

一九九九年十二月六日會議

討論文件

立法會貿易及工業事務委員會

不安全產品的民事責任

引言

本文件就不安全產品民事責任建議提交條例草案一事，徵詢議員意見。

背景與論據

一般背景

2. 我們致力維護消費者的合法權益。其中一項承諾，是提供明確的法律基礎，讓消費者能就因使用不安全產品而引致的損失或損傷，向生產商、零售商等索償。

3. 目前，我們有多條法例訂下刑事責任，以確保消費者所獲得的產品，是符合合理的安全準則。這些法例包括，舉例來說：

- (a) 《貨品售賣條例》(第 26 章)；
- (b) 《氣體安全條例》(第 51 章)；
- (c) 《藥劑業及毒藥條例》(第 138 章)；
- (d) 《電力條例》(第 406 章)；
- (e) 《玩具及兒童產品安全條例》(第 424 章)；以及
- (f) 《消費品安全條例》(第 456 章)。

4. 就該等條例規管的不安全或欠妥產品所帶來的不良影響，上述法例並未能自動使消費者提出索償；消費者須以違

約或疏忽為理由，提出訴訟。可是，以上述理由提出訴訟有以下限制：

- (a) 根據合約法，只有在消費者與賣方有直接合約關係情況下，他才有權申索損害賠償。因此，除了立約當事人(即買方本人)外，沒有任何人可獲合約法保障；
- (b) 在分銷鍊中，零售商與製造商之間通常有超過一個中介分銷商，因此，如消費者提出索償，可能會引發多重訴訟。此外，假如在追索過程中其中一人無力償債、無法尋獲或已結束業務，則合約追索權即告喪失；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。

5. 鑑於上述限制，我們在一九九三年建議法律改革委員會(法改會)檢討這個問題。法改會於一九九七年二月發表中期報告，徵詢公眾意見，其後於一九九八年二月發表最後報告。法改會的最後報告載於附件，以供參考。

論據

6. 我們接納了法改會的建議，就不安全產品的民事責任立法(詳情載於下文第 7 至 20 段)，原因是：

- (a) 隨着過去數十年的經濟發展，公眾對香港的產品安全及法律保障均有更高的期望。鑑於現行法例已對不安全或欠妥產品施加刑事責任，加上公眾期望提高，因此給予消費者民事責任方面的保障，以便他們循實際可行的途徑索償，是符合邏輯的做法；
- (b) 透過改善索償程序，使製造或售賣不安全產品無利可圖，從而鼓勵製造商為消費者製造更安全的產品；
- (c) 建議中的欠妥處理辦法(請參看下文第 7 段)在其他司法管轄區，如歐盟、日本、澳洲及聯合王國均經

過多年實踐，是產品責任法例的新興國際標準。遵從這項國際標準，我們可避免不必要地增加生產成本；以及

- (d) 根據合約法，零售商須負嚴格責任，但根據疏忽法，必須證明製造商疏忽，他們才須負上責任，這似乎使零售商比製造商承受更大的責任。上述情況未能充分反映出製造商通常是較能直接控制產品質素的一方，實有欠公允。

建議

處理辦法

7. 擬議的法例採用嚴格產品責任的欠妥處理辦法，讓任何受損傷的人或其個人代表能就產品欠妥之處所引致的損傷、死亡或個人財產損毀，作出訴訟。某一產品若未能符合公眾有權預期的安全準則，可視為有欠妥之處；作出這個判斷時，必須考慮所有情況，包括該產品營銷的方式和目的、產品包裝、使用與產品有關的任何標記，以及該產品的任何指示、警告，作出或不作出與該產品有關的作為。舉證責任在索償人一方。

8. 此擬議的法例會與合約法和疏忽法並存。這做法與本港主要的貿易伙伴，例如歐盟、聯合王國、日本和澳洲所採取的做法一致。

涵蓋範圍

9. 根據法改會的建議，擬議的法例的涵蓋範圍會十分全面，基本上所有貨品、物質（天然或人造，包括例如水和氣體）、電力、加工農產品和獵物，以及其他產品所包含的產品，都會納入涵蓋範圍。不過，相對於“產品”的“服務”項目，並不列入擬議的法例的涵蓋範圍。

10. 擬議的法例的適用範圍，並不限於供應給香港的產品，否則會向其他國家傳達錯誤的訊息。因此，在香港製造和出口往其他地方的貨品，都會納入擬議的法例的適用範圍。

未加工農產品

11. 對於未加工農產品是否也應受產品責任法律的規限，國際間意見不一。就香港而言，支持不規管未加工農產品的論據如下：

- (a) 未加工農產品大都是天然產品，其生產情況非生產商所能控制。舉例來說，漁民不能控制漁獲的質素和食用安全；
- (b) 跟已加工產品不同的是，未加工農產品難以找出造成欠妥之處的一方。舉例來說，未加工農產品容易變壞，因此難以確定出現欠妥之處的時間，以及有關欠妥之處由什麼人造成；以及
- (c) 擬議的法例的可執行範圍，很大程度上取決於一套可靠的標籤及追查來源制度。不過，目前除了生豬、家禽及捕撈的活魚外，香港並無有關“未加工農產品”的標籤及追查來源制度。此外，由於不同來源的農產品通常會混在一起售賣，因此難以作出識別。

12. 不過，法改會認為，擬議的法例應包括未加工農產品在內，理由如下：

- (a) 幾乎所有市民大眾都會食用未加工農產品。因此，擬議的法例不應把此一受公眾關注的產品排除於管制範圍之外；
- (b) 香港及鄰近國家經常有蔬菜及海鮮受染污的問題，把這些產品納入擬議的法例的管制範圍，會鼓勵生產商及進口商竭力保證產品安全；
- (c) 鑑於不安全天然食品對健康有嚴重威脅，即使管制會引起任何產品價格上漲，亦有充份理據支持；
- (d) 如不把未經加工天然產品納入管制範圍之內，便會出現矛盾情況。例如一批受染污的進口牲口，半數以新鮮肉類方式出售，而另一半則以凍肉方式出

售，因食用凍肉染病的人可獲賠償，但因食鮮肉染病的人則不能獲得賠償；以及

- (e) 不把未經加工天然產品納入管制範圍之內，便須定出工業過程的定義，以區別加工和未經加工產品。任何區別都可能人工化，更會引致不肯定情況。

13. 由於觀點分歧，議員請就此議題發表意見。

負責人士

14. 我們建議，最能控制產品質素和安全水準的一方須承擔責任。根據擬議的法例，下列四類人士須承擔主要責任：

- (a) 製成品或組件的製造商；
- (b) 經處理天然產品的生產商；
- (c) 商標持有人(以本身名稱或商標加諸產品並顯示本身為生產商的人士)；以及
- (d) 進口商。

15. 批發商、分銷商及零售商須承擔次要責任，即在合理時間內，未能指出供應產品人士時，他們才須負責。

賠償

16. 由於可能提出的索償的性質分歧很大，對索償設定任何限額，均會顯得隨意，而且難以滿足各界不同需要。因此，擬議的法例不會對索償設定最高或最低限額。

免責辯護

17. 擬議的法例會訂明與其他司法管轄區相若的免責辯護條文：

- (a) 被告人從未在任何時間供應產品給他人；

- (b) 被告人供應產品乃在業務運作以外，而且並非有牟利目的；
- (c) 被告人供應產品給他人時，產品並不存在欠妥之處；
- (d) 如其後產品的欠妥之處完全歸因於其後產品的設計，或組件製造商為符合其後產品製造商的指示，組件製造商毋須負責；
- (e) 如損毀部分由索償人的過失所造成，須負責任的人享有局部免責辯護；以及
- (f) 產品推出市場時的科技知識水平，並不足以讓人發現產品有欠妥之處。不過，假如被告人未有符合任何法定收回產品令的要求，則不能採用此一發展風險的免責辯護。

有一點須注意，放棄條款不可限制或免除擬議的法例所訂的責任。

時限

18. 為免除生產商無限期負上嚴格責任，我們建議只有在供應產品的日期起計十年內(十年截止日期)及知悉某些重要事實(包括損傷、欠妥及生產商身分)的日期起計三年內(三年時效期限)，才可以提出索償訴訟。十年截止日期為凌駕性的截止期。

未來路向

19. 視乎議員的意見，我們打算在二零零零年初向立法會提交不安全產品的民事責任條例草案。儘管法改會已於一九九七年徵詢公眾意見，但我們仍打算就擬議的法例徵詢主要商會的意見。我們亦建議，在條例草案中訂定六個月的寬限期，讓商人可就法例的含意徵詢所需的法律意見，並按本身的意願作出所需投保。

徵詢意見

20. 請議員就上文所述的建議發表意見。

工商局
一九九九年十一月

[TI Panel-Chinese-Final]