

## 整治弹出广告过滥直播卖货乱象明星虚假代言等 《互联网广告管理办法》5月1日起施行

### 新政解读

□ 本报记者 万静

为切实维护公平竞争,规范有序的市场秩序,保护消费者合法权益,更好地为互联网广告业健康发展营造良好的市场环境,近日国家市场监管总局公布了《互联网广告管理办法》(以下简称《办法》)。对于社会各界诟病比较集中的互联网广告问题,如弹出广告“过多过滥”、直播卖货乱象频出、明星网红虚假代言等,《办法》都予以进一步规范,着力增强互联网广告监管的力度。

#### 调整传统电商监管思路

《办法》的发布,在互联网领域绝对是一个重大事件。原因很简单,就是互联网广告市场体量实在是太大了。

今年年初由中关村互动营销实验室联合普华永道等发布的《2022中国互联网广告数据报告》显示,2022年我国互联网广告市场规模预计约为5088亿元,虽然这是近七年首次出现的负增长,但是由于基数太大,其体量仍然惊人。

互联网广告,与传统的四大传播媒体(报纸、杂志、电视、广播)相比较,具有得天独厚的优势,是实施现代营销媒体战略的重要组成部分。很多互联网巨头如腾讯、百度等都把它视为流量变现的主要手段,互联网广告在这些巨头公司的营收中占据着不小的比例。

在这样的背景下,传统的市场监管模式和监管思路受到了不小的挑战。

据市场监管总局相关负责人介绍,2016年原国家工商总局制定了《互联网广告管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》),对规范互联网广告活动,促进互联网广告业发

### 核心阅读

近日,国家市场监管总局公布了《互联网广告管理办法》,对于社会各界诟病比较集中的互联网广告问题,如弹出广告“过多过滥”、直播卖货乱象频出、明星网红虚假代言等,予以进一步规范,着力增强互联网广告监管的力度。



展发挥了重要作用,但随着互联网技术发展和广告模式创新,《暂行办法》已经难以适应互联网广告监管执法和互联网广告行业健康发展实际,迫切需要修订。广告法、电子商务法,反不正当竞争法等法律相继修订、出台,给互联网广告监管执法提出了新要求,同时也提供了新的法律依据。互联网广告在广告形式、经营模式、投放方式等方面不断变化,其多样性、多元性、广泛性的特征更趋明显,在传统电商大发展背景下所形成的监管思路和监管方式,需要作出新的调整。

此外,互联网广告行业在快速发展的同时,参与互

联网广告活动的主体也日益多元,迫切需要进一步细化各类广告活动参与主体的法律责任,明确行为规范,以更好维护互联网广告市场的秩序。为此,市场监管总局对《暂行规定》作了全面修订完善,出台了《办法》。

#### 整治互联网广告“沉疴”

对于近年来备受社会公众诟病的各种互联网广告乱象和问题,《办法》都给予了回应,亮明了态度。

比如,针对弹出广告“过多过滥”问题,《办法》进一步对“一键关闭”情形进行了细化规定,增设了广告发布者的法律责任,强化对违法行为的惩戒力度。

根据《办法》第十条规定,屏屏广告需要确保一键关闭,不得有以下情形:没有关闭标志或者计时结束才能关闭广告;关闭标志虚假、不可清晰辨识或者难以定位等,为关闭广告设置障碍;关闭广告须经两次以上点击。

同时《办法》第二十六条规定,以弹出等形式发布互联网广告,未显著标明关闭标志,确保一键关闭的,依照广告法第六十二条第二款规定予以处罚。广告发布者实施前款规定行为的,由县级以上市场监督管理部门责令改正,拒不改正的,处五千元以上三万元以下的罚款。

针对群众反映集中的智能家电、导航设备、智能交通工具等屡屡弹出广告,影响消费体验甚至交通安全的问题,《办法》明确规定,利用互联网发布、发送广告,不得影响用户正常使用网络,不得在搜索政务服务网站、网页、互联网应用程序、公众号等的结果中插入竞价排名广告。未经用户同意,请求或者用户明确表示拒绝的,不得向其交通工具、导航设备、智能家电等发送互联网广告,不得在用户发送的电子邮件或者互联网即时通讯信息中附加广告或者广告链接。

针对互联网广告精准投放、“千人千面”的问题,《办法》明确,利用算法推荐等方式发布互联网广告的,

应当将其算法推荐服务相关规则、广告投放记录等记入广告档案,为规范此类广告行为提供依据。

此外,《办法》还旗帜鲜明地列举出互联网广告发布的“禁区”和“红线”:禁止利用互联网发布烟草(含电子烟)广告;禁止利用互联网发布处方药广告;发布医疗、药品、医疗器械、农药、兽药、保健食品、特殊医学用途配方食品广告等法律、行政法规规定应当进行审查的广告,应当在发布前由广告审查机关对广告内容进行审查,未经审查,不得发布;对须经审查的互联网广告,应当严格按照审查通过的内容发布,不得剪辑、拼接、修改;已经审查通过的广告内容需要改动的,应当重新申请广告审查;等等。

#### 规范明星直播卖货行为

广告经营主体是互联网广告活动的主要参与者,规范广告经营主体在内的各类广告参与主体行为,是规范互联网广告市场秩序的重要基础。

《办法》进一步优化和细化广告主、互联网广告经营者和发布者、互联网信息服务提供者的责任内容,尤为值得关注的是,《办法》调整了对互联网广告发布者的认定条件,《办法》依据广告法规定和监管实践,将发布行为作为互联网广告发布者的认定标准,不再将是否能够核对广告内容,决定广告发布作为判定条件,确保互联网广告发布者定义与广播、电视等传统广告媒体相一致。

《办法》还进一步细化了互联网平台经营者责任,明确互联网平台经营者提供信息服务的,要履行记录并保存相关信息、主动发现和删除违法广告,建立投诉受理机制,配合开展广告监测和互联网广告行业调查,协助开展日常监管等互联网信息服务提供者义务。

《办法》对于“直播卖货”行业的某些“模糊地带”也进行了明确规范:商品销售者或者服务提供者通过互

联网直播方式推销商品或者服务,构成商业广告的,应当依法承担广告主的责任和义务。

对此,中国人民大学法学院教授刘俊海分析指出,只有利用网络直播发布互联网广告的,才构成《办法》中规范限制需要承担相应责任的互联网广告行为。而且直播营销人员以自己的名义或者形象对商品、服务作推荐、证明,构成广告代言的,应当依法承担广告代言人的责任和义务。这意味着带货明星及主播将为直播间售卖的商品承担更大责任。

“近两年不断爆出网红、明星直播带货翻车的事件,《办法》对于直播各个环节主体责任和义务的明确,有助于当下对直播乱象的治理。”刘俊海说。

针对知名艺人、娱乐明星、网络红人等虚假违法代言问题,《办法》规定,直播营销人员以自己的名义或者形象对商品、服务作推荐、证明,构成广告代言的,应当依法承担广告代言人的责任和义务。也就是说,那些明星代言、网红代言等想钻网络直播带货的法律空子也被堵上了。

此外,《办法》还进一步细化了监管措施,新增了对广告代言人管辖的规定,提出对违法互联网广告实施行政处罚,由广告发布者所在地市场监督管理部门管辖,广告发布者所在地市场监督管理部门管辖异地广告主、广告经营者、广告代言人以及互联网信息服务提供者有困难的,可以将违法情况移送其所在地市场监督管理部门处理。广告代言人为自然人的,为广告代言人提供经纪服务的机构所在地、广告代言人户籍地或者经常居住地为所在地,广告主所在地,广告经营者所在地市场监督管理部门先行发现违法线索或者收到投诉、举报的,也可以进行管辖。对广告主自行发布违法广告的行为实施行政处罚,由广告主所在地市场监督管理部门管辖。这些规定,都为有效规范广告代言活动夯实了基础。

## 多部门联合 全天候巡逻 浙江诸暨多措并举为水源保护“加码”

□ 本报记者 王春  
□ 本报通讯员 方成

正值三月,位于瓊山溪上游的浙江诸暨石壁水库碧波荡漾,水库周边的绿色隔离网隐约可见,水库巡逻警、村级河长、生态志愿者在这里巡查整治,周边村民更是将“禁捕禁钓、禁药限肥”融入日常生活中,变成了一种自觉。

“你好,在饮用水水源保护区内是不能钓鱼的,你的情节比较轻微,现对你罚款500元并批评教育,不予拘留处罚,希望你下次引以为戒不要再来。”近日,浙江省诸暨市陈宅镇石壁水库管理中心联合陈宅镇政府、瓊山派出所、综合执法局等部门,在石壁水库开展联合巡查执法。

“石壁水库是诸暨乃至绍兴地区重要的防洪工程和重要的供水水源,加强监管助力提升水库管理效能,是我们的重点工作。”诸暨市石壁水库管理中心主任汤晓栋说。由于石壁水库每年放养约10万斤花鲢、白鲢,通过生物治污来解决水质净化难题,却因此引来不少人前来偷钓、偷捕。偷钓、偷捕行为为不仅会减少

鱼群数量,鱼饵还会严重污染水质。

2022年,诸暨市水利局联合公安、环保、综合执法等多部门,在绍兴地区率先成立了饮用水源地生态巡逻警务站,配备警长、协警、巡查车以及巡查艇,这改变了过去水库管理过程中的执法力量薄弱、执法手段单一、部门协调难等问题。

近年来,诸暨市水利局依托河湖长巡河长效机制,联合公安、环保、综合行政执法等有关单位,开展了常态化联合巡查;同时升级水库运维智慧应用平台,实现线上“云监测”。诸暨市水利局副局长章汉军表示,诸暨通过数字赋能,将指令接收、人员调度、执法反馈等环节全部“搬到”线上,形成了一键分析、一体指挥的扁平化指挥调度体系,构建快速处置新机制,效率提升70%。

此外,诸暨市根据不同乡镇(街道)实际下放有针对性的市级部门行政执法职权。以枫桥镇钱天水库为例,诸暨市级层面下放到镇级包括库区非法垂钓、破坏生态环境等80项执法权限,打通基层执法“最后一公里”,真正实现基层问题“看得见、管得住”。

### 综合执法义务“体检”护航“烟火气”



近日,湖北省武汉市东西湖区东山镇综合执法中心组织燃气安全管理执法人员携带燃气安全检测仪器,深入辖区东山镇商业中心街等区域、地段,为百余家餐饮门店逐户逐户义务排查、清理、整改燃气使用安全隐患,全心全意护航辖区餐饮业“烟火气”安全,助力辖区餐饮业经济全面复苏。图为执法人员帮助餐饮业主排查燃气使用安全隐患。  
本报通讯员 张萍 摄

### 国家网信办部署2023年“清朗”系列专项行动

## 重拳整治“自媒体”乱象等网络生态突出问题

□ 本报记者 刘欣

清理违法和不良信息5430余万条,处置账号680余万个,下架App、小程序2890余款,解散关闭群组、贴吧26万个,关闭网站7300多家……国家互联网信息办公室副主任牛一兵近日通报的一组数据,反映了2022年“清朗”系列专项行动取得的成绩。

“网络空间天朗气清,生态良好是广大网民的共同期待,也是管网治网的重要目标。”牛一兵表示,近年来,国家网信办持续开展“清朗”系列专项行动,重拳整治网络生态突出问题,压紧压实网站平台主体责任,积极回应人民群众关心关切。

据介绍,2023年“清朗”系列专项行动,将聚焦新闻情况新问题以及制约治理成效的难点瓶颈,开展一系列专项整治,其中9方面问题是重中之重,具体包括:整治“自媒体”乱象;打击网络水军操纵信息内容;规范重点流量环节网络传播秩序;优化营商网络环境,保护企业合法权益;整治生活服务类平台信息内容乱象;整治短视频信息内容导向不良问题;整治暑期未成年人网络环境;整治网络戾气;整治春节网络环境。

#### 健全自媒体账号管理体系

“大快人心”“应该严惩”……“清朗”从严整治“自媒体”乱象专项行动的通知发布以后,引起了广大网民和社会各界广泛关注。

牛一兵介绍说,这是今年春节后国家网信办的首个专项行动,目标是破解“自媒体”信息内容失实、运营行为失度等党中央关心、人民群众关切的深层次问题。此次专项行动,重拳整治“自媒体”造谣传谣、恶意炒作、假冒仿冒、违规营利等突出问题,并力争取得立竿见影的成效。在“猛药去疴”基础上将着眼长远、立足长效,探索建立常态化管理机制,努力铲除“自媒体”乱象滋生土壤。

具体来说,将督促平台健全“自媒体”账号管理体系,严格落实法律法规要求,优化“自媒体”账号注册、运营、关闭等全流程的管理细则,并及时向社会公开,引导“自媒体”从业者做好自我管理,生产优质内容,更好地满足人民群众的信息需求。

强化“自媒体”账号专业资质认证管理,对于从事医疗、司法、教育等专业领域信息内容生产的“自

媒体”,从严审核认证材料并专门加注标识。对于无资质发布专业信息和假冒仿冒党政军机关、事业单位、新闻媒体的“自媒体”,明确管理底线,保持高压严管态势,力争让假冒仿冒的“自媒体”无处遁形。

严格规范“自媒体”营利行为,指导网站平台建立健全“自媒体”粉丝数量管理、营利行为监管等制度机制,将“自媒体”营利收益与信息内容合规情况深度绑定,决不允许“自媒体”靠发布传播谣言、有害信息、虚假信息破坏网络生态,博取流量,增加粉丝、攫取经济利益等等。

“我们正按照工作方案,积极推进专项整治工作,现阶段的重点是指导网站平台认真做好自查自纠。”牛一兵表示,各地网信部门和重点网站平台也陆续发布了公告,表达了从“严整治”“自媒体”乱象的信心和决心。

#### 加强对重点流量环节整治

短视频平台和热搜榜单,既是网民获取新闻信息的一个重要渠道,也是网络流量的一个重要入口,同时也是网络舆情的实时“风向标”。

今年的“清朗”系列专项行动强调,加强对重点流量环节网络传播秩序的重点治理。国家网信办网络传播局局长范小伟说,“我们高度重视网络传播秩序的规范管理,这些年牢牢抓住导向这个根本,坚持以稿源管理为基础,聚焦网民反映强烈的突出问题,对于违规采编、违规转载等扰乱网络传播秩序行为保持高压严管态势,推动网络传播秩序持续向好发展。”

范小伟说,流量的大规模聚集也使得各类扰乱传播秩序的现象时有发生,比如说有的断章取义、歪曲解读国家的大政方针政策;有的以营销为目的博眼球,借极端事件蹭热点;有的热衷于制造耸人听闻的标题,臆测传谣,文不对题;有的剪辑拼凑,混淆时间、地点等新闻要素,以假乱真;有的甚至仿冒新闻主播,伪造新闻演播室视频背景,误导公众;还有一些网站平台热搜榜单推荐榜单失实,内容混杂,格调不高;有的网站平台弹窗推送新闻信息时篡改标题,歪曲原意。

聚焦上述网民反映强烈的问题,国家网信办将开展“清朗”规范重点流量环节网络传播秩序”专项行动,紧盯短视频平台、热搜榜单等重点流量环节,压实平台主体责任,全面清理违规采编发布的新闻

信息,全面排查处置违规账号,坚决守住网上新闻信息规范有序传播的重要关卡。

“此外,我们也将针对清理整治工作中暴露出的问题,督促指导网站平台建立健全长效机制。”范小伟说,在这个过程中,将坚持“一类问题一个办法,一个平台一个办法”,通过建章立制总结提炼,固化成果,进一步畅通权威信息网络传播渠道,进一步提升网上正面宣传传播效能。

#### 将网络戾气列为整治重点

网络戾气,网络攻击,网络暴力是广大网民反映强烈的问题,也是国家网信办下大力气、下大决心,重点打击、重拳出击的对象。

据国家网信办网络综合治理局局长张拥军介绍,国家网信办对治理网暴高度重视,去年11月出台了《关于切实加强网络暴力治理的通知》(以下简称《通知》),从解决问题角度提出了一系列有效举措。比如,构建网暴技术识别模型,设置一键防护功能,选择私信接收范围,严处违规账号平台等。《通知》下发以来,网暴现象明显得到遏制,为更加有效遏制网暴现象,国家网信办已着手制定部门规章。

今年“清朗”系列专项行动将整治网络戾气作为重点之一。张拥军谈到,“在网暴治理过程中,我们也发现和网暴相伴相生的是网络戾气。”网络戾气会导致不良言论集中扎堆出现,对网暴起到推波助澜作用,同时,网络戾气也会使一些网民肆无忌惮,恶俗黑话不断,影响社会情绪,污染环境。整治网络戾气既包括对网暴本身的整治,也要改善导致网暴存在的网络环境。要压实网站平台主体责任,加强评论区管理,同时压实账号主体责任,对其所发信息内容的跟帖加强管理,对未做好跟帖评论管理的公众账号和平台都会采取必要措施。

严肃查处一些主播在PK环节散发的戾气,查处逞凶斗狠、互撕攻击、谩骂吐脏等行为,针对部分主播逃避监管,借小号实施的恶俗行为,将对其所有账号采取统一处置措施,情节恶劣的将纳入黑名单。

深入排查贴吧、频道、圈子、超话、小组等环节,对违规版块进行整改,必要时采取暂停更新、解散关闭等措施。同时,对这些版块管理员账号进行处置,坚决遏制网络戾气。

### 慧眼观察

□ 林维

自1994年中国全功能接入国际互联网以来,中国是如何推进互联网法治的?我们在网络法治建设领域又取得了什么样的成就?中国特色的依法治网之路又为全球互联网治理贡献了什么样的中国智慧?这些就是我们自己应当梳理总结,自信作答的议题,同时也是全球网民所期待了解的议题。

近日国务院新闻办公室发布的《新时代的中国网络法治建设》白皮书,整体回顾了中国的网络法治进程,全面介绍了中国网络法治建设情况,系统分享了中国网络法治建设的经验做法,完整呈现了全球互联网治理格局中的中国智慧和中国方案。

在网络强国战略指引下,我国网信事业取得了历史性成就。党的二十大为网络强国建设描绘了新蓝图,我国网信事业开启了从网络大国迈向网络强国新征程。新时

代的中国网络法治建设,立足自身发展实际,借鉴国外先进经验,取得了一系列重要成就,为网络强国建设、全面依法治国,党在信息化条件下治国理政作出了重要贡献,为网络大国向网络强国迈进提供了有力的法治保障。

新时代的中国特色网络法治建设,搭建了网络空间依法治国的基础制度框架,从立法、执法、司法各个层面全面加强制度建设和机制保障,使得网络强国建设有法可依、有法必依,为新时代数字中国的发展提供强有力的制度基础和法治保障。电子商务法、电子签名法、网络安全法、数据安全法、个人信息保护法、反电信网络诈骗法以及正在酝酿和制定过程中的基础法律,已经从发展和安全两个大的角度,构建了完善、系统、多元、协调的立法体系,包括针对行业发展的有序规范,针对重点问题的治理机制,针对国家安全、数据安全、个人信息保护的全方位多层次立法保障,探索网络法治的中国式现代化立法

体系。基础立法之外,行政法规、部门规章、地方性法规和政府规章的建设也日臻完善、全面开花,为网络法治现代化搭建起层次丰富而立体的规则体系。

新时代的中国特色网络法治建设,凸显中国问题,呈现中国方案,在重点问题的治理领域大步迈向中国式现代化,为营造风清气正的网络空间,中国的网络生态综合治理制度已经日趋完善,建立健全网络综合治理法律法规,并持续深入开展各项网络空间治理的专项行动,针对突出的网络生态问题展开针对性治理,持续净化网络空间。在新技术新业态治理领域,针对算法和人工智能治理也开创了重要的中国式路径,建构了算法推荐、深度合成等重点技术领域的治理规则和配套制度,逐步搭建算法备案、算法评估、算法问责等系列制度框架,在防范新技术新业态带来的风险同时,为有序发展提供法治保障,在发展和安全之间探索出符合

中国实际的特色路径。平台经济领域的法治建设,也集中体现了中国问题的有效界定和高效治理,针对个人信息保护、数据安全、知识产权、平台竞争、反垄断等问题都展开了制度和实践,明确规则和标准,落实平台主体责任,推动平台经济在新时代健康有序发展。

在网络生态综合治理,算法治理,平台治理等领域,新时代的中国网络法治建设,都提出了创新而鲜明的中国方案,而对于全世界面临的更多具有共性的问题,中国网络法治建设同样给出了重要的方案,为人类命运共同体提供治理经验和智慧。数据治理和个人信息保护是世界各国迈入数字时代面临的共同挑战。通过出台重要的基础立法,我国迅速围绕个人信息保护、数据安全、网络安全搭建了全面的制度框架,并在借鉴国外做法的基础上,进行了众多制度创新,在数据的行政监管、执法、司法治理、公益诉讼等方面,都走在最前沿,提供了可供国际社会

借鉴的重要经验和方案。网络时代的未成年人保护同样是世界各国面临的重要挑战和难题,我国通过儿童个人信息网络保护规定、未成年人保护法网络专章、个人信息保护法等法律文件中关于未成年人保护的明确规定等,建立起了国际领先的未成年人网络保护规则体系,并通过探索和完善未成年人模式、防沉迷系统等具有中国特色的未成年人保护实践,为加快构建网络空间命运共同体提供治理经验和方案,为世界和平发展和人类文明进步贡献智慧和力量。

中国推动全面依法治国在网络空间的深入实施,形成了较为完善和成熟的制度体系和框架,为网络强国战略打下了坚实的法治基础,取得的卓越成绩有目共睹。白皮书的公布为全球关心中国网络法治建设的公众深入了解新时代的中国网络法治建设成就和经验,提供了最为权威系统的信息。未来,中国将不断深化对依法治网的规律性认识,在坚持以人民为中心、坚持促进互联网发展、坚持立足国情、坚持创新驱动、坚持开放合作等原则指导下,持续为构建国际网络空间命运共同体贡献中国方案和中国智慧。

(作者系中国社会科学院大学互联网法治研究中心主任、教授、博士生导师)

## 向全球贡献网络法治现代化的中国方案