

市场监管 法律观察

2026 年第 2 期
总第 2 期



目录

监管动态	01
1. 《行政执法监督条例》自 2026 年 2 月 1 日起施行	01
2. 修订后的《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》自 2026 年 2 月 1 日起施行	01
3. 《商业秘密保护规定》公布，自 2026 年 6 月 1 日起施行	01
4. 《网络餐饮服务经营者落实食品安全主体责任监督管理规定》公布， 自 2026 年 6 月 1 日起施行	02
5. 《网络食品销售经营者落实食品安全主体责任监督管理规定》公布， 自 2026 年 6 月 1 日起施行	02
6. 修订后的《食品召回管理办法》公布，自 2026 年 12 月 1 日起施行	02
7. 《上海市食品经营许可审查细则》2026 年 2 月 10 日起施行	03
8. 市场监管总局公布十起违法广告典型案例	03
9. 市场监管总局公布八起网络不正当竞争典型案例	03
10. 上海市监局公布 2025 年度反不正当竞争执法典型案例	03
案例解析	05
1. 《直播电商监督管理办法》实施首日四川首张罚单案例国际工程法律动态	05
2. 市场监管总局公布 5 起人工智能领域不正当竞争典型案例之四： 浙江省杭州市市场监管局查处闵某某侵犯商业秘密案	05
3. 以宣教费名义向医生支付费用遭处罚	06
专业洞察	08
【合规洞察】2025 年度广告监管新规下的合规之道	08

本刊物所发布的资讯或文章仅为交流讨论目的，不代表方达律师事务所出具的任何法律意见。任何依据本刊物的全部或部分内容而作出的判断或决定（无论作为或不作为）以及因此造成的法律后果，方达律师事务所不承担任何责任。如果您需要相关法律意见或法律服务，欢迎与方达律师事务所相关律师联系。

监管动态

1. 《行政执法监督条例》自 2026 年 2 月 1 日起施行

链接：https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202512/content_7052496.htm

2026 年 2 月 1 日，《行政执法监督条例》（“《条例》”）正式施行。《条例》共七章 44 条，立足我国行政执法监督实践，对行政执法监督的性质定位、监督体制、监督范围、监督方式、监督处理、保障措施、法律责任等作出系列规定。《条例》明确依法加强对行政执法主体资格、行政执法人员、行政执法行为以及行政执法制度情况的监督，综合运用日常监督、重点监督、专项监督等方式，对行政执法工作进行全方位、全流程、常态化、长效化监督。《条例》的正式实施将有助于进一步促进严格规范公正文明执法，提升依法行政水平。

2. 修订后的《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》自 2026 年 2 月 1 日起施行

链接：https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2025/art_3aae1f59fc7a4481aa4c8178424ca067.html

2026 年 2 月 1 日，修订后的《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》（“《规定》”）正式施行。《规定》新修的内容主要包括：一是总结当前执法实践中新出现的、具有典型性的本地“小循环”等不当干预市场竞争行为；二是加强与公平竞争审查制度的衔接；三是进一步明确执法机构调查措施，限制整改结案条件；四是强化责任追究，加强行纪衔接，新增在行政建议书中列明对相关人员进行处分建议的五种情形；五是综合运用多元执法手段提升执法效能，明确约谈在执法实践中的定位。

3. 《商业秘密保护规定》公布，自 2026 年 6 月 1 日起施行

链接：https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2026/art_a89ca909478b460595670fabe02b21d3.html

2026 年 2 月 24 日，国家市场监督管理总局令第 126 号公布《商业秘密保护规定》，自 2026 年 6 月 1 日起施行，1995 年 11 月 23 日原国家工商行政管理局令第 41 号公布的《关于禁止侵犯商业秘密行为的若干规定》同时废止。相较于已施行 30 年的旧规，新规全面升级了商业秘密保护体系，进一步扩大商业秘密的保护范围，并将商业秘密“不为公众所知悉”“具有商业价值”和“采取保密措施”三项构成要件的认定标准全面细化。针对商业秘密领域的侵权保护，新规明确了不正当手段获取商业秘密，以及教唆、引诱、帮助他人侵犯商业秘密的典型情形，同时新增了自主研发、反向工程、员工利用经验或公开行业信息开展工作、维护国家安全和社会公共利益需要向国家机关披露等不构成侵权行为的情形。与此同时，在违法案件查处方面，新规也全面完善了管辖规则、举证

规则、处罚标准与行政措施等配套规则。新规的推出是我国完善知识产权保护体系、优化市场化法治化国际化营商环境的重要举措，也将进一步推动商业秘密行政执法向更加专业化、精细化的方向发展。

4. 《网络餐饮服务经营者落实食品安全主体责任监督管理规定》公布，自2026年6月1日起施行

链接：https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2026/art_d04d512f5ad8470eb61a652c0061dc3a.html

2026年1月27日，国家市场监督管理总局令第123号公布《网络餐饮服务经营者落实食品安全主体责任监督管理规定》（“《规定》”），自2026年6月1日起施行。《规定》分别明确了平台提供者与入网餐饮服务提供者各自的义务与责任，在平台责任方面，《规定》明确了外卖平台对商户进行实名登记、实质性审查经营资质证书、监督管理商户的标识信息公示、排查食品安全风险隐患等一系列义务，切实让外卖平台担负起食品安全“守门员”的责任。针对入网餐饮服务提供者，《规定》明确不提供堂食服务的商户应当显著标识“无堂食”，并细化食品加工、配送等层面的要求。《规定》还同时大幅提升平台、商户的违法违规处罚力度，罚款最高可达二十万元，将有助于进一步压实平台主体责任、规范商户经营行为，提升餐饮外卖的食品安全水平。

5. 《网络食品销售经营者落实食品安全主体责任监督管理规定》公布，自2026年6月1日起施行

链接：https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2026/art_9adba18c25a84f24a6334c4c20b61e2f.html

2026年1月27日，国家市场监督管理总局令第124号公布《网络食品销售经营者落实食品安全主体责任监督管理规定》（“《规定》”），自2026年6月1日起施行。《规定》围绕网售食品，同样从平台提供者和入网食品销售者入手，进一步压实食品安全主体责任。《规定》明确平台的管理责任包括明确食品安全管理机构、配备符合实际的管理人员、对入网销售者进行实名登记、对经营资质进行实质性审查、建立实施严格的选品制度等等；入网食品销售者主体责任包括依法取得经营资质、保障所销售食品安全、规范信息公示、经营宣传、贮存配送行为等等。《规定》的出台将有助于补足现行法律法规对网售食品安全规范的短板，进一步打击假冒伪劣、虚假营销等屡禁不止的网售食品问题。

6. 修订后的《食品召回管理办法》公布，自2026年12月1日起施行

链接：https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2026/art_d285e36b03ce4ce68832a098be50782f.html

2026年1月27日，国家市场监督管理总局令第122号公布修订后的《食品召回管理办法》（“《办法》”），自2026年12月1日起施行。修订后的《办法》明确要求食品生产经营者应当建立并实施食品召回管理制度，同时规定食品经营者、食品集中交易市场开办者、食品经营柜台出租者、食品展销会举办者及网络食品交易第三方平台提供者有配合召回的义务，并增加不配合开展召回的

相应处罚条款。在召回等级分级方面，以食品安全危害程度、需要实施召回的紧急程度等为依据，明确三级召回情形，并将召回的启动时限由 24、48、72 小时调整为 24、36、48 小时，进一步严格食品召回责任。

7. 《上海市食品经营许可审查细则》2026 年 2 月 10 日起施行

链接：<https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20260129/1288719fa5f740baa0cb1d7cf0ac82da.html>

《上海市食品经营许可审查细则》（沪市监规范〔2026〕1号，“《细则》”）已自 2026 年 2 月 10 日起正式施行。《细则》共六章 31 条，主要内容包括：一是明确各类经营项目的审核要求，取消食品经营场所的面积限制。二是将生猪产品、牛羊肉产品销售的经营项目纳入免于现场核查的适用范围。三是进一步明确专间和专区的设置范围。四是科学区分并设定散装熟食的销售条件。五是简化热食类制售、自制饮品制售及简单制售的现场核查要求。六是新增管理类、利用自动设备从事食品经营的审核要求，修改团体膳食外卖、集体用餐配送的核查条件。七是强化高风险餐饮服务提供者关键环节管控要求。八是规范美食广场经营模式的审核要求，明确采取“1+N”的管理模式。九是进一步规范许可审查材料与现场核查行为。

8. 市场监管总局公布十起违法广告典型案例

链接：https://www.samr.gov.cn:3030/xw/zj/art/2026/art_b7802ad0a4dc407ea1b10a8a53a5792f.html

2025 年，市场监管总局在全国范围内组织开展广告市场秩序集中整治，聚焦医疗、药品、医疗器械、食品、儿童近视防护等重点民生领域，严厉打击普通食品疗效化宣传、利用直播发布违法广告、广告引证内容虚假等违法行为，依法查处一批儿童护眼“神器”、抗癌“神药”、长寿“圣品”、仿冒名医名院等严重危害群众切身利益的违法广告。2025 年，全国市场监管部门共查办广告违法案件 44521 件，罚没金额 2.52 亿元。2026 年 1 月 31 日，市场监管总局公布了十起违法广告典型案例，其中重点涵盖了普通商品广告宣传疾病预防、治疗功效、未经审查发布医疗器械广告、违反规定发布处方药广告等违法情形。

9. 市场监管总局公布八起网络不正当竞争典型案例

链接：https://www.samr.gov.cn/xw/zj/art/2026/art_55e7dd8d2a9e46fa8378cb98b95f31e1.html

2025 年，全国各级市场监管部门共查办各类网络不正当竞争案件 1932 件，罚没金额 7152.94 万元。2026 年 1 月 31 日，市场监管总局公布了八起网络不正当竞争典型案例，重点涵盖了利用技术手段妨碍、破坏其他经营者合法提供的网络产品或者服务正常运行、虚构交易的刷单行为、非法数据爬取、商业诋毁、商业混淆、虚假宣传等违法情形。

10. 上海市监局公布 2025 年度反不正当竞争执法典型案例

链接：https://mp.weixin.qq.com/s/_w4zJuFJ1uU8Z4XMEtYOeA

2025年，上海市监局深入开展商业秘密保护创新试点、网络反不正当竞争执法行动、老年人保健品虚假宣传整治、医疗领域商业贿赂整治、电商领域刷单炒信整治等工作，全年共查办各类反不正当竞争案件690余起。2026年2月5日，上海市监局公布了十起反不正当竞争执法典型案例，重点涵盖了商业混淆、刷单炒信、虚假宣传、商业贿赂、侵犯商业秘密等违法情形，其中案例七的帮助其他经营者虚假宣传行为值得关注，该案中当事人通过提供通用化的工具服务，帮助直播商家提前搭建好虚假的网络直播环境，使其可随时随地在直播过程中通过虚增在线人数、点赞数、评论数等达到虚假或者引人误解的宣传效果，最终被处罚款70万元。

案例解析

1. 《直播电商监督管理办法》实施首日四川首张罚单案例

【处罚时间】 2026年2月

【主题】 虚假宣传

【基本案情】 2025年12月，某电商经营者周某聘请林某到蒲江带货销售耙耙柑，并为其提供直播账号。林某打造的“悲情助农”场景，实为精心策划的营销骗局。现已查明，林某的直播宣传内容与事实相悖。其所谓“蒲江县发放优惠券”是凭空捏造的，优惠活动实为直播间自行安排，目的是误导消费者认为其获得官方认可。其次，林某其刻意营造的“果子滞销”场景子虚乌有，根据蒲江县农业农村局与蒲江县市场监管局联合发布的通告，蒲江耙耙柑（春见）采摘始期为2026年1月下旬，或需满足可溶性固形物 $\geq 13\%$ 的标准，直播时果子尚未到上市时间，不存在滞销、销量不好的现象。林某“不以盈利为目的”的说法纯属谎言，其通过直播带货累计销售3868单，获利3472.53元。

【处罚】 市监局认定，林某的行为属于《直播电商监督管理办法》第三十四条第一款：“直播间运营者、直播营销人员不得对商品或者服务的经营主体以及性能、功能、质量、销售情况、用户评价、曾获荣誉、资格资质等作虚假或者引人误解的商业宣传，欺骗、误导消费者和其他经营者”的情形，违反《中华人民共和国反不正当竞争法》第九条第一款：“经营者不得对其商品的性能、功能、质量、销售状况、用户评价、曾获荣誉等作虚假或者引人误解的商业宣传，欺骗、误导消费者和其他经营者”的规定，构成虚假商业宣传，依法对其处以违法所得3倍罚款的行政处罚，关停直播。同时，对电商经营者周某另案处理。

【处罚点评】 本案是《直播电商监督管理办法》正式实施后，四川开出的首张罚单，也是全国范围内首批公开披露的执法案例之一，具有较强的示范意义和实践参考价值。值得关注的是，由于本案中林某的行为不仅仅是单纯的针对产品本身的虚假推销，还包括虚构官方身份、编造滞销情景、虚构慈善人设等一系列违法行为，超出了虚假广告行为的范畴，用虚假宣传来评价更为合适，故执法机关选择适用《反不正当竞争法》而非《广告法》进行处罚。

2. 市场监管总局公布5起人工智能领域不正当竞争典型案例之四：浙江省杭州市市场监管局查处闵某某侵犯商业秘密案

【处罚时间】 未知

【主题】 商业秘密

【基本案情】 闵某某（下称当事人）系某计算公司开发工程师，与该公司签订相关保密协议，负责人工智能大数据产品研发工作。2024年8月21日，当事人在其住所处，使用工作密钥，通过个人台式电脑，登录公司测试服务器，擅自下载包含数据算法技术等大数据完整代码的文件共计15.88GB。公司对上述文件采取了保密措施，经鉴定，属于商业秘密。

【处罚】 当事人的行为违反了《中华人民共和国反不正当竞争法》（2019年修正）第九条第一款第（一）项、第二款的规定，依据该法第二十一条，责令当事人停止违法行为，处罚款36万元。

【处罚点评】 算法决定了人工智能模型处理数据的方式和智能化程度，正确的算法方向是人工智能有效性的根本保证，是企业的核心竞争力。本案中“算法代码”确权为依法受保护的商业秘密，与《商业秘密保护规定》第五条规定相一致，在AI时代下，未来大模型参数、算法代码、数据、计算机程序等各类新型商业信息，都将被纳入互联网企业商业秘密的重点保护范畴。

3. 以宣教费名义向医生支付费用遭处罚

【处罚时间】 2026.01.23

【主题】 输送不正当利益

【基本案情】 当事人于2022年7月受****股份有限公司委托，开展一项名为《****项目合作合同》的患者服务项目，当事人以代理人的名义为使用“****”药品的患者提供健康管理平台，并在平台上开展患者自我健康管理、患者疾病宣教等活动。约定业务服务周期为2022年7月至2022年11月。该项目签约金额为人民币506,373元，最终结算金额为人民币385,145.64元。该项目其中一个内容为“患者疾病宣教”活动，当事人邀请开具这款药物的临床医生，通过直播间的形式向患者介绍用药方法，疾病管理等内容，并向宣教医生支付费用。当事人及****股份有限公司认为开展宣教活动可以更加贴近患者，更好帮助患者。有利于提升该药品的普及性及接受度。当事人在开展“患者疾病宣教”活动中，存在部分宣教会议因为各方原因未能真实召开，即向临床医生支付宣教费的情况。经查，共有18场宣教会存在上述情况，累计向相关医生以宣教费名义支付费用金额25,000元。

【处罚】 当事人在执行《***公号运营项目委托服务合同》时，以“****”药品代理人的身份用授课费的名义给予使用其药品的医师费用的行为，违反了《中华人民共和国药品管理法》第八十八条第二款“禁止药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业或者代理人以任何名义给予使用其药品的医疗机构负责人、药品采购人员、医师、药师等有关人员财物或者其他不正当利益……”之规定。应当依据《中华人民共和国药品管理法》第一百四十一条“药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业或者医疗机构在药品购销中给予、收受回扣或者其他不正当利益的，药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业或者代理人给予使用其药品的医疗机构的负责人、药品采购人员、医师、药师等有关人员财物或者其他不正当利益的，由市场监督管理部门没收违法所得，并处三十万元以上三百万元以下的罚款；情节严重的，吊销药品上市许可持有人、药品生产企业、药品经营企业营业执照，并由药品监督管理部门吊销药品批准证明文件、药品生产许可证、药品经营许可证。”的规定进行处罚。

依据《上海市市场监督管理行政处罚裁量基准适用规定》和《上海市市场监督管理行政处罚裁量基准》的相关规定，本案具有多个裁量因素：当事人案发后立即整改，追查责任人，主动减轻违法行

为危害后果情形属于减轻裁量因素；积极配合市场监督管理部门调查并主动提供证据材料属于从轻裁量因素。

当事人系初次违法，综合考量违法行为的情节和危害后果，根据《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条第一项“当事人有下列情形之一的，应当从轻或者减轻行政处罚：（一）主动消除或者减轻违法行为危害后果的；”的规定，决定对当事人减轻处罚如下：罚款 100000 元。

【处罚点评】尽管现行监管允许医药企业委托代理人或第三方机构开展患者教育、疾病教育等活动，但必须警惕相关活动应当真实召开、费用对应且合理，否则将可能会被认定为变相输送不正当利益，此外，合规的患者教育应当严禁与药品商业推广行为直接或间接挂钩，防止以患者教育为名行药品推广之实。

专业洞察

【合规洞察】2025年度广告监管新规下的合规之道

自迈入2025年以来，伴随广告行业新业态、新模式、新技术的不断涌现，我国广告监管也迎来了体系化升级，从广告法系列执法指南的出台，到医疗广告、三品一械广告等重点领域的持续高压整治，再到广告监测技术的重大改进，这一系列监管动向为企业划定了更为清晰的合规红线，企业广告合规也需从“事后纠偏为主”转向“全过程治理”的新阶段。

一、2025年广告监管新动向

2025年伊始，广告业整体保持增长态势、行业规模不断扩张。《中国广告业发展指数报告（2025）》显示，2025年一季度，广告业作为经济活动的“神经末梢”呈现出积极信号，881家头部企事业单位广告业务收入保持较快增速，同比增长11.3%。¹与之对应的是广告监管执法也在持续强化，这对于企业的广告宣传合规治理提出了更高要求。

2025年1月21日，市监总局以《2025年全国广告监管工作要点》开篇亮明了全年广告监管的工作重点，其中主要包括：一是制定广告监管指南意见，完善重点领域、新业态广告监管工作规则；二是做好广告市场秩序整治工作，加大医疗、药品、保健食品、特殊医学用途配方食品、医疗器械等重点领域广告监管工作力度；三是强化广告监测技术创新应用，推动构建一体化广告监管平台，提高违法广告发现能力。

2025年4月14日，市监总局印发《关于维护广告市场秩序 营造良好消费环境的通知》（《通知》），医疗广告、三品一械广告和互联网广告的监管整治力度被再次加码，《通知》明确重点严查“神医”“神药”广告、食品广告疗效化宣传，以及互联网平台涉及的“软文”广告、AI生成内容等。

根据市监总局2025年10月16日公布的执法数据，2025年前三季度，全国市场监管部门共查处互联网违法广告案件22185件，罚没款1.11亿元。这一数据反映出两大趋势：一是互联网广告已成为违法广告的主要形态；二是违法广告的监管和执法仍体现出高频的态势。此外，医药领域是违法“重灾区”，在市监总局同时公布的十起典型案例中，有九起均是医疗或三品一械领域的广告违法行为，其中最高罚款120万元。

由此来看，2025年广告业“发展”与“严管”并行，呈现出规则更细化、打击更精准、技术更先进的总体特点，这一趋势未来大概率还将延续下去，这也为各行各业经营者的合规应对带来更大挑战，企业的合规策略必须相应升级。

1. 国家市场监督管理总局、中国经济信息社：《中国广告业发展指数报告（2025）》第11页。

二、广告监管执法指南的出台

（一）商业广告如何界定？

广告认定这一看似基础的问题，却是所有监管执法和企业合规治理的逻辑前提。伴随各类新型营销宣传方式的层出不穷，广告与非广告活动的认定边界也愈发模糊。2025年6月19日，《〈中华人民共和国广告法〉适用问题执法指南（一）》（市监广发〔2025〕55号，“《执法指南一》”）正式出台，专门回应了“什么是广告”的问题，主要围绕以下四个特性：

1. 营销性

《执法指南一》第四条明确“营销性”是指广告的目的旨在推销商品或服务。推销特定商品或服务的目的，是将广告与纯粹的新闻报道、知识科普、学术文章等非广告内容相区分的最核心要素。推销可分为直接推销或间接推销，实践中常常存在争议的是间接推销是否可能构成广告？我们理解，在企业宣传其形象、荣誉或经营理念等时，应当重点观察这些非直接推销的宣传能否让消费者有效联想到企业的商品或服务、从而促使消费者购买；如是，那么事实上也可能构成广告。²

该条还以负面清单形式列举了不认为具有营销性的几类情形：

- (1) 发布企业信息，自然人用户发布评价等自发行为（前提是并未接受委托发布），以及发布招聘招募等非经营性信息。
- (2) 新闻报道，但不得同时 / 同处含有经营主体信息或购物链接等。企业发布新闻报道的，我们建议应当特别注意其应有的客观性、时效性和社会价值属性。
- (3) 知识介绍 / 科普宣传，同样不得同时 / 同处含有经营主体信息或购物链接等。实践中此类内容与广告的认定边界常常颇具争议，企业在发布该等内容的，我们建议也应特别注意其应有的客观性、科普必要性或学术交流价值等。

2. 媒介性

《执法指南一》第五条明确广告发布需要依托一定媒介。换言之，在宣传内容本身不具备传播载体的情况下，通常也不会被认定为构成广告。

关于媒介性问题，讨论最多的便是直播领域。近年出台的《网络直播营销管理办法（试行）》《互联网广告管理办法》《消费者权益保护法实施条例》等规定，均仅原则性地提及“直播内容构成商业广告的，相关主体应依法履行广告主体责任”，但未能提供可操作的直播广告界定依据，致使该问题始终悬而未决。2026年2月1日施行的《直播电商监督管理办法》则首次对直播电商场景下商业广告的判断作出了正面回应，具有重要的现实意义。第三十五条明确列举了两类构成商业广告的直播场景——“达人直播”和“切片广告”。

2. 国家工商总局广告监督管理司编著的《中华人民共和国广告法释义》第6页亦持有类似观点。

- (1) 达人直播：即商品经营者或者服务提供者以外有一定影响的自然人，在直播电商活动中以自己的名义或者形象对商品或者服务作推荐、证明的。目前常见的明星、网红、KOL等拥有一定粉丝基础和影响力的用户，在直播平台为商家带货的行为可能落入此类范畴，相关主体在直播中对商品进行推销的话术存在被认定为广告的风险。但是，如何精准界定“有一定影响力”，仍会是实操中存在不确定性的问题。
- (2) 切片广告：为推销商品或者服务，将介绍商品或者服务的直播内容录制、剪辑、编辑后，以文字、图像、视频、音频等形式通过互联网或者其他媒介发布的。对此，有评论观点认为，直播是否构成广告存在争议是因为实时直播具有即时互动性，类似线下面对面推销，不具备传统广告的“媒介性”特征；但经剪辑制作的“切片”内容则不同，其具备了可复制、可反复传播的特性，符合大众传播媒介的核心特征，因而被《直播电商监督管理办法》明确纳入商业广告范畴予以规制。

需特别注意，《直播电商监督管理办法》第三十五设置了兜底条款，上述两类情形之外的直播内容，仍有构成商业广告的可能。尤其当直播中出现损害国家或公共利益、违背公序良俗的用语，或违规使用医疗术语等明显违反《广告法》禁止性规定的情形时，仍然可能适用《广告法》进行处理。因此，我们建议直播间运营者、直播营销人员及平台内经营者，对于其它类型的直播内容仍然从严审核直播脚本与宣传内容，降低被认定为违法广告的法律风险。

《执法指南一》第五条同样以负面清单形式列举了不具有媒介性的情形，主要是针对现场展览、线下会议、讲座等各类面对面推销场景，在此类场景下，信息的发布通常具有即时性，并不依托媒介向不特定公众进行扩散，且内容难以复现或复制。但需要特别注意的是，面对面推销场景下的展板、易拉宝、发放的宣传彩页、手册、讲课分发的PPT资料等推销性材料，因其已依附于一定载体，故仍有被认定为构成广告的风险。

3. 受众不特定性

《执法指南一》第六条明确广告应可以触达广泛的不确定的个体。同时该条还进一步规定，对潜在广告受众基于模糊画像、分类、标记或者其网络地址、浏览记录等，运用人工干预、算法推荐等精准投放方式推销的，同样满足受众不特定性要求，这代表企业以往常常运用的付费投流、增加曝光等行为，均可能被视为一种广告活动。

不过实践中具有争议的还在于，“广泛”和“不确定”究竟应当如何界定？例如尽管该条规定“发送仅注册会员可见的商品或者服务信息”具有受众特定性，但倘若此种会员的注册并无门槛，任何消费者均可注册为会员，那么是否可被认为受众具有不特定性呢？又如该条还规定“在互联网聊天群内推销商品或者服务的”具有受众特定性，但是否同时考虑了聊天群是否属于熟人群、聊天群加入无门槛等特殊情况？存在类似争议的还有无需加好友即可查看的朋友圈内容等等。

我们理解，对于受众不特定性的认定，触达个体的“广泛”和“不确定”应当同时具备，当前仍有部分执法实践开始将微信群、朋友圈等私域推销行为纳入广告监管³。因此，针对前述几类无门槛

3. 例如（2025）桂13行终37号案中，二审法院认为：“张某甲在微信朋友圈人数达1611人微信中发布广告的行为，即为广告法调整的广告行为。某乙外包装标签标示主要成分为香蕉浓缩汁，而张某甲通过微信群发天绿元素等治疗号肝癌、肺癌、结肠癌、子宫癌等80%-90%癌症病类，消炎杀菌率10分钟达99.999%，是天然抗生素”等内容及夸大疗效的心衰案例、急性阑尾炎受益案例、脑梗案例、脑出血昏迷案例，以上违反商业广告行业应受到法律处罚。”

情形，特别是在注册或添加人数规模已经较大的情况下，相关内容的传播事实上已具备较强的公众性，仍有落入《广告法》规制的风险。

4. 非强制性

《执法指南一》第七条规定，广告宣传的内容和形式属于国家规定或为保障消费者知情权、选择权应当展示或告知的事项的，不适用《广告法》。此种法定的展示或告知事项通常而言并不具有吸引消费者作出购买决定的属性，但需特别注意的是，如若在其中夹带了主观宣传的内容，例如在某食品的名称前冠以“益智补脑”的措辞，“益智补脑”并非产品名称所必须，且具有一定推销目的，故仍有被视为广告的风险。

（二）广告案件如何确定管辖？

2025年7月8日，《〈中华人民共和国广告法〉适用问题执法指南（二）》（市监广发〔2025〕60号，“《执法指南二》”）正式出台。在《执法指南（一）》回应了“什么是广告”的问题后，《执法指南二》又进一步明确了“谁来管广告”，以便防止执法实践中推诿扯皮和“远洋捕捞”的现象。事实上，广告活动面临异地管辖的风险亦是企业合规治理的关键考量。我们以下重点选择三类广告的管辖规定予以解读：

1. 大众传播媒介广告

《执法指南二》第三条第一款针对广播、电视、报纸等大众传播媒介违法广告，明确由“广告发布者所在地”市监部门管辖。在我们处理的执法案件中，“大众传播媒介”的表现形态常常存在争议，例如针对地铁站内的灯箱是否属于大众传播媒介便存在不同理解，有观点认为灯箱广告的受众面很广，符合大众媒介的传播学特征，因而属于大众传播媒介广告。但我们理解，《广告法》第二十二条款系将大众传播媒介作为与“公共场所、公共交通工具、户外”相区别的概念，即便灯箱广告的传播面很广，但其本身作为一类户外设施也应优先适用户外广告管辖规则。

第三条第二款分别针对植入广告和贴片广告，厘清了“广告发布者”的概念。电影、电视剧或视听节目的“制作者（版权所有者）或者国内合作者”为植入广告的广告发布者，而由于此类节目的“播出者”无法控制植入广告的发布，因而其只能是贴片广告的发布者。

2. 互联网广告

《执法指南二》第四条针对互联网广告违法行为，除“广告发布者所在地”，还进一步明确“广告主所在地、广告经营者所在地”市监部门也有管辖案件，这也进一步提升了互联网违法广告的发现和处置效率。当前互联网场景下的广告形态多样，既有平台发布的广告，亦有用户主体自发发布的广告，发布者认定的关键在于谁对广告的发布具有控制权，例如针对账号主视频下置顶评论的广告链接，若为平台置顶行为，则平台属于广告发布者；而若为账号主体自行置顶，则该账户主体将被认定为广告发布者。

3. 商品包装物广告

商品包装物广告因其高流通性，历来是异地执法的高发区。《执法指南二》第六条第一款规定了商

品包装物违法广告由“违法行为发生地(含广告主所在地、广告经营者所在地、商品销售者所在地)”市监部门管辖,这意味着商品流通至何处,当地市监部门就可能有管辖权,这将导致企业面临“遍地管辖”的可能。

该条第二款明确了“商品销售行为不属于广告发布行为”,也即包装物广告的广告主原则上是生产者而非销售者,但如若销售者自行在包装物上附加广告内容的,自然也可能成为广告主。

该条第三款和第四款规定了商品包装物违法广告的逐级上报机制,对于跨省流通的包装物违法广告,应在立案前逐级报至市监总局;省内流通的,应在立案前逐级报至省级市监部门。市监总局或省级市监部门有权指定管辖。因此,企业在实践中面临异地执法的,建议首先核实管辖机关是否已依法履行逐级上报程序,以及是否取得了市监总局或省级市监部门的指定管辖文件。

我们理解,逐级上报机制的影响主要在于两个层面:一是在程序层面,可能导致立案管辖周期的延长。值得关注的是,行政处罚立案程序通常有明确的时限要求(一般累计不超过六周),而逐级上报的时间是否会计入法定的立案审查期限?这一问题尚有待进一步澄清。二是在实体层面,在市监总局或省级市监部门有权指定特定监管部门进行全案管辖的情况下,企业面临的行政处罚金额将可能显著提高。

(三) 广告注释如何标注?

2025年12月12日,《广告引证内容执法指南(征求意见稿)》(“《征求意见稿》”)公开征求意见,重点回应了实践中“大字吸睛、小字免责”等误导性广告现象,这标志着未来一个阶段引证广告将可能成为监管执法的重点方向。结合我们多年处理广告注释问题的经验,总体来说,广告中的注释可划分为引证型注释和消除误导型注释两种类型:

1. 引证型注释

所谓“引证”是指广告中引用出自第三方的相关数据、统计资料、调查结果、文摘、引用语等;与之相对的是广告主的“自证”内容,即广告主自己通过实验、测量、统计、调查等方式取得的内容,或是使用AI、深度合成等方式生成、合成的内容。《征求意见稿》第十七条规定了自证内容无需标明出处,但无论是引证还是自证内容,都必须遵循真实、准确、合法的要求。

对于引证应当在广告中呈现,实践中大量广告引证,尤其在化妆品领域的功效宣传上,常常笼统表明“结论源自第三方实验室”,但对实验条件、使用场景或限制等避而不谈。为了规范此类断章取义或以偏概全的现象,《征求意见稿》第八条和第九条明确了需规范标明引证内容出处、适用范围和有效期限的要求,第十条还进一步明确了引证的可识别性要求,即表明广告引证内容文字的字体、字号、颜色等应当满足公众在正常情况下能够清晰识别的要求,语音应当与其他内容保持同等语速、语调及清晰度。

与此同时,对于广告中采用的绝对化用语,《广告绝对化用语执法指南》第六条第(六)项规定了在“限定具体时间、地域等条件”情况下宣传产品销量等事实信息的,不构成绝对化用语,但这一豁免情形在实践中也被大量钻了空子。近年来一些广告采用“萝卜坑式引证”的方法,通过量身定制研究报告或人为切分赛道等方法,自行炮制出“第一”“首创”的结论,即便再注释标明,也很

难消除其误导性。《征求意见稿》对此首次予以了回应，第十三条明确规定引证广告中“最佳”“第一”等用语宣传，但相关行业、领域小于国民经济行业分类等国家标准或者行业标准规定，或者相关地域小于省级行政区域，可能导致消费者产生误解的，不适用绝对化用语的该项豁免规定。

2. 消减误导型注释

除引证型注释外，实践中还存在着另一种消减误导型注释，其核心在于通过小字在宣传基础上进行补充说明，但事实上可能限缩了产品的适用场景、使用效果、优惠活动条件等等，例如产品宣传防水功能，但却在广告下方用小字说明防水技术不适用于淋浴、潜水等场景；又如某音响宣传360穹顶功能，但通过小字说明该功能“需搭配可选购的后环绕音箱”；再如某护肤品宣传未备案的抗老功效，但通过小字说明抗老仅是抗皱紧致功效带来的视觉效果。由此可见，此类注释如不予以规范，也极可能造成对消费者的误导。

值得参考借鉴的是，为消减广告内容未完整披露而可能产生的误导性，美国联邦贸易委员会（FTC）发布了关于在线广告信息披露的指南，其中明确列举了这类披露内容应考虑的因素⁴，主要包括：

（1）披露内容在广告中的位置，以及其与广告宣传的接近程度；（2）披露的大小、颜色或图形是否影响其显著性；（3）广告其他部分是否可能分散对披露的注意力；（4）音频信息披露的音量和节奏，视频信息披露的持续时间；（5）披露内容是否能被理解；（6）披露是否不可避免；（7）消费者是否有可能错过披露（例如滚动浏览）等等。总的来说，披露必须“清晰且显著地呈现”。

我们理解，消减误导型注释应当坚持醒目原则，此种“醒目”的判断需综合其大小、颜色、字体、位置、内容等各种因素，但本质上要能让消费者一目了然。《征求意见稿》第十一条明确引证广告“不得利用减小字号、改变字体或者使用与背景相近颜色文字等可能使消费者难以辨明的方式进行补充说明”，且“不得对商品的性能、功能、用途、规格、有效期限、优惠条件等作出限缩或者不符合常理常识的解释”。尽管相关规定尚未落地，但广大企业也宜把握监管趋向，做好相应自查和应对。

三、医疗广告监管新规的出台

2025年5月9日，市监总局发布了《医疗广告监管工作指南》（“《监管指南》”）。随后7月17日，市监总局会同国家卫健委、国家中医药局发布了《医疗广告认定指南》（“《认定指南》”）。从我们多年办理医疗广告案件的经验来看，无论是面向医疗卫生专业人士的各类学术交流推广，还是面向消费者端的推广，都时常面临究竟“是不是广告”的灵魂拷问。两份指南的相继出台，也为实践中医疗广告的认定和监管难题提供了更为统一、细化的依据。

1. 不构成医疗广告的情形

医疗广告发布前应当依法进行广告审查，因而认定哪些内容构成医疗广告、从而需履行广审是首先要解决的问题。《认定指南》第二条第一款规定医疗广告是指“利用一定的媒介和形式直接或者间接介绍医疗机构或者医疗服务的广告”。

4. See Federal Trade Commission, *.com Disclosures, How to Make Effective Disclosures in Digital Advertising*.

实践中医疗机构通过软文形式变相发布医疗广告的行为并不鲜见，例如2025年10月22日中国市场监管新闻网报道，徐州某医院有限公司在其微信公众号上通过患者的名义及形象对近视手术效果进行宣传，并配有患者与医生合影及眼部检查照片，最终被认为构成违法发布医疗广告并处以罚款。又如湖南省公布2025年民生领域违法广告典型案例之五中，邵阳市某医院有限公司通过患者感谢医护人员的事例进行宣传，同样被认定为构成变相发布医疗广告并处以罚款，

因此，在认定医疗广告时，除了需要依次判断是否符合我们在前分析的广告认定的四个条件，还应当特别注意把握“实质重于形式”的原则，判断相关内容发布的实质目的是否在于推销特定的医疗机构或其医疗服务，具体来说：

- (1) **医疗科研目的信息**：《认定指南》第三条规定了医疗机构发布招募受试者、临床研究患者等信息，不构成广告。但如若名为招募受试者、实为吸引患者至特定医疗机构就诊或推销医疗服务的，则可能构成广告。
- (2) **分诊、就医引导**：《认定指南》第四条规定了医疗机构对患者进行的分诊、就医引导或解答咨询、指导患者接受诊疗等行为，不构成广告。但如若以分诊、引导为幌子对特定医疗机构或医疗服务的效果、安全性等进行主观宣传的，则仍可能构成广告。
- (3) **医疗机构信息公开**：《认定指南》第五条规定了医疗机构在自有空间公开发布医疗机构概况、医务人员信息、医疗服务项目、诊疗服务流程及医保、价格、收费等信息的，以及通过第三方互联网电商平台以表格化形式介绍医疗机构名称、地址、接诊时间、医务人员简介、医疗服务项目等患者就医必须了解的信息，不构成广告。

但同时第六条还规定主观推介信息的例外，也即，当医疗机构在公开前述客观信息过程中，还进一步对本机构的硬件设施或诊疗技术、诊疗效果进行主观推介，或是与其他医疗机构进行对比以突出其优势的，则仍可能构成广告。

- (4) **健康科普、知识介绍**：《认定指南》第七条明确健康科普本身并不构成广告，但第八条进一步列举了以健康科普、知识介绍为名变相发布医疗广告的几类情形。实践中医疗机构宜注意避免突出描述（包括借助病例或案例介绍等方式）或主观评价特定的机构或其医疗服务在诊疗技术、诊疗效果、安全性、价格等方面的优势；以及避免在底部附加跳转入口，例如通过“点击即可预约”按钮，从而向特定医疗机构或医疗服务引流构成广告。

2. 广告内容允许“轻微不一致”

《监管指南》第六条首次明确医疗广告内容与核准的广告成品样件内容允许“轻微不一致”，并且列举了（1）调整广告背景颜色；（2）改变广告字体或颜色；（3）调整广告图片长宽比；（4）减少广告内容且不会造成误解；（5）增加或更改医疗机构联系电话、地址、网址且真实无误，这五类非实质性、不引人误解的修改。

需特别注意的是，一方面，该条列举的第四项情形仅允许“减少”广告内容，而不允许增加或修改广告内容，且此种“减少”也不能通过删除重要限定词或注释等产生引人误解的效果。另一方面，该条并未规定兜底条款，这表明在前述五项情形之外的其他修改，在该指南没有太大的容忍空间。

3. 全面禁止医疗广告代言

医疗领域中，医生、患者以自己的名义讲故事、做范例的情况屡见不鲜，尤其在面对执法调查时，部分医疗机构常常会抗辩该等广告中的医生和患者都是演员而非代言人。对此，《监管指南》第十条针对医疗广告中的代言行为作出了全面禁止：一方面，如构成真实代言，则违反了《广告法》中“医疗广告不得利用广告代言人作推荐、证明”的规定；另一方面，如是虚构、冒用患者等名义、形象（即广告表演者）作推荐、证明的，即便不成立违法代言，则也将构成虚假广告的违法行为。

四、三品一械广告合规的若干问题

三品一械是2025年度全国广告监管和执法的核心重点领域，此类领域直接关系到公众生命健康安全，近年来在自媒体加持下各类变相违法形态、场景更是层出不穷。例如2025年10月16日市监总局公布十起互联网违法广告典型案例之二，广州某公司在其健康科普文章中变相发布“菲普利蛋白琥珀酸铁口服溶液”处方药广告和未经审查的“排卵检测试剂”“胎心监护仪”医疗器械广告，最终被处以42万元罚款。

又如福建省市监局发布2025年第二批虚假违法广告典型案例之六，当事人利用广告宣传单、展示板等对外发放、展示推销某远红外磁脉冲治疗仪，广告内容含有推销性用语，最终也被认定为违法发布医疗器械广告。

2025年11月13日，《上海市药品、医疗器械、保健食品、特殊医学用途配方食品广告活动合规指引》（“《指引》”）发布，《指引》总结了近年来三品一械广告领域的一系列重要规定，在部分监管规则上亦有创新，值得广大业内企业关注。

1. 不构成广告的情形

三品一械广告同样需事先履行广告审查义务，认定哪些情形构成广告也是实践中最困扰企业的难题之一。《指引》第六条第二款规定了十一项不属于广告的情形，其中值得关注的是第（六）项“开展医药知识介绍、科普宣传且不涉及具体产品信息”的情形。这一情形引发的疑惑在于，在开展知识介绍、科普宣传且涉及具体产品信息的情况下，是否就必然构成广告呢？结合我们的工作经验，此处以药品为例简作分析：

- (1) 首先，在提及特定药品商品名的情况下，我们理解此类情形通常风险较大，还需综合分析相关材料是否具备相当的学术交流价值、是否为必须提及该商品名、是否对药品的疗效或安全性采取了推销性措辞等等。
- (2) 其次，如若提及特定药品的通用名，并且市面上目前该通用名仅对应一种商品名的，则通常来说指向性仍然较强，但仍需综合考虑前述因素，以便尽可能降低材料整体呈现的推销性质，材料发布者也能获得更多抗辩空间。
- (3) 最后，如若提及特定药品的通用名，且该通用名项下包含了多个商品名的，由于指向性有所弱化，因而构成广告的风险也会相应降低。
- (4) 此外，考虑到科普具有面向大众普及的属性，因此我们建议科普材料还需额外考虑是否存在科

普必要性，例如针对大众普遍熟知的常见病，或是已经属于生活常识范畴的医学知识，通常来说科普的必要性会较低。

(5)从企业合规管控的角度，我们也建议在材料开头处醒目声明“本文仅作知识介绍或健康科普/仅供学术交流，不用于任何商业推销目的。”

2. 新增多项三品一械广告不得出现的情形

《指引》第十一条规定了十二项三品一械广告中不得出现的情形，其中以下几类新增内容值得重点关注：

- (1)新增不得出现“抽奖销售、盲盒销售、先到先得”等诱导性内容，将已有的药品监管领域限制扩展至三品一械领域。
- (2)新增“销量第一、市场占有率第一、销量遥遥领先”作为不得出现的综合性评价内容，其目的主要在于防范企业通过宣传产品销量、市场占有率等方式，使消费者误以为该产品具有绝对优势或普遍适用性，从而忽视其个体差异和实际限制而购买。
- (3)允许商标、专业术语作为可单独使用外国语言文字，契合实践需要。

3. 广告人物形象构成代言的认定

《指引》第十三条分别就非公众人物和公众人物构成广告代言的情形进行规定。尽管该条延续《广告法》代言人的规定，将“对产品作推荐、证明”作为公众人物代言的判定条件，但结合我们的经验来看，考虑到公众人物对消费者的购买决策影响较大，因而在执法实践中，此种“推荐、证明”的认定标准可能会大幅降低，甚至只要公众人物在广告中出现即可合理推定其就是来推荐、证明该产品的。因此我们建议，企业宜重点关注广告中出现的公众人物，防范其认定为广告代言的风险。

另一个问题在于，“公众人物”究竟应当如何认定，各地监管也有不同把握尺度，例如有监管实践认为小红书的粉丝量达到5000以上就可能构成公众人物。因此我们建议，企业宜对广告中出现的人物作必要的背景调查，综合其在线上或线下的粉丝量、讨论度、曝光量等来判断其知名度。

五、总结与建议

总的来说，2025年是广告合规体系化升级、发展与监管深度交织的一年。首先，商业广告的界定早已突破传统场景，科普软文、直播切片、展会物料、私域推销等各类新的广告形态均已纳入监管的范畴，且针对违法广告的管辖也正朝着更广、更全的方向发展。其次，市监总局密集出台了众多新规和执法指南，显示广告监管与执法将更为技术化与精细化，例如引证广告《征求意见稿》，显示监管对于小字注释已经引起高度重视且可能在将来作为广告监管与执法的新热点。最后，医疗、三品一械等领域监管新规的陆续出台，以及各类医药违法典型案例的曝光，表明这些重点敏感领域的监管在2025年并未放松，甚至在未来更有持续加码的趋势。

由此来看，一系列更为密集、细化的监管指南落地，正使得各行各业的企业面临前所未有的合规压力，传统“事后纠偏”的应对模式已难以适应当前的监管要求，未来广告的合规风险可能暗藏在广

告的策划、设计、制作、发布、传播等每一环节。同时，积极地来看，执法的规范化也给予了企业的广告合规治理更加清晰和具备操作性的指引。因此，我们建议企业结合新规定和新指南，转变合规思维、升级合规策略，将合规要求纳入治理的全过程。对此，我们也简作如下建议：

1. 事前预防：

- (1) 制定或完善企业广告合规操作指引。针对企业对外发布各类内容或材料的，我们建议可以针对不同场景（例如自媒体发布文章、直播、线下活动等各类场景）分别制定针对性的合规操作指引，并引导员工落实，以便在设计之初尽可能降低其内容风险。
 - (2) 加强广告发布的事前审查。2025年是AI全面应用落地之年，目前全国多地市监部门正大力推广运用AI技术，针对互联网及大众传媒等广告活动进行高频次、高密度的监测和检查，对此我们建议，企业可以运用“魔法打败魔法”的解题思路，引入AI技术实现广告的事前审查，并辅以人工复核的方式，确保最大程度降低合规风险。我们深知这一破局思路，并在AI审查的领域做出了长足有效的探索，目前我们也为多家企业提供了更为高效精准、智能化的广告合规审查方案，借此助力企业构建一道能够与监管技术相匹敌的合规防线。
2. **事中管控：**建议企业可以考虑运用“AI+人工”的方式定期就对外发布内容进行检查或抽查，针对其中发现的高风险内容应当立即进行下架和修改，我们在领域也积累了大量的实操经验。
3. **事后处置：**若遭遇广告执法调查，企业应当及时梳理相应广告发布的全流程资料（例如与供应商的合作协议、广告宣称的依据凭证、审查记录）等，并核实管辖程序等合法性，必要时可由外部律师协助分析相关争议点，在合法框架下尽可能争取对企业影响最小的处理结果。

本期编辑



康英杰
合伙人

yingjie.kang@fangdalaw.com

方达合规及政府监管团队

执业领域：专攻监管合规、行政法及国家安全审查



罗千
合伙人

qian.luo@fangdalaw.com

方达争议解决团队

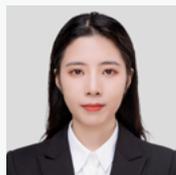
执业领域：专攻商事争议解决、行政法、合规等



周真伊
律师

zhenyi.zhou@fangdalaw.com

方达争议解决团队



江雪儿

bella.jiang@fangdalaw.com

方达争议解决团队

北京办公室

朝阳区光华路1号
北京嘉里中心北楼27层
邮编：100020

电话：+8610 5769 5600
传真：+8610 5769 5788

广州办公室

天河区珠江新城珠江东路6号
广州周大福金融中心66楼
邮编：510623

电话：+8620 3225 3888
传真：+8620 3225 3899

香港办公室

中环康乐广场8号
交易广场1期26楼

电话：+852 3976 8888
传真：+852 2110 4285

南京办公室

鼓楼区汉中路2号
亚太商务楼38层
邮编：210005

电话：+8625 8690 9999
传真：+8625 8690 9099

上海办公室

石门一路288号
兴业太古汇
香港兴业中心二座24楼
邮编：200041

电话：+8621 2208 1166
传真：+8621 5298 5599

深圳办公室

福田区中心四路1号
嘉里建设广场一座9楼
邮编：518048

电话：+86755 8159 3999
传真：+86755 8159 3900

新加坡办公室

莱佛士坊1号#55-00
莱佛士坊一号1座
邮编：048616

电话：+65 6859 6789
传真：+65 6358 2345