

网络餐饮食品安全监管问题及对策研究

曾祥鑫, 王宏

河南理工大学文法学院, 河南 焦作

收稿日期: 2024年5月30日; 录用日期: 2024年6月12日; 发布日期: 2024年7月24日

摘要

近年来,我国网络餐饮行业有了突飞猛进的发展,成为推动经济发展的重要力量。但与此同时,网络餐饮对食品安全监管也提出了新的挑战。目前,我国的网络餐饮食品安全监管法律法规不完善,在实践中存在政府部门监管力度不够、第三方平台审查与监督流于形式、社会公众监督力量薄弱等一系列问题。基于此,可以通过加强网络餐饮食品安全监管立法、完善监管执法体制、规范第三方平台审查与监管制度、提升社会公众参与意识等措施来解决我国网络餐饮食品安全监管的困境,以此推动我国网络餐饮市场的持续发展。

关键词

网络餐饮食品安全, 监管

Research on Network Food Safety Supervision and Countermeasures

Xiangxin Zeng, Hong Wang

School of Liberal Arts and Law, Henan Polytechnic University, Jiaozuo Henan

Received: May 30th, 2024; accepted: Jun. 12th, 2024; published: Jul. 24th, 2024

Abstract

In recent years, the network catering industry has a rapid development, becoming an important force to promote the development of economy. But at the same time, online catering also poses new challenges to food safety supervision. At present, China's network catering food safety supervision in the legislation of the regulatory legal system is incomplete, in practice, there are a series of problems such as insufficient supervision of government departments, third-party platform qualification review in the form of a series of problems, the public supervision force is weak. Based on this, the predicament of China's network catering food safety supervision can be solved by

strengthening the legislation of network catering food safety supervision, perfecting the supervision and enforcement system, standardizing the third-party platform into the network review system, and enhancing the awareness of social public participation and other measures, so as to promote the sustainable development of China's network catering market.

Keywords

Online Catering, Food Safety, Supervision

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

根据中国互联网络信息中心(CNNIC)发布第 52 次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至 2023 年 6 月,我国网上外卖用户规模达 5.35 亿人,较 2023 年 6 月增长 1.26 亿人,占网民整体的 49.6%。¹由此可见,我国的网络餐饮行业发展迅猛,但也意味着食品安全监管方面面临着严峻的挑战。2024 年 3 月 14 日,湖北经视《315 我们在行动》节目中曝光,书亦烧仙草、夸父炸串、古茗等知名连锁店铺存在使用过期食材、修改食材有效期标签等问题,²而这些店铺在美团、饿了么平台均是月销过千的店铺。民以食为天,食以安为先。食品安全关系到人民群众的身体健康和生命安全。十八大以来,习近平总书记多次强调要加强食品安全监管,提高食品安全监管的能力和水平[1]。因此,在网络餐饮市场快速发展的今天,加强网络餐饮食品安全监管、规范网络餐饮服务行业、消除网络餐饮食品安全隐患成为当前的迫切需求。

2. 网络餐饮服务食品安全监管存在的问题

网络餐饮作为一个新兴的餐饮服务方式,是利用互联网与传统的餐饮服务行业联合起来而衍生出来的,与时代的发展密切相关,所以具有鲜明的时代特征。而在发展的过程中,问题也随之而来,尤其是食品安全方面的问题。目前我国的网络餐饮食品安全监管问题非常突出,各个监管主体也都面临着严峻的挑战。

(一) 网络餐饮食品安全监管法律法规不完善

近几年来,由于网络餐饮食品安全问题的不断出现,我国已经相继出台了一系列相关的法律法规。如 2016 年出台的《网络食品安全违法行为查处办法》、2018 年新修订的《食品安全法》、2019 年的《食品安全法实施条例》、2020 年新修订的《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》(以下简称《管理办法》)等。这些法律法规的出台填补了网络餐饮食品安全监管方面的法律空白,但是仍有许多不足之处。其一是对第三方平台的处罚金额问题,目前对第三方平台的罚款主要是依据《管理办法》和《食品安全法》。《管理办法》规定对平台的最高罚款仅是 3 万元,《食品安全法》规定对平台的最高罚款仅 20 万元,这些规定的罚款金额都过低,对于第三方平台来说无足轻重,对其震慑效果几乎没有,难以起到惩罚和教育作用。其二,我国对于网络餐饮食品安全监管方面立法层级不高,针对网络餐饮食品安全监管的法律

¹ 参见中国互联网络信息中心(CNNIC)发布第 52 次《中国互联网络发展状况统计报告》。

² 参见腾讯网:《门店被曝食材过期仍被使用!书亦烧仙草:道歉并关闭涉事门店》,2024-03-15, <https://new.qq.com/rain/a/20240315A04G5R00>。

文件大部分都集中在部门规章和地方性法规, 这些条文效力较低, 规制效果有限。

(二) 政府部门监管力度不够

政府部门监管力度不够主要表现为两个方面: 一个是“不想监管”, 另一个是“不能监管”。“不想监管”是指我国部分行政执法人员懒政怠政不作为, 将人民赋予的权力用来谋取私利。虽然网络餐饮服务食品安全监管方面的法律法规明文规定了第三方平台提供者和入网餐饮服务提供者违法时的处理方式, 但是在实际执行过程中, 部分执法人员存在有法不依、执法不严、违法不究、责任意识不强的问题。有些商家在受到处罚后与执法人员讨价还价, 利用人情关系、社会关系去尽可能的减轻自己的处罚, 甚至采用违法手段去贿赂执法人员。“不能监管”是指监管设施不完善和人员不足。我国的食品检测机构主要是食品药品监督管理局、卫生局、质量技术监督局下属的检测中心, 或具有食品检测资质的第三方食品检测中心。虽然检测机构很多, 但是专业的食品检测机构并不多, 各地的食品检测机构能力和水平也差别较大。另外, 随着市场经济的发展, 网络餐饮市场也快速发展, 网络餐饮服务提供者早已破百万。面对如此庞大的监管对象, 再加之网络餐饮服务提供者分布较为分散, 政府的监管队伍难免有些力不从心, 难以实现精准、高效的监管。尤其是专业监管人员较少的问题。由于网络餐饮服务作为新生态的服务方式, 需要执法人员同时掌握信息技术知识、法律知识以及专业的食品安全知识, 而目前很少有政府对执法人员在此方面进行专门培训, 这就导致其在监管方面能力不够。

(三) 第三方平台审查、监督流于形式

虽然《食品安全法》第六十二条、《管理办法》第六条都规定网络餐饮服务提供者在利用第三方平台销售食品时, 需要第三方平台对其资质进行审查, 但是这些审查往往仅停留于形式方面。以美团为例: 商家如果想入驻美团需要提供身份证件、营业执照、经营许可证、店面照片即可, 然后完善商家的店铺信息, 第三方平台在审查的时候仅仅是形式审查, 对于店铺实际的经营情况并不知晓, 而且第三方平台有时候为了追逐利益, 扩大自己的竞争力和市场份额, 会放宽对店铺的审核, 有些商家使用虚假的证件资料都可以入驻^[2], 导致平台商家鱼龙混杂、良莠不齐。在实践中, 也有很多第三方平台未履行或未认真履行审核义务而遭受罚款的案例, 比如 2018 年蚌埠市食品药品监督管理局对美团因未严格履行审查义务罚款 6 万元;³2021 年上海市普陀区市场监督管理局对饿了么因未对入网餐饮服务提供者的食品经营许可证进行审查罚款 20 万元;⁴2022 年成都市市场监督管理局对美团、饿了么因未按规定履行审查、公示义务而分别处 18 万元罚款并没收违法所得⁵。此外, 《管理办法》规定了第三方平台对入网餐饮服务提供者经营行为的监测、抽查义务及违反该义务的处罚, 但是对于检测、抽查并没有详细的规定, 比如抽查频率、检测标准等, 均无具体规定, 这就使第三方平台在具体执行法律规定时有了很大的自主权^[3]。由于网络的虚拟性, 第三方平台无法真正了解网络餐饮服务提供者实际信息, 在食品安全监管方面容易产生部分网络餐饮服务提供者使用虚假信息进行经营活动、实际经营地址和注册地址不一致、未按照规定公示相关信息等一系列问题。此外, 食品安全问题是一个十分复杂且专业的问题, 食品安全的判断需要专门机关依据现有的科学知识与方法来判定某一食品对人体健康会不会产生不良影响, 而第三方平台在选拔管理人员时考虑更多的是其管理能力, 导致其在食品安全监管方面不具有专业能力^[4]。所以, 第三方平台在食品安全监管方面难以发挥有效作用。

(四) 社会监管未落实

(1) 行业协会监管流于形式

³ 参见搜狐网: 《[处罚]“美团外卖”蚌埠分公司被开 6 万元罚单!》, 2019-03-28, https://www.sohu.com/a/304433805_100252815。

⁴ 参见中国科技新闻网: 《再罚 20 万! 饿了么多次因未尽入网审查义务被罚》, 2021-09-28, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1712113351828025614&wfr=spider&for=pc>。

⁵ 参见搜狐网: 《美团未审查商家经营许可被罚 13 万, 美团成都公司因未尽审查义务被罚》, 2023-03-02, https://www.sohu.com/a/648361155_114984。

餐饮行业协会是一种集服务、监管、自律、协调等作用于一体的民间社会团体组织,在监管行业会员方面发挥着重要的作用。但是现在的餐饮行业协会的监管往往流于形式,一般不会主动的去监管餐饮企业的食品安全问题。当消费者与餐饮企业发生纠纷时,餐饮行业协会也只是充当调解员的角色,并不会在纠纷化解之后对有食品安全问题的餐饮企业进行处罚。而且餐饮行业协会在监管方面的资金、人员、技术缺乏,无法发挥其监管职能。所以现在的餐饮行业协会只是保护商家的一个屏障,无法发挥其应有的职能和作用。

(2) 消费者监督作用未充分发挥

消费者一般很少会直接参与食品安全监管。受古代厌讼心理影响,我国消费者很少愿意通过司法机关来解决纠纷,一般把法院作为维权的最终手段。消费者在遇到食品安全问题的时候,大部分人会选择和商家协商或找第三方平台以维权,而不是提起诉讼或者找相关部门投诉[5]。因为如果消费者通过诉讼或者投诉方式维权需要专业机构来检测,维权程序复杂、成本过高。此外,调查取证也存在着一一定的困难。以西安市新城区刁饽鲜粥店、黄某某餐饮服务合同纠纷⁶为例,法院最终以证据不足判处黄某某败诉。因为消费者一般收到外卖后会直接打开吃掉,所以外卖里如果存在异物也无法证明是消费者自己所致还是商家所致。因此,消费者一般都选择协商解决、息事宁人[6]。而这样,商家一般只需要退回餐费即可,但是这种处理结果对于商家来说并无较大影响,反而会让商家更加猖獗,利用消费者监督的优势就无法体现。

3. 网络餐饮服务食品安全监管完善对策

(一) 加强食品安全监管立法

首先,要完善网络餐饮服务食品安全监管方面的法律法规,尽快出台《网络餐饮监督管理法》,各省、自治区、直辖市根据上位法的规定制定相应的地方性法规或规章,形成一套完整的网络餐饮服务食品安全监管体系。其次,对于餐饮处罚方面的行政自由裁量权出更明确、细致、具体的规定,根据不同情形来行使自由裁量权,做到合法性与合理性统一,加快法治政府建设。最后,强化第三方平台对入网餐饮服务提供者的合规性审查义务和承担的法律 responsibility,细化第三方平台监管职责[7],将第三方平台的行政处罚金额与网络餐饮服务提供者的行政处罚金额加以区分,提高对第三方平台的处罚金额。对于网络餐饮服务提供者可以采取限额罚金制,根据情节严重程度规定罚金幅度。对第三方平台的罚金额度可以采取比例罚金制,即按照平台营收的百分比进行罚款。

(二) 完善监管执法体制

在网络餐饮交易中,消费者是无法看见商家的店铺环境、营业状况、食物品质等情况,所以消费者在网络餐饮服务食品安全监管中处于弱势地位,这就需要政府发挥好其在食品安全监管中的主体地位,积极履行自己的监管职责。

对于行政执法人员“不想监管”的情形,首先要从内部提高执法人员的思想道德水平,努力培养为人民服务的意识。有权必有责,培养执法人员的责任意识和使命感。从外部要建立健全相关的法律法规,用法律规范执法人员的行为,完善追责制度,还要定期的考核和不定期的抽查,对于滥用职权、玩忽职守的行政执法人员要及时的、坚决的清出执法队伍,净化政府执法队伍环境。同时,要建立健全奖惩制度,有奖必有罚,对于积极履行自己职责,努力为人民做好事、做实事的人,要给予奖励激励,对于用权力作威作福的人,要坚决的予以处罚。

对于行政执法人员“不能监管”的情形,首先政府要扩大监管人员队伍。扩大监管队伍不仅仅只是增加执法队伍人数,还可以让外卖员担任食品安全监督员,参与食品安全治理工作[8]。对于担任食品安

⁶参见西安市新城区人民法院(2022)陕0102民初19825号判决书。

全监督员的外卖员要规定严格的考核评比机制, 根据考核情况决定对外卖员的奖励以及到期后的续聘问题。目前, 山东省禹城市、四川省宜宾市、苏州市吴江区等地均已探索聘任外卖员担任食品安全监督员 + 政府执法队伍的监管模式。⁷同时, 政府应尽快培养和招聘相关的专业人才。市场的变化是飞快的, 所以要对目前的政府人事体制作出深层次的改革以适应市场需要。政府可以在招收公务员的时候, 对其资格作出限定, 招收食品质量与安全、食品检验检测技术、食品科学与工程等专业的高素质人才, 在招收之后进行集中的行政执法培训, 取得执法资格, 尽快的建成一支高水平的、高效率的执法工作队伍负责网络餐饮食品安全的监管。队伍建成之后还要定期开展绩效考核和知识考核, 建立奖惩机制, 做到有奖有罚, 提高执法队伍的工作积极性, 使执法工作队伍变成一支与时俱进、紧跟时代步伐的先锋队伍。同时, 在各省、自治区、直辖市建立一所专业的食品检测机构, 该机构归国家市场监督管理总局直接管理, 负责对食品检测有异议的案件进行复检。除此之外, 平台可以与食品安全监管部门合作, 为其提供专业的技术支持, 借助平台的大数据、区块链技术, 实现“智慧监管”、“协同监管”[9]。第三方平台可以将平台内餐饮服务提供者的商家信息、用户评价数据、被投诉数据提供给政府监管部门, 由此政府监管部门便可以利用平台数据调查网络餐饮服务提供者的食品安全行为[10]。以美团为例, 美团可以将平台中的低评分店铺信息发给店铺所在地的市场监督管理局, 由其对低评分店铺和被投诉有食品安全问题的店铺进行实地检查。尤其是对因食品安全、卫生方面给予较低评分的网络餐饮服务提供者, 要加大检查频率, 提高食品安全监管的针对性、有效性, 实现精准定位、精准执法[11]。当然, 政府监管部门也积极与第三方平台合作, 将检查情况告知第三方平台, 第三方平台可以根据平台规则再对具有违反行为的网络餐饮服务提供者给予罚款、降权、关店等处置措施。

(三) 规范第三方平台审查、监管制度

第三方网络餐饮平台应当落实自己的监管义务, 建立一套严格的审查体系, 实行线上线下共同审查[12]。第三方网络餐饮平台在线上对入网餐饮服务提供者提交的经营许可证、营业执照、个人身份信息、门店图片等材料进行严格的审查, 核实提供的材料真实性, 对于使用虚假材料申请的, 一经发现, 从严处理, 确保其收集、公布的信息的真实性, 这样也可以为查处线下违法行为提供线索[13]。线下审查采用不定期抽查的方式对网络餐饮服务提供者的日常经营行为进行抽查和监测, 一旦发现有违法行为就立即报告市场监督管理部门, 由其对网络餐饮服务提供者进行处罚。第三方平台也应当根据平台规则对检查出来有食品安全方面违法行为的网络餐饮服务提供者根据情节严重予以不同的处置措施, 对于有轻微的食品违法行为的网络餐饮服务提供者给予降权、置休、扣分等惩罚措施; 对于有严重的食品安全违法行为的网络餐饮服务提供者拉入黑名单, 禁止进入网络餐饮服务行业, 并将相关违法证据、材料转交市场监督管理部门[14]。当然, 第三方平台还应当建立自己的专业的审查、监管队伍, 招聘专业的人才, 利用专业技术知识来提高审查的效率, 形成专业团队来监管网络餐饮服务提供者。最后, 第三方平台要引入“互联网 + 明厨亮灶”系统,⁸强制网络餐饮服务提供者在入驻平台时在其经营场所安装摄像头, 使消费者可以直接通过网络参与食品安全监管。消费者在平台上能随时随地看见餐具消毒、食材洗涤、食物加工等关键过程, 最终破除网络餐饮食品交易安全壁垒, 形成人人参与食品安全监管的和谐氛围。同时, 此系统应当具有自动抓拍功能, 对于某些指定动作或情形自动抓拍并保存至系统内, 比如挠头、未佩戴口罩和厨师帽、动物进入厨房等, 防止发生纠纷时由于举证不能而难以追究网络餐饮服务提供者的责任。

(四) 建立多元主体参与的社会共治体系

⁷ 参见人民日报: 《多地创新推出食品安全监管新举措 外卖员参与守护舌尖安全(倾听)》, 2023-02-21, <https://wap.peopleapp.com/article/7011436/6867974>。

⁸ 参见《上海市网络餐饮服务食品安全监督管理办法(试行)》第二十一条。

(1) 强化餐饮行业协会监管职责

目前,我国网络餐饮服务方面的协会较少,所以首先应当建立一个全国性的网络餐饮行业协会,确定一个统一的行业标准、行业规则来填补法律漏洞。其次,行业协会应当建立健全自己的监督规范体系,严格依照协会的规定监督各个会员,严格规定入会企业资质,将具有良好信誉和经营口碑的企业纳入行业组织^[15]。最后,行业协会应当投入更多的资源在食品安全监管方面,建立网络餐饮食品安全监管的专职机构,与政府加强合作,尽到一个协会应尽的职责。同时企业自己也要加强自律,因为企业是食品的来源,尤其是那些连锁企业,应当建立一套完整的内部监管体制,严格遵守法律法规,建立健全食品召回制度,规定企业内部的食品安全标准,经常开展宣传教育工作,让自己的每个职员都知道食品安全的重要性以及违反法律法规规章会带来的严重后果,要将网络餐饮食品安全问题彻底的扼杀在摇篮里,让消费者能够吃到安全放心的食品。

(2) 充分发挥消费者的监督作用

一般来说,食品安全问题由消费者发现的较多,因为消费者是食品安全问题的直接受害者,所以消费者在社会监督主体中居于主导地位。但是,现在的快节奏使人们很少愿意履行监管职责,很多时候都是选择了协商或妥协,所以政府应当加强普法教育工作,加强消费者的维权意识。现在的自媒体众多,网络技术也比较发达,政府可以利用网络做好宣传工作,让消费者在潜移默化之中提高法律意识。此外,政府对消费者发现的食品安全问题,应当给予奖励,以此激发消费者监督的积极性和主动性。同时消费者也应当提高自己的维权意识,积极的行使自己的权利,履行自己的义务,增强责任意识,坚决同违法行为作斗争,决不妥协,让食品安全问题无处遁形。

4. 结语

网络餐饮市场的快速发展给食品安全带来了新的挑战,加强网络餐饮食品安全监管要从立法、执法、第三方平台规制、消费者、行业协会等多方面共同努力,激发多元社会力量参与食品安全治理,实现食品安全社会共治。大数据技术的快速发展也为网络餐饮食品安全监管提供了新的路径,以后可以充分利用各种数据来分析食品安全问题,比如平台的商家信息、用户评价数据、12345 热线投诉举报数据、12315 消费者权益保护平台投诉举报数据等,进行分析、筛查,最终找到有食品安全问题的商家,对其进行相应的处罚。通过这种方式,可以极大地提高监管的效率和水平,打造更健康的网络餐饮市场。

参考文献

- [1] 钟坚. 习近平: 确保人民群众“舌尖上的安全”[J]. 中国质量技术监督, 2019(6): 6-7.
- [2] 师景双, 袁超, 杨振东, 等. 网络餐饮服务食品安全问题及监管建议[J]. 食品工业, 2020, 41(11): 275-278.
- [3] 王红霞, 李超. 网络餐饮平台治理义务实现机制研究[J]. 治理研究, 2020, 36(6): 120-128.
- [4] 李超. 网络餐饮平台自我规制的保障机制研究[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2022, 43(1): 95-105.
- [5] 程信和, 董晓佳. 网络餐饮平台法律监管的困境及其治理[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2017(3): 118-122+191.
- [6] 代紫薇. 网络食品监管问题及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 中共重庆市委党校, 2018.
- [7] 张锋. 网络食品安全治理机制完善研究[J]. 兰州学刊, 2021(10): 124-132.
- [8] 齐志明, 王伟健, 王永战, 等. 外卖员参与守护舌尖安全[N]. 人民日报, 2023-02-21(007).
- [9] 陈灿平, 韩薇薇. 网络订餐第三方平台食品安全责任的法律经济学分析[J]. 当代法学, 2021, 35(4): 151-160.
- [10] 刘柳. 破解网络餐饮领域治理难题[J]. 东方法学, 2019(5): 140-146.
- [11] 张原, 李宁馨. 用好大数据, 精准保障网络餐饮食品安全[N]. 人民政协报, 2022-06-27(006).
- [12] 王三虎, 贾娅玲. 网络餐饮平台食品安全管理的责任、挑战和对策[J]. 食品科学技术学报, 2018, 36(5): 13-18.

- [13] 刘金瑞. 网络食品交易第三方平台责任的理解适用与制度创新[J]. 东方法学, 2017(4): 84-92.
- [14] 刘柳. 网络餐饮服务第三方平台资质审核义务“履行难”困境及大数据实施对策[J]. 法学论坛, 2020, 35(2): 24-35.
- [15] 林飞翔. 网络食品安全监管体系构建[J]. 人民论坛, 2019(21): 122-123.