

2012年12月11日
討論文件

立法會
經濟發展事務委員會

《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

目的

本文件旨在向委員匯報就實施《2012年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例》(2012年第25號條例)(《修訂條例》)而進行的籌備工作的進展。

《修訂條例》

2. 我們在2010年，建議立法禁止商戶對消費者採取不良營商手法，並就此進行大型公眾諮詢。立法建議獲得廣泛支持。《修訂條例》於2012年7月17日獲立法會通過，《修訂條例》旨在禁止商戶對消費者採取不同類型的不良營商手法，並加強執法機制。

3. 具體而言，《修訂條例》修訂現行的《商品說明條例》(第362章)(《條例》)，透過引入新增/修訂的條文(統稱為“公平營商條文”¹)，擴闊就貨品的商品說明的釋義，並將《條例》的適用範圍擴展至禁止下列的營商手法(詳情已列載於附件)：

- (a) 就服務作出的虛假商品說明；
- (b) 誤導性遺漏；
- (c) 具威嚇性的營業行為；
- (d) 餌誘式廣告宣傳；
- (e) 先誘後轉銷售行為；及

¹ 經修訂後的《條例》第4, 5, 7, 7A, 13E, 13F, 13G, 13H及13I條。

(f) 不當地接受付款。

4. 《修訂條例》亦引進一項遵從為本機制，可透過民事執法方式處理違例事項：執法機關可不作刑事檢控，而接納涉嫌採取不良營商手法的商戶提出的承諾，停止及不重犯有關行為；並可在有需要時為此向法庭申請強制令。《修訂條例》亦透過制訂私人訴訟權的條文，協助消費者討回公道。

5. 香港海關目前負責《條例》的執法工作，該部門會繼續擔當《修訂條例》引進的新條文的主要執法機關。《修訂條例》亦訂明，通訊事務管理局（通訊局）獲賦予共同管轄權，執行公平營商條文。該權力只限於就《廣播條例》(第562章)及《電訊條例》(第106章)下的持牌人作出與根據相關條例提供電訊或廣播服務有直接關連的營業行為。

籌備工作的最新進展

執法指引的擬稿

6. 為方便遵從公平營商條文並提高透明度，《修訂條例》賦權予海關關長及通訊局發出指引，示明他們以何種方式行使《條例》中的公平營商條文下的權力，並就條文的實施提供指引。根據《條例》新的第16BA及16H條，在指引發出前，海關關長及通訊局須徵詢其認為適當的人的意見。兩個執法機關快將公布一套執法指引擬稿作公眾諮詢。屆時我們會邀請委員提供意見。

工作的劃分

7. 為實施《修訂條例》及有效達致提升保障消費者的目標，兩個執法機關正制訂一套共同安排，配上清晰的工作分界，確保每一宗可採取行動的個案均由合適的一方跟進。

8. 具體而言，《修訂條例》賦權予海關關長及通訊局為協調執行雙方的職能而簽訂諒解備忘錄。海關及作為通訊局的行政機關的通訊事務管理局辦公室(通訊辦)，將在《修訂條例》生效前完成及公布該備忘錄。在實際運作層面，當《修訂條例》投入運作後，兩個執法機

關將密切聯繫，透過定期會議促進協調及合作，交流運作經驗，並確保執法行動及標準的一致性。

9. 消費者委員會(消委會)亦將在加強的消費者保障制度中擔當重要角色。兩個執法機關將與消委會訂定處理投訴的安排，讓執法機關可及時處理涉嫌觸犯《條例》的個案。至於並不涉及違法情況的個案，消委會將按現行程序處理，為投訴人提供意見，並協助他們與商戶進行調停。

授予通訊局的權力

10. 授予通訊局的共同管轄權僅適用於《廣播條例》或《電訊條例》下的持牌人的營業行為，而該營業行為直接與該持牌人根據相關條例提供的電訊或廣播服務有關連。部分在《修訂條例》下授予海關的權力，例如僅關乎貨品的條文，通訊局在執行其在《修訂條例》下的權力時並無需要應用。《條例》新的第16E(2)條賦權予行政長官會同行政會議可藉於憲報刊登的公告，指明通訊局按其管轄權執行公平營商條文時不可行使的權力。在該條文下制訂的有關公告將為附屬法例，須經立法會以先訂立後審議程序審議。

資源配置

11. 相關組織(包括香港海關、通訊辦、律政司、政府化驗所及消費者委員會)將會投放資源，以應付預期因實施《修訂條例》而帶來的額外工作。

12. 目前，香港海關的貿易管制處負責《條例》的執法工作。為善用其執法經驗及專業知識，該處已獲指派在現行職能之基礎上，就公平營商條文下的新增罪行執法。事實上，以同一架構負責就服務及貨品的不良營商手法進行巡查及執法行動，會有協同效應，並可確保有效運用資源。香港海關會重組貿易管制處，並就新的公平營商條文的執法工作重新調配資源，更成立了專責的商品說明條例特別籌劃組，負責《修訂條例》的籌備工作。

13. 通訊辦將會增加人手以應付《修訂條例》下通訊局擴大了的執法職務。具體而言，通訊辦建議把一個現有的首席規管事務經理常額職位升格為一個總規管事務經理常額職位，加強通訊辦首長級人員的支援，以就監督新的公平營商條文的實施、管理及執法。我們已在2012年11月12日諮詢資訊科技及廣播事務委員會，取得事務委員會

普遍支持。當局會在2013年2月尋求財務委員會的批准。所有額外員工開支將由通訊辦營運基金悉數承擔。

14. 律政司、政府化驗所及消委會亦將獲額外資源，以處理因實施遵從為本執法機制、檢測服務預期的需求增加及消費者投訴上升而帶來的額外工作。

執法策略

15. 我們的執法行動旨在防範及制止違反(或可能違反)任何公平營商條文的營商行為、推動業界遵從、提昇公眾對《修訂條例》的認識，以及懲處構成嚴重違反《修訂條例》的行為之違例者。

16. 執法機關會積極回應消費者的投訴。他們亦會密切留意市場趨勢，並在適合的情況下進行針對性的突擊巡查。為了促進商戶遵從及善用執法資源，執法機關會優先投放資源處理對消費者、業界及整體社會有相當程度影響的事項上。執法機關在釐定案件的先後次序時，會考慮公眾關注、已知的風險和情報，以及新興和發展中的市場動向。

17. 雖然《修訂條例》並沒有追溯效力，但執法機關會分析他們及消委會過去接獲的投訴個案，擬訂需要特別注視的目標。於實施初期，執法機關會專注於令消費者(在社會上或經濟上)蒙受相當程度損害，並在市場上持續出現及猖獗的不良營商手法。

宣傳及推廣教育

18. 有效地向公眾及有關的持份者發放有關《修訂條例》的訊息，對成功推行《修訂條例》相當關鍵。我們將會展開一套廣泛的宣傳計劃，以教育商戶和消費者，並協助他們理解法例規定，及他們的權利及責任。宣傳計劃的整體目標是：

- (a) 透過教育以賦予消費者權力，及提昇公眾對被禁止的不良營商手法、《修訂條例》對他們的保障及“精明消費”概念的認識；及
- (b) 協助商戶理解法例要求，從而促進他們遵從規定，推廣公平營商的最佳手法，及制止不良商戶採取《修訂條例》禁止的不良手法。

19. 我們的宣傳重點和訊息將會與時並進，宣傳活動及活動規模亦會在接近《修訂條例》實施前逐步提升。與此同時，我們歡迎議員對宣傳計劃可涵蓋的活動提供意見。

未來路向

20. 由於《修訂條例》的涵蓋範圍廣泛，我們認為有需要預留充裕的時間，讓相關各方完成上述的籌備工作，並讓商戶更透徹地了解他們在新法例下的權利及責任，使這套強化的消費者保障制度可暢順地實施及有效地運作。我們會在考慮諮詢期間收集的意見後，為指引定稿。同時，執法機關會為其員工提供培訓，並建立各方之間的轉介機制及共同安排。我們期望《修訂條例》能於2013年第二季全面投入運作。

尋求意見

21. 我們邀請議員備悉最新進展，及當執法指引擬稿公布時就擬稿提供意見。

香港海關

及

商務及經濟發展局工商及旅遊科

2012年12月

經修訂的《商品說明條例》(《條例》)下 被禁止的不良營商手法

(i) 就服務作出虛假商品說明(第7A條)

現時，《條例》禁止任何人在營商過程或業務運作中，就任何貨品作出虛假或誤導達關鍵程度的顯示。然而，《條例》並不適用於在消費交易中提供的服務。經修訂之《條例》已擴大適用範圍，涵蓋在消費交易的服務中應用的商品說明。

2. 此外，目前《條例》只禁止有關貨品在**特定**範疇下的虛假商品說明。不屬該等範疇但消費者可能賴以作出決定的其他商品說明（例如標價）便不受《條例》規管。為使消費者得到額外保障，《條例》已作出修訂，致使任何與貨品有關(以及與服務有關)的**所有**虛假顯示，一律予以禁止。

(ii) 誤導性遺漏(第13E條)

3. 若商戶完全遺漏資料或陳述欠缺清晰，令消費者因無法掌握關鍵資料，消費者的權益便可能受損。商戶負有基本責任，就擬向消費者銷售的產品提供準確、真實及相關的資料。就此，“誤導性遺漏”在經修訂的《條例》下屬一項罪行。具體而言，按照實際情況，如商戶的營業行為遺漏或隱藏“重要資料”²，或重要資料以不明確或含糊方式提供，或未能表露商業用意，並因此導致一般消費者作出一個該消費者本來不會作出的交易決定，該商戶即干犯“誤導性遺漏”的罪行。

(iii) 具威嚇性的營業行為(第13F條)

4. 當消費者受到不當影響或面對高壓手法時，其選擇自由可能會受損，以致影響他們的消費行為。為加強保障消費者，經修訂的《條例》禁止在消費交易中採用具威嚇性的行為。按照實際情況，並顧及所有相關情況下，某種營業行為如利用騷擾、威迫手段或施加不當影響，在相當程度上損害一般消費者選擇及行為的自由，因而導致該消費者作出如沒有接觸上述行為便不會作出的交易決定，便會被視作具威嚇性的營業行為。

² “重要資料”是指為作出有根據的交易決定(包括是否或按甚麼條款決定購買產品，和是否及按甚麼條款行使合約權利而作出的決定)，一般消費者按照相關情況所需的資料。

(iv) 餌誘式銷售

5. “餌誘”一般指商戶以低價或非常優惠的條件宣傳或推銷產品，卻沒有合理數量或能力，以滿足可預期的需求。我們在《條例》下增訂下列兩項罪行-

(甲) “餌誘式廣告宣傳”(第13G條)

此罪行禁止任何人作出廣告宣傳，表示可按某指明價格供應某產品，但顧及該商戶經營業務的市場和宣傳品的性質後，沒有合理理由相信他能在合理期間內，以訂明價格提供合理數量的該產品。

(乙) “先誘後轉銷售行為”(第13H條)

此項罪行禁止任何人，用指明的價格推銷某產品，但意圖卻是通過多種手段推銷另一產品。被推銷的產品實際上是作為誘餌，吸引消費者進入店舖，藉此讓商戶以各種藉口使消費者轉為購買較昂貴產品。

6. 為確保真誠行事的企業不會因無心之失而干犯罪行，我們建議就餌誘式廣告宣傳提供額外免責辯護：被告如能舉出充分證據，顯示在出現需求大於原先所預測的情況後，已合理時間內採取補救行動（例如補充存貨、安排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），則被告有權被裁定罪名不成立。

(v) 不當地接受付款(第13I條)

7. 以預繳方式購買貨品或服務的消費模式日趨普及。消費者一般可享折扣優惠，預繳費用又可增加企業的現金流量，可說是一舉兩得。不過，當商戶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，可能會衍生許多問題。

8. 《條例》增訂一項新罪行直接打擊這種手法。具體而言，商戶就產品接受消費者付款時，如有意圖不供應該產品，或供應有重大分別的產品，即屬犯法。此外，在商戶就產品接受消費者付款時，如沒有合理理由相信商戶能在指明期間或（如無指明期間）合理時間內

提供產品，他也會干犯罪行。

9. 我們就這項罪行提供額外的免責辯護。如有充分證據，顯示被告已促致第三者提供相同或同等產品，被告有權被裁定罪名不成立。若個案罪行只涉及“沒有能力供應”（而不是“有意圖不供應”），而商戶於合理時間內提供全數退款亦為可獲接納之免責辯護。