

第 1 章

政府之道

—— 如何讲解中国直销下一步开放趋势

多层次直销生存还是死亡？直销法规是否将进一步修改？中国直销市场下一步开放的路径在哪里？古人告诉我们，“利小谋于市，利大谋于朝。”要长期从事一项事业或要成就一番事业，重要的是要把握政策方向。解读中国政府要员关于直销立法的观点，也就是在解读中国政府在今后进一步开放直销方面的政府思维路径。在这些政府要员的观点里面，其实早已给出了答案。

- 中国直销下一步开放的政府思维路径
- 直销立法还只是开始
 - 国务院法制办副主任张穹谈中国直销开放趋势
- “直销开放目的：不是限制而是发展”
 - 商务部副部长马秀红谈中国直销开放趋势
- “建立有中国特色的直销体系”
 - 商务部外资司副司长邓湛谈中国直销开放趋势
- 直销立法：在社会管理成本与市场效益中寻找平衡

中国直销下一步开放的政府思维路径

“利小谋于市，利大谋于朝。”古人告诉我们，如果是做小买卖，眼光盯住小市场就可以了；但如果要长期从事一项事业，或者说，要成就一番事业，重要的是要把握政策方向。

多层次直销生存还是死亡的问题，一直成为直销从业者挥之不去的一份扑朔与迷离。解读中国政府要员关于直销立法的观点，也就是在解读中国政府在今后进一步开放直销方面的政府思维路径。

为何现在没有开放多层次直销？今后直销市场逐步开放的路径在哪里？在这些政府要员的观点里面，其实早已给出了答案。本文全部利用政府官员的原话及政府官员撰文之原文，就中国直销未来趋势展开探讨。

直销立法还只是开始

随着《直销管理条例》和《禁止传销条例》的颁布实施，很多人对多层次直销模式是否在未来开放失去了信心，但从一些政府官员的讲话及撰文中透露出来的信息看，对多层次直销

的开放之门并未关上。

对于直销开放只是开放“半扇门”（也即指开放单层次）的结果和以后这扇门将怎样打开，其实在 2004 年厦门直销立法座谈会上，商务部副部长马秀红就已经给出了援引，“我觉得一开始我们应该定得严格一点、规范一点，这样更便于监管。这是为了先创造出一个好的基础，再在这个基础上不断扩大它的使用范围，而这个基础是直销企业健康发展非常重要的一个条件。”

国务院法制办副主任张穹先生在《直销与传销》一文中就明确指出，“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。”

对于直销立法以后的工作，张穹还号召社会各界作进一步的研究，“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和社会各界人士积极深入研究，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。”——这既是张穹先生对社会各界人士的期望，也是中国直销业未来的希望。

经营范围将进一步扩大

进一步的立法工作，有可能将继续扩大直销行业的经营范围。

商务部副部长马秀红女士在 2004 年厦门直销立法座谈会上曾明确提出，“现在的立法方案比开始时已丰富完善了许多，

这与中国在不断地改革和新的立法基础在出现有关。所以我们就可以在这个基础上作进一步的扩大，扩大它的经营范围。”

对直销行业来说，现在开放的经营范围是单层次直销，进一步扩大的经营范围，多层次直销自然会成为一个重要的考虑方向。

因为对于直销运营模式，中国政府心中早有定论。张穹先生在《直销与传销》一文中指出，“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。”

尽管目前只对单层次直销模式进行了开放，但马秀红副部长在厦门会议上已明确表示，“既然政府制定法律规章来规范直销这种商业行为，其目的应是促进直销这种商业行为有序地、依法地向前发展，所以我们制定的法规应该给依法经营的直销企业创造发展的机会，应该给企业更大的发展余地和空间，给他们创造更加良好的发展环境。”

企业更大的发展余地和空间在哪里？答案自然不言而喻。

渐进开放之道

由于直销行业的复杂性和中国市场的特殊性，目前我国只开放了单层次直销，对此，马秀红副部长解释说，“尽管直销在过去六年里发展比较快，但还只是一个起步阶段，还是一个摸索经验、持续发展的营销阶段，因此在这种情况下，我们的立法也有一定的局限性，离全面认识还有一个过程。所以我觉得这次立法应该是基于我们六年的经验，制定一个最基本的框架，把我们能够看得清、摸得透的问题，在这大的法律框架下

搞清楚，然后有待以后作进一步的完善。”

至于进一步完善之道，马秀红副部长用了“摸着石头过河”的比喻，“邓小平提出改革开放，并不是把改革开放全都摸索清楚了再去做，而是看准一步做一步，不断积累经验，不断进行完善。只要改革开放的目标确定了，我们一步一步向目标走，就最终会实现突破、实现飞跃，最终实现目标。”“邓小平有一句名言是：摸着石头过河。我想我们在进行直销立法时，也不妨摸着石头过河。”马秀红副部长此话，正好诠释了我国直销开放在相当长的一段时间内所采取的态度。

至于进一步完善的路径，并不是一蹴而就，而会采取一种渐进修改的办法。“立法都有一个过程，我认为，整个制定法律的过程，都是以不断改进和不断完善的方式进行的。”她举例说，到现在我们制定的外商投资法规已经有 227 个，所以在立法方面我们已经有经验，即先找出平衡点，然后在实践中不断寻找更多的共同点进行修改，如果每年都有新建议，我们就每年都进行修改。”

肯定直销模式

对于直销法规的出台，业界很多人士认为，中国政府对于直销一直抱有成见。而在各种舆论的声音里面，则总是听到各种抵制和指责。中国政府对待直销的态度果真如此吗？

在国务院法制办副主任张穹先生所撰写的《直销与传销》一文中，对于直销模式却作出了肯定：“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。”

作为我国对部门规章进行审查的政府机构，国务院法制办在直销立法过程中起到极其重要的作用，而《直销管理条例》和《禁止传销条例》两个条例的审查制定工作，均由张穹先生牵头。张穹先生此语，无疑化解了业界以为政府对直销“一棍子打死”的疑虑。

马秀红指出，“中国以市场经济为导向的改革，不断深入进行了 26 年。20 多年前，也就是在计划经济模式下，市场营销这一块是比较单一的。改革开放后，市场经济不断深入发展，快速推进，到了前年，中国政府宣布我国已经基本建成了市场经济体制。在这种情况下，市场营销的方式和理念也是层出不穷，各式各样的都有。”马秀红副部长在讲话中还特意提到：“这自然也包括直销经营模式。”

至于这种“各式各样”的营销模式中，是否只是单层次直销模式还是包括单层次直销模式和多层次直销模式，马秀红副部长没有明说，只能靠业界自己的理解了。

这就像对中国直销市场下一步的开放路径一样，有关方面其实已经从不同角度作了充分的说明，但这种说明并没有明说，也只能靠业界自己的理解了。

（至于详细的说明，请继续阅读下面的篇幅。）

直销立法还只是开始

——国务院法制办副主任张穹谈中国直销开放趋势

几经呼唤，直销法规终于薄雾而出。

9月2日，国务院发布国务院令，正式颁布《直销管理条例》和《禁止传销条例》。由此中国直销进入法制时代。

由于直销立法过程中的层层迷雾，再加上直销法规的部分内容招到了市场人士的质疑（例如法规事实上禁止了多层次计酬方式），特别是两个法规同时颁布，但实施时间却一前一后相差一个月（《直销管理条例》实施日期为12月1日，但《禁止传销条例》实施日期为11月1日），市场人士更是颇为不解。

各种疑虑很快就有了答案——就在法规颁布后不久，国务院法制办副主任张穹先生（副部级）挥毫撰文，为民众解答了心中的疑点。

作为我国对部门规章进行审查的政府机构，国务院法制办在直销立法过程中起着极其重要的作用，而《直销管理条例》和《禁止传销条例》两个条例的审查制定工作，均由张穹先生牵头，故在张穹先生撰写的题为《直销与传销》一文中，张穹先生指出，“职务所系，今年初我牵头审查制定《直销管理条

例》和《禁止传销条例》。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。”

“很深寓意”何在？在这篇《直销与传销》一文中，张穹先生以直销立法审查制定之牵头人身份，为市场一一作答。

两 个 原 因

出台《直销管理条例》的两个原因

一、首先是正确引导和规范我国直销业发展的需要。

二、其次是履行入世承诺的需要。

在《直销与传销》一文中，张穹先生详细解释了国务院制定出台《直销管理条例》（以下简称条例）的原因。

张穹先生认为，出台《直销管理条例》主要原因有两个。

对于直销立法，业界一直有两种不同的声音，一种观点认为，中国政府原本就不愿意开放直销市场，或者对直销在社会主义市场经济中的

国务院法制办肯定直销积极作用

国务院法制办副主任张穹先生在《直销与传销》一文中就指出直销的积极作用：“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。”

地位认识不足；另一种观点认为，直销应该尽快与国际直销市场接轨，应该真正开放直销市场。然而，张穹先生在文中批驳了这两种观点，他认为，出台《直销管理条例》，首先是正确引导和规范我国直销业发展的需要。

与部分业界人士认为中国政府“反对开放直销”的观点相反，张穹先生在文中指出直销的积极作用，“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。”

而对于要全面开放直销市场的观点来说，张穹先生则仔细分析了我国目前为什么不能全面开放直销市场的原因：既有直销行业自身的特点局限，又有我国市场的特殊情况。

对于直销行业自身的局限性问题，张穹先生在文中认为，“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。”而对于我国市场的特殊情况，张穹先生进一步指出，“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。”

正是由于以上两种情况，张穹先生认为，“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，对直销业正确引导、趋利避害、稳步开放、规范发展，是十分必要的。”

对于《直销管理条例》出台的另一大原因，张穹先生认

为“是履行入世承诺的需要。”

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。张穹先生认为，“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履行自己的对外承诺。制定条例正是我们履行上述承诺的一个重要举措。”

三个指导思想

- 一、条例的内容要符合 WTO 的有关规定和我国的入世承诺；
- 二、坚持从严监管；
- 三、谨慎渐进地开放直销市场。

在《直销与传销》一文中，张穹先生首次披露了在起草审查条例过程中，中国政府始终坚持的三个指导思想：

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，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。

事实上，在最终出台的《直销管理条例》中，确实针对草

案中一些条文通过对比 WTO 的有关规定，做出了相应的修改，最明显的两处改动就是，其一是取消了申报直销的企业必须是“生产型企业”的规定，其二是将“店铺”改为了“服务网点”。张穹先生强调，“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。直销用通俗的话来讲，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品的收入计算，禁止了团队计酬。

在谈到这个原则的时候，张穹先生讲述了为什么我国在直销开放初期禁止多层次计酬的问题——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。

而从张穹先生的撰文里可以看出，中国直销开放政策采取了谨慎渐进的方式，而并不是彻底否定多层次直销，只是因为目前条件还不成熟，只有当相关管理、教育、沟通、消费者权益、市场伦理等领域得到很大发展、并在其他方面得到相互协调的时候，多层次直销才能获得真正的开放。

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。

全面禁止传销

对于《禁止传销条例》的制定，张穹先生也作了充分的阐

释。

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；传销侵害的多是农民、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。

广开言路 谨慎立法

本次直销立法，一改 1997 年《传销管理办法》制定采取类似“闭门造车”的方法，而是广开言路，广泛征求了社会各方面的意见，相关政府官员甚至多次远赴国外，实地考察美

国、马来西亚、韩国等地的直销市场，吸取优秀的管理经验。而在《直销管理条例》和《禁止传销条例》送达国务院法制办后，国务院法制办在审查制定《直销管理条例》和《禁止传销条例》过程中广泛听取了各方的意见。

据了解，国务院法制办收到《直销管理条例》送审稿后，法制办立即征求了公安部等有关部门和北京、上海、广东等省级人民政府的意见，并听取了一些转型企业以及希望在直销业开放后进入这一行业的部分民营和外资企业的意见，在此基础上，法制办会同商务部、工商总局，对送审稿进行了反复修改，最终形成了出台的《直销管理条例》。

而对于《禁止传销条例》的出台，国务院法制办同样采取了广开言路的办法，在收到送审稿后，法制办立即分送全国人大常委会法工委、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、信息产业部、银监会等 24 个单位和上海、重庆、广东、河南、新疆等 12 个地方政府以及 10 多个地方工商行政管理部门征求意见，同时，法制办还从国家工商总局调取了 22 份查处传销的典型案例，作了认真分析。根据反馈意见对送审稿进行了修改，并再次征求了公安部、商务部、银监会等部门的意见，在此基础上才形成了《禁止传销条例（草案）》，在有关方面对草案已达成一致意见，并征求全国人大常委会法工委的同意、国务院办公厅复核的情况下，才送总理办公室签署。

如此复杂的征求意见过程，充分体现了本次直销立法遵循了科学民主立法的原则。尽管由于直销法规的出台在某些方面并不符合国际惯例，市场人士仍在质疑中国政府立法的过程是否妥当，但仅从法制办征求意见的过程中就可以看出，中国政

府在直销立法过程中的审慎态度，而对于直销法规中某些并不十分吻合市场发展规律的条文，并非不了解直销市场，而是经过谨慎思考的，充分体现了张穹先生所言的“谨慎开放直销市场”的原则。

渐 进 开 放

由于直销立法的部分条文因受中国市场目前因素的影响，并不是很吻合直销市场的国际惯例，部分市场人士对直销市场的未来表示担忧。而事实是，直销立法之所以会从那些角度来进行规定，主要是考虑到目前的一些实际情况还没有得到协调，不过这些规定也不是一成不变的，张穹先生在《直销与传销》一文中强调，“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。”

这也体现了中国直销立法的“渐进”原则。随着相关管理、教育、沟通、消费者权益、市场伦理等领域的发展，法律、政府、行业组织、企业、推销商、消费者等各个环节达到相互协调，中国直销法规会更为完善，也会更进一步与国际直销惯例接轨。

“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和社会各界人士积极深入研究，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。”这既是张穹先生对社会各界人士的期望，也是对中国直销业未来的期望。