

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2567/10-11(03)號文件

檔號：CB1/BC/9/10

《禁止層壓式計劃條例草案》委員會 背景資料簡介

目的

本文件旨在向委員提供有關《禁止層壓式計劃條例草案》的背景資料，並綜述議員就條例草案及相關事宜提出的意見。

背景

層壓式計劃

2. 根據政府當局表示，在2007年至2009年11月期間，警方接獲多宗與疑似層壓式推銷計劃有關的投訴，並就其中4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)。層壓式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。層壓式計劃並無經濟效益，而由於該等計劃單靠招募新會員¹，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²時，或會蒙受金錢損失。

3. 目前，《禁止層壓式推銷法條例》(第355章)(下稱"《條例》")禁止進行層壓式推銷計劃。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。根據《條例》，任何人明知而推廣層壓式推銷計劃，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，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。

¹ 即使這類計劃涉及銷售貨品或服務，相關的買賣活動亦只屬煙幕。

² 根據每名參與者可介紹5名新參與者的計劃設計，如計劃擴展至完整10層，參與者人數可達2 441 406人。

4. 上訴法庭在2003年和2004年曾審理兩宗涉及層壓式推銷計劃³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》。上訴法庭裁定, 《條例》隱含層壓式推銷計劃必須涉及銷售貨品或服務並由參與者或透過參與者銷售貨品或服務的意思; 換言之, 不涉及銷售貨品及/或服務的計劃, 以及以其他方式銷售貨品及/或服務的計劃(例如由公司直接售予新參與者), 並不屬於《條例》涵蓋範圍。

其他司法管轄區禁止層壓式推銷法的法例⁴

5. 在歐盟, 《不公平商業手法指令》⁵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, 以保障該國的消費權益。《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, 隨着政府近年修訂該國的消費者保障法例, 於2010年制定《澳洲消費者法》⁶。《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傳銷活動, 但符合特定規定及預先登記的計劃則除外⁷。

³ 該等計劃的唯一目的是藉招募其他參與者而賺取金錢, 其中完全沒有涉及貨物交易的成份。

⁴ 資料來源: 有關取締層壓式計劃修例建議的公眾諮詢文件。

⁵ 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。

⁶ 《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。

⁷ 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》。

8. 台灣的規管當局一方面禁止"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貨品／服務或勞務的合理市價)，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告備案要求⁸。

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。

立法會以往的討論

在立法會會議席上提出的質詢及動議的議案

10. 在2009年11月18日的立法會會議上，王國興議員就層壓式銷售活動提出口頭質詢。他察悉，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。他亦問及修訂《條例》的時間表。

11. 在2010年1月6日的立法會會議上，李慧琼議員動議有關"建立全面保障消費者制度"的議案，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。該議案經王國興議員及李華明議員修訂後獲得通過。

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，事務委員會委員對層壓式計劃在港盛行表示不滿。層壓式計劃多年來已在香港根深蒂固，中學畢業生尤其容易受該等的不良銷售手法所騙，或會令他們及其家人負上巨債。

13. 政府當局就現行的規管方式進行檢討，並在2010年10月25日的會議上向經濟發展事務委員會簡介有關的檢討結果。委員對政府當局就《條例》提出的修訂建議普遍表示歡迎，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

⁸ 《公平交易法》第23條及《多層次傳銷管理辦法》。

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。

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。

條例草案

15. 《禁止層壓式計劃條例草案》於2011年5月20日在憲報刊登並於2011年6月1日提交立法會議席上省覽。條例草案旨在廢除現行《條例》，並設立新制度以禁止不論是否涉及銷售貨品及／或服務的所有層壓式計劃。條例草案包括合共9條條文，其主要條文如下——

- (a) 第1條訂明簡稱及生效日期；
- (b) 第3條界定"層壓式計劃"的定義，第4條列明法庭裁定涉及銷售貨品或服務(或貨品及服務)的計劃是否屬於層壓式計劃時所須考慮事宜；
- (c) 第5條訂明明知而推廣層壓式計劃，以及明知所得利益是完全或在相當程度上源自介紹新參與者加入計劃，而又參與及誘使其他人加入層壓式計劃，即屬犯罪。上述罪行一經循公訴程序定罪，最高可處罰款100萬元及監禁7年；
- (d) 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；
- (e) 第7條賦權法庭命令被裁定干犯《條例草案》所訂罪行的人，向任何因相關罪行而蒙受財政損失的人支付補償；及
- (f) 第9條廢除現行《條例》。

有關條例草案的意見

16. 在2011年3月28日的經濟發展事務委員會會議上，政府當局向委員簡介有關條例草案的公眾諮詢結果及主要內容。事務委員會委員普遍支持修例建議。部分委員促請政府當局加強宣傳及公眾教育，以協助公眾分辨合法的傳銷計劃與非法的層壓式計劃及不公平的營商手法。政府當局表示會將法庭在釐定

涉及銷售貨品及／或服務的計劃的性質時須考慮的因素(見條例草案第4條)納入法例。其他委員詢問政府當局會否考慮在條例草案中加入一項條文，訂明須交回以不當方式賺取的款額，使之成為罰則的一部分，以及現有法例是否不足以處理行騙個案。

最新發展

17. 內務委員會在2011年6月3日的會議上成立了法案委員會，負責審議條例草案。

參考資料

18. 相關文件載於以下連結：

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

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

王國興議員在2009年11月18日的立法會會議上提出有關"層壓式推銷活動"的質詢

<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/counmtg/motion/cm0106-m2-prpt-c.pdf>

2010年5月24日事務委員會會議紀要

http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/e/dev/minutes/e_dev20100524.pdf

政府當局為2010年10月25日的事務委員會會議提交有關檢討
《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日事務委員會會議紀要
<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/edev/minutes/dev20101025.pdf>

政府當局提供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>

2011年3月28日事務委員會會議紀要
<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/edev/minutes/dev20110328.pdf>

有關《禁止層壓式計劃條例草案》的立法會參考資料摘要
http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/bills/brief/b32_brf.pdf

立法會秘書處
議會事務部1
2011年6月23日