

## 6. 营养的体制与政策环境

良好的营养状况可以使人过上健康、富有生产能力的生活，但营养不良仍然是很多地区的重大问题，给个人和社会都造成了巨大代价。可持续解决各种类型的营养不良问题（营养不足、微量元素缺乏、超重与肥胖）需要各部门的积极参与，但粮食体系与决定粮食体系的政策与体制对改善营养状况是至关重要的。

通过评估与塑造粮食体系中的各项要素，决策者、生产者、消费者与其他利益相关方可以建立起一个“富有营养的”粮食体系，为人们提供可供、可获、多样、营养的食品。更加可持续的生产与消费模式也应包括在目标之内。这一愿望已在国际发展机构与联合国机构间组织所宣扬的基本原则中有所体现，旨在加强农业计划、政策与营养投资的影响（插图11）。

粮食体系是任何营养改善战略的基本组成部分，也是相互联系的各部门、各体系的一部分。本报告重点讲述粮食体系能够带来哪些营养。报告确认并评述在粮食体系从生产到消费的不同阶段中可以采取的行动，以改善营养状况。这种基于粮食的方法与以治疗为主的方法形成对比，后者主要依靠补充剂的摄入。在一些情况下，服用补充剂是可接受的，但如果确保在饮食中摄入充足的能量和微量元素，通常就已足够，且饮食中包含的多种能量、营养素与纤维对身体大有裨益。

由于营养的来源十分复杂，粮食体系的相关方众多，且均可以对粮食体系施加影响，因此只有多部门、多利益相关方的参与才能产生最好的效果。<sup>24</sup>言外之意是，要了解各方之间的关系，包括各方如何相互联系与相互影响。如能将整个粮食体系作为

一个整体来考虑，就可以提供一个框架，借此确定、设计并实施基于粮食的干预措施，从而改善营养状况。粮食体系正在发生着快速变化，但其演变过程会受到决策的影响。

### 构建共同愿景

各国为解决营养不良问题已经投入了大量的人力、物力和财力，并取得了一定的进步。在最近几十年中，一些国家的营养不良状况已经明显缓解。但是全球范围内，这样的进步是不均衡的，现在亟需利用粮食体系蕴含的机遇提高营养水平。几个实施营养计划国家的经历说明，构建一个共同的营养愿景已经刻不容缓。在国际上，“加强营养”运动（SUN）、“食物权”原则与联合国“再接再厉消除儿童饥饿和营养不足”伙伴关系（UN REACH）等均为提供必要的框架与支持而努力（插图12）。同时，类似的外部投入也可以促进实施国家行动。

为了构建共同的愿景，可以制定扶贫与可持续消费为目标的国家营养战略。例如，秘鲁的公民社会与其他利益相关方共同参与了“儿童营养举措”，将营养目标纳入扶贫战略中（IDS，2012）。巴西把“反饥饿运动”与其后的“零饥饿”计划均包含在扶贫减饥战略之中，从而吸引卫生部门之外的部门参与。在塞内加尔，营养被列为国家扶贫战略中的一个发展重点。

<sup>24</sup> 见世界银行（2013）关于侧重农业、社会保护和健康，在跨领域行动中对营养措施进行主流化的指导意见。

## 插文 11 通过农业改善营养的指导原则

粮农组织对最近出版的农业改善营养规划工作指导方针进行了一次系统的回顾 (Herforth, 2013), 正在就以下各项建议形成新的共识:

### 营养规划

1. 将明确的营养目标纳入农业政策及项目设计。
2. 评估地方层面营养不良的背景及原因, 最大程度提高有效性, 减少负面影响。
3. 无损害。确定潜在危害, 制定缓解计划, 设立有效运作的监测体系。
4. 通过对计划的监测与评价衡量营养方面的影响。
5. 通过多部门协调, 将机遇最大化。
6. 让家庭收入最大程度对营养产生影响, 如通过提高妇女收入。
7. 增加平等获取生产性资源的机会。
8. 瞄准最弱势群体。

### 采取行动

所有做法都应:

9. 通过以下手段向承担了照顾家人主要责任的妇女赋权: 收入; 推广服务和信息的获取; 避免影响妇女照料子女的能力; 省力省时的技术; 支持土地权、教育权和就业权。
10. 引入营养教育, 以改善干预措施对消费和营养产生的效果。雇用农业推广人员在可能的情况下开展营养宣传。
11. 管理自然资源, 以提高生产力、冲击抵御能力、气候变化适应能力, 并通过土壤、水和生物多样性保护

来增加平等获取资源的机会。

还可以结合以下做法:

12. 实现生产和生计多样化, 以改善粮食获取, 提高饮食多样化程度, 改善自然资源管理, 更好地降低风险, 提高收入。
13. 增加高营养食物的产量, 特别是按照当地营养状况及现有解决方案筛选出来的、富含微量元素及蛋白质、已经过改良适应当地条件的品种。
14. 减少产后损失, 改进加工工艺。
15. 增加市场准入和机遇, 特别是针对小农。
16. 减轻粮食不安全现象的季节性特征, 具体措施包括改进储存、保存技术等。

### 创建一个有利环境

17. 提高促进营养相关政策的连贯性, 包括粮价政策、补贴、贸易政策及惠农政策。
18. 促进营养的完善治理, 具体措施包括制定国家营养战略及行动计划, 划拨充足预算资源, 开展营养监测。
19. 提升国家、地区及地方各级部委的能力。
20. 就营养问题开展沟通交流, 继续开展倡导工作。

## 插文 12 国际层面的营养治理

营养不良的根源多种多样，且涉及多个不同部门，如农业、卫生、教育、社会事务、经济发展和贸易等。然而，虽然营养问题事关每个人，但却没有一个专门的负责机构。必须建立一个有效运作的国际营养治理结构，这有助于发挥领导和协调作用，帮助克服因多部门参与抗击营养不良而造成的各种挑战。

从全球来看，对营养问题的关注已超过以往任何时候，而且在加大对营养问题关注的同时，携手合作的意愿也有所加强。已经涌现了新的多部门合作平台（如“扩大营养运动”和“再接再厉消除儿童饥饿和营养不良”伙伴关系）。同样，现有联合行动的重要性也已得到凸显（如联合国营养问题常设委员会、紧急营养集群）。这些机制有助于促进联合国与其它直接或间接负责粮食安全与营养事务的国际组织之间的合作关系，还有助于推动多部门和多方利益相关者开展对话与合作。然而，必须先了解各项机制之间的差异性和互补性，这样才能有效利用这些机制。

**联合国营养问题常设委员会（UNSCN）**负责在营养领域开展工作的联合国各机构之间统一和协调技术、政策指导工作及规划工作。它负责为整个联合国系统和非联合国系统的规划人员就营养问题提供全球战略性领导、倡导、指导和知识交流工作。

**扩大营养（SUN）**是一个始于2010年的国家主导型运动，它已成功地在国际、国家层面的政策议程中提升了营养问题的重要性。参与这一运动的包括各政府、联合国机构、科研机构、民间社会组织、非政府组织、私有部门和国际发展机构及伙伴。“扩大营养框架”主要侧重扩

大针对从受孕到两岁这一阶段的干预措施（Bezanson和Isenman，2010）。已制定了一份扩大营养路线图，为与各国逐一采取联合行动提供了实用准则。已有100多家组织和28个国家参与了此项运动。

**“再接再厉消除儿童饥饿和营养不良（REACH）”**伙伴关系由粮农组织、联合国儿童基金会、世界粮食计划署和世界卫生组织共同建立，旨在针对国家层面推动、支持和协调各利益相关方之间在营养领域采取的行动。它倡导采取全面措施，在千年发展目标1的范畴内解决营养不足问题，旨在帮助各国政府规划、重视和管理好众多利益相关方之间的跨部门营养相关活动。

营养问题常设委员会、“再接再厉消除儿童饥饿和营养不良伙伴关系”和“扩大营养运动”之间有着相互支持的关系。营养问题常设委员会负责确保联合国政策及规划工作的战略连贯性。“再接再厉消除儿童饥饿和营养不良伙伴关系”负责协调各机构工作，为各国政府抗击营养不良的工作提供支持，特别要支持各国履行自身对“扩大营养运动”和其它组织在抗击营养不良方面所承担的义务。作为“扩大营养运动”中的一个利益相关方，营养问题常设委员会将在营养事务中发挥自身作为联合国喉舌的作用。

全球集群协调小组将联合国内外各机构各组织汇集在一起。其目标是提高人道主义应对活动的有效性，加强联合国及非联合国各行为方之间的伙伴关系。联合国儿基会是**全球营养集群**的牵头方，世卫组织是**全球健康集群**的牵头方，粮农组织/世界粮食计划署共同担任**全球粮**

## 插文 12 (续)

**食安全集群**的牵头方，而相对应的国家层面集群则按照实地能力确定牵头单位。但每个集群都就协调、应急、评估、监测和能力开发提供具体的工具和支持机制。

按照联合国改革的精神，已创建了几项联合规划计划来加强联合国系统内的协调一致，提高效率。其中，联合国各项联合计划和“千年发展目标基金”的儿童、营养和粮食安全主题窗口各项联合计划的经验已经表明，营养问题是开展联合规划的一个有效切入点。《联合国发展援助框架》将为联合国各机构的一体化行动提供指导。

**反饥饿及营养不良联盟** (AAHM) 是一个由联合国各机构、各国政府、民间社会组织和非政府组织联手开展倡导和采取行

动的全球性举措。它为各国政府和民间社会组织提供了相互寻求共同点、创建工作关系的空间。这些由各国主导的伙伴关系所具备的潜力已得到全球粮食安全危机高级别工作组和世界粮食安全委员会等全球机制的认可。

正通过众多国际举措侧重解决超重及肥胖以及相关的非传染性疾病防治，这些举措包括2004年世界卫生大会上通过的《世卫组织饮食、体力活动与健康全球战略》以及为实施该战略提出的《世卫组织2008-2013年行动计划》。另一项关键举措就是联合国大会于2011年通过的《预防和控制非传染性疾病联大高级别会议政治宣言》。

巴西、秘鲁、塞内加尔等国成功地实施了营养战略，其经验说明，坚定的、强有力的政治领导是取得成功的根本要素 (Acosta和Fanzo, 2012; Garrett和Natalicchio, 2011)。巴西展现出的强有力的政治领导对于联盟的建立与政策的坚定实施是必不可少的。另一方面，这也是由于目前还不存在营养部这样的国家机构专门负责管理营养事务。

毫无疑问，决策者与其他利益相关方会对营养问题有不同、甚至相互冲突的看法。一方面，这是因为营养不良问题常常是看不见的，营养不良人口往往缺乏发言权，而且干预行动必须由多部门共同参与。构建共同愿景的关键在于团结各部门与各利益相关方。例如，乌干达的卫生部门组织了利益相关方论坛，迈出了团结各方的第一步 (Namugumya, 2012)。此外，乌干达还建立了营养宣传技术工作组，其成员不仅来自卫生与农业部门，还来自教

育、性别、人口方面的机构及数据机构、民间社会、媒体和学术界。

要想提高人们对营养不良状况与相关政策的重视，就必须首先构建一个共同愿景。这就需要有效的宣传倡导工作。印度的“食物权运动”取得了良好的成效，部分原因是印度大力宣传营养不足的极大危害，引起了人们对营养的关注，并将营养提到政策日程之上。该项运动与国家咨询委员会和最高法院的各位委员密切合作，号召采取政策行动并取得实效。问责制非常重要，它能保证人们对营养的关注，并将计划变为行动与实效。宣传与问责只有在民间社会得以充分参与各级政治流程时才会行之有效。Benson (2008) 和 Namugumya (2012) 强调了在政府机构中培养政策代言人的重要性，这些人将成为知名带头人，倡导把健康和营养作为政府与政府机构的工作重点。

## 改进数据，优化决策

有效的决策、问责与宣传均取决于对营养状况的正确评估。本报告显示，很多国家缺乏评价与监测营养情况的基础数据与指标。这也反映出，对粮食体系与营养相互关系的研究还十分有限，还需要开展研究来设计高效的收集数据方法，并制定合理的指标。

数据不足对哥伦比亚筹划的“安蒂奥基亚省食品与营养改进计划”形成了巨大挑战（Garrett和Natalicchio, 2011）。埃塞俄比亚一项于2005年进行的调查显示，农业生产力最高的地区营养不良状况最为严重。若没有调查数据做支撑，人们恐怕难以认识到居然会有如此不合常理的现象。准确、及时的营养数据还有助于提高宣传活动的有效性（IDS, 2012）。定期收集营养数据对形成共识、开展协调与分配资金至关重要。因此，要对各部门的数据需求进行管理。有效的监测是营养治理的一个关键组成部分。

## 有效协调必不可少

由于营养不良的成因较多，如饮食不当、水质不洁、卫生条件差、疾病、育儿不当等，所以需要多部门共同参与，而这就离不开协调。联合国的联合计划，特别是“千年发展目标成就基金”下的“儿童、粮食安全与营养”领域，就证明了各利益相关方之间协调的重要性，特别是与地方政府与民间社会的协调（千年发展目标成就基金, 2013）。

“零饥饿”等活动虽然规模不大，但取得了巨大的成功，关键之一就是有效的横向协调。在巴西，营养政策的制定、采纳与实施都由“国家粮食安全与营养体系”（SISAN）负责协调。这一体系由总统领

导，涵盖17个国家部委。此外，巴西国会令使政策方案上升到法律的高度，并促成各部委、省市政府和民间社会等利益相关方之间的交流，从而增进了各部门之间的合作（Acosta, 2011a）。民间社会还通过“国家粮食安全委员会”（CONSEA）发挥了重要作用。该委员会三分之二的成员都来自民间社会，剩余三分之一为政府代表。委员会负责为粮食与营养政策及计划的制定提供支持、监测和政策建议。

在秘鲁，在减轻营养不良状况方面取得的成功一方面要归功于经济增长，但更多地是由于国家的协调结构与机制有所改善、公私部门增加资金投入及社会营养计划与国家营养战略相统一（Acosta, 2011b）。“减贫圆桌会议”（MCLCP）有效地促进了对话与协调。自20世纪80年代起，拉美和加勒比地区曾多次尝试建立类似机构，但却由于协调与对话分工不明、资金和资源不足与政治意愿缺乏，其影响十分有限。“国家粮食安全委员会”和“减贫圆桌会议”的例子说明了哪些因素能够促进机制与机构的运作，从而改善粮食与营养安全的治理。两个例子之间确实存在一定差异，但其成功经验是具有共性的：

- 该进程必须由国家推动。
- 政府内部协调以及政策、参与、利益相关方协调方面的对话要由不同的机构负责。
- 机构安排要有足够的资源。
- 要建立权力下放机构，使各机制能在国家及地方层面有效运作。

孟加拉国的营养政策经历了长期的演变，也凸显了部门间协调的重要性。由于各种原因，多部门协调一直比较薄弱，而且尽管捐赠方起到了很大作用，但他们似乎更注重计划层面的问责，而不是部门间的协调（Taylor, 2012a）。捐赠方的支

持显然非常关键，但他们并没有为多部门合作和规划提供框架或激励机制。

在印度，营养不良问题已经成为决策者非常重视的问题，这要归功于司法能动主义、最高法院委员们的重视、“食物权运动”与媒体的关注。2001年，法院的一系列指令赋予了政府就营养不良问题采取干预行动的法律权利。“食物权运动”由一个法律案件演变发展而来，在将营养不良提到政策日程上起到了关键的作用。尽管如此，国家机构与非国家机构，甚至各部委之间仍缺乏协调。最近对该现象进行的分析显示，在解决营养不良问题上，完全缺乏协调机构、综合性工作计划与共同的预算科目（Mohmand，2012）。

在很多国家，一些重大挑战一直在限制协调行动的进行。主要的限制因素包括缺少资金与合格的营养学家，并且难以召集高级别的行为方共同商议（Taylor，2012b）。多部门政策审议与影响评估的方法有助于加强协调。例如，农业项目的影响评估可能包括健康与营养成果指标。同时，还需要采取鼓励多部门合作的激励措施。Garrett和Natalicchio（2011）指出，要想实现有效协调，建立在资金共用、成功共享等激励措施基础之上的机构间联系必不可少。

在非洲，“非洲发展新伙伴关系”（NEPAD）加强了行动的计划与协调。各国正积极采取措施，将营养纳入“非洲农业发展综合计划”（CAADP）之下的“国家农业与粮食安全投资计划”。

此外，还需要有效的纵向协调。资金筹划与项目设计的决策权如若高度集中，就会导致与当地社区失去协调，地方层面本身的协调也会出现不足。服务的交付只有在社区，也就是权利下放时才会更加有效。多部门合作也是在地方层面才更容易进行。因此，纵向协调非常重要，而且

只有在具有执行能力时才会有效。要实现这一目标，就必须采取激励措施，促使中央政府、省政府和地方政府相互之间开展合作。

促进部门间合作、加强纵向合作的激励措施可以通过特定的供资方式来进行。例如，巴西的“家庭补助金”项目（Bolsa Família）将发放给贫困家庭的补助与学校出勤率与定期体检挂钩，从而鼓励卫生部与教育部之间进行协调。同样，学校午餐计划与向当地生产商购买食品挂钩。巴西政府还给较贫困城市提供了额外的支持，以推动该项目的实施（Acosta，2011a）。总体而言，预算拨款的透明度是保持部门间合作的一项关键因素。

引进新种子与新食品需要环境与健康方面的立法与规定。在这方面，跨部门合作仍然非常重要。例如，布基纳法索与马里的环境部牵头制定了生物安全规定，但卫生部与农业部也同样重要。同时，农民组织、农村妇女组织、消费者组织、非政府组织与食品行业都是直接参与方，而且每一方都将努力从自己的利益出发影响这一过程（Birner等，2007）。法律和法规还关系到供应链治理这一挑战，而随着粮食体系的转型，供应链治理也将变得越来越复杂。

各机构一定要具有协调、计划、实施、监测与评估的能力。在赞比亚，增加主要协调机构中合格营养学家的人数可能会起到促进协调的作用（Taylor，2012b）。员工的营养培训也十分重要，这有助于帮助来自不同部门的参与方形成统一语言。在塞内加尔，合格的非政府组织与培训使“营养加强计划”在当地取得了成功（Garrett和Natalicchio，2011）。

来自不同部门的众多参与方与机构一定要携手合作，才能有效地减少营养不良、微量元素缺乏、超重与肥胖问题。完善的

治理，即领导力、有效协调与众多利益相关方之间的相互合作是第一要务。

## 报告要点

《2013年粮食及农业状况：发展粮食体系，促进营养改善粮食体系》要点如下：

- 各种形式的营养不良给社会造成了令人难以接受的巨大人力、经济代价。营养不足和微量元素缺乏造成的代价高于超重和肥胖造成的代价，尽管后者即便是在低收入和中等收入国家也呈快速上升趋势。
- 解决营养不良问题必须采取多部门方法，包括在粮食体系、公共卫生和教育等方面采取互补的干预措施。这种方法也有利于实现多重目标，包括提升营养水平，实现性别平等，实现环境可持续性。
- 采用多部门方法后，粮食体系将提供多种机遇，通过干预措施改善饮食结构和营养状况。其中一些干预措施的首要目标就是加强营养。而粮食体系中和经济、社会或政治大环境中的另外一些干预措施虽不以营养作为首要目标，但也可能对营养产生影响。
- 农业产量和生产力的增长对于改善营养仍起着关键作用，但能做的还有很多。农业科研必须继续努力提高生产力，同时增加对水果、蔬菜、豆类和动物性产品等富含养分食物的关注，以及对更加可持续的生产系统的关注。生产性干预措施只有注重性别角色并与营养教育配套时，才能发挥更有效的作用。
- 传统和现代供应链都能为改善营养和实现更加可持续的粮食体系带来风险和机遇。传统供应链的改良有助于减少损失，降低价格，为低收入家庭提供更加多样化的选择。现代零售和食

品加工业的发展有助于通过强化的方式来抗击营养不良问题，但深加工、包装食品的日益增多有可能导致超重和肥胖。

- 最终要由消费者决定自己吃什么，从而决定粮食体系生产什么。但政府、国际组织、私营部门和民间社会也都能通过提供清晰、准确的信息和保证人们能够获得多样化、富含营养的食物，帮助消费者做出更加健康的选择，减少浪费，为资源的可持续利用做出贡献。
- 需要在高层政治支持下进一步完善粮食体系的各级治理，以便确立共同愿景，为有科学依据的政策提供支持，并通过综合性、多部门行动促进有效协调与合作。

