

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1090/10-11(04)號文件

檔號：CB1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會  
2011年1月24日舉行的會議

## 打擊不良營商手法以加強保障消費權益的立法建議 的最新背景資料簡介

### 目的

本文件旨在就政府打擊不良營商手法以加強保障消費權益的立法建議提供背景資料，並綜述議員就此議題提出的意見及關注事項。

### 背景

#### 現行法例

2. 本港訂有多項條例，保障消費者不同方面的利益。《商品說明條例》(第362章)(下稱"《條例》")、《度量衡條例》(第68章)，以及《失實陳述條例》(第284章)，分別就貨品作出的虛假商品說明、欠準確的計量和失實陳述作出規管。《不合情理合約條例》(第458章)、《貨品售賣條例》(第26章)及《服務提供(隱含條款)條例》(第457章)規管與合約相關的事宜；而《消費品安全條例》(第456章)及《玩具及兒童產品安全條例》(第424章)則規管與產品安全相關事宜。

#### 檢討保障消費者的法例

3. 近年來營商手法層出不窮，市面上出現了一些危害消費者利益的不良營商手法。因應這些發展，當局有需要檢討現行的規管制度，確保制度能符合社會大眾的需要和期望。為跟進財政司司長在2007年2月提出的新措施，消費者委員會(下稱"消委會")全面檢討保障消費者權益的現行措施。消委會在2008年2月發表題為《公平營商·買賣共贏》的檢討報告，其中提出一

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，以禁止不良的營商手法。與此同時，政府提交《2007年商品說明(修訂)條例草案》，其後並獲通過成為法例。政府亦於2008年在《條例》下制定8項附屬法例，以禁止具誤導性的價格標示，以及規定商人售賣貴金屬及寶石時須披露重要的貨品資料。

4. 政府對消委會在檢討報告書中提出的建議作出考慮，並參考社會各界提出的建議、可能會影響消費者利益的最新市場發展，以及外地的保障消費者制度。政府的檢討結果顯示，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。政府已就加強保障消費權益法例訂出政策的大方向，其後並就打擊常見的不良營商手法的立法建議諮詢公眾。

## 以往的討論

### 立法會的質詢及議案辯論

5. 有關保障消費者權益的事宜一直是備受爭議的議題。議員曾在立法會會議上就物業交易以至電訊、身體護理服務等不同範疇所出現的不良營商手法提出相當數量的質詢。他們促請政府考慮規定在有關的合約中必須加入冷靜期條款，以及考慮制定專門的法例規管廣告。

6. "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"的議案分別於2007年5月9日及2007年7月4日獲立法會通過。議員在2010年1月6日的立法會會議上通過有關"建立全面保障消費者制度"的議案，促請政府採取多項措施，包括建立全面保障消費者權益的制度，提升消費者的知情權、選擇權和保障權。

### 事務委員會以往的討論

7. 在前經濟事務委員會<sup>1</sup>於2007年6月25日舉行的會議上，委員表示，鑒於歐洲聯盟、美國等多個地區已廣泛採用"冷靜期"，香港須給予消費者"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

---

<sup>1</sup> 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。

規管以電子及出版刊物的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，以及更有效地執行相關法例。

8. 經濟發展事務委員會(下稱"事務委員會")在2009年6月22日舉行的會議上討論"檢討保障消費者法例"的議題時，委員對出版刊物的媒體(特別是周刊)有大量失實廣告及消費騙局湧現深表關注；此情況雖存在已久，但因政府沒有採取行動而沒有受到任何規管。委員察悉政府當局正就擴展《條例》的涵蓋範圍至提供服務方面探討其可行性，同時又促請當局在此期間應容許把消費者訴訟基金運用於更廣泛的層面，以阻嚇不良的營商手法。他們亦問及當局會否考慮向在高壓銷售手法影響下購買服務的消費者提供一個"冷靜期"。

9. 委員在2009年10月16日的事務委員會會議上聽取政府的政策簡報期間，再次對失實的廣告表示深切關注。事務委員會部分委員指出這方面的情況越來越嚴重，因為在這些消費詐騙活動中，受騙的人不再局限於香港人，還包括內地人士和其他旅客。他們要求政府當局以立法的方式打擊這些不良的銷售行為。

10. 政府當局於2010年5月24日就加強保障消費權益法例向事務委員會簡介有關政策的大方向後，已在2010年7月15日發出載列詳細立法建議的諮詢文件，以進行公眾諮詢；是次諮詢期於2010年10月31日完結。事務委員會亦在2010年10月25日的會議上聽取團體代表就諮詢文件發表意見。詳細的建議及委員的意見載列於下文各段。

### 擬禁止的不良營商手法

#### *虛假商品說明*

11. 諮詢文件建議，貨品及服務供應商有主要責任提供產品的真確資料。為彌補現行《條例》的不足，政府當局建議擴大《條例》的適用範圍，以涵蓋消費服務交易的商品說明。政府當局並建議擴大"商品說明"的定義，表明禁止就貨品或服務在任何事項上作出虛假顯示。就委員關注有關執法打擊在印刷媒體刊登內容涉及虛假說明的廣告，政府當局解釋，現時提出的立法建議方向主要是規管理應如實提供貨物或服務資料的商戶，而不是監管刊登廣告的媒體。

12. 在2010年10月25日的事務委員會會議上，部分委員對當局建議擴闊《條例》的適用範圍，以涵蓋就服務作出的商品說

明表示有所保留。由於"服務"的性質與貨品不同，他們認為要對服務作出規管或會有困難。

### 誤導遺漏

13. 在消費交易中，消費者如無法就交易的產品掌握關鍵資料，消費者的權益便可能受損。針對此問題，政府當局建議參考《英國規例》<sup>2</sup>，並修訂《條例》，把消費交易過程中使用誤導遺漏手法列為新的罪行。至於有委員關注到前線的零售員工向客戶提供有關貨物／服務的資料或未能達至規定的程度，因而不慎觸犯罪行，政府當局向委員保證在某些情況下有關人員應可採用已作應盡的努力作為免責辯護，而且有關當局在定案作進一步調查前必須搜集足夠的證據。政府當局其後建議為在刑事法律程序的被告提供合適的免責辯護條文。

### 威嚇手法

14. 消費者受到不當壓力時，其選擇自由很可能會被削弱。政府當局參考了澳洲、英國的做法(澳英兩國均禁止在消費交易過程中利用強迫、騷擾或不當影響的手法)後，在諮詢文件建議在《條例》增訂嚴格法律責任罪行，並以非盡列形式，列出所應考慮的因素，以加強保護消費者，免受威嚇或高壓手法<sup>3</sup>影響。政府當局備悉委員關注到有關商戶可否以已作應盡的努力作為免責辯護。

### "餌誘式銷售"手法

15. 針對《條例》在禁止餌誘式銷售手法<sup>4</sup>方面的不足之處，政府當局建議在《條例》就消費交易增訂"餌誘式廣告宣傳"<sup>5</sup>及"

<sup>2</sup> 英國採取禁止"誤導遺漏"的營商手法。根據《英國規例》，按照實際情況，營商者如遺漏或隱瞞"重要資料"或提供的重要資料不明確或含糊，並因此導致一般消費者在沒有碰到上述情況便不會作出的交易決定，其手法即被視為"誤導遺漏"。

<sup>3</sup> 威嚇或高壓手法的例子，包括扣留消費者的私人物品、長時間不斷推銷或阻止消費者離開店舖等。

<sup>4</sup> 餌誘式銷售手法是指商戶以減價或非常優惠條件宣傳或推廣產品，卻沒有合理數量或能力足以應付可以預期的需求。商戶利用宣傳的產品餌誘消費者進入店舖，藉此以各種藉口推銷較昂貴產品。

<sup>5</sup> 在考慮其經營業務的市場和廣告的性質後，某人如沒有合理理由相信，能在屬合理的期間以訂明價格提供合理數量的產品，則該名人士不得宣傳以該價格提供有關產品，否則便屬違法。政府當局建議將上述罪行訂立為嚴格法律責任罪行。

餌誘式銷售"<sup>6</sup>的罪行，並在刑事法律程序中提供合適的免責辯護。有委員關注到商戶在促銷其他產品時，會把過時的產品送出作為贈品，政府當局回應時表示，只要商戶有合理數量或能力應付減價品的需求，便不會構成罪行。在回應委員在2010年10月25日的會議上提出當局不應要求消費者承擔舉證責任時，政府當局建議就若干新罪行在《條例》中增訂嚴格法律責任罪行，該等新罪行包括使用威嚇手法、"餌誘式廣告宣傳"及接受付款時沒有意圖或能力提供產品。

### *接受付款時沒有意圖或能力提供產品*

16. 以預繳方式購買貨品或服務的消費模式日趨普及。不過，當營商者並無意圖或能力提供合約規定的產品，卻接受預繳費用欺騙消費者，便會衍生許多問題。針對上述的不良營商手法，政府當局建議在《條例》增訂罪行，禁止任何人在消費交易中沒有意圖或能力提供合約規定產品的情況下接受付款的營商手法。就委員關注到現時《盜竊罪條例》(第210章)所訂的刑事罪行和普通法所訂的"串謀詐騙"罪，可被援引，用作打擊上述不良營商手法，政府當局回應時表示，有關罪行所須的舉證門檻較高，而訂立更具體的罪行，可有助香港海關展開秘密行動時進行執法工作。至於有委員建議為服務行業成立賠償基金，或成立信託帳戶存放預繳款項，政府當局表示此事涉及複雜的事宜，例如基金的集資和管理，而目前已有法例規管清盤的安排。

### 執法

17. 政府當局建議由香港海關負責《條例》所訂的擬議罪行的執法工作，以善用該部門的執法經驗及專業知識。政府當局亦建議在刑事懲處外，設立遵從為本的民事執法機制，鼓勵企業遵守《條例》。部分委員認為，當局應增加執法機構數目和提供更多執法途徑，以應付在規管不良營商手法方面不斷上升的需求，例如賦予消委會執法職能，以配合香港海關的工作。其他部分委員亦關注到香港海關與警方就《條例》進行執法工作時如何分工。

---

<sup>6</sup> 政府當局建議禁止任何人，用訂明的價格推銷某些產品，但意圖卻是透過各種手段(包括拒絕展示宣傳的產品，拒絕顧客訂購或在合理時間內送貨，或展示損壞的貨品樣本)推銷另一種產品，並將此訂為罪行。執法部門須就商戶有推銷代替品的意圖提出舉證。

18. 政府當局表示，除了作為消費者訴訟基金的信託人外，消委會在教育消費者、處理投訴及調解糾紛方面擔當重要的角色，及把須立即採取執法行動的個案轉交香港海關處理。警方及香港海關在各自職權範圍內均獲賦予明確及特定權力進行執法工作，例如警方會處理涉及嚴重及公然禁錮及勒索的個案。如有需要，香港海關及警方會進行聯合行動打擊不良銷售手法。

19. 據諮詢文件所述，政府當局預期訂立遵從為本機制，消委會調解工作的成效將會大大加強。為確保所有接獲的投訴均會獲得處理，政府當局建議設立投訴轉介機制，讓執法機關和消委會就各自接獲的投訴進行協調，以採取適當行動跟進。

20. 在2010年10月25日的事務委員會會議上，部分委員關注到有關賦權香港海關檢查簿冊及文件，以及取走副本，以確定是否有人干犯罪行的建議是否恰當。政府當局解釋，當局有必要賦權香港海關在巡查時檢查簿冊及文件，以便讓香港海關採取主動，查察及確定企業是否已作出適當安排供應有關服務。當局會在諮詢有關業界後制訂相關指引，以便遵行有關規定及進行檢控工作。

#### 為特定界別而設的制度

21. 政府當局大致上贊同消委會的意見，認為特定行業如在執行上需要高度的專業和專門知識，而相關法定規管架構已提供了與新立法建議相若和可並存的保障來打擊不良手法，則這些行業應不會受新的立法建議影響。政府當局建議，金融服務業及物業交易不須納入經擴大適用範圍的修訂《條例》的規管。若干委員認為沒有理由把金融服務及物業兩個界別從《條例》的架構中剔除，因為這些產品交易往往涉及龐大的金額，因此消費者需要更大的保障。政府當局解釋，有關金融服務產品的交易及物業交易的消費者保障，須涉及相關業界專門知識及專長，而這兩個範疇現時由各自的專責規管架構所監管；有關物業交易方面，若情況需要，政府當局將會立刻實施更多措施(包括立法措施)。在舉行事務委員會會議後，政府當局進一步建議，不把已按法例成立規管機構的專業界別，納入《條例》的架構內，並建議電訊管理局局長<sup>7</sup>及廣播事務管理局應獲賦與香港海關相同的執法權力，分別負責就電訊業及廣播業界別進行執法工作。

---

<sup>7</sup> 根據立法會現時正審議的《通訊事務管理局條例草案》，電訊管理局局長及廣播事務管理局的職能將會轉移給通訊事務管理局。

## 消費者申訴

22. 目前，消費者可根據合約法或侵權法提出私人訴訟。社會各界曾就如何便利消費者針對不良營商手法尋求解決方法，提出不同建議，包括消委會提出成立消費者審裁處，採用類似小額錢債審裁處的簡易程序，處理消費者申索；亦有建議提出加強消費者訴訟基金提供的法律援助服務，以及在法例訂立私人訴訟權，讓消費者可就違反公平營商條文的行為提出私人訴訟。在研究社會人士提出的不同建議後，政府當局建議在《條例》中訂明，消費者有權向被定罪的人士作出私人民事訴訟。這項建議不僅有助受屈的消費者討回公道，亦能促進商界妥守法律。

23. 部分事務委員會委員贊同消委會的觀點，認為有必要成立類似小額錢債審裁處般循簡易程序審理案件的專責消費者審裁處。其他委員則關注到，消費者訴訟基金甚少被用作協助受屈的消費者通過採取司法行動作出申訴。政府當局認為沒有充足理據，以有別於其他類別的民事訴訟方式處理消費糾紛。此外，政府在顧及現有和預計的承擔開支後，在2010-2011年度已向消費者訴訟基金注資1,000萬元。

## 冷靜期安排

24. 現時，若干貨品及服務的個別供應商以自願形式設定冷靜期，消費者可以在期間選擇取消合約。社會上有意見要求就所有消費交易，或就特定行業或個別銷售模式的交易強制設立冷靜期。公眾特別關注到有關會籍、美容、健身、纖體等服務及時光共享使用權的預繳安排，以及以非應邀形式到訪消費者住所推銷電訊及收費電視等服務的情況。

25. 在研究其他司法管轄區有關冷靜期的安排，並顧及香港的情況後，政府當局建議就時光共享使用權／長期度假產品，以及以非應邀方式到訪消費者住所或工作地點所訂立的消費交易，應強制實施冷靜期。對一般消費者而言，時光共享使用權及長期度假產品是性質複雜及相對較新的產品。消委會接獲以不良營商手法銷售這些產品的投訴有上升的趨勢。至於以非應邀方式到訪消費者住所或工作地點所訂立的消費交易，由於消費者(尤其是弱勢或長者社群)在這種情況下可能毫無心理準備，亦未必有機會從其他來源查證資料，他們的利益很易受到損害。因此，當局建議就有關的消費交易實施強制性冷靜期。由於影響深遠，又會對商業的營運有負面影響，以及會帶來道

德風險，因此政府當局認為並無充分理據以一刀切方式就所有預繳式交易實施冷靜期。

26. 對於擬議冷靜期安排的實施範圍有所局限，而且並不針對經常受到投訴的業務，例如提供美容、纖體服務及體能訓練的商戶，委員對此不表認同，並感到失望。部分委員建議政府當局考慮對達到規定的最低預繳款額及／或服務協議年期的交易實施冷靜期安排，其他委員則認為不應不加選擇地以一刀切方式實施擬議冷靜期安排。

27. 在2010年10月25日的事務委員會會議上，部分委員不贊同實施冷靜期安排，因為此舉不但對營商者不公平，而且對打擊不良營商手法的成效有限。此外，亦有委員呼籲應保障中小企業，因為此等企業或會受到擬議安排的負面影響。

## 未來路向

28. 政府當局將在2011年1月24日舉行的事務委員會會議上，向委員簡報就有關打擊不良營商手法以加強保障消費權益的法例的公眾諮詢結果。

## 參考資料

29. 相關文件一覽表(連同其超連結)載於下述網頁：

[http://www.legco.gov.hk/database/chinese/data\\_es/es-consumer-protection.htm](http://www.legco.gov.hk/database/chinese/data_es/es-consumer-protection.htm)

立法會秘書處  
議會事務部1  
2011年1月21日