己也应该谨慎并采取必要的预防措施。例如，仔细阅读条款和条件，安装和更新防病毒软件，更改密码，定期备份信息，连接到安全的公共网络等等⁷²。消费者保护的一个关键方面是数字素养，其中消费者了解他们对其个人数据的权利，并对安全性和隐私以及使用在线服务可能引起的其他问题有所了解。监管机构应努力在消费者中树立这种意识。上网儿童保护是数字素养的重要方面。GSR-19讨论稿“树立对数据驱动型经济的信心”指出，“最有力的增强和保护消费者的方法是通过确保人们具有数字素养，再补充以受到消费者强烈影响的监管机构和立法保护”⁷³。

尽管世界各地都在演化出各种不同的模式，但最终在数字时代保护消费者的适当监管设计可能是政府法规、行业自我监管和共同监管的结合。无论如何，对于行业、监管机构和学术界来说，重要的是要共同努力实现既定的数据保护、隐私、竞争和安全性的目标，以确保数字业务的持续发展，并使所有利益攸关方都受益。

此外，制定适当的监管框架作为良好商业做法和充分的消费者保障的基础，这需要协作和国际合作。联合国最近发表的关于“数字合作—数字相互依存的时代”的报告，

⁶⁸ 印度政府，转型国家研究所（NITI Aayog），“[国家人工智能战略](#)”，2018年6月。

⁶⁹ 来自印度的ITU-D第1研究组1/307号文件

⁷⁰ 来自印度的ITU-D第1研究组SG1RGQ/34号文件

⁷¹ 来自电信发展局第1/1、3/1、4/1和6/1号课题联系人的ITU-D第1研究组SG1RGQ/374号文件

⁷² 来自墨西哥的ITU-D第1研究组1/194号文件

⁷³ 国际电联，全球监管机构专题研讨会（GSR），“GSR-19讨论稿”，[《通过确保消费者的补偿来树立对数据驱动型经济的信心》](#)。

不仅强调了对共享标准的需求，而且强调了作为数字合作基础的规范和价值。后者包括了包容、尊重、以人为本、人的蓬勃发展、透明性、协作、无障碍获取、可持续性与和谐。此外，它呼吁更多的协调，正确指出，“税收、贸易、消费者保护和竞争是在数字时代需要新思维的经济政策领域：它们是数字经济的‘护栏’⁷⁴。

加强合作和能力建设可以带来有效的国家方法和经验交流，从而为区域和全球多边合作安排提供依据”⁷⁵。

⁷⁴ 联合国，“[数字相互依存的时代](#)”，联合国秘书长数字合作问题高级别小组的报告，2019年6月。

⁷⁵ 来自印度的ITU-D第1研究组[SG1RGQ/151](#)号文件

第3章 – 为数字生态系统中的信息通信技术消费者保护塑造一个新的框架

3.1 保护与创新 – 如何在保护消费者的同时促进创新

当我们在手机上观看点播视频、使用地理位置或与聊天机器人进行交互以搜索有关产品或业务的信息时，创新就呈现在了我们的日常工作和生活中。行业动态变化非常快，还会影响消费者的习惯和需求。在这种情况下，务必牢记，创新对最终用户是有利的，将确保有意义地和安全地使用信息通信技术、促进有益的创新，并在安全的环境和强劲的数字经济中促进健康的社会互动。

为可持续创新创造一个环境将直接关系到政府监管的作用。关于需要政府支持或者特定规范和指导原则的公共选择会直接影响创新。消费者保护政策也属于这种情况，当中判断错误的方法可能会利于或惩罚一系列技术或方法，从而在竞争、福利、创造就业机会等方面影响最终的社会结果。

在这种情况下，辩论不仅要考虑规范的数量，而且要考虑质量和影响，同时还要考虑其他的相关因素。归根结底，监管的好处必须与公民息息相关。此外，重要的是要考虑到，政府和监管机构不仅在保护消费者、同时应对因推动创新而带来的重大挑战中发挥着重要作用，而且如果没有政府与其他国家和国际利益攸关方（包括私营公司、民间社会和国际组织）之间的长期对话，任何方法都将无法取得成功。

从这个意义上讲，创新不仅必须与应用、服务和技术关联起来，而且很重要的是，必须与公司、政府和最终用户的互动方式关联起来，以便从技术中受益，并保证其权益受到保护。

经合组织支持从任何监管程序一开始就着手影响评估，以便确定信息资源库、更好地评估可能之处置方案的成本和收益，并考虑达成所议目标的替代方法。在这种情况下，全球监管机构已开始试验与仔细观察和探究消费者行为模式有关的技术和方法，从而可以在或多或少受控制的环境中对处置方案进行测试，以达成更快速和更具成本效益的结果。

GSR-19讨论稿 – 通过确保消费者的补偿来树立对数据驱动型经济的信心，汲取了国际原则和建议⁷⁶。其中一项与国家战略中的消费者保护主题有关，它应考虑：

- i. 建立消费者信任；
- ii. 服务和产品提供商的道德规范，应受到公平和公正的对待，保护隐私，公开和透明；
- iii. 建立公正、有效、透明和公平的机制，以便通过行政、司法和替代性争议解决来处置消费者投诉，包括对跨境案件；

⁷⁶ 来自电信发展局第6/1号课题联系人的ITU-D第1研究组SG1RGQ/153号文件+附件

- iv. 维护法律和/或行政措施，以使消费者和组织能够对因产品或服务问题而遭受的伤害获得赔偿，例如，因为产品或服务有缺陷、损坏其设备、不符合所广告的质量准则，或者因为存在涉及非货币交易活动的交付问题和不适当情况；
- v. 确保正式的或非正式的赔偿程序应迅速、公平、透明、廉价、无障碍，并且不会对所涉及的经济价值带来成本、延迟或不适当的负担，同时不会对社会和企业造成过多或不适当的负担；此类程序应特别考虑脆弱和弱势消费者的需求；
- vi. 政府机构、市场行业和消费者组织之间建立共同监管机制，以确保处置消费者投诉的消费者保护执法机构能够采取行动并获得或促进对消费者的赔偿，包括金钱赔偿，同时鼓励竞争并消除有碍竞争的壁垒；
- vii. 资金雄厚的独立消费者权益倡导论坛，讨论消费者保护的首要重点；
- viii. 消费者、尤其是处境不利的消费者，将从新技术和新商业模式中受益，竞争和监管共同为消费者利益服务；
- ix. 将与私营、公共和慈善部门的利益攸关方共同制定教育、认知和数字技能方面的计划，以便做好协调，帮助人们安全地从数字经济中受益；
- x. 使用公共建筑，例如，图书馆和地方政府建筑物，来为可达之处的可信网络提供训练有术的工作人员和志愿者、免费的Wi-Fi、计算机和其他技术以及辅助数字接入；
- xi. 规范市场中针对供应商的绩效记分卡和数字比较工具，使之对其交付的成果负责；
- xii. 提供环境，以确保可以在国家框架内提供当地优先事项。

尽管这些原则特别针对的是政府，但其中一些原则在确定其使命、愿景和商业策略时也适用于私营部门。

有必要回顾一下，在充满活力的创新世界中，建立覆盖与消费者保护有关的所有情形的监管框架是不切实际的。因此，“消费者信任”、“道德规范”和“发展透明性”等原则至关重要，所有利益攸关方都必须遵循。

在这方面，出现的一个问题是电信运营商如何组织其程序和活动，以确保充分利用可用的技术、工具和应用，以便从运营商的角度来提高效率，同时，从最终用户的角度来保证信任和信心。在讨论自动呼叫以及将机器人呼叫用于商业策略时，看起来就是这种情况。将其禁用并不是一个合理的选择。但是，另一方面，无论是从打扰的角度来讲，还是从更严重的、将使欺诈行为持续的角度来讲，滥用和无节制的使用对最终用户而言都是有害的。巴西提交了一份文稿，它就该问题做了案例研究。在把有害的呼叫确定为一个日益严重的问题之后，实施了一种基于强制性自我监管的创新方法。建立了一套行为准则，包括实施“请勿打扰”清表，最终用户可以通过该清单来阻止电话推销呼叫⁷⁷。

⁷⁷ 来自巴西的ITU-D第1研究组SG1RGQ/206号文件

3.2 客户关怀（促进客户体验的新技术）

许多国家都在其法律框架中规定了提供商应通过电话提供客户支持。在**拉丁美洲**，阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚和墨西哥要求固定和移动语音与数据服务提供商提供服务台业务。阿根廷、巴西、哥伦比亚和墨西哥还规定了响应时间，并确保免费提供服务台业务。在**欧洲**，意大利同时规定了服务台的可用性和响应时间。所有客户在任何时间的可用性和访问权并不意味着每个人都将利用客户服务联系渠道⁷⁸。

实际上，**墨西哥**的调查⁷⁹表明，大多数用户出于某种原因（投诉、疑问、故障等）都不会联系其提供商。根据业务的不同，只有**10%到30%**的人承认他们联系过其提供商。关于投诉，**90%**的人说他们没有提出任何投诉。

在**墨西哥**和**巴西**进行的调查显示，与其提供商联系的人仍更喜欢电话和面对面的联系。

根据巴西的一项调查⁸⁰，对电信监管机构（Anatel）提出的所有投诉中，约有**25%**涉及电信运营商未能提供恰当的和及时的客户服务。消费者对呼叫中心提供的服务不满意，这可能是巴西调查中发现呼叫中心服务评分每年都持续持低的原因。在墨西哥，调查确定了改善客户服务的机会领域，它主要存在以下待改进之处：漫长的、联系电话运营商和技术支持的等待时间、短暂或有限的服务时间，以及人员不合格，提供的信息不完整。

另一方面，巴西的调查还指出，消费者的行为发生了变化，并且通过数字服务渠道实现自我服务的需求不断增长⁸¹。客户服务的数字化趋势为用户满意度和质量评估以及行使消费者权利开辟了积极的前景。移动设备的普及提供了APP这种手段，使之成为消费者表达其担忧的一个主要渠道。

在这种情况下，诸如聊天机器人和虚拟助手之类的技术（可能会使用人工智能）在满足大多数普通且越来越庞大的需求中发挥了作用。开发商寻求使这些技术适应自然语言，增加对话的流畅性并寻求与用户的联系。这些交互还生成了有关消费者自身的大量数据，为运营商提供了未来交互的关键情报，并为增强客户服务的个性化铺平了道路。

数字化还指出，监管机构在采用技术来传播信息和开展宣传活动时，有可能取得积极的成果。示例包括用于索赔处理的数字平台，该平台允许在受控的数字环境中进行归档和响应，以及随后发布有关所提供服务的结果。这增加了透明性，并有助于减少争议的出现。

然而，许多国家正在实施的数字化进程的所有重点强调的好处，到目前为止还不能消除监管机构作为消费者和供应商之间的调解人的必要性。

一般来说，监管机构收到投诉并为解决需求设定最后期限。有些选择单独解决冲突，另一些选择将投诉转发给提供商，以便提供商在给定的时间范围内直接对消费者做出响应。接收投诉的渠道包括电话、在线表格、信件、电子邮件、APP和个人联系人。

⁷⁸ 来自巴西的ITU-D第1研究组SG1RGQ/311(Rev.1)号文件+附件

⁷⁹ 来自墨西哥的ITU-D第1研究组1/186号文件

⁸⁰ 来自巴西的ITU-D第1研究组1/219号文件

⁸¹ 来自巴西的ITU-D第1研究组SG1RGQ/310号文件

对于数据合并，希望所有投诉，无论输入渠道如何，都在一个平台上进行系统化，并公布数据，作为透明性以及最终用户比较服务提供商的一种手段。除了寻求解决个人消费者冲突之外，监管机构还可以采取集体行动的形式，例如，确定投诉的最大原因，以监测、更改/适应框架并在发现违规情况时采取惩罚性措施。

在贝宁，ARCEP充当消费者与运营商之间的调解者，程序不得超过三十天。投诉可以通过电话或监管机构的网站来接收，并直接记录在投诉管理平台上。这使消费者投诉的自动化管理以及内部调解者以透明、高效和专业的方式来处理投诉的程序和条件成为可能。监管机构的目标是为争端找到某种解决方案。作为调解的结果，提供商可能需要遵守适用的法律/监管义务并赔偿损失或采取其他补救措施⁸²。

在巴西，Anatel每年大约收到300万针对电信提供商的投诉。当前，免费接收投诉的渠道是其网站、APP和呼叫中心。如果直接联系运营商后问题仍未得到解决，那么消费者可以向Anatel投诉。一旦收到投诉，Anatel就会将之转发给被投诉的提供商。由运营商（而非Anatel）负责处理请求，并与消费者直接互动以在十天内解决投诉。一旦运营商做出了最终答复，如果投诉没有得到令人满意的解决，那么消费者有十天的时间来评估或重新提出投诉。如果消费者未在此期限内进行评估或重启该案，那么该案将被视为已完成，系统会将其归类为“已解决”。

除其他事项之外，消费者的投诉有助于Anatel：

- i. 评估倾听客户投诉的表现并传播信息；
- ii. 确定运营商的主要问题并采取预防措施，甚至完善现有的规则；
- iii. 必要时进行检查、监测并采取控制措施。

2013年，Anatel的呼叫中心是主要渠道，接收了92.54%的已注册需求。同年，Anatel决定投资数字化，作为技术创新的一种方式。在2020年7月实施迁移策略之后，数字渠道已经占注册总数的61%⁸³。

消费者的行为已经改变，因此提供客户服务的方式必须适应和创新。了解更多有关消费者的体验和投诉过程是实现从服务台到数字服务迁移的一个基本条件。数字工具的简单性和可用性是有效使用这些渠道的关键。

根据经济合作与发展组织的数据，使用智能手机享用移动互联网服务的女性要比男性少约3.27亿，平均而言，女性拥有智能手机的可能性比男性要低26%。根据UNCTAD的数据，在全球所有国家中，有三分之二的国家其女性使用互联网的比例要低于男性。互联网接入仍然受到性别、年龄、残疾和教育水平等因素的限制，创新和数字化的过程应考虑到这些方面。

换言之，这种利益融合需要解决挑战，否则消费者将无法迁移到数字客户支持工具。实际上，在未来几年中，看起来必须要同时采用技术和人机交互来解决客户服务需求。这种结合将凝聚人类创造情感纽带的能力以及数据处理和机器学习的力量。预计监管机构的作用将不仅体现在监管范围内，而且将体现在促进各方之间的信任和道德关系上。

⁸² 来自贝宁的ITU-D第1研究组1/179号文件

⁸³ 来自巴西的ITU-D第1研究组SG1RGQ/309号文件

尽管很难从适当的角度来看待最近的历史，但人们不能忽视以下事实，即COVID-19大流行对客户服务产生了重大影响。这些事件已将电信基础设施定义为所有行业和部门的一个重要基础。挑战是巨大的，需要根据每个国家面临的不同的复杂性采取不同的解决方案。

在其他挑战中，显而易见的是，应该以更加积极主动的方式来管理消费者的投诉和需求，提供商应努力确保订购业务的可及性和质量。在这种情况下，推着监管机构、提供商和消费者利用信息通信技术来沟通和解决问题。

在根据全权代表会议第99号决议（2018年，迪拜，修订版）参与国际电联工作的**巴勒斯坦国**，该部一直通过WhatsApp和Facebook进行互动，作为提交投诉及其官员远程访问查询的渠道。订户总是必须访问公司的陈列室才能获得服务和相关信息。但是，由于受到大流行的限制和关闭而限制了活动，因此不可避免地需要借助技术来远程处理合同。尽管这些不能视为硬拷贝合同的替代品，但可以作为一种解决方案，促成无缺陷地为任何一方提供服务⁸⁴。

在**巴西**，由于社会隔离和对非接触式选项的需求，主要的电信服务提供商报告了数字渠道的增长，重点是使用其自身的APP、WhatsApp和虚拟助手⁸⁵。此外，Anatel成立了一个危机委员会来监视和监测COVID-19的影响。2020年3月，该机构和电信提供商签署了一项公共承诺：

- i. 保持业务运转；
- ii. 确保对卫生服务和公共安全的特殊支持；
- iii. 考虑消费者的困难；
- iv. 保持人口信息灵通。

考虑到五家主要服务提供商的各自行动，已实施了约100项举措以便利使用支付方式，包括：移动和固定宽带的额外数据额度、预付费服务充值的额外数据额度、没有数据使用上限的访问各种内容（根据与Anatel和政府社会福利APP签署的公共承诺，包括卫生部有关冠状病毒的APP）。

许多国家（如果不是所有国家的话）均出台了普适的消费者法。此类法律的适用范围覆盖了广泛的消费品。然而，这些法律通常难以跟上不断变化的技术变革的步伐，这导致在法律颁布时产品不存在或未预见到。当前法律框架面临的挑战是保护消费者、促进创新、加强客户关怀、解决跨境问题、弥合数字保护鸿沟、迎接物联网和人工智能的出现，并确保该框架有助于网上交流和交易。虽然大多数普适法律在制定时可能并未考虑到宽带业务，但这些法律制定时要解决的一些问题在数字时代之前已经存在，现在仍然存在，因此这些法律在数字经济时代仍极具相关性并能够发挥作用。这可以从十二个国家的法律中得到证明，这些法律在提交给研究组的一份文稿中得到了审查，并在2020年2月的报告员小组会议上得到了讨论⁸⁶。

⁸⁴ 来自巴勒斯坦国的ITU-D第1研究组SG1RGQ/307号文件+附件

⁸⁵ 来自巴西的ITU-D第1研究组SG1RGQ/360号文件

⁸⁶ 来自津巴布韦的ITU-D第1研究组1/336号文件

3.3 如何解决由于跨境活动引发的问题

在全球数字经济的背景下，应对跨境活动的挑战变得更具战略意义。

数字经济是无国界的，这意味着大量的国际交易。因此，消费者保护和补救应在国际层面进行协调。联合国成员国、经济合作与发展组织（OECD）和国际电联一直在为实现这一目标而努力。《2016年联合国关于在线和离线商业活动消费者保护以及争议解决和补救的指导原则》⁸⁷是在这一方面用于支持消费者保护的一个基本工具⁸⁸。看起来国际上已经达成共识，即基本原则在技术上应保持中立，并且对某些特定领域需给予更多关注，例如，在线商品和服务的订购、数据保护、垃圾邮件和欺诈。

考虑到欧盟的规模和范围，可以将其视为解决某些跨界活动相关问题的有用范式。截至2017年6月，欧盟已终止漫游费用，这一措施已成为其他管辖区的榜样。与漫游有关的一个常见问题是被称为“账单冲击”的现象，欧洲的政策旨在通过关注临时旅行（“像在家一样漫游”）来防止出现这种情况。

《通用数据保护条例》（GDPR）是另一举措，欧盟已证明了通用方法对跨境活动的益处。该法规规定有必要通知用户可能的国际数据流量，建立有关个人信息使用的个人知情权。

另一个新出现的跨境问题是未经请求的商业通信或骚扰电话。在全球数字经济中，数字工具和电话有望成为一种促进提供产品或服务者与其潜在购买者之间经济交流的方式。不过，在这种环境中，某些经济主体运营于道德和公平界限内，而有些经营主体则不会，给用户带来大量多余的、无用的呼叫。除了商业电话以外，某些呼叫者的目标是通过误导和欺诈手段来损害接收者。世界上许多国家都面临这个问题，并且采用了不同的方法，包括网络呼叫流量、呼叫身份验证系统、电话销售前缀编号的定义、法律变更和请勿打扰清单。来自巴西的一篇文章概述了这些问题以及骚扰电话有关的挑战和策略⁸⁹。

在印度，印度电信监管机构（TRAI）宣布了根据《电信商业通信客户偏好条例》（TCCCP）发布的指令，以建立一个支持区块链技术的平台⁹⁰。

在巴西，国家电信管理局（Anatel）和电信运营商通过自我监管（包括自我执行机制）和响应式方法解决了有关骚扰电话的问题。各运营商向Anatel提出了通过电话销售提供电信服务的行为准则，还实施了一个全国免打扰清单⁹¹。

ITU-D研究组举办了一次网络研讨会，主题为“未经请求的商业通信/骚扰电话：在COVID-19时代，消费者是否更容易受到伤害？”⁹²

在网络研讨会上，美国联邦通信委员会（FCC）、巴西国家电信管理局（Anatel）和Idea-Vodafone（印度）分享了其处理该问题的国家方法。强调了消费者教育的重要

⁸⁷ 联合国贸易和发展会议（UNCTAD），《联合国消费者保护准则》，2016年，纽约和日内瓦。

⁸⁸ 来自电信发展局第6/1号课题联系人的ITU-D第1研究组SG1RGQ/153号文件+附件

⁸⁹ 来自巴西的ITU-D第1研究组SG1RGQ/308号文件

⁹⁰ 来自印度的ITU-D第1研究组SG1RGQ/174号文件

⁹¹ 来自巴西的ITU-D第1研究组SG1RGQ/206号文件

⁹² 国际电联电信发展部门，国际电联网络研讨会：未经请求的商业通信/骚扰电话：在COVID-19时代，消费者是否更容易受到伤害？，2020年7月2号。

性。Beltug（比利时/欧洲）提请注意这样一个事实，即在发生危机时（例如，Covid-19大流行），用户更容易受到伤害，通过电话和电子邮件进行的电子欺诈会有所增加。在这种情况下，对安全的要求越来越高。非洲电信联盟（ATU）强调了跨境愿景的重要性，包括制定一个旨在建立标准以解决这一问题的国际计划。

ITU-D第1研究组第6/1号课题继续利用讲习班的内容来充实其年度可交付成果，题为“未经请求的商业电话—挑战和策略概述”⁹³，该成果已于2020年9月批准并随后发布。

3.4 如何在新的数字生态系统中满足残疾人、妇女和儿童的需求（关注消费者保护以及与消费者保护有关的数字扫盲的技术、业务和产品）

信息通信技术消费者群体包括若干对平等性和接入有特定需求的弱势群体。

与数字时代消费者保护相关的、GSR-19讨论文稿“通过消费者补偿来建立对数据驱动型经济的信心”提出了以下建议：⁹⁴

建议4：基于原则的国家数字政策—政府应在征询公众意见后制定强有力的、以消费者为中心的、基于原则的国家数字战略和实施计划。数字计划的目标是使包括残疾人、企业和政府在内的所有消费者都能安全地参与数字经济。实施计划应包含激励措施，以确保每个人都有可用的技能来使用高速互联网连接并享受数字经济带来的福利，同时最大程度地减少伤害风险。

当涉及残疾人时，减少障碍是一个中心问题，根据世界卫生组织（WHO）的统计，残疾人约占世界人口的10%。以用户为中心的方法对于为肢体、视觉、听觉、精神或智力有残疾的人士开发产品和业务而言至关重要。以用户为中心的设计不仅可以看到物理上的无障碍性，而且可以认可其文化特点。

通过在墨西哥进行的调查所收集的证据表明，大约70%的残疾人在使用其服务时并不了解自己的权益。此外，调查使IFT（墨西哥）认可并发布了残疾用户确定的主要机会领域，例如，根据他们的需求提供治疗、提供有关设备、软件或包装的特定信息以方便他们使用，以及以无障碍形式来交流（小册子、广告和促销活动）⁹⁵。

在巴西，约有四千五百万残疾人，占人口的23%以上。这一事实是使用新技术来改善电信无障碍性的一个巨大动力。在这种情况下，Anatel根据《残疾人权益法》（第13.146/2015号法律）颁布了“无障碍性总则”（RGA）（第667/2016号决议）。关于残疾人的权益和电信公司的义务，RGA规定公司优先考虑和个性化地为残疾人及其同伴提供无障碍服务；为视障人士提供无障碍格式的实物文件（合同、服务计划等）；以无障碍格式来维护网站；并通过互联网来维护网络聊天和视频通话。

此外，该框架还创建了一个无障碍性排名索引。该主意旨在每年对以下公司进行奖励，即那些除了遵守RGA中制定的规则之外，还保持最佳做法以促进对残疾人的包容性。Anatel于2019年首次向一家运营商授予了该奖励。根据以下准则，对五家大公司进

⁹³ ITU-D第1研究组，第6/1号课题，2019-2020年度可交付成果，“[未经请求的商业电话 – 挑战和策略概述](#)”。

⁹⁴ 来自电信发展局第6/1号课题联系人的ITU-D第1研究组SG1RGQ/153号文件+附件，GSR-19，（同上）。

⁹⁵ 来自墨西哥的ITU-D第1研究组1/186号文件

行了评估：网站的无障碍性；店中的专门服务；通过电子消息、网络聊天和视频通话的互动机制的效率；以及鼓励/促进/保证残疾人权益的志愿者行动⁹⁶。

当从性别的角度来考虑可及性差距时，挑战略有不同。使用互联网的女性比例比男性的要低12%，在移动领域，女性使用互联网的比例通常比男性的要低26%。技术变革的某些方面给女性带来的压力最大：当地情况、数字文盲、人身安全以及对互联网可能与自己的生活无关的文化观念。

在当前的互联网用户中，年轻人（不到18岁）占三分之一，15岁至24岁之间的人群是上网最多的人群。如今，甚至更年轻的孩子也已接入互联网。

在日本，KDDI公司正在倡导“智能手机安全课程”倡议。根据日本国家警察厅的数据，因社交网络服务（SNS）受害的学生人数的增长速度几乎与智能手机在学生中的普及速度相同。作为一项倡议，KDDI公司举办这些课程是为了确保学生（小学、初中和高中）可以安全、可靠地使用智能手机等通信设备而不陷入麻烦。这些课程涵盖消费者保护主题，例如，“传播错误信息”、“在社交媒体上撰写有害的评论”、“在网上太容易信任他人”、“通过社交网络服务的欺凌”以及“游戏和社交网络服务对智能手机的依赖”。在2005年至2019年期间，共举办了29 000堂课，参加人数超过531万⁹⁷。

大约3.46亿年轻人仍未连接到互联网。这是一个重大的政策问题，因为这种差距通常有碍这一代人追求教育和具备专业资质。此外，应该强调制定适当政策和采取适当行动以保护网络环境中的儿童的重要性。

国际电联的“保护上网儿童”（COP）倡议旨在将全球社会各界的合作伙伴召集在一起，以确保为世界各地的儿童提供安全的上网体验。此外，联合国儿童基金会（UNICEF）发起的“全球上网儿童”（GKO）倡议涉及上网儿童保护问题。

伊朗伊斯兰共和国⁹⁸指出了儿童使用信息通信技术业务的风险，并提出了一些与COP有关的方法，其中包括将儿童权益纳入与信息通信技术有关的所有政策中，包括就儿童在使用信息通信技术时的安全和责任对儿童、父母和教师进行培训。此外，它还提到需要家长控制和网络空间管理工具来保护网络空间中的儿童⁹⁹。

从这个意义上讲，伊朗信息通信技术部已经制定并颁布了一项政策，即“针对儿童互联网业务开发的支持性文件和行动计划”¹⁰⁰。

该计划概述了四个目标：

- i. 提供通信、内容和可信基础设施
- ii. 开拓市场和发展业务
- iii. 培育教育和扩大网络空间

⁹⁶ 来自巴西的ITU-D第1研究组SG1RGQ/196号文件

⁹⁷ 来自（日本）KDDI的ITU-D第1研究组1/397号文件

⁹⁸ 来自巴西的ITU-D第1研究组SG1RGQ/196号文件

⁹⁹ 来自（伊朗伊斯兰共和国）伊朗科技大学的ITU-D第1研究组1/76号文件

¹⁰⁰ 来自（伊朗伊斯兰共和国）伊朗科技大学的ITU-D第1研究组1/74号文件

iv. 管理行动计划

为了促进与所有这些群体的接触，填补空白至关重要。**墨西哥**联邦电信学院（IFT）于2019年启动了一项名为“**Conoce tus derechos**”（“了解你的权力”）的数字扫盲计划。该计划采用学习课程、讲座和问讯台等形式来为消费者赋能，使之能够了解和确定其作为电信业务用户的权益，以及使之变得可实施的方式。它强调了做出明智决定以及正确使用电信业务和设备的重要性¹⁰¹。

数字计划旨在减少通信障碍。

在这种情况下，**俄罗斯联邦**通过法令将“像在家一样漫游”的原则扩展到了所有移动通信运营商，并引入了呼入免费的要求¹⁰²。

巴布亚新几内亚国家信息通信技术管理局（NICTA）正在建立服务质量监管框架。目的之一是帮助消费者理解不同服务提供商之间可能存在的任何服务质量差异，以便消费者在选择服务提供商时可以虑及这些信息¹⁰³。

3.5 人工智能、物联网和其他新兴技术用户：需要新工具的新类型活动和参与者

人工智能等新数字技术具有改善生活的极大潜力。除了大量应用于卫生、教育、移动、农业、制造业等领域之外，人工智能还可以用于改善数字通信服务以及增强消费者体验。

根据不同的来源，目前影响最终用户的人工智能和物联网的采用现状仅占这些技术全部潜力的一小部分。然而，尽管技术的潜在用途可能超出普通消费者的掌控范围，但消费者协会、个人和监管机构仍在对某些问题进行深入探讨。

迄今为止，所呈现的人工智能和物联网的商业应用均基于机器对机器（M2M）和人对机器（H2M）相互作用而产生的数据。这就引发了关于跨境管辖区的用户数据保护（数据的国际流动）以及经济体中受监管和不受监管部门之间的法律边界问题。在此情形下，甚至商品或服务贸易之间的通常区别也可能不适用了。

今天，考虑到用户与商品和服务提供商之间的信息不对称性，无论在哪个经济部门运营人工智能和物联网，对消费者而言，透明性都是一个核心问题。这一点围绕了解要收集哪些数据、何时收集数据以及未来将如何使用数据来进行。关于人工智能和物联网的其他数据相关问题涉及算法的透明性 - 通过数据识别个体的风险、数据聚合中的不对称性、可能的种族和社会偏见、设计的安全性、与互连设备有关的网络威胁、儿童的保护和产品的保修等。

¹⁰¹ 来自墨西哥的ITU-D第1研究组1/349号文件

¹⁰² 来自俄罗斯联邦的ITU-D第1研究组1/317号文件

¹⁰³ 来自巴布亚新几内亚的ITU-D第1研究组1/329号文件

印度¹⁰⁴和**津巴布韦**¹⁰⁵指出了这些挑战。两国都强调了制定完善的国家隐私和安全政策以及有关人工智能和物联网的规则的重要性，以使消费者得到保护。此外，与数字时代的其他消费者保护问题一样，因使用人工智能和物联网而产生的问题也需要在国家和国际层面进行监管合作和能力建设。最终目的是既要充分发挥技术的作用，同时又要防止潜在的危害。

¹⁰⁴ 来自印度的ITU-D第1研究组1/307号文件

¹⁰⁵ 来自津巴布韦的ITU-D第1研究组1/336号文件

第4章 – 增强消费者的能力和意识（竞争、商业模式和价格以及透明性）

4.1 如何赋予消费者参与数字经济的能力？

监管机构如何帮助提高消费者在新的数字生态系统中的认识并增强消费者的能力？

帮助消费者掌握使用数字业务所需的技能是发展数字经济的先决条件。的确，尽管电信市场内的数字创新和竞争赋予了消费者更大的能力，但监管机构在帮助提高消费者在新的数字生态系统中的认识并增强消费者的你能力方面仍起着重要作用。

推动全面连接将使消费者方对高质量服务的需求成为可能，这是由超高容量网络来支撑，其发展是建立积极互动的一个关键重点。此外，国家监管机构应继续努力，通过优先建立对信息通信技术和数字业务的信任，来为最终用户提供更多的选择和赋能，并使最终用户能获得更明智的选择¹⁰⁶。为此，例如，国家监管机构可以强迫数字业务提供商发布关于其业务的相关信息，并设计工具来提高最终用户的认识，帮助他们做出选择。

监管机构赋能最终用户的方法可以围绕两个支柱来构建¹⁰⁷：对行业实施监测和适当的透明性。作为监测电子市场运作的一部分，监管机构还可监测新的最终用户供应，例如，信息提供要求，包括合同摘要模板。在透明性方面，监管机构还可以继续努力，以使利益攸关方（包括消费者代表）更多地参与进来¹⁰⁸。

此外，全球国家监管机构之间的机构合作和国际合作可以作为一种重要的手段，通过分享经验和良好做法来增强数字消费者的能力。

监管机构可以通过一系列行动来帮助提高消费者的认识并增强消费者的能力。其中包括多个利益攸关方之间的合作，以制定相关的政策、战略、法律、规则、指导原则、补救程序和执行。服务提供商需要遵守法律并承担社会责任。消费者必须接受数字化教育并意识到这一点。

最后，在NRA范围和权限内可用的监管干预措施中，有可能强制要求供应商发布信息以使消费者受益。

有利于电信业务消费者的企业最佳做法

通信行业的一些服务提供商已经制定了自我监管做法，其中包括制定消费者权利法案，向消费者提供充分和准确的信息，使之能够做出有效的选择并维护自己的权利，以及实行透明和低成本的程序让消费者更换服务提供商更加方便。

¹⁰⁶ 欧洲电子通信监管机构组织，[资费信息透明性报告](#)，ERG (08) 59rev2号文件，2009年3月。

¹⁰⁷ 同上。

¹⁰⁸ 同上。

其他措施则与政策制定机构和监管机构一道，通过教育消费者了解其权益、提高对市场提供之新业务和新选择的认识，以及使固网、移动和互联网市场的切换过程变得更容易、更便宜和更快捷，来帮助消费者参与电信市场。

4.2 透明性是促进资费和服务质量竞争的一种机制

4.2.1 有关透明性和增强消费者能力的比较工具

根据BEREC，可以通过让消费者访问与其需求相关的信息来避免在使用电信业务时产生的某些负面影响。

根据向最终用户提供信息的一方，BEREC在《关于资费信息透明性的报告》中指出，信息做法可以分为三类：

1. 服务提供商使用的信息方法/工具
2. NRA实施的信息方法/工具
3. 第三方提供的信息方法/工具

关于第一类，BEREC确认，以强制或自愿的形式，电子通信服务提供商使用了众多方法和工具来告知最终用户。也有静态和交互式工具混合在一起用的。一些NRA认为在第一类中特别有效的措施包括在提供商的网站上进行发布账单（尤其对具有最少内容限制的明细账单）或与之一起发送的传单¹⁰⁹。

第二类工具通常针对个人消费者，提供在线和/或个性化帮助。一些NRA评定了特别有效的客户服务，包括即时计费控制应用程序、呼叫端口/网外/特殊资费号码时的语音通知/声音信号以及通过SMS或电子邮件直接发送给用户的信息。

BEREC报告显示，以有针对性的和个性化的方式（通过电话、信件、电子邮件、SMS、交互式互联网应用等）向消费者提供直接信息的工具，可以补充提供商所需满足的一般信息要求，尤其与通过电子通信服务订立合同并控制支出后发生的变更有关。基于互联网的方法可以通过“离线”方法加以补充，这些方法可以覆盖广泛的受众，尤其在其中的许多受众可能无法接入互联网的情况下。强制（通过法律或法规）或自愿（通过鼓励和指导行业自我监管）实施此类方法可以赋能最终用户，帮助其做出最能满足其需求的明智选择¹¹⁰。

一些NRA已采取各种方式、方法和工具来告知数字消费者。这些包括静态的和单向的（例如，在由NRA维护的网站上发布一般信息）、动态的和单向的（通过媒体活动）以及动态的和双向的或交互的（提供比较网站，通过电话、邮件或电子邮件提供的消费者帮助）等方法¹¹¹。

¹⁰⁹ 同上。

¹¹⁰ 同上。

¹¹¹ 同上。

NRA网站可被许多监管机构视为有效的信息工具。大多数NRA在其网站上发布一般的最终用户信息，包括在提供商之间进行切换的可能性、最终用户与服务提供商打交道的权利、投诉和争议解决程序、关于要约的建议、资费和计费概论以及特殊的收费规则。响应NRA认为是有效信息工具的其他工具，是基于互联网的交互式价格指南（“价格计算器”），它可以根据偏好的消费量进行计算，并根据其价格对来自不同提供商的订购包进行排名。总体而言，有一半的NRA已直接或通过第三方倡议的认可来引入或认为适合引入此类工具¹¹²。

涵盖了所有电子通信业务的成功价格计算器具有丰富的功能，但同时显示特别友好的用户界面，并为简单易用的用户体验赋予了重要价值。NRA运行交互式价格计算器或网站的一个替代方案是NRA建立一个由第三方维护的此类网站的认证系统。

此外，认证方案可以提供质量保证，例如，通过证明由经认证网站提供的价格计算结果是可访问、准确、透明和全面的。NRA认为有效的其他信息方法包括媒体渠道（广播、电视、报纸）的使用、传单的分发以及最终用户可以寻求帮助的各个通信渠道的使用¹¹³。

这些工具对那些无法接入互联网的人而言可能具有特殊的意义，并且可以补充基于互联网的信息工具的使用。

在开发补充举措以补充服务提供商和NRA一起为最终用户提供信息而部署的举措方面，国内和国际第三方也可能会有用。

4.2.2 监管机构如何提高认识并向消费者发送性能监测工作和消费者评估结果的具体实例（使消费者和用户了解运营商提供的各种服务的基本特征、质量、安全性和价格）

下面给出了有关监管机构如何帮助提高认识的具体示例。

在**印度**，印度电信监管局（TRAI）的目标是在电信服务提供商（TSP）运行的系统中以透明的方式，为消费者提供电信和广播服务。TRAI在这方面已采取许多举措，包括为无线数据网络设定基准以及定期对网络性能进行评估。TRAI推出了移动APP“TRAI我的速度”，使用户能够测量宽带速度并将之几乎实时地报告给TRAI。衡量宽带体验对消费者做出明智的选择而言很重要，它也可以帮助监管机构和政策制定机构评估依赖宽带连接的业务的可及性¹¹⁴。依据跨地理位置和各种网络的宽带体验还可洞察政府设定之目标的实现程度和水平。

¹¹² 经济合作与发展组织，“[保护数字消费者的工具包：G20政策制定机构可以利用的资源](#)”，经济合作与发展组织，2018年，（同上）。

¹¹³ 同上。

¹¹⁴ 来自印度电信监管局（TRAI）的ITU-D第1研究组SG1RGQ/182号文件。

根据国际电联全权代表大会第196号决议（2018年，迪拜，修订版）¹¹⁵和WTDC第64号决议（2017年，布宜诺斯艾利斯，修订版）¹¹⁶，**俄罗斯联邦**正在采取一系列措施，以建立电信/信息通信技术的服务质量体系，并参与有关保护通信业务消费者关键利益的活动，从而帮助电信/信息通信技术业务的提供商和消费者在平等的基础上进行互动¹¹⁷。

这些努力包括制定一项政府政策，以保护电信/信息通信技术用户和消费者的权益，特别是在获取免费的和最新的、有关电信业务费率和条件以及国际漫游费用信息方面，并通过引入定义服务质量指标的政府标准体系，来确保为所有人提供高质量的电信/信息通信技术业务。

在**加纳**，所有的运营商都有义务在任何两份全国发行的报纸以及服务提供商的网站上发布有关如何对资费计划中的移动业务进行评定的信息。收集了有关这些资费计划的详细信息，并考虑到了条款和条件，并将业务规则输入到SIGOS SITE评定引擎中，该引擎配有订购了各种各样促销和优惠的订户识别模块（SIM）¹¹⁸。

对监管机构和决策者而言，尤其是在紧急情况下（例如，COVID-19），也应向利益攸关方提供有关订购合同可能更新的指南和输入信息，以便反映全球大流行引发的业务演进，其对行业的影响是巨大的。例如，在**巴勒斯坦国***，投诉和消费者保护部门对订购业务做了一次彻底的审查，目的是确保订户获得其全部权利和所请求的服务。该部还提供了WhatsApp号码供订户向官员提交投诉和查询请求¹¹⁹。

4.3 消费者如何才能更有效地捍卫自己的权利（在所选问题上保护消费者机制的具体示例，使之能够了解和行使其权利，以便正确使用服务并在订立服务合同时做出明智的决定）

4.3.1 防止欺诈、欺骗和不公平商业行为的手段，透明性和订购协议

研究表明，许多服务提供商的促销活动未能向消费者提供所需的基本信息，以便消费者就应该订购的业务做出明智的选择，包括任何此类促销的关键要素 - 价格。

近年来，在**巴勒斯坦国**，移动电话公司和固定业务公司开展的促销活动的数量以及接入线路上互联网服务提供商之间的竞争已经提高到相当程度，以致于各公司开始使用激励措施来推动其促销活动。

¹¹⁵ 国际电联，全权代表大会，有关保护电信服务用户/消费者的第196号决议（2018年，迪拜，修订版），[全权代表大会（2018年，迪拜）最后文件](#)，第399页。

¹¹⁶ 国际电联，有关保护并支持电信/ICT服务的用户/消费者的WTDC第64号决议（2017年，布宜诺斯艾利斯，修订版），[世界电信发展大会（2017年，布宜诺斯艾利斯）（WTDC-7）的最后报告](#)。2017年10月9-20日，阿根廷布宜诺斯艾利斯，第507页。

¹¹⁷ 来自俄罗斯联邦的ITU-D第1研究组SG1RGQ/201号文件。

¹¹⁸ 来自加纳的ITU-D第1研究组SG1RGQ/244号文件。

¹¹⁹ 来自根据全权代表会议第99号决议（2018年，迪拜，修订版）参与国际电联工作的巴勒斯坦国*的SG1RGQ/155号文件。

这些类型的促销活动（包括每日、每周和每月的活动）对该国而言是新鲜事物，它为消费者提供了满足其需求的多种选择。这促使该部为电信和信息通信技术市场组织了一系列深入的监督运动¹²⁰。

未经请求的电话既是一国的事务，也是跨境的事务，遍及全球范围内的诸多经济领域。

考虑到没有针对未经请求的电话的联邦法规，**巴西**的Anatel选择由电信部门来解决滋扰电话问题，并假设可能实施强制性的自我监管¹²¹。

印度采取的遏制未经请求的商业通信（UCC）问题的方法是一个值得注意的平衡方法。一方面，它尊重订户的隐私和意愿，使之能够控制电话销售通信的内容、时间和方式，另一方面，它也在一定程度上显示了对电话销售的“友好”，条件是允许所有利益攸关方（例如，接入提供商）注册电话推销员和商业实体，以便以透明的方式并在规则框架内开展运营¹²²。

4.3.2 最佳做法和工具，增强用户/消费者的能力并提高其对如何管理个人数据的认识

电子业务的广泛使用会使消费者变得更加脆弱，并增加身份欺诈或财产损失的风险。此外，免费访问互联网上的个人数据、缺乏训练有素的人力资源来有效执法以及无效的消费者协会也增加了挑战。

通过社交媒体、欺诈（金融欺诈、身份欺诈、网络欺诈等）、错误信息和虚假新闻进行的在线声誉诽谤已变得越来越普遍，并且对那些受教育程度低且很少追究责任的消费者而言，危害越来越大。欺诈者利用社交媒体和OTT吹捧的低成本来换取对消费者个人数据的使用。

为了解决该问题，2016年**几内亚**通过了立法，它包括一个关于网络安全和个人数据保护的法案以及一个关于电子交易的法案。正在建立个人数据保护委员会¹²³。

不过，必须指出，在使用信息技术过程中，除了法律框架之外，信息技术迅猛而巨大的发展还需要管理、信息和教育。

建立数据保护和管理委员会、发展技能和建设能力，以及跟踪问题和消费者投诉，也应被优先考虑，以便确保为消费者提供更好的保护并在该行业的不同参与者之间交流最佳做法。

2018年12月31日，**布基纳法索**政府通过了有关确定电子通信业务订户和网吧客户之方法的新法规¹²⁴。新的监管框架旨在帮助防止将信息通信技术业务滥用于犯罪目的并保护信息通信技术的消费者。这项法令的通过将允许主管机构和当局访问电子通信用户的可靠数据库，从而有助于消除不安全感。它还将有助于在信息通信技术业务消费者当中

¹²⁰ 同上。

¹²¹ 来自巴西的ITU-D第1研究组SG1RGQ/206号文件

¹²² 来自（印度）TRAI的ITU-D第1研究组SG1RGQ/182号文件

¹²³ 来自几内亚的ITU-D第1研究组SG1RGQ/191号文件

¹²⁴ 来自布基纳法索的ITU-D第1研究组SG1RGQ/172号文件

建立信心。该监管框架的目的是防止提供商从事与收集和使用消费者个人数据有关的欺诈行为。

如上述2.4.1款所述，**巴西**通过了一项有关个人数据保护的**法律 – 第13.709号法律**于2018年8月14日获得批准。

4.3.3 监管机构建立的机制/手段，使运营商/服务提供商可以发布透明、可比、适当、最新的信息，这些信息尤其涉及与合同终止、接入和更新电信业务有关的价格、资费和费用，以便消费者了解最新的情况，并为消费者教育开发清晰、简单的产品和最佳做法

电信/信息通信技术行业的急剧变化已促使国家监管机构和政策制定机构定期审查其现行规则和政策，以便提高新数字环境的透明性。

在**加纳**，计费问题（包括不合理的信用扣减、超额收费和错误的计费）成为向监管机构投诉的首要问题，消费者常常感到被剥削，因为他们感觉相比其花在移动电话话费上的钱，未能“物有所值”。为此，加纳引入了计费反馈消息（**BFM**），即通过非结构化补充业务数据（**USSD**）或**Flash**消息来发出呼叫结束通知，该通知将告知移动业务用户在计费的活动结束时消耗了多少通话时间、**SMS**或**带宽**。**BFM**的目的是解决消费者投诉和已感知到的电信业务计费不正确等问题¹²⁵。

4.3.4 确定国家监管机构和运营商在使用和管理国家电话号码资源方面的最佳做法

面对技术的快速演进和日益尖端化的设备进入市场，作为非电信/信息通信技术专家的消费者可能会感到不知所措。因此，消费者信息和消费者权利已成为一个优先问题，世界电信发展大会（2014年，迪拜）已注意到了成员国和部门成员的意愿，将就电信/信息通信技术消费者保护问题开展研究。

消费者保护问题已成为一个人们持续关注的问题，然而无论是监管机构、运营商、服务提供商和设备制造商均未为消费者保护法律文书确定或提供明确的法律依据，需执行这些法律文书，以保证以低成本实现对高质量电信/信息通信技术业务的普遍接入。

新技术的部署和新业务的引入增加了对编号资源的需求。这就提出了有关适当的国家编号计划的需求，以便开展有效竞争并满足未来需求。

有关号码指配、分配、取消和使用的监管方法，为号码的可携带性和运营商的选择创造了可能，应加强电信市场的竞争。

¹²⁵ 来自加纳的ITU-D第1研究组SG1RGQ/244号文件

第5章 – 结论和指导原则

在对所提交文稿进行分析后，得出以下结论，制定了以下指导原则：

5.1 结论

- 在线欺诈和滥用个人数据的风险与日俱增，在线交易及相关条款和条件的复杂性也在不断增加。
- 对在线内容的监管已吸引各种监管措施，从中介机构/平台采用自我监管、监管实施道德规范，到施加屏蔽有害内容的责任。
- 许多因素和利益攸关方组成了数字经济和数字生态系统。消费者保护原则和政策以及国际和区域层面通过的建议书和标准可以指导国家层面的政策制定机构和监管机构，尤其是在相互连接日益紧密的世界中。
- 对COVID-19的响应表明对机构间、区域和国际合作的需求在增加。
- 世界许多（如果不是全部的话）国家都制定了通用的消费者法律，涵盖与提供大多数电信服务有关的基本的消费者问题。
- 法律和规则通常难以跟上不断变化的技术变革的步伐。这导致在法律颁布时缺少对不存在或未预见到的产品实施监管的规则。
- 在人工智能和物联网的发展过程中，许多国家在通过立法为消费者提供保护方面无所作为。
- 保护个人数据、隐私、知情权、合理计费、公平的合同条款、号码可携带性、普遍接入、保密性、快速投诉处理、服务质量、辐射防护、保护上网儿童、公平投放广告和安全使用互联网，是所有消费者保护法的关键要素。
- 当前法律框架面临的挑战是保护消费者、促进创新、加强客户关怀、解决跨境问题、弥合数字保护鸿沟、迎接物联网和人工智能的出现，并确保该框架有助于网上交流和交易。
- 融合服务领域的消费者保护性质因此已经发生改变，并且因为技术的快速变化、新业务的出现及其广泛采用，这种变化还将继续。
- 鉴于业务和应用种类繁多，监管响应不再是对称的。不可能有“一刀切”的解决方案。监管机构需要谨慎行事，以避免阻碍数字业务的创新和增长，然而，如果要保持增长速度，则消费者安全和信任是要解决的同等重要的问题。
- 全球国家监管机构之间的机构合作和国际合作可以作为一种重要的手段，通过分享经验和良好做法来增强数字消费者的能力。

- 电子业务的广泛使用会使消费者更加脆弱，并增加身份欺诈或财产损失的风险。此外，自由访问互联网上的个人数据、缺乏训练有素的人力资源来有效执法以及无效的消费者协会是新增的挑战。

5.2 指导原则

研究中提出了以下指导原则：

- 政策制定机构应通过规则和必要的立法来创造有利的环境，以阻止服务提供商欺骗消费者。
- 保护消费者免遭在线欺诈和个人数据滥用应成为监管政策的一个有机组成部分。
- 消费者自己也应该谨慎并采取必要的预防措施，包括安装和更新防病毒软件、更改密码、定期备份信息、连接到安全的公共网络等。
- 由于数字经济是无国界的，因此监管机构之间需要进行跨境合作。
- 消费者权利和义务教育应成为决策的核心。
- 需要建立法律框架以保护消费者、促进创新、加强客户关怀、解决跨境问题、弥合数字保护鸿沟、迎接物联网和人工智能的出现，并确保该框架有助于网上交流和交易。
- 监管机构需要谨慎行事，以避免阻碍数字业务的创新和增长。
- 现在，对农村和偏远地区的连接进行投资对实现个人和家庭连接而言至关重要，因为流行病和自然灾害可阻止人们通过公共接入点获得宽带服务。
- 如果想最大程度地减少不需要的呼叫和未经请求的通信，则应建立强劲的数据保护框架。
- 为了实现数字化转型，政策和规则应该更加全面。应鼓励跨行业协作，并重新审视监管方法，例如，共同监管和自我监管。这可能会带来基于共同目标（例如，社会和经济利益以及创新）的、新的协作监管形式。
- 政策和规则应以协商和协作为基础。就像数字跨越经济部门、市场和地理区域一样，监管决策应该容纳所有市场利益攸关方、市场参与者、学术界、民间团体、消费者协会、数据科学家、最终用户和不同行业相关政府机构的期望、想法和专业知识。
- 政策和规则应以证据为基础。证据对正确理解所涉问题并确定解决问题的方案以及评估其影响而言至关重要。具有适当权威性的衡量基准和指标可以指导监管机构制定和执行规则、提高监管决策的质量。
- 政策和规则应以成果为基础，以便解决最紧迫的问题，例如，市场壁垒，并促成协同作用。对新技术做出任何监管响应的理由都应建立在对消费者、社会、市场参与者和投资流量以及整个国家发展的影响上。
- 政策和规则应以激励为基础，对消费者保护工作做得好的参与者应予以奖励。

- 最后，建议建立机构，例如，消费者教育中心、专门的消费者投诉处理中心或委员会，并建立专门的消费者法院，以便有效地为消费者提供保护。

Annex 1: Summary of contributions submitted to Question 6/1

Document [1/43 \(Brazil\)](#) presents the Brazilian consumer satisfaction and perceived quality regulatory framework, and defines lessons learnt which can be beneficial to Question 6/1. Under this framework, Anatel coordinates the annual survey of consumers and is mandated to enforce such obligation on operators. The aim of the survey is to provide greater transparency to consumers to inform their decision-making process in choosing an operator.

Participants requested clarification and further information on the practical tools Anatel uses to measure and evaluate consumer satisfaction, examining whether consumer associations are included in the survey and evaluation, how the cost of the survey is covered, and how this consumer satisfaction survey interlinks with other surveys and audits, such as those related to QoS. They suggested that such experiences could be shared in future contributions, including through case studies and other contributions. The contribution was noted.

Document [1/45 \(Mexico\)](#) presents the Users' Information and Empowerment System, designed and implemented by the Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) through its dedicated consumer affairs department (CGPU). The Users' Information and Empowerment System includes a set of online applications and is intended to provide telecommunication service users with the tools and elements needed for better decision-making when accessing, signing up for and using services by helping to eliminate asymmetries in information and train empowered users. The contribution was noted.

Document [1/74 \(Islamic Republic of Iran\)](#) from **Iran University of Science and Technology (IUST)** describes the general framework and action plan for Child Online Protection that has been developed in the country to support and harmonize activities related to Child Online Protection that have been conducted by the private sector and governmental organizations. The contribution was noted.

Document [1/76 \(Islamic Republic of Iran\)](#) suggests a number of categories of tools that could be considered in relation to Child Online Protection and proposes that the definition of such categories of tools (e.g. content refinement, applicable controls, monitoring) as well as best practices and case studies could be the subject of a survey (questionnaire), the results of which could be included in the final report of Question 6/1. The contribution was noted.

Document [1/48 \(BDT\)](#) contains a series of resources and materials that have been developed and that could be useful for the activities of the ITU-D study groups, in particular for Study Group 1 Question 6/1. The contribution was noted.

Document [1/84 \(BDT\)](#) shares information on the lessons learned as indicated by members in their contributions to the first meeting of ITU-D Study Group 1 for the 2018-2021 study period. The contribution was noted.

Document [SG1RGQ/20 \(Brazil\)](#) presents the Brazilian experience on an alternate and experimental approach to enforce consumer protection and rights. It particularly highlights Anatel's experience in addressing the billing of unwanted value-added services (VAS) from mobile-phone consumers. Participants requested further clarification on the tools required and shared relevant experience in their countries.

Document [SG1RGQ/31 \(Madagascar\)](#) highlights the importance of adopting a digital identification policy which includes the registration of SIM cards in order to enhance access to mobile services. The contribution further shares experience from Madagascar on the identification of SIM card users, which has become essential for interconnection of services. Madagascar also introduced the obligation for operators to introduce awareness-raising activities.

Document [SG1RGQ/34 \(India\)](#) stresses the importance of addressing the culture of security that promotes trust in telecommunication/ICT applications and services, and the effective enforcement of privacy and consumer protection. The contribution calls for Question 6/1 to include "Best practices

and tools to empower users/consumers in managing their data provided to telecommunication service providers” in this cycle, as provided in the Buenos Aires Action Plan.

Document [SG1RGQ/52 \(India\)](#) emphasizes the importance for industry, regulators and academia to address data protection, privacy, competition and security, and develop an appropriate regulatory framework that will act as the foundation for good business practices and adequate consumer safeguards. To this end, there is a need for capacity building, mutual learning, evolution of appropriate regulation and sharing of best practices. It was suggested that this should be addressed during this cycle under ‘Question 6/1 deliverables’, which could include guidelines, toolkits and best practices.

Document [SG1RGQ/35 \(Proge-Software, Italy\)](#) – SME pilot participant) shares information about its model used to support the Italian Government and private companies to achieve GDPR and AgID¹²⁶ compliance. It suggests that such proposals could be included as a possible example to define guidelines for governments and private companies for the Data Privacy Regulations Compliance Process. Participants remarked that the document touches on the core issues of the Question and could therefore be considered to be included as information in the report. Countries could contribute information on how they are dealing with the cloud, in particular to protect consumers using cloud service platforms. Participants also said that many SMEs face challenges, and guidelines and best practices could be useful.

Document [SG1RGQ/38 \(Haiti\)](#) contains initial text to be considered for Chapter 1 of the report.

Document [SG1RGQ/72 \(Zimbabwe\)](#) highlights telecommunication consumer needs from the perspective of Zimbabwe’s mobile telecommunication service providers and consumer watchdogs. The contribution examines access needs, especially in rural and remote areas, as well as social and economic needs of telecommunication consumers in Zimbabwe. The input was provided in response to a circular sent to the major mobile telecommunication operators and the main consumer watchdogs in Zimbabwe. Consumers and service providers are targeted in the questionnaire in order to have a full picture of consumer needs as well as that of the service providers. E-education, e-agriculture, mobile banking and e-health featured repeatedly in the feedback received. In response to an enquiry from participants, the delegate from Zimbabwe explained that an additional survey should be carried out to specifically identify consumer needs of persons with disabilities.

Document [SG1RGQ/96. \(Islamic Republic of Iran\)](#) from **Iran University of Science Technology (IUST)** proposes that the Question should also address child protection in the online environment, including by listing possible actions in terms of government/NGOs as well as for parents. The contribution includes conclusions from a research project carried out by the Research Centre for ICT Strategic and International Studies at IUST.

Document [SG1RGQ/56 + Annex \(BDT Focal Point for Q6/1\)](#) contains the GSR-18 Best-Practice Guidelines that address the potential of emerging technologies, business and investment models as well as policy and regulatory approaches for continued innovation. It also contains concrete recommendations for regulators to consider in approaching the new regulatory frontiers. Participants also suggested that WSIS documents and the Council Working Group on the Internet could be useful for ITU-D study group Questions.

Document [SG1RGQ/57 + Annex \(BDT Focal Point for Q6/1\)](#) presents a quantitative analysis of data collected by ITU on International Mobile Roaming (IMR) regulatory and policy strategies as well as a brief introduction to the future of IMR, in particular on roaming for Internet of Things (IoT) and machine-to-machine (M2M) communications.

Document [SG1RGQ/58 \(BDT Focal Point for Q6/1\)](#) provides information from the ITU-D regulatory survey, focusing in particular on consumer-protection issues.

¹²⁶ Agencia per l’Italia Digitale (AgID). [About us](#).

Document [SG1RGQ/66 + Annex \(BDT Focal Point for Europe\)](#), containing the report on the outcomes of a workshop on the future of cable TV held in January 2018, indicated that information from the workshop may be considered for the report.

Document [SG1RGQ/TD/5 \(Guinea\)](#) provides information on telecommunication market development in Guinea and calls on the group to provide best practices, guidelines and tools to assist countries, in particular developing countries, in their digital transformation relating to consumer-awareness and consumer-protection issues. Participants contributed by giving examples of how they raise awareness in their respective countries.

Liaison statements: Documents [SG1RGQ/ADM/2](#) (list of liaison statements), [SG1RGQ/1](#) (BDT), [SG1RGQ/10](#) (ITU-T Study Group 2) and [SG1RGQ/22 + Annex](#) (ITU-T Study Group 11).

Document [SG1RGQ/84](#) (ATDI, **France**) provides a mapping of ITU-D SG1 and SG2 Questions to ITU-R Working Parties. Question 6/1 is only mapped to ITU-R WP1B, which relates to regulators and covers issues such as licences that are relevant to consumers. Participants said they would be interested in discussing with the group that deals with cross-border coordination issues. They were assured that this could be addressed in WP1B.

Document [1/104 \(TRA, Oman\)](#) focuses on a campaign created at the initiative of the TRA to promote awareness on electronic scams.

Document [1/111 \(Papua New Guinea\)](#) addresses the efforts undertaken by the National ICT Authority of Papua New Guinea to promote consumer protection and welfare through the Consumer Protection Rule, 2014. Several participants added that their respective countries have adopted similar laws. They highlighted the importance of such legal frameworks as well as adherence to the rules to safeguard the interests of consumers. Kuwait shared its guidelines on consumer protection, which is available in Arabic.

Document [1/134 \(Benin\)](#) provides information on Benin ARCEP's new automated web-based platform for the management of consumer complaints regarding electronic communication and postal services.

Document [1/179 \(Benin\)](#) highlights the importance of the role of regulatory authorities in dispute resolution and illustrates how the NRA in Benin has strengthened its capacity for institutional mediation for the protection of consumers.

Document [1/153 \(State of Palestine\)](#), which participates in ITU work under Resolution 99 (Rev. Dubai, 2018) of the Plenipotentiary Conference) focuses on various awareness-raising campaigns organized by the Ministry to provide consumers with better ICT services.

Document [1/154 \(Central African Republic\)](#) describes the current situation with respect to ICT consumer protection in the Central African Republic. The chairman agreed that this contribution could enrich the report in various chapters.

Document [1/174 \(Rapporteur for Q4/1\)](#) reports on the ITU-D Study Group 1 Experts' Knowledge Exchange session on Question 4/1 and Question 6/1, which was held back-to-back with the ITU Regional Economic Dialogue on Telecommunications/ICTs for Africa (RED-AFR) in Ouagadougou, Burkina Faso, 8-9 October 2018, to collect regional experiences and explore new ways of building synergies between the work that is taking place in the region and the activities that are currently under way in the ITU-D study groups.

Document [1/186 \(Mexico\)](#) provides information from the Federal Telecommunications Institute (IFT) of Mexico on 'Surveys to Users of Telecommunications Services'.

Document [1/187 \(Mexico\)](#) provides information on 'Telecommunications Users Satisfaction indicators Methodology' to help the different sectors, regulated agents, researchers and anyone interested in the analysis of the sector with analysis and/or decision-making.

Document [1/188 \(Mexico\)](#) highlights reports published by IFT on ‘Comparable Information of Plans and Rates for Telecommunications Services’ and ‘Plans and Rates Evolution’ in order to help reduce information asymmetries and to promote the empowerment of users.

Document [1/189 \(Mexico\)](#) presents guidelines published in January 2018 that set the indices and quality parameters for mobile service providers to adhere to.

Document [1/194 \(Mexico\)](#) focuses on results of a survey and advice IFT has issued on its website on cybersecurity in the use of fixed and/or mobile Internet, including on how to install and update antivirus software, change passwords, back up information regularly and connect to secure public networks.

Document [1/198 \(India\)](#) indicates that as regulation catches up with technological change, regulatory loopholes can be exploited to the detriment of consumers and competitive market conditions, and proposes that regulators should strive to understand, cooperate and coordinate to implement protective and corrective measures. While appreciating the contribution, participants at the meeting called upon the team to ensure consistency with ITU-R recommendations and other ITU definitions in terminology. Some participants also raised concerns with some of the substantive assertions related to big data and digital platforms.

Document [1/219 \(Brazil\)](#) illustrates its experience on the regulation of customer care. Following adoption of the Consumer Defence Code and an executive decree concerning adequate customer care, Anatel has been enforcing operators’ performance based on both qualitative requirements and procedural indicators.

Document [1/220 \(China\)](#) highlights China’s experience in the protection of consumer rights and interests where a government-led and multistakeholder supervision and protection system was established. The document also recommends that given the constant and rapid market developments, industry supervision and the protection system should be continuously improved in order to effectively protect the legitimate rights and interests of users.

Document [1/248 \(Zimbabwe\)](#) provides information on the development and consolidation of consumer laws in Zimbabwe and the public hearings and consultations on Zimbabwe’s Consumer Bill. The bill highlights basic consumer rights and proposes enforcement measures. The contribution also makes a number of recommendations for wider application, including the promulgation of sector-specific regulations. Zimbabwe requested feedback on the provisions of the bill.

ITU-T Study Group 2 Documents [1/TD/16](#) on ClickFarms and [1/TD/18](#) on Countering and combating the absence of Calling Line Identity (CLI) and administrative documents – Documents [1/ADM/21](#), which lists Q6/1 documents, and [1/252](#), which shares information and lessons learned as indicated by members in their contributions to the SG1 meeting) – were noted. While appreciating the level of contributions, the Rapporteur encouraged participants to continue to contribute their experiences relevant to this Question so as to enrich the report.

Document [SG1RGQ/143 \(Haiti\)](#) (case study) describes the work undertaken by the Haitian Administration as well as challenges faced and possible solutions in the light of concerns from consumer associations and individual consumers. The Vice-Rapporteur from Haiti, Mr Altemar, provided further details and clarification on the case study, in particular on the setting up of the unit, the role and mandate of the unit and the regulator on consumer protection, sanctions and enforcement, mechanisms and processes, solutions to issues reported, channels to communicate with the regulator, and the role of consumer associations.

Document [SG1RGQ/151 \(India\)](#) presents issues and solutions, shares examples of collaboration, and makes recommendations for regulators to sustain trust and ensure consumer protection in the use of digital communication services, including the need for collaborative regulation. The Vice-Rapporteur Ms A. Gulati from India, also highlighted the need for capacity building and sharing of materials and experiences through the creation of a repository of materials. Participants requested further

information on the strategy adopted by the Indian Administration to achieve such collaboration with market players and technology companies. Others requested information on how competition rules (draft policy) can be applied to online retail platforms not based in India.

Document [SG1RGQ/153 + Annex \(BDT Focal Point for Q6/1\)](#) presents a 2019 GSR Discussion Paper – Building confidence in a data-driven economy by assuring consumer redress. The document addresses issues related to consumer protection in a digital age and could provide useful background for several chapters that contribute to guidelines and principles to be considered by the rapporteur group.

Document [SG1RGQ/155 \(State of Palestine\)](#) (case study) shares information on campaigns organized by the ICT Ministry to inform consumers about promotional campaigns run by mobile-telephone companies and the fixed-service company in the State of Palestine.

Document [SG1RGQ/162 \(State of Palestine\)](#) (case study) sets forth proposed instructions on the provision of telecommunication services and promotional campaigns and offers, based on Articles 28(e) and 6(e/f/g) of the Palestinian Telecommunications Act. The instructions will be subject to annual review in the light of experience gained from the development of the telecommunication market and any changes to the Act or relevant legislation.

Document [SG1RGQ/169 \(Benin\)](#) (case study) highlights several regulatory measures taken by Benin’s Regulatory Authority for Electronic Communications and Post (ARCEP) in order to facilitate the establishment of radio facilities in conditions that guarantee the safety of users and operating staff of electronic communication networks as well as the protection of the environment, while respecting constraints associated with urban and regional planning throughout the Republic of Benin. It also focuses on difficulties encountered during installation, in particular public opposition to the installation, or calls for the dismantling of facilities, and invites other Member States to share their experiences.

Document [SG1RGQ/170 \(Comoros\)](#) (case study) shares information on the development of the ICT/telecommunication market in the Comoros as well as its legal and regulatory framework, highlighting that the limitation of the legal framework limits the ability of the regulator to assist consumers.

Document [SG1RGQ/171 \(Democratic Republic of the Congo\)](#) (case study) notes the development of the ICT/telecommunication market in the Democratic Republic of the Congo as well as its legal and regulatory framework.

Document [SG1RGQ/172 \(Burkina Faso\)](#) (case study) mentions the new regulations adopted in December 2018 on ways of identifying electronic communication service subscribers and cybercafé customers. The new regulatory framework is intended to help prevent ICT services being used for criminal purposes and to protect ICT consumers.

[SG1RGQ/178 \(Burkina Faso\)](#) (case study) on the regulatory process for the adoption of the Digital Planning Roadmap in Burkina Faso. The roadmap provides a reference document for digital planning and implementation in Burkina Faso. It provides a practical and operational planning tool as well as the legal basis that will help reduce the country’s digital divide in terms of access to high-speed and very high-speed broadband by 2030.

Document [SG1RGQ/174 \(India\)](#) (case study), addresses unsolicited commercial communications (UCC) and explains the framework adopted by India to curb UCC by way of regulation in cooperation with telecom service providers (TSPs).

Document [SG1RGQ/182 \(TRAI, India\)](#) discusses the approach for testing broadband speed and the working of the ‘TRAI My Speed’ app, an analytic portal to judge the speed of broadband services being provided by TSPs. Such initiatives are aimed at allowing consumers to make an informed choice about the level of services made available by their TSPs, for regulators and policy-makers to assess the quality of services being provided by TSPs, and for governmental insight on the extent and level of achievement of goals set by them.

Document [SG1RGQ/191 \(Guinea\)](#) presents an overview of the ICT/telecommunication market and relevant legal and regulatory framework in Guinea. It highlights legislation passed in 2016 of particular importance to consumers, including an act on cybersecurity and personal data protection and an act on electronic transactions. A personal data protection commission is being set up. It further affirms that, in addition to a legal framework, awareness and education in using information technologies, data protection and management, it is necessary to follow up on problems and consumer complaints. This should be made a priority so as to ensure better protection for consumers. Capacity building and sharing of experiences can help strengthen skills of professional stakeholders and address challenges related to the digital world.

Document [SG1RGQ/201 \(Russian Federation\)](#) highlights best practices of the Russian Federation in establishing a quality-of-service system for telecommunications/ICTs and its activities to protect the key interests of communication service consumers, thereby helping to put providers and consumers of communication/ICT services on an equal footing in their relations.

Document [SG1RGQ/206 \(Brazil\)](#) shares a case study from Brazil focusing on the regulatory and institutional approach of Anatel to unsolicited calls (abusive calls) and telemarketing to enforce consumer protection and rights.

Document [SG1RGQ/215 \(Brazil\)](#) provides information and a general overview of the terms of the recently enacted Brazilian Personal Data Protection Law. It includes the background, object and scope, the concept and types of personal and processing data, as well as the principles, the agents involved, the legal permissions for domestic and international processing, the basic rights of data subjects, and the creation of the data-protection authority in Brazil.

Document [SG1RGQ/232 + Annex \(BDT Focal Point for Europe\)](#) includes a summary of actions of the ITU Office for Europe for 2019. It provides key outcomes, where possible, for actions already implemented as well as relevant weblinks to outcome reports and to event webpages. It summarizes upcoming actions for 2019 and also lists the 2019 training status of the ITU Europe network of centres of excellence (CoE). In annex, information on all events of 2019 and a list of planned events for 2020 are provided. All actions are grouped under the five regional initiatives for the Europe region agreed at WTDC-17.

Document [SG1RGQ/241 \(Zimbabwe\)](#) highlights the link between satisfaction of consumer needs and access to broadband. It concludes that investment, solutions to the digital divide, research and innovation are key elements for broadband roll-out and affordability of broadband access. It recommends resolution of the problems related to these key elements in order to improve broadband coverage, broadband adoption and consumer satisfaction. There is also a need to ensure coordination with Question 5/1 and avoid overlap.

Document [SG1RGQ/244 \(Ghana\)](#) focuses on protection against unfair market practices. As an example, it highlights the introduction of the Billing Feedback Message (BFM) in Ghana in 2013 that was aimed at reducing complaints on billing, ensuring transparency on billing, and addressing issues of perceived wrongful charges on network services. In order to address the challenge of service providers taking advantage of the system and using the same platform for advertisement, Ghana introduced measures to protect consumers against unfair market practices on billing in the telecommunications market as well as mechanisms to guarantee adequate transparency and consumer protection.

Document [SG1RGQ/259 \(BDT\)](#) shares information on lessons learned as indicated by members in their contributions to the second block of ITU-D SG1 Rapporteur Group meetings for the 2018-2021 study period. The document includes a list of extracted lessons learned that are relevant for Q6/1. BDT also presented Document [SG1RGQ/258](#) that elaborates on collaboration opportunities with ITU-D study groups and the WSIS platform, including the potential reuse of ICT-related activities reported in the WSIS Stocktaking Database as well as potential participation and contribution by WSIS participants in ITU-D study groups. Some possible next steps are also provided for consideration, which include identification by the ITU-D rapporteur groups of WSIS documents relevant to their Question and

collaboration with their authors, along with the possibility of organizing an ITU-D study group-related session during WSIS Forum 2020.

Liaison statements: Document [1/ADM/20](#) contains a list of incoming liaison statements.

Document [1/307 \(India\)](#) cites the example of the National Institute for Transforming India (NITI Aayog) that has published a discussion paper titled ‘AI for All’, laying the ground for the National Strategy on Artificial Intelligence and building capacity on these issues. The contribution highlights the unique challenges emanating from the use of AI in digital services, indicating that this requires

1. Appropriate institutional mechanisms within Member States that would keep abreast of latest technologies and advise on cross-sectoral legislation and regulation, including areas of consumer awareness and protection.
2. The need for international consensus and cooperation on standards, ethics and consumer protection. Among the recommended best practices is for governments to develop an AI national plan to outline key strategies for preparing the country for AI.

Document [1/317 \(Russian Federation\)](#) provides a case study and contains information on the experience of the Russian Federation in abolishing national and online roaming charges in the country. The contribution refers to recently adopted regulations related to roaming-at-home. Participants suggested that the information could be integrated into the Question 6/1 final report (Chapter 1, section 1.1; Chapter 3, section 3.4; and Chapter 4) and in the annex.

Document [1/328 \(United Kingdom\)](#) identifies how numbering misuse could impact consumers, both directly and indirectly. Examples of these types of misuse are presented together with some initial means to overcome or minimize such impacts. The contribution also highlights that such tools should not be seen in isolation but rather used in conjunction with the tools that are deployed by administrations or regulators at points of interconnect, both national and international. It was suggested that the information could be included in sections 1.3.5 and 4.3.4 and that the results of the survey during the previous period could also provide useful information and should be included in the Question 6/1 final report.

Document [1/329 \(Papua New Guinea\)](#) provides a case study with a proposed regulatory framework for QoS. The “draft Rule on Telecommunication Quality of Service Performance Monitoring”, which is the subject of a public consultation, seeks to establish a performance measurement and monitoring regime with respect to retail telecommunication services, including mobile-telephony, fixed-broadband and mobile-broadband services that are popular with retail subscribers. Amongst other things, NICTA envisages that, over time, this information, when presented in a meaningful format, will enable consumers to better understand and compare the quality of services between different service providers whilst also providing an incentive to licensees or service providers to improve their performance.

Document [1/334 \(India\)](#) provides a case study describing TRAI's Telecom Commercial Communications Customer Preference Regulation that combines co-regulation with new technology (blockchain) to try and curb the menace of unsolicited commercial communications (UCC). Telecommunication service providers will establish and arrange the framework for compliance with the necessary flexibility and speed required to combat spammers who continually change their tactics and morph their identities to escape detection. The framework is user-friendly and automated using technological advancements to smooth the processes and to reduce the cost of compliance.

Document [1/336 \(Zimbabwe\)](#) provides an overview of consumer legislation with relevant references from various countries (through contributions and research). It covers legislation on consumer rights as well as other legislation and regulations to protect consumers. It also highlights the need for the development of legal frameworks in relation to AI and IoT.

Document [1/344 \(India\)](#), a case study from India, addresses regulatory questions related to online platforms in terms of consumer protection and competition. The Indian approach is a mix of encouraging self-regulation and filling gaps with State regulation. The contribution points to a study by India's competition regulator that looks at platform neutrality (third-party treatment versus own products and services), transparency (of search results and reviews) and data-sharing practices, and calls for greater transparency of platform practices in these areas to address information asymmetry and competition concerns. The study concludes with recommendations on self-regulatory measures that platforms are encouraged to implement in the area of greater transparency and disclosure on:

- i. search ranking;
- ii. collection, use and sharing of data;
- iii. user review and rating mechanism as well as contract terms and discount policies *vis-à-vis* sellers.

Document [1/349 \(Mexico\)](#) is a case study on the Digital Literacy Programme “Conoce tus derechos” that provides an information mechanism for IFT Mexico to accomplish direct communications with users through general training and provision of informational material. The aim of the programme is to empower users of telecommunication services with information that allows them to demand their rights as users, using tools that the Institute has developed in their favour to make informed decisions, and to use their telecommunication services and equipment appropriately.

Document [1/353 \(State of Palestine\)](#) provides an overview of the law addressing offers of both the non-competitive and competitive telecommunication services, specifying the rights and obligations, including those regarding telecommunication devices, mobile Internet, offers of the general fixed-telecommunication companies, duration of the offers, and consequences of contravention of the instructions. This will be an important input to Chapter 4, participants concluded.

Document [1/374 \(Rev.1\) \(TRA, Oman\)](#) is a case study from TRA to review the mechanism for providing services to advertising companies, the method of sending bulk SMS to users and the method of unsubscribing from receiving promotional SMS. The method for unsubscribing was assessed in terms of its effectiveness and its availability to beneficiaries free of charge – and to the extent the systems of telecommunication companies can be modified to allow the flow of promotional messages based on a request from beneficiaries to opt-in to this service rather than making opting-out necessary to stop the service. The telecommunication companies were requested to provide copies of the contracts concluded between them and the companies promoting their services and products.

Document [1/397 \(KDDI Corporation, Japan\)](#) shares information on how KDDI Corporation is promoting initiatives of “smartphone safety classes” under the corporate philosophy to “achieve a truly connected society”. The company sends certified lecturers to primary, secondary and high schools all over Japan and holds “smartphone safety classes” to have students learn rules and manners and not to get into trouble.

Document [SG1RGQ/307 \(State of Palestine\)](#) set out measures taken to review subscription services and update subscription contracts to respond to challenges from the global pandemic. The contribution also illustrates how the Complaints and Consumer Protection Unit can proactively manage the issue and work to guarantee the accessibility, quality and affordability of subscription services.

Document [SG1RGQ/309 \(Brazil\)](#) shared the results achieved by Anatel in the strategy of migrating from traditional helpdesk call centres to digital services channels under customer care service. The report also presented the history of the use of the channels and the continuity of this strategy.

Document [SG1RGQ/310 \(Brazil\)](#) presented a brief study illustrating how innovation and digitalization applied to customer care in the telecommunication sector can combine human interaction and technology in order to provide more meaningful interactions to the consumer, reduce time and effort, and improve customer experience and satisfaction. In Brazil, where consumers' interactions through traditional channels, mainly by phone, take a lot of time and effort, it is especially demanded

of telecommunication companies to focus on reducing the time-effort duo and on improving customer experience and satisfaction, regardless of the contact channel used by the consumer.

Document [SG1RGQ/311\(Rev.1\) \(Brazil\)](#) looks at how communication between consumers and service providers has changed over time. It highlights examples in selected countries with potential lessons to be learned based on data collected in close collaboration with Cullen International, a leading regulatory intelligence analyst that provides unbiased information covering telecommunications, media, digital economy and competition law trusted by over 270 industry players and regulators worldwide.

Document [SG1RGQ/360 \(Brazil\)](#) reaffirmed that in response to emergencies, one of the roles of the Brazilian National Telecommunications Agency (Anatel) is to keep Brazilians connected, especially during the present pandemic. It is an unprecedented challenge and, in Anatel's view, solutions will depend on a variety of arrangements as there is no unique formula to handle the complexity of the current situation. The Agency follows measures developed by the service providers and discusses with them as well as with other bodies, local governments and civil society in search of solutions that will address the legitimate concerns of all.

Document [SG1RGQ/358 \(India\)](#) provides an overview of the evolution of regulations in India and the present regulatory framework adopted by India to curb unsolicited commercial communications (UCC) – communications made through telecommunication services by message, voice or SMS and transmitted to subscribers without their consent or willingness. These could be for the purpose of informing, soliciting or promoting any commercial transaction in relation to goods, investments or services, but does not include any transactional message or service messages, nor any messages transmitted by or on the directions of the State or competent authority. Apart from being a source of inconvenience, such communications also impinge upon the privacy of individuals.

Document [SG1RGQ/326 \(Zimbabwe\)](#) provided information on how consumer needs have changed during the period that the world has been facing the COVID-19 pandemic. It indicated that the COVID-19 pandemic has shown how regulators and policy-makers need to go back to the drawing board and come up with policies that encourage investment in rural and remote areas, especially for last mile connectivity. It suggests that solutions that connect individual homes become a priority for rural and remote areas to ensure that consumers continue to have access to ICTs particularly during pandemics.

Document [SG1RGQ/342 \(Ghana\)](#) provided an overview of the Billing Verification System (BVS) that verifies prices charged by the mobile network operators (MNOs) and ensures that tariffs are fair and reasonable and do not discriminate unduly among consumers. It aims to ensure consumers are adequately protected against unfair marketing practices, as tariffs are essential to the mandate of the telecommunication regulator in Ghana. The billing feedback messaging feature was introduced to Ghanaians to ensure transparency on billing and to empower consumers to track their activities on their usage of telecommunication services.

Document [SG1RGQ/TD/17 \(Nigeria\)](#) shed light on the response to the menace of unsolicited telemarketing messages in the Nigerian telecommunication industry by the regulatory instrument introduced in Nigeria.

Document [SG1RGQ/373 \(BDT Focal point for Q1/1, Q3/1, Q4/1, Q6/1\)](#) introduced the Digital Regulation Handbook and Online Platform, the result of an ongoing collaboration over two decades between ITU and the World Bank. It aims to provide practical guidance and best practices for policy-makers and regulators across the globe concerned with harnessing the benefits of the digital economy and society for their citizens and firms.

Document [SG1RGQ/374 \(BDT Focal point for Q1/1, Q3/1, Q4/1, Q6/1\)](#) presented the GSR-20 Best Practice Guidelines. According to the guidelines, the COVID-19 pandemic has revealed that connectivity for all is essential for economic activity and citizen welfare, and that key digital challenges cannot be

overcome by one stakeholder group alone. Within this context, the guidelines conclude that in order for the digital economy to grow sustainably and to ensure service and business continuity, including in times of crisis, regulators and policy-makers need to find an appropriate balance between facilitative actions to promote digital transformation and affordable connectivity. While ensuring long-term social policy objectives are met, an adaptive, resilient, collaborative and fit-for-purpose regulatory ecosystem is necessary for open and competitive digital markets to thrive along with delivering positive consumer outcomes and providing the foundation for digital transformation. Inputs from this contribution will be reflected in Chapter 2.5 with a reference to the publication.

Annex 2: Outcomes of the ITU Global Symposium for Regulators in 2018 and 2019 (GSR-18 and GSR-19)

2018 Global Symposium for Regulators (GSR-18) (Geneva, Switzerland, 9-12 July 2018)

Digitalization is increasingly and fundamentally changing societies and economies and disrupting many sectors in what has been termed the 4th Industrial Revolution. Meanwhile, ICT regulation has evolved globally over the past 10 years and has experienced steady transformation. As regulators, we need to keep pace with advances in technology, address the new regulatory frontiers and create the foundation upon which digital transformation can achieve its full potential. Being prepared for digital transformation and emerging technologies, such as AI, IoT, M2M and 5G is fundamental. We, the regulators participating in the 2018 Global Symposium for Regulators, recognize that flexible and innovative policy and regulatory approaches can support and incentivize digital transformation. The best practices in this regard would allow us to respond to the changing landscape and address the continuing need for secure and reliable ICT infrastructure, affordable access to and delivery of digital services, as well as protect consumers and maintain trust in ICTs. We have therefore identified and endorsed the following regulatory best-practice guidelines on new regulatory frontiers to achieve digital transformation:

I. Fostering the potential of emerging technologies for digital transformation.

II. Business and investment models to support digital.

III. Policy and regulatory approaches for continued innovation and progress transformation.

To this end, regulators participating in the 2018 Global Symposium for Regulators, declared that they need to:

- Consider putting in place innovative, out-of-the-box measures, such as regulatory sandboxes for enterprises wishing to test an emerging technology or innovative service without being bound by all the regulations that would normally apply.
- “Start-up and experiment” interfaces to support start-ups, enterprises and communities in their experimental initiatives.
- 5G pilot projects to obtain initial feedback and facilitate reflection and design of future spectrum allocations while stimulating the take-up of services, building specific use cases and assessing future challenges related to emerging technologies under real-life conditions.
- Promote further public participation and consultation in the regulatory process through regulation by data that is based on information and the observations of digital stakeholders and users to provide citizens and stakeholders with the most detailed and transparent information, and allowing consultation and participation in the regulatory decision-making process to complement the regulators’ traditional tools.
- Establish effective mechanisms for cooperation across the sectors, including with consumer protection authorities, service providers and other relevant bodies at the national, regional and international levels, to promote the development of cross-cutting services, such as e-commerce, e-banking and e-health.
- Consider, as appropriate and within our mandate, the necessary frameworks to ensure privacy and security of government, business and consumer data so that stakeholders are adequately informed about potential security and privacy challenges they may face with online services, and have access to timely and accurate information regarding the services and applications they use (including reliability, speed, quality of service and data traffic management).

2019 Global Symposium for Regulators (GSR-19) (Port Vila, Vanuatu, 9-12 July 2019)

Technology paradigms and business models challenge existing regulatory patterns and frameworks. From the imminent entry in markets of 5G and IoT, to the profusion of cloud services and AI, regulatory response requires a new perspective. Unleashing the full potential of digital will require an actionable, agile, collaborative, innovative and outcome-based approach to regulation. In the increasingly complex and dynamic digital transformation, it is important to agree on common principles and put forward clear and simple rules – and follow them forward.

In this regard, regulators participating in the 2019 Global Symposium for Regulators recognize that there is no single, comprehensive blueprint for best practice and that regulatory patterns for the digital transformation will be rooted in local circumstances while addressing regional and global challenges. They nevertheless agreed that country experiences can be enlightening and guide them towards regulatory excellence for the benefit of all.

They identified and endorsed these regulatory best-practice guidelines to fast-forward digital connectivity for all to allow everyone to participate in the digital economy and benefit from digital transformation. Recalling the series of GSR Best Practice Guidelines since 2003 that capture established regulatory wisdom and tried-and-tested practices, the focus of the regulators is on new and innovative approaches, tools and mechanisms for achieving inclusive digital infrastructure and services.

1. Core design principles for collaborative regulation

- i. *To achieve digital transformation, policy and regulation should be more holistic.* Cross-sectoral collaboration along with revisited regulatory approaches, such as co-regulation and self-regulation, can lead to new forms of collaborative regulation based on common goals, including social and economic good, and innovation.
- ii. *Policy and regulation should be based on consultation and collaboration.* In the same way that digital cuts across economic sectors, markets and geographies, regulatory decision-making should include the expectations, ideas and expertise of all market stakeholders and players, including academia, civil society, consumer associations, data scientists, end users and relevant government agencies from different sectors.
- iii. *Policy and regulation should be evidence-based.* Evidence is critical for creating a sound understanding of the issues at stake and identifying the options going forward as well as their impact. Appropriate authoritative benchmarks and metrics can guide regulators in rule-making and enforcement, enhancing the quality of regulatory decisions.
- iv. *Policy and regulation should be outcome-based:* Regulators need to address the most pressing issues, for example market barriers and enabling synergies. The rationale for any regulatory response to new technologies should be grounded in the impact on consumers, societies, market players and investment flows as well as on national development as a whole.
- v. *Policy and regulation should be incentive-based.* Collaborative regulation is driven by leadership, incentive and reward. Regulators should keep a wide array of investment incentives at hand to provide impetus for markets to innovate and transform while maximizing benefits to consumers.
- vi. *Policy and regulation should be adaptive, balanced and fit for purpose.* Regulation-making is about flexibility – continually improving, refining and adjusting regulatory practices. The balance in regulatory treatment of new services is more delicate than ever. A close, continuous link to markets and consumers is important to get digital on the right glidepath to achieving social and economic goals.
- vii. *Policy and regulation should focus on building trust and engagement.* Collaborative regulation provides the space for co-creating win-win propositions, working towards regulatory objectives while increasing the engagement of industry. Trust becomes the foundation of the regulatory process, underpinning the growth of digital.

2. Benchmarks for regulatory excellence and market performance

We recommend five main clusters of benchmarks for regulators:

- i. **Connectivity mapping:** Tracking the deployment of the various kinds of digital infrastructure can inform the regulatory process and allow regulators to identify market gaps and market stakeholders – and turn them into opportunities for investment and growth.
- ii. **Metrics for market performance:** Metrics allow regulators to assess the performance of market segments for digital services against social and economic goals and identify priority action areas for policy and regulation.
- iii. **Measuring regulatory maturity and levels of collaborative regulation:** Regulatory benchmarks pinpoint the status of advancement of policy and regulatory frameworks for digital markets. They help track progress and identify trends and gaps in regulatory frameworks, making the case for further regulatory reform towards achieving vibrant and inclusive digital industries.
- iv. **Impact assessment:** A combination of quantitative and qualitative econometric studies based on reliable data can enable regulators to explore, understand and quantify how digital technologies, market players or regulation can contribute economically to growing the larger digital ecosystem and making it more inclusive.
- v. **Regulatory roadmaps** based on established authoritative metrics can guide regulators towards achieving digital connectivity objectives in a faster and better-targeted way. In order to leverage these evidence-based instruments, the volume and quality of data accessible to regulators need to be increased, and their sources diversified. These instruments can also enable market players to reflect on their performance and impact on the economy and development, and on how they can engage in self-regulation.

3. What regulatory tools and approaches are at hand for enabling digital experimentation?

We recognize that, among the many tools that can improve digital market outcomes, the following form the core of collaborative regulation best practice:

- Space for digital experimentation: From temporary licences and new technology pilots to regulatory sandboxes, a range of tools and techniques can be used to create a dynamic regulatory environment in which digital market failures and opportunities have space and flexibility to address present and future challenges. Such methodologies can also be employed to design strategies to enhance digital applications and skills.
- Pro-competition frameworks for the digital transformation should consider longer value chains, more diverse market players, services and devices, stakeholder partnerships and digital infrastructure layers and, ultimately, their impact on markets, consumers and Internet neutrality. Nonetheless, excessive and unwieldy regulation must be avoided.
- Regulatory incentives can create a positive market dynamic and improve market outcomes with less regulatory effort.
- Stakeholder engagement vehicles, such as public hearings, high-level roundtables, expert workshops and hackathons can allow pooling of resources and expertise to inform major regulatory decisions.
- Robust and enforceable mechanisms for consumer protection, including a set of rules on data protection, privacy and data portability as well as accessible mechanisms for consumer redress are essential to support digital transformation in economic sectors across the board and ensure consumers' interests are safeguarded.
- Market-based and dynamic mechanisms for spectrum management can allow for flexible, simplified and transparent use of scarce radio frequencies, while promoting technology neutrality.

- Regulatory Impact Assessment (RIA): Enhanced with new benchmarks and data analysis, RIA allows for better decision-making and should be introduced as a regular practice before major regulatory decisions are made as well as throughout the lifecycle of regulation.
- Agile data-driven monitoring solutions, based on standards for the interoperability of data systems and tools among regulators and market players, can facilitate market oversight in areas such as quality of service and experience as well as regulatory compliance.
- Diversified mechanisms for consumer engagement and feedback multiply regulatory inputs and allow for fine-tuning regulatory policies and their implementation.
- Effective channels for dynamic collaboration among regulatory authorities, such as the ICT, financial and competition authorities as well as law-enforcement agencies and the judiciary, are necessary to ensure coherent and reasonable regulations across economic sectors. Regulatory sandboxes involving multiple regulators can incubate key cross-sector regulations, such as for digital financial inclusion.
- Regional and international cooperation in defining regulatory rules on cross-border issues can ensure consistency, predictability and fluidity of digital markets and will catalyse the deployment of region-wide and global digital infrastructure, from fibre backbones and submarine cables to mobile networks and satellite connectivity.
- Regulatory expertise needs to be developed continuously to integrate new technologies, competencies and skills, and allow for data and evidence-based decision-making.

The GSR-19 discussion paper on “Building confidence in a data-driven economy by assuring consumer redress” includes examples of best practice and makes recommendations to improve effectiveness, covering such areas as:

- Collaborative development of consumer-protection policies, regulation and mechanisms across the sector: media, ICT, competition, as well as products and services.
- Collaboration between different policy-making ministries, such as those responsible for utilities, finance and business, education, health, agriculture and tourism.
- Collaboration between policy-makers and regulators; different regulators; regulators and industry; and regulators and consumer associations.
- Consumer complaint handling and empowerment initiatives and mechanisms in policies, laws and regulations to foster more effective consumer complaint handling mechanisms with the industry.
- Impact of cross-border activities.

Abbreviations and acronyms

This table contains abbreviations/acronyms relating to international, regional or supranational bodies, instruments or texts, as well as technical and other terms used in this report.

Abbreviations/acronyms of national bodies, instruments or texts are explained in the text relating to the country concerned, and are thus not included in this table.

Abbreviation	Term
AI	artificial intelligence
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ATU	African Telecommunications Union
BDT	ITU Telecommunication Development Bureau
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications
BEUC	European Consumer Organization (Bureau Européen des Unions de Consommateurs)
BFM	billing feedback message
CERRE	Centre on Regulation in Europe
CI	Consumers International
CLI	calling-line identity
CoE	ITU centre of excellence
COP	child online protection
COVID-19	Coronavirus pandemic 2019
DFS	digital financial services
EC	European Commission
EDPB	European Data Protection Board
EECC	European Electronic Communications Code
EU	European Union
GDPR	EU General Regulation on Data Protection
GKO	Global Kids Online (UNICEF initiative)
GSMA	GSM Association
GSR	Global Symposium for Regulators
H2M	human-to-machine
ICN	International Competition Network

(continued)

Abbreviation	Term
ICPEN	International Consumer Protection Enforcement Network
ICT	information and communication technology
IMR	international mobile roaming
IOA	International Ombudsman Association
IoT	Internet of Things
IPTV	Internet Protocol television
ISP	Internet service provider
ITU	International Telecommunication Union
ITU-D	ITU Telecommunication Development Sector
ITU-R	ITU Radiocommunication Sector
ITU-T	ITU Telecommunication Standardization Sector
IXP	Internet exchange point
LDC	least developed country
M2M	machine-to-machine
NEF	New Economics Foundation
NGN	next-generation network
NGO	non-governmental organization
NRA	national regulatory agency
OAS	Organization of American States
OECD	Organisation for Economic Development and Co-operation
OTT	over-the-top
RED	Regional Economic Dialogue
RRA	regional regulators association
QoS	quality of service
SIM	subscriber identification module
SMEs	Small- and medium-sized enterprises
SMS	short messaging service
SNS	social networking service
TSP	telecommunication service provider
UCC	unsolicited commercial communications
UNICEF	United Nations Children' s Fund

(continued)

Abbreviation	Term
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USSD	unstructured supplementary service data
VAS	value-added service
WB	World Bank
WSIS	World Summit on the Information Society
WTDC	World Telecommunication Development Conference

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", 10^o 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

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

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
Thailand Post Training Center
5th floor
111 Chaengwattana Road
Laksi
Bangkok 10210
Thailand

邮寄地址:
P.O. Box 178, Laksi Post Office
Laksi, Bangkok 10210, Thailand

电子邮件: ituasiapacificregion@itu.int
电话: +66 2 575 0055
传真: +66 2 575 3507

塞内加尔

国际电联
地区办事处
8, Route des Almadies
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
Sapta Pesona Building
13th floor
Jl. Merdan Merdeka Barat No. 17
Jakarta 10110
Indonesia

邮寄地址:
c/o UNDP – P.O. Box 2338
Jakarta 10110, Indonesia

电子邮件: ituasiapacificregion@itu.int
电话: +62 21 381 3572
电话: +62 21 380 2322/2324
传真: +62 21 389 5521

津巴布韦

国际电联
地区办事处
TelOne Centre for Learning
Corner Samora Machel and
Hampton Road
P.O. Box BE 792
Belvedere Harare
Zimbabwe

电子邮件: itu-harare@itu.int
电话: +263 4 77 5939
电话: +263 4 77 5941
传真: +263 4 77 1257

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 Cia
Apartado Postal 976
Tegucigalpa
Honduras

电子邮件: itutegucigalpa@itu.int
电话: +504 2235 5470
传真: +504 2235 5471

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: itumoscov@itu.int
电话: +7 495 926 6070

国际电信联盟
电信发展局

Place des Nations
CH-1211 Geneva 20
Switzerland

ISBN: 978-92-61-34625-6



瑞士出版
2021年, 日内瓦