

监督管理

网络订餐的安全监管问题浅析

陈财¹,徐双¹,叶程程¹,王光耀¹,姚魁²

(1. 中国人民大学法学院,北京 100872; 2. 国家食品安全风险评估中心,北京 100022)

摘要:本文从网络订餐食品安全监管难度大、第三方平台审查不到位、相关法律法规缺位、消费者售后维权难度大等几个方面,就如何在网络环境下对食品安全进行切实有效监管展开讨论。提出了建立和完善经营者准入机制、“神秘买家”抽检方式、“互联网+明厨亮灶”制度、信用评价体系、侵权损害保障制度等建议。

关键词:网络订餐; 食品安全; 互联网; 监管

中图分类号:R155 **文献标志码:**A **文章编号:**1004-8456(2016)05-0634-04

DOI:10.13590/j.cjfh.2016.05.017

An analysis on the supervision and management for the food safety of the online ordered meal

CHEN Cai, XU Shuang, YE Cheng-cheng, WANG Guang-yao, YAO Kui

(Renmin University of China Law School, Beijing 100872, China)

Abstract: This paper discusses how to make effective supervision on food safety under internet environment from several aspects such as the great difficulty of online ordering supervision, the absence of review by third party platform, the lack of the relevant laws and regulations and the great difficulty to protect consumer rights. Some suggestions are put forward such as establishing and improving the access permission mechanism of online ordering operators, the introduction of “unknown buyers”, the system of “network and transparent kitchen”, the system of credit evaluation, and the system of tort compensation.

Key words: Network ordering; food safety; network; supervision

随着我国网络经济的迅猛发展,网络订餐因其具有方便快捷、价格低廉、食品种类繁多等特点而备受消费者青睐。然而,这种“互联网+订餐”的模式在给传统餐饮服务行业注入新的商机和活力的同时,也带来了许多食品安全隐患。2016年“3.15晚会”曝光了在某第三方交易平台上虚假宣传、无照经营、卫生条件恶劣的黑作坊。目前网络订餐的食品安全问题受到社会各界的广泛关注,相应的监管机制亟待创新与完善。

1 网络订餐存在的食品安全问题

1.1 网络订餐食品安全监管难度大

互联网的虚拟性和隐蔽性给传统食品交易罩上了一层神秘面纱。在网络环境中,消费者面对的是未知的食品供应商,获得食品信息的渠道主要是商家上传的图片与描述,对食品原材料来源、添加

成分、制作环境与流程、配送环节等信息无从得知。因此对食品的真实性、安全性进行监督管理的任务非常艰巨。

对于网络订餐,除了需要按照传统对食品原材料来源、加工过程进行监管外,还需要对配送环节进行监管。新的交易方式对食品安全监管部门提出了新的要求,对传统监管措施提出了更大的挑战,以往的监督管理模式已不能适应食品网络交易的发展现状。与传统实体店经营相比,网络订餐隐蔽性强,商家对于违法违规的行为容易心存侥幸,行业自律性更低,这也大大增加了监管的工作量,提升了监管的难度。

1.2 第三方平台审查不到位

在商业行为中,第三方平台为追求利益最大化,对食品供应商准入审查不够严格,流于形式,有的人驻商家证照与实际不符,甚至没有餐饮服务许可证,类似问题的出现与第三方平台没有做好商家准入资质审查有直接关系。

1.3 相关法律法规缺位

网络订餐是互联网与传统餐饮行业融合发展的新型订餐模式,食品网络交易属于新生业态,正

收稿日期:2016-07-08

作者简介:陈财 男 硕士生 研究方向为食品安全法

E-mail:1024974579@qq.com

通信作者:姚魁 男 副研究员 研究方向为卫生管理

E-mail:yaokui@cfsa.net.cn

在迅速兴起。但是,伴随着相关产业蓬勃发展,网络订餐也面临着大量的法律风险与问题。互联网产业更新换代十分迅速,远远超过以往的经济形态。但立法程序非常繁杂,耗用时间长,从而使得法律的滞后性在“互联网+订餐”中尤为凸显。

1.4 消费者售后维权难度大

一方面,消费者在维权过程中举证困难。出现因商家虚假宣传、商品实物与描述不符的情况而发生纠纷时,由于网络交易环境自身的特性,交易双方对商品属性主观上的分歧是无法清晰界定的^[1]。而当食品质量出现问题时,由于食品自身特性,如何及时进行质量检查也是消费者维权举证的又一障碍。我国民事诉讼中,实行“谁主张谁举证”的举证责任原则,合同纠纷案件也遵循该原则。在食品的网络交易过程中,经营者一般不会开具相关的书面收款凭证,交易证据即为网络上的电子合同,这种以电子信息为载体的合同很难证明其信息的真实性,消费者不能提供相关证据便难以维护自身权益。面对困难重重的举证,大多数消费者选择了放弃维权。

另一方面,维权地域跨度大,诉讼成本高。在食品的网络交易中,经营者的居住地、店面地址、商品生产地、销售地等通常分散于多个地区,在现有的监管格局下,无论查办网上违法案件,还是解决网络消费纠纷,都可能要跨区、跨省办案,增加了监管的复杂性和难度^[2]。此外,商家个人信息、食品供货来源、经营范围和金融账户信息等都无法确定真伪,网络交易主体的真实身份无法确定,就意味着无法确定诉讼对象,加大了维权难度。

2 完善网络订餐食品安全监管制度的途径

2.1 完善经营者准入机制

在“社会共治”理念的指导下,食药监管部门、工商部门要积极与第三方平台企业沟通协调,敦促第三方落实企业主体责任。监管部门可通过行政建议、行政约谈、政企例会等方式加强行政指导,完善其内部管理规则,达到支持、鼓励网络交易平台自律的目的^[3]。通过政府监督与第三方平台自主管理,密切合作完善网络食品经营者准入机制。

完善网络订餐经营者准入机制应做好以下三个环节:首先,对网络食品经营活动前置行政许可。食品安全一旦出现问题会直接影响消费者的健康,把网络食品交易行为列为经行政许可方可实施的行为是十分必要的。其次,对网络食品经营者资质进行形式审查。第三方平台提供者应当对申请进入平台的食品经营者资质进行审查和登记,及时更

新经营者身份证明、食品经营许可证等资质证明材料,并在其从事经营活动的主页面醒目位置公示相关信息;第三方平台提供者应当建立在其平台经营的食品经营者档案,记录食品经营者主体身份信息、经营品种、品牌和供货商、从业人员等内容,并定期核实更新。最后,对网络食品经营者的资质进行实质审查。第三方交易平台对经营者资质进行形式审查后,将电子数据传至工商和食药监管部门的网络系统,进行实质核对。审查合格后根据网店经营规模缴纳适当保证金,准予网上营业。第三方平台上级监管部门对审查通过的网店进行监督,发现问题对第三方平台给予处罚。同时,通过没收保证金、罚款、取消网店经营权等方式加大处罚力度,提高违法成本,加强经营主体责任。

2.2 建立“神秘买家”制度

所谓“神秘买家”,本文主要是指各级食药监管部门以“神秘买家”的身份,通过互联网购买网络食品进行随机抽样,区别于传统上门抽检的方式。电子商务与传统的产品销售模式各方面差异巨大,现有的监督抽检方式无法适用于很多网络销售的产品,容易导致监管不到位,滋生重大产品事故等情况的发生。“神秘买家”的方式使商家不知道买家的真实身份,这种监管方式一旦成为常态,将有效规范商家销售行为^[4]。部分地区已有召集普通消费者作为“神秘买家”的先例,从中可以看出消费者参与社会共治的热情。通过从普通顾客中召集“神秘买家”,解决了质检部门人员不够的问题,更提高了消费者共同参与食品安全治理的意识。

但我国《食品安全抽样检验管理办法》^[5]第三章“抽样”的规定中,并没有“神秘买家”合法性的依据。第十七条规定:食品安全监督抽检的抽样人员在执行抽样任务时应当出示监督抽检通知书、委托书等文件及有效身份证明文件,并不得少于2人。这些要求在“神秘买家”的抽检方式中都是不能实现的。为克服这一缺点,首先,相关部门需加快立法修法,提高“神秘买家”制度的合法性;其次,各级食药监管部门在使用这一制度过程中,应尽量保证以个人名义购买样品的公开与公正,以保障抽样检测的有效性。可参考广东质检总局采取的对“神秘买家”名单、账号等在公证处公证的方式,同时,还应避免卖家通过该公证名单进行反抽查。

2.3 建立“互联网+名厨亮灶”制度

“互联网+名厨亮灶”制度是指将智能摄像机安装到网络食品经营者的后厨,通过直播平台全程直播用餐流程。随着网络和视频技术的发展,“互联网+名厨亮灶”的模式,使得消费者可以在手机

等移动智能终端实时查看餐馆厨房的情况,甚至追溯过去一个月内的监控视频。

互联网背景下的“明厨亮灶”,可以使消费者随时监督餐饮企业,从而加强了社会监督,弥补了监管力量的不足,进一步保障消费者的知情权和监督权,也有利于餐饮服务提供者提高自律意识。而且通过现有的云存储技术,可以回放近一个月内的视频,一旦出现食品安全事故,可以在最短时间内顺利追本溯源,避免不必要的损害。

但是,关于该制度,各地现有的规定均是鼓励性的,并非强制性条款。如《北京市网络食品经营监督管理办法(暂行)》^[6]第二十六条规定:鼓励从事网络订餐服务的食品经营者实施“明厨亮灶”,将其加工过程进行网上实时播出。其他省市也有类似规定,如浙江省的“阳光厨房”等。“互联网+名厨亮灶”作为一种新型监管模式,各地区仍处于摸索之中。监管部门可通过第三方平台,对已采用“明厨亮灶”的餐饮企业通过提高搜索排名、信用等级评分等方式予以支持鼓励。

2.4 健全信用评价体系

电子商务交易的虚拟性和匿名性导致了信息不对称问题,交易双方不能识辨对方信用情况,进一步加剧了风险。面对这种情形,一种必要且有效的方法是尽快建立并完善相关的规章制度,并在交易过程中设置信用中介机构,加入第三方约束。发达国家的公众对于信用更加重视,信用评价是消费者选择商家的一个重要参照。这种市场环境造就了经营者对信用的珍视,很大程度降低了主观违法行为的出现,因此我国应主动学习借鉴,为市场提供行业信用平台,建立诚信机制,实现信用信息共享,为消费者提供一个真实、和谐的购物环境^[7-8]。

食品安全诚信是社会诚信体系的有机组成部分,有必要在全社会大诚信体系框架内,建立并落实健全的食品诚信机制,实现食品安全的社会监督^[9]。第三方服务平台作为信息服务的提供者,是沟通消费者与商家之间的媒介,掌握了大量第一手交易数据,需要第三方构建信用评价体系,应当具备以下4个方面的要求:①建立主体资格档案。网络交易平台应开通网上“亮证亮照”系统,登载并更新《食品流通许可证》、《营业执照》等相关证照信息;②完善信用评价体系。网络交易平台为经营者提供公平公正的信用评估服务,建立信用监管评价模型、信用披露制度,开展信用等级评定等;③完善信用反馈制度。网络交易平台应将经营者因违法违规受到处罚的详细信息公示在其经营页面上,根据平台交易规则做出相应信用评级,同时对重大食

品安全事件及时予以公告和警示;④完善信用奖惩制度。对于违法违规的经营者,采取短期屏蔽商品等多种类、多级别的惩罚措施,对于遵纪守法的经营者,采取重点推介等多种奖励方式。

2.5 完善相关法律法规

2015年被称为“史上最严”的《中华人民共和国食品安全法》^[10](以下简称为新食安法)正式实施,首次将网络食品经营纳入监管。但新食安法针对网络食品的规定只有2个法条,且尚无配套的行政法规或部门规章明确实施细则,可执行性不强。目前,相关部门正在积极开展立法尝试,其中多数规范为暂行性规定,且处于征求意见稿阶段(其中《北京市网络食品经营监督管理办法(暂行)》^[6]已于2016年3月14日正式施行)。主要包括三种形式:第一种,由地方食药监管部门针对网络食品安全问题做出相关规定,如《北京市网络食品经营监督管理办法(暂行)》^[6]、《浙江省第三方交易平台网络订餐监督管理规定》^[11]等;第二种,在地方人大立法或政府制定规章中体现网络食品安全的相关规定,如《湖北省食品安全条例(草案)》(征求意见稿)^[12]、《广东省食品安全条例》^[13];第三种,由国家食品药品监督管理总局制定部门规章,如《网络食品经营监督管理办法》(征求意见稿)^[14]。

鉴于现有地方规定尚不成熟,具体规则也不甚一致,以新食安法为依据,尽快出台国家层面的“网络食品经营监管办法”势在必行。

2.6 完善侵权损害保障制度

网络订餐食品安全保证金是指网络食品经营者按一定条件缴纳,由第三方平台管理,用于保障食品安全问题的专项款项。其目的在于保证经营者能够履行申请许可时做出的承诺,包括对食品安全质量以及规范经营行为的承诺,否则,第三方平台可以视情节扣除或者全部没收该笔保证金。从微观角度看,保证金对于具体某个食品安全事件,具有以下功能:一是预防功能,由于生产经营者事先交纳了保证金,可以通过保证金的威慑性,促使生产经营者保证食品的质量和安;二是赔偿功能,保证金具有担保价值,当食品安全事件发生时,按规定被扣除的保证金可以对受害的消费者予以适度的补偿^[15]。

网络订餐食品安全责任险(又称外卖险)是指由网络食品经营者或消费者购买的,当消费者因食品安全问题受到损害时,由保险公司进行理赔,消费者受益的保险品种。网络订餐食品安全领域实行责任保险制度,主要可起到以下几方面作用:首先是确保食品安全事故中受害方能够得到经济赔

偿,维护消费者的合法权益;其次是可以发挥保险费率经济杠杆作用和事前第三方安全监督作用,减少食品安全事故发生;再次是可以在消费者中提高食品企业的信用和信誉,促进食品企业的生产发展;最后是有助于减轻政府事故善后的财政压力。

3 结语

食品安全是关乎民生的大事,是人类社会发展中长期不衰的话题。随着网络技术飞速发展,食品流通方式从传统的实体店经营发展到网上交易,互联网的虚拟性与隐蔽性给食品安全的监督与管理带来新的压力与挑战。因此,监管部门应该高度重视网络订餐食品安全问题,通过建立、健全网络订餐食品经营者准入机制、“神秘买家”抽检方式、“互联网+明厨亮灶”制度、信用评价体系、侵权损害保障制度等,实施全面有效的网络订餐食品安全监管,促进网络订餐食品交易市场的健康发展,构建社会多元化经济结构,进一步保障消费者的食品安全,营造一个良好的网络市场环境。

参考文献

- [1] 李方磊. 网络食品安全监管问题探析[D]. 西安: 陕西科技大学, 2014.
- [2] 楼一. 网络交易中的食品安全监管研究[D]. 宁波: 宁波大

学, 2013.

- [3] 杭州市工商局高新区(滨江)分局课题组. 网络食品经营的准入与监管研究[J]. 中国工商管理研究, 2011(9): 45-47.
- [4] 王攀. “神秘买家”应成监管常态[N]. 法制周报, 2014-11-08(002).
- [5] 国家食品药品监督管理总局. 食品安全抽样检验管理办法(国家食品药品监督管理总局令第11号)[A]. 2014.
- [6] 北京市食品药品监督管理局. 北京市网络食品经营监督管理办法(暂行)[A]. 2016.
- [7] 叶悦青. 跨境电子商务信用评价体系构建研究[D]. 浙江: 浙江大学, 2015.
- [8] 郑晶. 旅行社质量保证金赔偿问题研究[J]. 旅游学刊, 2010, 25(1): 82-86.
- [9] 张卫兵, 何来英. 从执法实践视角浅析《食品安全法》的完善[J]. 中国食品卫生杂志, 2014, 26(2): 160-163.
- [10] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国食品安全法[A]. 2015.
- [11] 浙江省食品药品监督管理局, 浙江省通信管理局. 浙江省第三方交易平台网络订餐监督管理规定[A]. 2016.
- [12] 湖北省政府法制办. 湖北省食品安全条例(草案)(征求意见稿)[A]. 2015.
- [13] 广东省第十二届人民代表大会常务委员会. 广东省食品安全条例[A]. 2016.
- [14] 食品药品监管总局. 《网络食品经营监督管理办法》(征求意见稿)[A]. 2015.
- [15] 沃保网. 外卖食责险第一单“外卖保”花落人保[N/OL]. [2015-04-24]. <http://news.vobao.com>

《中国食物与营养》2017年征稿征订启事

中国科技核心期刊 中国农业核心期刊

《中国食物与营养》创办于1995年,由农业部主管,中国农业科学院、国家食物与营养咨询委员会主办的食物与营养领域相结合的综合性月刊,国内外公开发行。2014年影响因子为0.937。

办刊宗旨:立足于农业、食物、营养领域的结合,报道国家在食物与营养相关领域的方针、政策、法规、标准等;刊登食物生产、食物消费、食品工业、食物营养、公共营养、临床营养等方面的发展动态和科技成果等。

本刊主要栏目有:专题论坛、食品安全、资源与生产、食品工业、消费与流通、新技术新产品、营养与保健、营养与疾病、膳食营养调查等。

欢迎大家踊跃投稿和订阅《中国食物与营养》杂志。

《中国食物与营养》杂志由北京报刊发行局发行,邮发代号为82-597。本刊为月刊,每期定价15元,全年180元。也可直接汇款到编辑部订阅(免费邮寄)。

地址:北京市海淀区中关村南大街12号《中国食物与营养》编辑部

电话:(010)82109761 传真:(010)82106285 邮编:100081

在线投稿系统:<http://foodandn.caas.cn>

E-mail:foodandn@263.net; sfnccli@163.com