

二零零一年六月十八日會議

討論文件

立法會經濟事務委員會

規管消費交易上出現的欺騙、誤導及不公平手法

李華明議員提出在六月份的經濟事務委員會會議中討論消費者委員會(消委會)最近就如何規管消費交易中出現的欺騙、誤導及不公平手法所提出的建議。因應委員會秘書的要求，本文件簡述我們對建議的初步意見。

背景

2. 消委會於二零零一年五月十一日發表了一份名為「如何遏止消費交易上出現的欺騙、誤導及不公平手法？」的研究報告。該研究報告載於本文附件，研究報告的全文亦已交給經濟事務委員會秘書。

3. 消委會的研究報告中指出，不擇手段的商人所採用的手法主要有以下幾類：

- 價格誤導；
- 失實或誤導陳述；
- 收取顧客款項但沒有打算提供產品或服務；
- 餌誘式手法；及
- 滋擾或威迫。

為了遏止上述手法，消委會在研究報告中建議於短期內加強以下法例中的相關條文-

- (a) 商品說明條例(第 362 章)；
- (b) 簡易程序治罪條例(第 228 章)；及
- (c) 不合情理合約條例(第 458 章)。

長遠而言，報告建議制定一條全面性的營商手法條例。

4. 除了加強上述法例以遏止在商品交易中的欺騙、誤導及不公平手法外，研究報告亦建議將商品說明條例的範圍擴闊至包括服務、樓房及設施的虛假或誤導說明(如渡假屋安排及設施，非指一般樓宇買賣)。

我們的初步意見

5. 政府致力保障消費者的合法權益。我們的保障消費者政策的主要目標是要確保市面供應的貨品合乎安全標準、貨品及服務的質素能達到消費者的期望，而且涉及的合約條款又是公平的。

6. 消委會的報告對不擇手段的商人所採用的手法作出了研究。這些手法不單影響本地的消費者，亦影響來港購物的遊客。我們同意這個課題值得進一步考慮。

7. 由於消委會建議的範圍頗為廣泛，當中涉及數個局及部門，我們在收到消委會的報告後，已開始在政府內徵詢意見。

8. 在研究消委會的建議時，我們會考慮以下各項 –

- (a) 建議的可行性，例如根據有關條例的主旨及範圍，考慮是否適合依照建議作出修改；
- (b) 建議的效用，例如建議對條例的修改能否達到預期的效果；
- (c) 建議的法例對商界及消費者所帶來的影響；及
- (d) 實施建議可能涉及的問題，例如在執法、人手及財政資源等方面的問題。

9. 我們會研究消委會的報告並考慮當中需要深入探討及徵詢意見的問題。我們會就着未來路向再徵詢經濟事務委員會的意見。

經濟局

二零零一年六月

附件

消費者委員會研究報告

如何遏止消費交易上出現的
欺騙、誤導及不公平手法？

問題所在

1. 某些經營者的欺騙性、誤導性及不公平的經營手法為香港帶來負面的影響，這些行為不但損害消費者的權益，經營者亦感到壓力，使他們要考慮是否也採用不當的經營手法。要改變這情況，需要推行一個有效措施，遏止該等不良手法。
2. 一九九九年八月，消費者委員會發表「如何改善對廣告之監管」的諮詢文件。在諮詢的過程本會發現有需要詳細研究消費交易上所出現的欺騙、誤導及不公平手法及制裁這類行為的方法。
3. 此報告書集中研究應付消費者的交易出現的欺騙、誤導及不公平手法及管制途徑。有關監察「誤導成分廣告」的報告，將另文交待。

消費投訴的種類

4. 為進一步了解欺騙、誤導及不公平手法在本港普遍程度，本會從二〇〇〇年全年 18,932 宗個案中，深入分析了第四季的 4,547 宗投訴個案，發現不少個案均顯示着各種不良手法，若能參照澳洲、香港及美國等地的營商手法法規，這些手法均明顯地違規。這些不良手法大致分為以下幾類：

- 價格誤導(21%)*；

- 失實或誤導陳述(16%)* ；
- 收取顧客款項但沒有打算提供產品或服務(8%)* ；
- 餌誘式手法¹(6%)* ；及
- 不適當地滋擾或威迫(1%)*

* 佔 2000 年全年投訴個案的百分比。

5. 投訴以涉及以下貨品及服務類別為最多：

- 電器產品
- 影音器材
- 藥物及中草藥
- 美容院
- 模特兒及星探
- 海外渡假屋

¹ 餌誘手法有別於市場推廣的優惠和獎賞計劃。在澳洲，餌誘手法的定義為經營者宣傳或推廣其貨品或服務時，並沒有合理理由相信他是有能力在合理時間內，以宣傳 / 推廣的價格提供該等達到合理質素的貨品或服務

6. 值得注意的是 7 成的投訴涉及服務，其餘 3 成是產品。

現行保障消費者法例不足之處

7. 消委會在一九七四年成立，廿六年來，保障消費者的法例在貨品銷售及產品安全方面，有明顯的進展。但對遏止誤導及不公平手法的法例仍有待改進。
8. 濫用誤導及不公平的銷售手法的問題，已引起了極大的公眾關注，但現行法例卻未能足夠地保障被誤導的消費者。
9. 首先，由於在普通法的原則下，消費者因經營者的不公平或欺騙手法而蒙受損失，要求賠償的話，他便需要提出足夠的理由及強有力的證據，這對一般消費者來說是一個沉重的負擔。其次，大部份處理不正當交易手法等欺詐行為的刑事條例，控方都需要在毫無疑點地證明賣方是立意欺騙；而消費者亦要證明他作出購買的決定，是基於賣方失實的陳述而作出的。

誤導及不公平行為

10. 誤導及不公平營商手法一直是香港眾多消費者所投訴的問題，這類不良商人，不單止嚴重損害消費者的利益，更破壞了香港「購物天堂」的美譽。

11. 在保障香港消費者免受商戶的欺騙、誤導及不公平手法時，一般需引用盜竊罪條例（第 210 章）或普通法上有關合謀欺詐條文，可是這些條文對消費者保障不足。
12. 主要原因是在引用這些條文時要有充份的理據，以證明對方不誠實或有欺詐企圖，而搜集這些理據往往需廣泛的偵查。再者，此條例難以對付高壓滋擾的銷售手法，或經營者沒有提供產品及服務的資料等行為。
13. 澳洲、英國及美國的消費者保障法例均有具體條文去阻止及懲治不公平及誤導性行為，例如收取顧客金錢但卻無意提供貨品或服務、餌誘及不適當地滋擾或強迫顧客。
14. 警方為保障消費者(尤其是遊客)的利益，對不良商戶採取行動，一向不遺餘力，但這些行動需大量人手及資源。
15. 我們認為應在「簡單程序治罪條例」(第 228 章)中加入新的條款，以阻嚇餌誘或其他不良銷售手法。其他國家的營商手法法例，當中有條文要求商戶在廣告及推廣時，必須有合理證明能夠提供所宣傳的貨品或服務。這是因為有某些資料只有經營者知道，難以由消費者提供證明。上述新條款，可令消費者更易依法索償，警方的執法工作亦會更有成效。
16. 不合情理合約條例（第 458 章）的保障消費者利益的條文，賦予法庭權力去解除不合情理合約的約束。然而，它有異於澳洲法例，不能阻止商戶對消費者做出一些不合情理的行為。此外，在面對不合情理合約訴訟時，香港的條例要求消費者提出舉證，當中所需的時間與金錢往往令消費者卻步，最終放棄依靠這法例來索取賠償或尋求解決辦法。

17. 為加強消費者保障，本會認為政府應修改不合情理合約條例（第 458 章），對不合情理行為如餌誘等手法加以懲治。為加強條例的效力，政府應賦權力予某些公共機構為受影響人士循民事途徑向不法商人提出訴訟。

虛假及誤導陳述

18. 倚靠民事訴訟對付不良商戶發放虛假及誤導銷售資料的做法效用不大，其原因是受害消費者需要向法庭提供合理而實質理據，證明在購買過程中確切地曾被誤導而受到損失。可是，在實際環境中誤導消費者的手法層出不窮，消費者往往沒有能力可提供具體理據。
19. 商品說明條例（第 362 章）保障消費者免受虛假及誤導性產品說明所誤導。此條例的主要不足處在於只能應用於產品，不能應用於服務、樓房及設施。當香港經已轉型成為以服務為主的經濟體系時，實在有必要擴大此條例的覆蓋範圍。
20. 條例的第 6（2）條指出口頭陳述亦可當作商品說明一種，若商戶對消費者作出虛假或誤導的口頭陳述便屬違法。但我們發現很少消費者可以引用這條例來解決日常購物或接受服務時所遇到的問題。

21. 其他國家的營商手法法例均有特定條文禁止發放產品及服務的誤導性陳述，這些法例都有一個共同特點，若商戶沒有合理依據下作出某些陳述便屬誤導。

22. 我們相信政府需要檢討現有的商品說明條例，確保能遏止商店在消費交易上提供的虛假及誤導陳述。最重要的還是把其覆蓋範圍擴大至服務行業。房屋及設施。此外還需要檢討有何方法去有效地制裁口頭的誤導及虛假陳述。

誤導價格說明

23. 消費者得到準確價格及易於比較格價，即可促進市場競爭。價格標示有助於公平競爭，清晰價格資料的提供有利於消費者的選擇及提高市場透明度。

24. 故此，很多國家有特定條例管制商人標示價格的方法及形式，並由公營機構執法，以收收效，依賴消費者循民事訴訟方式索償是相當艱辛和不切實際的。

25. 英國的「1987 消費保障法案」是一好例子，法案訂明向消費者提供產品、服務、樓房或設施的誤導價格乃屬違法，法案亦賦予權力給執行機構去審訂手則，為商戶價格標示指供實質的指引。
26. 手則可對商戶提供良好指引，使他們在不同情況下依從特定的價格標示方式，以防誤導。
27. 本港現行的法例中少有條文顧及價格標示，即使是商品說明條例都只禁止虛假及誤導「產品說明」，但對遏止誤導「價格標示」卻無能為力。
28. 我們相信本港極需訂定法例來改善商戶提供產品及服務價格的資料，這等法規能有效地減少商戶的不當經營手法。
29. 要達致這目的，政府需擴闊商品說明條例（第 362 章）內「虛假商品說明」的定義，以涵蓋產品、服務、樓房及設施（如渡假屋安排及設施，非指一般樓宇賣買）的誤導說明。再者，政府可以引此條例賦予的權力，規定一些行業標示價格的方式，以確保其準確性。

全面的營商手法法例

30. 隨著不同年代的需要，香港已訂定不同的法例，保障本地消費者，但這些獨立式法例，要應付誤導廣告及不公平營商手法，已不適切現今市場環境。因應這時代的需要，很多國家已採取單一而全面的營商手法法例。
31. 美國的聯邦貿易局法例 (Federal Trade Commission Act 1970) 聲明一切影響商界的不公平的競爭手法，及不公平或欺詐的營商手段均屬違法。
32. 澳洲的營商手法條例，(Trade Practices Act 1974)禁止所有商業誤導及欺詐的行為，同時亦具體地列明禁止採用的營商手法。英國的公平交易條例 (Fair Trading Act 1975) 更賦權公平貿易署長去干預一些對消費者不公平或有損害的商業行為，(包括對損害消費者經濟利益、健康、安全或其他方面)。
33. 在執行這些法例時，這些國家的立法機關均認同要遏止市場上的欺詐與不公平的行為，必須執法機構有法可依，及令法例可以有效率地把違法者繩諸於法。
34. 透過全面的法例，遏止不良商戶的誤導廣告及欺詐與不公平行為，有明顯好處，一方面能提高執行上的效率及成本效益，另一方面可作為商界人士的全面指引。
35. 我們相信政府須改善現時消費者保障法例，以遏止香港市場上的不良經營手法；長遠來說，亦應考慮把各條獨立的法例，歸納成一套全面的營商手法法例，必要時還須加入新的條款。

執法及賠償

36. 在其他地方，遏止不良營商手法的法例，均由指定公共機構執行，法例並賦予這些機構廣泛的調查權。

37. 這些國家的法例，其獨特的地方是它們提供多類型的執行措施和賦予法庭各種權力去遏止不良營商手法及對受害消費者作出賠償。

38. 多數法例均列明對違例的最高金錢罰款及賠償，只有對屢犯不改者，才以刑事懲罰。

39. 有部份地方認為有需要讓法庭發出指令，如禁制令，歸還令等以有效制止不良的經營手法。

40. 在對付不良經營手法的過程中，執法機構可接受營商者自願作出的糾正保證，這種法庭外和解的方法，為營商者及執法者歡迎。

41. 法庭可接受經營者提供的履行承諾的方案。當承諾不能付諸實現時，該經營者可被控藐視法庭。

消費者申訴索償

42. 任何保障消費者權益的法例，如可令執法機構替受害消費者取得金錢賠償，對保障消費者權益十分有效。頒佈涉及金錢賠償的法庭指令，會比警告或發出其他指令或禁制令更為有效。

43. 在美國各州的保障消費者權益的法例中，均有條款賦予執法機構，有權為受害消費者申請復還令。

44. 在澳洲，其消費事務及公平競爭委員會更有權代表一個或多個受害或可能受害消費者，申請法庭頒令，禁制商人從事不公平及欺騙行為。

建議

即時措施

45. 我們建議政府，加強以下條例的內容，遏止欺騙、誤導及不公平的營商手法：

- (一) 商品說明條例(第 362 章)
- (二) 簡易程序治罪條例(第 228 章)，及
- (三) 不合情理合約條例(第 458 章)

詳情見下列各段。

46. 擴闊「商品說明條例」(第 362 章) 的範圍

- (一) 本會建議條例的範圍應擴闊至包括服務、樓房及設施的虛假或誤導說明(如渡假屋安排及設施，非指一般樓宇買賣)。

- (二) 本會建議條例中「虛假商品說明」的定義應包括有關貨品、服務、樓房及設施在價格上的誤導說明。

- (三) 本會亦建議，有關條例在修訂後，應賦予執法機構適當權力，就標示貨品價格的方式上制定守則，為如何遵行法定條款提供指引。

- (四) 我們建議政府檢討現行「商品說明條例」，在遏止消費交易中使用虛假或誤導說明方面的效用。特別是研究如何可以使條例更容易執行，以制裁商戶使用口頭的虛假說明，令消費者受損，有需要時應作出需要的法律修改，以便加強保障消費者。

47. 在「簡易程序」法例中引入罰則

- (一) 我們建議根據「簡易程序治罪」條例(第 228 章)，引入新的罰則，對付經營者在提供產品/服務或向顧客索取款項的過程中使用以下手法：
 - (i) 以餌誘式手法誘騙顧客，

 - (ii) 在未有意圖或未能提供服務或產品的情況下收取款項，及

(iii) 「用武力」或使用「不適當的滋擾或強迫」手法使消費者就範。

(二) 我們建議法例規定商戶在宣傳出售貨品或提供服務時，必須擁有合理依據，有能力可照其聲稱的方式出售或提供貨品或服務。

(三) 本會亦建議法庭除可根據上述「簡易程序治罪」條例(第 222 章)的條款，裁定刑事罰則之外，並應特別賦予頒佈指令權力，如賠償令、歸還令、維修令等，以補償消費者損失。

48. 明確地列舉不合情理商營手法

(一) 本會建議「不合情理合約」條例(第 458 章)應包括：

(i) * 餌誘式的銷售手法，及

(ii) 誤導的產品或服務的價格說明，

使法庭在審查個案是否涉及不合情理合約時，可一併考慮。

² 見第二頁。

- (二) 本會並建議除消費者本身有權採取行動之外，應賦予一些特定的公共機構權力，代表受害人向不法商人，根據有關條例進行民事起訴。

長遠方案

- 49. 本會建議政府應把多項消費保障法例連同相關的修訂與新條款，歸納成一套全面性的營商手法法例。

新法例應包括以下特色：

- (一) 禁止商戶在與消費者進行交易時從事欺騙、誤導、不公平、欺壓性及其他的行為。
- (二) 採用法例令使用被禁止的營商手法者負上刑事及民事責任。懲罰可包括罰款，令違規者失去因不合法活動帶來的利益。對屢犯不改者，更可判以監禁。
- (三) 法例應為受害消費者提供一套公平及完善的機制，補償消費者的損失，例如金錢賠償，補救令或復還令。
- (四) 以上建議的法例應由一公共機構執行。

- (五) 執法機構亦應有權採取法律行動，可向法庭就違規行為申請聲明書、禁制令、強制履行令、及要求損害賠償。

- (六) 執法機構應有權向從事(或有可能從事)不公平或欺騙性手法的營商者要求提供自願性保證或履行承諾書，並在違反該保證時，採取行動，使保證實現。

- (七) 此機構亦應有權要求商戶刊登更正告示或提供企業執行承諾的計劃。

- (八) 執法機構應有權按不同行業應有的操守而制訂不同的行業手則。

50. 引入一條單一的營商手法法例的好處詳列於報告第 34 段中。

二〇〇一年五月十一日