

111 年委託研究報告

國家公權力面對跨國界傳銷活動之挑戰與對策



財團法人多層次傳銷保護基金會

中華民國 111 年 10 月

111 年委託研究報告

國家公權力面對跨國界傳銷活動之挑戰與對策

受委託單位：中銀律師事務所

研究主持人：吳婕華 主持暨合夥律師

協同主持人：楊明瑜 律師

研究期程：中華民國 111 年 4 月至 111 年 10 月

財團法人多層次傳銷保護基金會委託研究

中華民國 111 年 10 月

（本報告內容純係作者個人之觀點,不應引申為本會之意見）

目次

圖次.....	I
摘要.....	II
ABSTRACT.....	V
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究範圍與限制.....	1
第三節 研究方法.....	2
第四節 研究架構.....	3
第二章 文獻回顧	5
第三章 跨國界傳銷活動之挑戰	6
第一節 跨國界傳銷活動之興起.....	7
第二節 我國針對外國多層次傳銷活動之法規與案例.....	9
第三節 我國跨國界傳銷活動類型與挑戰.....	17
第四節 小結.....	23
第四章 比較法研究與產業專家人士訪談	24
第一節 比較法研究.....	24
第二節 專家人士訪談.....	37
第三節 小結.....	43
第五章 結論與建議	45
第一節 短期措施.....	45
第二節 中長期建立平台管理機制.....	47
附錄一 訪談紀錄	50

參考書目.....	58
-----------	----

圖次

圖 1 歷年外商傳銷事業占我國傳銷事業比率	8
-----------------------------	---

國家公權力面對跨國界傳銷活動之挑戰與對策

摘要

多層次傳銷之商業模式係建立於人際網絡之交流，相較於其他銷售模式，傳銷的優勢本在於不受固定時間與空間限制的靈活性，然而跨國界傳銷活動之興起仍有其因素。如國內市場的飽和、國際貿易壁壘的減緩以及國際運輸系統的進步等因素，許多傳銷公司不再滿足於本地市場，逐漸朝著全球市場邁進。再者，網路科技的創新，除了大幅提高資訊傳播速度與效率，電子商務的興起亦使得人際網路與網際網路相結合。因此當跨國多層次傳銷活動開始蓬勃發展時，國家公權力正面臨著如何監管跨國多層次傳銷活動之議題。

本文首先蒐集與跨國界傳銷活動與公權力監管相關之相關文獻，隨著跨國傳銷活動之興起，有學者即針對各國家與我國之傳銷法規範與體系進行研究，以比較法觀點探討傳銷產業跨國網路行銷活動之異同；另由於網際網路逐漸成為多層次傳銷產業主要的通路與推廣工具，即有學者開始以傳銷業者為中心探討網路行銷對於法律之影響；甚有文獻綜觀近代多層次傳銷產業之相關議題，如國際推薦、科技通路、商品與服務多樣化以及經營權傳承等等。

本文並試圖以過去文獻為基礎，透過現行法規範、過去主管機關公平交易委員會（以下簡稱公平會）之處分書與法院判決以梳理我國目前對於跨國界傳銷活動之監管制度與方向。目前我國係以《多層次傳銷管理法》專法監管多層次傳銷，並透過多層次傳銷管理法第 6 條之事前報備制度監管外國多層次傳銷事業，即外國多層次傳銷事業於開始實施多層次傳銷行為前，應檢具相關文件、資料向主管機關報備後使得為之，違者須負相關之行政責任。另外，如外國多層次傳銷事業為法人組織仍受公司法第 371 條之規制，即非經辦理分公司登記，不得以外國公司名義在中華民國境內經營業務，違者須負相關之民刑事責任。此外，外國多層次傳銷事業如有違反多層次傳銷管理法第 18 條之以介紹他人參加為主要收入來源、銀行法第 29 條與第 29-1 條之非法收受存款等變質多層次傳銷行為，甚如造成人民有財產上之損害者，皆應負相關之民刑事責任。

整理實務上曾發生過之裁罰案件以及法院判決理由研究發現，過去外國多層次傳銷事業於我國違法態樣多為「舉辦實體說明會或活動或以通訊軟體或架設網站等科技方式，以推廣其傳銷制度或傳銷商品，並介紹他人加入該計畫或組織」，而違法行為主體多係以「未履行報備義務的外國多層次傳銷事業之傳銷

商或其相關企業」。因此本文以為，「我國法之事前報備制度」以及「網際網路、社群媒體等科技方式」係影響我國公權力監管跨國界傳銷活動之重要因素，故進一步將跨國界傳銷活動分類成「未報備」及「已報備」，就此分析其係如何造成國家公權力之挑戰。

關於未報備之類型，本文嘗試以通路之角度分析外國多層次傳銷事業係如何藉由網路與社群媒體來達到推廣之目的，跨國傳銷公司多係利用網路作為從事傳銷活動之媒介，無論係架設網站、透過社群平台業者之服務，或者甚至利用網路為脫法行為，且正是網路之無界性與隱匿性以及國際司法追訴之限制亦導致主管機關較難追訴未於我國合法落地之業者；此外，就社群媒體部分，本文就網路與媒體所結合而生之網路社群媒體發現，跨國傳銷公司或其傳銷商常透過 Facebook、Instagram、Youtube 等時下流行社群媒體來以達推廣之目的，於強調社群互動外，更具備即時通訊、傳遞訊息及文件等功能，因此人們相比以往亦更容易接收到來自世界各地之相關資訊。關於已報備之類型，本文以為縱然跨國傳銷公司已於我國完成報備制度，仍亦可能面臨持續地法律遵循問題，且相關之法律規範亦可能對個別的傳銷商造成影響，因此主管機關仍然有可能因為傳銷制度變更之報備、外國人傳銷商與傳銷公司之契約關係定性以及獎金制度之報備範圍等相關爭議而面臨管制之挑戰。

本文亦自比較法角度觀察各國傳銷法規體系，並為進一步了解外國法律制度下與市場之互動關係與美國、中國之產業專業人士進行深度訪談，探討他國公權力如何應對跨國界傳銷活動，作為本文對我國現行挑戰提出可能應對措施之借鏡。於比較國家之選擇，本文基於全球市場規模以及我國文化及地緣互動密切程度等因素，選擇美國、中國澳洲作為比較法研究對象。對於跨國界傳銷活動，除了中國嚴格管制外國傳銷事業外，美國與澳洲皆未特別針對跨國界傳銷活動有特別規定。再者，面對跨國界傳銷活動，美國、中國與澳洲皆係以既有之制度因應，惟實際操作上，參考本文觀察與訪談內容，發現跨國界傳銷活動對於國家公權力之主要挑戰來自網路科技的進步，使違規的跨國境傳銷活動更難以被發現、取締，甚至更進一步追訴。

基於上述挑戰，他國之經驗係以公私協力之合作，透過改善檢舉制度或與其他非營利組織合作，除提升民眾對於非法活動之警覺性，更促使非法活動較易被發現與增加取締空間。美國係透過與非營利組織 Truth in Advertising (TIA) 的非營利組織，主要協助調查直銷公司與直銷商於社群媒體上之貼文有無違規之情事。另外，Better Business Bureau (BBB) 在 2019 成立 Direct Selling Self-Regulatory Council (DSSRC)，自受訪者之觀察，DSSRC 與 FTC 的聯繫非常緊密，倘 TIA 發現違法行為，直銷公司僅需要更正即可，但 DSSRC 則可能向 FTC 檢舉，一旦 FTC 受理後將進一步調查與取締違規之直銷公司。中國則透過民間違法檢舉，提升違法活動被發現及取締之可能性。另，中國政

府亦致力於偵蒐技術之發展，除科技執法之外，中國政府亦加強詐欺與違法行為的宣導，例如微信公眾號等。至於澳洲則係主管機關競爭與消費委員會透過設立 Scamwatch 網站，其不定期藉由更新詐騙或金字塔式銷售等資訊，並透過訪問民眾事發經過等，呼籲大眾提示防範詐欺之意識。

綜合我國法規與過去案例、國外立法例與訪談專家學者之見解，跨國界傳銷活動主要是以網際網路、數位科技作為媒介，而正是此為公權力監管帶來許多挑戰，為降低違法跨國界傳銷活動對我國民眾之影響，並落實現行法律制度，本文建議於監管方向上得以「發現違法風險」為目的，並嘗試以短期、中長期之時間維度以及現行之監管措施中提出可行之措施，以強化「發現違法風險」之管道。本文認為以短期政策上，可透過主管機關公平會之警告信及宣傳等，提升產業間之法律遵循意識，另可透過主管機關建置或委由非營利組織經營風險提示網站之方式，協助民眾提升相關風險意識，降低跨國界違規傳銷活動對我國民眾之影響。

由於許多跨國傳銷事業多半透過數位媒體平台宣傳或者招募組織，可知數位中介平台業者於現今網路世界之重要性，即如何建立可信賴及低風險之數位服務環境，係國家公權力面對網路治理與保障數位權利之挑戰之一。因此本文建議，於中長期措施上得以平台管理機制為方向，並以「建立可信賴之網路環境與平台管理機制」為目標，藉由平台業者對其服務之熟悉，可提升民眾風險意識，降低相關損害之風險，甚至可藉由其對於資訊之管理，於合乎程序正義之前提下進行取締與制裁不法。

就中長期措施之初步執行上，承前所述，主管機關之宣導或警告函對象，除了傳銷事業之外，亦得包含數位平台業者，如 Facebook、YouTube 等平台業者，建請平台業者留意相關具有風險之訊息，並協助主管機關對使用者宣導該等宣導事項。又或者請相關廣告媒介之平台業者注意，如內容有涉及在家工作、發展組織、介紹他人獲取高額獎金、保證賺錢等類多層次傳銷之事業之相關廣告時，應注意該等刊登之業者是否屬於合法已經報備之多層次傳銷事業。本文另建議主管機關得發函提醒相關之廣告代理業者或廣告媒體業者（多為數位型態）應有一定之查證義務，即查證該等刊播相關多層次傳銷業務內容之廣告主是否為國內合法已報備之傳銷事業，否則可能有明知或可得而知廣告主乃非法之多層次傳銷事業仍協助其刊播廣告，而可能有公平交易法第 21 條所定連帶賠償責任問題。

關鍵詞：多層次傳銷、跨國傳銷活動、公權力管制、報備制度、檢舉制度、平台問責機制

The Challenges of Cross-Border Multilevel Marketing Activities Faced by Government Authorities and the Adopted Countermeasures

Abstract

Since Multi-level Marketing ("MLM") is a business model based on interpersonal communication, compared to other sales models, the advantage of MLM lies in flexibility, which is not limited by fixed time and space. However, there are still other factors that contribute to the rise of cross-border MLM activities. Due to the saturation of the domestic market, the lowering of international trade barriers and the development of international transportation systems, etc., many MLM enterprises are no longer satisfied with the local market and are gradually moving toward the global market. In addition, innovations in Internet technology have significantly increased the speed and efficiency of information distribution, and the growth of e-commerce has brought the Internet and social networks closer together. Therefore, as cross-border MLM activities begin to flourish, government authorities are faced with the challenge of regulating cross-border MLM activities.

This paper makes an effort, by utilizing past legal literature as a foundation, to analyze the present regulatory framework and direction of cross-border MLM activities in Taiwan through the current laws and regulations, Fair Trade Commission ("FTC") judgements, and court rulings. Currently, MLM is governed by the Multi-Level Marketing Supervision Act ("MLM Act"). Foreign MLM enterprises are subject to the prior report system under Article 6 of the MLM Act, which requires that they submit relevant documents and information to the FTC before engaging in MLM activities, and violators could face administrative consequences. In addition, if a foreign MLM enterprise is a legal entity, it is still subject to Article 371 of the Company Act, i.e., it may not conduct business in the R.O.C. in the name of a foreign company unless it is registered as a branch office, and violators may face relevant civil and criminal consequences. In addition, civil and criminal consequences may also exist if a foreign MLM enterprise violates Article 18 of the MLM Act, by introducing others to participate as the main source of income, or Article 29 and

Article 29-1 of the Banking Act, by illegally accepting deposits or conducting other acts of illegal MLM activities, which may be further exacerbated by causing damage to the property of others.

According to FTC judgements and court rulings, foreign MLM enterprises in Taiwan often violated the law by "holding physical meetings or activities or using technological means such as communication software or websites to promote their MLM systems or products, and introducing others to join the MLM plans or organizations." Therefore, this paper believes that the "prior report system in Taiwan" and "internet, social media, and other technological means" are important factors affecting the government authorities to regulate cross-border MLM activities. Therefore, this paper classifies cross-border MLM activities as "unreported" and "reported" and analyzes how they pose challenges to the government authority.

Regarding types of unreported activities, this paper analyzes how foreign MLM enterprises use the Internet and social media to achieve their promotional purposes from the perspective of channels and found that cross-border MLM enterprises often use the Internet as a medium to engage in MLM activities, whether setting up websites, relying on the services of social platform operators, or even using the Internet for illegal activities. However, the borderlessness and invisibility of the Internet, as well as the restrictions on international judicial prosecution, make it difficult for the government authorities to prosecute enterprises that are not legally established in Taiwan. In addition, as for the part which social media plays, this paper has found that cross-border MLM enterprises or their distributors often use Facebook, Instagram, Youtube and other popular social media channels for promotion purposes, which emphasize social interaction and have the functions of instant communication, transmission of messages and documents, so that people can receive relevant information from all over the world more easily than before. With respect to the types of reported activities, this paper considers that even though cross-border MLM enterprises have completed the reporting obligation in Taiwan, they may still face ongoing legal compliance issues and the relevant legal regulations may affect individual distributors. Therefore, the competent authorities may still face challenges regarding the report on changes to the MLM system, the nature of the contract between foreign distributors and MLM enterprises, and the scope of reporting on the bonus.

This paper also looks at the MLM regulatory systems of various countries from a

comparative law perspective, and conducts in-depth interviews with industry professionals in the United States, China and Australia to further understand the interaction between foreign legal systems and the marketplace. Based on factors such as the size of the global market and the closeness of our cultural and geopolitical interactions, the U.S. and Australia were selected as comparable countries for this study. With respect to cross-border MLM activities, except for China, which strictly regulates foreign MLM enterprises, neither the U.S. nor Australia has any special regulations regarding cross-border MLM activities. In practice, however, based on the observations and interviews in this paper, it is clear that the main challenge to state authority in cross-border marketing activities comes from advances in Internet technology, making it more difficult to detect, suppress, and even further prosecute illegal cross-border MLM activities.

With respect to these challenges, the experience of other countries is that public-private collaboration, through improved reporting systems or cooperation with other nonprofit organizations, not only raise public awareness of illegal activities, but also make them easier to detect and increase the scope for enforcement. In the U.S., this is conducted through the nonprofit Truth in Advertising (TIA), a nonprofit organization that helps to investigate postings by MLM enterprises and distributors on social media. In addition, the Better Business Bureau (BBB) established the Direct Selling Self-Regulatory Council (DSSRC) in 2019, and from the observations of the interviewees, the DSSRC has a very close relationship with the FTC. The DSSRC may report the violation to the FTC, and once the FTC accepts the report, it will further investigate and prosecute the violating MLM enterprises. In China, private whistleblowers are used to increase the likelihood that illegal activities will be detected and eliminated. In addition, the Chinese government is committed to technological enforcement techniques such as detection and evidence collection, as well as strengthening the propaganda against fraud and illegal behavior, such as WeChat public websites. In Australia, the Competition and Consumer Commission has set up the Scamwatch website, which is updated from time to time with information on scams and pyramid selling, and interviews with people to raise awareness of fraud.

Based on Taiwanese laws and regulations, past cases, foreign legislation, and interviews with industry professionals, it is clear that cross-border MLM activities are mainly mediated by the Internet and digital technology, and that this poses many challenges for regulation of government authority. To reduce the impact of illegal

cross-border MLM activities on our nationals and to correctly implement the existing legal system, this paper suggests that the regulatory direction should aim at "detecting illegal risks" and try to propose feasible measures in the short, medium, and long term dimensions as well as the existing regulatory measures in order to strengthen the channel of "detecting illegal risks". In this paper, we believe that in the short term, we can raise the awareness of legal compliance among industries through warning letters and propaganda by the FTC, and it can also help the public to raise their awareness of the risks by establishing or cooperating with non-profit organizations to operate risk alert websites, so as to reduce the impact of cross-border illegal MLM activities on the people.

Since many cross-border enterprises advertise or recruit organizations through digital media platforms, the importance of digital intermediaries in today's online world is clear. Therefore, how to establish a reliable and low-risk digital service environment is one of the challenges for government authorities in terms of online governance and protection of digital rights. This paper suggests that the medium-and-long-term objectives could be directed towards the platform management mechanism, with the goal of "establishing a trustworthy online environment and platform management mechanism". By familiarizing the platform operators with their services, the risk awareness of the public can be raised and the risk of related damages can be reduced, and even the management of information can be used to prohibit and sanction illegal activities under the premise of procedural justice.

With regard to the initial implementation of medium- and-long term objectives , as mentioned above, in addition to the MLM enterprises, the competent authorities may also issue educational material or warning letters to digital platform operators, such as Facebook, YouTube and other platform operators, asking the platform operators to be on alert for relevant risky information and assist the competent authorities in promoting such educational matters to users. In addition, the platform operators of the relevant advertising media should be aware that if the content of the advertisements involves working at home, developing organizations, introducing others to receive high bonuses, guaranteeing money, etc., they should pay attention to whether advertisers are legitimate and reported MLM enterprises. This article also suggests that the competent authorities could issue a letter to remind the relevant advertising agencies or advertising media operators (mostly digital) of their obligation to verify whether the advertisers who broadcast the relevant MLM content is legitimate and a reported MLM enterprise in Taiwan; otherwise, joint and several

liability under Article 21 of the Fair Trade Act may exist, if the advertising agencies or advertising media operators assist advertisers which they know or are capable of knowing to be illegal MLM enterprises to broadcast advertisements.

KEYWORDS: *Multi-Level Marketing, Cross-border MLM Activities, Public Authority Supervision, Pre-reporting System, Whistleblower System, Platform Accountability Mechanism.*

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

相較於一般批發、零售模式，多層次傳銷之商業模式的特色之一，係將行銷建立於人際網絡之交流，傳銷事業透過傳銷制度與產品之設計規劃，利用傳銷商的人際網絡關係以推銷商品，因此傳統傳銷產業強調的是產品與人際網絡的結合。由於科技演進，促使全球資訊傳遞得以零時差，並縮短物流與金流的時間，企業漸以全球作為佈局維度，因此傳銷活動逐漸突破地域與時間之限制。隨著跨國界傳銷活動之發展，傳銷產業正面臨著全球化發展之議題，國家公權力應如何面對傳銷事業之跨國界商業行為所致之監管挑戰，為本文研究動機。

各國對於多層次傳銷產業之監管方式不盡相同，本文將先回顧國內外學術文獻以及我國法律規範以分析有關國家公權力面對跨國界傳銷活動之挑戰，及其採取對應的策略，並嘗試從比較法以及國內案例歸納國家公權力對於傳銷產業之執法與管制，探討以網際網路與社群媒體等通路於跨國界傳銷活動之角色，以及其如何與國家公權力互動，最後自法律觀點亦同時蒐集專家學者之意見，參考其他國家公權力對於跨國界傳銷活動管制所面臨之挑戰與應對，並嘗試提出具體之建議與對策。

第二節 研究範圍與限制

本文以國家公權力對於跨國界傳銷活動之監管為主軸，研究將聚焦在「國家公權力」、「跨國界傳銷活動對國家公權力所帶來之挑戰」、「主管機關之建議及對策」三大面向。有關本文中多層次傳銷之定義，係參考我國《多層次傳銷管理法》規定，指一種傳銷商藉由推介他人參加，建立、發展多層級組織，以推廣、銷售商品或服務的行銷方式。惟各國對於傳銷之定義不盡相同，為擷取術語之共通含義，本文中所稱之多層次傳銷、傳銷及直銷，皆屬於「透過非固定場域由銷售者（傳銷商）向消費者銷售商品或服務之行為，且其可能涉及因銷售而取得經濟利益，甚至於法規允許下得發展組織」。為論述及理解之便，本文中統稱「傳銷」，僅有於以下例外情形而特別以「直銷」或「多層次傳銷」敘述：

一、因他國法律（如中國）之特殊性及用語不同，此部分之論述嚴格區分

「直銷」與「傳銷」；

二、因本文於深度訪談之受訪者用詞緣故，將依受訪者之訪談內容或觀點意見以「直銷」或「傳銷」表述；

三、依據本文所參考之書名或期刊等文獻使用原文用語；

四、依據本文所引用之法律判決理由書內容使用原文用語；以及

五、依據本文針對名詞與外文所為之解釋或翻譯。

有關本文對於跨國界傳銷活動之定義，係以我國法律實際管轄及適用範圍為分界，故於前述範圍之外之行為人對於我國實施傳銷行為，皆屬本文所定義之跨國界傳銷活動。

由於以國家公權力角度研析與跨國界傳銷活動之監管挑戰有直接相關之國內外學術及實務文獻，以及關於國家公權力如何面臨網路與社群媒體等新型態市場環境產業間跨國界傳銷活動文獻較少，取材上較有所限制，故本文將從跨國界傳銷活動之角度探討本研究議題。然而，就回顧與跨國界傳銷活動相關之外國文獻部分，本文以「Cross border」、「Multi-Level Marketing」、「MLM」、「Direct Selling」等關鍵字於 Google Scholar、Jstor、Emerald Insight 等文獻檢索網站，發現較少有直接與「跨國界」或「公權力」相關之文獻，本文僅就美國多層次傳銷產業之商業模式或監管背景等整理與本文相關之文獻。

透過統整我國實務上案例歸納發現，我國違法跨國界傳銷活動之行為態樣多以網際網路或社群媒體作為通路，推廣產品或服務或發展傳銷組織，故本文將從通路之角度觀察網路與社群媒體對於跨國傳銷活動之影響，並依我國《多層次傳銷管理法》將跨國傳銷活動區分為未報備及已報備兩型態，進而分析我國主管機關對於兩類型之跨國界傳銷活動可能面臨之監管挑戰，最後提出於現行法下可行之具體建議。

第三節 研究方法

一、文獻回顧法

本文將針對我國之跨國界傳銷活動回顧專書著作、學術期刊與論著、政府

與民間報告以及網路新聞等文獻資料，並統整所涉及之相關法規範、法院判決、行政處分或解釋及學說等，進而梳理我國跨國傳銷活動之態樣、法規現況、監管方式以及相關爭議與問題，並剖析我國公權力在面對跨國界傳銷活動目前與過去之管制方式與態度以及可能面臨的挑戰與監管侷限。另外，科技發展使跨國界傳銷活動之發展與實施相較於以往更加容易與便利，故本文亦將分析數位網路新型通路於跨國界傳銷活動之角色，並探討國家公權力因其所面臨之挑戰，以及可能涉及管制之議題。

二、比較法

本文將廣泛收集與本文研究主題相關之資料，以比較法之觀點介紹各國傳銷法規體系，並針對各該國跨國多層次傳銷活動相關之實際案例進行研究分析，嘗試以動態角度分析個案與法律制度間之互動，且輔以其中之可能的政策與市場因素，以探討各國家公權力在面臨跨國界傳銷活動於規範上是否有吾人借鏡。最後，歸納統整本文研究所得資料，對國家公權力對於跨國多層次傳銷事業之監管政策分析問題背景、目前現狀、解決方式以及將來方向等，進而據以提出研究分析並擬具建議。

三、深度訪談法

本文將透過深入訪談法，挑選符合本文研究主題之專家學者，以談話問答之方式蒐集網羅來自於不同國家與背景的受訪者之觀點與見解，受訪者將各依其對於「跨國界傳銷活動」之認識與經驗針對本研究所擬問題提出意見，相較於比較法係以靜態的角度了解，本文希冀能藉由訪談活動，輔以動態之角度瞭解國家公權力面臨跨國界傳銷活動之監管挑戰，其所採取之相關對策。訪談內容將分為三個部分，首先為訪談對象於傳銷產業之背景簡介，第二為該國法規執行狀況，第三則為跨國傳銷行為對於該國所帶來之監管挑戰，並依各國之法規特色與環境為適度調整訪談綱要。

第四節 研究架構

本文之研究將以「國家公權力」及「跨國界傳銷活動對國家公權力所帶來之挑戰」之理解為出發點，透過以比較法觀點及訪談產業專家之方式，理解他國之經驗，據以分析我國所面臨之挑戰及條件，提出對主管機關之可行建議及對策。基此，本文之篇章結構如下：

第一章為緒論，說明本文之研究動機與目的以及研究範圍與限制，並同時簡介本文將使用之研究方法以及研究架構，以使讀者對於本文有初步的瞭解與認識。第二章為文獻回顧，彙整有關跨國界傳銷活動監管之國內外文獻。

第三章則為本文彙整對於跨國界傳銷活動對於國家公權力所帶來挑戰之理解。於該章，本文將觀察我國跨國界傳銷活動係如何興起，再統整外國多層次傳銷事業於我國所涉及之相關法規範、行政處分及法院判決，並據以分析於我國實務上外國傳銷事業之違法行為與態樣，以及主管機關公平交易委員會之管制手段與法院之判決理由。最後自「外國傳銷事業是否確實於台灣完成報備程序」，將跨國界傳銷活動與我國之關聯區分為「未報備」及「已報備」，並據以分析其對國家公權力所致之挑戰。

第四章為比較法研究與產業專家人士訪談，首先針對中國、美國、澳洲等國家對於監管傳銷產業為比較法之研究，分析各該國家規範之立法目的、監管方向、以及取締重點等。本章另將透過專家學者之深入訪談方式，蒐集來自美國與中國的受訪者之觀點與見解，希冀能藉此瞭解美國與中國公權力在面臨跨國界傳銷活動之監管挑戰時，如何透過制度或相關取締措施採取其管制對策。

最後於第五章提出可能分析與建議，本文將汲取比較法經驗，對跨國多層次傳銷活動之監管政策提出分析，並以「加強發現違法風險」為議題核心擬具建議。

第二章 文獻回顧

有關本文主題，如單純以公權力管制為關鍵字搜尋，則較少有文獻直接自國家公權力監管跨國界傳銷活動之角度探討本議題，故本文將以跨國界傳銷活動為文獻研究目標。就此議題之剖析上，本文贊同曾有論者¹分析跨國境傳銷活動可能之情況為：(1)本國傳銷商招攬本國人參加本國傳銷事業或外國在本國設立之分支機構成為傳銷商；(2)本國傳銷商招攬外國人成為本國傳銷事業之傳銷商；(3)外國傳銷商招攬本國人加入境內之外國傳銷事業於本國之分支機構；(4)外國傳銷商招攬本國人參加境外之外國傳銷事業。

針對上述四種樣態，第一種類型則較為一般常見合法之模式，亦即於我國法規下合法之樣態，然而第二種類型則牽涉到本國之法律如何看待外國人是否得參與成為傳銷商之議題，第三種樣態則較第二種類型類同，則本國法律如何看待該外國傳銷商，以及實施必要管理等，而第四種樣態則屬公權力管制成本與難度較高之類型，而此種樣態亦為監管跨國境傳銷活動帶來主要挑戰，即傳銷活動與可被管制之主體可能不在本國境內，如何「發現」、「查證」以便進行「管理」，則屬公權力於監管上應考量的課題。

本章整理本文對於跨國界傳銷活動與公權力監管相關之國內外文獻，隨著跨國傳銷活動之興起，有學者即針對各國家與我國之傳銷法規範與體系進行研究，以比較法觀點探討傳銷產業跨國網路行銷活動之異同，如：2021 年〈自比較法觀點探討直銷產業跨國網路行銷活動管制之異同〉（吳筱涵、陳雅萍）。另由於網際網路的蓬勃發展，甚至成為多層次傳銷產業主要的通路與推廣工具，即有學者開始以傳銷業者為中心探討網路行銷對於法律之影響，如：1999 年〈電子商務潮流中多層次傳銷產業之變革〉（應肅正、楊嘉嫻）、2014 年〈直銷企業允許直銷商網路行銷之法律衝擊及其因應之道—以直銷產業的核心價值及制度維護為探討中心〉（林天財、曾稚甯）²、2021 年〈多層次傳銷產業管理模式之選擇：從其他國家經驗談起〉（吳婕華、楊明瑜）³。甚有文獻綜觀近代多層次傳銷產業之相關議題，如國際推薦、科技通路、商品與服務多樣化以及經

¹ 吳筱涵、陳雅萍（2021），〈自比較法觀點探討直銷產業跨國網路行銷活動管制之異同〉，《第二十二屆直銷學術研會論文集》，頁 28。

² 林天財、曾稚甯（2014），〈直銷企業允許直銷商網路行銷之法律衝擊及其因應之道-以直銷產業的核心價值及制度維護為探討中心〉，《直銷管理評論》，頁 1-30。

³ 吳婕華、楊明瑜（2021），〈多層次傳銷產業管理模式之選擇：從其他國家經驗談起〉，《第二十六屆直銷學術研會論文集》，頁 126。

營權傳承等具有跨國元素之議題，如：2015 年《直銷法律學》（林天財）、2017《直銷 3.0，你一定要懂得法律知識》（吳筱涵）、2017 年《Q&A 直銷法律實務問題》（林天財、林宜男、曾浩維、吳紀賢、陳其、劉宣玟）。

報備制度係我國公權力管理傳銷產業之重要制度，惟學界因近年國內外傳銷產業的發展，對報備制度之存否提出反思，此對於已報備之外國多層次傳銷事業亦有重大影響，相關文獻如 2021 年〈營業管制類型之分析與多層次傳銷業管制類型之再思考〉（林天財、羅舜鴻）、2015 年〈多層次傳銷事業營業所變更應事先向公平交易委員會辦理報備〉（李禮仲）、2017 年〈變更獎金制度、舉辦競賽活動需要報備嗎？〉（范晉魁）、2013 年〈多層次傳銷事業不因未報備而免於適用相關規定〉（吳旭洲）、2017 年〈收到退件公文，該怎麼辦？公平會就多層次傳銷報備「退件」處置之法效性探討〉（吳筱涵）等。

就國外文獻部分，較少有針對以國家管制角度特別監管跨國多層次傳銷活動之文獻。例如美國對於多層次傳銷產業之管制，多半聚焦在金字塔式銷售、詐欺與不實廣告等行為，故本文僅彙整美國多層次傳銷產業之商業模式或監管背景之相關文獻，如 1996 年 *What Is Direct Selling? — Definition, Perspectives, and Research Agenda* (Robert A. Peterson and Thomas R. Wotruba) 研究多層次傳銷商業模式之優勢與發展，或者 2002 年 *Direct Selling Ethics at the Top: An Industry Audit and Status Report* (Lawrence B. Chonko et al.) 曾就傳銷公司對於傳銷商之控制力提出研究。再者，多層次傳銷產業之監管方向可能會隨著政府或政治的變化而受影響，且美國各州原則上有其立法政策，2007 年的 *Reaching the international consumer: An assessment of the international direct marketing environment* (Timothy J. Wilkinson et al.)⁴ 即曾探討，美國曾發生因有過多民眾抱怨傳銷電話之騷擾，而使聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission）於 2003 年在公眾的壓力下通過 Do-not-Call-List（DNC）的立法，消費者可以把自己的名字登記在全國性的 DNC 名單上，而此時電話推銷員即不被允許打電話給名單上的人，即討論以限制電話推銷員進入國家的全部或部分市場之立法管制方式。

第三章 跨國界傳銷活動之挑戰

我國多層次傳銷產業係以《多層次傳銷管理法》專法監管，依法必須向主

⁴ Timothy J. Wilkinson et al., *Reaching the international consumer: An assessment of the international direct marketing environment*, 1 DIRECT MARK.: AN INT. J. 17, 18-19, 21 (2007).

管機關公平交易委員會（以下簡稱「公平會」）完成報備後，始得開始實施傳銷活動。本章將觀察我國跨國界傳銷活動係如何興起，再說明跨國界傳銷活動可能涉及之法規與監管現狀，最後自「外國傳銷事業是否確實於台灣完成報備程序」，將跨國界傳銷活動與我國之關聯區分為「未報備」及「已報備」，並據以分析其對國家公權力所致之挑戰。

第一節 跨國界傳銷活動之興起

傳銷是以人際網絡為中心的商業模式，成為其獨有的特色之一。傳銷事業透過傳銷制度與產品之設計規劃，仰賴傳銷商的人際網絡關係推銷商品，節省店租、物流、倉儲、廣告與行銷等成本，併同部分利潤回饋予傳銷商以激勵行銷或調整商業模式等。此種商業模式使銷售端同時也是產品使用者，倘若產品獲得市場青睞，則得以有效地拓展產品知名度並同時凝聚銷售端、消費端以及產品使用者對於傳銷公司的信心，因此傳統傳銷產業強調的是產品與人際網絡的結合。

相較於其他銷售模式，傳銷的優勢本在於不受時間與空間限制的靈活性以及資訊交換的品質與數量⁵，而隨著網路科技的創新除了大幅提高資訊傳播速度與效率，電子商務的興起亦使得人際網路與網際網路相結合，最早如美商安麗 1999 年提出 Quixtar 的概念，是 Quick Star 的合音字，即是只要透過在電腦上操作一指滑鼠就能推展所有事業⁶。再者，隨著國內市場的飽和、國際貿易壁壘的減緩以及國際運輸系統的進步等因素，許多傳銷公司不再滿足於本地市場，逐漸朝著全球市場邁進，因此網際科技與國際化潮流使傳銷產業面臨全球化與在地化的議題，為傳銷的思維以及模式帶來許多挑戰，

我國公平會自 1992 年起每年針對我國傳銷事業之經營發展發布調查結果，並於 2022 年 7 月發布最新之《中華民國 110 年多層次傳銷事業經營發展狀況調查結果》，其中針對我國傳銷事業國籍分布調查發現，在 347⁷家中，外國公司共

⁵ Robert A. Peterson and Thomas R. Wotruba, *What Is Direct Selling? — Definition, Perspectives, and Research Agenda*, 16 J. PERS. SELL. SALES MANAG. 1, 3 (1996).

⁶ 應肅正、楊嘉嫻（1999），〈電子商務潮流中多層次傳銷產業之變革〉，《第四屆直銷學術研會論文集》，頁 108。

⁷ 資料來源：公平交易委員會（2022），《中華民國 110 年多層次傳銷事業經營發展狀況調查結果》，頁 2。

占有 63 家，占比率約略為 18.16%⁸。下圖為本文整理公平會歷年針對我國傳銷事業國籍分布之調查結果⁹，並發現我國跨國傳銷事業占比率自 1995 年的 7.62% 以來有大幅度的成長，並在 2008 年達到 22.55% 的最高峰，後因金融海嘯的緣故下降至 13.58%，惟此後仍持續穩定成長，但在 2021 年可能因為新冠疫情的關係而稍微下降。

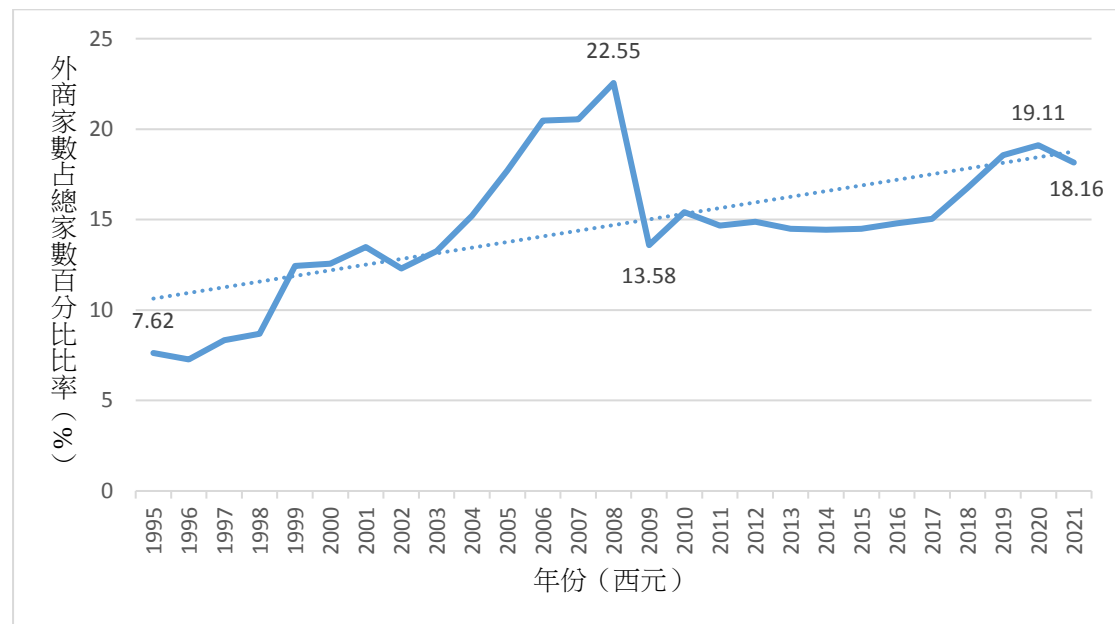


圖 1 歷年外商傳銷事業占我國傳銷事業比率

(資料來源：公平交易委員會；圖表來源：本文整理繪製)

簡而言之，許多傳銷公司為了擴大商業版圖而祭出如「全球一張網」的跨國商業政策，Line、Facebook、Instagram、Wechat 與 Whatapp 等新興網路社群科技人們的社交及網絡維持更不局限於物理空間，因此傳銷商在發展跨國組織或事業時不再需要「事實上」在地，更易於實施「陌生推薦」、「下線管理」以及「國際推薦」等傳銷行為，甚至不再以實體場所聚會之方式舉辦說明會¹⁰，且近年來電子支付與虛擬貨幣的發展亦使得交易方式更加便利多元。簡而言之，網路與數位科技為跨國傳銷行為之興起創造良好條件，同時也為各國的傳

⁸ 資料來源：公平交易委員會，同前註，頁 3。

⁹ 資料來源：公平交易委員會，<https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docList.aspx?uid=488>。

¹⁰ 吳筱涵 (2017)，《直銷 3.0，你一定要懂得法律知識》，初版，頁 82-83，臺北市：傳智國際文化。

銷事業主管機關帶來取締、監管與執行的困難。

第二節 我國針對外國多層次傳銷活動之法規與案例

本節彙整我國有關跨國界傳銷活動所涉及之法規與監管現狀，並蒐集實務上曾發生之行政裁罰、刑事與民事案例。分析其背景、事實以及違法行為態樣，探討我國主管機關公平會、民刑事法院對於違法傳銷行為之管制方式及理由。

一、外國傳銷事業之事前報備制度

(一) 外國傳銷事業之定義

所謂多層次傳銷事業，是指統籌、規劃或實施傳銷行為者，主體包括公司、工商行號、團體或個人，此可參照多層次傳銷管理法第 4 條第 1 項。惟依同條第 2 項規定，如果是引進或實施外國多層次傳銷事業的傳銷商或第三人，由於實際上已經在國內從事多層次傳銷行為，有監理之必要性。因此於法規中亦被視為多層次傳銷事業，本文稱之為外國多層次傳銷事業。

所謂「引進」與「實施」於多層次傳銷管理法及其施行細則未有定義，惟「引進」應是指將國外傳銷制度以各種方式介紹進入我國使大眾周知，而「實施」則為招攬、銷售與發放獎金等傳銷核心行為，故「引進」應屬於「實施」前之行為¹¹。實務上亦認為「引進」包括「透過自身社群網站散布」、「透過通訊軟體向民眾傳送」以及「透過網站引進」¹²等藉由網路科技的方式引進外國傳銷計畫或組織。

(二) 事前報備制度

我國對於傳銷事業之監管係採事前報備制度，即依多層次傳銷管理法第 6 條及第 32 條第 1 項等規定，多層次傳銷事業應於實施多層次傳銷行為前，檢具主管機關依法要求之文件及資料完成報備，包括基本資料、傳銷制度與傳銷商參加條件、參加契約內容、商品或服務之品項、依法應取得目的事業主管機關

¹¹ 吳筱涵（2017），同前註，頁 182-184。

¹² 公平交易委員會公處字第 110025 號處分書、公處字第 108071 號處分書以及第 104121 號處分書。

之許可證明，及其他經主管機關指定之事項等。如有違反者，主管機關得限期令違法者停止、改正其行為，或採取必要更正措施，得處罰鍰，並得按次處罰；情節重大者主管機關得令其解散、勒令停業或停止營業等。探究事前報備制度之立法理由，係為有效管理多層次傳銷事業，主管機關得以事前理解與掌握多層次傳銷事業之基本資料、傳銷制度、傳銷商參加條件、參加契約內容、商品或服務有關事項、行銷方式是否符合其他法規要求，以及是否取得目的事業主管機關許可之證明等資訊。

(三) 實務案例

未經事前報備之外國多層次傳銷事業如有於我國構成「經營」、「從事」、「招攬」等多層次傳銷行為，均可能會被公平會認為係有「實施」多層次傳銷行為，而以未事先報備而違反多層次傳銷管理法第 6 條。本文整理過往公平會裁罰與行政法院裁判理由發現，行為態樣多半是未經報備的外國傳銷事業之會員、傳銷商或合作公司，透過實體活動或網際網路之方式以進行推廣傳銷制度、銷售傳銷商品或勞務，或是介紹、招攬他人加入其傳銷組織或計畫。且縱然行為人並未加入外國傳銷事業之傳銷組織或計畫，倘其確於我國有實施傳銷行為，仍無礙有引進或實施行為等違法事實，而符合多層次傳銷管理法第 4 條第 2 項將引進外國多層次傳銷事業之多層次傳銷計畫或組織者，將其視為多層次傳銷事業。

1. 公平會處分書

(1) 行為態樣：未經報備的外國傳銷事業之傳銷商或其相關企業，於我國舉辦實體說明會或活動，以推廣其傳銷制度或傳銷商品，並介紹他人加入該計畫或組織

a. 公處字第 107017 號處分書¹³

於美國設立的甲公司，公平會以其獎金制度具備「多層級獎金抽佣關係」以及「團隊計酬」的特徵，認定其為多層次傳銷管理法所謂之多層次傳銷。於 106 年間，本案的被處分人透過網路註冊成為甲公司之會員，並於台北、高雄等地舉辦實體之產品使用說明會以招攬他人加入甲公司。於該說明會中，被處分人發放甲公司之獎勵計劃與參加填寫表單等資料，共招攬約 70 人參加該多層次傳銷組織。因此本案

¹³ 類似案例如：處字第 107025 號處分書。

被處分人為公平會依多層次傳銷管理法第 4 條第 2 項規定，視為同條第 1 項之多層次傳銷事業，因開始實施傳銷行為前並未向公平會報備，被處以新台幣 10 萬元罰鍰。

b. 公處字第 108006 號處分書

於日本設立之乙公司，其傳銷計畫具有多層級抽佣關係及團隊計酬特徵，該制度並透過參加人推介他人發展組織，以推廣、銷售商品，被公平會認定為多層次傳銷管理法之多層次傳銷。乙公司並未於我國設有分公司或辦事處，僅透過與台灣丙公司簽署合作契約，自 107 年提供丙公司業務支援服務。本案經公平會調查，由於被處分人在台北、花蓮、新竹、台中等地舉辦實體說明會，並以與日本乙公司相同之服裝與文宣，招攬他人加入乙公司之傳銷計畫與組織。被公平會認定係多層次傳銷管理法第 4 條第 2 項，視為同條第 1 項之多層次傳銷事業，因開始實施傳銷行為前並未向公平會報備，被處以新台幣 30 萬元罰鍰。

(2) 行為態樣：於我國以通訊軟體或架設網站等科技方式，分享未經報備的外國傳銷事業之傳銷制度、傳銷商品或活動報名等資訊，招攬他人加入其傳銷計畫或組織

a. 公處字第 107050 至第 107054 號處分書¹⁴

於美國猶他州設立之 V 公司，其制度具有獎金抽佣關係及團隊計酬的特徵，傳銷商並藉該制度推廣銷售產品與服務，公平會認定屬於多層次傳銷管理法所謂之多層次傳銷。本案被處分人於 WeChat 通訊軟體向他人散播、分享 V 公司香港區團隊銷售之商品，以及活動報名等資訊，並有招攬他人加入美國 V 公司傳銷計畫或組織之行為，因此本案公平會依多層次傳銷管理法第 4 條第 2 項，視為同條第 1 項之多層次傳銷事業，因其開始實施傳銷行為前並未向公平會報備，被處分人各被處以以新台幣 10 萬元罰鍰。

b. 公處字第 107049 號處分書

¹⁴ 同樣是以 Facebook、IG、微信等通訊軟體向傳送公司網址、獎勵制度說明等相關資料之行為態樣還有如公平交易委員會公處字第 108071 號處分書、公處字第 110025 號處分書。

被處分人 A 以架設網站刊載 V 公司背景資訊、所銷售之產品，以及獎金制度、參加條件與參加方式等表單資料，提供網站瀏覽者填寫報名，係屬招攬他人加入 V 公司之傳銷計畫或組織。另本案被處分人 B 亦以上述網站資料提供他人經營方式及傳銷計畫等，亦藉由上述行為招攬他人加入 V 公司之傳銷計畫、組織，故本案公平會依多層次傳銷管理法第 4 條第 2 項，視為同條第 1 項之多層次傳銷事業。因為處分人並未於開始實施前向公平會完成報備，故各被處以新台幣 10 萬元罰鍰。

2. 受理訴願機關及行政法院

(1) 行政院院臺訴字第 1060186129 號訴願決定書：本案訴願駁回

新加坡商 M 公司，於台灣舉辦說明會推廣 M 公司之傳銷制度，推介會員加入時應繳納系統作業費，依首購產品不同，區分為該對應聘階之傳銷商，因而取得傳銷經營權利，並領取推薦等相關獎金，並有逾 2000 多人參加 M 公司之組織。由於被檢舉未經報備而招攬傳銷商，經原處分機關公平會調查相關事證後，依多層次傳銷管理法第 4 條規定將 M 公司視為多層次傳銷事業，由於 M 公司開始實施傳銷行為前並未向公平會報備，已違反多層次傳銷管理法第 6 條第 1 項規定，依同法第 32 條第 1 項前段規定，命 M 公司應立即停止違法行為，並處罰鍰 30 萬元，行政法院認公平會之處分並無違誤。

(2) 行政院院臺訴字第 1070176796 號訴願決定書¹⁵

訴願人於 105 年 11 月 16 日加入 A 公司，並於 105 年至 106 年 3 月間陸續在其臉書網頁刊載有關 A 公司會員網頁之連結，並於徵才廣告網站刊登關於傳銷商招募之廣告，所刊載內容均含 A 公司之傳銷制度、獎金制度等資訊。惟 A 公司台灣分公司於 106 年 5 月間始向原處分機關即公平會完成多層次傳銷事業之報備。因此公平會認定訴願人從事多層次傳銷時，尚未依法向公平會報備，已違反多層次傳銷管理法第 6 條第 1 項規定，原處分機關乃依同法第 32 條第 1 項前段規定，命訴願人立即停止違法行為，並

¹⁵ 類似案例如於臉書網頁張貼載有會員網頁連結，或於徵才廣告網站刊登招募傳銷商廣告等，可參：行政院院臺訴字第 1070215979 號訴願決定書、臺北高等行政法院 106 年度訴字第 248 號行政判決。

處訴願人罰鍰新臺幣 10 萬元，行政法院認公平會之處分並無違誤。

二、外國公司登記制度

如外國公司欲於我國境內經營業務，應辦理分公司登記，如有違反者，將處行為人刑事責任及民事責任等，主管機關並禁止其使用外國公司名稱，此可參公司法第 371 條規定。依照我國法院之實務見解¹⁶，該規定係為避免外國公司於我國營業獲利之同時，卻又規避我國勞工福利制度及稅務繳納等法律義務，此將造成不公平情形，有害於我國公司競爭力與市場保護。因此，如外國多層次傳銷事業為法人組織將受本條之規制，違者須負相關之刑事與民事責任。

而本條所稱「經營業務行為」依據實務見解其範圍寬廣，如有認為應從該商業行為整體觀之，舉凡在我國之業務接洽、討論、聯繫、議價、簽約、價金支付、匯款、售後服務等均應一體視之¹⁷，因此可能與多層次傳銷管理法第 6 條之「實施行為」重疊，行為人可能同時須負擔多層次傳銷管理法第 6 條與第 32 條之行政責任以及公司法第 371 條第 1 項之刑事責任。此外，若涉及大陸地區公司，仍有兩岸人民關係條例第 40 條之 1 第 1 項前段¹⁸之適用可能，而須負擔該法第 93 條之 2 第 1 項的相關刑事、民事與行政責任。

三、變質多層次傳銷活動

我國實務上刑事案例追訴之對象多針對「於台灣以外國傳銷事業名義而實施多層次傳銷行為者」，除了可能違反前述公司法第 371 條第 1 項之外，並視具體情形，若該外國多層次傳銷事業之制度設計上（或該外國公司雖非多層次傳銷事業組織，但其商品或服務係透過在台灣之行為人所推廣之傳銷制度而銷

¹⁶ 台灣高等法院 92 年度上易字第 2625 號刑事判決。

¹⁷ 公司法第 371 條所稱之「經營業務」係指從該商業行為整體觀之，舉凡在我國之業務接洽、討論、聯繫、議價、簽約、價金支付、匯款、售後服務等均應一體視之，詳可參：臺灣高雄地方法院 106 年度重訴字第 18 號刑事判決。此案判決並認為，本案被告等人均係本於一致之經營未經設立公司業務之犯意，並透過輾轉聯繫而形成共同犯罪之意思，且相互利用彼此之行為，於功能支配下分工合作，完成違法之營業行為，應負共同正犯之罪責。不因其業務體系中屬於何階層、是否實際出面從事招攬或推銷行為，抑或其等與不同團隊、不同上下線關係之人員缺乏直接聯繫等情形而異其之認定。

¹⁸ 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 40 條之 1 第 1 項前段：「大陸地區之營利事業或其於第三地區投資之營利事業，非經主管機關許可，並在臺灣地區設立分公司或辦事處，不得在臺從事業務活動」；相關案例可參：臺灣高等法院 109 年度重金上更一字第 2 號刑事判決。

售)，經濟利益係源於推介他人加入組織，而非基於實際推廣或銷售商品，或係勞務依市場行情之市價者，將構成變質多層次傳銷方式應負刑事責任¹⁹。另外，若以多層次傳銷方式向多數人或不特定之人收取款項或資金，並與其約定或給付與本金顯不相當之經濟利益者，亦可能同時構成非法收受存款罪，並負有相關刑事責任²⁰。相關案例如下：

(一) 臺灣高雄地方法院 106 年度金重訴字第 9 號刑事判決

該案被告明知該外國公司並未在我國設立登記之外國多層次傳銷事業，卻仍以其名義招攬下線投資，並宣稱公司金融商品除每月可獲顯不相當之報酬，另吸收下線，尚可獲取下線體系一定比例傭金之獎金，亦以說明會等活動向不特定人介紹、招攬參與該金融商品買賣，經認定構成銀行法第 125 條第 1 項前段、後段、第 136 條之 1 非法吸金外，亦構成公司法第 371 條未經辦理分公司登記而以外國公司名義經營業務罪。另被告之行為態樣雖亦有構成變質之多層次傳銷嫌疑，法院認定本案所招攬、推廣所得並非因售出何種商品或服務，故被告等人亦非以介紹他人參加為主要收入來源，告不另論以非法多層次傳銷之罪責。

(二) 臺灣高等法院臺中分院 106 年度金上訴字第 818 號刑事判決²¹

eDA 公司係在美國設立之公司，網站架設於境外，宣稱可替全球各地之商業網站增加瀏覽人次，提升商業網站之網路搜尋排名次序，使用者申請開立帳號並登入後，即成為免費會員，惟必須繳納美金 2,000 元至 6,000 元不等之費用後，始成為可點擊廣告累積紅利之付費會員。該集團之經營

¹⁹ 多層次傳銷管理法第 18 條、多層次傳銷管理法第 29 條參照。

²⁰ 銀行法第 29 條、銀行法第 29-1 條，及銀行法第 125 條參照。

²¹ 臺灣高等法院臺中分院 109 年度金上訴字第 673 號刑事判決、臺灣高等法院 110 年度金上重訴字第 30 號刑事判決亦採類似見解。其中後者判決認定：「被告等人明知外國公司係依澳洲法律組織登記，並未在我國辦理分公司登記，卻仍以該外國公司名義在我國境內經營業務，亦均知悉多層次傳銷之參加人，所取得佣金、獎金或其他經濟利益，應基於所推廣或銷售商品或勞務之合理市價，而不應主要源於介紹他人加入，自收取後加入者之會員會費所取得，仍以未經登記之外國公司名義在我國非法經營收受存款業務，及違反前開多層次傳銷正常經營方式之犯意聯絡，舉辦說明會，以邀約不特定人參加，或個別向他人鼓吹遊說加入投資等方式，宣傳各投資方案，並提供完美公司業務拓展說明。是以，介紹新投資人加入完美生活投資案一事，與各該先加入之投資者取得附表一所示之推薦獎金、對碰獎金、見點獎勵等情事間，具有因果關係，且投資者之收入來源即係基於介紹他人加入之舉動即能領取，而非基於推廣或銷售商品、勞（服）務之合理市價，除構成變質多層次傳銷行為、違反銀行法第 29 條第 1 項、第 29 條之 1 外，亦違反公司法第 371 條第 1 項之規定。」

型態，係利用紅利、獎金制度吸引不特定民眾加入成為新進會員，復由新進會員介紹下線以抽取佣金，eDA 公司招募會員給付推薦獎金與組織獎金之方式，主要係基於介紹他人加入而給予獎金，並非基於會員所推廣或銷售商品之合理市價作為回饋獎金，竟仍與其他真實姓名年籍不詳策畫、推動 eDA 公司之成年人共同基於違反公平交易法之犯意聯絡，在臺中、彰化地區成立團隊，並相互支援，而在臺北、臺中、彰化及高雄等地分別舉辦多場說明會，說明 eDA 公司之制度，會員只需拉數名會員加入，以團隊組織方式即可獲利甚豐，鼓吹、遊說在場之人加入投資，公開招攬不特定民眾參加 eDA 公司，...據上論斷，應依刑事訴訟法第 368 條、第 369 條第 1 項前段、第 364 條、第 299 條第 1 項前段，修正前公平交易法第 35 條第 2 項...²²。

(三) 臺灣桃園地方法院 105 年度金重訴字第 3 號刑事判決

被告等自民國 103 年 6 月前某日起，即以比特幣交易平台，由在香港地區註冊之 U 投資有限公司之名義，在臺灣藉召開說明會、提供海外旅遊及多層次傳銷獎金等方式公開招攬不特定人加入投資計畫。投資計畫之成員額外取得收益之方式，必須藉由不斷發展組織。易言之，加入之投資人所取得之收益，並非係基於推廣或銷售商品之合理市價，而係基於介紹新投入者之加入，該收益更非原先投資租賃礦機通過挖礦所得，故為維持經營，勢須藉由組織之不斷發展，並因其組織底層之會員人數愈益增加，所需發放之收益將快速累積，如此一來，該比特幣投資計畫將因加入之人數漸多，終致無法繼續配發比特幣導致組織無法延續，故比特幣投資計畫之收益運作，因此法院認定為係多層次傳銷管理法第 18 條所規定禁止之變質多層次傳銷，故被告應負銀行法第 125 條第 1 項後段、第 136 條之 1，多層次傳銷管理法第 29 條第 1 項之責任。

²² 法規適用方面，本案判決認為：「公平交易法於 104 年 2 月 4 日修正公布，並於 104 年 2 月 6 日生效。修正前公平交易法第 23 條「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」及第 35 條第 2 項「違反第 23 條規定者，處行為人 3 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 1 億元以下罰金。」等規定，已於 104 年 2 月 4 日修正公布刪除，而應回歸適用 103 年 1 月 29 日公布之多層次傳銷管理法第 18 條「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」及第 29 條「違反第 18 條規定者，處行為人 7 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 1 億元以下罰金。法人之代表人、代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違反第 18 條規定者，除依前項規定處罰其行為人外，對該法人亦科處前項之罰金。」業已於修正立法理由中說明綦詳。被告等人行為後，法律既有變更，依刑法第 2 條第 1 項規定，經比較新舊法後，自以舊法較有利於被告等人，自應適用修正前公平交易法第 35 條第 2 項規定予以論處。」

四、外國多層次傳銷之民事損害賠償責任

民事責任部分之判決係以「多層次傳銷管理法第 6 條」以及「民事」為搜尋關鍵字之結果，目前雖未搜獲有直接「跨國多層次傳銷事業未經報備於我國實施傳銷行為所致生民事責任」之相關案例，惟以下二判決皆涉及行為人未經向主管機關公平會報備即實施傳銷行為之態樣，兩者處理方式近似，故本文以為此二判決仍具有參考價值。

由該等判決可知，行為人皆未經報備即實施傳銷行為，而違反多層次傳銷管理法第 6 條之規定，惟單純違反多層次傳銷管理法第 6 條所訂之報備義務並不會造成受害人民事上之直接損害，故仍需視該「實施行為」是否構成多層次傳銷管理法第 18 條或銀行法第 29 條、第 29 條之 1 規定之違反，若有違反，則因多層次傳銷管理法第 18 條或銀行法第 29 條、第 29 條之 1 規定均屬民法第 184 條第 2 項規定之「保護他人之法律」，故行為人需對受害人負擔侵權行為損害賠償責任；若未違反，則行為人可能僅需負擔本章前述之行政及刑事責任。

(一) 臺灣高雄地方法院 107 年度訴字第 1484 號民事判決

依本案司法實務見解，多層次傳銷管理法係屬於民法第 184 條第 2 項前段所謂之保護他人之法律，其論點係基於該規定係為維護交易市場秩序之社會法益，同時保障社會多層次傳銷參加者之權益。

被告於完成報備前即透過每月固定舉辦商機說明會之方式，招攬一般民眾入會，惟經法院認定該公司設計之傳銷商品本質虛化、整套傳銷制度造成以介紹他人參加為傳銷商收入來源，違反多層次傳銷管理法第 18 條規定，此當然會造成多層次傳銷參加者即原告權益受損，致使受害人無從依正當之多層次傳銷方式推廣、銷售商品或服務，進而獲得佣金、獎金或其他經濟利益，依民法第 184 條第 2 項規定應負損害賠償責任。

(二) 臺灣高雄地方法院 106 年度訴字第 5 號民事判決

原告主張被告等人所為違反銀行法第 29 條第 1 項第 29 條之 1，多層次傳銷管理法第 6 條第 1 項、第 10 條第 1 項、第 11 條、第 18 條第 1 項等規定。

法院申論銀行法第 29 條第 1 項、第 5 條之 1 及第 29 條之 1 等規定旨在保障社會投資大眾之權利，皆屬民法第 184 條第 2 項所謂之「保護他人

法律」。如果違反銀行法上開規定，均屬違法行為，若因此使他人受有損害，即應負侵權行為損害賠償責任。另，多層次傳銷事業應使其傳銷商之收入來源係以合理市價推廣、銷售商品或服務為主，而不得以推介他人參加為主要收入來源。此為多層次傳銷管理法第 18 條所明文。

本案被告張 O 祥應明知如非屬銀行，收受存款業務、以借款、收受投資使加入為股東或其他名義，向多數人或不特定人收受款項或吸收資金，而約定或給付與本金顯不相當之紅利、利息或其他酬勞等，係依法不得實施之業務。被告張 O 祥仍基於幫助上開集團核心成員等人之意，積極再協助找下線為集團會員，並協助處理相關事宜；基此，張 O 祥幫助集團核心成員共同違反銀行法有關非銀行不得經營收受存款業務之行為，共同涉犯銀行法第 125 條第 1 項、第 29 條第 1 項之非法經營銀行業務罪及違反多層次傳銷管理法第 18 條規定，自己構成共同侵權行為，故原告主張張 O 祥所為不法侵害原告權利，應對原告負賠償責任，而認原告之主張有理由。

第三節 我國跨國界傳銷活動類型與挑戰

跨國企業是外部環境與內部組織相互衝擊之結果，時至今日，跨國營運發展的傳銷公司及傳銷商不勝枚舉，且多樣化的社群網路科技亦使得營運模式更有靈活性與彈性。承前所述，外國多層次傳銷事業依法必須向主管機關公平交易委員會（以下簡稱「公平會」）完成報備後，始得開始實施傳銷活動，且實施亦應符合其報備通過之內容。本節以下將自「外國傳銷公司是否確實於台灣完成報備程序」將我國跨國界傳銷活動區分大致區分為「未報備」以及「已報備」，並據以分析如何造成國家公權力管制之挑戰。

關於前者未報備之類型，本文嘗試以通路之角度分析外國多層次傳銷事業係如何藉由網路與社群媒體來達到推廣之目的，跨國傳銷公司多係利用網路作為從事傳銷活動之媒介，無論係架設網站、透過社群平台業者之服務，或者甚至利用網路為脫法行為。而正是網路之無界性與隱匿性以及國際司法追訴之限制亦導致主管機關難以追訴未於我國合法落地之業者；此外，就社群媒體而言，本文就網路與媒體所結合而生之網路社群媒體發現，跨國傳銷公司或其傳銷商常透過 Facebook、Instagram、Youtube 等時下流行社群媒體達推廣之目的，於強調社群互動外，更具備即時通訊、傳遞訊息及文件等功能，因此人們相比以往，更容易接收到來自世界各地之相關資訊。關於後者已報備類型，本文以為縱然跨國傳銷公司已完成報備制度，主管機關仍然有可能因為傳銷制度變更之報備、外國人傳銷商與傳銷公司之契約關係定性以及獎金制度之報備範

圍等相關爭議而面臨管制及法律適用之挑戰。

一、未報備：新型態跨國傳銷活動如何利用網路與社群媒體產業之通路推廣而造成國家公權力實際上無法取締並加以管制之挑戰

(一) 落地前期行為

當企業進行國際化經營時，由於每個國家的市場環境與風土民情不盡相同，其產品市場以及組織環境於範圍及本質上恐需大幅度調整，因此傳銷公司於前期通常會進行相當評估作業。作為跨國發展之第一步，通常會於當地宣傳企業形象與文化及其產品特色，於評估過當地市場、客群、通路、物流、法律規範等條件後，再結合企業原有資源與經驗規劃適用當地之策略，因此傳銷公司多半會對海外制度進行調整，以期更加遵守當地市場條件。

有些外國多層次傳銷公司在我國合法落地前，即允許傳銷商從事國際推薦，傳銷商於經其傳銷公司允許的海外國家和地區進行跨國招攬，推薦他人成為該事業之傳銷商²³。即外國傳銷公司透過傳銷商或第三人先至臺灣發展傳銷組織，如舉辦實體說明會，待組織發展至一定規模後再設立分／子公司並完成相關報備。再者，由於科技進步，跨國傳銷公司或傳銷商已經不必要實質在地，即可透過網路推廣企業文化、組織制度及商品特色。近年來 Facebook、Instagram、Twitter，甚至是 Youtube 等社群媒體的蓬勃發展，當人們對於資訊的取得不再受地域與時間之限制，對於傳銷組織之拓展有很大的幫助，甚至有具線上履歷性質之全球性社群軟體 LinkedIn，不僅成為傳銷公司或傳銷商之宣傳管道，人們亦可透過 LinkedIn 直接與傳銷商取得聯絡，亦係一獲取資訊之重要來源。然而，如實施落地前期行為的傳銷商事實上已在臺灣從事傳銷行為²⁴，在未確實向公平會報備之情形下應認已屬違法行為。

(二) 無計劃合法落地，單純為跨國界經營

多數跨國傳銷公司的制度採全球連線策略，傳銷商或者一般網路使用者得以瀏覽網站接觸到國外傳銷制度與商品或服務的資訊。於我國，常有外國多層次傳銷公司以境外公司的名義或於非境外網域設立網站，透過刊登廣告等方式來招募傳銷商。雖然外國傳銷公司沒有以自己公司的名義直接在臺灣從事多層

²³ 吳筱涵、陳雅萍（2021），揭前註 1，頁 21。

²⁴ 林天財、林宜男、曾浩維、吳紀賢、陳其、劉宣玟（2017），《Q&A 直銷法律實務問題》，初版，頁 25-26，臺北市：書泉。

次傳銷事業活動，但仍然屬於在我國境內從事宣傳、招募等從事多層次傳銷行為，卻未並事先向公平會合法報備，此屬違反多層次傳銷管理法第 6 條規定之行為。

關於外國傳銷公司之刑事責任，依刑事訴訟法第 5 條，案件由犯罪地或被告之住所、居所或所在地之法院管轄，而犯罪地解釋上依刑法第 4 條²⁵解釋上自應包括行為地與結果地兩者而言²⁶，惟若該等傳銷公司係透過網路於我國境外為犯罪行為，實務上多數見解認為，縱然犯罪行為人係在我國境外操作網路，但若其犯罪結果發生地等犯罪地係在我國固有疆域內，我國仍具有管轄權²⁷，故外國傳銷事業如於我國境外對我國人違犯多層次傳銷管理法第 18 條、銀行法第 29 條及第 29-1 條或其他法規範而須負擔刑事責任者，我國仍應得對相關人等追究刑責。

綜上，倘若跨國傳銷公司未經報備即逕行違法傳銷行為，或甚涉及其他犯罪者，雖行為發生地並非在我國境內，但因其結果地發生於我國境內，故我國法院仍對該行為仍有管轄權。然而，由於該外國傳銷事業未在我國設立登記，自無任何財產可供執行，如其負責人或傳銷商等自然人身處境外且非我國人，若欲對該等境外之傳銷公司或傳銷商追究相關法律責任實有執行上困難。觀察前述我國公平會裁罰案例可發現，考量到行政執行不便、資源分配，實際上甚難直接制裁外國傳銷公司，多半是針對引進或實施外國傳銷制度的臺灣傳銷商或臺灣公司，此即顯現出主管機關對於監管跨國性傳銷公司之困境。

二、已報備：已合法踐行報備的跨國傳銷事業可能產生的爭議與對國家公權力的挑戰

多數跨國傳銷公司的制度採全球連線策略，網站甚有連結至國外傳銷體系的設計，以便傳銷商或者一般網路使用者得以瀏覽並接觸到國外傳銷制度與商品或服務的資訊，跨國傳銷公司縱然於完成報備而開始我國市場從事傳銷行為，仍亦可能面臨持續地法律遵循問題，且相關之法律規範亦可能對個別的傳銷商造成影響，如就業保護與課稅問題等等，以下分述外國傳銷事業於我國完

²⁵ 刑法第 4 條：「犯罪之行為或結果，有一在中華民國領域內者，為在中華民國領域內犯罪。」

²⁶ 最高法院 108 年度台上字第 334 號刑事判決。

²⁷ 相關見解可參法務部法檢字第 10104133020 號函釋、臺灣高等法院臺中分院 110 年度上易字第 423 號刑事判決等。

成報備後仍可能面臨之相關法律議題。

(一) 實施行為與報備內容不一致

依多層次傳銷管理法第 6 條第 1 項，我國對於多層次傳銷雖採低密度監管的事前報備制度，惟公平會實際對傳銷事業的報備形式及內容有其要求。故如未依指定形式報備文件者，公平會得令業者限期補正²⁸。因此主管機關事實上可藉由退件達到實質准駁效果，使報備制度隱含著許可制的色彩²⁹。

再者，我國公平會對於報備內容與實際實施內容的一致性係採相當嚴格要求，如報備事項有所變更，原則上亦應於實施前報備³⁰，實務上即常有傳銷事業變更現行制度，因未確實向公平會報備等而遭裁罰。由於主管機關取締量能關係，亦無法即時取締業者報備內容與實際傳銷行為不一致之違法行為。

另，變更報備之範圍應如何界定與區分，亦為主管機關面臨之問題。實務上即曾發生傳銷事業所舉辦的獎勵活動是否屬於多層次傳銷管理法第 6 條的傳銷制度範圍而產生爭議³¹。此外，傳銷事業縱然已報備實施「自身」傳銷計畫及組織，惟如有引進或實施其他外國傳銷計畫或組織仍應事先踐行相關報備義

²⁸ 參多層次傳銷管理法第 6 條第 2 項。

²⁹ 公平會的退件處置有直接發生限制人民權利、利益或增加負擔之法律效力，即一方面使該傳銷事業必須重新報備，另一方面亦發生自始未報備之效力，因此退件的效果使傳銷報備制度反而帶有許可制之色彩，詳參：吳筱涵（2017），〈收到退件公文，該怎麼辦？公平會就多層次傳銷報備「退件」處置之法效性探討〉，《直銷世紀》，294 期，頁 60-64 以及林天財、羅舜鴻（2021），〈營業管制類型之分析與多層次傳銷業管制類型之再思考〉，《第二十六屆直銷學術研會論文集》，頁 104。

³⁰ 李禮仲（2015），〈多層次傳銷事業營業所變更應事先向公平交易委員會辦理報備〉，《直銷世紀》，268 期，頁 42-43。

³¹ 競賽活動為不定期舉辦的短期活動，然而由於涉及發放獎金、獎品、旅遊等實質的經濟利益，屬於多層次傳銷管理法第 6 條的傳銷制度，因此傳銷事業應依法事前報備之。詳可參：范晉魁（2017），〈變更獎金制度、舉辦競賽活動需要報備嗎？〉，《直銷世紀》，299 期，頁 64-66。另外，本文在協助傳銷事業辦理報備時，曾電詢過公平委員會關於短期促銷活動的報備標準，公平委員會給予的回應為：「辦理 30 日以內短期商品（或勞務，下統稱商品）之促銷（限原報備個別商品及原報備之 2 項或 2 項以上之個別商品所組合之套裝商品）或獎勵方案毋須依法向本會報備，但有下列情形之一者，仍應辦理報備：一、於 1 年內（即自採行促銷活動月份起算前 12 個月，下同）累計逾 3 次以上（不含第 3 次）就相同之商品或套裝組合進行為期 30 日以內之短期促銷活動（只要將套裝內容或商品內容調整就不受控制）；於 1 年內所實施之 30 日內短期獎勵方案，致全年度累計之獎金比例已逾向本會報備之最高獎金比例（只要獎金累計比例不超過已報備之最高值即可）。」然而，此內部標準本文目前沒有查詢到任何法規依循，這也同時可能顯示到我國報備制度的法規與實務操作上的落差。

務³²。

(二) 外國人參加於台灣合法報備的跨國傳銷事業之就業問題

外國人傳銷商欲在我國從事傳銷行為，應先簽署參加契約，而參加契約之定性如屬「經貿契約」性質，傳銷公司得以與外國人傳銷商自由訂定，惟倘若參加契約被認為係「勞動契約」，則外國人傳銷商於我國從事傳銷行為前，必須合法取得工作證，且有勞動基準法、就業服務法等相關法規之適用。有學者即認為，傳銷商通常是獨立於其傳銷公司，非受雇於其傳銷公司³³，且與一般勞雇關係相比，傳銷商較具有經濟上之自主獨立性，無人格之上下隸屬關係，不必然依附或有服從傳銷公司指令之義務³⁴。實務上，此獨立關係通常會明示在傳銷公司的營運守則或事業手冊中，傳銷公司並會同時要求傳銷商不得對外宣稱或使人相信其為該傳銷公司之職員、代理人或主管等，有論者認為傳銷商之獨立性會致使傳銷公司對於傳銷商之控制力降低³⁵，因此傳銷公司對於傳銷商之管理應不得比擬於一般勞雇關係。

依就業服務法第 44 條規定，任何人不得非法容留外國人從事工作；又依同法第 57 條第 1、2 款規定，雇主聘僱外國人時，不得聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人，雇主亦不得以本人名義聘僱外國人為第三人工作。如有違反者，將負相關之刑事與行政責任³⁶。故外國人傳銷商是否適用就業服務法之規定，將視該外國人傳銷與傳銷公司是否成立聘僱關係，依行政院勞工委員會（現行勞動部）之見解³⁷：「若該外國人確實「未受聘僱」（本法所稱聘僱，非以民法所稱之僱傭關係為限，承攬關係亦包括在內。）於國內依法設立之傳銷公司，並亦未從事銷售工作者，自無前述本法規定之適用。至於有無聘僱關係，應視個案具體情事，由勞工主管機關依法實質認定。」另參行政院勞工委員會（現行勞動部）之其他見解³⁸，「依據就業服務法第 43、46、68

³² 公平交易委員會公處字第 104121 號處分書。

³³ 吳旭洲（2013），〈多層次傳銷事業不因未報備而免於適用相關規定〉，《直銷世紀》，248 期，頁 12-14。

³⁴ 林天財（2015），《直銷法律學》，初版，頁 31-33，臺北市：五南圖書。

³⁵ Lawrence B. Chonko et al., *Direct Selling Ethics at the Top: An Industry Audit and Status Report*, 22 J. PERS. SELL. SALES MANAG. 87, 87 (2002).

³⁶ 就業服務法第 63 條參照。

³⁷ 行政院勞工委員會勞職外字第 0930063621 號函。

³⁸ 行政院勞工委員會勞職外字第 0940505247 號函。

條及公平交易法第 8 條，外國人為傳銷商如係對多層次傳銷事業提供勞務給付作為代價，以取得推廣、銷售商品或勞務及介紹他人參加之權利，因而獲得佣金、獎金或其他經濟利益，應經許可始得工作」。

針對上開見解，有論者認為傳銷公司與傳銷商間為各自獨立的商業個體並非存有僱傭關係，故應認無違反就業服務法之規定，且依就業服務法第 45 條，任何人不得媒介外國人非法為他人工作，違者負相關之刑事與行政責任³⁹，倘如雙方被認定具有僱傭關係，則傳銷商之推薦人將會被認為有非法媒介外國人為他人工作之行為，進而將違反就業服務法第 45 條⁴⁰。故上述主管機關之法律見解，似有再研求之餘地。

(三) 國際推薦獎金與課稅問題

承前所述，為完成報備義務，傳銷事業應說明計算傳銷制度的佣金、獎金及其他經濟利益之計算方法，以及獎金合計數占營業總收入之最高比例⁴¹。基於跨國傳銷公司的全球一張網政策可能致使其傳銷商取得源自於其他國家的獎金等其他收入，倘如此收入事實上並非來自於我國產生之經濟利益，究竟此等收入是否屬於課稅範圍或事先報備的義務範圍仍有所爭議。此外，承前所述，跨國傳銷公司可能因地制宜而設計不同的制度與獎金發放方式，倘若因此而使我國法下之傳銷商獲得其他實質之經濟利益，是否屬於應報備範圍亦未臻明確。

依所得稅法第 2 條第 1 項，凡有中華民國來源所得之個人，應就其中華民國來源之所得，依本法規定，課徵綜合所得稅。惟近年來，由於電子支付甚至是虛擬貨幣的發達，有許多跨國傳銷公司甚至不再以「法定貨幣」發放獎金，該發放方式應如何計算其真正價值以符合報備要求，國家公權力應如何追蹤收入來源等課稅問題，皆係在監管跨國傳銷企業時可能面臨之困難。

³⁹ 就業服務法第 64 條參照。

⁴⁰ 林天財（2015），揭前註 34，頁 37-39，

⁴¹ 依多層次傳銷管理法施行細則第 6 條第 2 項，多層次傳銷管理法第 18 條所稱之不得以介紹他人參加為主要收入來源，其主要之認定係以 50%為標準，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。

第四節 小結

多層次傳銷商業模式本身的優勢即在跳脫傳統零售商店等固定場所之限制，而科技發達又推動了傳銷產業的跨國零時差發展，跨國傳銷活動即隨之蓬勃，且近年來人們為面對新冠疫情的衝擊而提倡宅居活動，不僅將消費者導引至虛擬通路與社群媒體，許多交易亦於虛擬空間及實體物流服務中完成。此雖使傳銷產業得以利用網路迅速發展以推廣產品或服務，但也因人們得以輕易獲取資訊而帶來許多隱憂，如宣稱產品能有效預防或治療新冠病毒之不實或誇大廣告，或者有因疫情面臨失業或甚至是生活危機的人們聽信傳銷制度能帶來的經濟利益而受騙。

由於事前報備制度係我國監管外國多層次傳銷事業重要之監管手段，本文進一步將我國跨國界傳銷活動大致區分為「未報備」以及「已報備」，並據以分析如何造成國家公權力管制之挑戰。

本文透過整理現行我國法規、公平會裁罰與法院判決歸納後發現，我國違法跨國界傳銷活動之行為態樣，多為未經報備之外國傳銷事業透過網際網路或社群媒體作為媒介，以推廣產品或服務及發展傳銷組織。因此，網路雖有助於傳銷產業推廣產品或服務，亦是跨國界傳銷活動興起之重要因素，惟亦因人們得輕易獲取相關資訊而帶來許多隱憂，如未依法踐行我國事前報備制度，又如產品之不實或誇大廣告，或甚有因誤信傳銷制度能帶來的經濟利益而受到損害者。由於網路之無界性與隱匿性以及跨國司法追訴與執行之限制等，導致主管機關難以發現、取締及處罰外國多層次傳銷業者。

關於後者已報備類型，本文以為縱然跨國傳銷公司已於我國完成報備制度，主管機關仍然有可能因為傳銷制度變更之報備、外國人傳銷商與傳銷公司之契約關係定性以及獎金制度之報備範圍等相關爭議而面臨管制挑戰，主管機關間亦可能產生相關法律見解之歧異等。

第四章 比較法研究與產業專家人士訪談

由於跨國界傳銷活動之行為主體可能不在本國境內，而係利用各種科技方法來跨國界實施傳銷活動，且網路網路與社群媒體亦逐漸成為傳銷活動之主要實施通路，如何「發現」、「查證」以便進行「管理」，即屬國家公權力於監管上之重要議題。本文以下自比較法角度觀察各國傳銷法規體系，並為進一步了解外國法律制度下與市場之互動關係與美國、中國之產業專業人士進行深度訪談，探討他國公權力如何應對跨國界傳銷活動，作為我國可能應對之借鏡。於比較國家之選擇，本文基於全球市場規模以及我國文化及地緣互動密切程度等因素，選擇美國、中國及澳洲作為比較法研究對象。

第一節 比較法研究

一、美國

根據世界直銷聯盟（World Federation of Direct Selling Association）在 2020 年的最新數據，美國佔全世界市場 22% 的份額⁴²，有許多世界知名的傳銷公司均來自美國，例如耳熟能詳的安麗（Amway）、賀寶芙（Herbalife）等，對於其他傳銷公司無疑是效法經營的對象。美國的法規制度基於政治制度的特殊性，除了聯邦層級之外，各州政府對於傳銷產業的管制亦有差異。以下將分別概述美國的傳銷法規，分別自聯邦層級與各州層級提供說明。

(一) 聯邦層級

直銷（Direct Selling）屬於市場中的銷售模式，其特徵在於消費者並非於傳統店鋪、市場購買商品，而是推銷員（或直銷商）透過挨家挨戶的查訪，直接將產品送到顧客手上⁴³；多層次傳銷（Multi-level marketing）是直銷的一種形式，強調組織發展上下線關係，鼓勵更多人參與以增加產品的銷售，此種銷售方式美國政府並未禁止⁴⁴。主要的法規範在於聯邦貿易委員會法對於金字塔式

⁴² World Federation of Direct Selling Association (2021), *Global Direct Selling - 2020 Retail Sales*, <https://wfdsa.org/wp-content/uploads/2021/06/Sales-Seller-Report-2020.pdf>.

⁴³ 根據國內稅收法典（Internal Revenue Code）對於直銷商（Direct Seller）的定義是：從事向他人出售（或招攬出售）消費商品的交易與業務，而交易地點為家中或非永久性零售機構（permanent retail establishment）。

⁴⁴ Federal Trade Commission (2018), *Business Guidance Concerning Multi-Level Marketing*, <https://www.ftc.gov/business-guidance/resources/business-guidance-concerning-multi-level-marketing>.

銷售之禁止以及證券交易委員會對於未符合證券交易規範之金字塔式銷售計畫，其他可能適用的法規包括彩券法（Lottery Laws）、反托拉斯法（Antitrust）等，以下將分別說明多層次傳銷於聯邦貿易委員會法與證券交易法之適用問題。

1. 聯邦貿易委員會法（Federal Trade Commission Act）

若上述銷售模式涉及具有詐欺性質的金字塔式銷售（Pyramid Sale Scheme）或稱無限連鎖制度（endless chain）時，政府始介入管制，並認為該種銷售模式為非法傳銷行為。所謂金字塔式銷售，指的是在組織發展的條件中參與者必須給付相當對價，參與者的報酬主要是來自介紹他人加入該銷售計畫，且並非參與者自本身或者其他被推薦人銷售商品或服務之行為⁴⁵。

在聯邦層級，聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission）將判斷具體的多層次傳銷結構是否違反聯邦貿易委員法第 5 條⁴⁶（Section 5 of the Federal Trade Commission Act, FTC Act），而非針對傳銷制定專門法規。聯邦貿易委員法第 5 條主要禁止「於商業中或影響商業的不公平或欺罔行為或慣行（unfair or deceptive acts or practices in or affecting commerce）」⁴⁷。於判斷何種行為符合上述要件時，大多數會參考 Koscot 案⁴⁷後所發展的標準，即商業計劃的特徵在於吸引參與者向公司或組織者支付金錢，作為換取以下權利之對價：(1)銷售產品之權利；(2)因發展其他參加人加入計畫而獲得獎勵之權利，且這些獎勵與產品銷售予終端使用者無關⁴⁸。

於判斷傳銷活動依上述標準違法與否，針對上述第(1)部分，因產品銷售之權利對於獎勵領取誘因有限，因此多數判斷的關鍵會落在第(2)部分。若整體的銷售計畫是著重於招募參與者，而非重視產品或服務本身的推廣，將會使此計畫的主要收入來源限定於吸收新參與者，則此情形就較容易被主管機關認定為非法金字塔式銷售。故如上述，聯邦貿易委員會於判斷金字塔式銷售時，觀察組織之報酬結構與實際運作方式，因此若業者以

⁴⁵ 何殷如（2005），〈美國多層次傳銷管制架構之研究〉，公平交易委員會。

⁴⁶ 15 U.S. Code § 45.

⁴⁷ Koscot 公司（Koscot Interplanetary, Inc.）是一家位於佛羅里達州奧蘭多的多層次傳銷公司，主要銷售化妝產品，由於其銷售計畫中強調銷售商品販賣權更甚於銷售商品本身，故被聯邦貿易委員會認為其是非法的金字塔式銷售。

⁴⁸ 86 F.T.C. 1106, 1181 (1975).

仍有銷售產品作為抗辯時，該抗辯不一定為主管機關所採納。故區分非法與合法的傳銷活動，主要關鍵為該傳銷計畫之報酬結構是否會造成不正當的誘因，該誘因促使參與人僅顧及自身於計畫組織之位置與吸引更多參與者加入，而非為消費需求購買產品或服務。

因金字塔式銷售亦常要求參與人購買巨額數量之存貨，甚至超過參與人自身一般消費需求。此種情形亦為主管機關判斷該銷售計畫合法性的因素之一，蓋其係因參與者基於整體計畫，為提升其於組織的位置而購買。故若計畫是否存在誘因促使參加人購買非屬自身需求的產品，亦為主管機關審酌的重點。即使業者以退貨保證或退款為由，作為違反聯邦貿易委員法第 5 條的抗辯，主管機關仍會視具體情形綜合判斷⁴⁹。

另外，業者如何宣稱該傳銷商業計畫，為主管機關判斷的重點之一。業者應避免的是誇大陳述，其內涵在於就商業機會（Business Opportunity）的宣傳應有合理的依據，若商業機會背後並沒有相關客觀支持證據，則此宣傳很可能被認為是虛假具有欺騙性。例如以高收入、高品質生活的描述，而沒有相關客觀證據支持等。業者亦有義務指示與督導其參與者不得作出虛假、誘導或是錯誤的宣傳⁵⁰。

2. 證券交易法

除了聯邦貿易委員法外，主管證券交易的證券交易委員會（Securities and Exchange Commission）認為涉及金字塔式銷售的傳銷活動也有適用 1933 年的證券法（Securities Act of 1933）與 1934 年證券交易法（Securities and Exchange Act of 1934）之餘地。若傳銷計畫中契約被認為具有證券性質，則依前揭法規要求應進行相關登記，且公司應符合經紀人（broker）之資格要求，否則會有相關民刑事之責任。另外，如果傳銷計畫的宣稱中有詐欺性的敘述，則可能違反上述法規中的反詐欺條款，可能違法的敘述例如誇大收入或承諾短時間內獲得高報酬、強調「輕鬆賺錢」或「被動收入」，或強調招募參與者之重要性等⁵¹。

⁴⁹ Federal Trade Commission (2018)，揭前註 44。

⁵⁰ Federal Trade Commission (2018)，揭前註 44。

⁵¹ US. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION (2013), BEWARE OF PYRAMID SCHEMES POSING AS MULTI-LEVEL MARKETING PROGRAMS, https://www.sec.gov/oiea/investor-alerts-bulletins/investor-alerts-ia_pyramidhtm.html.

於判斷傳銷計畫是否會構成法律上的證券，係依照以 SEC vs. Howey Co.一案⁵²的 Howey 測試作為相關評判的標準。這些標準包含：(1)金錢投資；(2)出資於共同事業；(3)投資人期待獲利；以及(4)利潤報酬全然取決於發起人或他人的努力。

以 1973 年的 SEC vs. Glenn W. Turner 案⁵³為例，該案當中 Turner 以傳銷計畫「敢於成為偉大 (Dare to be Great)」吸引參與人加入，參與人得以不同等級的價格購買銷售課程，參與者將收到磁帶播放器與團體會議門票。另外參與者也鼓勵招募人員參加團體會議，只要參與者說服越多人參加，等級越高，則獲得的報酬越多。於本案當中 SEC 認為該傳銷計畫屬於投資契約，雖然 Turner 抗辯在 Howey 測試中有關於「利潤報酬全然取決於發起人或他人的努力」，法院在本案採取較寬鬆的解釋，認為此傳銷計畫是依靠 Turner 等管理階層的努力得以執行，故認為本案傳銷計畫係屬投資契約，而應遵守證券交易法相關規定。

(二) 州層級

對於金字塔式銷售或是一般傳銷商業活動，美國各州都有相關的法規，在州層級的法規範上，涉及傳銷行為的規範主要是禁止金字塔式的銷售，同時避免消費者產生存貨庫存 (inventory loading) 的情形產生，因此法規範要求業者應於特定條件內依消費者要求買回其購買之存貨。

多數州對金字塔式銷售之定義為參與者必須給付一定對價，參與者的報酬主要來自於介紹他人參與傳銷計畫，而非參與者自身或被介紹人銷售商品或服務。所謂存貨庫存則為消費者因應傳銷計畫的內容購買超過個人使用需求的產品，致使其必須承擔存放過多產品的成本與風險。此通常會造成金字塔上線的參與者享有高額報酬，而下線則購買大量不容易販售出去的商品，此為政府在管制上所欲避免的。因此針對傳銷的經營者，大致上的規範核心為禁止金字塔式銷售，以及以消費者可以要求業者買回庫存（退貨）的制度避免存貨庫存之情形產生。

過去曾有州要求傳銷業者應予申請註冊始能開展業務，例如蒙大拿州 (Montana) 曾經規定欲開展事業者應加入直銷協會 (Direct Selling

⁵² 328 U.S. 293.

⁵³ See SEC v. Glenn W. Turner Enters. Inc., 474 F.2d 476 (9th Cir. 1973).

Association)，並按規定的格式申請註冊成為多層次傳銷公司（multilevel distribution companies），註冊通過後有效期限至當年度的 12 月 31 日，並應於期滿前展延註冊效期，展延時應表明與原始註冊申請之資訊相較之重大變化。若多層次傳銷公司違反相關規定，例如對於註冊事實有虛假或誤導、故意不遵守相關規範、從事不誠實或不道德之商業行為等，主管機關得暫停或撤銷註冊⁵⁴。

針對州政府的治理需求，有關金字塔式銷售的規範設計，亦有數種類型。有的州在法體系上以貿易法／消費者保護法為核心，亦有的州則直接歸類在刑法違背善良風俗相關專章中，此體現制度設計者於設計制度時，其預先評價金字塔式銷售於社會之關係與影響等；於立法完整性而言，有些州訂立完整的規範，除了於法規範上完整定義金字塔式銷售及相關要件，亦會於註記該規範為金字塔式銷售禁止法案，而有的則係僅稱金字塔式銷售僅為違法態樣之一；關於違反法律即被認定為是金字塔式銷售者，多數州是課以刑事責任，亦有的州則會輔以民事處罰咎責。

1. 法體系上之區分

(1) 歸類在刑法者

制度設計者將金字塔式銷售與公共秩序善良風俗連結，並視同為一種犯罪類型。例如佛羅里達州（Florida）將相關規定歸類在賭博（Gambling）的大分類下，將金字塔俱樂部（Pyramid Clubs）與連環信（chain letter）或聲稱樂透（lottery）作類似評價⁵⁵。加州（California）關於金字塔式銷售之規定，該標題即為「對於公共秩序與良善道德之犯罪（Crimes Against Public Decency and Good Morals）」⁵⁶。新澤西州（New Jersey）則將參與金字塔式推廣計畫列為犯罪，並有相關處罰規定（Participation in pyramid promotional scheme, crime, penalties）⁵⁷。

⁵⁴ MT Code §30-10-216，該規定於 2019 年遭到廢除。

⁵⁵ FL Stat § 849.091.

⁵⁶ CA Penal Code § 327.

⁵⁷ NJ Rev Stat § 2C:20-39.

(2) 歸類在貿易法／商業法／消費者保護者

制度設計亦有將法規範歸類在貿易法、商業法，以及消費者保護法制當中者，認為傳銷產業應避免產生金字塔式銷售以破壞貿易公平，並造成不公平的商業行為，以促進消費者權益。例如阿拉巴馬州（Alabama）與德克薩斯州（Texas）將相關規範歸於商業法與消費者保護編的「詐欺性貿易行為（Deceptive Trade Practices）」⁵⁸。除此之外，阿肯色州（Arkansas）⁵⁹、路易斯安那州（Louisiana）⁶⁰等，亦類似於此分類。

2. 立法完整性之類型

(1) 以專法規定

以懷俄明州（Wyoming）⁶¹為例，其規範稱為「懷俄明州多層次與金字塔經銷法案（Wyoming Multilevel and Pyramid Distributorship Act）」，該法案完整規範相關定義、法律所禁止之行為，以及多層次傳銷業者應於契約約定之事項，以及相關應告知事項等，皆有完整的規範。⁶²

(2) 僅簡要規範具有金字塔式銷售特徵之行為為非法行為；例如康乃

⁵⁸ AL Code § 8-19-5, TX Bus & Com Code § 17.46.

⁵⁹ AR Code § 4-88-109.

⁶⁰ LA Rev Stat § 51:362.

⁶¹ WY Stat § 40-3-101

⁶² 例如就多層次傳銷的定義為：多層次傳銷公司係指任何個人、商行、公司或其他商業實體，透過獨立代理人、承包商或分銷商，在不同層次上為了可觀對價而銷售、分銷或供應商品或服務，其中參與者可以招募其他參與者，並且因為銷售商品或服務或招募其他參與者之表現，而被支付或可能支付佣金、交叉佣金、紅利、退款、折扣、紅利或其他計畫中的對價。無限鏈係指任何處置或分配財產或服務的計畫，其中參與者支付相當對價，已獲得引薦一名或更多人參與該計畫的機會，或在參與者介紹的人介紹新的參與者而獲得獎金之機會。轉介銷售係指為銷售產品或服務而向個人提供的任何誘因，該誘因是在不向最終客戶銷售產品或服務行使善意和相稱責任的情況下獲得補償的機會。或向個人提供與招募第三人有關之獲取報酬機會，而該第三人有權提供獲得基本類似，當該報酬機會之提議被用於支付入會費之誘因，給予購買或其他對價，但接受該提議之必要銷售材料的實際費用除外。

狄克州（Connecticut）規定。⁶³

3. 違反之法律責任

(1) 刑事責任

針對違反金字塔式銷售規定的處理方式，也會因各州法律有所區別，以刑事責任為例，有些州定以重罪（felony）論處，而有些州則以輕罪（misdemeanor）評價，亦可能依行為區分論罪程度。例如猶他州（Utah）⁶⁴規定，故意組織、建立、推廣或管理金字塔計畫者，犯有三級重罪（Any person who knowingly organizes, establishes, promotes, or administers a pyramid scheme is guilty of a third degree felony.）；如果只是介紹他人加入傳銷而獲得報酬，而不是透過銷售商品、服務或其他財產參與傳銷，則犯有 B 級輕罪。（Any person who participates in a pyramid scheme only by receiving compensation for the introduction of other persons into the pyramid scheme rather than from the sale of goods, services, or other property is guilty of a class B misdemeanor.）

(2) 民事責任

如同上述懷俄明州（Wyoming）的案例，除了刑事責任外，違反法律者仍可能面臨民事罰款。

綜上述，由於各州情況略有差異，因此法規範上因地制宜。但整體而言，為維護消費者權益與社會經濟利益下，大部分州的規定皆禁止以介紹他人為收入來源之商業模式之金字塔式銷售或其他推薦銷售等商業模式，並以制度性保障要求多層次傳銷企業應於特定時間內接受參與者無條件之解除契約要求，並以特定價格買回參與者尚處可銷售狀態的產品與服務，藉以降低存貨庫存的情形，並對違反相關規範的行為人處以刑事責任，以

⁶³ 「在銷售、租賃或出租廣告中，或在實際銷售、租賃或出租任何商品、服務或權利或特權時，如果價格或回扣或付款或其他對價取決於購買者爭取到的潛在客戶，或購買者爭取到的商品、服務、權利或特權的銷售、租賃或出租，則被宣佈為非法行為，使購買者因此而產生的任何義務完全無效和失效。與這種或有價格、回扣或付款有關的任何合同的權利和義務應與與銷售、租賃或出租有關的權利和義務相互依存，不可分割。可參見：CT Gen Stat § 42-145.

⁶⁴ UT Code § 76-6a-3.

達嚇阻效用。

(三) 小結

關於傳銷產業的管制，美國主要係由聯邦貿易委員會作為主要的取締者，於傳銷商業模式的消費者保護為聯邦貿易委員會的主要取締重點。近期較知名的案例為賀寶芙（Herbalife）公司與聯邦貿易委員會的和解，於該案中，聯邦貿易委員會認為賀寶芙公司的傳銷制度著重於招募他人加入，而非聚焦於產品銷售本身，已對眾多傳銷商造成相關損失。在聯邦貿易委員會與賀寶芙公司和解的內容中，賀寶芙公司被要求重組業務，將傳銷制度中的獎勵發放條件調整為以銷售產品為準，如實聲明可能的收入宣稱，以及賠償消費者因原先不公平的傳銷制度所造成之損害⁶⁵。

近年來因新冠疫情的關係，許多人被迫從全職工作離開，因此藉由短線賺錢以及投資機會等商業機會（business opportunity）虛假宣傳在網路上層出不窮，有鑑於此，聯邦貿易委員會向傳銷業者與消費者應注意不得有相關引誘他人在家工作而誇大收入或宣稱產品得治療新冠肺炎之效能，並寄發警告信給予相關業者⁶⁶。此對於整體傳銷產業而言是重要的訊息，顯示聯邦貿易委員會打擊傳銷虛假宣傳之決心。

綜上所述，美國對於傳銷產業的管理採取較為寬鬆的態度，規範要旨在於避免金字塔式銷售或龐氏騙局的產生，以維持社會經濟的穩定。

二、中國（由於中國法規用詞，以下將以直銷為產業名稱）

根據世界直銷聯盟（World Federation of Direct Selling Association）於 2020

⁶⁵ FTC (7/15/2016), *Herbalife Will Restructure Its Multi-level Marketing Operations and Pay \$ 200 Million For Consumer Redress to Settle FTC Charges*, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2016/07/herbalife-will-restructure-its-multi-level-marketing-operations-pay-200-million-consumer-redress#:~:text=In%20its%20complaint%20against%20Herbalife%2C%20the%20FTC%20also,substantial%20economic%20injury%20to%20many%20of%20its%20distributors> (last visited June 22, 2022).

⁶⁶ FTC (4/24/2020), *FTC Sends Warning Letters to Multi-Level Marketers Regarding Health and Earnings Claims They or Their Participants are Making Related to Coronavirus*, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2020/04/ftc-sends-warning-letters-multi-level-marketers-regarding-health-earnings-claims-they-or-their> (last visited June 22, 2022).

年之數據，中國市場為世界第二大市場，規模約為市場總值之 10%⁶⁷。雖市場規模龐大，中國向來對於直銷產業採取嚴格的管制態度，對於跨國境的直銷活動，中國於許可證申請條件之要求，以及核發與否之決定，採取謹慎與嚴苛的方式。

在此應先區別的是，雖然「直銷」、「傳銷」，或是臺灣法律上所稱之「多層次傳銷」，在臺灣的語境上近乎同義詞，但在中國卻是區分為合法與非法商業活動的分水嶺。「傳銷」這種藉由發展組織獲得利益的商業活動，於中國即為非法，其適用「禁止傳銷條例」；「直銷」則為合法的商業活動，其適用「直銷管理條例」。這兩部法律構成了中國管制直銷產業與傳銷活動之主要框架，以下分別說明之。

(一) 直銷之管理

中國的直銷產業，主要是由「直銷管理條例」作為規範的基礎。所謂「直銷」，是指直銷員於固定營業場所以外之空間，直接向消費者推銷產品的經銷方式⁶⁸。僅有經主管機關同意而核發經營許可證之直銷企業，始得採取直銷方式銷售商品⁶⁹。而直銷員，則是上述在固定場所之外，將產品直接推銷予消費者之人員⁷⁰。

直銷企業應向中華人民共和國商務部申請取得直銷經營許可證後，始得從事直銷活動。欲申請者應具備相當條件，包括良好商譽，於提出申請前連續 5 年未有重大違法經營紀錄，外國投資者應有 3 年以上於中國境外從事直銷活動之經驗；實收資本額不低於人民幣 8000 萬元；應依法繳納保證金；並建立資訊報備與揭露制度等⁷¹。

至於直銷員的管理，直銷管理條例當中亦明示直銷員資格的消極要件，包括未滿 18 歲之人、無民事行為能力或限制行為能力人、日間在校學生、教師、

⁶⁷ World Federation of Direct Selling Association (2021), *Global Direct Selling - 2020 Retail Sales*, <https://wfdsa.org/wp-content/uploads/2021/06/Sales-Seller-Report-2020.pdf>. (last visited June 22, 2022)

⁶⁸ 直銷管理條例第 3 條。

⁶⁹ 同前註。

⁷⁰ 揭前註 68。

⁷¹ 直銷管理條例第 7 條。

醫務人員、公務員和現役軍人、直銷企業之正式員工、境外人員以及其他法律規定不得從事兼職之人⁷²等，不得成為直銷員。直銷員僅能在與直銷企業簽訂契約後始能從事直銷活動，從事直銷活動之空間則限定於直銷企業分支機構所在之特定區域⁷³。

於進行直銷活動時，直銷員應出示直銷員證與推銷契約，於完成交易前應使消費者知悉退貨制度，完成交易後則應提供消費者發票或作為退貨制度之憑證⁷⁴。其他消費者保護方面，直銷管理條例則要求直銷企業應依法建立換貨與退貨制度，另應建立與實施完整的資訊報備與揭露制度等⁷⁵。。

(二) 傳銷之禁止

如同前述，傳銷於中國屬於非法的商業活動，其除了以「禁止傳銷條例」作為管制主要法規外，更於中華人民共和國刑法入罪化，以刑事責任追究。所謂「傳銷」，依禁止傳銷條例之定義，係組織者透過參加者其直接或間接所發展之人員或銷售業績予以給付報酬，或要求參加者繳納費用始得加入，目的係為取得非法利益，而擾亂經濟秩序之行為⁷⁶。傳銷行為大致上分為三種類別：其一為組織者要求參加人推薦他人加入，依據其直接或間接發展之人員數量計算報酬給付予該參加人；其二為組織者要求參加人繳納費用或認購商品之方式，取得參加或推薦他人加入之資格，而取得非法利益者；其三為組織者要求參加人推薦其他人加入，形成上下線關係，並透過下線人員之銷售業績為依據給付上線人員報酬，而取得非法利益者⁷⁷。

關於取締違法傳銷行為，中國利用各主管機關合作之管制模式，如若藉由網路、媒體等發佈相關資訊者，取締之機關則由工商行政管理部門會同電信等有關部門進行⁷⁸。若以介紹工作、從事經營活動為名義詐欺他人離開居所地非法聚集並限制人身自由者，則由公安機關會同工商行政管理部門調查與處置

⁷² 直銷管理條例第 15 條。

⁷³ 直銷管理條例第 16 條。

⁷⁴ 直銷管理條例第 22 條。

⁷⁵ 直銷管理條例第 28 條。

⁷⁶ 禁止傳銷條例第 2 條。

⁷⁷ 禁止傳銷條例第 15 條。

⁷⁸ 禁止傳銷條例第 16 條。

79。為細緻化認定傳銷活動之情狀，中國最高人民法院、最高人民檢察院及公安部頒布「關於辦理組織領導傳銷活動刑事案件適用法律若干問題的意見⁸⁰」，其中關於傳銷組織之層級與人數認定、與傳銷活動有關人員之認定與責任判斷、詐欺財物認定、情節嚴重之認定、團隊計酬行為之認定，以及罪名評價適用問題等，皆有相當解釋。例如以「傳銷組織層級與人數」之認定，該意見認為如組織內部參與傳銷活動人員超過 30 人，且層級在 3 層以上者，則應對組織者、領導者追究刑事責任。

(三) 相關跨國境活動案例

1. 美商婕斯環球公司案⁸¹

來自美國的婕斯環球公司，於 2015 年即在上海註冊為婕斯（上海）生物科技有限公司（以下稱「婕斯公司」），因未取得直銷經營許可證，其依直銷管理條例規定，不得於中國境內進行直銷業務。急欲於中國擴展市場的婕斯公司於是鋌而走險，為了使中國境內直銷商取得產品，透過跨境電商平台集運，以購買個資之方式，利用購得之個資而以個人名義進口產品，再快遞予中國直銷商。除此之外，還頻繁召集大型經銷商聚會，在中國發展其以原有之直銷制度，並試圖避開政府當局之監管。本案最後以婕斯公司於 2019 年於廣州遭海關查獲走私貨品，累計價值高達 7 億美元，婕斯公司之大中華區總裁李偉行遭到法辦。本案顯示跨國境直銷業者將直銷業務以「跨境電商」與「一般貿易」等脫法行為包裝，以規避中國當地相關直銷法規之限制。

2. 安永保健產品裁罰案

如前所述，若外國企業欲於中國合法經營直銷事業，則須取得直銷經

⁷⁹ 禁止傳銷條例第 10 條。

⁸⁰ 關於中國的違法傳銷活動之認定可參：最高人民法院最高人民檢察院公安部（11/22/2013），〈“兩高一部”關於辦理組織領導傳銷活動刑事案件適用法律若干問題的意見〉，https://www.sp.gov.cn/spp/flfg/gfwj/201311/t20131122_64638.shtml（最後瀏覽日：9/23/2022）。

⁸¹ 穀傳媒（12/29/2020），〈涉走私 200 億產品入中，台直銷總裁李偉行遭押【美商婕斯】〉，<http://tw.news.yahoo.com/news/%E6%B6%89%E8%B5%B0%E7%A7%81200%E5%84%84%E7%94%A2%E5%93%81%E5%85%A5%E4%B8%AD-%E5%8F%B0%E7%9B%B4%E9%8A%B7%E7%B8%BD%E8%A3%81%E6%9D%8E%E5%81%89%E8%A1%8C%E9%81%AD%E6%8A%BC-%E7%BE%8E%E5%95%86%E5%A9%95%E6%96%AF1-011528688.html>（最後瀏覽日：6/22/2022）。

營許可證，但自權健事件⁸²發生後，中國政府嚴格管制直銷產業，暫停核發直銷經營許可證，此給予相關有意經營直銷業務之業者（包括中國境內與外國公司），紛紛以不同型態與中國企業合作的方式，「掛靠」⁸³在持有直銷經營許可證之企業。

安永（中國）保健品有限公司之上海分公司（以下稱「安永公司」）遭中國政府以產品標籤未標註不適宜人群（孕婦與哺乳期婦女），違反中華人民共和國食品安全法相關規定，因而構成經營不符合安全標準食品之違法行為，而被處以罰鍰等行政處罰。但有報導調查，涉及遭到裁罰之產品，係「Viiva 植物蛋白固體飲料」，其與美商直銷維哇（Viiva）公司名稱相近，該產品並未獲准於直銷經營許可證中販賣。另參照安永公司集團曾與美商維善優公司（Vasayo）合作，亦有媒體指稱此為維善優公司借牌安永進入中國直銷市場⁸⁴。上述此跡象，中國媒體對於安永公司是否將直銷經營許可證以各種形式轉讓或讓渡給其他外國公司，採取質疑的態度。

另參廈門市市場監督管理局在 2021 年 9 月以「市監競爭函[2021]1610 號」發布《關於核查直銷企業以合作形式變相轉讓直銷經營許可問題之通知》⁸⁵，警告包括安永公司等之內之業者，涉及與其他業者以合作形式轉讓直銷經營許可之議題，並已開始著手稽查掛靠行為。此可顯見，透過各種不同形式轉讓直銷經營許可之脫法行為，已被中國政府納為監管重點。

(四) 小結

自上述觀之，中國對於直銷產業是採取嚴格管制措施，對於外國公司進入

⁸² 本案主要發生自 2015 年後，來自中國天津市權健自然醫學集團有限公司（以下稱權健）因涉及違法傳銷與相關產品服務未符法律規定，而被中國司法部門起訴之案件。其中涉及違法行為包含宣傳錯誤醫療訊息，使罹癌兒童未受適切治療而致命（周洋案件）；另外權健亦涉嫌透過誇大宣傳其產品，例如負離子衛生棉可以增強免疫力，甚至可治療男性前列腺疾病等。詳可參：中央通訊社（1/8/2022），〈權健案一審宣判 負責人束昱輝獲刑 9 年罰金 2 億元〉，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202001080273.aspx>（最後瀏覽日：6/22/2022）、風傳媒（1/7/2019），〈靠火療、鞋墊、衛生棉行騙 14 年，卻被一篇文章寫垮的百億傳銷帝國：權健集團負責人被捕〉，<https://www.storm.mg/article/798434?mode=whole>（最後瀏覽日：6/22/2022）。

⁸³ 即透過不同合作形式，使未取得直銷經營許可證之企業可依附於已取得直銷經營許可證之企業，營運其直銷活動。

⁸⁴ 藍鯨財經（12/23/2021），〈安永保健品子公司受罰，直銷行業遭遇監管寒冬〉，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1719897638067343090&wfr=spider&for=pc>（最後瀏覽日：6/22/2022）。

⁸⁵ 中國經濟網（10/19/2021），〈變相轉讓直銷牌照？理想科技天福天美仕等 4 企業被核查〉，http://m.ce.cn/bwzg/202110/19/t20211019_37005347.shtml（最後瀏覽日：6/22/2022）。

中國市場亦採取保守態度，無論是執照之核發或是商品生產地與工廠皆有相關限制，外國人亦無法於中國參加直銷活動，惟因中國之內需市場廣大，其直銷產業之市場規模仍於世界佔有一席之地。由於監管制度的謹慎與強度，中國目前已顯示跨國境的直銷活動轉以跨境電商或其他難以取締之方式規避法規之限制，市面上各種變形之商業模式，皆使治理、管制的難度提高。除了提高取締風險外，有關於商品面之消費者保障事項上，更有可能因為業者為突破商品產地限制而規避其他消費者保護規範，致提升相關風險。

三、澳洲

澳洲對於傳銷產業之管制，整體模式較接近於前述美國的模式，係以反面立法之方式，只要行為並未違反強行禁止規定，原則上商業行為將被允許。有關傳銷產業之主管機關為澳洲競爭與消費委員會（Australian Competition and Consumer Commission），主管法規為澳洲競爭與消費者法（Australian Competition and Consumer Act）。

在澳洲，金字塔式銷售係屬禁止之市場行為⁸⁶，如前所述，金字塔式銷售係於構成要件上包含以下兩個特徵：(1) 為參與該銷售計畫，部分或所有的參與者必須向該計畫的另一名或多名參與者提供(a)經濟上或非經濟上利益，該等利益對其他參與者提供或為其他參與者之利益提供，或(b)經濟上或非經濟上之利益，而該等利益部分對其他參與者提供，部分為其他人之利益而提供。(2)入會費全部或實際上來自推薦新參加人對於未來所得請求利益之預期，而與招募其他參加人加入該計畫而提供下列之利益有關：(a)給予其他參加人經濟上或非經濟上利益，或為其他參加人之利益而提供；(b)給予部分其他參加人經濟上或非經濟上利益，或為部分其他參加人之利益而提供⁸⁷。

在判斷商品或服務的銷售是否為金字塔式銷售時，法院依法將審酌以下事項以推論該計畫之可期待佣金之全部或實質上是否來自於招募或推薦其他新參加人加入：(1)入會費是否與參加人所欲加入之計畫，該計畫所販售之商品或服務之價格具有合理關聯性，如適用的話，可參考其他同類商品或服務之價格為判斷；(2)在宣傳銷售計畫時，對參加人有權獲得商品或服務之重視程度，與對他們有權獲得推薦費用之重視程度相比較。法院可斟酌評估該銷售計畫的人會

⁸⁶ Article 44 of the Australian Competition and Consumer Law Part 3-1 Division 3.

⁸⁷ Article 45 of the Australian Competition and Consumer Law Part 3-1 Division 3.

費是否全部或實質上是向新參加人展示未來可預期獲得入會費的期待利益⁸⁸。

總體而言，於規範上澳洲對於傳銷產業的管制思維係防止金字塔式銷售，而其他則適用一般市場競爭與消費者保護之法規。為防止網路虛假訊息及不實廣告氾濫，澳洲政府採取相關宣導方式，例如 Scamwatch 網站⁸⁹則為澳洲競爭與消費委員會透過發布相關詐騙訊息之官方網站，並鼓勵民眾檢舉，從而增加違法行為被發現之機會。

第二節 專家人士訪談

有關本研究議題，本文嘗試以專家學者深入訪談之方式，蒐集來自不同國家與背景的受訪者之觀點與見解，受訪者將各依其對於該國之「跨國界傳銷活動」之認識與經驗針對以下問題提出意見，希冀能藉由訪談活動以瞭解各該國家公權力面臨跨國界傳銷活動之監管挑戰以及所採取之相關對策。

本文將匿名以美國知名直銷公司資深法律顧問以及長期為直銷業者提供法律顧問服務之中國知名律所律師為訪談對象，以訪談對象之傳直銷背景簡介、法規執行狀況以及跨國傳直銷行為之監管挑戰三個部分制定訪談大綱，並依各國之法規特色與環境調整。由於美國受訪對象以直銷稱為產業名稱，以及中國法規用語之因素，故本節以下於受訪者之研究發現部分將以直銷稱之。

一、美國

(一) 訪談對象之直銷背景

現任職於美國知名直銷公司之資深法務顧問，亦曾擔任其他直銷公司之多年法務顧問，專長現行市場之法律、消費者爭議解決以及市場開拓、國際市場法律遵循、公司治理等，對於美國直銷產業具有相當豐富的實務經驗，因此本文希望藉由深度訪談之方式，以瞭解美國目前法規執行狀況以及美國監管機關目前可能遇到之挑戰。

⁸⁸ Article 46 of the Australian Competition and Consumer Law Part 3-1 Division 3.

⁸⁹ Scanwatch, <https://www.scamwatch.gov.au/> (last visited June 22, 2022).

(二) 法規執行狀況

1. 直銷（或稱傳銷）於美國法之監管單位與定義

於聯邦層級，與直銷相關之美國主管機關為聯邦貿易委員會（FTC，Federal Trade Commission）。倘有發生違法之直銷行為，聯邦層級是由 FTC 負責，州則是州檢察官辦公室（state general attorney），近十年的大部分知名與直銷相關之違法案件皆由是 FTC 主導，罰款部分亦是由 FTC 負責執行。

聯邦法規有 The Internal Revenue Code 對 Direct sales（直銷）有所定義⁹⁰，即個人對個人間在家中銷售商品之概念，而最重要的概念為，不論是在線上或線下，直銷行為之實施不得在一般零售場合進行，其餘聯邦法規並未對 multi-level marketing（多層次傳銷）有所定義。另外，大部份的州法規對於直銷或傳銷皆未有定義，僅有五、六個州是以 multi-level marketing 定義之，因此受訪者認為，直銷跟多層次傳銷之用語在美國是比較混用的。

2. 外國人於美國開展直銷行業之監管要求

在聯邦層級的法律規範並未要求相關條件，而少數各州可能對 multi-level marketing 有相關的立法及要求，惟州法規上亦僅是規定何謂合法的 multi-level marketing、何謂 pyramid scheme（金字塔詐欺），而非要求事先許可或核准、保證金等。惟在波多黎各自由邦（Puerto Rico）法規有要求需政府核准以及直銷許可證（direct sales license）始得從事直銷活動，且必須每二年更新。受訪者認為，總的來說，即便有法規規定須經美國政府之核准，惟要求程度亦未如台灣主管機關嚴謹，通常僅需說明商業計畫以及繳交保證金，並不需要向政府說明組織晉升以及獎金計畫之細節。目前猶他州是全美國直銷產業比較活躍的州，美國有七成的直銷行業都是從猶他州發展出來的。

(三) 跨國直銷活動之監管挑戰

1. FTC 目前之監管困難與重點

美國 FTC 近年來對於直銷行業的監管有越趨嚴格的情況，監管氛圍目前對於直銷行業較為不友善，受訪者認為，美國 FTC 之監管重點仍在消費者的保護，包括兩個重點，即是「產品和直銷商業機會的虛假宣傳」以及「直銷模式

⁹⁰ 26 U.S. Code § 3508.

重視招募會員而非銷售產品」，另外科技發達導致有很多直銷活動是透過網路進行，而美國政府的監管重點則主要會是取締在社群媒體上的虛假宣傳。

關於外國直銷公司違法在未經過商業註冊或是在其他州需要認證的情況下即從事直銷活動之部分，受訪者認為，FTC 對於直銷公司的監管目前較未著墨在此部分，且由於美國直銷產業發達，因此多半聚焦在美國本土的直銷公司，至於監管境外之直銷公司，可能主要會是在稅務監管的部分，但即使在州層級的稅務關機亦是較難確實監管，因針對違法之個體直銷商可能會花費相當高之取締成本，故稅務機關通常會直接以直銷公司為取締對象，惟如係針對違法之境外企業，除非該境外企業在美國本地有設立商業實體，否則在執行層面仍有相當難度。

關於科技對於監管的影響，受訪者從另一個角度認為，網路的發展反而使 FTC 的監管更容易，因為基本上的傳播還是依賴社交媒體，不論是直銷公司本身或是直銷商，由於一般大眾得以接觸接觸相關訊息，這亦同時意謂 FTC 也能所知，因此不一定將會為 FTC 增加監管難度，反而可能為直銷公司的法律遵循增加難度，因為在網路上的言論較難以被規制，且直銷公司亦很難確實規範直銷商。

2. 監管手段與工具

美國現行直銷活動主要是透過網路來進行，尤其是疫情爆發後，傳統直銷商亦漸漸地以網路作為其從業方式，因此現今直銷商主要是透過社群媒體為宣傳管道，但也正因如此，受訪者反而認為此將有助於政府取締違法行為，由於網路資訊之再現性，僅需要透過鍵入關鍵字如 financial freedom、five-figure income、free card、free trip 等語，即可就搜尋結果加以取締。但 FTC 目前並沒有直接進行以此種取締方式，主要仍與非營利組織組織或其他的監管部門合作，如 Truth in Advertising (TIA) 的非營利組織，其協助調查直銷公司與直銷商於社群媒體上之貼文有無違規的情事。另外，Better Business Bureau (BBB) 在 2019 成立 Direct Selling Self-Regulatory Council (DSSRC)，自受訪者之觀察，DSSRC 與 FTC 的聯繫非常緊密，倘如 TIA 發現有任何違法行為，直銷公司僅需要進行更正即可，但 DSSRC 則可能直接提交給 FTC，一旦 FTC 接受後將對於直銷公司造成很大的影響。

此外，FTC 為了進一步的擴大執法權，去年曾針對虛假宣傳發布警告函予整個直銷行業，並將祭出高額罰款，如針對一個違法廣告將予以罰款 43,000 美元。針對前述監管政策與手段，因為此將涉及 FTC 之監管權範圍問題，FTC 之

實際監管強度目前仍未確定。惟目前可觀察到者，係 FTC 正在透過訴訟或行政解釋以建立監管架構。綜上，受訪者認為 FTC 近兩年的監管主要是在打擊直銷行業的虛假宣傳與廣告方面。

如違反美國法律的虛假廣告的法規，將可能面臨永久禁止令甚至要求更正廣告，關於此種監管手段之實效性，受訪者認為如果單純為違法廣告，僅是一個調查的開始，FTC 僅要求直銷公司刪除即可，但是倘如 FTC 覺得問題足夠嚴重將展開更深入調查，其結果將視違法程度。另關於產品及商業需求的虛假廣告，或者是關於金字塔型詐欺，FTC 主要的監管重點在於「商業機會」，如直銷商宣稱的機會在經濟上是否可行、是否要求直銷商有過多的存貨、產品是否沒有實際的市場上價值等等有關金字塔型詐欺之相關標準。

二、中國

(一) 訪談對象之直銷背景

現任職於中國知名律師事務所，最高學歷為清華大學法學博士，曾為多家中國知名直銷公司之戰略法務部總經理（集團法務長），負責全集團之法律事務，範圍包括中國、香港、台灣、新加坡、南非、英國等地區，具體事務如協助直銷公司合法落地並持續地法律遵循，直至現在仍在中國之前三大直銷企業從事法務工作，對於中國直銷產業具有相當專業的背景與法律知識以及豐富的實務經驗，因此本文希望藉由深度訪談之方式，以瞭解中國目前法規執行狀況以及中國監管機關目前可能遇到之挑戰。

(二) 法規執行狀況

1. 直銷與傳銷於中國法規之定義與區別

受訪者首先說明，雖然「傳銷」在台灣沒有負面的涵意，但傳銷在中國係指非法的直銷活動。直銷依照直銷管理條例第 3 條第 2 項，直銷企業是指依法經政府允許而以直銷方式銷售產品之企業，理論上如未擁有直銷牌照之企業但以直銷之方式為銷售行為，基本上會被認為是傳銷，或只要涉及到禁止傳銷條例裡面所禁止的傳銷行為都被認定為傳銷，如多層次、團隊計酬、上下層級關係、加入門檻費用等等。值得注意的是，如直銷企業之行為是符合禁止傳銷條例之禁止範圍，並不會因為取得直銷牌照就會被認定合法。簡而言之，直銷與傳銷於中國法律之定義，前者為合法，後者則為非法。

2. 目前主管機關發放直銷許可證之情況

與直銷有關之公權力機關為商務部及市場監督管理總局，前者負責發放直銷許可證，後者則涉及直銷業務活動之管理，但如涉及違法行為將由公安部門介入。自中國於 2006 年加入 WTO 後，中國商務部開始發放第一張牌照，截至目前為止總共發了 91 張，其中有 2 張被撤銷了，一家是雅芳，另一家是權健，所以目前有效的牌照是 89 張，其中內資企業占 57 家，外資企業則為 32 家。然而，自從於 2018 年年底至 2019 年年初「權健事件⁹¹」發生後，中國政府開始對於保健品或是直銷行業採取較嚴格之監管態度，因此自 2019 年至今，商務部並未同意發放過任何一個新的牌照。

3. 未取得許可證即從事直銷行為與違法傳銷活動之監管

傳銷活動以及未取得直銷牌照即從事直銷活動皆屬於違法行為，如行為該當於刑法所規定之組織領導傳銷罪，將由公安部門來介入監管。除非違法事實很明確而且案件重大或係違反中國刑法之組織領導傳銷罪，將由公安部門介入，一般來說，對於直銷管理條例或禁止傳銷條例之違反將由市場監督管理處透過行政手段來管理並進行查處，包括最近張庭跟林瑞陽案件，係由河北省裕華區市場監督管理局實施行政查處手段，此外，在市場監督管理局組織中，有一專門管理直銷業務活動行為的直銷處，而此直銷處對於違法之業務活動具有第一查處權力。

4. 不實廣告之監管

從行政角度觀之，中國對於不實廣告或是虛假宣傳之查處是屬於市場監督管理總局之權責，但如涉及到違法犯罪行為將屬於公安部門之權責。除了直銷管理條例第 5 條與第 43 條，直銷企業如有欺騙、誤導等宣傳和推銷行為的將面臨罰款或直銷經營許可證之吊銷之處罰之外⁹²，中國另有廣告法，因此對於任

⁹¹ 權健事件係權健自然醫學集團有限公司涉及非法傳銷、誇大宣傳其產品效能，致使中國民眾受到生命與健康損害之事件。參考自：風傳媒（1/7/2019），揭前註 82。（最後瀏覽日：6/11/2022）

⁹² 依據直銷管理條例第 5 條，「直銷企業及其直銷員從事直銷活動，不得有欺騙、誤導等宣傳和推銷行為」；直銷管理條例第 43 條，「直銷企業及其直銷員違反本條例規定，有欺騙、誤導等宣傳和推銷行為的，對直銷企業，由工商行政管理部門處 3 萬元以上 10 萬元以下的罰款；情節嚴重的，處 10 萬元以上 30 萬元以下的罰款，由工商行政管理部門吊銷有違法經營行為的直銷企業分支機構的營業執照直至由國務院商務主管部門吊銷直銷企業的直銷經營許可證。對直銷員，由工商行政管理部門處 5 萬元以下的罰款；情節嚴重的，責令直銷企業撤銷其直銷員資格。」

何企業或直銷企業有虛假宣傳或者是不實誇大廣告之行為，將面臨相當嚴厲之處罰。關於虛假宣傳之行為，受訪者認為由於近年來中國廣告法之施行，除了加強執法力度之外，民眾消費意識亦有所提升，因此整個中國消費的環境，包括整個營銷和廣告的環境，相比從前進步顯著。

(三) 跨國直銷活動之監管挑戰

1. 科技帶來之監管困難

跨國公司即使是透過網路從事直銷活動，如透過所謂技術手段將後台設在國外，受訪者認為由於直銷活動之實施還是必須透過人傳人之方式，基本上還是必須在境內活動，如人員、貨物或資金之流動都可能受到政府的監管跟法律的管轄，因此較難規避法律責任。如中國近期即有發生關於區塊鏈炒作之案件，其實即係透過數據的技術方式以施行違法傳銷行為，監管單位仍得以查處。惟如涉及跨國網路傳銷還是可能會面臨相關困難，第一個就是發現困難，由於是在虛擬世界裡面進行數據傳輸，除非透過舉報或是技術手段予以介入，否則，就一般監管手段將較難以發現脫法行為，第二即是取證不易，但雖然有以上之困難，只要貨物流、金流、資訊流都在境內發生，仍得以發現相關事證。

2. 外國人擔任直銷商與稅務之監管

受訪者認為，外國人雖然得於中國參與直銷活動，但依直銷管理條例第 15 條第 6 款，外國人不得在中國大陸成為直銷員，故外國人如有因直銷產業而獲得收入，可能僅限於如管理職位等而非直銷員，係自傳銷公司領取僱傭薪水。因此，國家對於外國人之稅務徵收將如同一般國內人民，而不會有外國人因擔任直銷商而產生特別優惠或等稅務徵收問題。

3. 監管手段與工具

在中國有一稱為朝陽群眾組織⁹³，即多次舉報犯罪行為以揭發不法，受訪者認為中國政府相當鼓勵民眾檢舉不法，至於舉報獎勵之有無則將依實際情

⁹³ 根據媒體報導，朝陽群眾係由治安志願者、黨員巡邏隊、專職巡邏隊、義務巡邏隊和治保積極分子組成，形成了一股具有高接近力、執行力、滲透力的治安網，人人皆可成為警政單位的耳目，揭發不法，維持社區和諧穩定，詳可參：北京青年報（6/1/2015），《揭秘北京朝陽群眾：由五股力量構成 身影隨處可見》，<https://news.qq.com/a/20150601/001709.htm>（最後瀏覽日：9/15/2022）

形，如是關於潛逃至國外的通緝犯，又稱「紅色通緝犯，紅通」，如能勸導或是提供訊息將會獲得獎勵。另外，關於跨國的違法詐騙的活動，中國中央或地方政府透過各種渠道以大力宣傳反詐騙，且每個中國公民都必須下載反詐騙手機軟體，而此軟體系統將會自動過濾或提醒來自境外之電話。另外，中國政府亦與很多國家簽有司法互助協議，因此公共部門與國際刑警組織間對於跨國違法行為皆有一定程度之合作。

第三節 小結

本文除了自比較法觀察，另透過專家學者之深入訪談方式，嘗試蒐集來自於美國與中國的受訪者之觀點與見解，希冀能藉此瞭解各該國家公權力面臨跨國界傳銷活動之監管挑戰以及所採取之相關對策。整體來說，美國的法規要求相比於中國寬鬆，前者注重消費者之保護，後者則重視產業體制之維護。如前所述，由於科技無界性與隱匿性，對於非位於境內之活動，美國與中國皆面臨取締成本與難度之提高。惟本文發現，美國與中國對於違法之取締皆相當注重民間檢舉以及政府間或非營利組織間之配合，向民間宣導不實廣告或詐欺行為，就違法行為之取締上確實有效果並足以嚇阻。再者，跨國活動既屬一商業行為，於國家境內必有資訊、人員、貨物等之流動，縱然國家公權力無法確實對境外傳銷公司或傳銷商予以追訴，但就相關人等於境內之配合行為能得以掌握與追緝。

對於跨國界傳銷活動，除了中國嚴格管制外國傳銷事業外，美國與澳洲皆未特別針對跨國界傳銷活動有特別規定。面對跨國界傳銷活動，美國、中國與澳洲皆係以既有之制度因應。惟實際操作上，參考本文觀察與訪談內容，發現跨國界傳銷活動對於國家公權力之主要挑戰來自網路科技的進步，使違規的跨國境傳銷活動更難以被發現、取締，甚至更進一步追訴。基於上述挑戰，他國之經驗係以公私協力之合作，透過改善檢舉制度或與其他非營利組織合作，除提升民眾對於非法活動之警覺性，更促使非法活動較易被發現與增加取締機會。

美國係透過與非營利組織 Truth in Advertising (TIA) 的非營利組織，主要協助調查直銷公司與直銷商於社群媒體上之貼文有無違規的情事。另外，Better Business Bureau (BBB) 在 2019 成立 Direct Selling Self-Regulatory Council (DSSRC)，自受訪者之觀察，DSSRC 與 FTC 的聯繫非常緊密，倘 TIA 發現違法行為，直銷公司僅需要更正即可，但 DSSRC 則可能向 FTC 檢舉，一旦 FTC 受理後將進一步調查與取締違規之直銷公司。

而面對違法的跨國界直銷或傳銷活動，中國則透過民間違法檢舉，提升違法活動被發現及取締之可能性。另，中國政府亦致力於偵蒐技術之發展，除科技執法之外，中國政府亦加強詐欺與違法行為的宣導，例如微信公眾號等。至於澳洲則係主管機關競爭與消費委員會透過設立 Scamwatch 網站，其不定期藉由更新詐騙或金字塔式銷售等資訊⁹⁴，並透過訪問民眾事發經過等，呼籲大眾提示防範詐欺之意識。

⁹⁴ 例如提示過往案例，以及揭露澳洲人民損失，喚醒大眾對於此議題之關注。參考：Scamwatch (8/12/2019), Record losses expected as scammers target Australians, <https://www.scamwatch.gov.au/news-alerts/record-losses-expected-as-scammers-target-australians>。(最後瀏覽日：10/9/2022)

第五章 結論與建議

本文將跨國界傳銷活動對國家公權力所帶來之挑戰，區分為未經報備而以實體、網路或其他新興科技進行傳銷活動；以及於已報備之情形下，有關實施行為與已報備內容不符，以及其他諸如外國人於我國為傳銷活動與勞工法之適用，以及於全球一張網下我國財政機關如何行使稅收權力等。

針對已報備傳銷事業之相關議題，例如外國人得否於本國進行多層次傳銷活動，本文贊同肯定論者⁹⁵，認為參加契約基於個案之契約內容，實際上不必然存在雇傭關係，認為應無違反就業服務法之相關問題，主管機關之見解似有需再研求之餘地。另關於跨國境傳銷事業獎金計算與稅收問題，本文以為可藉由主管機關要求傳銷事業於報備時，應完整說明相關獎金給付範圍與獎金計算機制，應可有效減少相關風險。至於獎金給付方式，考量虛擬貨幣價格之波動性或電子支付或其他多元之獎金給付管道，主管機關可考量以限縮方式限定獎金給付方式，或與金融、財政主管機關合作，以建立適切之監管方式，保障民眾權益。

至於未報備時期「無計劃合法落地」以及「落地前期行為」等樣態，以及已報備後「實施內容與報備內容之不一致」或「廣告不實」等問題，經觀察國外立法例與訪談專家學者之觀點，本文認為由於網路科技與社群媒體等產業發展，業者得透過新型技術而以不同樣態接觸到民眾，惟對於隨之產生的可能違法風險，國家公權力事實上有不易發現、取締進而導致追訴法律責任之困難，而面對該等挑戰，本文嘗試以短期、中長期之時間維度探討可能的政策建議，以強化「發現違法風險」之管道。

第一節 短期措施

有關跨國界之傳銷活動，無論是推薦我國民眾參與或向我國民眾行銷，考量到面對跨國境執法之困境，本文認為以短期政策上，可透過主管機關公平會之警告信及宣傳等，提升產業間之法律遵循意識，另可透過主管機關建置或委由非營利組織經營風險提示網站之方式，協助民眾提升相關風險意識，降低跨國界違規傳銷活動對我國民眾之影響。

⁹⁵ 林天財（2015），揭前註 34。

一、主管機關不定期宣導與警告信

參考美國主管機關聯邦貿易委員會之作法，以向傳銷產業發警告信之方式要求業者應注意相關法律規範，例如不得違法宣稱產品與治療新冠肺炎疫情有關，或加入傳銷組織得獲取巨額收入等，並以新聞稿方式提升民眾風險意識。依我國公平交易法規定，事業不得於商品或其廣告中，對於商品相關而足以影響交易決定等相關事項，進行虛偽不實或引人錯誤之表示等⁹⁶。故主管機關公平會得據以本條規定，針對已報備之業者予以宣導，甚者公開發佈警告信，以提醒相關之法律風險。

二、風險提示網站之建置

基於可行政策設計及資源分配，主管機關另得以增加風險提示機制強化國家公權力面對上述挑戰之應對效率，即增強國家公權力發現風險之管道。藉由主管機關公平會自行建置或委託所屬財團法人設置管理風險提示網站，有助於完善檢舉制度或擴展檢舉管道，使潛在違法者得以暴露於陽光下，增加民眾風險意識，進而減少相關損害風險。

現行公平會檢舉制度主要依據「公平交易委員會對於多層次傳銷案件之處理原則」作為主要原則，有關檢舉事項，主要針對已報備或實際上已與我國民眾產生互動或連結之業者。例如以該處理原則第十一點為例，於收受檢舉案件時，要求檢舉人提供被檢舉之事業名稱與地址⁹⁷。依上述規定，可能是考量到實際執法以及後續行政處分或行政調查之開啟，解釋上該被檢舉事業名稱與地址，應以已完成我國公司設立登記或已完成報備之傳銷事業為原則。惟基於風險控制之考量，針對未報備而處於「落地前期行為」或「單純跨國界經營而無計劃落地」之業者，於其與我國民眾接觸前，如國家公權力透過宣導之作法，向我國民眾提示相關風險，提高民眾風險意識，亦為降低相關損害之作法。故就該處理原則解釋上，民眾所提供之業者資訊，不應以已完成我國公司設立登記或已經完成報備之傳銷事業為原則，而係亦接受有關境外業者之檢舉案件，實際查處上，考量到取證與執法之難易度，後續查處過程則以向民眾宣導與提示風險為原則。

⁹⁶ 公平交易法第 21 條第 1 項參照。

⁹⁷ 同前註，第 11 點。

於現行公平會傳銷宣導資訊網站⁹⁸，僅有「多層次傳銷規範與傳銷商權益保護」、「法務部調查局非法吸金型態及案例專區」、「內政部警政署 165 全民防騙網」等區域，尚未有向民眾提示相關未報備而處於「落地前期行為」或「單純跨國界經營而無計劃落地」，而實際有接觸我國人民或投放相關廣告之業者。參考前述澳洲競爭與消費委員會所設立之 Scamwatch 網站，其不定期藉由更新詐騙或金字塔式銷售等資訊⁹⁹，並透過訪問民眾事發經過等，呼籲大眾提示防詐意識。另外，我國衛生福利部食品藥物管理署亦有「食藥膨風專區¹⁰⁰」，透過不定期更新相關境外網站涉嫌違規廣告產品之資訊，提供消費者相關風險。例如其於 2022 年 10 月 4 日提示「國外網站(<https://www.hmbags.tw>)涉嫌違規廣告產品：POXET-60 等藥品」，向消費者提示該產品類別應為藥品，惟非屬我國核准之藥品，因此建議消費者購買相關產品時，應注意相關風險。

第二節 中長期建立平台管理機制

跨國界傳銷活動主要是透過網路或新型態媒體等數位方式，使得傳銷業者得以散播相關訊息並與民眾互動，惟針對提供相關技術與服務之平台業者，於商業模式運作過程，其已並非單純提供服務，而係藉由使用者之特性，逐漸形塑虛擬平台之社群文化。關於該位於虛擬平台之社群，逐漸有監管者認同其應受到實體社會法律之規範，以保障人民之數位權利（Digital rights），透過賦予該平台之相關義務，同時將監管資源與效率分散予業者，以避免該虛擬世界所憑藉之平台或應用程式遭到濫用，致使損害一般民眾之權益。

於數位經濟等新型態市場環境下，多層次傳銷活動係受影響之產業之一，傳銷業者可能以網路或新興媒體為媒介，散播相關訊息及與民眾互動，惟此仍涉及其他藉由新科技、網路及媒體傳播資訊之產業，因此對於國家公權力之挑戰應為全面性的。故本文認為如以整體之政策框架思考平台業者之管理機制，應有助於國家公權力面對跨國界傳銷活動所帶來之挑戰，以完善「發現」違法

⁹⁸ 公平交易委員會網站傳銷宣導資訊，<https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docList.aspx?uid=65&mid=13>。（最後瀏覽日：10/9/2022）

⁹⁹ 例如提示過往案例，以及揭露澳洲人民損失，喚醒大眾對於此議題之關注。參考：Scanwatch (8/12/2019), Record losses expected as scammers target Australians, <https://www.scamwatch.gov.au/news-alerts/record-losses-expected-as-scammers-target-australians>。（最後瀏覽日：10/9/2022）

¹⁰⁰ 衛生福利部食品藥物管理署食藥膨風廣告專區網站，<https://www.fda.gov.tw/TC/news.aspx?cid=5085>。（最後瀏覽日：10/9/2022）

風險以及建立相關資訊之「取證」程序。

以歐盟為例，歐盟議會於 2022 年 7 月通過數位服務法¹⁰¹（Digital Services Act, DSA），以及數位市場法（Digital Market Act, DMA）¹⁰²，DSA 明確以相關標準，規範對象為在歐盟地區提供數位服務之業者，其所提供之服務包括提供資訊傳遞管道（conduit）服務、提供資訊暫存（caching）服務，以及資訊託管（hosting）服務。其主要之內容包含(1)於尊重基本權利（例如言論自由）之前提下，針對網路上非法之內容應制定監管措施，以及平台業者應有迅速反應之義務；(2)針對網路等線上市場之交易者，加強可溯源性，確保產品與服務之安全；(3)提高平台之透明與問責，例如透過揭露內容審核之演算法，使用者應能對該演算法提出質疑；(4)限制誤導性及針對某些受眾（例如兒童）等廣告內容進行管理¹⁰³。總體而言，該立法之方式係藉由數位服務提供業者對於自身服務之管理，避免民眾受到不法資訊內容的影響，進而產生受害的風險甚至是結果，此應為考量現今數位經濟下，國家公權力因應網路、社群媒體監管之新形式。

於此管制思維之趨勢下，我國過去通訊傳播主管機關即國家通訊傳播委員會亦嘗試提出管理方案，於 2022 年 8 月提出《數位中介服務法》草案¹⁰⁴。根據草案內容，亦將數位中介業者賦予守門人（gatekeeper）之特性，以建立可信賴之網路環境與平台問責機制。其中關於涉及違法內容之資訊，其監管方式包括於草案第 3 條規定各法規主管機關掌理事項以個別監管數位中介服務提供者、

¹⁰¹ European Parliament (05/07/2022), Digital Services: landmark rules adopted for a safer, open online environment, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34364/digital-services-landmark-rules-adopted-for-a-safer-open-online-environment> (last visited October 10, 2022). 另參 DSA 全文，REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN> (last visited October 10, 2022).

¹⁰² 基於大型平台業者成為一般民眾使用網路科技不可避免的媒介，DMA 將大型平台業者定義為數位市場中之守門人（gatekeeper），並賦予其若干義務，包括(1)看門人應允許其他第三方與其服務建立相互可操作性，使消費者於市場上有更多選擇，避免因為少數大型業者獨佔市場使消費者無從選擇；(2)看門人應允許商業使用者得訪問其於平台中所產生之資料，並有權針對該資料進行相關處分；(3)看門人不得於其平台將自身服務與平台與其他第三方所提供之服務進行偏好性之比較；(4)看門人不得讓消費者難以解除安裝其應用程式與軟體，亦不得限制消費者使用第三方應用程式與應用程式商店等；(5)看門人除非取得明確同意，否則不得為了精準投放廣告而處理使用者之個人資料。

¹⁰³ 揭前註 101。

¹⁰⁴ 國家傳播通訊委員會，〈數位中介服務法草案〉，https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/22062/5532_220629_1.pdf。(最後瀏覽日：10/10/2022)

草案第 18 條之資訊限制令與加註警示之處分、第 26 條之認證舉報者、第 27 條針對反覆明顯違法內容暫停服務等。

除了現行主管機關公平會對於多層次傳銷案件之處理原則，將與其他主管機關共同監管有關傳銷活動違法事宜。有關數位環境下之產品服務以及商業模式所造成民眾的風險，國家通訊傳播委員會所提出之數位中介服務法係透過主管機關間之合作，建立可信賴及低風險之數位服務環境，此係除了主管機關建置專責檢舉管道外，更有效透過監管規範，讓數位中介服務提供者以民間業者之協助，避免違法資訊損害民眾權益之方式。該法案後續因為相關配套機制及侵害言論自由之疑慮，由國家通訊傳播委員會於 2022 年 9 月決議將草案全部退回並重啟討論¹⁰⁵，惟此亦顯露數位中介平台業者於現今網路世界之重要性，即如何建立可信賴及低風險之數位服務環境，係國家公權力面對網路治理與保障數位權利之挑戰之一。

本文以為，在數位環境下之產品服務與商業模式所導致的潛在違法風險與跨國傳銷活動所帶來之挑戰亦有重疊之處，未來中長期措施上得以數位中介服務業者作為管制的一環，並以「建立可信賴之網路環境與平台管理機制」為目標。藉由平台業者對其服務之熟悉，可提升民眾風險意識，降低相關損害之風險，甚至可藉由其對於資訊之管理，於合乎程序正義之前提下進行取締與制裁不法。至於主管機關對於違法者之處置以及言論自由之審查，仍需要主管機關透過更細緻之制度設計，以避免其他人權之侵害事宜。

就中長期措施的初步執行上，主管機關亦得依現行公平交易法第 21 條第 5 項關於廣告代理業者或廣告媒體業者與廣告主於特定情形應負連帶損害賠償責任之規定，宣導或警告函之對象，除了傳銷事業之外，亦得包含數位平台業者，如 Facebook、YouTube 等平台業者。主管機關可透過宣導或函請平台業者留意相關具有風險之訊息，協助主管機關對使用者宣導該等宣導事項。如平台業者於明知所傳播與刊載之廣告可能涉及虛假事實或違法傳銷者，可能依同法第 5 條應負相關法律責任。此乃透過現行的法規條文，透過解釋使業者協助主管機關面對跨國傳銷事業所帶來挑戰之可能應對措施之一。

¹⁰⁵ 工商日報（9/8/2022），〈數位中介服務法喊卡，退回 NCC 工作小組〉，<https://ctee.com.tw/news/tech/712690.html>。（最後瀏覽日：10/10/2022）

附錄一 訪談紀錄

一、美國專家訪談紀錄

中銀律師事務所（台北）訪談紀錄	
時間	2022 年 9 月 16 日上午 1:30
地點	Zoom Meeting
訪談者	郭思吟律師
受訪者	美國知名直銷公司之資深法務顧問
訪談內容	
1.	問：在開始本次訪談前，麻煩受訪者先簡述您個人的背景，如現職、經歷等等。 答：關於我的直銷經驗，我從事這行業 7-8 年了，一直都在直銷公司從事法律顧問，主要負責國際市場如市場開拓、現行國際市場的法律遵循、公司治理等。目前現職是資深法律顧問，職務內容包括新市場與現行市場之法律爭議解決、消費者爭端等等，一直以來主要是負責傳銷國際市場，因此可能在監管重點或是背景方面能提供你們一點點的幫助。
2.	關於法規執行層面，直銷（或稱傳銷）在美國是否有法律上的定義？是否有特定的政府主管機關？如有，為何？ 答：與臺灣類似，美國主管機關（在聯邦層面）是 FTC，在聯邦的 The Internal Revenue Code 稅法裡有關於 Direct sales 的定義，即 person to person sell of consumer product and goods 等，但最重要的概念是不論是在線上或線下，直銷行為之實施不得在 retail establishment 進行，如台灣的 7-11 是 on-line mall，其餘聯邦法規並未對 multi-level marketing 有所定義。於州的層級，大部份的州法規對於直銷或傳銷沒有定義，僅有五、六個州是以 multi-level marketing 定義，因此可以理解成直銷跟傳銷之用詞在美國是比較混用的。
3.	問：依據美國法律，外國人如欲在美國開展直銷業務需要遵守什麼特別規範嗎？如公司資本要求、政府許可或核准、協會參加或保證金等等？ 答：在聯邦層面是沒有要求的，但州的層面來說可能有但是也比較少，印象中只有幾個州對 multi-level marketing 有相關的立法，甚至在這幾個州的立法裡面也只是規定什麼是合法的 multi-level marketing、什麼是 pyramid scheme，而不是一定要要求許可或核准、保證金之類的，印象中我不得記有公司資本要求。但是像 Puerto Rico（不在美國本土但也在美國的領域），但它就是要求需要政府核准的，而且是有 direct sales license，每二年要 renew 的，其實美國這些所謂的政府核准都沒有台灣

FTC 那麼的嚴格，沒有要求上傳 everything，基本上只要有一個商業上的東西，像要求一個像保證金的 bond，但不會要求每一個 promotion、compensation plan 都要上交給政府，具體到底是哪幾個州，每個州具體的要求為何我也不是很清楚。

問：依據您的說法，每個州的法律規定是不一樣的，請問哪些州是直銷產業比較活躍的州？

答：猶他州，不確定原因為何，但美國 70% 的直銷行業都是從猶他州發展出來的。

4. 由於網路科技的發達，是否有實務案例是跨國直銷公司未在美國當地設立公司或是沒有設立制度，僅透過遠端連線或網路即從事直銷活動或招攬下線或銷售商品的案例？

答：我不是很清楚這一點，但我比較確定的是，現在這不是美國 FTC 的工作重點，美國 FTC 這幾年整體來說對直銷行業的監控是愈來愈嚴格了，現在監管機構的管理者對於直銷的行業是非常的不友好，監管重點還是在消費者的保護，比如說產品和直銷商業機會的虛假宣傳，或是直銷的模式重視招募模式而不是銷售，甚至妳提到的由於科技發達有很多直銷是透過網路在進行的，政府的重點主要是在取締社交媒體上的虛假宣傳，至於外國直銷公司在沒有經過商業註冊或是其他州需要認證的情況下就進行直銷活動這當然是不合法，但是至少 FTC 沒有花大力氣在這上面，就依我個人的合理判斷和猜測是，目前來說，美國的直銷業是很發達的，監管還是聚焦在美國本土的直銷公司，對於外國進來的直銷公司，可能比較相關最大的監管機關應該是在州層面的稅務機關，但即使在州層面的稅務機關也其實是很難監管到這一塊，因為取締直銷商的成本可能會遠遠超過收益，且如果取締到外部的國家企業，如果沒有在美國有設立商業實體，在執行層面可能很難。

5. 問：美國法是如何評價這樣前述之直銷（或傳銷）活動？以聯邦的角度或州的角度是否有差異？差異為何？

答：其實基本上聯邦和州角度是都沒有差異的，因為聯邦是 FTC，而州的則是州檢察官辦公室會負責，都是從消費者保護的角度出發，但聯邦的執法力度比較大，近十年我覺得大案子都是 FTC 主導的，大型的罰款都是 FTC 執行，只有一個勉強由州檢察官主導的。

6. 問：關於您剛提到的虛假廣告或是違法直銷制度，美國聯邦政府與州政府會用什麼樣的具體手法或政策以取締？

答：現在太簡單了，特別是疫情後，不論是老派或年輕直銷商都慢慢的往網上轉，也就是靠社交媒體來宣傳，而要在社交媒體上取締太簡單了，只要製作軟體將關鍵字放進去就可以取締到很多違法案例，如

financial freedom、five finger income 還有 free card、free trip，當然 FTC 沒有直接進行這種操作，最主要是跟一些非營利或其他的監管部門合作，譬如一個較有名的非營利組織叫 Trust in the advertising，就是到處在看這些直銷行業的公司與直銷員的各種社交平台貼文有無違規。另外，美國 BBB（Better Business Bureau）在 2019 成立一個叫 Direct Selling Self-Regulatory Council（DSSR），雖然是 BBB 組織下但也算是一個監管機關，因為他跟 FTC 的聯繫很緊密，比如你被 Trust in the advertisement 抓到，你可能改了就好了，但你如果被 DSSRC 盯到則必須馬上整改，因為他有權利可以直接呈交給 FTC，一旦你被 FTC 開始調查之後那問題就大了。目前 FTC 目前是用這種的形式來操作的，然後 FTC 也想要把執法權進一步的擴大，去年 FTC 也給整個行業發了警告函，警告不能再有虛假宣傳，看到一個就罰美金 43,000，當時整個行業都有嚇到，但是涉及到他沒有管轄權的問題，所以目前還在打官司或透過監管機構的解釋將結構設立起來，到底會不會實施到這麼嚴酷的一步我們不知道，但結論是，這兩年的工作重心放了很多精力在這上面，來打擊直銷行業的虛假宣傳。

7. 問：想再接再著詢問，看起來 FTC 主要監管的重點是在違法廣告部份，那在美國法律的虛假廣告的法規，最嚴重的罰責是可以永久禁止令甚至要求更正廣告，那您認為這種廣告取締的手段對於整個傳銷有幫助嗎？或是實行的效果如何？

答：如果單看廣告違法的話，它只是一個調查的開始，如果只是一個單廣告的違法 FTC 不至於會調查但會要求刪掉就好，但是如果 FTC 覺得問題足夠嚴重的話就會展開更深入的調查，就看違法的問題嚴重到什麼程度，關於產品及商業需求的虛假宣傳算是廣告，然後還有一點就是金字塔型詐欺，主要重點是放在所謂的 business opportunity 你給直銷商的 opportunity 是不是 economy liable opportunity 在經濟上是否可行，是否要求直銷商 inventory and loading 或是產品沒有實際的市場上價值，就是與金字塔型詐欺有關的標準，主要就是這兩大部份。

8. 問：承如前提，科技與網路的發達已不需要面對面接觸可能進而造成取締的困難，譬如違法跨國組織等，就這問題來說對美國政府的監管會造成什麼樣的困難嗎？

答：其實我個人不這麼認為，我反而認為網路發展讓 FTC 的監管更容易了，因為基本上的傳播還是靠社交媒體，不管是公司本身還是直銷商，這些傳播都是可以一般大眾可以看到的，這也意謂 FTC 也看的到，這樣不見得是給 FTC 增加難度，反而是給公司的合規增加了難度，因為在網路上什麼都可以講什麼都可以被看到，而且公司也很難去規範直銷商。而且面對面傳播會有幾個問題，第一、FTC 會取證困難，第二、面對面

傳播之同時會給予更多的背景知識，譬如：你知道我多辛苦才拿到這 free card 聊到這些之類的，但如果你是透過社交媒體的貼文形式，通常只在有限內容裡放重點字，並不會像一般面對面那樣的話家常，如果沒有這些資訊的話，FTC 會比較容易認定貼文是有誤導嫌疑的。

9. 請問，除了廣告法及稅法以外，不管是外國人或是美國本地的人在美國從事直銷行業還需要注意其他哪些法規？

答：其他的法律，我覺做得作為一個普通的商業實體不見得一定是特別專門針對直銷的，針對直銷我覺得要看聯邦層面跟州層面可能存在直銷或者傳銷的法律以及相關稅務的要求，再說，美國這些稅務機關他們也是滿 tricky 的，譬如說，我們賣給直銷商，直銷商再賣給消費者，理論上來說直銷商本身要為他們的收入繳稅，可是稅務機關如果只是抓直銷商個體的話，個體企業比較容易偷稅、漏稅，所以稅務機關在很多州都會直接找大公司，政府不管你是做批發或零售等不屬於直銷公司的收入，政府反正你就是要納稅給政府，退一步說，外國公司進來且在本地沒有商業實體現在稅務機關的套路就不管用了，我也不知道他們有沒有新的辦法出來，但我覺的是很難了。

10. 就整體而言，美國主管機關現在有沒有什麼政策工具，像您剛提到的異業結合或是檢舉獎金、警示名單等，來促成人民來去取締這些違法的部份？

答：我覺得消費者投訴臺灣這邊做的倒比較普及，在美國的話是還好，如我前面所述，跟其他監管機關的結合跟對方的投訴。

11. 問：最後請問，您對於美國在監管直銷產業這部份，您有個人的建議或對策嗎？或是您覺得美國現在遇到監管最大的困難點是什麼？

答：監管機關遇到的困難和他目前採取的重點是相關的，他的基礎是消費者的保護，可是這兩年的監管變本加厲的原因特別是疫情過後很多人失業，在美國有這種所謂的心態的改變，不願意去找全職的工作，而從事零工以賺點短期收入，所以 FTC 現在對於防止虛假宣傳部分相當嚴苛。當然，從公司的層面上來說，不論是美國本土公司或是其他國家進入到美國來從事直銷商業活動，這些直銷公司會面臨的是直銷監管環境，在全世界來講美國不敢說是最嚴苛但也是數一數二的嚴苛的，一旦在美國有一個法人代表，美國 FTC 甚至會要求你對其他分公司負責，所以不管其他的直銷商在網路上說了些什麼，只要 FTC 都能查到，那 FTC 也會找到美國總公司要總公司負責，我不確定 FTC 是不是會採取同樣的措施對於在美國設立分公司的外國傳銷公司，但邏輯上也是可以這麼做，總裡而言，直銷行業在美國的法律遵循負擔相對的也是愈來愈重。

二、中國專家訪談紀錄

中銀律師事務所（台北）訪談紀錄	
時間	2022 年 9 月 1 日上午 2:30
地點	Zoom Meeting
訪談者	楊明瑜律師、郭思吟律師
受訪者	中國律師事務所律師
訪談內容	
1. 問：在開始本次的訪談之前，就麻煩受訪者先簡述您個人的背景，例如有關直銷的經歷及主要的研究方向等等。	答：我的背景相當的複雜且豐富，我在國內 2009 年時加入律師事務所，一直在中國大陸從事律師的工作。2014 年年底加入中國知名直銷公司，作為集團的法務部的總經理，負責整個公司跟整個集團的法律事務，範圍包括中國、香港、台灣、越南、馬來西亞、新加坡、印尼、南非、英國等地區，所以對直銷行業從 2014 到現在，一直在中國大陸的前三大直銷企業法務工作，對於中國內地的直銷發展應該還是比較熟悉的吧。
2. 問：中國對於直銷跟傳銷有不同的定義，這部份可以跟我們分享一下嗎？	答：在中國大陸傳銷是違法的，傳銷跟直銷的概念當然跟台灣不一樣，台灣直銷叫多層次傳銷，所以傳銷兩個字在台灣沒有什麼負面的含義。在中國大陸傳銷是非法的活動。直銷來講我們是按照直銷管理條例，它是有個原則和定義，就是必須拿到牌照，直銷牌照的企業從事直接銷售的行為可以稱為直銷，理論上沒有拿到直銷牌照的企業行為，直接銷售的行為基本上會被認為是傳銷，且只要涉及到多層次或是團隊計酬或者是以上下層級的這樣的關係或是入門費等，或是其他禁止傳銷條例裡面所禁止的傳銷行為都會被認定為傳銷。直銷企業如果說其行為是落入禁止傳銷條例的活動範圍，並不會因為其取得直銷牌照就會被認定沒有違法。在國內的定義上來講直銷與傳銷，一個是代表合法，一個是代表違法，是一個黑跟白兩個關係。
3. 問：關於直銷管理條例的執行情形，跨國公司必須依法向主管機關取得直銷許可證，目前主管機關發放直銷許可證之情況為何？	答：在中國大陸發放直銷牌照是屬於商務部的職權，在中國內地與直銷活動相關的行政部門，一個是商務部，負責發照；一個是市場監督管理總局，其涉及到市場直銷業務活動的管理，當然如果涉及到違法的時候會有公安部門介入。商務部是從 2006 年加入 WTO 時開始發放，所發放的第一張牌照是雅芳，那到目前為止總共發了 91 張的直銷牌照，有 2 張被撤銷了，一家是雅芳，一家是權健，所以目前有效的牌照是 89 張。目前在 89 家直銷企業裡面，內資企業佔了 57 家，外資企業有 32 家。在 2018 年年底與 2019 年年初，在國內發生一個與保健品或是直銷行業有

	關的很有名的「權健」事件，所以在 2018 年底 2019 年開始，整個直銷牌照的發放被凍結，自 2019 年到現在沒有發放過任何一張新的牌照。
4. 問：如未依法事先取得牌照即經營者可能會面臨罰款與行政責任，如構成犯罪的亦將面臨刑事責任，您認為本條在中國對於違法傳銷業者的取締成效如何？	答：傳銷活動本來即違法，如果沒有取得直銷牌照就進行直銷活動的話也是違法的，如行為是落入刑法裡面所謂的組織領導傳銷罪，那當然就是由公安部門來介入。關於直銷管理條例或禁止傳銷條例，一般是會由市場監督管理局處透過行政手段來管理進行查處，包括你們最近看到 TST 張庭跟林瑞陽案件，河北省石家莊市裕華區市場監督管理局發起了行政查處的手段。一般在國內，除非違法事實很明確而且案件非常重大，否則一般查處都會由市場監督管理局透過行政查處來進行。此外，在市場監督管理局內有個直銷處，是專門管理直銷業務活動行為，針對整個業務活動之違法情事，他們是第一個有查處的權力。
5. 問：關於直銷管理條例，如果直銷企業的推銷行為如有誤導、欺騙可能也會面臨相關的罰款，或者是甚至會吊銷許可證，您認為本條取締不實廣告行為成效如何？	答：中國大陸有一部法律叫廣告法，廣告法裡面對於任何企業或直銷企業，任何企業他從事虛假宣傳或者是不實誇大廣告，基本上會受到嚴厲的處罰。就整個直銷行業來講的話，直銷行業最有名而且因欺瞞消費者而目前唯一被撤銷直銷牌照的只有權健，因為涉及到大量的虛假宣傳、非法行醫等犯罪行為，所以對於整個不實廣告或是虛假宣傳的查處，從行政角度觀之，係屬於市場監督管理總局之職權，如涉及到違法犯罪，比如說詐欺的是屬於公安部門來管。觀察近年來廣告法施行狀況，關於虛假宣傳，第一個執法力度也比較大，第二就是民眾消費意識也提高了，所以在這兩個一推一拉的作用下整個消費的環境，包括整個營銷和廣告的環境，我想國內這邊還是向好的方向發展，比跟以前真的是環境來看差別很大，進步也非常大。
6. 問：科技比較發達且中國市場龐大，有很多跨國公司可能其實不需實際在中國就可以跨國從事直銷業務，業者有可能因為這樣而規避掉直銷許可證的行為嗎？或是您是否有聽聞過市場上有相關的案例？他們主要規避手段為何？	答：很難這樣經營的，因為跨國公司即使直銷活動是透過線上，但直銷活動必須還是要透過人傳人，當然如果透過所謂技術手段與有些工具，譬如把後台設在國外，但是基本上還是必需在國內活動，所以只要你在國內活動，包括人員、貨物或資金的流動都會受到國內政府的監管跟法律的管轄，所以我覺得也很難透過主機也好後台也好放到國外去規避法

	律責任。國內其實最有名的是在前幾年區塊鏈炒作，技術上是用數據傳銷、在國外設置主機之方式，但這都是可以查處的。透過跨國網路傳銷涉及到幾個監管難點，第一個就是發現比較困難，因為他是在 cyberspace 虛擬世界裡面進行傳輸的，一般監管手段，除非有人去舉報或是透過技術手段去介入，不然那些不好被發現。第二部份就是取證，一個發現一個是取證，因為取證比較困難，因為並非全名網路用戶實名制所以取證比較困難，但即便如此，只要貨物流、金流、資訊流都在國內的話還是能夠發現一些蛛絲馬跡的。
7.	問：針對跨國違法傳銷，請問政府大致上是如何利用法律上途徑或是處理手段？或有頒布相關的法規或命令？ 答：跨國違法傳銷我們就是按照直銷管理條例、禁止傳銷條例跟刑事法的組織領導傳銷罪就已經足夠了，那其他當然也有其他技術偵察手段那是在公安部門做的事，他可以有介入偵察的手段跟技術的一手段，那可能就不是我們能了解的。
8.	問：在合法的情況下，外國人是否得參與或從事直銷活動？或是透過網路進行直銷？以及稅務處理方式？ 答：這攸關直銷活動之定義，外國人是可以參與直銷活動，但直銷管理條例是禁止外國人含港澳台的人士成為直銷員的，所以如直接在中國大陸從事所謂的銷售行為而成為直銷員，在中國大陸是需要考直銷員證的，外國境外人士都是不被允許的。因此，他們應該只是領薪水而已，如管理職位等，不是直銷業，所以不會有直銷員的稅務問題，依按照中國的稅法納稅，對於外藉人士納稅沒有特殊優惠，都是一樣的。
9.	問：新型態的跨國傳銷活動是利用科技，例如以網路、電信或媒體的通路來推廣，您覺得這部份會對於國家去取締這些違法直銷行為造成什麼樣的監管挑戰呢？ 答：我覺得監管其實是沒有挑戰的，只要你的活動是在中國大陸內地發生的，如同剛提及，只要你有人、貨物、資金的流動在中國大陸境內，中國政府對於這樣的行為通常都是有監管權力的。其實也就是說雖有監管的權力，監管的手段能不能用得上，也就是說對於這樣一個違法行為的查處，還是涉及到剛提到的有一個查處你要去發現這種違法的行為你要花多大成本去發現？發現比較困難；第二個就是發現你要去搜集證據，你的固定證據取證搜證又是比較困難，所以我覺得應該在這兩點會對於監管產生挑戰，包括很多的台灣人大陸人都被騙到柬埔寨去作電信詐騙，被自己的台灣人騙去柬埔寨做詐騙，都一樣的嘛，他們基本上所要逃避的不是監管而是管轄權的問題而已，所以監管是逃避不了的。
10.	問：關於逃避管轄權的情況國家對於這樣的行為有沒有什麼樣的監管的政策？像是檢舉獎金或是警示名單等。

答：中國大陸對這種舉報違法犯罪的事是每個公民的責任和義務，特別是在中國大陸這邊有個叫朝陽群眾，北京的朝陽群眾經常會去舉報違法的犯罪，特別是明星吸毒等違法事件，其實中國政府滿鼓勵民眾檢舉不法，我想全世界都一樣包括在台灣，台灣其實也是一樣檢舉這不法行為。當然舉報是不是有獎勵這要看，譬如說通緝犯逃到國外去的，我們叫紅通（紅色通緝犯），如果能夠勸導或是提供訊息的話這方面會有獎勵。另外像這種跨國的詐騙違法的活動，整個中央部門也好，包括整個地方政府，其實中國的中央政府做了很大的力度，在這樣的政策命令下，這幾年跨過電信詐騙其實一直在做宣傳宣導，不過是手機也好電視也好，或者是在微信公眾號上也好，其實政府都有很多渠道來宣傳反詐騙。而且每一個中國公民都必須下載反詐騙 APP，在整個手機的系統裡面它會自動幫你過濾，境外過來的電話它都會提醒你這是境外電話，你要接聽你必須慎重。所以中國對於這種跨國的電信詐騙也好，或是線上的犯罪也好，其實投入的力道非常大。另外，並不是說你跑到國外去對於中國內地的群眾來違法犯罪，中國政府就拿你不得，因為中國政府其實跟很多的國家簽有司法協定，所以在公共部門打擊犯罪也好，或是在國際刑警組織也好，其實都有很多的合作，對於跨國打擊犯罪來講中國政府我相信在他們力所能及的部份會極力的去推進。

另外，並不是說你跑到國外去對於中國內地的群眾來違法犯罪，中國政府就拿你不得，因為中國政府其實跟很多的國家簽有司法協定，所以在公共部門打擊犯罪也好，或是在國際刑警組織也好，其實都有很多的合作，對於跨國打擊犯罪來講中國政府我相信在他們力所能及的部份會極力的去推進。

11. 問：關於合法的外國人從事直銷產業的問題，稅務部分會是如何的處理方式？

答：他們應該只是領薪水而已，不是直銷業，依前述法規規定，因為他做不了直銷業，所以直銷員的稅務不會有這種問題，最多就是像我這種做管理的，做管理的就是按照中國的稅法，對於外藉人士納稅的方法，一樣的管理沒有特殊的優惠，都是一樣的。

參考書目

一、國內文獻

(一) 專書

何殷如（2005），〈美國多層次傳銷管制架構之研究〉，公平交易委員會。

吳筱涵（2017），《直銷 3.0，你一定要懂得法律知識》，初版，臺北市：傳智國際文化。

林天財（2015），《直銷法律學》，初版，臺北市：五南圖書。

林天財、林宜男、曾浩維、吳紀賢、陳其、劉宣玟（2017），《Q&A 直銷法律實務問題》，初版，臺北市：書泉。

(二) 期刊論文

吳婕華、楊明瑜（2021），〈多層次傳銷產業管理模式之選擇：從其他國家經驗談起〉，《第二十六屆直銷學術研會論文集》，頁 123-126。

吳筱涵（2017），〈收到退件公文，該怎麼辦？公平會就多層次傳銷報備「退件」處置之法效性探討〉，《直銷世紀》，294 期，頁 60-64。

吳筱涵、陳雅萍（2021），〈自比較法觀點探討直銷產業跨國網路行銷活動管制之異同〉，《第二十二屆直銷學術研會論文集》，頁 18-46。

李禮仲（2015），〈多層次傳銷事業營業所變更應事先向公平交易委員會辦理報備〉，《直銷世紀》，268 期，頁 42-43。

林天財、曾稚甯（2014），〈直銷企業允許直銷商網路行銷之法律衝擊及其因應之道-以直銷產業的核心價值及制度維護為探討中心〉，《直銷管理評論》，頁 1-30。

林天財、羅舜鴻（2021），〈營業管制類型之分析與多層次傳銷業管制類型之再思考〉，《第二十六屆直銷學術研會論文集》，頁 98-109。

范晉魁（2017），〈變更獎金制度、舉辦競賽活動需要報備嗎？〉，《直銷世紀》，299 期，頁 64-66。

應肅正、楊嘉嫻（1999），〈電子商務潮流中多層次傳銷產業之變革〉，《第四屆直銷學術研會論文集》，頁 95-124。

(三) 官方文件

公平交易委員會（2022），《中華民國 110 年多層次傳銷事業經營發展狀況調查結果》。

(四) 案例

最高法院 108 年度台上字第 334 號刑事判決。

臺北高等行政法院 106 年度訴字第 248 號行政判決。

臺灣高等法院 109 年度重金上更一字第 2 號刑事判決。

臺灣高等法院 110 年度金上重訴字第 30 號刑事判決。

臺灣高等法院臺中分院 106 年度金上訴字第 818 號刑事判決。

臺灣高等法院臺中分院 109 年度上訴字第 2477 號刑事判決。

臺灣高等法院臺中分院 109 年度金上訴字第 673 號刑事判決。

臺灣高等法院臺中分院 110 年度上易字第 423 號刑事判決。

臺灣桃園地方法院 105 年度金重訴字第 3 號刑事判決。

臺灣高雄地方法院 106 年度金重訴字第 9 號刑事判決。

臺灣高雄地方法院 106 年度重訴字第 18 號刑事判決。

臺灣高雄地方法院 107 年度訴字第 1484 號判決。

臺灣高雄地方法院 106 年度訴字第 5 號民事判決。

院臺訴字第 1060186129 號訴願決定書。

院臺訴字第 1070176796 號訴願決定書。

院臺訴字第 1070215979 號訴願決定書。

(五) 函釋、函令或函文

1. 公平交易委員會

公處字第 091044 號處分書。

公處字第 091120 號處分書。

公處字第 091150 號處分書。

公處字第 094082 號處分書。

公處字第 094085 號處分書。

公處字第 097092 號處分書。

公處字第 100048 號處分書。

公處字第 101093 號處分書。

公處字第 102063 號處分書。

公處字第 103033 號處分書。

公處字第 104121 號處分書。

公處字第 104141 號處分書。

公處字第 104142 號處分書。

公處字第 105010 號處分書。

公處字第 105011 號處分書。

公處字第 105122 號處分書。

公處字第 107017 號處分書。

公處字第 107025 號處分書。

公處字第 107049 號處分書。

公處字第 107050 號處分書。

公處字第 107051 號處分書。

公處字第 107052 號處分書。

公處字第 107053 號處分書。

公處字第 107054 號處分書。

公處字第 108006 號處分書。

公處字第 108071 號處分書。

公處字第 110025 號處分書。

2. 法務部

法檢字第 10104133020 號。

3. 交通部觀光局

交通部觀光局觀業字第 10400061643 號函釋

4. 行政院勞工委員會

行政院勞工委員會勞職外字第 0930063621 號函。

行政院勞工委員會勞職外字第 0940505247 號函。

(六) 網路資料

工商日報（9/8/2022），〈數位中介服務法喊卡，退回 NCC 工作小組〉，<https://cte.com.tw/news/tech/712690.html>。（最後瀏覽日：10/10/2022）。

中央通訊社（1/8/2020），〈權健案一審宣判 負責人束昱輝獲刑 9 年罰金 2 億元〉，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202001080273.aspx>（最後瀏覽日：6/22/2022）。

公平交易委員會網站，<https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docList.aspx?uid=488>。

風傳媒（1/7/2019），〈靠火療、鞋墊、衛生棉行騙 14 年，卻被一篇文章寫垮的百億傳銷帝國：權健集團負責人被捕〉，<https://www.storm.mg/article/798434?mode=whole>（最後瀏覽日：6/22/2022）。

穀傳媒（12/29/2020），〈涉走私 200 億產品入中，台直銷總裁李偉行遭押【美商婕斯】〉，<https://tw.news.yahoo.com/news/%E6%B6%89%E8%B5%B0%E7%A7%81200%E5%84%84%E7%94%A2%E5%93%81%E5%85%A5%E4%B8%AD-%E5%8F%B0%E7%9B%B4%E9%8A%B7%E7%B8%BD%E8%A3%81%E6%9D%8E%E5%81%89%E8%A1%8C%E9%81%AD%E6%8A%BC-%E7%B E%8E%E5%95%86%E5%A9%95%E6%96%AF1-011528688.html>（最後瀏覽日：6/22/2022）。

衛生福利部食品藥物管理署食藥膨風廣告專區網站，<https://www.fda.gov.tw/TC/news.aspx?cid=5085>。（最後瀏覽日：10/9/2022）。

二、外國文獻

（一） 中國文獻

1. 網路資料

中國商務部直銷行業管理網站，<https://zxgl.mofcom.gov.cn/front/index>。

中國商務部直銷行業管理網站的常見問題解答：<https://zxgl.mofcom.gov.cn/questions.html#a9/>（最後瀏覽日：6/22/2022）。

中國經濟網（10/19/2021），〈變相轉讓直銷牌照？理想科技天福天美仕等4企業被核查〉，http://m.ce.cn/bwzg/202110/19/t20211019_37005347.shtml（最後瀏覽日：6/22/2022）。

北京青年報（06/01/2015），〈揭秘北京朝陽群眾：由五股力量構成 身影隨處可見〉，<https://news.qq.com/a/20150601/001709.htm>（最後瀏覽日：9/15/2022）。

最高人民法院最高人民檢察院公安部（11/22/2013），〈“兩高一部”關於辦理組織領導傳銷活動刑事案件適用法律若干問題的意見〉，https://www.spp.gov.cn/spp/flfg/gfwj/201311/t20131122_64638.shtml（最後瀏覽日：9/23/2022）

藍鯨財經（12/23/2021），〈安永保健品子公司受罰，直銷行業遭遇監管寒冬〉，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1719897638067343090&wfr=spider&for=pc>（最後瀏覽日：6/22/2022）。

（二） 英文文獻

1. 期刊論文

Lawrence B. Chonko et al. (2002), *Direct Selling Ethics at the Top: An Industry Audit and Status Report*, 22 JOURNAL OF PERSONAL SELLING AND SALES MANAGEMENT 87.

Robert A. Peterson and Thomas R. Wotruba (1996), *What Is Direct Selling? — Definition, Perspectives, and Research Agenda*, 16 JOURNAL OF PERSONAL SELLING AND SALES MANAGEMENT 1.

Timothy J. Wilkinson et al. (2007), *Reaching the international consumer: An assessment of the international direct marketing environment*, 1 DIRECT MARKETING AN INTERNATIONAL JOURNAL 17.

2. 官方文件

REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL ON A SINGLE MARKET FOR DIGITAL SERVICES (DIGITAL SERVICES ACT) AND AMENDING DIRECTIVE 2000/31/EC

US. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION (2013), BEWARE OF PYRAMID SCHEMES POSING AS MULTI-LEVEL MARKETING PROGRAMS.

3. 案例

SEC v. Glenn W. Turner Enters. Inc., 474 F.2d 476 (9th Cir. 1973).

4. 網路資料

European Parliament (05/07/2022), Digital Services: landmark rules adopted for a safer, open online environment, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34364/digital-services-landmark-rules-adopted-for-a-safer-open-online-environment> (last visited October 10, 2022)

Federal Trade Commission (2018), Business Guidance Concerning Multi-Level Marketing, <https://www.ftc.gov/business-guidance/resources/business-guidance-concerning-multi-level-marketing>.

FTC (4/24/2020), FTC Sends Warning Letters to Multi-Level Marketers Regarding Health and Earnings Claims They or Their Participants are Making Related to Coronavirus, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2020/04/ftc-sends-warning-letters-multi-level-marketers-regarding-health-earnings-claims-they-or-their> (last visited June 22, 2022).

FTC (7/15/2016), Herbalife Will Restructure Its Multi-level Marketing Operations and Pay \$200 Million For Consumer Redress to Settle FTC Charges, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2016/07/herbalife-will-restructure-its-multi-level-marketing-operations-pay-200-million-consumer-redress#:~:text=In%20its%20complaint%20against%20Herbalife%2C%20the%20FTC%20also,substantial%20economic%20injury%20to%20many%20of%20its%20distributors> (last visited June 22, 2022).

Scanwatch (8/12/2019), Record losses expected as scammers target Australians, <https://www.scamwatch.gov.au/news-alerts/record-losses-expected-as-scammers-target-australians> (last visited October 9, 2022).

Scanwatch, <https://www.scamwatch.gov.au/> (last visited June 22, 2022).

World Federation of Direct Selling Association (2021), Global Direct Selling - 2020 Retail Sales, <https://wfdsa.org/wp-content/uploads/2021/06/Sales-Seller-Report-2020.pdf>.



財團法人多層次傳銷保護基金會