



元照出版提供 請勿公開散布

# 數位經濟時代之信任服務 ——論多層次傳銷管理法電子文件規範

何念修\*、陳宏志\*\*

## 要 目

壹、前 言	三、主要國家多層次傳銷事業規範 重點
貳、數位經濟時代對國際與國內法之 衝擊	肆、傳銷參加契約電子化限制之 再思考
一、數位經濟時代與我國電子商務 規範發展概述	一、從多層次傳銷法律關係區辨使 用電子化文件之法律效果
二、數位經濟時代下之國際法發展 與歐盟規範性權力之展現	(一)主管機關與傳銷事業之間的公 法關係
三、歐盟 eIDAS 規則與國際協定對 電子文件法律效力之要求	(二)傳銷事業與傳銷商之間的私法 關係
參、多層次傳銷事業現況與主要國家 規範	二、傳銷事業與傳銷商間之契約 關係
一、多層次傳銷事業現況	三、參加契約電子化限制之另一 思考
二、我國對多層次傳銷事業之規範 重點	

DOI : 10.53106/102398202022120171003

\* 執業律師、東吳大學法律學系博士班。

\*\* 淡江大學產業經濟系兼任助理教授，銘傳大學企業管理學系管理學博士。

投稿日期：一一〇年九月二十一日；接受刊登日期：一一一年五月二十五日

責任校對：鍾淑婷

伍、從契約自由原則檢視參加契約  
電子化之限制

一、從司法院解釋看契約自由與  
相關限制

(一)憲法上對契約自由的限制

(二)民事法上對契約自由之限制

(三)公法上行政管制與私法契約  
關係有一定的界線

二、以行政管制限縮契約自由：  
可行性與其界線

(一)使傳銷事業善盡告知義務

(二)使雙方權利義務關係臻於明確

(三)國人對於電子簽章法觀念尚未  
普及，電子文件之安全性與真  
實性有所疑慮

(四)為避免紛爭、保障直銷商權利

三、參加契約電子化之成本討論與  
監管密度

陸、結論與建議

一、歐盟eIDAS規則彰顯已由討論  
真偽邁入信任服務

二、呼應數位時代趨勢，建議放寬  
電子化限制

三、針對電子文件建立完善管理機  
制，以為配套



在數位經濟時代內，廣泛運用電子文件與電子簽章之信任服務已為常態，除歐盟立法規範成員國承認其法律效力等同紙本書面與簽名印文、與數位貿易相關的國際協定也多有相同或類似約定。然多層次傳銷管理法第13條規定多層次傳銷事業應與傳銷商締結書面參加契約，且此書面不得以電子文件為之。同法第16條第3項亦有此類限制性規定。

值此科技發展時代，我國現行多層次傳銷事業與傳銷商之書面參加契約仍限制電子文件之使用，似有討論維持或調整之必要。本文擬分由學理與實務，透過蒐研國內外法規與實務資料，如歐盟eIDAS規則、司法院大法官解釋，檢視公平會、傳銷事業及傳銷商三者間之關係，俾供未來研議或規範精進，以符數位經濟時代與便民服務等需求。

**關鍵詞：**eIDAS規則、信任服務、電子簽章法、電子文件、多層次傳銷、參加契約、功能等同、私法自治、契約自由、公共利益



在數位經濟時代內，由於網際網路與相關科技之廣泛應用，如遠距辦公、行動商務或數位支付，採實體與線上辦理已無太大差別。以現代生活中常見之電子商務為例，隨著一九九〇年代後電子商務興起與蓬勃發展，不僅以線上虛擬商家取代傳統實體門店，交易範圍或對象更已跨越地區或國界。然因電子商務的金流、物流、資料流可以橫跨不同國家，國際間為了建構安全及可信賴的電子商務環境，包含但不限於關稅計算、金流管理、洗錢防制、個人資料與隱私保護、電子簽章、資料治理等議題，也都逐漸形成法令規範或管理機制，不因採實體或虛擬之方式或文件資料而有所區別。

舉例而言，為了處理數位化或電子文件的大量採用，並促進數位單一市場、推動跨境數位服務，歐盟於二〇一四年七月公布歐盟內部市場電子交易之電子身分認證與信任服務規則（EU Regulation 910/2014 on electronic IDentification, Authentication and trust Services，下稱「eIDAS規則」）<sup>1</sup>，該規則取代一九九九年的電子簽章指令（Directive 1999/93/EC），並自二〇一六年七月生效。相較於電子簽章指令僅規範電子簽章之技術架構、簽章種類與憑證管理，eIDAS規則進一步規範身分識別機制、認證、信任服務、保障交易安全之議題，該規則目標在於提供標準化的法律架構，使個人電子身分認證和簽名於全歐盟一體適用，並使電子交易與傳統的紙本交易具有相同的法律地位。

eIDAS規則重點之一為信任服務（Trust Service），其係指一種創建、驗證電子簽名、時間戳、印章和證書的電子服務，也可以

---

<sup>1</sup> European Commission, eIDAS Regulation, available at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/trust-services-and-eidentification> (last visited: 2022.05.24).



提供網站認證，以及保存所創建的電子簽名、證書和印章。信任服務可以為用戶提供安全的、可信賴的方式，以進行例如電子資金轉帳等之線上業務或跨境交易<sup>2</sup>。且因科技之發展，搭配智慧型手機或行動載具等普及，電子文件與簽章相關運用，更可有效解決其法律效力或作為訴訟程序之證據，就符合信任服務之電子文件，歐盟對此也立法予以承認，以因應數位經濟時代之需求。

我國早在歐盟電子簽章指令發布後，也於民國（以下同）九十年十一月制定電子簽章法、並自九十一年四月施行，以處理現代生活所需之電子文件、數位或電子簽章及各類憑證。基此，在我國依電子簽章法第4條、第9條規定，除法令或行政機關排除適用或就其應用技術與程序另為規定者（如內政部之自然人憑證，但其依法仍屬數位簽章，並由內政部自行管理），採「原則適用、例外排除」，亦即以鼓勵電子化應用為原則，例外甫加以排除<sup>3</sup>。

在國際或我國持續推動數位生活之際，仍有極少數法規限制使用電子文件。例如多層次傳銷管理法第13條規定：「多層次傳銷事業於傳銷商參加其傳銷計畫或組織時，應與傳銷商締結書面參加契約，並交付契約正本。且前項之書面，不得以電子文件為之。」經查，當初該條之立法意旨依主管機關說明，係考量為落實多層次傳銷事業對傳銷商之告知義務，使雙方權利義務關係臻於明確，爰規範多層次傳銷事業應與傳銷商締結書面參加契約並交付契約正本，且明文不得以電子文件為之<sup>4</sup>。又，此一規定在多層次傳銷管理法前身，八十一年二月起依公平交易法授權訂定發布之多層次傳銷管

<sup>2</sup> 詳歐盟eIDAS規則第3條第16項定義，該規則要項另如後述。

<sup>3</sup> 郭戎晉，論區塊鏈技術與歐盟一般資料保護規則之衝突，國立臺灣大學法學論叢，50卷1期，頁139，2021年3月。

<sup>4</sup> 公平交易委員會，認識多層次傳銷管理法，頁14，2016年12月，2版。

元照出版提供 請勿公開散布

理辦法內早已存在。

按民事契約依民法第153條規定，意思表示一致即成立契約，不以書面為必要。縱有書面要式之要求，在數位經濟時代內，因社會普遍使用電子文件與電子簽章，各類憑證也如雨後春筍般出現，不管是歐盟一九九九年電子簽章指令、二〇一六年生效之eIDAS規則，或是我國電子簽章法，已透過立法方式承認電子文件之效力。但多層次傳銷管理法明文不得以電子文件為之的規定，除第13條第2項外，尚有同法第16條第3項，主要針對限制行為能力人欲成為傳銷商時，應事先取得該限制行為能力人之法定代理人書面允許，且此一書面參加契約亦不得以電子文件為之；第16條立法緣由更直指：「考量國人對於電子簽章法觀念尚未普及，電子文件之安全性與真實性，在未能全然可確定係本人之意思表示前，書面之要式性，仍較有利限制行為人權益之保護<sup>5</sup>」。

暫不論採用電子文件或電子簽章，較不利保護未成年人或限制行為能力人之立論基礎為何，重要的是，多層次傳銷管理法立法時，對電子簽章法觀念尚未普及之假設，如今是否仍然成立？該法自一〇三年一月施行後，環顧電子文件之實際應用，主管機關有無必要與時俱進，或配合現代生活所需予以調整？

電子簽章法自九十一年施行迄今將屆二十年，隨著網際網路與相關科技發展，電子文件或電子簽章之應用已普遍於生活之內，如收發電子郵件、線上辦理股票或基金交易、網路刷卡或訂購各項票務；遑論智慧型手機普及後，搭配行動支付等充斥吾人周遭，涉及電子文件安全性與真實性之資訊安全、身分辨識等，已有妥適處理方式。如在多層次傳銷管理法施行同年，金融監督管理委員（下稱「金管會」）也開放網路保險相關事宜，可採電子作業進行投保。

---

<sup>5</sup> 同前註，頁64。



另對照與傳銷事業性質相近之事業，如加盟業主與加盟店相關規範，同為主管機關之公平會對於連鎖加盟並無強制書面契約不得以電子文件為之的規範。且時至今日，實體門店與線上商家之經營對於商業運作具有同等重要的地位，應無重實體而輕線上之特殊理由。

承上所述，在數位經濟時代內，廣泛運用電子文件與電子簽章之信任服務已為常態，除歐盟立法規範成員國承認其法律效力、與數位貿易相關的國際協定也多有相同或類似約定。值此科技發展時代，多層次傳銷事業與傳銷商之書面參加契約維持對電子文件之限制，似有討論維持或調整之必要。爰本文擬分由學理與實務，透過蒐研國內外法規與實務資料，如歐盟 eIDAS 規則、司法院大法官解釋，檢視主管機關、傳銷事業及傳銷商三者間之關係，俾供未來研議或規範精進，以符時代與便民服務等需求。

## 貳、數位經濟時代對國際與國內法之衝擊

在數位經濟時代內，各國為了妥適處理網路及相關科技所衍生之數位化或電子文件等，面對法律關係或相關議題，不因採實體或虛擬之方式或文件資料而有所區別，逐漸形成法令規範或管理機制，如電子簽章法。

以我國立法為例，為促進數位經濟活動與數位行政服務，我國於九十年公布電子簽章法，建構安全可靠之電子認證機制與可預測的法制架構，以促進電子商務與電子交易之安全維護。依據電子簽章法草案審查報告<sup>6</sup>可知，電子簽章法催生之際，考量過電子商務在全球層面的普及發展以及各國立法趨勢，包括德國、馬來西

<sup>6</sup> 立法院公報，90卷38期，委員會紀錄，頁174，2001年5月。

元照出版提供 請勿公開散布

亞、義大利、新加坡、韓國、香港、澳洲、日本、美國，以國際組織而言，除歐盟一九九九年電子簽章法指令，聯合國國際貿易委員會（United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL）繼電子商務示範法（UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce）之後，也投入研擬電子簽章法基本規則，並建議各國在一致的規則之下建立電子簽章法制架構<sup>7</sup>。

然隨著數位生活之深化，關切之議題已不限於確認電子文件之真偽或效力，甚至進一步希望建構符合時代所需之數位基礎環境，如歐盟eIDAS規則為電子簽章、驗證、身分識別等信任服務建立標準，為跨國電子交易與線上服務奠定了可預測的法治基礎。基此，對於數位化或電子文件，已由承認其效力與否之決策選擇<sup>8</sup>，邁向應考量時代所需，視為現實生活重要成分之一，爰就我國、國際協定及歐盟規範之發展依序說明如後。

### 一、數位經濟時代與我國電子商務規範發展概述

數位經濟依行政院之定義，泛指透過數位產業帶動的經濟活動，加上產業數位化當中透過數位科技的創新活動，如新商業模式、新消費型態等<sup>9</sup>。無論是數位產業之經濟活動，或產業數位化、創新等，在數位經濟時代內，就不可忽視網路之重要性。暫不論其出現在實驗室的時間，早在一九九〇年代左右，網際網路（Internet）基礎設施與服務已然成形。但實際上其並非一整套的

<sup>7</sup> 同前註，頁174。

<sup>8</sup> 陳家駿，電子商務／電子化政府新紀元——淺析我國新通過之電子簽章法，智慧財產季刊，40期，頁66，2002年1月。

<sup>9</sup> 行政院數位國家創新經濟推動小組網站，數位經濟躍升行動計畫，簡介，<https://digi.ey.gov.tw/Page/8A37BFCCB0E3C315>，最後瀏覽日：2022年5月24日。



系統，而係由各種不同技術連接起來的網路（絡），如TCP/IP通訊協定或WWW（World Wide Web）內容，並透過此一網絡提供服務。

在網路發展之初，網際網路提供三項基本服務，包含電子郵件（Electronic Mail）、檔案傳輸（File Transfer）及遠地登錄（Remote Login）<sup>10</sup>。但當時的生活仍以實體為主，如透過親自傳遞或以書面紙本為憑，因此大眾對於數位化或電子文件仍存有疑慮。故在法律領域內，此一時期之爭點多是紙本文件數位化之後，如原本書面變成電子形式，是否且如何與原件相同等。另除確認真偽之需求外，還會碰到如意思表示何時到達、契約何時成立等<sup>11</sup>。

以九十八年荷商戴爾（DELL）公司發生於網站上標錯商品售價之案件為例，當時造成大批消費者上網搶購，事後該公司不願以該優惠價格出貨，造成糾紛。在相關民事判決中，有法院認為系爭網站張貼系爭商品之相關訊息應僅屬要約之引誘，待消費者後續之訂購行為方屬要約。倘該公司嗣後未予承諾，買賣契約並未成立，即不必給付消費者商品（臺北地方法院99年度訴字第559號民事判決參照）。但亦有法院認定戴爾公司於網站之銷售行為，屬民法第154條之貨物標定價陳列，是以兩造之買賣契約，在原告等購買者下單表示購買時，買賣契約即已成立（臺南地方法院98年度訴字第1009號民事判決參照）。

然此類涉及電子交易之爭議，隨著九十一年電子簽章法及一〇〇年零售業等網路交易定型化契約應記載及不得記載事項陸續施

<sup>10</sup> 教育部資訊及科技教育司網站，網際網路簡介，臺灣學術網路環境介紹，2012年10月，<https://depart.moe.edu.tw/ED2700/News.aspx?n=697CD84F427DE922&sms=954B3E2521E9F948>，最後瀏覽日：2022年5月24日。

<sup>11</sup> 楊芳賢，電子商務契約成立及其付款之問題，中原財經法學，5期，頁291，2000年7月。

元照出版提供 請勿公開散布

行，如電子簽章法第4條第2項、第5條第1項前段、第6條第1項分別規定：「依法令規定應以書面為之者，如其內容可完整呈現，並可於日後取出供查驗者，經相對人同意，得以電子文件為之」、「依法令規定應提出文書原本或正本者，如文書係以電子文件形式作成，其內容可完整呈現，並可於日後取出供查驗者，得以電子文件為之」、「文書依法令之規定應以書面保存者，如其內容可完整呈現，並可於日後取出供查驗者，得以電子文件為之」。可知，不論是「以電子文件為表示方式」或是「以電子文件符合書面保存要求」，於電子簽章法均取法於聯合國電子商務示範法，訂有相應之功能等同（functional equivalent）規定<sup>12</sup>，此概念雖未明白列入法條文字，但是究其概念，係指賦予電子文件等同於紙本書面之效力<sup>13</sup>，相同的規範亦出現於電子簽章法第9條、第10條，表彰電子簽章與傳統簽名、印文之功能等同。

電子簽章法第9條第1項規定：「依法令規定應簽名或蓋章者，經相對人同意，得以電子簽章為之。」同法第10條復規定：「以數位簽章簽署電子文件者，應符合下列各款規定，始生前條第一項之效力：一、使用經第11條核定或第15條許可之憑證機構依法簽發之憑證。二、憑證尚屬有效並未逾使用範圍。」

按上述條文可知，我國電子簽章法的立法上，係明訂於符合特定條件之情形下，「得以電子文件為之」、「得以電子簽章為之」。針對電子文件，除相對人同意此主觀要件之外，須符合「內容可完整呈現」、「可於日後取出供查驗」此兩項客觀要件；針對電子簽章，除須滿足相對人同意此主觀要件外，仍須符合「使用憑

<sup>12</sup> 郭戎晉，同註3，頁139。

<sup>13</sup> 郭戎晉，論民法使用文字之必要與書面要式概念於數位環境下之適用問題，中正大學法學集刊，70期，頁138，2021年1月。



證須為經許可之憑證機構依法簽發者」，以及「憑證需屬有效、未逾使用範圍」，始生「電子文件等同於紙本書面、電子簽章等同於傳統簽名印文」之功能等同效力，以排除許多法定要式行為中「書面、簽名蓋章」的障礙<sup>14</sup>。

此外，前所提及之應記載及不得記載事項第4點提到，網路交易之定型化契約應使交易雙方同意以電子文件為表示方法，以及第5點確認機制及契約履行，要求企業經營者應提供商品之種類、數量、價格及其他重要交易事項之確認機制，並確實履行契約。這些規範內容不僅呼應網路交易與線上服務的現實發展，更可確認在多數情況下，電子文件及其效力已為我國立法者所肯認。而也因為在處理民事契約成立之數位化或電子文件相關規範日益完備<sup>15</sup>，社會大眾逐漸熟稔電子文件與電子簽章。

在電子簽章法於我國立法之初，考量到電子商務的發展，參考各國法制，確立三個立法原則：「技術中立原則」、「契約自由原則」以及「市場導向原則」。又因為電子商務具有跨國發展特性，電子簽章法作為電子商務相關法制，除了考慮我國國情、法律體系的適用性以外，其立法亦應符合國際社會發展趨勢。以契約自由原則為例，電子簽章法第4條第1項與第9條第1項分別規定：「經相對人同意者，得以電子文件為表示方法。」以及「依法令規定應簽名或蓋章者，經相對人同意，得以電子簽章為之。」上開條文中的「經相對人同意」，查其立法理由係「為避免本法實施後對於不諳或不曾使用現代資訊技術的使用者，處於經濟上不利的地位，該法採取契約自由的精神，規定可任由交易當事人自行約定，不採電子

<sup>14</sup> 立法院公報，90卷47期，3181號，頁50，2001年10月。

<sup>15</sup> 如林瑞珠，論電子契約——以電子簽章法與民法之適用問題為核心，臺北大學法學論叢，55期，頁175-176，2004年12月。

元照出版提供 請勿公開散布

文件或電子簽章，而仍採取傳統的書面文件或簽名、蓋章，以維護使用者權益」<sup>16</sup>，雖立法理由希冀其彰顯契約自由原則，特此規範由交易往來之雙方決定是否使用電子文件與電子簽章進行交易，以尊重當事人意思。然學者亦有認為，既然此等規定係考量相對人因「數位落差」(digital divide)而無法使用電子文件，故此處的「相對人同意」邏輯上應排除以電子化方式取得或表示者，立法既以「相對人同意」為必要條件，但取得相對人同意的方式又排除了便捷的電子化方式，恐與電子簽章法鼓勵電子化文件應用之立法精神相左；再考量資通訊技術發展現況，數位落差之情形已大幅減少，故學者建議修正法條的「經相對人同意」此一要件<sup>17</sup>。本文對此見解亦表贊同，此「經相對人同意」之要件，究其取得方式，若得以採用電子化方式進行，將無法達成立法理由所謂「防免數位落差對相對人造成不利」的目的；若不能採取電子化方式進行，又將徒增電子文件與電子簽章使用之障礙，對於電子商務恐無促進之效用。

除了上述對「相對人同意」要件之反思以外，同法第4條第3項與第9條第2項亦表現契約自由原則之例外：「前二項規定得依法令或行政機關之公告，排除其適用或就其應用技術與程序另為規定。但就應用技術與程序所為之規定，應公平、合理，並不得為無正當理由之差別待遇。」可知立法時即已明確授權政府機關，對於性質有特殊考量或當時尚不宜使用電子簽章與電子文件之項目，得以法律明定或以行政機關對外公告干預契約自由原則，強制排除電子文件、電子簽章之適用，以避免電子簽章法實施之衝擊過大，俾利相

<sup>16</sup> 立法院公報，同註14，頁50。

<sup>17</sup> 郭戎晉，同註13，頁171-172。



關的規範得以因應科技發展、網路普及而循序漸進地實施<sup>18</sup>。

立法上留有此一彈性空間，呼應了本文後續探討的多層次傳銷管理法第13條對於傳銷商參加契約之書面「不得以電子文件為之」的規定，使公法上管制性質極強的多層次傳銷管理法得以干預契約自由原則之實現，而不致與電子簽章法相扞格。但是，這樣的立法限制是否符合電子簽章法立法之初所預設的彈性空間：「針對性質有特殊考量或當時尚不宜使用電子簽章與電子文件之項目」，抑或是符合現代數位化社會下的時空背景而有與時俱進之必要，仍有討論空間。

一〇九年十二月間，立法委員所提之多層次傳銷管理法部分條文修正草案中，即列有「參加契約書面及電子契約雙軌制」的法律提案，理由概略為：考量現代電子文書之使用與儲存已十分普及，相較紙本契約之保存不易，以電子形式締約反使傳銷商及業者更易保存與查閱，於主張權利上更有保障，且亦符合無紙化之環保趨勢。故提案至立法院討論修正多層次傳銷管理法第13條第2項為「前項之書面，得以電子文件為之。」明文增設電子參加契約，以因應現代社會潮流並兼顧民眾便利性<sup>19</sup>。可知我國立法者已經意識到科技發展進程，也注意到使用電子文件的優勢，其異於紙本書面，更容易保存與使用，有利於權利主張。本文除贊同立法討論之方向以外，更強調電子文件有利於我國之數位發展，且可與國際接軌。

如前所述，電子商務有跨國發展之特性，電子文件與電子簽章

<sup>18</sup> 立法院公報，同註6，頁174。

<sup>19</sup> 立法院第10屆第2會期第6次會議議案關係文書，2020年12月2日，院總第1375號委員提案第25437號，[https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/10/02/06/LCEWA01\\_100206\\_00236.pdf](https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/10/02/06/LCEWA01_100206_00236.pdf)，最後瀏覽日：2022年5月24日。

元照出版提供 請勿公開散布

之相關法規，除立法上應與國際社會的架構與原則接軌之外，其適用上亦應時刻關注國際社會的發展趨勢。以下續將討論數位經濟時代下之國際法發展，以及歐盟規範性權力之展現，這也是本文選擇以歐盟eIDAS規則作為切入點的原因：歐盟既以歐洲單一市場作為目標，eIDAS規則也是實踐歐洲統合的重要環節，其中對於電子文件功能等同性的規定，不僅僅是在歐盟內部，也是國際協定中的關鍵共識，可以成為我國與國際社會接軌的借鑑。隨著瞭解歐盟eIDAS規則對電子文件效力之規定，以及國際協定中對電子文件的相關約定，逐漸勾勒出與電子文件相關之國際趨勢，並進而討論我國法規下，多層次傳銷參加契約不得使用電子文件之現行規範，是否合理適當，若否，應如何修改始符合國內社會現狀與需求，同時因應國際社會發展。

## 二、數位經濟時代下之國際法發展與歐盟規範性權力之展現

我國自九十一（二〇〇二）年立法以來對電子文件採「原則適用、例外排除」，並以法律跟定型化契約等持續完備相關規範外，如前所述，歐盟早於一九九九年發布電子簽章指令，惟當時係由技術角度規範電子簽章架構等，以處理電子文件與電子簽章之運用。嗣於二〇一六年生效之歐盟eIDAS規則，因係為實現數位單一市場（Digital Single Market）等目標<sup>20</sup>，該規則所規範之電子識別（eID）與信任服務，皆以建構跨境電子交易之安全，並符合推動數位單一市場需求為主，期解決歐盟各會員國地域、種族或語言等相異之限制。

法諺有云：有社會，就有法律（*ubi societas, ibi jus*）。在數位經濟時代內，雖然科技已可跨越國界，電子文件或電子簽章之運用

<sup>20</sup> European Commission, *supra* note 1.



也無窒礙，但相關法令規範仍涉及各國之主權。因隨著民族國家出現發展而來的「主權原則」(Doctrine of Sovereignty)，及以此為基礎推導而出的國內管轄權(Domestic Jurisdiction)概念，表彰國家於其領土範圍所享有的完全獨立且自主的統治權，也主導所適用之法規。早在十六世紀，法國學者布丹(Jean Bodin)就將主權定義為「絕對與永恆的權力」，且主權就是國家的最大特徵，國家只靠主權就可以決定其於國際社會的作為，同時也可以決定如何對待其領土內的人民。所謂「如何對待人民」這類問題，完全是一國的內政問題，政府擁有完全的管轄權，不須遵循任何國際標準，也不必理會任何外在的審查、干預或是批判<sup>21</sup>。

一六四八年西伐利亞條約的簽訂，更進一步於法律與實務上確認獨立國家與主權的權威性。只有主權國家才被視為國際法的主體，也沒有任何既存的國際性管轄權可以在刑法上要求國家政府之領導階層為他們的所作所為負責<sup>22</sup>。惟歷經兩次世界大戰，及面對日益增多的跨境等衝突，國際間對此一概念亦有所反思。如自歐盟前身：歐洲經濟共同體(European Community)成立以來，各會員國願意放棄部分主權，交給共同組成之國際組織，目的即是希望逐步解決跨境糾紛，並達成經濟上之共同目標等。

而歐盟的發展歷史，從一九五二年歐洲煤鋼共同體開始，歷經一九五八年歐洲經濟共同體、歐洲原子能共同體，於一九九三年馬斯垂克條約生效後，創立歐洲聯盟及包含外交、內政和歐洲共同體的歐盟三支柱。歐盟的發展，除了逐漸從貿易實體轉向經濟和政治聯盟，近年來其規範性權力(normative power)廣為學者討論。作

---

<sup>21</sup> Paul Gordon Lauren著，徐子婷等譯，國際人權的進展，頁59-60，2008年1月。

<sup>22</sup> 同前註，頁61-63。

元照出版提供 請勿公開散布

為一個超國家組織，除了透過歐洲單一市場的建構，擴張其管轄事務之權限與範圍外，其於多邊主義下的組織治理經驗，也逐漸展露出歐盟獨特的價值取向，例如民主、法治、人權、永續發展<sup>23</sup>。

歐盟內部的規範性標準將這些價值取向制度化，並隨著國際政治與經貿影響力的提升，日漸向國際社群輸出，其法律規制的發展已逐漸透過貿易協定之簽訂或其他不同管道，影響其他國家或地區，成為國際上規範制定的引導者<sup>24</sup>。例如在隱私與個人資料保護領域，歐盟於二〇一八年生效之一般資料保護規則（**General Data Protection Regulation, GDPR**）引起國際社群中的法律遵循浪潮，企業與國家致力於確保合規，甚至例如泰國於個人資料保護法立法時大量參考GDPR的架構與內容，在在展現歐盟的規範性權力。

承上所述，討論國際趨勢發展時，歐盟的規範性權力也展現在對於電子文件與電子簽章的推動上。例如歐盟與韓國自由貿易協定（**EU-South Korea Free Trade Agreement**）中強調促進電子商務與無紙化貿易之發展<sup>25</sup>；歐盟與新加坡自由貿易協定（**EU-Singapore Free Trade Agreement**）中設有電子商務專章，約定締約雙方應採取措施瞭解對方之電子簽章架構，並進而審酌未來電子簽章相互認證之可行性<sup>26</sup>。二〇一八年歐盟與日本經濟夥伴關係協定中對於電子

<sup>23</sup> 蘇卓馨，歐盟規範性權力在亞洲的試煉——以貿易議程為例，全球政治評論，65期，頁63，2019年1月。

<sup>24</sup> 吳建輝，歐盟作為規範性權力：以國際刑事法秩序之建立為例，歐美研究，43卷3期，頁553，2013年9月。

<sup>25</sup> Art. 7.49 of EU-South Korea Free Trade Agreement.

<sup>26</sup> Art. 8.6 of EU-Singapore Free Trade Agreement. 我國有關相互認證之規定係電子簽章法第15條：「依外國法律組織、登記之憑證機構，在國際互惠及安全條件相當原則下，經主管機關許可，其簽發之憑證與本國憑證機構所簽發憑證具有相同之效力。」由此條文內容可知，此相互認證僅繫於憑證機構，而非針對特定數位簽章技術所為之立法設計。



商務、電子文件效力等有更加具體之規定，包括第8.75條規範不得歧視以電子傳輸方式提供之服務、第8.76條規範以電子方式締結之契約應有法律效力，以及第8.77條要求締約方不得否認電子簽章之法律效力<sup>27</sup>。歐盟與墨西哥貿易協定（EU-Mexico Trade Agreement）亦有類似條款<sup>28</sup>，可以看出歐盟與其他國家訂立雙邊自由貿易協定時，考量到電子商務之發展，均強調無紙化貿易、致力於排除電子文件、電子簽章的使用障礙。

更有甚者，為了建構數位經濟時代發展之基礎環境，除了由技術角度規範電子文件或電子簽章相關事宜，如歐盟一九九九年電子簽章指令已處理如我國電子簽章法內之簽章種類、憑證申請等管理規範，又該指令之立法模式採取「科技立法」與「市場經濟原則」兼容之混合式立法模式，前者包括建立合格電子簽章（qualified electronic signature）之概念、承認合格電子簽章之法律效力、保障合格電子簽章之安全，並規範認證服務提供者之責任<sup>29</sup>。後者則以促進電子簽章為各國法律所承認為目的，對電子簽章不設任何技術門檻，亦即基於市場經濟對電子簽章的法律效力不採取任何差別待遇<sup>30</sup>。不過因該指令性質不具強制性，歐洲各國處理是類法律議題仍須回歸國內法，以致有部分不一致，但是該指令仍然起到調和歐洲各國法律的效用<sup>31</sup>。

<sup>27</sup> Art. 8.75-8.77 of EU-Japan Economic Partnership Agreement.

<sup>28</sup> Art. 6. of EU-Mexico Trade Agreement.

<sup>29</sup> 張懿云，歐盟電子簽章整體架構指令之研究，輔仁法學，23期，頁365-366，2002年6月。

<sup>30</sup> 同前註，頁366，可同時參照該指令第5條第2項。

<sup>31</sup> 張懿云，同註29，頁367。以德國為例，受到歐盟電子簽章指令之影響，德國修正原本的數位簽章法，並更名為「德國電子簽章整體架構法」，且德國將「電子簽章」與「進階電子簽章」採用了與歐盟電子簽章指令相同的定義內涵。

元照出版提供 請勿公開散布

在數位經濟時代內，結合網路與相關科技之發展，法律適用之議題常已無法以實體區域為區分，必須面臨跨界或甚至無國界之情形，且如規範性權力影響，已挑戰主權國家或管轄權等概念。尤其數位服務內常用之電子化，除解決電子文件或電子簽章等適用外，如對於其效力無一致要求者，將無法實現或滿足時代所需，爰歐盟 eIDAS 規則之信任服務相關規範即油然而生。此規則以建構數位單一市場為主，排除因主權或各國管制方式不一而無法遂行數位生活，並妥適處理法律效力與相關議題，讓大眾不再因實體或虛擬、紙本或電子文件等方式而有所困擾。

### 三、歐盟 eIDAS 規則與國際協定對電子文件法律效力之要求

為了達成歐洲數位化進程 (Digital Agenda for Europe)<sup>32</sup>，以落實數位單一市場等目標，歐盟於二〇一四年七月二十三日公布第 910/2014 號規則 (EU Regulation 910/2014 on electronic IDentification, Authentication and trust Services)，並自二〇一六年七月一日生效。該規則將取代一九九九年的歐盟電子簽章指令<sup>33</sup>，除前言第 77 段外，分為六章 52 條，包含總則、電子識別 (Electronic Identification)、信任服務 (含合格電子簽章與設備、網站認證等，可另參照各附錄需求)、電子彌封 (Electronic Seals，含電子時戳)、電子文件、附則，以及 4 個處理相關細節之附錄，如附錄一與附錄二處理合格電子簽章之相關需求、附錄三處理電子彌封、

<sup>32</sup> European Parliament, available at <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/64/digital-agenda-for-europe> (last visited: 2022.05.24).

<sup>33</sup> Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0093> (last visited: 2022.05.24).



此次修正為規則，較一九九九年之指令更有強制性，能發揮直接法效力。且除強化電子簽章規範外，eIDAS規則尚擴大處理數位身分識別、相關設備或網站之認證、以及電子彌封與時戳等內容，以深化歐盟內部之電子化或數位服務等，爰有論者稱之為「歐盟內部市場電子交易之身分認證與信賴服務規則」<sup>35</sup>。

其中eIDAS規則涉及電子簽章與電子文件法律效力之條文，分別規定於第25條第1項及第46條，主要係要求會員國不得以電子簽章與電子文件僅有電子形式等為由，而拒絕承認其法律效力或要求不得作為訴訟程序之證據。且對照前言第22段、第49段、第63段，為落實跨境之運用，達成數位單一市場等目標，歐盟要求會員國不得以電子簽章及電子文件僅有電子形式，而拒絕其具有法律效力或進行交易。此外，也要求各會員國在內國之法律程序內，應使用該規則內之信任服務作為證據之用。除非內國法律另有規定，否則皆須將該規則之信任服務相關規範內國法化，以確保其信任服務之法律效力。

綜上規定，eIDAS規則雖在強調數位化之身分識別，並以合格電子簽章等信任服務為出發，但探究其在電子文件的普及化上，則是朝前述「功能等同」的特性發展，尤其著重會員國不得僅因電子文件、電子簽章的數位化形式外觀，而拒絕承認其效力。電子商務

---

<sup>34</sup> Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC, available at [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.257.01.0073.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG) (last visited: 2022.05.24).

<sup>35</sup> 李姿瑩，歐盟eIDAS對國內電子簽章和身分認證規範之可能借鏡，科技法律透析，31卷11期，頁25，2019年11月。

元照出版提供 請勿公開散布

強調快速與便捷化，歐盟內部以eIDAS規則統合各國、朝向歐洲單一市場邁進時，電子文件、電子簽章的普遍應用可以消弭跨國商務的障礙，故功能等同的實踐至關重要。同樣的需求也呈現在國際協定中。

功能等同的概念首先出現在聯合國電子商務示範法第6條對「書面要式」的功能等同（當法律要求資訊以書面要式呈現時，若一數位訊息包含該資訊，並得以日後取出查驗，則視同滿足書面要式的要求）<sup>36</sup>，以及第8條對「原本」的功能等同（當法律要求資訊須以「原本」形式呈現或保存時，若得保證該數位訊息，且訊息可以完整重現，則視同滿足原本的要求）<sup>37</sup>。而在歐盟而言，不論是對內的eIDAS規則，或是對外與他國簽署的國際協定，其對於功能等同的概念落實，多是以「不得以電子簽章及電子文件僅有電子形式，而拒絕其具有法律效力」之反面要求強調電子簽章與電子文件的法律效力，打破電子形式與書面形式之間的差異與藩籬，而非列出具體的功能等同要件，此等彈性立法較容易達成國際間對於功能等同的共識，至於電子文件等同於書面文件的要求，則須進一步於各國法規中檢視與落實。

除了於歐盟境內的eIDAS規則有此規定，許多國際協定雙邊條約，或是歐盟向WTO提交的文件，都涵蓋了相同或者類似的條款。

<sup>36</sup> Art. 6 of UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce: “Where the law requires information to be in writing, that requirement is met by a data message if the information contained therein is accessible so as to be usable for subsequent reference.”

<sup>37</sup> Art. 8 of UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce: “A data message can be regarded as an ‘original’ document if (a) There exists a reliable assurance as to the integrity of the information from the time when it was first generated in its final form, as a data message or otherwise; and (b) The information is capable of being displayed to the person to whom it is to be presented.”



例如「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)第14.6條規定除其法律另有規定，否則協定簽署方不得僅因簽章為電子形式而否認其法律效力；且協定簽署國不得實施任何措施禁止電子交易雙方共同決定該交易適合之驗證方法。又例如美墨加協定(United States-Mexico-Canada Trade Agreement, USMCA)第19.6條也有相同規定。

又如前段所述，歐盟與日本經濟夥伴關係協定(EU-Japan Economic Partnership Agreement)，歐盟與墨西哥貿易協定(EU-Mexico Trade Agreement)，以及歐盟向WTO提交的文件(二〇一九年五月)，都於數位貿易、認證簽名等章節中涵蓋了相同或者類似的條款，要求締約方不得否認電子信託與認證服務(Electronic Trust and Authentication Services)在法律上的有效性，亦不得採取措施或其他方式導致電子交易雙方無法共同決定採取適當之驗證方法，至於電子化契約，則約束締約方承認透過電子方式締結之契約在法律上的有效性，並確保不對透過電子方式締結之契約在程序上施加任何障礙。顯見各國對於電子文件與電子簽章可以促進數位貿易，已有初步共識，並逐漸將此共識呈現於國際協定當中。

我國學者論及電子簽章法之修正時，提出過往在網路尚未普及，我國立法著重於將紙本內容數位化時，人類如何感知、保存其內容；如今網路與數位資訊已相當普及，電子文件與簽章之應用隨手可得，規範重心則轉往「信任」，以提升電子文件與簽章的可靠度<sup>38</sup>。此正說明了歐盟eIDAS規則、國際協定等對於電子文件與簽

---

<sup>38</sup> 郭戎晉，同註13，頁168-169。文中提出修法建議：對於我國法下法定書面要式，除現行條文的「內容可完整呈現」、「可於日後取出供查驗」以外，另應參考荷蘭民法典之規定，納入「可得充分確認文件作成之時間點」與「可

元照出版提供 請勿公開散布

章所期待的發展趨勢，需要倚靠「功能等同」概念落實於各國規範，以及功能等同要件在各國的標準化<sup>39</sup>，以真正達到電子商務便捷化的目的。

### 參、多層次傳銷事業現況與主要國家規範

本文強調在數位經濟時代發展與多層次傳銷事業實務需求之間取得平衡，前半部解析數位經濟時代下，電子文件法律效力之相關規範已逐漸出現在各國際協定、雙邊條約、與歐盟eIDAS規則，顯已成為國際趨勢，後半部則開啟多層次傳銷管理法限制傳銷契約電子化的討論，為凸顯文章議題與其必要性，並兼顧實務需求，僅先就我國事業調查現況，及美國、日本兩國對傳銷事業之規範或管制概述如後，俾供後續研析參照。

#### 一、多層次傳銷事業現況

多層次傳銷管理法所稱之多層次傳銷，指透過傳銷商介紹他人參加，建立多層級組織以推廣、銷售商品或服務之行銷方式。由於此一模式透過上、下線等人脈之運作，搭配獎勵機制及事業提供之支援或協助，有助於商品或服務之行銷。在網際網路盛行的現代，該模式仍有一定之影響力。

為利行銷，除有上、下線等層級化的架構設計外，多層次傳銷

---

得充分確認本人之身分」等二款新要件，以完善規範。

39 郭戎晉，同註13，頁155-158。功能等同要件，係指電子文件欲具備等同「法定書面要式效力」時，所應具備的要件。對此各國有不同規定，例如美國統一電子交易法下，只要符合該法對電子文件的定義「透過電子方式所創作、產製、發送、傳遞、接收或儲存之特定紀錄」，即具備法定書面要式效力；但如新加坡、紐西蘭等國，則以電子文件可得「日後取出供查驗」作為功能等同要件。



搭配獎勵機制或激勵措施，如分紅或分潤，希冀讓參與傳銷者積極購買商品或服務，並招募更多人參與該體系。也因影響層面廣、參與人數多，常遭有心人運用，衍生龐氏騙局或老鼠會等弊端，非為商品或服務之銷售，而單純以吸收資金為主。以我國為例，在立法管制之前，一九八一年發生台家公司以老鼠會形式拉人頭會員而後倒閉<sup>40</sup>，以及一九九〇年發生鴻源機構非法吸金事件<sup>41</sup>，造成諸多影響。為防杜此類事件，一九九二（民國八十一年）年公平交易法施行後，已將多層次傳銷納入規範，禁止變質多層次傳銷。同樣的事件場景也陸續在他國發生，為防止市場秩序遭老鼠會破壞，各國主管機關多予以立法規範，並建立一定之管理機制。

嗣多層次傳銷管理法單獨立法並於一〇三年施行後，主管機關為公平交易委員會（下稱「公平會」），對渠等事業係採報備制。依多層次傳銷管理法第6條，多層次傳銷事業於開始實施多層次傳銷行為前，應檢附相關文件、資料，如事業基本資料、營業所、參加條件、參加契約內容、以及提供之商品或服務等，向主管機關報備。違者依同法第32條第1項之規定，主管機關得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施；對於屆期仍不停止、改正者，得按次處罰，且最高可處1,000萬元以下之罰鍰。

除依該法施行細則第11條，主管機關會將報備名單、重要動態

<sup>40</sup> 台家公司打著多層次傳銷的旗號銷售清潔劑，但是實際上營業額成長的方式係靠高額佣金誘使會員拉人頭，而非銷售產品。許多人入會後才發覺產品銷售不易，公司也不接受退貨，導致存貨難銷、財物受損，參加人控告台家公司詐欺，公司倒閉讓參加人蒙受鉅額損失，此為多層次傳銷在臺灣發展史上重要的「台家事件」。

<sup>41</sup> 1981年鴻源機構成立，外觀是投資公司，實則是老鼠會，其以每個月四分利之高利貸模式，以及介紹人加入就可以拿獎金之上下線會員制，吸收民間資金新臺幣1,000億元，但在1990年突然倒閉，留下16萬債權人與900多億元負債，造成金融體系動盪不安。

元照出版提供 請勿公開散布

資訊等，公布於該會之全球資訊網。此外，為瞭解渠等事業年度經營發展狀況，公平會亦逐年發布相關報告。如一一〇年八月發布之「109年多層次傳銷事業經營發展狀況調查結果報告」，調查顯示一〇九年有向該會報備實施之多層次傳銷事業計435家，然實際回報於當年度有實施多層次傳銷之事業計314家。而傳銷商人數計348.91萬人（扣除重複加入後為347.77萬人），依我國人口2,350多萬人計，平均每萬人中約有1,476人加入多層次傳銷事業。其中，不滿20歲之傳銷商有7,326人，不到傳銷商總數0.3%<sup>42</sup>。由於相關事業採報備制，主管機關此一調查結果應具高度可信。且依主管機關之調查報告，在我國有約14.76%的人口屬傳銷商人數，可見其普及。

除傳銷事業之普及性以外，傳銷事業銷售之產品目前多以營養食品（占總家數84.39%，營業額637.19億元居所有商品類別之冠）、美容保養品（占總家數61.15%，營業額為170.04億元）、清潔用品（占總家數31.85%，營業額為34.82億元）為大宗<sup>43</sup>，然新興經濟崛起，包括共享經濟、平臺經濟、數位經濟等概念帶動了產業創新，人工智慧、物聯網、無人商店、第三方支付、純網銀、加密貨幣等新科技、新零售模式、新支付方式、新代幣相繼而生，形成了數位化浪潮，對多層次傳銷帶來挑戰與機會<sup>44</sup>。

為因應數位經濟時代，關於傳銷商參加契約之電子化成為修法研議重點之一<sup>45</sup>，在進一步討論參加契約之電子化前，以下將簡介

<sup>42</sup> 公平交易委員會，109年多層次傳銷事業經營發展狀況調查結果報告，頁2-8，2021年8月。

<sup>43</sup> 同前註，頁19。

<sup>44</sup> 陳榮隆，臺灣多層次傳銷的今昔與未來——談多層次傳銷的機會與挑戰，公平交易委員會電子報，149期，頁2-3，2020年5月。

<sup>45</sup> 同前註，頁4。



我國對於多層次傳銷的規範重點，再就美國、日本等他國對於多層次傳銷的相關立法規定，觀察依該國規定傳銷商書面契約是否受限於紙本文件、以及理由為何。

## 二、我國對多層次傳銷事業之規範重點

為避免變質的多層次傳銷事業在我國發展，戕害我國市場，且出於保護傳銷商的目的，對多層次傳銷實施的公法上行政管理，除實施多層次傳銷行為之前須向公平會報備之外，傳銷業者所販售的產品，須分別取得特定行業主管機關的許可（例如健康食品必須取得衛生福利部的許可證），方可進行銷售。在向公平會報備時，亦需提供許可證明（多層次傳銷管理法第6條）。此外，如果傳銷事業資本額達到一定數額或上年度傳銷營運業務之營業額達主管機關所定數額以上者，根據多層次傳銷管理法第17條，公司的財務報表必須由會計師查核簽證。

每年公平會都會發布傳銷事業發展狀況報告，統計傳銷市場的發展與趨勢。另我國所獨有的財團法人多層次傳銷保護基金會，係由立法院參考金融消費者保護法下的金融爭議處理機構為模型，並依據多層次傳銷管理法第38條所設立之保護機構，主要目的在於調處已完成報備之傳銷事業與傳銷商間之多層次傳銷民事爭議，與保障傳銷商之相關權益。

我國學者在討論多層次傳銷時，多著墨於變質多層次傳銷的管理與懲罰，對於經由網路從事多層次傳銷者，則聚焦於網路購物、網路廣告、利用網路邀請他人成為傳銷商等行為，統計上而言，以違反多層次傳銷管理法第6條（報備制）、第7條（變更報備制）、第10條（應告知傳銷商事項）、第12條（推廣、銷售商品或服務，或介紹他人參加時有虛偽不實或引人錯誤之表示）、第14條（參加契約應包括事項）、第20條（解除或終止契約）最多，也最引起學

元照出版提供 請勿公開散布

者的討論<sup>46</sup>。至於參加契約受限於第13條、第16條之規定，僅能以紙本書面為之，雖也屬於常見的裁罰依據，卻少有我國學者討論之。

從多層次傳銷管理法的整體架構以觀，對傳銷商的保護採取多元面向，包括行政管理上的報備制、財務報表查核、業務檢查與資料保存；組織上設立財團法人多層次傳銷保護基金會作為紛爭處理機構；與傳銷商的私法關係上則有解除契約、終止契約、退貨等規範，形成一個對傳銷商的保護網。在這個保護網中，第13條與第16條「不得以電子文件為之」的規定，究竟起到什麼作用，本文將在第肆章、第伍章詳為論述。

### 三、主要國家多層次傳銷事業規範重點

多層次傳銷之行銷方式，主要源自於美國金字塔銷售（Pyramid Sales Scheme）模式<sup>47</sup>，聯邦法源以聯邦交易委員會法（Federal Trade Commission Act, FTC Act）第5條為主。依聯邦交易委員會（Federal Trade Commission, FTC）之說明，直銷（direct selling）與多層次傳銷（multi-level marketing, MLM）有所不同。直銷泛指非透過實體零售場域之方式，而係透過平面或數位媒體等，以個人對個人方式進行銷售<sup>48</sup>。類似我國無店面零售業（營業項目代碼為F399040）之定義，包含郵購、電話或訪問買賣、電視

<sup>46</sup> Hwa-Meei Liou, *The Multi-Level Marketing Practice in Taiwan*, 9(8) INTERNATIONAL JOURNAL OF BUSINESS AND SOCIAL SCIENCE 116, 120 (2018).

<sup>47</sup> FTC, Pyramid Schemes, available at <https://www.ftc.gov/public-statements/1998/05/pyramid-schemes> (last visited: 2022.05.24).

<sup>48</sup> FTC, Business Guidance Concerning Multi-Level Marketing, available at <https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/guidance/business-guidance-concerning-multi-level-marketing> (last visited: 2022.05.24).



或網路購物等。而多層次傳銷則被定義為：「一種參與者支付金錢給公司來換取下列權利之計畫：(1)銷售產品的權利，(2)自與產品銷售無關之其他參與者的招募（recruiting）賺取酬勞（rewards）之權利。」至於合法的多層次傳銷與違法的金字塔銷售之差異，在於合法的多層次傳銷提供第三方（指不在上、下線結構中的第三方，例如零售消費者）購買產品或服務的機會；而違法的金字塔銷售則以招募新下線為獲取報酬的方式<sup>49</sup>。

美國學者討論多層次傳銷時，通常會涉及聯邦法與州法，包括由聯邦交易委員會監管的聯邦交易委員會法第5條不公平或欺罔行為或慣行（Unfair or Deceptive Acts or Practices），以及證券交易委員會（Security and Exchange Commission, SEC）主管的證券法（Securities Statute）。舉例而言，聯邦交易委員會在一九七三年向法院提出安麗公司違反聯邦交易委員會法第5條，後法院於一九七九年做出決定認為安麗公司的行銷方式並非金字塔銷售，其判斷標準包括：70%規則<sup>50</sup>、存貨買回規則<sup>51</sup>、10個消費者規則<sup>52</sup>等。這些判斷標準後來成為許多傳銷公司的合規標準，又被稱為安麗保障原則（Amway Safeguards）<sup>53</sup>。

美國證券交易委員會認為：多層次傳銷係為一種應受證券交易法規範的投資契約。所謂「投資契約」的定義，係指銷售計畫中必須投資金錢，且其利潤之獲得係純粹（solely）來自他人之付出

---

<sup>49</sup> Adam Epstein, *Multi-Level Marketing and Its Brethren: The Legal and Regulatory Environment in the Down Economy*, 12 ATLANTIC LAW JOURNAL 91, 103 (2010).

<sup>50</sup> 傳銷商必須證明其所購買的產品，每個月有70%的數量被再銷售給第三方。

<sup>51</sup> 若傳銷商介紹或招募的下線傳銷商離開安麗公司，則傳銷商須買回其存貨。

<sup>52</sup> 傳銷商每個月必須銷售產品給至少10個零售消費者。

<sup>53</sup> Epstein, *supra* note 49, at 112-13.

元照出版提供 請勿公開散布  
(efforts of others)<sup>54</sup>。若收入來源是出自他人的努力，則多層次傳銷事業向不特定社會大眾招募之行為，就不是單純招募其參與事業之經營，而是請大家來投資，並等待分配收益<sup>55</sup>。

多層次傳銷的經銷商同時會具備消費者、招募者、零售商三個角色，詐欺類型的金字塔銷售架構下，招募者的角色會優先於其他兩者，且其事業架構設計上會避開消費者保護法的適用，並增添許多模糊空間，包括模糊的角色定義（例如所謂的「下線」既不是受僱員工又不是加盟商，所謂的「零售」有時候指終端消費者的消費，有時候又指傳銷商購買的消費額度），因此產生模糊的契約權利義務，再伴隨以招募人員為主要的獎勵機制，造成傳銷商對收益計算的錯誤想像<sup>56</sup>。對此，美國法脈絡下以證券詐欺論罪，蓋對於某些下線而言，其上線招募新成員並使新成員隸屬於該下線時，下線對此招募控制力微弱，屬於出自他人努力的純粹獲利，係應登記的投資契約，但是通常金字塔銷售的事業為了規避詐欺防治的標準審查，並不會向證券交易委員會進行註冊登記，而在招募人員的獎勵上，許多事業也並未將招募獎勵計算方式以書面投資契約向傳銷商說明<sup>57</sup>，新加入之傳銷商無從認知自己賺取獎勵的方式，成為證券詐欺的漏洞。

至於參加契約（或是證券交易委員會認定的投資契約）的呈

<sup>54</sup> 何殷如，美國多層次傳銷管制架構之研究，行政院公平交易委員會，出國報告，頁8，2005年12月。

<sup>55</sup> 施俊吉、范建得，參加多層次傳銷事業支付一定代價之研究，行政院公平交易委員會，頁41，1998年12月。

<sup>56</sup> Peter J. Vander Nat & William W. Keep, *Marketing Fraud: An Approach for Differentiating Multilevel Marketing from Pyramid Schemes*, 21(1) JOURNAL OF PUBLIC POLICY & MARKETING 139, 141 (2002).

<sup>57</sup> *Id.*



現，是否因為紙本文件或是電子文件的差異，造成詐欺風險增加，因此對於電子文件之使用有所限制？事實上多層次傳銷相關的法律規範並未禁止電子化文件的使用，且實務發生的狀況多為事業主自始未提供傳銷商參加契約，以致傳銷商無從清晰瞭解招募獎勵之計算，而非事業主提供電子化文件造成詐欺風險升高。

日本亦禁止單純以招募下線或經銷商等，作為分紅之依據，如防止無限連鎖會相關法律（無限連鎖講の防止に関する法律），以防杜單純以吸金為主的多層次傳銷模式。不過日本並未禁止正常的直銷或多層次傳銷，如採電話或訪問買賣、通訊交易、連鎖販賣交易（類似我國多層次傳銷與連鎖加盟之概念）等方式，目前皆以特定商交易法（特定商取引に関する法律）<sup>58</sup>予以規範，其中連鎖販賣交易（連鎖販売取引）係受該法第33條至第37條、第40條等規範<sup>59</sup>，如須先提供書面契約。

經檢視我國實務，現行多層次傳銷參加契約之作業流程可略分為4階段，包含：1. 多層次傳銷事業對於有意參加之傳銷商，應先履行多層次傳銷管理法第10條之告知，內容包含事業基本資料、參加條件及相關權利義務，其性質類似要約引誘。2. 待傳銷商為同意之意思表示後，契約才告成立。3. 然雙方須符合合同法第13條第1項之法定要式行為，即締結書面參加契約，始能生效。4. 嗣後再依多層次傳銷事業內部作業規定，進行文件、會員等管理<sup>60</sup>。

以美、日兩國規範觀之，對於正常之多層次傳銷，只要符合法

<sup>58</sup> 日本消費者廳網站「特定商取引法とは」，<https://www.no-trouble.caa.go.jp/what/>，最後瀏覽日：2022年5月24日。

<sup>59</sup> 日本消費者廳網站「連鎖販売取引」，<https://www.no-trouble.caa.go.jp/what/multilevelmarketing/>，最後瀏覽日：2022年5月24日。

<sup>60</sup> 如安麗（Amway）日用品股份有限公司網站，<https://www.amway.com.tw/weblight/opportunity/what.aspx>，最後瀏覽日：2022年5月24日。

元照出版提供 請勿公開散布

令，如雙方合意、書面契約，契約即告成立，嗣多層次傳銷事業與傳銷商依議定內容與誠信原則等履行約定。基此，在前述4個階段內，相關告知事項或書面參加契約，是否以電子文件為之，並不在禁止之列。

另如日本特定商交易法第37條規定從事連鎖販賣交易之業者須提供給消費者相關文件（書面），包含在簽署連鎖販賣交易契約前，須先提供說明連鎖販賣業務之文件（概要書面）。然提供此一概要書面之義務，非為法定要式行為，而是與我國多層次傳銷管理法第10條規範相近，屬於上開第2.階段之態樣，係為確保傳銷商可於簽約之前，先行瞭解事業基本資料、參加之權利義務等，屬要約引誘之性質。故如日本對書面契約之要求，並不像我國在第3.階段，如第13條第2項、第16條第3項，對於書面參加契約有限制不得以電子文件為之。

除對於連鎖販賣交易契約之書面未限制不得以電子文件為之外，因日本社會習慣印章制度，無論是民間簽約或辦理行政服務，仍仰賴實體之印章。然此一習慣可能與網路發展有違，為符合數位社會之趨勢與需求，日本已於二〇二一年五月公布數位社會形成基本法（デジタル社会形成基本法）<sup>61</sup>，並自同年九月一日施行。該法考量數位社會之形成，有助於提升日本國際競爭力與提升其國民生活的便利性，且對於因應快速下降的出生率與老齡化之現象，以及解決所面臨各項問題，都具有極其重要的意義（如該法第3條至第5條參照）。日本內閣並採包裹立法之方式，搭配此一基本法，也規劃相關配套法規<sup>62</sup>。

<sup>61</sup> 日本デジタル社会形成基本法，[https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=503AC0000000035\\_20210901\\_00000000000000](https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=503AC0000000035_20210901_00000000000000)，最後瀏覽日：2022年5月24日。

<sup>62</sup> 日本內閣官房「国会提出法案（第204回通常国会）」，<https://www.>



電子簽章與電子文件即是該法關注之重點，因其為奠立數位社會的基礎服務之一。如該基本法第2條之定義，特別提及在數位社會內，含電子文件等方式在內之電磁紀錄，有利於協助現代社會大量資訊之處理與其利用。為此，日本也自二〇二〇年起，規劃修正「電子簽名及認證業務法」（電子署名及び認証業務に関する法律）<sup>63</sup>，符合該法相關規定之情形，如經許可從事認證業務，其效果依第3條，可以推定該資訊為真正成立。此外，並於如地方團體辦理行政業務之相關法規內，納入電子簽名之適用，且因渠等為上開基本法之配套措施，亦自二〇二一年九月起施行<sup>64</sup>。

綜此，為集中研究能量，且如日本考量符合數位社會之需求，聚焦本文討論爭點，後續在檢視書面參加契約與電子化之限制，主要是以實務之第3階段為主，將包含主管機關、傳銷事業及傳銷商三者暨其法律關係。至於其他階段，因美、日兩國規範對於如要約引誘、或履約管理，均無電子化限制，故暫不在討論範圍內。

#### 肆、傳銷參加契約電子化限制之再思考

除前述學理及實務之概述外，經本文研析，我國多層次傳銷之法律關係可分為主管機關與傳銷事業（公平會vs事業）、及傳銷事業與傳銷商（事業vs傳銷商）之間。傳銷事業違反不得以電子文件為之的規定，公平會將對事業進行裁罰；且依法院實務見解，「紙

---

cas.go.jp/jp/houan/204.html，最後瀏覽日：2022年5月24日。

63 日本眾議院「電子署名及び認証業務に関する法律の一部を改正する法律案」，[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g20105027.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g20105027.htm)，最後瀏覽日：2022年5月24日。

64 日本內閣官房「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律案新旧対照条文」，[https://www.cas.go.jp/jp/houan/210209\\_3/siryoku4.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/houan/210209_3/siryoku4.pdf)，最後瀏覽日：2022年5月24日。

元照出版提供 請勿公開散布

本書面」既為參加契約之法定要式，若以電子文件形式為之，亦會影響事業與傳銷商間之契約效力。然檢視公平會對連鎖加盟，或如金管會於網路投保相關規定，對電子文件之運用已有不同決策。面對時代與科技趨勢發展，多層次傳銷管理法仍予限制之考量為何？是否合理適當？試分節研析說明如後。

### 一、從多層次傳銷法律關係區辨使用電子化文件之法律效果

衡諸多層次傳銷參加契約應予書面之主要用意，多在於錨定傳銷事業與傳銷商間之權利義務，多層次傳銷管理法第14條亦有明文，規範包含參加條件、權利義務及退出處理等。另以收入分配為例，美國實務與研究更顯示，書面內非僅說明年度總收入，還應有平均或中位數之淨收入，以避免爭議<sup>65</sup>。美國學者Sergio Pareja進一步建議搭配至少三天之閱覽期，兼顧資訊揭露及保護權義。如同此一見解，在審閱期部分，我國學者亦認為，參加契約如有定型化契約之性質，參照行政院消保會相關函釋，即有消費者保護法之適用<sup>66</sup>。

國內外法規於參加契約書面之用意，皆係保護當事人間權利義務為主。然多層次傳銷管理法第13條及第16條規定不得以電子文件為之，究係強化保護或解決何種問題？本文先就實務之作業流程（4階段），及參加契約與電子文件所涉之法律關係（2面向），包含：1. 主管機關與傳銷事業，以及2. 傳銷事業與傳銷商之間，彙整如下表一所示。以下並分別論述傳銷事業違反電子化文件之限制

<sup>65</sup> Sergio Pareja, *Sales Gone Wild: Will the FTC's Business Opportunity Rule Put an End to Pyramid Marketing Schemes?*, 39 MCGEORGE LAW REVIEW 83, 129 (2008).

<sup>66</sup> 王德明，多層次傳銷之「參加人」是否為消費者，消費者保護研究，14期，頁234-235，2008年12月。

元照出版提供 請勿公開散布  
時，所產生的公法上裁罰與私法關係上之影響。

表一 實務作業流程與法律關係

實務之作業流程（4階段）			
階段1. 要約引誘	階段2. 意思表示一致， 契約成立	階段3. 法定要式， 簽署書面契約	階段4. 履約或 其他行政管理
		↓	
傳銷事業←→傳銷商 公平會←→傳銷事業			
		法律關係（2面向） （民事）傳銷事 業與傳銷商 （行政）主管機 關與傳銷事業	

資料來源：本文作者自行整理。

### （一）主管機關與傳銷事業之間的公法關係

關於電子文件相關規範，在主管機關與多層次傳銷事業之間，公平會無論在已廢止之多層次傳銷管理辦法，或一〇三年一月施行之多層次傳銷管理法，對於成年人或限制行為能力人，都保有書面參加契約不得以電子文件為之的規定。如該法第13條第1項規定，要求多層次傳銷事業應與傳銷商締結書面參加契約，並交付契約正本。且依第2項之規定，該書面不得以電子文件為之。而同法第16條第3項，則是為保護限制行為能力人之權益，且考量國人對於電子簽章法觀念尚未普及，亦規定不得以電子文件為之。

然保留對電子文件之限制，主管機關係以此作為對傳銷事業裁罰之依據，如96年1月3日公處字第096002號處分書，被處分人從事多層次傳銷，雖與參加人締結書面之參加契約，惟部分法定應以書

元照出版提供 請勿公開散布

面方式記載於參加契約之項目（參加人之退出條件與相關之權利義務、多層次傳銷相關法令、可歸責參加人事由下之退貨處理方式，及參加人特定違約事由）卻以電子文件形式，置於網站上供參加人自行上網參閱，未另予印製書面，故違反當時相關規定（修法前依據為公平交易法第23條之4授權之多層次傳銷管理辦法第12條第2項）。公平會除命立即停止違法行為外，尚處新臺幣5萬元罰鍰。

在上開處分書中，多層次傳銷事業確實跟傳銷商訂立了紙本書面契約，惟該書面契約中未包含特定的項目，而是以電子文件形式放置於網路上，公平會並未否認雙方之契約關係，僅因此行為違反多層次傳銷管理辦法，而衍生公法上的裁罰。至於此一違反公法的行為，是否會影響多層次傳銷事業與傳銷商之間的契約效力，則是另一個本文要探討的議題。

## （二）傳銷事業與傳銷商之間的私法關係

多層次傳銷事業與傳銷商之間的關係，係一私法關係。而多層次傳銷管理法則是一公法性質的法規，立法目的在於管理現行多層次傳銷事業及其行為。爰多層次傳銷管理法第13條對於書面契約限制「不得以電子文件為之」，惟違反此條之法律效果，是否僅限於公法性質的裁罰，或是會進一步影響多層次傳銷事業與傳銷商之間的民事私法關係，於多層次傳銷管理法中並未明確規定。以下試以一實務判決窺知民事法院如何適用多層次傳銷管理法之規定。

臺灣新北地方法院108年度訴字第1022號民事判決中，引用多層次傳銷管理法第13條之規定：「多層次傳銷事業於傳銷商參加其傳銷計畫或組織時，應與傳銷商締結書面參加契約，並交付契約正本，前項之書面，不得以電子文件為之」並認定「非電子文件之書面」為傳銷商參與契約之法定要式條件，至於參加契約的部分內容若以電子文件呈現者，未符合法定要式的效力，判決內容略以：本



件原告主張被告未交付「政策與程序」之書面；被告則自承其雖有告知會員得上網查得「政策與程序」之內容，但未交付「政策與程序」之書面予會員等語。可見被告就「政策與程序」所載內容之約定方式，不符合多層次傳銷管理法第13條所定書面要式契約之法定要式。

再者，被告雖提出空白之入會申請書……，主張入會申請書背面載有協議條款；惟原告主張其等簽立之入會申請書背面沒有該等協議條款。而被告固已提出原告之入會申請書照片訊息截圖畫面，但僅有正面，尚難憑以認定原告之入會申請書背面確實載有協議條款內容，自不符合多層次傳銷管理法第13條所定書面要式契約之法定要式。是依民法第73條規定，「政策與程序」及入會申請書背面協議條款之內容，對兩造均不生契約效力；原告否認此部分內容契約效力之主張，應屬可採。另原告就入會部分既有簽立書面申請書，已符合書面要式之法定要式，且該申請書正面雖乏具體約款，惟仍可藉由多層次傳銷管理法等相關法令規範兩造間之契約法律關係；故除去前述「政策與程序」及入會申請書背面協議條款之內容後，兩造間之多層次傳銷契約仍可成立，尚非全部無效。

由上開判決內容可以得知，法院在決定多層次傳銷事業與傳銷商之間的關係時，係以參加契約是否符合法定書面要式條件為準。法院首先引用多層次傳銷管理法第13條之規定，並認定紙本書面為參加契約的法定要式，故若以電子文件表現其契約內容者，該契約內容無效。又該案中，因多層次傳銷事業與傳銷商之間簽有紙本書面入會申請書，此舉符合書面之要式，因此多層次傳銷契約仍然成立，雖其部分協議內容以電子文件為之故而無效，但是不影響參加契約的成立。

承上所述，多層次傳銷管理法第13條對於書面契約限制「不得以電子文件為之」，違反此條之法律效果，不僅將面臨公法性質的

元照出版提供 請勿公開散布

裁罰，更會進一步影響多層次傳銷事業與傳銷商之間的契約效力，亦即若以電子文件為之，契約無效。

## 二、傳銷事業與傳銷商間之契約關係

上述法院判決將多層次傳銷管理法規範之「不得以電子文件為之」作為民事契約要式條件，確立了傳銷事業與傳銷商間之民法關係。本文將進而探討，若得以公法行政管制的要求，限縮傳銷事業與傳銷商之間的契約自由原則，原因究係為何？此外，對於契約自由原則之影響是否應有一定限制？

我國對多層次傳銷之立法，除禁止「變質多層次傳銷」（俗稱「老鼠會」），多層次傳銷管理法則對多層次傳銷事業進行管理及規範，重要之管制措施包括報備制度、多層次傳銷事業應對參加人告知之事項、參加人之解除契約權、參加契約之書面訂定<sup>67</sup>。其中對於書面契約之訂立，不僅對實質內容有一定規範，形式上亦規定不得以電子文件為之。理由則以「避免未來直銷事業與參加人間發生紛爭、將雙方權利義務關係明白記載書面契約」為主<sup>68</sup>。

傳銷事業與傳銷商之間的關係，根據多層次傳銷管理法第4條，多層次傳銷事業指「統籌規劃或實施傳銷行為之公司、工商行號、團體或個人。」同法第5條將傳銷商定義為：「參加多層次傳銷事業，推廣、銷售商品或服務，而獲得佣金、獎金或其他經濟利益，並得介紹他人參加及因被介紹之人為推廣、銷售商品或服務，或介紹他人參加，而獲得佣金、獎金或其他經濟利益者。與多層次傳銷事業約定，於一定條件成就後，始取得推廣、銷售商品或服務，及介紹他人參加之資格者，自約定時起，視為前項之傳銷商。」

<sup>67</sup> 同前註，頁223-254。

<sup>68</sup> 王德明，同註66，頁230。



由於傳銷商參加多層次傳銷之主要目的在於銷售商品、賺取佣金、獎金等經濟利益，與一般消費者購買產品並進行最終消費的目的不同，解釋上不一定是消費者保護法上的消費者<sup>69</sup>。傳銷商與傳銷事業之間並非僱傭關係，惟傳銷商通常需付出一定成本，才能取得推廣、銷售商品或勞務及介紹他人參加、因此獲得佣金之權利。且銷售佣金或獎金之計算，與銷售階層關係密不可分，可謂銷售組織網之階層關係主導多層級之獎金抽佣制度。

而王德明也認為，因多層次傳銷的法律關係中，係由許多傳銷商（參加人）建構出商品的銷售通路，且過去曾以公平交易法、現今則以多層次傳銷管理法相繩，故推論傳銷事業與傳銷商間之法律關係並非單純之民事法律關係，也有行政管理的公法內涵，因此相當程度上排除了契約自由原則之適用，例如參加契約的紙本書面形式、應記載之內容、參加之猶豫期、參加契約之解除與終止、以及傳銷商退貨等相關強制規定<sup>70</sup>。

不同於上述論點，本文於表一之法律關係業已說明，主管機關與傳銷事業之間的公法關係，及傳銷事業與傳銷商之間的私法關係。爰本文認為不應依據有公平交易法、多層次傳銷管理法之管制，即推斷傳銷事業與傳銷商之間有公法性質。再者，依據多層次傳銷管理法第1條「健全多層次傳銷之交易秩序，保護傳銷商權益」之立法目的，可以發現除了健全交易秩序之公益以外，「保護傳銷商」亦為法律之重要宗旨，故考量私法關係下契約自由原則之適用時，尚應考量「保護傳銷商」的立法目的，而可能在必要範圍內限縮契約自由原則之適用，但是此等限縮應有所節制。

如美國研究與實務顯示，本文認為，既然書面為保護當事人間

<sup>69</sup> 消保會台(85)消保法字第00764號書函。

<sup>70</sup> 王德明，同註66，頁232。

元照出版提供 請勿公開散布

之權義，為利深化執行，除可增加審閱期規定，在民眾益加熟悉電子文件之今日，利用電子文件應更有助於檢視或搜尋契約約定，及後續保存等，而非予以限制。再者，參加契約電子化後，是否影響既有之法律關係，或無法妥適保護未成年，本文亦認為不致產生影響。試以金管會放寬網路投保等事例，另說明如後。

### 三、參加契約電子化限制之另一思考

電子簽章法九十一年施行後，已代表我國法律上肯認電子文件與電子簽章具備一定之安全性與真實性，如該法第4條立法說明，「電子文件雖可取代書面文件作為通信及交易的媒介，但並非所有以電子方法製作的電子文件，皆可防止被竄改及偽造，必須以當事人約定之安全技術、程序及方法所製作之文件且可供驗證真偽者，才能推定為真正」。故，該條條文規定相對人（如交易之當事人）同意使用符合該法定義之電子文件或電子簽章，應已能確保安全性與真實性。

因我國對電子文件採「原則適用、例外排除」，在數位經濟時代內，紙本書面與電子文件之交互運用在實務與法規內操作並無窒礙，以高度管制的行政機關金管會為例，因應網路時代來臨，其於一〇三年（與多層次傳銷管理法施行同年）八月開始，考量網路人口與透過網路所進行之商業行為有逐年增加的趨勢，為推動保險業e化，增加消費者投保管道，開放消費者得以網路申請帳號密碼、親臨保險公司申請帳號密碼，或以他業金融憑證等方式進行網路投保。

當時開放網路投保之保險商品，以風險性及道德危險較低之險種為主，如強制汽車責任保險、旅遊不便保險、旅遊平安保險，並藉由多項風險控管機制，如限制要、被保險人為同一人，受益人為直系血親，保額限制及強化通報系統即時查詢等措施，以降低道德



風險之發生<sup>71</sup>。

在一〇六年三月時，金管會進一步考量智慧型行動裝置日趨普及，為達節能減碳之目標，並利公路監理機關及警察機關執行查驗強制汽車責任保險保險證業務，對於此類保險規劃實施電子式保險證<sup>72</sup>。迄今，金管會為持續推動保險業辦理網路投保業務，已開放如財產保險商品採負面表列方式、增加網路投保險種、及開放父母可為未滿7歲之子女投保旅行平安保險等項目，同時配合修正「保險業辦理電子商務應注意事項」規定以利保險業者遵循<sup>73</sup>。

金管會於「保險業辦理電子商務應注意事項」內所稱電子商務包括網路投保業務及網路保險服務（該注意事項第4點參照），且因目的係為保障消費者權益，並增進保險業之服務效能，爰要保人以自然人為限。而財產保險採負面表列（第6點參照），如每張保單主附約年繳保險費合計不得超過新臺幣10萬元，原則上都可透過網路搭配符合電子簽章法或主管機關公告之憑證，進行投保或獲得相關保險服務；而人身保險也開放旅行平安保險及其附加之實支實

<sup>71</sup> 金管會，新聞稿：金管會放寬保險業辦理網路投保業務，2014年8月26日，[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201408260004&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&toolsflag=Y&dttable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201408260004&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&toolsflag=Y&dttable=News)，最後瀏覽日：2022年5月24日。

<sup>72</sup> 金管會，新聞稿：金管會將公告修正「金融監督管理委員會公告排除電子簽章法適用之項目（保險部分）」，2017年3月14日，[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201703140003&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dttable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201703140003&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=News)，最後瀏覽日：2022年5月24日。

<sup>73</sup> 金管會，新聞稿：「保險業辦理電子商務應注意事項」修正案，2017年10月31日，[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201710310004&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dttable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201710310004&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=News)，最後瀏覽日：2022年5月24日。

元照出版提供 請勿公開散布

付型醫療保險、定期人壽保險等13項（第7點參照）。

因電子簽章法立法後，現行法規對電子或數位簽章、電子文件或憑證等適用，已採「原則適用、例外排除」之精神，如金管會除道德風險之考量外，原則上都可透過網際網路，並搭配主管機關公告之憑證等，進行投保或獲得保險服務。甚至自一一〇年起，更開放三家純網銀，包含樂天、LINE BANK、將來銀行都已陸續提供服務。爰本文認為，對比金融業受到金管會的高度管制，純網銀的服務契約都能使用電子文件，而不強制使用紙本書面，多層次傳銷管理法立法晚於電子簽章法施行逾十多年，但該法第13條立法理由仍固著於「國人對於電子簽章法觀念尚未普及、電子文件之安全性與真實性有所疑慮」為由，限制電子文件之使用，宜再檢視。

此亦可呼應電子簽章法立法之初，於第4條與第9條預設「針對性質有特殊考量或當時尚不宜使用電子簽章與電子文件之項目」，可以立法或行政干預契約自由，排除電子文件與簽章之適用，多層次傳銷管理法應重新考量電子商務以及各類線上服務迄今的發展，確認多層次傳銷參加契約的性質是否仍不宜使用電子文件，並與時俱進地修改電子文件與簽章之適用性。

又多層次傳銷管理法第16條以「為保護無行為能力人及限制行為能力人」為理由，明定傳銷事業招募限制行為能力人為傳銷商者，應事先取得法定代理人書面允許，並附於參加契約。此要式之書面允許，不得以電子文件為之。惟依公平會調查報告，不滿20歲者僅為全體傳銷商之0.3%。甚至民法已修法將成年改為18歲<sup>74</sup>，相信一一二年施行後，對於未成年人之適用範圍更是有限，且簽署該

<sup>74</sup> 民法已於2021年1月13日修正，滿18歲為成年，並將自2023年1月1日施行，全國法規資料庫網站，<https://law.moj.gov.tw/News/newsdetail.aspx?msgid=160481>，最後瀏覽日：2022年5月24日。



書面允許者，係其法定代理人，該相關理由是否失所附麗，或可進一步審酌其必要性。

退一步言，另檢視公平會對於加盟業主經營行為案件之處理原則<sup>75</sup>第3項規範加盟業主於招募加盟過程中，應於締結加盟經營關係或預備加盟經營關係之十日前、個案認定合理期間或雙方約定期間，提供加盟重要資訊予交易相對人審閱，否則將構成顯失公平行為，其中第7點，有關加盟契約變更、終止及解除之條件及處理方式中，明確規定有關加盟契約、加盟費用等等重要資訊，加盟業主得以紙本、電子郵件、電子儲存裝置、社群媒體或通訊軟體等方式提供。對於資訊提供之有無，加盟業主應提出證明。對照兩者，為平衡多層次傳銷事業或加盟業主，與傳銷商或加盟店之權利義務關係，公平會皆訂有相關規範。然加盟業主提供予加盟店相關資訊並不限使用電子文件，而多層次傳銷管理法第13條第2項卻以使雙方權利義務關係臻於明確為由，規範書面參加契約外，且不得以電子文件為之。

以往加盟店可能因需要一定資本或營業場所而較具經濟實力，而傳銷商因無實體店面或許經濟實力不如加盟店，管理機制上或可能有不同設計。但在數位經濟時代內，由於營運方式改變或加盟門檻降低等因素，兩者應已無太大差異。且加盟業主與加盟店之權利義務關係亦屬複雜、加盟店經營者亦有限制行為能力人權益需要保護，同一主管機關卻不限制電子文件之使用。基此，衡諸公平會對多層次傳銷事業與連鎖加盟之差別待遇，就電子文件之限制實值審酌。

---

<sup>75</sup> 公平交易委員會網站，公平交易委員會對於加盟業主經營行為案件之處理原則，<https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=167&docid=11795>，最後瀏覽日：2022年5月24日。



## 伍、從契約自由原則檢視參加契約電子化之限制

依司法院相關解釋，傳銷事業與傳銷商間之私法契約，要限制其契約自由需有一定公益之考量，基此，藉公法之行政管制實限制私法之契約自由時，是否有其必要性？由於數位經濟時代內，無論是科技之發展，或實際生活之所需，電子文件之運用已無窒礙，如歐盟立法承認符合信任服務之電子文件的效力。然公平會以公法之行政管理考量，影響並限制私法契約自由，除混淆不同法律關係之外，更應考量其必要性。以下試以司法院解釋為主，就現行規範與主管機關之管制方式等進行檢討，並提出相關研修建議：

### 一、從司法院解釋看契約自由與相關限制

#### (一)憲法上對契約自由的限制

就「參加契約得否以電子文件為之」此一議題，於多層次傳銷事業與傳銷商之間，係一民事關係，原則上適用私法自治、契約自由等原則。蓋契約自由為體現私法自治最重要的關鍵之一。而司法實務上，除供作探討權利義務關係之基本原則外，司法院相關解釋或各級法院判決也多予尊重，不任意介入。如釋字第576號解釋提到：「契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，並為私法自治之基礎……。惟國家基於維護公益之必要，尚非不得以法律對之為合理之限制」。

所謂維護公益之必要，檢視司法院釋字第580號解釋，解釋文中論以「基於個人之人格發展自由，個人得自由決定其生活資源之使用、收益及處分，因而得自由與他人為生活資源之交換，是憲法於第15條保障人民之財產權，於第22條保障人民之契約自由。惟因個人生活技能強弱有別，可能導致整體社會生活資源分配過度不均，為求資源之合理分配，國家自得於不違反憲法第23條比例原則

元照出版提供 請勿公開散布

之範圍內，以法律限制人民締約之自由，進而限制人民之財產權。」

又司法院釋字第726號解釋，亦在解釋理由書中重申憲法第15條及第153條規定，強調保障人民之生存權、工作權及財產權，以及保護勞工、尤其是婦女兒童從事勞動者之核心價值，並論勞基法「乃以保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展為目的，規定關於工資、工作時間、休息、休假、退休、職業災害補償等勞工勞動條件之最低標準。雇主固得依事業性質及勞動態樣與勞工另行約定勞動條件，但仍不得低於本法所定之最低標準……。衡酌本法之立法目的並考量其規範體例，除就勞動關係所涉及之相關事項規定外，尚課予雇主一定作為及不作為義務，於違反特定義務時亦有相關罰則，賦予一定之公法效果，其規範具有強制之性質，以實現保護勞工之目的……。而工作時間、例假、休假、女性夜間工作……乃勞動關係之核心問題，影響勞工之健康及福祉甚鉅，故透過本法第30條等規定予以規範，並以此標準作為法律保障之最低限度，除本法有特別規定外，自不容勞雇雙方以契約自由為由規避之。」可知如實現扶植自耕農及改善農民生活，或者保障勞工，均屬於維護公益之必要，基於此等目的始可限制人民之締約自由。

## (二)民事法上對契約自由之限制

契約自由之基本原則，依學說包含五種：締約自由、相對人自由、內容自由、變更或廢棄自由、以及方式自由<sup>76</sup>。而司法院大法官解釋肯認契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，且為私法自治之基礎，但並非沒有限制。除了上述有維護公益之必要情

<sup>76</sup> 王澤鑑，債法原理第一冊：基本理論 債之發生，頁80，1999年10月，增訂版。

元照出版提供 請勿公開散布

形外，對契約自由之限制主要彰顯於民事關係的定型化契約上，例如民法第247條之1規定：「依照當事人一方預定用於同類契約之條款而訂定之契約，為左列各款之約定，按其情形顯失公平者，該部分約定無效：一、免除或減輕預定契約條款之當事人之責任者。二、加重他方當事人之責任者。三、使他方當事人拋棄權利或限制其行使權利者。四、其他於他方當事人有重大不利益者。」

類似的條文也出現在消費者保護法第12條之規定：「定型化契約中之條款違反誠信原則，對消費者顯失公平者，無效。定型化契約中之條款有下列情形之一者，推定其顯失公平：一、違反平等互惠原則者。二、條款與其所排除不予適用之任意規定之立法意旨顯相矛盾者。三、契約之主要權利或義務，因受條款之限制，致契約之目的難以達成者。」蓋因現代社會內，若企業經營者大量使用定型化契約條款，消費者根本無力對抗，也無個別磋商的餘地<sup>77</sup>。基此，民法第247條之1或消費者保護法第12條相關規定，對於顯失公平、違反誠信原則，該部分約定無效，以為權衡。

不論是民法第247條之1或消費者保護法第12條之規定，均有以下立法特徵：1. 明確規定法律效果為「無效」，2. 係針對定型化契約條款之「實質內容」有顯失公平之情況者。但是這兩個立法的特徵均未表現於多層次傳銷管理法第13條上，而是從「形式」規範契約書面不得以電子文件為之，且無針對其民事法律效果為明確規範。因此，才導致民事法院判決時，依據民法第73條「法律行為，不依法定方式者，無效」之規定，認定違反該形式而無效。但是這樣以公法性質的法律規範，限制書面契約締結的條件「不得以電子文件為之」，究竟是否合理？本文續說明如後。

<sup>77</sup> 黃立，契約自由的限制，月旦法學雜誌，125期，頁10，2005年10月。



### (三)公法上行政管制與私法契約關係有一定的界線

按多層次傳銷管理法前身係公平交易法授權訂定之多層次傳銷管理辦法。而多層次傳銷事業之管制目的在保障消費者及傳銷商之權益，因與公平交易法規限制競爭與不公平競爭行為之性質不同，故於一〇三年通過「多層次傳銷管理法」，以建構完整之多層次傳銷管理法，加強多層次傳銷事業之管理與監督<sup>78</sup>。顯然，該管理法係為達成公法上的管制目的，而非限制私法契約中的權利義務關係。

參照司法院釋字第602號解釋，雖係針對其前身之多層次傳銷管理辦法所做之解釋，且主要是論以違背法律保留原則，但解釋文中亦闡述相關法理：「其中關於參加人契約解除權，多層次傳銷事業對於參加人應負接受退貨、返還價金及加入費用之義務，參加人契約終止權，多層次傳銷事業負買回商品之義務，且不得對參加人請求因契約解除或終止所受之損害賠償或違約金等規定，增加民法所無之參加人得自訂約起十四日內以書面任意解除契約……，或於訂約十四日後，得隨時以書面任意終止契約之規定，且變更民法有關契約解除或終止之效力規定……，涉及人民退出多層次傳銷計畫或組織之權利義務事項，已非單純行政機關對事業行使公權力之管理辦法，顯然逾越上開公平交易法第二十三條第二項授權之範圍，違背憲法第二十三條規定之法律保留原則，應不予適用。」

由上可知，行政機關行使公權力應依法有其範疇，多層次傳銷管理法宗旨在於維護多層次傳銷之交易秩序，保護傳銷商，其公法管制範疇亦應圍繞此立法目的。雖然自多層次傳銷管理法立法之後，前述違反法律保留原則之情況已不存在，且電子簽章法第4

<sup>78</sup> 謝宜芬，多層次傳銷管理法草案，理律法律雜誌雙月刊，2011年9月號，頁4-5，2011年9月。

元照出版提供 請勿公開散布

條、第9條已授權立法與行政機關限制電子文件與簽章之適用，故以高管制性質的公法規定限制電子文件的使用，並直接影響民事契約的效力、影響多層次傳銷事業與傳銷商間的權利義務事項，尚有法律依據，而於法律適用層面無過大疑慮，但是從立法層面以觀，多層次傳銷管理法對於私法契約自由之限制，究竟是否有一定界線？其中限制電子文件與簽章的立法理由於今日是否仍然合理適當？均值得深入檢視與探討。

## 二、以行政管制限縮契約自由：可行性與其界線

參照司法院釋字第580號、第602號、第726號等號解釋對契約自由原則之闡釋，依其具體內容分別受憲法各相關基本權利規定保障，此外，契約自由亦屬憲法第22條所保障其他自由權利之一種。且電子簽章法第4條及第9條規定，由交易往來之雙方決定是否使用電子文件與電子簽章進行交易，亦彰顯契約自由之精神。

本文將進而探討，若得以公法行政管制的要求，限縮傳銷事業與傳銷商之間的契約自由原則，原因究係為何？此外，對於契約自由原則之影響是否應有一定限制？因由前述憲法、民法、公法上對契約自由的限制逐步解析，可知契約自由固屬民法之基礎法理原則，但是若為維護公益或是特定憲法價值，尚非不得以例外限制之。

以本文所探討之多層次傳銷管理法為例，為達成「健全傳銷法律秩序、保護傳銷商」之目的，該法針對許多傳銷事業與傳銷商之間的私法權利義務關係有所規範。例如為確保傳銷事業對傳銷商善盡告知與說明義務，法律規範傳銷事業應將其營運計畫、傳直銷制度、參加條件等重要事項，事先告知傳銷商。

再者，如為保障傳銷商能夠順利退出傳銷組織，該法規定傳銷商參加傳銷計畫享有三十日的猶豫期，也明文規定傳銷商得隨時終



止契約並要求退貨，這些都是以公法行政管制限制契約自由的實際例子。這些規定圍繞著「保護傳銷商」的立法目的，反映多層次傳銷市場常見的問題與亂象，強化了傳銷事業與傳銷商的健全關係，因此其對契約自由原則之限制，恰與實現公益有所關聯並具備必要性。

即使多層次傳銷管理法的立法目的具有一定公益性質，但是並非指該法中的所有條文都必然與實現公益目的相關聯，也並非所有規定對契約自由原則的限制均為合憲的。

從立法層面以觀，實務人士認為多層次傳銷管理法限制電子文件與簽章的立法理由不外乎以下四點：「使直銷（立法後用語為傳銷）事業善盡告知義務」、「使雙方權利義務關係臻於明確」、「國人對於電子簽章法觀念尚未普及，電子文件之安全性與真實性有所疑慮」及「為避免紛爭、保障直銷商權利」<sup>79</sup>，本文將於下段逐一檢視這些立法理由和「參加契約之間的電子化」之間的關聯性。

#### (一)使傳銷事業善盡告知義務

本文認為，告知義務是傳銷關係中的重點，但是告知義務的履行，應以參加契約是否詳盡說明法定應記載事項為論斷，若應記載事項均完整涵蓋，則傳銷事業究係以紙本或是電子方式呈現，應對告知義務的履行無影響。

#### (二)使雙方權利義務關係臻於明確

不只我國法規，美國等亦有書面之要求。然傳銷事業與傳銷商之間的權利義務關係，以雙方契約之實體內容與文字為主；至於雙

<sup>79</sup> 林天財、陳其，為什麼直銷參加契約還不能電子化，直銷世紀，309期，頁66-70，2018年9月。

元照出版提供 請勿公開散布  
方約定的法律關係是否明確，和契約是紙本或是電子文件應無關聯。

### （三）國人對於電子簽章法觀念尚未普及，電子文件之安全性與真實性有所疑慮

距離電子簽章法、多層次傳銷管理法之立法，已經有將近二十年的時間，隨著科技進步，電子文件與簽章的使用已十分普及。且安全性與真實性係對電子文件之一般性疑問，並非傳銷商參加契約電子文件所特有的問題，若一般民事契約關係可以電子文件方式做成，傳銷商參加契約應無不同。

### （四）為避免紛爭、保障直銷商權利

本文以為，參照歐盟eIDAS規則或我國電子簽章法精神，電子文件表彰的實質內容、法律關係都跟紙本有相同效力，電子化的型態並不會影響直銷商權利。至於直銷商是否願意花時間仔細審閱，亦與電子文件形式無關。更有甚者，若論以傳輸、審閱之便利性，電子文件利於傳輸、複製、保存、分享的特性更勝一籌。

透過以上討論後發現，不論立法理由哪一點，都未能彰顯出「禁止使用電子化文件」有何公法上的價值取向，或是有「維護公益」之必要。本文認同多層次傳銷管理法在行政管制上的重要性，其公益性質也展現在該法第1條「健全多層次傳銷之交易秩序，保護傳銷商權益」之中，但是分項細究法律背後所欲保護之公法價值，均無法透過「禁止使用電子化文件」達成其目的。可知，於今日的數位經濟時代內，多層次傳銷管理法所想要實現的價值，與是否使用電子化文件並無關聯，也不具有必要性，故立法上若能予以修改，刪除此等不必要之限制，應更能因應時代變遷，促進產業之發展。



另外值得注意的是，違反多層次傳銷管理法第13條第1項「應與傳銷商締結書面參加契約，並交付契約正本」之規定者，依據同法第34條之規定，「主管機關得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣五萬元以上一百萬元以下罰鍰」；但是針對第13條第2項「不得以電子文件為之」之規定，卻未訂出違反之罰則。這是否意味著第2項之規定不屬於公法上管制的範疇？雖目前並無實務資料，考量時代趨勢與發展需求，本文經研析後認為未來可刪除該條第2項之規定，多層次傳銷事業得以電子文件締結書面契約、並將雙方以電子簽章完成之契約，以電子郵件寄送至傳銷商的電子信箱，即符合第13條第1項之規定。

最後，本文強調，立法論上，立法者本有一定彈性空間可以決定對欲管制之事項的規範密度。多層次傳銷管理法亦然，立法者固可決定以傳銷事業之報備制、保證金制度、告知義務、書面訂定參加契約、傳銷商的猶豫期間、解除、終止與退貨規定等制度性規範形塑多層次傳銷交易市場之秩序，但是每個管制手段與機制，仍應與該法的管制目的相合致。亦即，若某項管制措施與立法目的之達成並無關聯，則不應持續管制。

傳銷商參加契約不得以電子化文件為之，就是一項管制性規定，該管制規定於現代科技社會已不合時宜，且對契約自由原則有所干涉，基於例外從嚴的法理，此一禁止使用電子化文件的規定，應受到嚴格的審查，若該等對契約自由的限制，與所欲達成之公益目的之間不具有關聯性、必要性，則此限制應不具有合憲性。

### 三、參加契約電子化之成本討論與監管密度

由於多層次傳銷之法律關係，主要可以分為主管機關與傳銷事業，以及傳銷事業與傳銷商。依本文討論核心之參加契約電子化，存在於傳銷事業與傳銷商之間，屬民事關係，涉及契約自由等原則

元照出版提供 請勿公開散布

之適用。如一〇三年多層次傳銷管理法第13條之立法說明，目的是使雙方權利義務關係臻於明確，限制不得以電子文件為之。

對於參加契約電子化之議題，近二年立法委員有提出修法建議。如在一〇九年林岱樺委員等16人<sup>80</sup>、及一一〇年陳亭妃委員等16人<sup>81</sup>之版本，以「參加契約『電子化』除符合當前環保及科技化之趨勢，亦可利於文件保存、舉證、並有個資之保障，但為顧及營業規模較小之傳銷事業，建議參加契約紙本及電子化併行模式，擬修正第十三條規定」為由，提案修正多層次傳銷管理法第13條，改得以電子文件為之。

另早在一〇七年時，實務人士也已提出，當時傳銷商人數已達286萬人（依公平會一〇九年之統計報告，傳銷商人數扣除重複加入後，更增加為347.77萬人，成長逾60多萬人），認為「開放電子參加契約，則傳銷事業（原文為直銷事業）無須耗費額外的人力、物力及空間等成本，處理、保存紙本參加契約，主管亦不需要耗費無謂的查核成本。捨此不為，不僅造成莫大的經營管理負擔，也和現今無紙化、環保化的趨勢相悖<sup>82</sup>」。

承上，本文認為，在節能減碳等趨勢下，修法改為參加契約得以電子文件為之，應不致增加傳銷事業經營之成本，或公平會行政管理之成本與效力。至於會不會影響傳銷商之權益，因實務判決（新北地方法院民事判決）有認為，依現行法制，參加契約之成立

80 立法院第10屆第2會期第3次會議議案關係文書，2020年9月30日，院總第1375號委員提案第25069號，[https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/10/02/03/LCEWA01\\_100203\\_00028.pdf](https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/10/02/03/LCEWA01_100203_00028.pdf)，最後瀏覽日：2022年5月24日。

81 立法院第10屆第3會期第6次會議議案關係文書，2021年3月31日，院總第1375號委員提案第26146號，[https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/10/03/06/LCEWA01\\_100306\\_00050.pdf](https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/10/03/06/LCEWA01_100306_00050.pdf)，最後瀏覽日：2022年5月24日。

82 林天財、陳其，同註79，頁68。



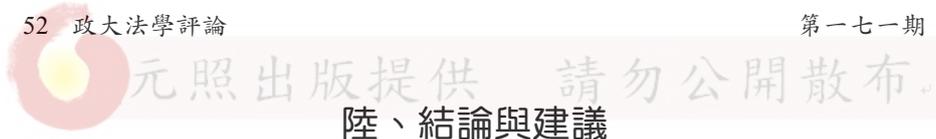
與生效，在於合意、符合書面、紙本等要件；故若立法允許以電子文件為之，將影響契約之效力。但是除去契約要式的影響，傳銷事業與傳銷商之間的權利義務關係，應以參加契約之實質內容是否清楚與公平、告知事項是否詳盡、法定應記載事項是否完備，作為保護傳銷商的有效管制措施。單純將紙本契約改成電子文件，應無影響傳銷商權益的可能。

又如一一〇年四月討論多層次傳銷管理法修法，當時公平會主委李鎡對外表示，「因為企業以自由經營為原則，只有在維護重要公共資源、防止危害國民生命財產等公共利益考量下，依行業有特殊監理的必要時，才採許可制以高密度行政管理，如航空業等，而傳銷事業以銷售食品、美容保養品為主，多層次傳銷是商品或服務行銷方式的一種，本質多為零售業，似無高度監理必要<sup>83</sup>。」由此可知，主管機關亦不認為多層次傳銷之營業性質，需要高密度之監管。

綜此，關於傳銷事業的監管密度問題，雖如王德明研究提及，站在保護傳銷商、健全市場秩序上，確實有行政管制的性質<sup>84</sup>，但是行政管制之性質反映在報備制、傳銷商解除、終止契約的規定、與商品退回機制等，尚可謂有實質效益。至於限制電子化文件之使用，對達成公益目的並無助益。考量無紙化已是現代社會之趨勢，參加契約的電子化並不會對傳銷事業或是傳銷商帶來額外的成本，反而更有利於資料傳輸、保存、舉證，本文認為應放寬參加契約電子化之限制。

83 中央社，立委提案多層次傳銷改許可制 公平會：需再考量，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202104140143.aspx>，最後瀏覽日：2021年5月24日。

84 王德明，同註66，頁232。



## 一、歐盟eIDAS規則彰顯已由討論真偽邁入信任服務

對於數位化或電子文件之規範，國內外趨勢發展，已由承認其效力與否之決策選擇，邁向應考量時代所需，視為現實生活重要成分之一。除了歐盟於二〇一六年七月施行之eIDAS規則，不得拒絕承認確立電子簽章與電子文件之法律效力外，在我國希望放寬多層次傳銷管理法中，關於書面參加契約得以電子文件為之的規範，也非新興議題。

在一〇六年時，已有民眾在國發會之法規鬆綁建言平臺內提案，然當時公平會之說明，仍強調該法第13條立法理由為落實多層次傳銷事業對傳銷商之告知義務，並使雙方權利義務關係臻於明確，限制不得以電子文件為之，而非僅考量該民眾所稱書面契約是為避免偽造他人簽名的風險。復依同法第14條規定，是傳銷事業與傳銷商締結書面參加契約，不僅為傳銷事業所應遵循之法定義務，且一方面將雙方權利義務明定於書面參加契約可使傳銷商有慎重考慮之機會，並保障傳銷商之權益，爰該民眾建議「調整多層次傳銷管理法第3章第13條，放寬使用健保卡或自然人憑證進行電子簽章後視同本人簽定」乙節，尚難採納<sup>85</sup>。

此外，林天財、陳其兩人分別以現行規定無法達成保護直銷商（依法應指傳銷商）之立法目的、現行規定不符合時代潮流、對直銷事業（依法應指傳銷事業）進行高度控管是不公平的待遇等為由<sup>86</sup>，希望放寬相關限制。其中，林天財等兩人對於書面參加契約

<sup>85</sup> 國家發展委員會網站，[https://law.ndc.gov.tw/old/Suggestions\\_detail.aspx?ID=9409](https://law.ndc.gov.tw/old/Suggestions_detail.aspx?ID=9409)，最後瀏覽日：2022年5月24日。

<sup>86</sup> 林天財、陳其，同註79，頁68。



電子化乙節特別提到：(一)電子契約使直銷商更容易保存、舉證，且有助於保護個資；以及(二)電子參加契約不會降低直銷事業對直銷商應盡的告知義務，也不會降低對直銷商的保障，作為主張依據之一，可藉此瞭解傳銷事業從業人員之想法。

如前所述，電子化之限制屬強制規定，依民法第71條規定契約應無效。依我國通說，無效指法律行為當然、自始、確定不發生的效力<sup>87</sup>。如實務判決之見解，或主管機關現行處理方式，除對於違反之傳銷事業施以行政裁罰之外，顯示「不得以電子文件為之」乙節屬於傳銷商參加契約之法定要式，適用民法第73條致契約無效，此外，亦適用民法第111條但書之規定，如除去該部分亦可成立者，則其他部分，仍為有效。

在傳銷事業與傳銷商已成立契約關係後，電子化與否因係法定要式行為之要求，而非僅為公平會行政管理之依據。審酌司法院釋字第443號解釋，且考量電子簽章法施行迄今，電子簽章與電子文件之運用並無窒礙。為配合數位經濟時代的來臨，無論國內外，在書面參加契約部分，並無限制電子文件，甚至已規劃採用信任服務，作為發展數位經濟所需之基礎環境。綜上，本文認為可刪除多層次傳銷管理法中第13條第2項以及第16條第3項，以因應電子商務與線上服務之發展，並與國際趨勢並駕齊驅。

## 二、呼應數位時代趨勢，建議放寬電子化限制

本文以數位時代下對於電子文件的法律效力作為全文開端，從我國電子商務展開討論，先論述電子文件與電子簽章於我國法上的立法發展，其中的功能等同相關規定，確立了電子文件、電子簽章與紙本書面、簽名蓋章的功能與法律效力相等。隨後以國際法的發

<sup>87</sup> 王澤鑑，民法總則，頁514，2004年3月。

元照出版提供 請勿公開散布

展帶出歐盟的規範性權力，說明本文以歐盟eIDAS規則為切入點的原因在於：歐盟的規範價值取向引領國際法遵趨勢，以電子商務發展而言，歐盟對內統合歐洲單一市場的eIDAS規則、歐盟對外的協定，輔以聯合國國際貿易委員會（United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL）的電子商務示範法，指出國際貿易上逐漸形成「功能等同」的共識。即便在功能等同要件上仍存在差異（我國的功能等同要件包括：完整性、日後可取出供查驗；新加坡、紐西蘭以電子文件可得「日後取出供查驗」作為功能等同要件；美國法下則僅有唯一的要件：符合美國統一電子交易法對電子文件之定義），但各國立法承認電子文件與電子簽章的法律效力，是跨國商務數位化發展的基礎，也是各國協定、立法的聚焦點。

我國對於電子文件、電子簽章的法律效力，採取原則適用、例外排除。本文以多層次傳銷管理法第13條、第16條對於傳銷契約「不得以電子文件為之」的規定為例，從國內法的觀點，討論此禁止規範適用之情形。本文第參章、第肆章透過二面向：(一)主管機關與傳銷事業、及(二)傳銷事業與傳銷商，檢視多層次傳銷之法律關係。經初步所得，後者仍回歸民法或相關法令，且恪遵契約自由等原則。依司法院大法官解釋與學理，契約自由除為民法私法自治之具體體現外，為免在經濟發展中，因契約內雙方當事人之社會經濟地位不平等，如租佃契約或勞動契約，具優勢地位之地主與資本家的契約自由應予限制，以免契約成為強制者剝削弱勢者的工具<sup>88</sup>。這樣對契約自由限制的趨勢，特別在農民、勞工權益相關，由國家進行干預並不罕見且為適法，此從相關司法院解釋之精神，皆可看出。

<sup>88</sup> 陳聰富，契約自由的限制：國家政策或契約正義？，國立臺灣大學法學論叢，32卷1期，頁121，2003年1月。



然依現行規定，傳銷事業與傳銷商雙方之參加契約須為書面，且不得以電子文件為之。且依民法或前述新北地方法院民事判決觀之，在於合意、符合書面、紙本等要件；故若以電子文件為之，將影響契約之效力，該「不得以電子文件為之」之規定，已不僅是主管機關判斷是否違反多層次傳銷管理法而處以罰鍰之事由，更影響到民事契約的權利義務關係。參照司法院第580號或第726號解釋，限制契約自由應有維護公益之必要。惟以使雙方權利義務關係臻於明確為由，據此限制私法自治關鍵之契約自由，其是否符合需要維護之公益等，應分析與檢視法律規範內容是否符合關聯性與必要性。

爰在前者關係，公平會透過相關法規，就多層次傳銷書面參加契約之實質內容與法定應告知事項等要求，如考量保護傳銷商、使雙方權利義務關係臻於明確為由，或有所憑。但不得以電子文件為之的規定，不僅與現行對電子文件採「原則適用、例外排除」之精神有違，且除契約有違反民法或消費者保護法，依司法院解釋之精神，亦須符合有需要維護之公益，始能限制私法自治關鍵之契約自由。如司法院第726號解釋之理由書內，提及民法第71條規定係在平衡國家管制與私法自治之原則。在探究法規是否屬本條（民法第71條）之強制規定及違反該強制規定之效力時，自須考量國家管制之目的與內容，以平衡對契約自由之限制。

綜上，系爭限制電子文件之規範，無論是立法緣由，或所謂國家管制之目的或維護公益之必要，經檢視司法院釋字第580號、第726號解釋，在解釋文內為實現扶植自耕農及改善農民生活之基本國策，可對出租人之契約自由及財產權有所限制，以權衡憲法第15條財產權，及憲法第143條、第153條與農民、勞工保障相關規定。然以多層次傳銷管理法第13條第2項或第16條第3項觀之，似為強制規定；此由同法第33條、第34條規定，主管機關對違反對象得限期

元照出版提供 請勿公開散布  
令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處相當額度之罰鍰或可窺知。

本文認為，倘「保護傳銷商、使傳銷權利義務關係臻於明確」為系爭規範欲保護之公益目的，則禁止電子文件之使用，尚對達成以上目的無所助益亦無關聯。故禁止電子文件之使用，無法實現公益目的，以其限制契約自由原則尚有合憲性疑慮，應考量修法刪除或放寬此一限制。

### 三、針對電子文件建立完善管理機制，以為配套

為建構數位經濟時代之基礎環境，將電子文件等信任服務視為現實生活之重要成分，從比較法上亦可瞭解美日兩國對於傳銷參加契約電子化並無限制，甚至向來保守的日本，也修法放寬電子簽名等適用。爰未來我國可納入歐盟 eIDAS 規則作為修法之參考，承認電子文件法律效力等。

然因修法或放寬管制後，配合數位化或電子文件之運作，勢必面臨實際操作議題，考量主管機關可能需求，本文另依簽約作業之前、中、後為區分，研提實作所需建議。如簽約前或簽約中之管理重點，因傳銷事業需履行第10條法定之告知義務，如何確認傳銷商已知悉，此處或可參考定型化契約之審閱期間，如信用卡或保險申請書，或類似之個人資料保護法（下稱「個資法」）第8條告知事項規定，以及針對線上之實務作法，待行為人閱讀且確認後，始能進行後續作業。

又依現行法規，經多層次傳銷事業行要約引誘、依法告知相關資訊後，待傳銷商為同意之意思表示後，契約才告成立。且因書面參加契約主要涉及傳銷商之權利義務，及身分確認，特別是未滿20歲之限制行為能力人。雖數量不多但可能仍有需求，考量限制行為能力人智識與成年人有異，以個資法主管機關：國家發展委員會



(下稱「國發會」) 為例，在法定之告知事項部分，參照個資法施行細則第16條規定，告知之方式，應以足以使當事人知悉或可得知悉之方式為之。為符個資法或相關規定，國發會建議在線上欲取得限制行為能力人之同意，事業在此情形下，對於告知文字、呈現方式，應以適合未成年人較妥<sup>89</sup>。

至於簽約後之管理重點在於資料保存，甚至是個人資料之保護。且為確保主管機關業務檢查、落實多層次傳銷事業之自主管理，或其他行政需求，應保留可供抽查或檢視執行狀況之機制。且關於資訊系統之安全管理，可另參考資通安全管理法及其子法，如資通安全責任等級分級辦法之應辦事項，據以辦理資訊安全及個人資料保護事宜。

綜上，本文前引國際協定對電子文件之相關規範，又介紹歐盟 eIDAS 規則之發展與內容，希冀佐證電子文件的「功能等同性」貫穿電子商務的發展，亦即電子文件等同紙本書面之效力，係一國際社會發展趨勢。至於從我國法架構開始分析對契約自由原則的限制、多層次傳銷法之立法目的、公平會與傳銷事業之間的行政管制關係、傳銷事業與傳銷商之契約關係本質、係為對多層次傳銷管理法第13條第2項、第16條第3項的立法合理性進行論述。期以國際社會法規趨勢作為拉力，對照從國內法分析論述之推力，進而推導出修法建議，以因應全球化下數位浪潮之發展與需求。

<sup>89</sup> 國家發展委員會網站，有關教材業者以贈品利誘學童提供個人資料所涉個人資料保護法之合法性，[https://pipa.ndc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=7D3602579D2BF23F&sms=2F28806F8A42AE16&s=DF549C4F8B83D8A4](https://pipa.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=7D3602579D2BF23F&sms=2F28806F8A42AE16&s=DF549C4F8B83D8A4)，最後瀏覽日：2022年5月24日。



## 一、中 文

1. Paul Gordon Lauren 著，徐子婷、楊雅婷、司馬學文譯，國際人權的進展，2008年1月。
2. 公平交易委員會，認識多層次傳銷管理法，2版，2016年12月。
3. 公平交易委員會，109年多層次傳銷事業經營發展狀況調查結果報告，2021年8月。
4. 王德明，多層次傳銷之「參加人」是否為消費者？，消費者保護研究，14期，頁223-254，2008年12月。
5. 王澤鑑，債法原理第一冊：基本理論 債之發生，增訂版，1999年10月。
6. 王澤鑑，民法總則，2004年3月。
7. 何殿如，美國多層次傳銷管制架構之研究，行政院公平交易委員會，出國報告，2005年12月。
8. 吳建輝，歐盟作為規範性權力：以國際刑事法秩序之建立為例，歐美研究，43卷3期，頁537-593，2013年9月。
9. 李姿瑩，歐盟eIDAS對國內電子簽章和身分認證規範之可能借鏡，科技法律透析，31卷11期，頁25-32，2019年11月。
10. 林天財、陳其，為什麼直銷參加契約還不能電子化？，直銷世紀，309期，頁66-70，2018年9月。
11. 林瑞珠，論電子契約——以電子簽章法與民法之適用問題為核心，臺北大學法學論叢，55期，頁175-216，2004年12月。
12. 施俊吉、范建得，參加多層次傳銷事業支付一定代價之研究，行政院公平交易委員會，1998年12月。
13. 張懿云，歐盟電子簽章整體架構指令之研究，輔仁法學，23期，頁359-407，2002年6月。
14. 郭戎晉，論民法使用文字之必要與書面要式概念於數位環境下之適用問題，中正大學法學集刊，70期，頁135-188，2021年1月。
15. 郭戎晉，論區塊鏈技術與歐盟一般資料保護規則之衝突，國立臺灣大學法學



論叢，50卷1期，頁69-152，2021年3月。

16. 陳家駿，電子商務／電子化政府新紀元——淺析我國新通過之電子簽章法，智慧財產季刊，40期，頁65-70，2002年1月。
17. 陳榮隆，臺灣多層次傳銷的今昔與未來——談多層次傳銷的機會與挑戰，公平交易委員會電子報，149期，頁1-4，2020年5月。
18. 陳聰富，契約自由的限制：國家政策或契約正義？，國立臺灣大學法學論叢，32卷1期，頁119-165，2003年1月。
19. 黃立，契約自由的限制，月旦法學雜誌，125期，頁5-22，2005年10月。
20. 楊芳賢，電子商務契約成立及其付款之問題，中原財經法學，5期，頁291-382，2000年7月。
21. 謝宜芬，多層次傳銷管理法草案，理律法律雜誌雙月刊，2011年9月號，頁4-5，2011年9月。
22. 蘇卓馨，歐盟規範性權力在亞洲的試煉——以貿易議程為例，全球政治評論，65期，頁57-80，2019年1月。

## 二、外 文

1. Epstein, Adam, *Multi-Level Marketing and Its Brethren: The Legal and Regulatory Environment in the Down Economy*, 12 ATLANTIC LAW JOURNAL 91 (2010).
2. Liou, Hwa-Meei, *The Multi-Level Marketing Practice in Taiwan*, 9(8) INTERNATIONAL JOURNAL OF BUSINESS AND SOCIAL SCIENCE 116 (2018).
3. Nat, Peter J. Vander & Keep, William W., *Marketing Fraud: An Approach for Differentiating Multilevel Marketing from Pyramid Schemes*, 21(1) JOURNAL OF PUBLIC POLICY & MARKETING 139 (2002).
4. Pareja, Sergio, *Sales Gone Wild: Will the FTC's Business Opportunity Rule Put an End to Pyr-amid Marketing Schemes?*, 39 MCGEORGE LAW REVIEW 83 (2008).

# Trust Service in Digital Economy Era: With a Reflection in Electronic Document's Regulation of Multi- Level Marketing Supervision Act

Nien-Hsiu Ho<sup>\*</sup>、Hung-Chih Chen<sup>\*\*</sup>

## Abstract

In the era of the digital economy, it is widespread and normal to use electronic documents and electronic signatures. Many jurisdictions have planned to build digital government or digital communities to facilitate people's life and promote technology development. However, Article 13 of the Multi-Level Marketing Supervision Act stipulates: "A multi-level marketing enterprise shall enter into a participation contract in writings with that who intends to participate in the plan or organization, and the multi-level marketing enterprise shall give the participant an original participation contract. The writings referred to in the preceding paragraph may not be in the form of an electronic document." The article above limits the use of electronic documents in

---

\* Lawyer; Ph.D. Candidate, Department of Laws, Soochow University.

\*\* Adjunct Assistant Professor, Department of Industrial Economics, Tamkang University; Ph.D. Department of Business Administration, Ming Chuan University.

Received: September 21, 2021; accepted: May 25, 2022



order to “implement the notification obligation of the multi-level marketing business to the distributors, and make the relationship between the rights and obligations of the two parties clear.” In addition, Article 16 also rules: “A multi-level marketing enterprise recruiting a person with limited capacity to be a participant shall first obtain the written consent from the legal representative of such a person and also attach the said written consent to the contract. The written consent referred to in the preceding paragraph may not be an electronic document.” The legislative reasoning presents: In consideration of the security and authenticity of electronic documents and that the concept of electronic signature has not been popularized by the people, it is more favorable to restrict electronic documents for protecting the rights and interests of the actors.

The multi-Level Marketing Supervision Act in Taiwan doesn't allow written consent of electronic documents or records, while the EU Regulation on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market (eIDAS Regulation) has entered into force on 17 September 2014 and applied from 1 July 2016. The eIDAS Regulation ensures that people and businesses can use national electronic identification schemes (eIDs) to trade privately or to access public services online across EU countries. In the eIDAS Regulation, electronic signatures, qualified digital certificates, electronic seals, timestamps, and other proof for authentication mechanisms are defined as trust services and shall be recognized as having the same legal status as the traditional paper. The aim of eIDAS is to create a predictable regulatory environment in which businesses, citizens, and public authorities can carry out secure and seamless electronic interactions.

元照出版提供 請勿公開散布

Taking eIDAS Regulation as an example, this paper tries to present the modern trends of the international community in the Digital Economy Era. Furthermore, by collecting and analyzing relevant judgments and studying the documents published by foreign and national competent authorities, such as the Republic of China Constitutional Court Reporter Interpretations and the decision of the Fair Trade Commission, this paper tries to analyze the relationship between Fair Trade Commission, multi-level marketing enterprise and its participants. This paper also discusses the legal effect of the limitation of electronic documents and hopes to present useful legal advice for legislation amendment, aiming to fit the need for public convenience and technology development in the Era of Digital Economy.

**Keywords:** Trust Service, eIDAS Regulation, Electronic Signatures Act, Electronic Document, Multi-Level Marketing, MLM Participation Contract, Notification Obligations, Autonomy of Private Law, Freedom of Contract, Public Interest