论网络广告的政府监督和管理

周 又 红
(浙江大学 经济系, 浙江 杭州 310028)

[摘 要] 网络广告的政府监管是广告活动政府监管的新领域。利用国际互联网这种载体发布盈利性的商业广告即网络广告活动,属于广告市场的经济活动。对网络广告的政府监管源于网络广告活动的市场失灵,网络广告活动市场失灵的原因在于网络广告活动主体所拥有的注意力资源的产权界定不清。政府应通过制定《网络广告法》及其相关的法律、法规、规章和条例,对网络广告注意力资源的产权加以界定和保护,并建立以国家行政执法机构为主,委托代理的社会监测机构为辅的网络广告监管体制和实施机制,实现网络广告市场注意力资源的有效配置。

[关键词] 网络广告;市场失灵;政府监管;注意力资源
[中图分类号] F208 [文献标识码] A [文章编号] 1008 - 942X(2001)04 - 0110 - 08

Government Supervision over Web Ads

ZHOU You-hong
(*Department of Economics*, *Zhejiang University*, *Hangzhou* 310028, *China*)

Abstract: Government supervision over web ads is a new government function in the media. Commercials on the Internet are activities in the advertising market. Government supervision over these activities is a countermeasure for the Internet market failure caused by the ambiguity of the operating definition of property rights to the attention resources. A clearly defined and protective legislation for Internet commercial attention resources is necessary. The implementation of these legislatures may be effective through government administration with the help of non-government supervisory organizations.

Key words: web ads; market failure; government supervision; attention resources

网络广告,简称 Web(web advertisement),指利用国际互联网这种载体发布的盈利性的商业广告。

从本质上看,网络广告属于商品,网络广告活动是市场经济活动。随着国际互联网的快速发展,利用国际互联网这种载体发布盈利性的商业广告即网络广告,已经成为继报纸杂志、广播、电视之后的第四大媒体。网络广告较之传统媒体广告具有不同的优势和作用,它投入费用低,发布信息快,市场定位准,传播空间广。伴随着国际互联网的发展和利用,网络广告在广告市场竞争中悄然崛起。网络广告利用现代光纤网络传递信息,可以把电话、无线电通讯网、有线网和商业网连接在一起,这一切使网络广告作为投资成本低、效益高的新兴产业,吸引着越来越多的经济主体加盟网络广告市场的竞争。

网络广告的生成和发展使政府对广告市场活动主体的市场行为的监督和管理面临许多新情况和新问题。网络广告是否属于政府监管的对象?网络广告政府监管的目标是什么?政府将如何监管网络广告?本文拟通过分析网络广告市场经济活动的性质,论证政府监管网络广告的职能定位,并对政府监管网络广告的实施机制提出构想。

[收稿日期] 2000 - 08 - 10
[作者简介] 周又红(1952 -),女,上海人,浙江大学经济学院经济系副教授,主要从事政治经济学与制度经济学研究。

一

自二战以来，现代政府对市场经济主体及其市场行为的干预，是指政府为建立和维护市场经济秩序、克服市场经济失灵而履行的经济行政监督和管理职能，从一般意义上又称为工商行政管理职能。政府的经济行政监管职能通常采取法律、行政规章、政策和命令裁决来约束和规范经济主体的行为。政府监管的主体是国家；政府监管的客体指从事商品经营活动的、以盈利为目的的市场活动主体；政府监管的中心是市场主体的市场行为；政府监管的原因是市场失灵。所谓“市场失灵”是指“仅靠自愿交易无法达到有效分配资源的目标”[1]。网络广告的政府监管源于网络广告的“市场失灵”。

网络广告市场的活动主体（指从事网络广告活动的广告主、广告经营者、广告发布者等）在网络广告的设计、制作、代理和发布活动中，以盈利为目的的市场行为（指交换行为或交易行为），不会自然而然地形成市场机制。在没有政府监管的背景下，通过网络广告活动主体自愿交易无法实现网络广告市场注意力资源的有效配置，这就是“市场失灵”。网络广告市场失灵的原因在于网络广告活动主体的产权界定不清，引致网络广告市场交易费用的增长，网络广告活动产生外部不经济，网络广告市场的资源配置无法实现帕累托效率。

网络广告市场活动的主体是具有独立意志需求的从事广告活动的基本单位或个人。网络广告活动主体在网络上设计、制作、代理和发布广告，追逐的是社会注意力资源的占有、支配、使用、处置对活动主体的利益的影响。在社会注意力资源相对稀缺的前提下，网络广告活动主体内部和网络广告主体与传统广告媒体之间争夺注意力资源的过程中，必然存在利益摩擦和冲突。

首先，网络使用的非垄断性和网络广告注意力资源的共享性，使网络广告市场上的注意力资源出现滥用和低效。谁先捕捉和占有网络广告市场上的注意力资源，谁就先赢利；谁捕捉得多，谁的赢利机会就多；抢先上网注册域名的网站发布广告面对的是全体网民，但随后上网的网站依然可以自由地追逐网络上的全部注意力资源。这种资源的“公共产品”性质，意味着将他人信息与己分享并不影响他人对信息的占有。网络开辟了网络广告业广阔的活动空间，每个在线网民可以自由使用网络上的注意力资源去盈利。这一则会激励更多的网民上网发布广告，另一方面则促使具有机会主义动机的人不择手段。网络广告活动主体在网络上展开的是全球性的、不受千山万水阻隔的、没有地域法规限制的、没有产权制度保护的全方位的竞争，网络广告活动主体的利弊得失受市场竞争中优胜劣汰规律的影响而无法达到均衡。

由于人的机会主义动机的客观存在，引致网络广告活动主体中的机会主义者在市场竞争过程中产生竭泽而渔的现象，破坏性地使用网络注意力资源的行为不可避免。机会主义者利用虚假的、欺诈性的方式进行内容不实的广告宣传，以模仿或剽窃的手段进行广告信息传播，并利用其他网络广告活动主体的权威和合法外衣变相诱骗消费者的注意力。据美国联邦贸易委员会的调查统计，最恶名昭彰的 12 种电子广告骗术已席卷网络广告市场，诸如所谓的“创业机会”、“投资良机”、“家庭代工”、“低利贷货”、“邮寄名单”、“连锁信”、“内线消息”、“免费赠品”等等。这种机会主义行为具有两重性：一方面它与冒险、寻找机遇、创新现象有一定联系；另一方面，它与机会主义者投机取巧，把自己的经营成本转嫁给他人，损人利己并造成社会危害相关。机会主义的行为动机导致网络广告市场中活动主体的个人边际效益与社会边际效益的不一致，个人边际成本和社会边际成本的不一致；市场价格不等于个人边际成本，个人边际效益不等于市场价格；网络广告市场呈现负的外部效应，也称外部不经济。这些机会主义行为意味着“某一经济主体不支付代价而提高另一主体的支

出。”[2]正当经营的利益主体入不敷出,该得利的得不到,不该得利的则无偿占有。网络广告市场上注意力资源配置的不当,形成财富分配的不合理,导致网络广告市场经济增长的低效。

其次,社会注意力资源在网络广告和传统媒体广告的竞争中趋于分散化,网络广告注意力资源相对稀缺,这进一步加剧了网络广告活动主体内部以及和传统广告媒体之间对注意力资源的争夺。当社会广告市场体系不健全和广告活动主体之间信息不对称时,网络广告市场交易费用上升,交易效率下降,自发的市场无法保证受益者补偿受损者。

在传统媒体广告市场上,报纸杂志、广播、电视三大媒体广告在设计、制作、代理和发布过程中,具有单向性和垄断性。媒体的广告商品需求曲线就是媒体广告市场上的广告商品需求曲线,广告受众的注意力资源高度集中在三大媒体的少数垄断者手中而无法替代,注意力资源的利用效率取决于垄断者的行为选择。传统媒体利用垄断的注意力资源的产权控制广告商品的价格,提高“租金”,使社会广告的平均成本高于社会广告长期成本的最低点,广告市场的不完全竞争即垄断竞争的效率达不到最优。因而,传统广告的三大媒体虽然存在着过剩的生产能力,却无法激励社会广告主体追加投入,改进技术,获取更大的边际效益。网络广告成为第四大媒体广告后,不再具有广告设计、制作、代理和发布的单向性和垄断性。这一方面可以激励更多的活动主体上网发布广告,另一方面则促使原有的广告活动主体工作重点发生转移。许多广告主体从过去重点倒卖电视、广播、报纸的注意力资源转向帮助企业和个人在网上设计主页,并在主页上设计“电视台”、“广播台”或“报纸”以发布广告信息,让更多的人把注意力集中到网络广告的促销活动上来。现代网络广告活动主体不是几家、几十家,而是几亿家、几十亿家的问题。网络广告呈爆炸式的增长,引致网络广告活动主体对网络注意力资源的角逐,导致社会注意力资源的分散化和相对稀缺,而资源的稀缺和竞争是等价的两码事。在新老媒体兼容的广告市场竞争中,网络广告业对传统广告业产生强大的冲击,迫使广告业的利益格局进行调整。尽管网络广告的收入现在在广告总收入当中的比例不大,但其发展的速度是惊人的,其发展趋势势如破竹,摧枯拉朽。

网络广告业和传统媒体广告业之间争夺社会注意力资源的竞争愈演愈烈,迫切需要政府运用制度措施对媒体广告活动主体的注意力资源实行保护。社会注意力资源的开发和利用在一定的时空点上是有限度的。注意力资源是指“眼球法则”。一年 365 天,一天 24 小时,一小时 60 分钟,一分钟 60 秒,人的眼球的转动受到时间和空间以及人口数量的限制,注意力资源是一个常数。网络广告活动主体对个人利益的追求和社会的需求之间存在着利益反差。个人的有限理性与机会主义动机使得假冒伪劣、欺诈违约、误导消费者的网络广告违法犯罪活动来自全球,社会注意力资源被无条件地占用和耗费。网络广告活动主体囿于网络广告交换范围、对象、时空、技术、数量、质量、内容、行为、方式、方法等构成的市场行为的复杂性,以及网络广告活动的国际性和原有法律法规的地域性差异,要想识别和认定哪些信息可以利用,哪些信息不可以利用,是十分困难的事情。网络广告市场的利益主体在市场信息不完全的条件下,交易双方对交易契约容易产生偏离,由此造成签约和履约的交易费用上升,整个网络广告市场的交易效率下降。网络广告活动主体不能准确地预测未来网络广告市场的价格与收益,价格这个经济杠杆亦不能引导注意力资源的流向。当网络广告活动主体不能为这种市场预期的“风险”买到保险,网络广告市场的投资水平就会出现不足,网络广告市场经济的发展就会处于不稳定状态。

二

网络广告市场机制的形成不是自发的、顺其自然而成就的。在网络广告利益主体的内部和传

统媒体广告利益主体两者之间，存在着产权不清和经济外部性问题，这将导致网络广告的市场失灵。政府对市场失灵的领域进行干预，主要目标是提供“公共产品”，即注意力资源的产权制度。政府提供网络广告的产权制度包括市场主体的行为准则和相互之间的竞争规则。通过完善现行的《广告法》与制定《网络广告法》及相关的法律规章制度，界定网络广告市场主体的产权并保护其产权，监督交易主体对合同的执行，可促进网络广告市场的发育。政府建立网络广告市场公平竞争的统一游戏规则，可弥补网络广告市场的不健全和信息的不对称，有利于网络广告市场基础性公共设施的建设，创造良好的网络经济发展环境，调节广告活动主体之间的财富收入和资源配置。网络广告政府监管的目标决定了政府对网络广告市场失灵的职责。

网络广告的政府监管主要职能是对网络广告市场经济活动主体的产权界定和保护。产权界定的核心内容就是保护各个网络广告活动主体在市场竞争中所拥有的注意力资源。网络广告注意力资源包括 Clicks 总点击次数(访问者通过点击广告而访问厂商的网页的次数)、Page View 综合浏览量(网络各网页被浏览的总次数)及 Clicks Ratio 点击率(点击次数/网页出现次数)。网络广告经济活动主体所要交易的就是网络广告的注意力资源，拥有注意力资源就是拥有社会财富。对注意力资源的产权界定包括对注意力资源的剩余控制权和剩余索取权进行界定，这是网络广告政府监管的主要职能。产权是交易的前提，产权如若界定不清，则交易无法顺利进行，市场也就无从建立与发展。网络广告活动主体的注意力资源的产权界定即是政府通过立法的形式，规范每一个网络广告活动主体对网络广告注意力资源的占有、使用、支配、收益和转让的权利，明确网络广告活动主体享有的注意力资源的专有权，并为这种专有权提供保护，形成网络广告业发展的长期的内在激励，促进网络广告市场经营行为规范化、法制化。

阿尔钦认为：产权是一个社会所强制实施的选择一种经济品的使用的权利[3]。社会所强制实施的、需要市场以外的强制力供给的“公共产品”即强制性制度，是由政府命令和法律引入来实现的。由于与强制性制度相对应的诱致性制度的确立是利益冲突的竞争双方以及多方长期的反复博弈，需要相对高昂的社会成本，因此，网络广告市场建立初期首先需要的是强制性制度供给。网络广告监管的法律、法规、条例和实施机制，由国家来实现制度供给具有多方面的可能性和必要性。当前，国家授权政府职能机构国家工商行政管理局提供强制性的网络广告监管制度，而监管制度的建构是网络广告经济发展的函数，在客观上受许多因素的制约，其中主要有以下几个方面：

第一，网络技术的发展和运用。社会技术的发展是产权界定的必要前提，技术水平的高低直接涉及产权界定成本的大小。产权界定的成本是产权所有者得自产权的收益要大于他排除其他人使用这一产权的费用。网络广告主体采用网络技术保护个人产权，若费用过高即个人付诸成本大于收益时，排它性产权无法确立。社会有界定网络广告产权的技术需求，必然就会有界定产权技术的供给。现代网络技术的发展和运用降低了界定网络广告注意力资源的产权费用，使网络广告注意力资源的产权界定成为可能。但目前网络广告活动主体从个人对网络广告注意力资源的保护而言仍鞭长莫及，但由政府牵头运用现代网络技术建构产权制度，不仅从网络市场的静态效益出发，而且着眼于网络市场发展的长期的动态效益，将有利于网络技术与网络广告的兼收并蓄，提高社会信息化水平。

第二，网络广告的市场规模。国家的财力是有限的，政府建构网络广告监管制度的成本必需通过很多的交易而不是相对很少的几笔交易进行回收。网络广告市场规模的扩大，使一些与网络广告规模经济不相适应的原有广告监管制度得以创新，并可提高新的监管制度作为稀缺资源的利用效率。制度效率的提高伴随着网络广告交易的成倍增长，网络广告市场规模的扩大，可使政府构建的网络广告监管制度及其实施机制具有更广泛的运作空间。国家还可以建立全国信息网络资源库，提供与网络广告相关的信息处理链，填补网络广告革新的空白，以使国家的经济潜力大大发展。

第三,广告产品和要素相对价格的变动。投入网络广告活动的主体数量变化将引起网络广告价格与网络广告注意力资源价格比率的变化。如网络广告活动主体增多,网络广告的价格 CPM 下降,网络广告堆积如山,网络广告注意力资源则相对稀缺,注意力资源的价值就会上升,使制度安排的"砝码"倾向于网络广告的注意力资源的产权界定与保护。反之,网络广告活动主体数量的减少,网络广告相对稀缺,网络广告的价格 CPM 随之上升,网络广告注意力资源的过剩或廉价,会使制度变迁的"砝码"倾向于网络广告活动主体的所有权制度的变迁。网络广告市场中生产要素价格的上涨与下跌,网络广告市场经济运行的波动,激励着广告经济活动主体在现有技术范围内寻找能使他们实现以日益廉价的要素取代日益昂贵的要素的新技术和新方法,网络广告技术的发明与创新遂不可遏制。

第四,网络知识存量的累积。网络技术的发展建立在前人知识累积的基础之上,这些知识决定了网络经济活动的方向,但它的本身不能决定在这些限度内网络经济主体(包括网络广告活动主体)如何获得成功。在网络广告技术的发明与创新中几乎总是存在着个人收益与社会收益的巨大差异,原因在于界定网络广告技术创新的产权的困难以及行使这类产权的困难。政府有意建立新的广告监管制度,以使广告监管制度从不均衡(缺乏对网络广告的监管)恢复到均衡,但由于在网络方面的社会科学知识不足,故无能力建立一个新的监管制度。现代经济学、法学、心理学等社会科学知识的进步,对人们发现原有制度的不均衡、设计新制度以及提高认知新制度的能力产生着重要的影响。政府不仅仅是根据网络广告市场运行机制的缺陷消极实行功能弥补的政府,而且是根据网络经济和广告市场发展的实际情况,有意识地去培育网络广告市场的经济体制。

在网络经济时代,政府正为越来越多的广告交易和市场新经济提供增长的空间,"明确和加强人们对物品和服务的所有权、决定所有权如何转让是政府的职能"[4]。国家通过政府职能机构提供网络广告的强制性监管制度,其必要性取决于以下这些背景因素:

其一,广告监管制度安排的性质。网络广告业的发展时空范围广,需要有以强制力作为后盾的法律制度作为依托。国家运用法律这个武器,能否对网络广告市场经济活动实行有效的监管,关系到整个中国在 21 世纪的命运和前途。中国网络广告业起步晚,上网竞争的网络广告活动主体势单力薄,在国际网络广告市场竞争中缺乏自我保护的能力,没有实力追求市场游戏规则的制定,无"法"(法律)保护自身网络新技术的开发和运用,目前处于弱势地位。因此,网络广告活动主体眼睁睁地看着中国电子国土被侵,面对网络广告注意力资源的大量流失而无可奈何。中国政府在网络广告监管制度方面的供给不足,会加剧中国网络广告业"臭氧洞"的出现,使网络广告活动整体生存质量下降,更无从对其扶持与发展。因此,政府出面提供强制性的制度供给迫在眉睫。

其二,突破制度变迁中的视角限制。政府提供网络广告监管制度和实施机制不仅应从个人成本与收益比较中得出结论,而且应从社会全体成员对此付出的成本和带来的收益的角度看制度安排的效率。此乃制度变迁中的政治成本问题,它涉及到社会政治、经济、军事、文化以及意识形态等因素的制约。面临着其他国家在网络经济中强有力的竞争压力,政府扶持网络广告业在我国境内的发展与壮大不仅具有现实经济意义,更具有长远的战略上的政治意义。因此,政府不能等闲视之。

其三,理性的统治者必能矫正制度供给的不足,实现帕累托改进。所谓帕累托改进即在不减少任何当事人的个人福利的条件下,使社会福利最大化。网络广告政府监管制度的构建与实施,既不损害国内传统三大媒体广告业的正常发展,又能激励网络广告业在中国的发展,理顺广告业的竞争秩序,调整广告业的竞争格局,制定广告市场的新的游戏规则,公平地让广告活动主体参与网络广告的市场竞争,树立网络广告的"品牌"形象,增强受众对网络广告的信任度,提高网络广告的转换率,使中国境内上网的广告活动具有规范性、法制性、权威性、竞争性、公平性、盈利性和安全性,发挥广告的社会经济、文化、教育、心理和审美功能,提高广告的经济价值,这是政府强制性制度供给

的目的所在。此举既能减少电子国土的流失与社会福利的损失，又能使新兴产业网络广告业增强竞争力，寻求更大的利益，形成网络广告业与传统广告业的双赢。

其四，政府主体与非政府主体参与制度安排的社会博弈中，政府在政治力量与资源配置权利上处于优势。政府决定制度供给的方向、形式、进程及实施战略，通过法律和相应的实施机制为网络广告业产权的界定与行使提供社会保障，为网络广告经济活动的进行与商业纠纷的解决提供规则与条例，可以降低广告主体在网络广告活动中的交易成本、信息成本和摩擦成本，规避网络广告市场的风险和不确定性，促进网络广告业的有效竞争。在网络广告监管制度的实际安排中，中央政府的意愿供给与经济主体制度创新的实际需求可能并不完全一致，但中央政府可根据财力转移部分制度实施成本，让地方政府根据新制度实施成本做出局部调整，在一定程度上弥补中央政府强制性制度变迁的局限性，并使制度本身的操作具有一定的弹性和灵活性。当然，这并不等于改变制度的刚性。国家运用强制力生产网络广告监管制度这个“公共产品”，比私人竞争性组织生产“公共产品”更有效力。它在适用对象多，适用范围广，适用政策权限界定清晰及制度自身的设计、组织和实施的边际成本下降的状况下，具有很大的规模经济效益，体现了监管制度的效率。因此，随着网络广告业的发展和深化，产权主体要求政府提供制度这个公共产品的需求将持续存在，政府提供制度安排的收益大于每一个广告活动主体自己保护自己所拥有的产权的收益。

其五，制度安排中的外部效果与“搭便车”问题。网络广告活动的监管是一项系统工程，要提供这些服务存在着经济规模的问题。在监管制度实施的动态过程中，投资规模大，网络技术创新周期短，监管设施的资产专用性强，这就要求实施监管行为的主体在大的地理区域内能相互协调与配合，只有政府承担这一任务而非地方各级行动团体来承担才更有作用。因为市场经济竞争中，没有任何个人愿意牺牲自己的利益为经济稳定做出贡献。政府强制性要求网络广告活动主体为其“安全”付费，可以有效防止“搭便车”行为。

其六，保护产权以换取税收。任何制度的安排与变迁都是有成本的。网络广告监管制度的实施辅以监管的技术装置，使政府职能机构在监督、检测、课征赋税的运作中加大了国家的税收开支。但为网络广告业中有效的经济主体（各大知名网站）产生的制度需求做出相应的安排，目的是在于保护其产权及专有权，对有效经济活动主体造成一种内在激励效应及良好的公平竞争环境，从而降低网络广告活动主体之间的交易费用，实现产出最大化。广告业作为网络经济中的重要信息产业，它的迅速增长可以带动社会再生产和国民经济持续增长，达到国家税收总量的增长。《网络广告法》的制定及实施网络广告活动主体的产权保护，是网络广告经济活动主体纳税的必要前提。

三

网络广告业的崛起冲破了原有广告业市场的不完全竞争，网络广告活动主体的自发性是网络广告市场经济形成的基础，是网络广告市场机制运转的必需条件。但是，网络广告市场的自由和自发的活动个体在反复的博弈中进行的非合作选择，使得网络广告市场秩序的自发建立成为不可能。网络广告市场的秩序需要政府培植，政府培植网络广告市场经济监管体制的职能必需与网络广告经济活动具有较强的适应性。在网络经济时代，按照市场经济运行的客观要求，政府对网络广告的监管方式应以经济和法律手段为主，转变以单一的行政手段作用于经济生活的方式，以防止“诺斯悖论”关于政府在制度变迁中的消极作用出现。

目前，市场经济中的中介组织作为政府与市场、市场与社会、政府与社会之间的中介环节，是建立市场经济体制的必不可少的条件。中介组织基本可以分为三类：一是政府行政权力的延伸；二是

公共服务性组织;三是按照市场运行规则的营利性中介组织[5]。网络广告市场经济监管体制的形成,根据上述中介组织的分类,依托政府对广告监管机构的职能转型为切入点,建立以国家权威的管理机关监管为主、第三方中介组织(指以营利为目的的按照市场运行规则设置的社会监测机构)为辅、企业自我监测和企业相互监测相结合的网络广告有效监管体制和监管模式已成为当务之急。首先,由政府机构——国家工商行政管理局依据法律、法规、规章、条例和一系列政策命令确认市场经济活动主体的资格,对市场经济活动主体的市场准入进行监管;其次,由国家公安部隶属的各分支机构和中国消费者协会及其下属各分会对经济活动主体的市场违法犯罪行为进行监管;再次,通过以营利为目的的、由国家工商行政管理局授权而组建的全国统一的网络广告监测中心,对市场经济活动主体的市场行为和广告市场运行的状况进行监测。网络广告监测中心的构建拟采用授权许可经营制度,资产组合多元化,国家工商行政管理局实行有关业务指导,监管人员由市场竞聘,成本与收益独立核算,即以股份公司形式为网络广告市场监督管理服务,为网络广告市场健康发展服务。

以下是笔者对网络广告政府监管的体制和实施机制的初步构想:

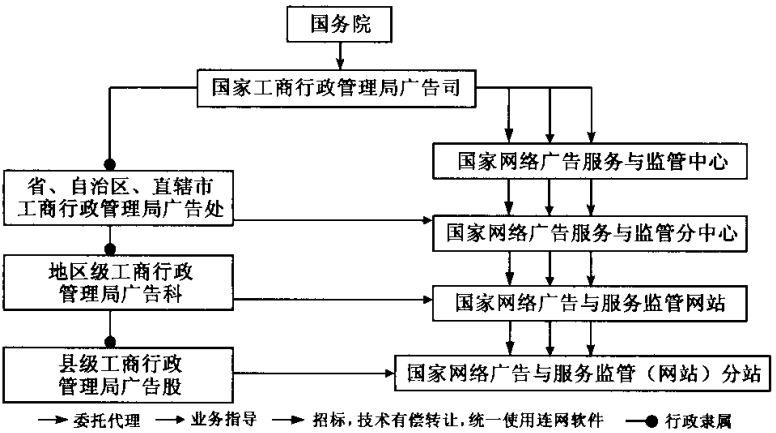


图 1 网络广告政府监管的体制

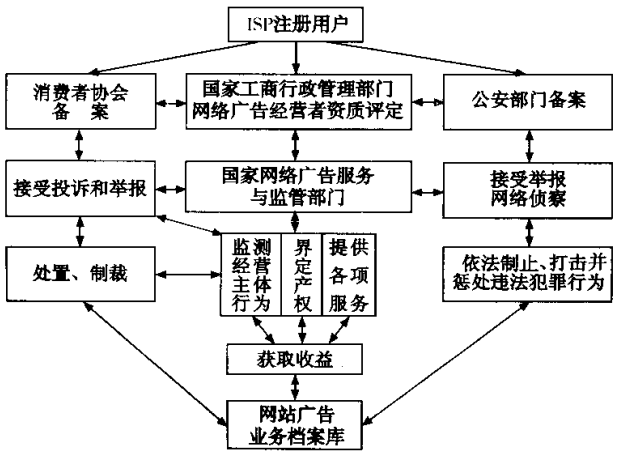


图 2 网络广告政府监管的运行机制

表 1　网络广告政府监管的模式

管理方式	管理机构	管理内容
市场准入监管	国家工商行政管理局下设广告司、广告处、广告科、广告股	1. 行业规划 2. 经营者资质审定(注册、领取执照) 3. 证明审查 4. 代理与担保资格审定 5. 合同认定 6. 内容与发布标准 7. 指导国家网络广告服务与监管中心及广告协会与消费者协会
市场运行监管	国家工商行政管理局授权组建国家网络广告服务与监管中心、分中心(省)、网站(地)、分站(县)	(一) 服务与管理 1. 法律、法规、政策宣传 2. 商业信息分类咨询 3. 网络广告管理技术软件、销售和使用指导 4. 网络广告注意力资源产权界定、核定网站级别① 5. 网站广告收费咨询 6. 建立网站广告业务档案 7. 广告行业协会活动 (二) 监测 1. 网络广告内容执法情况 2. 网络广告行为主体守法情况
违法犯罪行为的查处	公安部隶属公安厅、公安局、分局、派出所	1. 接受举报 2. 网络侦察 3. 违法犯罪事实的认定 4. 依法制止、打击违法犯罪行为
	中国消协隶属省消协、市消协、县区消协	1. 接受举报 2. 认定违法事实的依据和凭证 3. 对违法行为进行处置 4. 赔偿消费者的损失 5. 解决各类纠纷

综上所述，政府对网络广告的监督与管理可以运用有形的手取代市场力量的无形的手，建立委托代理的管理层级机构，实行制度化、规模化的综合管理与服务的模式，通过市场公开运作机制，实现维护社会经济秩序和增长社会福利的双重目标。

[参　考　文　献]

[1] 王绍光.政府与市场[M].北京：中国计划出版社，2000. 21.
[2] 奥野和铃村.微观规制经济学[M].北京：中国发展出版社，1988. 11.
[3] 卢现祥.西方新制度经济学[M].北京：中国发展出版社，1996. 177.
[4] 冯利.政府与市场[M].北京：中国计划出版社，1995. 61.
[5] 王浦劬.经济体制转型中的政府作用[M].北京：新华出版社，2001. 103.

[责任编辑　徐　枫]

① 指通过核定经营广告的网站的注意力资源，包括点击次数、点击率、综合浏览量等指标，评价该网站的知名度，确认相应的网站等级。