

公众咨询文件

**取缔层压式计划
修例建议**

商务及经济发展局
工商及旅游科

2010年12月

商务及经济发展局

工商及旅游科

取缔层压式计划

修例建议

公众咨询文件

本咨询文件可在以下网址下载：

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

2010 年 12 月

第一章

引言

1.1 现时虽有法例禁止层压式推销，但随着时代、社会改变，推销手法层出不穷，现行《禁止层压式推销法条例》(《条例》)(第355章)已不敷应用。为针对层压式计划的营运和推销手法，政府检讨了《条例》，并就如何加强管制层压式计划提出修例建议。本文件旨在征询公众对建议的意见。

背景

1.2 层压式计划的特质是，参与计划者必须支付一笔参与费¹，才有权介绍其它新参与者，并从中取得利益。参加计划的主要诱因，就是通过招揽新参与者赚取金钱。

1.3 层压式计划并无经济效益。这类计划鼓励参与者不断介绍新会员，从中榨取招揽费，最终会因没有新会员加入而无以为继，结果导致较后时间参加计划的人士蒙受损失。由于参与者可能会招揽亲朋成为会员，因此计划一旦失败，参与者更要承受社会或家庭压力。此外，有些推广计划招募会员加入计划时，更会采用高压手法或对赚钱机会作出失实陈述。曾经有一些个案，发现有人在被诱使下，为参加计划而作出巨额借贷(有些个案更涉及利用伪造文件借贷)，其后因无法招揽足够的新会员而未能赚取足够的招揽费，以致无力偿还债务。

1.4 目前，《条例》禁止进行层压式推销计划。《条例》第2条订明：

¹ 参与费的形式多种多样，可能包装为训练推销(或其它)技巧的费用，参与者完成培训后才有资格介绍新参与者。

“层压式推销计划”指一项计划，而藉着该项计划：

- (a) 一名该项计划的参与者获授予特许或权利介绍另一名参与者加入该项计划，而后者亦获授予该项特许或权利，并可进一步扩大获授予该项特许或权利的人士的连锁网络，即使参与者的数目可能会有限制，或可能会有影响取得该项特许或权利的资格的进一步条件亦然；以及
- (b) 一名参与者在介绍另一名参与者加入该项计划之时或之后的任何时间收取报酬，而报酬(不论全部或部分)并非按其本人或该另一名参与者所实际销售的或透过该另一名参与者而**实际销售的货品或服务的公平市值**而计算的(粗体字以示强调，为后来加上)。

1.5 《条例》第3条订明，任何人明知而推广层压式推销计划，即属犯罪，一经循公诉程序定罪，可处罚款10万元及监禁三年。根据第2条，“推广”一词指“设立、宣传、管理或协助管理层压式推销计划”。

1.6 根据《条例》第4条，凡任何法人团体犯了所订罪行，该法人团体的董事、秘书、主要高级人员或经理亦犯相同罪行。

1.7 近年出现多宗关于层压式计划和相关推销手法的投诉。警方自2007年至本年9月期间，共接获10宗有关怀疑以层压式营运的推销计划的投诉，其后就其中5宗个案拘捕了27名人士，经调查后在无足够证据下没有提出起诉。在同一期间，警方亦接获148宗对传销商不良推销手法的投诉。经调查后，警方就8宗涉及具刑事成份的违法行为(包括克扣货物、提供或教唆他人使用虚假文件获取借贷等)，拘捕11名人士。其中1名被捕者被法庭裁定“使用虚假文书”罪成而判监。

第二章

检讨结果

2.1 我们检讨了《条例》的成效和运作，在过程中参考了多个司法管辖区的同类规管制度，并且审慎地考虑了立法会议员的意见。本章载述检讨结果。

规管模式

2.2 现时《条例》的规管模式，是针对性地明文禁止不良的层压式传销计划。绝大部份国家和地区，包括英国、爱尔兰及澳洲²，均采用这种规管模式。中国内地及新加坡则一律禁止多层式传销活动，但符合特定规定及预先登记的计划则除外³。台湾的规定则揉合上述两类规管模式：当局一方面禁止“变质的多层次传销”（指参加者取得的经济利益主要是基于介绍他人加入，而非基于其所推广或销售商品或劳务的合理市价），另一方面亦订立了一系列有关具体经营运作多层式传销计划的报备要求⁴。

2.3 我们认为本港现时明文禁止层压式推销计划的规管模式符合国际做法，亦切合香港的法律及经济情况，能避免对正当的传

² 英国《2008年保障消费者免于不公平交易规例》附表1第14段；爱尔兰《2007年消费者保护法》第64至66条；澳洲《1974年营商法》第65AAA至65AAE条及《澳洲消费者保护法》第44至46条（载于《2010年营商（澳洲消费者保护法）修订法案第2号附表1》）。

³ 中国内地《禁止传销条例》及《直销管理条例》；新加坡《多层式传销及层压式推销（禁止）法》及《2000年多层式传销及层压式推销（豁免的计划及安排）令》。

⁴ 《公平交易法》第23条及《多层次传销管理办法》

销推广计划⁵造成过度监管。因此，我们打算沿用现时的规管模式，在《条例》的基础上作出适当的修订。

条文定义

2.4 据我们分析，现时《条例》的条文，尤其是“层压式推销计划”的定义，不足以打击层出不穷的不良并以层压式运作的计划。事实上，上诉法庭在2003年和2004年，曾审理了两宗涉及层压式推销计划的个案(刑事上诉案件 2003 年第 96 号和刑事上诉案件 2004 年第 55 号)，两宗案件中的被告均被判并无触犯《条例》。上诉法庭在裁决中指出，《条例》中“层压式推销计划”一词的定义存在以下问题：

- (a) 《条例》第 2(b) 条隐含层压式推销计划**必须**涉及销售货品或服务的意思；换言之，不涉及销售产品的计划，不属于《条例》涵盖范围；以及
- (b) 《条例》第 2(b) 条亦可视作隐含层压式推销计划**必须由参与者**销售货品或服务的意思；换言之，并非由参与者销售货品或服务的计划(例如由公司直接售予新参与者)，则不属于《条例》涵盖范围。

2.5 上述法庭裁决清楚显示现时《条例》的条文存着漏洞，有必要堵塞。正如上文第 1.7 段所述，投诉个案中能成功起诉的案件很少，而起诉成功及入罪的个案是引用其它刑事条文而非《条例》。在修例未完成前，警方会继续尽力根据现有刑事罪行，例如违反

⁵ 正当的多层形式传销推广计划建基于实际的销售活动，会员的得益或报酬，主要来自其本身的销售活动，及／或新会员成功进行的销售活动。相反，参与层压式计划的主要诱因是从介绍新会员加入而从中得益。多层形式传销推广计划可为选择不在于一般办公时间或环境工作的人士，提供赚取收入的机会；一些消费者喜爱切合个人需要的服务，这些传销计划亦可迎合他们购物的需要。

《盗窃罪条例》(第 210 章)第 16A 条规定的“欺诈罪”以及普通法的“串谋诈骗”罪，打击采用层压式结构的计划。此外，如参与者教唆或诱使新参与者利用虚假文件借贷，警方可以“使用虚假文件罪”提出检控。

第三章

修例建议

3.1 我们因应检讨的结论，建议修订《条例》。我们的目标，是希望更清楚厘定何谓“层压式计划”。我们认为，新的定义应以“层压式计划”的本质为基础，即清楚说明参与者加入计划的诱因，主要是藉招揽新会员而从中获得利益。另外，为堵塞上文第2.4段指出的漏洞，我们亦建议在法例列明，即使某个计划并无涉及销售货品或服务，亦同样可被视作是层压式计划。此外，基于层压式计划对社会及个人造成的伤害，以及考虑到类似性质罪行的罚则，我们会确保《条例》所订明的罚则，有足够阻吓作用。

建议

3.2 我们现提出以下修订《条例》的建议⁶：

(a) 循以下方向修订“层压式计划”的定义：

- (i) “层压式计划”界定为新参与者必须支付款项(或其它代价)，而诱使他们支付相关款项或代价是完全或主要因为新参与者有权介绍其他新会员并因此而从中取得利益(财务或其他方面利益)；
- (ii) 根据第(i)段，不管参与者或其他人或实体有否推销或供应货品或服务(或货品及服务)，均可以被视为“层压式计划”；
- (iii) 计划如涉及推销或供应货品或服务(或货品及服务)，法庭判断相关计划是否是层压式计划时，可

⁶ 视乎公众咨询的结果，我们会在起草条例修订案时，就上述的建议方案拟备具体的条文和用语。

考虑下列因素及法庭认为合适的任何其它因素：

- 计划有否强调参与者在介绍新参与者时有权从中得益；
- 新参与者支付的款项与货品或服务价值两者的关系是否合理，法庭可参考其他地方供应的相同或相若货品或服务的价格。

(b) 订明任何人如明知而设立、管理或推广层压式计划，即属干犯《条例》的罪行；

(c) 为不知情而刊登推广层压式计划广告的出版人，提供适当的免责辩护；以及

(d) 提高《条例》所订罪行**最高**罚则，建议经循公诉程序定罪，可处监禁七年及罚款 100 万元⁷。

其它相关课题

(a) 参与层压式计划的刑责问题

3.3 我们希望就参与层压式计划人士应否负起刑责，听取市民意见。社会认同设立、推广或管理层压式计划的人应受到法律制裁，但对参与计划而从中获取利益的人士应否负上同样责任，意见则未尽相同。

⁷ 我们提出这项建议时，已考虑现时类似性质罪行的罚则。《盗窃罪条例》(第 210 章)第 16A 所订欺诈罪，以及普通法有关串谋诈骗罪的最高罚则都是监禁 14 年，并无罚款。至于违反《证券及期货条例》(第 571 章)第 107 条“欺诈地诱使他人投资金钱”罪，最高可处监禁七年及罚款 100 万元。

3.4 有不少意见认为，由于计划要依赖参与者介绍新人，才能延续，因此参与者与设立、推广或管理计划的人应同样有责及应受法律制裁。我们认为持此观点极其有理。以澳洲及爱尔兰为例，参与层压式计划者均要接受刑事惩处。为打击及阻止层压式计划扩张，我们建议在《条例》加入条文，以刑责阻吓市民参与及诱使其它人加入层压式计划。为免规管范围过大，以令不知情受引诱而参与计划的人士堕入法网，我们建议法例应针对**明知加入计划所得利益是完全或主要来自介绍其它新参与者，而又曾诱使或企图诱使他人参加层压式计划的人士**。

(b) 罚则

3.5 除建议确立应负刑责人士的适用范围，我们要进一步考虑如何厘订罚则。在澳洲及爱尔兰两地，推广、设立或参与层压式计划，均属犯罪，最高刑罚相同。法庭量刑时，会考虑所有相关因素（包括被判有罪者参与的程度和角色）。我们须考虑适用于参与层压式计划人士的最高罚则，是否应与设立或推广计划人士的最高罚则看齐（即监禁七年及罚款 100 万元，见上文第 3.2(d)段）。基于参与者是延续层压式计划的根源，免除参与者的刑责将不利打击此类计划，更欠阻吓作用。若市民有不同意见，我们乐意听取。

第四章

征询意见

4.1 请市民就第三章载述的建议提出意见。请于 2011 年 1 月 31 日或之前以邮寄、传真或电邮方式提出意见：

地址： 香港金钟道 88 号
太古广场一期 29 楼
商务及经济发展局
工商及旅游科
特别职务部

传真号码： 2869 4420

电邮地址： pyramid@cedb.gov.hk

4.2 市民可按其意愿在递交意见时附上个人资料。任何在意见书上提供的个人资料，只会用于是次咨询的用途。收集所得的意见书和个人资料或会转交有关的政府决策局和部门，用于与是次咨询直接相关的用途。

4.3 本局在公众咨询结束后，或会刊载就本咨询文件所递交的意见书。如你不愿意公开你的姓名、及／或所属机构名称，请在提出意见时说明。

4.4 任何向本局提交意见书的寄件人，均有权查阅及更正其意见书附列的个人资料。查阅或更正个人资料的要求，应以书面提出：

地址： 香港金钟道 88 号
太古广场一期 29 楼
商务及经济发展局
工商及旅游科

特别职务部

传真号码：2869 4420

电邮地址：pyramid@cedb.gov.hk