世界粮食安全委员会

第四十七届会议
“为实现粮食安全和营养而发挥作用”

2021 年 2 月 8-11 日

世界粮食安全委员会粮食体系和营养自愿准则（VGFSyN）

目 录

第 1 部分 – 引言 3
A. 1.1 背景和依据 3
B. 1.2 关键概念 [8] 6
第 2 部分 – 目标和指导原则 9
A. 2.1 目标和宗旨 9
B. 2.2 性质、范围及预期用户 11
C. 2.3 指导原则 14
第 3 部分 – 《粮食体系和营养自愿准则》 15
A. 3.1 透明、民主、负责任的治理 16
3.1.1 将粮食体系和营养纳入地方、国家、区域发展，推动政策协调一致： 16
3.1.2 加强多部门、多利益相关方和多层次协调和行动： 17
3.1.3 为监测和评价创建问责机制和工具： 18
3.1.4 加强土著人民和当地社区在粮食体系中的参与和包容： 18

B. 3.2 经济、社会和环境可持续性及气候变化背景下通过可持续食物供应链实现健康膳食 19
3.2.1 在可持续食物供应链中将气候适应和减缓工作主流化： 19
3.2.2 推动在粮食生产中可持续利用和管理自然资源: 20
3.2.3 在农业和食物供应链中促进营养： 21
3.2.4 改进粮食储存、加工、包装、转化和重新配方： 22
3.2.5 改善农场和粮食体系劳动者的营养和健康： 23
3.2.6 为粮食体系中的青年赋权： 24
C. 3.3 通过可持续粮食体系平等和公平获取健康膳食 24
3.3.1 更好地获取健康膳食所需的食物： 25
3.3.2 提高通过可持续粮食体系有助于健康膳食的食物的可供性和可负担性： ... 26
3.3.3 监测通过可持续粮食体系实现的健康膳食相关新技术，并推动新趋势： ... 26
D. 3.4 可持续粮食体系中的食品安全 27
3.4.1 就食品安全加强国内和国际合作： 27
3.4.2 在食物生产体系各环节确保食品安全： 28
3.4.3 保护消费者，避免食物供应过程中的食品安全风险： 28
E. 3.5 以人为本的营养知识、教育和信息 29
3.5.1 利用政策和工具，提供有关健康膳食和可持续粮食体系的教育和信息： ... 29
3.5.2 推动本地饮食知识和文化： 30
3.5.3 打造食物和营养知识、教育和信息“枢纽中心”： 31
F. 3.6 粮食体系中的性别平等和妇女赋权 31
3.6.1 为妇女赋权： 31
3.6.2 鼓励和认同妇女成为粮食体系创业者和行为主体： 32
3.6.3 认识并解决妇女的营养状况和困境： 33
G. 3.7 人道主义背景下具有抵御能力的粮食体系 33
3.7.1 保护在人道主义背景下最易受营养不良影响的群体： 33
3.7.2 提高粮食和营养援助的质量： 34
3.7.3 在人道主义背景下保障粮食体系的抵御能力： 35
第 4 部分 – 实施《自愿准则》并监测利用和应用 35
A. 4.1 制定政策和实施《自愿准则》 35
B. 4.2 建立并加强实施能力 36
C. 4.3 监测《自愿准则》的利用和应用 37

第 1 部分 – 引言

A. 1.1 背景和依据

1. 饥饿以及消瘦、发育迟缓、营养不足、微量元素缺乏、超重、肥胖等各种形式的营养不良，已成为当前各国面临的主要全球性挑战，可能由粮食不安全、膳食不健康以及多种其他因素和原因造成[1]。世界上每个国家至少受到上述一种形式营养不良的影响，多数国家同时遭受多重形式营养不良的影响。过去几年来，饥饿人口数量出现增长，同时几乎所有国家的肥胖问题都在加重[2]。营养不良的影响已对世世代代人们一生的健康和福祉、身体发育、认知发展以及生计产生了深刻影响。

2. 饥饿及各种形式的营养不良已成为阻碍在国家粮食安全范围内逐步实现适足食物权以及实现《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标的主要挑战。

3. 饥饿及各种形式营养不良带来的重大健康、社会、经济影响会世代相传。营养不足的妇女更有可能生下低体重儿，低体重儿在童年和成人期出现营养不足的风险更大，成人后出现超重和肥胖的风险也更大。母亲肥胖会给母亲和孩子的健康和福祉带来短期、长期风险，包括认知能力低下，幼年发生神经发育障碍的风险加大，学龄儿童和学龄前儿童容易出现超重，成人后容易出现肥胖，患上非传染性疾病。儿童营养不良可能导致身材矮小，身体和智力健康受损，学习成绩差，成人后可能经济生产能力低下，在生命所有阶段更易患非传染性疾病及其它慢性病。这些疾病会导致早夭，加大患病和残疾风险，从而增加医疗开支，给国家卫生体系及整个经济带来巨大负担。

4. 各种形式的营养不良有着多重相互关联的深层根源，需要同时予以解决。根据性别、年龄、财富或任何其他社会因素的不同，营养不良的原因的表现形式以及对人的影响也不同。这些原因可能包括无法稳定获得适当、安全、充足、营养的食物和健康的膳食[3]，缺少膳食建议相关资料，婴幼儿护理及喂养措施欠佳，环境卫生、个人卫生和安全饮用水条件差，难以获得优质的教育和卫生服务，社会经济地位低下，性别不平等，边缘化，当地弱势生产者及小农和家庭农民获得的支持不足，以及难以进入市场和贸易、难以获得创新和技术等等。营养不良的根本原因是系统性的，相互依存的，包括某些经济和社会结构阻碍了在国家粮食安全范围内逐步实现适足食物权[4]，将贫困固化，深化已有的不平等现象，无法保证健康膳食易于获得，限制或完全不提供实现充足的营养和健康所必需的资源和服务。

---

[1] “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”。联合国粮农组织，1996。《世界粮食安全罗马宣言》和《世界粮食首脑会议行动计划》。

[2] 联合国粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织。2020。《2020 年世界粮食安全和营养状况 - 实现粮食体系转型，保障经济型健康膳食》。罗马，联合国粮农组织。

[3] 健康膳食的描述见第 17 段。

[4] 正如《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》所指出，人权系普遍、不可分割、相互关联和相互依存的。

5. 受各种形式营养不良影响最严重的人包括居住于贫困、边缘社区的人群，营养需求较高的人群，以及对自身膳食的选择权较小的人群。视情况而定，这些人包括幼儿和学龄儿童、青年、孕妇和哺乳期妇女、育龄妇女及少女、老人和残疾人等。此外，土著人民和当地社区、季节性非正式工人、自耕农、小农、城市和农村贫民、无地者、牧民和渔民、食品和农业工人、山地和偏远居民、难民和流离失所者等由于长期或短期贫困和边缘化，尤其容易出现营养不良。

6. 各种形式的营养不良会导致各种疾病和高死亡率。营养不足是导致五岁以下儿童死亡的主要原因之一，提高成人后患上传染病和非传染性疾病的风险。消瘦又称重度营养不足，会显著提高儿童的死亡和患病风险。发育迟缓主要源于慢性营养不良，会导致身体发育和认知发展两方面出现迟缓。营养不足、发育迟缓和消瘦问题对实现《2030 年可持续发展议程》构成严重挑战。

7. 全球人口中有很高比例的人群患有因铁、维生素 A、叶酸、维生素 D 和锌等必需营养素摄入不足而导致的微量元素缺乏症，给健康、福祉和发展带来严重后果。生命周期不同阶段有着不同的营养需求。五岁以下儿童、青年、妇女和女童、育龄妇女、孕妇和哺乳期妇女尤其容易患上微量元素缺乏症，包括缺铁性贫血，这是世界上最常见的微量元素缺乏症之一。微量元素缺乏症又称“隐性饥饿”，会加大出现感染、出生缺陷、发育受阻和预期寿命缩短的风险。

8. 超重和肥胖是在全球引发某些形式的癌症、心血管疾病、慢性呼吸道疾病、糖尿病等与膳食相关的非传染性疾病的主要风险因素，其影响正在加剧。虽然营养不足和微量元素缺乏依然是全球五岁以下儿童营养不良的主要形式，但超重和肥胖却在幼儿、学龄儿童、青年和成人中变得越来越普遍，全球每个区域都在上升，且农村正在逐渐赶上城市。此外，与营养不足问题一样，生命最初一千天的良好生长对于预防超重非常关键；营养不足的儿童日后更容易出现超重或肥胖。

9. 贫困以及全球、区域和国家层面的不平等是导致饥饿和各种形式营养不良的重要根源。就业不稳定、就业不足、非正式就业、低薪酬、低收入、低购买力、缺少获得土地及其他自然资源和资产的机会对营养和健康有着不利影响。不利的国际、区域和国家经济趋势会限制各国政府提供社会服务和医疗服务等营养相关必需服务的能力。在这种情况下，收入和资产分配以及营养相关服务获取等方面的不平等会造成边缘化和社会排斥现象，并进一步加大出现营养不良的风险。粮食援助计划、营养相关服务以及其他社会和卫生保健服务资源不足和分配不均的问题，进一步加剧了不良的营养和健康结果。

10. 复杂、持续的危机[5]也会给相关人群的营养状况造成短、中、长期不利影响，视情况而定，尤其是五岁以下儿童、孕妇、哺乳期妇女、育龄妇女和少女。冲突、面对自然灾害时的脆弱性和易受害性、气候变化、流行病、疾病大流行以及其他周期性卫生危机也严重影响粮食体系，阻碍通过可持续粮食体系实现的健康膳食所需营养食物的供应和获取[6]。同时，在特定情况下，营养不良和粮食不安全可能成为社会动荡和移民的主要诱因。

11. 人畜共患病和其他病原性传染病、流行病和诸如 2019 冠状病毒病等疾病大流行以及为减少其传播而采取的措施会大大加重全球粮食不安全和营养不良状况，即使这些疾病并不通过食物或食品包装传播。若不根据第 41 段采取多部门、多层次、以实证为基础的协调行动和政策，包括减缓措施，此类危机就会破坏粮食体系，影响到所有主体，特别是最弱势人群以及粮食和经济不安全人群，减少家庭农民等小规模生产者的收入，因关键收入来源丧失、封锁、市场关闭和食物环境破坏对食物获取造成不利影响。粮食市场和供应链的破坏，可能加剧极端价格波动，而影响最贫困人口的粮食安全和营养的市场扭曲的形成及加剧，则造成高价值农产品市场波动以及粮食损失和浪费。此外，诸如封锁以及学校和其他儿童保育设施关闭之类的措施阻碍儿童获得学校餐，并可能加剧儿童粮食不安全和饥饿状况。

12. 为了预防和减少危机或疾病大流行对粮食体系的不利影响，政府应发挥主导作用，与私营部门、民间社会和所有其他利益相关方合作，保障粮食供应链和粮食体系继续运转，保护所有人的权利和健康并特别重视粮食体系工人，确保最弱势群体受社会保障计划覆盖，把人道主义援助和食品安全列为优先事项。

13. 气候变化、农业、粮食体系、膳食和营养之间相互关联。气候变化会影响气温和降水以及天气事件的频率和严重性。气温上升、热浪、干旱、洪水、气旋、林火和土地退化会给农业带来不利影响，包括造成作物及家畜减产，使易受粮食不安全影响地区的渔业和水产养殖以及农林混作生产活动受损。气候变化还会影响粮食安全的各个维度，以及食物的数量、质量、安全性乃至食物价格，对健康膳食的供应和获取造成巨大影响。气候变化还可导致重要主食作物营养成分的变化，包括蛋白质、某些必需矿物质和维生素减少。尽管农业不是温室气体的主要排放源，但受消费者行为和食物环境等因素影响，农业和食品生产及消费尤其增加了温室气体排放总量，加剧了其他环境影响，包括影响水质、水量和供水以及生物多样性。可持续粮食体系中的农业和林业活动能够促进土壤固碳，有助于维护健康的生态系统和生物多样性。

---

[5] 持续危机“特点是反复的自然灾害和/或冲突、持续粮食危机、生计崩溃以及应对危机的制度能力缺乏”。《2010 年世界粮食不安全状况》。联合国粮农组织。2010。

[6] 健康膳食的描述详见第 17 段。健康膳食与可持续粮食体系之间错综复杂的联系详见第 18 段。

14. 粮食和农业生物多样性对于防止饥饿、提供营养物改善膳食多样性和质量以及加强可持续粮食体系具有重要意义。增强粮食和农业生物多样性，即增强粮食体系的可持续性和韧性，有助于保证今世后代的健康膳食。正如第 18 段所述，健康膳食与可持续粮食体系之间具有错综复杂的联系。增强粮食体系的可持续性和韧性对所有人实现健康膳食起到重要作用，并是第 18 段所述通过可持续粮食体系实现健康膳食这一关键概念的一部分。

15. 忆及应根据并基于各国国情和能力，酌情以合理方式鼓励粮食体系转型 [7]，为了确保所有人享有健康膳食，改善营养状况，可持续粮食体系的建设过程应当具有包容性、公平性和韧性，应当有助于改善农民和粮食体系工人的生计，促进生态系统、自然资源、水和生物多样性的可持续管理与利用，最大程度地减少粮食损失和浪费，等等。

16. 无论积极还是消极的膳食变化，之所以出现，是因为一系列社会经济和环境因素，包括人员向城市地区流动，粮食体系和食物环境发生变化，新兴中产阶级消费者购买力增强、喜好日益分明，消费者的选择及生活方式发生变化，这种变化是基于其营养知识水平等因素做出的。

B. 1.2 关键概念 [8]

17. 健康膳食能保质保量满足所有人实现最佳生长发育状态的需求，支持生命周期各阶段各项功能正常运作，实现生理、心理、社会各方面福祉，满足生理需求。健康膳食具有安全、多样、均衡的特征，基于富含营养的食物。健康膳食有助于预防各种形式的营养不良，包括营养不足、微量元素缺乏、超重和肥胖，并能降低患上膳食相关非传染性疾病的风险。健康膳食的具体构成根据个人特征（如年龄、性别、生活方式和体力活动水平）、地域、人口结构、文化模式和文化背景、食物喜好、当地、区域和国际食物供应状况以及饮食习惯的不同而不同。健康膳食始于生命初期：母乳喂养有助于健康成长，促进认知发育，能带来长期的健康益处。世卫组织发布了健康膳食指南 [9]。很多国家卫生主管部门发布了具体的膳食指南。区域卫生组织也可以酌情发布健康膳食相关文件和具体膳食建议 [10]。

[7] 联合国粮农组织理事会，第一六四届会议（2020 年）最终报告，第 15k 段。

[8] 本节为整篇文件中出现的关键概念提供背景信息，不对这些概念做出定义。对于其中许多概念，国际上有各种不同的定义。

[9] 《世卫组织关于改善膳食健康的指南》，见：https://www.who.int/who-documents-detail/healthy-diet-factsheet394

[10] 《自愿准则》没有参考这些区域组织的任何具体膳食指南。

18. 健康膳食与可持续粮食体系之间具有错综复杂的联系。“通过可持续粮食体系实现健康膳食”这一关键概念包含以下内容。可持续粮食体系[11]提供食物，促进健康膳食，同时为当代人和子孙后代实现可持续发展的三个维度。可持续生产包括自然资源、生物多样性和生态系统的可持续管理与利用，同时改善农民的经济和社会状况及生计，可以支持并促进健康膳食。根据第 38 段，通过创新途径实现可持续消费和生产对于建设可持续粮食体系具有显著的促进作用。在建设可持续粮食体系、改善所有人营养的过程中，各部门和政策领域需要根据国家重点工作和相关国际义务进行因地制宜的改革。

19. 营养食物是安全的食物，可为健康膳食提供必需的营养素，例如维生素、矿物质（微量营养素）、纤维以及其他有益于生长、健康和发育的成分，从而预防营养不良。营养食物应尽可能减少引发公众健康担忧的营养物质的含量。

20. 不健康的膳食是造成全球多种形式营养不良和相关健康问题的一个主要风险因素。不健康的膳食包括营养素数量不足和质量不佳的膳食，会导致饥饿、微量元素缺乏和营养不足。还有一种不健康的膳食是过量摄入高脂肪食物和饮料，尤其是饱和脂肪以及反式脂肪、糖和盐/钠[12]，这种膳食会增加超重风险，使人更易出现肥胖，患上膳食相关非传染性疾病[13]。

21. 粮食体系影响着人们的饮食习惯和营养状况。粮食体系是由各种活动、资源和主体交织而成的错综复杂的网络，涉及生产、加工、处理、准备、储存、流通、营销、获取、购买、消费以及粮食损失和浪费，以及这些活动产生的结果，包括对社会、经济和环境的影响。粮食体系不断受到可能影响其可持续性的不同力量、驱动因素和结构变化以及众多利益相关方决策的影响。可持续粮食体系在促进健康膳食和改善营养并促成粮食体系其他公共目标方面可发挥根本性作用。可持续粮食体系根据可持续发展的三个维度（经济、社会和环境）促进当代及子孙后代的食品安全、粮食安全和营养。可持续粮食体系必须具有包容性、公平性和韧性。

22. 农业包括种植业、林业、渔业、畜牧业和水产养殖业[14]。农业和粮食体系涵盖源自农业的所有产品的生产、加工、储存、营销、零售、消费和处置活动，包括粮食和非粮食产品、畜牧业、游牧、渔业（包括水产养殖）和林业；以及各个环节所需的投入品和生成的产品[15]。

---

[11] 详见第 21 段。

[12] 《营养问题罗马宣言》，第二届国际营养大会（2014），第 7 段

[13] 研究持续加深对所有营养素的相关特性、风险和益处的理解。这类研究尤其促进了有关基于科学和实证的均衡健康的报告和指导工作。

[14] 联合国大会第 A/RES/74/242 号决议，第 20 段

[15] 粮安委《农业和粮食体系负责任投资原则》，2014，第 2 段。

23. 粮食体系的功能性及其交付健康膳食的能力受到多种因素的影响，这表明要想保障粮食安全，改善营养，就不仅需要在农业和粮食政策中因地制宜进行改革，还要在多个部门和政策领域开展改革，例如国家发展重点、经济政策和社会规范等方面[16]。这些因地制宜的改革可能需要采用量身定制的方法，解决造成贫困和不同群体之间不平等的各种不同驱动因素。

24. 忆及应根据并基于各国国情和能力，酌情以合理方式鼓励粮食体系转型，建设能满足各类人群膳食需求的可持续粮食体系的进程，就必须在粮食体系主体中实现因地制宜的政策、制度和行为变化。粮食体系相关政策应注重自身对经济、社会、环境、文化、营养和健康带来的直接和间接影响，特别关注最贫困、最容易受各种形式营养不良影响的人群，解决他们在通过可持续粮食体系获取健康膳食所需食物方面面临的障碍。

25. 粮食体系内外及其各项构成要素均需要改变，这些要素包括食物供应链、食物环境、消费者行为等，只有这样才能在可持续发展的经济、社会、环境三个维度取得积极成果，并为所有利益相关方提供包容性方式。

26. 需要通过协调一致的政策和流程加强政策一致性，协调解决不同部门之间政策碎片化的问题，这些部门包括卫生、农业、教育、环境、水、环境卫生、性别、社会保护、贸易、就业和金融等在可持续发展三个支柱上影响粮食体系和营养成果的所有部门。

27. 世界粮食安全委员会（粮安委）已启动一项政策进程，计划制定《粮食体系促进营养自愿准则》（《自愿准则》）。《自愿准则》的制定以粮食安全和营养问题高级别专家组（高专组）[17]《营养和粮食体系》报告为依据，同时还参考其他文献以及 2019 年 5 至 11 月由粮安委各相关方参与的一系列包容性磋商[18]。

28. 粮食体系和营养问题正在吸引国际社会的更多关注，包括联合国及其成员国，同时还被视为实现《2030 年可持续发展议程》各项目标的重要决定性因素。在 2014 年第二届国际营养大会上，联合国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[19]。2016 年，联合国大会宣布了“联合国营养问题行动十年”（2016-2025 年）[20]，并指定联合国粮农组织和世卫组织负责牵头，与世界粮食计划署（粮食署）、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，

[16] 高专组。2017。

[17] 高专组是粮安委的科学与政策交流平台，利用不同规模、不同背景下的现有研究和知识、经验和政策，提供结构化的证据，为粮安委的政策讨论提供依据。

[18] 在意大利、埃塞俄比亚、泰国、匈牙利、埃及、巴拿马和美国分别举行了会议，另外还开展了一次网络磋商。

[19] 联合国粮农组织/世卫组织。2014。第二届国际营养大会，《营养问题罗马宣言》。

[20] 联合国大会第 A/RES/70/259 号决议–《联合国营养问题行动十年工作计划》

利用联合国营养小组等协调机制及粮安委等多利益相关方平台落实相关活动。2017 年，联合国大会宣布了“联合国家庭农业十年”（2019-2028 年）[21]。一系列联合国大会决议[22]、联合国经济及社会理事会（经社理事会）[23]、联合国环境大会[24]、世界卫生大会[25]、《2020-2025 年食品法典委员会战略计划》[26]、联合国食物权特别报告员[27]以及联合国大会关于预防和控制非传染性疾病的决议（A/RES/73/2，2018 年 10 月）均对营养问题给予了特别关注。

29. 2021 年，所有利益相关方可以借联合国粮食体系峰会的机会，讨论如何加强粮食体系包容性和可持续性，为所有人提供健康饮食。同样，也可利用 2021 年东京“营养促增长”峰会讨论如何加强膳食、粮食体系与健康之间的联系。

30. 《自愿准则》将有助于推动以上各项国际举措并为之提供补充，从而加强不同领域之间的政策一致性、协调和对接。《自愿准则》为各国提供了基于科学和实证的指导意见，帮助各国及其他有关各方落实第二届国际营养大会《行动框架》[28]中提出的各项建议，以便在国家粮食安全范围内逐步实现适足食物权，同时酌情实现其他相关权利，包括人人享有能达到的最高标准身心健康的权利，推动实现《2030 年可持续发展议程》。

第 2 部分 – 目标和指导原则

A. 2.1 目标和宗旨

31. 《自愿准则》的目标是推动实现可持续粮食体系和改善营养的进程，忆及应根据并基于各国国情和能力，同时依照可持续发展三个维度，酌情以合理方式鼓励粮食体系转型。此外，《自愿准则》旨在提供一系列指导原则，帮助确保适足营养状况所需的膳食易获得、可获得、可负担、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[29]。其目的是从粮食体系的角度出发，就解决各种形式营养不良的关键原因所需的适当政策、负责任投资和制度安排，主要向各国政府、专门机构和其他利益相关方提供

---

[21] 联合国大会第 A/RES/72/239 号决议。

[22] 联合国大会关于预防和控制非传染性疾病的第 A/RES/73/2 号、关于全球卫生与外交政策的第 A/RES/73/132 号、关于农业发展、粮食安全和营养的第 A/RES/73/253 号决议。

[23] 2018 年可持续发展高级别政治论坛部长级宣言

[24] 2019 年联合国环境大会部长级宣言

[25] 世界卫生大会通过了《孕产妇和婴幼儿营养全面实施计划》以及世卫组织《2013-2020 年预防控制非传染性疾病全球行动计划》，其中提出了预防各种形式营养不良及推广健康膳食的政策方案。

[26] 《2020-2025 年食品法典委员会战略计划》，食品法典委员会 - 联合国粮农组织，世卫组织

[27] A/71/282 “食物权问题特别报告员的临时报告”及 A/RES/74/149 “食物权”。

[28] 联合国粮农组织/世卫组织。2014。第二届国际营养大会，《行动框架》。

[29] 联合国粮农组织/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。

指导。《自愿准则》有助于落实《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标，并在国家粮食安全范围内逐步为所有人尤其是最弱势和受影响最严重群体实现适足食物权。

32. 《自愿准则》预期将为实施“联合国营养问题行动十年（2016-2025 年）”提供支持，目的是提高各级营养行动的受关注度、协调性和有效性，作为实现《2030 年可持续发展议程》的关键内容。

33. 《自愿准则》提出全面、系统、以科学和实证为基础的方法，力求通过解决政策碎片化问题，重点关注粮食、农业和营养部门，同时应对经济、社会、环境可持续性问题以及直接和间接影响，通过可持续粮食体系实现健康膳食。《自愿准则》考虑到粮食体系的多样性和复杂性，目的在于加强政策一致性和协调性，考虑效益、成本和利弊，同时认识到国家能力和优先重点，并推动和引导粮食体系不同机构、部门和所有利益相关方之间的包容性对话。

34. 《自愿准则》将着眼全球，就制定符合实情的政策、法律、监管框架、战略、规划和计划，为各国政府和利益相关方提供指导意见。《自愿准则》将考虑各国不同的国情、能力、发展水平、不同类型的粮食体系及其多重影响因素。

35. 《自愿准则》认识到冲击、经济、社会和环境危机以及疫情对粮食体系的运作构成巨大挑战，并强调可持续和具有抵御力的粮食体系的重要性，例如通过各类可持续、创新方法，诸如生态农业、可持续集约化、免耕农业、有机农业、农业各部门生物多样性主流化和所有促进可持续粮食体系的其他创新和技术。《自愿准则》提供指导意见，以尽量减少对粮食体系、粮食安全和营养的潜在负面影响[30]。

36. 《自愿准则》吸收了科学、跨学科、传统、土著和地方性知识、可持续做法和经验，包括全球、区域和国家层面各类形式知识对话的成果，从各类严谨的研究中搜集实证，并通过广泛的视角使实证得到应用[31]。《自愿准则》中的许多实证来自 2017 年高专组报告、多份联合国技术文件和同行评审科学文献。

[30] 在《自愿准则》中，这些方法可称之为生态农业和其他创新方法。有关生态农业和其他创新方法的进一步分析、信息和建议，参见相关专家出版物，例如粮安委高专组题为“采用农业生态及其它创新方法，打造有助于加强粮食安全和营养的可持续农业和粮食系统”的报告。生态农业和其他创新方法是粮安委《2020-2023 多年工作计划》所述粮安委政策趋同进程的讨论议题。

[31] 由于实际情况可能差异很大，因此对于应对膳食和营养问题的粮食体系行动，这些实证对其他情况具有普遍适用性往往是非常重要的，但并不总是如此。需要开展更多研究 ，为政策制定工作提供实证基础。《自愿准则》从不同方法中搜集实证：其中一些由经验得来，可能具有现实相关性，另有一些来自对计划和政策的评价，能够为特定背景下的落实工作提供指导。

B. 2.2 性质、范围及预期用户

37. 《自愿准则》为自愿性质，不具约束力。

38. 《自愿准则》应遵照相关国内法和国际法所规定的现有义务予以解释和应用，并适当顾及在适用国际和区域文书下做出的自愿承诺。《自愿准则》中的任何内容都不得被解读为限制或削弱一国在国际法中的任何法律义务[32]。

39. 《自愿准则》应按国家法律体系及其制度予以解释和应用。应在国家内部以及区域和全球层面予以落实，同时考虑到各国不同的国情、能力和发展水平，并遵循各国政策和优先重点[33]。

40. 《自愿准则》将以其它国际机构的工作和职责以及粮安委及其他机构的其他政策产品中提出的相关指导意见为基础并实现互补，包括：

- 《2030 年可持续发展议程》（2015）；
- 联合国《关于环境与发展的里约宣言》（1992）；
- 《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》（2004）；
- 粮安委《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）；
- 粮安委《全球粮食安全和营养战略框架》（201[7]）；
- 世界卫生大会六项“2025 年全球营养目标”（2012）；
- 粮安委关于《投资小农农业，促进粮食安全》的政策建议（2013）；[[联合国粮农组织/世卫组织]《国际农药管理行为守则》（2013）；]
- 粮安委《农业和粮食系统负责任投资原则》（2014）；
- 粮安委关于《可持续粮食系统背景下的粮食损失与浪费》的政策建议；
- 粮安委关于《可持续渔业和水产养殖促进粮食安全和营养》的政策建议（2014）；
- 联合国粮农组织/世卫组织第二届国际营养大会，《营养问题罗马宣言》（2014）；
- 联合国粮农组织/世卫组织第二届国际营养大会，《行动框架》（2014）；

[32] 粮安委《农业和粮食系统负责任投资原则》，第 13 段。
[33] 粮安委《农业和粮食系统负责任投资原则》，第 14 段，以及《2030 年可持续发展议程》，第 21 段。

- 联合国粮农组织《粮食安全和消除贫困背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》（2014）；
- 粮安委《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》（2015）；
- 粮安委关于《水资源与粮食安全和营养》的政策建议（2015）；
- 粮安委关于《小农与市场接轨》的政策建议（2016）；
- 粮安委关于《可持续农业发展促进粮食安全和营养：畜牧业的作用？》的政策建议（2016）；
- 联合国粮农组织《可持续土壤管理自愿准则》（2017）；
- 联合国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（2018）；
- 世卫组织《2013-2020 年预防控制非传染性疾病全球行动计划》；
- 联合国粮农组织《生态农业十项要素》（2019）；
- 联合国粮农组织《肥料可持续使用和管理国际行为规范》（2019）；
- 联合国环境大会《关于应对环境挑战、实现可持续消费和生产的创新解决办法的部长级宣言》（4、19）。

41. 《自愿准则》将根据以下文书适用，前提是这些文书均相关和适用，并已由各成员国商定、承认和/或批准：

- 1948 年联合国大会通过的《世界人权宣言》，以及对各缔约国具有约束力的人权条约；
- 《经济社会文化权利国际公约》；
- 《联合国土著人民权利宣言》；
- 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》；
- 联合国大会第 A/RES/70/259 号决议“联合国营养问题行动十年（2016-2025）”
- 《联合国发展权利宣言》；
- 劳工组织《关于工作中基本原则和权利宣言》；
- 联合国《残疾人权利公约》；
- 《生物多样性公约》；
- 《联合国气候变化框架公约》；

- 《国际植物保护公约》；
- 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》；
- 联合国粮农组织/世卫组织《国际农药管理行为守则》；
- 食品法典委员会、世界动物卫生组织和《国际植保公约》》采用的标准、准则和建议；
- 相关国际多边贸易文书，包括《技术性贸易壁垒协定》和《实施卫生与植物卫生措施协定》等世贸组织协定。

42. 《自愿准则》旨在支持各国政府（包括相关部委和国家、地区及地方机构及主管部门）和议员制定相关进程，以设计和实施全面、多部门、以科学和实证为基础的包容性公共政策，并由以下利益相关方将其用于政策讨论和实施进程：

a) 政府间和区域组织，包括联合国专门机构；

b) 民间社会和非政府组织、土著人民和地方社区、弱势群体、农村妇女和青年、小农、农民、家庭农民、渔民、牧民、护林员及其组织、合作社和网络以及无地者和粮食体系从业者；

c) 私营部门组织，包括但不限于中小企业、农业综合企业、食品饮料制造商、超市等食品零售商、食品服务供应商、行业贸易协会、食品批发商、食品分销商、贸易商、广告和营销部门[34]；

d) 科研组织、学术机构、大学；

e) 包括国际金融机构在内的发展伙伴；

f) 私人捐助方、基金会和基金；

g) 消费者协会。

43. 《自愿准则》支持各国履行在国家粮食安全范围内逐步实现适足食物权方面的义务，并支持所有预期用户承担尊重人权的责任。

44. 在落实《自愿准则》方面，敦促各国政府不颁布和实行任何不符合国际法和《联合国宪章》、阻碍各国（特别是发展中国家）全面实现经济和社会发展的单方面经济、金融或贸易措施[35]。

[34] 私营部门由多种不同类型的公司组成，其规模、范围、人力和财力资源以及地方、国内和国际市场准入情况各不相同。

[35] 《2030 年可持续发展议程》，第 30 段。联合国大会第 A/RES/70/1 号决议（2015）。

45. 在落实《自愿准则》方面，敦促各国政府按照多哈发展回合的授权，纠正和防止世界农产品市场上的贸易限制和扭曲，包括同时取消一切形式的农业出口补贴和起相同作用的所有出口措施[36]。

C. 2.3 指导原则

46. 《自愿准则》包含六项指导原则[37]，这些原则经过磋商后形成，在考虑应采取哪些不同行动以推动实现可持续粮食体系并为所有人改善营养状况的进程时具有基础性意义。

47. 粮食体系为可持续发展三个方面的多个目标发挥作用并提供支持。虽然粮食体系可能彼此差别很大，但却为旨在实现《2030 年可持续发展议程》的公共政策、机制、工具和投资提供了不同的机会。

48. 这些原则考虑到有必要确保人类尊严、平等、非歧视、参与、问责、透明、赋权和法治等，以便为在国家粮食安全范围内逐步实现适足食物权做出贡献。

a) 系统化、多部门、以科学和实证为基础的方法。推动采用系统化、多部门、以科学和实证为基础的方法，从整体和不同文化层面对粮食体系加以考虑，适当汇集土著知识和传统知识，力求最大限度地实现可持续发展各个方面的成果，探讨造成各种形式营养不良的多方面根源。

b) 协调一致、因地制宜、具有包容性的政策。通过协调国际、区域、国家、地区和地方层面不同行动方和所有相关部门的行动，推动制定和实施协调一致、因地制宜、具有包容性的政策及相关负责任投资。

c) 问责、透明和参与。支持加强治理的行动，包括问责机制，在透明参与规则（包括确定和管理潜在利益冲突的保障措施）的基础上，促使公民和利益相关方参与有关粮食安全和营养、粮食体系的全国性讨论，以及透明、包容的决策进程。

d) 健康繁荣的人类社会，健康的地球。推行相关政策和行动，改善人口生计、健康和福祉并加强可持续粮食生产和安全、多样和营养食物的负责任消费，从而实现健康膳食，保护自然资源、生物多样性和生态系统并促进其可持续利用，并酌情支持减缓和适应气候变化。

[36] 《2030 年可持续发展议程》，第 2.b 段

[37] 这些指导原则与已商定的国际文件和工具一致，如第二届国际营养大会的《营养问题罗马宣言》和《行动框架》，1996 年《世界粮食首脑会议宣言》。

e) 性别平等和妇女赋权。促进公平获得充足、安全和富含营养的食物，满足积极健康生活的膳食需要和食物偏好，而不受种族、性别、收入或地理区域等社会或人口因素的影响。推动性别平等和妇女及女童赋权，尊重、保护、实现她们在粮食安全和营养方面的权利，创造条件促使妇女参与决策过程、所有经济、政治和社会部门以及塑造有助于改善营养的可持续粮食体系，认识到她们在照料、教育、农业、健康促进以及粮食生产和消费等领域发挥的关键作用。这可能需要制定有针对性的战略，以支持妇女在照料、教育、农业、健康促进、食品制备、生产、消费以及保存土著、传统和当地知识等领域的现有作用。然而，这也需要日常情况的转变，积极促使男性和男童共同承担改善营养状况的家庭责任。

f) 青年赋权和参与。推动相关战略、政策和投资，加强针对青年的教育和能力建设计划，使其能够自主、决策和赋权，使其获得更多的体面工作机会（包括在农村工作）、基本生活工资和社会保障以及创新做法，使其免于承担危险和不恰当的工作，通过这些方式促使他们发挥变革推动者的作用，为今世后代实现可持续粮食体系。

第 3 部分 – 《粮食体系和营养自愿准则》

49. 为推动实现《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标，《自愿准则》提出一个框架，以促进政策一致性和协调性，促使粮食体系中各利益相关方联手合作，通过可持续粮食体系确保人人享有健康膳食。

50. 为实现《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标，同时考虑到其他国际承诺和义务、世界卫生大会商定的相关决议和决定，并根据可持续发展的三个维度，履行各国就消除各种形式营养不良做出的承诺，同时保护自然资源、经济增长和社会福祉，就需要采取一种粮食体系方法，认识到粮食体系中各部分之间存在相互关联。针对粮食体系中某一方面采取的任何行动或决定都可能对其他方面产生影响，粮食体系会回应并受到其他系统、境况和背景的影响。忆及应根据并基于各国国情和能力，酌情以合理方式鼓励粮食体系转型，就实现可持续粮食体系的进程开展系统化、跨学科思考有助于从多视角出发应对挑战。因此，《自愿准则》就一系列以科学和实证为依据的政策行动提出指导意见，涵盖各种食物供应链、食物环境和负责任消费以及这些行动所涉及的驱动因素和人员。

51. 在磋商过程中，粮安委各方提出了与改善膳食和营养相关的多项跨部门因素，这些因素决定着作为《自愿准则》构建基础的七个重点领域：i）透明、民主、负责任的治理；ii）经济、社会和环境可持续性及气候变化背景下通过可持续食物供应链实现健康膳食；iii）平等和公平地通过可持续粮食体系获取健康膳食；iv）可持续

粮食体系中的食品安全；v）以人为本的营养知识、教育和信息；vi）粮食体系中的性别平等和妇女赋权；vii）人道主义背景下有抵御能力的粮食体系。

52. 第一个重点领域是粮食体系治理，它作为《自愿准则》其余政策建议的基础，贯穿于其他六个领域之中。有三个领域（ii、iii 和 v）涉及粮食体系的主要组成要素，另一个领域（iv）则基于在食品安全方面加大对集体行动重要性的认识。妇女成为特殊关注的重点，因为她们在粮食体系中发挥着关键作用（重点领域 vi）。人道主义背景被单独列为一个领域（vii），因为它在气候变化、持续危机、冲突和移民背景下依然是一个重大的全球性问题。

53. 指导意见主要面向各国政府，各国在审视指导意见时，应结合自身的国家和地方优先重点、需求和条件，在不同粮食体系背景下评估政策的相关性，对其产生的经济、社会和环境影响带来的所有直接、间接成本或收益给予应有的关注。各国必须系统、全面地采用诊断性视角审视自己的粮食体系。这包括了解现有粮食体系类型、粮食体系构成和复杂性以及可能引发变化、干扰、排斥/包容和增长的主要驱动因素。为按照《2030 年议程》提出的目标实现可持续粮食体系和健康膳食，应鼓励各国政府按照各自的经济、社会文化、环境条件和目标，系统化地分析和监测自身行动的成本、收益、利弊以及对不同部门和行动方产生的影响。

A. 3.1 透明、民主、负责任的治理

54. 本节介绍粮食体系中全球、区域、国家和地方层面各类行动方的治理机制、领导力和问责的重要性。政府负责制定合理、以科学和实证为依据、协调一致、因地制宜的公共政策，建立相关监管和法律框架，便于管理粮食体系，提高认识，为有影响的行动确定重点。政府还应制定透明的机制，用于监测和评估政策行动给不同部门和行动方带来的交易成本和成本效益分配，管理好利益冲突，防止权力不平衡，并采取其它保障措施，将公共利益置于最优先位置。

3.1.1 将粮食体系和营养纳入地方、国家、区域发展，推动政策协调一致：

a) 政府应推动各部门和各机构间实现政策协调一致，从粮食体系视角出发，减少各种形式营养不良。这些部门和机构包括对卫生、农业、教育、环境、水资源、环境卫生、性别平等、社会保护、贸易、就业和融资产生影响的部门和机构。政府应优先重视粮食体系的可持续性，促使相关部门围绕一整套共同目标有效开展合作。

b) 政府应将有助于健康膳食和改善营养的可持续粮食体系战略和行动纳入国家和地方发展、卫生、经济、农业、气候/环境以及减少灾害风险和流行病的相关政策，并促进这类战略和行动。政府应酌情考虑增加和改善对粮食体系相关

活动和组成要素的预算拨款，同时评估并考虑到各类粮食体系活动和组成要素对环境、经济和社会的所有积极及消极影响，以及酌情考虑《2030 年议程》的指标，提出改善膳食和营养的明确、透明目标，解决各种形式营养不良。

c) 由于认识到一个普遍、基于规则、开放、非歧视、公平的多边贸易体系有助于推动发展中国家的农业和农村发展，并为实现粮食安全和改善营养做出贡献[38]。此外，政府、政府间组织和区域组织应实施国家、区域、国际战略，推动农民、渔民和渔工，包括小农、土著人民及当地社区、农民及其他小规模食物生产者、粮食体系工人（包括妇女）参与社区、国家、区域和国际市场[39]。

d) 政府应在粮食体系中寻找机遇，实现国家和全球粮食安全和营养目标，监测和衡量《2030 年可持续发展议程》[40] 设定的各项目标和指标以及世界卫生组织 2025 年全球营养目标[41] 的进展情况。

3.1.2 加强多部门、多利益相关方和多层次协调和行动：

a) 各层次各部门政府、政府间组织和发展伙伴，应通过可持续粮食体系以及应对各种形式营养不良的多重根源和后果及与粮食相关的经济、社会、环境挑战的强化后的政策、法律框架和机构能力，努力开展工作，推动健康膳食和改善营养。这种协调工作应有助于建立和/或加强多部门、多层次、多利益相关方机制[42]，对以实证和科学为依据、因地制宜并尊重文化多样性的政策、战略和干预措施的设计和实施进行监督，推动在国家、国家以下层次以及地方层次改善营养成果。

b) 政府和政府间行动方应推动开展包容、透明的对话，确保粮食体系中所有利益相关方和行动方都能参与，特别关注中小企业和小规模生产者以及受饥饿和各种形式营养不良影响最严重的群体。这种对话应涵盖粮食体系可持续发展的所有方面。

c) 政府、政府间组织、民间社会组织、土著人民及当地社区应鼓励公共部门、私营部门和捐赠方加大对负责任投资[43] 的承诺，为有助于促进健康膳食的可持续粮食体系提供支持，同时考虑到与其它政策重点之间的协同效应和权衡折中。

---

[38] 《2030 年可持续发展议程》，第 17.10 段

[39] 联合国大会第 A/c.2/75/i.23 号决议，第 31 段。

[40] https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=C

[41] https://www.who.int/nutrition/global-target-2025/en/

[42] 有关多利益相关方伙伴关系的更多信息，参见高专组报告《依托多利益相关方伙伴关系，在〈2030 年议程〉框架内为实现粮食安全和营养筹措资金并推动进展》（2018）。

[43] 依据粮安委《农业和粮食系统负责任投资原则》（2014）。

3.1.3 为监测和评价创建问责机制和工具：

a) 政府应建立或加强以科学和实证为依据的、监管性、因地制宜的政策框架，为私营部门和公共部门与粮食体系和营养相关的活动提供指导意见。他们应建立有效、包容、透明的问责机制，推动完善治理、公共协商、能监督合规和绩效的独立机构、个人投诉程序、有助于改进问责、发现和管理利益冲突和既得利益的行动、防止权力不平衡的措施、对可能会破坏公共卫生和福祉的纠纷的处理和补救能力。政府行动方应确保与所有利益相关方开展的对话是透明的，并在参与过程中明确角色和责任，保护公共利益。

b) 政府还应与科研机构和政府间组织联手，酌情增加研究项目，努力强化现有的国家统计和监测系统，按照关键社会人口特征对数据进行收集、统一和分列，并在可能的情况下利用现有指标，提高其可用性和质量，包括可持续发展目标框架内的指标，涉及粮食体系所有方面以及与粮食安全、膳食[44]、食物构成、食品安全、营养状况[45]、性别和其他社会因素相关的成果，从而改善政策制定工作和问责，提高公共计划的瞄准精准度。政府和其他利益相关方应合理保护有关粮食体系的个人和集体数据。

c) 政府应就有关粮食、营养、行为、经济、社会、环境各方面之间相互关系以及市场动态的研究开展投资和知识共享，以便更好对整个供应链中不同层级政策及计划的跨部门影响以及供求关系的复杂性进行评估。

d) 政府在包括政府间组织、土著人民和当地社区在内的所有相关方支持下，应酌情推动对人员、体制、机构能力进行投资，以便全面分析粮食体系相关信息，为计划行动的规划、实施、监测和评价提供支持，同时考虑到就技术、经济、社会问题开发跨学科方法的必要性。

3.1.4 加强土著人民和当地社区在粮食体系中的参与和包容：

a) 政府和利益相关方应推动土著人民和当地社区，尤其是妇女、女童、边缘化群体和残疾人群体充分、有效地参与粮食体系和营养治理工作，具体措施包括酌情开展对话、协商，还包括强化社区机制，推动在地方、国家以下、国家和区域层级包容性参与。就土著人民而言，应按照联合国《土著人民权利宣言》，通过土著人民代表机构开展有效和有意义的协商，以便获得土著人民自由、事先和知情同意。

b) 政府和利益相关方应支持能力建设工作，强化能力，包括土著人民和当地社区的能力，促使他们充分、有效地参与粮食体系相关政策和战略的制定工作。

[44] 尤其是膳食摄入、膳食多样性和膳食质量。

[45] 包括测量微量元素缺乏症状况和人体测量。

B. 3.2 经济、社会和环境可持续性及气候变化背景下通过可持续食物供应链实现健康膳食

55. 食物供应链在人类健康以及粮食体系抵御能力及经济、社会和环境可持续性中发挥着关键性作用，包括生态系统恢复。食物供应链，从生产、储存及产后处理、加工及包装、流通到消费和销售，在多种多样的范围内、以不同结构、在不同层面运作，从简单到高度复杂化，从地方到全球化，应有尽有，涉及多个粮食体系行动方。行动方在任何一个环节做出的决定都会对健康膳食[46]所需的营养食物的可供性、经济可负担性、可获性、可接受性以及安全性产生影响。本节与“联合国家庭农业十年”提出的目标互补，强调在整个粮食体系中促进营养的重要性，并在认识到有必要同步考虑可持续性的经济、环境、社会方面以及采用“同一个健康”举措同步考虑个人、动物、植物、生态系统健康的前提下，提出具体方法，以便在气候变化和自然资源退化背景下打造可持续、有抵御能力的食物供应链和可持续消费和生产。《自愿准则》应为政府和其他利益相关方服务，加强当地弱势生产者以及小农和家庭农民的能力，包括加强他们参与食物供应链。

3.2.1 在可持续食物供应链中将气候适应和减缓工作主流化：

a) 政府、发展伙伴、民间社会和非政府组织、私营部门应与食物生产者及其组织开展合作，通过管理风险和加强防备和抵御能力以及减缓食物供应链对环境的负面影响，帮助他们过上体面的生活，并加强食物供应链抵御气候变化影响的能力。具体措施可包括利用当地知识和创新，加强资金获取、推广服务、保险、天气预报、早期预警系统、能力建设、知识共享及信息传播、服务援助。这些措施还可包括保护作物、家畜、渔业和整个生产体系免受气候变化带来的病虫害、天气冲击等对营养含量和生产率的预期影响。这意味着可推广有抵御力的良好农作措施，在当地采用对因气候变化造成或加剧的干旱、霜冻、高温、病虫害具有抗性的品种，减少粮食产后损失和其他类型的损失，开展生产性资产创建活动。

b) 政府、政府间组织、私营部门、民间社会和其他利益相关方应在不同层级推动可持续农业，例如生态农业及其他创新方法，以便逐步实现有助于加强粮食安全和营养的可持续粮食体系。他们还应与农民和其它食物生产者开展合作并为之提供支持，降低粮食体系对环境的影响，同时加强生物多样性，认识到农民在采纳可持续做法方面做出的积极努力。具体措施包括推广适当的技术和农场管理措施，以最大限度提高作物生产效率，还包括促进负责任、可持续地生产和使用农药和肥料，以实现利益最大化以及环境和人类健康负面影响最小化。政府

[46] 详见第 17 段和第 18 段。

应遵照自身对《巴黎协定》做出的国家自主贡献承诺以及其他相关国家规划文书，促进优化每单位水、能源、劳动力和土地的农业产出，减少温室气体排放量、生物多样性流失和自然资源退化（包括毁林）。

c) 政府应酌情建立监测系统（包括早期预警系统）、质量指标（如综合多样化和农业生物多样性目标、土壤健康、水质、农场收入、食品价格）和其它粮食体系和膳食指标，作为环境和气候相关目标制定政策的一部分，用以监测不断变化的条件以及政策应对措施的有效性。

d) 政府、科研机构、学术机构和大学应促进创建和利用基于科学和实证的知识，包括土著以及传统和当地知识，展示有助于促进可持续粮食体系和推动健康膳食的气候变化减缓、适应和抵御力战略。研究应基于科学和实证，乐于吸收当地和传统知识，包括采取保障措施，查明并管理可能的利益冲突。研究应侧重于潜在干预措施和政策切入点，在营养等方面确保可持续农业生产和生产率，包括采取措施加强食物供应链抵御力，改善生计，以及推动碳存、畜牧、渔业和水产养殖、加工及包装、零售及市场、市场准入和负责任消费，促进气候变化减缓和适应，减少负面环境影响，保护、养护、可持续管理和利用自然资源。

3.2.2 推动在粮食生产中可持续利用和管理自然资源：

a) 政府、农民及农民组织、私营部门和其他利益相关方应将解决土壤健康问题视为农业生产体系的核心，并给予联合国粮农组织《可持续土壤管理自愿准则》应有的关注。政府应鼓励利用综合土地肥力和养分管理措施以及生态系统服务生产率实现可持续生产，推动利用可持续土地管理服务和农业措施来保持土壤的生物多样性和养分平衡，缓解土壤侵蚀，改进水资源管理，促进碳封存。

b) 政府应推动和改善在农业和粮食生产中对水资源进行可持续管理和利用，具体措施包括酌情改进监管，在集水区层面开展综合水资源管理，采取包容性、参与式方法，强化水资源合作方法，让民间社会组织、农民组织、农民及其他小规模食物生产者、土著人民和当地社区、私营部门以及其它利益相关方参与，同时考虑到不同部门的多种用水需求。这些方法应有助于推动可持续利用水资源的灌溉系统、减少水资源浪费，为系统性采用适宜的节水技术提供支持，最大限度减少农业引发的水污染，在不影响农民和食物生产者生产足量营养食物的能力的前提下，推动在生活和生产过程中对水资源进行安全、环保的利用和再利用，同时认识到在农村地区生活和劳动的所有人获得个人和家庭用水至关重要。

c) 政府和其他利益相关方应保护、养护和可持续利用粮农生物多样性，以增强粮食体系抵御能力。与此类措施配套的措施包括采用可持续粮食生产和自然资源管理措施，例如生态农业及其他创新方法。

d) 政府应按照粮安委《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》（*VGGT*）[47]的规定，承认和尊重所有合法权属持有人及其权利，包括酌情根据国家立法，承认和尊重拥有习惯权属制度并对土地、渔业和森林实行自治的土著人民和当地社区的合法权属权，同时特别关注为妇女提供公平获取的机会。这些权利持有人的传统集体知识和做法应该得到尊重，他们的传统膳食应该得到保护，他们的营养和福祉应该得到优先考虑。

e) 政府应认识到牧民以及可持续牧场管理和放牧体系对于营养、健康的生态系统、农村生计和韧性食物供应链的重要性，并鼓励低投入型放牧体系生产健康的动物源性食物，以推动减轻贫困和饥饿。

3.2.3 在农业和食物供应链中促进营养：

a) 政府应酌情为营养目标提供预算，并将其纳入国家农业政策及其他相关政策，通过可持续粮食体系实现健康膳食。

b) 政府、私营部门和其他利益相关方应鼓励和推动开展负责任农业投资[48]，并支持食物生产者在生产多样化食物的过程中采用可持续生产措施，为健康膳食做贡献，同时确保渔民和农民能拥有较好的收入、生计和抵御能力，尤其是小农和/或家庭农场和农场劳动者。具体措施包括支持和鼓励可持续作物、畜牧、农林混作、家畜和渔业系统（包括手工渔业和水产养殖）。

c) 政府应酌情将城市和城郊农业以及土地利用等相关内容纳入国家和地方粮食体系和营养发展战略和计划以及城市和地区规划，助力通过可持续粮食体系实现健康膳食，为安全、营养食物的稳定供给提供支持。

d) 政府、私营部门、研究中心、大学和其他利益相关方应营造有利环境，帮助和推动食物生产者从农业和其他推广技术服务/计划中获取低价、创新性技术及做法，包括传统知识、技术援助、技能培训、符合当地需求和优先重点的包容性和可持续业务模式以及有关营养和通过可持续粮食体系实现的健康膳食的信息，帮助他们推动可持续生产，保护生物多样性，保障食品安全，提高待售食品的营养价值。

---

[47] 特别是第 3.1.1 条、第 9.2 条和第 9.4 条。

[48] 依据粮安委《农业和粮食系统负责任投资原则》和粮安委《有关投资小农农业的政策建议》。

e) 政府应支持就食品相关市场交易提供及时、易获、透明信息的市场信息系统，包括加强对当前和未来供应储备和价格数据的跟踪关注，其中尽可能酌情纳入当地和区域市场。政府应支持对一些课题进行农业经济研究，可能包括贸易和政府政策影响。还应对报告不足的商品进一步开展监测和市场研究，包括会对营养造成重大影响的商品，以及被忽视、利用不足的作物。

f) 政府、私营部门、捐赠方和其他利益相关方应投资开展研究、知识转让和创新，促进生产多样化营养食物，例如水果和蔬菜、豆类、全谷物、块根块茎、种籽和坚果以及动物源性食物。

g) 政府应根据第 17 段，推行支持采取适当措施以促成健康膳食的战略、准则或文书，并根据世界卫生大会第 57.17 号决议[49]第 22 段和第 66.10 号决议[50]以及国家立法、国情和能力，在农业和粮食供应链中推动营养。

3.2.4 改进粮食储存、加工、包装、转化和重新配方：

a) 政府、私营部门和其它利益相关方应酌情投资于基础设施（如储存设施、运输基础设施、实体市场、市场信息系统）和物流服务，防止产后损失和浪费，确保包括小农和微型、小型和中型企业在内的食物生产者有能力以可持续的方式，按照第 41 段、第 43 段和第 3.1.1c 段为地方、区域、国际市场提供多样化、新鲜、安全的食品。

b) 政府、私营部门、农民和其他生产者及其协会应推动在农场中以及在产后储存和加工、运输、零售过程中最大限度减少粮食损失和浪费。具体措施包括通过以需求推动的培训和能力建设来改进管理措施，推广适宜技术[51]。各方应加大力度就如何减少粮食促成、加工、转化和重新配方环节的粮食损失以及零售和消费环节的粮食浪费开展量化和调查工作，这不仅能够阻止食品质量下降、数量减少和经济损失，同时还能提高自然资源的使用效率，对气候变化产生积极影响。

c) 政府、私营部门和科研中心应按照可持续发展的三个方面，为创新性加工技术和措施的研究、开发和推广利用提供支持，从而提高食物的营养含量，最大限度减少产后养分损失，可能的情况下从食品加工副产品中开发新的附加值产品，促使食物较长期储存，尤其在旱灾、洪灾和减产期。应特别注意小规模和家庭农民生产者组织的加工活动，尤其是妇女和中小企业。食品强化应基于实证和科学，在特定情况下，必要时可根据国家立法成为营养相关行动的

[49] 第 WHA57.17 号决议。https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA57/A57_R17-en.pdf
[50] 第 WHA66.10 号决议。https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA66/A66_R10-en.pdf?ua=1
[51] 此类技术包括冷藏箱、太阳能步入式冷藏箱、冰箱、干燥储存箱、储存桶和干燥设施。

一部分，以解决与公共卫生相关的微量元素缺乏问题。公共政策和计划只应基于坚实的科学和实证依据提倡食品强化，而这不应妨碍长期提倡通过可持续粮食体系实现多样化健康膳食。

d) 政府应根据国情制定营养标签战略、准则和文书，并支持采取合理的基于实证和科学的措施，包括考虑各种基于科学和实证的包装正面标签制度（包括解释性和说明性标签），借鉴食品法典委员会的标准、准则和建议及商定的其他国际和国家相关标准，以及开展营销，帮助消费者做出知情、健康的选择[52]，同时特别重视其对儿童的影响。

e) 私营部门应为实现符合国家立法、法规、优先重点和法律以及国家食物膳食指南的公共卫生目标（包括《2030 年议程》提出的目标）做出贡献，具体措施包括生产和推广有助于健康膳食且通过可持续方式生产的营养和安全食品，增加和保留养分含量，还应在必要时努力通过降低引起公共健康关切的养分含量，对食品进行重新配方。

f) 政府应酌情鼓励包括当地私营部门在内的私营部门食品行为主体，探索更具环境可持续性和安全性的产品包装。

3.2.5 改善农场和粮食体系劳动者的营养和健康：

a) 政府应确保所有农民及其他食物生产者和劳动者（包括流动人员、未记录在册的劳动者）的劳动权[53]得到尊重、保护和满足，确保这些群体能得到保护、保证安全，确保消除会对其健康造成负面影响的不必要负担，包括由儿童参与完成对健康有害的任务（如童工）。

b) 视情况而定，政府应为食物生产者和劳动者提供社会保护，政府间组织、私营部门和其他利益相关方则应促进相关社会保护计划，帮助他们享有粮食安全，获得体面的收入和工资以及充足的生计手段，并能获取和负担得起健康膳食和充足医疗服务。

c) 私营部门应改善劳动者的营养状况，保障他们在劳动场所内获得安全、清洁的水、卫生设施和营养食物的机会，帮助他们获得与营养相关的卫生服务，并鼓励为母乳喂养设立专用设施。

d) 政府、私营部门和其他利益相关方应促进粮食体系劳动者的健康和福祉，包括季节工人和流动工人，并采取早期预警等措施预防传染病传播，包括提供保护性设备，保证包括季节工人和流动工人在内劳动者良好的工作条件，并酌情保证

[52] 世界卫生大会第 57.17 号决议第 40.4 段和第 61 段以及世界卫生大会第 66.10 号决议。

[53] 《世界人权宣言》（1948）–第二十三条和第二十四条。

良好的生活条件。应为劳动者就传染病传播方式和如何保护自身及工友和所处理食品及材料提供培训。政府和私营部门应根据相关国家和国际法律，认识到农民和工人组织在促进农场和粮食体系劳动者的健康和福祉方面发挥的作用。

3.2.6 为粮食体系中的青年赋权：

a) 政府、政府间组织、私营部门和其他利益相关方应动员、鼓励青年积极参与粮食体系相关活动并为之赋权，同时承认他们的多样性，具体措施包括帮助他们更好地获取土地、自然资源、投入物、工具、信息、推广和咨询服务、金融服务、教育、培训、市场准入，并促使他们按照国家法规参与决策过程。

b) 政府、政府间组织、私营部门、非政府组织和各社区应投资开展面向青年的适当职业和技能培训、正规教育和辅导计划，以提高他们的能力，增加获得体面工作、就业和创业的机会，，并在需求侧投资推行创造体面工作机会的有利政策和文书，促使为下一代实现和推动向可持续粮食体系的转型。还可投资开展研究和行动，支持青年满足自身的营养需求，让青年发挥更大作用，成为社会中影响健康膳食消费习惯的变革力量，既作为粮食体系中的贡献者，又作为家庭和社区中的影响者。

c) 政府、政府间组织和私营部门应面向食物供应链中的青年，推动开发、城乡联系以及获取有助于加强粮食体系可持续性、改善营养和支持社会企业和青年创业的信息、社会创新、资源中心和新技术新做法（尤其在青年国内和国外迁徙率较高的国家里）。政府、政府间组织和私营部门应根据国家立法，通过承认青年的能动性，促进青年积极参与各部门决策，支持他们影响粮食体系的个人和集体能力。

C. 3.3 通过可持续粮食体系平等和公平获取健康膳食

56. 食物环境包含人们能从身边获得的食物以及这些食物的营养价值、安全性、价格、方便性、标签和营销。食物环境应确保人们能平等和公平获得足够、负担得起、安全和富有营养的食物来满足其积极和健康生活的膳食需要及食物喜好[54]，同时要考虑到影响获取的各种物理、社会、经济、文化、政治因素。对很多人而言，获得健康的膳食可能存在困难，因为由于各种原因，可能无法买到或价格让人难以负担。本节简要介绍一些潜在政策切入点，以便加大人们对通过可持续粮食体系实现的健康膳食的物理和经济获取机会及其在人们购买、选择和食用食物的地方的可供性。

[54] 联合国粮农组织。2004。《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》，第 15 段。

3.3.1 更好地获取健康膳食所需的食物：

a) 政府应改善通过可持续粮食体系有助于健康膳食的安全、营养食物的可供性和获取，并确保对在国家粮食安全范围内逐步实现适足食物权产生积极影响，包括根据世界贸易组织普遍、基于规则、开放、非歧视、公平的多边贸易体系开展贸易。

b) 政府应考虑联合国粮农组织和世卫组织提出的指导意见，确保在危机期间（如疫情期间），粮食体系能够保持完整和韧性，确保为所有人提供充足、安全的食物。政府应认识到当地小农和家庭农民在这方面的重要性。

c) 在危机期间，政府应认识到粮食生产、流通、加工的基本性质，保持市场（包括当地市场）和贸易走廊通畅，以便确保工人权利，并保持所有国家粮食体系的关键环节都能持续运转。

d) 政府应在开展行动解决食物环境问题时，充分考虑公平平等问题，确保弱势群体、土著人民及当地社区、农民、牧民、小规模渔民、农业及食品工人、城乡妇女及青年、残疾人以及由于年龄和疾病面临限制的人都能充分获取多样化的食物，实现健康膳食。

e) 政府应最大限度减少障碍，使人们能够在特定食物环境中生产、运输、保存、购买、订购或通过其他方法获取通过可持续粮食体系有助于健康膳食的多样化食物，包括新鲜和时令食物。具体措施包括制定农村和城市规划政策，便利上网和提供创新服务，实施政策和文书以鼓励零售点以及当地、街边和农贸市场销售各类通过可持续粮食体系有助于健康膳食的安全、负担得起、富含营养的食物，并酌情提倡当地生产，包括家庭、社区和学校自行开展食物生产和开辟菜园，同时酌情推动国家和国际市场。

f) 政府应审查鼓励农民和渔民集市、流动食品商贩、街头食品摊贩和其他零售商销售各类当地产和全球采购的通过可持续粮食体系有助于健康膳食的食物的措施。

g) 政府可与消费者协会和当地居民协商，促进当地食品零售商和食品市场增加当地产和全球采购的通过可持续粮食体系有助于健康膳食的以可持续方式生产的安全、营养食物的数量、种类和销售量。具体措施包括创建地方食品政策委员会，让居民们有机会就如何更好地改善健康膳食在社区中的供应、获取和可负担性发表自己的意见，同时特别关注深受饥饿和所有形式营养不良影响的人群。

3.3.2 提高通过可持续粮食体系有助于健康膳食的食物的可供性和可负担性：

a) 政府应根据国情以及国际承诺和义务，酌情采取包括政策和文书在内的措施，以支持并促进相关举措，从而提高并设法确保通过可持续粮食体系实现的健康膳食的可负担性和易获性，同时促进旨在预防或减少超重和肥胖的政策和计划。

b) 政府在政府间组织、私营部门和其他利益相关方的支持下，应强化公共采购制度，确保在幼儿园和其它托儿设施、学校、医院、食物银行、政府机关及办公场所、军事基地及监狱、养老院以及照料机构等公共场所和机构中，使人们可获、易获、负担得起、方便获得符合国家食物膳食指南的健康膳食，并在可能的情况下与小农和家庭农民以及当地弱势食物生产者开展合作。

c) 政府应在遵照国家食物膳食指南并考虑不同年龄组需求的前提下，将通过可持续粮食体系提供健康的学校餐与明确的营养目标联系起来，特别关注深受饥饿和营养不良影响的人群需求。

d) 政府、政府间组织、私营部门和其他利益相关方应考虑推广本地产食品学校供餐的做法，在学校和其他儿童照料机构中供应酌情从小农和/或家庭农场经营者手中采购的食品，以此支持当地社区，并为学生提供教育机会。

e) 政府、政府间组织、私营部门和其他利益相关方应通过营养食品代金券、现金转移支付、学校供餐或其他社区供餐计划等社会保护计划，帮助贫困家庭负担起通过可持续粮食体系实现的健康膳食的费用。这些计划应与明确的营养成果建立联系，遵照国家食物膳食指南，并顺应不同年龄组的需求。

f) 政府行动方和政府间组织应提高社会保护计划的应急能力和抵御能力，应对好会对粮食安全和营养产生负面影响的各类疫情及其他系统性冲击。

g) 政府、消费者、农民和其他食物生产者组织应加强有助于健康膳食的安全、营养并以可持续方式生产的食物供应，包括来自小农和家庭农民以及渔民集市、社会组织和其它围绕当地饮食文化动员民众的社区建设活动以可持续方式生产的营养食物。

3.3.3 监测通过可持续粮食体系实现的健康膳食相关新技术，并推动新趋势：

a) 各国政府应承认并监测互联网、社交媒体和网上食品营销产生的影响，还应鼓励媒体公司在社交媒体上宣传有助于健康膳食的营养、安全和可持续生产的食物。

b) 各国政府应认识到网上食品采购和家庭以外食品消费（包括街头食品）不断增长的趋势，并能够根据国情酌情推行相关政策，鼓励餐馆和网上销售点利用有助于健康膳食的营养、安全和可持续生产的食物烹制菜肴，在菜单上展示食物相关信息（即卡路里、产品配方和其他营养成分以及其他相关基于科学和实证的信息，例如酌情基于《2030 年议程》指标的可持续生产和消费相关信息），避免粮食损失和浪费，遵守食品安全法规。

D. 3.4 可持续粮食体系中的食品安全

57. 食品安全是粮食体系所有环节的基础，对于防控可能致病致死的潜在食品安全危害（包括生物、化学和物理危害）的引入至关重要，例如食源性病原体、天然毒素、污染物（包括重金属）、农药残留、兽药残留、抗微生物药物残留，同时还应认可并利用食品法典委员会的食品安全标准、准则和建议、世界动物卫生组织的《陆地动物卫生守则》和《水生动物卫生守则》以及各国法规和能力。同样，动植物疫病也对粮食体系的安全和抵御能力以及人类的健康和营养构成威胁。如果食品不安全，就不能被视为富含营养，而食品安全不足会阻碍人民接纳健康膳食。目前更加迫切需要提高跟踪食品安全情况的能力，便于监测食品供应流，在相互协调一致的网络中推动食品召回制度。本节突出指出有必要就食品安全开展全球和全国合作，同时认识到有效的风险评估、风险交流和风险管理至关重要，有助于建立适合不同生产和销售规模、环境和模式的管控体系。

3.4.1 就食品安全加强国内和国际合作：

a) 各国政府应在本国粮食体系政策中重视食品安全问题并制定科学和因地制宜的食品安全政策和计划，以便统筹考虑整个粮食体系中各项行动，具体涉及食品的生产、加工、处理、制备、储存和流通各环节。

b) 各国政府应酌情制定、确立、强化和执行食品安全监管制度，包括审核、通过、更新和执行国家食品安全法规，确保食物供应链所有生产方和供应方都能实现安全经营。各国政府应根据《自愿准则》第41段，酌情在政府间组织的支持下实施已通过的国际标准。

c) 各国政府和联合国粮农组织/世卫组织国际食品安全当局网络（INFOSAN）应酌情参与交换食品安全信息的正式国际网络，与之分享并为之提供数据和实证，包括对食源性危害和疾病暴发进行监测，管理好紧急事件，以便应对水质、农药残留、食源性病原体、天然毒素、污染物（包括重金属）、农药残留、兽药残留、抗微生物药物残留、食品添加剂、致病菌、病毒、毒素、寄生虫、人畜共患病、假冒/伪劣食品等一系列问题，促进食品安全。

3.4.2 在食物生产体系各环节确保食品安全：

a) 各国政府、私营部门和其他利益相关方应在整个食物和饲料供应链各环节对食品安全问题采用“同一个健康”举措[55]，酌情认识到食品安全与人类、植物、动物及环境健康之间的相互关联，尤其是要预防和减轻所有食源性疾病，包括人畜共患病及其他食源性疾病。

b) 各国政府应与政府间组织合作，继续制定和实施基于科学和风险的国家计划，借鉴《抗微生物药物耐药性：国家行动计划制定手册》应对畜牧、水产养殖和植物（包括饲料生产）的抗微生物药物耐药性问题，同时酌情认可并利用国际标准制定机构（包括世贸组织卫生与植物卫生协定承认的机构）通过的提倡并支持谨慎和适当使用抗微生物药物的国际标准、准则和建议，忆及联合国粮农组织大会相关决议[56]，认可并利用食品法典委员会标准、准则和建议，并注意联合国抗微生物药物耐药性问题机构间协调小组工作。根据《抗微生物药物耐药性全球行动计划》协作开展“同一个健康”举措，对于减小抗微生物药物耐药性必不可少，包括酌情提高认识水平，以及提升食品和农业抗微生物药物耐药性及使用的监测能力[57]。

3.4.3 保护消费者，避免食物供应过程中的食品安全风险：

a) 各国政府、私营部门、政府间组织、发展伙伴和其他利益相关方应推动和加强食物供应链中的可追溯性和污染早发现，并充分利用新技术带来的机遇，寻求可追溯性相关解决方案。

b) 各国政府、私营部门和其他利益相关方应开展投资，支持培训食品生产、处理和加工人员，帮助他们采用基于科学、实证、风险的国家措施，在保留食品营养成分的同时确保食品安全。

c) 请各国政府承认和调整立法、法规和准则，以评估并管理新出现和潜在的健康风险及对粮食安全和营养的可能益处，对象酌情包括以新技术生产的新型食品，同时酌情考虑到食品法典委员会《程序手册》所述风险管理进程中其他相关因素、科学风险评估以及食品法典委员会标准、准则和建议，也对任何新食品产品进行同样的管理。

---

[55] “同一个健康”是一个用来谋划和实施规划、政策、立法和研究活动的方针，多个部门（如公共卫生、动物卫生、植物卫生、环境）借此进行交流并携手合作，以实现更好的公共卫生结果。参见：https://www.who.int/features/qa/one-health/en/

[56] 联合国粮农组织大会第 4/2015 号和第 6/2019 号决议

[57] 注意食典委抗微生物药物耐药性政府间特设工作组的当前工作。

E. 3.5 以人为本的营养知识、教育和信息

58. 必须考虑、建立、维持和保护通过可持续粮食体系有助于健康膳食而不影响性别平等方面进展的多种饮食文化、社会规范、关系和传统。本节简要介绍各项政策切入点，旨在促进健康膳食，支持人们加强知识、认识、教育、现有信息质量、积极性、技能和可持续做法，以便为关键行动方赋权。因地制宜的计划和推广多种粮食体系中传统膳食和知识中健康内容十分重要，有助于确保对营养和环境产生平等、积极、可持续的影响。社会变革和行为改变也能够转变食物模式及其消费方式，并使人们能够为自己和家人并就可持续发展三个维度做出更好选择。

3.5.1 利用政策和工具，提供有关健康膳食和可持续粮食体系的教育和信息：

a) 各国政府应与科学机构合作，在充分考虑社会、文化、祖传、科学、经济、传统、生态、地理和环境因素的前提下，支持并酌情制定针对不同年龄组和特殊膳食要求人群的循证食物膳食指南，明确提出符合当地实情的健康膳食。此外，必须酌情投资开发公共健康营养工具，以便提高营养教育水平，促进健康膳食和可持续粮食体系。

b) 各国政府应按照相关多边商定的规则和国家立法，根据世界卫生大会第 63.14 号决议的建议，酌情采取措施减少食品和非酒精饮料不当营销对儿童的影响，并采取保障措施，查明和管理潜在利益冲突。这类措施可以酌情包括监管在学校附近兜售和宣传这类食品的行为，必要时包括育儿机构。

c) 各国政府和其他利益相关方应保护、提倡和支持在头半年进行纯母乳喂养及继续以适当辅食进行两年或以上母乳喂养，并鼓励建立母乳库并保护和支持在职母亲母乳喂养，同时支持并提倡孕产妇保护和带薪育儿假。

d) 各国政府应按照国家立法，针对商业婴儿配方奶及其他母乳代用品的营销行为实施措施或国家机制，以便落实《国际母乳代用品销售守则》[58]以及世卫组织其他基于实证的适用建议。各国政府应监测并继续评估此类措施的影响。

e) 各国政府应推行和支持基于科学和实证的食品和营养标签制度，包括考虑各种基于科学和实证的包装正面标签制度（包括解释性和说明性标签[59]），以此提倡健康膳食。食品标签制度应包括查明和管理潜在利益冲突的保障措施，并应遵循国家公共卫生和营养政策及食品法规。营养标签制度的目标是帮助消费者正确确定产品营养物质含量。解释性标签包括包装正面标签，应帮助消费者快速方便地确定符合公众健康利益的营养物质。

---

[58] 《国际母乳代用品销售守则》。世卫组织，1981。日内瓦。

[59] 不同包装正面标签制度的例子参见世卫组织《提倡健康膳食的包装正面标签指导原则和框架手册》（2019，日内瓦）

f) 各国政府应制定政策，鼓励私营部门生产更多营养食品，并在设计食品经销点时，包括市场、餐馆和其他销售或供应食品的场所，鼓励摆放有助于健康膳食的以可持续方式生产的安全、营养食品。

g) 各国政府、政府间组织、私营部门、民间社会组织、非政府组织和其他利益相关方，包括医疗和卫生从业人员，应基于食物膳食指南及其他与粮食体系有关的政策，推动基于科学的营养教育和咨询工作融入不同场合，同时采取保障措施，查明和管理潜在利益冲突，对象包括参与妇幼营养计划和宣传计划的群体。应考虑将营养教育和信息纳入农业推广技术一揽子方案，以此支持生产者更多生产营养食品。

h) 各国政府、政府间组织、私营部门、民间社会组织、非政府组织和其他利益相关方，包括医疗卫生从业人员，应推动开展一系列活动，例如“社会变革和行为改变宣传”、食物和营养教育、人际传播和社区对话以及宣传母乳喂养、土著和传统饮食文化的社会营销举措，以便对知识、态度、社会规范产生积极影响，协调好通过多种宣传途径开展的营养以及可持续消费和生产相关宣传活动（如大众媒体宣传），把宣传工作落实到社会各阶层。

i) 各国政府、政府间组织、民间社会、私营部门和其他利益相关方应支持教育所有粮食体系行动方重视减少粮食损失和浪费。具体行动可包括在国家、区域、全球层面提高认识，实施食品日期标签计划，并监测粮食损失和浪费情况。

3.5.2 推动本地饮食知识和文化：

a) 各国政府、民间社会组织、私营部门、政府间组织、学术界和其他利益相关方应利用基于科学和实证的文化、传统和祖传知识资源，推动并支持有关健康膳食、可持续粮食体系、营养、体力活动、多样化生产体系、预防粮食损失和浪费、家庭内部食品分配、食品安全、优化母乳喂养和按需辅食的教育和知识，同时考虑到文化和社会规范以及适应不同受众和背景，包括自愿同意分享土著知识并参与更广泛知识教育的土著人民。应采取保障措施，查明和管理潜在利益冲突。

b) 各国政府、政府间组织、民间社会组织、私营部门、社区领袖、社会工作者、卫生专业人员、学术界和其他利益相关方应推动饮食文化、烹饪技巧和营养教育，并认识到食品在社区文化遗产中的重要性。具体措施包括通过社区和消费者协会、教育机构开展宣传，同时瞄准男性和女性。

c) 各国政府应酌情保护和推广土著人民和本地社区的知识，涉及有关以可持续方式生产食物、烹制、保存当地和传统食品的当地传统、祖传习俗和方法，这类食品应具有营养和环境效益，促进食品安全，并改善生计和社会条件。

3.5.3 打造食物和营养知识、教育和信息“枢纽中心”：

a) 大学、学校、技术和职业教育培训中心以及师范院校应为包括食品技术在内的食品、卫生和农业专业学生在培训过程中设置营养教育课程。

b) 各国政府、民间社会组织、私营部门、政府间组织、大学、学校、小规模生产者和工人组织、传媒和其他利益相关方应在各种场所为学童、青年和成人提供营养知识和烹饪技巧培训（包括提倡集体用餐，围绕饮食开展社交活动，奉行健康膳食，减少粮食浪费），包括采取保障措施，查明和管理潜在利益冲突。

c) 各国政府应在政府间组织的支持下，应要求酌情实施综合性学校和学前教育机构食品和营养政策，审核教育课程设置情况以将营养和可持续性原则以及可持续做法纳入其中，动员社区（尤其是当地社区，尽可能包括小规模食物生产者和工人及其组织），在学校、幼儿园和其他育儿机构中宣传和打造健康的食物环境和通过可持续粮食体系实现的健康膳食，并为学校的健康和营养服务提供支持。

d) 各国政府、政府间组织、私营部门、民间社会组织、非政府组织、小规模食物生产者和工人及其组织和其他利益相关方应支持与土著人民和当地社区、农民田间学校、农业推广服务机构开展食物和营养对话，分享那些通常不属于营养界的个人（如社区和宗教领袖、厨师、粮食体系供应商、零售商和消费者、青年领袖、农民和粮食生产者、青年企业家、小规模食物生产者和工人及其组织、卫生保健人员、市长和当地居民）的知识、经验和见解。

F. 3.6 粮食体系中的性别平等和妇女赋权

59. 性别关系和文化规范是饥饿、营养不良和不健康膳食最重要的推动因素之一，妇女和女童深受影响。在很多国家，妇女和女童负责生产食物，选择家庭膳食，影响家庭成员的营养状况。妇女是推动可持续发展的重要力量，她们不仅是粮食体系中的行动方，也是家庭、社区乃至国家的行动方。同时，妇女和女童过多承担无报酬照料和家务，往往比男性面临严重得多的粮食不安全状况和更差的营养成果。因此，需要通过重新分配这类无报酬工作、开展教育以及获取信息、资源和服务为妇女和女童赋权，并确保妇女权利，以便改善营养。本节强调必须改善妇女的福祉，确保她们能够直接获得资金、技术和生物物理资源，提升在决策中的能动性和参与度，平衡并克服限制平等和选择的权力关系和法律障碍。

3.6.1 为妇女赋权：

a) 各国政府应确保男女机会均等，并促进男女平等参与政策决策，支持妇女（特别是农村妇女）在议会、部委以及城区和社区层面地方主管部门决策机构中担任领导职务并确保性别平等。各国政府和利益相关方应推进相关战略，与男性和男童共担责任，在营养领域支持妇女和女童。

b) 各国政府应推动打造有利环境，为实现性别平等促进社会、经济和文化变革，具体措施包括采用特定的促进性别平等的政策、计划、制度（应包括调整公共服务以支持妇女）以及宣传活动，解决针对妇女和女童（尤其在农村地区）的各种形式歧视和暴力问题。这应包括男性积极投身其中，确保妇女获得足够的支持服务。

c) 各国政府、政府间组织、私营部门、民间社会（尤其是妇女组织）和其他利益相关方应促进妇女和女童赋权，为此支持她们公平和平等地接受中小学教育、参加扫盲计划、享受综合卫生服务和其他社会服务，以便改善家庭营养状况。

3.6.2 鼓励和认同妇女成为粮食体系创业者和行为主体：

a) 各国政府和其他利益相关方应高度重视，鼓励其根据国家立法和普遍商定的人权文书，促进性别平等，并为妇女充分发挥自身潜力创造必要条件。为此采取的措施应支持家庭与工作的最佳组合与调和，包括推动妇女经济赋权、实施社会保护计划（尤其包括育儿和家庭补贴以及育儿假）、制定最低工资、缩小性别工资差距、提供优质就业机会、发放养老金以及重新分配无报酬照料工作。

b) 各国政府应依照国家立法，根据粮安委《权属治理自愿准则》保证妇女享有平等的权属权利，并促进妇女平等获得和掌控生产性土地、自然资源、投入物、生产工具以及享有教育、培训、市场和信息。

c) 各国政府、私营部门、政府间组织和其他利益相关方应强化妇女在农业领域发挥的作用，促进妇女参与并决定选择生产哪些作物/粮食以及选择如何生产。妇女应享有平等的机会，从而享受针对其生产或加工的作物和家畜产品的推广和咨询服务，参与能力建设以便与贸易商和金融服务机构（如信贷和储蓄机制）合作，并获得在粮食体系中创业的机遇。

d) 各国政府、非政府组织、私营部门和其他利益相关方应促进妇女掌握省时技术[60]，以便帮助改善妇女生计。

e) 各国政府应促进制定因地制宜的政策，缩小农村妇女之间的数字鸿沟，还应推进合作计划，促进农村妇女运用数字工具、数据基础设施和技术解决方案来改进生产活动。

f) 各国政府、私营部门、民间社会和其他利益相关方应帮助妇女平等获得在粮食体系和相关活动中的创业和就业机会，同时充分利用现有商务平台，以便充分创收，增进妇女参与家庭收入用途决策，提高妇女积攒和管理积蓄的机会。具体措施可包括开展经营管理培训，培养决策技能，增加妇女用得上并切合其需求的金融服务和产品，利用工具帮助男性和女性加强家庭内部沟通。

[60] 包括食品保存和加工设备、冷藏、热加工、碾磨/搅拌工具、节能炉以及用于营养作物/粮食耕地、种植和收获及小型反刍动物和家禽饲养的现代化农具。

3.6.3 认识并解决妇女的营养状况和困境：

a) 各国政府、政府间组织、非政府组织、发展伙伴和其他利益相关方应承认并推动妇女和女童的终身营养福祉，包括提供健康、营养和其他必要服务。具体措施可包括促进并支持在制定国家发展战略时参考参与性性别和年龄分析，以及营养状况受损和困境较深的妇女和女童终身参加促进性别平等的社会保护计划并获取惠益。

b) 各国政府和其他主要利益相关方应承认和重视妇女作为照料者在农业、食物生产和食物烹制方面的重大贡献，认识到妇女投入了大量时间和精力，包括在家中从事无报酬照料工作和家务。为此，应有效落实性别敏感型和转型性政策、社会保护计划和其他惠益措施，并提倡平分家务。

c) 各国政府应酌情打造有利的政策框架并提出支持性措施，保护和支持母乳喂养，确保母乳喂养的决定不会导致妇女失去经济安全或任何其他自身权利。具体措施应包括推行和实施相关政策和计划，确保孕产妇保护和带薪育儿假，消除工作场所对最佳母乳喂养的障碍（休息、设施、服务不足）。

G. 3.7 人道主义背景下具有抵御能力的粮食体系

60. 在人道主义危机（人为危机、冲突、灾害（包括气候变化引起的灾害）、自然灾害、疫病流行/大流行）中，必须将粮食安全和营养与符合国际人道主义法、普遍商定的人权文书和国家立法的长期战略相互联系起来，以便提高粮食体系的抵御能力。短期或长期危机使数百万人民流离失所，加大陷入粮食不安全和营养不良的风险。在这些危机中，关键焦点是在眼下的粮食安全和营养需求与应对措施可能对粮食体系造成的影响之间求得平衡。考虑到有抵御能力的粮食体系具有重要性，本节结合粮安委《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》[61]，突出介绍加强人道主义应急与发展连续体的重要性，尤其是当地发展、努力和确保各行为主体间协调。

3.7.1 保护在人道主义背景下最易受营养不良影响的群体：

a) 各国政府和政府间组织应特别关注保护问题，确保最弱势群体安全和不受阻碍地获取安全和营养的食物以及营养支持，并开展基于社区的营养教育活动以解决人道主义背景下营养不良问题，并促进获取和进入高利润并有利于小农的生产资料和市场。其中包括尽可能在条件允许的时候利用当地及以可持续方式生产的食物。食物绝对不应用作施加政治或经济压力的工具，各国政府应努力确保所有人（包括处于紧急情况的人）安全和不受阻碍地获取安全的饮用水，并减少饱受缺水之苦的人数。

[61] 应根据联合国大会第 46/182 号决议的“人道主义指导原则”及粮食安全和营养群组的工作实施《自愿准则》。

b) 各国政府、冲突所涉各方、国际人道主义组织以及其他有关各方，应按照1949年《日内瓦公约》和1949年后联合国大会其他决议中确立的国际公认的人道主义原则，酌情确保在紧急危机和长期危机中受影响和面临风险的所有人安全和不受阻碍地获取粮食安全和营养援助。

c) 各国政府应在政府间组织以及国际援助与合作的支持下，酌情按照商定的相关国际文书规定各国政府承诺的义务，保障本国领土上的难民、境内流离失所者、收容社区和寻求庇护者安全和不受阻碍地获取安全和营养食物和营养支持。其中包括尽可能在条件允许的时候利用当地及以可持续方式生产的食物。政府应根据国家优先重点和能力，制定应急防备计划，在疫病流行和大流行、冲突和灾害（包括气候变化引起的灾害）等危机期间确保最弱势和边缘化群体的粮食安全和营养，并以适当指标开展应急营养监测。

3.7.2 提高粮食和营养援助的质量：

a) 各国政府和冲突、灾害（包括气候变化引起的灾害）、疫病流行和大流行以及粮食援助所涉各方，包括政府间组织，都应强调并支持在危机期间开展粮食安全和营养评估及分析，包括采取适当保障措施以查明和管理潜在利益冲突，为粮食援助和营养应对措施以及当地粮食体系中任何需要恢复或完善的组成部分提供依据。

b) 各国政府应承认营养是一项基本需求，人道主义援助应着眼于满足并监测受影响人群的营养需求，尤其是最容易遭受营养不良的人群。所提供的任何食品都应切合目的，在质量和数量上符合适当的营养要求，安全、可接受。根据《自愿准则》第 41 段，食品应符合东道国政府的食品标准。

c) 各国政府和政府间组织应支持防治消瘦的社会保护机制和计划，这些机制和计划应纳入安全和营养的食物，并尽可能纳入当地产食物，还应在危机时期实现充分覆盖。强化食品可在人道主义背景下发挥互补作用，应以实证为依据，并因地制宜。从长远来看，社会保护机制应支持当地市场以及获取营养食物。

d) 各国政府应在紧急情况下实施婴幼儿喂养政策，包括保护最佳母乳喂养方法，并应与政府间组织和非政府组织支持推广、协调和实施此类有关婴幼儿喂养方法的政策，并支持在人道主义危机期间推广。

e) 各国政府和政府间组织应给予支持，确保在实施现金和代金券援助活动时，最低支出食品篮和转移支付额能够促进消费营养和安全的食物，并尽可能促进消费以可持续方式生产的食物，这类食物最好在当地或本区域采购，足以为生命周期各阶段提供健康膳食，同时还应参考粮食署和其他联合国相关

政府间组织的现有指导意见。这类援助计划应包括采取保障措施，查明和管理潜在利益冲突。

3.7.3 在人道主义背景下保障粮食体系的抵御能力：

a) 各国政府应与政府间组织和其他相关组织合作，酌情进行粮食体系分析，并开发和利用早期预警系统、气候信息服务以及粮食和农业信息系统，包括粮价监测系统，以便发现和监测粮食生产、供应和获取方面的威胁以及食品安全危害和蓄意污染。此类早期预警系统应与更大范围的粮食分析系统相互结合，包括对有助于地方层面通过可持续粮食体系实现健康膳食的营养食物的可供性和可负担性进行监测。

b) 各国政府和政府间组织应根据国家立法，酌情投资于制定减轻灾害风险措施，为最危险/最困难群体带来惠益。尤其应保护生产性资产不受严重天气和气候以及其他灾害的影响，从而加强受影响人群的抵御能力，提高他们应对冲突和灾害（气候变化引起的灾害）所致冲击以及经济冲击的能力。措施可包括打造社会安全网，大力保护受影响的生计，储备应急资金和粮食，降低交易成本，确立综合计划平台。各国政府应着眼于尽快恢复当地粮食生产和市场通达性。

c) 政府间组织和发展伙伴经政府同意，应酌情动员当地非政府组织、私营部门和其他利益相关方（包括采取适当保障措施，查明和管理潜在利益冲突）实施人道主义粮食援助和生计计划，以便支持经济复苏和发展，加强当地可持续粮食体系，提高小农和/或家庭农民获取资源以推动生产和市场的能力。

第 4 部分 – 实施《自愿准则》并监测利用和应用

A. 4.1 制定政策和实施《自愿准则》

61. 鼓励粮安委所有成员和利益相关方在自身权限范围内，与其他相关举措和平台合作，在各层面支持和推动《自愿准则》的宣传、利用和应用，为协调一致、多部门的国家政策、法律、计划和投资方案的制定和实施提供支持，以便实现可持续粮食体系，提供健康膳食并改善营养。

62. 提请各国政府利用《自愿准则》这一工具开展举措，通过可持续粮食体系实现健康膳食。具体措施可包括实施国家战略和计划，寻求政策机遇，推动透明、参与和开放的对话，推广协调机制，加强政策一致性，支持创新技术，建立或强化多利益相关方平台、伙伴关系、进程和框架[62]（同时采取保障措施，查明和管理潜在利益冲突），促进并支持包括最弱势群体代表在内的所有利益相关方参与其中。

[62] 这些框架包括“加强营养运动”和“营养促增长”。

63. 议员及其地方、国家和区域联盟应发挥关键作用，推动采纳政策，建立适当的法律和监管框架，提高认识水平，推动利益相关方之间对话，为实施通过可持续粮食体系实现健康膳食的政策和计划分配资源。

B. 4.2 建立并加强实施能力

64. 强烈建议各国政府筹措充足的资金、技术和人力资源，并鼓励开展国际合作，以便提高各国在国际、区域、国家和地方层面实施《自愿准则》、确定实施和监测优先重点的人员和机构能力。联合国各技术机构、双边合作机构和其他发展伙伴可在该领域发挥协助作用。深受饥饿和营养不良影响的人们有意义地参与其中，以及编制便于用户使用的技术指南，都是十分重要的措施，有助于因地制宜地制定并调整方法。

65. 为加快行动速度并扩大行动范围，必须加强粮食体系的抵御和适应能力，包括酌情在相关情况下，根据《2030年议程》第41段的内容，以自愿和相互商定的形式筹措资金、开展能力建设、以优惠条件向发展中国家转让对环境无害的技术。国内和国际公共财政将在提供基本服务和公共产品以及筹措其他来源资金以实施《自愿准则》方面起到关键作用[63]。

66. 应酌情根据《2030年可持续发展议程》及其可持续发展目标（尤其是目标2和12）实施《自愿准则》，同时忆及《2030年议程》（包括第10段、第11段、第12段[64]和第13段以及第24段、第40段和第41段）所述共同原则和承诺

67. 应加强从多种渠道为发展中国家筹措额外资金，包括通过南北、南南及三方区域和国际合作[65]。国际组织（尤其是国际金融机构）和有关各方都应根据各自职责，酌情加强支持发展中国家实施《自愿准则》。

68. 鼓励捐赠方、金融机构、政府间组织和其他供资实体应用《自愿准则》制定贷款、赠款、投资和计划相关政策，为利益相关方提供支持。《自愿准则》应有助于设计负责任投资方案，旨在提高安全、多样化、营养的食物的可持续产量、可负担性和可获取性，促进将环境、经济、社会、营养和健康内容纳入农业和粮食部门投资计划。

69. 鼓励发展伙伴、政府间组织（包括驻罗马粮农机构）、区域组织、私营部门、民间社会和其他利益相关方根据各自现有资源和职责，为各国政府在落实《自愿准则》方面做出的努力提供支持。此类支持可包括开展研究和技术合作，提供资金和人道主义援助，提供基于实证的政策建议，发展机构能力，制定监测框架，开展知

---

[63] 《2030 年可持续发展目标》，第 41 段。

[64] 联合国大会第 70/1 号决议，“重申《关于环境与发展的里约宣言》的各项原则，特别是宣言原则 7 提出的共同但有区别的责任原则”

[65] 《2030 年可持续发展议程》，第 17.3 段和第 17.6 段。

识共享及经验交流，为制定国家和区域政策提供援助。可开展行动，提高伙伴设计、管理和参与多利益相关方伙伴关系的能力，辅以查明和管理潜在利益冲突的有力保障措施，确保透明度和问责，推动完善治理，从而保证结果的有效性。此外，鼓励利用联合国处理粮食体系和营养方方面面问题的机构间协调机制，使各自工作协调一致，同时在国家层面利用并支持采纳《自愿准则》。

70. 鼓励各国政府、国家和国际研究组织、政府间组织、大学和其他学术机构促进提供和获取知识，包括有关粮食体系各方面的土著、传统和当地知识（需经土著人民自愿同意）、创新（包括数字化创新）、科技和实证，以便制定监测框架，分析实证，确定考虑问题的优先顺序，评价影响，解决潜在的协同效应和权衡利弊问题。

71. 通过确定能在不同部门和各级政府提高认识水平并组织宣传活动的“倡导者”和“变革促进者”，尤其是在私营企业、民间社会组织、土著人民和当地社区中寻找，同时采取保障措施以查明和管理潜在利益冲突，并尊重文化多样性，能够推动《自愿准则》的宣传和采纳。

C. 4.3 监测《自愿准则》的利用和应用

72. 鼓励各国政府与利益相关方磋商，确定国家政策重点及相关指标，动员区域和当地组织报告这些指标，并酌情建立或加强现有国家监测和报告系统，以便评估政策法规的成效效率，同时在出现负面影响或差距时，采取适当的补救行动。鼓励各国政府利用基于科学和实证的监测和评价方法，侧重于学习行之有效的办法并加以适应调整，从而取得最大成果。

73. 通过应用《自愿准则》，各国政府能够为实现2012年世界卫生大会批准的六大全球营养目标（2025年）[66]及其饮食相关非传染性疾病目标[67]做出贡献。《自愿准则》能够支持各国确定重点行动，做出“具体、可衡量、可实现、相关、有时限”的承诺[68]，从而实现营养、健康以及经济、社会和环境目标，加快并统一围绕“营养十年”和《2030年可持续议程》的努力。具体措施可包括开展政策和立法宣传，交流最佳做法和经验，突出成功经验和学到的教训，相互支持加快实施工作。各国政府应促进采用透明有效的调解、申诉和纠纷解决机制，尤其是对最弱势和边缘化群体而言。

74. 鼓励粮安委根据其《全球粮食安全和营养战略框架》，将《自愿准则》纳入其当前有关监测的工作及供资资源。

---

[66] https://www.who.int/nutrition/global-target-2025/en/

[67] https://www.who.int/beat-ncds/take-action/targets/en/

[68] 在“联合国营养问题行动十年”和第二届国际营养大会后续进程的背景下，各国应做出具体、可衡量、可实现、相关、有时限的行动承诺。https://www.who.int/nutrition/decade-of-action/smart_commitments/en/