

湖北省社会科学基金项目

中国广告 监管制度研究

RESEARCH OF THE ADVERTISING REGULATION SYSTEM IN CHINA

廖秉宜 著



人 民 出 版 社

湖北省社会科学基金项目

中国广告监管制度研究

RESEARCH OF THE ADVERTISING REGULATION SYSTEM IN CHINA

廖秉宜 著



人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国广告监管制度研究/廖秉宜著. —北京:人民出版社, 2015.11

ISBN 978-7-01-015407-7

I. ①中… II. ①廖… III. ①广告-监督管理-研究-中国 IV. ①F713.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 251699 号

中国广告监管制度研究

ZHONGGUO GUANGGAO JIANGUAN ZHIDU YANJIU

廖秉宜 著

策划编辑 刘智宏

责任编辑 苏向平

出版发行 人民出版社

地 址 北京市东城区隆福寺街 99 号

邮 编 100706

邮购电话 (010)65250042/65289539

印 刷 北京京都六环印刷厂

经 销 新华书店

版 次 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月北京第 1 次印刷

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 19.75

字 数 300 千字

书 号 ISBN 978-7-01-015407-7

定 价 46.00 元

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

第一章 导 论	1
第一节 研究缘起	1
第二节 国内外相关文献述评	9
第三节 研究框架、研究内容与研究方法	25
第二章 国家发展战略框架下的广告产业	30
第一节 国家经济发展战略与广告产业	30
第二节 广告产业的经济价值	34
第三节 广告产业的社会文化价值	44
第三章 信息不对称与广告市场道德风险	52
第一节 信息不对称与广告传播	52
第二节 广告市场主体间的信息不对称	58
第三节 信息不对称条件下违法广告的发生	63
第四章 广告审查的制度安排与制度优化	67
第一节 广告审查机构与广告市场主体的博弈	67
第二节 发达国家广告审查制度的类型及特点	78
第三节 中国广告审查制度的变迁及制度缺陷	92
第四节 中国广告审查制度优化及其实施路径	105
第五章 广告法律法规体系的合理化构建	112

第一节	发达国家的广告法律法规体系及特点	112
第二节	中国现行广告法律法规体系及问题	125
第三节	中国广告法律法规体系的合理化构建	146
第六章	广告行业自律组织体制机制优化	158
第一节	广告伦理道德与广告行业自律	158
第二节	中国广告行业自律组织现状及问题	164
第三节	中国广告行业协会组织的效能建设	174
第七章	广告社会监督机制的建立与完善	184
第一节	广告社会监督的类型及意义	184
第二节	中国广告社会监督机制及问题	191
第三节	中国广告社会监督机制的完善	198
第八章	广告素养教育的理念与实践探索	207
第一节	广告素养教育的内涵及其意义	207
第二节	广告素养教育的对象及其内容	214
第三节	广告素养教育的困境及其对策	235
第九章	基于产业发展的广告监管与自律	244
第一节	广告产业发展与广告市场监管	244
第二节	中国广告产业发展的问题审视	261
第三节	中国广告市场的监管对策分析	281
结 语	基于国家利益、市场利益与公众利益的广告市场监管	293
参考文献		297
后 记		307

第一章 导 论

广告产业是国家文化产业的主导性产业之一,广告产业的健康发展与产业竞争力的提升对于推动国家文化产业战略实施,更好地服务国家经济和社会发展战略目标的实现具有重大意义。广告市场是社会子系统的重要构成,广告监管创新也是国家社会管理创新战略的重要内容。广告监管制度的完善可以规范广告市场行为,服务国家社会管理创新战略,促进广告市场与经济社会和谐发展。本章重点探讨国家社会管理创新战略下我国广告监管制度优化的紧迫性与重要意义,系统梳理和评析国内外相关研究成果,构建本书的研究框架、研究思路与研究方法。

第一节 研究缘起

一、问题的提出

1. 社会管理创新作为国家战略

党的十六大以来,党中央高度重视和谐社会建设工作,强调要加强社会管理创新。2004年6月,党的十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”。2006年10月,党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出:“加强社会管理,维护社会稳定,是构建社会主义和谐社会的必然要求。必须创新社会管理体制,整合社会管理资源,提高社会管理水平”。2007年10月,党的十七大报告进一步强调:“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,健全

基层社会管理体制”。2009年12月,中共中央政治局常委会议审议同意关于深入推进社会管理创新等“三项重点工作”的意见。2011年2月,中共中央举办省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班,这是全面把握国内外形势、从党和国家事业发展全局出发作出的重要决策。2011年5月,中共中央专门召开会议,研究加强和创新社会管理工作,并于同年7月下发了《关于加强和创新社会管理的意见》。2012年11月,党的十八大报告指出:“要围绕构建中国特色社会主义管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”。社会管理创新已经成为党和国家发展战略的重要构成。2014年10月,党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出要“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。”

关于社会管理的概念,国内学界通常认为有广义和狭义之分,广义的社会管理是指整个社会的管理,即包括政治子系统、经济子系统、思想文化子系统和社会生活子系统在内的整个社会大系统的管理。狭义的社会管理,主要是指与政治、经济、思想文化各子系统并列的社会子系统或者社会生活子系统的管理。^① 本书研究所指称的社会管理是狭义的社会子系统管理的概念。现代社会管理既是政府向社会提供公共服务并依法对有关社会事务进行规范和调节的过程,也是社会自我服务并且依据法律和道德进行自我规范和调节的过程。社会管理分为政府社会管理与社会自主管理两个组成部分。^②

社会管理创新具有以下四大特点:(1)系统性。社会管理的主体分为政治组织(政府)、经济组织(企业)、社会组织、公民,因而社会管理创新必然包括政治组织、经济组织、社会组织以及公民参与社会管理在内的系统创新。(2)协同性。党和政府所强调的社会管理新格局,除了“党委领导、政府负责”的国家主导层面的因素之外,还突出了“社会协同、公众参与、法治保障”,强调的是国家与社会之间的对话、沟通与协商,其基本目标就是要建构国家与社

① 郑杭生主编:《中国社会发展研究报告 2006——走向更讲治理的社会:社会建设与社会管理》,北京:中国人民大学出版社 2006 年版,第 2 页。

② 李培林:《创新社会管理是我国改革的新任务》,《人民日报》2011 年 2 月 22 日。

会之间的协同发展格局。社会管理创新体现为各个子系统的协同创新,从而更好地发挥政府行政管理与社会组织自我管理的职能。(3)层次性。即政府在社会管理中居于主导地位。中国的社会管理创新不仅不应该否定政府的主导性作用,而且还需要强化其对社会组织发展的支持、引导和规范的主导性功能,并同时实现国家与社会之间的协同发展,建构起一种良性的社会秩序。^①由于中国社会管理的多元主体发展还不成熟,尤其是社会组织提供公共产品和服务的能力尚不完善,因此,在社会管理主体由一元向多元转变的过程中政府应该起到引导作用。^②(4)动态性。社会管理不是静态的,而是一个动态的过程。社会管理的手段不仅有行政手段,还有法治、道德观念、规章制度等手段。社会管理的对象是管人和事,即规范人们的行为,管理社会的公共事务。

当前,我国的社会管理存在以下突出问题:从政府社会管理层面来看,政府职能转变不到位,突出表现为政府职能的“越位”与“缺位”;政府的社会管理手段还比较单一,主要采用行政性手段和强制性手段解决社会问题,轻视法制规范和道德管理;政府的某些部门以及工作人员在实际工作中利用手中的职权与民争利,成为直接的利益相关者;重政府的行政管理,轻社会协同的作用;在管理的环节上,往往重事后处理,轻源头治理。从社会组织管理层面来看,当前我国社会组织发育还不是很成熟,政府和社会组织对其功能认识不足,没有把社会组织真正纳入经济社会发展总体布局;社会组织法规体系尚不健全,立法层次较低,政策环境不完备;业务主管部门和民政部门双重社会组织管理体制与社会组织发展不相适应;部分社会组织行政色彩严重,没有很好地在社会管理中发挥应有的作用。^③从公民参与社会管理层面来看,当前我国公民缺乏社会管理的意识、动力和途径,原因固然有多方面,但是制度的缺失无疑是公民参与社会管理的最大障碍。社会管理创新已经成为当前中国政

① 唐文玉:《当前中国社会管理创新向何处去?——基于国家与社会关系的分析视角》,《思想战线》2012年第1期,第40—41页。

② 马平:《借鉴西方社会管理经验,推动中国社会管理创新》,《管理世界》2011年第9期,第16页。

③ 向春玲:《论多种社会主体在社会管理创新中的作用》,《中共中央党校学报》2011年第5期,第90页。

治、经济和社会发展的核心话语。

面对日益复杂的社会矛盾和日益繁重的社会管理任务,仅靠党和政府的力量已远远不够,必须是政府、社会组织、社会成员广泛参与。针对我国当前在社会管理领域存在的核心问题,首先,必须切实转变政府职能,由经济主体型和投资型政府向公共服务型政府转变,由单一的运用行政性手段和强制性手段向综合运用行政、司法和社会组织管理手段转变;其次,需要高度重视社会组织的协同作用,加大培育社会组织的力度,创新社会组织管理模式,充分发挥社会组织服务社会、规范行为、表达诉求、社会监督的职能,同时完善相关法律法规,规范社会组织的行为,加强社会组织的自我建设和人才队伍建设,提高自身服务社会的能力和公信力;最后,要鼓励公民参与社会管理,“在社会管理中,社会成员既是社会管理的对象,又是社会管理的主体,他们对社会公共事务有知情权、参与权、监督权。公民参与是实现公民权利的基本途径,可以有效防止公共权力的滥用,使公共政策更加科学和民主,从而,促进社会生活的和谐与安定”。^①由此可见,提高社会管理的协同度和公众参与度,调动一切积极因素参与社会管理,提升政府、社会组织和公众社会管理的效能和水平,成为当前我国社会管理创新的重点。

2. 广告市场亟须创新社会管理

在国家产业政策和市场模式的作用下,2014年中国广告业营业额持续保持增长态势。根据国家工商行政管理总局发布的数据,2014年中国广告经营额再创新高,达到5605.60亿元,比上一年增长11.67%,占全国GDP的比重为0.88%。广告经营单位和从业人员继续增加,全国有广告经营单位543690户,比2013年增长了22.08%,广告从业人员达到2717939人,比2013年增加了3.66%。^②近年来,中国广告产业获得了快速的发展,对国民经济的直接贡献率大幅度提升。

中国广告产业的快速发展与国家广告产业政策有着重大关联。2008年,国家工商行政管理总局发布《关于促进广告业发展的指导意见》,这是

① 俞可平:《公民参与的几个理论问题》,《学习时报》2006年12月18日。

② 转引自张军、薛妍妍:《2014年中国广告业统计数据分析报告:2014年中国广告经营额达到5600亿》,《现代广告》2015年第7期,第20页。

继 1993 年发布《关于加快广告业发展的规划纲要》之后又一个指导广告产业发展的政策性文件。2009 年,国务院常务会议审议通过《文化产业振兴规划》,第一次将广告业纳入国家重点文化产业予以政策扶持。2011 年,国家发展和改革委员会发布《产业结构调整指导目录(2011 年本)》,把“广告创意、广告策划、广告设计、广告制作”列为鼓励类产业,这是广告业首次进入国家鼓励类产业目录。2012 年,国家工商行政管理总局印发了《关于推进广告战略实施的意见》、《广告产业发展“十二五”规划》、《国家广告产业园区认定和管理暂行办法》等指导广告产业发展的重要政策文件。中国广告经营额、广告经营单位和广告从业人员近年来的快速增长,也是对国家广告产业政策的积极回应,广告业已经成为新增劳动力就业的重要行业。

同时,随着中国广告市场规模的扩大,以及广告经营单位和从业人员的增多,广告市场存在的问题也日益凸显,尤其表现为虚假违法广告数量的增多。2013 年,国家工商行政管理总局查处违法广告案件 44103 件;在违法广告中,虚假广告为 12885 件,非法经营广告为 7795 件,占了所有案件的近一半。在治理虚假违法广告的过程中,责令停止发布广告 15295 件、停业整顿 124 户、吊销执照 61 户,甚至有 7 个案件中的 22 人在 2013 年被移送司法机关。被处罚的虚假广告中户外广告有 3355 件,网络广告有 2896 件,传统媒体广告有 2592 件,印刷品广告有 2070 件。可见,当前我国户外广告和网络广告中的虚假广告问题尤为突出,传统媒体中的虚假广告也不容忽视。在违法广告类别上,房地产类以 4297 件居首,医疗服务(4098 件)、药品(3664 件)、食品(3376 件)、家用电器(1195 件)、商场销售(1192 件)紧随其后。可见,房地产、医疗服务、药品和食品广告问题依然突出,工商行政管理部门亟待提高监管力度和监管水平。^① 随着互联网广告行业的快速发展,在网络广告的设计、制作、发布等方面均存在不同程度的监管缺失,网络广告监管制度建设问题亟须提上议事日程。

① 国家工商行政管理总局:《2013 年中国广告业统计数据报告:2013 年中国广告经营额突破 5000 亿》,《现代广告》2014 年第 5 期,第 31 页。

社会管理是对包括广告市场在内的各个社会子系统的管理。当前我国在社会管理领域存在的问题,在广告行业也表现得十分突出。近年来,我国违法广告数量居高不下,究其深层原因,在于我国广告监管制度目前还不完善,不能适应广告业快速发展的需要。

从政府广告行政监管角度来看,主要存在以下问题:(1)监管主观性强、随意性强导致的高社会成本和低效率。主要表现在政策的频频出台,以及部分领导凭主观意识干预广告的监督管理,即“以权代法”、“以情代法”的现象。(2)多头管理引发的相互推诿,出现政府管理的缺位或越位现象。广告行政监管的缺位表现为行业管理不到位、执法机关执法不到位、法律法规不到位等。由于广告监管涉及工商行政管理部门、药品食品监督管理部门、卫生行政管理部门、新闻出版广播电视管理部门等多个政府行政部门,各个不同利益部门之间缺乏制度性的沟通机制,导致实际监管过程中相互推诿、监管缺位或越位。(3)广告监管条块分割,导致各主体部门之间执法艰难。省级以下的工商行政管理机关既接受上级工商行政管理部门的领导,又接受各地政府的领导,整个广告监管体系呈现出一种双重领导下的条块分割局势。在这种错综复杂的关系里,一旦出现问题,由于涉及各个地方的经济利益,各广告监管部门常常无所适从,要么“睁一只眼、闭一只眼”,要么陷入各利益集团的相互扯皮之中,执法行为步履艰难。

从广告行业组织社会管理角度来看,主要存在以下问题:(1)体制性障碍导致广告行业自律组织监管缺位。由于体制的影响,广告行业自律组织发育先天不足,广告市场中介机构严重缺乏,政府行政管理长期以来承担了过多广告监管责任,甚至替代了广告行业自律。这导致了广告监管依赖于单一的政府行政监管,严重地阻碍了行业自律组织和功能的发育,最终导致了广告行业自律的“缺位”。(2)权威的外生性导致广告行业自律组织缺乏组织威信。中国广告协会和各地广告协会带有浓厚的行政色彩和官办色彩,受国家工商行政管理总局和地方工商行政管理部门直接领导,广告协会组织成为政府部门的职能延伸,成为实质上的“类政府组织”。有着浓厚行政色彩的广告协会,由于其组织机构和人事任免都是由工商行政管理部门决定,往往会造成广告协会的领导“对上不对下”,无法真正反映广告企业的诉求、真正

维护广告行业的利益,从而使得广告行业自律组织缺乏内生性的组织威信。

从广告行业社会监督角度来看,主要存在以下问题:(1)社会监督主体的参与度不高。消费者协会、新闻媒介和公民个人构成广告社会监督的三大主体,无论是消费者的维权,还是新闻媒介的打假,主要以商品和服务为对象,广告监督所占的比例很小;此外,公民个人由于不知晓广告监督权如何行使以及无法专业地识别违法广告,因而参与度目前也不高。(2)广告社会监督机制没有建立。表现在广告社会监督缺乏明确的责任组织和程序,同时缺乏与行政监管、司法管理、行业自律的协同创新管理机制。

针对我国广告市场监管中存在的诸多问题,当前迫切需要创新社会管理体制机制,通过广告监管体系建设与规制政策优化,来实现对我国广告市场的科学管理,保障消费者的合法权益,维护正常的广告市场秩序,为中国广告产业健康发展创造良好的市场环境。

二、研究的意义

1. 开展中国广告监管制度研究,可以从学理上丰富广告规制理论与实践的内容

我国关于广告监管的研究主要集中于以下几个方面:广告法律法规的缺失与修订问题、广告伦理失范与行业自律问题、广告的社会责任问题、广告审查机制的问题、虚假广告的规制问题、特殊商品广告的规制问题、特殊形式广告的规制问题、特殊性质广告的规制问题等。研究成果大都侧重于从广告监管的某个微观层面展开研究,对于完善我国广告监管体制机制具有重要价值,然而却无法从宏观层面回答中国广告监管所面临的问题。如果说广告监管微观层面重在修补,那么广告监管制度宏观层面的研究则是对广告监管的重构,它不仅强调广告监管机构和广告审查机构、广告行业协会、社会团体和消费者组织等各个子系统的体制机制创新,而且强调广告监管体系的协同创新。本书综合运用社会管理创新理论、市场规制理论、信息经济学和博弈论理论的研究范式,从广告监管体系建设与规制政策优化的宏观层面,解析中国广告监管制度存在的问题,并提出解决方案,将有助于从理论层面深化对广告规制的研究,丰富广告规制理论与实践的内容。

2. 开展中国广告监管制度研究,是推进国家社会管理创新战略实施的需要

社会管理创新战略已经成为国家发展战略的重要构成。广告市场是社会子系统的组成部分,广告监管创新是社会管理创新战略的重要内容。社会管理创新的理论与实践成果可以为广告监管创新提供重要的理论资源和实践资源;反过来,广告监管创新也可以有力地推进国家社会管理创新战略的实施,其理论和实践研究成果对于丰富社会管理创新理论具有重要价值。广告监管制度建设中关于广告审查的制度安排与制度创新、广告法律法规体系的合理化构建、广告自律组织体制机制创新、广告社会监督机制的建立与完善、广告素养教育的理念与实践探索、基于产业发展的广告监管与自律,是社会管理创新理论在广告监管制度创新中的具体运用,对于发挥政府主导职能以及行业协会和社会组织协同创新功能,调动公众广泛积极参与广告社会监督,规范广告市场行为,促进广告产业科学发展具有重要意义。

3. 开展中国广告监管制度研究,可以为政府制定广告规制政策、规范广告市场行为和引导广告产业发展提供决策咨询

中国广告产业的健康发展,一方面需要广告市场主体增强法律意识和道德意识,切实维护公平公正的市场竞争环境,另一方面更需要政府制定科学的广告规制政策对广告市场活动进行规范和指导。我国广告监管制度长期表现为重行政监管,轻行业自律和社会监督,其直接后果就是广告行政监管成本高,广告监管绩效低,违法广告发生概率高而发现概率小,最终导致虚假违法广告现象时有发生,损害政府形象、产业形象和公众利益。广告监管体系建设与规制政策优化研究成果从宏观层面审视我国广告监管制度存在的核心问题,并提出具体对策,可以为我国政府制定广告规制政策提供决策咨询。政府从宏观层面推进广告监管体制改革和机制创新,可以避免广告法律法规的随意性与相互冲突,提高政府广告监管的权威性与科学性。

4. 开展中国广告监管制度研究,对于指导我国广告协会体制机制创新,完善广告社会监督体系以及推进广告素养教育实施具有重要价值

狭义上的广告监管只是广告行政管理机关和有关国家机关对广告的监管。广义上的广告监管,指的是广告行政管理机关和有关国家机关、广告行业

协会以及社会团体、监督组织依照广告法和相关法律、行政法规和自律规则等规范性文件的规定,对广告行业和广告活动实施的监督、管理、协调与控制活动。本书研究采取广义的广告监管概念,从广告监管制度建设的视角,构建了广告审查制度创新、广告法律法规体系创新、广告自律组织体制机制创新、广告社会监督机制创新、广告素养教育创新、基于产业发展的广告监管创新的系统框架。本书的学术观点对于完善我国广告监管体制机制,发挥广告协会自律监督和广告社会监督职能,提升广告从业人员和公众广告素养,增强广告市场主体诚信经营的自觉性,规范广告市场行为,具有重要价值。

第二节 国内外相关文献述评

一、国内相关文献述评

1. 关于广告监管体制的研究

国内关于广告监管体制的研究主要集中在两个层面:一是政府主导型广告监管体制研究,二是广告监管方式创新研究。

关于政府主导型广告监管体制的研究,重点分析政府主导型广告监管体制形成的原因、特点、影响以及对策等。范志国、殷国华认为,从各国的广告监管实践看,主要有自律主导型和政府主导型两种模式。自律主导型广告监管模式以美国、日本等国家为代表,即以行业自律为主,通过加强由广告业各方共同组建的非营利的行业自律审查机构的作用,规范广告市场竞争秩序,确保公正的市场竞争,同时辅以国家法律、行政监管、消费者及社会团体和舆论的监督,形成较为完善的广告监管模式。政府主导广告型模式以中国和法国为代表,即以国家的法律和行政监管为主,以自律和社会监督为辅。这种监管模式包括事前监管、事中监管、事后补救三种方式。在政府主导型监管中,尽管也强调行业自律和社会监督,但其自律仅是促使行业遵守法律法规。^① 政府主导型广告监管体制是基于我国现实的必然选择。张金海认为,我国实行的

^① 范志国、殷国华:《构建中国广告监管长效机制》,《广告人》2011年第9期,第117页。

是政府主导型广告监管体制,即以政府监督管理为主、以广告行业自律为辅、以社会监督为补充的广告监督管理体制。尽管这种监管体制在实际运行中存在着某些问题,却是我国现实状况下的必然选择。其主要原因在于:我国目前正处于经济转型时期,市场经济发育不健全,需要政府发挥引导和规范的作用;广告本身具有外部性及信息不对称的特征,必须依靠政府的干预进行监管;我国广告业超速发展引发了一系列问题,只有政府才能对其进行规制;我国其他监管力量薄弱,更要发挥政府的主导作用。^①但是,政府主导型广告监管体制也暴露出一些深层问题,引起学界的广泛关注,这些问题集中表现为:(1)多头管理引发政府管理的缺位或越位现象。在广告监管实践中经常发现,由于行业及商品类别的复杂性,商业广告的监管涉及不同的政府部门,也就形成了“各部门齐抓共管”的现象。由于各部门的利益不同,在监管过程中容易出现“条块分割”、“责任不清”、“问责制度不健全”等问题,在一些领域常常出现监管的“空白”。近年来,经常可以看到由各部门参加的“运动式”的集中清理(例如,对化妆品广告的整治),这种非常态的、非长效的监管手段,暴露出监管过程中的不足。(2)广告审查“双轨制”的制度性缺陷。周茂君认为,我国现行的广告审查制度由两部分组成:一是由相关行业的行政主管部门对“利用广播、电影、电视、报纸、期刊以及其他媒介发布药品、医疗器械、农药、兽药等商品广告”进行审查;二是除上述四种特殊商品广告之外的其他商品或服务广告,则由广告经营者和广告发布者负责“审查”。广告审查的这种“双轨”制从1995年《广告法》正式施行后就形成了,它存在“制度性缺陷”、“独立性缺乏与随意性泛滥”、“广告审查标准过于笼统、抽象”和“广告审查结果的法律责任追究机制欠缺”等弊端,已经被实践证明不符合中国国情和广告管理实际。^②(3)广告监管中行业协会自律职能的缺位。徐卫华认为,在建立市场经济的过程中,特别是在我国广告业高速发展的背景下,我国“政府主导型”监管体制也出现了一些现实问题,如监管主观性、随意性强导致高社会成本和低效率,多头管理引发政府管理的缺位或越位现象,以及广告监管条块

① 张金海:《我国广告监管体制的合理性建构》,《现代广告》2006年夏季学术刊。

② 周茂君:《建立我国“行业类型”广告审查制度构想》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2011年第6期,第166页。

分割导致各主管部门之间执法艰难等。但从结构角度来说,我国现行广告监管体制高度依赖政府,造成广告监管体制中政府成为事实上的唯一主体,广告行业组织则实际“缺位”。^① 针对中国广告监管体制存在的问题,学者们主张构建中国广告监管的长效机制,完善政府主导型广告监管体制,完善广告法律法规体系,构建广告自律审查机构及其机制,发挥新闻媒体舆论监督和消费者组织和个人监督的作用。

关于广告监管方式创新的研究,重点分析广告监管方式中存在的突出问题,提出了具体对策。例如,针对目前我国没有建立起全国性的广告监管信息系统,异地之间的广告监管信息无法互通,导致投机的违法、违规广告行为屡次发生,得不到全国范围的有效控制的现状,胡仁春提出建立全国统一的广告监管信息系统的构想。^② 为了提高广告监管的效率,有学者提出建立广告信用档案、实行分级管理的建议。例如,江云苏认为可以在全程监管的基础上,建立广告信用档案。信用档案由经营准入、经营行为和退出行为三方面的信用指标构成,是评价广告经营单位信用程度的有力证据,推行信用分类监管。根据广告经营单位信用指标所反映的信用状况,制定“广告经营单位信用评价等级标准”并实施分类监管。^③ 上述研究成果比较富有创见性,对于完善我国广告监管体制、提升广告监管绩效具有重要的应用价值。

2. 关于虚假广告治理机制的研究

关于虚假广告治理机制的研究主要从两个方面展开:一是对虚假广告的成因、危害和治理对策的研究,二是对重点行业虚假广告治理机制的研究。

对虚假广告的成因、危害和治理对策的研究。研究者从不同角度分析了虚假广告产生的原因并提出了相应对策。于林洋从法经济学角度对虚假广告泛滥的根源作了深入分析,认为从法经济学意义上讲,虚假广告是经营者利益博弈的结果,利益驱动是虚假广告泛滥的经济动力,违法成本低则为虚假广告

① 徐卫华:《论我国“政府主导型”广告监管体制》,《湖南大众传媒职业技术学院学报》2006年第4期,第38页。

② 胡仁春:《建立全国广告监管信息系统的构想》,《新闻传播》2007年第2期的,第36页。

③ 江云苏:《构建广告信用监管体系浅思》,《工商行政管理》2004年第4期,第9页。

泛滥提供了条件。现行司法救济不足、行政监管不力、监管体制不完善、消费者自身问题等因素直接或间接降低了虚假广告的违法成本。规制虚假广告的有效方法是提高虚假广告的违法成本。^① 应飞虎也从法律视角分析了虚假广告治理不力的原因、虚假广告治理中的基本问题、对目前虚假广告治理相关策略的评价,并提出了完善虚假广告治理机制的对策,认为应该从违法者、潜在违法者、消费者、执法机构等方面进行制度的构建和完善,具体的治理对策应该基于如何确定最佳的法律 responsibility、如何应对执法资源短缺、如何提供充分有效信息等问题而展开。^② 其对虚假广告治理机制的研究比较深入而且具有代表性。此外,郑净方分析了虚假广告的表现与危害,指出虚假广告的成因主要有:利益驱使,消费者处于弱势,缺乏自我保护意识;监管力度不够;法律法规不完善。并提出对于虚假广告应综合治理,构建一个多维的治理机制,即建立信息强制披露制度、增强消费者权益自我保护意识、加强监管力度、强化广告媒体自律、完善广告法律法规。^③ 国内学者关于虚假广告治理机制的研究大都主张从多维视角予以建构,也有学者从行业自律和加强媒体广告刊播监管的角度提出了具体的对策建议,具有重要的启示价值。丁汉青从博弈论视角对虚假广告的经济动因进行了深入分析,并从英国广告行业自律角度审视解决中国虚假广告问题的可能途径,提出中国广告行业自律体系的有效运转需要解决以下问题:一是媒体把关广告的激励机制,二是对违反行业准则的广告主的威慑力,三是广告行业自律机构的独立性。^④ 郭平、李洪帅认为,虚假广告泛滥的原因及其事实说明,由行政主导的、以打击广告主为首要对象的广告治理模式,不仅成本大而且成效差。以消费者为主体、以媒体为监督对象、以预防为主的虚假广告治理模式比现行广告治理模式有无可比拟的优势。应引入惩罚性赔偿制度惩治媒体刊登虚假广告。引入惩罚性赔偿制度会形成双重激励机制,一方面给媒体以守法激励,另一方面给消费者私人执法激励,会从

① 于林洋:《虚假广告泛滥根源的法经济学解释》,《经济问题探索》2007年第7期,第76—78页。

② 应飞虎:《对虚假广告治理的法律分析》,《法学》2007年第3期,第81—90页。

③ 郑净方:《虚假广告治理的多维策略》,《中国工商管理研究》2005年第5期,第65—67页。

④ 丁汉青:《虚假广告的经济动因及治理办法》,《新闻与写作》2007年第10期,第24—25页。