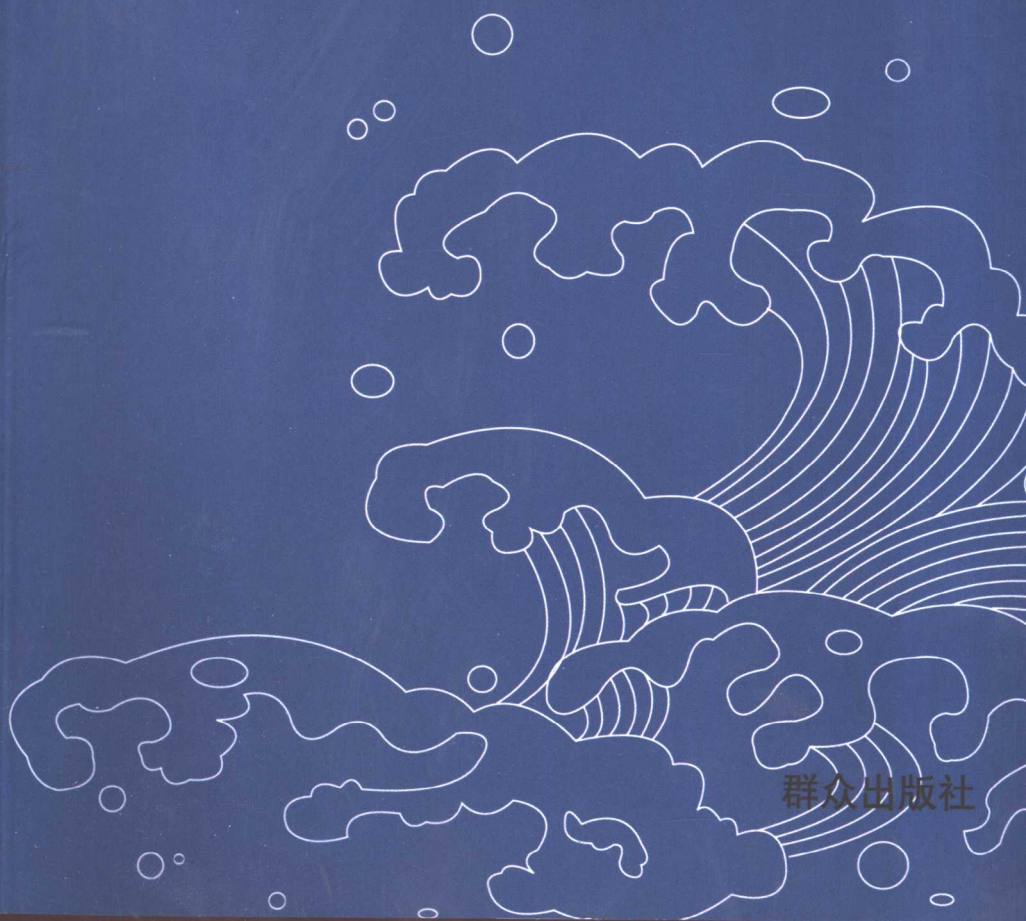


广告法规管理 与道德自律

梁绪敏 高寺东 著



群众出版社

山东理工大学优秀学术著作出版基金资助项目

广告法规管理与道德自律

梁绪敏 高寺东 著

群众出版社

2006 年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

广告法规管理与道德自律 / 梁绪敏、高寺东著. —北京: 群众出版社, 2006.12

ISBN 7-5014-3884-6

I. 广… II. 梁… III. ①广告法—中国②广告业—职业道德—中国③广告—监督管理—中国

IV. D922.294②F713.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 142992 号

广告法规管理与道德自律

著 者 / 梁绪敏 高寺东

责任编辑 / 王 颖

封面设计 / 王 鹏

出版发行 / 群众出版社 电话: (010) 52173000 转

社 址 / 北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

网 址 / www.qzecs.com

信 箱 / qzs@qzecs.com

经 销 / 新华书店

印 刷 / 北京通天印刷有限责任公司

880 × 1230 毫米 32 开 11.75 印张 314 千字

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

印数: 0001—1000 册

ISBN 7-5014-3884-6 / D · 1869

定价: 26.00 元

引 言

相对于世界广告业及其管理的发展历史而言，中国广告业及其管理起步要晚得多。新时期以来，随着中国经济的逐步恢复与发展，广告业亦获得新生。无论是广告从业队伍、广告经营单位还是广告创作与发布水平，均获得长足进展。单就广告营业额而言，平均每年即以百分之四十以上的速度增长，令世人瞩目。作为一种高度开放的大众传播行为，广告在信息时代扮演着极为重要的角色，成为国计民生不可缺少的要素。甚至可以说，广告已经成为人们日常生活不可分割的一部分。或者说，人们的日常经济行为已经愈益受到广告的影响乃至支配。中国的广告业已经成为一种朝阳产业。

相对于广告业的迅猛发展和愈益显示的重要影响，我国的广告管理工作却较为滞后。1979年以前的管理比较分散，没有明确统一的管理机关和全国性的广告法律、法规。随着广告事业的迅速恢复和发展，广告活动中出现了某些虚假欺骗性广告、格调低级庸俗的广告和某些单位乱拉广告以及广告服务质量不高等问题，广告管理亟待加强。1980年，国务院决定由国家工商行政管理总局负责全国的广告管理工作，随后又确立了国家工商行政管理总局和各地地方工商行政管理机关为全国和地方的广告管理机构。从此，我国的广告管理从过去分散状态进入到统一管理时期。1982年2月，国务院发布《广告管理暂行条例》；1987年和1988年，国务院、国家工商行政管理总局先后颁布《广告管理条

例》和《广告管理条例施行细则》；直至1994年10月27日第八届全国人民代表大会常务委员会第十次会议审议并通过《中华人民共和国广告法》，并决定该法于1995年2月1日始在全国范围内正式实施，这才标志着中国的广告管理工作开始逐步走入法制化轨道。

尽管自1990年以来，中国广告业制定了一系列自律规则，尤其伴随着广告管理法律、法规制度的不断建立与完善，广告违法行为在一定程度上得到有效遏制，但明显的是，各种形式的广告失范现象仍然屡禁不止，广告活动中存在的问题还相当突出，甚至给人们生活乃至整个社会都带来诸多不利影响。国家工商行政管理局的杨培青曾有这样的表述：“在快速发展中，我国广告业比较突出的问题：一是社会对虚假广告的危害普遍认识不足。一些企业的法律意识十分淡薄，有的根本没有认识到发布广告应当承担相应的法律责任。有的企业，包括有的大中型企业，为了追求经济效益，广告中采用虚假、欺骗的手法误导消费者；有的贬低竞争对手，进行不正当竞争；有的广告内容有悖社会善良习俗，损害社会公德；等等。二是广告活动不够规范。广告主、广告经营者、广告发布者各自的法律责任不明确，运作不合理，缺乏相应的制约机制。”（《杨培青就〈广告法〉答本报记者问》，见《中国工商报》1994年11月1日）这是广告业存在的问题，也是广告管理存在的问题。概括起来看，其间主要涉及两方面的内容：一是广告法律规范问题，二是广告道德规范问题。可以说，这两个问题解决不好，广告活动中的失范现象就不可避免。

众所周知，管理是人们为实现一定的目的而进行的一种活动，从字面看，有管辖和处理的意思，即指对一定范围的人员及事务进行安排和处理。对于广告管理，可以从不同角度加以理解，而在一般意义上，广告管理是指为了适应社会政治、经济、文化及广告业发展的需要，对广告活动整体进行规划、组织、协调、规范的一种有目的的管理活动。

一般而言，广告管理可以划分为广义的广告管理和狭义的广告管理两个层面。广义的广告管理主要包括广告公司本身的经营管理和广告行业及其广告活动的社会管理两方面的内容。前者是指广告公司对自身内部机制与经营活动的管理，后者是指政府职能部门、广告行业自身和社会监督组织对广告行业及广告活动所作出的指导、监督、控制和查处，是对广告业本身的管理。而狭义的广告管理则专指第二个方面的内容，也就是专指对广告行业及其广告活动的社会管理。本书所谓的广告管理主要是指狭义的广告管理，也可以粗略地理解为广告活动要接受的管理。

可以看出，广告管理主要包括三个层次。其一是政府职能部门对广告的行政立法管理。它是政府的广告管理机关依据一定的广告管理法律、法规和相关政策规定，对广告业实施的具体管理。其二是广告行业的自我管理，又称广告行业自律。它是由广告行业内部成立的民间性组织，通过制定一定的章程、公约、会员守则和各种具体规定，在广告行业内部进行自我约束、自我限制和自我协调，属于广告行业的职业道德规范的管理。其三是社会监督管理，又称消费者监督管理或舆论监督管理。它是广大消费者和社会舆论对违法违规广告的监督、举报与投诉，属于社会公众广泛参与的管理。现阶段的广告管理，以政府的行政立法管理为主导，这是一种法律层面的具有行政管理性质的硬性约束，主要由国家各级工商行政管理局的广告监管部门承担；广告行业的自我管理作为辅助，这是一种伦理道德层面的具有自律性质的软性约束，主要由各级广告协会组织承担；社会监督管理同样作为一种辅助手段，主要是指社会公众对广告的监督，尤其是公众和舆论对虚假广告等破坏社会经济秩序、侵害消费者权益的广告违法行为的揭露和曝光，以削弱直至杜绝其危害性。总之，三个层次的关系是互为依存、互相协调、互相补充的，共同构成广告管理的立体形态。

至此，可以概括一下广告管理的含义——它是国家工商行政

管理机关会同广告行业协会和社会监督组织，依据一定的广告管理法律、法规和有关政策规定，对广告行业和广告活动实施的指导、监督、控制和查处，以达到保护合法经营、取缔非法经营、查处违法广告、维护广告行业正常运行的目的，使广告行业朝着良性、健康、有序的方向发展，从而有效地服务于社会主义市场经济。

国家行政立法管理、广告行业自律和社会监督管理是我国广告管理的三种最基本的途径。大致来看，国家行政立法管理属于广告活动法律规范，广告行业自律属于广告活动伦理道德规范，而社会监督管理的真正的有效的实施则是建立在前两者基础之上的。试想，如果对广告活动法律规范和伦理道德规范缺乏基本的认识和起码的判断能力，那么社会监督也就无从谈起，也就行同虚设，违法失范的广告活动也就屡见不鲜而难以受到遏制。实际上，这也就是当前的广告行业尚不健全和社会监督无法落到实处的原因所在。有鉴于此，广告管理的三大板块——法规管理、道德自律、社会监督——便应当有效配合。

根据国务院颁发的《广告管理条例》第二条规定，凡通过报刊、广播、电视、电影、路牌、橱窗、印刷品、霓虹灯等媒介或者形式，在中华人民共和国境内刊播、设置、张贴广告，均属于广告管理的范围。又据《广告管理条例施行细则》第二条所作出的解释，广告管理的范围包括：（一）利用报纸、期刊、图书、名录等刊登广告。（二）利用广播、电视、电影、录像、幻灯等播映广告。（三）利用街道、广场、机场、车站、码头等的建筑物或空间设置路牌、霓虹灯、电子显示牌、橱窗、灯箱、墙壁等广告。（四）利用影剧院、体育场（馆）、文化馆、展览馆、宾馆、饭店、游乐场、商场等场所内设置、张贴广告。（五）利用车、船、飞机等交通工具设置、绘制、张贴广告。（六）通过邮局邮寄各类广告宣传品。（七）利用馈赠实物进行广告宣传。（八）利用其他媒介和形式刊播、设置、张贴广告。

广告管理是对广告活动整体过程的全方位的管理,涉及广告活动的方方面面。根据广告分类的不同标准,可以划分出不同类型的广告,对它们的管理便构成广告管理的内容。不过总的来看,广告管理的基本内容却不外乎两个方面:一是广告活动主体,二是广告活动客体。

广告是一种特殊的信息传播活动,它涉及广告主、广告经营者、广告发布者和广告受众的利益。一般地说,在广告活动中,广告主、广告经营者、广告发布者便构成为广告活动的主体。因此,从行为主体角度来考察,广告管理首先要分清楚的就是对广告主、广告经营者和广告发布者的管理。

广告活动是商品经济的产物,从行为客体角度来考察,广告管理便离不开对商品活动本身的管理。其间,涉及一般商品的广告管理准则、特殊商品的广告管理准则,还有某些专项广告的管理规范。

基于上述,本书在行文论述中着重关注的便是如下内容:广告法规管理,其间包括对于广告主体和广告客体的管理;广告道德自律,其间包括广告主、广告经营者、广告发布者、各类市场中介机构的道德规范以及不同领域不同范围的自律准则;还有建立在广告法规和广告自律基础之上的广告社会监督管理。此外,可以力所能及地借鉴域外广告的完善的管理法规和先进的管理经验,结合国情和具体实际,以促进中国广告管理的逐步成熟。

从上面的描述我们可以理解,广告管理是对广告行业和广告活动的管理。同时,广告管理的对象、方法、内容和范围的独特性,决定了广告管理具有自己独有的不同于其他管理的特点。主要体现在以下几个方面:

首先,广告管理具有明确的目的性。在我国,国家通过行政立法,对广告行业和广告活动进行管理,其目的就在于使广告业适应国家宏观经济形势发展的需要,促进广告业健康、有序地发展,保护合法经营,取缔非法经营,查处违法广告,杜绝虚假广

告，有效地减少广告的负面影响，真正保护消费者的合法权益。

其次，广告管理具有规范性。作为国家管理经济的行为，广告管理是严格依法进行的。世界上大多数国家和地区都设置了专门的广告管理机构并制定了一系列有关广告管理的法规来规范和约束广告行业的发展，使广告业做到有章可循、有法可依。同时，广告管理的规范性也带来了其强制性的特点。

再次，广告管理具有多层次性。政府行政立法管理、广告行业自律、社会监督管理三个层次相互协作，互相配合。之所以要对广告行业和广告活动实行多层次管理，是因为任何广告管理法规即使再完备，都不能包罗万象地解决所有问题。在许多领域，常常会出现新情况，产生新问题，这就需要各级广告协会和社会监督组织，通过自律与监督的有效途径来加以解决。正是由于广告活动的复杂性和广泛性，世界上大多数国家和地区往往采用以政府行政立法管理为主，同时以广告行业自律与广告社会监督作为其必要的辅助和补充，从而加强对于广告活动的有效管理。而且在实践层面上来看，这种多层次管理模式是成功的。

目前，世界各国或地区广告管理体制虽有这样或那样的差异，但总体而言却是大体一致的，即以政府行政管理为主导，辅之以广告行业自律和社会舆论监督，从而构成一个完整的广告管理体系。我国的广告管理也不例外。

目 录

第一篇 广告法规管理

第一章 广告法规概说	3
第一节 范畴与内容	3
第二节 性质与特点	15
第三节 调整对象与基本原则	16
第二章 广告主体管理	39
第一节 广告主的管理	39
第二节 广告经营者的管理	57
第三节 广告发布者的管理	90
第三章 广告客体管理	108
第一节 广告管理一般准则	108
第二节 特殊广告管理	135
第三节 专项广告管理	185
第四章 违法行为与法律责任	219
第一节 广告违法行为的行政法律责任	219
第二节 广告违法行为的民事法律责任	233
第三节 广告违法行为的刑事法律责任	236
第四节 广告行政处罚的复议和诉讼	238

第二篇 广告道德自律

第五章 广告道德自律概说	255
第一节 起源与发展	255
第二节 性质与特点	260
第三节 道德自律与行政管理之关系	262
第六章 广告活动道德规范	267
第一节 广告主的道德规范	267
第二节 广告经营者的道德规范	268
第三节 广告发布者的道德规范	269
第四节 各类市场中介机构的道德规范	270
第七章 广告活动自律规则	272
第一节 广告行业自律规则	272
第二节 广告行业公平竞争自律守则	274
第三节 广告宣传精神文明自律规则	275
第四节 出口广告自律守则	277
第八章 广告自律的国际视域	280
第一节 国际商业广告从业准则	280
第二节 美国的广告行业自律	290
第三节 日本的广告行业自律	296

第三篇 广告社会监督

第九章 广告社会监督管理	301
第一节 社会受众的全方位监督	302
第二节 社会监督组织的中枢监督	303
第三节 新闻媒体的舆论监督	305

第四篇 广告管理域外视界

第十章 国外广告管理视域	309
第一节 美国的广告管理	310
第二节 英国的广告管理	315
第三节 日本的广告管理	319
第四节 澳大利亚的广告管理	323
第五节 其他国家的广告管理	328
第十一章 中国港澳台地区的广告管理	337
第一节 香港特区的广告管理	337
第二节 澳门特区的广告管理	340
第三节 台湾地区的广告管理	342
主要参考文献	362
后记	364

第一篇

广告法规管理

第一章 广告法规概说

广告是一种特殊的社会活动，在信息传播过程中会产生各种各样的社会关系。要使广告活动的社会关系正常、有序，朝着良性、健康的方向发展，从而有效地维护社会经济秩序，就必须通过相应的法律规范加以调整。

第一节 范畴与内容

对于广告法的范畴，可以有狭义和广义两种理解。

狭义的广告法特指 1994 年 10 月 27 日第八届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过并且自 1995 年 2 月 1 日起施行的《中华人民共和国广告法》，它是我国历史上第一部较全面地规范广告内容及广告活动的法律，是体现国家对广告的社会管理职能的部门行政法。

广义的广告法是指除了《中华人民共和国广告法》外，还包括其他相关的管理广告活动的行政法规、地方法规、规章、条例、细则、办法等具有规范性的法律文件。同时，相关的法律如《中华人民共和国民事诉讼法通则》、《中华人民共和国著作权法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国反不正当竞争法》、《中华人民共和国商标法》等涉及广告活动及广告管理的内容，也应当属于广义的广告法范畴。

本书所讲的广告法律规范，通常为广义范畴意义上的广

告法。

我国的广告管理法规主要有法律、法规、规章等组成内容。

法律，是指由全国人民代表大会及其常务委员会依照立法程序制定的规范性文件，具有普遍的约束力和强制力。比如，1995年2月1日起施行的《中华人民共和国广告法》、1994年1月1日起施行的《中华人民共和国消费者权益保护法》、1993年12月1日起施行的《中华人民共和国反不正当竞争法》等。在广告法规体系中，《广告法》具有最高的法律效力。它不仅是一切广告活动应遵守的共同规则，也是广告行政法规、地方性法规、规章等的立法依据。虽然《广告法》有待日益完善，但目前为止，它仍是我国最完备、最权威的广告管理法规文件。1992年，国家工商行政管理局根据党的十四大确定的经济体制改革总目标和中共中央、国务院《关于加快发展第三产业的决定》，就事关广告业发展大计的两项大事作出规划和安排。一是开始市场流通领域重要立法之一的《广告法》的调研、论证、起草工作；二是着手制定广告业恢复十年来的第一部发展规划纲要，并于1992年年底报送国务院。1993年3月，在国务院批转的国家计委《全国第三产业发展规划基本思路》中，广告业与信息咨询服务被列为第六个重要发展的行业领域，《思路》明确提出广告业是知识技术密集型产业，并规定了广告业今后发展的目标和任务。1993年7月，国家工商行政管理局和国家计委发布《关于加快广告业发展的规划纲要》。《纲要》明确规定广告业属于知识密集、技术密集、人才密集的高新技术产业，是第三产业的重要组成部分。《纲要》的制定对于拓宽国内、国际市场信息交换渠道，辅佐企业开拓市场和指导消费，加快中国广告业的发展起着积极推进作用。1994年10月27日，第八届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过的《中华人民共和国广告法》，自1995年2月1日起施行。广告法的实施，标志着我国广告市场在法制化轨道上更进了一步，标志着我国广告管理发展的一个新的里程。

法规,是指国务院依据宪法、法律、法令制定的规范性文件的总称。为加强广告管理,促进我国广告事业健康发展,国务院1982年2月6日颁布并于同年5月1日正式施行《广告管理暂行条例》,这是我国第一部全国性的、综合性的、统一的广告管理法规,它的颁布标志着我国的广告管理工作进入了一个新的历史时期。随后,国家工商行政管理总局制定了《广告管理暂行条例实施细则》,对《暂行条例》规定的内容作了详细、具体的规定。《暂行条例》和《实施细则》是调整广告管理、广告经营、广告用户以及他们与消费者之间的广告活动的法律规范,其目的在于通过广告管理取缔非法经营,保护合法经营。《暂行条例》的发布为广告管理提供了法律依据和准则,各地在贯彻执行中对广告业进行了一次认真的清理整顿,使广告业恢复发展起步阶段的某些混乱现象得到有效遏制。为进一步规范广告活动,国家工商行政管理局单独或会同国务院有关部门先后制定颁布了十几个单行广告管理规章,分别就烟酒广告,药品广告,食品广告,文化、教育、卫生、社会广告,赞助广告,体育广告等问题作出专门管理规定。1984年和1986年又先后在全国组织了两次以打击虚假广告、取缔非法经营为重点的行业清理整顿工作,有效地扭转了广告业在发展过程中存在的某些混乱现象,保障了广告事业的健康发展。从1982年2月到1987年10月的五年,《广告管理暂行条例》及其《实施细则》成为工商行政管理机关开展广告管理工作的基本依据,成为各行各业从事广告活动的行为规范,并为新的广告管理法规的诞生奠定了基础。但随着广告行业的发展和长足进步,《广告管理暂行条例》中的某些规定已不适应形势的需要。在总结经验的基础上,吸收过去五年中颁布的广告管理单行法规的有关内容,借鉴外国广告管理的经验,国务院于1987年10月26日颁布并于同年12月1日正式施行《广告管理条例》。《条例》的颁布实施,标志着我国广告管理法规的进一步健全和完善,它不仅为广告管理提供了更为全面、具体的法律依据,而