

## 构建直销立法体系 完善打击传销政策

法学所 常纪文

传销曾经在国家的严厉打击之下沉寂了一段时间,如今却在直销立法出台的前夕,打着直销的旗号卷土重来:有的提出了“以店铺销售配合营销代表直销”的营销模式;有的提出了“统一培训主体、统一培训地点、统一培训资料”的培训方式,对公司员工进行分流归类管理;有的不要求营业代表预先支付货款,并规定售出的产品有退货保障。这似乎说明他们已经改弦更张,做起了合法的营生。但事实并非如此。一个经营组织,无论它披着什么样的外衣,提出什么样的口号,只要具有金字塔式的组织结构、洗脑式的培训方式、高昂的产品价格和层层累计的收入分配方式四个基本特征,从本质上看,它仍属于传销。

新式传销的隐蔽性和反侦察性均很强,有时甚至利用网络的开放性、交易组织的虚拟性、传播的隐蔽性和数据的加密性开展违法活动,因此证据收集和性质认定的难度很大。即使认定了,也由于新式传销涉及传销组织、传销参与者及其亲属的利益,有时还牵涉到一些领导干部,因此对其进行打击就会受到不小阻碍。一些地方政府基于传销事件涉及的人多,怕引起群体性政治事件,加上一些别有用心的人把打击新式传销宣传为打击直销,并把它和我国履行加入WTO关于直销的承诺挂起钩来,使得地方政府严厉打击传销的行动大打折扣。值得注意的是,传销目前已具有内外勾结的趋势,如在重庆等地,一些打着安利旗号的所谓直销组织却干着传销的勾当,而安利(中国)总部却否认与己有关,并指出那些传销的产品为来自港澳甚至国外的走私产品。如果事实真是这样,情况就更为复杂。

在我国,禁止和打击传销的立法主要有

1998年国务院颁布的《关于禁止传销经营活动的通知》、1998年《关于外商投资传销企业转变销售方式有关问题的通知》、2001年《国务院办公厅转发工商局等部门关于严厉打击传销专项整治行动的通知》、2002年国家工商行政管理总局等部门联合颁布的《关于关于外商投资传销企业转变销售方式有关问题的通知 执行中有关问题的通知》、2003年国家工商行政管理总局颁布的《关于进一步开展严厉打击传销和变相传销工作的意见》等。这些立法对于遏止传销尤其是外资传销的传播和危害起到了一定的积极作用。

但这些立法的效力层次普遍不高,系统性不强,制度建设不健全,目前在实施中已出现明显不足:一是直销尤其是外资直销准入制度不完善,一些国际上臭名昭著的传销组织以直销的名义顺利进入我国之后,以变相传销的手段迅速地占领我国市场;二是缺乏关于直销企业组成结构和人员资质的具体法律规定,营销机构及其从业人员鱼龙混杂,难以阻止他们从事可获取暴利的非法传销活动;三是直销产品的价格管制、竞争监管和税收征管制度不完善,一些变相传销者采取不正当手段获取高额利润,并大肆逃税;四是直销产品的质量技术、卫生、基因安全和“三包”等监管规定不完善,一些消费者的合法权益受到变相传销者的侵害却难以得到有效的救济;五是直销企业的培训、集会与宣传监管规定不完善,以传销或变相传销为目的的秘密非法培训、集会、虚假宣传、精神甚至人身控制现象时有发生;六是缺乏严厉的传销责任尤其是刑事责任规定,一些非法传销组织因为处罚不力目前已恶性膨胀到难以控制的地步;七是许多地方的工商部门、税务、质量技术

监督等部门由于缺乏协作执法和安全执法机制而难以有效地履行打击职责;八是地方保护主义责任追究机制不完善,一些地方为了收取少数税收或害怕群体性示威事件而支持、包庇甚至纵容新式传销违法活动;九是缺乏与港澳甚至国外协作打击传销的机制,内地的新式传销活动受到港澳甚至国外传销组织的遥控。

目前,直销立法即将出台,一些外资直销企业加紧了侵占中国市场的步伐,这些问题显得越来越突出。因此,构建直销立法体系、完善打击传销的政策显得越来越必要。

在立法体系方面,应制定与《公司法》、《外资企业法》、《中外合作经营企业法》、《中外合资企业法》和《价格法》、《反不正当竞争法》、《广告法》、《广告管理条例》、《投机倒把行政处罚暂行条例》等衔接的《销售法》、《直销条例》和《反传销条例》。在打击传销的政策方面,立法机构应加强传销罪立法工作;工商行政主管部门应完善包括市场准入、黑名单禁入、产品宣传、出版物发行、培训组织、产品销售、房屋租赁、市场巡

查、有奖举报、不良记录和警示信息等在内的可评价监管政策体系;商业行政主管部门应完善直销规划和内外资待遇平等政策;价格行政主管部门应完善产品价格核定、明示和价格变更监管政策;税务行政主管部门应完善全过程的收入核查和税收监管政策;质量技术监督与检验检疫行政主管部门应完善产品质量、检验检疫等政策;卫生和食品药品监督行政主管部门应完善医药、保健品和其他日化用品的卫生和基因安全政策;公安部门应完善打击非法集会、游行、示威与邪教式宣传的政策;海关行政主管部门应完善打击传销产品走私的政策;监察部门应完善打击传销主管者负责制和行政首长负责制。

此外,还应建立居民自治组织配合行政执法的激励机制,制定跨区与跨国打击传销的政策,建立协同执法尤其是公安部门保障执法安全的制度。上述政策制定或完善工作应遵循“标本兼治、重在治本”的方针,只有这样,才能最大限度地遏制新式传销在我国的蔓延。