



中国工商行政管理分论丛书

直销监管与禁止传销

Series for Specific Theories of China's Administration for Industry and Commerce
Direct Selling Regulation and Interdiction of Pyramid Selling

国家工商行政管理总局 编著

中国工商出版社



中国工商行政管理分论丛书

直销监管与禁止传销

Series for Specific Theories of China's Administration for Industry and Commerce
Direct Selling Regulation and Interdiction of Pyramid Selling

国家工商行政管理总局 编著

中国工商出版社

责任编辑/徐云龙 权燕子
特约编辑/王琳
封面设计/慧子

图书在版编目(CIP)数据

直销监管与禁止传销/国家工商行政管理总局编著.
—北京:中国工商出版社,2012.6
(中国工商行政管理分论丛书)
ISBN 978-7-80215-527-5

I. ①直… II. ①国… III. ①销售管理—法规—基本知识
—中国 IV. ①D922.294

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 116612 号

书 名/直销监管与禁止传销
编著者/国家工商行政管理总局

出版·发行/中国工商出版社
经销/新华书店
印刷/北京翌新工商印制公司
开本/680毫米×960毫米 1/16 印张/15 字数/225千字
版本/2012年6月第1版 2012年6月第1次印刷

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里23号(100070)
电话/(010)63730074,83610373 电子邮箱/zggschs@163.com
出版声明/版权所有,侵权必究

书号:ISBN 978-7-80215-527-5/D·407
定价:28.00元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

丛书编委会

主任 周伯华
副主任 刘玉亭
成员 付双建 甘霖 王东峰
钟攸平 何昕

编委会办公室

主任 于法昌
副主任 刘显华 梁艾福 刘红亮
成员 燕军 方跃林 王培章
王磊

《直销监管与禁止传销》卷

执行编委会

主任 张国华
副主任 沈根申 李毓助 吴雁
成员 张虹 刘敏 张卫明
李祥章 何寿生 周国红
田青

序 言

我们党高度重视理论建设。胡锦涛总书记在庆祝建党 90 周年大会上指出：“理论上的成熟是政治上坚定的基础，理论上的与时俱进是行动上锐意进取的前提”。党的十七届六中全会也要求我们高度重视理论建设，“坚持以重大现实问题为主攻方向，加强对全局性、战略性、前瞻性问题研究，加快哲学社会科学成果转化，更好服务经济社会发展”。近年来，总局党组把理论建设摆在更加突出的位置，坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，全面贯彻落实科学发展观，系统总结工商行政管理实践经验，不断深化对工商行政管理职能任务、地位作用和发展规律的认识，形成了一系列理论创新成果，基本建立了以“四个统一”、“四化建设”、“四个转变”、“四个只有”、“四高目标”和“五个更加”为核心的工商行政管理理论。

为全面反映工商行政管理理论创新成果，2009 年我们出版了《中国工商行政管理概论》，填补了工商行政管理基础理论著作的空白。为进一步深化工商行政管理专业理论研究，全面阐释工商行政管理基本职能，满足广大工商行政管理干部理论研究和业务知识学习的迫切需求，从 2010 年下半年开始，我们调动全系统力量，凝聚全系统智慧，组织编写了“中国工商行政管理分论”丛书（以下简称“分论”丛书）。“分论”丛书包括《市场主体准入与监

管》、《竞争执法与市场秩序维护》、《消费者权益保护》、《商标注册与管理》、《广告业发展与监管》、《直销监管与禁止传销》、《流通环节食品安全监管》等七卷。作为工商行政管理理论建设的又一项重大工程,“分论”丛书的出版标志着以《中国工商行政管理概论》为统领、以“分论”丛书为骨干的工商行政管理理论与实践成果体系初步形成,全面构建了具有时代特征、突出行业特点、结构合理、门类齐全的工商行政管理理论体系。在“分论”丛书编写过程中,总局机关各职能司局和相关直属单位精心组织、认真编写,投入了很大精力;系统干部积极响应、热情参与,给予了大力支持;专家学者认真审读、反复论证,提出了宝贵意见。在此,我谨代表总局党组和丛书编委会向所有为“分论”丛书编写工作付出辛勤劳动、作出积极贡献的同志们表示诚挚的谢意和崇高的敬意。

“分论”丛书涵盖了工商行政管理基本职能,具有很强的时代性、理论性和实用性,是全国工商行政管理系统广大干部学习业务知识、提高理论水平的基本读物,是总局行政学院大规模培训干部的基础教材,是向社会宣传工商行政管理职能、让社会了解工商行政管理工作的重要工具。“理论的活力植根于实践,学习的目的全在于运用。”各级工商行政管理机关要从加强工商行政管理理论建设和理论宣传普及、推动工商行政管理科学发展的战略高度,组织全系统干部学好用好“分论”丛书,不断增强用科学理论武装头脑、指导实践、推动工作的自觉性和坚定性。要把握正确方向,把学习“分论”丛书与贯彻落实科学发展观结合起来,与落实“十二五”时期工商行政管理发展的各项目标任务结合起来,紧紧围绕经济社会发展大局,围绕科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线,全面系统地组织学习,切实提高服务科学发展的能力和水

平。要坚持学以致用,把学习“分论”丛书与市场监管和行政执法实践结合起来,紧紧围绕工商行政管理中心工作,立足工商行政管理基本职能,全面掌握和积极运用好这一理论武器,切实增强把握监管规律、破解监管难题的能力,全面提高市场监管、服务发展、消费维权、依法行政的效能。要立足队伍建设,把学习“分论”丛书与实施人才战略结合起来,紧紧围绕全系统人才队伍建设的需要,有针对性地开展培训,推动建设高素质领导人才队伍、专业化监管执法人才队伍、高水平技术支持人才队伍、复合型基层实用人才队伍、高效能综合管理人才队伍。

实践发展永无止境,认识真理永无止境,理论创新永无止境。各级工商行政管理机关要以组织学习“分论”丛书为契机,以科学的理论武装干部、以先进的思想引导干部、以优秀的成果鼓舞干部,努力做到学以致用、用以促学、学用相长,努力做到理论创新每前进一步,理论武装就跟进一步,不断推动工商行政管理理论大发展大繁荣,不断推动工商行政管理文化大发展大繁荣,不断推动社会主义文化大发展大繁荣,为“十二五”规划的顺利实施,为促进经济平稳较快发展和社会和谐稳定作出新的更大的贡献,以优异成绩迎接党的十八大胜利召开!



2012.3.19.

目 录

第一章 概述	(1)
第一节 直销与传销的由来	(1)
第二节 两个《条例》出台前的禁止传销工作	(2)
第三节 两个《条例》的起草和颁布实施	(4)
一、两个《条例》的立法背景	(4)
二、两个《条例》的立法指导思想	(5)
三、两个《条例》的地位作用	(6)
第四节 直销的概念及特征	(8)
一、直销的概念	(8)
二、直销的特征	(8)
第五节 传销的概念、特征及其危害	(9)
一、传销的概念	(9)
二、传销的特征	(9)
三、传销的危害性	(10)
四、一些国家和地区反金字塔欺诈的立法和实践	(11)
第六节 直销与传销的区别	(15)
一、合法性方面	(15)
二、招募人员方面	(15)
三、培训方面	(15)
四、计酬方面	(16)

五、商品销售方面	(16)
六、退换货方面	(16)
第二章 法律制度	(17)
第一节 直销管理法律制度	(17)
一、《直销管理条例》	(17)
二、直销管理部门规章	(26)
三、直销监管制度规范	(31)
第二节 禁止传销法律制度	(36)
一、《禁止传销条例》	(36)
二、《刑法》中相关传销犯罪的规定	(40)
三、禁止传销制度规范	(43)
第三章 直销监管	(46)
第一节 直销监管工作概况	(46)
一、直销监管的职责和近期目标任务	(46)
二、直销监管的对象和方式	(47)
三、开展直销监管的主要工作	(48)
四、我国直销市场的基本情况	(51)
第二节 直销监管的工作机制	(52)
一、政府监管机制	(52)
二、引导企业建立自律约束机制	(53)
三、促进社会监督机制	(55)
第三节 直销监管的执法工作	(55)
一、直销监管的基本理念	(55)
二、直销监管的执法措施和手段	(57)
三、直销监管的主要内容	(59)
第四节 直销案件查处	(61)

一、直销案件的查处原则	(61)
二、直销案件查处规程	(64)
三、具体直销违法行为的查处	(68)
第四章 禁止传销	(73)
第一节 禁止传销的工作概况	(73)
一、禁止传销的职责和近期目标任务	(73)
二、禁止传销工作情况	(74)
第二节 禁止传销工作机制	(80)
一、领导机制	(80)
二、协作机制	(86)
三、社会治理机制	(92)
四、保障机制	(97)
第三节 禁止传销的监管执法	(100)
一、日常监管与防范	(100)
二、执法打击与处置	(102)
第四节 传销案件查办	(110)
一、一般传销案件查办	(111)
二、网络传销案件查办	(128)
第五章 宣传教育工作	(146)
第一节 宣传教育的意义和原则	(146)
一、宣传教育的目的及意义	(147)
二、宣传教育的原则	(149)
三、宣传教育针对性的分析	(152)
第二节 宣传教育的内容与方法	(158)
一、宣传教育的内容	(158)
二、宣传教育的常用方法	(159)

三、宣传教育方法的选择	(181)
第三节 宣传教育工作的做法与经验	(185)
一、宣传教育工作的回顾	(185)
二、宣传教育经验总结	(193)
第六章 直销监管与禁止传销信息系统应用	(196)
第一节 信息系统概述	(196)
一、信息系统建设的意义和作用	(196)
二、信息系统建设的成效	(197)
第二节 信息系统功能与结构	(200)
一、禁止传销模块	(200)
二、直销监管模块	(203)
三、综合业务模块	(208)
第三节 信息系统的使用和管理	(210)
一、信息系统用户授权	(210)
二、进入信息系统	(210)
三、信息系统数据采集与报送	(211)
四、系统信息数据应用要求	(212)
第七章 改革与展望	(213)
第一节 直销监管与禁止传销工作的目标和任务	(213)
一、直销监管工作的目标和任务	(213)
二、禁止传销工作的目标与任务	(215)
第二节 直销监管与禁止传销的前景展望和实现途径	(217)
一、直销监管与禁止传销的前景展望	(217)
二、直销监管与禁止传销工作的基本理论指导	(218)
后 记	(223)

第一章 概述

直销是一种通过人员进行商品销售的经营模式。2005年12月,我国开始实施《直销管理条例》,开放直销市场,规范直销活动。传销(国外多称为金字塔欺诈)是一种以发展人员提取报酬为主要形式的欺诈行为,危害性极大。直销与传销在特点上有相似之处、在产生和发展上有联系,直销可以演变成传销,传销也往往打着直销的旗号。国外普遍采用法律形式禁止传销。我国制定了《禁止传销条例》,并在《刑法》中增设了组织领导传销活动罪,禁止任何单位或个人从事传销活动。本章着重介绍《直销管理条例》和《禁止传销条例》(以下简称两个《条例》)出台前的有关情况,包括直销、传销的由来及在我国的情况,当时的禁止传销工作,两个《条例》的出台,部分国家和地区反金字塔欺诈的立法和实践等,阐述我国法律意义上的直销、传销概念。

第一节 直销与传销的由来

直销作为一种经营模式起源于美国,后传入欧洲、日本等其他国家和地区。其基本表现形式是,在固定营业场所之外、通过人员进行商品销售的活动。直销具有减少流通环节、节省广告投入、实行面对面服务等特点,因而在一些国家迅速传播开来。但因其同时具有交易上的隐蔽性、参与人员的分散性、交易对象的不确定性及信息不对称等特性,在其逐步发展的同时,很快衍生出一些欺诈违法行为。这种欺诈违法行为主要表现为,以缴纳入门费获取资格条件并以直接发展和间接发展人员的数量计提报酬。该行为在一些国家和地区被称为“金字塔诈骗”、“老鼠会”、“无限连锁链”、“层压

式销售”等,在我国被称为传销。传销严重扰乱正常的经济秩序,危害社会稳定,许多国家和地区都通过立法予以严厉禁止和打击。

20世纪90年代初,一些国外直销企业开始进入中国。由于我国正处于社会主义市场经济发展初级阶段,市场发育程度较低,法律法规还不够完善、政府管理经验不足,直销市场的发展很不顺利,特别是传销行为混在其中。一些不法的单位和个人打着“快速致富”的旗号,混淆直销、传销的基本概念,诱骗群众参与传销,利用虚假宣传、组成封闭人际网络、收取高额入门费等手段敛取钱财。还有一些人利用传销从事迷信、帮会、价格欺诈、推销假冒伪劣产品等违法犯罪活动,不仅干扰了正常的经济秩序,严重损害人民群众的利益,还严重影响了我国的社会稳定。鉴于此,1998年4月,国务院发出《关于禁止传销经营活动的通知》(以下简称《通知》)(国发[1998]10号),明确指出“传销经营不符合我国现阶段的国情,已造成严重危害,对传销经营活动必须坚决予以禁止”。自《通知》发布之日起,我国禁止任何形式的传销经营活动,并组织相关部门对各种形式的传销进行了全面整顿和禁止。

第二节 两个《条例》出台前的禁止传销工作

自1998年4月国务院发出《关于禁止传销经营活动的通知》至2005年两个《条例》的颁布,全国工商行政管理机关按照国务院的《通知》精神和国家工商行政管理总局的统一部署,从讲政治、讲稳定、讲大局的高度,把打击传销作为整顿和规范市场经济秩序的一项重点工作,在各级党委和政府的领导下,与公安等有关部门配合,齐心协力,经过七年的不懈努力,取得了显著成绩。据不完全统计,1998年4月至2005年7月,共查处传销和变相传销案件1.6万起,捣毁取缔传销和变相传销窝点4.5万个,清查遣散传销人员105万人次,移送司法机关案件近千件,涉案人员3700人,全国范围内规模化、公开化的传销活动得到有效遏制;广大群众对传销危害性的认识逐步提高,自我保护和抵制传销的意识得到增强;政府统一领导,工商行政管理机关、公安机关牵头,其他部门齐抓共管的综合整治格局初步形成。

一是各级领导高度重视打击传销工作。全面禁止传销工作开展以后,

党中央和国务院领导多次作出重要批示,明确指出打击传销和变相传销“不仅是经济问题,也是政治问题”,“要作为一项长期而艰巨的任务,常抓不懈,打持久战”。在国务院领导同志的直接关心下,2001年国家工商行政管理总局成立了打击传销领导小组,组建了打击传销办公室。按照国务院统一部署,国家工商行政管理总局一直把打击传销列为工商行政管理机关的重点工作,列为整顿和规范市场秩序的重要内容。

二是查办大要案件惩治了一批传销骨干分子。国家工商行政管理总局指导协调,各地通力协作,一批跨省市的、社会影响恶劣的、群众反映强烈的传销组织被查处取缔。2002年3月,国家工商行政管理总局直接指导协调上海、广东、广西、河北、江苏、陕西等29个省(自治区、直辖市)工商行政管理机关与公安机关配合,通过联合行动,一举查处了申齐实业(上海)有限公司及其分支机构变相传销大案,取缔了申齐公司及其114家分支机构,该案仅非法所得就达2.6亿元。全面禁止传销活动期间,国家工商行政管理总局先后组织督导相关地方工商行政管理机关与公安机关配合,查处了无锡德国王牌88传销案、重庆在校学生参与传销案、成都“互联网基金”变相传销案、冀辽吉黑诱骗少数民族群众传销案等。各地工商行政管理机关也相继查处了一批传销和变相传销大要案件。

三是及时化解矛盾维护了社会和谐稳定。在查处传销案件的同时,各地工商行政管理机关与其他部门合作,积极稳妥地做好接待、疏散、遣送传销人员等善后工作,为维护社会稳定作出了积极贡献。据不完全统计,1998年4月至2005年7月,全国工商行政管理机关清查遣散传销人员105万人次。

四是狠抓宣传教育提高了社会群众思想认识。这一期间,国家工商行政管理总局一直要求各级工商行政管理机关,把宣传教育作为打击传销的治本之策,配合专项行动的开展,深入揭露传销行为的欺骗性和危害性,提高和增强群众的防范意识。2001年,国家工商行政管理总局组织部署在全国范围内开展广泛宣传,积极配合打击传销及变相传销行为的专项行动。2004年,遵照国务院领导同志的批示精神,国家工商行政管理总局专门下发了《关于做好打击传销和变相传销宣传工作的通知》,组织开展全国性的集中宣传活动,广泛动员社会力量,防范、抵制传销行为,从源头上遏制传销的

发展蔓延。

五是加强执法打击防止了在校学生被骗参与传销。针对一段期间出现的学生被骗参与传销的情况,围绕贯彻落实国务院领导同志批示,2004年,国家工商行政管理总局会同教育部、公安部召开专题会议,研究打击诱骗学生参与传销和变相传销活动的工作,并联合下发了《关于严厉打击严密防范传销活动的紧急通知》,部署专项开展针对大中专学生、青少年被骗参与传销的打击和防范工作。同年,国家工商行政管理总局组织协调重庆、广州等地工商行政管理机关,查处了一批学生被骗参与传销和变相传销的案件。各地按照国家工商行政管理总局的要求和部署,把打击诱骗学生传销、解救受骗上当学生作为工作重点,加大对此类案件的查处力度。同时与教育部门一起深入学校开展宣传教育,举办“反欺诈、反传销”、“拒绝传销,从我做起”等活动,印发“致广大中高职院校生的一封公开信”等资料,受到社会和广大师生的好评。

第三节 两个《条例》的起草和颁布实施

一、两个《条例》的立法背景

随着我国改革开放的不断深入和社会主义市场经济的建设发展,市场主体多元化、经营业态多样化、营销方式现代化、市场竞争激烈化已成为市场经济发展的必然趋势。2001年12月11日,中国正式成为世贸组织成员,在加入世贸议定书中,我国政府承诺加入世贸组织三年内取消对“无固定地点批发和零售服务”的限制,并制定与WTO规则和中国“入世”承诺相符合的关于无固定地点销售的法规。这里所称的“无固定地点销售”,主要就是直销。由于直销进入我国的时间不长,公众对直销的认识也还存在着一定程度的偏差,区别合法直销和非法传销的能力相对薄弱。因此,制定一部既符合我国国情,又能够使消费者的权益得到充分保障,并内外一致的直销法规,对正确引导直销业趋利避害、稳步开放、规范发展,严厉打击传销活动,十分必要。2004年,商务部会同国家工商行政管理总局开始了《直销管理条

例》的起草工作。

《禁止传销条例》的起草工作起步较早。1998年4月国务院发布《关于禁止传销经营活动的通知》之后,工商、公安等部门认真履行职责,对传销进行了严厉打击,取得了显著成效。为了逃避打击,传销活动由公开转入地下,采取更为隐蔽、更为恶劣的手段从事非法活动,在一些地方发展蔓延,不仅严重扰乱正常的市场经济秩序,也直接危害人民群众的生命财产安全,破坏社会稳定。为了进一步加大对传销的打击力度,防止欺诈,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护社会主义市场经济秩序,维护社会稳定,2002年,国务院将制定《禁止传销条例》列入了立法计划,并责成国家工商行政管理总局负责起草工作。

考虑我国社会主义市场经济建立和完善的需要,以及加入世贸组织的承诺,两个《条例》的起草工作同步进行。经过广泛的调研和征求意见,国家工商行政管理总局负责起草的《禁止传销条例》(送审稿)和参与起草的《直销管理条例》(送审稿)于2004年底上报国务院。国务院法制办在征求有关部门和部分省市政府对两个《条例》(送审稿)意见的基础上,修改形成了两个《条例》(草案)报送国务院审议。2005年8月10日,国务院第101次常务会议通过了两个《条例》。

二、两个《条例》的立法指导思想

(一)《直销管理条例》的立法指导思想

一是内容要符合WTO的有关规定和我国的“入世”承诺。《中国加入工作组报告书》第三百一十条明确,“中国代表表示,中国将与WTO成员进行磋商并制定符合中国具体承诺减让表以及中国在GATS项下义务的、关于无固定地点销售的法规”。在起草审查《直销管理条例》的过程中,将该《条例》与WTO规则和我国“入世”承诺作了逐条比对,确保该《条例》内容与WTO规则以及我国“入世”承诺一致。

二是坚持从严监管。由于买卖双方信息不对称、销售人员分散、交易场所不确定等特点在直销经销模式上表现得十分突出,同时,我国市场发育还不够完善,监管手段不完全适应,群众消费心理尚不成熟,因此,直销过程中