



法治日报  
星期五  
2025年12月12日

# 法治政府

05  
专刊

编辑/李立娟  
美编/李晓军  
校对/张学军

LEGAL DAILY

## 破解“幽灵外卖”及配送员权益保障不足等难题

# “新国标”为餐饮外卖平台规范竞争划底线

### 新政解读

□ 本报记者 万静

为切实解决外卖行业存在的“幽灵外卖”、非理性竞争,以及配送员权益保障不足等重点问题,近日国家市场监督管理总局对外发布了推荐性国家标准《外卖平台服务管理基本要求》(以下简称《基本要求》)。

《基本要求》规定了外卖平台服务管理的总体要求,包括商户管理、价格行为、配送员权益保障、消费者权益保护,以及投诉、申诉及处置等要求,适用于餐饮外卖平台的服务管理。

#### 立足实际回应突出问题

今年以来,市场监管总局针对外卖行业非理性竞争问题,多次约谈相关外卖平台,明确要求平台企业严格遵守法律法规,落实主体责任,维护市场公平竞争秩序。在此背景下,市场监管总局充分发挥标准化在明确市场规则、规范行业发展方面的引领作用,按照“急用先行”的原则,指导全国平台经济治理标准化技术委员会研究制定了《基本要求》国家标准,同步推动外卖平台深化整改。

据市场监管总局网络交易监督管理局副司长王丹丹介绍,《基本要求》立足行业实际,针对外卖行业存在的突出问题予以回应。具体包括:

聚焦平台内商户管理,强化主体责任落实,通过规范商户入驻审核,加强日常运营管理以及推进“互联网+明厨亮灶”等方面内容,引导外卖平台切实履行食品安全主体责任,守护消费者“舌尖上的安全”。

聚焦平台收费与促销行为,强化竞争秩序规范,通过明确平台收费规则及促销活动管理等要求,引导外卖平台简化收费项目、规范促销行为,营造公平有序的市场竞争环境。

聚焦平台用工管理,强化配送员权益保障。围绕劳动报酬、工作时长和社会保障等方面,提出优化配送规则,保障劳动收入以及降低劳动强度等规定,助力配送员权益保障。

聚焦平台内争议处理,强化协商机制建设。引导平台建立完善消费者权益保护体系,完善消费者、商

#### 核心阅读

《外卖平台服务管理基本要求》规定了外卖平台服务管理的总体要求,包括商户管理、价格行为、配送员权益保障、消费者权益保护,以及投诉、申诉及处置等要求,适用于餐饮外卖平台的服务管理。



户、配送员等多元主体投诉机制,畅通投诉举报与异议反馈渠道,主动接受社会监督。

市场监管总局标准技术管理司二级巡视员蔡彬表示,标准是经济活动和社会发展的技术支撑,是国家基础性制度的重要方面,运用标准化手段推进平台经济治理,是提升治理效能,实现穿透式监管和平台自我提升,推动行业高质量发展的有效手段。为此,市场监管总局批准成立全国平台经济治理标准化技术委员会,主要负责全国平台经济治理的基础通用、平台管理、平台服务、技术应用、数据管理、重点治理场景等领域的标准化工作。《基本要求》是该委员会研制的首项国家标准,自9月下旬公开征求意见以来,受到了社会各界广泛关注,该项标准的出台,为平台经济治理标准化工作提供了宝贵经验。

#### 压实责任严查“幽灵外卖”

作为广大消费者都关心的话题,“幽灵外卖”这个网络餐饮领域的突出风险点,《基本要求》是如何对此进行规制的呢?

对此,王丹丹向记者介绍,《基本要求》提出压实平台主体责任,进一步推动解决“幽灵外卖”等问题,维护消费者的合法权益。详细规范内容包括:

加强商户入驻管理。平台应设置专门的团队和人员,通过人工或者技术手段对商户提供的信息进行审核,除要求商户提供相应证照信息外,还要审核商户实际经营环境,对符合条件的商户要标注“堂食”字样。如果不符合入驻条件,则不能上线经营,并且在必要的情况下平台要采取相应措施。

强化运营管理。平台要公示商户有效的经营资质,充分保障消费者知情权。要加强食品安全风险识别,当出现客诉集中,实际经营地址与登记地址不一致等情况时,需要进一步核实信息并且采取相关措施。

推进“互联网+明厨亮灶”。一方面,商户应积极配合实施“互联网+明厨亮灶”,通过视频监控联网,将餐饮食品加工制作的关键过程实时公开;另一方面,也鼓励平台为商户实施“互联网+明厨亮灶”提供相应的支持。

此外,对于许多中小餐饮商户反映的参与“满减”“折扣”等促销活动,“不参与就没流量,参与了就亏本”等热点问题,《基本要求》也进一步细化了相关要求,规范平台促销行为。《基本要求》区分了“平台价格促销”与“商户价格促销”两种促销方式,明确提出平台价格促销相应成本应当由平台自身承担,不能通过推广工具捆绑,临上调服务收费等方式,将促销活动成本变相转嫁给商户或者配送员。

保障商户经营自主权。根据《基本要求》规定,平台不能通过各种方式强制或者变相强制商户参与促销活动;平台不能干预参与活动商户的自主定价权,要求商户开展低价促销。同时,对未参加平台促销的商户,平台也不能采取降低自然搜索排序,限制流量等行为对其经营活动进行限制。

引导平台理性竞争。《基本要求》提出平台要规范竞争行为,不能将商户对消费者提供的补贴作为平台补贴,对外宣传超大补贴体量吸引用户;也不能

采取隐藏部分费用,宣传“零元购”等夸张标签、过度重复推送等手段开展营销活动;更不能出现扰乱市场价格认知与正常秩序的行为。

#### 优化算法保障配送员权益

《基本要求》对于外卖配送员等新就业形态劳动者的权益保障也给予了充分的关注。据中国标准化研究院副院长戴新华介绍,外卖配送员作为新就业形态劳动者的典型代表,面临着劳动时间长、工作强度大等问题,《基本要求》从多方面提出相关要求:

优化平台调度算法。平台要综合考虑路况、天气、配送难度等因素对调度算法进行优化,科学规划配送路线,因商户出餐慢等情况导致超时的订单,平台应对该订单以及受其影响的其他订单进行“补时”,以缓解配送时间紧张带来的压力。

加强用工合作企业管理。用工合作企业在配送员劳动报酬分配、社会保障、职业关怀等方面应承担相应责任,涉及配送员重大利益的管理规则发生变化时,用工合作企业应充分听取平台、工会以及配送员代表的意见,多方协同保障配送员权益。

保障配送员劳动收入。外卖平台、用工合作企业应不断完善与配送员工作任务、劳动强度相匹配的劳动报酬分配机制。配送员在法定节假日、恶劣天气等情形下工作的,平台、用工合作企业要发放补贴或工作补助。

保障配送员休息权。外卖平台、用工合作企业应科学确定配送员的劳动时间和劳动强度。平台要合理设置配送员接单时长,建立疲劳提示机制;同时不得通过冲单奖励等方式强制或变相强制配送员超时劳动,切实保障配送员休息权。

北京是外卖消费的重要市场,日均订单量约350万单,外卖市场活跃。北京市市场监督管理局党组成员、副局长周小丰表示,《基本要求》直指当前外卖行业的核心痛点,比如平台收费不透明,外卖骑手权益保障不足等问题,让治理有据可依,为北京的平台经济治理提供了科学统一的规则。北京市市场监督管理局将推动《基本要求》融入常态化监管,把国家标准的核心内容,融入对平台企业的合规评价体系,持续推动标准有效实施。对于标准中明令禁止的行为加大监管力度,确保标准“长出牙齿”。

## 惠企政策从“企业找上门”到“A送上门” 荆州江陵以高水平法治护航高质量发展

□ 本报记者 何正鑫  
□ 本报通讯员 龚潇涛 文心竹

“我正愁怎么找技改补贴政策,打开企业服务平台一看,AI直接把适配的补贴申报指南推过来了,连需要准备的材料都标得清清楚楚!”近日,湖北省荆州市江陵县某汽车零部件企业负责人感慨道。

不久前,湖北省荆州市江陵县凭借这份“江陵服务”成功入选第三批全国法治政府建设示范地区名单。

根据中共湖北省委全面依法治省委员会办公室工作部署,2021年,中共荆州市委全面依法治市委员会办公室印发工作方案,明确坚持全面推进、重点突破、注重特色的思路,动员组织全市各地各部门积极参加法治政府建设示范创建活动。四年多来,江陵县委、县政府把法治政府示范创建作为“一号工程”,将法治打造成最具穿透力的核心竞争力,走出了一条县城法治政府建设的特色路径。

“企业享受的AI政策服务,正是清单里‘加快数字江陵建设’任务的落地。我们以开展法治政府示范创建为契机,推动百余条惠企政策从‘企业找上门’变成‘AI送上门’,让政策红利精准滴灌到市场主体。”江陵县司法局党组书记、局长邓磊说。

走进江陵县政务服务中心,1955个政务服务事项全部集中办理,过去需要跑多个部门的业务,如今在这里就能“一站式”搞定,更让企业省心的是“四减”提效:申

请材料压缩64.1%,办理时限缩短89.8%;原本要半个月的审批,现在最快1天就能办结;企业跑办次数减少87.6%,大部分业务实现“网上办、掌上办”;审批环节减少83.5%。

为了让服务更贴近企业需求,江陵县政务服务中心还推出多项服务机制,从“马上办”到“帮代办”,再到“法律服务店小二”常驻现场,常态化为企业开展“法治体检”。近一年服务企业300余家,解答法律咨询1000余次。

此外,江陵县还整合了市场监管、生态环境等五大领域的执法力量,全面推行行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”,让每一次执法都有迹可循。为推动执法人员规范执法,江陵县司法局还联合纪委监委、检察院建立问题线索移送机制,定期开展案卷评查,近四年评查220余件执法案件,发出76份监督建议书。

在推进矛盾纠纷化解方面,江陵县建成“一站式”人民调解中心,组建劳动争议、婚姻家庭,知识产权等10个专业性调解委员会,形成“专业人管专业事”的调解矩阵。不管是邻里间的宅基地矛盾,还是企业间的合同纠纷,都能在这里“一站式”受理、“一揽子”调处。

“我们将继续深化法治领域改革,进一步优化法治营商环境,让法治成为这座县城最显著的特质、最持久的发展优势,也为法治湖北、法治中国建设提供更多可复制、可推广的‘县城样本’。”中共江陵县委全面依法治市委员会办公室主任、县委常委、政法委书记欧阳春说。

## 本溪清减逾四成涉企行政检查事项

□ 本报记者 张国韩 韩宇

“近年来,本溪市从政府立法、行政执法监督、公共法律服务、法治宣传等多个方面共同发力,推动法治政府建设工作取得明显成效,为经济社会高质量发展提供了有力法治保障。”近日,辽宁省本溪市司法局相关负责人向记者介绍说。

今年5月,本溪市司法局对政协委员提出《关于推动法治政府建设的提案》及时办理答复,得到了本溪市政协委员的充分肯定。

围绕加快法治政府建设,打造法治化营商环境,本溪市对本市现行有效的45部地方性法规和51部政府规章进行全面审查,对本市现行有效的行政规范性文件进行清理,废止6件,修订1件,确认失效3件。

针对建立包容审慎、稳商助商的行政环境,本溪多部门联合制发《关于进一步规范涉企行政执法行为持续优化营商环境保障企业发展的工作办法(试行)》,明确规定行政执法“九应当、九不得”工作举措。在全市范围设立17家市级行政执法监督企业联系点,由联

系点企业协助行政执法监督部门共同开展涉企行政执法监督工作。开展规范涉企行政执法专项行动,积极构建营商环境联动机制。创新开展涉企行政检查事项“清、并、减”工作,清减检查事项98项,清减率达44.5%。

为全方位提供优质高效公共法律服务,本溪市持续多年组织律师、基层法律服务工作者深入企业,为企业提供生产经营管理等方面法律服务。依托公共法律服务智慧平台“法·智”本溪”,提供“足不出户、一键直达”的便民服务,今年以来点击量累计达3万余次;开展“12348”法律护企呼台”活动,服务企业45件次。

深入推进“公民法治素养提升行动”,本溪市于2024年4月在全省率先启动“公民法治素养提升行动”,全市涌现出“本溪普法”新媒体、“枫帆”营商法治服务中心等五大特色普法品牌,以“本溪普法”新媒体普法品牌为成立,成立全省首家地级市“本溪普法新媒体工作室”,创作《法档故事》《法在身边》微短剧70余部,推出“学用民法典”专栏,发布解读案例60件,形成“指尖上的普法阵地”。

### 慧眼观察

□ 张晓君

加快高水平科技自立自强、引领发展新质生产力,是党的二十届四中全会立足新的历史方位,着眼中国式现代化全局作出的重大战略部署。深刻领会全会精神要义,准确把握知识产权法治建设服务新质生产力发展的战略意蕴,核心要求与实施路径,对于推动高质量发展、建设社会主义现代化强国具有重大而深远的意义。

#### 深刻领会战略意蕴

知识产权制度是推动知识经济发展的基本制度。历史表明,人类社会重大进步始终伴随核心生产要素变革与对应产权制度确立。农业文明依托土地产权,工业文明植根资本产权,当今世界,知识与信息成为关键的生产要素。知识产权法治建设通过制度化的产权安排,赋予创新者排他性权利,为高投入、长周期、高风险的原创研发提供稳定收益预期与法治保障。

知识产权法治建设是培育新质生产力的重要制度基石。强化知识产权法治建设,本质上是技术突破配置法治引擎,为要素优化扫清制度梗阻,为产业升级铺设规范轨道。作为关键的制度供给,知识产权法治通过明晰权利归属、规范利益分配,构建起激励原始创新的稳定规则环境;作为重要的技术枢纽,知识产权法治通过强化成果保护、畅通转化渠道,推动创新成果转化,为产业升级注入持续动能。

#### 准确把握核心要求

党的十八大以来,我国高度重视知识产权保护工作。在世界知识产权组织发布的《2025年全球创新指数报告》中,我国排名提升至第10位,拥有的全球百强科技集群数量达到24个,连续三年位居世界各国之首。然而,从知识产权大国迈向知识产权强国,我国仍面临知识产权整体质量效益还不够高,高质量高价值知识产权偏少,知识产权法治能力难以应对新业态、新发展风险等问题。必须从新发展阶段要求出发,树立系统性治理思维、构建全链条治理格局,正确处理国际合作与竞争、私权保护与公益维护等关系。

协调知识产权国际合作与国际竞争。在经济全球化、全球产业链高度交织背景下,知识产权保护早已成为构建全球创新链、价值链、供应链稳定性的基础性制度,无论是世界贸易组织框架下的TRIPS协议(即《与贸易有关的知识产权协议》),还是世界知识产权组织的条约体系,均体现了知识产权规则是国际公共秩序的重要组成部分。应当以“人类命运共同体”理念为价值指引,坚持开放包容、平衡普惠原则,妥善处理国际合作与竞争之间的博弈关系,在全球知识产权治理中坚持共商共建共享。

平衡知识产权私权保护与公益维护。知识产权具有私人财产和公共财富的双重属性,既体现权利人对智力成果的专有支配与收益期待,又在本质上属于社会全体可共享的公共知识资源。新时代加强知识产权法治建设,应突破传统知识产权作为私权保护的单一取向,既严格保护知识产权,又防止知识产权保护过度“私有化”导致创新资源垄断、公共利益受损,确保公共利益和激励创新兼得。

#### 扎实推进实施路径

以高水平知识产权法治建设赋能新质生产力发展,必须发挥法治的系统性、稳定性优势,推动法治建设贯穿知识产权创造、运用、保护、管理、服务全链条。

完善知识产权法律法规体系,增强制度供给的及时性与有效性,加快推进大数据、人工智能、基因技术等前沿领域问题立法研究。修订完善专利、商标、著作权等基础法律,加大对重复侵权、恶意侵权的惩罚性赔偿力度,显著提高侵权违法成本。完善成果转化、知识产权金融等制度,破除转化障碍、激活市场价值。完善与反垄断法、反不正当竞争法等法律的衔接,依法规制专利滥用、恶意诉讼等权利滥用行为,维护公平竞争的市场秩序。完善知识产权立法域外适用制度,鼓励地方因地制宜开展知识产权综合立法。

加强知识产权法治协同,健全跨部门、跨区域的共治机制。在发挥司法保护主导作用的同时,强化行政保护的效率优势,推动司法、行政、仲裁、调解的有机衔接,构建大保护工作格局。实现信息互通、线索移送、联合惩戒。强化行政执法能力建设,依法科学配置和行使有关行政主管部门的调查权、处罚权和强制权,针对重点产业、关键环节开展专项整治。大力发展仲裁、调解等非诉讼纠纷解决机制,推动行业自律与知识产权保护联盟建设,创新集预警监测、维权援助、信用评价知识产权保护预警与维权援助平台。

参与全球知识产权治理,贡献具有中国特色的制度理性与治理智慧,应更加主动参与条约解释、制度谈判和标准制定,在数字经济、人工智能等新兴领域发出“中国声音”,通过推动国际规则在技术许可、专利池、绿色技术传播等领域的改革创新倡导知识共享,推动全球知识产权治理体制向着更加公正合理方向发展。

(作者系西南政法大学教授)

## 以高水平知识产权法治建设服务新质生产力发展

## 北京朝阳“网红炒饭”由流动摊贩变持证上岗

□ 本报记者 徐伟伦

市井的活力,需要包容;城市的秩序,呼唤规范。流动摊贩管理,成为一道检验精细治理水平的法治考题。

近日,记者从北京市朝阳区政协委员会了解到,今年以来,北京市朝阳区在规范行政执法法专项治理中,秉持“精准执法、跟进帮扶、协同治理”的理念,直面企业与群众的合理诉求,创新推出“柔性执法+疏导结合+协同保障”治理模式,推动流动摊贩从街头游商向合法经营转型,用“服务型执法”书写民生答卷。

朝阳区团结湖街道,网红流动摊贩“小广”东猛火炒饭”备受群众喜爱,但存在诸多经营不规范的地方。对此,团结湖街道综合行政执法队摒弃“一罚了之”的常规处理模式,坚守规范执法底线的时间向前一步,通过面对面说服教育,点对点指导约谈,向摊主阐明合法经营的长远价值与无证经营的安全隐患,用耐心化解对立情绪,用真诚搭建沟通桥梁。

事实上,“网红炒饭”经营不规范主要源于“缺场地、缺资质”。对此,团结湖街道主动发挥桥梁纽带作用,匹配辖区内具备合法资质与闲置场地的



今年以来,安徽省淮北市杜集区深化商事制度改革,全面推行个体工商户注册登记智能审批,办事群众利用智能自助审批系统设备,通过名称自主申报、设立登记、电子签名等一体自助服务功能,实现个体营业执照自助办理,智能“秒办”。

图为近日,在杜集区政务服务中心市场监督管理登记窗口,工作人员引导群众利用个体登记智能自助审批一体机快速办理营业执照。

本报通讯员 李鑫 朱洪波 摄