关于《中华人民共和国商品流通法

（草案征求意见稿）》的说明

**（2015年3月31日）**

改革开放以来，我国流通产业取得长足发展，市场规模持续扩大，基础设施明显改善，消费环境更加便利，新型业态不断涌现，现代流通方式快速发展。流通产业已成为我国国民经济的大产业，是基础性和先导性产业，发挥着引导生产、促进消费的重要作用。

但与发达国家相比，我国内贸流通领域还存在着流通成本高、流通效率低、流通安全保障不足等问题。人民群众对流通设施布局不合理、卖难买贵、市场秩序混乱、诚信缺失、地区封锁、行业垄断等现象反映强烈。这背后既有政府管理不到位也有经营者经营不规范的问题，而破解这些问题的钥匙是从法律上厘清流通领域政府与市场的边界。

目前，内贸流通领域立法分散、不成体系，管理手段有限，力度不足，并在诸多领域存在立法空白，更不适应新型流通业态和新兴流通方式的快速发展。虽然其他法律涉及流通环节，但仍缺乏一部贯穿流通各领域、以政府对流通管理为调整对象的基本法。

党的十八届三中全会提出，“推进国内贸易流通体制改革，建设法治化营商环境”。党的十八届四中全会也明确了“社会主义市场经济本质上是法治经济。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度。” 要落实上述要求，解决改革中体制机制问题，制定《商品流通法》势在必行。

根据《国务院2014年立法工作计划》，商务部启动了《商品流通法》起草工作，形成了《中华人民共和国商品流通法（草案征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）。

一、指导思想和基本定位

《商品流通法》起草的指导思想和基本定位是按照十八届三中、四中全会的要求，围绕“处理好政府和市场关系”的核心，制定一部激发市场活力的法，一部明晰政府边界的法，一部改革流通体制的法，一部创新管理方式的法。主要反映在以下方面：

首先，《商品流通法》坚持发挥市场决定性作用，力求激发市场活力。《征求意见稿》在总则中确立的第一条原则就是自由流通原则，即政府鼓励商品（包括合法进口的商品）在全国范围内自由流通，除非法律有禁止或限制性规定。市场主体间的民商事关系不是《商品流通法》的调整对象。

其次，《商品流通法》重在规范政府对流通的管理。《征求意见稿》旨在科学界定流通领域政府干预市场的边界，明确只有在出现市场失灵、损害公共利益风险而市场不能自发调整解决的情况下，政府才应进行干预、管理和调控。政府管理的重点在于解决商业网点布局不合理、满足基本生活需求的流通设施不足、应急保供、信用缺失、流通信息不透明、地区封锁、零供关系中滥用市场优势地位等体制机制问题，以及我国国情下的特殊问题（如传销）等。

再次，《商品流通法》改革并确立流通领域基本制度。《商品流通法》定位为整个商品流通领域的基本法，是内贸流通体制改革成果的体现，也将是商品流通领域现有的和未来各项法律、法规和规章的上位法，具备较强的指导性和统率性，能够涵盖商品流通各领域、主体、业态，确立流通流域适用的基本制度。对于细化或具体领域的内容《征求意见稿》授权国务院、有关部门和地方政府做出规定，或由有关领域的特别法加以规定。

最后，《征求意见稿》创新政府管理方式、突出事中事后监管。《征求意见稿》未就商品流通设置新的准入条件和行政许可，而是根据政府职能转变的方向强化事中事后监管。在监管手段方面，创新采用了全面监管与重点监管、分级分类动态监管等方式建立商品流通经营者异常名录，对有不良信用记录的经营者加强监管，加强政府信息共享和信用制度建设，为公众提供信息服务，促进形成政府与社会齐抓共管的局面。在处罚方面，对群众深恶痛绝的一些违法行为出“重拳”，力求使违法失信者在流通领域寸步难行。

二、框架结构及主要制度

《征求意见稿》共八章九十四条，分别是总则、商品流通设施、商品流通安全、商品流通秩序、商品流通监管、商品流通促进、法律责任及附则。具体内容如下：

**（一）总则。**

本部分规定统领整部法律的指导性规则。明确立法目的是为规范与促进商品流通，建设统一开放、竞争有序、安全高效、城乡一体的商品流通市场体系，保护经营者和消费者的合法权益，维护社会公共利益，促进社会主义市场经济的健康发展。《征求意见稿》将商品流通定位于商品批发、零售、物流及相关服务等贸易活动，既包括有形商品的流通，也包括与商品流通相关的服务活动。《征求意见稿》规范的主体既包括一般经营者，也包括开办实体和虚拟集中交易市场（如网络第三方交易平台）的开办者以及物流经营者。此外，《征求意见稿》还确定了自由、效率、安全、维护市场秩序和内外贸统一五项基本原则。

**（二）商品流通设施。**

商品流通设施是商品流通的节点和载体，布局合理、功能完善的商品流通设施为商品流通的顺利进行和满足人民生活需求提供了基础。为促进商业网点特别是与人民生活密切相关的商业设施合理布局，《征求意见稿》规定由各级人民政府有关部门在充分听取人民群众意见的基础上编制商品流通基础设施规划，大型商业设施在建设前应进行商业影响评估、充分听取利益相关方意见，还要求地方人民政府采取措施保障社区菜市场等满足人民群众基本生活需求的流通设施的配置。

**（三）商品流通安全。**

商品流通安全是商品流通的基础性要求。《征求意见稿》重点通过明确商品流通管理部门的流通安全职责以及商品流通经营者的流通安全义务来实现对商品流通安全的保障。从商品流通监管部门安全职责角度，要求国家建立商品流通追溯体系、监测系统、市场异常波动应急管理体制、重要商品储备制度，切实承担发布公共信息、应急保供的职责。要求商品流通经营者建立完善管理制度、确保有关信息安全。开办者还应建立交易安全保障机制，并在明知或应知交易场所内经营者从事违法活动时承担连带责任。

**（四）商品流通秩序。**

公平竞争、平等交易的商品流通秩序是营造法治化营商环境的重要内容。《征求意见稿》力图通过规范各种商品流通行为、发挥行业协会积极作用以及加强诚信体系建设等方面，实现建立健全统一、开放、竞争、有序的现代市场体系目的。从政府的角度，规定禁止阻碍商品流通统一市场建设的地区封锁行为，做好诚信制度建设。从行业协会的角度，发挥其在商品流通中的积极作用，做好引导、培训、纠纷解决等工作。从商品流通经营者的角度，限制零售商和供应商（以及平台开办者和平台商户）在相互交易中滥用市场优势地位、压榨弱势中小企业，对经营者在促销、预收款等可能扰乱市场秩序的一些特殊经营行为和特殊流通方式（行业）也做出规范。

**（五）商品流通监管。**

在总结现有商品流通领域的监管体制、法规基础上，结合目前商品流通监管中的突出问题和政府职能转变的需要，对于商品流通监管体制及监管方式进行了规定，确立了商品流通的监管原则、全面监管与重点监管、分级分类动态监管、监管信息共享、举报投诉以及商品流通统计等内容。

**（六）商品流通促进。**

从发展规划、专项资金、流通设施、流通技术、流通方式、流通标准化、流通信息化、绿色流通、城乡一体化、连锁经营、中小企业、品牌发展、物流促进等方面规定了政府对流通的主要促进措施和重点领域。

**（七）法律责任。**

为保障有关制度的有效实施，针对商品流通经营者的义务和有关政府部门和工作人员的职责，设置了相关法律责任。规定处罚决定应予公开并纳入有关责任者的信用信息档案。

**（八）附则。**

对《商品流通法》的适用及生效作补充规定。规定住宿、餐饮等生活服务活动适用本法，国家对特殊商品或商品流通特定行业另有规定的，从其规定。

三、对若干问题的说明

**（一）关于调整对象以及与其他法律法规的衔接。**

《商品流通法》主要规定政府对流通管理的基本制度和一般规则。商品流通中平等主体间的关系主要由民商法规定，《商品流通法》基本不涉及。对于其他法律已从不同角度加以规范的内容，《征求意见稿》不再重复规定。需要借助其他法律规定实施的内容，《征求意见稿》着重做好衔接，确保可操作性。此外，如果国家对特殊商品或商品流通特定行业另有规定的，《征求意见稿》明确适用有关特殊规定。

**（二）关于建设统一开放国内流通市场。**

党的十八届三中全会提出“建设统一开放、竞争有序的市场体系”的目标，党的十八届四中全会也要求“促进商品和要素自由流通、公平交易、平等使用”。《征求意见稿》也将维护国内市场统一开放作为立法的首要目的。为落实这一要求，借鉴负面清单模式首次在法律中明确，除了法律、行政法规另有规定的外，商品可在国内自由流通，而合法进口的商品在国内流通方面也享有国民待遇。针对一些地方以行政手段实施地区封锁、行业垄断痼疾，《征求意见稿》还重点规定了地方政府维护市场统一、打破地区封锁的职责，并明确其不得阻挠妨碍外地商品和进口商品流入和流出本地市场或制定含有这些内容的规定。

**（三）关于大型商业设施和社区商业设施建设**

《征求意见稿》旨在通过制度创新重点解决我国商业设施建设中“一大一小”“一强一弱”的突出问题，即商业综合体等大型商业设施过度集中、建设扰民以及菜市场等社区商业设施建设不足、造成生活不便。针对前者，《征求意见稿》要求大型商业设施建设者在建设前提交并公示商业影响评价报告，如果周边中小商家、社区居民对此反应强烈，应就此举行相关方共同参加的听证会。大型商业设施建设者可以做出解释说明并提出消除不利影响的承诺。主管部门主要通过科学规划、确保信息公开透明、搭建对话机制、提供行政指导引导大型商业设施融入并服务周边社区。此外，针对房地产开发建设中片面追求经济利益、忽视菜市场等满足居民基本建设需求的商业设施建设的现象，《征求意见稿》规定地方人民政府应规定新建社区中此类设施占总建筑面积的最低比例，开发商因客观原因未能满足该比例的也可缴纳一定费用就近建设。

**（四）关于零售商供应商公平交易规则。**

在我国零售商与供应商交易实践中，往往出现“店大欺客、客大欺店”的行为，体现在一方利用市场优势地位签订“霸王合同条款”、高额收取入场费等不合理费用、拖欠货款、设定不合理交易条件等行为。处于弱势地位的小微企业维权无门，不公平交易行为也提高了流通成本、损害了消费者利益。发达国家大多都有专门的法律规范零供关系，而我国法律体系则存在立法空白。《征求意见稿》规定了零售商供应商均不得滥用市场优势地位的一般原则，同时针对零供关系中较为严重的乱收费问题提出要求，明确了监管主体和法律责任。此外，鉴于网络和实体集中交易市场开办者与场内经营者之间的关系与零售商供应商间的关系类同，为保障有关方的合法权益，规定参照适用零供关系有关规定。

**（五）关于对新型流通方式的适用。**

考虑到电子商务等新兴流通方式的发展，《征求意见稿》明确，借助互联网等新技术、新媒体开展商品流通经营的经营者（例如网络零售企业）和提供虚拟集中交易场所的开办者（例如互联网零售第三方交易平台）与实体店铺等传统商品流通者和实体集中交易场所适用同样的规则，权利义务一致。同时，《征求意见稿》也明确国家鼓励创新流通方式，促进现代流通方式的推广和应用。