

調 查 報 告

壹、案由：據訴，公平交易委員會疑未依法律明定「合理市價」及「主要」之要件認定變質多層次傳銷之構成，致使人民難以預測其行為界限。究該會對於多層次傳銷之管制有無違失？執法過程是否怠忽職守，致民眾權益受損？有調查釐清之必要案。

貳、調查意見：

本案「據訴，公平交易委員會疑未依法律明定『合理市價』及『主要』之要件認定變質多層次傳銷之構成，致使人民難以預測其行為界限。究該會對於多層次傳銷之管制有無違失？執法過程是否怠忽職守，致民眾權益受損？」等情案，經調閱公平交易委員會(下稱公平會)卷證資料，並諮詢專家學者及詢問公平會之相關業務主管人員，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、多層次傳銷管理法第18條規定之「合理市價」用語，雖有訓示作用，卻仍引發認定變質多層次傳銷，是否應依法同時論斷「合理市價」及「主要」等要件之爭議，是以公平會允宜研議該用語究應如何呈現，避免造成誤解，且能達到訓示作用；另公平會允宜適時對外說明我國對於多層次傳銷之管理制度係屬報備制及其管理程度，以提高社會大眾自我保護的能力：

(一)多層次傳銷管理法制定公布前，我國對於多層次傳銷的管理係併置於公平交易法及其授權訂定之多層次傳銷管理辦法加以規範，歷經20餘年，始以「多層次傳銷管理法」專法進行管理。相關法規對於「變質多層次傳銷」(俗稱「老鼠會」)之規範略述如下：

1、公平交易法時期：

(1)民國(下同)80年2月4日公布之公平交易法第

23條規定：「(第1項)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。(第2項)多層次傳銷之管理辦法，由中央主管機關定之。」其立法說明為：「多層次傳銷，並非均為不正當之銷售方法，惟因其變型態樣繁多，如其參加人所得之佣金、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。」

(2) 嗣公平會81年3月23日公研釋字第008號就公平交易法第23條「主要」及「合理市價」認定標準之疑義，研析意見如下：

〈1〉「主要」：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23條第1項之規定。至於「主要」如何認定，美國法院解釋「主要」為「顯著地」，並曾以50%作為判定標準之參考，屆時再依個案是否屬蓄意違法及檢舉受害層面和程度等實際狀況做一合理認定。多數之多層次傳銷，參加人利潤來源無法明確分割多少純係來自介紹他人，多少純係來自推廣或銷售商品或勞務，即兼含此兩種報酬，此時欲判斷其是否符合公平交易法第23條第1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」：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等。市場無同類競爭商品或勞務：此時因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」。

(3) 又，公平會以94年10月13日公參字第0940008617號令修正「公研釋008號公平交易法第23條『主要』及『合理市價』認定標準」，將在市場無同類競爭商品或勞務時之「合理市價」認定標準，修正為「將就個案認定」。其後，該會以103年5月1日公競字第10314604651號令公布廢止「公平交易法第23條『主要』及『合理市價』認定標準」，並自該日生效。

2、多層次傳銷管理法時期：

(1) 103年1月29日公布之多層次傳銷管理法第18條規定：「多層次傳銷事業，應使其傳銷商之收入來源以合理市價推廣、銷售商品或服務為主，不得以介紹他人參加為主要收入來源。」其立法理由為：「一、本條參酌公平交易法第23條規定。二、多層次傳銷事業如使其傳銷商

之主要收入來源，係來自於介紹他人參加，則其後參加之傳銷商必因無法覓得足夠之人頭而遭經濟上損失，但發起或領導推動之人則毫無風險、徒獲暴利，並造成嚴重之社會問題，爰明文加以禁止。」

(2) 嗣103年4月17日發布之多層次傳銷管理法施行細則第6條則規定：「本法第18條所稱合理市價之判斷原則如下：一、**市場有同類競爭商品或服務者**，得以國內外市場相同或同類商品或服務之**售價、品質**為最主要之參考依據，輔以比較多層次傳銷事業與非多層次傳銷事業行銷相同或同類商品或服務之**獲利率**，以及考量特別技術及服務水準等因素，綜合判斷之。二、**市場無同類競爭商品或服務者**，依個案認定之。本法第18條所稱主要之認定，以50%作為判定標準之參考，再依個案是否屬蓄意違法、受害層面及程度等實際狀況合理認定。」

(二)按公平交易法第23條及多層次傳銷管理法第18條，依其立法說明或理由，均在明文禁止多層次傳銷事業使其傳銷商之主要收入來源，係來自於介紹他人參加之情形。據公平會表示，多層次傳銷事業是否違反多層次傳銷管理法第18條規定，應視其傳銷商主要收入來源，係為「**基於介紹他人加入**」或「**以合理市價推廣、銷售商品或服務**」，若前者顯重於後者，即傳銷商之收入來源，主要係來自其所介紹他人加入，非由推廣、銷售商品所獲之合理利潤，即已脫離多層次傳銷應著重推廣、銷售或服務之本質，導致傳銷商領取獎金係依賴新進者不斷加入，由先加入者朋分後加入者給付之費用獲取高額獎金或佣金，惟終將因後加入之傳銷商無法覓得足夠

「人頭」參加而無以為繼。又，詢據公平會表示，「合理市價」用在多層次傳銷時有訓示作用，是提醒一般民眾，傳銷事業是否有偏離本質。

(三)本院諮詢之專家學者亦表示，多層次傳銷管理法施行細則第6條第2項特別提到有關「主要」的認定。

「主要收入來源」的認定是以50%作為判定的標準，是「主要」判定標準的參考，不是絕對，那是二階段判定。如果超過50%，原則上依此法條來看，第一階段判斷符合，就應該進行第二階段，即「再依個案是否屬蓄意違法、受害層面及程度等實際狀況合理認定。」假定「主要收入來源」沒有超過50%，則不進入後面的判斷；假定超過50%，則進入第二階段，如受害層面只有3、5個人、是不是蓄意違法。又，從立法理由來看，最終還是要認定「主要收入來源」。至於「合理市價」，是判斷「主要收入來源」是不是介紹他人加入之重要依據而已，不是併存。從規範目的及法規體系來看，多層次管理法第18條是要使其傳銷商之收入來源以合理市價推廣、銷售商品或服務為主，不得以介紹他人參加為主要收入來源。重點在規範不得以介紹他人參加為主要收入來源。從上下文體系解釋，主要收入來源，是判斷違法的主要標準，「合理市價」是作為輔佐判斷是不是主要收入來源的依據；公平會過去的看法，邏輯是沒有問題的，重點在判斷「主要收入來源」，沒辦法判斷，才用「合理市價」。但現在操作上，如果有商品在銷售，如何認定「主要收入來源」是在拉人頭，實際操作與施行細則第6條第2項一樣。如果沒有商品，就很容易認定；如果有商品或服務，就先判斷是否超過50%，再來判斷社會影響層面，受害層面等等，實務上操作必須這樣做。

(四)至於「商品虛化」，公平會表示，「商品虛化」係指商品客觀上不存在或傳銷商購買商品之目的係為領取獎金，致商品流於形式，與合法多層次傳銷制度應著重推廣、銷售商品有別；究否構成變質多層次傳銷之刑事責任，係由司法機關依據個案事實審認之，經查我國實務判決曾認定：「因多層次傳銷方式推廣或銷售商品，其正當性應在於商品之確實提供及使用，倘商品未確實提供或使用，參加人（傳銷商）僅以形式上之商品交易，作為收取款項，並據此發放經濟利益之幌子，即構成『商品虛化』，據此得認定其參加人（傳銷商）所收取之佣金、獎金或其他經濟利益，主要係基於介紹他人加入，而非來自其所推廣或銷售商品或勞務（服務）之合理市價」（臺灣高等法院105年度原金上重訴字第1號刑事判決）。「……非基於所銷售商品之品質或效能，可知其商品交易徒具形式，參加者（傳銷商）並非基於消費或銷售之目的而加入，其收入主要基於推廣或介紹他人加入，而非來自推廣或銷售商品或勞務（服務）之合理市價……」（最高行政法院98年度判字第102號行政判決）。而本院諮詢之專家學者亦表示，商品勞務虛化的問題，表面上有提供商品或服務，但確實沒有，形式上的商品或服務交易，做為收取費用據以發放經濟利益獎金，就不用判斷合理市價，完全就進入主要收入來源是來自拉人頭。惟該專家學者質疑何必用「商品虛化」概念，重點是在於認定有沒有商品或服務，不是從形式判定而是實質認定。

(五)本案陳訴人雖列舉臺灣高等法院87年度上訴字第3453號刑事判決、臺灣高等法院92年度上易字第1264號確定判決、臺灣高等法院臺中分院104年度

上易字第862號確定判決及臺灣高等法院94年度上更(一)字第760號確定判決，稱變質多層次傳銷之認定標準應以傳銷商品是否為「合理市價」為準。惟公平會查復本院表示，有關陳訴人提供之刑事判決內容，主要為法院就個案事實判斷案關傳銷商品之訂價尚屬「合理市價」而未構成變質多層次傳銷等情，因係司法機關針對變質多層次傳銷之刑事案件獨立審判之結果，公平會均予以尊重；惟究否違反變質多層次傳銷之刑事責任，仍視司法機關依個案偵辦事證進行審理；司法機關乃係依據個案事實獨立審理認定是否構成變質多層次傳銷之禁止規定，並無陳訴人指稱變質多層次傳銷應以傳銷商品是否為「合理市價」為準情事。

- (六)再者，陳訴人列舉公平會4份處分書(公平會公處字第092170號、第091021號、091170號、092001號)稱公平會對於變質多層次傳銷案件以往執法實有嚴重謬誤。惟公平會於107年10月16日查復本院表示，公平會公處字第092170號處分書以中華全民電信股份有限公司銷售電信服務之實際使用情形僅約1.9%，而透過介紹他人加入收取「開通服務費」作為獎金發放之主要來源，及獎金發放比率約79.5%等情，認定構成變質多層次傳銷。該案業經行政院93年6月28日院臺訴字第0930085979號訴願決定書以程序不合，訴願決定不受理；公平會公處字第091021號處分書以共享人生國際電訊網路股份有限公司等被處分人銷售「共享人生網站」之會員網頁空間服務及規劃傳銷商依加入先後順序取得公排序號，並將傳銷商繳交之會員網站建構費及月租費作為獎金發放之主要來源，且傳銷商實際使用會員網頁空間服務之比率低於1%，而流於「商品

虛化」，認定構成變質多層次傳銷。該案業經行政院92年1月29日院臺訴字第0920080438號訴願決定書予以維持，且經臺北高等行政法院93年5月19日92年度訴字第1489號判決原告之訴駁回；公平會公處字第091170號處分書以林鬱文化事業有限公司銷售會員個人網站系統(即「加盟網站卡」)等服務及依卡號先後順序發放高額獎金，並藉由新加入或既有傳銷商不斷加碼挹注資金維持獎金發放，且實際建置個人網站比率僅27.05%等情，認定構成變質多層次傳銷。該案業經行政院92年5月22日院臺訴字第0920085515號訴願決定書予以維持，且經臺北高等行政法院93年12月29日92年度訴字第3335號、第3336號、第3463號判決原告之訴駁回，以及最高行政法院95年10月31日95年度判字第01755號判決上訴駁回；公平會公處字第092001號處分書以賀寶企管顧問有限公司銷售油票，將傳銷商加入繳交之入會費作為獎金發放之主要來源，而非基於銷售油票之合理售價等情，認定構成變質多層次傳銷，該案因被處分人未提起訴願等行政救濟程序，行政處分亦已確定。整體而言，陳訴人指稱公平會對於變質多層次傳銷案件違法不當之4份處分書，共計3份處分書經行政院訴願審議，維持該會原處分內容，且2份處分書尚進一步經司法機關審查，認定被處分人已構成違反變質多層次傳銷之禁止規定，並支持該會原處分見解，且於論斷上並無違誤，是陳訴人指稱該會以往執法嚴重謬誤等情，顯與事實不符核不足採等語。

- (七)按上開說明，公平交易法第23條及多層次傳銷管理法第18條，主要係明文禁止多層次傳銷事業使其傳銷商之主要收入來源，係來自於介紹他人參加之情

形。其主要收入來源，是判斷違法的主要標準，至於「合理市價」，公平會表示係有訓示作用，本院諮詢之專家學者亦認為是輔佐判斷之依據，與「主要收入來源」並非併存等語。再者，「商品虛化」之重點在於實質認定有沒有商品或服務，形式上的商品或服務交易，做為收取費用據以發放經濟利益獎金，則進入主要收入來源是來自拉人頭之判斷。且究否違反變質多層次傳銷之刑事責任，仍視司法機關依個案偵辦事證進行審理，爰陳訴人指陳公平會在認定變質多層次傳銷之實務運作上，少有依法同時論斷及舉證「合理市價」及「主要」等要件，時而更援引自創之「商品虛化」理論替代上開要件，全然悖於法令規定，執行有缺失等情，容有誤解。

- (八)此外，多層次傳銷管理法第18條「合理市價」之用語應否刪除一事，公平會雖表示，為避免多層次傳銷管理法適用上之疑義，業於多層次傳銷管理法施行細則第6條明定「合理市價」及「主要」之判斷原則，且實務案例亦有「商品虛化」或完全強調「人數擴展」之「公排」活動等事證，以認定是否合致變質多層次傳銷之法定構成要件。是以，**現行條文規定於實務上尚無窒礙難行之處，亦無違憲之疑慮，尚無將「合理市價」刪除之必要與實益等語。**然卻仍有上開陳訴人提供刑事判決內容，稱變質多層次傳銷之認定標準應以傳銷商品是否為「合理市價」為準之情事。縱使公平會尊重司法機關針對變質多層次傳銷之刑事案件獨立審判之結果，惟「合理市價」之用語，確實引發爭議。公平會固然表示「**合理市價**」用在多層次傳銷時有訓示作用，是提醒一般民眾，傳銷事業是否有偏離本質，惟依公平

交易法第23條及多層次傳銷管理法第18條之立法說明或理由，均係明文禁止多層次傳銷事業使其傳銷商之主要收入來源，係來自於介紹他人參加之情形，且本院諮詢之專家學者亦提出「合理市價」應是要被刪除之意見，是以，多層次傳銷管理法第18條「合理市價」之用語既引發爭議，公平會允宜研議如何避免該用語造成誤解之情事。

(九)各國現行對於變質多層次傳銷之規範不一，公平會¹表示，美國未就多層次傳銷單獨立法規範，係由聯邦交易委員會（Federal Trade Commission）依據聯邦交易委員會法（Federal Trade Commission Act）第5條規定處理；韓國「登門銷售及其他事項法」係就登門推銷、電話行銷與多層次傳銷、持續交易、招攬業務交易等內容進行規範，亦未就多層次傳銷單獨立法規範；日本「關於防止無限連鎖傳銷（老鼠會）法」則係針對變質多層次傳銷情事訂定專法規範。又，詢據公平會表示，美國未就多層次傳銷單獨立法規範多層次傳銷，但就個案查處。韓國管制嚴。日本無事先報備，其管理是介於美國及韓國間。我們對傳銷事業有一般管理，但對於變質多層次傳銷，也會移送。又，公平會就本院所詢「有無可能利用貴會現有經報備收集的資料進行預警或管理」時答以，多層次傳銷與金融機構的性質並不相同，管理手段及密度亦有所不同。

(十)綜上，現行多層次傳銷管理法第18條之立法理由乃為明文禁止多層次傳銷事業使其傳銷商之主要收入來源，係來自於介紹他人參加之情形，爰該條係用以規範「變質多層次傳銷」。惟其「合理市價」

¹ 參見公平會就本院詢問事項提供之書面資料。

之用語，雖有訓示作用，卻仍引發認定變質多層次傳銷，是否應依法同時論斷「合理市價」及「主要」等要件之爭議，是以公平會允宜研議該「合理市價」之用語究應如何呈現，避免造成誤解，且能達到訓示作用。又各國現行對於多層次傳銷之規範不一，我國係屬低度管理之報備制，未若韓國之嚴格管制，亦未如日本之無事先報備，且因多層次傳銷事業與金融機構的性質並不相同，爰管理手段及密度亦有所不同。是以，公平會允宜適時對外說明我國對於多層次傳銷之管理制度係屬報備制及其管理程度，以提高社會大眾自我保護的能力。

二、公平會「多層次傳銷管理系統」雖已保存傳銷事業銷售商品或服務之品項、價格及來源等資料之電子化資料庫，並得提供司法機關作為審理之參考，且該會網站亦已公告傳銷事業銷售商品清單，惟該清單內容僅為商品項目，並無其價格及來源之相關資訊，自是減少民眾判斷傳銷事業商品(服務)價格是否為「合理市價」之參考，爰公平會允宜檢視現行公開傳銷事業資訊之內容，並研議於網站公告商品之價格及來源之可行性，希冀透過資訊公開及社會檢驗，以保障民眾之權益：

(一)多層次傳銷管理法第6條規定：「多層次傳銷事業於開始實施多層次傳銷行為前，應檢具載明下列事項之文件、資料，向主管機關報備：……四、商品或服務之品項、價格及來源。……多層次傳銷事業未依前項規定檢具文件、資料，主管機關得令其限期補正；屆期不補正者，視為自始未報備，主管機關得退回原件，令其備齊後重行報備。」同法第7條規定：「多層次傳銷事業報備文件、資料所載內容有變更，除下列情形外，應事先報備：……」。

(二)公平會表示²，現行傳銷事業辦理報備及變更報備，係透過登入公平會建置之「多層次傳銷管理系統」(<http://www.ftc.gov.tw/fair/>)以電子文件方式為之，該會針對傳銷事業歷次報備或變更報備之基本資料、營業所、傳銷制度、參加契約內容、銷售商品或服務之品項、價格及來源等法定事項之文件、資料，均已建置電子化歷史紀錄留存，故「多層次傳銷管理系統」不僅係傳銷事業報備及變更報備之管道，亦為該會保存傳銷事業銷售商品或服務之品項、價格及來源等資料之電子化資料庫。傳銷事業是否以「合理市價」銷售商品，僅係司法機關就個案審理考量因素之一，而商品或服務之種類繁多且常推陳出新，故尚無針對處理合理市價問題建立各類商品或服務價格資料庫之必要。另實務上檢察機關或法院倘為認定變質多層次傳銷案件之商品或服務是否為「合理市價」，公平會均配合就個案個別品項提供傳銷事業銷售該傳銷商品或服務之價格及來源等資料，作為司法機關審理時之參考依據等語。爰公平會業已保存傳銷事業銷售商品或服務之品項、價格及來源等資料之電子化資料庫，並得提供司法機關作為審理之參考。

(三)依據本院108年4月16日至公平會網站³查詢結果，該會雖於網站公告已完成報備傳銷事業之名單及其相關資料，然以「一起吧星點股份有限公司」為例，公告內容包括參加契約申請書、參加契約附件、事業手冊(營運規章)、傳銷商品價值減損商品及商品清單等資料，其商品清單僅為商品名稱，並未見其價格及來源。顯見，傳銷事業向公平會報備時，雖

² 參見公平會就本院詢問事項提供之書面資料。

³ https://www.ftc.gov.tw/fair/report/report_13.aspx

提供商品或服務之品項、價格及來源，惟該會網站公告事項，卻僅擇傳銷事業之商品(服務)品項。詢據公平會表示，「合理市價」用在多層次傳銷時有訓示作用，是提醒一般民眾，傳銷事業是否有偏離本質等語。惟傳銷事業之商品或服務價格倘未能公開透明，自是減少民眾判斷價格合理性之方式。

- (四)再者，本院諮詢之專家學者表示，公平會應該要求成立傳銷組織時，事前提出價格說明，就市面上同類產品做一說明，說明為何是合理市價，且於網路上即時公開傳銷計畫，此並無涉營業秘密，因是針對價格而非成本等語。惟公平會於提供本院詢問之書面資料表示，依據該會統計，截至107年底報備之傳銷事業家數計407家，因多層次傳銷僅是商品或服務之一種行銷方式，傳銷事業報備銷售商品或服務之品項繁多，除法律明定禁止銷售之商品或服務外，包含食、衣、住（如家電用品）、行（如交通工具）、育（如語言課程）、樂（如飯店住宿）等民眾生活所需之各種層面商品或服務，甚至使用對象不限於人類之商品（如寵物清潔用品），均為實務上傳銷事業報備銷售商品或服務所涵蓋之範圍，且各項商品或服務之種類、品質均有所差異，一般零售競爭者眾多，銷售通路多元，傳銷事業經營成本亦未必相同，個別傳銷事業如考量市場供需、自身經營成本、商品特性及行銷策略後自行決定商品或服務之價格，係屬市場機能運作之結果，亦為傳銷事業之營業自由，應無要求傳銷事業公布其訂價基礎及方式之必要，且該會非物價管制機關，亦未獲法律授權於報備階段審查傳銷事業所報備之訂價究否有「合理依據」，過多之要求可能導致傳銷事業報備時須額外負擔舉證訂價合理性之

困難，甚至淪為虛構杜撰情事，爰尚無加以管制之實益等語。縱使公平會認為應無要求傳銷事業公布其訂價基礎及方式之必要，及過多之要求可能導致傳銷事業報備時須額外負擔舉證訂價合理性之困難，甚至淪為虛構杜撰情事，惟退一步而言，於網站公告商品之價格及來源，不失為提供民眾自行判斷其價格合理性之方式。

- (五)綜上，公平會「多層次傳銷管理系統」雖已保存傳銷事業銷售商品或服務之品項、價格及來源等資料之電子化資料庫，並得提供司法機關作為審理之參考，且該會網站亦已公告傳銷事業銷售商品清單，惟該清單內容僅為商品項目，並無其價格及來源之相關資訊，自是減少民眾判斷傳銷事業商品(服務)價格是否為「合理市價」之參考，爰公平會允宜檢視現行公開傳銷事業資訊之內容，並研議於網站公告商品之價格及來源之可行性，希冀透過資訊公開及社會檢驗，以保障民眾之權益。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見，函請公平交易委員會確實檢討改進見復。
- 二、影附調查意見函復陳訴人。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：高涌誠

中 華 民 國 1 0 8 年 5 月 8 日