

“三农”决策要参

2023 年第 16 期（总第 432 期）

清华大学 中国农村研究院

2023 年 8 月 18 日

改善农村低收入家庭营养状况的补贴方式探索*

内容摘要：如何保障农村低收入家庭的食物安全和营养需求，事关健康中国共同富裕目标的实现。基于农业农村部全国农村固定观察点 2018—2020 年数据以及课题组 2022 年调研收集的 1233 户农户数据，本文发现，以低保制度为代表的现金补贴在改善食物消费结构上具有一定的不可控性。研究还发现，要实现同样的营养改善目标，食物券补贴比现金补贴更具成本优势；针对相对缺乏的食物类型，采取限制性食物券比非限制性食物券对农村家庭的营养改善作用更大。基于以上发现，本文提出限制性食物券、非限制性食物券以及现金补贴等多元化食物补贴方式替代现金主导的农村低收入家庭单一食物补贴形式的政策建议。

关键词：农村低收入家庭 食物消费 营养摄入 现金补贴 食物券补贴

*本文为“中国农业大学 2115 人才工程”项目、清华大学中国农村研究院 2021-2022 学年度“清华农村研究博士论文奖学金项目”（编号：202116）的研究成果。

对低收入群体进行食物与营养干预是实现乡村振兴和共同富裕的政策选项。长期以来，中国政府通过现金补贴方式保障农村低收入家庭的食物安全就是一个典型的实践。然而，从理论与各国实践来看，现金补贴在改善目标群体的饮食结构和营养摄入方面的效果往往不尽如意。一个重要的原因是：没有用途限制的现金补贴常常被用于其他消费，即便被用在食物消费支出上，也不能像预期那样对标目标群体的营养缺口。

针对低收入群体的食物券补贴在美国等发达国家以及中国个别地区也有不少成功的实践。例如，美国在 1939 年就开始探索在全国范围内对低收入家庭实施营养补充援助计划。在我国，上海市自 1995 年 7 月起便针对城市低保家庭实施类似于食物券的“帮困粮油供应卡”制度，并在 2016 年 6 月 1 日调整为帮困粮油卡和帮困粮油券，分别对农村在内的城乡最低生活保障家庭补贴折合每月 72 元和每月 22 元。如何通过食物券补贴保障我国农村低收入家庭食物安全与营养需求成为政府与学术界关注的焦点。

一、农村低收入家庭食物消费与营养摄入状况及补贴实践

（一）农村低收入家庭食物消费与营养摄入状况

“十三五”期间，尽管整体而言，农村低收入家庭食物消费结构有所改善，但农村低收入家庭的能量仍主要来自谷薯类和油脂类消费，蔬菜类、蛋类、奶类、水产品、水果类人均消费量低于其他收入群体，低于《中国居民膳食指南 2022》推荐消费量。当前农村低收入家庭的人均奶类消费量每日仅有 17.19 克，只达到推荐量(300

克)的 5.73%。因此,农村低收入家庭存在膳食不平衡问题。

宏量营养素中,农村低收入家庭能量、蛋白质已经超过推荐量,脂肪和碳水化合物供能比在合理范围内。此外,微量营养素中维生素 A、维生素 C、钙、钾存在不同程度的不足,尤其是钙和维生素 A,充足程度^①分别为 45.76%、55.34%,膳食纤维的充足程度为 57.23%。因此,农村低收入家庭能量、蛋白质摄入过量,微量营养素的缺乏较为严重,营养状况亟待改善。

(二) 农村低收入家庭食物与营养保障的补贴实践

1. 现金补贴

改革开放以来,我国逐渐建成了以最低生活保障、特困人员救助供养、临时救助为主体内容、以现金补贴为主要补贴方式的社会救助体系。在农村,这些社会救治制度的瞄准对象涉及低保对象、特困人员、困难残疾人,以及因意外事件基本生活暂时出现严重困难的家庭或个人。这些瞄准对象基本都被纳入农村低收入人口范围,即低保对象、特困人员、低保边缘家庭、支出型困难人口。补贴方式上,低保制度和困难残疾人生活补贴制度都是通过一卡通的方式发放现金补贴。特困人员供养制度的补贴方式较为多元,既包括实物或者现金补贴,也提供照料服务、丧葬事宜等。临时救助制度则是发放临时救助金或实物(如发放衣物、食品、饮用水,提供临时住所)。

^①充足程度是指摄入量与推荐量(或推荐量的最小值)之比,其中脂肪和碳水化合物的充足程度为各自的供能比。

2. 食物券补贴

目前，中国尚缺乏瞄准农村低收入人口的食物券项目。食物券在中国仍然处于政策倡议和局部探索阶段。从1995年开始，上海对城市低保家庭实施类似于食物券的“帮困粮油供应卡”制度，帮困人员凭帮困粮油卡、券可以在指定供应点足额领取等值的粮、油、糖等生活必需品。2016年，上海市对帮困粮油制度的卡券发放范围、实物供应量、折算价格进行调整，推动帮困粮油制度实现城乡统一。帮困粮油卡的实物供应量为10公斤大米、900毫升食用油、0.5公斤食糖（折算价格为每月72元），帮困粮油券的实物供应量为4公斤大米（折算价格为每月22元）。粮油帮困所需资金分别由市、区财政各承担50%，各区每月与本区指定供应店结清粮油帮困使用资金。

二、补贴方式对农村低收入家庭食物消费与营养摄入的影响

（一）以低保制度为代表的现金补贴

农村最低生活保障金作为覆盖低收入群体最广泛的一项现金补贴，在保障农村广大低收入群体基本食物需求和脱贫攻坚方面发挥了重要作用。基于农业农村部全国农村固定观察点2018—2020年数据的实证研究发现，以低保制度为代表的现金补贴确实一定程度上可以改善受众的食物消费结构，表现为显著提高了家庭消费不足的水果、水产品、蛋类和奶类的消费，同时显著降低了消费过量的谷薯、畜肉、油脂类的消费。但是低保制度并没有显著增加目标家庭的食物消费总支出，而是增加了医疗卫生、居住等非食物支出，同时还导致本已过量的禽肉和酒类消费增加。以上证据表明现金补

贴效果具有一定的不可控性。

（二）现金补贴与食物券补贴的比较

基于农业农村部全国农村固定观察点 2018—2020 年数据的实证研究发现，在食物券补贴的食物边际消费倾向高于现金补贴的假定下，食物券补贴比现金补贴更具成本优势。补足农村低收入家庭缺乏的维生素 A、维生素 C、钙、钾、膳食纤维，成本最低的食物分别是：叶茎蔬菜、红薯、牛奶、大豆、小麦。全面改善维生素 A、维生素 C、钙、钾和膳食纤维成本最低的补贴方式是大豆、叶茎蔬菜、鸡蛋的组合，年度每人补贴成本为 369.31~2978.30 元；如果考虑营养素的改善效果更佳，补贴方式是大豆、叶茎蔬菜、鸡蛋、牛奶的组合，年度每人补贴成本为 986.89~7958.81 元。

（三）不同类型的食物券比较

基于课题组 2022 年调研收集的山东省、山西省和湖北省 1233 户农户数据分析发现，针对农村家庭相对缺乏的食物类型，采取限制性食物券比非限制性食物券^②对农村家庭的营养改善作用更大。限制性食物券相比非限制性食物券，更能显著提高广泛缺乏的水果、奶类、水产品的消费。这一结果意味着，尽管食物券限制性越强，其执行难度往往越高，但从精准改善低收入家庭营养目标来看，限制性食物券显然更为有效。

^②非限制性食物券，指低收入家庭仅能将获得的补贴用于食物消费，但不限制食物消费的种类；限制性食物券，指低收入家庭仅能将获得的补贴用于食物消费，但限制食物消费种类。

三、农村低收入家庭食物与营养保障的政策建议

（一）农村低收入家庭微量营养素摄入不足问题需要更多关注

随着 2020 年中国打赢脱贫攻坚战，如何实现农村低收入家庭从“吃得饱”向“吃得好”“吃得健康”转变，成为缓解相对贫困问题的重要任务。当前农村低收入人口面临的主要问题是奶类、水果、水产品、蛋类消费不足，维生素 A、维生素 C、钙、钾和膳食纤维等微量营养素缺乏。为此，需要以大食物观统领农村低收入人口食物安全与营养需求保障工作，更加重视农村低收入人口营养均衡问题，并采取精准、有效措施解决营养素不足和过量并存的问题，不断满足农村低收入人口日益增长的多元化食物与营养需求。

（二）食物券可兼顾农村低收入家庭收入增长和营养改善的目标

建议将食物券纳入最低生活保障制度，综合现金补贴和食物券补贴，兼顾保障农村老、弱、病、残低保家庭的现金开支和基本食物与营养开支。政府可以对低保制度和特困制度进行调整，厘清食物营养需要与发展型需要的关系，在低保制度和特困制度中统筹设立食物与营养项目，拿出部分增量转移支付对目标群体的基本食物和营养需求进行满足，缓解目标群体可能出现的营养不良问题，其余转移支付继续使用现金补贴来满足低收入人口的其他现金支出。

（三）采取限制性食物券更容易实现改善低收入家庭营养目标

与非限制性食物券相比，限制性食物券更能精准改善农村低收入家庭营养摄入。政府根据农村低收入家庭的食物消费和营养摄入

情况，确定食物券可购买的食物类别，并选择以免费方式发放食物券。对于部分经济发达、财政宽松地区，结合当地的营养状况扩展食物补贴种类，提高食物券补贴额度。是否具有营养健康知识是影响营养干预工作顺利开展的重要影响因素，因此在补贴方式上有必要将食物券发放与提高农村低收入居民健康素养水平相结合，通过发放膳食健康手册、播放膳食健康视频、参加膳食健康教育培训的方式，使农村低收入居民更合理、健康地使用食物券。

中国农业大学北京食品安全政策与战略研究基地

中国农业大学全球食物经济与政策研究院

金 婷 白军飞



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）