

二零零七年六月廿十五日會議
討論文件

立法會經濟事務委員會
檢討保障消費者法例

引言

政府正分兩階段加強香港的保障消費者制度，本文件旨在就需要改善的範疇諮詢委員的意見。

背景

2. 在過去多年，我們引入了多條法例，以保障消費者利益，包括《商品說明條例》(第 362 章)、《藥劑業及毒藥條例》(第 138 章)和《不良醫藥廣告條例》(第 231 章)等。這些條例旨在禁止就任何貨品作出虛假或誤導的商品說明，及針對一些個別產品和服務，訂明特定的規定。另外，消費者在與賣方和服務提供者訂立合約時，一般較為被動和易受影響，故此我們增訂了法例，為消費者提供較佳的保障，例如《貨品售賣條例》(第 26 章)、《管制免責條款條例》(第 71 章)和《服務提供(隱含條款)條例》(第 457 章)等法例。

3. 近年，我們的消費市場急速轉變，例如：服務業迅速增長；產品和服務的推廣和銷售手法日益急進；訪港旅客(尤其是內地旅客)人數大增，而相對本地消費者，他們對本身的權利及本地消費市場的情況掌握的資料較少。我們有需要檢討現時的規管制度，以確保我們的規管安排繼續為消費者提供有效的保障，並能處理種類繁多的新產品及創新的廣告和推銷手法。

兩階段檢討

4. 為確保我們的制度能保持一個公平、安全和資料充足的消費市場，令旅客和市民更有信心在本港購物，財政司司長在二零零七年二月發表的預算案演辭中，公布消費者委員會將檢討現行保障消費者權益的措施，包括如何改善相關法例，以期更有效打擊誤導或不良的銷售手法。這全面檢討涵蓋的範圍甚廣，包括應否就公平營商手法制訂一條全面的法例，可能會為現行保障消費者的法例及制度架構帶來根本性改變。

5. 本年初，正當我們全力進行上述檢討時，發生了數宗內地旅客遭零售商店詐騙的事件，事件被廣泛報道。香港海關(海關)和香港警務處(警方)隨即採取執法行動，並對一些不良商戶提出檢控。另外，旅遊事務署聯同旅遊業界，推出了多項措施以取締各種不良手法。雖然這些措施已見成效，但政府認為有必要盡快加強規管機制，以進一步完善對消費者的保障。因此，我們決定在完成全面檢討前，提出一些優先處理的修例建議，作為第一段階的改善措施，以使這些建議得以盡快落實。我們會繼續在第二階段跟進其他改善措施；由於它們涉及較根本性的改變，我們預期需要較多時間考慮這些措施及諮詢公眾。

第一階段檢討

6. 經濟發展及勞工局成立了一個專責小組，成員包括海關、警方、律政司、消費者委員會、香港旅遊發展局及香港旅遊業議會的代表。小組的工作是要就那些較常見的不良手法，提出可以在短期內落實的修例建議。我們預期這些建議只涉及對現行法例作較簡單的修訂；而由於我們主要是針對數個常被投訴的範疇，預期落實這些建議對商戶的影響亦相對較小。政府計劃盡快進行有關草擬法例工作，並於二零零七年年底前後向立法會提交這些修例建議。視乎立法會審議的情況，它們可在二零零八年夏季立法會現屆任期結束前通過。

第一階段的建議修訂

7. 專責小組研究了消費者委員會、海關及警方收到的投訴，以找出常見投訴原因。小組在參考過現有的適用法例條文、已有或將落實的行政措施、零售商戶的運作、執法經驗及其他地方的做法，建議在第一階段考慮以下的修例：

(a) 禁止更多類別的不當陳述

根據《商品說明條例》，某些類別的資料屬於“商品說明”¹，作出虛假或誤導的“商品說明”即屬違法。專責小組在研究過收到的投訴及其他地方的做法後，認為“商品說明”的定義應涵蓋更多類別的資料，例如：

- (i) **標價**：現時，一些零售商店以誤導的標價誘使顧客購物，唯“商品說明”的定義並不包括標價。小組認為應有清晰的法例基礎，令執法部門可對這類不當陳述採取行動，例如沒有清晰或在當眼處展示標價所指的重量單位，以及展示的標價並未包括產品所有必需配件。
- (ii) **保養和售後服務**：售賣平行進口貨日益普遍。一般來說，製造商或其代理不會為平行進口貨提供保養或售後服務。即使由獲授權代理商進口的貨品，製造商或其代理亦未必會在香港以外地方提供這類服務。將這類資料納入“商品說明”的定義，可對現時一些就這類服務的提供情況誤導消費者的不良商店，產生阻嚇。

除了有關貨品的失實陳述，專責小組留意到有零售商店作出虛假或誤導的聲稱，指得到某知名人士或機構支持，又或與某知名人士或機構有關連或聯繫。小組

¹ “商品說明”的定義包括：數量、大小或規格；製造、生產、加工或修復的方法、地點或日期；成分；對用途的適用性、強度、性能、性狀、準確度或其他物理特性；所作的測試及測試結果；所獲的認可；製造、生產、加工或修復的人；以及以往資料，包括以往的用途或擁有權。

認為應禁止這類為了令消費者以為可放心於有關商店購物的不當陳述。

(b) 清晰規範一些類別的貨品的陳述

《商品說明條例》授權行政長官會同行政會議可藉發出命令釐定某些貨品的定義及有關的詳細資料規定。現時已訂立了有關黃金和白金的命令。專責小組留意到有零售商店隨意將它們的商品陳述為包含某些類別的寶石或金屬，或誇大它們的質素。小組建議就一些常涉及投訴的寶石，例如：“鑽石”及“天然翡翠”，制定新的命令，訂明使用這些名稱及跟它們意思相類的名稱的條件，及須為消費者提供的資料。海關現正就有關分類的技術細節徵詢業內專家意見。另外，鑑於有少數零售商店以一些不良的手法，刻意混淆消費者有關黃金或白金純度方面的資料，又或使他們誤以為白色黃金為白金等，專責小組認為有需要收緊現時就黃金及白金訂立的命令。

(c) 就某些產品類別，加強向消費者提供的資料及執法的成效

根據《商品說明條例》，就一些包括品質、性能和適用用途類別的商品說明，作出口頭或書面的虛假或誤導的陳述，即屬違法。儘管如此，由於執法機關在缺乏書面證據的情況下極難舉證，故較少成功檢控的個案。為確保消費者能就影响他們購物決定的重要事宜獲得真實的資料，以及便利執法行動，專責小組建議就一些常涉及投訴的貨品，如流動電話、數碼攝影機、數碼攝錄機及 MP3/4 播放機，規定零售商店須在發票中列出有關貨品的主要特點及功能，以及有否保養和售後服務的提供。

此外，專責小組亦建議若零售商店就這些類別的產品，作出了有關產地來源方面的陳述，它們須在發票上列出這方面的資料。

(d) 不時檢討法例涵蓋的貨品類別及特性是否足夠

在建議有關修訂的涵蓋範圍時，專責小組是盡量在保障消費者及避免商戶在遵守法規時負擔過重兩方面取得平衡。我們建議在開始時，先針對那些常被投訴的產品類別及陳述。考慮到消費市場的急速轉變，專責小組建議我們應不時檢討上文第(c)段提及的產品類別及資料規定，並透過附屬法例更新有關條文的規管範圍，以處理未來可能出現的新產品及功能。

第二階段檢討：全面檢討

8. 跟進財政司司長提出的新措施，消費者委員會已成立了專責“改善保障消費者法例小組”，找出需要改善的地方，有關政府部門亦會向小組提供意見。因應所收到的投訴及其他地方保障消費者制度的發展，消費者委員會現正檢討多個範疇的事宜，包括：(a)有關誤導及虛假廣告的規管；(b)增加消費品及服務市場中對消費者的保障；(c)就一些個別界別，因應其性質及特點，建議針對性的保障消費者措施；(d)應否就公平營商手法制定一條全面的法例；及(e)落實建議法例的機制。

9. 消費者委員會計劃於二零零七年年底前後，向政府提交全面檢討的報告。鑑於全面檢討的結果可能包括一些對零售及服務業運作有重大影响的改變，故政府在擬訂正式的修例建議時，會進行深入諮詢，收集持分者的意見，並會於稍後諮詢委員的意見。

下一步

10. 我們歡迎委員就上述課題提供意見。另外，我們會在落實修例建議前，諮詢相關持分者的意見。

經濟發展及勞工局
二零零七年六月十五日