

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2021.03.006

欢迎按以下格式引用:施志源,纪圣驹.食物节约立法中违法行为的类型探讨[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(4):115-125. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2021.03.006.



Citation Format: SHI Zhiyuan, JI Shengju. Discussion on the types of illegal acts in food conservation legislation [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2021(4):115-125. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2021.03.006.

食物节约立法中违法行为的类型探讨

施志源^a, 纪圣驹^b

(福建师范大学 a. 法学院; b. 马克思主义学院, 福建 福州 350117)

摘要:科学划定食物浪费违法行为的类型,是食物节约立法的重中之重。划分食物浪费违法行为的类型,行为主体、行为模式和主观过错是三个核心的考量因素。从行为主体的视角,可以划分为消费者浪费食物的行为、餐饮经营者或者食堂管理者浪费食物的行为、超市经营者浪费食物的行为、食品生产者浪费食物的行为、食品运输者浪费食物的行为和其他需要法律规制的食物浪费行为;从行为模式的视角,可以根据不同的情境划分为公共场合的浪费行为与私人场合的浪费行为,偶尔浪费的行为和多次浪费的行为,独自实施浪费的行为和组织他人群体实施浪费的行为;从主观过错的视角,可以划分为故意浪费食物的行为和过失浪费食物的行为。并非所有浪费食物的行为都应当纳入法律的调整范围,立法应当针对不同类型食物浪费的行为,合理确定认定违法行为的标准。

关键词:食物节约;违法行为;类型划分;违法性标准

中图分类号:D922.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2021)04-0115-11

食物是对人类生存发展具有决定性意义的资源。人类如果缺乏食物,将会面临重大的生存危机。根据2020年7月14日联合国粮农组织发布的《世界粮食安全和营养状况》显示,2019年全球饥饿人口高达6.9亿,其中亚洲占比最多,为3.81亿。2020年受新冠肺炎疫情影响,全球饥饿人口预计增长1.3亿,达到8.2亿^[1]。在我国,有6亿人口平均月收入为1000元,广大中西部和农村地区居民收入依然处于较低水平,基本民生保障有待加强^[2]。从上述数据中不难发现,国内外都有大量民众面临食物供应保障不理想的状况。即便经过改革开放四十多年的努力,我国物质经济条件已经得到极大改善,也绝不可以忽视食物浪费带来的危害,更不能漠视粮食安全问题,“粮食安全直接关系到整个国家甚至国际社会的稳定与发展”^[3]2020年8月,习近平总书记作出重要指示,指出

基金项目:中宣部宣传思想文化青年英才资助项目“生态文明法治建设研究”(中宣干字〔2020〕118号)

作者简介:施志源,福建师范大学法学院,Email: 497464977@qq.com。

“尽管我国粮食生产连年丰收,对粮食安全还是始终要有危机意识”,要求加强立法,强化监管,采取有效措施,建立长效机制,坚决制止餐饮浪费行为^[4]。全国人大法工委按照习近平总书记的指示成立工作专班,正式启动推进制止食物浪费的专项立法工作。2021年4月29日,《中华人民共和国反食品浪费法》(以下简称《反食品浪费法》)正式颁布施行,这对于防止食品浪费,保障国家粮食安全,促进食物节约和高效利用意义重大。为了更好地贯彻落实《反食品浪费法》,需要将该法的原则性条款进一步细化为可操作的具体法律规则,并由国务院适时出台《反食品浪费法实施条例》(以下简称《实施条例》)。在规则细化的过程中,合理界定食物浪费^①的违法是一个关键环节。

一、在食物节约立法中界定违法行为类型的缘由

食物浪费行为对国计民生和生态环境已经产生了不可忽视的影响。2018年发布的《中国城市餐饮食物浪费报告》显示,仅2015年,在我国城市餐饮业中的餐桌食物浪费量高达1700万~1800万吨,足以提供3000万~5000万人1年的伙食。更加令人担忧的是,如此惊人的浪费量还只是在“城市餐饮”这一个环节发生的^[5]。当前,食物浪费已经成为全球性问题。全球每年约1/3的粮食被浪费,经济损失近1万亿美元^[6]。“消费”在外观上往往表现为个人行为,属于个人行为自由的范畴,是二战以来各国经济发展的重要支柱。因此,即便是出现了类似食物浪费这样的不当消费行为,其对于国计民生造成的负面影响或者是对生态环境和自然资源造成的破坏往往被漠视。由于为了经济增长而不断刺激消费,不可避免地消耗大量资源,制造大量废物,消费问题已经成为环境危机的核心问题。以浪费食物为代表的行为更是成为导致自然资源和生态环境危机的根本性、深层性的原因^[7]。每年因为食物浪费产生的温室气体排放量约占全球温室气体排放总量的8%^[8]。因此,加强食物节约立法,遏制食物浪费,对于保障国家粮食安全、节约资源和保护生态环境意义重大。其中,科学合理界定食物浪费违法行为的类型,既是食物节约立法的关键问题,也是食物节约立法的难点问题。

反对食物浪费,促进食物节约,是贯彻落实宪法和法律的内在要求。我国《宪法》第14条第二款规定:“国家厉行节约,反对浪费。”我国《民法典》第9条规定:“民事主体从事民事活动,应当有利于节约资源、保护生态环境。”此外,我国《环境保护法》《循环经济促进法》《食品安全法》等法律之中亦有呼应《宪法》第14条第二款精神的条款。尽管我国现行法律法规中有不少关于节约粮食的倡导性规定,但现行规定尚未明确规定浪费食物违法行为的具体类型,缺乏系统性和可执行性,难以对具体的食物浪费违法行为进行有针对性地惩戒^[9]。正如全国人大代表李秀香教授所言,造成餐饮浪费的其中一个重要原因就是约束和惩戒机制的不足^[10]。因此,只有明确规定食物浪费违法行为的类型,才能有效区分食物浪费违法行为与违反社会公德的食物浪费行为,从而实现对食物浪费违法行为的有效规制。

立法明确规定食物浪费违法行为的类型,不但可行而且必要。第一,有利于政府相关行政职能部门有效开展食物浪费行政执法工作。行政职权的行使应当有法律依据,行政行为均以行政职权为基础,无职权便无行政^[11]。只有在立法中明确规定食物浪费的违法行为类型,相关政府职能部门

^①《反食品浪费法》主要规制的是食品浪费行为,为进一步保障粮食安全,本文认为有必要将反食品浪费拓展到反食物浪费,包括未经加工的天然食物也应当在食物节约立法中得到重视。

针对食物浪费行为的执法才具有合法性。第二,有利于相关主体预测自身行为的后果。食物浪费行为的主体,可能是普通消费者、餐饮单位、食品生产者、食品运输者、食品加工者、超市经营者等等。对食物浪费违法行为具体类型进行规定,可以使这些主体清楚认识到哪些浪费食物的行为是法律所禁止的行为。第三,有利于指引公众养成食物节约的好习惯。法律对于人们的行为具有指引作用,规定食物浪费违法行为的具体类型,可以指引公众反对食物浪费,养成食物节约的习惯。第四,有利于加强食物节约的宣传教育。将食物浪费违法行为的具体类型写入法条,有利于提升法治宣传的针对性,通过宣传和普及食物浪费违法行为的表现形式,有利于在全社会营造节约食物的良好氛围。第五,有利于进一步明确浪费食物的法律责任。规定食物浪费违法行为的具体类型是科学设置浪费食物法律责任的重要前提,违法行为的类型明确之后,相关的法律责任就可以进一步得以确立,这无疑可以大大提升食物节约法律规则的震慑力。

二、食物浪费违法行为类型划分的标准探讨

本文所探讨的食物浪费行为,限定在行政违法行为的范畴。一般来说,构成行政违法行为的要件是行为人有违反行政法律规范的行为,行为人的行为具备社会危害性,且具有主观过错^[12]。食物浪费违法行为的危害性需要从具体的行为模式上进行考察,不同的行为模式,其社会危害性并不相同。因此,有必要从行为主体、行为模式和主观过错三个视角探讨食物浪费违法行为的划分标准^②。

(一)行为主体的视角

食物浪费违法行为可能发生在食物生产、仓储、运输、消费等各个环节,因此构成食物浪费违法行为的主体类型较为广泛。普通民众、餐饮经营者、食堂管理者、超市经营者、食物运输者、食品加工者等均有可能从事食物浪费违法行为。

普通民众作为一般消费者,浪费食物的行为往往发生在外出就餐的过程当中,尤其是在宴请聚会当中,剩饭剩菜过多以及就餐结束后不打包的现象较为常见^[13]。当然,在外出就餐之外的其他消费环节,普通民众也有可能出现食物浪费的违法行为。比如,超市大促销,普通民众超过自身需求量而大量购买食物,没能在保质期内食用完毕只能丢弃,这同样造成了浪费。此外,对于消费者在就餐过程中出现的铺张浪费现象,经营者(包括餐饮和超市)如果没有进行提醒,听之任之甚至推波助澜的话,也应当对食物浪费负责,同样可能构成食物浪费的违法行为。经营者除了应当在未尽到自身义务的情况下对消费者的食物浪费违法行为负责之外,自身也有可能直接从事食物浪费违法行为。比如,超市随意丢弃过期或者即将过期的食品造成浪费的情形。食堂管理者是一类特殊的主体,食堂一般是满足本单位成员的就餐需求,相较于餐饮经营者,其食品价格更为低廉,供给更为充足,如果不对用餐者加以有效的行为规制,容易产生大量食物浪费。

食物的运输者和仓储管理者,同样具备成为食物浪费违法行为主体的可能性。运输过程当中可能因各种情形造成食物浪费,绕远运输而不是选择就近到达目的地就是一种典型的情形。比如,

^②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”,笔者应邀就制止餐饮浪费违法行为的立法问题进行了初步探讨,相关观点详见《自然资源学报》2020年第12期的专家笔谈文章《科学立法制止餐饮浪费的若干问题》。本文在此基础上,进一步研究食物浪费违法行为的法律规制,并对食物浪费违法行为类型划分的标准展开细化研讨。需要说明的是,本文所讨论的“食物浪费违法行为”,并不局限于“餐饮浪费行为”。

运输者仅考虑自身的收益最大化,在运输内蒙古的土豆时,不选择最近的路线运抵湖南而是先到江苏载上其他货物再绕道到湖南,从而导致食物因运输时间过长而变质。在这一过程中,绕远运输在使运输者取得最大收益的同时,也拉长了运输周期,使得食品腐败变质的几率增加。另外,运输过程中因为冷藏和包装技术的落后也会导致浪费。冷藏或者包装技术不到位,可能使食物在运输过程中就发生质量下降甚至达到完全无法食用的程度。

物流的运营者同样可能存在浪费食物的行为。我国目前农产品运输和交易过程中存在着为数不少的中间商,而且这些中间商并不集中,往往部分农产品在各个中间商转运的过程中发生了浪费^[14]。在运输仓储环节,食物浪费违法行为的主体包括农户、运输者(货运公司、个体货车司机、搬运工、快递公司等)、销售者等。除了运输、仓储、消费之外,食物浪费现象在食品加工环节同样十分严重。原农业部2014年发布的数据显示,我国每年因为加工过度损失的粮食数量在150亿斤以上^[15]。可见,食品生产(加工)者也可能成为食物浪费违法行为的主体。

(二)行为模式的视角

浪费食物的行为模式在场合、发生频率和影响范围等方面各有不同,不是所有食物浪费行为都具备应当给予行政处罚的危害性,不应将所有食物浪费行为均列为违法行为。一般来说,判断一个行为是否具备应当给予行政处罚的危害性,需要考量的因素有:第一,行为的情节。其应当予以考量的情节有行为的次数、频率以及场合;第二,行为产生的后果。行为人实施行政违法行为之后对法律所保护利益造成的损害状况,具体包括人身和财产损失等^[16]。在对食物浪费行为的社会危害性进行评判的时候,应当将食物浪费的次数、频率、场合以及后果综合考量后作出判断。具体来说,浪费食物的行为有的发生在公共场合,有的发生在私人场合。私人场合,比如在家庭用餐当中发生的食物浪费,数量一般不大,影响范围也十分有限,一般来说不宜认定为违法行为。发生在公共场合(比如商场、超市、酒家餐馆等)的食物浪费行为,因浪费数量较大且影响面较为广泛,应当视情节轻重进一步确认是否可以认定为违法行为。从发生频率看,偶尔浪费者有之,屡教不改者有之。偶尔浪费者除非一次浪费数量达到一定程度,否则不宜认定为食物浪费违法行为。屡教不改者即便单次浪费数量有限,但经年累月数量就相当可观,宜认定为食物浪费违法行为。从影响范围来看,可以分为自己个体实施食物浪费的行为和组织他人共同实施食物浪费的行为。个体实施浪费行为如果数量不大、频率不高,不宜认定为食物浪费违法行为。组织他人共同实施食物浪费,影响范围广泛且破坏社会风气,宜认定为食物浪费违法行为。

(三)主观过错的视角

是否将主观过错作为判断一行为是否为行政违法行为的标准,学术界存在一定的争议。一般认为,行为的违法性、造成一定的损害后果、行为与损害后果之间的因果关系和行为人的主观过错是一个违法行为承担行政责任的四大要件。如果行为人主观上不存在过错,即便客观上实施了违反行政法律秩序的行为,也欠缺给予行政处罚的主观要件^[17]。因此,在判断行为人浪费食物的行为是否属于食物浪费违法行为时,必须考虑行为人是否具有主观过错,即行为人实施行为时是否具备故意和过失的心理态度^[18]。所谓的故意是指行为人对于浪费食物的结果持希望或者放任的态度,过失指的是行为人应当预见浪费食物的后果却因为疏忽大意或者过于自信而没有预见。比如,宴请宾客时没有根据人数情况适当安排用餐而导致大量食物被浪费,宜认定为过失浪费食物的违法

行为。如果行为人在主观上不具有故意和过失,即便客观上实施了浪费食物的行为,也不宜认定为食物浪费违法行为。

三、食物浪费违法行为类型划分的立法路线图

(一) 食物浪费违法行为类型划分的指导思想

一是要坚持资源节约的理念。我国历来高度重视资源节约和高效利用。早在2005年,党中央就提出要建立资源节约型、环境友好型社会。此后,尤其是在党的十八大以后,我国的资源节约和高效利用工作取得了明显进展。尽管如此,我国的单位GDP能耗、资源消耗量、水资源产出率等指标依然有较大的改善空间^[19]。党的十八大报告提出要大力推进生态文明建设,十八届三中全会提出要建立完整的、系统的生态文明制度体系。生态文明制度体系就是要从生产到生活各个方面促进资源节约集约利用,实现人与自然和谐相处^[20]。资源是有限的,人类倘若对资源取之无度,就无法与自然和谐相处。食物的浪费本质上来说就是资源的浪费,这与我国生态文明建设的要求背道而驰。食物节约立法应当按照生态文明法治建设的总体要求,将资源节约作为立法理念并一以贯之。二是要坚持绿色发展的理念。坚持保护环境就是保护生产力,改善环境就是发展生产力^[21]。贯彻绿色发展的理念,要求食物节约立法要与自然资源用途管制制度有效衔接起来。绿色发展理念要求处理好生产、生活、生态三者之间的关系,应当把自然资源用途管制制度作为促进绿色发展的重要制度,在食物节约立法中加以重点考量^[22]。三是要坚持资源社会性的立法理念。资源的利用应当以增进社会福利为目的,任何社会成员都有节约以及合理利用资源的义务,不具有浪费资源的权利^[23]。在众多人口面临温饱问题的情况下,食物节约立法应当强调资源的社会性,反对铺张浪费,坚持节俭以及合理消费食物,着力保障尽可能多的人能够吃上营养安全的食物。

(二) 食物浪费违法行为类型划分的基本原则

一是要界定公共利益领域与私人领域的食物浪费违法行为。食物节约立法以保护食品公共安全为出发点,应当着重调整公共领域的食物浪费行为,明文规定法律干预的公共利益领域,不得对私人领域的饮食行为规定不当干预措施^[24]。二是要注重法律规则的可执行性。可执行性是立法质量重要的衡量标准。正如全国人大常委会副委员长王晨强调的那样,要“保证通过的法律法规立得住、行得通、真管用,既能有效解决改革发展中的实际问题,又易于操作,最大限度降低守法成本和执法成本”^[25]。法律规范要具备可执行性,在立法时就必须广泛凝聚和体现社会共识,应当以“最低限度”原则配置权利义务,法律规则的语言表述要规范、简明、具体,法律条文的篇章结构和排列顺序要合乎逻辑,法律体系内部要自洽协调^[26]。与此同时,食物节约立法应当建立有效的执法机制,将食物浪费执法作为自然资源浪费执法的类型之一,并逐步纳入自然资源领域的生态综合执法范围。自然资源领域的综合执法改革是生态综合执法改革的一个重要方面^[27]。三是要坚持列举式与概括式条款相结合。对于行政机关而言,法无授权不可为,依照《行政处罚法》《行政强制法》等法律的规定,何种食物浪费行为应当被视为违法行为并接受行政法律规制,应当由法律和行政法规进行明确规定,列明食物浪费违法行为的类型。但是随着社会的发展,新的危害社会的行为类型出现在所难免,此时就需要行政机关发挥其积极性与主动性监视潜在威胁,预防损害发生^[28]。当出现了新型的食物浪费行为,食物节约立法应当考虑到法律的滞后性,为行政机关规制未来可能出现的新

型食物浪费行为提供法律依据。因此,食物节约立法应当规定兜底性的条款,规定立法中未明确规定的食物浪费违法行为类型,只要其具有一定的社会危害性且符合认定为食物浪费违法行为的基本条件,就可以追究行为人的违法责任。

(三) 食物浪费违法行为类型划分的立法建议

食物浪费违法行为的主体包括但不限于消费者、餐饮经营者、超市经营者、食品生产(加工)者、食品运输者。每类主体都有可能从事食物浪费违法行为,在违法性的判断上应当把行为主体、行为模式和主观过错这三个因素有机统一起来综合考量,注重行为主体、行为模式、主观过错之间的逻辑联系。一般公众的违法行为类型划分分析详见图1。

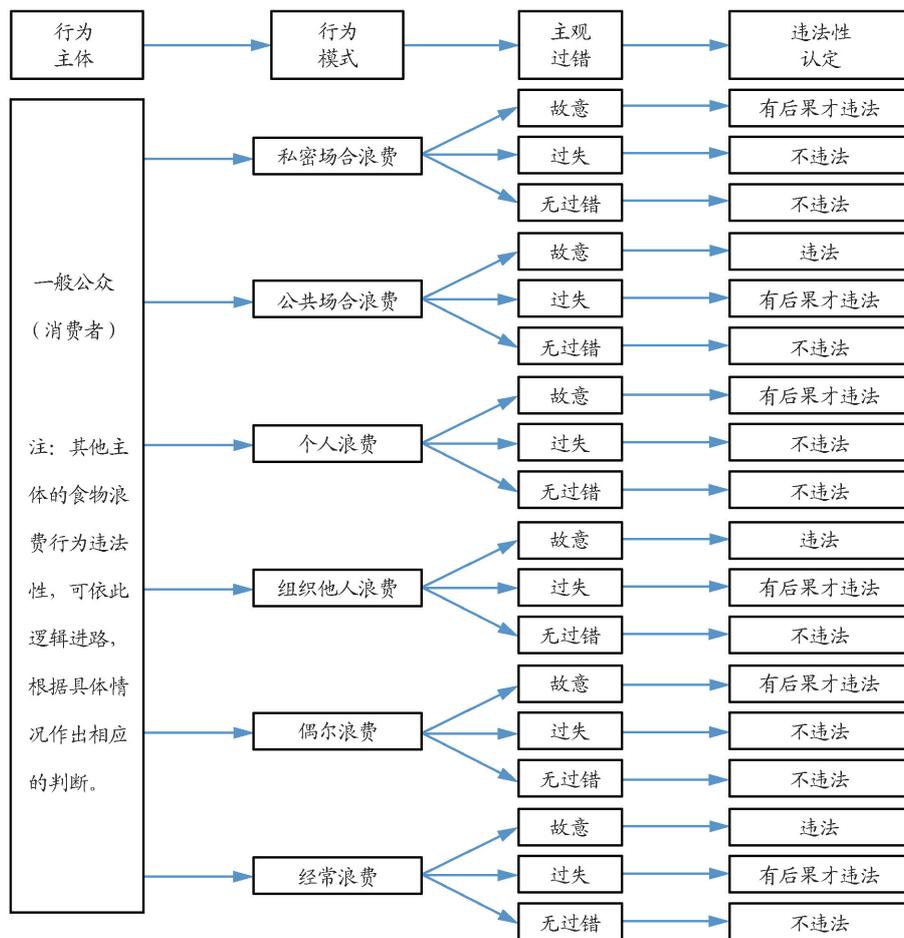


图1 食物浪费认定的分析过程

如图1所示,对食物浪费违法行为的认定一般可遵循“行为主体适格—行为模式吻合—主观过错吻合”的逻辑进路。具体而言,认定食物浪费违法行为首先应当从行为主体适格的角度出发,只有行为主体适合承担食物浪费违法责任,才能根据行为模式的具体情形进行后续的违法性判断。在主观过错的认定上,原则上故意浪费食物都应当认定为食物浪费违法行为,但是如果是在私密场合或者是偶尔浪费食物,一般情况下社会危害性显著轻微,没有造成严重后果的,没有必要认定为违法行为。如果是过失浪费食物的,除非造成较为严重的后果,比如浪费了大量的食物,否则,由于缺乏需要法律规制的社会危害性,也没有必要认定为违法行为^[29]。在食物浪费行为中没有过错的,

依照《行政处罚法》的规定,应当一律认定为不属于食物浪费违法行为。过失浪费食物的,因为主观恶性较弱,仅在造成一定后果的时候才应当认定为违法行为。但是,如果过失为之的本身就是社会危害性显著轻微的行为(比如个人浪费食物、在私密场合或者是偶尔浪费食物),即便有一定后果也无必要视作违法行为处理。具体到各主体的各类型行为当中,关键点在于认定社会危害性的大小与行为人的过错程度。

1. 一般公众(消费者)的食物浪费违法行为

一般公众的食物浪费违法行为包括个人浪费食物的行为和组织他人共同浪费食物的行为。典型的违法情形举例如下:(1)在公共场合随意丢弃食物的行为。公共场合不允许随地扔垃圾是社会共识,行为人随意丢弃食物具有主观故意,既浪费粮食又破坏环境,具备一定的社会危害性,宜认定为食物浪费违法行为。(2)将食物用于游戏等非食用用途的行为。食物不应当用于游戏、投射等非食用用途,故意将食物用于非食用用途导致食物浪费达到一定数量的,具备浪费食物的主观恶意,也在客观上浪费了食物并助长了奢靡浪费的风气,宜认定为食物浪费违法行为。(3)恶意囤积食物导致食物过期的行为。食物的保质期和人们自身消耗食物的能力都是确定的,远超自身需求购买并囤积食物导致大量食物过期浪费的,宜认定为食物浪费违法行为。(4)出外就餐时点餐量远超食用量且不愿打包或者随意丢弃食物的,宜认定为食物浪费违法行为^[30]。当然,这里还是需要区分过失和故意。比如,三五人用餐,要求餐饮业者安排十人大宴属于主观故意,但是如果是因为没有确认宾客的忌口导致食物浪费的,宜认定为过失。

2. 餐饮经营者或者食堂管理者的食物浪费违法行为

餐饮经营者、食堂管理者的食物浪费违法行为主要表现为未采取措施防止或者减少食物浪费,有些情况下餐饮经营者或者食堂管理者的不作为甚至会助长食物浪费行为。典型的违法情形举例如下:(1)举办有奖竞吃活动,如在限定时间内吃完一定数量食物的消费者可以获得买单。这种鼓励消费者超量食用食物的营销手段实际上造成了食物的大量浪费,也破坏了勤俭节约的社会风气,宜认定为故意浪费食物的违法行为。(2)餐饮经营者为了促销,推出消费满额度赠送礼品的活动,此种行为明知消费者可能浪费食物,却对过度消费持希望、放任的态度甚至推波助澜,宜认定为故意浪费食物的违法行为。(3)无限量提供某项食品的行为。比如,某些餐饮业者或者食堂管理者提供无限量自助取餐活动(米饭、水果、饮料等无限量供应)。无限量供应本身是一个中性行为,因为这种行为鼓励消费者按需取餐,但是如果无限量供应的同时不进行任何形式的引导或者是采取实质上反对浪费的措施,那么,就有可能构成过失浪费食物的违法行为。当然,如果餐饮经营者在推行某项食品无限量供应的同时,在醒目位置张贴按需取餐、节约粮食等标语之后,个别消费者仍然故意超量取餐浪费食物的,则可以赋予餐饮经营者采取措施加以制止的权利。比如,餐饮经营者可以对故意浪费的消费者加以劝告,并收取过度取餐的合理费用。这一做法已经在我国部分地区获得了法规授权,比如,北京市人大常委会于2020年9月25日通过的《北京市生活垃圾管理条例》就授权提供自助餐的餐饮经营者,在对顾客进行了必要的提示后,对剩餐超过合理限度的消费者可以收取费用^[31]。《反食品浪费法》第7条规定餐饮经营者可以在明示收费标准的前提下,对造成明显浪费的消费者收取处理厨余垃圾的费用。在制定《实施条例》时可将《反食品浪费法》第7条的相关规定进一步具体化,使之更具可操作性。当然,餐饮经营者如果听之任之,则在认定用餐者浪费粮

食行为是违法行为的同时,宜认定餐饮经营者或者食堂管理者的行为也构成食物浪费违法行为。

3. 超市经营者的食物浪费违法行为

超市经营者常见的食物浪费违法行为既有自己从事食物浪费的违法行为,也有组织他人浪费食物的违法行为。典型的违法情形举例如下:(1)随意丢弃过期或者即将过期食品的行为。过期或者即将过期的食品,有严格的处置方法,超市应当依法采取相应的处置措施。超市因不采取有效措施而导致大量食物浪费的,宜认定为故意浪费食物的违法行为。比如,法国2016年出台了《反食物浪费法》,规定禁止超市扔掉或销毁未售出的食物。假如超市食物有剩余,须将其捐赠给慈善机构^[32]。(2)恶意采取饥饿销售刺激食物消费的行为。比如,人为制造某种紧俏食品断货的现象,抬高价格之后再大量放出货源引诱消费者大量购买。此种情形之下,超市经营者对于消费者大量甚至是超量购买完全是积极追求的态度,极易诱导消费者超量囤积食物从而导致浪费。因此,超市经营者的行为应当认定为故意浪费食物的违法行为。(3)倡导无节制消费的宣传行为。比如,打出“买买买使人快乐”等鼓吹超量购买食物的宣传标语。无节制消费的宣传鼓动容易导致食物浪费成为一种不良社会风气,超市经营者通过宣传鼓动公众从事无节制食品消费的行为,宜认定为故意浪费食物的违法行为。

4. 食品生产(加工)者的食物浪费违法行为

食品生产(加工)者是食品生产的重要主体,是食物节约立法应当着重规制的主体之一。典型的违法情形举例如下:(1)无节制生产导致供大于求的行为。比如,无节制生产某种食品导致供大于求,引发大量食物过期、腐坏的情形。(2)保质期偏短却大量生产的行为。比如,蛋糕、水果沙拉这些保质期较短的食品,除非需求量特别集中,否则一旦大量生产,就会导致大量浪费。(3)储藏条件简陋导致食物发霉变质的行为。食品存放地点应当符合食品保存的条件,不能有漏水渗水现象,存放肉制品的仓库要保持恒定的低温等。如果不具备食物保存的基本条件而大量生产食品的,宜认定为食物浪费违法行为。在这种情形之下,行为人既可能是过失,也可能是故意。比如,因为停电未及时发现导致冷库里的鲜活食物变质的,宜认定为过失;不安装合格的保质设备并对食物浪费持一种放任的态度,这种情况应当认定为故意浪费食物的违法行为。(4)过度加工导致食物浪费的行为。过度加工是由于加工者片面追求经济利益导致,其对于浪费食物的结果持放任的态度,应当认定为故意浪费食物的违法行为。

5. 食品运输者的食物浪费违法行为

食品运输环节也可能产生大量的食物浪费,立法应当重视对食品运输者的食物浪费行为加以规制。典型的违法情形举例如下:(1)没有采取必要的保质措施导致食物变质的行为。比如,运送水果或者蔬菜的货车没有配备冷链、冷链不达标或者是冷链系统中途出现故障未及时发现导致水果蔬菜变质。没有配备冷链、冷链不达标就是放任食物浪费,应当认定为故意违法。冷链系统出现故障未及时发现导致食物浪费则是属于过失违法。(2)保全措施不到位导致不必要的运输损耗的行为。比如,运送成箱饼干的时候没有固定好,在货车急转弯时,成箱的饼干从车上被甩出导致浪费。此类行为一般来说是由于行为人疏忽大意所致,属于过失,只有造成严重的食物浪费或者屡错不改,才能认定为食物浪费违法行为。(3)因为绕远运输导致的浪费。绕远运输加长了食物运抵目的地的时间,自然也就增加了食物因为变质而被浪费的风险。绕远运输是为了避免空车返回故意

绕路,放任食物变质风险增大,可以作为食物浪费的违法行为类型之一加以规制,但应当视情节轻重以及造成食物变质的严重程度来认定是否需要追究行政法律责任。

6. 其他需要法律规制的食物浪费违法行为

浪费食物的主体及其行为表现形式远远不止前文所述,立法应当对食物浪费违法行为的类型进行兜底性的规定。只要是社会危害性较大且存在主观恶意的食物浪费行为,应当视情节轻重纳入食物节约立法进行规制。实践中,需要立法规制的典型情形举例如下:(1)举办大胃王娱乐节目的行为。各大视频网站和直播平台都有大胃王节目,但其实那些播主并不能吃下那么多食物,很多食物都被浪费,而且这些节目会引起人们的模仿,导致更多的浪费^[33]。大胃王节目公然宣扬过量进食并以此博取关注度牟利,可以视为一种故意组织他人浪费食物的违法行为。(2)百家宴、千家宴、万家宴等超大规模聚餐活动中的食物浪费。百家宴、千家宴、万家宴,是指居住在一个社区或者小区的所有居民每家每户做几道菜肴,在居住地的空旷地带聚餐,一同庆祝节日的活动。这样的聚餐活动,参与人员众多,食物数量非常可观,如果控制不好,浪费数量将相当惊人。超大规模聚餐活动产生的食物浪费可能是故意违法,也有可能过失违法,还有可能是意外事件。如果组织者事先没有做预案预防食物浪费,可以认为对食物浪费持放任的态度,那毫无疑问是故意违法。如果做了预案因为执行不到位导致浪费,应当认定为过失违法。如果是遭遇了不可抗力导致浪费,则不宜一刀切地认定为食物浪费违法行为。比如,在空旷场地举办聚餐突降暴雨导致食物浪费的,不宜认定为食物浪费违法行为。(3)食品流通环节导致的食物浪费行为。食品流通环节有很多中间商且分布稀疏,这就使食品常常需要在多个地方进行转运,加大了食品尤其是生鲜食品因为腐败变质浪费的可能性。中间商如果没有妥善保存和运输食物,很有可能导致食物的变质或者出现不必要的耗损。此时,可根据中间商的行为所造成的社会危害性和主观过错程度,综合判断是否构成食物浪费违法行为。如果中间商按照运输合同约定及时转运货物,并善尽保存义务,其自身没有浪费食物的行为,且不存在主观过错的,不宜认定为食物浪费违法行为。为尽量减少物流环节造成的食物浪费,食物节约立法应当推动政府加强食品流通环节的综合治理,明确政府在食物流转环节的监管责任,尽量降低食品因流通环节过多而导致浪费的可能性。

四、余论

对食物浪费违法行为进行类型划分,是食物节约立法中的一个环节,但绝不代表食物节约立法的大功告成。尽管《反食品浪费法》已经规定了警告、罚款、停业整顿等处罚措施,但距离全面且有效规制食物浪费违法行为尚有一定的差距。立法要起到预防和惩治食物浪费违法行为的作用,应当在对违法行为类型划分的基础上,进一步明晰食物浪费违法行为的惩戒机制,明确规定每一种违法行为类型所应当承担的法律责任,为食物节约立法装上牙齿^[34]。这就需要科学确定每一种类型的食物浪费违法行为的处罚力度,做到过罚相当。食物浪费违法行为的类型多样,不可能每种类型的违法行为惩戒力度都完全相同,即便是同种类型的违法行为,也需要在考虑社会危害性大小的基础上设置不同层级的惩戒措施。

对食物浪费违法行为进行惩戒,并不是单纯为了惩戒而惩戒,而是要使行为人意识到自己违法行为的错误性,并给其他社会成员以教育和指引,以达到预防食物浪费违法行为的目的。因此,在

设计食物浪费违法行为的法律责任时,要充分考虑到教育和惩戒相结合,在惩戒行为人的同时教育行为人和其他社会成员。为实现行政目的,行政活动的措施和手段应当多样化,不只限于行政行为^[35]。因此,除了《行政处罚法》设置的警告、罚款、拘留、没收、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、执照等行政处罚外,还可以设置非行政处罚的惩戒措施。对于情节较为轻微的违法行为,不宜采用行政处罚的方式加以惩戒的,给予口头告诫并劝导其去社区或者学校进行食物节约宣传即可。对于情节较重的违法行为,比如,消费者外出就餐过度消费且随意丢弃食物的,除了给予警告、罚款之外,同时可以要求行为人进行一定时长的食物节约宣传。对于更加严重的违法行为,比如,超市长期随意丢弃即将过期的食物导致大量浪费的,对责任人可以予以行政拘留的处罚,或者强制要求违法行为人进行食物节约宣传并用食物节约宣传的时长折抵拘留的期限。此外,可以考虑设置食物浪费违法黑名单制度,建立健全“黑名单+直接惩戒型”“黑名单+间接惩戒型”“黑名单+联合惩戒型”等惩戒机制^[36],并将其纳入个人信用记录,从个人征信的视角对食物浪费违法行为加强制约。对于超市经营者、餐饮经营者、食品生产(加工)者、网络直播(视频)平台等具备一定经济实力的违法主体,立法可以考虑适当提高这些主体的违法成本,设置惩罚性赔偿机制,并设置最低罚款数额,以充分发挥惩戒机制的震慑作用。

参考文献:

- [1] 中国新闻网. 联合国报告: 预计 2020 年底新增饥饿人数超过 1.3 亿人 [EB/OL]. (2020-07-14) [2020-09-20]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1672186106188476665&wfr=spider&for=pc>.
- [2] 光明网. “6 亿人月入千元”, 保民生任重道远 [EB/OL]. (2020-05-30) [2020-09-20]. http://guancha.gmw.cn/2020-05/29/content_33872530.htm.
- [3] 张炳生, 乔宜梦. 论粮农植物遗传资源保护困境与出路 [J]. 法治研究, 2020(3): 97-105.
- [4] 中华人民共和国中央人民政府官网. 习近平对制止餐饮浪费行为作出重要指示 [EB/OL]. (2020-08-11) [2020-09-20]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-08/11/content_5534026.htm?_gxj.
- [5] 杜铭. 《中国城市餐饮食物浪费报告》发布: 食物浪费严重危害自然资源 [N]. 经济日报, 2018-04-09(14).
- [6] 安德鲁·斯蒂尔. 减少食物损失和浪费意义重大 [N]. 人民日报, 2020-08-27(03).
- [7] 秦鹏. 生态消费法研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2007: 6-8.
- [8] 安德鲁·斯蒂尔. 减少食物损失和浪费意义重大 [N]. 人民日报, 2020-08-27(03).
- [9] 成升魁, 黄锡生, 胡德胜, 等. 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 [J]. 自然资源学报, 2020(12): 2821-2830.
- [10] 蒲晓磊. 如何以法律手段约束餐饮浪费 [N]. 法治日报, 2020-08-25(06).
- [11] 杨建顺. 行政法总论 [M]. 第 2 版. 北京: 北京大学出版社, 2016: 25.
- [12] 姜明安. 行政违法行为与行政处罚 [J]. 中国法学, 1992(6): 42-43.
- [13] 张盼盼, 王灵恩, 白军飞, 等. 旅游城市餐饮消费者浪费食物行为研究 [J]. 资源科学, 2018(6): 1192.
- [14] 宝斯琴塔娜. 农产品物流过程中的浪费分析与精益化发展思路 [J]. 内蒙古财经大学学报, 2017(2): 38-39.
- [15] 宋晓东, 周楠, 王建, 等. 加工过度, 100 斤稻有的只出 30 多斤精米 [N]. 新华每日电讯, 2020-08-28(05).
- [16] 章剑生. 现代行政法专题 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2014: 227-235.
- [17] 张青波. 论应受行政处罚行为的主观要素 [J]. 法学, 2020(10): 82-92.
- [18] 江必新. 论应受行政处罚行为的构成要件 [J]. 法律适用, 1996(6): 3-6.
- [19] 姜大明. 全面节约和高效利用资源 [N]. 人民日报, 2015-12-08(07).

- [20] 黄茂兴,叶琪. 生态文明制度创新与美丽中国的福建实践[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版),2020(3):23-30.
- [21] 习近平. 深入理解新发展理念[J]. 求是,2019(10):4-16.
- [22] 施志源. 绿色发展理念指引下的自然资源用途管制制度建设[J]. 中国软科学,2020(3):1-9.
- [23] 黄锡生,崢嵘. 论资源社会性理念及其立法实现[J]. 法学评论,2011(3):87-93.
- [24] 李蕊. 规制食品浪费的法治进路[J]. 人民论坛,2021(4):92-94.
- [25] 中国政府网. 第十九次全国地方立法研讨会 16 日在西安召开[EB/OL]. (2013-11-16) [2020-09-28]. http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/16/content_2528791.htm.
- [26] 武志. 法律规范可执行性的理论诠释和实现路径[J]. 长春理工大学学报(社会科学版),2015(12):22-27.
- [27] 施志源. 自然资源领域生态综合执法的改革路径及其制度完善[J]. 中国特色社会主义研究,2020(3):88-96.
- [28] 熊樟林. 行政处罚种类的多元化及其防控:兼论我国《行政处罚法》第 8 条的修改方案[J]. 政治与法律,2020(3):77-93.
- [29] 周海源. 危害性评价应纳入行政处罚制度的基本范畴[J]. 法学,2020(6):63-75.
- [30] 薛姣. 域外制止餐饮浪费的法律及特点[N]. 人民法院报,2020-08-28(08).
- [31] 王传国. 以更大力度推进两个“关键小事”:聚焦《北京市生活垃圾管理条例》再修改[J]. 北京人大,2020(10):21-22.
- [32] 冯添. 立法,迈出制止餐饮浪费的关键一步[J]. 中国人大,2020(18):29-30.
- [33] 央视新闻客户端. 假吃+催吐 伤身又浪费的大胃王吃播之路[EB/OL]. (2020-08-30) [2020-09-30]. http://www.ce.cn/xwzx/shgj/gdxw/202008/30/t20200830_35631458.shtml.
- [34] 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[J]. 地理科学进展,2020(9):1565-1575.
- [35] 杨建顺. 行政规制与权利保障[M]. 北京:中国人民大学出版社,2007:118.
- [36] 白云锋. 论行政黑名单制度的法律属性及其可诉性:基于规范结构的实证分析[J]. 重庆大学学报(社会科学版). <https://kns.cnki.net/kcms/detail/50.1023.C.20200615.0932.002.html>.

Discussion on the types of illegal acts in food conservation legislation

SHI Zhiyuan^a, JI Shengju^b

(*a. Law School; b. School of Marxism, Fujian Normal University, Fuzhou 350117, P. R. China*)

Abstract: It is the most important task to scientifically define the types of illegal acts of food waste in food conservation legislation. To classify the types of illegal acts of food waste, behavior subject, behavior mode and subjective fault are the three core factors. From the perspective of behavior subject, it can be divided into consumers' behavior of wasting food, restaurant operators' or canteen managers' behavior of wasting food, supermarket operators' behavior of wasting food, food producers' behavior of wasting food, food transporters' behavior of wasting food and other food waste behaviors that need legal regulation. From the perspective of behavior patterns, illegal acts of food waste can be divided into public and private behavior, occasional waste behavior and multiple waste behavior, waste behavior alone and organizing others to implement waste behavior. From the perspective of subjective fault, it can be divided into intentional food waste behavior and negligent food waste behavior. Not all food waste behaviors should be included in the regulation scope of law. The legislation should reasonably determine the standards for identifying illegal behaviors.

Key words: food conservation; illegal activities; classification of types; illegality standard

(责任编辑 胡志平)