

广告法律理解与适用

国家工商行政管理局广告监督管理司

GUANGGAO FALU LIXIE YU SHIYONG

工商出版社

D922.294

G847

广告法律理解与适用

国家工商行政管理局广告监督管理司

工商出版社

书名题字 王众孚

责任编辑 王庆十

图书在版编目(CIP)数据

广告法律理解与适用/国家工商行政管理局广告监督管理
理司编著. -北京:工商出版社,1998.6

ISBN 7-80012-404-5

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 14890 号

书名/广告法律理解与适用

编著者/国家工商行政管理局广告监督管理司

出版·发行/工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京京安达明印刷厂

开本 787×1092 毫米 1/32 印张/10 字数/22 千字

版本/1998 年 6 月第 1 版 1998 年 6 月第 1 次印刷

印数/01—50000 册

社址/北京市丰台区花乡纪家庙(100071)

电话/63812074

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-80012-404-5/D·59

定价:27.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序

广告市场的法制建设,是我国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法律保障之一。在一定程度上,它是衡量国家市场经济发育完善程度和国家社会文化质量的重要标志。

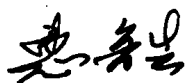
《广告法》自 1994 年 10 月发布以来,国家工商行政管理局又先后出台了 20 余件与《广告法》配套的规章和规范性文件。以《广告法》为核心的多层次、多方位、多角度的广告法律体系基本成形。这既是对广告业的规范,同时又使我国的广告监督管理工作有法可依、有章可循。

几年来,各级广告监督管理干部依法行政,为规范我国广告市场秩序、促进广告业的健康发展做出了应有的贡献。为进一步促进全国广告监督管理干部正确理解和运用广告法律法规,正确处理广告执法实践中的重点、难点问题;同时,为使广大广告经营单位树立法律意识,加强自我约束、自我管理能力,做到依法从事广告经营活动,广告监督管理司编辑了《广告法律理解与适用》一书。该书阐明了中国广告法律体系的基本框架及内在联系,对现行广告法律法规及主要规章、规范性文件等进行了符合广告监督管理执法实际需求的、比较系统的、具体的行政执法解释,以利于广告监督管理干

HAB43105 1.

部在执法中参照执行,以保证广告法律法规的适用有统一、准确的标准和尺度,也使广大广告经营单位的广告审查员在履行岗位职责时有章可循。

国家工商行政管理局副局长



一九九八年五月二十六日

编写说明

为满足全国广告监督管理执法实践的需要,并使广告审查员履行岗位职责时有章可循,国家工商行政管理局广告监督管理司组织有关同志撰写并编辑了这本《广告法律理解与适用》。书中对现行广告法律法规及主要规章、规范性文件等进行了比较符合广告监督管理执法实际需求的、比较系统的执法解释。每一具体法律法规与法律解释配套出现,以利于实际工作中使用方便。

本书可作为全国广告监督管理干部培训、广告审查员培训教材,也可作为广告审查、广告法律咨询、广告研究和广告专业教育的参考用书。

感谢国家工商行政管理局王众孚局长为本书题写书名,惠鲁生副局长为本书作序。

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	(34)
《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	(51)
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	(66)
《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	(100)
《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 (109)
 《烟草广告管理暂行办法》
- 八、关于《酒类广告管理办法》的适用 (117)
 《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 (125)
 《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 (132)
 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 (137)
 《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 (150)
 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 ... (165)
 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 (172)
 《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 (183)
 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 (199)

《化妆品广告管理办法》	
十七、关于《医疗广告管理办法》的适用	(209)
《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	(219)
《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 营范围核定用语规范》的解释	(230)
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	(238)
《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	(247)
《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	(256)
《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	(268)
《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	(277)
《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	(285)
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	(301)
《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,勾画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取代的重要作用: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《广告管理条例施行细则》、《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《中国广告协会自律规则》、中广协四届三次理事会于1996年通过的《广告宣传精神文明自律规则》等,在约束行业组织成员的行为方面,起了重要的作用,成为司法行政措施的必要补充。

值得一提的是,1993年7月由国家工商局和国家计委联合制订的《关于加快广告业发展的规划纲要》,作为国家指导广告业发展的指导性意见,实际上也是我国广告法制体系的一个重要组成部分。它确立了广告业是第三产业的重要组成,属于知识密集、技术密集、人才密集的高新技术产业,明确了广告业在国民经济发展中所处的重要地位,明确了广告业发展目标 and 重点等。

另外,与广告有关的法律、法规也不容忽视,其辅佐作用不可缺少。广告作为一般意义上的经济活动和传播行为,同时也受到国家刑法、民法有关规定和国家某些经济、社会管理法律、法规的约束和规范。就后者而言,包括反不正当竞争、消费者权益保护、知识产权保护、经济合同管理、城市建设、交通、

环保、医药卫生事业管理等等。它们在规范广告活动方面起着直接或间接的作用,是广告法制体系的外围支持。

2. 从法律规范的内容看,已基本构建起广而全的法制体系。总体上,形成了以商业广告为主体(《广告法》),兼容社会类、公共类广告(《广告管理条例》)的多方位的调整对象。具体内容上,涵盖广泛,已陆续出台了《化妆品广告管理办法》、《医疗广告管理办法》、《广告显示屏管理办法》、《印刷品广告管理暂行办法》、《食品广告发布暂行规定》、《房地产广告发布暂行规定》、《关于加强加工承揽广告管理的通告》、《关于加强融资广告管理的通知》等单项规章及规范性文件,从多方面对广告活动进行了规范。

3. 从法律性质看,已基本形成容纳程序性规定、限制性规定、资质条件规定、政策性规定等多角度的法制体系。程序性规定主要有:药品、医疗器械、农药、兽药广告审查标准、《临时性广告经营管理办法》、《户外广告登记管理规定》、《广告服务收费管理暂行办法》等。限制性规定主要有:《烟草广告管理暂行办法》、《酒类广告管理办法》等。资质条件规定主要有:《关于设立外商投资广告企业的若干规定》、《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》、《广告审查员管理办法》、《关于进一步加强境内企业在香港发布广告管理的通知》等。政策性规定主要有《关于加快广告业发展的规划纲要》等。

(四)

综上所述,经过多年的理论和实践,广告法律体系已具雏形。然而从现实状况及发展的需要看,现行的广告法制体系在

完备性、质量水平等方面尚有缺陷,需通过理论和实践进一步丰富和完善。如:《广告法》仅仅是一部行政管理法或称为行政行为法,缺少国家对广告业发展基本方针、政策、措施的表述,缺少对广告活动主体基本权利的规定;它作为一部对商业广告进行管理的法律,回避了大量对社会、公共类广告的管理问题,而实际上,从维护社会稳定、促进社会文明的角度看,对社会、公共类广告的管理,与对商业广告的管理,几乎具有同样重要的意义;它仅有对广告活动的规则的规定,未对广告活动主体违反这些规则应当承担的法律责任做出规定,这就对《广告法》的贯彻执行,造成了一些难以逾越的障碍。

综合考虑现行法律、法规的不足及实践中面临的新情况、新问题,借鉴发达国家已有的政府管理、行业自律、社会监督管理制度模式以及与之相适应的配套法律、法规,力争经过10年左右的时间,使中国广告法制体系形成涵盖如下内容的完备、系统的体系:

1. 国家对广告业发展和广告管理的基本政策;
2. 广告活动的法律义务和社会责任;
3. 广告活动主体的资格、权利、义务和职业规范;
4. 广告发布标准,包括有关的道德、文化准则;
5. 广告市场交易、竞争的基本规则;
6. 广告技术质量标准;
7. 广告企业管理制度及广告企业标准;
8. 广告审查、审核程序;
9. 广告监督管理机关和审查机关及其职责;
10. 与广告活动有关的某些特别权利主体的行为规范等。