

# 科学立法制止餐饮浪费的若干问题

## ——“食物节约立法”专家笔谈

成升魁<sup>1</sup>, 黄锡生<sup>2</sup>, 胡德胜<sup>2</sup>, 施志源<sup>3</sup>, 落志筠<sup>4</sup>

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 2. 重庆大学法学院, 重庆 400044;  
3. 福建师范大学法学院, 福州 350117; 4. 内蒙古财经大学法学院, 呼和浩特 010070)

**摘要:** 食物浪费问题受到全球广泛关注。国外已有不少国家通过法律加以全面调整。食物浪费现象产生的原因有科学技术、行为人主观因素、传统所有权制度固有缺陷等方面。我国食物浪费主要以大众餐饮食物浪费为主, 在全社会必须形成节约光荣、浪费可耻的法律氛围。发生餐饮食物浪费的领域主要包括婚宴、“事件性宴聚”、商务宴请、朋友聚餐。我国虽有法律涉及食物浪费问题, 但现行规定较为原则、分散, 缺乏系统性、可操作性。对食物浪费行为进行法律规制是保障粮食安全、履行国际义务、节约资源、保护生态环境、升级整合法律规范的需要。应该制定一部专门性法律, 将资源社会性理念和绿色发展理念融入立法, 通过直接禁止、税收调整、消费引导等方式综合规制公共主体、公民个人这两类主要行为主体在食物生产、加工和消费各环节的食物浪费行为。立法调整的重点应该是食物和浪费食物的行为。

**关键词:** 食物浪费; 食物节约; 立法; 规范; 引导; 制裁

习近平总书记2020年8月就制止餐饮浪费行为作出重要指示, 要求加强立法和宣传教育, 强化监管, 采取有效措施, 培养节约习惯, 建立长效机制。引起了国内热议, 产生了域外影响, 运用法治手段被各方关注。为了将习总书记系列重要指示精神落实到科学立法工作之中, 中国自然资源学会资源法学专委会于2020年8月30日召开了“食物节约立法研讨会”, 将参会专家的观点浓缩整理, 形成本次笔谈, 以飨读者。文中所述观点, 仅为学术争鸣, 请勿作他解。

**成升魁**, 中国科学院地理科学与资源研究所研究员, 博士生导师, 主要研究领域为宏观农业与区域发展。

**核心观点:** 我国食物浪费主要以大众餐饮食物浪费为主, 在全社会必须形成节约光荣、浪费可耻的法律氛围。发生餐饮食物浪费的领域主要包括婚宴、“事件性宴聚”、商务宴请、朋友聚餐。立法调整的重点应该是食物和浪费食物的行为。

结合团队2013年以来执行完成的以我国餐饮食物浪费为主题的国家重点基金和国家重点专项以及财政部支持的中国科学院重点部署项目“国民营养与粮食安全重大战略问题研究”等研究成果, 对《反食品浪费法(草案讨论稿)》提出如下分析与建议。

收稿日期: 2020-10-26; 修订日期: 2020-11-06

基金项目: 国家自然科学基金项目(71233007)

作者简介: 成升魁(1957-), 男, 陕西合阳人, 博士, 研究员, 博士生导师, 主要从事资源生态、区域农业发展等领域的研究工作。E-mail: chengsk@igsnrr.ac.cn

通讯作者: 胡德胜(1965-), 男, 河南卫辉人, 博士, 教授, 博士生导师, 主要从事国际法和比较法、环境资源和能源科学政策法律研究。E-mail: deshenghu@126.com

(1) 我国食物浪费主要以大众餐饮食物浪费为主, 在全社会必须形成节约光荣、浪费可耻的法律氛围

课题组2013—2015年两次大型调研结果显示, 我国城市餐饮每年的食物浪费高达约1700万~1800万t, 与3000万~5000万人口一年的食物消费量相当。餐饮食物浪费的重点领域主要包括: ① 广大城乡地区婚宴<sup>[1]</sup>。婚宴消费的食物浪费量至少平均在40%左右。② 名目繁多的各类“事件性宴聚”<sup>[1]</sup>。包括出生宴、满月宴、生日宴等等, 这类聚宴的食物浪费平均在30%左右。③ 商务宴请。这类消费浪费同样严重, 大约平均浪费30%~40%。④ 朋友聚餐。这类聚餐浪费量在40%左右。

另外, 学校、企(事)业单位食堂食物浪费, 旅游餐饮食物浪费等也较为普遍。课题组在某特大城市2013—2014年中小校园调研结果显示, 中小學生每餐食物浪费比餐饮业成人每餐浪费量高出至少30%<sup>[2]</sup>。

严重的食物浪费正在危及我国粮食安全、资源环境安全、居民营养与健康<sup>[3]</sup>, 与生态文明<sup>[4]</sup>建设、社会文明建设和我国传统节俭文化格格不入, 必须从立法层面坚决制止。

全国人大常委会法制工作委员会基于我国现行有关食物浪费法律规定分散的现状和分析, 认为我国制止食物浪费的规定缺乏系统性、独立性和可操作性, 规范性效力较低, 在对待遏制食物浪费上缺乏社会普遍认同的行为准则及道德规范<sup>[5]</sup>。因此, 制定一部专门的单行法律可以促进在全社会形成或重构节约光荣、浪费可耻的法律氛围, 为相关部门、行业和地方政府针对性地制定有关法规或制度奠定坚实基础。

(2) 食物、食品和粮食, 既有联系又有区别, 立法重点是食物

在我国, 国家—人民—粮食是天然的生命共同体, 并形成了独特的国情与文化。粮食概念源远流长, 并有明确所指: 过去主要指原粮, 仅进行有限加工; 现在包括原粮和成品粮。改革开放40多年来, 粮食概念逐渐衍生出食物和食品两个概念。食物与食品, 既有联系又有区别。

从概念上看, 食物是指来自自然资源、可以直接或者间接食用的物质。我国《食品安全法》将“食品”定义为: 各种供人食用或者饮用的成品和原料以及按照传统既是食品又是中药材的物品, 但是不包括以治疗为目的的物品。食物概念的外延远大于食品概念的外延。食品仅仅是食物在产业链过程中形成的工业化产品。

从浪费角度看, 食物浪费不仅存在于消费端(餐饮业和家庭), 也存在于储藏、加工、零售、烹饪等中间环节, 而食品浪费所涵盖的环节或范围就窄很多。

从国际交流上看, 国外一般没有“食物”与“食品”之分, 只有“food”一词。国际上有两个与“food”密切相连的术语: “food security”(粮食安全或食物安全)和“food safety”(食品安全)。前者指食物量的安全, 后者主要指物质的安全。

除了上述大众餐饮食物浪费外, 粮食过度加工、精细加工是我国粮食领域浪费的新问题。过度加工既消耗了大量能源, 也浪费了粮食, 造成大量营养物质随之丢弃。

综上所述, 食物概念包括粮食和食品, 建议全国人大常委会将讨论的这部法律的名称定为《反食物浪费法》。另外, 立法过程中还需注意与正在制定的《粮食法》相衔接的问题, 特别是对粮食储藏系统因管理漏洞造成的粮食浪费以及粮食加工系统过度加工造成的营养损失浪费予以规范。在此基础上, 粮食部门和食品部门可进一步制定相关部门规章。

(3) 食物浪费与食物损失内涵不同, 原因各异, 立法重点是反浪费

食物浪费和食物损失是两个不同的概念, 原因不同, 立法重点也不一样。食物浪费

主要是人为的不合理消费观念和错误行为引起的食物数量、质量、营养等的损失。而食物损失主要是由于技术、设施、设备、机械等客观因素带来的食物数量的损耗。国际上特别是联合国粮农组织一般认为食物损失主要发生在收获、运输、储藏、加工等中间环节。减少食物损失的主要措施在于通过投资改善技术、设施或设备等基础条件，而减少食物浪费的重点是制止和改变不合理的人类消费观念、错误行为或管理漏洞。因此，全国人大常委会这次立法的重点，应该是针对食物浪费，而非食物损失或损耗。

黄锡生，博士，重庆大学法学院教授，博士生导师，主要研究领域为环境资源法、能源法。

**核心观点：**食物浪费现象已受到国际社会广泛关注，国外已有不少国家通过法律加以全面调整。我国虽有法律涉及食物浪费问题，但现行规定较为原则、分散，缺乏系统性、可操作性。建议将资源社会性理念融入立法，通过直接禁止、税收调整、消费引导等方式综合规制公共主体、公民个人这两类主要行为主体，由全国人大常委会制定一部反食物浪费的专门性法律。

当下严重的食物浪费影响着我国资源环境安全，中央对食物浪费问题高度重视并要求推进专项立法。为呼应国家食物浪费立法的迫切需求，对国内外食物浪费相关立法进行梳理，并从我国国情出发，提出遏制食物浪费立法中国方案的建议。

#### （1）国外食物浪费法律政策

① 国际层面。1992年《生物多样性公约》前言提及了生物多样对粮食生产增量的重要影响；2011年联合国粮农组织和联合国环境规划署等发起“拯救食物倡议”，倡议全球食物浪费政策协同、食物生产的可持续方法、食物包装和加工技术的提升等；2013年联合国环境规划署发布《思前、食后、厉行节约指南》，积极开发和协调由食物浪费引起的环境问题的相关保护项目；2015年联合国《2030年可持续发展议程》提出了2030年前粮食生产、供应、零售、消费环节损失减量，2020年前大幅减少废物产生等目标；2015年联合国《巴黎协定》强调了粮食安全、粮食生产与气候变化的紧密关联。

② 欧盟及欧洲国家。2015年欧盟《循环经济一揽子计划》对《欧盟食物浪费测算方法》以及废物、食物和饲料的法律作出了要求；2017年《欧盟食物捐赠指引》旨在推动食物捐赠、促进剩余食物再分配；2018年《欧盟废物框架指令》（修订）将食品废弃物纳入指令，倡导建立食物浪费评估方法体系，鼓励食物捐赠；2019年《欧盟食物损失和食物浪费平台行动的主要建议》旨在建立“欧盟食物损失和食物浪费平台”，配套“循环经济一揽子计划”；2020年欧盟《农场到餐叉战略》提出“修订欧盟食品日期标记规则、法律约束食物浪费”等目标。欧洲有关食物浪费立法的典型国家有法国、意大利。法国2012年《废弃物管理法及相关修订》规定了私人企业回收有机废弃物的义务；2016年制定的世界首部《反食物浪费法》规定了食物浪费的废弃物层次，并对食物制造、买卖过程及相应主体设置了法律约束。意大利2003年制定了欧洲首部全国性《好撒玛利亚人法》，其目的是以捐赠者免责的方式减少食物浪费；2016年《关于为社会团结和减少浪费而捐赠和分发食物和药品的法》拓展了食物捐赠者范围，出台税务优惠促进食物捐赠。

③ 美洲国家。美国1996年《爱墨生好撒玛利亚人食物捐赠法令》旨在推动各州通过食物捐赠来实现食物节约；2017年《食物回收法》尝试通过源头减量、捐赠、动物喂养、工业用途、堆肥等途径来减少食物浪费；同时，美国各州通过责任保护、税收优

惠、日期标签、有机废物禁令等方面的立法来减少食物浪费。阿根廷2019年制定《食物捐赠法》，细化了食物捐赠主体、实施及免责等事项。

④ 亚洲国家。韩国是亚洲反食物浪费最成功的国家之一，1996年制定《减少食物浪费总体计划》，2004年修订“回收计划”，对居民区、餐厅的食物废弃物作出强制收集要求；2013年制定有关食物垃圾“随丢随付”的法令。日本2001年《食品循环法》要求食品生产企业减少垃圾排放；2016年《食物回收法》控制食物生产、消费各环节的垃圾排放；2019年《食物浪费削减推进法》明确规定了政府避免食物浪费的责任。

上述国际和外国立法的亮点和特色可以归纳为融入可持续立法理念、制定专门性法律、推行食物捐赠、加强食品废弃物治理，相应的立法理念、立法形式、立法模式和立法规制等都可以为我国的反食物浪费立法工作所借鉴。

## (2) 国内食物浪费立法现状

《宪法》第14条对“厉行节约，反对浪费”作出了原则性规定。《民法典》（2020年）总则编第9条规定了民事主体节约资源、保护环境的义务，合同编第509条要求当事人在履约中遏制资源浪费、保护生态环境。《环境保护法》（2014年）第4条将资源节约、循环利用纳入政策体系，推动绿色、协调发展。《循环经济促进法》（2018年）第10条要求公民树立科学的环境资源观，引导绿色消费模式。《农业法》（2012年）第36条鼓励公民优化食物营养结构，倡导公众节约粮食。《固体废弃物污染环境防治法》（2020年）第4条、《国家安全法》（2015年）第21条、《消费者权益保护法》（2013年）第5条、《食品安全法》（2018年）等法律相关规定也体现了“节约资源、反对浪费”的精神。《餐饮业经营管理办法（试行）》规定了有关主管部门对餐饮食物浪费的监管职责及奖惩职权。上海、无锡等市地方政府规章对建立机关食堂评估和通报制度进行了规定。

全国人大常委会法制工作委员会经过初步研究发现<sup>[5]</sup>，我国现阶段有关食物浪费立法规定较为原则、分散，缺乏系统性、可操作性，规范性效力较低，规制范围有限；针对性约束、引导措施及系统性治理机制缺位，在对待遏制食物浪费上缺乏社会普遍认同的行为准则及道德规范。

## (3) 遏制食物浪费立法中国方案的建议

① 理念供给。将资源社会性理念融入食物浪费立法<sup>[6,7]</sup>。食物作为社会性资源应最大限度地增加社会整体福利，以实现资源效益最大化、资源秩序最优化，保障资源安全。

② 食物浪费的立法位阶、模式、定位。以“预防浪费、节约资源、保护环境、保障公众健康”为原则，将食物浪费立法主体上升至全国人大常委会，制定一部专门性法律。

③ 规制主体及措施。法律规制主体可以分为公共主体、公民个人。可以通过对直接禁止、税收调整、消费引导等方式的整合，有效规制行为主体。

胡德胜，博士，重庆大学法学院教授，博士生导师，主要研究领域为国际法和比较法、环境资源和能源科学政策法律。

**核心观点：**食物浪费现象发生在食物生产、加工和消费各环节；各环节都需法律加以调整。制定《节约食物法》既使法律之名与其需调整的社会关系的范围之实相符，也是保障粮食安全、履行国际义务、节约资源、保护生态环境、升级整合法律规范的需要。

就解决餐饮浪费问题的专项立法工作而言，制定一部什么样的法律是需要首先讨论

的问题。这部法律不应该是“头痛医头，脚痛医脚”式的，而应该是涵盖从食物生产加工到消费各个环节全过程、综合治理式的，避免出现不法者转移浪费环节的漏洞。我国需要制定一部《节约食物法》，既作为“粮食安全保障法”的配套法律，也作为综合治理餐饮浪费问题的专项立法。

### (1) 为什么是《节约食物法》而不是“制止或者防治餐饮浪费法”

一部法律的名称适当与否，对于它在社会现实生活中的有效实施特别是自觉遵从具有重要影响。首先，建议使用“食物”而非“餐饮”的主要理由是，餐饮浪费的本质是浪费食物，而浪费食物的行为不仅发生在餐饮消费这一消费环节，而且还发生在其他环节之中。就此而言，法律需要而且应该调整的行为对象是“食物”而非仅仅“餐饮”。特别是如果仅仅限于“餐饮”环节，就会给不法者通过转移浪费环节而逃避制裁以可乘之机，导致立法目的的落空。其次，就“节约”和“浪费”的选择来说，“节约”包括了反对“浪费”。节约食物不是简单的减少食物用量，而是意味着采取技术上可行、经济上合理、生态环境和社会可接受的科学合理措施，提高食物和食物原料的利用效率。使用“节约食物”术语可以让立法更具有科学的整体观，操作性更强。由于地理和气候差异以及不同传统的影响，我国不同地区、不同人群之间存在不同的食物生产加工和消费习惯。有些习惯从一个角度来看是不科学的、浪费的，但从另一个角度来说却可能是科学的、合理的。而且，纠正“浪费”行为的习惯不可能朝夕完成。一方面“法不责众”，惩罚或者制裁应该针对那些可控的和严重的浪费食物行为。另一方面节约或者不浪费食物在现实中主要依靠人们的自觉行为。立法上倡导和引领规定应该位居首位，促进养成节约（以及合理享受但不浪费）的习惯。包括一些美食类文化遗产在内的不少传统的餐饮食品和名餐名食，本身就是“浪费”型的，岂能一禁了之？就此而论，法律需要而且应该调整的行为范围是“节约”食物行为，而非仅局限于餐饮“浪费”行为，应该通过适当的措施倡导和鼓励节约食物的行为，限制或者制裁严重的浪费食物行为。

### (2) 制定《节约食物法》是保障粮食安全、履行国际义务的需要

综合考虑进口的直接食物数量以及用于生产加工食物的原料数量，我国是世界上第一大食物进口国。2017年，我国的粮食自给率就已经降到了85%左右，低于世界安全标准的90%<sup>[8]</sup>，这说明我国粮食安全存在隐患以及存在面临严峻风险的可能。节约食物要求采取科学合理措施，在从食物生产加工到消费的每个环节，降低消耗、减少损失、制止浪费，有效和合理地享用食物。全球每年平均约有1/3的食物遭到损失和浪费，我国的比例则更高。从经济学意义上讲，节约食物就相当于增加食物供应数量；有利于我国大幅度减少食物进口数量，提升粮食安全。制定《节约食物法》是我国保障粮食安全的需要。

联合国《2030年可持续发展议程》目标12“采用可持续的消费和生产模式”要求各国落实《可持续消费和生产模式十年方案框架》目标，到2030年“将零售和消费环节的全球人均粮食浪费减半，减少生产和供应环节的粮食损失”。我国在国别方案中提出的落实措施包括：推广可持续消费文化，制定可持续消费立法和绿色标准；通过价格、税收、收费等手段鼓励、引导转变生产加工和消费方式等途径，减少生产、加工、流通和供应环节的粮食损失，大幅度减少零售和消费环节的人均粮食浪费量。制定涵盖从食物生产加工到消费各个环节的《节约食物法》是我国履行国际义务的需要。

### (3) 制定《节约食物法》是节约资源、保护生态环境的需要

首先，我国农业用水占全国用水总量的比例高，2019年达61%<sup>[9]</sup>。浪费食物一方面

等于浪费了巨量水资源,加剧了日益严峻的水资源短缺挑战;另一方面给土地资源带来了巨大压力。节约食物不仅能够大量减少农业用水量,缓解我国水资源特别是北方水资源的短缺压力,而且还能够减缓农业和畜牧用地需求压力,利于退耕还林还草还水还湿。其次,随着快速城镇化进程,我国餐厨垃圾(餐饮垃圾和厨余垃圾)产生量巨大,2018年已高达1.58亿t<sup>[10]</sup>。由于处理成本高、产能缺口大、处理率低,以致餐厨垃圾成为城镇的主要生活源污染物。节约食物能够大量减少餐厨垃圾这类污染物的排放量,对于保护生态环境特别是提升城镇生活环境作用重大。第三,我国每年因浪费食物造成了大量温室气体排放。因此,制定《节约食物法》调整节约食物行为、防治食物浪费和减少食物损失,对于我国节约水资源、减轻土地资源压力、保护生态环境意义重大。

(4) 制定《节约食物法》是对节约食物和制止餐饮浪费法律体系化的需要

对于节约食物、制止餐饮浪费,我国全国人大及其常委会制定的法律中有一些原则性和散碎性的规定<sup>①</sup>,有关行政法规和地方性法规、部门规章和地方政府规章、规范性文件和党内法规,对厉行节约、反对浪费、移风易俗和倡导文明生活方式也有一些规定。但是它们存在的下列短板,是导致食物浪费现象严重的重要原因:非常原则、过度分散,缺乏必要而基本的体系性;缺乏针对性的引导、约束和制裁措施,可操作性大都很差;虽然少数规范有具体内容,但是层级不高、适用范围有限、实际执行效果很不理想;缺乏针对节约食物领域特点、科学融合道德和法律关系的规范体系。只有制定《节约食物法》,才可以有效消除这些短板,促进和保障公众参与<sup>[11]</sup>,推进节约食物领域内的国家治理体系和治理能力现代化。

施志源,博士,福建师范大学法学院教授,主要研究领域为生态文明法治、环境与自然资源保护法学。

**核心观点:**为了加强对餐饮违法行为的法律规制,立法应当根据不同的行为主体、行为场合、行为模式规定不同的认定标准。某一行为是否为餐饮浪费违法行为,立法应当充分考量行为主体的主观状态。法律对餐饮浪费违法行为规定的惩戒措施也应轻重有别、科学合理。

党的十九届四中全会《决定》把实行资源全面节约制度作为完善生态文明制度体系的重要内容之一加以强调,这充分表明了促进资源节约、反对资源浪费的重要性与紧迫性。粮食是人类社会发展最重要的资源之一,粮食安全事关资源安全和生态安全,制止餐饮浪费行为有利于促进人与自然和谐共生。尽管公众已经普遍认识到节约粮食的重要性,但由于长期以来缺乏强有力的法律约束机制,餐饮浪费的现象普遍存在,与加快推进社会主义生态文明建设的时代要求格格不入。制止餐饮浪费行为不能单纯地依赖宣传教育和道德感化,对餐饮浪费行为进行法律规制势在必行<sup>[12]</sup>。加快制止餐饮浪费违法行为的立法步伐,既是实行资源全面节约制度、也是加快生态文明法治建设的内在要求。

(1) 加强餐饮浪费的法律规制,立法应当明确规定餐饮违法行为的认定标准,通过明确标准帮助公众识别餐饮浪费违法行为的具体表现形式

一方面,只有明确规定餐饮违法行为的认定标准,才能科学界定餐饮浪费违法行为与一般餐饮浪费行为的界限,才能充分发挥出法律规制和道德约束在制止餐饮浪费过程

① 见本笔谈黄锡生发言中的有关内容。

中的各自作用。另一方面，只有明确规定餐饮违法行为的认定标准，公众才能正确评估餐饮浪费行为可能带来的法律后果，执法机关才能准确适用法律及时制止餐饮浪费行为、法律责任的适用边界。简言之，并非所有的餐饮浪费行为都需要通过法律进行规制，立法应当在充分调研和论证的基础上合理确定认定标准，避免矫枉过正。对于情节轻微的餐饮浪费行为，主要靠舆论引导和道德感化，无需通过立法加以调整。

(2) 确定餐饮违法行为的认定标准，需要从三个维度加以综合考量

① 实施浪费食物的主体身份不同，认定餐饮浪费违法行为的标准不同。从法律主体而言，可以区分为食物生产者的餐饮浪费行为、食物经营者的餐饮浪费行为、食物运输者的餐饮浪费行为和食物消费者的餐饮浪费行为等类型。对于不同的行为主体，应当结合其身份特征加以综合考量，而不宜简单粗暴地采取单一标准来确定餐饮浪费违法行为的标准。例如，普通公众在用餐时浪费少量食物主要靠宣传引导，只有当浪费食物的情节比较恶劣或者造成了恶劣影响，才能将其行为认定为餐饮浪费违法行为；而餐馆经营者较普通的公众应当有更严格的预防和注意义务，即使其行为尚未造成严重的后果，但因为此类行为大大助长食物浪费不良风气，宜将其确认为餐饮浪费违法行为并科以一定的法律责任。

② 实施浪费食物行为的场合不同，认定餐饮浪费违法行为的标准不同。就饮食行为所处空间的私密程度而言，可以分为居家用餐的餐饮浪费行为和外出用餐的餐饮浪费行为。这两类行为又可以做进一步的细分，居家用餐包括食用自制食品、食用成品和食用外卖等情形，外出用餐又包括了食堂用餐、餐馆用餐、公共场所用餐、户外用餐等情形，而这些情形都可能出现餐饮浪费行为。处于私密空间的餐饮浪费行为，因其行为的违法性难以确认，一般不宜由法律介入调整。因此，认定某一行为构成餐饮浪费违法行为，一般要求该餐饮浪费行为在公共场所实施。

③ 实施浪费食物行为的模式不同，认定餐饮浪费违法行为的标准不同。例如，消费者自己浪费粮食的行为，与组织或者鼓动他人共同浪费粮食的行为，在认定行为是否构成违法的标准上应当有所区别；餐饮运营者在餐馆内部私下引导用餐者超出合理限度消费的行为，与餐饮运营者在显著位置挂出公开宣扬食物浪费广告标语的行为，在认定行为是否构成违法的标准上也应当有所区别。有的情形确定违法行为应当考量是否造成了一定的不良后果，而有的情形则无论是否造成了食物浪费都可确认为违法行为。

(3) 立法上将某一行为认定为餐饮浪费违法行为，应当充分考量行为主体的主观状态

就主观状态而言，餐饮浪费行为可以分为故意的餐饮浪费行为、过失的餐饮浪费行为和无过错的餐饮浪费行为。立法在确定餐饮浪费违法行为类型时，应当根据主观恶性程度设定一定的门槛条件。① 实施食物浪费违法行为的主体应当存在浪费食物的主观恶意，行为人在主观上要么是故意浪费粮食，要么是过失浪费粮食。② 在如何认定是否具备主观故意上，应当结合行为人的一贯表现加以综合考量。③ 公然在公众场合宣扬奢靡浪费或者公开抵制食物节约的，一般可以认定该行为主体具有主观恶意。

(4) 立法应当科学确定针对餐饮浪费违法行为的惩戒措施

惩治餐饮浪费行为不是目的，引导全社会各主体自觉节约粮食才是食物节约立法追求的目标。对于情节轻微的餐饮浪费行为，应当主要采取警告的方式进行惩戒，而不能一味地采用行政处罚或者行政拘留的方式。即使对于情节严重的食物浪费行为，也要避免对其一罚了之，执法机关在对餐饮浪费行为实施行政处罚的同时还要注重宣传教育。

与此同时,还应当注重建立实施惩治餐饮浪费违法行为的效果评估机制,尤其是对餐饮经营者的食物浪费违法行为,执法机关应当定期组织检查,及时评估相关惩戒措施的实施效果。

落志筠,博士,内蒙古财经大学法学院副教授,主要研究领域为环境与资源保护法学。

**核心观点:**食物浪费现象的产生有科学技术方面、行为人主观方面、传统所有权制度固有缺陷方面的原因。资源社会性理念要求所有权人负有合理、节约、高效利用资源的义务。中国反食物浪费立法应以绿色发展观为基本理念,将反对浪费与促进绿色发展“深度融合”,针对不同行为主体的不同行为动因需要采取“强制+促进”的方式进行专项立法。

### (1) 浪费的含义

浪费是什么?浪费是人类所特有的对财物、资源等无意义、不必要的消耗<sup>[13]</sup>。从发生范围看,浪费不仅包括私主体在生产、消费环节中的浪费,还包括公权力机构在决策、行政环节以及整个社会在医疗卫生、教育文化等领域的浪费。从发生原因看,浪费既有客观上科学技术限制所造成的投入多、产出少、效率低而产生的投入性浪费,也有行为人主观上无视或忽视社会财富的效能而产生的不必要消耗。

### (2) 浪费行为产生的原因

反对浪费,尤其是反对私人浪费行为应当厘清财产权保护与资源社会性践行之间的关系,明确所有权的社会主义义务<sup>[6,7]</sup>。从制度原因上看,浪费行为是所有权张力过度释放的异化。“私有财产神圣不可侵犯”原则为私主体“充分”享有所有权权能提供了理论依据,使主体对自己私人物的浪费披上了貌似“合法”的外衣。在所有权视角下,无论是消费者对自行购买物品的丢弃,还是销售者对其无法售出商品的丢弃,均可认为是所有权保护下的支配权的行使,并无法律制度上的不当性可言,每个主体都有权利遵循价值交换规律“随心所欲”地获得物品以及“随心所欲”地处置物品。然而所有权并不是不受限制的、绝对自由的权利。虽然所有权概念作为一个私法问题是单方和具有排他性的,但财产所有者实际上并不能根据自己的意志自由地处置自己的财产,所有权制度下的所有权人应当满足资源社会性的要求,即负有合理、节约、高效利用资源的义务,而不享有浪费资源的权利。例如,《德国基本法》要求财产所有者应当以一种对社会负责的方式行事,方式由立法机关授权制定的行政法规予以决定;同时规定,立法机关本身应当以旨在发展一种“符合社会正义的财产秩序”的方式界定财产权的内容和界限。所有权人依据传统所有权浪费时,显然已经构成对社会正义的破坏,是“坏”的财产秩序,有必要通过法律矫正所有权张力的过度释放,依据资源社会性理念,对所有权的行使规定社会主义义务,使所有权人恰当地、合理地行使所有权,抑制随意浪费行为。

### (3) 中国反食物浪费立法的理念与路径

中国的反食物浪费立法可从以下三个方面着手:①以绿色发展观为基本理念,而非单纯出于节约经济资源考虑。人类不能存在于绝对脱离生态系统的“纯粹”的人与人的抽象世界中,人类社会的立法不能仅考虑抽象的人与人之间的关系,应当关注人与生态系统的交互与回应,跨越“节俭型反浪费”和“回收型反浪费”阶段,构建“循环型反浪费”制度体系,深刻关注人与资源、环境、生态和谐的生态顶层设计,实现绿色发



展。② 将反对浪费与促进绿色产业发展“深度融合”，为中国产品参与国际竞争破除壁垒。反浪费立法应当致力于利用制度杠杆减少高资源环境成本的消费行为，促进主体对剩余产品的再生利用，继而降低全社会的资源环境总成本，促进产业升级转型，同时强化对食品国际贸易的预设性保护，避免出现欧盟以“反浪费”法律规制壁垒限制中国产品进入欧洲市场的尴尬情形。③ 专项立法需要针对不同行为主体的不同行为动因采取“强制+促进”的方式进行立法，针对超市便利店、单位食堂、餐饮企业等盈利性机构，通过严格市场准入、增加强制性监管制度等方式减少食品浪费的产生，引导生产行为的转变，对废弃物再循环、再利用出台促进性与强制性相结合的方式实现“物尽其用”；对消费者则通过“促进”方式引导消费者实现节约，反对浪费，比如设置购物引导、储存引导、烹饪引导、处置引导等行为规则，逐步建立起绿色消费的社会环境以及法律环境。

## 结论

针对中国存在的食物浪费现象，专家们提出了各自的观点。由于各专家看问题的视角不同，相互的观点既有共识，也有差异。共识是我国亟需制定一部促进和规制节约食物、制止和反对食物浪费行为的专门法律，资源社会性理念应融入立法。差异有两类：第一类是相同问题不同观点，第二类是不发生碰撞的各自观点。前者包括：该法的名称（有的专家主张名称为《节约食物法》，有的专家主张名称为《反食物浪费法》）；立法理念（除了资源社会性理念外，有的专家还主张绿色发展观也应作为立法的基本理念）。后者有下列三个观点：其一，法律调整的范围包括食物生产、加工和消费各环节；其二，法律规制的行为主体为公共主体、公民个人这两类；其三，餐饮违法行为的认定标准应当根据不同的行为主体、行为场合、行为模式作不同的规定。虽然各位专家的具体观点有差异，但大家一致认为我国制定一部促进和规制节约食物、制止和反对食物浪费行为的专门法律已刻不容缓，期望此次笔谈能为推动此法的出台贡献绵薄之力。

## 参考文献(References):

- [1] 曹晓昌, 张盼盼, 刘晓洁, 等. 事件性消费的食物浪费及影响因素分析: 以婚宴为例. 地理科学进展, 2020, 39(9): 1565-1575. [CAO X C, ZHANG P P, LIU X J, et al. Food waste and influencing factors in event-related consumptions: Taking wedding banquet as an example. Progress in Geography, 2020, 39(9): 1565-1575.]
- [2] 成升魁. 多措并举遏制城市餐饮业食物浪费. 中国党政干部论坛, 2020, (9): 69-71. [CHENG S K. Taking multiple measures to curb food waste in urban restaurants. Chinese Cadres Tribune, 2020, (9): 69-71.]
- [3] 成升魁, 白军飞, 金钟浩, 等. 笔谈: 食物浪费. 自然资源学报, 2017, 32(4): 529-538. [CHENG S K, BAI J F, JIN Z H, et al. Reducing food loss and food waste: Some personal reflections. Journal of Natural Resources, 2017, 32(4): 529-538.]
- [4] 胡德胜. 西方国家生态文明政策法律的演进. 国外社会科学, 2018, (1): 81-90. [HU D S. The evolution of ecological civilization policies and laws in Western countries. Social Sciences Abroad, 2018, (1): 81-90.]
- [5] 徐隽. 开展制止餐饮浪费专项立法: 访全国人大常委会法制工作委员会发言人臧铁伟. 人民日报, 2020-08-27(18). [XU J. Developing a special legislation to stop food and beverage waste: An interview with Zang Tiewei, the spokesman of the Legislative Affairs Working Committee of the NPC Standing Committee. People's Daily, 2020-08-27(18).]
- [6] 黄锡生, 峥嵘. 论资源社会性理念及其立法实现. 法学评论, 2011, 29(3): 87-93. [HUANG X S, ZHENG R. On the concept of resource sociality and its legislative realization. Law Review, 2011, 29(3): 87-93.]
- [7] 黄锡生, 落志筠. 资源的社会性与空置房的法律规制. 河北大学学报: 哲学社会科学版, 2012, 37(1): 70-77. [HUANG X S, LUO Z Y. Resource sociality and regulations of vacant houses. Journal of Hebei University: Philosophy and Social Science, 2012, 37(1): 70-77.]
- [8] 王逸飞, 田志宏. 中国粮食统计口径问题研究. 世界农业, 2020, (1): 58-63. [WANG Y F, TIAN Z H. Research on the

- standard of grain statistics in China. *World Agriculture*, 2020, (1): 58-63.]
- [9] 中华人民共和国水利部. 中国水资源公报 2020. 北京: 中国水利水电出版社, 2020. [The Ministry of Water Resources of the People's Republic of China. *China Resources Bulletin 2020*. Beijing: China Water and Power Press, 2020.]
- [10] 王小铭, 陈江亮, 谷萌, 等. “无废城市”建设背景下我国餐厨垃圾管理现状、问题与建议. *环境卫生工程*, 2019, 27(6): 1-10. [WANG X M, CHEN J L, GU M, et al. Status quo, problems and countermeasures faced by China's food waste management under the background of "zero waste city" construction. *Environmental Sanitation Engineering*, 2019, 27(6): 1-10.]
- [11] 胡德胜. “公众参与”概念辨析. *贵州大学学报: 社会科学版*, 2016, 34(5): 103-108. [HU D S. Analyses on the concept of "public participation". *Journal of Guizhou University: Social Sciences*, 2016, 34(5): 103-108.]
- [12] 施志源. 生态文明背景下自然资源民事责任制度之完善. *福建师范大学学报: 哲学社会科学版*, 2015, (2): 1-7. [SHI Z Y. Perfection of civil legal liability system of natural resources under the background of ecological civilization. *Journal of Fujian Normal University: Philosophy and Social Sciences*, 2015, (2): 1-7.]
- [13] 李艳芳. 关于制定我国反浪费法的建议. *法学家*, 1994, (3): 25-30. [LI Y F. Proposals for a national anti-waste law. *The Jurist*, 1994, (3): 25-30.]

## Several issues on scientific legislation for prohibiting food waste: Some personal reflections

CHENG Sheng-kui<sup>1</sup>, HUANG Xi-sheng<sup>2</sup>, HU De-sheng<sup>2</sup>, SHI Zhi-yuan<sup>3</sup>, LUO Zhi-yun<sup>4</sup>

(1. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China; 2. Law School, Chongqing University, Chongqing 400044, China; 3. Law School, Fujian Normal University, Fuzhou 350117, China; 4. Law School, Inner Mongolia University of Finance and Economics, Hohhot 010070, China)

**Abstract:** The phenomenon of food waste has aroused great concern from the international community, and some foreign countries have regulated it by law in a comprehensive way. In China, food waste mainly occurs in the public catering industry. In the whole society, we must form a legal atmosphere of being glorious to save and shameful to waste. The occasions of food waste mainly include wedding party, "event banquet", business dinner and dinner with friends. The causes of food waste include constraints of science and technology, subjective factors of actors and inherent defects of traditional ownership system. Although there are laws concerning food waste in China, the current provisions are relatively principled and scattered, lacking systematicness and maneuverability. To regulate food waste behavior by law is the need of ensuring food security, fulfilling international obligations, saving resources, protecting ecological environment, upgrading and integrating legal norms. The food waste behavior of public legal subjects and individuals in food production, processing and consumption should be comprehensively regulated by a special law, which should be formulated by the NPC Standing Committee under the guidance of the notion of social attribute of resources and the idea of green development, through direct prohibition, tax adjustment, consumption guidance and other ways. The legal regulation should focus on food and food waste behavior.

**Keywords:** food waste; food saving; legislation; regulating; guiding; sanction