



周茂君 著



中国广告 管理体制研究

ZHONGGUO GUANGGAO
GUANLI TIZHI YANJIU



人民出版社



周茂君 著

中国广告 管理体制研究

ZHONGGUO GUANGGAO
GUANLI TIZHI YANJIU

人民出版社

责任编辑：虞 晖 陈鹏鸣

封面设计：徐 晖

图书在版编目（CIP）数据

中国广告管理体制研究 / 周茂君 著. — 北京：人民出版社，2012.11

ISBN 978-7-01-011385-2

I. ①中… II. ①周… III. ①广告-经济管理-管理体制-研究-中国
IV. ①F713.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 260735 号

中国广告管理体制研究

ZHONGGUO GUANGGAO GUANLI TIZHI YANJIU

周茂君 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月北京第 1 次印刷

开本：700 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：15.5

字数：265 千字

ISBN 978-7-01-011385-2 定价：38.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话：（010）65250042 65289539

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

内 容 摘 要

进入新时期以来,我国逐步建立起了以广告行政管理系统为主体,以广告审查制度、广告行业自律制度和广告社会监督机制为必要补充的行政主导型广告管理体制。在这个体制内,广告行政管理占有主导地位,并将广告审查、广告行业自律和广告社会监督统统纳入行政管理系统的轨道,使其同样具有浓重的行政管理色彩,进而在广告管理职能、管理方式上更多地与行政管理走向趋同,彼此缺少必要的区隔与差异。这种“泛行政化”广告管理体制造成体制不顺和管理缺位,其运行下来的结果,导致我国广告管理内容雷同、方法简单、手段缺乏、形式单一,难以形成管理行为的层次性和管理方式的丰富性。就其结构而言,它是一种饼形结构,广告行政管理涵盖了广告审查、广告行业自律和广告社会监督,后三者的运行尽管有其各自的特点与不同,但都有一个共同的特征——它们都在广告行政管理框架内运行,实则是一种广告行政管理系统的体制内产物,或者叫衍生物,缺乏自身的独立性与自主性。

改革现行的行政主导型体制,建立既符合市场经济规律和 WTO 规则要求,又符合国情的行业主导型广告管理体制,其核心就在于剥离政府部分行政管理职能,强调“小政府、大社会”和与国际惯例接轨,使广告行业管理、广告行政管理、广告审查和广告社会监督既分工明确、职责清晰、运作独立,又相互配合、补充协调。

我国广告管理体制在完成从“行政主导型”到“行业主导型”的转变以后,其最为显著的特征就是“去行政化”,不仅广告行业管理脱掉了“泛行政化”的外衣,而且广告审查、广告社会监督也随之告别“泛行政化”,而染上“行业主导”、“民间化”的色彩。行业主导型体制确立了广告行业管理在广告市场管理中的主体地位、主导作用,其余的广告行政管理、广告审查和广告社会监督则处于从属和次要地位,其作用也是对它的必要补

充。这样，广告管理体制的四大构成要素，既各有职责边界，各司其职，互不重叠，又能分工协作，互相配合，形成一个统一的广告市场管理体系，从而避免它们在现行体制中极端分散、各自为政、条块分割和功能趋同的弊端。

行业主导型体制打破了行政主导型体制中，广告行政管理主宰一切的固有模式和框架，将其变革为由广告行业管理占主导地位的广告管理新体制，并将广告行政管理、广告审查和广告社会监督统一纳入这个体制内，构成一个完整的广告市场管理体系。在这个市场管理体系中，广告行业管理居于中心地位，广告行政管理、广告审查和广告社会监督则环绕着它，呈三足鼎立、共同拱卫之势，处于从属地位。因此，“行业主导”代替“行政主导”、“行业管理”取代“行政管理”，是行业主导型广告管理体制的精髓所在，由此必将促使广告管理体制在结构、构成要素、相互关系、运行流程以及它们各自在广告管理过程中扮演角色随之发生变革，以同广告管理新体制相适应、相协调。

广告行业管理作为行业主导型体制的主体部分，它实际上是一种广告行业的内在管理，属于广告行业管理性质，它从行规管理和道德自律两个层面，对广告市场主体、广告市场运作、广告活动和广告信息进行管理；而广告行政管理、广告审查和广告社会监督则构成广告管理新体制的外在规范部分，在整个管理体制中居于次要地位，是对广告行业管理的必要补充。它们，一个强调内在管理，另一个注重外在规范，分别从内、外两个方面对广告信息进行管理与规范。广告信息是行业主导型体制两大运行路径的黏合剂，正是由于有了它的存在和加入，二者才在运行过程中对接在一起，从而构成一个完整的广告市场管理体系。

关键词：行政主导体制；行业主导体制；广告行政管理；广告行业管理；广告行业审查；广告社会监督

Abstract

After entering into a new period, an executively-led advertising regulation system, with administrative regulation of advertising as the mainstay, advertising censorship regulation, advertising trade self-discipline and social supervision mechanisms as the back-up, has been gradually established in China. In this system, administrative regulation of advertising remains predominant. The rest parts of the system, which contain advertising censorship, trade self-discipline and social supervision, are wholly brought within the track of administrative regulation system, which gives the three parts a strong executive feature and makes them more convergent with the administrative regulation in functions and patterns of advertising regulation, lacking a necessary distinction and differences. This executive generalization of advertising regulation system has caused the dysfunction problem and regulation vacancy phenomenon, followed by a bunch of problems such as too identical in regulation contents, too simple or poor in regulation methods and patterns so that it's difficult to form a regulation structure with different levels and abundant methods. The present advertising regulation structure is a pie structure, which has the administrative regulation covered all the other three parts. No matter how different the latter three parts work, they have a common feature, which is, they all work in the frame of advertising administrative regulation and they are actually the creatures, or in other words, derived products, of the administrative regulation system, lacking independence or autonomy.

Stripping part of administrative regulation function from the government is the core of present executively-led system reforming. In order to build a new trade-led advertising regulation system which is in accordance with the market economy regulations and WTO rules, and the national conditions as well, we

need to follow the guideline of simplified administrative institution to gear us to the international conventions, featuring a clear-cut but complementary four-part-regulation-system, which contains advertising trade regulation, administrative regulation, advertising censorship, and social supervision, each one being charged with specific responsibilities, working independently, and at the same time, complementing on each other.

De-administrative would be the most notable character of Chinese advertising regulation system after it completes the change from the executively-led system to a trade-led one. Not only advertising administrative regulations take off the coat of executive generalization, but also advertising censorship and social supervision will then wave farewell to executive generalization and label themselves with trade-led and non-governmental. In the trade-led system, advertising trade regulation holds a dominant, leading position, and advertising administrative regulation, advertising censorship, and social supervision are settled in secondary and subordinate positions, as complementary parts of advertising trade regulation. Then the four parts of advertising regulation system can be both independent and complementary, dividing the work clearly and coordinating each other as well. The unified advertising trade regulation system can avoid the conflicts and problems of regional barriers and functions convergence in present system.

In the executively-led system, administrative regulations rule. Trade-led system breaks the old rules and frame and transforms it into a new advertising regulation system in which advertising trade regulation plays the leading role and brings administrative regulation, advertising censorship, and social supervision into the new perfect system. In the new trade regulation system, advertising trade regulation is in the central position, surrounded and subordinated by advertising administrative regulation, advertising censorship and social supervision. Therefore, substituting trade-led for executively-led, trade-regulation for administrative-regulation should be the essence of the trade-led advertising regulation system. It is safe to say that the structure, elements, working procedures, roles and relationships of and within advertising regulation institutions will change to coordinate with the new system.

As the leading part of trade-led system, advertising trade regulation is actually a kind of internal regulation of advertising industry, taking advertising market players, market transactions, advertising campaigns and advertising information for regulation by customs and rules regulation and self moral regulation. On the other hand, as the secondary and subordinate parts of advertising trade regulation, advertising administrative regulation, advertising censorship, and social supervision compose the external part of the new regulation system, which are the necessary complements of advertising trade regulation. Thus the new advertising regulation system works on advertising information both from internal and external aspects. Advertising information is the adhesive of the two working paths of trade-led system. It's advertising information that combines the two paths and makes a complete advertising market regulation system.

Keywords: executively-led system; trade-led system; administrative regulation of advertising; advertising trade regulation; advertising censorship; social supervision of advertising

目 录

内容摘要	1
Abstract	3
第一章 绪 论	1
一、中国广告管理体制问题的提出与研究沿革	1
二、相关概念的界定	3
(一) 广告经营与广告管理	3
(二) 广告管理体制与广告监管体制	4
(三) 广告行政管理与广告行业自律	4
(四) 广告法规与广告道德	5
(五) 广告审查与广告社会监督	6
三、文献综述	6
(一) 关于中外广告管理体制比较的研究	7
(二) 关于中国广告管理体制的研究	9
(三) 关于广告行政管理系统的研究	13
(四) 关于广告行业自律制度的研究	17
(五) 关于广告审查制度的研究	18
(六) 关于广告社会监督机制的研究	20
四、研究内容的前沿性和创新性	22
(一) 提出新型行业主导型广告管理体制的构想	22
(二) 重新定位广告管理体制各构成要素的职能与角色	22
(三) 用“行业管理”取代“行业自律”	23
(四) 使用行业管理“他律”的概念	24

(五) 建立处罚违规广告的行业管理机构及其组织运作流程	24
(六) “行业类型”广告审查机构的设置及其分级审查与 备案管理	25
五、研究方法	25
(一) 文献分析与定性研究结合	26
(二) 理论研究与应用研究结合	26
(三) 比较研究与个案研究结合	26
(四) 宏观研究、中观研究与微观研究结合	26
第二章 中国行政主导型广告管理体制剖析	27
一、行政主导型广告管理体制的形成历史	27
(一) 1949—1979 年: 行政主导型广告管理体制滥觞期	27
(二) 1980—1992 年: 行政主导型广告管理体制的形成期	29
(三) 1993—2001 年: 行政主导型广告管理体制的确立期	34
(四) 2002—至今: 广告管理体制的接轨、转型期	37
二、行政主导型广告管理体制的整体框架	39
(一) 广告管理机关的强势地位与政府多部门的齐抓共管	40
(二) 广告审查、行业自律和社会监督的被边缘化	41
(三) 行政主导型广告管理体制框架图	41
三、行政主导型广告管理体制的运行现状	43
(一) 行政管理与行业指导系于一身的广告行政管理	43
(二) “双轨制”的广告审查	44
(三) 行政隶属化的广告行业自律	45
(四) “官意民办”的广告社会监督	46
第三章 中国行政主导型广告管理体制存在问题解析	47
一、体制不顺、管理缺位——行政主导型广告管理体制之弊	47
(一) “泛行政化”广告管理体制造成体制不顺	47
(二) 由体制不顺带来广告管理缺乏层次	49
二、主体混乱、法规模糊——广告行政管理系统之乱	49
(一) 广告行政管理主体混乱	50

(二) 广告管理机关对广告的事后监管方式亟待改革	50
(三) 广告管理的法律、法规体系有待健全和完善	51
(四) 执法队伍水平偏低与执法力度有待加强	53
三、组织不力、规则不“刚”——广告行业自律之痛	54
(一) 广告行业组织:官方性质的尴尬与独立地位的丧失	54
(二) 行业自律规则:“柔”性突出与“刚”性不足	56
(三) 行业自我管理:管理水平与能力有待提高	56
(四) 行业自律运作:制度建设任重而道远	57
四、制度缺陷、独立性缺乏——广告审查之缺	57
(一) 广告审查“双轨”制的制度性缺陷	58
(二) 独立性缺乏与随意性泛滥的并存	59
(三) 广告审查标准过于抽象、笼统	60
(四) 广告审查结果的法律责任追究机制欠缺	60
五、身份不明、定位不准——广告社会监督之难	61
(一) 广告社会监督组织的存在身份不明确	61
(二) 广告社会监督组织的角色定位不准确	65
(三) 广告社会监督的运行机制不健全	65
第四章 中、西广告管理体制比较	66
一、行政管理:行政主导与行政辅助	66
(一) 广告管理机构性质的不同	66
(二) 广告管理法规的差异	68
(三) 查处违法案件方式的区别	70
二、行业管理:行业辅助与行业主导	71
三、审查类型:行政审查与行业审查	74
四、组织性质:官方机构与民间组织	75
第五章 中国行业主导型广告管理体制的构建	77
一、行业主导型广告管理体制出现的动因	77
(一) 规避广告行业管理太“软”的弊端	77
(二) 探讨广告行业管理的有效途径	78

(三) 与国际惯例接轨的大趋势.....	80
二、行业主导型广告管理体制的结构、构成要素及其运行.....	81
(一) 行业主导型广告管理体制的结构.....	81
(二) 行业主导型广告管理体制构成要素及相互关系.....	83
(三) 行业主导型广告管理体制的运行.....	86
三、组织层面：广告行业组织的组织转型.....	90
(一) 回归广告行业组织的民间属性.....	91
(二) 凸显广告行业组织对行业的指导功能.....	95
(三) 突出广告行业组织对行业的管理职能.....	96
四、规则层面：广告行业管理的规则改变.....	101
(一) 广告行业管理规则的“柔”性与“刚”性.....	101
(二) 增加广告行业管理规则的“刚”性.....	104
(三) 对违反广告行业管理规则的处罚.....	106
五、运作层面：广告行业管理的制度设置.....	112
(一) 制度设置的科学性、合理性和可操作性.....	112
(二) 制度执行的程序化、公开化与选好制度执行人.....	114
(三) 制度建设的长期性.....	115
第六章 行业主导体制下政府服务职能的重构.....	116
一、重构政府服务型广告行政管理系统.....	118
(一) 广告行政管理系统转型的依据与意义.....	119
(二) 从定位到管理方式：广告行政管理系统重构.....	128
二、制定、完善广告管理法规体系.....	134
(一) 我国广告管理法规体系的形成及缺憾.....	135
(二) 我国广告管理法规体系的改进构想.....	141
三、体现广告管理机关服务职能.....	148
(一) 广告管理机关服务职能界定.....	149
(二) 强化监管职能与避免政出多头.....	150
(三) 剥离行业指导职能.....	151
(四) 引入听证制和问责制.....	151
(五) 通过电子政务、绩效评估提高管理效能.....	152

(六) 建设高水平执法队伍	153
第七章 行业主导体制下广告审查制度构想	154
一、我国广告审查制度的类型选择	154
(一) 我国官方对设立广告审查机构的尝试	155
(二) 对“行业类型”广告审查制度的选择	158
二、“行业类型”广告审查制度的建立及其性质与特征	161
(一) “行业类型”广告审查制度的建立	161
(二) “行业类型”广告审查机构的性质与特征	163
三、“行业类型”广告审查制度的运行	166
(一) 制定严密的广告审查标准	166
(二) 规定严格的广告审查程序	168
(三) 确定广告审查内容	172
(四) 选择广告审查方法	174
(五) 广告审查的责任追究	175
第八章 行业主导体制下广告社会监督机制的重建	177
一、定位民间性组织与剥离政府行政权力	177
(一) “官意民办”性的角色定位及其形成原因	178
(二) 重新定位: 回归“民间性”本质属性	181
(三) 对政府行政权力的剥离	183
二、重建全方位广告社会监督体系	184
(一) 全方位广告社会监督体系的构成要素	185
(二) 全方位广告社会监督机制的结构	187
三、全方位广告社会监督体系的运行机制	188
(一) 我国现行广告社会监督的运行模式	188
(二) 现行运行模式存在的不足	190
(三) 全方位广告社会监督体系运行机制的形成	192
启示一: 民间组织的独立运行	192
启示二: 广告社会监督主体由消费个体走向组织化	192
启示三: 消保与维权方式正规化	193

第一章 绪 论

进入新时期以来,我国初步建立起了以广告行政管理系统为主体,以广告审查制度、广告行业自律制度和广告社会监督机制作为必要补充的广告管理体制。但是,由于我国广告管理工作起步较晚,广告管理体制的建构尚不完备,因而在广告立法、执法、管理方式、管理水平、人员素质和制度建设以及广告行政管理系统如何与广告审查制度、广告行业自律制度和广告社会监督机制相互补充、协调等方面,都存在着不尽如人意之处,制约着整个广告行业的进一步发展。在我国加入 WTO 以后,如何对现行的广告管理体制进行改革,如何对政府的行政管理职能和程序进行约束,使其既符合市场经济发展原则并与国际惯例接轨,又切合国情和广告业发展实际,这是当前中国广告业不容回避的紧迫问题。对此,国内学者有一些零散的研究,但大多停留在或者单纯对我国广告管理实践行为进行研究,或者对美国、欧盟国家、日本、加拿大和澳大利亚等西方发达国家如何管理广告的译介上,而对中国广告管理体制本身的研究,对其如何实现与国际通行做法的对接,则关注不多,研究不够深入,且不成系统。

一、中国广告管理体制问题的提出与研究沿革

关于广告管理体制问题的提出,经过了一个较为漫长的过程。在 20 世纪 90 年代中期以前,国内极少有人关注广告管理体制问题,对它展开专门研究的更少,突出反映在当时几乎没有人提出“广告管理体制”这个概念。那时的研究只针对广告管理过程中存在的一些具体问题展开,诸如对《广告管理暂行条例》、《广告管理条例》和《广告管理条例实施细则》的内容进行解读,对具体的广告管理事件、广告管理环节和虚假或违法广告提出质疑、批评等。即使有些研究涉及“广告管理体制”的内容,也是浅尝辄止,研究不够深入和系统,例如夏清华编著的《广告管理学》。这

本在国内较早对广告管理展开研究的著作认为，广告管理包含以下含义：“政府管理”；“广告经营单位依照广告管理法规对广告内容进行审查，实行自我管理”；“行业管理”；“社会监督或群众监督”。^①显然，“政府管理”、“对广告内容进行审查”、“行业管理”和“社会监督或群众监督”已经是广告管理体制的重要内容，但可惜的是作者并没有为我们提出“广告管理体制”这个概念。因此可以说，这一时期对广告管理的研究，基本停留在就事论事层面，研究成果虽然涉及一些广告管理体制的相关内容，但都是一些分散的、零星的片段，是不全面的、不系统的研究，同时其研究也缺乏应有的深度。

在 20 世纪 90 年代中期以后，这种研究状况得到很大的改变。这种改变主要表现在以下几个方面：其一，提出“广告管理体制”概念。1996 年 6 月，武汉大学出版社出版了由周茂君编著的《广告管理学》一书，该书第三章标目在国内率先使用了“广告管理体制”这个概念。尽管此前国内早已不乏“政治体制”、“经济体制”和“法律体制”之类的概念，但将“广告管理体制”作为一个概念提出，在国内本书却是首次。因此，可以说该书是国内最早研究广告管理体制的著作之一。而且该书还在第三章对广告管理体制的研究范围作了必要的界定，即广告管理体制由“广告行政管理系统”、“广告审查制度”、“广告行业自律制度”和“广告社会监督机制”四个子系统构成。其二，教育部批准立项对广告管理体制展开研究。2001 年 12 月，由武汉大学新闻与传播学院周茂君主持的“WTO 与我国广告管理体制的改革”项目获得教育部人文社科研究“十五”规划基金项目立项(01JA860011)，说明广告管理体制问题已经引起国家有关部门的注意与重视。此后相关的研究论文逐渐多了起来。其三，具有官方背景的《现代广告》杂志社出版专刊讨论广告管理体制或广告监管体制问题。2006 年年初，由《现代广告》编辑部出面，邀请“政府部门官员、行业协会领导以及海内外的专家、学者集中进行了一次‘中外广告监管体制比较’的大型课题研究”，并将这些研究成果在《现代广告》学刊上公开发表。由于《现代广告》的主管单位是国家工商行政管理总局、主办单位是中国广告协会，且在这本专刊上还发表了国家工商行政管理总局副局长刘凡的《中外广告

① 夏清华：《广告管理学》，武汉测绘科技大学出版社 1991 年版，第 23 页。

监管体制比较研究》一文，国内著名学者张金海、黄升民、陈刚等纷纷撰文讨论广告监管体制问题。这些都表明：广告管理体制或广告监管体制问题已成为制约我国广告行业进一步发展的重大障碍，已经引起政府职能部门的高度重视。正如《现代广告》学刊在 2006 年卷之卷首语《在改革中完善我国广告监管体制》中所说：“广告监管部门、广告政策研究机构的决策者以及相关专家、学者也通过这次大型的‘中外广告监管比较’课题研究，在比较海外发达国家的监管体制的基础上，对中国监管体制的优势和存在的问题进行了系统的梳理，进一步明确了我国下一阶段广告监管体制的改革方向。”

二、相关概念的界定

在正式展开本课题的研究工作之前，有必要对广告经营与广告管理、广告管理体制与广告监管体制、广告行政管理与广告行业自律、广告法规与广告道德、广告审查与广告社会监督等概念做出明确的界定。

（一）广告经营与广告管理

长期以来，我们对广告经营与广告管理的认识是比较模糊的：其一，经营与管理错位。如湖南文艺出版社在 1988 年出版的《广告管理学》（方宏进著），虽题为“广告管理”，但全书谈的却全是广告经营，几乎与广告管理无关；其二，经营与管理不分。如中国经济出版社在 1995 年出版的《广告管理》（齐向东编著）、华中理工大学出版社在 1997 年出版的《现代广告管理学》（夏晓鸣主编）等都是将广告经营与广告管理混杂在一起来谈。其实，广告经营与广告管理既有内在联系，又有着本质区别，绝不能混为一谈。一般而言，前者是由广告主、广告经营者和广告发布者等广告市场主体参与的广告经营活动，主要包括企业的广告营销、广告公司的经营活动和媒介的广告发布三方面的内容，用英文来表现，就是“advertising management”；后者则是指广告管理机关、广告审查机构、广告行业自律组织和广告社会监督组织依据有关广告管理的法律法规、广告审查标准、广告行业自律规则、消费者权益保护法等，对广告行业和广告活动进行的社会监督管理，也用英文来表现，即“advertising administration”。“advertising management” or “advertising administration”，正是广告经营与广告管理的区别所在。二者是广告市场中相辅相成的两个方面，谁离开谁都将难

以独立存在：广告经营如果没有广告管理的法律和道德的保障，只能成为无序的代名词或同义语，进而造成混乱的广告市场秩序，混乱、无序的广告市场是难以长久和没有生命力的；广告管理如果没有广告经营的存在，也将失去存在的依据和前提。对此，国内已有部分学者作了严格区分和有益探索，如张金海著《广告经营学》（武汉大学出版社 1996 年版），周茂君编著《广告管理学》（武汉大学出版社 1996 年版），夏清华编著《广告管理学》（武汉测绘科技大学出版社 1991 年版），何海明著《广告公司的经营与管理——对广告经营者的全面指导》（中国物价出版社 1997 年版）等。

（二）广告管理体制与广告监管体制

广告管理体制与广告监管体制，应该说是内容上比较接近的两个概念，或者说是同一个概念的两种不同的表述方法而已，二者有着细微的差别。广告管理体制是一个国家广告管理的总体框架，因而它往往是因国而异的。一个国家的社会制度、政治体制不同，其广告管理体制也会有所区别。一般来说，广告管理体制包括广告行政管理系统、广告审查制度、广告行业自律制度和广告社会监督机制四个方面的内容，基本上已经约定俗成。而广告监管体制则是我国所特有的，它主要强调以政府行政立法管理为主导，强调国家行政权力对广告行业和广告活动的监督、管理职能，而只把广告审查制度、广告行业自律制度和广告社会监督机制作为自己必要的补充，甚至忽视其功能与作用的发挥。相比较而言，广告管理体制更中性些，而广告监管体制则带有更强的行政色彩。我们认为，过分强调广告行政管理系统对广告行业和广告活动的监督、管理职能，忽视广告审查制度、广告行业自律制度和广告社会监督机制的功能与作用，这种做法是值得商榷的。因此，用“广告管理体制”比“广告监管体制”更加合理一些。

（三）广告行政管理与广告行业自律

广告行政管理，又叫广告行政立法管理，是指国家广告管理机关依照一定的广告管理的法律、法规和有关政策规定，或者通过一定的行政干预手段，对广告行业和广告活动进行监督、检查、控制、指导，它是一种运用有关行政法规、命令、指示、规定和政策对广告进行管理的方法和手段。在我国，广告行政管理，是由国家工商行政管理部门按照广告管理的法律、法规和有关政策规定来行使管理职权的，而且是我国现阶段进行广