

# 我国广告法制建设四十年：分期、特点及成果

徐卫华

**摘要：**改革开放以来，我国广告法制建设经历了四个阶段：即1978—1994年，政府强势介入广告行业管理；1995—2004年，政府广告管理步入法制化轨道；2005—2014年，进一步规范政府对广告行业的管理；2015年至今，政府转换与调整广告管理职能。四十年来，我国广告法制建设取得了举世瞩目的成就，建成了层次分明、结构合理的广告法规体系，建立了门类齐全的广告法律规范，形成并调整了具有中国特色的广告监管体制。

**关键词：**广告；法制建设；改革开放

**作者简介：**徐卫华，男，副教授，新闻传播学博士。（温州大学 人文学院，浙江 温州，325000）

**中图分类号：**F713.8      **文献标识码：**A      **文章编号：**1008-6552 (2018) 06-0074-06

改革开放四十年来，伴随着广告业的恢复和发展，我国先后颁布了两千多部直接与广告有关的法律法规以及规范性文件（以下简称为“广告法规”），形成了较为完整的广告法规体系和广告法律制度。回顾四十年的路程，对我国广告法制建设进行一些梳理和思考，廓清历史，展望未来，具有积极的现实意义和学术价值。

## 一、我国广告法制建设四十年的分期

“研究任何历史，历史分期问题都是展开研究工作的关键。”<sup>[1]</sup>所谓分期，简单地说，就是从特定的立场或视角出发，结合特定的时代背景，以标志性的重大事件为节点，对已经发生的史实进行分阶段考察，力图展示不同阶段的各自特点，进而揭示这些阶段之间的逻辑关联。要研究改革开放以来的我国广告法制建设，不可避免地要对这四十年进行分阶段考察，也就必然涉及到四十年历史的分期问题。

笔者根据对万方法律数据库的检索发现，以“广告”为标题关键词的广告法规，自1978年以来，我国共颁布了2089部，其年度分布情况如图1所示。基于此，结合改革开放的时代背景，并参考标志性的重大事件，笔者将四十年来广告法制建设分为四个阶段：

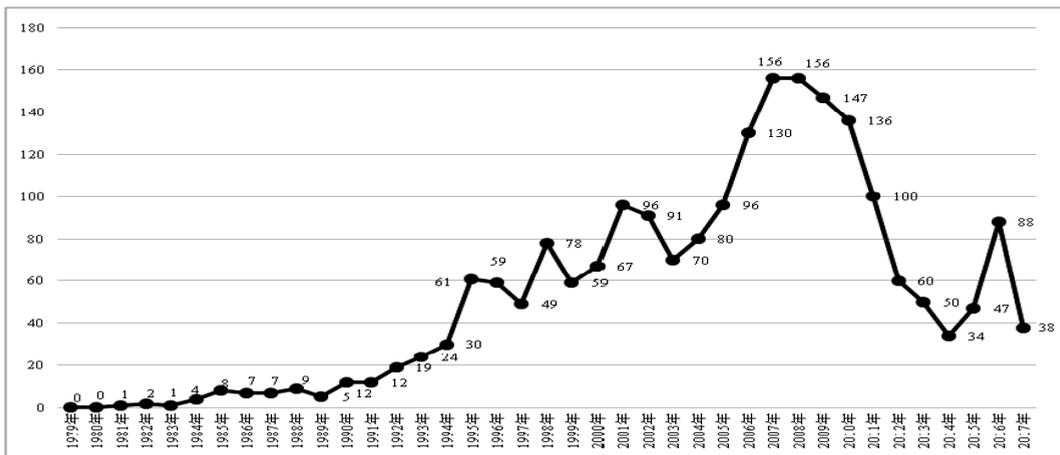


图1 我国广告法规颁布年度分布情况

第一阶段是1978年至1994年。这一阶段是以党的十一届三中全会的召开为起点，到1994年10月《中华人民共和国广告法》（以下简称《广告法》）颁布为止。在此期间，我国出台了141部广告法规；数量上逐年增加，但总体上保持平稳。

第二阶段是1995年至2004年。这一阶段是以《广告法》实施作为起点，到2004年7月1日《行政许可法》施行为止。10年间，我国出台的广告法规共计710部，其数量较前一阶段呈现显著增长，且年度分布上出现了三次小范围“振荡”。

第三阶段是2004年至2014年。这一阶段从《行政许可法》实施起，到《广告法》修订颁布止。在这10年间，我国颁布了1065部广告法规。其中，2007年、2008年达到了历史峰值，各颁布了156部广告法规，此后广告法规数量逐年回落。

第四阶段是2015年9月1日《广告法》正式实施至今。这一阶段，我国颁布了173部广告法规。因为《广告法》的修订，广告法规年度数量稍有攀升，但随即回落。

需要说明的是，虽然笔者以较为清晰的时间界限来分期，但鉴于法规之间的内在关联，以及法律影响的滞后性特点，各阶段之间并不是绝对分离的，而是紧密关联的。

## 二、我国广告法制建设四十年各阶段的特点

### （一）第一阶段：政府强势介入广告行业管理

改革开放初期，在经历了数次大规模的政治运动，尤其是十年“文革”动荡之后，我国的商业广告基本上已经消亡，广告管理也名存实亡。因此，当我国广告业重新恢复并快速发展时，政府强势地介入，并主导广告监管，成为唯一可行的模式。

#### 1. 确立广告管理机关

经过两年的初步摸索，国务院1980年决定由工商行政管理部门负责广告管理工作。我国第一部全国性、综合性的广告法规——《广告管理暂行条例》于1982年颁布。它以行政法规的形式确认国家工商行政管理部门和地方各级工商行政管理部门是广告的管理机关。1987年国务院发布《广告管理条例》沿用了这个规定。1994年《广告法》正式颁布后，工商行政管理部门作为广告管理机关，最终获得了法律的确认。

#### 2. 开展并强化政府对广告业的监管

《广告管理暂行条例》及《广告管理条例》对广告管理的方针和任务、广告管理范围、广告宣传 and 广告经营活动准则，以及违法行为的法律责任等作了具体的规定。之后，经过十余年的广告管理实践，这些规定逐渐条理化和清晰化，最终汇聚成《广告法》的主体内容，为广告经营活动搭建起了较为系统的规范框架。

除了广告的日常监管之外，运动式的“清理整顿”也开始出现。国家工商行政管理总局分别于1982年、1984年、1986年、1988年连续四次对广告行业进行大规模的清理整顿。运动式执法成为了政府开展广告管理的常用手段，对我国的广告管理产生了深远的影响。

#### 3. 设立并扩大广告行政审查

广告行政审查特指政府部门在广告发布前对广告的内容和形式进行的审验和核准。国务院1987年10月颁布的《广告管理条例》仅要求获奖的优质名酒做广告，必须由工商行政管理机关进行审批。至于其他类别的商品广告，该条例并未设立行政审批，而只是要求“提交有关证明”。

但是，作为上述条例配套的细则，国家工商行政管理总局1988年1月颁布的《广告管理条例施行细则》却要求，报刊出版发行，图书出版发行，各类文艺演出，大专院校招生，各类文化补习班或职业技术培训招生、招工招聘，个人行医，药品、类药品、兽药、农药等广告，在发布之前，必须提交相关审批表。也就是说，国家工商行政管理总局通过“自我授权”，设立了覆盖面较广的广告行政审查。

1993年7月国家工商行政管理总局发布《关于设立广告审查机构的意见》，并决定在部分城市开展广告发布前审查试点工作，同时配套发布了《关于广告发布前审查程序的规定（试行）》《广告审查标准（试行）》，对相关标准和程序做了详细的规定。

#### 4. 设立广告经营准入条件

1982年国务院颁布的《广告管理暂行条例》除了禁止私人经营广告业务、要求承办外商广告的单位必须经过省级以上进出口管理委员会审查同意之外，并无特殊规定；之后，《广告管理条例》取消了之前有关禁止私人经营广告业务、承办外商广告的单位必须经过审查同意的规定，而只是要求广告经营单位分别情况办理审批登记手续。

但是，与上述《条例》配套、由国家工商行政管理总局于1988年1月颁布的《广告管理条例施行细则》则详细地规定了广告经营单位进行工商登记、领取营业执照等流程，更为重要的是对不同类型的广告经营单位分别设立了不同的准入条件。

#### 5. 主导广告代理制改革

国家工商行政管理总局于1990年5月、1993年7月先后下达《关于在温州市试点广告代理制的通知》《关于在部分城市进行广告代理制和广告发布前审查试点工作的意见》，并配套出台了《关于进行广告代理制试点工作的若干规定》（试行），要求广告主必须委托有相应经营资格的广告公司代理广告业务，不得直接通过新闻媒介发布广告；兼营广告业务的新闻媒介，必须通过广告公司代理方可发布广告（分类广告除外）；新闻媒介下属的广告公司必须与本媒介广告部门脱离，不得以任何形式垄断本媒介的广告业务。

在这一阶段，政府全面介入广告行业，建立起政府主导型广告监管体系，同时还主导了广告代理制的试点。这是我国四十年广告发展史中，最为“激进”的广告行业体制改革。当然，这场改革在1995年《广告法》实施之后，因政府的过度介入而“无疾而终”。

### （二）第二阶段：政府广告管理步入法制化轨道

为谋求加入世界贸易组织，我国进行了十多年的努力，其间根据世贸组织的规则要求，重新界定了政府的作用，改变了单一的权力行政模式，实现了全能政府向有限政府的转变。<sup>[2]</sup>在此背景下，我国广告法制建设也取得了以下阶段性的成果：

#### 1. 颁布实施《广告法》

1994年10月27日第八届全国人民代表大会常务委员会第十次会议审议通过了《广告法》，并于1995年2月正式施行。该法通过共六章、四十九条，界定了其立法宗旨、调整对象和使用范围、基本原则、活动主体及其概念、广告监管机关，并明确了有关广告内容与形式、广告活动、广告审查、法律责任等的准则和规范。《广告法》是广告法律体系中的基本法，其他广告法规及其相关规定，在与《广告法》不相抵触的前提下，仍具有法律效力。《广告法》是第一次以法律形式颁布的广告法规，其颁布实施“在我国广告法制史上有划时代的意义”。<sup>[3]</sup>

#### 2. 完善广告法规体系

以《广告法》的规定为框架，国家工商行政管理总局单独或联合相关部、委、局颁布了一系列部门规章，形成了较为完善的广告法规体系：

其一，制定了重点商品及特殊领域的广告法规，包括《食品广告管理办法》《医疗器械广告审查办法》《酒类广告管理办法》《医疗器械广告审查标准》《户外广告登记管理规定》《烟草广告管理暂行办法》《食品广告发布暂行规定》《房地产广告发布暂行规定》《酒类广告管理办法》《广告语言文字管理暂行规定》等。

其二，制定了广告经营资质标准及经营范围用语规范，在《广告经营者资质标准及广告经营范围核定用语规范》中将广告经营者（包括广告发布者）分为四种类型，即设计、制作、发布以及代理，并设定了相应的资质标准和经营范围用语规范。

其三，设立外商投资广告企业标准。《关于设立外商投资广告企业的若干规定》与《关于执行〈关于设立外商投资广告企业的若干规定〉有关问题的通知》同时生效，对设立外商投资广告企业的条件、

程序作了详细的规定，同时还明确禁止设立外商独资广告企业以及外方投资比例高于我方项目。

其四，出台广告企业资质等级评定标准。1997年12月国家工商行政管理局发布《关于印发〈综合性广告企业资质等级标准〉（试行）和〈广告制作企业资质等级标准〉（试行）的通知》，将广告企业分为综合性和广告制作两类，且设定了一级、二级、三级等级标准。

### 3. 调整广告行政审查制度

在前一个阶段，我国开始着手推行广告发布前审查试点工作，并提出了比较激进的目标，即到2000年，对新闻媒介和户外媒介等发布的广告全部实行发布前审查。但是，1995年2月实施的《广告法》只将广告审查严格地限定为药品、医疗器械、农药、兽药四类。

1998年9月国家工商行政管理总局下发《关于停办广告审查机构的通知》，承认了《广告法》并授权其开展广告审查，广告审查机构不得再开展广告发布前的审查工作。这无疑宣告，原有广告审查机构退出历史舞台，全面广告审查制度试点改革画上句号。

至此，广告行政审查除了药品、医疗器械、农药、兽药等四类广告外，由于《广告法》第34条保留了“法律、行政法规规定应当进行审查的其他广告”的表述，因此广告行政审查被暂时延伸至食品广告<sup>①</sup>自费出国留学中介服务广告<sup>②</sup>和因私出入境中介活动广告<sup>③</sup>等。在这一阶段，我国颁布了首部广告法律，并全面建构了较为完整的广告法规体系。政府的广告管理也被纳入到法制化的轨道之中。

### （三）第三阶段：进一步规范政府对广告行业的管理

在加入世贸组织的前后，尤其是在《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）、《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）颁布之后，我国对广告法规进行了较大规模的清理和调整，其成果集中体现在以下四个方面：

#### 1. 清理了一批广告法规

国家工商行政管理总局分别于2004年6月和8月发布了《关于废止有关工商行政管理规章、规范性文件的决定》和《关于第二批废止有关工商行政管理规章、规范性文件的决定》，清理了共356份规范性文件。其中，直接与广告有关的规范性文件40份。根据笔者对这40份与广告有关的文件的分析，其中“办法”和“规定”分别为4份、2份，仅占15%；“通知”、“答复”、“意见”分别为18份、16份、1份，占比85%。可以说，经过此轮清理，“红头文件”不再是政府进行广告管理的主要手段，政府广告管理进一步规范化和法制化。

#### 2. 清理了一批广告行政审查项目

在2004年7月生效的《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》保留的500项行政许可中，有7项与广告直接相关，即烟草广告审批、固定形式印刷品广告登记、外商投资广告企业设立分支机构审批、外商投资广告企业项目审批、户外广告登记、保健食品广告审查、开放式基金广告、宣传推介核准等，这意味着，自费出国留学中介服务广告、因私出入境中介活动广告不再需要进行行政审查，同时食品广告审查也缩减至食品中的特殊类别——保健食品。换句话说，从2004年7月开始，除了《广告法》所规定的“药品、医疗器械、农药、兽药”外，我国需要经过行政审批的广告仅限于上述7个类别。

#### 3. 逐步放开外商投资广告企业

《外商投资广告企业管理规定》于2004年3月发布，2005年1月实施，同时《关于设立外商投资广告企业的若干规定》被废止。根据规定，自2004年1月1日起，我国允许香港服务提供者和澳门服

① 1993年8月30日，国家工商总局和卫生部联合颁布《食品广告管理办法》，该办法第5条规定，“申请发布食品广告，必须持有食品卫生监督机构出具的《食品广告证明》”。

② 1999年7月17日，国家工商总局发布《关于加强自费出国留学中介服务广告管理的通知》，规定“自费出国留学中介服务广告，发布前必须经中介机构所在地省、自治区、直辖市工商行政管理机关批准”。

③ 2001年8月29日，国家工商总局颁布《关于中国公民因私出入境中介活动广告管理的通知》，规定“因私出入境中介活动广告，发布前必须经中介机构所在地省、自治区、直辖市工商行政管理局或者其授权的地级以上工商行政管理局批准。未经批准，不得发布”。

务提供者在内陆设立独资广告公司；从2005年1月1日起，外资可以拥有中外合营广告企业多数股权，但股权比例最高不超过70%；2005年12月10日起，允许设立外资广告企业。

#### 4. 改革广告企业资质评（认）定制度

从2003年开始，国家工商行政管理总局决定改革政府主导的广告企业等级评定制度，转由中国广告协会负责，开展广告企业资质认定工作。中国广告协会先后颁布了《中国广告业企业资质认定暂行办法》《中国广告企业资质认定办法》，并配套《中国广告企业资质等级标准》，根据企业实际经营内容和核心竞争力等情况，将广告企业分为三类，即综合服务类、媒体服务类、设计制作类，并以不同标准来认定企业资质等级，即一级、二级、三级广告企业。

这一阶段，在世贸组织规则的“倒逼”下，我国广告管理进一步规范化和法制化，清理了一批广告法规及规范性文件，强化了广告法规体系的内在统一性。同时，政府主动删减了广告行政审查项目，并从广告业企业资质等级评定中抽身而出。

#### （四）第四阶段：政府转换和调整广告管理职能

近几年，我国经济体制改革已经进入了深水区。为了激发市场活力和社会创造力，我国于2016年开始启动“放管服”改革。在此背景下，我国完成了《广告法》的修订工作，进一步调整了广告法规体系，从而推动政府管理职能的转换。

##### 1. 《广告法》修订颁布

2015年4月24日，十二届全国人大常委会第十四次会议审议通过了新修订的《广告法》，并决定该法于2015年9月1日施行。与原《广告法》相比，新《广告法》修改幅度较大，涉及面广、内容丰富，不仅在内容上有很大扩充，而且对很多过去比较原则的规定进一步细化，可操作性明显增强。<sup>[4]</sup>新《广告法》回应了广告业出现的新情况和新问题，体现了相关职能部门全面深化改革、切实调整政府职能的立场和态度，在加强政府监管力度的同时，也进一步规范了政府的行政行为。

##### 2. 调整和完善我国广告法规

《广告法》的修订引发了我国广告法规体系的适应性调整，包括：其一，废止了一批广告法规。《外商投资广告企业管理规定》于2015年6月被废止；《广告管理条例实施细则》《烟草广告登记管理规定》《广告经营资格检查办法》《印刷品广告管理办法》《户外广告登记管理规定》等于2016年4月被废止。其二，修订了一批广告法规，包括《医疗广告管理办法》《医疗器械广告审查发布标准》《药品广告审查发布标准》《食品广告发布暂行规定》《房地产广告发布规定》等。其三，出台了一批新的广告法规，包括《公益广告促进和管理暂行办法》《互联网广告管理暂行办法》《广告发布登记管理规定》等。

##### 3. 进一步减少广告行政许可事项

如上所述，《烟草广告登记管理规定》《印刷品广告管理办法》《户外广告登记管理规定》等都于2016年4月被废止。这意味着，烟草广告、印刷品广告、户外广告的行政审查被取消。至此，广告行政审查仅剩7项，即医疗广告审查、药品广告审批、医疗器械广告审批、农药广告审批、兽药广告审批、保健食品广告审查和开放式基金广告、宣传推介核准。

同时，广告经营资质审批也呈现出放松管制倾向。2015年6月《外商投资广告企业管理规定》被废止，外商投资广告企业投资方无资格限制，而且外商投资广告企业、外商投资广告企业设立分支机构均无需进行行政审批。2016年4月《广告管理条例实施细则》也被宣布废止，有关经营广告业务应当具备的条件和广告经营者登记程序的规定也随之失效。2016年12月《广告经营许可证管理办法》失效，《广告发布登记管理规定》同时生效。至此，除了要进行工商登记外，有关广告经营资质的行政许可项目，只保留了针对新闻出版单位的广告发布登记一项。

##### 4. 创新广告业企业资质等级认定工作

中国广告协会创新广告业企业资质等级认定工作于2012年7月正式获得核准，注册了“一级广告企业”、“二级广告企业”、“三级广告企业”证明商标。在此基础上，中国广告协会于2013年5月13日发布了《关于印发中国广告协会证明商标使用管理相关规定的通知》，并配套出台了《中国广告协会

“CNAI I”（“CNAI II”、“CNAI III”）证明商标使用管理工作规则》《中国广告协会“CNAI I”（“CNAI II”、“CNAI III”）证明商标使用条件细则》。从此，原有的广告企业资质认定工作正式停止，取而代之的是中国广告协会证明商标使用管理。根据规定，广告企业将分为四类，即综合服务类、媒体代理类、设计制作类、数字营销类；同时按照不同指标和标准，广告企业可以分别申请不同级别，即一级、二级、三级。

### 5. 实施国家广告战略

2012年4月11日，国家工商行政管理总局发布了《关于推进广告战略实施的意见》，提出实施国家广告产业发展战略，利用国家财政资金支持和各种扶持政策，建设国家广告产业园区，从国家层面、以战略高度，推动广告产业的专业化、集约化和国际化发展。截止2014年4月，国家工商行政管理总局共认定了15家国家广告产业园区、批复了17家国家广告产业试点园区。

## 三、我国广告法制建设四十年的成果与影响

四十年来，我国广告法制建设取得了举世瞩目的成就，其成果突出体现在以下三个方面：

一是建成了层次分明、结构合理的广告法规体系。四十年中，我国建成了以《广告法》为核心和主干，以《广告管理条例》为必要补充，以国家工商行政管理部门单独或会同有关部门制定的部门规章为具体操作依据，以地方性法规和地方规章为实际针对性措施，以广告行业规范为司法行政措施的重要补充的广告法规体系。<sup>[5]</sup>尤其是进入21世纪后，我国对广告法规进行了全面的清理和修订，强化了《广告法》的核心和主干地位，增强了法律、行政法规与部门规章、地方法规规章的衔接性，使得我国广告法规成为了一个层次分明、结构协调、体例科学的统一整体。

二是建立了门类齐全的广告法律规范。四十年中我国建立了一整套覆盖广泛、门类齐全的广告法律规范，使广告业的各个方面基本上实现了有法可依的局面。一方面，广告法律规范覆盖了绝大多数商品或服务或媒体，尤其是在医疗、医疗器械、药品、食品、酒类、烟草、房地产等重点商品或服务广告，以及户外、广播电视、互联网等重点媒体广告领域，建立了非常详尽的法律规则。另一方面，广告法律规范涵盖广告代理、广告设计制作、广告发布等广告经营活动的所有环节，并重点调整了广告主、广告经营者、广告发布者的关系，建构了较为完备的法律制度，有效地保障了广告业快速健康的发展。

三是形成并调适了具有中国特色的广告监管体制。四十年前，我国广告法制建设是在特殊的历史条件下起步的，政府强势地构建并主导广告监管，成为了当时唯一可行的模式。这种模式也被概括为“政府主导型广告监管体制”，即以政府监管为主、行业自律为辅的广告监管体制。<sup>[6]</sup>自上世纪90年代中期以后，尤其是进入21世纪以来，在内外因素交织的作用下，国家开始主动或被动地回应社会的变化和吁求，政府行政权力被纳入广告法规的框架下，广告管理逐步走上规范化、法制化轨道，我国广告法制建设步入了新的历史时期。基于此，广告监管体制也呈现出自我调适的趋向，“政府主导”正在转向于“政府引导”，伴随着行业组织启动的脱钩转制等民间化改革，“社会共治”<sup>[7]</sup>的理念和实践正在成型。

### 参考文献：

- [1] 黄勇. 中外广告简史 [M]. 成都：四川大学出版社，2003：24.
- [2] 吴晓华，朱佳丹. WTO下的政府转型与公共行政 [J]. 山西高等学校社会科学学报，2004（9）.
- [3] 国家工商总局广告司负责人. 广告法制还要打磨十载 [J]. 广告大观，1997（1）：5.
- [4] 国家工商总局广告司. 新广告法解读：《广告法》修订的背景和主要内容 [EB/OL]. [http://www.saic.gov.cn/zw/zcfg/jd/201505/t20150506\\_215406.html](http://www.saic.gov.cn/zw/zcfg/jd/201505/t20150506_215406.html), 2015-05-06.
- [5] 药恩情，闫翠翠. 我国广告法制建设回顾与展望 [J]. 中北大学学报（社会科学版），2010（2）.
- [6] 徐卫华. 论我国“政府主导型”广告监管体制 [J]. 湖南大众传媒职业技术学院学报，2006（4）.
- [7] 中国广告协会. 关于转发甘霖同志在全国广告协会工作会议上的讲话的通知 [EB/OL]. <http://www.hbad.org.cn/wcm.files/upload/CMSad/201604/201604140232009.pdf>, 2016-04-14.