

破解自媒体广告的法律监管难题

核心阅读

自媒体广告覆盖面广、信息量大，互动性强、精准投放，制作成本低、计费方式灵活，这些特点带来了一系列的法律监管难题，要破解这些难题、规范自媒体广告的法律监管，必须依靠更具针对性的长效机制。

□ 王梦雪

作为互联网广告的新兴领域，自媒体越来越受到广告商们的青睐。在自媒体投放广告，具有覆盖面广、信息量大、互动性和精准性强、制作成本低、计费方式灵活等优势，但与此同时，对于此类广告的监管，也成为了法律适用和执行中的难点。

自媒体广告的特点

传播的开放性。传统媒体广告的传播方式往往是单向的，即媒体发出、受众接收，没有后续的转发以及再传播。而自媒体广告则是一种开放的互动式传播，即自媒体发出广告后，受众不仅接收，还可能成为后续的传播者，这就使得企业和个人能更加主动地参与到自媒体广告中来。

广告受众细分。传统的大众媒体是将同一个广告宣传内容发送给接触到该媒体的所有人，传统媒体无法兼顾受众是否存在需求、何时产生需求、究竟有怎样的需求。而自媒体平台则建立在同学、朋友、共同的兴趣、品味和价值观等基础上，能够通过对用户数据的细分吸引广告主，从而使其更有针对性地投放广告。

传播更隐蔽。自媒体广告是文字、图片、音频和视频的综合平台，花样翻新，令人眼花缭乱。以自媒体平台的公众号为例，我们经常看到公众号转发个人亲身经历、生活感受的文章，前段、中间吸引眼球，行至文末却笔锋突转，呈现某品牌宣传内容，故事与广告无缝对接，没有明显的广告标识和利益导向，可读性、趣味性更强，消费者容易被故事、情节所吸引，不知不觉地接受并认同其理念和产品，进而作出相应的行为，起到更好的广告效果。

自媒体广告监管难题

正是基于上述特点，导致自媒体广告法律规制的高成本与发布违法广告的低成本存在失衡。法律法规在自媒体广告领域的实施难度，远远超过了传统媒体广告。

广告辨识难度大。因为广告手段的隐蔽性，使得广告的辨识难度增大了。2016年9月1日起施行的《互联网广告管理暂行办法》第7条明确规定：“互联网广告应当具有可识别性，显著标明‘广告’，使消费者能够辨明其为广告。”尽管有这样的规定，但在现实中，新媒体广告软文不标明“广告”的问题仍十分普遍，广告与生活体验类文章的界限难以区分，侵害消费者权益、破

坏广告市场秩序的行为更为隐蔽，加大了监管的难度。而广告性质的模糊性又使得互联网广告法律关系主体的认定呈现出更复杂的状态，自媒体的独特性质，广告制作、发布上的简易性和自主性，使得广告主脱离了对广告经营者和广告发布者的依赖，自己设计、制作和发布广告的行为也造成了广告主体的身份常常二者合一甚至三者合一，发布信息的主体既有可能是为自身（即广告主）商品进行推销和宣传，同时有可能为他人设计广告并发布，且以自己的名义对商品或服务推荐和证明。如此一来，自媒体用户的身份就同时构成了《广告法》中规定的广告经营者、广告发布者、广告代言人三重身份。而《广告法》是以主体资格为核心的模式，其对不同身份赋予了不同的责任，而自媒体广告各主体的界限变得模糊，很多主体的身份发生了竞合，导致各方权利义务关系和法律责任复杂化。

部门和地域配合难度大。自媒体广告依托社交平台发展和兴盛，与社交平台能够容纳大量的用户关系密切。主体在社交平台发布广告或分享广告的行为因为用户众多，会形成庞大的数据量以及广告数量，这就不可避免地造成了规制监管的监管资源欠缺的问题。而且，自媒体由主体直接掌握，主体通过一部手机就可以完成所有的设计、上传、发布、推广的工作，不需要固定的场地和场所提供支撑，一旦产生违法行为，自媒体极弱的地域性给以地域管辖为核心的行政监管带来巨大的难题。

证据的取得和保存难度大。要依法追究主体的责任，就要确保相关证据可信赖、可追溯、可证明。电子证据易变、易改，这是网络法治面临的共同问题，而自媒体广告在这方面体现更为明显。自媒体所发布的信息可以随时随地删除，难以捕捉取证，因此进行调查和追责的难度加大。由于自媒体平台注册简便，广告者还可以同时注册多个账户通过变换身份来逃避监管。

缺乏明确的处罚标准。《广告法》对违法广告的处罚主要是依据广告费用，法律规定，广告费用无法计算或者明显偏低的，处二十万元以上一百万元以下的罚款。一方面，自媒体广告一个重要的特征是成本低廉，还有相当数量的广告发布者本身就是广告主，无需支付任何费用，却能够在自媒体圈子中产生巨大的影响，以广告费用为依据对自媒体广告显然难以达到“过罚相当”的效果。另一方面，“广告费用无法计算或明显偏低”设定的处罚额度幅度较大，自由裁量的空间也较大，适用时容易产生执法冲突。

现代信息技术的发展，改变着社会治理方式，为解决社会治理问题提供便利条件。必须趋利避害、顺势而为，运用科技发展成果提升社会治理水平。

提高精细化和专业化水平。随着城市化和现代化的深入推进，社会的分工越来越细密，社会事务越来越复杂，人们的需求也越来越多样化，呈现大众化、小众化、差异化和个性化的特点，社会治理进入了精细化和专业化的时代。实施精细治理的前提是准确地把握人们的具体需求，把握社会问题及社会矛盾的本质及个性特征，精准施策，对症下药，一把钥匙开一把锁。专业化是精细化的要求和保障，两者密不可分，共同服务于高质量的社会治理。在精准定位社会需要和社会问题的基础上，更多运用专业人士、专业方法服务群众、解决难题。

改善舆情引导。新时代的社会治理，一要做，二要說。做，就是协调利益关系，处理社会问题，化解社会矛盾，应对突发事件。说，就是发布信息，公开真相，以正视听，消除误会，引导舆论，赢得理解、信任和支持。做好舆论引导工作，需要更加专业和精准，必须精心设计议程，科学发布信息，对不同的受众采取灵活多样的有效手段进行定向发布和輿情



自媒体广告监管对策

目前，《广告法》和《互联网广告管理暂行办法》是我国对自媒体广告进行法律规范的主要依据，两部法律法规明确规定了相关主体的法律责任，部分条款也涉及互联网广告，但相关规定原则性较强，缺乏全面、细致、具体的监管措施。对自媒体广告的监管可考虑从以下几点入手。

建立平台管理制度。确立自媒体广告发布平台管理的规章制度，强化对平台上发布的广告信息的管控。在这方面，美国的做法有一定的借鉴意义。由于新媒体技术的发展，美国联邦贸易委员会规定，凡是有推荐性或建议性内容的媒介信息都应主动接受监管，媒体机构必须对媒介信息中会出现推荐性或建议性内容的原因，以及该信息与相关产品或服务供应商之间可能存在的“物质联系”进行披露。在我国，应当进一步明确社交平台在认定在本平台发布内容是否为广告的定义性以及自媒体发布内容留存方面的义务。例如，目前已经有社交平台要求用户履行备案手续后方可发布商业广告，此种备案就是为了解决自媒体将广告内容删除以逃避法律责任的证据问题。

加强监管机构专业化建设。面对迅猛发展的自媒体广告，由于人员和技术的限制，在实践中，现有执法人员很难实现对于违法广告的有效监测，因此，可以考虑出台监管机构专业化建设指导意见，引导工商行政管理机构组建专业化的自媒体广告管理人员，健全硬件设施，通过加强广告监测体系建设增强对大数据的获取和有效应用的能力，不断提升广告监管现代化水平，为互联网监管执法提供资料采集、证据固定、监测信息发

布以及结果汇总等数据支撑，从而实现自媒体广告有效的法律规制。

构建申诉举报体系。建立投诉举报体系，通过社会主体的监督行为补强公共执法资源，是当前弥补监管力量不足的一个可行方法。具体而言，一方面，执法机关创建投诉举报平台，鼓励公民对媒体广告的违法行为和线索进行举报；另一方面，建立体系化的网络举报平台，要求各自媒体平台设置相应的举报通道和入口，方便公民在相应的自媒体平台进行举报。各自媒体平台的举报平台与行政执法机关的管理平台有机联系，在督促自媒体平台自我规范的同时，为执法机关查处违法行为提供线索和依据。

适时出台自媒体广告行业自律指导意见。通过考察域外自媒体广告法律规制情况，我们发现，许多国家行业自律性规范依托于行业协会等行业自律机构已经有效弥补了法律规范的滞后性等缺陷，既能减少不法侵害的威胁，又能降低监管成本。尽管我国的广告行业组织也曾有一些自律规则出现，但是由于缺乏对行业自律的监督 and 制衡机制，因此发挥的作用非常有限。可以汲取相关的经验教训，出台体系化的自媒体广告行业自律指导意见，制定出严格的行业标准和行业规范，指导成立行业自律机构和组织，一方面，通过制定相应的自律章程、公约和会员守则等规范和约束，借助社会公德、职业道德和舆论监督的力量发挥其约束作用；另一方面，注重培养行业协会成员的职业道德，构建社会公德和职业道德的行业底线，督促广告主、广告经营者、广告发布者和广告代言人通过自查自律实现自媒体广告行业的自我规范。



(上接1版二)

创新社会治理的方式方法

加强法治保障。法治是社会治理的最优模式。依法进行社会治理，是社会治理现代化的必然要求和重要标志。加强法治保障需要从三个方面着力。一是要加快社会治理领域相关法律法规立改废和相关政策制度制定完善工作，形成上下贯通的社会治理法律制度体系。二是要求各级领导干部提升依法行政、依法办事的能力，善于运用法治思维和法治方式化解矛盾、破解难题、促进和谐。三是要求广大群众依法有序表达诉求、维护权益。在强调法治的同时，还要发扬传统社会治理中的德治作用。

用好现代科技。社会治理要善于运用多种方式方法，实行综合治理，其中现代科技为日益复杂的社会治理创新提供了工具和手段。现代科技越来越发达，为人类自由全面的发展创造了良好条件，为解决社会问题、社会矛盾、利益纠纷、公共安全提供了便利的条件和手段。互联网、物联网、人工智能、云计算、大数据技术等

引导，把握好舆论引导的时、度、效。

聚焦社会治理的重点任务

健全公共安全体系。公共安全是社会治理的重要内容。习近平总书记指出，公共安全连着千家万户，是社会安定、社会秩序良好的重要体现，是人民安居乐业的重要保障。牢固树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，时刻把人民群众生命安全放在第一位。建立健全安全生产责任体系，强化预防治本，健全预警应急机制，加大监管执法力度，及时排查化解安全隐患，坚决遏制重特大安全事故频发势头。加快社会治安防控体系建设，实施食品安全战略，深入推进防灾减灾救灾体制机制改革，维护社会和谐稳定。

协调推进网下和网上社会治理。互联网技术迅猛发展，快速形成了一个庞大复杂的网络社会。网络社会的诞生虽然给人们的生产生活、学习购物、交流交友等带来极大方便，但是网络信息鱼龙混杂、真假难辨。统筹开展现实社会的治理和网络社会的治理成为一项紧迫的任务，必须认真贯彻落实《中华人民共和国网络安全

法》，为互联网营造一个健康良好的生态。

建设社会心理服务体系。现代社会工作和生活节奏越来越快，工作压力、学习压力、竞争压力、生活压力越来越大，心理健康成为一个无法回避的现实问题。加强和创新社会治理，核心是人，只有人与人和谐相处，社会才会安定有序。无论是出于保障人权，还是维护社会平安和谐，都需要健全完善社会心理服务体系。因此，党的十九大提出，加强社会心理服务体系建设，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。

加强社区治理体系建设。城乡社区是社会治理的基本单元和重心所在，事关党和国家大政方针贯彻落实，事关人民群众切身利益，事关城乡基层和谐稳定。为全面提升城乡社区治理法治化、科学化、精细化水平和组织化程度，促进城乡社区治理体系和治理能力现代化，党中央、国务院出台了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》。党的十九大报告提出，加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。

〔作者系中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部主任、教授〕

努力交出新时代改革开放再出发的上海答卷

推动改革开放再出发，必须全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记视察上海时的重要讲话精神，坚定不移全面深化改革、扩大对外开放，坚定不移推动高质量发展、创造高品质生活，站在新起点，干出新作为，实现新跨越。

第一，始终把准更好为全国改革发展大局服务的站位，继续当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者。习近平总书记要求上海更好为全国改革发展大局服务，把上海未来发展放在中央对上海发展的战略定位上，放在经济全球化的大趋势下，放在全国发展的大格局中，放在国家对长江三角洲区域发展的总体部署中来思考和谋划。我们要把“四个放在”作为谋划发展的基本站位、做好工作的逻辑起点，强化大局意识、全局观念，更加坚定、更加自觉地强化使命担当，为全国改革发展作出更大贡献。要进一步解放思想，服从服务国家战略，把加快建设“五个中心”和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市、建设自贸试验区和科技创新中心与服务“一带一路”建设、长江经济带发展、长江三角洲区域一体化发展等国家战略结合起来，更好地服务长江三角洲地区、服务长江流域、服务全国。

第二，始终抓实高质量发展这个经济工作主旋律，加快建设现代化经济体系。习近平总书记强调，上海要实现高质量发展，就要主动推动质量变革、效率变革、动力变革，在提高城市经济密度、提高投入产出效率上下功夫，在提升配置全球资源能力上下功夫，在增强创新策源能力上下功夫。我们要聚焦“三个下功夫”，完善工作思路，创新工作举措，把新时代上海高质量发展的新路走稳走实走好。推动高质量发展，必须提高城市经济密度、提高投入产出效率。实施高质量利用土地新举措，促进资源高效率配置，推动低效产业用地有效盘活，发挥产业地图导引作用，聚焦主导产业不断提高集中度和显示度，着力打造高质量发展新地标。推动高质量发展，必须提升配置全球资源能力。进一步夯实市场主体，集聚一批功能性机构、总部性机构，加快国际经济、金融、贸易、航运中心建设，全力打造上海服务、上海制造、上海购物、上海文化“四大品牌”，全面提升上海城市能级和核心竞争力。推动高质量发展，必须增强创新策源能力。核心是按照习近平总书记的要求，在实施创新驱动发展战略方面走在全国前列、走到世界前列，加快向具有全球影响力的科技创新中心进军。聚焦张江综合性国家科学中心建设，聚焦科技成果产业化，以集成电路、人工智能、生物医药等领域为重点，以人才集聚为保障，努力在基础科技领域作出大的创新、在关键核心技术领域取得大的突破，打造全球学术新思想、科学新发现、技术新发明、产业新方向的重要策源地。

第三，始终弘扬敢为人先的改革精神和开放、创新、包容的城市品格，加快构建更高层次的开放型经济新体制。当务之急是抓紧推进落实党中央交办的三项新的重大任务。这是党中央赋予上海的新使命，也是上海进一步发展的重大机遇。增设自由贸易试验区新片区，对标国际上公认的竞争力最强的自由贸易区，在推进投资贸易自由化便利化方面大胆创新探索，更宽领域、更高层次、更大力度地实施制度创新，形成更具国际影响力和竞争力的特殊经济功能区，打造新时代改革开放新高地。在上海证交所设立科创板并试点注册制，是上海国际金融中心和科创中心建设的有机结合点。我们将全力支持、全面配合国家有关部门做好各项工作，不断完善资本市场基础制度，为发展潜力大、带动作用强、成长性高的科创企业注入“源头活水”。实施长江三角洲区域一体化发展国家战略，按照国家统一规划、统一部署，推动实施长江三角洲区域一体化发展国家战略，推进基础设施、创新体系、产业协同、生态环境等领域的重点合作项目，在更好服务长江三角洲地区、服务长江流域、服务全国中谋求上海更好发展。同时，我们将以成功举办首届中国国际进口博览会为契机，进一步放大溢出带动效应，推动进口博览会办出水平、办出成效、办出越好。全面建设以政务服务“一网通办”为重要标志的智慧政府，打造贸易投资最便利、行政效率最高、服务管理最规范、法治体系最完善的国际一流营商环境。坚持“两个毫不动摇”，深入实施上海“扩大开放100条”和民营经济健康发展“27条”，进一步巩固和提升国资、民资、外资相得益彰、共同发展的良好格局。

第四，始终深化社会治理创新，走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子。习近平总书记要求，城市管理要像绣花一样精细，让群众有更多获得感、幸福感、安全感。我们将着力加强基层建设和城市精细化管理，把高质量发展更多体现在增进民生福祉上。创新基层治理，深化落实加强基层建设、创新社会治理“1+6”文件，把更多资源、服务、管理下沉基层，让基层更好地履行公共服务、公共管理、公共安全职能，加快形成共建共享、共治善治的现代化社会治理格局。加强城市精细化管理，推进落实城市精细化管理实施意见和三年行动计划，突出智能化、聚焦补短板，使城市更有序、更安全、更干净。保障和改善民生，以最大的努力解决好老百姓关心的幼教、养老等突出问题，办好群众身边的民生实事，让更多群众在家门口、于细微处感受到城市的温度。强化生态环境保护，牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念，深化推进“大气十条”“水十条”“土十条”，加大绿色生态环境建设力度，加快建设美丽上海。