

浅析日本户外广告规划与管理的经验与启示

Study on the Outdoor Advertising Planning and Administration of Japan

邓凌云 张楠

Deng Lingyun, Zhang Nan

摘要：户外广告是城市景观的重要构成因素，针对户外广告进行规划与管理是提升城市形象与品质的重要手段。本文分析了日本户外广告设置的法律体系、规划要求以及管理制度，同时对如何完善我国的户外广告规划与管理提出若干建议。

Abstract: Outdoor advertising is a significant factor to city landscape, planning and administration of it is a vital means to upgrade the city image. This paper analyzes the law system, planning requests and administration institution of outdoor advertising of Japan, also puts forward some suggestions on how to improve the outdoor advertising of China.

关键词：户外广告；规划；管理；日本；启示

Keywords: Outdoor Advertising; Planning; Administration; Japan; Inspiration

作者：邓凌云，中南大学博士研究生，长沙市城乡规划管理局注册规划师。

41523295@qq.com

张楠，博士，中南大学教授、博士生导师，北京世纪千府国际工程设计有限公司董事长，一级注册建筑师，注册规划师

长期以来，公众对户外广告的认知仅限于其“广而告之”的功能，普遍认为户外广告是经营者个人的事情，经营者也会尽其所能地采用繁华、张扬、艳丽的表达方式吸引大众的眼球，以获得品牌效应产生经济价值。城市对于广告采取一种放任自流的态度，任凭广告在空间中“张扬舞爪”。然而随着观念的逐渐转变、素养的提升，政府和公众慢慢意识到户外广告是城市景观的重要构成元素，是城市细节的体现，其处理得当与否直接影响到城市的品味和景观的秩序，必须给予高度重视。近年来，我国对于户外广告的设置采取了一系列的措施，对其进行全面整治和科学规划，取得了一定成效，不过还远远不够。日本作为发达国家，其商业气氛较为浓厚，户外广告的设置较为有序，与建筑和环境融为了一体。这是因为日本开展户外广告规划比我国要早很多，各主要城市均已制定了户外广告规划，对户外广告进行引导与规范，本文认为其中的一些做法值得正处于户外广告规划起步阶段的我国城市来借鉴。

1 户外广告设置的法律体系

日本广告设置的依据较为完善，已形成了体系。从国家到城市到行政管理部

门，建立了适应不同层面的广告设置依据。1949年日本颁布了《户外广告法》，是户外广告规划与管理的根本大法，沿用至今。此后随着时代的变化逐步在原有的基础上对某些条款进行了修改与完善，目前已修订了九次。这九次修订并非全部针对此法律中的条款，部分是因为其他法律中关于户外广告的规定发生了变动而相应地将《户外广告法》中的条文进行修订，以体现根本法的一致性。该基本法主要分为六章：第一章总则对于户外广告设置的目的和户外广告的定义进行了规定；第二章为广告等的限制，将广告禁止设置、限制设置的区域和物件以及与景观环境的关系进行了规定；第三章为监督，明确了广告监督的主体及其职责，违反规定所采取的措施，广告保存、拆除以及废止的对应办法；第四章为户外广告业，即要实施广告业登录制度，规定了广告业主的义务以及负责该项制度的部门应承担的职责；第五章为附则，对于广告设置的特例进行了规定；第六章为罚则，即规定了对于违法行为采取的处罚措施。

各个城市在基本法的基础上结合当地情况制定更为详细的《户外广告条例》。基本法主要是以文字的形式提出原则性的指导，因各地情况存在差异，需要相应

制定更为详实的条例以规范各地方广告的设置。相对基本法而言，地方条例最大的特点是制定了本区的广告管理规定以及如何实施“广告许可制度”和“广告登录制度”，并对广告业主如何申请、需要承担的责任与义务、申请的手续费用、时限等进行了规定。条例加强了政府对广告的管理效能。

广告管理部门在《广告条例》的基础上进一步细化，需出台《户外广告指引》。与前两者以文字的形式出现不同，《指引》更多的是以图解加上文字的形式对户外广告的设置作进一步明确，具有更强的可操作性。日本的土地为私有制，因此在城市开发建设中会出现很多以个人名义提出许可申请的情况，而这些个人往往是没有城市建设专业背景的。这就要求地方条例要做到专业人士和非专业人士均能轻松阅读并掌握，故而图解成为最便利和高效的沟通手段。

日本户外广告由统一的部门进行管理，而非多头管理，因此户外广告规划与管理涵盖面更为广泛，如公共交通的车身广告，交通设施、街道设施的广告，以及广告旗等等，总之户外能见到的一切广告都被纳入到了统一的管理中。

2 户外广告的规划要求

户外广告的规划要求依据法律制定，重点包括广告设置区域和物件的划分、位置、规格、比例、色彩、光源等的要求。

2.1 设置区域和物件的划分

针对户外广告的设置，共划分了三类区域和物件（图1）。

第一类是禁止设置的地域和物件。禁止地域主要包括：

(1) 生态环境保护区，(2) 低层住宅专用区，(3) 历史文化遗产和名胜古迹周围一定范围内，(4) 社会公益性地点如学校、图书馆、医院、博物馆、美术馆、殡仪馆、墓地等，以及(5) 高速路、铁路沿线一定范围内。禁止物件则包括

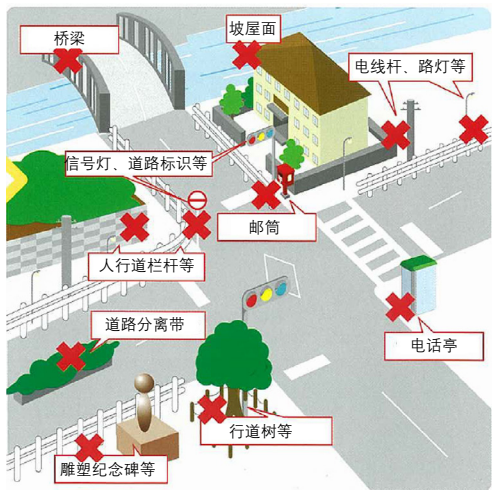


图1 禁止设置物件

桥梁、坡屋顶屋面、行道树、信号灯、道路标识、电柱、雕像、电话亭等等。

第二类是限制设置的地域和物件，地域分为特别管制区和协定区。特别管制区指的是有着严格的广告管理措施的区域。协定区则是指政府指定的只能设置特别类型广告（必须是非营利性性质）的区域，需要经过地方行政首长的审批；广告类型如自家用的广告、公益广告、婚礼葬礼祭祀广告等，设置的前提是不得影响城市的景观。

第三类则是一般区域，即除了上述两类区域之外的区域，这些区域的户外广告设置只需要进行一般的行政许可申请即可。

2.2 特殊分区的设置要求

对于城市的特殊分区，户外广告的要求亦有区别。以东京为例，广告设置的分区依据城市编制的景观规划的分区要求确定。包括历史文化保护区（共7片）、水景形成特别区（共54片）、墨田区（东京特色景观区，共2片）等。针对特殊的地区，户外广告设置的要求更为严格，对如何与景观规划的要求保持一致，广告设置的允许及禁止位置，广告的色彩与光源使用等都作出了详细的规定。

2.3 位置、规格和比例的要求

户外广告规划对各类户外广告都提出了详细的设置要求，以下仅以建筑外立面广告为例进行介绍。外立面广告分为平行设置和垂直设置两种，对于广告底部离步行道、车行道的净空高度，垂直设置户外广告超过建筑屋顶高度及突出建筑的宽度，每个立面能设置的广告面积和高度（商业区建筑立面的广告牌最大高度为52m，其他地区为33m；立柱广告最大高度为13m，其他地区为10m），屋顶是否可设置广告，广告占建筑立面面积的比例等都提出了要求，如东京就规定所有户外广告（包括附属于建筑外墙、建筑屋顶以及设立在建筑附近的广告）的面积不得超过建筑外立面总面积的3/10（图2）。

日本广告设置中很有特色且实施效果很好的做法是在建筑正立面的两端或者一层入口竖向设置广告牌，每个广告单位占其中的一格。此种设置方式的最大优势在于：(1) 保证广告与建筑和谐。广告理应是空间的配角，若大面积地设置在建筑的外立面将影响建筑本身的美观，破坏其肌理。日本著名的建筑大师芦原义信在《街道的美学》中提出了一个重要的概念——“街道的第一次轮廓线”与“第二次轮廓线”：第一次轮廓线即建筑本身的轮廓线，这是街道印象构成的基础；而“第二次轮廓线”即招牌、广告等附着在建筑上的物品，如果过多过杂，则会严重影响“第一次轮廓线”。因此，他提出要使街道变得更美，必须尽可能地强化“第一次轮廓

线”而弱化“第二次轮廓线”。(2) 丰富了街道层次，增加了人行走时的愉悦感。因管理中对建筑有后退道路红线距离的规定，因此人在街道中行走时，建筑的外立面是平齐的，而突出的广告设置则丰富了空间层次，使人的视线不断发生变化。

(3) 更利于行人的阅读。所有的广告牌聚集在一起，行人可以在最短的时间内清晰地了解到该建筑中的主要商业信息，很好地起到了广告宣传的作用。(4) 具有公平性。因广告设置都是统一规格，避免了商家之间靠做大做花广告招牌吸引顾客的不良竞争，给行人以良好的市场秩序之感(图3)。

基于日本户外广告设置的这种特色做法以及对户外广告设置的严格要求，在进行城市远眺时所呈现的是单纯的建筑物的主要立面，统一感较强。以日本大城市之一的大阪(图4)和中等城市之一的鹿儿岛(图5)的鸟瞰全景为例，城市空间中较少看到户外广告，绝大多数是建筑群的组合，体现出了素净的材质美。

2.4 色彩的要求

日本对于广告色彩的要求细化到了数值指标。色彩控制

表1 东京都文化主题公园等景观形成的特别地区广告的色彩要求

	色相		彩度
广告的色彩	0.1 ~ 10R	→	5 以下
	0.1YR ~ 5Y	→	5 以下
	5.1Y ~ 10G	→	5 以下
	0.1BG ~ 10B	→	5 以下
	0.1PB ~ 10RP	→	5 以下

采用的是色相与彩度指标：不同的色相对其彩度最大限度进行了相应的规定，这样便可以保证城市的广告色彩都控制在一定彩度之下，不至于太花哨或太张扬，能够与环境色和建筑墙面的色彩相协调。以东京都文化主题公园等景观形成的特殊地区广告的色彩要求为例：在建筑的外立面 20m 以上的部分设置广告，其色彩需基本采用与庭园景观相协调的低彩度色，广告 1/3 以上面积可使用的色彩要按照表 1 要求确定。

2.5 光源的要求

针对特别管制区灯光不得使用诸如红色、黄色等作了规定，同时对于离地面多高以上的广告不得使用光源和闪烁灯

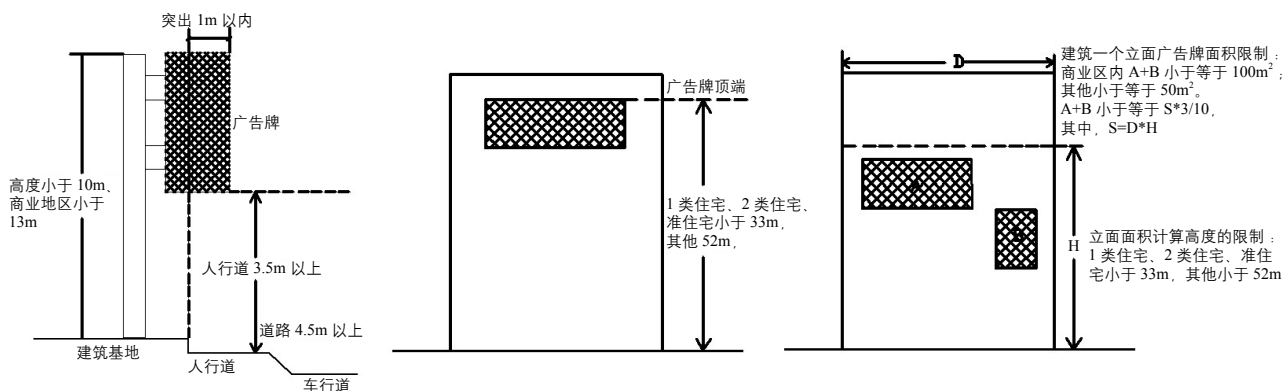


图2 东京建筑外立面广告设置尺寸的规定



图3 日本户外广告设置的特色做法

也进行了规定。

3 户外广告的管理制度

3.1 许可制度

在日本全国范围内，推行户外广告许可制度，即所有的户外广告都需要通过许可才能设置。户外广告规划的审批工作一般由负责景观规划的部门负责，这体现了日本户外广告是作为城市景观规划的重要构成部分进行管理，更加有助于城市形成和谐的景观秩序，避免多头管理。申请时需提交的资料包括许可申请书和附件，附件包括图纸如位置向导图、说明书、设计图（如配置图、建筑物立面图、屋顶平面图以及配线图）、承诺书、委托书、蒙赛尔值表示的广告形态图以及广告做成的经过报告书。审查的必备资料反映出日本在进行广告许可审批时注重广告与建筑、环境的协调关系。在东京，广告的审批权限会依据广告设置的规模分级设置：一般的情况可以由市长、町长等行政长官审批，但是达到一定规模的广告牌则必须由多摩建筑指导事物所长进行审批，目的是从更为专业的角度如对空间品质、空间环境，以及与建筑和谐程度等对广告的设置进行审查。从这方面我们可以感受到日本的城市规划与建设并非绝对的由政府主导，政府并不一定具有最高的决策权，而是有时会交由更加专业的机构从技术理性的角度进行决策。

3.2 登陆制度

在广告进行行政许可申请的同时，还需要进行“户外广告登录”，有效期为五年。该登录制度与申请制度的不同之处在于后者是从城市建设的专业角度尤其是美学角度对于设置的位置、形式、规格、色彩等进行审核；而前者则主要对于经营户外广告的经营主体进行登记与审查，确保户外广告经营者为合法主体，并承担户外广告可能产生的不良后果，如内容和安全性等方面。需要登记的内容包括经营者的商号、法人代表、董事姓名及住址、经营场所的名称及地址等。登录申请均由“知事”、“市长”等地方行政首长进行审批，市



图4 大阪市全景

民可以自由对广告业主的登录信息进行查询。

3.3 广告审议会的设立

为了使广告的设置更加科学合理，论证一些有争议的广告设置问题，对重点区域的广告进行严格把关，特在一些城市如东京成立了广告审议会，不定期召开会议。以东京为例，审议会由不超过23名委员组成，包括有学识经验者（多为大学教授）11人以下、广告业主代表2人以下、广告公司代表3人以下、行政关系机关的职员3人以下，以及东京都职员4人以下，任期一般为2年。审议会召开期间，要求至少1/2以上委员出席，且通过率要达到出席人数一半以上，该广告设置方可通过。

3.4 监督与处罚

地方行政首长对于当地的户外广告负有监督的责任，若出现影响景观、对公众造成危害、申请书造假等情况，有权撤销广告许可，或者要求整改、移除、拆除这些广告，并将这些信息公布于众。《户外广告法》对于不符合法律规定的广告，可以处100万日元以下的罚款，严重的甚至可以处1年以下有期徒刑，足见日本对于广告管理的严格程度。

3.5 广告讲习会

户外广告的设置不能仅仅依靠行政部门的把关，最重要的还是依靠全体广告业相关的主体乃至市民的意识及专业素养的提高。因此，一些城市如东京为了普及广告设置的知识，专门开设了“户外广告讲习会”，每年召开1次，每次持续2天左右。在讲习会召开前，会通过一系列的媒体宣传来告知市民开会的时间与地点。

4 对我国户外广告规划与管理的启示

日本的户外广告规划与管理施行多年，产生了良好的空间环境效果，视觉上几乎没有景观污染，提升了城市的品质。我国目前的广告规划与管理尚处于起步阶段，还有大量的工



图5 鹿儿岛市全景

作要作,可以从以下几个方面着手,运用日本的先进经验与本土实际进行结合。

4.1 扩大户外广告规划与管理范畴,逐步整合相关管理部门的功能

目前我国户外广告规划的范畴主要以建筑外墙的广告为主,针对性很强,这也是城市户外广告中最重要的部分,作为户外广告规划的第一阶段应突出此重点。然而,从长远来看,应逐步扩大户外广告规划的范畴,包括交通工具的车身广告、构筑物的广告等,形成体系。在扩大广告规划范畴的同时,为了使户外广告的管理更具成效,管理部门的职能宜尽可能整合。日本对于广告的管理主要归于一个部门,程序很简单,操作很方便。而在我国则由工商部门、规划部门、城管部门等多个部门进行管理,虽每项管理都有所侧重,但相对而言程序比较复杂,有可能因为功能重叠而多头管理或者出现管理空白。若管理职能上难以整合,未来可以考虑将城市建设各部门进行网络对接,实现整个建设体系的资源共享,既能提高行政效能,又能有效避免一些建设单位出现欺瞒造假的现象。

4.2 编制户外广告规划,加强广告许可管理

由于户外广告是空间景观的一部分,因此在规划与管理中,要充分考虑广告与环境的关系。最有效的引导户外广告设置的方式就是编制广告规划、实施广告许可制度尤其是注重规划角度的许可。户外广告除了应根据广告类别的不同形成不同的特色,还应注重所处的区域及路段,故在广告规划编制中,宜分区、分路段实施不同的要求。广告设置宜具备门槛,可借鉴日本的禁止区、限制区和一般区的方法。对于有特殊功能要求及公益性设施集中的区域,需要禁止设置或者限制设置,要分层次进行广告布局规划与引导。不同的功能区域及路段对于广告的要求应在广告位设置的数量、设计的品质、设计的风格、营造的氛围等方面有所区别。如城市形象大道,广告数量不宜多,但广告质量则要求精细。除了注重其美观造型外,还应对其设计的内容、设计手法进行严格控制,选择有视觉冲击力,标新立异,符合城市气质风格,代表城市潮流的广告。在广告的规格上,则可以考虑大气一点,选择较为重要的位置进行布点。对于不同区域,如商务区、行政办公区、历史文化保护区,广告的设置亦存在区别:商务区要营造热烈繁华的都市气氛,行政办公区要体现严肃、紧张、健康向上的气氛,而历史文化保护区则应体现厚重的历史氛围。不同的区域、路段实行不同的规划及管理要求,也将促使城市户外广告特色的形成及层次的立体化。至于户外广告的许可审批,除了传统地从广告内容的健康合理性、

安全性等方面审查外,也要注重从规划的角度即广告与建筑、广告与环境的角度进行审查。

4.3 宜加强对户外广告规模及色彩的控制

我国各地陆续开始施行色彩规划,对建筑的外立面有了明确的色彩使用范围。而依附于建筑墙面的墙体广告同样也应进行色彩以及规格的控制,与建筑色彩进行和谐搭配。色彩规划不宜仅局限在建筑外墙本身,还可以考虑扩展到建筑物的附着物甚至是装饰物,如此色彩规划的成效将更加显著。

UPI

参考文献

- [1] 黄玮,等.城市户外广告的经营与管理——以南京市为例[J].城市问题,2006(9).
- [2] 袁钦.我国近年来城市户外广告设施设置规划体系与方法探讨[J].规划师,2008(9).
- [3] 黄渊.城市户外广告设置规划的方法体系[J].规划师,2006(10).
- [4] 宋金民,刘延民.城市户外广告规划初探[J].规划师,2000(3).
- [5] 吴敏.户外广告设置规划的实践与思考[J].城市规划,2010,34卷增刊.
- [6] 许珂.面向科学管理的上海市户外广告规划编制体系及内容研究[J].城市规划学刊,2008(6).
- [7] 徐里格.中观层次的户外广告设置规划编制方法——以广州市珠江岸线户外广告设置规划为例[J].规划师,2010(7).
- [8] 东京户外广告规划.东京都市整备局网 <http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/>.
- [9] 大阪户外广告规划.大阪府城市规划网 http://www.pref.osaka.jp/life/list3.php?ctg03_id=10.
- [10] 鹿儿岛户外广告规划.鹿儿岛城市规划网 http://www.city.kagoshima.lg.jp/_1010/shimin/3machidukuri.html.
- [12] 日本国土交通省网 <http://www.mlit.go.jp/index.html>.

(本文编辑:王枫)