

商务及经济发展局

工商及旅游科

打击不良营商手法

立法保障消费权益

公众咨询报告

本报告可以在以下网址下载：

<http://www.cedb.gov.hk/citb>

二零一一年一月

第一章

引言

1.1 于二零一零年七月十五日，政府发表题为“打击不良营商手法 立法保障消费权益”的公众咨询文件，就打击消费交易中不良营商手法的立法建议，广征民意。政府是在仔细检讨现时的消费者保障制度、本地市场的相关发展及其它司法管辖区的安排后，制订改善建议的。咨询期在二零一零年十月三十一日结束。

1.2 为接触持份者和公众，我们把咨询文件上载本局网站，并在18个民政事务处备存文件，供市民取阅。本局建立 Facebook 专页，让公众在网上平台发表对建议的意见，并为立法会经济发展事务委员会、各区区议会主席、商会和行业组织举行简介会。我们亦出席三个区议会(或其委员会)的会议及电子传媒的节目。我们曾会面的组织及团体的名单载于附件 A。

1.3 我们共接获 107 份经传真、邮递或电邮方式提交的意见书¹，其中一份以请愿方式递交。此外，我们亦收到 24 份由立法会秘书处转交的意见书。这些意见书是经济事务委员会就 2010 年 10 月 25 日讨论咨询文件的会议所收到的。所有意见书载列于本报告附件 B²。响应者包括市民、商会和行业组织、政党及专业团体。

1.4 本报告总结了主要的公众意见、政府的响应以及未来路向。虽然于 Facebook 专页发表的意见，因格式差异而未在附件 B转载，不过，当局在计划未来路向时，已考虑这些意见。在参阅本报告时，可参阅咨询文件作参考。

¹ 部分意见书是作查询或针对个别公司提出投诉。我们已作个别处理，包括转介消费者委员会或有关政府部门采取适当的跟进行动。

² 我们已按部分响应者的明确要求删除意见书中有响应者身分的数据，以及个别人士的联络数据。部分意见书提及个别人士或公司名称，我们亦已删除相关资料。意见书其余部分则保持完整。市民可在<http://www.cedb.gov.hk/citb>浏览意见书。

第二章

概览

2.1 在咨询文件，我们就整体方向和重点、拟禁止的不良营商手法、执法机制、如何处理已设有行业规管制度的特定界别、消费者申诉以及冷静期安排，作出了建议(附件 C)。本章就收到的公众意见及我们的整体响应作一概览。

2.2 我们在咨询文件第 1.8 段提出，建议的重点是要改善信息流通，并确保消费者能按其自由意志作出知情的决定。我们也指出，保障消费者权益之余，同样重要的是要维持企业运作效率，不可过分规管，以免影响大部分殷实营商的企业。

2.3 对上述论点，响应中并无提出强烈异议，但不同持份者对如何妥善平衡各方利益，以及政府应作出多大干预，各抒己见。很多意见书赞成加强消费者的保障，并订立新的刑事惩处，有些甚至提议应扩阔现行建议涵盖的范畴。另一方面，商界持份者认为，免令企业承担不必要的遵从成本十分重要，并就刑事惩处的适用范围，以及拟议罪行是否清晰明确等事宜提出关注。这个观点几乎见于所有议题。对于冷静期安排，意见尤其纷纭。很多由个别市民提交的意见书提议扩大适用范围，但商界持份者则吁请当局小心谨慎。

平衡

2.4 是次检讨工作的重点，是在保障消费者合理权益和维持企业的运作效率之间，取得适当平衡。我们的建议，包括订立刑事罪行，以遏止不良营商手法；赋予消费者提出私人诉讼的权利；授权法庭命令被定罪者缴付补偿；以及就指定类别的交易实施冷静期安排，都会加强保障消费者。同时，为鼓励有关人士遵从规定和利便执法，我们会采取下列配套措施：

- (a) 适当地在拟议修订法例中加入用以判断有否涉及违法行为的相关因素；
- (b) 订立适当免责辩护条款，让答辩人可在刑事法律程序中援引；
- (c) 设立遵从为本的民事执法机制，与拟议刑事惩处相辅相成，务求更迅速解决纠纷和遏止不良营商手法；以及

(d) 发出实施指引，供企业和消费者参考。

2.5 经审慎考虑响应者的意见和建议，并借鉴其它主要司法辖区的规管制度后，我们建议保留大部分原来建议，并修订部分建议。我们相信，经修订的一篮子建议既可保障消费者合理权益，又可照顾商界的关注。我们会在其后的章节中分析我们所收到公众对于上述具体事宜提出的意见，并作出响应。

第三章

拟禁止的不良营商手法、 罚则及免责辩护

3.1 在咨询文件第一章，我们建议主要透过修订《商品说明条例》（《条例》）（第 362 章）落实加强对消费者的保障措施。在咨询文件第二章，我们建议禁止消费交易中一些常见的不良营商手法。咨询文件亦载述拟议罚则及在有关刑事法律程序中可援引的免责辩护条款。本章总结响应者对上述课题的意见和我们的响应。

透过修订《条例》落实改善建议

3.2 我们收到的所有意见书，均对透过立法措施打击不良营商手法的建议表示支持。我们出席各简介会时，与会者亦表达类似意见。除有三名响应者（意见书编号 A060、A082 及 A128）建议另订新的全面法规以综合各项与保障消费者相关的条例外，整体意见是认为应透过修订《条例》，尽快立法加强保障消费者。**因此，我们维持建议的方向。**

拟禁止的不良营商手法

3.3 在咨询文件中，我们建议扩大就货品作出虚假商品说明的罪行所涵盖的范围，并禁止消费交易中其它常见的不良营商手法，即就服务作出虚假商品说明、误导遗漏、威吓手法、饵诱式广告宣传、饵诱式销售，以及接受付款时没有意图或能力提供合约订明的货品或服务（附件 C 第 1 至 7 及 9 项）。

加入概括条文

3.4 我们上述的建议获得普遍支持。部分人士更提议再扩大现时拟议的涵盖范围。两份意见书（编号 A060 及 A124）特别提出，除了咨询文件建议禁止的不良手法外，更应参照英国的法例³，加入一项概括禁止条文，并表示概括禁止条文能以保万全，把我们拟议的具体罪行未涵盖的不良营商手法绳之以法。然而，有若干响应者（例如意见

³ 英国《2008 年保障消费者免于不公平交易规例》订有一项概括条文，规定某一商业手法如“有违专业尽责规定”，而且实质扭曲或可能实质扭曲一般消费者的经济行为，即属不良商业手法（规例第 3 条）。

书编号 A086、A098 及 A101) 质疑，把这些手法列为刑事罪行，是否唯一奏效的对策。

我们的回应

3.5 我们乐见建议获得支持。关于加入概括禁止条文，我们认同其具备灵活性。然而，我们拟议的具体罪行应能足以打击及阻吓本港较常见的不良营商手法；而且建议整体上比现行法制大有改善。鉴于有些人士和团体强调，须明确拟订受禁止的不良营商手法(见下文第 3.16 段)，以及采用概括禁止条文在执法上可能有困难，**我们目前不打算在《条例》加入概括禁止条文**。我们定会留意拟议罪行(若列入法例)日后能否有效保障消费者的合理权益。

对拟禁止的不良营商手法的其它意见

3.6 虽然有响应者对个别拟议罪行，主要是关于释义及清晰度方面，提出具体关注，但大部分响应者普遍支持就订明的不良营商手法增订罪行。有关意见在下文载述。

3.7 关于**虚假商品说明**罪行(附件 C 第 1 至 3 项)，有响应者(意见书编号 A075、A081、A086、A087、A091、A093、A122 及 A130)指出实体货品的特点及质素可容易而客观地说明，他们关注到服务是无形的，其特性不一定可凭客观标准量度。

3.8 关于**误导遗漏**(如遗漏“重要数据”而导致或很可能导致一般消费者作出一个如没有碰到上述情况便不会作出的交易决定，便属“误导遗漏”)的拟议罪行(附件 C 第 4 项)，有响应者(意见书编号 A050、A084、A100、A102、A120 及 A130)质疑何谓“重要数据”。他们认为消费者的知识和需求各异，对某一消费者来说无关要紧的数据，对另一消费者来说却可能至关重要。关于**威吓手法**的拟议罪行(附件 C 第 5 项)，有响应者(意见书编号 A075、A084、A086 及 A102)认为，威吓与“积极推销”手法的区别相当细微和主观。至于**饵诱式广告宣传**的拟议罪行(附件 C 第 6 项)，数名响应者(意见书编号 A084、A093、A117 及 A120)提出，要准确预测市场需求未必能切实做到，因此“合理的期间”和“合理数量”两个概念根本不能清楚界定。

3.9 最后，关于**接受付款时没有意图或能力提供合约订明的货品或服务的**拟议罪行(附件 C 第 9 项)，两名响应者(意见书编号 A075 及 A086)认为，服务提供者难以准确估计消费者对已预缴服务的需求，因此，向供货商追究责任并不公平。

我们的回应

3.10 我们乐见社会普遍支持增订有关罪行的建议。至于对服务性质的关注，我们认为服务属无形的性质本身无碍供应者提供真确商品说明。某些服务的特性不一定可凭客观标准量度，但我们要指出，咨询文件拟议的服务商品说明定义，本身并没有规定营商者就定义所述的服务每一范畴提供说明，定义本身也没有规定提供的服务需展示任何特定特点。

3.11 至于对误导遗漏、威吓手法及饵诱式广告宣传等订明罪行及相关用语的定义及释义的关注，我们会于下文第 3.22 及 3.23 段就相关用语的定义作出整体响应。我们亦会为拟议罪行提供免责辩护条款(见下文第 3.29 段)。

3.12 至于对接受付款时没有能力提供合约订明服务的拟议罪行的疑问，我们认为，难以准确推算顾客需求并非撤回此拟议罪行的充分理由，因为供货商确实有合约责任在合约指定或合理时间内提供服务。

3.13 我们因此**维持建议，即扩阔就货品作出虚假商品说明的罪行所涵盖的范围、扩大《条例》的适用范围至就服务作出的虚假商品说明，以及增订误导遗漏、威吓手法、饵诱式广告宣传、饵诱式销售手法及接受付款时没有意图或能力提供合约订明货品或服务**等拟议罪行。

严格法律责任及法律须确切明朗事宜

3.14 我们除建议保留现有就货品作出虚假商品说明的严格法律责任罪行外，亦在咨询文件中建议把就服务作出虚假商品说明、误导遗漏、威吓手法、饵诱式广告宣传，以及接受付款时没有能力提供合约订明的货品或服务的增订罪行，纳入严格法律责任罪行⁴，换言之，

⁴ 拟议的“饵诱式销售”及“接受付款时没有意图提供合约订明的货品或服务”罪行须对订明的意图举证。

营商者如作出任何上述禁止行为，即属犯罪；以及执法机关无须对任何具体心态（“**犯罪意图**”）举证（附件C第1至6及9项）。

3.15 只有部分响应者就严格法律责任问题提出具体意见，他们对就上述不良营商手法增订严格法律责任罪行的做法是否恰当，意见不一。主要为香港大律师公会（大律师公会）及商界人士的响应者（例如意见书编号 A050、A071、A076、A084、A098、A099 及 A101）反对建议。他们认为，除非能证明营商者有犯罪意图、罔顾后果、知情或疏忽，否则营商者无须负上刑事法律责任。大律师公会（意见书编号 A050）更关注拟议的严格法律责任罪行或会限制《基本法》所保证的无罪推定原则。相反，部分响应者（例如意见书编号 A073 及 A104）大致同意增订严格法律责任罪行的建议。香港律师会（律师会）（意见书编号 A073）指出：“就各种保障消费者的情况而言，严格法律责任罪行本身没有任何遭受非议之处。”

3.16 响应者的另一关注事项，是罪行和相关用语定义的清晰度。部分响应者（例如意见书编号 A068、A071、A077、A084、A087、A093、A098、A099、A100、A102、A117、A120 及 A130）指出，咨询文件没有界定或清楚界定相关罪行及部分重要元素⁵的涵义，并要求提供更多细节。大律师公会（意见书编号 A050）提出，用语涵义不精确可能违反法律须确切明朗的原则，并认为无法就有关罪行及相关用语作出精确定义，以致涵盖范围不清。部分响应者（例如意见书编号 A077、A080、A081 及 A087）提议发布执法指引，以协助业界了解。

我们的回应

3.17 首先，虽然按普通法推定，犯罪意图是裁定某人干犯刑事罪行的先决条件，但法庭已确认可在以下情况免除这推定：相关法规关乎社会关注事宜；以及能证明订立严格法律责任罪行可促使人提高警觉，防止有人作出禁止行为，从而有效达致法规目标⁶。

⁵ 例如“一般消费者”、“消费合约”、“消费交易”及“交易决定”等概念。

⁶ 金门香港有限公司诉香港律政司[1985] AC1。

3.18 就这方面而言，不良营商手法确实引起香港社会广泛关注，这已无容置疑。在二零零九及二零一零年，消费者委员会(消委会)先后接获 8,276 宗及 3,942 宗有关不良营商手法的投诉⁷。不良营商手法削弱消费者的权益和信心，以致连累殷实商人。订立严格法律责任罪行会令营商者提高警觉，避免作出禁止行为，进而达致法规目标，即打击不良营商手法，加强保障消费者。因此，我们认为拟议罪行符合上文第 3.17 段所述的免除犯罪意图这项条件。事实上，就任何货品作虚假商品说明因而违反《条例》第 7 条规定，本已属严格法律责任罪行。在澳洲和英国，同类营商手法罪行亦属严格法律责任罪行。

3.19 第二，营商者应对其供应的货品和服务有合理的充分认识，因此有责任采取合理的谨慎措施并应尽的努力，以防止触犯拟议罪行。根据我们的建议，当局会就拟议的严格法律责任罪行制订有关应尽努力的免责辩护条款，并就饵诱式广告宣传和饵诱式销售⁸ (详情见下文第 3.29 段)两项拟议罪行提供其它免责辩护，一如咨询文件第 2.17 段所述。

3.20 再者，我们预计拟议的遵从为本机制(详情见第四章)能大力打击违例手法，因而无须就所有案件采取刑事执法行动。根据该机制，执法机关会获赋权要求涉嫌违例者作出承诺，或向法庭申请禁制令，以禁止构成或可能构成违反相关法例的行为。

3.21 我们相信，整套建议在消费者权益与营商者权益之间取得公平合理的平衡。**因此，我们维持建议，就订明的不良营商手法增订严格法律责任罪行。**

⁷ 在二零零九年接获的 8,276 宗投诉，大都牵涉失实陈述、高压或威吓手法，以及“饵诱式销售”手法，其中约 4,000 宗关乎结构性金融产品，主要因雷曼兄弟事件引起。至二零一零年，关乎结构性金融产品的投诉大幅减至 87 宗。

⁸ 《条例》第 26 条订明，在任何就《条例》所订罪行而进行的法律程序中，被告人如能证明所犯罪行是因错误、倚赖他获提供的数据、另一人的作为或失责、意外或其它非他所能控制的因由所引致；以及他已采取一切合理防范措施，并已尽一切应尽的努力以避免他本人或任何受他控制的人干犯该罪行，则可以此作为免责辩护。第 27 条为出版者提供免责辩护。我们在咨询文件中建议，上述免责辩护应适用于拟议罪行。至于饵诱式广告宣传和饵诱式销售两项拟议罪行，我们建议提供其它免责辩护，即被告人如已立即采取补救行动，或清楚地列明可供出售的数量并全数推出发售，则可以此抗辩。

3.22 至于拟议罪行和相关用语的定义，我们在咨询文件中建议采用概括性及具前瞻性的方式，以订定拟禁止的不良营商手法的条文。我们认为，由于不良营商手法的形式或会因应市场情况或规管规定改变而转变，因此须采取上述方式应付。如采取过于规范的方式，会导致僵化情况，造成规避法例的漏洞。以概括性用语界定拟议罪行，我们的规管制度便更能因时制宜，得以处理不同类型的交易和不断改变的市场情况。须注意的是，法庭已确认法例条文需有弹性，以防止欺诈行为，藉以保障消费者。英国和澳洲等其它普通法司法管辖区的现行先进制度亦采用这方式。因此，我们认为不存在法律上未能确切明朗的问题。我们在制订相关用语时，会参考其它普通法司法管辖区现行制度的法规条文(相关条文摘要载于咨询文件附件 A 及 B)。

3.23 **因此，我们维持建议，即采用概括性及具前瞻性的方式界定拟议罪行，并参考其它普通法司法管辖区的相关法例条文。** 尽管这样，我们在拟备修订法例时，会致力使拟议罪行和相关用语的定义更为精确。法例生效后，香港海关(拟议罪行的主要执法机关，下称“海关”)会发出执行指引。虽然有关指引并非旨在代替法例或用作法例的权威性诠释，但可协助业界和消费者了解拟议罪行。

罚则及免责辩护

3.24 咨询文件中，我们建议《条例》现时订明的最高罚则⁹同样适用于拟议罪行(附件C第10项)。只有数名响应者就这项建议提出意见。有一份意见书(编号A081)提议刑事惩处不应适用于小额交易；另一份意见书(编号A058)指，对于轻微违例的情况而言，最高罚则实过重。但亦有人持相反意见，指重罚方可收阻吓之效(意见书编号A021及A074)。经济动力及香港零售管理协会(意见书编号A077及A084)要求更清晰地划分商户拥有人、管理层及前线员工的法律责任。

3.25 我们在咨询文件建议，被告人在拟议罪行的法律程序中可援引《条例》第26¹⁰及27¹¹条现时订明的“应尽努力免责辩护”(附件C

⁹ 第18(1)条：经循公诉程序定罪，可处罚款50万元及监禁5年，或经循简易程序定罪，可处第六级罚款(现时为10万元)及监禁2年。

¹⁰ 即被告人所犯罪行是因错误、倚赖他获提供的数据、另一人的作为或失责、意外或其它非他所能控制的因由所引致；以及他已采取一切合理防范措施，并已尽一切应尽的努力避免他本人或任何受他控制的人干犯该罪行。

¹¹ 本条的免责辩护适用于出版者：他是在日常业务运作中接受该违法宣传品以作发布的，并且不知道亦无理由怀疑发布该宣传品是会构成《条例》所订罪行。

第 11 项)。我们亦建议就拟议的饵诱式广告宣传及饵诱式销售罪行增订免责辩护¹²(附件C第 8 项)。没有人对此表示反对。

我们的回应

3.26 罚则方面，虽然根据我们的意向，在拟议的遵从为本执法机制下(该机制的运作详情见第四章)，营商者与消费者之间的轻微纠纷大都可解决，但持续在小额交易中使用某一手法可能会对很多消费者造成重大损害。因此，我们不能只对大额消费交易藉刑事法作出干预。至于响应者关注罚则过重的问题，须注意的是，《条例》订明的罚则是法定的最高刑罚，而且法庭的既定做法是在判刑时充分考虑案情。**我们维持建议，就拟议罪行采用《条例》订明的最高刑罚。**

3.27 我们留意到商界对于商户拥有人、管理层及前线员工分担法律责任方面的关注。我们会在草拟法例阶段处理这议题。

3.28 关于接受付款时没有能力提供合约订明的货品或服务的拟议罪行，我们认为宜增订一项免责辩护条款，让被告人证明已立即采取补救行动，即补充存货、使另一供货商以相同条件提供相同货品或服务，或以相同条件提供同等货品或服务。

3.29 **我们维持建议，就拟议罪行的法律程序提供《条例》第 26 及 27 条所载的“应尽努力”免责辩护，以及就饵诱式广告宣传及饵诱式销售的拟议罪行提供具体的免责辩护条款。我们进一步建议就“接受付款时没有能力提供合约订明的货品或服务”罪行新增免责辩护条款，使被告人可于有关的法律程序中援引。**

相关事宜

3.30 市民普遍支持我们拟议的罪行，亦有人要求进一步藉立法措施应付其它具体事宜。我们所收到的意见及响应在下文载述。

预缴式消费

3.31 关于营商者接受预缴费用后未能履行合约责任的问题，部分响应者(意见书编号 A051、A072、A104 及 A128)要求开设信托账户存

¹² 被告人已立即采取补救行动应付未能满足的需求(即补充存货、使另一供货商以相同条件提供相同货品或服务，或以相同条件提供同等货品或服务)，或被告人已清楚和真确地列明产品的存量并全数推出发售。

入预缴款项，让营商者圆满履行合约责任后才获发还款项。一份意见书(编号 A082)建议成立基金，由征款提供资本，一旦营商者接受预缴费用后未能履行合约责任，可从基金向消费者支付赔偿。其它响应者(意见书编号 A001、A008、A009、A023、A029、A061、A072、A083、A085、A089、A092、A104、A121、A128 及 A130)要求为预缴费用模式的交易设立冷静期(冷静期内，消费者可取消交易)，尤其是包括美容等服务行业，让消费者得到额外保障。

3.32 对开设信托账户或成立由征款提供资本的赔偿基金等建议，我们极有保留。运作上，相关建议需要复杂的注册制度和大量资源运作，成本可能须由供货商及／或消费者承担。开设拟议信托账户，实际困难在于订定适当基准，以厘定可从存入的预缴费用中发还款项的情况及款额。成立拟议赔偿基金，困难在于界定各行业以成立行业为本的赔偿基金，如以单一个基金适用于各行各业的预缴费用，意味不同界别的企业不论其违约风险高低均需互相补贴。我们对建议是否可行及可取存有疑问。

3.33 至于扩大冷静期安排的涵盖范围，我们的回应载于本报告第七章。

不公平合约条款

3.34 有数名响应者(意见书编号 A060、A083、A085、A088 及 A124)建议透过立法措施禁止不公平合约条款。

3.35 目前，《不合情理合约条例》(第 458 章)提供一系列济助于因签订不合情理合约而受屈的消费者，并订明法庭在决定某合约(或其中部分)是否属不合情理时须考虑的多项因素，例如消费者与另一方之间议价地位的相对实力。而其中很多因素与其它司法管辖区用以决定合约条款公平与否的基准相若。换言之，上述条例已为因不公平合约条款而受屈的消费者提供若干保障。我们的当前急务是推展修例工作，打击订明的不良经营手法，应否加强行动打击不公平合约条款须在往后阶段再作考虑。

第四章

执法

4.1 在咨询文件第三章，我们阐明有关执法事宜的建议。本章概述市民对建议的意见及我们的响应。

执法机关

4.2 我们在咨询文件中建议，委任海关为主要执法机关，负责执行针对拟议罪行的法例，并让电讯管理局(电讯局)和广播事务管理局(广管局)同时具有管辖权，负责电讯和广播服务的执法工作(附件 C 第 12 及 17 项)。

4.3 大部分响应者赞成建议或不表反对(例如意见书编号 A050 及 A073)，只有少数响应者提出具体意见。两名响应者(意见书编号 A101 及 A128)对同时赋予电讯局和广管局管辖权表示关注。一名响应者(意见书编号 A098)提议，为确保执法水平一致及基于同等对待的原则，应由海关担任电讯业的执法机关；另一名响应者(意见书编号 A118)提议各执法机关之间应厘清责任，以免工作重迭。至于对《条例》如何适用于电讯业和广播业的意见，则另于第五章说明。

我们的回应

4.4 现时海关是《条例》的执法机关，最适宜负责拟议罪行的执法工作。为善用电讯局及广管局在规管特定持牌人营商手法方面的专长及知识，我们建议让两局同时具有管辖权。至于海关、电讯局及广管局的配合，正如咨询文件第 4.12 段所述，三个部门会密切联系，交流运作经验，并确保执法的工作和标准一致。当局会安排部门人员接受适当培训，以便肩负拟扩大的职责范畴。**我们维持建议，委任海关为主要执法机关，并同时赋予电讯局及广管局管辖权，负责就电讯及广播服务执行《条例》。**

遵从为本机制

4.5 我们在咨询文件中建议，为拟议罪行及现时适用于货品的虚假商品说明罪行之执法工作设立遵从为本机制。根据拟议机制，执法机关可要求企业承诺终止或不再作出违反公平营商条文的行为。如企业违反任何作出的承诺或在执法机关认为适当的其它情况下，执法机关有权向法庭申请禁制令。消委会会继续担当调解受屈消费者与企业

之间纠纷的角色。执法机关与消委会之间会设立转介机制，确保投诉（不论投诉人是向执法机关或消委会求助）均可迅速及有效地获得处理(附件 C 第 13 及 14 项)。

4.6 大部分响应者就拟议机制表示赞成或不表反对（例如意见书编号 A047、A060、A082、A084、A100 及 A106）。部分响应者甚至提议应设立更多制裁手段，例如消委会(意见书第 A060 号)提议，除了赋权可要求作出承诺和申请法庭禁制令外，应提供其它执法途径或制裁手段，例如可由法庭执行的终止及遵从通知书及罚款，以及赋权申请法庭宣告等。另有部分回应者提议赋权执法机关发出封闭令或取消资格令，或向违例者罚款(意见书编号 A042 及 A085)。也有响应者提议加强或设立“点名”机制(意见书编号 A046、A059、A061、A085 及 A131)。

4.7 不过，有数名响应者对拟议机制表示保留。例如大律师公会(意见书编号 A50)及律师会(意见书编号 A073)质疑拟议安排是否具备我们所期许的优点。律师会不赞成刑事和民事执法“并行”的概念，并认为拟议设立的机制是“累赘，甚或耗时和昂贵的程序”。大律师公会认为需要更多拟议机制运作模式的数据。有响应者(意见书编号 A075、A086 及 A087)认为，让执法机关兼具执法和裁决权力并不恰当。

4.8 对于消委会在拟议机制下的角色，回应者没有重大分歧，只有两名响应者(意见书第 A083 及 A102 号)认为不宜由消委会负责调解。

我们的回应

4.9 我们乐见建议获得普遍支持。关于民事和刑事执法“并行”的关注，我们认为两套措施相辅相成。承诺和禁制令的目的是停止或防止某不良手法，而刑事法律程序则主要用来惩处违例者。除现行施以刑事惩处的做法外，制订民事措施可让执法机关就涉嫌违例行为，采取最为相称和适当的行动。行政机关集执法与裁决权力于一身的问题，其实并不存在，因为如涉嫌违例者拒绝作出承诺，则会牵涉独立的司法机构。再者，拟设的遵从为本安排实在可能提供更快和更具成本效益的方法停止及防止违例行为，而非累赘及耗时。该安排让消费者与企业同告受惠。**我们的建议维持不变，即设立遵从为本的机制。**

4.10 我们会拟定遵从为本执法机制的运作细节；我们打算参照英国 2002 年《企业法》第 8 部安排，订明如执法机关认为某方违反或可能违反《条例》的公平营商条文，可要求他作出承诺。如相关一方拒绝作出承诺或违反所作承诺的任何条件，执法机关可向法庭申请禁制令。

4.11 至于执法机关在哪些情况采用哪些执法工具，我们属意采用近似英国及澳洲的安排，执法机关须根据个案所有相关情况行事(例如违例事项的性质，以及相关企业有否违例纪录)。上文第 3.23 段提及由海关发出的实施指引亦会涵盖执法安排。有关指引会公开发布，而且我们会请业界及商会协助，促使业内人士留意指引。海关会在制定指引的过程中邀请公众，包括提倡消费权益的组织及工商组织的参与。

4.12 关于提供更多制裁手段(例如封闭令和罚款等)，我们认为现时的拟议遵从为本机制连同刑事罚则已可达致停止和惩处违法行为的双重目的，而且可在保障消费者和企业权益之间取得适当平衡。关于设立“点名”机制，我们打算让执法机关公布其根据拟议遵从为本机制所获的承诺。此举可以提高执法程序的透明度。此外，消委会也会考虑采取适当措施，加强其现行的点名制度，以提高阻吓和教育成效。

检查簿册及文件的权力

4.13 目前，《条例》第 15(1)(b)条授权执法机关可检查任何货品和进入任何非住用处所，以确定是否有人已干犯或正在干犯该条例所订任何罪行。但这权力不包括检查簿册或文件。根据第 15(1)(d)条，海关只可在有合理因由怀疑有人已干犯该条例所订任何罪行的情况下，才能要求出示与供货商的营运或业务有关的任何簿册或文件，并取走副本。在咨询文件中，我们建议修订第 15(1)(b)条，赋权执法机关在非住用处所检查簿册及文件，以及取走副本，以确定是否有人已干犯或正在干犯与营商手法有关的罪行，而无须符合合理怀疑的门坎(附件 C 第 15 项)。

4.14 有响应者对上述事宜表示保留(意见书编号 A047、A050、A058、A068、A070、A077、A080、A084、A093、A100 及 A120)，他们认为，如不设任何怀疑或相信的门坎，权力会过大或扰民。

我们的回应

4.15 我们建议修订《条例》第 15(1)(b)条，向执法机关赋予额外权力，原因有二：第一，我们需要确定《条例》中就某些行业所订的保留文本规定¹³是否得到遵从；第二，执法机关可就若干拟议罪行采取防范行动，特别是服务供应所涉及的罪行难就各种声称和其它事实确立证据。

4.16 关于须按《条例》或其附属法例保留的簿册及文件，我们维持相关建议，即赋权海关检查簿册及文件并取走副本，以确定保留文本的规定得到遵从，而无须达到怀疑门坎才采取行动。如该权力须受制于任何先决条件，则难以达致规定营商者保留相关文件的法定目的。

4.17 至于关乎**供货商营商或业务其它簿册及文件**(除《条例》或其附属法例规定须予保留的文件外)，鉴于回应者的关注，我们同意可收回原先建议。《条例》第 15(1)(d)条的现行门坎将继续适用，即**海关须有合理因由怀疑有人已干犯罪行**，才可要求出示簿册或文件以作检查并取走文件。

¹³ 例如《商品说明(标记)(黄金及黄金合金)令》(第 362 章附属法例)中订明黄金或黄金合金零售商须把发给消费者的发票或收据的文本保留不少于 3 年的规定。

第五章

特定界别的制度

5.1 在咨询文件第四章，我们提议《条例》的拟议修订不应适用于物业交易，受《保险公司条例》(第 41 章)、《银行业条例》(第 155 章)、《强制性公积金计划条例》(第 485 章)、《证券及期货条例》(第 571 章)及《财务汇报局条例》(第 588 章)规管的服务和产品，以及已按法例成立规管机构规管的专业界别(附件 C 第 16 项)。在咨询文件第三章，我们亦建议，同时赋权电讯局及广管局，在《条例》下就，就电讯及广播服务进行执法工作(附件 C 第 17 项)。

5.2 就建议同时赋权电讯局及广管局所提出的意见，我们于前一章已作响应。本章会扼述收到的其它公众意见及我们的响应。

整体意见

5.3 关于有关特定界别的建议安排，有数名响应者提出概括意见。消委会(意见书编号 A060)认为，建议与消委会较早前提出的提议一致，但认为应检讨规管有关界别的现行法规及／或实务守则。其余响应者(意见书编号 A083 及 A120)持类似意见，认为除非自我监管制度能提供相同或更大程度和范围的保障，否则有关界别应纳入《条例》的规管范围。一名响应者(意见书第 A124 号)反对建议安排，基于行业的规管机构并无权实施刑事惩处。

特定界别

物业交易

5.4 多份意见书均对物业交易的规管提出意见，当中大多建议以立法方式规管物业交易(意见书编号 A003、A005、A008、A047、A072、A082、A083、A102、A104 及 A128)。

金融服务业

5.5 三名响应者(意见书编号 A003、A008 及 A072)建议，金融服务交易应纳入《条例》的规管范围。

专业界别

5.6 一些相关专业团体支持就专业界别的拟议安排(意见书编号 A013、A045、A050 及 A118)。香港医务委员会(意见书编号 A127)指出，虽然相关条例赋权该会规管个别医生的专业实务，该会本身却无权规管法人团体或医疗健康组织。

电讯业及广播业

5.7 就我们拟议《条例》的安排适用于电讯业及广播业，不同持份者(主要为业内人士)提出意见。数名响应者(意见书编号 A049、A076、A078 及 A099)认为，《电讯条例》(第 106 章)第 7M 条已禁止该条例下的持牌人在提供或获取电讯网络、电讯系统、电讯装置、顾客设备或服务时，作出具误导性或欺骗性的行为。他们认为，该等持牌人的营商手法不应纳入《条例》的规管范围。另有两名响应者提出相类看法，其中一人(意见书第 A071 号)建议，《条例》下的拟议罪行应只适用于《电讯条例》第 7M 条现时没有规管的范畴。

我们的回应

物业交易

5.8 关于物业交易方面，于二零一零年十月十三日，公众咨询进行期间，行政长官在《2010-11 施政报告》中公布会成立督导委员会，具体讨论立法规管一手住宅物业销售事宜，并于 12 个月内提出切实可行的建议。此政策承诺会解决不少意见书所述有关物业交易安排方面的关注。**因此，我们维持建议，不把物业交易纳入《条例》规管范围。**

金融服务业

5.9 规管提供金融服务和产品的营商手法，需要专业和专门知识，我们维持这个看法。由于多条相关法例已有详尽管制，**我们原来的建议维持不变**，即受《保险公司条例》(第 41 章)、《银行业条例》(第 155 章)、《强制性公积金计划条例》(第 485 章)、《证券及期货条例》(第 571 章)以及《财务汇报局条例》(第 588 章)规管机构提供的服务和产品，继续由各规管机构规管。

专业界别

5.10 规管专业从业者，需要具备相关的专业知识。我们相信，专业界别的营商手法，由载于咨询文件附件 G 的条例成立的规管机构所规管(就律师专业而言，则是注册／认可机构)，是最理想的做法。**我们原来的建议维持不变**。我们会鼓励相关专业团体与时俱进，需要时考虑以适当措施加强保障客户。

电讯业及广播业

5.11 《电讯条例》第 7M 条有一般性的条文禁止误导性及欺骗性手法，但我们的公平营商条文更为具体，涵盖范围亦扩大至其它类别的不良营商手法，包括威吓式手法。**我们维持建议，即《条例》适用于电讯业及广播服务。**

第六章

消费者申诉

6.1 在咨询文件第五章，我们建议为哪些因有人违反《条例》公平营商条文的行为而蒙受损失或损害者，订立私人诉讼权，让受屈的消费者可讨回公道(“私人诉讼权”)。我们亦建议赋权法庭，命令因违反《条例》中公平营商条文的罪行而被定罪者，缴付补偿予因其犯罪行为而蒙受损失或损害的任何受屈的人(“命令作出补偿的权力”)(附件 C 第 18 项)。

6.2 本章概述就上述两项建议及其它有关消费者申诉的意见，以及我们的响应。

私人诉讼权

6.3 我们的建议所引起的争议甚少。只有数名响应者就上述建议提出具体意见。消委会(意见书编号 A060)及数名响应者(意见书编号 A025 及 A093)支持订立拟议私人诉讼权。有一份意见书(编号 A101)认为，该建议“可能会令消费者有滥用权利起诉营商者的倾向”，故反对该建议。律师会(意见书编号 A073)质疑该拟议权利的成效，并引述执行小额钱债审裁处裁决时所遇到的困难。它亦提出在较高级法庭起诉时所涉及的费用，以及因而增加的法庭工作量等关注。

6.4 就审议相关诉讼最合适的讼裁处，消委会(意见书编号 A060)建议进一步考虑在日后设立专责消费者审裁处，以及在消费者诉讼基金下提供更多援助。另有两份意见书(编号 A082 及 A083)亦提出有关消费者诉讼基金援助的建议。另一方面，大律师公会(意见书编号 A050)和律师会(意见书编号 A073)均认为，设立消费者审裁处的理据并不充分。大律师公会建议，如有必要订立拟议权利，该权利应在一般法庭执行。

命令作出补偿的权力

6.5 只有一名响应者对这项建议提出意见。律师会(意见书编号 A073)建议赋予裁判官(或主任裁判官)有限的民事权力以判给补偿，而非依赖民事法庭。

其它事宜

6.6 一些意见书建议设立代表诉讼机制，并赋权消委会代表集体消费者(意见书编号 A046、A082、A083、A085、A124 及 A128)。有数份意见书建议设立集体诉讼制度(意见书编号 A083 及 A124)或仲裁及调解制度(意见书编号 A085 及 A131)。

我们的回应

6.7 我们乐见回应者的支持。至于响应者所关注的小额钱债审裁处的裁决能否有效执行、诉讼费用，以及集体诉讼和代表诉讼机制等事宜，牵涉到司法制度及诉讼途径等较广泛的课题，并非是次咨询工作所能涵盖，而我们认为若因此而拖慢了拟议工作并不恰当。至于设立集体诉讼机制的建议，我们注意到，法律改革委员会的小组委员会已进行研究，并提出一系列建议，征询公众意见。我们会密切留意该研究的进展情况，如当局决定订立集体诉讼机制，我们会考虑应否调整消费者诉讼基金的资助范围等议题。

6.8 我们已审慎考虑设立消费者审裁处及加强消费者诉讼基金。我们维持在咨询文件第 5.6 及 5.7 段表明立场。扼要而言，原则上，我们认为没有足够理据把消费纠纷与其它类别的民事诉讼区分处理，故不赞成设立消费者审裁处。至于消费者诉讼基金，政府一直全力支持消委会管理和营运该基金，并在二零一零至一一年度向该基金注资 1,000 万元。我们会密切留意是否有进一步注资的需要。

6.9 关于律师会提议赋权裁判官处理民事诉讼，我们认为该建议与我们的建议精神吻合，会与相关各方再深入探讨。

6.10 鉴于上述情况，**我们维持建议，在《条例》明订权利，容许受屈的消费者对违反公平营商条文的行为提出私人诉讼，并赋权法庭可命令被定罪者缴付补偿。**

第七章

冷静期安排

7.1 在咨询文件的第六章，我们建议就时光共享使用权和长期度假产品的消费交易，以及以非应邀形式到访消费者住所或工作地点期间所订立的消费交易，强制设立冷静期(附件 C 第 19 项)。我们亦就当中牵涉的各项运作安排(例如冷静期的时限，财务及退还安排以及应否容许缩短冷静期)(附件 C 第 20 项)咨询公众的意见。本章载述所收集到的公众意见以及我们在考虑到该些意见后所作出的修订建议。

公众意见

涵盖范围

7.2 公众对于应否强制设立冷静期，以及如设立的话应涵盖的范围，意见两极化。商界包括商会及个别企业等(如意见书编号 A75、A76、A77、A86、A91 及 A101)认为冷静期本身会带来问题。他们一般认为，冷静期会导致道德风险、鼓励消费者有欠谨慎，因而增加商户的成本，而最终商户可能须提高价格以转嫁成本予消费者。更有意见指出容许消费者取消合约是为不良的营商者提供了低成本的解决出路。他们的倾向是，如果交易涉及不良营商手法，应以拟议的刑事罪行予以打击；如果交易并不涉及任何不良手法，所订定的合约应该受到尊重。美容服务行业的响应者(意见书编号 A075、A086 及 A091)反对就其本身行业设立冷静期，部份意见指出冷静期不能有效解决该行业较常见的问题，例如难以预订服务及服务质素欠佳，因为不良商户只会在冷静期完结后才会让问题浮现。电讯及广播界别的响应者(意见书编号 A076 及 A101)同样反对就其本身行业设立冷静期。另一方面，有相当数目的响应者，包括大律师公会(意见书编号 A050)，以及很多行业商会(如意见书编号 A077 及 A087)支持我们就两类的交易强制实施冷静期。

7.3 为数不少的响应者持相反意见。他们认为我们所拟议的强制性冷静期所涵盖的范围过于狭窄，并要求扩阔涵盖范围。整体而言，他们认为冷静期安排容许消费者，在没有任何或曾于订定合约过程中受到的不当影响的情况下，重新考虑决定。

7.4 就建议扩阔冷静期的涵盖范围有不同意见。两名响应者(意见书编号 A027 及 A059)建议冷静期应涵盖所有交易。一些响应者(意见书编号 A029、A121 及 A128)建议冷静期应涵盖所有服务提供合约。亦有其它响应者(意见书编号 A001、A008、A023、A061、A085 及 A130)认为冷静期应涵盖预缴式的合约(不论牵涉的是货品或服务)。亦有其它各种组合的意见：例如，消费者委员会(意见书编号 A060)建议就“从商讨合约到签订合约时间有限；...消费者可能作出短视或冲动的消费决定”的预缴式消费合约强制设立冷静期；一些响应者(意见书编号 A048、A072、A082 及 A104)建议涵盖长时间或预缴式的服务提供合约；以及一名响应者(意见书编号 A129)建议涵盖时限超过两年或价值超过若干金额(例如一万元)的合约。除此之外，一些响应者(意见书编号 A009、A083、A089 及 A092)建议就特定行业例如美容服务及健身行业实施冷静期。其它响应者(意见书编号 A004、A035、A040 及 A073)建议就以电话或非应邀电子邮件形式、或于供货商地点以外的地方所进行的交易设立冷静期。

运作安排

7.5 消委会(意见书编号 A060)认为并无一套的设计，能适用于在不同交易类型实施的冷静期。消委会建议的原则，是整套运作安排应让消费者知悉取消合约权利的关键数据，以及确保行使该权利时不会受到窒碍。

7.6 就**冷静期的时限**，响应者有不同意见。两份意见书(意见书编号 A024 及 A085)支持把时限订定为 7 天。有两份(意见书编号 A094 及 A121)建议延长至 14 天，另外一份(意见书编号 A061)建议介乎 21 天至 1 个月。就我们原本建议对于以非应邀形式到访期间所订立的消费交易设立冷静期，一名响应者(意见书编号 A093)建议缩短时限至 3 至 7 天。

7.7 就**取消合约的行政费**，若干响应者(意见书编号 A047、A083、A120 及 A122)建议，应容许商户收取取消合约的行政费。一名响应者(意见书编号 A022)建议应把行政费的上限，定于五百元或交易金额的 10%。有其它响应者(意见书编号 A041、A073、A094 及 A130)建议不应容许商户收取该些行政费，因为有关费用可能会窒碍消费者行使取消合约权。

7.8 有关应否容许消费者**放弃取消合约权或缩短冷静期**，响应者也有不同的意见。一些响应者(意见书编号 A024、A040、A041、A122 及 A130)建议不应赋予这项选择权，但亦有一些响应者(意见书

编号 A073 及 A076)考虑到商户可能不愿意在冷静期内提供产品，因而无法满足那些急需相关产品的消费者，认为应给予消费者这项选择权。至于应否容许**合约于冷静期期间生效**，以及如果容许的话，应如何釐定商户就已损耗的货品或部份已享用的服务收取费用，一些响应者(意见书编号 A024、A047、A073、A083、A087、A093、A120 及 A122)认为应容许合约生效，以及如消费者取消合约，应容许供货商就已享用的产品及有关支出收取合理费用。

修订建议

涵盖范围

7.9 据我们理解，设立冷静期的建议，主要源于对某些不良营手法的关注(例如误导陈述及威吓手法)，以及在供货商未能履行合约的情况下难以取回款项的情况。我们原本建议只就两类消费交易进行强制性冷静期，理据是我们拟议的具体罪行较设立冷静期，更有效地打击这些不良营商手法¹⁴。另一方面，我们建议强制设立冷静期的两类交易具有充份理据。正如咨询文件第 6.8 及 6.9 段所载，时光共享使用权及长期度假产品对于香港一般消费者而言是比较新的产品，而以非应邀形式到访消费者住所或工作地点期间订立的消费交易，消费者可能因无心理准备，而利益受损。

7.10 虽然如此，有强烈意见要求扩阔冷静期的涵盖范围。我们仔细考虑了这些意见。的而且确，冷静期容许消费者在有需要时征询第三者意见，以及在没有任何在交易过程当中可能出现不当影响的情况下，重新考虑决定。这项安排能给消费者额外的保障。此外，冷静期亦可以对不良行为例如威吓手法产生阻吓作用。鉴于这些优点以及社会诉求，我们认为扩阔强制性冷静期的涵盖范围是适当的。

7.11 我们仔细考虑了如何适当地扩阔涵盖范围。虽然有意见认为应就特定行业设立冷静期，我们认为，按行业划分的做法并不可行。在很多界别均欠缺特定行业登记制度的情况下，实在难以划分行业以推行冷静期。例如，要判断某间企业所提供的服务是否属于美容服务，存在灰色地带，任何决定均有商榷余地。以行业划分的做法亦未能紧贴市场情况，亦易让不良商户避规。无论如何，我们没有充份数据支持就某一行业实施冷静期的做法。

¹⁴ 例如，就产品的功效的虚假声称及误导遗漏可能在冷静期后及消费者开始使用产品后才被发现。而冷静期亦不能解决接受付款时没有意图或能力提供产品的不良手法。

7.12 我们亦认为以交易金额决定冷静期范围的做法并不合适。何谓大额交易，是一个相对性的问题。要订定合适金额，牵涉主观判断，人言人殊。

7.13 我们认为以合约的长短釐定冷静期范围，是较为务实的准则。我们建议**就有效期不少于六个月的货品及/或服务提供合约，强制实施冷静期**。我们建议以六个月为限，较其它合约期，例如 12 个月，不良商人较难避规。就时光共享使用权及长期度假商品的交易，(即原来建议方案中强制设立冷静期的两类交易之一)，将包含在内。至于其余在原本建议中所涵盖的交易类别，即以非应邀形式到访消费者住所或工作地点所订立的消费交易，我们会维持就该些交易设立冷静期，不论相关交易的合约有效期。

缩短冷静期

7.14 是否容许消费者及供货商在双方同意的情况下缩短冷静期，是重要的议题。虽然供货商或会提供诱因促使消费者缩短冷静期而对后者未必有利，但我们认为，不少消费者或会希望在冷静期完结前，立刻享用到产品或服务(例如收费电视及通讯服务等)。就此，容许缩短冷静期是合适的做法。如双方协议缩短冷静期时，不良商人使用任何威吓手法或失实陈述的手法，均受到我们拟议的罪行规管。但我们亦明白到如果消费者于冷静期期间开始使用产品而最终在冷静期完结前取消合约，如何釐定给供货商的合理赔偿可能会引起争议(例如消费者观赏某足球比赛决赛后便取消收费电视合约)。

7.15 我们平衡各方观点，建议**容许消费者及供货商在双方同意的情况下取消或缩短冷静期**。扩阔冷静期安排涵盖范围，能让更多消费者受惠，与此同时，我们期望消费者会理性地、负责任地行使该些权利。我们将要求供货商就冷静期安排包括取消合约及缩短冷静期的权利知会消费者，让后者能作出知情选择。由于容许缩短冷静期，如消费者希望立刻享用货品及/或服务，他们可以缩短冷静期或放弃取消合约权；因此，就消费者在冷静期内享用了货品或服务应赔偿多少给供货商的课题将消失。有见及此，我们建议于**冷静期间合约不能生效**。我们认为这些安排已在消费者及供货商的利益之间取得适当的平衡；相关的遵从成本亦会降低。

7.16 至于其它方面的运作安排，我们维持原本的建议，即**7 个工作天的冷静期**是合适的。而按照原本的建议，于取消合约后，**供货商应于取消合约后的 30 个历日内向消费者退还所有款项**，包括任何按金。

第八章

结论及下一步工作

8.1 是次公众咨询工作，得到社会各界踊跃提出意见。从所接获的响应可见，市民普遍支持当局的大方向和大部分具体建议。我们已按公众的响应和意见，修改有关赋权执法机关检查簿册和文件，以及冷静期的建议。

8.2 我们已开展立法准备工作，以落实建议。我们计划在二零一零至一一年度的立法会会期，把建议提交立法会审议。条例草案提交后，市民便有机会就详细的法例条文提出意见。一如是次咨询工作的做法，我们邀请公众参与届时的相关过程。