

萬○國際開發股份有限公司兼代表人鄭○鈿、安○、周○慰
等釋憲聲請補充理由（三）書

受文者：司 法 院

主 旨：

一、為就最高行政法院於民國（下同）九十三年七月八日之九十三年度判字第八八五號確定終局判決（請見附件二十九），及臺灣臺北地方法院八十八年度重訴字第二八五九號、臺灣高等法院九十一年度重上字第四九二號、最高法院九十三年度台抗字第五四九號（請見附件三十）等民事確定終局裁判，所適用之同一法令（行為時之公平交易法第二十三條第一項，即現行之公平交易法第二十三條；行為時之公平交易法第二十三條第二項所授權訂定之多層次傳銷管理辦法第五條第一項，即現行之公平交易法第二十三條之一、之二、之三），發生牴觸憲法之疑義，致聲請人等遭受不法之侵害，是聲請人萬○國際開發股份有限公司、鄭○鈿、安○、周○慰等四人謹依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項等規定，聲請解釋憲法，並將相關事實經過及理由敘明如后。

二、聲請人萬○國際開發股份有限公司、鄭○鈿、周○慰等三人曾就與本件相關之其他法院確定終局判決所適用之上開法令，分別於九十一年二月二十五日及九十一年八月十二日依法向 鈞院聲請釋憲在案。而本次聲請釋憲案之一（即臺灣臺北地方法院八十八年度重訴字第二八五九號、臺灣高等法院

九十一年度重上字第四九二號、最高法院九十三年
度台抗字第五四九號等民事確定終局裁判）之當事
人增加安○一人。是請 鈞院准予將本件併案解
釋，及追加安○為本次釋憲之聲請人，以省勞費，
並防矛盾。

說 明：

壹、聲請解釋憲法之目的

同九十一年二月廿五日之釋憲聲請書。

貳、疑義之性質及經過

一、最高行政法院於九十三年七月八日之九十三年
度判字第八八五號確定終局判決部分：

（一）緣聲請人萬○國際開發股份有限公司於
八十六年四月間依行為時之公平交易
法第八條、第二十三條第一項及第二項
所授權訂定之多層次傳銷管理辦法等
規定，且依行政院公平交易委員會（以
下簡稱公平會）所制頒之「公研釋字第
○○八號」法律釋示（即解釋性之行政
規則），及「多層次傳銷案件調查作業處
理原則（即作業性之行政規則）」，向公
平會報備後，以多層次傳銷之方式銷售
在市面上均已有販售、可受公評且少量
（即僅供參加人自行消費使用）之合理
市價之日用百貨等商品予各參加人；且
自八十六年四月起至八月二十七日遭
公平會處分勒令歇業之四個月營業期

間內，皆持續不斷地依照多層次傳銷管理辦法之相關規定接受參加人解約退出及退貨還款之請求，並將新臺幣（下同）五百八十萬餘元之貨款退還予二百四十餘名參加人（甚而於八十六年八月三十一日即遭勒令歇業處分之後，仍將八十餘萬元貨款退還予三十七名參加人），從未拒絕參加人退貨還款之請求。詎料公平會僅因：（1）聲請人所實施者係全世界皆相同，且迄今仍有百餘家傳銷業者向公平會報備後實施之「雙向制多層次傳銷獎金制度」；（2）及聲請人曾就系爭多層次傳銷管理辦法第五條第一項有關參加人得單獨、無因、無限地向多層次傳銷業者請求解約退貨還款等規定，除已違反法律保留原則外，亦直接誘使參加人於集體加入購物並領得獎金後，再分批「依法」向多層次傳銷業者請求解約及退貨還款，致該等詐取獎金之歪風漸長，偃然已形成法律漏洞乙事，多次檢具事證函請公平會防範並修法，惟公平會從未表示任何意見，是聲請人遂於同年七月間與參加人約定「參加人於購物十四日後，自願放棄對萬○公司之商品買回請求權」，惟從未加以實施之，仍繼續不斷地接受參

加人退出傳銷組織及退貨還款之請求，絕無所謂「拒絕參加人退貨」之情事。詎料公平會竟違反上開多層次傳銷案件調查作業處理原則第四條之規定，從未檢視聲請人之報備資料，並通知限期補充或修正。而以主觀抽象且與既存事實完全不符之推論，故意錯稱聲請人所實施之「雙向制多層次傳銷獎金制度」之運作特色：「造成參加人以小博大之投機心態，爭先恐後加入」、「獎金大多為少數先加入者及體系領導人所囊得」、「被處分人並有發行所謂『提貨券』，因其參加人加入目的多係為獲領獎金，提貨意願不高，故兌領比例均偏低，僅只一至二成，……造成囤貨現象，甚且在未提貨前，即可獲領獎金」、「存有獎金發爆危機，……造成呆帳，終將無法繼續運作而倒閉，形成嚴重之社會問題」、「被處分人竟以該所謂『自願放棄條款』之約定，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」及「經考量其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，違法情節顯屬重大」等理由，而依行為時之公平交易法第四十二條規定以（八六）公處字第一四〇號處分

書，處分聲請人「罰鍰新臺幣五十萬元及勒令歇業」，聲請人不服上開處分，遂提起行政救濟，惟訴願及再訴願遞遭駁回，幸蒙行政法院明鑑，略以「依原處分卷附資料及被告答辯陳述，被告並未依第四十一條規定限期命原告停止或改正其行為，而就原告此項違規行為，逕引公平交易法第四十二條規定予以處罰，其適用法規自屬違誤。次查原處分及一再訴願決定固就原告違反公平交易法第二十三條第一項規定情節重大之情事論述綦詳，然此非可依同法第四十二條規定予以處罰之事項，業如前述。又處分書併就原告違反公平交易法第二十三條第一項及依據第二項規定所訂管理辦法之行為，泛稱『經考量其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』，遽認原告『違法情節顯屬重大』，並未針對原告規定其參加人自願放棄請求原告買回所購商品等違反管理辦法之情事，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。被告遽依公平交易法第四十二條規定以原告違反同法第二十三條第二項所

訂管理辦法部分，情節重大，勒令其歇業處分之論據，即有欠缺。原告執以指摘，非無理由。本件原處分適用法律及認定事實既有可議，即屬無可維持。一再訴願決定未予糾正，均有未合，爰將一再訴願決定及原處分悉予撤銷，由被告詳為調查事實後，妥當適用法規，另為適法之處分，以昭折服。」等理由，於八十八年七月二十一日以八十八年度判字第三〇九九號確定判決，將一再訴願決定及原處分均撤銷。豈料公平會並未遵照上開行政法院判決意旨，而依行為時公平交易法第四十一條之規定命聲請人停止、改正行為，亦未確切重新調查或提出所謂「聲請人違法之客觀具體事證」，更未予聲請人任何申訴答辯之機會，且在無任何新事實及新證據之支持下，竟僅以補充說明處分理由之方式，就與前次完全相同之主觀抽象不實等事由，再次違法以（八八）公處字第一二五號處分書，處分聲請人「罰鍰新臺幣五十萬元及勒令歇業」。聲請人不服，所提起之訴願及再訴願均遭駁回，荒謬的是，最高行政法院竟未查明上情，而照抄上開公平會之內容顯為不實之處分理由，而於九十一年一月十七

日之九十一年度判字第九○號確定終局判決略以：「原告經營多層次傳銷，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。……關於原告違反行為時公平交易法第二十三條第一項部分，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，處原告罰鍰五十萬元，並命其自該處分書送達之次日起歇業，即無不合。……本院八十三年度判字第一二六○號判決意旨亦認為公平交易法第二十三條第二項之授權，固與司法院釋字第三一三號解釋意旨有間，管理辦法亦無違私法自治原則及逾越母法之授權範圍，足證該管理辦法係考量當時管理需要，尚不能指其法律授權之依據，有欠明確」等語為由，遽予駁回聲請人之訴。

- (二) 為此，聲請人除向鈞院聲請釋憲外，並以上開最高行政法院九十一年度判字第九○號確定終局判決存有行政訴訟法第二百七十三條第一項第一款、第十二款及第二、聲請人萬○國際開發股份有限公司、鄭○鈿、周○慰等三人曾就

與本件日以九十三年度判字第八八五號確定終局判決第十六頁、第十七頁之理由竟略謂：「再審原告執意認為應指陳其商品或勞務為非合理市價始能定其違法，尚非可採。而參加人既無視推廣或銷售商品之重要性，卻利用排線及有效運用積分之技巧以獲取獎金，因此形式上雖有商品，但實質上僅為虛化商品。……則不論再審原告所售之日常用品是否係公平且合理之市價，即已該當違反修正前公平交易法第二十三條第一項及管理辦法第四條及第五條之規定。至再審被告承辦人葉○福於臺灣高等法院九十年上訴字第一二五二號庭訊時雖證稱：『沒有對萬○公司的產品是否為合理市價作過調查』及『（再審原告）在當時，還未達獎金發爆、囤貨』等語，惟基於以上說明，仍無礙本件參加人取得佣金、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之事實認定。另再審原告雖舉出其已受理參加人退出退貨之數據，惟依其陳報資料，尚難認定其真實性及計算退款方式是否符合法令規定。……（三）、未查行為時公平交易法第二十三條第二項明

定授權再審被告訂定多層次傳銷管理辦法，……該辦法符合公平交易法第一條、第八條及第二十三條規定，且為維護交易秩序與消費者利益及防止弊害之管理所需，復經依中央法規標準法第七條規定發布施行，並請立法院查照在案，且於本件有關之該管理辦法第四條、第五條於九十一年二月六日修正時已直接規定於母法，足見其與公平交易法之立法意旨無違。況依行政程序法第一百七十四條之一規定……則修正前之管理辦法亦非失效之法規，自得適用。再審原告泛言原處分違反法律保留原則、原判決適用法規錯誤等云，尚無可採」等語，駁回聲請人之再審之訴。

二、臺灣臺北地方法院八十八年度重訴字第二八五九號、臺灣高等法院九十一年度重上字第四九二號、最高法院九十三年度台抗字第五四九號（請見附件三十）等民事確定終局裁判部分：

因公平會故意錯解行為時之公平交易法第二十三條第一項之規定，且誤以行為時之公平交易法第四十二條規定，而遽以（八六）公處字第一四〇號處分書，處分聲請人萬〇國際開發股份有限公司「罰鍰新臺幣五十萬元及勒令歇業」，致聲請人萬〇國際開發股份有限公司、鄭〇鈿、安〇、周〇慰等四人受有財產上

及非財產上之損害，而向臺灣臺北地方法院民事庭訴請公平會予以國家賠償。詎料臺灣臺北地方法院民事庭竟僅以「系爭行政處分既經行政法院認定為適法，普通法院即應尊重此確定判決之認定並受其拘束。……最高行政法院九十一年度判字第九〇號確定判決……亦實質認定原告萬〇公司違反公平交易法之規定，並明白揭示被告公平會係因原告萬〇公司違法情節重大，命其停止、改正其行為已無實益，而直接處原告萬〇公司罰鍰並命其歇業，被告公平會所為之本件系爭行政處分於法並無不合。……上開最高行政法院九十一年度判字第九〇號確定判決，既未經再審判決廢棄，則仍有其既判力，本院自無停止民事審判程序之必要，並應尊重該判決之認定而受其拘束。……本件系爭行政處分既經行政法院認定被告並無違法之處，本院基於法院一體原則及司法二元主義應予尊重並受拘束，則被告之行為並無不法，而不具備侵權行為及國家賠償之成立要件。從而，原告以被告所為之行政處分違法為由而依侵權行為之法律關係及國家賠償法之規定，請求被告等為如原告聲明所示之給付，並非正當，不應准許」等語，駁回聲請人等之訴。俟上訴至臺灣高等法院，因聲請人等無力繳納龐大之訴訟費用，屢次請求訴訟救助，遞遭臺灣高等法院及最高法院予以駁回，而終於

九十三年八月二日才告確定在案。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解：

同九十一年二月二十五日之釋憲聲請書及九十一年三月二十六日之釋憲聲請補充理由書。

肆、關係文件之名稱及件數（其他編號為一至二十八之關係文件已分別附隨於九十一年二月二十五日之釋憲聲請書、九十一年三月二十六日之釋憲聲請補充理由書，及九十一年八月十二日之釋憲聲請補充理由二書）：

附二十九、最高行政法院九十三年七月八日之九十三年度判字第八八五號確定終局判決影本乙份。

附三十、臺灣臺北地方法院八十八年度重訴字第二八五九號、臺灣高等法院九十一年度重上字第四九二號、最高法院九十三年度台抗字第五四九號等民事確定終局裁判影本各乙份。

聲請人：萬○國際開發股份有限公司

兼代表人 鄭○鈿

安 ○

周○慰

中 華 民 國 九 十 三 年 八 月 十 一 日

（附件二十九）

最高行政法院判決

九十三年度判字第八八五號

再 審 原 告 萬○國際開發股份有限公司 設（略）

代 表 人 鄭○鈿 住（略）

再 審 被 告 行政院公平交易委員會設（略）

代 表 人 黃宗樂住（略）

右當事人間因公平交易法事件，再審原告對於中華民國九十一年一月十七日本院九十一年度判字第九○號判決，提起再審之訴。本院判決如左：

主 文

再審之訴駁回。

再審訴訟費用由再審原告負擔。

理 由

一、按行政訴訟法第二百七十三條第一項第一款所謂適用法規顯有錯誤者，係指原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規相違背，或與解釋判例有所牴觸者而言，至於事實之認定或法律上見解之歧異，再審原告對之縱有爭執，要難謂為適用法規顯有錯誤，而據為再審之理由；同條項第十二款所謂當事人發現就同一訴訟標的在前已有確定判決者，係指同一當事人間同一訴訟標的先已受有判決，而該訴訟標的於確定之終局判決中並經裁判者為限。同條項第十四款所謂原判決就足以影響於判決之重要證物漏未斟酌者，係指在前程序已經提出之證物，原判決未為調查，或未就其調查之結果予以判斷，且該證據確足以影響原判決之結果者而言，若原判決業於理由中說明其為不必要之證據，或不能為再審原告之利益採用者，則屬已加以斟酌。

二、本件再審原告於民國八十六年四月向再審被告報備採「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，案經再審被告調查結果，以再審原告之參加人取得佣金、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；又再審原告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（八六）公處字第一四〇號處分書處再審原告罰鍰新臺幣（下同）五十萬元，並自處分書送達之次日起歇業。再審原告不服，循序提起行政訴訟，經本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，由再審被告另為適法之處分。再審被告遂重為處分，以再審原告經營多層次傳銷，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；又再審原告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處再審原告罰鍰五十萬元；其違法情節重大，應自八十六年九月二日起歇業。再審原告不服，循序提起行政訴訟，經本院以九十一年度判字

第九○號判決（下稱原判決）駁回。再審原告以原判決有行政訴訟法第二百七十三條第一項第一款、第十二款及第十四款之再審事由，對之提起再審之訴。

- 三、查原確定判決以：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。且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，為行為時多層次傳銷管理辦法（下稱管理辦法）第四條、第五條分別所規定。又「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。」復為行為時公平交易法第四十二條所明定。本件再審原告於八十六年四月

間向再審被告報備採「不平衡雙向制」之多層次傳銷制度營運，嗣經再審被告依本院八十八年度判字第三〇九九號判決撤銷意旨重為處分結果，認其參加人取得佣金、獎金或其他經濟利益，主要係基於介紹他人加入，並非基於所推廣或銷售商品或勞務之合理市價者，又再審原告與參加人締結之參加契約書有關其參加人退出退貨辦法，訂定參加人放棄請求條款，有違反行為時公平交易法第二十三條第一項及管理辦法第四條、第五條規定，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處再審原告罰鍰五十萬元，其違法情節重大，應自本處分書送達之次日起歇業，揆諸首揭規定，洵非無據。再審原告不服雖為首揭主張，惟查再審原告實施所謂雙向制多層次傳銷獎金制度及其實際營運情形，其所謂「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」（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。又再審原告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領獎金，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額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，乃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次傳銷組織網，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，然再審原告實施所謂「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，計算及獲取獎金的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，顯見其制度非在建立銷售組織網以獲取合理利潤。再審原告目前有「安琪」及「項麟」二條體系，再審原告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。再審原告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等情，業經再審被告參酌再審原告訴訟代理人到會證述及檢舉人之證詞，有八十六年六月二十五日陳述紀錄在卷可稽，是以再審原告經營多層次傳銷，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，應堪認定，再審原告謂其所售予參加人者均係合理市價之商品，本件尚無具體違法事證云云，自非可採。次查再審原告規定參加人在加入十四日後（含十四日）自願放棄請求買回所購商品之權利，此有其於八十六年六月六日報備實施之「消費訂貨單」及檢舉人陳述紀錄可證。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，係為課以多層次傳銷事業應予履行之義務，並應詳載於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，再審原告以該項約定，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。查再審原告自八十六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，業經再審原告自承屬實。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，並授權再審被告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、停止營業或勒令歇業，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契約退出傳銷組織；再審原告之「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，違法情節重大，再審被告乃考量本件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，乃勒令其歇業。而關於再審原告違反行為時公平交易法第二十三條第一項部分，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，處再審原告罰鍰五十萬元，並命其自該處分書送達之次日起歇業，即無不合。又在變質多層次傳銷，因參加人進貨多非基於自用或再行銷售之考量，甚者其商品或勞務價格若非合理，更幾無對外銷售之可能性，在組織發展漸趨飽和之後，參加人在無利可圖之情形下，退出退貨之壓力逐漸浮現，則變質多層次傳銷事業每每需以規避退貨之方式以避免經營危機，是以世界上多數國家均立法保障參加人退出退貨之權利，做為防控變質多層次傳銷之機制。另一方面也因為

多層次傳銷事業往往以高額獎金為宣傳，其參加人又常為經濟上弱者或缺乏社會經驗者，對於傳銷經營及商品或勞務，資訊相對不足，容易因一時衝動而加入多層次傳銷組織，允許其退出退貨規定亦有其必要性。參以本院八十三年度判字第一二六〇號判決意旨亦認為公平交易法第二十三條第二項之授權，固與司法院釋字第三一三號解釋意旨有間，管理辦法亦無違私法自治原則及逾越母法之授權範圍，足證該管理辦法係考量當時管理需要，尚不能指其法律授權之依據，有欠明確。至所舉吉米鹿公司違反退貨規定事件，核其案情不同，尚難執此謂原處分有違平等原則。本件原處分核無違誤，一再訴願決定遞予維持，俱無不合。而駁回再審原告之訴。

四、再審原告起訴及補充理由意旨略謂：(一)、原判決有就同一訴訟標的在前已有確定判決及適用法規錯誤之再審事由：查再審被告前於八十六年八月二十七日作成（八六）公處字第一四〇號處分，經前行政法院八十八年度判字第三〇九九號判決以該處分倘認為再審原告違反行為時之公平交易法第二十三條第一項之規定，應依同法第四十一條之規定，限期命再審原告停止或改正其行為；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。另就認定事實部分，應針對再審原告規定參加人自願放棄請求再審原告買回所購商品等違反管理辦法之情事，其情節究竟如何係屬重大之具體事實確切調查予以審認方為妥適而撤銷，是原處分應依上開判決意旨重行處分。詎原處分未依上開確

定判決意旨，僅以補充說明處分理由之方式，以與前次處分相同事由重為處分，原判決予以維持，不僅與前開確定判決意旨相違，亦與公平交易法第四十一條、行政訴訟法第二百零六條、第二百十六條第一項、第二項、釋字第三六八號解釋及前行政法院七十八年度判字第一四〇八號判決意旨相悖，且有消極不適用公平交易法第四十一條規定之違法。故原判決有行政訴訟法第二百七十三條第一項第一款及第十二款之再審事由。(二)、原判決存有「就足以影響於判決之重要證物漏未斟酌」之再審事由之具體事證：再審原告前再三強調且舉證證明其所銷售予參加人者，皆係少量僅供參加人自行消費使用且為合理市價之日用百貨商品且從未將參加人所繳交之入會費用充作獎金之發放來源」。另本件再審被告之承辦人葉○福於臺灣高等法院九十年度上訴字第一二五二號庭訊時亦證稱「沒有對萬○公司的產品是否為合理市價作過調查……」等語，則原判決自應依行政訴訟法第一百三十三條規定依職權調查，然原判決未予調查，遽認再審原告經營多層次傳銷，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，顯有漏未斟酌足以影響於判決結果之重要證據。又再審原告前已舉證證明「雖與參加人間存有『參加人於購物十四日後，自願放棄對再審原告之物品買回請求權』之約定，惟再審原告從未加以實施，自八十六年五月至同年八月底遭勒令歇業時為止，確實仍遵照行為時公平交易法第二十三條第二項所授權訂定之多層次傳銷管理辦法之規定，

持續不斷地將五百八十餘萬元之貨款退還予二百四十餘名參加人，詎料原判決竟漏未斟酌上開足以影響於判決結果之各既存重要關鍵事證，且未於理由項下敘明究有何參加人（即具體之姓名、人數）係因再審原告拒絕退貨還款之舉，而受有何種之損失（即具體之損失金額），或為何不採信此等有利於再審原告事證之依據，遽予駁回再審原告之訴，顯已違反前行政法院三十九年判字第二號判例意旨。又再審原告所實施之系爭雙向傳銷獎金制度，獎金發放比例約為百分之四十三，為再審被告所是認，確實能有效地將獎金發放比例控制在合理之範圍內，即絕不可能存有「獎金發爆之情事或危機」。況再審被告承辦人葉○福於臺灣臺北地方法院八十八年度自字第七四七號及臺灣高等法院九十年度上訴字第一二五二號庭訊時亦證稱「（再審原告）在當時，還未達獎金發爆、囤貨」、「沒有查到獎金發爆的事實……參加人要退貨，你們公司拒絕，這可能造成囤貨的現象」等語，上開足以影響於判決結果之各具體存在之事證，為再審被告所是認，亦為原判決所審認無訛，原判決以再審原告曾實施雙向傳銷獎金制度，即推論再審原告終將無法繼續運作而倒閉，形成嚴重社會問題，駁回再審原告之訴，除與前行政法院三十九年判字第二號判例意旨有悖外，亦違反論理法則及經驗法則。（三）、按系爭行為時公平交易法第二十三條第二項規定之法律授權內容，並未就違反系爭行為時多層次傳銷管理辦法之處罰構成要件及數額，為具體明確之授權，則系爭行為時之多層次傳銷管理辦法第五條第一項第一款、第二款、第

四款及第五款等規定，顯係以未經明確授權而訂定之行政命令，限制人民之權利義務，是該等行政命令，除已逾越母法即公平交易法之授權範圍外，亦顯與民法有關一般買賣及消費者保護法第十九條有關郵購或訪問買賣之解約退貨等上位法律規範相牴觸。詎原判決未審及此，遽駁回再審原告之訴，即有「就足以影響於判決結果之重要證物漏未斟酌」、「適用法規顯有錯誤」等再審事由等語。

五、經查：（一）本院八十八年度判字第三〇九九號判決，雖撤銷再審被告八十六年八月二十七日（八六）公處字第一四〇號之處分，然該判決理由稱：「原處分泛稱原告（即再審原告，下同）違法情節重大，並未針對原告規定其參加人自願放棄請求原告買回所購商品等違反管理辦法之情事，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。」等語，足見係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由再審被告調查事證另為處分，則再審被告依判決意旨，本於職權調查事證，並依重為調查結果認定之事實，認前處分適用法規並無錯誤，維持已撤銷之前處分，依司法院釋字第三六八號解釋意旨，尚無不合。又本件再審原告係違反行為時公平交易法第二十三條第一項及管理辦法第四條及第五條之規定，再審被告得依該法第四十一條及第四十二條處罰。惟考量再審原告片面規定系爭違法條款，業已影響參加人對其正確權益之認知，致無法順利行使權利，並陸續有糾紛發生；甚者由於其經營已衍生為變質多層次

傳銷，再審原告欲藉由規避退貨以維持運作，終將因組織飽和而無以為繼，將擴大危害層面。經斟酌其違法行為所已造成之危害，及可預期發生危害之程度，認依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，處再審原告罰鍰五十萬元，並命其自該處分書送達之次日起歇業，洵無不合。原判決適用法規並無違誤，無行政訴訟法第二百七十三條第一項第一款之再審事由。又本院八十八年度判字第三〇九九號判決僅發回再審被告詳為調查事實後，妥當適用法規，另為適法之處分，故本件訴訟標的於本院上開判決時尚未確定。嗣再審原告不服再審被告重為之處分，提起行政訴訟，原判決為實體裁判，並無不合。再審原告主張有同條項第十二款之再審事由，亦無可採。

（二）又按修正前公平交易法第二十三條第一項規定，旨在規範多層次傳銷之經營，其參加人不得以介紹他人加入為主要收入來源，應著重於推廣或銷售合理市價之商品或勞務。苟可認定多層次傳銷之參加人顯著係以介紹他人加入為其收入來源，即應構成違反本條規定。參加人主要收入來源為「基於其所推廣或銷售商品或勞務之合理市價」，固可排除其違法；惟若參加人收入來源係基於推廣或銷售非合理市價之商品或勞務，或者商品或勞務雖然合理，但實為幌子，鮮有推銷之努力，而汲汲於介紹他人加入者，均難構成法條所稱「基於其所推廣或銷售商品或勞務之合理市價」之情形，而得排除違法責任。本件再審原告實施所謂「不平衡雙向制」獎金制度，其實施結果，其參加人領取佣金、獎金等經濟利益，

主要係基於自身或下線不斷介紹他人加入，並非基於推廣或銷售商品，此為原判決所認定之事實，自己違反行為時公平交易法第二十三條第一項之規定，再審原告執意認為應指陳其商品或勞務為非合理市價始能定其違法，尚非可採。而參加人既無視推廣或銷售商品之重要性，卻利用排線及有效運用積分之技巧以獲取獎金，因此形式上雖有商品，但實質上僅為虛化商品。另依檢舉人之證詞、再審原告之經理周○慰所陳述之事實及相關獎金計算方式，可知再審原告傳銷制度有人為排線、商品虛化及面臨獎金發爆之危機，此有周○慰之陳述紀錄可稽，且違反退貨規定復為再審原告所自承，則不論再審原告所售之日常用品是否係公平且合理之市價，即已該當違反修正前公平交易法第二十三條第一項及管理辦法第四條及第五條之規定。至再審被告承辦人葉○福於臺灣高等法院九十年度上訴字第一二五二號庭訊時雖證稱：「沒有對萬○公司的產品是否為合理市價作過調查」及「(再審原告)在當時，還未達獎金發爆、囤貨」等語，惟基於以上說明，仍無礙本件參加人取得佣金、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之事實認定。另再審原告雖舉出其已受理參加人退出退貨之數據，惟依其陳報資料，尚難認定其真實性及計算退款方式是否符合法令規定。另再審被告係針對再審原告八十六年六月規定及實施「參加人於購物十四日後，自願放棄買回商品請求權」部分為處分，並未牽涉其他情況之退貨問題。另再審原告所稱辦理退貨達二四○人，惟經再審被

告查明其中有一九四件係發生於八十六年六月中旬前，即其自訂系爭「自願放棄條款」之前，尚難認其無違法事實。則再審原告所主張上開事實，縱經斟酌，仍難為再審原告有利之認定，原判決自無行政訴訟法第二百七十三條第一項第十四款之再審事由。(三)、末查行為時公平交易法第二十三條第二項明定授權再審被告訂定多層次傳銷管理辦法，該條項立法理由為：為防止多層次傳銷發生弊害，又因其形態眾多，無法均以法律條文規範，故除第一項禁止規定外，第二項明定另由中央主管機關訂定辦法加以管理。另參酌世界各國相關法規，就多層次傳銷事業應報備事項及程序、告知參加人必要事項及與參加人簽訂書面參加契約應具內容等事項，均於管理辦法中予以明定，該辦法符合公平交易法第一條、第八條及第二十三條規定，且為維護交易秩序與消費者利益及防止弊害之管理所需，復經依中央法規標準法第七條規定發布施行，並請立法院查照在案，且與本件有關之該管理辦法第四條、第五條於九十一年二月六日修正時已直接規定於母法，足見其與公平交易法之立法意旨無違。況依行政程序法第一百七十四條之一規定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。」則修正前之管理辦法亦非失效之法規，自得適用。再審原告泛言原處分違反法律保留原則、原判決適用法規錯誤等云，尚無可採。本件再審之訴為無理由，應予駁回。

據上論結，本件再審之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二百七十八條第二項、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 三 年 七 月 八 日

（本件釋憲聲請補充理由（三）書其餘附件略）