尽快修改广告法44条 根治弹窗广告

全国政协委员 周世虹

弹窗广告已经成了网络世界的“牛皮癣”，只要你打开网页，弹窗广告就会接连不断地跳出来，并且难以关闭；有的点击关闭标志后仍然反复弹出，有的关闭标志十分隐蔽很难找到，有的设置虚假关闭按钮，诱导用户点击广告，一不小心就会跳转页面，形成霸屏；还有的根本就不设置关闭标志。上海市消保委发布的评价报告显示，有58%的App含有广告，其中有66.7%的广告没有设置关闭键。弹窗广告的频繁跳出，直接影响和干扰了广大网络用户的工作和生活，令人深恶痛绝；部分弹窗广告还存在色情、赌博、暴力甚至诱导自杀等违法信息，严重影响青少年身心健康，已经成为网络毒“窗”。

不仅如此，部分弹窗广告发布者、经营者使用非法手段搜索并分析网络用户的上网行为数据，量身定制弹窗广告，实行精准定位、精准推送，运用技术手段强迫用户接收或者点击弹窗，不仅扰民，而且还涉嫌盗用用户信息、侵犯个人隐私。

弹窗广告因有市场需求、价格低廉、发送频率高、违法成本低等因素，已经形成了完整的产业链，成为部分网站和不法分子的主要营利来源。

弹窗广告能够合法存在，并逐渐蔓延于网络的法律渊源是广告法第44条，该条规定：“利用互联网发布、发送广告，不得影响用户正常使用网络。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。”《互联网广告管理暂行办法》第8条也作出类似的规定，并增加了“不得以欺骗方式诱使用户点击广告内容……”等内容。

本报记者 田福良 作

广告法第44条的规定，形式上保证了或者给予了网络用户的选择权，实质上是给用户设置了义务，即你必须自己手动关闭，否则就必须予以接受或者默认；这一规定为弹出广告发布者赋予了发布弹窗广告的权利，但却又同时给广大互联网用户设置了关闭弹窗广告的义务，客观上剥夺了用户的自主选择权，导致用户无法绕开，无力规避，被迫接受。

尽管如此，部分弹窗广告的发布者并没有做到确保关闭标志“显著”，更没有做到“一键关闭”，甚至是故意设置陷阱，诱骗用户点击广告，严重影响广大网络用户正常使用网络，直接侵犯了用户自由浏览网页的权利和网络私人空间。

虽然弹窗广告侵扰的是成千上万的网络消费者，由于绝大部分用户选择吐槽和抱怨。另外，监管力量投入不足，执法和处罚标准不明晰，网络技术发展更新快，监管成本高，也是导致弹窗广告泛滥的重要原因。为此，建议：

一、立即修改广告法第44条，转变立法理念，正本清源，理顺广大网络用户和网络广告发布者、经营者的权利义务关系，改变广告发布和用户关闭的逻辑关系；规定互联网广告应当在规定或指定页面发布、发送，并设置开启按钮，由用户主动点击开启按钮浏览广告，让广大用户自主选择是否点击浏览广告。

二、加强网络广告监管，加大处罚力度。根据广告法63条和互联网管理办法第24条的规定，弹窗广告未设置显著关闭标志并确保一键关闭只能惩罚广告主，对互联网广告经营者、广告发布者和互联网信息服务提供者等负责实施运营的主体却没有规定责任和处罚；而且对广告主处罚的上限仅为3万元，与其获利相比可以忽略不计，难以起到惩罚效果，必须提高罚款数额，并增加信用惩戒和市场准入方面的惩罚。

三、加大互联网服务提供者（平台）的审查、审核责任。作为互联网服务提供者或者接入者的平台应当对互联网广告发布者、经营者的主体身份、资质、资格、广告内容的合法性、真实性履行审核义务，规范发布者行为。

四、学习借鉴治理骚扰电话和电信诈骗的方法治理弹窗广告；鼓励、支持互联网信息服务提供者研发技术，利用过滤屏蔽等技术手段消灭弹窗广告。

全国政协委员周世虹点评成都中学生“模拟提案”——

互联网虚假广告和弹窗广告亟待治理

本报记者 徐艳红

不久前，四川省成都市实验外国语学校的“模拟政协”社团，在人民政协报推出的全国首款网络议政新媒体平台“假如我是委员”小程序上发布一篇“模拟提案”，名为《互联网时代背景下虚假广告现象和整治措施》。该社团成员是以李姝谊为组长的几位高一学生。经过7个月的打磨完成该“提案”。

李姝谊他们在“提案”中写道，“随着网络技术与电子商务的迅猛发展，网络广告已成为广告客户的主要投放方式之一。中国是仅次于美国的全球第二大互联网广告市场，2019年经营额已超过4000亿元。网络广告作为一种新型的媒体广告形式，在商业推广方面相较于传统广告有着不可比拟的优势，凭其便捷、形式多样、交互性强且投放精准化、个性化的特点深入到我们的生活。但与此同时，网络虚假广告也随之大量进入网络空间。夸大、失实的虚假违法广告使消费者对广告的信任度下降，损害了消费者的财产利益和人身利益，破坏了经济市场运行秩序，给经济发展带来了不良影响，对我国网络产业和经济社会的发展造成阻碍。”

“模拟政协”社团为何会关注到这个话题？李姝谊称，这个议题说来很简单，有天，社团成员蒋欣言同学的妈妈正在刷手机，妈妈一边刷一边抱怨网上垃圾广告太多，正在想议题的他灵光一闪，考虑到如今同学们差不多都是机不离手，对网络虚假广告有着切身的深恶痛绝之感。于是，就在社团会上说出了这个议题。

有着切身体会的其他成员一听也同意该议题，蒋欣言同学还在会上说，前几天同班同学还因微博上的虚假抽奖广告差点上当受骗。于是，议题一致通过。这天是2020年2月3日。

定下选题时正值春节寒假，为了不耽误提案撰写进展，社团成员们分工向前推进。他们先是设计了一套含有单选、多选、排序题和问答题共20多道题的问卷，以封闭式和开放式的试题形式呈现，再通过微信群和QQ群投放，于2月和7月分两次投放，分别共收回有效问卷180和111份。

之前对网络广告只有感性认知，真正撰写“提案”时，才发现对网络广告知之甚少，为了更深入地了解这个议题，还需要阅读大量资料，而文献搜集的工作就交给了成员刘梦瑶。梦瑶从知网上下载了近30篇文献，获取了网络广告的管理、法律法规、现状、成就、存在问题、原因等的全面信息。

他们在“提案”中写道：据国家市场监管总局统计，2019年共查处违法广告案件37399起，其中，虚假广告就达到20830起，占比超过55%。广告的表现形式多样，隐蔽性强，或隐藏在视频直播里，或以自媒体软文中的隐性广告出现，还有虚假的营销手段等，让受众防不胜防。而在法律法规方面，某些规定不具体不明确，或概念不清，或对误导、表述不清的广告用语并没有明确规定，而且，广告法中只是将不真实的广告称作“虚假广告”，但没有人为“虚假广告”下一个确切的定义。这导致许多互联网虚假广告没有认定标准而无法处置。同时，我国刑法第222条规定的虚假广告罪也存在很大的缺陷，导致对虚假广告特别是互联网虚假广告的刑事管制力度不够，致使投放虚假广告的行为屡禁不止。

此外，在监管职责分配方面，社团成员们还查阅了广告法，其中第6条规定为，“国务院市场监督管理部门主管全国的广告监督管理工作，国务院有关部门在各自的职责范围内负责广告管理相关工作。县级以上地方市场监督管理部门主管本行政区域的广告监督管理工作，县级以上地方人民政府有关部门在各自的职责范围内负责广告管理相关工作。”从这个条款可以看出，一是监管部门并不明确；二是互联网广告的管辖权及责任划分也不清晰。为此，社团成员们建议从加强网络技术手段、完善相关法律法规、加大宣传力度并提高群众防范意识和应对措施、建立健全广告准入机制、建立虚假广告举报奖励制度、健全企业商业信用机制、建设完备的行政监管体系等7个方面提出了治理网络虚假广告的建议。

委员点评：

针对成都实验外国语学校模拟社团的“提案”，本报记者采访了全国政协委员、安徽省律师协会副会长周世虹，请他对同学们的“提案”进行点评。

周世虹：“提案”写得很不错。内容上，几位高中生利用学习间隙查阅了大量文献资料，内容翔实全面；结构上，完整且有条理，梳理了网络虚假广告的现状，分析网络虚假广告存在的原因，并提出了有一定参考价值的建议。从“提案”可以看出，孩子们下了很大的功夫，很是用心。但是，作为政协委员，我也想提点建议以帮助他们在关注身边事时能更有针对性，“提案”撰写更精准些。

一是关注的话题最好切口要小一些，小切口话题的“提案”办理起来难度会小些。

二是关注的话题中如果是哪个领域的专业话题，最好直接向专业人士咨询，这样既能节省大量时间，还能获取更专业的知识和指导。比如，这件“提案”中涉及广告法和刑法，这对于在校高中生来说，即使查阅法规也未必能切中要害，如果能向法官和律师寻求帮助，效果会更好些。今年两会，我的提案跟网络广告就有关，但我选择了广告法44条和弹窗广告这个小切口的话题。在我看来，这样针对性更强，建议落实的可操作性也会更好一些。

三是“提案”要“面”“点”结合。学生们的这个“提案”因是查阅文献资料获取的数据，多是全国宏观层面的数据，“面”有了，但我个人感觉，缺少“点”上的具体数据和情况，如果孩子们能在老师和学校的帮助下，从成都市市场监督局了解下成都的广告监管情况，这件“提案”更有说服力，就更完美了。

学生回应：

感谢周世虹委员的点评！通过写“提案”的过程，感触最深的就是走访调查、收集数据的不容易。我们这些尚还青涩的“小委员”合作完成提案如此复杂不易，那些真正的政协委员们为完成促民生的提案而在各地走访调查所付出的心血值得我们学习致敬！

致公党厦门市委会：

基层心理健康服务体系需完善

曾天泰 本报记者 照宁

当前，随着我国社会竞争压力不断加剧及因疫情带来的影响，所带来的一系列心理行为问题及其引发的社会问题日益凸显。心理行为异常和常见精神障碍人数逐年增多，个人极端情绪引发的悲剧时有发生。致公党厦门市委会调研组在调研中发现，据厦门市仙岳医院不完全统计，全市有10多万人患有不同程度的心理障碍。自新冠肺炎疫情发生后至2020年5月中旬，市教育局为中小学启动247条心理援助热线和24小时网络心理辅导，共服务达上千人次，成功干预多起危险个案。

致公党厦门市委会调研组在经过调研后认为，当前心理行为异常和常见精神障碍人数逐年增多，个人极端情绪引发的恶性事件时有发生，成为影响社会稳定和公共安全的危险因素。另一方面，心理健康服务体系不健全，社会心理疏导工作机制尚未完善，服务和管理能力较为滞后，现有的心理健康服务状况远远不能满足人民群众的需求及经济建设的需要。加强心理健康服务、健全社会心理服务体系迫在眉睫。

同时，由于经费拨付不到位，导致已有基层心理健康辅导站运转难。经费来源无保障，投入缺乏稳定性的现象，致使基层心理健康服务机构难以为继，已有一些基层心理健康辅导站暂停工作。

为此，致公党厦门市委会建议，应夯实硬件基础，扩大心理咨询服务覆盖面。统筹推进心理健康服务均衡化发展，鼓励发展社会化心理健康服务机构；普及社区心理健康服务站建设，完善街道、学校、社区辅导站配套硬件设施，配齐专兼职心理辅导人员，健全机构协调机制，提升心理健康服务效率；探索建立涉稳问题和突发事件心理援助工作机制，将区、街道、社区三级综治工作平台与心理服务工作平台衔接，及时反映和协调社区居民各方面利益诉求，在服务中消除和减少居民的负面情绪。

此外，还应落实经费，加大基层心理健康服务工作保障。把基层心理健康服务工作纳入政府民生工程，设立专项资金，参照社会公共服务体系建设要求，把基层心理健康服务经费列入财政预算，从人力、物力、财力上保障心理健康服务工作顺利开展。

河北省政协委员寇学臣：

推进“全民书写” 增强文化自信

本报记者 高新国

汉字是中华文化传承的重要标志，它不仅记录了历史，传承了文明，而且还生成了一门独具中国特色的艺术形式——书法。但在“键盘文字”影响下，提笔忘字现象并不鲜见，遑论汉字书法艺术。在河北省政协十二届四次会议上，省政协委员、河北师范大学书法艺术研究所所长寇学臣呼吁，推进“全民书写”，增强文化自信，提升文化软实力。

寇学臣表示，汉字至今已有数千年历史，推进“全民书写”，有利于普及汉字发展历史，传播汉字书写文化，在全社会营造出“敬畏汉字、崇尚书写”的氛围，在书写中传承中华优秀传统文化，增强文化自信。而且书写可以调节身心，让人以全新的精神面貌投入到工作生活中去，有助于提升全民文化素养。

目前，汉字书写教育主要在学校展开，普通民众被“隔离”在汉字书写教育成果之外，影响汉字书写教育的普惠面。寇学臣说，“全民书写”，就是要让更多的人参与进来，扩大汉字书写教育的影响力，为“文化惠民”探索一种新的路径。他建议，组建由相关部门参加的领导小组，对已有的汉字书写活动进行调研总结，逐步打造出“全民书写”活动品牌，吸引社会各界参与，促进弘扬中华民族优秀传统文化，提升文化软实力。

邮政挂刷何时不再丢失

钟倩

2月6日提交，2月19日收到区政协工作人员通知，说市政协已经采用并单篇报到省政协。除去7天春节放假时间，这份社情民意从处理到反馈，仅用时7天……春节前，我提交了一份《关于完善和优化邮局挂号印刷品投递服务的建议》，没想到年后上班第二天就有了“回音”，令我很是惊喜，不禁为政协的高效工作点赞。但同时，这件社情民意也让我有了更深的思考。

邮政挂号印刷品，简称“邮政挂刷”，平日里以政府部门、机关单位、各大协会、杂志社寄送会刊、文件、通知、样刊居多。但是，这类邮品丢失现象时有发生，去年我就不止一次遇到过，最后只能麻烦对方重寄。后来，询问身边朋友，发现有着相同经历的不在少数。“丢了算倒霉，能找回来等于中奖，找不回来属于正常。”大家言语中流露出太多无奈，也从侧面映照出投递服务的短板问题。

邮件丢失，究其原因，不外乎两方面：一是邮政挂刷寄送一般都是大批量，寄送方不可能挨个登记编码，也没有足够人力电话通知，这样一来，收件人不知寄送时间，即便没有收到也毫不知情。二是有的收件人发现丢失了，去找回有难度，手续麻烦，只好放弃。这样一来，邮政挂刷就这样“人间蒸发”了。当然，也有人觉得邮件丢了也没什么，重新寄一次就是了。可殊不知，邮政挂刷的“失联”会导致公共信息和个人信息泄露，存在一定安全风险。如果真出了问题，又有谁赔得起用户损失呢？

既然邮政挂刷丢失乱象由来已久，如何“对症下药”、寻找破解之道，就成了解决问题的关键。个人觉得，邮政挂刷之所以长用不衰，源自安全可靠性。而解决好丢件问题，则关系着投递服务的转型升级。

当前，我们已经进入互联网时代，老挂刷也要焕发新生机，也要有新措施。特别是疫情防控常态化背景下，不妨向快递那样触“网”入“云”，开发小程序，实现投递与接收“零接触”，从源头提高安全性和时效性。比如，打造智能家庭报箱，邮政部门可积极联合物业公司、居委会、单位，对需求大的用户安装智能家庭报箱，不见面也能签收。投递员送达报箱后，只需从后台发送一条短信，用户就能隔空签字。有条件的地方可先行试点，再进行大规模推广，这样能够提升防疫安全，也能提高投递效率。

此外，邮政部门还需注意按时送达问题。目前，辖区的投递员往往既要送报刊、挂号信件、挂号印刷品等，也要送快递包裹，导致过去原本上午10点前能够送达的报纸，往往要延迟到中午或更晚时间。而大多数老订户都有按时读报的习惯，这一严重影响投递时效的问题，容易引发用户不满。

企业追求效益无可厚非，但无论到了什么时候，都应把服务放在首位，站在为民服务角度算长远账、民心账，用高质量服务更好惠及群众，绝不能因小失大。而从某种意义上说，改进投递方式，也是为投递员“减负”，让他们跑得更安心、送得更安全。投递员有了获得感，用户们才会有幸福感。

投递要追求速度，也要安全精准。在路网四通八达的今天，邮政部门也要靠精准服务“出圈”，不断开拓思路，探索新路，完善制度。另一方面，秉承用户思维，不回避短板，不惧怕困难，不无视民意，进一步创新和提升投递服务。毕竟，每一次投递，送达的是报刊、信件或挂刷，抵达的是民心民意，擦亮的是诚信的金字招牌！

（作者系山东省济南市天桥区政协委员、山东省政协“百姓智库”成员、市政协“商量”特约研究员）

大连市政协委员王继晓：

让县级公立医院“强”起来

石朕 本报记者 吕东浩

“县级公立医院‘强’，对有效缓解基层群众看病难、看病贵问题，统筹县域医疗卫生事业健康发展具有重要意义。”大连市政协委员、普兰店区政协主席王继晓在今年市政协全会上提交提案，指出当前县级公立医院面临的诸多困难和问题，呼吁加快建立和完善县级公立医院补助机制，让县级公立医院真正“强”起来。

就多年来县级公立医院学科建设缺乏政策扶持，重点学科和特色专科投入少、数量少、规模小的问题，王继晓举例说，目前普兰店区仅有省级中医特色专科2个、市二级重点学科5个、区级重点学科4个。据统计，大连市北部3个县（市）区医保患者县域外就诊率达到35%左右，距国家医改要求的“90%病人不出县”目标差距较大，同时也在很大程度上影响了县级公立医院建设和发展。

“基层医疗卫生专业型人才配备情况同样不容乐观。”王继晓调研了解到，普兰店区5所公立医院应核定编制数2295人，实际配备1168人；19所乡镇卫生院应核定编制692人，实际配备329人。上述缺额人员只能以合同制人员来补充，数量多达1023人。在人才结构方面，专家型人才更是微乎其微、凤毛麟角，现全部乡镇卫生院配备的329人中，拥有全日制本科以上学历者仅有6人。

王继晓提到，自去年年初以来，受新冠肺炎疫情影响，县级公立医院运行发展受到严重冲击，患者就诊量、住院量、医疗业务收入等指标下滑明显，医院运营发展越来越困难。另外，在新冠肺炎疫情防控工作中，医院还需投入资金购置相关医疗设备、防护物资及发热门诊和隔离病房改造等，负担进一步加重。

“鉴于目前县级公立医院运行难问题比较突出，如何维护其健康运转、落实县域医改任务、做好常态化新冠肺炎疫情防控工作，应引起政府相关部门的高度重视。”对此，王继晓建议：

市政府及财政部门应建立科学的县级公立医院经常性补助标准和补助机制，把县（市）区二级政府对县级公立医院经常性投入作为硬性指标纳入市政府实绩考核范围；市级财政部门给予经济条件落后地区适当比例补助，真正使“保基本、强基层、建机制”和“强县、活乡、稳村”及县域医共体建设等医改目标得以顺利实现。

配齐基层医疗卫生专业人员，建立完善基层医疗机构人才吸引机制，将重点学科、专家型人才重点向基层倾斜。建立公立医院疫情应急防控补助办法，由市政府组织有关部门审计评估，对因疫情防控需要停诊或部分停诊造成收支亏损的县级公立医院追加预算予以补助，对经济条件较差地区的县级公立医院给予一定比例补助，助力县级公立医院更好更快发展。