



刘忠 著

题词：薄一波

序言：国务院法制办副主任 张穹

中国律协副会长 彭雪峰

书评：世界华人直销界学术泰斗 陈得发

中国 直销立法解读

权威解读直销法规 专业指导企业经营
理性倡导直销从业 依法保护消费权益



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

中国直销立法解读

薄一波
二〇〇五年七月



题词：薄一波

序言：国务院法制办副主任 张穹

中国律协副会长 彭雪峰

书评：世界华人直销界学术泰斗 陈得发

刘忠 著



法律出版社

LAW PRESS·CHINA

图书在版编目 (CIP) 数据

中国直销立法解读/刘忠著. —北京: 法律出版社, 2005. 10
ISBN 7-5036-5867-3

I. 中… II. 刘… III. 销售管理—条例—基本知识—中国
IV. D922. 294

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 111164 号

©法律出版社·中国

责任编辑/杨克 王耀琪

装帧设计/王大鹏

出版/法律出版社

编辑编纂/法律应用出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/新粤中印务有限公司

开本/145×210 毫米 1/16

印张/19.4 字数/165 千

版本/2005 年 10 月第 1 版

印次/2005 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

电子邮件/info@lawpress. com. cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www. lawpress. com. cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号: ISBN 7-5036-5867-3/D. 5584 定价: 30. 00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

直销和传销*

职务所系，今年初我牵头审查制定《直销管理条例》和《传销管理条例》。这两个条例都是规范商品流通领域的法规。两个条例同时制定、同时颁布、先后施行，有很深的寓意。

国务院制定出台《直销管理条例》（以下简称条例）的原因主要有两个。首先，是正确引导和规范我国直销业发展的需要。直销是众多现代经销模式中的一种，这种经销模式可以有效地降低企业的运营成本，对促进就业、促进市场经济条件下商品流通的发展有着积极作用。但是，由于这种经销模式在交易过程中存在很大程度的信息不对称性，直销人员也具有分散性的特点，所以，极容易引发一些不规范，甚至是违法行为的发生，进而损害广大消费者和直销从业人员的切身利益。加之直销这种经营方式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。因此制定一部能够使消费者的权益得到充分保障，既符合我国国情，而又内外一致的直销法规，对直销业正确引

* 序作者：张穹，国务院法制办公室副主任。



导、趋利避害、稳步开放、规范发展，是十分必要的。其次，是旅行入世承诺的需要。根据入世承诺，我国应当在 2004 年底取消对外资在无固定地点的批发或零售服务领域设立商业存在方面的限制，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”，主要形式之一就是直销。作为国际社会间一个负责任的成员，中国政府一向十分注重旅行自己的对外承诺。制定条例正是我们履行上述承诺的一个重要举措。

在起草审查条例过程中，我们始终坚持三个指导思想：

一是，条例的内容要符合 WTO 的有关规定和我国的入世承诺，刚才讲到，制定条例的原因之一就是要履行我国的入世承诺，因此，条例的内容一定要能够满足我国履行入世承诺的需要，要与 WTO 规则相一致。为了达到这个目标，我们在起草审查条例的过程中，将条例将要确立的法律制度与 WTO 规则和我国入世承诺作了逐条比对，在两者不相一致的方面，对条例进行了修改完善。应该说，现在正式公布的条例的有关规定与 WTO 规则和我国的入世承诺保持了一致。

二是，坚持从严监管。隐藏性和分散性的特点在直销这种经销模式上表现的十分突出，同时，由于目前我国市场发育还不完善，监管手段也较为落后，群众消费心理尚不成熟，因此，直销过程中很容易出现损害消费者利益的情形。1998 年以前传销在我国发展的情况已经证明了这点。有鉴于此，条例对直销业确立了较为严格的监管制度。这一方面有利于保障消费者的合法权益；另一方面，也有利于直销业的发展。严格的监管制度可以尽量减少违法行为的出现，而只有合法经营，直销业的发展才能获得良好的外部环境，从而走上持续、健康的良

性发展道路。

三是，谨慎渐进地开放直销市场。直销用通俗地话来讲，就是以面对面的方式，直接将产品及服务销售给消费者的行为。销售地点通常是在固定营业场所以外的地方，直销员在交易现场对产品作说明或示范。国际上通常将直销分为单层次直销和多层次直销。多层次直销实行复式计酬，即团队计酬。直销条例规定直销企业支付给直销员的报酬只能按照直销员本人直接向最终消费者销售产生的收入计算，禁止了团队计酬。为什么禁止团队计酬，禁止多层次直销，主要因为我国市场经济发展还不成熟，多层次直销容易演变为传销。这是制定《直销管理条例》的艰难之处。对于一切事物，尤其是艰难的事物，人们不应期望播种与收获同时进行，为了使它们逐渐成熟，必须有一个培育的过程。美国是直销的发源地，经过了几十年的摸索和发展，联邦政府没有完整的关于直销的法律，但却于2002年颁布了《反金字塔式促销法》，禁止金字塔式促销计划，连锁信件及相关计划。在其他联邦法律中还规定，直销商进入消费者家庭时必须出示身份证明、消费者在法定期限内可以退货等。此外，绝大多数州制定了反金字塔法，有的州制定了媒介销售法、多层次销售管理法等。这充分说明，直销业的发展必须循序渐进，相关管理、教育、沟通、消费者权益、市场伦理等领域都要有很大发展，法律、政府、行业组织、企业、推销商、消费者等各个环节都要相互协调。

条例对直销企业的市场准入规定了严格的条件，对直销员的招募培训和直销行为规范作了明确规定，对保障消费者和直销员的合法权益作了科学的制度设计，加大了监管的力度。

从世界直销业发展的历史来看，直销活动在其逐步发展的



同时,也很快衍生出一些商业欺诈行为,特别是传销、“金字塔诈骗”和“老鼠会”等,严重扰乱了正常的经济秩序。为此,各国政府都在严格规范的前提下开放直销经营活动;同时,通过立法严厉打击利用直销名义进行的欺诈活动。如美国的“禁止金字塔计划”法案、日本的《无限连锁链防止法》、马来西亚的《直销法》等。上世纪90年代初,一些外国直销公司开始进入中国。由于我国正处于社会主义市场经济发展的初级阶段,市场发育程度较低,有关管理法规不够完善,直销逐渐发展成为各种形式的传销活动。一些不法的单位和个人打着“快速致富”的旗号,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。针对上述情况,1998年4月,国务院发出了《国务院关于禁止传销经营活动的通知》(国发【1998】10号,以下简称通知)。通知明确指出,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1998年国务院颁布通知全面禁止传销以来,在国务院的统一部署下,工商、公安等部门认真履行职责,对各种传销活动进行了严厉打击,取得了显著成就,大规模、公开化的传销活动得到了有效遏制。

近年来,传销进一步发展为以“拉人头”欺诈等为主要形式的违法犯罪活动。为了逃避打击,传销活动也由公开转入地下,采取更为隐蔽、更为恶劣的手段进行不法活动,且近年来有愈演愈烈之势,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。传销不仅违反了国务院禁止传销的规定，还伴随传销发生了偷税漏税、制售假冒伪劣商品、走私贩私、非法买卖外汇、非法集资、虚假宣传、侵害消费者权益等大量违法行为，给金融秩序和市场经济秩序造成破坏；传销侵害的多为农民、下岗职工、老年人等社会弱势群体，绝大多数参加者被骗后血本无归，有的甚至生活无着；一些人被骗后走上偷盗、抢劫、械斗、卖淫等违法犯罪的道路，给社会治安带来隐患。

有鉴于此，为了维护广大人民群众的利益和市场经济秩序，国务院要求各级人民政府和执法部门要严格执法，对传销活动一经发现，坚决取缔。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，保持社会稳定，构建和谐社会，国务院在颁布《直销管理条例》的同时，也颁布了《禁止传销条例》，从法律上明确禁止任何单位和个人从事传销，并对传销的定义、表现形式、打击传销的工作机制、措施和程序、法律责任等作出了明确规定。

国务院法制办在审查制定《直销管理条例》和《禁止传销条例》中广泛听取了各方的意见，如国务院有关部门的意见、地方政府的意见、直销企业的意见，以及专家学者的意见。在法规征询意见的过程中，我们收到了刘忠律师所在的大成律师事务所提交的《立法建议书》以及他们邀请的江平老师、吴敬琏老师共同起草的《中国直销立法关键条款专家意见》。这些建议和意见，对于我们了解市场的现状，了解市场反应都有很大的益处。在直销市场开放的初期，我十分高兴的看到刘忠律师这本专著的出版和发行。



目前，直销管理的两部法规，《直销管理条例》和《禁止传销条例》都已经颁布，我们认为这仅仅是一个开始，我国直销市场步入法制化道路仍然任重而道远。怎样进一步规范直销行业的发展，打击非法传销行为，是一个需要长期研究的课题。希望广大法律工作者积极深入研究，提出有建设性的意见，更好地维护社会主义市场经济秩序，为建设和谐社会做出积极贡献。

是以为序。

2005年9月16日

法制时代的律师职责*

直销立法已经尘埃落定，但关于直销的话题依旧是媒体讨论的热点，毕竟这个行业的发展备受争议，而国家为行业的立法，表明政府对这个行业的认可和重视。值此立法出台之际，刘忠律师以其多年为直销企业提供法律服务的经验，出版了本书，并邀请我在阅读后，为本书做书评，作为刘忠律师的朋友和工作伙伴，我深感荣幸。

直销法规出台前，刘忠律师曾邀请江平老师和我，向国务院法制办提交《中国直销立法建议书》，对直销立法中的热点和焦点，提出我们的意见和建议，希望能够通过立法建议，更进一步完善我国的直销法规，使其符合行业发展实际，符合我国建设法制社会的需要。

对于这种向政府立法提供立法建议的行为，我十分赞成，我个人认为，这与律师在法制时代的职责是紧密相连的。

* 序作者：彭雪峰，男，北京市大成律师事务所主任、高级合伙人。现任中华全国律师协会副会长、中华全国律师协会知识产权业务委员会主任、中华全国律师协会宣传工作委员会主任、北京市律师协会副会长、中华全国青年联合会委员、北京市青年联合会委员、北京仲裁委员会、威海仲裁委员会、沧州仲裁委员会仲裁员。



律师作为整个社会生活不可缺少的一部分，其职责包括两方面，一方面是律师的执业职责，也就是我们常说的律师的工作，包括接受聘请或委托，用自己的法律知识，帮助国家机关、企业事业单位、社会团体、当事人处理有关法律事务或参加诉讼，以维护法律的正确实施，维护国家、集体的利益和公民的合法权益。另一方面则是律师的社会职责。我认为，作为高素质人才的律师应发挥以下社会职责：

第一，律师依其素质应显示参政议政的价值。

不论是从现实上看，还是从理论上讲，从个案入手解决现实已存在的影响社会和谐发展的现象是治标，从制度入手摧毁产生社会不和谐因素的基础才是治本。因此构建和谐社会的根本出路，在于推动制度的创新。而制度的创新需要法治为基础，需要立法作保障，需要政治体制改革为动力。

律师制度从根本上说属于国家的上层建筑，是国家政治结构中不可或缺的重要组成部分，律师队伍应当是国家政治领域中一支重要的力量。律师崇尚民主法治的天然本性，律师尊崇法律、熟知法律的基本素质，律师对民主政治具有的与生俱来的亲和力，律师对社会关系稳定、有序追求的自觉性，都决定了律师在推动制度创新、依法治国的政治领域中能够大有作为。这正是不少法治国家重要的政治人物、领导人物何以大多有律师执业经历的缘由之所在。

我国律师制度恢复重建已二十余年，律师队伍从小到大已有了可喜的发展，律师声音由弱变强已令社会瞩目，律师由初创时期的彷徨到发展中的自信正在走向成熟。依法治国已成为我国的治国之本，构建和谐社会正在成为全社会的共同理念。我们已具备的基本条件，我们适逢的大好机遇，无不在推动着我们应更多地关注国家的政治领域，应更多地参与国家民主政

治的建设，应更好地发挥我们在参政议政中的作用。

时代呼唤着律师政治意识的进一步觉醒，社会期待着律师中的杰出人物成为国家政治领域中的精英，参政议政应成为我们每一位律师最高的价值追求。

第二，律师应充分发挥在立法中的作用。

作为社会中介组织，律师具备的独有的社会功能，决定了律师参预和谐社会的构建，既有律师业的内在动因，更源于社会的要求。

律师作为直接为当事人提供法律服务的主体，在为当事人提供法律服务时，由于更贴近市场，更贴近社会，使其相对于立法机构而言，更易于发现现有法律法规的空白点，这是律师执业的优点之一。如果仅仅只是发现空白，而不积极向政府进言，提出立法建议来填补法律的空白，我认为这并不是法制时代合格的律师。我们提倡的，是积极向政府进言，通过律师工作的独特作用，逐步完善我国的法制建设。

刘忠律师在此次直销立法中，多次向政府机关提出自己的立法建议，并在媒体上大力呼吁企业形成统一的声音，向政府进言，这既源于他对直销行业深厚的感情，更源于其律师职责，源于他对我国法制建设的热心和忠心。

第三，律师应充分发挥法制宣传的作用。

律师拥有的专业素质，决定了其与其他行业不同的特殊性，也决定了其特殊的社会职责，那就是宣传法律。律师历来被社会誉为“公平正义”的化身，“扶弱助良”的天使。尽管现实中人们对律师的这一美誉从不同角度提出了质疑，但我认为，律师业能得以产生是基于其能满足社会公平正义的需要，律师业能得以存续是基于其具有的维护社会公平正义的功能，律师业能得以发展是基于其内在的对社会公平正义的追求。



刘忠律师现在通过这本专著，就是在向直销企业、直销员和消费者进行着法制宣传，这对于行业发展将起到积极的作用，

在本书中，刘忠律师详细、全面的解读了直销行业的特点及《直销管理条例》的规定，通过本书可以看出刘忠律师扎实的法律功底以及对于直销行业的感情。作为中国最早接触直销行业的律师之一，刘忠律师多年来一直为直销企业提供法律服务，包括直销企业的设立、直销企业的运作、直销企业法律风险的规避等等，通过这些服务，他了解直销业的发展历程，也了解在法律缺失的情况下，非正规运作的直销企业将会给社会带来的危害。因此，他倾注了大量的心血写成本书，作为直销企业规范运作的指导书籍，作为直销员规范执业的向导，作为消费者保护自己合法权益的法律读本，希望能够为直销行业在中国的健康发展尽自己的一份力量。

作为刘忠律师的工作伙伴，我本人对刘忠律师这种积极参与社会法制建设的行为十分敬佩。同时，作为律师队伍中的普通一员，我们也希望能有越来越多的律师积极参与到我国的法制建设中来，积极发挥我们律师的社会职责。

2005年9月20日

自序

中国政府科学面对直销立法

自2004年9月厦门会议吴仪副总理宣布中国将在年底颁布直销法规后，政府对直销的立法一直稳健、理性地向前推进，期间，由于行政立法程序的原因，去年未能出台直销法规，这引起了社会和行业的种种猜疑。本人认为，直销法规当时迟迟没有出台，恰恰从另一方面表现出中国政府对这个行业的重视，从原来的部门法规已经上升为国务院立法条例。而从目前所“曝光”的草案以及立法的每一步来看，直销法规必然是一部高质量的法规。在本文中，笔者仅从立法技术及立法程序所具有的科学性对本次直销立法进行解读，以供业界关注。

一、中国政府直销立法体现专业化

立法本是一国最高立法机关专属的权力，但随着经济和社会的不断发展，越来越多的主体如地方权力机关、行政机关、司法机关等接受最高权力机关的授权成为立法主体。与此同时随着现代社会关系的日益复杂化，社会分工的高度专业化，法律调整对象的多样化，立法进一步专业化、技术化、规范化的结果是立法成为少数专业人士的专业化行为，多数人统治的民



主变成了少数人的垄断。

中国政府直销立法属于行政立法，包括两部法规和一个办法的出台，由商务部起草并制定《直销管理条例》和《推销员管理办法》，由国家工商行政管理总局起草并制定《禁止传销欺诈条例》。之所以这样分工是有其历史原因的，第一，1998年中国对直销一刀切后，商务部曾颁布《关于外商投资传销企业转变销售方式有关问题的通知》允许十家外资企业以“店铺+推销员”的方式开展多层次直销经营活动，引导外资正规直销企业转型（多层次直销转为单层次直销模式），商务部是法定的外商投资企业的监管机构，负责对十家外资转型企业的监管。从1998年至今，商务部多次就直销立法的问题出国求学，研究这项市场流通中特有的营销行为，并对直销进行深入了解，也积累了丰富的管理经验，此次直销立法由其主导，是直销行业的要求。第二，国家工商行政管理总局作为整顿市场秩序的先锋，自非法传销活动诞生之日起，就一直负责对非法传销活动的打击，在打击非法传销的过程中积累了丰富的经验，对非法传销组织的认定有绝对的权威性。因此，《禁止传销欺诈条例》由其作为立法部门。

正是由于商务部和国家工商行政管理总局在直销管理方面所起的不同作用，确定了他们在此次立法中的分工，使其得以根据自身积累的经验，在立法中体现其专业性。一个实施稳健的监管，实现市场繁荣，另一个进行有效的监管，即所谓辩证统一的“一放一压”中国特色模式。

二、中国政府直销立法体现民主性

如上所述，立法进一步专业化、技术化、规范化的结果是立法成为少数专业人士的专业化行为，多数人统治的民主变成

了少数人的垄断。因此，要使法律真正反映各个利益主体不同的声音，就必须听取社会上各种利益集团的声音，反映他们的利益，体现他们的参与，否则法律便无法实施，沦为一纸空文。因此为了保证利害关系人的要求得到反映，利益得到合理安排，许多国家在立法起草和法案审议阶段，都要召开主要由法案利害关系人参加的会议，由各利益集团的代表人或代理人出示证据、发表意见、展开辩论，以专门听取意见。

中国直销立法，政府实现了由传统的“官僚型”立法模式向“回应型”立法模式的转变。所谓“回应型”立法是指立法应当积极主动地回应公众的立法期待和市场的立法需求，将公众的立法期待和市场的立法需求通过制度化的机制置换为源源不断的立法增长点。在“回应型”立法模式下，立法机关应当充分汲取社会的智慧和知识资源，催生立法民主，彰显立法的人文精神。立法的民众参与机制可以在相当程度上赋予法律的正统性、民意性和权威性，使所立之法易于被公众接受和服从，亦在一定程度上为未来法律的执行清除了某些潜在的阻力。

在中国商务部起草《直销管理条例》的过程中，立法机关充分的向企业及行业专家征询意见，从2003年的“苏州会议”到2004年的“厦门立法座谈会”，政府已广泛听取来自民间的声音，可以说这是一种极大的国家与民主法治意识的进步。我认为各个不同的利益主体都得以在立法过程中反映自己的意见和建议，最终由政府形成一个综合各方意见的法规，才是理性的、可行的、科学的。

这种立法模式还有另外一个不可忽视的优点，作为立法建议人，直销企业向立法机关提出立法建议，这个参与法律制定的过程，使其有义务承认它们的合法性并服从它们，那种义务



来自这一事实，即制定法律时我参与过。如果法律是公正的，我可以引以为荣；如果法律是不公正的，我仍继续有义务为其改善而努力。所以，我认为中国直销在立法之前倾听各方面的意见，是保证立法质量和法律实施的重要因素。有了相关群体的参与，对参与结果的尊重、对参与制定法律的服从也就成了相关群体应有的、默认的义务。

三、中国政府直销立法体现系统化

中国直销立法包括两个法规、一个办法的制定，即《直销管理条例》、《推销员管理条例》和《禁止传销条例》，这些法规构成了一个小的直销法规系统。《直销管理条例》作为一个引导，规范企业的正常运作，从而健康发展。《禁止传销条例》作为一个罚则，约束非法传销行为，净化市场环境。《推销员管理条例》则是从微观的角度，约束直销行业的个体，通过对个体的规范，进而规范行业的发展。

为了实现对直销行业更为有效的监管，更好的对消费者权益进行保护，政府将直销立法与已有的《合同法》、《消费者权益保护法》、《产品质量法》、《税法》等进行了紧密的结合，更引入了国际通用的冷静期退货制度。这些法律共同构成了直销法规的大系统，引导直销行业在市场经济中健康、有序的发展，促使直销企业守法经营、诚信经营，也使直销从业人员的权益得到了保障，最终实现社会和谐、行业规范、企业自律和个人理性的直销环境。

四、中国政府直销立法体现程序化

根据国家立法程序，部门规章制度在出台前，必须通过国务院的审查，而负责对法规进行审查的，就是国务院法制办公