

食物社会保障的理论逻辑、国际经验及对中国的启示^{*}

杨 鑫 张海鹏

【提 要】保障社会弱势群体充足的营养摄入是融合国家粮食安全治理和个人食物权实现的重要路径。食物社会保障体系建设的应然性来自保障全体居民“生存—生活—发展”完整食物权的社会责任，涵盖热量安全、营养安全和发展安全。在实现生活型食物权阶段，食物社会保障体系建设需要一定的食物供给能力、存在市场分割诱发的食物价格扭曲、提升营养安全的社会共识、可被负担的建设成本等条件支持，并采取实物转移主导、现金转移补充的多层次体系建设策略。随着中国食物社会保障实践的推进，社会弱势群体已处于追求营养安全阶段，体系建设条件基本成熟。尽管中国食物社会保障实践特征总体契合理论建设逻辑，但体系建设面临顶层设计不完善、部分营养改善项目效果有待提高、市场主体和社会组织参与不足等挑战。借鉴美国的国家财政保障模式、欧洲的社会组织保障模式、新加坡的市场主体保障模式等国际经验，本文提出中国食物社会保障体系建设的“一实施两支持”政策框架。

【关 键 词】食物权 食物社会保障 大食物观 粮食安全治理

【中图分类号】F046.3; R151.4

【作 者 信 息】杨鑫，中国社会科学院农村发展研究所助理研究员，100732；
张海鹏，中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士生导师，100732。

* 本文系中国社会科学院青年启动科研项目“食物消费不平等的度量与形成机制研究”（2023YQNQD028）和中国社会科学院创新工程项目“中国居民食物饱和需求研究”（2025NFSB09）的阶段性成果。

一、引言

中国粮食安全取得举世瞩目成就的同时，食物消费不平等问题逐渐凸显。截至2024年，全国粮食产量已连续10年稳定在1.3万亿斤以上，蛋白质、脂肪、碳水化合物三大营养素供能充足，与大部分发达国家营养供给平均水平相近。^①党中央在擘画2035年基本实现社会主义现代化远景目标时，明确提出“人民生活更加美好，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”。^②在共同富裕战略下，低收入居民、受灾人员、儿童、孕妇、老年人等社会弱势群体的食物营养摄入不充分不平衡问题不容忽视。2022年，全国仍有2.1亿人难以负担健康饮食，^③55.5%的农村居民蛋白质日摄入量低于65克，超过40%的农村家庭在调研时点近1个月时间内，没有消费过牛羊肉、禽肉、乳制品、水产品等食物中的至少一种。^④2015—2017年中国居民营养与健康状况监测数据显示，蔬菜和水果摄入量低于推荐值50%的人数占比分别为30.2%和87.1%，^⑤社区老年人营养不良和营养不良风险合并患病率高达41.2%，^⑥婴幼儿、育龄妇女和高龄老年人普遍面临重要微量营养素缺乏的问题。因此，实现所有居民摄入足量的食物营养是未来较长一段时间的粮食安全治理目标。

构建食物社会保障体系是在食物消费维度实现共同富裕战略的应有之义。2024年，党的二十届三中全会提出加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题。落实党中央战略部署，保障粮食安全

-
- ① 农业农村部食物与营养发展研究所编 《2022年中国食物与营养发展报告》，中国农业科学技术出版社，2022年，第12页。
- ② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，人民出版社，2020年，第5页。
- ③ <https://www.fao.org/faostat/en/#data/CAHD> [2024-11-15]。本文采用难以负担健康饮食的高标准，即健康饮食成本超过扣除基本非食品商品和服务所需费用后的可支配收入。在联合国粮农组织相关报告的低标准下，即健康饮食成本超过可支配收入的52%，2021年全国大约有1.5亿人难以负担健康饮食。
- ④ 魏后凯主编 《中国乡村振兴数据库调查报告（2023）》，中国社会科学出版社，2023年，第330~358页。
- ⑤ 国家卫生健康委疾病预防控制局编 《中国居民营养与慢性病状况报告（2020年）》，人民卫生出版社，2021年，第49页。
- ⑥ 宋扬、王盛书、王建伟等 《中国社区老年人群营养不良患病率 Meta 分析》，《中华流行病学杂志》2022年第6期，第915~921页。

不仅要稳定和提升食物供给总量，还要优化食物分配格局，推动食物营养摄入由个人保障向社会保障拓展。食物社会保障是社会保障与粮食安全研究领域的交叉议题，连接桥梁是保障社会弱势群体食物权。学者对食物权的研究由来已久，在营养不良问题未得到有效解决情况下越来越予以关注。在权力视角下，粮食安全治理存在三个领域：^① 一是食物主权（food sovereignty）领域，粮食安全被视为一个国家拥有其食物主权的权利，即人民和主权国家应当拥有自主决定自身农业发展及食物政策的权利；二是食物贸易（food trade）领域，粮食安全代表着在全球市场上自由地交易、供应或直接购买粮食的能力，以此供给能力保障国内居民的热量和营养摄入；三是食物权（food right）领域，消除饥饿和营养安全是基本人权的核​​心内容。食物主权、食物贸易与食物权紧密相关，大部分学者认同在食物零售和消费为主导的现代食物产业体系中，贯穿于日常生活的平等和包容的食物权是粮食安全治理的最终落脚点。^② 联合国粮食及农业组织（简称联合国粮农组织）在 2004 年发布的《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》也指出，国家粮食安全是实现个人食物权的前提条件，实现食物权是国家粮食安全的最终目标。

由于食物供给能力和进口稳定性不足，大多数发展中国家的粮食安全政策以价格干预、农业投资、扶贫开发为主，^③ 将推动农业现代化与保障个人食物权协同推进。基于上述现实背景，大多数发展中国家的学者关注食物主权和食物贸易视角，或者食物消费基础理论研究，使食物社会保障体系建设成为发展中国家粮食安全治理的内隐问题，即未被系统研究却又是影响粮食安全治理成效的关键问题。2022 年全球主要作物产量与 2000 年相比增长 56%，而 2024 年《世界粮食安全和营养状况》报告指出，全球饥饿水平已连续三年居高不下，2023 年有超过 7 亿人食物不足，低收入国家无力负担健康膳食的人口比例高达 71.5%。在食物产量增长、食物生产环境代价扩大而营养不良问题长期存在的巨大冲突下，提升食物产量等同于社会弱势群体食物营养改善的认知被打破。通过建设“提低”的食物社会保障体系，动员全社会力量保障社会弱势群体的食物营养摄入，可能

① Mark Gibson, “Food Security: A Commentary: What Is It and Why Is It So Complicated?” *Foods*, Vol. 1, No. 1, 2012, pp. 18–27.

② Alex Colas & Jason Edwards, “The Everyday Economy and the Right to Food,” *The Political Quarterly*, Vol. 93, 2022, pp. 675–682.

③ Awudu Abdulai & Christian Kuhlitz, “Food Security Policy in Developing Countries,” *The Oxford Handbook of the Economics of Food Consumption and Policy*, 2012, pp. 340–369.

是保障平等食物权的根本方式。^①

食物社会保障的国际经验丰富,但是这些经验并不能直接指导中国食物社会保障体系的建设。在发展过程中,大多数发达国家和地区在食物供给能力稳定后,才相机开启食物社会保障体系建设,或者直接将社会保障食物权责任内嵌到收入社会保障体系中。中国构建食物社会保障体系的特殊性在于三个方面:一是社会弱势群体绝对数量庞大,二是食物供给能力水平不足与结构性矛盾并存,三是中国社会保障体系自身还未完全成熟且面临诸多挑战。已有研究注意到上述特殊性,在明确中国食物消费不平等问题上,提出完善中国粮食安全的需求侧管理^②并在营养扶贫^③、各类营养改善计划的政策效果评估^④、食物援助计划的国际经验总结^{⑤⑥}方面取得丰富研究成果,尝试将社会保障思路引入粮食安全治理领域中。可以说,食物社会保障有潜力成为提升中国粮食安全治理成效的新制度。但是,已有研究并未清晰回答食物社会保障的基础理论问题,包括什么条件下应该建立、为什么独立存在等。因为缺少完备的理论框架,中国已有的食物社会保障实践没有得到系统梳理,国际经验没有凝练为典型模式。

综上,本文延续将社会保障引入粮食安全治理的思路,基于完整食物权的动态分析框架,论证食物社会保障的应然性、体系建设条件和建设策略。然后,在此基础上梳理中国食物社会保障的已有实践与体系化建设的挑战,并借鉴美国、欧洲和新加坡的相关建设经验,提出中国特色食物社会保障体系的构建框架,为推动粮食安全治理现代化和缩小食物消费不平等提供学术支撑。

① Tomoko Hasegawa, et al., "Tackling Food Consumption Inequality to Fight Hunger without Pressuring the Environment," *Nature Sustainability*, Vol. 44, No. 9, 2019, pp. 826–833.

② 仇焕广、雷馨圆、杨三思等 《发挥需求侧管理在夯实国家粮食安全根基中的重要作用》,《农业经济问题》2023年第11期,第4~16页。

③ 青平、廖芬、闵师等 《营养扶贫:助力健康扶贫与推进精准扶贫的新模式——基于国内外研究的文献综述》,《农业经济问题》2020年第5期,第4~16页。

④ 金刚、尹衍斐、沈坤荣 《国家试点与地方试点的协同:来自学生营养改善计划的证据》,《世界经济》2023年第11期,第30~53页。

⑤ 金婷、李雷、白军飞 《低收入家庭食物券补贴的理论依据、国际经验与中国启示》,《世界农业》2023年第3期,第59~70页。

⑥ 彭亚拉、唐晓纯、齐思媛等 《关于建立和完善我国国家食品援助计划的思考——基于我国贫困人口的营养现状以及美国等国家食品援助计划的启示》,《中国软科学》2014年第4期,第58~72页。

二、食物社会保障的理论逻辑

食物社会保障源于对居民完整食物权的保护，完整食物权由生存型、生活型和发展型食物权构成。在社会发展的不同阶段，保障食物权的重点存在差异，食物社会保障体系建设需要适合的条件和策略。

（一）基于完整食物权的食物社会保障应然性分析

食物社会保障的根基体现在对基本人权的保护。内生经济增长理论认为，来自食物消费和营养的健康人力资本对经济增长具有重大作用。但社会弱势群体对经济增长的作用相对有限，反而经济增长会改善社会弱势群体的营养状况，所以基于健康资本理论并不一定得到食物社会保障的必要性。从福利经济学出发，平等主义理论强烈反对个体福利的简单加总，尽管这一理论中的不同学说对平等的内涵存在争议，但它们在核心概念中都强调了充足食物的重要性^①，包括罗尔斯的“基本善”、森的“可行能力”、罗默的“基本资源”。原因在于，当食物资源不足时，人的所有功能性活动趋于零，这在道德上是不可接受的。基于社会主义机会平等观，如果不是出于自由意志选择放弃食物资源，社会应该承担向所有人提供充足食物的责任。正是认识到食物是物质基础的根基，从人的最现实、最基本的生存活动切入，唯物史观的重要观点之一就是“人们首先必须吃、喝、住、穿，然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等等”。^②

第二次世界大战后，食物权在国际法律中得到正式认可。1948 年《世界人权宣言》首次正式承认食物权作为体面生活标准的一部分。1976 年国际劳工局世界就业问题会议提出基本需求战略，主张发展中国家在经济发展过程中，应至少在社会分配中满足人们对食物在内的基本需求。考虑到不同地区的发展水平差异较大，1999 年联合国经济、社会及文化权利委员会第二十届会议进一步提出，不应狭义地或限制性地解释完整的食物权，仅将其视为等同于最低限度的一组卡路里、蛋白质和其他特定营养素，国家有义务逐步实现广义食物权，并对其进行了界定“食物权指消费者定期、持久和不受限制地，以符合所属人群文化传统的方式，直接或通过资金购买手段，获得在数量和质量上足够且适当的食物，从

① 朱富强 《福利平等主义的回归——约翰·罗默〈分配正义论〉评述》，《经济学动态》2017 年第 5 期，第 102～113 页。

② 《马克思恩格斯全集》第 25 卷，人民出版社，2001 年，第 594 页。

而确保个人和集体的身心健康、充实而有尊严、无忧无虑地生活的权利。”^① 由此,更多元素被引入食物权内涵中。例如,Chen 认为食物权的全面实现需要粮食安全、食品安全、可持续性三个要素的整体促进,而三个要素是不可分割、不可或缺的。^② 方平等在“供给保障”与“体系治理”的基础上向前迈进,将“食物权利”引入大食物观框架中,以实现可持续的食物安全。^③

由于保护食物权从消除饥饿扩展为更丰富的内涵,构建食物社会保障体系要明确具体目标以及食物权得到保护的标准。一是食物社会保障的目标。食物与热量摄入、身体健康、全面发展等多种需要紧密相关。根据恩格斯对生活资料的划分方法,人的需要分为生存型、生活型和发展型三个层级,^④ 在不同发展阶段大部分居民的食物需要表现为其中一种。鉴于食物分配的道德属性,保障生存型和生活型食物权是优先级更高的国家义务,使得社会弱势群体成为食物社会保障的主要对象。二是食物社会保障的实现标准。Fried 将公民权利划分为积极权利和消极权利,^⑤ 食物权既是与生存权、健康权相关的积极权利,又是与自由权相关的消极权利。^⑥ D'Odorico 等基于两阶段的食物权框架,认为除了第一种“消除饥饿”的基本人权外,食物权还应包括“自由提升食物福祉的权利”,国家或社会要确保这种权利不被通过食物生产或食物贸易人为地剥夺。^⑦ 两阶段的划分方式未充分考虑“中间过程”,即发展中国家在通过优化食物营养摄入来保障健康权方面的重要性。综上,基于恩格斯的思想与权利分类的思路,本文提出“生存—生活—发展”完整食物权的动态分析框架(见图1)。

-
- ① CESCR. 1999. General Comment No. 12: The Right to Adequate Food. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) Twentieth Session Geneva, 26 April – 14 May 1999, <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/3d02758c707031d58025677f003b73b9>. [2024-10-05]
- ② Ying Chen, “Improving Sustainability and Promoting the Right to Holistic Food: The Role of Agribusiness,” *Florida Journal of International Law*, Vol. 31, No. 1, 2019, pp. 143–178.
- ③ 方平、李彦岩、周立 《国际视野和权利视角下的大食物观》,《农业经济问题》2023 年第 5 期,第 86~99 页。
- ④ 杨静、周钊宇 《马克思恩格斯民生思想及其在当代中国的运用发展》,《马克思主义研究》2019 年第 2 期,第 61~71 页。
- ⑤ Charles Fried, *Right and Wrong*, Cambridge: Harvard University Press, 1978, pp. 110–114.
- ⑥ 保障发展安全的食物消极权利,除限制政府和社会主体干预个体食物权外,政府同样需要消耗大量资源保障完整食物权。
- ⑦ Paolo D'Odorico, et al., “Food Inequality, Injustice, and Rights,” *BioScience*, Vol. 69, No. 3, 2019, pp. 180–190.

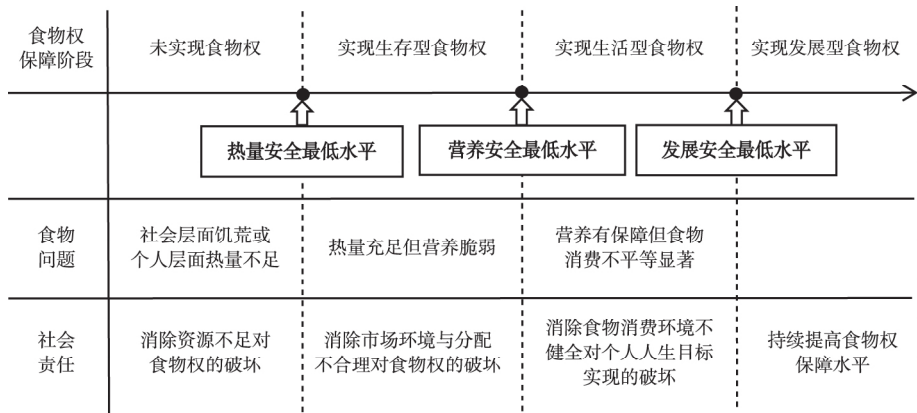


图 1 “生存—生活—发展”完整食物权的动态分析框架

结合完整食物权框架与社会保障的定义，^① 食物社会保障体系可界定为“在居民经历营养摄入不充足与不均衡风险时，以条件性经济支持和实物援助的方式，确保社会弱势群体的热量充足、营养健康、发展能力，并不断提高国民食物权保障水平的一系列制度安排”。根据上述分析框架，随着食物供给能力和食物治理水平的提高，食物权自身将发生从积极权利向消极权利的转变，食物社会保障体系建设可分为营养安全导向和发展安全导向两个阶段。

在食物生产资源不足阶段，饥荒和热量摄入不足是主要的食物问题，此时食物权是从属于生存权的一种积极权利。由于食物社会保障体系的生产力基础还未形成，社会需要克服资源不足的问题提供足够食物，通过提升食物生产力水平和扩大进口的方式，确保所有人摄入的卡路里不低于生存水平，所以构建食物社会保障体系往往不是最优方案。^② 在热量安全得到基本实现后，社会弱势群体营养脆弱的食物问题逐渐凸显。生存权和健康权都是积极权利的范畴，生活型食物权是生存型食物权的自然延伸，意味着食物供给能力达到一定水平后，无论是围绕健康资本提升目标，还是更好保障基本人权的目標，社会都需要投入更多资源改善国民的食物消费结构和质量。^③ 这既要强化食物市场基础设施

① 常建勇、龙玉其、贾可卿 《分配正义：社会保障的根本价值诉求——概念、渊源、机理与实践》，《中国行政管理》2014 年第 11 期，第 77～81 页。

② 若食物供给能力长期不变，完全依靠优化食物分配的方式消除饥荒成本极高，而且食物供给能力提升可为食物社会保障体系建设创造更充裕的时间条件。

③ 显然，食品安全也是生活型食物权或是营养安全的重要组成部分，但食品安全并非仅是社会弱势群体面对的食物问题，为聚焦于核心研究问题，本文不具体分析食品安全治理与社会弱势群体食物权保障的关系。

施和食物产业发展支持政策，还要保障社会弱势群体获得充足、安全和营养的食物。需要说明的是，若居民健康素养水平^①整体较高、人口规模较小、居民食物购买力差距不大，营养安全导向的食物社会保障体系建设会快速推进，反之就会明显放缓。

在热量安全和营养安全得到充分保障后，食物社会保障体系进入发展安全导向阶段，以改善食物消费环境和加强制度建设为思路。发展型食物权的实质是实现食物消费的机会，具有两层含义。一是代内食物选择的平等和自由，居民可以在以保护生活型食物权的食物社会保障基础上，考虑环境友好、公平贸易、尊重动物福利、消费扶贫等非食用因素，自由地选择食物和膳食模式，^②利用食物实现社会交往、文化融入、个人价值实现等更高级的需求。相似偏好的居民日常膳食所花费的成本差异可以被社会所接受，或者除了自然资源和技术模式等外生因素约束，获得同样食物的概率没有显著差异。二是代际食物选择的平等和自由，当代人与后代人的食物权保障水平是一致的，食物消费在环境、经济和社会尺度方面具有可持续性，这也是食物系统可持续转型的价值观基础。2021年联合国粮食系统峰会提出的食物系统五个转型目标与发展型食物权的实现有相似之处，包括确保所有人都能得到安全而有营养的食物，可持续消费模式，促进对自然有积极影响的生产，促进公平生计，培养食物系统抵抗脆弱性、冲击和压力的韧性。

（二）食物社会保障体系的建设条件

不同于独立实施的营养改善项目或食物援助政策，食物社会保障体系建设需要满足一定的外部条件。若过早地建设食物社会保障体系，将会加重财政负担、阻碍社会经济发展。若过晚建设，社会弱势群体的食物营养问题可能长期存在，间接扩大贫富差距，影响社会进入发展型食物权的保障阶段，阻碍实现共同富裕和社会主义精神文明建设。从完整食物权框架出发，本文着重分析营养安全导向的食物社会保障体系建设条件，然后推广到发展导向的食物社会保障体系建设条件。

食物社会保障体系建设的第一个条件是食物供给能力达到一定水平，至少热量安全已得到完全保障。食物社会保障政策的成效取决于目标主体瞄准程度，若

① 健康素养是指个人获取和理解健康信息，并运用这些信息维护和促进自身健康的能力。健康素养水平是指具备健康素养的人在监测总人群中所占的比例。

② 由于生活型食物权得到保障，此时的自由选择建立在充足的健康资本和营养知识基础上。

没有实现温饱的居民过多，识别成本将极高，且难以实施动态管理、消除套利行为。在食物显著稀缺的状态下，维持食物社会保障体系伴随巨大的财政支出，还会影响经济发展，不利于食物供给能力进一步提升。

食物社会保障体系建设的第二个条件是食物市场存在社会弱势群体和非弱势群体间的分割，食物价格存在扭曲。在食物供给能力处于较低水平时，居民食物消费结构相似度较高，食物市场价格（ P ）受到所有居民食物需求的影响。随着食物供给能力提高，居民食物消费结构和偏好快速变化，肉、水产品、奶、水果等高营养素密度食物的消费比重增加，主食消费比重下降，食物的外观、品牌等多重商品属性更加受到重视。这些食物需求塑造着食物生产结构和模式，农业生产要素的资产专用性较强，使得非弱势群体对高水平食物供给能力下的均衡食物价格（ P_{b1} ）具有决定作用。所以，面向非弱势群体的实际食物供给能力高于均衡食物供给能力，令食物实际价格（ P_{b2} ）低于 P_{b1} ，实际食物消费量（ Q_{b1} ）超过均衡食物消费量（ Q_{b2} ），催生出营养过剩与食物浪费。反之，社会弱势群体的食物购买力、食物可获得性都较低，要付出额外的交通或信息成本才能买到营养价值较高的食物，额外的成本过高时甚至无法买到，部分区域会形成“食物沙漠”。由图 2 可知， P_{b1} 对应的均衡食物供给能力为 S_{a2} ，而面向社会弱势群体的实际食物供给能力（ S_{a1} ）较低，相当于其购买食物的真实价格（ P_{a1} ）更高，实际食物消费量（ Q_{a1} ）低于均衡食物消费量（ Q_{a2} ），意味着社会弱势群体的食物消费量被抑制。加之社会弱势群体收入也相对低，最终导致其营养摄入量不足。按照机会平等理论，营养摄入不足并不完全是个人责任，社会需要降低消费环境与制度不完善产生的交易费用，投入资源消除市场分割。

食物社会保障体系建设的第三个条件是平等提升营养健康福利水平的社会共识，保障社会弱势群体的营养安全上升为长期政策目标。如果食物营养问题没有成为广泛关注的社会问题，说明大量居民可以依靠个人选择，基于社会食物供给能力的提高获得充足营养；反之，说明无论食物供给能力如何提高，仍然有部分居民无法保障自身营养安全，作为积极权利的生活型食物权不稳固，且这种境况受到全社会的普遍同情，形成食物社会保障体系建设的民意基础，促使政府将其列为治理目标。需要注意的是，受到宗教、价值观等影响，在大量居民出于自由意志选择放弃生活型食物权的特殊情形下，食物社会保障体系建设也不具备现实条件。

食物社会保障体系建设的第四个条件是可被负担的建设成本，包括高营养素密度食物相对价格不能过高，基本公共服务和收入社会保障体系基本建立。食物

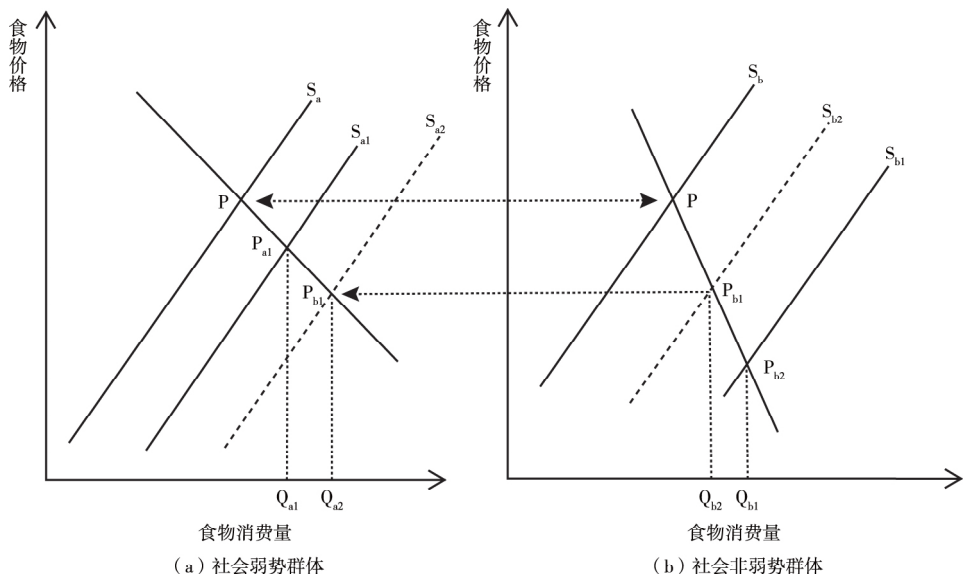


图2 食物供给能力增长下食物市场分割对不同社会群体食物消费量的影响

相对价格下降，食物社会保障的财政直接支出规模也会显著缩小。在食物市场处于需求低迷的状态时，下行的农产品价格会间接影响农民的食物营养摄入。此时，加强社会弱势群体的食物社会保障力度可以作为扩大食物内需、提振经济的宏观调控工具，还能通过提高农产品销售收入改善农民营养状况。为了控制实施成本的总量，基于现金转移的社会保障体系要更早建立，原因在于：一是偏好于健康目标的社会弱势群体可以依靠现金转移更自由地提升营养水平，可以相对减少食物社会保障的服务对象数量；二是从制度结构看，医疗教育基本公共服务和收入社会保障体系越健全，食物社会保障体系借助其体制运行的成本越低。

若上述任何一个条件没有被满足，营养安全导向的食物社会保障体系将难以建设或者没有必要独立存在。综上可知，建设发展安全导向的食物社会保障体系的条件包括高水平与结构合理的食物供给能力、更加细分的食物市场导致的食物消费机会不平等、平等提升食物对个人发展促进作用的社会共识、完善的基本服务和收入社会保障体系。

（三）食物社会保障的实施策略

食物社会保障的政策实施主要包括四种方式。第一，价格补贴。该政策主要作用机制是降低获得食物的物理和经济成本。利用补贴降低农产品市场价格会扭曲资源配置和阻碍消费结构升级，甚至放大农产品价格波动，因此直接干预市场

价格的非定向补贴不具有可持续性。^① 当前,食物价格补贴设计更多强调间接性、定向性,具体措施包括缩短食物流通链^②、实施低收入人群食物价格补贴、创新低收入群体的食物营销模式^③等。第二,收入再分配。更高的收入意味着更高的食物可负担能力,具体措施包括保障居民最低收入^④、缩小收入差距^⑤等。第三,食物偏好干预。通过提高消费者对健康的重视程度,高营养素密度食物被选择的概率将显著提高,具体措施包括食物教育^⑥、信息干预、食物选择助推^⑦等,但这类措施发挥作用的时间周期较长。第四,直接发放食物。通过评估社会弱势群体需求,政府或者其他组织直接向其发放高营养素密度食物或者代金券。

除偏好干预是必须采取的措施外,收入再分配属于收入转移,定向的价格补贴和食物发放属于实物转移,食物社会保障实施策略涉及实物转移与现金转移的权衡与统筹。实物转移与现金转移之间的区别在于,前者为社会弱势群体提供现金以用于他们自由选择食物和餐饮服务,有利于实现效用最大化;后者是政府等主体向社会弱势群体直接提供食物或餐饮服务,可以确保食物政策干预的精准性,扩大健康膳食的覆盖范围。实物转移无法根据食物需求定制,属于缩小社会弱势群体选择自由的干预策略,可能产生食物浪费、食品安全等问题,从而遭到部分学者的批判。^⑧ 但是,对于大部分发展中国家,简单地向社会弱势群体提供现金并不总是确保满足其食物需求的最佳方法。由于健康素养水平较低、健康资

-
- ① 钟甫宁 《世界粮食危机引发的思考》,《农业经济问题》2009 年第 4 期,第 4~9、110 页。
- ② Claudia Paciarotti & Francesco Torregiani, "The Logistics of the Short Food Supply Chain: A Literature Review," *Sustainable Production and Consumption*, Vol. 26, 2021, pp. 428-442.
- ③ Myrtille Danse, et al., "Unravelling Inclusive Business Models for Achieving Food and Nutrition Security in BOP Markets," *Global Food Security*, Vol. 24, 2020.
- ④ 李宇、李韬 《收入增长对脱贫农民家庭营养结构的影响——来自宁夏 1026 个农户的实证》,《资源科学》2023 年第 10 期,第 2064~2075 页。
- ⑤ Laura Leete & Neil Bania, "The Effect of Income Shocks on Food Insufficiency," *Review of Economics of the Household*, Vol. 8, 2010, pp. 505-526.
- ⑥ 杨鑫 《大食物观下消费者粮食安全社会责任的内涵及强化路径》,《中国食物与营养》2023 年第 10 期,第 10~16 页。
- ⑦ 李佳洁、于彤彤 《基于助推的健康饮食行为干预策略》,《心理科学进展》2020 年第 12 期,第 2052~2063 页。
- ⑧ Jesse M. Cunha, "Testing Paternalism: Cash versus In-Kind Transfers," *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 6, No. 2, pp. 195-230.

本积累促进收入提高的过程漫长，而且承受较大的短期生活压力，营养膳食对短期生活压力较大的社会弱势群体的吸引力有限，收入补贴被用于其他用途的可能性较大。

简言之，现金转移支付或者社会保障政策具有收入提高效应，但尚不能有效改善居民营养状况。第一，2024 年全国居民健康素养水平仅为 31.87%，其中农村居民为 29.11%，西部地区居民为 27.27%。^① 第二，收入补贴伴随显著的财富效应，家庭将转移支付主要用于弥补居住方面的不足，^② 或者推动居民更加注重味道、品牌等非营养性的食物属性。^③ 第三，收入补贴可以帮助社会弱势群体应对短期食品价格上涨，但是长期效果与政策效果的连续性较差。^④ 因此，鉴于实物转移可以切实保障社会弱势群体的热量安全和营养安全，^⑤ 这一社会保障策略对于发展中国家更具有现实价值。总体上，实物转移是营养安全导向的食物社会保障体系的核心实施策略，现金转移适合于发展安全导向的食物社会保障体系建设。根据完整食物权的分析框架，食物社会保障体系的实施策略为以实物转移主导逐渐过渡到以现金转移主导，直至食物社会保障体系完全融入收入社会保障体系中。

在食物社会保障体制方面，政府和社会力量需要共同发力促进保障对象数量与水平与社会发展阶段相匹配。马克思认为“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展”，^⑥ 食物权的保障范围和水平不能超越国家经济社会基础，避免陷入“福利陷阱”和政府负担过重的困境。党的二十大报告提出“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”，为食物社会保障的体制设计提供了基本方向。多层次社会保障体系建设需要整个社会资源的合理配置，调动全社会的积极性与主动性，并在不同的保障项目中明确不同主体的职责分工与功能定位，在不同的层次中分别发挥好

① https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202501/content_6997638.htm。[2025-06-25]

② 宁光杰、宫杰婧 《政府转移支付政策的营养效果——兼论乡村振兴背景下农村低收入困难家庭营养帮扶的路径》，《经济社会体制比较》2022 年第 3 期，第 88~99 页。

③ Robert T. Jensen & Nolan H. Miller, “Do Consumer Price Subsidies Really Improve Nutrition?” *Review of Economics and Statistics*, Vol. 93, No. 4, 2011, pp. 1205–1223.

④ 黄春燕 《食物社会保障政策：机理、次序与标准》，中国农业出版社，2020 年，第 155~170 页。

⑤ 高杨、郑志浩 《不同补贴方式对中国农村低收入家庭食物安全改善效果比较》，《资源科学》2021 年第 10 期，第 1990~2002 页。

⑥ 马克思 《哥达纲领批判》，人民出版社，2018 年，第 16 页。

相关主体的作用。^① 实际上，市场主体和社会组织参与社会弱势群体食物营养摄入保障，具备协同互助的社会道德共识。社会力量有利于强化食物社会保障体系的可持续性，主要体现在：一是分担政府保障完整食物权的责任，引导个人对食物营养和人生目标负责意识；二是满足社会弱势群体食物的多样化需求，以灵活性和本土性弥补政府保障力量的不足。

总的来说，考虑到超大人口规模、居民健康素养不足、收入差距较大的国情，中国将长期处于保障生活型食物权的阶段。所以，构建营养安全导向的食物社会保障体系，应采取实物转移主导、现金转移补充的实施策略，同时推动政府、社会、个人等多方力量共同参与体系建设和运行。

三、中国食物社会保障的实践与挑战

20 世纪 90 年代以来，中国围绕实现社会弱势群体的完整食物权，结合粮食安全、脱贫攻坚、健康中国、改善民生等国家战略，开展了大量食物社会保障实践，但与系统保障完整食物权的共同富裕目标相比还存在距离。这些经验与挑战共同指引着中国食物社会保障体系化建设的方向。

（一）中国食物社会保障的实践进程

中国食物社会保障实践源于“消除饥饿和营养不良”的国际承诺，2011 年全面实现热量安全的食物权保障目标。为实现《世界营养宣言》和《世界营养行动计划》提出的目标，即“要尽一切努力在 2000 年以前消除饥饿和营养不良”，国务院办公厅于 1993 年和 1997 年分别印发《九十年代中国食物结构改革与发展纲要》和《中国营养改善行动计划》，明确协调食物生产与消费发展的原则，在保障食物供给的同时落实适宜的干预措施，减少饥饿和食物不足。1996 年《中国的粮食问题》白皮书指出，“旧中国的农业发展水平极为低下，有 80% 的人口长期处于饥饿半饥饿状态”，经过新中国成立以来的多年努力，到 1995 年“中国城乡居民的温饱问题已经基本解决”，但仍有 6500 万人（以部分农村居民为主）的温饱问题没有解决。针对农村居民食物营养脆弱性问题，2007 年农村最低生活保障制度逐步建立，扶贫政策日益完善。2009 年政府工作报告明确了中国将对农村低收入人口全面实施扶贫政策，使“温饱线”和“低收入线”两

① 郑功成《多层次社会保障体系建设：现状评估与政策思路》，《社会保障评论》2019 年第 1 期，第 3～29 页。

线合一，新的标准提高到人均 1196 元。2011 年，《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》正式提出“农村居民生存和温饱问题基本解决”^①，标志着社会弱势群体摆脱饥饿，全面跨越食物权的第一阶段。

2012 年以来，营养健康问题显化为社会问题，社会弱势群体进入实现生活型食物权阶段，提升营养安全水平的各类计划不断出台。2014 年出台的《中国食物与营养发展纲要（2014—2020 年）》明确指出，“我国食物生产还不能适应营养需求，居民营养不足与过剩并存，营养与健康知识缺乏，必须引起高度重视”，而且政策措施的第一项就是“全面普及膳食营养和健康知识”。2015 年，党的十八届五中全会明确提出了推进健康中国建设任务。2016 年，《“健康中国 2030”规划纲要》提出，到 2030 年基本实现健康公平，突出解决好妇女儿童、老年人、残疾人、低收入人群等重点人群的健康问题。在“健康中国”战略下，2017 年国务院办公厅印发《国民营养计划（2017—2030 年）》，具体目标是到 2020 年重点人群营养不良状况明显改善，到 2030 年居民营养健康状况显著改善。围绕上述目标，该计划还提出“开展重大行动”，包括生命早期 1000 天营养健康行动、学生营养改善行动、老年人群营养改善行动、临床营养行动、贫困地区营养干预行动、吃动平衡行动。2021 年，《国家人权行动计划（2021—2025 年）》将粮食安全和食品安全列入基本生活水准权利，要求完善对少数民族、妇女、儿童、老年人、残疾人等各类特定群体权益的平等保障和特殊保护，促进这些群体的营养健康权利。

2020 年以来，中国食物社会保障体系的建设条件基本成熟。^② 第一，食物供给能力达到较高水平。2015 年以来，中国粮食产量稳定在 1.3 万亿斤水平，猪肉产量高位运行，蔬菜、牛羊肉、牛奶、水产品、水果等食物的产量持续增加，主要农产品人均占有量不断创下新高。第二，随着大食物观、健康中国等国家战略设计逐步清晰，保障社会弱势群体的营养安全形成政策共识。2020 年，党的十九届五中全会不仅从战略目标上提出了“共同富裕是社会主义的本质要求”，而且强调了扎实推动共同富裕，促进人的全面发展和社会全面进步的目标。2023 年，“保障国家粮食安全应当树立大食物观”“满足人民群众对食物品种丰富多样、品质营养健康的消费需求”等内容写入《中华人民共和国粮食安全保障

① 这一表述与“两不愁三保障”存在区别。“两不愁”里的“不愁吃”指的是 2015 年建档立卡户全面实现不愁吃，平常能吃得饱且能适当吃好，特别是随时能吃肉蛋奶或豆制品。也就是说，“脱贫攻坚战”主要改善原贫困人口的生活型食物权，而非生存型食物权。

② 2020 年是本文根据建设理论条件与现实情况对比做出的经验性判断，具体时机是实证性问题，需要进一步研究。

法》。第三，各种形式的地方保护和市场分割仍然存在，区域食物价格收敛速度放缓。^① 受流通成本过高、冷链物流不完善、人口稀疏地区扩大、数字鸿沟等因素影响，社会弱势群体面对的食物真实价格偏高。第四，各类食物相对价格保持下降趋势，2023 年全国居民恩格尔系数重新回到 30% 以下的富裕区间。此外，2020 年脱贫攻坚战的胜利优化了农村社会保障运行的体制机制，中国基本公共服务均等化水平显著提升，建成了世界上规模最大的社会保障网络。

（二）中国食物社会保障的实践特征

中国社会保障的实践特征与理论层面的建设策略大致相符，保障对象范围没有激进扩大，采用现金转移和实物转移相结合的形式，探索建设政府和社会共同参与的多层次食物社会保障体系。实际上，这种实践与理论的一致性也是中国营养不良率长期低于 2.5% 的原因之一。

作为发展中国家，中国食物社会保障实践坚持精准化原则，实施项目覆盖的社会弱势群体范围相对稳定、重点区域范围逐渐缩小。从 20 世纪 90 年代开始，各类食物社会保障政策特别关注儿童、妇女、残疾人、老年人及低收入人群的营养状况，以及遭受自然灾害人群的食物供应。经过后续一系列政策的演进，食物社会保障实践瞄准的群体稳定为两类：一是受灾人员、乞讨人员、脱贫人员、低保人员等食物购买能力不足的群体；二是儿童、妇女、老年人、残疾人等食物营养要求更高的群体。2022 年，《“十四五”国民健康规划》提出，为群众提供全方位全周期健康服务，具体项目涉及妇女儿童健康保护、老年健康促进、职业健康保护、巩固拓展脱贫健康扶贫成果、残疾人健康维护等，保障群体范围并未显著扩大。根据历次中国食物与营养发展纲要、营养计划文件，2000 年前后，食物营养改善的重点区域是贫困地区和严重营养性疾病地区，特别是农村和西部两个重点地区，2014 年扩大为贫困地区、农村地区、流动人口集中及新型城镇化地区，2017 年之后重新聚焦到贫困地区的营养干预行动。

低收入人群的食物权保障以现金转移为主，其他社会弱势群体以实物转移的营养改善计划为主。食物救助针对受灾人员、流浪乞讨人员、脱贫人员、城乡低保对象等低收入人群，中国已出台的《自然灾害救助条例》《社会救助暂行办法》等都有在特殊情形下直接提供食物的规定，通过与食物价格挂钩的低保制度改善低收入群体的营养摄入。根据 2021 年国家发展改革委等部门发布的《关于

① 王康、王磊、罗玉波《中国区域食品价格差异收敛性检验——基于微观价格数据的空间计量与动态效应分析》，《统计与信息论坛》2016 年第 5 期，第 49～56 页。

进一步健全社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制的通知》，当达到一定条件时，启动价格补贴联动机制，发放价格临时补贴，启动条件之一是CPI中的食品价格单月同比涨幅达到6%。在其他社会弱势群体保护方面，针对农村儿童的营养改善项目取得显著进展，2012—2021年，中央财政累计安排学生营养膳食补助资金达近2000亿元，欠发达地区农村学生营养不良率从20.3%下降到10.2%。^①基于原贫困地区儿童营养改善项目^②，2021年持续监测地区6—24月龄婴幼儿平均贫血率和生长迟缓率与2012年基线调查相比，分别下降了66.6%和70.3%。^③《中国儿童发展纲要（2021—2030年）》构建从婴儿期到学龄期连续完整的儿童营养改善项目支持体系，包括巩固脱贫地区儿童营养改善项目实施成果，稳妥推进农村义务教育学生营养改善计划，实施学龄前儿童营养改善计划。

政府与社会相结合的多层次食物社会保障模式仍处于探索阶段。在老年人食物福利方面，以“政府补一点、企业让一点、社会捐一点、个人出一点”的方式拓宽资金保障渠道，社区食堂、老年助餐服务网点数量迅速增长。2023年民政部等部门印发的《积极发展老年助餐服务行动方案》提出，到2026年底，全国城乡社区老年助餐服务覆盖率进一步提升，服务网络更加完善，多元供给格局基本形成。食物捐赠发展已形成一定的法律法规基础。《中华人民共和国反食品浪费法》等法律和政策鼓励社会力量参与食物捐赠活动，部分地区已制定具体的食物捐赠办法。例如，2022年深圳福田区制定了《“食物银行”运营管理办法》，通过“政府搭台、企业参与、社会组织运营、全民共建共治共享”，集纳食品经营企业的余量食物、临期食物，优先满足低保、残疾人、困境儿童等群体需求。

（三）中国食物社会保障体系建设面临的挑战

第一，食物社会保障体系建设的顶层设计不完善，不同营养改善项目管理分散，没有与粮食安全、大食物观形成政策互动。当前不同营养改善项目缺少统一管理，农村义务教育学生营养改善计划由教育部门主要负责，贫困地区儿童营养改善项目由卫生健康委员会主要负责，老年助餐服务、食物救助和食物捐助由民政部门主要负责。多部门管理的结果是营养改善项目既没有得到系统性评估，也没有在家庭层面形成政策合力。不仅如此，已有食物社会保障政策主要从需求侧出发，旨在

① 张春铭《营养改善计划如何增强一代人体质》，《中国教育报》2021年12月24日。

② 脱贫攻坚战结束后，“贫困地区儿童营养改善项目”转变为“脱贫地区儿童营养改善项目”继续实施。

③ http://www.scio.gov.cn/xwfb/bwxwfb/gbwfbh/wsjskwyh/202307/t20230703_721279.html。[2024-10-05]

提升社会弱势群体的食物权，但并没有与农业农村政策形成良好互动，促进农业发展的积极作用不显著。《中华人民共和国粮食安全保障法》等涉农法律法规缺少对社会弱势群体的营养安全保障内容，以及清晰的农产品捐赠和政府采购方式。

第二，保障食物权的实物转移政策力度不足，营养改善项目效果需要提升。作为首个由中央政府批准并组织实施的全国性中小学营养改善行动，“学生饮用奶计划”经过多轮推动，全国学生饮用奶 2019—2020 学年达到 2130 万份，但中小學生整体饮用奶普及率仅为 17%。出于口味偏好、食品安全等原因，种类单一的学生饮用奶被倒掉的情况时有发生。农村义务教育学生营养改善计划普及学生数量多、范围广，整体实施效果显著，但是在部分地区并未降低儿童营养不良率，^① 或者政策效果没有最大化。^② 此外，根据《国务院关于 2023 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，部分补助资金管理使用较为混乱，农村学生营养餐补近 20 亿元被挪用偿还政府债务，2.7 亿元被变相截留挤占。

第三，已有食物社会保障实践以政府支持为主，对于市场机制、社会力量没有高效利用。2022 年，习近平总书记总结我国社会保障体系问题时指出“政府主导并负责管理的基本保障‘一枝独大’，而市场主体和社会力量承担的补充保障发育不够。”^③ 在老年人食物福利方面，支持市场主体和社会力量参与老年助餐服务的政策设计和制度功能有限，多渠道筹集资金来源的方式稳定性较差，令社区食堂和农村幸福院运营普遍面临可持续挑战。在低收入群体和妇女食物福利方面，在 2023 年出台的《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见》中，基本生活救助以现金为主，专项社会救助不包括食物救助，对于孕妇或女性的营养改善项目较少。食物捐赠受限于组织成本高、激励薄弱、政策支持不足等制度问题，总体规模还较小。

四、食物社会保障体系建设的国际经验

尽管中国食物社会保障体系建设条件基本成熟，但实现社会弱势群体营养安

① Huan Wang, et al., “Can School Feeding Programs Reduce Malnutrition in Rural China?” *Journal of School Health*, Vol. 90, No. 1, pp. 56–64.

② 李瑜、高波《农村学校营养改善项目对学生健康水平的影响——基于中国家庭追踪调查（CFPS）数据的实证》，《人口与发展》2023 年第 3 期，第 124~136 页。

③ 习近平《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》，《求是》2022 年第 8 期，第 4~10 页。

全要具备历史耐心。围绕保障所有居民营养安全的粮食安全治理目标，发达国家和地区在食物营养援助和食物分配优化方面已有丰富的社会实践。总结典型的国际模式有助于推动营养导向的中国食物社会保障体系的可持续建设。

（一）美国的国家财政保障模式

只有在市场和家庭运行失灵时，美国政府才介入有关的公共服务领域，福利制度的给付对象主要是依靠国家救助的低收入群体。在 20 世纪 30 年代的大萧条时期，低迷的食物价格成为食物券的直接诱因。一方面，当时农产品出现严重过剩，很多农民开始主动销毁生产的畜产品、乳制品、谷物、水果。另一方面，很多居民无法负担高营养食物，依靠面包和施食处发放的食物维持基本生活。美国政府为避免上述社会矛盾演化为政治危机，提出以发放食品券的方式将过剩农产品分配给失业群体和贫困居民的“双赢”方案，既可以稳定农产品价格，也可以改善国民营养状况。这一政策在经济复苏后被阶段性中止。随着基本服务和收入社会保障体系的不断完善，1964 年美国才以立法的形式开启食物社会保障体系的长期建设。到 2024 年，美国食物与营养服务局负责实施三类 16 个联邦营养援助项目^①（见表 1），包括 5 个营养援助项目、7 个儿童营养项目、4 个美国农业部食物分配项目，每年管理和评估这些项目花费 1.8 亿美元左右。营养援助项目中最具代表性和参与规模最大的是补充营养援助项目（Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP）。2008 年，该项目由联邦食品券项目更名而来，体现出美国食物社会保障由反饥饿目标升级为营养保障目标。SNAP 构成了美国食物社会保障的基石，影响着四分之一美国居民的生活，主要保障形式是向低收入家庭发放可在授权食物零售商兑换的福利券。为了减少转卖食物券等“福利欺诈”问题，营养援助项目、儿童营养项目已采用实名制电子福利转账卡向符合条件的个人和家庭提供食物支持，且规定不得使用这些补贴资金购买酒精饮料、烟草制品、宠物食品、膳食补充剂、非食物等商品。对于食物分配项目，美国农业部通过定向购买美国本土生产的食物，促进农业生产者收入增加、部分缓解市场失灵带来的生产过剩，将营养改善和农业发展目标统一起来。从建设成效看，多样的营养援助项目改善了美国低收入居民的营养健康水平，提高了老年人和儿童的平均体重和营养状况，减少了孕妇早产率。

① 所有营养援助项目的分类与具体介绍参见美国食物和营养服务局网站：<https://www.fns.usda.gov/programs>。[2025-06-22]

表 1 美国营养援助项目 2024 财年支出与估计参与规模

营养援助项目类型	营养援助项目	财政预算(百万美元)	参与规模
营养援助项目大类	补充营养援助项目(SNAP)	108321	4170 万人/月
	海外领土营养援助项目	2962	133 万人
	妇幼营养特别援助项目	7031	670 万人/月
	面向妇幼保健的农民市场营养项目	41	14 万人
	面向老年人的农民市场营养项目	22	81 万人
儿童营养项目大类	公立学校午餐项目	16625	2960 万人/天
	学校早餐项目	6140	1570 万人/天
	特别牛奶项目	7	1760 万盒
	儿童和成人托管食物项目	4244	450 万人/天
	儿童夏季杂货项目	2774	1.6 亿餐
	暑期餐饮服务项目	859	2100 万人
	新鲜蔬果项目	253	
美国农业部食物分配项目大类	面向老年人的补充食物分配项目	400	73 万人/月
	印第安保留地食物分配项目	214	5.4 万户
	紧急食物援助项目	2237	
	灾害救助	4	51 万人

数据来源: 2026 USDA Explanatory Notes-Food and Nutrition SERIVE , <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/34-2026-CJ-FNS.pdf>. [2025-06-22]

从建设教训看，美国营养援助项目支出具有“增长容易下降困难”的棘轮效应，财政负担较为沉重。美国食物与营养服务财政总支出从 2010 年的 956 亿美元逐步增长到 2024 年的 1771 亿美元，该领域支出占美国农业部总支出的七成。以人民币兑美元汇率为 7.1 计算，2024 年美国食物与营养服务财政总支出接近中国 2024 年社会保障和就业财政支出的三分之一。在财政支出约束下，美国政府在 SNAP 项目中陷入资格审查的“两难选择”：如果不提高项目资格认证的难度，错误支付率将逐渐下降，但通货膨胀和营养需求升级的压力将增加 SNAP 项目财政负担；反之，SNAP 项目的参与人数将下降，但错误支付率可能提高，且资格认证和审查的费用增加会抵消参与人数下降的“减负效果”。为了减少国家财政支出，2018 年美国尝试在部分地区用“美国丰收盒”替代 SNAP 项目，期望通过扩大美国自产的加工食物降低营养援助项目支出，但该项目因为被认为是食物权保障的退步而终止。^①

① Molly D. Anderson, “Beyond Food Security to Realizing Food Rights in the US,” *Journal of Rural Studies* , Vol. 29 , 2013 , pp. 113 – 122.

（二）欧洲的社会组织保障模式

欧洲社会福利制度主要对收入分配实施有效干预，确保转移支付足以满足人们养家糊口的收入需要。^① 欧洲各国政府主要以现金转移提升居民食物营养水平，但不会在食物价格异常上涨时同步提高保障水平。食物银行等发放食物的社会组织是对抗食物价格上涨的核心主体。2008 年金融危机后，欧洲食物银行数量快速增加，目前已接近 1 万家。例如，2021 年英国居民对食物银行的需求比 2016 年高出 74%，食物银行送出 220 万份食物包。2023 年，欧洲食物银行联合会的 352 家食物银行通过 44374 个慈善组织重新分配了近 84 万吨食品，帮助了 30 个欧洲国家的 1280 万贫困人口。^② 欧洲援助最贫困者基金在 2014—2020 年的规划期提供了 38 亿欧元的资金，在 20 个欧洲国家借助食物银行等社会组织分发了 160 多万吨食物，近 13 万欧洲居民受益。2021—2027 年，这一资金融入全新的欧洲社会基金继续发挥作用。食物社会救助组织弥补了现金转移无法应对食物价格上涨的短板，使欧洲平均营养不良发生率长期低于 2.5%。值得强调的是，作为政府控制福利支出增速采取的应对措施，食物银行并非欧洲模式的特有社会组织。对于美国而言，2022 年“喂养美国”食物银行发放的 52 亿份餐食中，23% 来自联邦政府，其另一项主要工作是协助接近 40 万的居民申请进入 SNAP 项目，因此食物银行主要是美国营养援助项目的有益补充。对于欧洲而言，食物银行发展时间较短，大多属于小型的社区食物救济组织，且与政府的关系并不紧密，政府只是以不规律地捐赠食物、提供项目资金等方式促进其发展。

从建设教训看，欧洲各国政府重视保障最低收入的财政支出，低收入居民以外社会弱势群体的食物权被忽视，^③ 没有较好协调食物社会保障与其他社会保障的关系。由民间主体发起的食物银行、爱心餐厅等食物救助组织，富有灵活性但逆周期调节能力不足，依靠捐赠和志愿者的社会保障模式使其覆盖范围和稳定性有限，难以长期应对突发事件导致的食物短缺危机。在食物短缺危机中，依赖食物银行的居民数量提高与食物捐助数量下降之间存在供需矛盾，而欧洲各国政府短期内难以向食物救助组织提供大量的现金或实物支持。

① 王瑶 《西方国家福利制度的模式、经验及对中国的启示》，《河北经贸大学学报》2022 年第 6 期，第 52 ~ 60 页。

② https://www.eurofoodbank.org/wp-content/uploads/2023/10/FEBA_Annual-Report-2022_FINAL.pdf。[2024-11-15]

③ Serena F. Hagerty & Kate Barasz, “Inequality in Socially Permissible Consumption,” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 117, No. 25, 2020, pp. 14084 - 14093.

（三）新加坡的市场主体保障模式

新加坡的社会保障制度秉承“低供给”原则，倡导居民自力更生改善自身生活状况。利用大量隐性的消费补贴，以个体运营为主的社区食堂网络构成新加坡食物社会保障体系的基石。从 1971 年开始，新加坡政府试图将多达 1.8 万名小贩转移到具有适当设施的市场和小贩中心，并确保每个小贩中心位于人口稠密地区，以便小贩可以有一个安全卫生、市场需求集中的工作场所。食物市场保障模式的核心机制是降低小型餐饮主体的市场门槛，以满足文化背景多样的社会弱势群体的食物营养和消费需求。这种通过发展包容性、多样性社区食堂的小贩文化，在 2020 年被正式列入联合国教科文组织的非物质文化遗产代表作名录，这为新加坡社区食堂发展注入长久动力。

2024 年，新加坡国家环境局管理着 120 家社区食堂，并计划 2027 年前新修建 13 家。^① 在政府支持和补贴下，社区食堂相较于其他餐饮场所具有成本竞争力。首先，社区食堂的开发商或物业都由政府进行集中管理，房租较低。其次，每个社区食堂都被规划到人口稠密的地区，充分发挥小商户批量购买原料、劳动力成本较低、打造长期熟客群体的优势。最后，新加坡国家环境局还为小商户提供多元化支持政策，包括孵化摊位计划、小商户发展计划、小商户生产力补助金、小商户继承计划等。新加坡健康促进局还依托社区食堂，实施全谷物膳食计划、餐食临时补贴等政策。由于社区食堂的物美价廉和高效便捷，新加坡超过三分之一的居民每周在外就餐超过 7 次，约 80% 的居民每周在社区食堂就餐至少一次。即便按照一日三餐计算，社区食堂消费支出占 2021 年新加坡居民人均可支配收入不到 20%。

从建设教训看，社区食堂的食物社会保障效果受到市场规律约束，必须靠近人口稠密地区，在收益空间受限下不断压缩运营成本。然而，在老龄化、劳动强度较大等挑战下，新加坡社区食堂面临年轻经营者和雇工不足的问题，导致支持其发展的财政负担逐步加重，小贩中心文化凝聚力不断下降。

五、中国食物社会保障体系的构建框架

食物救助需要以文化认同为基础，而中国的社群文化在大部分地区已经弱化，同时许多人口密度较低的地区没有社区食堂可持续运行的市场容量，因此，

① <https://www.nea.gov.sg/our-services/hawker-management/overview>。[2024-10-05]

欧洲模式和新加坡模式难以全国推广，只能在部分地区进行实践。美国的食物社会保障体系遵循“家庭具备营养食物消费能力时自动退出”原则，这与中国社会保障“不养懒人”的理念相一致，而且，面积较大的国家以行政力量分配食物的覆盖范围和稳定性也较高。当前，中国同美国食物券出台的农产品价格下降背景相似，2023年以来农产品价格基本保持低迷状态，而且，中国基本公共服务与收入社会保障体系已经发展多年。因此，对于中国建设食物社会保障体系而言，美国的经验与教训具有更为显著的启示价值，但应从保障主体、项目支持食物类型、项目实施方式上尽可能降低成本。根据食物社会保障体系建设的国际经验和我国的具体国情，中国食物社会保障体系构建应遵循“一实施两支持”策略，即实施与农业发展相结合的精准营养改善项目，支持食物救助社会组织在人口稀疏地区发展，支持社区食堂在人口稠密地区发展。

（一）实施与农业发展相结合的瞄准式营养改善项目

延续社会保障长期以来的精准化原则，中国食物社会保障体系要瞄准受灾人群和低收入家庭中的儿童、孕产妇、老年人等社会弱势群体，成立国家级食物营养与健康项目管理机构，推出多样的营养改善项目，巩固食物救助，完善食物福利，推动食物捐赠。食物采购环节通过公开竞标的方式，选择能提供价格最低食物的零售商和生产主体。借助人工智能、人脸识别等数字技术，搭建全国统一的项目申请平台，确保营养改善项目的广泛度和真实度。依靠原有的教育体系、医疗体系和养老体系推动营养改善项目，在“农村学生营养餐”“婴幼儿辅食营养包”“社区养老”等项目基础上逐步拓展，通过营养知识干预同步提升社会弱势群体的健康素养。基于各类营养改善项目，中国食物社会保障体系建设应与农业发展有机融合，增加社会弱势群体生鲜食物消费的同时，将其作为扩大农产品内需的调控工具，稳定农民收入。在农产品价格持续走低时，适度提高食物社会保障水平。例如，规定被保障对象的食物选择范围为乳制品、蔬果、水产品等国产生鲜食物；对于本县、本市、本省或相近地区生产的生鲜食物，政府可设计由高到低的补贴比例；支持小农户与消费者直接交易的市集发展。

（二）支持食物互助社会组织在人口稀疏地区发展

在西部省份、小城镇、山区农村等人口稀疏地区，交易范围限制了食物市场发展，需要打造行政力量和民间力量双轮驱动的可持续保障模式。单一依靠营养改善项目覆盖人口稀疏地区的社会弱势群体成本极高，而在这些地区中，基于乡土社会、人情社会的社群文化具有生命力。很多农村老年食堂持续运行离不开村集体经济组织的分红和本村村民提供的志愿活动支持。根据美国模式，食物银行

是政府营养援助项目的有益补充，基本按照 9:1 的比例配套 SNAP 项目提供救助食物。因此，通过发展以村庄为供给主体的独立食物互助社会组织和以食物银行为主体的规模食物互助社会组织，以多元化资金筹集的方式可以弥补行政力量的不足。具体地，利用财政支持的老年助餐服务、儿童营养餐等项目引导多元社会主体参与食物社会保障，同时采用共同促进本地农业发展和营养改善的策略，加快高性价比的“本地食物”在人口稀疏地区的循环过程。结合乡村建设规划，启动“乡村食物冷链建设工程”，要区别于城市的食物冷链体系，重点突出低成本冷链设施建设、扶持本地生鲜食品、定时足量供应等特点；对于特殊人群身体行动不便、村庄距离较远等现实情况，地方政府应补贴“流动生鲜销售大篷车”“无人机送货”“中央厨房配餐服务”，全面保障社会弱势群体“一餐热饭”和吃得更好的需求。

（三）支持社区食堂在人口稠密地区发展

在大城市等人口稠密地区，结合相对较高的低保标准和最低工资标准，社区食堂发展具有潜在的市场盈利空间，营养改善项目与社区食堂相结合将有效改善社会弱势群体的营养水平。从实际情况看，上海、浙江等地的社区食堂、助老食堂可持续运行的关键并不在于政府直接补贴，而是降低房租、水电、人工等运营成本，提升个体商户的经营能力和业态创新能力。只要市场利润在功能性产业政策下激发出来，就会自然地推动食物消费的市场细分，促进市场主体自主探索覆盖低收入人群的运营模式。当前，部分地区出现由政府补贴和市场收益共同支持的助老食堂，即政府补贴助老餐和房租的同时，餐饮企业向非老年人群体提供同市场价格一致的餐食服务。可参考新加坡模式出台一揽子社区食堂促进计划，大力支持数字技术、机器人技术在社区食堂的应用，适度推广标准化预制菜生产，持续降低社区食堂包括租金在内的经营成本。

（责任编辑：高 媛）

Keywords: platform economy , platform regulation , government regulation , self-regulation , meta-regulation , American Law

Developing Data Intelligence Risk Prevention and Control System for Platform Enterprises under Holistic Approach to National Security

Guo Zeqiang

Abstract: The issue of Data security in platform enterprises has triggered compound risks related to overall National Security. An examination of the current dilemmas surrounding platform data security points to several causes: misinterpretation of the dialectical relationship between platform economic development and risks , poor integration between norms and technologies , and systemic challenges in building platform data security supervision. To address these issues , it is essential to be guided by the Holistic Approach of National Security. Data security risk prevention should be taken as the primary principle to improve data risk prevention and control. Improvement should be made at two levels: national policy guidance and enterprise operations. The former aims to perfect the review and prevention system for data security by coordinating and clarifying the tripartite national-industry-local system guidelines for data and data outbound standards , and supporting the development of supporting technologies for data security. The latter integrates data risk prevention and control into the entire process of enterprise operations by constructing a prevention-oriented pre-event data security prevention mechanism , a dynamic monitoring-based mid-event data risk identification and disposal mechanism , and a risk control-centered post-event emergency and relief plan.

Keywords: Holistic Approach to National Security , platform enterprises , data intelligence , data security governance , data security supervision

Food Social Security: Theoretical Foundations , International Practices , and Policy Implications for China

Yang Xin Zhang Haipeng

Abstract: Ensuring sufficient nutritional intake for vulnerable groups in society constitutes a pivotal strategy for integrating national food security governance with the realization of the individual's food right. The establishment of a food social security system is based on the social responsibility to guarantee the right to adequate food for subsistence , livelihood , and development , which encompasses calorie security , nutritional security and developmental security. At the stage of realizing food right to livelihood , building food social security system requires several enabling conditions: sufficient food supply capacity , food price distortions induced by market segmentation , social consensus on improving nutritional security , and affordable implementation costs. A multi-level system construction strategy should be adopted , primarily based on in-kind transfers and supplemented by cash transfers. As China advances in its practice of food

social security , socially disadvantaged groups have already achieved nutritional security , and the conditions for system development are predominantly mature. Although China's food social security practice generally fit its theoretical logic , the system construction faces challenges such as imperfect top-level design , limited effectiveness of some nutrition improvement projects , and insufficient participation from market players and social organizations. This paper proposes a policy framework for China's food social security system , drawing on international experiences such as U. S. model of state financial protection , European model of social organization protection , and Singaporean model of market-based protection. The proposed framework consists of “one implementation and two supports”.

Keywords: food right , food social security , all encompassing approach to food , food security governance

The United Nations and Global Food Security Governance: Roles , Challenges , and Solutions

Xu Jiali Yu Bowen

Abstract: The year 2025 marks the 80th anniversary of the founding of the United Nations. Over the past eight decades , the UN has consistently prioritized food security as a key area of global governance. It has achieved significant progress in global food security governance by actively promoting institutional development , fostering international consensus , cultivating a rules-based environment , and strengthening multilateral mechanisms. However , with the increasing complexity and severity of the global food security situation , the challenges faced by the United Nations in the governance process have become increasingly prominent. These challenges include the fragmented and loose governance structure , evident deficiencies in comprehensive governance capacity , and the gradual weakening of its status. In view of this , the United Nations needs to enhance its role in global food security governance under the new international context and circumstances. By reforming governance mechanisms , innovating governance concepts , enhancing governance capacity , and repositioning its role , the UN can further improve governance efficiency and provide greater momentum toward achieving the “Zero Hunger” goal outlined in the 2030 Agenda for Sustainable Development.

Keywords: Global Food Security Governance , United Nations , 2030 Agenda for Sustainable Development , International Development

About Genesis of Chinese Philosophy

Dmitry Kononchuk , trans. by Ma Yinmao

Abstract: The article discusses the processes that led to the emergence of the authentic philosophical tradition in China around the turn of the VI-V centuries B. C. . The author