

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1657/10-11(04)號文件

檔號：CB1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會  
2011年3月28日舉行的會議

## 有關檢討《禁止層壓式推銷法條例》的 背景資料簡介

### 目的

本文件旨在就禁止在香港進行層壓式推銷活動的法例條文向委員提供背景資料，並綜述議員就相關事宜提出的關注事項。

### 背景

#### 層壓式推銷計劃

2. 層壓式推銷計劃有別於一般營商模式，主要依靠招募付費加入該等計劃的參與者而圖利，而銷售貨品或服務可產生的經濟效益實屬有限。由於層壓式推銷計劃單靠招募新會員，最終會無以為繼，而參與者在無法不斷招募他人加入該等計劃時，或會蒙受金錢損失。因此，香港制定《禁止層壓式推銷法條例》(第355章)(下稱"《條例》")，以規管該等計劃。

3. 根據《條例》第2條所載的定義，層壓式推銷計劃的其中一個關鍵性特點，是參與者透過介紹另一名參與者加入該項計劃可收取的報酬，並非按實際銷售的貨品或服務的公平市值計算。在2007年至2009年11月期間，警方共接獲7宗與疑似層壓式推銷計劃有關的投訴。經調查後，警方就其中四宗個案共拘捕了21人(涉及157名受影響人士，而涉案金額為878萬元)。餘下3宗個案並無證據顯示有人觸犯法例，因而終止有關調查。根據《條例》，任何人明知而推廣層壓式推銷計劃，即屬犯罪，一經

定罪，可處罰款\$100,000及監禁3年。此外，串謀欺詐他人加入層壓式計劃，亦屬刑事罪行。

### 法庭裁決

4. 上訴法庭在兩次裁決(高院刑事上訴案件2003年第96號及2004年第55號)中，將區域法院裁定案中所有申請人犯串謀推廣層壓式推銷計劃的罪行的定罪判決撤銷，並取消區域法院對該等申請人施加的刑罰。根據高院刑事上訴案件2003年第96號上訴法庭的判決，《條例》第2條所載"層壓式推銷計劃"一詞的定義如下：

"層壓式推銷計劃"指一項計劃，而藉著該項計劃 —

(a) [...]

(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。

該條的定義不太明確，而該等計劃的弊端在於其唯一目的是藉招募其他參與者而賺取金錢，當中完全沒有涉及貨物交易的成份，因為該等計劃涉及的活動只是不斷介紹成員加入而已。根據法庭的判決，該條文的現行草擬方式假定，計劃預料參與者銷售貨品，以及因銷售貨品而取得報酬。在高院刑事上訴案件2003年第96號中，儘管有關計劃的成員會購買貨品，但他們並不銷售任何貨品，也沒有人期望他們會銷售任何貨品。在高院刑事上訴案件2004年第55號中，會員獲支付的佣金不是按成員銷售的貨品或服務的價值計算，而是因介紹新成員而獲支付佣金，而且佣金只根據介紹成員的數目來計算。審理該案件的法官亦觀察到，"層壓式計劃"一詞，按字典的釋義理解，並沒有規定須銷售貨品或服務，或報酬須按該等貨品或服務的價值計算。法官亦察悉，財政司在1980年6月11日立法局會議上動議二讀《1980年禁止層壓式銷售法條例草案》時，作出以下的總結：

"然而，制定法例實屬難以處理並需慎重而巧妙地對待的工作範疇，倘若我們在實際中覺得我們所做得不大得當，我們或須返回本局修改該定義。"

## 其他司法管轄區禁止層壓式推銷法的法例

5. 在歐盟，《不公平商業手法指令》<sup>1</sup>把層壓式計劃的手法列入歐盟各國禁止採用的商業手法的黑名單。愛爾蘭尤其已於2007年制訂《消費者保障法》，正式成立一個名為"全國消費者機構"的法定組織，以保障該國消費者的權益。《消費者保障法》將《不公平商業手法指令》的條文轉化為愛爾蘭法例，並引入與層壓式計劃有關的新條文，訂明任何人設立、營運、推廣或參與層壓式推銷計劃，即屬犯罪。

6. 在澳洲，政府近年修訂其消費者保障法例，並於2010年制定《澳洲消費者法》<sup>2</sup>。《澳洲消費者法》屬單一全國性法例，旨在保障消費者權益及確保公平交易，由澳洲競爭和消費者委員會與各州及領地的消費者法定機構負責執行該項法例。該項新法例是經改良和重新制定過往針對層壓式計劃的法例條文而成，訂明根據《澳洲消費者法》參與該等計劃屬刑事罪行。

7. 中國內地及新加坡則一律禁止多層式市場推廣計劃，但符合特定規定及已向主管當局預先登記的計劃除外<sup>3</sup>。

8. 台灣的規管局一方面禁止"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<sup>4</sup>。

9. 在澳門，政府在2008年修改《禁止層壓式傳銷》法例，以杜絕存有欺詐成份的層壓式推銷活動。根據新條例，層壓式推銷是指以連鎖網絡或類似形式銷售貨品或服務的活動，而該等計劃的參與者所收取的報酬，主要取決於招募加入該等計劃的新參與者人數。新條例亦禁止任何人發起或組織層壓式推銷計劃，或招募他人加入該等計劃。

---

<sup>1</sup> 歐洲議會及歐洲理事會在2005年5月11日發出的第2005/29/EC號指令。

<sup>2</sup> 《澳洲消費者法》是根據《2010年營商手法修訂(澳洲消費者法)法(第1號)》及《2010年營商手法修訂(澳洲消費者法)法(第2號)》而制定。

<sup>3</sup> 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》。

<sup>4</sup> 《公平交易法》第23條及《多層次傳銷管理辦法》。

## 立法會以往的討論

### 立法會會議

10. 在2009年11月18日的立法會會議上，議員就層壓式銷售活動提出口頭質詢。一名議員認為，與香港相比，澳門政府對遏止與層壓式推銷活動有關的詐騙個案採取較強硬的態度。部分議員亦問及修訂《條例》的時間表。政府當局注意到市面上不良的層壓式推銷計劃的營運模式不斷轉變，政府需要參考其他地區所採納的法例模式，以便擬定一套更切合香港環境及需要的建議。政府當局承諾研究現行《條例》是否有不足之處。

11. 在2010年1月6日的立法會會議上，議員就"建立全面保障消費者制度"動議的議案獲得通過。該議案促請政府採取多項措施，包括盡速修訂《條例》，以打擊及杜絕各種含欺詐成份的層壓式推銷手法。政府當局在回應時認同《條例》訂立了二十多年，難以應對本港市場不斷轉變的層壓式銷售手法。香港亦應加快檢討《條例》，擴大其涵蓋範圍，提高罰則，加強監管以杜絕有欺詐成份的層壓式銷售手法，從而避免更多人受騙上當。

### 經濟發展事務委員會

12. 政府當局在2010年5月24日向經濟發展事務委員會簡介加強保障消費權益法例的政策大方向時，有委員對層壓式推銷在港盛行表示不滿。中學畢業生尤其容易受該等不良的銷售手法所騙，或會令他們及其家人負上巨債。議員關注到目前並無有效機制處理投訴或打擊這種多年來已在香港根深蒂固的不良營商手法。

13. 政府當局就如何改進《條例》的有效性和運作進行檢討，並在2010年10月25日的經濟發展事務委員會會議上向委員簡介有關檢討結果。委員對政府當局的建議措施普遍表示歡迎，因為越來越多年青人及家庭主婦誤墮層壓式計劃的圈套。部分委員促請政府當局應清晰地分辨層壓式計劃與其他折扣計劃；在該等折扣計劃之下，已成為會員的人士可藉介紹新會員入會而獲得折扣。此等委員十分希望可確保正常商業行為不會受到影響。

## 近期發展

14. 在2010年12月7日，政府就取締層壓式計劃的修例建議發出一份公眾諮詢文件。諮詢期已在2011年1月31日結束。

15. 擬議修訂旨在收緊"層壓式計劃"的定義，擴闊《條例》的涵蓋範圍及提高《條例》所訂罪行的最高罰則。有關詳情包括：

- (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；
- (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<sup>5</sup>；以及

---

<sup>5</sup> 在提出這項建議時，政府當局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。

- (e) 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。

16. 政府當局將於2011年3月28日的事務委員會會議上，向委員匯報當局就取締層壓式計劃的修例建議進行公眾諮詢的結果。

## 參考資料

17. 相關文件載於以下連結：

《禁止層壓式推銷法條例》(第355章)

[http://www.legislation.gov.hk/blis\\_pdf.nsf/CurAllChinDoc/BA88A6A81940BB4D482575EE006F721A/\\$FILE/CAP\\_355\\_c\\_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/CurAllChinDoc/BA88A6A81940BB4D482575EE006F721A/$FILE/CAP_355_c_b5.pdf)

香港特別行政區高等法院上訴法庭刑事上訴案件2003年第96號  
(原區域法院刑事案件2001年第898號)

[http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/search/search\\_result\\_detail\\_frame.jsp?DIS=7593&QS=%2B&TP=JU](http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=7593&QS=%2B&TP=JU)

香港特別行政區高等法院上訴法庭刑事上訴案件2004年第55號  
(原區域法院刑事案件2002年第757號)

[http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/search/search\\_result\\_detail\\_frame.jsp?DIS=39018&QS=%2B&TP=JU](http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=39018&QS=%2B&TP=JU)

2009年11月18日有關"立法會一題：層壓式推銷活動"的新聞稿

<http://www.info.gov.hk/gia/general/200911/18/P200911180127.htm>

李慧琼議員在2010年1月6日的立法會會議上就"建立全面保障消費者制度"動議的議案及進度報告

[http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/legco\\_rpt/legco\\_motion01071-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/legco_rpt/legco_motion01071-c.pdf)  
<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/motion/cm0106-m2-prpt-c.pdf>

2010年5月24日會議紀要(第16及17頁)

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/edev/minutes/edev20100524.pdf>

政府當局有關檢討《禁止層壓式推銷法條例》(第355章)的文件

<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/edev/papers/edev1025cb1-95-3-c.pdf>

2010年10月25日會議紀要(第7至10頁)

<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/edev/minutes/edev20101025.pdf>

政府當局有關取締層壓式計劃修例建議的公眾諮詢文件

<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/edev/papers/edev1025cb1-707-1-c.pdf>

議會事務部1

2011年3月22日