

DOI: 10.13652/j.spjx.1003.5788.2022.90032

“互联网+”背景下网络食品安全监管策略

Research on network food safety supervision strategy
under the background of "Internet Plus"

汪丽华

WANG Li-hua

(长江职业学院, 湖北 武汉 430070)

(Changjiang Polytechnic, Wuhan, Hubei 430070, China)

摘要: 文章分析了当前网络食品监管的现状与问题, 并从智慧协同监管平台建设、监管组织变革与权力重塑、打破信息不对称和增强消费者维权保障 4 个方面提出了监管策略。

关键词: “互联网+”; 网络食品; 食品安全; 监管策略

Abstract: Firstly the research background and the current status of online food safety research were introduced, and then the current status and problems of online food supervision were analyzed in this review. Finally, some supervision strategies were proposed in four ways, i.e., the construction of a smart collaborative supervision platform, the reform of supervision organization and power reshaping, the breaking information asymmetry and the strengthening of consumer rights protection.

Keywords: Internet Plus; online food; food safety; online food supervision

近年来, 中国网络购物市场交易规模上升速度极快, 截至 2020 年底, 中国共有约 7.82 亿网络购物用户, 较 2019 年增长约 1.7 亿, 其中直播带货销售模式发展极快, 约占网络购物总销售额的 1/2^[1]。2020 年 3 月 15 日, 中国消费者协会发布的《“凝聚你我力量”消费维权认知及行为调查报告》^[2]显示: 57.6% 的受访者表示食品类商品的线上消费比例增大; 35.9% 的受访者认为网络店铺存在“虚假宣传”的现象, 指向第三方交易平台疏于监管; 70.0% 的受访者认为推动实现消费维权共建共治十分必要; 18.6% 的维权消费者认为维权过程过于复杂, 说明政府监管部门和第三方交易平台需要对维权流程进行优化, 以提升消费者投诉维权意愿。

基金项目: 湖北省中华职业教育社调研课题项目 (编号: HBZJ2021147)

作者简介: 汪丽华 (1978—), 女, 长江职业学院副教授。

E-mail: sunmoonwlh@126.com

收稿日期: 2021-07-08

2015 年 7 月 4 日, 李克强总理签发国务院第 40 号文件《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》, 将“互联网+”提升至国家战略。“互联网+”的核心理念是强调跨界融合, 充分发挥互联网在社会资源配置中的优化和集成作用, 将互联网的创新成果深度融合于经济、社会各域之中, 提升全社会的创新力和生产力, 形成更广泛的以互联网为基础设施和实现工具的经济发展新形态^[3]。2019 年 3 月 5 日第十三届全国人民代表大会第二次会议上, 李克强总理提出利用“互联网+监管”新模式对传统监管模式进行改革, 加强食品药品监管、金融监管, 强调公正监管、审慎监管、依法依规监管^[4]。

将“互联网+”技术和理念引入网络食品监管中极具必要性。“互联网+”可有效地将传统食品加工、食品运输、食品销售和食品监管过程都置于互联网平台之上, 使得食品信息更加透明、数据更易获取和共享、监管覆盖面更广。近年来, 对网络食品安全的研究主要集中在网络食品安全的监管机制^[5]、监管过程中的法律建设问题^[6-7]、国外相关监管经验的借鉴^[8]等方面; 对“互联网+监管”的研究则集中在宏观市场^[9]、宏观食品^[10]、医疗^[11]、旅游^[12]、金融^[13-14]等方面, 而对“互联网+”技术在网络食品监管中的应用研究较少。因此, 研究拟从“互联网+”可以有效应对哪些现存的网络食品监管困境, 以及政府应该采取哪些具体的监管策略进行探究, 旨在为网络背景下的食品安全及监管提供依据。

1 网络食品监管现状与问题

1.1 互联网的高速发展带动了庞大的网络食品市场, 对政府监管信息化、智慧化提出了更高要求

近年来, 网络食品的监管难度逐年攀升, 主要原因有: ① 网络食品市场品类多、数量大, 政府监管工作量在短期内迅速增多, 监管工作无法做到面面俱到; ② 网络食品跨区域性比传统食品更强, 特别是跨境电商中的食品,

其所涉及的地方政府部门更多,给监管带来了更高的难度;③ 信息化程度不高,庞大的网络食品市场对政府监管信息化程度提出了更高的要求,传统线下的监管模式不能简单复制到线上,传统监管部门内部的封闭监管系统已经不能满足现有庞大网络食品市场的监管需求,需要依据现有网络食品市场的特点开发出更加适合的政府监管模式和监管信息系统。

1.2 网络食品监管模式缺乏创新,难以适应当前网络食品市场环境

相对于传统食品,网络食品生产和交易具有虚拟性,隐蔽性更强,监管难度更高,所以网络食品安全的监管不能沿用传统食品监管模式,应采用更具创新性的理念和方法。虽然中国部分经济发达地区的监管部门,如浙江省市场监督管理局开始创新新型网络食品监管模式,开发了“浙江外卖在线”数字系统,集成了商家准入审核、政府监管和执法、消费者的消费和评价等数据,实现了网络餐饮从后厨到餐桌、从线上到线下、从加工到配送、从商家到骑手一体化链式封闭管理,然而仍未加强对第三方交易平台的监管,而且当前中国大部分地区对网络食品的监管模式创新仍然不足。

1.3 网络食品商家、监管者和消费者之间的信息更加不对称

食品生产者、监管者和消费者之间的信息不对称现象引发食品安全问题频繁出现,部分食品生产者利用自身的信息优势来逃避监管,欺诈消费者,从而造成食品安全事故。传统线下的食品市场中一直存在或多或少的信息不对称,但由于监管制度相对完善,食品生产者的信息优势一直被控制在较为合理的范围内。目前,网络食品产业的快速发展打破了之前较为稳定的状态,主要原因有:① 部分网络食品生产者无实体店铺,或者实体店铺较为隐蔽,除非消费者主动投诉举报,其违法行为难以被监管者发现;② 第三方交易平台对入驻食品店铺的准入审核不严,部分食品生产者无工商注册登记和食品经营许可证,店铺可随意迁址以逃避监管,监管者在违法行为取证时经常找不到责任人,难以对其实施有效惩处;③ 第三方交易平台默许食品商家虚假宣传,在网络食品销售过程中,消费者不能直接看到和摸到食品,并以此确定食品的质量好坏,只能依靠商家所贴出的精美图片和前期他人的购买评价来判断,但商家所提供的食品图片几乎全都做过精美的后期处理,色泽鲜艳,介绍夸张,失真现象十分严重,而且前期他人购买评价中的“刷单”问题、平台默许店铺隐藏或删除差评等问题也十分普遍,加剧了消费者被欺诈的风险。

1.4 网络食品安全问题消费者维权困难

① 消费者维权过程复杂,时间成本高,意愿不强,消

费者购买的网络食品大多金额不高,当出现食品安全问题而未造成严重后果时,往往会因为维权过程麻烦、成本高、难度大、赔偿少等原因而选择默不作声。② 消费者维权取证较难,很多消费者网络购买食品无正规票据等交易凭证,导致在维权过程中证据不足,无法维护自身合法权益。③ 责任不明确,在证据不足时各责任主体容易相互推诿,不同于传统线下食品一对一的交易方式,所涉及的责任主体只有卖家一个,网络食品交易所涉及责任主体众多,跨地域性强,包括食品生产商、第三方交易平台、物流企业等,发生食品安全问题后,各责任主体往往相互推卸责任,而消费者经常处于弱势一方,使得很多网络食品纠纷维权往往不了了之。④ 第三方交易平台轻视对违法商家的处罚,有些第三方交易平台为了自身利益选择对违法商家不处罚或从轻处罚,或者对商家改头换面之后重新开业售卖的行为缺乏监管,造成了很大的食品安全隐患,严重损害消费者权益。

2 “互联网+”背景下网络食品监管策略

2.1 实现从网络食品生产、运输到销售全过程的一体化协同监管

“互联网+”网络食品智慧协同监管平台可以实现政府监管部门、食品行业协会、第三方交易平台、消费者之间的数据共享、信息互通、风险预警、监管联动,可以有效简化监管环节,加大监管力度,提升监管效率,实现“一处问题,多方发现,协同监管”,推动网络食品监管的智能化、规范化和精准化。平台共分 4 层,分别是硬件和网络基础设施层、数据资源层、监管平台层和监管应用层。

2.1.1 硬件和网络基础设施层 硬件和网络基础设施层包括实时摄像头和传感器等监控设备、网络通信设备、云计算设施、条码和二维码等,摄像头和传感器等监控设备负责网络食品安全监管大数据的采集,网络通信设备负责网络食品安全采集大数据的高速传输,云计算设施负责网络食品安全采集大数据的实时快速计算,条码和二维码则负责记录每一份网络食品的生产、物流和销售信息,以便政府部门、食品行业协会、第三方交易平台可以随时扫码追溯监管,媒体和消费者可以随时扫码投诉举报。

2.1.2 数据资源层 数据资源层不仅包括所收集的食品安全监控大数据,也包括食品生产企业、物流企业、食品行业协会、第三方交易平台所共享的食品安全相关数据,如食品生产数据、食品检验数据、企业注册信息、信用评级数据、政府执法数据、物流数据、销售数据等。

2.1.3 监管平台层 监管平台层首先设立顶层协同监管平台,再设立政府监管平台、行业协会监管平台、第三方交易企业监管平台、媒体曝光平台和消费者投诉维权平台 5 个二级监管平台,顶层协同监管平台是监管中枢,负

责融合分析各二级平台所上传的信息和数据,构建网络食品安全风险智能预警机制,通过大量模型、指标和算法实现食品安全风险分析、警报、研判、处置和归档,也可根据不同的实际情景进行风险预警模型指标阈值、权重、流程的设计和优化。

2.1.4 监管应用层 监管应用层分别面向各监管主体设置了不同的功能,例如面向政府的企业经营执照管理、企业信用动态评级、执法信息管理、网络食品安全投诉处置与反馈等功能;面向行业协会和第三方交易平台的失信企业报告与查询、网络食品安全质检信息查询、网络食品溯源信息报告与查询、网络食品安全隐患报告等功能;面向媒体的网络食品安全事件与失信企业曝光新闻栏目;面向消费者的网络食品安全投诉与维权功能等。通过构建“互联网+”网络食品智慧协同监管平台,可以有效提升网络食品安全监管风险预测和决策分析能力,消费者只需通过扫二维码即能实现食品安全信息可查看、监督评价可参与、投诉维权可上报,可以有效推动网络食品的社会监管,完善中国食品监管体系。

2.2 创新政府网络食品安全监管组织变革与权利重塑

2.2.1 分权共治 合理配置监管权力对监管的高效实施十分重要,传统环境下的监管权力往往封闭且集中,而在“互联网+”思维理念下,政府对网络食品的监管无须事事过问、面面俱到,可采取分权共治的思路,发动食品安全协会、第三方交易平台、新媒体和广大网络食品消费者等各主体共同治理,政府处于整个社会共治体系的最上层,将部分下层监管权力分配至其他治理主体,利用“互联网+”的技术和理念进行宏观的监管调控,例如食品行业协会可以负责制定网络食品安全标准,并规范其所属的食品企业行为,第三方交易平台可对失信网络食品企业进行封杀处置,新媒体可以就网络食品安全问题、事件和制度进行批判和投诉,如此可以打破以往封闭且集中的权利所带来的一些弊端,实现更高效的网络食品安全治理。

2.2.2 多监管部门职能整合 利用新型互联网平台和技术来消除传统各监管部门之间的信息壁垒和权力隔阂,采用各部门资源和业务横向整合的方式取代以往分层、较为独立的传统组织结构,大幅提升政府各部门之间的信息和业务连通,创新网络食品安全监管新模式,实现更为高效统一的监管,可借助新媒体渠道或智慧监管平台以电子政务的形式来推进,例如开通监管部门官方微信公众业务办理、开发一站式食品安全检验与审批系统等。

2.2.3 强调以人为本 “互联网+”理念下的网络食品监管应以广大消费者为重心,应给予消费者更多的监管权利,例如监管过程和监管结果应通过电子政务等渠道主动频繁地向消费者公示,将更多的食品数据、企业数据等

监管数据对消费者开放查询,多渠道开通消费者投诉绿色通道,完善消费者对网络食品安全问题投诉和监管部门应答体系,加强网络食品安全立法,保障消费者应有的权利。

2.3 打破网络食品商家、监管者与消费者之间信息不对称,保障网络食品安全

“互联网+”的本质是打破原有的行业信息壁垒,解决信息不对称问题,在打破网络食品商家、监管者与消费者之间的信息不对称问题上具有独特优势。

(1) 可使用物联网技术加强政府监管部门对网络食品商家的直接监管。通过在食品生产车间和外卖餐厨房中安装视频监控摄像设备,一天 24 h 不间断地将监控视频传送至政府监管中心,再使用视频图像智能识别技术抓取食品生产卫生违规操作,使用大数据分析技术对违规记录进行筛选、归集和智能决策,并将警告信息和处罚决定通知违法商家,通过这些技术手段可以将食品生产置于“阳光下”,有效解决了信息不对称问题,目前深圳市食品监管部门在智能监管技术上发展较快,值得其他地区效仿。

(2) 政府出台政策加强对第三方交易平台的监管,严厉打击虚假宣传和隐藏差评等欺诈消费者行为。据中国消费者协会所发布的调查报告显示,大约 1/3 的受访消费者认为第三方交易平台中存在虚假宣传问题,此外还有隐藏差评等欺诈消费者的行为,均是第三方交易平台为了谋求利益、过于纵容导致的,政府应出台规章制度加强对该问题的监管。

(3) 可使用二维码向消费者公开网络食品安全信息。在所销售的网络食品包装中附送一个食品信息安全二维码,消费者可通过扫描二维码来查看所购网络食品的生产原料、加工过程、生产企业资质、商家信用、交易平台信息、政府监管信息、日常检测信息等,并可进行评价和投诉等操作。

2.4 加大网络食品消费者食品安全纠纷维权保障力度

(1) “互联网+”推动食品监管政务信息公开,增强消费者投诉维权信心。可在中国政府网、地方政府官网、政务新媒体、“互联网+政务”平台等权威媒体平台设置监管政务公开专栏,以较高的频率公示食品安全信息,发表食品安全宣传文章,公告食品安全违法惩处新闻和案例,向消费者展示政府坚决打击食品安全违法犯罪的决心,为消费者投诉维权增强信心。

(2) 政府应注重互联网新媒体投诉渠道拓展和新功能开发。“互联网+”融合互联网与传统新闻媒体,推动微信等网络新媒体广泛普及,成为网络食品消费者的有力维权工具,政府食品监管部门、12315 消费者维权投诉平台在微信等新媒体平台上使用公众号、小程序等方式开通了便捷投诉渠道,消费者可以直接点击“我要投诉”,

并填写投诉对象、时间、地点、内容、添加证据附件等,提交后可以随时查看投诉进度,多样化的投诉渠道和简易的投诉功能可以有效增强对网络食品消费者的投诉维权保障。

(3) 明确第三方交易平台在消费者投诉维权过程中的责任。应完善和落实第三方交易平台在消费者投诉维权过程中的责任认定和赔偿机制,网络食品消费者投诉维权成功后,不仅可从食品商家一方获得赔偿,也可对第三方交易平台提出赔偿要求,消费者无法在食品商家一方获取足够赔偿的,应落实第三方平台的补偿责任。此外,第三方平台应对消费者个人信息严格保密,泄露消费者个人信息,对消费者日常生活造成困扰时应启动相应的赔偿机制,增强对消费者的维权保障力度。

参考文献

- [1] 搜狐网. 2020 年网络购物市场现状与发展趋势分析[EB/OL]. (2020-05-14) [2021-06-10]. https://www.sohu.com/a/395140561_473133.
Sohu.com. Analysis on the current situation and development trend of online shopping market in 2020[EB/OL]. (2020-05-14) [2021-06-10]. https://www.sohu.com/a/395140561_473133.
- [2] 中国消费者协会. 中消协发布《“凝聚你我力量”消费维权认知及行为调查报告》[EB/OL]. (2020-03-15) [2021-06-10]. <http://www.cca.org.cn/zxsd/detail/29505.html>.
China Consumer Association. The China Consumer Association released 《the investigation report on consumer rights awareness and behavior of "condensing your strength"》[EB/OL]. (2020-03-15) [2021-06-10]. <http://www.cca.org.cn/zxsd/detail/29505.html>.
- [3] 中国政府网. 关于积极推进“互联网+”行动的指导意见[EB/OL]. (2015-07-04) [2021-06-10]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-07/04/content_10002.htm.
China Government Network. Guidance on actively promoting the "Internet plus" action[EB/OL]. (2015-07-04) [2021-06-10]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-07/04/content_10002.htm.
- [4] 中国政府网. 政府工作报告:2019 年 3 月 5 日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上[EB/OL]. (2019-03-05) [2021-06-10]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5377101.htm.
China Government Network. China government network Government work report: At the second session of the 13th National People's Congress on March 5, 2019[EB/OL]. (2019-03-05) [2021-06-10]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5377101.htm.
- [5] 王永刚. 网络外卖食品安全监管机制的创建与完善[J]. 食品与机械, 2020, 36(11): 74-76, 96.
WANG Yong-gang. Establishment and improvement of online takeout food safety supervision mechanism[J]. Food & Machinery, 2020, 36(11): 74-76, 96.
- [6] 陈丽. 网络订餐对食品安全的影响及法律规制[J]. 食品与机械, 2018, 34(3): 86-88, 122.
CHEN Li. Influence of online ordering on food safety and legal regulation[J]. Food & Machinery, 2018, 34(3): 86-88, 122.
- [7] 张瑜. 网络食品安全犯罪的刑法规制[J]. 食品与机械, 2019, 35(1): 105-108.
ZHANG Yu. Criminal law regulation of online food safety crime[J]. Food & Machinery, 2019, 35(1): 105-108.
- [8] 邵茹花. 德国网络食品贸易的行政监管制度及其启示[J]. 食品与机械, 2021, 37(4): 72-75, 79.
SHAO Ru-hua. Administrative supervision system of online food trade in Germany and its enlightenment[J]. Food & Machinery, 2021, 37(4): 72-75, 79.
- [9] 黄璜, 成照根. “互联网+ 监管”: 政策演变与模式划分[J]. 电子政务, 2019(7): 68-78.
HUANG Huang, CHENG Zhao-gen. "Internet plus regulation": Policy evolution and mode division[J]. E-government, 2019(7): 68-78.
- [10] LIU Zhe, MUTUKUMIRA A N, CHEN Hong-jun. Food safety governance in China: From supervision to coregulation[J]. Food Science & Nutrition, 2019, 7(12): 4 127-4 139.
- [11] 陈欢欢, 王高玲. “互联网+”背景下我国移动医疗监管模式的设想[J]. 中国医院管理, 2016, 36(10): 30-33.
CHEN Huan-huan, WANG Gao-ling. Assumption of mobile medical supervision mode in China under the background of Internet plus[J]. Hospital Management in China, 2016, 36(10): 30-33.
- [12] 薛丽. “互联网+旅游”背景下旅游业新型监管模式研究[J]. 中国行政管理, 2018(5): 59-62.
- [13] XUE Li. Research on new tourism regulatory mode under the background of "Internet plus tourism"[J]. China Administration, 2018(5): 59-62.
- [14] 郑志来. “互联网+”背景下共享金融发展路径与监管研究[J]. 当代经济管理, 2016, 38(8): 86-91.
ZHENG Zhi-lai. Research on the development path and regulation of shared finance under the background of "Internet plus"[J]. Contemporary Economic Management, 2016, 38(8): 86-91.