



全球食品 捐赠政策图集

执行摘要：中国

中国生产的食品足够养活全体人口，却有三分之一的食品遭到浪费。对安全的多余食品进行再分配是一种行之有效的义举，但由于食品的监管严格，这一方案较为复杂。

为应对食品回收捐赠最紧迫、最普遍的法律和政策问题，哈佛大学法学院食品法律和政策中心（FLPC）与全球粮食银行网络（GFN）合作开展了“全球食品捐赠政策汇总”项目。这一创新型项目历时数年，汇总了全球几十个国家食品捐赠的相关法律和政策。该项目旨在梳理并解释各国的食品捐赠法律，分析阻碍食品捐赠的常见法律因素，并提出克服这些障碍的最佳做法和建议。

中国的食品损失和浪费

每年，中国约有27%的食品在供应链全程中遭损失或浪费，约占世界食品浪费总量的四分之一。仅仅是中国的食物垃圾所产生的耕地、水、碳、氮和磷足迹就分别与一个中等面积国家所有活动产生的足迹相当。大部分遭浪费的食品仍可安全食用，能再分配给全国各地的饥饿人口和长期营养不良者

减少食品浪费是中国的工作重点。近年来中国开展的“光盘行动1.0”“光盘行动2.0”进行了反食物浪费的宣传，分别整顿宴请铺张浪费现象和消费者导向的媒体。“光盘行动”涵盖了多方利益主体，紧随其后颁布的2020年《反食品浪费法》则提出了减少食品浪费的措施，包括整顿餐饮业食品浪费，建立食品捐赠制度，并就过期食品的管理进一步作了规定。一方面，政府致力于减少食物浪费，增强粮食安全。另一方面，民间参与者（包括食品银行和其他食品回收组织）也正通过食品捐赠应对中国的食品浪费和短缺问题。

中国的相关数据

- 人口：14.12亿
- 国内生产总值：17.73万亿
- 贫困率：10.8%
- 粮食短缺发生率：2.5%
- 全球粮食短缺指数：74.2
- 食品浪费估算量：3.49亿吨

中国食品捐赠政策的重点

税收激励和阻力: 根据中国法律，企业发生的公益性捐赠支出，在年度利润总额12%以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除。某年超过年度利润总额12%的部分，准予结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除。

行动机会: 由于中国的税法将捐赠视为应缴增值税的销售行为，食品捐赠者和/或食品回收组织需履行纳税义务，这是食品捐赠的一大阻力。为改善税收状况，消除捐赠障碍，政府不应将食品捐赠纳入应征收增值税的交易清单，以减轻捐赠者和食品回收组织的经济负担。此外，税法应允许捐赠者所捐食品的增值税留抵退税。

捐赠要求和对食品浪费行为的惩罚: 中国的《反食品浪费法》是一创新性举措，有利于最大限度地减少全国的食品浪费，规范食品浪费行为。《反食品浪费法》第二十七条到第三十条规定，违法者将受到警告，被责令整

改。可根据不同违法主体和违法行为，对拒不改正者处以1,000至100,000元的罚款。这些条款惩罚食品浪费行为，包括误导消费者超量点餐、未实施防止食品浪费措施等。

行动机会: 中国的《反食品浪费法》为捐赠要求和食品浪费处罚提供了基本框架，但并没有提出硬性要求。但与有机垃圾禁令不同，该法并未对运往垃圾场的食品及销毁食物的行为处以罚款，也没有专门规定必须捐赠食品。政府应完善立法，制定政策处罚将仍可供人类食用的食品运往垃圾场的行为，对其收取处理费或征税。为充分利用仍可安全再分配的多余食品，政府应细化相关政策，提出捐赠要求，实施食品垃圾回收分级制，根据不同用途指明食品再利用的最佳做法，包括捐赠、动物饲料、工业用途等。此外，应利用《反食品浪费法》的实施细则，要求汇报食品浪费和捐赠情况，督促企业遵守规定减少浪费。

中国食品捐赠的政策机会

食品安全: 中国的食品安全问题由《食品安全法》和《食品安全法实施条例》规范。这两部法律都没有专门提到食品捐赠，也没有说明对捐赠食品和销售食品的要求是否一致。因此，有心捐赠者往往不知道哪条食品安全法规适用于捐赠的食品而非购买的食品，也不知道如何按照相关法规安全地捐赠食品。

行动机会: 虽然《食品安全法》及其实施细则中没有专门提到食品捐赠或免费提供食品，但《反食品浪费法》中三次提到了食品安全，规定在制定防止食品浪费要求、规划食品捐赠体系时必须考虑食品安全。相关政府部门在起草法律实施条例时，应包含明确具体的指南，说明哪些食品安全条款适用于捐赠食品。此外，政府若制定针对特定利益相关方的指南，也能就食品捐赠安全问题进行释疑，增强人们对捐赠者和接收组织的信任，从而提高捐赠率。

责任保护: 中国尚未为食品捐赠者和食品回收组织建立全面的、全国性的责任保护制度。因此，捐赠者和回收组织可能认为食品捐赠会带来不必要的风险，宁愿丢弃也不捐赠安全的多余食品。行动机会：为充分保护食品捐赠者和回收组织不因损害索赔而承担潜在的法律风险，中国应出台法律保护那些遵纪守法且“出于善意”行事的人，美国、巴西和阿根廷就有类似的法律。

行动机会: 为充分保护食品捐赠者和回收组织不因损害索赔而承担潜在的法律风险，中国应出台法律保护那些遵纪守法且“出于善意”行事的人，美国、巴西和阿根廷就有类似的法律。

日期标签: 中国所有的预包装食品都标有“保质期”。根据其定义，保质期主要表明食品的质量。国家卫健委颁布的《中华人民共和国食品安全法》和食品安全国家标准《预包装食品标签通则》（GB 7718-2011）对中国的食品标签作了规定。法律和食品安全国家标准都要求预包装食品标注“保质期”（直译为shelf-life），但在一些文件中也写作“此日期前最佳”（best before date）或“最短保存期”（date of minimum durability），导致利益相关方在保质期和食品安全之间的关系上产生了混淆。此外，由于捐赠超过标签上日期的食品违法，许多仍可安全食用的食品被人丢弃，无法再分配。

行动机会: 想解决日期标签问题，政府应制定标签标准，用不同语言表示安全性日期标签（safety-based date label）和质量日期标签（quality-based date label），允许捐赠过了质量日期标签的食品。中国的政策制定者已经表示，可能会改革日期标签方案以助力国家反食品浪费的目标。国家发展和改革委员会于2021年12月发布了《反食品浪费工作方案》，开始实施新的《反食品浪费法》，其中针对食品日期标签作了规定，建议划分两种日期标签：“最佳食用日期”和“保质日期”。该方案或将令此前的单一术语“保质期”更加细化。方案还鼓励商家以优惠价销售临期食品。但决策者采用新方案时，也应明确允许捐赠超过质量日期的食品，以促进安全多余食品的再分配。与此同时，应大力科普，帮助消费者了解日期标签的含义及捐赠食品的相关规定。

¹ 《中华人民共和国反食品浪费法》（由全国人大常务委员会于2021年4月29日通过，自2021年4月29日起施行），第23条（中国）。

² 《中华人民共和国反食品浪费法》（由全国人大常务委员会于2021年4月29日通过，自2021年4月29日起施行），第26条（中国）。

³ 《中华人民共和国反食品浪费法》（由全国人大常务委员会于2021年4月29日通过，自2021年4月29日起施行），第26条（中国）。

政府拨款和激励措施: 国家或地方层面的政府拨款和激励方案是食品捐赠计划的重要资源，可以作为税收优惠政策的替代或补充。在中国，政府的资金投入能发挥巨大作用。我们采访的利益相关者经常提到，食品捐赠基础设施缺乏是阻碍食品回收的一大因素。但到目前为止，中国尚未出台针对食品捐赠的国家补助或激励政策。

行动机会: 中国最近通过的《反食品浪费法》为拨款和激励政策创设了条件。该法要求相关部门建立捐赠需求对接机制，引导食品生产经营者向社会组织捐赠食品；¹ 要求政府应对防止食品浪费的科学研究、技术开发等活动予以支持；² 要求政府采购应当有利于防止食品浪费。³ 因此，为充分利用上述有利条件，政府应为食品捐赠的基础设施提供拨款，并通过采购政策推动食品捐赠，减少食品浪费。

中国的食品捐赠政策：中国和其他国家相比做得如何？

中国最近通过了全国性的反食品浪费法，表明其可能进一步出台旨在减少食品浪费的政策，这为其在战略层面推进食品捐赠提供了充足条件。在减少食品浪费方面，中国已大力举办科普活动，消费者参与的积极性高涨，中国的税法也对食品捐赠者提供了适度激励，这些举措都符合其减少食物浪费的目标。

但中国在努力实现减少食品浪费目标的同时，也应有针对性地完善影响食品捐赠的现有法律法规。尤为重要的是，中国需建立双日期标签制，为食品捐赠者和回收组织提供责任保护，投资捐赠基础设施，减小增值税对食品捐赠造成的阻力——这些措施或能大大推动中国的食品捐赠

捐赠食品的食品安全	日期标签	食品捐赠的责任保护	税收激励	税收阻力	捐赠要求和对食物浪费的处罚	政府拨款和激励措施	全国性的反食品浪费法律或政策
无政策	有限的政策	无政策	强有力的政策	有	力度中等的政策	无政策	有

关于中国与“全球食品捐赠政策汇总”项目中评估的其他国家的比较，详见 www.atlas.foodbanking.org。有关中国食品捐赠法律框架的更多信息及政策建议，参见《中国食品捐赠法律指南》和《中国食品捐赠政策建议》。

背景信息。影响食品捐赠的主要法律问题

捐赠食品的食品安全: 食品捐赠的一个关键障碍可能是缺乏有关捐赠食品安全程序的知识或现成的指导。所有捐赠的食品都应该可以安全食用，并符合适用的食品安全法律和法规。然而，潜在的捐赠者往往不清楚哪些食品安全法规适用于捐赠的食品，以及遵守这些法规的必要步骤。

日期标签: 贴在食品上的日期标签是造成食品浪费的一个主要原因，也是食品捐赠的一个障碍。大多数食品捐赠者和食品回收组织对捐赠可能不再安全的食品持适当的谨慎态度，但并不总是清楚附有“出售日期”、“过期日期”或“最佳日期”等语言的日期标签是否与食品安全有关。事实上，对于绝大多数食品来说，日期标签通常是为了反映新鲜度或质量，而不是安全性。

食品捐赠的责任保护: 食品捐赠的一个重要障碍是捐赠者担心，如果有人在食用捐赠的食品后生病，他们将被认定负有责任。一些国家已经采取了责任保护措施，以减轻这种担忧。然而，许多食品捐赠者和食品回收组织不确定是否需要采取行动来维持保护，以及如果有的话，适用什么限制。

税收激励和阻力: 运输和储存成本通常是制造商、零售商和餐馆捐赠食品的主要支出。扣除和抵免等税收激励能补贴上述开销，降低食品捐赠的成本，提高其吸引力。但对捐赠食品征收某些税费，如增值税（VAT），也可能阻碍捐赠。

制定捐赠要求，处罚食物浪费行为: 为了引导企业行为、促进食品系统可持续发展，有些国家已出台规定要求捐赠食品，或对运往垃圾场的食品处以罚款（通常称为有机垃圾禁令或垃圾转运要求）。

政府拨款和激励措施: 国家和地方层面的拨款和激励计划是食品捐赠的另一重要资源。在有些国家，食品捐赠者认为税收优惠无法抵消其捐赠成本，食品回收工作因缺乏基础设施而进展不顺，此时政府拨款和激励措施的作用就更为突出。

THE GLOBAL FOOD DONATION POLICY ATLAS PROJECT SUPPORT

Project Partners: The Global Food Donation Policy Atlas is a project of the Harvard Law School Food Law and Policy Clinic, with support from the Global FoodBanking Network.



Support from the Walmart Foundation:

This research was made possible through funding by the Walmart Foundation. The findings, conclusions, and recommendations are those of Harvard Law School Food Law and Policy Clinic alone, and do not necessarily reflect the opinions of the Walmart Foundation.

