



ZHONGDE  
WANGLUO SHANGPIN JIAOYI  
JIANGUAN BIJIAO YANJIU

# 网络商品交易监管 比较研究

中  
德

国家工商行政管理总局市场规范管理司  
中国工商行政管理学会  
德国国际合作机构

编著

中国工商出版社



F724.6  
201213



ZHONGDE  
WANGLUO SHANGPIN JIAOYI  
JIANGUAN BIJIAO YANJIU

中  
德

# 网络商品交易监管 比较研究



国家工商行政管理总局市场规范管理司  
中国工商行政管理学会  
德国国际合作机构

编著



中国工商出版社

责任编辑 杨爱军  
封面设计 寒枫

图书在版编目(CIP)数据

中德网络商品交易监管比较研究 / 国家工商总局市场司, 中国工商学会, 德国国际合作机构编著. ——北京: 中国工商出版社, 2011.6

ISBN 978-7-80215-468-1

I. ①中… II. ①国…②中…③德… III. ①电子商务—商业经营—监管制度—对比研究—中国、德国 IV. ①F713.36

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第110216号

书名 / 中德网络商品交易监管比较研究

编著者 / 国家工商行政管理总局市场规范管理司、中国工商行政管理学会、德国国际合作机构

出版·发行 / 中国工商出版社

经销 / 新华书店

印刷 / 北京翌新工商印制公司

开本 / 787毫米×1092毫米 1/16 印张 / 22.5 字数 / 280千

版本 / 2011年6月第1版 2011年6月第1次印刷

社址 / 北京市丰台区花乡育芳园东里23号(100070)

电话 / (010)63730074,83670785 电子邮箱: zggscbs@263.net

出版声明 / 版权所有, 侵权必究

书号: ISBN 978-7-80215-468-1/F·728

定价: 55.00元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

## 本书编写人员

何明珂（博士，北京工商大学研究生部主任、教授）

阿拉木斯（中国电子商务协会政策法律委员会副主任）

李安渝（博士，对外经济贸易大学电子商务研究所所长、教授）

米克利茨（Dr. Hans-Wolfgang Micklitz, 欧洲大学研究所欧洲法学院  
经济法教授）

史宾德勒（Prof. Gerald Spindler, 哥廷根大学商法、多媒体和电信  
法学院商法系教授）

朋哈根（Dr. Kai Peter Purnhagen, 慕尼黑路德维希·马克西米连大  
学民法、欧洲和国际商法讲师和高级研究员）

托伦（Dr. Christian Thorun, 消费政策研究所创办人和主任）

克吕格（Prof. Malte Krueger, 法兰克福应用科学大学经济学教授）

# 序 一

“真诚的友谊表现在我的朋友赞成我的目标，同时我也赞成他的目标。”歌德这句名言，温家宝总理曾经引用来形容中德关系，他指出：“我以为中德之间的友谊正处在这样一个真诚、活跃和富有成果的阶段。”“中德网络商品交易监管比较研究”课题报告的正式出版，就是见证友谊的最新成果之一。

网络商品交易(电子商务)的兴起,关乎民生,关乎转变发展方式,关乎国家创新。同时,它也给市场监管带来了新情况、新挑战。国务院将监督管理“网络商品交易及有关服务的行为”的职责,交给国家工商行政管理总局,这需要我们各级工商行政管理部门统一指导思想、更新监管理念、创新监管模式。为此,总局提出了“两促进、两维护”的原则——促进网络商品交易及有关服务行为的发展,促进网络商品交易及有关服务行为的健康发展;维护消费者的合法权益,维护经营者的合法权益。2010年7月1日,总局颁布实施《网络商品交易及有关服务行为管理暂行办法》。《办法》实施近一年来,网络商品交易得以进一步发展,有关服务行为得以进一步规范,消费者权益保护工作得以进一步加强,网络商品交易越来越成为中国经济社会发展过程中不可忽视的因素,越来越成为全球电子商务发展中不可或缺的力量。

网络商品交易的兴起,是科技现代化和经济全球化的突出标志。其信息流、资金流、物流的特殊性,其隐私保护、公平交易、支付风险的共通性,是各国电子商务发展中亟待解决共同难题,也是各国市场监管中亟待研究的共同课题。彼此交流、彼此合作、彼此借鉴,无疑是一种共赢的选择。根据《中华人民共和国和德意志联

邦共和国二〇〇八年技术合作协定》，中德双方合作开展“消费者保护与产品安全项目”，国家工商行政管理总局为“消费者保护”子项目的中方实施机构，德国国际合作机构（GIZ）受德国政府委托担任德方实施机构。“中德网络商品交易监管比较研究”就是双方共同商定并积极实施的重点课题。一年来，总局市场规范管理司、中国工商学会与GIZ密切合作，分四个阶段联合开展课题研究，参与研究的专家学者不仅来自中国和欧洲多所知名高校和科研机构，而且专业涵盖课题所涉及管理、技术、法规、信用风险、营销、广告、消费行为等诸多领域。有益的交流、有效的合作，促进了有益的探索，带来了有效的成果。在“整顿和规范市场经济秩序，健全现代市场经济的社会信用体系”的进程中，中方可以从德国和欧盟有所借鉴；而在加强网络商品交易监管立法和执法方面，德方和欧盟也能从中国有所借鉴。课题研究得出这样一个结论：“虽然乍看之下中国和德国（欧盟）的系统有很多不同的地方，但进一步仔细分析，可以发现两个系统之间存在的融合趋势。”温家宝总理强调指出：“电子商务要提供一个公平便捷的网上交流平台，一个真实可信的物流仓储信息平台，一个有信用的支付平台。电子商务有着无限的发展潜力。”相信这也是中德、中欧市场监管的共同追求。事实上，这项研究最终以共同报告的形式结题，并同步发表中文版和英文版，本身就是一种富有意味的象征。

实践之花常开，理论之树常青；有理论更彻底，实践才会更科学。愿“中德网络商品交易监管比较研究”课题报告的正式出版，能有助于中德、中欧的电子商务发展实践，也能成为双方在网络商品交易监管领域理论研究和学术交流的新起点。

国家工商行政管理总局局长

周伯华

二〇一一年五月十八日

## 序 二

尊敬的读者：

互联网的商业化导致消费者的世界发生了翻天覆地的变化。互联网的普及为我们带来了显而易见的益处。身处数字时代，我们在瞬息之间就可以在虚拟世界中跨越国境。互联网使得消费者和企业坐在家中的电脑前就能进行交流和商品交换，因此，互联网推动了国际贸易的持续发展。

但是，尽管裨益多多，“电子商务”的经营模式也蕴含着许多风险。由于互联网的匿名性，网上购物的消费者被暴露在了遭受诈骗的危险面前。商家经常以漫不经心、不负责任的态度对待用户信息，有时甚至为了达到个人目的而故意滥用用户信息。滥用用户数据的丑闻从根本上动摇了消费者对网上服务的信任。与此同时，很多用户在进行电子商务活动时仍然没有给予安全性足够的重视。

消费者调查显示，大部分消费者仍不了解自己在电子商务中的权利和法律保护。相应地，由网上数据滥用丑闻所造成的信任不足是诸多阻碍电子商务发展的重要因素。增强消费者对网上购物的信任是保证全球电子商务和电子服务市场持续发展的唯一途径。只有当消费者看到自己的权益得到了适当保护，才会积极参与到市场活动中来。因此，建立消费者信心是促使其做出购买决定的关键。

与此同时，只有当商家能够在一个稳定、合理、有序的环境中进行投资，他们才会进行创新的商务实践，才能够为全面、积极的经济的发展做出贡献。因此，建立一个恰当的监管框架符合所有市场活动参与者的利益。相应地，各国政府也面临着类似的挑战，要建立一个可信的互联网环境，以激发互联网的全部市场潜力。

鉴于这些重大的机遇和挑战，我很高兴向大家介绍中德电子商务比较研究。这一研究项目由中国国家工商行政管理总局（SAIC）和德国联邦食品、农业和消费者保护部（BMELV）联合发起。双方目前都在致力于调整电子商务市场的法律框架。

依靠法律来进行规范是欧洲和德国消费者保护体系的基本支柱。此次研究旨在对中德电子商务领域中消费者保护的法律法规和监管体系进行深入的对标分析。它明确指出了中德两国监管手段的异同。

在德国，消费者保护一直享有重要地位。众所周知，现代消费者政策与成功的经济政策齐头并进。消费者应当在市场活动中拥有自我决定其行为的权利，这是欧洲以及德国消费者保护政策的出发点。这种现代消费者模式是基于如下观念，即个体的市场参与者最了解什么最符合其利益。

上述观点并不意味着我们可以对消费者置之不理，或不需为其提供保护。理性消费行为的重要前提条件是给予消费者重要的购买信息。掌握信息的消费者能够在市场中获得信任，并且促进竞争。消费者政策的目的在于建立一个能够让消费者与商家处于平等地位的市场环境。

在数字世界中，政府尤其要面对来自这一目标的挑战。进行网上购物的消费者通常会认为，由于交易双方之间存在距离，自己未能获得足够的信息。因此，欧盟的消费者享有一系列与互联网环境相关的权利。网上商家的信息义务以及消费者的退货权利就被写入了欧盟的指令。

但是，要建立一个正常运行的电子商务环境，不能仅仅依靠法律框架这一手段。欧盟和德国也支持互联网的自我调节、其他纠纷解决方案以及消费者资讯服务项目。尽管欧洲的电子商务市场框架较为成熟，数字世界中的新型商务模式仍需要不断进行调整。由于在互联网商业化之前，欧洲就已经将诸多消费者权利纳入到各种指



# 目 录

第一部分	绪论	1
第二部分	现状与结构（电子商务生态系统）	7
第一章	电子商务市场的发展和消费者面临的问题	7
第一节	中国	7
第二节	欧盟 / 德国	22
第二章	法律和法规	37
第一节	中国	37
第二节	欧盟 / 德国	52
第三章	监管与执行	78
第一节	中国	78
第二节	欧盟 / 德国	101
第三部分	电子商务市场中的消费者保护	116
第四章	消费者保护概述	116
第一节	中国	116
第二节	欧盟 / 德国	119
第五章	合同前	130
第一节	法律体制	130
第二节	强制令	166
第三节	自我或共同监管	181
第四节	非法律手段	195
第六章	合同中	218
第一节	法律框架	218

<b>第二节</b>	<b>监管</b>	243
第七章	合同后	251
<b>第一节</b>	<b>法律框架</b>	251
<b>第二节</b>	<b>实施</b>	278
第四部分	不同措施的评价	280
第八章	中国	280
<b>第一节</b>	<b>监管措施存在的不足</b>	280
<b>第二节</b>	<b>网络消费者权益保护的 未来展望与建议</b>	289
第九章	欧盟 / 德国	297
<b>第一节</b>	<b>个体执法以及超越个体 执法的方式</b>	297
<b>第二节</b>	<b>消费者信心指数</b>	303
第五部分	结论	310
主要参考资料		314
附录：国家工商总局“中德网络商品交易 监管比较研究”代表团赴德 考察报告		333
后记		345

## 第一部分 绪论

中国和德国的电子商务市场近几年得到了飞速发展。<sup>①</sup>移动商务和社会网络等新的商业平台急剧扩大。研究调查显示,2010年中国的电子商务B2C交易额达到了4884亿人民币,德国达到了2212亿人民币(240亿欧元)。中国的电子商务交易额2005—2010年间年均增长了60%左右,德国2005—2010期间五年增长了近65%。<sup>②</sup>

中国和德国的消费者从互联网经济发展中受益很多,互联网提高了搜索和比较商品的能力,扩大了产品和服务的选择范围并增强了产品定制的能力,使得个人喜好更能得到满足。此外,互联网增强了的透明度,不仅仅加剧了竞争,更导致了消费价格的降低。

然而,电子商务自身的性质也决定了它会对消费者保护带来挑战。网络交易的环境特征——买方和卖方远程交易使得消费者无法接触到实体商品,只能通过网上商品的准确、全面的信息来保证明智的消费。此外,消费者保护还要依赖于安全的支付服务和适当的争端解决机制。

近年来迅速发展的电子商务市场,促使各国重新审议监管框架以加强对消费者的保护。国际上,在2008年经济合作与发展组织(经合组织)部长级会议关于“互联网经济的未来”的后续行动中,经合组织消费者政策委员会发起了对1999年经合组织有关“电子商务

<sup>①</sup> 详见 Dong Yiliang and Yaoping Jiang, 'Haftung des Internetdiensteanbieters in China' (2005) GR URInt 282.

<sup>②</sup> 德国电子商务与远程交易协会, <http://www.versandhandel.org/zahlen-und-fakten/allgemeines/> and Hauptverband des deutschen Einzelhandels (HIDE) (German Retail Federation).

中消费者保护指导方针”的复审。<sup>①</sup>此外，中国国家工商行政管理总局(SAIC)在2010年7月1日颁布了《网络商品交易及有关服务行为管理暂行办法》<sup>②</sup>；2010年5月新一届欧盟委员会公布了委员会的数字化议程，重申了委员会关于“更新网络交易市场电子商务指令”的承诺。<sup>③</sup>

本次比较研究的目的在于描述中国和德国的网络商品交易市场，同时从政府监管的体制机制及法律视角对比两国的消费者保护架构。下文的介绍概括了网络商品交易市场中消费者保护所面临的挑战，列举了消费者保护的不同方式，阐述了研究目的和问题，介绍了研究的方法和研究的框架，并说明了研究方法的局限性。

## 一、电子商务中消费者保护所面临的挑战

电子商务活动根据交易过程中参与主体的不同可分为不同的模式：企业对企业（B2B）、企业对用户（B2C）、用户对用户（C2C）。本研究重点关注B2C模式中的消费者保护。

网络商品交易包括三个要素，即信息流、资金流和商品流。信息流反映了交易的方式，现金流为交易提供了条件，商品流是交易的结果。

网络商品交易有三个特点：

（1）虚拟性。网络商品交易存在于虚拟的网络环境，买卖双方没有面对面的接触，消费者通过电脑获得卖方以及他们所提供的商

<sup>①</sup> OECD, 'Recommendation of the OECD Council Concerning Guidelines for Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce', (1999). and OECD, 'Empowering E-consumers: Strengthening Consumer Protection in the Internet Economy - Background Report', (2009).

<sup>②</sup> 《网络商品交易及有关服务行为管理暂行办法》，国家工商行政管理总局，2010.7.1.

<sup>③</sup> 欧盟委员会, 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Digital Agenda for Europe', ((COM(2010)245 final), 2010), p. 11.

品和服务、合同条款和价格的信息。

(2) 无界性。因为互联网没有物理界限,只要有网络的地方,网络商品交易就能进行。对于消费者来说,这意味着网上购物不受时间和空间的限制,降低了寻找商品和服务的成本,节省了时间和精力;对于网络商品经营者来说,他们的经营也不受时间和空间的限制。

(3) 参与者的多样性。在网络商品交易中,除了买卖双方,还涉及许多保证交易进行、提供支付服务和配送服务的参与者。

网络商品交易过程包括三个主要阶段:合同前、合同中和合同后。消费者在每个阶段都承担着相应的风险(见表 0-1):

表 0-1: 网络商品交易风险概述

合同前	—消费者可能被商家的身份、产品和服务、合同条款和价格误导 —缺乏报价的有效性信息
合同中	—不规范的合同条款,例如缺少信息或格式条款的使用(如保险) —个人信息可能被暴露 —在消费者不知情和未得到消费者允许的情况下对消费者行为进行追踪
合同后	—产品或服务可能未送达或在配送中损坏 —送达的不是订购的产品或服务 —卖方解决投诉的方式令人不满意 —消费者在退货中遇到困难

## 二、网络商品交易中消费者保护的方式

为了增加消费者对电子商务的信任,降低上述风险,可采用以下方法:

1. 政府规章、监管和执法;
2. 自行监管或共同监管;
3. 技术;
4. 谨慎的行为;

### 5. 市场监管。

政府规章针对的是市场的供应方。主要监管地址、营业执照、信息职责、误导性广告以及信息平台经营者的职责（合同前），合同形式、合同条款的规定以及举证的职责（合同中），补偿、退货以及数据保护（合同后）。此外，这些规章需要监管和强制执行。

企业和行业协会可能会进行自我监管，即自律。他们通过制定自己的规则和方法去监督其行为。

技术方面，例如加密技术能够降低支付系统的风险。原则上，立法者、行业协会和个体参与者都可以制定规则规定使用某种技术。但在实际中，通常是在市场自身层面上达成了使用何种技术的共识，并没有统一的规定。支付卡行业数据安全标准（PCI DSS）就是行业协会制定的一种标准，安全套接层（SSL）协议就是自发形成的一种协议。

然而，如果消费者不谨慎行事的话，精心制定的规章和纯熟的技术都是无济于事的。如果消费者意识不到即使是简单的收发邮件也存在网络风险，那么就没什么能够保证网络支付的安全了。因此，确保网络支付安全的最重要的前提之一是对消费者进行宣传和教育，消费者在网络交易中使用技术设备时应该具有一定的安全常识。此外，消费者应该提高维权意识，并知道当权益受损时应怎样求助。

## 三、研究目的

本研究的目的是系统的比较中德两国的电子商务市场，他们的规章制度以及一般的监管手段。重点研究以下问题：

1. 中国、欧盟和德国的 B2C 电子商务活动现状如何？在 B2C 电子商务市场中，消费者希望得到什么样的产品和服务？消费者遇到了哪些问题？

2. 中国、欧盟和德国政府建立了什么体制，利用了什么机制对电子商务进行监管？
3. 网络商品交易监管的重要法律和法规有哪些？监管和执法是如何进行的？
4. 运用了哪些非法律手段（如行为守则、行业标准和消费者组织等）？
5. 在网络商品交易中，中国和德国 / 欧盟有哪些方法值得对方学习？

#### 四、研究框架

由于本研究的性质在于比较，因此采用了一个简单对比的框架来分析中国和德国 / 欧盟的情况，该框架有助于系统地识别中德两国的异同点。

这个框架包含 5 个主要部分：

第一部分，绪论

第二部分，总结了中国和德国 / 欧盟电子商务市场的特点、电子商务活动的现状、消费者面临的问题，并对法律和规章以及监管系统的主要特点进行了介绍

第三部分，详细分析了不同的规章、行业自律以及非法律手段是如何适用于电子商务合同前、合同中和合同后三个阶段的；

第四部分，评价了不同的监管手段，并得出了大致的观察结果；

第五部分，研究结论。

由于电子商务的无界性和交互性，欧盟从电子商务的上游部分就介入了其中，因此，德国的国家规章不仅受欧盟规章的影响，而且在很大程度上，依从了欧盟规章的设计思路。如果抛开欧盟的法律框架，单独评价德国电子商务法规中消费者保护的措施是没有意

义的，所以，对欧盟和德国两者近期电子商务法律法规进行介绍。

## 五、研究局限

该对比分析在研究问题的范围上面临着很大的挑战：

第一，因为不同的政治体系和法律体系，所以在提改进建议时必须格外谨慎。因此，作者决定避免过多提及该方面的内容，只在第四部分的最后对两种监管措施进行了评价，并没有提过多的如何学习对方的建议。

第二，该研究是描述性的。目的在于描述电子商务 B2C 模式的现状，并不是对两种政策手段的有效性进行评价，对政策影响的评价不在本研究范围之内。

第三，因为篇幅的限制，所以只选择性地使用了案例。本研究主要关注中国和德国 / 欧盟电子商务消费者保护中有代表性的部分，因此它不应该被看作是对电子商务系统和政策方针的广泛研究。因此，本研究只关注了要点并没有进行全面的分析。



## 第二部分 现状与结构 (电子商务生态系统)

本部分主要研究了中国和德国电子商务的发展情况及现状、相关的法律法规、监管和执法体系。

### 第一章 电子商务市场的发展和消费者面临的问题

#### 第一节 中国

##### 一、中国网络商品交易发展的历史与现状

电子商务(本文中又称“网络商品交易”)产生于20世纪60年代,发展于90年代,电子商务正在成为全球经济的重要组成部分。中国1997年引进电子商务概念,到1999年,便出现一些知名的电子商务网站,如中国化工网、8848、阿里巴巴、易趣网、当当网,他们经受住了2001年中国互联网泡沫破灭的考验,如今已成为中国电子商务的成功典范。2003年爆发的SARS使消费者认识到了足不出户的网络购买平台带来的便利,电子商务由此在中国迅速发展。2008年的全球金融危机又一次给了虚拟经济展示其力挽狂澜的巨大潜能的机会,中国电子商务发展甚至出现井喷,从2005年的6500亿元增长到了2009年的38000亿元。图1-1为2005—2009年中国电子商