

# 有关弹窗广告失范现象的分析与研究

## ——论法律与技术耦合规制路径的可行性

孙 轸, 刘 奕, 陈艺宁, 毛甜甜, 胡晨忻

浙大城市学院法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2024年2月29日; 录用日期: 2024年3月12日; 发布日期: 2024年4月19日

### 摘 要

互联网时代的到来, 弹窗广告一度泛滥, 如同“牛皮癣”关不掉、赶不走、躲不了, 给用户的正常网络生活造成了骚扰与隐患。针对这种现象, 我们采取了线上调研、问卷调查与深度访谈等研究方法对其进行了深度研究与分析, 发现国内并非没有相应法规, 但效果不佳; 规制也并非不能通过技术得到解决, 而是受到背后巨大利益网与复杂主体的阻碍。基于这一痛点, 我们提出将技术与法律耦合, 双管齐下整治违规无效弹窗广告对人们生活的无度侵入。

### 关键词

弹窗广告, 法律规制, 监管机制, 传播失范

# Analysis and Research on the Misbehaviour of Pop-Up Advertisements

## —An Inquiry into the Feasibility of Coupled Legal and Technological Regulatory Paths

Yi Sun, Yi Liu, Yining Chen, Tiantian Mao, Chenxin Hu

School of Law, Hangzhou City University, Hangzhou Zhejiang

Received: Feb. 29<sup>th</sup>, 2024; accepted: Mar. 12<sup>th</sup>, 2024; published: Apr. 19<sup>th</sup>, 2024

### Abstract

With the advent of the Internet era, pop-up advertisements were once widespread, just like the “moss” that could not be shut down, driven away or avoided, causing harassment and hidden danger to the normal network life of users. In response to this phenomenon, we adopted online research, questionnaire surveys and in-depth interviews and other research methods to carry out

in-depth research and analysis, and found that there was not a lack of domestic legislation, but the effect is not good, the regulation is not unable to be resolved through technology, but by the huge interests behind the network and the complexity of the subject of the obstacles. Based on this pain point, we propose to couple technology and law, and take a two-pronged approach to rectify the excessive intrusion of illegal and invalid pop-up ads into people's lives.

## Keywords

Pop-Up Advertisement, Legal Regulation, Regulatory Mechanism, Dissemination of Misconduct

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 相关概念与背景

### 1.1. 弹窗广告的出现与发展

传统意义上的网络弹窗主要功能在于实现可视化人机交互。而“运营弹窗”的出现，突破了传统功能，实现了向营销展示功能的拓展。这种具有营销展示功能的弹窗诞生于 20 世纪 90 年代的美国。发明者在对用户个人主页进行分析的基础上，推送有针对性的广告，所推送广告都以独立的网络页面形式呈现，而非镶嵌在原页面中[1]。网络弹窗可在不经用户进行任何操作的情况下，将独立网页或其他形式的广告直接呈现在用户面前。由于其能够主动、定向推送，曝光效果好，深受中小微企业及网络广告商的青睐。将网络弹窗运用于广告宣传，是网络弹窗的实施形式与广告宣传的实质内容的有效融合。

随着互联网及手机移动网络的迅猛发展，网络弹窗逐渐成为在线广告宣传的重要形式，涵盖包括网站、播放器、网页游戏、应用软件等，甚至存在于开机启动和待机屏保中，可谓“想弹就弹，无所不弹”。首先是推广内容方面，融入色情、暴力、赌博、毒品等负能量因素，诱导用户点击查看，严重污染了网络空间，同时也对社会心理造成了严重的负面影响。其次是网络弹窗的实施形式方面，以多次重复弹出、隐蔽消除按钮等方式将其强制性发挥到极致，严重影响了用户的网络生活质量。再次是网络弹窗与黑客或其他不法分子合作或被利用，通过植入木马等方式恶意攻击用户系统，导致系统受损、信息或财产失窃、被强制消费等一系列严重后果。2012 年，知名杀毒软件赛门铁克在监测了 150 万款移动应用软件后，结果显示其中竟然有近一半软件携带有恶意弹窗广告程序[2]。弹窗广告的恶意存在已远大于其其他价值。

### 1.2. 研究背景与目的

在调查中发现，除了恶意跳转、强制进入等强制弹窗广告运作、违规转化点击量的弹窗广告形式违规问题外，在一些免费提供服务的网页或软件上通常会出现情色类、贷款类等内容虚假或违法的弹窗广告。而这影响着人们的正常生活，对未成年的成长环境也构成了误导、引诱犯罪的因素[3]。

本文研究的目的是为助力互联网立法完善，帮助保护网民的权益和个人信息安全。我们提出对弹出式广告的监管需要在技术和法律层面进行更深层次的完善和规范，平衡网络公民的需求和商业的发展利益，维护市场有关主体的合理正当利益，并为消费者网民提供更加可见的“救济途径”。

## 2. 弹窗广告泛滥及规制现状

伴随着网络弹窗的广泛使用，巨大的经济利益导致其被恶意滥用：强制跳转，收集用户的个人资料，

窃取用户的账户信息，引诱用户下载恶意软件，造成了视觉上的污染与信息泄露的隐患。2021年7月，工信部开展了为期半年的互联网行业专项整治行动，其中弹出式广告被列为重点整治对象之一。根据工信部发布的2021年第二季度的数据，用户对弹窗广告之一开屏弹窗信息的投诉量比去年减少了50%，对误导跳转第三方网站的行为的投诉也比去年减少了80%。但这种治理的维持时间短，监管部门在近年来多次对弹窗广告实施整治，但效果不佳，造成治理成本与收益效果的巨大差异。2022年9月30日，有关弹窗广告的新规定《互联网弹窗信息推送服务管理规定》正式实施，对利用弹窗非法推送新闻信息、弹窗标识突出、恶意炒作娱乐新闻、广告无法一键关闭、推送内容比例不合理、推送频率过高且不成比例、鼓励用户点击利用流量诈骗等问题进行精准打击与重点治理[4]。但惩处力度不够，背后利益网牵扯主体复杂繁多，追责主体仅限广告投放商和广告方，单靠监管部门的监管，依旧是杯水车薪，无法根治。

## 2.1. 国内现有法规对弹窗广告的规制

国内对于网络弹窗广告的研究范围较窄，数量也有限(见表1，2011~2022年弹窗广告法律规制内容进展表)。在《互联网弹窗信息推送服务管理规定》出台实施前，弹窗广告规制领域中主要依据《互联网信息服务管理办法》《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》和《中华人民共和国广告法》[5]。

**Table 1.** Progress of the content of legal regulation of pop-up ads, 2011~2022

**表 1.** 2011~2022 年弹窗广告法律规制内容进展表

2011年 1月8日	修订《互联网信息服务管理办法》	1) 对推送内容的规定 2) 对推送违法内容进行处罚
2015年 9月1日	新修订的《中华人民共和国广告法》 开始正式实施	明确规定“任何单位或者个人未经当事人同意或者请求，不得向其住宅、交通工具等发送广告，也不得以电子信息方式向其发送广告。以电子信息方式发送广告的，应当明示发送者的真实身份和联系方式，并向接收者提供拒绝继续接收的方式。” “利用互联网发布、发送广告，不得影响用户正常使用网络。在互联网页面以弹出等形式发布的广告，应当显著标明关闭标志，确保一键关闭。”
2017年 6月1日	《互联网新闻信息服务管理规定》 开始实施	第二章的第五条对提供信息服务者进行限制
2020年 3月1日	《网络信息内容生态治理规定》 开始实施	建立健全人工干预和用户自主选择机制 规定网络信息内容服务平台应当加强对本平台设置的广告位和在本平台展示的广告内容的审核巡查，对发布违法广告的，应当依法予以处理 规定网络信息内容服务平台应当在显著位置设置便捷的投诉举报入口，公布投诉举报方式，及时受理处置公众投诉举报并反馈处理结果 各级网信部门建立政府、企业、社会、网民等主体共同参与的监督评价机制
2021年 7月	工信部开展了为期半年的互联网行业专项整治行动	专项整治行动聚焦扰乱市场秩序、侵害用户权益、威胁数据安全、违反资源和资质管理规定等问题
2022年 9月30日	《互联网弹窗信息推送服务管理规定》 正式实施	对互联网“弹窗信息”作出了专项规定 明确互联网“弹窗信息”推送服务和提供者落实信息内容安全管理责任 明确网信、电信主管、市场监管等有关部门职责

《网络安全法》(2016年制订)主要关注危害网络安全的行为,网络弹窗行为却谈不上危害网络安全,在实践中也不能进行运用,只是空条文。《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》(2011年修订),该条例主要针对网络入侵破坏行为,而网络弹窗行为,虽然属于广义上的“入侵”,但却不属于广义的“破坏”,该条例对网络弹窗行为也基本没有治理能力。对于弹窗广告这种创新广告形式的规制,国内现有的《广告法》只有两条可供参考,更多的是关注网络弹窗的内容方面而没有严格的针对网络弹窗行为本身,并没有公正地考虑到网络弹窗行为本身是否具有哲学或法理上的正当性,反而在一定程度上放任了网络弹窗行为的发生。

新印发实施的《互联网弹窗信息推送服务管理规定》没有具体明确电信运营商、信息提供商、广告制作商、政府管理部门和网络用户等各类主体的权责关系,当网民利益受损,主体责任该依据法律的哪些条款进行判定再次成为一个棘手的问题,亟待解决完善[6]。

## 2.2. 国外规制弹窗广告的有关路径与举措

传统意义上的网络弹窗主要功能在于实现可视化人机交互。而“运营弹窗”的出现,突破了传统功能,实现了向营销展示功能的拓展。这种具有营销展示功能的弹窗,大约诞生于20世纪90年代的美国。发明者在对用户个人主页进行分析的基础上,推送有针对性的广告,所推送广告都以独立的网络页面形式呈现,而非镶嵌在原页面中。网络弹窗可在不经用户进行任何操作的情况下,将独立网页或其他形式的广告直接呈现在用户面前。在许多国家弹窗广告发展已久,也有相关的法律、技术方面的手段来保护用户免受不必要的广告干扰(见表2,国外弹窗广告规制手段汇总表)。

Table 2. Summary of foreign pop-up advertisement regulation means

表 2. 国外弹窗广告规制手段汇总表

美国	在美国,联邦贸易委员会(FTC)监督并执行网络广告的规定,包括要求广告商遵循真实性、公平性和准确性标准,以及公开任何与广告有关的赞助或其他付款安排内容。此外,美国设立了“Can-Spam法案”,该法案规定在发送商业邮件时必须包含取消订阅选项,并且禁止使用虚假或误导性主题[7]。
欧盟	欧盟设立“通用数据保护条例”(GDPR),规定个人数据必须保护,并授权欧盟成员国打击违反规定的公司。此外,欧盟设立了“电子隐私指令”,该指令规定网站必须获得明确的同意才能将Cookie存储在用户计算机上,且用户必须有权选择是否接收商业邮件[8]。
加拿大	加拿大支持“反垃圾邮件和反恶意软件法案”(CASL),该法案规定在没有事先获得用户明确同意的情况下,禁止发送任何商业电子邮件或SMS信息。此外,加拿大广告标准局(ASB)监督并执行广告标准,保护消费者免受虚假、误导或冒犯性广告的侵害[9]。
澳大利亚	澳大利亚设立“消费者法”,对广告进行准确、真实和不具有误导性的规定。此外,设立“电子交易法”,规定必须经过用户同意才能发送商业邮件,且商业邮件必须包含取消订阅选项。
韩国	韩国并没有针对弹窗广告的法律,主要依靠韩国互联网广告审议机构这样的行业自律机构来实现对弹窗广告的规制。该审议机构是由韩国NHN公司、雅虎韩国等60多家互联网企业参与的自律广告审议机构,自2007年6月1日起对互联网广告实施事前审查。该机构依据2007年3月28日修订的《互联网广告审议规定》来进行广告审议[10]。其中规定了“一个页面的弹窗限制在3个以下,禁止用户关闭后一定时间重新出现的弹窗广告,以及通过点击广告,不经用户同意收集用户个人信息的弹窗广告”等内容。

目前在发达国家,市场已趋于成熟,弹窗广告存在的意义与效果往往使其不能获得期待的利益与成果。在调查中,我们发现大型的网站和计算机系统开发商往往将目光集中在利用网络技术屏蔽弹出式网络广告。

EarthLink、美国在线、雅虎、SBC、iVillage、AskJeeves 和 Google 等许多国外著名网站先后采取了封锁弹出式广告的措施。浏览器软件公司和互联网服务提供商也纷纷推出封锁弹出式广告的技术，微软计划在 WindowsXP 服务包中也为 IE 浏览器增加一项封锁弹出式广告的功能，从根基上对弹窗广告进行扼杀[11]。

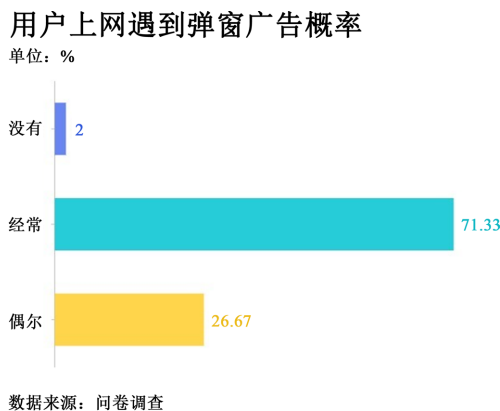
### 3. 调研报告及泛滥原因研究

#### 3.1. 用户感知调查问卷

针对在线用户对弹出式广告的感知我们进行了问卷调查。内容包括弹出式广告的出现形式和内容，点击它们的可能性，点击的原因，是否觉得它们有帮助，是否有关闭按钮，点击后是否继续弹出，以及它们是否影响正常上网等十四个问题，以下为有关报告结果与分析。

##### 3.1.1. 频次与动机统计

在回答“你在互联网上遇到过弹出式广告吗？”(见图 1：互联网上的弹窗广告频率) 71.33%的参与者表示经常在互联网上遇到弹出式广告，26.67%表示偶尔在互联网上遇到弹出式广告，2%表示从未在互联网上遇到弹出式广告。只有 2%的参与者从未在互联网上遇到过弹出式广告。这表明，用户在上网时遇到弹出式广告的概率为 98%。



**Figure 1.** Histogram of the distribution of the frequency of pop-up advertisements on the Internet  
**图 1.** 有关互联网上的弹窗广告频率的分布柱状图

当被问及“是什么让你在互联网上点击弹出式广告？”(见图 2：用户在互联网上点击弹窗广告的动机) 4%的受访者点击弹出式广告是因为他们对其内容感兴趣，而 93%的用户点击弹出式广告是因为他们在打开网页后被迫打开弹出式广告，3%的用户点击弹窗广告出于其他原因。但综上，基本上每当用户打开一个网页，就有 93%的机会受到弹窗广告骚扰。

##### 3.1.2. 类型和作用统计

对“您在互联网上遇到过哪些类型的弹出式广告？”(见图 3：用户上网遇到弹窗广告的类型)时，我们可以发现弹出式广告多与游戏和商品有关，93.67%的受访者表示遇到过推销游戏的弹出式广告，75.33%的受访者表示遇到过与商品有关的弹出式广告，60.33%的受访者遇到色情弹出式广告，67%的受访者遇到过新闻弹出式广告，44.67%的受访者遇到过赌博有关的弹出式广告，30.67%的受访者遇到过暴力有关弹出式广告，除了这几大类的弹窗广告，只有 2%遇到过其他内容的弹出式广告。我们发现，弹窗广告基本为有利益目的或者有明显诱导性的内容物，这可能也是人们会落入相关陷阱的原因之一。

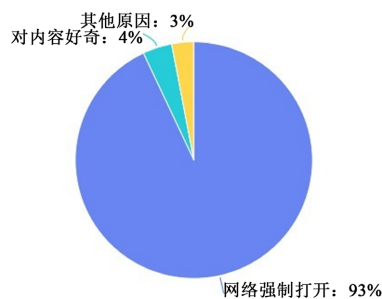
当被问及“你认为弹出式广告的内容对你是否有用？”(见图 4：用户对弹窗广告作用的看法)时，96%的用户回答弹出式广告对获取信息没有用，而只有 4%的用户回答弹出式广告对获取信息有用。这说明大



多数弹出式广告真实性与实用性待定，所提供的信息也不符合用户的需求。综上，虽然互联网上的弹出式广告种类很多，但其中真正真实有用的信息占极少部分，且用户对弹出式广告有强烈的反感。

### 用户点击网络弹窗广告的动机图

单位：%



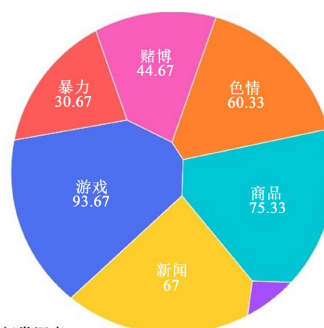
数据来源：问卷调查

Figure 2. Pie chart of users' motivation to click on pop-up ads on the Internet

图 2. 有关用户在互联网上点击弹窗广告的动机的饼图

### 用户上网遇到弹窗广告的类型

单位：%



数据来源：问卷调查

Figure 3. Voronoi diagram of the types of pop-up ads users encounter online

图 3. 有关用户上网遇到弹窗广告的类型沃洛诺伊图

### 用户对弹窗广告作用感知

单位：%



数据来源：问卷调查

Figure 4. Pie chart of users' perceptions of the role of pop-up ads

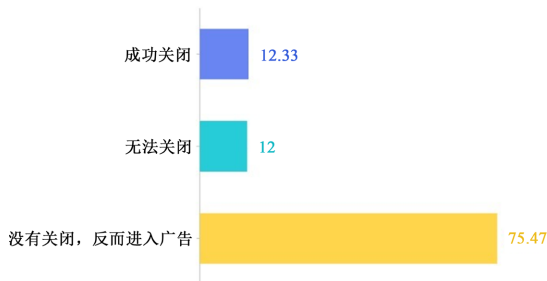
图 4. 有关用户对弹窗广告作用看法的饼图

### 3.1.3. 弹窗广告能否顺利关闭及对用户的影响

当被问及“当你点击互联网弹出广告的关闭图标时，它是否正常关闭”(见图 5：用户关闭弹窗广告后的反应)，75.67%的用户回答“没有关闭，且跳转了广告”。12.33%的用户成功地关闭了弹出窗口，而 12%的用户点击了关闭按钮而没有反应。

用户关闭弹窗广告后的反映

单位：%



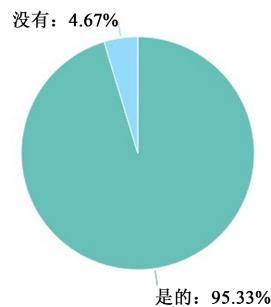
数据来源：问卷调查

**Figure 5.** Histogram of the distribution of responses regarding users' reactions after closing pop-up advertisements  
**图 5.** 有关用户关闭弹窗广告后的反应的分布柱状图

当被问及“你认为弹出式广告的存在会影响你的正常浏览体验吗”(见图 6：弹窗广告是否影响用户上网)，只有 4.67%的用户回答说弹出式广告不影响他们的正常浏览体验。95.33%的受访者认为他们被弹出式广告所烦扰。说明了弹窗广告对人们正常浏览体验的影响。

弹窗广告是否影响用户上网

单位：%



数据来源：问卷调查

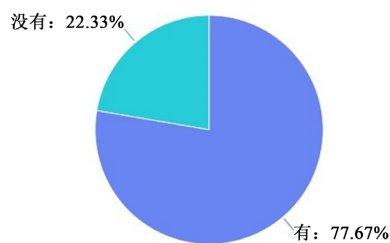
**Figure 6.** Pie chart about whether pop-up ads affect users' access to the Internet  
**图 6.** 有关弹窗广告是否影响用户上网的饼图

### 3.1.4. 用户对关闭弹窗广告的迫切与需求

当被问及“你是否在网页或 APP 的设置上尝试寻求关闭弹窗广告的选项”(见图 7：用户对弹窗广告关闭设置的自发寻求)，并进一步提出“你是否成功找到并关闭”的疑问(见图 8：用户找到并成功关闭的几率调查)，通过问卷得知 77.67%的用户曾有过自主寻求行为，期望能够清朗浏览环境，而 22.33%的用户不知道可以通过设置将其屏蔽，未尝试寻求相关选项设置。只有 36.05%的用户成功找到并屏蔽了弹窗广告，剩下有 36.05%的用户未找到，27.9%的用户在找到设置后面临无法屏蔽全部弹窗广告处境。

## 用户对弹窗广告关闭设置自发寻求

单位：%



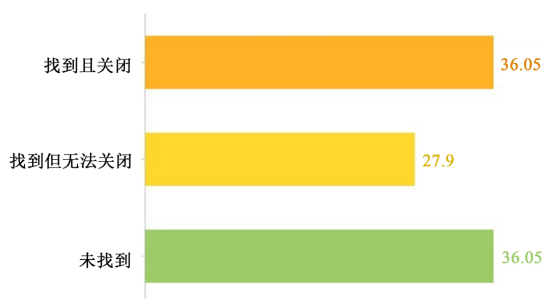
数据来源：问卷调查

Figure 7. Pie chart regarding users' spontaneous seeking of pop-up ads closing settings

图 7. 有关用户对弹窗广告关闭设置的自发寻求的饼图

## 用户找到并成功关闭的几率调查

单位：%



数据来源：问卷调查

Figure 8. Histogram of the distribution of surveys about the chances of users finding and successfully closing

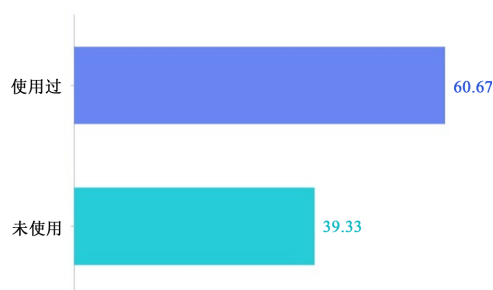
图 8. 有关用户找到并成功关闭的几率调查的分布柱状图

## 3.1.5. 弹窗广告拦截技术方面的完善与意向

当被问及“你是否有在电脑端或移动端使用过广告拦截软件或插件”(见图 9: 用户拦截软件使用情况), 60.67%的用户为了避免弹窗广告的骚扰安装过电脑端或者移动端的广告拦截软件, 39.33%的用户仍受到弹窗广告的骚扰与信息泄露威胁。

## 用户拦截软件使用情况

单位：%



数据来源：问卷调查

Figure 9. Histogram of the distribution of information about the use of user-blocking software

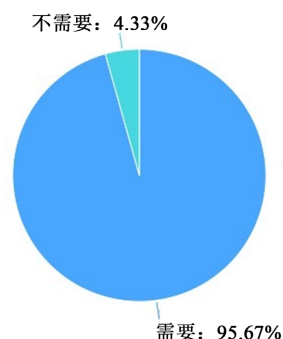
图 9. 有关用户拦截软件使用情况的分布柱状图



结合以上的问题，我们最后提出“如果可以提供为弹窗广告设置屏蔽开关，你是否需要”时(见图 10：用户对弹窗广告设置按钮的需求)，有 95.67%的用户表示需要能控制弹窗广告的开关以清朗他们的浏览环境。

### 用户对弹窗广告设置按钮的需求

单位：%



数据来源：问卷调查

Figure 10. Pie chart regarding user demand for pop-up ad setting buttons

图 10. 有关用户对弹窗广告设置按钮的需求的饼图

#### 3.1.6. 调查结论

一、躲不了，关闭难。基本每一位用户上网都会遇到弹窗广告，其中大部分都是因为系统强制跳转而进入广告，面对弹窗广告的骚扰，用户基本躲不了。对于弹窗广告的关闭按钮，多数人反映按钮虚假或是无效情况出现居多。

二、影响正常浏览行为。弹窗广告多为全覆盖式或者镶嵌、开屏式，存在于各样 APP 或网站中，影响着人们的购物或流畅的阅读体验。

三、内容虚假，诱导性强，且无效广告居多。

四、用户对弹窗广告关闭设置与清朗上网环境的期盼度高。

## 3.2. 泛滥原因探究

### 3.2.1. 巨大经济效益的驱使

通过分析网络弹窗所展现的内容，广告始终是其宣传或推广的核心，而在广告的背后则是网络弹窗行为实施者的巨额利益。虽然在弹窗广告其中不乏新闻、理论文章等蕴含正能量的内容，但基本只是其实现吸引网络用户关注或逃避制度监管的辅助性手段。根据三方数据机构 QuestMobile 的统计显示：2020 年中国互联网市场规模达 5292 亿元，这个数字每年都还在不断上升。根据 2022 年中国广告行业市场规模及媒介收入结构分析，互联网广告营收占比较大，并且份额占比也有进一步提升的趋势[12]。低廉的成本，较低的技术门槛和巨大的利益，越来越多的主体投入参与了弹出式网络广告的市场，市场饱和，展示地方有限，许多主体为了利益，一再侵入用户的网络生活，弹窗广告由此泛滥。

### 3.2.2. 完整的利益链与成本低廉的盈利模式

经过对网络弹窗行为背后的利益主体及其关系的实证调研与调查，从弹窗广告的发布途径出发，我们了解到分别有两条利益走向：一是直接与相关的运营商进行合作，只要用户的电脑是联网的状态，就能弹出相关的弹窗广告；或者和相关的软件以及浏览器方进行合作，用户在下载使用这些软件以及浏览器的时

候，屏幕上会自动推送给用户相关的广告。二与第三方广告投放商购买和签订投放协议。据调查与有关报道，这种模式现如今也已形成一个完整的产业链(见图 11：弹窗广告经营模式展示图)。从广告商到广告投放到平台，弹窗广告的投放随处可得、成本低廉、效果奇好[13]。在审核资质时，广告客户只需提供推广页面而不需要经营资质，且还能根据推广目标限定地域、指定浏览器，或由推广公司“广撒网、不设限”。通常情况下，广告主交足 2 万元的广告费用，即可进行弹窗 100 万次广告信息，而量越大弹窗广告的成本越低。一些违规主体与个人借由此途径宣传违法违规内容，扰乱市场，也导致了弹窗广告的风评一路下行。

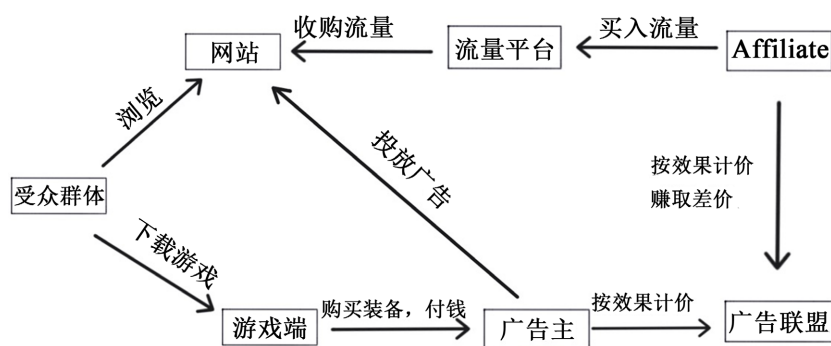


Figure 11. Display of pop-up ads business model

图 11. 弹窗广告经营模式展示图

通过对该模式与链条下广告主、广告投放者、行为实施者的主体分析，我们发现三者关系的主要特点为：弹窗广告相对传统媒体广告成本费用低廉；三者之间存在“返点”潜规则、刻意规避法律等不正当竞争行为；该领域长期以来存在制度性盲区，监管较为困难。在实践中，以欺骗方式诱使用户点击广告内容的，或者未经允许，在用户发送的电子邮件中附加广告或者广告链接的，通常责令改正，并处 1 万元以上 3 万元以下的罚款。而相对于 3 万元的罚款上限，弹窗广告公司所获得的利润要高很多。这样“模式”的循环也是导致弹窗广告泛滥的原因。

### 3.2.3. 主体牵扯广，规制不到位

弹窗广告的产生是多方主体共同作用的结果。而广告所有方鱼龙混杂，正规和不正规的弹窗广告，涉及赌博、诈骗、色情的广告杂糅在一起；广告投放方对于利益的渴求使得投递方对于广告内容来者不拒，无论是什么样的广告都将其放置在网页或者 app 上；而被投递方对于这方面的审查疏忽大意或者根本未产生重视导致弹窗广告投放网络的门槛极低，这也成为了如今弹窗广告泛滥招人厌恶的原因之一。

在规制方面，政府部门在广告投放核查上以及部门内部职责划分也并不清晰，导致内部部门职责相互推诿、扯皮，使得非法的、涉及色情暴力等广告逃过审查被放入网页之中。

### 3.2.4. 政府规制范围广、责任不明

政府部门本身的职权范围就过于广阔，分配到各个板块的人力及资源不足，在互联网监管领域最需要的反应力，灵敏度也不高。弹窗广告的出现运行灵活，单借助人工作量和数据流进行监控，也会因范围过广，更迭过快而导致错失规制的最佳时机或抓不住违规主体的问题。且对于弹窗广告这个互联网问题中的小切面，政府虽然存在部门进行相关的监管，但投入人数不多，资源并不充裕，致使监管可能不力，政府在监管这一环节中发挥作用的效果也可能不大。

监管部门多但分工不明确。工商部门有权对所有类型的广告的发布者和内容进行监管。工业和信息部门以及互联网信息管理机构是网络广告的监管者。如果广告内容涉及欺诈、色情或其他非法信息由公安部门负责。但这种监管主体交叉划区不明的情况不仅不能解决普遍存在的弹窗问题，还会导致各个部

门相互推诿，这也成为了弹窗广告不能得到及时有效控制的原因之一。

### 3.2.5. 消费者缺乏屏蔽广告的自由与维权的途径

软件业态的多样性导致消费缺乏屏蔽广告的自由选择权与维权途径。不同软件公司、软件产品之间的用户服务条款、隐私政策、广告策略等存在很大差异，而消费者并不一定准确了解这些内容，在实际中软件公司大多将相关权限仅靠清单形式展出，不向消费者开放自由选择设置的自由，也没有向消费者公布相关设置的位置与途径。消费者自发救济的途径基本隐形，侵犯了消费者的自由选择权和对自己信息共享的知情权与可控权，使消费者完全处于被动的局面。在手机移动端，尤其是在 APP 软件上，部分软件商在软件中有捆绑广告软件、强制展示广告等行径，却没有为消费者提供有效的维权和反馈渠道。消费者也很难找到可信、有效的投诉渠道或途径，甚至找到渠道时也可能因为政策法规或技术原因而无法获得处理结果。这导致了消费者在软件弹窗广告问题上没有足够的维权通道，又会出于必要不能卸载，只能忍受广告的泛滥侵入与隐形信息盗取与侵权。而目前我国法律规定界限的弹性与不明确使得相关法律法规对软件弹窗广告的限制和惩罚并不明确有效，给软件开发商留下了法律漏洞，使得消费者也很难通过法律手段来维护自己的权益。

## 4. 法律与技术耦合規制路径

### 4.1. 完善法律法规

专门的网络行为法，主体权责关系的明确。主体问题涉及到监管主体，主要担责主体，追责主体等，是我们研究中最重要最关键的部分。目前看来，我国网络领域的管理主要是依据《互联网信息服务管理办法》《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》和《中华人民共和国广告法》。并没有具体明确电信运营商、信息提供商、广告制作商、政府管理部门和网络用户等各类主体的权责关系。

法律法规惩处力度的适当。广告是流量时代的产物，弹窗广告作为其中营销成本最小，获利转化比最高的一类，法律惩处过轻或对象的不当也是导致弹窗广告泛滥，压制快，卷土重来复出也快的原因。但基于对经济发展与商家正常经营活动的考虑，惩处的范围与力度要兼顾商家的权益。法律法规惩处范围如何适当也应当是我们所关注的问题。

### 4.2. 责任下放

平台从提供“连接”服务走向智能化与自动化后，应当通过进一步强化落实平台责任，建立权责一致、责罚相当的监管框架与法律责任体系，明确平台以技术手段阻挡弹窗广告过度泛滥，督促其对投送的广告内容进行审核，同时研发信息过滤技术对不良弹窗广告进行拦截，控制弹窗广告的投放数量与频次。

### 4.3. 平台应给予用户自由权与选择屏蔽权

从法律上规定用户对广告的自主关闭与选择权。虽然在法律法规中有规定要给与消费者自主选择喜好与是否推送广告的自由，但在调查中，我们发现大多数 APP 中的这种关闭或个性化广告设置一般都会隐形或藏在设置里面的小选项里，消费者一般想不到也找不到，不给予消费者选择的余地。

### 4.4. 公众参与

监管适当下放到用户，为用户提供有效便捷的检举或救济途径。监管权一般集于政府，但互联网仅靠人工力量并无法监察发现所有的违规广告现象，除了借助大数据进行辅助外，针对逃脱数据监管，隐藏式的插件类或内部无法检测到异常的违规广告，希望能适当下放监管权，并建立完善集自动监测、自

动分析、自动取证等技术的互联网弹窗信息智能监测平台检举、监察平台，同时监管部门应利用信息化手段建立畅通便捷的投诉举报渠道，以便消费者反映问题，参与监管治理。而受到违规弹窗广告危害的消费者进行截屏等证据的收集检举也能为铲除违规弹窗广告提供巨大助力。

#### 4.5. 设立专业的监管执法部门

现有法律规制之所以难，一方面是因为没有专门明确的法律规章，其次则是因为弹窗广告监管对技术的要求有门槛，而现目前监管部门技术人员较少，没有专业的技术监管执法，无法对弹窗广告的违规行为进行捕捉和评判。我们需要更加专业的技术监管执法部门来对互联网有关违规行为进行及时的监管与执行[14]。

### 5. 结语

弹窗广告作为网络广告的一种形式，本身并不违法。互联网平台为用户提供各种便利服务属于商业化运营，而广告是变现的途径之一，对互联网产业的发展起着重要支撑作用。其之所以给人带来困扰，在于过量与低质的内容影响了用户体验。弹窗的超低价格、广告公司提供百万条弹窗服务、无需审核的广告主资质都助推了弹窗广告的野蛮生长，使其质与量很难得到有效管控。因此引导弹窗广告进入正轨对实现经济效益和营造风清气正的网络空间具有积极意义。

弹窗广告涉及多方的利益主体，如何平衡好各方的利益，通过技术和法律耦合形成协同治理的长效机制是目前我们所需要探究的方向之一。结合对于弹窗广告失范现象的研究与分析，我们应当在弹窗广告的规制方面进一步强化落实平台责任，推动构建权责一致、责罚相当的监管法律责任体系，同时推广信息过滤技术对不良弹窗广告进行拦截，通过法律与技术耦合的规制路径实现对弹窗广告的有效整治。

### 基金项目

国家级大学生创新创业训练计划支持项目(202313021053)。

### 参考文献

- [1] 德升. 弹窗发展简史[EB/OL]. <http://www.woshipm.com/pd/2271759.html>, 2021-02-10.
- [2] 赛门铁克. 调查显示近半数移动应用携带弹窗式恶意广告[EB/OL]. <http://www.199it.com/archives/91687.html>, 2023-11-20.
- [3] 钟婉. 《时代》评出 50 项最糟糕发明[N]. 钱江晚报, 2010-05-31(B0004).
- [4] 黄洪珍, 罗定康. 网络弹窗广告的主要类型、社会危害及其治理对策[J]. 长沙大学学报, 2021, 35(1): 34-38.
- [5] 肖树艳. 互联网弹出式广告法律规制研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南师范大学, 2018.
- [6] 孟海燕. 弹出式广告的法律规制研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南政法大学, 2014.
- [7] 白路, 李翠莲, 白显月. 从三大案例看美国对虚假广告的监管[J]. 声屏世界: 广告人, 2005(12): 117-118.
- [8] 吴沈括, 邓立山. 欧美数据隐私框架与欧盟充分性认定研究[J]. 中国审判, 2023(15): 56-59.
- [9] 郭海姣. 加拿大反垃圾邮件立法研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国社会科学院研究生院, 2018.
- [10] 黄宇宸, 周辉. 韩国互联网广告监管研究报告[J]. 网络法律评论, 2016(2): 227-240.
- [11] Tyacke, N. and Higgins, R. (2005) Internet Law the legality of Internet “Pop-Up” Ads. *Computer Law & Security Report*, 21, 262-265. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2005.02.008>
- [12] 胡丹. 互联网广告产业发展报告(2021) [R]/林小勇. 中国未来媒体研究报告(2021). 北京: 社会科学文献出版社, 2021: 122-139.
- [13] 唐克军, 王硕. 论网络广告的主要形式和传播优势[J]. 东南传播, 2006(2): 43-45.
- [14] 况旭, 杨洋. 解决网络监测五大难题创新互联网广告智慧监管[J]. 中国市场监管研究, 2020(5): 57-60.