

# 中国食物绿色消费政策的内涵演进研究

## ——基于政策文本与计量的分析

韩飞<sup>1,2</sup>, 鄢贞<sup>1,3</sup>

(1. 浙江大学 公共管理学院数智三农实验室, 浙江 杭州 310058;

2. 浙江省城市治理研究中心, 浙江 杭州 311121;

3. 浙江大学 中国农村发展研究院, 浙江 杭州 311058)

**[摘要]** 食物系统作为全球第三大温室气体排放源,其可持续转型关乎气候治理与人类发展。制定食物绿色消费政策体系,成为推动系统转型的关键路径。党的十八大以来,我国发布了一系列食物绿色消费政策文件,对我国食物系统治理现代化和绿色转型意义重大。文章选取2011—2023年国家层面出台的典型食物绿色消费战略指导性政策文件,利用TF-IDF算法、基于Nvivo的质性分析和政策计量方法,从文本语义、工具组合与目标协同三维度解析政策演进规律。主要结论如下:第一,我国食物绿色消费政策呈现“农产品安全为核心、全链减损为路径”的治理逻辑,关键词群关联揭示了粮食节约、绿色供给、循环包装构成优先行动领域;第二,政策工具呈现“规制主导、市场补充”的多元复合结构,其中供应链减排标准与餐饮反浪费奖惩机制形成制度刚性约束;第三,国家层面食物绿色消费政策呈现出多层次、分阶段的特征,2016年后绿色发展、城乡融合、乡村振兴等多重政策目标成为新着力点。本文系统阐述我国食物绿色消费政策体系“问题驱动——工具创新——目标迭代”的演进激励,有助于厘清我国食物绿色消费政策的制定依据和演进逻辑,并为构建可持续食物治理现代化框架提供了决策依据。

**[关键词]** 文本分析;食物绿色消费;政策体系;食物供应链

**[中图分类号]** F120.3

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1671-6973(2025)03-0069-15

## 一、我国食物绿色消费政策的制定背景

食物系统是温室气体的重要排放源,约占全球总温室气体排放的约三分之一。2012至2017年间,全球食物系统年均温室气体排放160亿吨二氧化碳当量(CO<sub>2</sub>e)<sup>[1]</sup>。增长的食物消费需求和传统消费选择是主要驱动因素<sup>[2]</sup>。食物供应链从生产到最终消费多环节都伴随着温室气体排放<sup>[1]</sup>,

**[收稿日期]** 2025-01-26

**[基金项目]** 国家社会科学基金重大项目(19ZDA106)、教育部人文社科重点研究基地重大项目(22JJD790079)、国家自然科学基金委员会合作项目(72161147001)的阶段性成果。

**[作者简介]** 韩飞(1994—),男,江苏扬州人,浙江大学公共管理学院数智三农实验室特聘研究员、浙江省新型重点专业智库浙江省城市治理研究中心研究人员,博士,研究方向为实验经济、消费经济;鄢贞(1982—),通讯作者,女,浙江衢州人,浙江大学中国农村发展研究院、浙江大学公共管理学院长聘副教授,博士,研究方向为农业经济与大数据。

对推动零净排放、实现碳达峰与碳中和的目标构成了严峻挑战。如图1所示,1990—2018年,我国食物系统温室气体排放总体呈上升趋势。

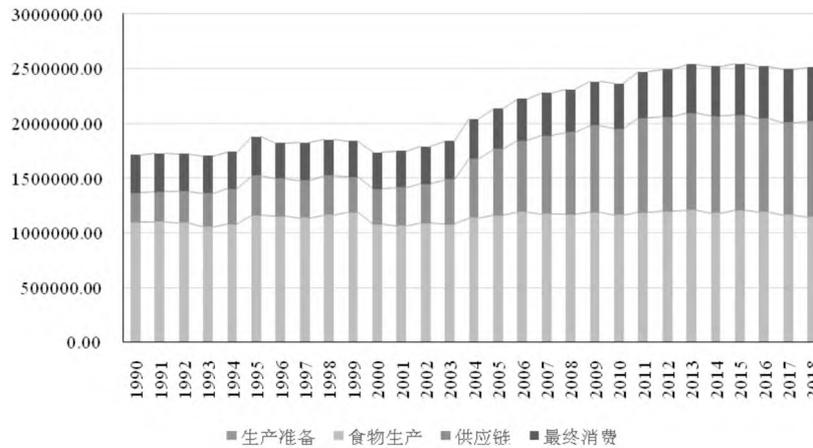


图1 1990—2018年我国食物系统温室气体排放量(单位:ktCO<sub>2</sub>e)

数据来源:根据 EDGAR-FOOD GHG 数据 6.0 版本整理,不含港澳台。[https://edgar.jrc.ec.europa.eu/edgar\\_food#data\\_download](https://edgar.jrc.ec.europa.eu/edgar_food#data_download)

注:“生产准备”阶段温室气体排放量占比约 0.1%,因占比过小无法在图中清晰显示

通过优化消费选择降低碳排放强度与总量<sup>[3]</sup>,已成为全球净零排放战略的核心路径。相较于生产端技术减排,需求侧政策干预能更有效驱动全产业链低碳转型<sup>[4]</sup>。食物供应链和终端消费环节的温室气体排放激增,已成为食物系统碳足迹扩大的主因(见图1),亟需引导消费模式变革。

政策驱动是塑造可持续消费格局的关键机制。党的十八大以来,我国从经济快速增长进入经济高质量发展新时期,中央政府为推动食物绿色消费治理体系与治理能力现代化,相继出台《反食物浪费法》、限(禁)塑令、绿色食品认证等法律规范、行政法规和标准体系,宣传引导食物绿色消费规范等,形成了命令控制<sup>[5]</sup>、市场调节<sup>[6]</sup>、信息引导<sup>[7]</sup>和基础设施建设与公共服务的四维治理框架<sup>[8]</sup>。

系统性公共政策体系设计是推动食物绿色消费和食物体系绿色转型的必要条件<sup>[9-13]</sup>。本文分析了我国 2011 年以来食物绿色消费政策的主要内容和逻辑,聚焦三大研究问题:第一,我国食物绿色消费政策核心关注领域是什么?第二,不同层级、不同阶段公共部门的政策关注共同点和差异如何?第三,从新公共管理理论的视角出发,未来食物绿色消费政策的重要落脚点是什么?

本文内容安排如下:第二部分构建研究框架;第三部分介绍数据和方法;第四部分分析我国食物绿色消费政策动态适配情况并展开讨论。第五部分,总结研究发现并提出对未来食物绿色消费政策发展的建议。

## 二、我国食物绿色消费政策动态适配分析框架

### (一)我国新时期食物绿色消费政策演进

我国食物绿色消费政策经历了从“以经济增长为核心”向“生态文明建设优先”的转变。2010 年以前,政策主要聚焦于刺激消费以推动经济增长和提高人民生活水平<sup>[14]</sup>,环境目标在政策体系中的优先级较低。党的十八大以来,生态文明建设和资源环境保护被提升到国家战略高度,绿色消费政策成为食品等领域的重点方向。当前,我国食物绿色消费公共政策措施主要可以分为命令控制型、市场调节型、信息引导型和基础设施建设与公共服务型。

### 1. 命令控制型措施

通过强制性标准规范产品供给,直接提升绿色消费水平。例如,2018年,农业农村部取消农产品无公害认证,依照新修订的《农产品质量安全法》,2022年升级为强制达标合格证(见图2)<sup>[15]</sup>。2023年《商务领域经营者使用、报告一次性塑料制品管理办法》,又称“禁塑令”,对食物包装塑料使用提出了更严格的要求。这些政策通过政府强制力落实食物绿色标准,为消费者提供绿色食品选择。



图2 原无公害农产品标签与现行达标合格证

来源:农业农村部网站与作者加工

### 2. 市场调节型措施

通过价格机制和奖励机制,推动消费者选择绿色消费行为。例如,2019年多个城市实施的《生活垃圾管理条例》,要求餐饮行业对一次性餐具实行有偿提供。外卖平台如美团、饿了么也推出了绿色能量奖励机制,鼓励消费者选择“无需餐具”。这些政策将绿色消费的外部性内部化,解决了传统消费模式中激励不足的问题,优化了消费者行为选择。

### 3. 信息引导型措施

通过认证标签、默认选项和宣传教育,引导消费者选择绿色食品。例如,绿色食品、有机农产品和地理标志农产品(“二品一标”,见图3)认证标签为消费者提供了环境友好的选择参考<sup>[16]</sup>。以绿色食品认证为例,2015到2021年,获证产品数量从8228个上升到超21638个,增长率超过250%(见图4)。同时,餐饮行业默认提供的“无需餐具”选项,利用消费者的现状偏好心理,显著减少了一次性餐具的使用<sup>[17]</sup>。此外,绿色食品发展中心等机构通过社会宣传,营造绿色消费氛围,进一步强化了绿色消费意识<sup>[18]</sup>。



图3 “二品一标”认证标签

图片来源:农业农村部网站

### 4. 基础设施建设与公共服务措施

通过建设和完善实体和数字基础设施,保障绿色食物生产畅通。浙江省自2022年开始推出了“浙食链”和“浙农码”,利用数字化技术记录农食产品的全流程信息,为消费者提供透明、可信的绿色食品选择。此外,国家各部门通过补贴和技术培训等措施,进一步优化了绿色食品供给。

食物绿色消费政策的成功实施还得益于多部门协同与政策创新。比如,商务部和发改委发布《绿色商场创建实施工作方案(2020—2022年度)》和《反食物浪费法》,积极支持绿色商场创建活动,提升了政策执行的效率与效果。同时,政策设计注重结合中国特色的发展需求,如将绿色消费与反

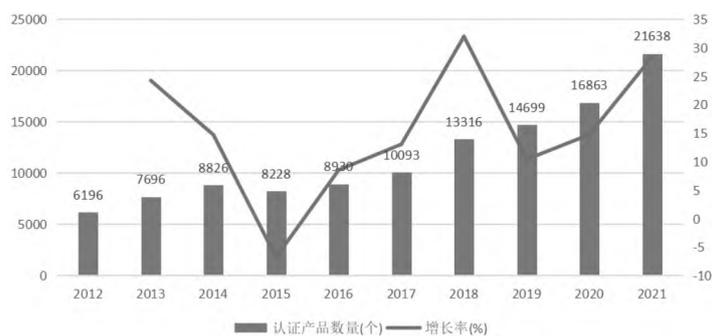


图4 2012—2021年我国绿色食品获证产品数

数据来源:浙大卡特一企研数据库

食物浪费、脱贫攻坚、乡村振兴等国家战略相结合,既推动了环境保护,又助力了经济社会的高质量发展。

上述政策协同实施,不仅推动了食物绿色消费的普及,还为其他领域的绿色转型提供了宝贵经验。例如,强制性标准为其他行业的环境监管树立了标杆;价格激励机制为农食产品绿色生产行为积累了实践经验;认证标签和社会宣传为消费者教育提供了新思路;数字化建设为绿色供应链管理探索了新路径。

## (二)分析框架

新公共管理理论为食物绿色消费政策的制定和实施提供了分析框架。新公共管理理论包含四个方面内容:第一,倡导在政府管理中引入市场化原则和内部竞争机制;第二,推崇去官僚化思想,通过绩效管理激发行政人员的积极性;第三,强调分权原则,鼓励社区公众积极参与自主管理;第四,推行效率原则,倡导企业家精神<sup>[19-20]</sup>。具体到食物绿色消费政策,其应用体现在:提升政策制定的效率和质量,赋予政策实施流程灵活性和自由性,实现社会共治,优化政策执行效能。

图5展示了本文的分析框架。本框架将食物绿色消费政策视为响应国家战略与社会需求的产物。考虑到不同层级和不同阶段公共部门视角及社会经济背景的差异,食物绿色消费政策内容有所不同。通过整合TF-IDF,质性分析和统计分析方法,本文对比了政策的总体特征及其分层级与阶段的侧重点。

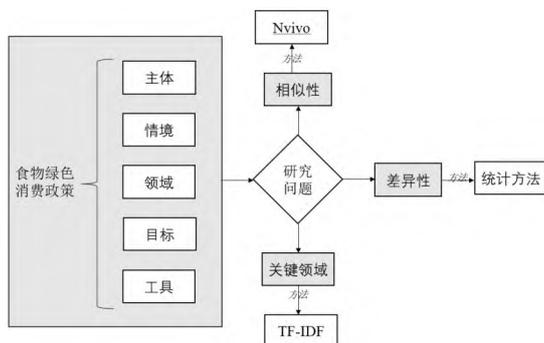


图5 本文分析框架

## 三、数据收集与研究方法

### (一)数据来源

为系统梳理2011年以来我国食物绿色消费相关政策文本,本研究从中国政府网、国家发改委

等部委网站、北大法宝网(www.pkulaw.com)等渠道获取了 2011 年以来的食物绿色消费政策文本。选择样本的代表性基于如下几点考虑:第一,所选政策文本应包含有切实可行的具体措施;第二,相应政策的实施范围应为全国性或覆盖较大区域,而非局限于地方性政策;第三,搜集的政策文本涵盖法律、行政法规、部门规章、规范性文件等。

本研究通过以下三个步骤收集和筛选。第一步,以“绿色食品”“绿色食物”“绿色消费”“可持续消费”“低碳消费”“绿色生活方式”“可持续生活方式”“低碳生活方式”“杜绝浪费”等关键词进行检索,初步获取 111 条相关记录。第二步,排除地方性政策法规、会议记录、工作总结、附属于其他文件的目录和清单内容。第三步,通过精读比对,最终筛选出 2011 到 2023 年党中央和中央政府颁布的 73 份食物绿色消费政策文本。

为了体现政策的层级性,本研究将政策文本划分为三个优先级。第一,由中共中央、国务院、全国人大等国家权力机关或组织中颁发的文件,标记为上位文件;第二,由国家发改委等具有组织协调性质部委颁发的文件,标记为中位文件;第三,其他部委级单位颁发的文件,编码为下位文件。

表 1 资料来源及分级示例

编号	资料名称	出台年份	分级
1	国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要	2011	上位
2	十八届中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定	2012	上位
3	国务院关于加强发展节能环保产业的意见	2013	上位
4	中共中央 国务院印发《生态文明体制改革总体方案》	2015	上位
5	习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告	2017	上位
6	中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见	2018	上位
7	习近平对制止餐饮浪费行为作出重要指示	2020	上位
8	中华人民共和国反食品浪费法	2021	上位
9	关于扎实推进塑料污染治理工作的通知	2020	中位
10	文化和旅游部办公厅关于统筹做好乡村旅游常态化疫情防控和加快市场复苏有关工作的通知	2020	下位
11	国家发展改革委等部门关于印发《促进绿色消费实施方案》的通知	2022	中位
12	关于进一步释放消费潜力促进消费持续恢复的意见	2022	中位
13	“十四五”扩大内需战略实施方案	2022	中位
14	国务院办公厅转发国家发展改革委关于恢复和扩大消费措施的通知	2023	上位
15	绿色食品标志管理办法	2012	下位
16	商务部 环境保护部 工业和信息化部关于印发《企业绿色采购指南(试行)》的通知	2014	下位
17	发展改革委印发《“互联网+”绿色生态三年行动实施方案》	2016	下位
18	《农业部关于推进“三品一标”持续健康发展的意见》	2016	下位
19	农业部关于推进农业供给侧结构性改革的实施意见	2017	下位
20	商务部办公厅关于做好 2018 年绿色循环消费有关工作的通知	2018	下位

## (二)研究方法

### 1. TF-IDF 方法

TF-IDF 算法是文本数据挖掘中关键信息和特征的加权处理技术。其中 TF (term frequency)表示某个词语在文档中出现的频率, IDF (inverse document frequency)表示文本中某个词语在整个文档集合中的重要性。该方法可以有效过滤无意义关键词,在分析政策文本和提取不同重要

程度关键词方面具有独特的优势(Li等,2022)。公式如下:

$$TF-IDF = TF_{ii} * IDF_t = \frac{n_{ii}}{N} \cdot \log \frac{|D|}{n_t} \quad (1)$$

其中, $n_{ii}$ 表示术语 $t$ 在文档 $i$ 中的出现次数, $N$ 表示文档的总词语数; $D$ 是总文档数量, $n_t$ 表示包含术语 $t$ 的总文档的个数。某个术语的TF-IDF值较高,意味着它在特定文档中频繁出现,并且在整个文档集中也较重要。

## 2. 计划框架法

计划框架是分析政策文本的一个关键工具。这一框架下,通过编码分析,可有效发现政策的规划过程。本文使用Nvivo 11.0软件收集政策文本,进行逐级编码和分析。该方法通过系统性的逐级编码,将原始数据逐步细化为概念和模式,揭示出其中的内在结构和关系。基于现有政策文本框架的编码分析更有利于深入分析;同一节点下具体内容的横向比较和结构化可以有效降低研究者编码的主观性,保证分析的信度和效度<sup>[21]</sup>。其中,一级编码尽可能保持价值中立,不细化处理材料;二级编码对已存在的编码再次进行归纳整理,分析存在的关联;三级编码则分析先前的概念及类属,归纳为具体主题和核心类属,最终构建出理论模型。图6描述了根据政策文本框架形成的两级编码表。在五个主节点下设置若干子节点,构成了我国食物绿色消费政策的节点网络。



图6 两级编码表

## 3. 统计学方法

统计分析适用于政策体系中特定食物绿色消费政策的比例计算。本文以不同食物绿色消费政策子类别所占的比例,即次级编码类别占初级编码类别的比例作为统计对象。这些子类别反映了不同政策在制定时的侧重点和方向。公式如下:

$$P_{ij} = \frac{R_{kj}}{\sum_{i=1}^n M_{kj}} \quad (2)$$

其中, $R_{kj}$ 表示绿色消费政策 $i$ 的二级代码 $j$ 在一级代码 $k$ 下的数量, $M_{kj}$ 表示二级节点在一级节点 $k$ 中的总和。为了比较不同二级编码的重要程度,本文使用雷达图进行了演示(见图9、图10)。

## 四、政策动态适配分析结果

### (一)政策关键词提取

在全球范围内,随着联合国可持续发展目标的推进,食物绿色消费政策已从单一消费产业,逐



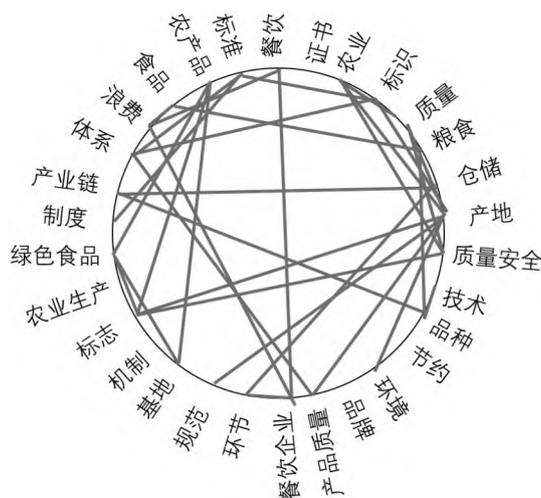


图8 按单词相似度聚类的节点

本,使用 Nvivo 进行了主轴编码,最终选择了中共中央、全国人大、国务院、发展改革委和农业农村部五个典型部门。

中共中央在政策制定中起到纲领性的作用。党的十八大后,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》《中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》《关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》《十八届中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》等一系列中共中央的工作报告和工作会议上,提出了对党员干部和全社会的食物绿色消费行为作出了规范性指令与倡导性建议。

全国人大是我国的最高权力机关。全国人大及其常委会行使国家立法权,由全国人大代表行使提案权、质询权,在政策制定中起决定性作用。全国人大颁布的涉及食物绿色消费的政策包括《中华人民共和国长江保护法》《中华人民共和国反食品浪费法》《中华人民共和国乡村振兴促进法》等。

国务院是中国最高权力机关的执行机关。国务院在中共中央的指导下,与全国人大一道参与制定我国的大政方针,并主管执行。国务院设立办公厅作为日常工作的执行机构。国务院及其办公厅发布的食物绿色消费政策包括《国务院关于加快发展节能环保产业的意见》《大气污染防治行动计划》《关于积极发挥新消费引领作用加快培育形成新供给新动力的指导意见》等。此外,国务院和全国人大联合发布一些政策文件,如《十二五规划纲要》《生态文明体制改革总体方案》《关于实施乡村振兴战略的意见》等。

发展改革委为国务院下属的部级单位之一,在党中央和国务院的指导下主管发展改革工作。作为改革政策制定的主要牵头部门,发改委在政策制定过程中常与其他部门协同合作,联合发布政策。在食物绿色消费政策领域,发展改革委的常见联合发文单位包括国务院办公厅、司法部、生态环境部和国家认证委等,如《节能低碳产品认证管理办法》《关于推动绿色餐饮发展的若干意见》等。发展改革委及其办公厅单独发布的食物绿色消费政策文件包括《“互联网+”绿色生态三年行动实施方案》《关于全面深化价格机制改革的意见》和《绿色生活创建行动总体方案》。这些政策文件在推进绿色消费、促进可持续发展方面发挥了重要作用。

农业农村部为国务院下属的另一部级单位,在党中央和国务院的指导下主管农业农村相关工作。作为农业的直接主管部门,农业农村部对绿色农产品的生产和供给起直接指导作用。农业农

村部及其办公厅发布的食物绿色消费政策包括《绿色食品标志管理办法》《关于推进农业供给侧结构性改革的实施意见》《农业生产“三品一标”提升行动实施方案》等。

## 2. 食物绿色消费政策制定内涵

基于对 73 份政策文件中与食物绿色消费相关内容分析,本文通过三级编码方法逐步提炼政策制定的核心内涵,并采用背对背编码的方式确保维度划分的客观性。一次编码是在仔细阅读政策文本的基础上,初步提取出 46 个主题,共 1307 个编码参考点。编码过程中依据文本内容的相似度,将相近的表述归并到同一主题中。二次编码进一步总结和归纳,最终形成了 23 个主主题,共 618 个编码参考点。这一过程旨在减少主题冗余,增强主题的代表性和概括性。三次编码根据主题的核心含义,提炼出高度概括性的核心要素,最终总结出政策主体、政策情境、政策范畴、政策目标、政策工具五大核心要素。这五大要素构成了我国推进食物绿色消费战略的主要支撑框架。最终形成的节点编码统计表(见表 2)包括 5 个一级编码(核心要素)、23 个二级编码(主主题)和 438 个政策描述参考点。

表 2 食物绿色消费政策的两阶段编码

一级编码	二级编码	政策数量	政策描述参考点
政策主体	各部委级单位	51	98
	国务院	23	23
	中共中央	18	18
	全国人大	6	6
政策情境	法律制度与标准现状	12	12
	生态资源禀赋现状	9	10
	社会经济现状	8	8
	全球食物生态系统治理	4	5
	互联网等新技术应用现状	4	4
政策范畴	绿色食物供给	16	17
	绿色食物供应链	9	13
	绿色餐饮	12	13
	绿色食物包装	12	12
政策目标	绿色消费文化营造	21	27
	绿色食物产业发展	21	23
	绿色生活方式转型	21	23
	绿色治理现代化	17	18
	资源节约与环境保护	10	11
	绿色流通贸易发展	8	9
政策手段	信息引导手段	34	44
	命令控制手段	19	19
	市场调节手段	13	14
	基础设施建设和公共服务手段	9	11

从表 2 可知,不同的绿色消费政策文件在侧重点或方向上存在显著差异,但部分领域呈现出关注点更加集中的趋势。本研究选取的一级编码中,政策主体、政策情境、政策范畴、政策目标和政策

工具构成动态循环系统;其中,政策情境(如生态危机)驱动政策主体选择适配性政策手段(如命令控制手段),政策手段作用于政策范畴以实现政策目标(如减碳),目标实现后反哺政策情境迭代(如新技术应用),形成闭环演进逻辑。在政策工具这一核心要素下,信息型工具受到了34份文件的关注,相关参考点有44个,表明信息传播和公众教育在绿色消费政策中占据重要地位。相比之下,基础设施建设和公共服务工具的关注度较低,仅有9份政策文本涉及。为了进一步探究这些相似性和差异性的原因,本文对五个核心要素中引用频率最高的二级编码类别进行了详细分析。

一是“各部委级单位”,是政策主体节点的一部分。部委级单位是51份的政策文件的颁布部门,占总文件数量的69.9%。中共中央各部门、国务院组成部门、国务院直属机构、中央国企等部委级单位在中共中央和国务院的统一指挥和部署下,从各自的职能出发参与颁布了一系列涉及食物绿色消费的政策文件。例如,2018年,国家发展改革委、财政部、自然资源部等9个部门联合发布了《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》,提出建立健全绿色标识,积极发展生态产业,使生态保护者获得补偿,从而实现食物绿色消费水平良性增长;2021年,国家发展改革委办公厅、商务部办公厅、市场监管总局办公厅和粮食和储备局办公室联合印发《反食品浪费工作方案》,以响应全国人大出台的《中华人民共和国反食品浪费法》和中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《粮食节约行动方案》,为减少食品浪费推动绿色消费进行了工作细化和部署。

二是“法律制度与标准现状”,为政策情境节点的一部分。法制法律提供对市场主体的激励约束,和对执法部门的操作指南;标准体系则起到提高绿色食物供给水平、质量和效率,引导产业升级作用。政策文本中较多提到,我国既往的绿色消费法律法规不完善,对市场主体的激励作用不足,对行政执法部门的操作性不高,还有待完善;同时,我国既往的“三品一标”食物绿色食品标准、认证和标识体系发展历史较长,但其中“无公害产品”认证升级为“承诺达标合格证”后,新合格证的广泛推广和约束有效性还有待替代。一系列的政策文件基于上述背景提出,如《关于加快建立绿色生产和消费法规政策体系的意见》《农业生产“三品一标”提升行动实施方案》等。

三是“绿色食物供给”,是政策范畴节点的一部分。绿色食物的生产和供应能力的提升是食物绿色消费政策范畴的重要考虑点。萨伊定律认为,有效供给能够创造自己的需求。符合低碳绿色标准的农产品和加工食品的供给增多,显著增加了消费者选择的便利性,促成绿色消费行为。如,2017年农业部发布的《关于推进农业供给侧结构性改革的实施意见》提出,支持新型农业经营主体开展“三品一标”的认证登记,加快提升绿色、有机农产品认证的市场认可度。

第四个二级节点类别是“绿色消费文化营造”,属于绿色消费政策目标节点。文化连接历史和未来,打造稳定的行为习惯。绿色消费文化,与鼓励奢侈消费、攀比消费的消费主义文化相对立。绿色消费文化包括勤俭节约、保护生态等心理动机和行为习惯,通过理念宣传和意识形态营造两条渠道,对绿色消费行为有正向作用。例如,2011年出台的《十二五规划纲要》提出,倡导文明、节约、绿色、低碳消费理念,推动形成与我国国情相适应的绿色生活方式。2022年国家发展改革委等八部门颁布的《促进绿色消费实施方案》提出,引导消费者树立文明健康的食品消费观念,同时把节粮减损等食物绿色消费行为要求融入市民公约、行业规范等。

最后,“信息型工具”是政策工具节点的一部分。不同于命令控制政策和市场类政策,信息类工具不直接影响市场的结构、供应和价格,对市场福利的影响最小。我国实施的促进食物绿色消费的最成功公共政策案例是“三品一标”政策,其认证标志和市场流通过程供消费者有效考虑的实践。

例如,2021年农业农村部等联合发布了《农业生产“三品一标”提升行动实施方案》,对绿色、有机认证和达标农产品的认证过程作出了安排,方便消费者直接接收食物绿色程度的信息,做出绿色食品购买行为。

(三)异质性分析

不同等级和阶段的绿色消费政策文件有许多共同的特征,也存在许多差异。本节重点突出这些差异。为了对绿色消费政策的异质性进行讨论,本文进行了两方面的划分。第一个维度是根据发文部门,将政策文件划分为上位文件、中位文件、下位文件共三个等级。政策梳理发现,上位政策主要体现纲领性特征,中位政策偏重餐饮等领域产业政策,下位政策则更注重制度优化和纲领产业政策落实。第二个维度是根据时间阶段,结合不同阶段的经济社会背景,仔细阅读文本后基于背对背编码将政策文件划分为2011—2014年、2015—2019年、2020—2023年三个时间段。其中,2011—2014年阶段食物绿色消费政策多围绕党员干部餐饮作风建设,和食物认证制度完善展开;2015—2019年阶段食物绿色消费政策伴随脱贫攻坚、区域协调和生态文明建设的背景;2020—2023年阶段食物绿色消费政策围绕保障食物数量和质量安全,促进经济恢复。不同子类下二级编码的政策描述参考点数量如图9和图10所示。

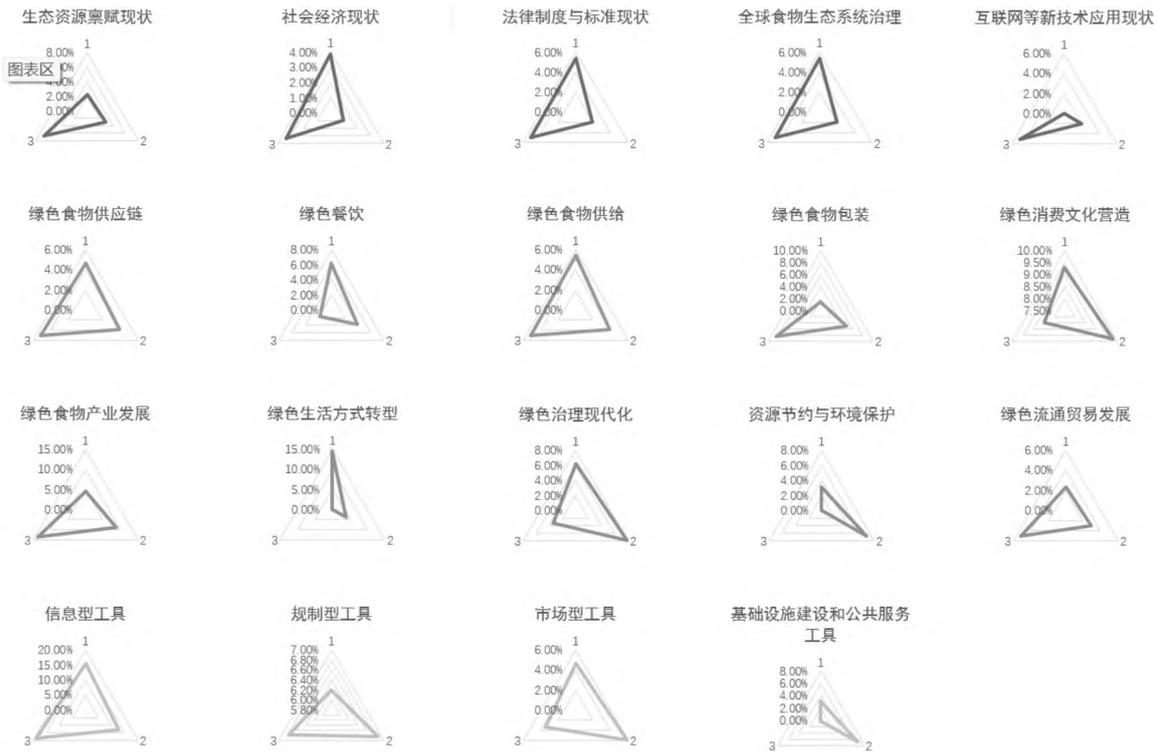


图9 二级编码在不同文件级别节点中的比重

注:1-3 分别表示上位文件、中位文件、下位文件。不同颜色为区分表示政策情境、政策范畴、政策目标、政策手段 4 个一级编码

与其他数据相比,政策编码过程具有较强的政策导向性。编码体系总体体现三组信息:一是食物绿色消费政策出台的背景和适用领域。二是政策制定为契机,提出中央政府和全社会对食物绿色消费问题的核心关切。三是提出了具体的政策实行方式,并论证其有效性和适用范围。

首先,本文发现,食物绿色消费政策的情境与互联网等新技术应用现状关联最小。作为新的生

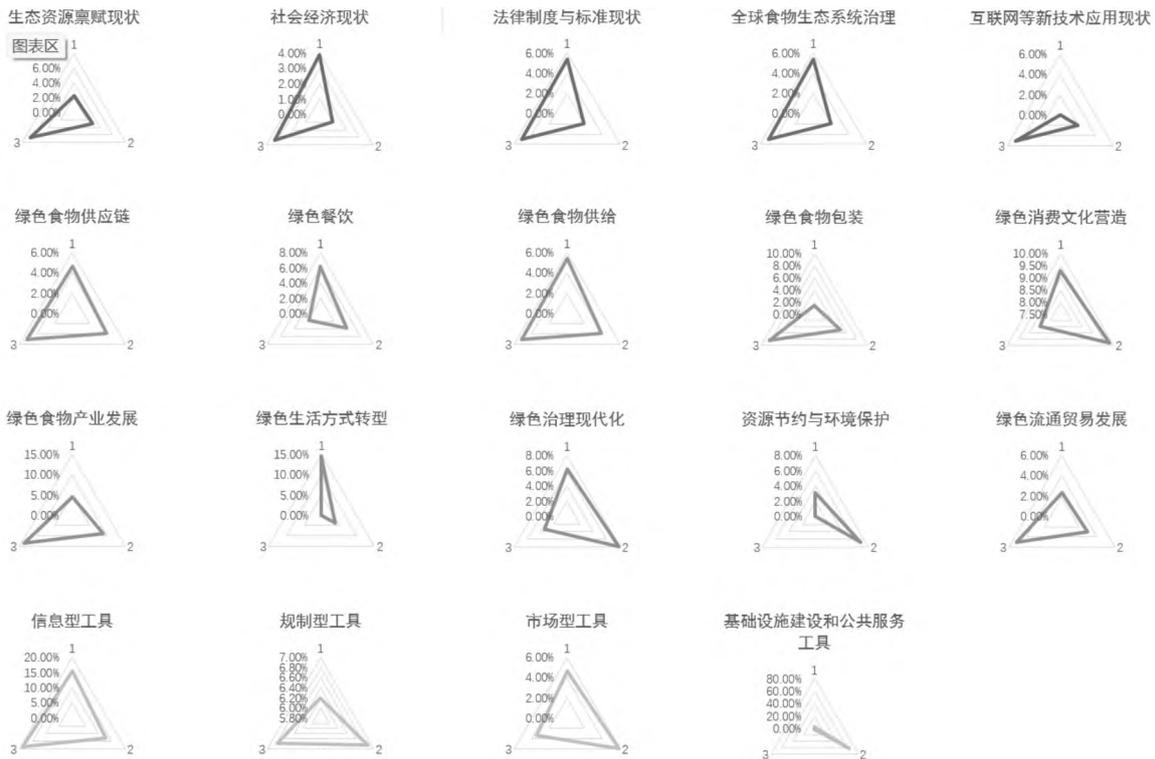


图 10 二级编码在不同时间阶段文件节点中的比重

注:1—3 分别表示 2011—2014 年阶段文件、2015—2019 年阶段文件、2020—2023 年阶段文件。不同颜色为区分表示政策情境、政策范畴、政策目标、政策手段 4 个一级编码

产要素之一,互联网对消费的影响力日益显著<sup>[22]</sup>。2011—2013 年,上位文件未能关注到互联网技术对食物绿色消费的作用潜力;且仅 2015—2019 年阶段的政策文件提到发展互联网技术推动食物绿色消费转型。未来食物绿色消费政策制定应进一步提高互联网技术应用。

第二,政策适用领域中,绿色包装是被上位政策文件忽视的领域。绿色食物包装的发展,有助于减少塑料污染<sup>[23]</sup>。然而上位文件未能关注到推广绿色包装问题,仅下位文件和 2011—2014 年阶段较多关注绿色包装。未来食物绿色消费政策制定应当进一步关注绿色包装,形成食物供应链、食物供给、食物包装、餐饮等领域的全覆盖。

第三,在政策目标方面,绿色消费政策文件把绿色消费文化营造、绿色食物产业发展、绿色生活方式转型、绿色治理现代化、资源节约与环境保护和绿色流通贸易发展纳入其中,但对绿色流通贸易发展关注相对较小。市场经济条件下,绿色流通贸易是积极参与国际和国内分工,实现绿色食物市场价值,推动可持续发展的必由之路。积极出台政策文件帮助绿色食物贸易和流通的发展,推动实现绿色经济的国内循环和国际大循环,实现生态食品的市场价值。

最后,信息型工具是最常被政策文件提及的政策工具手段。信息型政策工具减少了对市场价格的直接干预,以及对市场行为的强制干涉,在保障市场主体自由选择权的同时,推动消费行为的绿色转向。上位和下位政策文件对信息型工具的运用最多,而中位文件对信息型政策工具运用较少。分时间阶段看,随着时间阶段的推移,信息型政策工具的使用相对比率在下降,而规制型工具、市场型工具和基础设施与公共服务工具的使用比例上升。未来的政策实践中,在采用多政策工具的同时,更应重新注重信息型工具的创新运用,以及多种政策工具的组合运用。

#### (四) 进一步讨论

目前我国食物绿色消费政策体系逐渐完善,趋近实现食物绿色消费治理能力与治理体系现代化的目标。但现有的政策体系还存在一系列不足。

第一,就食物绿色消费政策制定部门的内部竞争性而言,目前食物绿色消费政策的颁布部门包括中共中央、国务院、全国人大等国家权力机关或组织和发展改革委、农业农村部、商务部、市场监管总局、人民银行等中共中央和国务院下属部委级单位与央企。然而,在政策文件等级分异的基础上,上位文件如同“紧箍咒”限制了发展改革委这一规划与协调部门和其他执行与职能部门的政策导向与工具范围,在多联合发文的背景下各部门公共政策的独立性不足,这一点在多部门颁布的下位文件中尤为突出。建议国家金融监督管理总局牵头建立“个人绿色消费积分账户”,生态环境部设立“餐饮减碳专项基金”,细化部委分工。

第二,就政策实施流程给与管理者自由与灵活性而言,现有食物绿色消费政策的文本纲领性、概括性特征较为明显,给了地方政府与基层执行部门因地制宜调整与偏重执行的空间。然而,目前食物绿色消费相关目标的量化标准较为缺失,从而对地方政府与基层执行的责任落实不足。

第三,就政策本身与其他管理部门、公众、大众传媒等外部环境的关系而言,我国现有食物绿色消费政策多采取多部门联合发文的方式,保障了政策的一致性和贯通性。然而,目前食物绿色消费公共政策文本体现的与公众、社会组织、社会企业与大众传媒等外部环境交流沟通的特性尚不明显。政策与外部环境交互不充分,可能导致政策的认可度接受度不高、执行可行性受损等不利后果。

第四,就政策激励机制的设计与赋能而言,我国现有食物绿色消费政策的指标体系建设滞后,资源与资金保障不足,地方与基层政府执行政策可能陷入“有心无力”的局面。食物绿色消费政策体系在行政强制力量之外,强调社会力量的引入,并通过市场机制设计鼓励厂商进行绿色生产,消费者进行绿色选择,避免使用单一强制力量手段。同时,社会力量的引入还可以平衡不同社会目标的分歧,达成政府、厂商和公众的合作与互相信任:例如,外卖平台可公开商户绿色评级、社区可设立“食物银行”柜台以对接余量食品捐赠。如何科学使用政策工具的组合设计,落实资源投入,增加政策费效比,仍是有待讨论的课题。

### 五、结论与可能的政策启示

在应对气候变化和推动可持续发展的时代背景下,党的十八大以来,推动食物绿色消费成为新时期中国共产党和中央政府制定和执行政策的一大焦点。我国食物绿色消费政策文本在政策主体、政策情境、政策范畴、政策目标和政策工具等方面体现出公共政策的普遍经验,也体现了诸多中国特色。第一,我国食物绿色消费政策的中心是“农产品”,倡导农产品绿色化、粮食餐饮节约,和全供应链过程减少温室气体排放。第二,我国食物绿色消费政策的情境涵盖了社会、经济、政治、文化等诸多领域现实情况,范畴覆盖了食物供给、食物供应链、餐饮和食物包装,政策工具囊括了信息型工具、市场型工具、规制型工具和基础设施建设与公共服务工具。第三,我国国家层面出台的食物绿色消费政策体现出多层次、分阶段的特征,中国政府通过政策组合渐进推进绿色消费文化营造、绿色食物产业发展、绿色生活方式转型、绿色治理现代化、资源节约和环境保护、绿色流通贸易发展等目标的事项。

然而,我国近年来的食物绿色消费政策仍然存在几个弊端:一是政策实施较多呈现自上而下目

标管理的特点,引入媒体、行业协会等社会力量共同治理发挥作用不足;二是借助政策工具中充分挖掘信息型政策建立,发挥多种类型政策工具的“组合拳”效应相关的政策设计不足。

食物绿色消费政策是否成功且可持续,与是否充分调动民众参与密不可分,同时需满足成本效益规则。未来的政策实践中,应当考虑与消费者协会、环保社会组织等群体展开合作,持续宣传绿色食物选择,以形成良好的社会规范;创新应用信息型工具,以及不同政策工具组合,如社会规范助推和碳税的组合设计引导消费者主动进行绿色食物选择。

必须承认的是,本研究还存在几点局限性。一是本研究所涉政策文本来源限于中央部委官网,因而遗漏对诸多地方试点政策的分析;二是受到研究方法和数据来源限制,本研究尚未能够对政策动态调整机制进行量化分析。未来的研究可对相关问题进行深入探索。

### [参 考 文 献]

- [1] Crippa, M., Solazzo, E., and Guizzardi, D., et al. Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions[J]. *Nature Food*, 2021, (2): 198—209.
- [2] 安玉发,彭科,包娟. 居民食品消费碳排放测算及其因素分解研究[J]. *农业技术经济*, 2014(03): 74—82.
- [3] Rickard, B. J., Ho, S. T., and Livat, F., et al. Date labels, food waste and supply chain implications [J]. *European Review of Agricultural Economics*, 2023, (50): 29—58.
- [4] Garnett, T. Where are the best opportunities for reducing greenhouse gas emissions in the food system (including the food chain)? [J]. *Food Policy*, 2011, (36): 23—32.
- [5] Taylor, R. L. C. Bag leakage: The effect of disposable carryout bag regulations on unregulated bags[J]. *Journal of Environmental Economics and Management*, 2019, (93): 254—271.
- [6] Katare, B., Wang, H. H., and Lawing, J., et al. Toward Optimal Meat Consumption[J]. *American Journal of Agricultural Economics*, 2020, (102): 662—680.
- [7] Bezin, E. The economics of green consumption, cultural transmission and sustainable technological change [J]. *Journal of Economic Theory*, 2019, (181): 497—546.
- [8] 陈诗一,陈登科. 加快推进绿色低碳转型,建设中国特色生态文明[J]. *China Economist*, 2022(17): 28—47.
- [9] 王建明,赵婧. 推进绿色消费及其监管研究的历史演进与发展脉络[J]. *江南大学学报(人文社会科学版)*, 2021, 20(04): 69—83.
- [10] Dannenberg, A., and Weinga, E. The effects of observability and an information nudge on food choice. *Journal of Environmental Economics and Management*[J]. 2023, (120): 102829.
- [11] 王建华,韩宇瑄.“大食物观”研究年谱[J]. *江南大学学报(人文社会科学版)*, 2024, 23(02): 91—116.
- [12] Gadema, Z., and Oglethorpe, D. The use and usefulness of carbon labelling food: A policy perspective from a survey of UK supermarket shoppers[J]. *Food Policy*, 2011, (36): 815—822.
- [13] 于晓华,陈晓福,宋玉兰. 农业政策向可持续食物政策的转型与公平“食物环境”的创造:德国的设想[J]. *江南大学学报(人文社会科学版)*, 2021, 20(04): 18—26+68.
- [14] Lee, S., and Oh, D. W. Economic growth and the environment in China: Empirical evidence using prefecture level data[J]. *China Economic Review*, 2015, (36): 73—85.
- [15] 王岭. 农产品质量安全法修订草案二审:从“农田到餐桌”全程守护[J]. *中国人大*, 2022(13): 41—42.
- [16] Scott, S., Si, Z., and Schumilas, T., et al. Contradictions in state-and civil society-driven developments in China's ecological agriculture sector[J]. *Food Policy*, 2014, (45): 158—166.
- [17] Dean, M., Kibris, O., and Masatlioglu, Y. Limited attention and status quo bias[J]. *Journal of Economic Theory*, 2017, (169): 93—127.
- [18] Shimokawa, S., Hu, D., and Li, D., et al. The urban-rural gap in the demand for food safety in China;

- The role of food label knowledge[J]. *Agricultural Economics*, 2021, (52): 175–193.
- [19] 郁建兴,高翔,王诗宗,刘涛,黄飏,吴超. 数字时代的公共管理研究范式革命[J]. *管理世界*,2023(39): 104–116.
- [20] Osborne, S. P., Radnor, Z., and Nasi, G. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach[J]. *American Review of Public Administration*, 2013, (43): 135–158.
- [21] Li, L., Ma, S., and Zheng, Y., et al. Integrated regional development: Comparison of urban agglomeration policies in China[J]. *Land Use Policy*, 2022, (114): 105939.
- [22] 郭峰,熊云军,石庆玲,王靖一. 数字经济与行政边界地区经济发展再考察——来自卫星灯光数据的证据[J]. *管理世界*,2023(39): 16–34.
- [23] He, G., Pan, Y., and Park, A., et al. Reducing single-use cutlery with green nudges: Evidence from China's food-delivery industry[J]. *Science*, 2023, (381): 768–771.

(责任编辑:闫卫平)

## Connotational Evolution of China's Green Food Consumption Policies: A Textual and Quantitative Analysis

HAN Fei<sup>1,2</sup>, YAN Zhen<sup>1,3</sup>

(1. Laboratory of Agricultural & Rural Development and Intelligent Computing, School of Public Affairs,

Hangzhou, Zhejiang University 310058;

2. Zhejiang Urban Governance Research Center, Hangzhou 311121;

3. China Academy for Rural Development, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang 310058)

**Abstract:** As the third-largest global source of greenhouse gas emissions, the sustainable transformation of food systems is pivotal to climate governance and human development. Establishing a green food consumption policy framework has emerged as a critical pathway for driving systemic change. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, a series of policy documents promoting green food consumption have been introduced, significantly advancing the modernization and ecological transition of China's food system governance. This study selects strategic policy documents on green food consumption issued between 2011 and 2023, utilizing TF-IDF algorithms, NVivo-based qualitative analysis, and policy quantification methods, and analyzes the evolution of these policies across three dimensions: textual semantics, instrument composition, and goal alignment. The key findings include: (1) China's green food consumption policies exhibit a governance logic rooted in agricultural product security and guided by whole-chain loss reduction, with keyword cluster correlations highlighting priority action areas such as food conservation, green supply, and circular packaging; (2) Policy instruments exhibit a "regulation-dominant, market-supplemented" composite structure, where supply chain emission reduction standards and anti-waste mechanisms in catering industries form institutional rigid constraints; (3) National-level policies demonstrate multi-tiered and phased characteristics. Since 2016, policy objectives have increasingly emphasized green development, urban-rural integration, and rural revitalization as new focal points. This research systematically analyzes the driving forces behind the evolution of China's green food consumption policy system—problem-oriented policy design, innovation in policy instruments, and the iterative refinement of policy objectives. These insights offer theoretical clarity on policy formulation rationale and provide practical guidance for constructing a modern, sustainable food governance framework.

**Key words:** text analysis; green food consumption; policy system; food supply chain