

电子商务中的食品安全监管评估： 全球良好管理规范及其对中国制度的影响

2019年6月

一、执行摘要

电子商务和食品安全是中国关注的两个关键领域。在方兴未艾的民间创新和投资、无处不在的可信赖数字支付系统（比如微信和支付宝）¹以及 4.15 亿千禧一代消费者购买力的推动下，中国已发展成为全球最大的电商市场。²的确，电子商务已成为中国经济发展和创新的主要推力，直接或间接创造了上千万个工作机会。³中国逐渐成型的数字经济法律框架（比如 2019 年 1 月 1 日生效的《电子商务法》）具有重要意义⁴——它既是一套全新的法律体系，也涉及中国经济当中正在转向数字平台的其他问题，比如农业和食品安全。

食品安全虽主要依靠行业法规进行监管（这也包括通过网络销售的食物），但《电子商务法》也能发挥作用——它对网络食品销售提出了约束条件（比如要求登记）。总体而言，中国的电子商务规模庞大、市场发达，而《电子商务法》是综合管理这一领域的首部综合性法规。与《食品安全法》和《广告法》等其他类似层面的法律一样，《电子商务法》提出的原则和要求也较宽泛；其核心内容包括电子商务经营者的条件要求、电子商务合同的签订与履行、争端解决方式以及促进电子商务发展。⁵后续法规和行政措施将会使电子商务法律框架变得更丰实。

鉴于网络食品销售正在随着分销渠道的兴起而受到欢迎——比如在线配送服务和跨境电子商务，这一新兴电商法律框架必将与食品安全法律框架产生内在交集。为提高食品安全，中国实施了雄心勃勃的法律和制度改革，不仅出台了十分重要的《食品安全法（2015 年修订）》，而且还新成立了核心管理机构“国家食品药品监督管理总局”。值得注意的是，

¹ 《纽约时报》，“在中国城市，现金正迅速变得过时”，出自网络，2017 年 7 月 16 日。

² 普华永道，《2017 年全球零售报告》，“电子商务在中国 - 未来已经来临”（2017 年），出自网络，2017 年 11 月 17 日；美国农业部海外农业局，中国跨境电子商务对美国出口的机遇，2015 年 8 月 17 日。

³ Li Yi，《中国电子商务报告》，联合国工业发展组织，政策、研究和统计部工作文件 16/2017，2017 年 11 月。

⁴ 《中华人民共和国电子商务法》（2018 年）。

⁵ 同上。

网络食品安全不仅对于中国是一个较新的监管难题，而且在其他国家也正处在探索阶段，由此构成了一个重要的监管改革领域。中国的改革经验也是世界财富的组成部分；随着新的法律法规不断出台，其他国家的公共和私营部门也会对这些经验产生浓厚兴趣。

这份就网络食品安全展开的良好管理规范评估，是新市场实验室（NML）和先正达农业可持续发展基金会（SFSA）针对中国食品安全法律法规体系进行的系列研究之一；这个系列既有重要价值链案例研究（蔬菜、中草药、马铃薯、猕猴桃和乳制品），也有全球食品安全良好规范评估。⁶鉴于中国正在逐步完善网络食品安全制度，本文将重点介绍中国及其他国家的线上/线下良好管理规范，以供电子商务生态系统吸收和借鉴，共同确保食品安全（总结在表 1）。本文将针对食品安全管理的三个重要方面展开论述，其中包括：管理方法与原则、市场准入（食品安全前端监管）和执法（食品安全后端监管，这也是中国面临的一个长期挑战）。

以下几条综合性建议值得留意。第一，电子商务食品安全法律法规正变得更全面、更具体，必须赋予其灵活性才能应对不断变化的市场和特定地方环境。这种灵活性的一个方面体现在法律法规设计方面，以及这种结构能否应对未来的技术和商业创新。鉴于电子商务业务模式正在快速演变，责任和资源都在随之转移，我们应建立足够灵活的综合性法规来适应未来变化。欧盟不仅拥有基本的综合性法规，而且也制定了更为具体的附带条例，很好地诠释了这种灵活性。这种结构在减轻立法负担的同时（条例比法规更容易颁布和修正），还能最大程度地减少潜在的法律冲突，降低定期颁布新法所滋生的不确定性。⁷

这种灵活性的另一个方面体现在地方监管方式的多样化。不论是经济和技术能力、电商产品及服务的成熟度和市场渗透率，还是相关的社会考虑因素（比如就业率），地方司法管辖区之间都存在很大差异。因此，应准许地方保留充足的政策和执法灵活性，以便在借鉴良好管理规范的同时可以根据实际情况出台合理政策。这方面的一个例子是有些自制食品法规规定小型食品作坊和食品摊贩无需工商登记，或采用了灵活备案管理方法（比如以备案卡代替营业执照）。⁸

第二，不同的监管方式将对市场准入和执法产生影响。如前所述，执法难题在中国（以及其他许多新兴市场）长期存在，还需下大力气来应对执法和实施方面的挑战。虽说可通过降低市场准入门槛来刺激市场增长——比如中小企业无需登记，但这些变化需要更强的执法力度作为支撑，反之亦然。但是，正如其他地方司法管辖区和部门的经验所示，这些方

⁶ 参见 Katrin Kuhlmann、Mengyi Wang 和 Zhou Yuan，“中草药案例研究”，2017 年 11 月，出自网络；Katrin Kuhlmann、Mengyi Wang 和 Zhou Yuan，“中国园艺案例研究”，2016 年 11 月，出自网络；新市场实验室，“中国马铃薯案例研究”，新市场实验室和先正达农业可持续发展基金会，将于 2019 年出版；Katrin Kuhlmann、Yuan Zhou 和 Nini Hou，“中国猕猴桃案例研究”，将于 2019 年出版。

⁷ Katrin Kuhlmann、Megan Glaub 和 Mengyi Wang，“数字经济支持环境指南：企业与决策者对话的关键领域”，Louisa Tomar 编辑，国际民营企业中心和新市场实验室，2018 年，出自网络。

⁸ 《广州日报》，“食品摊贩无需工商登记”，2015 年 8 月 11 日，出自网络，另见重庆市食品药品监督管理局《重庆市食品摊贩备案管理办法》，第 2 条；以及黑龙江省人民政府《黑龙江省食品安全条例》，第 25 条。

面经常会涉及到监管权衡的问题。如果司法管辖区的市场准入监管负担过重（事前监管），就无法留出足够资源用于执法，因此这种动态关系也应仔细权衡。⁹

最后，执法部门还应全面动员所有三大利益群体积极参与（政府、行业和消费者），以便有效进行市场监督、提高法律威慑力和完善合规激励措施——这既是中国的一个关键控制点，也是一种长期存在的挑战。加强执法可通过多种机制实现。按公共管制力度从强到弱的顺序排列，这些措施包括公共强硬干预（比如公共监察、监督及处罚）、公私共同监管（包括政府-行业框架和政府-消费者框架）以及自我监管（包括行业自我监管和行业-消费者合作监管）。¹⁰重要的是，执法也是一种动态系统。虽然公共措施会在短期占据中心位置，但长期来看行业和消费者将会承担越来越多的重要责任（特别是，一些公共措施就是为了培养行业和消费者的合规能力和意识）。因此，行业和消费者的能力与意识在未来发生变化，将要求地方、国家和国际等各个层面调整自己的执法责任。

表 1：食品安全良好管理规范摘要和中国背景

监管问题	全球良好规范	中国背景
一般做法	<ul style="list-style-type: none"> 制定综合性、前瞻性和技术中立性的电子商务基准规则，并以更加具体的条例作补充。就网络食品安全而言，这包括制定食品安全基准规则，以及针对于远程销售（比如邮购）、网络销售等方面的具体条例。 法律法规能够自动和广泛适应新的技术和商业模式，有利于最大程度减少立法冲突、歧义和法律不确定性。 	<ul style="list-style-type: none"> 拥有基准规则（《食品安全法》），以及具有技术针对性的法律法规（比如《电子商务法》）和针对于分销渠道的网络食品安全法规（比如《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》和一整套基于综合性基准规则的跨境电子商务管理条例）。 对于开展技术中立性远程销售和制定分销渠道法规，中国目前的食品安全监管体系缺乏明确指导，因此很难自动适应新的技术和商业模式，立法冲突和法律不确定性的风险也可能由此增多。

⁹ 比如参见 Katrin Kuhlmann, “贸易与粮食安全的人类面貌：肯尼亚和印度优化环境的经验教训”，战略与国际研究中心，2017 年 12 月 11 日，出自网络；Katrin Kuhlmann、Megan Glaub 和 Mengyi Wang, “数字经济支持环境指南：企业与决策者对话的关键领域”，Louisa Tomar 编辑，国际民营企业中心和新市场实验室，85-88，2018 年，出自网络；新市场实验室，“通过优化环境来提高增长水平和竞争力：坦桑尼亚化妆品行业评估”，S-40407-TZA-1，国际发展中心，2017 年 3 月；Joshua Ariga、Shannon B. Keating、Katrin Kuhlmann、Nicole M. Mason 和 Maria Wanzala-Mlobela, “为私营部门投资撒哈拉以南非洲化肥价值链创造和优化环境：经验证据和知识差距”，密歇根州立大学，2018 年 12 月，出自网络。

¹⁰ 参见 Katrin Kuhlmann、Megan Glaub 和 Mengyi Wang, “数字经济支持环境指南：企业与决策者对话的关键领域”，Louisa Tomar 编辑，国际民营企业中心和新市场实验室，2018 年，出自网络。

<p>市场准入</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 监管措施侧重于市场准入（事前监管），这通常包括许可和登记要求以及其他市场准入管控措施。中国的《食品安全法》和《电子商务法》也使用了这种方法。 • 事前监管会对中小企业产生影响，全球存在各种鼓励中小企业参与食品市场的方法，其中包括加拿大和美国常见的省级/州级自制食品法，目的在于促进小型食品作坊和食品摊贩发展。 • 以下五种变量导致各种监管体系产生了很大差异，而良好规范能够在加强监管与促进市场发展之间取得平衡。这些变量包括：1) 准售食品类型；2) 销售地点限制（比如，仅少数几个司法管辖区允许网络销售）；3) 根据中小企业的不同实力，实行分级登记、执照、许可或认证管理；4) 根据收入限定销售总额；5) 强制性标签。 	<ul style="list-style-type: none"> • 中国《食品安全法》针对小型食品作坊和食品摊贩（比如经营性家庭厨房）制定了平行的食品安全管理制度。 • 一些地方规定小型食品作坊和食品摊贩无需登记，另一些采用的登记制度比较灵活（比如以备案卡代替营业执照）。 • 但是，由于法律条文对经营许可的规定含糊不清，这种豁免和变通可能会受到《电子商务法》的影响。
<p>执法类型一 (公共监察 与监督)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 以市场参与者执法为主进行监管（事后监管）。 • 能够通过各种途径提高调查能力，其中包括针对性培训、组建专业执法部门、颁布地方行动指南、划拨网购监管预算。 • 通过国家-地方合作（比如德国是由联邦机构负责调查，地方部门负责执法）和国际合作，加强食品安全跨辖区合作与援助；通过这种协作调查和信息交换建立以情报为导向的风险监控系统。 • 建立切实可行的综合处罚制度，这一制度由刚性处罚和 	<ul style="list-style-type: none"> • 中国制度在现实世界面临种种挑战，这是因为中小企业虽占据主导地位，却在合规方面缺乏资源和财务动力；地方政府缺乏执法所需的人力、财力和技术；部门之间缺乏合作；消费者意识薄弱、参与度低。 • 全球供应链更加分散化和分层化，同时缺少针对性执法工具，这都加剧了电子商务执法挑战。 • 不能严格执行巨额罚款和刑事处罚。 • 根据风险严重程度强制召回。

	<p>柔性处罚组成，并要做到有法必依。刚性处罚包括起诉、停业、罚款、产品清理和召回；柔性处罚包括检查评级以及明确、广泛和及时的信息公布。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 针对网络销售修改召回制度；通过产品销售网站或社交媒体发布召回通告，联系消费者了解购买情况。 	
<p>执法类型二 (公私共同监管)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 通过情报共享实现政府与行业的共同监管（比如共享风险评估信息和市场监督信息）。 • 通过便利的投诉处理系统（比如美国农业部和美国食品药品监督管理局的热线电话）、直接的食品安全信息沟通平台（比如印度的“精明消费者”App 和英国的“食品卫生评级”App）以及消费者教育项目，实现政府与消费者的共同监管。 	<ul style="list-style-type: none"> • 四大电商平台设立食品安全专项基金，与地方食药监局共享风险评估报告 • 食品安全举报热线有时无法接通最有效的处理部门（比如市长办公室），造成执法延误。 • 通过移动应用和网站搭建“一键通”热线，将消费者直接与地方监管机构联系起来。
<p>执法类型三 (自我监管)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 使用和推广良好规范，尤其是通过资源丰富的参与者为资源匮乏者提供帮助（比如Uber Eats 为驾驶员提供温控设备）。 	<ul style="list-style-type: none"> • 四大电商平台建立食品安全联盟，共同研发、监督和执法；通过风险评估发挥平台功能，比如餐厅评级和下架高风险产品。 • 鼓励消费者监督食品经营者（比如家庭厨房）

资料来源：新市场实验室，2018年。

二、中国食品电子商务生态系统概述

中国的食品电子商务生态系统生机勃勃，正在不断发展。以“移动先行”为特征的中国消费者，主要是通过移动应用来购买网售食品。电子商务食品市场由多个环节组成，每个环节的特点也截然不同。本节将重点介绍两个环节：在线配送服务和生鲜食品销售，它们都是食品电子商务生态系统的组成部分。

在线外卖服务主要以移动应用为依托，是中国经济中极具竞争力的一个行业。值得注意的是，它比生鲜食品行业更有利可图：2017年共有3.43亿用户订购外卖，总额超过2000亿

元人民币（320 亿美元）。¹¹虽然在线配送领域活跃着多个移动应用，但市场目前是由两大巨头垄断：美团（受控于互联网巨头——腾讯公司）和饿了么（主要受控于腾讯的竞争对手——阿里巴巴）。¹²这些移动应用会根据用户位置列出一定范围内的食品供应商，同时也能搜索特定范围之外的某家餐厅。送餐服务有的免费（通常是当订餐超过一定金额时），有的是按标准收费（通常 5 元左右（不到 1 美元））。

中国的在线生鲜食品市场竞争非常激烈，再加上冷链物流成本过高，大多数行业参与者都处于亏损状态。总的来说，生鲜食品行业经历了三个阶段，各个阶段繁衍的服务提供商都在“同台献艺”。第一阶段是个人通过 C2C 或 B2C 模式进行销售，但碍于物流成本过高，这个阶段的效率非常低下。卖家采用的物流方式缺少可靠性，造成食品极易腐烂。这一阶段虽然效率欠佳，却帮助很多农民和合作社迈入了电子商务领域。淘宝和阿里巴巴等电商平台开始与地方政府合作，向农民传授电子商务实战技巧。第二阶段是通过社交媒体和虚拟社区提供服务——比如微商，但这个阶段也未能在物流方面提出创新方案。

第三阶段孕育出了更加多样化的商业模式，满足了不同人口群体需求。其中，两种商业模式特别值得关注。第一种模式的开拓者是拼多多，它专门针对的是三、四线城市（非省会城市）的女性消费者，通过移动应用提供团购服务，成交量相当可观。¹³第二种商业模式是遍及大城市的仓储物流。这方面的一个极好例子是“每日优鲜”，它战略性地将仓储设施建立在各大城市的不同地方，通过移动应用提供一小时配送服务。

电子商务的兴起为农民和合作社提供了新的商机，利润也往往更高。他们开始积极利用电子商务来为不同最终客户和消费者群体提供服务，经常与电子商务平台展开合作，以此提升自身品牌和促进业务发展。比如，大型猕猴桃商业合作团体——齐峰果业不仅打通了 B2B 和 B2C 销售渠道，而且正在与著名电商平台“天猫”商议合作计划。¹⁴同样，许多地方政府也引入网络销售，希望通过品牌效应获得更多收益（这些地理标志产品拥有良好的质量信誉和地方特色）。比如，人们通过“天猫”等电商平台和“每日优鲜”等移动应用，就能找到带有著名地理标记的产品。

中国中产阶级的消费升级趋势表现明显，说明标准化、优质化（质量控制）和高端化（通过强调品牌的卓越品质来吸引消费者）已成为市场增长的重要因素。¹⁵越来越多的网店都在显著位置提供了象征一流食品安全标准的第三方认证标识。比如，天猫出售的许多橄榄油品牌都拥有权威认证，以此证明产品符合 BRC 全球标准¹⁶和 IFC 全球食品安全咨询计划

¹¹ Albee Zhang, “外卖配送 App 颠覆中国食品行业”, Phys.org, 出自网络, 2018 年 2 月 14 日。

¹² 同上。

¹³ WalktheChat, “关于拼多多用户你所需要知道的一切”, 出自网络,

¹⁴ 参见齐峰果业, “关于我们”, 出自网络。

¹⁵ *Bain & Company*. Bruno Lannes、Jason Ding、Marcy Kou 和 Jason Yu, “随着消费升级, 再次出现增长”, 贝恩公司, 出自网络, 2018 年 7 月 6 日。

¹⁶ BRC 全球食品安全标准是认证食品安全和质量符合国际标准的一种标志。参见“什么是 BRC 食品安全认证”, FoodChain ID, 出自网络。

¹⁷。在质量控制方面，一些高端平台销售的农产品已实现全程可追溯，其中包括检验记录。就高端食品发展趋势而言，贝恩公司发现营养补充剂和谷类等保健食品的表现特别强劲，增幅已达 6-7%¹⁸。同样，在饮料方面，农夫山泉通过有效营销也大幅提高了销售业绩¹⁹。

三、电子商务中的食品安全监管：全球食品安全管理规范及其对中国制度的影响

世界各国使用的网络销售食品监管方法（“监管方法”）并不相同，尤其是对整个食品安全管理体系的监管。总体而言，数字经济监管仍属新兴的法律领域，各国采用的具体监管方法取决于其现有的电子商务法律结构²⁰，以及所有现行的“线下”食品安全法律。在中国，食品安全监管体系涵盖了供应链中的许多环节，这些环节各具特征又相互关联。借助于《食品安全法》框架，中国出台了诸多网络食品安全法规，新近生效的《电子商务法》则进一步完善了这一法律体系。《电子商务法》并未直接针对食品安全，而是对网络经营条件做了设置（注册登记、消费者保护规则、记录保存）。本节将讨论食品安全监管的两个关键控制点——市场准入（前端/事前监管）和执法（后端/事后监管），它们对中国及其他市场构成了重大挑战。

1. 中国的网络食品安全监管方法

中国对网络食品安全的监管大都处于被动（事后监管），法律法规主要针对的是特定活动或分销渠道。这就是说除了综合性法规——《食品安全法》之外，它还针对以下领域出台了管理措施，但其内容部分重叠：1）互联网（《网络食品安全违法行为查处办法》和《电子商务法》）；2）特定电子商务分销渠道（网络餐饮服务和跨境电子商务）。值得注意的是食品安全是一个专门法律领域，网络食品安全主要是通过食品安全框架进行监管。尽管食品销售也是电子商务生态系统的组成部分，但中国《电子商务法》只是附带对食品安全做了规定——这是因为该法的登记规定会将小型商贩排除在外，而这些商贩在线下无需登记便可经营。下文将对此展开详细讨论。

对于网络餐饮服务，国家食药监管总局从国家层面出台了《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》（第 36 号令）。该办法旨在解决许多显而易见的食品安全问题——比如无证经营，并确定了各个服务环节的岗位职责。比如，第三方平台必须遵守一系列多方面和综合性的合规义务，比如食品安全监测和食品安全投诉管理；配送服务必须在储存和运输过程中确保食品安全和质量；餐饮服务提供商制送食品必须至少拥有一家持照实体商店（而不

¹⁷ IFC 全球食品安全咨询计划旨在协助公司制定符合食品安全和可持续性国际标准的操作规程。参见“全球食品安全咨询计划：我们的做法”，国际金融公司，出自网络。

¹⁸ Bruno Lannes、Jason Ding、Marcy Kou 和 Jason Yu，“随着消费升级，再次出现增长”，贝恩公司，出自网络，2018 年 7 月 6 日。

¹⁹ 同上。

²⁰ 参见 Katrin Kuhlmann、Megan Glaub 和 Mengyi Wang，“数字经济支持环境指南：企业与决策者对话的关键领域”，Louisa Tomar 编辑，国际民营企业中心和新市场实验室，2018 年，出自网络。

是将食品制作外包出去)。²¹地方食药监局也提出了其他要求或计划。比如,上海市食药监局会对一些高风险产品实施视频监控,比如生鲜食品和三明治等。²²

此外,对于跨境电子商务而言产品常被视为私人包裹,因此检查力度较弱。新的跨境电子商务监管模式将于2019年1月1日生效,跨境电子商务将与传统贸易更加紧密地联系在一起。²³在第18号和第40号令中,11个部委公布了两个正面清单所涉1203种产品的关税、税务、海关和检验义务(比如马铃薯粉)。²⁴根据正面清单和《食品安全法》,某些产品(比如保健食品)必须另向国家食药监管总局注册和备案。²⁵值得注意的是,新的监管模式还根据跨境电子商务产品的业务模式和物流模式进行了区分。新法规主要负责监管通过B2C第三方平台交易的商品(“商业货物”),而这些平台拥有保税仓库或海外配送中心。相比之下,由商户或个人直接配送的货物仍被视为私人包裹,因此除税率之外不会受到新规影响。

其他司法管辖区对网络食品安全的监管通过通用法律来实现,这些法律具有前瞻性和广泛适用性。拿欧盟来说,它通过一般食品法提出了一般原则和要求,²⁶而将网络食品销售归入了远程销售条例的一个子集(比如邮购和电话销售)。²⁷这样,总体规则就变得十分详细,明确覆盖了网络销售。值得注意的是,中国和欧盟都遵循了将网络食品安全法规纳入通用食品安全框架的原则。与欧盟不同,中国未将特定分销渠道管理法规纳入更加广泛的法律框架,因此利用《电子商务法》某些条款来规范一些类型的网络食品销售就会产生歧义。图1说明了欧盟和中国的不同监管方式。

²¹ 《经济信息日报》,“外卖热暗藏多重食品安全问题”,2017年2月18日;中国国务院,“关于大力加强网络食品安全管控的提案”,出自网络,2017年6月19日。国家食药监管总局,《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》,出自网络,2017年11月10日;国家食药监管总局,《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》,出自网络,2017年11月10日。国家食药监管总局与“饿了么”和“百度外卖”等著名平台代表举行会议,进一步强调平台责任,促进企业合规。参见《一财全球》,“监管机构就新的安全法规与网络食品服务商开展诫勉谈话”,出自网络,2017年12月28日。

²² 新华网,“上海:外卖食品合格率低于总体水平 政府将加强大数据监管”,出自网络,2017年11月8日。

²³ 荷兰王国驻上海总领事馆,中国跨境电子商务,出自网络,2017年1月;Heller和Heckman,“中国跨境电子商务监管环境迎来新的春天”,出自网络,2016年5月17日。

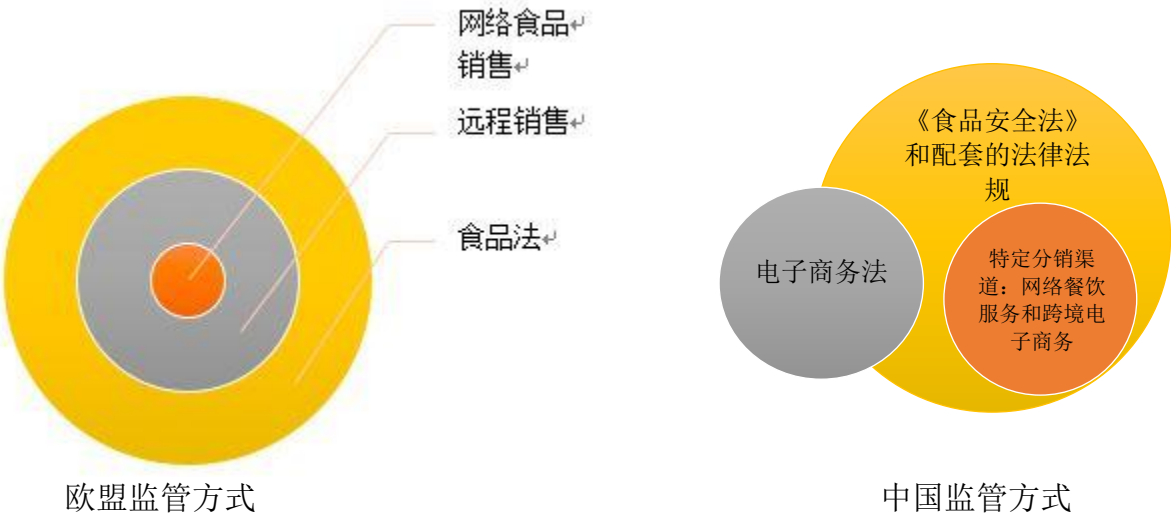
²⁴ 财政部,《跨境电子商务零售进口商品清单》公布,出自网络,2016年4月7日;财政部《关于跨境电子商务零售进口税收政策的通知》,出自网络,2016年3月24日。国家质量监督检验检疫总局,“质检总局关于跨境电商零售进口通关单政策的说明”,出自网络,2016年5月15日。第40号令和第一份正面清单是由包括国家食药监管总局和商务部在内的11个部委共同发布,但第18号令只涉及到了3个部委,第二份正面清单则是由商务部单独发布。另见新市场实验室,“中国马铃薯案例研究”,新市场实验室和先正达农业可持续发展基金会,将于2019年出版。

²⁵ 同上。

²⁶ 主要基准规则包括Regulation (EC) No 178/2002(食品法的一般原则和要求)、Regulation (EC) No 852/2004(食品卫生)、Regulation (EC) No 853/2004(动物源食品卫生)、Regulation (EU) No 1169/2011(向消费者提供食品信息)以及Regulation (EC) No 1924/2006(食品营养及健康声明)。

²⁷ 欧盟委员会,Regulation (EC) 178/2002,第3条。法规中的“食品经营”涵盖到了任何从事与食品配送任何阶段相关的任何活动的企业。另见欧盟委员会,Regulation (EC) 1169/2011,第14条;爱尔兰食品安全局,“食品的在线销售或宣传”,出自网络,2017年。

图 1：欧盟和中国的网络食品销售监管方式



资料来源：©2018 新市场实验室

欧盟的监管方式拥有三大优势。第一个优势是比较灵活，监管体系能够自动适应新的技术和商业模式（这也是电子商务的两个特点），而不必被动颁布新法规。第二个优势是基准规则涵盖全面，能最大限度减少政出多门，以及由此引发的立法冲突和歧义。第三个优势是欧盟法规体系的结构减少了反复修正的必要性，由此增强了法律明确性，促进了商业规划和发展。法律的可预见性对中国来说尤其重要，因为许多中小企业目前并不清楚自己是否有能力发展电子商务。

2. 市场准入

市场准入监管——包括谁能从事食品经营以及应具备何种条件——是一种从前端监管食品安全的方法（事前监管）。通常而言，与缺少资源的参与者相比，资源充足者（可通过租用商业楼宇的能力等指标来衡量）更能遵从相关的食品安全法律、法规和标准。包括中国在内的一些国家已采取特别措施，鼓励中小企业进入食品领域。鉴于中小企业在中国电子商务系统中扮演的关键角色，以及加强执法对食品安全监管所能发挥的潜在作用（事后监管），这一小节将探讨与小型食品作坊和食品摊贩（家庭厨房）相关的全球良好规范，即通常所称的“自制食品法”。

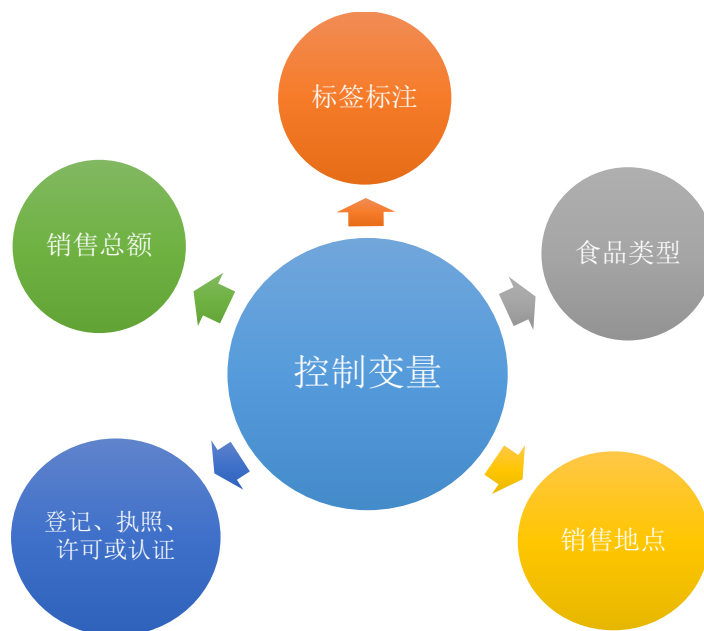
为能在食品安全法规遵从与解决其他社会问题（比如就业）之间取得平衡，《食品安全法》将经济包容性放在了比法规遵从更重要的位置，授权地方部门制定并行的地方法规来规范小型食品作坊和食品摊贩。²⁸在中国，地方部门的普遍做法是规定小型食品作坊和食品摊

²⁸ 《食品安全法》，第 36 条。

贩无需登记，有的则推出了灵活登记制度（比如以备案卡代替营业执照），具体情况因地而异。²⁹这些灵活措施因《电子商务法》而变得复杂，该法要求所有经营者均需进行工商登记，而且也比地方现行法规要求更严（比如食品商户的经营场所不得是住宅楼宇或公共街道）。³⁰《电子商务法》确实拥有若干豁免规则：个人销售自产农副产品，个人从事零星小额交易活动，以及依照法律、行政法规不需要进行登记；³¹但是，由于网络交易具有跨省性和经常性，因此目前尚不清楚零星小额交易的具体门槛，或当与地方豁免规则发生冲突时该如何处置。

加拿大和美国等其他司法管辖区也拥有自制食品法，旨在鼓励中小企业进入市场，但只存在于州省层面，国家层面并无这些规定。这些自制食品法的要求和范围各不相同，但提供了可供中国借鉴的五个常见控制变量，如下图2所示。

图2：自制食品法控制变量



资料来源：©2018 新市场实验室

第一个控制变量是允许销售的食品类型。在加拿大，曼尼托巴省和安大略省等允许销售一些低风险商品，比如果酱、果冻和烘焙食品。³²在美国，一些州列出了允许销售的所有食

²⁹ 《广州日报》，“食品摊贩无需工商登记”，2015年8月11日，出自网络，另见重庆市食品药品监督管理局《重庆市食品摊贩备案管理办法》，第2条；以及黑龙江省人民政府《黑龙江省食品安全条例》，第25条。

³⁰ 《电子商务法》（2018年）第10条；国家工商管理总局，“个体工商户登记管理办法”，第6条。

³¹ 《电子商务法》（2018年）第10条。

³² 加拿大广播公司，“曼尼托巴省卫生检查人员盯上自制食品销售”，出自网络，2017年12月18日。

品，而另一些州仅规定食品不得具有潜在危害。³³比如，加利福尼亚州的自制食品法列出了16种可售食品，其中包括干面食和水果馅饼。³⁴重要的是，这一控制变量旨在反映切实的监管目的（比如保护消费者，或缓冲市场风险），旨在鼓励而不是阻止中小企业进入市场。所有五个控制变量都是如此，下面还会讨论其他注意事项。

自制食品法的第二个控制变量是销售地点。³⁵虽然几乎美国各州都对销售地点作了限制，但在具体位置方面却大不相同（比如路边摊位或摊贩居所）。³⁶值得注意的是是一些州明确准许网络销售，只要不超越地方司法管辖范围即可（否则可能违反另一州的自制食品法）。³⁷跨界网络销售在中国等司法管辖区十分普遍，因此确定销售地点对农家食品经营者来说尤为重要。

第三个控制变量包含必要的登记、执照、许可或认证。³⁸同样，美国各州在此方面存在巨大差异，许多地方完全无需这些手续。³⁹如何应用和组合这些要求，将会影响这个行业的企业数量、性质和多样性。登记、执照、许可或认证虽能发挥一定监管作用，但更重要的是应尽量减少要求和杜绝彼此重叠。

第四个控制变量是销售总额，这会影响到自制食品法所能覆盖的企业。销售总额是按照收入计算，限额从每年5000美元至50000美元不等。⁴⁰鉴于这些限制，大型企业便没有资格享受自制食品法所规定的登记豁免，由此为小型企业提供了发展空间。但是，这也会限制这些企业的生存能力，因此应谨慎设计，以免过度限制市场准入。

最后一个控制变量是强制性标签。⁴¹在美国，各州均强制要求张贴标签，必须标明生产厂商的名称和地址、产品成分（按含量从高到低排列）、食品过敏等信息。⁴²虽然标签也能发挥重要的监管作用，有助于食品溯源和保护消费者，但应尽量简化标注要求，以便企业遵循。

3. 执法

从许多方面看，电子商务中的食品安全执法既至关重要，又充满挑战。首先，执行食品安全法律、法规和标准在中国存在长期挑战。执法不力由多种关键原因所致：占据主导地位的中小企业在合规方面缺乏资源和财务动力；地方政府缺乏执法所需的人力、财力和技术；

³³ 哈佛食品法律与政策诊所，“美国的农家食品法”，出自网络，2013年8月。

³⁴ 同上。

³⁵ 同上。

³⁶ 同上。

³⁷ 同上。

³⁸ 同上。

³⁹ 同上。

⁴⁰ 同上。

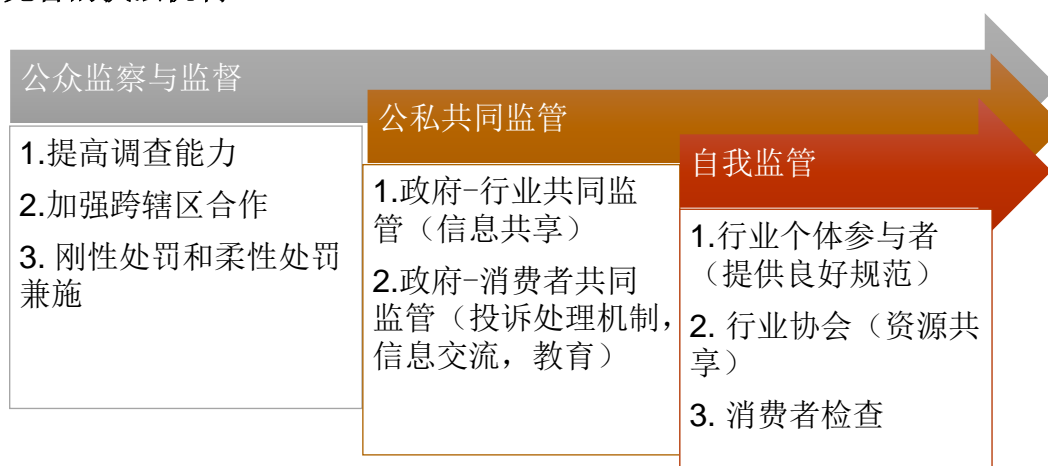
⁴¹ 同上。

⁴² 同上。

部门之间缺乏合作；消费者意识薄弱、参与度低。⁴³全球供应链更加分散化和分层化，同时缺失针对电子商务的执法工具（比如数字证据协议），这都对电子商务执法提出了特殊挑战，加剧了线下执法难度。比如在中国，经营者并未很好遵从新生效的《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》。⁴⁴同样，即使在线下食品安全执法力度较大的英国和欧盟，网络违规的现象也很普遍，电子商务由此成为食品安全领域的一个高风险板块⁴⁵。

事实证明，建立有效和完善的执法系统需要所有主要执法人员展开合作，其中包括政府、行业和消费者。这样一个系统能够更好地实施市场监管，增强威慑力和遵纪守法的动力。值得注意的是，建立有效和完善的执法系统，降低市场准入门槛，还有助于增强中小企业包容性。如图 3 所示，这三种执法机制（按公共管制力度从强到弱的顺序排列）可产生协同效应。第一种是公共强硬干预，是通过公共监察、监督以及随后进行处罚来实现（比如起诉或财务惩罚/市场处罚）。第二种是公私共同监管，这一机制正在中国顺利推进，并将进一步得到加强（比如加强消费者沟通，与网络食品经营企业共享情报）。第三种是自我监管，这包括行业自我监管和行业-消费者合作监管。

图 3：完善的执法机制



资料来源：新市场实验室（2018 年）。

公众监察与监督

第一种执法机制是通过检验和抽样进行公共监察与监督。如表 2 所示，电子商务中的检验和抽样存在这样几个挑战：调查能力、跨辖区合作和合理处罚。全球在化解这些挑战方面积累了一些良好规范，下面将作出详述。

⁴³ 参见 Katrin Kuhlmann、Mengyi Wang 和 Yuan Zhou，“中国食品安全法律法规评估”，先正达农业可持续发展基金会，即将出版。

⁴⁴ 《环球时报》，“新颁食品安全法不会影响在线餐饮服务商，但可能打击家庭厨房”，出自网络，2018 年 1 月 3 日。

⁴⁵ 英国食品标准局，“地方部门网络食品销售指南”，出自网络，2016 年 12 月；欧盟委员会，“欧盟第一个网售食品协调控制计划”，出自网络，2018 年。

表 2：网络食品安全公共监察与监督的挑战及解决方案

挑战	解决方案
调查能力	针对性培训
	组建专业部门
	颁布地方行动指南
	划拨额外资金进行网购
跨辖区合作	国家-地方合作（比如德国是由联邦机构负责调查，地方部门负责执法）
	国际合作：通过协作调查和信息交换建立以情报为导向的风险监控系统（比如欧盟的网售食品协调控制计划）
处罚措施	刚性处罚：起诉、停业、罚款、产品销毁和召回
	柔性处罚：评级和信息公布（比如新加坡和英国）

资料来源：新市场实验室（2018 年）。

第一个挑战表现在调查能力方面，其中包括组建专门的调查部门；提供适当的基础设施（硬件和软件）；进行专家培训，提高他们的暗中监督能力；配备擅长收集数字证据的执法人员；以及提供更多财务资源购买备检产品。减轻能力挑战方面存在许多良好规范，其中包括针对性培训、颁布指南以及为执法划拨更多资金。比如，欧盟明确规定国家食品质量监管机构有权匿名购买网售产品来作为样品（神秘购物），⁴⁶并会通过“通过培训加强食品安全”电子商务管理课程对成员国监管人员进行专门培训。⁴⁷此外，通过机构改革组建专门的执法部门有助于进一步提高执法能力。在丹麦，食品电商行业管理是由食品检验特别小组——“机动小组食品补充团队”负责。⁴⁸此外，制定全面而详细的指南有助于加强地方能力建设。比如，作为英国主要的食品安全监管机构，英国食品标准局为地方部门管理食品安全发布了详细指南⁴⁹。

根据其他国家的经验，调查和抽样过程中的以下做法可供中国借鉴⁵⁰：

- 网络食品经营企业的识别：地方部门应根据管辖范围编制完整的网络销售平台企业名单（比如利用第三方平台或社交媒体），将其列入检验文件并做好维护。这种信息系统可通过经营场所代码来标记企业；
- 网络食品经营企业的注册：对确定的企业进行注册、检查和风险评估，以便在未来进行干预；

⁴⁶ 欧盟委员会，OCR（Regulation (EU) 2017/625），序言（49）和第 36 条。

⁴⁷ 英国食品标准局，“地方部门网络食品销售指南”，出自网络，2016 年 12 月；欧盟委员会，“欧盟第一个网售食品协调控制计划”，出自网络，2018 年。

⁴⁸ 芬兰食品安全局，“丹麦食品电子商务控制系统”，出自网络。

⁴⁹ 英国食品标准局，“地方部门网络食品销售指南”，出自网络。

⁵⁰ 同上。

- 注册企业的食品抽样：采用以收集情报和化解风险为导向的方法对企业进行检查。避免暴露身份，执法人员应匿名使用电邮地址和信用卡，采用与政府机构无关的投递地址，以及运用具有独立网络连接的独立计算机（计算机使用 WiFi 网络，可能会将自己的官方身份泄露给精通电脑技术的经营者）；
- 收集和维持处罚证据：必须按照相关规定收集证据，形成证据链条，从而为处罚（比如起诉等）打好基础。

公众监督面临的第二个挑战是互联网销售的跨辖区性。网络食品销售通常涉及多个国内和国际司法管辖区，但要想处罚违规者只能依靠地方执法人员的帮助。因此，国家和国际层面不同司法管辖区的执法部门展开合作极其重要。

在国家层面，执法部门应从以地方为主的传统模式，转向国家和地方共担责任的模式；而且培训和部署一个专门的国家部门要比设立数百个地方机构更有效。在德国，联邦消费者保护和食品安全局（BVL）和 16 个联邦州于 2013 年共同设立了一家永久性机构 G@ZIELT™，专门负责“管理通过互联网交易的食物、饲料、化妆品、消费品和烟草产品”。⁵¹作为一个联邦部门，G@ZIELT™负责调查未经注册的食品企业和通过网络销售的高风险食品，然后通过监督结果通报各州；而德国传统的食品管理体系却高度依赖于联邦各州（类似于中国严重依赖地方食药监局的执法人员）。欧盟委员会认为德国的这种管理体系非常出色，可以作为成为供其他国家借鉴的良好规范。⁵²

在国际层面，相关机构正在对若干高危食品展开监督（比如四种未经许可的新型食品），从而为有利于节约公共资源的数据驱动式风险监督方法打下了基础。2017 年 9 月，欧盟实施了第一个网售食品协调控制计划。国家部门对境内贸易商展开调查并公布了调查结果：通过电子化的“欧盟食品和饲料类快速预警系统”（RASFF）通报了影响健康的产品，通过“欧盟行政援助与合作系统”通报了与健康无关却能误导消费者的违规行为。⁵³欧盟委员会提出的第二个电子商务协调控制计划更加宏大，希望进一步加强合作和行政援助。⁵⁴

公共监察与监督的第三个挑战是合理制定处罚措施，并加强实施。中国《食品安全法》虽含有巨额罚款和刑事处罚措施，但执法人员很少执行这些规定；他们要么认为罚款太高，要么没有优先考虑这些公诉资源。⁵⁵因此，为防范执法不力，应制定和实施一套切实可行的、综合性的处罚措施。切实有效的公共处罚机制包含“刚性处罚”和“柔性处罚”，下文将作详细讨论。⁵⁶

⁵¹ Panteia 和 CSES，“网络销售非食品类消费品市场监管活动良好规范”，出自网络。

⁵² 欧盟委员会和欧盟轮值主席国斯洛伐克，“数字单一市场中的食物链（会议议程简介）”，出自网络。

⁵³ 欧盟委员会，“欧盟第一个网售食品协调控制计划”，出自网络，2018 年。

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ 参见 Katrin Kuhlmann、Mengyi Wang 和 Yuan Zhou，“中国食品安全法律法规评估”，先正达农业可持续发展基金会，即将出版。

⁵⁶ 新市场实验室，“食品安全良好管理规范评估及其对中国新法律制度的影响”，先正达农业可持续发展基金会，2017 年 10 月，出自网络。

“刚性处罚”机制能够发挥有效的威慑作用，通常会涉及到一次性罚款。这方面的做法多种多样，处罚力度各不相同。比如在欧盟，国家食品安全管理机构可责令经营者停业整顿，将自己的“互联网销售渠道”关闭一段时间。⁵⁷日本和北爱尔兰还采取了其他措施来阻止违法，比如销毁食品、整体或部分停业一段时期、罚款（使企业遭受金融损失，但不会导致破产）、刑事处罚和召回。⁵⁸比如，北爱尔兰的一家食品企业最近就因屡次未能标注食品安全等级而遭到起诉。⁵⁹对屡次违规者提起诉讼是一种特别有效的威慑机制，能够向业界发出政府非常重视执法的明确信号。

值得注意的是，召回对于控制不合格食品的危害至关重要，是一种重要的处罚措施。中国在食品安全管理方面采用了根据风险严重程度强制召回的措施，⁶⁰此外它还可借鉴其他国家的做法。比如，中国可以效仿澳大利亚，制定详细的、技术中立性的网络食品销售召回制度。⁶¹此外，还应对中国的召回体系作出调整，使其适应数字销售的特征。爱尔兰食品安全局的数字销售拥有两个明显特征，并建议相应修改召回政策。第一，鉴于通过网络购买食品的消费者可能无法看到实体店的召回公告，因此应将此类公告发布到相关销售网站或社交媒体上。⁶²第二，鉴于消费者在购买产品时提供了联系方式，因此建议行业参与者主动与消费者取得联系，告知召回事宜。⁶³这些做法也对中国进一步完善召回制度具有指导意义。

另一方面，“柔性处罚”机制多会采用一系列信息，通过市场激励来诱导合规行为。根据检查结果进行评级和加强违规与合规行为宣传，是柔性处罚的两个突出做法，且通常可以双管齐下。比如，新加坡国家环境局（NEA）会根据整体卫生状况、清洁程度和后勤管理标准对所有食品零售店作出评级，并建议通过公开这一信息来帮助消费者作出明智选择。⁶⁴该环境局还制定了一套指南和教材，引导食品零售商采用良好规范和获得更高评级。同样，英国也要求所有在线餐饮服务商在当地注册机构进行注册，并由检查部门作出卫生评级。这些检查部门不仅负责确定检查频率，而且还会根据潜在卫生风险作出新的评级（高风险企业为六个月一评，低风险企业为两年一评）。⁶⁵有关合规行为的出版物有助于进行柔性处罚。在德国，联邦消费者保护和食品安全局、各州政府与四家质量认证机构展开合作，登记在册的经营者可通过购买这些认证出版物来证明已受到官方监管。⁶⁶

⁵⁷ 欧盟委员会，OCR（Regulation（EU）2017/625），第138（2）（i）条。

⁵⁸ Baker & McKenzie，“日本食品和安全法规”，出自网络。

⁵⁹ 英国食品标准局，“企业因未标注食品卫生等级首遭起诉，北爱尔兰食品标准局对此表示支持”，出自网络，2018年1月17日。

⁶⁰ 《食品安全法（2015年修订）》第63条；Hogan Lovells，“中国推出新的食品召回制度”，2015年，出自网络，2017年10月1日。

⁶¹ 澳新食品标准局，“标准3.2.2：食品安全规范和一般规定”，出自网络。

⁶² 爱尔兰食品安全局，“网络食品销售或宣传”，出自网络，2017年。

⁶³ 同上。

⁶⁴ 国家环境局，“新加坡食品卫生标准”，出自网络。

⁶⁵ 食品标准局，“食品卫生评级”，出自网络。

⁶⁶ 联邦消费者保护和食品安全局，“G@ZIELT™：网络购物安全”，出自网络。

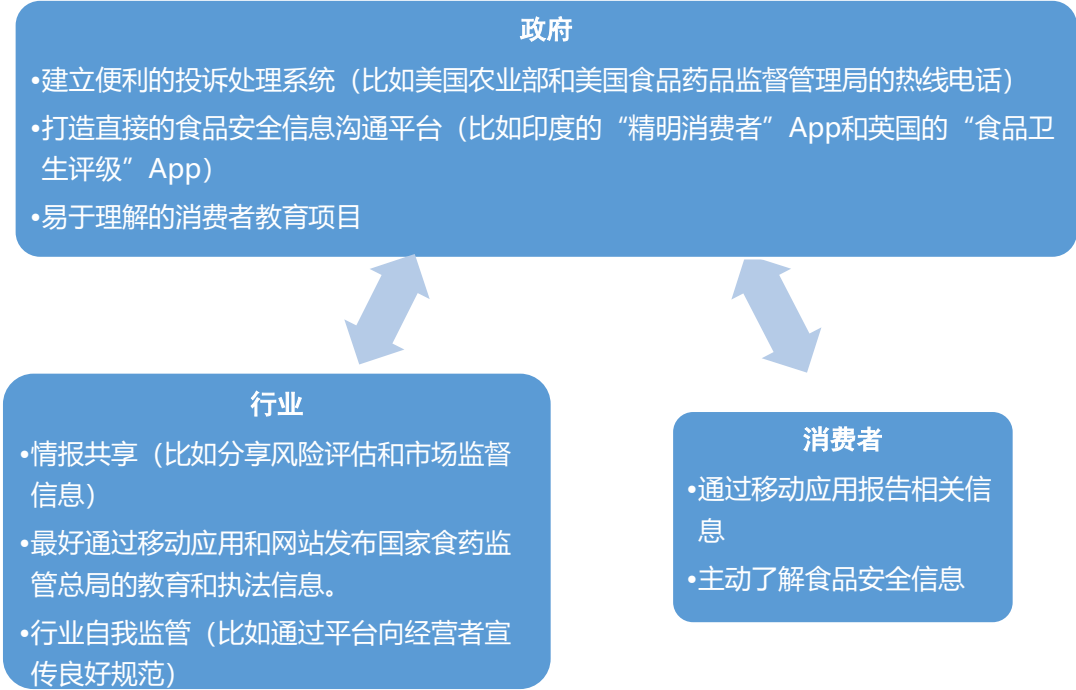
中国虽会定期发布违规企业名单——特别是通过地方食药监局和消费者协会，但并未将食品和网络食品销售放在优先位置。为最大程度地发挥评级系统的作用，还应及时发布相关信息，加大宣传力度，以及确保消费者获取渠道畅通。在许多司法管辖区，实体商店会被要求在明显位置张贴评级结果和刚性处罚规定，这一做法也可用于网络。

公私共同监管

第二种网络食品安全执法机制是公私共同监管。图 4 介绍了公私共同监管的两种类型：政府-行业共同监管和政府-消费者共同监管。首先，政府和行业共同承担着向消费者提供信息的监管责任；其次，消费者在确保这一制度通过教育和开放的政府沟通渠道发挥效力方面起着积极作用。

政府与行业之间的共同监管以情报共享为中心。比如，四大电商平台携手建立联盟，并在北京市食药监局的指导下设立了食品安全专项基金，来开展包括风险评估在内的各种活动；⁶⁷这些风险评估报告会与国家食药监管总局共享。⁶⁸政府与消费者之间的共同监管旨在向消费者提供必要信息，揭露食品安全违规行为，帮助消费者做出明智选择，以及寻求补救方法。消费者一般不了解有关要求——比如食品经营者的许可规定，⁶⁹因此政府（和行业）也必须发挥积极作用。

图 4：网络食品安全公私共同监管



⁶⁷ 同上；新华网，“四家外卖平台设专项基金开展食品安全风险监管”，出自网络，2017年7月25日。

⁶⁸ 同上。

⁶⁹ 加拿大广播公司，“曼尼托巴省卫生检查人员盯上自制食品销售”，出自网络，2017年12月18日。

资料来源: ©2018 新市场实验室

在政府-消费者共同监管方面,两种模式可能适用于中国。第一种是建立便利的投诉处理系统,比如美国农业部和美国食品药品监督管理局的热线电话。尽管中国也开通了一系列食品安全举报热线,但它们有时无法接通最有效的处理部门(比如市长办公室),因此可能延误执法。为有效帮助消费者与最专业的食品安全监管机构——国家食药监管总局取得联系,行业参与者应积极行动,在自家移动应用和网站的显著位置提供国家食药监管总局的联系方式(按地理位置分类)。此外,考虑到中国消费者“移动先行”的特征,这些移动应用可加入“一键通”功能,根据拨打位置直接将消费者接通至地方监管机构。第二种是打造直接的政府和消费者信息沟通平台,比如印度食品安全标准局和印度消费者事务部联合开发的“精明消费者”App。这款应用能为消费者提供各种信息(比如特殊的标签标注要求),帮助他们了解和选购产品。⁷⁰同样,英国食品标准局也开发了一款移动应用,供消费者轻松搜索餐饮场所的食品安全等级。⁷¹英国还制定了易于理解的消费指南,直接对消费者进行宣传教育。⁷²

行业自我监管

自我监管涉及行业个体参与者、行业参与者协会以及行业-消费者合作组织。与个体经营者独自行动相比,由于所涉及的财务负担较重,第三方平台能够提供更广泛的良好规范接口。比如,Uber Eats 为驾驶员提供了标准化的温控设备,而许多驾驶员都无力独自购买这些设备。⁷³在中国,市场整合使得少数平台获得了大量的市场并积累了大量资源,因此积极鼓励经营者大规模采用良好规范将会特别有效。

行业协会或联盟也可以通过合作来升级规范和共享情报。比如,中国四大电商平台通过建立联盟实现了“共享”违规餐饮服务黑名单,最终迫使 5073 家餐饮服务商退出市场。⁷⁴随后,它们又在北京市食药监局的指导下设立了食品安全专项基金,⁷⁵推进研发、监督和执法等工作。⁷⁶风险评估有助于实现一些平台功能,比如餐厅评级和下架高风险产品。⁷⁷此外,行业和消费者也可建立合作机制,比如中国的线上到线下餐饮服务平台“回家吃饭”,它鼓励消费者登门检查经营者的食品安全状况。⁷⁸

⁷⁰ 印度食品法,“精明消费者”App - 印度食品安全标准局,出自网络,2017年12月18日。

⁷¹ 开放政府(英国),英国“食品卫生评级”App,出自网络。

⁷² 英国食品标准局,“网络食品购买建议”,出自网络,2016年12月。

⁷³ Joanna Fantozzi,“快速配送App是否疏忽了安全问题?”The Daily Meal,2016年1月11日,出自网络。

⁷⁴ 新华网,“外卖食品安全要监管也要自治”,出自网络,2017年7月25日。

⁷⁵ 新华网,“外卖食品安全要监管也要自治”,出自网络,2017年7月25日;新华网,“四家外卖平台设专项基金开展食品安全风险监管”,出自网络,2017年7月25日。

⁷⁶ 新华网,“四家外卖平台设专项基金开展食品安全风险监管”,出自网络,2017年7月25日。

⁷⁷ 新华网,“四家外卖平台设专项基金开展食品安全风险监管”,出自网络,2017年7月25日。

⁷⁸ 《环球时报》,“新颁食品安全法不会影响在线餐饮服务商,但可能打击家庭厨房”,出自网络,2018年1月3日。

四、建议

中国在逐步完善网络食品安全监管框架的过程中，可以吸收和借鉴世界各国的良好规范，并将以下方面作为重点：

- **监管方式：**中国应集中精力制定综合性、前瞻性和技术中立性的基准规则，并认真打磨实施条例或后续标准。这些通用规则并不针对特定类型的企业，因此具有更大灵活性——鉴于网络食品销售的快速发展，这是一个重要考虑事项。《电子商务法》和《食品安全法》虽属通用规则，但也必须统筹考虑网络餐饮服务和跨境电子商务等具体框架。这也就是说，对于新出现的商业方法或技术应用（比如区块链或无人机服务等），不应利用综合性法规——比如未来推出修订版的《电子商务法》和《食品安全法》——加以规范。
- **市场监管（事前监管）：**国家法规应为地方制定自制食品法留出灵活空间，促进小型食品作坊和食品摊贩参与市场。根据地方的具体能力，自制食品法可以根据以下五个控制变量进行单独或综合调整：1）准售食品类型；2）销售地点限制（比如，仅少数几个司法管辖区允许网络销售）；3）根据中小企业的不同实力，实行分级登记、执照、许可或认证管理；4）根据收入限定销售总额；5）强制性标签。此外，后续规则应澄清市场准入登记豁免制度，这也包括零星小额交易的门槛和地方豁免政策之间的潜在冲突。
- **执法（事后监管）：**中国需要建立强大而全面的执法系统，并动员所有主要执法人员参与其中：政府、行业和消费者。中国可加强以下三种执法机制。第一种是公共监察、监督及处罚（比如提高调查能力，建立专门的执法部门以及加强国际合作）；第二种是公私共同监管（比如情报共享，建立便利的投诉处理系统，为移动应用和网站加入“一键通”功能，根据拨打位置直接将消费者接通至地方监管机构）；第三种是自我监管，这包括行业自我监管（比如提供资源，推广良好规范）和行业-消费者合作监管（比如制定平台政策，鼓励消费者对食品经营者进行检查）。