



法治日报

星期五
2026年8月14日

法治政府

05
专刊

编辑/蒋超东
见习编辑/王策
美编/李晓军
校对/李景红

LEGAL DAILY

市场监管总局试点推行网络餐饮电子证照核验应用

为“幽灵外卖”构建起“电子围栏”

热点关注

□ 本报记者 万静

近年来，网络餐饮蓬勃发展，惠及民生。然而类似“幽灵外卖”等乱象，以其虚拟、跨区域特性，给食品安全监管带来诸多挑战。为此，国家市场监督管理总局深耕智慧监管、科技赋能，试点推行网络餐饮电子证照核验应用，向外卖平台发送电子经营资质，打破外卖平台与监管部门之间的数据壁垒；规定外卖平台获得外卖商户的电子经营资质前，必须由外卖商户的法定代表人通过人脸识别技术完成实名认证，确保授权主体身份真实、意愿有效，全力推进网络餐饮食品安全现代化治理。

切断“带病入网”路径

网络餐饮已成为大众日常生活“刚需”。今年4月，市场监管总局查处7家电商平台“幽灵外卖”系列案，共处以罚没款35.97亿元。这是食品安全法施行以来面向外卖平台开出的最大金额罚单。仅此案中涉及的蛋糕类“幽灵店铺”就多达6.7万余家。可以说，“幽灵外卖”已成为当前网络餐饮领域最大的“毒瘤”。

“幽灵外卖”本质是无资质、无固定场所的不法经营者，通过资质造假、套用许可、地址虚构等手段，在外卖平台伪装成正规商家营业。“幽灵外卖”的出现给食品安全带来了前所未有的挑战。

市场监管总局食品安全总监孙川介绍，在网络餐饮领域创新应用电子证照核验，成为近期市场监管总局治理“幽灵外卖”问题的“新药方”。具体做法如下：

打破数据壁垒，让无证、假证无所遁形。通过监管部门直接向外卖平台发送电子经营资质，打破外卖平台与监管部门之间的数据壁垒，实现资质信息“一源核验，双向校准、即刻反馈”，切实阻断虚假、失效资质“带病入网”的路径。

通过实名认证，让借证、冒用无处藏身。外卖平台获得外卖商户的电子经营资质前，必须由外卖商户的法定代表人通过人脸识别技术完成实名认证，确保授权主体身份真实、意愿有效。

依靠数据互核，让“人盯照片”升级为“数据盯风

核心阅读

实施电子证照核验应用，能够有效阻断商户未获资质、借用冒用他人资质或者使用伪造、过期注销等问题资质入网，督促外卖平台当好守门员，把好第一关。



险”。以数据直连为刚性约束，将传统“人盯照片”监管升级为“数据盯风险”的智能模式，让网络餐饮食品安全监管进入智能时代。

推行统一公示，让消费者一目了然。通过公示电子经营资质，做到公示样式、清晰度等全部统一，避免证照图片模糊不清、颜色失真、遮挡不全等问题，确保证照信息完整、规范、可溯。

借助坐标比对，让餐食制作地点一清二楚。外卖平台可以通过自动抓取电子经营资质上的经营场所，构建“电子围栏”，与外卖商户提供的餐食制作地址、骑手实际取餐地址进行三重坐标比对，切实消除委托他人加工制作等违规转单问题。

实现监管模式重塑

今年上半年，市场监管总局出台《网络餐饮服务经营者落实食品安全主体责任监督管理规定》（以下简称《管理规定》），通过专项整治利剑出鞘，典型案例全网曝光，违法行为顶格严惩，打出一套“制度保障+铁腕治理”的组合拳。然而外卖平台实质性审查不到位导致的“幽灵外卖”依然存在，推广网络餐

饮电子证照核验应用，就是让科技赋能监管，进一步压紧压实外卖平台资质核验主体责任。

据市场监管总局餐饮食品司司长李晶介绍，《管理规定》明确，外卖平台应当对外卖商户进行实名登记，并且至少每六个月核验更新一次，保证相关信息与实际相符。实施电子证照核验应用，能够有效阻断商户未获资质、借用冒用他人资质或者使用伪造、过期注销等问题资质入网，督促外卖平台当好守门员，把好第一关。

《管理规定》明确，外卖平台应当建立健全智能监测等工作机制，通过技术监测等方式加强对网络餐饮服务活动的风险识别。实施电子证照核验应用，相当于给外卖平台装上了24小时不眨眼的哨兵，能够实时比对新增入网商户经营资质情况，也能够及时发现平台存量商户证照异常、地址异常等问题，做到风险早预警，问题早处置。

《管理规定》明确，外卖平台发现外卖商户存在食品安全违法行为的，应当及时制止并根据平台规则采取搜索降权、限制流量、关闭账号等处置措施。实施电子证照核验应用，能够将监管部门监督检查发现的问题与外卖平台及时共享，督促外卖平台对问题商户进行精准识别与强制清理，实现入网商户的动态净化。

孙川指出，实施电子证照核验应用这项工作不是简单的“技术嫁接”，而是监管模式的重塑，具体来讲，实现了三个创新转变。

从“事后救火”向“事前防火”转变。过去发现幽灵外卖，很多时候是靠消费者投诉举报，现在通过电子证照在网络餐饮领域的核验应用，不法商家经营资质图片伪造得再真，也没办法通过审核，能够从源头进行管控。

从“人海战术”向“智能模式”转变。面对百万级别的外卖商户和网络餐饮日均上亿单的海量交易，以往平台采用传统的人工核验方式漏管失管风险很大。现在，得益于电子证照具有不可篡改、高度防伪等特点，通过监管部门与外卖平台进行数据对接，直接将电子证照推送给外卖平台并公示，实现了“验明真身”的自动化、智慧化。

从“单打独斗”向“协同共治”转变。打击“幽灵外卖”最关键的是外卖平台要严格落实资质核验的主体责任。市场监管部门为外卖平台提供了真实有效的电子经营资质，不仅缩短了外卖平台的核验时间，

还大大提高了核验效率，为进一步压紧压实外卖平台食品安全主体责任提供了现实路径。

持续提升监管效能

今年5月26日，上海上线了首个网络餐饮电子证照核验应用。截至目前，上海的网络餐饮电子证照核验试点工作有序推进。

据上海市市场监管局副局长王琳介绍，网络餐饮电子证照核验应用的核心是搭建政企数据交互接口。上海市市场监管局依托“电子营业执照”系统，在一个月内完成了核验应用开发，并向平台开放数据接口，同步指导平台完成企业侧的接口改造，打通了监管部门、网络餐饮平台、入网餐饮商户之间的数据壁垒。平台将入网餐饮商户提交的基本信息与“电子营业执照”系统开展信息比对，异常信息将被系统自动拦截，杜绝虚假信息过关。核验通过后，在获得入网餐饮商户法定代表人授权的情况下，可以直接调用电子证照进行线上展示，电子证照加注核验时间、调用平台等水印信息，体现入网经营的真实意愿。截至目前，平台运用电子证照核验应用共完成新入网商户展示电子证照5000余户次。

据市场监管总局科信司副司长李峥介绍，下一步推进网络餐饮电子证照核验试点，市场监管总局将重点抓好三方面工作：

紧紧围绕网络餐饮证照虚假、资质失效、公示不规范、审核不严格等突出问题，聚焦入驻核验、自主授权、水印公示、溯源监管等核心刚需，打造轻量化、易操作、高适配的核验应用。应用场景要兼顾平台运维、商户操作、监管履职实际，简化操作流程，降低平台对接、商户使用门槛，优先保障风险拦截，亮证公示等实战功能落地，避免重复建设轻实效。

持续打通监管部门、外卖平台、入网商户三方数据通道，统一数据归集、核验、更新标准，常态化开展数据清洗纠错，搭建权威统一的商户资质数据库。

以监管业务需求牵引技术开发，业务部门梳理资质核验、风险处置、执法督导全流程规则，明确监管标准；技术部门针对性优化实时比对、授权校验、水印存证等技术能力，把监管要求嵌入系统全流程。依托技术实现入驻关口前移，证照自主授权、公示全程留痕，问题溯源可查，形成“事前拦截、事中公示、事后溯源”的闭环，持续提升网络餐饮智慧监管整体效能。

慧眼观察

□ 田家硕

具身智能正成为我国培育未来产业的重要方向，其应用场景从工业领域向日常生活、医疗、救灾等领域延伸，日渐融入百姓生活，成为提高人民生活品质的重要支撑。“十五五”规划提出，“充分发挥数智技术和数据要素对丰富人民生活、改善民生福祉的作用”。具身智能进家庭既涉及技术应用又涉及技术治理，安全是具身智能便民利民的前提条件与必要条件，是技术治理的重要目标，而法治则是安全的重要保障。

既有法律构筑了具身智能安全保障的基础制度框架

就保障具身智能安全进家庭的制度供给而言，我国已形成由民法典、个人信息保护法、网络安全法、数据安全法、产品质量法、消费者权益保护法等法律为支撑的基础制度框架。产品、网络、数据、信息、隐私构成该框架下安全保障的五个主要维度。

产品安全旨在保证工业产品符合相应标准和要求以保障人体健康和人身、财产安全。产品质量法规定产品质量不应存在危及人身、财产安全的不合理危险，而消费者权益保护法则规定消费者享有安全、财产安全不受损害的权利。

网络安全旨在通过采取必要措施防范对网络的攻击、侵入、干扰、破坏和非法使用及意外事故。网络安全法构建了网络运行安全、网络信息安全、监测预警与应急处置等制度，为涉及网络的相关活动提供规范依据。

数据安全旨在通过采取必要措施确保数据处于有效保护和合法利用的状态以及具备保障持续安全状态的能力。数据安全法为收集、使用数据的行为提供规则约束，且规定建立数据分类分级保护等一系列制度或机制维护数据安全。

信息安全旨在保障自然人信息免受非法处理以保障个人信息权益。个人信息保护法规定了处理个人信息的依据、方式、范围等，并明确了个人信息处理者的义务与责任。

隐私安全旨在保障自然人的隐私免受刺探、侵扰、泄露、公开等方式的侵害。民法典明确保护自然人的隐私权，将隐私权作为人格权的一部分，且明确列举了除法律另有规定或者权利人明确同意外任何组织或者个人不得实施的行为。

日新月异的具身智能给既存制度持续带来挑战

具身智能的技术逻辑突破了传统智能终端按照预设程序执行指令的运行模式，自主生成行动方案的智能决策能力使其具有一定程度的不确定性，从而对既有制度形成新的挑战。

在产品安全领域，危险来源已不再局限于机械结构缺陷，而体现为硬件、软件、算法与数据共同作用形成的综合风险。面对“算法导致的动态风险”，传统的以产品缺陷认定为中心的安全责任体系可能存在认定困难。

在网络安全领域，安全风险不仅表现为信息系统受到攻击，还可能进一步表现为现实空间中的物理风险。面对“网络攻击—算法控制—物理伤害”的新型风险链条，传统的网络安全制度难以有效覆盖。

在数据安全领域，智能决策所依赖的数据的质量直接影响输出结果，数据污染、数据篡改或数据偏差均可能导致决策错误。面对数据影响智能决策的系统性风险，传统的以防范数据滥用与泄露风险扩展为主旨的数据安全制度难以有效回应。

在信息安全领域，具身智能持续处理大量信息，而智能决策又颇具自主性。传统个人信息保护制度主要关注信息收集与使用行为，而具身智能在自主处理信息时可能绕过法律规定与使用者同意的界限。

在隐私安全领域，具身智能对私密空间具有持续感知能力，其隐私安全风险明显高于其他机械产品或网络应用。构成自然人隐私的内容难以被具身智能悉数识别，并且将保护隐私权的法律规定转化为对具身智能的行为约束存在困难。

通过多层次的规则完善对挑战进行有效因应

面对技术带来的挑战，既有基础制度框架无法完全满足技术治理对制度供给的需求。因而，须通过持续丰富、改进规则来完善具身智能安全进家庭的制度供给。

就制度供给的完善路径而言，立法、修法是必要之策。但是，法律应具有较强的稳定性，立法、修法程序相对严格且长期，这意味着立法、修法不宜贸然或频繁进行。因而，除了在时机成熟的情况下立法、修法外，统筹推进其他规则或标准也尤为必要。通过完善行政法规，部门规章等位阶低于法律的规则，提高制度供给效率。通过完善法律解释，增强既有制度的适配性。通过完善技术标准，实现安全风险的事前预防。

完善行政法规、部门规章等位阶低于法律的规则并丰富技术标准是当前我国规则因应的主要方法。例如，《网络数据安全管理条例》规定：提供生成式人工智能服务的网络数据处理者应当加强对训练数据和训练数据治理活动的安全管理，采取有效措施防范和处置网络数据安全风险。又如，《生成式人工智能服务管理暂行办法》规定：生成式人工智能服务的提供者应当在其服务过程中，提供安全、稳定、持续的服务，保障用户正常使用。再如，《网络安全法》规定：生成式人工智能安全分类分级方法等技术标准陆续制定，为规则在技术层面的落实提供了更为细致的准则。

综上所述，对于具身智能进家庭的安全命题，我国法律已构建了基础制度框架，配套行政法规、部门规章也持续丰富，为技术治理提供了重要规则支撑。同时，具身智能的飞速发展不断创造新问题，对规则的有效因应提出了新要求。这既要求规则在实施过程中适当平衡严谨性与灵活性，也要求通过持续完善规则不断回应新问题。唯有统筹发展和安全，不断提升技术水平与法治效能，才能使具身智能增进民生福祉的作用充分持续发挥。

（作者系西南政法大学国际法学院博士研究生）

具身智能安全进家庭的制度保障

常晟：笃学砺能，做复议战线实干尖兵

行政复议先锋

□ 本报记者 马利民

一身戎装淬初心，七载复担使命。

从军营转业投身司法行政事业，四川省成都市司法局行政复议处副处长常晟扎根行政复议一线以来，凭借过硬专业本领破解各类疑难积案，累计办案1300余件，涉案总金额近10亿元。2025年，常晟作为全国行政复议行政应诉工作表现突出个人受到通报表扬。七年来，他以学立身，以初政坚，以情为民，在一件件复议案件中践行“复议为民”的不变誓言。

以学强基传薪火 淬炼复议专业“硬本领”

2019年，常晟刚转业到成都市司法局时，面对陌生的法言法语、复杂的办案程序，也曾感到焦虑。但军人骨子里不服输的韧劲，让他没有选择退缩，而是把全部空余时间都用在学习上。他通过国家法律职业资格证书考试，取得法律硕士专业学位。

日夜伏案苦读之下，他快速完成从转业军人到复议骨干的蜕变。先后牵头梳理4个重点领域案件审查要点，完善36种复议文书模板，编写《政府信息公开复议案件实务指引》等，常年赴全市各地授课，同事们亲切称他“常老师”。

“做好复议工作，要多学、多问、多思，既要吃透法律法规，也要结合立法本意，群众诉求梳理逻辑。”谈及提升专业能力的心得，常晟说。

行政复议体制改革后，案件量激增，新人批量到岗，常晟主动扛起“传帮带”重任，独创“123N”工作法，为青年办案提供清晰路径。“1”是一心为民，接待群众常怀同理心；“2”是谦抑申请人，被申请人双向办案效果，既释法安抚群众，也督促行政机关规范履职；“3”是紧盯职权、程序、实体三大审查核心；“N”是针对各类疑难案件深挖政策、精准攻坚，实现政治效果、法律效果、社会效果有机统一。

应届毕业生杜厅樱是常晟一手带出来的徒弟，在他眼里，“常老师不只会教法条，更会教调解思路”。杜厅樱回忆一起征地纠纷，新旧政策衔接引发双方争议，彼此缺乏信任，常晟指导他运用“分头摸排诉求—居中释法明责—搭建对话渠道—面对面协商”分步调解法，层层疏解矛盾，最终促成争议实质性化解。

在常晟悉心指导下，7名青年行政复议骨干累计办案千余件，案结事了率超95%。2人撰写的论文获得全省行政复议优秀论文一等奖，1人在全省行政复议业务技能比武活动中获得优秀奖，1人承办的案件入选全省行政复议服务大局保障民生“十大创新案例”。

以初破局解积案 书写公正法治“真担当”

面对历史遗留、无先例可循的疑难案件，常晟始



图为常晟在办理案件。

四川省成都市司法局供图

终迎难而上，以较真劲头啃下一块块“硬骨头”。

2023年，他主动承接全市首例闲置土地无偿收回争议议案，案涉土地面积23万平方米，出让金额5280万元，双方争议长达14年。行政机关作出《收回国有建设用地使用权决定书》，认为案涉土地构成闲置，决定无偿收回案涉土地使用权，企业认为土地闲置非企业原因。

常晟将相关案卷材料，部委规范性文件，人大答复材料作为攻坚抓手，深入研究闲置土地处置逻辑。白天奔走现场踏勘，泡在城建档案馆翻阅数十年历史档案，夜晚伏案梳理案情，前后与企业、行政机关沟通近百次，手写上万字办案笔记，打磨6版案情分析材料。他查清案涉土地闲置状态，深入分析闲置原因，虽然案涉土地确实处于闲置状态，但规划变更，土地未达到净地状态等原因极大地影响了土地开发；从法定程序到闲置土地认定标准，逐条指出问题，执法记录不全，听证程序存在瑕疵，《收回国有建设用地使用权决定书》内容要素缺失，闲置土地认定事实不清；从企业经营、土地盘活、营商环境多角度释明利弊，反复沟通协调，最终，行政机关撤销原决定，双方同意就用地达成新方案，为企业挽回上千万元经济损失。

该案办结后，针对闲置土地处置中的执法不统一问题，常晟首次从主体、程序、闲置土地认定、矛盾纠纷化解等多方面就成都市闲置土地使用权无偿收回工作的开展制发行政复议建议书，推动相关工作进一步规范，真正实现了“办理一案，规范一片”。

七年来，常晟经手大量疑难案件，单案最高涉案金额达4亿元。面对复杂利益纠葛，他始终坚持依法审查，用严谨细致的办案态度和敢于较真碰硬的责

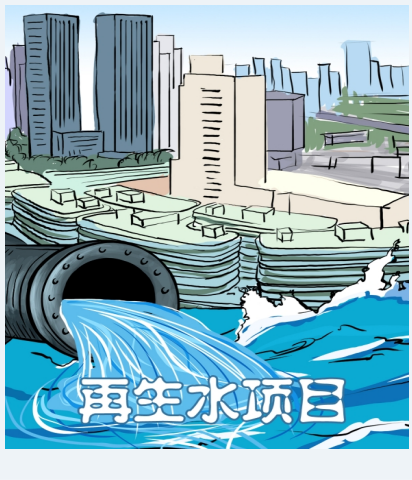
七十六个典型地区再生水利用配置试点工作完成

本报讯 记者刘欣 记者

近日从水利部获悉，全国28个省（自治区、直辖市）的76个典型地区再生水利用配置试点工作顺利完成。经多方评估，试点达到预期效果，各试点城市探索形成一批效果好、能持续、可推广的先进模式和典型案例。试点期间，实施的再生水项目总投资达654亿元，试点城市再生水利用总量由29亿立方米提高到54亿立方米，再生水利用率由26%提高到41%，再生水利用量占用水总量的比例由7%提高到13%。

根据水利部、国家发展改革委、住房城乡建设部、工业和信息化部、自然资源部、生态环境部联合印发的《典型地区再生水利用配置试点方案》，“十四五”期间，各试点城市围绕建立完善再生水利用管理体系，系统构建再生水技术标准体系，出台价格、财政奖补、用水指标配置、水权交易、绿色金融、生态价值转化等激励政策，挖潜再生水补充新增用水需求，改善河湖生态环境，降低工业用水综合成本、节水减排降碳等多重价值，有效发挥其经济效益、生态效益、社会效益。

记者了解到，试点城市围绕优化再生水利用规划布局，加强再生水利用配置管理，扩大再生水利用领域和规模，完善再生水生产输配设施，建立健全再生水利用政策五方面，分类评估总结出10种先进模式，聚焦再生水规划、配置、利用、产输、激励各环节，形成14个成效明显的典型案例，为全国范围内推广再生水利用配置提供了可借鉴的实践经验。



再生水项目