

虚假广告服务成因分析及对策研究 ——基于广告代理制运作流程的分析

王 影^{1,2}, 荣丽敏^{1,2}

(1. 东北师范大学 商学院, 吉林 130117; 2. 东北师范大学 服务业管理研究中心, 吉林 130117)

摘 要: 本文阐述了广告代理制下的广告运作流程, 剖析了我国虚假广告产生的多维原因; 在此基础上, 从广告主、广告公司和媒介、广告审核机关、广告监督机关以及广告受众五个方面提出了治理虚假广告的对策建议。

关键词: 虚假广告; 企业社会责任; 广告代理制; 科学素养

中图分类号: F713.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-980X(2009)02-0091-04

根据国家工商总局统计处的统计, 仅 2008 年上半年全国共查处虚假广告 5556 件^[1]。虚假广告仍然屡禁不止。以 2005 年轰动全国的杨元其虚假广告案为例, 在“一次性手术祛除类风湿病病根”的广告宣传下, 2005 年 7 月到 2005 年 11 月期间, 38 位接受治疗的患者中有 37 人关节疼痛依然明显, 而且出现不同程度声音嘶哑, 部分患者已构成 9 级以上伤残^[2]。可见虚假广告直接损害了消费者的经济利益, 尤其是药品和医疗服务的虚假广告可能延误治疗的最佳时机, 造成消费者精神上的痛苦和经济上的损失^[3]。不仅如此, 虚假广告还侵害了消费者依法享有的知悉其购买、使用商品或接受服务的真实情况的权利。此外, 虚假广告使消费者对广告失去信任, 影响了广告业的发展, 甚至影响了新闻媒体的公信力, 造成信任危机。在另一方面, 虚假广告更是影响和破坏了企业和产品的声誉, 侵害到同行竞争者的商品声誉或商业信誉, 扰乱了市场环境, 浪费了社会资源^[4]。

鉴于虚假广告的泛滥及其严重的危害性, 我国学者对虚假广告的成因十分关注, 分别从加强立法、法律执行、行业自律等角度进行过深入探讨。然而, 广告的发布是多个主体共同作用的结果, 一旦这些主体的相互作用关系出现缺陷和漏洞, 则虚假广告就很容易产生, 所以治理虚假广告不能简单、片面地治理单一主体, 而要从广告整体运作流程角度系统分析虚假广告出现的成因。基于此, 本文将结合我国实施的广告代理制的特点, 首先分析广告代理制

下的广告运作流程, 然后基于“广告运作流程”的各个环节, 结合我国国情分析虚假广告产生和发布的多方原因, 最后有针对性地提出治理虚假广告的建议和方法。

1 广告代理制运作流程

广告代理制在欧美地区的执行过程中被普遍认为是广告市场规范化和正规化的标志。广告代理制是指广告活动中广告主委托广告公司实施广告宣传计划, 广告媒介通过广告公司承揽广告业务的经营体制和机制。在这种体制下, 广告公司通过为广告主和广告媒介提供双重服务, 发挥自己的主导作用。广告代理制最大的特点就是强调广告业内部合理分工, 各司其职, 互相合作, 共同发展^[5]。根据广告代理制的概念和特征, 广告的运作流程共包括以下五种关系, 如图 1 所示。

1.1 广告主与广告公司之间的关系

广告主委托广告公司为其制订和实施广告计划; 为提高销售效果, 广告公司协助广告主策划和实施市场营销计划^[5]。如图 1 所示, 广告主与广告公司之间存在委托与被委托、被服务与服务的关系。

1.2 广告公司与媒介之间的关系

媒介向广告公司提供必要的媒介动态与刊登机会。媒介的广告收益由广告公司保证, 不承担经济风险^[5]。如图 1 所示广告公司与媒介之间存在相互服务的关系。

1.3 广告审核机关与广告公司之间的关系

收稿日期: 2008-12-22

基金项目: 东北师范大学校内社会科学青年基金项目 (08QN34); 东北师范大学哲学社会科学特色项目 (NENU-SKC2007013)

作者简介: 王影 (1981-), 女, 黑龙江牡丹江人, 东北师范大学商学院服务业管理研究中心, 企业管理专业硕士, 研究方向: 服务营销; 荣丽敏 (1984-), 女, 内蒙古赤峰人, 东北师范大学商学院硕士研究生, 研究方向: 服务创新。

我国《广告法》第三十四条规定：“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（以下简称为广告审查机关）对广告内容进行检查；未经审查，不得发布。”由此可知，我国广告审核制度是行政性审查和广告经营单位自我审查相结合的制度。

1.4 广告监督机关与广告主之间的关系

我国《广告法》第四十三条规定：“未经广告审查机关审查批准发布广告，由广告监督管理机关责令负有责任的广告主、广告经营者、广告发布者停止发布，没收广告费用，并处广告费用一倍以上五倍以下的罚款。”可见广告监督机关需要监督媒体已发布的广告是否经过广告审核机关批准。并且，《广告法》第三十七条规定：“利用广告对商品或者服务作虚假宣传的，由广告监督管理机关责令广告主停止发布，并以等额广告费用在相应范围内公开更正消除影响，并处广告费用一倍以上五倍以下的罚款；对负有责任的广告经营者、广告发布者没收广告费用，并处广告费用一倍以上五倍以下的罚款；情节严重的，依法停止其广告业务；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”广告监督机关还负责查处虚假广告，并依据违法情况处罚广告主。

1.5 广告与广告受众的关系

广告受众包括了广告的听众、观众和读者等广告信息传播的对象，是整个广告发布的中心。成功的广告能吸引广告受众的注意，调动其购买欲望，从而影响和引导消费者产生购买行为，达到广告主产品销售的目的。

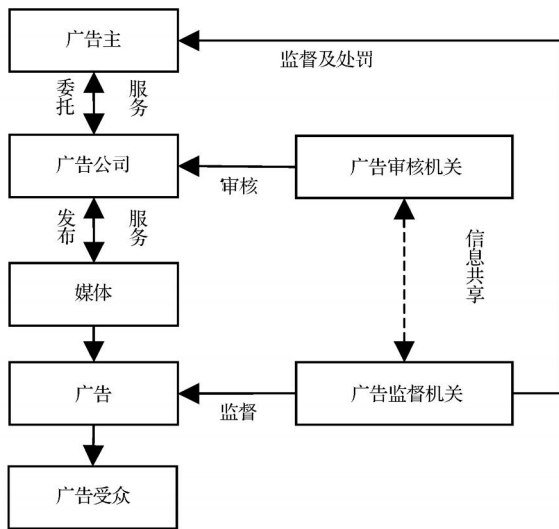


图 1 广告代理制运作流程图

2 基于广告代理制运作流程的虚假广告成因分析

1983 年美国联邦委员会定义虚假广告为：“广告的表达或由于未能透露有关信息而给理智的消费者造成错误印象的，这种错误印象关系到所宣传的产品和服务的实质性特点的”。不管它是否造成消费者受骗的事实，只需要认证其“有能力”欺骗即为虚假广告^[6]。1993 年我国国家工商行政管理局定义虚假广告为：凡利用广告捏造事实，以并不存在的产品和服务进行欺诈宣传，或广告所宣传的产品和服务的主要内容与事实不符的，均认定为虚假广告。

从广告代理制运作流程可以看出，虚假广告的成因与广告主、广告公司与媒介、广告审核机关、广告监督机关以及受众五个方面均有紧密联系。

2.1 广告主与广告

广告主的社会责任感不强是发布虚假广告的头，暴利诱惑是虚假广告产生的经济动因^[7]。自 20 世纪 20 年代起，企业的社会责任受到人们的关注。所谓企业社会责任，是指企业在创造利润、对股东利益负责的同时，还要承担对员工、对消费者、对社区和环境的社会责任^[8]。重视社会责任的企业在提升财务效率、降低运营成本、提高销售量和顾客忠诚度方面都有着绝对的优势^[9]。可是部分广告主的社会责任感不强，为获取短期利益发布虚假广告。据统计，2008 年上半年全国查处的虚假广告中，广告主发布虚假广告的违法案件最多，达到 3701 件，占虚假广告案件总数的 66.61%^[11]。所以虚假广告发布的源头是广告主的社会责任感不强。

2.2 广告公司与媒介

美国实施广告代理制，能够多方严控广告的生产和发布过程，防范虚假广告的产生。我国由于广告业发展的不成熟和相关制度的不健全，自实施广告代理制以来出现了许多问题，表现为：一些广告公司和媒体单位在利益驱动下有意为企业设计、制作、发布虚假广告，损害消费者利益；而媒体本身是不完全的经济主体，不可能真正完全地承担虚假广告的全部责任；广告公司以贿赂、回扣手段承揽业务，某些广告公司和广告媒体为获得客户，通过贿赂或从广告费中返回回扣的手段收买企业广告组织决策人；媒体单位建立广告公司，省去中间环节，出现变相垄断现象，出现不规范行为^[10]。从以上分析中发现，我国的广告代理制没有落实到位，为虚假广告的产生和发布提供了外部空间。

2.3 广告公司与广告审核机关

我国广告的行政性审查主要针对药品、医疗器

械、农药、兽药等商品实行强制审查,在发布前由有关的审查机关分别审查出证,而对一般商品或服务的广告则在发布前由广告经营单位自我审查广告内容。这种广告审查制度存在着诸多缺陷:首先,行政性审查过程存在漏洞。广告审查机关在其职能范围内对药品、医疗器械、农药、兽药等商品的广告进行强制审查,只是对送审的广告资料进行审查,与广告监督机关对审查结果没有信息沟通(如图1所示)。因此出现两种现象:一是送审的广告资料与媒体发布的广告不一致,二是送审但未获批准的广告通过媒体发布。广告审查机关尽管清楚广告审核结果,但没有处罚权,只有建议处罚权^[4],从而导致虚假广告在强制的行政性审查过程中产生漏洞。其次,广告经营单位自我审查制度形同虚设。对一般商品或服务的广告在广告发布前由广告经营单位自我审查广告内容。由于广告经营单位、广告媒体身兼两职,既是经营者,又是审查者,出于自身经济利益考虑,常常不严格审查甚至放弃审查^[11]。因此,我国现有的广告审查制度不能有效遏止虚假广告的发布。

2.4 广告监督机关与广告审核机关

《广告法》第六条规定:“县级以上人民政府工商行政管理部门是广告监督管理机关。”广告监督机关主要监督广告主的广告宣传是否与广告主的民事能力相一致、广告宣传内容和程序是否符合国家法律法规的规定、广告费用的使用是否合法或合乎有关财务制度等。广告监督机关对广告经营者和广告发布者的监督主要是要求广告经营者履行法定的义务,在核准的经营范围内合法经营,不能超越经营范围从事经营活动,没有代理权的,不能代理广告业务。广告监督机关对广告经营活动监督和指导的核心是要求广告经营者守法经营,制止垄断和不正当竞争行为,维护广告市场的正常秩序和广告经营的平等互利、等价有偿的原则^[5]。可见,广告监督机关对虚假广告的监督是以广告审查机关的工作为基础的,两个部门之间应该保持信息的沟通。

另外,广告监督机关主要履行监督职责,现有法规并没有赋予其相应有效的行政执法权力,只有暂扣、收缴、清除虚假广告和责令停播违规广告等权力。一旦广告监督部门查处了虚假广告,没有权力立即停止媒介播放和发布虚假广告。广告监督部门只能在对虚假广告做出处罚后才能责令停播,这需要比较长的一段时间。在我国,广告监督机关处罚广告主和广告公司发布虚假广告行为,大多采用罚款形式。在虚假广告给多方主体带来的巨额利润的前提下,采取单一的经济处罚方式并不能真正惩治和遏制虚假广告的继续发布。

2.5 广告受众

随着科技的进步和社会生产力的发展,新技术和新产品层出不穷,大量的产品和技术信息通过广告进行传播,处于信息末端的广告受众主要依靠自身的科学素养对信息进行辨识。国际上普遍认为,科学素养由三个方面组成:对于科学知识达到基本的了解程度;对于科学的研究过程和方法达到基本的了解程度;对于科学技术对社会和个人所产生的影响达到基本的了解程度^[11]。加拿大在1989年的公众科学素养已经达到4%,日本在1991年已达到3%,欧共体在1992年已经达到5%。2000年,美国公众达到基本科学素养水平的比例为17%。虽然我国公众的科学素养水平在逐步增长,但2003年仅仅达到1.98%,与上述国家相比处于落后地位^[11],说明我国公众科学素养不高。消费者素养不高、对于科学知识的了解程度不高,对于虚假广告中的产品信息不能进行辨识,因而容易被虚假广告所影响,产生购买行为。

3 治理虚假广告的对策建议

基于以上的分析,结合我国国情,本研究认为可以采取如下措施治理虚假广告:

1) 强化企业的社会责任感。

发布虚假广告的头头在于广告主。广告主为谋取短期暴利而发布虚假广告。强化广告主的社会责任感,可以从源头上遏制虚假广告的产生。从企业自身来讲,企业的社会责任感可以依据公司战略发展方向,通过由外而内及由内而外两方面对企业责任相关议题进行分析。结合当前的社会热点和政府及民众的需要,充分利用企业自身的专长,确定企业责任的策略核心^[12],确保企业在进行广告宣传的过程中能够诚实宣传,注重企业的长期利润和持续发展。

2) 健全广告代理制。

广告代理制是衡量一个国家的广告业是否走向成熟的主要标志之一。我国目前已实施广告代理制,但仍需要进一步打破媒介的行业垄断,使广告公司真正成为广告代理商,从而在广告行业内部建立新的分工^[10]。只有健全和实施广告代理制,才能有效消除广告行业中的虚假广告^[9]。

3) 健全审核机关的审核制度。

治理虚假广告的关键环节之一是广告的审核过程。我国目前实行政性审查和广告经营单位自我审查相结合的审核制度,该审核制度存在很大的缺陷。健全的广告审核制度应该将审核过程分为两个阶段,第一阶段是广告经营单位的自我审核,第二阶

段是广告审核机关的行政性审核,并且广告审核机关审核广告的全过程要与广告监督机关进行信息共享,以及时制止虚假广告的传播。

4) 增进信息沟通的同时,加大广告监督机关的执法力度。

广告的监督工作不能单单依靠广告监督部门,而应该发挥群众监督的作用,加大社会监督力度,建立有效举报制度,强化广告的社会监督管理。同时,对于虚假广告的处罚,不能简单采取经济处罚的方式,也不能单一处罚广告主。在广告代理制实施的过程中,一旦发现虚假广告,不仅广告主和广告公司都要受到处罚,媒体也应当立即停止对该广告的播放,并承担一定的处罚。

5) 普及科学知识,提高消费者科学素养。

消费者素养的提高将从根本上杜绝虚假广告的危害。只有消费者科学素养高,才能辨识广告信息。提高消费者素养一方面依靠学校教育,另一方面可以依靠对药品、食品、医疗服务进行的相关科学知识普及,联合媒介和相关企业进行公益宣传,将虚假广告的危害减到最小。

4 结论

在中国市场环境下,虚假广告的出现和传播有多维原因。本研究从广告代理制运作流程入手,系统分析了广告主、广告公司和媒介、广告审核机关、广告监督机关以及广告受众 5 个主体之间关系,从中得出虚假广告的成因在于广告主为短期利益制作虚假广告、广告公司和媒体为了经济利益发布虚假广告、广告审核机关和广告监督机关信息不共享、广告监督机关查处力度不够没能遏止虚假广告、广告

受众不能辨识虚假广告这 5 个环节。因此,治理虚假广告要从如下几个方面进行:培养广告主的社会责任感;健全和实施广告代理制;加强广告审核和监督机关之间的信息沟通并加强广告监督机关查处虚假广告的力度;提高消费者科学素养,增强消费者维权意识。

参考文献

- [1] 工商总局办公厅统计处. 2008 年上半年全国广告监督管理基本情况 [EB/OL]. [2008-09-02]. <http://www.saic.gov.cn/scyjzx/pub/showcontent.jsp?ID=466&BM=73>.
- [2] 李明伟. 中国广告的罪与罚[J]. 法治研究, 2008(2): 17-19.
- [3] 王清和. 虚假广告的危害与治理对策[J]. 集团经济研究, 2007(11): 352.
- [4] 严喜. 虚假广告及其治理对策的研究[D]. 兰州: 兰州大学, 2007.
- [5] 杨培青. 广告专业基础知识[M]. 北京: 五洲传播出版社, 1995: 257-258.
- [6] 许莹. 美国防治虚假广告的经济及启示[J]. 经济问题探索, 2000(4): 101-102.
- [7] 何凤霞, 樊玮娜. 对虚假广告成因的探讨[J]. 商业研究, 1998(11): 79-80.
- [8] 许益锋. 社会责任标准对我国纺织企业的影响及对策研究[J]. 纺织科学研究, 2004(4): 1-4.
- [9] 王飞. 远离虚假广告[J]. 中国品牌, 2007(9): 52-53.
- [10] 王军华. 我国广告代理制存在的问题及对策分析[J]. 理论观察, 2006(2): 129-130.
- [11] 何薇. 中国公众科学素养调查结果回顾[J]. 民主与科学, 2004(5): 10-11.
- [12] 陈炜, 王茂祥. 我国企业社会责任管理体系的构建[J]. 管理现代化, 2008(2): 4-5.

Cause and Countermeasure on False Advertisement Service :Analysis on Based on Operation Process of Advertising Agency System

Wang Ying^{1,2}, Rong Limin^{1,2}

(1. Business School, Northeast Normal University, Jilin 130117, China;

2. Research Centre of Service Management, Northeast Normal University, Jilin 130117, China)

Abstract : This paper discusses the advertisement operation process based on the advertising agency system. Then it analyzes the multi-dimensional reasons causing false advertisement in China. Finally, it puts forward suggestions on governing false advertisement from the five aspects of advertisers, advertising agencies and medias, advertising examination organizations and advertising supervision organizations and advertising audiences.

Key words : false advertisement; corporate social responsibility; advertising agency system; scientific literacy