

○○股份有限公司因違反公平交易法事件，不服本會訴願決定，提起再訴願案

發文機關：行政院

發文字號：行政院 89.07.28. 臺八十九訴字第22541號再訴願決定書

發文日期：民國89年7月28日

再訴願人：○○股份有限公司

代表 人：○○○

再訴 願：○○○

代理 人

再訴願人因違反公平交易法事件，不服本院公平交易委員會（八九）公訴決字第00二號訴願決定，提起再訴願，本院決定如左：

主 文

再訴願駁回。

事 實

緣再訴願人於八十六年四月向原處分機關本院公平交易委員會（以下簡稱公平會）報備採「不平衡雙向制」之多層次傳銷制度營運，嗣因民眾反映上開制度運作之適法性，案經該會調查結果，以再訴願人之參加人取得佣金、獎金或其他經濟利益，主要係基於介紹他人加入，而非基於所推廣或銷售商品或勞務之合理市價者，有違行為時公平交易法第二十三條第一項之規定；又再訴願人與參加人締結之參加契約書中，有關其參加人退出退貨辦法，訂定參加人放棄請求條款，違反行為時多層次傳銷管理辦法第四條及第五條之規定，乃以八十六年八月二十七日（86）公處字第一四〇號處分書再訴願人罰鍰新臺幣（下同）五十萬元，並自處分書送達之次日起歇業。再訴願人不服，提起訴願、再訴願，遞遭駁回，訴經前行政院八十八年度判字第三〇九九號判決，將再訴願決定、訴願決定及原處分均撤銷，由原處分機關另為適法之處分。原處分機關遂重為處分，以再訴願人經營多層次傳銷，參加人取得佣金、獎金或其他經濟利益，主要係基於介紹他人加入，而非基於所推廣或銷售商品或勞務之合理市價，違反行為時公平交易法第二十三條第一項規定；又再訴願人與參加人締結之書面參加契約書中，有關其參加人退出退貨辦法中，訂定參加人放棄請求條款與規定不符，違反多層次傳銷管理辦法（以下簡稱管理辦法）第四條及第五條之規定，乃依同法第四十二條規定，以八十八年十月六日（八八）公處字第一二五號處分書再訴願人罰鍰五十萬元；其違法情節重大，應自八十六年九月二日起歇業。再訴人不服，向公平會提起訴願，經遭駁回，遂向本院提起再訴願。

理 由

按「本法所稱多層次傳銷，謂就推廣或銷售之計畫或組織，參加人給付一定代價，以取得推廣、銷售商品或勞務及介紹他人參加之權利，並因而獲得佣金、獎金或其他經濟利益者而言。前項所稱給付一定代價，謂給付金錢、購買商品、提供勞務或負擔債務。」「多層次傳銷，其參加人如取得佣金、獎金或其他經濟利益，主要係基於介紹他人加入，而非基於其所推廣或銷售商品或勞務之合理市價者，不得為之。多層次傳銷之管理辦

法，由中央主管機關定之。」為行為時公平交易法第八條及第二十三條所規定。又管理辦法第四條及第五條規定，多層次傳銷事業於參加人加入其傳銷組織或計畫前，應告知有關該事業之傳銷組織或計畫、營運規章，參加人應負之義務及負擔，參加人可獲得利益之內容及取得條件等事項，不得有虛偽、隱瞞或引人錯誤之表示，該等事項並應包括在該事業與參加人締結之書面參加契約中，以保障參加人之權益；多層次傳銷事業於參加人書面契約中，並應明訂定包括參加人得行使契約解除權及終止權，以及商品退貨、價金返還等事項。「違反中央主管機關依第二十三條第二項所定之管理辦理者，處新臺幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命令解散、停止營業並勒令歇業。」復為行為時公平交易法第四十二條所明定。本件原處分機關經調查再訴願人實施所謂雙向制多層次傳銷獎金制度及其實際營運情形，以再訴願人實施所謂「雙向制」獎金制度宣稱其制度之特色為加入時投資購買每一經營單位，僅需一定之積分值，再推薦兩人加入，即可「無限代、不限時間」累積積分，按週領取獎金，而且「終身僅需投資一次」（即加入時購買之五千積分值），即可在完成一循環後重複消費（自獎金中扣除），無限次循環領取獎金，獲取之獎金遠超過加入時所投資之金錢（即所謂終生投資一次），造成參加人以小搏大之投機心態，爭先恐後加入，而為求快速達成，並能獲得倍數獎金，加入時並可一次購買多數「經營權」（可一次購買七個單位），及再生所謂子公司（即經營權），顯已背離傳銷商品本質。又再訴願人實施所謂雙向制獎金制度規定分左右線發展，僅需介紹兩個人加入，並講求所謂互利共生、團隊互助，而形成體系組織集體運作方式，以最有效率、最不浪費積分（人員）的人為排線運作模式，獲取最高比例、最高額的獎金，加以不脫離、不超越之特色，形成先加入者先卡位，而後面只要不斷有人員排入，即可永遠坐享其成，每週坐領高額獎金，無庸推廣、銷售商品，其運作結果，獎金大多為少數先加入者及體系領導人所囊得，參加人主要收入來源，均非基於所推廣或銷售商品或勞務之合理市價，而係基於介紹他人加入甚明。另參加人加入目的多係為獲取獎金，提貨意願不高，其雖發行所謂提貨券，亦因商品種類不多，若要湊足規定之一萬積分，所費金額勢必提高許多，無法吸引參加人，因此多僅能選擇少數高積分值之所謂公司主力產品，而造成囤貨現象，亦即無庸推廣、銷售商品給最終消費者，而只需介紹他人加入，就可獲得報酬；嗣後加入參加人領不到獎金要求退出退貨時，更以獎金已經發出，因該制度本身設計使然，無法計算追回上層參加人已領之獎金，因此訂定不當限制以規避參加人退出退貨，均已構成不正當多層次傳銷行為。按傳統傳銷一般參加人係以個人及所輔導建立之多層級傳銷組織網，從事推廣、銷售商品累積業績以獲取佣（獎）金，惟因其代數有限且組織業績層級愈疏遠，所獲佣（獎）金比例，必相對遞減，然再訴願人實施所謂「不平衡雙向制」因採「無限代、不限時間」累積，致其組織業績累計之獎金，卻呈遞增趨勢，只要介紹參加組織的人愈多，其獎金愈高，計算及獲取獎金之方式顯與傳統傳銷不同，造成靠底層人員或積分不斷地堆疊，上層直銷商才有獎金，即由後加入者來拱先加入者，愈早卡位愈有利，而愈慢加入愈不利之情形。加以公司組織體系及參加人人為排線結果，在有計畫有組織最不浪費積分之運作下，因參加人數不斷增加，造

成上層參加人每週不斷地重複領取獎金，所發放獎金比例呈發散級數增加，甚且已超過商品積分值百分之一百以上，造成公司營運利潤減少或虧損，存有獎金發爆的危機，又因公司體制及參加人有搶線現象，鼓動集體辦理退出退貨，或前述參加人因領不到獎金要求退出退貨，因該制度本身設計使然，而無法計算追回上層參加人已領之獎金，造成呆帳，終將因無法繼續運作而倒閉，形成嚴重之社會問題，此縱使另訂有計畫有組織最不浪費積分之人為排線運作下，而無法倖免，顯見其制度非在建立銷售組織網以獲取合理利益。再訴願人目前有「○○」及「○○」二條體系，再訴願人並承認其亦存有公排情形。而雙向制公司傳銷商退出退貨時，其上線獎金按理依雙向制的制度設計，應該不限代數，不限時間逐一追繳，但由於重新計算積分及核對手續非常繁瑣，勢必會造成人力物力的大量浪費，甚至可能造成獎金發放遲延之虞。再訴願人復坦承獎金發放比例呈現持續增高，並有超過經營成本趨勢，目前已超過商品積分值百分之一百以上，發放獎金呈發散級數成長，長此以往，公司勢必無法持續經營。據其詳細精算結果，雙向制獎金制度均存有獎金發爆的危機，即有可能引發惡性倒閉，造成重大的社會問題。因為雙向制公司獎金發放比例都高達七成以上，在不限代、不限時間和週領獎金的特色下，而直銷商又透過人為排線及集體退出退貨方式，更加容易引起獎金發爆危機，均足堪認定有違行為時公平交易法第二十三條第一項規定之情事。又再訴願人於八十六年六月六日報備開始實施在參加人「消費訂貨單」上，規定參加人在加入十四日後（含十四日）自願放棄請求再訴願人買回（參加人）所購商品之權利，按管理辦法第五條規定參加人於解約權期間經過後，得隨時以書面終止契約，參加人終止契約後三十日內，多層次傳銷事業應以參加人原購價格百分之九十買回參加人所持有之商品，係為課以傳銷事業應予履行之義務，並應詳載參加人締結之書面契約書中，不得有虛偽、隱瞞或引人錯誤之表示，要難以定型化契約要求參加人自願放棄，再訴願人以該項約定，拒絕參加人辦理退出退貨，顯已違反管理辦法第四條及第五條之規定。查再訴願人自八十四年四月至六月中旬營業期間，短短二個多月即吸收參加人數達二千八百餘人，並因其制度運作一人可重複參加多個配對組織數（即「經營權」），營業額達四千三百八十一萬餘元，按非法多層次傳銷，因具有擴展迅速及危害社會經濟秩序之特性，依據公平交易法規範多層次傳銷之立法目的，即在防範變質多層次傳銷之蔓延，除訂定第二十三條第一項之禁止條款外，對於多層次傳銷之管理，並授權該會訂定管理辦法予以規範，違反管理辦法者，除得依第四十二條規定處罰鍰外，若其違法情節重大，並得命令解散、停止或勒令歇業，以免衍生為變質多層次傳銷。多層次傳銷之參加人，常為經濟上弱者或缺乏社會經驗者，容易因一時衝動而加入，又變質多層次傳銷往往對參加人諸多限制，使其無法退出，故多層次傳銷管理辦法明訂參加人得終止退出傳銷組織；再訴願人之「自願放棄條款」約定，規避其參加人辦理退出退貨，違反管理辦法之規定，其所實施及執行之傳銷制度，已衍生為變質多層次傳銷，違法情節難謂非屬重大，是考量再訴願人參加人數及營業額發展均甚為迅速，嚴重影響社會經濟秩序，為避免無辜民眾遭受損害，乃勒令其掾業。至再訴願人違反行為時公平交易法第二十三條第一項之規定，再依同法第四十一條前段規定，命其停

止、改正其行為，已無實益。乃依公平交易法第四十二條規定，處再訴願人罰五十萬元，並命其自八十六年九月二日起歇業。

再訴願人以其並無公排、獎金發爆、商品虛化等情事，原處分機關未針對行政法院判決撤銷意旨，查明其規定參加人自願放棄請求該公司買回所購商品等違規情事之重大具體事實，遞依參加人○○○君之陳述為處分依據，況其自八十六年四月至八月，僅有三千餘人加入，總營業額為五千四百餘萬，較之其他公司並無特殊之處，且截至八十六年六月中旬，已依法退貨達一九四人以上，原處分機關認其嚴重危害社會經濟秩序、違法情節重大，顯無依據云云，訴經公平會訴願決定，以原處分書所稱「公排」係再訴願人自承三種不當排線情形，即「人為排線」，並坦承其參加人如有以單線（一條龍式）先排線方式運作，基於參加人可多領獎金，而再訴願人可因參加人數及銷售量之增加得到更多利益之考量，其不反對亦不便干涉等語，及再訴願人總經理○○○君亦自承其先前主張公排亦無不可。再訴願人八十六年六月六日萬字第○○八號函自承該公司運作近二個月，發現部分參加人利用雙向制不限時間、不限代數累計整組下線總積分及排線互助等特色，強調介紹他人加入，以取得獎金，完全不做商品之推廣或銷售，即訂貨付款後，故意不提領貨物，或於領取獎金後，以集體分批退出退貨，以套取不當利益等，顯見該制運作結果具有重大之違法性，有再訴願人及參加人之陳述紀錄可稽。而再訴願人總經理○君自承獎金發放比例呈現持續增高，並有超過經營成本趨勢，已超過商品積分值百分之一百以上，發放獎金呈發散級數成長，公司勢必無法持續經營，並指陳未經修正之雙向制，在理論上有可能發爆，即存有獎金發爆之危機，並有再訴願人檢附之獎金發放比例表可證，其每週發放之獎金比例確實呈遞增狀況，尚非該會主觀臆測。又「公排」、「獎金發爆」、「商品虛化」等用語由該會蒐集國外相關資料即明，我國雙向制度係沿襲他國新興之傳銷組織，而世界各國對該種組織運作及違法類型等早已規範，而再訴願人相關違反事證業經記明再訴願人總經理○君陳述內容及參加人遭拒絕退貨之證詞，佐以獎金計算方式等相關事證在卷，在經行政法院審認無訛。再訴願人自八十六年四月至六月中旬即吸收參加人數達二千八百餘人，並因一人可重複參加多個配對組織數，營業額即達四千三百八十一萬餘元。其自訂之「自願放棄條款」，以規避參加人辦理退出退貨，其所實施及執行之傳銷制度，已衍生為變質多層次傳銷等違法情節，該會考量再訴願人參加人數及營業額發展均甚為迅速，已嚴重影響社會經濟秩序，為避免無辜民眾遭受損害，乃依法處再訴願人罰鍰五十萬元及勒令歇業，與外國實務上管制惡質多層次傳銷事業之認定情節重大標準並無不同，遂駁回其訴願。又公平交易法規範多層次傳銷之立法目的，即在防範變質多層次傳銷之蔓延，除訂定修正前第二十三條第一項之禁止條款外，對於多層次傳銷之管理並授權公平會訂定管理辦法予以規範。違反管理辦法規定者，除得依同法第四十二條規定處以罰鍰外，若其違法情節重大並得命令解散停止營業或勒令歇業。再訴願人總經理○君陳述時指出，業界實施雙向制係老鼠會，乃係一不正當之多層次傳銷組織；再訴願人所實施之「自願放棄條款」之約定，規避參加人辦理退出退貨，已違反管理辦法之規定，併考量再訴願人參加人數及營業額發展均甚為迅速，嚴重影響社會經濟秩序，為免無辜民眾

遭受損害，公平會乃依法第四十二條規定處以勒令歇業之處分。○君亦坦承該公司獎金發放比例呈現持續增高，並有超過經營成本趨勢，且直銷商透過人為排線及集體退出退貨方式，獎金追回不易，更加容易引起獎金發爆危機，導致公司加速瓦解。惟若為一正當多層次傳銷組織，因其參加人取得佣金、獎金或其他經濟利益，乃基於其所推廣或銷售商品或勞務之合理市價，應不因直銷商集體退出退貨方式，而存有獎金發爆之危機，更不因此而修改獎金制度，要求直銷商於十四日後自願放棄請求再訴願人買回商品之權利，顯見再訴願人係意圖透過違反管理辦法規定之作法，藉以維持再訴願人之不法經營狀態。又多層次傳銷事業之參加人，常為經濟上弱者或缺乏社會經驗者，易因一時衝動而加入多層次傳銷事業，再訴願人於八十六年四月初向公平會報備實施，截至八十六年六月中旬止，約有參加人（經銷商）二千八百十一人，且傳銷商加入時可選擇一至七個配對組織數（即經營權）及再生所謂子公司，再訴願人參加人數及營業額發展均甚為迅速，嚴重影響社會經濟秩序，故其修改退出退貨制度，直接影響既有之參加人之權益，人數近三千人，違法情節重大。至訴稱截至八十六年六月中旬止，共有參加人一九四人退出退貨云云，查該等參加人辦理退出退貨均在再訴願人修改制度前，嗣再訴願人修改退出退貨制度後，除參加人○○○君等多人因於加入後發現再訴願人並未如先前所稱將引進一百多種產品，向再訴願人提出退出退貨之申請，再訴願人以「傳銷商消費訂貨單」載明十四日後自願放棄請求買回商品之權利，而拒絕渠等退出退貨之申請，影響其權益甚深，且於公平會作成處分後，仍有部分參加人○○○君、○○○君、○○○君等人向該會提出檢舉，要求再訴願人予以退款，甚有參加人○○○君之檢舉函稱尚未自再訴願人處領取任何獎金，且事業手冊及貨品亦未拆封使用，再訴願人仍拒絕該參加人退出退貨，由此可知再訴願人之十四日後自願放棄請求買回商品之權利，影響參加人買回商品之權利，影響參加人人數眾多、違法事證明確，復經公平會（八九）公訴字第0一八七四號再訴願補充答辯書辯明在卷，所訴公平會未具體調查其違反情節如何重大，即逕以違法處分云云，核不足採，本件原處分及原決定均應予以維持。

據上論結，本件再訴願為無理由，爰依訴願法第七十九條第一項及第九十九條第二項決定如主文。

|             |     |
|-------------|-----|
| 訴願審議委員會主任委員 | 張自強 |
| 委員          | 王俊夫 |
| 委員          | 郭介恆 |
| 委員          | 劉代洋 |
| 委員          | 劉春堂 |
| 委員          | 李復甸 |
| 委員          | 董保城 |

中華民國八十九年七月二十八日發文

院長 唐 飛

如不服本決定，得於決定書送達之次日起二個月內向臺北高等行政法院提起行政訴訟。