

二零一一年一月二十四日會議
討論文件

立法會經濟事務委員會

打擊不良營商手法

立法保障消費權益

目的

本文旨在向委員匯報就打擊不良營商手法、保障消費權益的修例建議所進行公眾諮詢的結果，以及就我們的政策及修例建議徵詢委員的意見，希望得到委員支持。

背景

2. 於 2010 年 5 月 24 日，我們在本委員會會議席上向委員簡介了政府提出保障消費權益及打擊不良營商的建議，並得到委員支持。我們於 2010 年 7 月 15 日發表了題為《打擊不良營商手法，立法保障消費權益》的諮詢文件。本委員會於 2010 年 10 月 25 日舉行了會議，聽取出席會議的團體對於立法建議的意見。諮詢期於 2010 年 10 月 31 日結束。

3. 我們收到 107 份書面意見，以及另外 24 份由本委員會秘書轉交的書面意見。該 24 份書面意見是委員會就 2010 年 10 月 25 日的會議所收到的。

4. 載列於 **附件** 的公眾諮詢報告，闡述了主要的公眾意見、政府的回應以及未來路向。以下的段落旨在提供報告的大綱。詳

細的資料可參考報告的相關段落。

確認方案

5. 整體上，我們的建議得到廣泛支持，回應者並沒有重大異議。因此，我們建議維持大部份原來的建議，見下文第 6 至 11 段。

(a) 具體不良營商手法、罰則及抗辯理由

6. 我們建議透過修訂《商品說明條例》(“《條例》”)(第 362 章)立法加強消費者保障及禁止消費交易當中常見的不良營商手法。建議取得了社會的強力支持。雖然有些回應者就擬定個別具體罪行表示一些關注，但亦有少部份回應者建議擴闊擬議罪行的涵蓋範圍。詳細資料載列於附件諮詢報告第 3.1 至 3.13 段。

7. 只有部份回應者就我們擬議的嚴格法律責任罪行提出意見(諮詢報告第 3.15 段)，意見卻不一。基於諮詢報告第 3.17 至 3.21 段所載的理據，我們維持原本的建議。

8. 有些回應者就罪行及相關條文定義的清晰度表達關注(諮詢報告第 3.16 段)。我們認為需要以概括性的方式訂定擬議罪行，以確保規管制度能迅速回應不斷變化的市場情況。雖然如此，我們會於草擬法案時，竭力完善擬議罪行及相關條文的定義及內容。海關亦會發出實施指引(諮詢報告第 3.22 至 3.23 段)。公眾對於我們建議現時《條例》訂明的最高罰則適用於擬議罪行，以及提供免責辯護，沒甚爭議。我們會按此進行修例(諮詢報告第 3.24 至 3.29 段)。

(b) 執法

9. 對於海關作為執行擬議罪行的主要執法機關，以及就電訊業及廣播業服務，賦予電訊管理局及廣播事務管理局相同的執法權力的建議，並無引起重大爭議（下列第 10 段就《條例》適用於該兩個界別作出闡述）。就我們建議設立遵從為本的機制，大部份回應者支持或不持反對意見。少部份回應者持不同意見，認為建議“混合”了刑事及民事執法行動，並對潛在的繁瑣程序／過程表示關注。考慮到社會整體的回應及機制的預期優點後，我們維持建議是可取的。我們的理據載列於諮詢報告第 4.2 至 4.12 段。

(c) 特定界別的制度

10. 我們的建議是，物業交易、金融服務業，以及已有按法例成立規管機構的專業界別，不須納入修訂《條例》規管。有回應者建議把物業交易及金融服務業納入立法範圍，另外亦有建議電訊業及廣播業不應納入《條例》的涵蓋範圍。有回應者支持我們對於專業界別的建議，另外有些認為已有自我規管理制度，而該制度能提供相同程度的消費保障的專業界別，應可不納入規管範圍。基於諮詢報告第五章所載理據，我們認為應維持原本的建議。

(d) 消費者申訴

11. 就我們建議賦權法庭可命令被定罪者作出賠償，以及在《條例》明文訂立權利容許受屈的消費者對違反公平營商條文的行為提出私人訴訟，無甚爭議（諮詢報告第六章）。

修訂建議

12. 經仔細考慮收集到的公眾意見，我們同意修訂以下兩項建議。

(a) 於非住用處所檢查簿冊及文件的權力

13. 我們於諮詢文件建議修訂《條例》，賦權執法機關於非住用處所檢查簿冊及文件，以及取走副本，以確定是否有人已干犯或正在干犯有關營商手法的法例。對這議題有發表意見的回應者，都表示有所保留；他們主要的關注是執法機關在沒有任何懷疑的門檻下，有關權力可能會過大或擾民。現時，《**條例**》及其附屬法例已有條文要求保留的簿冊及文件。為保法例妥為遵從，我們維持原本的建議，賦權海關在沒有任何懷疑的門檻下，檢查該些簿冊及文件，以及取走副本，以確定是否有人已干犯或正在干犯法例。若該權力須受到任何先決條件的限制，要求商戶保留相關文件的立法目的將無法達至。就**供應商其他有關業務及營運的簿冊及文件**（《條例》及其附屬法例所要求保留的文件除外），我們經考慮回應者的關注後，同意收回原先建議。現時《條例》第 15(1)(d)條列明的門檻，將繼續適用；即執法機關**只在有合理理據懷疑有人已干犯《條例》所訂任何罪行的情況下**，才能要求檢查供應商的相關簿冊及文件，以及取走副本。

14. 詳細資料載列於諮詢報告第 4.16 至 4.17 段。

(b) 冷靜期安排

15. 公眾對於應否強制設立冷靜期，以及若設立的話應涵蓋的範圍，意見紛紜。一方面，有些回應者認為冷靜期本身會帶來問題，並認為任何不良營商手法應由擬議罪行予以打擊。另一方

面，亦有強烈意見認為我們建議強制設立冷靜期的涵蓋範圍（即時光共享使用權和長期度假產品，以及以非應邀形式到訪消費者住所或工作地點期間的消費交易）過於狹窄，因此要求擴闊涵蓋範圍以加強保護消費者。

16. 我們認為冷靜期的確能容許消費者在有需要時徵詢第三者意見，以及在沒有任何在交易過程當中可能出現不當影響的情況下，重新考慮決定，為消費者提供額外的保障。在仔細考慮了不同觀點後，我們建議修訂原建議，擴闊強制性冷靜期的涵蓋範圍，為合約有效期不少於六個月的貨品及／或服務提供的消費交易，設立冷靜期。我們認為以合約的長短釐定冷靜期範圍，是較為務實的準則。我們建議以六個月為限，較其他合約期，例如12個月，不良商人較難避規。

17. 另一方面，供應商或不願於冷靜期內提供產品或服務，但不少消費者或會希望在冷靜期完結前，立刻享用到產品或服務（例如收費電視及通訊服務等）。因應這種情況，我們建議容許消費者及供應商在雙方同意的情況下取消或縮短冷靜期。為處理就消費者在冷靜期內享用了貨品或服務應賠償多少給供應商的課題，我們建議於冷靜期間合約不能生效。我們認為這些安排已在消費者及供應商的利益之間取得適當的平衡；相關的遵從成本亦會降低。我們的考慮和分析詳載於諮詢報告第七章。

下一步工作

18. 我們已開始草擬法案的準備工作，以期盡早落實保障消費權益的政策。我們的目標是於本立法年度內提交法案立法會審

議。我們誠邀委員及社會各界人士屆時就建議法案的具體法律條文提供意見。

工商及旅遊科
商務及經濟發展局
二零一一年一月

商務及經濟發展局

工商及旅遊科

打擊不良營商手法

立法保障消費權益

公眾諮詢報告

本報告可以在以下網址下載：

<http://www.cedb.gov.hk/citb>

二零一一年一月

第一章

引言

1.1 於二零一零年七月十五日，政府發表題為“打擊不良營商手法 立法保障消費權益”的公眾諮詢文件，就打擊消費交易中不良營商手法的立法建議，廣徵民意。政府是在仔細檢討現時的消費者保障制度、本地市場的相關發展及其他司法管轄區的安排後，制訂改善建議的。諮詢期在二零一零年十月三十一日結束。

1.2 為接觸持份者和公眾，我們把諮詢文件上載本局網站，並在 18 個民政事務處備存文件，供市民取閱。本局建立 Facebook 專頁，讓公眾在網上平台發表對建議的意見，並為立法會經濟發展事務委員會、各區區議會主席、商會和行業組織舉行簡介會。我們亦出席三個區議會(或其委員會)的會議及電子傳媒的節目。我們曾會面的組織及團體的名單載於附件 A。

1.3 我們共接獲 107 份經傳真、郵遞或電郵方式提交的意見書¹，其中一份以請願方式遞交。此外，我們亦收到 24 份由立法會秘書處轉交的意見書。這些意見書是經濟事務委員會就 2010 年 10 月 25 日討論諮詢文件的會議所收到的。所有意見書載列於本報告附件 B²。回應者包括市民、商會和行業組織、政黨及專業團體。

1.4 本報告總結了主要的公眾意見、政府的回應以及未來路向。雖然於 Facebook 專頁發表的意見，因格式差異而未在附件 B轉載，不過，當局在計劃未來路向時，已考慮這些意見。在參閱本報告時，可參閱諮詢文件作參考。

¹ 部分意見書是作查詢或針對個別公司提出投訴。我們已作個別處理，包括轉介消費者委員會或有關政府部門採取適當的跟進行動。

² 我們已按部分回應者的明確要求刪除意見書中有關回應者身分的資料，以及個別人士的聯絡資料。部分意見書提及個別人士或公司名稱，我們亦已刪除相關資料。意見書其餘部分則保持完整。市民可在<http://www.cedb.gov.hk/citb>瀏覽意見書。

第二章

概覽

2.1 在諮詢文件，我們就整體方向和重點、擬禁止的不良營商手法、執法機制、如何處理已設有行業規管制度的特定界別、消費者申訴以及冷靜期安排，作出了建議(附件 C)。本章就收到的公眾意見及我們的整體回應作一概覽。

2.2 我們在諮詢文件第 1.8 段提出，建議的重點是要改善資訊流通，並確保消費者能按其自由意志作出知情的決定。我們也指出，保障消費者權益之餘，同樣重要的是要維持企業運作效率，不可過分規管，以免影響大部分殷實營商的企業。

2.3 對上述論點，回應中並無人提出強烈異議，但不同持份者對如何妥善平衡各方利益，以及政府應作出多大干預，各抒己見。很多意見書贊成加強消費者的保障，並訂立新的刑事懲處，有些甚至提議應擴闊現行建議涵蓋的範疇。另一方面，商界持份者認為，免令企業承擔不必要的遵從成本十分重要，並就刑事懲處的適用範圍，以及擬議罪行是否清晰明確等事宜提出關注。這個觀點幾乎見於所有議題。對於冷靜期安排，意見尤其紛紜。很多由個別市民提交的意見書提議擴大適用範圍，但商界持份者則籲請當局小心謹慎。

平衡

2.4 是次檢討工作的重點，是在保障消費者合理權益和維持企業的運作效率之間，取得適當平衡。我們的建議，包括訂立刑事罪行，以遏止不良營商手法；賦予消費者提出私人訴訟的權利；授權法庭命令被定罪者繳付補償；以及就指定類別的交易實施冷靜期安排，都會加強保障消費者。同時，為鼓勵有關人士遵從規定和利便執法，我們會採取下列配套措施：

- (a) 適當地在擬議修訂法例中加入用以判斷有否涉及違法行為的相關因素；
- (b) 訂立適當免責辯護條款，讓答辯人可在刑事法律程序中援引；
- (c) 設立遵從為本的民事執法機制，與擬議刑事懲處相輔相成，務求更迅速解決糾紛和遏止不良營商手法；以及

(d) 發出實施指引，供企業和消費者參考。

2.5 經審慎考慮回應者的意見和建議，並借鑑其他主要司法管轄區的規管理制度後，我們建議保留大部分原來建議，並修訂部分建議。我們相信，經修訂的一籃子建議既可保障消費者合理權益，又可照顧商界的關注。我們會在其後的章節中分析我們所收到公眾對於上述具體事宜提出的意見，並作出回應。

第三章

擬禁止的不良營商手法、 罰則及免責辯護

3.1 在諮詢文件第一章，我們建議主要透過修訂《商品說明條例》(《條例》)(第 362 章)落實加強對消費者的保障措施。在諮詢文件第二章，我們建議禁止消費交易中一些常見的不良營商手法。諮詢文件亦載述擬議罰則及在有關刑事法律程序中可援引的免責辯護條款。本章總結回應者對上述課題的意見和我們的回應。

透過修訂《條例》落實改善建議

3.2 我們收到的所有意見書，均對透過立法措施打擊不良營商手法的建議表示支持。我們出席各簡介會時，與會者亦表達類似意見。除有三名回應者(意見書編號 A060、A082 及 A128)建議另訂新的全面法規以綜合各項與保障消費者相關的條例外，整體意見是認為應透過修訂《條例》，盡快立法加強保障消費者。**因此，我們維持建議的方向。**

擬禁止的不良營商手法

3.3 在諮詢文件中，我們建議擴大就貨品作出虛假商品說明的罪行所涵蓋的範圍，並禁止消費交易中其他常見的不良營商手法，即就服務作出虛假商品說明、誤導遺漏、威嚇手法、餌誘式廣告宣傳、餌誘式銷售，以及接受付款時沒有意圖或能力提供合約訂明的貨品或服務(附件 C 第 1 至 7 及 9 項)。

加入概括條文

3.4 我們上述的建議獲得普遍支持。部分人士更提議再擴大現時擬議的涵蓋範圍。兩份意見書(編號 A060 及 A124)特別提出，除了諮詢文件建議禁止的不良手法外，更應參照英國的法例³，加入一項概括禁止條文，並表示概括禁止條文能以保萬全，把我們擬議的具體罪行未涵蓋的不良營商手法繩之以法。然而，有若干回應者(例如意見

³ 英國《2008 年保障消費者免於不公平交易規例》訂有一項概括條文，規定某一商業手法如“有違專業盡責規定”，而且實質扭曲或可能實質扭曲一般消費者的經濟行為，即屬不良商業手法(規例第 3 條)。

書編號 A086、A098 及 A101)質疑，把這些手法列為刑事罪行，是否唯一奏效的對策。

我們的回應

3.5 我們樂見建議獲得支持。關於加入概括禁止條文，我們認同其具備靈活性。然而，我們擬議的具體罪行應能足以打擊及阻嚇本港較常見的不良營商手法；而且建議整體上比現行法制大有改善。鑑於有些人士和團體強調，須明確擬訂受禁止的不良營商手法(見下文第 3.16 段)，以及採用概括禁止條文在執法上可能有困難，**我們目前不打算在《條例》加入概括禁止條文**。我們定會留意擬議罪行(若列入法例)日後能否有效保障消費者的合理權益。

對擬禁止的不良營商手法的其他意見

3.6 雖然有回應者對個別擬議罪行，主要是關於釋義及清晰度方面，提出具體關注，但大部分回應者普遍支持就訂明的不良營商手法增訂罪行。有關意見在下文載述。

3.7 關於**虛假商品說明**罪行(附件 C 第 1 至 3 項)，有回應者(意見書編號 A075、A081、A086、A087、A091、A093、A122 及 A130)指出實體貨品的特點及質素可容易而客觀地說明，他們關注到服務是無形的，其特性不一定可憑客觀標準量度。

3.8 關於**誤導遺漏**(如遺漏“重要資料”而導致或很可能導致一般消費者作出一個如沒有碰到上述情況便不會作出的交易決定，便屬“誤導遺漏”)的擬議罪行(附件 C 第 4 項)，有回應者(意見書編號 A050、A084、A100、A102、A120 及 A130)質疑何謂“重要資料”。他們認為消費者的知識和需求各異，對某一消費者來說無關要緊的資料，對另一消費者來說卻可能至關重要。關於**威嚇手法**的擬議罪行(附件 C 第 5 項)，有回應者(意見書編號 A075、A084、A086 及 A102)認為，威嚇與“積極推銷”手法的區別相當細微和主觀。至於**餌誘式廣告宣傳**的擬議罪行(附件 C 第 6 項)，數名回應者(意見書編號 A084、A093、A117 及 A120)提出，要準確預測市場需求未必能切實做到，因此“合理的期間”和“合理數量”兩個概念根本不能清楚界定。

3.9 最後，關於**接受付款時沒有意圖或能力提供合約訂明的貨品或服務**的擬議罪行(附件 C 第 9 項)，兩名回應者(意見書編號 A075 及 A086)認為，服務提供者難以準確估計消費者對已預繳服務的需求，因此，向供應商追究責任並不公平。

我們的回應

3.10 我們樂見社會普遍支持增訂有關罪行的建議。至於對服務性質的關注，我們認為服務屬無形的性質本身無礙供應者提供真確商品說明。某些服務的特性不一定可憑客觀標準量度，但我們要指出，諮詢文件擬議的服務商品說明定義，本身並沒有規定營商者就定義所述的服務每一範疇提供說明，定義本身也沒有規定提供的服務需展示任何特定特點。

3.11 至於對誤導遺漏、威嚇手法及餌誘式廣告宣傳等訂明罪行及相關用語的定義及釋義的關注，我們會於下文第 3.22 及 3.23 段就相關用語的定義作出整體回應。我們亦會為擬議罪行提供免責辯護條款(見下文第 3.29 段)。

3.12 至於對接受付款時沒有能力提供合約訂明服務的擬議罪行的疑問，我們認為，難以準確推算顧客需求並非撤回此擬議罪行的充分理由，因為供應商確實有合約責任在合約指定或合理時間內提供服務。

3.13 我們因此維持建議，即擴闊就貨品作出虛假商品說明的罪行所涵蓋的範圍、擴大《條例》的適用範圍至就服務作出的虛假商品說明，以及增訂誤導遺漏、威嚇手法、餌誘式廣告宣傳、餌誘式銷售手法及接受付款時沒有意圖或能力提供合約訂明貨品或服務等擬議罪行。

嚴格法律責任及法律須確切明朗事宜

3.14 我們除建議保留現有就貨品作出虛假商品說明的嚴格法律責任罪行外，亦在諮詢文件中建議把就服務作出虛假商品說明、誤導遺漏、威嚇手法、餌誘式廣告宣傳，以及接受付款時沒有能力提供合約訂明的貨品或服務的增訂罪行，納入嚴格法律責任罪行⁴，換言之，

⁴ 擬議的“餌誘式銷售”及“接受付款時沒有意圖提供合約訂明的貨品或服務”罪行須對訂明的意圖舉證。

營商者如作出任何上述禁止行為，即屬犯罪；以及執法機關無須對任何具體心態（“**犯罪意圖**”）舉證（附件C第1至6及9項）。

3.15 只有部分回應者就嚴格法律責任問題提出具體意見，他們對就上述不良營商手法增訂嚴格法律責任罪行的做法是否恰當，意見不一。主要為香港大律師公會（大律師公會）及商界人士的回應者（例如意見書編號A050、A071、A076、A084、A098、A099及A101）反對建議。他們認為，除非能證明營商者有犯罪意圖、罔顧後果、知情或疏忽，否則營商者無須負上刑事法律責任。大律師公會（意見書編號A050）更關注擬議的嚴格法律責任罪行或會限制《基本法》所保證的無罪推定原則。相反，部分回應者（例如意見書編號A073及A104）大致同意增訂嚴格法律責任罪行的建議。香港律師會（律師會）（意見書編號A073）指出：“就各種保障消費者的情況而言，嚴格法律責任罪行本身沒有任何遭受非議之處。”

3.16 回應者的另一關注事項，是罪行和相關用語定義的清晰度。部分回應者（例如意見書編號A068、A071、A077、A084、A087、A093、A098、A099、A100、A102、A117、A120及A130）指出，諮詢文件沒有界定或清楚界定相關罪行及部分重要元素⁵的涵義，並要求提供更多細節。大律師公會（意見書編號A050）提出，用語涵義不精確可能違反法律須確切明朗的原則，並認為無法就有關罪行及相關用語作出精確定義，以致涵蓋範圍不清。部分回應者（例如意見書編號A077、A080、A081及A087）提議發布執法指引，以協助業界了解。

我們的回應

3.17 首先，雖然按普通法推定，犯罪意圖是裁定某人干犯刑事罪行的先決條件，但法庭已確認可在以下情況免除這推定：相關法規關乎社會關注事宜；以及能證明訂立嚴格法律責任罪行可促使人提高警覺，防止有人作出禁止行為，從而有效達致法規目標⁶。

⁵ 例如“一般消費者”、“消費合約”、“消費交易”及“交易決定”等概念。

⁶ 金門香港有限公司訴香港律政司[1985] AC1。

3.18 就這方面而言，不良營商手法確實引起香港社會廣泛關注，這已無容置疑。在二零零九及二零一零年，消費者委員會(消委會)先後接獲 8,276 宗及 3,942 宗有關不良營商手法的投訴⁷。不良營商手法削弱消費者的權益和信心，以致連累殷實商人。訂立嚴格法律責任罪行會令營商者提高警覺，避免作出禁止行為，進而達致法規目標，即打擊不良營商手法，加強保障消費者。因此，我們認為擬議罪行符合上文第 3.17 段所述的免除犯罪意圖這項條件。事實上，就任何貨品作虛假商品說明因而違反《條例》第 7 條規定，本已屬嚴格法律責任罪行。在澳洲和英國，同類營商手法罪行亦屬嚴格法律責任罪行。

3.19 第二，營商者應對其供應的貨品和服務有合理的充分認識，因此有責任採取合理的謹慎措施並盡應盡的努力，以防止觸犯擬議罪行。根據我們的建議，當局會就擬議的嚴格法律責任罪行制訂有關應盡努力的免責辯護條款，並就餌誘式廣告宣傳和餌誘式銷售⁸(詳情見下文第 3.29 段)兩項擬議罪行提供其他免責辯護，一如諮詢文件第 2.17 段所述。

3.20 再者，我們預計擬議的遵從為本機制(詳情見第四章)能大力打擊違例手法，因而無須就所有案件採取刑事執法行動。根據該機制，執法機關會獲賦權要求涉嫌違例者作出承諾，或向法庭申請禁制令，以禁止構成或可能構成違反相關法例的行為。

3.21 我們相信，整套建議在消費者權益與營商者權益之間取得公平合理的平衡。**因此，我們維持建議，就訂明的不良營商手法增訂嚴格法律責任罪行。**

⁷ 在二零零九年接獲的 8,276 宗投訴，大都牽涉失實陳述、高壓或威嚇手法，以及“餌誘式銷售”手法，其中約 4,000 宗關乎結構性金融產品，主要因雷曼兄弟事件引起。至二零一零年，關乎結構性金融產品的投訴大幅減至 87 宗。

⁸ 《條例》第 26 條訂明，在任何就《條例》所訂罪行而進行的法律程序中，被告人如能證明所犯罪行是因錯誤、倚賴他獲提供的資料、另一人的作為或失責、意外或其他非他所能控制的因由所引致；以及他已採取一切合理防範措施，並已盡一切應盡的努力以避免他本人或任何受他控制的人干犯該罪行，則可以此作為免責辯護。第 27 條為出版者提供免責辯護。我們在諮詢文件中建議，上述免責辯護應適用於擬議罪行。至於餌誘式廣告宣傳和餌誘式銷售兩項擬議罪行，我們建議提供其他免責辯護，即被告人如已立即採取補救行動，或清楚地列明可供出售的數量並全數推出發售，則可以此抗辯。

3.22 至於擬議罪行和相關用語的定義，我們在諮詢文件中建議採用概括性及具前瞻性的方式，以訂定擬禁止的不良營商手法的條文。我們認為，由於不良營商手法的形式或會因應市場情況或規管規定改變而轉變，因此須採取上述方式應付。如採取過於規範的方式，會導致僵化情況，造成規避法例的漏洞。以概括性用語界定擬議罪行，我們的規管制度便更能因時制宜，得以處理不同類型的交易和不斷改變的市場情況。須注意的是，法庭已確認法例條文需有彈性，以防止欺詐行為，藉以保障消費者。英國和澳洲等其他普通法司法管轄區的現行先進制度亦採用這方式。因此，我們認為不存在法律上未能確切明朗的問題。我們在制訂相關用語時，會參考其他普通法司法管轄區現行制度的法規條文(相關條文摘要載於諮詢文件附件 A 及 B)。

3.23 **因此，我們維持建議，即採用概括性及具前瞻性的方式界定擬議罪行，並參考其他普通法司法管轄區的相關法例條文。**儘管這樣，我們在擬備修訂法例時，會致力使擬議罪行和相關用語的定義更為精確。法例生效後，香港海關(擬議罪行的主要執法機關，下稱“海關”)會發出執行指引。雖然有關指引並非旨在代替法例或用作法例的權威性詮釋，但可協助業界和消費者了解擬議罪行。

罰則及免責辯護

3.24 諒詢文件中，我們建議《條例》現時訂明的最高罰則⁹同樣適用於擬議罪行(附件C第 10 項)。只有數名回應者就這項建議提出意見。有一份意見書(編號A081)提議刑事懲處不應適用於小額交易；另一份意見書(編號A058)指，對於輕微違例的情況而言，最高罰則實過重。但亦有人持相反意見，指重罰方可收阻嚇之效(意見書編號A021及A074)。經濟動力及香港零售管理協會(意見書編號A077 及 A084)要求更清晰地劃分商戶擁有人、管理層及前線員工的法律責任。

3.25 我們在諮詢文件建議，被告人在擬議罪行的法律程序中可援引《條例》第 26¹⁰及 27¹¹條現時訂明的“應盡努力免責辯護”(附件C

⁹ 第 18(1)條：經循公訴程序定罪，可處罰款 50 萬元及監禁 5 年，或經循簡易程序定罪，可處第六級罰款(現時為 10 萬元)及監禁 2 年。

¹⁰ 即被告人所犯罪行是因錯誤、倚賴他獲提供的資料、另一人的作為或失責、意外或其他非他所能控制的因由所引致；以及他已採取一切合理防範措施，並已盡一切應盡的努力避免他本人或任何受他控制的人干犯該罪行。

¹¹ 本條的免責辯護適用於出版者：他是在日常業務運作中接受該違法宣傳品以作發布的，並且不知道亦無理由懷疑發布該宣傳品是會構成《條例》所訂罪行。

第 11 項)。我們亦建議就擬議的餌誘式廣告宣傳及餌誘式銷售罪行增訂免責辯護¹²(附件 C 第 8 項)。沒有人對此表示反對。

我們的回應

3.26 罰則方面，雖然根據我們的意向，在擬議的遵從為本執法機制下(該機制的運作詳情見第四章)，營商者與消費者之間的輕微糾紛大都可解決，但持續在小額交易中使用某一手法可能會對很多消費者造成重大損害。因此，我們不能只對大額消費交易藉刑事法作出干預。至於回應者關注罰則過重的問題，須注意的是，《條例》訂明的罰則是法定的最高刑罰，而且法庭的既定做法是在判刑時充分考慮案情。**我們維持建議，就擬議罪行採用《條例》訂明的最高刑罰。**

3.27 我們留意到商界對於商戶擁有人、管理層及前線員工分擔法律責任方面的關注。我們會在草擬法例階段處理這議題。

3.28 關於接受付款時沒有能力提供合約訂明的貨品或服務的擬議罪行，我們認為宜增訂一項免責辯護條款，讓被告人證明已立即採取補救行動，即補充存貨、使另一供應商以相同條件提供相同貨品或服務，或以相同條件提供同等貨品或服務。

3.29 **我們維持建議，就擬議罪行的法律程序提供《條例》第 26 及 27 條所載的“應盡努力”免責辯護，以及就餌誘式廣告宣傳及餌誘式銷售的擬議罪行提供具體的免責辯護條款。我們進一步建議就“接受付款時沒有能力提供合約訂明的貨品或服務”罪行新增免責辯護條款，使被告人可於有關的法律程序中援引。**

相關事宜

3.30 市民普遍支持我們擬議的罪行，亦有人要求進一步藉立法措施應付其他具體事宜。我們所收到的意見及回應在下文載述。

預繳式消費

3.31 關於營商者接受預繳費用後未能履行合約責任的問題，部分回應者(意見書編號 A051、A072、A104 及 A128)要求開設信託帳戶存

¹² 被告人已立即採取補救行動應付未能滿足的需求(即補充存貨、使另一供應商以相同條件提供相同貨品或服務，或以相同條件提供同等貨品或服務)，或被告人已清楚和真確地列明產品的存量並全數推出發售。

入預繳款項，讓營商者圓滿履行合約責任後才獲發還款項。一份意見書(編號 A082)建議成立基金，由徵款提供資本，一旦營商者接受預繳費用後未能履行合約責任，可從基金向消費者支付賠償。其他回應者(意見書編號 A001、A008、A009、A023、A029、A061、A072、A083、A085、A089、A092、A104、A121、A128 及 A130)要求為預繳費用模式的交易設立冷靜期(冷靜期內，消費者可取消交易)，尤其是包括美容等服務行業，讓消費者得到額外保障。

3.32 對開設信託帳戶或成立由徵款提供資本的賠償基金等建議，我們極有保留。運作上，相關建議需要複雜的註冊制度和大量資源運作，成本可能須由供應商及／或消費者承擔。開設擬議信託帳戶，實際困難在於訂定適當基準，以釐定可從存入的預繳費用中發還款項的情況及款額。成立擬議賠償基金，困難在於界定各行業以成立行業為本的賠償基金，如以單一個基金適用於各行各業的預繳費用，意味不同界別的企業不論其違約風險高低均需互相補貼。我們對建議是否可行及可取存有疑問。

3.33 至於擴大冷靜期安排的涵蓋範圍，我們的回應載於本報告第七章。

不公平合約條款

3.34 有數名回應者(意見書編號 A060、A083、A085、A088 及 A124)建議透過立法措施禁止不公平合約條款。

3.35 目前，《不合情理合約條例》(第 458 章)提供一系列濟助予因簽訂不合情理合約而受屈的消費者，並訂明法庭在決定某合約(或其中部分)是否屬不合情理時須考慮的多項因素，例如消費者與另一方之間議價地位的相對實力。而其中很多因素與其他司法管轄區用以決定合約條款公平與否的基準相若。換言之，上述條例已為因不公平合約條款而受屈的消費者提供若干保障。我們的當前急務是推展修例工作，打擊訂明的不良經營手法，應否加強行動打擊不公平合約條款須在往後階段再作考慮。

第四章

執法

4.1 在諮詢文件第三章，我們闡明有關執法事宜的建議。本章概述市民對建議的意見及我們的回應。

執法機關

4.2 我們在諮詢文件中建議，委任海關為主要執法機關，負責執行針對擬議罪行的法例，並讓電訊管理局(電訊局)和廣播事務管理局(廣管局)同時具有管轄權，負責電訊和廣播服務的執法工作(附件 C 第 12 及 17 項)。

4.3 大部分回應者贊成建議或不表反對(例如意見書編號 A050 及 A073)，只有少數回應者提出具體意見。兩名回應者(意見書編號 A101 及 A128)對同時賦予電訊局和廣管局管轄權表示關注。一名回應者(意見書編號 A098)提議，為確保執法水平一致及基於同等對待的原則，應由海關擔任電訊業的執法機關；另一名回應者(意見書編號 A118)提議各執法機關之間應釐清責任，以免工作重疊。至於對《條例》如何適用於電訊業和廣播業的意見，則另於第五章說明。

我們的回應

4.4 現時海關是《條例》的執法機關，最適宜負責擬議罪行的執法工作。為善用電訊局及廣管局在規管特定持牌人營商手法方面的專長及知識，我們建議讓兩局同時具有管轄權。至於海關、電訊局及廣管局的配合，正如諮詢文件第 4.12 段所述，三個部門會密切聯繫，交流運作經驗，並確保執法的工作和標準一致。當局會安排部門人員接受適當培訓，以便肩負擬擴大的職責範疇。**我們維持建議，委任海關為主要執法機關，並同時賦予電訊局及廣管局管轄權，負責就電訊及廣播服務執行《條例》。**

遵從為本機制

4.5 我們在諮詢文件中建議，為擬議罪行及現時適用於貨品的虛假商品說明罪行之執法工作設立遵從為本機制。根據擬議機制，執法機關可要求企業承諾終止或不再作出違反公平營商條文的行為。如企業違反任何作出的承諾或在執法機關認為適當的其他情況下，執法機關有權向法庭申請禁制令。消委會會繼續擔當調解受屈消費者與企業

之間糾紛的角色。執法機關與消委會之間會設立轉介機制，確保投訴（不論投訴人是向執法機關或消委會求助）均可迅速及有效地獲得處理(附件 C 第 13 及 14 項)。

4.6 大部分回應者就擬議機制表示贊成或不表反對（例如意見書編號 A047、A060、A082、A084、A100 及 A106）。部分回應者甚至提議應設立更多制裁手段，例如消委會(意見書第 A060 號)提議，除了賦權可要求作出承諾和申請法庭禁制令外，應提供其他執法途徑或制裁手段，例如可由法庭執行的終止及遵從通知書及罰款，以及賦權申請法庭宣告等。另有部分回應者提議賦權執法機關發出封閉令或取消資格令，或向違例者罰款(意見書編號 A042 及 A085)。也有回應者提議加強或設立“點名”機制(意見書編號 A046、A059、A061、A085 及 A131)。

4.7 不過，有數名回應者對擬議機制表示保留。例如大律師公會(意見書編號 A50)及律師會(意見書編號 A073)質疑擬議安排是否具備我們所期許的優點。律師會不贊成刑事和民事執法“並行”的概念，並認為擬議設立的機制是“累贅，甚或耗時和昂貴的程序”。大律師公會認為需要更多擬議機制運作模式的資料。有回應者(意見書編號 A075、A086 及 A087)認為，讓執法機關兼具執法和裁決權力並不恰當。

4.8 對於消委會在擬議機制下的角色，回應者沒有重大分歧，只有兩名回應者(意見書第 A083 及 A102 號)認為不宜由消委會負責調解。

我們的回應

4.9 我們樂見建議獲得普遍支持。關於民事和刑事執法“並行”的關注，我們認為兩套措施相輔相成。承諾和禁制令的目的是停止或防止某不良手法，而刑事法律程序則主要用來懲處違例者。除現行施以刑事懲處的做法外，制訂民事措施可讓執法機關就涉嫌違例行為，採取最為相稱和適當的行動。行政機關集執法與裁決權力於一身的問題，其實並不存在，因為如涉嫌違例者拒絕作出承諾，則會牽涉獨立的司法機構。再者，擬設的遵從為本安排實在可能提供更快和更具成本效益的方法停止及防止違例行為，而非累贅及耗時。該安排讓消費者與企業同告受惠。**我們的建議維持不變，即設立遵從為本的機制。**

4.10 我們會擬定遵從為本執法機制的運作細節；我們打算參照英國 2002 年《企業法》第 8 部安排，訂明如執法機關認為某方違反或可能違反《條例》的公平營商條文，可要求他作出承諾。如相關一方拒絕作出承諾或違反所作承諾的任何條件，執法機關可向法庭申請禁制令。

4.11 至於執法機關在哪些情況採用哪些執法工具，我們願意採用近似英國及澳洲的安排，執法機關須根據個案所有相關情況行事(例如違例事項的性質，以及相關企業有否違例紀錄)。上文第 3.23 段提及由海關發出的實施指引亦會涵蓋執法安排。有關指引會公開發布，而且我們會請業界及商會協助，促使業內人士留意指引。海關會在制定指引的過程中邀請公眾，包括提倡消費權益的組織及工商組織的參與。

4.12 關於提供更多制裁手段(例如封閉令和罰款等)，我們認為現時的擬議遵從為本機制連同刑事罰則已可達致停止和懲處違法行為的雙重目的，而且可在保障消費者和企業權益之間取得適當平衡。關於設立“點名”機制，我們打算讓執法機關公布其根據擬議遵從為本機制所獲的承諾。此舉可以提高執法程序的透明度。此外，消委會也會考慮採取適當措施，加強其現行的點名制度，以提高阻嚇和教育成效。

檢查簿冊及文件的權力

4.13 目前，《條例》第 15(1)(b)條授權執法機關可檢查任何貨品和進入任何非住用處所，以確定是否有人已干犯或正在干犯該條例所訂任何罪行。但這權力不包括檢查簿冊或文件。根據第 15(1)(d)條，海關只可在有合理因由懷疑有人已干犯該條例所訂任何罪行的情況下，才能要求出示與供應商的營運或業務有關的任何簿冊或文件，並取走副本。在諮詢文件中，我們建議修訂第 15(1)(b)條，賦權執法機關在非住用處所檢查簿冊及文件，以及取走副本，以確定是否有人已干犯或正在干犯與營商手法有關的罪行，而無須符合合理懷疑的門檻(附件 C 第 15 項)。

4.14 有回應者對上述事宜表示保留(意見書編號 A047、A050、A058、A068、A070、A077、A080、A084、A093、A100 及 A120)，他們認為，如不設任何懷疑或相信的門檻，權力會過大或擾民。

我們的回應

4.15 我們建議修訂《條例》第 15(1)(b)條，向執法機關賦予額外權力，原因有二：第一，我們有需要確定《條例》中就某些行業所訂的保留文本規定¹³是否得到遵從；第二，執法機關可就若干擬議罪行採取防範行動，特別是服務供應所涉及的罪行難就各種聲稱和其他事實確立證據。

4.16 關於須按《條例》或其附屬法例保留的簿冊及文件，我們維持相關建議，即賦權海關檢查簿冊及文件並取走副本，以確定保留文本的規定得到遵從，而無須達到懷疑門檻才採取行動。如該權力須受制於任何先決條件，則難以達致規定營商者保留相關文件的法定目的。

4.17 至於關乎**供應商營商或業務其他簿冊及文件**(除《條例》或其附屬法例規定須予保留的文件外)，鑑於回應者的關注，我們同意可收回原先建議。《條例》第 15(1)(d)條的現行門檻將繼續適用，即**海關須有合理因由懷疑有人已干犯罪行**，才可要求出示簿冊或文件以作檢查並取走文件。

¹³ 例如《商品說明(標記)(黃金及黃金合金)令》(第 362 章附屬法例)中訂明黃金或黃金合金零售商須把發給消費者的發票或收據的文本保留不少於 3 年的規定。

第五章

特定界別的制度

5.1 在諮詢文件第四章，我們提議《條例》的擬議修訂不應適用於物業交易，受《保險公司條例》(第 41 章)、《銀行業條例》(第 155 章)、《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)、《證券及期貨條例》(第 571 章)及《財務匯報局條例》(第 588 章)規管的服務和產品，以及已按法例成立規管機構規管的專業界別(附件 C 第 16 項)。在諮詢文件第三章，我們亦建議，同時賦權電訊局及廣管局，在《條例》下就，就電訊及廣播服務進行執法工作(附件 C 第 17 項)。

5.2 就建議同時賦權電訊局及廣管局所提出的意見，我們於前一章已作回應。本章會扼述收到的其他公眾意見及我們的回應。

整體意見

5.3 關於有關特定界別的建議安排，有數名回應者提出概括意見。消委會(意見書編號 A060)認為，建議與消委會較早前提出的提議一致，但認為應檢討規管有關界別的現行法規及／或實務守則。其餘回應者(意見書編號 A083 及 A120)持類似意見，認為除非自我監管制度能提供相同或更大程度和範圍的保障，否則有關界別應納入《條例》的規管範圍。一名回應者(意見書第 A124 號)反對建議安排，基於行業的規管機構並無權實施刑事懲處。

特定界別

物業交易

5.4 多份意見書均對物業交易的規管提出意見，當中大多建議以立法方式規管物業交易(意見書編號 A003、A005、A008、A047、A072、A082、A083、A102、A104 及 A128)。

金融服務業

5.5 三名回應者(意見書編號 A003、A008 及 A072)建議，金融服務交易應納入《條例》的規管範圍。

專業界別

5.6 一些相關專業團體支持就專業界別的擬議安排(意見書編號 A013、A045、A050 及 A118)。香港醫務委員會(意見書編號 A127)指出，雖然相關條例賦權該會規管個別醫生的專業實務，該會本身卻無權規管法人團體或醫療健康組織。

電訊業及廣播業

5.7 就我們擬議《條例》的安排適用於電訊業及廣播業，不同持份者(主要為業內人士)提出意見。數名回應者(意見書編號 A049、A076、A078 及 A099)認為，《電訊條例》(第 106 章)第 7M 條已禁止該條例下的持牌人在提供或獲取電訊網絡、電訊系統、電訊裝置、顧客設備或服務時，作出具誤導性或欺騙性的行為。他們認為，該等持牌人的營商手法不應納入《條例》的規管範圍。另有兩名回應者提出相類看法，其中一人(意見書第 A071 號)建議，《條例》下的擬議罪行應只適用於《電訊條例》第 7M 條現時沒有規管的範疇。

我們的回應

物業交易

5.8 關於物業交易方面，於二零一零年十月十三日，公眾諮詢進行期間，行政長官在《2010-11 施政報告》中公布會成立督導委員會，具體討論立法規管一手住宅物業銷售事宜，並於 12 個月內提出切實可行的建議。此政策承諾會解決不少意見書所述有關物業交易安排方面的關注。**因此，我們維持建議，不把物業交易納入《條例》規管範圍。**

金融服務業

5.9 規管提供金融服務和產品的營商手法，需要專業和專門知識，我們維持這個看法。由於多條相關法例已有詳盡管制，**我們原來的建議維持不變**，即受《保險公司條例》(第 41 章)、《銀行業條例》(第 155 章)、《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)、《證券及期貨條例》(第 571 章)以及《財務匯報局條例》(第 588 章)規管機構提供的服務和產品，繼續由各規管機構規管。

專業界別

5.10 規管專業從業者，需要具備相關的專業知識。我們相信，專業界別的營商手法，由載於諮詢文件附件 G 的條例成立的規管機構所規管(就律師專業而言，則是註冊／認可機構)，是最理想的做法。**我們原來的建議維持不變**。我們會鼓勵相關專業團體與時並進，需要時考慮以適當措施加強保障客戶。

電訊業及廣播業

5.11 《電訊條例》第 7M 條有一般性的條文禁止誤導性及欺騙性手法，但我們的公平營商條文更為具體，涵蓋範圍亦擴大至其他類別的不良營商手法，包括威嚇式手法。**我們維持建議，即《條例》適用於電訊業及廣播服務。**

第六章

消費者申訴

6.1 在諮詢文件第五章，我們建議為哪些因有人違反《條例》公平營商條文的行為而蒙受損失或損害者，訂立私人訴訟權，讓受屈的消費者可討回公道（“私人訴訟權”）。我們亦建議賦權法庭，命令因違反《條例》中公平營商條文的罪行而被定罪者，繳付補償予因其犯罪行為而蒙受損失或損害的任何受屈的人（“命令作出補償的權力”）（附件 C 第 18 項）。

6.2 本章概述就上述兩項建議及其他有關消費者申訴的意見，以及我們的回應。

私人訴訟權

6.3 我們的建議所引起的爭議甚少。只有數名回應者就上述建議提出具體意見。消委會（意見書編號 A060）及數名回應者（意見書編號 A025 及 A093）支持訂立擬議私人訴訟權。有一份意見書（編號 A101）認為，該建議“可能會令消費者有濫用權利起訴營商者的傾向”，故反對該建議。律師會（意見書編號 A073）質疑該擬議權利的成效，並引述執行小額錢債審裁處裁決時所遇到的困難。它亦提出在較高級法庭起訴時所涉及的費用，以及因而增加的法庭工作量等關注。

6.4 就審議相關訴訟最合適的訟裁處，消委會（意見書編號 A060）建議進一步考慮在日後設立專責消費者審裁處，以及在消費者訴訟基金下提供更多援助。另有兩份意見書（編號 A082 及 A083）亦提出有關消費者訴訟基金援助的建議。另一方面，大律師公會（意見書編號 A050）和律師會（意見書編號 A073）均認為，設立消費者審裁處的理據並不充分。大律師公會建議，如有必要訂立擬議權利，該權利應在一般法庭執行。

命令作出補償的權力

6.5 只有一名回應者對這項建議提出意見。律師會（意見書編號 A073）建議賦予裁判官（或主任裁判官）有限的民事權力以判給補償，而非依賴民事法庭。

其他事宜

6.6 一些意見書建議設立代表訴訟機制，並賦權消委會代表集體消費者(意見書編號 A046、A082、A083、A085、A124 及 A128)。有數份意見書建議設立集體訴訟制度(意見書編號 A083 及 A124)或仲裁及調解制度(意見書編號 A085 及 A131)。

我們的回應

6.7 我們樂見回應者的支持。至於回應者所關注的小額錢債審裁處的裁決能否有效執行、訴訟費用，以及集體訴訟和代表訴訟機制等事宜，牽涉到司法制度及訴訟途徑等較廣泛的課題，並非是次諮詢工作所能涵蓋，而我們認為若因此而拖慢了擬議工作並不恰當。至於設立集體訴訟機制的建議，我們注意到，法律改革委員會的小組委員會已進行研究，並提出一系列建議，徵詢公眾意見。我們會密切留意該研究的進展情況，如當局決定訂立集體訴訟機制，我們會考慮應否調整消費者訴訟基金的資助範圍等議題。

6.8 我們已審慎考慮設立消費者審裁處及加強消費者訴訟基金。我們維持在諮詢文件第 5.6 及 5.7 段表明的立場。扼要而言，原則上，我們認為沒有足夠理據把消費糾紛與其他類別的民事訴訟區分處理，故不贊成設立消費者審裁處。至於消費者訴訟基金，政府一直全力支持消委會管理和營運該基金，並在二零一零至一一年度向該基金注資 1,000 萬元。我們會密切留意是否有進一步注資的需要。

6.9 關於律師會提議賦權裁判官處理民事訴訟，我們認為該建議與我們的建議精神融合，會與相關各方再深入探討。

6.10 鑑於上述情況，我們維持建議，在《條例》明訂權利，容許受屈的消費者對違反公平營商條文的行為提出私人訴訟，並賦權法庭可命令被定罪者繳付補償。

第七章

冷靜期安排

7.1 在諮詢文件的第六章，我們建議就時光共享使用權和長期度假產品的消費交易，以及以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交易，強制設立冷靜期(附件 C 第 19 項)。我們亦就當中牽涉的各項運作安排(例如冷靜期的時限，財務及退還安排以及應否容許縮短冷靜期)(附件 C 第 20 項)諮詢公眾的意見。本章載述所收集到的公眾意見以及我們在考慮到該些意見後所作出的修訂建議。

公眾意見

涵蓋範圍

7.2 公眾對於應否強制設立冷靜期，以及如設立的話應涵蓋的範圍，意見兩極化。商界包括商會及個別企業等(例如意見書編號 A75、A76、A77、A86、A91 及 A101)認為冷靜期本身會帶來問題。他們一般認為，冷靜期會導致道德風險、鼓勵消費者有欠謹慎，因而增加商戶的成本，而最終商戶可能須提高價格以轉嫁成本予消費者。更有意見指出容許消費者取消合約會是為不良的營商者提供了低成本的解決出路。他們的傾向是，如果交易涉及不良營商手法，應以擬議的刑事罪行予以打擊；如果交易並不涉及任何不良手法，所訂定的合約應該受到尊重。美容服務行業的回應者(意見書編號 A075、A086 及 A091)反對就其本身行業設立冷靜期，部份意見指出冷靜期不能有效解決該行業較常見的問題，例如難以預訂服務及服務質素欠佳，因為不良商戶只會在冷靜期完結後才會讓問題浮現。電訊及廣播界別的回應者(意見書編號 A076 及 A101)同樣反對就其本身行業設立冷靜期。另一方面，有相當數目的回應者，包括大律師公會(意見書編號 A050)，以及很多行業商會(例如意見書編號 A077 及 A087)支持我們就兩類的交易強制實施冷靜期。

7.3 為數不少的回應者持相反意見。他們認為我們所擬議的強制性冷靜期所涵蓋的範圍過於狹窄，並要求擴闊涵蓋範圍。整體而言，他們認為冷靜期安排容許消費者，在沒有任何或曾於訂定合約過程中受到的不當影響的情況下，重新考慮決定。

7.4 就建議擴闊冷靜期的涵蓋範圍有不同意見。兩名回應者(意見書編號 A027 及 A059)建議冷靜期應涵蓋所有交易。一些回應者(意見書編號 A029、A121 及 A128)建議冷靜期應涵蓋所有服務提供合約。亦有其他回應者(意見書編號 A001、A008、A023、A061、A085 及 A130)認為冷靜期應涵蓋預繳式的合約(不論牽涉的是貨品或服務)。亦有其他各種組合的意見：例如，消費者委員會(意見書編號 A060)建議就“從商討合約到簽訂合約時間有限；...消費者可能作出短視或衝動的消費決定”的預繳式消費合約強制設立冷靜期；一些回應者(意見書編號 A048、A072、A082 及 A104)建議涵蓋長時間或預繳式的服務提供合約；以及一名回應者(意見書編號 A129)建議涵蓋時限超過兩年或價值超過若干金額(例如一萬元)的合約。除此之外，一些回應者(意見書編號 A009、A083、A089 及 A092)建議就特定行業例如美容服務及健身行業實施冷靜期。其他回應者(意見書編號 A004、A035、A040 及 A073)建議就以電話或非應邀電子郵件形式、或於供應商地點以外的地方所進行的交易設立冷靜期。

運作安排

7.5 消委會(意見書編號 A060)認為並無一套的設計，能適用於在不同交易類型實施的冷靜期。消委會建議的原則，是整套運作安排應讓消費者知悉取消合約權利的關鍵資料，以及確保行使該權利時不會受到窒礙。

7.6 就**冷靜期的時限**，回應者有不同意見。兩份意見書(意見書編號 A024 及 A085)支持把時限訂定為 7 天。有兩份(意見書編號 A094 及 A121)建議延長至 14 天，另外一份(意見書編號 A061)建議介乎 21 天至 1 個月。就我們原本建議對於以非應邀形式到訪期間所訂立的消費交易設立冷靜期，一名回應者(意見書編號 A093)建議縮短時限至 3 至 7 天。

7.7 就**取消合約的行政費**，若干回應者(意見書編號 A047、A083、A120 及 A122)建議，應容許商戶收取取消合約的行政費。一名回應者(意見書編號 A022)建議應把行政費的上限，定於五百元或交易金額的 10%。有其他回應者(意見書編號 A041、A073、A094 及 A130)建議不應容許商戶收取該些行政費，因為有關費用可能會窒礙消費者行使取消合約權。

7.8 有關應否容許消費者**放棄取消合約權或縮短冷靜期**，回應者也有不同的意見。一些回應者(意見書編號 A024、A040、A041、A122 及 A130)建議不應賦予這項選擇權，但亦有一些回應者(意見書

編號 A073 及 A076)考慮到商戶可能不願意在冷靜期內提供產品，因而無法滿足那些急需相關產品的消費者，認為應給予消費者這項選擇權。至於應否容許**合約於冷靜期期間生效**，以及如果容許的話，應如何釐定商戶就已損耗的貨品或部份已享用的服務收取費用，一些回應者(意見書編號 A024、A047、A073、A083、A087、A093、A120 及 A122)認為應容許合約生效，以及如消費者取消合約，應容許供應商就已享用的產品及有關支出收取合理費用。

修訂建議

涵蓋範圍

7.9 據我們理解，設立冷靜期的建議，主要源於對某些不良營商手法的關注(例如誤導陳述及威嚇手法)，以及在供應商未能履行合約的情況下難以收回款項的情況。我們原本建議只就兩類消費交易進行強制性冷靜期，理據是我們擬議的具體罪行較設立冷靜期，更有效地打擊該些不良營商手法¹⁴。另一方面，我們建議強制設立冷靜期的兩類交易具有充份理據。正如諮詢文件第 6.8 及 6.9 段所載，時光共享使用權及長期度假產品對於香港一般消費者而言是比較新的產品，而以非應邀形式到訪消費者住所或工作地點期間訂立的消費交易，消費者可能因無心理準備，而利益受損。

7.10 雖然如此，有強烈意見要求擴闊冷靜期的涵蓋範圍。我們仔細考慮了這些意見。的而且確，冷靜期容許消費者在有需要時徵詢第三者意見，以及在沒有任何在交易過程當中可能出現不當影響的情況下，重新考慮決定。這項安排能給消費者額外的保障。此外，冷靜期亦可以對不良行為例如威嚇手法產生阻嚇作用。鑑於這些優點以及社會訴求，我們認為擴闊強制性冷靜期的涵蓋範圍是適當的。

7.11 我們仔細考慮了如何適當地擴闊涵蓋範圍。雖然有意見認為應就特定行業設立冷靜期，我們認為，按行業劃分的做法並不可行。在很多界別均欠缺特定行業登記制度的情況下，實在難以劃分行業以推行冷靜期。例如，要判斷某間企業所提供的服務是否屬於美容服務，存在灰色地帶，任何決定均有商榷餘地。以行業劃分的做法亦未能緊貼市場情況，亦易讓不良商戶避規。無論如何，我們沒有充份數據支持就某一行業實施冷靜期的做法。

¹⁴ 例如，就產品的功效的虛假聲稱及誤導遺漏可能在冷靜期後及消費者開始使用產品後才被發現。而冷靜期亦不能解決接受付款時沒有意圖或能力提供產品的不良手法。

7.12 我們亦認為以交易金額決定冷靜期範圍的做法並不合適。何謂大額交易，是一個相對性的問題。要訂定合適金額，牽涉主觀判斷，人言人殊。

7.13 我們認為以合約的長短釐定冷靜期範圍，是較為務實的準則。我們建議**就有效期不少於六個月的貨品及/或服務提供合約，強制實施冷靜期**。我們建議以六個月為限，較其他合約期，例如 12 個月，不良商人較難避規。就時光共享使用權及長期度假商品的交易，(即原來建議方案中強制設立冷靜期的兩類交易之一)，將包含在內。至於其餘在原本建議中所涵蓋的交易類別，即以非應邀形式到訪消費者住所或工作地點所訂立的消費交易，我們會維持就該些交易設立冷靜期，不論相關交易的合約有效期。

縮短冷靜期

7.14 是否容許消費者及供應商在雙方同意的情況下縮短冷靜期，是重要的議題。雖然供應商或會提供誘因促使消費者縮短冷靜期而對後者未必有利，但我們認為，不少消費者或會希望在冷靜期完結前，立刻享用到產品或服務(例如收費電視及通訊服務等)。就此，容許縮短冷靜期是合適的做法。如雙方協議縮短冷靜期時，不良商人使用任何威嚇手法或失實陳述的手法，均受到我們擬議的罪行規管。但我們亦明白到如果消費者於冷靜期期間開始使用產品而最終在冷靜期完結前取消合約，如何釐定給供應商的合理賠償可能會引起爭議(例如消費者觀賞某足球比賽決賽後便取消收費電視合約)。

7.15 我們平衡各方觀點，建議**容許消費者及供應商在雙方同意的情況下取消或縮短冷靜期**。擴闊冷靜期安排涵蓋範圍，能讓更多消費者受惠，與此同時，我們期望消費者會理性地、負責任地行使該些權利。我們將要求供應商就冷靜期安排包括取消合約及縮短冷靜期的權利知會消費者，讓後者能作出知情選擇。由於容許縮短冷靜期，如消費者希望立刻享用貨品及／或服務，他們可以縮短冷靜期或放棄取消合約權；因此，就消費者在冷靜期內享用了貨品或服務應賠償多少給供應商的課題將消失。有見及此，我們建議於**冷靜期間合約不能生效**。我們認為這些安排已在消費者及供應商的利益之間取得適當的平衡；相關的遵從成本亦會降低。

7.16 至於其他方面的運作安排，我們維持原本的建議，即**7 個工作天的冷靜期**是合適的。而按照原本的建議，於取消合約後，**供應商應於取消合約後的 30 個曆日內向消費者退還所有款項**，包括任何按金。

第八章

結論及下一步工作

8.1 是次公眾諮詢工作，得到社會各界踴躍提出意見。從所接獲的回應可見，市民普遍支持當局的大方向和大部分具體建議。我們已按公眾的回應和意見，修改有關賦權執法機關檢查簿冊和文件，以及冷靜期的建議。

8.2 我們已開展立法準備工作，以落實建議。我們計劃在二零一零至一一年度的立法會會期，把建議提交立法會審議。條例草案提交後，市民便有機會就詳細的法例條文提出意見。一如是次諮詢工作的做法，我們邀請公眾參與屆時的相關過程。

打擊不良營商手法
立法保障消費權益
公眾諮詢

為不同團體舉行的簡介會

團體	日期
屯門區議會工商業及房屋委員會	2010 年 8 月 9 日
香港工業總會	2010 年 8 月 26 日
香港零售管理協會	2010 年 9 月 17 日
香港中華出入口商會	2010 年 9 月 20 日
香港總商會零售及旅遊委員會	2010 年 9 月 21 日
中西區區議會	2010 年 10 月 6 日
新界社團聯會	2010 年 10 月 7 日
中小型企業委員會	2010 年 10 月 14 日
北區區議會	2010 年 10 月 14 日
香港基督教服務處雲漢長者社區中心	2010 年 10 月 25 日
方便營商諮詢委員會零售業工作小組	2010 年 10 月 29 日
香港商業專業評審中心	2010 年 11 月 9 日

**載列述於《打擊不良營商手法 立法保障消費權益
公眾諮詢文件》的建議一覽表**

1. 擴大《商品說明條例》(《條例》)的適用範圍，禁止在消費服務交易中作出虛假商品說明，並就“服務”一詞的法律定義，界定為包括在消費合約中“提供或將會提供、授予或賦予的任何權益、利益、特權或便利”，但不包括根據僱傭合約提供或將會提供的權利、特權或便利(諮詢文件第 2.3 段)。
2. 擴大有關貨品的商品說明的現有定義，指以任何方式就任何貨品或貨品任何部分作出直接或間接的顯示(諮詢文件第 2.4 段)。
3. 為有關消費服務交易的商品說明以非盡列形式定出定義，指以任何方式就任何服務或服務任何部分作出直接或間接的顯示(諮詢文件第 2.5 段)。
4. 在《條例》增訂嚴格法律責任罪行，禁止在消費交易中作出誤導遺漏。按照實際情況，某種商業手法如遺漏或隱瞞“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如沒有碰到上述情況便不會作出交易決定，即視為“誤導遺漏”。判斷某種手法是否誤導遺漏，應考慮該商業手法的所有特點及情況(諮詢文件第 2.8 段)。
5. 在《條例》增訂嚴格法律責任罪行，禁止在消費交易中利用威嚇手法。按照實際情況，並顧及所有相關情況下，某種商業手法如利用騷擾、強迫或不當影響，嚴重損害消費者選擇有關商品的自由，因而導致他們如沒有碰到上述情況便不會作出交易決定將被視作威嚇手法。《條例》亦會以非盡列形式，列出在判斷某種手法是否利用騷擾、強迫或不當影響時所應考慮的因素(諮詢文件第 2.13 段)。
6. 在《條例》增訂嚴格法律責任罪行，禁止在消費交易中利用“餌誘式廣告宣傳”手法，換言之，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(諮詢文件第 2.16 段)。

7. 在《條例》增訂罪行，禁止在消費交易中利用“餌誘式銷售”手法，即禁止任何人用訂明的價格推銷某些產品，但意圖卻是推銷另一種產品。執法機關會就商戶有推銷代替品的意圖提出舉證(諮詢文件第 2.16 段)。
8. 就擬議的“餌誘式廣告宣傳”和“餌誘式銷售”罪行的法律程序增訂免責辯護，換言之，被告如能證明已立即採取補救行動(例如補充存貨、使另一供應商以相同條件提供相同產品或服務，或以相同條件提供同等產品或服務)，或被告已清楚和真確地在廣告資料內列明以訂明價格提供的產品的存量並全數把它們推出發售，可作為抗辯理由(諮詢文件第 2.17 段)。
9. 在《條例》增訂罪行，禁止在消費交易中利用“接受付款時沒有意圖提供合約訂明的產品”的手法(控方須對訂明的意圖舉證)，並在《條例》增訂嚴格法律責任罪行，禁止在消費交易中利用“接受付款時沒有能力提供合約訂明的產品”的手法(諮詢文件第 2.20 段)。
10. 就擬議罪行採用《條例》第 18(1)條訂明的最高刑罰，即一經循公訴程序定罪，可處罰款 50 萬元及監禁 5 年；或一經循簡易程序定罪，則所有擬議罪行可處第六級罰款(現時為 10 萬元)及監禁 2 年(諮詢文件第 2.21 段)。
11. 就擬議罪行的法律程序提供《條例》第 26 及 27 條所載的“應盡努力”免責辯護。根據第 26 條，如被告證明所犯罪行是因錯誤、依賴他人提供的資料，或出於意外(或其他原因)，以及他已盡一切應盡的努力以避免犯罪，他可以此作為免責辯護。第 27 條則為出版者提供免責辯護(諮詢文件第 2.22 段)。
12. 指定香港海關(海關)為主要的執法機關，負責打擊在《條例》中新增的擬議罪行(諮詢文件第 3.4 段)。
13. 設立遵從為本機制，與刑事懲處相輔相成，以鼓勵企業遵從《條例》。執法機關可按實際情況要求企業承諾終止及不再作出違反公平營商條文的行為。執法機關有權公布企業作出的承諾。如企業違反任何作出的承諾或在執法機關認為適當的其他情況下，執法當局有權向法庭申請禁制令(諮詢文件第 3.7 至 3.8 段)。
14. 設立投訴轉介機制，讓執法機關及消費者委員會，就各自接獲的投訴進行協調，以採取適當跟進行動(諮詢文件第 3.9 段)。

15. 修訂《條例》第 15(1)(b)條，賦權海關在非住用處所檢查簿冊及文件，以及取走副本，以確定是否有人已干犯或正在干犯《條例》所訂的罪行(諮詢文件第 3.14 段)。
16. 《條例》的公平營商條文不適用於受《保險公司條例》(第 41 章)、《銀行業條例》(第 155 章)、《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)、《證券及期貨條例》(第 571 章)及《財務匯報局條例》(第 588 章)規管的服務及產品、物業交易，以及已按法例成立規管機構的專業界別(諮詢文件第 4.3 至 4.10 段)。
17. 讓電訊管理局及廣播事務管理局同時具有《條例》所定的司法管轄權，就電訊及廣播服務執行《條例》的公平營商條文(諮詢文件第 3.4、3.8 及 4.11 至 4.12 段)。
18. 在《條例》明文規定，如因有人違反公平營商條文的行為而蒙受損失或損害者，可對該人或涉及該違法事項的任何人提出訴訟，追討損失或損害賠償。凡違反公平營商條文被定罪者，法庭除可判處刑罰外，亦可命令該被定罪者繳付因其犯罪行為而蒙受損失或損害的任何受屈的人為數法庭認為合理的補償，或發出法庭認為適當的其他命令(諮詢文件第 5.4 段)。
19. 就時光共享使用權和長期度假產品，以及以非應邀形式到訪消費者住所或工作地點期間訂立的交易，實施冷靜期(諮詢文件第 6.7 段)。
20. 根據所收集的公眾意見，進一步制訂實施冷靜期的詳細安排(諮詢文件第 6.10 段)。