

现阶段我国《反食品浪费法》推进的问题及建议

成升魁, 王灵恩, 吴良, 张丹

中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101

摘要 粮食安全是国家安全的基础, 食物浪费和损失威胁国家粮食安全。开展反食物浪费和粮食节约减损工作, 对保障国家粮食安全具有重大的战略意义。《中华人民共和国反食品浪费法》的颁布与实施, 标志着我国反食物浪费由道德约束转向法制治理。然而目前该法在实施过程中仍存在工作权责、标准体系缺失、基础数据统计体系尚未建立和科学研究支撑有待加强等问题。有关部门应通过采取加强相关科学研究、加强食物浪费的监测与评估、落实相关细则、加强相关部门联动、加强反食物浪费的宣传与教育、加强法律的实施监督等措施, 以指导和助推《反食品浪费法》的落地与实施。

关键词 《反食品浪费法》; 食物浪费; 可持续发展

粮食安全是治国理政的大事。在我国人均资源短缺的特殊国情背景下, 开展反食物浪费和粮食节约减损工作, 对保障国家粮食安全具有特别重要的战略意义。我国食物浪费现象严重^[1-5], 已受多方关注。在各方推动与助力下, 《中华人民共和国反食品浪费法》(以下简称《反食品浪费法》)于2021年4月颁布并实施。近年来, 各地区各部门认真贯彻落实习近平总书记关于坚决制止餐饮浪费行为重要指示精神, 深入实施《反食品浪费法》。然

而在实施推进过程中仍存在诸多问题, 亟待进一步出台相关配套政策法规和一批科技成果的支撑。

1 《反食品浪费法》贯彻实施中存在的问题

在反食物浪费工作全面推进的同时, 由于现阶段我国粮食和食物浪费成因复杂, 涉及主体众多, 使《反食品浪费法》在推进落实过程中仍然存在问

收稿日期: 2022-06-02; 修回日期: 2023-10-01

作者简介: 成升魁, 研究员, 研究方向为农业资源利用与区域发展, 电子信箱: chengsk@igsrr.ac.cn

引用格式: 成升魁, 王灵恩, 吴良, 等. 现阶段我国《反食品浪费法》推进的问题及建议[J]. 科技导报, 2023, 41(20): 20-24; doi: 10.3981/j.issn.1000-7857.2023.20.002

题和短板,需要着力解决。

1.1 工作权责

作为世界范围内较早推出的反食物浪费专项法律,我国《反食品浪费法》已对各部门与组织在推进反食物浪费工作中的基本职责进行了明确规定。但具体在法律的实施中,应根据行业特征和部门职责因地制宜地厘清反食品浪费工作中的权责范围。突破传统惯例和管理制度的束缚,加强部门和行业间的沟通与协调,就执法中的关键问题进行明确划分,细化分工,避免出现权责不清、执法乱象和互相推诿的现象。目前来看,各部门在推进反食物浪费工作过程中的核心抓手仍然不清晰,各自权责需要进一步厘清。

1.2 标准体系缺失

尽管目前法律条款中采用的“明显浪费”和“严重浪费”等定性描述为执法过程留有了余地和弹性空间,但同时又给具体执法过程带来难以界定的尴尬。目前,针对反食物浪费工作,尚未建立完善的标准指标体系,缺少统一规范的行业执行标准,难以为反食物浪费工作提供衡量标准和规范标尺,导致部门执法和行业规范行为在反食物浪费进程中“有法可依、无规可循”,阻碍反食物浪费工作的顺利推进与成效。

1.3 基础数据统计体系尚未建立

食物浪费数据的统计工作是进行食物浪费监测评估和开展反食物浪费各项工作的重要基础。但现阶段,关于我国食物浪费的统计工作主要局限在对个别环节和场所的案例研究,国家统计局部门尚未开展常规性食物浪费监测统计工作,难以为各项工作的开展提供基础数据。例如,收获、加工餐饮消费等环节。因此,建立食物浪费基础数据统计系统,是《反食品浪费法》实施中推进工作的重点与难点。

1.4 科学研究支撑有待加强

食物浪费问题已引起国际和国内外各界的广泛关注,相关的研究成果也不断增多。我国在食物浪费领域的研究成果涉及餐饮业^[2,4,6]、学校食堂^[7-8]和家庭^[1]等领域和场所,这些成果往往是聚焦于局部区域、特定时间段或特定场所,主要集中于案例

的实证研究,尚缺乏贯穿全产业链和大区域的系统性连续研究,因此,难以为反食物浪费工作的持续性开展提供充分的数据基础和有力的支撑。

2 推进反食物浪费工作的认识误区

误区一:“反食物浪费立法了,食物浪费可以一蹴而就地解决。”

我国现阶段食物浪费问题严重,浪费的原因复杂,涉及到消费理念、消费习惯、地域文化、饮食方式等多方面因素^[5,9],很难在短期内一蹴而就地彻底解决,需要政府和各方摒弃“运动式”思维,站在提升民族素养和生态文明建设的高度,将反对食物浪费作为一项长期工作,多措并举,持之以恒,不断引导形成节俭、精致、绿色、健康、文明和可持续的消费理念和方式。

误区二:“反对食物浪费就是要限制消费。”

在疫情复苏、构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局背景下,提振消费、拉动经济复苏成为重要发展任务。但鼓励消费不等于鼓励浪费,相反,反对浪费更不是要限制消费。现阶段,由于不合理饮食而导致的心脑血管疾病成为居民健康的重要威胁^[10]。反对食物浪费旨在通过减少浪费推动大众形成健康的饮食习惯,鼓励更加合理健康的消费方式。

误区三:“反对食物浪费会限制餐饮相关产业发展。”

总体看,我国餐饮业目前仍然比较粗放,盘大量多、多油多盐、供餐方式单一等问题突出。在推动反食物浪费过程中,通过精准点餐、多样供餐,提高菜品精致化程度,不仅能够提高餐饮企业资源利用效率实现绿色转型,同时有助于提升顾客满意度和餐饮企业效益,特别是消费得更加营养,更加健康。

误区四:“国家重视反食物浪费说明粮食不够了。”

我国粮食连年丰收,粮食储备充足,粮食安全保障能力稳固。反对食物浪费,当然不是因为出现粮食危机,而是要提升粮食和食物系统的运行效

率,提高防范风险的能力。反食物浪费推进过程中需要进一步加大正面舆论引导宣传,避免类似阴谋论导致的负面影响。

3 推动《反食品浪费法》实施的建议

3.1 加强科学研究

《反食品浪费法》中明确规定了“县级以上人民政府应当采取措施,对防止食品浪费的科学研究、技术开发等活动予以支持”。科学研究是减少食物浪费各项工作开展和保障我国反食物浪费运动取得成效的重要基础和有力支撑。《反食品浪费法》执行中各项工作的开展有赖于科学数据与标准指标的支撑。食物浪费程度的判定需要浪费量数据的具体衡量;而对该法律执行成效的评估有赖于标准指标构建,这些都需要经过科学研究确定。加强《反食品浪费法》执行中的科学研究同时也是相关政策支撑和执法需求的客观要求。其中,食品生产企业应从多方面加强科学研究,如工艺生产、技术革新、产品研发、标签标识设置等,以助推反食物浪费工作可持续^[1];消费者方面,应加强消费者行为学研究,更加科学引导消费者减少食物浪费行为。

3.2 加强监测与评估

对食物浪费进行监测与评估是《反食品浪费法》的明确要求。通过多学科综合方法,研发适合我国国情的食物浪费常态化监测评估技术,是构建反食物浪费长效机制的关键和基础。因此,食物浪费的监测与评估是《反食品浪费法》执行中的一项重要且需长期坚持的工作。一方面,应建立全产业链粮食节约和食物浪费统计体系。全面梳理粮食全产业链各环节的管理特点和基础,整合各部门统计力量,结合现有部门业务,明确统计指标,优化统计手段,建立面向全产业链的粮食节约和食物浪费统计上报制度。同时,加强反食物浪费智慧化管理,建设反食物浪费基础数据库,建设反食物浪费智慧化综合决策支撑平台。另一方面,应推动建立反食物浪费第三方评估机制。依托中科院等国家研究力量,发挥国家智库职能,联合建立反食物浪费监测与评估中心,推进国家反食物浪费的常态化

监测和第三方评估工作。此外,由于食物浪费是一个非常复杂生理、社会、文化的现象,难以以单一的定性或定量方法加以解决,因此在食物浪费的监测与评估中,应注重定性定量相结合。

3.3 加强部门协调

《反食品浪费法》对食物浪费的多方面进行了较为全面的定义、要求与规定,既明确了政府及其部门职责、各类主体责任,也对监管措施、法律责任等进行了详细说明。对各级人民政府、县级以上地方人民政府、国务院发展改革部门、商务主管部门、市场监督管理部门、国家粮食和物资储备部门、机关、人民团体、国有企业事业单位等的职责都进行了明确规定,有序推动反食物浪费工作。《反食品浪费法》在实施中,应在各负其责的基础上,加强各部门协调工作,定期开展推进反食品浪费工作部署会议和阶段性成果汇报会议,建立固定的联席会并形成推进会机制,逐步推进反食物浪费和粮食节约工作。同时对照《反食品浪费法》规定的具体条例,细化各部门在推进反食物浪费工作中的职责与任务,制定规范化的考核标准,进行常态化的考核。

3.4 落实细则

《反食品浪费法》明确了各级人民政府和国务院有关主管部门的职责任务,规范了公务用餐、餐饮服务经营者等食品经营者的行为,但目前仍处于法律试用的适应期和执法的运行观察期,其中具体细则有待进一步落实,包括标准细则、执行细则和处罚细则。首先,应出台全产业链节粮减损和反食物浪费的标准体系。从食物供给链的关键环节和领域入手,完善各行业推进粮食节约和反食物浪费的标准体系。以消费端为突破口,重点推进《餐饮企业绿色供餐方式规范》《餐饮企业菜单标准化导则》《餐饮企业点餐服务规范》等标准的编写。同时,应尽快构建包括食材采购、仓储、加工、运输、经营、餐厨回收等环节的全产业链的资源节约型餐饮标准体系^[2]。其次,出台进一步的执行细则。对于不同食物的浪费程度,应明确具体的规定标准,如明显浪费、严重浪费等,即浪费多少量或比例的食物视为明显浪费或是严重浪费,以便执法过程有法可依。最后,对相关处罚标准和收费标准进行规

定。这其中需要注重系统性与原则性,《反食品浪费法》明确规定了多方利益主体的责任与义务,参与者广泛。因此有必要系统规定涉及主体的责任范围、处罚范围,以及具体的处罚标准。另外,由于我国各地经济发展水平存在差距,饮食文化、消费习惯、消费水平及观念存在差异,《反食品浪费法》实施中难以制定统一标准,应进行原则性的规定。地方应根据本地实际情况与需求制定适宜本地的反食品浪费法具体实施方案,保证质量、科学合理,同时积极征求群众意见,细化执法程序。

3.5 加强宣传与教育

《反食品浪费法》虽然以立法的形式对食物浪费行为进行了规范,但要把反食物浪费变为全社会的自觉行为,还需要不断地加强宣传教育,针对性地在全社会尤其在中小学普遍开展食育。研究表明,为改变居民饮食习惯,开展食育和营养教育是最常见且有效的方式^[13]。减少食物浪费,应以宣传教育为主,法律规范为辅。首先,通过开设食育相关课程传递知识。针对消费者尤其是青少年,通过教育的方式传递正确的饮食消费理念、培养科学饮食习惯。其次,树立粮食节约与反食物浪费先进典型。通过制定评价办法,培育一批粮食节约和反食物浪费的先进地区、优秀企业和行业组织,在项目申报、税费、宣传推广等方面给予优先政策,发挥示范效应,激励各地方、各行业积极推进粮食节约和反食物浪费的深度开展。再次,开展“餐饮消费革命”。由宣传等相关部门牵头,启动“餐饮消费革命”行动。鼓励和调动政府部门、餐饮企业、学校、事业单位等不同行业 and 社区居民等主体积极参与。在全社会范围内大力和深入宣传、引导合理的健康餐饮消费理念,形成以勤俭节约、适量盐油、减少饮酒、健康饮食为主的餐饮消费文化氛围。对传统饮食文化中的某些“糟粕”习俗(如劝酒)等,要明确地予以反对和制止。鼓励餐饮企业对节约用餐予以奖励,严禁设置最低消费额;结合中国餐饮习俗和菜品特点,引导并推进分餐制和公筷公勺的设置;借鉴国外先进理念,鼓励超市、餐饮企业等试点推行“食物银行”“分享冰箱”等临近过期食物的再利用模式,减少食物资源的浪费。最后,营造全社会

勤俭节约、珍爱粮食、杜绝浪费的良好风尚。通过以案说法、情景再现等方式增强公众养成珍惜粮食的生活习惯,让反对浪费成为深入人心的道德和社会准则,让全社会形成健康文明的氛围,避免出现知法犯法的情形。

3.6 加强法律实施监督

《反食品浪费法》的实施需要相关配套法律规定的保障,包括体制机制保障、技术支持等,同时在落实相关规定与职责时,应提高法律实施监督的成效。首先,应加强反食品浪费的日常检查与监督。各级市场监管部门应加强对食品生产经营者反食品浪费情况的监督,督促落实反食品浪费规定并采取措施;通过采取开通举报热线等方式,鼓励公众举报食品生产经营者的食品浪费行为,加强执法监督。其次,加大反食品浪费执法。各地市场监督管理部门开展反食品浪费日常监管和执法,加强执法稽查培训,依法依职责执行《反食品浪费法》的有关规定。最后,加强食品浪费信息监管。相关部门应严禁电视、广播、网络媒体制作、发布、散播暴饮暴食、任意丢弃等浪费食物的节目或音视频等信息,对情节轻者,则以教育引导为主,对拒不改正或情节严重的,处以罚款、通报批评或节目停播整顿,直至对相关责任人依法追究其刑事责任^[14]。此外在法律的实施监督中,尤其注重落实通报制度、加强教育管理和明确法律责任等。

参考文献(References)

- [1] Li Y Y, Wang L E, Liu G, et al. Rural household food waste characteristics and driving factors in China[J]. Resources Conservation and Recycling, 2021, 164, doi: 10.1016/j.resconrec.2020.165209.
- [2] Wang L E, Liu G, Liu X J, et al. The weight of unfinished plate: A survey based characterization of restaurant food waste in Chinese cities[J]. Waste Management, 2017, 66: 3-12.
- [3] Xue L, Liu X, Lu S, et al. China's food loss and waste embodies increasing environmental impacts[J]. Nature Food, 2021, 2(7): 519-528.
- [4] 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,

- 39(9): 1565–1575.
- [5] 王灵恩, 倪笑雯, 李云云, 等. 中国消费端食物浪费规模及其资源环境效应测算[J]. 自然资源学报, 2021, 36(6): 1455–1468.
- [6] Wang L E, Xue L, Li Y Y, et al. Horeca food waste and its ecological footprint in Lhasa, Tibet, China[J]. Resources, Conservation and Recycling, 2018, 136: 1–8.
- [7] Liu Y, Cheng S K, Liu X J, et al. Plate Waste in School Lunch Programs in Beijing, China[J]. Sustainability, 2016, 8(12).
- [8] Qian L, Li F, Liu H, et al. Rice vs. Wheat: Does staple food consumption pattern affect food waste in Chinese university canteens[J]. Resources, Conservation and Recycling, 2022, 176: 105902.
- [9] 李丰, 丁圆元, 蔡荣. 食物转化视角下我国家庭食物浪费程度与影响因素——基于CHNS数据的实证分析[J]. 自然资源学报, 2021, 36(4): 811–826.
- [10] Afshin A, Sur P J, Fay K A, et al. Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990–2017: A systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017[J]. The Lancet, 2019, 393(10184): 1958–1972.
- [11] 《反食品浪费法》实施, 食品生产企业要注意什么[EB/OL]. [2021–05–12]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1699496192773860494&wfr=spider&for=pc>.
- [12] 国家市场监督管理总局. 三部门提出制止餐饮浪费标准化起草意见[EB/OL]. [2021–03–30]. <https://www.cfsn.cn/front/web/site.bwnewshow?newsid=6304>.
- [13] 侯鹏, 王灵恩, 刘晓洁, 等. 国内外食育研究的理论与实践. 资源科学, 2018, 12(40): 2369–2381.
- [14] 中华人民共和国人民政府. 国家发展改革委办公厅关于印发《反食品浪费工作方案》的通知[EB/OL]. [2022–05–20]. http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/17/content_5661710.htm.

Problems and suggestions of Anti-food Waste Law of the People's Republic of China at the present stage

CHENG Shengkui, WANG Lingen, WU Liang, ZHANG Dan

Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China

Abstract Food security is a major issue in state governance. Carrying out work has significance for ensuring national food security. The promulgation and implementation of the "Anti-food Waste Law of the People's Republic of China" marks that the anti-food waste of China has shifted from moral constraints to legal governance. However, there are still problems such as the need for further clarification of work rights and responsibilities, the lack of a standard system, the basic data statistics system has not been established, and the scientific research support needs to be strengthened during the implementation of this law. Relevant departments should take the following measures to guide and standardize the "Anti-Food Waste Law": strengthening relevant scientific research; strengthening the monitoring and assessment of food waste; implementing the relevant rules; strengthening the linkage between relevant departments; strengthening publicity and education against food waste; and strengthening the implementation and supervision of laws and other measures.

Keywords "Anti-Food Waste Law"; food waste; sustainable development ●



(责任编辑 祝叶华)