

我国地沟油产业链的网络治理研究

费 威

(东北财经大学 数学与数量经济学院, 辽宁 大连 116025)

[摘 要] 近来我国地沟油问题的严重性引发了学者们对此研究的关注, 为彻底有效地解决该问题, 结合我国当前地沟油问题的监管现状及其有效利用途径和问题, 以产业链治理理论为基础, 探讨以能源制造为目的地沟油产业链构建及其网络治理思路, 为我国地沟油问题的彻底和有效解决提供参考依据。

[关键词] 地沟油; 产业链; 网络治理

[中图分类号] TS201.6 [文献标识码] A [文章编号] 1674-117X(2012)06-0031-05

Research on Network Governance of Industry Chain of Hogwash Oil in China

FEI Wei

(School of Mathematics and Quantitative Economics, Dongbei University of Finance and Economics, Dalian 116025, China)

Abstract: The production and its usage process of the hogwash oil are regulated ineffectively, as well as the market profits lure in China, which forms the illegal industry chain of hogwash oil. Only through the following measures, such as: multiplex governing subjects to make the safe regulation jointly, the systems such as the government subsidies, the price compensation and so on are made in the recovery link, the special enterprises are assigned to recover; the information disclosure system and the reward and punishment mechanism for the reputation are improved; the technical level of the product development by taking the hogwash oil as the raw materials are enhanced, the related standards and the access mechanism are normalized; the methods such as the technical assistance, promoting the market demand and so on are used for the effective supply of the resource-oriented in the whole industry chain governance process, can we build the rational and effective governance mode of the industry chain of hogwash oil.

Key words: hogwash oil; industry chain; network governance

“地沟油”事件在我国由来已久, 2005年就有正规新闻媒体对其进行曝光, 直至今日仍不断发生, 并且事件发生具有地区普遍性, 以广东、江苏、安徽、山东、河南、浙江和北京等地区为代表, 遍及全国各地。目前, 我国“地沟油”事件屡禁不止, 并且制售种类也层出不穷。

2011年9月, 浙江、山东、河南等地公安机关及有关部门破获一起特大制售食用地沟油案件, 同时查获食用地沟油100吨并捣毁制黑窝点6个。此次特大制售地沟油案件的破获, 使得一条集掏捞、粗炼、倒卖、深加工、批发和零售等环节为一体的地

沟油黑色产业链浮出水面, 并让“地沟油”成为2011年最受关注的食品安全问题之一。而就在此次事件曝光不久, 2012年4月, 中央电视台、新华社又报道了一起新型制售地沟油案件: 浙江公安机关查处的这起新型制售地沟油案件, 共查获地沟油3200余吨并摧毁制售窝点13处。这种“新型地沟油”是用动物内脏等提炼油脂, 尽管与以往从泔水中提炼的传统“地沟油”原材料来源不同, 但危害一样巨大, 油里面都有高含量的致癌物质、致病细菌和重金属成分。经查实, 这种新型地沟油多由分散的小作坊将劣质、过期、腐败变质的动物皮、肉、内

收稿日期: 2012-04-24

基金项目: 辽宁省教育科学“十二五”规划一般课题“辽宁省高校食品安全管理问题研究”(JG12DB079); 大连市社科院一般课题“基于产业链治理的大连市食品安全管理问题研究”(2012dlskyb106)

作者简介: 费威(1982-), 女, 辽宁鞍山人, 东北财经大学讲师, 博士, 主要从事经济优化和食品安全管理研究。

脏,经过简单的加工提炼后生产出来的油脂,并将它们销往上海、安徽、重庆、江苏等地的一些油脂加工企业,制成食品和火锅底料最终进入食品领域。据不完全统计,仅在2011年1月至11月销售这种新型地沟油的非法收入就高达1 000多万元。

由于地沟油对人体健康造成巨大危害,若长期摄入地沟油将引发肠炎,造成肝、心和肾肿大,以及脂肪肝等病变,也会导致有毒化学物质严重侵害人体各大内脏,轻则引发肠胃、脂肪肝等疾病,重则可能引发癌变,^[1]因此,地沟油的危害很早就引起我国相关部门的高度重视。2002年4月我国卫生部、国家工商行政管理总局、原国家环保总局、建设部等四部门联合颁发了《食品生产经营单位废弃物食用油脂管理的规定》,明确指出:环保部门负责对食品生产经营单位废弃油脂污染防治的监督管理,并依法查处排放废弃油脂或含过量油脂废水的行为。^[2]但由于巨大的利益驱动,地沟油问题始终没有得到解决并且发展日益严重。据武汉工业学院课题组调研结果表明:目前我国一年动物和植物油消费总量约2 250万吨,而每年返回餐桌的地沟油就有200~300万吨,按此推算地沟油约占正品食用油的10%,每吃10顿饭就可能有一顿碰上地沟油。^[3]

我国地沟油问题的严重性引发了学者们的关注,并为解决地沟油现状提供了一些参考建议。笔者在以往学者的相关讨论和研究基础上,结合我国当前地沟油问题的监管现状和有效利用途径,以食品安全的网络治理理论为基础,结合产业链治理的思路,探讨有效利用地沟油的产业链构建及其治理途径,为我国地沟油问题的彻底解决提供参考依据。

一 我国地沟油问题的监管现状

从地沟油的监管现状来看,存在的问题及原因主要有以下几点:

(一) 监管无效

目前,我国对“地沟油”的监管涉及多个部门,包括质量监督部门、卫生环保部门、工商管理部門、城管市政部門、公安機關等。依据現有法律法規,地沟油的生产环节属于质量监督部门管理;食品药品监督管理局有吊销餐饮服务许可证的权力,因此地沟油进入餐馆后则由食品药品监督管理局负责查处;工商部门管辖流通环节;市政部门则负责餐厨垃圾回收;若形成公共安全威胁,则由公安部门负责查处。从初期掏捞、粗炼到倒卖和深加工,再到最后的批发、零售等一系列制售地沟油环

节,几乎涵盖了所有的行政执法监管部门,但由于各监管部门之间的协作难度较高,同时部门间职责的交叉重叠构成了监管的灰色地带,致使地沟油成为了多头监管的对象,不仅没有得到应有的监管反而成为监管的“盲区”。此外,横向跨地区监管也出现了盲区,一个完整的地沟油生产链往往横跨不同的行政区域,这种跨地区的作假行为更增加了查处难度。目前,我国食品安全监管职责是按属地来具体实施的,如地沟油的加工环节在该地区,当地监管部门一般只管加工。由于地区限制造成监管困难而不管原材料来源与销售去向的管理方式,是无法彻底铲除地沟油制造的产业链条的。因此如何协调跨地区的监管,一直没有有效的办法。^[4]由于上述多头监管和跨区域监管的无效,造成问题发生后权责不清,以及各监管部门互相推诿扯皮的后果。

(二) 为利所驱促成非法地沟油产业链的形成

据武汉工业学院课题组调研显示:在地沟油制造销售环节中,从餐厨垃圾中提炼1吨地沟油,成本仅为300元左右,因此掏一桶地沟油就能赚70~80元;一个人每天一般能掏4桶,回收提炼之后,如果按照食用油市场价格的一半出售,每月至少能赚1万多元;在地沟油的消费环节中,1吨正品食用油售价一般在7 000元以上,而1吨地沟油的售价仅为1 700~1 800元,如此算来,餐馆每使用1公斤地沟油就可节省6元钱;在地沟油的原料回收环节中,餐馆把餐厨垃圾卖给非法回收地沟油的人,每年可得500~2 000元的收入,^[5]相比之下卖给正规回收单位就显得无利可图。据调查相比于传统的地沟油,2012年新型地沟油个体熬油户卖出的价格是5 000元/吨,制售地沟油窝点的价格是7 600元/吨左右,而到了正规的油脂公司,这样的新型地沟油就卖到了12 500元/吨,与传统地沟油相比,利润相差无几。可见无论是何种地沟油,其黑色产业链条产生的利益都是巨大的,这也是近年来我国“地沟油”事件反复发生,屡禁不止的重要原因。

(三) 相关检测技术和回收处理环节的局限性

由于目前还没有准确和理想的检测鉴别手段,经过洗涤、蒸馏、脱色、脱臭等环节加工后,从外观和感官上很难将地沟油和正规的食用油加以区分,^[6]因此很难对制售和使用地沟油产生威慑力。而制售一般地沟油常将地沟油与正品食用油按比例进行混合,混合后的地沟油甚至能以假乱真,因此地沟油制销者不用承担风险就能牟利。同时,对

于餐饮场所和屠宰场等废弃油脂和辅料的回收处理,相关法律法规尚不健全,更缺乏具有相应资质的合法回收企业进行处理,因而加剧了地沟油问题的严重性。2012年5月26日,经多方征集,我国卫生部初步确定了7种检测地沟油的方法,并正在对这些检测方法的可行性进行进一步评估和考核,并确立了地沟油检测方法的筛选原则,遴选出3个现场快速检测和4个仪器检测作为组合检测方法。尽管对地沟油的检测方法和技术已有进步,但导致地沟油问题的本质在于利益驱使,并不是技术检测就能解决的。即使攻克了检测难关,由于再简便快速的检测方法和技术,都不可能随时随用,还是难以完全遏制地沟油事件的不断发生。

二 地沟油有效利用及存在的问题

只有有效地回收和利用废弃食用油脂,才能将地沟油变废为宝,才能从根本上解决地沟油问题。废弃食用油脂的用途十分广泛,比较普遍的是:将其作为制取脂肪酸、甘油、肥皂等化工产品的原料;此外,在具备一定技术条件下,还可用它生产生物柴油。在世界能源较为匮乏的今天,能够利用废弃油脂制造这类可再生的、可降解的清洁能源,将是一种经济实用、有效可行的发展途径。目前制取生物柴油的原料多种多样,美国主要采用大豆油,欧盟主要采用菜籽油,马来西亚主要采用棕榈油。而根据我国人多地少的国情,以废弃食用油脂作为原料制取生物柴油,不仅能变废为宝,极大地降低生产成本,而且能将地沟油的制售原料进行合理利用,可从源头上彻底解决地沟油问题。据初步估算,若地沟油能够成为高清洁的生物柴油,它的每吨利润将在1500~2000元之间。而保守估计我国城市餐厨垃圾的年产出量将不低于6000万吨,^[7]若将这些餐厨垃圾、油脂辅料等进行有效回收,同时实施产业化利用,将其深加工为可再生燃料,能够极大地缓解我国餐厨垃圾污染问题,同时也能在一定程度上解决能源紧缺问题。

由此可见,若利用地沟油制售生物柴油,既能避免地沟油重回餐桌给人体健康造成伤害,又能实现经济效益,变废为宝,这样对地沟油的监管问题就能趋利避害。然而,通过对国内多个地沟油处理企业的调查发现,许多地沟油处理设施处于停滞状态,究其原因主要有以下三个方面:

1. 地沟油价格上涨。不法餐饮企业与生物柴油企业争夺地沟油,令大量地沟油重返餐桌,并使中间商借机大幅提价。据报道:上海市具有地沟油

处置资质之一的企业——上海中器环保科技有限公司负责人表示,2011年8月地沟油的收购价还是4600~4800元/吨,而9月份已经涨到了每吨4921元/吨。此外,云南一家以地沟油为原材料加工的企业——盈鼎生物能源股份有限公司的相关负责人也表示,目前当地地沟油收购价是5700元/吨,因为地沟油价格太高,该公司的工厂已经完全停产。地沟油价格上涨的主要原因是由于产业链不完善,使中间商有机可乘,大肆炒作收购价格。同时不少个人或小企业违规加入到地沟油炒卖的行列,极大地扰乱了地沟油市场的价格秩序。目前,我国生物柴油企业所用的原料,必须是从具有资质的餐厨废弃物回收企业处购买的经过加工的油,然后再进行炼化,废弃油脂的收用和处置并非一体化,导致我国生物柴油产业链中,上游的收用是有利可图,而下游的处置却是亏损,因此这些生物柴油企业多难以维持,更无法规模化生产。

2. 制售地沟油潜在巨大经济利益,已经形成稳固的利益链。一方面,制售地沟油的非法从业者以高价向餐饮企业回收地沟油,经过简单加工处理后,再以远低于正规食用油的价格出售给餐饮企业,从中牟取经济利润。另一方面,餐饮企业通过购买低价“地沟油”,大大节省了经营成本,由于餐饮企业在提供原料和消费两个环节中都能从地沟油的产业链中受益,因此,即使有正规资质的餐厨垃圾回收企业向餐饮企业回收地沟油,他们也不会买账。此外,食用油价格的不断上涨更加剧了“地沟油”劣币驱逐良币。目前我国食用油的检测技术尚未成熟,还无法彻底检测出地沟油,尚没有完善的科学方法和依据打击地沟油的生产销售,这严重阻碍了对地沟油的打假效果;部分地沟油甚至流向一些食用油企业,通过这些企业流向终端消费市场。这些都使得食用油企业没有打假的动力,最终导致现有的地沟油利益链和产业链难以被撼动。

3. 地沟油回收处理环节的法律法规尚不完善。由于我国目前还没有建立健全地沟油回收处理的法律法规,仅靠部分企业行为很难对地沟油地下交易行为进行干预,最终导致前面所述的正规地沟油处理企业无料生产的局面。以餐馆垃圾回收为例,餐馆餐余废油、泔水等是整个地沟油产业链的源头,由于很多餐饮企业的废弃食用油脂通常都是由专人收集,并支付给餐饮企业一定费用,部分餐饮企业靠卖餐厨垃圾每年收入就可达数万元。而反观正规的餐厨垃圾处理相关规定,一般都推行“谁生产、谁交费”的原则,在利益得失面前,餐饮企业

必然选择卖给非正规回收企业或个人。因此,政府应出台细化的法律法规条款,如:指定回收企业和机构、统一回收价格、制定回收流程等,使地沟油的处理有法可依,违法必究。

三 地沟油产业链网络治理思路

(一)我国食品安全网络治理的理论基础

食品安全问题是关系到民生的首要问题,影响着我国经济社会的稳定发展,它同时又与经济、政治和社会领域的问题缠绕在一起,并相互作用。因此,我们不能脱离价值观、利益偏好和特定的制度环境来孤立地看待食品安全问题。从食品安全的监管治理角度来看,我国政府监管能力的有限性与食品安全监管问题复杂性之间的矛盾日益突显,单一或双重政府部门根本无法解决我国食品安全问题。因此,积极推动与食品安全有关的政府部门、社会组织和个人参与到食品安全治理工作中,并协调各主体间的关系将是解决我国食品安全问题的必由之路。李长健和张锋(2007)^[8]提出的多元治理模式观点也认为:只有政府主导的食品安全监管不能完全适应我国食品安全的需求,在政府、市场和社会等主体在内的多元治理模式才能弥补政府监管能力的缺陷。

在多元治理模式的基础上,定明捷和曾凡军(2009)^[9]从网络治理途径出发认为:当前我国食品安全网络治理中呈现出“碎片化”特征,而分割式协调、认知差异、有效网络管理的缺失以及互动障碍是导致这种“碎片化”的重要根源。他们从治理能力缺陷上认识到只有多元治理主体共同参与食品安全监管,才能解决食品安全问题。从食品的生产加工销售等环节来看,它是一个完整的链条,产业链的优化协调与食品安全是相互影响作用的。产业链中各环节的参与主体之间关系越紧密,一体化程度越高,他们之间的诚信合作水平越高,最终食品安全水平就越高。同时人们对食品安全高要求,反过来也会促进产业链的优化协调。因此,食品安全的网络治理主体是由横向和纵向两个部分构成,其横向主体包括政府组织(食品安全的监管部门)和非政府组织(食品产业中企业、行业协会组织、科研机构、媒体以及消费者等);纵向主体则指食品产业链中各个环节主体(食品生产、加工、销售等主体)。只有横向主体间相互合作,提供良好的网络外部环境(如政策法规、规制、舆论监管等),同时在此条件下产业链各环节内部以及环节间的相互监控、合作、协调,才能使得食品安全网络治理的各主

体在纵横交错中互相依赖、互相影响和相互合作,以解决我国食品安全问题。

(二)以能源制造为目的的正规地沟油产业链构建

所谓产业链,是承担着不同价值创造职能的相互联系的产业,围绕核心产业,通过对资金流、物流和信息流的控制,在原材料采购、中间产品、最终产品制造以及通过销售网络将产品最终送到消费者手中的过程中形成的,由供应商、制造商、分销商、零售商和最终用户构成的一个功能链结构模式。^[10]构成产业链的四种关键要素分别是资源、市场、技术和协调,除发挥基础作用的协调要素之外,其它三种关键要素均可成为产业链的主导驱动要素,并对构建相关类型的产业链发挥着关键性作用。由此可将产业链分为三种类型,依次是资源驱动型、市场主导型、技术主导型,^[11]这三类产业链之间呈现金字塔式的层次布局,并且它们之间是递进、升级、自下而上的紧密关系。

综上所述,笔者认为,可以借鉴产业链结构及其治理的基本理论,为地沟油的合理有效利用,以及我国地沟油正规产业链的构建提供实际有益的思路。

首先,产业链治理理论指出:低层产业链的治理是高层产业链治理的基础。以地沟油为例,若要构建以生物柴油为最终产品的产业链,必须先从产业链源头——地沟油原料的回收环节入手,即资源的有效利用和管理。根据上述我国地沟油现状的分析,已经凸显出产业链源头治理的严重不足。我国地沟油原料并非资源不足,而是资源非常充足,主要是缺乏有效的治理,正规的回收渠道不完善,没有相关法律法规的规范,造成以利益驱动为主的小企业、中间商、小商贩利用价格优势、关系网进行回收,导致正规的回收企业无油可收,生物柴油制造企业因原料成本高昂而无料可用,甚至停产倒闭,进一步加剧了我国地沟油源头治理整顿的困境。对此,我们可以借鉴日本等国家的做法,政府通过实行餐饮行业厨余垃圾有偿回收制度、定点提炼制度等行政手段,并实施价格补偿、提炼物回购、使用优惠等政策,建立起回收与利用地沟油的封闭产业链条,严把资源的有效管理和利用关,构建资源驱动型产业链。

其次,市场和技术是资源驱动型低层产业链进一步发展升级的保障。在产业链源头得到有效治理的基础上,作为原料的地沟油得到了有效回收,这时就需要技术支持,进一步利用地沟油生产加工

如生物柴油等产品,同时更需要产品市场的需求支撑。目前,我国尚未制定有关生物柴油的市场准入规范,因此导致生物柴油销路不畅。生产生物柴油的企业处于没有产业政策指导,没有行业标准规范,没有国家对产品标准限定的尴尬境地,这意味着正规的地沟油产业链下游环节也存在严重问题。即使上游资源的问题得到了解决,中间生产环节的技术得到保障,最后也会由于产品没有市场支撑而产业链断裂。张利庠(2007)^[12]研究表明:只有产业链中要素之间实现连动,才能达到系统结构或功能的最优;而产业链的优化也必须实现要素的连动。由此可见,若要构建我国正规的地沟油产业链,需要自下而上的全面产业链治理。

(三)非法地沟油产业链的网络治理途径

从当前我国地沟油问题的现状及原因来看,基于食品安全公共治理的思想,对非法地沟油产业链进行网络治理是较为可行的。

食品安全的公共治理网络^[13]是指为了确保食品安全,维护和提高公共利益,政府部门和非政府部门的公共主体共同参与,主要通过法律、法规条例、契约等其它正式或非正式的制度安排,依靠食品安全信息在各主体间的有效揭示和传递,以及责任机制的有效落实,构成治理网络,实现治理目标。在食品安全公共治理网络中,食品行业是参与治理的主体,并在行业内部构成产业链条治理的关系。食品安全的产业链治理^[11]是为适应市场对食品安全的需求或法律对食品安全的规定,食品行业内部企业通过加强纵向联系,利用契约关系约束供应链上下游企业的食品或食品原料生产行为,或者通过更为密切的供应链协作模式,形成相对稳定的合作结构态势,通过信息传递、相互信任,实现降低交易成本,确保食品质量安全的目标。借鉴食品安全网络治理的理论思想,结合地沟油产业链的构想,我们提出地沟油产业链网络治理的具体途径如下:

嵌入食品安全公共治理网络的地沟油产业链治理,是以食品安全公共治理为基础,以政府相关监管机制为主,食品行业及其内部企业积极遵从规制并主动参与治理,消费者、新闻媒体和其他社会公共机构进行社会监督的全面治理。具体到处于这一大环境中的地沟油产业链治理,则应在政府完善相关法律法规的条件下,首先在回收环节政府通过补贴、价格补偿等制度,并指定专门企业机构进行回收;在多方合作之下,不断完善信息的披露机制,健全信誉奖惩机制,充分利用“社会嵌入效应”

和“声誉效应”,对违法违规者给予经济性和“声誉”等非经济性惩罚的双重奖惩机制。^[14]在产业链源头得到安全有效治理的基础上,不断提高更新以地沟油为原料的产品生产研发技术水平,如生物柴油、有机饲料等,规范最终产品的相关标准、准入机制,政府机构为拓宽此类环保节能的产品销路提供政策扶持,由生产企业构成的行业协会负责进行产品推广、营销宣传,新闻媒体为信息有效传递提供保障,并鼓励消费者监督和举报。在整个产业链治理过程中,以保证资源有效供给和利用为导向,通过技术支持、促进市场需求为手段,构建地沟油产业链治理模式。

参考文献:

- [1] 李忠东. 怎样才能禁绝地沟油[J]. 中国质量万里行, 2010(6): 32-33.
- [2] 余辉, 余令玮, 曹连宝. 地沟油的管理现状与对策[J]. 污染防治技术, 2010, 23(4): 44-45.
- [3] 王瑜. 能否让地沟油彻底远离餐桌? [N]. 工人日报, 2011-09-18(03).
- [4] 郑风田. 我国地沟油问题必须采用综合方法治理[J]. 北京工商大学学报: 自然科学版, 2011, 29(6): 6-7.
- [5] 孙继伟, 王鑫鑫. 基于分布式认知的地沟油治理之道[J]. 商业研究, 2011(8): 23-28.
- [6] 肖健. 被封存“问题油品”连夜“过堂”[N]. 深圳商报, 2010-03-27(A3).
- [7] 王雁霖, 王大千. 揭地沟油江湖黑幕[N]. 经济参考报, 2010-04-7(05).
- [8] 李长健, 张锋. 社会性监管模式: 中国食品安全监管模式研究[J]. 2006(5): 45-48.
- [9] 定明捷, 曾凡军. 网络破碎、治理失灵与食品安全供给[J]. 2009(4): 9-17.
- [10] 杨伟民, 胡定寰. 食品安全背景下的乳业产业链与组织模式创新研究[J]. 内蒙古大学学报: 哲学社会科学版, 2010, 42(6): 32-37.
- [11] 杜龙政, 汪延明, 李石. 产业链治理架构及其基本模式研究[J]. 中国工业经济, 2010(3): 108-117.
- [12] 张利庠. 产业组织、产业链整合与产业可持续发展[J]. 管理世界, 2007(4): 78-87.
- [13] 谭珊颖. 构建食品安全网络治理机制的探讨[J]. 福建论坛, 2007(8): 33-36.
- [14] 王洛忠, 郝君超, 朱美静. 协同政府视域下我国奶业食品安全监管体制探析[J]. 中国行政管理, 2009(10): 21-24.

责任编辑: 徐蓓