

全国“九五”出版重点选题

工商行政管理法律
理解与适用丛书

F
卷

编委会主任/王众孚



GUANGGAO
FALULIJIE
YU
SHIYONG

广告 法律理解 与适用

工商出版社

1997.12
11.20.06

工商行政管理法律理解与适用丛书 F 卷

广告法律理解与适用

工商行政管理法律理解与适用丛书编委会

工商出版社

策划编辑 王庆十
责任编辑
封面设计 孙 宇

图书在版编目 (CIP) 数据

广告法律理解与适用/《工商行政管理法律理解与适用丛书》编委会编. -
北京: 工商出版社, 1998.9
(工商行政管理法律理解与适用丛书)
ISBN 7-80012-422-3

I. 广… II. 王… III. ①广告法-解释-中国②广告法-法律适用-中国
IV. D922.294.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 25818 号

工商行政管理法律理解与适用丛书 F 卷

书名/广告法律理解与适用

编著者/工商行政管理法律理解与适用丛书编委会

出版·发行/工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/9.0625 字数/227 千

版本/1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷

印数/01—20000 册

社址: 北京市丰台区花乡纪家庙 (100071)

电话: (010) 63730074

出版声明/版权所有, 侵权必究。

书号: ISBN7-80012-422-3/D·65

定价: 全六卷 108.00 元 每卷 18.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

序

工商行政管理部门是国家主管市场监督管理和行政执法的职能部门,随着社会主义市场经济体制的建立,其地位和作用日益重要。市场经济要健康发展、有序运行,必须要有一个权威的执法部门来监管,来维护公平竞争的市场秩序。这个部门主要是工商行政管理部门。在建立和维护社会主义市场经济秩序中,工商行政管理部门承担着重要职责:一是依法确认市场主体资格,把好市场准入关。工商行政管理部门通过贯彻执行《公司法》、《企业法人登记管理条例》以及外商投资企业和个体私营经济管理等法律法规,行使登记注册职能,依法确认各类市场主体的企业法人资格或合法经营地位,为其平等参与市场竞争创造必要的基础条件。二是健全市场规则,规范市场行为。多年来,工商行政管理机关积极承担或参与起草了《反不正当竞争法》、《消费者权益保护法》、《广告法》、《商标法》、《公司法》、《合伙企业法》等多部法律,并根据行政执法工作的需要,适时制订了一批法律法规的配套规章,不仅为依法行政提供了必要的依据,也为健全市场规则、规范市场行为作出了积极的贡献。三是清除市场障碍,维护市场秩序。工商行政管理部门通过强化行政执法工作,依法严厉打击制假售假、走私贩私、商业欺诈,以及各种不正当竞争和损害消费者合法权益的违法违章行为,积极参与“扫黄”、“打非”、“禁毒”斗争,促进了市场秩序的改善和公平竞争市场环境的建立。

江泽民总书记在党的十五大报告中指出:要健全市场规则,加

强市场管理,清除市场障碍,打破地区封锁、部门垄断,尽快建成统一开放、竞争有序的市场体系。在建立社会主义市场经济体制的新的历史时期,工商行政管理部门任重道远,我们一定要以更高的要求、更高的水准,努力做好各项工作。第一,进一步提高广大干部的政治素质和业务素质。首要的任务是用十五大精神统一和武装干部的思想,高举邓小平理论的伟大旗帜,自觉贯彻执行党的基本路线和方针、政策,坚持与江泽民同志为核心的党中央保持高度一致。要按照十五大提出的“建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍”的要求,大力开展业务学习和培训,注重实践锻炼,努力造就一支懂经济、懂法律、懂现代化管理的专家型或专业化行政执法队伍。第二,进一步完善工商行政管理法制,促进依法行政。要继续加快立法立规步伐,既积极参与国家立法和地方立法,又适时制定行政规章,为行政执法提供完备的法律依据,为健全社会主义法制作出积极的贡献。第三,进一步探索改革行政执法的方式和手段,做到科学执法,规范执法,不断提高执法的水平和权威。

为普及工商行政管理法律法规知识,提高广大工商行政管理干部的业务素质,适应新形势下加强市场监管和行政执法的需要,工商出版社约请国家工商行政管理局有关司局的同志撰写了六卷本《工商行政管理法律理解与适用丛书》。这套丛书涉及由工商行政管理机关执行的各重要法律法规,融法律规定及其含义、配套规章和行政解释、执法实例及理论评析为一体,并对法律、法规和规章的具体适用进行了探讨,可作为广大工商行政管理人员学习法律法规的参考书目。希望广大工商行政管理干部利用这套丛书学好法,用好法,切实促进依法行政,进一步提高执法水平。

王众孚

一九九八年八月

工商行政管理法律理解与适用 丛书编辑委员会

主任:王众孚

副主任:韩新民 甘国屏 白大华

惠鲁生 李建中 于水生

委员(以姓氏笔划为序)

王东峰	李必达	赵锐
王纪平	宋育英	胡修千
王和平	宋 寰	柳万东
王学政	张仁敬	钟攸平
王盛榜	张 经	侯 林
尤兆忠	努尔买买提·克里木	贾 丹
孔祥俊	陈章进	聂振光
甘忠泽	欧阳松	徐 长
石 栋	屈建民	徐光宇
母建华	旺其嘎	郭志斌
孙田民	卓扎多基	尉端恩
刘宗胜	周桂根	韩得明
刘佩智	金起农	谢建增
刘增民	金德水	富荣武
安青虎	岳同生	蒲明发
汤彤海	赵觉荣	戴子钧
李太银		

前 言

在世纪之交的时候，50余万工商行政管理干部有一种共同的愿望：抓住机遇，开拓进取，把一个适应社会主义市场经济体制的工商行政管理带入二十一世纪。市场经济一定意义上说是法制经济，社会主义市场经济必然是法制经济。党中央、国务院提出依法治国、建设社会主义法制国家的基本方略。对于工商行政管理机关来说，严格执法、依法行政就是依法治国基本方略的具体化。

如今作为我国整个社会主义市场经济法律体系重要组成部分的工商行政管理法规，从体系上得到了基本确立，在内容上正逐步走向完善，有力地推动了工商行政管理机关执法职能到位，对维护社会主义市场经济秩序起到了积极作用。同时，随着自身素质的不断提高，特别是通过连续几年开展的“工商形象建设年”和“公平交易执法年”活动，工商行政管理人员依法监管执法的水平越来越高。但是，就完成好党的十五大提出的“建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍”和“健全市场规则，加强市场管理，清除市场障碍”的要求来说，我们需要进一步做好许多基础工作。一方面，要抓好政治素质的提高，用邓小平理论武装头脑，使广大干部在思想上、政治上与以江泽民同志为核心的党中央自觉地保持高度一致，并树立正确的世界观、人生观和价值观；另一方面，要抓好业务素质的提高，确保履行岗位职责的能力和监管执法的水平适应建立和完善社会主义市场经济体制新

形势对我们提出的更高要求。

进一步提高工商行政管理人员依法监管执法素质水平是一项十分紧迫的任务。例如，这些年地方绝大多数工商行政处罚案件适用《投机倒把行政处罚暂行条例》和地方法规，没有适用新颁布的法律法规，如《反不正当竞争法》等。其原因除近年来工商执法手段有些弱化外，与部分执法人员对新法理解掌握不够有很大关系。又如，《行政处罚法》在保证行政处罚规范有效和增强力度的同时，也使行政处罚的实施程序比以前变得复杂和严格了。工商行政管理执法人员对此既要严肃认真地对待，又不能有什么消极畏难情绪。实施行政处罚必须做到程序合法，处罚适当。

为此，我们组织编写了这套《工商行政管理法律理解与适用》丛书。本丛书包括《反不正当竞争法律理解与适用》、《消费者权益保护法律理解与适用》、《企业登记管理法律理解与适用》、《经济合同管理法律理解与适用》、《商标法律理解与适用》、《广告法律理解与适用》六卷，分别由国家工商局各有关司局业务骨干撰写。丛书内容涵盖了已出台的以工商行政管理为主要执法机关的6部法律、大部分专门的行政法规和工商行政管理规章，具有准确权威、通俗易懂、条理清晰和简明实用的特色，可以说是把握现行有效的工商行政管理法律规范的得力工具。我们相信这套丛书的出版，对于促进各级工商行政管理机关依法行政、公正执法，提高工商行政管理人员的法律素养与实务水平，增强各类市场主体依法经营及维护自身合法权益的自觉性，都会有所裨益。

主要由于法律本身的特色，本丛书各卷体例不尽相同，但都本着帮助理解，方便适用的主旨，比较准确地阐述了有关法律、行政法规、行政规章和行政解释的本意，研究了监管执法工作中遇到的热点、难点和前沿性问题，总结了监管执法工作的经验。

参加本丛书撰写的有（按姓氏笔划排列）：王树军、王培章、

水志东、孔祥俊、卢艳刚、吕志华、吕志诚、杨一平、吴东平、吴利明、肖学文、初开荣、张培侃、周石平、孟禾、孟军、赵小坚、赵刚、赵践、胡茜、郑善爱、袁有祥、董保霖、褚小强、熊治康、滕佳材等。

新闻出版署将本丛书列为全国“九五”重点图书。我们谨以此书向工商行政管理系统恢复和重建二十周年献礼。

编委会

一九九八年八月

目 录

- 一、中国广告法制体系综述 (1)
- 二、关于《广告法》理解和执行方面的若干问题 (9)
 - 《中华人民共和国广告法》
- 三、关于《广告管理条例》和《广告管理条例施行细则》
的适用 (32)
 - 《广告管理条例》
 - 《广告管理条例施行细则》
- 四、《关于加快广告业发展的规划纲要》简介 (48)
 - 国家工商行政管理局、国家计划委员会关于印发《关
于加快广告业发展的规划纲要》的通知
- 五、关于药品、医疗器械、农药、兽药广告审查的有关问题 ... (62)
 - 《药品广告审查标准》
 - 《药品广告审查办法》
 - 《医疗器械广告审查标准》
 - 《医疗器械广告审查办法》
 - 《农药广告审查标准》
 - 《农药广告审查办法》
 - 《兽药广告审查标准》
 - 《兽药广告审查办法》
- 六、关于《房地产广告发布暂行规定》的适用 (93)
 - 《房地产广告发布暂行规定》
- 七、关于《烟草广告管理暂行办法》的适用 (101)
 - 《烟草广告管理暂行办法》
- 八、关于《酒类广告管理办法》的适用 (108)

- 《酒类广告管理办法》
- 九、关于虚假加工承揽广告的防范与处理 (115)
- 《关于加强加工承揽广告管理的通告》
- 国家工商行政管理局关于贯彻《关于加强加工承揽广告管理的通告》的意见
- 十、关于海峡两岸广告交流的管理问题 (121)
- 国家工商行政管理局、国务院台湾事务办公室关于加强海峡两岸广告交流管理的通知
- 十一、关于《食品广告发布暂行规定》的适用 (125)
- 《食品广告发布暂行规定》
- 十二、关于广告精神文明要求的有关规定 (137)
- 国家工商行政管理局广告司关于组织学习《广告要符合精神文明要求》一文的通知
- 《广告宣传精神文明自律规则》
- 十三、关于设立外商投资广告企业有关规定的解释 (150)
- 国家工商行政管理局、对外贸易经济合作部关于设立外商投资广告企业的若干规定
- 十四、关于《临时性广告经营管理办法》的适用 (156)
- 《临时性广告经营管理办法》
- 十五、关于《广告服务收费管理暂行办法》的适用 (166)
- 国家计委、国家工商行政管理局关于印发《广告服务收费管理暂行办法》的通知
- 十六、关于《化妆品广告管理办法》的适用 (180)
- 《化妆品广告管理办法》
- 十七、关于《医疗广告管理办法》的适用 (189)
- 《医疗广告管理办法》
- 十八、关于《户外广告登记管理规定》的适用 (200)
- 《户外广告登记管理规定》

十九、关于《广告经营者、广告发布者资质标准及广告经营 营范围核定用语规范》的解释·····	(208)
国家工商行政管理局关于印发《广告经营者、广告发 布者资质标准及广告经营范围核定用语规范》的通知	
二十、关于《广告语言文字管理暂行规定》的适用·····	(215)
·《广告语言文字管理暂行规定》	
二十一、关于《广告经营资格检查办法》的适用·····	(223)
《广告经营资格检查办法》	
二十二、关于《印刷品广告管理暂行办法》的适用·····	(231)
《印刷品广告管理暂行办法》	
二十三、关于《广告显示屏管理办法》的适用·····	(242)
《广告显示屏管理办法》	
二十四、关于《店堂广告管理暂行办法》的适用·····	(250)
《店堂广告管理暂行办法》	
二十五、关于广告审查员制度的有关问题·····	(258)
国家工商行政管理局关于印发《广告审查员管理 办法》的通知	
二十六、关于广告行业自律的有关问题·····	(273)
《中国广告协会自律规则》	

一、中国广告法制体系综述

随着我国广告业的不断发展，与之适应的广告法律、法规应运而生，并形成各自丰富的内涵。为切实增强广告监督管理干部对广告法律、法规的深入理解与掌握，提高驾驭能力和应用水平，很有必要先理清广告法制体系的总体构架，以利于更好地把握全局和局部及其相互关系，更准确地抓住具体法律、法规的精髓，有效地指导实践，促进广告业的健康发展。

这里将从中国广告法制化进程、广告法制体系的地位和作用、广告法制体系结构和法制体系进一步完善的构想四个方面，对中国广告法制体系进行总体阐述。

(一)

我国广告法制化进程，随着社会经济、政治、文化等方面的发展及其要求，经历了一个由简单、粗放、局部的管理措施到逐步走上法制化轨道的过程。

新中国建国初期（1949—1956年），是广告法制建设的起步阶段。此期，广告业在一些中心城市有了一定的发展，从社会管理的角度，提出了对广告内容、广告活动依法规范的要求。如：天津、上海两市分别于1949年率先公布了《广告管理规则》，成为新中国最早的广告管理行政规定；此后，广州、重庆、西安、武汉等城市相继发布了有关的行政管理规定，明确了广告规范的

范围、广告内容的禁止性规定、出证制度、广告经营许可证制度等方面内容。此期广告法制情况特征明显：以地方行政规定和措施为主，国家法律、法规中基本未涉及广告管理的内容；对商业广告和非商业性的社会、公共类广告的管理，在行政规定上没有明显的区别；不同城市的规定不尽一致，各地的规定相对独立性较强。

文化大革命前十年（1956—1966年），随着国民经济的快速增长和国家法制的加强，广告管理的法制化进一步得以增强，并有了此期的特征：各大城市的广告管理法规、规章，相继根据国家有关部门的指示，做了趋于一致的修改、补充和完善；注意到了商业广告的积极作用，及其与非商业广告管理上的区别；广告媒体的范围和户外广告设置的范围有所放宽，促进了我国广告业的繁荣和发展。

文化大革命十年（1966—1976年），国家法制遭受了严重破坏。广告的积极作用被否定，有关的广告管理规定名存实亡，广告法制建设处于停滞状态。

文化大革命结束到《中华人民共和国广告法》（以下简称《广告法》）出台前（1976—1994年），我国广告法制建设取得了突出成绩，有了实质性进展。1982年2月，国务院发布了由国家经委和国家工商局起草的《广告管理暂行条例》。随之，由国家工商局制定发布了《广告管理暂行条例实施细则》和一系列有关的行政规定。1987年10月，在修改、补充、完善《广告管理暂行条例》的基础上，国务院发布了《广告管理条例》（以下简称《条例》）。1988年1月国家工商局发布了《广告管理条例施行细则》（以下简称《细则》），并在以后的几年时间里，单独或会同有关部门修改、完善和制订了一大批与《条例》、《细则》相配套的行政规章和规范性文件。这一时期的广告法制建设，勾勒出我国广告法制体系的基础框架，呈现出以下特征：法制层次有

了很大提高，由部门、地方的行政规定上升到行政法规，广告监督管理工作在全国范围内有了统一、明确的规范；初步形成了与主体法规相配套的行政法规系统，内容涉及对广告经营资格的管理、对进出口广告和中外合资、合作企业立项的管理、对广告费支出的管理、广告代理费标准的确立、对烟酒等商品广告的管理等方面的行政规定；在政府职能分工上，明确了工商行政管理机关承担广告管理职能，是广告行政执法机关。这一切为《广告法》的制订打下了必要的理论和实践基础。

《广告法》发布到目前（1994 至今），是继续构建并形成我国广告法制体系雏形的阶段。此期，在立法上开始注重兼顾广告市场的规范和广告业的发展，促使广告业更好地为经济建设和社会稳定服务，同时，注重学习和借鉴发达国家立法和广告管理的经验，并使之与我国实际情况相结合，为建立适合我国国情的广告法制体系跨出了重要的一步。《广告法》1990 年开始酝酿，1991 年开始起草，1994 年 8 月由国务院常务会议通过，提交人大审议，同年 10 月 27 日经八届人大第十次会议通过并于同日公布，1995 年 2 月 1 日正式施行。《广告法》的颁布与施行，标志着广告管理真正纳入了法制化轨道。为保证《广告法》的贯彻实施，近年来，国家工商局单独或会同有关部门发布了有关的行政规章和规范性文件 20 多项，涉及广告经营资格、广告发布标准、广告审查及广告收费管理、户外广告管理、特殊商品或服务广告的管理等多方面内容。各地省级政府和工商局也制订地方性广告管理法规、规章 20 多项。中国广告协会于 1994 年 10 月召开第四次会员代表大会，通过了我国第一部广告行业自律准则《中国广告协会自律规则》。

（二）

纵观我国广告法制化轨迹，可见其客观性和历史必然性。广

告的法制化，是广告业自身发展的需要，也是社会管理的需要。广告是市场行为。在市场经济运行中，广告作为沟通生产与消费的中介，具有辅佐企业开拓市场和引导消费的功能，是社会主义市场经济体系中重要的组成部分。广告业属于知识密集、技术密集、人才密集的高新技术产业。广告业的发展有助于经济资源的合理配置。因此，广告的法制化水平，在一定程度上是衡量国家市场经济发育完善程度、科技进步水平、综合经济实力和社会文化质量的重要标志。从宏观上来说，广告的法制建设，是国家经济法制建设的一个重要组成部分，是维护社会主义市场经济秩序的强有力的保障之一；在一定程度上，它还反映着一个国家的文明程度。从微观上来说，以《广告法》为核心的广告法律体系，对广告市场整体的监督管理力度大大加强，规范了广告活动，促进了广告业的健康、有序、规范化的发展，促进中国广告业与国际惯例接轨。可见，广告的法制化，其作用是不可低估的。

(三)

伴随着中国广告法制建设的日趋深入，中国广告法制体系的构架已基本成形，建立起了多层次、多方位、多角度的法制体系。表现在：

1. 从法律效力看，已形成以《广告法》为核心和主干、以《广告管理条例》为必要补充、以国家工商局单独或会同有关部门制定的行政规章和规定为具体操作依据、以地方行政规定为实际针对性措施、以行业自律规则为司法行政措施的重要补充的多层次的法制体系。

《广告法》是体现国家对广告的社会管理职能的一部行政管理法律。它的调整对象侧重在商业、服务性广告，但其力度、涵盖面，是其他广告法规所不能比拟的。其内容主要有：立法目的和原则；对广告活动和广告内容的基本要求；县级以上人民政府

工商行政管理部门作为广告监督管理机关的相应的法律义务和责任；广告内容及某些特殊商品的广告准则；对广告活动主体资格的规范；对广告活动的具体规则的基本规定；设计、制作、代理、发布违法广告以及违反国家规定从事广告活动的法律责任等。

《广告管理条例》在弥补《广告法》的不足方面起着不可替代的重要作用：因《条例》未将商业广告与非商业广告明确区分，所以，《条例》中的有关管理措施，对非商业广告是有效的，依据《条例》，可以解决对社会、公共类广告的管理问题；依据《条例》，可以对某些违反行业规范规定的行为，施行必要的行政处罚，这一点，对规范广告市场行为，制止不正当竞争，有重要的实际意义。

由国家工商局单独或会同有关部门制定的有关广告监督管理的行政规章和规定，有《广告管理条例实施细则》、《酒类广告管理办法》等 20 多项。这些行政规定，是依据《广告法》、《广告管理条例》的原则规定而制定的具体规定，有很强的针对性和操作性，在我国广告法制体系中发挥重大作用。这些行政规定，处于边施行、边修改补充、不断充实完善的过程中，是我国广告法制体系中比较活跃的组成部分。

地方行政规定，如：广东、湖北等省制定的户外广告管理规定，甘肃等省制定的广告监督管理条例，北京、上海、辽宁等省市制定的一些对特定广告活动或商品服务广告予以规范的行政规定等，在全国广告业发展不平衡、广告管理工作基础不尽一致的情况下，有针对性解决本地区的实际问题 and 处理群众反映较强烈的某些倾向性问题，是国家法律、法规和部门规章、规范性文件的重要补充，为将来完善国家的有关规定提供了有益的实践经验。

广告行业自律规则，如：中国广告协会制订的《中国广告协