

DOI: 10.16210/j.cnki.1007-7561.2021.01.006

强珺婕. 遏制餐饮浪费现象的专项立法建议[J]. 粮油食品科技, 2021, 29(1): 50-54.

QIANG J J. Suggestion of special legislation to curb food waste[J]. Science and Technology of Cereals, Oils and Foods, 2021, 29(1): 50-54.

# 遏制餐饮浪费现象的专项立法建议

强珺婕

(河海大学 法学院, 南京 211100)

**摘要:** 随着经济的快速发展, 人民生活水平得到显著提高, 但由此引发的餐饮浪费问题日趋严重, 引起社会各界广泛关注。虽然我国现行法律中规定了有关“厉行节约、反对浪费”等内容, 但仍存在着法律规定较为分散, 可操作性和针对性弱等问题, 导致餐饮浪费问题无法可依。为填补法律的空白和漏洞, 建议借鉴域外立法经验, 对餐饮浪费进行专门立法。通过制定反对餐饮浪费综合性法律法规, 对餐饮浪费行为进行有效打击, 促进餐饮服务行业健康有序的发展。

**关键词:** 餐饮浪费; 厉行节约; 专项立法建议; 法律体系; 消费方式

中图分类号: TS201.6; D90-052 文献标识码: A 文章编号: 1007-7561(2021)01-0050-05

网络首发时间: 2020-12-22 17:07:33

网络首发地址: <https://kns.cnki.net/kcms/detail/11.3863.TS.20201222.0932.002.html>

## Suggestion of Special Legislation to Curb Food Waste

QIANG Jun-jie

(Hohai University, College of Law, Nanjing, Jiangsu 211100, China)

**Abstract:** With the rapid economic development, people's living standards have been significantly improved, but the food waste caused by this is becoming more and more serious and has attracted widespread attention from all walks of life. Although our country's current laws stipulate the content of "strict economy and oppose waste", there are still problems such as scattered laws and regulations, no operability and pertinence, which leads to the problem of food waste. In order to fill the gaps and loopholes in the law, it is necessary to suggest to learn from the experience of extraterritorial legislation and make special legislation on food waste. By formulating comprehensive laws and regulations against food waste, effectively combat food waste and promote the healthy and orderly development of the food service industry.

**Key words:** food waste; strict economy; suggestion of special legislation; legal system; consumption mode

作为世界上产粮数量最多的国家, 我国粮食总产量多年来一直高居世界前列。虽然我国粮食连年丰收、产量稳定, 但由于我国幅员辽阔、人口众多, 人均食物资源远低于世界平均水平。因此, 针对粮食安全需要始终保持危机感, 做到居

安思危。改革开放以来, 我国经济飞速发展, 伴随着居民生活质量以及消费水平的提高, 大众外出用餐次数呈递增趋势, 由此引发的食物浪费现象便愈演愈烈。其实, 食物浪费发生在食品加工、运输、储存、消费等各个环节, 但是在食物消费过程中产生的浪费现象最为严重<sup>[1]</sup>。近年来, 我国一直高度重视餐饮服务环节中的浪费问题, 多次提出制止餐饮浪费行为。但由于“勤俭节约、反对浪费”等

收稿日期: 2020-09-23

作者简介: 强珺婕, 女, 1996 年出生, 硕士, 研究方向为宪法学与行政法学。E-mail: 849275344@qq.com.

标语一直流于口号，仅仅是通过宣传教育等方式制止浪费问题收效甚微<sup>[2]</sup>。相关研究表明，政策因素能够对餐饮浪费起到有效遏制作用<sup>[3]</sup>。因此，以立法的方式约束餐饮浪费行为势在必行。

## 1 我国餐饮浪费现象严重

从表面上看，餐饮浪费代表着食物自身的损失和浪费，但实际上也是对生产和加工食物中所投入各种资源的浪费<sup>[4]</sup>。因此，餐饮浪费会对生态环境资源造成严重的威胁<sup>[5]</sup>，不符合我国建设资源节约型、环境友好型社会的内在要求。为了响应国家厉行节约、反对浪费的号召，2013年由热心公益人士发起的“光盘行动”得到了民众的广泛支持。当人们出门用餐时，会适量点餐，并对吃剩的食物进行打包。这在一定程度上唤醒了大众勤俭节约的意识，浪费现象有所改观。2014年，商务部联合国家发改委发布了《餐饮业经营管理办法（试行）》，其中明确指出餐饮经营者应当引导消费者餐前适当点餐，餐后主动帮忙打包，禁止设置最低消费等内容。同时鼓励经营者发展大众化餐饮，供应小份菜以及标准化菜品。近日，各地餐饮业协会也在大力提倡“N-1”甚至“N-2”点餐模式，鼓励餐饮企业推行分餐制，以此树立节约粮食、反对浪费的消费理念。但实际上，由于相关倡议性活动不具有较强的法律约束力，无法从根本上解决我国全民用餐浪费的问题。并且受制于中国传统饮食观念的影响，因此在较短时间内无法彻底杜绝餐饮浪费现象。

### 1.1 餐饮浪费数量惊人

目前在我国粮食总产量逐年呈递增趋势、国民健康营养状况得到明显改善的同时，餐饮浪费现象却非常严重，甚至达到了触目惊心的地步。据 2018 年一份《中国城市餐饮食物浪费报告》显示，我国人均食物浪费率为 11.7%，大型聚会浪费达 38%，城市餐饮行业每年食物浪费总量约为 1 700 万至 1 800 万吨，这相当于 3 000 万至 5 000 万人一年的食物量。由于大型餐馆举办朋友聚会、公务聚会次数较多，消费者更注重餐饮规模，餐饮浪费现象也更为严重。不仅如此，随着外卖行业的兴起，由此引发的餐饮浪费现象也不容忽视。研究者对某大学的一项调查结果显示，49%的人

凑单点外卖吃不完。而这些吃不完的食物所造成的浪费本身就是一种成本，对所浪费食物的回收以及对厨余垃圾的处理与运输都耗费着大量的人力、物力。

### 1.2 浪费群体广泛

近年来，我国餐饮浪费群体范围也在不断扩展，从普通公民到公职人员，从未成年群体到成年消费者，都会产生一定程度的浪费问题。我国传统饮食习惯根深蒂固，至今仍影响着人们的价值观念和行为方式。中国人在请客吃饭时讲究排场、注重“面子工程”，认为将餐桌上的饭菜吃完是没有面子的行为，这种虚荣心理无疑加重了餐饮浪费现象<sup>[6]</sup>。而公务接待消费中的浪费现象也十分惊人<sup>[7]</sup>，由于公务宴请有公款报销，不需要个人承担费用，因此公务人员在公务消费时往往会慷慨点餐，最终导致食物的浪费。此外，中小群体产生的餐饮浪费现象也较为严重。由于校园餐饮存在着种类较少、风味欠佳等问题，导致学生对校园餐饮满意度较低，这便直接增加了食物浪费的可能性。

## 2 相关政策难以解决餐饮浪费问题

### 2.1 现行法律存在缺陷

一直以来，党和国家大力提倡“厉行节约、反对浪费”的社会风尚。宪法作为国家的根本大法，对此也作出了原则性的规定，其中第十四条第二款规定了“国家厉行节约，反对浪费”的内容。而部门法以宪法为立法依据，在不同领域的立法中均对该条作出了具体规定。例如，我国《消费者权益保护法》中明确规定，国家倡导节约资源的健康消费方式，反对一切浪费行为。《民法典》第九条以及第五百零九条第三款也分别作出规定，民事主体应当本着节约资源和保护生态环境的目的从事民事活动。在履行合同的过程中，当事人也应当避免造成环境污染和资源浪费。不仅如此，我国农业法、建筑法、循环经济促进法、固体废物污染环境防治法等法律中均体现了勤俭节约、反对铺张浪费的要求。

从总体上来看，我国现行法律中的确存在有关厉行节约、反对浪费的内容，通过法律自身的运作不仅能够对公民的日常行为规范进行指引，

还能够增强公民的节俭意识。但是,现行法律规范仍然存在几处缺陷:首先,法律规定可操作性较差。法律中有关反对浪费的规定大多为倡导性规范,规定公民有节约资源的义务,但缺乏具体的细化措施。并且法律中也欠缺相应的惩罚措施和监管机制,很难在司法实践中起到立竿见影的效果。其次,现行法律规定较为分散,体系性不强。虽然我国宪法、民法总则、环境保护法等法律法规中都存在有关厉行节约、反对浪费的规定,但由于法律条文较为分散,缺乏专门性规定。在餐饮浪费领域,没有形成完备的法律体系<sup>[8]</sup>,无法对浪费行为进行有效制裁。

## 2.2 相关政策文件不具有强制性

对于餐饮浪费问题,我国一直比较重视,也采取过许多制止措施,但多是通过政策文件形式倡导的。早在 1991 年,国务院根据中共中央的会议精神,将世界粮食日所在周确定为全国“爱惜粮食、节约粮食宣传周”。通过举办一些宣传教育活动,倡导厉行节约、反对浪费的社会新风尚。党的十八大以来,围绕着制止餐饮浪费现象,各部门相继出台了多个政策文件,例如,2014 年中共中央办公厅与国务院办公厅联合发布了《关于厉行节约反对食品浪费的意见》,规定了杜绝公务用餐浪费、减少粮食损失浪费等内容,随后,商务部下发了《关于厉行节约反对食品浪费有关工作的通知》。为了进一步制止餐饮浪费,国家相关部委也出台一些较为明确的管理办法,例如,2014 年商务部与国家发改委联合发布了《餐饮业经营管理办法(试行)》,其中明确指出餐饮经营者应当引导消费者餐前适当点餐,餐后主动帮忙打包,禁止餐饮经营者设置最低消费等内容。此外,国家发改委、中宣部等十部门于 2016 年联合出台了《关于促进绿色消费的指导意见》,要求促进绿色消费,崇尚勤俭节约。商务部与中央文明办还联合下发了有关反对餐饮浪费的工作通知。不可否认,以上政策导向性文件以及相关部委的管理办法为制止餐饮浪费行为起到了一定积极作用。但鉴于政策文件本身的执行力不足,以及内容的可操作性不强等问题,只能管一阵子,而缺乏长效机制。相关部委的管理办法虽然内容较为详细,但效力层级较低,也缺乏与其他国家机关的协作

配合,实施效果并不如人意。

## 3 立法是解决餐饮浪费的重要抓手

法律是治国之重器,也是解决餐饮浪费的重要抓手。通过立法,可以为全社会提供具体明确的餐饮消费、日常食物消费的行为规则,并对违法行为科以相应的法律责任,是运用法治思维和法治方式解决餐饮浪费问题的最佳治理方式,也是制止餐饮浪费的最佳治理手段。这是从其他相关国家的做法中得出的经验。部分发达国家较早地关注了有关餐饮浪费的立法问题,并结合各国国情出台了相关的法律法规,这对我国餐饮浪费立法有一定借鉴价值。

### 3.1 法国食物回收立法经验

在法国,曾一度出现餐饮严重浪费现象。为此,2016 年法国国会通过了一项反对食物浪费法案,该法案规定了禁止大型超市随意丢弃或是销毁未售出的食物。如果超市有相应未售出食物,必须将其捐献给发放免费食物的非盈利机构,由后者向贫困人口发放。当超市与慈善机构达成协议后,能够获得相应的税收减免。倘若超市拒绝签订协议,则需要交纳至少 3 750 欧元的罚款。该法律自实施以来,取得了显著的成效。通过后续调查显示,截止至 2019 年慈善机构接受的食物捐赠较之前增长了 20%,并且这些食物分发至 2.2 亿贫困人手中,平均每年节约了近五万吨食品。此外,2019 年法国颁布了《实现农业领域商业关系平衡及健康和可持续食品法案》,法案将食物捐赠领域扩大到公共餐饮场所,规定了餐厅应鼓励消费者将吃剩的食物打包带走,同时对餐厅销毁未过期食物的违法行为加大了处罚力度。此次法律颁布,不仅有效遏制了法国国内食物浪费问题,更是为其他国家反餐饮浪费立法提供了经验。

### 3.2 意大利反食品浪费立法经验

在法国推出法案之后半年内,意大利也出台了以食物合理利用为主要内容的法案,成为了继法国之后第二个针对食物浪费立法的欧洲国家<sup>[9]</sup>。意大利的《反食品浪费法》通过减免税收的方式鼓励企业向慈善机构捐赠未过期的食物,并且大力简化捐赠程序,为食品回收创造有利条件。同时该法律也规定了餐厅经营者应当提供打包

袋,让消费者养成饭后打包的好习惯。

意大利国内贫富差距明显,有将近 30%的人口处于贫困中,加之国内人口老龄化严重,直接制约了社会经济的发展。在此背景下,意大利如果采用道德教化方式以倡导社会形成崇尚勤俭节约的风气,显然不适宜。因此,为了减轻国内的经济负担,意大利借鉴法国的立法经验,对食物回收进行立法,不仅能够避免食物浪费,还能够有效地解决贫困人口的温饱问题。

### 3.3 日本食物浪费立法经验

由于日本国土面积狭小,资源严重匮乏,导致国内的食材大量依靠进口,食物自给率处于世界极低水平。与此同时,日本国内的食物浪费现象也异常严重,相关数据显示,日本的人均食物浪费量高居亚洲第一、世界第六。针对国内屡禁不止的浪费乱象,日本于 2019 年 5 月通过了《食物浪费削减推进法案》,要求在食品的生产、消费、回收等各个环节中减少食物浪费。法案中规定内阁府应当设立“减少食物浪费推进会议”,政府也应当制定有关反对食物浪费的政策方针,并且在社会中积极推行减少食物浪费活动。同时支持各大企业将未过期的食品捐赠至食物银行或者福利机构,向经济困难人口施以援手。另外,该法案还规定每年 10 月为“减少食物浪费月”,通过宣传教育的方式增强公民的节约意识。

综上所述,法国、意大利以及日本都是采取立法手段、从根本上解决餐饮浪费的例子。尽管各个国家的具体制度和要求存在差别,但是都通过对未过期食物进行回收再利用的方式,以发挥食物的剩余价值,这类做法不仅减轻了食物的浪费现象,而且也能够有效避免生产商与销售商利益受损。

## 4 专门立法成为解决我国餐饮浪费的最佳模式

对餐饮浪费进行立法是大势所趋,现阶段我国有必要采取法律手段规范“舌尖上的浪费”现象。在不断修改并完善现行法的同时,应当建立并完善反对餐饮浪费法律体系,制定有关反对餐饮浪费的专项性法律法规,以保证餐饮浪费有法可依。

### 4.1 我国餐饮浪费立法模式选择

从理论上来看,有关餐饮浪费的立法问题存

在以下几种解决方式:一是统一法典模式,制定一部反餐饮浪费法典,对浪费现象进行规制。二是基本法与单行法相结合的立法模式,确定餐饮浪费的基本法,并按照基本法的原则和要求来制定和完善有关餐饮浪费的其他相关制度,对法律中有关餐饮浪费问题进行细化规定。三是采用单行立法模式,制定餐饮浪费专项法律,并不断完善现行法,通过多部门法律对餐饮浪费问题进行规定。就第一种方式而言,法典应当是一部具有严谨逻辑顺序的综合性法律,而餐饮浪费大多发生在食物消费环节中,就此环节专门制定法典,无法解决生产、配送等其他环节存在的浪费问题,具有局限性。倘若对其他领域的浪费现象都通过制定综合法典模式予以规制,势必会造成立法资源的浪费。而就第二种方式而言,目前我国缺少一部对一切浪费行为进行全方位规制的基础性法律。就现行法律而言,虽然《农业法》中设专章规定了“粮食安全”的有关内容,但其中大部分规定是有关粮食生产中的安全问题,对解决餐饮浪费问题不具有针对性。同样,我国《消费者权益保护法》中倡导了节约资源、反对浪费的消费方式,但是该法律侧重保护消费者的合法权益,对消费者所应履行义务内容规定较少。但实际上,产生餐饮浪费的大部分原因应当归结于消费者不合理的消费方式。因此将《消费者权益保护法》定位为餐饮浪费的基本法有违餐饮浪费的立法精神和立法目的。相对而言,第三种单行立法模式不仅具有灵活性和针对性,并且也更为符合餐饮领域发展现状。

### 4.2 制定反对餐饮浪费专项法律建议

当下,建议采取专门立法方式,制定一部反餐饮浪费法,对浪费现象进行规制。这不仅是落实我国《宪法》中有关于厉行节约、反对浪费规定的体现<sup>[10]</sup>,同时也是全面推进依法治国的需要。可以将其命名为《反对餐饮浪费法》,该法的主要内容应当包括:一是对餐饮浪费情形进行禁止性列举,并分别明确相关责任主体。在容易发生餐饮浪费的酒店、饭店,其经营者和消费者是责任主体;在机关、学校食堂等单位管理的餐饮场所,单位承担着主体责任。二是要采取防止浪费的积极措施。可以借鉴国外的捐献或免费发放的

做法, 鼓励对多余餐饮食品捐献给更多有需要的人, 并对此种行为进行减税、费等的奖励措施, 以解决剩余餐饮食品的去向问题。三是推行有利于餐饮节约的就餐方法, 包括推出小份菜、半份菜、提前预定等, 为制止餐饮浪费提供有益的方法。四是对违法者科以严格的处罚, 包括对销售餐饮的饭店、酒店经营者的处罚, 对不听劝阻造成浪费的消费者按照浪费的餐饮数量进行罚款, 对单位餐饮场所的单位及其负责人进行处罚, 对公款消费中的浪费行为进行加重处罚和处分等。除此之外, 法律中也应当建立强有力的监管机制, 以保障制度的执行。因此, 应当对监督方式、监督内容、监督主体等内容进行明确的规定。例如, 设立举报制度, 规定任何人都可以对餐饮浪费行为进行举报, 而相关单位在接到举报之后应当及时采取有效措施, 追究相关人员的责任。并且应当加强工商行政管理部门与消费者协会之间协调配合, 形成工作合力, 从而更为有效地对餐饮浪费进行监督管理。

#### 4.3 加强餐饮浪费地方立法的建设

地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分, 其具有鲜明的地方特色, 能够有针对性的解决地方治理中存在的突出问题。加强餐饮浪费地方立法工作不仅是完善我国反餐饮浪费法律体系的需要, 同时对建设社会主义法治国家也具有积极意义。目前, 我国餐饮浪费地方立法存在空白, 有些地区虽然出台了相关规范性文件, 但由于存在立法层级较低、规范内容不全面等问题, 导致文件不具有较强的执行力和约束力。因此, 建议地方人大及其常委会在不与宪法、法律、行政法规抵触的前提下, 根据各地区发展状况和风俗习惯, 制定反对餐饮浪费的地方性法规, 将相关政策文件以及管理经验上升至法律层面<sup>[11]</sup>, 通过发挥法律的强制力和权威性, 治理地方餐饮浪费乱象。地方政府要加强对餐饮浪费的重视力度, 将领导人的重要指示精神落到实处。在餐饮浪费地方立法中, 应当根据各地的饮食习惯确立餐饮浪费标准。并且在法律、行政法规规定作出行政处罚的种类、行为和幅度内, 根据地方发展的实际情况设立具体的处罚标准。同时还应当进一步加大法规的宣传力度, 开展形式多样、内容丰富的普法教育活动, 增强公民的法治观念。

## 5 结语

虽然目前我国粮食总体形势较好, 生产供给有保障, 但仍应当具有忧患意识, 做到居安思危、戒奢以俭。对餐饮浪费进行专项立法, 不仅能够改变我国粮食浪费无法可依的局面, 还能够有效保障粮食安全, 促进粮食产业高质量发展。总之, 要通过刚性的立法规范, 对餐饮浪费进行专项立法, 坚决遏制舌尖上的浪费, 戒掉餐饮浪费的恶习, 将光盘行动变为人们日常的习惯, 在整个社会形成节约光荣、浪费可耻的社会氛围。

### 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.  
CHENG S K, GAO L W, XU Z R, et al. Thoughts on Chinese catering food waste and its resources and environment effects[J]. China Soft Science, 2012, (7): 106-114.
- [2] 陈秋萍, 吴芸芸. 遏制餐桌浪费的对策措施及其有效性分析[J]. 中国食物与营养, 2007, (10): 31-33.  
CHEN Q P, WU Y Y. Countermeasures to curb table waste and analysis of their effectiveness[J]. Food and Nutrition in China, 2007, (10): 31-33.
- [3] 高利伟, 成升魁, 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, 23(3): 44-48.  
GAO L W, CHENG S K, XU S W, et al. Analysis on the impact of policies on the changing characteristics of food waste in urban catering industry—a case study of Lhasa[J]. Food and Nutrition in China, 2017, 23(3): 44-48.
- [4] 高利伟, 成升魁, 曹晓昌, 等. 食物损失和浪费研究综述及展望[J]. 自然资源学报, 2015, 30(3): 523-536.  
GAO L W, CHENG S K, CAO X C, et al. Summary and prospect of food loss and waste research[J]. Journal of Natural Resources, 2015, 30(3): 523-536.
- [5] 樊琦, 刘梦芸. 餐饮消费环节粮食浪费治理对策研究[J]. 粮油食品科技, 2015, 23(2): 104-107.  
FAN Q, LIU M Y. Research on the countermeasures of food waste control in catering consumption[J]. Science and Technology of Cereals, Oils and Foods, 2015, 23(2): 104-107.
- [6] 李艳芳. 关于制定我国反浪费法的建议[J]. 法学家, 1994, (3): 25-30.  
LI Y F. Suggestions on formulating my country's anti-waste law[J]. Jurists Review, 1994, (3): 25-30.
- [7] 陈秋萍, 吴芸芸. 餐桌浪费的消费者心理动因及其对策[J]. 甘肃科技, 2007, 23(9): 141-144.  
CHEN Q P, WU Y Y. Consumers' psychological motivation of table waste and its countermeasures[J]. Gansu Science and Technology, 2007, 23(9): 141-144.
- [8] 王禹. 中国食物浪费成因与对策建议[J]. 农业展望, 2014, (6): 64-68.  
WANG Y. Causes of food waste in China and countermeasures[J]. Agricultural Outlook, 2014, (6): 64-68.
- [9] 胡裕岭. 意大利: 食品回收法制化[J]. 检察风云, 2016, (13): 58-59.  
HU Y L. Italy: legalization of food recycling[J]. Prosecutorial View, 2016, (13): 58-59.
- [10] 廖成忠. 关于制定《反浪费法》的思考[J]. 改革与开放, 2006, (4): 31-33.  
LIAO C Z. Thoughts on the formulation of "Anti-Waste Law"[J]. Reform and Opening, 2006, (4): 31-33.
- [11] 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.  
XU A G, PAN C. The legal basis and legal design of China's anti-waste law[J]. Journal of Henan Administrative Institute of Politics and Law, 2018, (2): 36-46. 