

粮安委

世界粮食安全委员会

世界粮食安全委员会

第四十五届会议
“为实现粮食安全和营养而发挥作用”

2018年10月15-19日，意大利罗马

粮安委《粮食系统和营养自愿准则》
编写工作职责范围

I. 粮安委营养战略

1. 2016年，世界粮食安全委员会（粮安委）通过了关于其参与推进营养工作的战略¹。粮安委认识到，为在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权，需要在营养方面采用整体性、跨学科和包容性方法，在所有相关部门（尤其是粮食、农业和卫生部门）之间搭建桥梁。
2. 粮安委推进营养工作的愿景是“世界上不存在任何形式的营养不良，处于各生命阶段的所有人在任何时候都能获得充足的食物，并享有积极、健康生活所需的多样、平衡和健康的膳食”。
3. 该战略关注点是各种形式的营养不良，包括营养不足、微量营养素缺乏、超重和肥胖以及营养不良的多方面原因和后果。每个国家都受到一种或多种形式的营养不良问题的影响，需采取综合方法，在整个粮食系统处理各种负担并重点解决其成因。
4. 该战略表明，粮安委工作将确定重塑粮食系统以改善营养和实现健康膳食所需的政策变革。目的在于，解决城乡地区不同类型粮食系统易受各种形式营养不良影响的主要原因，尤其关注最贫困和营养方面最弱势的群体。

¹ CFS 2016/43/9 - <http://www.fao.org/3/a-mr186e.pdf>

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。



5. 粮安委 2017 年 10 月第四十四届会议“授权‘营养问题开放性工作组’在‘联合国营养问题行动十年’（2016-2025 年）框架下根据《多年工作计划》（2018-19 年），利用自愿资源并重新确定现有资源的优先顺序，为形成《粮食系统和营养自愿准则》的政策趋同过程制定职责范围，提交粮安委第四十五届会议全会。职责范围编写工作将由粮食安全和营养问题高级别专家组（高专组）提供信息，并体现粮安委 2016-2017 年闭会期间活动和粮安委第四十四届会议上营养相关讨论的成果”²。

6. 粮安委全会还“建议随后的粮安委营养政策趋同工作以高专组报告所提供的科学证据为基础”³。

II. 粮安委政策趋同目标和目的

7. 《粮食系统和营养自愿准则》将用作参考文件，主要就解决一切形式营养不良问题的根本原因所需的适当政策、投资和机制安排向政府及其伙伴和其他利益相关方提供指导意见，进而在国家粮食安全范围内和可持续发展目标 2 框架下逐步实现充足食物权。

8. 目标是提出一系列准则，推动改进粮食系统、提高其可持续性，确保最佳营养所需的膳食可获得、可负担、可接受、安全，且数量充足、质量可靠并符合个体的信仰、文化和传统⁴。

9. 《自愿准则》将采取综合性和系统性方法解决各部门现有政策碎片化的问题，尤其关注食品、农业和卫生部门之间政策碎片化的问题，并解决生计和可持续性挑战。促进健康膳食的政策还应以改善最弱势群体的生计为宗旨，并确保粮食生产的可持续性和保护生物多样性⁵。

10. 政策建议旨在使粮食系统具有营养敏感性，促进所有人享有获取健康、多样和优质膳食的稳定渠道。为此，应探索实现更加可持续的粮食系统的可能路径和方向，确定并参与政府和其他行动方可进行干预以改善膳食和营养成果的领域。

11. 《自愿准则》将提出一系列全球性建议，并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，为国家和地方一级的政策制定者提供可用于其粮食系统的分析工具至关重要。这项工作将在适当考虑国家多样性、不同类型粮食系统及影响粮食系统功能的很多内生和外生驱动因素的基础上开展。

² 《粮安委第四十四届会议最终报告》，第 19.c 段 - <http://www.fao.org/3/a-mv030e.pdf>

³ 《粮安委第四十四届会议最终报告》，第 15.b 段 - <http://www.fao.org/3/a-mv030e.pdf>

⁴ 粮农组织/世卫组织。2014 年。第二届国际营养大会，《营养问题罗马宣言》。第 5.b 段。
<http://www.fao.org/3/a-ml542e.pdf>

⁵ 《第二届国际营养大会行动框架》有关可持续粮食系统促进健康膳食的建议 8-16 应予以注意。
<http://www.fao.org/3/a-mm215e.pdf>

12. 粮安委工作还将确保充分关注最易受各种形式营养不良影响的群体，通常包括营养需求提高的群体和对膳食选择控制权较少的群体。这意味着尤为关注年轻人和学龄儿童、青春期少女、孕妇和哺乳期妇女、老年人、“土著人民与当地社区和小农”⁶以及城乡贫困人口，同时考虑他们所处的不同类型的粮食系统。
13. 另一优先重点是“促进性别平等和妇女及女孩赋权并尊重其权利”⁷，并将“为妇女创造条件，以便其积极参与打造能够确保改善营养的粮食系统”⁸的重要问题视作跨领域议题。
14. 《自愿准则》将提供指导意见，帮助各国落实第二届国际营养大会在“联合国营养问题行动十年”（2016-2025年）和《2030年可持续发展议程》框架下提出的建议。
15. 尤其关注确定政策和干预措施，促进实现2012年世界卫生大会通过的六项“2025年全球营养目标”以及关于膳食相关非传染性疾病的具体目标。

III. 背景和依据

16. 2016年，仍有8.15亿人食物不足，1.55亿5岁以下儿童发育迟缓，5200万消瘦。此外，超重和肥胖人数迅速增长，并影响所有国家。自1980年以来，全球肥胖人数已增加一倍以上，多达19亿成年人超重，其中6亿人为肥胖。后者是关系到膳食相关非传染性疾病的重要风险因素。据估计，共4100万5岁以下儿童超重，其中四分之一生活在非洲，近半数生活在亚洲。约2亿人患有某种微量营养素缺乏症。不健康膳食现已成为全球死亡和残疾的最大风险因素之一⁹。
17. 为解决并扭转这一负面趋势，应采用整体方法，关注营养不良问题的各种成因，包括：无法稳定获取健康、平衡、多样化和健康的膳食及安全饮用水，婴幼儿护理和喂养方法不当，卫生条件差，教育和保健服务不足，收入贫困，耕作方法不当，因性别和其他因素造成的资源获取不平等，权力关系不平衡以及经济机会有限。考虑到提高经济、社会和环境可持续性的重要性，采取整体方法将使部门政策和计划更为一致，并增加粮食系统所作贡献。有关各粮食系统环境和社会外部性的基于科学的数据和证据将纳入考虑范围。
18. “粮食系统包括与粮食生产、加工、流通、烹饪和食用相关的所有要素（环境、人、投入品、过程、基础设施、机构等）和活动，以及活动产出，包括

⁶ 粮安委。2017年。《关于<发展可持续林业保障粮食安全和营养>的政策建议》。

<http://www.fao.org/3/I8877EN/i8877en.pdf>

⁷ 同上

⁸ 《粮安委第四十四届会议最终报告》，第18.d段 - <http://www.fao.org/3/a-mv030e.pdf>

⁹ 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食计划署和世卫组织。2017年。《2017年世界粮食安全和营养状况：增强抵御能力，促进和平与粮食安全》。罗马，粮农组织。<http://www.fao.org/3/a-i7695e.pdf>

社会经济及环境成果”¹⁰。实际上，粮食系统由发起或抑制粮食系统变化的人和机构塑造和推动。高专组确定了粮食系统的三个大类，即传统粮食系统、混合粮食系统及现代粮食系统¹¹。

19. 根据高专组关于营养和粮食系统的报告，确定了粮食系统的三个组成要素作为营养问题的政策切入点：食物供应链、食物环境和消费行为。

20. **食物供应链**涵盖从食物生产到消费的所有活动，包括生产、储存、流通、加工、包装、零售和营销。行动方在供应链任何一个环节做出的决定都会影响其它环节。食物供应链活动可以通过增加宏量营养素和微量营养素的供应和获取或减少与膳食相关非传染性疾病相关的物质含量来提高食物营养价值。食物供应链干预措施可提高营养食物的可供性、可负担性、可及性和可接受性。

21. **食物环境**包含决定人们膳食选择和营养状况的实际条件、经济和政策条件以及社会文化条件。消费者正是在食物环境中接触粮食系统，做出食物的购买、烹制和食用决定。食物环境包括食物切入点，即提供和获取食物的实际空间以及用于进入这些空间的基础设施；食物可负担性和价格；食物广告、营销和定位；食物质量与安全以及品牌和标签。食物环境是食品供应和需求的结合点，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，提高营养食物的可供量和可负担性，最终使食物消费更健康，从而改善膳食和营养。

22. **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如何分配食物做出的选择。消费者行为受个人喜好影响，而个人喜好由口味、方便性、价值观、传统、文化及信仰决定。然而，消费者行为还由现有食物供应链和食物环境决定，因此消费者行为如发生整体性改变，则能为更加可持续的粮食系统开辟道路，提高粮食安全与营养及健康水平。

23. 不同变革动因与粮食系统运行以及粮食系统提供健康膳食的能力相互影响，这些变革动因是因地制宜实施准则建议的重要因素。政策趋同过程将考虑不同变革动因。将考虑高专组报告指出的五类主要动因及相关动因，即：生物物理动因和环境动因（自然资源和生态系统服务、气候变化）；创新、技术和基础设施；政治和经济（领导层、全球化、外来投资、贸易、粮食政策、土地权属、粮价及其波动、冲突和人道主义危机）；社会文化（文化、宗教、仪式、社会传统和妇女赋权）；以及人口动因（人口增长、年龄分布变化、城市化、迁徙和被迫流离失所）。以上动因所产生的影响取决于粮食系统、参与行动方以及所设计的政策和干预措施的类型。

¹⁰ 高专组。2014年。《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与营养高级别专家组报告，罗马。<http://www.fao.org/3/a-i3901e.pdf>

¹¹ 高专组。2017年。《营养和粮食系统：世界粮食安全委员会粮食安全与营养高级别专家组报告》，罗马。<http://www.fao.org/3/a-i7846e.pdf/>

IV. 《粮食系统和营养自愿准则》的拟议范围

24. 本节内容包括《粮食系统和营养自愿准则》的拟议领域。根据高专组报告提出的概念框架，《自愿准则》将利用粮食系统的三个构成要素-食物供应链、食物环境和消费者行为-作为粮食系统转型以实现粮安委营养愿景的政策切入点¹²。

25. 针对粮食系统的三个组成要素，《自愿准则》均将对粮食系统的不同类型予以考虑，尤其关注高专组所确定的类型。开展这项工作时将考虑特定粮食系统面临的挑战和机遇、参与行动方、相关力量强弱以及多方面性别分析，以期帮助政策制定者设计出适应特定环境的政策和干预措施。

26. 建议将以此前粮安委其他政策准则和建议中提供的相关指导意见为基础并予以补充，并将考虑其他相关国际机构的工作和职责。

27. 将编写工作文件，介绍粮食系统与营养领域业已存在的相关国际指导意见，并特别注意本节内容所涉及的专题领域。这将有助于《自愿准则》的编写工作。

A. 食物供应链

生产制度

28. 农业和粮食系统会影响粮食可供量、可及性和可负担程度，以及膳食质量和多样性。应联系可持续性的三个层面，即经济、社会和环境层面来考虑农业和粮食生产系统对营养产生的影响。

储存和流通

29. 储存和流通情况影响膳食和健康。缺乏适当设施会造成污染，并为粮食质量损失和浪费带来很多可乘之机，但恰当的存储和流通则有利于将营养食物提供更多消费者。

加工和包装

30. 粮食加工和包装尽管可能影响到养分和其他物质/成分进入或退出供应链的程度，但有助于防止发生数量和质量上的损失和浪费，并延长货架期。

零售和市场

31. 零售中和市场上的互动塑造着粮食系统以及消费者做出购买决定的食物环境，影响着消费者行为和食物消费方式。

¹² 粮安委将提出的政策建议将考虑《第二届国际营养大会行动框架》中提出的相关政策和计划方案。
<http://www.fao.org/3/a-mm215e.pdf>

B. 食物环境

可得性和实际获取（邻近程度）

32. 不利的气候、地理和季节性相关条件，尤其是食物获取点密度低或获取食物实现健康膳食的渠道有限，是增加营养不良风险的重要因素。此外，缺乏适当基础设施、粮食损失和浪费、所有形式的冲突和人道主义危机、迁徙和被迫流离失所会限制多样化食物（尤其是生鲜和其他易腐食物）的获取和流通，对可购买和可消费物品产生负面影响。

经济获取（可负担性）

33. 若干人口群体仍然面临重大挑战，难以负担足够多样的营养食物。

推广、广告和信息

34. 推广、广告和信息直接影响消费者偏好、购买行为、消费方式和人口营养知识。

食品质量和安全

35. 食品质量和安全影响消费者健康和偏好。如不能充分改善食品质量和安全，则会因消费者偏好或食品可负担性的变化对消费方式产生负面影响。

C. 消费者行为

食物和营养教育

36. 粮食系统中的食物和营养教育及信息（包括食物来源信息）旨在推动开展重要分析，以及掌握实用技巧，做出促进健康膳食的食物选择。

食物可接受性

37. 可接受性可受到特定食物和膳食推广的影响，也会受到消费者偏好的影响。

社会规范、价值观和传统

38. 食物可负担性、便利性和吸引力不仅受食物质量和相关营销活动的影响，还受到与食物相关的社会规范和文化价值观的影响。

V. 文书类型

39. 《自愿准则》为自愿性质，不具约束力，应结合国内法及国际法已规定的义务进行解释和应用，并充分顾及在适用的区域和国际性文书下做出的自愿承诺。各项准则将按国家法律体系及其制度予以解释和应用。各项原则应获得粮安委通过。

40. 尽管粮安委产品为自愿性质，但将酌情在所有层面鼓励所有利益相关方传播、使用和应用《粮食系统和营养自愿准则》，以支持各国在“联合国营养问题行动十年”（2016-2025年）和《2030年可持续发展议程》框架下实现营养目标。

41. 相关联合国组织可酌情支持各国努力传播、使用和应用《自愿准则》。
42. 在粮安委监督机制框架下，《粮食系统和营养自愿准则》将包含有关准则使用和应用的评估工作的指导意见。
43. 《自愿准则》对国家、区域和国际举措形成补充并提供支持，这些举措旨在通过可持续和多样化生产确保最优营养所需膳食可获得、可负担、可接受、安全、数量充足、质量可靠，进而解决所有形式的营养不良问题。粮安委指导意见尤其应参考并整合联合国系统内就这些议题通过的现有文书。

VI. 《准则》目标受众

44. 《自愿准则》的受众是参与解决各种形式营养不良问题或受其影响的所有利益相关方。主要目的是提供具体工具，实现国家层面公共部门政策以及国际和国家公共政策的一致性。因此，尽管参与政策讨论和政策实施过程的所有利益相关方均会使用准则，准则仍应以各级政府为主要受众，帮助其设计公共政策。利益相关方包括：

- a) 政府行动方，包括相关部委以及国家、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；
- d) 私营部门；
- e) 科研组织和大学；
- f) 包括国际金融机构在内的发展机构；
- g) 慈善基金会。

VII. 拟议进程、暂定时间表和预算估计

45. 《粮食系统和营养自愿准则》将通过向所有相关和感兴趣的利益相关方开放的包容性磋商进程制定。除成员国外，还应确保在粮食安全和营养领域负有特定职责的联合国机构，以及民间社会和非政府组织、国际农业研究机构、国际和区域金融机构、私营部门协会和慈善基金会充分参与。

46. 粮安委营养问题开放性工作组将为磋商过程提供指导意见，粮安委秘书处将促进并落实磋商进程，负责在营养问题技术工作组的指导下起草《准则》各版本。将为粮安委主席团和咨询小组定期提供磋商过程的最新情况。

47. 将定期举行开放性工作组会议，提供信息，推动准则编写工作。计划举行区域磋商会¹³，征求关于如何实现《准则》与区域、国家优先重点和需求以最佳方式对应的意见、评论和建议。还将通过电子磋商和征求书面意见等方式邀请感兴

¹³ 视资金情况而定。

趣的利益相关方为这一进程做出贡献。可举行闭会期间活动，为正在进行的粮安委政策趋同进程提供信息。

48. 整个过程不同阶段《准则》各版本（供协商的《零草案》、《草案初稿》和《最终稿》）将提前提供联合国六种官方语言版本（英语、法语、西班牙语、阿拉伯语、中文和俄语）。《自愿准则》最终版本协商过程将提供以上六种语言的口译服务。

49. 应提前落实充足的财力和人力资源，为政策趋同过程提供保障¹⁴。

50. 时间安排和预算暂作如下提议：

任务	时限
粮安委第四十五届会议通过的关于《粮食系统和营养自愿准则》的职责范围	2018年10月
开放性工作组举行会议讨论《零草案》初步工作	2019年2/3月
开放性工作组举行会议讨论《零草案》	2019年5/6月
关于《零草案》的区域性多利益相关方磋商会和电子磋商	2019年6-10月
在粮安委第四十六届会议上通报工作情况	2019年10月
开放性工作组举行会议讨论初稿	2019年12月
协商最终版本	2020年3/7月
《准则》提交粮安委第四十七届会议通过	2020年10月

预算估计（美元）

	2019年计划费用	2020年计划费用	总费用
粮安委职工及技术资源*	225,000	225,000	450,000
背景文件翻译**	25,000	25,000	50,000
磋商过程笔译/口译***	0	80,000	80,000
电子磋商****	30,000	0	30,000
区域性多利益相关方磋商会*****	500,000	0	500,000
合计	780,000	330,000	1,110,000

* 职工工时（两名官员分别为50%和70%）；** 约10,000字文件的笔译；*** 一周时间磋商的口译；**** 通过粮食安全和营养问题论坛举行三次磋商；***** 参加五次区域磋商会的差旅费和口译

¹⁴ 如有必要，粮安委利益相关方将探讨降低区域磋商会成本的创新手段。