

关于完善《直销管理条例》的建议

九三学社成员、南京市鼓楼区物价局检查所所长徐国建说，2005年国务院颁布《直销管理条例》（下简称《条例》），至今已经14年，在《直销管理条例》的推动下，直销行业得到了健康稳步发展，从业人员素质和直销市场认可度不断提升，为促进消费、扩大就业、推动社会经济发展发挥了积极作用。但近年来，权健等直销企业问题频发，《条例》实践中存在的不足逐渐凸显，必须适时修订，以推进直销行业改革创新及规范发展。

为此，建议：

1.将网络直销企业及其销售行为纳入《条例》实施监管。当前网络直销运营中，直销企业的责任、权利、义务、监管部门如何实施监管、消费者合法权益如何维护等相关规定，《条例》并没有明确。网络直销企业游离于《条例》之外，严重损害了消费者合法利益。

2.及时变更对直销企业实施监督、管理、处罚的主体。现行《条例》条款中，“国务院工商行政管理部门、工商行政管理部门”承担了对直销企业的监督管理和处罚职能，随着2018年3月国家市场监督管理总局的成立，原国家工商行政管理总局的职责已由国家市场监督管理总局承担。因此，必须对《条例》中实施监管、处罚的主体进行变更，以保证《条例》合法性、有效性、持续性。

3.规范界定《条例》与司法解释“多层次直销”行为。《条

例》第3条规定：“国家只允许直销企业开展单层次直销业务，禁止多层次直销活动。”但现行法律并未禁止普通经营者招募推销员开展上门推销业务，也未禁止其招募的推销员再招募人员组建新的推销团队。2013年11月14日，“两高一部”《关于办理组织领导传销活动刑事案件适用法律若干问题的意见》（公通字〔2013〕37号）明确“以销售商品为目的、以销售业绩为计酬依据的单纯的‘团队计酬’式传销活动，不作为犯罪处理”，表明在司法层面已放松对多层次直销行为的管制。

4.给一线直销监管部门赋予部分特别监管权限。《条例》第6条规定：“国务院商务主管部门和工商行政管理部门依照其职责分工和本条例规定，负责对直销企业和直销员及其直销活动实施监督管理。”这赋予了国家级监管机关在直销企业市场准入管理方面的特别监管权，对于承担日常直销市场秩序监管的县级以上工商机关却并未赋予特别监管权，致使一线监管部门无法实施有效监管。

5.对分支机构的设立时间、主体资格等问题进行细化。《条例》第10条规定：“直销企业从事直销活动，必须在拟从事直销活动的省、自治区、直辖市设立负责该行政区域内直销业务的分支机构(以下简称分支机构)……”然而对于分支机构和服务网点如何设立、设立时间、设立程序及可采取的组织形式、是否具备法人主体资格等问题未明确，给日常监管带来困难。

6.对业务培训内容、时间、考试方式、成绩进行从严规范。

《条例》第 18 条规定：“直销企业应当对拟招募的直销员进行业务培训和考试，考试合格后由直销企业颁发直销员证。未取得直销员证，任何人不得从事直销活动。”目前，企业直销员申请、培训、考试、领证均乱象频出，欺骗、误导、引诱消费者等行为时常发生。

7.明确对直销员直销行为应承担连带行政责任。《条例》第 27 条规定：“直销企业对其直销员的直销行为承担连带责任，能够证明直销员的直销行为与本企业无关的除外。”从该条规定可以看出，直销企业对其直销员的直销行为必须承担民事连带责任。但对于直销企业是否应对直销员的直销行为承担连带行政责任的规定却不明确，致使直销员或店铺销售商违法后被执法机关立案调查的，因其故意隐匿或逃逸，惩处违法直销行为的行政管理目的难以实现。