

第 2 章

商務及經濟發展局
香港海關
通訊事務管理局辦公室
消費者委員會

針對不良營商手法、不安全貨品，
以及貨品重量和度量不足的情況
為消費者提供保障

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第七十號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

針對不良營商手法、不安全貨品，
以及貨品重量和度量不足的情況
為消費者提供保障

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
保障消費者權益	1.2 – 1.14
審查工作	1.15
鳴謝	1.16
第 2 部分：針對不良營商手法的執法工作	2.1
《2012 年修訂條例》的實施情況	2.2 – 2.14
審計署的建議	2.15 – 2.17
政府和消費者委員會的回應	2.18 – 2.20
香港海關的執法工作	2.21 – 2.35
審計署的建議	2.36
政府的回應	2.37
通訊事務管理局辦公室的執法工作	2.38 – 2.42
審計署的建議	2.43
政府的回應	2.44
第 3 部分：針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作	3.1
香港海關的執法工作	3.2 – 3.7
可予改善之處	3.8 – 3.23
審計署的建議	3.24
政府的回應	3.25

	段數
第 4 部分：其他保障消費者的措施	4.1
消費者委員會調停消費者的糾紛	4.2 – 4.13
審計署的建議	4.14
消費者委員會的回應	4.15
消費者委員會公開點名譴責不良商戶	4.16 – 4.23
審計署的建議	4.24
消費者委員會的回應	4.25
通訊事務管理局辦公室推行的解決顧客投訴計劃	4.26 – 4.29
審計署的建議	4.30
政府的回應	4.31
消費者委員會進行冷靜期研究	4.32 – 4.33
消費者教育和宣傳	4.34 – 4.41
審計署的建議	4.42 – 4.43
政府和消費者委員會的回應	4.44 – 4.45

附錄	頁數
A：香港海關組織圖 (摘錄) (2017 年 12 月 31 日)	75
B：通訊事務管理局辦公室組織圖 (摘錄) (2017 年 12 月 31 日)	76
C：消費者委員會組織圖 (摘錄) (2017 年 12 月 31 日)	77

針對不良營商手法、不安全貨品， 以及貨品重量和度量不足的情況 為消費者提供保障

摘要

1. 香港是享負盛名的購物天堂，2016 年的零售業總銷貨價值達 4,366 億元。根據商務及經濟發展局(商經局)的資料，保障消費者權益政策的基本方針是：(a) 確保消費品安全和按良好的營商手法提供予消費者，並確保有申訴渠道；和 (b) 協助消費者循法律途徑尋求賠償。香港海關(海關)負責執行 4 條消費者保障條例：(i)《商品說明條例》(第 362 章)，禁止作出虛假商品說明，並禁止常見針對貨品和服務的消費者的不良營商手法；(ii)《度量衡條例》(第 68 章)，禁止使用偽誤或不完備的度量衡器具作營商用途；(iii)《消費品安全條例》(第 456 章)，規定供應本港使用的消費品須合乎合理的安全程度；以及 (iv)《玩具及兒童產品安全條例》(第 424 章)，規定供應本港使用的玩具和兒童產品須合乎合理的安全程度。在 2016–17 年度，海關調動 246 名人員和耗資 1.212 億元執行該 4 條條例。通訊事務管理局在通訊事務管理局辦公室(通訊辦)的支援下，負責進行與持牌人提供電訊服務或廣播服務有關的《商品說明條例》執法工作。截至 2017 年 10 月 31 日，通訊辦動用 38 名人員進行執法工作等職務。消費者委員會(消委會)是法定組織，透過其他措施保障消費者權益，例如為消費者調停糾紛、傳達資訊和提供意見，以及舉辦消費者教育活動等。消委會並非執法機關，沒有調查或裁決的權力，該會以調停方式處理投訴，為消費者和商戶提供一個平台，透過互相接納的協議，解決糾紛。截至 2017 年 3 月 31 日，消委會的編制有 150 名員工，在 2016–17 年度獲政府批撥經常資助金共 1.154 億元。審計署最近審查了海關、通訊辦和消委會的保障消費者權益工作，以期找出可予改善之處。

針對不良營商手法的執法工作

2. **《2012 年修訂條例》的實施情況** 《2012 年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例》於 2012 年 7 月制定，目的包括：(a) 擴大《商品說明條例》的適用範圍，以禁止在服務中(不只是貨品)作出虛假商品說明；和 (b) 引入刑事罪行，以阻遏《商品說明條例》指明的常見不良營商手法。《2012 年修訂條例》於 2013 年 7 月 19 日全面實施後，政府在 2014 至 2016 年期間曾向立法會經濟發

摘要

展事務委員會簡介實施進度。在 2016 年 5 月的事務委員會會議上，兩名委員認為就投訴數目而言，檢控率偏低。海關在回應時解釋：(i) 不宜依據投訴數字推算檢控率，因為部分投訴不涉及違反《商品說明條例》，另有部分投訴涉及相同的商戶，遂當作一宗調查個案處理；和 (ii) 海關就 220 宗個案 (佔 1 363 宗已完成調查個案的 16%) 提出檢控，包括 7 宗獲成功檢控的與服務相關個案，而 213 宗與貨品有關的個案，當中有 95% 獲成功檢控 (第 1.5(b)、2.2 及 2.3(b) 段)。

3. **經修訂的《商品說明條例》的執法工作須予全面檢討** 通訊辦於 2015 和 2016 年檢討經修訂的《商品說明條例》的執法事宜，其間發現，要就有關服務的不當行為蒐集充足證據，相較於有關貨品的不當行為更為困難，而且《商品說明條例》的刑事機制所訂的舉證規則更加嚴格，要在沒有合理疑點下證明控罪。審計署分析 2013 年 7 月至 2017 年 12 月執法工作的統計數字，結果反映：(a) 就通訊辦而言，有關服務的個案檢控率偏低 (3%)；和 (b) 就海關而言，有關貨品的檢控率 (27%) 較有關服務的檢控率 (6%) 高逾 3 倍。海關解釋，檢控率除了受證據不足影響之外，還受其他多項因素影響 (例如投訴人撤回投訴)。審計署認為有需要探究涉及服務的個案檢控率較低的主要原因，從而加強經修訂的《商品說明條例》的成效。鑑於難以就涉及服務的不當行為蒐集充足證據而且相關的檢控率較低，經修訂的《商品說明條例》實施至今已逾 4 年，現在是適當時候全面檢討執法事宜 (第 2.4、2.6 及 2.7 段)。

4. **執法機關與消委會之間在資訊交流和個案轉介方面的不足之處** 2012 年 12 月，政府告知立法會經濟發展事務委員會，就實施《2012 年修訂條例》而言，海關與消委會之間將建立一個電子平台，作個案轉介之用。消委會和海關藉提升其電腦系統，建立該電子平台 (電腦系統界面形式)，有關工作分別於 2014 年 8 月和 2016 年 2 月完成，所需費用合共 200 萬元。自 2014 年 9 月起，消委會向海關通報不良營商手法資訊。另一方面，海關於 2014 年稍微優化當時的系統以接收資訊。海關在 2016 年 2 月啓用已提升的系統後，卻未曾運用電腦系統界面把個案轉介消委會進行調停。此外，海關直至 2018 年 2 月才開始利用電腦系統界面向消委會通報個案資訊。海關表示，須進一步提升系統才能轉介個案給消委會作調停之用。審計署亦留意到，在設立資訊交流和個案轉介電子平台一事上，通訊辦並無參與其中 (第 2.8 至 2.11、2.13 及 2.14 段)。

5. **海關的執法工作** 就《商品說明條例》而言，海關的執法工作分別由版權及商標調查科和商品說明調查科負責。兩個科在 2016–17 年度就執行《商品說明條例》共調動 190 名人員和耗資 9,290 萬元。版權及商標調查科負責執行

摘要

《商品說明條例》中與提供服務和供應特定類別貨品（尤指蔘茸海味和流動電話等可能涉及有組織罪案的貨品）有關的規定，而其他貨品的執法工作則由商品說明調查科負責。兩個調查科的執法工作包括：(a) 處理投訴；(b) 巡查行動；(c) 調查；和 (d) 提出檢控和施加制裁。2017 年，海關接獲 6 922 宗與《商品說明條例》有關的投訴，版權及商標調查科與商品說明調查科分別就其管轄範圍完成了 1 997 和 1 491 宗調查，並採取了 22 和 50 次檢控行動。近年重大的定罪個案則包括蔘茸海味店的貨品展示誤導標價，1 間美容院和 1 間健身中心進行具威嚇性的營業行為，以及超級市場以虛假商品說明銷售貨品 (第 1.6、2.7(b)、2.21、2.22 及 2.30 段)。

6. **版權及商標調查科的執法工作可予改善之處** 迅速遏止不良營商手法，可避免更多消費者墮入圈套。因此，及早進行調查，對保障消費者權益十分重要。根據海關電腦記錄所載由 2013 年 7 月至 2017 年 11 月 2 日完成調查的 2 960 宗個案資料，審計署發現版權及商標調查科需時逾 1 年才結束 1 532 宗 (52%) 調查個案的檔案。海關表示，每次調查所需時間視乎多項因素而定 (例如個案是否複雜)，而所有調查均在提出檢控的法定時限內完成 (第 2.23 段)。然而，審計署抽查了 50 宗調查個案後，發現下列問題：

- (a) **須加強監督查核調查進度和實地工作** 根據版權及商標調查科的工作手冊，監督人員須參考個案負責人員提交的進度報告，以監察各宗正在調查的個案的進度。在所審查的 50 宗個案中，有 7 宗在 2014 至 2017 年期間合共提交了 56 份進度報告。審計署發現：(i) 其中 5 份 (9%) 報告未經監督人員簽名作實；(ii) 19 份 (34%) 報告在提交後超過 9 個月才簽名作實；及 (iii) 有 7 份 (12%) 報告雖已簽名作實，但沒有註明簽署日期。因此，該 31 份報告是否適時經監督人員妥為查核，實在無法保證。工作手冊也訂明須對監察／“放蛇”行動進行監督查核。可是，在審計署審查的 50 宗個案中，有 42 宗涉及這類行動，其中 38 宗 (90%) 均沒有任何記錄顯示曾就其 214 項行動進行監督查核 (第 2.26 段)；及
- (b) **須符合處理調查個案的內部標準時限** 為方便海關的情報科收集情報和進行分析，版權及商標調查科已就向情報科提交調查結果雙月報告和匯報已結束個案資料的時間，訂立內部標準時限。審計署發現：(i) 在 2014 年 1 月至 2017 年 10 月期間，就所審查的 50 宗個案所提交的調查結果報告有 726 份，其中 120 份 (16.5%) 未能在 2 個月標準時限內提交，遲了 1.1 至 6.3 個月不等；和 (ii) 在所審查的 50 宗個案中，有 35 宗 (70%) 未能在 1 個月標準時限內向情報科匯報已結束個案的資料，遲了 1.2 至 13.5 個月不等 (第 2.27 段)。

摘要

7. **商品說明調查科的執法工作可予改善之處** 海關在 2016 和 2017 年分別接獲 3 260 宗和 4 242 宗來自市民而與貨品有關的投訴。海關在管制人員報告內訂定的服務表現目標之一，是在接獲緊急投訴後 24 小時內展開調查。海關表示，緊急投訴包括由短期旅客作出的投訴或涉及流動／臨時攤檔的個案，該等個案或須立刻進行調查或採取行動。商品說明調查科也訂定了完成調查的標準時限：即無須採取執法行動（例如檢取貨品）的個案應在 4 個月內完成調查；須採取執法行動的個案則應在 6 個月內調查完畢（第 1.9、2.30 及 2.31 段）。審計署審查後發現下列問題：

- (a) **須改善投訴處理安排和在管制人員報告內匯報主要服務表現的達標情況** 根據從商品說明調查科獲得的資料，在 2016 年接獲的 3 260 宗與貨品有關的投訴中，有 45 宗 (1.4%) 被分類為緊急個案，須在接獲投訴後的 24 小時內展開調查。審計署發現其中 12 宗未能達到在 24 小時內展開調查的目標。對於審計署的查詢，海關在 2018 年 2 月和 3 月回應時表示：(i) 在該 45 宗個案中，有 31 宗被錯誤分類為緊急個案（包括審計署發現的 12 宗需時超過 24 小時才展開調查的個案和另外 19 宗在 24 小時內採取行動的個案）；(ii) 在 31 宗被錯誤分類的個案中，有 19 宗是由所涉及的臨時攤檔其後發現並非臨時運作（時間超過 24 小時）所導致；(iii) 另 1 宗涉及 1 名旅客，她在離港後以電郵提出投訴；(iv) 其餘 11 宗則並不涉及短期旅客或臨時攤檔；和 (v) 只有 14 宗 (45 宗減 31 宗) 確定為緊急投訴，全部都符合 24 小時目標時限。審計署認為，海關以 45 宗緊急個案為基礎，匯報在 24 小時內處理緊急個案的服務表現 100% 達標後，才在這次審查期間發現當中 31 宗緊急個案被錯誤分類，可見以下工作未獲充分查核：(i) 按投訴性質分類個案；和 (ii) 匯報服務表現達標情況的佐證記錄（第 2.31 及 2.32 段）；及
- (b) **須更及時完成調查工作** 在 2013 年 7 月至 2017 年 12 月期間接獲的投訴中，完成調查的有 4 990 宗，但審計署發現，當中未能在標準時限內完成的共有 1 946 宗 (39%)，包括 2016 年 14 宗緊急投訴個案當中的 5 宗。在 1 946 宗個案中，1 328 宗無須採取執法行動，618 宗須採取執法行動，兩者分別有 38% 和 50% 的個案在超出相關標準時限 90 天以上才完成調查。審計署審查 30 宗超出標準時限的個案，發現一些個案在進行試購和把樣本送交化驗所測試耗時甚久，導致延遲。舉例而言，有 3 宗個案在展開調查後需時超過 2 個月才進行試購，但並無文件記錄需時較長的理據。目前，海關的電腦系統未有製備異常情況報告以便利監察調查延遲的個案（第 2.33 至 2.35 段）。

摘要

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

8. 海關的消費者保障科負責執行《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》以打擊不安全產品，以及《度量衡條例》以打擊重量和度量不足的情況，其執法工作包括：(a) 處理被指違例的投訴；(b) 主動抽查和監察零售店鋪；(c) 就所發現的不當之處進行調查；和 (d) 提出檢控和施加制裁。在 2016–17 年度，消費者保障科調動 56 名人員和耗資 2,830 萬元，以執行該 3 條條例。2017 年，消費者保障科一共接獲 562 宗投訴，並根據該 3 條條例進行了 4 758 次抽查，以及完成了 929 宗個案的調查工作 (第 1.6 及 3.2 至 3.7 段)。

9. **抽查工作有可予改善之處** 抽查旨在根據《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》偵查銷售不安全貨品，以及根據《度量衡條例》偵查銷售重量不足貨品的事宜。審計署分析了 2013 至 2017 年的抽查結果，當中 6 740 次與《消費品安全條例》有關，7 371 次與《玩具及兒童產品安全條例》有關，8 073 次則與《度量衡條例》有關 (第 3.8 及 3.13 段)，並發現以下問題：

(a) **須解決在與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關抽查中未能找到目標產品個案比率偏高的問題** 在抽查行動中未能找到目標產品的比率偏高 (與《消費品安全條例》相關產品有 81%，而與《玩具及兒童產品安全條例》相關產品則有 55%)。雖然有些海外回收的產品，在本港市場未必有售，但審計署發現一些種類甚為普通的產品，消費者保障科人員卻同樣匯報在抽查時未能找到。舉例而言，在 16 次與《消費品安全條例》有關的用完即棄手套的抽查，當中 6 次 (38%) 均匯報為未能找到產品；另在 60 次與《玩具及兒童產品安全條例》有關的嬰兒牙刷的抽查中，有 41 次 (68%) 匯報為未能找到產品。海關的情報科會協助消費者保障科製備公司／產品清單，就季度工作計劃所載的目標產品種類進行監察行動時作參考之用。然而，在與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的抽查中，分別有 5% 和 29% 在消費者保障科人員抽查期間發現目標店鋪已空置／結業，或目標產品的數量不足以進行樣本測試 (第 3.9 及 3.10 段)；

(b) **須增加對網上銷售與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關貨品的抽查次數** 雖然消費者保障科由 2013 年 4 月起，在抽查計劃加入對網上所供應貨品的抽查行動，但抽查網上出售產品的次數平均為每年 8 次，遠少於每年約 2 800 次對零售店鋪的抽查。在偵測涉嫌違例案件方面，對網上銷售的抽查偵測率為 16%，

摘要

而對零售店鋪的抽查偵測率則為 1.1%。因應網上銷售交易日益普及，海關須對這方面增加抽查次數(第 3.11 段)；

- (c) **須處理與《度量衡條例》有關的抽查偵測率下跌的問題** 在與《度量衡條例》有關的抽查中偵測到涉嫌違例案件的比率，由 2013 年的 5.1% 下跌至 2017 年的 0.5%。審計署分析了在 2013 至 2017 年期間偵測到涉嫌違例案件的 163 次抽查的結果，發現其中 161 次(99%)是藉試購方式進行。儘管抽查結果顯示，與檢查器具的方式相比，試購是較為有效的偵查方法，但試購次數在抽查次數中所佔的比重卻由 2013 年的 64% 下降至 2017 年的 16% (第 3.13 及 3.15 段)；及
- (d) **須適時批准與《度量衡條例》有關的工作計劃並就目標商品進行足夠抽查** 海關表示，與《度量衡條例》有關的抽查是根據季度工作計劃執行的，而該計劃按風險水平列出所選擇的目標商品。然而，2015 至 2017 年的所有季度工作計劃均在相關季度開始 9 至 34 天(平均 13 天)後才獲批准。此外，目標商品的抽查比重並無既定指引。在 2015 年至 2017 年 9 月的 11 個季度中，有 7 個季度的若干目標商品抽查百分比低於非目標商品的百分比(第 3.16 及 3.17 段)。

10. **調查工作可予改善之處** 在針對不安全貨品執行《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》，以及針對重量和度量不足情況執行《度量衡條例》方面，時間是至關重要的因素。海關在管制人員報告內訂定服務表現目標：(a) 在接獲緊急投訴後 24 小時內展開調查；和 (b) 在評估優先投訴後的 3 個工作天內展開調查。海關表示，與《消費品安全條例》或《玩具及兒童產品安全條例》有關的緊急投訴，包括屬以下情況的個案：(i) 涉及損傷；(ii) 投訴人在有充分理據下要求海關立即到場進行實地調查；或 (iii) 涉案零售商可能隨時終止其短期租約。優先投訴包括屬以下情況的個案：(i) 備受公眾／傳媒關注；(ii) 投訴人要求回覆調查進度；或 (iii) 所涉產品疑對消費者構成重大危險。消費者保障科也已訂定內部標準時限如下：(a) 與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的調查，如無須採取執法行動，應在 4 個月內完成，如須採取執法行動，則在 6 個月內完成；和 (b) 與《度量衡條例》有關的調查，完成時間則分別為 3 和 4 個月內(第 3.3、3.18 及 3.20 段)。審計署的審查發現，消費者保障科的調查工作有以下可予改善之處：

- (a) **須改善投訴處理安排和在管制人員報告內匯報主要服務表現的達標情況** 根據消費者保障科提供的資料，在 2016 年接獲與《消費品安全條例》或《玩具及兒童產品安全條例》有關的 160 宗投訴中，

摘要

有 72 宗 (45%) 被分類為緊急個案，須在接獲投訴後 24 小時內展開調查。審計署發現其中 39 宗個案未能達到在 24 小時內展開調查的目標。對於審計署的查詢，海關在 2018 年 3 月回應時表示：(i) 在該 72 宗個案中，有 70 宗被錯誤分類為緊急個案 (包括審計署發現的 39 宗需時超過 24 小時才展開調查的個案和另外 31 宗在 24 小時內採取行動的個案)；(ii) 在 70 宗被錯誤分類的個案中，有 47 宗符合優先個案的定義，因為當中 32 宗涉及重大危險，4 宗備受公眾／傳媒關注，另外 11 宗個案的投訴人要求回覆進度；(iii) 其餘 23 宗個案 (即 70 宗減 47 宗) 的性質既不屬緊急個案，也不屬優先個案，因此屬較後處理的類別；及 (iv) 只有 2 宗 (即 72 宗減 70 宗) 確定為緊急個案，全部符合 24 小時目標時限。審計署認為，海關以 72 宗緊急個案為基礎，匯報在 24 小時內處理緊急個案的服務表現 100% 達標後，才在這次審查期間發現當中 70 宗緊急個案被錯誤分類，可見以下工作未獲充分查核：(i) 按投訴性質分類個案；和 (ii) 匯報服務表現達標情況的佐證記錄 (第 3.18 和 3.19 段)；及

- (b) **須更及時完成調查工作** 審計署分析了與 3 條條例有關，並在 2013 年至 2017 年 9 月期間完成調查的 4 978 宗個案，發現未能符合指定標準時限的情況令人關注，尤其是與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的個案，不達標的比例分別為 56% 和 65%。案齡分析顯示，與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的個案延遲程度也更為嚴重。就須採取執法行動的個案而言，分別有 52% 和 62% 延遲超過 90 天 (平均 164 天)。審計署審查了 60 宗未能在標準時限內完成調查的已完成個案，發現：(i) 有 45 宗 (75%) 個案經化驗所測試後證實涉及不安全貨品或其他違例情況而海關對此採取檢控行動，或發出警告信及／或安全管制通知書。雖然當中沒有個案超過檢控時限，但遲遲未能施加懲罰以阻遏同類罪行，及／或發出安全管制通知書以讓公眾對購買／使用相關產品的風險提高警惕，削弱了對消費者的保障；和 (ii) 進行試購、把測試樣本送交化驗所和採取搜查行動耗時甚久，以致出現延遲。舉例而言，有 13 宗 (22%) 個案在試購後超過兩個月才送交化驗所測試，其中 11 宗個案沒有文件記錄需時較長的理據。目前，海關的電腦系統未有製備異常情況報告以便利監察調查延遲的個案 (第 3.20 至 3.22 段)。

摘要

其他保障消費者的措施

11. **消委會的保障消費者措施** 消委會以調停方式處理投訴。在 2016–17 年度，消委會共接獲 25 039 宗投訴，可予跟進個案的調停成功率約為 74%。消委會在處理投訴過程中，或會發現有商戶因採用若干不良營商手法而屢遭投訴。消委會可決定公開點名譴責此等商戶，又或對某一行業的此等手法加以譴責。此外，消委會致力通過發布消費者信息和籌辦研討會及講座，加強消費者自我保護的能力(第 4.2、4.5、4.16 及 4.34 段)。審計署審查消委會的記錄後，發現下列可予改善之處：

- (a) **對投訴的跟進行動不足** 審計署抽查 30 宗投訴個案後發現：(i) 在 3 宗個案中，儘管商戶沒有就消委會的通知信作出回覆，但消委會未有向有關商戶發出催辦信；在另外 2 宗個案中，消委會發出催辦信有延誤；(ii) 在 4 宗個案中，消委會並沒有對沒有就催辦信作出回覆的商戶採取足夠的跟進行動；以及 (iii) 在 5 宗個案中，儘管商戶未有就催辦信作出回應，但消委會再經過逾 30 天才把個案的進展通知投訴人(第 4.9 及 4.10 段)；
- (b) **對久未完成的投訴個案監察不足** 審計署分析了 2 526 宗在 2012 年 1 月至 2017 年 9 月期間接獲且截至 2017 年 11 月 17 日仍在處理的投訴個案，發現其中 396 宗 (16%) 經過接近 3 年或以上仍然未完成。據消委會表示，由於該會電腦系統出錯，該 396 宗個案中有 289 宗 (73%) 尚待監督人員覆檢及批准結案，惟不會影響投訴人的權益。然而，餘下的 107 宗個案仍有尚未完成的跟進行動(第 4.11 及 4.12 段)；
- (c) **須提升電腦系統以助識別屢次使用不良營商手法的商戶** 雖然消委會的電腦系統可製備報告，顯示每個月被投訴最多次的商戶／行業，但並沒有分析該等投訴是否關乎不良營商手法，而這是決定是否予以公開點名譴責的考慮因素之一。此外，由於欠缺數據開採功能，難以從該系統抽取其他有用資料(例如有關商戶的調停成功率)作分析之用。因此，該系統或未能提出部分嚴重的不良營商手法個案，以供考慮採取進一步行動。審計署分析消委會的電腦記錄時，留意到針對兩個商戶不良營商手法的投訴個案雖然日益增加，而其中一個商戶的投訴個案調停成功率更是偏低，但兩者均沒有被提出以供考慮作進一步行動(第 4.18(c) 及 4.19 段)；及

摘要

- (d) **須推展《選擇》月刊的改革計劃** 據消委會表示，《選擇》月刊一直肩負重任，協助消費者作出精明選擇，在掌握足夠資料的情況下，安全和負責任地消費。然而，《選擇》月刊的銷量已由 2009–10 年度平均每月 27 428 本，下跌至 2016–17 年度每月 21 033 本，跌幅為 23%。此外，於 2004 年推出的網上《選擇》月刊，由於網上訂閱平台使用不便，使用率也偏低。根據 2016 年完成的顧問檢討和消委會 2017 年的內部檢討，要維持《選擇》月刊對公眾的價值，必須予以大幅改革(第 4.36 至 4.38 段)。

12. **通訊辦推行的自願調解計劃使用量偏低** 為處理電訊服務計帳爭議，通訊辦推行名為解決顧客投訴計劃的自願調解計劃，協助電訊服務供應商與其顧客解決已陷入僵局的計帳爭議。該計劃如全力運作，每年可處理逾 400 宗個案。然而，在 2012 年 11 月至 2017 年 10 月期間，轉介至該計劃處理的個案平均每年只有 74 宗，使用率約為 18.5%。通訊辦有需要加倍努力，提高解決顧客投訴計劃的使用量(第 4.26 及 4.28 段)。

審計署的建議

13. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議：

- (a) 海關關長和通訊事務總監應全面檢討經修訂的《商品說明條例》的執法事宜(第 2.15 段)；
- (b) 海關關長應：
 - (i) 與消委會合作，以確保適時完成提升電腦系統界面的工作，以便轉介個案(第 2.16 段)；
 - (ii) 採取措施，以改善版權及商標調查科的調查工作，以及確保商品說明調查科與消費者保障科適時完成調查工作(第 2.36(a) 和 (d) 及 3.24(e) 段)；
 - (iii) 採取措施，以改善處理投訴的安排，例如投訴處理程序和個案分類事宜(第 2.36(b) 及 3.24(c) 段)；
 - (iv) 加強查核在管制人員報告內匯報的服務表現達標情況的佐證記錄(第 2.36(c) 及 3.24(d) 段)；及

摘要

- (v) 採取措施，提高消費者保障科抽查工作的成效 (第 3.24(a) 及 (b) 段)；
- (c) 通訊事務總監應檢討是否有需要與消委會互通關於不良營商手法的資訊，並加倍努力，提高解決顧客投訴計劃的使用量 (第 2.17(a) 及 4.30(a) 段)；及
- (d) 消委會應：
 - (i) 加緊監察有關工作，確保適時處理投訴個案 (第 4.14(e) 段)；
 - (ii) 提升其電腦系統的分析能力，以便識別嚴重和屢犯不改的不良營商手法個案 (第 4.24(a) 段)；及
 - (iii) 繼續推展《選擇》月刊的改革計劃 (第 4.42 段)。

政府與消費者委員會的回應

14. 政府和消委會整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

保障消費者權益

1.2 香港是享負盛名的購物天堂，貨品和服務種類繁多、質素優良、價格具競爭力，不但令本港居民受惠，還吸引旅客在香港消費。根據政府統計處的資料，2016 年，香港的零售業總銷貨價值（反映消費開支）達 4,366 億元。政府致力維護消費者（包括本港居民和外來旅客）的合理權益。商務及經濟發展局（商經局）負責制訂保障消費者權益的政策。根據商經局的資料，保障消費者權益政策的基本方針是：(a) 確保消費品安全和按良好的營商手法提供予消費者，並確保有申訴渠道；和 (b) 協助消費者循法律途徑尋求賠償。

法律框架

1.3 以下 4 條條例為消費者權益提供一般保障，由香港海關（海關）負責執行：

- (a) 《商品說明條例》（第 362 章）該條例禁止常見針對貨品及服務的消費者的不良營商手法（除外情況見註 1），包括：(i) 作出虛假商品說明；(ii) 誤導性遺漏重要資料；(iii) 作出具威嚇性的營業行為（例如利用騷擾、威迫手段或施加不當影響導致某消費者作出某項交易決定，而該消費者如沒有接觸該營業行為，是不會作出該項交易決定的；(iv) 餌誘式廣告宣傳（例如某商戶作出廣告宣傳，謂可按某指明價格供應產品，而沒有合理理由相信該商戶將能在合理期間內，要約按該價格售賣合理數量的該產品）；(v) 先誘後轉銷售

註 1：《商品說明條例》不適用於根據特定條例（例如《保險業條例》（第 41 章）或《證券及期貨條例》（第 571 章））受規管、獲發牌或領有牌照、獲登記或註冊、獲承認或認可，或獲授權或認可的人所售賣、供應或提供的不動產及金融產品或服務，而該人售賣、供應或提供該等貨品或服務此事本身，是根據該等條例受規管，而該人也根據該等條例受規管、獲發牌或領有牌照、獲登記或註冊、獲承認或認可，或獲授權或認可。此外，以《商品說明條例》附表 3 所載的專業人士（例如《專業會計師條例》（第 50 章）第 2(1) 條所界定的會計師）身分從事的營業行為，也不受規管；但《商品說明條例》第 4 和 5 條訂明與貨品有關的罪行及第 7 條訂明與貨品的虛假商品說明有關的罪行除外。

行為(例如出於促銷不同產品的意圖而要約按指明價格售賣某產品);和(vi)不當地接受付款(即接受付款時並無意圖供應合約訂明的產品);

- (b) 《度量衡條例》(第 68 章) 該條例禁止管有或使用偽誤或不完備的度量衡器具作營商用途，並規定在營商過程中貨品以重量或度量出售時，必須按淨重量或淨度量出售，而且不得少於所宣稱的供應數量；
- (c) 《消費品安全條例》(第 456 章) 該條例規定製造商、入口商及供應商須確保供應本港使用的消費品(除外情況見註 2)須合乎合理的安全程度。該條例下的附屬法例規定包裝或標籤上的警告或告誡須以中文和英文表達；及
- (d) 《玩具及兒童產品安全條例》(第 424 章) 該條例就製造、入口或供應本港使用的玩具及兒童產品(註 3)的安全標準訂定條文，確保該等產品合乎合理的安全程度。該條例下的附屬法例列明某些玩具及兒童產品所含 6 類鄰苯二甲酸酯(塑化劑)(註 4)的濃度限制，並規定須附有有關安全存放、使用、耗用或處置玩具及兒童產品的雙語安全標籤，以及以中文及／或英文表達的識別標記。

1.4 本港也訂立了多條特定的條例，保障不同範疇的消費者權益。這些為個別行業訂定的法律，由當中所指明的機關負責執行。舉例而言，在保障消費者的健康方面，衛生署負責執行《藥劑業及毒藥條例》(第 138 章)和《中醫藥條例》(第 549 章)，該兩條條例分別規管藥劑製品和中成藥的安全、品質和成效(註 5)。就電氣產品而言，機電工程署負責執行《電力條例》(第 406 章)，該條例訂明電氣產品的安全規格，以保障消費者的安全。至於合約事宜，《貨品售賣條例》(第 26 章)規定所售賣的貨品應具“可商售品質”，並賦權消費者如

註 2： 該條例所界定的消費品並不包括食物、汽車、電氣產品等貨品，也不包括有特定法例負責安全管制的其他貨品。

註 3： 該條例附表 2 訂明 12 類兒童產品類別，例如家用雙格床、兒童繪畫顏料，以及家用兒童遊戲圍欄。產品如擬便利未滿 4 歲兒童的餵哺、衛生、鬆弛、睡眠、吮吸或長牙，並含有任何塑化物料，也屬該條例的涵蓋範圍。

註 4： 鄰苯二甲酸酯是塑化劑，常用於塑膠產品。已有研究結果顯示，長期把某些塑化劑放入口中以致長期攝取該等塑化劑可能危害健康，包括對肝臟、腎臟、生殖系統和發育生長造成毒性損害。

註 5： 審計署曾審查該兩條條例對中藥及西藥的規管事宜，審查結果載於 2009 年 10 月的《審計署署長第五十三號報告書》第 4 章和第 5 章。

沒有合理機會先查驗貨品，可拒絕接收欠妥的貨品；《服務提供（隱含條款）條例》（第 457 章）規定，須以合理程度的謹慎和技術在合理時間內提供合約所訂的服務；《不合情理合約條例》（第 458 章）則授權法庭就某些經裁定屬不合情理的合約給予濟助（註 6）。

優化規管制度

1.5 為確保規管制度能繼續協助本港保持公平、安全和信息靈通的消費市場，令市民和旅客更有信心在本港購物，政府聯同消費者委員會（消委會——見第 1.13 段）不時檢討現有的消費者權益保障措施。《商品說明條例》在檢討後作出多項重大修訂，在多方面加強對消費者的保障，內容如下：

- (a) **2008 年法例修訂工作** 《2008 年商品說明（修訂）條例》於 2008 年 6 月制定，禁止以下 4 類不良營商手法：
 - (i) 關於貨品售後服務和保證的虛假陳述；
 - (ii) 誤導標價（例如顯示貨品價格或與價格相關數量單位的任何字母、字樣、數字或符號被部分或全部掩蔽）；
 - (iii) 5 類電子產品的誤導價格，分別是手提電話、數碼相機、數碼音響播放器、數碼攝錄機和便攜式多媒體播放器（註 7）；及
 - (iv) 關於與其他人有關連或得到其認可的虛假或誤導陳述。

另訂立 8 項附屬法例，加強保障購買珠寶和電子產品的消費者，包括明確界定白金、鑽石和翡翠的定義，以及就零售天然翡翠、鑽石、白金、黃金、黃金合金和上文第 (iii) 項所指的受規管電子產品，訂明若干披露規定。修訂條例和新訂附屬法例自 2009 年 3 月起生效；及

- (b) **2012 年法例修訂工作** 《2012 年商品說明（不良營商手法）（修訂）條例》（下稱《2012 年修訂條例》）於 2012 年 7 月制定，目的如下：
 - (i) 擴大《商品說明條例》的適用範圍，以禁止在消費交易的服務中作出虛假商品說明（之前只適用於貨品售賣），有關內容見

註 6：舉例而言，若法庭裁定某合約或其中任何部分在立約時的情況下已屬不合情理，則法庭可拒絕強制執行該合約或更改任何不合情理部分。

註 7：舉例而言，經修訂的《商品說明條例》規定，賣家必須在消費者付款前告知消費者，某貨品的價格是否已涵蓋必需的配件。

於經修訂的《商品說明條例》第4條(即標記及提供資料)、第5條(即宣傳品內須提供的資料)、第7條(即與貨品的商品說明有關的罪行)和第7A條(即與服務的商品說明有關的罪行)；

- (ii) 禁止5種指明的不良營商手法，分別是誤導性遺漏、具威嚇性的營業行為、餌誘式廣告宣傳、先誘後轉銷售行為，以及不當地接受付款(見第1.3(a)段)，有關內容見於經修訂的《商品說明條例》第13E、13F、13G、13H及13I條。經修訂的第4、5、7、7A條(見上文第(i)項)，連同第13E至13I條，統稱為公平營商條文。違反《商品說明條例》公平營商條文的商戶最高可被判處監禁5年和罰款50萬元；
- (iii) 賦權通訊事務管理局(通訊局——見第1.10段)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廣播或電訊服務有直接關連的營業行為；及
- (iv) 設立民事的遵從為本機制。執法機關如相信某商戶曾作出、正在作出或相當可能會作出被禁止的不良營商手法，可接受該商戶承諾停止作出有關手法，以此代替予以刑事檢控，從而鼓勵商戶遵從法例和迅速停止已知的不良營商手法。

《2012年修訂條例》自2013年7月19日起全面實施。為利便遵從法例並提高透明度，海關與通訊局於2013年7月15日公布一套執法指引，就《商品說明條例》公平營商條文的實施提供指引，並述明執法機關以何種方式行使該條例所訂的權力。一般來說，按照《商品說明條例》第16E條的規定，涉嫌違例個案如與持牌人根據《電訊條例》或《廣播條例》提供電訊服務或廣播服務有關，便由通訊局處理。所有其他個案，包括與貨品(或與服務捆綁的貨品)有關的涉嫌違例個案，則由海關處理。

海關保障消費者的工作

1.6 **組織和資源** 海關的首長為海關關長，該部門設有 5 個處。其中，貿易管制處轄下的消費者保障科負責執行《度量衡條例》、《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》；同樣隸屬貿易管制處的商品說明調查科負責執行《商品說明條例》中與貨品供應有關的規定。情報及調查處(註8)轄下的版權及商標調查科負責執行《商品說明條例》中與提供服務和特定貨品(例如流動電話、海味和藥材而標價不清晰者)有關的規定。海關的組織圖摘錄載於附錄 A。在 2014–15 至 2016–17 年度期間，海關執行上述 4 條消費者保障條例所涉及的人手和開支如下：

表一

海關執行 4 條條例所涉及的執法人手和開支
(2014–15 至 2016–17 年度)

條例	所涉及的 執法人手／開支	年度		
		2014–15	2015–16	2016–17
《商品說明條例》	人手(職員人數)	187	190	190
	開支(百萬元)	87.6	95.1	92.9
《度量衡條例》	人手(職員人數)	21	21	21
	開支(百萬元)	9.4	9.8	10.3
《消費品安全條例》	人手(職員人數)	19	19	19
	開支(百萬元)	8.7	9.1	9.5
《玩具及兒童產品安全條例》	人手(職員人數)	16	16	16
	開支(百萬元)	7.8	8.1	8.5
總數	人手(職員人數)	243	246	246
	開支(百萬元)	113.5	122.1	121.2

資料來源：海關的記錄

註 8：貿易管制處的職員主要是貿易管制主任職系的人員，情報及調查處的職員則主要是海關部隊人員，而海關部隊是根據《香港海關條例》(第 342 章)成立的紀律部隊。

1.7 **執法工作** 為偵查違反消費者保障法例的個案，海關會主動進行巡查，視察度量衡器具是否準確，玩具及兒童產品和消費品是否符合安全規定，商戶有否遵守有關提供寶石、貴重金屬和受規管電子產品資料的命令，以及商戶有否遵守商品說明和營商手法的規定。海關也根據不同來源（例如投訴和傳媒報道）所得的具體資料作出調查，並跟進抽查所偵測到的違例情況。2017 年，海關接獲 6 922 宗與《商品說明條例》有關的投訴、406 宗與《度量衡條例》有關的投訴、117 宗與《消費品安全條例》有關的投訴，以及 39 宗與《玩具及兒童產品安全條例》有關的投訴，並且成立了快速應變部隊，處理短期旅客或本地消費者提出的緊急投訴個案。為支援執法工作，海關已推出下列措施：

- (a) **程序指引** 海關發出工作手冊，為消費者保障科、商品說明調查科，以及版權及商標調查科的人員提供執勤指引，當中列明運作程序和內部標準時限，作為抽查和調查的工作目標。海關也發出一套實務守則，述明貿易管制處的行政及檢控工作程序（註 9）；及
- (b) **管理資訊系統** 海關有兩套主要電腦系統用以管理抽查和調查工作，分別是貿易商資料管理系統（註 10）和案件處理系統（註 11）。貿易商資料管理系統其中一個子系統是用以記錄抽查和隨後的跟進行動的數據；案件處理系統則是中央數據庫，記錄每宗個案由立案調查至結案期間的進程，並記錄有關調查、檢控和處置檢獲物品的詳細資料。

1.8 **宣傳教育** 為提高商戶對產品安全和遵守相關條例責任的意識，海關為百貨公司、連鎖店、商會和行業協會，以及中小型企業舉辦以教育為主的研討會。2016 年，海關共舉辦了 40 場研討會或簡介會，協助商戶了解《商品說明條例》的公平營商條文和違反有關條文的後果。為提高公眾對消費者權益的關注，並提醒零售商履行其法律責任，海關推出宣傳活動，在遊客區、店鋪和各管制站的旅客入境大堂向本地消費者和旅客派發單張，介紹《商品說明條例》的要點。

註 9： 行政工作包括向商戶發出警告和勸諭信，以及向有關人士發出安全管制通知書（即警告通知書、禁制通知書、收回通知書和規定通知書），要求採取糾正行動。

註 10： 貿易商資料管理系統在 2005 年推出，集中儲存多個獨立貿易商資料系統的數據，方便共用。隨着 2014 年 6 月獲批撥款 890 萬元，海關於 2016 年 2 月優化該系統（見第 2.10 段）。

註 11： 案件處理系統最初在 2001 年 12 月推出，協助海關監察處理調查個案的工作。隨着 2011 年獲批撥款 4,572 萬元，海關於 2013 年 6 月更換該系統。新系統配備分析和監察工具，可加強調查能力和案件管控。

1.9 **衡量服務表現準則** 有關 4 條消費者保障條例的執法工作，海關在 2014 至 2016 年管制人員報告內匯報的主要服務表現目標及指標，分別載於表二和三（表三也載有 2017 年的主要指標，以作比較）。

表二

主要服務表現目標
(2014 至 2016 年)

主要服務表現目標	目標	2014	2015	2016
		實際		
(a) 在接獲貨物的重量和度量不足及產品不安全的緊急投訴(註 1) 後 24 小時內展開調查	100%	100%	100%	100%
(b) 在評估貨物的重量和度量不足及產品不安全的優先投訴(註 2) 後 3 個工作天內展開調查	100%	100%	100%	100%
(c) 在接獲不良營商手法的緊急投訴(註 3) 後 24 小時內展開調查	100%	100%	100%	100%
(d) 在評估不良營商手法的優先投訴(註 4) 後 3 個工作天內展開調查	100%	100%	100%	100%

資料來源：海關的記錄

註 1：海關表示，與《度量衡條例》有關的緊急投訴包括屬以下情況的個案：(a) 投訴人在有充分理據下要求海關立即到場進行實地調查；(b) 投訴人是快將離開香港並願意與海關合作的旅客；或 (c) 涉案零售商可能隨時終止其短期租約。至於與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的緊急個案，除以上 (a) 和 (c) 項外，還包括涉及損傷的個案。

註 2：海關表示，與《度量衡條例》有關的優先投訴包括屬以下情況的個案：(a) 備受公眾／傳媒關注；(b) 涉及季節性貨品及流動小販；或 (c) 投訴人要求回覆調查進度。至於與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的優先投訴，除以上 (a) 和 (c) 項外，還包括涉及疑對消費者構成重大危險的產品的個案。

註 3：這項服務表現目標在 2014 年推出。海關表示，緊急投訴包括：(a) 由短期旅客作出的投訴；或 (b) 涉及流動／臨時攤檔，而須立刻進行調查或採取行動的個案。

註 4：這項服務表現目標在 2014 年推出。海關表示，優先投訴包括屬以下情況的個案：(a) 涉及公眾利益或受公眾關注；或 (b) 涉及臨時攤檔或涉案商戶可能在數天內終止其短期租約。

表三

主要服務表現指標
(2014 至 2017 年)

指標	2014	2015	2016	2017
度量衡				
抽查次數	1 588	1 878	1 648	1 715
檢獲物品個案	49	13	25	19
檢獲物品價值 (千元)	261.7	60.1	199.8	100.2
玩具及兒童產品安全				
抽查次數	1 417	1 529	1 607	1 603
檢獲物品個案	2	4	6	35
檢獲物品價值 (千元)	28.8	27.6	15.8	160.6
消費品安全				
抽查次數	1 146	1 439	1 460	1 440
檢獲物品個案	13	37	7	12
檢獲物品價值 (千元)	278.4	430.4	116.5	2,076.9
物品公平貿易 (商品說明)				
抽查次數	4 052	4 128	4 060	4 000
檢獲物品個案	62	61	34	18
檢獲物品價值 (千元)	2,774	4,673	1,776	2,944

資料來源：海關的記錄

附註：海關表示，該部門在 2014 年調派人手執行配方粉出口管制，以及推行經修訂的《商品說明條例》，導致該年與《度量衡條例》、《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的抽查次數減少。由 2015 年起，隨着消費者保障科的人手回復正常，根據該 3 條條例進行的抽查次數已增加。

通訊局保障消費者的工作

1.10 **組織和資源** 通訊局是獨立的法定組織，於 2012 年 4 月 1 日根據《通訊事務管理局條例》(第 616 章)成立，是本港電訊業及廣播業的單一監管機構(註 12)。通訊局的角色和職能，由其行政機關和秘書處執行，即通訊事務管理局辦公室(通訊辦)。通訊辦是以營運基金形式運作的部門，由通訊事務總監掌管。《商品說明條例》中的公平營商條文(見第 1.5(b) 段)，如與持牌人根據《電訊條例》或《廣播條例》提供電訊服務或廣播服務有關，便由通訊辦轄下的市場及競爭部負責執行。在 2017 年 10 月 31 日，該分部的編制有 38 名員工。通訊辦的組織圖摘錄載於附錄 B。

1.11 **執法工作** 根據海關與通訊局聯合發布的《商品說明條例》執法指引(見第 1.5(b) 段)，通訊辦會一如以往，密切監察電訊市場和廣播市場的發展，在適當時採取所需行動，行使《商品說明條例》賦予通訊局的權力。通訊辦會審查所收到的每宗消費者投訴，以決定投訴是否須作進一步調查。通訊辦受理循不同途徑(例如透過電話、郵寄、傳真、電郵、網上或親身)提出的投訴。通訊辦已發出內部的辦公手冊，就處理投訴、調查、錄取會面記錄、處理證物、準備檢控、發出警告信／勸諭信等工作提供指引，供員工遵守。通訊辦亦備有一套電腦系統，記錄所收到的投訴詳情、調查進展和個案結果。

1.12 **其他保障消費者措施** 除了執行《商品說明條例》外，通訊辦處理的保障消費者工作和計劃，主要包括：

- (a) 支援電訊業推行一項自願計劃，以調解服務供應商與其顧客之間的計帳爭議；
- (b) 監察電訊業界推行各項實務守則和指引的情況及成效；及
- (c) 舉辦一年一度的消費者教育活動，透過不同的節目和活動向公眾傳達各項消費者信息。

註 12：截至 2017 年 12 月 31 日，通訊局由主席、副主席(商務及經濟發展局常任秘書長(通訊及創意產業))和 10 名成員(包括通訊事務總監)組成。

消委會的角色

1.13 消委會於 1974 年 4 月成立，並於 1977 年 7 月《消費者委員會條例》(第 216 章)通過後成為法人團體。消委會的管治組織為其委員會(註 13)。根據《消費者委員會條例》，委員會須委任一名總幹事擔任職務，及消委會的職能，主要是藉以下方式保障和促進貨品及服務的消費者權益，以及不動產的購買人、按揭人及承租人權益：

- (a) 搜集、接收及傳遞有關貨品、服務及不動產的信息；
- (b) 接收及審查貨品及服務的消費者投訴、以及不動產的購買人、按揭人及承租人的投訴，並向他們提供意見；
- (c) 根據所得資料採取相應行動，包括向政府或任何公職人員提供意見；及
- (d) 鼓勵商業及專業團體制訂工作守則，規管屬下會員的活動。

1.14 消委會的經費主要來自政府的經常資助金。2016–17 年度，政府共撥出 1.154 億元予消委會，佔消委會總收入的 95%。截至 2017 年 3 月 31 日，消委會的編制有 150 名員工。消委會的組織圖摘錄載於附錄 C。消委會的工作涉及多個範疇，包括制定新的保障消費者的工作方針、研究經營手法和影響消費者權益的各項事宜。儘管消委會對商戶的不當行為沒有執法權力，但可採取行動，針對涉及不良營商手法的嚴重個案，點名譴責商戶。消委會不但為消費者調停糾紛、傳達資訊和提供意見，及舉辦消費者教育活動，還測試產品、進行深入研究和調查、出版消費者雜誌《選擇》月刊，以及審視有關消費者事宜的諮詢文件和報告，並作出回應。為協助消費者循法律途徑追討賠償，消委會管理消費者訴訟基金，擔任基金受託人。該基金於 1994 年設立，在涉及重大消費者權益的個案，向因商戶的作為或不作為而感到受屈的消費者提供法律援助(註 14)。

註 13：截至 2017 年 12 月 31 日，委員會由主席、副主席、20 名委員和 29 名增選委員組成。委員會獲《消費者委員會條例》授予行使該條例所賦予的權力。委員會可委任小組及工作小組，並可將該會的權力及職能轉委予各小組及工作小組行使及執行。截至 2017 年 12 月 31 日，委員會設立了 12 個小組和工作小組，以處理特定範疇的消費者事宜，包括產品測試(研究及試驗小組)、營商手法(商營手法研究及消費者投訴審查小組)和法律保障(法律保障事務小組)。

註 14：基金於 1994 年設立，初時獲政府撥款 1,000 萬元，2010 年 5 月再獲政府撥款 1,000 萬元。截至 2017 年 3 月 31 日，基金的結餘大約為 900 萬元。

審查工作

1.15 2008 年，審計署完成了有關“消費者委員會：企業管治與保障和促進消費者權益”的審查工作，審查結果載於 2008 年 10 月發表的《審計署署長第五十一號報告書》第 3 章。2009 年，審計署曾就“香港海關：消費者保障科的執法工作”進行審查，審查結果載於 2009 年 3 月發表的《審計署署長第五十二號報告書》第 2 章。消委會和政府同意審計署在上述兩次審查後提出的建議。2017 年 10 月，審計署展開審查，檢視海關、通訊辦與消委會的保障消費者權益工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 針對不良營商手法的執法工作 (第 2 部分)；
- (b) 針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作 (第 3 部分)；
及
- (c) 其他保障消費者的措施 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.16 在審查期間，商經局、海關、通訊辦和消委會的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：針對不良營商手法的執法工作

2.1 《商品說明條例》規管不良營商手法，包括虛假商品說明、誤導性遺漏、具威嚇性的營業行為、餌誘式廣告宣傳、先誘後轉銷售行為和不當地接受付款(見第 1.3(a) 段)。本部分探討《商品說明條例》的執法情況，集中檢視下列事宜：

- (a) 涵蓋貨品和服務兩方面不良營商手法的《2012 年修訂條例》的實施情況(第 2.2 至 2.20 段)；
- (b) 海關的執法工作(第 2.21 至 2.37 段)；及
- (c) 通訊辦的執法工作(第 2.38 至 2.44 段)。

《2012 年修訂條例》的實施情況

2.2 《2012 年修訂條例》於 2013 年 7 月 19 日全面實施後，商經局、海關和通訊辦在 2014 至 2016 年期間，曾向立法會經濟發展事務委員會提交報告，匯報實施進度。該等報告的要點概述如下：

- (a) **執法策略** 《商品說明條例》的執法機關(即海關和通訊辦)一直採取三管齊下方式執行《商品說明條例》的公平營商條文：
 - (i) **合規推廣** 透過為不同業界舉行簡介會和主動探訪各業界，執法機關就《商品說明條例》下的法律要求，向商戶提供建議和指引；
 - (ii) **執法行動** 執法機關採取必要和及時的執法行動，打擊違規行為，從而建立公眾信心。由於《商品說明條例》涵蓋的貨品和服務範圍廣泛，為促進商戶遵從法例，並有效運用執法資源，執法機關優先處理可能對消費者、業界或整體公眾有重大影響的個案(註 15)；及

註 15：這類個案一般涉及以下行為：(a) 涉及重大公眾利益或關注的行為；(b) 屢犯、故意、有組織或構成嚴重違例的行為；(c) 引致或可能引致消費者權益嚴重受損的行為；(d) 針對弱勢或易受左右的消費者羣體的行為；(e) 該行為顯露商戶有違例的慣性或顯示有在未來出現不當行為的風險；(f) 該行為顯示出在市場上有顯著的或新興的趨勢或可能會在某行業中或跨行業普遍出現；及／或 (g) 對該行為採取的執法行動很可能帶來有效的教育或阻遏作用。

- (iii) **宣傳教育** 執法機關聯同消委會，推行廣泛的宣傳和教育項目，以增加消費者對不良營商手法的認識，並推廣“精明消費”的概念，同時又向商戶推廣良好做法；及
- (b) **投訴和執法統計數字** 在2013年7月至2016年4月期間，海關、通訊辦和消委會接獲涉及懷疑違反《商品說明條例》的投訴，分別有16 424、2 182和9 877宗(有關投訴按所涉罪行分類的數字見表四)。海關在接獲的16 424宗投訴中，發現有5 947宗並不涉及違反《商品說明條例》，故未有再作跟進。另就982宗投訴，海關雖未有發現違反《商品說明條例》的證據，但已提醒有關商戶需要遵守該條例的相關條文。有8 787宗投訴已展開詳細調查；其餘708宗投訴則已轉介相關機構跟進，或當時正進行初步審查。該8 787宗(即16 424減5 947減982減708宗)投訴，加上海關主動調查的個案，共整合成1 432宗個案(部分個案涉及超過1宗投訴)。海關完成其中1 363宗個案的調查後，已就當中199宗個案發出警告信或勸諭信，就220宗個案提出檢控，並按民事的遵從為本機制就10宗個案接受書面承諾。海關另就7宗個案向法院申請充公涉案貨品而不提出檢控。餘下的927宗個案，則因證據不足而結案。通訊辦在接獲的2 182宗投訴中，發現有2 004宗並不涉及違反《商品說明條例》，已予結案。另就126宗投訴，通訊辦雖未有發現違反《商品說明條例》的證據，但已發出勸諭信提醒有關商戶遵守法例要求。通訊辦提出檢控的個案有1宗，另餘下51宗個案當時仍在審視中。消委會方面，有6 689宗投訴可予跟進，其中6 134宗已予結案(經消委會調停後得以解決或已轉介相關機構跟進)，其餘555宗截至2016年4月仍在調停中。

表四

所接獲指稱違反《商品說明條例》的投訴數目
(2013 年 7 月至 2016 年 4 月)

按所涉罪行分類的投訴	海關	通訊辦	消委會
	(數目)		
虛假商品說明	10 083	1 101	4 446
誤導性遺漏	2 108	939	1 560
具威嚇性的營業行為	551	51	1 314
餌誘式廣告宣傳	185	13	199
先誘後轉銷售行為	69	19	525
不當地接受付款	3 247	449	1 833
其他(例如不屬《商品說明條例》 範疇的個案)	181	242	不適用
總計	16 424	2 182 (註)	9 877

資料來源：海關、通訊辦和消委會的記錄

註：由於通訊辦接獲的部分投訴涉及超過 1 項涉嫌違反《商品說明條例》的指控，因此按所涉罪行分類的總數可能較接獲投訴的總數為多。

立法會議員對經修訂的《商品說明條例》的執法工作 所提出的意見／關注

2.3 立法會經濟發展事務委員會在 2015 年 6 月和 2016 年 5 月的會議上，就政府所匯報有關經修訂的《商品說明條例》的最新實施情況進行了討論。其間有議員對相關的投訴和執法行動提出問題，並表達了意見／關注。政府的回應概述如下：

- (a) **2015 年 6 月的事務委員會會議** 在會議上，3 位議員詢問涉及《商品說明條例》的投訴詳情，以及海關在哪些界別的執法工作上遇到困難，當中是否包括美容業和預繳服務。海關回應如下：

- (i) 在經修訂的《商品說明條例》生效後不久，海關平均每天接獲 16 宗投訴和 62 宗查詢個案；而在事務委員會會議之前的 6 個月，平均每天接獲的投訴和查詢個案分別下降至 13 和 14 宗。雖然投訴數目保持平穩，但可採取行動的個案數目則有所增加；而查詢數目顯著減少，顯示市民對經修訂的《商品說明條例》有更廣泛的認識；
 - (ii) 有關貨品的投訴數目超過有關服務的投訴 3 倍，在 2013 年 7 月至 2015 年 5 月期間處理的 122 宗檢控個案中，只有 4 宗與服務有關；
 - (iii) 有關服務的投訴的調查工作往往較為複雜，因為該等個案不涉及實體商品，且違規行為也並非一開始便顯現出來；
 - (iv) 由於不法商戶會揀選行騙對象，因此海關必須進行“放蛇”行動，以蒐集證據；及
 - (v) 在杜絕美容業的不良行為方面，海關已取得重大的進展(註 16)；及
- (b) **2016 年 5 月的事務委員會會議** 在會議上，有一位議員(註 17)要求海關就所處理的檢控個案提供更多資料，並認為就投訴數目而言，檢控率過低(即在 2013 年 7 月至 2016 年 4 月期間，共接獲 16 424 宗投訴，但只就 220 宗個案提出檢控)。另一位議員也認為檢控率頗低，並擔心定罪個案所獲判處的刑罰過於寬鬆，以及執法行動儘管不影響殷實商戶，但不足以對不良商戶起阻遏作用。該名議員促請政府檢討執法工具，並在適當情況下就個案提出上訴。海關在回應時解釋如下：
- (i) 雖然在上述期間海關共接獲 16 424 宗投訴，但其中約 6 000 宗並不涉及違反《商品說明條例》。此外，在 8 787 宗經詳細調查跟進的投訴個案中，部分涉及相同的商戶，遂當作 1 宗調查個案處理。因此，不宜依據投訴數字推算檢控率；

註 16：自 2016 年起，海關已就預繳服務甚為普遍的美容和健身服務加強合規推廣和消費者教育工作。舉例而言，海關自 2016 年年中以來，與有關商戶舉行了多次會議，傳遞有關不良營商手法的訊息。一齣有關《商品說明條例》並以美容業不良營商手法為題材的電視短片，也於 2016 年 12 月的《警訊》節目內播出。

註 17：該位議員也曾在 2015 年 2 月 2 日立法會經濟發展事務委員會的《施政報告》簡報會上指成功檢控的個案甚少，對此表示關注。

- (ii) 海關就 1 363 宗已完成調查個案中的 220 宗個案 (16%) 提出檢控，當中有 95% 獲成功檢控。在檢控個案中，7 宗涉及服務供應，全部獲成功檢控；其餘 213 宗個案則涉及貨品供應，當中有 95% 獲成功檢控；及
- (iii) 每宗個案的刑罰由法庭判定；如有充分理據，律政司司長可提出上訴。

2.4 **通訊辦檢討經修訂的《商品說明條例》的執法事宜** 在 2015 和 2016 年，通訊辦檢討經修訂的《商品說明條例》的執法事宜，並向通訊局匯報檢討結果。檢討結果的要點如下：

- (a) **要就有關服務的不當行為蒐集充足證據，相較於有關貨品的不當行為更為困難** 貨品是實物，可作為直接證據呈堂，而服務並非實物，要針對商戶的不當行為蒐集充足證據，證明該等商戶使用不良營商手法，所牽涉工作更為複雜；
- (b) **經修訂的《商品說明條例》的刑事機制所訂舉證標準較高** 在經修訂的《商品說明條例》生效之前，通訊辦根據《電訊條例》第 7M 條，對電訊持牌人具誤導性或欺騙性的行為採取執法行動。就被禁止的行為範圍而言，第 7M 條涵蓋在經修訂的《商品說明條例》下被禁止的所有不良營商手法，但與具威嚇性的營業行為有關者則不包括在內 (見第 1.3(a)(iii) 段)。就舉證標準而言，《商品說明條例》的刑事機制所訂的舉證規則更加嚴格，要在沒有合理疑點下證明控罪。因此，與《電訊條例》已廢除的第 7M 條所訂罪行相比，要確立《商品說明條例》所訂的不良營商手法罪行，會更加困難，前者只須符合衡量相對可能性的民事舉證標準即可；及
- (c) **未來路向** 通訊辦會繼續履行執法職務，以及檢討執法策略和安排，以加強《商品說明條例》的執法工作。

2.5 **海關檢討經修訂的《商品說明條例》的執法事宜** 審計署曾詢問海關有沒有如通訊辦般檢討部門執行經修訂的《商品說明條例》事宜。海關在 2018 年 3 月回應時表示，自從經修訂的《商品說明條例》於 2013 年 7 月實施以來，曾多次檢討以三管齊下方式 (見第 2.2(a) 段) 執法的成效、運作效率、人力資源和宣傳計劃，務求遏止不良營商手法，維護消費者權益。

2.6 審計署對檢控率的分析 為清楚了解經修訂的《商品說明條例》的最新實施情況，審計署分析了海關和通訊辦所提供的執法統計數字（見表五）。

表五

經修訂的《商品說明條例》執法工作的統計數字
(2013 年 7 月至 2017 年 12 月)

執法機關	海關		通訊辦
投訴類別	貨品	服務	服務
	(宗數)		
(a) 接獲的投訴	18 521	10 247	2 845
(b) 已完成詳細調查的個案 (註) (b) = (c)+(d)+(e)+(f)+(g)	1 167	407	39
(c) 提出檢控的個案	314	26	1
(d) 作出承諾的個案	8	4	0
(e) 發出警告／勸諭信的個案	154	88	19
(f) 只沒收貨品的個案	7	不適用	不適用
(g) 按照《商品說明條例》進行詳細調查 後並沒有進一步行動而結束的個案	684	289	19
(h) 已完成檢控的個案	299	23	1
(i) 定罪個案	284	18	1
(j) 檢控率 ((j) = (c)/(b)×100%)	27%	6%	3%
(k) 定罪率 ((k) = (i)/(h)×100%)	95%	78%	100%

資料來源：審計署對海關和通訊辦記錄的分析

註：接獲投訴後篩選和整合詳細調查個案的程序，撮述於第 2.2(b) 段。

一如表五所示，就通訊辦而言，有關服務的個案檢控率偏低 (3%)。至於海關，雖然有關貨品的投訴數目 (18 521 宗) 較有關服務的投訴數目 (10 247 宗) 多 81%，但如計算檢控個案在已完成調查個案中所佔百分比，則有關貨品的檢

針對不良營商手法的執法工作

控率 (27%) 較有關服務的檢控率 (6%) 高逾 3 倍。與服務有關的檢控率整體而言較低，看來印證了通訊辦在檢討結果提出的觀點，就是在《商品說明條例》的刑事機制之下，要就有關服務的不當行為蒐集充足證據，相較於有關貨品的不當行為更為困難 (見第 2.4(a) 段)。

2.7 經修訂的《商品說明條例》的執法工作須予全面檢討 對於第 2.6 段表五所載的審計署分析資料，海關在 2018 年 2 月及 3 月回應時表示：

- (a) 雖然有關服務的投訴調查工作因不涉及實體商品而往往較為複雜 (見第 2.3(a)(iii) 段)，但檢控率除了受證據不足影響之外，還受其他多項因素影響，例如投訴人撤回投訴或拒絕協助調查等。具體而言，逾 70% 涉及服務業的投訴因為投訴人撤回投訴或拒絕協助調查而無法跟進；有關美容和健身行業的投訴，也有逾 80% 受這兩個因素所影響；及
- (b) 檢控率已由 2013 年 7 月至 2016 年 4 月期間的 16%，增至 2016 年 5 月至 2017 年 12 月期間的 57%。海關根據《商品說明條例》主動採取執法行動，在不同的商業界別都有重大的檢控個案。至於重大的定罪個案，則包括蔘茸海味店的貨品展示誤導標價；1 間美容院、1 間健身中心和 1 家金融投資公司進行具威嚇性的營業行為；1 家裝修公司誤導性遺漏資料；超級市場以虛假商品說明銷售貨品；電子產品零售商進行餌誘式廣告宣傳；1 家貨倉營辦商和 1 家婚禮服務公司不當地接受付款；以及 1 間職業介紹所、1 間旅行社和 1 所教育中心就其服務提供虛假商品說明。

然而，審計署留意到，檢控率由 16% 上升至 57% (見上文 (b) 項)，主要是由於詳細調查個案數目減少所致，有關數目由 2013 年 7 月至 2016 年 4 月期間 34 個月內的 1 363 宗 (平均每月 40 宗)，減少至 2016 年 5 月至 2017 年 12 月的 20 個月內的 211 宗 (平均每月 11 宗)。根據海關的資料，詳細調查個案減少，主要是因為存檔安排由 2014 年 10 月起有所改變 (註 18)。至於上述 (a) 項所載海關的意見，鑑於有關服務的檢控率較低 (計算檢控個案在已完成調查個案而非投訴個案中所佔百分比)，以及上文第 2.6 段所述通訊辦的檢討結果顯示難以蒐集充足證據，因此，仍有需要探究涉及服務的個案檢控率較低的主要原因，

註 18：在 2014 年 10 月之前，如某宗投訴被評定為可採取行動，海關一開始便會開立檔案以作詳細調查。自 2014 年 10 月修改存檔安排後，必須有合理理由懷疑當中有人已干犯罪行，以及有合理理由採取執法行動 (例如檢取貨品或拘捕有關人士)，才會開立檔案以作詳細調查。在開立檔案之前，海關會視乎每宗個案的個別情況，查核被投訴的機構和貨品的背景、查問有關各方，以及購買貨品進行測試等。

從而加強經修訂的《商品說明條例》的成效。經修訂的《商品說明條例》實施至今已逾4年，現在是適當時候由海關和通訊辦因應本審計報告書的審查結果(例如能否適時完成調查——見第2.23及2.34段)，在諮詢商經局後，全面檢討執法事宜(例子見第2.4(a)段)，以期汲取經驗，供日後借鑑。

執法機關與消委會之間在資訊交流和個案轉介方面的不足之處

2.8 2012年12月，政府向立法會經濟發展事務委員會簡介為實施《2012年修訂條例》而進行的準備工作，其間曾表示：

- (a) 兩個執法機關(即海關和通訊辦)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《商品說明條例》的個案。至於並不涉及違例情況的個案，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；及
- (b) 預期在實施《2012年修訂條例》後，有關不良營商手法的舉報數目會增加，為此，海關與消委會之間會建立一個電子平台，作個案轉介之用。

2.9 **海關與消委會之間的電腦系統界面** 海關和消委會藉提升其電腦系統，發展系統界面，建立了一個電子平台，作資訊交流和個案轉介之用。2014年6月，海關獲撥款890萬元，用以提升其貿易商資料管理系統(見第1.7(b)段)，當中約160萬元用於開發一個子系統，以支援實施《2012年修訂條例》，包括提供電腦系統界面，連接消委會的投訴個案管理系統(見第4.4段)。根據海關的建議書，海關可利用該電腦系統界面作以下用途：

- (a) 有系統地適時接收由消委會轉介的投訴和不良營商手法資訊(即與《商品說明條例》有關而已塗去投訴人資料的投訴個案)，以便即時應對不良營商手法的新趨勢，迅速採取執法行動；
- (b) 把性質屬於消費者糾紛的投訴個案轉介消委會進行調停；及
- (c) 把不良營商手法個案的審理結果告知消委會，以供參閱。

2.10 海關在2014年9月開展提升系統的工作，升級後的貿易商資料管理系統已於2016年2月啓用。消委會則於2013年7月獲商經局批准撥款40萬元，並於2014年8月完成提升投訴個案管理系統的工作，方便連接海關的系統，互通不良營商手法資訊。

2.11 **電腦系統界面沒有作個案轉介之用** 由2014年9月(註19)至2017年9月，消委會經電腦系統界面向海關通報了12 413項不良營商手法資訊(見第2.9(a)段)。然而，該電腦系統界面未曾用以在海關與消委會之間轉介投訴個案(見第2.9(a)和(b)段)。審計署審查由海關和消委會備存的有關記錄後，發現下列問題：

- (a) **消委會把個案轉介海關** 海關與消委會於2013年舉行數次會議，探討可否運用電腦系統界面，把個案由消委會轉介海關處理。2013年10月，所得結論是基於技術問題(例如消委會的投訴個案管理系統與海關的案件處理系統(見第1.7(b)段)所用的地址格式不同——註20)，有關經由電腦系統界面轉介個案的建議暫緩實施。因此，消委會必須以電郵方式把投訴個案轉介海關跟進，而海關收到投訴個案後須以人手處理。由於消委會與海關之間並沒有建立加密渠道，在2014年1月至2017年9月期間，消委會以未經加密的電郵，把合共1 341宗個案轉介海關處理；及
- (b) **海關把個案轉介消委會** 雖然提升後的貿易商資料管理系統已於2016年2月啓用，但海關未曾運用電腦系統界面把個案轉介消委會進行調停。審計署留意到，2014年11月海關內部會議的會議記錄提及貿易商資料管理系統的提升工作，當中述明無須經由電腦系統界面把轉介個案移交消委會跟進，但並無記載作出這項決定的理據。在2014年1月至2017年9月期間，海關合共把157宗個案轉介消委會處理，全部以未經加密的電郵傳送，而沒有運用電腦系統界面轉介，以節省人手處理的工夫和盡量減少輸入數據時有人為錯誤的機會。

2.12 **沒有運用電腦系統界面通報個案結果** 審計署發現，直至2018年1月，海關未有運用電腦系統界面向消委會通報個案結果(見第2.9(c)段)。消委會於2018年1月告知審計署，根據現行安排，海關每月把一份不良營商手法個案的結果列表，由專人派遞給消委會作參考之用。

註19：由於投訴個案管理系統的提升工作較早完成(2014年)，而貿易商資料管理系統則較遲(2016年)，作為臨時措施，海關在2014年稍為優化當時的貿易商資料管理系統，以便接收來自投訴個案管理系統的不良營商手法資訊。

註20：消委會如要向海關轉介個案，除了須提升貿易商資料管理系統外，還須提升案件處理系統。

2.13 **須充分利用電腦系統界面交流資訊** 總括而言，除了通報不良營商手法資訊外，該電腦系統界面並沒有用於轉介投訴個案(見第 2.11 段)和通報個案結果(見第 2.12 段)，以提高海關與消委會之間資訊交流的效率、成本效益和保安程度。對於審計署的查詢，海關在 2018 年 2 月回覆如下：

- (a) 由於海關的貿易商資料管理系統與消委會的投訴個案管理系統互不相容，如要轉介個案，必須進一步提升兩個系統(見第 2.11(b) 段)。海關和消委會的目標是在 2018 年 9 月完成系統升級工作，開始運用電腦系統界面轉介個案；及
- (b) 在 2018 年 1 月測試成功後，海關已由同年 2 月起利用電腦系統界面，每月把個案資訊轉交消委會。

審計署認為，海關須與消委會合作，確保能適時完成提升電腦系統界面的工作，以便轉介個案(見上文(a)項)。

2.14 **須考慮安排通訊辦參與經由系統界面互通資訊的工作** 雖然通訊辦也是《商品說明條例》的執法機關，但在設立資訊交流和個案轉介電子平台一事上，通訊辦並無參與其中(見第 2.8(b) 段)。如有關於廣播或電訊服務營商手法或服務質素的投訴未能解決，消委會只會在投訴人同意後，以信函形式把個案轉介通訊辦處理。在 2014 年 1 月至 2017 年 9 月期間，合共轉介了 115 宗這類個案。雙方也沒有如消委會與海關般，通報不良營商手法資訊(見第 2.9(a) 和 2.11 段)。根據海關就提升貿易商資料管理系統的建議書，該系統或可進一步開發，以便與通訊辦互通情報和個案資料。然而，至今仍未見為此採取行動，以進一步開發現有的電腦系統界面。審計署分析了消委會與海關經由電腦系統界面通報的 12 413 項不良營商手法資訊(見第 2.11 段)，發現當中有 1 276 宗個案(佔 10%)與電訊和廣播服務有關，可能屬通訊局的管轄範圍，可向通訊辦通報有關資料。

審計署的建議

2.15 審計署建議海關關長和通訊事務總監應因應本審計報告書的審查結果，在諮詢商務及經濟發展局局長後，全面檢討經修訂的《商品說明條例》的執法事宜，以期汲取經驗，供日後借鑑。

2.16 審計署也建議海關關長應與消委會合作，以確保適時完成提升電腦系統界面的工作，以便轉介個案。

2.17 審計署建議消委會和通訊事務總監應檢討是否有需要：

- (a) 定期互通關於電訊和廣播服務的不良營商手法資訊；及
- (b) 提升電腦系統以便轉介個案和交流資訊。

政府和消費者委員會的回應

2.18 海關關長、通訊事務總監和商務及經濟發展局局長均同意上文第 2.15 段所載的審計署建議，並表示海關和通訊辦會檢討經修訂的《商品說明條例》的執法事宜，其間商經局會與該兩個部門緊密合作。

2.19 海關關長和消委會均同意上文第 2.16 段所載的審計署建議。海關關長和消委會總幹事表示會緊密合作，適時完成提升電腦系統界面的工作。

2.20 通訊事務總監和消委會均同意上文第 2.17 段所載的審計署建議。通訊事務總監表示，通訊辦會與消委會合作，檢討是否有需要定期通報關於電訊和廣播服務的不良營商手法資訊和轉介有關個案；如有此需要，會審視應如何進行。

香港海關的執法工作

2.21 就《商品說明條例》而言，海關的執法工作分別由情報及調查處轄下的版權及商標調查科和貿易管制處轄下的商品說明調查科負責(註 21)。版權及商標調查科(註 22)負責執行《商品說明條例》中與提供服務和供應特定類別貨品有關的規定，而該等特定類別貨品是指某些不時涉及經修訂《商品說明條例》所禁止的不良營商手法的貨品(尤指蔘茸海味和流動電話等可能涉及有組織罪案的貨品)；商品說明調查科則負責執行《商品說明條例》中有關貨品供應(版權及商標調查科負責範圍以外的貨品)的規定。

版權及商標調查科的執法工作

2.22 版權及商標調查科的執法工作包括處理投訴、巡查行動、調查，以及檢控和制裁，詳情如下：

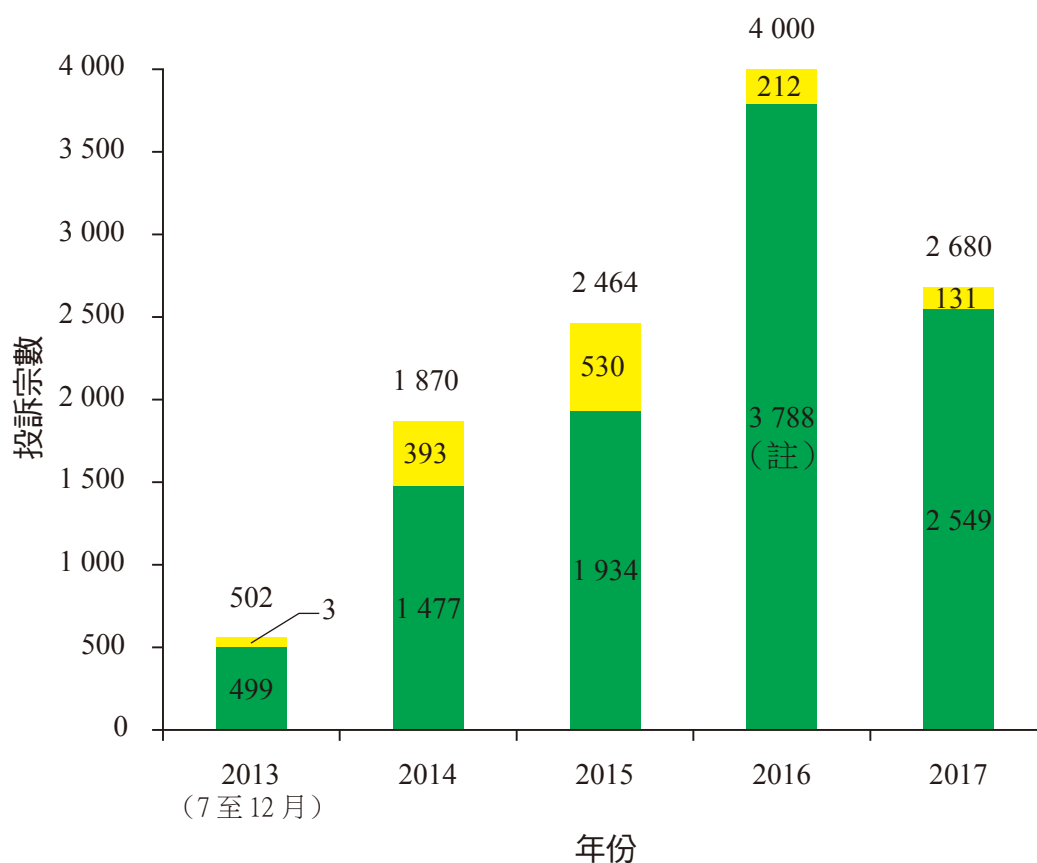
- (a) **處理投訴** 海關在管制人員報告內，把下列服務表現目標訂為 100%：(i) 在接獲不良營商手法的緊急投訴後 24 小時內展開調查；及(ii) 優先投訴個案應在評估後的 3 個工作天內展開調查。所有投訴均由情報及調查處轄下的情報科中央處理。對於性質緊急的投訴(見第 1.9 段表二註 3)，情報科會立即與版權及商標調查科的負責人員聯絡，以決定有關個案應否被當作緊急投訴，立即進行調查。快速應變部隊會在 24 小時內與投訴人聯絡，索取更多資料，以決定是否須立即對涉嫌商戶採取行動(例如掃蕩行動)。至於非緊急投訴，情報科把相關詳情輸入案件處理系統後，會將個案交予貿易管制處轄下的評核及支援課(見附錄 A)，以作評估和進一步分類(見第 1.9 段表二註 4)。較後處理個案會於 12 個工作天內，由版權及商標調查科的調查隊伍處理。圖一顯示在 2013 年 7 月至 2017 年 12 月期間所接獲與服務及特定貨品有關的投訴數目；

註 21：在 2013 年 12 月之前，《商品說明條例》的執法工作完全由商品說明調查科負責。

註 22：版權及商標調查科也負責就《版權條例》(第 528 章)和《防止盜用版權條例》(第 544 章)等《商品說明條例》以外的其他法例進行執法工作。

圖一

接獲與服務及特定貨品有關的投訴數目
(2013 年 7 月至 2017 年 12 月)



圖例：
■ 與服務有關的投訴
■ 與貨品有關的投訴

資料來源：海關的記錄

註：在 2016 年接獲的 3 788 宗與服務有關的投訴中，有 1 672 宗 (44%) 涉及一間健身中心倒閉。

- (b) **巡查行動** 身穿便服的版權及商標調查科人員定期到特定類別貨品 (見第 2.21 段) 店鋪雲集的地區和遊客購物區巡查 (註 23)，目的在於偵查涉及不良營商手法的案件，以提高商戶對遵守《商品說明條例》的警覺性，並向消費者進行宣傳教育；

註 23：節慶期間，版權及商標調查科人員會在遊客購物區高調巡查，提醒商戶遵守《商品說明條例》；並向遊客派發單張，提醒他們在付款前務須小心核對價格和計量單位。

- (c) **調查** 調查隊伍採取一連串跟進行動，以調查投訴個案。有關行動包括查核背景資料、監察涉嫌違例商戶、錄取證人供詞等。視乎每宗個案的情況，有關人員可能喬裝顧客試購貨品／服務（“放蛇”行動），所購物品會送交政府化驗所／認可化驗所進行測試。如有合理理由懷疑有人觸犯罪行，便會採取執法行動（例如展開掃蕩行動和檢取貨品）。2017 年，版權及商標調查科完成了 1 997 宗調查，並就 48 宗個案採取執法行動；及
- (d) **檢控和制裁** 如發現有人觸犯《商品說明條例》所訂罪行，調查隊伍會在聽取律政司的意見後提出檢控，或在獲得律政司同意後，按民事的遵從為本機制（見第 1.5(b)(iv) 段）接納商戶的承諾。《商品說明條例》註明，在下列時限（以較早者為準）屆滿後，不得就該條例所訂罪行提出檢控：(i) 由犯罪日期起計的 3 年；或 (ii) 由檢控官發現該罪行的日期起計的 1 年。2017 年，版權及商標調查科拘捕了 74 人並採取了 22 次檢控行動。

可予改善之處

2.23 **結束處理調查個案檔案需時冗長** 適時進行調查工作對保障消費者權益至為重要，如未能迅速制止不良營商手法，便可能有更多消費者墮入圈套。版權及商標調查科為一些調查工作階段訂立了內部標準時限（見第 2.24 及 2.26 至 2.29 段）。審計署問及完成調查的標準時限為何，海關在回應時表示，版權及商標調查科參照檢控工作的法定時限（見第 2.22(d) 段）作為完成調查的標準時限。根據海關所提供截至 2017 年 11 月 2 日的案件處理系統記錄摘要，版權及商標調查科自 2013 年 7 月以來一共完成了 2 960 宗調查。審計署分析了這些記錄所示的調查個案檔案開立和結束日期（註 24），發現版權及商標調查科需時逾一年才結束 1 532 宗（52%）調查個案檔案，最長一宗調查需時達 3.8 年才結案。審計署提出調查時間冗長的問題，海關在 2018 年 3 月回應如下：

- (a) 每宗個案所需的確實調查時間不盡相同，視乎多項因素而定（例如個案是否複雜，以及投訴人可否錄取口供），儘管如此，所有調查均在提出檢控的法定時限內完成；

註 24：海關表示，當接獲投訴後，如情況適當會隨即開立檔案，展開處理調查檔案程序。一般而言，處理程序包括調查具體投訴事宜，其後如有需要則對涉嫌違例商戶主動展開調查，如有人違反《商品說明條例》便採取執法行動，或如無須進一步跟進處理則結束調查個案檔案。

針對不良營商手法的執法工作

- (b) 就部分個案而言，雖然相關投訴的調查工作已經完結(因投訴人撤銷投訴或不願協助調查)，但由於調查隊伍繼續進行“放蛇”行動或加以監視，以監察涉案商戶，因而並無立即結束檔案；
- (c) 2014 至 2016 年的投訴有增無減(見第 2.22(a) 段圖一)，導致版權及商標調查科積壓個案未及處理。該等積壓個案大多在 2014 和 2015 年出現，因為當時的資源投放於處理新的調查，而不是用於為無須跟進的調查工作結案；及
- (d) 無論何時結束檔案，調查工作的進度均沒有受影響。

審計署備悉上文所載海關的解釋。然而，審計署抽查了 50 宗自檔案開立後需時逾兩年才完成調查的個案，發現仍有若干可予改善之處，詳見第 2.24 至 2.29 段。

2.24 須符合對投訴展開調查的標準時限 根據工作手冊(見第 1.7(a) 段)，對於短期旅客提出的緊急投訴，必須在接獲投訴後 24 小時內展開調查。個案負責人員應向投訴人確認是否願意以控方證人身分出庭，並應在投訴人對所投訴事件記憶猶新之時，盡快與其會面。至於優先處理個案和較後處理個案，則分別須在 3 和 12 個工作天內展開調查。為檢視海關的調查工作是否符合上述標準時限，審計署抽查了 50 宗調查個案(見第 2.23 段)。版權及商標調查科在 2018 年 1 月表示，這些個案包括 2 宗緊急個案和 48 宗較後處理個案。審計署發現，當中分別有 1 宗緊急個案和 8 宗較後處理個案(兩者共佔所有 50 宗個案的 18%)並未符合上述標準時限，但並無文件記錄這些個案逾期展開調查的原因。海關在回應審計署 2018 年 2 月的查詢時表示：(a) 該宗緊急個案其實是錯誤記入了快速應變部隊記錄冊內，因為投訴人在作出投訴時已經離港(見第 2.31 段所述審計署其他類似的意見)，這是一名人員所犯的單一次資料輸入錯誤；及 (b) 這宗個案已按較後處理個案適用的 12 個工作天標準時限內處理。然而，審計署留意到，就上述 8 宗逾期展開調查的較後處理個案而言，調查工作較標準時限遲 1 至 13 個工作天(平均 4.8 個工作天)才展開。因此，海關須就遵守既定標準時限一事加強管控，確保能及時就投訴個案採取行動。

2.25 須及早向投訴人蒐集證據 審計署留意到，在上述 8 宗逾期展開調查的較後處理個案中，有 3 宗都是短期旅客在返回內地後才以電郵方式提出投訴的。然而，調查人員在接獲投訴後 14 至 21 個工作天才聯絡該 3 名投訴人。結果，2 名投訴人拒絕協助海關進行調查並撤回投訴，餘下 1 人則沒有回覆海關的電郵。儘管無法確定這些投訴人撤回投訴或不予回覆的原因，但海關仍應考

慮就調查人員聯絡投訴人(特別是短期旅客)的工作訂立標準時限，以便及早蒐集證據。

2.26 須加強監督查核調查進度和實地工作 根據版權及商標調查科的工作手冊，監督人員須參考個案負責人員提交的進度報告和其他異常情況報告，監察各宗正在調查的個案的進度。審計署審查 50 宗調查個案(見第 2.23 段)時察悉，在 7 宗調查個案中，個案負責人員在 2014 至 2017 年期間合共提交了 56 份進度報告。審計署發現：(a) 其中 5 份 (9%) 報告未經監督人員簽名作實；(b) 19 份 (34%) 報告在提交後超過 9 個月才由監督人員簽名作實；及 (c) 另有 7 份 (12%) 報告雖已簽名作實，但沒有註明簽署日期。因此這 31(5+19+7) 份報告是否經監督人員妥為查核，實在無法保證。工作手冊也訂明，監察小組的主管人員須對執行實地工作的下屬進行監督查核。可是，在審計署審查的 50 宗個案中，有 42 宗須進行監察／“放蛇”行動，其中 38 宗 (90%) 均沒有任何記錄顯示曾就涉及的實地工作即共 214 項行動進行監督查核。

2.27 須符合處理調查個案的內部標準時限 為方便海關的情報科收集情報和進行分析，版權及商標調查科已就向情報科提交調查結果雙月報告，以及匯報已結束個案資料的時間，訂立內部標準時限。審計署在審查 50 宗調查個案時發現：(a) 在 2014 年 1 月至 2017 年 10 月期間總共提交的 726 份報告中，有 120 份 (16.5%) 未能在 2 個月標準時限內提交，遲了 1.1 至 6.3 個月不等(平均 1.9 個月)；及 (b) 在所審查的個案中，有 35 宗 (70%) 未能在 1 個月標準時限內向情報科匯報已結束檔案的資料，在時限屆滿後 1.2 至 13.5 個月(平均 4.4 個月)才向該科匯報。

2.28 須在切實可行的範圍內盡早徵詢法律意見 由於《商品說明條例》定下檢控時限(見第 2.22(d) 段)，及時完成調查工作至關重要。審計署得悉，律政司對海關遲遲才提交以下兩宗個案表示關注：

- (a) **個案 A** 在一宗涉嫌違反《商品說明條例》(即誤導性遺漏)的個案中，檢控時限於 2016 年 5 月 20 日屆滿，海關則在 2016 年 4 月 20 日向律政司徵詢法律意見；及
- (b) **個案 B** 在一宗涉嫌違反《商品說明條例》(涉及多項關於虛假商品說明和不當地接受付款的投訴)個案中，檢控時限於 2017 年 1 月 7 日屆滿，海關則在 2016 年 12 月 8 日就 9 項投訴徵詢律政司的意見，而由於 12 月 28 日就 9 項投訴所取得的法律意見不能作為先例，海關遂於 2017 年 1 月 3 日就另外 13 項投訴進一步徵詢意見。

針對不良營商手法的執法工作

2017 年 2 月 8 日，海關與律政司議定，凡須徵詢法律意見的個案，應在切實可行的範圍內盡早送交律政司處理，最好在檢控時限屆滿前至少 3 個月送達。2017 年 9 月，工作手冊訂明了新的標準時限，指明主管人員最遲應在檢控時限屆滿前 3 個月把個案檔案送交律政司 (註 25)。

2.29 在 2017 年 3 至 9 月期間，海關共就 9 宗個案徵詢律政司的意見。審計署的審查發現，其中 5 宗個案的檔案是在檢控時限屆滿前 1.9 至 2.8 個月 (平均 2.2 個月) 才提交律政司，不符合所議定的 3 個月時限。海關表示，就該 5 宗個案而言，海關已就其中 2 宗通知律政司，該 2 宗個案需要更多時間進行調查和蒐集足夠證據，然後才可把檔案提交律政司徵詢意見。審計署認為，海關須採取措施，確保可按標準時限，向律政司提交個案檔案以徵詢法律意見。

商品說明調查科的執法工作

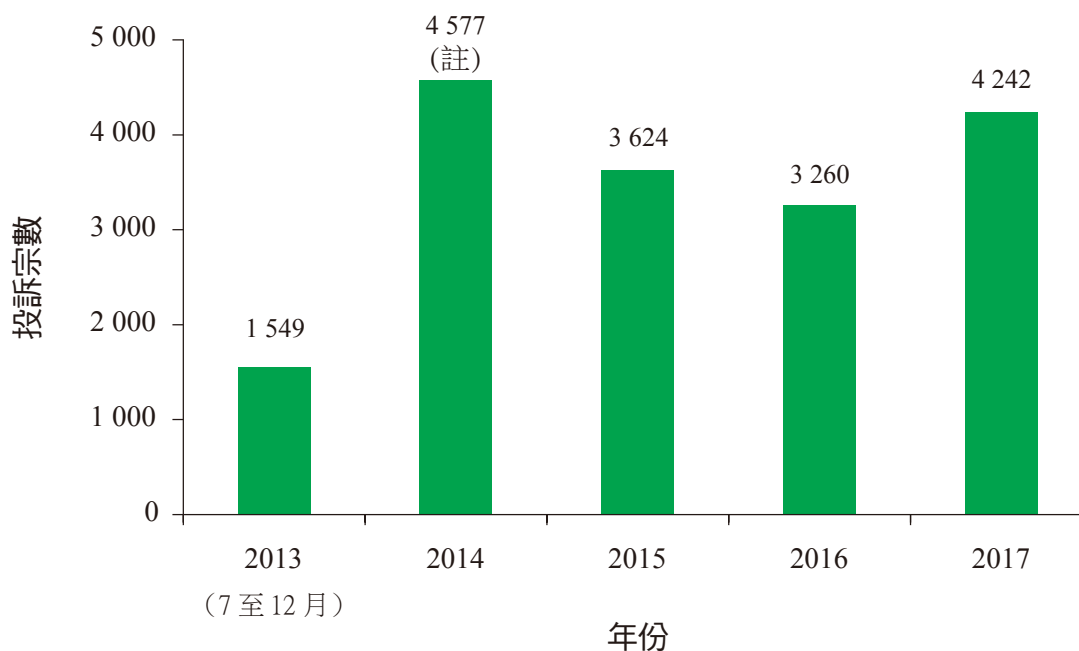
2.30 商品說明調查科的執法工作包括處理投訴、抽查和巡查行動、調查，以及檢控和制裁，詳情如下：

- (a) **處理投訴** 海關在管制人員報告內，把下列服務表現目標訂為 100%：(i) 在接獲不良營商手法的緊急投訴後 24 小時內展開調查；及 (ii) 優先投訴個案應在評估後的 3 個工作天內展開調查。與版權及商標調查科相類似，投訴會交由情報科中央處理，對於性質緊急的投訴，情報科會立即與貿易管制處的負責人員聯絡，以決定有關個案應否被當作緊急投訴，立即採取行動。如個案被評定為緊急投訴，會立即調派快速應變部隊／相關個案負責人員展開調查。非緊急投訴則會轉交評核及支援課，以便進一步分類為優先或較後處理個案。根據工作手冊，較後處理個案應在 5 個工作天內展開調查。圖二顯示在 2013 年 7 月至 2017 年 12 月期間所接獲與貨品有關的投訴數目；

註 25：海關在 2017 年 9 月採納廉政公署的意見，其後於同月把 3 個月標準時限納入工作手冊。

圖二

接獲與貨品有關的投訴數目
(2013 年 7 月至 2017 年 12 月)



資料來源：海關的記錄

註：在 2014 年接獲的 4 577 宗投訴中，有 1 337 宗 (29%) 涉及一家電訊服務供應商供應流動電話事宜。

- (b) **抽查和巡查行動** 商品說明調查科主動抽查零售商(註 26)，在節日期間於巡查地點派發《商品說明條例》單張。抽查和巡查行動旨在確保有關人士遵守《商品說明條例》，找出不良商戶和可疑產品，以及教育商戶和市民。視乎抽查的結果和傳媒的報道，商品說明調查科或會進行項目研究(稱為產品監控計劃)，以找出可能涉及《商品說明條例》的產品，讓相關調查單位跟進調查。2017 年，商品說明調查科進行了 4 000 次抽查；
- (c) **調查** 調查隊伍以多種方法調查投訴個案，包括查核背景資料、監察涉嫌違例商戶和錄取證人供詞，並可能試購物品，而所購物品會送交政府化驗所／認可化驗所或專家測試／檢驗。商品說明調查

註 26：被選定抽查的貨品／零售商主要是基於：(a) 負責產品及／或零售商情報分析的科別提供的風險評估結果；(b) 其他執法機關和消委會等法定組織的報告；和 (c) 傳媒的報道。虛假產地來源及／或聲稱功效風險較高的季節性產品每季均被選作抽查。

針對不良營商手法的執法工作

科會對合理地懷疑已觸犯《商品說明條例》所訂罪行的個案採取執法行動，並已為個案負責人員訂定完成調查的標準時限，訂明無須採取執法行動（例如掃蕩行動和檢取貨品）的個案和須採取執法行動的個案，分別應在（調查展開當日起計的）4 個月和 6 個月內，或在法律程序時限前 1 個月（見第 2.22 (d) 段）完成，以較早者為準。2017 年，商品說明調查科完成了 1 491 宗調查，其中 1 328 宗無須執法，另外 163 宗則須採取執法行動（註 27）；及

- (d) **檢控和制裁** 如調查後發現證據充分，商品說明調查科會考慮是否採取檢控行動或接納商戶的承諾，並在有需要時徵詢律政司的意見。2017 年，商品說明調查科拘捕了 15 人，採取了 50 次檢控行動，並發出了 24 封警告／勸諭信。

可予改善之處

2.31 **緊急投訴個案錯誤分類** 在檢查投訴評核組（見附錄 A）備存的投訴登記冊和商品說明調查科的記錄後，商品說明調查科在 2018 年 2 月向審計署確認，海關在 2016 年接獲的 3 260 宗與貨品有關的投訴中，有 45 宗（1.4%）被分類為緊急個案。根據有關調查人員在其個案日誌上（註 28）就該 45 宗緊急個案所記錄的展開調查日期，審計署發現，有 12 宗個案（27%）未能達到在 24 小時內展開調查的目標（見第 2.30(a) 段）；全部 12 宗個案均沒有文件說明為何延誤。對於審計署的查詢，海關在 2018 年 2 月和 3 月回應如下：

- (a) 在審計署審查的 45 宗個案中，有 31 宗（69%）（包括 12 宗需時超過 24 小時才展開調查，以及另外 19 宗在 24 小時內展開調查的個案）屬非緊急性質，但被有關人員錯誤分類為緊急個案；
- (b) 緊急投訴包括：(i) 由短期旅客作出的投訴；或 (ii) 涉及流動／臨時攤檔，而須立刻進行調查或採取行動的個案；
- (c) 在 31 宗錯誤分類個案中，有 19 宗涉及臨時攤檔，但其後發現攤檔的運作並非臨時性質（時間超過 24 小時）；另 1 宗錯誤分類個案涉

註 27：部分投訴調查經甄別和整合為詳細調查個案（例如投訴同一涉案商戶者），以採取執法行動。

註 28：根據工作手冊，調查人員須備存所有正在處理個案的記錄（包括個案日誌），並每月向上級提交，以供查閱。如個案未能按照其分類的先後次序在有關的時限內展開調查，調查人員須就延誤提出充分理據，提請上級批准，並在個案日誌記錄有關事宜。

及 1 名旅客，她在離港後以電郵提出投訴；其餘 11 宗錯誤分類個案並不涉及短期旅客或臨時攤檔；及

- (d) 全部 14 宗 (45 宗減 31 宗) 緊急個案都符合 24 小時目標時限。

2.32 須改善投訴處理安排和在管制人員報告內匯報主要服務表現的達標情況 商品說明調查科的 31 宗錯誤分類緊急個案 (見第 2.31 段) 和版權及商標調查科的 1 宗錯誤記錄緊急個案 (見第 2.24 段)，都是在這次審查期間才被發現，而當時海關在管制人員報告中匯報了 24 小時內處理緊急投訴的服務表現已達標。由此可見，有關工作有以下須予改善之處：

- (a) 把投訴個案分派給快速應變部隊／個案負責人員跟進之前，並沒有充分查核投訴的性質，確保訂定恰當的先後次序；及
- (b) 為了在管制人員報告內匯報處理緊急投訴的服務表現達標情況，商品說明調查科遞交每月申報表，呈報所處理的緊急投訴數目，以及當中符合 24 小時目標時限的數目。審計署審查在 2016 年遞交的 12 份每月申報表後，發現共有 45 宗緊急個案報稱符合 24 小時目標時限。然而，個案日誌的記錄則不盡相同，當中有 12 宗個案在 24 小時之後才展開調查。這些不相符之處未被發現，顯示有需要對在管制人員報告內匯報的服務表現達標情況，加強查核佐證記錄。

審計署也留意到，就商品說明調查科在接獲投訴後需時 2 至 6 天展開調查的全部 12 宗錯誤分類個案而言，快速應變部隊／個案負責人員在個案分派給他們的同日採取行動。換言之，大部分時間用於冗長的個案分類及／或分派程序，例如在 12 宗個案中，有 6 宗需時超過 2 天進行該程序，實際介乎 3 至 6 天 (平均 5 天)。海關須就此作出改善。

2.33 未能在標準時限內完成調查 根據商品說明調查科提供的資料，在 2013 年 7 月至 2017 年 12 月期間接獲的投訴個案，完成調查的有 4 990 宗，其中 3 784 宗個案無須採取執法行動，餘下 1 206 宗則須採取執法行動。審計署根據相關的標準時限 (分別為 4 和 6 個月——見第 2.30(c) 段)，分析該 4 990 宗個案完成調查的時間，發現未能在標準時限內完成的共有 1 946 宗 (39%)，包括 2016 年 14 宗緊急投訴個案 (見第 2.31(d) 段) 當中的 5 宗。海關在回應審計署 2018 年 1 月的查詢時表示，所訂明的完成調查標準時限，屬內部工作目標和指引，讓員工在一般情況下據此完成獲分派的個案。標準時限也可作為監督人員的指引，以便監察獲分派個案的進展。由於每宗個案的情況各

針對不良營商手法的執法工作

異，調查所需的時間和人力物力不盡相同，須視乎多種因素而定，例如：(a) 投訴人是否合作，有否提供足夠資料以便識別其投訴的商戶和產品；(b) 涉及的商戶數目多寡，以及有關商戶是否配合調查；(c) 能否取得有關產品；(d) 所涉產品的測試安排為何；(e) 是否須徵詢律政司的法律意見；和 (f) 有關調查人員的工作量多寡。海關會密切監察每宗個案，確保個案能盡快得出結論，並在採取法律程序的限期內處理完畢。

2.34 須更及時完成調查工作 適時進行調查工作對保障消費者權益至為重要，如未能迅速制止不良營商手法，便可能有更多消費者墮入圈套。然而，根據 1 946 宗未能在標準時限內完成調查的個案，其案齡分析顯示在 1 328 宗無須採取執法行動的個案中，有 38% 超出 4 個月標準時限 90 天以上，而在 618 宗須採取執法行動的個案中，有 50% 超出 6 個月標準時限 90 天以上 (註 29)。審計署認為，海關須加倍努力，務求達到調查標準時限的目標。

2.35 須加強監察調查進度 審計署審查 30 宗在標準時限之後才完成調查的個案，發現調查工作在某些階段耗時甚久，導致延遲。根據工作手冊，調查人員須備存個案日誌，記錄調查工作每個階段的情況，然後呈交監督人員作每月監察。然而，在審計署審查的個案中，耗時較長的原因不一定記錄在案：

- (a) **試購** 在審計署審查的 30 宗個案中，有 7 宗在展開調查後需時超過 2 個月才進行試購。審計署得悉，有 4 宗個案在開始試購前，海關需時向投訴人或其他方面取得更多有關涉案貨品／商戶的資料；其餘 3 宗個案之所以延遲，部分原因與調查人員有關，但並無文件記錄需時較長的理據 (例子見個案 C)；及
- (b) **送交化驗所測試的樣本** 在審計署審查的 30 宗個案中，有 7 宗涉及把所購買的樣本或投訴人提供的樣本送交化驗所測試。在該 7 宗個案中，有 6 宗 (86%) 在試購／獲得樣本後兩個月或以上才把樣本送交化驗所測試，其中 1 宗個案更沒有文件記錄需時較長的理據。

目前，海關的電腦系統未有製備異常情況報告以便利監察調查延遲的個案。審計署認為，海關須加強監察調查進度，確保能適時採取執法行動，打擊不良營商手法。

註 29：需時最長的一宗個案用了 741 天才完成調查。海關表示，所需時間冗長，是因為產品測試過程複雜，而所有調查工作均在提出檢控的法定時限內完成。

個案 C

延遲試購

1. 海關在 2016 年 2 月 7 日接到投訴，指一家連鎖式海味店的分店涉嫌供應假魚翅。調查人員其後在 2016 年 2 月 18 日聯絡投訴人，但投訴人拒絕會面，也拒絕提供有關產品的樣本，以供調查。調查人員於是在 2016 年 3 月 1 日前往其中一間分店進行試購，但未能找到擬購買的一種魚翅。調查人員隨後再沒有進行試購，也並無文件記錄箇中理由。
2. 在 2016 年 8 月中(即事隔約 5 個半月)，商品說明調查科的管理人員審核該宗個案後，認為應到其他分店再行試購。調查人員終於在 2016 年 8 月 18 日(接到投訴後約 6 個月)購得擬購買的一種魚翅，並送交專家檢驗，結果發現，魚翅樣本並非贗品。

審計署的意見

3. 審計署認為，所有試購行動均須盡快進行，因為所得結果可能顯示有需要採取執法行動。

資料來源：審計署對海關記錄的分析

審計署的建議

2.36 審計署建議海關關長應：

版權及商標調查科的執法工作

- (a) 採取措施，以改善版權及商標調查科的調查工作，包括：
 - (i) 加強監管，確保有關人員遵守規定，在既定標準時限內展開調查投訴個案的工作；
 - (ii) 考慮訂立聯絡投訴人(特別是短期旅客)的標準時限，要求調查人員在該時限內聯絡投訴人，以便蒐集證據；
 - (iii) 加強監督查核工作，確保有關人員按照工作手冊的規定監察調查進展和實地工作，並提醒監督人員就查核工作保留充足的證據；

針對不良營商手法的執法工作

- (iv) 確保有關人員在標準時限內向情報科匯報調查結果和已結束個案的資料；及
- (v) 確保有關人員按標準時限向律政司提交檔案，以徵詢律政司對採取檢控行動或施加其他制裁的意見；

商品說明調查科的執法工作

- (b) 採取措施，以改善處理投訴的安排，包括：
 - (i) 加強在個案分類時查核投訴的性質，確保訂定恰當的先後次序，並在管制人員報告或相關工作手冊所訂時限內採取行動；及
 - (ii) 提醒有關人員在個案分類和分派過程中，迅速行事；
- (c) 加強查核在管制人員報告內匯報的服務表現達標情況的佐證記錄；及
- (d) 採取措施，以確保商品說明調查科適時完成調查工作。有關措施包括：
 - (i) 加強監察調查進度，包括利用電腦系統製備異常情況常報告，提醒管理層注意調查延誤的個案；及
 - (ii) 提醒調查人員進行調查時務須迅速行事，並就每個階段的工作備存充分的記錄，包括記錄工作耗時較長的原因。

政府的回應

2.37 海關關長同意審計署的建議，並表示：

版權及商標調查科的執法工作

- (a) 海關會加強監管，確保有關人員遵守規定，在既定標準時限內展開投訴個案的調查工作；同時會考慮訂立聯絡投訴人(特別是短期旅客)的標準時限；如人手許可，會加強監督查核個案的調查進展和實地工作；並提醒所有有關人員須就查核工作保留充足的證據；

- (b) 儘管何時結束個案檔案均不會影響相關個案的調查進度，但海關仍會提醒所有有關人員，必須在標準時限內向情報科匯報調查結果和已結束個案的資料；
- (c) 海關已提醒所有有關人員，必須按標準時限向律政司提交檔案，以徵詢意見。海關人員會在調查期間與律政司保持聯絡，如未能在標準時限前提交檔案而須另作安排，會提早通知律政司。在《商品說明條例》實行的初期，對於何時向律政司提交檔案以徵詢法律意見，並沒有訂立明確的標準時限，只有常規安排。海關雖已盡力完成調查並盡早向律政司提交檔案，但部分個案複雜且牽涉大量文件或大批投訴人，在完成全面而深入的調查後，仍可能只餘一兩個月徵詢法律意見。無論如何，由於律政司與海關通力合作，所有個案(包括個案 A 及 B) 都能適時處理，在檢控時限屆滿前完成，而個案 A 及 B 被告最終亦被定罪；

商品說明調查科的執法工作

- (d) 雖然誤把非緊急個案分類為緊急個案沒有影響調查進度，但海關已提醒所有有關人員注意投訴性質分類的準則，以便按照管制人員報告或相關工作手冊所訂的服務表現目標，訂定恰當的先後次序，依次採取行動，並迅速把個案分類和分派人員處理；
- (e) 海關會加強查核工作，確保分類準確和遵守標準時限的規定；
- (f) 海關會提升部門現行機制，密切監察調查進度，並探討可否製備異常情況報告，提醒管理層注意調查延誤的個案；及
- (g) 海關已提醒所有有關人員，進行調查時要加快行動，並就每個階段的工作備存充分的記錄。至於超過兩個月才進行試購而又沒有記錄理據的 3 宗個案(見第 2.35(a) 段)，延遲的部分原因是有關人員須處理大量個案。

通訊事務管理局辦公室的執法工作

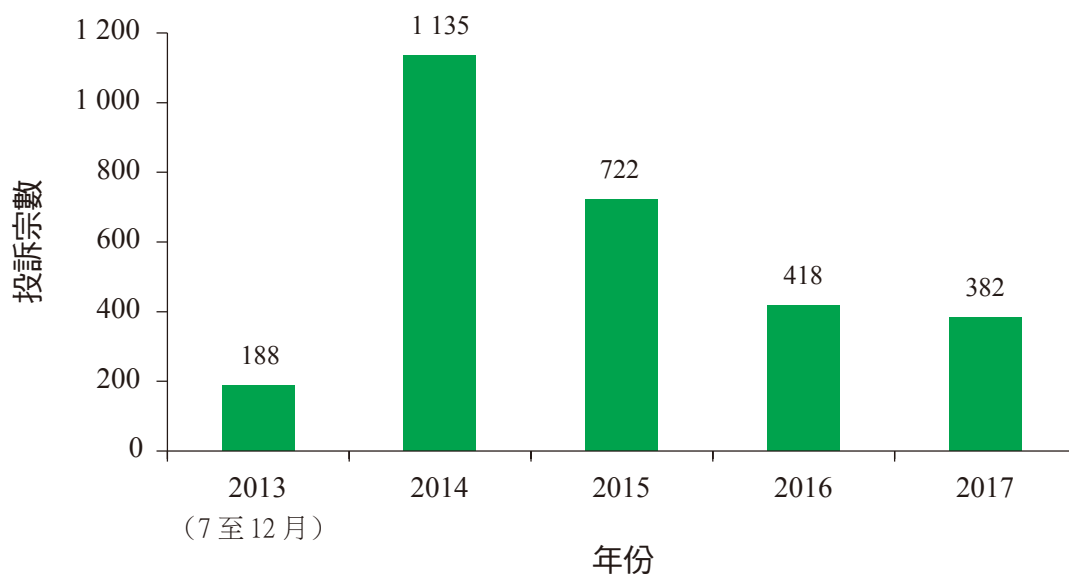
2.38 通訊辦的市場及競爭部負責的職務包括就《電訊條例》及《廣播條例》下的持牌人作出與根據該兩條條例提供電訊服務或廣播服務有直接關連的營業行為，執行《商品說明條例》中的公平營商條文。

調查程序

2.39 **處理投訴** 通訊辦主要以投訴為本的方式執行《商品說明條例》，及只因應風險評估不時主動監察，以找出不良營商手法。由 2013 年 7 月至 2017 年 12 月，通訊辦共接獲 2 845 宗有關涉嫌違反《商品說明條例》的投訴（見圖三）。所有接獲的投訴會轉交一名個案分配人員（職級為首席規管事務經理或高級電訊監督）登記，並分配給三個科別，以便進一步分配給個案負責人員處理。個案負責人員接辦投訴個案後，便把資料輸入電腦系統。電腦系統既是所有接獲個案的中央記錄，也是匯報進度的工具。個案負責人員會根據投訴人的資料和視乎是否需要查詢和澄清，決定應展開調查、把個案轉介海關或通訊辦其他部／科處理，還是結案，而事先會按照辦公手冊的規定，申請所需的批准。如須轉介或結案，則會通知投訴人。對於不展開調查的個案，則或會發出勸諭信（註 30）。在 2013 年 7 月至 2017 年 12 月期間，市場及競爭部就 143 宗並無展開調查的投訴發出勸諭信。

圖三

接獲的投訴數目
(2013 年 7 月至 2017 年 12 月)



資料來源：通訊辦的記錄

註 30：勸諭信旨在勸諭商戶：(a) 避免從事某些可能違反《商品說明條例》的營業行為；和 (b) 改善與銷售、供應或推廣有關服務的營業行為。

2.40 **調查和制裁** 個案負責人員會按照辦公手冊所訂程序進行調查，並會視乎調查結果，在適當情況下，申請所需批准，然後徵詢律政司的意見，了解應對有關個案採取最可取的執法行動。可能施加的執法制裁包括提出檢控，根據民事的遵從為本機制接受承諾(見第 1.5(b)(iv) 段)，以及發出警告信或勸諭信。在 2013 年 7 月至 2017 年 12 月期間共有 39 宗調查個案，而通訊辦則就 19 宗調查個案發出勸諭信，並就 1 宗個案提出檢控。

須就執行經修訂的《商品說明條例》頒布衡量服務表現準則

2.41 海關已頒布兩項服務表現目標，把該部門根據《商品說明條例》就投訴展開調查的承諾時間(見第 1.9 段表二)公布周知。反觀通訊辦，儘管已在辦公手冊內訂立內部目標時間，卻未有就其執行《商品說明條例》的服務表現，頒布任何服務表現目標。通訊辦在辦公手冊訂有以下內部目標時間：

- (a) 個案負責人員會在市場及競爭部接獲投訴後 3 個工作天內，以書面確認接獲投訴；及
- (b) 個案負責人員應致力在接獲投訴後 9 個月內，完成處理投訴，包括完成調查，如確定投訴屬實，則包括採取民事或刑事執法行動。

審計署分析通訊辦在 2013 年 7 月至 2017 年 12 月期間接獲的 2 845 宗投訴的電腦記錄，發現有 2 830 宗 (99%) 個案符合確認接獲投訴的內部目標時間。截至 2017 年 12 月，在已結束的 2 792 宗個案中，有 2 704 宗 (97%) 個案符合完成個案的內部目標時間。

2.42 審計署留意到，在 2013 年 7 月實施經修訂的《商品說明條例》之前，通訊辦一直根據《電訊條例》對持牌人具誤導性或欺騙性的行為執法。通訊辦現時則根據經修訂的《商品說明條例》處理該等罪行。在 2013 年 7 月之前，通訊辦已頒布服務表現目標，告訴市民根據《電訊條例》完成調查的承諾時間，並在已上載到通訊辦網頁的營運基金周年帳目匯報結果。為符合問責原則及具有透明度，通訊辦須考慮就執行經修訂的《商品說明條例》頒布衡量服務表現準則。

審計署的建議

2.43 審計署建議通訊事務總監應考慮就經修訂的《商品說明條例》的執法工作頒布衡量服務表現準則。

政府的回應

2.44 通訊事務總監同意審計署的建議。

第 3 部分：針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

3.1 本部分探討海關根據《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》對不安全產品進行的執法工作，以及根據《度量衡條例》就打擊與數量有關的欺詐行為或不良營商手法而進行的執法工作。

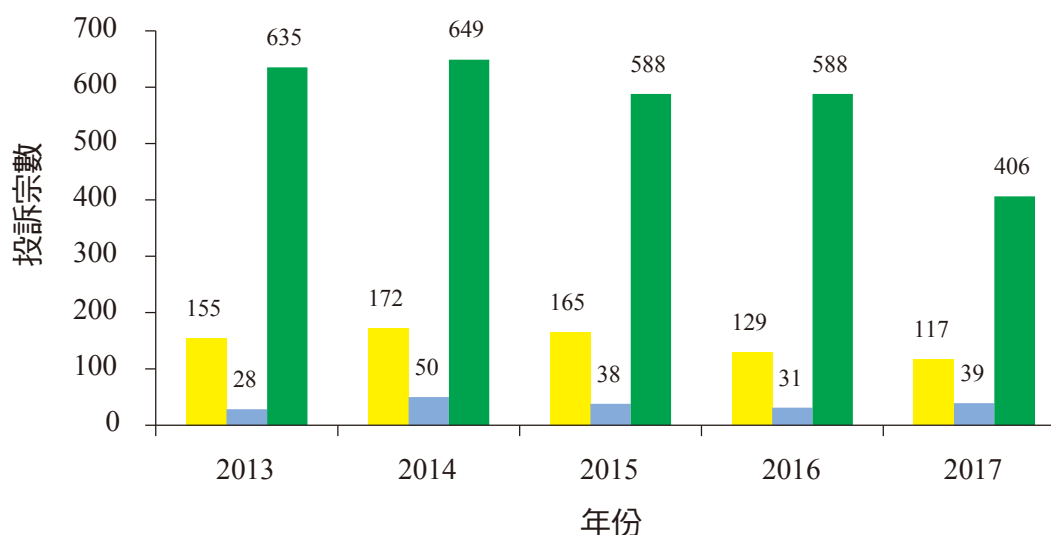
香港海關的執法工作

3.2 海關的貿易管制處轄下的消費者保障科(見第 1.6 段)負責執行《消費品安全條例》、《玩具及兒童產品安全條例》和《度量衡條例》，工作包括處理有關被指違反這些條例所訂罪行的投訴、主動抽查和監察零售店鋪、就所發現的不當之處進行調查，以及提出檢控和施加制裁(見第 1.7(a) 段註 9)。

3.3 **處理投訴** 所有投訴由情報及調查處轄下的情報科中央處理。若投訴與《消費品安全條例》、《玩具及兒童產品安全條例》和《度量衡條例》有關，情報科會在案件處理系統輸入資料後，將投訴轉交消費者保障科決定處理的先後次序(見第 1.9 段表二註 1 和註 2 所載的準則)。海關在管制人員報告內，把以下的服務表現目標訂為 100%：(a) 在接獲貨物的重量和度量不足及產品不安全的緊急投訴後 24 小時內展開調查；和 (b) 在評估貨物的重量和度量不足及產品不安全的優先投訴後 3 個工作天內展開調查。根據工作手冊，較後處理的個案應在 5 個工作天內展開調查。圖四顯示在 2013 至 2017 年期間接獲的投訴數目。

圖四

接獲的投訴數目
(2013 至 2017 年)



說明： ■ 與《消費品安全條例》有關的投訴
■ 與《玩具及兒童產品安全條例》有關的投訴
■ 與《度量衡條例》有關的投訴

資料來源：海關的記錄

3.4 **抽查** 消費者保障科訂有進行抽查的標準計劃，以偵查銷售不安全消費品／玩具及兒童產品，以及使用不準確度量衡器具的事宜。在每季擬備的工作計劃內，會列明將抽查的目標產品和店鋪種類。在執行《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》方面，會根據從不同來源收集所得的資料，選擇抽查何種產品。有關來源包括過往的調查結果、消委會和專業團體進行的研究、傳媒就不安全產品引致有人受傷的報道、海外執法機關和產品安全機構發放的安全新聞，以及季節性或節慶產品（例如花燈）。至於執行《度量衡條例》的工作，消費者保障科根據投訴數字，制訂須抽查的產品類別的風險水平。抽查方法包括試購貨品和檢測器具（就與《度量衡條例》有關的個案而言）。所試購物品和涉嫌不準確的度量衡器具，均會送交政府化驗所或認可化驗所測試，若發現違例之處，會調查跟進（見第 3.6 段）。2017 年，消費者保障科進行了 4 758 次抽查，當中 1 715 次與《度量衡條例》有關，1 440 次與《消費品安全條例》有關，1 603 次則與《玩具及兒童產品安全條例》有關。

3.5 **監察** 消費者保障科根據季度工作計劃巡視零售店鋪，監察商戶有否出售目標產品，所得資料會用以進行抽查。

3.6 **調查** 消費者保障科調查投訴個案的方法是進行試購和把產品樣本送交政府化驗所或認可化驗所測試。假如測試結果證實產品不安全或重量不足，或曾使用有欺詐成分的度量衡器具，便會進行一連串的跟進執法行動，包括檢取相關產品和文件，向負責人錄取供詞，並追查各層面的供應商，即製造商、進口商、批發商和零售商。完成所有調查行動後，個案負責人員會擬備調查報告，並把報告提交其監督人員作評估。2017 年，消費者保障科完成了 929 宗個案(包括 736 宗無須採取執法行動和 193 宗須採取執法行動的個案)的調查工作，當中 444 宗與《度量衡條例》有關，279 宗與《消費品安全條例》有關，206 宗則與《玩具及兒童產品安全條例》有關。

3.7 **檢控和制裁** 經調查後，如發現有違反上述任何條例所訂的罪行的情況，消費者保障科會考慮應否採取檢控行動或發出書面警告，有需要時會先徵詢律政司的意見。若《消費品安全條例》或《玩具及兒童產品安全條例》所涵蓋的任何產品被評估為帶有風險，海關可發出安全管制通知書，例如警告通知書(規定有關一方發出公眾警告，說明除非採取某些措施，否則該產品可能不安全)、禁制通知書(規定有關一方停止在市場供應該產品)或收回通知書。2017 年，消費者保障科採取了 28 次檢控行動(當中 19 次與《度量衡條例》有關，5 次與《消費品安全條例》有關，4 次則與《玩具及兒童產品安全條例》有關)，並發出了 103 封警告信(當中 22 封與《度量衡條例》有關，39 封與《消費品安全條例》有關，42 封則與《玩具及兒童產品安全條例》有關)，以及 30 份安全管制通知書。

可予改善之處

根據《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》進行的抽查

3.8 與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的抽查行動，旨在偵查銷售不安全消費品／玩具及兒童產品事宜，以及是否有其他不符合規定之處，例如不符合標籤規定者。審計署根據海關貿易商資料管理系統和案件處理系統的記錄，分析了消費者保障科在 2013 至 2017 年期間的抽查結果，分析結果的概要載於表六。

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

表六

根據《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》
進行抽查的結果
(2013 至 2017 年)

抽查	2013	2014	2015	2016	2017	整體
與《消費品安全條例》有關						
抽查總次數	1 255	1 146	1 439	1 460	1 440	6 740
結果：						
未能找到目標產品	1 075 (86%)	943 (82%)	1 135 (79%)	1 149 (79%)	1 185 (82%)	5 487 (81%)
目標店鋪已空置／結業	34 (3%)	55 (5%)	54 (4%)	48 (3%)	51 (4%)	242 (4%)
測試樣本不足	15 (1%)	12 (1%)	12 (1%)	11 (1%)	10 (1%)	60 (1%)
已檢驗／試購目標產品	131 (10%)	136 (12%)	238 (16%)	252 (17%)	194 (13%)	951 (14%)
與《玩具及兒童產品安全條例》有關						
抽查總次數	1 215	1 417	1 529	1 607	1 603	7 371
結果：						
未能找到目標產品	550 (45%)	688 (49%)	730 (48%)	958 (60%)	1 119 (70%)	4 045 (55%)
目標店鋪已空置／結業	75 (6%)	114 (8%)	104 (7%)	81 (5%)	62 (4%)	436 (6%)
測試樣本不足	359 (30%)	374 (26%)	465 (30%)	327 (20%)	210 (13%)	1 735 (23%)
已檢驗／試購目標產品	231 (19%)	241 (17%)	230 (15%)	241 (15%)	212 (13%)	1 155 (16%)

資料來源：審計署對海關記錄的分析

3.9 須檢視未能找到目標產品個案的比率偏高情況 如表六所示，在抽查行動中未能找到目標產品的比率偏高（與《消費品安全條例》相關產品有 81%，而與《玩具及兒童產品安全條例》相關產品則有 55%）。審計署得悉，這些抽查有部分是根據海外回收、海外機關報告或傳媒的報道等資料進行。儘管這些產品在本港市場未必有售，但為了保障公眾安全，海關仍然抽查和採取所需的跟進行動。然而，審計署的審查發現，某些目標產品的種類甚為普通，零售市場常見有售，但消費者保障科人員匯報在抽查時未能找到。舉例而言，2017 年第一季，海關針對用完即棄手套共進行了 16 次與《消費品安全條例》有關的抽查，但在當中 6 次 (38%) 均匯報為未能找到目標產品。2016 年第一季，海關針對嬰兒牙刷共進行了 60 次與《玩具及兒童產品安全條例》有關的抽查（旨在測試是否含有過量塑化劑——見第 1.3(d) 段註 4），但在當中 41 次 (68%) 均匯報為未能找到目標產品。審計署認為，海關須探究未能找到目標產品的個案（尤其是只針對普通種類產品的個案）比率持續偏高的原因，以制訂進一步的改善措施。

3.10 須為抽查提供最新情報 為了揀選目標店鋪進行抽查，情報科會協助消費者保障科製備公司／產品清單，以便在按季度工作計劃所載的目標產品種類採取監察行動時作參考之用。為抽查而收集的資料包括相關零售商的名稱／地址和可出售的目標產品數量。然而，如表六所示，在與《消費品安全條例》有關的抽查中，有 5% 在抽查期間發現目標店鋪已空置／結業，或目標產品的數量不足以進行樣本測試。在與《玩具及兒童產品安全條例》有關的抽查中，有 29% 也有類似問題。海關須採取措施，確保能為抽查提供最新的情報。

3.11 須增加對網上銷售貨品的抽查次數 2013 年 4 月，消費者保障科因應廉政公署審查工作的建議，在抽查計劃加入對網上所供應貨品的主動抽查行動。然而，在 2013 年 4 月至 2017 年 9 月期間，消費者保障科抽查網上出售的與《消費品安全條例》有關產品和《玩具及兒童產品安全條例》有關產品的次數合共只有 37 次（即平均每年 8 次，遠少於每年約 2 800 次對零售店鋪的抽查）。在偵查涉嫌違例案件方面，對網上銷售的抽查偵測率為 16%，而對零售店鋪的抽查偵測率則為 1.1%。海關表示，部分網上店鋪並非在香港營業，因此不在海關的管轄範圍內。然而，審計署留意到，由 2013 至 2017 年，消委會共接獲 10 792 宗與網上購物／團購有關而可跟進的投訴，其中 7 879 宗最終獲得解決。雖然這些投訴並非全部與產品安全有關，但大體上可反映網上銷售交易日益普及。海關須對這方面增加抽查次數，以加強對消費者的保障。

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

3.12 **須在管制站進行監察** 海關表示，會因應情況不定期要求管制站的海關人員協助監察目標產品。鑑於在抽查零售店鋪時未能找到目標產品的比率偏高（見第 3.9 段），海關須考慮在適當情況下加強在管制站進行監察。

根據《度量衡條例》進行的抽查

3.13 與《度量衡條例》有關的抽查，旨在偵查商戶有否使用不準確的度量衡器具和銷售重量不足的貨品。根據海關的貿易商資料管理系統和案件處理系統的記錄，審計署分析了消費者保障科在 2013 至 2017 年期間所進行的 8 073 次抽查的結果，分析摘要載於表七。

表七

與《度量衡條例》有關的抽查
偵測涉嫌違例案件的次數和比率
(2013 至 2017 年)

抽查	2013	2014	2015	2016	2017	整體
偵測涉嫌違例案件的次數 (a)	64	62	19	10	8	163
抽查次數 (b)	1 244	1 588	1 878	1 648	1 715	8 073
偵測率 (a)/(b) × 100%	5.1%	3.9%	1.0%	0.6%	0.5%	2.0%

資料來源：審計署對海關記錄的分析

3.14 **須檢視偵測率的下跌趨勢** 表七顯示，與《度量衡條例》有關的抽查能偵測到涉嫌違例案件的比率呈下跌趨勢。偵測率下跌，固然可能是因為更多商戶在營商時遵守法規，但也有可能是在抽查時的不足導致影響偵查結果。海關須探究偵測率持續下跌的原因，以期訂定具體措施，提高抽查成效。就此，審計署審查抽查記錄後，發現海關須注意若干事項（見第 3.15 至 3.17 段）。

3.15 **須考慮以試購方式進行更多抽查** 與《度量衡條例》有關的抽查，可藉試購貨品或檢查器具的方式進行。審計署分析在 2013 至 2017 年期間偵測到涉嫌違例案件的 163 次抽查（見第 3.13 段表七），發現其中 161 次 (99%) 是藉試購

方式進行。儘管抽查結果顯示，與檢查器具的方式相比，試購是較為有效的偵查方法，但試購次數在抽查次數中所佔的比重卻由 2013 年的 64% 下降至 2017 年的 16%。審計署留意到，試購的次數可能受制於獲批撥的預算。然而，在大多數情況中，試購的直接成本低於抽查所涉的員工開支。海關須計及整體的成本效益，考慮以試購方式進行更多抽查。

3.16 部分抽查所涵蓋的目標商品不足 海關表示，與《度量衡條例》有關的抽查是根據季度工作計劃執行的。該計劃按風險水平列出所揀選的目標商品，但只列明相關季度的目標商品類別（通常 3 至 4 類）和抽查總次數。然而，目標商品的抽查比重並無既定指引。在 2015 年至 2017 年 9 月的 11 個季度中，有 7 個季度的若干目標商品抽查百分比低於非目標商品的百分比。舉例而言，2016 年第一季進行了 514 次抽查，2 項目標商品（即水果和海鮮）分別只佔 5% 和 4%，1 項非目標商品（即醫藥）則佔 26%。抽查所涵蓋的目標商品百分比偏低，並不符合以風險為本的執法策略。

3.17 批准工作計劃有所延誤 2015 至 2017 年的所有季度工作計劃均在相關季度開始後才獲批准，延誤時間介乎 9 至 34 天，平均是 13 天。換言之，部分抽查可能在季度工作計劃獲批准前進行。

調查工作

3.18 投訴個案分類錯誤 海關在管制人員報告內，把“在接獲貨物的重量和度量不足及產品不安全的緊急投訴後 24 小時內展開調查”的服務表現目標訂為 100%（見第 3.3 段）。2018 年 2 月，審計署從消費者保障科取得 2016 年接獲的所有緊急投訴的資料，以作審查。在 160 宗與《消費品安全條例》或《玩具及兒童產品安全條例》有關的投訴中，有 72 宗（45%）被分類為緊急個案。審計署發現其中 39 宗（54%）個案未能符合在 24 小時內展開調查的目標。對於審計署的查詢，海關在 2018 年 3 月回應如下：

- (a) 審計署審查的 72 宗個案中，有 70 宗（97%）被錯誤分類為緊急個案（包括 39 宗需時超過 24 小時才開展調查和另外 31 宗在 24 小時內展開調查的個案）；
- (b) 與《消費品安全條例》或《玩具及兒童產品安全條例》有關的緊急投訴，包括屬以下情況的個案：(i) 涉及損傷；(ii) 投訴人在有充分理據下要求海關立即到場進行實地調查；或 (iii) 涉案零售商可能隨時終止其短期租約。優先投訴包括屬以下情況的個案：(i) 備受公眾／

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

傳媒關注；(ii) 投訴人要求回覆調查進度；或 (iii) 所涉產品疑對消費者構成重大危險 (見第 1.9 段表二註 1 和註 2)；

- (c) 在 70 宗被錯誤分類的個案中，有 47 宗符合優先個案而非緊急個案的定義，因為當中 32 宗涉及重大危險，4 宗備受公眾／傳媒關注，另外 11 宗個案的投訴人要求回覆進度。其餘 23 宗個案 (即 70 宗減 47 宗) 的性質既不屬緊急個案，也不屬優先個案，因此屬較後處理的類別；及
- (d) 2 宗 (即 72 宗減 70 宗) 緊急個案全部符合 24 小時的目標時限。

然而，審計署留意到，在 2 宗因涉及重大危險而重新分類為優先投訴的個案中 (個案 D 及 E)，投訴人均有報稱涉及損傷 (見以上 (b) 項) (一宗個案報稱被用了數月的手錶的破爛錶帶配件割傷手掌；另一宗則指睡覺時墮下，碰到沙發床的銳邊導致嘴唇流血)。海關回應時表示：(i) 就個案 D 而言，投訴人在 2016 年 8 月 19 日提出投訴時並無提及受傷一事，直至 2016 年 8 月 26 日海關接獲投訴人提供的進一步資料，才得悉事件涉及損傷。因此，個案 D 並沒有被視為緊急投訴，但已獲優先處理；及 (ii) 至於個案 E，海關認為受傷的成因是受害人墮下，與沙發床的結構無關，因此個案 E 被重新分類為優先投訴。

3.19 須改善投訴處理安排和在管制人員報告內匯報主要服務表現的達標情況 錯誤分類緊急個案是在這次審查期間才被發現，而當時海關在 2016 年管制人員報告中匯報了 24 小時內處理緊急投訴的服務表現已達標。由此可見，有關工作有以下須予改善之處：

- (a) 消費者保障科並無充分查核投訴的性質，導致個案被錯誤分類；
- (b) 為了在管制人員報告內匯報處理緊急投訴的服務表現的達標情況，消費者保障科遞交每月申報表，呈報所處理的緊急投訴數目，以及符合 24 小時目標時限的數目。審計署審查在 2016 年遞交的申報表，發現全部 72 宗緊急個案均匯報為符合 24 小時的目標時限。然而，這與情報科所記錄的投訴資料和消費者保障科的個案日誌的記錄不符，當中有 39 宗個案需時超過 24 小時才展開調查。這些不相符之處未被發現，顯示有需要對在管制人員報告內匯報的服務表現達標情況，加強查核佐證記錄；
- (c) 審計署留意到，在 2 宗已確定的緊急個案中 (見第 3.18(d) 段) 的其中 1 宗，投訴人於 2016 年 2 月 22 日就一件涉嫌不安全產品，發送一封電子郵件至海關的查詢電郵地址。該封電郵於 2016 年

2月23日轉發至消費者保障科玩具及兒童產品安全課(見附錄A)以作回覆，同日分類為緊急投訴。海關表示，該課的主管在2016年2月24日指派小組主管跟進個案，有關人員隨即蒐集背景資料(雖然沒有文件記錄)。換言之，由電郵信箱收到該封電郵起計，花了逾1天，有關郵件才轉發至小組主管。海關於2018年3月回應時表示，以投訴分類日期和小組主管所做的工作考慮，有關個案應已符合24小時的目標。由於公眾可能把緊急投訴發送到海關的查詢電郵地址，需要額外時間轉發，海關須採取措施，改善有關情況；及

- (d) 根據管制人員報告，優先個案的服務表現目標是在評估投訴後3個工作天內展開調查。換言之，在衡量這方面的達標情況時，並無計及情報科處理投訴和把資料輸入案件處理系統以傳送至消費者保障科，以及其後消費者保障科評估個案的處理先後次序所需的時間。如第3.18(c)段所述，有47宗緊急個案被海關重新分類為優先個案，當中32宗涉及重大危險(例如家具破損對使用者構成危險)。然而，審計署從海關2016年的記錄中留意到，在該32宗個案中，有14宗各用了超過3個工作天處理投訴以傳送至消費者保障科；而在32宗個案中的10宗個案，消費者保障科對每宗個案都用了超過3個工作天評估處理的先後次序／分派人員處理個案。海關須在這方面加快行動。

3.20 未能在標準時限內完成調查 因提出法律程序設有時限，適時完成調查工作至為重要。就《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》而言，法律程序必須在犯罪後3年內或首次發現犯罪後12個月內(以較早者為準)提出；就《度量衡條例》而言，則須在事件發生後6個月內提出。對於經調查後被評為有安全風險的貨品，也有需要盡快把調查結果和潛在危險通知市民。消費者保障科已訂定完成調查的內部標準時限如下：(a) 與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的調查，如無須採取執法行動，應在4個月內完成，如須採取執法行動，則在6個月內完成；和(b) 與《度量衡條例》有關的調查，完成時間則分別為3和4個月內。根據工作手冊，調查工作必須於指定的標準時限內或在法律程序時限屆滿前1個月完成，以較早者為準。海關告知審計署，有關標準時限屬內部工作目標和指引，讓員工在一般情況下據此完成獲分派的個案。審計署分析了在2013年至2017年9月期間的4978宗與3條條例有關並已完成的調查(包括2090宗無須採取執法行動的個案和2888宗須採取執法行動的個案)，發現未能在指定標準時限內完成調查的情況令人關注，尤其是與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的個案，不達標的比例分別為56%和65%(詳情見表八)。

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

表八

未能在標準時限內完成調查的已完成個案的數目和百分比
(2013 年至 2017 年 9 月)

已完成的調查		與《消費 品安全條 例》有關	與《玩具 及兒童產 品安全條 例》有關	與《度量 衡條例》 有關
無須採 取執法 行動的 個案	未能在標準時限內完成調查 的個案數目 (a)	255	265	97
	個案總數 (b)	442	311	1 337
	未能在標準時限內完成調查 的百分比 ((a)/(b) × 100%)	58%	85%	7%
須採取 執法行 動的個 案	未能在標準時限內完成調查 的個案數目 (c)	391	221	368
	個案總數 (d)	709	433	1 746
	未能在標準時限內完成調查 的百分比 ((c)/(d) × 100%)	55%	51%	21%
整體	未能在標準時限內完成調查 的個案數目 (e)	646	486	465
	個案總數 (f)	1 151	744	3 083
	未能在標準時限內完成調查 的百分比 ((e)/(f) × 100%)	56%	65%	15%

資料來源：審計署對海關記錄的分析

3.21 **須更及時完成調查** 對於未能在標準時限內完成調查的已完成個案，其案齡分析顯示，相比於與《度量衡條例》有關的個案，與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關的個案延遲程度更為嚴重。就與《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》有關而須採取執法行動的個案而言，分別有 52% 和 62% 的個案延遲超過 90 天 (平均 164 天)；而與《度量衡條例》有關而須採取執法行動的個案，只有 23% 延遲超過 90 天。審計署審查了 60 宗超

出標準時限的已完成調查個案，發現有 45 宗 (75%) 個案 (註 31) 經化驗所測試後證實涉及不安全貨品或其他違例情況而海關對此採取執法行動，包括檢控、發出警告信及／或安全管制通知書。雖然當中沒有個案超過檢控時限，但遲遲未施加懲罰以阻遏同類罪行，及／或發出安全管制通知書以讓公眾對購買／使用相關產品的風險提高警惕，削弱了對消費者的保障。個案 F 和 G 可說明這一點。審計署認為，有需要更及時完成調查，打擊銷售不安全或重量不足貨品的行為，及時保障消費者的權益。

個案 F

與《消費品安全條例》有關的調查工作有所延遲

1. 海關於 2013 年 5 月 3 日接獲投訴，指一款凳子的構造不穩固。個案於 2013 年 5 月 7 日 (即 4 天後) 分派予個案負責人員，該人員遂於 2013 年 5 月 8 日聯絡投訴人。消費者保障科人員其後探訪投訴人以檢查該凳子，並於 2013 年 5 月 29 日取得政府化驗所有關適用安全標準的意見。不過，個案負責人員直至 2013 年 6 月 27 日 (約 1 個月後)，才要求政府化驗所釐清該等適用安全標準，並於 2013 年 7 月 24 日 (約 1 個月後) 進行試購。有關樣本於 2013 年 7 月 25 日送交政府化驗所進行安全分析。2013 年 9 月 17 日的測試結果，確定該款凳子未能符合適用安全標準 (即測試過程中出現嚴重永久變形，致令使用者有從凳上跌下的危險)，相關風險被評為“中等至頗高” (註)。
2. 個案負責人員於 2013 年 10 月 2 日在個案日誌內記述，須待一宗上訴有結果才採取搜查行動 (根據海關在 2018 年 3 月提供的資料，該零售商就另一宗個案提出上訴，該宗個案涉及海關就另一產品發出的禁制通知書)。消費者保障科於 2013 年 11 月 27 日採取搜查行動，檢取未售出的該款凳子，並發出禁制通知書，禁制該零售商供應該款不安全凳子。個案負責人員其後繼續調查，除了會見該零售商外，也追查該款凳子的供應商，並在 2014 年 5 月 8 日向監督人員提交調查報告，以供評估。然而，直至 2014 年 8 月 5 日 (3 個月後)，海關才建議檢控該零售商。
3. 就此，法庭於 2014 年 12 月審結案件，該零售商被罰款 50,000 元，違例貨品則被充公。

註 31：考慮測試結果後，海關所得的結論是無須就另外 15 宗個案採取進一步行動。

個案 F (續)

審計署的意見

4. 消費者保障科耗時約 6 個月 (由 2013 年 5 月接獲投訴起計)，至 2013 年 11 月才檢取該款不安全凳子，以及發出禁制通知書禁制該零售商供應該款凳子。其間，不知情的消費者或已購買並使用該款不安全凳子，情況並不理想。所需時間冗長，部分原因是要求政府化驗所釐清適用安全標準和安排試購這兩方面，拖延了約兩個月 (見第 1 段)，箇中原因並無記錄在案。
5. 儘管測試於 2013 年 9 月 17 日有結果，確定該款凳子不符合適用安全標準，但海關延至 2014 年 8 月 (約 1 年後) 才提出檢控，而該零售商則於 2014 年 12 月被罰款。所需時間較長，部分原因是海關完成調查報告後，拖延了約 3 個月才建議提出檢控 (見第 2 段)，箇中原因並沒有記錄在案。向零售商罰款並充公違例貨品方面有所延遲 (接獲投訴後約 19 個月)，或會削弱對同類罪行所施刑罰的阻遏作用。
6. 海關須從本個案汲取教訓，提醒相關人員進行調查時務須迅速行事，並須就每個階段的工作備存充分的記錄，包括記載工作無甚進展的原因。

資料來源：審計署對海關記錄的分析

註：消費者保障科按照其他國家廣泛採用的統計模式，在評估產品風險時會考慮多項因素，包括最大潛在傷害、危險出現概率、危險識別情況和產品供應情況。按 0 至 90 的評分制，評分介乎 50 至 60 代表中等至頗高風險；評分達 70 或以上代表高風險。

個案 G

與《玩具及兒童產品安全條例》有關的調查工作有所延遲

1. 海關在 2014 年 8 月 28 日接獲投訴，指一款兒童地墊不安全。消費者保障科人員在 2014 年 9 月初進行監察，以確定該款兒童地墊是否仍然有售，並向投訴人索取進一步的資料。然而，有關人員分別在 2014 年 10 月中和 11 月底獲得監督人員的試購批准和有關購買地墊的進一步資料 (約 2 個月後)。當時目標地墊已經售罄，有關人員遂於 12 月中向零售商訂購，結果在 2014 年 12 月底才取得地墊樣本。

個案 G (續)

2. 2015 年 3 月，個案負責人員在個案日誌記錄，試購所得樣本有待政府化驗所進行測試，因政府化驗所正忙於處理其他測試工作。2015 年 4 月，投訴人向海關查詢測試結果，海關於同日以電郵回覆。然而，消費者保障科直至 2015 年 7 月 29 日才取得一間認可化驗所就樣本進行測試的報價，並在 2015 年 8 月 20 日收到初步測試結果，結果顯示，包裝物料和用以拼合地墊的拉鏈並不安全。消費者保障科在 2015 年 10 月 20 日取得最終測試報告，報告顯示該樣本的相關風險被評為“高”(見個案 F 的註)。

3. 消費者保障科在 2015 年 11 月 4 日採取搜查行動，檢取尚未出售的地墊，並發出禁制通知書，禁止該零售商供應該款地墊。化驗所在 2015 年 11 月中開始測試所檢取的地墊，並於 2015 年 12 月提交測試報告，證實所檢取的地墊並不安全。在 2016 年 1 月會見期間，該零售商和供應商向海關提供兩份測試報告，證明已盡應盡的努力避免干犯《玩具及兒童產品安全條例》所訂的罪行。消費者保障科審視了個案負責人員於 2016 年 3 月提交的調查報告後，於 2016 年 4 月向律政司徵詢法律意見，最後於 2016 年 8 月就識別標記向該零售商發出警告信。

審計署的意見

4. 消費者保障科耗時約 15 個月(由 2014 年 8 月接獲投訴起計)，至 2015 年 11 月才檢取尚未出售的地墊和向該零售商發出禁制通知書，禁止出售不安全地墊。其間，不知情的消費者或已購買並使用不安全地墊，情況並不理想。所需時間較長，部分原因是拖延了約兩個月(見第 1 段)才獲監督人員的批准和進一步資料進行試購，箇中原因並沒有記錄在案。記錄雖有提及政府化驗所在 2015 年 3 月忙於應付其他測試工作，卻並沒有說明為何遲至 2015 年 7 月(約 4 個月後)才決定聘用一間認可化驗所進行安全測試。海關在 2018 年 3 月告知審計署，由於政府化驗所一直未能定出測試樣本的日期，海關才在 2015 年 7 月作出決定。

5. 海關須從本個案汲取教訓，提醒相關人員進行調查時務須迅速行事，並須就每個階段的工作備存充分的記錄，包括記載工作無甚進展的原因。

資料來源：審計署對海關記錄的分析

3.22 須加強監察調查進度 審計署審查 60 宗未能在標準時限內完成調查的個案(見 3.21 段)，亦發現調查工作在某些階段耗時較長，以致出現延遲。根據工作手冊，個案負責人員須備存個案日誌，記錄調查工作每個階段的情況，

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

然後呈交監督人員作每月監察。然而，在審計署審查的個案中，耗時較長的理據不一定記錄在案：

- (a) **試購** 有 11 宗 (18%) 個案在展開調查後超過 2 個月才進行試購。然而，有 1 宗個案沒有充分記錄耗時較長的原因。這宗在 2015 年 10 月接獲的投訴，自於 2015 年 12 月從投訴人取得補充資料後，直至 2016 年 5 月 (即約 5 個月之後)，調查人員才進行試購。然而，並沒有文件記錄延遲採取行動的理據；
- (b) **送交化驗所測試的樣本** 有 13 宗 (22%) 個案在試購後超過 2 個月才送交化驗所測試，其中 11 宗個案並沒有文件記錄耗時較長的理據；及
- (c) **搜查行動** 在 10 宗 (17%) 個案中，在取得化驗所測試結果，證實產品未能通過測試後超過 2 個月，才採取搜查行動 (搜查店鋪和檢取貨品)，當中 4 宗個案並沒有充分文件記錄耗時較長的理據。

目前，海關的電腦系統未有製備異常情況報告以便利監察調查延遲的個案。審計署認為，海關須加強監察調查進度，確保能適時採取執法行動，打擊貨品不安全和計量不準確的情況。

3.23 須檢討有關以發出警告代替檢控的指引 根據海關的執法指引，假如所涉罪行的風險水平不高，而違規的零售商未曾就同類產品因相同罪行受到檢控或書面警告，則可藉發出書面警告代替檢控行動。審計署審查了 80 個調查檔案，留意到海關在 44 宗個案中發出警告。在這 44 宗個案中，有 1 宗個案的零售商曾在 2014 年 1 月因供應不安全釣魚遊戲而受到警告，該遊戲被評為具有中等風險。根據海關的記錄，該零售商以往曾因供應不同種類的不安全玩具 (包括旋轉杯、手提電話和玩具車) 而先後遭受 10 次警告，另有 1 次則因違反識別標記規定而遭受警告。審計署留意到，個案負責人員就發出警告代替檢控的安排 (見第 3.7 段) 徵詢律政司的意見時，提到該零售商曾因供應並非相同產品類別 (即並非與該不安全釣魚遊戲同類) 的不符合規定玩具而受警告。這宗個案顯示執法指引所載的“相同產品類別”字眼，可能對施加制裁構成限制，未能遏止同類罪行再度出現。海關須檢討執法指引，以改善情況。

審計署的建議

3.24 審計署建議 海關關長應：

根據《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》進行的抽查

- (a) 採取措施，提高根據《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》進行的抽查的成效，使其更有效偵查銷售不安全貨品及其他違例情況，有關措施包括：
 - (i) 探究抽查時未能找到目標產品的個案比率持續偏高的原因（尤其是針對普通種類產品的個案），以找出可予改善之處；
 - (ii) 提供最新的情報以助揀選目標店鋪進行抽查；
 - (iii) 增加對網上銷售貨品的抽查次數；及
 - (iv) 加強在管制站的監察；

根據《度量衡條例》進行的抽查

- (b) 採取措施，提高根據《度量衡條例》進行的抽查的成效，使其更有效偵查銷售重量不足貨品情況和其他違例情況，有關措施包括：
 - (i) 探究偵測率下跌的原因，以找出可予改善之處；
 - (ii) 考慮以試購方式進行更多抽查；
 - (iii) 訂明目標商品與非目標商品的抽查次數須與其風險水平相稱；及
 - (iv) 確保指導抽查方向的季度工作計劃在展開抽查前獲得批准；

調查工作

- (c) 採取措施，以改善處理投訴的安排，包括：
 - (i) 加強在個案分類時查核投訴的性質，確保訂定恰當的處理先後次序，並在管制人員報告或相關工作手冊所訂時限內採取行動；及
 - (ii) 提醒有關人員在處理投訴和為投訴分類時迅速行事；
- (d) 加強查核在管制人員報告內匯報的服務表現達標情況的佐證記錄；

針對貨品不安全及重量和度量不足情況的執法工作

- (e) 更適時完成為保障消費者而對銷售不安全或重量不足貨品進行的調查工作，包括：
 - (i) 加強監察調查進度，包括利用電腦系統製備異常情況報告，讓管理人員注意延遲的調查個案並採取行動；及
 - (ii) 提醒人員進行調查時務須迅速行事，並就每個階段的工作備存充分的記錄，包括記錄工作耗時較長的原因；及
- (f) 檢討有關以發出警告代替檢控的執法指引，研究是否有任何用語（例如“相同產品類別”）須予澄清，以確保採取適當的制裁，遏止類似罪行再度出現。

政府的回應

3.25 海關關長同意審計署的建議，並表示海關：

根據《消費品安全條例》和《玩具及兒童產品安全條例》進行的抽查

- (a) 會改善現行機制，日後如未能找到目標產品，會從目標店鋪購買類似產品，或在附近店鋪尋找目標產品；
- (b) 會確保抽查結果適時向情報科匯報以作更新；增加對網上銷售的高風險產品的抽查次數；以及考慮制訂機制，加強在管制站偵查高風險產品；

根據《度量衡條例》進行的抽查

- (c) 偵測率下跌主要是由於商戶對《度量衡條例》的認知和了解有所提高和更遵守法規，以及街市的管理處也主動採取措施，加強督促租戶守法。雖然如此，海關會繼續監察有關情況，以及進一步探究偵測率下跌的其他原因；
- (d) 會擬備指引，訂定與產品風險水平相稱的抽查次數；
- (e) 已着手在上一季度完結前一個月制訂工作計劃，並會以試購方式進行更多抽查；

調查工作

- (f) 已提醒所有相關人員注意投訴性質分類的準則，確保按照管制人員報告或有關工作手冊所訂定的服務目標，為個案訂定恰當的處理先後次序，以及為個案分類和分派個案時，會從速行事；
- (g) 會檢討分類準則，使這些準則更清晰和更容易遵從；
- (h) 會加強查核，確保個案分類準確和符合標準時限，並會加強監察機制，以及探討是否可製備異常情況報告，提醒管理層注意延遲的調查個案；
- (i) 已提醒所有有關人員，進行調查時務須加快行動，並須就每個階段的工作備存充分的記錄；及
- (j) 會檢討執法指引，研究是否須作出改善，以確保施加適當的制裁，遏止類似罪行再度出現。

第 4 部分：其他保障消費者的措施

4.1 保障消費者的工作除了執行相關的保障消費者法例外，還包括解決消費者與商戶之間的糾紛，以及為消費者舉辦教育活動和提供資訊。本部分探討其他保障消費者的措施，包括：

- (a) 消委會調停消費者的糾紛 (第 4.2 至 4.15 段)；
- (b) 消委會公開點名譴責不良商戶 (第 4.16 至 4.25 段)；
- (c) 通訊辦推行的解決顧客投訴計劃 (第 4.26 至 4.31 段)；
- (d) 消委會進行冷靜期研究 (第 4.32 及 4.33 段)；及
- (e) 消費者教育和宣傳 (第 4.34 至 4.45 段)。

消費者委員會調停消費者的糾紛

4.2 獲得公正賠償的權利是其中一種最廣受認同的基本消費者權益。大部分消費者糾紛所涉及的金額不大，未至於要訴諸法律行動。消委會並非執法機關，沒有調查或裁決的權力，該會以調停方式處理投訴，為消費者和商戶提供一個平台，透過互相接納的協議，解決糾紛。因此，是否能夠解決糾紛，很大程度取決於商戶是否自願合作，以及所涉各方是否互相諒解。

4.3 **處理的投訴種類和投訴途徑** 消委會只處理個別消費者向商戶購買不動產、貨品或服務作私人使用或耗用而作出的投訴。消委會表示，若投訴涉及不關乎商業或業務運作的私人買賣交易，或涉及由政府提供的貨品或服務，均超出消委會的工作範疇。消費者如遇到不公平的交易而感到受屈，可致電、郵寄、藉消委會網站的電子方式或親自前往 7 間消費者諮詢中心的任何一間作出投訴。

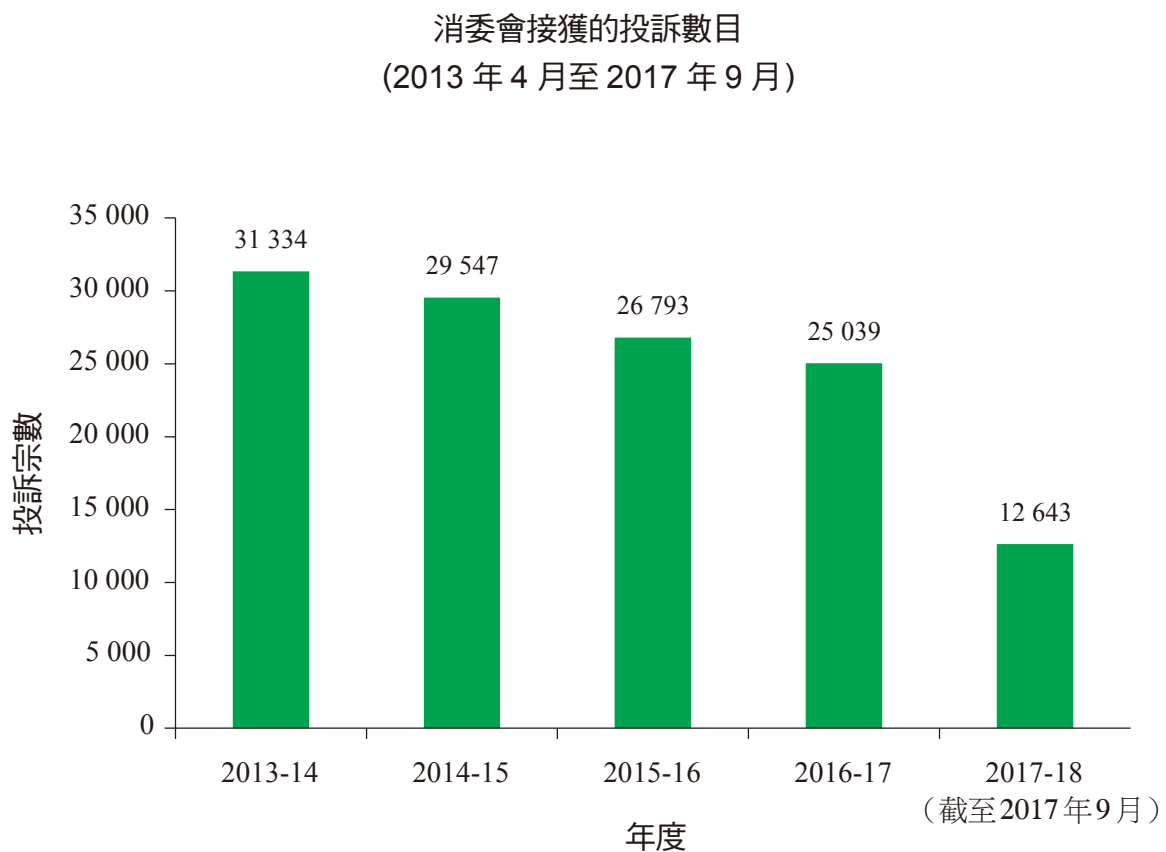
4.4 **運作和程序** 消委會轄下的投訴及諮詢部 (見附錄 C)，負責處理消費者的投訴和調停糾紛 (註 32)，其編制大約有 60 名員工，由投訴及諮詢部首席主任帶領，管理兩間熱線中心和 7 間消費者諮詢中心。此外，訂明查詢和投訴處理程序的運作手冊，已發給該部所有涉及有關程序的員工，為他們提供指引和

註 32：投訴及諮詢部除了處理投訴和調停糾紛外，還負責處理一般查詢 (例如在 2016-17 年度處理了約 80 000 宗查詢) 和監察市場趨勢和情報，以保障消費者權益。

參考。投訴及諮詢部採用投訴個案管理系統(見第2.9段)，記錄所收到的投訴詳情和個案進度，以及與投訴人、商戶和其他相關各方通訊／通電話的通訊記錄。

4.5 **投訴統計數字** 消委會在年報公布處理投訴和調停糾紛的統計數字。圖五顯示在2013年4月至2017年9月期間所收到的投訴數目。在同一期間，可予跟進個案(註33)的調停成功率約為74%。

圖五



資料來源：消委會的記錄

註 33：消委會表示，匿名投訴、資料不足的個案和在消委會工作範疇以外的投訴，一般情況屬未能跟進的個案。至於可予跟進的投訴個案，如已代表投訴人取得賠償或商戶已給予合理解釋的回覆，便視為得到解決。

在訂定服務表現目標和匯報成果方面有所不足

4.6 在商經局(工商及旅遊科)的管制人員報告中，消委會就處理消費者的投訴訂下兩項服務表現目標，並報告了實際達標情況。根據有關的管制人員報告，在 2014–15 至 2016–17 年度期間，該兩項目標(即在收到投訴後 7 個工作天內發出初步回覆，以及在 16 個工作天內將投訴處理進度／結果通知投訴人)均已達到。然而，審計署審查投訴個案管理系統的記錄後察悉，發出初步回覆的平均時間為 3 至 4 個曆日，而不是所報稱的 6 個工作天。此外，通知投訴人投訴處理進度／結果的平均時間則為 5 至 6 個曆日，而不是所報稱的 16 個工作天。準確的表現報告對有效管理服務表現十分重要。對於上述兩項處理消費者的投訴的服務表現目標，消委會須加強查核達標情況是否準確，才向商經局提交資料，以納入其管制人員報告。此外，由於實際回覆時間持續短於目標時間(例如通知投訴人個案處理進度的實際時間，連續 3 年皆為平均 5 至 6 個曆日，而目標回覆時間則訂為 16 個工作天)，應考慮把目標提高，確保所訂目標仍有效激勵員工提升表現。

對投訴的跟進行動有所不足

4.7 消委會已在投訴及諮詢部的運作手冊訂明，須按以下規定跟進投訴個案：

- (a) 如向商戶發出首次通知信(註 34)後 30 個曆日內得不到回應，便須向商戶發出催辦信，要求商戶在兩星期內回覆；及
- (b) 個案負責人員宜主動聯絡投訴人，讓投訴人得悉個案的最新進展，並須把首次通知信和催辦信副本送交投訴人，通知其有關進展。

4.8 **追蹤個案進展** 投訴個案管理系統會自動發出提示和製備報告，以助個案負責人員及其監督人員留意個案進展，例如：

- (a) 如在投訴日(即收到投訴人提供所有資料和文件用作處理投訴當天)起計 7 天仍未發出認收信，系統會發出提示，提醒有關人員就該個案作初步回應；
- (b) 如在發出首次通知信後 30 個曆日仍未收到商戶回應，便會自動發出致商戶的催辦信；及

註 34：發出通知信，旨在取得商戶對消費者所作指控的回應，並查詢是否有任何和解建議。

- (c) 每月製備未完成個案的報告，提供在投訴日起計兩個曆月仍未完成的個案的統計資料。

4.9 **在向商戶發出催辦信方面可予改善之處** 審計署抽查消委會在 2013 年 4 月至 2017 年 9 月接獲的 30 宗投訴個案，發現儘管設有第 4.8 段所述的追蹤機制：

- (a) 有 20 宗個案 (30 宗的 67%) 的商戶沒有就首次通知信作出回覆，而消委會沒有對其中 3 宗個案發出催辦信 (20 宗的 15%)；及
- (b) 在 17 宗有向商戶發出催辦信的個案中，2 宗 (12%) 延遲 6 至 17 天才發出。

對於審計署的查詢，消委會在 2018 年 2 月回應時表示，出現 (a) 和 (b) 兩個問題，是由於消委會曾就有關個案發出兩封通知信所致。發出兩封信件的原因不一，例如一封傳送到商戶的正式電郵信箱，另一封傳送到商戶的客戶服務電郵地址。根據投訴個案管理系統的規則，如發出首次通知信後與商戶有進一步行動，便不會發出催辦信。該系統視第二封通知信為進一步行動，因而並無發出上文 (a) 項所述的催辦信。至於上文 (b) 項所述個案，是因為個案負責人員獲悉未發催辦信後，再人手補發，於是出現延誤。審計署認為，應提升投訴個案管理系統的功能，使系統可以更妥善地自動向未有回應通知信的商戶發出催辦信，確保符合運作手冊所載規定。

4.10 **須提供更多跟進投訴個案的指引** 運作手冊並沒有訂明，如商戶收到催辦信兩星期後仍沒有回應，須如何跟進。消委會表示，該會通常會以電話或電郵跟進不回應的個案。在審計署審查的 30 宗個案中，有 12 宗的商戶沒有就催辦信作出回應 (見第 4.7(a) 段)。審計署的審查發現：

- (a) 在該 12 宗個案中，不同個案負責人員所採取的跟進行動也不盡相同。其中 8 宗 (67%) 個案的負責人員嘗試以電話或續發催辦信再與商戶聯絡，餘下 4 宗 (33%) 的個案負責人員則沒有再與商戶跟進；及
- (b) 在 5 宗 (42%) 個案中，催辦信發出後兩星期，商戶仍未作出回應，但個案負責人員再經過逾 30 天 (由 38 至 1 126 天不等)，才把個案的進展通知投訴人。有一極端例子是，有關人員在 2014 年 2 月向商戶發出催辦信，其後一直得不到回應，而沒有記錄顯示其曾與商

其他保障消費者的措施

戶跟進，或致函投訴人通知個案最新進展。該宗個案在 2017 年 3 月(即約 3 年後)完結。

對於審計署的查詢，消委會在 2018 年 2 月回應時表示，上文(a)項所提述的 4 宗個案，有 3 宗沒有採取跟進行動的原因如下：(i) 其中 2 宗的投訴人沒提供商戶(屬同一商戶)的電話號碼和電郵地址；和(ii) 1 宗個案的負責人員認為，即使消委會再發催辦信，商戶回應的機會極微。然而，審計署留意到，在上文(i)項提及的 2 宗個案，其商戶電話號碼可從投訴個案管理系統中找到，因為該系統載有針對同一商戶的其他投訴個案的記錄。雖然基於保密原則，個案負責人員只可取覽其本人所處理個案的資料，但其監督人員卻可取覽所有個案的資料，因此，個案負責人員或可要求監督人員協助，以取得有關商戶的聯絡資料。至於上文(ii)項所述個案，該負責人員決定不採取跟進行動的理據，並沒有記錄在案。審計署認為，消委會須考慮上文提及的審計署意見，就如何跟進投訴個案，向個案負責人員提供更多指引。

對久未完成的投訴個案監察不足

4.11 根據運作手冊，個案作結(即個案負責人員已採取一切必要的跟進行動)後，個案負責人員應在投訴個案管理系統把該個案提交監督人員，以便覆檢和批准結案。批准結案後，消委會便會發出最終覆函，通知投訴人其個案已予結案。審計署分析了投訴個案管理系統內於 2012 年 1 月至 2017 年 9 月期間接獲的投訴的記錄，發現截至 2017 年 11 月 17 日，共有 2 526 宗投訴仍在處理中，其中 396 宗(16%)個案經過接近 3 年或以上仍未完成。在該 396 宗久未完成的投訴個案中，有 310 宗是在 2012 年收到的，即事隔約 5 年仍未完成。

4.12 審計署曾就上述 396 宗久未完成的投訴個案向消委會查詢，消委會先後在 2017 年 12 月和 2018 年 1 月及 2 月作覆，內容如下：

- (a) 關於 2012 年 310 宗未解決的投訴個案，個案負責人員已把其中 289 宗作結，提交監督人員在投訴個案管理系統覆檢個案和批准結案(見第 4.11 段)。然而，由於系統出錯，該批個案最終並沒有送交監督人員以在投訴個案管理系統採取行動；
- (b) 消委會最先在 2016 年 10 月發現上述系統錯誤。投訴個案管理系統的承辦商未能就系統錯誤提供令消委會滿意的解釋，也無法提供一勞永逸的方案，解決該系統問題。消委會接納了投訴個案管理系統承辦商建議的臨時措施，在該系統內執行一次過的修補程式，結束

2013 至 2016 年期間 428 宗未有送交監督人員採取行動的未完成個案。承辦商並每天在該系統執行修補程式，以找出同類的個案，以供各監督人員採取行動；

- (c) 因上述系統出錯而令 2012 年 289 宗未完成個案一直等待監督人員覆檢和批准結案(見上文(a)項)，消委會事前無從得知，直到在這次審查期間發現該等個案後才得悉有關事件；
- (d) 按照慣例，個案負責人員會在個案完結後，先把個案的結果告知投訴人，然後才把個案提交監督人員，以在投訴個案管理系統覆檢個案和批准結案。未能把個案提交監督人員以作覆檢和批准結案，基本上只屬內部記錄問題，實質上不會在告知調停結果一事上影響有關投訴人的利益；及
- (e) 至於在 2012 至 2014 年期間餘下的 107(即 396 減去 289) 宗個案，截至 2017 年 11 月 17 日仍有尚未完成的行動。各項行動的撮要，載於表九。

表九

在 107 宗投訴個案中尚未完成的行動
(2017 年 11 月 17 日)

項目	尚未完成的行動	投訴個案數目			
		2012 年	2013 年	2014 年	總計
(a)	個案尚未分派予個案負責人員	0	2	0	2
(b)	個案負責人員並未完成跟進行動	11	13	38	62
(c)	個案負責人員在完成跟進行動後仍未提出結案要求	3	2	14	19
(d)	結案要求仍有待監督人員覆檢	0	7	7	14
(e)	個案重開後因有另一系統程式錯誤而無法結案	7	1	2	10
總計		21	25	61	107

資料來源：消委會的記錄

其他保障消費者的措施

4.13 上述 107 宗未完成個案，由於已事隔超過 2 至 4 年，消委會須加快行動，視乎情況解決／結束這些個案。消委會也須加緊監察未完成的個案，以避免同類問題再次發生。

審計署的建議

4.14 審計署建議消委會應：

- (a) 就兩項處理消費者的投訴服務表現目標，加強查核達標情況是否準確，才向商經局提交資料，以納入其管制人員報告；
- (b) 考慮把兩項處理消費者的投訴服務表現目標的水平提高，確保所訂目標仍有效激勵員工提升表現；
- (c) 提升投訴個案管理系統的功能，使系統可以更妥善地自動向未有回應通知信的商戶發出催辦信，確保符合運作手冊所載規定；
- (d) 因應審計署在第 4.10 段所提意見，就如何跟進投訴向員工提供更多指引；及
- (e) 加快行動，以解決／結束久未完成的投訴個案（例如第 4.12(e) 段提及者），並加緊監察有關工作，確保適時處理投訴個案。

消費者委員會的回應

4.15 消委會同意審計署的建議。消委會總幹事表示：

- (a) 有關第 4.14(a) 和 (b) 段的審計署建議，消委會已採取行動，就 2018 年預算的管制人員報告，加強核實所提供的數字和修訂相關目標以令其更清晰，並會考慮提高兩項處理消費者的投訴服務表現目標的水平，過程中會顧及人力資源等相關因素；
- (b) 有關第 4.14(c) 和 (d) 段的審計署建議，消委會將致力提升投訴個案管理系統的功能，並已經和將會採取行動，就如何跟進投訴向員工提供更多指引。該等行動如下：
 - (i) 消委會已向投訴及諮詢部員工簡介投訴個案管理系統的系統規則（見第 4.9 段），尤其是與發出催辦信相關者，並強調使用系統時必須保持警覺；及

- (ii) 消委會已提醒所有個案負責人員和監督人員，注意應如何跟進未有回覆的個案，有關的跟進方法將納入運作手冊(見第 4.10 段)。投訴及諮詢部員工並已知悉，遇有投訴人沒有提供商戶電話號碼，但投訴個案管理系統卻備存相關電話號碼記錄時，應如何處理(見第 4.10(i) 段)。至於有個案因負責人員認為商戶不大可能回覆消委會再發出的催辦信而未予跟進一事(見第 4.10(ii) 段)，消委會已嚴正提醒所有個案負責人員，若其跟進個案方式有違慣常做法，必須請示監督人員，並把理據記錄在案；及
- (c) 有關第 4.14(e) 段的審計署建議，消委會已檢視第 4.12 段表九提及的 107 宗久未完成的投訴個案，經加快行動後，已全數予以解決／結案，詳情如下：
 - (i) 有關表九 (a) 項，投訴及諮詢部的一貫做法是檢查有否尚未分派的投訴個案，故有兩宗尚未分派個案實屬極少出現的失誤和遺漏。無論如何，消委會將加強檢查程序，並已在發現問題後即時聯絡受影響的投訴人以提供協助，但兩宗個案的投訴人均表示無需協助；
 - (ii) 有關表九 (b) 項，消委會自 2017 年起已要求小組監督人員檢查轄下個案負責人員是否有個案歷時 3 個月仍未結案，以便適時提供意見或協助，並須向投訴及諮詢部主管／副主管匯報檢查結果；如此安排已成慣常做法。目前，投訴個案管理系統只會向監督人員發出提示，說明有多少歷時逾兩個曆月仍未結束的個案。消委會正考慮提升系統功能，從而改善監督人員的監察工作。此外，消委會已通知受影響的投訴人其個案尚未解決，如有需要可提供進一步協助；
 - (iii) 有關表九 (c) 項，已採取行動結案；及
 - (iv) 表九 (d) 和 (e) 項提及的尚未完成行動，皆因投訴個案管理系統出現錯誤所致。因應消委會要求，該等系統問題已獲糾正。

消費者委員會公開點名譴責不良商戶

4.16 消委會處理投訴過程中，或會發現有商戶因採用不良營商手法(註 35)而屢遭投訴。為保障消費者權益和遏止這類不良活動，消委會可決定公開點名譴責此等商戶，又或對某一行業的此等手法加以譴責。

4.17 **指引與程序** 消委會訂有一套指引(下稱點名指引)，詳列公開點名譴責商戶前所須考慮因素(註 36)，以及採取有關行動的程序。按照點名指引，若有連串投訴針對同一商戶的不良營商手法，且該等投訴具備所訂明投訴特質的任何一項，便須為展開點名行動採取若干步驟，當中包括與商戶會面，要求商戶即時停止此等手法並作出改善。消委會在會面後會向商戶發出警告信，並把商戶納入觀察之列，密切監察其表現，為期 6 個月(註 37)。其間，消委會只要再收到一宗針對該商戶的新投訴，便會啟動點名機制，即向消委會的商營手法研究及消費者投訴審查小組提交個案文件，供小組研究須否建議委員會採取公開點名譴責行動。委員會若採納建議，便會舉行新聞簡報會，公布遭點名商戶詳情和所涉不良營商手法，有關資料也會上載消委會網站。根據消委會提供的密切監察商戶名單，在 2017 年有 7 個商戶在名單之上，其中 1 個遭公開點名譴責。

須提升投訴個案管理系統以助識別屢次使用不良營商手法的商戶

4.18 **現時用以識別不良商戶的程序** 審計署審查點名指引後發現，現時並無既定程序，以識別屢次使用不良營商手法的商戶。2018 年 1 月，消委會在回覆審計署的查詢時表示，在處理投訴過程中的不同階段，均可找出不當的營商行為：

- (a) **處理個案** 個案負責人員如發現同一商戶屢遭大量投訴人投訴使用不良營商手法，便須把個案提升至由監督人員決定適當的跟進行動。個案負責人員可選擇在每 2 至 3 個月一次的分部會議上提出這

註 35：不良營商手法指商戶在經營業務過程中，對消費者作出損害或有機會損害其權益的任何作為或不作為、連串行為或手法，不論它們是否有欺詐或虛假成分，又或從道德角度而言應受譴責。

註 36：按照點名指引，採取公開點名譴責行動前須通盤考慮多項因素，包括投訴是否具備若干特質例如：(a) 所涉不良營商手法已收到多宗投訴；和 (b) 所涉金額不菲。

註 37：按照點名指引，遇有特殊情況，例如針對同一商戶採用不良營商手法的投訴數字急升，便可跳過與商戶會面並觀察其改善工作的步驟。

些個案以供討論，以確認涉嫌的不當行為在業內是否常見。個案負責人員也可直接聯絡監督人員，請其注意已發現的不當行為；

- (b) **分派和覆檢個案** 監督人員在把接獲的投訴個案分派予不同的個案負責人員跟進時，或在覆檢個案負責人員所提交的已作結個案時，可能會發現同一商戶屢遭投訴，或某些不當的營商行為原來在業內十分常見。在這情況下，監督人員會向個案負責人員索取更多有關該等個案的資料，並決定須採取的適當行動；
- (c) **投訴個案報告** 針對某商戶的投訴個案或某行業的投訴個案突然急增，有可能是提醒消委會人員應評估這些投訴是否涉及不當營商行為的首個訊號。就這方面而言，投訴個案管理系統可製備報告，顯示每個月 20 個被投訴最多次的商戶和每個月 20 個被投訴最多次的行業；及
- (d) **登記個案** 投訴及諮詢部人員如接獲消費者就預繳式服務合約作出的投訴，而合約涉及款項超逾某個金額，便須以電郵方式提醒監督人員注意。

4.19 **投訴個案管理系統的分析能力不足以識別不良商戶** 根據一份於 2016 年提交委員會的文件，就建議點名公布某一商戶而言，投訴及諮詢部人員須從多方面分析針對該商戶的投訴個案，方可建議點名譴責該商戶。分析範圍可包括指稱的不當銷售行為、投訴個案所呈趨勢、個案的調停成功率，以及對消費者權益的影響。投訴個案管理系統製備的投訴個案報告(見第 4.18(c) 段)只會重點顯示被投訴最多次的商戶，而沒有分析有關投訴是否與商戶的不良營商手法有關(或只是與所供應貨品或所提供服務的質素有關，因而不屬公開點名譴責機制的範圍——見第 4.16 段)，因此不能提供足夠詳情，以供識別嚴重的不良營商手法個案。此外，由於欠缺數據開採功能，難以從投訴個案管理系統的數據庫抽取商戶糾紛調停成功率等其他有用資料作分析之用。因此，投訴個案管理系統或未能提出部分嚴重的不良營商手法個案，以供考慮採取進一步行動。消委會在 2017 年 11 月 17 日向審計署提供擷取自投訴個案管理系統內 2012 年 1 月至 2017 年 9 月期間所接獲投訴的記錄。審計署根據這份記錄，利用試算表軟件找出有大量投訴個案未能調停成功的商戶，以便進一步審查這些商戶的投訴記錄，其間留意到針對兩家商戶(即商戶 A 和 B)不良營商手法的投訴個案數目有上升趨勢，而其中一家的投訴個案調停成功率，更是大幅低於業內的平均成功率：

- (a) **商戶 A** 2012 年 1 月至 2017 年 9 月期間，共有 113 宗針對商戶 A 的投訴，其中 60 宗 (53%) 與其銷售手法有關。審計署按年分析這

些投訴個案後發現呈上升趨勢，由 2014 年的 11 宗增至 2017 年的 27 宗，增幅達 145%。針對商戶 A 的投訴個案的調停成功率僅為 27%，遠低於該商戶所屬行業 68% 的平均成功率。在上述 113 宗投訴中，有 50 宗 (44%) 更是因為商戶 A 拒絕合作或無法與之聯絡而導致調停失敗。儘管如此，審計署卻找不到任何記錄，顯示系統曾提出商戶 A 的個案須考慮採取進一步行動；及

- (b) **商戶 B** 針對商戶 B 的投訴個案數目，由 2014 年的 4 宗增至 2015 年的 31 宗。商戶 B 被指作出高壓銷售的不當行為、遲遲不回覆消委會的查詢，以及不願解決糾紛。在 2015 年 12 月舉行的會議上，商戶 B 向消委會承諾會解決所有尚未完成個案，並會推行自願冷靜期。鑑於商戶 B 在隨後的觀察期內表現未有改善，該商戶的個案遂於 2016 年 4 月提交商營手法研究及消費者投訴審查小組，以供考慮是否須公布商戶 B 的名稱。由於針對商戶 B 的個案數量和投訴詳情均不足，小組決定不公布商戶 B 的名稱。2016 年 12 月初，消委會致函商戶 B，表示極度關注針對該商戶的投訴個案由 2015 年的 31 宗增至 2016 年 (截至 12 月 8 日) 的 69 宗。審計署審查投訴個案管理系統內的記錄後發現，針對商戶 B 的投訴數目持續上升，由 2016 年的 74 宗增至 2017 年 (截至 9 月) 的 84 宗，而投訴個案中有 88% 均與商戶 B 的銷售手法有關。在消委會努力調停下，2017 年商戶 B 的投訴個案的調停成功率達到 73%。然而，沒有任何記錄顯示，系統曾在 2017 年提出商戶 B 的整體表現須予檢視。

4.20 審計署認為，須提升投訴個案管理系統的分析能力，以便識別嚴重和屢犯不改的不良營商手法個案，俾能採取跟進行動。

須訂立監察商戶改善服務的指引

4.21 根據點名指引，如在 6 個月觀察期內就商戶接獲一宗新的投訴，點名機制便會啟動 (見第 4.17 段)。在 2017 年監察名單上的 7 個商戶中，只有 1 個商戶被點名譴責。審計署發現，儘管在 6 個月觀察期內曾接獲針對其餘 6 個商戶的新投訴，但點名機制並無啟動。

4.22 消委會在 2018 年 2 月回覆審計署的查詢時表示：

- (a) 投訴及諮詢部的一貫做法是，邀請在影響消費者權益方面出現重大問題（例如營商手法不良、服務或貨品質素欠佳和送貨延誤等）的商戶出席會議，商討如何改善問題和如何解決針對該等商戶的投訴，其後會把該等商戶納入觀察之列，密切監察其作出改善的進度。這類一貫做法並非旨在展開點名行動；
- (b) 在 2017 年把上述的 6 個商戶納入觀察之列，目的在於密切監察其作出改善的進度，而非為了展開點名行動；及
- (c) 在與該 6 個商戶會面後，該等商戶承諾解決尚未完成的投訴個案，並採取其他改善措施。與觀察期之前的情況比較，針對該 6 個商戶的新投訴數目已減少。

4.23 審計署備悉消委會澄清有需要設立另一監察機制，監察在影響消費者權益方面出現問題的商戶如何改善服務。然而，此監察機制欠缺清晰指引，可能導致：(a) 就監察在相同觀察名單上的商戶的目的出現混淆；和 (b) 處理此等商戶的方法不一致。消委會須就此作出改善。

審計署的建議

4.24 審計署建議消委會應：

- (a) 提升投訴個案管理系統的分析能力，以便識別嚴重和屢犯不改的不良營商手法個案，俾能採取跟進行動；及
- (b) 訂立指引，以監察商戶改善服務。

消費者委員會的回應

4.25 消委會同意審計署的建議。消委會總幹事表示：

- (a) 消委會將設法提升投訴個案管理系統，並已開始擬備一套指引，說明如何監察商戶改善服務；及

其他保障消費者的措施

- (b) 有關第 4.19 段提及的商戶 B，消委會強調，2017 年已密切監察該商戶的營商手法，在有需要時，會把其個案提交商營手法研究及消費者投訴審查小組檢視。

通訊事務管理局辦公室推行的解決顧客投訴計劃

4.26 **背景** 解決顧客投訴計劃是處理電訊服務計帳爭議(註 38)的其中一項措施，屬自願調解計劃，以調解方式協助電訊服務供應商與其顧客解決已陷入僵局的計帳爭議。調解服務由香港通訊業聯會(註 39)設立的獨立服務代理機構(解決顧客投訴計劃代理機構(下稱“計劃代理機構”))提供。通訊辦在 2012 年 11 月與電訊業界攜手合作，開展以兩年為試驗期的解決顧客投訴計劃。鑑於計劃試驗運作的成績令人鼓舞，通訊辦支持由 2015 年 5 月 1 日起長期實施解決顧客投訴計劃。通訊辦藉着與香港通訊業聯會簽署的諒解備忘錄(下稱“備忘錄”)，支持該計劃的運作，方法是提供所需經費(註 40)；根據訂明準則篩選解決顧客投訴計劃的申請，以及監察計劃的表現和管理工作。

4.27 **受理準則和申請程序** 根據備忘錄，計帳爭議投訴如符合下列準則便會獲受理，並由計劃代理機構處理：(a) 關於由解決顧客投訴計劃成員提供並作個人及／或住宅用途的電訊服務；(b) 涉及的爭議金額不少於 300 元；和 (c) 爭議已陷入僵局。選擇使用解決顧客投訴計劃調解服務的電訊服務使用者，可先聯絡通訊辦，而通訊辦會按照 (a) 至 (c) 項準則評估個案，並把合資格個案轉交計劃代理機構跟進。至於受理和轉介至計劃代理機構的個案，申請人和相關的電訊服務供應商須分別繳交服務費 100 元和 200 元，以使用解決顧客投訴計劃服務。

註 38：通訊辦也與業界攜手合作，實施其他措施，以進一步加強保障消費者權益，例如實施避免流動通訊服務帳單震撼的措施，以及推行電訊服務合約業界實務守則。通訊辦又舉辦宣傳活動，教育公眾正確使用流動通訊服務，以期避免流動通訊服務帳單震撼和計帳爭議。

註 39：香港通訊業聯會是代表通訊業界的業界組織，大部分主要電訊服務供應商均參與其中。

註 40：根據備忘錄，通訊辦就解決顧客投訴計劃的運作，每年向香港通訊業聯會提供不超過 200 萬元財政資助，視乎實際支出而定。在長期實施的首兩年，即由 2015 年 5 月至 2016 年 4 月，以及由 2016 年 5 月至 2017 年 4 月，通訊辦的資助分別為數 180 萬元及 120 萬元。

解決顧客投訴計劃的使用量偏低

4.28 根據通訊辦提供的資料，計劃代理機構有能力每年處理至少 200 宗個案。如全力運作，更可每年處理逾 400 宗個案。由 2012 年 11 月至 2017 年 10 月，通訊辦一共收到 2 382 宗解決顧客投訴計劃的申請，其中 703 宗獲接納為合資格轉介至計劃代理機構處理；然而，在該 703 宗個案中，有 333 宗 (47%) 在轉介之前已獲解決。上述 5 年內轉介至計劃代理機構進行調解的個案一共有 370 宗，平均每年 74 宗。換言之，計劃的使用量只佔其總處理能力大約 18.5%。通訊辦表示，由於已有多種措施可解決計帳爭議問題 (見第 4.26 段註 38)，通訊辦收到關於計帳爭議的投訴數目有所減少，由 2012 年的 1 121 宗減少至 2017 年的 322 宗。因此，合資格藉解決顧客投訴計劃處理的陷入僵局計帳爭議也隨之持續減少。解決顧客投訴計劃未盡其用，代表未能有效運用政府的撥款 (每年 120 萬元至 180 萬元——見第 4.26 段註 40)，幫助消費者解決他們與電訊服務供應商之間的爭議。審計署認為通訊辦須加倍努力，提高解決顧客投訴計劃的使用量。

訂定服務表現目標有所不足

4.29 根據備忘錄，通訊辦訂立了 10 個主要表現指標，用以衡量計劃代理機構的運作表現。該等指標涵蓋不同範疇，例如解決顧客投訴計劃的工作流程、使用者滿意程度，以及向通訊辦提交報告和統計數據事宜等。通訊辦的網站附有超連結，連接香港通訊業聯會的周年報告，當中匯報了計劃代理機構的達標情況。審計署發現，在 2012 年 11 月至 2017 年 4 月期間，以下兩個範疇匯報的表現持續高於目標：

- (a) 調解成功率的目標水平為 30%，實際成果則為 93.7% 至 100%；及
- (b) 使用者滿意程度的目標水平為 3 分 (最高為 5 分)，使用者滿意程度調查所示的實際平均得分則為 4.5 至 4.8 分。

為確保該兩個表現目標仍有效激勵有關機構提升表現，通訊辦有需要考慮把目標提高至更富挑戰性的水平。

審計署的建議

4.30 審計署**建議** 通訊事務總監應：

- (a) 加倍努力，提高解決顧客投訴計劃的使用量；及
- (b) 考慮為解決顧客投訴計劃調解服務的成功率和使用者的滿意程度這兩項服務表現訂立更高的目標。

政府的回應

4.31 通訊事務總監同意審計署的建議，並表示通訊辦會設法提高解決顧客投訴計劃的使用量，以及檢討該兩項服務表現的目標。

消費者委員會進行冷靜期研究

4.32 政府在 2010 和 2011 年就打擊不良營商手法的立法建議進行公眾諮詢，其間社會上曾廣泛討論強制實施冷靜期的問題。政府與相關各方多番討論，再經審慎考慮後，認為強制實施冷靜期會改變交易模式，對商戶和消費者都有重大影響，必須小心考量。在 2015 年 6 月舉行的立法會經濟發展事務委員會會議上，有部分議員認為，實施冷靜期應能為消費者提供更佳保障。2016 年 5 月，立法會經濟發展事務委員會通過動議，促請政府就強制實施冷靜期進行立法，並優先在投訴多、金額大的預繳式服務，例如健身和美容服務業，推行法定冷靜期。在回應該項動議時，商經局表示已向消委會提供資源，研究有關冷靜期的各項議題，預料研究工作於翌年完成。

4.33 **預繳式服務冷靜期研究工作的進展** 審計署審查消委會的記錄後發現，該會在 2013 年 11 月已從商經局取得該項研究的經費。審計署向消委會查詢研究工作的進展，該會在 2018 年 1 月及 2 月回覆如下：

- (a) 冷靜期是消費者法律保障的 5 個主要課題之一(註 41)，由消委會轄下的法律事務部負責在 2013 至 2016 年檢討和研究。基於課題的優

註 41：5 個主要課題是：(a) 預繳款項安全措施；(b) 公司破產保障；(c) 網上消費；(d) 消費者仲裁；和 (e) 冷靜期。根據消委會提供的資料，這些課題是按其複雜、敏感和緊急程度訂定優次的。有關 (a) 至 (d) 項課題的研究報告已在 2016 年 8 月至 2017 年 5 月期間發表。

次安排，該事務部須作人手調動和用較多時間聘請合適的合約律師，協助進行法律研究，因而在 2016 年年初才展開有關冷靜期的研究工作；及

- (b) 由於該課題十分複雜和敏感，消委會轄下的法律保障事務小組（見第 1.13 段註 13）在 2016 年 7 月至 2017 年 9 月期間，在研究過程的不同階段都進行廣泛討論，然後訂定冷靜期機制的擬議架構，包括適用範圍和運作安排。2017 年 9 月，研究報告進入草擬階段，以供該小組進一步審議和提出意見。研究報告預定於 2018 年 4 月發表。

消費者教育和宣傳

4.34 **消委會的工作** 除了獲得公正賠償的權利外，取得正確資料的權利和接受消費者教育的權利是另外兩項公認的消費者基本權益。就此，消委會致力推行以下工作，藉以加強消費者自我保護的能力：

- (a) **發布消費信息** 消委會出版《選擇》月刊，定期發放有關消費者權益的資訊、建議和意見。讀者還可閱覽該月刊全文的電子版本（註 42）。消委會的網站設有《選擇》月刊文章及“網上價格一覽通”等專題欄目，在 2016 年錄得瀏覽頁次共 440 萬。該會的“精明消費香港遊”網頁，為內地來港旅客提供度身訂造的資訊和購物錦囊，在 2016 年的瀏覽頁次也超過 240 萬；及
- (b) **加強消費者的自我保護能力** 一直以來，消委會都為社會上各階層的人士，包括青少年、中小學生、長者和新移民，籌辦研討會和講座等，讓他們有更多機會認識消費文化和消費權益，從而提升他們自我保護的能力，協助他們保障自己作為消費者應有的權益。消委會每年舉辦約 220 場研討會、工作坊和講座。

4.35 **消委會、海關與通訊辦的合作** 《2012 年修訂條例》於 2013 年 7 月付諸實施後，有關方面以三管齊下方式，並以公眾教育與宣傳並重的方法，執行《商品說明條例》的公平營商條文（見第 2.2(a) 段）。自 2013 年以來，海關、通訊辦和消委會持續推行多項宣傳和教育活動，藉此加深消費者對被禁止的不良

註 42：《選擇》月刊自上次於 1997 年加價以來，其售價一直維持不變，每本 12 元。網上版本的收費則為每篇文章 8 元。

其他保障消費者的措施

營商手法的認知，並推廣“精明消費”的概念，務求加強消費者的能力，並同時向商戶推廣良好做法。有關活動如下：

- (a) 在 2013 年 7 月至 2017 年 9 月期間，海關與消委會共舉辦逾 300 場簡介會／研討會，供商戶和其他公眾人士參加；
- (b) 海關作為主要執法機關，不時發出與《商品說明條例》有關的新聞稿，例如在疑犯被拘捕後或所檢控者被定罪後發稿，以提高公眾對不良營商手法的認知，以及呼籲公眾舉報涉嫌違例的個案。2017 年，海關共發出逾 60 份與《商品說明條例》有關的新聞稿；
- (c) 通訊辦每年均舉辦為期約 8 個月（8 月至 3 月）的消費者教育活動（包括巡迴展覽、公眾講座和社區講座計劃），藉以進一步加深市民對精明使用通訊服務的認識；及
- (d) 在《商品說明條例》的公平營商條文付諸實施後，消委會藉巡迴展覽、電台節目環節、專題網站、教育研討會等不同途徑，展開公眾教育活動，讓消費者更了解相關的法定條文，對不良營商手法提高警覺。消委會又在《選擇》月刊發表與投訴有關的文章、製作反映當前不良營商手法的戲劇影片，以及點名批評不良商戶，繼續進行其公眾教育工作。

《選擇》月刊面對的挑戰

4.36 據消委會表示，《選擇》月刊一直肩負重任，協助消費者作出精明選擇，在掌握足夠資料的情況下，安全和負責任地消費。該月刊自推出以來，已公布大約 1 300 項產品測試、2 280 項深入研究和 580 項市場調查的結果，並發表不同專題的文章，例如醫療護理、揭示普遍不良營商手法的典型投訴個案，以教育消費者。每月公布新一期《選擇》月刊出版時，傳媒總會廣泛報道，公眾也會討論重大的消費議題。

4.37 然而，綜觀廿一世紀全球趨勢，在取用資訊和閱覽新聞方面，印刷與網上媒體匯流，前後兩者更有此消彼長之勢。因此，《選擇》月刊的銷量已由 2009–10 年度平均每月 27 428 本，下跌至 2016–17 年度每月 21 033 本，跌幅為 23%。消委會曾進行訪問調查和設立聚焦小組，藉此收集消費者、傳媒和其他有關各方的意見，所得意見包括：(a) 現時《選擇》月刊的設計不合時宜、文字太多、難以理解；和 (b) 內容須更多元化，並可在數碼裝置（例如個人平板電腦和流動裝置）上閱覽。

4.38 據消委會表示，網上《選擇》月刊於 2004 年推出，但由於網上訂閱平台使用不便，使用率偏低，2016 年只有 1 066 個訂戶，錄得 50 128 次下載。早於 2013 年，消委會已獲商經局撥款 290 萬元，並從其儲備中調撥 170 萬元，用以全面檢討《選擇》月刊，主要目的在於維持和提高其對公眾的價值。根據 2016 年完成的顧問檢討和消委會 2017 年的內部檢討，所得意見如下：

- (a) 網上《選擇》月刊的下載方式簡陋原始、瀏覽體驗欠佳、功能欠善。系統不合時宜，以致刊物內容易於複製，也容易經互聯網免費傳閱，有礙保障知識產權；
- (b) 公眾對網上《選擇》月刊的認知程度極低。該網上版本的訂閱程序也繁複累贅，舉例而言，儘管訂閱表格可供下載，但訂閱者仍必須填寫表格，再以郵寄、傳真或電郵方式把表格送達消委會，才完成整個訂閱過程；及
- (c) 要維持《選擇》月刊對公眾的價值，必須予以大幅改革，最重要是建立易於使用的網上平台，以及改變老舊的印刷本樣式。

4.39 顧問檢討工作於 2016 年完成，消委會隨後與商經局商討《選擇》月刊改革計劃所需的撥款。消委會於 2017 年因應顧問的意見和其內部檢討結果，製備擬議策略發展計劃，並依據該計劃，向商經局申請到所需撥款，用以推展改革計劃，包括研訂新內容、發展資訊科技基本設施，以及進行市場推廣計劃。

4.40 消委會已力圖藉不同宣傳方法刺激銷量，但如第 4.37 及 4.38 段所示，《選擇》月刊印刷本的銷量仍呈下跌趨勢，網上版本的訂閱率也持續偏低。這情況顯示《選擇》月刊急需改革，使其更易於閱覽、質素更佳，以符合公眾愈來愈高的期望。審計署認為，鑑於《選擇》月刊在教育公眾方面意義重大，既然已獲批撥款，消委會便應繼續推展《選擇》月刊改革計劃。

須解決無法追查的投訴個案的常見問題

4.41 由 2013 年 7 月《商品說明條例》的公平營商條文實施以來，至 2017 年 9 月為止，海關與通訊辦合共接獲並處理了大約 3 萬宗投訴，但檢控個案則只有大約 300 宗。審計署的審查發現：

- (a) 海關在 2013 年 7 月至 2017 年 9 月期間接獲但沒有選出進行調查的投訴有 11 924 宗，海關表示當中 8 597 宗 (72%) 因證據不足或只涉及消費者糾紛而無須採取進一步行動。為應對常見的證據不足問

其他保障消費者的措施

題，海關在 2016 年 5 月和 2018 年 1 月透過傳媒提醒消費者，務須保存相關的交易文件，並須及早舉報和提供詳情。然而，沒有記錄顯示海關曾加強教育消費者如何區分(宜由消委會處理的)消費者糾紛與(由海關處理的)懷疑干犯《商品說明條例》所訂罪行的個案；及

- (b) 通訊辦在 2013 年 7 月至 2017 年 9 月期間接獲但沒有繼續調查的投訴有 2 658 宗，當中 511 宗 (19%) 因投訴人拒絕協助調查而無法追查。沒有記錄顯示通訊辦曾加強教育，讓消費者了解作出投訴後應負的責任，以及所涉的刑事法律程序和調查程序。

海關與通訊辦有需要審視無法追查的《商品說明條例》相關投訴個案的常見問題，務求制訂特定的消費者教育／宣傳計劃，以解決這些問題。

審計署的建議

4.42 審計署**建議**消委會應繼續推展《選擇》月刊的改革計劃。

4.43 審計署也**建議**海關關長應與通訊事務總監合力審視無法追查的《商品說明條例》相關投訴個案的常見問題，務求制訂特定的消費者教育／宣傳計劃，以解決這些問題。

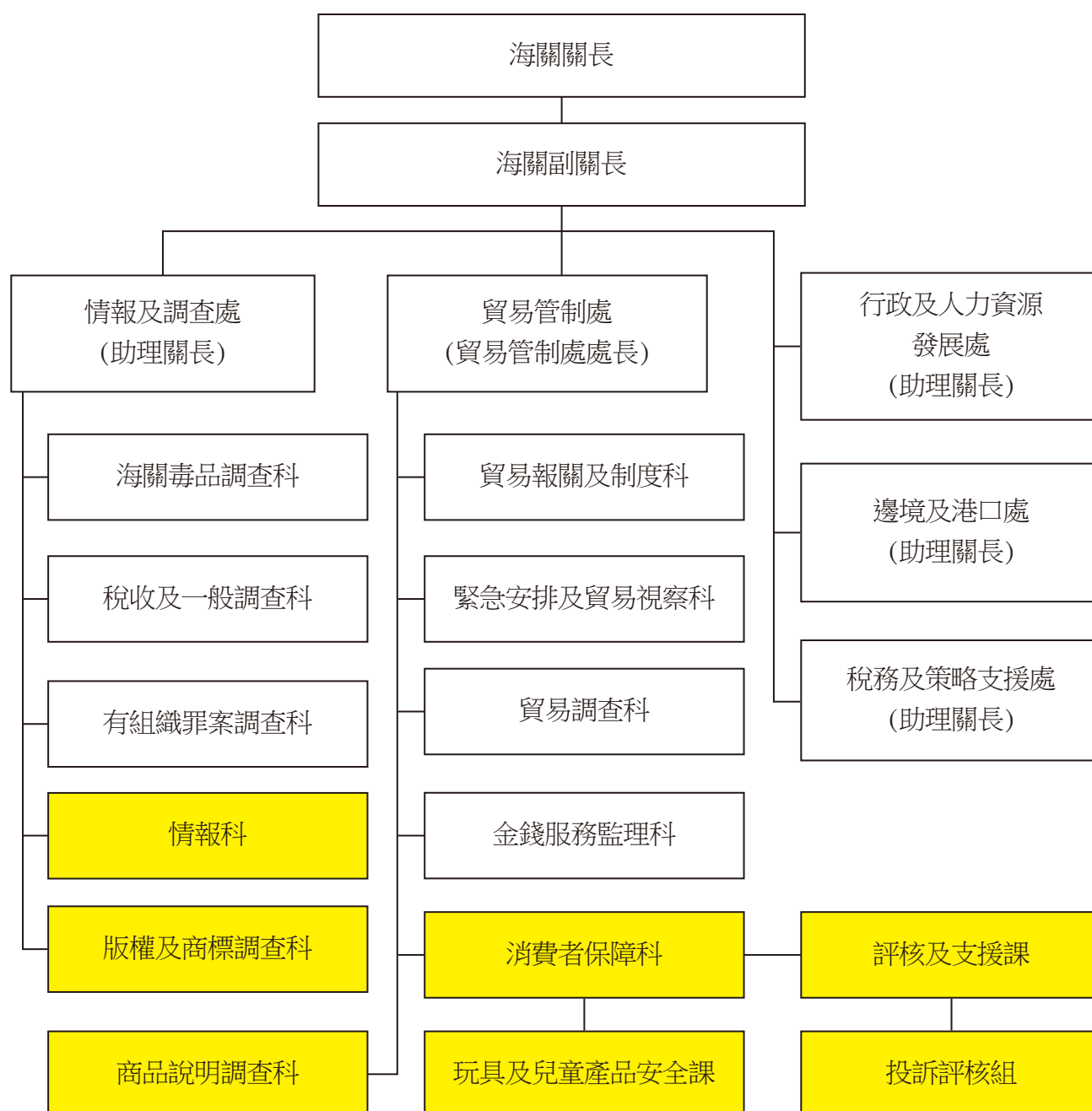
政府和消費者委員會的回應

4.44 消委會同意第 4.42 段所載的審計署建議。消委會總幹事表示，消委會將繼續推展《選擇》月刊的改革計劃。

4.45 海關關長與通訊事務總監同意第 4.43 段所載的審計署建議。

附錄 A
(參閱第 1.6、2.22(a)、
2.31 及 3.19(c) 段)

香港海關
組織圖 (摘錄)
(2017 年 12 月 31 日)

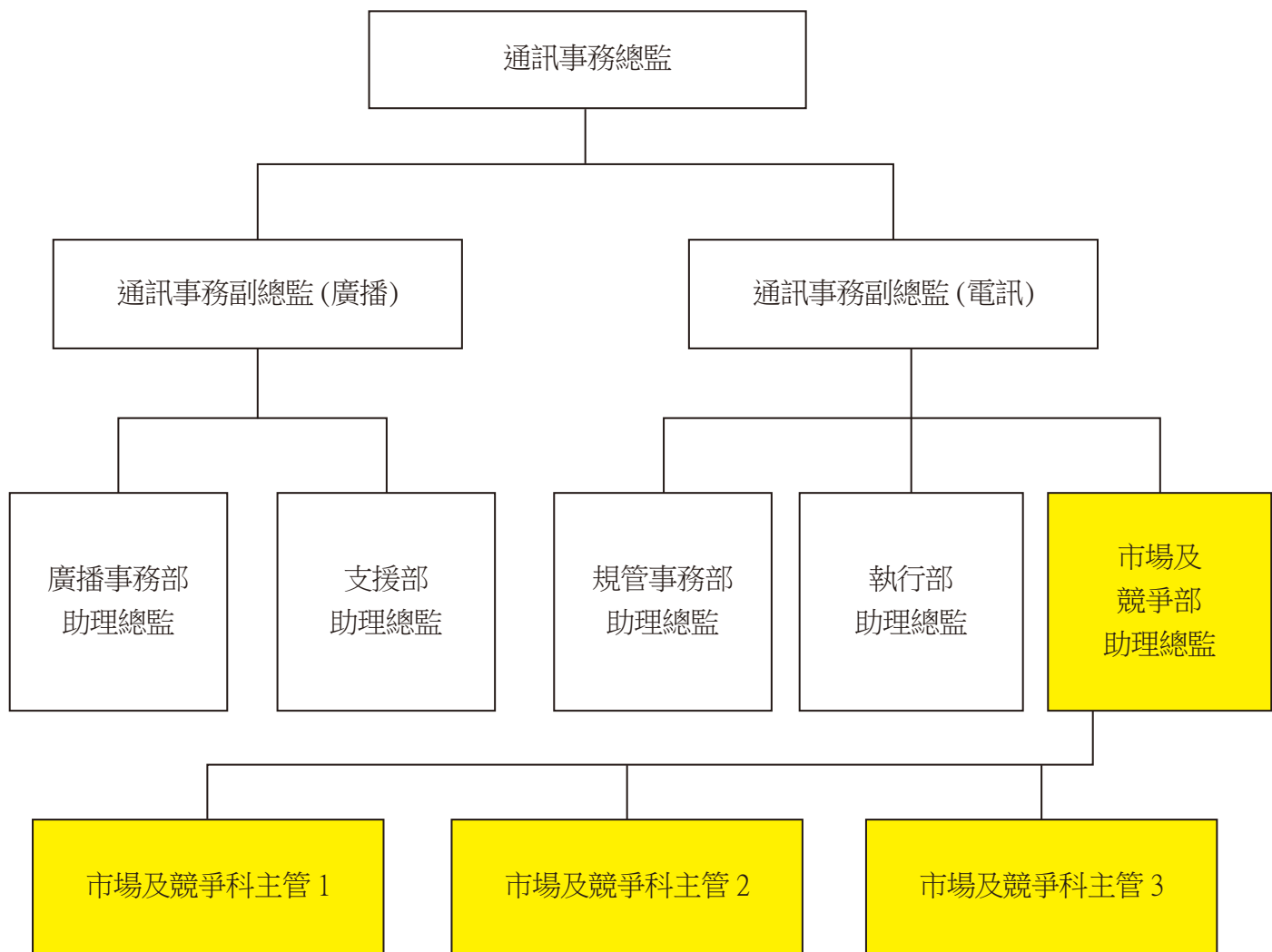


說明： 本審計報告書涵蓋的各科／課／組

資料來源：海關的記錄

附錄 B
(參閱第 1.10 段)

通訊事務管理局辦公室
組織圖 (摘錄)
(2017 年 12 月 31 日)

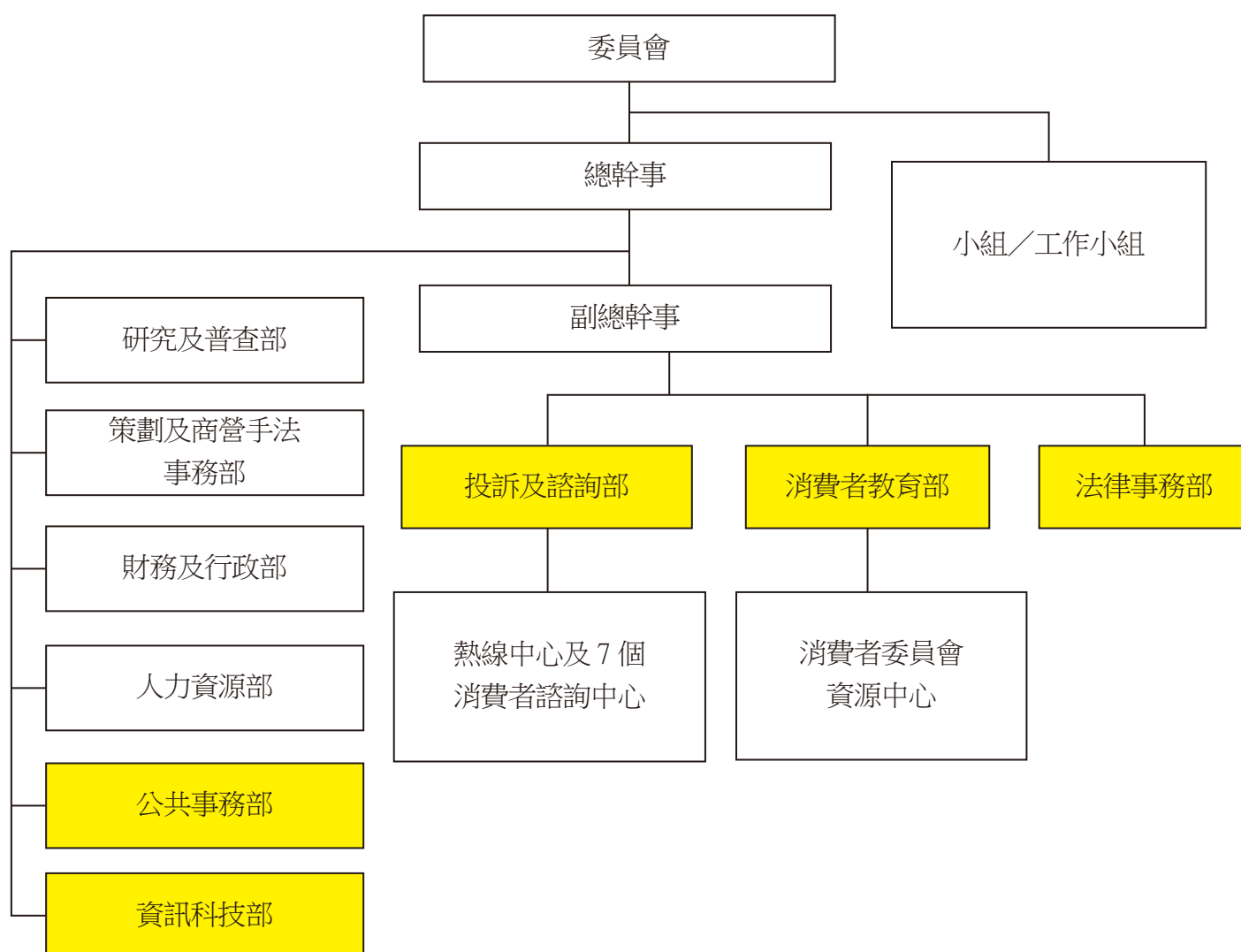


說明：■ 本審計報告書涵蓋的各部／科

資料來源：通訊辦的記錄

附錄 C
(參閱第 1.14
及 4.4 段)

消費者委員會
組織圖 (摘錄)
(2017 年 12 月 31 日)



說明： 本審計報告書涵蓋的各部

資料來源：消委會的記錄