

高速公路广告资源受益主体辨析

赵 东^{1,2}

(1. 陕西省社会科学院 文化产业与现代传播研究所, 陕西 西安 710065;

2. 山东大学 历史文化学院, 山东 济南 250100)

摘 要:为辨析高速公路广告资源受益主体,对高速公路广告资源的性质、不同认识的根源以受益主体的判别标准等进行了分析。分析认为:高速公路广告资源受益主体是高速公路投资建设者,而非其他部门。

关键词:高速公路;广告资源;受益归属;受益主体

中图分类号:F50

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2012)03-0042-05

2011年中国高速公路总里程达到 8.5×10^4 km,伴随高速公路产生的高速公路广告媒体已经成为业界的一匹黑马,吸引着越来越多广告主、广告商的注意力,日益成为广告业中的生力军。然而,在当前高速公路广告迅猛发展中,却出现了市场混乱、经营管理主体资格不明、高速公路投资建设者合法权益遭受侵害等一系列不利于发展的问题。在这些错综复杂、相互牵扯的问题中,最重要的是高速公路广告资源受益主体问题。

一、问题的提出

由于高速公路广告全天候发布、收视时间长,接触率、准确到达率高,高架势、高形象,成本相对较低,载体相对稳定,兼有传统与现代媒介的优势^[1],大量广告商纷纷看好并积极参与广告开发与代理销售。可是,广告商或者其他法人在利用高速公路广告媒体时,主要应向谁支付这一广告资源的使用费或给予其他补偿?也就是说,高速公路广告资源的受益主体是谁?很多广告资源受益主体,例如广播、电视、报纸、杂志等是非常明确的,毫无争议,即

在这些媒体上发布广告必须给媒体单位支付广告资源利用费用或给予其他补偿。当然,广告发布者如不支付费用或补偿,在这些媒体发布广告的行为和目的几乎难以完成。然而,高速公路广告作为一种新兴广告与传统媒体相比,人们对这种广告资源还不是很熟悉,对其有偿使用的认识还不够到位,这种广告资源到底谁是受益主体更是模糊不清。

对于高速公路广告资源,高速公路过境地方政府认为,应该把市域内的高速公路广告按照户外广告进行管理,并成为其受益主体。从概念上说,高速公路广告属于暴露在户外的媒体广告;近年来,很多有立法权的地方政府出台了户外广告法规。根据概念推理和管理法规,高速公路广告资源的受益主体归属各个路段所在的地方政府部门,似乎合理合法。

高速公路控制区内广告又可详细划分为高速公路及高速公路用地范围内广告和高速公路建筑控制区内广告2个部分。其中,高速公路及高速公路用地范围内广告,由于相关的政策法规明确,因此这一部分广告管理权责分明。这部分高速公路广告资源受益归属高速公路的投资建设者,几乎没有人提出异议。高速公路建筑控制区内广告,由于各地规定

收稿日期:2012-05-16

作者简介:赵 东(1975-),男,陕西周至人,陕西省社会科学院助理研究员,山东大学历史学博士研究生。

不统一,且存在权属管理上的条块分割问题,所以目前这一类广告物设置、广告市场经营主体呈现混乱状态。正因如此,高速公路过境地方政府认为应该按照户外广告管理这一类广告,并成为受益主体。

对于高速公路控制区外广告资源,“目前并没有相应的法律法规统一规范,此类广告则处于一种完全无序发展的现状”^[2]。当前这类广告主要是一些广告商或其他部门通过各种渠道取得了高速公路两侧土地使用权后制作发布的,从而使得高速公路广告资源受益主要归属了广告商或其他部门和土地原使用者,成为受益主体。然而,高速公路过境地方政府部门对此有不同的观点。

高速公路过境地方政府部门认为,他们是高速公路广告资源的受益主体。然而,对于高速公路建筑控制区内广告和控制区外广告,高速公路投资建设者则认为,这些都应该由他们经营与管理,高速公路广告资源受益应该归属于他们,他们才是高速公路广告资源的受益主体。

高速公路过境地方政府部门要求管理高速公路广告并取得受益,是根据户外广告的概念;高速公路的投资建设者要求管理建筑控制区内外广告,特别是高速公路控制区外广告受益,则是根据高速公路的概念。广告商或其他部门利用控制区外土地和建筑物制作发布广告,认为是利用了土地资源和自有物质资源;高速公路的投资建设者则认为那不是利用土地等资源,而是在利用高速公路资源。

二、高速公路广告资源的性质

在实践中,高速公路广告具有跨行业、跨部门、跨行政地域的特点,涉及到不同地域的工商、土地、文化、交通、城建等部门,各系统(部门)又都习惯于从本位主义出发^[3]。因此,高速公路广告资源受益归属与受益主体存在不小争议,也比较正常。但是,高速公路广告资源终究是因高速公路而产生,没有高速公路便没有高速公路广告。很多部门在认识高速公路广告资源受益主体问题时,往往抛开了这最根本、最关键的一点。

高速公路广告能够取得巨大的效益,特别是经济效益,都是因为利用了一定的资源。现实世界中,很多事物都是利用了众多资源组合而成,在众多资源中又存在母体资源或主体资源。母体资源是事物的来源所在,主体资源是事物的主体构成部分。母体资源或主体资源在事物形成与发展中具有不可

少的作用,缺少了母体资源或主体资源,事物将难以形成和发展。有时母体资源又即主体资源,两者合二为一,对事物的形成发展产生着更为重大的作用。

在高速公路广告资源中,高速公路既是母体资源,又是主体资源,扮演着必不可缺的角色。没有高速公路,也就没有高速公路广告资源,便没有高速公路广告。高速公路衍生了高速公路广告资源和高速公路广告。在高速公路广告资源的利用、高速公路广告制作发布中,尽管也不能缺少其他资源,但是如果如果没有高速公路,这些资源就只具有本身的价值,也不能产生像高速公路广告那样所带来的社会效益与经济效益。

高速公路广告资源对高速公路有着天然的依赖性,其效益因高速公路而产生。高速公路为高速公路广告提供了必需的空间资源,高速公路广告资源依靠高速公路空间资源进行传播。在高速公路的有效视距内,广告设置者依靠高速公路的空间资源进行广告传播活动。当高速公路的空间资源无法实现广告行为时,广告对高速公路空间资源的依附性减弱,广告设置者也会将资金转移到其他类型的广告。因此,高速公路是高速公路广告资源产生的基础,高速公路广告必须依托高速公路才能生存和发展^[4]。

总而言之,高速公路是高速公路广告的母体和主体资源,高速公路广告资源因高速公路而产生,是高速公路的衍生资源。

三、有关不同认识的根源

(一)对“市”的不同理解

高速公路过境地方政府部门之所以有高速公路广告资源受益的想法,一方面在于把高速公路广告纳入了一般户外广告,另一方面则在于对“市”的不同理解而产生的歧义。

在广告学和户外广告的相关研究中,“所谓户外广告,是指在户外特定场所,以不特定多数为对象,在一定的时期内持续提供视觉传达沟通的广告物”^[5]。根据这一概念,高速公路广告属于户外广告范畴,但这只是概念层次。在广告学和户外广告相关的研究分类中,尽管高速公路广告业已经形成一定规模,却并没有出现专门的高速公路广告类型。这在很大程度上是因为高速公路广告不同于一般户外广告。

一般户外广告多出现在城市,对于城市户外广告资源应由国家所有,各级政府有关部门代表国家

收取使用费用^[6]。然而,与一般户外广告利用城市公共空间资源不同,高速公路广告主要利用的是由投资建设者修建的高速公路资源以及公路两边国家承包给农民的土地资源。

高速公路过境地方政府部门要求成为市域内的高速公路广告资源的受益主体,通常认为“市”是指整个市辖行政区域,包括城市和农村,所以户外广告法规能够覆盖高速公路广告。这里实质上存在着对“市”的不同理解。从行政管理角度讲,地级市、县级市都包括所辖农村在内,但是人们通常又认为“市”专指城市、城区,不包含农村,而且户外广告法规主要针对的是城市。《西安市户外广告设置管理条例》第三条就明确规定:“本条例所称户外广告设置,是指利用建筑物、构筑物、市政公用设施及其他户外场外的城市空间,设置广告、广告牌或者具有广告内容的霓虹灯、灯箱、电子显示屏、电子翻转牌、实物造型设施的行为。”

总之,高速公路广告不同于一般城市户外广告,它利用的不是城市公共空间资源,而利用的是高速公路所产生的广告资源,地方政府的户外广告法规不适用于高速公路广告,高速公路广告资源的受益主体不是地方政府部门。

(二)对创意者的不同认识

高速公路控制区外广告资源的受益主体是一个焦点问题。当前高速公路广告市场混乱主要就集中于控制区外广告,通常所说的高速公路“非法广告”和“黑广告”也多指这一部分。控制区外广告坚持认为其不在高速公路控制区内,利用的是控制区外的土地资源、建筑物以及广告发布者和制作者的创意,广告资源受益归属应该是土地资源使用者、建筑物所有人和创意者,并且受益主体应该是创意者。这样,衍生出高速公路广告资源的高速公路投资建设者则成了看客。

那么,在这里高速公路投资建设者应该不应该是看客,创意者应该不应该是受益主体?我们知道,没有凭空的创意,创意都有一定基础,在取得创意效益时,需要看其创意来自于什么,如果创意主要来自某一事物,而且该事物本身就有权益使用者,那么就必须使其权益使用者受益,否则就属于侵权。目前高速公路控制区外广告大多属于这样一现象,因为该广告资源由高速公路所衍生。没有高速公路,便不会有高速公路广告创意,高速公路广告创意是在利用高速公路衍生资源。

(三)所占用地土地资源的不同认识

控制区外的广告塔等广告设施占用一定的土地资源,必须向拥有土地使用权的农户或其他人支付必要的费用,这一点毋庸置疑。然而问题是,这里的土地资源、建筑物并不等于高速公路广告资源,因为如果没有高速公路,这些土地资源将和其他土地资源没有任何区别,并不能产生巨大的广告效益。这里的土地资源之所以能产生明显更高的效益,是因为高速公路,即其所衍生出的广告资源。高速公路控制区外的土地资源作为农业用地时,投入低,收益也低;而作为工矿业等用地时,收益高,但投入也高,对此,人们认识到这是投入与收益的合理均衡。然而,当这里的土地资源作为广告设施用地时,则投入低,收益高,打破了合理均衡。原因何在?是因为高速公路所衍生的广告资源起了关键作用。说到底,这里的土地资源是因为附加了价值成为了高速公路广告资源。

控制区外广告资源作为高速公路的衍生资源,高速公路投资建设者理应是受益主体。

四、受益主体的判别标准

(一)从“谁投资,谁受益”原则来看

“谁投资,谁受益”是当前社会运行和处理市场经济利益关系的一条重要原则。这一原则有利于鼓励投资者的积极性与主动性,构建良好合理的社会主义市场经济运行秩序,符合科学发展观,因此,在各个行业领域中都贯穿着这一原则。

“谁投资,谁受益”原则适用于有形资产,也同样适用于高速公路广告资源等无形资产。高速公路投资建设者投入了大量资金,必须要有效益回收,因此,国家赋予了他们收费权、广告经营权、服务设施经营权。其中广告经营权不仅包括高速公路控制区内,还应包括控制区外。按照“谁投资,谁受益”原则,高速公路投资建设者应从高速公路广告资源、高速公路广告中受益。因为投资建设者是高速公路广告资源绝对的主要投资者,他们应该是高速公路广告的受益主体。

高速公路控制区外广告商通常认为,他们取得了广告设施的土地使用权,进行广告设置,就是在投资,应该受益。其实,该看法忽略了高速公路需要投入大量资金进行建设这个大前提。高速公路所衍生的高速公路广告资源是投资建设者巨额投资的结果。控制区外广告商所谓的投资根本无法和高速公

路建设投资相比,而且这种投资实质上也是非法侵权。当然,从受益归属上说,高速公路控制区外广告资源受益主体是高速公路投资建设者,控制区外土地等资源也可以从高速公路广告资源受益,但主要应该从资源自身价值受益。

“谁投资,谁受益”原则还包涵了“投资多,受益多”的理念。对于高速公路广告资源,尤其是控制区外广告资源,这一原则理念必须得到贯彻。大多高速公路控制区外广告资源由投资土地、投资高速公路建设、投资广告设施组成。比较这三者的投资多少,很容易知道高速公路建设的投资绝对是占绝大部分。按照“投资多,受益多”原则,高速公路投资建设者理所应该受益高速公路广告资源的绝大部分,是高速公路广告资源受益主体。

(二) 国家法规的规定

从 20 世纪 90 年代开始,为了筹集公路建设基金,加快公路建设速度,国家允许具有特定资格的国内外经济组织投资建设高速公路,对已建成的收费公路,国家允许其将经营权有偿转让,使得公路所有权与经营权法定分离,即所有权为国家所有,而投资者获得一定年限的经营权。

1996 年 10 月交通部颁布《公路经营权有偿转让管理办法》第五条规定:“公路经营权是依托在公路实物资产上的无形资产,是指经省级以上人民政府批准,对已建成通车公路设施允许收取车辆通行费的收费权和由交通部门投资建成的公路沿线规定区域内服务设施的经营权。”也就是说,投资者取得的高速公路经营权不仅有收取车辆通行费的收费权,还有对公路沿线规定区域内服务设施的经营权,即包括公路沿线规定区域广告的经营权。对此,《公路经营权有偿转让管理办法》第九条明确指出:“公路经营权转让范围的具体内容为:40 km 四车道以上的公路路段及 500 m 四车道以上独立的大型桥梁、隧道等公路设施车辆通行费的收费权和公路沿线规定区域内的饮食、加油、车辆维修、商店、广告等服务设施的经营权。”

由具有特定资格的国内外经济组织来经营高速公路,包括因高速公路衍生的高速公路广告资源。根据权利与义务平衡的原则,高速公路广告所获得收益理由由高速公路投资者享有^[7]。2004 年颁布的《中华人民共和国收费公路管理条例》第二十条明确规定:“收费公路的权益,包括收费权、广告经营权、服务设施经营权。”国家进一步明确赋予了高速公路投资建设者广告经营权。投资建设者被国家

赋予了高速公路广告经营权,即意味着他们可以通过高速公路广告的经营来取得受益。

(三) 基于相邻权的认识

相邻权,指要求相邻的不动产所有人以及占有人不得以其不动产损害自己占有利用自己的不动产的权利。相邻权是附属性物权,是不动产所有权和其他占有权利的必然延伸^[8]。相邻不动产的所有人或使用人在行使自己的所有权或使用权时,应当以不损害其他相邻人的合法权益为原则。如果因权利的行使,给相邻人的人身或财产造成危害的,相邻人有权要求停止侵害、消除危险和赔偿损失。《物权法》第八十四条规定:“不动产的相邻权利人应当按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的原则,正确处理相邻关系。”这一规定可以用来认识高速公路广告资源受益主体问题。

高速公路和两侧农户土地构成了相邻关系,相互可以请求相邻权。在高速公路修建时,投资建设者考虑到因高速公路给两侧土地使用带来的不便,通常给予了农户一定的经济或其他补偿,这是相邻权的应用。权利和义务是相互制衡的。农户可以向高速公路投资建设者请求相邻权,同时投资建设者也可以向农户请求相邻权,请求高速公路广告资源的受益主体地位以及合法广告经营权益不遭受侵害。

前文已分析,在高速公路控制区外设置广告实质是利用了高速公路衍生的高速公路广告资源,实际上就是利用了相邻不动产高速公路的资源。不给予高速公路投资建设者补偿,没有征得其同意,利用相邻高速公路广告资源,就是侵害了高速公路投资建设者的相邻权。事实上,目前非常泛滥的控制区外广告^[2],几乎都没有给予高速公路投资建设者进行补偿,高速公路投资建设者的受益主体地位基本上得不到体现,相邻权遭受到了侵犯。更为严重的是,该类广告因此成本极低,从而以非常低的广告经营价格和控制区内高成本经营广告进行市场竞争,使得控制区内广告经营艰难,高速公路广告市场极度混乱,高速公路投资建设者的相邻权遭受到更为严重的侵犯。

当然,通过协商给予相邻高速公路投资建设者补偿,经同意后的控制区外广告资源利用可不为侵权。高速公路投资巨大,在高速公路广告资源中占绝对主体地位,控制区外广告成本绝大部分应该是给予高速公路投资建设者的巨大补偿,这样一方面可以体现投资建设者在高速公路广告资源的受益主

体地位,另一方面控制区外广告价格和控制区内广告价格也会基本持平,从而不再出现高速公路控制区外广告恶性竞争、广告市场混乱的状况。

五、结 语

由于高速公路广告资源主要属于一种无形非物质资源,加之实践中高速公路广告的复杂性,因此,其受益归属与受益主体难免产生争议。高速公路投资建设者投入了巨额资金修建了高速公路,需要回收资金,以进一步投资建设高速公路以及对原有路段正常的维修与管理,而利用高速公路所形成的广告资源进行广告经营就属于其中的一种行为,其广告经营权益也被国家以法规形式所肯定。因此,高速公路的投资建设者必须是高速公路广告资源的受益主体,其他部门只能根据自身资源价值大小,在高速公路广告中取得适当的受益。

从现实来看,明确高速公路投资建设者是高速公路广告资源受益主体还仅仅停留在理论层次,高速公路投资建设者的合法权益还仍然在遭受着侵犯。投资建设者要维护合法权益,体现高速公路广告资源的受益主体地位,还需要交通部门协同各界

人士共同努力,由省级人民政府制定出台高速公路广告管理法规予以明确。只有如此,才有利于高速公路广告市场的有序发展,有利于高速公路更好的可持续发展。

参考文献:

- [1] 袁彩霞.高速公路广告的开发[J].交通与运输,2008(4):39-40.
- [2] 朱田凤,张 维.高速公路广告经营管理权浅探[J].新闻知识,2008(8):39-41.
- [3] 贺宏斌,苑芳强.高速公路广告经营权探析[J].商业研究,2009(1):114-116.
- [4] 高卿媛.高速公路广告资源的经济法理界定[D].西安:长安大学,2007.
- [5] 樊志育,樊 震.户外广告[M].上海:上海人民出版社,2003.
- [6] 刘鸿尧.强化资源意识 管好户外广告[J].环境卫生工程,2003,11(1):49-50.
- [7] 贺宏斌,苑芳强.高速公路广告经营权历史比较研究[J].公路,2008(10):134-135.
- [8] 孙宪忠.德国当代物权法[M].北京:法律出版社,1997.

Analysis for benefit body from expressway advertisement resources

ZHAO Dong^{1,2}

(1. Institute of Cultural Industries and Modern Communication, Shaanxi Academy of Social Sciences, Xi'an 710065, Shaanxi, China; 2. School of History and Culture, Shandong University, Jinan 250100, Shandong, China)

Abstract: In order to know exactly who is the benefit body of expressway advertisement resources, the paper analyzes the nature of expressway advertisement resources, different understandings of the resources and the judging standards of the benefit bodies. The results show that the benefit body of the advertisement resources is the expressway investor and constructor, not other departments.

Key words: expressway; advertisement resource; benefit attribution; benefit body