

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1939/08-09(08)號文件

檔號：CB1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會
2009年6月22日舉行的會議

有關檢討保障消費者法例的
背景資料簡介

目的

本文件旨在向委員提供檢討保障消費者法例的背景資料，並綜述議員就此議題提出的關注事項。

背景

有需要加強保障消費者權益的機制

2. 近年，本港消費市場發生了若干轉變，包括服務業迅速增長；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，以確保有關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。

3. 財政司司長在2007年2月發表財政預算案演辭時宣布，消費者委員會(下稱"消委會")將全面檢討保障消費者權益的現行措施。2007年年初，正當政府當局進行上述檢討時，香港發生涉及內地旅客遭零售商店詐騙的事件；事件中，一些無良的零售商使用欺騙、誤導及不公平的手法營商。為了保障本地消費者和旅客的權益，政府當局提出一些優先處理的修例建議，使這些建議盡快落實，從而打擊較常見的不良營商手法。《2007年商品說明(修訂)條例草案》於2008年1月9日提交立法會，經法案委員會審議後，於2008年6月18日獲通過成為法例。政府當局亦於2008年年初提出在《商品說明條例》(第362章)(下稱"該條例")下制定8項附屬法例，以加強對購買珠寶及流行電子產品的消費者的保障。該修訂條例及8項附屬法例於2009年3月2日起實施。

全面檢討

4. 為了跟進財政司司長在2007年2月提出的新措施，消委會成立了"改善保障消費者法例小組"，就保障消費者權益找出需要改善的地方，有關政府部門亦會向小組提供意見。消委會已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) 加強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) 研究制定一條有關營商手法的全面法例的好處，以及研究落實擬議法例。

5. 2008年2月25日，消委會發表題為《公平營商·買賣共贏》的檢討報告，報告提出一系列建議，包括建議在香港制定一條全面的營商手法法例，涵蓋所有消費者購買的貨品和服務，以禁止不公平的營商手法。消委會的新聞公報載於附錄I。2008年10月，當局發表《2008-2009年度施政報告》。政府當局在施政報告的施政綱領中表示，因應消委會提出的建議，正檢討現行保障消費者的法例，以加強保障消費者的權益，並打擊誤導或不良的銷售手法。政府當局計劃在2009年上半年就未來路向諮詢公眾。

以往的討論

6. 在前經濟事務委員會¹於2007年6月25日舉行的會議中，委員表示有需要收緊對預先繳費及合約服務的規管，並給予消費者"冷靜期"，以保障他們的權益。由於被投訴的服務供應商拒絕出席消委會安排的調解會議或拒絕提供消委會要求索取的資料，委員認為消委會應獲賦予更大權力，以加強保障消費者的權益。事務委員會委員亦認為有必要規管以電子及報章媒體發出和刊登的廣告內容，並要求為消費者安排退換減價貨品，以及更有效地執行《不合情理合約條例》(第458章)等相關法例。他們亦認為，把各項保障消費者的法例歸納統一到單一條例之中，可有助採取執法行動及加強消費者對其權利和權益的認識。

¹ 經濟事務委員會已於2007-2008年度會期起改名為經濟發展事務委員會。

7. 在2007年5月9日及2007年7月4日的兩次立法會會議中，有關"打擊黑店"和"加強監管收費電視、電訊及互聯網服務的不當營商行為"的議案分別獲得通過。

8. 議員亦曾於立法會會議席上就保障消費者權益提出質詢。在2009年2月4日及2009年5月13日的立法會會議，以及2009年3月23日的財務委員會特別會議中，政府當局在回應議員的提問時表示，消委會的主要建議，是訂立一條跨行業的法例，禁止營商者使用不公平的經營手法。擬議法例涵蓋各式貨品、服務及行業，規管交易前、交易當中及交易後的所有相關行為。由於消委會的建議十分複雜，亦牽涉多條現行法例及守則，因此當局必須詳細研究，包括界定不良銷售手法、誤導性陳述和重要遺漏的範圍、執行問題，以及與現行多條法例及其他規管制度如何銜接等問題。

最新發展

9. 在2009年5月25日的事務委員會會議中，委員要求政府當局於2009年6月22日的會議上，向事務委員會簡述規管不當營商行為的擬議未來路向。

參考資料

10. 相關文件一覽表已載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2009年6月16日

新聞發布

全面營商手法法例 開創公平市場新紀元（2008年2月25日）

消費者委員會提出一系列建議，透過新的跨行業法律架構，以遏止不公平、誤導或欺騙性的市場行為，從而促進消費者權益及市場公平運作。

消委會建議制定一條全面的營商手法法例，並交由新規管制度下的執法機構來執行。

建議的法例將有覆蓋全面的禁制條文，涵蓋所有消費者購買的貨品和服務，由價廉的物品以至貴重如汽車、私人住宅物業，以及合約權益和責任等「產品」，以打擊不公平營商手法。

在新法例下，違法者所受到的制裁，應以行政措施和民事法律責任為主，除非所涉及的不公平手法極不道德或嚴重危害社會，如嚴重的強迫性銷售手法，方會訴諸刑事制裁。

新法例只適用於企業（營商者）與消費者之間的交易。

在建議的架構內，現存的個別業界法例、行業自我規管架構，以及在普通法下消費者現有的權利，將不會受到影響，並且會與新法例並行。

政府已積極改善現行《商品說明條例》的不足之處，並期望《商品說明（修訂）條例草案》能獲得立法會的通過，從而迅速及有效地解決問題。

消委會的建議共有十二項，已列載於長達 180 頁的《公平營商·買賣共贏》報告中；報告已提交商務及經濟發展局。

報告乃回應在《2007-08 政府財政預算案》中，當時的財政司司長所提出的邀請：「檢討保障消費者權益的現行措施，包括如何改善有關法例，以更有效打擊誤導或不良的銷售手法。」

消委會主席張炳良教授今天（二月二十五日）在新聞發布會上公布報告，並促請所有利益持份者就建議法例所涉及的問題，發表看法及意見。

他指出：「報告是一份具參考價值的文件，並可作為基礎，讓公眾對法例範疇、執法及制裁等作公開討論。」

「我們深信市場公平運作，不僅維護消費者的利益，亦有利於營商者，是一個雙贏局面，最終有助推動本港經濟發展。」

張教授進一步表示：「消委會致力改善保障消費者法例，以維護社會上每一位成員，包括遊客的權益。我們期望能獲得你們，以至整體社會的廣泛支持，令法例可在不久將來正式推行。」

報告建議成立一個較靈活及涵蓋面更廣的新法律機制，以遏止不公平營商手法，從而維持公平的市場環境。

現行的法律架構只針對個別範疇，零散而互不協調，因而存在不少漏洞，讓不良手法易於得逞。

新的保障機制將為消費者提供一個基本「安全網」，以應付在這充滿動力和不斷創新的經濟環境下衍生出來的種種情況。

報告提出一些在不同範疇存在已久，且極需遏止的不公平營商手法，包括：

- 虛假或誤導的商品及服務說明
- 資訊的不足
- 誤導的廣告
- 威脅性或高壓手法
- 餌誘式銷售
- 接受付款時並未有能力或意圖提供貨品或服務
- 標準合約內的不公平的條款

消委會認為合適的執法機制應達致最佳成本效益，並可因應消費者需要，迅速解決其問題。

同時，為那些發現自己可能涉及違法行為的營商者，提供一個簡單的解決途徑。

報告亦提及消委會及海關現時均有經驗和資源去執行新法例。

但作為代表消費者主要聲音的消委會，對是否擔當新法例的執法者，未有建議。

作為報告的作者，為免有利益衝突及偏頗之嫌，消委會認為有關問題應留待公眾討論。

在「制裁權力」方面，消委會建議應採用漸進的策略，以行政措施為主導，加上法庭制裁的支持，作為後盾，從而改善市場環境。

為保障消費者的申訴權，消委會同時建議應考慮其他的方法，例如：成立消費者審裁處去處理按照現行及建議中的法例提出，有關消費者與營商者的交易糾紛的民事訴訟。

此外，其他方法包括：擴闊法律援助計劃的範圍；或擴大消費者訴訟基金給予援助的能力，使更多消費者受惠。

消委會認為，制定的新法例不會影響到現行規管個別行業營商手法的條文，因為有關條文已提供與建議中法例相若及可並行的保障，而相關執法機構也有專業知識及資源來執行有關法例。

另外，對於現行專業團體（非一般商貿協會）的自我規管制度，消委會認為應繼續讓該等團體以相應的專業規則及程序來規管其成員，因為建議法例下的全新執法機構可能不具備在執行有關規則及程序時所需的專業知識。

因此，他們將豁免於新法例的規管範圍之外。

不過，對於某些行業的現行法例和規管架構，消委會認為有改善的需要，如電訊及廣播行業，所涉的投訴數字在過去數年持續高企，於 2007 年共涉及 15,634 宗投訴。

消委會與電訊管理局及廣播事務管理局，對電訊和廣播行業的推銷員運用涉及威脅性、騷擾及欺騙消費者的不良銷售手法，極為關注。鑑於通訊事務管理局（合併電訊管理局及廣播事務管理局）成立需時，故極需即時的行動以解決現存的問題，消委會因而建議一系列的短期措施以解燃眉之急。

消委會提議透過擴大《電訊條例》第 7M 條的範疇，使第 7M 條跟建議的營商手法條例一樣，明確地涵蓋一切在交易進行之前、期間及之後的不公平營商手法，以及涵蓋持牌人及其代理的行為。

消委會亦建議將相同的法例條文，伸延至廣播行業。

此外，鑑於服務業的急速發展及標準消費合約日益普及，消委會十分關注合約中嚴重損害消費者權益的不公平條款，例如可單方面更改固定年期合約中的價格。

縱使建議中的條例規管了不合情理的行為，消委會建議另以獨立的法例去規管標準消費合約（即並非個別商議的合約）內的不公平條款。

有關法例的制定，可參考英國《不公平條款規例》，並訂立一份具指示性及可增補的列表，列出潛在的不公平條款。

有關報告的中、英文版撮要，已上載於消費者委員會網頁：www.consumer.org.hk；報告書另於新聞發布會上派發。

有關檢討保障消費者法例的背景資料簡介

相關文件一覽表

事務委員會/ 委員會	日期	文件
立法會會議	2004年10月13日	立法會質詢：管理費內包含的服務項目(第55頁) http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm1013ti-translate-c.pdf
立法會會議	2004年10月20日	立法會質詢：針對美容或纖體中心作出的投訴(第63-65頁) http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm1020ti-translate-c.pdf
立法會會議	2005年2月2日	立法會質詢：酒店以不良手法推銷會籍(第41-42頁) http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0202ti-translate-c.pdf
立法會會議	2005年3月9日	立法會質詢：電訊服務營辦商服務欠佳(第68-69頁) http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0309ti-translate-c.pdf
立法會會議	2005年5月25日	立法會質詢：約束電訊服務商的不當促銷行為(第19-24頁) http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0525ti-translate-c.pdf
立法會會議	2005年6月15日	立法會質詢：寬頻互聯網接駁服務(第60-61頁) http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0615ti-translate-c.pdf
立法會會議	2005年11月2日	立法會質詢：出售冒牌商品(第52-53頁) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm1102ti-translate-c.pdf 立法會質詢：監管廉價外遊旅行團(第53-54頁) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm1102ti-translate-c.pdf
立法會會議	2005年11月9日	立法會質詢：規管美容院服務(第42-47頁) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm1109ti-translate-c.pdf
立法會會議	2005年11月23日	立法會質詢：監管出售大閘蟹(第20-25頁) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm1123ti-translate-c.pdf

事務委員會/ 委員會	日期	文件
立法會會議	2006年1月18日	立法會質詢：監管以集團式經營的醫療中心(第59-60頁) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm0118ti-translate-c.pdf
立法會會議	2006年2月15日	立法會質詢：規管纖體服務(第66-68頁) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm0215ti-translate-c.pdf
立法會會議	2006年3月8日	立法會質詢：規管纖體廣告(第12-17頁) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm0308ti-translate-c.pdf
立法會會議	2006年5月10日	立法會質詢：醫療折扣卡(第73-74頁) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm0510ti-translate-c.pdf
立法會會議	2006年6月21日	立法會質詢：監管水療及按摩服務(第64-65頁) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm0621-translate-c.pdf
立法會會議	2006年11月1日	立法會質詢：化妝品安全 (第40-42頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm1101-translate-c.pdf
立法會會議	2006年11月8日	立法會質詢：保障消費者權益(第18-24頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm1108-translate-c.pdf 立法會質詢：規管浣腸水療 (第44-45頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm1108-translate-c.pdf
--	2007年2月28日	2007-2008年度政府財政預算案(第34及35點) http://www.budget.gov.hk/2007/chi/budget09.htm
立法會會議	2007年5月9日	劉江華議員就"打擊黑店"提出的議案 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/legco_rpt/legco_motion0510-c.pdf 進度報告 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/motion/cm0509-m1-prpt-c.pdf
立法會會議	2007年5月23日	立法會質詢：售賣假冒中成藥(第44-46頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0523-translate-c.pdf

事務委員會/ 委員會	日期	文件
立法會會議	2007年6月13日	立法會質詢：有關電訊或收費電視服務的投訴(第52-54頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0613-translate-c.pdf
經濟事務委員會	2007年6月25日	政府當局就"檢討保障消費者法例"提供的文件 立法會CB(1)1924/06-07(04)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/papers/es0625cb1-1924-4-c.pdf 會議紀要 立法會CB(1)2268/06-07號文件 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/minutes/es070625.pdf
立法會會議	2007年7月4日	立法會質詢：業主訂定捆綁式租賃條款(第67頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0704-translate-c.pdf 立法會質詢：預售樓花(第69-70頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0704-translate-c.pdf 楊森議員就"加強監管收費電視、電訊及互聯網服務的不當營商行為"提出的議案 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/legco_rpt/legco_motion07051-c.pdf 進度報告 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/motion/cm0704-m1-prpt-c.pdf
立法會會議	2007年10月17日	立法會質詢：出售藥物(第68-70頁) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/hansard/cm1017-translate-c.pdf
立法會會議	2008年1月30日	立法會質詢：管制出售未註冊藥物(第64-65頁) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/hansard/cm0130-translate-c.pdf
--	2007年2月25日	"Fairness in the Marketplace for Consumers and Business" - Executive Summary http://www2.consumer.org.hk/2008022501/exec_sum_e.pdf 《公平營商·買賣共贏》— 報告撮要 http://www2.consumer.org.hk/2008022501/exec_sum_tc.pdf (中文本的連結)

事務委員會/ 委員會	日期	文件
立法會會議	2008年3月5日	立法會質詢：保障消費者權益的新措施(第71-72頁) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/hansard/cm0305-translate-c.pdf
經濟發展事務 委員會(特別會 議)	2008年10月24日	2008-2009年施政報告 - "施政綱領"(第43頁) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/0809agenda_c.pdf 會議紀要(立法會CB(1)324/08-09)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/edev/minutes/edev20081024.pdf
立法會會議	2009年2月4日	立法會質詢：規管廣告 (第38-44頁) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/floor/cm0204-confirm-ec.pdf
財務委員會(特 別會議)	2009年3月23日	會議紀要 (容後提供)
立法會會議	2009年5月13日	立法會質詢：監管零售商的不誠實經營手法 http://www.info.gov.hk/gia/general/200905/13/P200905130184.htm

立法會秘書處
議會事務部1
2009年6月16日