

香港消费者权益保护



聂振光 著

书馆

工商出版社

前 言

1962年，美国总统肯尼迪公开宣布保护消费者的要求：产品安全、明、产品真象、选择产品、意见受尊重等四项基本权益，1969年，尼克松总统又在这四项权益基础上再增加一项——损害救济权益。自此，全球消费者权益保护跨出一大步。1984年，联合国通过《消费者保护纲领》，更是使消费者权益保护运动蓬勃发展。至今，保护消费者权益已成为人类所共同追求的目标，而消费者权益保护的状况，更已成为检验一个国家和地区经济发展程度和法制完善状态的重要标准。加强对消费者权益的保护，变成当今世界市场经济发达国家和地区的共同趋向。

消费者权益保护在市场经济中之所以被摆上这么重要的位置，这是因为：

其一，市场经济中消费对生产的作用，决定必须重视保护消费者权益。马克思在《经济学手稿(1857-1858) 导言》中曾指出：“没有生产，就没有消费，但是，没有消费，也就没有生产，因为这样，生产就没有目的。”“消费从两方面生产着生产：①因为只是在消费中产品才成为现实的产品，……②因为消费创造出新的生产的需要，因而创造出生产的观念上的内在动力，后者是生产的前提。消费创造生产的动力”；“没有需要，就没有生产，而消费则把需要再生产出来”。“消费生产出生产者的素质，因为它在生产者身上引起追求一定目的的需要……消费不仅是使产品成为产品的最后行为，而且也是使生产者成为生产者的最后行为”。“消费，作为必需，作为需要，本身就是生产活动的一个内在要素”。生产离不开消费，消费是生产的目的和归宿，生产的根本目的是不断满足人们日益增长的物质文化生活需要，即日益提高的消费需要。而消费的主体是消费者，消费者权益

是否得到切实保障，直接关系到消费水平的高低和消费者生产积极性的高低，因而也就关系到生产力发展水平的高低。结构合理、健康发展的消费必然促进社会生产的均衡发展。

其二，市场经济透过消费者主权实现资源分配的运行法则，决定必须加强对消费者权益的保护。市场经济的发展与消费者权益密切相联系。市场经济运作的法则是透过消费者主权的行使，指导社会资源的利用分配。在市场经济条件下，消费者可以按照本人的意愿和喜爱，到市场上自由选择自己所需要的产品和服务，并通过市场这个中间环节把自己的意愿和喜爱传递给生产者和经营者，而生产者、经营者透过这种“传递”了解消费者的需求动向和社会消费的变化趋势，调整劳动力和生产资料的使用规模，调整投资额度和方向，研究如何降低成本，提高产品质量，改善服务，增加花色品种，以满足消费者多样化的需求。这就保证了消费者主权的实现。从整个社会角度看，消费者主权的实现就使得社会人力、物力、财力得到有效的配置，从而促进国民经济和社会福利的增长。所以，消费者的利益并非仅仅是群众个人的事，不能将消费者的合法权益与国家利益、社会利益相割裂，更不能将之对立起来，而要把重视消费者和消费者权益的保护，看成是尊重市场经济客观规律的要求，自觉按照市场经济运作法则办事。在整个市场经济发展过程中，任何损害消费者权益的行为，都是与市场经济的内在要求格格不入的，都是违反市场经济客观规律要求的，是对市场经济的一种破坏。只有严厉打击假冒伪劣商品的生产经营者，坚决制止欺诈性经营行为，才能建立起良好的市场经济秩序，保证市场经济的健康发展。

其三，市场经济中消费者与企业(生产者、经营者)所处的地位，决定不能忽视消费者权益的保护。消费者和企业(生产者、经营者)是市场经济中地位平等的两大主体，构成市场经济的基本单元，并分别代表价值规律中的供求两方。

保护消费者的权益，实际上是保护了企业自己产品消费的对象，也就是保护对自己产品的需求，而企业只有在这种需求存在的情况下才能进行生产，才会有经济效益。消费者的“货币选票”的投向，决定着企业的生存和发展。消费者的“货币选票”可以奖善惩恶，鼓励优秀的生产者，淘汰不良的投机者，而企业赢得“货币选票”的基本资格就是产品的质量和服务的质量可靠。一旦“得罪”了消费者，拒购就会成为他们的必然选择，企业也就无效益可言。因此，从这个意义上讲，保护消费者权益，实际上也就是保护企业自己。再说，生产者同时又是消费者，在我们这个社会，人人都是消费者，保护消费者利益，也就是保护社会的生产力。可见，企业经济效益的增长和社会生产力的发展，与保护消费者权益不仅紧密相连，而且利益机制是一致的。

香港作为著名的国际贸易、金融、航运、信息、旅游中心，其经济的快速发展，固然与高度自由开放的市场经济体制、积极不干预的经济政策、勤劳拼搏的广大市民、相对完善的法律制度等因素紧密相关，同时也是与其坚持开展以法治为核心的消费者权益保护运动，维护市场公平竞争秩序密不可分。

把消费者权益与香港经济发展联系起来考察，其道理就在于消费者在市场经济体系中扮演的角色，是以金钱从事商品、服务的选择，消费者的需求成为生产发展的动力。事实上，香港如同世界上其他采取自由经济制度的社会一样，普遍存在消费者权益受侵害的现象。可喜的是，香港能够通过官方的重视、法律的支持、消费者团体的努力、企业的自律等有效措施，坚持不懈地同各种各样损害消费者权益现象作斗争，从而使生产与消费秩序趋于协调，市场的公平竞争秩序得以保护，为香港经济的快速发展提供了动力。

据于此，本书拟就香港消费者权益保护运动与经济发 展的内在联系、其基本特点与主要经验，作一粗浅探讨。



目 录

前 言

第一章 消费者运动与经济发展的内在关系	1
一、私人消费在 GDP 构成中占主要地位	1
二、消费水平与经济发展水平密切相连	3
三、消费者运动及其特点	7
第二章 加强消费者权益保护的立法	16
一、维护商品交易秩序	17
二、规范商品说明	22
三、管制产品卫生质量	33
四、管制产品安全	36
五、维护消费平等性	38
六、规管营商中的度量衡	41
七、规范货币兑换	42
第三章 健全消费者权益保护的机构	46
一、行政机构——各有关政府部门	46
二、司法机构——各级法院	59
三、法团机构——消费者委员会	68
第四章 履行消费者权益保护的行政执法权	77
一、制订规例权	77
二、批发及吊销牌照权	81
三、调查权	83
四、处置权	87
第五章 广泛深入进行消费者宣传教育	92

一、免费提供资料	93
二、出版刊物	100
三、透过传媒宣传	101
四、咨询服务	104
五、专题教育活动	106
六、联系办处机构	107
第六章 强化对消费品和服务市场的监察	111
一、坚持开展市场普查	111
二、促使产品质量及安全的改善	116
三、监察营商手法, 促进公平竞争	121
第七章 认真受理消费者投诉	130
一、开辟多种投诉渠道	130
二、切实解决投诉纠纷	131
三、公开点名不良商号	132
四、设立消费者诉讼基金	135
附件	139

第一章

消费者运动与经济发展的内在关系

人们公认香港经济的飞速发展是一个奇迹，也公认香港经济的发展离不开天时、地利、人和等因素。那么，香港经济的发展与消费者运动有什么内在关系呢？

一、消费者私人消费在 GDP 构成中占主要地位

生产的目的是为了满足不同人们日益增长的物质文化需要。满足消费者，是生产的目的和落脚点；反过来，消费水平的高低又折射出生产力水平的高低。目前，人们考察香港经济发展的主要指标，仍然是香港政府发表的关于本地生产总值，即 GDP^①。过去 20 年来，香港经济增长逾 3 倍，香港的 GDP 平均每年有 7.5% 的实质增长，表现胜过经济合作及发展组织的国家，更比世界经济增长速度快出一倍。按人口平均计算 GDP 增幅达 2 倍，以实质计算平均每年增长约 6%。1995 年，香港按人口平均 GDP 为 23000 美元，已超过英国、加拿大及澳大利亚等发达国家，

^① 不包括来自国外的净收入，但包括外国在本港的经济收益。

列全球第六，在亚洲仅次于日本。而港府对 GDP 的统计，迄今为止，基本上是根据联合国制订的国际标准《国民会计体系》进行的，分别采用“开支算法”和“生产算法”，其中后一种算法是 1980 年以后才增加的。这两种方法计算的结果，据最近 15 年的数据，其差幅是在 0.1% 至 2.8% 之内^①，按照国际标准，这是可接受的。这里，我们仅对港府一直沿用的“开支算法”作一分析，便可窥见消费者个人消费在香港经济发展中的地位与作用。

香港 GDP “开支算法”是以货物和服务的总产值中作最终用途的价值扣除其他进口成分来计算，包括私人消费开支、政府消费开支、本地固定资本形成总额、存货增减，以及货物出口和服务输出价值的总和减去货物进口和服务输入价值。从港府发布的 1961 年至 1995 年的统计数字看，香港私人消费开支(含家庭和为家庭服务的私人非牟利机构在货物和服务方面的最终消费开支)在香港 GDP 所占的比例一直居于大头，平均在 60% 左右(见附表一)。中国法律意义上的消费者，是指所有为生活消费需要而购买、使用商品或者接受服务的公民个人，以及购买生活消费品最终为个人使用或供个人生活消费的单位。如果按这个范围，香港加上政府消费开支(包括非牟利政府机构的开支)中属于个人消费部分，其所占的比例则更大。需要指出的是，这一统计，尚不包括非香港居民在香港市场消费的开支，而这项开支，最近 3 年，每年都超过 6000 亿元^②。

由此可见，私人消费，也就是消费者的消费，在香港 GDP 构成中占据着主要地位，起着举足轻重的作用。

① 香港政府统计处 1996 年 3 月《本地生产总值估计——1961 年至 1995 年》

② 本文所称元，均指港元，但特别说明除外。

二、消费水平与经济发展水平密切相连

港府历年统计香港 GDP 中私人消费占大头,表明香港是一个高度消费性城市。如果经济学家们考察经济发展状况依据 GDP 指标的方法可以成立,那么,香港经济的快速发展无疑有赖于广大消费者。在现代市场经济中,可以说人人都是消费者,但不一家人都是生产者,而生产者必然是消费者,是广大消费者齐心协力构筑香港这个“购物天堂”、“消费圣地”。这一点,集中体现在消费者为满足物质文化需要而购买、使用商品和接受服务的数量大幅度提高上面。拿 1994 年与 20 年前的 1974 相比,消费者个人消费 1974 年为 301.04 亿元,1994 年达 5909.9 亿元,增长 18.63 倍。香港政府统计的本地市场商品及服务消费开支的 14 个种类,除烟草、含酒精饮品几个商品在此期间有增减起伏外,其余均是逐年直线上升。14 种商品及服务消费开支增长情况如下^①:

1、食品。包括粮食、食油和脂肪质、奶类和蛋类、肉类和家禽、鱼类和海产、蔬菜和生果、糖和糖果、不含酒精饮品及其他食物,由 1974 年的 90.03 亿元,增至 726.3 亿元,增长 6.56 倍。

2、含酒精饮品。包括啤酒和其他酒类,由 1974 年的 5.5 亿元,增至 1994 年的 40.9 亿元,增长 6.44 倍。

3、烟草。包括香烟、雪茄和烟丝,由 1974 年的 4.01 亿元,增至 1994 年的 38.72 亿元,增长 8.66 倍。

4、衣履及其他个人用品。包括成衣、衣料和缝工、鞋

^① 香港政府统计处 1996 年 3 月《本地生产总值估计——1961 年至 1995 年》

履、手表、相机、光学用品、旅行和体育用品、文具、珠宝首饰等开支，由 1974 年的 54.69 亿元，增到 1278.03 亿元，增长 22.37 倍。

5、家居。包括租金、差饷，水费及屋宇维修费用，由 1974 年的 33.48 亿元，增至 1994 年的 830.14 亿元，增长 23.80 倍。

6、燃料及电力。包括火水、石油气、煤气、电力、柴薪和其他燃料开支，由 1974 年的 6.24 亿元，增至 1994 年的 74.52 亿元，增长 10.94 倍。

7、家具及设备。包括家私、陈设品、家用电器、影视及音响器材、刀叉及餐桌器皿、厨房用具、卫生用具、家庭摆设等开支，由 1974 年的 19.91 亿元，增至 1994 年的 588.09 亿元，增长 28.54 倍。

8、家庭管理。包括雇用家庭佣仆(保姆)及其他非耐用

附表一：1961-1995 年香港私人消费开支占本地生产总值
(GDP)比例

单位为百万港元

年	本地生产 总 值	其中私人 消费开支	占本地生产 总 值%
1961	7,434	5,596	75.3
1962	8,656	6,256	72.3
1963	10,393	6,900	66.4
1964	11,853	7,611	64.2
1965	13,911	8,578	61.7
1966	14,234	9,728	68.3
1967	15,427	10,403	67.4
1968	16,475	11,547	70.1
1969	19,359	13,064	67.5
1970	23,015	14,904	64.8
1971	26,532	17,194	64.8
1972	31,973	19,819	62.0
1973	41,043	26,457	64.5
1974	46,900	30,104	64.2
1975	49,255	31,696	64.4
1976	62,751	36,080	57.5
1977	72,724	43,994	60.5
1978	85,206	54,466	63.9
1979	111,754	67,172	60.1
1980	141,796	84,660	59.7
1981	170,750	101,829	59.6
1982	192,488	117,902	61.3
1983	212,673	136,840	64.3
1984	256,493	156,223	60.9
1985	271,655	167,483	61.7
1986	312,561	189,159	60.5
1987	384,488	219,315	57.0
1988	455,022	254,682	56.0
1989	523,861	287,677	54.9
1990	582,549	330,459	56.7
1991	668,512	391,098	58.5
1992	779,335	451,670	58.0
1993	897,463	514,239	57.3
1994	1,016,567	590,991	58.1
1995	1,111,391	653,671	58.8

(资料来源:香港政府统计处 1996 年 3 月《本地生产总值估计 1961 至 1995》)

家庭用品开支,由 1974 年的 5.16 亿元,增至 1994 年的 76.52 亿元,增长 13.83 倍。

9、个人护理。包括香水、化粧品、香皂及梳粧用品、洗髮理发等开支,由 1974 年的 7.12 亿元,增至 1994 年的 123.37 亿元,增长 16.33 倍。

10、医疗保健。包括用于购中西医药及保健用品、住院护理及其他医疗方面的开支,由 1974 年的 9.34 亿元,增至 1994 年的 246.59 亿元,增长 25.4 倍。

11、交通及通讯。包括汽车和摩托车的购置、维修、牌照、汽油和机油、保险和过户、停泊的开支,以及乘坐火车、巴士、渡轮等公共交通工具开支,和邮资、电话、电报及传呼服务开支,由 1974 年的 18.66 亿元,增至 1994 年 539.67 亿元,增长 27.92 倍。

12、娱乐及消遣。包括报纸、期刊、书籍、玩具、鲜花及人造花、观赏鱼、艺术品及古董、宠物、影碟和影带租赁、电影、博彩及其他娱乐方面的开销,由 1974 年的 16.98 亿元,增至 1994 年的 503.09 亿元,增长 28.63 倍。

13、教育。包括学费、考试费、补习费等开支,由 1974 年的 4.55 亿元,增至 1994 年的 67.35 亿元,增长 13.80 倍。

14、其他服务。包括人寿保险、酒楼及咖啡室服务、股票买卖的经纪佣金和印花税及其他服务的开支,则由 1974 年的 33.41 亿元,增至 1994 年的 869.31 亿元,增长 25.02 倍。

以上 14 个消费种类在 20 年间的增长情况,说明消费水平与经济发展水平密切联系。如果仅以 1995 年经济状况来分析,又是从另一角度说明消费水平对经济发展的影响。1995 年,是香港最近 10 年来经济发展最为缓慢的一年,

GDP 较上一年只增长 9.3%^①，其中一个主要原因是占 GDP 大头的私人消费也是最近 10 年来增幅最小的一年，较上一年仅增长一成。香港中国银行副董事长、港澳管理处主任羊子林在《经济导报》撰文分析 1995 年香港经济时认为，“香港在经济活动的主要环节中，支持经济增长的活力来自贸易和投资，导致经济放缓的主要原因则是私人消费开支增长大幅度下降。……由于私人消费开支在本地生产总值(GDP)中的比重约近 60%，故九五年香港整体经济的放缓主要是受私人消费开支疲弱所累”。

三、消费者运动及其特点

香港发展成一个高度消费性的城市，其因素是多方面的，其中一个很重要方面就是消费者运动的推动。

香港的消费市场，包括消费品和服务市场非常广阔，潜力很大。目前，香港拥有 185.56 万个家庭、621.7 万多名当地居民^②，以及海外驻港工作机构人员的基本生活消费，每年 933 万访港旅客约 625 亿元的消费^③，还有每年 14.33 万架次班机工作人员的消费^④，等等，构成了庞大的购买力。每日，香港市民消耗食米约 890 公吨、蔬菜 940 公吨、猪 7540 头、牛 360 头、家禽 270 公吨、鱼 470 公吨、水果 1680 公吨^⑤。香港不但在国际享有“购物天堂”、“最佳商城”、“美食之都”等美誉，而且许多方面在世界

①以当时市价计算数。

②香港政府统计处《1996年中期人口统计简要报告》

③香港政府统计处《1995年版香港统计年利》

④香港政府统计处《1995年版香港统计年利》

⑤《香港1996》

享有名次：全球评出“世界十大最佳酒店”香港占了3家；1995年美国《财富》杂志评估“世界十大最佳商业城市”香港名列第6；香港与纽约、伦敦、东京齐名为4大国际金融中心；香港连续4年成为全球最大集装箱港口，等等。适应消费市场的发展，香港消费者运动悄然而起。1974年初，市场物价显著飞涨，广大市民对不法商人牟取暴利、损害消费者利益行为强烈不满，政府遂采取措施，打击不法商人的欺诈行为，保护消费者利益。自此以后，一个个保护消费者权益的法例被通过，各种保护消费者权益机构日益健全，消费者教育卓有成效地开展，商品买卖和服务素质不断提高，消费者权益保障力度日益加强，消费者“消费欲”日益俱增，从而促使消费市场经久不衰，越发兴旺。

综观20多年，香港消费者运动具有以下特点：

（一）官方重视

同全球发展趋势一样，香港的消费者运动经历过一个先民间后官方的过程。1974年4月，香港政府宣布成立消费者委员会，总督亲自委任12名市民出任委员。1977年6月，立法局通过《消费者委员会条例》（Consumer Council Ordinance），消委会正式成为法团机构。以后，历届消委会委员均由总督予以委任。历任总督都先后多次出席消委会举办的活动，如出席香港消委会主办的“减用胶袋”活动、主持消委会新址揭幕等。对消委会在维护消费者权益方面所做的工作，总督予以密切关注，予以高度评价。1992年12月，总督在参加消委会的一项活动时就说：“消委会过去18年服务社会所表现的专业精神赚取了极佳的声誉，并在以下3方面扮演了一个领导者的角色：一是对大量各种类型的产品，收集资料进行研究，涉及的范围由冷气机、喷发剂，以至鱼翅，并将研究所得的宝贵资料提供予消费者。

二是调查消费者的投诉,对不当经营采取适当的行动。三是鼓励商贸团体制订专业守则,确保商业操守。”总督又说:“市民都知道消委会有公布不良经营手法商号的行动,不少人更会因而感激消委会,例如受搬运工人强迫而付出巨额贴士的市民。”“消委会以间接方式监管汽车保险、石油及超级市场定价策略,但都能收到同样的效果。此外,消委会又透过消费者教育活动及研讨会,提醒市民保障自己的权益。”总督曾在立法局会议上表示:“政府将与消委会联手捍卫自由市场,并让那些因不良商业手法而受损失的消费者,得到应得的一切补偿。”总督还在多份《施政报告》中提出要致力于维护消费者权益。

香港的布政司、工商司、首席大法官等要员,也会经常关注消费者权益保护工作,参加有关的一些活动,如听取消委会工作汇报、检查对电器及玩具安全的测试等。卫生署、海关、工业署、机电工程署、渔农处、市政总署、区域市政总署等一批政府部门,都在各自的岗位上,履行着保护消费者权益的任务。

官方重视消费者运动的另一个重要标志,是在财政方面鼎力支持消费者权益保护。政府除了在财政上全额支付有关政府部门行使消费者保护法例的执法工作外,每年拨款数千万元(1995/96年度超过4000万元)给消委会,作为这个法团机构的正常经费。政府还专门拨款1000万元设立消费者诉讼基金。市政局、区域市政局还拨款3500万元,在文锦渡兴建食物管制中心,以确保消费者食用蔬菜等的安全。该中心于1995年1月正式动工,1996年2月27日投入使用,面积达1863平方米,设施包括一处面积300平方米可容纳食物运载车辆的车辆停留区,一间用作蔬菜初步检查的工作室,一间装置各种先进仪器的精确分析化验室,以及一间

装置有放射物污染监察系统的辐射测试室等。

（二）法制配套

香港是一个法治社会，消费者运动的开展注重法制建设。早期，香港主要是针对商品售卖领域立法，进入70年代以来，随着消费者运动的兴起，消费者权益保护的立法逐步完善，相互配套，既有规范商品交易行为的立法，又有规范服务领域的立法；既有商品和服务信息披露的规范，又有消费安全的法规；既有规定民事损害赔偿 responsibility，又有规定刑事监禁责任；既有非司法途径解决消费者纠纷，又有司法诉讼解决消费者纠纷，从而形成比较完善的消费者保护的法律体系。

需要特别指出的是，在立法宗旨上，香港强调给予消费者以特别的保护。香港沿用英美法律体系，而英、美传统的民商法把当事人地位平等和契约自由作为原则，强调主体之间的自由协商。但由于现代市场经济下，消费者面对社会化的大生产、商品和服务的现代化，其平等地位以及自由选择权实质下降的现状，使上述原则在消费领域很难真正实现。现实中，生产者或经营者与消费者的经济地位往往是不平等的，一般情况下消费者在交易中总是处于弱者的经济地位。因为，生产者或经营者大多数是有组织的法人，拥有雄厚的经济实力，消费者作为分散的个人在议价力量、承受能力等方面无法与之相抗衡；由于科学技术日新月异发展，商品与服务日趋复杂化，交易方式更加多样化，消费者越来越难以掌握商品和服务的有关知识，在很大程度上需要依靠生产者或经营者的介绍和说明，这就使得消费者往往处于被动的不利地位；在多数情况下，消费的合同都是标准合同，其条款由经营者单方事先决定，往往存在一些对消费者不利的条款，消费者要么全盘