

立法會經濟發展事務委員會

取締層壓式計劃修例建議

公眾諮詢結果報告

目的

本文旨在向委員匯報取締層壓式計劃修例建議的公眾諮詢結果，並請委員支持我們建議的未來路向。

背景

-
2. 在二零一零年十二月七日，我們發出諮詢文件(副本載於附件)，就取締層壓式計劃提出一套修例建議，並邀請公眾發表意見。諮詢期於二零一一年一月三十一日結束。我們共接獲20份意見書(包括兩份逾期提交的意見書)。所有意見書已上載到本局網址：<http://www.cedb.gov.hk/citb>¹，以供瀏覽。

公眾意見及我們的回應

3. 整體上，我們提出的修例建議獲得廣泛支持，回應者對當局加強力度取締層壓式計劃，並無異議。部分回應者就個別建議提出具體意見。有關意見及我們的回應在下文載述。

(a) 規管模式

4. 本港現時的規管模式是以明確條文禁止層壓式計劃。只有三名回應者持不同意見。一名回應者(意見書編號008)建議，與其只禁止層壓式計劃，不如全面禁止所有多層式直銷計劃。兩名回應者(意見書編號010及018)建議為多層式傳銷公司設立特定的發牌制度，以加強監管。另一方面，香港直銷協會(意見書編號013)認

¹ 我們已按部分回應者的明確要求刪除意見書中有關回應者身分的資料，並已刪除個別人士的聯絡資料。部分意見書提及個別人士或公司名稱，我們亦已刪除相關資料。意見書其餘部分則盡量保持完整。

為不應過度規管合法的多層式傳銷業務，並反對更改現時的規管模式。

我們的回應

5. 多層式推銷是眾多商業經營模式中的一種，其本質並非不良。我們認為沒有足夠理據支持制訂特定的制度監管這類型公司的運作，而現時以明文禁止層壓式計劃的模式，實屬恰當。我們會根據部分意見書(例如意見書編號014及020)的建議，加強宣傳，使市民提高警覺，免墮入騙局。

(b) 修訂“層壓式計劃”的定義

6. 我們在諮詢文件第3.2(a)段建議修訂《禁止層壓式推銷法條例》(《條例》)(第355章)所訂的“層壓式計劃”定義。扼要而言，我們建議“層壓式計劃”界定為新參與者必須支付款項(或其他代價)，而誘使他們支付相關款項或代價是完全或主要因為新參與者有權介紹其他新會員並主要因此而從中取得利益(財務或其他方面利益)。我們又建議，闡明任何計劃只要符合上述定義，不論有否銷售任何貨品或服務，均可視為“層壓式計劃”。

7. 五名回應者就建議的修訂定義提出意見。香港基督教服務處(意見書編號011)、香港直銷協會(意見書編號013)、香港中華廠商聯合會(意見書編號014)、經濟動力(意見書編號016)和消費者委員會(意見書編號020)對建議的修訂定義表示支持。而香港直銷協會在明確表示支持建議修訂定義的目的和方向的前提下，提出了該會認為能令“層壓式計劃”定義更清晰的草擬建議。

我們的回應

8. 我們樂見建議獲得支持，並維持建議不變。至於直銷協會就草擬定義提出的意見，我們會在草擬條例草案時審慎考慮。

(c) 提高罰則

9. 我們在諮詢文件第3.2(d)段建議，違反《條例》的最高罰則由罰款10萬元及監禁三年提高至罰款100萬元及監禁七年。

10. 只有四名回應者就建議提出具體意見。香港基督教服務處(意見書編號011)、香港中華廠商聯合會(意見書編號014)和消費者委員會(意見書編號020)對建議表示支持。一名回應者(意見書編號006)認為提高的罰則仍不足以阻嚇層壓式計劃，建議把最高罰則定為罰款500萬元及監禁15年。

我們的回應

11. 我們樂見建議獲得普遍支持。考慮到相若罪行的最高罰則²，我們建議的最高罰則維持不變，即罰款100萬元及監禁七年。

(d) 知情參與者的刑責問題

12. 我們在諮詢文件第3.3及3.4段表示，希望就參與層壓式計劃人士應否負起刑責，聽取市民意見。我們建議，任何人如明知加入層壓式計劃所得利益是完全或主要來自介紹其他新參與者，而又曾誘使或企圖誘使他人參加層壓式計劃，一律應負起刑責。我們在諮詢文件第3.5段建議，適用於上述人士的最高罰則，應與設立、宣傳或管理層壓式計劃人士的最高罰則看齊。

13. 十名回應者對建議作出回應，其中五名(香港直銷協會(意見書編號013)、消費者委員會(意見書編號020)和三名個別人士(意見書編號001、004及010)表示支持建議或沒有異議。經濟動力(意見書編號016)更提議，所有參與者，不論知情與否，一律應負上刑責，但不知情人士應獲得寬待。

14. 另一方面，三名回應者(意見書編號003、009及中華廠商聯合會(意見書編號014))不贊同建議或對建議表示保留。回應者普遍認為參與者未必知道所參加的計劃性質。香港律師會(意見書編號019)認為，參與者應否負上刑責，實屬政策事宜；不過，亦關注到，“無辜”的參與者可能會在無意之間觸犯法例規定。

² 《盜竊罪條例》(第210章)第16A條所訂欺詐罪，以及普通法有關串謀詐騙罪的最高罰則都是監禁14年，並無罰款。至於違反《證券及期貨條例》(第571章)第107條“欺詐地誘使他人投資金錢”罪，最高可處監禁七年及罰款100萬元。

我們的回應

15. 我們注意到大部分回應者同意計劃參與者應負起刑責。根據相關定義，層壓式計劃給予參與者報酬，是因為後者介紹其他參與者。如沒有參與者招攬其他人參加計劃，層壓式計劃便不能延續下去。就此，參與者與設立層壓式計劃的人同樣須就延續層壓式計劃負上責任。不過，鑒於有些參與者可能對計劃的真正性質並不知情，因此我們在諮詢文件中建議，參與者只有在以下情況才屬干犯《條例》所訂罪行：參與者誘使或企圖誘使他人參加層壓式計劃，而又明知他們所得收入是來自介紹其他參與者。換言之，“無辜”的參與者(即那些毫不知情的人)根本不會遭受檢控。故此我們維持原來的建議不變。

未來路向

16. 我們已開展草擬條例草案的工作，以盡快落實建議。我們計劃在本年度的立法會會期，把條例草案提交立法會審議。

商務及經濟發展局
工商及旅遊科
二零一一年三月

公眾諮詢文件

**取締層壓式計劃
修例建議**

商務及經濟發展局
工商及旅遊科

2010年12月

商務及經濟發展局

工商及旅遊科

取締層壓式計劃

修例建議

公眾諮詢文件

本諮詢文件可在以下網址下載：

<http://www.cedb.gov.hk/citb>

2010 年 12 月

第一章

引言

1.1 現時雖有法例禁止層壓式推銷，但隨着時代、社會改變，推銷手法層出不窮，現行《禁止層壓式推銷法條例》(《條例》)(第355章)已不敷應用。為針對層壓式計劃的營運和推銷手法，政府檢討了《條例》，並就如何加強管制層壓式計劃提出修例建議。本文件旨在徵詢公眾對建議的意見。

背景

1.2 層壓式計劃的特質是，參與計劃者必須支付一筆參與費¹，才有權介紹其他新參與者，並從中取得利益。參加計劃的主要誘因，就是通過招攬新參與者賺取金錢。

1.3 層壓式計劃並無經濟效益。這類計劃鼓勵參與者不斷介紹新會員，從中榨取招攬費，最終會因沒有新會員加入而無以為繼，結果導致較後時間參加計劃的人士蒙受損失。由於參與者可能會招攬親朋成為會員，因此計劃一旦失敗，參與者更要承受社會或家庭壓力。此外，有些推廣計劃招募會員加入計劃時，更會採用高壓手法或對賺錢機會作出失實陳述。曾經有一些個案，發現有人在被誘使下，為參加計劃而作出巨額借貸(有些個案更涉及利用偽造文件借貸)，其後因無法招攬足夠的新會員而未能賺取足夠的招攬費，以致無力償還債務。

1.4 目前，《條例》禁止進行層壓式推銷計劃。《條例》第2條訂明：

¹ 參與費的形式多種多樣，可能包裝為訓練推銷(或其他)技巧的費用，參與者完成培訓後才有資格介紹新參與者。

“層壓式推銷計劃”指一項計劃，而藉著該項計劃：

- (a) 一名該項計劃的參與者獲授予特許或權利介紹另一名參與者加入該項計劃，而後者亦獲授予該項特許或權利，並可進一步擴大獲授予該項特許或權利的人士的連鎖網絡，即使參與者的數目可能會有限制，或可能會有影響取得該項特許或權利的資格的進一步條件亦然；以及
- (b) 一名參與者在介紹另一名參與者加入該項計劃之時或之後的任何時間收取報酬，而報酬（不論全部或部分）並非按其本人或該另一名參與者所實際銷售的或透過該另一名參與者而**實際銷售的貨品或服務的公平市值**而計算的（粗體字以示強調，為後來加上）。

1.5 《條例》第3條訂明，任何人明知而推廣層壓式推銷計劃，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處罰款10萬元及監禁三年。根據第2條，“推廣”一詞指“設立、宣傳、管理或協助管理層壓式推銷計劃”。

1.6 根據《條例》第4條，凡任何法人團體犯了所訂罪行，該法人團體的董事、秘書、主要高級人員或經理亦犯相同罪行。

1.7 近年出現多宗關於層壓式計劃和相關推銷手法的投訴。警方自2007年至本年9月期間，共接獲10宗有關懷疑以層壓式營運的推銷計劃的投訴，其後就其中5宗個案拘捕了27名人士，經調查後在無足夠證據下沒有提出起訴。在同一期間，警方亦接獲148宗對傳銷商不良推銷手法的投訴。經調查後，警方就8宗涉及具刑事成份的違法行為（包括剋扣貨物、提供或教唆他人使用虛假文件獲取借貸等），拘捕11名人士。其中1名被捕者被法庭裁定“使用虛假文書”罪成而判監。

第二章

檢討結果

2.1 我們檢討了《條例》的成效和運作，在過程中參考了多個司法管轄區的同類規管制度，並且審慎地考慮了立法會議員的意見。本章載述檢討結果。

規管模式

2.2 現時《條例》的規管模式，是針對性地明文禁止不良的層壓式傳銷計劃。絕大部份國家和地區，包括英國、愛爾蘭及澳洲²，均採用這種規管模式。中國內地及新加坡則一律禁止多層式傳銷活動，但符合特定規定及預先登記的計劃則除外³。台灣的規定則揉合上述兩類規管模式：當局一方面禁止“變質的多層次傳銷”（指參加者取得的經濟利益主要是基於介紹他人加入，而非基於其所推廣或銷售商品或勞務的合理市價），另一方面亦訂立了一系列有關具體經營運作多層式傳銷計劃的報備要求⁴。

2.3 我們認為本港現時明文禁止層壓式推銷計劃的規管模式符合國際做法，亦切合香港的法律及經濟情況，能避免對正當的傳

² 英國《2008年保障消費者免於不公平交易規例》附表1第14段；愛爾蘭《2007年消費者保護法》第64至66條；澳洲《1974年營商法》第65AAA至65AAE條及《澳洲消費者保護法》第44至46條（載於《2010年營商（澳洲消費者保護法）修訂法案第2號附表1》）。

³ 中國內地《禁止傳銷條例》及《直銷管理條例》；新加坡《多層式傳銷及層壓式推銷（禁止）法》及《2000年多層式傳銷及層壓式推銷（豁免的計劃及安排）令》。

⁴ 《公平交易法》第23條及《多層次傳銷管理辦法》

銷推廣計劃⁵造成過度監管。因此，我們打算沿用現時的規管模式，在《條例》的基礎上作出適當的修訂。

條文定義

2.4 據我們分析，現時《條例》的條文，尤其是“層壓式推銷計劃”的定義，不足以打擊層出不窮的不良並以層壓式運作的計劃。事實上，上訴法庭在2003年和2004年，曾審理了兩宗涉及層壓式推銷計劃的個案(刑事上訴案件 2003 年第 96 號和刑事上訴案件 2004 年第 55 號)，兩宗案件中的被告均被判並無觸犯《條例》。上訴法庭在裁決中指出，《條例》中“層壓式推銷計劃”一詞的定義存在以下問題：

- (a) 《條例》第 2(b) 條隱含層壓式推銷計劃**必須**涉及銷售貨品或服務的意思；換言之，不涉及銷售產品的計劃，不屬於《條例》涵蓋範圍；以及
- (b) 《條例》第 2(b) 條亦可視作隱含層壓式推銷計劃**必須由參與者**銷售貨品或服務的意思；換言之，並非由參與者銷售貨品或服務的計劃(例如由公司直接售予新參與者)，則不屬於《條例》涵蓋範圍。

2.5 上述法庭裁決清楚顯示現時《條例》的條文存着漏洞，有必要堵塞。正如上文第 1.7 段所述，投訴個案中能成功起訴的案件很少，而起訴成功及入罪的個案是引用其他刑事條文而非《條例》。在修例未完成前，警方會繼續盡力根據現有刑事罪行，例如

⁵ 正當的多層形式傳銷推廣計劃建基於實際的銷售活動，會員的得益或報酬，主要來自其本身的銷售活動，及／或新會員成功進行的銷售活動。相反，參與層壓式計劃的主要誘因是從介紹新會員加入而從中得益。多層形式傳銷推廣計劃可為選擇不在一般辦公時間或環境工作的人士，提供賺取收入的機會；一些消費者喜愛切合個人需要的服務，這些傳銷計劃亦可迎合他們購物的需要。

違反《盜竊罪條例》(第 210 章)第 16A 條規定的“欺詐罪”以及普通法的“串謀詐騙”罪，打擊採用層壓式結構的計劃。此外，如參與者教唆或誘使新參與者利用虛假文件借貸，警方可以“使用虛假文件罪”提出檢控。

第三章

條例建議

3.1 我們因應檢討的結論，建議修訂《條例》。我們的目標，是希望更清楚釐定何謂“層壓式計劃”。我們認為，新的定義應以“層壓式計劃”的本質為基礎，即清楚說明參與者加入計劃的誘因，主要是藉招攬新會員而從中獲得利益。另外，為堵塞上文第2.4段指出的漏洞，我們亦建議在法例列明，即使某個計劃並無涉及銷售貨品或服務，亦同樣可被視作是層壓式計劃。此外，基於層壓式計劃對社會及個人造成的傷害，以及考慮到類似性質罪行的罰則，我們會確保《條例》所訂明的罰則，有足夠阻嚇作用。

建議

3.2 我們現提出以下修訂《條例》的建議⁶：

(a) 循以下方向修訂“層壓式計劃”的定義：

- (i) “層壓式計劃”界定為新參與者必須支付款項(或其他代價)，而誘使他們支付相關款項或代價是完全或主要因為新參與者有權介紹其他新會員並因此而從中取得利益(財務或其他方面利益)；
- (ii) 根據第(i)段，不管參與者或其他人或實體有否推銷或供應貨品或服務(或貨品及服務)，均可以被視為“層壓式計劃”；
- (iii) 計劃如涉及推銷或供應貨品或服務(或貨品及服務)，法庭判斷相關計劃是否是層壓式計劃時，可

⁶ 視乎公眾諮詢的結果，我們會在起草條例修訂案時，就上述的建議方案擬備具體的條文和用語。

考慮下列因素及法庭認為合適的任何其他因素：

- 計劃有否強調參與者在介紹新參與者時有權從中得益；
- 新參與者支付的款項與貨品或服務價值兩者的關係是否合理，法庭可參考其他地方供應的相同或相若貨品或服務的價格。

(b) 訂明任何人如明知而設立、管理或推廣層壓式計劃，即屬干犯《條例》的罪行；

(c) 為不知情而刊登推廣層壓式計劃廣告的出版人，提供適當的免責辯護；以及

(d) 提高《條例》所訂罪行**最高**罰則，建議經循公訴程序定罪，可處監禁七年及罰款 100 萬元⁷。

其他相關課題

(a) 參與層壓式計劃的刑責問題

3.3 我們希望就參與層壓式計劃人士應否負起刑責，聽取市民意見。社會認同設立、推廣或管理層壓式計劃的人應受到法律制裁，但對參與計劃而從中獲取利益的人士應否負上同樣責任，意見則未盡相同。

⁷ 我們提出這項建議時，已考慮現時類似性質罪行的罰則。《盜竊罪條例》(第 210 章)第 16A 所訂欺詐罪，以及普通法有關串謀詐騙罪的最高罰則都是監禁 14 年，並無罰款。至於違反《證券及期貨條例》(第 571 章)第 107 條“欺詐地誘使他人投資金錢”罪，最高可處監禁七年及罰款 100 萬元。

3.4 有不少意見認為，由於計劃要依賴參與者介紹新人，才能延續，因此參與者與設立、推廣或管理計劃的人應同樣有責及應受法律制裁。我們認為持此觀點極其有理。以澳洲及愛爾蘭為例，參與層壓式計劃者均要接受刑事懲處。為打擊及阻止層壓式計劃擴張，我們建議在《條例》加入條文，以刑責阻嚇市民參與及誘使其他人加入層壓式計劃。為免規管範圍過大，以令不知情受引誘而參與計劃的人士墮入法網，我們建議法例應針對**明知加入計劃所得利益是完全或主要來自介紹其他新參與者，而又曾誘使或企圖誘使他人參加層壓式計劃的人士**。

(b) 罰則

3.5 除建議確立應負刑責人士的適用範圍，我們要進一步考慮如何釐訂罰則。在澳洲及愛爾蘭兩地，推廣、設立或參與層壓式計劃，均屬犯罪，最高刑罰相同。法庭量刑時，會考慮所有相關因素（包括被判有罪者參與的程度和角色）。我們須考慮適用於參與層壓式計劃人士的最高罰則，是否應與設立或推廣計劃人士的最高罰則看齊（即監禁七年及罰款 100 萬元，見上文第 3.2(d)段）。基於參與者是延續層壓式計劃的根源，免除參與者的刑責將不利打擊此類計劃，更欠阻嚇作用。若市民有不同意見，我們樂意聽取。

第四章

徵詢意見

4.1 請市民就第三章載述的建議提出意見。請於 2011 年 1 月 31 日或之前以郵寄、傳真或電郵方式提出意見：

地址： 香港金鐘道 88 號
太古廣場一期 29 樓
商務及經濟發展局
工商及旅遊科
特別職務部

傳真號碼： 2869 4420

電郵地址： pyramid@cedb.gov.hk

4.2 市民可按其意願在遞交意見時附上個人資料。任何在意見書上提供的個人資料，只會用於是次諮詢的用途。收集所得的意見書和個人資料或會轉交有關的政府決策局和部門，用於與是次諮詢直接相關的用途。

4.3 本局在公眾諮詢結束後，或會刊載就本諮詢文件所遞交的意見書。如你不願意公開你的姓名、及／或所屬機構名稱，請在提出意見時說明。

4.4 任何向本局提交意見書的寄件人，均有權查閱及更正其意見書附列的個人資料。查閱或更正個人資料的要求，應以書面提出：

地址： 香港金鐘道 88 號
太古廣場一期 29 樓
商務及經濟發展局
工商及旅遊科

特別職務部

傳真號碼： 2869 4420

電郵地址： pyramid@cedb.gov.hk