



国家工商总局 国家发展改革委关于促进广告业发展的 指导意见

工商广字（2008）85号

各省、自治区、直辖市工商行政管理局、发展改革委：

为贯彻落实“十一五”规划纲要和《国务院关于加快发展服务业的若干意见》，促进广告业又好又快发展，现提出以下指导意见：

一、充分认识促进广告业发展的重要意义

知识密集、技术密集、人才密集的广告业是现代服务业的重要组成部分，是创意经济中的重要产业，在服务生产、引导消费、推动经济增长和社会文化发展等方面，发挥着十分重要的作用，其发展水平直接反映一个国家或地区的市场经济发育程度、科技进步水平、综合经济实力和社会文化质量。推动我国广告业发展，提高广告业在现代服务业中的比重和整体水平，是适应对外开放新形势、加速国内国际市场信息交换、提高资源配置效率、增强自主创新能力和民族品牌竞争力的迫切需要；是促进产业结构调

整优化、加快转变经济发展方式，推进文化、体育、影视、媒体、信息、会展、创意、中介服务等相关产业发展的有效途径；是全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的内在要求。

改革开放以来，我国广告业得到快速发展，显示出强劲的发展活力。截至 2007 年底，全国共有广告经营单位 17.3 万户，从业人员 111.3 万人，经营总额达到 1741 亿元，已成为具有一定规模、推动民族品牌创建和创意经济发展的重要产业，进入了国际广告市场前列。但是，制约广告业健康发展的矛盾和问题也很突出，特别是多年来我国广告业总体规模持续扩展，但具有综合实力和国际竞争力的广告企业不多；广告业发展存在区域性不平衡，中西部地区与东部地区差距明显；广告从业人员中，高端专业人才较少，缺乏国际广告运作经验；公益广告事业发展缓慢，缺乏有效的鼓励措施和激励机制；广告诚信度不高，市场秩序有待进一步规范等等。

我国正处于全面建设小康社会和加快构建社会主义和谐社会进程的关键时期，广告业作为直接服务于经济社会发展的新兴产业，既面临着新的发展机遇，同时也存在严峻挑战。“十一五”规划纲要明确提出，加快发展服务业，推动广告业发展。当前，我国经济继续保持平稳快速发展，消费对经济增长的拉动作用越



来越大，广告对消费者的影响日益增强；科技进步日新月异，新兴广告媒体充满活力。2008年北京奥运会产生的一系列经济活动和区域经济的加速发展、国家和地方对发展创意产业的关注和重视，为广告业的发展提供了新的拓展空间。因此，必须以高度的历史责任感，从战略的高度充分认识发展广告业的重要意义，转变观念，抓住机遇，采取有力措施，进一步发挥广告业在推动现代服务业以及国民经济和社会发展方面的重要作用，大力促进广告业的健康发展。

二、促进广告业发展的指导思想、主要目标和任务

（一）指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻党的十七大精神，深入落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大战略思想，把促进广告业又好又快发展，作为一项紧迫而长期的战略任务。坚持广告业协调、健康、可持续发展，坚持经济效益与社会效益并重，努力提高广告业整体素质和国际竞争力。

在国际化视野下发展中国广告业，走中国特色广告业发展道路。创新观念，完善体制，健全机制，逐步构建广告业公共服务管理体系；以发展创意产业、技术创新和保护知识产权为契机，积极调整和优化广告产业结构，全面提高广告业的专业水平；健



全广告市场规则，保护消费者和广告活动主体的合法权益，完善广告业发展的促进机制和保障机制。

（二）主要目标和任务

根据“十一五”规划纲要和未来经济社会发展目标，当前和今后一个时期，广告业发展的主要目标和任务是：加快行业结构调整，促进广告产业的专业化、规模化发展，提升广告策划、创意、制作的整体水平；积极推动新兴广告媒体的发展与规范；以中华民族优秀品牌战略为基础，以广告企业为主干，以优势媒体集团为先导，形成布局合理、结构优化的广告产业体系；广告经营总额继续保持较快增长，使广告业总体发展水平与全面建设小康社会和市场经济的发展水平相适应。

培育具有国际竞争力的广告企业。推行现代企业制度，引导广告产业结构调整，尽快培育一批拥有著名品牌和先进技术、主业突出、核心创新能力强、具备较强国际竞争实力的大型广告企业。

形成大型综合性广告媒体。整合广告经营资源，发挥经营特长和优势，开发和推广新技术，发展和规范新兴广告媒介，形成一批大型综合性的广告媒体。



发展广告创意产业集群。以创意产业为增长点，促进区域广告创意基地的形成，培育和发展具有特色的优质广告创意产业集群。

构建广告业公共服务管理体系。在完善广告业发展政策和监管法律法规的基础上，建立和完善广告业公共服务管理体系。

建立广告业人才培养教育机制。加快广告专业人才培养，健全广告专业技术人员职业水平评价制度。加强广告从业人员知识更新研修基地建设。

壮大公益广告事业。建立和完善公益广告发展促进机制，使公益广告成为构建和谐社会、传播社会主义精神文明的重要手段。

三、进一步完善促进广告业发展的政策措施

（一）健全广告法律制度

按照依法行政和对广告业统一管理的要求，研究国际广告业发展规律，借鉴相关立法经验，针对我国广告业发展的新情况、新问题和新趋势，加快《广告法》及配套法规的修订进程，完善广告市场准入与退出、广告活动规范、广告市场管理等方面的规章制度。

（二）加大政策扶持力度



依据国家促进服务业发展的政策，制定和落实相关支持和鼓励发展广告策划、创意、制作及服务的政策措施。对按税法有关规定被认定为高新技术企业的广告服务企业，实行企业所得税优惠政策；广告业的用电价格逐步实现与一般工业用电价格基本同价；进一步规范广告业价格形成体系；清理和取消不合理、不合法的收费项目。

（三）完善广告业发展机制

发挥市场机制在广告业资源配置中的重要作用，研究广告业发展的体制、机制、制度和方式，指导广告业规范发展；积极推进广告代理制，建立和完善有效的监督检查机制，防止广告经营中不正当竞争和垄断行为。

（四）拓宽广告业投融资渠道

积极调整投资结构，在广告业的关键领域、薄弱环节，引导社会资金加大投入；鼓励各类创业风险投资机构和信用担保机构向发展前景好、吸纳就业多以及运用新技术、新业态的广告企业开拓业务。

（五）增强广告企业竞争力



1. 规范广告市场准入管理。取消各种不利于广告业健康发展的准入限制,深入研究广告活动主体的新构成、新特点和新趋势,建立健全广告经营资质评价体系,提高广告经营单位资质水平。

2. 推进广告企业改组改制。建立广告企业改制信息交流平台,做好各种资本参与企业改组改造的中介服务,积极推进广告企业建立现代企业制度;鼓励进行跨行业、跨地区、跨媒体和跨所有制的资产重组,促进广告资源优化配置和集约化经营,发挥各自优势、协调发展,使广告企业在市场公平竞争中,增强经营实力,优胜劣汰。

3. 加快培育大型专业广告企业。鼓励具有竞争优势的广告企业通过参股、控股、承包、兼并、收购、联盟等方式,在国际广告市场占有更多的市场份额,实现做大做强;鼓励拥有著名品牌的大型企业通过为其提供全面服务的广告公司,提高国际市场竞争力。

4. 提高中小广告企业市场竞争力。鼓励中小型广告企业加快提高自身专业化服务水平,扩大国内外广告服务市场;在市场准入、信用担保、金融服务、人才培养、信息服务等方面,对资质好、经营行为规范的中小型广告企业进行扶持,使其以独特专长建立品牌。



（六）提高广告制作发布技术水平和经营水平

支持数字化音视频、动漫和网络等实用新技术在广告策划、创意、制作和发布等方面的应用推广。鼓励环保型广告材料的广泛运用，支持开发低成本的替代广告材料。鼓励开发新的广告发布形式，运用新的广告载体，降低广告投放成本。支持互联网、楼宇视频等新兴广告媒介健康有序发展，使其成为广告业新的增长点。创新广告技术和经营理念，借助现有的创意产业园区平台，充分发挥创意在广告业中的核心作用。

（七）加强广告业对外开放与交流

加强与国际广告业的交流合作，把参与国际广告市场竞争，作为转变发展方式、培育我国驰名国际品牌、提升我国对外开放水平的重要内容，积极融入国际广告产业链。引导具有广告业务的外商，投资中国广告业。鼓励国内广告企业走向国际市场。

（八）协调区域广告市场发展

围绕促进区域经济社会协调发展的目标，服务于推进西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起、鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略，发挥各地区经济社会和广告业比较优势，促进区域广告市场繁荣和广告业协调发展。积极推动发达地区广告业调整结构、提升水平，形成发达的广告市场



中心区域，辐射带动其他区域广告业发展。大力培育中西部地区广告市场要素，支持有潜力的广告企业加快发展，增强区域广告业发展活力。鼓励支持广告资源跨区域整合和布局，促进广告业区域合作与发展。

（九）提升广告从业人员整体素质

1. 加强广告教育的专业建设。配合国家教育改革政策，优化教育结构和课程设置，提高广告师资水平，改革教材体系，创新教学方式，开展广告新媒体研究，促进现代科技在广告专业教育中的普及和运用。

2. 建设广告人才培养基地。实施不同类别的多层次人才培养计划，加快培养造就一批高级广告专家；依托有条件的高等院校和科研机构，建设一批各具特色的广告业发展研究和人才培养基地；依托有条件的广告企业，建设一批各具特色的广告实践基地。

3. 健全广告专业人员职业水平评价体系。着力开展广告从业人员素养教育、职业教育，有序推进广告专业技术人员职业水平评价工作，完善人才评价和激励机制。实现广告人才信息共享，促进人才合法、有序流动；结合广告业发展需求，有针对性地加大国际广告人才的引进力度。

（十）建立具有广告业特点的知识产权保护制度



鼓励广告原创作品进行作品登记，广告中使用他人作品的，应当依法取得权利人的授权，同时探索和建立企业内部的原作品及策划方案申请投标前的备案保护制度，鼓励广告企业增加创新研发投入，依法保护广告企业多种形式的创新研发智力劳动成果。重视和加强对知名广告企业商标的保护，以及对广告原创作品的版权保护和创新技术的专利保护，加大对侵犯广告业知识产权行为的打击力度。

（十一）促进公益广告发展

1. 提高公益广告水平。充分发挥公益广告在传播社会文明、弘扬良好道德风尚等方面的重要作用；鼓励社会团体和企业通过公益广告，树立良好的社会形象；弘扬优秀民族文化，吸收其他国家和地区的先进文化，采取切实可行的措施，提高公益广告策划、创意和制作水平。鼓励开展公益广告学术研讨，继续支持公益广告作品评优工作，建立公益广告创新研究基地。

2. 加强公益广告制度建设。积极发挥政府的引导作用，通过公益广告制度建设，鼓励社会力量积极投入公益广告的策划、创意、制作和传播；提高广告活动主体对公益广告的贡献程度，采取鼓励措施提高公益广告的刊播比例；研究公益广告发展的扶持



政策，形成公益广告持续发展的良性机制。通过多种方式，扩大公益广告的社会影响力，服务社会主义精神文明建设。

（十二）建立健全广告业公共服务管理体系

1. 强化广告行业组织在促进行业发展中的功能作用。按照国务院关于加快推进行业协会商会改革和发展的要求，支持广告行业组织的健康发展，充分发挥广告行业组织提供服务、反映诉求、规范行为、加强自律等功能作用。

2. 完善广告业统计调查制度。加强广告业统计基础工作，准确界定广告业统计范围，科学设置能够反映广告业基本状况和发展情况的统计指标体系和调查方法，提高统计数据的准确性和及时性，为宏观调控和制定规划、政策提供依据。

3. 建立广告业信息发布制度。为广告市场提供公平、公正、公开的数据服务；推进广告媒体价值评估体系的建立和完善，促进广告业经营信息、诚信信息的交流，建设广告监管和自律信息发布共享平台，为宏观监管和投资主体的科学决策提供信息支持。

4. 建立诚信经营评价体系。加强对广告经营单位广告发布与合同履行经营行为的监督，建立诚信经营数据库，定期对其诚信



度进行测评；规范广告经营秩序，实行失信惩戒及市场退出机制，提升行业诚信度。

5. 推进广告经营规范建设。制订各类媒体广告发布规范以及广告设计、广告制作和广告代理行为规范；依据重要商品或服务的管理规定，明确其广告发布形式和规则。

6. 加强广告理论研究和广告史料保护。鼓励广告业发展政策研究，深化广告监管制度和广告学科理论研究。加强广告业发展的理论创新，建立有中国特色的广告与品牌理论体系。鼓励对广告市场热点和前沿问题进行研究，促进广告理论和实践的有机结合。加强对广告方面文物、标本及史料的搜集、保管与研究。

（十三）提高广告监管体系效能

1. 完善广告监管体系。按照精简、统一、效能的原则，建立决策科学、权责对等、分工合理、执行顺畅、监管有力的广告监管体系，努力做到监管与发展、监管与服务、监管与维权、监管与执法的统一；大力推进广告监管制度化、规范化、程序化、法治化建设，创新监管机制和监管服务方式，完善广告分级管理和属地管理具体事权分工，建立长效监管机制。

2. 建立虚假违法广告预防与应急处置机制。加强广告发布指导和监测，完善各地特别是大中城市的广告监测机构，有计划地



分步建成覆盖全国的广告监测网络，形成广告监管快速反应机制，及时消除违法广告影响；优化广告监管流程，提高行政执法效率；协调有关职能部门分工合作，综合治理广告市场。

3. 强化广告社会监督效果。加强媒体舆论监督，提高社会公众对违法广告的辨别能力；鼓励投诉举报违法广告，积极调动社会各方力量，全面监督广告活动，使社会监督成为广告监管体系的有机组成部分。

4. 加快广告监管工作信息化建设。充分利用现代信息传播技术和手段，改进广告监管的方式方法，积极推动电子政务，依托信息化着力提高广告监管执法科技水平。

（十四）加强对广告业发展工作的组织领导

进一步明确政府部门的广告管理职能，切实加强对广告业发展工作的组织领导。工商行政管理机关作为指导广告业发展的职能部门，要认真履行职责，积极会同发展改革委等有关部门建立相应工作协调制度，指导和协调广告业发展和改革中遇到的问题，组织落实产业政策、行业规划提出的发展目标和任务，加强宏观调控和政策引导，推动广告业加快发展。

广告行业组织要积极拓展职能，充分发挥桥梁和纽带作用，积极协助政府部门贯彻产业政策、落实行业规划、完善行业管理。

各地有关部门要根据本指导意见的要求，在当地政府的领导下，按照各自的职责范围，共同研究制定促进广告业发展的具体政策措施，加强协调配合，狠抓贯彻落实。

工商总局

发展改革委

二〇〇八年四月二十三日