

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)495/11-12號文件

檔 號：CB1/BC/9/10

《禁止層壓式計劃條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《禁止層壓式計劃條例草案》(下稱"條例草案")委員會的商議工作。

背景

層壓式計劃

2. 根據條例草案的立法會參考資料摘要，層壓式計劃是指主要依靠招募付費加入該等計劃的參與者而圖利的計劃。參與該計劃者必須支付一筆"參與費"，才能取得在該計劃下賺取收入的權利，而這些收入完全或在相當程度上源自介紹其他新參與者加入(即有權收取新參與者所支付的部分"參與費")。在這類涉及銷售貨品或服務的計劃中，相關的買賣活動亦只屬煙幕。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，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。

現行的規制度

3. 目前，《禁止層壓式推銷法條例》(第355章)(下稱"《條例》")禁止層壓式推銷。根據《條例》，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。

4. 上訴法庭在2003年和2004年審理兩宗懷疑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)。該兩宗個案的被告均因案中所指的計劃不涉及銷售貨品及／或服務，或由參與者或透過參與者銷售貨品及／或服務(即貨品及／或服務由公司直接售予新參與者)，因此不屬於《條例》涵蓋範圍，而被判無罪釋放。鑑於該兩宗個案的判決，政府當局認為現時的《條例》不足以打擊層出不窮並以層壓式運作的不良計劃。

5. 經參考其他司法管轄區禁止或規管層壓式計劃的法例後，政府當局建議設立新的規管理制度，以打擊此等計劃。政府當局在2010年12月至2011年1月期間就有關的立法建議諮詢公眾的意見，其後在2011年6月1日向立法會提交條例草案。

條例草案

6. 條例草案旨在廢除《條例》及設立新制度，以禁止不論是否涉及銷售貨品或服務的層壓式計劃。

7. 條例草案的主要條文包括下列事宜 ——

(a) 第3條界定甚麼構成"層壓式計劃"，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的事宜：

(b) 第5條訂明：

- (i) 明知而推廣層壓式計劃，即屬犯罪；及
- (ii) 知道(確實知道或足以推定為知道)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；

(c) 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；及

- (d) 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。

法案委員會

8. 在2011年6月3日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會由李華明議員出任主席，先後舉行了4次會議。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。法案委員會曾邀請公眾(包括相關業界及香港直銷協會和香港律師會等專業團體)就此議題表達意見。法案委員會聽取了7個團體的口頭陳述，並收到其他組織／個別人士提交的3份意見書。曾向法案委員會陳述意見的團體及個別人士名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

9. 法案委員會從意見書中察悉，市民普遍支持條例草案。消費者委員會及香港直銷協會均支持條例草案，因為他們相信條例草案將有效堵塞現行《條例》中的漏洞。在條例草案的審議過程中，法案委員會委員表示支持政府當局以打擊層壓式計劃為目標的工作，並就條例草案各項事宜表達意見。法案委員會的商議工作綜述於下文各段。

層壓式計劃的定義

10. 第3(1)(c)條在界定招募得益為層壓式計劃的其中一項特徵時，訂明招募得益是"完全或在相當程度上源自介紹其他新參與者加入該計劃"。梁家傑議員詢問該條是否有必要包含"在相當程度上"的字眼。法案委員會察悉香港律師會的建議，該會認為應刪除"或在相當程度上"的字眼，因為當局或會因難以詮釋"在相當程度上"的確切含義而令無辜的參與者受到起訴。

11. 政府當局解釋，條例草案第3條中"層壓式計劃"的定義，是依循澳洲、愛爾蘭及英國法例的做法而制定，並着重層壓式計劃的

本質，其行文嚴謹，以防止規避行為。從該定義中刪除"在相當程度上"的字眼，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，層壓式計劃的經營者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。

分辨層壓式計劃與合法的傳銷計劃

12. 部分委員關注到，條例草案會否對合法的多層式傳銷計劃作出過度規管、妨礙這些計劃的正常商業活動，以及打擊外商在香港開創相關業務的意欲。政府當局回應時曾表示，當局曾就條例草案徵詢業界的意見，而業內普遍支持條例草案。法案委員會察悉，香港直銷協會曾表示，鑑於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，所有該會的會員均支持條例草案。據政府當局表示，香港直銷協會及一家在多個司法管轄區經營多層式傳銷計劃的跨國公司均表示，條例草案將有助打擊假借正當的多層式傳銷計劃名義經營的不良層壓式計劃，從而為正當的多層式傳銷計劃創造更有利的經營環境。

13. 部分委員曾建議，條例草案應提供指標或準則(例如訂明冷靜期或退貨的權利)，讓市民及業務實體根據這些指標或準則易於分辨層壓式計劃與合法的多層式傳銷計劃。政府當局認為，根據條例草案第4(1)條，法庭在斷定涉及貨品或服務行銷的計劃是否層壓式計劃時，須考慮(可包括其認為相關的其他因素)(i)參與費與參與者有權獲得供應的貨品或服務的價值之間，是否有合理關係；及(ii)在推廣該計劃時，是著墨於參與者有權獲得招募得益，還是着重於參與者有權獲得供應貨品或服務。條例草案並沒有把欠缺提供退貨的權利或冷靜期界定為層壓式計劃的特質，因為不良的層壓式計劃的推廣者藉着巧妙的變更手法，可輕易規避法例所定的這些特點。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，警方會探究有關計劃的整體運作。

參與層壓式計劃的罪行

14. 部分委員(包括李慧琼議員)曾詢問其他司法管轄區就禁止層壓式計劃法例的規管範圍，尤其是參與者(相對於推廣者)須否負上法律責任。法案委員會委員從政府當局提供有關澳洲、愛爾蘭、英國、新加坡及澳門的相關罪行的資料中察悉，這些司法管轄區大多數均對層壓式計劃參與者施加刑事責任，但有關的心理元素規定卻各有不同。

15. 法案委員會察悉，香港律師會建議把"理應知道"的提述從條例草案第5(2)(b)條中刪除，因為此提述可能會對被日後條例所規管的無辜者過份嚴苛。政府當局回應時表示，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"。

16. 李慧琼議員曾詢問層壓式計劃參與者可否以真誠作為辯解。方剛議員及何秀蘭議員亦關注到，接受正規教育不多或欠缺經驗的人士或會不慎參與層壓式計劃，並在條例草案之下成為知情的參與者而被檢控。政府當局回應時解釋，根據條例草案的條文，層壓式計劃參與者只會在下列情況下才屬犯罪：(i)誘使或企圖誘使其他人參與該計劃；及(ii)知道或理應知道他們的利益完全或在相當程度上源自介紹新參與者加入該計劃。舉證責任在於控方，並採用高的舉證標準(證明沒有合理疑點)。有別於澳洲的情況(澳洲規定參與層壓式計劃屬嚴格法律責任)，條例草案規定須確立一項心理元素，即一如前述，有關人士須知道參與者的利益完全或在相當程度上源自招募新參與者。

董事、合夥人等的法律責任(條例草案第6條)

17. 王國興議員曾詢問，無限公司或該等公司的幕後推廣者會否受條例草案規管。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。

條例草案是否足以打擊層壓式計劃

18. 部分委員對條例草案是否足以打擊層壓式計劃表示關注。李慧琼議員及主席曾詢問，若先前已制定條例草案，警方可能已就多少宗個案成功作出檢控，以及有多少名參與者／推廣者可能已被定罪。政府當局解釋，當局根據當時的《條例》所載規定調查過去的案件及收集證據。透過條例草案所訂新構成元素的證據檢視過去的案件，並不切實可行。

19. 方剛議員關注到法庭在判斷某項涉及銷售貨品及服務的計劃是否屬層壓式計劃時可能會有困難，因為要判斷貨品及服務的市場及合理價值並不容易。政府當局回應時表示，法庭不會只考慮某項計劃中的貨品及服務的市價或價值，還會考慮在推廣該計劃時，對新參與者獲得供應貨品或服務的權利及新參與者獲得招募得益的權利二者的相對強調程度，以及其他相關因素。

草擬事宜

20. 委員曾對條例草案第4(1)(b)條的草擬方式表示關注。該條訂明法庭在斷定涉及貨品或服務行銷的計劃是否屬層壓式計劃時，須考慮"在推廣該計劃時，相對於對新參與者有權獲得招募得益的著墨，對新參與者有權獲得供應貨品或服務的著墨如何"。梁家傑議員及何秀蘭議員均要求政府當局考慮以較易閱讀的方式重新草擬該條文，並以另一方式翻譯"emphasis"一詞(原譯為"著墨")。政府當局同意此建議，並會在委員會審議階段動議修正案，以便在不更改原意的情況下令條例草案第4(1)(b)條更易於閱讀。

教育及宣傳

21. 方剛議員強調在條例草案獲制定成為條例後，應集中以參與直銷活動但接受正規教育不多的家庭主婦作為宣傳工作的對象。何秀蘭議員要求政府當局向市民保證，在根據新條例提出檢控時，會適當地考慮參與者的社會背景，尤其是長者及曾接受正規教育不多的人士。為釋除委員擔心洞察力不高的市民或會不慎誤墮法網的疑慮，政府當局答允，在條例草案獲制定成為法律後，將會把相關的法律規定以通俗易明的字眼進行宣傳，以方便市民瞭解有關規定。政府當局亦承諾加強宣傳，以協助市民分辨合法的多層式傳銷計劃與非法的層壓式計劃。

生效日期

22. 法案委員會認為新法例應盡快開始生效。政府當局表示，如條例草案獲制定成為法例，當局將會安排新條例在2012年1月1日開始生效。

委員會審議階段修正案

23. 法案委員會對政府當局將會提出的委員會審議階段修正案表示贊同；法案委員會並沒有以其名義對條例草案提出任何修正案。

建議

24. 法案委員會支持在2011年12月7日恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢內務委員會

25. 法案委員會在2011年11月25日諮詢內務委員會，並獲其支持在上文第24段所載法案委員會的建議。

立法會秘書處

議會事務部1

2011年12月1日

附錄I

《禁止層壓式計劃條例草案》委員會

委員名單

主席 李華明議員, SBS, JP

委員 方剛議員, SBS, JP
王國興議員, MH
黃定光議員, BBS, JP
何秀蘭議員
李慧琼議員, JP
張國柱議員
梁家傑議員, SC
陳淑莊議員

(總數：9名議員)

秘書 羅英偉先生

法律顧問 盧志邦先生

附錄II

《禁止層壓式計劃條例草案》委員會

曾向法案委員會表達意見的團體及個別人士名單

1. 消費者委員會
2. 經濟動力
3. 陳宗佑先生
4. 屯門區議員林頌鎧先生
5. 東區區議員楊位醒先生
6. 香港中華廠商聯合會
7. 民主黨
8. 香港直銷協會有限公司
9. 香港中華出入口商會
10. 香港律師會