

中外广告监管比较研究

主编 范志国 副主编 何鹄志 白路

中国社会科学出版社

F713.8/461

2008

中外广告监管比较研究

主编 范志国 副主编 何鹤志 白路

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中外广告监管比较研究 / 范志国主编、何鸽志、白路副主编.
—北京: 中国社会科学出版社, 2008. 3

ISBN 978-7-5004-6402-0

I. 中… II. 范… III. 广告—监督管理—对比研究—中
国、外国 IV. F713. 82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 138526 号

责任编辑 刘其昌
责任校对 林福国
封面设计 王 华
版式设计 戴 宽

出版发行	中国社会科学出版社		
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010—84029450 (邮购)		
网 址	http://www.csspw.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	华审印刷厂	装 订	广增装订厂
版 次	2008 年 3 月第 1 版	印 次	2008 年 3 月第 1 次印刷
开 本	880 × 1230 1/32		
印 张	11.5	插 页	2
字 数	300 千字		
定 价	30.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

广告监管之于广告活动，如影相随。

从这个意义上说，中国当代广告发展史，就是一部中国广告监管发展史。

从1979年11月中宣部下发的《关于报刊、广播、电视刊登和播放外国商品广告的通知》，到1982年2月国务院发布《广告管理暂行条例》，再到1987年10月国务院发布《广告管理条例》，到1994年10月第八届人大常委会第十次会议通过《中华人民共和国广告法》……从最早的政党《通知》，到国务院的行政法规，再到国家的法律……我国的广告监管陪伴和见证了我国广告业的发展，这一发展进程也标志着我国广告监管体系的日臻完善和广告监管水平的稳步提升。

1995年2月1日，《中华人民共和国广告法》正式实施，无疑是我国广告发展史和我国广告监管史具有里程碑意义的重大事件。《广告法》凝聚了我国市场管理者们的经验与睿智，反映了立法者以法律为准绳，探索用法律规范市场行为的胸襟、气魄和勇气。《广告法》的通过与实施使得我国的广告市场从此开始沐浴法律的阳光，为我国的广告市场成为一个公正透明、健康有序

2 中外广告监管比较研究

的市场，奠定了坚实的基础，同时也使我国成为了世界上为数不多的对广告活动进行专门立法的国家。

2005 年是《广告法》实施十周年。这使得我们有机会得以更全面、更冷静、更客观地评估《广告法》对我国广告业及其发展的影响、贡献以及由于“时过境迁”而带来的局限性。

相信没有人会怀疑和否认在我国广告业迅速发展的初期，《广告法》在净化广告环境、取缔虚假及夸大广告、维护广告业的健康发展过程中所发挥的作用。但需要指出的是，《广告法》从酝酿到出台，我国的社会和经济正值由传统的计划经济模式向市场经济模式进行转型的初期。受当时特定的社会氛围和经济条件的影响和制约，以一部转型期的法律来规制一种正在延展之中，同时又未完全展开的经济社会现象，势必会不断凸显其在立法理念的“延时”，甚至是滞后。

目前，国内要求修改《广告法》的呼声很高。的确，在规范广告活动的过程中，《广告法》的局限性已越来越明显，有时甚至处于非常尴尬的境地。与时俱进，顺应时代的发展与变迁，对《广告法》进行适时适当的修改与调整实在是一种历史的必然。

众所周知，广告监管的对象主要是广告的传播表现。对于明显的虚假、夸大、造成误认的表现，依照法律法规进行取缔是不会存有争议的。然而，广告的表现与创作者的独创性、消费者的理解度、行业习惯、价值观念、地域特性、文化与亚文化特征、宗教信仰等息息相关，仅用一部成文法是很难规制广告表现的。

素有法制传统的欧美国家以及我们的近邻日本在广告监管领域却大多没有类似我国《广告法》的专门立法，这一状况实际上从一个侧面提示我们广告监管的难度和广告法律规制发展的思路。

实际上,完善我国的广告监管体系,并不仅仅只是对现行的《广告法》进行修改和调整的问题,而更重要的是要将我国目前的广告监管体制纳入世界的大背景中进行重新审视,在参照世界主要广告业发达国家在广告监管的成功经验的基础上,进行系统优化和升级,使之成为我国广告业快速、健康、有序发展的“调控器”的问题。

正是带着这种思考,本研究课题重点考察了世界主要广告业发达国家广告监管政策、广告自律机制和组织、消费者团体及消费者运动对广告监管的影响,同时也对相关的法律法规进行了一些梳理。

通过考察和研究主要广告业发达国家的广告监管,我们认为,这些国家“以自律为主,法律法规为辅”的广告监管模式在我们完善以《广告法》为核心的广告监管体系过程中是值得借鉴的。

二

考虑到各国的国情不同,其广告监管政策和体系也有所不同的特点,在研究中,我们采取了分国别重点考察和研究世界主要广告业发达国家的广告监管政策、相应的法律法规、广告自律机制和组织、消费者团体及消费者运动对广告监管所产生影响的研究思路。

在对世界主要广告业发达国家广告监管进行整体研究的基础上,我们根据研究对象的实际情况,在研究过程中突出了“类似问题”避免无意义的重复的原则,对研究对象国的广告监管研究均分别有所侧重,例如,在对美国广告监管研究中,加强了广告与著作权、隐私权、形象商用权等的研究;在对日本广告监

4 中外广告监管比较研究

管研究中,加强了对行业规范“公正竞争规约”和广告自律审查机构JARO等的研究;在对欧盟广告监管研究中,突出了欧盟的“误导广告指令”在整个广告监管体系中的主导地位以及各国之间各种法律法规的协调等,力图从整体上为我国的广告监管体系提供完整的广告监管参照体系和借鉴模式。

目前,在国内广告监管研究领域,对广告业发达国家进行系统研究尚属“空白”。为数甚少的研究论文其研究视点大多局限于“如何完善《广告法》的条款”、“如何加强行政监管的力度”、“广告人的职业道德”等方面。虽然也有学者开始关注“广告行业自律的研究”,但始终都不能突破多年来形成的既有的研究模式。

本课题的研究成果在广泛吸纳国内外学者广告监管研究成果的基础上,在以下方面进行了探讨:

第一,重点研究了世界主要广告业发达国家的广告监管政策,相关法律法规对虚假、夸大、误导广告的规制和界定,广告自律组织的作用,消费者运动对广告监管政策的影响等,力求为国内的广告监管机构和专业人士勾画出一幅完整而清晰的世界主要广告业发达国家广告监管的图景,以期本研究成果对重新审视我国的广告监管现状,调整广告监管政策,完善广告监管体系具有参照和借鉴意义。

第二,根据国外广告监管的成功经验,建议在我国的广告监管中导入“误导广告”(Misleading Advertising)和“可能造成误导的广告(Advertising which is likely to Mislead)”的概念,并系统阐述了有关国家对上述概念的界定和它们在广告监管实践中的意义,对规制虚假、夸大广告,切实保护消费者的合法权益,完善《广告法》的概念体系具有参考价值。尤其是国人目前尚属陌生的“可能造成误导的广告”概念的导入,将为行政监管对

应广告行业发展过程中出现的新问题留下了制定相应法规的空间，避免了《广告法》在修改过程中的复杂程序所导致的滞后于广告行业发展的情况。

第三，对目前广告监管中最富争议的“比较广告（Comparative Advertising）”问题进行了探讨。从主要广告业发达国家的广告监管实践看，各国都在缓和对“比较广告”的规制。“比较广告”作为一种市场竞争手段和广告策略，如果运用合理、监管到位，会为消费者在商品购买过程中提供可供选择的商品服务信息。多年来，各国学者和实业界人士对比较方法的合法性准则进行了系统研究，并逐渐达成了一些共识。像德国等广告业发达国家在传统上是禁止比较广告的，因为这些国家一直认为比较广告有违淳良风俗，随着统一市场的建立，这些国家从法律上逐渐都认可了比较广告。相比之下，“比较广告”在我国还是一种新的广告表现形式，由于法律法规上缺乏对“比较广告”的规制，以及现行法律法规的缺陷，因此，我国“比较广告”的规制尚存在很多需要探讨的问题。本研究成果在对国外“比较广告”规制进行研究的基础上，对我国“比较广告”的规制提出了一些思路和见解。

第四，重点对主要广告业发达国家的广告自律机制和组织进行了研究。我们认为，无论法律规制还是自律主要规范的是广告的传播表现。对于虚假、夸大及误导消费者的广告表现形式和手段应当依据法律取缔。由于广告表现与创作者的素养，受众认知度、行业习惯、消费价值观念、文化与亚文化特性等有关，单纯地企望通过修改《广告法》来解决广告表现所存在的全部问题显然是不现实的，事实上也是不可能的。欧美和日本的经验告诉我们，在广告监管的过程中打击虚假、夸大及使消费者产生误认的广告表现和表示是必要的，行业 and 企业的自律更为重要。

在本课题研究中,我们发现,在主要广告业发达国家的广告监管体系中,广告自律机制和组织在其中占据了十分重要的位置,发挥着十分重要的作用,它们采用的均是“以行业自律为主,相关法律法规为辅”的模式。而且,从发展趋势看,其影响和作用在其广告监管体系中还将越来越大。

因此,我们在完善广告监管体系的进程中,根据我国的社会、经济的发展需要,适时修改《广告法》只是解决问题的一个方面,要解决广告行业深层次的问题,更为重要更为紧迫的是我们应当加强对涉及道德、宗教、民族习惯和社会伦理的广告伦理的研究,并建立和强化适合我国国情、具有中国特色的广告自律机制和组织。

虽然,我国的广告行业组织也有类似“广告自律规则”的自律制度,但由于缺乏对行业自律的监督和制衡机制,因此,我国的广告行业自律往往流于概念化、简单化,始终停留在形式层面上。多年来的实践证明,这些行业自律规则的作用微乎其微。这也正是我国广告行业自律与发达国家的差距所在。

我们还要指出,行业和企业的自律虽然是社会伦理和职业道德范畴的问题,但行业自律也需要“监管”,需要监督和制衡机制,否则“自律”将流于形式。

基于这样的认识,我们重点考察了美国的 CBBB、英国的 ASA、法国的 BVP、德国的 Zentrale、日本的 JARO 等广告自律机构,提出了“适时建立具有中国特色的综合、中立的第三方广告自律审查机构”,完善我国的广告监管体系的构想,并对未来我国建立第三方广告自律审查机构的意义、必要性、运营模式等进行了探讨,旨在引起更多的学者和实务家对此的关注,突破现有的研究广告监管的思维模式。

三

本课题研究虽然力求全面研究各国的广告监管,并利用各种机会进行实地考察研究,广泛收集资料,如课题组的主持人和部分研究人员利用出国研究和考察之机走访了日本 JARO、美国的 CBBB 总部,到日本国会图书馆、日本东京广告图书馆、美国国会图书馆等地查阅和收集资料,拜访多位欧美和日本的广告学者,但在研究过程中仍时时痛感研究工程的浩大和“书到用时方恨少”的窘境。由于资料的限制和时间的紧促,对各国的消费者行为、消费者运动对广告监管的影响等的研究和关注仍明显显示出力度不足。我们在今后的研究中将进一步加强研究力度。

另外,本课题的研究虽然对主要广告业发达国家的广告业自律组织的重要意义和运营模式等进行了阐述,但囿于篇幅,在本研究中,对各国行业自律机构的发展历程等均没有进行过多的梳理和阐述。我们准备作成专题研究报告呈送相关部门,力促我国广告自律审查机构早日建成,以为我国广告业的发展尽绵薄之力。

广告监管和广告伦理的问题是广告界的永恒课题。虽然课题组在国内首次对中外广告监管进行了较为系统的研究,但由于经验不足和研究能力不逮,难免使我们对一些问题的阐述或力度不够或产生偏差。我们诚恳地接受来自专家和读者的批评和建议,在今后的相关研究中不断地充实和完善。

《中外广告监管比较研究》课题主持人:范志国(天津理工大学)。课题组成员:毕小青(天津理工大学);白路(天津工业大学);殷国华(天津理工大学);何鹄志(湖南商学院);陈家耕(天津理工大学);李翠莲(天津理工大学);章建新(天

8 中外广告监管比较研究

津职业大学);贾玉斌(国家工商行政管理总局);许椿(天津师范大学)。本书撰写分工:第一章 殷国华、何鹄志、陈家耕、许椿;第二章 白路、李翠莲、毕小青;第三章 何鹄志、殷国华、白路;第四章 范志国、陈家耕、毕小青、李翠莲;第五章 范志国、章建新、何鹄志、许椿、毕小青。统稿:何鹄志、白路。审稿:范志国。

作 者

2007 年于天津

目 录

第一章 中国的广告监管	(1)
第一节 中国广告监管的发展历史	(1)
第二节 中国广告监管体制的性质及其成因	(7)
第三节 中国广告监管体制的架构	(8)
第四节 中国广告监管体制的主要特点	(21)
第五节 中国广告监管的主管机关	(22)
第六节 中国广告监管的主要内容	(23)
第七节 中国广告监管体制的结构性缺陷	(31)
第八节 中国广告监管中的热点问题	(34)
第九节 相关法律对“虚假广告”的规定	(39)
 第二章 美国的广告监管	 (42)
第一节 美国广告监管概述	(42)
第二节 美国广告的政府监管	(45)
第三节 美国的广告行业自律与社会监督体制	(62)
第四节 美国广告监管内容的具体分析和研究	(76)
 第三章 欧盟及主要欧盟国家的广告监管	 (127)
第一节 欧盟广告监管研究	(130)

2 目 录

第二节	欧盟主要国家广告法律规制研究	(156)
第三节	欧盟及英国、德国、法国等国的 广告自律组织	(185)
第四章	日本的广告监管	(209)
第一节	日本广告监管概况	(209)
第二节	广告的法律监管	(217)
第三节	广告伦理和广告自律	(237)
第四节	公正竞争规约	(249)
第五节	公正交易委员会	(256)
第六节	日本广告审查机构	(260)
第七节	八十年代以后的广告监管的变化	(266)
第五章	完善我国以《广告法》为核心的广告监管	(277)
第一节	广告监管产生的历史背景和现实意义	(277)
第二节	中外广告相关法律比较研究	(282)
第三节	关于我国导入“误导广告”及“可能 造成误导的广告”概念的探讨	(320)
第四节	关于规范“比较广告”的探讨	(327)
第五节	建立综合、中立的第三方广告自律 审查机构的构想及意义	(335)
参考文献		(341)
后记		(355)

第一章

中国的广告监管

第一节 中国广告监管的发展历史

正像广告监管总是与广告活动和广告业的发展相伴相生这一普遍规律所揭示的那样，中国的广告监管是与中国广告业的发展密切联系在一起的。

中国的广告监管大致可以分为四个不同的发展阶段：

民国时期（1911 年至 1949 年）；

新中国成立后 17 年时期（1949 年至 1966 年）；

“文革”时期（1966 年至 1976 年）；

改革开放时期（1977 年— ）。。

一 民国时期（1911 年至 1949 年）

随着腐朽的清政府被推翻，民族工商业迅速崛起。民族工商业的快速发展促进了中国广告业的勃兴。民国建立最初的 10 年，许多大企业如华成烟草、信谊药厂、新亚药厂、中国化学工业社等都陆续开设了广告部。广告代理公司也迅速增加，还涌现了一批广告专业画家。进入 30 年代，当时中国的广告中心——上海的广告业步入鼎盛时期。大大小小的广告公司有近 20 家，其中联合广告公司、华商广告公司等更以实力和规模扬名沪上。外人

2 中外广告监管比较研究

开办的克劳广告公司、美灵登广告公司也在十里洋场名噪一时。各类媒介广告迅速增加,民国时期,《申报》、《益世报》、《晨报》等大报的广告篇幅已接近甚至超过了新闻篇幅;1923年,我国第一家无线电广播正式开播,并开始节目中插播广告,到1949年建国前夕,仅在上海一地,就有各类电台45家,其中公营电台22家,私营电台23家;书刊和季刊广告增加迅速,当时几乎所有的书籍和季刊都刊登广告。

广告业的蓬勃发展,广告的监管也提上了议事日程。一般认为,中国的广告管理源自20年代的《民律法案》。^①在《民律法案》中,对广告的解释、效力、撤销、悬赏等做了十六条款的规定。根据国民政府的法律,国民政府社会部和各省、市的社会局负有管理广告活动的权力和责任。民国时期的广告管理法规主要有1936年10月由国民政府社会部颁布的《修正取缔树立广告的办法》以及《户外广告物张贴法》,其他还有一些地方政府颁布的广告管理规则,如1943年9月重庆市政府社会局颁布的《重庆市广告管理规则》和《广告经营标准》等。国民政府交通部电信局还对广播电台及其播出广告进行直接管理。

目前,学术界对民国时期的广告监管的研究仍然是一个空白。

二 新中国成立后17年时期(1949年至1966年)

新中国成立后的17年中,广告监管主要有以下几方面的工作:

(一) 废除旧的广告管理体制、整肃旧的广告业

新中国建立之后,人民政府就着手取缔国民党政府发布的广

^① 陈培爱:《中外广告史》,中国物价出版社1997年版,第73页。

告管理法规，废除旧的广告管理体制，发布了一系列新的管理法规。从1949年4月到1951年间，天津、上海、重庆、西安等地陆续出台了广告管理规则或办法。这一时期广告管理的职能主要由各地的工商局、公用局、文化局等政府部门负责。有的省市还成立了专门的广告管理所等机构。

对旧的广告业，各地人民政府采取了整肃政策，将分散的私营广告社合并成为具有一定规模和实力，能适应新形势需要的广告社，解散了一些经营作风不正、业务水平低、濒临破产的广告社。在公私合营之前，实行通过广告同业公会对私营广告社进行管理的措施。对旧时的广告媒介采取了不同的政策：对国民党政府的广播电台进行接管，对私营商业电台和报社采取组织管理的办法，这样的政策有利于处置国民党政府的传播媒介，有利于社会安定和经济恢复。

（二）通过对私营广告业的社会主义改造，构建新的广告业

在对私营工商业进行社会主义改造的过程中，各地加强对私营广告社和原有广告从业人员的改造工作，使旧广告社逐步成为具有社会主义性质的广告公司，使原广告从业人员成为社会主义的劳动者。如在旧中国广告业最发达的上海，上海市政府对广告业进行调整、合并，组成了分别归属上海市商业局和上海市文化局领导的上海市广告装潢公司和上海市美术公司。对私营广告业的社会主义改造的完成标志着广告的服务对象、宣传内容和宣传效果发生了质的变化，使广告成为了服务当时政治和经济需要的重要宣传工具。

（三）广告职能的转移，带来广告监管工作的新变化

随着计划经济在社会经济中的比重加大，企业的产品由国营商业统购统销，流通渠道减少，供求关系固定，导致广告作为一种传递商品信息的手段、一种市场竞争工具的职能日渐萎缩，并

4 中外广告监管比较研究

同步滋生了对广告的错误认识。广告业的发展带上了浓厚的政治色彩。在新中国成立后 17 年的中后期,广告监管工作对应于计划经济形成的条块分割也出现了类似的特征,主要表现在各经济行政主管部门对各自行业内部的广告活动进行独立管理,形成了广告行业多头管理的局面,广告政治化的倾向进一步加强,这无形中削弱了广告的活力。

三 “文革”时期(1966 年至 1976 年)

历时十年的“文化大革命”给包括广告在内的中国社会经济带来一场浩劫。在所谓“破四旧”的幌子下,中国的广告事业被破坏殆尽。广告监管也随之未能幸免:广告管理机构被取缔,广告立法一片空白,大量广告管理的档案资料被销毁或遗失。“文革”十年无疑是中国广告监管的一场噩梦。

四 改革开放时期(1977 年—)

“文革”结束之后,中国进入了一个崭新的历史发展时期。这一新的历史时期,给中国的广告事业带来了全新的发展机遇,也同时使广告监管工作面临前所未有的挑战。

中国的改革开放,对中国的广告监管的意义。

首先,它使中国广告监管正式步入了法制建设的阶段,中国广告监管法制建设的每一步都是具有里程碑式的意义:

1982 年 2 月 6 日,国务院颁布《广告管理暂行条例》。5 月 1 日正式实施,这是中国历史上第一部广告管理法规。

1987 年,国务院发布的《广告管理条例》自 1987 年 12 月 1 日起施行。1982 年 2 月 6 日国务院发布的《广告管理暂行条例》同时废止。

1987 年 9 月 21 日,国家工商局广告司发出《关于制止擅自