

# 守护“舌尖上的安全”

## ——外卖平台参与食品安全治理的原则与实践

**内容提要：**外卖行业的食品安全问题一直受到广泛关注，我国餐饮业食品安全治理呈现“政府主导下的多方共治”模式，但餐饮业的结构性特征、信息不对称、执法资源分配等因素也给食品安全治理带来一定挑战，各主体需加强协同。平台可依托多种方式参与食品安全治理，守护“舌尖上的安全”，如通过完善声誉机制和创新商业模式主动引导商家提升食安治理水平，调动骑手与消费者等社会主体参与共治，以智能化技术提升治理效能等。

**关键词：**食品安全；多方共治；声誉机制；正向引导；技术应用

### 一、引言

近十几年来，我国餐饮外卖行业快速发展，2024 年国内餐饮外卖市场交易规模约 1.5 万亿，占餐饮业总收入的 26%，国内外卖用户规模达 5.9 亿<sup>①</sup>，外卖骑手数量超 1000 万名，日均配送外卖超 8000 万单<sup>②</sup>。外卖行业不仅便利了消费者的日常生活，也吸

<sup>①</sup> 中国互联网络信息中心：《第 56 次中国互联网络发展状况统计报告》，2025 年 7 月。

<sup>②</sup> 魏玉坤、王秋韵、高亢：《民生直通车·外卖观察 | 中国外卖！“跑”出万亿元大市场》，新华网，2025-01-15，<https://www.news.cn/20250115/d96e1cb857834b53b08e90c2bb89e8cc/c.html>

纳了大量就业，并帮助餐饮商家增收提效。随着行业规模扩大和消费者安全、健康消费意识的增强，近几年外卖行业的食品安全问题也受到广泛关注。目前，我国餐饮业的食品安全治理呈现出“政府主导下的多方共治”模式，党和国家一直高度重视食品安全治理，《2025年国务院政府工作报告》做出了“严格食品药品监管，抓好校园学生餐、平台外卖安全监管”的要求，3月份中共中央、国务院联合印发《进一步强化食品安全全链条监管的意见》，提出了更具针对性的监管举措。平台作为主要责任主体，近几年既在法定要求下积极履行食品安全主体责任，也在线下餐饮实体的食品安全治理中发挥辅助与监督作用，推动行业向好发展。我国外卖行业的食品安全治理工作已经形成了“政府有为、平台尽责、行业向好”的良性格局。

本文基于行业现状和美团实践，梳理了平台参与外卖食品安全治理过程中面临的主要风险与挑战，并提出相应解决方案的基本原则和具体建议，希望可以发挥平台在数据、技术等方面的优势，在外卖行业的食品安全治理中更好地发挥作用，同时也和多元主体共同构建更加高效的食品安全治理新生态。

## 二、外卖行业食品安全治理现状

### （一）政府主导下的多方共治推动行业取得积极成效

近年来，我国餐饮外卖食品安全治理初步形成了“政府主导下的多方共治”格局，外卖行业的食品安全治理体系愈发完善、环节更加健全，取得了积极的治理成效，从平台视角看到的食安

投诉量、重大事故发生率等均有明显下降。2025年上半年，美团平台外卖食品安全投诉量环比下降21.5%。英国《经济学人》杂志发布的《2022全球粮食安全指数报告》显示，中国在食品安全领域得分为92.4，比全球平均得分高出16分<sup>③</sup>。取得这些成效的关键在于建立了“政府主导—平台主责—社会协同”的立体化治理体系，政府等主体通过制度设计构建起明晰的治理框架，依托数字技术强化风险防控能力，运用协同机制激活多元主体治理效能。

首先，各级政府部门在食品安全治理中发挥着毋庸置疑的主导作用，按照法律规定，通过对餐饮加工主体进行事前资质审核、事中巡查监督和事后处罚惩治，打击食品安全问题。在常规的执法和巡查工作之外，各级政府也探索出多样化的治理举措，如政府提供资金技术扶持，推广“互联网+明厨亮灶”工程；依托平台大数据和AI技术，形成风险评估模型，绘制可视化“风险地图”，为监管决策提供参考；以党建为引领，联动平台、商户、社区、站点、骑手，构建多方共治网络等。

其次，外卖平台是食品安全治理的重要参与主体，相关法律要求平台履行入网审查、信息公示、违法行为制止与报告、配送行为管理等义务，平台也积极通过信息公开完善声誉机制、通过多主体合作实现社会共治、通过商业模式创新和技术应用提升行

---

<sup>③</sup> Economist Impact. Global Food Security Index 2022. <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/>

业治理水平。以美团为例，平台企业从网络餐饮服务全链条出发，在商家经营数字化小助手的定位下，依托平台在数据挖掘、AI 算法和场景理解方面积累的核心能力，将“透明、共建、共治”作为食品安全工作的核心，致力于提升生态各个相关方的参与度、协同性与治理效能。尤其从食安信息展示、就餐“环境可视化”、食品安全基础设施建设、食品安全培训、共建行业治理生态等重点方向发力。

再次，媒体作为监督力量对食品安全事件进行报道，保障公众知情权，减少了信息不对称。此外，消费者、餐饮业从业者、外卖骑手等主体也通过多种方式参与食品安全监督和治理过程。

## （二）当前外卖行业食品安全面临的挑战

受到行业更替速度快、市场主体数量多且分散、信息透明度不足、除执法部门外的主体监督意愿和能力不足等因素制约，外卖行业的食品安全治理还面临一些挑战。

一是餐饮主体数量多更替快，增加治理难度。从静态上看，我国餐饮业市场主体多、连锁化率低。2024 年，我国餐饮门店数量接近 750 万家，而餐饮门店连锁化率仅为 23%，同期美国的餐饮门店数仅有 70 多万家，连锁化率高达 54%。根据美团调研数据，平台上超过九成的餐饮商户均为中小微个体工商户。与大型餐饮企业相比，中小微餐饮主体在食品安全管理方面存在短板，具有更大的安全隐患。从动态上看，我国餐饮业更替周期短、进入退出频率高。大众点评收录商家数据显示，2024 年上半年，全

国餐饮业退出率达 13.2%，其中 99.1% 是年线上营业额小于 200 万的中小商户，进入率则达到 19.3%；许多商户将餐饮作为创业尝试，处于小本经营状态，抵抗市场波动的能力较差。市场主体高频次进出形成的动态监管需求，增大了基层执法负担。

二是执法资源较为紧张。首先，我国的食品安全执法体系重视事后救济，执法资源更多用于事后处置和周期性重点执法，用于日常监管的资源相对不足。其次，近年来“职业举报”行为频繁出现，2023 年全国以食品为由的恶意投诉达 22 万起<sup>④</sup>，进一步占用了执法资源。再次，在政府内部、政府与平台等主体间的数据共享程度较低，存在信息变更不及时、数据库不匹配等现象，数据资源有待进一步利用。

三是平台责任边界存在模糊，治理动作受到约束。食安治理的主要参与主体之一是平台，现有的法律法规侧重于强调监管、执法部门的治理责任与执法权，但对平台监督职能的规定较为薄弱，主要提及平台应当配合执法部门工作、履行基本监督义务，较少赋予平台开展实质性监督工作所需的配套权限。在平台开展食安治理工作时，部分治理行为也因缺少权限而受阻，如平台工作人员执行线下巡检时，因缺乏执法权，无法强制要求商家配合检查，削弱了平台自发管控的效果。类似困境在骑手、消费者、第三方机构中也存在，非执法主体仅能通过暗访等非正式方式取

---

<sup>④</sup> 万静：《依法规制职业索赔为职业打假人戴上“紧箍咒”》，法治日报，2024-09-28，<http://epaper.legaldaily.com.cn/fzrb/content/20240928/Article104003GN.htm>

证，增加了监督的难度，也影响其参与积极性。若单纯通过金钱激励推动监督，又容易引发恶意举报等衍生问题。

四是行业信息不对称，影响食安治理效果。在餐饮业中，消费者在实际消费后才能判断其质量，消费决策依赖于他人评价和实际体验，面临信息不对称。例如就餐时，普通消费者无法进入后厨查看卫生情况，也难以追溯原料来源，只能通过到店查看门店环境等方式了解食品安全情况。在外卖场景下，消费者更难以查看门店环境，加剧了信息不对称，商户也没有动力主动展示信息。因此，消费者和公众对餐饮业食品安全情况缺乏有效的鉴别手段。新闻媒体虽有一定信息优势，但媒体监督多集中在重点监管周期或重大食安事件后，难以实现常态化监督，消费者需要更加日常、实时的食品安全监督和信息发布模式。

### （三）外卖行业食品安全的下一步治理方向

尽管外卖行业的食品安全治理已经取得了积极成效，但由于外卖业态线上线下融合、多重环节衔接的特点，食品安全风险难以完全根除，这其中既有传统餐饮业固有隐患的延续与显化，也有外卖发展过程中衍生出的一些新的风险因素和治理挑战。下一步，外卖行业的食品安全治理主要针对以下方向展开：

一是环境卫生与操作规范性治理。与传统餐饮业一致，环境不卫生与采购储存、加工销售等环节操作不规范，仍是外卖行业中最常见的食品安全风险。例如，在北京市 2024 年 12 月餐饮业大检查通报的 140 多家问题商户中，超过 110 家商户因环境卫生

或操作不当问题被通报，占通报商家的 80%以上<sup>⑤</sup>。二是商户入驻环节的资质证照合规治理。依据现行法规要求，餐饮商家在开展经营活动前必须依法取得《营业执照》和《食品经营许可证》等合法有效的资质证照<sup>⑥</sup>。资质证照合规有效是餐饮商家合规经营的基础，但仍存在少数商家为规避审核，通过伪造、冒用营业执照或食品经营许可证等方式实现违规入驻，甚至催生了证件造假、售假的黑灰产链条。三是商户证照信息与实际经营地址一致性治理。在实践中，“证地不一”也是一类重要风险。商家在资质证照及外卖平台上所登记的地址与其实际经营地址不符，形成“线上有经营，线下找不到”的现象，即大众俗称的“幽灵外卖”。其产生的主要原因有两点：一是入网时使用了虚假证照信息；二是经营地址变更后，未及时更新证照及平台登记信息。但值得注意的是，“幽灵外卖”并非就等于无堂食的外卖专营店<sup>⑦</sup>，具体实践中需要区分。四是外卖履约配送环节治理。与传统堂食餐饮相比，外卖配送环节新增了两类风险因素：一是包装破损或被人为拆封导致二次污染；二是夏季高温等特殊环境下，长时间配送可能引发微生物滋生与食品变质。平台已通过推广食安封签、优化配送系统等措施应对此类情况，但极端天气、长距离配送等场景

<sup>⑤</sup> 北京市市场监督管理局：全市餐饮业大检查情况通报，<https://scjgj.beijing.gov.cn/zwxx/gs/qscydjcqktb/index.html>

<sup>⑥</sup> 对于经营场所和规模较小、经营条件简单的小餐饮经营者，部分省份发放小餐饮经营许可证或进行备案、登记管理；此外，对于美食城、共享厨房等特殊餐饮形态，各地根据自身情况对持证主体及入驻商户明确了相应的证照与监管要求。

<sup>⑦</sup> 环球网：《“无堂食”≠“幽灵外卖”上海“放心外卖”白皮书发布》，2025-09-04，<https://finance.huanqiu.com/article/4OBST6erQwy>

仍存在一定的隐患。

### 三、平台参与外卖食品安全治理的原则导向与具体实践

对于食品安全这类涉及多个主体，同时又有一定公共属性的领域，采用超越单一治理主体的协同治理模式已成为学界的共识。例如，诺贝尔经济学奖得主奥斯特罗姆提出的“多中心治理理论”认为，仅靠政府治理公共事物存在局限，应由政府、市场、社会等主体形成自主的治理秩序，彼此协作参与治理。平台企业兼具市场主体和规则制定者的属性，同时掌握信息和技术优势。因此，结合行业情况与具体的治理实践，平台可通过以下原则参与食品安全治理。

#### （一）夯实主体责任，加强制度建设

在法规层面，涉及网络餐饮食品安全治理的上位法对平台的食品安全主体责任和平台应建设的制度进行了规定。例如，《食品生产经营企业落实食品安全主体责任监督管理规定》明确，企业应健全食品安全管理制度，落实食品安全责任制，建立日管控、周排查、月调度机制。

从外卖商家经营的角度来说，可以将平台的食品安全管理分为事前审核、事中监管和事后惩戒三个阶段。按照《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》的规定，在事前阶段，平台应当对入网商家进行审查登记并公示信息；在事中阶段，平台应记录并保存交易信息，并管理配送行为；采取线上线下抽查监测的手段，在出现食品安全问题后，平台应制止并报告相关违法行为，在出

现严重违法行为时停止平台服务，并处置食品安全事故。

### 案例：美团的食品安全管理流程



图1 美团平台的食品安全管理制度流程

近年来，美团平台以“主动防控”为核心，持续夯实主体责任，制定了覆盖外卖商家经营事前、事中、事后的全过程治理路线。

一是做好事前防御，严格入网审核。将商家资质合规性作为入网审核的核心，通过线上系统审核和线下巡检，保证商家入驻时资质真实、齐全、有效，证照信息与实际经营地址保持一致。

二是做好事中监督，加强在网监管。强化业务员线下巡检责任，组织业务人员全员签署《商家合规经营监管责任确认书》。截至 2025 年上半年，平台业务人员共完成 24.2 万家商户的线下巡检。

三是做好事后惩戒，进行退网管理。发现存在证照不全、店址不一致等违规行为的“幽灵外卖”商户即刻下线，今年上半年累计下线 3.2 万家此类商户。

## （二）完善声誉机制，进行正向引导

餐饮外卖的食品安全治理是一个系统工程，对食品安全的“零容忍”不代表“零风险”。减少食品安全风险，既可通过巡查、罚款、停业整顿等惩戒性手段，也可以完善市场信息机制，实现行业食品安全信息的透明化，让消费者的购买行为有充分的信息参考，让食品安全表现优秀的商家获得更多收入，倒逼全行业提升食品安全水平。与传统的负向治理相比，正向引导模式符合经济学机制设计理论中的“激励相容”原则，也符合平台自身的角色定位，即通过设置流量扶持等激励，让商家追求自身利益的行为与平台治理食品安全的目标吻合。这一模式能引领更多商家主动应用规范化管理体系，提升整个行业的食品安全治理水平，而无需过多的成本和监管资源。

具体来看，平台可建设评价体系、公示商家信息，以此建立日常化、实时更新的信息与声誉机制。一方面，平台应加强商户食安治理举措向消费者的展示力度，让积极治理食品安全的商户“被看见”，如展示店面环境图、开放“明厨亮灶”后厨直播、为堂食店打标等，让商家的环境卫生状况等信息直达消费者。平台还可在此基础上对食品安全管理规范、落实保障措施的商家提供流量扶持，以正向引导的方式鼓励商家强化食品安全管理。此外，对于存在违规行为的商家，平台也可以披露相关信息，以提升治理透明度与社会监督效果。另一方面，平台运营的评分体系能够客观呈现餐饮商家的综合服务水平，其中食品安全作为关键

指标直接影响整体评分。频繁出现食品安全问题的商家会被消费者“一票否决”，倒逼商家持续优化食品安全管理。消费者在平台中留下的真实评价会被长期保留，构成商家声誉和信用的一部分，涉及食品安全相关的评价也会成为后续消费者选择店铺的重要依据，形成良性的市场筛选机制。

不过，商家的食安治理举措也存在相应成本。由于我国餐饮商户规模庞大、结构复杂，商户的资金规模、食品安全意识差异较大，对一些治理举措的态度也有不同。例如，商家上线“明厨亮灶”需自行安装摄像头、显示器、宽带网络设备等设施，相关成本可能会产生负担。根据美团研究院对 1874 家商户的问卷调研，超过半数的商户认为明厨亮灶对收入没有影响或导致收入减少。同时，许多商家对后厨直播存在抵触和顾虑情绪，担心线上实时直播可能引来恶意举报等不可控因素，如调研中 64% 的商家不愿将明厨亮灶视频授权给任何他人使用。因此，平台对此类举措应以支持、引导为主，推动行业渐进式治理。



图2 美团平台上的明厨亮灶及堂食标签示意

### (三) 调动社会参与，实现多方共治

近年来，《食品安全法》《关于进一步强化食品安全全链条监管的意见》等法规政策多次强调社会共治、协同监管的重要性。遵循这一原则，平台应积极调动公众、外卖骑手等社会力量，以主动举报等方式广泛参与监督，形成多方共治格局。这一模式能节省公共执法资源，以较低成本补充政府主导的食品安全治理体

系，构建政府监管与市场自律协同的治理网络。此外，良好的多方共治体系还需要进行精细的制度设计，提供合理激励，并平衡各方权责，既要激发各方参与意愿，又要防止权力失衡损害其他主体权益。

一是引导骑手参与食品安全治理。外卖配送骑手具有“走街串巷、进店入户”的优势，具有第一时间发现食品安全风险的可能性，是参与食品安全监督的合适人选。不过，骑手群体专业素养存在差异，既需要建立适当激励机制提升监督积极性，并通过专业培训确保监督准确性；也需完善约束机制，防范因个人纠纷或不当逐利导致的过度举报乃至恶意举报。

从经济学角度看，平台引导骑手参与共治属于委托—代理关系，骑手作为代理人掌握较多信息，而平台作为委托人面临信息不对称带来的监管失效和市场失衡风险。因此，平台应平衡激励与约束机制，在合理设置举报奖励的同时，建立分级审核制度，通过平台复核、商家申诉等程序制衡监督权利；同时可探索党建引领，选拔党员骑手作为食品安全监督员，将监督技能培训与职业道德教育结合，既保障监督效能，又维护市场秩序。

## 案例：美团以党建引领骑手餐饮食品安全治理

美团党委联合平台配送部门，在骑手 APP 开通反馈渠道，配送骑手可通过订单评价、举报投诉页面反馈虚假门店、食品安全等问题，平台治理团队收到线索后，筛选有效信息进行核查处置。同时美团在各地组建食安监督员队伍，引导骑手通过“随手拍”形式，及时上报食品安全问题，已在全国 10 个城市试点，累计聘任骑手食品安全监督员千余人。

为保障骑手汇报信息的准确性，各地通过邀请监管部门培训、美团自行培训的方式提升骑手判别能力，重点培养骑手识别“一址多证”等问题的能力，强化对持证经营、食安封签、环境卫生等要素的监督。美团对骑手监督员进行线上线下指导，及时答疑，确保工作质量。各地采取政府奖励与平台激励结合方式，通过适当的物质奖励、职务晋升、荣誉评选等形式激发骑手积极性。



图 3 美团骑手 APP 的举报投诉入口

二是建立消费者投诉监督机制。对消费者参与食品安全治理，平台首先应提供畅通的投诉举报入口和机制，如人工客服和投诉热线。此外，平台可结合“互联网+明厨亮灶”后厨直播，让消费者直观查看外卖门店卫生状况，监督门店经营，并可投诉违规操作等问题。另外，消费者还可通过平台自主设立的纠纷评审机制参与商家监督。

## 案例：小美评审团

2021年，美团推出“小美评审团”功能，平台选拔符合条件的用户组成评审团成员，当外卖商家与消费者产生食品安全、交易争议等方面的纠纷时，可启动申诉程序由评审团进行集体裁决。这种众包式纠纷调解机制引入消费者视角的集体决策，确保了评判过程的中立性，也能维护各方权益。



图4 小美评审团评审页面

#### (四) 强化技术应用，提升治理效能

平台具备海量信息与技术优势，可将自动化、智能化作为技术应用的主要原则，节省人力、物力，提升治理效率。同时，保证技术应用以辅助治理为主，既助力平台履行主体责任，又避免越权干预商户经营。技术应用可与政府监管数据互通、与公众监督互补，构建起“预防—监控—响应”的闭环机制，推动食品安全治理向精准化、可持续方向演进。

平台可将原本环节繁琐、工作量繁重的审核、识别等流程自动运行，体现在资质证照核验、风险商户识别、后厨直播监测等环节。一是平台运用 OCR 技术提取证照关键信息，并与各地监管部门合作或购买第三方服务，接入当地资质数据，交叉比对监管部门数据库，同时识别证照造假行为，实现证照真实性、有效性的自动筛查。二是通过大数据识别高风险商户，结合经营状态、用户反馈等数据自动识别高风险商户，进行线下巡检。三是依托 AI 技术对后厨直播内容进行动态识别，通过图像识别算法实时监测操作规范（如人员着装、卫生状况）、加工流程（如生熟分区、食材存储）等关键场景，自动触发违规行为预警并提示整改。不过，技术的兴起也给平台治理带来了新的挑战，如机器识别准确率不足导致的误判，以及 AI 生成虚假内容的甄别等。平台既要发挥技术的正向作用，也要规避相关风险。

#### (五) 打通产业链条，推动商业创新

平台除了完善负向惩戒治理体系，对食品安全风险进行兜底

防控之外，还应积极探索创新业态，为行业树立标杆。以无堂食外卖集聚经营的共享厨房业态为例，其出现和发展存在合理性：共享厨房不仅能降低单个餐饮商户的投资与经营门槛，还能产生集聚效应，便于原材料采购、餐品配送与食品安全集中管理。但目前市面上的多数共享厨房运营方主要在供应链、基础装修、运营指导等方面提供服务，对食品安全管理制度建设、日常监督等方面存在履职不到位或缺乏管理经验的情况，导致后厨卫生状况不佳、操作流程不规范等问题时有发生。而平台可发挥集中管理的优势，建立标准化操作规范、完善日常巡查机制，提高食品安全治理水平。

## 案例：浣熊食堂

美团经过前期探索，已于2024年孵化“浣熊食堂”集中式外卖厨房品牌，面向无堂食外卖商户，由美团统一提供后厨经营场地，入驻商家负责餐品制作和销售，目前已在北京、杭州等地运营了十余家门店，超过100个餐饮商家加入。

“浣熊食堂”主要通过几项模式创新保障餐饮业透明可追溯。一是供应链保障。美团为入驻商家提供完整的食材供应链服务，并让商家加入供应链管理体系，确保商品质量检验、检疫报告齐全。二是透明化、一体化管理。入驻商家将接入“明厨亮灶”后厨直播，用户可随时查看。针对此类业态过程监管缺失的问题，平台创新推出“食安日记”系统，对外传播商家日常的食安管理动作：商家、店长每天会将进货核验、食材切配、成品制作、场地巡检、整理清洁等环节都上传到食安日记并在线公示，让用户看到每单外卖背后的故事，吃得更加放心。



图 5 浣熊食堂的食品安全保障举措

## 四、结论和建议

当前我国外卖行业食品安全治理模式面临一些挑战，需要完善平台与政府、市场、社会主体的协同治理机制。平台应当明确主体责任，建设全链条管理制度，通过完善声誉机制、进行商业模式创新来正向引导商家提升食安水平，同时调动社会各方力量参与共治，并通过技术应用提升治理效率。

同时，监管部门等主体也可以采取相应举措提升食品安全协同治理水平。一是进一步推动与平台的资质证照、巡检记录、抽检报告等数据互通，拓展技术应用场景。二是通过多种方式助力平台和多方主体参与食品安全治理，如开展骑手、消费者食品安全监督专项培训，颁发官方认可的监督员证书，增强监督员队伍专业性；设立专项资金，对提供重大食安线索的消费者给予物质奖励，激发全民监督积极性；将骑手监督记录、消费者评价纳入商户信用评级体系，作为政府分级监管的补充依据。三是加强对食品安全技术升级、商业创新的指导和支持，对于采购“明厨亮灶”设备等行为，探索给予财税抵扣、资金扶持等奖励，降低推广阻力，主动引导商家提升治理水平。此外，媒体等其他主体也可以共同参与食品安全治理，通过各种渠道进行社会监督与信息反馈，营造食品安全共建共治共享的良好氛围。

美团研究院 朱戈 刘佳昊 刘帅 张琳