

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2021.03.005

欢迎按以下格式引用:落志筠.反食品浪费立法的法理基础与中国路径[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(4):126-136. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2021.03.005.



Citation Format: LUO Zhiyun. The legal basis of anti-food waste legislation and China's path[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2021(4):126-136. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2021.03.005.

反食品浪费立法的法理 基础与中国路径

落志筠

(内蒙古财经大学 法学院,内蒙古 呼和浩特 010070)

摘要:全球范围内存在的食品浪费,严重危及粮食安全、资源安全及环境安全。食品浪费历来在道德上是被反对的,一些国家也出现了制度约束食品浪费的实践。反对食品浪费的法理困境在于,依据所有权理论,权利人有权自由处分其财产,包括食品。事实上,在当前粮食危机、环境资源危机严重的当下,以“自由”处分为表征的浪费行为已经表现为所有权张力的过度释放,背离了资源社会性的要求。不负担任何社会义务的所有权面临着新的变革。反食品浪费立法的核心在于以资源社会性理论作为其法理基础,纠正所有权张力的过度释放,满足财产权社会义务、环境义务的要求。反食品浪费立法需着眼生态文明建设需要,满足绿色发展观要求;立法需跳出“节约型反浪费”与“回收性反浪费”,构建“循环型反浪费”制度体系;制度内容既包括通过强制性约束反对浪费,又要促进、引导相关绿色产业发展;以《反食品浪费法》作为突破口,推进国家反浪费立法体系的逐步健全。

关键词:绿色发展观;反食品浪费立法;资源社会性;绿色原则;循环型反浪费

中图分类号:D922.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2021)04-0126-11

联合国粮农组织在10年前发布的研究报告显示,全球范围内约有1/3的食物被浪费或损耗,数量达13亿吨之多,发生在生产与消费环节的浪费几乎各占一半^①。时至今日,食品(物)浪费依旧存在,数据显示,2018年中国餐饮业人均食物浪费量为每人每餐93克,浪费率为11.7%。以2013年至2015年的调查数据推算,中国城市餐饮食物浪费量约为每年1700万吨~1800万吨,相当于3000万人~5000万人1年的口粮^[1]。食品浪费表面上看是对已经消耗的生产资料、劳动力的浪费,根源上则是对生产加工行为背后的自然资源、环境容量的浪费。食品浪费关系到粮食、资源与环境安全。反食品浪

基金项目:司法部国家法治与法学理论研究重点项目“以完善社会主义法律体系为宗旨的环境法调整范围问题研究”(17SFB1010)

作者简介:落志筠,内蒙古财经大学法学院,Email:luozhiyun7986@163.com。

^①FAO(2011)Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention.

费既是对有限自然资源的节约,减少环境污染的发生,也是倒逼社会生产方式转型的有力举措,是推动绿色发展的重要推手。本文拟就反食品浪费立法的原理、法理基础及其中国路径展开研究。

一、食品浪费及其规制

(一) 主观所致的食品浪费历来具有道德可谴责性

食品浪费是人类特有的行为,其产生既受限于科学技术水平,更多的则是行为人的主观选择。目前,关于食品浪费的准确定义尚未形成,我们可以从“浪费”的定义中推演食品浪费之定义。从古至今,人们一般将浪费与奢侈连接在一起,用以指称生活领域的消费无度;也有观点认为,浪费不仅表现在生活消费领域,工业生产过程中也存在显性浪费与隐性浪费,造成人力、物力、财力的非正常消耗^[2]。不论浪费存在于何种政治、思想文化背景下,浪费本身是人类所特有的一种现象,其存在于人类生产生活的各个环节,不对人类进步产生意义,是一种无意义、不必要的消耗。据此,食品浪费是发生在食品加工、销售、消费环节中的无意义、不必要之消耗,依据其发生原因的不同,可以分为客观原因所致的食品浪费与主观原因所致的食品浪费。前者是指由于科学水平、生产技术限制导致的客观浪费,如食物在粮食生产环节上由于储存条件所限产生的损失,在加工环节由于技术水平所限产生的损失;后者主要表现为行为人主观上无视或忽视社会财富效能,奢侈挥霍或者不恰当地消费食物造成的浪费。主观因素所致的浪费背离了消费的实质,是一种异化的人类消费行为,具有道德上的可谴责性。从古至今,人们均将节约视为一种美德,而将奢侈浪费认为是一种恶习。人类主观原因造成的食品浪费违背了自然生态系统中的能量流动与物质循环规律,无谓地增加资源消耗和环境负担。生物在生物链中获取物质与能量,这是自然规律,包括人类在内的所有动物植物应当按照自然规律有序地获取能量或物质。人类的浪费行为是这一过程的异化。浪费并不会发生在其他生物群落中。对动物而言,由于本身不存在食物加工一说,故此不存在加工环节的浪费;在食物消耗环节,基于食物链的客观规律所限,并不存在充分的食物供动物浪费。相反,动物界中的动物在很多时候都会陷入食物短缺的困境,不存在浪费一说。人类使用工具并且不断提高科学技术水平,使人类有能力生产加工充足的食物,以维持人类的生存以及多元化的食物需求,这为人类在销售、消费环节浪费食物提供了可能性;人类复杂的社会、心理、文化等因素,会导致人类有意识地选择奢侈消费甚至浪费,在食品消费领域形成食品浪费现象。食品浪费主要是发生在食物零售和消费环节中因主观抛弃而导致的食物量下降^[3],与发生在生产、加工、储藏、流通环节中因生产技术缺陷所导致的食物损失不同,后者较多地受制于生产技术等客观因素而具有一定程度上的“可被容忍性”,食品浪费则因人类的主观选择而具有更多的“道德可谴责性”,与“君子以俭德辟难”“成由俭败由奢”的传统伦理观相悖,甚至可能具有法律上的“不当性”。

(二) 食品浪费客观上危及粮食安全、资源环境安全

食品浪费严重威胁人类粮食安全。目前全球食物有 1/3 正在被浪费,而同时则有约 1/10 人口遭受食物不足的困扰。严重的食品浪费加剧了人口饥饿,冲击着全球粮食安全。解决全球人口吃饭问题可供选择的途径,一是“开源”,二是“节流”。“开源”即是进一步增加食品生产供给,生产更多的粮食和食物;“节流”则是将目前被浪费掉的食物有效节约下来以解决粮食短缺问题。显然,且不论增加粮食生产是否受制于现有生产技术条件限制,其本身就会增加向自然的索取,这无疑将加剧本已十分严重的人与自然的冲突,这条“开源”的路径并不十分通畅。当前条件下,反对浪费,寻求节约粮食与食物的“节流”方式是一种较为恰当的选择,在保持当前粮食生产水平的同时减少食物浪费,既不增加资

源环境压力,又能够满足人类的粮食需求^[4],维护国家粮食安全。这对人口众多的中国尤为重要。

食品浪费加重资源环境危机,有悖于绿色发展要求。浪费对于资源环境的压力显而易见。直观可见,包括食品浪费在内的浪费行为会造成大量有用物尚未被全部利用即被丢弃,产生过量的污染物排放,加重环境负担;从深层次分析,生产这些被浪费掉的食物时投入的大量自然资源、能源等均未发挥效能即被抛弃,同时还伴随大量温室气体以及污染物的排放^[5],加重资源环境危机。人类社会在由“黑色文明”走向“绿色文明”后,应当摒弃这种对自然极不友好、加重资源环境危机的行为模式,转而追求绿色发展模式。工业化进程下的“黑色文明”过度消费地球资源、忽视环境承载力^[6],无视自然规律,产生了人与自然的激烈冲突;绿色文明则是人类意识到人与自然对立的严重后果后主动追求的,以实现人与自然和谐共存的文明形态^[7];其不以破坏自然生态环境和人类生态环境为代价,而是强调将人与自然统一起来并寻求人类的发展,是“人类从自杀式生存到永续生存的拐点”,是“人类自我救赎的最后机会”^[8]。全世界在绿色文明背景下做出了可持续发展的选择,而中国则将绿色发展观作为五大发展理念之一,指导中国未来的前进方向。绿色发展观是将东方文明与马克思主义生态理论相融合,顺应时代发展特征的全新发展理念,其要求人类建设的各方面和整个过程实现生态文明^[9]。绿色发展要求实现绿色生产和绿色消费,“反对奢侈浪费和不合理消费”^[10]。绿色消费的实现具有复杂性和系统性,涉及消费理念、消费行为、消费选择等诸多方面,即使从最低层次的“不排放”层面解读绿色消费,浪费也应当是首要被约束和禁止的不当行为。

(三) 食品浪费惩戒与约束的实证分析

中国一向提倡节约、反对浪费,具有深厚的反对奢侈浪费的文化传统以及制度约束。如《周易》中的“君子以俭德辟难”^[11],《政要论》中指出“历观有家有国……其失之也,莫不由于奢侈”^[12]。除社会发展思想外,这一思想也体现为具体制度,如唐律规定对荒废田地的浪费行为施以鞭笞、徒刑等处罚^[13],且治罪荒芜田地行为的规定一直保留到《大清律例》中^[14];为避免浪费,元代对婚丧嫁娶大摆宴席规定了时间限制和餐饮标准^[15]。

中国现行法律对节约资源、反对浪费作出了明确规定。《宪法》第14条对关于厉行节约、反对浪费进行了基本规定;《民法典》确立了“绿色原则”,对民事主体节约资源提出了要求,同时第509条第三款中对当事人履行合同时提出了避免资源浪费的要求;《环境保护法》第36条鼓励引导节能、再生产品的使用,节约资源、减少废弃物产生;《农业法》从“粮食安全”视角提出要珍惜粮食、节约粮食。目前关于厉行节约、反对浪费的法律规定大多局限于各自的调整领域,作为原则性、倡导性规范出现,或作为立法基本指导,或形成法律原则,从立法层面确立了节约资源、反对浪费的基本要求,但未系统化、体系化。2008年颁布的《循环经济促进法》初步明确了生产环节节约资源的系统化要求,做出了一系列提高资源利用效率的制度设计,在“减量化”一章就节约资源、减少废弃物方面作出具体规定,如第19条要求设计产品包装应当避免过度包装造成资源浪费,第20条要求工业节水,第21条要求节约石油,第26条反对餐饮等服务业浪费。该法除对行为主体作出义务性或禁止性规定外,还在“法律责任”中配套规定了法律后果,如第53条规定了对未达到开采回采率、选矿回收率等可能浪费矿产资源行为的法律责任。《循环经济促进法》将节约资源、反对浪费落在具体制度设计中,并在法律责任中对浪费矿产资源的行为规定了法律后果,是反对生产环节浪费的重要法律依据。2021年4月29日,《反食品浪费法》作为防止食品浪费,保障国家粮食安全的专门性法律予以颁布,标志着反食品浪费正式进入法律规制这中。

除立法外,中共中央将“厉行节约、反对浪费”具体化、制度化,形成了反对食品浪费的具体制度约束。中共十八大以来,习近平总书记就制止餐饮浪费行为多次作出重要批示。2013年11月,中共中央、国务院出台了《党政机关厉行节约反对浪费条例》,该条例通过12章65条规定,为奢侈浪费者和以身试法者划定出制度“红线”及“高压线”,构筑起反对浪费的党内法规堤坝,使党政机关在避免浪费、做好节约工作上有了总的依据和遵循^[16]。2014年年初,专门针对反对食品浪费印发了《中共中央办公厅国务院办公厅关于厉行节约反对食品浪费的意见》(中办发〔2014〕22号),随后,国务院各相关部门就反对食品浪费颁行了一系列政策性文件^②;各地方省委、省政府也随之颁行了反对食品浪费的规范性文件^③。2020年8月,习近平总书记再次强调,要加强立法、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。目前,反对食品浪费制度从公务用餐、单位食堂用餐、餐饮消费,以及粮食损失、食品废弃物资源化等方面,提出了反对食品浪费的具体要求,并提出反对食品浪费工作法制化的要求。通过制度性规范,尤其是通过党内规范反对食品浪费取得了较好成效,浪费数量已经明显减少^[17]。

从域外经验来看,许多国家就推进节约、反对浪费进行立法。日本通过《循环型社会形成推进基本法》明确控制消耗天然资源以推动实现循环型社会,还针对容器包装物、家电、食品、建筑资材、废旧汽车等制定了一系列回收法,提高资源利用率,节约资源;日本《食品回收法》专门针对食品制造、流通、消费环节产生的废弃食品进行规制,提高利用率,避免食品浪费。法国通过《反食品浪费法》,严厉惩罚食品浪费行为。意大利《反食品浪费法》通过税收减免等手段避免食物浪费。

二、反食品浪费立法的法理基础

从国内外反食品浪费立法以及制度化实践中可以看到,通过制度约束人类行为,会在制止或减少食品浪费方面产生积极效应。面对行为主体的食品浪费行为,仅依靠道德教化是不够的,应当通过具有强制约束力的法律制度予以规制,推进反食品浪费立法进程。

(一) 所有权张力过度释放是行为人浪费的制度诱因

所有权制度为行为人处分财产提供了制度依据,这种处分也包括了行为人“过度”处分财产的行为。浪费是一种道德上的恶,但是从所有权制度视角来看,浪费行为具有法律上的正当性。这是因为,作为私人财产的食品,是财产权制度的合法客体,“私有财产神圣不可侵犯”原则是私主体得以“充分”享有所有权权能的理论依据,貌似为主体浪费自己私人财物披上了“合法”的外衣。在传统所有权制度框架内,所有权主体对其所有、占有的财产进行包括随意丢弃在内的浪费等支配行为,具有法律上的“正当性”;易言之,即使所有权人对其所有物(包括食品)浪费,也属于私权范围内的支配行为。近代以来,“私有财产神圣不可侵犯”原则最大程度地实现了个人自由,推动了经济快速发展。在传统的民法体系内,包括自然资源在内的一切“有用之物”在国内法律制度框架内是所有权客体,主体具有按照自己意愿自由支配“有用之物”的法律正当性。权利人无论是将购买的物品使用、消费,还是不进行

^②2014年,中宣部、国改委发布了《关于开展节俭养德全民节约行动的通知》(中宣发〔2014〕21号),粮食局发出了《关于大力促进节粮减损反对粮食浪费的通知》(国粮发〔2014〕160号),国家食药总局发出了《关于推进餐饮业厉行节约反对食品浪费的通知》(食药监办食监二〔2014〕63号)。

^③2014年7月11日黑龙江省委、省政府颁布了《黑龙江省厉行节约反对食品浪费实施方案》,2014年9月19日北京市委、市政府颁布《北京市厉行节约反对食品浪费实施方案》,福建省委、省政府发布《关于厉行节约反对食品浪费的实施意见》。除此以外,河北、四川、辽宁、山东、湖南等地也制定出台了关于厉行节约反对食品浪费的指导性文件。

任何消费就直接丢弃并不违反所有权的规定,无法律上的不当性可言。可见,所有权制度为行为主体的浪费行为披上了私法保护的“合法”外衣,即权利人对其所有或合法占有的财产享有自由支配的权利,这种权利也包括随意地、无意义、不必要的处分。

所有权张力过度释放下的浪费行为背离了资源社会性要求。浪费行为虽然貌似具有法律上的正当性,但在粮食安全、资源安全、环境安全问题严重的当下,该行为是一种所有权张力过度释放的异化行为,背离了资源社会性的要求。资源社会性理论指出,无论自然资源在法律框架下属于私人所有还是国家所有,其本身具有的多元价值决定了其为全社会提供多元福利,资源及其福利应当属于全社会成员共同所有,无论是所有权人还是社会中的其他人,对资源只有合理、节约、高效利用的义务,而无浪费的权利^[18]。无论是自然资源的直接浪费,还是经由资源生产加工而成的人造物的浪费,本质上都是对资源的浪费。虽然人造物与自然资源相比更多地体现为私人物,承载的社会使命较具有公共性的资源环境要弱很多,但是所有人造物的加工制作及其丢弃均与资源环境密切相关。一方面,包含食物在内的所有人造物的加工制作,均需要耗用大量动植物资源、水资源、土地资源,并间接使用矿产、能源资源,不充分发挥这些物的效能就浪费掉,显然意味着对生产过程中已使用的自然资源的浪费;另一方面,食品随意浪费会加重原本已十分严重的环境污染,既超额使用环境容量,又在环境治理中消耗更多的自然资源,形成恶性循环。可见,资源社会性理念并不仅仅局限于自然资源之上,还要延及因自然资源而形成的一切财产之上。浪费,无论针对自然资源还是人造物,无论是个人财产还是社会财产,其最终都将传导至对资源的消耗和环境容量的使用上,背离资源的社会性要求。浪费在历史上存在于少数权贵与特权阶层,而现代消费主义大行其道促进了全社会范围内掀起一场“消费革命”,主观追逐的浪费随之喧嚣尘上。“20世纪后期的一场消费主义革命正在中国上演,用时之短令人惊诧”^[19]。人们在广告和时尚文化的不断“洗脑”中,热衷于超前消费、奢侈消费、攀比消费,甚至将很多还未使用的或者仅仅因为不满意的就丢弃、浪费掉^[20]。食品浪费不仅仅是对未来人使用自然资源的可能性的无情抹杀,更导致大量当代人挣扎于饥饿线上。消费者的浪费行为之心理根源源于对自尊、虚荣的心理需求,但从制度上分析,则源于既有制度未充分体现资源社会性理念,没有认识到资源、资源产品以及利用资源生产的物品所承载的社会性。这绝不仅仅是消费者的内心需求与个人行为的选择,更是全社会范围内基于消费主义拉动生产和需求的畸形生产观所致,是制度缺乏合理理论内涵而导致的制度约束不足。

(二)“绿色原则”是约束行为人浪费行为的法律依据

《民法典》第9条要求民事主体在从事民事活动中秉承绿色原则,恪守绿色义务,这为反食品浪费立法提供了支撑。如前所述,行为人主观上的食品浪费行为,从制度归因上看,盖因所有权张力过度释放所致。行为人在传统财产所有权制度框架内,在法律未附加义务之时,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。在此意义上,浪费表现为所有权的一种“权能”。这种行为实质上是对自然资源、社会资源的不必要消耗,是对资源社会性的背离。从财产权的本质属性及其历史产生来看,财产权是私人的,是保障私人财产自由的,应当为个人利益而使用;但财产权的行使要考虑公益,考虑其服务于私人的使用性和其社会关联性的均衡^[21]。所有权概念作为一个私法概念,强调对世性和排他性,但这并不等于财产所有者能够随心所欲、自由地处置自己的财产^[22]⁴⁸⁵,而应当担负社会义务。《德国基本法》就要求财产所有者以一种对社会负责的方式行事,“财产承担义务,财产的使用要同时服务于公共利益”^[23];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^{[22]506}。“近现代民法中,所有权并不是不受限制的、绝对自由的权利”^[24],财产所有权的行使应当以一种符合社会正义的、承担适度社会义务的方式完成,而非所有权人绝对地、随意地、任性地支配。近现代民法上基于所有权负有义务,且防止所有权滥用,对诸如私人土地所有权、土地使用权的行使设置限制,但是对于像食品这样满足人们基本生活的人造私人物品,并没有直接规定权利行使过程中的法律禁止。《民法典》的“绿色原则”实质上是为所有民事行为设定了社会义务——绿色义务。所有民事主体的行为,包括食品的消费行为,都应当有利于节约资源、保护生态环境。

理解反对浪费立法的法理基础,必须要区分自然资源与人造物概念的不同。财产法中财产权的设置是对人造物以及经过人类加工改造的自然资源或资源产品的归属、流转进行规制。人类的加工利用行为使财产与自然相剥离,成为与自然独立的“物”,体现其法律上的独立性。与人造物以及资源产品不同的是,自然资源具有自然属性。虽然可转化为财产的自然资源可以在财产制度中明确其权属,但这并不能割断其自然属性及与自然的关联性。作为财产的自然资源在开发利用中,与资源浪费、资源耗竭、环境污染、环境破坏等自然后果密切相关。事实上,法律在很早之前将土地作为财产进行规制的时候,就注意到了土地的自然属性,在财产权上设置社会义务。不容忽视的是,并非具有财产属性的自然资源与自然有着密切联系,即使是纯粹的人类加工物,其在生产过程中也会消耗资源、产生污染,本质上还是与自然发生“千丝万缕”联系的。无视物与自然的关联性,片面地关注人造物的财产所有权,“肆意”行使所有权会对自然环境产生诸多负面影响,最终影响人类社会的发展。所有权人浪费财产以及食物时,既浪费了人造物背后承载的资源、环境容量,也构成了对社会正义的破坏,是“坏”的财产秩序。财产权制度内蕴的所有权张力过度释放,已经对资源环境产生了巨大压力,影响人类生存与发展。这就需要重塑所有权制度、构建反浪费制度来纠正这种所有权张力过度释放的偏差。一个可行的路径即是在资源社会性理念下,通过法律制度重塑既有的财产权制度,确立财产权在资源环境领域的社会义务^④,并将这种义务具体化为包括反浪费制度在内的一系列制度规范。反浪费立法是在“绿色原则”指导下对所有权张力进行的制度约束,能够明确食品消费领域中所有权的社会义务、绿色义务,促使权利人理性、有度地行使权利,避免张力过度释放,抑制浪费行为。

三、反食品浪费立法的中国路径

(一) 明确反食品浪费立法的法律地位

绿色发展法是人类社会在绿色文明发展观变革下的法律回应,应当包括绿色生产法与绿色消费法两个部分。浪费既存在于生产环节,也大量存在于消费环节。生产环节的浪费行为更多的是由于生产技术所限而造成的客观浪费,即使行为人主观上并不关注节约,也会因成本约束倒逼其尽量减少浪费,节约成本,增加收益;而消费环节的浪费,其成因复杂,控制难度也大。消费环节浪费行为之产生,大概率归因于行为人缺乏主动控制浪费的内在驱动力,反而具有“放任”或“追求”的制度刺激。传统财产权制度在产生之初,着重于保护人类的创造性与充分调动人类生产积极性,很少关注到产品与自然资

^④财产权的社会义务,是私人财产为了社会公共福祉所应承担的正常负担,具体表现为除了必须附带补偿的征收,法律制度中还存在的诸多对于财产权“不予补偿的单纯限制”。财产权社会义务理念,是对“所有权绝对”理念的反思,其社会经济背景是个人的基本生存状态从主要依赖私有财产到主要依赖社会关联的转变,与社会主义或者“社会国家”观有着密切联系。参见:张翔《财产权的社会义务》(《中国社会科学》,2012年第9期100-109页)。

源的关联,无视人类生产行为与生态系统的统一性,陷入了主客二元对立的情势。这就将财产与自然分割开来,使所有权人能够在财产所有权制度外衣下“任性”行使各种权能,忽视财产与自然资源及环境的密切关联性,最终导致资源耗竭、环境污染等威胁人类生存的严重后果。人类社会虽具有独立于其他生物的社会运行规律,但人类又是生态系统的组成部分,所有人类活动应当首先满足生态规律的要求。在这一整体系统中,任何单纯强调人与人关系而忽略人与生态系统关联张力的看法都是不客观的。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,人类社会的发展及其法律制度不能仅仅将抽象的人与人关系作为调整对象,应当考虑到人与生态之间的交互、限制、促进以及回应。传统财产法中的所有权制度确立之时,人与环境的矛盾尚未恶化,法律抽离了人与环境的交互回应关系后,对“纯粹”的人与人之间的财产关系进行了回应。当下,面对人与自然的严重冲突,绿色发展已成为人类发展的主旋律,社会义务以及生态环境义务已经上升为每个人在自由行使所有权时必须承担的义务,这是维持人类生存和发展的底线。人类活动不能突破生态环境承载力底线,这一底线需要制度刚性约束,绿色发展法应运而生。

绿色消费法与绿色生产法构成绿色发展法的二元结构,而反浪费立法则是绿色消费法中的核心内容。目前,《循环经济促进法》《清洁生产促进法》《节约能源法》对绿色生产作出了相应规定,《环境保护法》以及各污染防治单行法极为关注生产环节“绿色化”(如通过环境影响评价制度减少浪费资源、污染环境的项目上马)。直至2021年4月29日《反食品浪费法》正式颁布实施,但是,整个消费领域的“绿色化”体系则尚未形成。法律之所以更加关注生产环节的“绿色化”,是因为工业生产导致的环境问题触目惊心,消费活动对产品的需求显然回溯到生产行为,严重的浪费刺激无意义生产行为的扩大。浪费是长期以来人们主动选择的一种不可持续的消费方式,其破坏性强。绿色发展要求全社会的生产、消费均与自然和谐,要建立人与生态良性互动的生产方式与消费方式。法律作为对社会主体行为约束的规则体系,应当对浪费这种非绿色行为予以约束。《民法典》的“绿色原则”即是对绿色发展的回应,为私主体的民事行为设置了“绿色义务”。反食品浪费立法可在此基础上构建食品消费“绿色化”制度约束体系,通过禁止性或促进性的法律规定约束消费行为,使消费内容和比例流向低资源环境成本消费,通过消费行为反向调节生产,促进生产与消费形成一个以“绿色”为本位的循环统一体。绿色消费是一项系统工程,涉及消费理念、消费行为、消费选择等诸多方面,即使从最低层次的“不排放”层面解读绿色消费,浪费也应当是首要被约束和禁止的不当行为。反食品浪费是绿色消费法律体系中的核心内容。

(二) 构建“循环型”反食品浪费立法制度体系

人类历史上反对奢侈浪费,在不同社会历史条件下,形成了不同的反浪费立场,大致经过了三个阶段。第一阶段是“节俭型反浪费”阶段。这一阶段多存在于经济欠发达时代,物质资料匮乏,人类需求无法获得充分满足,于是号召大家节俭,以节约物质资料,满足基本生存需要,缓解物资匮乏^⑤。此时反对浪费仅仅出于人类生存需要的满足,尚未考虑到环境保护需求,在形式上也多表现为道德教化,极少出现法律约束。第二阶段是“回收型反浪费”阶段。随着经济发展进步,人类对生产生活中产生的尚具有一定使用价值的废弃物开始关注,思考如何“变废为宝”。此时反浪费的核心在于提供更多物

^⑤如古代文化中关于节俭,反对浪费的经典论述就是出于节约、节省之目的。《论语·学而》:“节用而爱人,使民以时。”《墨子·节用中》:“是故古者圣王,制为节用之法。”北齐·颜之推《颜氏家训·勉学》:“素骄奢者,欲其观古人之恭俭节用,卑以自牧。”宋·巩丰《巩氏后耳目志·杂言》:“治生莫若节用,养生莫若节欲。”

资以提高人类经济福利,而非与环境、生态和谐相处,但其在客观上减少了环境污染产生,并在一定程度上节约自然资源,具有初级环保目的,同时以法律制度保障回收利用得以实现。如日本 2005 年颁布《食品再生法》,是针对丢弃食品再生产、再利用的专门立法,目的在于通过法律制度确保变废为宝,提高资源利用率,体现了“回收型反浪费”的要求。第三阶段是“循环型反浪费”阶段。这一阶段是为了应对严重的人与自然矛盾冲突,通过改变经济增长方式、推动绿色发展,以实现人与自然的和谐相处。这一阶段的反对浪费模式具有明确的生态环保目的,是人类进入生态文明时代后的选择,其既是对人类生存条件的反思与保护,更是对人与自然关系的升华。

“循环型反浪费”的实现,无法依赖道德教化或是关于回收利用的“零星”法律规范,而是需要系统法律制度予以保障。“循环型反浪费”具有环境法灵魂的反浪费模式,反食品浪费立法应当满足“循环型反浪费”的内核要求,构建起完整的“循环型反浪费”制度体系。当前,中共中央提出的“厉行节约,反对浪费”以及《党政机关厉行节约反对浪费条例》,是在传承中华民族勤俭节约传统美德的基础上,融入现代绿色发展理念的时代选择,是对在“人—社会—自然”的闭合互动系统中对绿色生产与绿色消费路径的革新,具有“循环型反浪费”的时代内核。反食品浪费立法在“循环型反浪费”路径下展开,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。具有“循环型反浪费”内核的反食品浪费立法,立足于约束消费领域基于所有权张力过度释放的食品浪费行为,将其约束体现在生产、流通、消费全环节,而并非单纯局限于消费环节的浪费禁止。“循环型反浪费”应当是包括生产、流通、消费、处置全流程的完整闭环,是从小环节到大循环的减量化、再利用、再循环,以反对浪费为抓手,促进绿色消费,倒逼绿色生产,实现全社会的绿色发展。反食品浪费立法不只是单纯地对浪费行为的末端禁止,而应当是将反对浪费与促进绿色产业发展“深度融合”,利用制度杠杆减少食品浪费,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的制度体系,对促进产业升级转型具有重要意义。只有在此意义上,才能实现反对浪费推进下的循环发展、绿色发展。

(三) 防范国际绿色壁垒

反食品浪费立法需关注国际反浪费绿色标准,为中国食品行业参与国际竞争破除壁垒。目前,随着全球环境保护运动的推进,环境保护意识逐渐增强,人们的思维方式、价值观念、消费心理出现了不同程度的“绿化”,“绿色消费”、环保产品逐渐成为热词,影响着消费者的消费选择。无论是国内市场,还是国际市场,消费者对环境友好商品的选择倾向越来越明显,在国际市场上,以资源节约、环境保护为内容的贸易壁垒逐渐出现。目前,国际贸易中的绿色壁垒范围正在不断扩大,涉及生活用品、家居用品、家电用品等上千种商品,种类占到总数的 76.2%,且这种扩大将延伸到全产业链,从原料投入、生产方式、包装、运输、销售、售后,甚至工厂厂房、后勤设备、操作人员均可能被涉及其中^[25]。从国际趋势看,应当防范国际社会以“反浪费”为由创设“绿色壁垒”。欧盟在“反浪费”法律规制上步步为营,极可能最终出现以未达到反浪费绿色标准为由,限制产品进入欧洲市场的尴尬情形。欧洲反浪费实践和立法是一个长期规划,从欧盟 1975 年制定第一部有关限制“浪费”的指导性文件出台,到 2016 年法国率先颁布《反食品浪费法》,在长达 40 年的时间里,欧洲从概念明确,到路线设计,最后推动法律出台,形成逐步推进、不断完善的“反浪费”完整过程。一旦欧洲各国均形成明确的反浪费法律体系,则欧盟国家可能以进入欧洲市场的产品不符合这一领域立法标准为由,拒绝中国产品进入欧洲市场,形成“产业壁垒”。彼时,欧洲市场若以其完备的法律制度与站在“绿色环保”制高点上的道德优势,对中国企业

及产品发难,中国企业势必极为被动^⑥。“反浪费”在直观减少资源消耗量、减少污染物排放量、减少生态系统干扰方面积极意义明显;同时“反浪费”也并非简单粗暴地要求减少物的使用量,而是强调“物尽其用”。反浪费立法除对浪费行为直接管制外,对生产消费过程中必然出现的“废弃物”提出了“再循环、再利用”的要求,两相结合将催生一个巨大的“再生”产业,符合中国当下的产业转型之要求,也是对国际贸易的预设性保护。以反食品浪费立法对接国际反浪费立法制度体系,先行先试,进而推动系统的反浪费制度体系建设,无疑是推进中国产业绿色化的有益尝试,能够为中国企业及产品参与国际竞争保驾护航。

(四) 推动反食品浪费法律体系化

绿色发展背景下的“循环型反浪费”既包括“反对浪费”,还包括“产业促进”,是一项系统工程,未来可借鉴反食品浪费的党内立法经验,分步骤实施,以推动《反食品浪费法》立法为核心,对食品浪费实现强制与引导“双管齐下”的法律规制。

其一,以《民法典》“绿色原则”作为所有权生态义务限制的基本依据展开反食品浪费立法。“浪费问题的法律约束正是在保护私法自治基础上限制所有权理念的体现”^[16]。《民法典》第9条的绿色原则为反食品浪费立法限制食品消费者的部分所有权提供了基本法依据,反食品浪费立法可以据此明确消费者的节约义务。

其二,借鉴反食品浪费党内立法经验,推动国家立法。目前党中央已经作出具有“循环型反浪费”的时代选择,对反对食品浪费进行了党内立法并取得了良好效果,但《关于厉行节约反对食品浪费的意见》主要规制了官员的吃喝浪费之风,全民性的浪费食物现象依旧无法可依^[26]。将党内立法上升为系统的国家立法,有助于扩大反对食品浪费的适用范围,在全社会范围内建立起法律制度约束,力争形成“不能浪费”的防范机制,“不敢浪费”的惩戒机制,“不易浪费”的保障机制,以及“不愿浪费”的激励机制。2021年4月29日颁布的《反食品浪费法》要求公务活动、餐饮服务经营者、食堂、餐饮外卖平台、旅游经营者、商场、超市等不同主体履行反对食品浪费法律义务,同时规定了其法律责任。但是,《反食品浪费法》尚缺乏更明确具体的操作规定,体系尚不健全。

其三,《反食品浪费法》是整个绿色消费立法领域中反浪费立法的重要组成部分,是“先行先试”的“排头兵”。绿色发展要求实现绿色生产与绿色消费。对绿色生产的法律规制虽然没有体现出系统性效应,但相对于绿色消费而言,其已经迈出了第一步。针对消费环节的反对浪费立法因受到所有权制度的冲击而具有更大的难度。笔者认为可以借鉴法国做法,从食品浪费领域“反浪费”进行立法实践,待到条件成熟后,再推进统一的“反浪费法”,或者是构建全面完整的绿色“反浪费”法律体系。《反食品浪费法》对食品浪费的定义、反食品浪费的原则和要求、政府及其部门职责、各类主体责任、监管措施、法律责任等作了规定^[27],将现有政策性文件中反对食品浪费的规定制度化,上升到国家立法,提高了其效力位阶,具有更强的约束力;同时,反食品浪费立法将规制对象从党政主体扩大到全社会主体,将反食品浪费变成全民义务,通过消费者在消费环节的行为规制,倒逼生产环节“绿色化”,推进绿色产业发展。

^⑥如欧盟2018年5月25日生效的GDPR条例(《通用数据保护条例》)在个人数据主体权力强化、数据控制者和处理者责任加强以及跨境传输原则多样化三个方面规定有较大变化,使我国相关企业合规成本增加,短期内中国“涉欧”数字企业在欧盟市场上推进速度及创新速度下降,甚至可能因违反该条例而付出高昂的经济代价。参见:弓永钦《欧盟数据隐私新规则对我国“涉欧”数字企业的影响及应对》(《国际经济合作》,2019年第2期:70-79页)。

其四,《反食品浪费法》应当立足于消费环节的浪费行为,区分消费环节中不同主体产生食品浪费的不同动因,规定不同的约束方式。《反食品浪费法》凸显了分类治理,约束与倡导相结合的立法思路,依据不同主体在减少食品浪费上内在驱动力差异,按照主体类别分类出台相应规制措施,区分适用强制性或促进性法律措施,实现反食品浪费与绿色产业促进目标。尽管《反食品浪费法》针对反食品浪费中的热点问题作出了回应,但依旧存在进一步完善的空间。如:进一步明确公务活动用餐的标准化之标准;对超市便利店、单位食堂、餐饮企业等营利性机构,通过严格市场准入、增加强制性监管等方式,约束引导生产经营理念和行为的转变;对营利性机构的废弃物再循环、再利用则要进一步出台促进性与强制性相结合的规制方式,推进“物尽其用”;对大众消费者则通过“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、法律环境^[28],最终通过对消费者行为的改变反作用于生产,影响生产数量与产品类型,实现全社会范围内的绿色发展。通过分类施策,反食品浪费法从“不敢浪费”“不能浪费”“不愿浪费”的不同视角对浪费行为进行约束;通过促进技术进步等方式客观上减少浪费,实现“不易浪费”。

四、结语

浪费广泛存在,从社会生产流程看,资源开发环节、物品生产运输保管环节、产品消费环节均存在浪费;从行为主体看,生产者、经营者、消费者或者说是组织和个人,均存在浪费;从浪费的对象看,自然界中的自然资源及能源,人类社会的原材料、产品、食物均存在浪费。规制多领域、多因素导致的浪费现象,需要约束行为人的法律规则。反对食品浪费,既是节约自然资源、保护环境的客观需求,也是解决中国人吃饭问题,促进产业转型以及对接国外市场的应有考虑。“循环型反浪费”立法应当站位于顶层生态设计,从立法理念、法律制度、调整手段等各方面适应绿色发展、绿色消费的需求,形成行之有效的法律制度体系,推动中国绿色发展。《反食品浪费法》率先进行食品领域的反对浪费之立法实践,迈出了中国反浪费立法进程第一步,对于构建系统的反浪费立法体系意义重大,开启了通过立法推动消费环节资源节约、环境保护的新篇章。

参考文献:

- [1] 于潇. 给“反食品浪费”立法,是现实的迫切需要[N]. 检察日报,2020-12-24(4).
- [2] 马保印. 浅谈设备管理中的隐性浪费[J]. 陕西水利,2008(S3):67-68.
- [3] 黄佳琦,聂凤英. 食物损失与浪费研究综述[J]. 中国食物与营养,2016(10):43-48.
- [4] 张盼盼,白军飞,刘晓洁,等. 消费端食物浪费:影响与行动[J]. 自然资源学报,2019(2):437-450.
- [5] 成升魁,白军飞,金钟浩,等. 笔谈:食物浪费[J]. 自然资源学报,2017(4):529-538.
- [6] 范和生,刘凯强. 从黑色文明到绿色发展:生态环境模式的演进与实践生成[J]. 青海社会科学,2016(2):46-54.
- [7] 林群. 从“黑色文明”到“绿色文明”:可持续发展思想的哲学思考[J]. 国家林业局管理干部学院学报,2012(4):7-10.
- [8] 卢俊卿,仇方迎,柳学顺. 第四次浪潮:绿色文明[M]. 北京:中信出版社,2011:26-35.
- [9] 习近平谈绿色发展:留得住青山绿水记得住乡愁[EB/OL]. (2015-11-09)[2020-3-6]. <http://news.12371.cn/2015/11/09/ARTI1447003693814696.shtml>.
- [10] 习近平. 开创美丽中国建设新局面——习近平总书记在全国生态环境保护大会上的重要讲话引起热烈反响[EB/OL]. (2018-5-20)[2020-8-25]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-05/20/c_1122859915.htm.
- [11] 李学勤,主编. 周易正义[M]. 王弼,注;孔颖达,注疏. 北京:北京大学出版社,2000:281.
- [12] 吕效祖,赵保玉,张耀武,编. 群书治要考译(第四册)[M]. 魏征,虞世南,褚遂良. 北京:团结出版社,2011:363.
- [13] 钱大群. 唐律疏义新注[M]. 南京:南京师范大学出版社,2007:422-423.

- [14]沈大明.《大清律例》与清代的社会控制[D].上海:华东政法学院,2004:124.
- [15]徐爱国,潘程.中国反浪费法的法理基础和法律设计[J].河南财经政法大学学报,2018(2):36-46.
- [16]人民日报评论员.厉行节约反对浪费的制度保证[J].海南人大,2014(1):1.
- [17]高利伟,成升奎,许世卫,等.政策对城市餐饮业食物浪费变化特征的影响分析:以拉萨市为例[J].中国食物与营养,2017(3):44-48.
- [18]黄锡生,落志筠.资源的社会性与空置房的法律规制[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2012(1):70-77.
- [19]彼得·N.斯特恩斯.世界历史上的消费主义[M].邓超,译.北京:商务印书馆,2014:114.
- [20]赵玲,高品.消费主义的中国形态及其意识形态批判[J].探索,2018(2):65-73.
- [21]王耀伟,李梦佳.美国财产法中的社会义务规范探析[J].合肥工业大学学报(社会科学版),2019(3):38-43.
- [22]艾琳·麦克哈格,巴里·巴顿,阿德里安·布拉德布鲁克.能源与自然资源中的财产和法律[M].胡德胜,魏铁军,译.北京:北京大学出版社,2014.
- [23]刘道前.德国财产权确立及其社会义务之启示[J].人民论坛·学术前沿,2017(10):88-91.
- [24]韩松.集体建设用地市场配置的法律问题研究[J].中国法学,2008(3):65-85.
- [25]刘伟.论国际贸易中的绿色壁垒[J].法制博览,2017(4):59-61.
- [26]皮剑龙.完善立法监管 遏制餐饮浪费[N].人民政协报,2020-08-25(08).
- [27]于浩.立法“一粥一饭”反浪费[J].中国人大,2021(1):28-30
- [28]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.

The legal basis of anti-food waste legislation and China's path

LUO Zhiyun

(Law School, Inner Mongolia University of Finance and Economics, Hohhot 010070, P. R. China)

Abstract: Including China, global food waste seriously endangers security of food, resource and environment. Food waste has always been condemned morally, and there are practices of restricting food waste through systems in some countries. The theoretical dilemma of anti-food waste legislation is that, the right holder has the right to dispose of all his property (food included), according to the theory of ownership. In fact, at a time of serious food crisis and environmental resource crisis, the waste behavior characterized by “free” disposition has shown as excessive release of ownership tension, and it deviates from the requirements of resource sociality. The theory of ownership that does not bear any social obligations is facing new changes. Based on the resource sociality theory, anti-food waste legislation aims to correct the excessive release of ownership tension, and meet the requirements of social obligations and environmental obligations of property rights. Anti-food waste legislation should focus on the needs of ecological civilization construction and meet the requirements of the green development idea. Beyond the framework of “economical anti-waste” and “recycling anti-waste”, it should build a “circulating anti-waste” system. And it should contain not only mandatory constraints, but also policies and measures that promote and guide the development of related green industries. Also, the “Anti-Food Waste Law” can be a breakthrough to push forward the construction of anti-waste national legislative system.

Key words: green development concept; anti-food waste legislation; resource sociality; green principle; circulating anti-waste

(责任编辑 胡志平)