

消費者委員會對有關打擊不良營商手法以保障消費權益的 立法建議諮詢文件之意見

前言

1. 消費者委員會（“消委會”）樂於對諮詢文件所提出的立法建議發表意見。
2. 不公平營商手法一向都是消委會密切關注的問題。消委會歡迎政府主動檢討與保障消費者有關的法例和政策，並就打擊不公平營商手法，維護消費者權益，諮詢公眾。
3. 消委會注意到諮詢文件的建議，相當程度上回應了消委會於 2008 年發表題為《公平營商，買賣共贏》的報告（“消委會報告”），然而，消委會在報告中建議，制定一條涵蓋一般性及特定禁制條文的全面營商手法法例，未被採納。

建議法律改革框架及方面

4. 消委會明白訂立全新的法例需時。因此，擴大《商品說明條例》（“該條例”），以及給予電訊管理局和廣播管理局同等管轄權，執行建議中的營商手法條文，對打擊較受公眾關注的不公平營商手法，是一個快捷及權宜的方案。
5. 誠然市場上弱勢消費者，如遊客和長者，在市場上的處境急需改善。諮詢文件建議修訂法例，是打擊猖獗橫行的不公平營商手法之應急措施，消委會希望修訂儘早落實，以收阻嚇之效。

全面的法例體系

6. 長遠而言，消委會促請政府考慮進一步發展建議中的法律改革，建立一個全面的法例體制，遏止不公平營商手法，保障消費者。香港是個充滿活力和創意的城市，當中的不公平營商手法，五花八門、日新月異，消委會相信此法例體制，將較有效地在營商手法的問題上保護消費者。

一手物業交易

7. 消委會注意到，政府於 2010 年 6 月推出改善措施，監管一手私人住宅物業交易。可是，消委會認為這些措施之目的，是提升物業資訊的透明度和清晰

度，而非處理住宅物業交易中不公平營商手法的問題。消委會認為，長遠而言，在物業方面的消費者交易應該納入全面營商手法法例的規管中，但是在這條例得以訂立之前，政府應考慮制定新的法例，針對在這些物業交易中的不公平營商手法。在撰寫此意見時，消委會欣悉政府採取進一步行動，在施政報告中宣佈成立督導委員會，研究立法管制一手住宅物業；並在一年內推出切實可行之方案，包括使用實用面積作為公布價格的唯一標準，以防止誤導買家及全面杜絕“縮水樓”的問題。

不公平條款

8. 一項常見的不公平營商手法，是在標準消費者合約內採用不公平條款。在訂立合約的過程中，消費者應得到公平的對待，同樣重要的是，在合約條文中，消費者和企業須各自公平地承擔合約中的實質權利和責任。因此，消委會促請政府立法管制標準消費者合約中的不公平條款，有關法例可仿效英國《消費者合約不公平條款規例 1999》(Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations 1999)。

獲得豁免的行業

9. 諮詢文件建議，對具備已確立的法定或監管框架的金融界別及專業團體，予以豁免，這與消委會報告所建議的一致。然而，消委會建議檢討行業現存的相關條例及/或實務守則，保證它們與建議的營商手法條文並行不悖，若有必要，應作適當修改，確保消費者得到的保護，跟他們從建議條文所得到的無異。

執法及改善消費者追討補償的途徑

私人訴訟權

10. 諮詢文件建議，給予消費者可就違反營商手法條文的行為提出訴訟。消委會對此表示支持。我們同意諮詢文件所言，確立這權利「不僅可幫助受屈的消費者討回公道，也會鼓勵企業守法」。
11. 現時，受到《商品說明條例》所禁止的行為侵害的消費者，可能礙於沒有合適的訴訟因由而打消興訟念頭。這私人訴訟權一旦確立，將產生新的訴訟因由，進而鼓勵受屈的消費者，透過訴訟去尋求補償。這情況下，申請公共法律援助的消費者訟案數目，無論以個人或羣組名義作出的勢必大增。與法律援助計劃不同，申請「消費者訴訟基金者」無須接受資產審查，而且基金的使命是在涉及重大消費者利益的事件中，向眾多或個別受屈消費者提供法律協助。因此未符合法律援助計劃資產審查的受屈消費者，有可能轉向基金尋

求協助，最終基金的申請數目和工作量會因此增加。而基金在行政和財政兩方面所承受的壓力，只有在政府充足支援下，才得以紓解。

12. 除了增加基金的可用度，消委會報告所建議的，擴展法律援助輔助計劃及成立消費者審裁處，均可讓消費者更有效地行使這私人訴訟權。消委會相信這些上述建議會為保護消費者提供有效方法，政府應當慎重考慮。

執行機構

13. 消委會同意諮詢文件建議，由海關負責執行建議中《商品說明條例》裏的營商手法條文，以及給予電訊管理局及廣管局共同管轄權，執行上述條文。這些部門在其工作領域，擁有專業知識及經驗，由它們去執行建議的營商手法條文是較合適的。

“遵從為本機制”

14. 消委會支持建議中的“遵從為本機制”，它與消委會報告建議的漸進執法策略，目標是一致的。機制讓執法機構較靈活地使用執法工具或制裁手段，使事情得以按不當行為的性質和嚴重性，快捷及務實地處理。此外，消委會進一步建議加入合適的執行工具或制裁手段，例如當企業違反終止及遵從通知或承諾時，執法機構者可向企業發出由法庭執行的終止及遵從通知，罰款及申請法庭宣示等。

消委會在遵從為本機制的角色

15. 消委會樂意為打擊不公平營商手法而盡一己之力；在遵行為本機制的調解部分扮演積極角色，相信建議中的轉介機制，可確保上述執法機制高效率地運作。

冷靜期

16. 消委會歡迎政府為時光共享使用權及長期度假產品合約，以及以非應邀形或到訪消費者住所或工作地點期間訂立的消費交易，設立強制冷靜期的建議。
17. 然而，消委會認為強制冷靜期的安排只限於上述兩個特定界別，其應用範圍過於狹窄，未能符合公眾的期望。消委會大力促請政府擴展這法定方案至其他行業，例如美容、纖體、健身和瑜珈等時常出現預繳式消費合約的行業。

原因是這些合約之訂立有以下特點：

- i) 從開始商討合約到簽訂合約時間有限，以致消費者沒有足夠時間考慮有關的貨品或服務；
- ii) 不少消費者投訴在店員游說或施壓下，作出短視或衝動的消費決定；

之後便被一些他們不願或不能承擔的責任所綑綁住。在冷靜期內，消費者可以以任何理由，撤銷合約，而冷靜期的實施亦有助鼓勵企業避免採用不公平營商手法。

18. 諮詢文件提及社會對冷靜期安排應有的運作特色有不同意見，消委會認為冷靜期的安排應因應個別交易的具體情況，如相關貨品或服務的性質而定，沒有一套硬性的設計規則。然而，在設計冷靜期的安排時，本會建議可遵從以下各項基本原則：
- i) 冷靜期的時限應一方面足夠讓消費者搜集新的資訊或考慮交易是否符合其真正需要及財務能力，另一方面，不會使企業承擔不合理的營運成本及不確定性；
 - ii) 有關冷靜期的權利和責任應清楚地在合約中羅列出來，使消費者在訂立合約之前得以明白；
 - iii) 企業應給予消費者清晰和足夠的資訊，好讓他們在冷靜期內考慮有關交易；
 - iv) 撤銷合約的程序須避免繁苛，以免妨礙消費者在冷靜期內行使撤銷合約的權利；
 - v) 企業應在合約中訂明，並在訂立合約前，向消費者解釋行使撤銷合約的權利之程序及條件；
 - vi) 在冷靜期內，當貨品在消費者的管有下破損，或者服務或部分服務被耗用，在任何的情況下企業祇可獲得合理的補償；
 - vii) 任何可能被濫用和違反冷靜期設立原意的措施一定要避免。例如，若合約訂明消費者可放棄冷靜期的權利，很可能企業會用其技倆取得消費者的“同意”，或對消費者施以不當壓力及故意隱瞞有關條款存在。
 - viii) 消費者在行使撤銷合約權後，應在實際可行的情況下，可盡快收回為交易所支付的款項及取消有關的信貸安排。

結論：

19. 消委會重申，一條涵蓋一般性及特定條文的全面營商手法法例比起補救性的法例修訂較為有效。全面性條例更能回應種類日益繁多、性質日益複雜的不公平營商手法。消委會希望諮詢文件提出的法律改革建議，將標誌著邁向建立一個打擊不公平營商手法，以保障消費者權益的全面性法律框架，而踏出的第一步。