重庆市市场监督管理局关于公开征集《广告活动负面清单（修改征求意见稿）》说明材料

一、《负面清单》制定背景

2015年《广告法》修订实施后，全市市场监管系统积极推进落实党中央、国务院对市场监管、广告监管的改革部署，围绕“放管服”改革的要求，以导向监管为引领，发挥整治虚假违法广告联席会议牵头作用，保持对新闻媒体和互联网广告协同共管的高压态势，聚焦食品、药品、医疗、房地产、教育培训、装饰装修、投资理财等问题集中领域持续开展广告专项整治，解决事关民生的突出问题，广告市场秩序有所好转。但是，忽视社会责任，片面追求经济效益问题在广告业界仍然较为普遍，导致一些媒体和企业利用虚假违法广告欺骗、误导消费者的情况屡有发生，涉及广告的消费投诉举报数量持续占比较高，房地产、医药以及非法金融等传统违法广告高发领域的违法违法问题依然突出，一些新兴领域如教育培训、装饰装修领域的广告问题时有攀升，不仅损害消费者权益，同时严重影响公平竞争的市场环境，广告活动主体从事广告活动的准则和规范亟待统一完善，规范市场主体广告宣传行为。加之市场监管机构改革后，全新的监管理念对新形势下如何加强广告监管提出了更高的要求，全新的监管干部对广告监管法律法规的理解和掌握水平急需提升。这些问题的存在，仅靠传统的监管手段已完全不能适应，亟需创新工作思路、创新工作机制、创新工作方式，构建现代化广告监管体系。

二、《负面清单》制定目的

用《负面清单》总结归纳广告活动的禁止内容或情形，以清晰的条文形式告诉媒体、广告企业、广告主什么样的广告不能代理、设计、制作、发布，压实市场主体责任，从源头杜绝虚假违法广告。同时，也便于广告监管干部掌握广告的各种准则要求，加强对市场主体的行政指导和对广告活动的监督管理。更重要的是有了广告活动的负面清单，广大人民群众更容易参与广泛的社会监督，有助于构建广告监管的社会共治。

（一）规范广告活动主体行为。《广告法》修订实施后，国家市场监管总局根据《广告法》的规定相应对重点领域的广告活动规章进行了调整，广告活动的内容准则和行为规范分散零碎。《负面清单》总结梳理了至今有效的规范广告活动的内容准则和行为规范，用列举的方式对广告活动禁止的内容或情形进行了列举说明，有助于广告活动主体对号入座，提升广告经营者、广告发布者履行广告审查义务的能力和水平，规范广告活动主体行为，事前防范虚假违法广告出台，净化广告市场秩序。

（二）指导广告监管实践。机构改革后，具体承担广告监管工作职责的机构、人员均变化较大，鉴于对法律法规的理解不同和自身素质等原因，对违法广告活动的认定不全面，对违法广告活动的认定标准不统一，容易引起执法争议，引发执法风险，迫切需要尽快制定易于操作的政策文件，统一广告活动主体行为，并加大对监管工作的指导，推动广告监管干部对广告活动行为的实施日常监督管理更加具有操作性、针对性。《负面清单》将法律法规禁止的事项具体化和标准化，可以明确指导广告监管具体实践，规范行政执法行为，提高执法效能，促进严格规范公正执法。

（三）接受社会广泛监督。由于广告监管的专业性和分散性，消费者和社会大众难以形成对广告活动违法行为的明确认知。《负面清单》把广告活动禁止的内容或情形用条文形式进行列举，有助于广大消费者和社会大众明了什么广告可以做、什么广告不能做，每个群众都是广告监管的眼睛和耳目，把广告活动全过程置身于社会大众的广泛监督之下，有利于广告监管部门及时发现、及时纠正涉嫌违法广告行为，维护消费者权益，把虚假违法广告消除在萌芽状态，避免引发社会后果。

三、《负面清单》制定依据

（一）法律、行政法规。《负面清单》的制定以现行《广告法》为主要依据，同时对《食品安全法》、《商标法》、《反不正当竞争法》、《野生动物保护法》、《人民币管理条例》等5部法律、行政法规中有关广告活动的规定进行了归纳梳理。

（二）部门规章和地方性法规。《负面清单》制定的重要依据是国家市场监管总局制定的《医疗广告管理办法》、《药品、医疗器械、保健食品、特殊医学用途配方食品广告审查管理暂定办法》、《房地产广告发布规定》等7部部门规章以及《重庆市户外广告管理条例》等2部地方性法规和政府规章。同时对《商品房销售管理办法》、《住宅室内装饰装修管理办法》、《商业银行理财业务监督管理办法》、《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》等4部其他部委办局制定的部门规章中有关广告活动的规定进行了归纳梳理。

（三）规范性文件。《负面清单》的制定还对国家市场监管总局单独或与其他部委办局联合印发的《国家工商总局、中国银监会、国家广电总局、新闻出版总署关于处置非法集资活动中加强广告审查和监管工作有关问题的通知》、《国家工商总局等十七部门关于印发互联网金融及以投资理财名义从事金融活动风险专项整治工作实施方案》等4个规范性文件中关于广告活动的规定进行了归纳整理。

四、《负面清单》主要内容

《负面清单》从广告活动主体的不同角度对广告活动中法律法规以及规范性文件规定的广告活动禁止或限制的条款进行了梳理，主要有5个方面内容。

（一）禁止或许可的事项。一是广播电台、电视台、报刊出版单位未获得许可不得从事广告发布业务；二是医疗、药品、医疗器械、保健食品、特殊医学用途配方食品、农药、兽药以及法律、行政法规规定应当进行审查的其他广告未获得许可不得发布广告。禁止或许可的事项主要规范广告市场的准入行为。

（二）商品或服务广告禁止内容或情形。一是通用性禁止内容或情形，共计29项，这是所有商品或服务从事商业广告活动都要禁止的内容或情形。二是特别性禁止内容或情形。密切关注民生，把事关群众切身利益和人身财产安全的药品、医疗、医疗器械、保健食品、房地产、教育培训、烟草、酒类、化妆品、旅游、招商投资、装饰装修、互联网金融等23个重点领域的196项禁止内容或情形进行了明确列举，同时为了避免因梳理不完整导致出现法律空白，在所有商品或服务中都增加了不得违反法律、行政法规规定的禁止其他内容或情形的兜底项，以防挂一漏万。

（三）特定媒体发布广告禁止内容或情形。根据媒体在广告活动中承担的角色，在不得违反上述市场准入和商品或服务禁止内容或情形基础上，重点针对户外、互联网、新闻媒体三大媒介，对媒体从事广告活动作出了15项禁止内容或情形规定。

（四）广告代言禁止情形。鉴于广告代言活动的特殊性，对广告代言人从事广告活动作出了6项禁止内容或情形规定。

（五）其他禁止内容或情形。对无法纳入媒体、商品或服务禁止内容或情形的广告活动，全部纳入其他禁止内容或情形进行规定，共计10项。