

商標條例草案委員會 商標貨品平行進口自由化

引言

本文就商標貨品平行進口自由化一事，闡述政府立場，並回應過去數月各方面就此所提出的意見。

背景

二. 去年政府向立法會提交《商標條例草案》，並建議在草案第 19 條規定，商標擁有人無權禁止他人進口附有其商標的貨品，目的是透過開放市場，使消費者有更多選擇，並以較低價錢購買基本上相同的產品，從而令消費者受惠。但為了保障商標持有人的權益，第 19 條亦列明假如貨品證明已經受損，例如貨品日久變壞，以致損害其商標聲譽，則第 19 條並不適用。

三. 事實上，在政府提出第 19 條的建議前，市場上早已存在平行進口的貨品或俗稱「水貨」，例如在汽車、化妝品市場都十分普遍，也受到消費者歡迎。加上互聯網及電子商貿的發展，更令平行進口的趨勢不可逆轉。可以說，代理商的營商環境，已經在改變中，競爭亦早已存在，而並非始自《商標條例草案》的第 19 條。

應否附加額外標籤要求？

四. 現在有待解決的課題，是在開放市場之餘，應否附加額外標籤要求。具體而言，持此論者認為將水貨明確合法化的同時，亦應保障消費者及代理商的權益，故此提議設立標籤制度，規定入口商要將其身份，以標籤註明在貨品或其包裝上，從而讓購買水貨的消費者，可以根據標籤資料，向入口商追究水貨的質量問題，而不會追究代理商。

五. 提出上述建議的人士，多指水貨質素參差不齊，並謂有某些不負責任的水貨入口商，引進「過期貨品」、「次貨」、「假貨」等不安全的水貨，令消費者受害，而他們卻

無需負上任何責任，代理商卻成為代罪羔羊。

六. 我們強調，水貨並非冒牌貨或次貨，而是經商標持有人同意下在外地合法產銷的貨品。將水貨等同假冒或不安全的貨品，是錯誤的。事實上，如有關貨品是假貨或不安全的貨品，進口該等貨品銷售屬刑事罪行。

七. 對於在現有的標籤要求上，再加上入口商身份標籤的建議，我們亦作出詳細的研究。我們認為，該建議不能為消費者提供實質保障；相反，會令所有貨品包括水貨成本上升，最終轉嫁給消費者，甚至令水貨商無利可圖，放棄入口。詳細理由見下文第八至十三段。

缺乏民事責任保障

八. 目前，香港有多條法例訂立安全程度及標籤規定，並附有刑事責任（見附件甲），以確保消費者所購買的產品，符合合理的安全準則。例如－

- (a) 《藥劑業及毒藥條例》；
- (b) 《公眾衛生及市政條例》轄下的《食物及藥物（成份組合及標籤）規例》；
- (c) 《電力條例》轄下的《電氣產品（安全）規例》；
- (d) 《消費品安全條例》；以及
- (e) 《玩具及兒童產品安全條例》。

九. 必須留意的是，上述法例並沒有給予消費者明確的法律權利，向所有涉及提供不安全產品的人士，例如進口商，提出賠償要求。消費者須以違約或疏忽為理由，提出訴訟，但卻有以下限制：

- (a) 根據合約法，只有在消費者與賣方有直接合約關係的情況下，消費者才有權索償。因此，除了立約當事人（即賣方）外，消費者不大可能通過合約法向入口商索償；

- (b) 在分銷鏈中，零售商與進口商之間可能有超過一個中介分銷商。因此，如消費者向零售商索償，可能會引發多重訴訟。假如在多重訴訟過程中有其中一方無力償債、無法尋獲或已結束業務，則進口商在合約法下被追索的機會即告喪失；以及
- (c) 根據疏忽法，索償人須就所有疏忽成分舉證。舉證疏忽不但困難，而且所費不菲，因為現今的產品日趨繁衍，而涉及的法律技術問題亦十分複雜。

十. 因此，建議的額外標籤制度（上文第四段），雖然可讓消費者辨認貨品的入口商，但不能為消費者提供實質保障，因為入口商與消費者沒有合約關係，因而亦談不上合約索償問題。實際上，消費者對貨品不滿，投訴及索償對象通常是零售商而不是入口商。如零售商發覺貨品確實有問題，也可向入口商追討。

標籤制度使成本上升，令消費者受損

十一. 進口商要符合額外的標籤規定，必然會增加成本；該規定也可能令水貨商無利可圖，放棄入口，導致貨品的種類和消費者的選擇減少。即使有水貨進口，價格亦會上升。再者，從公平角度而言，此標籤制度必須適用於所有貨品，無論該等貨品是否水貨，如此，則所有入口本港的貨品成本都會上漲。總的來說，建議的標籤制度，對消費者不但沒有實際保障，反而令消費者蒙受損失。

執法耗費龐大資源

十二. 市場上消費品多如牛毛，若建議的標籤制度附有刑事責任，則海關需要龐大人力資源，才能有效執法。若執行此制度果真能為消費者帶來實質效益，則縱使所費甚大，亦應加以考慮。但如前所述，此建議只會增加消費者的負擔，則是否應化費偌大資源，實大有商榷之處。

增值服務

十三. 有意見認為，某些產品是商標持有人特別為本地市場開發和製造的，並會提供平行進口商不能夠提供的售後服務，因此必須獲得保障。我們認為，假如這些增值服務是產品的賣點，那麼商標持有人理應十分主動為產品加上標籤，或以最適合該產品的形式進行推廣工作，宣傳這些賣點。要是為了讓商標持有人可以突出本身貨品的增值服務，而強制要求全港所有商標貨品加上標籤，從而加重營商負擔，以及令消費者蒙受價格上升的損失，是不值得的。此舉也忽視了市場競爭的功能。

配合措施

十四. 我們明白議員對水貨的憂慮，為此，在立法會通過《商標條例草案》第 19 條後，我們會採取下列配合措施

- (a) 加快立法步伐，完成「不安全產品的民事責任」條例草案，為消費者提供明確的法律基礎，讓他們能就使用不安全產品而引致損失或損傷，向零售商、入口商、生產商等索償。此草案建議在去年十二月的立法會貿工事務委員會上討論。由於當時有部份議員對建議有所保留（見附件乙），政府同意對該草案再加考慮才提交立法會。
- (b) 與消費者委員會合作，加強消費者教育，推廣資訊，提高消費者自我保護能力，使他們在購買商標貨品時，注意貨品的質素及有否售後服務，並盡量在信譽良好的店舖購買貨品。同時，我們亦會與消委會及商界合作，鼓勵零售商改善經營手法，為消費者提供更佳服務。
- (c) 在商標條例通過後，我們會檢討情況，如市民對水貨的投訴大量增加，政府會積極考慮採取行動，以解決問題。

結論

十五. 任何開放市場的建議，都會為已經在市場營運的公司帶來衝擊。但我們認為，開放市場會令消費者受惠，而代理商憑藉良好商譽及對市場的認識，仍可在市場上繼續競爭。根據過往的經驗，開放市場是香港經濟增長的重要成功因素，因此，我們懇請議員支持通過《商標條例草案》第 19 條，及上文第十四段的配合措施。

工商局
二零零零年四月

[d1/23/p-import-billcom]

香港各類消費品的法定安全程度及標籤規定

目前已有不同的法定安全及標籤規定，以確保香港各類消費品符合安全標準。此外，考慮到某些產品，例如食物、藥劑製品及電氣產品等的特點和安全規定，當局就這些產品制定了特定的法例。至於不受特定法例規管的其他消費品，則一律受《消費品安全條例》規管。

2. 這些法定的安全規定適用於所有供應給本地市場的貨品，因此，所有貨品包括平行進口的貨品，必須遵守以上規定，才能在本港發售。

藥劑製品

3. 根據《藥劑業及毒藥條例》(第 138 章)轄下的《藥劑業及毒藥規例》中的第 36 條，任何人均不得銷售、表示出售或分銷，或為銷售、分銷或其他用途而管有藥劑製品，除非該製品已向藥劑業及毒藥管理局註冊，則不受此限。有關規定確保所有包括進口及本地製造的藥劑製品，均符合安全程度、效能和效力的規定。假如某種藥劑製品是經由超過一個進口商進口的，則有關的進口商須各自申請註冊，他們並會獲編配不同的註冊號碼。

4. 《藥劑業及毒藥規例》第 31 及 38 條亦規定，所有藥劑製品均須加上適當的標籤。盛載有關藥劑製品的容器，須加上標籤標明製品名稱、每種有效成分的名稱及分量、製造商的名稱及地址、香港的註冊號碼、批號和有效期。某類藥劑製品或須遵守附加的標籤規定，例如要標明特定的安全措施。任何人違反以上註冊或標籤規定，即屬犯罪，最高可處罰款 100,000 元及監禁兩年；此外，有關藥劑製品也可能被當局撤銷其註冊。

食物和煙草

5. 凡在香港出售的預先包裝食物，均須遵照《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)轄下的《食物及藥物類(成分組合及標籤)規例》中，第 4 及 4A 條所列明的特定規定，包括為食物加上標籤的規定。食物標籤須包括食物名稱、配料、最少保質期的說明(例如「日期前最佳」或「此日期前食用」、任何特別的貯存方式、製造商的名稱及地址，以及食物的實際份量。任何人如違反這些標籤規定，即屬犯罪，最高可處罰款 50,000 元及監禁六個月。此外，我們亦設有食物監察制度，在進口、批發和零售層面抽取食物樣本作微生物、化學和毒性的檢驗，以監察食物的安全程度。

6. 根據《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章)第 9 條，任何人不得售賣或表示出售任何雪茄、煙斗煙草或香煙煙草，或管有此等物品作售賣用途，除非此等物品的盛器載有規定的健康忠告。如違反這項規定，最高可處第 4 級罰款(即 25,000 元)。

電力及氣體用具

7. 《電力條例》(第 406 章)轄下的《電氣產品(安全)規例》中，第 4 及 5 條訂明電氣產品的特定安全規格及標籤規定。舉例來說，設計上供家庭使用而又在香港供應的電氣產品，其標籤必須包括額定電壓及頻率、額定輸入功率、型號或類別參考編號，以及製造商的名稱或商標。任何人如供應不符合這些法定的標籤規定，最高可罰款 500,000 元及監禁兩年。

8. 《氣體安全條例》規管氣體用具安全事宜。該條例沒有訂明特定的標籤規定，但氣體標準事務處工作守則內載有一些不屬法定規定的措施，訂明自願在氣體用具上加上標籤的事宜。

其他消費品

9. 《消費品安全條例》(第 456 章)中的第 6 條規定，

消費品的製造商、進口商和供應商負有法定責任，確保他們供應本地市場的貨品均屬安全。《玩具及兒童產品安全條例》(第 424 章)中的第 3 條也訂明，玩具及兒童產品均須符合類似的安全規定。雖然這兩條條例都沒有訂明標準的標籤規定，但是海關關長可要求任合人按其指定的格式及方式(包括以標籤的形式)發出警告通知書，說明除非採取通知書內所列明的措施，否則某消費品、玩具或兒童產品可能會不安全。此外，指明適用於某產品的安全標準若包括標籤規定，則該產品所須符合的安全標準，當中也包括須符合有關的標籤規定。有關的製造商、進口商和供應商如違這些安全標籤規定，即屬犯罪，最高可處罰款 500,000 元及監禁兩年。

10. 《商品說明條例》(第 362 章)中的第 7、8 及 9 條也訂有多項規定，禁止就營商過程中所提供的貨品作虛假商品說明、偽造商標及錯誤陳述，亦包括禁止使用虛假的產品來源地標籤。任何人如違反禁制規定，即屬犯罪，最高可處罰款 500,000 元及監禁五年。

經辦人／部門

節錄於立法會貿工事務委員會

在一九九九年十二月六日的會議記錄

V 不安全產品的民事法律責任
(立法會 CB(1)506/99-00(05)號文件)

24. 工商局副局長向議員簡述政府當局擬就不安全產品的民事法律責任提出條例草案的建議。她解釋，法律改革委員會（下稱“法改會”）曾於1997年進行公眾諮詢，並於其後提出建議。擬議法例以法改會的建議為基礎，採用嚴格產品責任的欠妥處理辦法。擬議法例使消費者得以就使用欠妥產品所引致的損失或損傷，向須承擔主要責任的製造商、生產商、商標持有人及進口商提出民事訴訟。當局會諮詢主要商會對條例草案的意見，並計劃於2000年初向立法會提交條例草案。

25. 丁午壽議員質疑需否制訂擬議法例，因為現行法例已就不安全的產品為消費者提供保障。他擔心，倘“欠妥產品”沒有明確的定義，即使製造商及進口商已遵從現行法例訂明的各項產品安全規定及規例，仍會輕易被檢控。周梁淑怡議員極為關注擬議法例採取的辦法。她亦指出，擬議法例會對商界造成深遠的影響。由於沒有設定賠償上限，因此難以評估承保範圍，而這些不明朗的因素可能會導致保費增加。許長青議員詢問其他司法管轄區在實施類似的產品責任法例的經驗。

26. 至於需否制定擬議法例，工商局副局長解釋，現時的產品安全法例只就刑事法律責任作出規定，以確保向消費者提供的產品符合合理的安全準則。倘消費者因不安全或欠妥產品而受損害，這些法例不會自動賦權予消費者提出索償。消費者必須以生產商或零售商違反合約或疏忽為理由而提起訴訟。不過，倘消費者要根據合約法或疏忽法確立其案件，實在極為困難。有關過程往往涉及復雜且費用高昂的法律程序，足以令一般市民卻步。擬議法例會與合約法及疏忽法同時並存。

27. 工商局副局長表示，一般而言，產品若符合現有產品安全法例訂明的一般安全要求及規例，便會被視作符合擬議法例所指公眾預期的一般安全標準。不過，由於現行法例不會涵蓋市場上所有產品，而且不同貨品的安全標準亦各有不同，因此法庭決定生產商須就欠妥產品承擔的責任時，仍會按個別的情況考慮每宗訴訟。

28. 至於對擬議法例採用嚴格產品責任處理辦法的關注，工商局副局長表示，此處理辦法與本港的主要貿易夥伴，例如歐洲聯盟、英國、日本及澳洲所採用的處理辦法一致。根據擬議法例，某產品如未能達致公眾有

經辦人／部門

權預期的安全準則，便會被視為欠妥的產品。申索人須承擔舉證的責任。法庭在決定某產品是否“欠妥”時，將會考慮所有情況，包括該產品營銷的方式及目的、產品包裝、就該產品而使用的任何標記，以及有關對該產品或就該產品而作出或避免作出的任何事情的指示或警告。此舉有助阻止提起不必要且瑣屑無聊的訴訟，而擬議法例亦不會成為製造商及生產商的負擔。

29. 工商局副局長補充，根據其他採用同類的產品責任法例的司法管轄區的經驗，該等法例沒有導致如美國的制度般索償激增的情況，因此有關法律不會對保費造成負面的影響。此外，在香港製造供出口的貨品已受到其他國家同類的產品責任法例所規管，因此擬議法例不會對本港製造商及生產商造成額外的負擔。

30. 對於委員關注當局未有就索償額設定法定上限，工商局副局長表示，由於可能出現的索償性質各有不同，如設定任何上限，亦只是任意的決定，並不能滿足各界的不同需要。

31. 至於擬議法例的涵蓋範圍，張文光議員支持法改會的建議。法改會建議將未加工農產品納入法例，因為差不多所有市民都會食用未加工農產品，而本港亦經常發生蔬菜及海鮮受污染的問題，因此必需規管該等產品。為方便實施擬議法例，他促請政府當局盡快確立一套未加工農產品標籤及追查來源的制度。

32. 工商局副局長察悉張文光議員的意見，並表示國際間對於未加工農產品應否受產品責任法例規管方面意見不一。雖然法改會支持將該等產品納入擬議法例，但不贊同規管未加工農產品的人士則指出，能否執行擬議法例，很大程度上取決於就該等產品實施一套可靠的標籤及追查來源制度，而目前除生豬、家禽及捕撈的活魚外，當局沒有為其他未加工農產品設立該等制度。政府當局承認，倘要有效執行擬議的產品責任法例，必需對未加工農產品實施一套追查來源及須負責的有關各方的制度。

33. 委員察悉，法改會贊同將未加工天然產品納入擬議法例，並詢問基因改造食品是否被視為“加工天然產品”。工商局副局長表示，根據其他司法管轄區現行的產品責任法例，“加工天然產品”是指經過若干工業程序處理的產品，例如急凍食品及罐頭食品。

經辦人／部門

34. 馬逢國議員問及擬議法例所規定的免責辯護。該等資料詳載於資料文件第 17 段。工商局首席助理局長回應時解釋，第(a)項一般是指製造商或生產商從未在市場供應該產品的情況。舉例而言，倘生產商被人偷去某件欠妥產品，便可以此為免責辯護。如欠妥產品是在業務運作以外的情況下供應，或並非存有牟利的目的，例如捐贈予第三者，被告人便可引用第(b)項作為免責辯護。至於第(e)項，如索償人受到的損害，部分是因他本身的過失而造成，須承擔責任的製造商或生產商便可享有局部免責辯護。