

中外广告管理比较

夏清华

世界各国的广告由于受其各自不同的社会历史、文化、经济发展水平以及管理体制等多种因素的影响,往往显露出各自独特的风格,在对广告的管理方法与程度上也各有不同。比较不同制度,不同国家的广告管理方面的特点,有助于借鉴成功的管理经验,提高我国广告经营和管理水平,使广告既能促进社会经济的发展,又能成为一种有意义的文化形式。

一、广告立法比较

中国涉及到广告管理方面的专业法规最早的是 1982 年颁布的《广告管理暂行条例》,1987 年颁布的《广告管理条例》,1995 年 2 月 1 日施行的《中华人民共和国广告法》,此外,《反不正当竞争法》《商标法》《食品管理法》《药品管理法》以及《消费者权益保护法》都涉及到与广告有关的条款。国家工商行政管理局为广告管理的主管机关。

中国广告立法总的来说从 80 年代后期初步开始完善,立法条款规定得比较原则,但在操作方面规定得不具体,例如什么是虚假广告?什么样的广告表现会构成虚假等等。

欧美广告总的来讲广告立法完善,这些国家在广告管理方面的立法体系虽有差异(如有的国家没有专门广告法,而是多个产业、行业法规里都涉及到广告方面的内容,有的国家则是专门广告法与其它产业法规的配合,还有的在国会或联邦立法之下,还有省、州立法等),但总体上是立法完善,既原则,又具体、操作性强,广告立法涉及到的重点基本一致,如都涉及到虚假广告,烟草、食品、药品广告以及广告竞争问题。政府广告管理具有超脱性,又有很强的效力,其中以美国、日本、加拿大在立法方面最为突出。

得益于产业革命和对美洲的贸易和殖民扩张,英国从 18 世纪开始一直到 20 世纪初广告业极度发达和繁荣,其广告管理在欧洲也是最成功的。1712 年英国议会通过了报纸和杂志广告的纳税法案,即《印花税法》,政府由此开征广告特税。1803 年将广告税提高到 3.5 先令,广告无论篇幅大小,见报就征税一次(3.5 先令)。1907 年英国颁布了世界上最早的“广告法典”,禁止广告妨碍娱乐场所、风景地带的自然美,禁止广告妨碍公路、铁路、闹市等公共设施。1968 年制订的《交易表示法》中,有禁止商品和服务广告中的不正当表示的条款,如虚伪陈述,诽谤言语,激励犯罪,广告侵权等,它以商业部作为实施机关。英国广告标准法典对医药广告有严格限制,所列禁止项目极多,禁止处方药品作广告。

日本的广告管理以立法完善,各种广告立法密切配合国家的产业政策为特征。在日本涉及广告方面的法律很多,广告立法既有国会制订,还有各省(地方政府)制订的。1940年制定了《日本广告律令》、《广告取缔法》。1986年制定了《消费者保护基本法》,以此为主,《药物法》、《食品卫生法》等都对广告作了规定。如药品食品在推销过程中作了言过其实的夸大或虚伪的表示,则分别处以3年以下劳役或50万日元罚款。1975年制定的《不正当竞争防止法》强调,如广告造成使竞争双方以外第三者的误解,则被认为是“虚伪”的表示,处3年以下劳役或20万日元罚款;对于广告中侵犯他人专利、商标等,均作为虚伪表示,加以判刑或罚款。在《进出口保护法》中,对日本企业到国外做广告的效果予以“海外广告保险”,鼓励和保护日本企业参与国际竞争。1962年,日本制定了一项旨在限制虚伪广告宣传的法规,其中规定:禁止企业在商标和广告上进行容易使一般消费者产生错觉、误认为其商品质量远远优于其它竞争产品的宣传,日本各地方政府都有权对违反上述规定的商业广告或商标予以取缔。

美国和加拿大在广告立法方面也是很完善的,这些完善的广告立法保证了政府管理广告的有效性。

二、各国广告法对特种广告的限制比较

无论是中国还是欧美国家,对于比较广告、儿童广告、烟草广告、药品、食品广告以及酒类广告都是广告法中限制的重点,以下用表列示各国对这些广告管理的规定。需要指出的是:(1)处方药品是指必须在医生指导下使用的治疗性药品,而非处方性药品通常指维生素类、止痛类、胃酸类以及保健药品,非处方药品患者可直接在药店买到。我国广告法规定处方药品广告必须在广告中注明“按医生处方购买和使用”;我国目前虽没有从立法上明确划定处方与非处方药,但已有文件规定将药品划分为非处方药和处方药两类。一些不易把握的必须由医生开出处方的药属处方药物。而非处方药物是建立在已使用多年安全有效药品的基础上的,不含抗生素,区别于生物、生化、放射、麻醉等药品的一些药物。(2)直接比较广告往往是在广告中明确针对某品牌或某厂家的产品进行公开比较,有点类似于“直呼其名”,或者虽未“直呼其名”,但消费者从广告暗示里很容易知道其所指。间接比较则是一种类比,即广告与同类比较,不直接针对某一具体的品牌。欧共体于1993年1月1日通过了“比较广告法案”,允许使用比较广告,欧共体议案指出:任何广告无论以何种方式,或直接了当,或以间接方式,或以某种隐含暗指的手段,涉及自己的竞争对手,或提及了其产品和所提供的服务项目,即构成了比较广告。我国广告法规定广告不得贬低其它生产经营者的商品和服务。(3)对儿童广告,我国广告法规定,广告不得损害儿童的身心健康。(4)对烟草广告,我国广告法规定禁止广播、电视、电影、报刊发布烟草广告,利用其它媒体作广告须经批准,同时广告须标明“吸烟有害健康”的忠告语。(5)我国对医药、农药、兽药和医疗械广告实行事先审查,由专门的政府审查机构执行。

对于食品广告,欧美广告法规大多对食品广告中广告用词和广告表现方式都作了具体规定。如美国食品和药品管理局(FDA),作为美国“健康和人类事业部”的一个单位,它有权

对标签上包装、包装食品的品牌命名有管理权, FDA 要求制造商在产品说明书上, 在所有这类产品广告中和插页包装中包含所有关于药品的信息, 这意味着广告主不得使用较长的广告时间或最小字型的印刷广告。

部分国家广告法对特种广告的限制

	比较广告	儿童广告	含酒精的饮料广告	烟草广告	药品
欧共体	如果比较的数据是准确和可检验则允许	禁止出现儿童在危险状态, 禁止利用儿童的无知或轻信或鼓励他们向成人要求购买	限制电视广告	禁止电视广告	处方药品禁止作电视广告
奥地利	基于客观的、可检验的数据的比较则允许	禁止直接向儿童诉求	禁止电台、电视作固体饮料广告	禁止电视电台广告	药业法有严格限制
丹麦	准确的、相关的和公平的比较则允许	与欧共体一致	限制电台、电视广告	禁止电视电台广告	处方药品禁止电台电视广告, 利用其它媒体则须经政府许可
比利时	禁止贬低性的比较	与欧共体一致	有严格的法律限制	对所有媒体都有限制禁止电视电台广告	禁止电视电台广告
法国	没有贬低则允许	总的来说与欧共体一致, 但更严格	禁止在电视和体育节目时作广告, 对广告内容有限制	除了印刷和招贴媒体外所有媒体都禁止	处方药品禁止用大众媒体, 其它须经许可
德国	如果有贬低则禁止	原则上(义务上)限制电视电台广告对儿童直接诉求	由产业部门作原则限制	禁止电视电台广告	对广告内容有限制先经许可
意大利	限制直接比较, 间接比较如果证据充分则允许	在卡通节目间限制此类广告	与欧共体一致	由产业部门作出严格又是义务性的规定	禁止处方药品广告其它药品广告文案清晰
荷兰	允许全面的、准确的和没有贬低的间接比较	限制利用儿童自然的轻信	对广告内容有严格的产业限制	禁止所有媒体	事先经产业委员会同意, 对消费者的处方药品广告禁止
英国	如果贬低则禁止	义务法规定保护儿童	禁止固体饮料作电视广告, 对其它媒体的广告内容有限制	禁止电视电台广告	禁止处方药品作广告, 对于 OTC 药品有严格限制

1987 年, FDA 指出一个关于食品说明的营养和健康宣称的法案。之后, 承认食品说明中使用“高纤维”“低胆固醇”的语句是合法的, 这一新的政策使得包装食品的销量激增, 也导致了对消费者的过分夸张的宣称, 结果 1990 年布什签署了“营养说明和教育法案”, 尽管这一法案不禁止营养和健康方面的宣称, 但 FDA 从一个较大范围内对某些术语从立法方面加以定义, 如“轻淡”“低脂肪”“低卡路里”等, 它还要求产品说明书要展示食品对每天所需全部营养价值的比重。

三、对虚假广告的管理比较

对虚假广告管理最成功的当属美国。在美国，联邦政府通过法律、法规和仲裁等形式对广告有严格的限制。美国是当今世界第一号广告大国，在美国，有很多联邦机构和部门管理广告，如联邦贸易委员会（FTC），联邦通讯委员会（FCC），食品与药品管理局，专利与商标局，国会图书馆等。由于各自职能不同，广告主在应付各种广告限制时常常感到困难。在加拿大，主要的联邦管理机构是加拿大消费者与公共商务部（CCAC）。由于加拿大联邦政府与省政府是分开的一个仲裁体系，又是两种语言，两种文化的社会，因此，立法条件比美国更复杂，联邦立法需要所有的包装和文字图解用英语和法语两种语言印刷。

（一）美国联邦贸易委员会（FTC）

FTC 是 1914 年由国会设立的，它是管理全美商业广告的主要机构，最初，它的功能是保护受虚假广告影响的有关竞争者，但在 1938 年，国会修订了 1914 年通过的贸易委托法案，通过了“Wheeler—Lee Amendment”修正案，给予 FTC 更大的权力去保护受虚假广告和不公正广告影响的消费者和竞争者，但对虚伪广告和不公正广告的定义却是有争议的。

1983 年以前，FTC 对虚伪广告的定义是：“以物质的方式误导足够数量的消费者的倾向或能力”。1983 年，FTC 的主席 James C. Miller III 下了一个新的定义：虚假广告有一个错误的陈述、省略或其它的行为，它能够误导消费者，使这些理智消费者在他所处的环境中理智的行为被误导，从而利益受到损害。

（二）对虚假广告的管理方法

如果 FTC 收到了来自消费者、竞争者或者自己专职广告负责人的抱怨或指控，FTC 可立刻发起调查，但这种调查必须是在有足够的资料性证实的各种信息的前提下才发动调查。

当 FTC 决定一个广告是虚假或不公正的，它可能要采取三个步骤：

- （1）与广告主协商，停止广告中一些主观的陈述，并在 FTC 的指导下处理后期的广告。
- （2）如果广告主不同意 FTC 的建议，则 FTC 要求停止全部广告。在停止期结束前，要举行一个听证会，如果听证会上仍达不到协议，则上诉法庭。
- （3）更正广告：更正广告中错误的陈述。对于严重的违法虚假广告，FTC 一般要求广告主拿出广告预算的 25% 在相应的范围内作更正广告，美国广告史上“李斯特林”药剂（Listerine）广告的罚款是 1.02 千万美元，更正广告的陈述是：Listerine 无助于防止感冒或喉咙痛或减轻它们的症状”，为了帮助广告主避免如此昂贵的罚款，FTC 通常要在广告播出之前审查一下或者以建议的口气给广告主一个好的忠告，此外，FTC 还出版“产业指南与交易法规”，提供给广告主和代理商。

在加拿大，1985 年通过 CCAC 执行的“竞争法”，该法规定如果虚假广告成为对公众的一种冒犯，则被认为是犯罪，责任者可能被处以 5 年以下徒刑或罚款，或二者并行。其它一些国家对违法广告处罚也很严，尤其是虚假广告，从对虚假广告的认定到处罚是按照很规范的程序进行，对处罚结果往往也要“广而告之”。由于企业间竞争的激烈，广告主和广告商们是非常不愿意到这一步，因为这意味着声誉倒地，甚至面临破产，因此，有效的管理与处罚办法也促使广告主和广告商自我约束。

我国目前对虚假广告除行政处罚措施以外，还处以广告费 1~ 5 倍的罚款，严重的要追究刑事责任。但对虚假广告的定义和虚假广告的危害程度并没有作具体清楚的界定，而且《反不正当竞争法》中规定对虚假广告的罚款是 10 万到 20 万元之间，与《广告法》不一致。

四、广告行业自律比较

在广告行业管理中最成功的是英国、美国和澳大利亚，特别是英国和澳大利亚，英国广告行业自律非常成功，行业自我管理是以广告业标准协会 (ASA) 为中心的近 20 多个广告业的各种协会组成的。这个协会负责管理、审查除广播电视广告之外的所有国内播出的广告及表现 (医药广告除外)，统一对广告活动实施纲领性的解释，对违法广告作出最终裁定，与政府部门、消费者团体保持密切联系，该协会制订有几万字的非常详细具体的各类广告活动准则，而广播电视广告则由独立广播局 (IBA) 负责，IBA 是一家私营垄断企业，下辖 15 个地区性电视公司和 19 个地区广播电台，IBA 对所有电视、广播广告进行审查。IBA 的经费和利润主要源于广告和出售电视节目片，但英国广播公司 (BBC) 则根据《皇家约章》的规定，不播商业广告，不广播付费的节目，经费来源主要是政府收转的电视机执照费和政府拨款以及出售电视片，BBC 因此而收归国有。医药广告大都受 1968 年的医药法和英国医药协会的有关法规管制。

澳大利亚的广告行业管理也是非常有特色的。澳大利亚广告行业组织很大，其中影响较大，行业管理最积极的是澳大利亚媒介委员会，澳大利亚所有民办商业媒介都是该委员会的成员，媒介委员会的主要工作有：

(1) 颁发媒介许可证。媒介委员会内设有一个媒介认可处，这个处的主要职责是监督广告公司的财政状况，向广告公司颁发许可证。广告公司只有保证稳定的财政状况，遵守媒介委员会的各项规约，才能得到许可证，才能与媒介进行业务活动。(2) 制订行业自律条约。媒介委员会内设行规标准处，烟酒广告处，贬低广告管理处，制订和监督广告行规的执行，研究行业自我管理中出现的问题。(3) 事前审查广告内容，着重对广播、电视、印刷品的三大专业媒介的广告事前审查。(4) 调整与仲裁广告中的贬低中伤等纠纷。

由于政府在有关法规中认可行业的自律规则，承认行业管理机构，也由于政府管理具有强制性，因此，广告主或广告经营者一般比较慎重，行业管理也变得积极有效，一般案件不必惊动政府就可通过自我管理体系内部加以解决，同时，行业管理的事前审查制度又促使广告主或广告经营者自觉遵守广告法规，阻止了各类虚假广告的出现。

综上所述，这些国家的政府对广告的管理具有超脱性，很多广告纠纷则由行业组织来解决，行业组织很多，但按他们在行业内的权威性来划分档次，政府往往承认这些行业组织的权威和自律条文，这种行业自我管理是非常积极有效的。除非广告违法行为极为严重超出了行业调解的权限，才上交给政府管理。在我国，至今还没有完整意义上的广告行业组织，最有权威的行业协会中国广告协会尽管开展了不少工作，但由于挂靠工商局使之具有很强的政府管理成份。由于广告行业管理的不积极，政府管理往往显得琐屑和被动。

五、对广告媒体的限制比较

欧美国家对广告媒体的限制大多从颁布执照和限制广告节目时间（如西欧国家大多规定电波广告的时间不得超过每天广播时间的15%）方面来进行管理。

在美国，根据1934年的“传播法”建立的只有七个委员构成的联邦通讯委员会（FCC），对电台、电视、电话、电报业具有管理权，FTC对广播广告的控制是间接的，来源于颁发或取消开播执照的权威性，FCC严格控制淫秽和亵渎的语言的传播，它还能控制通过电台、电视所作的广告内容，按照国会的规定禁止用电台、电视作烟草广告。

80年代以后FCC不再限制商业节目的时间，因此，电台不再需要保留详细的节目安排，但是，电台、电视台仍需保留广告记录以使广告主确信他的广告计划的执行。

新的立法给予FCC有可能影响广告主行为的一些额外权力，1992年的“有线电视消费者保护和竞争法”，对有线电视台产业增加了新的控制，促进服务质量的提高，力求税收与不断增加的广告收入之间的平衡，这一规定使FCC能对有线电视开征广告税。

1992年国会的另一反电视暴力法案许诺：如果电视建立良好的反暴力自律机制，将会从“不信任法案”中获得豁免，因为电视网和有线电视一直否认生活中的暴力与电视有关。政府管理能较容易影响节目的特征，导致对购买广告之人的控制，而且甚至改变广告内容。

我国在对广告媒体管理方面与欧美有很大的差异，原因在于欧美媒体多是私营独立的经济实体，媒体间竞争激烈，尽管广告费是其重要的收入来源，但媒体的竞争优势的获取仍主要取决于其创造新闻的能力，因此，媒体的广告部门缺乏与广告公司直接竞争的兴趣，政府主要从颁发执照方面来限制其广告经营行为，控制新闻媒体。我国广告媒体隶属于宣传部门的国有性质以及不完全竞争状态，使得广告媒体具有很多特权可以凌驾于广告管理机关的权力之上。政府往往通过停止播出（刊登）违法广告或罚款（罚款多半不能执行）等措施限制媒体。

从以上分析可以看出，中国与发达国家在广告立法、广告管理的方法、管理的内容与重点方面逐步趋向一致，这是中国广告与国际广告业惯例接轨的必然要求与体现。广告业作为我国对外开放的六大服务行业之一，在迈向国际化的进程中已越来越成熟。同时中国与各国广告管理方面还有一个共同点就是广告管理的目的和立法的基础，除首先保证正当竞争，促进经济发展和保护消费者权益以外，还更多地考虑到了广告的社会伦理与文化影响方面。也就是强调广告的经济功能与社会文化功能的统一。中国与欧美等发达国家广告管理的主要差异体现在行业管理与对媒体的控制方面，如前所叙。当然，这一方面与我国广告业欠发达，缺乏成熟的、完全竞争的广告市场有关，另一方面，也与新闻体制上的差异有一定的关系。再者，在对各种违法广告的认定如虚假广告，非伦理的广告比较与竞争和处罚程序等方面还有待完善。

（责任编辑：曾德国）