

DOI: 10.13652/j.issn.1003-5788.2019.11.044

互联网订餐食品安全监管模式

Research on food safety supervision of internet ordering

徐 航

XU Hang

(中共河南省委党校, 河南 郑州 451000)

(Party School of the CPC Henan Provincial Committee, Zhengzhou, Henan 451000, China)

摘要: 针对因平台参与、商家隐蔽、配送复杂、法律滞后、方式落后等互联网订餐食品安全监管特殊性,而产生的监管部门资源整合不畅、商家违法成本降低、第三方订餐平台监管不力、维权成本与取证成本偏高等问题,应积极探索集政府、订餐平台、行业协会、新闻媒体、消费者等于一体的社会共治式的互联网订餐食品安全监管模式,构建互联网订餐食品安全监管新格局。

关键词: 互联网订餐; 食品安全; 监管模式

Abstract: The particularities of Internet food safety supervision, including platform participation, business concealment, complex distribution, lagging law and backward mode, resulted in the problems of poor integration of resources of supervision departments, reduction of illegal cost of business safety, inadequate supervision of third-party food ordering platform, high cost of safeguarding rights and obtaining evidence. We should actively explore the government, ordering platform, industry associations, news media, consumers as one of the social co-governance mode of Internet ordering food safety supervision, and build a new pattern of Internet ordering food safety supervision.

Keywords: internet ordering; food safety; supervision mode

1 互联网订餐食品安全监管的特殊性

在“互联网+”的大背景下,互联网订餐服务应运而生,并且以其便捷、实惠等优势迅速吸引大批消费者。在互联网订餐规模迅速扩大的同时,因之而生的食品安全隐患亦日益凸显。虽然政府监管部门在互联网订餐食品安全监管方面下了大功夫,如修改了《食品安全法》,成立了大部制的食品药品监督管理部门(市场监督管理部门),然而互联网订餐食品安全监管的特殊性,使得与之

相关的各种食品安全问题仍然时不时见诸于报端,挑战着消费者们早已备受打击的脆弱心灵。

1.1 平台参与性增加了监管客体

传统餐饮模式中,监管客体相对单一,餐饮提供单位作为唯一的经营主体,亦是唯一的监管客体。监管部门在日常监管传统餐饮单位时,只需通过限制餐饮单位的准入,定期不定期地抽查送检食品,飞行巡查等常规措施,即可取得较好的监管实效。一旦某个实体餐饮店出现食品安全问题时,监管部门可于第一时间内达到并且控制现场,实现任意环节的动态介入。

然而,在互联网订餐模式中,监管客体更为多元,一般包括入网餐饮单位、互联网订餐平台以及餐饮配送单位三方。当互联网订餐平台与餐饮配送单位同为一家公司时,监管客体则为两方,即入网餐饮单位和互联网订餐平台。在互联网订餐模式下,订餐平台的介入扩大了监管的范围,市场监管部门还要对平台进行全面监管,定期或不定期地检查平台是否按照规定严格对入网餐饮单位进行规范管理,在核对入网单位证照等准入条件时是否认真负责,有没有逐一入网单位进行实名登记以及及时更新相应信息,对于消费者通过平台进行的投诉处理得是否及时、妥当,有没有对配送人员的健康进行把关等。

1.2 商家隐蔽性增加了监管死角

在基于第三方平台构建而成的互联网订餐模式中,经营主体往往是隐蔽的。传统餐饮经营者,由于确立主体资质或是现实经营之所需,通常都有明确的实体店面,所以在传统订餐模式中,经营主体多是现实可见、实体呈现的。但是新兴的互联网订餐行业,借助互联网技术,交易过程几乎全在网上完成,消费者除了在送餐环节可接触到现实的送餐人员之外,其他环节都是虚拟的,不仅不现实地与餐饮提供者进行接触,也无法现实地接触各种各样的互联网订餐平台,互联网订餐平台上的经营主体们因而更加具有隐蔽性。加之当下,随着生活方式的改变,互联网订餐市场如火如荼,市场需求潜力巨大,不少

基金项目:河南省委党校(河南行政学院)2019重点调研课题(编号:QN2019003)

作者简介:徐航(1985—),男,中共河南省委党校副教授,博士。
E-mail: sxuhangl@aliyun.com

收稿日期:2019-09-05

经营资质有所欠缺的实体餐饮商家滥竽充数,想要借助互联网有所斩获。诸多无证无照的私人厨房甚至是黑心作坊,利用互联网订餐平台准入宽松之利,在虚拟的网络世界中大行其是,不但位置隐蔽,而且深藏在偏远小区的内部,大大增加了市场监管死角。各级市场监管部门收到的互联网订餐消费者的投诉中,频繁出现的“幽灵店铺”和屡见不鲜的“查无此店”,更是监管死角的生动体现。

1.3 配送复杂性增加了监管环节

传统餐饮交易仅涉及餐饮提供者与消费者二者的交易发生在互联网之外的实体店中,交易行为都完成于同一时空之内,过程相对简单。相对而言,互联网订餐交易模式则要显得复杂得多,食品从商家到消费者手中,还需要经过配送这一环节。而食品的配送不仅包括具体运输这一行为,还涉及到接单、打包、运输等诸多环节。相关监管部门不但要严密监管食品加工过程与制作环节,也不能忽视对打包环节中用到的一次性餐具、餐饮配送过程中涉及的食物安全问题进行防范。因为餐饮配送而新增的每一个环节均可能隐藏着严重的食物安全问题,这大大延长了食物安全监管的链条。综观各类因互联网订餐而导致的纠纷案件中,有关延迟送达以及按时送达之后,但食品已经缺乏可食用温度等问题比比皆是,这反映出在互联网订餐模式中,配送过程的复杂性亦极大地增加了监管的难度。

1.4 法律法规滞后增加了监管风险

法律是对现实生活的反映,其来源于生活,是对社会现实的总结与规范,其产生与实施是需要一个相对较长的过程,与日新月异的互联网技术发展形成鲜明的对比。互联网订餐食物安全监管的法律法规,难以避免地滞后于瞬息万变的互联网订餐食物安全问题,而缺乏法律依据的执法显然在具体实践中面临着极大的风险。

早在 2016 年起,就不断有各级地方市场监管部门对三大互联网订餐平台——“百度外卖”“美团外卖”以及“饿了么”的有关负责人予以约谈。然而,鉴于此时尚未出台互联网订餐领域相关的专门法律法规,也缺少对互联网订餐平台违法行为予以处罚的明文法律法规,只能适用民法秉持的“法无禁止即可为”的原则,监管部门只能责令其限期整改,而无法对其立案处理,亦不能对其施以相对严厉的处罚。相对低廉的违法成本,导致互联网订餐平台出于经济利益的驱使,明里暗里降低商家的入网门槛,不少商家也因此选择了铤而走险。

1.5 监管手段滞后增加了监管难度

“互联网+”背景下,食物安全涉及领域越来越广,表现形式越来越隐蔽。然而,由于受资金、设备、人员以及路径依赖等原因之所限,市场监管部门的监管手段难以随之迅速更新换代。互联网订餐监管措施的落后性与互

联网订餐交易的先进性二者之间存在着较为突出的矛盾,市场监管部门现有的监管手段在面对层出不穷的互联网订餐食物安全问题时,显得有些捉襟见肘。

较之于传统的餐饮监管模式,互联网订餐这一新兴的餐饮业态,借助与生俱来的互联网背景,迅速蔓延、发展,并且随着技术的发展呈现出越来越多超越监管范围的盲区存在,使得监管部门在对平台和入网商家的监管,显得有些捉襟见肘。通过互联网进行的订餐因其与生俱来的“互联网+”背景,进一步增大了食物安全监管的难度系数。

2 互联网订餐食物安全监管问题频发

在中国互联网订餐市场极速扩张的同时,因为互联网订餐而导致的食物安全问题也屡禁不止,这正是由于监管部门资源整合不畅、商家安全违法成本降低、第三方订餐平台监管不力、维权成本与取证成本偏高等原因造成的。

2.1 监管部门资源整合不畅,监管重复与监管缺位并存

互联网订餐突破了空间的限制,导致中国传统的“属地管理”食物安全监管模式难以施展。互联网订餐平台提供的虚拟空间是导致食物安全问题频发的重要原因,对平台进行规范,可有效净化互联网订餐市场。虽然政府监管部门也意识到了这一点,并且在新修订的《食物安全法》中明确了互联网上的订餐平台们应实际承担起对入网商家的资格审核,以及对商家违法行为的及时报告和终止服务等法律责任,订餐平台如果无法履行或是错误履行职责的话,就可能会面临最高 20 万元人民币的惩罚。然而,监管实践中,由于受到属地管辖的限制,监管部门难以对平台进行有效的监管。如在某地级市的 8 家互联网订餐平台中,6 家注册地超出当地监管部门的管辖范围,而且只有 1 家平台选择在当地设立分公司,另 5 家平台仅在当地设立不具有独立法人资格的办事处,食药监局在检查中发现平台违法行为时,通常只能移送总公司所在地监管部门管辖,程序复杂且耗时较长。

2018 年 4 月前,虽然法律规定食品药品监管部门(有的地方为市场监管部门)作为餐饮行业领域内的食物安全监管部门,但是鉴于线上订餐主体的多元性,单一部门是无法实现有效监管的,食药、工商以及通信均是不可或缺的核心监管部门。

由于餐饮行业从农田到入口前各个环节均隐藏安全隐患,除核心部门外,还需要农经、商务等部门的配合与支持。显然,在当前的政府职能划分中,忽略了互联网订餐的多元经营主体与复杂交易过程,仅将其视为餐饮行业的食物安全,确定由食品药品监管部门(市场监管部门)一个部门承担食物安全监管职责的做法,在监管实践中必然困难重重。

2018 年 4 月,根据《中共中央关于深化党和国家机构

改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》和《国务院机构改革方案》等文件精神,国家市场监督管理总局正式挂牌。将国家工商总局、国家质检总局、食品药品监管局食品监管部分、商务部市场秩序管理等职能合并组建到国家市场监督管理总局。整合了市场监管资源,形成市场监管权力,加强了食品安全监管,提高了市场监管水平。这一重大举措无疑为互联网订餐食品安全监管扫清了“多头监管”的行政体制羁绊。

2.2 商家违法成本降低,无序经营与违法经营泛滥

部分商家出于各种主客观原因,并未在互联网订餐平台上公示自己的《食品经营许可证》以及《营业执照》等证照,甚至有的商家直接公示虚假的信息,而且频繁更换互联网订餐平台,因而互联网订餐平台向监管部门报送的信息真实性难以保证,市场监管部门无法及时、准确掌握订餐平台上的商家信息。在虚拟、自由的互联网环境,消费者对商家其实一无所知,所有的信息均来自于商家提供的真伪难辨的文字与图片,食品原材料来源、食品质量、场所卫生等信息根本无法掌握,一旦发生食品安全问题,责任又一时难以界定。消费者、监管部门与商家之间的这种信息不对称,使得作为餐饮提供者的商家缺乏有效的约束,主观违法机会大大增加。

如某市市场监督管理局接到消费者举报,称在线下无法找到其在互联网订餐平台上显示商家地址,于是电话投诉。监管部门在接到消费者电话之后,当即要求执法人员前往了解情况。相关执法人员根据平台提供的商家地址多方寻找,最终于一家人来人往的市场中找到该店铺。该店虽然具有营业执照、餐饮许可证,但是因租金原因,老板自行变更经营场所。这种案例绝非个例,无序经营与违法经营在互联网餐饮中持续蔓延着^[1]。

2.3 第三方订餐平台监管不力,“幽灵店铺”屡见不鲜

由于前期监管疏忽,中国对互联网订餐平台的商家准入门槛较低,平台上少数店家展示的饭菜照片与实际严重不符,店铺地址含糊不清,查无此店的幽灵商家比比皆是。商家上传的证照普遍不全,有的许可证、合格证已过期亦未及时更换,更不用说商家店铺的实景图 and 身份证的真实性了^[2]。新修订的《食品安全法》要求互联网订餐平台负责人网商家的食品经营资格审查,2016年10月1日实施的《网络食品安全违法行为查处办法》^[3]要求互联网订餐平台要对入网食品生产经营者进行建档,并且录入卖家的基本信息。

互联网第三方订餐平台作为连接买卖双方的经营平台,理应承担起相应的监管职责,然而实践中,鉴于面对的店铺数量实在庞大,互联网平台在监管技术与管理方法上均存在不同程度的漏洞。如互联网上的各大订餐平台业务范围广泛,往往辐射至全国各个城市,平台经营者通常会因地制宜地在本地招募业务员,这些业务员的基

础任务就是开拓市场,他们的业务素质参差不齐,一般也从未接触过接受过专业的食品安全培训。不少业务员在业绩压力之下,有意地放宽了入网商家的资质审核条件。平台也只有在相关问题曝光之后,才会进行清理或是督促完善手续,还远远不能严格地履行法定的职责与义务,互联网订餐平台的规范化之路任重而道远。

2.4 投诉维权重视不够,维权与取证成本偏高

从近些年曝光的互联网订餐食品安全问题来看,问题商家多分布在校、商场、写字楼附近。这些地方人流量大、消费群体固定且年轻化,由于“懒人效应”的作用,互联网订餐被广泛接受。消费者们通常只追求方便、美味而忽略了食品安全。而且维权意识也普遍较为淡薄,在就餐过程中遇到卫生问题或就餐后产生身体不良反应,多是向朋友、同事吐槽商家而已,很少通过法律途径维护自身合法权益。调查^[4]显示,超过1/3的消费者甚不了解互联网订餐中有关食品安全的投诉途径与流程。当在互联网订餐中遭遇食品质量问题时,近50%消费者会选择自认倒霉,约25%的消费者会选择与商家协商退款或赔偿,仅12.4%左右的消费者会选择向部门投诉维权。

同时,互联网订餐售后维权成本相对较高,《网络交易管理办法》明确只能由网站经营者的住所所在地工商部门负责处理该类违法行为,且还必须为县级以上工商部门,维权过程中的交通成本、误工成本等导致消费者只能选择消极维权。除了高额的维权成本,复杂的取证过程也让该类纠纷难以通过法律途径予以救济^[5]。凭借互联网的虚拟性,商家的地址、经营范围以及供货来源等均可简单地加以隐藏,在具体纠纷中,由于缺少来自质量检测机构的权威证据,不安全食品究竟是在原料还是制作,抑或是配送过程中出现的问题,往往难以准确定性,这也为商家和配送单位相互推诿扯皮提供了条件,加大了违法举证的难度^[5]。

3 互联网订餐食品安全监管的建议

针对互联网订餐食品安全监管领域频发的各种问题,应积极探索集政府、订餐平台、行业协会、新闻媒体、消费者等于一体的社会共治式的互联网订餐食品安全监管模式,在整合政府监管部门间的资源,搭建统一、高效的信息平台的基础上,明确订餐平台的连带责任,完善在线争端解决机制,引导行业协会、订餐平台、消费者、新闻媒体等社会主体都积极加入监管进程,构建互联网订餐食品安全监管新格局。

3.1 探索政府监管协调机制,搭建互联网订餐监管信息平台

互联网订餐监管信息平台是一个比较复杂的信息平台,需要收集多个部门关于原料生产、仓储运输、食品加工、餐饮配送等全过程的信息^[6]。该平台的搭建需要大

量的资金投入以及专业的技术支持,在具体运行中还需要兼具食品安全与系统操作技能的复合型人保证数据的实时更新。因此在搭建该平台时,一方面,地方政府应发挥主导作用,整合相关部门反馈、存档的信息,在政府政务公开网以及市场监管局、农业等相关职能部门的网站以专题形式公开,确保消费者在互联网订餐过程中能查询到商家在食品安全方面的信息。另一方面,相关职能部门要配备专业人才以及给予技术支持,对相关从业人员施以专业培训,确保实现对从食品来源、流通、加工等各个环节的全方位监测和实时数据更新,搭建一个统一、高效的互联网订餐监管信息平台。

3.2 严格落实审查准入制度,加大入网商户监督审查力度

严格入网商家的平台准入门槛,是实施多项具体措施的关键。严格落实审查准入制度可以阻拦大量违法商家,进而从源头上减少互联网订餐食品安全问题的产生。准入制度的实施需要政府监管部门与互联网订餐平台的紧密合作,政府制订的准入标准,需要订餐平台的严格执行,在允许实体店上线前应准确审查。政府可将入网许可权适当下放至订餐平台,并及时公布明确、详实的资质审查指南,提高商家的入网门槛,亦为平台的资质审查提供权威依据。互联网平台要开发自动检索实体商家的应用程序,定期抽查商家的经营情况,认真阅读消费者的服务评论,并且随机咨询部分消费者,听取、研究他们的意见反馈。最大范围地实现政府与平台间的信息共享,确保商家的信息可以及时反馈至政府的信息平台,政府对于问题作坊的调查结果能够及时公开,有效避免危害扩大。

3.3 规范连带赔偿适用条件,明确平台经营者法律责任

中国现行的《食品安全法》规定互联网订餐平台承担附条件(即订餐平台不能提供真实的商家信息或者作出先行赔付承诺等)的不真正连带责任^[7],在此基础上,第一,还应当进一步强调平台提供商家信息的有效性,即消费者能通过平台提供的联系方式或地址等寻找到商家,否则平台应承担责任。如此规定虽然对平台提出了更高的要求,却契合了《消费者权益保护法》以及《食品安全法》之立法意图,有利于及时地保护消费者的合法权益。第二,平台的审查义务应由形式审查上升为实质审查,唯如此才能切实督促平台去获取商家的真实地址以及有效联系方式等信息,在面对食品安全纠纷时,能够更好地履行自身的职责。第三,约定条件优于法定条件,在先行赔付等约定条件下,消费者可自主选择向违法商家或是平台求偿;在法定条件下,则只能向违法商家求偿,显然优先适用约定条件有利于更好地督促订餐平台履责。

3.4 完善在线争端解决机制,拓展食品安全纠纷解决途径

在线争端解决机制(online dispute resolution, ODR)

指的是通过互联网解决网络交易纠纷的一种机制,包括在线仲裁、和解、调解等。中国在线争议解决中心作为中国第一个专门的线上纠纷解决机构,当事人遇到纠纷,可先行在该网站上登记,并且申请线上的和解或是调解。中国在线争议解决中心接到纠纷案件后,会通过邮件方式联系双方当事人,在双方认可并接受的前提下,进行和解或调解。由于中国 ODR 起步稍晚,所以中国在线争议解决中心纠纷的形式相对单一,目前仍在研究如何进一步开展线上仲裁、公证等服务,而且在实践中还面临着证据信息泄露等安全隐患,以及不被法院认可和执行等法律障碍。鉴于此,中国现行的仲裁立法可适当承认部分中立、临时仲裁机构,允许它们通过行业自律方式在互联网上解决纠纷,并且确保法院在审查之后对其仲裁协议予以认可与执行。

3.5 调动新闻媒体与消费者积极性,提升社会监督合力

引导新闻媒体、消费者以及行业协会等社会组织主动发挥监督功效,适当地壮大监督的队伍。第一,激发餐饮、电商等行业协会在规范引导方面的作用,引导他们加强行业领域内的自律,完善行业奖惩机制,积极主动地向消费者、商家等提供食品安全以及信息技术等领域的服务,督促商家依法经营。第二,引导广大新闻媒体们更加主动关注、曝光食品安全领域,尤其是因互联网订餐而引发的违法甚至犯罪行为,鼓励他们针对发现的食物安全监管过程中的可能的漏洞和不足,以理性的表达方式客观地向监管部门提出批评和建议。第三,充分发挥作为食品安全最直观体验者的消费者在日常监督方面的功能,科学研判消费者提供的食品安全领域内的风险信息;提高消费者们的安全意识,鼓励他们及时举报相关违法行为并积极协助监管部门的调查取证工作。

参考文献

- [1] 颜艳. 庄河市网络订餐安全监管问题与对策研究[D]. 大连: 大连理工大学, 2017: 23.
- [2] 郑巧文. 网上订餐食品安全监管问题研究[J]. 现代商贸工业, 2015(27): 249-250.
- [3] 国家食品药品监督管理总局. 《网络食品安全违法行为查处办法》(国家食品药品监督管理总局令 第 27 号)[S/OL]. (2016-07-14)[2019-08-27]. <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL1197/159060.html>.
- [4] 李妍琳. 大连金州新区网络餐饮服务业食品安全监管研究[D]. 大连: 大连理工大学, 2016: 17.
- [5] 纪杰. “互联网+”食品模式、安全监管困境与策略研究[J]. 中国卫生政策研究, 2018(5): 28-32.
- [6] 邱金义. 以新思维引领新时代食品安全高质量治理[J]. 中国食品药品监管, 2018(8): 62-64.
- [7] 郭忠亚. “互联网+”背景下对网络食品安全的监管[J]. 特区经济, 2018(7): 116-117.