

萬○國際開發股份有限公司代表人鄭○鈿釋憲聲請書

受文者：司 法 院

主 旨：為就最高行政法院民國（下同）九十一年一月十七日所為之九十一年度判字第九○號確定終局判決所適用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）及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）等規定，發生牴觸憲法之疑義，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。

說 明：

壹、聲請解釋憲法之目的

最高行政法院民國（下同）九十一年一月十七日所為之九十一年度判字第九○號確定終局判決（附件一）所適用行為時之公平交易法（附件二）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（附件三）第五條第一項等規定，有牴觸憲法第十五條、第二十二條、第二十三條等規定之疑義，依此聲請鈞院為違憲審查，並賜准解釋如左：

一、按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）規定「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。」次按行為時之公平交易法第三十五條規定「違反第十條、第十四條、第二十條或第二十三條第一項之規定者，處行為人三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金。」是以，上開行為時之公平交易法第二十三條第一項法文中「主要」及「合理市價」等犯罪構成要件乃不確定法律概念，其意義過於抽象且無一定之客觀具體之認定標準而難以理解，致為受規範者所不得預見，亦使行政主管機關即行政院公平交易委員會（以下簡稱公平會）及司法機關任憑承辦調查人員及承審法官個人主觀之好惡而恣意漫無限制地加以擴張解釋。是此等涉及人民人身自由及財產權利限制之犯罪構成要件，因過於抽象且難以理解，則顯已違反罪刑法定原則之「刑罰明確性原則」，致聲請人於憲法上所保障之權利受損，應屬無效。

二、再按行為時之公平交易法第二十三條第二項「多層次傳銷之管理辦法，由中央主管機關定之。」授權中央主管機關即公平會訂定之多層次傳銷管理辦法第五條第一項第一款至第六款（即現行之公平交易法第二十三條之一、之二、之三）分別規定：「一、參加人得自訂約日起十四日內以書面通知多層次傳銷事業解除契約。二、多層次傳銷事業應於契約解除生效後三十日內，接受參加人退貨之申請，取回商

品或由參加人自行送回商品，並返還參加人於契約解除時所有商品之進貨價金及其他加入時給付之費用。三、多層次傳銷事業依前款規定返還參加人所為之給付時，得扣除商品返還時已因可歸責於參加人之事由致商品毀損滅失之價值，及已因該進貨而對參加人給付之獎金或報酬。前款之退貨如係該事業取回者，並得扣除取回該商品所需運費。四、參加人於第一款解約權期間經過後，得隨時以書面終止契約，退出多層次傳銷計畫或組織。五、參加人依前款規定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，但得扣除已因該項交易而對參加人給付之獎金或報酬，及取回商品之價值有減損時，其減損之價額。六、參加人依第一款及第四款行使解除權或終止權時，多層次傳銷事業不得向參加人請求因該契約解除或終止所受之損害賠償或違約金。」等，且行為時之公平交易法第四十二條亦規定「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。」是以，上開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第一款至第六款等授權命令，屬於限制人民間之權利義務關係及處

罰人民之構成要件，因違反「法律授權明確化」之要求，而顯已逾越其母法即公平交易法之授權範圍，並與民法有關一般買賣及消費者保護法第十九條有關訪問買賣等上位規範相牴觸，且非防治變質多層次傳銷事業之良策，自亦不符「法律保留原則」及「比例原則」，致侵害聲請人於憲法上所保障之權利，應屬無效。

三、聲請人雖依法定程序提起行政救濟，惟遞遭駁回。是聲請人對於最高行政法院九十一年度判字第九〇號確定終局判決所適用之前揭各法令條款，因有牴觸憲法之疑義，爰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。

貳、疑義之性質及經過

一、緣聲請人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「公研釋字第〇〇八號」法律釋示（即解釋性之行政規則）一請見附件四，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）」一請見附件五，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一請見附件六；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，皆持續不斷地接受參加人解約退貨之請求，並將新臺幣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後，仍將八十餘萬元貨款退還予三十七名參加人）—請見附件七。詎料公平會僅因：(1)聲請人所實施者係全世界皆相同—請見附件八，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」—請見附件九；(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、無限期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—請見附件十，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」—請見附件十一，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。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」一請見附件十二，並向臺灣臺北地方法院檢察署提出告發，承辦檢察官僅傳訊聲請人之負責人鄭〇鈿及周〇慰二人乙次，即照抄上開處分書之內容為理由，而於八十七年五月二十七日以八十六年度偵字第一九七九三號及第二五二八七號起訴書將聲請人、鄭〇鈿及周〇慰等三人提起公訴一請見附件十三，嗣經臺灣臺北地方法院審

理，竟又以相同之不實事由，於八十九年七月二十日以八十七年度易字第二四六〇號判決聲請人罰金新臺幣三十萬元、鄭〇細及周〇慰二人各處有期徒刑六月一請見附件十四，該刑事案件現正由臺灣高等法院審理中（案號：八十九年度上易字第三〇四五號）。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一請見附件十五。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」一請見附件十六。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，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」等語為由，而於九十一年一月十七日以九十一年度判字第九〇號確定終局判決遽予駁回聲請人之訴—請見附件一。

上開公平會（八六）公處字第一四〇號及（八八）公處字第一二五號處分書、臺灣臺北地方法院檢察署檢察官八十六年度偵字第一九七九三號及第二五二八七號起訴書、臺灣臺北地方法院八十七年度易字第二四六〇號刑事判決，乃至於最高行政法院九十一年度判字第九〇號確定終局判決之內容，均因系爭行為時之公平交易法第二十三條第一項法文中「主要」及「合理市價」等不確定法律概念之用語，意義過於抽象且無一定之客觀具體之認定標準而難以理解，致為受規範者所不得預見，且為承辦調查之公務員及承審之法官僅憑個人

主觀之好惡而遽予認定違法事實，卻竟然完全未斟酌：（1）聲請人所銷售予參加人者，是否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？（2）聲請人是否曾將參加人所繳交之入會費用充作獎金之發放來源？（3）是否曾有參加人受到任何經濟上之損失—即是否有被害人？等行為時之公平交易法第二十三條第一項所明定之犯罪構成要件，且忽略系爭多層次傳銷管理辦法第五條第一項各款之規定，除因違反「授權明確化」之要求，而顯已逾越其母法即公平交易法之授權範圍外，並與民法有關一般買賣及消費者保護法第十九條有關訪問買賣等上位規範相牴觸，且非防治變質多層次傳銷事業之良策（更因此誘使參加人不法詐領獎金，形成法律漏洞）等情。竟皆憑空恣意擴張解釋而自創「獎金大多為少數先加入者及體系領導人所囊得」、「造成參加人囤貨現象」、「存有獎金發爆危機」等任何法令皆從未規定、法院實務及學者專家均無之見解，且世人亦從未見聞之犯罪構成要件，甚而竟荒謬地以「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」、「參加人加入目的多係為獲領獎金，提貨意願不高」等臆測、虛增之參加人主觀之心態，作為違法構成要件，進而據以處罰聲請人之舉，即顯已違反「罪刑法定原

則」及「刑罰明確性原則」。

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

一、行為時之公平交易法第二十三條第一項違反「刑罰明確性原則」，致承審法官僅憑個人主觀好惡而擅自創設違法構成要件、恣意處罰人民之舉，則已違憲而無效：

(一) 刑法關係人民生命、自由及財產權益至鉅，是以犯罪行為之法律要件及其法律效果，均須以法律明確加以規定，即所謂罪刑法定原則，一方面因明確規定罪與刑，使人民可預知何種行為為犯罪，而產生刑罰威嚇功能。另一方面則因明確規定國家刑罰權之範圍，而足以確保人民不致受到逾越法律規定範圍外之處罰，而足以產生保障人權之功能。因此，罪刑法定原則乃從刑法原則躍昇為民主法治國家中一個極為重要之憲法原則。

罪刑法定原則之刑法所規定之犯罪與刑罰，必須儘量求其明確，包括構成要件之明確與法律效果之明確。前者係指刑法對於犯罪行為之法律要件的規定應力求明確，避免使用可以彈性擴張而具伸縮性或模稜兩可或模糊不清之不明確概念或用詞。後者則指刑法對

於犯罪行為之法律效果的規定必須力求明確。唯有符合明確性原則（Bestimmtheitsgrundsatz）而規定之不法構成要件及其法律效果，始能明確地顯現出立法意旨及刑罰權之界限，而使刑法具備保證功能；否則，刑法之規定若不明確，則司法者適用該條款時，即可輕易以其主觀之好惡而擅斷。通常會危害罪刑法定原則，而對於人權構成真正危險性者，並非類推而適用刑法，而是由於不明確之刑法。因此，罪刑明確性原則尚較類推禁止原則重要。刑法之解釋在原則上，不得超出法條文字所容許之範圍，而以條文之可能文義，包括：文字之自然意義、各文字間之相關意義，以及貫穿全部文字之整條意義等，作為解釋刑法條文之最大界限。—請參見林山田教授所著二〇〇〇年十月增訂七版刑法通論上冊第六十五頁及第一一三頁。

刑法限於成文法，而成文法乃將其處罰對象之犯罪形諸文字，以便適用將來可能發生之個別事態。為使抽象之刑法法條適用於社會實際所發生的事實，每每有待於對法律條文予以解釋。倘刑法所規定之各個犯罪，祇要對於法條文

字之意義略加詮釋，即可得其規定之真諦，則審判官從事解釋之際，不感困難，否則不僅不容易解釋，且解釋之結果不免因人而異，足以破壞法律的安定性。有鑑於此，刑事立法特別要求規定犯罪之構成要件，應力求其明確性，不可祇為法律文字之優美而使用含糊不清的用語。又過於抽象的文字，易對其認識發生困難，以致妨害預測可能性。犯罪之法定性與犯罪之明確性既有密不可分之關係，則構成要件之明確性不可有損於法律主義之原則。易言之，犯罪明確性之明確程度必須足以保證犯罪法定性之存在，否則仍應認為法條所用之文字不夠明確。因之，構成要件之明確性應分為下列三種情形予以檢討，即：

（一）法條表示構成要件之文字，避免使用多義之用語，儘量使用單義之用語。又儘量使用法律用語，避免使用普通用語。（二）對易引起爭議之法條上用語，刑法自己予以解釋，此即立法解釋，以免引起司法解釋之困惑。（三）為使構成要件規定更廣泛之適用，每以例示之方法使其包括更廣。罪刑法定主義所強調者為法律主義，即有關罪刑之規定必須出現於成文法。然此並非謂祇要罪刑

依成文法予以規定即可，即除罪刑之法定性以外，必須另具有罪刑之明確性，而從另一方面以觀，犯罪之明確性亦即指構成要件之明確性。構成要件之不明確，無論其為法條文字或用語之不明確或意義之不明確，均有害於犯罪之明確性，此將間接影響罪刑法定主義之原則，是以，為堅持罪刑法定主義之原則，不能不特別注重構成要件之明確性。—請參見蔡墩銘教授、甘添貴教授合著刑法爭議問題研究第五頁至第八頁。

- (二) 與系爭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）相關之各法令規定、立法理由、解釋及美國法院判決要旨：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，以取得推廣或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。」公平交易法第八條第一項、

第二項及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）均定有明文。且上開行為時之公平交易法第二十三條第一項之立法理由謂：「多層次傳銷，並非均為不正當之銷售方式，惟因其變型態樣繁多，如其參加人所得佣金、獎金或其他經濟利益，主要係基於介紹他人參加，則後參加者必因無法覓得足夠之人頭，而遭經濟上之損失，其發起或推動之人則毫無風險，且獲暴利。可能破壞市場機能，甚或造成社會問題，故對此類多層次傳銷明文加以禁止」—請見附件十七。

次按公平會針對上開行為時之公平交易法第二十三條第一項法文中「主要」及「合理市價」等不確定法律概念，特於八十一年五月十三日第十九次委員會議中依主管機關之職權作成「公研釋字第○○八號法律釋示（即解釋性之行政規則）—請見附件四」之內容為：

1. 「主要」

- (1) 多層次傳銷，其參加人利潤來源若可清楚劃分為二，一為單純來自介紹他人加入，一為來自所推廣或銷售商品或勞務之價格，此時先認定其利潤來源，若主要係

來自介紹他人加入，即違反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）之規定。至於「主要」如何認定，美國法院解釋「主要」為「顯著地」，並曾以五〇%作為判定標準之參考，屆時再依個案是否蓄意違反及檢舉受害層面和程度等實際狀況作一合理認定。

- (2)多數之多層次傳銷，參加人利潤來源無法明確分割多少約係來自介紹他人，多少純係來自推廣或銷售商品或勞務，即兼含此兩種報酬，此時判斷其是否符合公平交易法第二十三條第一項之規定，應從其商品售價是否係「合理市價」判定之。

2. 「合理市價」

- (1)市場有同類競爭商品或勞務：

此時欲認定是否係「合理市價」時，國內外市場相同或同類產品或勞務之售價、品質應係最主要之參考依據，此外，多層次傳銷事業之獲利率，與以非多層次傳銷方式行銷相同或同類產品行業獲利率之比較，亦可供參

考，其他考慮因素尚包括成本、特別技術及服務水準。

(2)市場無同類競爭商品或勞務：

此時無同類商品或勞務可資比較，認定「合理市價」較為困難，不過只要多層次傳銷事業訂有符合多層次傳銷管理辦法退貨之規定，並確實依法執行，則其所推廣或銷售商品或勞務之價格，基本上應可視為「合理市價」。

再按公平會曾於八十六年三月十一日訂定發布「多層次傳銷案件調查作業處理原則（即作業性之行政規則）—請見附件五」，其第二條即明定「判斷違法原則：多層次傳銷參加人收入主要係由先加入者介紹他人加入，並自後加入者之入會費支付予先加入者介紹佣金，而非來自其推廣或銷售商品或勞務之合理市價，即構成公平交易法第二十三條之違反；「主要」及「合理市價」認定標準，參照本會公研釋字第○○八號解釋辦理。」

末者，深值參考注意的是：在全球之多層次傳銷史上具有決定性指標作用之判斷多層次傳銷事業是否為合法

之關鍵標準，為著名之美國法院及聯邦交易委員會 Federal Trade Commission 於一九七九年安麗公司乙案中 (The Landmark Amway Case)，美國法院認為安麗公司因實施下列三項作法，遂審認其為合法之多層次傳銷事業：(1) 十位零售客戶準則 (ten retail customer policy)：即安麗公司要求參加人須先建立十位以上之零售消費客戶後，才得領取獎金。(2) 銷售商品至少達百分之七十以上準則 (the 70% rule)：即安麗公司要求參加人須先將存貨銷售至少達百分之七十以上時，才得再次向安麗公司進貨購物。(3) 買回規定 (buy-back policy)：即安麗公司承諾買回參加人未出售、未拆封之囤貨。上列三項作法，迄今仍為美國法院判斷多層次傳銷事業合法與否之重要關鍵標準—請見附件十八。

(三) 綜合上開多層次傳銷相關之各法令規定、立法理由、解釋目的及美國法院之見解，可證知：公平交易法素有「經濟憲法」之美譽，而將多層次傳銷納入公平交易法加以管理，其所規範之最主要目的，即在於防止社會大眾因誤為加入違法之多層次傳銷事業，而蒙受經濟上

之損失。是以，倘多層次傳銷事業從未以參加人所繳交之入會費用充作獎金之發放來源，且所銷售予參加人者，皆係少量僅供參加人自行消費使用且為合理市價之商品或勞務（即無任何參加人遭囤貨之苦），則不論該多層次傳銷事業所實施之獎金制度為何，或是否因經營不善而虧損倒閉，或參加人是否曾向多層次傳銷業者請求退貨還款，則自均無任何參加人會因加入該多層次傳銷事業而蒙受任何經濟上之損失。是既無任何參加人遭到經濟上之損失，則自然亦絕不可能發生所謂「嚴重影響社會經濟秩序」之誇大情事。意即販售少量僅供參加人自行消費使用且係合理市價商品或勞務之多層次傳銷業者，絕無違法之可能。易言之，「是否以參加人所繳交之入會費用充作獎金之發放來源」及「所出售予參加人之商品或勞務，是否係少量僅供參加人自行消費使用且合理市價」等二者，才係多層次傳銷事業所應遵奉注意之行事準則，亦係主管公務人員客觀具體明確之違法認定標準。

（四）惟因系爭行為時之公平交易法第二十三條第一項法文中「主要」及「合理市價」

等不確定法律概念係違法之構成要件，惟其意義卻過於抽象且無一定之客觀具體之認定標準而難以令一般民眾所理解（例如：何謂「主要」？眾說紛紜，卻莫衷一是；又何謂「合理市價」？按商品之成交市價尤如股票或不動產之市價，常隨市場之供需情況、原料之取得難易、地理位置之不同、氣候條件……等諸多複雜之經濟因素所左右，而時有增減不同，是究應以何種標準或方式予以界定「何者係合理市價，何者係非合理市價」之範圍？）致為受規範之人民所不得預見，且承審法官適用該條款時，即可任憑個人主觀之好惡而輕易加以擅斷，乃流於恣意擴張解釋違法構成要件以處罰人民之弊，則顯已違反「罪刑法定原則」及「刑罰明確性原則。」

復因上開公平會依職權所為之公研釋字第○○八號法律釋示及多層次傳銷案件調查作業處理原則等性質，僅分別為解釋性及作業性之行政規則，非但公平會本身故意不予參酌，而恣意違法處分聲請人外，且法院亦可不受該等行政規則之拘束。再者，上開公研釋字第○○八號法律釋示係就行為時之公

公平交易法第二十三條第一項所明定之違法構成要件所為之解釋，其中「不過只要多層次傳銷事業訂有符合多層次傳銷管理辦法退貨之規定，並確實依法執行，則其所推廣或銷售商品或勞務之價格，基本上應可視為『合理市價』」等語，竟誤將違反多層次傳銷管理辦法有關退貨規定之法律效果為行政罰（即依行為時之公平交易法第四十二條之規定），與違反行為時之公平交易法第二十三條第一項規定之法律效果為刑事罰（即依行為時之公平交易法第三十五條之規定），二者混為一談之舉，除有恣意以行政規則入人於罪之嫌外，亦顯已違反罪刑法定原則！

今聲請人曾再三向公平會、檢察官及承審法官提出諸多客觀具體之事實、證據及上開公研釋字第○○八號法律釋示、多層次傳銷案件調查作業處理原則等行政規則，以證明絕無系爭處分書內所陳稱之「抽象犯罪事實」，意即聲請人從未違反行為時之公平交易法第二十三條第一項及第二項所授權制定之多層次傳銷管理辦法等規定—請見附件一、最高行政法院九十一年度判字第九〇號判決事實部分。惟渠等竟藉系爭

之不確定法律用語，而逾越法條文字所容許之範圍，恣意擴張解釋違法構成要件以處罰聲請人，例如：竟以「造成參加人以小博大之投機心態，爭先恐後加入」、「參加人加入目的多係為獲領獎金，提貨意願不高」等憑空虛增參加人主觀心態之詞，作為處罰聲請人之理由，即係將系爭法條中所稱「主要」之違法構成要件，漫無限制地加以擴張解釋，而恣意處罰人民、開民主法治倒車之適例。是系爭退貨規定顯已違反罪刑法定原則之「刑罰明確性原則」，而不待言。

(五) 聲請人建議：

應依上開學者專家之見解：(1) 應參酌上開美國法院於一九七九年就安麗公司乙案判決見解，加以修法，立即將系爭「主要」及「合理市價」等意義過於抽象且無一定之客觀具體之認定標準，而難以令一般民眾所理解，致為受規範之人民所不得預見，且承審法官在適用該條款時，存有任憑個人主觀之好惡而輕易加以擅斷，乃流於恣意擴張解釋違法構成要件以處罰人民之弊端之普通（即非法律）用語，加以除去。以符「刑罰明確性原則」及合乎世界潮

流趨勢。(2)就系爭「主要」及「合理市價」等抽象艱澀之用詞，仿照公平交易法第八條第一項及第二項等對多層次傳銷之定義及何謂「給付一定代價」等解釋方法，增訂所謂「立法解釋」；及就「合理市價」之違法構成要件授權或委託其他法規或行政命令加以規定，而成為部分空白刑法。(3)以例示之方法而使系爭「主要」及「合理市價」等抽象用詞符合多層次傳銷之多樣性（即多變化性），且因已有客觀具體之違法認定標準以資遵循，即可立收威嚇及防止濫權等保障人權之刑法雙重功能。

二、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）等強令多層次傳銷事業須接受參加人片面、無因、無限期之退出組織及退貨還款之請求……等限制人民間之權利義務關係及處罰人民之相關規定，除違反「法律保留原則」外，且顯然無法藉此防範違法、變質之多層次傳銷行為，甚至於因該等跛足失慮、顯失公平之規定，而誘導參加人集體「依法」詐領獎金，致形成嚴重之法律漏洞，除與憲法保障人民之平等權、財產權之旨相牴觸外，亦不符比例原則：.

- (一) 對於人民違反行政法上義務之行為予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之，方符憲法第二十三條之意旨。故法律授權訂定命令，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容須符合具體明確之要件；若法律僅為概括之授權者，固應就該項法律整體所表現之關連意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字，惟依此種概括授權所訂定之命令，祇能就母法有關細節性及技術性事項加以規定，尚不得超越法律授權之外，逕行訂定裁罰性之行政處分條款，迭經鈞院解釋在案。
- (二) 系爭行為時之公平交易法第二十三條第二項「多層次傳銷之管理辦法，由中央主管機關定之。」僅概括授權中央主管機關（即公平會）制定多層次傳銷管理辦法，是該管理辦法祇能就母法（即公平交易法）有關細節性及技術性等事項加以規定，自不得超越法律授權之外。惟該管理辦法第五條第一項第一款至第六款（即現行之公平交易法第二十三條之一、之二、之三）竟出現強令多層次傳銷事業須接受參加人片面、無因、無限期之退出組織及退貨還款之請

求……等諸多限制人民間之權利義務關係之系爭規定，且多層次傳銷事業因違反上開系爭規定即適用行為時公平交易法第四十二條之規定加以處罰，其法律授權之依據，即有欠明確。且公平會經聲請人指摘系爭規定已違反「法律保留原則」後，才將系爭規定提案修法，增訂成為現行之公平交易法第二十三條之一、之二、之三等規定，均足證系爭規定確已違反「法律保留原則」，而致無效。

(三) 未斟酌法律衡平原則制定之跛足失慮、顯失公平之法令，非但不足以維持社會秩序及伸張正義，反使法律生態失衡，致守法者成為被害人。此等惡法為害之烈尤甚於無法：

公平會以「多層次傳銷事業之參加人，常為經濟上之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，而為加強保護參加人權益，允許其退出退貨規定，即有其必要性」為由，而於多層次傳銷管理辦法中訂定系爭第五條第一項之退出退貨等相關規定之作法，固非無據。惟此仍須恪遵法律保留原則如前述。且該等參加人得無限期地向多層次傳銷事業請求退貨還款

之行政命令，除使當事人間之（買賣）法律關係長期陷於不安定之狀態，而違反法律安定性之外，亦顯與民法有關一般買賣及消費者保護法第十九條有關訪問買賣等上位規範相牴觸。此等將一切商業風險均歸於多層次傳銷事業，致參加人穩賺不賠之規定，則顯又違反公平原則。更何況，聲請人曾多次向公平會舉證說明：投機之參加人藉系爭參加人得片面、無數量（金額）限制、無因、無限期地向多層次傳銷事業請求退出組織及退貨還款等規定，利用人頭集體加入多層次傳銷組織，於大量購物並領取一定比例（即約進貨總價款百分之四十）之獎金後，再由上往下地逐次分批向多層次傳銷事業「依法」請求退出組織及退貨還款，如此即可輕鬆且合法地自多層次傳銷事業詐（套）取至少達百分之三十以上之暴利—請見附件十，惟公平會竟故意不予聞問，致投機之參加人愈演愈烈，終於八十九年七月發生大型多層次傳銷事業康薈國際行銷公司竟因遵守系爭退貨規定，而長期遭參加人詐取高達二億四千餘萬元獎金，而宣告倒閉，即守法者反成被害人乙事—請見附件十九，尤令人印象深刻。公平會

為保障經濟上之弱者、缺乏社會經驗者及因一時衝動而加入多層次傳銷事業者而訂定系爭退貨規定，卻從未考量人性之黑暗面，反因此直接鼓勵助長參加人投機、玩制度、不重視商品價值等不良心態（即「反正可以退，先買先領獎金再說」之心態）；再者，台灣之多層次傳銷業者常規定在一定階級以上之參加人，須先行或同時辦理退出組織，才得將庫存囤積之商品退還予多層次傳銷業者，且紛紛規定該等參加人（即參加人及其尚未獨立之下線參加人）每月必須向多層次傳銷業者進貨達一定之數量（即所謂「每月業績責任額」，通常平均為五萬元以上，一年即達六十萬元以上），否則無法領取獎金，是故守法且欲繼續領取獎金之參加人，無一不受到囤貨之苦，且不斷尋找新人加入傳銷組織，此等怪異現象實已充斥於台灣之多層次傳銷事業，乃為眾所週知之事實。然由前揭眾所矚目具有決定性指標作用之美國法院一九七九年安麗公司乙案中（The Landmark Amway Case），可知安麗公司因實施：（1）十位零售客戶準則（ten retail customer policy）（2）銷售商品至少達百分之七十以

上準則 (the 70% rule) (3) 買回規定 (buy-back policy) 等三項作法，美國法院遂才審認其為合法之多層次傳銷事業，且迄今該三項作法仍為美國法院判斷多層次傳銷事業合法與否之關鍵標準。而該三項規則中，實以「至少銷售七成規則」及「十位零售客戶準則」等二項最為重要，因參加人須先證明已將前次所購入之商品（存貨）於自行消費使用及銷售予十名以上零售客戶共達百分之七十以上時，才得再次向傳銷業者進貨，即可同時保障傳銷業者及參加人雙方之權益（即達督促參加人努力銷售商品而免遭囤貨之苦，及使傳銷業者自我節制，適量地售貨予參加人而免遭不肖之參加人詐領獎金等多重功效）。是自不可能發生參加人為領取獎金而以人頭集體加入並大量向傳銷業者進貨，於領得獎金再大量退貨等脫法之問題。申言之，倘參加人為領取獎金而故意偽造銷售紀錄，再大量向傳銷業者進貨，則該投機之參加人即因「惡意不受保護原則」，而不得向傳銷業者請求退貨還款，是參加人自然因此而衡量本身之銷售能力及所重視欲推廣或銷售商品或勞務之價值而適量進貨；又傳

銷業者亦因上開「至少銷售七成規則」及「十位零售客戶準則」等規定，而不得僅為達成銷售之目的，而鼓勵參加人購買超出銷售能力範圍外之商品，而將多層次傳銷事業導入正軌。

惟公平會於訂定系爭多層次傳銷管理辦法第五條第一項各款規定時，竟斷章取義地僅截取「買回規定」，而偏廢「至少銷售七成規則」及「十位零售客戶準則」等兩項極重要之制衡規定，且於聲請人嚴厲指正後，竟完全不予理會，不思彌補該等法律漏洞。乃據以違法處分聲請人，甚而強悍地提案修法，將該顯存法律漏洞之系爭跛足失衡之退貨規定，增定於現行之公平交易法第二十三條之一、之二、之三內。是在未訂定其他相關配套措施(即法令)以前，現行之公平交易法第二十三條之一、之二、之三等規定，仍違反憲法第二十三條之比例原則，而屬無效，自不待言。

肆、關係文件之名稱及件數

- 一、最高行政法院九十一年一月十七日所為之九十一年度判字第九〇號確定終局判決影本乙份。
- 二、行為時之公平交易法影本乙份。
- 三、行為時之多層次傳銷管理辦法影本乙份。
- 四、行政院公平交易委員會八十一年五月十三日所

- 作成之公研釋字第○○八號法律釋示影本乙份。
- 五、行政院公平交易委員會八十六年三月十一日所作成之多層次傳銷案件調查作業處理原則影本乙份。
- 六、萬○公司銷售商品之售價與合理市價比較一覽表暨證據各乙份（摘自八十九年八月十四日之行政訴訟陳報狀—請詳見原判決卷宗）。
- 七、萬○公司「退貨還款紀錄」及第一商業銀行忠孝路分行製發之「萬○公司八十六年五月份至十月份之支票兌現明細表影本各乙份（摘自九十年八月十七日之行政訴訟陳報狀—請詳見原判決卷宗）。
- 八、美國股票上市公司 Market America Inc.（網址為：www.marketamerica.com）所實施之「雙向制多層次傳銷獎金制度」影本乙份。
- 九、台灣前十大傳銷業者咏康公司所實施之「雙向制傳銷獎金制度」影本乙份。
- 十、萬○公司於八十六年八月十二日所為之八十六年度萬字第○○九號之一說明函影本乙份。
- 十一、萬○公司之「傳銷商消費訂貨單」影本乙份。
- 十二、行政院公平交易委員會八十六年八月二十七日所為之（八六）公處字第一四○號處分書影本乙份。
- 十三、臺灣臺北地方法院檢察署檢察官八十七年五月二十七日所為之八十六年度偵字第一九

- 七九三號及第二五二八七號起訴書影本乙份。
- 十四、臺灣臺北地方法院八十九年七月二十日所為之八十七年度易字第二四六〇號判決影本乙份。
- 十五、行政院八十八年七月二十一日所為之八十八年度判字第三〇九九號確定終局判決影本乙份。
- 十六、行政院公平交易委員會八十八年十月二十九日所為之（八八）公處字第一二五號處分書影本乙份。
- 十七、行為時之公平交易法第二十三條第一項之立法理由影本乙份。
- 十八、美國法院及聯邦交易委員會 Federal Trade Commission 在具有決定性指標作用之安麗公司案件—即 The Landmark Amway Case 之見解影本乙份。
- 十九、自由時報及聯合報八十九年七月八日報導知名之大型傳銷業者康薈公司遭參加人退貨詐領獎金而倒閉之剪報影本各乙份（摘自八十九年七月十日之行政訴訟陳報狀—請詳見原判決卷宗）。
- 二十、聲請釋憲委任狀乙紙暨本件釋憲聲請書純文字檔之磁碟片壹只。

聲請人：萬○國際開發股份有限公司

代表人：鄭○鈿

代理人：周○慰

中華民國九十一年二月二十五日

(附件一)

最高行政法院判決 九十一年度判字第九○號

原告 萬○國際開發股份有限公司 設(略)

代表人 鄭○鈿 住(略)

訴訟代理人 周○慰 住(略)

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，原告不服行政院中華民國八十九年七月二十八日台八十九訴字第二二五四一號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

緣原告於民國八十六年四月向被告報備採「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，案經被告調查結果，以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。原告不服，提起訴願、再訴願，遞遭駁回，訴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，由被告另為適法之處分。被告遂重為處分，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，違反行為時公平交易法第二十三條第一項規定；又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。原告不服，循序提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨於次：

原告起訴意旨及補充理由略謂：一、查本件原處分有適用法律錯誤之違法，蓋：（一）被告既認定違反公平交易法第二十三條第一項之規定，即應依同法第四十一條之規定處罰。惟本件原處分並未依法命原告停止或改正其行為，即顯有未依法處分之違法。（二）被告顯然仍以原告「所實施及執行之傳銷制度，並已衍生為變質多層次傳銷」為主要理由，而非以原告違反多層次傳銷管理辦法之具體重大事實為論據，而認定原告「違法情節難謂非屬重大」。易言之，被告顯將違反公平交易法第二十三條第一項及多層次傳銷管理辦法等情事，二者混為一談，經「併予考量」之後，仍依公平交易法第四

十二條規定，對原告處以勒令歇業等違法處分。(三)被告徒以原告所實施迄今未曾遭宣布禁止之雙向制度為由，處分原告之舉，即已於法未洽。又被告竟仍以與前次處分書所載之相同之事實、理由，再次處分原告「罰鍰新臺幣五十萬元及勒令歇業」等行為，此不但違法，亦凸顯被告故意漠視鈞院判決。

二、認定事實錯誤之違法：(一)、查被告特別針對修正前之公平交易法第二十三條第一項規定中「主要」及「合理市價」等不確定法律概念，於八十一年五月十三日第十九次委員會議作成「公研釋字第〇〇八號法律釋示」，次於八十六年三月十一日訂定公布「多層次傳銷案件調查作業處理原則」，皆明定以「是否以參加人所繳交之入會費用充作獎金發放之來源」及「多層次傳銷業者所售之商品或勞務，是否係合理市價」二者，作為多層次傳銷事業及該管公務人員客觀明確之違法認定標準。再按「行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法事實，倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法。」鈞院三十九年判字第二號著有判例。倘被告逾越前揭違法判斷標準，自創法所未有之「違法構成要件」，並以之處罰人民，其處罰即難謂合法；再者，被告對於人民有所處罰，不但必須確實證明其違法事實，且此所謂之違法事實，必須是在客觀上顯然已存在之具體事證。(二)、次查被告明知原告販售多達三百餘種公平且合理市價商品之事實，並知悉原告參加人所繳交之入會費一千五百元，皆未充作獎金發放之來源，卻徒以原告所實施之系爭制度，必然會發生「參加人人為排線」、「造成參加人囤貨現象」、「商品虛化」、「獎金發爆」等抽象推論及未依鈞院八十八年判字第三〇九九號判決令被告重為調查事實之指示，仍

故意沿用前次參加人鄭○丰不實檢舉之內容，作為處分原告之「違法事實」，其謬誤之處，原告除引用訴願書及再訴願書內所述之理由外簡略敘明被告違法處分之理由如后：1、被告自創之前揭「參加人人為排線」、「造成參加人囤貨現象」、「商品虛化」、「獎金發爆」等情事，並非現行法令所明定禁止之違法構成要件，被告即不應以之為由，處分原告。況且原告從未發生前揭所稱之各「違法情事」，是仍請被告舉出明確之人名、時間、地點、證物等具體事證及理由以實其說。2、「參加人人為排線」係傳銷業界之共通法則，又追求合法且最高之利潤，本係商業存在之原動力，多層次傳銷既係商業行為之一種，且依照前揭各法令規定，只要傳銷業者能確實做到販售合理市價之日常百貨用品予參加人，並以販售前揭合理市價商品所得之利潤（即非參加人繳交之入會費用），按照獎金制度分配予參加人，則縱使有參加人為圖多領獎金而努力發展下線組織之情形—即被告所謂「參加人人為排線」之情形，自亦無作何違法可言。何況被告既然明知雙向制度並非原告所發明設計，且被告坦承「向其報備採行雙向制多層次傳銷獎金制度之業者約有七十餘家，據聞連同未向其報備即逕行實施該制度之業者，已逾一百家以上，經被告調查瞭解，各事業制度內容雖有差異，惟本質上及運作方式仍大致雷同」，甚且迄今仍繼續接受傳銷業者報備、實施雙向制度。今卻以該制度本身之特點為由，單獨抽象地處分原告，此處分即有違反平等原則。例如：其中竟出現「故即使被處分人參加人如有以單線（一條龍式）先排線方式運作，被處分人不反對亦不便干涉」等語，乃以「假設」之狀況及以其他實施雙向制度之業者及其參加人毫無頭緒之陳述為由，處

分原告，如何使原告甘服？3、被告明知原告之參加人再次向原告購買之商品皆係「百貨公司之禮券或提貨券」，即參加人可憑所重覆購買之百貨公司之禮券或提貨券，向百貨公司兌換任何所需之商品，是原告絕不可能發生「造成參加人囤貨現象」，惟被告卻故意虛捏上情，並以之為由處分原告。此點尚請被告舉證說明原告究有何參加人（具體之人名）曾發生前揭「造成參加人囤貨現象」！4、被告掌握原告之一切營運資料，明知原告所售予參加人者，皆係少量（六千五百元至一萬餘元不等）合理市價之日常百貨商品如前述，惟被告迄今竟一再沿用參加人鄭○丰不實陳述之內容，故意謊稱「經被告調查屬實」，並以之為由處分原告。事實上，經查鄭○丰於八十六年七月十二日加入原告公司時，原告販售之商品已逾三百種以上（此有原告向被告報備之商品目錄為證，且被告承辦人員左○梁於同年六月二十五日至原告之營業處時，亦親眼目睹原告展售數百種日用商品之不爭事實），今卻故意錯稱「發現被處分人並未如先前所稱，將引進一百多種產品」；鄭○丰係以一萬八千元向原告購買附有保證書之「天然紅寶石戒指」及「鑽石墜子」各乙枚、鄭○丰傳銷商消費訂貨單，顯非向原告購買「觀音項鍊」；且中國信託郵購所售者雖與原告所售者皆名為「觀音項鍊」，惟在質量上均完全不同（中國信託僅係以普通細繩相串之人工水晶觀音相墜；而原告則係以整串由奧地利進口之天然水晶製成附有大悲咒之觀音項鍊）；其餘鄭○丰所述之商品售價（例如電器商品、瘦身卡、沐浴鹽……等），皆係由商品供應廠商所定之建議零售價，且在當時及現今市場上均仍在販售中，而前揭原告之建議零售價（即會員優惠價）尚低於當時之市價。是此

等可受公評之既存事實，早經原告在前次行政救濟程序時一再提出，惟被告明知所言皆非，故意置之不理，亦不重新詳為調查，仍以之為由處分原告，如今原告再度提出證據，證明被告故意違法處分原告，被告又該如何自圓其說？5、獎金是否曾有發爆現象，顯係客觀既存且不爭之事實，倘現存之客觀事實，已足證並未有獎金發爆情事，即不應以「曾經實施獎金可能發爆之雙向制度」等推論為由，處分傳銷業者，否則該處分即屬不依事實之違法。(1)、處分書稱「截至八十六年六月中旬止，……獎金發放比例約為百分之四十三」。(2)、又原告訴訟代理人周○慰曾於八十六年八月五日提出「萬○公司電腦獎金發放比例表」，由該比例表中可明顯見到原告之獎金發放比例僅至百分之四十九，並未發爆。(3)且原告於同年月十三日即以八十六年度萬字第○一○號報備函，修改獎金制度。被告對以上三項事實並不爭執。足證被告至遲至八十六年八月十三日即已明知原告不可能發生「獎金發爆」等事實。被告竟置前揭調查於不顧，仍故意沿用前次處分書所載之錯誤事實及理由，詭稱「被處分人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」等顯與事實不符之陳述。原告在前次行政救濟程序中，即已明白指出，並嚴厲要求被告舉出明確具體事證（例如針對原告實施之雙向制度，提出科學計算數據或獎金發放比例報表）以實其說，且鈞院亦在八十八年度判字第三○九九號判決中令被告「詳為調查事實」。(三)再就被告於原處分中指稱原告違反修正前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」第四條及第五條規定部分，作一說明，以證明被告處分違法：1、原告既係於參加人在加入購物時所填寫之「傳銷商消費訂貨單」中，與參加人有所明確之約定，且參加人仍有選擇購買商品與否及考慮是否受該約定拘束之權利，是此等書面約定，顯無「虛偽、隱瞞或引人錯誤之表示」，是原告並未違反多層次傳銷管理辦法第四條之規定。2、修正前之公平交易法第二十三條第二項雖以法律授權被告訂定多層次傳銷管理辦法，惟依中央法規標準法第五條第二款、第六條、第十一條中段規定及司法院釋字第三一三號解釋等內容，被告僅能就多層次傳銷之管理方式作出規範，至於強令業者必須無條件接受參加人無限期退貨還款之請求，否則即依公平交易法第四十二條規定處罰業者（參修正前之多層次傳銷管理辦法第五條之規定），則顯已違反「涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之」之情形，且修正前之公平交易法第二十三條第二項之法律授權內容及範圍均完全付之闕如，遑論「授權之內容及範圍應具體明確」之要求。對照修正後之公平交易法及多層次傳銷管理辦法等規定，即可證知被告徒以命令（即多層次傳銷管理辦法第五條之規定）限制人民權利義務之作法顯已違法、違憲。3、被告於接獲傳銷業者之報備資料時，依法即有立刻逐件詳加檢視，並於發現有不完備或不符多層次傳銷管理辦法規定者，應即通知業者限期補充或修正等義務。查原告自八十六年六月二日、六月六日、七月八日，即分別以八十六年度萬字第〇〇七、〇〇八、〇〇九號報備函，分別向被告遞送報備資料，及催促被告答覆，詎料被告不但違法未加置理，竟於同年八月二十七日處分原告，並經鈞院於八十八年

七月二十一日判決撤銷前次處分。惟被告嗣後，仍然故意違反多層次傳銷案件調查作業處理原則第四條所規定之法定義務，逕行執陳詞處分原告。倘被告曾於收受系爭約定之報備時，依法立即向原告明示應「修正」系爭約定，則原告自不可能繼續實施系爭約定。被告將自己違反作為義務，所衍生之責任，全部推給原告，合法、合理乎？4、被告明知原告於八十六年六月二十五日前，即已退貨還款達一百九十四人之事實。惟被告置原告所售者皆係合理市價之商品等事實於不顧，竟違法採用參加人鄭○丰不實之陳述，及自己違反作為義務所生之責任等為由，亦未予原告任何辯解之機會，即逕對原告施以「罰鍰新臺幣五十萬元」、「勒令歇業」等最嚴厲之處分，顯已違反比例原則。再者，被告曾因吉米鹿公司違反退貨規定乙事，作成「罰鍰新臺幣五十萬元」之處分案，衡諸該公司處分案，違反退貨規定之相關法條、違法情節、參加人數、營業額、獎金發放比例、甚至於商品售價等，皆遠較原告為重、為多、為高，何以原告竟遭被告處以「罰鍰新臺幣五十萬元」及「勒令歇業」等嚴厲處分？是被告顯違平等原則！5、末者，參加人既銀貨兩訖地向原告購買少量供自行使用，且為合理市價之日常生活用品，何以原告必須遵照被告之行政命令（即多層次傳銷管理辦法第五條），負擔義務—即接受參加人無限期退貨還款之請求？被告此舉不但顯已違法、違憲，亦使買賣等法律關係長期限於不安定之狀態，更有甚者，少數參加人利用此一退貨規定，集資以人頭向傳銷業者大量購買商品，於領得獎金後，再分批「由上往下」依序向傳銷業者逐一辦理退出及退貨還款（使傳銷業者無法追回獎金）—此即明顯之參加人利用前揭退貨規定

所為之詐（套）取獎金之方式。三、依照被告所調查公布之「八十六年多層次傳銷事業經營概況調查摘要分析」與被告所明知原告之經營狀況相互比較，可知：（一）參加人數規模：「八十六年底參加人總數為三四一萬三千人，平均每家參加人數為一四·二二千人」原告於經營四個餘月之期間內，參加人數有三千餘人，每年平均為： $3,000 \div 4 \times 12 = 9$ 千人，顯低於前揭平均值一四·二二千人；就算以被告所稱之「短短二個多月即吸收參加人數達二千八百餘人」計算之： $2,800 \div 2.5 \times 12 = 13.44$ 千人，亦低於前揭平均值一四·二二千人。（二）領取佣金參加人數：「八十六年曾領取獎金或佣金之參加人計五十八萬二千人，較八十五年之五十八萬人增加二千人，占參加人總數之 17.05%」事實上，原告在八十六年四月至八月底（即四個餘月）之期間，共有三千餘名參加人加入，其中有四百餘人領得獎金： $400 \div 3,000 = 13.33\%$ ，與前揭 17.05% 之平均值僅相差 3.72 %—即相差極少。惟被告竟故意謊稱原告「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」。（三）營業額規模：「經以事業家數平均計算，平均每家營業額為一五八·六六百萬元」原告於經營四個餘月之期間內，營業額為五千四百四十餘萬元，平均每年之營業額為： 50.44 百萬元 $\div 4 \times 12 = 151.32$ 百萬元，亦低於前揭平均值一五八·六六百萬元。（四）佣金獎金比例：「八十六年多層次傳銷業者之佣金支出總計一七二·三八億元，占總營業額三八〇·七九億元之 45.27%」被告明知原告之獎金發放比例為 44%。且事實上，經臺灣臺北地方法院八十七年度易字第二四六〇號調查之精確數字為「總營業收入為五千四百四十二萬九千七百五十八元，參加人領取之獎金為

二千三百八十一萬七千五百元」一發放比例為：23,817,500 ÷ 54,429,758 = 43.76% (足證原告向被告陳述獎金發放比例為 44% 乃係真實之事)，亦顯較前揭 45.27% 之全國平均值為低。綜上可知，被告既已掌握原告之一切經營數據及資料，明知無論在參加人數、營業額、參加人領取獎金比例，乃至於獎金發放比例等數據，皆明白顯示原告係發展正常之模範傳銷業者，只因原告實施迄今均未曾禁止之雙向制度，及因違憲、違法之退貨規定，致原告與參加人約定系爭「自願放棄條款」，即遭被告施以最嚴厲之違法處分。又法律既已明定各該違法構成要件，斷不許被告擅自創造或更改，更不容被告徒以推論、含混、抽象之詞入原告於罪。今被告明知本案顯係違法，惟為圖飾卸伊等故意侵害原告之犯行（即逃避公務員故意登載不實事項於公文書之罪責，及民事損害賠償責任），竟未重新詳加調查事實，故意抄前次因違法遭鈞院撤銷之處分書內容，並仍以誇大不實之詞誣指原告「具有擴展迅速及危害社會經濟秩序之特性」、「嚴重影響社會經濟秩序」，並對原告課以「罰鍰新臺幣五十萬元」及「勒令歇業」等最嚴厲之處分。此乃一違法處分。四、另補述理由如后：

(一)、查被告三處四科之科長左○梁及科員葉○福等二人在調查原告之一切營運資料時，並未發現任何不法情事，卻故意連續登載「造成參加人囤貨現象」、「獎金發爆」、「商品虛化」等諸多不實之內容，致被告誤信並對此作成處分。案經原告向臺灣臺北地方法院刑事庭對左○梁提起自訴（案號：八十八年度自字第七四七號），不但傳訊共犯葉○福，亦當庭播放系爭錄影帶，以明真象。且左○梁及葉○福等二人並非依法以「多層次傳銷業者所售者是否係合理市價之商

品」為判斷違法之標準，顯已違法：按「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」本係公平交易法第八條明定之多層次傳銷之定義。縱然傳銷業者依法推廣或銷售合理市價之商品，仍有可能遭被告恣意認定為「老鼠會」？足證被告非但不瞭解多層次傳銷事業，且恣意違法處罰人民，致嚴重侵害原告之法益。又左○梁及葉○福等二人故意撰寫「參加人囤貨現象」、「獎金發爆」、「商品虛化」等顯與伊等調查事實不符：蓋提案書有「經本會調查瞭解，各事業制度內容雖略有差異，惟本質上及運作方式仍大致雷同」之記載。易言之，伊等認為實施雙向制度之業者即已違法。惟何以自八十六年八月底處分、告發原告後，迄今二年餘，被告不但未曾再以前揭各「必然會發生之違法情事」或其他情事為由，處分其他實施雙向制度之傳銷業者，且迄今亦未曾禁止該制度，甚而仍繼續不斷地接受傳銷業者報備、實施該制度？被告對此等顯然矛盾且顯違平等原則之行為，又該如何自圓其說？姑不論該二人是否涉犯公務員故意登載不實事項於公文書罪，惟伊二人既係負責調查原告一切經營狀況之承辦人，皆已供認係以個人主觀推論而非調查所得之客觀事實為記載，惟被告不察，竟以之為由處分原告，即屬違法。又被告迄今仍無法證明原告曾有前揭所稱之「違法情事」，則更無「違法情節重大」等情。由此足證被告對原告之處分行為，有內容不實之嚴重違法情事。(二)、原告前曾以被告製作之「八十六年度多層次傳銷事業經營概況調查摘要分析」內之科學數據，證明原告係發展正常之多層次傳銷公司，且參加人所買受者，皆係少量且合理市價之日常生活

用品，縱原告曾與參加人以書面約定實施系爭「自願放棄條款」乙事，惟查並無任何參加人因此「受害」，原告已證明檢舉人鄭○丰所言皆係挾怨報復之謊言。又被告迄今仍未具體地指出有何參加人曾因此而受害及受害程度如何，竟因原告「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」，被課以「罰鍰新臺幣五十萬元」及「勒令歇業」等最嚴厲之處分，如何得謂合法？又被告一再指稱「雙向傳銷獎金制度」所共通之制度特色及運作方式為「違法」，按修正前之公平交易法第二十三條第一項規定，及被告所訂定之「公研釋字第○○八號」法律釋示、多層次傳銷案件調查作業處理原則第二條等行政規則均明文規定「商品是否係合理市價」才係判斷違法與否之標準，亦是違法之主要構成要件之一。惟被告身為傳銷業者之主管機關，卻故意未以此法律構成要件，為違法判斷之標準，竟自創並虛捏「造成參加人囤貨現象」等違法構成要件及事實，顯係對法律之構成要件及效果有所誤解？另依據司法院釋字第三一三號解釋內容，被告所訂定之多層次傳銷管理辦法係一授權命令，其第五條有關參加人得無因、無限期向傳銷業者請求退貨還款之規定，顯已違法、違憲；且該違法、違憲之規定，非但不能「加強保護參加人之權益並期回復原多層次傳銷之行銷理念」，反而成為直接鼓勵、助長參加人以人頭藉機套利，顯已成為參加人脫法行為之工具。由此證明被告之前揭認知及說詞，非但不符社會現狀，反而製造更多紛亂。何況，倘被告認為前揭系爭管理辦法符合委任立法之本旨，並未違憲，則又何必於原告指陳系爭管理辦法已違憲後，才向立法院提案將系爭管理辦法提升至法律位階（即修正後之公平交易法第二十三條之

一、之二、之三、之四等規定)？被告自相矛盾之作法，業已證實系爭管理辦法第五條有關限制人民權益之退貨規定，確已違憲而無效，是又如何以之為由，處分原告？另遇有行政機關重為處分或決定之情形，該機關自應依照判決意旨為之，此為確定力之當然效果。經查鈞院八十八年度判字第三〇九九號確定判決認為被告對原告之前次處分顯存「適用法規違誤」及「認定違法要件之證據仍屬空泛，而不足以確認其事實」等諸多違法，並判令被告「詳為調查事實後，妥當適用法規，另為適法之處分」。惟被告竟再度援引與前次處分所據相同錯誤之法規及未重新調查事實並依司法院釋字第三六八號解釋、鈞院七十八年判字第一四〇八號判決等內容，及國內學者通說，被告對原告之此次處分，即顯已違法且無效。(三)、查多層次傳銷業者康蒼公司，因其參加人利用該公司之退貨還款制度以詐領獎金，直接導致該公司虧損新臺幣兩億四千餘萬元而結束營業；故有關參加人得無因、無限期請求傳銷業者買回商品等退貨還款之規定，不但已違法、違憲，更直接鼓勵參加人不重商品、玩弄制度、詐取獎金：即先以人頭加入，集資向業者大量進貨，待領得獎金後（以進貨價款百分之四十計算），再請求業者「依法以進貨價款百分之九十買回貨品」，是該等投機之參加人尚可因此淨賺以進貨價款計算百分之三十以上之暴利（即獎金 40 %－退貨扣款 10% = 30 %）。易言之，前揭顯然破壞法律衡平之退貨規定，儼然已成為少數投機參加人輕鬆詐取獎金之護身符，且無論體制如何健全之傳銷公司，均無法避免投機之參加人利用退貨還款之規定而遭詐取獎金。又倘業者因而拒絕參加人退貨還款之請，則必遭被告「依法重罰」—最高可

罰新臺幣二千五百萬元及遭勒令歇業等處分。原告曾建議改善之方法，惟均未蒙置理，且以原告違反該退貨規定為由，在無任何具體明確之事證下，泛稱原告「違法情節重大」而予以「勒令歇業」，並向檢察官為不實之告發行為。按任何法令之制定，均不能悖反法律衡平原理，更不能違反憲法保障人民之財產權、平等權等基本人權。有完全行為能力之參加人，在自由意識下，向傳銷業者購買公平且合理市價之商品，買賣雙方既已銀貨兩訖，為何參加人仍可無因、無限期地請求業者以全價（購物十四天內）或九折（購物十四天後）買回商品？被告竟將此顯然不合法理情之退貨規定提請立法院修正為公平交易法第二十三條之一、之二等規定，造成業者虧損。（四）、另依修正前之多層次傳銷管理辦法第五條有關參加人得無因、無限期請求業者買回商品之規定，不但直接誘使參加人發生「詐領獎金再依法退貨」之投機行為，亦使業者因獎金無法追回致經營成本不斷升高，終致虧損（發爆）之結局。且根據司法院釋字第三一三號解釋內容，前揭參加人退貨規定（即行政命令）已明顯違法、違憲，鈞院依法自可不予採用。今再訴願決定仍稱「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」等語。此等謬論，實令人無法接受。且原告於日前接獲中國信託銀行之信用卡刷卡對帳單，發現檢舉人鄭○丰夥同鄭○心等多人，加入時向原告以刷卡方式付款並於提領商品之後，旋即向伊等之發卡銀行故意謊稱係「偽冒交易—即他人盜刷其信用卡」及「未收到商品」等不實理由，而拒絕付款，卻同時向原告

要求「發放獎金」及「依法退貨還款」，企圖藉此詐取不法利益並一再向被告為不實之檢舉，顯已共同涉犯連續詐欺取財及誣告等罪嫌，惟被告竟不察。又修正前之多層次傳銷管理辦法第五條第一項第一款至第四款（即修正後之公平交易法第二十三條之一第一項、第二項，第二十三條之二第一項、第二項之規定）規定參加人必須先以書面通知傳銷業者，才生解除或終止傳銷契約之效力，俟解除或終止傳銷契約生效後之三十日內，參加人才得請求傳銷業者買回商品一即退貨還款。被告於八十六年八月二十七日違法處分原告「勒令歇業」後，致少數參加人向原告請求退貨還款，被告將伊之違法處分行為（即侵權行為）所直接導致參加人不當退貨之風險與責任，全部推給原告，再以之為由證明「影響參加人買回商品之權利，影響參加人人數眾多」之舉，則顯有故意設局構陷原告之嫌！再者，原告迄今均未曾接獲蔡○莉、項○亨、蔡○岑、王○燦等參加人退出退貨之書面通知，又該如何「依法」退還貨款予伊等？何況被告明知原告截至八十六年六月中旬止，曾將價值四千三百餘萬元合理市價之日用百貨商品，分別出售予二千八百餘名參加人（至同年八月二十七日遭被告勒令歇業處分時，總營業額達五千四百餘萬元，共有三千餘名參加人），及曾接受參加人退貨還款達一百九十四人（事實上，自八十六年五月起至八月底遭停業處分止，已退貨還款達二百四十餘人，且退還貨款共計五百八十萬八千一百九十八元）等事實。故依此，則斷無拒絕蔡○莉、項○亨、蔡○岑、王○燦等四名參加人，請求僅區區數萬元退貨款之理（每人若以二萬一千元估計，亦僅八萬四千元退貨款而已）。今原告既遭被告違法施以「勒令歇業」之處分，是

待原告復業後，自會儘速依法續行辦理前揭參加人退貨還款事宜。又退萬步而言，縱然蔡○莉、項○亨、蔡○岑、王○燦等四名參加人確曾向原告通知退出退貨，而未取得退貨款乙事屬實，惟該四人等僅占全體三千餘名參加人之千分之一·三（即 $4 \div 3,000 = 0.13\%$ ），佔全體已領得退貨款之二百四十餘人之百分之一·六六（即 $4 \div 240 = 1.66\%$ ），佔全部已退貨款五百八十餘萬元之百分之一·四四（即 $84,000 \div 5,800,000 = 1.44\%$ ）。由以上數據足證未收到退貨款之參加人數及金額均極為稀少。是又如何因此得謂「影響參加人買回商品之權利，影響參加人人數眾多，……所訴被告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」云云？再者，原告甚至在八十六年八月三十一日（即遭勒令歇業之後）仍退還貨款予參加人，是再訴願決定認「查該等參加人辦理退出退貨均在再訴願人修改制度前」等語，即與事實完全不符。綜上所述，核被告故意罔顧原告確有銷售價值五千四百餘萬元合理市價之日用百貨商品予三千餘名參加人之事實，徒以極少數參加人請求退貨還款未果為由，即遽行認定原告「違法情節重大」，課以「罰鍰新臺幣五十萬元及勒令歇業」等最嚴厲之處分，顯違反比例原則及平等原則！另被告不但迄今未曾宣告禁止「本質上及運作方式仍大致雷同」之雙向傳銷獎金制度，更不斷接受傳銷業者報備實施該制度，例如耐騰公司及咏康公司實施之雙向傳銷獎金制度，並未違法，為何獨認定原告之雙向傳銷獎金制度違法？顯已違反平等原則。（五）、被告之處分顯已違反罪刑法定主義：在採罪刑法定主義之國家，刑法之解釋應嚴格限於法律之條文，不可超越法律條文之意義而為解釋，綜合公平

交易法第八條、第二十三條、公研釋字第○○八號法律釋示、多層次傳銷案件調查作業處理原則第二條等法令規定，可知公平交易法並不禁止多層次傳銷之參加人「介紹」他人加入之行為。倘因其並無推廣或銷售合理市價之商品或勞務等行為，而僅單憑「介紹」他人加入組織時所繳交之入會費用以獲得不當利益之情事發生時，始該當於公平交易法第二十三條所定之構成要件。倘允許被告任意將前揭法文中「主要」二字作漫無限制之類推及擴張解釋，並以之為由處罰人民，非但不符依法行政之原則，且尚因每位承辦人之主觀看法有所不同，勢必造成執法差異不公之情形。是原處分以前述各項事實理由，作為處分原告「罰鍰新臺幣五十萬元及勒令歇業」之依據，即顯係逾越法律條文意義而為之解釋，不但原處分顯已違法，且與憲法第十五條之旨有違。另被告明知原告確實曾將價值五千四百餘萬元合理市價之商品，分別售予三千餘名參加人之事實，卻故意從未依法探究：查原告所經營之多層次傳銷事業，參加人入會時所繳交之新臺幣（下同）一千五百元之費用，係購買「萬國事業公事包」一內有完整之全套輔銷資料，且未計算任何積分一即未充作佣金、獎金之發放來源，由此足證原告從未有「參加人收入主要係由先加入者介紹他人加入，並自後加入者之入會費支付予先加入者介紹佣金」之情形。原告確實重視商品之價值，並朝商品多元化之目標前進，舉凡欲在萬○公司銷售之商品（其中不乏世界知名之美容保養品、健康食品、健康器材及電器用品等日用百貨商品），除品質須受到嚴格之要求外，供應商亦須提供相同或類似商品在其他銷售通路之市面零售價供原告參考，務必使消費者（參加人）買到物美價廉之商品。又為

使商品多元化之目標早日實現，遂領先同業販賣知名百貨公司之禮券。此種種事實，均可證明原告所銷售者皆係公平且合理市價之日用百貨品。又原告所實施之雙向傳銷獎金制度（含制度特色）絕未違法：依證物九及八十九年八月四日陳報狀附件四、耐騰公司與原告所實施幾近完全相同之雙向傳銷獎金制度，及與附件十五等，可證原告所實施之雙向傳銷獎金制度實與他人所實施者無異，自無不法可言。惟竟遭被告加以扭曲、抹黑後故意錯認為陳報人之「犯罪事實及理由」乙節，則顯已違反經驗及平等法則。蓋，傳統店舖與多層次傳銷之商業行為（銷售通路），在利潤分配上之原理是一致的。絕大多數之傳銷獎金制度（包括傳統及雙向獎金制度），業者所發放者皆係參加人推廣商品或勞務所得之佣金，而非參加人親自銷售（轉售）商品所得之獎金：例如美樂家公司所實施之傳統傳銷獎金制度，第一代參加人雖未曾親自將商品銷售予其下線參加人，惟仍可領到深達第七代之佣金，即為適例。然原告所實施之雙向傳銷獎金制度，參加人只要達到：（1）親自推薦二人以上向萬○公司直接購物達五千積分（約六千五百元）—即使該二人成為合格之下線參加人。（2）於該上線參加人所領得之推廣佣金中，直接強制扣除六千五百元（即發放五千積分之消費券），使該上線參加人必須再度重覆向業者購物等二項條件達成時，即可重新再次無限累積業績，計算獎金。綜上可見原告所實施之雙向傳銷獎金制度，在發放佣金（利潤分配）之原理上，實與其他任何傳銷制度雷同，亦與前揭傳統銷售通路無異。是原告之參加人經伊之上線參加人介紹，而自行直接向原告公司購物消費，及已領獎金之參加人再度直接向原告公司購物消費等行

為，可知參加人確實身兼傳銷商與最終消費者雙重身分。綜上可知：只要傳銷業者所出售予參加人者皆係合理市價之商品或勞務，則參加人直接向業者所買受之商品，極有可能僅供自行使用消費（此即前揭美樂家公司所稱之「消費者直銷概念」）。故縱使參加人未曾將購自傳銷業者之商品，再行銷售（轉售）予他人（非會員）之情形，亦絕非違反公平交易法第二十三條之規定。今原處分竟從未審究原告所售者是否係合理市價之商品等情節，徒以抽象誇大渲染、抹黑形容雙向傳銷獎金制度之共通運作方式，遽然認定原告「違法」之舉，不但顯違經驗法則，亦與公平交易法第二十三條所定之違法構成要件有間。即被告明知原告從未將參加人所繳交之一千五百元入會費用充作獎金發放之來源，且參加人入會時係透過伊之上線參加人之介紹，自行直接向原告另購買約六千五百元（即五千積分）合理市價之商品等事實，絕非如原處分書中所指「無庸推廣、銷售商品」之情。更重要的是，被告明知原告之參加人「獎金之領取係採四階段累積，……合計共四階段五萬元獎金（其中六千五百元為五千分消費券）」，即明知原告在所實施之雙向傳銷獎金制度之設計上，另增設「五千分消費券」—此種設計使得已領取獎金之參加人必須重覆向原告再度購買等值商品，如此可使舊會員仍不斷產生新業績，確實防止參加人發生「終身僅需投資一次及坐享其成」等弊端。此點可在原告經營傳銷事業之短短四個月中（即八十六年四月底至八月底），已有四百餘名參加人領得獎金，並以伊等所領得之「消費券」向原告換取等值商品等情事，獲得印證。又參加人（即證人）鄭○丰雖係於八十六年七月十二日加入萬○傳銷組織，倘鄭○丰未鼓吹伊之下

線參加人鄭○心等人退出退貨，則鄭○丰雖係後加入之參加人，仍可領得一萬元以上之獎金，足證雖係後加入者，仍有公平機會領得獎金。且觀諸迄今已經營三年，耐騰公司及咏康公司皆從未發生原處分理由中所述之雙向傳銷獎金制度所「必然發生」之弊端。綜上可證知原處分理由稱原告所實施之雙向傳銷獎金制度「終生僅需投資一次，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，顯已悖離多層次傳銷之本質」等語，即與事實完全不符。即原處分顯存認定事實與理由互為矛盾之違法。又查「多層次傳銷」既係傳銷業界之經驗法則，是若單就前揭參加人經由伊之上線參加人之介紹，直接向業者購買商品或勞務之情形，可證知該上線參加人因此獲得者「必定是推廣商品或勞務所得之佣金」，而非銷售（轉售）商品或勞務所得之獎金，此點則又與原告之參加人係推廣商品以獲得佣金之情形完全一致。意即被告明知八十六年全國曾有五十八萬二千名參加人透過組織運作（即人為排線）及介紹他人（他人再介紹他人）直接向業者購買商品或勞務，而非親自銷售（轉售）商品予他人或勞務，進而平均每人取得佣金（非獎金）達二萬九千六百餘元之事實。則為何單僅原告所實施之雙向傳銷獎金制度「顯已背離傳銷商品本質」、「參加人所取得之獎金，顯然主要係基於介紹他人加入，而非基於推廣或銷售商品之合理市價」、「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」？原告如何會甘服被告顯然違法之處分？且「待證事實是否存在」與「待證事實是否違法」兩者並不相同，是綜前所述，可知被告認定原告違法所據之「犯罪事實」

非但不存在，且處分理由亦與事實互為矛盾，更與平等及經驗法則不符。(六)、被告嚴重曲解法律規定之違法構成要件：修正前之公平交易法第二十三條第一項法文中之「而」字，即係「且」之意思，絕非「或」之意思。足證除參加人「取得佣金、獎金或其他經濟利益，主要係基於介紹他人加入」之外，且仍須有「非基於其所推廣或銷售商品或勞務之合理市價者」等兩情事同時發生、存在時，才構成該法條之違反，自不待言。惟被告為圖飾卸違法處分原告乙節，竟錯稱「可見基於介紹他人加入與基於推廣或銷售商品或勞務之合理市價，為非此即彼之概念。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。」一即被告竟然完全無視於原告所售予參加人者，皆係合理市價之商品等事實，生硬地強將前揭修正前之公平交易法第二十三條第一項法文中之「而」字，故意錯解為「或」之意思，進而以之為處分原告之理由，如何服眾？又如何得謂合法？又被告擅自將原告輕微違反退貨規定乙節，擴大渲染成違反刑事罰之情事：原告縱曾向被告報備後與少數參加人間有「參加人於購物十四日後，放棄買回請求權」之約定，惟依據原告公司八十六年五月至八月三十一日退貨還款紀錄，已足證同年八月三十一日仍續行以支票退還貨款七十五萬元餘元予孫○涓等三十餘名參加人之事實，且此事實有支票號碼為證，且原告業已舉證證明參加人所買受者皆係合理市價之商品，又證明檢舉人鄭○丰涉嫌謊稱未收到商品卻要求原告退還貨款及企圖詐領獎金等情。惟被告對此等不爭之事實，未審酌「有何參加人，受到如何程度之損害」等情況，竟泛以原告與參加人間曾有「參加人於購物十四日後，放棄

買回請求權」之約定為由，並稱「況原告所陳鄭君涉及冒刷信用卡、謊稱未收到商品等，係屬另事，與原告是否合法受理其退出退貨並無關聯。……又被告係針對其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之部分為處分，並未牽涉其他情況之退貨問題」，另鈞院於八十八年度判字第三〇九九號判決中判令被告「詳為調查事實後，妥當適用法規，另為適法之處分」。惟被告迄今仍未能具體明確地指出「有何參加人，受到如何程度之損害」，徒以與事實顯不相符之推論，嚴懲原告，係屬一違法之處分。另被告對原告所售予參加人者，皆係合理市價之商品等事實，並不爭執，故依修正前公平交易法第二十三條第一項規定，足證原告自未違法。(七)、參加人經其上線參加人之介紹，給付一定代價(即給付金錢)，直接向傳銷業者購買合理市價之商品，以取得推廣商品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等情，即係法律所明文許可之適法行為。且參加人佣金收入之計算，則係以參加人本身及其下線參加人所共同推廣合理市價之商品，一併加總計算(即總業績)為基礎。易言之，多層次傳銷業者所實施之佣金(獎金)分配制度本身，僅係規定參加人推廣商品及介紹他人參加，並因而獲得佣金、獎金或其他經濟利益之相關分配原則，是倘參加人本身及其下線參加人確有推廣合理市價商品等客觀行為事實之存在，則依法不論多層次傳銷業者所實施者係何種類之佣金(獎金)分配制度，且在佣金(獎金)分配制度中雖有「無限代、不限時間累積積分，按週領取獎金」、「獲得倍數獎金」、「加入時並可一次購買多數經營權」、「再生所謂子公司」、「規定分左右線發展，僅需介紹兩個人

加入」、「不脫離、不超越」……等設計，仍非法所不許—此即被告迄今「從未認定實施雙向制即屬違法」之原因。查被告在(八八)公處字第一二五號處分書認定原告所實施之「不平衡雙向傳銷獎金制度」：被告明知原告確實銷售合理市價之商品予參加人，且各參加人所購之少量商品（約六千五百元）僅供自行消費使用—即不可能發生「參加人囤貨現象」等事實。且被告復記載「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。若多層次傳銷事業之行銷制度，有以人為排線，其參加人主要收入來源係由先加入者介紹他人加入，並自後加入者之入會費支付予先加入者佣金、獎金，而非來自其所推廣或銷售商品或勞務之合理市價者，即構成違反前揭公平交易法第二十三條第一項之規定。」等語。故由前揭處分書中，將被告認定原告所為之前揭「違法事實」與其「處分理由」，兩者相互比對，即可證知原告並未違法。(八)、依照公平交易法第二十三條之規定及立法理由得知，只要傳銷業者所出售予參加人者，皆係合理市價之商品，則縱使發生「參加人加入目的多係為獲領獎金」及「參加人人為排線—即被告所稱之公排」等情形，乃人之常情及傳銷業界所必然共通、存在之經驗法則，絕非被告詭稱之違法行為：然「業者及參加人是否推廣或銷售合理市價之商品或勞務」才係修正前之公

公平交易法第二十三條第一項明定之違法構成要件之重要判斷標準，而「實施傳銷獎金制度之種類方式」則顯非同法之違法構成要件之判斷標準。另1、立法院制定公平交易法之過程中，認為「多層次傳銷之定義不明確，其管理辦法宜以法律定之，不可授權立法……第二十三條第二項規定由中央主管機關另訂管理辦法，更為不妥。因為該管理辦法必然影響人民之權利，授權立法，自不相宜。」「第二十三條第二項規定多層次傳銷之管理辦法由中央主管機關定之……涉及人民權益甚大……漫無限制之委任立法，將使人民權益受損」、「經濟部所擬多層次傳銷辦法草案……顯有行政命令超越母法之嫌疑；本席以為該辦法所擬定的禁止行為應於本法內明文規定，有符體制，建議將之納於本條範圍，俾大眾有所依循。」。2、被告訂定之「多層次傳銷管理辦法第五條一修正前」強迫業者須接受參加人無限期、無因退貨還款之請之規定，顯有行政命令超越母法之嫌，且已違司法院釋字第三一三號授權明確化之要求一即違憲。3、被告明知修正前之多層次傳銷管理辦法第五條強迫業者須接受參加人無限期、無因退貨還款之請之規定，已違法、違憲，故提案修正，將前揭退貨規定（即行政命令），改增訂為公平交易法第二十三條之一及之二一八十八年二月三日總統令修正公布。由以上三點可知被告以原告違反修正前之多層次傳銷管理辦法第五條強迫業者須接受參加人無限期、無因退貨還款之請之行政命令為由，處分原告之舉即已違憲。再者，被告逕以行政命令（即修正前之多層次傳銷管理辦法第五條）課以業者須接受參加人無因、無限期退貨還款請求之義務，無非在於保障參加人之權益及防止發生重大社會經濟問題，惟此非但

不合法、理、情，且不足以保障參加人，亦未制定相關配套措施。此等顯失正義衡平之行政命令，實完全無法使人信服。又原告之參加人所得之佣金、獎金或其他經濟利益，全部皆源自於參加人介紹下線參加人（兼最終消費者）直接向原告購買少量（平均約為六千五百元至一萬餘元）且供自行消費使用之合理市價之日用百貨商品所得之合理利潤—即原告之參加人所得之佣金、獎金或其他經濟利益，全部皆源自於參加人推廣合理市價商品所得之合理利潤。因此，原告並未違反修正前之公平交易法第二十三條第一項特別刑法之規定，縱然原告曾與參加人約定「參加人於購物十四日後，放棄請求原告買回商品之請求權」乙事屬實，惟原告並未違反修正前之公平交易法第二十三條第二項及多層次傳銷管理辦法等相關行政罰之規定。(九)、按「法規命令，有下列情形之一者，無效：一、牴觸憲法、法律或上級機關之命令者。」行政程序法第一百五十八條第一項第一款定有明文。被告雖係依據修正前之公平交易法第二十三條第二項之授權規定，而訂定修正前之多層次傳銷管理辦法（即法規命令），惟該管理辦法第五條第一項第一款、第二款、第四款、第五款及第六款，強令多層次傳銷事業須接受參加人無因、無限期解除或終止兩造傳銷契約及退貨還款之請求等規定，顯已違反法律優越及法律保留等原則而致無效。被告竟依此等顯然無效之法規命令，處分原告之舉，即不能謂合法：修正前之公平交易法第二十三條第一項法文中之「主要」及「合理市價」二者，係不確定之法律概念。被告於八十一年三月間作成公研釋字第〇〇八號法律釋示，即係針對修正前之公平交易法第二十三條第一項法文中之「主要」及「合理市價」等不確

定法律概念，作成統一解釋。再於八十六年三月間依職權訂頒「多層次傳銷案件調查作業處理原則」，其中第二條「判斷違法原則」及第四條「檢視報備資料」等規定，即分別明定「多層次傳銷參加人收入主要係由先加入者介紹他人加入，並自後加入者之入會費支付予先加入者介紹佣金，而非來自其推廣或銷售商品或勞務之合理市價，即構成公平交易法第二十三條第一項之違反；主要及合理市價認定標準，參照本會公研釋字第○○八號解釋辦理」、「對於多層次傳銷事業報備資料，應逐件詳加解釋，有不完備或不符多層次傳銷管理辦法規定者，應即通知限期補充或修正；其已逾期限未補充或修正者，被告應檢還原件退回，通知補正後重行報備，並製作影本歸檔。」是被告雖為訂定機關，惟仍應受到有效下達之行政規則之拘束，而為人民違法之認定及行政程序，否則憑以作成之處分，即不能謂合法（意即在該等行政規則所明定之範圍內，被告才有判斷餘地）；倘被告故意違反（逾越）前揭行政規則所指示之範圍，擅憑個人主觀抽象之認知，遽行認定人民違法，除人民完全無法預測被告之行政行為，致被告因而違反誠信原則外，被告亦已違反恣意禁止原則。

（十）、依公平交易法第二十三條第一項所明定之違法構成要件、公研釋字第○○八號法律釋示，及多層次傳銷業案件調查作業處理原則第二條判斷違法原則等規定及內容，足證被告明知「傳銷業者是否推廣或銷售合理市價之商品」及「是否有將後加入者繳交之入會費用，當作介紹佣金支付予先加入者」二者，係判斷傳銷業者是否違反公平交易法第二十三條第一項規定之最重要之依據。易言之，倘傳銷業者所售予參加人者，皆係合理市價之商品，且從未發生將後加入者繳

交之入會費用，當作介紹佣金支付予先加入者之情事，即無任何參加人會遭到任何經濟上之損失，則該傳銷業者自不構成公平交易法第二十三條第一項規定之違反。惟遍觀原處分內容，被告明知原告所售予參加人者，皆係少量僅供參加人自行消費使用之合理市價之日用百貨商品，且從未發生將後加入者繳交之入會費用，當作介紹佣金支付予先加入者等既存事實。惟被告竟未就原告所銷售予參加人之商品價格是否係合理市價，及原告是否曾發生將後加入者繳交之入會費用，當作介紹佣金支付予先加入者等重要違法判斷之情事，於原處分中有任何之論述，卻逕於原處分主文欄故意錯載：「一、被處分人（即原告）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。」等語，足證原處分已違反法律及行政規則，顯存處分不依事實及理由未備等嚴重違法。又八十六年間施行之公平交易法第二十三條第二項，並未明確授權被告得訂定修正前之多層次傳銷管理辦法第五條「有關參加人得無因、無限期解除、終止契約，並得向業者請求退貨還款」等限制人民權利義務之規定一下稱系爭解約退貨規定，違反系爭解約退貨規定之業者，即依公平交易法第四十二條規定處罰，是系爭解約退貨規定即已逾越母法授權之限度；其次，系爭解約退貨規定除片面限令業者須負擔參加人無因、無限期解約退貨之不可預期且顯失公平之經營風險外，亦形成直接鼓勵參加人詐領獎金之依據，更非防制違法變質多層次傳銷之方法，故系爭解約退貨規定即顯與公平交易法之立法意旨相違背，亦不符比例原則；再者，系

爭解約退貨規定顯然抵觸民法有關買賣、物之瑕疵擔保責任等規定，及消費者保護法第十九條有關訪問買賣之消費者退貨還款請求權時效等上位規範。另被告並未就原告所銷售予參加人之商品價格是否係合理市價，及原告是否曾發生將後加入者繳交之入會費用，當作介紹佣金支付予先加入者等重要違法判斷之情事，於原處分中為任何之論述，是原處分顯已嚴重違法。綜上所述，原告並未有違反公平交易法及多層次傳銷管理辦法等法令規定之情事，為此，請判決撤銷原處分、訴願、再訴願決定，並請求調查原處分所述原告各種違法事實之證據等語。

被告答辯意旨及補充理由略謂：一、原告陳稱違反行為時（下同）公平交易法第二十三條第一項之規定，即應依同法第四十一條之規定處罰。被告並未先依法命原告停止或改正其行為，而逕處分原告罰鍰新臺幣五十萬元及勒令歇業，顯有適用法律錯誤之違法。惟查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被告訂定管理辦法予以規範。違反管理辦法規定者，除得依同法第四十一條規定處以罰鍰外，若其違法情節重大並得命令解散停止營業或勒令歇業，經查原告所實施之「自願放棄條款」之約定，規避其參加人辦理退出退貨，已違反多層次傳銷管理辦法之規定，併考量原告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，爰依同法第四十二條規定處以勒令歇業之處分。二、原告陳稱「參加人人為排線」係傳銷業界之共通法則，顯不違法等情事，因原告係實施所謂「不平衡雙向制」，亦即加入時投資購買每

一經營權單位，僅須一定之積分值，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，而且終生僅需投資一次，即可在完成一循環後重複消費，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。該制度顯已背離傳銷商品本質，且參加人主要收入來源，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，已構成不正當多層次傳銷行為。三、原告陳稱處分理由中「參加人人為排線」、「造成參加人囤貨現象」、「商品虛化」、「獎金發爆」等情事，原告從未發生前揭所稱各違法情事乙節。按原告從事多層次傳銷事業即對不得違反公平交易法負有遵守義務，而違法之事實只要該當違法事實存在，即有以處分方式防止損害之擴大之必要，非以發生實質上損害為必要，原告顯係對法律之構成要件及效果有所誤解。另本案涉及刑責部分，業經臺灣臺北地方法院判決原告、其代表人鄭○鈿及訴訟代理人周○慰違反公平交易法第二十三條第一項規定在案，(一)就囤貨現象而言，經查原告參加人加入目的多係為提領獎金，其提貨及再銷售之意願不高。復以雖其表面上有多項商品，惟每項商品之積分值與價格之比值不同，若要湊足領取獎金所需之積分值，參加人多傾向選擇少數積分值相對較高之公司主力產品。故參加人選擇訂購該等商品主要係基於符合制度規定以領取獎金之考量，並非考慮其消費或推銷能力，囤貨現象自不可免。且囤積現象發生後，接踵而至即是退貨問題。查原告為避免處理參加人退出退貨問題，訂有參加人自願放棄買回商品請求權之條款，已違反管理辦法第四條及第五條規定，被告亦曾接獲多起民眾反映其未能依法辦理參加人退出退貨。若如原告所稱囤貨現

象純屬臆測之詞，則更無退貨問題，不致造成其經營困難，其又何需在法有明文規定之情形下，仍自訂系爭違法條款？系爭違法條款之訂定，或可反映原告所造成囤貨現象達到相當程度。(二)其次，原處分並未認定原告於當時已發生「獎金發爆」現象，係指原告面臨該等危機。查原告訴訟代理人周○慰於八十八年八月五日到會說明時，即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。是以被告處分書有關「獎金發爆」危機之敘述，尚非無據。(三)原告傳銷行為亦確實導致商品虛化之現象。按「商品虛化」為變質多層次傳銷之主要現象。原告所實施之傳銷行為，其參加人爭相以介紹他人加入，利用排線、多數經營權等不斷等待下線加入，即可坐領獎金。在此過程中，參加人無視推廣或銷售商品之重要性，而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，該商品之性質是否適於銷售推廣，並不為原告之參加人所重視。四、原告認其係於參加人在加入購物時所填寫之「傳銷商消費訂單」中，與參加人有書面約定，且參加人仍有選擇購買商品與否及考慮是否受該約定拘束之權利，顯無虛偽、隱瞞或引人錯誤之表示。被告認原告實施「參加人於購物十四日後自願放棄買回請求權」之作法，係規避參加人辦理退貨，顯已違反管理辦法規定，以違反公平交易法論斷並無違誤。至於原告所稱參加人並不吃虧，何以原告須遵守被告片面制定之行政命令，接受參加人無限期退貨還款之請求？此規範顯係涉及「人民權利義務之限制，其處罰之構成要件及

數額，應由法律訂之」之情形，有違授權明確性原則之理由，按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，為加強保護參加人權益，並期回復原多層次傳銷之行銷理念，公平交易法第二十三條第二項授權被告訂定管理辦法予以規範，該辦法符合公平交易法第一條、第八條、第二十三條及委任立法之本旨，且為維護交易秩序及防止弊害之管理所需，復經被告依中央法規標準法第七條規定發布施行及送請立法院查照在案，原告泛言原處分尚難符合授權明確性原則一節，自難認為有理由。五、原告辯稱，渠之傳銷組織發展速度及營業額均遠較吉米鹿公司為低，原告之參加人皆係購買少量且公平合理市價之日常用品，有何參加人因不能退貨而吃虧，如何能謂「發展甚為迅速」及「嚴重影響社會經濟秩序」，何以吉米鹿公司僅被處以「罰鍰新臺幣五十萬元」，而原告卻增加「勒令歇業」之處分，此不係濫用權力，且係違反平等原則之違法處分乙節。查被告未曾以假設狀況之情事處分原告，乃依檢舉人之證詞、原告委託周○慰到會陳述之事實及相關獎金計算方式，得知人為排線、商品虛化及獎金發爆之現象，此由原告委託周○慰到會陳述紀錄可稽，經被告考量原告參加人數短短二個多月即吸收參加人數達二千八百餘人，並因制度運作一人可重複配對組織數，營業額即達四千三百八十一萬餘元，發展甚為迅速，嚴重影響社會經濟秩序，違法情節重大，自非原告主觀上所稱參加人依照該制度之設計而自行排線，有何犯罪行為可言，被告處分認事用法，尚無違誤。六、有關訴稱被告從未對檢舉人指述內容之真實性及正確性詳加調查，更未調查原告所售之日常用品是否係公

平且合理之市價，縱原告確曾違反退貨規定，惟被告竟在未經詳加調查是否存有商品售價偏高或參加人有何損失之前，即以抽象、空泛不實之詞，遽然認定原告已嚴重影響社會經濟秩序，故被告調查採證之程序既不合法，對原告所為之處分，即難謂合法乙節。查被告調查處分尚非僅依檢舉人之證詞作為原告違法之唯一證據，而違反退貨規定既為原告所自承，不論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管理辦法之規定，核檢舉人之證詞尚不足影響被告最後之決定。七、被告從未認定實施「雙向制」即屬違法，亦未肯定目前所從事類似制度之事業均不會發生違法疑慮：原處分有關「雙向制」之敘述，均依據調查當時所得原告或其他「雙向制」事業之實際經營結果是否違反公平交易法第二十三條第一項規定，而非只要該傳銷事業者實施不平衡雙向制即屬違法。換言之，事業是否違反前揭規定，端視其參加人主要收入來源是否來自介紹他人加入，而非基於其所推廣或銷售之商品或勞務之合理市價，此自需依據具體經營結果等相關事證為判斷，尚難以是否實施「雙向制」一概而論，故原告所訴認被告未取締其他實施不平衡雙向制之傳銷業者，違反平等原則乙事，並不足採。八、其對鈞院八十三年度判字第一二六〇號有關臺灣妮芙露公司行政訴訟乙案之判決，認為修正前多層次傳銷管理辦法無違反私法自治及逾越母法之授權範圍：有關原告依據司法院釋字第三一三號解釋內容，認被告所訂定之修正前多層次傳銷管理辦法係授權命令，該辦法中之第五條規定顯已違法違憲，且成為參加人脫法行為之工具乙節。按公平交易法規範多層次傳銷之立法目的，其中重要之管理機制即在於使參加人得退出

組織及退貨。蓋若為一正當多層次傳銷，因注重於推廣或銷售價格合理之商品或勞務，雖難免有參加人退出及退貨情形，尚不致即造成經營困難。惟在變質多層次傳銷，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，作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，故原告未思如何將其傳銷經營導入正軌，竟指管理辦法之退貨規定有悖情理，是為倒果為因之說法，當不足採。另系爭多層次傳銷管理辦法規定是否違反前開解釋之爭議，前曾於鈞院八十三年度判字第一二六〇號，有關臺灣妮芙露公司行政訴訟乙案之判決，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」，其適法性應無疑問。此規定原來授權被告立法，日後則直接規定於母法，係基於不同時期之立法考量，尚難與原管理辦法之適法性混為一談。九、管理辦法第四條及第五條規定，參加人終止契約後，傳銷業者應接受參加人退出退貨之申請，但得扣除以因該項交易而對參加人給付之獎金或報酬，及取回商品之價值有減損時其減損之價額，此規定並不會造成傳銷業者營運困難及保護投機參加

人：按傳銷事業本如一般事業可能基於種種原因而虧損倒閉，又傳銷事業係利用人際網路行銷，自面臨較一般通路業者為高之管理風險。目前正常經營之多層次傳銷事業，均係在公平交易法及多層次傳銷管理辦法相關規範下運作，且依修正前公平交易法及多層次傳銷管理辦法之規定，參加人提出退出退貨之申請，傳銷業者可追回已發之獎金，並非如原告所稱之該規定有悖法律衡平原理。原告未察多數依法正常經營之案例，而僅舉康薈公司失敗之例以圓其說，顯屬以偏概全。十、被告調查處分尚非僅依檢舉人之證詞作為原告違法之唯一證據，另查原告所提出有關接受退貨申請之資料部分是在原告修改制度前參加人所提出：被告調查處分尚非僅依檢舉人之證詞作為原告違法之唯一證據，尚須進行調查程序，及請利害關係人到會陳述並作成陳述紀錄，而違反退貨規定既為原告所自承，即已該當違反管理辦法之規定，核檢舉人之證詞雖可佐證，尚不足影響被告最後決定。況原告所陳鄭○丰涉及冒刷信用卡、謊稱未收到商品等，係屬另事，與原告是否合法受理其退出退貨並無關聯。原告雖舉出其已曾受理參加人退出退貨之數據，惟依其陳報資料尚難斷認其真實性，及計算退款方式是否符合法令規定。又被告係針對其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，而原告所稱辦理退貨達二四○人，依其再訴願內容，有一九四件係爭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，可見原告實企圖以籠統資料，模糊其違法事實。十一、被告之重為處分，已遵鈞院八十八年度判字第三○九九號之意旨，就違法情節及適用法規部分充分

說明，當無違誤：原告引用司法院釋字第三六八號、鈞院七十八年度判字第一四〇八號判決、吳庚大法官著作等，認為被告本次另為處分不符鈞院八十八年度判字第三〇九九號判決之意旨，而有違法乙事，按依前開解釋，行政法院如係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由被告調查事證另為處分時，被告即應依判決意旨或本於職權調查事證。而鈞院八十八年度判字第三〇九九號判決，係指原處分未能具體說明原告違反管理辦法部分之情節如何重大，而對原告違反修正公平交易法第二十三條第一項規定部分，逕引公平交易法第四十二條規定予以勒令歇業處分，適用法規顯有錯誤。查被告重為處分時，已遵鈞院前揭判決就違法情節及適用法規部分充分說明，當無違誤。十二、公平交易法第四十二條所稱違法情節重大，除考量違法行為已成危害之外，尚應斟酌其可預期發生之危害程度，決定是否立予遏止：原告訂定「自願放棄條款」，要求參加人超過十四天以後須放棄退貨權利，顯已違反管理辦法第四條及第五條規定，其違法情節實屬重大，被告依據修正前公平交易法第四十二條規定，處以五十萬元罰鍰及勒令其歇業，自非無據。蓋參加人得退出退貨，除保護參加人權益外，更為抑制變質多層次傳銷之重要機制。藉此，傳銷事業即可在制度設計、內部控管、參加人監督管理上力求落實推廣或銷售合理市價之商品或勞務，以降低將來參加人退出退貨之經營風險。復於經營過程中，異常之退出退貨情形具有警示作用。惟查原告經營多層次傳銷，已衍生為以介紹他人加入為主之變質多層次傳銷組織，其既非著重於推廣或銷售商品，在組織漸趨飽和之際，參加人退出退貨壓力隨之而來。原告於體認此壓力後，非但未能審視其經營結果

已成偏差，反圖以破壞參加人退出退貨之法定機制以掩其流弊，猶如飲鴆止渴，從而如果任由原告在欠缺參加人退出退貨機制之情形下，繼續維持運作，由於其組織發展終將無以為繼，勢將使其所造成之違法局面雪上加霜。此由原告自八十六年四月起開始實施多層次傳銷，至同年六月中旬，短時間內已吸收二千八百餘名參加人，營業額達四千三百餘萬元，略具規模，即可見其危險性。原告雖表示被告無具體指出有何人受害、受害程度，難謂其違法情節重大云云，惟查被告接獲民眾反映原告拒絕退貨，實不止一起。復修正前公平交易法第四十一條及第四十二條規定授權被告得為行政處分，其裁罰或處分措施之採取，除基於違法行為已造成之損害之外，如更正、改正、停業或歇業等處分措施，更賦有及時遏止違法行為危害之積極行政目的。是以修正前公平交易法第四十二條所稱違法情節重大，除考量違法行為已成危害之外，尚應斟酌其可預期發生之危害程度，決定是否立予遏止。原告片面規定系爭違法條款，初已影響參加人對其正當權益之認知，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，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，只有擴大危害層面。爰原告違法情節相較於一般違反相同規定之情形，自不可同日而語，而應屬重大，有及時遏止之必要。被告所為勒令歇業之處分，實符於修正前公平交易法第四十二條之規範意旨，並無違誤。綜上所陳，被告原處分，於法並無不合，本件訴訟為無理由，請判決駁回原告之訴等語。

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。本件原告於八十六年四月間向被告報備採「不平衡雙向制」之多層次傳銷制度營運，嗣經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。原告不服雖為首揭主張，惟查：一、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。原告目前有「安琪」及「項麟」二條體系，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。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，業經被告參酌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，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。二、次查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，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；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，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。

三、按公平交易法規範多層次傳銷之立法目的，在防止變質多層次傳銷之蔓延，是以管理辦法第五條之管理機制即在於使參加人得退出組織及退貨。蓋若為一正當多層次傳銷，因注重於推廣或銷售價格合理之商品或勞務，雖難免有參加人退出及退貨情形，尚不致即造成經營困難。惟在變質多層次傳銷，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，作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。綜上所述，本件原處分核無違誤，一再訴願決定遞予維持，俱無不合。原告仍執前詞爭訟，其訴為無理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法施行法

第二條、行政訴訟法第九十八條第三項前段，判決如主文。
中 華 民 國 九 十 一 年 一 月 十 七 日
(本件聲請書其餘附件略)