

● 新闻传播学

关于我国广告管理体制改革的思考

周 茂 君

(武汉大学 新闻与传播学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 周茂君(1963-),男,重庆人,武汉大学新闻与传播学院广告学系副教授,主要从事广告传播研究。

[摘 要] 在由计划经济向市场经济转制和加入 WTO 的背景下,如何借鉴 WTO 的法律框架体系和西方发达国家成熟的市场经济规则,改革我国现行的广告管理体制,使其既符合 WTO 的规则并与国际惯例接轨,又切合国情和广告业发展实际,这是当前中国广告业不容回避的紧迫问题。

[关键词] 广告管理体制;现状;改革

[中图分类号] G206.2 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5374(2002)03-0369-06

当前,我国已初步建立起了以广告行政管理系统为主体,以广告审查制度、广告行业自律制度和广告社会监督机制为必要补充的广告管理体制。但是,由于我国广告管理工作起步较晚,广告管理体制的构建尚不完备,因而在广告立法、执法、管理方式、管理水平、人员素质和制度建设以及广告行政管理系统与广告审查制度、广告行业自律制度和广告社会监督机制相互补充、协调等方面,都存在着不少问题,严重制约着整个广告行业的发展。笔者拟就此类问题进行一些探讨,以促进此领域的改革。

—

我国广告管理体制的改革首先应从政府的行政管理系统开始。虽然我国已初步建立起了社会主义市场经济体制,但在由计划经济向市场经济转制阶段,我们的许多做法仍带有明显的计划经济色彩,大量存在着非市场经济行为对广告管理工作的损害,还经常发生无论什么性质的广告案件皆被广告管理机关“一查了之”的越权查案事件^[1](第 13 页),进而混淆了广告行政管理与广告审查、广告行业自律和广告社会监督之间的职责界限。而且我国广告业从 1979 年恢复以来,由于发展太快,致使政府行政管理在法规建设、人员素质、管理方式和总体水平等方面跟不上广告业的飞速发展,因而对现行的广告行政管理系统进行改革,使之符合市场经济和 WTO 规则的要求,是我国广告管理体制改革的首要任务。

(一)广告管理机关对广告的事后监管方式亟待改革

我国现行的广告行政管理体系是从 20 世纪 80 年代初期建立起来的,政府职能部门赋予广告管理机关的一大任务便是对广告进行事后监督。换言之,广告主的商品或服务信息只有在大众传媒上刊播出来,变成广告信息,才会进入广告管理机关的“管辖”范围,而且在更多的时候是虚假或违法广告出现并发生了广泛影响后,它才可能被广告管理机关依法查禁。而在广告发布前,对广告主的主体资格和广

告内容的证明文件的查验,则交由广告经营者和广告发布者负责。如颁布于 1987 年的《广告管理条例》第 12 条规定:“广告经营者承办或代理广告业务,应当查验证明,审查广告内容。”又如 1995 年 2 月正式在全国施行的《广告法》第 27 条规定:“广告经营者、广告发布者依据法律、行政法规查验有关证明文件,核实广告内容。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。”但是,在实际操作过程中,广告经营者和广告发布者由于受经济利益的驱使,并没有完全担负起“查验有关证明文件,核实广告内容”的责任,致使虚假或违法广告蒙混过关,甚至在一定范围内泛滥成灾。如数年前风靡全国的“换肤霜”广告事件,就是在给广大消费者造成损害并被投诉后才被依法查禁的^[2](第 56—57 页)。又如 2001 年 4 月央视等多家电视台播出的存在重大政治问题的违法广告——“小护士”广告,是在发生了巨大消极影响后才被勒令停播的^[3](第 4 版)。因此,这样做的弊端——不能将虚假或违法广告发现、杜绝于发布之前——显而易见,它实际上是我国现行的广告监管方式的必然产物。而科学的广告管理体制则要求改变现行的以事后监督为主的广告监管方式,尽量把监管工作做在虚假或违法广告出现之前,从而最大限度地减少或防止其对社会的危害。

(二)进一步健全和完善广告管理的法律、法规体系

从 1982 年我国颁布历史上第一个统一的全国性、综合性的广告管理法规《广告管理暂行条例》以来,先后颁布并施行了《广告管理条例》(1987)、《广告管理条例施行细则》(1988)、《广告法》(1994)和国务院各部委为加强对一些重要商品或服务广告的管理而制定的相应的单项广告管理规章。毋庸置疑,上述广告管理法律、法规对规范广告行业,使我国广告业步入法制化轨道具有重大历史功绩。但是,由于我国广告法制化建设长期滞后于广告业的发展,广告管理总体水平不高,因而我国广告管理的法律、法规体系还不十分健全和完善,有些内容的表述比较模糊,存在着较大的漏洞和灰色区域,甚至还存在着严重缺陷;有些法规条款的表述比较原则化,缺乏必要的施行细则,在实践中操作性不强,从而增加了广告管理的随意性。以我国迄今为止最权威的《广告法》为例,它的许多内容以原则性规定多,而具体的可操作性的施行细则少。如该法第 18 条第 2 款规定:“禁止在各类等候室、影剧院、会议厅堂、体育比赛场馆等公共场所设置烟草广告。”由于没有对禁止设置烟草广告的四类公共场所以外的“等公共场所”做出明确界定,容易使人产生歧义。又如该法第 12 条、第 21 条,均因没有界定何种情形为“贬低其他生产经营者的商品或者服务”、“损害未成年人和残疾人的身心健康”、“广告发布活动中任何形式的不正当竞争”而增加了广告管理者执法的随意性和难度。《广告法》已正式施行 7 年了,至今仍未制定相应的与之配套的施行细则,这不能不说是广告法制化建设中的一大缺憾。所以,尽管我国广告管理的法律、法规的建设成绩喜人,但整个法律、法规体系仍面临着进一步的健全和完善,仍有许多问题亟待我们去解决。

(三)培养、造就一支高水平的执法队伍,加强执法力度

在广告管理的诸多因素中,人是最为重要的,因而一支既精通广告管理法律、法规,又熟悉广告业务的高水平广告管理队伍,是政府行政管理得以顺利开展的前提和基础。反观我国广告执法队伍,从总体上说是非专业者居多而专业者居少,既精通广告管理的法律、法规又熟悉广告业务者更少,其现状不容乐观。造成这种状况的原因很多,既有历史方面的,也有体制方面的,同时还有用人机制等其他方面的,仅凭现有人员和相应素质是很难迎接 WTO 的挑战的。要改变这种状况,必须做好以下几方面的工作:

1. 加强对现有人员的培训。聘请高校的相关教师对广告管理人员进行广告管理法律、法规和业务培训,并进行相关的职业道德教育,借此提高其业务水平和素质。
2. 优胜劣汰,竞争上岗。要在广告管理者内部形成能者上、劣者下和竞争上岗的淘汰机制,并借此淘汰部分业务素质低下、管理水平欠佳和缺乏敬业精神的管理人员。
3. 调整队伍结构,加快“换血”步伐。有计划地引进从正规高等学校毕业的高素质的本科生、硕士生和博士生,充实广告管理队伍,并逐渐完善广告管理者的人员结构,争取用 5 到 10 年时间,完成对管理队伍的“换血”。
4. 形成严密的执法机制,用制度保证有法必依,执法必严,加强执法力度。由于我国不少地方存在着“以权代法”、“以情代法”的现象,因而在具体的执法过程中,有法不依、执法不严和执法力度不够等时有发生,严重损害了广告管理法律、法规的尊严和广告管理机关的

权威性。为此,必须加强广告执法力度,形成严密的执法机制,用制度保证有法必依、执法必严,从根本上杜绝“以权代法”、“以情代法”现象的再度发生,重塑广告管理机关的良好形象,维护广告管理法律、法规的尊严与权威。如此,方能造就一批既精通广告管理的法律、法规又熟悉广告业务的执法队伍,提高执法的整体水平,真正做到管理有方而执法准确,使广告管理工作“游刃有余”,而不致顾此失彼、疲于奔命。

二

建立独立的广告审查机构,完善广告审查制度,严把广告审查关,是改革我国加入WTO后的广告管理体制的重要步骤。

(一)我国现行广告审查制度存在问题分析

从80年代后期开始,我国逐渐建立起了广告发布前由广告经营者和广告发布者“查验证明,审查广告内容”的广告审查“制度”。这种以广告经营者和广告发布者为主体的广告审查“制度”,是在我国广告行业恢复和发展初期,在各方面的条件都还不具备和不成熟的情况下,所形成的一种特有的广告管理方式。严格地说,它还不能算是一种完备的制度。一般而言,它主要存在以下问题^[4](第54页):其一、广告经营者既是广告活动的组织者、参加者,要从事广告经营活动,又是广告的审查者,要行使广告审查职责,集广告经营和广告审查于一身,受经济利益的驱使,在审查广告时,往往把关不严,或不能严格审查,致使虚假或违法广告“漏网”。这就像一场篮球比赛,广告经营者既是场上队员,又是场上裁判,身兼二职,既要上场打球,又要负责执法,在这种情况下,这场比赛往往难以正常进行下去。其二、广告经营者和广告发布者同属广告审查者,彼此职责不清,责任不明,一旦出现虚假或违法广告,到底应该由广告经营者负责,还是应该归广告发布者承担责任,无法界定。其三、广告主每委托一家广告经营者设计、制作、代理其广告业务,或每在一家媒体上刊播广告,其广告都必须接受相应的广告经营者或广告发布者审查,致使广告审查变得多头、分散和重复,不利于广告业务活动的顺利开展。

有鉴于此,国家有关职能部门开始着手对广告审查制度进行改革,并在1994年10月由人大常委会通过的《广告法》(第34条)中作出了明确的规定:“利用广播、电影、电视、报纸、期刊以及其他媒介发布药品、医疗器械、农药、兽药等商品的广告和法律、行政法规规定应当进行审查的其他广告,必须在发布前依照有关法律、行政法规,由有关行政主管部门(以下简称广告审查机关)对广告内容进行审查;未经审查,不得发布。”为了配合对药品、医疗器械、农药和兽药等特殊商品广告实行发布前的审查,国家有关行政主管部门先后出台了相应的广告审查办法,包括《医疗器械广告审查办法》(国家工商局,1995年3月8日)、《药品广告审查办法》(卫生部,1995年3月22日)、《兽药广告管理办法》(国家工商局、农业部,1995年3月28日)、《农药广告审查办法》(国家工商局、农业部,1995年4月7日)。这是首次以法律的形式,确立了广告审查在广告管理工作中的重要而独特的地位,标志着我国广告审查“双轨”制的正式建立。所谓广告审查“双轨”制,就是由有关行政主管部门依照法律、行政法规对“利用广播、电影、电视、报纸、期刊以及其他媒介发布药品、医疗器械、农药、兽药等商品广告”进行审查,而除此之外的其他商品或服务广告,则仍由广告经营者和广告发布者负责“审查”。显然,这种广告审查“双轨”制在对药品、医疗器械、农药、兽药等特殊商品广告的审查方面,较之单纯由广告经营者和广告发布者对广告的审查,具有一定的进步意义:一方面,有利于借助有关行政主管部门的官方背景,建立广告审查结果的权威性;另一方面,由有关行政主管部门分别对药品、医疗器械、农药和兽药等特殊商品广告进行审查,有利于发挥其内行的特长,顺利开展广告审查工作。

表面上看,这确实是一种相当不错的广告审查办法,但细加分析就会发现,这种广告审查办法也有它的局限性:其一、由有关行政主管部门审查其下属企业的广告,由于二者上下行政隶属关系和难以割舍的千丝万缕的联系,容易造成审查过程难以依法进行或审查结果的“审而不查”。在我国广告管理体制尚不健全的情况下,广告审查的这种“审而不查”对社会、对广告行业和对消费者的危害是非常大的。

其二、将上述四种商品以外的其他商品或服务广告排除在政府行政主管部门的审查之外,这不能不说是该广告审查制度的最大弊端。因此,必须对这种广告审查“双轨”制进行改革。

(二)建立我国独立广告审查制度构想

1993年7月,由国家工商局广告司、国家计委制定的《关于加强广告业发展的规划纲要》,将“改革广告审查制度、完善广告监督体系”作为我国广告业发展的目标和任务之一,要求“到2000年,对电视、广播、报刊和户外等媒介发布的广告全部实行发布前审查”。同年,国家工商局颁布了《关于设立广告审查机构的意见》和《广告审查标准》(试行),对广告审查机构的设立、构成、运行方式、开办费用来源和各类广告审查标准等方面进行了规定,对我国广告审查制度的建设具有积极的指导意义。但是,由于种种原因,这种拟议中的广告审查制度并没有真正建立起来。参照《意见》精神,结合广告业发展实际,再借鉴发达国家在广告审查制度建设上的成功做法,对如何构建我国独立的广告审查制度,提出如下构想:

1. 广告审查机构应该具有独立地位。所谓广告审查机构的独立地位,是指广告审查机构的设置和广告审查工作的开展应该具有相对的独立性,以区别于广告管理机关的行政管理行为。换言之,新建立的广告审查制度与现行的由有关行政主管部门审查药品、医疗器械、农药和兽药等特殊商品广告的做法应该有所区别。这涉及到对广告审查机构及其审查工作的定位,其定位不在管理,而在服务,即向广告审查对象提供广告审查服务。因此,政府职能部门在为广告审查机构及其审查工作定位时,不能将其纳入广告管理机关的行政管辖范围,并在其直接领导下开展工作;而应该给予其相应的独立地位和独立性,并让其在广告管理机关的监督、指导下开展广告审查工作。这样,广告管理机关虽然不直接对广告进行审查,但却可以通过监督、指导广告审查机构的工作,控制广告审查环节,将广告管理工作扩展到广告发布前,使广告管理机关此前对广告单一、被动的事后监督变为对其包括事前、事中和事后全过程运行机制的管理,从而避免因行政干预或受经济利益的驱使而对广告的“审而不查”。

2. 由政府职能部门赋予广告审查机构权威性。政府职能部门应该赋予广告审查机构审查广告的职能,规定通过广播、电视、电影、报纸、杂志、户外和网络等媒体刊播的任何广告,都必须由相应的广告审查机构审查;它所出具的证明文件具有法律效力,无论广告主、广告经营者,还是广告媒体,都应无条件地服从。一则广告一旦通过广告审查机构的审查,就可以凭借其出具的广告审查合格证明,在一定时期内在全国相应的媒体上刊播;反之,则任何媒体都不能刊播。同时,广告审查机构也应该本着对社会公众负责的态度,实施广告发布前的审查工作,以客观、公正、高效的服务,树立自己在广告行业的权威性。

3. 广告审查机构的构成应科学、合理。广告审查机构的构成应该坚持科学、合理的原则,应该吸收广告管理机关、广告行业组织、广告经营单位、消费者协会和社会公众的代表,进入广告审查机构,参与广告审查工作,尽量使广告审查结果公正、客观。

4. 制定严密的广告审查标准、规定严格的广告审查程序。广告审查标准是广告审查机构开展广告审查工作的主要依据,因此,国家立法部门和有关职能部门应该根据广告业发展实际,制定严密的广告审查标准。这种广告审查标准既不能超越广告业的发展实际而过分超前,又不能忽视广告业的发展现实而太过滞后,它的好坏或严密与否是广告审查工作能否成功开展的基础。与此同时,国家立法部门和政府有关职能部门还应对广告审查程序作出严格的规定,要求广告审查机构的广告审查工作必须按照严格的法律程序,依法进行,这是保证广告审查结果客观、公正的前提。

5. 广告审查机构的经费来源公开。经费来源公开是指广告审查机构的开办费和日常审查工作经费主要通过收取广告审查费解决,其来源公开,拒绝接受被审查对象及其相关企业的捐赠,以增加广告审查工作的透明度。这就使广告审查机构在经济利益上同被审查对象脱了钩,能够以一种比较超脱的面目出现,并站在客观、公正的立场上,以对社会公众负责的态度,把好广告审查这一关。

6. 对广告审查责任作出严格规定。任何法律都讲究权利与义务的平衡,广告审查也一样。广告审查者在享受国家法律赋予的权利的同时,还应承担相应的义务,即未依法审查广告或审查不严,就出具

相应的广告审查合格证明,致使虚假或违法广告得以刊播出来,对社会造成极坏的影响,对消费者造成伤害,应分别不同情况,承担相应的行政、民事或刑事法律责任。

三

广告行业自律是广告业发展到一定阶段的产物,是广告业发展成为独立经济行业的必然结果。广告行业自律作用的发挥,一方面来自于广告主、广告经营者和广告发布者自身的职业道德、社会公德等内在修养和信念,即他们不仅主动提出了广告行业自律规则,而且还要自觉遵守它;另一方面则来自一些具有职业道德、社会公德等规范作用的广告自律规章、公约、会员守则对广告主、广告经营者和广告发布者的广告行为的规范与约束。因此,广告行业自律是在广告行业内部建立起来的一种自我约束的道德伦理规范,它是以遵守各种法律、法规为中心而建立起来的。这种做法既可以起到补充政府广告管理法律、法规的指导作用,又表现了广告行业自觉尊重它们的意愿。作为政府行政管理的必要补充,广告行业自律在广告管理体制中占有重要的地位,它对广告业的健康而有序的发展有着十分重要的作用。但由于传统计划经济体制的影响,我国广告行业自律在以下几个方面需要改进和加强。

(一)回归广告行业组织的固有属性

西方发达国家的广告行业组织大都是由广告主、广告经营者和广告发布者自发成立的民间性行业组织,并通过自行制定的广告自律章程、公约和会员守则等,对自身从事的广告活动进行自我约束、自我限制、自我协调和自我管理,使之符合国家的法律、法规和职业道德、社会公德的要求。其中自发性和道德约束性是其最显著的特征。就前者而言,广告行业组织并非政府的行政命令、强制行为的结果,而是由广告主、广告经营者和广告发布者自发成立的,是一种自觉的结晶;对后者来说,广告行业自律主要借助职业道德、社会公德的力量和社会舆论、广告行业同仁的力量来发挥其规范与约束作用。由此看来,广告行业组织的性质应该属于民间性行业组织。

由传统计划经济体制决定,我国的广告行业组织,无论是成立于1981年的中国对外经济贸易广告协会,还是成立于1983年的中国广告协会,都带有明显的官方或半官方的色彩,其运作和行为与政府职能部门有太多的相同、相似之处,让人难以分清彼此间的区别与界限,从而造成二者职能和性质的混淆与模糊。在市场经济条件下,这种状况再也不能继续存在下去了,我们应让广告行业自律组织切实担负起行业自律的重任,并使其民间性行业组织的固有属性早日回归。

(二)理顺关系

1. 理顺广告管理机关与广告行业组织的关系。在计划经济时代,传统的计划经济体制习惯于将行业组织行政化,一切以行政命令为准,不重视甚至完全忽视行业组织的自律功能和作用。因而,由传统的计划经济模式和惯性决定,我国广告管理机关与广告行业组织长期处于一种上级与下级、领导与被领导的行政隶属关系,即使在由计划经济向市场经济转轨的今天,这种状况仍或多或少地存在着。实际上,这是在计划经济体制下形成的一种不正常关系,它极大地混淆了二者的职责界限:前者代表政府,依照一定的广告管理的法律、法规,行使管理职能,是国家意志的体现,是一种行政行为;而后者则代表着广告行业,在行业内部按照一定的自律规则进行行业自律,是一种自律行为,它反映着本行业的共同愿望。他们之间的正确关系应为指导与被指导的关系,即广告行业组织在广告管理机关的指导下开展工作,而不是在它的领导下开展工作,二者有着本质的区别。

2. 理顺广告行业组织与广告主、广告经营者和广告发布者的关系。传统的计划经济体制也将广告行业组织与广告主、广告经营者和广告发布者之间的关系相应地行政隶属化了,甚至前者直接干涉后者的广告业务活动。其实,这也是一种极端不正常的关系。按照《中国广告协会章程》的规定,国内各级广告协会是在各级工商行政管理机关的指导下,“按照国家有关方针、政策和法规,对全国广告宣传与经营进行指导、协调、咨询、服务”,即组织广告主、广告经营者和广告发布者进行自我约束与自我管理,而不

是任何形式的行政干预或越俎代庖。

(三) 加强广告行业组织的独立性与自主性

在计划经济体制下,广告行业组织是广告管理机关的下级和被领导者,是缺乏独立性和自主性的。市场经济体制建立后,这种状况已有较大的改变:广告行业组织已不再是广告管理机关的下级和被领导者,它尽管还要接受其指导,但却已有一定的独立性与自主性,并不需要事无巨细大小都去向其进行请示、汇报。而这正是广告行业组织在改革后的广告管理体制下最突出的特征。惟其如此,它才能更好地发挥其行业自律的独特作用。

(四) 增强广告行业自我管理的能力

广告行业组织依照一定的行业自律规则,组织广告主、广告经营者和广告发布者进行自我管理,是实现广告行业自律的主要途径。在市场经济条件下,广告行业这种自我管理只能加强,不能削弱。一方面,广告行业组织应加强宣传、教育,增强广告行业内广告主、广告经营者和广告发布者遵守、维护广告行业自律规则的主动性与自觉性;另一方面,广告行业组织应增强管理职能,加大管理力度,一切按照行业自律规则办事,对违规者在行业内进行处罚。同时,广告行业这种自我管理应真正体现出行业自律的特性,严格区分违法(违反广告管理法律、法规)与违规(违反广告行业自律规则)的界限,决不能将二者混为一谈:对广告违法案件,应交由广告管理机关查处;对广告违规者,则应在广告行业内部,用广告行业自律规则进行处理。惟其如此,才能真正树立广告行业组织在广告业界的权威。

[参 考 文 献]

- [1] 周茂君. 我国广告游戏无规则现象透视[J]. 广告大观, 2001, (4).
- [2] 刘国熙, 汤山文. 广告大纠纷[M]. 四川: 四川人民出版社, 1994.
- [3] 王东升. 观众发现央视播放违法广告广电总局急令停播[N]. 长江日报, 2001-05-09.
- [4] 周茂君. 广告管理学[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1996.

(责任编辑 车 英)

Reflecting on Innovation Advertisement Administration System in China

ZHOU Mao-jun

(School of Journalism & Communication, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: ZHOU Mao-jun (1963-), male, Associate professor, School of Journalism & Communication, Wuhan University, majoring in advertising communication.

Abstract: The article discusses the innovation of advertisement administration system of China under the background of China's reformation from planned to market economy and forthcoming entrance to WTO. It is emergency and inevitable for Chinese advertising nowadays how to use the jurisprudence of WTO and the full-blown market economy rule of western developed countries to restrict our government's administration system and make it be in accordance not only with the rules of WTO and international convention but also with the situation of China and the actual development of Chinese advertising.

Key words: advertisement administration system; actuality; innovation