

# 浅析公共价值理论视角下电商直播行业的政府监管研究

李梦娟, 张润秋

西南大学, 重庆

收稿日期: 2022年4月11日; 录用日期: 2022年6月2日; 发布日期: 2022年6月9日

## 摘要

在新冠肺炎疫情的影响下, 电商直播销售模式得到了飞速发展。这种新兴的商业模式在带给社会便利的同时, 也给政府和市场带来了挑战。当前电商直播销售模式存在的产品质量参差不齐、主播专业性不足和行业规范缺失等问题不仅阻碍了网络直播带货行业的可持续发展, 也显示出中国政府对其的监管有待进一步深化。本文以公共价值理论为依据, 针对当前电商直播销售模式的监管困境, 从监管目标、监管范围和监管手段三个方面针对性的提出解决措施, 明确各主体的责任以保证电商直播消费者的权益, 推动构建一个以政府为主体, 行业协会积极参与的监管体制。

## 关键词

电商直播, 政府监管, 公共价值理论

# Research on Government Regulation of E-Commerce Live Broadcast Industry from the View of Public Value Theory

Mengjuan Li, Runqiu Zhang

Southwest University, Chongqing

Received: Apr. 11<sup>th</sup>, 2022; accepted: Jun. 2<sup>nd</sup>, 2022; published: Jun. 9<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

Under the influence of COVID-19, the sales model of e-commerce has developed rapidly. This emerging business model not only brings social convenience, but also brings challenges to the govern-

ment and the market. The current e-commerce live streaming sales model problems, such as uneven product quality, lack of anchor professionalism and lack of industry norms, not only hinder the sustainable development of the network live streaming industry, but also show that the Chinese government's supervision needs to be deepened. Based on the theory of public value, this paper puts forward solutions to the current regulatory dilemma of e-commerce live broadcasting sales mode from three aspects of regulatory objectives, regulatory scope and regulatory means, clarifies the responsibilities of each subject to ensure the rights and interests of e-commerce live broadcasting consumers, and promotes the construction of a regulatory system with the government as the main body and the active participation of industry associations.

## Keywords

Government Supervision, E-Commerce Live Broadcast, Public Value Theory

Copyright © 2022 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. 引言

在“十三五”时期,以批发零售、商贸物流、居民生活服务、电子商务等重点领域为主体,覆盖主要行业的标准体系基本建成。2021年8月,商务部印发了《关于加强“十四五”时期商务领域标准化建设的指导意见》(以下简称《意见》),《意见》指出,加强电子商务新业态新模式标准建设,促进直播电商、社交电商等规范发展。完善电子商务公共服务标准体系,加强服务载体、物流支付、监测分析、人才培养等标准建设,提升公共服务平台、示范基地、产业园区的服务承载能力。电子商务的发展对中国经济发展、产业转型、销售模式和生活方式产生了极大的影响。在当前的互联网时代,电子商务让消费者和生产者的界限逐渐缩小,方便了民众的生活的同时也带来了一些问题,比如个人信息泄露、数据处理不当、虚假宣传等,造成了电商行业的混乱。中国电子商务的发展覆盖多个行业,例如餐饮业、旅游业、服务业等,行业以电商平台为媒介,拓宽了交易平台,增加了交易量,改进了传统的行业发展,充分发挥了互联网的优势。因此,本研究主要从公共价值理论视角出发,以线上直播教学行业为例,在对我国线上直播教学行业进行实证分析的基础上,借鉴公共价值管理的新型范式,为完善我国线上直播教学行业的新型监管模式的形成与发展提供新思路。

## 2. 问题提出和文献综述

2020年11月,国家广播电视总局发布了《关于加强网络秀场直播和电商直播管理的通知》,文件指出电商直播的平台要落实管建同步的原则,把平台管理力量与直播间开办能力相匹配的要求精准落实到数到人。电子直播行业在新冠疫情后快速发展,为我国疫情防控期间的经济发展做出了重要贡献,但是随着我国经济社会的快速发展促使电子商务不断向前推进,电商直播在带来经济效益的同时,也带来了很多问题,例如电商销售形式多变、异地经营、线上线下界限模糊等,在此背景下,新问题的出现致使新的监管盲点逐渐暴露。传统的政府监管模式主要是按照监管的一般流程所进行的,现在并未形成完整的电子商务监管体系,对于电商活动的监管呈现出零散化、无序化的特点,并主要采用法律和政府规制的手段,很难适应日益多变的电子商务治理模式。政府监管是一个长期、动态的过程,覆盖市场主体从进入到退出的整个过程,当前不断推进的行政审批制度改革在大幅弱化政府事前监管的同时,对整个

监管体制带来了巨大冲击,使我国的政府监管开始逐渐进入一个转型时期:从过去以直接干预为主转向以宏观调控为主,从过去以事前监管为主转向以事中事后监管为主[1]。因此,在当前电商直播行业和互联网技术快速发展的背景下,只有创新出新型的政府监管模式才能适应互联网经济下的电子商务发展。

关于电商直播中政府监管问题,近年来学术界对其展开了较为深入的探讨和研究。郭雅文(2019)指出,“电商+直播”发展模式不仅是一种新兴的网络经济发展模式,更是一种具有广大发展前途的流量变现方式,通过对“电商+直播”发展模式进行分析,以此解决监管不严、产品销售品类局限性等问题[2]。黄楚新(2020)指出,在目前在直播电商未来的发展中,主播、平台、监管部门应各负其责,共同发力,促进行业良性发展,实现经济效益与社会效益的有效统一[3]。梅傲(2021)指出,直播带货为社会提供全新商业模式的同时,也给现行网络治理机制带来了新的冲击。并指出针对当前电商直播中的治理困境,应从监管技术和政策文件两个方面来破除直播行业中的问题[4]。综上所述,可以看出在目前的电商直播研究中,大多数学者是从电商直播的自身出发,很少将视角放在政府主体上去研究,针对我国当前电商直播行业中所出现的问题,仅仅依靠行业内部调整是很难实现改变的,只有以政府为主导,加强政府监管,以公共价值理论为指导,提出相应的对策。

### 3. 理论分析:公共价值理论的内涵解释

公共价值的概念最先是由莫尔提出的。莫尔在构建公共部门“战略三角”理论模型时指出,组织的全部使命和目标必须由组织中重要的“公共价值”所决定[5]。通过对现有文献的梳理可以发现,当前对于公共价值理论的研究主要分为两个维度,分别为结果导向和意识导向。结果导向主要是以 Moore 教授的研究为代表,莫尔教授认为,在公共价值理论中要坚持以价值为中心,政府在多元主体中占据主体地位,通过合理制定方案和工具,以此实现公民的诉求得以表达,更好地提供公共服务,进而推动巩固政府主体的合法性。意识导向的公共价值理论强调公民的主观满意度,公民作为治理的受众和参与者,只有其对政府所提供的公共服务感到满意,才能在政府和民众之间搭建信任的桥梁。本文认为公共价值理论是在公共管理新形态上而形成的公共行政新范式。该理论以公众的需求为出发点,以提高政府公信力和民众获得感为落脚点,通过多元主体参与和协商而达成一种公共利益最大化的效果。公共价值理论的内涵主要包括以下方面:

#### 3.1. 多元主体合作:巩固政治合法性

公共价值理论倡导要发挥政府在多元主体中的主导地位,政府为公共价值的主要创造者,在治理过程中,政府要积极引导和协调各主体,建立良好的信任机制,提高集体凝聚力,共同为公众的集体性偏好做出积极回应。根据公共价值理论,政府在我国电商直播行业的监管进程中,要坚持以公共价值为核心,积极与其他主体沟通协商,迅速对民众的需求做出回应,吸引更多的主体参与到监管中,最终实现资源的优化配置,达到监管的有效性和科学性,政府的合法性地位才得以巩固。因此,政府首先要处理好与市场和社会的关系,政府、市场和社会的关系在监管过程中不是独立作用,而是协同进行的,单纯的依靠一方都无法实现资源的优化整合,也无法解决电子商务中的问题。

#### 3.2. 坚持价值导向:满足人民群众的需求

公共价值理论的核心就是要坚持公共价值,民众的意愿和需求就是最大的公共诉求,将人民群众的需求放在首位是实现公共价值的关键。政府的权力由民众所赋予,只有将公共利益作为政府的价值导向,坚持为人民群众服务,才能构建良好的政府形象,因此,政府要积极引导公众参与到治理进程中来,听取民众的意见和建议,做到诉求有回应,政策有依据,保证公平公正,体现公共性。结合我国当前的现

实状况，政府监管作为政府治理中的重要部分，要明确在电商直播行业中的监管是“为了谁”，“依靠谁”，要始终明确监管中的价值导向。

### 3.3. 增强组织能力：构建开放平等的协调机制

公共价值理论强调在规范公共性的基础上合作生产。该理论认为，在公共治理中要坚持开放平等的原则，在治理结构上可以通过“分权”来实现政府、市场和社会的多中心合作治理模式，共同应对外部环境变化所带来的挑战，加强组织的治理能力，构建坚强的组织堡垒。面对当前直播电商行业中出现的治理困境和监管难题，传统的监管模式面对信息时代的快速转变逐渐崩溃，因此，解决这些问题需要一种比传统模式反应更加快速、准确且科学的机制，这种机制就是开放平等的协调机制，在组织内部以此机制运作，会实现政府角色由“指导者”向“引导者”转变，由“管理”转向“治理”，从而推动构建新型的电子商务监管模式。

综上所述，本研究采用马克·莫尔公共价值理论的分析框架——战略三角模型，马克·莫尔提供了一种操作性很强的分析框架，以帮助管理者能够获得具体环境下的公共价值，莫尔在公共价值范式构建过程中莫尔始终以价值使命，政治支持与合法性以及组织运营能力三个方面为分析点，并创建了战略三角模型的分析框架。马克·莫尔借用私营部门战略理念来试图从以下三个问题来构建分析框架，一是组织的工作目标是否具有价值，二是组织的工作目标是否能够在政治和法律方面获得合法性的支持，三是组织是否有足够的能力来完成目标。

本文以莫尔的公共价值理论为依据，针对性的提出了公共价值理论分析框架，具体如图 1 所示。在公共组织中，当组织为了一个特定的愿景而奋斗，并为了实现这个结果积极的应对外界环境中的挑战，不断提升自身的能力以及技术水平，合理配置资源，这就是组织基于公共价值的前提下所建立的组织战略模式。价值使命主要指的是公共组织作为民众意志所委托的机构，应代表人民群众的意愿，组织的使命确定了其社会的价值，是组织目标确立的重要标准，并根据环境的变化灵活地界定自身的目标和使命；政治支持和合法性指的是实现价值使命和目标的过程中，得到政治上的支持、法律程序上的合法地位以及外界的支持是非常重要的，同时也要不断适应工作环境的变化以及政治支持的改变所带来的挑战；组织运营能力指的是公共组织在实现组织战略目标和短期目标中，不仅要关注外部的环境变化，也要着眼于当下，关注组织内部解决问题的能力，提升自身在程序上的运作能力。

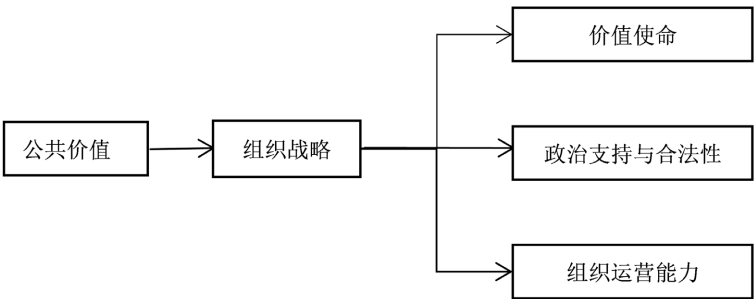


Figure 1. Analysis framework of public Value Theory  
图 1. 公共价值理论分析框架

## 4. 现实分析：我国电商直播行业的发展现状以及政府监管问题

### 4.1. 我国电商直播行业发展现状

随着互联网和大数据的发展，线上直播行业也随之兴起，目前中国的直播行业主要应用于网络销售，

以线上零售的形式来进行,并且很多短视频平台和社交平台也开启了电商体系,电商时代已经到来。2019年作为5G商用元年。全年实物商品网上零售额比上年增长19.5%,高于社会消费品零售总额11.5个百分点,占社会消费品零售总额的比重为20.7%,比上年提高2.3个百分点。2019年,直播电商、社交电商、生鲜电商等新业态快速壮大,天猫“双十一”期间,超过10万商家开通直播,超过50%的商家通过直播获得新增长。如表1所示,我国电子商务销售额在2016年突破10万亿后,一直保持稳定的增长,信息传输、软件和信息技术服务业电子商务销售额(亿元)也呈现稳定增长的态势,受到外部环境变化的影响,文化、体育和娱乐业在2020年出现略微的下降趋势,相比较于2019年,下降了约20%,但总体呈现增长趋势。

**Table 1.** E-commerce sales volume

**表 1.** 电子商务销售额

类别	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
电子商务销售额(亿元)	79657.9	91724.2	107321.8	130480.7	152424.5	169325.9	189334.7
信息传输、软件和信息技术服务业电子商务销售额(亿元)	5750.3	7829.6	11274.6	10215.9	11164.9	11465.6	14698.8
文化、体育和娱乐业电子商务销售额(亿元)	87.8	202.7	277.5	263.6	332.9	404.5	319.3

注:数据来源国家统计局。

根据中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的第49次《中国互联网络发展状况统计报告》中显示,截至2021年12月,我国网络直播用户规模达7.03亿,较2020年12月增长8652万,占网民整体的68.2%。其中,电商直播用户规模为4.64亿,较2020年12月增长7579万,占网民整体的44.9%。

近年来,随着信息技术的快速发展,我国的网民用户逐渐增多,截至2021年12月,我国网民规模为10.32亿,较2020年12月新增网民4296万,互联网普及率达73.0%,较2020年12月提升2.6个百分点。与此同时,电商直播行业也在互联网技术发展的背景下持续推进,如图2所示,2020年初,我国网络直播用户规模及使用率较2018年末有显著上升,并在2020年后稳步增长,时至现在,网络直播行业实现良好的运转和发展。根据报告中显示,电商直播领域,其发展变化主要集中在直播主体、商品来源和运营规范三个方面。



来源: CNSJIC 中国互联网络发展状况统计调查。

**Figure 2.** 2017.12~2021.12 user scale and utilization rate of webcast broadcast

**图 2.** 2017.12~2021.12 网络直播用户规模及使用率



## 4.2. 我国政府在电商直播行业中的监管现状分析

电子商务的出现,使得消费和交易更加的便捷,随之而来的交易量、销售额也翻倍的增长,但政府的监管滞后无法实现对市场中的问题进行及时约束,相关的法律也未得到及时的更新,电商平台失责的问题并未得到解决。在此背景下,政府作为监管的“大家长”,如何处理与市场、社会的关系,减轻自己的负担,建立一套完整的监管体系,构建新时代的电商治理模式?政府就要转变理念和职能,厘清政府的角色定位,从政府监管的手段、范围和过程等方面进行调整。2021年上半年,针对数字平台的反垄断监管持续加强。国务院反垄断委员会印发并实施《关于平台经济领域的反垄断指南》,对数字平台垄断协议、滥用市场支配地位、经营者集中、滥用行政权力排除限制竞争等提出明确规范要求,为监管提供方向指引。由于直播电商行业在我国出现得较晚,发展速度迅速,政府很难在大环境变化的背景下实现自身职能的转变和角色的转化,因此,政府在电商直播行业中的监管会出现一些无法与现实相匹配的问题。

### 4.2.1. 政府监管范围难以确定

电子商务的发展速度极快,面对发展中所产生的问题,监管的原则、范围备受关注。一方面,电子商务行业的规模大,不仅包括餐饮业、旅游业、服务业,也包括教育业、娱乐业等,面对如此宽泛的行业规模,涉及的政府监管的机构众多,仅仅依靠某一个部门时无法完成的,因此需要政府部门之间的交流与合作。另一方面,政府监管的程度也很难确定,监管过于严格,会损害市场的活力以及电商行业的发展。与此同时,过分地追求电子商务的发展,虽然会带来短期的经济效益,促进地方经济的发展,增加就业,但是从长远来看是存在监管隐患的,政府监管不到位或者监管缺位,会导致电商平台的发展无法被约束,滋生不规范的行为,使得产品安全问题频发,用户信息安全得不到保障。

### 4.2.2. 电商平台责任难以落实

在当前的电子商务时代,电商平台拥有巨大的市场份额,庞大的用户信息,以及充足的流量数据,成为超级垄断平台。很多平台存在着泄露并贩卖客户信息、违规定价操作、虚假宣传等行为,针对这些问题,政府监管很难落实,因此在中国的监管实践中,逐渐形成了“政府-平台”双监管的模式。政府在宏观调控上把握大方向,同时“赋权”到平台,平台也充当着监管者的身份,接受政府的委托授权,承担着一部分的监管职责。但是平台本身具有特殊性,平台既是监管者也是被监管者,平台在监管过程中是否能保证公平正义,政府要如何“赋权”,以及面对电商平台的违规操作,政府是否能够突破“数据鸿沟”和技术壁垒,确立平台责任是当前政府监管的重大困难。

### 4.2.3. 政府监管中的角色定位不清晰

由于电子商务的覆盖范围大,因此政府监管所涉及的机构也较多,以中国线上教育机构的监管为例,首先线上教育机构是以盈利为目的,属于商业的范畴,需要工商部的受理;其次线上教育涉及教育培训内容,就需要教育部门对其约束,对培训内容和平台进行监管;然后线上教育是借助互联网所进行的交易行为,属于电子商务的范畴,需要商务部进行受理,同时,还需要完善相关的法律法规,保证监管有章可循,有法可依。由此可见,政府对于电子商务的监管需要分阶段、分部门地进行,无法进行单一性的监管,导致监管难度大、监管力度小,各部门之间相互推诿扯皮。因此如何优化政府监管效能,建立一个新的监管体系,是解决当前问题的必由之路。

## 5. 公共价值视角下电商直播行业的政府监管路径

### 5.1. 监管目标:坚持公共价值

当前政府监管的目标是要实现电商平台在市场上的稳定,政府为了实现组织战略目标,就要充分的

考虑公众的利益, 以及提升自身的治理能力, 解决电商平台的不规范问题。因此政府的监管目标要基于长远的眼光, 考虑组织的整体战略方向, 既要适应外部环境的变化, 发现机遇与挑战, 也要清楚自身的问题所在, 提升自己的能力, 时刻牢记自己的使命, 实现监管效用最大化。首先, 转变监管理念。在当前的电商直播行业中, 直播带货成为很多主播关注的重要领域, 针对直播中所出现的主体多元化、商品质量不佳和运营不规范等问题, 政府要转变监管理念, 政府要明确自身角色, 坚持开放平等的观念, 鼓励社会主体和市场主体积极参与到监管中, 推动不同主体间的良序竞争。其次, 明确部门职责。一般来说, 电商直播行业会涉及市场监督管理局、网信办、工信部等多个部门, 法律对各个部门的职责有明确的规定, 各部门要切实贯彻上级要求, 认真履行部门职责, 主动根据不同的直播内容确定负责责任的部门, 避免相互推诿, 真正地做到各司其职, 实现高效监管。最后, 坚持公共利益最大化。群众参与积极性是提升监管效能并实现电商监管有效性的一个重要前提。监管部门要积极开放网上意见收集平台, 及时反馈对民众意见的处理结果, 坚持信息公开, 保障民众的知情权, 逐步建立起与民众之间的信任, 推动维护良好的政府形象。

## 5.2. 监管范围: 理清政府角色

政府监管的范围难以确定, 除了因为电商平台的责任划分外, 还有基于公共价值理论下的价值认同不一致所造成的, 政府和电商平台在监管过程中并未形成共识, 电商平台是以利益为导向, 但政府是以公共利益为导向, 找到共同的价值成为多元主体监管的目标和方向, 从而制定规范的标准, 是电子商务行业发展的新形态。首先, 政府在电商平台监管的过程中起到主导的作用, 推动监管的权力向地方下放, 地方因地制宜的进行监管, 加快引入资源和人才, 减轻地方政府的监管压力。其次, 要发挥市场在资源配置中起到决定性的作用, 虽然市场存在着盲目性、垄断性等风险, 但是合理的应用市场, 可以更好的辅助政府的监管。电子商务是产生并应用于市场中, 政府适当放权可以激发市场主体的活力, 让市场成为电商平台的监管者, 减少成本的损失。最后, 要加强社会监管, 社会的监管主要指一些民间组织和广大民众, 引入媒体机构、第三方认证组织、消费者协会、职业打假人等机制, 组织性和专业性监管也有利于开发技术监管能力, 如大数据、全流程风险监管、智慧监管等等, 来应对电子商务中的信息不对称、主体不平等、高流动性和风险性的问题, 监管更理性化、精细化、便捷化和有独立性[6]。

## 5.3. 监管手段: 推进技术赋能

我国传统的监管手段主要是依靠法律和行政手段, 且主要以事前监管为主, 监管灵活性不高, 虽然市场上的行业自律以及第三方监督会起到辅助监管的作用, 但是政府依然是监管的主力。在当前的电商时代, 政府要融入到这个大环境中来, 充分利用大数据和互联网的优势, 发挥公众以及市场的监督, 维护自身的政治合法性地位, 取得民众的支持。在信息化时代, 要坚持利用现代技术推进治理共同体建设, 利用互联网的优势促使监管效率的提升。首先, 政府部门在监管中要持续推进技术赋能, 增强组织建设, 利用互联网、大数据的技术优势, 逐步建立形成“系统 + 人工”的监管机制[7], 即利用互联网、大数据对网络中的直播乱象进行初步筛查, 对不合规定的账号采取封号处置, 并根据直播用户的申诉, 再次进行人工审核, 保证监管的合理性和科学性。其次, 要完善管理规范, 构建系统化、标准化的制度体系, 制定大数据共享清单, 让信息技术可以覆盖到基层政府监管部门中, 最终实现推进数字政府建设并实现电商监管现代化。最后, 加快推动专业人才队伍建设。完备的人才体系是强化组织力量建设, 为基层组织源源不断输入动力的重要保障。对于直播电商行业的监管, 监管部门的工作人员需要掌握基本的互联网知识, 以应对不同电商平台中所出现的监管问题, 因此, 要加强对于监管人员的培训, 提升专业知识和技能。

## 参考文献

- [1] 渠滢. 我国政府监管转型中监管效能提升的路径探析[J]. 行政法学研究, 2018(6): 32-42.
- [2] 郭雅文, 肖筱. 网红经济下“电商+直播”模式发展策略研究[J]. 现代商贸工业, 2019, 40(34): 45-47.
- [3] 黄楚新, 吴梦瑶. 我国直播带货的发展状况、存在问题及优化路径[J]. 传媒, 2020(17): 11-14.
- [4] 梅傲, 侯之帅. “直播+”时代电商直播的规范治理[J]. 电子政务, 2021(3): 28-37.
- [5] Moore, M.H. (1995) Creating Public Value: Strategic Management in Government. Harvard University Press, Cambridge.
- [6] 蓝志勇, 吴件. 电商时代的协同监管理论之探[J]. 中国行政管理, 2021(6): 37-43.
- [7] 陶思召. 互联网直播平台的政府监管研究[J]. 传播与版权, 2021(12): 67-71.