

## 美国（FTC）对虚假广告的管制

美国联邦贸易委员会委员 乔纳·莱布维兹

二〇〇五年六月二十七日

我是乔纳·莱布维兹，美国联邦贸易委员会（简称FTC）委员。与我一道出席的还有我的顾问，广告法专家，马克·艾康，他是广告法方面的专家。你们中的一部分人对联邦贸易委员会已经熟悉，我们在华盛顿接待过来自国家工商管理总局的访问团，在国际消费者联合会举办的各种活动中也发表过讲话。香港消费者委员会在我们就虚假广告作的一次调查中曾给了我们极大的帮助，对此我们深表感谢。我希望我今天的访问能巩固我们之间已经建立起来的纽带并建立起新的联系。

在我演讲之前，我想感谢国际消费者联合会、中国消费者协会、上海市工商管理总局、上海市消费者权益保护委员会和香港消费者委员会对我的邀请。参加本次“上海营造和谐消费环境国际研讨会”，我倍感荣幸，我曾来过一次中国，今天非常高兴能有机会再次来到这里。

我首先介绍一些关于联邦贸易委员会和其职能的背景信息。然后，我将介绍联邦贸易委员会在美国反虚假广告法的实施过程中所扮演的角色。一路走来，我们犯过一些错误，目前这个制度也不是尽善尽美，但我们一直在努力因为我们认为消费者权益的保护是如此的重要。我也很有兴趣了解你们的想法并从中吸取经验，虽然我已经读过一些中国广告法，可我仍不是中国这方面情况的专家。

在美国，大多数联邦机关都是政府行政部门的一部分，他们的头都是由一人担任，并由此人负责向总统汇报情况。联邦贸易委员会是一个由五名委员<sup>1</sup>领导的独立机构，它不是行政机构的一部分。这种划分很有用，因为这样我们能被当作有政治独立性的机构存在。事实上，虽然我是由总统直接任命的，我却不是总统政治党派中的一员。

<sup>1</sup> 我不是替我的委员会同事或联邦贸易委员会作今天的讲话

联邦贸易委员会创建于1914年，美国国会于当年通过了“联邦贸易委员会法案”。那时委员会的主要职责是通过保证企业竞争的公平性从而起到保护消费者权益的目的。当时其职责并不包含保护消费者不受虚假广告的危害。那时许多人认为如果某家公司对自己的产品作了虚假宣传，那也是消费者自己的问题。如果你买了一件产品，你得自己留心；如果产品没有像广告中说得那样好，消费者对此也毫无办法。

很久以前，美国最畅销的药品之一声称能治愈任何类型的疾病，结果却被证明是个鬼把戏而已。另一种神奇产品——电子束身衣——声称让肥胖者变得苗条，让单薄的人变得丰满，并能治愈任何疾病。要真是那样，这真会是一件棒极了的产品！

当然，这样的产品根本就不存在。

后来，人们认识到虚假广告后果不应由消费者承担。1938年，联邦贸易委员会被赋予了第二项任务：保护消费者不受市场上虚假广告或不公平交易的损害。我准备讲一讲如今我们在这方面的职责。

联邦贸易委员会并不是美国帮助消费者的唯一政府机构。其他一些机构对某些特别的产品有管理权，比如食品和药品管理局，它确保处方药和医疗设备的安全以及相关的广告没有误导消费者；消费者产品安全委员会确保产品的安全性，比如儿童玩具不会轻易破碎并对儿童造成伤害；美国50个州，每个州都有一个保护消费者的首席检察官办公室。然而，联邦贸易委员会具有最宽泛的权力，保护消费者免受大多数产品侵害，此外它还是贯彻实施国家反虚假广告法的领导机构。

联邦贸易委员会实施的最主要的法令是“联邦贸易委员会法案”。其中第五节赋予了委员会阻止“不公平竞争手段”和“不公平或欺诈行为或行业规定”的权利。我们也执行其他法律，比如，许多人收到由不明身份的市场推销员发来的带有虚假广告的电子邮件都会感到不高兴，新通过的反垃圾邮件法赋予了消费者管理自己电子信箱的新权利，如果有消费者要求公司不要再发任何邮件，该公司必须尊重这一要求；如果该公司触犯了这部法律，联邦贸易委员会可以起诉这家公司并对其罚款。

很高兴，在不久的将来联邦贸易委员会将与中国一起对付欺诈性电子

邮件。下周，我将去北京参加有关此项合作问题的会议，我们对与中国在一个有着共同利益的问题上进行合作感到兴奋不已。

联邦贸易委员会同样有权制定各公司必须遵守的法令。以“限制电话推销的规定”为例，在联邦贸易委员会颁布该法之前，许多人因为在家里接到如此之多由公司打来推销他们产品的电话以至于不能安静地享用晚餐，感到烦恼不堪。现在，如果有消费者告诉我们说他们不想接到任何公司打来的推销产品的电话，再给他们打电话的公司就是违法。

以上是我们委员会工作的一个简单介绍。现在，让我们聚焦到广告上来。真实的广告是件好事，它能帮助人们了解通过其它渠道没办法了解到的新产品和服务。人们可以通过广告来比较价格，知道哪里价格最便宜，或是获知产品的质量。可是，虚假广告却会坑害消费者，因为消费者得不到该广告上所宣传的低价或物有所值的产品；虚假广告甚至会损害其他诚实的做广告的人，因为诚实的做广告的人对产品的宣传相比之下不如虚假广告对产品的宣传“那么好”，而消费者却不相信这些诚实宣传，因为他们已经见过了太多的虚假广告。

虚假或是不公平广告是违法的。如果广告误导消费者在某种情况下做出不理智的行为，那么它就具有欺骗性。如果广告是虚假的，那么投诉必须有证据，如果消费者的决定不是根据该虚假广告做出的，那么委员会不会采取行动。在某些情况下，不发布信息也属欺诈行为。几年前，联邦贸易委员会曾对一位销售巧克力外衣冰激凌的广告商提起诉讼，该广告商宣称它的冰激凌93%不含脂肪，可问题是，只有在单吃冰激凌的情况下该数据才正确，要是吃下包在外面的巧克力外衣，这个广告就不真实了。

你能在不吃巧克力外衣的情况下把里面的冰激凌吃掉吗？肯定不行。

如果一种行为或交易导致或可能会导致消费者受到不能由消费者合理规避的实质性伤害，且该行为或交易的代价远高于其所带来的好处，那么它就是不公平的。但是今天我将着重探讨欺骗性广告，因为我们处理的大多数广告案例都是建立在欺骗基础上的。

我们的广告法主要有两个原则。第一，广告必须是真实的，不会误导消费者的。这对于所有媒体中的所有广告都适用。有时从技术的角度来讲

是真实的广告，却仍可能给观众留下一个虚假广告的印象。让我说明一下这一点。在美国，事先包装好的可在微波炉中加热的晚餐非常受欢迎，我们通常把它们称为“电视晚餐”。许多这样的晚餐都含高盐分。一家公司宣传自己的“电视晚餐”说：我们的产品仅含有少量以下成分——热量、脂肪和盐。不到 300 大卡的热量、有限的脂肪含量和始终如一的每份菜中不到 1 克的盐含量使得我们的食品吃起来很棒。然而，虽然低脂低热量，但晚餐含有约 1 克盐，这对有高血压的消费者来说却是过量了。即使已经说明含少量盐，并且明确指出了含盐量，该广告在低盐分方面仍会误导消费者。因此，联邦贸易委员会勒令该公司停播该广告。

第二，客观的广告内容必须事前得到证实。如果一个牙膏生产商说接受调查的 10 个牙医中有 9 个都会选择他们公司的牙膏，那么他必须拿出证据来证明自己的说法。它不一定非要把证据交给联邦贸易委员会，除非我们决定调查它的广告内容并要求它提供相关证据。但是它在发布广告前必须有合理的基础来支持自己的广告内容。生产商还得要有一个合适的样本——但绝对不是找十个其中有九个都在为这家公司工作的牙医。

支持一个广告的内容的证据取决于许多因素，包括广告内容和产品。比如，一种治疗癌症的药丸的广告必须能得到合格和可靠的科学研究的证实，这是一种非常高标准的证据。如果一家口香糖公司承诺说小孩子可以用他们新改进的产品吹出更大的泡泡，那么该公司也必须拿出证据来证明这一点，只是这种证明不必要像上一种那么严格。我们考虑的另一因素就是虚假广告所带来的后果。如果人们错误地相信了一种药丸能治好他们的癌症，而导致他们没有接受能挽救他们生命的正确治疗方法，这种情况就变得非常严重了——比一个小口香糖泡泡带来的后果可要严重得多了。

委员会衡量某个广告是否有误导倾向的时候，关键是看该广告传递给了消费者一种怎样的信息。委员会会将广告作为一个整体看待，而不是孤立起来看单个的字词，英语中有句谚语：一图值千言，所以我们不会忽略广告中的图片和影像。广告内容可以是暗藏的，不一定非要明明白白地写出来。比如，美国有关于帮助人们增长肌肉的药品广告，许多都用某人服用该药前后的对比照片来说明他确实变得更强壮了，照片上的模特们通常

都像终结者——阿诺·施瓦辛格。

为加强广告法的执行，联邦贸易委员会的律师们在联邦法院或在行政法院对虚假广告的发布者提起诉讼；此外，我们也同触犯了广告法的公司协商如何解决问题；在提起任何诉讼前，五位委员必须以多数票决定是否同意提起诉讼。我知道中国许多消费者保护问题是通过调解，而不是诉讼来解决的。虽然美国以有如此多的律师而闻名，我们的制度与中国的制度之间的差别可能比有些人认为得要小。美国消费者有任何问题的话通常会首先向该公司的公司投诉，一般情况下该公司自己就能妥善处理好问题。就算联邦贸易委员会对某家公司提起了诉讼，大多数情况下，委员会的律师和广告的发布者都会在庭外达成共识——和解。

联邦贸易委员会有很大的权力来制止包括印刷品、广播和互联网在内的任何媒体上发布的虚假广告。我们办过的案子各不相同，每个案子所寻求的解决方法也不一样。广告发布者对误导性的广告负有严格责任，关键是看消费者是否上当受骗，而不是看广告发布者是不是故意欺骗人，因此，委员会不必去证实广告发布者是否有欺骗的恶意存在。在美国，严格责任制很少见，因为政府通常不会起诉公司或个人，除非他们有过错。然而对虚假广告而言，政府必须有作为，这是很重要的。如果一个广告具有误导性，消费者受到了伤害，即便该公司不是故意为之，联邦贸易委员会也有权停止该广告的发布。但是，委员会无权罚款或惩罚有过错的广告发布者，因为通常的做法是让该公司不要再次违法。

比如，委员会最近对一家大公司——热带公司——提起了诉讼，它对自己橙汁的健康效果作了广告宣传。虽然橙汁肯定对人有好处，可是该公司没有足够的证据来证明自己广告中关于橙汁健康效果的内容——每天两到三杯橙汁能控制血压，对胆固醇和同型半胱氨酸的水平产生明显的作用。委员会同该公司达成了一项协议，要求热带公司停止发布这个广告并确保以后不会再用未经证实的东西作为广告内容，但是没有对它进行金钱上的处罚。如果一家公司同意了某项规定但后来又违反了该规定，委员会可以对违规行为加以罚款，因此该公司有尊重该规定的压力。大多数公司都遵守各项规定，但也有例外，要是我们发现公司违规，就会对他们提起诉讼

讼，并进行罚款。

我们的很多案例都涉及到故意作虚假广告欺骗消费者的广告发布者，很多广告发布者都不是销售合法产品的合法生意人，他们是行骗的行家。重要的是这些人不能从这些不法行为中获利，所以委员会要求这些广告发布者向消费者退款，或迫使他们退出所有不义之财。委员会无权追究刑事责任——就是说把某人送进监狱。但是如果发现有犯罪行为的话，委员会一般会将案件移送到司法部好让公诉人采取适当的行动。

除罚款外，委员会还有其他许多办法来对付虚假广告。比如，如果有一种产品对儿童健康有害，而广告发布者没有告知人们这种风险，委员会有权要求广告发布者在产品上贴上对消费者的警示。同中国一样，我们十分注意保护儿童。另一种办法是中国也有的：委员会可以命令广告发布者发布更正广告来更正以前广告留给消费者的错误印象。委员会只在两三个案件中用到了这种办法。从中国学习这方面的经验对我们来说是很有用的。

我知道在中国，广告主、媒体和广告公司都可能对虚假广告负有责任。美国也一样，除了广告发布者外，其他人根据情况也可能要负责任。比如，公司高层如果参与了欺诈或操控了欺诈行为可能要负个人责任；广告公司如果知道或应该知道广告是虚假的就要对广告的制作负责；广告发布的批准人也要对虚假广告负责；其他人包括零售商和按商品目录出售货物的目录商店要对散布自己知道或应该知道内容是虚假的广告负责。

委员会对许多发布虚假广告的广告发布者提起诉讼，但我们除了法律诉讼外还有其他的方法。一种是教育，比如，我们为企业提供各种帮助他们遵守相关法律的信息。因为，企业特别是小型企业可能不熟悉相关行业要求。我们也公开我们的诉讼案以便企业知道如何操作。

教育消费者，让他们能分辨出广告的花招并进行自我保护是非常重要的。因此，我们同媒体合作，让消费者知道他们应该知道的信息，比如怎样识别减肥陷阱，如何防止电脑病毒入侵等等。

消费者同样也给我们很大的帮助。消费者通过电话或电子邮件向我们投诉，国外的消费者也能向我们提交投诉。我们的工作人员通过这些投诉来锁定要调查的公司。因为接到的投诉量太大，委员会没法代表每一个投

诉人进行工作，但是，委员会确实努力在可能的情况下为消费者争取经济补偿。从2004年4月到2005年3月，联邦贸易委员会共得到81项联邦法院裁决，要求返还消费者的金额超过4亿8千万美元。这些钱中的一部分给了美国以外的消费者，事实上，联邦贸易委员会已经向超过100多个国家，包括中国在内的消费者提供了经济补偿。比如，委员会最近提起诉讼要求关闭一家以互联网为基础的，给近200个国家的消费者造成损失的金字塔销售模式网络。中国消费者在这个销售网络中占了很大的比重，法庭裁决中的一部分内容是满足受骗上当的中国消费者提出的退款要求，将近2000万美元。退款申请的相关信息以多种语言，包括中文，发布在了互联网上，网址是：<https://www.skybiz-redress.com/index-chin.html>。

消费者受损害时能得到经济补偿的另一种方式是团体诉讼。团体诉讼是指由私人律师，而不是政府提起的诉讼。律师可以向法院申请代表面临同样问题的一大群消费者团体提起诉讼，因为对团体中的每个人来说这种诉讼都是相似的。要是某种产品具有缺陷，使得消费者购买后没有得到预期的效果，团体诉讼就是一种很好的机制，它的好处在于不值得消费者花费时间和精力去起诉的损失也能得到一定的赔偿。很显然把许多相同的诉讼集中在一起诉讼比用不同的诉讼来诉讼相同的事要好得多。它的不足之处在于，虽然法官必须证明所有裁决的公平和合理性，但在有些案例中，律师的诉讼费高达几百万美元，而他所代表的诉讼团体只能得到由被告公司提供的优惠券去购买该公司的其他产品。国会于今年颁布了一部新的法律来改变这一状况。

我理解你们中的一些人还在关注一件团体诉讼案的裁决，在这个涉及一家电脑公司的诉讼案中，中国和日本的消费者并没有得到与美国消费者相同的补偿。依据美国法律，外国公民和美国公民一样能成为团体诉讼中的成员，而且有权享受法庭判决的相同赔偿。但是，如果在某个诉讼中的当事人各方能达成需经过法庭批准的赔偿协议，这也是可以的。

在团体诉讼中，律师代表的是一大群有着相同遭遇的消费者——比如买过相同的产品。消费者团体能更广泛地代表消费者的利益，这些团体不是政府的一部分，它们通常是拥有成千上万消费者会员的非营利性机构。

这些团体呼吁对消费者问题给予重视；有时如果他们认为需要政府机关的介入来解决某个问题的话，他们会向联邦贸易委员会请愿要求其对某件事采取行动。只要联邦贸易委员会一发布新的法规，公众就有机会对此发表自己的看法和意见，消费者团体经常向我们提交对相关法规的评价来告诉我们消费者对该法规的真实想法。在决定某个法规是否合适的时候，我们会考虑来自消费者团体、工业界、学术界、消费者个人或其他任何评价者的意见。聆听消费者的意见很重要，因为这有助于我们制定出更好的法规。

活跃在上海的保护消费者运动让人觉得非常高兴。没有美国消费者团体的帮助，我们在美国的工作不可能开展得那么有效。

我们也同工业界人士合作开展自律活动。同其他政府机构相比，我们规模较小，因此我们的资源也是有限的。与工业界的合作拓宽了我们的工作面。我知道你们有些人熟悉的工业界机构之一是“商业促进局”，许多公司是它的成员并付会费保证这个机构的正常运转。“商业促进局”在接受消费者的投诉后将其传递给所涉及公司进行处理，如此一来，它就像一个处理消费者投诉的调解人了。许多投诉都是这样来处理的，所以在问题严重化以前消费者就能得到满意的答复。当有公司在接到投诉后没能给予满意的答复时，“商业促进局”就给该公司一个较差的排名。其他消费者可以查阅公司的排名并以此为依据来决定是否需要该公司的产品或服务。

“全国广告部”是“商业促进局”的一个部门，它为解决广告争端提供了另一种机制，它的工作就是帮助委员会减少虚假广告。还有一个“儿童广告监察处”专门负责儿童的广告。“儿童广告监察处”设定了广告商应该遵守的一系列原则和规定，这些规定在某些情况下比联邦贸易委员会的要求还高，因为联邦贸易委员会重点是针对广告中的欺诈和不公平行为。有些规定同中国的法规相似，比如广告商不能让儿童向父母要求给自己买东西。

现在您可能要问，既然有这么多机构致力于消除虚假广告，美国还有虚假广告存在吗？尽管我们处理过了许多案例，可是，让人遗憾的是，现在仍有问题存在。减肥广告就是一例，许多美国人正寻求快速减肥的方法，有许多公司承诺他们的药丸、营养品、霜露或药贴能解决这个问题。不幸



的是，减肥的关键是控制饮食和锻炼，那不是一瓶药能解决的。要减肥，我们就需要更多的体育馆，就像酒店旁边这个一样，而不是更多药丸。联邦贸易委员会对许多发布虚假减肥广告的广告商提起了诉讼，但市场上还有很多这样的公司和广告。

另一个问题是营养品。大多数药物，比如处方药品，必须由“食品和药物管理局”批准，且在出售前经过严格的审查。营养品不一定非得要经过“食品和药物管理局”的批准。其中有些产品对人体健康来说是肯定有益的，可有些公司虚假宣传说它们的产品能治疗许多疾病。您也许有兴趣知道美国法律中有特别条文保护传统草药，包括中药。

美国广告法规独一无二的一点是受到“美国宪法第一修正案”限制的。比如，第一修正案限制了政府对真实商业言论包括广告的管辖范围。正因为如此，委员会只能在虚假广告发布后对其进行调查。第一修正案不保护虚假或误导性广告，这样一来我们的工作也轻松了一些。

我想以在消除虚假广告中跨越国界间的合作的重要性来结束我今天的演讲。互联网和卫星电视给了广告商前所未有的、低成本的途径，迅速地将信息传递给全球数以百万计的潜在消费者，从而使得广告越来越具有全球性。联邦贸易委员会与国外同行在有关广告的问题上展开合作。同中国一道，美国已经签署了亚太经合组织消费者保护原则。联邦贸易委员会也是国际消费者保护执行网的成员之一，该组织是一个由30多个国家的消费者保护机构组成的旨在对付国际欺诈行为的团体。我知道该组织正在邀请中国加入。与国际同行在相关问题上的合作是非常重要的——我们可以分享我们各自的经验，从你们那里我们会学到许多东西。总的来说，我们可以一起努力为消费者创造一个更加安全的世界市场环境。

(本文未经同意，禁止转载)

HCEE  
2005 Shanghai

上海营造和谐消费环境国际研讨会  
Harmonious Consuming Environment Establishment Shanghai International Forum

---

