



《公平营商·买卖共赢》

— 报告撮要

引言

1. 本报告审视现时香港保障消费者权益的相关法例和行政措施，并提出消费者委员会（消委会）认为对保障消费者权益至为关键的建议。根据消委会的研究，以及多年与消费者及商界在投诉处理和其他服务中所得的经验显示，现时保障消费者的架构存在不足之处。

2. 引起关注的范畴包括：

- (a) *虚假或误导的商品及服务说明* - 以虚假或误导的说明，诱使消费者购买价值不符或非他们想要的货品或服务。虽然《商品说明条例》禁止在贸易或商业上作虚假商品说明、虚假标记及错误陈述，但只适用于商品而不适用于服务。
- (b) *资讯的不足* - 《商品说明条例》只要求黄金和白金货品标示规定的资料，但对售卖钻石、天然翡翠及电子产品这些引起不少投诉的产品，法例却未有规定须提供的资料。
- (c) *误导的广告* - 广告中含糊及夸大的声称引致消费者错误地选购，经常引起投诉。
- (d) *威胁性或高压手法* - 推销员以骚扰性的手法来推销并非罕见。但针对骚扰的《简易治罪条例》第 6A 条，却不适用于私人地方如在消费者家里或门前，或在私人会所内进行的推销活动。
- (e) *饵诱式销售* - 营商者在广告中声称货品以特惠价出售，其实并无足以应付预期需求的合理供应数量。这种手法实际是以所宣传的特惠价为诱饵以作招徕，旨在转而推销其他价钱较为高昂的产品，这已成为行骗伎俩。
- (f) *接受付款时并未有能力或意图提供货品或服务* - 预缴式代用／现金券或服务计划引起的投诉，主要是收款后，营商者没有提供，或未能在合理时间内提供有关货品或服务。此举令人怀疑营商者在接受预缴款项时根本没有打算在可见的将来提供已承诺的货品或服务，又或没有恰当地顾及本身提供货品或服务的能力，便已接受预缴。

(g) 标准合约的不公平的条款 - 典型的例子是那些容许营商者在任何情况下单方面更改合约、终止合约的通知期、月费或合约所提供的货品或服务等的合约条款。

3. 消委会认为现时针对上述不公平营商手法的法律保障不足，令香港对消费者的保障低于其他相类的先进经济体系的标准，因而必须正视。

4. 令人关注的地方是：即使经过政府多年的努力，现存的架构，不单未能杜绝长期存在的种种不公平营商手法，亦未能应付市场的急剧变化。结果，消费者仍继续受不公平营商手法的损害。更甚的是，受损的不单是香港消费者，有关内地游客在消费时受骗的消息，更引起了公众强烈的不满。消委会认为必须立刻采取果断的行动，以防止问题恶化，危害到香港在游客心中的地位。

5. 消委会主要的建议，是制定一条全面的消费者保障法例（即营商手法法例）及由一专责公共机构来执行这条新法例，以解决问题。在这充满动力和不断创新的经济环境中，新的保障机制将为消费者提供一个可适应由这环境衍生出来的多种情况的基本「安全网」，针对不公平的市场行为，为消费者提供全面的保障。在这建议的机制内，现存的行业自我规管架构及在普通法下消费者现有的权利，将仍继续保存。

全面的营商手法法例

6. 现行让消费者抗衡不公平营商手法的法律架构只针对个别范畴，可说是零散和互不协调的，因而存在不少的漏洞，让不良的行径易于得逞。更重要的是，这种种互不协调的法律规定，使消费者难于理解自己应有的法律权益，也令营商者难于掌握他们对消费者应有的责任。

7. 再者，现行的条例主要是透过公共机构以刑事制裁来执行。由于刑事制裁在执行上困难，因而并非经常运用。若希望有效促进市场行为的整体改变，刑事制裁实非合适的机制。对于受损的消费者来说，除了寻求消委会协助调解外，他们追讨补偿的唯一途径，就是自行提出民事诉讼了。

全面概括的法例和专责的执法机构

8. 由此可见，现行机制缺乏了多样化的执法工具和寻求补偿途径，在法例的执行上，不管是在公共和私人的层面，均欠缺弹性。当面对市场的急剧变化和愈趋复杂的销售策略及营商模式的挑战时，就

必须成立一个较灵活和涵盖面更广的机制，以遏止不公平的营商手法，保持公平的市场环境。消委会相信，要建立这样的一个机制，必须制定一套全面的营商手法法例，以及一个专责的执法机构，这远比继续以零散方式去对付市场上各种各样的消费者问题，更有规管效率。

9. 至于新的架构应如何运作，需要深入思考几个问题。

甚么营商手法需要规管？

10. 消委会认为，需要规管的必须是损害了消费者基本权益的不公平手法，包括消费者的安全受保障、获得资讯和自主选择的权利。基本上，这涉及对消费者作出明智抉择所需的资讯，作出误导/欺诈行为或不作为(包括隐瞒或遗漏)；妨碍消费者选择或行为方面的自由的威胁性或高压推销手法；及其他有违诚信及诚实经营手法的一般原则的不当或不公平的营商手法等。

应涵盖那些交易？

11. 法例旨为消费者提供全面的保障及建立适用于所有行业的统一营商道德标准。所以，法例的范围应涵盖所有消费者购买的货品和服务，由简单、价廉的物品以至贵重如汽车、私人住宅物业，以及合约权益和责任等「产品」。

法例适用于甚么情况？

12. 法例适用于企业(营商者)与消费者作出的不公平手法，不涵盖消费者之间的私人交易。因此，法例应涵盖供应者(包括政府)所提供予消费者的产品，而不会应用于营商者之间的商业交易，或是消费者之间的私人交易。也就是说，有关不公平手法须由进行业务及从事贸易或商业的人士于该交易进行之前、期间或之后作出。

应如何拟定法例的禁制？

13. 参照其他国家制定全面性消费者保障法的经验，消委会认为拟定新法例中受禁制行为的最佳方法，是结合一个全面性禁制贸易或商业中不公平营商手法的条文，以及某些特定行为的禁制条文。消委会相信，若消费者和营商者不清楚某种没有受特定条文明文禁止的行为，是否受全面性条文的禁制，有关疑虑可以透过执法机构发出适当的指引来消除。

怎样才是合适的执法机制？

14. 消委会认为合适的执法机制应达致最佳的成本效益，能因应消费者需要迅速解决他们的问题，同时为那些发现自己可能涉及违法

行为的营商者提供一个简单的解决途径，因此建议执法的策略应以行政措施为主导，加上法庭制裁的支持，从而改善市场环境。消委会认为下列是一个渐进的策略：

- (a) 第一步应尝试协助双方调解；
- (b) 若执法机构认为营商者有违法行为，可接受营商者提供的「可由法庭强制执行」的承诺书，订明不会再作类似的违法行为，需要的话，并可订明其他补偿；
- (c) 若营商者未有作出令人满意的承诺，即展开正式调查，并发出「可由法庭强制执行」的「终止与遵从」通知书；
- (d) 若执法机构认为某营商者违反条例、并向他发出「终止及遵从」通知书或已接纳其承诺书，有关机构有权公布营商者名称；
- (e) 最后，若营商者违反了承诺或「终止及遵从」通知书，又或是执法机构认为以上措施未能或不会达到满意成效，可向法院申请声明、禁制令、法令及 /或罚款；
- (f) 如个案的情况紧急或有需要，执法机构可向法院即时申请禁制令，不需经过调解程序或「终止及遵从」通知书的程序。

15. 营商者在不同阶段应获合理的申述机会（包括调查阶段）。除一般向高一级的法院提出上诉外，他们亦可就「终止及遵从」通知书的有关内容或部份内容提出上诉。

16. 「法例」以民事责任为主，除非所涉及的不公平手法极不道德，或严重损害社会利益，方会诉诸刑事制裁。然而，建议中的「法例」将会是一条在对付不良营商手法方面史无前例的法例架构，日后在执行法例时，可按需要作出调节，若发现「法例」对某些不公平营商手法的管制效果未如理想，可把有关不公平手法纳入刑事的规管。另外，消费者有权就违反建议中的「法例」的行为提出私人诉讼，要求赔偿。为改善消费者追讨赔偿的途径，消委会建议应同时考虑以下的方法，例如：成立消费者审裁处去处理按照现行及建议中的法例提出，有关消费者与营商者的交易纠纷的民事诉讼；扩阔法律援助辅助计划的范围；或扩大消费者诉讼基金给予援助的能力，使更多消费者受惠。

有关执法机构应具备甚么特质？

17. 消委会与海关现时均有把资源投放于处理保障消费者事宜，并拥有相关经验。海关在执行《商品说明条例》中的刑事条文方面，更有广泛的经验，而现有的相关资源亦可转移至新建议「法例」中的调查工作上。

18. 至于消委会是否应担当建议中的「营商手法法例」的执法者，视乎它是否一个适合的机构，须考虑消委会作为代表消费者的主要声音的角色，以及在产品研究和测试方面及将有关资料出售方面的功能。从另一角度来看，消委会亦拥有作为有关执法机构的资源和专业知识。

19. 作为本报告的作者，消委会相信为免有利益冲突及偏颇之嫌，实不宜对消委会在新法例中的角色，作出任何建议，而有关问题应留待公众讨论。

建议中的「法例」怎样与现行法律架构融合？

20. 大部份现行涵盖消费者保护的法例，如《银行业条例》及《电讯条例》内的相关条款，均有针对有关范畴内消费者保障的主要问题，而相关的机构亦有专业知识和资源来执行有关法例。

21. 因此，消委会认为现时法例中对某些特定范畴的营商手法的规管条文，如在执行上需要高度的专业及专门知识，而有关法定架构又已提供与建议中的「法例」相若及可并立的保障，这些条文便不应受新「法例」的订立而受影响。若有需要，可对有关现有法例作出修订，以确保这些法例会涵盖新「法例」所规管的各种不公平营商手法。此外，亦可考虑是否有需要，在政府合理要求下，有关执法机构就其相关的规管工作提交报告，让公众省览。

22. 就现时专业团体现有的自我规管制度而言，消委会认为继续让该等团体相应的专业规则及程序来规管其成员的营商手法，会较为适合，因为建议「法例」下的全新执法机构可能不具备在执行有关规则及程序时所需的专业知识。而建议「法例」中的「专业团体」一词乃指获得公认已确立的机构（但非一般商贸协会），其执业者须具备独特的技术及知识，而该团体亦拥有一个有效的自我规管机制，密切监管其成员的营商手法，并提供方便的途径让消费者作出投诉，以及能对违反规则者作出有力的制裁。消委会建议应将符合上述条件的专业团体名单附于建议「法例」中，并须于全新的执法机构及专业团体之间设立转介制度，让执法机构可将涉及有关专业团体的投诉，恰当地及迅速地转介予相关团体。

23. 虽然受《商品说明条例》管制之应用虚假或误导性商品说明的行为将包括在建议中条例的范围内，但鉴于两条条例，如上述所言，在范围内、目的和执法三方面均不同，因此消委会认为《商品说明条例》中的与商品说明有关的条文及其执行应不受建议中的条例之制定影响，仍然保留。

制定指引的需要

24. 对于某些备受社会关注的营商手法，消委会认为需要透过附属法例或指引作进一步或较详细的补充，去说明相关执法机构，在新法例下如何执行有关的禁制条文。特别引起关注的范畴有：误导及欺骗性广告和有关标价的误导性陈述。消委会认为，原则上新法例对这些问题的规管，应首先以制订指引的方式来协助业界对遵守有关误导及欺骗的禁制条文。消委会建议拟定指引时，可参考电讯管理局及广播事务管理局的指引。若指引未见成效，则可订立附属法例进行正式的规管。

25. 消委会亦关注到在某些误导的广告，可能令到消费者作不适当的自行药疗，而延误医治。好明显这涉及公众健康，须从《不良医药广告条例》(第 231 章)方面著手处理。由于改善此条例基本上是一项公众健康议题，超出本建议书的范围，故本会将以独立的意见书，向政府提供修例建议。

改善现行法例和规管架构的建议

26. 除制定建议中的新法例之外，消委会认为将会跟建议中的「法例」并行的保障消费者的法例，及以牌照经营的行业中的某些地方，也有改善的需要。因此，本会研究了相关范畴的问题，作出下列的建议。

修正《商品说明条例》不足之处的必要措施

27. 政府成立了工作小组，检讨《商品说明条例》，消委会一直积极参与。小组经已提出了一系列修订，包括：

- (a) 禁止有关标价的失实陈述；
- (b) 扩大「商品说明」的定义，以涵括「售后维修保养服务的保证及提供情况」；
- (c) 如商户声称受规管的电子产品可享有售后维修保养服务，须于发票或收据列明提供售后服务的地方及详情；
- (d) 加入新的条文，禁止在经营任何行业、业务或专业中，为了销售货品而作出关于营商者与其他人士有关连的失实陈述；及
- (e) 制定与天然翡翠、钻石、黄金合金、白金定义有关的规例，清楚订明使用该些词汇的条件及指定电子产品须列明的资料准则。

28. 消委会支持《2007 年商品说明（修订）条例草案》及其附属法

例的修订建议。本会期望这些较简单而直接的修订能尽快获得通过及实施，成为切实可行的工具，以解决目前还未涵盖的不公平营商手法的问题。此外，有关销售单据上商品说明的记载时间可能引申一个需要澄清的法律问题，即是说商品资料记载在销售单据上是否符合《商品说明条例》中，应用商品说明的含义。因此，消委会建议作出相应的修订，以订明该条例涵括单据上的商品说明，以澄清法理不清晰之处。

有关标准消费合约中的不公平条款的建议

29. 鉴于服务业的急速发展及标准消费合约日益普及，消委会发现这类合约中的不公平条款，严重损害消费者的权益。纵使建议中的「法例」规管不合情理的行为，为使消费者得到公平及基本的保障，对这类营商行为必需有更严谨的规管。在大多数主要营运商均使用这类不平等条款行业中，保障尤其重要。因为议价能力有限的消费者想要获取服务，除了接受这些条款便别无选择。

30. 消委会建议立法规管标准消费合约（即并非个别商议的合约）内的不公平条款。有关法例的制定，可参考英国《消费者合约不公平条款规例》，该规则附有一份具指示性但可增补的列表，列出可能被视为不公平的条款，当参照此列表时，须顾及香港与英国在文化及市场环境方面的差异。建议中的营商手法下执法机构，应具有管理、监察及执行这法例的职能。

改善电讯和广播行业有关不公平手法的规管

31. 消委会与电讯管理局及广播事务管理局等监管机构，对行业的推销员运用涉及威胁性、骚扰及欺骗消费者的不良销售手法极为关注。两个行业的现行法例架构不足以应付所有由此产生的问题，故此确有需要增加两个监管机构的权力以处理消费者已存在的的天不满。

32. 电讯业与广播业之间的界线正在急速消失，这可见于政府建议通过新法，去成立通讯事务管理局，为这两个界别，建立统一的监管架构。消委会支持政府这个建议，并认为这新架构，结合建议中的营商手法条例，可弥补现时本港在消费者保障方面许多不足之处。然而，新例立法需时，因而极需即时的行动以解决现存的问题。为此，本会建议一系列的短期措施以解燃眉之急。

33. 就电讯业而言，本会建议可透过扩大《电讯条例》第 7M 条的范畴，以涵盖任何在提供或获取电讯网络、系统、装置、客户装备或服务，包括（但不限于）推广、行销或宣传其网络、系统、装置、客户装备或服务的任何不合情理或不当行为。

34. 同时，由于将电讯业豁免于建议中的营商手法法例之外，所以须确保在抗衡不公平营商手法方面，《电讯条例》为消费者所提供的

保障，不会低于建议的营商手法法例。因此，本会建议修订第 7M 条使之跟建议的营商手法法例一样，以明确地涵盖一切在交易进行之前、期间及之后的不公平营商手法，以及涵盖持牌人、其代理或雇员的行为。

35. 就广播业而言，《广播条例》及《广播管理局条例》并未有特定地授权广管局处理有关营商手法的问题。然而，要正式规管对广播业涉及的不良营商手法，可透过于现行规管架构，修订现行的法定及 / 或发牌条件来达成。而目前架构内的任何问题，亦因而可透过修改条例和行政措施来得到适当而迅速的处理。因此消委会建议，为切合解决上述常见的不当销售手法的急切需要，政府应考虑为公众利益而行使权力，或在个别持牌人的同意下，对现行牌照作以下修改：

- (a) 禁止其持牌人、代理或雇员在交易进行之前、期间及之后，进行不公平营商手法；或
- (b) 要求持牌人，在谘询广管局后，编撰一套可由广管局监察的良好销售手法守则，以禁止其持牌人、代理或雇员在交易进行之前、期间及之后，行使不公平营商手法。

36. 消委会并不认为将会成立的通讯事务管理局及将订立的统合法例，会妨碍上述《电讯条例》及《广播条例》的改善建议。举例来说，修订后的第 7M 条可轻易地转移至新的统合法例，涵盖电讯及广播持牌人的行为。现阶段，修订条文以涵盖所有不公平销售手法及误导或欺诈行为，只是预先制定须纳入通讯事务管理局权力范围的条文，故此这项工作是不会白费的。

总结

37. 消委会相信报告书中就现行和未来保障所作的各项建议，结合新的营商手法法例和执法机构，及个别法例及机构的行动，所发挥的力量能为消费者提供更大的协同保障能力。

38. 为香港经济及整体社会利益为设想，这方案将为消费者和营商者双方均带来益处。