

台灣社區工作與社區研究學刊 第十四卷第二期

2024 年 10 月 頁 57-106

DOI: 10.53106/222372402024101402002

## 研究紀要

# 英國和德國食物銀行初探及其 對臺灣帶來的省思\*

王永慈

國立臺灣師範大學社會工作學研究所教授

黃彥宜\*\*

退休教授

---

收稿日期：2024 年 1 月 17 日，接受刊登日期：2024 年 4 月 6 日。

\* 本文為衛生福利部補助之「實(食)物銀行全台供、需評估研究」(計畫編號 1091C2139) 之部分研究成果，感謝衛生福利部經費補助及計畫審查委員之指正；計畫助理張詩怡、黃姿晴與歐陽仁泓等提供諸多協助，特此致謝。也感謝兩位匿名審查委員之斧正，讓本文得以順利出刊。

\*\* 通訊作者：yenyicatherine@gmail.com

## 中文摘要

本文主要探討英國和德國食物銀行發展的背景和運作方式，繼而結合文獻討論福利緊縮與食物不安全的關連、食物銀行運作上的限制及剩食再分配的矛盾等，最後對臺灣食物銀行的實施提出一些省思。

英國和德國食物銀行和其使用人口的增長是福利國家經費緊縮的表徵，限於剩食的質與量不足，食物銀行只能處理食物貧窮而無法回應食物不安全問題，學者也多倡議須從食物貧窮和食物不安全問題成因結構面加以介入處理。此也提醒臺灣除積極鼓勵民間食物銀行的多元和創意方案外，政府也須將社會救助與其他福利服務系統重新定位和調整，修改進入救助門檻以納入更多需要幫助的家庭。

**關鍵字：**食物銀行、食物不安全、食物貧窮、剩食

# **Exploring Food Banks in the UK and Germany: Insights and Implications for Taiwan**

Kate Yeong-Tsyr Wang

Professor, Graduate Institute of Social Work, National Taiwan Normal  
University

Yen Yi Huang

Retired Professor

## **Abstract**

This article explores the development and operations of food banks in the UK and Germany. It synthesizes literature to discuss the connection between welfare austerity and food insecurity, operational constraints of food banks, and paradoxes in redistributing surplus food. The paper also offers reflections on the implementation of food banks in Taiwan.

The expansion of food banks in the UK and Germany symbolizes the impact of welfare austerity. Constrained by the quality and quantity of available surplus food, these banks address food poverty but fall short of adequately responding to the broader issues of food insecurity. Scholars advocate for a structural intervention in addressing the root causes of food poverty and insecurity. The article suggests that Taiwan not only fosters a variety of creative private food bank initiatives but also reforms its social assistance and welfare services by broadening eligibility criteria to encompass a wider spectrum of families in need.

**Keywords: Food Bank, Food Insecurity, Food Poverty, Surplus Food**

## 壹、前言

在工業發展國家中，食物銀行是不斷持續成長的慈善事業之一，食物銀行被視為是捐贈和剩食重新分配的制度化中心，成為因應食物貧窮和不均的第一線重要單位，這主要跟西方國家福利緊縮有關（Riches, 2002; Bacon and Baker, 2017; Sosenko, Bramley and Bhattacharjee, 2022）。歐陸國家面對福利國家轉型和經費縮減，相關議題討論甚多，諸多研究和報告也著眼於探討食物銀行是否能成為處理食物貧窮與食物不安全（food insecurity）<sup>1</sup>的策略及剩食的處理。剩食再分配涵蓋環境保護和慈善食物援助兩大面向，前者著眼於減少食物浪費，後者依賴剩食進行再分配，這兩者之間的矛盾存在於食物銀行的運作。

從2008至2010年可視為臺灣食物銀行進入政府角色介入和普及化的階段，主要是因為2008年全球金融海嘯<sup>2</sup>，造成許多家庭的經濟受到重大衝擊，但這些家庭又有許多未符合社會救助的申請資格，因此各地方政府開始較有系統地

---

<sup>1</sup> 食物不安全指稱當無法獲取營養充足和安全的食物，或者以社會可接受的方式取得食物的能力受到限制或不確定，就存在食物不安全（Loopstra and Tarasuk, 2015），如營養不良、面臨定期的季節性飢餓、受到多種非傳染性與飲食有關的疾病的困擾，或者將其大部分收入花費在糟糕或不足的飲食上（Erickson, Stewart, Dixon, Barling, Loring, Anderson and Ingram, 2010）。本文所討論的飲食安全與食品安全（food safety）的意義不同，前者意含飲食是基本人權，除了有足夠的量以維持生存外，也兼顧營養是否充足等質方面的議題；同時須以社會所認可的方式取得食物，在資本主義社會中社會認可的方式即為在市場購買。食品安全意指食物在質上的安全，著重於食品的安全性，包括安全儲存、運輸、加工到烹飪等各環節，避免其遭受化學物質與微生物的污染。

<sup>2</sup> 2008年受到美國次級房貸風暴之影響，全球面臨了嚴重的金融海嘯危機。臺灣亦在此波危機中遭受嚴重的衝擊，不僅失業潮創下歷年新高，勞動市場亦掀起一波無薪休假期潮，人民所得差距擴大、Gini係數增加、消費支出和儲蓄率減少，致使諸多勞工面臨就業、所得縮減與貧窮的風險（陳盈方、呂建德，2012）。

實施食物銀行及食物券方案（Wang and Lyu，2013）。2013 年有立委提出《食物銀行法》草案，希望透過免稅與免責的獎勵，使企業界樂於捐贈過剩物資，並強化政府端的角色（張以牧，日期未知）；同年行政院會提出《社會救助法》部分條文修正草案，運用民間資源，並採行實物倉儲、食物券、資源媒合或物資輸送平台等方式，推動實物給付，辦理社會救助事項（關鍵評論，2013）。此外中央政府對縣市政府的社會福利績效考核自 2015 年開始納入實物給付的項目，且評分比重由 3%提高至 2024 年的 10%。2023 年正值新冠肺炎疫後復甦時期，衛生福利部也在「疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別條例」及特別預算案中，匡列補助縣市政府充實實（食）物銀行據點冷藏或冷凍設備，以及相關維護運作經費，以解決生鮮蔬果及食材保存問題（工商時報，2023）。

在臺灣中央和地方政府推動食物銀行設置的同時，國際上食物銀行持續成長，卻也逐漸引發檢討與反省。本文將從英國和德國食物銀行的發展探討食物銀行需求增加所代表的意涵、食物銀行的運作及剩食再分配的爭議，繼而對臺灣食物銀行的實施提出一些省思。英國和德國兩個國家食物銀行的發展都相當具有基礎和規模，研究資料豐富，很多經驗和思考可作為臺灣食物銀行的借鏡。

## 貳、英國和德國食物銀行發展的背景

食物銀行各國的定義與運作方式都有所差異，在美國及許多歐洲國家是指一種倉庫或建築物，其募集、儲藏與再分配食物給慈善組織，由慈善組織發送給需要的家庭。換句話說，食物銀行是一種中介組織，提供食物給慈善組織，包括緊急與非緊急兩大類，緊急的形式如提供食物，由家庭領回再自行調理，稱之為社區食物儲藏據點（food pantries）或是食物領取處（breadlines）；現場

發送烹煮好的食物，稱之為熱食廚房（soup kitchen）；也有提供住宿與食物的緊急庇護站（emergency shelters）等。至於非緊急的形式則包括：日間照顧中心（day care centers）或是夏日假期方案（summer holiday programs）。然而在英國食物銀行一般是指將食物裝箱，直接提供家庭領回，自行調理食用。整體而言，食物銀行可視為由各類志願性發起提供食物給有需要的民眾，或由宗教或非宗教組織進行食物的發送，其規模可能是社區型、區域型或甚至全國型（Lambie-Mumford, 2017a; Lambie-Mumford and Silvasti, 2020a）。

依據 Wells and Caraher (2014) 研究指出，英國食物銀行的產生主要是受到福利緊縮的影響，加上食物價格上揚、交通和房舍成本也攀升，但所得卻未見增加。以往貧窮家庭都是去超商購買打折商品，藉以取得便宜的食物，但目前卻轉向食物銀行。2014 年英國聯合政府提出「大社會」（Big Society）計畫，伴隨福利緊縮的新自由主義（neo liberalism）思維，食物銀行被視為是大社會計畫的典範，慈善而非社會政策成為處理食物貧窮的解方；「大社會」也是國家在公共服務領域的退卻（吳子明，2020）<sup>3</sup>。Loopstra et al. (2018) 研究也發現，因為福利縮減，2009 年起英國對失業保險給付申請者的制裁明顯增加，從 2010 年起，食物銀行使用者有戲劇性增加。食物銀行多設在高失業和地方政府對地方服務和福利支出金額大幅刪減的地區（Wainwright, Buckingham and Wainwright, 2018; Lambie-Mumford, 2019）。近 3 年因為疫情關係，更為情況惡化。

---

<sup>3</sup> 除 2014 年的「大社會」外，英國自 1970 年代開始，社會福利政策就像「走馬燈」一樣不斷變化：從提出「社區發展」重新發現志願服務價值到對福利服務供給「去國家化」，到推行社區照顧、NHS 競爭機制改革，再到新工黨對於公民社會、夥伴關係（partnership）、社會投資型國家的倡導等，皆是對福利國家的改革。「大社會」政策不是單純以資助包括社會企業在內的各類組織長遠發展為長遠目的，而是強調「支持其在公共服務運作中更多介入」（吳子明，2020）。

德國食物銀行在 21 世紀中快速成長，這也和德國社會政策的變革有關係。德國食物銀行在 2005 年前後擴張得相當快速，這與當時通過福利改革有關，2003 年至 2005 年期間，德國從傳統社會保險為基礎的保守統合體制轉向社會投資和工作福利取向的社會安全體制（workfare-oriented social security regime）（Kessl, Lorenz and Schoneville, 2020；Lambie-Mumford and Silvasti, 2020a），德國在哈次方案（Hartz IV）中，將長期失業給付併入社會救助法中，導致許多原本可領取較高給付金額的長期失業者，只能改領額度較低的社會救助給付，因而更容易陷入貧窮困境中，致使貧窮人口大幅增加，更多人需仰賴食物銀行過日子（黃全慶，2015）。食物銀行的成立在回應國家未能處理日益嚴重的貧窮問題，在社會救助預算刪減時提供窮人緊急的援助。

英國 Trussell Trust（2017）認為從新自由主義浪潮和 2000 年代的經濟危機以來，慈善機構逐漸扮演顯著的角色，取代傳統上由國家提供的服務，慈善機構正在承擔國家以前應該提供的支持和責任。食物銀行如 Lambie-Mumford（2019）所形容，成為地方福利景象（local welfare landscapes）的重要一部分。經費補助、食物銀行轉介機制以及將食物銀行納入地方層次的緊急福利方案的計劃管理中，突顯了食物銀行在地方福利景象中日益緊密相互聯繫。

本節簡要說明英國和德國食物銀行發展的背景，主要是因為福利國家經費縮減，讓私人慈善在處理食物不安全與食物貧窮扮演重要的角色，國家角色的撤退也表示民間慈善機構扮演替代國家的角色和責任，尤其在地方層次的運作上益形重要，以下分別說明英國和德國食物銀行的運作情形。

## 參、英國的食物銀行

英國食物銀行主要由民間單位所提供，計有 2000 多間食物銀行，其中 1200 間由 Trussell Trust 所運作，900 間是獨立運作（Tyler，2020），以下進一步說明。

### 一、食物銀行主要提供者

Trussell Trust 是全國性慈善組織，提供食物包給符合食物銀行受助資格者，或由專業者如醫師、健康訪視員和社工等轉介的服務使用者。從 Trussell Trust 的統計資料約可提供 6 成有關英國食物銀行的資訊。Trussell Trust 在 2000 年於 Salisbury 開始食物援助方案，2004 年成立食物銀行網絡。2020 年在 429 個地區設置食物銀行，很多地區有多個分據點，全國超過 1200 間食物銀行（Tyler，2020）。

IFAN（Independent Food Aid Network）由非屬 Trussell Trust 食物援助提供者組成，約有 929 間獨立食物銀行（Tyler，2020）。IFAN 是一個獨立草根緊急食物援助提供者組成的網絡，包括食物銀行和其他食物援助方案，如社區廚房、供餐中心、自由付費的 CAFÉ、社會超商、假日供餐等方案（Trussell Trust，2017）。

### 二、服務提供

服務對象多是由其他專業人員轉介或是自己求助。Trussell Trust 提供食物包或由服務對象自己到食物銀行選取，有時也提供物資輸送。Trussell Trust 提供 3 天緊急食物包。食物包內有罐頭和乾貨，提供營養和均衡的餐點，並遵循



營養師守則，易腐食物也遵守營養師守則。Trussell Trust 和 ASDA 及 Fareshare 等超市於 2018 年 2 月合作 (Trussell Trust, 2017)。2019 至 2020 年 Trussell Trust 提供 1,900,122 份 3 天緊急食物包，較前年增加 10%，這其中有三分之一是給兒童的食物 (Tyler, 2020)。

此外，Loopstra, Fledderjohann, Reeves and Stuckler (2018) 從 558 個在英格蘭每週至少提供一次食物包的食物銀行，隨機電訪 114 個單位，發現 75% 獨立食物銀行約在 2010 年成立，有三分之一成立於 2012 年至 2013 年；80.1% 食物銀行是由服務使用者至食物銀行領取食物包，有 49% 的食物銀行也會將食物包運送給服務使用者。60% 食物銀行要求新服務使用者須由第三機構轉介，40% 不需要轉介，轉介者中有 75% 是由地方政府轉介。44% 食物銀行沒有限制食物包可領取的次數，17.5% 限制 12 個月內只能領取 18 次或可超過一些，超過 30% 限制 12 月內可領取 6 次 (含 6 次) 以下。45% 食物銀行的食物包足夠 1 人 3 天量，10% 食物銀行無限制份量。有一半以上的食物銀行是由基督教團體所運作。食物銀行的使用者多為失業者，或因身障或單親家庭無法工作。60% 除食物包也提供其他服務，如教育、社會活動、社會支持和健康福祉服務等。

### 三、食物包的內容

食物包的內容多為穀類、湯、義大利麵條、米、罐頭番茄／義大利麵醬、小扁豆，豆類和即沖即食小豆、肉罐頭、蔬菜罐頭、茶／咖啡、水果罐頭、餅乾、超高溫滅菌牛奶、果汁等。Trussell Trust 和營養師合作以確保食物銀行的食物能對家戶和個人提供 3 天營養均衡的食物，但不是著眼於長期的食物需求。此外，也提供非食品的品項，如衛生紙和衛生用品，有些食物銀行若有設施也提供生鮮食物 (Trussell Trust, 2017)。

Hughes and Prayogo (2018) 針對 Trussell Trust 的食物包進行研究。他們指出因為大眾捐贈和食物銀行志願者的慷慨解囊，這些食物包通常有較高的卡路里、蛋白質、礦物質、微量元素和維生素（維生素 D 和 E 除外），具備超過 3 天的營養需求。但以英國政府頒訂的營養標準，食物包的糖分比較高，可能和食物都比較大包有關。

Trussell Trust 於 2018 年將每個食物包減少 500 克的糖，若有些人喝咖啡和茶需要加比較多的糖，可到食物銀行自取。有些人有口味上的偏好，若捐款足夠則儘量滿足，如有些人不喜歡沙丁魚罐頭，只喜歡鮭魚罐頭。很多食物銀行提供生鮮食物，如水果、蔬菜、蛋和麵包，這些易腐食物都有安全管理。有些有假日俱樂部或烹飪課程，會有熟食提供（Trussell Trust, 2018）。

#### 四、志工投入

Trussell Trust (2017) 統計 Trussell Trust 和 IFAN 志工投入時數和產值，總計志工一年投入 4000 萬小時。2015 至 2016 年有 4 萬人擔任志工。志工一年投入產值 2,909,196 鎊的無酬工作（以 national living wage 每小時 7.5 鎊計）。此外，有 12,082 小時額外工作，如貼標籤、募款、收取物資和輸送物資，產值約 9,064,516 元。若沒有志工投入，食物銀行幾乎無法運作，若沒有社區的支持，很多挨餓民眾無法獲得食物援助。

#### 五、食物銀行的使用者

英國 2018 年至 2019 年英國有 2% 家戶使用食物銀行。英格蘭、威爾斯和北愛爾蘭食物銀行使用狀況和全國數據差距不大，唯獨蘇格蘭較為嚴峻。A Menu for Change 於 2017 年 4 月至 2018 年 9 月提供蘇格蘭 50 萬份食物包，表

示蘇格蘭有許多民眾無力購買食物，長遠策略應該是增加收入。但從食物銀行的資料無法瞭解蘇格蘭食物貧窮的全貌，因為很多人會用其他方式，如不吃。估計 5 位蘇格蘭人有 1 位是飢餓狀態（Tyler, 2020）。Loopstra, Fledderjohann, Reeves and Stuckler（2018）指出，低收家戶食物不安全的原因是社會安全政策的制裁，若他們未能達致去找工作的指標，失業保險就被取消，這是多數食物銀行使用者被轉介的原因。

轉介至 Trussell Trust 的原因有三分之二無法取得給付，94% 處赤貧（destitution）狀態，無力購買能讓自己保持溫暖、乾燥、清潔和不飢餓的基本物資。其中 23% 是無家者。有的住宅成本扣除後，每週僅剩 50 鎊，有 20% 完全沒有收入。四分之三積欠房租，多數是租屋者，40% 要還債。使用食物銀行前，10 位有 7 位經歷生活逆境經驗，如遷移、健康不佳、離婚、失業或工時縮減。75% 有一種健康問題，54% 有心理衛生問題。2% 為 65 歲以上，22% 為單親，近一半是單身戶，89% 在英國出生，非正式和正式支持匱乏（Tyler, 2020）。

Perry, Williams, Sefton and Haddad（2014）研究指出食物銀行的使用者多有立即和嚴重經濟問題以致沒錢買食物，多數不是因為特殊事件影響而持續和長期處於低收或負債狀態。若沒有食物銀行的援助，只能依靠家人或借錢，萬不得已則偷東西。沒有收入的原因為被裁員、健康不佳或照顧責任而無法工作或薪水延遲給付，因此很快地負債累累，為長期財務穩定帶來威脅。此外，家庭狀況改變，如離開一段關係、有新生兒、較小孩離家或失親等也是造成財務困難的原因。有些已申請補助者正在等待申請結果，有些因為補助被停止或給付減少，有的覺得申請福利補助很困難、複雜或遙不可及而未能申請。孤立無家人支持或無家者也經常是食物銀行的使用者。

## 六、其他方案

另外估計有 3,000 個獨立食物援助提供者，他們不是用食物銀行模式，包括社會超市（social supermarkets）、湯品廚房、社區食物方案和學童假期食物提供（Tyler, 2020）。

### （一）餐食提供

1994 年成立 Fareshare 主要從超商、商店募集食物，分給 70 個慈善組織，Fareshare 係由無家者慈善團體 CRISIS 所發展（Wells and Caraher, 2014）。2009 年成立的 Foodcycle 協助社區成立志工隊，運用剩食供餐給社區有需要的民眾，共計 41 個點。

### （二）社會超市

也是一種減少剩食浪費的方式，2013 年設立的 Community Shop 是最早設立的單位。社會超市提供工作貧窮者一線生機。

### （三）學童餐食

Magic Breakfast 成立於 2003 年，提供學童早餐。2020 年一月英國政府宣布擴大全國弱勢社區兒童早餐服務，2020 年暑假提供免費餐食。Trussell Trust 的 Holiday Clubs 方案於放假期間提供學童早餐和午餐，也提供活動和學習方案。Feeding Britain 在 2015 年設立，於假期提供學童餐食和活動。Kitchen Social 於 2017 年和倫敦社區組織合作於假期提供兒童餐食。

IFAN（2022）發布新調查顯示，188 家獨立食物銀行中有 24% 報告由於近幾個月來需求的增加（主要是由於生活成本上升），他們縮減了食物包裹的大小，因為它們沒有足夠的食品供應來滿足需求（UK Parliament, 2022）。Trussell Trust（2023）的報告顯示，2022 年 4 月至 2023 年 3 月食物包需求較前一年增加 37%，較 2019 至 2020 年增加 47%（Bull et al., 2023），很多有工作者也需

要食物銀行的食物，Trussell Trust 因而改變開放時間和運作方式讓上班者也可以領到食物包；也因為需求遠遠超過收到的捐款和物資，因此 Trussell Trust 必須自己購買更多食物，並尋找更多倉庫空間來儲存。Trussell Trust 呼籲政府作出長期承諾，確保福利補助足夠支付基本生活所需，並倡議政府立法保障人們不至於缺少購買生活必需品的最低生活保障金( universal credit )制度( Harwood-Baynes, 2023)。

## 肆、德國的食物銀行

德國並不以食物銀行稱呼，而是用 Tafel 一詞，其意為「宴席」或「餐桌」。德國第一個食物銀行於 1993 年於柏林成立，當時被稱為是一場社會運動，隨著時間的推移，發展成為傘狀組織的食物銀行聯合協會（Rombach, Bitsch, Kang, and Ricchieri, 2018）。Tafel 主要收集超市或零售商的剩食分送給有需要者，因此被視為是一項社會生態運動，支持永續，關注氣候變遷和環境保護。同時它也為經濟和社會上弱勢者進行倡議（Tafel Deutschland e.V., 2020），因此也被視為全國性的慈善運動。因為剩食不斷增加，每年德國估計扔掉的食物高達 1800 萬噸，各地的食物銀行成長快速，至 2019 年已有 947 家。

### 一、Tafel 傘狀協會組織

德國第一家食物銀行於 1993 年成立於柏林，根據創辦人 Sabine Werth 現身說法，她是在聽完柏林社會局局長一場有關遊民服務議題的演講後，與幾個熱心人士討論她們能為遊民做什麼，於是她們以紐約 City Harvest 食物銀行為範本，在柏林創立了全德國第一家食物銀行，隨後德國各地區紛紛競相模仿，

也成立了以 Tafel 命名的食物銀行，並於 1995 年成立一個聯合協會（Bundesverband Deutsche Tafel e. V.）（黃全慶，2015）。

Tafel 是 Bundesverband Deutsches Tafel e.V.的註冊商標，與立案協會（e.V.）和贊助商（慈善和志願組織，如 Caritas 及 Deutsches Rotes Kreuz）合作（Tang, n.d.）。德國大多數食物銀行在 Tafel 傘狀組織下協作，經費來自捐款，並沒有公部門的補助。依據歐洲食物銀行聯合會（European Food Banks Federation）的定義，Tafel 被定位為協助窮人的慈善組織（Simmet, Tinnemann and Stroebele-Benschop, 2018）。Tafel 是德國最大的食物銀行，但並不是唯一的（Lorenz, 2012）。德國聯邦食物銀行協會（The Federal Association of German Food Banks）將「Tafel」註冊為品牌名稱，因此，只有隸屬或與該協會相關的食物銀行才被允許使用該名稱，雖然有其他非營利組織也提供相同的服務。Tafel 重視名稱和品牌概念的作為也被批評可能成為一種準壟斷（Rombach and Bitsch, 2018）。

Tafel 聯合總會並無大型設施以收集和分派食物給各地的慈善協會組織。剩食收集和分派都由地方 Tafel 執行（Kessl et al., 2020）。Baglioni et al.（2016，引自 Rombach et al., 2018）稱德國食物銀行為「混合系統」（hybrid system）。各地的食物儲藏室直接接受來自農作生產者和食品零售商的捐贈，也將捐贈食物透過組織網絡配送至各地食物儲藏室，因為同時具備前線和後勤功能，因此是一個混合系統。

2015 年 Tafel Deutschland e.V. 成立 Tafel 學院，提供會員教育和訓練（Kessl et al., 2020）。總會也透過研討會、培訓等活動為各地食物儲藏室在質量提升和衛生認證上提供專業技術支援（Tang, n.d.）。Tafel Deutschland e.V.（2020）資料顯示，目前全德國有 948 個以 Tafel 命名的食物銀行組織，2,000 多個食品儲藏室，12 個區域協會，60,000 名志工，165 萬服務使用者，每年節省 265,000 噸食物。由於想以 Tafel 命名須共同遵守聯盟規約，因此在德國還有為數極為

可觀的食物銀行，並不以 **Tafel** 命名，其中包括許多衣服銀行、愛心商店、愛心廚房等，使德國食物銀行數量難以確實統計（**Caritas in NRW**，2011，引自黃全慶，2015）。

## 二、服務內容

地方的食物儲藏室在規模、財政資源和運營方式各不相同，除了將收集到的食物與物資，於特定時間與地點，請有福利需求者前來領取外，也提供多元的服務。分發的食品包括烘焙食物、水果、蔬菜和乳製品，而肉類、米和義大利麵是德國食物銀行的稀有品項（**Rombach et al.**，2018）。是否允許服務使用者選擇他們想要的食物，每個分派點規定有所不同。多數食物銀行或多或少會依家庭人數多寡決定分發食物的量，有的會收取少量費用或免費提供，是否收費由食品儲藏室經理決定（**Simmet et al.**，2018），收費通常是當地零售價格的 10% 至 30%，多寡取決於服務使用者社會安全法案所領取補助的額度決定（**Rombach and Bitsch**，2018）。

也有食物銀行以社會超商方式營運，符合資格者可以用較低的價格購買食物。食物儲藏室與社會超商的差異為，服務使用者在社會超商為他們所購置的每樣食物付費，而在食物儲藏室他們支付定額的小額費用（**Rombach et al.**，2018）。

**Tafel** 的服務相當多元，有為兒童和青少年提供早餐，有的食物銀行提供熱食廚房或二手物品（如衣物、玩具、家用電器或家具），或協助服務使用者尋求醫療協助、處理銀行業務、跟公部門申請福利補助或諮詢服務（如法律、失業或住房問題或信貸諮詢）。也有辦理烹飪課程，教導服務使用者在花園種植蔬菜或做堆肥。也有食物銀行會送食物至老人或身心障礙者住家，或在分送食

物時提供咖啡、蛋糕和食譜。也有提供食物給婦女庇護所、青年中心或戒毒所等（Lorenz，2012；Simmet et al.，2018）。

也有些贊助商會辦理「Gemeinsam Teller fullen」（Filling Plates Together，一起裝滿餐盤）的年度活動，民眾可以透過購買 Tafel 包來支持 Tafel，這些袋子裡裝有麵條、米飯、巧克力、果醬和湯等食物，這些保存期限長的食物，用來分送給食物銀行的服務使用者（REWE Group，n.d.）。

Tafel 食品儲藏室不僅提供食物，也是互動的空間，如提供托兒服務、家教、下午茶或陪伴老年人散步等。當 Tafel 因為新冠肺炎疫情不得不關閉時，165 萬服務使用者不僅缺乏食物和日常用品，許多相關服務也暫停，全國總部收到了許多直接來自 Tafel 服務使用者的求助電話，因為幼兒園和學校關閉，許多家庭需要更多的食物（Tafel Deutschland e.V.，2020）。德國食物銀行服務對象很多樣，寵物也包括在內。Tafel 將自己定位為自給自足方案（Rombach and Bitsch，2018）。德國也推行「藝文銀行」（Kulturtafel，或可譯為「文化銀行」），以協助弱勢團體也能有與一般社會大眾共享藝文表演活動之機會（黃全慶，2015）。

### 三、食物供給

依據 Simmet et al.（2018）研究指出，食品零售業、批發商和生產商是德國食物銀行的主要捐助者。食物銀行每月發放的食物大部分是水果和蔬菜，其次是烘焙食品（如麵包和糕點）及奶製品、肉類和肉類製品。乾貨、冷凍食品、飲料和糖果的分發量相對較小。除烘焙食品外，2017 年資料顯示，相較於 2016 年在量上有減少的趨勢。捐贈的食品雖是廠商不會出售的品項，但仍然可以安全食用，很多是接近保存期限或包裝有些損壞的產品或帶有微小瑕疵的水果和蔬菜（REWE Group，n.d.）。



德國食物銀行多依靠零售商和麵包店捐贈剩食，而生產商或其他批發商只占一小部分。這樣的體系好處在於有新鮮食品，如水果和蔬菜的供應，食物不安全人口群在蔬果消費量特別低，這有助於他們健康的提升。但也因為主要依賴零售商提供剩食，因此在數量、種類和質量上難以預測(Simmet et al., 2018)。

鑑此，Tafel 和「聯邦食品和農業部」(Federal Ministry of Food and Agriculture) 合作發展「Tafel macht Zukunft- gemeinsam digital」方案(Tafel 創造未來：共同數位化)，透過生態平台(eco-platform)的開發，讓 Tafel 與製造商和零售商之間能建立更好的連結，食物的捐贈能數位化，以減少德國的食物浪費，未來 Tafel 預計可將 264,000 噸食物分送給有需要者(European Supermarket Magazine, 2019)。

Hermsdorf, Rombach and Bitsch (2017) 進一步指出，這些後勤挑戰和檢視食物保存期限所需要勞動力等捐贈成本可能造成零售商與食物銀行合作的阻礙。增加食物銀行收集食物的頻率將有助於減少零售商儲存剩食的壓力，但這取決於食物銀行的基礎設施，包括運輸和倉儲設施。然而，Tafel 指出德國每年扔掉的食物高達 1,800 萬噸，但 Tafel 因為缺乏志工、冷藏車的資金和存儲空間，因此無法即時處理剩食和減少食物浪費(Deutsche Welle, 2019)。德國食物銀行對基礎設施的投資主要來自食物銀行服務使用者所支付的費用(多數僅收取象徵性費用)和捐款，Hermsdorf et al. (2017) 呼籲國家需要針對食物銀行加以補貼。

食物銀行面臨的困難包括缺乏志工，尤其是有駕駛執照的志工，可以協助從零售商運載取食物。其次是缺乏食物，尤其是奶製品、肉類和香腸；財務資源和空間不足也是問題(Simmet et al., 2018)。此外，德國食物銀行也被批評為收集與分發剩食和環境保護是相互衝突的，因為慈善食物援助會增加而不是

減少過度消費，也不是解決生態問題的好策略（Lorenz，2012）。從食物品項的欠缺可以瞭解到，食物銀行無法回應食物不安全問題。

#### 四、食物銀行的志工

德國各地的 Tafel 約有 60,000 人參與其中，其中 90% 是志工，大部分是退休人員，63% 的志工在 65 歲以上。雖然 Tafel 可受惠於年長志工的專業經驗和投入的時間，這些退休人員也有機會參與社區活動、鍛鍊身體、結識新朋友和參與成人教育的機會。然而，年齡結構不平衡是 Tafel 最大限制，目前只有 6% 的志工年齡在 30 歲以下，拿物品、分類和分發食物是一項耗體力的勞動，各地的 Tafel 每分鐘平均移動 500 公斤食物，這對年長的志工是一項不輕的負荷（Tafel Deutschland e.V.，2020）。

每家食物銀行約有 59 位志工，但各家人數變異大。有 6 成食物銀行聘有帶薪員工，但其人數遠低於志工人數。大多數有酬工作人員是參與政府 One-Euro-Jobs 補貼的就業計劃。受薪員工中只有少數是長期僱員（占受薪員工的 0.67%），近 20% 的志工和受薪員工使用食物銀行的資格，約有 2% 是難民。志工平均每月工作 33.23 小時，有酬工作人員 79.55 小時，但各家食物銀行差異很大（Simmet et al.，2018）。

Rombach and Bitsch（2018）研究指出，均等和尊嚴是食物銀行志工提供服務時的首要原則，志工被期待公平地提供食物給服務使用者，尊重他們並避免任何形式的羞辱。但在實務中，志工和服務使用者之間結構位置不對等使得這些原則難以被遵循，甚至可能導致衝突。德國食品儲藏室經理可以決定食物是免費提供還是象徵性的收取費用，服務使用者也需要提出來自福利機構的官方證明文件，此舉被服務使用者認為是一種羞辱。但是食物銀行認為資格評估是

必要的，因為曾發生欺騙的情事（Von Normann, 2011, 引自 Rombach and Bitsch, 2018）。此外，德國食物銀行也提供教育方案和處理青年失業問題，而負責這些任務的志工不一定是具資格者，Becker（2010, 引自 Rombach and Bitsch, 2018）建議，此應當由社會福利組織的合格人員來實施。

## 五、食物銀行服務使用者

食物銀行的服務使用者需要在德國福利系統中註冊為經濟有困難者，這些人包括領取最低老年與失能年金給付者、領取失業救濟金者、年金給付額偏低者或領取最低社會安全給付的家庭等（Simmet et al., 2018）。服務使用者中有 24% 是兒童和 17 歲以下的年輕人，65% 為成年人，11% 是退休人員（Von Normann, 2011, 引自 Rombach et al., 2018）。

Tafel 的領導者 Jochen Bruhl 不斷倡議重視食物銀行服務使用者急遽增加的狀況，他指出 2019 年增加了 10%，其中 65 以上的長者增加 20%，老人貧窮的現象不可忽視。同時他也指出兒童和青少年服務使用者也在增加中，主要是德國學校體系「系統性」地忽略非中產階級兒少的需求（Deutsche Welle, 2019）。

德國食物銀行服務使用者是一群經濟弱勢者，低收入、無收入、失業或低薪工作者。Tafel 也提供社交和參與活動的機會，減少孤獨感。有些人使用 Tafel，不僅僅是因為食物不安全，也有因為 Tafel 提供了社會參與的機會（Lorenz, 2012）。

Rombach and Bitsch（2018）檢視相關文獻，分析德國食物銀行服務使用者須具備官方證明文件的優缺點。正向部分為可作服務使用者的資格預估和讓分配根據需求程度，食品儲藏室可以控制供應和需求，也可避免福利欺騙和搭便車。負面部分為資格限制也排除一些遭遇食物不安全者，如無家者或未能納入

社會保障體系者，這對食物銀行的社會績效也是一種挑戰，因為德國食物銀行的初衷是減少食物浪費，並為社會和經濟弱勢者提供食物，理當包含無家者。因為新冠肺炎蔓延，柏林食物銀行宣布將於冬季發放食物包給無家者（Teller Report，2021）。

德國因為通貨膨脹和難民湧入對食物銀行造成了愈來愈大的壓力，但食物銀行捐贈卻愈來愈少，食物銀行呼籲德國政府提供幫助（Witting，2023）。Tafel 目前約支持 200 萬食物銀行使用者，是近 30 年歷史上的最高數字，工作人員在精神和身體上都已達到極限，因此 Tafel 呼籲國家為受貧窮影響的人制定新政策，因為食物銀行無法承擔國家未能承擔的部分（Anadolu Ajans，2023）。Tafel 也停止新服務使用者的申請，食物銀行首次採取如此激烈的措施（Financial Times，2022）。德國食物銀行也面臨與英國相同的困境，也難以回應食物不安全問題。

## 伍、英國和德國食物銀行的異同

本節主要分析英國和德國食物銀行的異同，將參考 Gilbert and Terrell(2014) 的架構做修改。Gilbert and Terrell 分析社會福利產出的架構包括：一、服務輸送體系的結構（the structure of the delivery system），為輸送體系的設計；二、社會性分配的基礎（basis of social allocation），主要討論給付給誰、選擇性或普同性、是否需要資產調查或其他專業判斷等；三、社會供給的本質（nature of social provisions），主要關照提供什麼樣的給付，如現金、實物或服務；四、財務模式（mode of finance）為財源籌措的模式。鑑於食物銀行的特性以食物和實物提供為主，社會供給的本質就不納入討論，財務模式類別也將結合食物來源進行討論，並增加英國和德國在運作共同面臨議題的討論。

## 一、服務輸送體系的結構

英國 Trussell Trust 是網絡型的組織形式，各地設有分據點；IFAN 則是獨立運作食物銀行。德國 Tafel 是傘狀協會組織，地方的 Tafel 加入 Tafel 食物銀行總會，但獨立運作。

Lambie-Mumford and Silvasti (2020b) 認為從專業工作者將有需要食物援助者轉介至食物銀行來看，顯見國家對食物銀行的倚賴愈深；自 2004 年起，德國聯邦家庭事務部長 (the Federal Minister of Family Affairs) 擔任德國 Tafel 方案的官方支持者，雖然 Tafel 沒有公共資助，但在地方層次仍有些支持，如對設施的贊助等 (Kessl et al., 2020)。

服務提供方式，英國採食物包的方式，多數由服務使用者自行領取，也有將食物輸送給服務對象者，除食物外，也提供非食品的日用品，都是免費的方式。此外，也有社會超市、湯品廚房等多元的方案。德國採定點定時領取的方式，有些免費，有些則收取部分費用，德國食物銀行的形式較英國更為多元，除了社會超市、湯品廚房外也提供諮詢、資源媒合、家庭園藝和社會與文化活動，也引進數位科技，進行物資捐贈者和食物銀行連結及數位化。

英國將倡議和遊說視為其重要的角色 (Trussell Trust, 2017)。IFAN (2022) 和 Trussell Trust (2023) 也呼籲政府增加收入的介入措施以因應生活成本日漸升高的情況，並倡議終結對食物銀行的需求。Lorenz (2012) 提及德國 Tafel 是新型福利協會，也是地方層級的志願主義形式，聚焦在志工的慈善作為和承諾，而不以社會政策倡議為焦點，Kessl et al. (2020) 批評 Tafel 並未積極倡議提升福利國家的發展。英國 Trussell Trust 和 IFAN 希望終結食物銀行是一個理想，旨在批判國家福利的緊縮與刪減，德國 Tafel 將自己定位為國家福利服務的慈善補充角色。

## 二、社會性分配的基礎

英國食物銀行的使用者多為邊緣戶，他們被形容為是從「福利體系的裂縫中掉落者」(Lambie-Mumford and Silvasti, 2020b)。Loopstra and Lambie-Mumford (2023) 也指出英國食物銀行只能觸及食物不安全人口的一小部分，主要是沒有能力增加服務提供或涵蓋範圍。有些由專業者如醫師、健康訪視員和社工等轉介，有些是自己求助。

德國食物銀行僅提供進入社會安全體系者，服務使用者須提供官方證明文件方能領取食物，這樣的資格評估雖避免了福利詐欺和搭便車效應，讓食物銀行更能控制供應和需求，但也讓一些真正有需要者，如無家者被排除在外，這也讓德國食物銀行被批評為偏離減少食物浪費及提供社會和經濟上處於弱勢者食物的初衷 (Rombach and Bitsch, 2018)。英國使用者為邊緣戶，在福利措施之現金給付緊縮和不足情況下，食物銀行的實物給付也是另一種緩解食物不安全的變通措施。

## 三、財務模式與食物的來源

英國和德國以非營利組織的形式收集剩食或捐款，並自行儲存食物和分送食物。財務主要來自民眾、超商、商家等的捐款與物資捐贈，以剩食再分配的食物援助為主。歐盟致力於減少食物浪費，認為是促進循環經濟、減輕對環境壓力的優先事項之一，食物捐贈被視為是循環經濟的一個元素，作為零浪費原則 (再生、修復、回收和減少) 推廣的一部分 (European Commission, 2015)。歐盟認為食物浪費的預防當從源頭著手，限制食品供應鏈的每個階段 (包括生產、加工、分銷和消費) 中剩食的產生，但當出現剩食時，最佳的去處是將這

些可食用的食物資源重新分配給人們使用，因此歐盟認為食物捐贈不僅可以打擊食物貧窮，還可以成為減少剩食轉用於工業用途、被送往廢物處理場或最後到掩埋場的有效手段（European Commission，2017）。

然而，慈善組織能夠維持其運作的能力，在很大程度上依賴於食物系統中過剩物品的不斷流動，但這又和避免過度生產和環境永續相違背，中間隱含著矛盾。如 Kortetmaki and Silvasti（2017，引自 Salonen and Silvasti，2019）所說，如果將過剩物品捐贈給慈善機構是作為預防食物浪費的手段，那麼生產更多的食物浪費可能被解釋為促進社會正義的正確方式，因為食物浪費將被用於餵養飢餓的人們，這種解決方案並不符合生態永續精神。因此，諸多研究批判剩食捐贈給慈善機構，從而將其再分配給窮人，並不能解決環境問題中過量浪費食物的根本原因，真正的環境問題在於全球食物系統的結構，將剩食提供給慈善機構並不能解決這個問題（Lorenz，2012；Silvasti and Riches，2014；Salonen and Silvasti，2019）。

#### 四、運作的問題

英國和德國食物銀行主要來自捐款，德國除了捐款還有服務使用者支付的費用。志工人力不足、運輸和倉儲成本、剩食量與質的不穩定都是營運上所面臨的問題。英國和德國食物銀行的需求日增，德國 Tafal 甚且停止收新案；英國 IFAN 不得不縮小食物包，Trussell Trust 需要更改運作時間與方式及購置食物以因應，他們都呼籲國家需要透過社會保障體系予以介入處理。Riches（1997）評述食物銀行的運作，他認為食物銀行無法保證滿足所有的飢餓需求，食物銀行容易受捐贈者影響而缺乏食物供應，也不一定能提供營養豐富或符合文化習俗

的食物，加上多數依賴志願服務者的支援，但志願服務者的參與存在不穩定因素。

從英國和德國食物銀行的運作，可以發現食物銀行有兩大立基，分別是解決食物不安全和食物貧窮，另一為剩食處理。英國和德國食物銀行使用者增加也引發福利緊縮和食物不安全的討論，而食物銀行運作上的問題也讓學者們思考食物銀行能否處理食物貧窮和食物不安全的問題。剩食的處理也有著環保與慈善援助內含的矛盾，因為食物銀行主要依賴捐贈的食物和物資而運作，以下除英國和德國的經驗也擴及相關文獻的討論。

## 陸、議題討論

本節主要討論食物銀行需求日殷與其發展的背景所呈現的意涵，及在運作上的問題及剩食處理的矛盾等，而這些又對臺灣食物銀行實施帶來什麼樣的省思是本節討論的重點。

### 一、福利緊縮與食物不安全

Riches (2020) 參考 Esping-Andersen (1990) 的分類研究歐洲食物銀行發展，認為英國是偏向自由主義型態，德國係保守主義的型態。英國近期社會政策改革是食物慈善(food charity)<sup>4</sup>成長的關鍵推動因素(Loopstra, Reeves, Taylor-

---

<sup>4</sup> 食物慈善指的是所有幫助人們獲得他們無法取得的食物的志願性服務，涵蓋了各種供應形式，包括提供食物包裹、各種類型的食物銀行、湯廚、餐飲方案和社會超市等。在這些服務中，食物可能以低價或免費提供，其分發由各種組織（宗教或非宗教）或不同的運營規模（地方、區域和國家）提供協助，食物慈善方案是將食物提供給有需要的人服務鏈的最終環節（Lambie-Mumford and Silvasti, 2020b）。



Robinson, McKee and Stuckler, 2015) , 文獻多自 1980 年代新自由主義思維的興起加以檢視, 傳統以稅收為基礎的社會政策和福利網不斷地縮減, 福利經費大量刪減和處理貧窮措施也一再改變, 30 年來福利緊縮一直持續, 現今的摶節政策更強調公民需要照顧自己的福祉 (Hebinck, Galli, Arcuri, Carroll, O'connor, and Oostindie, 2018) 。自 2010 年以來, 對貧窮結構性原因的關注明顯減少。相反, 愈來愈重視個人因素 (Pantazis, 2016) , 強調個人病理觀 (individual pathology) , 在工作與福利的連結中聚焦於調整個人能力和動機以融入勞動市場, 並對正式經濟未有貢獻者予以嚴厲和嚴格的制裁 (sanctions) (Ellison and Fenger, 2013) 。Trussell Trust 報告指出福利制裁是人們被轉介到食物銀行的關鍵因素, 而在地方政府實施的制裁數量與成年人接收緊急食物包裹的情況存在一種強烈和動態的連結關係 (Loopstra et al., 2018) 。

Schoneville (2018) 指出德國保守主義的福利國家體制特徵是家庭、國家、公民社會行動者和市場是提供福利的混合體, 國家確保提供有一定的標準, 但福利的提供不必然由國家自身執行。德國福利國家的特徵形式是保險體系, 保險系統有效地保護中產階級, 他們有財務可以保險, 並對保險體系做出貢獻, 因此可領年金, 或在失業時可得到相關的財政支持。對於那些沒有私人資源, 也因為無法以實質方式繳納保險而未能有效受到保險體制保護的人, 如果面臨某些困難, 則申請福利給付。Schoneville (2018) 更進一步指出, 這些是社會保險體系與資產調查給付體系之間的區分, 這也反映了社會保障體系內部的結構性差異, 一部分人透過工作貢獻獲得保障, 而另一部分人則因為收入或財產水平低於某一標準而獲得幫助, 暴露出社會保障制度中的不均和分類。Lessenich (2008, 引自 Kessl et al., 2020) 指出德國保守福利體系下的改革是朝向「新社會」 (neo-social) 而非如英國的新自由主義, 德國在兒童照顧和早期教育部分有所擴張, 但對失業給付趨於嚴苛。

英國食物銀行的服務對象為社會福利體系的「掉落者」，因此，食物銀行的食物援助對使用者而言是替代性服務，食物銀行替代政府角色處理飢餓和食物貧窮議題。德國服務在社會福利體系內者，所以為補充性服務，主要是既有的公共扶助不足以支撐領取補助者於市場購買食物。但不論是補充和替代服務，諸多議者憂心在新自由主義的思潮下，福利國家正處於崩解的狀態，原來由國家對公民生活保障的權利觀，轉而走向私人提供的慈善服務，繼而呼籲從結構面向加以處理。

Riches (2002) 和 van Steen and Pellenbarg (2014) 均認為食物銀行不是安全網的建構，而是崩解，也顯示福利國家正處於支離破碎的狀態，而此種模式與福利體制中的普遍主義 (universalism) 是相對立，為縮減社會保障制度並為降低社會權利開啟了大門，食物援助是對社會權的侵蝕 (Silvasti, 2015; Salonen and Silvasti, 2019)。Hebinck et al. (2018) 觀察新自由主義也帶來食物體制 (food regime)。食物銀行雖由民間慈善機構提供，但卻透過超市和超商的企業社會責任而將救助商品化，在政府的新自由主義意識形態下，因為有民間單位提供食物銀行也讓國家可以忽略食物不安全問題，並將飢餓去政治化，轉由公民社會方案來解決問題。德國學者 Schoneville (2018) 憂心食物銀行的供給無法保證，此意味著德國的食物銀行使用者面臨食物供應的不可預測和不安全性，並被整合到一個實物的次級供應系統中。

Lambie-Mumford and Green (2015) 指出雖然慈善機構努力協助滿足服務使用者的即時需求，但無論這些服務涵蓋規模有多大，它們也無法使他們擺脫貧窮；食物銀行的興起轉變了福利景象，從基於集體風險的普遍公共照顧轉向關注個人風險和責任及臨時私人慈善回應的政策。此外，除了公共福利服務的提供轉由私人慈善外，也將食物不安全的責任個人化，如 Verhoeven and Tonkens

(2013) 指出在食物銀行排隊的需求和社會服務和福利國家縮減有關，而不是人們被動地因應自己的狀況，但食物銀行將焦點轉向個人責任而不是社會權利。

因此，Garthwaite and Bambra (2015) 呼籲食物銀行不應該成為社會安全體系的替代方案，儘管食物銀行的供給可以緩解飢餓及提供短期的救濟，但對於那些因為複雜且長期的因素而需要食物銀行支持的人來說，這種支援是不夠的。但食物銀行讓人們錯覺地認為能夠有效應對飢餓問題，而在國家緊縮政策壓力下，不知不覺地侵蝕社會權，繼而導致貧窮的加劇、收入不均的增加，以及對於慈善緊急食物供應的持續需求，形成一種循環。

因此議者多呼籲從結構角度處理食物不安全議題。Lambie-Mumford and Silvasti (2020a、2020b) 和 McCloskey (2021) 認為買不起食物的收入貧窮 (income poverty) 主要是不穩定就業，是因為勞動市場條件的變化所導致的；食物貧窮是低薪、福利削減、不穩定就業和債務所導致，食物銀行無法解決這些貧困的結構性成因。Lambie-Mumford and Green (2015) 及 Lambie-Mumford (2019) 倡議需要綜合性的政策和介入食物不安全問題背後的根本因素，如社會經濟不均、收入不足、就業問題和住宅困境等，以提供人們健康、穩定和永續的生活方式。相關介入措施包括公平的收入分配和健全的保障體系。

社會排除是食物不安全的一個重要部分，因為受到影響的人被迫採取非現今社會規範下的食物消費模式和食物獲取方式 (Tarasuk and Eakin, 2005)，避免飢餓的關鍵不在於將慈善或企業食物援助制度化，而是消除收入貧窮。因此，富裕的國家經濟並不能解決問題，而公平的收入分配才是關鍵。只有國家能夠保證基本社會安全體系的資金和資源，並確保這些資源永久地、普遍且不帶有烙印地提供給所有真正需要的人們方是真正的解方 (Riches and Silvasti, 2014)。要有效地提升家戶飲食安全，需要資源的實際轉移 (Tarasuk, 2001)，因此需要發展健全的社會保障體系，涵蓋基本的人類需求，如適當的營養和住所，以

及解決貧窮、經濟、社會和性別不均、污染、氣候變遷和移民等潛在原因的公共政策（Leskošek and Zidar，2020）。

傅立葉(1994)曾運用 Esping-Andersen 的概念，將臺灣歸為保守主義類型。李易駿、古允文（2003）的研究指出臺灣是高的家庭福利能力，偏低的社會安全支出。依葉崇揚、周怡君、楊佑萱（2020）整理相關文獻後指出，臺灣整體福利發展脈絡並不同於西方福利國家，臺灣福利國家發展最主要的特色即是家庭主義。為了促進以經濟發展為優先的政策，家庭被視作福利服務（特別是照顧服務）的主要供給者，以減少國家在福利供給上的責任，藉此將資源投入生產性活動。但是，受到民主化的影響，使得人民對於國家作為福利供給者的期待逐漸地增加，再加上快速的人口結構轉變使得國家必須開始投入兒童與老人照顧服務。臺灣雖福利有所擴張，但基調仍以個人和家庭責任為主，國家介入有限。縣市政府於 2008 年金融海嘯開始設置食物銀行；陳盈方、呂建德（2012）檢視臺灣政府面對金融海嘯衝擊的改革過程中，仍著重在經濟政策的介入，社會保障制度則次之，社會政策的推行，並非為了解決需求，而是為了促進經濟成長，預防個人生命風險的機制，主要是透過強調個人責任或家庭來處理。

在這樣的基調下，臺灣有關低收入戶的審查資格，向來相對較為嚴苛，許多貧窮人口由於擁有不動產，或家庭人口中較多具工作能力但未必有工作或無實際互相經濟援助的一親等親屬，無法取得低收、中低收資格；而且就算取得低收入戶之資格，人數最少的第一款低收入戶尚能取得相當於最低生活費的生活補助外，其餘全戶只能領取部分補助，不僅社會眾多貧窮邊緣戶未獲得政府之救助，連獲得的補助也往往與需要的程度不相當（黃全慶，2015）。因此，2023 年多個民間社福團體組成的「社會救助法修法聯盟」，呼籲政府正視貧窮與近貧人口之間存在巨大落差，凸顯出現行社會救助制度嚴苛審查規定，而未如預期發揮最後一道安全網的功能（社會救助法修法聯盟，2023）。

臺灣食物銀行除民間的系統外，各縣市政府也有設置，此和英國與德國不同。縣市政府食物銀行主要針對於低收入戶、中低收入戶、經濟困難或遭遇急難之個人或家庭提供物資援助（蔡典堯、黃志隆，2020）。依據王永慈、黃彥宜（2021）調查資料顯示，縣市政府食物銀行服務量最高者為邊緣戶（59.1%），其次是急難救助家庭（18.2%）、其他（18.2%）、低收入戶家庭（4.5%）。民間食物銀行的使用者也約有7成是邊緣戶（高毓霄，2014）。對低收入戶家庭而言，食物銀行為補充性服務，但對為數眾多無法進入社會救助體的邊緣戶而言，食物銀行為替代性服務。臺灣食物銀行兼具補充與替代雙重功能。臺灣食物銀行不純然由民間提供，中央政府也編列預算由地方政府設置，某些程度也顯示臺灣政府試圖回應無法進入救助體系邊緣戶的問題。

食物銀行的援助確可發揮正向功能，如食物包可減少弱勢家庭一些食物支出，人們使用食物銀行不僅是為了解決短期的飢餓問題，而是因應低收入之長期策略的一部分。研究也發現使用食物銀行時間愈長者，食物不安全的可能性愈小，原因可能是藉由食物銀行的食物，服務使用者可以用很少的錢過活，畢竟食物銀行是在所有方法用罄後，最後的因應策略。食物銀行讓服務使用者購置非常便宜的食物，減輕他們家庭預算的負擔，也讓他們能夠將錢花在其他物品或服務上，讓如何分配開銷有更大的空間（Lambie-Mumford et al., 2014, 引自 Depa et al., 2018）。

但如 McCloskey（2021）所提醒，食物銀行也顯示地方貧窮正在擴散，它像礦坑中的金絲雀一樣，警示著社會中貧窮問題的嚴重性。食物慈善不是全民性，對服務對象也缺乏權責考量和可近性，使用者也缺乏任何權利（Lambie-Mumford, 2019），緊急食物慈善也無助於解決貧窮問題（Beatty, Bennett, Hawkins, 2021）。Lambie-Mumford（2017b）認為有效的、政策驅動的解決方案需要一個以權利為基礎的架構，由國家、慈善機構和食物銀行共同努力，並為實現所有

人的食物權擔起責任。面對臺灣邊緣家庭的處境。如國外經驗所提醒，需要從結構層面加以處理，社會救助與其他現金給付系統、實物給付系統、社會福利服務系統都需要重新定位和調整，以納入更多需要幫助的家庭，而非疊床架屋；同時社會福利服務的提供者，須將現金與物資視為啟動增能、培力機會的資源，才能更完整地因應。

## 二、食物銀行運作上的限制

英國與德國的食物銀行由民間組織運作，被稱為是國家破損公共安全網的志願性補充 (Riches, 2002)，扮演緩解食物不安全的角色。但仍有諸多文獻提醒食物銀行運作上的限制。

Bazerghi, McKay and Dunn (2016) 檢視了 35 篇文章發現，雖然食物銀行在對嚴重食物剝奪的處理能即時發揮重要作用，但在改善整體飲食安全成果方面相當有限，主要是無法提供滿足服務對象營養需求之食物量不足，尤其是乳製品、蔬菜和水果，加上許多食物銀行提供的食物量不足以持續到下一次領取，很多食物銀行可能每週或每月或甚至更長發放一次，因此，大多數食物銀行的服務對象經常面臨食物不安全的情況。

此外，食物銀行的運作讓服務使用者如何獲得食物援助是被管理的（如是否需要轉介、需求門檻和資格標準），以及方案的運作方式（食物銀行設置的位置、開放時間和使用規定）都有限制 (Lambie-Mumford, 2017a)。Garthwaite and Bamba (2015) 也認為食物銀行的供應在短期內甚至對於有某些健康狀況的人來說可能不適合，這和食物銀行的供應方式有關，包括人們可以獲得什麼樣的食物以及多少量的食物。

Caplan (2016) 引用 Mauss 所稱的「純粹禮物」(pure gift) 的概念說明食物銀行的食物捐贈是一份禮物，因為不需要立即或延緩酬答 (reciprocation)。但食物銀行和其他禮物形式不同，贈與者和接受者之間不在建立社會關係，他們的社會地位也完全不同 (Laidlaw, 2000)。食物援助並非一種權利，而是一種禮物時，即使食物銀行的服務使用者可能受到良好對待，但他們並沒有食物援助的法定權利，選擇權和人的尊嚴也就此喪失 (Silvasti and Riches, 2014)。

使用食物銀行也伴隨著顯著的烙印感和排除，人們只有在走投無路時才會求助於食物銀行。Lambie-Mumford and Green (2015) 提及，多數人會先求助家人，其次是朋友和鄰居，食物銀行是最後防線和選擇，不論任何求助都會令人感到有壓力和害怕 (Ahluwalia, Dodds and Balig, 1998)。

建立福利國家背後的核心論點是減少求助的烙印，因為福利是基於應得權利，而非慈善，食物銀行捐贈的慈善本質可能會減少應得權利感，並感到尊嚴受損和有社會烙印 (Riches, 1997; Wainwright et al., 2018)。Riches and Silvasti (2014) 強調食物捐贈雖給受助者帶來了援助，但不能被視為長期或永續的解決方案，選擇食物是個人的權利，這樣的權利不能因為貧窮而受到質疑。

簡言之，食物銀行有許多問題存在，主要是因為資源的限制，包括食物銀行有使用者篩選制、捐贈的不足、缺乏協調的供應、提供食物的量和內容不一定符合需求、對志願工作者和人員的依賴；食物援助的可及性和可用性的不足；地理涵蓋範圍和策略方向的限制；以及食物銀行受助者的經常有烙印感和缺乏選擇權。

雖然食物銀行有許多限制，但如前一節所言，對亟需食物援助的家庭，食物銀行仍具有支持和緩解的功能，因此在作法上如何調整是重要議題。德國食物銀行的運作相當多元也兼具拓展支持網絡、社會參與等社會融入的功能，加

上運用數位科技進行物資提供端與需求端的媒合，使服務更有效率；英國和德國的社會超市也可緩解食物銀行非以社會可接受的方式取得食物的烙印感。

臺灣民間食物銀行的運作相當多元和結構完整（謝明媛，2014），一般認為民間食物銀行自行推動的力量也較政府顯著。民間食物銀行包括社區型和全國型，提供食物包、食物券（高毓露，2014）或共享冰箱、剩食餐廳、也有點數兌換日用品及食物（廖詠恩，2021；陳羿緻，2022），亦有食材交流平台，或和超商合作設置「愛心守護站」提供餐食（邱寶德，2021），另有社區貨幣以點數換取約市價 5 折之食物及日常用品和鄰里共餐等（梁雅淇、陳知襄、趙珮妤，2018）。有些部落食物銀行除供應物資外，也提供原住民就業、法律諮詢、儲蓄理財等協助（廖詠恩，2021），尚有與電信業者合作，設計食物銀行 APP，方便民眾捐贈物資或認購物資（謝明媛，2014），相較於英國和德國的經驗，臺灣民間食物銀行形式也極為豐富，國外的措施也著重將社會融入、社會參與及支持網絡建構概念融入。民間食物銀行認為政府與民間應有分工共識，政府救窮，民間救急（高毓露，2014）。汲取歐洲經驗，臺灣政府當更積極地改革社會救助體系，同時也鼓勵和支持民間食物銀行因地制宜的創意和多元模式的發展。

### 三、剩食再分配的矛盾

英國和德國食物銀行主要來自超商和零售業的剩食。剩食再分配議題有很多爭議，Caraher and Furey（2017）認為將剩食重新分配給食物銀行或慈善組織雖可以在短期內提供即時救濟，但無法解決食物不安全問題。食物浪費和食物不安全須視為是兩個獨立實體。Salonen and Silvasti（2019）提醒食物慈善只能治標，無法針對貧窮以及食物浪費問題有效地提出解決。他們質疑減少食物浪



費是出於環境和倫理的考量，然而，食物慈善是否同時減少食物浪費和飢餓，雖然主流新自由主義經濟思維支持這樣的連結，造成政府有機會從保障每個人基本需求得到滿足的責任中撤退，且在持續的經濟衰退和長期緊縮政策的現況下，食物慈善也被正常化為緩解貧窮的長期解決方案，並將其與減少食物浪費的努力相結合，以正向的生態術語重構食物慈善的過程。

富裕的工業化國家的農業政策不斷努力對抗過度生產的問題，而「食物銀行是食物浪費和飢餓之間的聯繫」這樣的說詞不斷地被加強，因為當有這麼多的食物浪費時，就必須有一種「政治正確」的方式來回收它，將浪費的食物提供給經濟不寬裕的人是其中一種做法，食物銀行則利用浪費的食物來餵養饑餓的人（Silvasti and Riches, 2014）。Lorenz（2012）認為社會生態永續性需要減少過剩食物和社會融入等的雙重努力，社會融入意味著成為勞動和消費社會的一部分，即擁有進入市場的權利。

上述文獻指出將環境保護的減少剩食和社會救助的剩食再分配兩者結合的矛盾，此外剩食處理也需要人力和行政成本，而來源也不足以因應需求增加，減少食物浪費與飲食安全間在運作上經常面臨衝突。臺灣食物銀行的運作，除再分配剩食外，有些縣市政府食物銀行編列預算購置食物及物資，也有來自廟會祭典或大型活動捐贈，如中元普渡和過年前拜拜的供品（廖詠恩，2021），因此內涵與性質和英國及德國也有所不同，不純然來自超商或零售業者的剩食捐贈。分解臺灣食物銀行物資來源，寺廟捐贈的物資為宗教慈善的一環，也非純然是剩食；對於縣市政府編列預算採購食品和物資，有學者認為若能將這筆預算直接提供給服務對象，相信選擇性與自主性更高，更受他們的服務使用者歡迎（黃全慶，2015）。此外，臺灣環保相關團體也呼籲比起設法處理剩食，讓食物不要淪為廚餘才更重要，剩食減量並非只有捐贈一途，剩食問題不是社

會救助的一環而已，社會全體應該檢討生產過剩，也是業者的企業責任，企業在源頭便要有所規劃（賴品瑀，2016）。

因此，減少剩食非為弱勢者而是全民的責任，需要從食物生產的上中下游一起努力減少食物廢棄的問題，也需要從社會政策的角及問題的結構層面加以處理，解決飢餓和食物不安全議題也需要關照收入、不均、就業和住宅等整體面向。

## 柒、結論

本文檢視了英國和德國食物銀行的運作，並從兩國經驗延伸食物銀行相關議題的討論，繼而對臺灣食物銀行的實施提出一些思考。歐洲國家食物銀行的成長是國家在福利服務提供的角色上的撤退，因為食物銀行的發展和福利國家的福利縮減息息相關，過去福利國家著眼於根除貧窮的結構性根源，隨著公民社會權利的削減，照顧弱勢群體的責任由國家重回民間慈善機構。食物銀行和其使用人口的增長是福利國家經費縮減的表徵，但限於剩食的質與量不足，食物銀行無法回應食物不安全問題，不論是補充或替代食物銀行使用者的需求都有所限制，近3年因為新冠肺炎疫情和通貨膨脹，需求大增，英國食物銀行需要購置食物因應，德國食物銀行則停止接受新案申請，民間的食物援助能量有所不足，因此他們多呼籲國家透過社會保障制度介入處理。

此外，剩食的處理也內含許多矛盾，剩食處理需要從源頭不過度生產著手，食物銀行只能救急而不救窮，無法處理食物貧窮和食物不安全的根本原因；儘管食物銀行的供給可以緩解飢餓及提供短期的救濟，但對於那些因為複雜且長期的因素而需要食物銀行支持的人來說，這種支援是不夠的，因此需要國家從社會保障體系、住宅、就業和不均等結構層面介入。

臺灣食物銀行和英國與德國由非營利組織設置有所不同，有些由縣市政府所設置，民間食物銀行也很活絡，服務方式相當多元和創意。臺灣食物銀行國家角色介入呈現政府運用實物補助的方式來回應邊緣人口與家戶的需求，有些縣市編列預算購置食物包，顯見剩食再分配在質與量上有所不足。臺灣食物銀行是社會救助與剩食運用並存，但如同英國和德國的經驗無法處理食物不安全議題。政府如何積極鼓勵民間食物銀行的多元和創意方案是重要議題。此外也要將社會融入、社會參與及支持網絡建構概念融入，以對於需要緊急食物援助者能提供緩解、支持和培力的資源與服務。政府與民間也須在救窮與救急明確分工，政府將社會救助與其他福利服務系統重新定位和調整，修改進入救助門檻以納入更多需要幫助的家庭。剩食處理是全民和企業的社會責任，需要從源頭加以處理，對於需要實物補助緩解需求的貧困家庭，食物銀行也不應該成為社會安全和保障體系的替代方案。

## 參考文獻

- 工商時報 (2023)。《陳揆：特別預算將補助實物銀行冷藏設備》。資料檢索日期：2024 年 1 月 10 日。網址：<https://www.ctee.com.tw/news/20230204700488-439803>。(Commercial Times (2023). *Premier Chen: The Special Budget Will Subsidize Refrigeration Equipment for Food Banks*. Retrieved 10-01-2024, from [https://ms-community.azurewebsites.net/foodbank\\_20180516\\_1/](https://ms-community.azurewebsites.net/foodbank_20180516_1/).)
- 王永慈、黃彥宜 (2021)。《實(食)物銀行全台供、需評估研究期末報告》。衛生福利部專題研究報告 (1091C2139)。臺北市：衛生福利部。(Wang, Kate Yeong-Tsyrr and Yen-Yi Huang (2021). *Final Report on the Nationwide Supply and Demand Assessment of Food Banks*. Research Report of the Ministry of Health and Welfare (1091C2139). Taipei City: Ministry of Health and Welfare.)
- 吳子明 (2020)。〈福利國家鉅變下的市場解放與社區復興：英國「大社會」引發的福利政策爭論〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，10 (1)，1-36。(Wu, Zi-Ming (2020). Market Liberalization and Community Revival under the Great Transformation of Welfare State: The Big Society and the Welfare Policy Controversy in the UK. *Journal of Community Work and Community Studies*, 10(1), 1-36.)
- 李易駿、古允文 (2003)。〈另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探〉。《臺灣社會學刊》，31，189-241。(Lee, Yih-Jiunn and Yeun-Wen Ku (2003). Another Welfare World? A Preliminary Examination of the Developmental Welfare Regime in East Asia. *Taiwanese Journal of Sociology*, 31, 189-241.)

- 社會救助法修法聯盟（2023）。《社會救助要解嚴：2023 年台灣貧窮政策民意調查結果公布記者會》。資料檢索日期：2024 年 1 月 10 日。網址：<https://www.cooloud.org.tw/node/97882>。（Social Assistance Act Amendment Alliance (2023). *Lifting Martial Law on Social Assistance: Press Conference on the Release of Taiwan's 2023 Public Opinion Survey Results on Poverty Policies*. Retrieved 10-01-2024, from <https://www.cooloud.org.tw/node/97882>.)
- 邱寶德（2021）。〈臺中食物銀行之設置與運作：社會治理觀點〉。論文發表於中國地方自治學會（主辦），《2021 後疫情時代創新地方治理國際學術研討會》（11 月 19 日）。舉辦地點：台大校友會館。（Chiu, Pao-Te (2021). *The Establishment and Operation of Taichung Food Bank: A Perspective on Social Governance. Paper presented at 2021 International Academic Conference on Innovative Local Governance in the Post-Pandemic Era*, (November, 19) Taipei.)
- 陳盈方、呂建德（2012）。〈金融危機對台灣社會政策的衝擊：仍然是路徑依賴嗎？〉。《社會政策與社會工作學刊》，16（2），191-242。（Chen, Ying-Fang and Jen-Der Lue (2012). *Financial Crisis and Social Protection Reform in Taiwan: Path Dependence? Social Policy & Social Work*, 16(2), 191-242.）
- 陳羿緻（2022）。〈地表最強里長創辦幸福食物銀行：方荷生推廣惜食分享食物分享愛〉。《禪天下》，209，70-73。（Chen, I-Chih (2022). *The World's Strongest Li Head Establishes the Happiness Food Bank: Fang Hesheng Promotes Food Conservation, Sharing Food, and Spreading Love. Zen World*, 209, 70-73.）

高毓露 (2014)。〈集體互助彌補社福缺口〉。《禪天下》，114，22-26。( Kao, Yu-Yin (2014). Collective Mutual Aid to Fill the Gaps in Social Welfare. *Zen World*, 114, 22-26.)

張以牧 (日期未知)。《台灣食物銀行立法評析 PK 實物給付專章：食物銀行法草案詳細解析 (上)》。資料檢索日期：2024 年 1 月 10 日。網址：[https://ms-community.azurewebsites.net/foodbank\\_20180516\\_1/](https://ms-community.azurewebsites.net/foodbank_20180516_1/)。(Chang, I.-Mu. (n.d.). *Legislative Analysis of Taiwan's Food Bank vs. In-kind Payment Provisions: A Detailed Analysis of the Draft Food Bank Law (Part 1)*. Retrieved 10-01-2024, from [https://ms-community.azurewebsites.net/foodbank\\_20180516\\_1/](https://ms-community.azurewebsites.net/foodbank_20180516_1/).)

梁雅淇、陳知襄、趙珮妤 (2018)。〈食物銀行的區位特性與在地人群互動：以南機場食物銀行為例〉。《中國地理學會會刊》，61，83-98。(Liang, Ya-Qi, Chih-Hsiang Chen and Pei-Yu Chao (2018). The Location Characteristic and Local Community Interaction of Food Bank. *Bulletin of the Geographical Society of China*, 61, 83-98.)

傅立葉 (1994)。〈台灣社會福利體系的階層化效果初探〉。見伊慶春 (編)《臺灣社會的民眾意向：社會科學的分析》，285-310。臺北市：中央研究院中山人文社會科學研究所。(Fu, Li-Yeh (1994). An Initial Exploration of the Stratification Effects of Taiwan's Social Welfare System. In Ching-CHhun I (Ed.), *Public Sentiments in Taiwanese Society: A Social Science Analysis* (285-310). Taipei City: The Research Center for Humanities and Social Sciences, Academia Sinica.)

黃全慶 (2015)。〈邁向多元化、去標籤化的食物銀行〉。《社區發展季刊》，150，264-274。(Hwang, Chuan-Ching (2015). Towards a Diversified and De-

stigmatized Food Bank. *Community Development Journal (Quarterly)*, 150, 264-274.)

葉崇揚、周怡君、楊佑萱 (2020)。〈家庭主義的分歧？台灣民眾對兒童及老人照顧的福利態度分析〉。《臺大社會工作學刊》，41，1-56。(Yeh, Chung-Yang Yeh, Yi-Chun Chou and Yu-Hsuan Yang (2020). Divergent Familialism? Public Attitudes towards Childcare and Eldercare in Taiwan. *NTU Social Work Review*, 41, 1-56.)

廖詠恩 (2021)。〈分配與共享：接住每一份大地的物產〉。《鄉間小路》，47 (7)，44-47。(Liao, Yung-En (2021). Distribution and Sharing: Embracing Every Harvest of the Earth. *Country Road*, 47(7), 44-47.)

蔡典堯、黃志隆 (2020)。〈誰會落入貧窮？非營利組織之社會救助與貧窮現象分析－以幸福分享中心－高雄市實物銀行【第一區】為例〉。《社會發展研究學刊》，25，63-96。(Tsai, Tien-Yao and Chih-lung Huang (2020). Who Would Fall in Poverty? The Analysis of Non-Profit Organization's Social Assistance and Poor Situation in Kaohsiung Food Bank. *Journal for Social development Study*, 25, 63-96)

賴品瑀 (2016)。《解決剩食問題「實物給付」專章可望登場》。資料檢索日期：2024年1月8日。網址：<https://e-info.org.tw/node/201734>。(Lai, Pin-Yu. (2016). *Solving Food Waste Issues: In-kind Benefits Chapter Expected to Debut*. Retrieved 08-01-2024, from <https://e-info.org.tw/node/201734>.)

謝明媛 (2014)。〈官民合作共建食物銀行聯網〉。《禪天下》，114，28-33。(Hsieh, Ming-Yuan (2014). Public-Private Collaboration to Establish a Food Bank Network. *Zen World*, 114, 28-33.)

關鍵評論 (2013)。《實物銀行納入社會救助法 弱勢民眾不挨餓》。資料檢索

日期：2024 年 1 月 10 日。網址：<https://www.thenewslens.com/article/1201>。

(The News Lens (2013). *Incorporating Food Banks into the Social Assistance Act: Ensuring Vulnerable Populations Do Not Go Hungry*. Retrieved 10-01-2024, from [https://ms-community.azurewebsites.net/foodbank\\_20180516\\_1/](https://ms-community.azurewebsites.net/foodbank_20180516_1/).)

Ahluwalia, I. B., J. M. Dodds and M. Baligh (1998). Social Support and Coping Behaviors of Low-income Families Experiencing Food Insufficiency in North Carolina. *Health Education & Behavior*, 25(5), 599–612.

Anadolu Ajans (2023). *German Food Banks Struggling to Keep up with Rising Demand*. Retrieved 10-01-2024, from <https://www.aa.com.tr/en/europe/german-food-banks-struggling-to-keep-up-with-rising-demand/2836661>.

Bacon, C. M. and G. A. Baker (2017). The Rise of Food Banks and the Challenge of Matching Food Assistance with Potential Need: Towards a Spatially Specific, Rapid Assessment Approach. *Agriculture and Human Values*, 34, 899-919.

Bazerghi, C., F. H. McKay and M. Dunn (2016). The Role of Food Banks in Addressing Food Insecurity: A Systematic Review. *Journal of Community Health*, 41(4), 732-740.

Beatty, C., C. Bennett and A. Hawkins (2021). Managing Precarity: Food Bank Use by Low-income Women Workers in a Changing Welfare Regime. *Social Policy & Administration*, 55(5), 981-1000.

Bull, R., C. Miles, E. Newbury, A. Nichols, T. Weeks and G. Wyld (2023). *Hunger in the UK*. Salisbury: Trussell Trust.

Caplan, P. (2016). Big Society or Broken Society? Food banks in the UK. *Anthropology Today*, 32(1), 5-9.



- Caraher, M. and S. Furey (2017). *Is It Appropriate to Use Surplus Food to Feed People in Hunger? Short-term Band-aid to More Deep Rooted Problems of Poverty*. Retrieved 10-01-2024, from <http://foodresearch.org.uk/publications/is-itappropriate-to-use-surplus-food-to-feed-people-in-hunger/>.
- Depa, J., F. Gyngell, A. Müller, L. Eleraky, C. Hilzendegen and N. Stroebele-Benschop (2018). Prevalence of Food Insecurity among Food Bank Users in Germany and Its Association with Population Characteristics. *Preventive Medicine Reports*, 9, 96-101.
- Deutsche Welle (2019). *Dramatic Rise in Germans Relying on Food Banks*. Retrieved 10-01-2024, from <https://www.dw.com/en/dramatic-rise-in-germans-relying-on-food-banks/a-50473042>.
- Ellison, M. and M. Fenger (2013). Social Investment, Protection and Inequality in the New Economy and Politics of Welfare in Europe. *Social Policy and Society*, 12(4), 611-624.
- Ericksen, P., B. Stewart, J. Dixon, D. Barling, P. Loring, M. Anderson and J. Ingram (2010). The Value of a Food System Approach. In John Ingram, Polly Ericksen and Diana Liverman (Eds.), *Food Security and Global Environmental Change* (25-45). London: Earthscan.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- European Commission (2015). *Communication on Closing the Loop: An EU Action Plan for the Circular Economy*. Retrieved 10-01-2024, from <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>.

European Commission (2017). *EU Guidelines on Food Donation Official Journal of the European Union C 361/01*. Retrieved 10-01-2024, from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:361:FULL>.

European Supermarket Magazine (2019). *Germany's Tafel Launches Project To Reduce Food Waste*. Retrieved 10-01-2024, from <https://www.esmmagazine.com/supply-chain/germanys-tafel-launches-project-reduce-food-waste-75545>.

Financial Times (2022). *On the Breadline: Inflation overwhelms Europe's Food Banks*. Retrieved 10-01-2024, from <https://www.ft.com/content/bb098ccd-c74b-4c7e-8baa-e90546030fa5>.

Garthwaite, K. and C. Bamba (2015). Food Poverty, Welfare Reform and Health Inequalities. In Liam Foster, Anne Brunton, Christopher Deeming and Tina Haux (Eds.), *Defence of Welfare II* (121-123). Bristol: Policy Press.

Gilbert, N. and P. Terrell (2014). *Dimensions of Social Welfare Policy*. London: Pearson.

Harwood-Baynes, M. (2023). *Food Banks Distribute Record Emergency Food Parcels : Including more than One Million to Children*. Retrieved 10-01-2024, from <https://news.sky.com/story/food-banks-distribute-record-emergency-food-parcels-including-more-than-one-million-to-children-12866134B>.

Hebinck, A., F. Galli, S. Arcuri, B. Carroll, D. O'connor and H. Oostindie (2018). Capturing Change in European Food Assistance Practices: A Transformative Social Innovation Perspective. *The International Journal of Justice and Sustainability*, 23(4), 398-413.

Hermsdorf, D., M. Rombach and V. Bitsch (2017). Food Waste Reduction Practices in German Food Retail. *British Food Journal*, 119(12), 2532-2546.

- Hughes, D. and E. Prayogo (2018). *A Nutritional Analysis of the Trussell Trust Emergency Food Parcel*. Retrieved 10-01-2024, from [https://www.trusselltrust.org/wp-content/uploads/sites/2/2018/06/Food\\_Parcel\\_Report\\_April\\_2018.pdf](https://www.trusselltrust.org/wp-content/uploads/sites/2/2018/06/Food_Parcel_Report_April_2018.pdf).
- Independent Food Aid Network [IFAN] (2022). *As the Cost-of-living Crisis Worsens, Overwhelmed Independent Food Banks Fear They will not be Able to Meet Demand this Winter*. Retrieved 10-01-2024, from [https://www.foodaidnetwork.org.uk/\\_files/ugd/6bacb0\\_76e4900e36794d46846133a1f0c0cdbc.pdf](https://www.foodaidnetwork.org.uk/_files/ugd/6bacb0_76e4900e36794d46846133a1f0c0cdbc.pdf).
- Kessl, F., S. Lorenz and H. Schoneville (2020). Social Exclusion and Food Assistance in Germany. In Hannah Lambie-Mumford and Tiina Silvasti (Eds.), *The Rise of Food Charity in Europe* (49-78). Bristol: Policy Press.
- Lambie-Mumford, H. (2017a). Hunger and Charitable Emergency Food Provision in the UK and Beyond. In Hannah Lambie-Mumford (Ed.), *Hungry Britain: The Rise of Food Charity* (9-31). Bristol: Policy Press.
- Lambie-Mumford, H. (2017b). *Hungry Britain: The Rise of Food Charity*. Bristol: Policy Press.
- Lambie-Mumford, H. (2019). The Growth of Food Banks in Britain and What They Mean for Social Policy. *Critical Social Policy*, 39 (1), 3-22.
- Lambie-Mumford, H. and M. A. Green (2015). Austerity, Welfare Reform and the Rising Use of Food Banks by Children in England and Wales. *Area*, 49(3), 273-279.
- Lambie-Mumford, H. and T. Silvasti (2020a). Introduction: Exploring the Growth of Food Charity across Europe. In Hannah Lambie-Mumford and Tiina Silvasti (Eds.), *The Rise of Food Charity in Europe* (1-18). Bristol: Policy Press.

Lambie-Mumford, H. and T. Silvasti (2020b). Conclusion: Food Charity in Europe.

In Hannah Lambie-Mumford and Tiina Silvasti (Eds.), *The Rise of Food Charity in Europe* (219-242). Bristol: Policy Press.

Laidlaw, J. (2000). A free Gift Makes No Friends. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 6(4), 617-634.

Leskošek, V. and R. Zidar (2020). Redistributing Waste Food to Reduce Poverty in Slovenia. Hannah Lambie-Mumford and Tiina Silvasti (Eds.), *The Rise of Food Charity in Europe* (1-18). Bristol: Policy Press.

Loopstra, R., A. Reeves, D. Taylor-Robinson, M. McKee and D. Stuckler (2015). Austerity, Sanctions, and the Rise of Food Banks in the UK. *BMJ*, 350, 16-18.

Loopstra, R. and H. Lambie-Mumford (2023). Food Banks: Understanding Their Role in the Food Insecure Population in the UK. *Proceedings of The Nutrition Society*, 82(3), 1-26.

Loopstra, R. and V. Tarasuk (2015). Food Bank Usage Is a Poor Indicator of Food Insecurity: Insights from Canada. *Social Policy & Society*, 14(3), 443-455.

Loopstra, R., J. Fledderjohann, A. Reeves and D. Stuckler (2018). Impact of Welfare Benefit Sanctioning on Food Insecurity: A Dynamic Cross-area Study of Food Bank Usage in the UK. *Journal of Social Policy*, 47(3), 1-21.

Loopstra, R., S. Goodwin, B. Goldberg, H. Lambie-Mumford, J. May and A. Williams (2018). *A Survey of Food Banks Operating Independently of the Trussell Trust Food Bank network*. Retrieved 10-01-2024, from [https://uploads.strikinglycdn.com/files/0681ad7a-2d07-489f-9c11-77dc3d1aa968/Report\\_IndependentFoodBankStudy\\_Dec2019-pdf.pdf](https://uploads.strikinglycdn.com/files/0681ad7a-2d07-489f-9c11-77dc3d1aa968/Report_IndependentFoodBankStudy_Dec2019-pdf.pdf).

- Lorenz, S. (2012). Socio-ecological Consequences of Charitable Food Assistance in the Affluent Society: The German Tafel. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(7/8), 386-400.
- McCloskey, S. (2021). The Foodbank is the Canary in the Coalmine of Neoliberalism. Policy and Practice: A Development. *Education Review*, 33, 101-113.
- Pantazis, C. (2016). Policies and Discourses of Poverty during a Time of Recession and Austerity. *Critical Social Policy*, 36(1), 3-20.
- Perry, J., M. Williams, T. Sefton and M. Haddad (2014). *Emergency Use Only Understanding and Reducing the Use of Food Banks in the UK*. Retrieved 10-01-2024, from <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/335731/rr-emergency-use-only-food-banks-uk-191114-en.pdf;jsessionid=1ED7187607767DCAFFA2C767B3387F0F?sequence=1>.
- REWE Group (n.d.). *Filling the Plate Together*. Retrieved 10-01-2024, from <https://rewe-group-nachhaltigkeitsbericht.de/2016/en/sustainability-magazine/filling-the-plate-together>.
- Riches, G. (1997). Hunger, Welfare and Food Security: Emerging Strategies. In Graham Riches (Ed.), *First World Hunger: Food Security and Welfare Politics* (165-178). London: Macmillan.
- Riches, G. (2002). Food Banks and Food Security: Welfare Reform, Human Rights and Social Policy. Lessons from Canada? *Social Policy & Administration*, 36(6), 648-663.
- Riches, G. (2020). Foward. In Hannah Lambie-Mumford and Tiina Silvasti (Eds.), *The Rise of Food Charity in Europe* (xi-xvii). Bristol: Policy Press..

- Riches, G. and T. Silvasti (2014). *First World Hunger Revisited: Food Charity or the Right to Food?*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rombach, M. and V. Bitsch (2018). Sector Blending: Evidence from the German Food Bank. *International Food and Agribusiness Management Review*, 21(2), 181-200.
- Rombach, M., V. Bitsch, E. Kang and F. Ricchieri (2018). Comparing German and Italian Food Banks: Actors' Knowledge on Food Insecurity and Their Perception of the Interaction with Food Bank Users. *British Food Journal*, 120(10), 2425-2438.
- Salonen, A. S. and T. Silvasti (2019). Faith-based Organizations as Actors in the Charity Economy: A Case Study of Food Assistance in Finland. In Helmut P. Gaisbauer, Gottfried Schweiger and Clemens Sedmak (Eds.), *Absolute Poverty in Europe: Interdisciplinary Perspectives on a Hidden Phenomenon* (267-289). Bristol: Policy Press.
- Schoneville, H. (2018). Poverty and the Transformation of the Welfare (State) Arrangement: Food Banks and the Charity Economy in Germany. *Social Work & Society*, 16(2), 1-9.
- Silvasti, T. (2015) Food Aid: Normalising the Abnormal in Finland. *Social Policy and Society*, 14(3), 471-482.
- Silvasti, T. and G. Riches (2014). Hunger and Food Charity in Rich Societies: What Hope for the Right to Food? In Graham Riches and Tiina Silvasti (Eds.), *First World Hunger Revisited: Food Charity or the Right to Food?* (191-208). London: Palgrave Macmillan.

- Simmet, A., P. Tinnemann and N. Stroebele-Benschop (2018). The German Food Bank System and Its Users: A Cross-Sectional Study. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15(7), 1485-1502.
- Sosenko, F., G. Bramley and A. Bhattacharjee (2022). Understanding the Post-2010 Increase in Food Bank Use in England: New Quasi-experimental Analysis of the Role of Welfare Policy. *BMC Public Health*, 22, 1363-1372.
- Tafel Deutschland e.V (2020). *Status Report of the Tafel Food Banks and Pantries in Germany*. Retrieved 10-01-2024, from <https://lp.eurofoodbank.org/wp-content/uploads/2020/04/2020-03-27-Report-Tafel-Germany.pdf>.
- Tang, F. (n.d.). *The German "Tafel" Feeding the Needy*. Retrieved 10-01-2024, from <http://www.foodexplorers.net/tafel-feed-needy>.
- Tarasuk, V. (2001). A Critical Examination of Community-Based Responses to Household Food Insecurity in Canada. *Health Education & Behavior*, 28(4), 487-499.
- Tarasuk, V. and J. M. Eakin (2005). Food Assistance through Surplus Food: Insights from an Ethnographic Study of Food Bank Work. *Agriculture and Human Values*, 22, 177-186.
- Teller Report (2021). *Berliner Tafel will Reach more People in 2021 than before Corona*. Retrieved 10-01-2024, from <https://www.tellerreport.com/news/2021-04-28-berliner-tafel-will-reach-more-people-in-2021-than-before-corona.ByGC8uNIDO.html>.
- Trussell Trust (2017). *Volunteers across the UK Giving at least £30 million a Year in Unpaid Work to Support Foodbanks*. Retrieved 10-01-2024, from

<https://www.trusselltrust.org/2017/10/17/foodbank-volunteers-30-million-unpaid-work/>.

Trussell Trust (2018). *What's in a Trussell Trust Foodbank Parcel and Why?*. Retrieved 10-01-2024, from <https://www.trusselltrust.org/2018/06/08/whats-trussell-trust-foodbank-parcel/>.

Trussell Trust (2023). *Emergency Food Parcel Distribution in the UK: April 2022-March 2023*. Retrieved 10-01-2024, from <https://www.trusselltrust.org/wp-content/uploads/sites/2/2023/04/EYS-UK-Factsheet-2022-23.pdf>.

Tyler, G. (2020). *Food Banks in the UK. The House of Commons*. Retrieved 10-01-2024, from <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8585/>.

UK Parliament (2022). *Food Bank Demand and the Rising Cost of Living*. Retrieved 10-01-2024, from <https://commonslibrary.parliament.uk/food-bank-demand-and-the-rising-cost-of-living/>.

Van Steen, P. J. M. and P. H. Pellenbarg (2014). Food Banks in the Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (Journal of Economic & Social Geography)*, 105(3), 370-372.

Verhoeven, I. and E. Tonkens (2013). Talking Active Citizenship: Framing Welfare State Reform in England and the Netherlands. *Social Policy and Society*, 12(3), 415-426.

Wainwright, D., A. Buckingham and E. Wainwright (2018). Why Do People Use Food Banks? A Qualitative Study of Food Bank Users in an English City. *Voluntary Sector Review*, 9(3), 311-29.



- Wang, Y. Y. and L. C. Lyu (2013). The Emergence of Food Bank/Voucher Programs in Taiwan: A New Measure for Combating Poverty and Food Insecurity?. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 23(1), 48-58.
- Wells, R. and M. Caraher (2014). UK Print Media Coverage of the Food Bank Phenomenon: From Food Welfare to Food Charity? *British Food Journal*, 116(9), 1426-1445.
- Witting, V. (2023). *German Food Banks in Crisis* ° Retrieved 10-01-2024, from <https://www.dw.com/en/german-food-banks-in-crisis/a-66244397>.

