

○○有限公司因多層次傳銷行為，違反公平交易法處分案

發文機關：行政院公平交易委員會

發文字號：行政院公平交易委員會 90.12.25. (九十)公處字第210號處分書

發文日期：民國90年12月25日

被處分人：○○有限公司

代 表 人：○○○

被處分人因違反公平交易法事件，本會處分如下：

主 文

- 一、被處分人經營多層次傳銷，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，而非基於其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。
- 二、被處分人變更主要營業所，未於開始實施前向本會報備，及與參加人締結之書面契約中，有關其參加人退出退貨辦法與規定不符，違反行為時公平交易法第二十三條第二項規定所訂之行為時多層次傳銷管理辦法第三條第二項、第四條及第五條規定。
- 三、被處分人應自八十六年八月三十一日起停止第一項違法行為。
- 四、處新臺幣五十萬元罰鍰。
- 五、被處分人第二項違法行為情節重大，應自八十六年八月三十一日起歇業。

事 實

- 一、緣○○有限公司（下稱被處分人）係於八十五年十一月間向本會報備從事多層次傳銷，實施內容即所謂「雙向制」多層次傳銷獎金制度，本會因迭獲民眾反映，對其適法性頗有疑慮，爰派員進行調查，嗣於八十六年六月間復有○○股份有限公司（下稱○○公司）向本會報備從事多層次傳銷，被處分人並自同年七月一日將傳銷業務擴大並移轉至已遭撤銷登記之○○公司。
- 二、經函請被處分人會同○○公司到會說明，由渠等代表人○○○君、○○○君及業務部經理○○○君做成陳述紀錄略以：
 - （一）營運概況如下：
 1. 被處分人係於八十五年十一月間向本會報備，並自十二月一日開始營運從事多層次傳銷，主要營業場所為台南市○○○路○○段○○巷○○號。被處分人係採分點式經營，由各地據點將招募資料、會員申請書及款項等寄送至上述地址。至到會說明為止，參加人約有八千人左右，主要分布以中、南部為主。
 2. 被處分人參加人中僅約有二成參加人獲得第一筆輔導獎金一萬五千元。約有近八成參加人兼具傳統傳銷及雙向制領取獎金資格。
 3. 被處分人營業額截至到會說明為止約七、八千萬元。
 4. 被處分人傳銷業務擴大並轉移至○○公司，所以在八十六年七月一日已將營業設備遷至高雄市○○公司。
 - （二）被處分人採行傳統傳銷爬階式之累積獎金制度，及結合「雙軌制」（即雙向制）之優點作為其福利分紅獎金，業務推展方式及特色如次：

1. 參加人繳交九百元入會費後，同時一次購買達一萬二千積分產品（非採累積式），即可享有「福利分紅」資格，若要進一步領取第一、二、三筆輔導獎金，需至少推薦二人在左右線，且該二人亦須一次購買一萬二千積分。
2. 累積組織積分達十四萬四千積分、四十三萬二千積分及六十一萬二千積分，並且單線業績不得少於組織業績之三分之一，即可分別獲得第一至三筆輔導獎金一萬五千元、四萬元、六萬五千元。當組織業績累計至六十一萬二千積分時，個人須再重新消費一萬二千積分，可再重複獲領前述輔導獎金。
3. 被處分人「消費會員手冊」規定「單線最大業績不得超過組織業績之三分之二」，係印刷錯誤，並非被處分人目前所採之制度。
4. 被處分人「雙向制」運作方面，目前係由各體系（高雄有二處、台南三處、嘉義一處、台中二處）自行運作，依最有利方式，左右排置以領取三筆輔導獎金。
5. 按被處分人精算結果，無論各體系以最大領取獎金方式排線，獎金發放比例也只有百分之七十五。所謂最大獎金發放比例方式，即依二的倍數往下依序逐一排列成一個正三角形。對於各體系之運作，被處分人不會加以干涉。

（三）被處分人認為「雙向制」基本上是一種玩制度現象，完全以利為導向。公司如要長久經營，勢必要回歸到以產品為導向的傳統傳銷方式。雙向制一旦發展至一定規模後，成長將趨於緩慢，參加人因領不到獎金，必然會流失退出而瓦解。

三、本會於八十六年五月間派員前往被處分人報備主要營業所在地調查，惟經赴現場調查結果，該址（台南市○○○路○○段○○巷○○號）係一般住宅，並無任何營業跡象。復前往台南縣永康市○○○路○○號○○樓之○○調查，經訪談被處分人經理○君及參加人○君，確定其為「雙向制」，當時參加人約有七千餘人，惟總公司已遷往高雄市○○○路○○號○○樓。

四、以上情節，案經本會調查屬實，於八十六年八月二十七日第三〇四次委員會議決通過，認定被處分人已違反行為時（下同）公平交易法第二十三條第一項，及依據同條第二項規定所訂之行為時（下同）多層次傳銷管理辦法第四條及第五條之規定，爰依法作成八十六年八月二十七日（八六）公處字第一三四號處分書，處被處分人及○○公司各新臺幣五十萬元罰鍰及自處分書送達之次日起歇業之處分。被處分人及○○公司於同年八月三十日收受處分書後不服，循序提起訴願、再訴願，第經決定駁回，復提起行政訴訟，嗣經最高行政法院九十年四月二十日八十八年度判字第六二一號、第六二二號判決：「再訴願決定、訴願決定及原處分均撤銷。」

五、前揭最高行政法院判決內容，對於被處分人及○○公司違反公平交易法第二十三條第一項，及依據同條第二項所定之多層次傳銷管理辦法第四條及第五條規定之事實及理由，尚表認同，並無不同意見，惟對於援引法規及情節究如何係屬重大之具體部分，尚有疑慮，判決理由摘錄略以：最高行政法院認違反公平交易法第二十三條第一項規定，

除依第三十五條規定之刑罰外，並未設專條規定其行政罰則，是應依同法第四十一條規定處罰；又如依同法第四十二條規定處分勒令歇業，須以違反管理辦法情節重大者為要件。本會原處分並未依第四十一條規定限期命被處分人停止或改正其行為，而逕引第四十二條規定予以處罰，其適用法規自屬違誤。其次，原處分並未針對被處分人及○○公司違反多層次傳銷管理辦法之情事，其情節究竟如何係屬重大之具體事實，確切調查後予以審認，原處分認定此項違法要件之證據仍屬空泛，而不足以確認其事實。本會遽依第四十二條規定，以被處分人及○○公司違反同法第二十三條第二項所訂多層次傳銷管理辦法部分，情節重大，勒令其歇業處分之論據，即有欠缺。原處分適用法律及認定事實既有可議，即屬無可維持。爰將一再訴願決定及原處分悉予撤銷，命由本會詳為調查事實後，妥當適用法規，另為適法之處分。

六、另鑑於行政程序法已施行，為依行政程序法規定，本案於九十年另為處分之處理過程中仍分請被處分人及○○公司提出陳述。案經渠等分別於九十年八月十日及九十年九月二十一日提出答辯，略以：

- (一) 被處分人否認有各項違法情事，卷附調查筆錄內容，多受本會調查人員誘導且與該公司代表人○君之陳述不符，答辯資料均已詳諸行政救濟程序之書狀卷證，並主張其遭本會處分後，即依法接受會員辦理解除或終止契約事宜，足證其並無違法情節重大。被處分人雖表示將補充答辯，惟經九十年八月十四日函催，迄未接獲。
- (二) ○○公司表示相關答辯資料已詳諸行政救濟程序之書狀卷證，並稱已接受會員辦理解除及終止契約事宜，而無違法或情節重大情事。另該公司來函補充答辯，主張本會原處分係以其採行「雙向制」，而非依據公平交易法第二十三條第一項要件為論斷，論證方式顯非適宜，故認為本會若再為處分，應就該公司商品價格與佣金支付比例詳為調查，以實證列出佣金所占比例已超過商品價格百分之五十，否則即不得遽憑臆測。該公司並指出本會應就其規模、是否獲利、有無消費者受害、該公司有無拒絕退貨情事、總金額若干等關於該公司是否違法情節重大之事實，為積極舉證。

理 由

- 一、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第一項、第二項所規定。行為時（下同）多層次傳銷管理辦法亦於八十一年二月二十八日訂定發布施行。次按「公平交易委員會對於違反本法規定之事業，得限期命其停止或改正其行為；逾期仍不停止或改正其行為者，得繼續限期命其停止或改正其行為，並按次連續處新臺幣一百萬元以下罰鍰，至停止或改正為

止。」「違反中央主管機關依第二十三條第二項所定之管理辦法者，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、停止營業或勒令歇業。」同法第四十一條及第四十二條亦有明定。

二、查實施所謂「雙向制」多層次傳銷獎金制度，無論其制度設計係採左右兩邊平衡或不平衡，三階段或四階段獎金一循環（或稱局），其事業商（或稱合銷商、傳銷商）加入條件均必須給付一定代價（購買創業資料袋等），填寫加入申請書後，取得經營權，購買公司商品業績累積達一定積分，（每個經營單位）並推薦二人（左右線）加入成為合格事業商，則可依公司規定完成三階段（或四階段）累積積分，左右線並分別至少達規定之積分要求，即可獲領三階段（或四階段）獎金，每週結算重複累積，並可重複領取。故被處分人等實施之「雙向制」獎金制度，顯已構成公平交易法第八條所稱「多層次傳銷」，其行為自應受同法第二十三條及多層次傳銷管理辦法之規範。

三、復按多層次傳銷制度，應係由多層次傳銷事業之會員推薦加入，成為該事業參加人，向公司購取產品，而由本身自行使用消費或轉售他人以獲取合理利潤，並得再推薦他人加入，建立其多層級之銷售組織網，亦即藉由參加人本身推廣、銷售商品及推薦他人加入建立銷售組織網，以獲取合理利益。是以，多層次傳銷係一種銷售網路，本質上乃是為透過此銷售網路的運作而將商品銷售給消費者。經調查被處分人實施所謂「雙向制」多層次傳銷獎金制度及其實際營運情形，足堪認定有違反公平交易法第二十三條第一項規定之情事，其理由如下：

- （一）查被處分人實施所謂「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權單位，僅需一定之積分值，即一萬二千積分，再推薦兩人加入，即可「無限代、不限時間」累積積分，按「雙週」領取獎金，而且「終生僅需投資一次」（即加入時購買之一萬二千積分值），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（即所謂終生投資之一次），造成參加人「以小博大」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」，及再生所謂「子公司」（即經營權），顯已背離傳銷商品本質。
- （二）又被處分人實施所謂「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。
- （三）另被處分人實施所謂「雙向制」獎金制度，其參加人加入目的多係為獲領獎金，提貨意願不高，亦即無庸為推廣、銷售商品給最終消費者，而只須介紹他人加入，就可獲得報酬；又俟後加入參加人領

不到獎金要求退出退貨時，更以獎金已經發放出來，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。

- (四) 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，然被處分人實施所謂「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，其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，又因公司體系及參加人有「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；此縱使另訂有所謂每週、每階段或循環時「業績歸零」等措施，亦將因「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，顯見其係在玩弄制度，而非在建立銷售組織網，以獲取合理利益。

- (五) 就被處分人實施所謂「雙向制」違法行為態樣彙整如次：

1. 被處分人承認其採分點式經營，由各地據點將招募資料、會員申請書及款項等寄送至主要營業所，參加人約有八千人左右，主要分布以中、南部為主。被處分人並承認其「雙向制」運作方面，係由各體系（高雄有二處、台南三處、嘉義一處、台中二處）自行運作，依最有利方式，左右排置以領取獎金。而按被處分人精算結果，無論各體系以最大領取獎金方式排線，獎金發放比例也只有百分之七十五。所謂最大獎金發放比例方式，即依二的倍數往下依序逐一排列成一個正三角形。對於各體系之運作，被處分人不會加以干涉。
2. 另被處分人及接續其經營之○○公司代表人均認為「雙向制」基本上是一種玩弄制度現象，完全以利為導向。「雙向制」一旦發展至一定規模後，成長將趨於緩慢，參加人因領不到獎金，必然會流失退出而瓦解。
3. 另參照實施所謂「雙向制」業者之事業商（參加人）及其各體系領導者指陳：「事業商之『人為排線』情形均無法避免，惟有『排線』積分才不浪費」、「『雙向制』係以『互助共榮』之方式來完成組織積分及循環，在人際上並無必然的相關性，上、下線之間並不一定要有人脈關係，即上、下線並不一定要認識」、「體系運作一般習慣係先排左線再排右線，有很明顯的『公排』情形」、「統一交由體系領導者安排，由體系集體送件或辦理退出」、「提貨比例

僅一成」、「交由體系來『管制』及『安排』進入循環組織的『時間』和『位置』」、「強調三程序，即『填表』、『排隊』、『領錢』」、「『雙向制』是一種『關聯性堆疊法』，由下層事業商的堆疊，完成上層事業商積分的要求，以領取獎金」、「『雙向制』制度本身就是要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」、「『雙向制』獎金制度的設計，純粹是涉及『技術性』的領取，若不懂得『操作』方法，將無法領到獎金」、「目前採行『雙向制』的公司，即使方法、制度稍有不同，可是，基本上都是依照前述『排線』方式營運及經營」、「『排線』只造就部分領導者的個人利益，被排線的下層事業商幾乎毫無利益可言」、「以最少的『人員數』，最少的『積分』，最快賺取最大的利潤」、「經精算師計算後，發現若『雙向制』之獎金設計不當，發放比例將超過百分之一百以上，呈發散級數，最後勢必發不出獎金」等。

- (六) ○○公司雖謂本會原處分係以該公司採行「雙向制」而為違法認定，並非依據前開規定要件，又認為本會應就其商品價格與佣金支付比例詳為調查，以實證列出佣金所占比例已超過商品價格百分之五十，始得做成論斷，均應屬誤會。蓋按本會係就各該公司之實際運作情形而為違法認定，並非基於單純之制度設計。又前開規定係以多層次傳銷之參加人收入來源是否基於介紹他人加入，甚於推廣或銷售商品或勞務之合理市價，為其要件，此與佣金占商品價格之比例尚無充分關聯。查本會以各該公司採行「雙向制」之實際運作情形，其參加人多抱持「投資」或「投機」心態加入，遂行人為排線，以求取領取高額獎金，僅需不斷有人加入，即可坐享其成，幾已淪為金錢遊戲，並非基於推廣或銷售商品或勞務之合理市價，故而認定違法，與前開規定尚無不符。

四、復查被處分人經營多層次傳銷，亦違反依公平交易法第二十三條第二項規定所訂之多層次傳銷管理辦法規定：

- (一) 依前揭管理辦法規定，多層次傳銷事業應遵守如下規定：

1. 多層次傳銷事業應於開始營業或實施前，以書面據實載明其傳銷組織或計畫、營運規章、主要營業所所在地等事項，向本會報備，為前揭管理辦法第三條第一項所明定，前項報備內容如有變更，並應於實施前報備，同條第二項復有規定。
2. 多層次傳銷事業於參加人加入其傳銷組織或計畫前，應詳實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，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，為前揭管理辦法第四條第一項及第二項所明定。
3. 又前揭管理辦法第五條規定，多層次傳銷事業於參加人書面參加契約中，應明訂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，明定參加人退出之條件及因退出而生之權利義務內容。

- (二) 被處分人違反前揭管理辦法規定之情形：

1. 查被處分人向本會報備主要營業所為台南市○○○路○○段○○巷○○號，惟本會於八十六年五月間派員前往該址調查結果，該址係一般住宅，並無任何營業跡象。復前往台南縣永康市○○○路○○號○○樓之○○調查，經訪談被處分人之○經理及參加人均稱，總公司已遷至高雄市○○○路○○號○○樓○○公司營業，其主要營業所變更未向本會報備，顯已違反前揭管理辦法第三條第二項規定。
2. 復查被處分人向本會報備實施之參加人退出退貨辦法規定，參加人終止契約生效日後「十四天」內接受退貨申請，若已超過十四天，則一律不接受退貨申請，並稱十四天即足夠，與管理辦法規定之三十日不符，顯已違反前揭管理辦法第四條及第五條規定。

五、被處分人違反公平交易法第二十三條第一項及依同條第二項規定所訂之多層次傳銷管理辦法第四條及第五條規定，案經調查屬實。又查被處分人至八十六年七月間，已吸收參加人數約八千人，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」），營業額即達七、八千萬元。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，爰除同法第二十三條第一項之禁止條款外，對於多層次傳銷之管理，並授權本會訂定多層次傳銷管理辦法予以規範，違反前揭管理辦法規定者，除得依第四十二條規定處予罰鍰外，若其違法情節重大，並得命令解散、停止營業或勒令歇業，以免衍生為變質多層次傳銷。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，容易因一時衝動而加入多層次傳銷事業，又變質多層次傳銷事業往往對於參加人加諸種種限制，使其無法退出，以維繫其經營，故多層次傳銷管理辦法明訂參加人得終止契約退出傳銷組織。是若變質多層次傳銷事業不當限制參加人退出退貨，非但有損既有參加人權益，更將逸脫前述防控不法之機制，從而擴大其危害層面，其危險性尚非一般違反退貨規定之行為可以比擬，其違法情節難謂非屬重大，爰考量被處分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，爰依公平交易法第四十二條規定處予勒令歇業之處分。○○公司雖謂本會應就其規模、是否獲利、有無消費者受害、有無拒絕退貨情事、總金額若干等事實積極舉證，始得論斷其違法情節。惟查渠等實施多層次傳銷，自承至本會原處分調查期間，有參加人八千人左右，營業額約七、八千萬元，已可見其規模。至於被處分人是否獲利、是否有參加人受害、拒絕退貨情況等，尚非為勒令歇業與否之主要判斷因素。蓋以勒令歇業之行政目的旨在積極、斷然遏止不法，無待於坐視違法事業獲取高額利益或蔓延其危害。

六、另按前揭最高行政法院判決內容，既肯認被處分人違反公平交易法第二十三條之規定，該行為並構成違法行為，本即應自原處分送達（八十六年八月三十日）之次日起，不得再行繼續。本會原命被處分人勒令歇業之處分，即係基於其違法行為情節重大而為，即同其旨趣。續本此意旨，有關被處分人違反公平交易法規定之事實及理由之認定，

本筆於原處分作成之當時，爰關於被處分人歇業之時點，即應自原處分書送達之次日（八十六年八月三十一日）起，特予敘明。

- 七、至於○○公司部分，其與被處分人共同為違法行為，前併於本會八十六年八月二十七日（八六）公處字第一三四號處分書予以處分。嗣最高法院撤銷前揭判決，命本會再為適法之處分，惟查該公司刻已經主管機關撤銷其公司登記，其主體不復存在，爰未續為處理，併此說明。
- 八、綜上論結，被處分人違反行為時公平交易法第二十三條第一項及依行為時同條第二項規定所訂之行為時多層次傳銷管理辦法第三條二項、第四條及第五條規定，爰依同法第四十一條前段及第四十二條規定處分如主文。

主任委員 黃宗樂

中華民國九十年十二月二十五日

被處分人如不服本處分，得於本處分書達到之次日起三十日內，向本會提出訴願書（須檢附本處分書影本），訴願於行政院。