

网络售餐行政监督管理的理念与途径

霍敬裕¹, 陆维福²

(1. 安徽建筑大学, 安徽 合肥 230601; 2. 安徽省食品药品监督管理局, 安徽 合肥 230051)

摘要:网络售餐降低了消费者的搜寻成本,同时带来了食品安全风险的升级。该文对网络售餐的复合主体及存在问题进行了梳理,阐述了食品安全大于消费方便的原则,并分析了网络售餐监管的理念,对现行监管制度进行评价,尝试从专业性、可操作性等方面提出完善监管的途径。

关键词:网络售餐;第三方平台;监督管理;理念;途径

doi:10.3969/j.issn.1009-6469.2017.04.006

Idea and approach of the administrative supervision and management of internet food

HUO Jingyu¹, LU Weifu²

(1. Anhui Architecture University, Hefei, Anhui 230032, China;

2. Anhui Province Food and Drug Administration, Hefei, Anhui 230032, China)

Abstract: Internet food reduces the cost of consumer search, while bringing about food safety risk escalation. This paper analyzes the main body of the complex, the existing problems, and expounds that the principle of food safety is greater than the convenience of consumption, and analyzes the concept of food supervision, the evaluation of the current regulatory system, put forward the way to perfect the supervision.

Key words: Network food; Third-party platform; Supervision and management; Idea; Approach

互联网信息技术的发展为食品的生产与经营提供了极大的便利,网络餐饮是网络食品的一种业态。便捷、个性的网上售餐以电子商务作为行业增长点,对传统的现场餐饮消费进行了全面革新。然而,餐饮产业由于其固有的量大、面广、门槛低的特

性,本来就很难监管,网上售餐则把这个问题骤然放大了。面对网络食品的乱象,2016年央视315晚会对网络订餐第三方平台一系列安全问题集中进行曝光,引起了巨大的社会反响。实际上,这次曝光的案件也只是冰山一角,网售商家经营资质食品安全质量问题、店面信息缺失问题等,成为网上售餐被质疑、问责的焦点。网上售餐面临严重的信任

基金项目:安徽省法学会2016年重大课题

- [28] CHENG AL, KANG YK, CHEN Z, et al. Efficacy and safety of sorafenib in patients in the Asia-Pacific region with advanced hepatocellular carcinoma: a phase III randomised, double-blind, placebo-controlled trial[J]. Lancet Oncol, 2009, 10(1): 25-34.
- [29] KUMAR S. Education and imaging. Hepatology: Complete regression of locally advanced hepatocellular carcinoma following Sorafenib monotherapy[J]. J Gastroenterol Hepatol, 2015, 30(3): 438.
- [30] KIM JY, YOO EJ, JANG JW, et al. Hypofractionated radiotherapy using helical tomotherapy for advanced hepatocellular carcinoma with portal vein tumor thrombosis[J]. Radiat Oncol, 2013, 8: 15.
- [31] LI X, SU Y, SUN B, et al. An artificially designed interfering lncRNA expressed by oncolytic adenovirus competitively consumes oncomir to exert antitumor efficacy in hepatocellular carcinoma[J]. Mol Cancer Ther, 2016, 15(7): 1436-1451.
- [32] PENG BG, HE Q, LI JP, et al. Selection criteria for hepatectomy in patients with hepatocellular carcinoma and portal vein tumor

thrombus[J]. Ann Surg, 2001, 233(3): 379-384.

- [33] CHAO Y, CHUNG YH, HAN G, et al. The combination of transcatheter arterial chemoembolization and sorafenib is well tolerated and effective in Asian patients with hepatocellular carcinoma: final results of the START trial[J]. Int J Cancer, 2015, 136(6): 1458-1467.
- [34] 王高卿, 彭涛, 虞伟民, 等. 肝动脉化疗栓塞术联合索拉非尼治疗中晚期肝细胞癌的临床分析[J]. 现代实用医学, 2014, 26(9): 1105-1106, 封4.
- [35] 俞初爱, 刘佳, 乐弈, 等. 外科手术联合 TACE 治疗晚期肝癌合并门静脉癌栓的疗效分析[J]. 中国普通外科杂志, 2015, 24(7): 933-938.
- [36] 全国肝癌合并癌栓诊治研究协作组. 肝细胞癌合并门静脉癌栓多学科诊治中国专家共识(2016年版)[J]. 中华医学杂志, 2016, 96(18): 1399-1404.

(收稿日期: 2016-07-24, 修回日期: 2016-10-05)

危机,其发展受到了影响。在法律日益完善的背景之下,绝大多数社会-经济问题乃至政治-道德中存在的冲突,都需通过法律的途径得以解决^[1]。因此,消费者在享受互联网技术创新带来方便的时候,还需要完善的法律制度保障其合法权益。立法部门已经感受到了这种变化,2015年《食品安全法》修订,首次对迅猛发展的网络食品交易作出了回应,予以规制。为了解决相关法律适用问题,国家食药总局发布了《网络食品安全违法行为查处办法》。这部规章进一步细化了网络食品交易的管理主体、管理方式及法律责任,其他相关的立法也在酝酿中。本文在梳理《食品安全法》、《网络食品安全违法行为查处办法》等食品安全监管现行制度的基础上,结合监管工作的实际,对我国网络售餐的理念进行归纳、反思与展望,进而提出强化监管的路径。

1 网络售餐监管对象的特殊性

网络餐饮平台是互联网技术与既有餐饮业态结合形成的。网络售餐监管对象并非单一主体,而是复合主体。食品生产经营者具备了线上线下的双重身份,因而《网络食品安全违法行为查处办法》中对此类的网络售餐主体要求更进一步,其不仅需要工商营业执照,还需要食品生产经营许可证。第三方平台和企业自建平台均需要通信主管部门的批准,还要到食品药品监管部门备案。第三方平台在运营中应当承担审查入网和监督运营的职责。

1.1 网络第三方平台的提供者是复合主体 互联网企业提供的网络,主要为C2C(Consumer to Consumer)、B2B(Business to Business)和B2C(Business to Consumer)三种。C2C平台为商品销售提供在线平台,是个人对个人的销售方式,其开办者自身并不参与交易,提供的是中介、服务功能。B2C平台提供者通过建立的网络平台为企业提供交易平台,面向消费者销售商品。B2B平台提供者为企业对企业的商品网络销售建立联系,构建企业与企业之间的销售关系。《网络食品安全违法行为查处办法》第二条明确将中华人民共和国境内网络食品交易第三方平台提供者以及通过第三方平台进行交易的生产经营者(简称入网食品生产经营者)纳入监管的范围。由此可见,我国对于网络售餐第三方平台的主体认定标准为平台中是否有食品交易的存在。上述三种类型的平台模式应都包含在其中,且按照提供平台功能的不同承担不同的法律责任。杨立新^[2]提出,当网络作为交易平台时,在平台上进行交易的消费者受到网店的销售者或者

服务者行为的损害,具备法律规定的条件,网络交易平台提供者应当承担赔偿责任。当网络作为媒介平台时,网络用户将该平台作为自媒体发表信息等,侵害了他人的民事权益,在符合法律规定的情形下,网络媒介平台提供者应当承担侵权责任。第三方平台对入网经营者造成的损害赔偿后,可根据《消费者权益保护法》第四十四条规定,向销售者或者服务者追偿。

1.2 进入第三方平台的食品生产经营者应当具备相关许可 较之于其他类别的网络商品生产经营者,入网食品生产经营者的资格取得不仅需与第三方平台提供者达成一致,且必须获得行政许可。按照《网络食品安全违法行为查处办法》的规定,入网食品生产者在取得食品监管行政机关许可后,在第三方平台上销售食品还应遵循许可的类别、范围。

1.3 通过自建网站交易的生产经营者也应当取得许可 食品生产经营者除了通过第三方平台进行交易,还有的为了减少成本,选择自建网站交易。按照《网络食品安全违法行为查处办法》的规定,自建平台除了需要通信主管部门的批准,还要到所在地市、县食品药品监管部门备案。

2 网络售餐监管理念的确立

网上售餐形成了众多的法律复合体,多种利益激烈博弈。支持者认为,需要进一步推进网上售餐,为其减负松绑,这是生产经营主体自我扩张的需要,也是消费者的要求,政府要让渡权力,回到守夜人的角色。反对者认为,食品是特殊商品,高风险商品,不应当对其在网络上大肆扩张听之任之,政府的介入非常必要。这里,我们要讨论政府是否应当对网络售餐实施行政监督管理的问题,再探讨行政监督管理的理念。

2.1 公共产品供给的原理告诉我们:网络售餐存在市场失灵,需要行政监督管理的介入 随着经济生活水平的提升,食品应在提供前满足卫生安全这一基本条件。公众对于食品,尤其是直接入口的餐食安全关注度逐渐上升。立法者在价值追求中对此予以了回应,边沁(Bentham)在其法的价值论述中,提出“在法律力图达致的目标中,安全是主要的和基本的目标。”博登海默^[3]曾提出,“追求安全的欲望促使人类去寻求公共保护,以抵制对一个人的生命、肢体、名誉和财产所作的非法侵犯”。世界卫生组织(WHO)1996年对食品安全定义,强调了食品的无毒、无害,对食品者及后代不得造成急性或慢性的伤害。食品是典型的公共产品,也是需要风险防控的产品,食品安全是人类的基本需求。这种

产品极易因为制售假劣产品者的侵害,从而损害公众的身体健康和生命安全,仅仅靠市场本身难以保证其安全^[4]。

网络售餐的交易对象具有不确定性和广泛性,生产经营者的违法行为极具隐蔽性,事后难以追责。如果缺乏长效的监管机制,则一旦发生食品安全事故政府将难以做出快速、有效的处置。对于食品安全存在的市场失灵,行政监督管理的介入成为必然。

2.2 网络售餐信息不对称带来的风险呼唤着行政监督管理 网络平台大大降低了交易者的搜寻成本,但在另一方面却加大了识别成本。食品的提供者与消费者之间存在信息不平等性,映射在互联网交易中则更为明显。我国网络售餐业务的发展成熟期远短于食品安全网络支撑技术的发展,导致消费者监管部门要想获得网络经营者的真实信息难度较大。网络交易市场中,由于产品质量信息的不对称性所造成的“柠檬”效应不仅存在,而且还有加重趋势^[5],线上的售餐行为则更为明显,且呈现出自身特征:(1)餐品评价的主观性导致对餐品质量评定的不确定性。普通的网售商品在线下可以直接找到参照物予以质量比对,而网上订餐的交易品种虽有名称的相同或相似性,但实则因为生产商的不同,各地域消费者对餐品的口味认可度差异等因素而促使消费者的评价带有主观性与个性化,从而造成质量评估具有不确定性。更何况,生产经营者自己还可以主动参与评价,也可以雇佣他人参与评价,从而扭曲对商品的评价机制,导致消费者被误导。(2)餐品生产者身份的易变性导致餐品质量的失察性。消费方式的培养需要一个渐进的过程,虽然网络售餐便捷性的优势明显,但正是由于进行售餐的交易成本较低,可为生产者和销售者省去房租等可预见成本,因此其经营期间带有不确定性,无论是消费者抑或是食品安全的检查者都难以掌握网上售餐生产、销售者的营业时间,使得常规性检查流于形式。(3)网上餐品的非直观性导致餐品质量检验的事后性。消费者对于餐品质量的检测只有在完成交易行为之后才能进行。然而,一旦消费者了解到餐品的信息内容以后,其购买意愿将可能降低,由此发生信息产品生产无法克服的“信息悖论”。

2.3 食品安全需要行政监管部门与社会相关主体形成社会共治 食品的生产经营者是食品安全的第一责任人,这已经成为欧盟、日本和我国的立法共识。食品的生产经营者除了自律,还需要他律。

来自行政监管部门和社会相关组织的有效监督可以加大食品的生产经营者的违法成本,促使其守法生产^[6]。

网络售餐集合了信息技术革命与食安监管模式革新的双重特征,依靠食品从业者完全有困难,行政执法力量也非万能,消费者、新闻媒体、行业组织等也应当参与进来,实现社会共治。作为管制“萎靡”现象的一剂良方,公众介入政府治理的具体事务,形成以合意为基础的行政决断成为现代法治国家努力践行的方向^[7]。公众作为消费者可直接根据交易活动对网络售餐的安全问题参与评估。

值得深入思考的是,多元化监管机制下,行政机关的执法效果更多的取决于信息的获取,包括已经过许可登记的网络第三方平台的运行资料、获得食品生产经营许可证的身份信息及违法背景甄别等。多元主体参与行政过程后,倘若以合意为基础的行政决定导致不当的结果,政府作为最终的承担者必然会引入更多的行政干预,乃至为了预防此种局面的出现而扩大行政权的使用强度,诚如有学者形容的“行政机关不仅仅是裁判,当面临阻扰策略或顽抗者的不服从时,也不可能是个软柿子”。

3 当前网络售餐监管存在问题分析

解决了网络售餐的行政监督管理理念问题,我们再来考察这种行政监督管理中存在的问题。

3.1 相关法律制度的缺失

3.1.1 现行监管制度存在的问题 新《食品安全法》第62条、第131条是行政监管部门规范网络售餐的主要依据。第62条第一款规定,第三方平台对入网经营的企业要履行审查义务;第二款规定,第三方平台发现入网经营者有违法行为的,应当制止并报告。第131条第一款是对网络食品第三方平台的法律责任规定,第二款则是对消费者的权利救济。这两条规定,对于规范网络售餐行为是远远不够的。比如,食品经营者自建网站的违法行为应当如何惩处?小作坊、小摊贩、小餐饮可否进入第三方平台经营食品?食药监管部门与通信管理部门的责任如何划分?无论如何,新《食品安全法》颁布实施以后,短期内难以再次修改,要完善网络食品的监管,监管者只有另想他法了。

在新《食品安全法》实施以后,网络售餐的监管成为了热点问题。正是意识到了网络食品监管的重要性,在新《食品安全法》实施以后,为了弥补新《食品安全法》的不足,国家食药总局根据《立法法》和《食品安全法》的相关规定,自行制订并颁布了《网络食品安全违法行为查处办法》(以下简称《查

处办法》),其效力层级属于部门规章。

根据《立法法》第八十条的规定,总局作为国务院直属机构,有权制订部门规章。

对于网络食品的监管主要行政手段有行政许可、行政处罚、行政强制、行政指导等。上述行政行为作为法律、行政法规可以设定,而部门规章有其自身的不足之处,在行政手段的设定方面受到了严格的制约。

食品是高风险产品,其事前监管是必要的。行政许可作为事前监管的重要手段,在食品安全监管中应用广泛,从生产到销售全程实施事前许可。在《食品安全法》没有对网络售餐实行行政许可的情况下,《行政许可法》却没有赋予国务院组成部门和直属机构的规章设定行政许可的权力。作为部门规章,《查处办法》无权设定行政许可,只得做变通处理,设定了备案程序。其第八条规定,第三方平台和经营食品者自建网站都应当向县市级食药监管部门备案,并取得备案号。食药部门完成备案后,还要向社会公告备案的相关信息。从行政管理的角度,这种备案的规定因其作用类似于行政许可,有打擦边球的嫌疑。但是如果没有备案,那么监管部门和消费者对于隐匿于网络上的食品生产经营者根本无法掌握其行踪,行政监管、权利诉求也就无从谈起。

行政处罚是食品安全管理的另外一种常用的监管手段,《行政处罚法》第十二条赋予了国务院组成部门和直属机构规章行政处罚设定权。根据该条第一款规定,国家总局的规章在上位法已经设定的行政处罚的行为、种类和幅度范围内可以作具体规定;根据第二款和第三款的规定,总局规章在网络食品安全监管领域还没有制定法律、行政法规状态下,也拥有行政处罚创制权。

《查处办法》严格根据《行政处罚法》和《国务院关于贯彻实施〈行政处罚法〉的通知》,设定了罚款的额度。按照《查处办法》第八条,相对人对于应当备案而不备案的,第二十九条规定了相应的法律责任,食药监管部门可以处罚,最高处5 000元以上,30 000元以下罚款。第三方平台和经营食品者自建网站应保障食品交易数据和资料的可靠性与安全性。与之对应,第三十条则规定,相对人不能保障食品交易数据和资料的可靠性与安全性的,拒不改正的处3万元罚款,这也是部门规章顶格设定罚款了。

《查处办法》充分应用了上位法的依据,设定了备案、行政处罚、行政约谈等相关的管理手段,对网

络食品交易进行了全面规范。这部规章在《新食品安全法》实施一周年之际实施,对于打击网络食品违法行为提供了依据。

如前所述,由于规章的立法限制,《查处办法》对于行政监管中的一些问题还难以解决。(1)对于网络食品交易的许可难以解决,这就为监管带来了风险;(2)对于不同的网络平台的法律责任区分不严格,也为监管带来了难题;(3)对于小作坊、小餐饮等业态的规定含糊,也带来了法理的困惑和执法的难题。其第四十六条则规定,对于小作坊、小餐饮等网络食品安全违法行为的查处,可以参照本办法执行。这就意味着对于网上小作坊、小餐饮的查处权交给各地,总局不作统一规定。作出这样的规定,是因为有很多人强调,各地情况不同,小餐饮、小作坊还是不作统一规定为好。结果各地情况就千差万别,按照《北京市网络食品经营监督管理办法(暂行)》的规定,凡是没有取得食品经营许可的个人,不得通过互联网销售自制食品。《上海市网络餐饮服务监督管理办法》也有类似的规定,要求网络餐饮服务提供者取得食品经营许可。这两个直辖市基于互联网销售餐饮的高风险性,禁止无证小作坊和小餐饮进入。而在有的内陆省份网上售餐就不需要取得行政许可。

这种规定带来了食品监管的混乱:一是网络是全国统一的,并没有地域的界限。网上食品的危害可能会是全国的。小餐饮网上销售在内地有的省份并不需要行政许可,上海则规定需要办理行政许可的,那么内地的这个省小餐饮在上海销售是否构成违法?二是在全国范围食品安全考核中,网上小餐饮的监管如何进行评价?

3.1.2 对《网络餐饮服务监督管理办法》(征求意见稿)的探讨 鉴于《查处办法》制度设定和适用中存在不足,国家食药总局已经起草了《网络餐饮服务监督管理办法》(以下简称《征求意见稿》),2017年2月13日在中国政府法制信息网对外征求意见。

该《征求意见稿》将网络餐饮单独作为一个管理对象,立法对其进行规制。这对于解决网络售餐的管理问题非常重要。该《征求意见稿》规定,第三方平台应当建立经营主体审查登记制度、食品安全应急处理制度等。第三方平台还应建立食品安全管理机构并配备人员。第三方平台的分支机构应当在成立后向相关的是要监管部门报告。该《征求意见稿》还规定,网上售餐必须有实体店铺并依法取得许可。

但是该《征求意见稿》还存在一些问题:一是

《征求意见稿》与《查处办法》是并列关系还是包容关系?《征求意见稿》并没有做明确规定。二是《征求意见稿》对第三方平台严格的规制,但是对企业自建平台的管理缺乏规定。三是《征求意见稿》相关条文与《查处办法》不一致。

3.1.3 省级地方立法的缺失 鉴于各地的食品安全情况差异很大,《食品安全法》将小餐饮、小摊贩、小作坊的立法权授予了省级人大和省级政府。迄今为止全国已经出台了 20 多个省级规定,但是对于网上销售的小餐饮、小作坊等规范不够,还没有完善的地方监管办法。

3.2 社会共治尚未形成合力 比起其他类型的食品业态,网上售餐的监督更加依赖于社会共治。

网络第三方平台提供者的约束机制,并不有效影响、约束餐品提供方。第三方平台企图在激烈的竞争中尽可能地获得更多的食品经营者,吸引更多的消费者。在规模扩张成为平台主要目标的情况下,有些第三方平台的基层从业者就会铤而走险,默许、纵容入网经营者公然造假,这些经营者无证无照、证照不全、假冒伪劣的情况层出不穷。

餐品提供方处于利益的考虑,会利用网络的方便,发布虚假信息误导消费者,一旦出了事,也可能用私了的方式解决。

网络售餐者的受害者往往比较分散,消费者吃坏了肚子往往会归咎于自己身体不好,不会想到去找网络售餐者;一些重金属、农药残留、添加剂等造成的损害一时半会显现不出来,将来出了问题没有证据,难以对网络售餐者追责。正因为这个特点,食品打假者都很少在这个领域出现。

不可否认,低端消费市场仍然会长久存在,且并不会因立法中否定而迅速萎缩,而同样为了快捷的完成交易活动,消费者只要不是食品安全事故的直接受害人,便无动机去揭露违法者。在对线下的食品经营活动执法检查中,行政权威的群众性基础明显匮乏,甚至于出现非执法对象的对抗情绪,消费者对于食品生产经营者违法行为的容忍和退让不仅是其食品安全法律观念的淡漠,从另一方面看,相应的食品安全信息举报激励机制并未很好的体现才是深层次的原因,尤其是在网络信息反馈中,消费者的积极参与可以节省大量的执法取证成本。现行的举报奖励制度兑现周期长,程序复杂,奖励力度小。在建立约束机制的同时,应当加大对公众举报奖励,快速兑现。

对于行政管理部门而言,如何利用有限的行政执法资源,实现对网络信息的监控,并不只能停留

于设立罚则层面,更应考虑规则执行的实用性。

3.3 统一的信息平台迟迟没有启动 新《食品安全法》第 118 条规定,国家建立统一的信息平台,实行食品安全统一公布制度。这是个全国统一的大平台,不仅汇集全国食药监管部门的信息,也有农业、质量监督、卫生行政等相关部门的信息。这是国家一级的平台,应当由国家统一规划建设,但是到目前为止,由于构建全国平台难度很大,这个平台还没有一个全面规划,甚至没有一个明确的时间表。与之类似,在此之前《医疗器械监督管理条例》同样规定了要建立全国统一监管平台,这个平台同样杳无音信。

与传统的餐品交易不同,网络第三方平台的提供者经营行为并不受到地域的限制,加之其主管方为通信部门,而法律虽然已明确其必须获得所在地省级食品药品监督管理部门的备案号,但并未对进入平台的餐品提供者信息进行专项登记,非备案地的食药监部门的信息监察权模糊,使得各地的网络售餐信息呈现碎片化的状态。

建立全国性的食品安全监管网络信息系统,最大的作用是提供食品生产企业和流通企业的相关信息,供社会各个方面查询和监督。这些信息主要包括两个方面:餐品提供者的常规基本信息和线下商家的即时性信息。食品企业的常规基本信息是简要了解企业基本情况所必须的信息;食品企业经营的即时性信息是了解企业生产和经营情况、检查产品达标情况、监管产品销售情况所必须的信息。

4 加强网络售餐监督管理的路径

网络售餐发展迅猛,已经深入到公众的日常成生活。这种业态需要自行政管理部门有效监督管理,这种管理目前还存在一些问题。那么,如何改变目前的监管困境,加强对网络售餐的监督管理,有力保障消费者的合法权益呢?我们认为,应当从以下方面入手,加强网络售餐的监督管理:

4.1 建立专门的网络食品监管队伍 由于网络食品的特殊性,出现了违法主体多,关系复杂,线索难以查询、证据难以固定等问题,这就要求监管者要具有网络的专门知识。建立专门的队伍,具备网络的专门知识,这是做好网络食品执法的基础。例如,安徽食药监督管理局为了应对网络食品的管理,早在 2015 年就成立了食品药品网络监管分队,2016 年初 16 个市局都建立了食品药品网络监管小分队。为了方便工作,省局还建立了食药网监分队的微信平台,及时公布监管信息。网络监督抽样检测是发现网络售餐问题的重要手段,体现了真实、

权威、及时,安徽省局为此制订了《网上抽样操作流程》,对网络抽样进行了规范。

4.2 建立与通信管理部门的联合执法机制 网络售餐的监管不光涉及食药监管部门,还涉及到通信监管部门。网络售餐单位往往隐匿在虚拟的网络中,食药部门对其监管在法律上有一定的障碍。例如有些售餐企业没有专门的生产车间,也没有专门的销售场地,直接利用居民住宅生产餐饮产品,然后通过网络配送的途径到达终端。食药部门在网络上发现问题,需要通报通信监管部门来解决。两个部门的联动,是做好网络售餐监管的重要基础。安徽省局近年来对 ICP 备案地址在省内的非法网站一律送通信管理部门,由通信管理部门对非法网站予以关闭,并发布“网络购物消费警示”。

4.3 完善信息联络体制 网络售餐中信息的传递呈现高速化的状态,即使第三方平台的提供者采取了信息系统的维护保存措施,但是难以估算到信息传递失误或者保存失败的情形。这也是相关监管规定中并未对数据恢复时间作出具体要求的重要原因。与此同时,跨行政区域网上售餐交易的存在使得省际间、县际间食药监部门的信息联络体制不能局限于传统的联席会议模式,需要建立共同的监管平台,实现信息的即时互通。

加紧建设全国统一的食药监管平台,对于制止网络售餐违法行为意义重大。在全国统一的平台建立之前,各省可以依托既有的网站平台,现行建立监管平台,并实施区域联动。例如,江苏、上海、安徽、浙江等省市就已经组建了长三角食品安全协作委员会,定期通报监管信息,这就迈出了重要的一步,取得了很大的成果。如果能够实现监管信息的互通,长三角、日本等国在这方面的经验值得借鉴^[9]。

4.4 建立自主风险规避意识 依照博弈论的模型建构,食品安全监管的过程实质就是各利益主体之间的博弈的过程,而食品安全监管机构、食品生产经营者、食品消费者就是博弈的主体。食品安全监管机构处于监管者角色,食品生产销售者为被监管者,而消费者根据监管的效果即可以是食品安全监管的受益者,也会沦为受害者^[10]。缺乏自主风险规避而全部依靠外部规制不仅给我国的食品安全监管带来巨大的成本消耗,且在互联网经济的不断拓展的情势之下,政府的有限资源无法对网络交易的

实时信息全面掌控,“失察”不能简单的归为“失职”。

作为网购餐品的的消费者,其自主风险规制的意识除了本身的教育程度、环境影响、收入水平之外,和维权成本及政府食品安全咨询服务的到位率也有相当的关联性。行政管理部门在履职的过程中,也应注意适时提供有效的咨询服务,从而晋升为具有“教育”功能的行政管理体制。

从社会共同需求的产生至国家行政权力在私权利行为的延伸,这一过程潜移默化的改变着行政权能的基本任务,即政府在维护市场自由交易秩序之外,还必须调整一定私权利主体间的法律关系,以此满足社会的共同需求。食品安全监管随着时间的推移,已不再是对地域、技术差异性的讨论,直至为网络思维的转变,快速消费的习惯是对食品安全监管构造的改变,抑或反转为食品安全监管下对网售交易的改造,都不能回避一个基础性问题,交易本身的受束来源于对“食以安为天”的终极价值追求,而非是陷入政府权力的重新设计或分配。

参考文献

- [1] 韦伯,李强译. 经济、诸社会领域及权力[M]. 上海:三联书店,1988.
- [2] 杨立新. 网络平台提供者的附条件不真正连带责任与部分连带责任[J]. 法律科学-西北政法大学学报,2015,33(1):166-177.
- [3] 博登海默,邓正来译. 法理学:法律哲学与法律方法[M]. 北京:中国政法大学出版社,2004:106.
- [4] 臧立新. 我国食品安全监管问题及对策研究[D]. 长春:吉林大学,2009.
- [5] 潘勇. 网络交易中的“柠檬市场”分析[J]. 中国经济问题,2006(2):12-16.
- [6] 崔卓兰,宋慧宇. 中国食品安全监管方式研究[J]. 社会科学战线,2011(2):151-157.
- [7] 菲利普哈特. 协商行政立法:挽救萎靡的状态[J]. 乔治城法律杂志,1982,71:1.
- [8] 刘亚平. 中国式“监管国家”的问题与反思:以食品安全为例[J]. 政治学研究,2011(2):69-79.
- [9] 刘畅. 从警察权介入的实体法规制转向自主规制-日本食品安全规制改革及启示[C]. 2011年(首届)中国食品安全法治高峰论坛论文集,2011:492-497.
- [10] HENSON S, CASWELL J. Food safety regulation: an overview of contemporary issues[J]. Food Policy, 1999, 24(6):589-603.

(收稿日期:2017-02-16,修稿日期:2017-03-02)