

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2021.03.003

欢迎按以下格式引用:黄锡生,饶能.食物节约立法的域外考察及其借鉴[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(4):101-114. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2021.03.003.

**Citation Format:** HUANG Xisheng, RAO Neng. Foreign investigation of food conservation legislation and its reference [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2021(4): 101-114. Doi: 10.11835/ j. issn. 1008-5831. fx. 2021. 03. 003.

食物节约立法的域外 考察及其借鉴

黄锡生, 饶 能

(重庆大学 法学院, 重庆 400044)

摘要:食物浪费是全球关注的重大现实问题。自2019年新冠肺炎疫情的突袭与蔓延让世界各国食物浪费形势变得更为严峻,部分国家出现粮食危机。为制止食物浪费、推动食物节约,制定或出台规范性文件成为联合国、欧盟及诸多国家的共同选择。针对我国食物节约相关立法原则分散、责任追究及综合治理机制缺位、规范层级低的现状,本文尝试对域外食物节约相关立法进行规范梳理与比较研究,以期在规制主体、规制客体、规制过程、规制模式等方面为我国《反食品浪费法》提供有益借鉴。

关键词:食物节约立法;食物浪费;《反食品浪费法》;规制

中图分类号:D912.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2021)04-0101-14

食物浪费是人类命运共同体面临的现实问题,已经引起全世界广泛关注。根据联合国粮农组织的最新报告显示,全球每年食物浪费(包含食物损耗)都在13亿吨以上(占食物制造总量的1/3),我国每年浪费的食物量也可养活3亿人^[1]。粮食是人类日常食物的重要组成部分,食物浪费特别是粮食浪费引起的资源环境、社会经济、公众健康等问题对我国现阶段生态文明建设造成了巨大的障碍,同时与我国所倡导的绿色发展背道而驰。受新冠肺炎疫情、非洲沙漠蝗虫和持续干旱影响,全球粮食安全面临新困境,各国采取禁止或限制粮食出口措施导致国际贸易受阻,我国粮食安全形势更为严峻^[2]。习近平总书记对制止餐饮浪费行为作出重要指示,旨在随时应对全球粮食危

基金项目:国家社会科学基金重大项目“生态文明视野下自然资源资产产权法律制度研究”(21ZDA091);最高人民法院2021年度司法研究重大课题“事实审与法律审审级分层机制研究”[(2021)019];中国法学会能源法研究会委托课题“生态文明视野下能源资源优化配置制度研究”(NYF2019101)

作者简介:黄锡生,重庆大学法学院,Email: huangxisheng@cqu.edu.cn。

机。因而,当前遏制食物浪费、推进食物节约,一体两面^①,势在必行。针对食物浪费引发的一系列问题,我国虽有针对食物浪费的相关法律政策,但仍存在着许多缺陷,如规定较为原则、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等。因应中央食物节约的立法迫切,结合我国食物节约的立法现状,我们尝试对食物节约立法进行比较研究,为我国遏制食物浪费、推进食物节约提供比较法资源。

一、域外食物节约的立法概览

(一) 食物节约立法的起源:来自联合国官方文件的粮食安全

食物节约的规定最早在国际层面展开,其主要内容直接或间接表现为与粮食安全相关的联合国公约、协定、宣言、指南等文件。以时间为主要脉络,有关食物节约的国际规定可追溯至1974年世界粮食会议通过、联合国粮农组织82个成员国及欧共体签署的《世界粮食安全国际协定》,协定首次提出了“粮食安全”的概念,规范了粮食安全的有关内容^[3];与此同时,协定提出了保证每个国家在任何时候都有正常粮食供应的国际性措施,推动粮食节约,实现粮食增量减损,以避免世界粮食危机^②。联合国1992年发布的《生物多样性公约》前言部分规定,保护和持久使用生物多样性对满足世界日益增加的人口的粮食、健康和其他需求至为重要,规定指出了粮食作为食物资源对人类生存健康的重要性,侧面反映了食物浪费对人类发展的严重后果及食物节约的必要性。联合国粮农组织召集的世界粮食首脑会议1996年通过的《世界粮食安全罗马宣言》指出,每个人都享有食物权,拥有获得粮食安全保障的权利,并建议各国政府在国内立法中明确消除贫困、发展工业、增产降损的粮食安全保障责任^③。2011年联合国粮农组织、联合国环境规划署等发起“拯救食物倡议”,其主要倡议内容为全球食物浪费政策协同、农业实践的最优化、食物生产的可持续方法、食物包装和加工技术的提升及食物态度的转变。该倡议体现了食物浪费的全球性,指出减少、管理食物浪费是一项系统性工程,从全球性政策协同、生产环节、消费环节、观念意识等方面提出了拯救食物的体系性方案,该倡议在实践层面提出了避免全球食物浪费的指导性实施方案,力求在世界范围实现食物节约。联合国环境规划署2013年发布了《思前、食后、厉行节约指南》,旨在突出食物浪费引发的资源环境问题,呼吁人类重视食物节约。联合国2015年通过《2030年可持续发展议程》,提出了2030年以前实现零售、消费、生产、供应等环节全球粮食减损过半的可持续发展目标,该目标旨在通过减少零售和消费环节的粮食浪费、降低生产和供应环节的粮食损失、提升资源利用效率、倡导企业社会责任等方式来实现食物节约,对各国制定相应的可持续发展规划及粮食节约的政策法规起到了引领作用。联合国2016年组织签署的《巴黎协定》提出优先保障粮食安全和消除饥饿,强调了温室气体排放所致气候变化对粮食生产的不利影响及相互间所应当保持的平衡界限。《巴黎协定》作为各国签署并通过生效的国际公约对指导签约国制定本国气候变化及粮食生产的法令具有重要影响。

(二) 食物节约立法的发展:欧盟规范文本中的食物节约

欧盟和欧盟国家致力于实现《联合国可持续发展目标》第12.3的目标,即到2030年将人均食

^①本文所指“食物浪费”与“食物节约”互为对应概念,我们将在后文交互适用“食物节约”与“反食物浪费”。

^②参见《世界粮食安全国际协定》(<https://www.suinian.com/book/1494/611711.html>,最后访问日期2020年9月28日)。

^③参见《世界粮食安全罗马宣言》(<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/FAO-1996.shtml>,最后访问日期为2020年9月28日)。

物浪费在零售和消费层面减少一半,并减少食品生产和供应链中的食物损失,欧盟就此制定了一系列旨在实现食物节约的法律政策。2015年,欧盟出台《循环经济一揽子计划》,制定《循环经济行动方案》,规定减少食物浪费的系列措施,如阐明统一的《欧盟食物浪费测算方法》,建立“欧盟食物损失和食物浪费平台”,厘清欧盟关于废物、食物和饲料的法律以及便利食物捐赠等。2017年,欧盟制定《欧盟食物捐赠指引》,作为《循环经济行动方案》的一部分,并在充分咨询“欧盟食物损失和食物浪费平台”后形成。该指引主要围绕如何规范食物节约而展开:一则促进剩余食物的提供者和接受者遵守欧盟法规框架中规定的相关要求(例如食品安全、食品卫生、可追溯性、责任、增值税等);二则促进欧盟成员国规制机构对适用于剩余食物再分配的欧盟规则的共同解释。2018年,欧盟对2008年《欧盟废物框架指令》进行了修订。修订内容围绕增进食物节约而展开:(1)将食品废弃物纳入框架指令中;(2)因应《2030年可持续发展议程》,各成员国应采取措施,以在初级生产、加工、制造、零售、分销等环节及在餐馆、家庭等场合尽可能地实现食物节约;(3)成员国应开展如何防止食物浪费的相关宣传,建立行之有效的食物浪费评估方法体系;(4)成员国应提供激励措施,提高消费者对食物“使用日期”和“最佳使用日期”的认知,收集供应环节未售出食物,安全地重新分配给慈善组织,以有效防止、减少食物浪费。2019年,欧盟出台《欧盟食物损失和食物浪费平台行动的主要建议》,该建议主要配合《循环经济行动方案》,建立“欧盟食物损失和食物浪费平台”。2020年,欧盟出台《农场到餐叉战略》,此项政策作为2019年《欧洲绿色协议》的组成部分,提出“修订欧盟食品日期标记规则、法律约束食物浪费”等战略目标。2020年6月,欧盟委员会发布《欧盟的食物再分配》报告,全面审视欧盟及其成员国在食物捐赠中所涉及的如食品卫生、标签、责任和税务等法律和政策措施。

(三) 食物节约立法的延伸:个体国家的立法实践

国际公约对国内立法具有相当多的影响,一旦公约被批准,政府必须确保其法律(也包括修改后的)持续与公约保持一致^[4]。因而,个体国家的立法实践是对国际规范性文件的进一步延伸。例如,食物节约的国内立法实践方面,欧洲国家、美洲国家、亚洲国家都体现了联合国食物节约相关文件的精神或要求。

1. 欧洲国家

欧洲有关食物节约立法的典型国家有法国、意大利,其他国家暂无关于食物节约的单行法律。

(1) 法国2012年出台《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(含食物废弃物)的义务;2016年颁布世界首部《反食物浪费法》规定了食物浪费的废弃物层次,对食物的生产、销售、消费等环节及相应主体进行了法律规制,并强调对食物零售商(超市)的违法行为进行处罚,从而制止食物浪费,节约食物;2020年出台《循环经济与反浪费法》,除未售出的食品以外,该法律还同时禁止所有企业销毁(填埋和焚化)未售出的非食品类产品,并以更高罚款的方式加大对食物浪费的法律惩罚力度。

(2) 意大利2003年制定了欧洲首部全国性《好撒玛利亚人法》,该法旨在推动食物捐赠者免责;2016年颁布《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案》,该法相较于法国《反食物浪费法》,更加重视鼓励和方便食物捐赠行为,扩大了食物捐赠者的范围,同时鼓励对食物捐赠

给予税务优惠,进而以食物捐赠推动食物节约。

(3)部分欧洲国家虽未有食物节约的单行法律,但一直在进行相应的立法努力和行动。如2019年,德国联邦政府出台《减少食物浪费国家战略》,提出2030年前零售、消费层面食物浪费减半及降低生产、供应环节食物废弃的目标,并将减少或避免食物浪费作为一项国家任务^④。2017年,挪威政府出台《减少食物浪费协议》,该协议是一项挪威政府与食品工业组织签署的对缔约方具有约束力的协议,它明确规定食品生产者、制造商、批发商、零售商、饭店、家庭和政府部门都必须承担减少食物浪费的责任,以推动食物节约,反对食物浪费。瑞典尚未实施管理和减少食物浪费的具体战略或国家计划。尽管如此,它还是将食物浪费的减少目标纳入多个国家计划中,如2012年制定的《2012—2017年瑞典废弃物管理计划》规定从食物废弃物中提取(恢复)能源和营养成分,2014年制定的《2014—2017年瑞典废弃物防治计划》认为食品产业链应当在2020年之前至少减少20%的废弃物。2018年,英国政府宣布了一项减少零售商和食品制造商食品浪费的自愿性计划,该计划由政府与非营利组织Wrap和食品慈善机构IGD合作,共同制定包括企业在供应链各个阶段减少浪费方法在内的遏制食物浪费方案,它对食物浪费可能造成的经济损失提出警示。这项自愿性计划是英国为实现联合国《可持续发展目标》所做的努力的一部分^⑤。2017年,西班牙政府开始寻找减少食品浪费并增加食品零售商对食品慈善机构捐款的方法;但是,到目前为止尚未通过法律。

2. 美洲国家

美洲国家推行食物节约,反对食物浪费的典型国家有美国、阿根廷、巴西等国,其中美国、阿根廷在食物节约立法方面已经取得一定成效。

(1)美国1996年出台《爱墨生好撒玛利亚人食物捐赠法令》,该联邦法令旨在保障分布在各州的食物捐赠者及分发捐赠食物的非盈利机构,无须承担相关法律责任;但是,除了具体法律条文的问题以外,美国国会从未指派任何联邦机构执行该法令。相反,美国的一些州制定了更为完善的食物捐赠法律规则。2015年,美国环境保护署(EPA)制定《食物回收体系》,提出优先从源头上减少食物浪费,并与美国农业部(USDA)共同设定2030年前食物浪费减半的目标。2017年,美国国会推出了《食物回收法》,该联邦法律尝试通过源头减量、捐赠、动物喂养、工业用途、堆肥等途径来减少食物浪费;同时,美国各州通过制定责任保护、税收优惠、日期标签、有机废物禁令等方面的规则来减少食物浪费。2018年,美国相关联邦机构签署了《环境保护署、食品药品监督管理局和农业部就食物损失和浪费进行合作与协调的正式协议》,该协议旨在改善各联邦机构之间的协调与沟通,以期更好地教育美国民众减少食物损失和浪费,在一定程度上推动食物节约进程。另外,美国企业界也积极履行社会责任,倡导食物节约,反对食物浪费,并承诺大幅度减少食物浪费,如沃尔玛、联合利华、索迪斯、通用磨坊等大型企业,联邦政府积极支持这一系列举措。

(2)2019年,阿根廷颁布《食物捐赠法》,该法与《减少食物损失和浪费的国家计划》一同经第246/2019号法令通过并生效,它细化了食物捐赠的主体、参与方、实施过程等规定,免除了食物捐赠

^④《德国出台国家战略应对食品浪费》(http://www.xinhuanet.com/world/2020-09/16/c_1126500982.htm)。

^⑤此为对部分欧洲国家推行食物节约相关举措的介绍,笔者对英国部分进行了概括梳理,原文参见:<https://www.euronews.com/2019/02/06/how-is-food-waste-regulated-in-europe>,最后访问日期2020年9月30日。

人对过期食物等的法律责任。此外,巴西相关部门自1998年开始就为制定专门避免食物浪费的单一法律积极计划和行动,积极推动餐饮行业及其他企业将食物捐赠纳入其社会责任范畴。虽然该法案暂时没有实质性进展,但地方政府及NGO组织都在加大对妇女儿童如何对待食物及反食物浪费重要性等方面的指导与宣传教育。

3. 亚洲国家

亚洲反食物浪费代表性国家有韩国、日本,其中韩国主要通过国家计划的形式来实现减少食物浪费的目标,而日本是以国家立法的方式推动食物浪费治理。

(1) 韩国是亚洲反食物浪费最为成功的国家,韩国政府为此采取了一系列管理和减少食物浪费的措施。1995年修订《废弃物管理法》,该法规定了有关减少食物废弃物产生的计划制定、食物废弃物丢弃者义务等相关内容。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。2005年,对垃圾场填埋食物废弃物作出禁止性规定。2010年,韩国政府建立餐厨垃圾收费制度,并引入了基于数量的餐厨垃圾收费系统;同年,韩国政府多个部委通过与不同行业签署自愿合作协议,开展了减少食物浪费项目。2013年制定有关食物垃圾“丢随付”的法令。

(2) 日本自2000年提出食品银行的概念,2001年实施《食品循环法》,要求食品生产企业减少废弃物排放;2005年制定《食育基本法》,规定包括儿童在内的全民必须参与“食育”教育,并赋予了各群体相应的责任和义务,培养全民食物节约意识,从源头上治理食物浪费。2016年制定《食品回收法》,控制食品生产、流通、消费等环节的废弃物排放;2019年颁行《食物浪费削减推进法案》,明确了政府避免食物浪费的责任。

二、域外食物节约的立法评析

(一) 食物节约立法中软硬法各有分布

软法是相对于硬法而言。关于软法,目前尚未见到一种明确的、统一的、权威的概念定义,软法主要被用作“硬法(hardlaw)”概念的对称。针对条约(treaty)、公约(convention)、协议书(protocol)、声明(statement)、官方公报(communique)、宣言(declaration)等多种载体形态的国际法规范,不少国际法学者按照规范效力标准,将其中有些规范称作“硬法”,它们通过详细的法规条文明确地规定具有约束力的义务与责任,授予权威机构以规范解释权,并督促这些义务和责任的履行。亦即,硬法具有明确、义务与授权三个基本要素。与之相对的“软法”,则指那些缺少三个要素其中的一个或多个的制度安排——这种软化(sofening)既可以发生于一个条件的不同层面,也可以发生于多个条件的组合层面^⑥。国内代表性学者罗豪才教授认为“‘硬法’是指那些需要依赖国家强制力保障实施的法律规范,而‘软法’则是指那些效力结构未必完整、无需依靠国家强制保障实施,但能够产生社会实效的法律规范”^[5]。以上有关“软法”“硬法”的概念定义虽有要素侧重,但都体现了“强制”要素。经过梳理可以发现,目前有关食物节约的域外立法无论是软法还是硬法都有相应的分布。

^⑥参见 Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal: Hard and Soft Law in International Governance, International Organization, Vol. 54. No. 3, 2000, pp. 421-422。

1. 联合国官方文件中的软法、硬法

有如《世界粮食安全国际协定》为缔约国及欧共体签署的国际公约,该协定明确了各缔约国政府保障粮食安全的国家责任,对缔约各国具有国际法上的规范效力;《世界粮食安全罗马宣言》是为解决消除贫困饥饿、发展粮食生产、减少粮食浪费、保障粮食安全等问题而在世界粮食首脑会议上达成的国际共识,其有效地规范了国际组织、国家的行为,是为国际硬法,诸如此类的还有《生物多样性公约》《巴黎协定》等。《思前、食后、厉行节约指南》突出食物浪费引发的资源环境问题的重要性,呼吁人类重视食物节约,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,使食物节约等成为全球性议题,并得到国际社会的广泛关注,对世界各国制定食物节约计划、法律政策具有指导性意义,是为国际软法,联合国《2030年可持续发展议程》也属于国际软法。

2. 作为区域性组织代表的欧盟在食物节约立法方面分有软法、硬法

软法方面有如《循环经济一揽子计划》规定了减少食物浪费的系列措施,《欧盟食物捐赠指引》旨在促进剩余食物的提供者和接受者遵守欧盟法规框架中规定的相关要求,《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”的战略目标等。硬法方面如2018年修订的《欧盟废物框架指令》将食品废弃物纳入框架指令,并强制性规定了各成员国应当采取措施最大限度地推动食物节约。

3. 各国在食物节约的相关立法中也包括软法、硬法

软法方面如德国联邦政府出台的《减少食物浪费国家战略》,挪威政府出台的《减少食物浪费协议》,瑞典政府制定的《2012—2017年瑞典废弃物管理计划》《2014—2017年瑞典废弃物防治计划》,美国相关联邦机构签署的《环境保护署、食品药品监督管理局和农业部就食物损失和浪费进行合作与协调的正式协议》,阿根廷政府制定的《减少食物损失和浪费的国家计划》。硬法方面如法国出台的《反食物浪费法》《循环经济与反浪费法》,意大利先后颁布的《好撒玛利亚人法》《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案》,美国先后出台的联邦法律《爱墨生好撒玛利亚人食物捐赠法令》《食品回收法》,阿根廷颁布实施的《食物捐赠法》,日本先后制定的《食品循环法》《食育基本法》《食物回收法》《食物浪费削减推进法案》。

(二) 食物节约立法内容方面各有侧重

食物节约立法的具体内容比较丰富,既有一般性规定,又有具体性规定^[6]。虽然上述国际组织、区域性组织、个体国家的相关规范文件对食物节约都有规定,但在具体内容方面各具特色、各有侧重。从本文对域外食物节约立法梳理分析看,我们可以从粮食安全、食物捐赠、食物回收等方面对食物节约立法具体内容形式予以说明。

1. 关于粮食安全

粮食安全是食物安全的重要组成部分,也是国际社会广泛关注的全球性问题。联合国官方文件涉及食物节约的直接规定较少,主要以粮食及其相关要素内容表现。《世界粮食安全国际协定》直接提出了“粮食安全”的概念定义,规范了粮食安全的具体内容,同时提及粮食供应、粮食生产等内容,将食物节约以粮食要素的形式进行了具体规定^[3]。联合国《生物多样性公约》对有关粮食的要素进行了一般性规定,在宏观层面上将生物多样性、粮食、人类生存健康进行了有效关联,间接反

映了食物浪费的严重后果及食物节约的紧迫性。《世界粮食安全罗马宣言》对粮食安全作了具体性规定,具体内容涉及人类食物权、消除贫困、消灭饥饿、发展工业、提高生产技术、增加粮食产量、减少粮食损耗等,明确了粮食安全保障的权利和责任。联合国《2030年可持续发展议程》提出零售、消费、生产、供应等环节全球粮食减损降耗的一般性目标,指导各国粮食领域法律政策的制定实施。《巴黎协定》原则性地强调优先保障粮食安全,并在宏观上明确了粮食生产与气候变化间的关联。

2. 关于食物捐赠

有关食物捐赠的规定主要见之于国家及区域性组织规范性文件,联合国官方文件涉及较少。欧盟制定的《循环经济行动方案》明确规定了便利食物捐赠的相应举措。《欧盟食物捐赠指引》旨在促进食物捐赠各方参与人遵守欧盟法规的相关要求。《欧盟废物框架指令》(2018修订)规定成员国应采取积极措施促进食物捐赠。《欧盟的食物再分配》全面审视欧盟及其成员国有关食物捐赠的法律政策。法国《反食物浪费法》明确规定了超市与非营利组织(食品援助慈善机构)签订捐赠食物协议的法律义务。意大利《好撒玛利亚人法》规定食物捐赠者无需负食品安全及卫生规定的法律责任;《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案》重视鼓励和方便食物捐赠行为,扩大食物捐赠者的范围,以税务优惠激励食物捐赠。美国联邦法律《爱墨生好撒玛利亚人食物捐赠法令》规定符合条件的食物捐赠者和慈善机构免负民事和刑事法律责任。阿根廷出台《食物捐赠法》,免除了食物捐赠人对过期食物等的法律责任,旨在通过鼓励食物捐赠促进食物节约。

3. 关于食物回收

食物回收顾名思义为食物废弃物的循环再利用,其也是减少食物浪费,推进食物节约的表现形式,有关食物回收的规定主要分布于国家规范性文件。法国《废弃物管理法及相关修订》规定年产量超过120吨的私人企业有回收有机废弃物的义务。瑞典制定的《2012—2017年瑞典废弃物管理计划》《2014—2017年瑞典废弃物防治计划》分别规定从食物废弃物中提取(恢复)能源和营养成分,食品领域应减少两成以上的废弃物。美国《食物回收法》以源头减量、捐赠、动物喂养、工业用途、堆肥等方式来实现食物废弃物的减量化、资源化、无害化,最终让食物资源得到最优化配置;另外,美国许多州针对有机废物制定了禁止性规则,以减少食物浪费。韩国《废弃物管理法》规定了食物废弃物丢弃者义务,其“回收计划”对居民区、餐厅的食物废弃物作出强制收集要求。日本《食品回收法》强调对食品产业链各环节废弃物的排放进行控制,将制造、销售过程中产生的食品废弃物作为饲料、肥料、能源等资源循环再利用。

(三) 食物节约的立法实践内容丰富

根据上文对食物节约个体国家的立法梳理,我们尝试从立法形式、立法模式、立法规制等方面对域外国家食物节约的立法实践内容展开归纳分析。

1. 立法形式

所谓立法形式是相对于国家而言,目前食物节约立法在形式上既有规制食物浪费、厉行食物节约的单行法律,又有一些针对食物浪费的规范性文件,如国家计划、战略、协议等。关于食物节约的单行法律以法国2016年颁行的《反食物浪费法》最具代表性,该法是世界上第一部针对食物浪费的国内专门立法,对食物浪费的废弃物层次、食物捐赠、食物日期标签、税收减免等有具体规定,对制

止食物浪费产生了积极影响。此外,有关食物节约专门立法的国家还有意大利、美国、阿根廷、日本等国,虽然各有侧重,但对于减少食物浪费都取得了一定的成效。关于食物浪费的其他规范性文件,有如挪威的《减少食物浪费协议》是由政府与食品行业组织签署的协议,对于缔约双方具有规范效力;韩国的《减少食物浪费总体计划》以国家计划的规范形式将减少食物浪费作为一项国家任务由政府予以推进,并通过制定其他配套计划进行强化,使其在食物回收方面取得重大成效。

2. 立法模式

以立法形式体例为划分标准,可分为两类立法模式,一类是综合式立法模式,一类是分散式立法模式。综合式立法模式,又称总分式立法模式,是指立法机关按照高度集约的原则制定一部内容全面的食物节约法作为基本法,规范各种主要的食物节约事务。总分式立法模式的特点:内容的全面性、体系地位的统摄性、法律名称的宏观性、立法的难度性。纵观各国食物节约立法,目前暂无国家采用总分式立法模式,日本虽已制定有《食品循环法》《食育基本法》《食品回收法》《食物浪费削减推进法案》等食物节约相关立法,但其现有法律体系仍不足以支撑食物节约综合立法。分散式立法模式,即“一事一法”,指针对特定的浪费事项或措施分别制定法律的立法模式。分散式立法模式主要特点有:一是法律数量较多,每一部法律只规定了某个特定类别的事务,且没有协调这些法律之间关系的法律;二是宪法通常是这些反浪费立法的母法;三是法律的名称一般有“食物回收法”“食物捐赠法”“粮食安全保障法”等;四是灵活性较大,具有即时立法的特点^[7]。当下,域外已有食物节约相关法律的国家均采用分散式立法模式,没有制定统一的反浪费法,代表性国家立法有法国的《反食物浪费法》、意大利的《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案》、阿根廷的《食物捐赠法》、日本的《食物浪费削减推进法案》。值得注意的是,这些采用分散式立法模式的国家都为大陆法系国家,它们都制定了有关食物节约的单行法规。

3. 立法规制

立法规制也称法律规制,以本文立法梳理为参照,域外国家对食物节约的法律规制主要从主体、过程、行为等方面展开。从规制主体上看,域外国家在现行立法中针对食物浪费规制的行为主体具体有食品制造商、批发商、零售商、超市、餐馆、家庭、政府及相关部门(法律主体上可分为食物生产者、食物销售者、食物运输者、食物消费者),非政府组织、非营利组织、食品慈善机构也参与其中,并起着积极的推动作用。从规制过程看,域外国家立法大体上从食物产业链中以下环节进行了规范:食物初级生产中技术或人为的损耗,如机械化收割后地里大量散落的粮食;食物加工过程中制造过多、加工过剩造成的浪费;食物运输中的浪费,如粮食收割后在运输中经常出现散落情况;食物储存中的浪费,如因食物储存时间过长而出现发霉、变质等情况;食物制造中技术上和原材料上的浪费;食物销售中因滞销、库存积压造成的浪费;食物消费中因非理性、不合理消费行为造成的浪费等。从规制行为来看,现有食物节约立法相关国家总体上都围绕着与食物浪费相关的行为而展开。如法国《反食物浪费法》规定,“对食物零售商导致安全食物变成不可食用的行为进行罚款”,“禁止销毁尚未出售的可食用食物”,分别对食物零售商造成食物浪费的两类行为作出禁止性规定,并予以罚款惩罚;意大利《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案》为食物捐赠行为创造有利条件,通过税务优惠鼓励并方便食物捐赠行为;阿根廷《食物捐赠法》以单行法的形

式对食物捐赠行为予以肯定,同时免除了食物捐赠人对过期食物等的法律责任;日本通过一系列国内立法对食物浪费行为作出规定,要求企业减少各环节食物废弃物排放,以全民“食育”教育从源头遏制食物浪费行为,明确政府避免食物浪费中所应承担的责任,由此实现了对政府、企业、个人三类主体的食物浪费行为的有效规制。

三、食物节约立法的中国借鉴

(一) 我国食物节约的立法现状

目前,我国宪法、法律、部门及地方政府规章,党内法规及其他规范性文件中有一些关于制止食物浪费、节约食物的规定。如我国宪法对食物浪费作出了“厉行节约,反对浪费”的原则性规定,《民法典》(2020)总则编第9条规定了民事主体节约资源、保护环境的义务。《反食品浪费法》(2021)专项规定了食物节约。《餐饮业经营管理办法(试行)》规定了商务部门对餐饮食物浪费的监管职责及奖惩职权。2014年中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于厉行节约反对食品浪费的意见》,对机关食堂用餐浪费、优化餐饮消费模式等提出了实施要求。虽然我国对食物浪费有部分立法规定,但对当前食物浪费(特别是餐饮浪费)严峻形势的缓解杯水车薪,我们应立足食物节约国内立法的现实问题,通过立法有效遏制食物浪费,以回应党中央对食物浪费的重要指示。

1. 法律条文规定原则分散,操作性较弱

我国现行立法虽有不少涉及食物浪费的法律条文,如新近颁行的《反食品浪费法》,但规定过于分散,且多为原则性规定。如《民法典》(2020)第9条及第509条、《环境保护法》(2014)第4条、《循环经济促进法》(2018)第10条、《农业法》(2012)第36条、《固体废弃物污染环境防治法》(2020)第4条、《国家安全法》(2015)第21条、《消费者权益保护法》(2013)第5条、《食品安全法》(2018)等都对制止或减少食物浪费、节约食物资源进行了不同层面及视角的规定,但这些条文多为宽泛的原则性、倡导性规定,缺乏针对食物浪费具体内容(如主体、行为、监督、责任等)的法律规制,未能在实践层面上对遏制食物浪费,推动食物节约产生规范效力。

2. 责任追究机制及综合性治理机制缺位

我国当前对食物浪费的立法规定多为鼓励、倡导性质的法律条文,如《环境保护法》(2014)第4条规定:“国家采取有利于节约和循环利用资源、保护和改善环境、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施,使经济社会发展与环境保护相协调。”^⑦一方面,该规定为倡导型条款,没有相应的责任追究机制,且条文并无食物资源的明文规定,只能将“资源”扩张解释包含其中,因而也无针对性约束力可言。另一方面,该条款只规定了“节约和循环利用资源经济、技术政策和措施”,并无系统性的治理机制。散落于其他法律的条款同上述条款具有相似性,这也是我国现行相关法律法规对于浪费的规定值得关注的问题。

3. 具体内容的规定层级不高,适用范围有限,实效性弱^[8]

我国现行《反食品浪费法》虽然对食物节约进行了专项规定,但其他相关现行法律条文就厉行节约与反对浪费、节约资源与保护环境、循环利用资源与改善环境、珍惜节约粮食、保障粮食安全、

^⑦参见《中华人民共和国环境保护法》(2014)第4条规定。

食物废弃物、科学合理消费方式、食品日期标签等具体内容规定较为宽泛模糊。目前有关制止食物浪费、倡导食物节约的具体内容规定主要存在于规章及其他规范性文件中,如商务部出台的《餐饮业经营管理办法(试行)》(2014),具体规定了商务部门对餐饮食物浪费的监管职责及奖惩职权,该部门规章规范层级较低,且只适用于餐饮业,对于制止餐饮行业的浪费并未产生实质性的积极影响;再如《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于厉行节约反对食品浪费的意见〉的通知》(2014)提出了“杜绝公务活动用餐浪费”“推进单位食堂节俭用餐”“推行科学文明的餐饮消费模式”“减少各环节粮食损失浪费”“加大宣传教育力度”等实施意见,该规范性文件虽为中共中央办公厅、国务院办公厅发布,具体内容规定与节约食物、反对浪费紧密关联,具备一定的层级,对各级党政机关、国有企事业单位有指导规范意义;但该通知为党内规范性文件,对私人主体、非国有企业并无直接约束效力,对各级党政机关、国有企事业单位也没有国家法律层面的规范效力,适用范围及效力有限。另外,各级党政机关、国有企事业单位虽陆续发布各自层级的规范性文件,但多为宣示性、指导性文件,实际效果非常有限。

(二) 食物节约立法的理念供给

基于对我国食物节约立法现状的分析,笔者认为,资源社会性理念应当成为食物节约立法的理念支撑,应将该理念作为检视和完善我国食物节约立法成效的主要准则与首要标准。

资源社会性理念是对传统民法“所有权绝对”原则的反思和重构,而作为近代民法三大原则之一的“所有权绝对”原则,其内涵可以概括为:其一,凭借侵权法彰显其绝对不可侵犯性。其二,凭借合同法获得其绝对自由性。其三,凭借财产法证成其绝对优越性^[9]。“所有权绝对”原则是资本主义私有制的理论基础,而新时代中国特色社会主义是建立在社会主义公有制的基础之上,“所有权绝对”原则在本土化改造过程中出现排异反应,对社会经济的向前发展产生了不良的理论导向。其主要表现有:第一,“所有权绝对”衍生出权利人“不受控制的专断支配权”,甚至派生出“滥用或糟蹋物品的权利”^[10]。理论的失控投射到现实社会中,是数量惊人的资源闲置或浪费,辅之以社会阶层的日益固化,绝对不受侵犯的所有权成为社会鸿沟的诱因以及社会底层民众维持其贫困的枷锁^[9]。第二,“所有权绝对”是对以往个人捆绑于私有财产的生存状态的理论证成。如今,依赖私有财产的生存状态开始让位于“人人为我,我为人人”的社会关联,对僵硬的“所有权绝对”进行限缩就成为“社会国”建设的必要条件^[11]。资源社会性理念是对“所有权绝对”原则的修正,其旨在调和冲突,增进人类命运共同体的整体利益,最大限度地增加社会整体福利,以维护资源公平和资源秩序,实现资源效益和资源安全。资源社会性理念是指,资源无论在现实中为私人所有还是公共所有,都为全社会共同所有,并通过对资源的私人或公共利用使社会整体福利增加^[12]。资源社会性理念是一种全新的资源观、权利观和资源消费观,它把资源看作人类共同的财富,资源消耗既要增进社会成员个体的福利,也要增进社会的整体福利;公民享有的资源权利不是静态的凝固的,它必然要在社会成员之间代际流动,以此来体现资源为社会成员所共有;资源消费不仅仅是享受资源权利,还应当附有节约合理利用资源的义务^[13]。资源的社会性允许资源的所有权主体适当地占有、使用、收益和处分,但是对于超出一定的限度的行为,诸如破坏性开采、资源闲置浪费等,则资源的社会性要求对资源的所有权构成限制、约束甚至剥夺^[14]。

以资源社会性理念为评价标准,对我国食物节约的立法现状进行检视,涉及食物节约规定的大部分法律条文未能体现资源社会性理念,资源社会性理念只在个别条文上有所体现,且这些规定原

则、分散、笼统、可操作性有限,没有充分全面地体现资源社会性的内涵。因而,将资源社会性理念融入食物节约立法,食物资源作为人类公共资源,公民既有享受食物、免除饥饿、增进健康的权利,更有义务将作为社会性资源的食物在最大限度上增加社会的整体福利,以维护公平合理的资源秩序,提升资源效益,保障资源安全。

(三) 我国食物节约立法的路径选择

通过前面部分的论述,我国食物节约现有立法与域外食物节约立法虽有差异,但域外国家仍然要面对规制主体、规制客体、规制过程、规制模式等问题,各国根据自己的国情在这些问题上进行了不同的选择。结合我国国情,针对当下《反食品浪费法》的颁布实施作出如下考虑和建议。

1. 规制主体由政府单一规制转向政府规制、市场规制、社会组织规制相结合

改革开放之后引入市场机制,但在政府主导下市场经济改革中没有形成完善的市场,我国是不完善的政府和不完善的市场的混合^[15]。现阶段,我国食物节约规制主体虽初步形成政府规制主体、市场规制主体、社会组织规制主体的三元结构和格局,但食物节约规制仍处于规制主体分散化、规制资源浪费化的状态,政府、市场、社会组织三元规制主体间各自为战、互相内耗,三元规制主体间未能有效整合发挥功能互补、力量互动、机制协调的规制效力。当前,食物浪费现象层出不穷,食物节约形势日益严峻。如国内公务接待、会议、培训等公务活动用餐浪费;机关单位食堂、高校食堂用餐浪费;餐饮行业及食物销售商的浪费;公民个人的浪费,如日常用餐过度浪费,因婚丧嫁娶等习俗造成的浪费等。政府作为食物节约主要规制主体已力不从心,其对食物节约的规制陷入困境。规制困境致使其对食物浪费的治理处于低效或无效的怪圈中,政府这只“看得见的手”没有充分发挥作用,政府规制失灵不可避免^[16]。我国的食物节约规制有着计划经济体制的烙印,政府往往以管理者的身份通过发布行政命令来主导食物浪费治理,政府对食物浪费治理的主导垄断造成多元责任主体缺失,食物节约规制处于“错位”“越位”和“缺位”的失控状态;同时,规制主体单一化也造成了上下级政府、各相关部门间权力交叉,致使有限的规制效力不断内耗、弱化。鉴于上述分析,结合我国社会结构及利益主体多元的现状,我们可以将市场主体、社会组织纳入食物浪费治理体系,即由政府、餐饮行业协会、食品行业协会、非营利慈善组织、环保团体等对食物浪费进行多中心治理,推动食物节约政府规制、市场规制、社会组织规制三元规制格局的形成与有效整合,从而形成政府内部上下联动、市场主体及社会组织全程参与、政府与市场及社会组织互动互补的全方位食物节约规制格局。

2. 规制客体要素化

基于本文食物节约的研究语境,规制客体要素化主要是针对食物浪费的行为本身及行为主体等相应要素进行规制:(1)食物浪费行为。加强对食物浪费的立法规制,立法中应当明确食物浪费违法行为的评判标准,以明确的评判标准提升公众对食物浪费违法行为的认知。法律规制的食物浪费行为可以行为主体及场合来划分,以主体划分,可分为食物生产者、食物运输者、食物经营者、食物消费者的食物浪费行为;以场合为划分,可分为居家、食堂、餐馆、公共场所、户外等场所的食物浪费行为,法律只规制公共场合的违法行为。在实际生活中,并非所有的食物浪费行为都需要通过法律进行规制,明晰的违法行为评判标准可以让公众预判行为的法律后果,执法者精准有效地适用法律,使法律责任的边界更为清晰。违法行为评判标准之外的轻微食物浪费行为法律无从规制,可通过“食育”教育、生态教育提升公民对食物价值及食物浪费严重后果的认知,再辅之以舆论引导、

道德感化,以对立法规制行为之外的食物浪费实现有效治理。(2)食物浪费行为主体。从立法规制的行为主体看,可将实施食物浪费行为的主体分为四类:其一,公权力机关的浪费,表现为因公浪费、公款吃喝;其二,事业单位的浪费,表现为高校、机关食堂的浪费问题;其三,企业主体的浪费,表现为超市等食品销售部门的食物浪费以及饭店、餐馆等餐饮行业食物浪费;其四,个人食物浪费问题,表现为婚丧嫁娶习俗所致的浪费及个人的恣意浪费^[17]。另则,以食物产业链为参照,我们可将规制主体具体划分为食物生产者、食物运输者、食物经营者、食物消费者。上述两种分类标准不同,各有侧重,不相冲突且交叉互补,在具体法律条文制定中可将规制主体参照以上分类进行规范划分,明确相关主体责任,以促进食物浪费责任追究机制及综合治理机制的建立,确保规制的有效性、系统性。

3. 规制过程一体化

食物节约是一个系统性食物浪费治理工程,而非食物产业链某一环节浪费的单向治理。在食物产业链的各个环节,涉及政府、企业、消费者等多个利益主体,在各种利益和文化导向下,每个利益相关者都可能导致相应环节的食物浪费产生,这些因素主要包括文化因素、管理制度、行为习惯、行为目的、场所氛围等^[18]。我们以食物产业链各环节为过程参照,对食物初级生产、加工、储存、运输、销售、消费等环节展开过程性规制,并以行为本身及行为主体为要素实现对食物产业链各环节浪费的一体化治理。首先,针对食物浪费主体,我们以食物产业链各环节为划分标准,将其分为食物生产者、食物加工者、食物储存者、食物运输者、食物销售者、食物消费者等行为主体,明确食物产业链各环节中的上述行为主体在各自环节中的义务和责任,规范各环节行为主体的浪费行为。其次,针对食物浪费行为,食物产业链各环节根据自身特点对具体浪费行为予以规制:初级生产环节因生产技术水平低、生产者不当生产行为所致的初级食物损耗及浪费,加工环节由于制造过多、加工过剩所造成的食物浪费,储存环节因库存积压、储存管理不当造成的食物发霉、变质,运输环节因不当运输造成的食物散落、变质,销售环节因销售者所销售食品过期变质、滞销造成的食物废弃,消费环节消费者餐饮中餐桌剩余物的丢弃与过度消费产生的隐性浪费。我们应当在食物浪费治理中打通各个环节之间的壁垒,使食物产业链各环节的食物浪费行为及浪费行为主体间互相衔接、互相贯通、互相关联,从而形成对食物产业链全程一体化规制。

4. 规制模式由政府监管转向多元主体社会共治

结合前文分析,食物节约规制不能停留在单一模式和单一主体层面,应发挥多元主体在食物节约规制中不同层次的作用,建立一个以政府监管为主导的,以行业自律为基础的,多元主体共同参与的规制模式^[19]。当前,我国食物节约规制模式主要为政府主导型,即政府及其相关部门出台规范性文件,以对食物浪费进行监管。该模式为政府单一规制食物节约,在食物浪费治理中处于“高权行政”的优势状态,市场监管部门、食品药品监管部门等公权力机关通过加强对食物生产加工企业、超市、餐饮企业等被规制主体的执法力度来治理食物浪费,诸如行政许可、质量监督、行政处罚等方式,由此形成公权力在食物浪费治理中单一化运作。基于食物浪费在主体、行为、场所等方面“点、线、面”相对独立的特征,政府主导型规制在食物浪费治理中效果不佳,以行政处罚为主的政府监管形式面临着信息不对称、监管失灵、行政成本大的规制困境。因此,食物节约规制模式应由政府监管转向多元主体社会共治。规制主体上,随着规制主体由二元化向多元化转变,规制主体之间已不再是一对一的直线关系,也不能简单地表述为监管与被监管、监督与被监督的关系,它们之间并不

是矛盾与对立的关系,也不是传统法律上的主客体之间的关系,而是体现出一种互动、协调和统一的关系^[20]。因而,我们应构建政府、市场、社会组织三大规制主体间立体化发展关系,立法中明确多元主体的权利义务关系,使食物节约规制无论是在主体类型上还是数量抑或相互关系上都能够达到有效的多元融合。规制客体上,为了遏制食物浪费,推进食物节约,政府对被规制主体食物浪费具体行为的“父爱式”过度规制导致其与被规制主体在立场上呈现对立的僵局,出现“规制失灵”现象。从资源社会性理念的视角看,被规制主体虽然拥有获得、享用食物资源的权利和自由,但有义务将作为社会性资源的食物在最大限度上增加社会的整体福利。因而,作为被规制主体的企业、行业协会的义务通过设定自身行为标准进行自我规制,以最大限度地利用食物资源,避免食物浪费。同时,将政府规制与社会自我规制有机结合,政府预设目标与框架,引导被规制主体以专业知识填补该框架内涵,两种规制手段优势互补,从而实现食物浪费最优化治理^[21]。规制工具上,可以根据食物浪费的主体、类型及环节选择不同的规制工具。构建食物节约多元主体社会共治规制模式需综合运用行政审批、信息规制、价格规制、质量规制、税收规制、行政处罚、信用评价、收费等规制工具对不同主体、不同类型、不同环节的食物浪费展开规制,如建立食物垃圾按量收费机制,对食物经销商及零售商通过慈善机构或公益组织捐赠临期食物的行为给予税收优惠,建立食物节约社会信用评价机制,对餐饮行业实施食物浪费黑名单制度,食物行业协会制定有关食物浪费的行业规章及行为标准,行政机关对企业的食物浪费行为加大处罚力度等。虽然每一种规制工具都有其功能优势,也有其最佳适用范围,但不能仅仅基于这种范围而进行规制工具的选择及工具组合的设定,还应该对社会问题的具体情形以及所面临的制度环境进行深入研析^[22]。食物浪费治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容和重点领域,食物节约多元主体社会共治模式的转向是政府在食物浪费治理领域“简政放权”和“培育社会主体活力”的努力和尝试。食物节约多元主体社会共治模式将成为遏制食物浪费,推进食物节约的有效治理路径,通过这一规制模式将现行《反食品浪费法》从纸面上的规则条文转化为事实上的国家治理效能,从而实现“减少食物浪费、节约资源、保护环境、保障公众健康”的法律规制目标,以解码食物浪费的“中国之治”。

参考文献:

- [1] 成升魁,高利伟,徐增让,等.对中国餐饮食物浪费及其资源环境效应的思考[J].中国软科学,2012(7):106-114.
- [2] 王国敏,侯守杰.新冠肺炎疫情背景下中国粮食安全:矛盾诊断及破解路径[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2021(1):120-133,2.
- [3] 杨卫路.我国粮食安全的若干问题[J].中国粮食经济,2001(10):11-13.
- [4] 弗朗斯·彭宁斯.软法与硬法之间:国际社会保障标准对国内法的影响[M].王锋,译.商务印书馆,2012:198.
- [5] 罗豪才,宋功德.认真对待软法:公域软法的一般理论及其中国实践[J].中国法学,2006(2):3-24.
- [6] 杨立新.我国侵权责任法草案对国外立法经验的借鉴[J].中国法学,2009(5):128-136.
- [7] 吴鹏飞.中国儿童福利立法模式研究[J].江西财经大学学报,2018(1):123-132.
- [8] 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[N].人民日报,2020-08-27(18).
- [9] 黄锡生,何江.我国罚没财物处置:规则、问题与纠偏[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2018(1):108-115.
- [10] 王申义.论物权的社会化[J].法学评论,1999(1):59-64.
- [11] 张翔.财产权的社会义务[J].中国社会科学,2012(9):100-119,207-208.

- [12] 黄锡生, 嵘嵘. 论资源社会性理念及其立法实现[J]. 法学评论, 2011(3): 87-93.
- [13] 嵘嵘. 资源社会性理念下的集体林权制度改革[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2011(6): 107-111.
- [14] 黄锡生, 落志筠. 资源的社会性和空置房的法律规制[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2012(1): 70-77.
- [15] 李长健, 张锋. 我国食品安全多元规制模式发展研究[J]. 河北法学, 2007(10): 104-108.
- [16] 张红凤, 陈小军. 我国食品安全问题的政府规制困境与治理模式重构[J]. 理论学刊, 2011(7): 63-67.
- [17] 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.
- [18] 王灵恩, 成升魁, 刘刚, 等. 中国食物浪费研究的理论与方法探析[J]. 自然资源学报, 2015(5): 715-724.
- [19] 刘畅. 论我国药品安全规制模式之转型[J]. 当代法学, 2017(3): 50-58.
- [20] 王波. 规制法的制度构造与学理分析[M]. 法律出版社, 2016: 110.
- [21] 高秦伟. 社会自我规制与行政法的任务[J]. 中国法学, 2015(5): 73-98.
- [22] 应飞虎, 涂永前. 公共规制中的信息工具[J]. 中国社会科学, 2010(4): 116-131, 222-223.

Foreign investigation of food conservation legislation and its reference

HUANG Xisheng, RAO Neng

(Law School, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: Food waste is a major practical issue of global concern. The sudden attack and spread of the COVID-19 epidemic have made the situation of food waste in countries around the world more serious, and some countries have experienced food crises. In order to stop food waste and promote food conservation, formulating or issuing regulatory documents has become the common choice of the United Nations, the European Union and many countries. Aiming at the current situation of the decentralized principles of food-saving legislation in China, the lack of accountability and comprehensive governance mechanisms, and the low level of regulation, this article attempts to make a normative and comparative study on legislation related to food-saving abroad, to provide useful references for China's promulgation and implementation of anti-food waste law from, regulatory subjects, regulatory objects, regulatory process, regulatory model and other aspects

Key words: food conservation legislation; food waste; anti-food waste law; regulation

(责任编辑 胡志平)