

# 公职人员直播带货存在的风险及化解路径

罗 金<sup>1</sup>, 宋其轩<sup>1</sup>, 陈 佳<sup>2</sup>

<sup>1</sup>江苏大学法学院, 江苏 镇江

<sup>2</sup>镇江高等职业技术学校数字媒体专业, 江苏 镇江

收稿日期: 2024年3月18日; 录用日期: 2024年3月29日; 发布日期: 2024年5月27日

## 摘 要

在直播带货高度发展的今天, 公职人员直播带货已经成为了一个普遍的现象。公职人员直播带货由于直播主体的特殊性, 存在着廉洁腐化风险、公众信任破灭风险以及法律价值理念冲突风险, 要化解这些风险需要建立合理的激励机制, 同时构建对应的竞业禁止制度; 规范直播行为, 建立公众信任缓冲地带; 加快制定规范, 明确公职人员直播带货的法律边界。

## 关键词

直播带货, 公职人员, 法律风险

# The Risks and Solutions of Live Streaming Sales for Public Officials

Jin Luo<sup>1</sup>, Qixuan Song<sup>1</sup>, Jia Chen<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Law School of Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

<sup>2</sup>Digital Media Major at Zhenjiang Vocational and Technical College, Zhenjiang Jiangsu

Received: Mar. 18<sup>th</sup>, 2024; accepted: Mar. 29<sup>th</sup>, 2024; published: May 27<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

In today's highly developed era of live streaming sales, live streaming sales by public officials has become a common risk. Due to the special nature of the live streaming subject, there are risks of corruption, public trust destruction, and institutional conflicts in the live streaming sales of public officials. To resolve these risks, it is necessary to establish a reasonable incentive mechanism and establish corresponding non compete systems; standardize live streaming behavior and establish

a buffer zone of public trust; accelerate the formulation of regulations and clarify the legal boundaries of live streaming sales for public officials.

## Keywords

Live Streaming Sales, Public Officials, Legal Risks

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. 引言

网络直播带货已经广泛存在于人们的日常生活中，更是助推了我国消费经济的增长。公职人员直播带货作为直播带货的一种特殊现象，被社会广泛关注。字节跳动数据显示，自 2020 年 2 月组织“县长来直播”活动，邀请各地市长、县长通过直播帮助各地销售受阻的农产品快速找到销路，至 2020 年 12 月，共有 110 位市长、县长走进直播间，帮助销售农产品 1.32 亿元，其中贫困县农产品 6219 万元[1]。公职人员身份的特殊性要求其商业营利活动远离，然而直播带货却属于商业活动，两者的结合存在一定的张力。探究公职人员直播带货存在的风险，并对此进行规制可以有效推动公职人员直播带货良性发展。

## 2. 公职人员直播带货的现状分析

### 2.1. 直播带货的发展阶段

在 2018 年之前，公职人员直播带货就已经具有萌芽。人们熟悉的方式就是在纪录片、综艺节目中邀请公职人员来对当地的特产进行介绍，此时被邀请的官员一般不会明确具体的商家和品牌，因此商业性质很小，产生的风险也很小。这个阶段公职人员参与带货还不能称之为严格意义上的公职人员直播带货。

2018 年到 2019 末，即疫情开始之前的一段时间，真正意义上的公职人员直播带货已经产生。自 2018 年开始，共有五百多名县长走进“淘宝直播间”。在“字节跳动”的平台，近百名位市长和县长参与直播助农活动，销售额超过 7800 万[2]。可见，疫情并非是公职人员直播带货产生的直接原因。

2020 年到至今，公职人员直播带货迅速发展且为社会接受。疫情的出现极大地推动了公职人员参与到直播带货当中，其中涌现出不少网红官员，例如新疆伊犁哈萨克自治州文旅局副局长贺娇龙就凭借其策马奔腾的形象火遍全网。但是，公职人员直播带货也随之产生一系列问题。例如，2021 年，某地一公职人员就在上班期间公然直播玩游戏、卖酒被纪委停职调查[3]。在此阶段也产生了许多要求加强对于公职人员直播带货监管的声音。从公职人员直播带货的历程可以看出，公职人员参与到直播带货中本质上是乡村振兴的需求与互联网经济的发展所结合的必然产物，疫情是其能够短时间迅猛发展的催化剂，这在一定程度上反映出了地方传统的经济发展路线正在转型，而地区与地区之间也产生了一定程度的内卷。

### 2.2. 直播带货的形式

根据公职人员参与的程度，公职人员直播带货的主要可以分三种公职人员单独直播、公职人员 + 职业主播、公职人员 + 职业主播 + 产品商家等组合形式进行推介[4]。这三种形式各有优劣，但是所产生的风险侧重点并不一致。第一种形式，公职人员单独直播所产生的信任风险最大，经济价值也比较小，

因为公职人员毕竟不是专业主播，并不能像专业的主播那样无所顾忌地推销商品，但是这种方式廉洁风险最小，运营成本也小。第二种形式能够弥补公职人员直播能力不足的缺点，同时也能提高经济价值，但是聘请主播会产生一定的成本。第三种形式，由于公职人员直接与生产商家产生了接触，所带来的廉政风险是最大的，但是对于产品的介绍应当是最全面的。

之所以产生不同形式的原因在于不同地方领导者对于各类风险的接受程度以及经济效益的预期是不同的，同时也与各地的经济能力和产品特点等因素密不可分。从管理的角度出发，第三种直播方式可能会成为监管部门重点关注的形式，这是由于其直播形式的复杂程度决定的。

### 2.3. 直播效果

有学者专门对县级公职人员直播带货的效果进行了统计研究，从直播带货的产品类型看，“多种型”占比最多，“单一型”占比次之，“两种型”与“三种型”占比最低；从省际差异看，湖南、河南与山西等省的县域直播带货产品种类多且带货量大，而四川、青海、西藏等省区的种类较少；从助农活跃度看，“昙花一现”式助农官员较多，场次大于4的助农官员非常少；从参与人数看，多数县域为1~2人，少数为3~5人的组合型，数量超过5人的县域单元仅4个；从助农效益看，空间格局整体呈“两大核心区，多个增长极”的集聚特征；从产品区位商看，具有地理标志产品的县域单元，政府官员参与直播带货的频数较高、活跃度强且经济效益较高，其中瓜果蔬菜类县域单位的政府官员参与度更频繁且直播带货的销售额更高，而粮食油料类、禽畜蛋类的参与频数低且直播销售的带动效应不强；从影响因素看，主要因子为直播规模与直播频率、地理品牌资源优势、官员受教育程度[5]。

从这个学者统计的数据可以看出，大部分地区其实并没有形成稳定的直播带货机制，直播场次高于4次的公职人员非常少，很多仅仅是昙花一现。这一方面反映出上文提到的地区与地区之间存在着严重的内卷，大部分地区的公职人员直播带货并没有产生出较好的经济效益，一方面侧面反映虽然部门地区开始探索直播带货，但是很多仅仅是将其作为提升热度或者展现政绩的工具。

## 3. 公职人员直播带货存在的风险

公职人员直播带货在今天已经不是一件罕见的事，早在2020年5月18日《人民政协报》刊文直接指出了领导直播带货存在的这些乱象与矛盾，提出政府领导进行直播带货不能做商业广告且要加强货源监督[6]。近日，反诈老陈在社交平台的言论更是显示出公职人员从事直播等活动所面临的巨大风险。

### 3.1. 公职人员廉洁腐蚀风险

直播带货能够产生巨大的商业利益，成功的主播更是一日能达到几千万甚至上亿的销售额，而公职人员直播带货本质上属于职务行为，注定了其不能以营利为其直播的目的，而是为了推广当地特色商品，助力经济发展，这种经济利益的巨大反差对于直播者的理想信念提出了极高的要求。同样的劳动行为，网红能够获得几百万上千万的收益，而公职人员直播仅能获得每月一万左右的收入。这种巨大的收入落差很难不对公职人员的理想信念造成冲击，甚至有人会铤而走险违法违纪或者辞职下岗从事直播活动。有学者专门对于公职人员直播带货存在的廉政风险进行总结，指出公职人员直播带货存在11个廉政风险点，其中9个廉政风险没有实现专项监管[7]。

公职人员直播带货对于干部腐蚀体现为两个层面，一个层面是明面的，就如上文所讲的公职人员利用直播带货违法违纪，这个比较容易察觉，也容易受到国家有关机关的注意；另外一个则是隐蔽的，这个目前尚未被重点关注。一些公职人员利用其自身的身份在社交平台上带货，搞网络视频，收获了巨大的粉丝流量。等流量达到了一定的程度，其本身也具有了商业经济价值，此时他辞职甚至被开除从事直

播活动依旧能够收获巨大的经济价值。这种经济价值的积累是其在公务员期间得到的，而在没有公务员身份之后才变现。这与法官退休后担任律师承接当地案件没有本质区别，然而前者目前没有相关的法律规制，而后者已经是法律明文禁止的。

### 3.2. 公众信任破灭风险

公职人员直播带货还会对公权力带来一定的信任风险，打破人们对于政府形象的期待。在公众的心中，政府应当处于一种中立地位，不具有自身的特殊利益，从事着非营利活动为人们服务，其具有极大的公信力。唯有如此，公众服从公权力的管理才具有合理性。然而，公职人员直播带货却加大了公众信任破灭的风险。

公职人员直播带货与政府的公信力是深度绑定的，许多消费者也是冲着政府的公信力进行购买。但事实上，很难将公职人员直播带货与政府行为割裂开来，在某种程度上应当认为公职人员直播带货是新时代政府为了振兴经济而采取的一种行政行为。因此，政府需要对公职人员直播带货产生的一系列后果承担责任。政府是行政主体，直播带货是民事行为，虽然我国《民法典》《政府采购法》等法律对于行政主体从事民事行为有所规定，但是却远远不足以规制现有的模式。目前，也只能通过地方政府的规范性文件来约束直播带货行为。比如，安徽省网信办于2020年出台《关于进一步推进网络公益直播活动的通知》在一定程度上探索了公职人员直播带货的模式。

站在消费者的角度，公职人员作为直播产品的代言人，应当对广告的真实性和合法性负责，但实际上政府很难为广告与实际商品的偏差承担责任，这就会产生公众信任上的落差。一旦直播带货的产品出现问题，公众将会对公权力的可信度产生质疑，以至于一些其他工作难以正常开展。如2020年2月，浙江省某副区长直播帮助销售当地滞销农产品，由于产品质量差，且商家盲目夸赞，货不对板，导致许多消费者纷纷投诉退货，在社会舆论上引发极大质疑，不仅使政府形象受损，更不利于公职人员“直播带货”这一新兴业态的可持续发展。

### 3.3. 法律价值理念风险

公职人员直播带货在一定程度上对我国《公务员法》等法律的冲击，其本质上是两种理念的冲突，一方面是公务员需要遵守非营利性的约束，需要进行公益直播带货，一方面是公职人员具有振兴一方经济职能，而直播带货正好具备这个功能。《食品安全法》中明确规定县级以上人民政府食品药品监督管理部门和其他有关部门以及食品检验机构、食品行业协会不得以广告或者其他形式向消费者推荐食品。

《公务员法》中也明确规定，公务员禁止参与营利性活动。

根据《广告法》相关规定，《广告法》适用于商品经营者或者服务提供者通过一定媒介和形式直接或者间接地介绍自己所推销的商品或者服务的商业广告活动。公职人员直播带货由于其公益性质强烈，因此很难认为其具有经营性，适用《广告法》存在很大的障碍。有的学者认为，公职人员直播带货为广告主谋取了利益，因此依旧具有经营性，不能适用公益广告的规定。对此，我认为似乎还是保守了一些，虽然关于公职人员直播带货与传统的公益广告不同，更注重为广告主谋取利益，但是不能因为中间有经济利益存在而否认其公益性。否则，公职人员直播带货就会逃逸了《广告法》的约束。

公职人员直播带货是否属于《公务员法》中的营利行为？如果从直播带货的内容上讲，不可否认直播带货的确是营利行为，因为其与商业活动深度绑定。但是，从直播带货的目的上讲和结果上讲，公职人员直播带货并没有从中谋取利益，并且带动了当地经济社会的发展。《公务员法》中所禁止的应当是公务员利用职权从事商业营利活动，从而滋生贪污腐败的违法行为，现阶段的公职人员直播带货还不能认为是《公务员法》立法目的所禁止的。



## 4. 公职人员直播带货法律风险的化解路径

### 4.1. 建立激励机制，签订直播竞业禁止协议

公职人员从事直播带货应当建立相应的激励机制和绩效考核，如直播带货的金额达到一定的数额可以给予一定的奖励，这种奖励不一定是物质上的奖励，也可以是精神上 and 职务提升上的。只有通过其他方面的弥补才能消减公职人员面对网红主播巨大收益的心理落差，减少腐败的发生概率。但是，这种建立不应是没有限制的或者完全等同于市场行为下的激励机制，而应该注意到公职人员直播带货的公益性，建立合适的激励梯度，既能减少公职人员发生腐败的概率，又能回应公众的质疑。

同时，要注意某些公职人员利用政府平台将自身的影响力扩大，等到其辞职或者退休之后又以个人的名义从事直播行为。其实，这也属于一种新型的腐败。因此，为了避免这种现象的发生，在公职人员从事直播带货时要与其签订竞业禁止协议，即公职人员在任职期间从事过直播带货活动的，其退休或者辞职、被开除之后不得从事直播行业，否则应当赔偿损失，这样就斩断了这种隐蔽腐败的链条！

### 4.2. 规范直播行为，建立公众信任缓冲地带

公职直播带货已经成为部分地区带动当地经济发展的手段之一，并且取得了一定的效果，虽然该行为在法律上依旧是属于一个空白区，甚至与当前法律有所冲突，但是在乡村振兴的背景下这种现象将会长期存在。因此，针对公职人员直播带货制定相关规范就显得迫在眉睫。规范行政带货主体。在直播带货的主体不乏县长或者县委书记，有的直播带货还会有处长、司长级别的公职人员。公职人员参与直播带货最大的好处就是能最大限度地利用政府的公信力直播的产品做背书，能够吸引更多的消费者去选择这个产品。虽然带动当地的 GDP 也是县长的主要职责之一，但是在能够最大限度利用政府公信力的同时，如果出现纠纷，这对于政府的形象和公信力伤害也是最大的，以抖音平台某县长推荐商品的评论为例，有人评论“商品量少，是富人的产品”，类似的评论在其他县长直播的商品中也不罕见。

从公民的角度出发，公民接受政府的日常服务没有直观上的付出代价，所以政府在日常工作中有疏忽，个体也能理解，最后可能会归责于某一个具体的公职人员，上升不到政府公信力的高度，而在公职人员直播带货中，政府公信力是主要的卖点，并且消费者付出了金钱成本，所以一旦商品出现问题，人们会主要质疑政府的背书。从政府的角度，政府的日常工作有较为完善的流程，因此被人钻空子的机会不大，而在直播带货中政府通关商品与商家联系到了一起，个别商家利用政府名义牟利，类似“县长推荐商品”的标语在很多地方可见。

笔者认为需要将直播者限定于居委会、村委会或者单独设立相关机构，政府充当支持者或者监督者是更为明智的选择。第一，村委会等组织本身就是公众自治组织，并不能代表政府，但是却具有一定的公权力性质，因此也可以在一定程度上为商品背书。第二，村委会等组织更接近基层，对于商品和公众的亲近程度也大于一般政府，因此他们直播带货更具有亲和力。第三，政府本身就是市场经济的监管者，此时参与市场经济，即使是出于公益，难免有既当裁判员又当运动员的嫌疑。第四，将直播带货的行为剥离政府主体不影响政府的日常工作，既可以满足长时间直播的要求，也避免了公信力的受损。

### 4.3. 加快制定规范，明确直播带货法律边界

公职人员直播带货由于其特殊性，其不仅应当遵守商品买卖相关主体对直播带货的监管，而且还有受到纪监部门的监管。公职人员直播带货首先是直播带货，其是一种具有公益性质的商品销售模式，其不是无偿的，所以这就代表了它要接受《广告法》《消费者保护法》《反不正当竞争法》等相关法律法规的约束，市场监管部门、消费者协会、直播平台要对其进行监督，但是有一个值得关注的点，公职人员直

播带货的主体不乏行政一把手，那么此时作为同级别的市场监管部门是否还能够履行职责。因此，我们可以考虑同级别政府的纠纷由上级部门来管理。

除了常规意义上的监督之外，纪监部门还必须关注商品直播涉及到的产品选择问题，所以存在着较大的权力寻租隐患，除了对公职人员提出高要求外，还必须加强监督程序的建设，比如对于有关直播收入进行公示等[8]。可惜的是，这些新出现的问题目前缺乏有关法律的规定，因此加快针对公职人员直播带货的规定就显得尤为重要。只有清晰地对公职人员直播带货划出一条边界，才能预防有可能带来的法律风险。

## 5. 结语

随着直播带货这种形式越来越成为人们选购商品的主要途径，公职人员直播带货随之也会越来越普遍，随之而来的就是廉政风险、公众信任风险和制度的理念风险。要化解上述风险就必须清醒认识到公职人员直播带货的非营利性和市场性。

## 基金项目

2023 年江苏省研究生科研创新计划项目(KYCX23\_3783)阶段性成果。

## 参考文献

- [1] 赵佳佳. 领导干部“直播带货”现象的创新实践与规范路径[EB/OL]. 大河网. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1799260586031742146&wfr=spider&for=pc>, 2024-05-22.
- [2] 王豪, 马富春. 参见农特产品腾“云”驾“播”带货质量谁来把关[EB/OL]. 中国青年报. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1667066614310483632&wfr=spider&for=pc>, 2024-04-07.
- [3] 公职人员上班时直播带货? 称自己“违纪, 但不违法”, 官方: 已停职[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1714932723400477140&wfr=spider&for=pc>, 2024-05-22.
- [4] 宋思郡. 政府官员网络直播带货监管研究[D]: [硕士学位论文]. 昆明: 云南师范大学, 2021: 8.
- [5] 丁志伟, 罗婉琳, 马芳芳. 中国县域政府官员直播带货水平的空间差异及其影响因素[J]. 经济地理, 2023, 43(12): 69-79.
- [6] 陈可乐. 热潮中的冷思考: 政府领导直播“带货”亟待建章立制[EB/OL]. 齐鲁网. <http://news.iqilu.com/yangmei/20200518/4545876.shtml>, 2024-05-22.
- [7] 吴剑平, 等. 融媒体时代政府官员直播带货的监管风险及对策[J]. 武汉理工大学学报社科版, 2022(35): 21-27.
- [8] 蒋凌涛. 政府领导直播带货的困境与出路[J]. 天水行政学院学报, 2021(5): 72-76.