

Xin Guang Gao Fa Jing Jie Yu Ying Yong

新广告法 精解与应用

刘双舟 主编

 中国财政经济出版社

新广告法精解与应用

责任编辑：刘双舟

设计：李 峰

封面设计：刘双舟

版式设计：刘双舟

刘双舟 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新广告法精解与应用/刘双舟主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2015. 8
ISBN 978 - 7 - 5095 - 6330 - 4

I. ①新… II. ①刘… III. ①广告法 - 中国 - 问题解答 IV. ①D922. 294. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 172317 号

责任编辑: 李 冰
封面设计: 汪俊宇

责任校对: 杨瑞琦
版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 11.75 印张 206 000 字

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6330 - 4/D · 0388

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492, QQ: 634579818

新广告法精解与应用

刘双舟 主编

主 编：刘双舟

撰稿人：（以姓氏笔画为序）

田亚男 冯贵祥 刘双舟 刘冰心 刘 青
纪宝义 陈逢源 赵玉瑾 贾振鲁 徐晓冬

作者介绍

刘双舟，毕业于中国政法大学，1998 年获法学硕士学位、2002 年获法学博士学位。中国民主建国会会员。

现任中央财经大学法学院教授、副院长，中国广告协会法律咨询委员会主任，北京盛峰律师事务所律师。

长期致力于广告法的教学和研究，积极投身于广告行业自律制度的建设和法律服务工作。先后主持完成 10 余项广告法律制度课题研究。发表数十篇广告法学术文章。



编者说明

2015年4月24日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议表决通过了《中华人民共和国广告法》(简称《广告法》)的修订。《广告法》施行20年来,在规范广告活动、促进广告业健康发展和保护消费者权益方面,发挥了重要作用。但是随着广告业的迅速发展和新兴媒体的广泛应用,广告发布的媒介和形式发生了较大变化,原有的一些规定已不能完全适应广告业发展的需要。

本人长期以来致力于广告法律的教学与研究,并积极参与中国广告协会法律咨询委员会的工作。自2004年起,代表广告行业参与了《广告法》修订草案的讨论,全程见证了本次《广告法》修订的过程。对于这次《广告法》修订的立法背景、各版本修订草案条文的演变、博弈各方的利益诉求、立法中的热点和难点问题、代表和委员们的立场、专家学者们的观点等有着较为全面的了解。

这次修订历时长达10年之久,是对《广告法》的第一次全面的修订,主要是围绕着严格规范广告活动、加强广告监督管理、适应发布媒介变化、解决实践中的突出问题等几个方面来开展的。修订后的《广告法》由原来的49个条文扩充到75个条文,新增了33个条文,删除了3个条文,保留了8个条文,修改了37个条文,内容变化非常大。归纳起来,变化主要体现在:广告准则的增加,代言制度的完善,烟草广告的广泛禁止,未成年人权益保护的加强,互联网广告的规制,虚假广告的界定,大众传播媒介广告发布规范的完善,广告监管责任的强化等几个方面。此外,修订后的《广告法》还明确了广告行业自律组织的法律地位与职能,并对公益广告作出了规定。

从学术角度对《广告法》进行深度的理论研究是非常重要的,但是对广大的广告从业人员而言,《广告法》修订后,可能更迫切需要针对性较强的、显浅易懂的普法读物来帮助他们理解新《广告法》的条文含义、主要变化及适用中的注意事项。在中国财政经济出版社的大力支持下,我们整理完成的这本《新广告法精解与应用》终于出版了,在此对付出辛勤劳动的编辑们表示真诚的感谢!

《新广告法精解与应用》结合新《广告法》的条文,采用喜闻乐见的问答形式,以轻松活泼的语言,对《广告法》修订的背景、新旧广告法的不同、核心概念的含义、新增内容的理解和运用、常见法律风险的防范、疑点难点的解释以及广告从业中的注意事项等,作出详尽的解释和分析。同时,对《广告法》修订前后的变化以逐条对比的形式进行了解读。该书既是一本大众普法读物,也是广告从业者的工作手册。

受编者学术水平所限,书中难免会有错误和不当之处,希望广大读者给予批评指正。

刘双舟

2015年6月18日



1. 为什么要修订《广告法》?	(1)
2. 《广告法》修订的过程如何?	(1)
3. 《广告法》修订中的热点问题有哪些?	(2)
4. 国务院法制办对《广告法》主要有哪些修订建议?	(4)
5. 《广告法修订草案(一审稿)》修订的主要内容是什么?	(7)
6. 《广告法修订草案(二审稿)》修订的主要内容是什么?	(8)
7. 《广告法修订草案(三审稿)》修订的主要内容是什么?	(11)
8. 修订后的《广告法》主要有哪些变化?	(13)
9. 《广告法》修订时删除了哪些条款?	(19)
10. 新《广告法》对立法目的有没有修订?	(20)
11. 新《广告法》在效力范围上有没有变化?	(21)
12. 如何界定商业广告?	(22)
13. 广告活动的法律主体主要有哪些?	(23)
14. 何谓广告主?	(23)
15. 何谓广告经营者?	(24)
16. 何谓广告代言人?	(25)
17. 新《广告法》对广告代言提出了哪些具体要求?	(26)
18. 广告活动应当遵循哪些基本原则?	(27)
19. 广告活动应当遵守哪些道德准则?	(28)
20. 怎样理解广告主对广告内容真实性负责?	(29)
21. 广告行政监督管理具有哪些特征?	(30)

22. 广告自律组织的主要职能是什么? (31)
23. 广告在介绍商品或服务时应遵循哪些基本要求? (32)
24. 《广告法》对赠品广告有何要求? (33)
25. 为什么要禁止在广告中使用或者变相使用国旗、国徽和国歌等? (34)
26. 如何理解广告不得“使用或变相使用国家机关、国家机关工作人员的名义或形象”? (35)
27. 广告中为什么不得使用最高级用语? (36)
28. 如何理解广告不得“损害国家的尊严或者利益, 泄露国家秘密”? (37)
29. 如何理解广告不得“妨碍社会安定, 损害社会公共利益”? (37)
30. 如何理解广告不得“危害人身、财产安全, 泄露个人隐私”? (38)
31. 如何理解广告不得“妨碍社会公共秩序或者违背社会良好风尚”? (39)
32. 何谓淫秽、色情、赌博、迷信、恐怖、暴力的内容? (39)
33. 如何理解广告不得妨碍“环境、自然资源或者文化遗产保护”? (40)
34. 新《广告法》对歧视性广告是如何进行规制的? (41)
35. 新《广告法》是如何对未成年人进行保护的? (42)
36. 新《广告法》对保护残疾人权益是如何规定的? (43)
37. 广告内容涉及的事项需要取得行政许可的怎么办? (44)
38. 《广告法》对广告中的引证内容有何要求? (44)
39. 广告中涉及专利时应当怎么办? (45)
40. 如何判断一个广告是否含有贬低内容? (47)
41. 何谓正当的比较广告? (47)
42. 新《广告法》对广告的可识别性有何具体要求? (48)
43. 国外对广告的时长和方式有何要求? (49)
44. 我国法律对广告时长与方式有何要求? (51)
45. 哪些药品不得作广告? (51)
46. 新《广告法》对药品广告有何要求? (52)
47. 新《广告法》对医疗广告有哪些要求? (53)
48. 为什么要禁止非医疗、药品、医疗器械广告涉及疾病治疗功能? (54)
49. 新《广告法》对保健食品广告有哪些要求? (55)
50. 新《广告法》对婴儿乳制品、饮料和其他食品广告有什么要求? (56)
51. 新《广告法》对农药广告有什么要求? (57)
52. 新《广告法》对兽药广告有什么要求? (58)
53. 新《广告法》对饲料和饲料添加剂广告有什么要求? (59)
54. 为什么要广泛禁止烟草广告? (60)
55. 新《广告法》对烟草广告做了哪些规定? (61)

56. 新《广告法》规定的酒类广告准则的主要内容是什么？	(65)
57. 新《广告法》是如何调整教育、培训广告的？	(65)
58. 理财产品广告内容应当符合哪些要求？	(66)
59. 房地产广告内容应当符合哪些要求？	(67)
60. 新《广告法》对种子、种畜禽、水产苗种和种养殖广告有哪些要求？	(68)
61. 新《广告法》是如何定义虚假广告的？	(69)
62. 不实广告有哪些具体类型？	(70)
63. 误导广告有哪些具体表现形式？	(72)
64. 新《广告法》对广播电台、电视台、报刊出版单位从事广告发布业务有 哪些规定？	(73)
65. 何谓广告活动？	(74)
66. 如何正确理解广告合同？	(75)
67. 哪些广告活动构成违反《反不正当竞争法》的行为？	(77)
68. 新《广告法》是如何规范不正当竞争行为的？	(78)
69. 广告主应当如何委托设计、制作和发布广告？	(79)
70. 在广告中使用他人名义和形象时应注意哪些问题？	(79)
71. 广告经营中应当建立和健全哪些制度？	(80)
72. 广告经营者和广告发布者如何保障广告内容的真实性？	(81)
73. 新《广告法》对广告收费是如何规定的？	(82)
74. 如何理解广告发布者应当保证其提供资料的真实性？	(82)
75. 哪些情形不得设计、制作、发布广告？	(83)
76. 广告代言人应当如何代言广告？	(84)
77. 广告代言人不得代言哪些广告？	(85)
78. 新《广告法》对幼儿园及中小学生规定了哪些保护措施？	(87)
79. 为什么要禁止利用十周岁以下未成年人作为广告代言人？	(88)
80. 针对未成年人的大众传播媒介应当注意哪些问题？	(88)
81. 应如何加强对户外广告的规划与监管？	(90)
82. 新《广告法》对户外广告的设置有哪些限制性规定？	(91)
83. 新《广告法》是如何规制“骚扰广告”的？	(93)
84. 为什么要将互联网广告纳入新《广告法》的调整范围？	(94)
85. 新《广告法》是如何规范弹出式互联网广告的？	(95)
86. 公共场所的管理者或者电信业务经营者、互联网信息服务提供者对防止 虚假广告负有何种义务？	(95)
87. 我国的广告监管主要有哪些环节？	(97)
88. 哪些机关负有广告行政审查的义务？	(99)

89. 广告行政审查的范围和内容是什么?	(100)
90. 广告行政审查的具体要求和标准是什么?	(101)
91. 新《广告法》是如何保护商业秘密的?	(105)
92. 消费者组织应该怎样对虚假广告进行社会监督?	(106)
93. 何谓伪造、变造、转让广告审查批准文件?	(107)
94. 工商行政管理部门在进行广告监督管理时享有哪些职权?	(108)
95. 谁有权制定大众传播媒介广告发布行为规范?	(109)
96. 当事人应当如何协助和配合工商行政管理部门的广告监管?	(110)
97. 新《广告法》对投诉、举报制度是如何规定的?	(112)
98. 何谓法律责任, 包括哪些种类?	(115)
99. 何谓行政处罚, 广告活动涉及哪些行政处罚?	(116)
100. 新《广告法》在行政处罚方面有何变化?	(117)
101. 新《广告法》对哪些广告行为会进行罚款?	(118)
102. 新《广告法》对虚假广告的行政责任是如何规定的?	(118)
103. 何谓虚假广告罪, 如何处罚?	(121)
104. 新《广告法》对虚假广告的民事法律责任是如何规定的?	(122)
105. 违反《广告法》禁止性规定发布广告应承担什么行政责任?	(125)
106. 违反《广告法》限制性规定发布广告应承担什么行政责任?	(125)
107. 新《广告法》对违反一般广告准则的行政责任是如何规定的?	(128)
108. 针对未成年人的广告涉及哪些法律责任?	(129)
109. 未依法办理广告发布登记应承担什么法律责任?	(130)
110. 未依法建立健全广告业务管理制度应承担什么法律责任?	(130)
111. 以虚假材料或不正当手段申请广告审查应承担什么法律责任?	(131)
112. 违法使用广告批准文件应承担什么法律责任?	(132)
113. 《广告法》对哪些侵权行为作出了规定?	(133)
114. 对违法广告负有个人责任的企业法定代表人应承担什么法律责任?	(134)
115. 广告行政相对人应履行哪些协助义务?	(134)
116. 工商行政管理部门不依法履行监管职责应承担什么法律责任?	(135)
117. 广告审查机关违法应承担什么法律责任?	(136)
118. 新《广告法》对互联网广告的法律职责是如何规定的?	(137)
119. 新《广告法》对公益广告作了哪些规定?	(138)

附录 1: 《中华人民共和国广告法》	(139)
--------------------------	-------

附录 2: 《广告法》修订前后对照表	(153)
--------------------------	-------

1.

为什么要修订《广告法》?

《中华人民共和国广告法》自1995年2月1日施行以来,在规范广告活动、促进广告业健康发展和保护消费者权益方面,发挥了重要作用。近年来,随着我国广告业的迅速发展和新兴媒体的广泛应用,广告发布的媒介和形式发生了较大变化,原有的一些规定过于原则,约束力不强,对一些新问题、新情况缺乏规范,已不能完全适应广告业发展的客观需要:一是广告准则内容不够完备,针对性不强,药品、医疗器械、农药、兽药、烟草等广告准则内容较为单薄,保健食品、医疗、教育、培训、房地产等广告缺乏专门规定。二是广告活动规范不够明晰,广告主、广告经营者、广告发布者和广告荐证者的义务与责任缺乏清晰界定,对未成年人权益保护不够,对网络广告的监管需要加强。三是虚假广告的认定标准亟待明确,有效惩治虚假广告的法律依据还不完善。四是法律责任的针对性和操作性不强,惩处力度不够,难以有效遏制广告违法行为。自2000年以来,社会各界对修改、完善广告法,依法严厉打击虚假违法广告的呼声十分强烈,多位全国人大代表、政协委员先后提出了修法的建议和提案。

2.

《广告法》修订的过程如何?

受国务院委托,国家工商总局2004年开始启动修订《广告法》的准备工作。2009年8月形成《广告法修订送审稿》并正式报国务院审议。2013年,《广告法》修订工作列入国务院立法工作计划,2014年被列入全国人大常委会立法工作计划。2014年2月,国务院法制办将《广告法修订草案征求意见稿》在网上向全社会公开征求意见。同年6月4日,国务院常务会议讨论通过了《中华人民共和国广告法(修订草案)》(以下简称《广告法(修订草案)》)。2014年8月25日,《广告法(修订草案)》提交全国人大常委会审议,第十二届全国人大常委会第十次会议初次审议了《中华人民共和国广告法(修订草案)》。之后,法制工作委员会将修订草案印发各省、自治区、直辖市、中央有关部门和部分高等院校、研究机构征求意见。在中国人大网全文公布修订草案征求社会公众意见。法律委员会、财政经济委员会、法制工作委员会联合召开座谈会,听取中央有关部门和部分全国人大代表对修订草案的意见。法律委员会、法制工作委员会

还到安徽、重庆、云南等地进行调研,听取意见;并就修订草案的有关问题与财政经济委员会、国务院法制办公室、国家工商行政管理总局交换意见,共同研究。法律委员会于2014年12月2日召开会议,根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见,对修订草案进行了逐条审议。财政经济委员会、国家工商行政管理总局的负责同志和国务院法制办公室的有关同志列席了会议。2014年12月15日,第十二届全国人大常委会第十二次会议对草案进行了第二次审议。2014年12月30日至2015年1月19日,全国人大常委会就该草案二审稿面向社会公开征求意见。2015年4月8日,全国人大常委会法制工作委员会邀请全国人大代表、有关人民团体、专家学者、生产企业、广告企业、媒体、行业协会和消费者协会等方面的代表,就修订草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。总的评价是:修订草案针对现行广告法实施中的新情况和实践中群众反映强烈的虚假广告、广告代言、互联网广告等问题,进一步完善了相关法律制度,规范了广告活动各方的行为,加大了对广告违法行为的打击力度,相关规定内容明确、具体,针对性和可操作性强,有一定的前瞻性,有利于维护消费者合法权益,有利于促进广告行业的健康发展,现在出台是必要的、适时的。有的代表还对修订草案提出了一些具体的修改意见,法律委员会进行了认真的研究,对部分意见予以采纳。2015年4月20日,第十二届全国人大常委会第十四次会议对广告法修订草案进行第三次审议。2015年4月24日第十二届全国人大常委会第十四次会议通过了对《中华人民共和国广告法》的修订。同日,习近平主席签署第22号国家主席令,公布了修订后的《中华人民共和国广告法》,并决定自2015年9月1日起施行。

3.

《广告法》修订中的热点问题有哪些?

这次《广告法》的修订是一次全面的修订,涉及到的热点问题很多,归纳起来看,主要有以下几个方面:

(一)广告代言人制度。近年来,广告代言的现象越来越普遍,有些代言人利用自身的名望诱导消费者对商品或服务产生信任并模仿着去消费同样的商品或服务,由此引发了不少虚假广告的纠纷。著名的案例有“三鹿奶粉案”、“藏秘排油案”、“亿霖植树造林案”、“番茄胶囊案”等等,严重侵害了消费者的合法权益。但是原《广告法》只调整广告主、广告经营者和广告发布者三类广告主体的广告行为,广告代言人不是广告活动的法定主体。代言人从广告代言行为中获得了丰厚的报酬,造成损害消费者利益的后果却无需承担任何法律责任。这引起

了广大消费者的强烈不满。为加强对消费者权益的保护,规范广告代言行为,完善广告代言制度成为了这次《广告法》修订的一项主要任务。

二是新增广告准则问题。这次修订中,反复论证了处方药、保健食品、医疗器械、医疗广告、兽药、饲料、饲料添加剂、教育、培训、招商等有投资回报预期的商品或者服务、房地产、农作物种子、林木种子、草种子、种畜禽、水产苗种和种养殖广告等的活动准则的规定。

三是虚假广告的含义和情形问题。原《广告法》对虚假广告仅作了“广告不得含有虚假内容,不得欺骗和误导消费者”这样原则和笼统的规定。既没有对虚假广告的含义进行界定,也没有对虚假广告的构成条件或者情形进行规定,执法操作性很差,严重影响了对虚假广告的查处和打击。这次修订中,如何界定虚假广告的含义、如何明确认定虚假广告的情形等成为了讨论的一个核心问题。

四是公益广告的规定。原《广告法》的调整范围仅局限于商业广告,公益广告及其他非商业广告仍由《广告管理条例》予以调整。这样的安排一方面与《广告法》应有的广告活动基本法的法律地位不相符合;另一方面也破坏了广告法律体系的完整性。因此,在这次修订中,将公益广告纳入《广告法》的调整范围的呼声很高。

五是对未成年人的保护问题。现行《广告法》中仅有一个条文涉及到未成年人保护问题,规定:广告不得损害未成年人的身心健康。这样简单的规定既不具有可操作性,实践中也无法真正起到保护未成年人权益的作用。实践中存在着许多不利于未成年人身心健康的广告内容和广告形式。在本次修订中,关注未成年人身心健康成了一个重要议题。

六是互联网广告是否要纳入广告法调整问题。原《广告法》制定时还没有互联网这种广告媒体,因此也就没有涉及到互联网广告的规范。互联网广告的快速发展给原《广告法》提出了巨大的挑战。在这次《广告法》修订中,要不要将互联网广告纳入广告法以及如何规范互联网广告成为社会各界关注的一个焦点。

七是烟草广告的存废。原《广告法》将烟草广告作为特殊类型的广告进行了特别规制,禁止利用广播、电影、电视、报纸、期刊发布烟草广告。禁止在各类等候室、影剧院、会议厅堂、体育比赛场馆等公共场所设置烟草广告。烟草广告中必须标明“吸烟有害健康”。自《广告法》修订工作启动以来,在历次修订稿的讨论中,要求全面禁止烟草广告的呼声都非常高,国际社会对我国《广告法》的修订也报以很大希望。关于烟草广告的存废问题,在《广告法》修订中争论的非常激烈。

八是虚假广告治理问题。原《广告法》对虚假广告的处罚明显偏低。近年来虚假广告侵害消费者权益的案件屡有发生,引发社会公众的强烈不满。在这次

修订中,如何界定虚假广告,如何加大虚假广告的违法成本和处罚力度,是社会关注度最高的一个问题,也是修法工作中的重要内容。

4.

国务院法制办对《广告法》主要有哪些修订建议?

国家工商总局在总结监管经验的基础上,起草了《中华人民共和国广告法(修订草案)(送审稿)》。2009年9月,工商总局向国务院报送了《中华人民共和国广告法(修订送审稿)》。国务院法制办公室经征求有关方面意见,会同工商总局对送审稿进行认真研究修改,以治理虚假广告为中心,从扩大法律调整范围,补充、完善广告准则和广告活动规范,提高法律责任的幅度和可操作性等方面对原《广告法》作出修改,形成《中华人民共和国广告法(修订草案)(征求意见稿)》。2014年2月21日向社会公开征求意见。征求意见稿主要内容如下:

第一,完善广告定义,扩大调整范围。关于广告定义。征求意见稿规定广告法中的“广告”为商业广告,是指商品经营者或者服务提供者通过一定媒介或者形式推销商品或者服务的信息。非商业广告的管理参照本法有关规定执行。国家鼓励、支持开展公益广告宣传活,广告发布媒介有义务刊播公益广告,公益广告的管理办法,由国务院工商行政管理部门会同有关部门制定。关于广告参与者。考虑到实践中自然人作为广告主推销产品或服务,从事广告设计、制作、代理业务和通过自媒体等发布广告的情况已比较普遍,将自然人纳入了广告主、广告经营者和广告发布者的范围。同时,引入广告荐证者的法律概念,广告荐证者是指广告主以外的,在广告中对商品、服务进行推荐或者证明的自然人、法人或者其他组织,并对其行为规范和法律责任作出明确规定。

第二,补充、完善广告准则。征求意见稿根据广告业发展情况和监管实际,对广告的一般性要求和禁止性规定作了补充、完善,并规定国务院工商行政管理部门应当根据本法,单独或者会同国务院有关部门制定广告准则的具体规定。在具体广告准则方面:一是对药品、医疗器械广告准则作了重点修改,要求药品、医疗器械广告的内容应当与药品监督管理部门依法批准的说明书、注册证明文件相符合,并根据药品管理法等有关法律、行政法规的规定,对处方药广告、非处方药广告和医疗器械产品广告提出具体要求。二是根据实践中医疗广告数量众多、违规情况较为普遍的情况,增加规定医疗广告的广告准则,要求医疗广告的内容应当与卫生主管部门核发的医疗机构执业许可证载明的内容相符合,并明确医疗广告发布前应当经过广告审查。三是从保护广大农民的切身利益出发,针对

涉农广告监督管理中存在的突出问题,补充、完善农药、兽药广告准则,增加饲料和饲料添加剂广告准则,增加专条规定农作物种子、林木种子、草种子、种畜禽、水产种苗和种养殖广告准则。四是根据我国履行世界卫生组织《烟草控制框架公约》的需要,参照原卫生部、工商总局、烟草局等部门2012年12月联合发布的《中国烟草控制规划(2012—2015年)》,对发布烟草广告的媒介和场所作出进一步限制,并规定在禁止发布的媒介、场所外发布烟草广告应当经工商行政管理部门批准,经批准发布的烟草广告中必须标明“吸烟有害健康”。同时,增加专条规定烟草、酒类广告的禁止性规范。五是根据有关部门和地方反馈的意见,增加专条规范教育、培训广告,招商、投资咨询、金融理财产品广告和房地产广告。六是为维护广大消费者的生命健康安全,明确规定除国家批准的药品、医疗器械、医疗广告外,禁止其他任何广告涉及疾病治疗功能,禁止使用医疗用语或者易与药品混淆的用语。

第三,严格规范广告活动。一是根据《国务院关于严格控制新设行政许可的通知》要求和监管实际,取消对广告经营者的行政许可,仅对从事广告发布业务的广播电台、电视台、报刊出版单位、互联网站进行广告发布登记。二是根据实地调研和意见反馈情况,进一步明确广告主确保广告真实的责任,规定广告主应当确保广告内容真实,并对其提供的证明文件的真实性负责。广告主依法应当提供证明广告内容真实性的证明文件而不提供的,视为广告内容不真实。三是完善广告经营者、广告发布者、广告荐证者的行为规范。要求广告经营者、广告发布者建立健全广告审查管理制度,配备广告审查人员。要求广告荐证者在广告中对商品和服务进行推荐、证明应当基于事实、符合法律规定,应当查验广告主依法提供的证明文件、核对广告内容,禁止广告荐证者为其未使用过的商品或未接受过的服务作证明。明确广告经营者、广告发布者和广告荐证者不得为有关广告提供设计、制作、发布、代理服务和进行推荐、证明。四是增加专条规定广告活动中的未成年人保护问题。禁止在中小学校、幼儿园内开展广告活动,禁止利用中小学生、幼儿的教科书、教辅材料、练习册、校服、校车等发布广告。禁止在针对未成年人的大众传播媒介、频率、频道、节目、栏目上发布药品广告、医疗广告、医疗器械广告、网络游戏广告、酒类广告。五是落实《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的決定》的要求,规定任何组织或者个人未经当事人同意或者请求,或者当事人明确表示拒绝的,不得向其固定电话、移动电话或者个人电子邮箱发送广告。六是根据网络广告监管的实际需要,要求互联网网站从事广告发布业务应办理广告发布登记。同时,考虑到公共场所和网络平台作为广告发布平台的特殊性,明确公共场所的管理者或者电信运营商、互联网信息服务提供商,对利用其场所或者信息传输平台进行的广告活动,有权要求有关主体依法提供相关证明文件;对明知或者应知利用其场所或者信息传输平

平台发布违法广告的，应当予以制止。

第四，明确界定虚假广告的概念与表现形式。征求意见稿规定，广告以虚假或者引人误解的内容欺骗、误导消费者的，构成虚假广告，并详细列举了虚假广告的具体情形：（一）推销的商品或者服务不存在的；（二）推销的商品的性能、功能、产地、用途、质量、规格、成分、价格、生产者、有效期限、销售状况、曾获荣誉等信息，或者服务的内容、形式、质量、价格、销售状况、曾获荣誉等信息，以及与商品或者服务有关、能够影响购买行为的允诺等对合同订立有重大影响的信息，与实际情况不符的；（三）使用虚构、伪造或者无法验证的科研成果、统计资料、调查结果、文摘、引用语等信息作证明材料的；（四）虚构使用商品或者接受服务的效果的。

第五，采取多种方式加强监督管理。一是完善广告审查制度，增加规定医疗广告发布前须经审查，未经审查不得发布。二是明确强制措施，根据行政强制法的规定，赋予了工商行政管理部门在履行广告监督管理职能中可以行使的职权。三是约束媒体行为，规定工商行政管理部门会同新闻出版广电、信息产业等主管部门，制定利用广播、电影、电视、报纸、期刊、电信网络、互联网等媒介发布广告的行为规范。四是建立信用档案，规定国务院工商行政管理部门应当建立广告监督管理信息系统，将广告主、广告经营者、广告发布者和广告荐证者的违法广告行为记入信用档案。

第六，补充、完善法律责任制度，提高行政处罚的可操作性和震慑力。一是加大对违法的广告主、广告经营者和广告发布者的惩处力度。对发布虚假广告、含有禁止情形的广告、依法应经发布前审查而未经审查的广告等重点违法行为，提高罚款幅度，并对2年内有3次以上严重违法行为或者有其他严重情节的，加重处罚。同时，针对广告主利用自有产品外包装或者自设网站等自媒体等发布广告，广告费用无法计算的情况，规定定额罚款。针对实践中普遍存在的签订阴阳合同，以低广告费用或者零广告费用规避行政处罚的情况，规定在实施行政处罚时，广告费用明显偏低的，由工商行政管理部门根据广告发布者公布的收费标准确定广告费用。二是明确广告荐证者的法律责任。规定广告荐证者明知或者应知广告虚假仍在广告中对商品、服务进行推荐或者证明的，由工商行政管理部门没收违法所得，并处违法所得1倍以上2倍以下的罚款；损害消费者合法权益的，依法承担连带责任。三是规定违反本法规定，向个人固定电话、移动电话或者个人电子邮箱发送广告的，由有关主管部门依照国家有关电信管理的规定查处。四是规定公共场所管理者和平台运营商责任。规定公共场所的管理者和电信运营商、互联网信息服务提供者，明知或者应知利用其公共场所或者平台进行的广告活动违法而不予制止的法律责任。在工商行政管理部门没收违法所得和处罚款的同时，情节严重的由有关主管部门吊销经营许可证。五是严格媒体责任。考虑到