



《公平營商·買賣共贏》

－ 報告撮要

導言

1. 本報告審視現時香港保障消費者權益的相關法例和行政措施，並提出消費者委員會（消委會）認為對保障消費者權益至為關鍵的建議。根據消委會的研究，以及多年與消費者及商界在投訴處理和其他服務中所得的經驗顯示，現時保障消費者的架構存在不足之處。
2. 引起關注的範疇包括：
 - (a) **虛假或誤導的商品及服務說明** – 以虛假或誤導的說明，誘使消費者購買價值不符或非他們想要的貨品或服務。雖然《商品說明條例》禁止在貿易或商業上作虛假商品說明、虛假標記及錯誤陳述，但只適用於商品而不適用於服務。
 - (b) **資訊的不足** – 《商品說明條例》只要求黃金和白金貨品標示規定的資料，但對售賣鑽石、天然翡翠及電子產品這些引起不少投訴的產品，法例卻未有規定須提供的資料。
 - (c) **誤導的廣告** – 廣告中含糊及誇大的聲稱引致消費者錯誤地選購，經常引起投訴。
 - (d) **威脅性或高壓手法** – 推銷員以騷擾性的手法來推銷並非罕見。但針對騷擾的《簡易治罪條例》第 6A 條，卻不適用於私人地方如在消費者家裏或門前，或在私人會所內進行的推銷活動。
 - (e) **餌誘式銷售** – 營商者在廣告中聲稱貨品以特惠價出售，其實並無足以應付預期需求的合理供應數量。這種手法實際是以所宣傳的特惠價為誘餌以作招徠，旨在轉而推銷其他價錢較為高昂的產品，這已成為行騙技倆。
 - (f) **接受付款時並未有能力或意圖提供貨品或服務** – 預繳式代用／現金券或服務計劃引起的投訴，主要是收款後，營商者沒有提供，或未能在合理時間內提供有關貨品或服務。此舉令人懷疑營商者在接受預繳款項時根本沒有打算在可見的將來提供已承諾的貨品或服務，又或沒有恰當地顧及本身提供貨品或服務的能力，便已接受預繳。

(g) 標準合約的不公平的條款 – 典型的例子是那些容許營商者在任何情況下單方面更改合約、終止合約的通知期、月費或合約所提供的貨品或服務等的合約條款。

3. 消委會認為現時針對上述不公平營商手法的法律保障不足，令香港對消費者的保障低於其他相類的先進經濟體系的標準，因而必須正視。

4. 令人關注的地方是：即使經過政府多年的努力，現存的架構，不單未能杜絕長期存在的種種不公平營商手法，亦未能應付市場的急劇變化。結果，消費者仍繼續受不公平營商手法的損害。更甚的是，受損的不單是香港消費者，有關內地遊客在消費時受騙的消息，更引起了公眾強烈的不滿。消委會認為必須立刻採取果斷的行動，以防止問題惡化，危害到香港在遊客心中的地位。

5. 消委會主要的建議，是制定一條全面的消費者保障法例（即營商手法法例）及由一專責公共機構來執行這條新法例，以解決問題。在這充滿動力和不斷創新的經濟環境中，新的保障機制將為消費者提供一個可適應由這環境衍生出來的多種情況的基本「安全網」，針對不公平的市場行為，為消費者提供全面的保障。在這建議的機制內，現存的行業自我規管架構及在普通法下消費者現有的權利，將仍繼續保存。

全面的營商手法法例

6. 現行讓消費者抗衡不公平營商手法的法律架構只針對個別範疇，可說是零散和互不協調的，因而存在不少的漏洞，讓不良的行徑易於得逞。更重要的是，這種種互不協調的法律規定，使消費者難於理解自己應有的法律權益，也令營商者難於掌握他們對消費者應有的責任。

7. 再者，現行的條例主要是透過公共機構以刑事制裁來執行。由於刑事制裁在執行上困難，因而並非經常運用。若希望有效促進市場行為的整體改變，刑事制裁實非合適的機制。對於受損的消費者來說，除了尋求消委會協助調解外，他們追討補償的唯一途徑，就是自行提出民事訴訟了。

全面概括的法例和專責的執法機構

8. 由此可見，現行機制缺乏了多樣化的執法工具和尋求補償途徑，在法例的執行上，不管是在公共和私人的層面，均欠缺彈性。當面對市場的急劇變化和愈趨複雜的銷售策略及營商模式的挑戰時，就

必須成立一個較靈活和涵蓋面更廣的機制，以遏止不公平的營商手法，保持公平的市場環境。消委會相信，要建立這樣的一個機制，必須制定一套全面的營商手法法例，以及一個專責的執法機構，這遠比繼續以零散方式去對付市場上各種各樣的消費者問題，更有規管效率。

9. 至於新的架構應如何運作，需要深入思考幾個問題。

甚麼營商手法需要規管？

10. 消委會認為，需要規管的必須是損害了消費者基本權益的不公平手法，包括消費者的安全受保障、獲得資訊和自主選擇的權利。基本上，這涉及對消費者作出明智抉擇所需的資訊，作出誤導/欺詐行為或不作為(包括隱瞞或遺漏)；妨礙消費者選擇或行為方面的自由的威脅性或高壓推銷手法；及其他有違誠信及誠實經營手法的一般原則的不當或不公平的營商手法等。

應涵蓋那些交易？

11. 法例旨為消費者提供全面的保障及建立適用於所有行業的統一營商道德標準。所以，法例的範圍應涵蓋所有消費者購買的貨品和服務，由簡單、價廉的物品以至貴重如汽車、私人住宅物業，以及合約權益和責任等「產品」。

法例適用於甚麼情況？

12. 法例適用於企業(營商者)與消費者作出的不公平手法，不涵蓋消費者之間的私人交易。因此，法例應涵蓋供應者(包括政府)所提供予消費者的產品，而不會應用於營商者之間的商業交易，或是消費者之間的私人交易。也就是說，有關不公平手法須由進行業務及從事貿易或商業的人士於該交易進行之前、期間或之後作出。

應如何擬定法例的禁制？

13. 參照其他國家制定全面性消費者保障法的經驗，消委會認為擬定新法例中受禁制行為的最佳方法，是結合一個全面性禁制貿易或商業中不公平營商手法的條文，以及某些特定行為的禁制條文。消委會相信，若消費者和營商者不清楚某種沒有受特定條文明文禁止的行為，是否受全面性條文的禁制，有關疑慮可以透過執法機構發出適當的指引來消除。

怎樣才是合適的執法機制？

14. 消委會認為合適的執法機制應達致最佳的成本效益，能因應消費者需要迅速解決他們的問題，同時為那些發現自己可能涉及違法

行為的營商者提供一個簡單的解決途徑，因此建議執法的策略應以行政措施為主導，加上法庭制裁的支持，從而改善市場環境。消委會認為下列是一個漸進的策略：

- (a) 第一步應嘗試協助雙方調解；
- (b) 若執法機構認為營商者有違法行為，可接受營商者提供的「可由法庭強制執行」的承諾書，訂明不會再作類似的違法行為，需要的話，並可訂明其他補償；
- (c) 若營商者未有作出令人滿意的承諾，即展開正式調查，並發出「可由法庭強制執行」的「終止及遵從」通知書；
- (d) 若執法機構認為某營商者違反條例、並向他發出「終止及遵從」通知書或已接納其承諾書，有關機構有權公布營商者名稱；
- (e) 最後，若營商者違反了承諾或「終止及遵從」通知書，又或是執法機構認為以上措施未能或不會達到滿意成效，可向法院申請聲明、禁制令、法令及 / 或罰款；
- (f) 如個案的情況緊急或有需要，執法機構可向法院即時申請禁制令，不需經過調解程序或「終止及遵從」通知書的程序。

15. 營商者在不同階段應獲合理的申述機會（包括調查階段）。除一般向高一級的法院提出上訴外，他們亦可就「終止及遵從」通知書的有關內容或部份內容提出上訴。

16. 「法例」以民事責任為主，除非所涉及的不公平手法極不道德，或嚴重損害社會利益，方會訴諸刑事制裁。然而，建議中的「法例」將會是一條在對付不良營商手法方面史無前例的法例架構，日後在執行法例時，可按需要作出調節，若發現「法例」對某些不公平營商手法的管制效果未如理想，可把有關不公平手法納入刑事的規管。另外，消費者有權就違反建議中的「法例」的行為提出私人訴訟，要求賠償。為改善消費者追討賠償的途徑，消委會建議應同時考慮以下的方法，例如：成立消費者審裁處去處理按照現行及建議中的法例提出，有關消費者與營商者的交易糾紛的民事訴訟；擴闊法律援助輔助計劃的範圍；或擴大消費者訴訟基金給予援助的能力，使更多消費者受惠。

有關執法機構應具備甚麼特質？

17. 消委會與海關現時均有把資源投放於處理保障消費者事宜，並擁有相關經驗。海關在執行《商品說明條例》中的刑事條文方面，更有廣泛的經驗，而現有的相關資源亦可轉移至新建議「法例」中的調查工作上。

18. 至於消委會是否應擔當建議中的「營商手法法例」的執法者，視乎它是否一個適合的機構，須考慮消委會作為代表消費者的主要聲音的角色，以及在產品研究和測試方面及將有關資料出售方面的功能。從另一角度來看，消委會亦擁有作為有關執法機構的資源和專業知識。

19. 作為本報告的作者，消委會相信為免有利益衝突及偏頗之嫌，實不宜對消委會在新法例中的角色，作出任何建議，而有關問題應留待公眾討論。

建議中的「法例」怎樣與現行法律架構融合？

20. 大部份現行涵蓋消費者保護的法例，如《銀行業條例》及《電訊條例》內的相關條款，均有針對有關範疇內消費者保障的主要問題，而相關的機構亦有專業知識和資源來執行有關法例。

21. 因此，消委會認為現時法例中對某些特定範疇的營商手法的規管條文，如在執行上需要高度的專業及專門知識，而有關法定架構又已提供與建議中的「法例」相若及可並立的保障，這些條文便不應受新「法例」的訂立而受影響。若有需要，可對有關現有法例作出修訂，以確保這些法例會涵蓋新「法例」所規管的各種不公平營商手法。此外，亦可考慮是否有需要，在政府合理要求下，有關執法機構就其相關的規管工作提交報告，讓公眾省覽。

22. 就現時專業團體現有的自我規管制度而言，消委會認為繼續讓該等團體相應的專業規則及程序來規管其成員的營商手法，會較為適合，因為建議「法例」下的全新執法機構可能不具備在執行有關規則及程序時所需的專業知識。而建議「法例」中的「專業團體」一詞乃指獲得公認已確立的機構（但非一般商貿協會），其執業者須具備獨特的技術及知識，而該團體亦擁有一個有效的自我規管機制，密切監管其成員的營商手法，並提供方便的途徑讓消費者作出投訴，以及能對違反規則者作出有力的制裁。消委會建議應將符合上述條件的專業團體名單附於建議「法例」中，並須於全新的執法機構及專業團體之間設立轉介制度，讓執法機構可將涉及有關專業團體的投訴，恰當地及迅速地轉介予相關團體。

23. 雖然受《商品說明條例》管制之應用虛假或誤導性商品說明的行為將包括在建議中條例的範圍內，但鑑於兩條條例，如上述所言，在範圍內、目的和執法三方面均不同，因此消委會認為《商品說明條例》中的與商品說明有關的條文及其執行應不受建議中的條例之制定影響，仍然保留。

制定指引的需要

24. 對於某些備受社會關注的營商手法，消委會認為需要透過附屬法例或指引作進一步或較詳細的補充，去說明相關執法機構，在新法例下如何執行有關的禁制條文。特別引起關注的範疇有：誤導及欺騙性廣告和有關標價的誤導性陳述。消委會認為，原則上新法例對這些問題的規管，應首先以制訂指引的方式來協助業界對遵守有關誤導及欺騙的禁制條文。消委會建議擬定指引時，可參考電訊管理局及廣播事務管理局的指引。若指引未見成效，則可訂立附屬法例進行正式的規管。

25. 消委會亦關注到在某些誤導的廣告，可能令到消費者作不適當的自行藥療，而延誤醫治。好明顯這涉及公眾健康，須從《不良醫藥廣告條例》(第 231 章)方面著手處理。由於改善此條例基本上是一項公眾健康議題，超出本建議書的範圍，故本會將以獨立的意見書，向政府提供修例建議。

改善現行法例和規管架構的建議

26. 除制定建議中的新法例之外，消委會認為將會跟建議中的「法例」並行的保障消費者的法例，及以牌照經營的行業中的某些地方，也有改善的需要。因此，本會研究了相關範疇的問題，作出下列的建議。

修正《商品說明條例》不足之處的必要措施

27. 政府成立了工作小組，檢討《商品說明條例》，消委會一直積極參與。小組經已提出了一系列修訂，包括：

- (a) 禁止有關標價的失實陳述；
- (b) 擴大「商品說明」的定義，以涵括「售後維修保養服務的保證及提供情況」；
- (c) 如商戶聲稱受規管的電子產品可享有售後維修保養服務，須於發票或收據列明提供售後服務的地方及詳情；
- (d) 加入新的條文，禁止在經營任何行業、業務或專業中，為了銷售貨品而作出關於營商者與其他人士有關連的失實陳述；及
- (e) 制定與天然翡翠、鑽石、黃金合金、白金定義有關的規例，清楚訂明使用該些詞彙的條件及指定電子產品須列明的資料準則。

28. 消委會支持《2007 年商品說明（修訂）條例草案》及其附屬法

例的修訂建議。本會期望這些較簡單而直接的修訂能盡快獲得通過及實施，成為切實可行的工具，以解決目前還未涵蓋的不公平營商手法的問題。此外，有關銷售單據上商品說明的記載時間可能引伸一個需要澄清的法律問題，即是說商品資料記載在銷售單據上是否符合《商品說明條例》中，應用商品說明的含義。因此，消委會建議作出相應的修訂，以訂明該條例涵括單據上的商品說明，以澄清法理不清晰之處。

有關標準消費合約中的不公平條款的建議

29. 鑑於服務業的急速發展及標準消費合約日益普及，消委會發現這類合約中的不公平條款，嚴重損害消費者的權益。縱使建議中的「法例」規管不合情理的行為，為使消費者得到公平及基本的保障，對這類營商行為必需有更嚴謹的規管。在大多數主要營運商均使用這類不平等條款行業中，保障尤其重要。因為議價能力有限的消費者想要獲取服務，除了接受這些條款便別無選擇。

30. 消委會建議立法規管標準消費合約（即並非個別商議的合約）內的不公平條款。有關法例的制定，可參考英國《消費者合約不公平條款規例》，該規則附有一份具指示性但可增補的列表，列出可能被視為不公平的條款，當參照此列表時，須顧及香港與英國在文化及市場環境方面的差異。建議中的營商手法下執法機構，應具有管理、監察及執行這法例的職能。

改善電訊和廣播行業有關不公平手法的規管

31. 消委會與電訊管理局及廣播事務管理局等監管機構，對行業的推銷員運用涉及威脅性、騷擾及欺騙消費者的不良銷售手法極為關注。兩個行業的現行法例架構不足以應付所有由此產生的問題，故此確有需要增加兩個監管機構的權力以處理消費者已存在的不滿。

32. 電訊業與廣播業之間的界線正在急速消失，這可見於政府建議通過新法，去成立通訊事務管理局，為這兩個界別，建立統一的監管架構。消委會支持政府這個建議，並認為這新架構，結合建議中的營商手法條例，可彌補現時本港在消費者保障方面許多不足之處。然而，新例立法需時，因而極需即時的行動以解決現存的問題。為此，本會建議一系列的短期措施以解燃眉之急。

33. 就電訊業而言，本會建議可透過擴大《電訊條例》第 7M 條的範疇，以涵蓋任何在提供或獲取電訊網絡、系統、裝置、客戶裝備或服務，包括（但不限於）推廣、行銷或宣傳其網絡、系統、裝置、客戶裝備或服務的任何不合情理或不當行為。

34. 同時，由於將電訊業豁免於建議中的營商手法法例之外，所以須確保在抗衡不公平營商手法方面，《電訊條例》為消費者所提供的

保障，不會低於建議的營商手法法例。因此，本會建議修訂第 7M 條使之跟建議的營商手法法例一樣，以明確地涵蓋一切在交易進行之前、期間及之後的不公平營商手法，以及涵蓋持牌人、其代理或僱員的行為。

35. 就廣播業而言，《廣播條例》及《廣播管理局條例》並未有特定地授權廣管局處理有關營商手法的問題。然而，要正式規管對廣播業涉及的不良營商手法，可透過於現行規管架構，修訂現行的法定及 / 或發牌條件來達成。而目前架構內的任何問題，亦因而可透過修改條例和行政措施來得到適當而迅速的處理。因此消委會建議，為切合解決上述常見的不當銷售手法的急切需要，政府應考慮為公眾利益而行使權力，或在個別持牌人的同意下，對現行牌照作以下修改：

- (a) 禁止其持牌人、代理或僱員在交易進行之前、期間及之後，進行不公平營商手法；或
- (b) 要求持牌人，在諮詢廣管局後，編撰一套可由廣管局監察的良好銷售手法守則，以禁止其持牌人、代理或僱員在交易進行之前、期間及之後，行使不公平營商手法。

36. 消委會並不認為將會成立的通訊事務管理局及將訂立的統合法例，會妨礙上述《電訊條例》及《廣播條例》的改善建議。舉例來說，修訂後的第 7M 條可輕易地轉移至新的統合法例，涵蓋電訊及廣播持牌人的行為。現階段，修訂條文以涵蓋所有不公平銷售手法及誤導或欺詐行為，只是預先制定須納入通訊事務管理局權力範圍的條文，故此這項工作是不會白費的。

總結

37. 消委會相信報告書中就現行和未來保障所作的各項建議，結合新的營商手法法例和執法機構，及個別法例及機構的行動，所發揮的力量能為消費者提供更大的協同保障能力。

38. 為香港經濟及整體社會利益為設想，這方案將為消費者和營商者雙方均帶來益處。