关于《中华人民共和国广告法（草案）》的说明

　　--1994年8月24日在第八届全国人民代表大会常务委员会第九次会议上　　国家工商行政管理局局长　刘敏学　　我受国务院的委托，现就《中华人民共和国广告法（草案）》（以下简称《广告法》），作如下说明：　　一、制定《广告法》的必要性　　党的十一届三中全会以来，我国的广告业有了迅速恢复和发展。广告营业额年平均增长率达40%以上。1993年，全国广告营业额134亿元，广告从业人员31万人，已经初步形成具有一定规模、服务门类和媒介种类比较齐全、能够为社会提供系列化信息服务的产业。　　国家十分重视广告业的发展。1982年和1987年，国务院先后发布了《广告管理暂行条例》和《广告管理条例》，对于保证广告业的健康发展，发挥了积极的作用。1993年国务院批转的国家计委《关于全国第三产业发展规划基本思路》，把广告业正式列为第三产业中的一个行业。广告业在社会主义市场经济中的作用和地位日益重要。　　我国广告业在快速发展的同时，也存在一些问题，突出表现在两个方面：一方面，利用广告推销假冒伪劣产品，贬低竞争对手，进行不正当竞争，在广告中夸大产品、服务的功效，欺骗和误导消费者，有的广告甚至有悖社会善良习俗，损害社会公德。另一方面，广告主、广告经营者、广告发布者的权利、义务责任不够明确，行为不够规范，在广告活动中出现了许多违法广告和违法行为。这些问题，不仅影响广告业的声誉，妨碍广告业的健康发展，也严重干扰了社会主义市场经济秩序，损害国家利益、社会公共利益。　　上述问题表明，随着广告业的发展，《广告管理条例》已经不能适应广告管理和广告活动的需要。因此，尽快制定广告法是十分必要的。　　二、《广告法》的起草过程　　国家工商行政管理局从1990年开始着手起草《广告法》。在起草过程中，多次征求了国务院有关部门、一些企业、广告经营者、广告发布者、专家以及地方工商行政管理机关的意见并研究、借鉴了国外有关广告立法的经验。在此基础上，经多次论证和修改，形成了《中华人民共和国广告法（草案）》。本法共6章59条，对调整范围、广告准则、广告活动、特殊商品广告审查、法律责任等作了规定。　　三、关于《广告法》几个主要问题的说明　　（一）《广告法》的调整对象。　　草案第二条规定：“广告主、广告经营者、广告发布者在中华人民共和国境内从事广告活动，应当遵守本法。”“本法所称广告活动，是指为推销商品或者服务，提高商品经营者或者服务提供者的商业信誉，设计、制作、代理、通过各种媒介和形式发布广告。”这样规定，一是明确了《广告法》的调整对象限于商业广告。这主要是考虑，在市场经济活动中，最常见、且可能给消费者和社会公众造成影响的，主要是商业广告。而且，商业广告的性质、特点和监督管理不同于政府公告、公益广告。二是明确了《广告法》只调整以广告形式发布经济信息的活动，不调整通过新闻或者其他非广告形式传播经济信息的行为。这主要是考虑，通过新闻或者其他非广告形式传播经济信息，可以由有关新闻、出版的法律、法规进行调整，以不纳入《广告法》的调整范围为妥。　　（二）广告准则。　　为了使广告活动主体知悉广告的标准、要求，依法进行广告活动，草案第二章对广告的一般标准和特殊商品广告的特殊要求，作了比较明确、具体的规定。关于广告的一般标准，主要是要求：广告内容必须真实，广告不得含有虚假的内容，不得欺骗和误导社会公众；广告必须合法，不得损害国家、民族利益和尊严，不得损害社会公众利益、妨碍社会公共秩序和有悖社会善良习俗；广告内容必须准确、清晰；广告必须具有可识别性，能够使社会公众辨明其为广告。关于对特殊商品广告的特殊要求，草案结合我国广告管理的现实做法和实际需要，借鉴国际惯例，依照有关法律、行政法规和国家其他有关规定，对药品、医疗器械、农药、化妆品、食品、烟酒等涉及人体健康以及人身、财产安全的商品广告的特殊要求作了规定。这样，既为广告活动主体提供了设计、制作、发布广告的准则，又为广告审查机关审查特殊商品广告提供了依据和标准。　　（三）对广告活动的监督管理。　　为了规范广告活动，加强对广告活动的监督管理，《广告法》从以下几个方面作了规定：⑴明确规定，“工商行政管理机关是广告监督管理机关”（草案第四条），对广告活动实施监督管理，对广告违法行为实施行政处罚。⑵确立了广告经营者、广告发布者的资质标准审查制度，明确“广告经营者、广告发布者应当具备国家规定的资质标准，经广告监督管理机关审查并依法登记，方可从事广告活动”（草案第二十八条）。⑶明确了广告主、广告经营者、广告发布者遵守广告准则、依法进行广告活动的义务。广告主、广告经营者、广告发布者从事广告活动，都必须遵守广告准则，“遵循公平、诚实信用的原则，不得损害社会公共利益，不得损害消费者和其他有关组织、个人的合法权益”（草案第三条）。⑷确定了广告审查制度。对涉及人体健康以及人身、财产安全的特殊商品广告，由特殊商品广告审查机关依法进行审查（草案第三十八条），特殊商品广告审查机关应当认真履行审查义务，依法对广告内容进行审查；对所有广告，广告经营者、广告发布者都应当依照广告准则，对广告及有关证明、文件进行审查，“对内容不实或者证明、文件不全的广告，广告经营者不得提供设计、制作、代理服务，广告发布者不得发布”（草案第三十条）。⑸针对当前对广告违法行为处罚力度不够、查处不严的问题，草案对广告主、广告经营者、广告发布者发布违法广告、非法从事广告活动以及广告审查者不依法履行审查义务应当承担的法律责任（包括行政责任、刑事责任以及民事责任）作了规定。这些规定，形成了一套比较系统、完整的广告监督管理制度。这一广告监督管理制度的实施，将对保证广告业的健康发展，发挥积极作用。　　我的说明完了，请审议。