

平台治理应走出“结果中心”困局

——基于“幽灵外卖”问题的反思

吴太轩

【内容摘要】 既有法律法规对于“幽灵外卖”等平台存在的问题的治理多以“结果中心”为导向，过度倚重事后惩戒，因此面临规制滞后、责任虚化和激励错位的困局。鉴于此，亟需推动网络平台治理范式转型，转向侧重于对平台经济领域各市场主体经营行为的持续性治理，即“过程中心”的治理范式。“过程中心”治理范式通过强化全流程的动态监管与风险预防，能够更早识别并阻断各种风险隐患，故能较大程度上弥补“结果中心”治理范式的不足。实践中，可通过构建入网准入的过程性实质核验机制、持续过程性风险监测制度、治理过程的程序商谈机制等制度，为网络平台治理走出“结果中心”困局提供规范依据和实践方案。

【关键词】 平台治理 “幽灵外卖” 结果中心 过程中心 风险预防

【作者】 吴太轩，广西大学法学院教授，西南政法大学竞争法研究中心特聘研究员。
(南宁 530004)

【基金项目】 国家社科基金重大项目“数字经济时代竞争政策定位与反垄断问题研究”(23&ZD076)

所谓“幽灵外卖”，指的是无真实实体门店、无合法经营场所，或者线上所展示信息与实际经营情况严重不符，以虚拟商家形式从事网络餐饮服务的外卖活动。针对“幽灵外卖”屡禁不止的情况，2026年4月，国家市场监督管理总局针对美团等头部外卖平台因未实质审核入网商户资质致六万余家“幽灵店铺”违规上线经营行为，处以罚没款合计金额达35.97亿元。^①2026年5月，乌鲁木齐高新区市场监督管理局通过突击检查，发现月销数千单的网红牛排外卖店实则是无堂食、无真实门店、生熟食材混放的“幽灵作坊”^②……上述案例表明，“幽灵外卖”现象已不再是个别商户的违规行为，其已形成“中介造假—平台形式审核—商家转包接单”的系统性灰色产业链。

近几年，我国一直高度重视网络餐饮的治理，并采取了较多措施，但是“幽灵外卖”现象仍





然屡禁不止，其根源在于传统治理模式对网络餐饮服务平台乃至整个网络平台体系以结果为中心（以下简称“结果中心”）的治理范式。“结果中心”治理范式是指对网络平台的治理在总体治理取向与问责逻辑上以相关结果的发生为导向。换言之，对网络平台的监管触发、责任追究以及绩效评价，均以该网络平台是否发生实害结果（如内容平台有无违法内容传播、电商平台有无不合格商品售出、餐饮平台是否发生食品安全事故等）为首要依据，偏重事后惩戒与运动式整治，而对平台内部的合规流程、算法设计，以及平台内经营者的持续监控等过程性义务履行状况，缺乏常态化的前置约束与过程评估。当下，从平台的治理实践可以看出，“结果中心”治理范式已呈现明显的不适应性，需要转型。

针对如何治理网络餐饮服务以及其他网络平台，学者们主要从平台的生成机理与平台责任、网络餐饮监管模式的反思与改进方向、平台内控体系设计、算法透明与动态核验的常态化监管、过程规制与反身法治理等维度进行了探讨。虽然相关研究在平台守门人义务、对外卖商家的实质审核、多元主体协同共治及穿透式监管等方面进行了较充分的讨论，但仍存在以下不足。其一，多数成果仍停留在“强化平台管理责任”“运用大数据监管手段”的政策性呼吁层面，缺乏以风险管理理论和回应性治理理论为基底的规范性分析，鲜见明确主张从“结果中心”向“过程中心”治理范式转型并作体系化制度展开的论述。其二，对平台内经营者入网准入的过程性实质核验、经营状态持续过程性风险监测等过程性治理规则的构建基本上未触及。其三，对平台治理权运行过程的程序优化亦少有深入论述。鉴于此，本文拟以“幽灵外卖”的法律规制为切入点，对如何破解平台治理的“结果中心”困局进行分析，旨在更加有效地治理网络平台，保护广大消费者的人身和财产权益，进而推动平台经济高质量发展。

平台“结果中心”治理范式的制度表征

随着《网络安全法》《电子商务法》等法律以及《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》等部门规章和其他规范性文件的陆续施行，我国当下已形成较为完整的平台审核、巡查与协助执法的规范群。但是，笔者通过对平台责任问责触发机制、执法重心与司法审查标准三重维度的考察发现，我国对网络平台（包括外卖平台）所采取的治理范式，在总体取向上属于“结果中心”治理范式，其具有如下制度表征。

（一）规范文本中过程义务被结果防止条款遮蔽

我国的一些制度规定了网络平台对平台内经营者的过程性监管义务。譬如，2018年施行的《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》第8条至第10条明确规定，网络餐饮服务第三方平台提供者（即外卖平台）应当对入网餐饮服务提供者（即外卖商家）的食品经营许可证进行实名登记与严格审查核实，建立外卖商家的入网档案，对外卖商家应按期复查并留存记录；第16条至第18条要求外卖平台建立投诉举报处理制度与线下抽查制度。同样，《电子商务法》第27条要求平台应该核验、登记并定期更新平台内经营者的身份信息。从表面上看，上述条文要求网络平台对平台内经营者履行持续性过程监管义务。但是，其对应的罚则规定却呈现出明显的结果导向。譬如，《食品安全法》第131条规定：“违反本法规定，网络食品交易第三方平台提供者未对入网食品经营者进行实名登记、审查许可证……使消费者的合法权益受到损害的，应当与食品经营者承担连带责任。”《电子商务法》第38条规定：“电子商务平台经营者知道或者应当知道平台内经营者销

售的商品或者提供的服务不符合保障人身、财产安全的要求，或者有其他侵害消费者合法权益行为，未采取必要措施的，依法与该平台内经营者承担连带责任。”《电子商务法》第83条亦规定，电子商务平台经营者如果有未对平台内经营者侵害消费者合法权益行为采取必要措施、未对平台内经营者尽到资质资格审核义务、未对消费者尽到安全保障义务三种情形的，承担限期改正、罚款、停业整顿等行政责任。从上述三条涉及平台经营者法律责任的规定来看，均以“未阻止违法结果的发生”作为追究平台责任的前提条件。可见，对网络平台的监管规范在文字表述上虽引入了过程性审核义务，但是责任条款仍表现出明显的结果中心导向，使过程性义务在执法中异化为“形式备案+事后倒查”的配合性要求，而非独立的监管标的。

（二）执法触发与问责平台以违法事实的发生为起点

从2018年至2023年全国市场监管部门对外卖平台的执法实践来看，执法部门的执法基本流程如下：其一，通过抽检、消费者投诉、媒体暗访等途径，发现入网餐饮商家存在无证经营、证照造假或实际经营地址与网上公示信息不符的情形；其二，认定外卖平台未尽到对外卖商家的审核查验义务；其三，依据《食品安全法》第131条对外卖平台处以罚款、下达责令整改通知书或进行行政约谈；其四，必要时开展全市/全省范围的“净网”“清朗·网络餐饮”等网络餐饮专项整治行动。整个过程以“幽灵店铺”已存在并从事餐饮经营活动这一违法事实作为执法部门介入与追究平台责任的前提条件。

此种“发现问题→查处平台→罚没款→限期整改”的线性执法逻辑，使监管资源集中于对“幽灵外卖”等问题的事后处罚与运动式清理，缺乏对平台内经营者的审核算法阈值、持续巡检的抽样比例、异常账户预警模型等外卖平台的内控合规指标的常态化报备、审计与持续监督，是典型的“结果中心”执法取向。由此，便产生了以罚代管、周期性回潮等“结果中心”治理范式的伴生困境。平台在被处罚或专项整顿期间可能会强化对平台内经营者的审核监管，风波过后出于节约成本的考量又会回归形式审查，“幽灵店铺”随之复现。

（三）司法审查以“是否避免损害发生”为根据推定平台过错

在涉及外卖平台违反审核义务的民事侵权诉讼中，法院通常以平台知道或应当知道特定入网经营者的行为违法而未采取删除、屏蔽、断开链接或下架措施，或在监管部门指出其未尽审核义务后仍未改正，作为判断平台存在过错的准据。例如，在多地法院审理的消费者因食用有问题的外卖食品而起诉平台未尽审核义务的案件中，判决书普遍有如下表述：“被告平台在本案投诉/曝光前已建立商户资质上传系统……但涉案商户伪造许可证入驻，平台未能发现，无证据证明平台在知道或应当知道后，仍允许其继续经营，故平台不承担连带责任。”^③反之，如果监管部门已通报违规经营的商户名单，但平台未对这些违规商户下架处理，则可以认定平台存在过错。法院极少就平台内部审核系统的具体设计，如实地核查比例、图像比对技术精度、跨平台证照重复校验机制等进行独立审查。因此，司法实践对《电子商务法》第38条“知道或应当知道”要件的适用，实质上遵循以损害是否因平台不作为而持续发生来推定平台存在过错的逻辑，平台的过程性合规仅作为减轻或免除法律责任的情形被附带考量，而非独立的受审查对象。^④这种取向进一步巩固了“结果中心”治理范式在规范适用层面的惯性。

（四）平台绩效评价偏重消除存量问题而非过程合规水平

从对平台治理绩效评价的情况来看，主管部门对外卖平台治理绩效的通报通常以“下线无证商户多少家”“查处（幽灵店铺）多少家”“受理投诉下降多少”等指标呈现，鲜见公布平台的平



均证照复核频率、实地抽查覆盖率、AI 识假拦截率等过程性合规参数，亦未将后者作为考核平台治理绩效的依据。政策话语中虽长期强调要压实平台主体责任，但平台责任的落实多体现为专项整改、提交自查报告与签署承诺书，未发展出类似金融行业的合规管理评估或欧盟《数字市场法》中对平台守门人义务持续履约情况报告与独立审计的制度安排。

综上，我国以往对外卖平台及其他网络平台的治理虽在规范文本中规定有过程性审核与巡查义务，但平台问责触发往往以平台内发生违法结果为必要条件，执法的重心偏向事后罚款与运动式治理，司法审查则往往以是否避免损害发生推断平台是否存在过错，对平台的绩效评价聚焦于存量问题的消减而非过程合规水平的提高。四者共同构成“结果中心”范式在网络平台治理领域的制度表征。由于平台内经营者违法行为隐蔽性强、难以及时发现，因此平台往往重视形式合规以应付监管部门的检查，忽视算法与规则设计对违法生态的整治作用，对平台内经营者的违法行为的治理效能不佳，无法根治“幽灵外卖”等问题。

平台“结果中心”治理范式的多维困局

我国现行网络平台治理长期依赖“结果中心”治理范式。这种治理范式在算法驱动、多边参与的网络平台治理中，边际效用已明显降低，存在以下三重困境。

（一）规制滞后

在风险社会的背景下，应高度重视对各种系统性风险的事前预防，而“结果中心”治理范式在面对“幽灵外卖”等问题时，因治理滞后、预防效果差，已导致比较严重的社会风险。

1. 信息不对称导致规制滞后

在平台经济领域，存在信息与控制权的高度非对称分布特征。平台企业凭借算法与后台数据库，可以全面掌握入网商户的身份信息、交易流水、货物配送轨迹及用户评价数据，而处于交易末端的消费者仅能看到经平台筛选、排序后所展示的商铺页面，监管机构亦难以实时穿透平台数据壁垒获取在线商铺的完整经营信息。传统“结果中心”的治理范式在建构其逻辑起点时，往往隐含着一个前提假设，即违法行为及其损害后果具有可见性与可归因性，只有食品安全事故以及其他产品质量事件等发生的因果链条清晰、损害结果显性化，方可启动责任追究程序。然而，网络交易所固有的数字虚拟性使这一前提条件从根本上难以成立。

以“幽灵外卖”为例，“幽灵店铺”普遍通过专业刷单、虚构交易流水、雇佣网络水军撰写虚假好评等手段，人为制造高评分、高销量的虚假市场声誉，进而使劣质违规商户在外卖平台评分系统中变为优质商户，直接加剧了阿克洛夫意义上的“柠檬市场”效应，^⑤导致消费者无法通过外卖平台展示的网页信息甄别外卖店铺的真伪与食品质量的高低。更为严重的是，伪造证照入网的“幽灵店铺”可在极短时间内完成上线接单，其可能存在的微生物污染、非法添加致病原材料等食源性健康风险具有高度潜伏性。消费者食用问题食品后，往往因个体差异、疾病潜伏期较长及因果关系难以证明等原因，无法将自身健康受损追溯至特定外卖店铺。此种“时滞正义”使得“幽灵外卖”损害结果的显现严重滞后于违法行为的发生时点，甚至可能因消费者的举证不能而长期隐而不彰。

受此影响，“结果中心”治理范式给外卖平台带来一种“安全错觉”，即只要短期内未发生被查实追责的重大食品安全事故，外卖平台便倾向于推定宽松的形式化审核机制已满足外卖行业的

经营合规要求，从而将降低对外卖商家的市场准入门槛、放弃实地核验视为合理的成本控制策略，而非法律风险的敞口。因此，网络餐饮消费中的信息严重不对称导致外卖平台极易产生“未发现即不存在食品安全事故”的认知偏差。若法律仅以食品安全事故的真实发生作为追责触发条件，将变相纵容平台怠于履行持续性动态监管义务。

“结果中心”治理范式导致的此种认知错觉给平台治理带来了不利后果。不法经营者可借助技术手段不断翻新造假方式，如用 AI 技术合成证照、虚拟定位、跨平台一证多用等，而平台企业的合规响应永远滞后于平台内经营者违规手段的更新。与此同时，监管部门则陷入各种安全事故“案发—曝光—专项整治—再案发”的被动应对循环。

2. 规制滞后导致食品安全风险扩大

“结果中心”治理范式遵循严格的“行为发生—损害出现—责任追究”线性逻辑，该治理范式预设监管部门可以通过事后矫正的方式恢复受损害的市场秩序。然而，“幽灵外卖”等数字时代的新型问题所引发的食品安全风险具有高度潜伏性、瞬时性与弥散性，致使传统“结果中心”治理范式在时间维度上脱节，不能有效阻止食品安全以及其他网络安全风险的扩大。

不同于传统实体餐饮店依托固定物理空间，“幽灵店铺”根植于数字平台的虚拟架构，具备极强的流动性与隐匿性。“幽灵店铺”可利用图像篡改技术伪造食品经营许可证与营业执照，在极短时间内完成外卖平台的入驻审核并上线接单；一旦其引发大规模食源性疾病或遭遇监管部门查处，其无需承担实体餐饮店的租房成本或装修成本等前期成本，仅需注销原有账号、变更经营主体信息，即可在数小时内改头换面继续违法经营。在此种意义上，对“幽灵外卖”的“结果中心”治理范式往往沦为一种事后的仪式性惩罚。当监管部门介入并对外卖平台或外卖商户施加处罚时，食品安全事故所造成的损害后果已然发生且不可逆转，受害消费者的健康权益已遭受实质性侵害。是故，对“幽灵外卖”的治理若仅依赖事后追责，则无法回应风险预防的基本要求，因为“许多损害一旦发生即不可逆转”。^⑥此种治理迟滞不仅无法阻断“幽灵外卖”所引致的食品安全事故风险，反而变相激励了“幽灵外卖”商家的投机心理——既然食品安全事故的违法收益归于己方，而损害后果可通过在外卖平台上注销身份实现责任逃逸，那么作为理性经济人的外卖商家自然会选择继续冒险提供不合格的食品。

此外，“结果中心”治理范式忽视了数字时代风险传播的乘数效应。传统物理空间的食品安全事故的影响范围相对有限；而依托平台算法推荐机制，一家“幽灵外卖”可能在短时间内获得数万次曝光，导致其引发的食品安全风险呈指数级扩散。当监管部门试图通过结果责任实施威慑时，违法的“幽灵店铺”早已携可观利润离场，仅留下公共信任危机与高昂的社会治理成本。因此，这种基于工业时代商户具有物理边界而建构起来的治理范式，在应对数字时代流动性特征明显的“幽灵店铺”时，必然陷入治理低能的局限。

（二）责任虚化

从法学视角观之，“结果中心”治理范式的有效性建立在清晰的因果关系和可追溯的责任主体之上。然而，平台经济的组织结构打破了这一基础条件。

1. 不完全合同导致“有组织的不负责任”

根据哈特（Oliver Hart）提出的“不完全合同理论”（Incomplete Contract Theory），由于未来情况的不确定性以及隐形交易成本的存在，任何合同都不可能穷尽列举所有未来可能发生的情况及对应的权利义务，必然存在合同缺口或剩余控制权问题。^⑦这一理论精准地揭示了当前外卖平台



与入驻商户之间法律关系的内在脆弱性。在外卖平台场域，平台与入驻商户签署的入网服务协议多为格式合同，其内容侧重于费用结算、流量分配及一般行为规范，缺乏对入驻商家的动态资质核验、禁止私下转单、实际经营场所一致性维护等关键风险控制事项的精细化、持续性约定。这种合同的不完备性并非外卖平台的疏漏，而是外卖平台为了维持自身管理灵活性、降低管理成本而刻意保留的弹性制度空间。

“幽灵店铺”正是利用外卖平台这一结构性漏洞进行投机。由于平台无法实时捕捉外卖店铺经营状态的变化，违法“幽灵店铺”得以通过伪造证照、借用他人资质或通过“一址多照”等方式轻易通过外卖平台对经营资质的静态形式审查。当外卖平台试图依据合同条款追究“幽灵店铺”的责任时，其往往会发现所签订的合同中并未明确约定针对此类证照欺诈行为的即时下架或追究违约金的条款，或者因取证困难而无法适用现有的违约救济机制。这种合同责任的低效状态，为“幽灵外卖”的生存与蔓延提供了空间。

更为严峻的是，外卖平台与“幽灵店铺”的合同不完备性直接导致食品安全事故责任主体的模糊化，进而衍生出乌尔里希·贝克（Ulrich Beck）所谓的“有组织的不负责任”现象。^⑧在食品安全事故发生后，外卖平台往往援引其与所入驻商户签订的格式合同中的条款，辩称自身只是提供信息撮合服务的技术中介，并非食品生产经营者，从而依据“避风港原则”主张免责；而网络餐饮的实际经营者（“幽灵店铺”）要么已注销换号，要么以个体行为或平台审核不严为由进行推诿。外卖平台利用其制定的格式条款，实质上将外卖市场的食品安全风险与法律责任向消费者和弱势商户转移。在这种情形下，尽管外卖平台、入驻商户、监管机构看似各司其职，但在面对具体的外卖食品安全损害时，却陷入了“人人有责，无人负责”的集体行动困境。此种制度性失灵使得“幽灵外卖”的受害者难以找到明确的法律责任承载主体，最终导致平台治理目标的落空与社会信任成本的急剧上升。

2. “幽灵外卖”主体的“虚无化”导致法律责任的落空

我国《食品安全法》第131条确立了网络食品交易第三方平台提供者的连带责任制度，旨在通过加重平台责任倒逼其认真履行对网络食品经营者的准入审核与过程监管义务。该条款的法理逻辑建构于传统侵权法的基础之上，即预设了一个“看得见、抓得住、赔得起”的实体经营者作为第一责任主体，第三方平台仅在未尽到审核义务或无法提供食品经营者的真实信息时，才承担连带责任。然而，在“幽灵外卖”的特殊场景下，这一制度预设遭遇了挑战。

“幽灵外卖”最突出的特征就是经营主体的虚无化。“幽灵店铺”利用图像处理技术伪造食品经营许可证与营业执照，其注册地址要么是虚构，要么是盗用他人场地。这种注册信息、经营实体、实际控制人的三重分离，使得所谓的“经营者”在法律意义上成为了一个纯粹的“符号”，陷入“无”的状态。当消费者依据《食品安全法》第131条提起民事诉讼，试图通过追究平台的连带责任来弥补所受损失时，往往会发现这一请求权因缺乏适格的被告而无法成立。正因结果责任的有效性是以存在一个能被追溯的实体经营者为前提，“幽灵外卖”商户的匿名性使这一前提不复存在，导致司法实践中的执行不能。是故，当本应作为第一顺位赔偿主体的网络餐饮店铺在法律上处于虚无状态时，平台所承担的连带责任亦失去了连带的对象。即使法院判决外卖平台承担赔偿责任，这种赔偿也无法通过追偿机制来分散食品安全事故的风险，实质上异化为由平台单方面承担且无法转移的“结果税”。

此种情况不仅导致“幽灵外卖”的受害者求偿无门，更在法理层面制造了责任蒸发的黑洞。

一方面,“幽灵店铺”因匿名性获得了事实上的责任豁免,导致违法收益私有化而违法成本社会化;另一方面,外卖平台则认为法律对其课加了过重且不公平的责任,进而产生抵触情绪与合规疲劳。当法律制度无法精准锁定真正的侵权源头,只能依赖对平台守门人的二次追责时,不仅无法实现矫正正义,反而会诱导外卖平台为了规避这种不确定的风险,采取极端化的“一刀切”式策略,挤压合法小微外卖店铺的生存空间。

(三) 激励错位

规制经济学认为,理性的市场主体会比较经营行为的预期违法成本与合规收益。若违法成本高于合规收益,市场主体会选择合规经营;反之,市场主体就会铤而走险实施违法行为。“结果中心”治理范式可能会激励外卖平台与外卖店铺作出逆向选择。

1. 威慑不足与负向激励

现代规制理论中,威慑(Deterrence)被视为法律责任的基本功能之一。^⑨根据沙维尔(Shavell)的法律经济学分析,理性的潜在违法者在实施违法行为前,会进行“成本—收益”权衡。只有当违法行为的预期惩罚成本大于或等于违法收益时,法律威慑才能发挥实质性的阻却作用。然而,在“幽灵外卖”的治理场域中,现行的“结果中心”治理范式因受制于惩罚基数偏小、概率过低以及赔偿机制不畅等因素,导致其对外卖平台的威慑力出现严重衰减,甚至产生了对违法行为的反向激励效应。

具言之,监管部门对出现食品安全事件的外卖平台的行政处罚多遵循“一事一罚”原则,^⑩且罚款额度通常在数万元至数十万元之间。这一数额虽然看似不低,但对于拥有海量入驻商户、年交易总额动辄千亿元规模的头部外卖平台而言,此类罚款在其财务报表中仅占极低的权重,甚至可以被忽略不计。与之相对,外卖平台通过降低对外卖商户的审核标准、吸纳更多“幽灵店铺”入驻,能够获取巨额的流量变现收益与佣金收入。当违法行为的边际收益远高于预期惩罚的边际成本时,对违法行为的罚款便不再具有惩罚性,^⑪而仅仅属于外卖市场的入场费或经营成本。

除了行政处罚存在威慑不足的问题,“结果中心”治理范式在民事责任方面亦存在缺陷。消费者作为“幽灵外卖”食品安全事故的直接受害者,在现行民事诉讼制度下面临着举证难、鉴定贵、周期长以及赔偿额度低等现实障碍。由于消费者个体维权成本与收益严重不成比例,绝大多数消费者选择了忍让或放弃救济,这使得法律预设的民事责任制度在现实中处于“休眠”状态。^⑫

2. 合规成本的外部化

从法经济学的视角审视,外卖平台作为市场中的理性经济人,其对合规义务的履行程度本质上取决于对预期惩罚概率与合规成本的理性计算。^⑬但在现行“结果中心”治理范式的影响下,外卖平台缺乏内生动力去承担高昂的全过程合规成本,这构成了治理“幽灵外卖”的结构性障碍。

外卖平台如果对平台内的商铺采取严格的前端治理措施,如认真对入网外卖商户经营场所进行实地核验、利用生物识别技术对其身份真实性进行认证,以及组织高频次的常态化巡检,意味着其必须投入巨额的技术研发支出与人力资源成本。这种旨在确保食品交易安全的社会成本,在会计学意义上会构成外卖平台的运营负担。^⑭然而,在“结果中心”治理范式下,法律责任的触发机制具有明显的滞后性与或然性,只有当“幽灵外卖”所导致的食物安全事故实然发生,且损害后果能够被明确归因于特定商户时,平台才可能因未履行审核义务而承担相应责任。这种治理范式使得平台的违法成本呈现出极强的隐蔽性与不确定性。



由于公权力监管资源的有限性，导致“幽灵外卖”的被发现率长期处于低位，平台通过实施实质性审查所规避的风险，往往低于其为了追求合规而支付的边际成本。因此，平台倾向于采取一种“策略性遵从”行为，^⑤即通过形式上的对外卖商户的资质审核（如查验电子证照）来满足法律规定的最低限度合规要求，而将实质性的安全审查视为非必要的冗余支出。^⑥由此产生的负外部性便不可避免：平台将本应由其承担的审查成本与风险责任，通过降低平台准入门槛的方式转嫁给社会与消费者。为了维持或提高平台的用户规模与市场占有率，平台往往秉持重流量轻把关的商业逻辑，默许甚至纵容部分高风险商户“带病上线”。^⑦这种商业行为的失范并非单纯的道德滑坡，而是“结果中心”治理范式的必然结果。当监管部门对平台的治理过度聚焦于对结果的处罚而非过程性义务的履行时，实际上是在制度层面变相激励外卖平台将食品安全风险予以外部化。

平台“结果中心”治理困局的纾解方案

“结果中心”治理范式面对“幽灵外卖”的隐蔽化、跨域化、高频变异等特征时，已显示较大的不适应性，应该转向“过程中心”治理范式，即将治理着力点从事后查证违法结果前移至对关键控制流程的明确要求、运行监督与流程违规的追责，并通过立法要求平台企业建立内部管理体系。^⑧具体而言，需从以下三个维度入手。

（一）建立入网准入的过程性实质核验机制

在治理“幽灵外卖”等平台经营行为异化现象时，面对损害不可逆、隐蔽性强、事后处罚威慑不足且无法根除等“结果中心”治理范式的主要局限，“过程中心”治理范式对此的解决方案，不是简单地提高审查标准，而是将治理的侧重点从审核结果（如有无事故、有无证照）置换为审核过程（包括如何验证、如何比对、如何留痕、如何复核等），使平台内经营者的市场准入由一次性的静态节点转变为一段能被追踪、记录、可问责的动态程序链，并要求掌握数据与准入控制权的平台承担超越简单的“通知—删除”守门人义务。这意味着，对网络平台经营活动是否合规的判断，不再仅关注平台内经营者是否持有相关证照的事实，更要聚焦平台企业是否通过可信数据源交叉核验证照的真实性，是否有实地影像核验门店是否真实存在，是否比对注册地址与GPS定位，是否设置观察期并追踪初期交易异常，是否完整保存核验过程记录以供监管部门调阅这一整套流程。平台企业如果违反过程性义务即构成违法，无须等到食品安全事故或者其他事故的突然发生。

基于此，应从三方面重构网络平台的守门人义务。其一，强制嵌入数据源联网交叉核验。应通过立法要求提供中间服务的网络平台接入省级市场监管局的电子证照库、国家企业信用信息公示系统与不动产登记/标准地址数据库（或公安标准门牌库），对新申请入网的商户的许可证编号、统一社会信用代码、注册地址进行实时联网校验，阻断以前仅凭证照图片上传即可过审的市场准入核验流程设计。校验返回结果及时间戳须自动归档，作为平台是否履行过程性审核义务的法定证据。此项设计将平台对从事特定业务的商户资质的审核从“商户自证”转为“系统互证+平台确证”，压缩商户证照造假的空间。其二，强化对实体门店的过程性影像核验与随机实地抽查。以外卖平台为例，其应要求新入驻无堂食外卖商户提交含GPS坐标、拍摄时间连续写入、不可剪辑的一镜到底实体门店的外观与内部操作区影像。外卖平台应按不低于新入驻外卖商户总数的一定百分比（可依各地区外卖商户违法率动态调整）委托第三方或自有地推人员实地复核，核对

门牌、面积与经营范围是否与申报材料一致；核验记录保存期限不短于外卖商户退出平台后三年。其三，建立三阶准入流程与试运营观察期制度。所谓三阶准入流程，特指“预审通过—试运营观察—正式上线”的分段准入结构。试运营期间，平台须对商户订单密度、退单率、投诉率、配送取餐定位偏离度进行过程性监测，若多项指标异于同类外卖商户的基线分布，将自动触发人工复核或暂缓“转正”机制。在试运营观察期通过监测要求的外卖商户，方可获得全量流量推荐。此三阶准入流程使外卖商户的“平台准入”本身成为一段被动态监测的过程，而非只点击“提交”即可生效的简单节点。

为何要规定由外卖平台承担此等守门人义务？原因是外卖平台因掌控市场准入门槛、数据与算法优势，实质上在行使准行政性的治理权力，故其不能再以“技术中立的信息中介”或“仅承担通知—删除义务”为由进行抗辩。外卖平台对入网外卖商户须承担带有准监管色彩的实质审核与持续管理义务，此守门人义务源于平台对市场进入的实际控制力与信息不对称优势的消除能力，而非简单的信息传递功能。这与欧盟法中“私人政府”（private government）或美国法中“信息守门人”（information gatekeeper）^⑨理论相通。在“过程中心”治理范式下，外卖平台守门人义务的关键特征即为过程取向。换言之，外卖平台相关行为违法性的判定基准从“最终漏了几家无证商户”转为“是否按法定程序、步骤与技术标准履行了核验过程、是否保存完整的核验记录、是否在试运营期对异常情况启动复核”。即便个别“幽灵店铺”因证照造假暂时躲过平台系统的监测，只要平台能证明其已完全履行过程性义务，便可主张已尽勤勉义务进行抗辩；反之，若平台过程记录缺失或核验流于形式，即便未发生食品安全事故，亦可追究外卖平台违反过程性审核义务的责任。此种“过程合规即尽职尽责，过程缺失即违法追责”的做法，恰是“结果中心”向“过程中心”治理范式转型在法律责任层面的具体表现。

（二）构建持续过程性风险监测制度

“幽灵外卖”的损害不只源于准入环节的造假，更严重的是入网后持续隐匿经营，如变更实际加工地址至未备案的民宅或暗厨、将后厨转包给无资质的第三方、通过刷单虚构高评分以掩盖投诉、跨区多点接单制造“幽灵连锁”……这些违法经营行为在“结果中心”治理范式下几乎完全游离于监管视野。“过程中心”治理范式要求制度设计将监管视线从“终端食品安全与否”的事后结果前移到相关主体的“日常经营行为轨迹是否出现过程性异常”，利用外卖平台实时掌握的全流程交易数据、位置数据、评价数据，构建持续性合规审计机制，使治理过程随经营过程同步运行而非滞后于经营结果。

笔者对持续过程性风险监测制度的具体构想如下。首先，通过立法确立外卖平台对入网商户的持续过程性异常监测义务与指标体系，要求外卖平台以入网商户入驻首月或同类业态历史数据为行为基线，设定多维度过程异常触发阈值。^⑩其至少包括以下指标：（1）食品经营许可证有效期倒计时预警及到期前自动弹窗要求商户重新上传并联网核验；（2）订单配送取餐点 GPS 定位与外卖平台上所登记实体门店地址的直线距离持续超出合理阈值（如 >500 米）且订单量不为零；（3）同一外卖商户的 ID 短时间内出现跨城市或多固定点位的规律接单（暗示转单或一证多用）；（4）单位时间退单率、食品安全类投诉率较同类外卖商户均值偏离倍数超标；（5）高频小额订单集中发生于非正常营业时段或来自重复设备的 ID；（6）外卖商户修改注册地址、联系人、银行账户等关键信息后未重新提交实地核验。以上任一指标若触发阈值，外卖平台须自动启动分级响应：轻级预警要求外卖商户限期补正在店证明或更新证照，中级预警暂停搜索排名加权与流量推荐，重



级预警暂停线上经营直至人工复核通过。所有预警触发时间、指标值、处置措施及外卖商户的反馈须形成不可篡改的过程日志，过程日志的保存期不短于法定期限并可供市场监管部门调取。此为持续过程性合规审计义务的基本内容，即外卖平台不仅要保证商户入驻时合规，更须以算法持续追踪外卖商户的经营过程是否偏离合规常态，^④外卖平台有义务对外卖商户的偏离行为进行程序化响应。

其次，建立监管部门与外卖平台之间的数据共享与算法解释制度。持续监测的有效性取决于预警灵敏度，由于存在平台私利与公共安全的目标冲突，外卖平台可能担心因误罚外卖商户而影响佣金收入，故而可能有意调低阈值或关闭部分指标。为此，应要求外卖平台向属地省级市场监管部门数据中心按日或实时推送聚合匿名化预警统计数据（包括各辖区触发预警的商户数、处置率、未处置原因的分类），对标记为“疑似幽灵店铺”的具体个案，同步推送商户基本信息和异常指标明细供监管部门核查。更重要的是，在不涉及核心源代码与商业秘密的情况下，监管部门有权要求外卖平台披露上述过程监测算法的关键参数、权重逻辑与阈值设定依据，并定期组织第三方专家评估算法是否存在系统性偏低设置或歧视性偏向。此制度能够将平台算法这一“私人治理工具”置于公法原则下的程序问责之中，^⑤要求外卖平台通过算法实施的市场治理行为应具备最低限度的“可解释性”与“可审查性”，^⑥特别是当算法承担准公共管理职能时，能对算法运行结果及过程保有监督可能与纠正通道。

最后，构建过程性明厨亮灶与持续可视化经营的激励相容机制。在风险规制与反身法理论中，过程规制不必然等于国家直接命令，而是通过设定程序性框架敦促被治理者优化内部合规管理系统。^⑦风险规制中的反身法治理强调通过程序性要求和信息公开，诱导企业建立自我监测、自我纠错的内部合规体系，国家则监督该合规体系是否存在及是否有效运行，而非替代企业作具体判断。将此适用于对外卖商户的规制，则可对无堂食外卖商户提出“鼓励性持续可视化”要求，即接入“互联网+明厨亮灶”影像流并在订餐页面向消费者开放查看入口，可视范围应覆盖食品加工关键区域；政府对履行持续可视化义务且半年内无预警的外卖商户给予降低保证金、免于部分频次实地检查等正向激励，外卖平台则给予商户搜索加权或费率优惠。此机制可避免纯粹“命令—控制型”规制在面对海量平台经营者时的执行不能，通过程序诱导驱使外卖商户主动提升自身经营过程的透明度，深度契合“过程中心”范式强调治理经营过程而非仅评判最终结果的理念。

（三）完善治理过程的程序商谈机制

“过程中心”治理范式不仅要求对被治理对象（包括平台、商户）的经营过程进行监管，更要求治理过程本身是公开、可参与、可问责的。在现行“幽灵外卖”治理实践中，以集中约谈、顶格罚单、专项关停为代表的运动式执法虽短期内可形成威慑效应，但因治理决策过程封闭，外卖平台的算法黑箱未被审计，消费者与商户无从参与规则形成，执法标准与数据未公开，因此易形成“严打—违法行为回潮—再严打”的钟摆困局，且外卖平台可能以商业秘密为由拒绝外界对外卖商户资质审核算法、流量降权规则、“幽灵店铺”认定标准的质询。^⑧“过程中心”治理范式要求从制度上将治理过程本身程序化，^⑨构建政府监管行为受程序约束、平台私权力运行受商谈与公开制衡、消费者与社会组织参与监督的反身性治理结构。

第一，构建入网商户信息的动态过程性公示与消费者过程监督嵌入机制。现行《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》要求商户公示食品经营许可证，但实践中的做法多是商户手动上传静态图片，商户容易对证照进行造假。对此，应通过立法要求外卖平台通过政企数据接口自动同步

市场监管部门电子证照库的实时状态，在外卖商户主页显著位置展示带二维码、可溯源验证的电子许可标识、实体门店外观标准照（来自入驻时外卖平台的核验影像而非商户自传）、实际经营地址、“无堂食外卖”专门标识及最近一次平台实地/影像核验的日期。公示内容由外卖平台的系统自动刷新，外卖商户无权进行编辑；消费者可通过“一键质疑”按钮触发审核机制，外卖平台在限定时限内复核并反馈处理结果及复核依据。通过这些举措，迫使监管部门与被监管者将其决策与行为过程置于外部审视之下，形成自我约束与持续纠错的动力。^②

第二，建立平台规则制定过程的程序性参与机制。外卖平台能够决定外卖商户能否入网、流量分配权重、疑似“幽灵店铺”自动下架或降权标准、申诉复核流程。这些管理职能对外卖商户的生计与消费者的选择具有准立法性的影响。但平台的相关规则通常由平台闭门制定，未对外详细披露与说明。“过程中心”治理范式要求将影响第三方重大权益的外卖平台规则的制定纳入类似行政立法的“告知—评论—说明理由”程序。当外卖平台制定或修改入网资质加权标准、异常订单判定阈值、无堂食商户特殊管理措施、“幽灵店铺”认定与申诉规则时，须提前在外卖平台与监管部门官网上公布规则草案，公开征求意见的时间不得少于法定期限，尤其要征求消费者协会、餐饮行业协会、法学专家与外卖商户代表的意见。平台最终规则及采纳/不采纳相关意见的理由摘要亦须同步公布，此即协商型治理理念在外卖平台自治中的落实。通过结构化协商程序吸纳利益相关者参与平台规则的制定，既可提升外卖平台规则的可接受性，又能弥补治理者的信息短板。^③将此应用于对外卖平台的治理，可有效遏制平台企业为了流量最大化而放松对外卖商户的审核标准，或以不透明的算法任意处罚商户，从而使平台私权力受到最低限度程序理性的约束。^④

第三，构建过程性治理绩效公开与第三方评估制度。“过程中心”治理范式的有效性无法仅凭查处“幽灵店铺”的数量这一结果指标来衡量，而应考察各外卖平台过程性监管义务的履行质量。具体来说，应考察外卖平台的入网核验完整率、异常情形预警触发后的处置率与及时性、过程日志归档完整性、消费者质疑复核满意度等。建议由省级以上市场监管部门每年编制并公布《网络餐饮过程监管履行状况年度报告》，按外卖平台披露上述过程性指标及辖区内“幽灵店铺”查处、整改、复发的数据，委托独立第三方机构对各主要外卖平台履行过程性核验、持续监测、信息公示、算法解释等义务进行抽样评估并公布评级，评级结果将直接影响外卖平台下一年度检查频次与信用分类。此规则使外卖平台是否认真履行过程性义务成为被监督、被公开的评估对象，形成“外卖商户经营过程受监测→平台履行过程监督义务受评估→监管机构履职情况受公开”的三层嵌套过程结构。

结语

对“幽灵外卖”等平台内经营异化问题的治理范式从“结果中心”转向“过程中心”，并不是对结果问责的彻底抛弃，而是对其适用层次的重新安置。在“过程中心”治理范式下，对终端产品的抽检、食源性疾病的溯源、消费者权益的救济仍有必要，但它们应作为验证网络平台过程性监管体系有效性的反向指标与例外纠偏机制，而非公权力部门介入监管的唯一触发器。若相关主体的过程合规，可推定为结果合规（可推翻）；若过程违规，则独立追责（不待结果发生），二者辩证统一，共同构成完整的网络平台风险治理体系。因此，从“结果中心”到“过程中心”的治理



范式转型,归根结底是对平台经济领域的治理从“亡羊补牢”转向“未雨绸缪”,从“形式证照崇拜”转向“实质流程穿透”,从“政府包干”转向“平台守门人责任法治化”的方法论革命。其成效不仅取决于规范文本中过程义务的精细化程度,更取决于监管部门能否真正适应“过程风险监测的审计者”的新角色,以及司法审查能否就平台对过程监管的尽职免责条款发展出成熟的审查标准。

当然,本文对“幽灵外卖”的治理探索只是一个分析平台治理问题的小切口,它折射出数字时代对平台的治理已是由算法、数据、私权力、公权力交织的复杂生态。相应地,对此复杂生态的治理必须与时俱进地在方法论上进行创新。唯有如此,方能提升对平台经济的治理效能,切实推动平台经济高质量发展。

注释:

- ① 任震宇:《巨额重罚后,警惕“幽灵外卖”隐形变异》,《中国消费者报》2026年6月5日,第1版。
- ② 《“幽灵外卖”的治理难点如何破解》,《半月谈》2026年第10期。
- ③ 《网购食品吃后中毒,电子商务平台经营者承担责任吗?——苏某诉被告某信息技术有限公司信息网络买卖合同案》, <https://sdcourt.gov.cn/jninggxqfy/384404/384425/8540929/index.html>, 2022年6月8日。
- ④ 杨立新:《网购食品平台责任对网络交易平台责任一般规则的补充》,《福建论坛》(人文社会科学版)2016年第10期。
- ⑤ G. A. Akerlof, “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism,” *The Quarterly Journal of Economics*, vol.84, no.3, 1970, pp. 488-500.
- ⑥ 赵鹏:《超越平台责任:网络食品交易治理模式之反思》,《华东政法大学学报》2017年第1期。
- ⑦ O. Hart, *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 26-45.
- ⑧ U. Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, London: SAGE Publications, 1992, pp. 53-55.
- ⑨ 王良顺:《预防性犯罪化的基本类型与立法边界》,《中国法学》2026年第3期。
- ⑩ 王克稳:《行政性失信惩戒基本制度的设定与规范》,《中国法学》2026年第1期。
- ⑪ 绳正阳:《数字平台自我优待的回应性反垄断规制探赜》,《科技与法律(中英文)》2026年第2期。
- ⑫ 肖宇:《中国特色证券特别代表人诉讼制度的功能实现》,《清华法学》2024年6期。
- ⑬ G. S. Becker, “Crime and Punishment: An Economic Approach,” *Journal of Political Economy*, vol.76, no.2, 1968, pp. 169-217.
- ⑭ 许多奇:《虚拟资产可税性及其税法规制体系建构》,《华东政法大学学报》2026年第2期。
- ⑮ 王陈阳:《从“逻辑脱节”走向“场域共生”:生成式

人工智能嵌入基层治理的困境与调适》,《江淮论坛》2026年第2期。

- ⑯ 陈灿平、韩薇薇:《网络订餐第三方平台食品安全责任的法律经济学分析》,《法学论坛》2021年第4期。
- ⑰ 刘权:《网络平台的公共性及其实现——以电商平台的法律规制为视角》,《法学研究》2020年第2期。
- ⑱ Cary Coglianese, David Lazer, “Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals,” *Law & Society Review*, vol.37, no.4, 2003, pp.691-730.
- ⑲ 解正山:《约束数字守门人:超大型数字平台加重义务研究》,《比较法研究》2023年第4期。
- ⑳ 朱羿锟、邢源恒:《风险与应对:论人工智能嵌入社会信用治理平台风险监管规则构建》,《大连理工大学学报》(社会科学版)2026年第3期。
- ㉑ 邹青松:《国家介入超级平台公司治理的法理基础及制度构建》,《法商研究》2024年第1期。
- ㉒ 周尚君、黄德俊:《数字权力的“第三领域”属性》,《学术月刊》2026年第4期。
- ㉓ 郭春镇、勇琪:《算法的程序正义》,《中国政法大学学报》2023年第1期。
- ㉔ Gunther Teubner, “After Privatization? The Many Autonomies of Private Law,” *Current Legal Problems*, vol.51, no.1, 1998, pp.393-424.
- ㉕ 艾琳:《算法控制下签约主播劳动权益保障困境的制度回应》,《法学评论》2026年第3期。
- ㉖ 胡箫力:《“公共数据归国家所有”的宪法检视》,《法学研究》2026年第3期。
- ㉗ 雷雨薇:《数字时代声誉罚的运行风险与规制体系》,《政法论坛》2026年第2期。
- ㉘ 张峰:《我国协商型环境规制构造研究》,《政治与法律》2019年第11期。
- ㉙ 陈景辉:《司法裁判的属人性:人工智能司法角色的限度》,《中国法学》2026年第3期。

编辑 孙冠豪