



减少不平等 以改善粮食安全和营养

粮食安全与营养问题高专组指导委员会: 主席: Bernard Lehmann (瑞士) 副主席: Jennifer Clapp (加拿大) 成员: Olanike Adeyemo (尼日利亚)、Barbara Burlingame (新西兰)、Ruben Echeverría (乌拉圭)、Hilal Elver (土耳其)、William Moseley (美利坚 合众国)、Nitya Rao (印度)、Elisabetta Recine (巴西)、José María Sumpsi Viñas (西班牙)、Akiko Suwa-Eisenmann (日本)、Stefan Tangermann (德国)、Shakuntala Thilsted (特立尼达和多巴哥)、Patrick Webb (美利坚合众国)、Iain Wright (大不列颠及北爱尔兰联合王国)

粮食安全和营养问题高专组起草小组: 组长: Bhavani Shankar; 成员: Jane Battersby, Jody Harris, Christina Hicks, Mariaelena Huambachano, Swetha Manohar, Nicholas Nisbett; 研究支持: Rebecca Namara

专家以个人身份参与粮食安全和营养问题高专组工作, 而不作为各自政府、机构或组织的代表。

粮食安全和营养问题高专组秘书处: 协调员: Évariste Nicolétis 项目官员: Paola Termine 行政支持: Massimo Giorgi 宣传专员: Silvia Meiattini 实习生: Élıze Dushime、Louna María Hardan

本内容提要包含联合国世界粮食安全委员会(粮安委)粮食安全和营养问题高级别专家组(高专组)《减少不平等以改善粮食安全和营养》出版物的提要和建议。图表编号与该出版物一致。

该出版物中表达的观点不一定代表粮安委、粮安委成员、参与者或秘书处的观点。提及具体的公司或厂商产品, 无论是否含有专利, 并不意味着这些公司或产品得到高专组的认可或推荐, 优于未提及的其他类似公司或产品。地图的边界和名称不代表粮安委或高专组对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位或对其边境和边界的划定有任何意见。

本报告可公开获得, 鼓励对报告进行复制和推广。申请非商业性用途将获免费授权。为转售或包括教育在内的其他商业性用途而复制材料, 均可产生费用。如须申请复制或传播许可, 请发送电子邮件至copyright@fao.org并抄送cfs-hlpe@fao.org。

第三方材料: 欲再利用本作品中属于第三方的材料(如表格、图形或图片)的用户, 需自行判断再利用是否需要许可, 并自行向版权持有者申请许可。对任何第三方所有的材料侵权而导致的索赔风险完全由用户承担。

内容提要参考文献: 高专组。2023。《减少不平等以改善粮食安全和营养》报告内容提要。世界粮食安全委员会粮食安全和营养问题高级别专家组, 罗马。

前言

粮

食安全和营养高级别专家组(高专组)是联合国世界粮食安全委员会(粮安委)的科学和政策联系平台,粮安委是粮食安全和营养方面最具包容性和立足实证的国际和政府间平台。高专组应粮安委要求提供独立、综合全面和基于实证的分析及建议。高专组通过科学、透明和包容进程编制报告,进行广泛磋商并纳入多元化知识和专长,同时开展严谨的科学同行评议。

高专组应粮安委要求编写了《减少不平等以改善粮食安全和营养》报告,旨在分析定量和定性实证,剖析粮食体系内的不平等现象对解决粮食不安全和营养不良问题造成的障碍。报告努力明确造成不平等问题的驱动因素和解决不平等问题的对策并提出建议。

世界各地国家内部和国家之间普遍存在粮食安全和营养领域的平等问题,这造成了饥饿和一切形式的营养不良。即使在富裕国家也是如此,较低的国家粮食不安全发生率可能掩盖了当地存在的严重不平等现象。粮食安全和营养领域的不平等减少了人们的机会,降低了生活品质和生产率,加深了贫困并拖累了经济增长。气候变化和冲突不断加剧进一步加深了不平等,对弱势群体造成极其严重的影响。此外,粮食安全和营养成果分配不均助长了政治动荡,缺粮引发了示威和骚乱。解决不平等问题是《2030年可持续发展议程》的核心,《2030年议程》以人权为基础并承诺“不让任何人掉队”。

在此背景下,本报告综合分析了粮食体系中的不平等现象、深层次和系统性驱动因素、对粮食安全和营养成果的影响。粮食安全和营养领域的不平等存在于从“农场到餐桌”的整个粮食体系。包括小规模生产者在获取粮食生产资源 and 市场机会方面的不平等,大型粮食

企业和粮食生产者之间力量的不平等以及消费者在获取充足和营养食物方面的不平等。事实上，粮食安全不限于粮食生产，而是涵盖六个方面：粮食供给、获取、利用、稳定性、可持续性和能动性。能动性是减少粮食安全和营养领域不平等的关键。能动性是指“……个体或群体就食用和生产的粮食种类以及粮食体系内粮食的生产、加工和分配方式自主决策的能力，以及参与影响粮食体系政策和治理进程的能力”（高专组，2020）。粮食安全和营养领域的不平等往往与民众尤其是边缘化群体在粮食体系中缺少能动性伴随出现。

本报告采取交叉视角，系统性审议粮食安全和营养领域的不平等问题。通常，性别、教育、经济社会地位、地点或族裔等多种不利因素叠加出现。多重因素相互作用并产生累积效应。因此，粮食安全和营养领域的不平等在影响世界各国人口的同时，往往使某些群体处于系统性不利地位：女性、农场工人和移民、土著人民、非正规工人和残疾人。该研究结果具有重要政策影响：造成粮食安全和营养领域不平等的的一个方面或因素可能因另一个方面或因素而弱化或激化。本报告阐述其累积效应和潜在的权衡取舍关系，由此说明需要综合施策。

由于粮食体系中的不平等涉及多重维度，本报告提出通过转型议程解决造成粮食安全和营养领域不平等的系统性驱动因素。本报告重点提出一系列原则，用以在整个粮食体系中设计重视平等的政策，通过承认和代表边缘化群体并重新分配收入和资源，避免权力失衡并提高能动性。本报告提出一系列行动和实例，强调应将平等原则纳入政策制定；更平等地获取粮食生产资源；推动公共农业研究更加关注平等及边缘化群体的需要；建立包容性价值链；在粮食体系发展中采取因地制宜的多部门方法。本报告强调将社会保护作为关键手段，应对粮食危机并减少粮食安全和营养领域的不平等。本报告还呼吁将全民医疗纳入营养倡议。本报告各项建议已提交粮安委、各国政府、联合国和国际机构、私营部门和民间社会及学术界。

面对粮食安全和营养领域长期存在的不平等和气候变化的急剧发生,需要果断作为。粮安委及其成员可通过本报告提高公众对粮食安全和营养领域不平等问题及其驱动因素的认识并推动实施重视平等的转型战略及政策。

我代表高专组指导委员会感谢由Bhavani Shankar牵头的起草组各位国际专家的专业知识、奉献精神及在本报告编制过程中开展的杰出(和公益性)工作,感谢各位专家对粮食安全和营养领域的不平等开展了综合分析并发出行动呼吁,发挥了关键作用。

我还要衷心感谢包括高专组指导委员会成员在内的许多专家、参与公共磋商并对本报告前期草案建言献策的各个机构以及认真阅读并为完善本报告提出意见的各位同行评议人员。最后,我要感谢高专组秘书处的大力支持。

高专组致力于编制科学报告,为粮安委利益相关方的讨论提供参考并为政策趋同进程提出建议。在粮安委的积极工作下,希望这份关于粮食安全和营养领域不平等问题报告可对消除饥饿和一切形式的营养不良产生有效和持久影响。除粮安委外,本报告无疑将有助于加深参与粮食体系、农业、营养、健康、环境及其他相关主题的每个人或机构对不平等问题及对策的认识。

您诚挚的,



高专组指导委员会主席
Bernard Lehmann

提要

《减少不平等以改善粮食安全和营养》报告由粮食安全和营养问题高级别专家组根据联合国世界粮食安全委员会(粮安委)在《2020-2023多年工作计划》(《工作计划》)中提出的要求编制。

尤其是,粮安委要求高专组编制报告:(i)分析实证,了解粮食体系内在获取资产(特别是土地、其他自然资源和资金)和收入方面的不平等如何妨碍行为主体克服粮食不安全和营养不良。(ii)分析不平等的诱因,并就应对问题的切入点提出建议;(iii)确定需要进一步研究和收集数据的领域。

本报告将为后续粮安委不平等专题工作提供参考,从而**应对导致粮食不安全的根源性问题,重点关注“受饥饿和营养不良影响最严重的群体”**。

依据和概念框架

本报告分为六章。**第一章**提出本报告重点关注不平等和不公平问题。粮食体系中的不平等造成了粮食安全和营养方面的不平等。**应对不平等问题至关重要,因为这一问题会威胁粮食安全和营养方面**

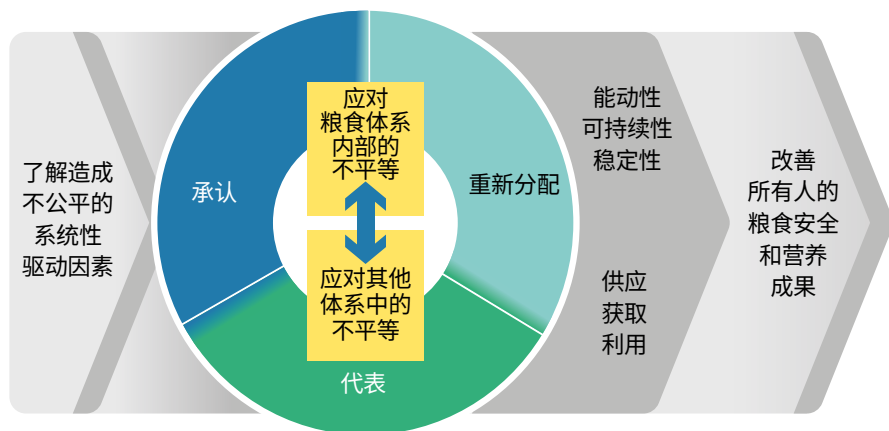
取得的进展。在各国致力于履行的人权公约中，包含了减少不平等的要求。减少不平等符合《2030年可持续发展议程》“不让任何人掉队”所体现的人类公正和公平的本意。本报告推动加深对粮食安全和营养背景下不公平和不平等等主要概念和术语的认识。在本报告中，**不平等是指个人之间和群体之间**（按社会、经济和地理位置分列）**在粮食安全和营养成果**或相关粮食体系因素（如获取粮食生产资源）方面的**可见差异**。不平等由**不公平**引起，**不公平是指**在社会地位、歧视和权力不对称方面**造成分配不均和系统性弱势的可以避免的原因**。

本报告在人权大框架下制定并参考了一系列不同形式的实证和数据。包括学术研究和报告；定性和人种志实证；定量和模型方法；土著、当地、情景和隐性知识。本报告参考了针对粮食安全和营养领域不平等和不公平问题的不同行动框架，包括经济重新分配、人权和社会正义。

概念框架介绍如何通过应对粮食和其他相关体系中的不平等现象减少在粮食安全和营养成果方面的不平等现象。**可持续变化需要认识并应对在具体背景下造成不公平问题的系统性驱动因素和根源问题**。认识不公平和不平等问题需要识别哪些群体被边缘化而无法保障粮食和营养，如何及为什么被边缘化。为加深认识，需考虑为何存在交叉性（多重不平等相互交织）、代际（不公平问题长期存在）且地域性（不公平具有时空性）不公平和不平等。在应对不平等和不公平问题的同时，**采取的行动必须包括：承认**（承认不同背景下不公平的具体情况和历史）；**代表**（确保真正为边缘化群体赋权，推动其发挥能动性，选择采取适当行动，应对不公平问题）；**重新分配**（确保机会和资源公平分配且避免让政治弱势群体承担成本）。为应对粮食安全和营养成果方面不平等及深层次不公平问题，所采取的行动应遵循人权和公正原则，并考虑在确定问题和行动时可参考的知识和实证。

图2
概念框架：实现粮食安全和营养的公平引擎

考虑交叉性、代际、地域间不公平



努力实现人权、包容性知识、公正

资料来源：作者自行绘制。

主要结论

第二章利用现有数据介绍粮食安全和营养成果方面不平等的规律和趋势。粮食安全领域的不平等尤其影响非洲、南亚和加勒比地区的人口，**营养状况方面的不平等在全球普遍存在**。此外，尽管在减少中等偏下收入国家食物不足方面取得了进展，全球成年人和儿童超重及肥胖呈上升趋势，对过去在营养方面取得的进展造成负面影响，自2015年起，世界多数区域的粮食不安全形势恶化。

除某些**持续边缘化群体**——女性、文盲、土著人民和贫困人口，**情况不同**，造成国家内部不平等的诱因也存在**差异**。需要关于性别、

地点、经济状况、族裔、社会群体和身体素质方面的更定性(生活经验数据)和**更细分数据**,以便系统性量化并追踪粮食安全和营养领域的平等问题。最后,认识到**许多重要不平等问题具有交叉性**,但由于数据欠缺,无法及时和一致地明确这一交叉性并确定最弱势群体。

第三章审议粮食体系及其他粮食安全和营养相关体系内造成粮食安全和营养不平等问题的相关诱因。第三章探讨粮食体系内的三方面内容:(i) 粮食生产资源的不平等;(ii) 粮食供应链中的不平等;(iii) 食物环境和消费者行为中的不平等。

在粮食体系内,在整个食品链中存在制约粮食安全和营养的显著、长期和往往日益加剧的不平等。包括粮食生产资源分配、知识和资金获取、利用现代价值链和市场并从中获益的能力、储存、加工和流通、国际粮食贸易。此外,规模、经济状况(如小型或大型农场)和性别是造成整个食品链中不平等的主要因素,但其他因素,如土著和地理位置也往往会对粮食安全和营养造成制约。**食物环境也造成了粮食安全和营养方面的高度不平等**,低收入群体和少数民族尤其遭受不平等。

影响粮食安全和营养的其他相关体系中的不平等,如教育和卫生体系,也助长了粮食安全和营养成果方面的不平等。因此,**跨部门粮食安全和营养治理可减少粮食安全和营养领域的不平等,但需要遵循审慎规则,以减少权力失衡。**

第四章从更大的社会和历史视角审视造成粮食安全和营养领域不平等的更深层系统性驱动因素和根源性问题。粮食安全和营养成果方面的巨大不平等是粮食和相关体系中的不平等及更深层次系统性驱动因素造成的结果。**影响粮食体系的许多因素同时受粮食体系内部的更深层次因素所影响。**例如,气候变化和环境退化对粮食

体系工人造成伤害,同时对粮食安全和营养构成威胁,受变化影响最严重的民众和地区尤其如此。粮食体系本身也是气候变化的主要驱动因素。打破这一恶性循环将极大有助于减少粮食安全和营养成果方面的不平等。

经济和市场驱动因素从根本上改变了粮食体系,影响市场动态、资金流动和全球贸易模式,并巩固了决策权和所有权。上述变化**以复杂方式改变了膳食结构并削弱了多数粮食体系工人的能动性**。尽管取得了一定营养效益,但人们担心一旦转向易导致肥胖的西式膳食结构,将使粮食安全和营养成果进一步恶化,首先影响社会中的最富裕阶层,然后逐步影响社会中最边缘化群体或社会经济弱势群体。

粮食体系中不同维度和主体相关**政策仍然条块分割**,且极少关注最边缘化群体的需要。在许多情况下,这使最边缘化群体承受更大压力,处境更加脆弱。**暴力和冲突成为突发和长期饥饿的主要驱动因素**,削弱了人们的能动性,降低了最弱势群体的粮食安全和营养水平。地缘政治利益往往决定了冲突对哪些区域的粮食安全和营养成果产生消极或积极影响。**重申在所有地缘政治冲突中保障食物权有助于减少在粮食安全和营养成果方面的不平等**。

社会文化驱动因素与所有其他类别的驱动因素相互交织,构成障碍,助长并加剧了不平等。因此,**历史性不平等**将长期存在,需要通过注重公平的政策和做法加以纠正。

行动领域

第五章介绍为改善粮食安全和营养状况可在粮食和其他体系内采取的行动。这些行动并非详尽无遗,仅提出有望显著减少粮食安全

和营养领域不平等的重点领域。注重公平的政策和计划应遵循以下首要原则：因地制宜；重视能动性并努力破除不公平的规范；纠正权力失衡。“一切照旧”，包括渐进行动，都不足以应对粮食体系内大量存在的不公正问题及快速发展的气候和环境威胁：亟需推动转型变革，应对不公平和不平等问题。

为适应当地具体情况，应在粮食及相关体系中采取一系列行动，应对不平等问题。行动分为四大类：粮食生产；粮食供应链；食物环境与消费；有利环境、大背景及治理。

在粮食生产方面，减少粮食安全和营养方面不公平的主要行动领域包括：(i) 推动更公平地获取土地、森林、牲畜和渔业；(ii) 在生产及整个粮食体系中遵循生态农业原则；(iii) 建立包容性生产者组织；(iv) 投资注重公平的公共农业和粮食体系研究及其他农村公共事业。

粮食供应链方面的行动领域包括：(i) 采取包容性价值链方针；(ii) 为粮食体系工人制定劳动力保护政策、战略和计划；(iii) 在粮食体系和区域发展规划中考虑因地制宜的方针；(iv) 投资注重公平的储存、粮食加工和流通基础设施；(v) 投资改善信息系统并利用数字技术。

在食物环境和消费方面，主要行动领域包括：(i) 食物环境规划和治理；(ii) 在政策制定和规划中考虑行为问题；(iii) 加强社会保护。

与有利环境、大背景及治理有关的若干行动领域包括：(i) 注重粮食和营养的政策和规划；(ii) 应对治理中的全组织权力不对称问题；(iii) 涵盖营养保健的全民医疗保健；(iv) 采取综合的气候和可持续发展方针；(v) 推动包容性增长，促进粮食安全和营养，制定不盲目追求增长的政策。

建议

本报告提出支持粮食体系根本性转型的建议，从而提高粮食体系的公平性和包容性，减少不平等并改进粮食安全和营养成果。在各章尤其是第5章详述的行动领域基础上，本报告针对参与粮食安全和营养相关政策制定、研究和行动的各类群体提出建议，包括政府、国际组织、私营部门、民间社会和研究机构。本章首先阐述各项建议所遵循的原则（第1.节）。审议第2.节所列各项建议时，必须考虑相关原则，以确保所采取的行动能够真正减少不平等并改善所有人的粮食安全和营养成果。第3.节列出制定注重公平政策的路线图，推动根据各国和社区存在的具体不公平问题有针对性地采取行动。

1. 旨在减少粮食安全和营养领域不平等的注重公平的政策和行动原则

本章所列各项务实建议遵循以下总体原则（图12）。

- A. 粮食安全和营养政策及粮食体系政策应明确重视减少不平等，特别关注对相同群体产生累积影响的多种类型的不平等之间的相互作用（即交叉性不平等），同时考虑到粮食体系中权力日益集中问题。
- B. 除继续努力采取行动，减少不平等并改善粮食安全和营养成果外，必须果断制定和落实转型政策，应对造成不平等的系统性驱动因素。

- C. 粮食安全和营养政策及计划应遵循基于权利的方针，参考重视食物权和其他相互依存权利的现有人权文书。
- D. 旨在确保所有人公平分配资源的粮食安全和营养政策及计划还应确保代表边缘化群体并承认其权利。各项政策和计划在加强边缘化群体能动性和参与的同时，还应明确关注应对利益相关方之间的权力不对称问题，在计划供资、设计、交付、监测和评价过程中遵循“没有我们的参与，就不要替我们做决定”的原则。
- E. 粮食安全和营养立法应参考包括土著知识在内的多元化知识和数据形式，以便扩大实证基础，支撑粮食安全和营养政策及行动。
- F. 粮食安全和营养政策及计划应考虑到多重冲击（气候变化、生物多样性损失、卫生危机、经济和政治危机）对最边缘化民众的累积影响，同时关注持续危机对粮食安全和营养造成的长期影响。
- G. 必须根据国家和当地具体情况采取行动，应对造成粮食安全和营养领域不平等的驱动因素。
- H. 包括政府、国际组织、民间社会和私营部门在内的所有利益相关方都有责任减少粮食体系中的不平等现象。各方都应独自或合作发挥作用并妥善考虑利益冲突问题。

图12
注重公平和平等的政策及行动原则



资料来源：作者自行绘制。

2. 应对粮食安全和营养领域不平等问题的注重公平的行动建议

本报告的政策建议是基于此前章节讨论的概念框架(图2)以及关于造成粮食安全和营养领域不平等的相关和系统性驱动因素以及优先行动领域的分析。第一组建议包括应对粮食体系内不平等的行动，如促进公平获取土地、牲畜、森林和渔业资源；投资注重公平的推广和信息系统、基础设施、食品加工和储存；在注重公平的同时管理粮食零售。第二组建议关注与粮食安全和营养相关的其他领域的不平等，包括卫生和教育；确保全民享有公共服务和社会保护；在贸

易、投资和债务管理过程中注重公平。第三组建议关注应对造成不平等的社会和政治驱动因素的行动,包括利用可持续发展目标10(减少国家内部和国家之间的不平等),在采取人权方法的基础上,推广参与式方法,同时考虑到气候和其他危机。第四组,即最后一组建议,强调需要投资并采用包容性知识和数据系统。

其中包括承认和采用多元化认知方式,改进全球和国家数据收集工作,收集关于主要不平等问题的信息,投资公共农业和粮食体系研究,推动进一步关注公平并认识和监测粮食安全和营养相关领域的公平和平等状况。

如概念框架和第1章所述,相关建议根据其对公平的重新分配、承认或代表的侧重分列于表3。各项建议旨在:打造有利环境,让所有人都能过上有尊严的生活并发挥能动性;获取充足、营养、安全、健康和符合文化习俗的食物;在公平和包容的社会中参与可持续的粮食体系。

建议的对象可以是一系列行为主体和利益相关方,包括国家、政府间组织、私营部门和民间社会。每项建议均注明了其适用的关键利益相关方。

A. 应对粮食体系内部的不平等问题

1. 国家、政府间组织、私营部门和民间社会应跨部门开展工作,遵循基于权利的方针,确保更公平地获取土地、森林、水生资源和其他粮食生产资源。
 - i. 加强女性、农民、土著人民和其他边缘化群体对土地和资源的权利,包括在法律上承认其权利和继承权;保护对资源的公有和集体权属权利,包括秉承自由和事先知情同意原则,推动以社区为单位对资源进行可持续管理。
 - ii. 设计规章制度,改进土地、投入品、服务和水资源的市场运行机制,同时保护弱势群体,防止资源集中。

- iii. 在全组织/国际土地、森林和水资源征用方面加强问责、监测,并要求获得当地同意。
 - iv. 针对资源匮乏的弱势群体,设计和实施资产建设和生计计划,如土地和牲畜流转。
 - v. 监测和限制粮食体系内的所有权(土地、交通、批发和零售等)集中。
2. 国家、政府间组织、私营部门和民间社会应**加强弱势利益相关方组织,建立包容性机构和伙伴关系,提高代表性。**
- i. 在整个粮食体系中,建立和支持农民、渔民、小农、粮食生产者、无地和移民工人组织;自助团体和合作社;劳工组织;尤其应加强女性参与,以确保加强代表性和能动性。应特别关注包容性参与、集体决策、自由结社和集体谈判权。
 - ii. 在审慎考虑当地条件和权力不对称状况并制定明确解决方案的基础上,发挥集体行动优势,拓宽获取投入品、资金、信息、价值链机会、认证/标准和市场的渠道,创造体面就业、安全工作条件和合理收入。
3. 国家、政府间组织、私营部门和民间社会应在**供应链和弱势地区进行注重公平的投资。**
- i. 在粮食体系和区域发展规划中对因地制宜的方法进行投资,包括投资生态农业和当地市场,加强区域贸易和市场联系,推动小规模生产者进入当地和外地市场(比例恰当),让当地消费者获益。
 - ii. 确保加强供应链,尤其是当地供应链,让所有消费者以负担得起的价格购买营养丰富的食物。
 - iii. 投资发展农村交通、市场基础设施、不损失营养成分的食品加工和食品储存技术,特别照顾弱势群体和地区,支持地域市场。

- iv. 投资以解决价值链上中小微企业在获取资金方面的困难, 特别照顾到传统弱势群体, 包括小规模生产者、小规模投入品供应商和贸易商、女性以及商业化程度有限的生产者。
 - v. 在整个粮食体系中对信息系统投资, 利用数字技术(如市场价格信息服务和视频推广), 帮助克服信息不对称问题, 公平地分享知识和机会, 同时保护数据隐私和数据所有权。
 - vi. 投资以扩大农村非农就业机会, 确保在农业以外提供创收机会, 作为实现粮食安全和营养的替代路径。
 - vii. 投资民间社会, 政府工作人员与边缘化社区更密切地开展工作, 包括加强其法律能力, 以捍卫在食物、体面就业和清洁环境方面的权利。
4. 国家、政府间组织、私营部门和民间社会应在规划和**管理食物环境, 包括贸易、零售和加工的过程中注重公平。**
- i. 积极规划人口快速增长地区的食物环境, 确保公平和可负担地获取粮食, 推动获取营养丰富的食物, 为当地渔民和农贸市场渠道提供便利, 并限制不健康食品的营销和广告。
 - ii. 承认非正规供应商在满足民众, 包括边缘化群体, 粮食安全和营养需求方面发挥的作用, 制定规划和政策工具, 打造有利环境, 提升其销售营养和安全食品的能力。
 - iii. 在食品零售环境中采取有针对性的干预措施, 缓解粮食安全和营养成果分配不均问题, 尤其是帮助面对粮食不安全和各种形式营养不良风险的群体, 如儿童、青年和城市贫民。干预措施可视情包括: 限制在教育场所周边销售不健康食品; 推动营养食物公共采购计划。

- iv. 实施具体措施, 限制不健康食品的加工和营销, 从而推动健康膳食。其中可包括: 对含糖饮料和其他不健康食品实施财政措施, 如征税, 同时补贴健康食品; 通过标签标注过度加工食品的营养成分和/或不利影响, 支持改善民众尤其是弱势群体的粮食安全和营养状况。

B. 应对相关体系中的不平等问题

- 5. 各国应确保全面获取可对粮食安全和营养产生直接影响的服务和资源。
 - i. 确保全民获取粮食安全和营养相关服务, 包括初级医疗、疫苗接种、营养教育、卫生和安全饮用水。
 - ii. 确保全民获取社会保护, 直接支持保障最边缘化群体的粮食安全和营养, 推动以粮食体系为生的人口获取生产性资产。
 - iii. 为改进基本公共服务尽可能扩大财政空间, 包括针对收入、利润、土地、财富和商品投机实施更全面和渐进的国家和国际税收政策, 利用税收收益支持最边缘化群体并应对造成粮食安全和营养领域不平等问题的驱动因素。
 - iv. 推动确保所有人获取体面就业, 包括在粮食体系中, 作为获得合理工资和获取食物的关键条件。这将包括实施劳工保护政策、战略和计划(如职业安全和健康、关于工时和报酬的规定及生育保护), 保护粮食体系工人的劳工权利及人权。
- 6. 国家和国际组织应在与粮食安全和营养相关的贸易、投资和债务管理方面采取注重公平的方法。
 - i. 酌情监测和管理粮食体系治理和决策中的全组织权力不对称问题以及大型农业企业和食品企业扩张对粮食安全和营养的影响。

- ii. 通过考虑受影响群体代表性的公平影响评估,确保多边和双边贸易及投资协定不会对食物环境和膳食造成负面影响,包括出现投诉时,为边缘化群体代表提供补救程序。
- iii. 确保在准备国际和双边贸易及投资谈判时加强透明度,建立制度以支持国内决策,加强粮食、环境、公共卫生、工业和贸易部门之间的协调,确保考虑公平问题并让边缘化群体拥有发言权。
- iv. 针对粮食安全和营养状况受债务制约的国家,采取行动,重组或免除债务。
- v. 继续努力降低高收入和新兴国家的农业生产补贴水平,除非其旨在提升粮食生产的营养或环境质量并减少粮食安全和营养领域的不平等,从而为中低收入国家打造更公平的竞争环境。

C. 应对造成不平等的社会和政治驱动因素

- 7. 国家、政府间组织、私营部门和民间社会应**利用可持续发展目标10**(减少不平等),应对在分配、获取和代表方面造成不平等的系统性驱动因素,包括在政策制定和实际操作中采取参与式方法,扩大边缘化群体的声音。
 - i. 确保政策关注最边缘化人口,明确目标群体,努力消除障碍,不给最弱势群体增加负担,落实《2030年议程》,不让任何人掉队。
 - ii. 确保社会政策特别关注女性的作用、时间负担及其他现有负担,以保障粮食安全和营养;预见到男性在确保粮食安全和营养方面发挥更大作用,应确保照护工人和社区卫生工作者获得足够的报酬,同时避免采取加重女性“三重照护负担”的安排。

- iii. 建立粮食安全和营养部委间平台,让农业、畜牧业、渔业、林业、卫生、经济和财政以及贸易部委参与,采取协调一致的粮食安全和营养政策行动,加强平台,重视减少不平等。
 - iv. 确定和管理粮食体系中强势和弱势群体之间的利益冲突,包括私营部门利益与公共政策目标之间的冲突;保护研究,免受不当影响、歧视和腐败干扰。
 - v. 提供包容性空间,在全球、国家和地方层面,包括在气候谈判、贸易和投资协定及相关政策论坛中,开展对话、积极参与并协调行动。
8. 国家和政府间组织应采取人权方法在政策中遵循公平原则。
- i. 确定政策和干预措施,支持个人和团体打破粮食不安全和营养不良的代际传播。
 - ii. 利用现有人权文书,如《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》、《联合国土著人民权利宣言》、食物权、《粮食体系和营养自愿准则》以及粮安委其他指导文件,加强注重公平的政策。
 - iii. 加强国家机构,认识和实施人权公约,从公平角度协调粮食体系、农业和营养政策。
 - iv. 为边缘化社区提供补救机制,应对不平等问题。
9. 国家、政府间组织和民间社会应在所有粮食安全和营养相关行动中考虑到气候、生态、政治和经济危机的大背景。
- i. 在制定政策和分配资源时,确保适当优先考虑受气候变化、冲突和当今其他全球危机影响最严重的民众。
 - ii. 在人道主义-发展-和平关系方面开展工作,应对造成脆弱国家粮食安全和营养不平等问题多重驱动因素及其外在表现。

- iii. 探索建立基金, 例如利用国家层面资金落实联合国粮食体系峰会后续行动, 支持实现更公平的粮食体系转型。

D. 加强数据和知识体系, 改进对粮食安全和营养相关领域公平问题的认识和监测

- i. 通过系统性收集信息, 确定不同背景下粮食安全和营养成果及粮食体系机会最为欠缺的群体, 填补数据缺口(尤其涉及膳食、微量营养素状况、食物构成), 特别关注在历史上被边缘化的群体、女性和弱势区域。
- ii. 改进主要公共数据例行收集和分析工作, 针对各种情况下的主要不平等问题充分抽样, 以全面了解不平等问题; 在《世界粮食安全和营养状况》和《全球营养报告》等全球报告的数据报告工作中采取更加注重公平的方法。
- iii. 在粮食安全和营养研究中注重公平并纳入多元化知识。
- iv. 推动农业和粮食体系公共研究, 确保各项研究关注公平问题, 包括专门针对边缘化环境以及为小规模生产者提供的气候韧性技术开展研究。在研究的各方面考虑到性别、公平和交叉性问题。确保各项研究遵循审慎原则, 不会伤害任何群体, 且确保个人和社区有权拒绝参与。
- v. 通过鼓励和资助定性研究, 反映粮食体系中行为主体的生活经验, 加深对导致粮食安全和营养领域不平等的根源及系统性驱动因素的认识。包括促进认识土著和当地社区的传统生态知识, 并在政策制定中予以考虑。

表3
代表、承认和重新分配相关建议总结

	承认	代表	重新分配
A. 应对粮食体系内部的不平等问题			
1. 国家、政府间组织、私营部门和民间社会应跨部门开展工作，遵循基于权利的方针，确保更公平地获取资源。			
i. 加强女性、农民、土著人民和其他边缘化群体对土地和资源的权利，包括在法律上承认其权利和继承权；保护对资源的公有和集体权属权利。	■	■	■
ii. 设计规章制度，改进土地、投入品、服务和水资源的市场运行机制，同时保护弱势群体，防止资源集中。	■		■
iii. 在资源征用方面加强问责、监测，并要求获得当地同意。	■	■	
iv. 针对弱势群体，制定并落实资产建设和生计计划。	■		■
v. 监测和限制粮食体系内的所有权集中。			■
2. 国家、政府间组织、私营部门和民间社会应加强弱势利益相关方组织，建立包容性机构和伙伴关系，提高代表性。			
i. 在整个粮食体系中建立并支持包容性生产者和劳工组织。	■	■	
ii. 在审慎考虑当地条件和权力不对称状况并制定明确解决方案的基础上，发挥集体行动优势，拓宽获取投入品、资金、信息的渠道和市场准入，创造体面就业、安全工作条件和合理收入。		■	■
3. 国家、政府间组织和民间社会应在供应链和弱势地区进行注重公平的投资。			
i. 在粮食体系和区域发展规划中对因地制宜的方法进行投资。	■		■
ii. 确保加强供应链让所有消费者以负担得起的价格购买营养丰富的食物。			■
iii. 投资发展农村交通、市场基础设施、不损失营养成分的食品加工和食品储存技术，特别照顾弱势群体和地区。	■		■
iv. 投资以解决价值链上中小微企业在获取资金方面的困难。			■

建议

	承认	代表	重新分配
v. 在整个粮食体系中对信息系统投资,利用数字技术公平地分享知识和机会,同时保护数据隐私和数据所有权。			
vi. 投资以扩大农村非农就业机会。			
vii. 投资民间社会与政府工作人员,与边缘化社区更密切地开展工作。			
4. 国家、政府间协作组织、私营部门和民间社会应在规划和管理食物贸易、零售、加工和食物环境过程中注重公平。			
i. 积极规划人口快速增长地区的食物环境。			
ii. 承认非正规供应商在满足边缘化群体粮食安全和营养需求方面发挥的作用。			
iii. 在食品零售环境中采取有针对性的干预措施,缓解粮食安全和营养成果分配不均问题。			
iv. 实施具体措施,限制不健康食品的加工和营销,从而推动健康膳食。			
B. 应对相关体系中的不平等问题			
5. 国家、政府间组织和民间社会应确保全面获取可对粮食安全和营养产生直接影响的服务和资源。			
i. 确保全民获取粮食安全和营养相关服务,包括初级医疗、疫苗接种、营养教育、卫生和安全饮用水。			
ii. 确保全民获取社会保护,保障粮食安全和营养,推动获取生产性资产。			
iii. 为改进基本公共服务尽可能扩大财政空间。			
iv. 推动确保所有人获取体面就业,包括在粮食体系中,作为获得合理工资和获取食物的关键条件。			
6. 国家和国际组织应在与粮食安全和营养相关的贸易、投资和债务管理方面采取注重公平的方法。			
i. 酌情监测和管理粮食体系治理和决策中的全组织权力不对称问题。			
ii. 确保多边和双边贸易及投资协定不会对食物环境和膳食造成负面影响,包括出现投诉时,为边缘化群体代表提供补救程序。			
iii. 确保在准备国际和双边贸易及投资谈判时加强透明度,建立制度以支持国内决策和包容性参与。			

高专组 18《减少不平等以改善粮食安全和营养》

	承认	代表	重新分配
iv. 针对粮食安全和营养状况受债务制约的国家,采取行动,重组或免除债务。			
v. 继续努力降低高收入和新兴国家的农业生产补贴水平,除非其旨在提升粮食生产的营养或环境质量并减少不平等,从而为中低收入国家打造更公平的竞争环境。			

C. 应对造成不平等的社会和政治驱动因素

7. 国家、政府间组织、私营部门和民间社会应**利用可持续发展目标10** (减少不平等)。

- i. 确保政策关注最边缘化人口,努力消除障碍,不给最弱势群体增加负担。
- ii. 确保社会政策特别关注女性的作用、时间负担及其他现有负担,以保障粮食安全和营养,重视照护工人和社区卫生工作者的作用,并预见男性在确保粮食安全和营养方面发挥更大作用。
- iii. 建立粮食安全和营养部委间平台,促进各部位实施协调一致的粮食安全和营养政策行动,加强平台,重视减少不平等。
- iv. 确定和管理粮食体系中强势和弱势群体之间的利益冲突。
- v. 提供包容性空间,在全球、国家和地方层面开展对话、积极参与并协调行动。

8. 国家和政府间组织应采取人权方法,在**政策中遵循公平原则**。

- i. 确定政策和干预措施,支持个人和团体打破粮食不安全和营养不良的代际传播。
- ii. 利用现有人权文书,加强注重公平的政策。
- iii. 加强国家机构,认识和实施人权公约,从公平角度协调粮食体系、农业和营养政策。
- iv. 为边缘化社区提供补救机制,应对不平等间题。

9. 国家、政府间组织和民间社会应在**所有粮食安全和营养相关行动中考虑到气候、生态、政治和经济危机的大背景**。

- i. 在制定政策和分配资源时,确保适当优先考虑受气候变化、冲突和当今其他全球危机影响最严重的民众。

建议

	承认	代表	重新分配
ii. 在人道主义-发展-和平联系方面开展工作, 应对造成脆弱国家粮食安全和营养不平等问题多重驱动因素及其外在表现。	■		
iii. 探索建立基金, 支持实现更公平的粮食体系转型。	■		■

D. 加强数据和知识体系, 改进对粮食安全和营养相关领域公平问题的认识和监测

i. 通过系统性收集信息, 确定不同背景下粮食安全和营养成果及粮食体系机会最为欠缺的群体, 填补数据缺口(尤其涉及膳食、微量营养素状况、食物构成), 特别关注在历史上被边缘化的群体、女性和弱势区域。	■		
ii. 改进主要公共数据例行收集和分析工作, 在全球报告的数据报告工作中采取更加注重公平的方法。	■		
iii. 在粮食安全和营养研究中注重公平并纳入多元化知识。	■	■	
iv. 推动农业和粮食体系公共研究, 确保各项研究关注公平问题。在研究的各方面考虑到性别、公平和交叉性问题。确保参与者保留决定是否参与研究的权利。	■	■	
v. 通过鼓励和资助定性研究, 反映粮食体系中行为主体的生活经验, 加深对导致粮食安全和营养领域不平等的根源及系统性驱动因素的认识。	■	■	■

资料来源: 作者自行绘制。

注: 关于公平的三个维度相互影响且彼此依存。因此, 采取的行动与公平的多个维度有关; 在此突出强调有助于决策者确保行动具有广泛影响的主要领域。

3. 制定旨在减少不平等的注重公平政策的路线图

无法具体规定每一个成员国应采取的行动, 但应因地制宜地采取行动, 政府的各项政策都应注重公平, 考虑到重新分配、承认和代表问题(涉及各个方面, 包括影响粮食安全和营养的政策)(Nisbett等, 2022)。这需要对公平做出具体承诺, 因此需要采取整个政府部门一体联动的办法。

图13基于第1章框架,尤其是作为“公平引擎”的承认、代表和重新分配原则,提出制定注重公平政策的路线图。尽管建议这项工作由政府牵头,但并非所有政府都具备采取这种详细方法的意愿和能力。因此,可在政府之外开展评估,例如,由民间社会组织进行,作为实现粮食安全和营养变革的重要倡导工具,或由政府间组织进行,直接支持加强政府在该领域的能力。

图13
制定注重公平政策的路线图



结论

在全球范围内,粮食安全和营养成果方面的不平等在个体、集体和国家之间普遍存在:本报告中介绍的数据及受影响最严重人口的体验和观察都说明了这一点。不平等即“一部分人掉队”,正在拖累实现全球目标和履行国家政策承诺的进度。粮食安全和营养方面的不平等是不公正的体现也是对人權的侵犯。成果的不平等源于制度的不平等(包括社会、经济或政治制度),这也系统性限制了边缘化群体参与粮食体系并从中获益的机会。但这不应成为“不作为”的理由:如本报告所示,关于[相关问题及解决粮食体系中不平等及深层次不平等的对策](#)已形成明显共识。

采纳上述建议(通过承认、代表和重新分配,解决粮食体系中的不平等和不公平问题)并结合具体情况采取措施,将有助于实现粮食体系转型并确保人人享有粮食安全和营养。

在全球范围内，粮食安全和营养领域的不平等现象普遍存在于国家和区域之间，以及国家、社区和家庭内部，造成严峻的饥饿和粮食不安全形势进一步恶化。

本报告提供概念框架，用以评估粮食安全和营养领域的不平等现象、造成该问题的粮食体系内部和外部的不平等现象以及导致不平等的系统性驱动因素。本报告从道德、社会经济、法律和现实角度强调解决上述不平等问题的必要性。本报告强调粮食是一项基本人权，粮食安全和营养领域的不平等损害了这项权利并破坏了社会和政治稳定。此外，本报告对不平等现象展开交叉性分析，即考虑边缘化群体遭受的多重相互作用的平等问题的累积影响，推动更为全面地认识不平等现象并采取减少粮食安全和营养领域不平等现象的可持续行动。

本报告提出减少粮食体系内部和外部不平等现象的一系列措施。本报告强调需要实施转型议程，推动结构性变革，实现公平。本报告提出可行建议，应对造成粮食安全和营养领域不平等的系统性驱动因素，号召采取促进公平和平等的行动，推动全球努力，实现粮食安全，改善总体福祉，不让任何人掉队。