

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)260/12-13(05)號文件

檔 號：CB1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會 2012年12月11日舉行的會議

就有關《商品說明條例》(第362條)內公平營商條文的 執法指引擬稿及其他執法事宜所擬備的 背景資料簡介

目的

本文件旨在就有關《商品說明條例》(第362條)內公平營商條文的執法指引擬稿及其他執法事宜提供背景資料，並綜述議員在立法會、經濟發展事務委員會(下稱"事務委員會")及相關法案委員會就此事宜所表達的意見及關注。

背景

《2012年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例草案》

2. 《商品說明條例》(下稱"該條例")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。該條例以往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。

3. 近年市面上出現了一些不良營商手法，令當局認為有需要檢討現行的規管制度。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套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。

4. 政府其後於2010年7月發出諮詢文件，列出加強保障消費者法例的政策方向，並就打擊常見的不良營商手法提出一整套有關修訂該條例的立法建議。鑒於此等立法建議得到市民廣泛支持，政府其後於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")。

5. 條例草案旨在修訂《商品說明條例》，以將其涵蓋範圍擴及服務；禁止某些不良營商手法；以及藉推行遵從為本的民事機制，以加強法例執行的效果。條例草案禁止使用的手法如下——

- (a) 就服務作出虛假商品說明；
- (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
- (f) 不當地接受付款。

6. 條例草案其後在2012年7月17日獲立法會通過，《2012年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例》(下稱"修訂條例")將在2013年生效。

執法指引

7. 根據修訂條例，執法機關可就獲授權人員可以根據該條例行使的權力發出指引。執法機關須諮詢其認為適當的持份者，然後才發出指引或修訂指引。在法案委員會審議條例草案時，曾承諾會就執法指引的擬稿諮詢事務委員會。

立法會就不良營商手法進行的商議

8. 有關不良營商手法一直是備受公眾關注的議題。議員曾在立法會會議上就與不同範疇(包括物業交易、超級市場的價格欺詐行為，以至電訊、旅遊及身體護理服務等)有關不良營商手法提出質詢。他們促請政府考慮包括規定在有關的合約中必須

加入冷靜期條款，以及制定專門的法例規管廣告。

9. "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。

事務委員會就《商品說明條例》進行的討論

10. 在事務委員會於2007年6月25日、2009年6月22日、2010年5月24日、2010年10月25日及2011年1月24日舉行的會議上，委員就與該條例相關的議題表示關注，例如設立強制性冷靜期的建議、加強消費者委員會的權力及更廣泛運用消費者訴訟基金等。

11. 政府當局於2010年5月24日就加強保障消費者權益法例向事務委員會簡介有關政策的大方向。委員普遍歡迎政府當局提議擴大該條例的涵蓋範圍，以改善對消費者權益的保障。政府當局在2011年1月24日向事務委員會簡報有關該條例的整套修例建議。在上述會議上，委員商議原建議中有關冷靜期的安排，有關安排其後從條例草案中抽出。委員要求當局就該條例的修訂建議澄清若干事項，例如接受預繳款項時沒有意圖或能力提供合約訂明的貨品或服務、餌誘式銷售、誤導性遺漏，以及執法事宜等。委員並沒有對此等事項表示強烈意見或不同意。

12. 關於執法方面，有委員質疑，在營商者與消費者之間發生衝突時，營商者會否有任何法律依據就消費者提出的指控作出抗辯。政府當局表示，為鼓勵有關人士遵從規定和便於執法，當局將會設立以遵從為本的民事執法機制，與擬議的刑事懲處相輔相成，務求更迅速解決糾紛和遏止不良營商手法。

法案委員會就執法事宜進行的商議

13. 根據修訂條例，海關關長將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。指引並非附屬法例，而任何人不會只因違反指引而招致任何民事或刑事法律責任。在審議條例草案時，法案委員會委員關注到有關賦權執法機關檢查簿冊及文件，以及取走副本，以確定是否有人干犯罪行的建議是否恰當。政府當局表示，執法機關只獲賦權檢查該條例及其附屬法例所要求保留的簿冊及文件並取走副本，但不包括供應商其他有關業務及營運的簿冊及文件。

14. 雖然訂明的不良營商手法會根據該條例受到刑事懲處，但當局將會按照修訂條例設立旨在鼓勵商戶遵從法例和加快解決消費糾紛的以遵從為本的執法機制。根據這個以遵從為本的機制，執法機關獲授權接受涉嫌使用不良營商手法的商戶作出承諾，停止和不重犯違規的行為。如有需要，執法機關有權向法院申請強制令。這個機制旨在使消費糾紛可以較快和更妥善地得到解決，故此會視乎個別個案的性質及情況盡量採用此機制。

15. 在審議條例草案時，法案委員會關注到執法機關的人員在遵從為本機制下獲給予過大酌情權。政府當局表示，將賦權予海關關長就獲授權人員根據該條例可行使權力的事宜發出指引，並且在發出任何指引或對指引作出修訂前，關長須徵詢其認為適當的人的意見。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。

16. 政府當局其後向法案委員會提供指引大綱擬本。指引大綱擬本的內容包括執行法例的政策文件，以及分別論述公平營商條文的適用範圍、重要字眼的詮釋、如何執行與其中一條罪行有關的條文和當局可選用的制裁懲處方法等的章節。法案委員會部分委員認為，應在指引中清楚訂明，何種行為會構成該條例下的罪行，並列舉更多具體例子，為業界及前線人員提供有用的參考，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。委員促請政府當局就制定指引的事宜徵詢業界的意見。

最新發展

17. 政府當局將於2012年12月11日的事務委員會會議上就執法指引擬稿及其他有關該條例的執法事宜諮詢事務委員會。

相關文件

18. 相關文件的連結如下——

就2011年1月24日事務委員會會議擬備有關打擊不良營商手法以加強保障消費者權益的立法建議的最新背景資料簡介

<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/edev/papers/edev0124cb1-1090-4-c.pdf>

2011年1月24日事務委員會會議紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/edev/minutes/edev20110124.pdf>

有關《2012年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例草案》的立法會參考資料摘要

http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/bills/brief/b30_brf.pdf

於2012年3月20日發出的《2012年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例草案》背景資料簡介

<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/bc/bc02/papers/bc020321cb1-1321-2-c.pdf>

《2012年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例草案》委員會報告

<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/bc/bc02/reports/bc020627cb1-2204-c.pdf>

立法會秘書處

議會事務部1

2012年12月5日