

二零一零年五月二十四日會議

討論文件

立法會經濟發展事務委員會

加強消費者保障法例

打擊不良營商手法：

政策的大方向

目的

政府計劃就如何有效打擊常見的不良營商手法提出建議，發表諮詢文件。為令諮詢能更全面，請委員就本文件提出的建議方向提供意見。

背景

2. 香港是世界著名的購物天堂。市場上提供優質和種類繁多的商品及服務，而且價錢具競爭力，不單惠及本地居民，亦吸引旅客來港消費，帶動本港經濟。為了維持香港的優勢及寶貴特質，我們制訂了自由及開放的經濟政策，提供有利及公平的營商環境，還有獨立及可靠的司法制度，使企業得以實力、價錢及質素進行競爭。就此，保障消費者合理權益亦同樣重要。本港絕大部份的企業均是殷實經營的，但亦時有發現對消費者不利和損害他們利益的不良營

商手法，若不遏止，會損害香港整體利益。

3. 消費者委員會(消委會)二零零八年發表報告¹，建議制訂綜合法例，管制及打擊不良營商手法。報告列舉三種主要的不良營商手法：(一)誤導或詐騙手法(例如失實陳述)；(二)威嚇或高壓手法(例如施加不當壓力或影響)；(三)其他例如“餌誘式銷售”及收取預繳款項後不履行合約承諾等不良手法。消委會同時建議法例應參考英國《2008年保障消費者免於不公平交易規例》²(《英國規例》)。

4. 消委會在2009年共接獲34,114宗投訴，其中8,276宗涉及不良營商手法。撇除主要因雷曼兄弟事件而引起的結構性金融產品的投訴，涉及不良營商手法的投訴共4,195宗。2008及2009年投訴數字按手法性質分類詳載於附件。

政策考慮

5. 我們因應消委會的建議及可能影響消費者權益的最新市場狀況，作出了詳細檢討。我們的政策目標是要加強對消費者的保障，打擊常見的不良手法，保持消費者信心和維持公平營商環境。在保障消費者權益的同時，我們亦會留意避免為殷實經營的企業帶來不必要的規管負擔，或窒礙商界合法進行推銷活動。

6. 檢討結果顯示，現行法例措施不足以保障消費者免受某些不良營商手法影響。我們認為，要迅速有效處理上述問題，較務實的方法是加強現行法例及制度。在本年一月六日立法會全體會議上，

¹ 報告名為《公平營商買賣共贏》。

² 法定文書第2008/1277號《2008年保障消費者免於不公平交易規例》。該規例旨在實施歐洲理事會第2005/29/EC號指令，針對商戶對消費者採取不良商業手法。歐洲聯盟各國均實施該指令。

議員曾就“建立全面保障消費者制度”進行動議辯論，並認同須盡快處理不良營商手法的問題。我們歸納議員的意見及進一步覆檢了在動議辯論提出的政策方向，現正擬備詳細的立法建議，稍後發表諮詢文件進行公眾諮詢。

政策方向

(a) 虛假商品說明

7. 虛假商品說明令消費者不能作出有依據的選擇，是不能接受的行為。目前，《商品說明條例》(《條例》)(第362章)禁止在營商過程或業務運作中就**貨品**的任何指明範疇作虛假顯示(不論是直接或間接、口頭或書面，在銷售過程或廣告中應用在貨品上)，但《條例》並不適用於**服務**。此外，儘管適用於受廣播業務守則管制的電視和電台廣告³，但規管對象只是播放廣告的媒體，而並非理應如實提供貨品及服務(統稱“產品”)資料的商戶。對於服務的虛假商品說明，現時並無任何刑事懲處。

8. 我們建議修訂《條例》，擴大其適用範圍，以涵蓋有關服務的消費交易涉及的商品說明。我們現正草擬“服務”的法律定義，以及有關服務的商品說明應涵蓋的範疇(例如提供情況、價格折扣)。

(b) 誤導遺漏

9. 在商戶刻意遺漏或陳述不清晰的情況下，消費者將無法掌握關鍵資料而被誤導，令他們的權益受損。儘管消費者有權利和責任

³ 有關守則規定，廣告不得含有任何與事實不符的描述、聲稱或說明。根據《廣播條例》(第562章)及《廣播事務管理局條例》(第391章)，電視和電台持牌人如違反有關守則，可視乎情況受到行政及法定制裁。

查詢有關貨品或服務的資料，但往往因對貨品或服務認識不深，未必能準確提出各項恰切的問題。

10. 《條例》現時授權行政長官會同行政會議，可指明任何貨品須附有與該等貨品有關的特定資料。按此例制訂的命令現時共有五條⁴。以“明確表列方式”規管的優點是清晰、明確及有助舉證，可是市場上供應的貨品多如恆河沙數，要把每種貨品作明確規定並不切實可行。要有效解決重要資料遺漏而引致誤導性的問題，現行《條例》是不足夠的。

11. 英國採取禁止“誤導遺漏”的方式。根據《英國規例》，按照實際情況，某種商業手法如：

(a) 遺漏或隱瞞重要資料；

(b) 提供的重要資料不明確、難以理解或含糊，或不適時提供重要資料；或

(c) 未能表示其商業用意，除非根據當時情況用意明顯，

以及因而導致或可能導致一般消費者如沒有碰到上述情況便不會作出交易決定，即屬誤導遺漏。《英國規例》更訂明“重要資料”及“一般消費者”⁵的定義。至於判斷某一商業手法的實際情況所

⁴ 這些命令就銷售黃金及黃金合金、白金、天然翡翠、鑽石和五類指明電子產品訂明提供資料的規定。

⁵ “重要資料”界定為“一般消費者根據相關情況作出有依據交易決定所需的資料”。“一般消費者”指“認識、觀察力和謹慎屬一般水平”的消費者。

須考慮的特點及情況⁶，亦有列明準則。某一企業是否干犯誤導遺漏的罪行，由執法部門及最終由法庭根據法例所載的概括準則決定。

12. 我們認為《英國規例》較概括性的處理手法可以借鑑，優點是不受貨品或服務種類所限制，亦能應用於未來在市場出現新的貨品及服務。要求商戶向客戶提供相關及真實資料，實屬理所當然。我們建議參照《英國規例》的模式修訂《條例》，就消費交易的誤導遺漏訂立新的罪行條文。

(c) 威嚇手法

13. 另一類不良營商手法是威嚇或高壓手法，例如扣留消費者的私人物品、長時間不斷推銷，以及阻止消費者離開店鋪等。

14. 現時當局可援引普通法及法定刑事罪行，打擊上述部分不良行為⁷。然而，刑事檢控舉證門檻很高，包括必須證明犯罪意圖。此外，受屈的消費者亦可循私人訴訟要求補償。《不合情理合約條例》(第458章)賦權法庭濟助簽訂不合情理合約的消費者(例如剔除有關條款)⁸。不過，由於誘因不足，消費者未必會以此途徑透過法庭追討私人補償。

⁶ 相關情況及特點包括商業手法所用傳達媒體的限制，以及如媒體有時空限制，商戶有否採取措施，循其他途徑向消費者提供資料。

⁷ 如受害人遭受暴力對待(或被恐嚇會受暴力對待)，可引用普通襲擊罪或相關罪行處理。如受害人受語言威脅，可引用恐嚇罪行。如受害人在違反本身意願的情況下被扣留，可引用“強行帶走或禁錮”罪行。如以欺騙或欺詐手段取得財產，《盜竊罪條例》(第210章)所訂各項欺騙及欺詐罪行，以及普通法有關串謀詐騙罪行均可適用。

⁸ 法庭決定合約(或合約條款)是否不合情理時，可考慮的事項包括“有否對消費者施加不當的影響或壓力，或運用任何不公平的手法... ..”(第6(1)(d)條)。

15. 澳洲及英國均訂立嚴格法律責任罪行⁹，禁止消費交易過程利用強迫、騷擾或不當影響的手法¹⁰。由於現有刑事罪行不能有效對付這些不良手法，我們建議參考澳洲及英國的經驗，在《條例》訂立新的**嚴格法律責任罪行**，加強保障消費者，免受威嚇及高壓手段影響。為不防礙正當的推銷手法，我們建議參考英國的模式，在法例訂明各種相關因素¹¹，用以判斷某一手法應否被視為騷擾、強迫或不當影響的手法¹²。

(d) “**餌誘式銷售**”及“**接受付款時沒有意圖或能力提供產品**”

16. 傳媒不時報道有關餌誘式銷售¹³及接受付款時沒有意圖或能力提供合約訂明產品¹⁴的投訴。報道的個案大多涉及美容服務及多類產品的預先繳費代用券。

17. 目前，法例對這兩種手法的管制有限。就餌誘式銷售而言，現時法例並無規定商戶須就宣傳的產品確保數量足以應付需求。如

⁹ 嚴格法律責任罪行無需對具體心態(例如意圖導致受害人放棄財產)舉證。

¹⁰ 《英國規例》第7條及澳洲《1974年營商法》第75AZN條。

¹¹ 《英國規例》第7(2)條規定，判斷某一商業手法是否利用騷擾、強迫或不當影響時，應考慮多項因素。法例列舉的因素包括採取相關商業手法的時間、地點、性質或持續情況；使用威嚇或侮辱語言或行為；商戶利用消費者的某些不幸情況或狀況，嚴重程度足以損害消費者的判斷力，而商戶明知相關判斷會影響消費者的決定。

¹² 《英國規例》第7(3)(b)條界定不當影響為利用較消費者有利的形勢，向消費者施加壓力，即使沒有使用或威脅使用武力，有關壓力大大限制消費者作出有依據決定的能力。

¹³ 餌誘式銷售手法指商戶以減價宣傳或推廣產品，卻沒有合理數量或能力足以應付預期需求。商戶利用減價餌誘消費者，藉此以各種藉口推銷定價過高或舊型號產品。

¹⁴ 部分商戶接受超額認購產品，導致消費者難以取得商戶所承諾的產品，又或未能在預繳代用券到期前取得相關產品。在一些極端個案中，商戶明知業務無法維持，仍然繼續接受預先繳款。

果商戶就貨品性能作出失實陳述，企圖令消費者轉購其他替代產品，我們可援引《條例》有關就貨品作出虛假商品說明的條文，但《條例》並不適用於服務。至於接受付款時沒有意圖或能力提供產品的情況，消費者可就違反合約提出私人訴訟，但許多時候會因誘因不足而未有提出法律訴訟。雖然當局可引用《盜竊罪條例》(第210章)內“以欺騙手段取得財產”和“欺詐罪”和普通法所訂的“串謀詐騙”罪，予以打擊，但能否提出檢控，須視乎個案的事實和證據是否充分而定。簡單來說，現行制度未能針對這兩種手法為消費者提供所需的保障。

18. 澳洲和英國的相關法例均訂有具體罪行¹⁵，禁止使用這兩種手法。為了彌補現行規管制度的不足，我們建議在《條例》增訂新的罪行，禁止在消費交易中作餌誘式銷售和接受付款時沒有意圖或能力提供產品。我們在制訂擬議罪行細節時，會同時制訂適用的免責辯護條文¹⁶，務求在加強對消費者的保障之餘，同時兼顧營商者的合法和合理的權益。

(e) 執法

19. 要加強規管制度，必須制訂有效而相稱的執法機制。目前，香港海關(海關)負責執行《條例》。海關的工作和表現廣為市民及香港以外相關機構認識和支持，我們建議由海關負起擬議新訂罪行的執法工作，以秉承及充分發揮其專業和執法經驗。

20. 除了刑事懲處外，我們認為可借鑑英國及澳洲的做法，實施

¹⁵ 《英國規例》附表1第5和6段，以及澳洲《營商法》第75AZL條。

¹⁶ 就餌誘式銷售而言，為確保真誠行事的企業若出於無心之失錯誤判斷需求情況，不會觸犯該項罪行，我們會參考外地做法，制訂合適的免責辯護條文。舉例來說，根據澳洲法例，企業如在未能應付消費者需求後立即採取補救行動，例如補充存貨，使另一供應商以相同條件提供相同產品，或以相同條件提供同等產品，即可免除該項罪行。見《營商法》第75AZL條。

遵從為本的執法機制。根據英國的模式，執法當局可與涉嫌作出違法行為的商戶商討，要求該商戶承諾即時終止涉嫌違法的不當行為，並且協助消費者解決糾紛。如商戶拒絕作出承諾或違反承諾，執法當局可向法庭申請禁制令，禁止該商戶繼續作出違法行為。澳洲的執法機構亦有實施相類似的做法。這種以遵從為本的執法方式可取之處，在於能夠提供快捷適時的機制，由商戶作出承諾盡快遏止不當的營商手法，以免禍及其他消費者，同時亦促進商戶與消費者之間的調解。這安排既減省時間，亦提供了向法庭申請禁制令和提出刑事檢控的法例賦權，以收阻嚇之效。

(f) 消費者申訴

21. 消委會建議，為了讓受屈的消費者更容易循司法途徑申訴，應成立消費者審裁處，採用類似小額錢債審裁處的較簡易程序，專責審理消費糾紛。消委會亦提出為法律援助輔助計劃¹⁷設立較寬鬆的經濟審查機制或向消費者訴訟基金(基金)撥款，藉此加強法律援助，讓受屈的消費者提出申索。另外，消委會亦建議就違反新法例的行為訂立提出私人訴訟的權利。

22. 在現行司法制度下，受屈的消費者可採取法律行動，包括入稟小額錢債審裁處。小額錢債審裁處審理的金錢申索上限定為50,000元。消委會建議的目的，是讓消費者不論申索金額多少，可以較簡易程序向法庭申訴。但其他範疇基於相同考慮也可能提出類似的訴求，對於小額錢債審裁處的司法職能及相關的司法制度會有深遠的影響。因此，我們需要深思是否應該把消費糾紛和小額錢債

¹⁷ 法律援助輔助計劃一般不涵蓋消費糾紛，只適用於傷亡索償案件，或因醫療、牙科或法律專業人員疏忽而提出的索償訴訟，以及根據《僱員補償條例》(第282章)提出的索償訴訟。因此，消委會的建議等同更改和擴大計劃的涵蓋範圍。

審裁處受理的所有糾紛分開處理。

23. 至於為受屈的消費者提供法律援助，當局成立了消費者訴訟基金，旨在協助有理據的消費者採取法律行動，並委任消委會擔任基金信託人。我們亦已在本財政年度向基金注資1,000萬元。由於現時已設有特定基金協助消費者，我們認為沒有必要在法律援助制度下再增加專為協助消費者提出法律行動的措施。

24. 對於訂立私人訴訟權的建議，在大多數個案中受屈的消費者已可基於合約或侵權而提出訴訟。外國有訂立和刻意不訂立私人訴訟權利的做法，均有其本身的考慮和原因，不能一概而論，亦無劃一標準。我們會再作研究，並樂意聽取各方的意見。

(g) 不納入新訂法例的行業

25. 消委會建議，現時已有規管的行業或界別如符合以下條件，可不納入或剔除於新訂法例之外：

- (a) 在執行上需要高度的專業和專門知識；以及
- (b) 相關規管架構訂有與新立法建議相若和可並立的保障，以打擊不良營商及不良手法。

我們原則上認同消委會的建議，並傾向不把金融服務產品的交易及物業交易納入《條例》的監管範圍。

26. 金融服務方面，香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會、強制性公積金計劃管理局、財務匯報局以及保險業監理處均有既定的規管制度，規管金融服務行業。監管這些行業亦需要專門及專業知識。再者，政府和證券及期貨事務監察委員會正檢討如何強

化相關的規管制度，以加強對投資者的保障。

27. 物業交易方面，政府一向關注有關物業交易的過程是否公平和具透明度。物業交易必須在公平和信息透明的條件下完成，並且應該約束利用信息不對稱來圖利的不良人士。在過去兩年，運輸及房屋局透過地政總署的“預售樓花同意方案”及香港地產建設商會（商會）的指引，加強了對銷售未建成一手住宅物業的監管。有關措施在一定程度上有助置業人士清楚掌握物業單位和物業成交的資料，保障消費者的權益。

28. 為了進一步增加一手私人住宅物業資訊的透明度以及交易的公平性，該局已要求商會透過商會指引由本年六月一日起落實推行九項新規管措施，包括加強示範單位的規管、加強售樓說明書以及價單的透明度、在宣傳物品提供更多有關樓盤的資料，以及增加涉及發展商董事局成員以及直系親屬的交易資料的透明度。此外，自本月十四日起，地政總署就預售樓花項目所批出的預售樓花同意書亦加入了九項措施。我們會密切監察其成效。如果我們發現有關措施在杜絕那些不能接受的情況上成效不彰，我們並不排除以立法規管。

(h) 冷靜期安排

29. 社會上有意見認為應就某些類型消費交易(例如預繳方式交易、指定行業交易或特定銷售模式的交易)強制設立冷靜期。在冷靜期內，消費者可以選擇取消交易。投訴涉及的範疇主要有關購買會籍、美容服務、健身和纖體服務的預先繳費代用券，投訴大多是服務求過於供，令已繳費而手持代用券的消費者未能獲得服務，或產品性能與產品說明不符。此外，亦有投訴針對時光共享使用權的銷售，以及主動上門推銷收費電視及電訊服務和其他種類產品，涉

及多種不良銷售手法，例如高壓手段或失實陳述。

30. 我們認為買賣雙方就貨品或服務議定的合約是自由締結的，必須受到尊重和法律的保障。訂立冷靜期，雖然原則上值得支持，但是強制性一刀切地實施卻不無問題。我們不建議對所有預繳方式交易¹⁸一律設立法定冷靜期。我們已建議訂立具體法定罪行，針對性處理那些不良銷售手法，例如虛假商品說明、威嚇手法、餌誘式銷售，以及接受付款時沒有意圖或能力提供產品等。以一刀切的方式設立冷靜期安排，牽連很大，不利企業自由運作之餘，更會帶來道德風險。再者，企業因設立冷靜期安排所引起的交易風險，或會提高價格以保障本身利益，對消費者反而有害無益。

31. 反之，我們鼓勵企業及商會採取適當措施，包括以自願性質提供冷靜期，爭取顧客的信心。自願的安排不但對消費者有利，亦有助提升企業的品牌。例如，電訊管理局經諮詢電訊業界後簽訂了一份實務守則，當中提供了擬訂服務合約的指引，並賦予客戶可在七天冷靜期內取消合約的權利，做法可作參考。消委會亦一直與美容纖體業界商討保持溝通，鼓勵業界以自願形式訂立冷靜期。

32. 不過，在英國，冷靜期只會在特定情況下實施，例如時光共享使用權¹⁹的交易(鑑於其性質較複雜)，或消費者在毫無心理準備消費的情況下，在非商用處所訂立的消費合約(例如到訪消費者住所)。冷靜期可讓消費者更充分了解他們的權利和義務，需要時可徵詢他人意見，然後在沒有受到不當影響的情況下經過深思熟慮作出決定。參考英國的例子和經考慮本地市場情況後，我們建議如要立法設立冷靜期安排，應有明確對象，避免為企業帶來不必要的遵

¹⁸ 除了貨品或服務使用權的預先繳費代用券外，不少交易亦屬預繳性質，例如先付款購買電器產品，稍後才送到消費者住所。

¹⁹ 一般指在某一時段內，使用者可多次行使入住不同地方的住宿設施的權利。

從成本和道德風險。由於時光共享使用權的性質比較複雜，而且對香港的消費者來說是較新的產品，我們傾向就這些使用權的交易實施冷靜期。此外，消費者在接受非應邀形式到訪銷售時可能毫無心理準備，因此，我們亦傾向就非應邀形式到訪消費者住所或工作地點時所訂立的消費合約實施冷靜期。

下一步工作

33. 總括而言，我們建議立法/修例的大方向如下：

- (a) 擴大《條例》的應用範圍，涵蓋**有關服務的虛假商品說明**(第8段)；
- (b) 在《條例》增訂新罪行，禁止**誤導遺漏的手法**(第12段)；
- (c) 在《條例》增訂新罪行，打擊**威嚇手法**(第15段)；
- (d) 在《條例》增訂具體罪行，規管“**餌誘式銷售**”和“**接受付款時沒有意圖或能力提供產品**”的手法(第18段)；
- (e) 指定**海關**為擬議新訂罪行的主要**執法機構**(第19段)；
- (f) 引入**遵從為本的機制**，要求商戶承諾終止涉嫌違法行為，以及在不遵從的情況下向法庭申請禁制令(第20段)；以及
- (g) 針對時光共享使用權的交易和在非應邀形式到訪消費者住所或工作地點期間所訂立的消費合約，實施**強制冷靜期安排**，讓消費者可在指定期限內取消合約(第32段)。

34. 消費者對各種不良營商手法的警覺和自我保護能力，與法例保障同樣重要。因此，我們會繼續致力推行消費者教育和宣傳，並視乎情況，與消委會、政府部門及其他機構(包括主要商會、學校和媒體)攜手合作。

35. 就如何打擊常見的不良營商手法，社會各界可能持不同意見。為廣納民意和尋求最大共識，請各委員提出意見，以助我們為公眾諮詢文件定稿。我們希望盡早在本年第三季進行公眾諮詢。

商務及經濟發展局

工商及旅遊科

二零一零年五月

消委會接獲涉及不良營商手法
按手法性質分類的投訴數字

(不包括涉及結構性金融產品的投訴)

手法	2008	2009
虛假商品說明	834	1,740
高壓手法	145	109
餌誘式銷售	76	72
誤導的價格聲稱	83	45
不良合約條款	2	23
其他	2,051	2,206
總計	3,191	4,195