

粮安委

世界粮食安全委员会

## 世界粮食安全委员会

第四十六届会议

“为实现粮食安全和营养而发挥作用”

2019年10月14-18日，意大利罗马

《粮食系统和营养自愿准则》零草案

## 目 录

	页 次
I. 引 言 .....	2
A. 背景和依据 .....	2
B. 目标和目的 .....	4
C. 《自愿准则》的性质及其预期用途 .....	5
II. 关键概念和指导原则 .....	6
A. 有关粮食系统和营养的关键概念 .....	6
B. 重塑或推动可持续粮食系统的指导原则 .....	7
III. 粮食系统和营养自愿准则 .....	8
第1部分 – 食物供应链 .....	9
第2部分 – 食物环境 .....	13
第3部分 – 消费者行为 .....	16
IV. 《自愿准则》的落实和对其应用情况的监测 .....	18

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。  
其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)。



na698

## I. 引言

### A. 背景和依据

1. 抗击各种形式的营养不良，包括营养不足、微量元素缺乏、超重、肥胖，是当前各国面临的重大全球性挑战之一。世界上每个国家至少受到其中一种形式营养不良的困扰，而多数国家同时遭受多重形式营养不良的困扰。这已成为阻碍实现全球粮食安全<sup>1</sup>和可持续发展的主要障碍。营养不良的影响及其不同表现方式已对世代人们一生的健康和福祉、身体发育和认知发展、生活及生计产生了深刻影响。

2. 各种形式的营养不良会导致疾病和高死亡率。营养不足是导致5岁以下儿童死亡的主要原因之一，而出生时低体重的新生儿更容易在生命早期感染传染病和患上非传染性疾病。发育迟缓和消瘦依然是一项严峻挑战。消瘦，又称急性营养不良，会带来更高的死亡和患病风险，而发育迟缓，又称慢性营养不良，则会导致身体发育和认知发展两方面出现迟缓。

3. 微量元素缺乏症是人口中较多人面临的挑战，会给人类健康、福祉和发展带来严重后果。5岁以下儿童、育龄妇女和孕妇尤其容易受到缺铁性贫血的影响。

4. 超重和肥胖是引发癌症、心血管疾病、糖尿病和慢性呼吸疾病等与膳食相关的非传染性疾病的主要风险因素之一，已在世界上所有区域引发人们的严重关切。虽然营养不足依然是5岁以下儿童营养不良的主要形式，但超重和肥胖却是学龄儿童、青少年和成人共同面临的主要问题。

5. 各种形式营养不良会带来重大社会、经济影响，因为其影响会代代相传。营养不良的母亲很可能会生出低体重儿，低体重儿在童年和成人期出现营养不良的风险更大。儿童营养不良会导致身材矮小，学习成绩差，经济生产能力低下和机遇减少，易患慢性病及非传染性疾病。这些疾病会导致医疗开支增加，给国家卫生体系及整个经济带来巨大负担。

6. 各种形式的营养不良有着多重相互关联的基本、直接和间接根源，需要同时予以解决，其中主要包括：无法保证获得健康、安全的膳食及安全的饮用水、婴幼儿护理及喂养方法不足、卫生条件差、难以获得教育和卫生服务、收入低、社会经济地位低下等。

---

<sup>1</sup> 粮食安全系指所有人在任何时候都能通过物质、社会和经济手段获得充足、安全和富有营养的食物，满足其保持积极健康生活所需的膳食需要和食物喜好。

7. 复杂危机也会给人口的营养状况造成直接的负面影响，尤其是孕妇、哺乳期妇女以及 5 岁以下儿童。面对灾害风险时的脆弱性和易受害性不仅对粮食系统的运作而言是一项严重全球性威胁，对《2030 年议程》的整体落实工作也是严重威胁。实证表明，各种形式的营养不良在复杂、持续的危机背景下表现得尤为突出。
8. 迫切需要采取行动，应对各种形式营养不良带来的挑战和负面影响。尽管已在全球层面就减轻饥饿和营养不良取得了相关进展，但要想实现全球和国家营养目标，仍迫切需要加大工作力度。
9. 粮食系统和膳食是影响人群营养状况的重要因素。粮食系统通过影响和促进生产者做出决策和消费者做出选择，从而对人类和地球的健康产生重要影响。同时，消费者有关食用何种食物的决定也会对粮食系统产生影响，并提高粮食系统生产健康膳食的能力。需要在粮食系统内外进行相关改革，期间时刻牢记改革可能带来的经济、社会、环境影响，着眼于从可持续性的三个方面产生积极成果。
10. 推动政策、体制、行为方面的改变对于重塑或推动可持续粮食系统十分关键，以便不断改善和打造健康膳食，满足不断增长人口的膳食需求。政策要想做到有效、可持续，就应重视自身对经济、社会、环境、营养、健康带来的影响，特别关注最贫困、最缺乏营养的人群，同时解决他们在获取健康膳食方面面临的障碍。
11. 最容易受各种形式营养不良影响的人群“通常是对营养需求高和难以自主选择自身膳食搭配的人们。这意味着需要特别关注幼童和学龄儿童、少女、孕妇、哺乳期妇女、老人、土著人民和地方社区、小农、城乡贫民以及他们所处的不同类型的粮食系统”<sup>2</sup>。
12. 需要新政策来解决政策碎片化的问题，并设计出干预措施，协调好卫生、农业及粮食系统、教育、水及卫生设施、性别、社会保护、贸易、就业、收入等涉及营养不良多重根源的各部门。
13. 世界粮食安全委员会（粮安委）正在牵头启动一项政策进程，计划制定出《粮食系统和营养自愿准则》，于 2020 年 10 月提交粮安委全会。
14. 《自愿准则》的编写以粮食安全和营养高级别专家组（高专组）的《营养和粮食系统》<sup>3</sup>报告中的研究结果和科学实证为依据。高专组是粮安委将科学和政策两者联系起来的平台，同时提供一个结构性实证基础，为粮安委以不同背景下不同层面的现有研究成果和知识、经验、政策为基础开展各种讨论提供依据。

<sup>2</sup> “粮安委《粮食系统和营养自愿准则》编写工作职责范围”。[CFS2018/45/6](#)，第 12 段。“职责范围”2018 年由粮安委全会通过，为《自愿准则》的编写提供了指导性意见，包括《准则》所涵盖的主要话题。

<sup>3</sup> 高专组。2017。《[营养和粮食系统](#)》。世界粮食安全委员会粮食安全和营养高级别专家组报告，罗马。

15. 与这一政策进程同时，还有多个来自不同部门的组织也在就营养不良问题开展工作。营养问题近年已吸引了国际社会的更多关注，包括联合国及其成员国，同时还被视为为实现《2030年可持续发展议程》各项目标所开展努力的必不可少的组成部分。在2014年第二届国际营养大会上，粮农组织和世卫组织各成员做出了消除饥饿和各种形式营养不良的承诺<sup>4</sup>。2016年，联合国大会宣布了“联合国营养行动十年”（2016-2025年）<sup>5</sup>，并指定粮农组织和世卫组织负责牵头，与世界粮食计划署（粮食计划署）、国际农业发展基金（农发基金）、联合国儿童基金会（儿基会）合作，利用粮安委等多利益相关方平台落实相关活动。一系列联合国大会决议<sup>6</sup>、联合国经济及社会理事会（经社理事会）<sup>7</sup>、联合国环境大会<sup>8</sup>和世界卫生大会<sup>9</sup>最近均对营养问题给予了特别关注。

16. 《自愿准则》将有助于推动以上各项国际举措，加强政策一致性。准则将为各国提供基于实证的指导意见，帮助各国落实第二届国际营养大会《行动框架》<sup>10</sup>中提出的各项建议，以便在国家粮食安全背景下逐步实现充足食物权和可持续发展目标2“消除饥饿，实现粮食安全，改善营养和促进可持续农业”，特别关注目标2.2“到2030年消除一切形式的营养不良，到2025年实现解决5岁以下儿童矮小和消瘦的目标”。此外，《自愿准则》还对协助各国实现其它可持续发展目标（可持续发展目标1、3、4、5、6、8、10、12）直接发挥着关键作用，对剩余其它几项目标间接发挥作用。

## B. 目标和目的

17. 《自愿准则》将作为一份参考文件，主要就解决各种形式营养不良问题所需的有效政策、投资和体制安排向各国政府、专门机构及其它利益相关方提供指导意见。

18. 《自愿准则》的目标是为重塑或推动粮食系统，确保健康膳食所需的食物可获得、可负担、可接受、安全且数量充足、质量可靠，同时符合个人的信仰、文化和传统、饮食习惯和偏好，并遵守国家和国际法规及义务<sup>11</sup>。

---

<sup>4</sup> 粮农组织/世卫组织。2014。第二届国际营养大会，[营养问题罗马宣言](#)。

<sup>5</sup> 联合国大会第70/259号决议，参见<https://undocs.org/A/RES/70/259>和第72/306号决议，参见<https://undocs.org/A/RES/72/306>。联合国营养行动十年《工作计划》，参见：

[https://www.un.org/nutrition/sites/www.un.org.nutrition/files/general/pdf/mv131\\_rev1\\_undoa\\_wp\\_rev1\\_en.pdf](https://www.un.org/nutrition/sites/www.un.org.nutrition/files/general/pdf/mv131_rev1_undoa_wp_rev1_en.pdf)

<sup>6</sup> 联大决议 A/RES/73/2“大会第三次预防和控制非传染性疾病问题高级别会议政治宣言”、A/RES/73/132“全球卫生与外交政策：通过改善营养建立更健康的世界”、A/RES/73/253“农业发展、粮食安全和营养”。

<sup>7</sup> [《2018年可持续发展高级别政治论坛部长宣言》](#)

<sup>8</sup> [《2019年联合国环境大会部长宣言》](#)

<sup>9</sup> 世界卫生大会通过了[《孕产妇和婴幼儿营养全面实施计划》](#)和[《世卫组织2013-2020年预防和控制非传染性疾病全球行动计划》](#)，详细阐述了预防各种形式营养不良和促进健康膳食的政策方案。

<sup>10</sup> 粮农组织/世卫组织。2014。第二届国际营养大会，[《行动框架》](#)。

<sup>11</sup> 粮农组织/世卫组织。2014。第二届国际营养大会，[《营养问题罗马宣言》](#)。第5.b段。

19. 《自愿准则》将采取全面、系统、以实证为基础的方法，应对政策碎片化的问题，特别关注粮食、农业、卫生部门之间政策不一致的问题，同时解决社会、环境、经济可持续性相关挑战。

20. 《自愿准则》将应对粮食系统的复杂性，目的是促进政策一致性，推动和引导不同机构和部门之间开展对话。

21. 有助于促进健康膳食的可持续粮食系统与一系列其它问题有着整体联系，包括贸易和投资、气候变化、生物多样性和遗传资源等，而这些问题均由专门的规范性政府间进程负责处理。负责处理这些问题的不同部门应相互参考并利用其它部门的决议和宣言，促进政策之间的一致性，解决政策碎片化问题，避免重复开展工作或超越自身职责范围。

22. 《自愿准则》将面向全球，为政策制定者和利益相关方因地制宜设计政策和计划提供指导意见。此外，准则还将考虑到不同国家的具体国情、能力和发展水平、不同类型粮食系统以及对其产生影响的多种内部和外部驱动因素。

23. 此外，《自愿准则》将为人道主义背景下各相关方提供指导意见，协助在人道主义工作和发展工作之间建立完整的联系，将营养和可持续发展长期战略纳入应急和人道主义行动中，以便强化粮食系统在面对气候变化和人道主义危机时的抵御能力和适应能力。

24. 高专组已确定五大类会影响粮食系统发挥功能以及提供健康膳食能力的相关驱动因素，具体包括：

- a) 生物物理和环境因素（自然资源及生态系统服务、气候变化）；
- b) 创新、技术和基础设施；
- c) 政治、经济因素（领导层、全球化、外来投资、贸易、粮食政策、土地权属、食品价格及其波动、冲突和人道主义危机）；
- d) 社会文化因素（文化、宗教、礼仪、社会传统、性别不平等、妇女赋权）；
- e) 人口因素（人口增长、不断变化的年龄分布、城市化、迁徙和被迫流离失所）。

### C. 《自愿准则》的性质及其预期用途

25. 《自愿准则》不具法律约束力，应结合现有国内法和国际法所规定的义务进行解释和应用，并充分顾及在适用区域、国际文书下做出的自愿承诺。粮安委的指导意见应以联合国系统中已就此类议题通过的现有文书和行动框架为基础并综合考虑相关内容，包括已获得各成员国赞同的指导意见和建议。

26. 《自愿准则》主要着眼于帮助各国政府设计公共政策，但相关方也可将其用于政策讨论和实施过程中。这些相关方包括：

- a) 政府行动方，包括相关部委和国家、地方和基层机构；
- b) 政府间和区域组织，包括联合国专门机构；
- c) 民间社会组织，包括代表弱势群体的组织；
- d) 私营部门；
- e) 科研机构 and 大学；
- f) 包括国际金融机构在内的发展机构；
- g) 慈善基金会；
- h) 消费者协会；
- i) 农民组织。

## II. 关键概念和指导原则

### A. 有关粮食系统和营养的关键概念

27. **粮食系统**“包括与粮食生产、加工、流通、烹制和消费相关的所有要素（环境、人、投入物、过程、基础设施、机构等）和活动以及这些活动的产出，包括社会经济及环境成果”<sup>12</sup>。

28. **可持续粮食系统**指“在不牺牲子孙后代保障粮食安全及营养所必需的经济、社会、环境基础的前提下实现人人享有粮食安全及营养的粮食系统。”<sup>13</sup>。

29. **食物供应链**“涵盖从食物生产到消费再到废弃物处理的所有活动”，包括生产、储存、流通、加工、包装、零售和营销<sup>14</sup>。

30. **食物环境**“指决定消费者在粮食系统中做出食物购买、烹制和食用决定的物质、经济、政治、社会文化条件”<sup>15</sup>。

31. **消费者行为**“反映消费者就购买、储存、烹饪和食用何种食物以及家庭内部食物分配做出的各种选择和决定”<sup>16</sup>。

<sup>12</sup> 高专组。2014。《[可持续粮食系统中的粮食损失和浪费](#)》。世界粮食安全委员会粮食安全和营养高级别专家组报告，罗马。

<sup>13</sup> 高专组。2017b。

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> 同上。

<sup>16</sup> 同上。

32. **健康膳食**“指在一段时间内均衡、多样化、合理地选择所食用的食物。健康膳食有助于确保依据人的性别、年龄、体力活动水平和生理状况来满足其对基本宏量营养素（蛋白质、脂肪和碳水化合物，包括膳食纤维）和微量营养素（维生素、矿物质、微量元素）的需求。世卫组织指出，健康膳食应能：

- a) 满足人们对能量、维生素和矿物质的需求，但能量摄入量不应超过需求量；
- b) 水果和蔬菜的食用量每天超过 400；
- c) 饱和脂肪摄入量低于能量总摄入量的 10%；
- d) 反式脂肪摄入量低于能量总摄入量的 1%；
- e) 游离糖摄入量低于能量总摄入量的 10%，最好低于 5%；
- f) 食盐摄入量低于每天 5 克”<sup>17</sup>。

“婴幼儿的健康膳食与成人类似，但应注意以下几点：

- a) 婴儿出生后最初六个月内应纯母乳喂养；
- b) 婴儿两岁之前及以后应继续母乳喂养；
- c) 从六月龄开始应在母乳喂养基础上添加各种足量、安全、营养的辅食。辅食中不应含有盐和糖”<sup>18</sup>。

33. **充足食物权**“指男女老少，无论独居或生活在社区中，在任何时候都能有物质或经济能力获得充足的食物，或获得购买充足食物的手段”<sup>19</sup>。

## B. 重塑或推动可持续粮食系统的指导原则

34. 粮食系统在可持续发展的经济、社会和环境三个维度中为多项目标提供服务和支 持。虽然粮食系统可能多种多样，但都为推动实现《2030 年可持续发展议程》所需公共政策、机制、工具和投资提供重要机遇。

35. 《自愿准则》中将包含有助于重塑和推动可持续粮食系统、促进健康膳食、改善营养、推动可持续发展的多项指导原则<sup>20</sup>。

---

<sup>17</sup> 对“健康膳食”缺乏一个国际公认的定义。但该词却被普通采用，包括在高专组有关营养和粮食系统的报告中以及第二届国际营养大会的《罗马宣言》和《行动框架》中。因此，我们采用的定义摘自[“关于《行动框架》的情况说明”](#)。粮农组织/世卫组织第二届国际营养大会联合秘书处。2014 年 11 月。

<sup>18</sup> [世卫组织。健康膳食。第 394 号情况说明](#)。

<sup>19</sup> 充足食物权定义参见[经济、社会和文化权利委员会第 12 号一般性意见](#)中对《经济、社会、文化权利国际公约》第 11 条的解释。

<sup>20</sup> 这些指导原则参考了已商定的国际文件及工具，如《营养问题罗马宣言》和《第二届国际营养大会行动框架》。

36. 这些指导原则为：

- a) **系统、全面、以实证为基础的方法。**推动采用系统、全面、以实证为基础的方法，将粮食系统作为整体加以考虑，尽最大努力实现可持续性各方面的成果，探讨造成各种形式营养不良的多方面根源。
- b) **统一一致、因地制宜的政策。**通过协调国际、区域、国家、地方各级所有行动方和相关部门的行动，推动制定和实施统一一致、因地制宜、基于实证的政策及相关投资。
- c) **健康人类，健康地球。**推动制定能改善人民生活、健康和福祉、加强粮食生产和消费的可持续性、保护生物多样性及生态系统的政策。
- d) **性别平等和妇女赋权。**推动性别平等和为妇女和女童赋权，以尊重她们的权利，认识到为妇女创造条件参与塑造能改善营养的粮食系统相关活动的重要性。
- e) **营养知识和认识。**加强面向个人和社区的营养教育，帮助生产者、食品加工者和消费者做出决定，帮助人们为实现健康膳食对食物做出知情选择。
- f) **实现充足食物权。**推动在国家粮食安全背景下通过可持续、公平、可获得、有抵御能力、多样化的粮食系统逐步实现充足食物权。
- g) **能力建设。**加强人和机构的能力，尤其是营养和粮食系统相关行动方的能力，以应对各种形式营养不良，扩大营养计划的覆盖面、影响和可持续性。

### III. 粮食系统和营养自愿准则

与“零草案”其它章节不同的是，《粮食系统和营养自愿准则》第 III 部分包含了描述性文字，为后续版本的编写提供信息材料。本节语言并非为《自愿准则》提供的建议性文字，而是一些有关粮安委各相关方需要考虑和讨论的问题及话题的初步想法。

37. 本节涵盖《自愿准则》的拟议范围。按照高专组报告中提出的概念性框架，《自愿准则》将利用粮食系统的三个组成要素作为通过粮食系统转型促进改善营养的政策切入点。这三个组成要素分别为食物供应链、食物环境和消费者行为。

38. 《自愿准则》将就这三个组成要素讨论三类不同的粮食系统类型，特别关注高专组确定的几类。特定粮食系统面临的挑战和机遇以及所涉及的行动方和相关权力动态都将被纳入讨论范围，以便帮助决策者因地制宜地设计政策、投资和干预活动。

39. 对粮食系统产生影响的多个部门之间政策碎片化的问题应得到解决，以便加大政策一致性。

40. 所提建议将以粮安委以往其它政策准则<sup>21</sup>和建议<sup>22</sup>中提出的指导意见为基础并为之提供补充，同时避免与其它相关国际组织的工作和职责范围发生重叠。

41. 粮安委各利益相关方在讨论中按照自身在改善营养方面的潜力提出了一系列跨部门因素和具体领域，其中有几项得到特别关注，可作为改善营养的途径：粮食系统的透明、负责任治理、性别平等和妇女赋权、营养教育、食品安全、粮食损失和浪费、粮食生产多样化和推动健康、多样化膳食、健康的学校餐食、营养敏感型社会保护计划等。以上所有措施的有效性取决于所有相关部门都能制定营养敏感型政策。人道主义背景下可能还需要其它具体途径。

## 第1部分 – 食物供应链

42. 各行动方在食物供应链任何环节做出的决定都会对其它环节产生影响。整个食物供应链中各项干预措施都会影响保障健康膳食所需的营养食物的可供性、可负担性、可获性、安全性和可接受性。食物供应链中各项活动都会对食物的营养价值产生影响，因为它们会改变宏量营养素和微量营养素的可供性和获取或与膳食相关非传染性疾病有关的食材的消费水平。

### 生产系统

43. 现有的不同类型和种类的食品对于消费者做出膳食选择起着较大作用。规模不同的更加多样化、更加综合性的生产系统往往能更好地应对外部冲击，有助于保障膳食质量和多样化。应关注投资在可持续粮食生产系统及相关研发工作中发挥的作用。在考虑农业<sup>23</sup>和粮食生产系统对营养的影响时，应联系可持续发展的三个方面：经济、社会、环境。

### 政策相关领域

#### a) 可持续、营养敏感型农业生产模式

能提高食物多样性，生产健康膳食所需的食品，同时通过最大限度减少投入物用量、促进自然资源再生、采用创新、环保方法来保护农业生态系统的农业模式将有助于推动粮食安全和营养，改善生计，促进环境健康。

<sup>21</sup> [《支持在国家粮食安全背景下逐步实现充足食物权的自愿准则》](#) (2004)、[《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》](#) (2012)、[《农业和粮食系统负责任投资原则》](#) (2014)、[《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》](#) (2015)。

<sup>22</sup> 包括粮安委有关[小农与市场接轨](#) (2016)的政策建议。

<sup>23</sup> 本文中，“农业”一词包括种植业、畜牧业、林业、渔业和水产养殖业。

b) 农业政策和战略

能提高对营养问题的认识并包含营养成果的国家政策、公共投资、战略和计划有助于使农业生产系统朝着为健康膳食生产出多样化、营养食物而做出努力。

c) 促进和可持续利用农业生物多样性

推动选用多样化的作物和家畜品种，包括本地农业生物多样性，提高对各类冲击（高温、干旱、病虫害）的抵御能力，保障食物多样性，促进收入多样化。

d) 森林、野生生物、水生资源的可持续利用

推动作为本地农业生物多样性一部分的森林、野生生物、水生资源的可持续利用十分重要，因其可以帮助我们获得更多食物和收入。然而，目前存在一系列挑战，如：过度捕捞、过度开垦土地用于农业生产、土地等自然资源获取难、传统知识流失、在市场经济中融入不足等。

e) 遗传资源多样化

粮食和农业遗传资源多样化在满足人类基本粮食和营养需求方面发挥着关键作用。必须维持和提高生产系统的效率和抵御能力。

f) 将农场与学校联系起来

将农场与学校联系起来有助于向学校供应更有营养的食物，同时为当地农民创造机会找到稳定、可预见的市场。此类举措能促进当地农民进入学校食物供应链。必须通过在食品加工和包装环节严格执行卫生标准，使食品安全得到保障。此类举措能有力提升学龄儿童的营养知识，包括与饮食习惯相关的社会文化知识和消费行为。

g) 女性生产者的生计

女性参与商业化农业生产和在其中发挥领导作用的机会通常比较有限，而在非正式部门就业和从事无报酬劳动的比例过高。在社区中担任领导、在生产和决策实体中的代表性、对包括生物物理资源在内的生产资料的获取和掌控、资金等问题都是在为女性生产者赋权的政策干预过程中应该考虑的重点。

h) 与健康膳食相关的农业研究、创新和开发

对高营养食品和作物（水果、蔬菜、豆类、生物强化作物）相关研究和创新的投资有助于提高生产率，帮助人们更好地获取健康膳食，同时最大限度减少对环境的影响。

i) 气候变化适应和减缓

世界正面临气候变化和波动、季节改变、自然灾害更加严重、频繁等问题，给资源贫乏地区的农业产出、土壤肥力、作物产量、森林及家畜生产率等均带来巨大影响。这些趋势可能会导致收入减少，对气候的抵御能力下降，难以获得充足的高营养食物。与气候变化适应和减缓相关的政策会对农业和粮食生产系统产生直接、间接的影响。此类政策会带来多重益处，有助于推动粮食安全和营养，但利弊共存，应注意解决。

j) 抗微生物药物耐药性

不断加剧的抗微生物药物耐药性对人类和动物健康构成巨大威胁，会危及现代人类和动物用药，破坏食物和环境的安全性。有必要让多部门之间开展合作来降低抗微生物药物耐药性。从粮食系统视角看，降低抗微生物药物耐药性工作的一个主要政策领域就是提高对耐药性及相关威胁的认识，开发对粮食和农业领域抗微生物药物耐药性及药物使用情况进行监测的能力，在粮食和农业系统中加强治理和推广良好规范，包括谨慎使用抗微生物药物。

k) 具有抵御能力的食物供应链

在努力调整或提高食物供应链面对冲突、自然灾害、气候变化、全球食品价格波动等威胁的抵御能力时，应同时采取相关干预措施，保证人们更好地获取信贷，提供更好的预测数据，同时开展退化土地恢复、基础设施等资产建设活动。同样，灾害风险减轻和管理类干预措施对于提高抵御能力也很关键，尤其对弱势社区而言。

## **处理、储存和流通**

44. 处理、储存和流通会对膳食和健康产生影响。供应链中难以获得清洗所需的洁净水、处理过程缺乏合理的卫生规范、设施和技术缺乏等都会造成食物变质和污染，给消费者健康带来严重后果。合理的处理、储存和流通对于向消费者供应安全、营养、优质、方便购买的食物十分关键。然而，并非所有地方都具备卫生的处理、储存和流通设施和相关培训，尤其是基础设施较薄弱的农村地区。

## 政策相关领域

### a) 粮食损失和浪费

粮食损失和浪费是一个大难题，主要由于处理不当、储存和运输条件不足以及基础设施缺乏造成。改善基础设施、采用高效做法和技术能对粮食系统产生积极影响，因为这有助于保证人们更好地获取易变质的生鲜食品，延长保质期，加强食品安全。

### b) 食品安全

食品安全是粮食系统中储存和流通环节的一个关键因素，包括在食物的处理、制备、储存、流通过程中预防食源性疾病、天然毒素（如真菌毒素）的传播或污染，还包括为参与食品处理的人员提供培训，采用科学、基于风险的食品供应操作规范，同时保留营养价值。

## **加工和包装**

45. 适当的食品加工和包装有助于减少食品污染、数量和质量方面的损失和浪费，还有助于在不影响食品安全的前提下延长保质期。加工方法和加工程度可影响哪些养分和其它物质进入或退出供应链。采取措施改进食品加工和包装时，应着眼于提供安全食品，保留甚至提高食品的养分含量，减少盐、糖、反式脂肪的含量，提高膳食质量，助力预防非传染性疾病。技术和创新也发挥着重要作用。加强小农和小规模企业主加工和包装食品的能力有助于打造营养食物供应链，从而促进营养、健康和创收。

## 政策相关领域

### a) 食物供应链中保留和提高营养价值的措施和技术

可采取政策、计划和方法，在加工过程中保留或添加微量元素（即干燥、发酵、强化、巴氏消毒）或避免或限制特定成分的含量（即调整配方）。

### b) 食品加工政策和法规

有关禁止在食物供应链中使用工业化生产的反式脂肪的规定中包含对多种产品的调整配方规定。另外，针对不同种类食品提出减少盐、脂肪和糖含量的建议性或强制性目标或标准。

## 零售和市场

46. 商铺和市场中发生的互动影响着粮食系统和食物环境，因为消费者在这里做出购买决定，对消费者行为和食品消费方式产生影响。当地传统市场是获取营养食物的重要来源。然而，农业和粮食系统中出现的变化，尤其是超市和快餐连锁业的快速扩张，意味着消费者可以以较低价格买到各类产品。这一趋势还为小农带来了市场机遇和挑战，具体体现在遵守各项要求和标准，参与集中采购系统，参与解决权力不平衡问题的决策过程。驱动变革的各项因素，如国际贸易、人口趋势，也应加以考虑。

### 政策相关领域

#### a) 对小农的支持

储存设施不足，包括冷藏设施和冷藏链不足，会迫使小农在收获不久后价格较低时卖出产品。运输和道路基础设施不足使得小农难以将产品运送到市场。信息技术、培训和能力建设能为农民带来更多机遇，将各种新鲜、安全、营养的食品运送到市场。

#### b) 营养食品的供应

应制定新政策，鼓励零售商以人们负担得起的价格供应更营养的食品，同时在本地采购产品，尤其是以较合理的价格从小农手中采购，从而对膳食结构和营养成效产生积极影响。同时，应为当地农民提供支持，帮助他们达到安全和/或质量标准，打入更大的市场，通过自身产品获得更高的利润。政策还应考虑通过一些方法限制高脂肪、高糖、高盐产品的营销。

## 第2部分 – 食物环境

47. 食物环境包含食物供应点，即提供和获取食物的各类物理空间和用于进入这些空间的基础设施；食物的可负担性和价格；食物在市场中的广告、营销和定位；食物质量与安全以及品牌宣传和标签。食物环境是食品供应和需求之间的结合点，在这一交汇空间内，粮食系统所有行动方都可以推动转型变革，提高多样化、营养、安全食物的可供性和可负担性，最终使食物消费更健康、更可持续。私营部门、非正式市场行动方、消费者和农民也在其中发挥着重要作用，推动食物环境实现向更健康、更可持续的转变。

### **可供性和物理获取（近距离）**

48. 不利的气候和地理条件、食物供应点密度低或营养食物获取难、缺乏适当的基础设施、粮食损失和浪费、各种类型的冲突和人道主义危机、被迫流离失所、极端天气事件等，都会对可供应、购买、食用的食物的多样性和营养价值产生负面影响。

## 政策相关领域

### a) 食物沙漠和食物沼泽<sup>24</sup>

政策、基础设施和空间规划，尤其在城市地区，能防止食物沙漠和沼泽的增加，鼓励设立更多供应点，促进健康膳食。

### b) 公共食品采购

可通过在学校、医院、工作场所和政府部门等公共机构的食品采购工作中引入营养标准来促进更健康的膳食。食品采购政策应保证能供应最好是本地生产、优质、安全的食品。这些政策还应该能通过为本地生产者和企业提供可靠的需求，从而促进营养食品的生产。

### c) 系统化粮食援助

系统化的粮食援助将紧急情况应对工作与营养导向型长期战略相结合，以实现可持续发展和打造具有抵御能力的粮食系统。利用人道主义援助来填补系统空白和改善营养，从而实现长期发展政策目标的做法有助于减轻冲击带来的风险和影响，提高粮食生产率，加强对自然灾害和人为危机的抵御能力。

## **经济获取（经济负担能力）**

49. 对某些人群而言，尤其是较低收入人群，能否买得起足量的高营养食品是一项重大挑战，要想让价格更好地反映真正的生产成本，包括不可持续的生产方式造成的环境成本以及社会成本，这一挑战就变得更为艰巨。

50. 应采取行动，让所有人群都能买得起营养食物。应在对营养问题敏感的前提下，设计出旨在解决低收入人群粮食不安全和营养不良问题的社会保护计划，促进健康膳食和改善营养、健康和福祉。此外，还应加强对不健康膳食带来的成本的认识。

## 政策相关领域

### a) 营养敏感型贸易政策

第二届国际营养大会的《罗马宣言》承认，贸易是实现粮食安全和营养的关键因素之一。此外，《宣言》还指出，贸易政策应有助于推动人人享有粮食安全和营养。贸易政策实际上既能为营养行动提供支持，也能对其造成破坏。

---

<sup>24</sup> “食物沙漠”指由于近距离范围内“食物供应点”密度低而导致食物获取受限或无法获取食物的地方，而“食物沼泽”则指营养价值不高的食物泛滥而营养价值较高食品不足的地方。

#### b) 财政和价格政策

在不同类型粮食系统和国家、地方背景下，考虑到所有可能产生影响的因素，包括对较低收入人群的影响之后，可采取税收等措施对价格进行监管，以便更好地反映可持续生产对环境和社会产生的益处，同时对膳食摄入和健康成果产生影响。

#### c) 社会保护计划带来更好营养成效

为低收入人群，尤其是妇女儿童，提供现金或食物补助，以保障母亲和婴幼儿营养，已被证实是一种能改善健康和营养成效的有效手段。

#### d) 粮食浪费

按照国家重点和国家法规，可专门确立“粮食利用无浪费”分层架构机制，用于食物回收，对安全、营养的食物实行重新分配<sup>25</sup>。

### **推销和广告**

51. 推销、广告、赞助活动会对消费者的喜好、购买行为、消费方式以及大众的营养知识普及产生直接影响。应特别关注儿童，因为他们最容易受食品营销和广告的影响。对母乳代用品和一些婴幼儿食品的不当营销会影响婴幼儿的最佳喂养方式。可采用监管措施来限制面向儿童的食品和饮料营销活动，以推动健康膳食。

#### 政策相关领域

##### a) 广告和营销

儿童和青少年需要特别保护和关注，如通过落实《国际母乳代用品销售守则》和世界卫生大会通过的几项决议以及“世卫组织关于向儿童推销食品和非酒精饮料的一系列建议”。此外，还可通过限制营养价值较低食品和饮料的销售和营销以及采取措施推广更健康的食品 and 更健康的饮食习惯来改善学校的食物环境。

##### b) 标签信息的透明度

通过自愿性或强制性要求在食品包装上加贴营养标签（即包装正面标签）是为消费者提供信息、影响其食物喜好、鼓励生产商调整配方的一种工具。教育和营养知识普及对于帮助消费者看懂标签有着重要意义，标签必须准确、透明、易懂。

---

<sup>25</sup> [粮安委关于可持续粮食系统中的损失与浪费的政策建议](#)（2014）

## 食品质量和安全

52. 食品质量指某种食物的物理、化学、感官特性，同时还包含食物的组成成分以及有关食物生产、储存和加工方式的内容。食物安全问题指农药残留、抗微生物药物残留、内分泌干扰剂、不安全的化学添加剂、病原细菌、病毒、寄生虫和某些农作措施可能给食物造成的污染性危害。

53. 有关食物质量和食物安全的法规和监管不力，会对消费方式产生负面影响，同时给消费者的健康和营养状况带来负面后果。

### 政策相关领域

#### a) 食物安全和可追溯性

能在生产、加工、储存、流通等所有环节对食物进行跟踪有助于监测食物供应流，更好地将生产者与消费者联系起来，推广不安全食物召回和下架的做法。改进食物储存方法是提升食物数量、安全性和质量的另一种有效方式。强化机构和政策对于改善冷链和稳定能量供应也起着关键作用。

#### b) 提高食物质量

产品调整配方和旨在改进食物成分构成的政策方案都有助于提高食物的营养价值。食物强化还是预防营养缺乏症的有效手段，同时也有助于在特定背景下改善营养成效。

## 第3部分 – 消费者行为

54. 消费者行为受多个因素影响，其中包括人口情况、生活方式、个人喜好、知识、态度、技能、价值观、食物市场、社会环境、传统、文化、信仰和购买力。消费者行为受现有食物供应链和食物环境的影响，因此，消费者行为的集体改变有助于开辟途径，通过更加可持续的粮食系统保障粮食安全、营养和健康。

### **粮食和营养教育及信息**

55. 粮食和营养教育及信息，包括食物的源头、成分、加工制作方式，有助于引发批判性分析，推动行动，培养人们为实现健康膳食所需的选择食物的实用技能和相关做法。营养教育和知识普及在提升人们对营养、安全食物促进健康膳食的认识方面发挥着重要作用，同时有助于逐步消除食物相关禁忌，尤其是当把教育重点放在弱势群体和社区中的学龄儿童、青年、妇女和女童身上时。另外，要求医务工作者和其它参与医疗服务的人员接受营养相关培训也很重要。

## 政策相关领域

### a) 有关社会和行为改变的宣传

有关社会和行为改变的宣传（SBCC）指利用宣传手段对知识、态度和做法进行正面影响，从而推动行为变革。此类宣传通过多种渠道协调开展宣传，以便将信息传达至社会各层，推动社区参与和接受，最终对行为、社会规范和需求产生影响。

### b) 国家膳食指南

国家膳食指南是另一种为消费者、生产者和决策者提供信息和指导的重要来源。膳食指南根据具体国情和现有食物供应情况，以有关健康膳食结构的最新实证为基础，提出相关建议，也是多个部门的决策者可以参考的一个信息源（推动为生产更健康、更多样化的产品而开展更多投资）。

### c) 营养教育

在学校、社区和大学开展有关粮食和营养的教育有助于提高消费者、农民和食品加工者对各种食物原材料和成品营养价值的认识，并使消费者有能力做出知情选择，重视良好的营养和健康习惯。营养教育，作为妇幼健康和学校供膳计划的一部分内容，能为人们提供有关包括母乳喂养在内的健康（和可持续）喂养措施的相关信息和指导。面向青少年的营养教育，尤其是面向少女的营养教育，是一个关键切入点，因为它有助于提高青少年的营养状况，帮助他们在未来改进自身和子女的营养行为，从而对打破营养不良代际循环起到作用。

## **社会规范、价值观和传统**

56. 食物的可供性、便利性和受欢迎程度都受到食物质量的影响，但同时也受与食物相关的社会规范和文化价值观以及食品营销的影响。

## 政策相关领域

### a) 不断演化的膳食习惯

全球的膳食方式在不断变化，对全球各地的人们都产生影响，既带来正面也带来负面的营养、健康、环境、社会经济后果。城市化是推动膳食和生活方式改变的一个主要驱动因素。

## b) 传统膳食文化

保持各种不同的膳食文化是保护传统膳食和多种生产系统中产生的相关知识的一种方法。它还有助于保护不同群体的多样性和身份认同，刺激地方经济和农业生产，同时推动健康膳食。

## IV. 《自愿准则》的落实和对其应用情况的监测

57. 鼓励粮安委所有利益相关方在各层面自身权限范围内，与其它相关举措和平台合作，努力推动《自愿准则》的宣传和应用，为各国不同部门的政策、计划和投资方案的制定和落实提供支持，以应对各种形式营养不良带来的多重挑战。

58. 各发展伙伴、专门机构和区域组织也可为各国自愿落实《自愿准则》提供支持。此类支持包括技术合作、资金援助、机构能力开发、知识共享和经验交流、协助制定国家政策等。

59. 粮安委应提供一个论坛，让所有相关方能相互学习有关《自愿准则》应用的经验，并就《准则》对粮食安全和营养的持续相关性、有效性和影响进行评估。这样做的目的是支持各国在联合国“2016-2025年营养行动十年”和《2030年可持续发展议程》背景下做出SMART承诺<sup>26</sup>和实现营养目标。

60. 应努力为实行2012年世界卫生大会通过的六大全球营养目标（2025年）以及有关膳食相关非传染性疾病的目标做出贡献，而这些目标也都是“营养行动十年”的目标，同时也有助于到2030年实现各项可持续发展目标。

61. 应在地方、国家、区域层面和以跨部门方式建立或加强多利益相关方平台、伙伴关系、框架，作为助力重塑和推动可持续粮食系统的关键因素。应特别关注那些已经在推动多利益相关方在国家层面努力改善营养的伙伴关系和平台，如加强营养运动（SUN）。应采取行动提高各伙伴方设计、管理、参与这些伙伴关系的能力，以确保透明度和问责，促进完善治理，从而保证结果的有效性。

62. 可鼓励创建非正式国家联盟，围绕与“营养十年”的一个或多个行动领域相关的特定话题加快行动和统一行动，具体行动包括倡导制定政策与法规，鼓励交流经验和做法，突出宣传成功经验和相关教训，通过相互支持加快落实工作。

---

<sup>26</sup> 在联合国“营养行动十年”和第二届国际营养大会后续进程的背景下，下一步要将提出的政策方案和战略转化为各国的具体行动承诺。这些承诺应该是具体、可衡量、可实现、相关、有时限的。

[https://www.who.int/nutrition/decade-of-action/smart\\_commitments/en/](https://www.who.int/nutrition/decade-of-action/smart_commitments/en/)