

粮安委

世界粮食安全委员会

世界粮食安全委员会

第四十四届会议
“为实现粮食安全和营养而发挥作用”

2017年10月9—13日，意大利罗马

改善营养的良好做法和
经验分享：投资健康食品系统

I. 结论概要

1. 所有意见书中反复提及的重要政策性调查结果可归纳如下：

- 采取整体多部门办法执行政策和计划干预措施，对于建立健康、可持续的粮食系统至关重要。需要在各部门之间协调统一旨在建立健康食品系统的各项进程、政策和投资，同时以强有力的政治承诺和有效的制度安排予以支持。
- 制度安排和治理要取得成效，应在多部门、多方利益攸关方之间建立横向和纵向协调机制，确保各方开展对话，保持协调一致，并开展联合行动。应发挥民间社会的重要作用，使其参与到各级政府的活动中并对政府进行问责。同时，还应确保私营部门和价值链的所有参与者的参与——因为在建立更健康、更可持续的粮食系统过程中，他们是重要的投资者和行动者。
- 各部门需要建立和调动足够的能力和资源，制定连贯一致的政策和设计，在各部门实施并监测对健康食品系统的投资。需要在各级对人力和制度能力建设进行投资，目标包括政府主管部门和其他相关行动者，以便建立并有意义地参与多方利益攸关方平台，确保各方履行其商定的职能。
- 由于妇女在食品系统中发挥着核心作用，因此必须为妇女创造条件，以便其积极参与建立能够改善营养的食品系统。



II. 背景、目标和方法

2. 世界粮食安全委员会（粮安委）第四十三届会议通过了“粮安委参与促进营养”的战略。该战略提出了加强粮安委促进全球消除一切形式营养不良的愿景和框架，借力并推动实施第二次国际营养会议政策建议，并与联合国“营养行动十年”（2016-2025年）框架及粮安委的任务保持一致。

3. 该战略展望，粮安委将通过三个相互联系且相辅相成的职能推动全球营养工作：促进政策衔接；分享经验和良好做法；跟踪进展。面临类似或相关挑战的政府和利益攸关方讨论经验教训、交流良好做法，有助于更好地理解实际制约和解决办法，是激发国家政策制定者和其他利益攸关方采纳、调整并扩大适合本国国情的成功做法的有效途径。同时，也有利于加强问责，有助于粮安委确定哪些方面需要加强全球政策趋同和协调。

4. 粮安委第四十四届会议关于“投资健康食品系统”的良好做法和经验交流会推动了对“粮安委参与促进营养”战略实施的工作。会议提议就选定的主题交流经验教训和良好做法，包括在闭会期间和自粮安委第四十四届会议开始的两年一度的全体会议期间开展活动，进行南南交流和三角交流。

5. 继营养问题开放性工作组的多次磋商之后，粮安委通过全球粮食安全与营养论坛（“粮安委论坛”）发出全球性征稿启事，呼吁各方向经验交流会提交意见书。该启事邀请各利益攸关方提交简短摘要，列明其在开展投资促进健康食品系统方面的经验教训和良好做法。该征稿启事有效期为2017年4月11日至5月19日，共收到34个实例，涉及28个国家。

6. 本文件汇编了若干实例，列出了与关于“投资健康食品系统”的一些重要信息。为编制本文件，开展了以下四个步骤：

1) 梳理通过发布全球征稿启事收到的意见书：在对收到的34份意见书进行初步筛选后，粮安委论坛小组与负责协助粮安委秘书处开展工作的技术工作组合作，按照联合国职业安全与健康委员会关于“投资健康食品系统”的讨论文件（执行摘要）提出的干预措施类型，对这些事例做了梳理¹：i) 改善价值链；ii) 农业干预措施；iii) 治理和制度；iv) 基础设施。

2) 投资实例精选：梳理之后，按照相关性原则初步甄选出了投资案例，同时也考虑到了全球征稿启事中确定的重点领域：食品系统分析；营养重点；投资的包容性和参与性办法；以及经验教训。甄选过程也考虑到地理覆盖范围和倡导者的多样性。最终选出了十四个特别相关的实例，归纳后列入了本文件（见最后部分的清单）。所有意见书载于粮食安全和营养论坛网站。

¹ <https://www.unscn.org/en/resource-center/UNSCN-Publications?idnews=1278>

- 3) 实例分析及主要结果的确定：在对按照干预类型选择的所有实例进行分析后，确定了一系列重要结果。
- 4) 确定政策影响：对所收到的所有意见书和主要结果进行了分析，确定了一些政策影响，可以为粮安委提供参考。

III. 所有意见书的政策影响

7. 本节考虑了通过全球征稿启事²收到的所有 34 份意见书中列出的实例（而不只是本文概述的实例），并在上文已经描述的摘要结论基础上，进一步介绍了主要政策信息。

全面的食品系统办法

8. 大多数意见书指出，为了有效解决饥饿和营养不良问题，需要采取面向整个社会的办法，要以全面的办法开展政策和计划性投资。由于各种食品系统的不同组成部分之间存在跨境相互联系和相互依存关系，因此需要采取区域和全球办法，超越国界开展生产和消费活动。

9. 采用食品系统办法可能有助于吸引所有相关部门的参与，全面解决营养问题的起因。许多投资已经得到多个政策部门的参与，且同时在不同层级开展。然而，总体而言，似乎食品系统办法尚未被系统地整合到项目设计中。例如，某些情况下的投资是按照价值链方法开展的，而未采用食品系统办法；此外，将这两个方法概念混为一谈的现象似乎依然存在。

10. 干预措施必须符合实际情况，且必须制定明确的共同目标。长期投资和短期投资在设计、实施、经费和可持续性方面都具有截然不同的特点和要求。一些区域已经实现粮食安全，而在另一些区域，实现粮食安全仍然是人们的主要关切，在这两种情况下，投资的特点和要求之间也存在显著差异。

协调与一致

11. 由于改善营养需要多个部门广泛参与，因此要确保行动行之有效，必须协调各有关行动者。政治上的坚定承诺与有效的制度安排也不可或缺。各项进程、政策和投资需要保持一致。

12. 很多意见书指出，政府内部对愿景、目标和实际干预措施也缺乏协调。一些国家认为农业、卫生和营养是相互独立的，因此分别对这三个领域作出了独立投资。例如，旨在提高生产力的干预措施并未自动与当地的营养计划挂钩；同样，农村卫生服务往往与粮食生产支持脱节。

² 粮安委论坛就“投资健康食品系统”发出的实例和良好做法征稿启事记录载于：
www.fao.org/fsnforum/activities/open-calls/investments_healthy_food_systems

13. 为了促进政策衔接，并使政策得到有效实施，需要在各部委之间进行横向协调，在不同行政级别的政府机关之间进行纵向协调。为民间社会参与者、技术专家和政府主管部门建立多方利益攸关方对话论坛，也许是支持协调计划制定工作的关键，也可能使（现有）计划之间建立联系，促进形成互补和合力。

制度环境

14. 制度安排和治理应让民间社会在各个层级发挥重要作用，以确保落实问责。要认识到妇女可以发挥重要作用，能在家庭和生产层面通过实际行动影响食品系统，进而促进健康膳食，这是有效投资食品系统以实现营养目标的重要前提条件。

15. 制度环境并非总是有助于营养干预措施的实施。一些意见书确定了一些问题，例如中央决策过程与实地距离遥远、地方主管部门对居民的营养问题的认识不足，这妨碍了对营养相关问题做出充分、综合的响应。

16. 一些意见书还强调，国家和区域农业政策框架往往侧重于常规农业，而促进可持续农业生产方式还有很大空间。决策者应更仔细地考虑小农的利益及其在可持续生产中的关键作用。在此方面，一些意见书指出，应将粮食主权原则作为潜在目标加以落实。

能力建设

17. 很多意见书强调，需要对能力建设进行额外投资，以改善营养成果。总体而言，研发投资对于更好地了解不同食品系统的趋势和挑战至关重要，也是设计、实施和监测适当的营养强化干预措施的必要前提。

18. 为了使决策者采取具体行动，应该为政府和非政府行动者开展部门间知识交流创造空间。为了开展能力建设，还需要建立并加强地方各级的协调机构，以便充分执行高层决策，并同时提供有关地方经验的反馈意见，为国家决策过程提供参考。

19. 在个人层面上，应加强人们理解和应对粮食安全问题与营养问题的性质和成因的能力，以便根据农业、卫生和营养之间的联系，制定出能提高地方能力的解决办法。例如，建立学校菜园是其中一种投资方式，可提高人们对健康饮食重要性的认识。

20. 在对小农开展能力建设时，采取农民对农民的培训是扩展从其他方面获得的知识的关键。此外，生产者合作社可以在促进可持续生产、改善营养方面发挥作用。

伙伴关系

21. 意见书表明，不同行动者（公共和私人机构、发展组织及国际组织）之间开展合作是成功的关键推动要素。

22. 意见书认为，私营部门在粮食生产领域拥有专门知识，且可在建立可持续价值链、提供健康食品方面发挥作用，因此与私营部门开展合作至关重要。此外，公共和私人机构之间建立伙伴关系有助于向目标受众传达一致而统一的信息，特别是关于什么食品属于健康膳食的信息。

23. 在某些情况下，由于利益攸关方利益不同，导致项目实施复杂化或延误。然而，在专门知识和资金等方面实现优势互补，对于全面有效地解决营养问题至关重要。

经费

24. 资金的不足仍然是可能制约对健康食品系统进行有效投资的一个因素。虽然大多数投资都是由公私伙伴关系或多个捐助者提供资金，但大量投资都缺乏（持续的）资金，从而限制了项目的实施和可持续性，或导致项目难以扩大规模。

25. 整合并统筹各种资源，特别是公共和私营部门的资源，对于扩大干预措施的规模 and 影响至关重要。要针对营养问题采取综合且协调的办法，意味着需要在项目设计阶段得到各方面行动者的参与，这反过来可能有助于确定不同来源的可用财政资源。

可持续性

26. 另一个反复被提及的主题是：为改善营养而开展投资是否具有长期可持续性？这方面有两个具体的例子。首先，关于侧重于可持续生产方式的举措，有意见认为此类办法的成本高于传统办法，因而阻碍了这类做法的实施。第二，在引进生物强化作物和强化食品时，面临相对较高的生产成本（导致产品价格昂贵）、较低的需求，以及批量生产企业和采取“传统”（即流行）营销办法的企业带来的竞争，这些因素都威胁着相关项目的实施和可持续性。

27. 许多意见书强调，应向农民提供技术和财政支持。例如，其中一个实例表明，与采取可持续生产方式或种植新作物的农业生产者签订风险分担协议，对于项目的成功实施和可持续发展至关重要。

28. 大多数意见书强调，采取市场化办法和商业化操作，可能是大范围可持续地促进健康营养，并确保需求最迫切的人群获益的最佳选择。为了实现这些目标，确定的关键策略是：1) 提供（初始）支持，以补偿最终较高的生产成本；2) 投资于营销和营养认识提高活动，让消费者建立信任，最终提高他们对营养产品的需求；3) 将有营养的产品纳入公共采购和社会保护计划中。

IV. 各类干预措施精选实例和分析结果

A. 总体结果

因地制宜的重要性

29. 干预措施必须因地制宜，以提高价值链的效率和成效，从而确保在改进营养食品的供应和获取渠道后，更好地提高全民的营养状况。

30. 按照当地的口味和文化，在当地生产强化辅食，是解决多种形式的营养不良的有效工具。

对话空间

31. 促进民间社会、生产者和地方主管部门建立对话空间，是确定具体行动，并确保决策者关注营养问题、做出承诺的关键。

提高认识，加强接触

32. 必须考虑到当地的条件和偏好，提高对食品营养价值重要性的认识。

33. 若地方主管部门认识不到营养问题的存在，及其对健康和发展的影响，则可能妨碍旨在改善营养的国家计划的实施，并可能限制营养投资的影响。在此方面，同样重要的是确保协调不同的治理层级，使全球、区域、国家和地方政策保持协调一致。

34. 对于农民而言，尤其可以通过开办农民田间学校加以影响，提高其对生产营养食品并采用可持续生产方法的必要性的认识。

35. 吸引那些能影响饮食习惯的机构（如学校和卫生机构）参与进来，有助于提高消费者——尤其是妇女的认识，因为妇女在食品系统中发挥着核心作用。民间社会组织在有效影响并开展提高认识活动方面可发挥重要作用。

市场化办法

36. 从生产者的角度来看，要确保营养敏感型投资的长期可持续性，必须采取市场化办法更好地将生产者与消费者联系起来，创造必要的需求。

37. 作为主要的食品生产者，私营部门发挥着核心作用。若缺乏可行的市场激励措施，如创造对某些营养食品的强劲需求，则私营部门的持续参与将难以为继。

为了确保城乡较贫困的家庭获得营养食品，在采取市场化办法的同时，可实施社会保护计划作为补充，这类计划是分配食品的有效手段。

实例 1: 在本地生产适合本地口味的辅食**倡导者: 世界粮食计划署**

巴基斯坦面临严重的营养挑战，发育迟缓和消瘦发生率越来越高，母亲营养不良情况严重，母乳喂养率偏低。此外，该国的营养不良双重负担在日益加重。导致这些问题的主要因素是营养食品的供应和获取渠道有限。

为了解决营养不良问题，巴基斯坦政府优先推广即用型脂质类营养补充剂，特别是在爆发危机时使用。粮食署与当地的食物生产商合作，开发了一种基于鹰嘴豆的脂质类营养补充剂，并按照当地人的口味由本地公司生产。目前，“加强营养运动”、零售商和政府三方正努力推动脂质类营养补充剂的商业化，其中政府可能将脂质类营养补充剂列入社会保护计划中。

主要经验教训/主要信息:

- 推广诸如脂质类营养补充剂的强化辅食，可有效解决主要弱势群体面临的多种形式的营养不良问题。
- 巴基斯坦的做法表明，当地私营部门食品生产商能够调整生产流程，增加这类特殊食品的供应。与私营部门合作一直是一项关键的成功因素，但是必须设定切合实际的需求和回报预期。
- 虽然人道主义计划可以采购这类食品，但要实现可持续发展，需要采取市场化办法创造更大的需求。实施社会保护计划，有助于确保贫困家庭批量、便捷地获取这类食品。

实例 2: 通过创建农民田间学校和对话空间, 将国家政策推行到地方一级

倡导者: 粮农组织驻玻利维亚代表处

为了让所有国民获得充足的膳食, 玻利维亚政府开展综合决策, 全面执行旨在改善粮食安全和粮食主权的多项计划。

这项投资以粮农组织驻玻利维亚代表处为主要负责机构, 以公共政策的辖域化为基础, 旨在促进地方建立可持续且包容的粮食体系, 手段包括培训农民从事生态农业生产。通过该办法, 国家政策能传达到地方一级, 将生态农业和多样化食品生产与家庭消费相结合(纵向协调), 同时通过公共采购加工售卖余粮(横向协调)。该投资的一个重要组成部分是促进民间社会组织、技术专家和地方主管部门三方成立对话论坛。

主要行动方

- 农村发展与土地部
- 卫生部
- 教育部
- 科恰班巴和波托西卫生局
- 比亚松、图皮萨、波科纳和波霍市自治政府
- Bartolina Sisa 土著农民妇女组织
- 农民联合会
- 粮农组织、工发组织、儿基会

主要经验教训/主要信息:

- 为了使决策者采取具体行动, 必须促进所有利益攸关方成立对话论坛。

该试点项目旨在为地方一级多部门协作树立典范, 推动基于可持续农业食品系统的公共政策得到辖域化实施。

B. 概要结果: 农业干预措施

农业干预措施要素

38. 膳食多样性是满足儿童及成年人对健康饮食需求的先决条件, 要确保膳食多样性, 必须发展多样化的可持续农业和农产品加工, 最大限度降低收获后损失, 改善市场准入。

39. 要设计符合当地条件的措施, 地方主管部门、生产者、农村服务提供者和消费者必须开展合作。

40. 为了制定包含不同食品系统参与方的综合办法, 必须保证持续的资金来源, 并提出所有参与者都遵守的共同愿景和目标。

41. 改善市场准入可以增加农民的收入，从而使他们能够通过购买其他食品，补充家人的膳食。

生态农业实践的作用

42. 一些选定的例子表明，农业生态方法可以提高农场的适应力、生产力和可持续性，并增加食品多样性。农场的生态多样化也可能最终有助于增加农民收入，改善家庭健康，保护自然资源，增强抵御市场波动和气候变化的能力。

43. 一些实例表明，把地方粮食和种子生产摆在第一位，有助于农民开发营养敏感型可持续食品系统。然而，由于传统农业是目前粮食生产的主要形式，因此在采取更具地方特色、参与程度更高的办法时，可能会遇到一些阻力。

农民对农民的培训

44. 提供农民对农民的培训和推广服务，尤其能够提高农业干预措施的成效。建立包容性知识平台，有助于让培训和推广服务支持切合农民和生产者的实际需求。

学校菜园的作用

45. 为了刺激社区对新鲜农产品的需求，提供学校对健康膳食计划的采用率，还需要继续进行营养教育。在此方面，建立学校菜园可以提供重要的切入点。除了为学校提供有营养的膳食之外，让学生、教师和食堂工作人员参与生产过程，有助于提高认识，培养健康的饮食习惯。

实例 3: 建立生态农业学校, 促进农民对农民的培训和推广服务

倡导者: Elizabeth Mpofu, 津巴布韦有机小农论坛

在津巴布韦, 农业生产力低下, 农民无法进入市场, 这给粮食安全和营养造成了不利影响。营养不良和发育迟缓率居高不下, 在膳食缺乏多样性、营养条件差的农村地区尤其如此。

津巴布韦有机小农论坛以当地生产和消费为重, 一直在推动粮食主权、生态农业和小粒谷物生产。该论坛投资开展农民对农民的培训, 实施本地育种, 建立地方种子库, 并建设仓储和加工设施。

主要行动者

- 参加不同层级小农组织的有机小农论坛创办成员
- 有机小农论坛的地方网络成员, 如津巴布韦参与式生态用地管理组织 (PELUM), 及区域成员, 如农民之路 (La Via Campesina)。
- 东南非小农
- 非洲粮食主权联盟
- 第三世界网络和非洲生物多样性中心
- 农业部
- 当地推广机构
- 国际组织 (粮农组织、援助行动国际、国际乐施会等)

主要经验教训/主要信息:

- 国家和区域决策者应通过促进生态农业、粮食主权和小粒谷类作物生产, 支持当地农民发起的粮食和营养倡议。
- 需要制定生态农业和粮食主权政策。
- 农民对农民的培训是最好的推广方式, 有助于扩大知识的传播。

农民育种和建立种子库的举措应加以推广, 并保存耐候性种子, 供日后使用。

实例 4: 采取多方利益攸关方和参与式办法, 设计和实施水土保持措施**倡导者: Diana Sietz, 荷兰瓦赫宁恩大学**

布基纳法索、马里、尼日尔和尼日利亚干旱地区的小农种植系统生产力有限, 土地退化, 加上气候变化, 且缺乏有利的制度环境来改善营养, 因此, 营养不足问题非常严重。

这些国家的政府、农发基金、尼日利亚林业部、尼日尔国家农业研究所、马拉迪综合开发项目和阿吉沙漠社区倡议开展合作, 提供直接投资, 实施以工换粮计划, 以改善水土保持力, 以此作为改善粮食和营养安全的关键战略。这些水土保持措施的设计和实施都遵循了参与式办法, 参与方包括小农、非政府组织、政府和国际发展机构。

主要经验教训/主要信息:

- 要评估水土保持的社会生态驱动因素, 特别是注意规模问题和关键阈值。
- 需要调查农民在水土保持工作中对资源变化的管理情况。
- 需要了解水土保持的关键动态机制, 而不能静态地评估农民采纳某特定做法的驱动因素。
- 确定水土保持的驱动因素时, 应综合应用各种不同的研究方法。除 Tobit 模型外, 还应探讨构型比较方法。

实例 5：促进生态农业实践和农产品加工，并尽量减少收获后损失**倡导者：国际有机农业运动联合会**

秘鲁、埃塞俄比亚、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦和尼泊尔农村地区的自耕农都以缺乏多样性的膳食为主食。受微量营养素缺乏影响最大的群体是儿童、孕妇和哺乳期妇女。

这项投资旨在通过开展可持续农业多样化生产、农产品加工、最大限度减少收割后损失和改善市场准入，改善山区农村社区的膳食多样性。该项目为农村服务提供商开发了一个在线知识平台，可以进行全球知识共享和宣传工作，与决策者进行国家知识共享，并支持本地项目的实施。

该项目的主要负责机构是国际有机农业运动联合会、有机农业研究所（FIBL）、瑞士技术援助协会和瑞士发展与合作署（后者是捐助机构）。其他主要参与机构包括：瑞士技术援助协会驻尼泊尔办事处、瑞士技术援助协会驻巴基斯坦办事处、BioService 实验室驻吉尔吉斯斯坦办事处、国际可持续发展研究所驻埃塞俄比亚办事处，以及国际有机农业运动联合会拉美办事处（秘鲁）。农村服务提供商负责实施本地项目。

主要经验教训/主要信息：

- 良好的生态农业实践和生态多样化有助于保护自然资源，提高生产力，并增强抵御市场波动和气候变化的能力。
- 开展农产品加工并降低收获后损失，可减少季节性短缺，提高全年的生产力和营养。
- 多样化的山区生态农业实践和消费有助于实施国家战略。
- 生产销售各种营养产品可创造商机。
- 传统食品的回归可加强当地文化，为营销和旅游创造机会。

实例 6: 提供食品卫生、蔬菜收获后处理和菜园生产技术教育**倡导者: 嘉吉基金会**

巴基斯坦的“逐粒推进”项目由嘉吉基金会资助实施,旨在解决学校膳食中营养食品不足的问题(被视为改善儿童营养的关键手段),以及当地农民缺乏市场准入的问题。虽然最初建立学校菜园时,还配套提供营养和农业教育,以便为学校餐食提供新鲜农产品,但现在,校园餐使用的农产品都从当地小农采购。

此项目由当地和全球专家建立的公私伙伴关系推行,参与者包括嘉吉员工、学校、地方政府、教师、食堂工作人员、家长、农民和消费者;当地人员在此项目中拥有很大的自主权。

主要经验教训/主要信息:

- 需要持续开展营养和饮食多样性教育,以刺激社区对新鲜农产品的需求,并促进学校采用健康餐食计划。
- 需要进一步完善项目,让农民更深入地了解各种良好农业做法并参与市场。
- 目前仍有空间让更多生产者加入两大联邦激励计划——食品采购计划和国家学校食品计划。

C. 概要结果: 治理和制度**公共宣传活动**

46. 需要进行连贯一致的沟通活动,以增加消费者对采纳更健康的生活方式的信心,推动营养产品可持续价值链的形成。在此背景下,有效的社区绘图和行为研究对于确定那些影响积极行为变化的因素至关重要。

47. 自助餐厅、学校和医院等公共场所也需要参与这些活动,因为这些场合可以在推动摄入更健康的食品方面发挥重要作用。

纵向协调: 从国家到次区域

48. 设计了不同的政策干预措施,作为营养教育和认识提高运动的补充。要有效执行政策,可能需要增加次区域层面的协调,从而培养更强烈的自主意识,促进项目实施和监测。

49. 可以将享有充足食物权作为一项基本指导原则,这是让各级政府肩负起责任的共同指导思想,以确保各级可持续地变更并提供营养食品。

政策和自愿协议

50. 国家通过了旨在遏制不健康食品消费的政策,包括与食品生产者签订自愿协议,以限制某些成分的浓度,并对脂肪、钠、糖或卡路里含量可能达到有害水平的食品进行强制贴标和课税。

51. 如果一个社会食品分配不公平且营养不良问题严重，该社会往往存在严重的性别不平等问题。在这种情况下，地方领导和地方一级主管部门需要参与进来，因为他们在提高认识和创造家庭内饮食多样性需求方面发挥着重要作用。

52. 为了提高这些政策和投资的可持续性，必须利用现有国际框架和举措来获得专门知识和长期资金来源。

实例 7：加强绿色公共采购，让生产者和消费者签订地域发展协议

倡导者：国际生态区域网络

意大利正处于营养过渡期，居民超重和肥胖率有增无减，即使在传统上恪守地中海饮食习惯的地区也是如此。

该投资以萨莱诺市切拉索镇的奇伦托生物区协会为主要负责机构，旨在促进奇伦托国家公园、迪亚诺河谷和亚尔布尔尼的可持续粮食系统和有机农业生产。主要工作重点是巩固当地有机农产品市场，加强绿色公共采购，促使生产者和消费者签订地域发展协议。

主要行动者

- 在设立奇伦托生物区期间，意大利生物农业协会坎帕尼亚分会和奇伦托国家公园提供了财政支持。
- 坎帕尼亚地区管理局负责制定“综合地域发展计划”，并为有机推广服务提供多年的财政支持。
- 欧盟有机农业运动联合会作为欧洲的伞形组织，负责促进有机食品和有机农业的三角交流。

主要经验教训/主要信息：

- 生物发展区域以灵活的结构推动资金筹措战略的实施，同时为区域治理和地方经济提供稳定的组织架构，这符合欧盟的地方参与式发展办法。
- 在价值链创造方面，建立联盟和联网是保证生产质量，直接让消费者受益的关键。
- 承认生物发展区域是发展农业生态系统的有益方面，并在国家和区域的制度层面上加以推广，有助于加强其建立和发展。

实例 8：国家饮食指南和减盐、减脂和减咖啡因运动**倡导者：卡塔尔公共卫生部长 Al-Anoud Mohammed Al-Thani 博士**

卡塔尔的超重、肥胖和非传染性疾病发生率在以惊人的速度增长。下文是由相关参与方制定的旨在促进健康饮食的指南和举措：

- 《卡塔尔膳食指南》：公共卫生部、卡塔尔糖尿病协会、卡塔尔基金会、西德拉医药研究中心、卡塔尔大学、Hamad 医疗公司、Aspetar 医院、威尔康奈尔医学院、卡塔尔国家粮食安全计划、Primary Health Care 公司；
- 《食品饮料卫生保健设施指南》：公共卫生部、Hamad 医疗公司、Primary Health Care 公司、卡塔尔武装部队、西德拉医药研究中心、卡塔尔巡逻队、Aspetar 医院、Al Ahli 医院、Al Emadi 医院、多哈诊所、各机构内的供应商；
- 《健康工作场所食品和饮料指南》：公共卫生部、政府和非政府组织、各机构内的供应商；
- 在快餐店禁止儿童玩具：公共卫生部、经济和商业部、市政和环境部、卡塔尔所有快餐店连锁店；
- 减盐倡议（面包）：公共卫生部、中央食品实验室、食品业（包括卡塔尔最大的国营面包店）；
- 减少反式脂肪倡议（乳制品）；
- 能量饮料警告标签：公共卫生部、经济和商务部。

主要经验教训/主要信息：

- 每年的《卡塔尔膳食指南》运动和研讨会会有助于为卫生保健专业人士、学术界和社区提供统一的信息。
- 关于减盐倡议：在该举措下的签约公司鼓励其他公司也减少钠的使用。

实例 9：通过产品标签和征税，减少盐、不饱和脂肪和卡路里摄入**倡导者：智利卫生部**

智利的食品系统正在经历结构性变化，传统食品被超加工食品所取代，导致超重、肥胖和非传染性疾病发生率显著增加。

智利政府，特别是卫生部，斥巨资开展供给侧和需求侧干预措施，促进食品系统的健康转型：

- 实施了食品和饮料标签（即关于卡路里、脂肪、糖和钠的含量）的法律和法规。
- 对含糖饮料征收 18% 的从价税。
- 政府和面包店商定了一项减少面包含盐量的自愿目标。
- 政府制定了两项计划——“市镇社区卫生战略”和“健康生活”，支持健康的生活方式和环境，同时考虑到了各地的实际情况。

主要行动者和利益攸关方包括议会、卫生部、经济部、财政部、农业部、全国消费者服务局、国家电视理事会、智利大学和国家食品技术研究所。

主要经验教训/主要信息：

- 有必要认识到饮食模式是在社会决定因素基础上形成的社会习惯。
- 需要在各部委和其他行动者之间开展协调，以变更法律，促进健康。
- 改变食品环境是改善公共卫生的关键目标。

实例 10：采取公共卫生干预措施，减少食品中的盐、不饱和脂肪和卡路里含量**倡导者：荷兰卫生、福利和体育部**

在荷兰，与营养相关的主要健康问题是超重、肥胖和非传染性疾病。不健康的生活方式，加上摄入高能量型超加工食品，是造成这些问题主要原因。

《2014-2020 年改善产品构成全国协定》旨在减少食品中的盐、饱和脂肪和糖。荷兰食品零售组织、荷兰食品工业联合会、荷兰皇家酒店餐饮协会、荷兰餐饮协会，以及卫生、福利和体育部都签署了该协议。

在该协定中，各签约方承诺将开展合作，同时各自主动愿意在 2020 年之前实现目标。

主要经验教训/主要信息：

为了生产并提供更健康的产品，必须将此办法提升为国际性（整个欧盟、乃至全球）办法。

实例 11: 自愿协议: “制定共同目标, 改善食品的营养特征, 并特别关注儿童”**倡导者: 意大利食品饮料工业联合会**

虽然意大利最近被评为世界上最健康的国家, 但国民的超重、肥胖 (特别是儿童) 和非传染性疾病发生率越来越高。

在促进健康膳食方面, 公私部门之间进行了强有力的合作:

- 2015 年, 联邦政府与卫生部签署了一份自愿协议: “制定共同目标, 改善食品的营养特征, 并特别关注儿童 (3-12 岁)”。
- 还制定了旨在保护儿童、确保其获得适当营养的《食品和饮料商业传播指南》。
- 2016 年, 联邦政府再次与教育部建立伙伴关系, 签署了一份 2016-2019 年三年期正式协议。

主要经验教训/主要信息:

- 要防治健康疾病, 必须采取统一协调的方法来涵盖所有社会群体。
- 开展营养教育, 并辅以充分的体育锻炼, 是解决超重和肥胖的唯一途径。
- 食品行业积极响应至关重要。
- 要充分解决超重和肥胖问题, 需要与卫生部门及食品行业开展密切合作, 采取跨领域、多部门干预措施。

实例 12: 通过在家庭层面采用农业生物多样性和饮食多样性办法改善粮食和营养安全

倡导者: 瑞士联邦外交部 Marlene Heeb

虽然乌干达和赞比亚的食品体系有很大差异,但两国的营养不良和发育迟缓发生率都很高。乌干达的饮食缺乏多样性,这主要是由于农民迫于越来越大经济压力,选择出售有营养的作物以换取现金。在赞比亚,造成上述问题的主要因素是农业生产力低下,多样化程度低。

作为这项投资的主要负责机构,瑞士发展合作署通过在家庭层面推广农业生物多样性和饮食多样性来应对营养不良问题。该项目将工作挂靠在地方和国家机构,以确保变革的可持续性,并推广到国家层面。投资重点是:1)对地方领导和地区一级服务提供商开展能力建设;2)改变行为;3)实现供应多样化,提供有营养的产品,并将其价格控制在可以承受的范围内;4)通过建立和/或加强地区一级的营养协调委员会,加强国家多部门治理能力。

主要行动方:

国内合作伙伴:

- 赞比亚和乌干达政府“加强营养运动”联络点
- 地区营养协调委员会
- 卫生和农业服务提供商(村卫生小组、推广服务等)

国际合作伙伴:

- 荷兰发展组织
- 瓦赫宁根大学发展创新中心
- 荷兰皇家热带学研究院

主要经验教训/主要信息:

- 实践证明,提高地方一级的治理能力和知识水平是改善营养结果的最有效办法。
- 在尽可能最低的治理层级(次地区与地区两级)建立多方利益攸关方伙伴关系(营养协调委员会),对于培养自主意识,并成功提供服务以改善营养至关重要。
- 事实证明,触发式办法可以非常成功地引发行为变化,可鞭策社区批判性地关注生产系统、消费模式、饮食、营养和卫生。这些方法也使他们意识到,营养不良会给他们的孩子造成不利影响,而当地的解决方案是现成可行的。

D. 概要结果：基础设施

基础设施的建设必须具有可持续性，并吸引多方行动者

53. 若基础设施建设依赖捐助者资金，且不符合当地居民的具体需要，则必然会面临不可持续的风险。为了避免这种风险，必须对当地的需求和条件进行有效彻底的评估。

54. 基础设施建设项目很复杂，需要多方面的共同参与，需要做好计划和协调。对于大多数食品基础设施投资，发展公私伙伴关系是建立优先考虑当地生产的可持续价值链的关键。

55. 参与新创建的价值链的农民可以获得更多收入，可在市场上购买食物，为家庭提供更有营养的膳食。

56. 为了确保投资的可持续性，新价值链中的工作条件必须具有吸引力；否则，新接受培训的工作人员在创建阶段之后可能会放弃工作，另谋出路。

基础设施投资实例

57. 将小农与食品加工者联系起来，提供必要的知识转移，是一项能对当地社区营养状况产生多重积极持续影响的投资。

58. 建设小型基础设施项目，例如在学校建筑厨房，也可以有助于实施更系统的干预计划（如学校供膳计划）来达到预期的效果。

实例 13：帮助发展中国家的顾客获得当地生产的更优质牛奶

倡导者：利乐拉伐公司（Tetra Laval）食品促发展办公室

孟加拉国对牛奶和乳制品的需求与日俱增，但只能靠进口来满足。2008 年，全球牛奶价格上涨一倍以上，全球爆发了粮食危机。为了应对危机，利乐公司及其食品开发处与姊妹公司 DeLaval 开发了乳品行业模式。这项投资以孟加拉国的 PRAN 乳业为主要负责机构，重点是连接当地的奶农和加工商，并投资当地的基础设施，建立更加稳定的供应链，提高牛奶的供应量，同时确保低收入者能负担得起。

其他主要参与方分别是瑞典国际开发合作署、工发组织及孟加拉国渔业和畜牧部。

主要经验教训/主要信息：

- 小农可以有效地融入正规的行业价值链。
- 必须仔细监测项目成果和影响，在本例中，必须“逐个农场逐头牛”地监测。
- 项目的可行性首先应由私营部门展示，捐助方资金应该用于扩大项目规模和外联工作。

E. 概要结果：技术和研发

各投资实例传递的关键信息

59. 在开发和应用新技术时，若能获得必要基础设施和法律环境的支持，以促进开发新的价值链，则可以为改善营养状况、确保健康饮食提供重要机会。

生物强化

60. 一些意见书提到，生物强化有助于消除某些微量营养素缺乏症，这种干预措施有可能实现自我永续。若对现有食品系统中已经存在的作物进行生物强化，则裨益尤其明显，而且不会改变人们的饮食习惯或既定做法。

61. 为了便于农民采用强化作物品种，有必要通过公私伙伴关系建立运作良好的价值链；提供初步的资金奖励，做出减少风险的安排；扩大项目的时间跨度，持续开展多年，克服短期的市场挑战，如定价或风险厌恶。

实例 14：通过使用常规育种的维生素 A 玉米进行生物强化，应对隐性饥饿

倡导者：HarvestPlus

微量营养素营养不良严重影响着赞比亚、津巴布韦、尼日利亚、坦桑尼亚联合共和国和马拉维的人民。玉米作为最重要的主食，主要在雨养条件下生长，而这些国家尚未普及使用改良种子和肥料。玉米的价值链很复杂，其价格属于政治敏感问题。

HarvestPlus 通过发展公私伙伴关系，投资建立维生素 A 玉米的可持续价值链。投资重点：1) 开发高效种子系统和维生素 A 玉米新品系；2) 倡导将维生素 A 玉米纳入农场投入补贴计划；3) 以补贴价格向农业经销商提供种子，并与外包种植者签订承包合同，生产维生素 A 玉米。

主要行动方：

- 卫生部、农业部、教育部，以及赞比亚国家科学和工业研究所
- 非政府组织，如世界宣明会、ProfitPlus、美国和平卫队、德国国际合作机构、加强营养运动基金、国家食品和营养委员会、赞比亚农业研究所
- 国际农业研究磋商组织的各个中心，如世界渔业中心、国际热带农业研究所、国际马铃薯中心、国际玉米和小麦改良中心
- 国际组织，如粮食署
- 赞比亚种子子公司（Zamseed）、种子子公司 Seedco

主要经验教训/主要信息：

- 与生产维生素 A 玉米公司商定风险分担安排对成功至关重要，但应制定退出策略来管理预期。
- 为维生素 A 玉米创建并维护独特的品牌，是成功实施和扩大战略的关键。
- 连续若干年的持续参与有助于克服短期的市场挑战，例如定价或风险厌恶。
- 区域作物投放机制对于鼓励扩大规模至关重要。

V. 表：选定意见书

投资类型	重点国家	区域	倡导者	倡导者类属
价值链				
实例 1: 在本地生产适合本地口味的辅食	巴基斯坦	亚洲	粮食署、巴基斯坦政府	国际组织、成员国
实例 2: 通过创建农民田间学校和对话空间，将国家政策推行到地方一级	玻利维亚（多民族国）	拉丁美洲和加勒比	粮农组织驻玻利维亚代表处	国际组织
农业干预措施				
实例 3: 建立生态农业学校，促进农民对农民的培训和推广服务	津巴布韦	非洲	津巴布韦有机小农论坛	民间社会
实例 4: 采取多方利益攸关方和参与式办法，设计和实施水土保持措施	布基纳法索、马里、尼日尔、尼日利亚	非洲	瓦赫宁根大学	学术界
实例 5: 促进生态农业实践和加工作业，并尽量减少收获后损失	秘鲁、埃塞俄比亚、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、尼泊尔	拉丁美洲和加勒比、非洲、欧洲农业委员会、亚洲	国际有机农业运动联合会	民间社会
实例 6: 提供食品卫生、蔬菜收获后处理和菜园生产技术教育	国家，巴西	拉丁美洲和加勒比	嘉吉基金会	私营部门
治理和制度				
实例 7: 加强绿色公共采购，让生产者 and 消费者签订地域发展协议	意大利	欧洲	国际生态区域网络	民间社会、私营部门
实例 8: 国家饮食指南和减盐、减脂和减咖啡因运动	卡塔尔	近东和北非	卡塔尔卫生部	成员国
实例 9: 通过产品标签和征税，减少盐、不饱和脂肪和卡路里摄入	智利	拉丁美洲和加勒比	智利卫生部	成员国
实例 10: 采取公共卫生干预措施，减少食品中的盐、不饱和脂肪和卡路里含量	荷兰	欧洲	荷兰卫生、福利和体育部	成员国
实例 11: 自愿协议：“制定共同目标，改善食品的营养特征，并特别关注儿童”	意大利	欧洲	联邦政府	私营部门
实例 12: 通过在家庭层面采用农业生物多样性和饮食多样性办法改善粮食和营养安全	赞比亚，乌干达	非洲	瑞士联邦外交部	成员国
基础设施				
实例 13: 帮助发展中国家的顾客获得当地生产的更优质牛奶	孟加拉国	亚洲	利乐拉伐公司	私营部门
技术和研发				
实例 14: 通过使用常规育种的维生素 A 玉米进行生物强化，应对隐性饥饿	赞比亚、津巴布韦、尼日利亚、坦桑尼亚联合共和国、马拉维	非洲	HarvestPlus	研究机构