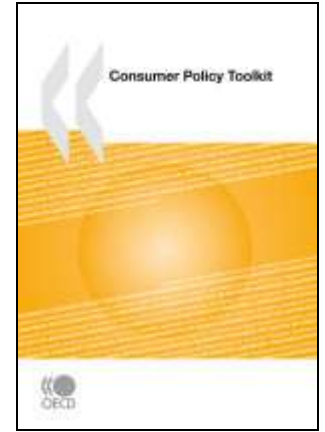


OECD *Multilingual Summaries*

Consumer Policy Toolkit

Summary in Chinese



消费者政策工具包

中文概要

- 过去二十年中物品及服务市场经历了重大变化。变化驱动因素包括监管改革、更开放的全球市场、新技术、经济活动中服务业的作用增加等，许多变化给消费者带来了巨大惠益。
- 但这些变化对消费者提出了哪些挑战的问题则很少引起重视。许多市场变得琳琅满目日趋复杂，使消费者越来越难以比较估计产品服务的价值。消费者遇到的挑战，也是负责保护消费者免受不公正商业做法及商业作弊损害的政府部门面临的挑战。
- 本书审视了市场发展情况，探讨了如何改进消费者政策制定的问题。首次探索的一个问题是如何利用行为经济学的研究成果改变决策者处理问题的方式。

消费者在各国经济中的作用举足轻重，占经合组织成员国GDP60%以上。消费者被赋予权力，可通过推动竞争与商业创新来提高经济业绩。但需要有效的消费者政策体制，保护消费者防范不公正市场做法，能做出知情决定，业界与消费者都清楚各自有何权利与义务。

经合组织消费者政策工具包是专为决策者设计的一个实用指南，帮助他们以系统方式识别评估消费者问题，拟定、实施和审评有效消费者政策，使消费者能通过维护经济活力发挥其作用。该出版物以消费者主管部门通常负责的典型政策领域为重点。竞争问题不在此例，经合组织另有相关专著论述（竞争评估工具包）。

不断变化的市场与消费者环境

物品与服务消费者市场在过去二十年中经历了深刻变化。监管改革、全球市场进一步开放、新技术的发展及消费者服务增长，都是变化的促进因素。许多情况下这些变化给消费者带来了巨大利益。但这些变化给消费者和消费者政策制定者带来的挑战并未引起重视。例如现代市场提供着越来越多日益复杂的产品。而且相关产品及服务之间有着极大的差异，使消费者进行对比和估值的难度更大。贸易国际化的提高、互联网的发展给消费者提供了新的机会，但同时也出现了新的弊端，要求消费者保护部门更加警觉，与国外同行积极合作。

消费者本身也发生了变化。往往缺乏消费经验的儿童与青少年成为更重要的市场力量，日益增多的老年消费者也是如此，他们面临着独特的市场挑战。消费者总体教育水平普遍提高，但其中仍有许多人缺乏必要的算术阅读技能，在今天更为复杂、信息量巨大的市场上束手无策。

更加理解市场及消费者决策

经济学能帮助政府确定维护消费者利益必要的市场干预行动，也能对哪类干预最有效提出指导。标准经济学理论假设，自由市场通常会产生对消费者最好的结果。但有些情况下市场并不能得出最佳结果。缺乏竞争就是一个例子。市场失灵的另一重要根源是消费者得不到有关市场产品及价格的充分信息。例如消费者在收到不完整的、误导性的、过于复杂或数量太大的信息时就无法做出知情选择。行为经济学显示，除其他因素外，提供信息及构成选择的方式对市场选择产生重大的、有时不利于消费者的影响。

识别评估消费者问题

识别评估消费者问题，确定对消费者利益的损害是否达到需要政府采取行动的程度，这些都是决策者面对的重大挑战。消费者主管部门有解决这些问题的若干技术手段。各国大量借助消费者投诉开展这项工作，但也有其他重要途径可循。对消费者满意不满意的调查、进行重点群体研究、深入量化研究等都可分析市场发展情况。另一些国家近年来更投入了大量时间及资源开发更加复杂的程序，以更系统的方式对市场进行分析筛查。

制定和实施消费者政策

消费者保护部门拥有处理市场问题的若干政策工具。一些是针对消费者赋权的（需求方措施）手段，如增加有关产品信息数量种类，确保消费者合同的公正性等，另一些是针对改变企业行为方式（供应方措施）的手段，如强制性产品标准、鼓励制定行为准则等。

政策制定者可能受到压力要迅速决策以满足公众期望。但匆匆决策可能会对消费者和其他利益相关方造成始料未及的负面后果。为避免发生这种情况，消费者主管部门应采取严谨的、基于实证的决策方针。本工具包的设计宗旨就是为了帮助主管部门做到这点。工具包以消费者市场如何运行及消费者如何决策的最新认识为基础，向政策制定者提供一个决策框架，帮助他们确定何时应进行干预

以解决某个市场问题。工具包探讨了现有的工具种类，以及在何种情况下以何种方式最有效地使用这些工具。

工具包提出由六个步骤组成的全面决策程序，适合各级政府，可处理地方性、全国性及国际性问题（图0.1）。

第一步：确定消费者问题及其根源

确定问题及其根源将有助于识别出政策制定过程中可能会涉及的机构和利益相关方。消费者政策制定部门通常处理的问题，其根源通常包括企业行为问题（如误导性广告），信息不灵问题，消费者行为偏差，市场和/或监管失误等方面。

在此阶段决策者需要决定：

- 对从整体或部分解决该消费者问题的根源而言，消费者主管部门是否是最适当的部门。
- 有无能更好地处理该问题的另一部门。在该问题或纠正问题的政策工具超越出消费者主管部门职权范围时应加以考虑。
- 有无合理的余地可从根源上纠正该问题。
- 纠正该问题是否会与其他公共政策目标发生冲突

如果消费者主管部门决定进一步调查此问题，就要研究消费者受害情况（第二步）。

第二步：衡量消费者受损情况

当市场结果不能实现其潜力、导致消费者损失福祉的时候，就产生消费者受损的情况。识别衡量消费者受损的性质与大小（消费者如何受损，受损者数量及受损程度）是以实证为基础进行决策的关键内容。

损害内容包括经济影响和非经济影响，如直接经济损失、时间损失、造成紧张及人身伤害等等。尽管通常很难量化损害，对损害进行评估还是至关重要，即便只能以定性方式作出。评估损害的可能信息来源包括聚焦群体、投诉资料、消费者调查、市场筛查、经济度量分析等。

对消费者受损的正确评估能向决策者提供必要时进行市场干预的有力依据（第三步），也有助于设定有效的政策目标（第四步）。

第三步：确定消费者受损问题是否要求采取政策行动

是否进行干预的决定应考虑若干因素：

- 消费者受损范围有多大？损害较小但受影响消费者众多，或受损者不多但损害情况严重的可能都须进行干预。
- 受损消费者是谁？例如对儿童、老年人或社会地位不利者等群体造成不成比例影响的情况应加以考虑。
- 对消费者损害的预计期限有多长？对损害随时间推移可能发生的变化应进行估计。如果预计损害将会恶化，进行干预的理由可能更强。
- 不采取政策行动可能有什么后果？对不采取行动的潜在政治、社会和经济后果应加以考虑。
- 对经济有无其它重大成本？该消费者问题对其它利益相关方是否也造成损害？例如是否对企

业间竞争造成扭曲？

考虑这些因素之后，消费者主管当局应作出决定：1) 是否应考虑采取政策行动（进入第四步）；2) 是否需要更多取证才能制定政策（回到第二步）；3) 是否需进一步了解该消费者问题的性质和/或根源（回到第一步）；或4) 是否无需采取行动，从而终止本案调查工作。

第四步：设定政策目标、确定政策选项范围

设定政策目标

应确定具体政策目标，阐明该政策欲为消费者及市场达到之目的。并为今后审评该政策的成效（第六步）确定适当指标、标的或参数以衡量政策是否成功，重点反映对消费者产生的市场结果（而非过渡性结果）。使用参数矩阵时应努力在实行政策前建立基线。

确定一套实际的政策行动

应努力确定实际政策行动（切实可行的行动）的整个范围。包括针对消费者赋权、针对改变企业行为、及两方面内容均涉及的行动（图0.2）。既要考虑新的政策行动，也要考虑如何更好地执行已有政策。在此阶段也应确定实施执行的负责方、维持该政策所需成本、以及向利益相关方和公众通报的方式。

第五步：对选项进行评估并选定政策行动

列出政策选项之后，下一步就要确定达到政策目标（第四步定出）最适当、成本效益最佳的方法。多数情况下应进行惠益成本分析，包括可量化和难以量化的方面（如社区价值、伦理方面的考虑等）。应基于相关政策可能产生的后果，决定分析工作的广度深度。政府并非采取每项行动都须进行深入分析。例如发生消费者死亡或严重伤害后立即禁止相关产品，就不一定要进行成本惠益分析。另一些情况下则可能应展开调查、实地测试研究以深化评估工作。对某些利益相关方会造成高成本以及比较永久性（如在立法中锁定）的政策可能属于这种情况。

可在调查期间的任何阶段与消费者组织、受影响企业和/或行业协会等利益相关方进行磋商。但在本阶段进行此类磋商尤为重要，有助于确保政策选项得到清楚表述并充分涉及所有相关问题。也有助于暴露决策者始料未及或无意产生的后果。

最后，应考虑每个政策选项对竞争、环境等其它政策领域产生的影响。

第六步：拟定评估政策效率的政策审评程序

定期对消费者政策进行审议，能确定在第四阶段设定的目标是否以成本效益方式得到实现。审议程序中应计入该消费者问题性质的变化、市场的变化、及选定政策行动的可能未预见或无意产生的后果。审议应在政策已执行适当时期后进行。

实施后评估的范围，可从中期监测至全方位审议。审议方法与先前的预期成本惠益评估类似。进行审议为的是决定应否维持更改或废止某项措施，是否应加强执法，应否考虑替代性政策行动，是否需重新评估该问题的性质和/或根源（第一步）。

图表

- [图0.1. 消费者政策的制定步骤](#)

- [图0.2. 针对市场需求方及供应方的消费者政策工具](#)

OECD 2010

本概要并非经合组织的正式译文。

在提及经合组织版权以及原著标题的前提下允许复印本概要。

多语种概要出版物系经合组织英法双语出版原著的摘要译文。

由经合组织在线书店免费提供 www.oecd.org/bookshop/

如需更多信息，请与经合组织出版事务及通信总司版权及翻译处联系
rights@oecd.org 或传真：+33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

请访问我们的网址 www.oecd.org/rights/

