

工商管理专业自学考试

广告监督 管理

主 编 李 明
副主编 陈 东
副主编 王 伟



中国石化出版社

98
F713.8
356
2

X4244/10

广告监督管理

主 编 朱李明
杭忠东

副主编 王丹妮



3 0007 5366 9

河海大学出版社

责任编辑 张 伟

责任校对 孙 禹

广告监督管理

主 编 朱李明
杭惠东

副主编 王丹妮

出版发行：河海大学出版社
(南京西康路1号；邮政编码：210088)

印 刷：河海大学印刷厂
(南京西康路1号，邮政编码：210098)

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 11 字数 280 千字
1997年6月第1版 1997年6月第1次印刷
印数 1—6000 册

ISBN7-5630-1117-X

F·173 定价：14.50 元

河海版图书若有印刷装订错误，可向承印厂调换

目 录

第一章 广告概述	(1)
第一节 广告的定义及分类	(1)
第二节 广告的功能	(8)
第三节 我国广告业的发展	(15)
第二章 广告监督管理的地位和作用	(26)
第一节 广告监督管理的必要性	(26)
第二节 广告监督管理的内容、特点和性质	(31)
第三节 广告监督管理的地位和作用	(40)
第四节 广告监督管理的原则	(45)
第三章 广告准则	(53)
第一节 广告准则概述	(53)
第二节 广告一般准则	(56)
第三节 特殊广告准则	(67)
第四章 广告活动行为规范	(79)
第一节 广告活动概述	(79)
第二节 对广告主行为的规范	(89)
第三节 对广告经营者、广告发布者行为的规范	(98)
第四节 户外广告规范	(108)
第五章 广告审查	(116)
第一节 广告审查制度概述	(116)
第二节 药品和医疗器械广告的审查	(123)
第三节 农药、兽药等广告的审查	(128)
第六章 广告经营审批	(143)
第一节 广告经营审批的依据与权限	(143)
第二节 广告经营的资质标准	(146)
第三节 广告经营单位的企业登记	(149)
第四节 广告经营登记程序	(154)
第五节 广告经营范围核定用语规范	(163)

第七章 广告违法行为及其处罚	(169)
第一节 广告违法行为的概念和构成要件.....	(169)
第二节 广告违法行为的法律责任.....	(171)
第三节 对广告违法行为的处罚.....	(178)
第四节 涉及广告的犯罪行为.....	(191)
第五节 广告违法行为行政处罚复议与广告管理行政诉讼	(194)
第八章 广告的行业自律与消费者监督	(205)
第一节 广告行业自律.....	(205)
第二节 广告的消费者监督.....	(217)
第九章 广告监督管理的国际比较	(228)
第一节 美国对广告的管理.....	(228)
第二节 日本对广告的管理.....	(233)
第三节 英国对广告的管理.....	(236)
第四节 法国对广告的管理.....	(238)
第五节 其它国家和地区的广告管理.....	(240)
第六节 各国广告管理的比较研究.....	(250)
第七节 国际性共同广告法规.....	(252)
附录:	
1. 中华人民共和国广告法	(256)
2. 广告管理条例	(265)
3. 广告管理条例施行细则	(269)
4. 国家工商行政管理局关于在部分城市进行广告代理制和广 告发布前审查试点工作的意见.....	(276)
5. 中华人民共和国反不正当竞争法	(304)
6. 主要广告管理文书范本	(311)
参考书目	(346)
编后记	(347)

第一章 广告概述

广告是人类社会发展的产物。广告业是现代社会重要的产业部分。对广告依法进行监督管理是国家重要的经济管理职能。对广告进行有效的监督管理,首先必须了解有关广告的基本理论。本章主要介绍广告的涵义、分类,广告的功能以及我国广告业的发展情况等内容,为展开广告监督管理的分析提供必要的理论准备。

第一节 广告的定义及分类

作为一种信息传播活动,广告在现代生活中随处可见。但究竟何种信息传播活动构成广告活动?如何准确定义广告直到目前为止,世界上还没有一个统一、权威的界定。这是几乎所有国家在广告立法时所遇到的共同难题,也是国家职能机关对广告进行监督管理时必须首先回答的问题。

一、广告的涵义

据考证,广告(advertise)一词源于拉丁语(Adverture),其本源语义是“诱导”、“注意”和广而告之的意思。在中古英语时期演变为“Advertise”一词。其含义也衍化为“使某人注意某事”、“通知别人某件事”。从17世纪开始,大规模的商业活动使“Advertise”逐渐被广泛使用。由此,“Advertise”也就成为代表“广告”的专用词汇,为世界所通用。

到目前为止,国内外学者对广告认识的分歧集中反映在他们对广告宽窄范围的界定上。即广义的广告概念和狭义的广告概念。

狭义的广告概念认为，不能笼统地把所有能“广而告之”的信息或事物称之为广告。只有当某种信息传播与企业、商人的生产、经营、服务相关，并由广告主支付一定费用，具有投入产出特征时，才称得上是广告。而由政府部门、社团组织及个人所发布的公报、公告、启事、声明，以及旨在倡导环境保护、宣传社会公德、促进社会福利等社会公益时所做的宣传，不能称之为广告。广义的广告概念则认为，所有的“广而告之”都是广告。即除商业广告外，其他非营利性的公益宣传、招业通知、征婚、寻人、挂失、招聘、求购、求职、婚庆以及其他个人声明等都在广告之列。

对广告的狭义理解，在国外不少国家的立法或权威组织的解释中都可以看到。例如：

一切由一个自然人或法人，公共者或者私营者所进行的旨在从事某一商业、工业、手工职业活动，目的在于直接或间接地推销动产或不动产、服务、权利、义务等交易的公告方式，均为广告（西班牙）。

广告是指作为营利的事业，采取让公众看其内容和使其了解的某些方法所进行的行为（泰国）。

凡旨在使公众注意等商业性质的物品或服务，以及促进其购买的所有传播视为广告（澳门）。

广告是付费的大众传播，其最终目的是为了传递信息，改变人们对广告商品的态度，诱发其行动而使广告主得到利益（美国广告主协会）。

所谓广告，是由一位被确认的广告主，在付费的原则下，进行的观念或劳务方面的非入员的提示以及促销活动（美国市场营销协会）。

面对广告作广义理解的较有影响的定义也见于：

广告是向公众介绍商品，报导服务内容和文艺节目等的一种宣传方式，一般通过报刊、电台、电视台、招贴、电影、幻灯、橱

窗布置、商品陈列的形式来进行（《辞海》）。

广告是传播信息的一种方式，其目的在于推销商品、劳务，影响舆论，博得政治支持，推进一种事业，或引起广告主所希望的其他反应（《简明不列颠百科全书》）。

以上各种定义，尽管在广告范围的界定上存在一定分歧，但都具有以下共同特征：第一，广告是一种信息传播活动；第二，有明确的广告主；第三，所有广告都必须通过一定的媒介表现出来；第四，广告带有明显的说服力，即通过广告信息传播企图引起公众注意，使其知晓某事，或者接受广告主的提示和观念，从而在行为上做出一定的反应。

由于在市场经济活动中，最常见且最能给消费者和社会公众造成较大影响的是商业广告；国家工商行政管理部门对广告依法进行监督管理的也主要是商业广告。我们对狭义的广告即商业广告作如下归纳性表述：

广告是由广告主在付费的原则下，以说服的方式，通过一定的媒介向社会公众传播有关商品或劳务的信息，用以促进销售，增加盈利的信息传播手段。

这一定义是对静态的广告的描述，而不是对动态广告的描述。必须明确广告有静态和动态的双重涵义。静态的广告是指为使公众知晓而借助于各种媒介表达的广告客体，即名词意义上的广告；动态的广告是指为使广告信息有效地传达给公众所进行的广告活动。广告的上述双重涵义不能混淆。

商业广告的定义表明了商业广告与非商业广告相比，具有以下几个明显的基本特征：第一，商业广告的广告主必须是以盈利为目的的商品生产者或商品经营者，非商业广告的广告主可以是一切具有民事能力的组织和个人；第二，商业广告是一种付费的信息传播活动，所付费用构成商业广告活动的成本，要从商品销售或劳务收入中收回；非商业广告一般由各媒介单位免费提供广

告空间和时间，由创作人员免费提供设计和制作；第三，商业广告所传播的信息是有关商品、劳务或与之相关的信息；非商业广告则相反；第四，商业广告活动是被管理的信息传播活动。商业广告要按广告主的意图，在广告主整体市场营销的指导下，按照一定的程序，在特定的空间、时间，针对特定的市场开展广告活动，以达到既定目的；第五，商业广告是一种以营利为最终目的的商业活动。广告主之所以愿意为广告付出代价，是因为通过广告或直接地宣传其产品或劳务，或间接地通过观念的传播，形象的塑造，最终使消费者购买其产品，接受其服务，使其获得更大的经济利益。

以上特征是所有商业广告所共有的基本特征，缺一便不可能成为商业广告。但并非所有的商业广告形成都是千篇一律，而是有其各不相同的丰富多样的具体表现形式和类型。

二、广告的分类

从不同的角度按不同的标准，可以把广告分为若干不同的类型。科学的分类便于掌握各类广告的特点，加深对各类广告内容的了解，使广告监督管理工作能够顺利进行。同时，选择适当的分类标准，也便于对广告事业发展情况的统计与分析，有利于广告业发展的行业规划，形成合理的广告业发展的规模和结构，监督和引导广告经营活动的正常健康发展。

(一)按广告的最终目的划分，广告可分为商业广告和非商业广告。

1. 商业广告。商业广告是指企业或个人以营利为目的，为推销自己生产经营的商品或劳务，提高自己的商业信誉，树立自己的形象而做的广告。

2. 非商业广告。非商业广告是指不以营利为目的，具有公共服务性质的广告，一般是指政府机构、社会团体及其他组织为提

供社会服务，谋取公共利益，引导文化消费，传播文化信息等所作的广告，以及居民个人所发布的各种个人启事等。

按广告的最终目的划分广告类型是最具实质意义的广告分类。根据我国现行的行业管理体制，不同性质的广告是分别隶属于不同主管部门进行监督管理的，只有商业广告才是工商行政部门依法进行监督管理的对象。

(二)按广告的传播媒介划分，广告可分为大众传播媒介广告、邮寄广告、户外广告、销售现场广告等。

1. 大众传播媒介广告简称大众传媒广告，是指通过报纸、杂志、广播、电视等大众传播媒介发布的广告。在大众传媒广告中，报纸虽然受到了电视广告的严重挑战，但由于其发行量大，覆盖范围广，传播迅速灵活，版面可自由安排等独特优势，仍不失为广告媒介的主体，与报纸同属于印刷媒介的杂志，具有选择性强的优势，宣传不同的产品，可以选择不同的杂志做广告，以保持读者对象与广告宣传的对象一致，从而发挥杂志媒介的优势。

广播广告的优势在于收费低廉，不受地区、气候的限制，能以最快的速度传播信息，特别是在城市各类专业电台兴起后，广播广告大有复苏之势，发展迅速。作为电子媒介中的后起之秀，电视媒介视听兼备，声形并茂，发展极为迅速。它能综合运用文字、图象、色彩、声音和动作等丰富多彩的艺术表现手法，加上现场实物表演的生动画面，使人产生身临其境的独特感受，已成为大多数广告主理想的广告形式，但其收费极高，使很多实力较差的中小企业望面却步。

由于大众传播媒介具有覆盖面广，影响范围大，可信度、权威性高，在大众传播媒介上发布广告必然影响极大，因此，大众传播媒介广告自然也就成为工商行政管理部门监督管理的重点广告形式。

2. 邮寄广告。也叫直邮广告，是指通过邮局以邮寄方式直接

将广告传递给消费者和用户的广告。这类广告的特点是广告的针对性特别强。

3. 户外广告。是指在露天或公共场所运用一些室外装饰手段向公众传播信息的广告形式。如霓虹灯、招牌、广告塔、气球、宣传车、招贴画、交通工具等广告。这类广告的特点是行人能随时随地看到，反复刺激宣传的效果比较好。

4. 销售现场广告，在国外称为“POP”(point of purchase)广告，即凡在商品销售现场的广告形式都在销售现场广告之列。销售现场广告是户外广告的一种特殊形式。

(三) 按广告的内容划分，广告可分为商品广告、劳务广告、企业广告、观念广告、公益广告、社会服务广告和政府通告广告。

1. 商品广告。商品广告是以促进商品销售为目的，向消费者和用户提供商品信息的广告，一般通过对商品的品牌、功能、特点等信息的宣传与沟通，来达到激发需求，促进购买的目的。常见的商品广告有食品、化妆品、药品、日用工业品、家用电器等广告。

2. 劳务广告。劳务广告是各类服务行业所做的旨在提供劳务的广告，一般通过对劳务的性质、内容、服务方式等的宣传介绍，吸引顾客的购买和消费。随着我国市场经济的发展，营利性服务越来越多，宣传这种服务的广告如房地产交易、运输、修理、保险、医疗等广告会越来越多，必将对社会公众产生越来越大的影响。

3. 企业广告。企业广告是以塑造企业形象，维护企业信誉，提高企业知名度为目的而做的广告。企业广告一般不直接宣传某一具体的产品品牌，而是通过对企业宗旨和信誉、历史与成就，经营与管理等的宣传，沟通企业与社会、企业与消费者的公共关系，以使消费者对企业建立起好感与信任，从而达到最终促进商品销售的目的。

4. 社会公益广告。公益广告是以为社会公共利益服务为目的的广告。主要包括计划生育、社会治安、卫生环保、交通安全、社会福利、公共道德广告等。

5. 文化广告。文化广告是指为加强精神文明建设，引导人们的文化消费情趣，传播文化信息的广告。一般包括提供或传播教育、科技、文学、艺术、新闻、出版、广播、卫生、体育、电影、戏剧、演出、图书、文物等信息的广告。

6. 社会服务广告。社会服务广告是指向社会提供服务的服务性广告。一般包括招聘、征婚、礼仪、挂失、寻人、讣告等个人启事广告。

7. 政府机关通告。政府机关通告是指政府机关通过广告媒介发布的通告。

(四)按广告的传播范围划分，广告可分为国际性广告和国内广告。

1. 国际广告。国际广告是指以占领或保持国际市场为目标，通过具有国外传播渠道的跨国或国际媒介发布的广告。国际广告是企业向国外推销产品或劳务，开拓国际市场的主要手段。

2. 国内广告。国内广告是以国内市场为目标，选择国内广告媒介的各类广告，具体又可分为全国性广告、区域性广告和地方性广告。全国性广告是指选择全国性媒介，在全国范围内传播信息的广告。区域性广告是指采用区域性媒介，在部分区域或者省份传播信息的广告。地区性广告是指采用本地区媒介，在本地区范围内传播信息的广告。

根据广告传播的范围这一标准划分广告类型，也同样具有实质性的意义。因为广告法规定，在中华人民共和国境内从事的广告活动，才是工商行政管理机关依法监督管理的对象。

(五)按广告的诉求方式划分，广告可分为理性诉求广告和感性诉求广告。

1. 理性诉求广告。理性诉求广告是指诉诸人的理智，采取理性的说服方法，通过有理有据的论证，让顾客作出购买判断的广告。

2. 感性诉求广告。感性诉求广告是指诉诸人的感情，采取动之以情的方法，使顾客对企业及其产品产生好感，进而产生购买行为的广告。

按诉求方式对广告进行分类，并不完全反映这类广告的实际，既没有绝对理性诉求的广告，也没有绝对感性诉求的广告。实际上往往是一则广告或以理性诉求为主，以感性诉求为辅；或以感性诉求为主，以理性诉求为辅。

除上述几种常见的分类方法外，还有按广告的传播对象划分，按广告的生命周期划分，按广告产生效益的快慢划分等其他方法，不论如何分类，只有商业广告是工商行政管理机关依法进行监督管理的对象。为方便起见，本节以下所称广告均为商业广告。

第二节 广告的功能

作为一种客观的社会现象，广告在现代社会生活中的影响越来越大，由此引起的褒贬评论也各不相同，因此，全面准确地认识和把握广告的作用和功能，对繁荣广告业的发展，避免和清除广告活动中消极因素的影响，科学地进行广告的监督管理有重要的理论意义和实践意义。

广告的功能是指广告活动在现代社会生活中所表现出来的基本作用和功能。具体表现为以下几个方面：

一、广告的基本功能

广告是一种信息传播活动，因而它所具有的最基本的功能就是传播信息。广告的其他功能都是这一基本功能的派生功能。广

告的基本功能是由广告本身的性质所决定的。广告本质上是一种沟通工具。人类的社会活动离不开信息沟通。在当今信息爆炸的时代，最及时最有效的沟通商品产销信息的手段就是广告。离开了信息，广告就成了无源之水；离开了信息沟通的社会需要，就不可能出现广告；没有广泛的日益增多的信息传播，也就没有现代广告事业的发展。所以，作为传播信息的工具的广告，其基本功能应是信息传播。

广告所传播的信息是十分广泛的。发挥广告的信息传播功能，可以帮助企业宣传其产品或劳务的品牌、品质、特征、性能、包装；介绍其产品或劳务的改进与创新，对消费者的特殊贡献和满足；可以使消费者了解企业的经营宗旨、形象、声誉及市场地位；还可向人们传达与商品有关的消费观念、新的生活方式，引导人们的消费行为。

广告的信息传播功能之所以实现，是因为广告的信息传播是一种大众传播。它所借助的媒介一是大众传播媒介，一是自筹传播媒介。广告无论借助于何种传播媒介，其信息传播的过程明显不同于口头传播和私人信函等形式的个人传播。与个人传播相比，大众传播具有准确（即个体传播的过程中，传播的人越多，时间越长，失真度越高；所以大众传播形式传递的同一广告在不同时间、不同地点、不同环境，以及对不同的人所传播的信息是相同的）、速度快、范围广、成本低、效率高（虽然广告要支付较高的费用，但广告受众多，平均到每个广告受众身上所花费的广告费是很低的）等独特的优势，因而以大众传播为媒介的广告才受到企业的青睐和广泛使用，将其作为向社会公众及广告消费者传递信息的主要工具。

二、广告的经济功能

广告最主要的功能是经济功能。由于商品经济的发展是促进

广告业发展的根本原因，在现代社会中，广告已成为实现生产与生产、生产与流通、生产与消费之间联系十分重要的形式，已成为现代社会再生产过程顺利进行的不可缺少的条件。因此，广告在现代经济生活中的作用巨大。具体表现在：

（一）沟通产销，促进销售

广告在现代商业活动中之所以被广泛使用的主要原因，就是因为广告能快速地沟通产销信息，有极大的促销功能。在现代市场营销中，广告作为一种主要的促销方式，已成为企业市场竞争取胜的重要手段，被誉为“运用先进媒介的超级推销巨人”。

广告的促销功能，首先从引起消费者的注意开始，进而诱发其对商品的兴趣，激发起他们的购买欲望，促成购买行为的产生。具体地说，广告的促销功能表现为：

1. 刺激需求。由于广告是一种具有说服性质的信息传播，所以通过广告的反复提示、诱导与说服，不断地对消费者的兴趣与欲望加以刺激，就会起到刺激需求的效果。广告对需求的刺激包括对消费者初级需求的刺激和对消费者选择性需求的刺激两个方面。所谓初级需求是指对某类商品的初始需求。新产品上市后多运用广告刺激初级需求。所谓选择性需求是指对商品的特定品牌的需求。对同类竞争性商品，通过广告引导消费者的选择性需求，促其认牌购买。总之，一切新产品的流行，一切老产品的更新换代，一切新的技术设备的推广，以及消费方式、生活观念的更新，都离不开广告的指引和倡导。广告犹如催化剂，激发人们对使用新产品、改善和美化生活的美好联想，促动企业运用新技术，增加效益的热情，从而对社会需求的变化和发展，起到启动器和加速器的作用。

2. 树立形象。良好的企业和产品形象是企业无形的财富，具有极大的商誉价值。良好的企业广告可使企业在社会印象中获得稳固、富于实力、新进、强大的企业形象；而富有说服力和艺术

感染力的商品广告，能塑造出消费者心目中追求与向往的产品形象，使消费者产生强烈的购买冲动，尤其是对品牌的广告宣传，树立起名牌产品的形象更是有利于销售。

3. 指导消费。认识商品是购买商品的前提。只有加深了对商品的认识，才有可能激发起购买兴趣和购买欲望。现代社会由于科学技术的发展，新产品日新月异，商品种类繁多，各类商品功能各异，造成市场商品日益丰富，同时消费者选购合适商品的难度增加。在这种情况下，广告作为人们获取信息的重要来源，不仅为消费者提供了必要的商品知识，为其购买决策提供了便利；同时也为他们提供了大量的消费知识，使其能够买到称心的商品。

广告对消费的指导作用还表现在广告创造了流行时尚。许多流行性商品的出现，是与广告的大肆渲染分不开的，消费者消费观念的更新、消费习惯的改变，在很大程度上也得益于广告的宣传与倡导。

（二）促进竞争，繁荣经济

由于广告是对广大消费者进行的有针对性的宣传诉求，因此，广告就必须明确地宣传广告主所生产和经营的商品，尤其是宣传品牌、品质、功能等，充分强调所广告的商品的特异之处，以激发消费者的注意和兴趣，促成消费者的认牌购买，这样，广告宣传就成了企业间开展竞争、争夺市场的手段。

市场经济是开放型经济，是竞争型经济。在开放的市场中，企业的竞争就是产品品质、价格、服务等诸方面的竞争，而企业在品质、价格、服务等方面的优势，必须通过广告，让消费者在诸多品牌的同类商品中有所比较选择，才能赢得真正的市场优势，这样就迫使企业一方面必须努力提高产品的品质，随时收集来自消费者的意见，生产出适销对路、品质优良的产品，以优质名牌产品来提高企业的市场占有率；另一方面，又迫使企业改善内部管理，努力开发新产品，提高服务层次，加强与消费者的密切联系，

处处维护自己的信誉。在市场竞争中，广告不仅是企业产品的宣传书，而且是企业的保证书，同时还是对其他企业的挑战书。

在广告的作用下，所有企业所面临的竞争压力完全公开化，要在竞争中求生存，就必须以优质名牌产品取胜，以良好服务取胜，以合理的价格取胜，这样，在某种程度上，必然会促进消费——流通——生产诸环节的良性循环，从而促进社会主义市场经济的发展与繁荣。

（三）降低成本，增加利润

降低成本，增加利润最终要通过扩大生产规模来解决。经济学基本原理告诉我们：产品能在市场立足，并不意味着企业取得了最佳的经济效益，只有在达到规模经营后才能形成最佳的投入产出比率。要达到最佳的经济规模，实现最佳经济效益，必须有充分的市场需求实现生产规模与销售规模同步。作为主要的促销手段的广告，在打开市场，刺激需求，扩大市场上有其独特的优势，尤其是在新产品刚上市时，必须通过广告尽快让消费者知晓刚上市的新产品，尽快打开市场。尽管新产品刚上市时要支付较高的广告成本，但一旦市场打开，销量上升，必然促进生产规模的扩大，从而最终达到降低成本，增加利润，提高规模经济效益的效果。

广告降低成本，增加利润的另一功能表现是，当产品在市场获得成功时，必然引起竞争者的大量进入，造成同类产品争夺市场甚至是假冒伪劣产品充斥市场，如不采取措施，必然会给企业的生产销售带来极大的不利后果。在各种有效的措施中，效果非常明显的措施就是广告。通过广告宣传，使消费者或是辨明真伪，或是宣传本企业产品的货真价实，品质优良等，以维护本企业产品的地位和形象，维护和扩大企业的市场占有率。

（四）促进国际贸易交往

企业进入国际市场参与世界经济大循环，在国际市场上参与