

# **立法會**

## ***Legislative Council***

立法會CB(1)1522/12-13(08)號文件

檔號：CB1/PL/EDEV

**經濟發展事務委員會**  
**2013年7月22日舉行的會議**

### **有關保障使用通訊服務的消費者的利益的 背景資料簡介**

#### **目的**

本文件提供與保障使用通訊服務消費者的利益有關的事宜的背景資料，並綜述議員就此方面提出的意見。

#### **背景**

##### 監管業界提供通訊服務的現行措施

2. 香港的電訊市場一直迅速發展，通訊事務管理局辦公室(下稱"通訊辦")<sup>1</sup>和消費者委員會(下稱"消委會")不時收到消費者就通訊服務計帳的投訴，這些投訴一般會轉介有關的服務營辦商直接跟進。通訊事務管理局(下稱"通訊局")根據《電訊條例》(第106章)所賦予的權力規管電訊業，若有證據顯示營辦商可能違反《電訊條例》或發牌條件，通訊局會作出調查，並就有充分證據證明違反的個案向營辦商施加制裁或罰款<sup>2</sup>。

3. 為保障消費者利益及提高流動內容服務收費資料的透明度，前電訊管理局(下稱"電訊局")與通訊業界合作擬訂了一套《收費流動內容服務守則》，供業界自願遵守。該守則由業界

---

<sup>1</sup> 通訊辦是通訊事務管理局的執行部門。根據《通訊事務管理局條例》(第616章)，由2012年4月1日起，電訊管理局局長及電訊管理局的所有責任及權力已授予通訊辦。

<sup>2</sup> 根據《電訊條例》第36C條，通訊事務管理局可向沒有遵從牌照條件或《電訊條例》條文的持牌人施加罰款。初次違反可被施加最高20萬元罰款，第二次和其後的罰款則分別可高達50萬元及100萬元。

組織香港通訊業聯會(下稱"通訊業聯會")於2010年1月頒布生效，規管第三方內容供應商在提供流動內容服務方面的行為，並制訂業界自行規管計劃。

4. 電訊局於2010年2月發布《有關通訊服務合約的實務守則》，供通訊服務供應商自願遵守。該守則為業界提供擬訂服務合約的指引。該守則訂明，服務合約必須提供自顧客簽訂合約日期起計算不少於7天的冷靜期。承諾遵從守則的供應商須報告其遵守的情況，如被發現所作報告屬虛假或具誤導性的話，電訊局或會考慮調查有關個案，以就具誤導性或欺騙性的行為執行《電訊條例》。

5. 業界已在2011年7月正式實施由通訊業聯會與主要電訊服務營辦商制訂的《電訊服務合約業界實務守則》(下稱"《業界守則》")，該守則屬自願遵守性質，就業界與消費者訂立服務合約提供指引，以改善合約內容、終止合約、續約安排等事宜。《業界守則》聲明，必須提供自顧客簽訂非應邀性質合約日期起計算不少於7天的冷靜期。

6. 為了提高電訊服務收費項目的透明度，通訊局在2011年10月發出了《關於電訊服務帳單資料及收取帳款的實務守則》。該守則就有關帳單上所須詳列的資料及收取帳款安排作出指引，供各營辦商自願遵守。自2012年7月1日起，7家本地固定網絡營辦商和5家流動網絡營辦商已承諾遵從上述實務守則。

7. 有關消費者與電訊商的計帳爭議，在2012年11月以兩年為試驗期的"解決顧客投訴計劃"正式推出。該計劃透過調解服務以解決消費者與電訊商之間陷入僵局的計帳爭議。

#### 針對不良營商手法的立法修訂

8. 目前，《商品說明條例》(第362章)禁止若干不良營商手法，包括在營商過程中就提供的貨品所作出的虛假商品說明、作虛假商標和錯誤陳述。鑒於該條例現時並無條文針對其他各種不良營商手法，例如就服務作出虛假商品說明、誤導性遺漏、具威嚇性的營業行為及餌誘式廣告宣傳等，故政府於2012年2月29日向立法會提交《2012年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")，以回應社會對檢討規管制度的訴求。

9. 條例草案旨在修訂《商品說明條例》，以擴大該條例涵蓋的範疇，禁止市場上的某些不良營商手法，包括就服務作出虛假商品說明、誤導性遺漏、具威嚇性的營業行為、餌誘式廣告宣傳、先誘後轉銷售行為，以及不當地接受付款。該條例草案亦旨在設立遵從為本的機制<sup>3</sup>，主要目的在於鼓勵商戶遵從法例及加快解決消費糾紛。

10. 為了善用香港海關(下稱"海關")的執法經驗及專業知識，該條例草案建議由海關負責擬議罪行的執法工作，同時賦予通訊局相同執法權力，就電訊和廣播服務執法。

11. 該條例草案於2012年7月17日獲立法會通過，經制定後的《2012年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例》(下稱"修訂條例")已於2012年7月27日刊登憲報。自修訂條例制定後，政府當局已就新法例開始生效進行必需的籌備工作。《商品說明(通訊事務管理局不可行使的權力)公告》及《〈2012年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例〉(生效日期)公告》於2013年5月24日刊登憲報。根據修訂條例，商務及經濟發展局局長已制定《〈2012年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例〉(生效日期)公告》，指定2013年7月19日為修訂條例的生效日期。

## 議員在過往的討論曾表達的關注

### 立法會會議

12. 對於電訊服務的投訴和服務供應商與顧客之間出現合約糾紛的數字急增一事，議員曾在不同場合表示甚為關注。議員曾在立法會會議上就有關流動電話數據計劃、電訊服務營辦商濫收服務費用及規管電訊服務營辦商的收費等事宜提出質詢。議員促請政府考慮在續牌時加入強制條款，規定營辦商必須完全遵從。他們並促請政府當局採取措施為消費者提供更佳保障。

13. 在2007年5月9日及2007年7月4日，立法會分別通過有關"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。在2010年1月6日的立法會會議上，議員通過有關"建立全面保障消費者制度"的議案，內容包括促請政府有效監管由電訊服務營辦商提供以及由第三方經電訊服務營辦商提供

---

<sup>3</sup> 根據這個機制，執法機關將獲授權接受涉嫌使用不良營商手法的商戶作出承諾，表明會停止和不重犯違規行為。如有需要，執法機關有權為此向法庭申請強制令。

的服務，如流動訊息和內容服務等，確保其銷售服務手法、服務條款及收費透明、公平及公正。

#### 資訊科技及廣播事務委員會

14. 於2010年11月8日的會議上，當局曾向資訊科技及廣播事務委員會簡介《收費流動內容服務守則》。事務委員會對業界自行規管計劃普遍表示歡迎，但部分委員卻關注到，流動數據服務收費高昂的問題越來越嚴重，甚至出現收數公司為追收欠款而騷擾長者的個案。他們建議除了規管內容服務供應商及進行消費者教育之外，政府當局亦應就規管流動網絡營辦商及流動數據服務收費的事宜制訂時間表。政府當局表示，為解決流動數據收費超出預期這個問題，電訊局已與業界合作採取多項措施，保障消費者免受"帳單震撼"。該等措施包括就流動數據收費及流動數據使用量設定上限、讓使用者可選擇取消服務，以及向使用者發出短訊提示。

15. 當政府當局於2012年6月11日的會議上向事務委員會簡介解決顧客投訴計劃時，部分委員建議應擴大解決顧客投訴計劃的涵蓋範圍，將關於電訊服務供應商向住宅／個人客戶發出非應邀人對人促銷電話的投訴也包括在內。政府當局表示，解決顧客投訴計劃主要依賴調解，當局認為調解是解決計帳爭議最有效的手段，而向電訊服務供應商發出指引及實務守則，是解決其他種類的糾紛較為有效的方法。為鼓勵更多顧客使用解決顧客投訴計劃，事務委員會部分委員建議應降低擬議100元的費用，以及容許客戶以口述方式向解決顧客投訴計劃作出陳述。政府當局表示，由於計劃的運作涉及公共資源，要求客戶繳付合理款額的費用會減少他們提交完全缺乏理據的申索和可能濫用計劃的情況。陷於僵局的個案須以書面方式作出陳述。

#### 經濟發展事務委員會

16. 在2011年1月24日，政府當局向經濟發展事務委員會簡介有關"打擊不良營商手法以加強保障消費權益的法例"的文件的公眾諮詢結果。政府當局表示會修訂原建議，擴闊強制性冷靜期的涵蓋範圍，為合約有效期不少於6個月的貨品及／或服務相關的消費交易設立冷靜期。但在消費者及供應商雙方同意下可以取消或縮短冷靜期，而合約在冷靜期內不可生效。部分委員認為，實施冷靜期的安排將會對業界造成負面影響，尤其中小型企業可能會面對資金週轉方面的問題。部分其他委員關注到，營商者或會採用為期少於6個月的合約，藉此規避冷靜期。

他們認為，應禁止營商者在標準合約中加入豁免冷靜期的預設條文。

17. 在2012年12月11日，事務委員會聽取政府當局就修訂條例的生效日期進行籌備工作進度作出簡報。部分委員關注到，修訂條例並不涵蓋須提供冷靜期的規定。政府當局表示，鑒於各方對此事意見紛紜，因此有必要在以立法方式處理此問題前進一步研究此事。至於委員對各執法機關在執行修訂條例時的協調感到關注，特別是各執法機關之間轉介個案時的安排，政府當局表示，海關與通訊辦將會就修訂條例獲制定通過後執行《商品說明條例》的安排，簽訂一份諒解備忘錄。在執行《商品說明條例》時，海關、通訊辦、警方及消委會一直保持緊密聯繫，而現有的合作安排經證明是有效的。

#### 《2012年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例草案》委員會

18. 在法案委員會審議規管及與執法有關的事宜時，法案委員會主席關注到，執法機關的人員在遵從為本機制下可能獲給予過大酌情權。政府當局表示，根據該條例草案，海關關長及通訊局獲賦權就有關獲授權人員強制執行該條例的事宜發出指引。該條例草案並訂明，在發出任何指引或對指引作出修訂前，海關關長及通訊局須徵詢其認為適當的人的意見。此外，執法機關選擇檢控或採用遵從為本機制的決定，必須取得律政司司長的同意。

19. 部分法案委員會委員認為，根據該條例草案發出的執法指引應提供更多具體例子，為業界及前線人員提供有用的參考。他們促請政府當局就制定指引的事宜徵詢業界的意見。他們並促請政府當局在指引中清楚訂明，何種行為會構成該條例下的罪行。此舉可令商戶加深瞭解當局如何執行有關法例，從而避免不慎觸犯法例。政府當局表示，當局計劃在條例草案獲得通過後推行一個同時為商戶和消費者而設及涵蓋範圍廣泛的教育運動。執法機關將會作出應盡的努力，在作出任何強制執法決定前，須盡力研究每宗投訴個案的所有情況，包括和投訴人會面，以確定每宗個案的事實。

### **最新發展**

20. 應鄧家彪議員要求，政府當局將會在2013年7月22日的會議上，向經濟發展事務委員會匯報有關保障使用通訊服務的消費者的利益的最新發展。

## 參考資料

21. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2013年7月18日

**有關保障使用通訊服務的消費者的利益的  
背景資料簡介**

**相關文件一覽表**

| 事務委員會/<br>委員會    | 日期             | 文件                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 立法會會議            | 2007年5月<br>9日  | 劉江華議員動議議案：打擊黑店<br>(議事錄第75至118頁)<br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0509-translate-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0509-translate-c.pdf</a>                                                                                                                                                                                                                                |
| 立法會會議            | 2007年7月<br>4日  | 楊森議員動議議案：加強監管收費電視、<br>電訊及互聯網服務的不當營商行為<br>(議事錄第94至139頁)<br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0704-translate-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0704-translate-c.pdf</a>                                                                                                                                                                                                         |
| 立法會會議            | 2010年1月<br>6日  | 李慧琼議員動議議案：建立全面保障消費<br>者制度<br>(議事錄第135至184頁)<br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0106-translate-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0106-translate-c.pdf</a>                                                                                                                                                                                                                    |
| 資訊科技及廣播<br>事務委員會 | 2010年11<br>月8日 | 政府當局文件：收費流動內容服務<br>(立法會CB(1)297/10-11(05)號文件)<br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/papers/itb/papers/itb1108cb1-297-5-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/papers/itb/papers/itb1108cb1-297-5-c.pdf</a><br><br>會議紀要<br>(立法會CB(1)860/10-11號文件)<br><a href="http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/papers/itb/minutes/itb20101108.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/papers/itb/minutes/itb20101108.pdf</a> |

| 事務委員會/<br>委員會                     | 日期              | 文件                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 經濟發展事務委員會                         | 2011年1月<br>24日  | <p>政府當局文件：打擊不良營商手法 立法保障消費權益<br/>(立法會CB(1)1090/10-11(03)號文件)<br/><a href="http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/edev/papers/edev0124cb1-1090-3-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/edev/papers/edev0124cb1-1090-3-c.pdf</a></p> <p>會議紀要<br/>(立法會CB(1)1650 /10-11號文件)<br/><a href="http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/edev/minutes/edev20110124.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/edev/minutes/edev20110124.pdf</a></p>                    |
| 資訊科技及廣播事務委員會                      | 2012年6月<br>11日  | <p>政府當局文件：電訊業的"解決顧客投訴計劃"<br/>(立法會CB(1)2064/11-12(03)號文件)<br/><a href="http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/itb/papers/itb0611cb1-2064-3-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/itb/papers/itb0611cb1-2064-3-c.pdf</a></p> <p>會議紀要<br/>(立法會CB(1)2465/11-12號文件)<br/><a href="http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/itb/minutes/itb20120611.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/itb/minutes/itb20120611.pdf</a></p>                                |
| 2012年商品說明<br>(不良營商手法)<br>(修訂)條例草案 |                 | <p>《2012年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例草案》委員會報告<br/>(立法會CB(1)2204/11-12號文件)<br/><a href="http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/bc/bc02/reports/bc020627cb1-2204-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/bc/bc02/reports/bc020627cb1-2204-c.pdf</a></p>                                                                                                                                                                                                                                               |
| 經濟發展事務委員會                         | 2012年12<br>月11日 | <p>政府當局文件：《2012年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例》－執法指引擬稿及其他相關執法事宜<br/>(立法會CB(1)260/12-13(04)號文件)<br/><a href="http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/edev/papers/edev1211cb1-260-4-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/edev/papers/edev1211cb1-260-4-c.pdf</a></p> <p>會議紀要<br/>(立法會CB(1)540/12-13號文件)<br/><a href="http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/edev/minutes/edev20121211.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/edev/minutes/edev20121211.pdf</a></p> |

立法會秘書處  
議會事務部1  
2013年7月18日