



针对“地沟油”事件频发，分析我国有效回收利用地沟油的现状及困境，即法律法规标准体系不健全，巨大市场利益驱使非法个体的机会主义行为，以及有效回收利用地沟油生产新能源的需求销售不畅。借鉴国外有效利用地沟油的经验，比较分析我国有效回收利用地沟油存在的问题。最后，从市场化治理角度提出：以完善政府监管为基础，激发市场机制作用为主，发展我国以地沟油为主要原料生产生物柴油等新能源产业的具体对策。

我国“地沟油”有效回收利用的市场化治理

东北财经大学/费威

近年来，我国“地沟油”事件屡禁不止。2011年9月浙江、山东、河南等地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。2012年4月浙江破获用动物内脏等提炼油脂的新型制售地沟油案件，查获地沟油3200余吨并摧毁制售地沟油窝点13处。2013年6月内蒙古自治区通辽市查获利用不可食用动物加工制品废弃物和动物油脂混合制售地沟油及油渣案件。这些有害制品被销往多地用于日化用品、家禽饲料的非法加工。2013年10月江苏连云港市查获涉案金额达6000万元、涉及117家大中型食品加工企业和个人粮油店的特大地沟油案。尽管我国已经公布实施对非法制售“地沟油”等行为予以严惩的法律，然而“地沟油”事

件仍然层出不穷，除生产加工原料、形式发生变化，其流向也呈现多元化。这些事实表明仅通过加强政府监管无法从根本上解决我国“地沟油”问题。借鉴国外有效利用地沟油的经验，以政府监管为基础，充分发挥市场机制作用，促进“地沟油产业”良性发展是必由之路。

1 有效回收利用地沟油的市场现状及困境

当前我国地沟油在回收、生产利用与销售各环节均存在政府监管不完善，市场利益驱使，有效利用难以持续的困境。

1.1 政府规范难以抵挡市场利益驱使

在地沟油原料回收环节，2002年我国就颁发了《食品生产经营单位废弃物食用油脂管理的规定》，明确了环保部门负责对

食品生产经营单位废弃油脂污染防治的监督管理。2010年国务院办公厅发出《关于加强地沟油整治和餐厨废弃物管理的意见》，要求餐饮业严禁将餐厨废弃物交给未经相关部门许可或备案的餐厨废弃物收运、处置单位或个人处理。尽管我国已经开始对合法油脂回收企业实施补贴，对餐饮行业实施回收协议发证准入制度。然而由于无证、非法小作坊等会通过抬高价格参与回收，几乎所有的正规回收企业都一直在跟非法收购者进行博弈，抢占地沟油



回收市场、比拼地沟油的收购价格。据统计：非法回收地沟油的每吨收购价格比正规回收要多出500元。因此，在法律法规没有明确严厉惩处措施以及监管措施不是高度严密的条件下，受市场利益驱使，废弃物更多地流向了非法收购个体。

1.2 正规生产利用企业缺乏原料、发展受阻

废弃食用油脂的用途十分广泛，在具备一定技术条件下，可用它生产生物柴油等新能源。近年来由于世界能源消耗量的增加，开发可再生清洁能源成为各国努力的方向。因此，将地沟油作为主要原料生产加工生物柴油，不仅顺应国家新能源开发战略方向，而且对解决关乎民生的食品安全问题也具有不可估量的价值。据保守估计：我国城市餐厨垃圾年产出量不低于6000万吨。若将这些餐厨垃圾、油脂辅料等进行有效回收利用，不仅能够从源头上斩断“地沟油”黑色产业链条，而且有利于缓解能源紧缺、减少环境污染。

事实上，我国从上世纪80年代就开始研发生物柴油，正式的产业化发展从2005年前后开始。在福建、山东、江苏、安徽等地陆续建立了一批生物柴油加工生产企业，其中地沟油是这些企业重要的生产原料之一。根据2011年中投顾问公司统计数据显示：我国年产能达万吨以上的生物柴油生产企业50多家，其中年产能超过10万吨的企业6家。然而目前我国生物柴油企业却面临着地沟油原料供给极为匮乏的现状，绝大多数企业的实际产量并不大。以固安中德利华石油化

学有限公司为例，该企业的设计产能为每年10万吨，而现在的实际年产量只有2到3万吨。导致这种状况的主要原因就是生产涉及的三种原料（地沟油、酸化油及辅料甲醇）之一的地沟油供给严重不足。加剧这种现状的主要原因除了非法回收者参与高价回收，扰乱了正规回收的市场秩序外，地区管理与政府跨区域监管之间的矛盾也是主要原因之一。一方面，较多地区为解决地沟油回收利用问题，纷纷在本地自建生物柴油厂，导致企业规模小且分散，没有形成规模优势，无法实现行业整体规划布局，违背了



市场规律。另一方面，由于地沟油回收处理环节的法律法规等局限，以及地沟油回收制售多以跨地区产业链条化的模式为主，加剧了多头监管与跨区域监管的困境。因而我国较多城市为确保地沟油的安全回收，规定不允许地沟油销售给外地企业，这样就导致了跨地区地沟油回收难以进行。

1.3 利用地沟油生产新能源

的下游需求销售不畅

目前，我国尚未制定有关生物柴油的市场准入规范、尚未确立统一的生物柴油质量标准，导致生物柴油品质“鱼龙混杂”。部分品质不好的产品给整个行业的产品声誉造成极大损害，使市场销路不顺畅。由于行业发展没有形成规模，不同企业生产技术条件差异较大，企业处于没有正规的产业政策指导，没有国家对产品标准限定的尴尬境地。同时，市场本身对新型环保能源的接受度相对较低，致使下游需求者以及潜在需求者对生物柴油的需求量较小且不稳定。使用生物

柴油的下游企业，为规避市场接受度低等风险，在购买生物柴油时，会要求生物柴油生产企业向其提供柴油的收据发票。因此，处于产业链下游的生物柴油生产企业的产品需求量小、销售不畅。

2 国内外有效回收利用地沟油的比较分析

2.1 国外有效回收利用地沟

油的经验

近些年来，为增强能源多样性、实现能源独立和安全，许多国家开始积极发展生物燃料等清洁、可再生能源产业。许多国



家在对生物燃料的生产、销售及使用方面都制定了严格的标准规范。例如美国能源部门通过政策法规，要求联邦、州和公共部门必须有一定比例的车辆使用生物柴油；欧盟要求各国降低生物柴油税率，并对汽车燃料中生物柴油的销售比例做出硬性规定。在此基础上，他们还实施了积极的鼓励优惠政策，例如提供补贴、减免税赋、给予研发资金等。据统计，目前有31个国家确定了生物燃料调合标准，至少有19个国家和地区实施了燃料免税和生产补贴政策。例如日本利用环保经费等对地沟油回收环节进行补贴，直接提高了回收价格，使其流向正规的生物燃料生产企业，保障了地沟油作为生物燃料生产原料的利用率。并且部分国家已经开始到我国“淘金地沟油”。2012年荷兰就在我国购买了2000吨地沟油，目的是将其转化为航

空生物煤油。从国外有效利用地沟油的经验可以看到：在严格的法规标准体系规范下，积极利用政府的行政干预与经济措施的适当结合，对地沟油产业链的回

收、生产加工、销售等主要环节均施以连贯、有序的引导与扶持，在政府合理规制的环境下，能够激发市场利益的调节作用，使地沟油产业走上市场化发展的正轨。

2.2 我国有效回收利用地沟油存在的问题

相比之下，作为地沟油“资源”丰富的我国，却还没有形成一条完善的、能够有效利用地沟油的产业链条，并缺乏与之配套的法律标准规范。我国不仅在回收、生产与销售环节都存在监管漏洞，而且缺乏积极的、以市场培育为导向的政策引导，难以让市场利益发挥正确的、有效的作用。据媒体报道：目前我国每年“地沟油”产量为300万吨，如果以每千克5元计算，总产值高达150亿元。我国非法制售“地沟油”一年的总利润就达15亿至20亿元。而企业作为市场主体，其

本性是追求利润最大化。尤其在当前我国社会主义市场经济体制有待完善、诚信体系尚需健全的转型过渡期，一些“唯利是图”的企业为牟取暴利而失去社会责任感、违背良知，想方设法规避监管，到处找空子、钻漏洞，甚至明知有毒还制售有害食品。此时，生产合格优质品企业的正外部性在市场上难以得到补偿，生产不合格甚至劣质、不安全产品的企业的负外部性也没有付出应有的代价。企业为追求高额利润而无限地降低成本，这是市场规律作用的体现，也正是市场失灵的主要表现。

食品安全的市场失灵，需要政府的监管。然而我国食品安全问题与市场经济不成熟条件下的政府监管不完善、企业社会责任缺失、行业标准体系不健全以及消费者食品安全意识差等方面密切相关，是一个较为复杂的问题。因此，仅靠政府监管难以从根本上保障我国食品安全。同时，我国食品产业链各环节具有规模化程度低、经营主体较为分散等特征，有限的政府监管资源无法覆盖每个细节。并且作为市场主体之一的政府监管部门，也存在因监管利益导致的机会主义行为，尤其是地方监管部门，由此造成政府“规制失灵”。市场失灵与政府“规制失灵”加剧了“劣币驱逐良币”。在我国“地沟油”产业链上的各个环节均存在上述问题。因此，在当前我国政府监管体制改革难以立即显现有效性时，如何尽可能改善政府监管，充分发挥市场机制作用，对我国地沟油产业的健康发展，以及从根本上解决“地沟油”等

食品安全问题具有重要意义。

3 激发市场作用与发挥政府监管协同优势的对策

我国“地沟油”事件之所以频现，根本原因在于政府监管不健全的环境下巨大的市场利益驱使不法分子敢于铤而走险。因此，要在加强政府监管、健全法律法规标准体系的基础上，通过市场利益的作用引导市场主体向有效利用地沟油的产业链各环节汇聚。通过下游的需求拉动、生产利用环节的规范与激励、上游回收环节的制约与补贴，促进“地沟油产业”的良好发展。

3.1 健全的、透明的政府监管体系是前提

首先，健全的法律法规、标准体系是市场机制发挥作用的基础与前提。对于政府监管部门，提高标准制定的科学性和先行性，加强对相关法律法规的制定，增强监管的规范化是当务之急。针对有效利用地沟油的回收、生产加工、销售等主要环节要分别制定相应的标准规范，并且各环节的标准规范要具有连续性、统一性与可监督实施性。其次，政府部门要完善自身的监管体制机制。美国能源市场治理机制改革在重建监管法制框架基础上更加强化透明度监管。在当前我国食品安全事件频现、食品安全信任危机突显的时期，坚持政府监管体制改革，实现食品安全由中央直接监管的垂直监管模式，同时加强对政府监管部门内部的利益监督，对有效利用政府监管资源、提高监管效率尤为重要。通过引入社会公众力量参与对政府监管的监督，增强政府监

管的透明度，才能提高政府监管的公信力。

3.2 在地沟油回收环节监管与扶持并重


在回收环节不仅要立法规定餐饮企业将餐厨垃圾提供给政府认定的回收企业，而且通过政府财政直接补贴的方式，提高正规收购地沟油的价格，使非法收购



个体没有价格优势，进而从市场中退出。针对回收企业，可以依据当地餐饮行业发展规模、地区特点，借助于政府部门的力量，采取国家扶持与培育的模式，统筹规划建立适当规模和数量的回收企业。此外，要建立严格的索证追溯追查制度，进而实现地沟油原料跨地区回收，解决生物柴油等以地沟油为主要原料的新能源生产企业的原料供给不足问题。针对非法制售“地沟油”的多种“原料”来源，监管部门更应提高警惕。例如对病死牲畜、不可食用动物加工制品废弃物及动物油脂的回收处理，应尽快制定相关法律法规，对随意丢弃或者销售给非法个人的个人或者企业予以严惩，不能给非法者以可

乘之机。

3.3 对新能源需求拉动的约束与激励

要实现“地沟油产业”的顺利发展，培育下游产品市场、提高对生物柴油等新能源的认可与接受度，从需求拉动的角度解决生物柴油等新能源的销售困境是关键。目前我国上海等部分地区已经开展了公交车使用生物柴油的试点工程，其目的是通过公共交通领域对生物柴油等新能源的使用，发挥示范作用，使生物柴油逐渐被大众所认可，进而扩大其使用领域。同时，可以借鉴国外对生物柴油等新能源销售、消费实施的行政立法与经济干预相结合的措施。一方面，对生物柴油等新能源使用标准等尽快予以立法规制，例如使用生物柴油的配比、品质、使用范围等方面，并对生产销售企业及行业予以严格的规范，建立公开的企业信誉档案，为企业提供信誉担保，积极扩大生物柴油销售供给渠道。另一方面，对销售与使用生物柴油的企业、个人予以适当的能源价格补贴。这样不仅约束与激励了生物柴油等新能源的生产者，而且为消费者提供了性价比高的、可持续利用的能源类型，缓解了日益紧张的能源消费状况。对生物柴油等新能源的需求拉动，能够带动产业上游主体对地沟油有效回收与生产利用的积极性，促使整个产业向着积极健康的方向发展。

基金项目：

基金项目：教育部人文社会科学研究青年基金项目（13YJC830029）；中国博士后科学基金资助项目（2013M530925）；辽宁省教育厅人文社会科学研究项目（W2013211）；省社科联2014年度辽宁经济社会发展立项课题（2014slsktziyyjj-17）；辽宁省教育科学“十二五”规划一般课题（JG13DB169）。