

专家论坛专栏

编者按:因为便捷、优惠、节约时间,外卖已成为继在家烹制、到店堂食之后国人就餐的第3种常规方式。目前每周至少有4亿份外卖飞驰在中国的大街小巷,而外卖食品的安全性一直是大家所关心的话题。本期栏目特邀专家对网络餐饮服务食品安全监管的相关法规、网络餐饮平台对食品安全保障措施等内容进行系统阐述,希望为保障网络餐饮服务食品安全作出一些贡献。

(栏目策划:李 宁)

doi:10.3969/j.issn.2095-6002.2018.05.002

文章编号:2095-6002(2018)05-0009-04

引用格式:张兰兰.网络餐饮服务食品安全监管相关法规解读[J].食品科学技术学报,2018,36(5):9-12.

ZHANG Lanlan. Interpretation of relevant regulations about food safety supervision of online catering services[J]. Journal of Food Science and Technology, 2018,36(5):9-12.



网络餐饮服务食品安全监管相关法规解读

张兰兰

(国家市场监督管理总局 食品经营安全监管司,北京 100820)

摘要:经过十几年的发展,我国网络餐饮服务行业已颇有规模,高频市场需求已经形成。从我国网络餐饮服务食品安全相关法规——《网络食品安全违法行为查处办法》和《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》入手,对网络餐饮服务第三方平台提供者、入网餐饮服务提供者、自建网站餐饮服务提供者、送餐人员和送餐过程等方面的要求进行深入阐述,以达到促进网络餐饮服务行为规范、保证公众饮食安全、引导网上订餐健康发展的目的。

关键词:网络餐饮;外卖;法规;监管

中图分类号: TS207.7

文献标志码: A

以2006年肯德基上线“宅急送”业务为开端,国内互联网餐饮线上线下(online to offline, O2O)服务模式开始出现。经过十几年的发展,尤其是近几年的加速发展,网络餐饮服务已颇有规模,高频市场需求已经形成。中国互联网络信息中心(China Internet Network Information Center, CNNIC)第41次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2017年12月,网上订餐用户规模达到3.43亿,同比增长64.6%,其中手机用户规模3.22亿,同比增长66.2%^[1]。与普通餐饮服务相比,网络餐饮服务涉及第三方平台、入网餐饮服务提供者、第三方配送,包括信息发布、线上线下结算等业务模块,增加了经

营主体和经营环节,法律关系更加复杂;同时,由于网络餐饮的虚拟性和跨地域特点,对行政管辖、案件调查、证据固定、处罚执行、消费者权益保护等工作带来很大挑战。因此,随着网络餐饮服务深入发展,许多问题也逐渐显现出来。

为规范网络餐饮服务行为,保证公众饮食安全,引导网上订餐健康发展,食品药品监管总局对《食品安全法》规定的网络食品交易第三方平台提供者主体审查及相关管理义务进行了细化,研究制定了《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)^[2]和《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》(国家食品药品监督管理总局

令第36号)^[3],对网络餐饮服务涉及主体的责任义务及对其的监管做了初步的规定。

1 对网络餐饮服务第三方平台提供者的要求

在社会发展过程中,平台型企业的出现使得市场治理的主体发生了改变。在网络餐饮方面,网络餐饮服务第三方平台提供者是网络餐饮服务的重要支撑,必须强化网络餐饮服务第三方平台提供者的义务。《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》对《食品安全法》第62条以及《网络食品安全违法行为查处办法》中规定的网络食品交易第三方平台的义务进行了细化,强化了网络餐饮服务第三方平台提供者的义务,包括如下5方面。

1.1 备案义务

网络餐饮服务第三方平台提供者应当在通信主管部门批准后30个工作日内,向所在地省级食品药品监督管理部门备案。备案内容包括域名、IP地址、电信业务经营许可证或者备案号、企业名称、地址、法定代表人或者负责人姓名等。网络餐饮服务第三方平台提供者设立从事网络餐饮服务分支机构的,应当在设立后30个工作日内,向所在地县级食品药品监督管理部门备案。备案内容包括分支机构名称、地址、法定代表人或者负责人姓名等。

1.2 食品安全管理

网络餐饮服务第三方平台提供者应当建立并执行入网餐饮服务提供者审查登记、食品安全违法行为制止及报告、严重违法行为平台服务停止、食品安全事故处置等制度,并在网络平台上公开。网络餐饮服务第三方平台提供者应当设置专门的食品安全管理机构,配备专职食品安全管理人员,每年对食品安全管理人员进行培训和考核。培训和考核记录保存期限不得少于两年。

1.3 审查和公示

网络餐饮服务第三方平台提供者应当对入网餐饮服务提供者的食品经营许可证进行审查,登记入网餐饮服务提供者的名称、地址、法定代表人或者负责人及联系方式等信息,保证入网餐饮服务提供者食品经营许可证载明的经营场所等许可信息真实。在餐饮服务经营活动主页面公示餐饮服务提供者的食品经营许可证;公示餐饮服务提供者的名称、地址、量化分级信息;并为入网餐饮服务提供者公示菜

品和主要原料名称提供相应的通道。

1.4 检查和管理

网络餐饮服务第三方平台提供者应当加强对送餐人员的食品安全培训和管理。培训记录保存期限不得少于两年。网络餐饮服务第三方平台提供者还应当对入网餐饮服务提供者的经营行为进行抽查和监测。发现入网餐饮服务提供者存在违法行为的,应当及时制止并立即报告入网餐饮服务提供者所在地县级食品药品监督管理部门;发现严重违法行为的,应当立即停止提供网络交易平台服务。

1.5 记录订餐信息

网络餐饮服务第三方平台提供者应当履行记录义务,如实记录网络订餐的订单信息,包括食品的名称、下单时间、送餐人员、送达时间以及收货地址,信息保存时间不得少于6个月。

2 对入网餐饮服务提供者的要求

对入网餐饮服务提供者的管理,我们遵循“线上线下一致”的原则,即对入网餐饮服务提供者的要求和管理措施与对线下实体店的要求和管理措施是相同的。具体来说,从主体的角度,入网餐饮服务提供者应当具有实体经营门店并依法取得食品经营许可证,并按照食品经营许可证载明的主体业态、经营项目从事经营活动,不得超范围经营。从客体的角度,通过网络提供的餐饮食品应当与实体店销售的餐饮食品质量安全保持一致。从操作过程的角度,原料控制、从业人员管理、加工操作过程、环境卫生、设施设备管理、食品添加剂的使用、清洗消毒等方面,均应符合餐饮服务食品安全操作规范的要求。这里就不再展开讲述。

除此之外,《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》对入网餐饮服务提供者规定了3方面的要求。

2.1 公示信息方面

入网餐饮服务提供者应当在餐饮服务经营活动主页面公示其食品经营许可证;公示其名称、地址、量化分级信息。这两点的要求与对网络餐饮服务第三方平台提供者的要求相同。除此之外,入网餐饮服务提供者还应当公示菜品名称和主要原料名称。

2.2 培训和管理方面

入网餐饮服务提供者自己开展送餐的,应当加强送餐人员的食品安全培训和管理。

2.3 容器包装材料方面

入网餐饮服务提供者应当使用无毒、清洁的食品容器、餐具和包装材料,并对餐饮食品进行包装,避免送餐人员直接接触食品。

3 对自建网站餐饮服务提供者的要求

自建网站餐饮服务提供者身兼双重身份,一是网站的管理者,二是入网餐饮服务提供者。作为网站的管理者,自建网站餐饮服务提供者备案的义务、记录订餐信息的义务与网络餐饮服务第三方平台提供者的义务相同。作为入网餐饮服务提供者,自建网站餐饮服务提供者应当遵守所有对入网餐饮服务提供者的要求。

4 对送餐人员和送餐过程的要求

《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》规定送餐人员应当保持个人卫生,使用安全、无害的配送容器,保持容器清洁,并定期进行清洗消毒。委托送餐单位送餐的,送餐单位要加强对送餐人员的食品安全培训和管理。配送有保鲜、保温、冷藏或冷冻等特殊要求食品的,要采取能保证食品安全的保存、配送措施。这些都是对“结果”的要求,要实现这些要求,还是有赖于加强对送餐人员和送餐过程的管理。目前,送餐模式是多样性的,有属于平台的送餐队伍,有属于入网餐饮服务提供者的送餐人员,有委托第三方送餐的。不管属于什么样的送餐模式,都应当采取有效的措施,保证送餐人员和送餐过程符合要求。

5 需要说明的几个问题

5.1 《网络餐饮服务监督管理办法》与《网络食品安全违法行为查处办法》的关系

在起草之初,我们对《网络餐饮服务监督管理办法》的定位是“与《网络食品安全违法行为查处办法》配套的规范性文件”,按照《网络食品安全违法行为查处办法》的规定,对网络餐饮服务的相关内容进行细化。但在过程中我们发现,由于规范性文件不能设定罚则,而《网络食品安全违法行为查处办法》的罚则又无法涵盖,只能将《网络餐饮服务监督管理办法》由规范性文件上升为规章。两个并列的规章如何处理?可以将二者视为一般法与特别法

的关系,《网络食品安全违法行为查处办法》是网络食品经营的一般法,《网络餐饮服务监督管理办法》是网络餐饮服务的特殊法。一般情况下,网络餐饮服务的监督管理适用《网络餐饮服务监督管理办法》,《网络餐饮服务监督管理办法》对网络餐饮服务食品安全违法行为无规定的,可以按照《网络食品安全违法行为查处办法》的规定执行。

5.2 送餐人员是否需要健康证明

《食品安全法》第四十五条明确规定,从事直接接触入口食品工作的食品生产经营人员应当每年进行健康检查,取得健康证明后方可上岗工作。我们考虑,送餐人员在履行送餐的过程中,并不会直接接触到食品,因此,《网络餐饮服务监督管理办法》并未要求送餐人员必须取得健康证明,但对送餐及送餐管理提出了要求。

5.3 小餐饮能否从事网络餐饮服务

《食品安全法》第三十六条明确规定,食品生产加工小作坊和食品摊贩等的具体管理办法由省、自治区、直辖市制定。对小餐饮的监管,各地均有相关的管理办法。对小餐饮能否上网经营,各地态度不一。有的从市场主体平等的角度,允许小餐饮上网经营;有的认为小餐饮无论从卫生条件,还是操作规范程度等方面,与获得食品经营许可证的餐饮服务提供者相比,还是有一定的差距,从防范风险的角度,不允许其上网经营。我国各省温度、湿度等自然条件差距较大,饮食品种存在较大差异,监管水平也不尽相同,因此,对小餐饮能否上网经营,应当尊重各地的选择。

5.4 家厨及家厨平台能否从事网络餐饮服务

在大众创业、万众创新的大背景下,催生了许多新型的餐饮业态,家厨就是其中一种。家厨是家庭主妇(夫)们通过自家厨房为不特定的公众提供餐饮服务的一种形式。家厨类网络订餐平台的兴起,拓展了家厨服务的半径。与网约车、共享单车类似,家厨也是一种分享经济,只不过是分享经济在餐饮领域的体现。分享经济既符合供给侧结构性改革的要求,又满足了消费者的潜在需求,是中国经济发展的一股新动能。家厨和家厨平台存在的积极性毋庸置疑,通过对家庭厨房的分享,一方面提高了闲置资源的使用率,另一方面拓展了消费者的用餐选择。但如同对共享经济暴露出问题的争论,对家厨也存在不同的看法。有人认为,食品安全行政执法不同于公安部门的行政执法,无法深入到家庭这一类私

人领域进行监管,家厨背后隐藏着诸多问题以及由此带来的食品安全隐患缺乏有效的解决办法。有人认为,对家厨类进行监管增添的社会管理成本与带来的收益不成比例。也有人认为,家厨还属于一种新兴业态,还在发展的过程中,可以先观察一段时间,再考虑纳入监管的问题。

在全国范围允许家厨上网经营,确实存在法律障碍。前文已述,对入网餐饮服务提供者的管理,我们遵循“线上线下一致”的原则。入网餐饮服务提供者应当具有实体经营门店并依法取得食品经营许可证,并按照食品经营许可证载明的主体业态、经营项目从事经营活动,不得超范围经营。仅此一点,家厨就无法符合要求。

考虑到大家对家厨监管问题的分歧,以及家厨的实际情况,《网络餐饮服务监督管理办法》没有对家厨做专门的规定。但是,实际上也预留了余地,因为“三小”的立法权在地方。

6 小 结

现阶段,在我国餐饮企业营业额增长率逐年递

减的背景下,网络餐饮服务能够异军突起,这一方面得益于我国移动支付用户规模持续扩大,另一方面也受益于网络餐饮行业多年来为用户提供的良好体验和用户消费习惯的养成。网络餐饮行业的安全、持续、稳定发展不仅需要依靠国家法规制度的监管,更多的还需要行业从业者的自律和责任心。

参考文献:

- [1] 中国互联网络信息中心. 中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL]. (2018-03-05) [2018-06-15]. http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwzxbg/hlwtjbg/201803/t20180305_70249.htm.
- [2] 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[EB/OL]. (2016-07-15) [2018-06-15]. http://www.cac.gov.cn/2016-07/15/c_1119223515.htm.
- [3] 国家食品药品监督管理总局. 网络餐饮服务食品安全监督管理办法[EB/OL]. (2017-09-05) [2018-06-15]. <http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0053/216687.html>.

Interpretation of Relevant Regulations About Food Safety Supervision of Online Catering Services

ZHANG Lanlan

(Department of Food Safety Supervision, State Administration for Market Regulation, Beijing 100820, China)

Abstract: After more than ten years' development, China's online catering service industry has a considerable scale and a high-frequency market demand has formed. Based on the laws and regulations about the network catering service food safety—"the network food safety illegal act investigation and punishment method" and "the network catering service food safety supervision and management method", this paper explained the requirements about the third party platform provider of the network catering service, the present network catering service provider, the self-built website catering service provider, and the deliverers. The purpose of this paper is to promote the behavior of online catering service, to ensure the safety of the public diet, and to guide the healthy development of online ordering.

Keywords: network catering; take-out; regulations; supervision

(责任编辑:李 宁)