



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

理由陳述

消費者權益保護法

(法案)

澳門於 1988 年通過了六月十三日第 12/88/M 號法律《消費者的保護》，為保護消費者權益提供了基本的法律保障。同時，該法律規定，保護消費者的權益屬行政當局的責任。自回歸後，澳門特別行政區的社會和經濟急速發展，故特區政府有必要適時檢討保護消費者權益的相關法律制度，以進一步釐清消費者和經營者在交易關係中的權利和義務，從而減少消費爭議的發生，在消費者與經營者之間締造更平等、合理的消費關係，從而建立一個更公平、公正及透明的消費環境。另一方面，通過規範消費者與經營者之間的法律關係，亦期望在加強保障消費者權益的同時，能夠進一步提升經營者的國際知名度和競爭力，並最終為打造世界旅遊休閒中心和中國與葡語國家商貿合作服務平台的五年發展規劃目標創造良好的外部條件。

為此，澳門特別行政區政府開展了相關研究，成立工作小組，探討某些重要議題。例如，於 2012 年為應對部分食品價格高企而成立了跨部門食品價格工作小組，主要探討食品價格變動及供應流程的問題，收集相關資料，整理後向公眾公佈。為進一步完善保障消費者權益的法規，在上述工作小組的基礎上，成立了檢討消費者權益保護的法律工作小組。小組於 2014 年 6 月就檢討消費者權益保護法律制



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

度進行了為期 2 個月的公眾諮詢。其後，將意見及建議整理、歸納，於 2015 年 2 月發表了諮詢總結報告。總結報告中歸納出的 543 項具體意見及建議，大部分認同應加強保護消費者的權益，包括保障消費者的資訊權、立法規管新型消費模式、加強規管不正當營商行為、健全解決消費爭議的機制，以及強化消費者委員會的監管職能等。

上述法律工作小組成員經緊密溝通與合作，做了多方面深入分析及研究，考慮到六月十三日第 12/88/M 號法律《消費者的保護》實施至今已超過 30 年，其間，澳門的消費模式及經營手法已隨經濟急速發展及旅客不斷增加而有所改變。消費模式已從當面交易，逐步轉為以遠程通訊方式，例如互聯網、郵購、電話或電話應用程式等方式進行。同時，現今有些交易會在商業場所以外進行，亦有些以簽訂預繳式消費合同進行交易，因此，有必要為供應消費品和提供服務合同及與新興消費模式有關的合同進行規範。此外，一般消費者在購買商品或取得服務時，可能因無從掌握商品或服務的詳實資訊，而難以保障自身權益，甚至引致身體或財產上的損害，所處位置較不利。另一方面，基於經營模式及經濟環境不斷轉變，部分經營者為牟取不合理利潤，意圖利用消費者不熟悉商品或服務的詳實資訊為弱點，作出有損消費者權益的不正當營商行為，這些情況都是有必要作出更有力的規管的。

現時，為快速解決經營者與消費者之間的消費爭議，在鄰近地區，包括內地、中國台灣及香港特別行政區，除透過仲裁或司法途徑解決外，亦已普遍採用調解機制。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

法律工作小組經檢討以上問題，並總結及參考諮詢總結報告的意見及建議，以及借鑑鄰近地區與其他國家，包括內地、中國台灣、香港特別行政區、葡萄牙及歐盟的相關法律制度及立法經驗後，制定了《消費者權益保護法》法案初稿。考慮到其內對業界增加了若干義務及責任，因此，工作小組曾拜訪不同商會及社團並召開解釋會，進一步諮詢業界意見，並根據所收到的意見，再對法案進行修改及完善，最終制定了《消費者權益保護法》法案（以下簡稱“法案”）。

法案的主要修法方向有四個：（一）保障消費者各項權利；（二）禁止不正當營商行為；（三）規範供應消費品和提供服務合同及與新興消費模式有關的合同；（四）健全解決消費爭議的機制。

為落實上述修法方向，其中一項措施，是將消費者委員會作為法案所指監管實體的監管職能加以強化，賦予其就違反法案有關提供資訊的行為、不正當營商行為及展銷會和展覽會的行為進行監察及科處行政處罰的職權，並有權要求經營者提供與商品或服務有關的資訊，以實現法案所定的保障消費者能獲得具安全及品質的商品或服務。

此外，透過修改消費者委員會的組織法，明確規定其負責就法案的某些內容，尤其涉及消費者和經營者的權利和義務等內容進行宣傳及推廣，包括向經營者講解遵守法案所需注意的事項，以維護經營者與消費者之間所建立的消費法律關係的公平及平等，以及打擊不正當營商行為的修法目標。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

法案的主要內容如下：

一、適用範圍

法案適用於在澳門特別行政區經營者與消費者之間因提供商品或服務而建立的消費法律關係（第二條第一款），但如有其他專有法規已對特定商品或服務的相關法律關係有特別規定的情況則除外。在此情況下，將適用該等專有法規，而法案則僅補充適用於該等專有法規未有規範之處，且法案所規定的制度並不影響其他與保護消費者權益相關法律的適用（第二條第二款及第三款）。此外，考慮到法案的適用範圍十分廣泛，因此，對於提供某些專業性較高或已有專有法規、規章或規範性指引規範的服務的合同，例如幸運博彩、醫療服務、法律服務、會計及審計服務、教育服務、涉及有價證券的金融服務或因應金融市場的波動而訂定價格的商品及服務的金融服務等合同，有必要進一步考慮是否將之排除於法案的適用範圍以外。在分析實務操作及現行制度後，我們認為，與賭博或投資性質有關的服務，並不適宜由法案規範。醫療服務、法律服務、會計及審計服務、教育服務，則屬於專業技術要求較高的服務，其經營方式、條件及須遵守的準則與要求等事宜，已有專有法規或行業規章作出明確規定，且考慮到該等服務的特殊性與專業性，所以，宜由相應專責部門或團體，例如博彩監察協調局、衛生局、律師公會、財政局、高等教育局、教育暨青年局及金融管理局等負責規管，故法案建議排除對該等服務的適用（第二條第四款及第五款）。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

法案亦建議，消費者的定義僅指自然人，且僅限於獲經營者提供商品或服務以供其私人使用的情況（第三條）。之所以排除法人，主要原因在於，相對於法人，“自然人”無論在資源與組織能力上都比較弱，面對已掌握商品或服務的完整資訊的經營者時，往往處於弱勢。這種“消費合同關係上的弱者”，正是法案所要保護的主要對象。法人與其他組織在財政與人力資源上具有一定優勢，與經營者交易時，具有較佳條件進行商討及要求應有的資訊，如發生糾紛，亦可根據一般規定，例如民法及商法的規定予以解決，且不影響提出損害賠償的權利。

法案中的經營者，是指為獲取利益而從事任何向消費者提供商品或服務的商業、工業、手工藝活動或專業活動的自然人或法人（第四條），而不論該等活動是否持續或經常進行。這個定義範圍相對較廣，與《商法典》內的商業企業主有所不同。此外，法案中的經營者不包括公共部門、社團及財團，因為公共部門是以公共利益為目的，社團及財團僅以會員利益為目的，其所提供商品或服務均不以營利為目的，但專營機構及政府出資的公司，例如，電力公司、自來水公司等，又或社團及財團所進行的活動涉及非會員，只要是透過商業、工業、手工藝活動或專業活動的方式經營以提供商品或服務，且以營利為目的，則不論其投資方式、設立性質與背景，均視為經營者。

二、參與及主辦展銷會及展覽會的通知

由於參與展銷會及展覽會的銷售活動的經營者，只是偶然向消費



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

者提供瑕疵商品或服務，會後消費者可能難以聯絡經營者，而無法獲得賠償。為了解決在上述銷售活動中衍生的消費爭議，法案規定舉辦有關展銷會及展覽會的發起或主辦的單位需要在舉辦有關活動之日起兩個工作日前，將舉辦活動的地點及開始和結束日期通知消費者委員會。如有需要，消費者委員會方會要求發起或主辦的單位提供經營者的認別資料、聯絡資料及相關商品的資訊，讓消費者委員會在遇到消費爭議時能向消費者提供協助（第八條）。

三、加強保障消費者各項權利

（一）取得資訊的權利

法案建議，消費者有權取得對了解商品或服務屬必要的資訊，且有關資訊須以清楚、準確及適當的方式提供，包括經營者的認別資料、商品或服務的特徵、價格、付款條件、利益或折扣，以及相關持續時間、尚有的最低消費、售後服務範圍等（第十條）。

同時，除經營者外，其他如製造商、進口商、經銷商及商品或服務的其他提供者，亦有義務提供有關商品或服務的資訊，以便生產或經營商品或服務的每一環節參與者，均有條件履行向下一環節參與者提供資訊的義務，直至作為資訊最終對象的消費者（第十一條第一款）。此外，在提供資訊義務方面，經營者經適當說明理由後，得以生產秘密為由而拒絕履行（第十一條第二款）。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

為了將商品投入市場，如商品須以特別方式接觸、使用，又或須附有特別指引或提示，包括安裝指引，則經營者須提供使用說明書或使用手冊。如果這類商品為進口商品，進口商亦須為該等商品提供中文、葡文或英文的相關使用說明書或使用手冊，又或附同上述其中一種語文編寫的翻譯本。此外，法案建議，訂定上述商品的具體名單屬行政長官的權限，而行政長官亦可將有關權限授予經濟財政司司長或負責監管與消費者權益保護相關的公共部門或實體的領導。上述名單及授權須以批示核准及公佈於澳門特別行政區政府公報（第十二條）。

法案亦建議，經營者須以可見、清楚易讀及沒有疑義的方式標示商品或服務的價格，供消費者預先查閱，並明確規定了價格標示方式，以及標示的價格與繳費時的價格不符時，消費者有權要求以所標示的價格支付有關價金（第十三條）。

（二）健康及安全受保障的權利

法案建議，消費者有權獲得符合健康及安全標準的商品或服務，並規定經營者不應提供危害消費者健康及安全的商品或服務，尤其在正常使用情況下或在可合理預見的使用情況下，按保護消費者的健康及安全標準，會導致不可接受的危險的商品或服務（第十五條）。



(三) 獲得具品質的商品及服務的權利

消費者有權獲得具品質的商品及服務，經營者須確保所提供的商品或服務符合指定用途及產生應有作用，以符合消費者的正當期望（第十六條）。

(四) 經濟利益受保障的權利

為保障消費者的經濟利益，法案建議禁止經營者限定消費者必須購買特定商品或服務方向其提供所欲購買的商品或服務。同時，消費者有權因取得商品而獲得相應售後服務，包括在所供應的商品的一般平均使用期內獲提供零部件及配件（第十七條）。

法案亦建議，為保障消費者的經濟利益，如向消費者提供的商品或服務的價格強烈波動或不合理高企，為調查與研究有關價格的形成，消費者委員會可收集所需的最新、客觀及完整的資訊，且提供資訊的義務不得以商業秘密為由而拒絕履行（第十八條）。

(五) 可獲得購買憑證的權利

法案建議，消費者提出要求時，經營者須發出作為取得商品或服務的憑證的收據，並應清楚列明能識別經營者身份的主要識別資料，以及商品或服務的基本資料（第十九條）。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

（六）獲損害賠償的權利

消費者有權根據本法案及其他適用法例的規定，因獲提供瑕疵商品或服務而引致的損害獲得賠償，即消費者因取得的商品或獲提供的服務有瑕疵，甚至因而引致身體或財產上的損害時，均有權按照法案第四章關於特別合同的制度，以及按其他一般規定，例如《民法典》或《商法典》的規定，要求經營者或責任人作出損害賠償（第二十條）。

（七）其他權利

法案建議，消費者有權對影響消費者權益的立法程序表達其立場及意見（第二十一條）。同時，為確保消費者順利行使權利，法案建議，任何排除或限制消費者權利的合同條款均屬無效（第二十二條）。

四、禁止不正當營商行為

經參考香港特別行政區、葡萄牙及歐盟的立法經驗，法案將加強消費者在面對經營者實施不正當營商行為時的保障，建議禁止不正當營商行為，而“誤導性營商行為”或“威嚇性營商行為”均構成不正當營商行為（第二十三條及第二十四條）。

為此，法案建議，針對“誤導性營商行為”及“威嚇性營商行為”訂定一些具體的規定，列出構成上述行為的具體情況，便於執法及作出處罰（第二十六條及第二十七條）。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

為進一步保障消費者的權益，法案建議，如消費合同是受不正當營商行為影響而訂立，則容許消費者按一般法律規定提出撤銷，或保留沒有受影響的合同部分（第二十四條）。

五、規範供應消費品和提供服務合同及與新興消費模式有關的合同

因應供應消費品和提供服務合同及與新興消費模式有關的合同，法案專門制定了第四章“特別合同”，現略述第四章內容如下：

（一）供應消費品合同及向消費者提供服務的合同

法案建議，就供應消費品合同及向消費者提供服務的合同訂定定義及適用範圍，並設立較嚴謹的制度，以界定所提供的消費品或服務是否與合同規定相符，包括，如何界定商品或服務與合同規定相符、在何種情況下推定商品或服務已與合同規定相符、如何就有關商品或服務是否與合同規定相符進行評估，以及就消費品或服務與合同規定不相符而視為瑕疵消費品或服務，訂定相關的處理方法或賠償條件及方式等（第二十八條至第四十一條）。

例如，對於消費者取得瑕疵消費品或瑕疵服務，或因該等瑕疵而導致損害的情況，法案建議了相應處理方式，清楚列明及界定經營者與消費者，以及經營者與向其供應商品或提供服務的供應商、分銷商或以分包合同向其提供服務的人之間所須承擔的責任（第三十一條及第三十四條至第三十六條，以及第三十九條至第四十一條）。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

制定上述制度時，參考了內地、中國台灣、葡萄牙及歐盟等國家和地區的經驗，並配合本澳的實際情況，尤其配合了澳門現行法律制度的規定，包括《民法典》中關於民事責任、損害賠償及瑕疵物的買賣等規定，以及《商法典》中關於商業企業主的民事責任的規定。

考慮到本法案是保障消費者權益的重要法律，有必要對與合同規定不相符的瑕疵消費品或瑕疵服務設定一較為專門和具體的處理機制，有關內容相對於民法或商法的規定而言，屬於特別制度，但民法及商法的一般規定仍會補充適用。即法案有規範的將適用法案的內容，沒有規範或規範不足的，方適用一般規定。

例如，《民法典》瑕疵物之買賣規定，出賣人需要對交付後一年內出現瑕疵的出賣物承擔責任，但舉證責任屬買受人。法案與現行民法的出賣人責任保持一致，經營者同樣須就消費品交付予消費者之日起計一年內顯現的任何與合同規定不相符承擔責任，消費者可向經營者要求對該消費品進行維修、更換、減價或解除合同而無須承擔費用，並有權獲得因解除合同而引致的損害賠償。針對這些嗣後顯現的瑕疵情況，消費者大都因缺乏相關專業知識而難以舉證維權，故法案建議設立一套特別制度，訂明這類嗣後顯現的瑕疵由經營者負舉證責任，但僅限於當有關的消費品於交付消費者後六個月內顯現與合同規定不相符，方推定該不相符於交付之時已存在，經營者方需要為此負上舉證責任。換言之，在瑕疵消費品的一年責任期內，首



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

六個月的舉證責任屬經營者，而後六個月的舉證責任與現行民法維持一致，皆由消費者負舉證責任。然而，如屬易腐壞的消費品，或者根據消費品所顯現的瑕疵的特性，該瑕疵不可能於交付之時已存在，又或經營者能夠證明有關瑕疵是在交付消費品後方出現，法案亦引入有關排除推定經營者責任的規定。此外，儘管法案建議消費者無須證明經營者是否存在過錯，但仍須證明經營者須負上相關民事責任所取決的其他前提條件，經營者方須負上有關維修、更換、減價或解除合同的責任（第三十一條至第三十四條）。

（二）遠程及商業場所以外訂立的合同及預繳式合同

法案建議，訂定遠程及商業場所以外訂立的合同，以及預繳式合同的定義，並訂定排除適用這些合同制度的具體範圍，建議訂明在訂立合同前須提供何種資訊予消費者預先知悉，以及必須採用書面方式訂立有關合同，否則按一般法律規定視為無效（第四十二條至第五十條）。

（三）賦予消費者自由解除合同的權利

有時候，消費者可能會在未充分接觸或認識商品或服務的真實狀況下，又或在未充分考慮下，與經營者簽訂遠程訂立的合同、商業場所以外訂立的合同或預繳式合同。為保障消費者，法案為消費者提供了“冷靜期”，就上述合同訂定了專門的自由解除合同制度，賦予消費者自訂立合同之日起計七日內享有自由解除合同的權利，而無須說明任何解除理由，且除法案所指須承擔某些特定費用



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

外，無須承擔其他費用。法案詳細規範了行使自由解除合同的權利的期間的計算方法、行使該權利的方式、解除合同的後果、解除同時對商品進行檢查、操作及保存的要求等（第五十一條至第五十七條）。

值得一提的是，法案建議，如消費者自訂立合同起的七日解除合
同期內向經營者要求開始提供服務，其後又在該七日內提出解除合
而對經營者造成一定損失，則經營者有權就已提供的服務按比例收取
費用（第五十六條）。為免消費者濫用自由解除合同的權利，以及考
慮到在某些情況下不宜讓消費者行使該權利，法案亦建議制定若干例
外情況，規定消費者在某些情況下不得行使自由解除合同的權利（第
五十七條）。

六、健全解決消費爭議的機制

為完善現有解決消費爭議的機制，經參考鄰近地區，包括中國台
灣及香港特別行政區在調解及仲裁制度方面的經驗後，理解到該等
地區在調解及仲裁上已有較健全的系統，相應配套法規亦較完善，
因此，法案因應澳門特別行政區的實際情況，建議建立更具規範的
調解制度作為解決消費爭議的方法之一，且調解程序屬無償向當
事人提供（第六十九條及第七十一條）。

此外，鑑於消費者面對提供公共事業服務的經營者時所處的不利
位置，為進一步保障消費者，法案建議，消費者與提供某些公共事業
服務的經營者出現消費爭議時，有權向消費者委員會提出必要仲裁，



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

而提供相關公共事業服務的經營者必須參與有關仲裁。該建議將解決過往因自願仲裁對任一方當事人均屬非強制性，消費者無法與不願參與仲裁的經營者進行仲裁的問題（第七十條）。

七、加強消費者委員會的職權

法案制定了不同的處罰規定，如經營者違反規定，便會受到行政制裁，故消費者委員會作為執行部門，有必要具備執行本法案所指監察及處罰工作的職權。因此，法案建議，賦予消費者委員會相關職權及其他應當具備的職責，以更好地履行保障消費者權益的職權（第五十八條及第五十九條，以及第六十四條）。

法案亦建議，如經營者作出法案所規定的行政違法行為，例如違反提供資訊的規定、違反關於消費者權利的規定、作出不正當營商行為、違反某些消費合同在提供資訊方面的規定、不遵守自由解除合同的規定等等，均有可能被消費者委員會處罰（第六十條至第六十七條）。

八、廢止、生效及產生效力

由於法案建議廢止六月十三日第 12/88/M 號法律《消費者的保護》及六月十二日第 4/95/M 號法律《重組消費者委員會》，以致有必要考慮是否保留其他因第 12/88/M 號法律而訂定的法規的有效性。因此，法案建議，所有根據第 12/88/M 號法律制定的法規，不會因其被廢止而一同廢止，以確保其他法規不會因本法案的生效而被廢止（第七十三條）。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

此外，考慮到法案將會同時廢止消費者委員會的組織法，為確保消費者委員會有效運作，法案建議僅在消費者委員會的新組織法規生效時，才正式廢止現行消費者委員會的組織法（第七十四條）。