全国人大法律委员会关于《中华人民共和国拍卖法（草案）》审议结果的报告

　　--1996年6月28日在第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上　　全国人大法律委员会副主任委员　厉以宁　　全国人民代表大会常务委员会：　　八届全国人大常委会第十七次会议对《中华人民共和国拍卖法（草案）》进行了初步审议。会后，法律委员会、法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市人大常委会和中央有关部门、拍卖行业协会，征求意见。法律委员会、财经委员会和法制工作委员会联合召开座谈会，听取了有关部门、拍卖企业和专家的意见。财经委员会提出了审议意见。法律委员会于1996年6月13日、24召开会议，根据全国人大常委会委员、财经委员会的审议意见和有关方面的意见，对草案进行了审议。法律委员会认为：制定拍卖法对于规范拍卖活动，维护拍卖市场秩序，保护拍卖活动各方当事人的合法权益，促进国家机关廉政建设很有必要。草案经过多次修改，基本上是可行的，同时，根据加强对拍卖市场的管理、规范拍卖行为的原则，对草案提出以下修改意见：　　一、草案第四条第一款、第二款规定：“国务院商品流通主管部门负责对全国拍卖业实施监督管理。国务院有关部门在各自的职责范围内负责对拍卖业的监督管理。”“县级以上地方人民政府负责管理拍卖业的部门对本行政区域内的拍卖业实施监督管理。县级以上地方人民政府有关部门在各自的职责范围内负责对拍卖业的监督管理。”有些委员提出，具体由哪个部门作为拍卖业的监督管理部门可以由国务院规定。为防止拍卖业的盲目发展，对拍卖企业的设立应作适当的控制，以限于在较大的城市设立为宜。建议该条修改为：“国务院负责管理拍卖业的部门对全国拍卖业实施监督管理。”“设区的市和省级人民政府负责管理拍卖业的部门对本行政区域内的拍卖业实施监督管理。”（草案修改稿第四条第一款、第二款）　　二、草案第九条规定：“处分下列物品，应当委托所在地的县级以上地方人民政府指定的拍卖人进行拍卖；但是，鲜活物品和其他易腐烂、易变质的物品，可以委托当地农副产品批发市场或者集贸市场出售：（一）国家行政机关依法没收的物品和充抵税款、罚款的物品；（二）人民法院依法没收的物品和充抵罚金、罚款的物品以及不予返还的追回物品；（三）人民检察院免予起诉案件中不予返还的追回物品；（四）公安机关保存的超过招领期限的遗失物品和其他确认为无主物的物品；（五）国务院规定应当委托拍卖的其他物品。”有些委员和部门提出，不是所有的罚没等物品都能拍卖，具体哪些物品必须经拍卖，还是由国务院规定为宜。建议该条修改为：“国家行政机关依法没收的物品、充抵税款、罚款的物品和其他物品，按照国务院规定应当委托拍卖的，由财产所在地的设区的市或者省级人民政府指定的拍卖人进行拍卖。”“拍卖由人民法院依法没收的物品、充抵罚金、罚款的物品以及无法返还的追回物品，适用前款规定。”（草案修改稿第九条）　　三、有的部门提出，为了防止国家保护的文物流失，拍卖法应当对文物的拍卖有专项的规定。因此，建议增加规定：“委托拍卖的文物，在拍卖前，应当经拍卖人住所地的文物行政主管部门依法鉴定。”“拍卖企业经营文物拍卖的，应当有一千万元人民币以上注册资本；有具有文物保护法律知识的人员。”（草案修改稿第八条第二款、第十三条）　　四、草案第十三条第二款规定：“拍卖师资格考核，由国务院商品流通主管部门统一组织；经考核合格的，由国务院商品流通主管部门发给拍卖师资格证书。”有些委员和地方提出，拍卖法中应当对拍卖师的资格作出明确规定。拍卖师资格的考核最好由拍卖行业协会组织。同时，对拍卖行业协会应作出适当规定。建议该条修改为：“拍卖师资格考核，由拍卖行业协会统一组织。经考核合格的，由拍卖行业协会发给拍卖师资格证书。”（草案修改稿第十六条）建议增加规定：“拍卖师应当具备下列条件：（一）具有高等院校专科以上学历和拍卖专业知识；（二）在拍卖企业工作两年以上；（三）品行良好。”“被开除公职或者吊销拍卖师资格证书未满五年的，或者因故意犯罪受过刑事处罚的，不得担任拍卖师。”“拍卖行业协会是依法成立的社会团体法人，是拍卖业的自律性组织，拍卖行业协会依照本法并根据章程，对拍卖企业和拍卖师进行监督。”（草案修改稿第十五条、第十七条）　　五、草案第二十三条规定：“拍卖成交的，委托人应当向拍卖人支付不超过拍卖成交价10％的佣金；拍卖未成交的，委托人应当向拍卖人支付不超过保留价5％的佣金”。“前款规定的比例按照同拍卖成交价或者保留价的高低成反比的原则确定，具体比例由国务院商品流通主管部门会同国务院物价管理部门规定。”有些委员提出，佣金应当通过市场调节由委托人与拍卖人约定，不宜作硬性规定。有些地方和部门提出，拍卖公物的佣金应当与拍卖私物分别规定，拍卖公物的佣金不宜过高，否则会减少国家应得的利益。另外，按照国际通行做法，应当规定佣金向委托人和买受人双方收取。建议该条修改为：“委托人、买受人可以与拍卖人约定佣金的比例；未作约定，拍卖成交的，拍卖人可以向委托人、买受人各收取不超过拍卖成交价百分之五的佣金。收取佣金的比例按照同拍卖成交价成反比的原则确定，具体比例由国务院物价管理部门规定。”“拍卖未成交的，拍卖人可以向委托人收取为拍卖支出的广告、保管等实际费用。”（草案修改稿第五十六条）建议增加规定：“拍卖本法第九条规定的财产成交的，拍卖人可以向买受人收取不超过拍卖成交价百分之五的佣金；拍卖未成交的，拍卖人可以向委托人收取为拍卖支出的广告、保管等实际费用。”“佣金比例按照本法第五十六条第一款的规定确定。”“违反本法第四章第四节关于佣金比例的规定收取佣金的，拍卖人应当将超收部分返还委托人、买受人。物价管理部门可以对拍卖人处拍卖佣金一倍以上五倍以下的罚款。”（草案修改稿第五十七条、第六十六条）　　六、拍卖行业协会和有的专家提出，拍卖人根据委托人、买受人的要求，对其身份保密是国际上拍卖业的通行作法，建议对此加以规定。因此，建议增加规定：“委托人、买受人要求对其身份保密的，拍卖人应当为其保密。”（草案修改稿第二十一条）有些委员和有的拍卖企业提出，为了保证拍卖活动公平、公正，应当规定拍卖企业不得拍卖自己的物品。因此，建议增加规定：“拍卖人不得在自己组织的拍卖活动中拍卖自己的物品或者财产权利。”“违反本法第二十三条规定，拍卖人在自己组织的拍卖活动中拍卖自己的物品或者财产权利的，由工商行政管理部门没收拍卖所得。”（草案修改稿第二十三条、第六十三条）　　七、有些部门和专家提出，拍卖是一种民事行为，拍卖中会发生委托人撤回拍卖标的的情形，建议对此作出规定。因此，建议增加规定：“委托人在拍卖开始前可以撤回拍卖标的，但应当向拍卖人支付为拍卖支出的广告、保管等实际费用。”（草案修改稿第二十九条）　　八、有些部门和拍卖行业协会提出，拍卖师以击槌等公开方式确认拍卖成交是拍卖活动中一个重要程序，拍卖法对此应有规定。因此，建议增加规定：“竞买人的最高应价经拍卖师落槌或者以其他公开表示买定的方式确认后，拍卖成交。”（草案修改稿第五十一条）　　九、草案第四十九条规定：“违反本法第九条的规定，将应当委托拍卖人拍卖的物品擅自处理的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分，并由其上一级机关追回已处理的物品；给国家造成损失的，应当依法承担赔偿责任。”有的委员和专家提出，凡擅自处理的罚没等物品，能够追回的，都应追回。有些不可能追回的，应当依法承担赔偿责任。另外，本级机关也有责任追回已处理的物品。建议该条修改为：“国家机关违反本法第九条的规定，将应当委托财产所在地的设区的市或者省级人民政府指定的拍卖人拍卖的物品擅自处理的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；对已处理的物品，能够追回的，应当予以追回，因不能追回或者虽已追回但给国家造成损失的，应当依法承担赔偿责任。”（草案修改稿第五十九条）　　十、草案第五十二条规定：“违反本法第十七条的规定，拍卖人及其工作人员参与竞买或者委托他人代为竞买的，由县级以上地方人民政府负责管理拍卖业的部门对拍卖人给予通报批评，处以10000元以上50000元以下的罚款；情节严重的，由工商行政管理部门吊销营业执照；拍卖师参与竞买或者委托他人代为竞买的，由国务院商品流通主管部门吊销拍卖师资格证书。”有些委员和部门提出，对拍卖人及其工作人员参与竞买或者委托他人代为竞买的行为，应当由工商行政管理部门予以处罚。处罚的数额应以拍卖物的价值的百分比或者拍卖佣金的倍数计算为宜。除处罚外，还应当从保护委托人或其他买受人利益的角度，给他们请求撤销拍卖行为的权利。建议该条修改为：“拍卖人及其工作人员违反本法第二十二条的规定，参与竞买或者委托他人代为竞买的，委托人或者其他买受人可以请求撤销拍卖行为。由工商行政管理部门对拍卖人给予警告，可以处拍卖佣金一倍以上五倍以下的罚款；情节严重的，吊销营业执照。”（草案修改稿第六十二条）　　十一、草案第五十四条规定：“违反本法第四十四条的规定，竞买人之间，竞买人与拍卖人之间恶意串通，给他人造成损害的，应当依法承担责任。”有的委员提出，该条法律责任规定不够明确。建议修改为：“违反本法第三十七条的规定，竞买人之间、竞买人与拍卖人之间恶意串通的，拍卖无效，给他人造成损害的，应当依法承担赔偿责任。由工商行政管理部门对参与恶意串通的竞买人处最高应价百分之十以上百分之三十以下的罚款；对参与恶意串通的拍卖人处最高应价百分之十以上百分之五十以下的罚款。”（草案修改搞第六十五条）　　此外，还对草案还作了一些文字修改。　　草案修改稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议全国人大常委会审议通过。　　草案修改稿和以上意见是否妥当，请审议。