

文章编号:1671-1513(2011)06-0008-03

我国与发达国家废弃食用油脂监管模式比较

尚艳娥

(国家粮油质量监督检验中心, 北京 100076)

2011 年给消费者带来最震撼的食品安全事件莫过于“地沟油”事件。在公安部统一指挥部署下, 浙江、山东、河南等地公安机关首次全环节破获特大利用地沟油制售食用油案件, 共摧毁了涉及 14 个省的“地沟油”犯罪网络, 捣毁生产销售“黑工厂”“黑窝点”6 个, 抓获 32 名主要犯罪嫌疑人。由此, 一条集掏捞、粗炼、倒卖、深加工、批发、零售等 6 个环节的地沟油黑色产业链呈现在公众面前, “地沟油”再次成为民众热议的焦点。国家和地方先后出台了相关政策和要求, 各地展开轰轰烈烈的专项整治行动, 这些措施和行动是否能从根本上消除这一恶劣现象, 形成有效的长效监管机制还有待进一步验证。本文通过对我国废弃食用油脂现有的监管方法与一些发达国家监管模式进行分析和比较, 力图找出可供借鉴和改进的地方, 供相关方面参考。

1 废弃食用油脂概况

废弃食用油脂是餐厨废弃物的一种。餐厨废弃物又称餐厨垃圾, 包括餐饮单位、集体食堂、居民家庭等产生的厨余垃圾、剩菜剩饭(俗称泔水)、过期食品及废弃食用油脂等^[1]。主营餐饮业务的企业及企事业单位食堂的剩饭剩菜, 俗称的泔水, 大多是卖给了附近的养猪户、地沟油制造商贩。一方面这样方便了垃圾处理, 也使相关人可以获得一笔收入; 另一方面政府并未对这部分垃圾采取强制回收, 所以这部分垃圾就长期处于随意处置的状态。据统计, 我国每年消耗油脂约 2 200 万吨, 其中约 330 万吨成为废弃油脂。随着近几年食用油价格的大幅上涨, 加工餐厨废弃油脂的净利润越来越大, 大量不法分子介入泔水油的收购, 以牟取暴利^[2]。

地沟油在收集储运制作过程中, 受到重金属、寄生虫、有害细菌及细菌毒素等严重污染, 而且经过反

复使用的油会发生水解、氧化、缩合、聚合、酸度增高、色泽变深等一系列理化变化, 产生游离脂肪酸、脂肪酸的二聚体和多聚体、过氧化物、多环芳烃类物质、丙烯酰胺、反式脂肪酸、低分子分解产物等。因此食用地沟油会导致消化不良、腹痛、腹泻等不良反应, 甚至会引发癌症, 极大危害人体健康^[3]。

地沟油的资源化利用最多的是制备生物柴油。生物柴油具有可再生、绿色环保、可替代现有石化柴油等特点, 目前已成为最受欢迎的石化柴油替代品。以粮食或动植物油脂为原料制造生物柴油的成本偏高, 将地沟油回收制造生物柴油则是一个很好的方案。此外, 通过对地沟油进行简单提炼后加入添加剂可制成肥皂, 或精炼后加工成普通的润滑油等等^[4]。

2 一些发达国家的废弃食用油脂管理模式

2.1 日本

日本人爱吃各种煎炸食品, 因此也生成了不少地沟油。20 世纪 60 年代, 日本的地沟油问题一度非常严重, 但在采取相应措施之后迅速地消失在历史之中, 并没有出现“屡禁不绝”、“愈演愈烈”的现象。现在日本的地沟油都由专业回收公司进行回收, 经过提炼等工序被加工成了生物柴油, 回收企业再以较高价格将其卖给政府, 用于生产甲基醚(一种生物柴油燃料), 给城市垃圾车和客车提供燃料。值得一提的是, 企业回收地沟油后, 还有一个关键细节: 将回收来的地沟油立刻加入无法食用的蓖麻油, 以防止被重新食用, 而且加入蓖麻油后的地沟油更便于提取。此外, 日本政府严格立法和执法也是地沟油能够远离餐桌的重要原因。2001 年日本开始实施

《食品废弃物循环法》。该法规定,大型超市及餐厅等餐饮业有义务对食物垃圾再资源化,并设法抑制垃圾的产生。而且,日本社会公众对食品卫生有着极其敏锐的神经,整个社会对食品卫生问题有着非常苛刻的监督氛围。在日本,一旦发生类似地沟油流入食品行业的事件,当事者除了会受到法律严惩之外,肇事企业也将迅速破产倒闭。违法成本之高让经营者对地沟油望而却步^[5]。

2.2 美国

美国联邦政府对于餐厨垃圾没有强制回收利用的规定,但是各州各自有对于餐厨垃圾的规定。除了对废油采取集中处理的方式,许多州就餐厨废油收集产业制定严格规定。2004年,佐治亚州通过法律,规定废油搬运工必须在佐治亚州环境保护部门或是当地主管机构登记。该法案要求,运输废油的卡车必须每年由注册所在地的同一机关审查和颁发许可证,注册许可证在州内有效,目前只有当地政府有权颁发。该法案规定某些设施为收集废弃油脂的专用工具,要求废油搬运工保存为期30天的能证明废油处理完全合法的清单,每辆运输废油的卡车也都必须有这些清单。违反规定可能导致不超过2 500美元的民事处罚,由地方法院监督执行。2009年9月,在马塞诸塞州,Big Y食品股份有限公司因超市食用油泄漏后未及时清理污染马路,被罚款11 068美元^[6]。

2.3 英国

英国政府有专门的餐饮废油回收计划。英国大部分住宅集中区都设有一个蓝色的大型废油收集桶,附近小区的居民都可以将自家使用过的废油用玻璃瓶收集起来,统一倒在桶里。桶内可存放1 000 L油。在油桶上方,安装有一个过滤网,方便居民过滤食物残渣。目前英国对于餐饮行业废油的处理办法为:将废油倒入政府免费发放的容器中;再由政府认可的公司负责收集;最终将这些油加工成可利用的生物柴油等产品。无论数量多少,都不允许将餐厨废油、油脂和脂肪倒入水槽,否则将被处以高额罚款。英国环境、食品与农村事务处规定,从2004年的10月31日起,餐饮场所烹调废油不再用做动物饲料,食品生产用油和未使用过的烹调油可以继续用作动物饲料。任何人如果用餐饮场所烹调废油喂食动物将视为违法。餐饮废油由官方认可的公司收集,之后或者提供给生物柴油生产商,或是倒入焚化炉用于发电^[6]。

2.4 德国

德国的每一桶泔水都有张“身份证”,从产出、回收利用都严格记录在案。德国在20世纪70年代也出现过地沟油横行的情况:不法商贩把地沟油再加工后悄悄卖给餐馆,二次使用。此后,德国政府及时推出泔水回收的法律,对其进行跟踪监督。德国餐馆必须与政府签订“泔水回收合同”,详细规定了泔水由哪家企业回收、何时回收、回收后由谁加工等。同时,开餐馆前,必须购置油水分离的设备,分离出来的油由政府特批的公司统一回收,这些公司许多都是上市企业,规模很大。回收来的废油除了制成生物柴油外,不少企业还从中提炼出特殊成分,用于生产化学品、有机肥料等,地沟油回收利用率已达到100%^[7]。

2.5 意大利

由于城市或乡村住宅模式,废油先在家庭里用小容器放置,然后倒进面积较大的住宅区或是公共场所的容器里。废油的收集配合地方政府废物收集回收项目,由于普通公民的积极参与,收集的量大增加。同时,意大利还很重视培养青少年收集废油意识,会在学校推广展示废油如何转化为生物柴油^[6]。

从上述国家的种种措施可以看出:第一,在废弃食用油脂的管理上,各国采取全程政府主导的管理模式;第二,严谨的立法和严厉的处罚措施;第三,从废弃食用油脂的回收、运输、加工等环节形成严格的追踪系统和体制,有助于全程监管;第四,全民参与,教育国民形成收集废油意识,养成良好习惯。

3 我国现有的监管现状

截至目前,一些城市出台了餐厨垃圾管理办法,但全国性的法律法规还没有。2010年5月,国家发展改革委员会、住房和城乡建设部、环境保护部、农业部组织开展了城市餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点工作,2010年7月,国务院办公厅出台《关于加强地沟油整治和餐厨废弃物管理的意见》(国办发[2010]136号),根据该意见,各地基本都安排了相应的专项整治行动,并提出了具体实施意见。

在餐厨废弃物的管理上,北京、上海、宁波、西宁等城市起步较早,取得了一定成效,积累了一些经验,形成了“宁波模式”、“西宁模式”等典型经验。

3.1 北京

北京每天产生大约1 500吨餐厨废弃物,其收

集、运输和处理由北京市市政管理委员会负责管理监督^[1]。2009年2月,发布了《北京市餐厨垃圾收集运输处理管理办法》,规定餐厨垃圾收集、运输和处理的主体为餐厨垃圾产生者,而具体操作应当由具备专业技术条件的企业承揽;餐厨垃圾运输车辆必须具有北京市市政管委核发的准运证件,方可从事运输;对违反规定的,由城市管理综合行政执法机关按照《北京市市容环境卫生条例》和政府相关规章的规定进行处罚。北京还在餐厨垃圾产业链延伸和市场化方面进行了探索,构建了一条餐厨垃圾处理、微生物技术和生态农业全新产业链,并且实现了完全市场化。

3.2 上海

上海市市容环境卫生管理局负责本市餐厨垃圾的管理,《上海市餐厨垃圾处理管理办法》、《上海市餐厨垃圾处理管理实施方案》、《上海市餐厨垃圾分类处理管理办法问答手册》、《上海市餐厨垃圾处理管理实务手册》和《上海市废弃食用油脂管理实施细则》先后实行。一是规定生活垃圾、泔水和废弃食用油脂等3种垃圾由环卫部门统一监管,而且3种垃圾在一张表格上填写,向一个主管部门申报,清运工作由一个专业收运单位统一承担;二是明令禁止将废弃食用油脂加工后,作为食用油使用或者销售,违者将被处以重罚;三是市容环卫管理部门建立投诉举报制度,接受公众对餐厨垃圾收集、运输、处置活动的投诉和举报,并及时到现场调查、处理。

3.3 宁波

宁波市由市政府亲自牵头,协调各部门加强监督管理,出台了《宁波市餐厨垃圾管理办法》、《关于开展餐厨垃圾专项整治的通告》等,明确责任主体和相关部门职责,大力宣传、严格监管、政策扶持,初步形成了政府引导、法制管理、集中收运、专业处置、社会参与以及市场化运作的专业模式。

3.4 西宁

西宁市将餐厨废弃物无害化处理项目作为为民办实事项目之一,成立了市餐厨废弃物管理工作领导小组,并于2008年1月实行《西宁市餐厨垃圾管理办法》。通过招商引资和市场化运作方式,建成了日处理200吨的餐厨废弃物处理中心。同时规定市内产生的所有餐厨废弃物均由餐厨废弃物处理中心统一收运和集中处理,保证了餐厨垃圾不外流和处理中心的原料来源。通过建立多部门协调配合机

制,采取广泛宣传、摸底排查、检查处罚、完善管理和综合整治等措施,使餐厨废弃物处理逐渐规范化和制度化,在餐厨废弃物资源化利用和无害化处理方面取得了很好的效果。

可以看出,取得一些效果的城市都有其独到之处。北京以技术创新带动商业模式创新,实现了完全市场化;上海实行捆绑收运,将生活垃圾和餐厨垃圾一起交给环保部门,大大提高了收运单位的积极性;而宁波和西宁则是政府挂帅、积极推动。

4 建 议

根据我国目前对废弃食用油脂的监管现状和一些城市已经取得的有效经验,结合国外的成功模式,我国要想从根本上解决地沟油问题,首先应建立健全全国性的相关法律法规,理顺监管职能,从立法和执法的角度明确相关部门的职责、权利和义务,在废弃食用油脂的管理问题上形成有法可依、执法从严的态势;其次,建立全程政府主导的监管思路 and 模式,研究切实可行的废油回收计划和追踪系统建设,从废油的产生、回收、运输、加工、加工品流向等全程可控;探索政策联动机制,从监管队伍建设、激励机制、全民监督机制、政策扶持机制着手,疏通资源再利用的必要途径,大力扶持新技术运用。由此在废弃食用油脂的监管上,形成疏堵并用、奖惩分明,树立国民敬畏心和全民参与的长效监管机制。

参考文献:

- [1] 李国洋. 餐厨废弃物管理探讨[J]. 再生资源与循环经济, 2010(11): 27-30.
- [2] 李银兰. 餐饮垃圾回收管理的探讨——以武汉市为例[J]. 武汉工业学院学报, 2010(4): 100-102.
- [3] 王乐, 刘尧刚, 陈凤飞, 等. 地沟油的污染及变质情况研究[J]. 武汉工业学院学报, 2007(4): 1-4.
- [4] 杨永健, 田洗. 我国地沟油资源化现状及面临的问题初步分析[J]. 中国科技博览, 2010(30): 505.
- [5] 张萨苏. 日本人如何让地沟油远离餐桌[J]. 党的生活(黑龙江), 2010(11): 62.
- [6] 刘冰冰, 陆瑶. 国内外废弃食用油应用研究进展[J]. 中外健康文摘, 2010(28): 368-369.
- [7] 申命, 潘璐. 让“地沟油”远离餐桌 各国都有招[J]. 烹调知识, 2010(25): 44-45.

(责任编辑:檀彩莲)