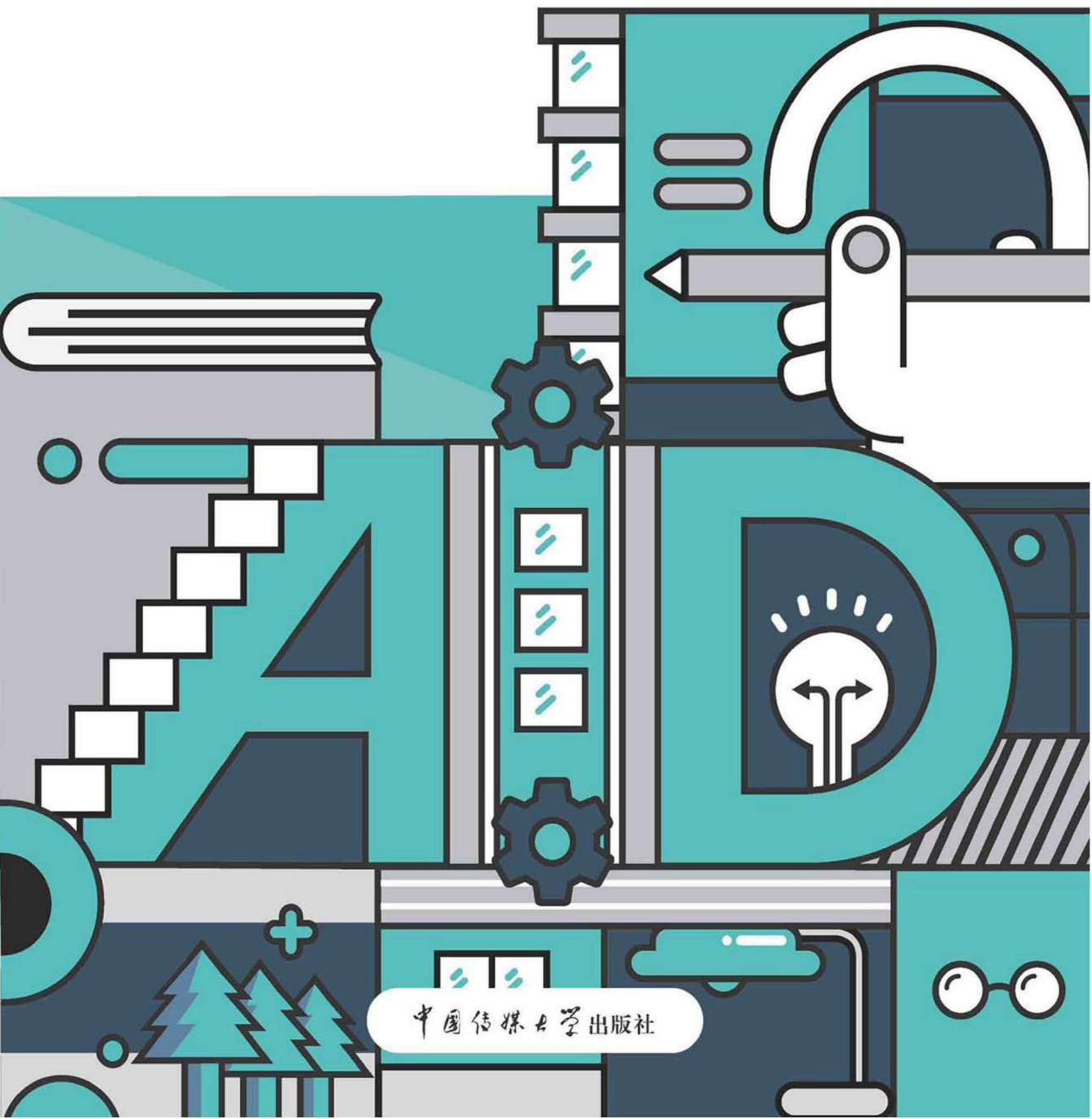


广告专业“十三五”规划教材
21世纪广告学实用教材

广告法规与广告伦理

(第二版)

崔银河 编著



中国传媒大学出版社

目 录

- 第一章 《广告法》的立法目的与原则 / 1
 - 第一节 中国广告法制史回溯 / 1
 - 第二节 《广告法》立法的目的 / 9
 - 第三节 《广告法》立法的原则 / 16
 - 第四节 《广告法》规定的广告活动主体 / 18

- 第二章 《广告法》总则与内容准则解读 / 21
 - 第一节 《广告法》总则解读 / 21
 - 第二节 广告内容准则解读(A) / 25
 - 第三节 广告内容准则解读(B) / 36
 - 第四节 广告内容准则解读(C) / 46
 - 第五节 广告内容准则解读(D) / 57

- 第三章 《广告法》广告行为规范解读 / 67
 - 第一节 广告行为规范解读(A) / 67
 - 第二节 广告行为规范解读(B) / 80

- 第四章 《广告法》监督管理解读 / 93
 - 第一节 广告监督管理解读(A) / 93
 - 第二节 广告监督管理解读(B) / 99

第五章 《广告法》法律责任解读 / 104

第一节 广告法律责任解读(A) / 104

第二节 广告法律责任解读(B) / 112

第六章 广告伦理 / 120

第一节 广告伦理解读 / 120

第二节 违背伦理道德的广告行为 / 124

第三节 虚假广告根治策略 / 129

第四节 广告伦理建设与广告职业素养 / 133

附录一 中华人民共和国广告法(2015年修订) / 142

附录二 广告活动道德规范 / 154

后 记 / 157

第一章 《广告法》的立法目的与原则

本章重点:理解《广告法》的立法目的以及(新修订)《广告法》的条款,这是本章需要重点掌握的内容。

本章难点:真正了解并把握(新修订)《广告法》与原《广告法》的异同。

第一节 中国广告法制史回溯

学习广告法应该了解广告法的发展历史,了解历史就得知道我们的祖辈们在当年是如何立法的。

从广告法规史的角度研究,其实早在古代社会就有了广告法规及相关的自律条例,往前可追溯到原始社会,目前已经发现的、距今一万年前的内蒙古阴山岩画中有好几幅表现了当时人们放牧时应遵守的游牧规范,这些规范可被视作世界上最早的对行为习惯的规定,亦可被认为是行为法的萌芽。再往后,到唐代初期,唐太宗李世民亲自主持制定的《大唐律》对“诈伪”作出了明确的惩罚规定,这也是古代社会早期对商业交易行为中的诚信交易所作的法律层面的明确规定。

北宋的广告被认定为整个中国古代社会广告发展的一个高峰;但就在其广告健康发展的同时,虚假广告也随之出现在商业运作中,这也是广告的趋利本性所致。比如在“尹穉的《庸医行》中就揭露了当时的庸医及其虚假广告行为:‘南街医工门如市,争传和扁生后世。膏肓可为死可起,瓦屑蓬根尽珍剂。岁月转久术转疏,十医九死一活无。北市医工色潜动,大字书牌要惊众。偏收弃药与遗方,纵有神方亦无用……’”^①这些利欲熏心的不法之徒置他人性命于不顾,恬不知耻地做着虚假广告,“争传和扁生后世”“膏肓可为死可起”,实际上却是“瓦屑蓬根尽珍剂”,结果,“十医九死一活无”。除了药品、医疗广告外,当时就连文具类商品也有

^① 张金花:《论宋代商人的广告自觉》,《浙江社会科学》,2004年第4期。

人在其质量毫无保证的情况下,肆无忌惮地夸大其辞做广告,严重损害了消费者的利益。“欧阳修曾描述东京相国寺东笔铺广告‘京师诸笔工,牌榜自称述,累累相国东,比若衣缝虱’,广告中大肆称颂的笔竟然都是‘有表曾无实,价高仍费钱,用不过数日。’”^①的劣质笔,作为消费者的欧阳修对于这类虚假广告深恶痛绝,讽之为“衣缝虱”。鉴于虚假广告在当时已经引起了老百姓极大的不满,宋代统治者曾下令各地要严查从商者用不实广告骗取钱财的行为。由这一事例亦可看出,从古至今,大到人命关天的医药,小到一支毛笔,都有人为利所诱,不知廉耻地做虚假广告,这就不得不引起人们的深思。

明朝时,统治者曾颁布了一个较前朝历代更加完整的法律——《大明律》,其中的《礼律》专门对老百姓应当遵守的伦理道德作出了法律层面的规范。比如《礼律》规定,如果有抢劫、强奸、偷盗等犯罪行为发生,听到有人呼救而不去帮忙营救者,一律被判处收监。

到了清朝,清朝政府曾专门出台了一个法规《圆明园内拟定铺面房装修拍子以及招幌子则例》,简称《则例》。“《则例》将茶馆招牌、纸马铺的门神幌子、油盐铺的酱醋牌广告等,及一些柜台上摆设的招财童子、狮子麒麟、和合二圣等饰物的长宽高尺寸、用工用料等都一一列清,以满足皇帝‘欲周知民间风景之意也。’”^②这个《则例》可被看作古代社会较早的一个广告法规。

辛亥革命后,国民党交通部在1937年4月12日公布施行的《民营广播电台违背〈指导播送节目办法〉之处分简则》中除了对广播节目的内容及性质作出限定外,还特别对非法广告内容作出了限制规定,指出,“违禁物品或违禁出版品之广告”、“危害身心之药物或场所之广告”等若擅自播放,“得予以警告”。1937年4月12日抗战全面爆发前夕,国民党交通部公布施行的《播音节目内容审查标准》还把“违禁物品或违禁出版品之广告”、“危害身心之药物或场所之广告”列为“应予修正或全部禁止”的范围。

从资料记载来看,早在旧中国就有了广告管理方面的相关法律规定。比如在20世纪20年代制定的《民律法案》对广告的效果、解释、撤销、悬赏等作了16条具体规定。到20世纪30年代,当时的国民党政府又先后颁布了《修正取缔树立广告的办法》《户外广告物张贴法》等广告管理法规。在这些广告法规中,特别是对违法广告的取缔、户外广告(尤其是广告传单和招贴广告)的张贴办法等作出了详尽的规定,这些规定在一定程度上遏制了违法广告、虚假广告的蔓延。

① 张金花:《论宋代商人的广告自觉》,《浙江社会科学》,2004年第4期。

② 由国庆:《再见老广告》,百花文艺出版社2004年版,第7页。

此后,不少广告组织根据广告人应当遵守的广告职业道德也先后制定了一些相关的行为规范或广告公约,这些行为规范或广告公约可被称为旧中国的广告行业自律。在对广告人的自我约束方面,这些行为规范或广告公约发挥了较大作用。比如1920年5月召开的“全国报界联合会第二次会议”上通过的《劝告禁载有恶影响于社会之广告案》就呼吁全国各地的各类报纸此后一律不要登载各种不良广告。20世纪30年代,不少报馆又各自制定了相应的广告自律条文。这些广告行业自律条文的制定,既让当时的虚假广告、违法广告失去了传播途径,又使得消费者利益得到了有力保护,在一定程度上促进了旧中国广告业的健康发展。

1949年后,中国进入一个当代发展社会,中国广告的法制化进程随着中国社会经济、政治、文化等各方面的发展及其要求,经历了一个由简单、局部管理到逐步走上法制化轨道的过程。新中国成立后,国内各大中城市立即着手对广告业进行整顿,取缔了国民党政府发布的广告管理法规,并先后制定颁布了一些新的广告管理办法和规定。1949年12月,上海市人民政府公布了《广告管理规则》,对新中国成立后如何在上海从事广告活动作了具体规定。规定凡是在上海“经营广告业务之广告商,应有固定场所及经营业务,并应向公用局申请领许可证,凭此向工商局请领工商登记证,方得营业”。早在此前的1949年4月,天津市公用局就已经制定了与此内容相似的《管理广告商规则》。西安与广州等地也分别在1950年、1951年先后制定了针对本地实际情况的广告管理规则,这使得新中国的广告业在发展之初就有了可依之法。新中国成立之初也是广告法制建设的起步阶段,这一时期广告法制建设特征明显——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方面的内容,不同城市的相关规定也不尽一致,各地规定中对广告管理更多的是强调政策上的相对独立性,此时所制定的所有广告管理法规均明显突出广告为政治服务、为社会主义服务的特点。

1959年5月,商业部发出《关于加强广告宣传和商品陈列工作的通知》。通知中说“各种形式的商业广告都应该为政治,为生产,为消费者,为美化城市服务,以贯彻国家政策和真实、美观、经济、适用为原则,力求做到生动活泼、健康美观、鲜明乐观和通俗易懂”。同年8月,商业部又在上海召开全国21个大中城市商业广告会议,在会上再次提出“必须把商品宣传和政治宣传结合起来,做到具有社会主义的思想性、政策性、真实性、艺术性和民族风格”。尽管在这次会议上就如何搞好社会主义中国的广告活动进行了讨论,并举行了橱窗广告的展览与观摩。总起来看,新中国成立后的最初几年里,中央和地方性广告法规的制定对我国广告业的发展更多的是监督、管理与制约作用。

“文化大革命”前的十年,随着国民经济的快速增长和国家法制建设步伐的加快,广告管理的法制化进程进一步得到增强,并且有了共同特征,比如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,只是在仍然强调广告的第一要务是为政治服务的前提下,规定了广告应发挥其商品宣传的特性。从另一个角度来看,从20世纪50年代起,我国就开始实行社会主义条件下的计划经济体制,各个生产厂家,无论是国有体制的大中型企业,还是公私合营企业,所生产出来的产品全部由国家统一调配销售,因而所有的企业也就不需要为自己产品的市场营销操心,他们的产品全部成了皇帝的女儿——不愁嫁。在这样一种经济运作体制下,企业自然无需为产品的市场营销大做广告。关于这一点,以《人民日报》为例就可以看出。从1958年1月1日到1966年5月16日,《人民日报》上几乎看不到生产厂家为自己产品所做的广告宣传,八年多的时间里,《人民日报》只是偶尔占用半个版面刊登几条革命故事片或革命现代样板戏在北京各电影院和剧院上映、演出的广告,或者《毛泽东著作选读》甲种本、乙种本已出版的书籍广告。

“文化大革命”的十年间,国家所有的法律法规均遭到了严重破坏,广告的商品宣传作用被彻底否定,已经制定并实行多年的广告管理规定被废除,新中国成立后所取得的所有广告法制建设成就也全部被批判、打倒、推翻。

新时期以来,我国广告法制建设取得了突出成绩,有了很大进展。1982年2月,国务院发布了由国家经委和国家工商行政管理局共同起草的《广告管理暂行条例》,这也是新时期以来第一部在广告经营运作中应遵守的较完整的法规性文件。随后,国家工商行政管理局又制定发布了《广告管理暂行条例实施细则》和一系列更为专业、具体的行政规定。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》,1988年1月国家工商行政管理局发布了《广告管理条例施行细则》,对《广告管理条例》作了全面细致的解释与补充。在以后的几年时间里,国家工商行政管理局单独或会同有关部门陆续修改、完善和制定了一批与《条例》、《细则》相配套的行政规章和规范性文件。纵观这一时期的广告法制建设,基本上完成了我国广告法制体系的大框架,由部门、地方制定行政规定上升到由中央、国务院来统一规划制定,广告监督管理工作也在全国范围内有了统一、明确的规范,即国家各级工商行政管理局为广告监督管理和广告行政执法机构;并初步形成了一个与之相配套的行政法规系统,即以《广告管理条例》为核心的广告法制体系,其内容涉及对广告经营资格的管理、对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,这就为《广告法》

的制定打下了必要的理论和实践基础。

1990年初,国务院决定开展《广告法》的制定工作,并将具体事宜交由国家工商行政管理局负责。在接到这一任务后,国家工商行政管理局广告监管司从1991年开始,先后邀请了北京、上海等地高校的法学专家、学者数十人开始了长达3年的《广告法》制定工作。1994年6月,《广告法》修改稿由国务院常务会议通过,并正式送交全国人民代表大会常务委员会审议。同年10月27日,八届全国人民代表大会第十次常务委员会正式通过并于同日向外界公布了《中华人民共和国广告法》,决定《广告法》于1995年2月1日起正式施行。《广告法》的制定、颁布与施行,标志着我国的广告管理真正进入了法制化轨道。《广告法》是中国历史上第一部全面规范广告内容、广告活动与广告监督管理的广告法规,是新中国成立后的第一部社会主义性质的广告法。《广告法》的颁布实施,对于促进中国广告业在法制化轨道上的健康发展有着重要的现实意义和深远的历史意义。

《广告法》颁布实施后,广告法制体系开始发生重要的变化,《广告法》取代了此前实行的《广告管理条例》而成为广告法制建设体系的核心。为保证《广告法》的顺利贯彻实施,紧随其后,国家工商行政管理局单独或会同有关部门先后发布了50多个相关行政规章和规范性文件,内容涉及广告经营资格、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、电视节目中的广告插播、从业人员的技术培训与职称评定、广告代理制等许多方面。各省、直辖市、自治区政府和省、直辖市、自治区工商局也制定了60多项相应的地方性广告管理法规、规章。中国广告协会在1994年10月召开的第四次会员代表大会上还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》。

但我们同时也要看到,《广告法》正式颁布实施后,随着市场经济的确立和快速发展,《广告法》中对于市场经济条件下的商业往来与广告活动的法律制约的具体条款缺失的情况越来越明显;从实质上看,《广告法》应该算是一部专业性的部门行政法,由于受部门行政法体例的约束,其内容存在着以下几方面局限:第一,《广告法》作为一部部门行政法,在内容上缺少中央政府对广告业发展规划方面的表述和对广告活动主体基本权利的表述。有关广告发布前的审查条款太少,尤其是广告发布前的审查程序与审查机构的规定较为模糊,这就使得相当一部分广告主钻了《广告法》的空子,更让一些见利忘义之徒轻易地逃避了广告审查而发布违法、虚假广告。第二,《广告法》中的内容所调整的对象侧重于商业、服务性广告,从整个内容上看更像是一部商业广告法,缺少了对社会性、公共类广告予以规范的法律条款。第三,《广告法》并未对广告活动主体违反《广告法》,从事违法广告

活动时所应承担的刑事责任作出具体规定。第四,《广告法》对于违法、虚假广告的处罚过轻,尤其是针对名人代言虚假广告的处罚,条款未能作出具体规定。因此,在实践操作中常常起不到法律所应具有威慑作用,这就大大削弱了这部广告法的法律效应。第五,《广告法》中未能针对网络广告、移动电视广告、手机广告等新媒体广告活动制定具体的法律规定条款,这就使得近些年来国家执法机关在对上述媒体中的违法广告传播行为进行处罚时无法可依,无形中加大了执法的难度,同时也使得一些不法分子有了可乘之机。不少见利忘义的商人、企业千方百计地钻法律的空子,用虚假宣传欺骗消费者,严重地损害了消费者的利益。在这种情形下,修订《广告法》就被提上了议事日程。从21世纪初开始,每年“两会”期间,都会有人大代表和政协委员提案,要求修订《广告法》;从2004年起,国务院开始了《广告法》修订的前期调研;之后,国家工商行政管理总局专门成立起了《广告法》修订调研小组,组织专家学者进行《广告法》的具体修订工作。此后,历经十年时间,《广告法》的修订工作终于全部完成,并于2015年4月24日经第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过,自2015年9月1日正式施行。

纵观我国广告法制化的进程可以看出,广告法制建设是我国整个经济建设中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保障。有了以《广告法》为核心的广告法制体系,国家行政部门对广告业运作中的监督管理能力就得到了加强,就可以更好地规范广告业运作,更好地促进广告业健康、有序、规范化地发展,促进中国广告业与国际广告管理的融合与接轨。

同时,伴随着中国法制建设的日趋完善,广告法制体系的构架亦基本成形,到目前为止,已形成了以(新修订)《广告法》为主要法规,以《广告管理条例》为必要补充,以国家工商行政管理总局单独或会同有关部门制定的相应行政规章和规范性文件为具体操作依据,以地方行政规定为运作措施,以行业自律为补充的广告管理的立体式、多层次法制体系。

基于此,我们可以得出这样一个明确的认识,那就是《广告法》是体现国家保障广告业的正常运作、对其行使社会管理职能的一部非常重要的法律文本,它规范与调整的目标虽然着重在商业、服务性广告上,但却是我国境内所有从事广告活动的企业与个人所必须遵守的基本法则,其法律效力的涵盖面是其他广告法规所无法比拟的。《广告法》的主要内容有:广告立法目的和原则;广告活动和广告内容的基本要求;工商行政管理部门作为广告监督管理机关所应承担的责任;广告准则;广告活动主体资格的规范;设计、制作、代理、发布违法、虚假广告以及违反国家规定从事广告活动的法律责任等。

除了《广告法》外,《广告管理条例》在对整个广告业的运作管理上仍然发挥着一定的作用。因为《广告管理条例》并未对商业广告与非商业广告作出明确的区分,所以《广告管理条例》所制定的有关广告管理措施就自然适应于非商业性质的广告。依据《广告管理条例》,就可以对社会类、公益类广告施行管理,对某些违反行业规范的不正当广告行为给予必要的行政处罚。从这一层面来看,《广告管理条例》对于规范广告市场运作、制止不正当的行业竞争,同样发挥着重要作用。

此外,国家工商行政管理总局单独或会同有关部门制定了其他有关广告监督管理的行政规章、规定,如:《广告管理条例施行细则》《化妆品广告管理办法》《医疗广告管理办法》《酒类广告管理办法》等 60 多项。这些行政规定均是依据《广告法》《广告管理条例》的原则,针对那些对人民群众生命和身体健康息息相关的商品所做出的具体性规定,因而这些法规有着很强的目的性和可操作性,在我国广告法制体系中发挥着重要作用。这些行政规定一直处于边施行、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的一个重要组成部分。

一些地方管理部门也制定了不少广告管理方面的行政规定,比如:广东、湖北、山东等省制定的户外广告管理规定,甘肃、福建等省制定的广告监督管理条例,北京、上海、广东等省市制定的对特定广告活动或商品服务广告予以规范的行政规定,等等。在全国广告业发展水平不平衡、广告管理工作基础不尽一致的情况下,各地有针对性地制定一些应对本地区实际问题 and 处理群众反映较强烈的某些违规广告问题的地方性广告管理法规,是完全符合人民群众的利益的,更是对《广告法》的必要补充。

在完善广告活动中的行业自律方面,中国广告协会制定了《中国广告协会自律规则》,中国广告协会四届三次理事会于 1996 年通过了《广告宣传精神文明自律规则》,国家工商行政管理局制定了《广告活动道德规范》等规范性文件,这些自律性的规则在约束广告行业组织成员的广告行为方面同样起到了重要作用,成为司法行政措施的重要补充。

其他一些与广告有关的法律、法规也在广告业的健康发展过程中发挥出了各自应有的作用。我们知道,广告作为一种经济活动和信息传播行为,同时也要受到国家《刑法》《民法》《民法通则》和其他经济、社会管理法律、法规的约束与规范,比如反不正当竞争、消费者权益保护、知识产权保护、合同管理、城市建设、交通、环保、医药卫生管理等。它们在规范广告活动方面均起着直接或间接的作用,是广告法制体系的有力支持。

从法律规范的内容来看,我国已基本构建起了多方位的法制体系。无论是从

数量上看还是从具体内容上看,均已形成了较完备的广告法制体系。从总体上看,目前已经有以商业广告为主体的《中华人民共和国广告法》,兼容社会类、公共类广告的《广告管理条例》;有已陆续出台的《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》《关于加强融资广告管理的通知》等单项规章及规范性文件。这些法规从多方面对广告活动进行了规范。

程序性的规定主要有药品、医疗、医疗器械、农药、兽药等广告内容的审查标准、审查办法,《临时性广告暂行管理办法》《户外广告登记管理规定》《广告经营资格检查办法》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》《广播电视广告播放管理暂行办法》等。

资质条件方面的规定主要有《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》等。

政策性规定主要有《关于加快广告业发展的规划纲要》《关于进一步加强境内企业在香港发布广告管理的通知》等。

如上所述,国家对广告进行监督管理的法律依据就是广告管理法规,我们在讲解其核心法律《广告法》的同时,必须兼顾与其配套的其他广告管理法规,在把握好《广告法》的同时抓住具体法律、法规的精髓并兼顾各个组成部分,理顺其相互间的关系,用广告法规有效地指导广告业的运作,促进中国广告业的健康发展。

毋庸置疑,广告管理法规在我国广告业的发展和广告监督管理工作中发挥着重要作用。具体讲主要有以下几方面:

第一,强化对广告活动的监督管理工作。广告管理法规是对广告活动进行监督管理的主要依据,具有国家强制力,能使对广告活动进行监督管理的监管体系制度化、规范化、法制化,保证各种广告活动有序地进行。

第二,为广告业的健康发展保驾护航。广告管理法规的制定可以有效地规范广告业运作,保护合法广告活动,打击违法虚假广告行为,保障消费者的利益,推动广告业沿着健康的方向发展。

第三,使整个广告监督管理工作协调有序地进行。广告业的业务运作涉及国家整个经济活动的方方面面,因而对广告的管理必然会关联到许多领域,必然会涉及如何明确各有关部门管理权限的问题。《广告法》规定,对广告实行监督管理的机关是工商行政管理机关。工商行政管理机关对中国境内的各类广告活动行

使管理与监督职权,比如起草广告管理法律、法规,单独或会同国务院有关部门制定广告管理规章、规范性文件,依法监督管理广告活动的运作等。其他各有关部门的管理职责是在本系统或部门内贯彻执行广告管理法规,配合工商行政管理机关对该部门实行广告管理工作。这样的分工也就理顺了广告管理体制,协调好了各方面的关系,充分发挥出各部门的管理职能,有力地保障了广告业的健康发展。

复习思考题

1. 新时期以来制定的地方性广告管理法规主要有哪些?
2. 什么叫广告法体系结构?
3. 特殊商品的广告法规有哪些?
4. 请结合实例谈谈广告管理法规的作用。

第二节 《广告法》立法的目的

一、立法背景

中国广告业是随着市场经济体制的逐步确立而发展起来的一种新兴产业。广告业从1979年恢复至今,在30多年的时间里取得了举世瞩目的成就。全国广告营业额从1979年的100万元起步,到2014年底时已高达5600多亿元。广告公司从当年的不足10家(当时报社、电台、电视台基本不经营广告)发展为2014年年底的20余万家,广告从业人员也由当年的100多人增长为2014年年底的200多万人。在30多年的发展时期里,我国广告业的增长速度比同期国民经济的增长速度高出4—6倍,年均增长率达到40%,创造了世界广告史上的奇迹。现在,中国广告业已经发展成为一个具有一定规模,服务门类和媒介种类齐全,能够为社会主义市场经济的快速发展提供各类信息的高新技术产业。同某些发达国家相比,中国广告业在新时期这30多年里完成了国外一个世纪的发展历程。

其实早在20世纪90年代,国务院就把广告业定义为“知识密集、技术密集、人才密集”的高新技术产业。在这样的定位下,广告业取得了突飞猛进的发展。这对社会主义市场经济体制的确立与发展,对疏通商品流通渠道,指导消费,开拓国外市场起到了重要、积极的作用。但同时我们也应该看到,国内广告业在这30多年的发展历程中也出现了一些不容忽视的问题,比如1979—1981年广告业务刚刚恢复的那一时期,由于广告经营单位分别隶属于不同的部门,于是出现了多

头领导、各自为政的经营格局。当时,国家还没有制定出统一的广告法律法规制度,业界在经营思想、经营道德等方面还没有树立起遵纪守法的自觉意识,不正当的广告经营行为屡有发生。比如有的广告经营单位为了追求利润,开始制作虚假广告,有意利用广告手段欺骗用户和消费者;有些媒体在经济利益的驱使下刊播违法、虚假广告。这些现象的发生严重损害了广大消费者的利益,同时也使得广告业的正常发展受到了一定的阻碍,广告应有的美好形象逐渐消失。不少低级庸俗、故弄玄虚、毫无创意的广告更让消费者产生了由喜爱广告到反感广告的心理转变;另外,个别外商来华开展市场营销活动发布广告时,其广告语言有意损害我国的民族尊严。为了根除以上现象,1982年2月,国务院颁布了《广告管理暂行条例》。随后,国家工商行政管理局也颁发了《广告管理暂行条例实施细则》,对《广告管理暂行条例》予以进一步的阐释。《广告管理暂行条例》是新中国成立以来第一部全国性的广告管理法规,是在调整广告管理、广告经营及保障消费者利益等方面比较完整的一个法律规范文本。《广告管理暂行条例》的制定与实施使我国广告业在社会主义经济发展的新时期里开始步入一个正常、健康发展的轨道。

《广告管理暂行条例》实施数年后,随着改革开放的进一步深化和经济政策的不断调整,国民经济发展呈现出一个新的局面,消费者的消费行为也随之发生了很大变化。此时,国务院和相关职能部门越来越感到《广告管理暂行条例》已不能适应形势发展的需要,必须对《广告管理暂行条例》尽快加以补充、修改和完善。

根据这一形势,1991年10月,国务院颁布了《广告管理条例》,随后国家工商行政管理局又制定了《广告管理条例施行细则》。《广告管理条例》和《广告管理条例施行细则》的指导思想与具体条款相比前面的《广告管理暂行条例》更为细致、全面,它规范了新的经济发展形势下如何进行广告业的有序运作,保障企业间的正当竞争,规范广告活动,保护消费者的合法权益。其法律约束力也更为有力,对那些刚开始冒头的违法、虚假广告活动有了依法惩治的依据。

进入20世纪90年代以后,随着社会主义市场经济的确立,我国广告业也开始了进一步的发展。在这一情形下,国家工商行政管理局于1991年初依照国务院的安排开始了《广告法》的起草准备工作。经过调查研究、广泛征求社会各界人士和广告界业内人士的意见,并经我国著名经济学家、法学家的反复论证与研究,同时借鉴国外相关广告立法的经验,国家工商行政管理局组织相关专家、学者开始了《广告法》的起草工作。在《广告法》初步起草工作完成后,又对《广告法》的框架结构和主要内容进行了多次调整修改。最后,《中华人民共和国广告法》于1994年6月经国务院国务会议通过,同意提交立法机关审议。1994年10月27

日,第八届全国人民代表大会常务委员会十次会议正式通过了《中华人民共和国广告法》,并定于1995年2月1日起正式施行。《广告法》正式颁布实施5年后,时间进入21世纪。随着以互联网为代表的高新技术产业的迅猛发展,广告业也迅速进入一个新的历史发展时期,各种传统媒体广告不但遇到了新媒体的强力挑战,而且媒体自身也因为市场经济大潮的冲击而变得有些无所适从,各种各样的虚假广告、违法广告乘虚而入,严重地扰乱了市场经济秩序,同时亦损害了消费者的利益,甚至危害到了广大人民群众的身心健康。在这种情形下,对《广告法》的修订迫在眉睫,于是从2005年开始,国务院决定由国家工商行政管理总局牵头,成立《广告法》修订小组,历经近十年的调研与多次论证后,新修订的《广告法》终于于2015年4月24日经由全国人民代表大会常务委员会第十四次会议正式讨论通过,并于2015年9月1日起正式实施。

二、立法的目的

《广告法》的颁布实施,是我国广告发展史上前所未有的一件大事,同时也在国际广告界产生了较大影响。它是我国改革开放事业稳步向前发展的必然结果,也是我国社会主义市场经济体制逐步确立的结果,更是党和政府依法维护广告业市场正常运作与健康发展的的重要举措。新修订《广告法》第一条把广告的立法目的明确概括为四个方面,即“为了规范广告活动,保护消费者的合法权益,促进广告业的健康发展,维护社会经济秩序。”

1. 规范广告活动

广告是一项有意识的广而告知的信息(尤其是商业信息)传播活动,通过各种大众传播媒介的传播,将各种信息(主要为商品信息)传递给社会大众,并力争达到影响公众心理、促成商品销售和宣传的效果,这就是广告的最终目的。广告主、广告经营者和广告发布者作为广告活动中的主体,其广告行为对社会公众负有重要责任。尤其是商业广告活动中所传递的信息是否真实、可信,更是直接关系到消费者的切身利益,也关系到广告活动主体在商业竞争中合法权益的保障。因此,从法理角度对广告活动予以规范,既符合国家和社会的公共利益,也维护了广告主体的利益。

广告业的发展在一定程度上反映了市场经济的发展状况,我国广告业是与我国经济体制由许多年来一直实行的高度集中的计划经济体制(苏联模式)向市场经济体制转变的过程同步发展的。正是由于党的十一届三中全会以后开始实行改革开放,并逐步转入社会主义市场经济运作,国家的经济形势才发生了深刻变

化;国民经济各项指标和人民生活水平均得到了大幅提高,我国的国内生产总值由1976年排在世界70位之后一跃而上升到了世界第2位,我国的外汇储备到2006年已跃居世界第一,在各国货币都不断贬值的情形下,人民币却一直在升值;国家的综合实力也不断增强、国际地位不断提高,这一巨大变化为广告业的发展创造了得天独厚的经济条件。可以说,我国广告业的发展完全得益于市场经济体制的建立,市场经济的迅速发展又为中国广告业的迅猛发展创造了条件。

广告业作为市场经济社会的一个高新技术产业,其自身的发展必然要遵循市场经济的发展规律。在新时期的30多年间,我国广告业虽然得到了快速发展,但是和我国整个经济的发展形势相比,在设备、资金、人才等方面仍然相对滞后,和国外发达国家相比仍然有着较大的差距。比如美国在2006年广告营业额已高达1600多亿美元,人均广告费800多美元,而我国同年人均广告费却只有12美元。但据有关方面预测,到2025年,中国广告营业额将会在2014年5600亿元人民币的基础上再翻一番,突破1万亿元人民币,达到11000亿元人民币。可以说,我国广告市场的发展潜力非常大。

在我国广告业迅速发展的同时,也暴露出一些不容回避的问题。

首先,广告主体的经营机制不够规范。主要表现为一些广告经营单位资质太差,广告从业人员素质不高,管理水平不规范。

其次,广告行为不规范。主要表现为有些广告主由于法律观念不强,广告意识很差,不能自觉按照市场规则从事广告运作;在经济利益的驱动下,公然发布违法、虚假广告,推销假冒伪劣产品,有时竟然强制让广告公司制作内容庸俗低下、违背社会公德的广告,在社会上产生了极坏的影响。另外,一些广告经营者和媒介单位见利忘义,不认真履行广告审查职责,发布损害国家利益、社会公众利益的违法广告。

这些问题的出现必然会严重干扰、破坏广告业的正常运作和发展,必然会损害整个广告业的声誉和广告人的形象。因此,国家相关管理机构有必要从法律角度对广告业出现的或有可能出现的违法现象、不道德广告行为进行防范和管理。新修订的《广告法》的颁布、实施对规范广告运作、维护广告业市场经营秩序起到了法制层面上的威慑作用,保障了中国广告业在21世纪的健康发展。

2. 保护消费者的合法权益

在现代社会里,老百姓通过广告宣传来选择商品和服务,表面上看这是消费者的一种自觉行为。但如果从客观上分析,则会明显看到由于大多数消费者并不具备相应的市场营销经验和一定的商品知识,往往出现由于过分信任广告而主动接受广告诉求的诱导,进而导致错误选择商品或服务的情形。同时,由于广告活动主体的

广告法规意识淡薄,当受到狭隘的经济利益驱使时,常常会主动制作违法、虚假广告,结果导致消费者的利益受到损害。因此,通过相应的法律条文对消费者的利益予以保护是广告立法的一个重要目的,而《广告法》的制定与实施,一个重要目的就是在社会主义市场经济条件下用法律规范对消费者的切身利益予以保护。具体来看,整部《广告法》保护消费者权益的条款主要体现在广告内容应当真实、符合社会道德规范要求,以及损害消费者利益的违法广告行为所应承担的法律责任等方面。

3. 维护社会主义市场经济秩序

《广告法》是一部社会主义性质的广告大法,主要是通过对我国市场经济条件下的商业广告行为进行法律意义上的规范来维护市场经济的正常运作。在市场经济社会,广告对于稳定经济秩序、发展经济、指导消费者消费行为等都有着其他传播方法、营销手段所无法取代的作用和影响力。而屡禁不绝的违法、虚假广告行为和商业宣传中的不道德行为,既扰乱了社会主义的市场经济秩序,又阻碍了社会生产力的发展和社会进步。另外,随着市场经济体制的进一步确立,市场竞争更为激烈,广告活动中的各种矛盾和问题也更突出。因此,必须要从法律的角度对各种广告活动进行规范,明确广告活动主体的法律责任与广告活动的运作规则。《广告法》把维护社会主义市场经济秩序作为重要立法目的,其意义就是要从根本上明确广告法规在社会主义市场经济体系中的重要地位,使广告主、广告人、广告经营者在从事广告活动时既有一把威慑其行为的利剑,同时也使消费者的利益得到切实保障,更使中国广告业能在一个有序的形势下顺利发展,实现广告经济效益与社会责任的双赢。

4. 发挥广告在市场经济中的商业信息传播作用

加大广告业的发展力度,使其能更好地为社会主义市场经济建设服务,这也是我们的一项重要国策。尽管《广告法》在制定时正处于市场经济刚刚推行之时,其内容条款还未能涉及如何保障广告活动主体的权益以及违法虚假广告如何适用刑法等问题。但其对广告活动各方所做出的具体规范条文却能使广告业在法的保护之下更为充分地发挥出市场经济社会里的商业信息传播作用;对消费者选购商品和获取商业信息发挥重要的告之作用,同时也能够为在我国境内从事产品生产、商业经营的各类企业及时有效地传播信息,这样的传播作用力是其他方式的媒介传播无法取代的,同时也是企业经营运作得以顺利进行的一个基础保证。尤其是新修订的《广告法》颁布实施后,这方面的作用力将会得到更有力的加强。

具体看,新修订的《广告法》较原《广告法》有以下变化:

(1)新修订的《广告法》条款更加细化。《广告法》1994年版共6章49条,