

全国“二五”普法推荐教材

《中华人民共和国广告法》

讲话

顾问/卞耀武

主编/黄建初

副主编/李飞

长 春 出 版 社

全国“二五”普法推荐教材

《中华人民共和国广告法》

讲 话

顾 问	卞耀武
主 编	黄建初
副主编	李 飞

长 春 出 版 社

(吉)新登字 10 号

《中华人民共和国广告法》讲话

卞耀武 黄建初 李 飞 等

责任编辑：张耀民

封面设计：孙 宇

长春出版社出版
(长春市建设街 43 号)

长春出版社发行
昌平印刷厂印刷

开本：787×1092 1/32

印张：6.625

字数：150 千

1995 年 2 月第一版

1995 年 2 月第一次印刷

印数：1—6000 册

ISBN7-80604-001-3/G·1

定价 8.00 元

出版说明

1994年10月27日由第八届全国人大常委会第十次会议正式通过的《中华人民共和国广告法》，是我国广告业的一项基本法律，对于规范我国广告市场的行为，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，发挥广告业的积极作用，具有重要的意义。

我国第一部广告法的颁布，是广告法制建设的一件大事，学习、领会和准确把握广告法的各项规定，是遵守和执行好这部法律的前提，为此，我们特请负责和直接参与广告法制定工作的全国人大常委会法制工作委员会的有关同志编写了本书，以提供给读者。

本书特请全国人大常委会法制工作委员会副主任卞耀武同志为顾问，法工委经济法室处长黄建初同志为主编，参加编写的为法工委经济法室的黄建初、李飞、唐贝林、王超英、王清、杨永明、杨合庆等同志。

目 录

第一讲 广告法总则	(1)
第一节 广告法的立法目的.....	(2)
第二节 广告法的适用范围.....	(8)
第三节 广告法的基本制度和基本原则	(16)
第四节 广告管理体制	(25)
第二讲 广告准则	(29)
第一节 广告准则概述	(29)
第二节 广告基本准则	(30)
第三节 比较广告的准则	(45)
第四节 涉及专利权广告的准则	(47)
第五节 广告标记	(51)
第六节 药品、医疗器械广告准则	(55)
第七节 农药广告准则	(66)
第八节 烟草广告准则	(68)
第九节 食品、酒类、化妆品广告准则	(72)
第三讲 广告活动	(78)
第一节 广告活动概述	(78)
第二节 广告代理制	(91)
第三节 广告经营登记	(97)
第四节 广告经营、发布的基本制度.....	(101)
第五节 广告收费的管理.....	(116)
第六节 户外广告的管理.....	(122)

第四讲 广告的审查	(129)
第一节 广告审查制度概述.....	(129)
第二节 药品和医疗器械广告的审查.....	(133)
第三节 农药和兽药广告的审查.....	(136)
第四节 其他特殊商品广告的审查.....	(136)
第五讲 法律责任	(139)
第一节 虚假广告的行政责任和刑事责任.....	(139)
第二节 虚假广告的民事责任.....	(143)
第三节 其他违法广告的行政责任.....	(148)
第四节 其他违法广告的民事责任.....	(152)
第五节 违法广告的其他刑事责任.....	(157)
第六节 行政执法人员的行政责任和刑事责任.....	(158)
第七节 行政复议和行政诉讼.....	(164)
附录:	
一、中华人民共和国主席令第三十四号.....	(171)
二、中华人民共和国广告法.....	(172)
三、中华人民共和国药品管理法 (节录)	(182)
四、中华人民共和国反不正当竞争法 (节录)	(183)
五、中华人民共和国消费者权益保护法 (节录)	(185)
六、中华人民共和国产品质量法.....	(189)
七、全国人民代表大会常务委员会关于 惩治生产、销售伪劣商品犯罪的决定.....	(199)

第一讲 广告法总则

《中华人民共和国广告法》于1994年10月27日经第八届全国人民代表大会常务委员会第十次会议审议通过，同日由国家主席以第34号主席令公布，将于1995年2月1日起施行。

这部广告法是从1990年由国家工商行政管理局开始着手起草的。在起草过程中，多次征求了国务院有关部门、一些企业、广告经营者、广告发布者、专家以及地方工商行政管理机关的意见，并研究、借鉴了国外有关广告立法的经验，在此基础上，经国务院法制局组织协调修改，国务院常务会议审议原则通过，以国务院议案的形式向1994年8月21日召开的第八届全国人大常委会第九次会议提交了有6章59条组成的《中华人民共和国广告法（草案）》，主要包括调整范围、广告准则、广告活动、特殊商品广告审查、法律责任等部分。该草案经全国人大常委会会议初步审议后，由全国人大法律委员会、全国人大常委会法制工作委员会共同将草案印发中央和国务院各有关部门，各省、自治区、直辖市、计划单列市、较大市、经济特区市的人大常委会，部分电视台、广告电台、报社、出版社，部分广告公司和广告量较多的生产经营企业以及法律研究、教学机构，广泛征求意见，还在京召开了有关部门、广告业机构和人员、广告法律专家的座谈会，深入到一些大型广告公司进行调查研究，集思广义，反复协调修改；同时，收集整理了国外广告管理体制、广告准则和广告审查的法律规定和基本作法，借

鉴其中对我国广告业发展，管理和规范化有益的经验 and 通行规则。

在8月到10月两个月的时间内，法制工作委员会经济法室经同国务院法制局、国家工商行政管理局共同研究，又对草案进行了七稿修改，经过全国人大法律委员会召开五次会议逐条审议和全国人大财经委员会的审议，最后于10月27日由全国人大常委会以124票赞成、2票弃权、1票反对的表决结果予以通过，成为新中国建国以来的第一部广告法。

正式颁布的《中华人民共和国广告法》由六章四十九条组成，具体是：第一章总则（第一条～第六条），第二章广告准则（第七条～第十九条），第三章广告活动（第二十条～第三十三条），第四章广告的审查（第三十四条～第三十六条），第五章法律责任（第三十七条～第四十八条），第六章附则（第四十九条）。

第一节 广告法的立法目的

一、制定广告法的必要性

广告业是现代市场经济和社会化大生产的一个重要行业，广告业的发展，对于促进商品流通、开拓国内、国际市场信息传播渠道，提高企业声誉和竞争能力，引导消费和社会生活，促进国民经济的发展，具有重要的意义。

党的十一届三中全会以来，国家的工作重点转移到以经济建设为中心上来，随着改革开放事业的不断发展，商品生产和市场流通日益繁荣，使在长期计划经济体制下受到牢固束缚，并在十年动乱中被取缔的广告活动，得到迅速的恢复和发展。主

要反映在下述六个方面：第一，广告营业额从1981年的1.18亿元，增加到1993年底的134亿元，每年平均增长40%，12年间扩大了113倍多。第二，广告营业额占国民生产总值的比例大幅度上升，从1981年的0.024%上升到1991年底的0.17%，人均广告费也从0.11元上升到平均每人10元，特别是出口贸易广告宣传费，近年来上升到每年大约6000多万美元，第三，广告经营机构和专门广告人员不断壮大，在1979年初，全国经营广告业务的专业公司还不到10家，到1981年底迅速增加到2200多家，又经过12年的发展，现在已扩大到2万多家，广告业从业人员也从12年前的1.6万人猛增到31万多人。第四，经营广告发布业务的大众传播媒介遍及全国城乡，数量和规模空前。1978年底时，报社、广播电台、电视台都未经营广告业务，而到目前全国的650多座广播电台、740多座电视台、1600多种公开发行的报纸，一万多种期刊都为商品生产经营者传播商业和广告信息。第五，我国广告业同国际市场接轨，对外业务交流越来越广泛，自1986年以来，先后有90多家境外广告企业与我国广告企业进行合资经营广告业务，1984年10月我国广告界首次出席了第29届国际广告大会，并相继参加了其后召开的第四届国际广告大会和有关地区的广告大会及各种研讨会。近几年我国还主持举办了国际广告展览会，进一步增强了我国广告界同世界的联系，扩大了我国广告业在国际上的影响。第六，培养广告人材的教学、科研工作，在恢复的基础上迅速发展。几年来全国已有七、八十家院校开设了广告课，并创办了有关的广告报纸、期刊。经国家批准，1983年成立了全国性广告业行业组织——中国广告业协会，其单位会员在1990年时已达7600多家。

党的十四大确立我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济，十四届三中全会作出的关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定，对实行市场经济提出了具体思路和实施措施。我国争取在本世纪末初步形成有中国特色的市场经济体制，需要加快市场体系的培育，大力发展商品市场、金融市场、技术市场、房地产市场、劳务市场、信息市场等。这些市场的培育，都离不开广告业对传播商业信息的需要，各种市场活动主体为开展公平竞争，活跃流通，将借助广告的特殊功能，使广告成为他们实施营销战略、开拓国内、国际市场的有力工具。可以预见，随着市场经济体系的不断发展、完善，广告业的地位越加重要，广告活动越加深入到市场经济的各个领域和人民生活的各个角落，广告活动对经济生活和社会生活都将产生巨大的辐射作用和导向影响。

面对十几年来我国广告业的迅速发展和建立社会主义市场经济体系对广告业所提出的客观要求，我国有关广告管理的机制显得相对落后，广告活动中存在的问题也不少，有些问题比较突出。这主要表现在以下几个方面：第一，广告管理的法制建设跟不上广告业的发展现实。1981年国务院授权国家工商行政管理局负责管理全国广告工作，并于次年制定了《广告管理暂行条例》，尔后又于1987年加以修改后重新颁布了《广告管理条例》，国家工商行政管理部门也发布了一些配套的单项规定。但是，与广告业的发展相比，其内容、措施规范明显滞后，许多新出现的违反公平竞争，误导消费者，损害消费者权益的行为，缺乏查处的法律依据，有的处罚力度不够，不足以起到威慑和惩罚的作用。同时，对哪些广告内容和形式是合法的，哪些广告内容和形式是应当限制或禁止的，也缺乏明确具体的界

限规定，使广告主，广告经营者，广告发布者以及广告证明出具者的权利、义务及责任不够明确。第二，虚假广告问题突出，欺骗消费者和社会公众的情况屡见不鲜。广告主、广告经营者和广告发布者在设计、制作和发布广告过程中，不按照广告管理法律、法规和广告准则，不严格审核，甚至串通制作和发布违法广告，有些广告宣传迷信、淫秽、封建的和资产阶级剥削思想意识，盲目崇洋，损害青少年、妇女和残疾人的形象和身心健康，还有些广告进行不切实际的过度夸张，有意贬低其他生产经营者的同类商品或服务，滥用最高级表述，失去了广大消费者对广告真实性的信任。广告市场上诸如此类的不规范行为严重扰乱了正常的竞争秩序，阻碍广告业的健康发展。第三，广告业的经营机制和行业结构不合理。目前已设立的广告公司和兼营广告业务的单位，在广告经营活动中分工不明确，一些不具备经营条件的广告公司混迹于广告业中，以作假账，给回扣及其他手段，进行不正当竞争，有些大众媒介单位集广告经营、发布于一身，进行垄断性经营。广告业人员的整体素质，广告的设计、制作水平与市场经济发达国家相比，还有很大差距。第四，广告管理执法队伍力量薄弱，手段落后。面对 31 万广告业从业人员，几百万户广告主，全国广告管理干部仅有 2900 多人，人员素质也有待提高。同时，有关广告管理的各职能部门相互间协调配合还存在问题，政出多门的现象时有发生，造成广告主、广告经营者和广告发布者无所适从。

我国广告业存在的上述问题说明随着广告业的发展，原有的广告管理条例等行政法规已经不能适应广告管理和广告活动的需要，有必要在总结十几年来广告业恢复和发展中的实践经验和教训，借鉴国外广告业管理体制和法律规范的成功作法，制

定一部具有更高法律权威的中华人民共和国广告法。

二、制定广告法的立法目的

广告法第一条开宗明义，规定了制定广告法的目的，这就是“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”。

1. 制定广告法，规范广告活动，促进广告业的健康发展

广告活动是市场经济活动中的一个重要方面，是市场主体——各个生产经营者参与市场竞争的重要形式之一。我国实行改革开放和建立社会主义市场经济，必须坚持依法规范各种经济活动和竞争行为，不可能是市场主体想干什么可以随意干什么，或者想怎么干就怎么干。在任何国家，市场经济也是有管理的，应当是规范的法制经济。因此，广告活动也同其他市场活动一样，这种参与市场竞争的行为，必须是在法律规范下的正当、公平的竞争。由于我国广告业起步较晚，但客观环境和条件又迫使其发展很快，广告的范围和涉及的领域越来越宽，广告的数量和规模越来越多，越来越大，伴随而发生的是不规范的作法大量存在，虚假广告，误导性广告俯拾即是，影响着广告业的健康发展。因此，由国家最高权力机关制定一部广告法，将广告活动的参与者——广告主、广告经营者、广告发布者的法律地位确定下来，明确他们的权利、义务和责任；确定广告的基本准则和具体准则，对广告中禁止出现的内容和特殊商品广告内容标准等作出规定；建立特种广告发布前的审查制度和户外广告管理制度；明确工商行政管理部门和卫生、农业等行政主管部门对广告管理的职责分工等，都从整体上将我国广告活动纳入法制轨道，形成广告活动必须遵守的基本规范。这些

规范具有较强的针对性，必将使我国广告活动规范起来，在规范的广告活动中，就可以使广告业得以健康、蓬勃的发展。

2. 制定广告法，有利于保护消费者的合法权益，维护社会经济秩序

广告是连接生产经营者和广大消费者的桥梁，商品生产者和服务提供者做广告的目的，是向消费者和社会公众宣传自己的产品或服务，诱导消费者作出消费选择。在市场经济条件下，同类产品或服务的激烈竞争，也促使生产经营者在广告上进行大量的投入，想方设法利用广告提高自己的知名度，引起消费者的注目和青睐。商品经济越发展，广告对消费者的消费倾向、价值取向和消费决策影响越大。因此，广告内容的真实与否，直接影响到消费者的利益。我国实行社会主义市场经济，企业生产经营的目的在于通过向社会提供货真价实、优质适用的商品和服务，以获取合法的经济效益，绝不能把发财建立在坑害消费者和社会公众利益的基础上，这不仅是企业的社会责任，也是我国社会主义制度的根本性质所决定的。因此，制定广告法，通过规范广告活动，打击虚假广告行为，直接受益的是消费者，也制止了通过虚假宣传进行的不正当竞争，从而维护社会经济秩序，推动市场经济有序地发展。

3. 制定广告法，可以更好地发挥广告在市场经济中的积极作用

广告是商品经济发展的产物，同时，广告的发展又进一步促进了商品经济的发展。在市场经济条件下，广告对提高企业的知名度，传播市场信息，加速企业产品的推销和社会商品的流通，增强经济活力都有重要的意义。因此，在现代经济生活中，广告业的发展水平也是衡量一个国家经济发展水平的重要

标志之一。据近几年全世界广告营业额前 20 名的统计来看，基本上都由经济发达国家占据着这些位置。从我国经济活动的实践来看，广告能帮助企业推销积压的产品，维持已有的市场份额并不断扩大占有率，有的情况下，一条广告可以救活一个企业。广告具有的传播商业信息的特殊功能，已成为社会化大生产和市场经济发展的不可缺少的重要因素。因此，制定广告法，通过法律手段消除广告活动中的消极因素和虚假广告的负面影响，充分发挥广告的积极作用，有利于促进社会主义市场经济发展。

第二节 广告法的适用范围

“广告法”，顾名思义是对广告的管理和广告活动中的社会关系所制定的专门法律。准确地讲，已经颁布的《中华人民共和国广告法》，其适用范围由以下三点来确定：第一、本法所调整的广告是商业性广告，而不是社会中所出现的所有广告。第二、本法所调整的广告主体是从事商业性广告活动的广告主、广告经营者和广告发布者。第三、本法所调整的商业性广告当事人的行为是发生在中华人民共和国境内，不论广告主、广告经营者、广告发布者是中国国内的，还是中国境外的，其在中国境内从事商业性广告的设计、制作、代理和发布业务，都必须受本法的管辖。如同每一部法律一样，广告法从其所调整的主体、客体和地域范围方面，都作出了明确的规定。

一、什么是广告，为什么广告法仅调整商业性广告

对于生活在现代社会中的人们来说，广告随时随地都在环绕着他们，电视、广播、报纸、期刊、杂志、各种户外标牌、交

通工具的车身、橱窗、霓虹灯、招贴、画栏，到处可见到五光十色，异彩纷呈的广告。但是，究竟哪些信息传播构得上广告，广告在理论表述上应当如何定义，却是人们一时难于回答的。对于在法律上如何给广告定位，是几乎每个国家在立法时遇到的共同难题。

从目前国内、国外有关广告研究理论和广告管理法规的实际状况来看，通常所说的广告，分为狭义广告和广义广告。首先，按狭义广告观点，所谓“广告”，即“商业性广告”的同义语。主张这种观点的专家、学者认为，源于拉丁语的“广告”（advertise）一词，其本源语义为“诱导”、“注意”和广而告之的意思，但是这并不是说所有能进行广而告之的信息或事物，或者能进行广而告之的工具和物质都可以称为“广告”。他们认为，只有当某种信息传播与企业、商人的生产经营、销售或服务有关，并以该当事人投入费用，具有投入产出特征时，才构成广告。也就是说，只有商业性广告才能称得上是“广告”。而那些由政府或非商业性团体、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、维护社会公德、促进社会福利等社会公益性的宣传，都不能称为广告。狭义广告的概念在国外不少国家的立法或权威组织的解释中，也可以明显地看到。例如：西班牙广告法规定，一切由自然人或者法人，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、权利等交易的公告方式，均为广告。澳门广告法规定，凡旨在使公众注意某商业性质的物品或服务，以便促进其购买的所有传播视为广告。又如：美国广告主协会将广告定义为：“广告是付费的大众传播，其最终目的是为传递信息，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。”美国市场营销协会对广告的定义是：广告是由一个明确的广告主在付费的基础上，采用非人际形式对某种形象、商品或者劳务进行宣传、促销的活动。而日本学者所著《广告心理学》对广告所下定义更加简单明了：“广告是把商品或劳务向人们宣传，以说服其购买的传播技术。”由上述所列的广告定义中，可以得到一个共同理解，即广告是为推销商品或提供劳务，以作出引起人们注意的并促使其购买商品或接受服务的商业性宣传。

其次，按照广义广告的观点，那就是“广告”不仅限于商业广告，还包括公益性广告和其他分类广告，也就是说，国家教育部门或单位的招生通知，非营利性和公益性宣传，征婚、寻人、挂失、招聘、求购、婚庆、表唁、个人启事以及权属声明等等，都可以列入广告之列。由商业性广告、社会公益广告和分类广告共同构成“广告”。这就是广义广告的概念。

对于制定一部单行的广告法，应当如何确定其适用范围，是承认广义广告概念，并将所有各种广告都包括进去，还是主要规范商业性广告，存在着两种意见：一种意见主张，广告法既然通称“广告”，就应当同时调整商业性广告，社会公益性广告和各种分类广告。持这种意见的同志认为，目前不仅是商业性广告存在虚假，误导情况，需要立法加强管理，其他分类广告中也存在传播虚假信息，以招生、招工、征婚、征集、招聘、约稿等为诱饵，进行诈骗活动的问题，同样需要加强管理。为此，要求不论商业性的还是非商业性的，都应由工商行政管理机关的广告管理部门统一管起来。另一种意见认为，商业性广告同公益性广告，同征婚，招生、挂失、寻人、个人启事等分类广告，存在较大差别，它们各自的法律关系有很大不同，并且按

照我国现有法律、法规的规定和国务院行政主管部门的职权划分，不少分类广告涉及的事务主要由其他行政主管部门进行管理，例如，招生事项由国家教委及地方政府教育部门监督管理，招工、招聘等事项由劳动、人事部门进行管理，征婚事项由民政部门进行管理等，不能简单地都归并与商业性广告同样管理，在法理上和执行上都有不少问题需要研究。因此，应当把这部广告法的适用范围确定为商业性广告有关的活动。

关于广告法的适用范围，国务院法制局在征求各方面意见的基础上，向国务院主管领导同志作了汇报。李岚清副总理专门召集有关主管部门负责同志进行了认真研究，确定为这部广告法，其调整的应是商业性广告。据此，国务院在向全国人大常委会提交的关于提请审议《中华人民共和国广告法（草案）》的议案中明确提出，广告法的调整对象是为推销商品或者服务，提高商品经营者或者服务提供者商业信誉，设计、制作、代理、通过各种媒介和形式发布广告。这样规定，一是明确了广告法的调整对象限于商业广告。这主要是考虑，在市场经济活动中，最常见，且可能给消费者和社会公众造成影响的，主要是商业广告。而且，商业广告的性质、特点和监督管理不同于政府公告、公益广告。二是明确了广告法只调整以广告形式发布经济信息的行为，不调整通过新闻或者其他非广告形式传播经济信息的行为。这主要是考虑，通过新闻或者其他非广告形式传播经济信息，可以由有关新闻、出版的法律、法规进行调整，以不纳入广告法的调整范围为妥。全国人大常委委员和全国人大法律委委员会在审议广告法草案时，也都认为国务院的议案将广告法的调整范围确定为商业性广告及其设计、制作和发布行为，是恰当的。同时，一些委员建议将本法的名称修改为