

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)46/11-12號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/BC/9/10

《禁止層壓式計劃條例草案》委員會

第二次會議紀要

日 期：2011年7月22日(星期五)
時 間：下午2時30分
地 點：立法會大樓會議廳

出席委員：李華明議員, SBS, JP (主席)
方剛議員, SBS, JP
王國興議員, MH
黃定光議員, BBS, JP
李慧琼議員, JP
陳淑莊議員

缺席委員：何秀蘭議員
張國柱議員
梁家傑議員, SC

出席公職人員：議程第II項

商務及經濟發展局副秘書長(工商)
張趙凱渝女士

商務及經濟發展局
首席助理秘書長(工商)
尤建中先生

律政司高級政府律師
李秀莉女士

香港警務處商業罪案調查科總警司
張季祈先生

香港警務處商業罪案調查科警司
何應富先生

香港警務處商業罪案調查科高級督察
伍國榮先生

香港警務處商業罪案調查科高級督察
萬雅雯女士

應邀出席人士： 議程第II項

香港直銷協會有限公司

會長
劉明欣女士

消費者委員會

高級法律顧問
吳奕鴻先生

個人身份

屯門區議員
林頌鎧先生

民主黨

中央委員
周錦紹先生

香港中華出入口商會

常務會董
陳健文先生

香港律師會

刑法及訴訟程序委員會會員
馬紹岳律師

個人身份

陳宗佑先生

列席秘書 : 總議會秘書(1)6
游德珊女士

列席職員 : 助理法律顧問3
盧志邦先生

議會秘書(1)1
叢培靈小姐

議會事務助理(1)6
粘靜萍女士

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要

(立法會 CB(1)2764/ —— 2011年6月24日會議的紀要)
10-11號文件

2011年6月24日會議的紀要獲確認通過。

II. 與團體代表及政府當局舉行會議

(立法會 CB(1)2755/ 10-11(03)號文件) —— 香港直銷協會有限公司提交的意見書(只備英文本)

立法會 CB(1)2755/ 10-11(04)號文件 —— 消費者委員會提交的意見書

立法會 CB(1)2755/ 10-11(08)號文件 —— 香港律師會提交的意見書(只備英文本))

不出席會議的機構／個別人士提交的意見書

(立法會 CB(1)2755/ 10-11(05)號文件) —— 東區區議員楊位醒先生提交的意見書(只備中文本)

立法會 CB(1)2755/ 10-11(06)號文件 —— 經濟動力提交的意見書(只備中文本)

立法會 CB(1)2755/ 10-11(07)號文件 —— 香港中華廠商聯合會提交的意見書(只備中文本))

2. 法案委員會進行商議工作(會議過程索引載於**附錄**)。

3. 法案委員會商定於2011年10月18日上午10時45分至下午12時45分舉行下次會議。

III. 其他事項

4. 議事完畢，會議於下午4時40分結束。

經辦人／部門

立法會秘書處
議會事務部1
2011年10月13日

**《禁止層壓式計劃條例草案》委員會
第二次會議過程**

日期：2011年7月22日(星期五)

時間：下午2時30分

地點：立法會大樓會議廳

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
000224 – 000519	主席	(a) 主席致開會辭。 (b) 確認通過2011年6月24日會議的紀要(立法會CB(1)2764/10-11號文件)。	
000520 – 000944	主席 香港直銷協會有限公司 (下稱"直銷協會")	陳述意見(CB(1)2755/10-11(03)號文件)。直銷協會所有會員公司均支持《禁止層壓式計劃條例草案》(下稱"條例草案")；條例草案應能更有效遏止層壓式計劃，從而為合法的多層式傳銷計劃創造更有利的經營環境。直銷協會已發出商德守則，供會員公司在從事傳銷活動時遵守。	
000945-001459	主席 消費者委員會 (下稱"消委會")	陳述意見(CB(1)2755/10-11(04)號文件)。消委會全力支持條例草案，因為條例草案將堵塞現行《禁止層壓式推銷法條例》(第355章)(下稱"現行條例")中的漏洞，並期待條例草案能盡快實施。	
001500 – 001949	主席 屯門區議員林頌鎧先生	林頌鎧先生對條例草案表示歡迎，並建議實施冷靜期，容許參與者在冷靜期內取消交易。他對以下事項表示關注—— (a) 一間與疑似層壓式計劃相關的公司曾假借社會企業名義經營業務； (b) 某些財務機構無須參與者提供收入證明，便向他們提供巨額貸款，並直接交到推廣者手上； (c) 某些參與者因銷售收據被扣起而未能在指定時間內退回未售出貨品。	
001950 – 002237	主席	民主黨支持條例草案，並表達以下意見——	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
	民主黨	<p>(a) 條例草案第3條訂明的"層壓式計劃"指出層壓式計劃的核心本質。層壓式計劃參與者因其參與促成層壓式計劃的運作和擴展而須承擔刑事責任；</p> <p>(b) 條例草案第5條訂明的罰則水平被視為有足夠阻嚇作用；及</p> <p>(c) 條例草案第6條恰當地訂明，如法人團體或任何以不屬法團的團體的成員身份的人觸犯條例草案所訂的罪行，該法團的相關人士亦須負上法律責任。</p>	
002238 – 002552	主席 香港中華出入口商會(下稱"出入口商會")	出入口商會支持條例草案，但認為應對"層壓式計劃"作出更清晰的定義，以免令公眾感到混淆及影響正常業務活動的進行。出入口商會建議對層壓式計劃的主腦處以較重刑罰。	
002553 – 003219	主席 香港律師會 (下稱"律師會")	<p>陳述意見(CB(1)2755/10-11(08)號文件)。律師會支持條例草案的精神，並提出以下各項建議供進一步考慮 ——</p> <p>(a) 政府當局應考慮簡化"層壓式計劃"的定義，並從條例草案第3(1)(b)及(c)條、第4(1)及(2)條及第5(2)(b)條中刪除"或在相當程度上"等字眼，使定義更清晰明確；</p> <p>(b) 應從條例草案第5(2)(b)條中刪除對"理應知道"等字眼的提述；及</p> <p>(c) 視乎個案的嚴重程度，條例草案第5條所訂罪行可循簡易程序審訊或循公訴程序審訊。</p>	
003220 – 003644	主席 陳宗佑先生	陳宗佑先生歡迎旨在加強規管層壓式計劃的條例草案。他詢問當局在制訂條例草案第5條所述的罰則水平時，有否參考參與者因介紹新參與者而賺取的利益，以及他們的參與程度。條例草案亦應對"利益"作出清楚定義，以防參與者的規避行為。為了保障公眾及提高他們對有關事宜的認識，他促請政府當局加強宣傳並提醒市民，合法的多層式傳銷活動有別於非法的層壓式計劃。	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
003645 – 004953	主席 政府當局	<p>政府當局感謝團體代表就條例草案提出意見。政府當局回應他們的關注時表示 ——</p> <p>(a) 根據澳洲、愛爾蘭及英國的法例，條例草案第3條中"層壓式計劃"的定義強調層壓式計劃的本質，其行文緊密，有助防止規避行為。從該定義中刪除"在相當程度上"等字眼，有違條例草案打擊層壓式計劃的目的。若條例草案訂明參與者獲取的利益須"完全"源自介紹新參與者，不法之徒只要送出小贈品作為參與者的部分利益，便能輕易規避此法例；</p> <p>(b) 若層壓式計劃參與者曾誘使或企圖誘使他人加入該計劃，及知道他們主要透過招攬新參與者而獲取利益，即屬犯罪。單單參與該計劃並不構成犯罪；</p> <p>(c) 政府當局認為可取的做法是訂明最高刑罰，以便法庭根據某些因素，例如參與程度及個案的嚴重程度，釐定適當的罰款金額；</p> <p>(d) 刑事檢控專員將根據既定的檢控政策及慣例及考慮個案的情況來決定法庭地點。審訊可在裁判法院或區域法院進行。若在裁判法院進行審訊，《裁判官條例》(第227章)第91及92條賦權特委或常任裁判官循簡易程序處理任何可公訴罪行。所以，現行法例已容許裁判官循簡易程序處理任何可公訴罪行。再者，與裁判法院比較，不能假設區域法院在審訊時必定判處較重刑罰；</p> <p>(e) 條例草案第5(1)條訂明，"任何人明知而推廣層壓式計劃，即屬犯罪"。這項條文要求"實際的知情"，並針對層壓式計劃的主腦，他們參與層壓式計劃的設計、管理及/或運作。可供收集的證據包括銀行帳戶資料、會計記錄及文件。從這個角度來看，政府當局認為，要求控方證明實際的知情是適當的；</p> <p>(f) 條例草案第5(2)(b)條針對可能不知道有關計劃的整體運作的參與者的行為。必需的"犯罪意圖"是指：參與者知道他或</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		<p>她可能獲取的利益，主要源自招攬其他新參與者(而非源自銷售貨品／服務)。政府當局認為，在該款提及"推定的知情"是適當的做法；法庭可根據案件的特定情況，推斷出一名合理的人的精神情況。舉證責任在於控方，而舉證標準仍是"證明沒有合理疑點"。"推定的知情"不是新的概念，現時已就其他罪行採用這個概念，例如處理可公訴罪行得益的罪行，有關罪行違反《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)；及</p> <p>(g) 為免市民墮入騙局，政府當局承諾加強宣傳及公眾教育，好讓公眾更能夠分辨合法的多層式傳銷計劃與條例草案所定義的非法的層壓式計劃。</p>	
004954 – 005533	主席 王國興議員 直銷協會 消委會	<p>王國興議員詢問直銷協會及消委會，條例草案是否足以保障消費者，並且不會影響合法的多層式傳銷計劃。</p> <p>直銷協會表示，條例草案清楚界定層壓式計劃，有助阻止非法活動及加強公眾瞭解層壓式計劃。她亦重申公眾教育的重要性。</p> <p>消委會察悉，在決定某項計劃是否條例草案中定義的層壓式計劃時，銷售貨品／服務不是重要因素。條例草案有助堵塞現行條例中的漏洞。此外，條例草案第4(2)條容許法庭考慮相關事項，以決定某項計劃會否構成層壓式計劃。消委會認為，條例草案足以保障消費者及多層式傳銷計劃經營者的利益。</p> <p>消委會回應王議員的進一步詢問時補充，條例草案能針對層壓式計劃的主腦。根據條例草案第6條，主腦須承擔刑事責任。新法例將適用於所有個人和法人，並保障所有消費者。</p>	
005534 – 010126	主席 黃定光議員 政府當局 民主黨	<p>黃定光議員詢問 ——</p> <p>(a) 保險銷售涉及多層營業員，上層人員的收益亦源自下線的銷售額，這是否等同層壓式計劃；及</p> <p>(b) 若層壓式計劃參與者作為詐騙案受害人，從沒誘使或企圖誘使他人參與該計</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		<p>劃，他可否擔任控方證人。</p> <p>從事保險業的民主黨代表周錦紹先生指出，保險經紀的主要收入來自經紀本人及其下線的銷售額，而非源自招攬其他參與者。有時候，銷售表現良好的底層保險經紀的收入或會高於其經理的收入。而按下線的銷售額所收取的佣金亦會隨着下線保險經紀逐層大幅減少。</p> <p>政府當局澄清，條例草案第5(2)條訂明，若層壓式計劃參與者誘使或企圖誘使他人加入層壓式計劃，<u>以及</u>知道或理應知道他們可獲取的利益，是完全或在相當程度上源自招攬其他新參與者，即屬犯罪。警方商業罪案科負責採取執法行動；視乎個別案件的情況而定，警方會收集所有相關證據，並安排證人出庭作供。</p>	
010127 – 011037	主席 方剛議員 政府當局	<p>方剛議員表示，自由黨議員支持條例草案。他同意加強教育，以加深公眾瞭解合法的多層式傳銷計劃與非法的層壓式計劃的分別。為進一步加強保障消費者，條例草案應提供清楚指標，協助公眾分辨層壓式計劃與多層式推銷計劃。他建議，條例草案應包含若干條文，說明若符合下列條件，某項計劃便不屬層壓式計劃 ——</p> <p>(a) 訂明冷靜期、退款安排及退貨政策；及</p> <p>(b) 招募得益佔參與者收入的比重不高於某個百分比，例如20%。</p> <p>政府當局解釋 ——</p> <p>(a) 警方及消委會一直推行公眾教育活動，提醒市民遠離不法的層壓式計劃。政府當局亦會加強公眾教育；</p> <p>(b) 為了防止規避行為，政府當局認為不宜就層壓式計劃隨意作出定義，規定涉及貨品／服務的價值與參與費／招募得益的金額的比重。這樣做會令問題變得更為複雜，因為參與者的利益可以是無形的，其價值亦不容易確定。就此，條例</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		<p>草案第4(1)條提供某些指標，指明法庭裁定涉及推銷貨品／服務的個案是否屬於層壓式計劃時所須考慮的事宜；條例草案第4(2)條容許法庭考慮其他事宜，以斷定支付參與費是否完全或在相當程度上由有人向新參與者顯示有機會有權獲得招募得益所誘使。在調查過程中，警方會收集所有相關證據，方便刑事檢控專員作出檢控決定。政府當局認為，這些規定足以保障真正業務經營者的權益；及</p> <p>(c) 雖然直銷協會規定會員公司須給予客戶冷靜期及退貨權，但兩者均不是層壓式計劃的定義特徵。未訂明這些條款不一定意味著某項計劃屬層壓式計劃。反過來說，層壓式計劃或會給予客戶冷靜期及退貨權。</p>	
011038 – 011612	主席 李慧琼議員 直銷協會 政府當局	<p>李慧琼議員對條例草表示歡迎，但她擔心合法的多層式傳銷計劃或會受過分規管。李議員詢問，直銷協會所有會員對條例草案的意見是否分歧，直銷協會回應時表示，直銷協會所有會員已達成共識，他們支持條例草案。條例草案確切界定層壓式計劃，使公眾能分辨合法的多層式傳銷計劃與非法的層壓式計劃。</p> <p>直銷協會回應主席及李議員的詢問時表示，該會沒有本港直銷公司總數的官方數字。直銷協會8間會員公司代表超過17萬名營業員。合資格成為直銷協會會員的直銷公司，須符合商德守則的嚴格規定。</p> <p>李議員問及其他司法管轄區有關層壓式計劃的法例。政府當局表示——</p> <p>澳洲 參與層壓式計劃屬嚴格法律責任罪行。</p> <p>愛爾蘭 營運層壓式計劃屬嚴格法律責任罪行，而參與有關計劃的罪行則須證明犯罪意圖。</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		<p>新加坡 一律禁止多層式傳銷計劃，但預先登記的計劃則除外。</p> <p>澳門 參與者誘使他人參與層壓式傳銷計劃，即屬犯罪。</p> <p>英國 任何人設立、營運或推廣層壓式計劃，即屬犯罪。</p>	
011613 – 012344	主席 黃定光議員 政府當局 直銷協會	<p>黃定光議員問及傳銷與直銷之間的分別。直銷協會解釋，傳銷是指人對人的推銷，而直銷是更廣義的用語，指不涉及中介人的零售業務形式。</p> <p>黃議員提及一宗個案，當中的參與者介紹新參與者加入計劃。新參與者須購買某個數量的產品，招募者則可賺取佣金。鑒於相關交易有冷靜期及退貨政策，他詢問該計劃是否層壓式計劃。</p> <p>政府當局回應時表示，退貨權不是決定因素，因為退貨權可能只屬煙幕。若涉及銷售貨品／服務，根據條例草案第4條，法庭會考慮參與費與參與者有權獲得供應的貨品／服務的價值之間，是否有合理關係；法庭亦會考慮有關方面在推廣該計劃時，是著墨於參與者有權獲得招募得益，還是著墨於參與者有權獲得供應貨品／服務。根據第4(2)條，法庭可考慮其他相關事宜，包括冷靜期及退貨安排的詳情。在進行調查時，警方會研究該計劃的整體運作。</p>	
012345-013149		小休	
013150-014722	主席 王國興議員 政府當局	<p>王國興議員對條例草案的效力表示深切關注，並詢問警方認為條例草案是否有助警方對層壓式計劃的主腦採取執法行動。</p> <p>警方表示 ——</p> <p>(a) 條例草案解決了現行條例的限制，即計劃是否涉及銷售貨品/服務不再重要；</p> <p>(b) 條例草案第4條提供某些指標供法庭考</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		<p>慮，以便決定涉及推銷貨品/服務的某項計劃是否層壓式計劃。這些指標亦就警方可收集的各類證據提供有用的指引；</p> <p>(c) 條例草案第5(2)條能有效阻止他人參與，從而防止層壓式計劃的擴展；</p> <p>(d) 把最高監禁期由3年增至7年應有足夠阻嚇作用；</p> <p>(e) 2008年至今共收到148宗關乎多層式傳銷計劃不當行為的投訴，主要涉及下列參與者 ——</p> <p>(i) 被誤導購買大量產品的參與者；</p> <p>(ii) 被說服偽造文件以取得貸款購買產品的參與者；及</p> <p>(iii) 因銷售收據被扣起而未能在指定時間內退貨的參與者；</p> <p>(f) 在何俊仁議員於2008年向警方轉介的114名投訴人中，64人拒絕協助進一步調查，28人已未能聯絡，但警方成功會見了其餘22名投訴人。其中1宗個案涉嫌與欺詐有關，但有關調查工作因證據不足而暫停進行；</p> <p>(g) 2009年6月/7月，王國興議員向警方轉介8名投訴人。在這些投訴個案中，警方發現3宗個案涉及欺詐罪、使用偽造文件及導致浪費警力。7名分銷商被捕，可能會被檢控；警方仍在等候律政司指示。</p> <p>王議員進一步詢問，無限公司會否在條例草案下受規管。政府當局回應時解釋，條例草案第6條訂明，如任何法人團體或不屬法團的團體的成員干犯條例草案所訂罪行，且經證明該罪行是在該團體相關的人士的同意或縱容下犯的，或可歸因於該人本身的疏忽，則該人亦須為該罪行負上法律責任。</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		<p>就王議員對退貨事宜表達的關注，警方表示，若分銷商扣起下線的收據，以防他們退貨，便可能干犯罪行。其實，一些多層式傳銷計劃公司現時准許會員無須出示收據退貨。</p>	
014723- 015316	<p>主席 方剛議員 政府當局</p>	<p>方剛議員支持條例草案，但他表示合理的退貨安排能保障消費者及合法的零售商。他希望條例草案更能協助警方採取執法行動及收集證據，以供作出檢控。</p> <p>政府當局保證，條例草案能取締非法的層壓式計劃及保障合法的多層式傳銷計劃。層壓式計劃因新參與者支付參與費而得以存續。即使涉及推銷貨品/服務及退貨政策，它們只屬煙幕。</p> <p>警方表示，在調查非法的層壓式計劃時，應考慮相關人士可能干犯的其他刑事罪行，例如欺詐罪、串謀詐騙罪，以及使用偽造文書申請貸款。</p>	
015317- 020919	<p>主席 黃定光議員 李慧琼議員 政府當局</p>	<p>黃定光議員詢問警方，條例草案在取締層壓式計劃方面是否有不足之處(如有的話)。李慧琼議員及主席亦詢問，若先前已制定條例草案，警方可能已就多少宗個案作出檢控，以及有多少名參與者可能已須承擔法律責任。</p> <p>警方解釋 ——</p> <p>(a) 有關2003年及2004年提交上訴法庭的兩宗相關案件，條例草案旨在消除現行條例的局限。由於條例草案已修訂層壓式計劃的定義，是否涉及銷售貨品/服務已不重要。故此，條例草案被視為足以對付一直利用現行條例漏洞的非法層壓式計劃；</p> <p>(b) 在2008年至今收到的所有投訴中，8宗個案與層壓式計劃相關，並涉及8間公司、66人和超過1,300萬元。警方就4宗個案拘捕了22人，法庭已在2011年5月審理其中1宗個案。1名主腦被裁定干犯欺詐罪，判監3年零8個月，其餘3宗個案仍在</p>	

時間 標記	發言者	主題	需要採取 的行動
		<p>調查中。警方就1宗涉及種金的個案中拘捕了1人(涉及8名投訴人，涉案金額為47萬元)，以及在1宗涉及健康食品的個案中拘捕了6人(涉及27名投訴人，涉案金額為1,000萬元)。另有1宗涉及護膚產品的個案(涉及7名投訴人，涉案金額為200萬元)。其餘4宗個案的調查工作因證據不足而暫停進行。</p> <p>政府當局補充，當局根據當時的條例所載規定，就過去的案件進行調查及收集證據。透過檢視過去的案件來尋找有關係例草案所訂新構成元素的證據，並不切實可行。</p> <p>黃議員進一步詢問，合法計劃的參與者扣起下線的收據以防他們退貨，會否干犯條例草案所訂罪行。政府當局表示，參與者可能干犯其他罪行，例如盜竊罪及欺詐罪。</p>	
020920-020952	主席 黃定光議員 政府當局	<p>黃定光議員促請商務及經濟發展局與警方緊密合作，堵塞條例草案中可能出現的漏洞。</p> <p>政府當局表示，條例草案旨在消除現行條例的局限，亦能靈活處理潛在的灰色地帶。最重要的是，條例草案描述層壓式計劃的核心要素，而非條例中所訂的運作模式。</p>	
020953-021239	主席	<p>委員同意訂於2011年10月18日上午10時45分至下午12時45分舉行下次會議。在下次會議中，委員將考慮政府當局就2011年6月24日會議席上提出的事項所作的回應。</p>	

立法會秘書處
議會事務部1
2011年10月13日