

《中华人民共和国广告法》 释义

主编 曹康泰

法律出版社

《中华人民共和国广告法》释义

主 编 曹康泰

副主编 陈丽洁 张茂君

法 律 出 版 社

(京)新登字 080 号

《中华人民共和国广告法》释义

曹康泰 主编

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/中国人民解放军第一二〇二工厂

开本/787×1092 毫米 1/32 印张/9.75 字数/208 千

版本/1995 年 1 月第 1 版 1995 年 1 月第 1 次印刷

印数/0,001—8000

社址/北京宣武区广内登莱胡同 17 号 (100053)

电话/3266779 3266792

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-1610-5/D·1286

定价:8.30 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

主 编
副主编
撰稿人

曹康泰

陈丽洁

第一章

第二章

第三章

第四章

第五章

第六章

张茂君

陈丽洁

郭启文

李富莹

李岳德

张茂君

张茂君

李明征

张 迅

李明征

李富莹

序

八届全国人大常委会第十次会议于1994年10月27日通过了《中华人民共和国广告法》。该法将于1995年2月1日起施行。该法的颁布和实施，对于规范广告活动，促进广告业的健康发展，保护消费者的合法权益，维护社会经济秩序，发挥广告在社会主义市场经济中的作用，具有十分重要的意义。

为了配合《广告法》的学习与宣传，我们撰写了《中华人民共和国广告法释义》一书，力求对《广告法》条文作出比较准确、翔实的解释，以帮助读者理解《广告法》。参加本书撰写的是国务院法制局参加《广告法》审查修改工作的部分同志。曹康泰担任主编，陈丽洁、张茂君担任副主编。全书由陈丽洁统稿。由于时间仓促和撰写人水平所限，释义中难免有失当之处，敬请读者批评指正。

作 者

一九九四年十一月

目 录

第一章 总则	(1)
第二章 广告准则	(30)
第三章 广告活动	(62)
第四章 广告的审查	(135)
第五章 法律责任	(149)
第六章 附则	(203)

附录:

1. 中华人民共和国广告法	(205)
2. 中华人民共和国药品管理法	(216)
3. 中华人民共和国食品卫生法 (试行)	(228)
4. 中华人民共和国烟草专卖法	(240)
5. 中华人民共和国反不正当竞争法	(250)
6. 中华人民共和国消费者权益保护法	(258)
7. 广告管理条例	(270)
8. 兽药管理条例	(275)
9. 化妆品卫生监督条例	(286)
10. 药品广告管理办法	(293)
11. 医疗器械广告管理办法	(301)

第一章 总 则

总则共六条，分别对广告法的立法目的、调整对象、广告和广告活动的基本准则以及广告监督管理机关做了规定。第一条规定了广告法的立法目的，即“规范广告活动，促进广告业的健康发展，维护消费者的合法权益，维护社会经济秩序，发挥广告在社会主义市场经济中的积极作用”。第二条规定了广告法的调整对象、适用范围，明确了广告法的调整对象为商业广告，“广告主、广告经营者、广告发布者在中华人民共和国境内从事广告活动，应当遵守本法”。第三条、第四条确定了广告的四条基本准则，即真实、合法、健康文明。第五条规定了广告活动应当遵循的原则，即合法（守法）原则、公平原则和诚实信用原则。第六条规定了广告的监督管理机关——工商行政管理部门。总则的规定为广告法其他各章的规定奠定了基础，其他各章的规定均体现了总则所确定的基本原则。

第一条 为了规范广告活动，促进广告业的健康发展，保护消费者的合法权益，维护社会经济秩序，发挥广告在社会主义市场经济中的积极作用，制定本法。

〔释义〕 本条是关于广告法立法目的规定。

根据本条规定，广告法的立法目的是：

- 一、规范广告活动，促进广告业的健康发展

广告所具有的传播经济信息、开拓市场、引导消费的特殊功能，决定了广告业在市场经济中的特殊作用。一个国家广告业的发展水平，是其经济发展水平的体现。广告业的健康发展，离不开法律的规范。很多国家都是通过制定专门的广告法或者在相关的法律中规范广告活动，实现国家对广告的管理。

随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展，我国的广告业也得到了迅速恢复和发展。广告营业额年平均增长率达 40% 以上。1993 年，全国广告营业额 134 亿元，广告从业人员 31 万人，已经初步形成具有一定规模、服务门类和媒介种类比较齐全、能够为社会提供系列化信息服务的产业。

国家十分重视广告业的发展。1982 年和 1987 年国务院先后发布了《广告管理暂行条例》和《广告管理条例》，对于规范广告活动、保证广告业的健康发展，发挥了积极的作用。1993 年国务院批转的国家计委《关于全国第三产业发展规划基本思路》，把广告业正式列为第三产业中的一个行业。广告业在社会主义市场经济中的作用和地位日益重要。

我国广告业在快速发展的同时，也存在着一些问题。例如：利用广告推销伪劣产品，夸大产品或服务的功效，欺骗和误导消费者；利用广告贬低竞争对手，进行不正当竞争；广告的内容或形式有悖社会善良习俗，损害社会公德；广告主、广告经营者、广告发布者的权利、义务、责任不够明确，行为不够规范等。这些问题影响了广告的积极作用和声誉，妨碍了广告业的健康发展，干扰了社会主义市场经济秩序。

实践表明，随着广告业的发展，原有的广告法律规范已不能完全适应广告管理的需要。因而，需要制定广告法，明

确广告和广告活动的基本准则，规范广告活动，促进广告业在法制的轨道内健康发展。

二、保护消费者的合法权益，维护社会经济秩序

1. 保护消费者的合法权益

商品生产是以满足消费者的需要为宗旨的。在市场经济中，用户、消费者应是商品生产经营者、服务提供者的“上帝”，一切生产经营都要以满足消费者需要、维护消费者权益为宗旨。

广告是具有广泛传播对象、形象生动的信息传播方式，易对为数众多的消费者产生影响。一则真实合法的广告，会引导消费者得到称心如意的商品、服务，满足其物质和文化生活的需要。一则虚假不实的广告，会误导众多的消费者购买伪劣产品，不但不能满足消费者的需要，甚至会造成消费者的人身、财产损失。因此，必须通过立法把保护消费者利益作为广告活动的一条基本准则确定下来，通过立法来明确“广告必须真实”，“广告不得含有虚假的内容，不得欺骗和误导消费者”，来细化广告和广告活动的准则，来完善对广告和广告活动的监督管理，达到保护消费者合法权益的目的。

2. 维护社会经济秩序

广告活动是企业参与竞争的重要市场行为。广告活动主体能否依法进行广告活动、通过合法的广告行为开展正当的市场竞争，直接影响到社会经济秩序。如前所述，我国广告业在快速发展的同时也出现了一些问题，例如，利用虚假广告欺骗、误导消费者；利用广告贬低同类产品，进行不正当竞争等。这些问题不仅影响了广告的作用和声誉，而且严重干扰了社会主义市场经济秩序，损害了国家、消费者、社会

公众的利益。作为规范市场行为的广告法，必然将“维护社会经济秩序”作为其立法目的之一。

三、发挥广告在社会主义市场经济中的积极作用

制定广告法的最终目的，是通过规范广告活动、促进广告业健康发展，来发挥广告在社会主义市场经济中的积极作用。

广告在社会主义市场经济中的积极作用，主要体现在以下方面：

1. 推销商品或服务，促进广告主的生产经营

随着科学技术的进步和社会生产力的发展，产品已进入自动化、大批量生产时代，仅仅用人工来完成销售任务几乎是不可能的。想达到商品大批量销售的目的，必须利用现代化的宣传工具介绍自己生产的产品，把商品信息传给成千上万的消费者。这种迅速、广泛传播商品信息的现代化宣传工具就是广告。生产者要想将大批量产品在流通渠道充分消化，要想用最少的费用来完成大批量的销售任务，就必须借助于广告。

随着市场经济的发展，商品、服务的种类与日俱增，市场供应日益丰富，企业间的竞争也日趋激烈。消费者不但要了解商品或服务的一般信息，知道在何时何地能得到某种商品或服务，而且要了解企业间在商品和服务方面所存在的差异，以求得到最理想的商品或服务。在这种情况下，广告主要借助广告工具来宣传自己商品或服务的特点、优点，刺激消费者的购买欲，说服、吸引、诱导消费者选择自己生产经营的产品或服务，扩大自己商品和服务的市场份额。

广告主可以采取与其他营销措施相配合、与产品生命周

期相适应的广告策略，利用直接（商品广告、服务广告）、间接（企业形象广告）两种方式，来推销自己生产经营的产品或服务。

广告正是通过这种推销商品或服务的作用，来实现其销售、经营目标，促进其生产经营的。

2. 促进广告主和其他生产经营者的生产经营，进而促进社会经济的发展

对于广告主来讲，广告无疑是促进其生产经营的重要手段。一方面，如前所述，广告可以扩大其产品、服务的销售范围，通过销售促进其生产。另一方面，消费者的选择动向和要求，又向广告主提供了产品信息，促进企业开展市场调查与预测，摸清消费者的需求，进一步改进、增加商品、服务的种类，提高商品、服务的质量。

对于其他生产经营者来讲，广告也是其获取商品、服务信息，促进其生产经营的重要手段。从事与广告主不同生产、经营的企业，可以通过广告获得与自己有关的商品、服务信息，购买、选择自己所需要的商品（如生产设备、原材料等）和服务（如运输、通讯等）。从事与广告主同种生产、经营活动的企业，可以通过广告了解有关的商品、服务信息，了解产品的行业水平和竞争对手的情况，改进自己产品、服务的质量、品种，改善自己的经营管理，提高自己的竞争力。

广告正是通过这种经济信息传播作用，促进广告主和其他生产经营者的生产经营，进而促进整个社会经济的发展。

3. 引导消费，方便人民生活

广告的基本职能是传播商品、服务信息，把这些信息及、广泛地传到消费者手中，使其不必到处打听就可以得到

所需的商品、服务。广告可以针对不同的消费者，着重介绍商品、服务的性能、用途、优点，启发消费者去比较、去选择，指引消费者得到最适合自己需要的商品、服务。

4. 促进社会主义精神文明建设

广告不仅是传播经济信息的工具，而且是特定社会文化意识的反映。广告以其宣传面广、生动形象的特点，对人们的思想意识产生潜移默化的影响。社会主义广告的内容和形式要健康，要符合社会主义精神文明的要求。要通过健康的内容、高尚的格调、新颖生动的艺术手法来表达广告的信息。这种广告不仅使人们获得商业信息，而且使人们得到健康、美好的精神享受，陶冶人们的情操，净化社会风气，促进社会主义精神文明建设。

第二条 广告主、广告经营者、广告发布者在中华人民共和国境内从事广告活动，应当遵守本法。

本法所称广告，是指商品经营者或者服务提供者承担费用，通过一定媒介和形式直接或者间接地介绍自己所推销的商品或者所提供的服务的商业广告。

本法所称广告主，是指为推销商品或者提供服务，自行或者委托他人设计、制作、发布广告的法人、其他经济组织或者个人。

本法所称广告经营者，是指受委托提供广告设计、制作、代理服务的法人、其他经济组织或者个人。

本法所称广告发布者，是指为广告主或者广告主委托的广告经营者发布广告的法人或者其他经济组织。

〔释义〕 本条是关于广告法调整对象、适用范围的规定。

一、广告法的调整对象——商业广告

1. 广告的分类

广告是通过一定媒介（广播、电视、电影、期刊、路牌、橱窗、印刷品等）向社会公众介绍商品、服务或传播其他信息的一种宣传方式。

广告的种类很多，按不同的标准，可以有不同的分类。这些分类主要有：

按广告的地域传播范围，可以将其分为地区性广告、全国性广告、国际性广告。在某个地区内传播的广告，如在地方报刊、电台、电视上刊播的广告，为地区性广告。地区性广告通常适于销售网络覆盖该地区的企业采用。在全国范围传播的广告，例如在全国性的期刊、电视、电台刊播的广告，为全国性广告。全国性广告通常适于销售网络覆盖全国的企业采用。不但在本国而且在外国传播的为国际性广告。它是通过具有国外传播渠道的跨国（或国际）媒介发布的广告。国际性广告是企业向国外推销产品或服务、开拓国际市场的重要渠道。

按广告的传播对象，可以将其分为妇女广告、儿童广告、老年广告、消费者广告、产业广告（生产者广告）。

按广告的传播媒介，可以将其分为大众传媒广告、户外广告、直邮广告。大众传媒广告是指通过广播、电视、报纸、杂志等大众传播媒介发布的广告。大众传播媒介以不特定的多数诉求者为传播对象，媒介覆盖率高，宣传范围广。因此，大众传媒广告是广告的重要形式，在各类广告中占有重要地位。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。户外广告的具体种类有霓虹灯、招牌、广告塔、气球广告、宣传车、宣传画等。在我国，利

用交通工具、交通设施登载的广告（包括车船内外、车站码头、月台内外、地铁内外的广告）均属户外广告。直邮广告，又叫邮寄广告，是指通过邮寄方式作为媒介，直接送给预定购买者的广告。

按广告的目的，可以将广告分为商业广告和非商业广告（公共服务性广告）。这是按广告是否以营利为目的而做的分类。这是一种最具实质意义的分类。商业广告是指以营利为目的、为推销自己经营的商品或提供的服务、提高自己的商业信誉而做的广告。狭义的广告就是指这种商业广告。非商业广告（公共服务性广告）是指不以营利为目的的广告，包括公益广告、文化广告、社会服务广告、政府机关通告等。公益广告，即以为公共利益服务为目的的广告，其内容包括计划生育、社会治安、卫生环保、交通安全、社会福利、公共道德等。文化广告是指为加强社会主义精神文明建设，引导人们的文化消费情趣，传播文化信息的广告。社会服务广告是指向社会提供服务的服务性广告，包括招聘、征婚、礼仪祝寿、寻人等个人启事广告。政府机关通告广告是指政府机关通过广告媒介发布的通告。

2. 商业广告的特征、种类

本条不但确定了广告法的调整对象是商业广告，而且还明确了商业广告即“商品经营者或者服务提供者承担费用，通过一定媒介和形式直接或者间接地介绍自己所推销的商品或者所提供的服务”的广告。从这一规定可以看出广告法所调整的商业广告所具有的特征和种类。

广告法调整的商业广告具有以下特征：

（1）商业广告的目的、作用是推销商品和服务，进行盈

利性商业活动。广告主做广告，就是要宣传自己的产品、服务，促进自己产品的销售和业务的开展，为自己获取最大经济利益。商业广告既是广告主营利性经营活动的一个方面、一个环节，也是广告主实现其销售、经营目标的重要手段。商业广告的这一特征使其同非营利性的公共（服务）广告区别开来。

（2）商业广告的内容是“直接或间接地”介绍广告主经营的商品或提供的服务。直接介绍商品或服务是指广告中直接传播商品、服务信息，直接对商品的名称、性能、用途、质量等或者对服务的内容、形式、质量等进行说明。间接介绍商品或服务是指广告中不直接介绍商品的名称、性能、用途或服务的内容、形式，而是通过介绍商品销售者、服务提供者来提高企业及其产品、服务的知名度和声誉，最终达到推销其产品、服务的目的。

（3）商业广告的广告主是商品经营者、服务提供者。这是由商业广告的目的、内容决定的。既然商业广告是以盈利为目的商品经营环节、手段，既然商业广告的内容是介绍商品和服务，那么制作商业广告的广告主就应当（也只能）是从事营利性活动的商品经营者、服务提供者。只有通过广告介绍自己所推销的商品、所提供的服务的商品经营者、服务提供者，才是商业广告的广告主。这一特征使其同以政府机关为广告主的政府公告广告、以社会个人为广告主的个人启示广告区分开来。

（4）商业广告由广告主自己承担费用。商业广告是一种付费的商业信息传播。由于商业广告是为广告主推销其商品、服务的，因此作为商业广告的所有者、受益者的广告主要自

已承担设计、制作、代理、发布广告的费用。这既包括广告主委托他人设计、制作、发布广告，也包括广告主自行设计、制作、发布广告。

(5) 商业广告要通过一定的媒介传播。广告媒介是广告信息的载体，是使广告信息得以传达、并为广告对象所知晓的一种工具。没有广告媒介，广告就不能存在。商业广告的媒介主要有：广播、电视、报纸、期刊、电影、印刷品、橱窗、招牌、霓虹灯、交通工具与设施等。

广告法调整的商业广告包括以下三类：

(1) 商品广告。商品广告是直接传播商品信息，介绍商品的名称、性能、用途、质量、优点、价格，以推销商品为直接目的的广告。商品广告是商业广告的主要形式，为数最多，最为消费者、社会公众知晓。常见的商品广告有食品、化妆品、药品、日用化工品、家用电器广告等。

(2) 服务广告。服务广告是直接传播服务信息，介绍服务的内容、形式、质量、价格，以推销服务为直接目的的广告。作为商业广告的服务广告，所介绍的服务应当是营利性服务，即作为一种经营活动的有偿服务。例如，关于房地产交易、运输、修理、保险、旅游、医疗等服务信息的广告。随着我国市场经济的发展，产业分工的细化和第三产业的高速发展，营利性服务会越来越多，宣传这种服务的广告也将会有一个较大的发展，并对社会公众产生越来越大的影响。

(3) 企业形象广告。企业形象广告是指直接宣传、介绍生产经营商品、提供服务的企业，以提高企业商业信誉和知名度，树立企业商业形象为直接目的的广告。企业形象广告不直接宣传企业的商品、服务，但其目的和结果却都离不开

企业的商品、服务。因而，作为间接介绍企业产品、服务的手段，企业形象广告也是广告法调整的商业广告的一种形式。

3 广告法调整商业广告的立法出发点

广告法的调整对象是商业广告还是所有广告，这是广告法制定过程中争议较大的问题。一种意见认为，广告法的调整范围应当广些，不仅要调整商业广告，还要调整非商业广告，即调整所有广告。主要理由是：第一，本法是广告法，不是商业广告法，法律的调整范围应当同其法律名称相一致。第二，其他广告（非商业广告）也会对社会公众产生影响，也要通过法律对其进行规范，保证其真实、健康、合法。有些广告（特别是征婚、招聘、招生等广告）现实中也存在着不规范、不真实甚至诈欺的现象，应当通过立法加强对其的管理。第二种意见认为，广告法的调整范围不易太宽，应集中调整商业广告。

广告法采纳了第二种意见，将调整对象限于商业广告。这主要是出于以下考虑：第一，商业广告和非商业广告在性质、内容、目的上各不相同，因而在法律规范内容、监督管理手段与管理机关上也存在很大差异。因此，不宜在一部法律中进行规范。第二，在市场经济活动中，最常见、且最有可能给消费者和社会公众造成影响的，主要是商业广告。广告法集中调整商业广告，有利于加强对商业广告的有效规范和监督管理，解决市场经济下广告活动中的主要问题。第三，从国际立法例看，很多国家的广告立法都主要调整商业广告。第四，一部广告法不能完成对广告活动的所有规范，国家对广告的法律调整不但要通过专门的广告法，还要通过相关的法律、法规。包括关于市场经济活动的一般法，例如，民法通