粮安委《建设韧性粮食体系政策建议》
预稿草案

I. 预测、应急准备与响应，及应急规划

1. 加强预测、前瞻行动和应急规划

2. 将人道主义响应与长期韧性建设相衔接

II. 环境、气候和自然资源

1. 保护粮食体系的生态基础

2. 保护种子和遗传资源

III. 生产、市场、贸易、膳食

1. 推动建立多样化、可持续的生产体系

2. 减少粮食损失和浪费

3. 将市场作为韧性建设工具

4. 确保贸易助力韧性建设

5. 推动食物环境与膳食结构转型

IV. 治理与政策协同

1. 加强包容性决策、透明度和问责制

2. 在各部门和各级政府层面采用粮食体系方法

3. 引导公共资金与私人投资与韧性建设目标对齐

V. 知识体系、数据、教育与创新

1. 培育包容性知识和研究体系

2. 支持负责任、多元化且因地制宜的创新

3. 加强数据系统以支撑韧性建设

4. 投资于教育和学习

依 据

i. 当前，气候变化、生物多样性丧失、水土退化、冲突、不平等、贫困和排斥、卫生危机、经济下行、市场波动，以及债务负担加重等多重冲击和压力相互交织，威胁日益严峻，削弱了粮食体系保障所有人粮食安全和营养的能力。这些冲击和压力不仅催生了诸多新挑战，还加剧了粮食体系内现有的结构性低效和不平等，致使处于脆弱境况的群体首当其冲、受害尤深 [1]。在此背景下，碎片化政策方法在切实改善粮食安全和营养状况方面的局限性尤为明显。

ii. 建设具有韧性的粮食体系，有赖于协调一致的风险管理框架。预防措施（包括前瞻行动）侧重于减少民众面临的灾害风险，并降低其脆弱程度。当冲击来袭时，采取短期应对和“反弹恢复”等缓冲措施，可确保系统、家庭和机构能承受和管控冲击影响，同时维持基本功能运转。虽然这些举措有助于管控风险，但无法从根本上消除导致脆弱性、粮食不安全及营养不良的社会、经济和环境深层驱动因素。要在长期内实现可持续的粮食安全和营养成果，粮食体系需要采取结构性和系统性措施，实现“跃进发展”。因此，亟需采用公平变革型韧性举措，针对具体情境下的结构性脆弱性和不平等问题精准施策，增强主体能动性，推动制定长期、多部门和多层级政策，在统筹推进环境、社会与经济可持续发展的同时，实现充足食物权。

iii. 尽管通往公平变革型韧性举措的道路充满挑战，但不作为的代价更为高昂：不作为不仅会导致人道主义救援与灾后恢复成本攀升、不平等加剧、气候行动受阻，还会错失实施有效本地化解决方案的良机。

iv. 本《建议》旨在指导粮安委成员及各利益相关方落实公平变革型韧性举措，培育能够预防、预判、吸收、适应风险并实现转型的粮食体系，应对当前和未来的不确定性。公平变革型韧性举措植根于公平、团结、社会和环境可持续性以及共同责任，以国家义务为基础，将人权置于各项工作的核心，并重申各国在促进逐步实现充足食物权方面肩负首要责任。

v. 本《建议》面向各国中央及地方政府、相关区域与国际机构、私营部门、民间社会、生产者组织、土著人民、工人组织、慈善基金会，以及学术研究机构。本《建议》为自愿性文件，不具约束力，应根据国家和国际法律义务实施，在现有粮安委政策成果 [2]基础上推进，并借鉴粮安委粮食安全和营养问题高级别专家组《建设有韧性的粮食体系》报告的相关内容。

---

[1] 在本《政策建议》中，极易遭受冲击与压力的最脆弱群体包括：妇女、小农、家庭农民、农民、无地人员、农业劳动者、无家可归者、非正规就业人员、移徙人口、国内流离失所者、难民、土著人民、地方社区、种族与少数族裔群体、残障人士、慢性病患者、老年人、青年，以及男童与女童。

[2] 尤其是《粮安委关于减少不平等以促进粮食安全和营养的政策建议》，因为该文件高度关注公平问题。

I. 预测、应急准备与响应，及应急规划

各国政府及所有相关利益相关方应：

1. 加强预测、前瞻行动和应急规划

a. 将包容性预测流程与工具制度化（确保其能够敏锐感知不同群体的脆弱性差异），评估风险与权衡取舍，并加强预警系统、气候信息服务、应急计划及筹资机制；

b. 确定、评估并管控粮食体系引发的系统性风险与差异化脆弱性，增强抵御累积冲击与压力的韧性；

c. 从生产、加工、分配到消费，在粮食体系全链条开展前瞻行动规划，最大限度减少冲击，并降低人口流离失所或被迫移徙的风险；

d. 制定分类响应的应急预案，根据冲击和压力的不同性质（如突发性与长期性、可预见性与史无前例性、局部性与系统性）采取差异化应对措施；

e. 将生态农业及其他创新举措（包括社区种子库、被忽视的作物、具有韧性的畜牧业、本地加工与分销网络）纳入应急规划；

f. 加强农业粮食体系的职业安全与健康，包括应对热应激、极端天气等气候相关风险，并为妇女、青年及移徙工人等弱势劳动者提供有针对性的保护。

2. 将人道主义响应与长期韧性建设相衔接

a. 加强政府、联合国机构、民间社会及地方主体在人道主义、发展及气候等领域的协调配合，确保在危机升级前做出及时有效的应对，并加强援助交付体系，确保惠及最脆弱群体；

b. 将粮食安全和营养纳入国家减灾（包括城市灾害风险管理）及气候适应战略；

c. 加强社会保护体系，将其作为提供大规模应急援助的载体，并将应急准备、响应和恢复政策与计划同该体系对接，以便在危机期间快速扩大援助规模；

d. 确保应急粮食援助及时、公平，避免加剧冲突，同时通过本地采购与现金转移支付，加强地方粮食体系与生计；

e. 按照粮安委《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》的原则，统筹协调人道主义、发展及人权领域的政策与行动，应对粮食不安全与营养不良问题，加强长期危机下的粮食体系韧性；

f. 投资兴建韧性基础设施，如交通网络、仓储设施、供水与卫生设施、冷链及食品市场。

II. 环境、气候和自然资源

各国政府及所有相关利益相关方应：

1. 保护粮食体系的生态基础

a. 承认并尊重所有合法权属权利人的地位及其权利（包括习惯权利与集体权利），增强弱势群体（特别是生计高度依赖土地与领地的群体）的韧性，保护他们免遭因气候及其他风险导致的财产剥夺或流离失所；

b. 保护栖息地和遗传多样性，支持可持续农、渔、林、牧业体系，保护和恢复农业、森林、牧场、淡水及沿海和海洋系统的生物多样性；

c. 开展土地与土壤综合治理（包括土壤修复实践、林草保护及符合土地退化零增长目标的土地恢复工作），防治土地退化，修复退化土壤；

d. 保护淡水和沿海生态系统，杜绝不可持续的水资源开采，确保粮食生产和家庭用水的公平分配，特别是向极易遭受冲击和压力影响的最脆弱群体倾斜，从而提高水资源安全和韧性。

e. 推广因地制宜的技术与实践，包括农业生态及其他创新举措，促进粮食体系气候变化适应和减缓、生物多样性保护、土壤健康和水资源可持续管理；

f. 促进公平获取清洁可再生能源，用于农业生产、加工、储存、运输和食物制备，建设有韧性的粮食体系。

2. 保护种子和遗传资源

a. 维护农民及土著人民保存、使用、交换种子及育种材料的权利；

b. 将未充分利用的作物与种子研究、社区种子库、参与式育种以及本地化遗传多样性作为构建韧性的基石，从而支持粮食多样化生产。

III. 生产、市场、贸易、膳食

各国政府及所有相关利益相关方应：

1. 推动建立多样化、可持续的生产体系

a. 根据《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》，承认并尊重所有合法权属权利人的地位及权利，确保公平有保障地获取土地、水资源、种子、牲畜、森林及渔业资源，特别向妇女、青年、小农及土著人民倾斜；

b. 通过保障权属权利和重视传统知识等方式，认可并加强土著、农民、牧民、渔业、林业及多样化农业体系；

c. 投资兴建多样化且可持续的粮食生产体系与供应链，如农林复合经营、混合种植、可持续小规模畜牧业、地方食物中心及社区支持市场，以增强抵御冲击与压力的韧性；

d. 利用公共采购计划、基于食物的安全网及校餐计划，支持可持续的本地化和多样化生产，兜牢小农和家庭农民的稳定生计。

2. 减少粮食损失和浪费

a. 加大对专门用于统计粮食损失和浪费的数据和信息系统的投资力度，确保妥善监测，并合理设计干预措施。

b. 促进价值链包容性，推广循环粮食体系方法，重视粮食在商品属性之外的价值，加强社区层面的解决方案，如粮食分享和再分配计划以及农民合作社。

c. 投资完善整个粮食链的基础设施、技能培训和激励措施，预防和减少粮食损失和浪费。

3. 将市场作为韧性建设工具

a. 推行公平市场规则，降低市场集中度，防止哄抬物价，应对价格波动和市场力量失衡问题。

b. 促进妇女的实质性参与，拓宽其进入地方、区域及国际市场的渠道，措施包括建立集体协会组织和合作社等；

c. 加强金融保护机制（包括实施参与式保险计划），并将其与季节性信贷相结合，以保护农民和粮食体系参与者免受气候、经济等多重冲击和压力的影响；

d. 在发展国家和国际贸易的同时，做强地方、区域及地区粮食市场，以降低面对冲击和压力时的脆弱性，并拓宽获取价格合理、营养丰富食品的渠道；

e. 采用长期采购安排，制定公共采购计划，发展合作社及合同农业，推动供应链所有参与方共担气候和市场风险，拓宽粮食生产者进入稳定市场的渠道；

f. 投资建设粮食加工、处理、包装、储存、冷藏、运输及零售场所等基础设施，赋能包括小农[3]、家庭农民及中小微企业在内的所有粮食体系参与者参与其中；

g. 加大负责任投资力度，兴建基础设施，加强城乡互联互通，并深化地方、区域、国家和国际市场及贸易之间的联系；

[3] 在本《政策建议》中，“小农”一词涵盖小规模生产者与加工者、牧民、手工业者、渔民、高度依赖森林的社区、土著人民、地方社区及农业劳动者。

4. 确保贸易助力韧性建设

a. 及时提供准确、公开的粮食生产、库存、贸易流向、农业投入品及价格信息，以防止过度投机行为，平抑价格波动；

b. 不鼓励对粮食（特别是用于人道主义援助目的的粮食）实施出口限制，并加强合作，以确保危机期间粮食生产投入品和关键物流畅通；

c. 按照世贸组织相关协定，减少扭曲贸易的措施，包括过高关税及农业补贴，保护小农户进入市场的能力，支持可持续的多样化地方及区域粮食体系；

d. 推动来源与供应链多元化，降低对少数进口主粮、投入品及供应商的过度依赖；

e. 立足实证，采取符合国际贸易规则的政策措施，促进开放、透明、可预测的贸易，以此作为缓解局部粮食短缺与供应冲击的手段；

5. 推动食物环境与膳食结构转型

a. 支持本着性别平等原则，制定营养敏感型跨部门政策，倡导科学的婴幼儿喂养方式（包括纯母乳喂养），并确保获取必需微量营养素，多措并举消除各种形式的营养不良（包括危机期间的营养不良）；

b. 依托可持续的粮食体系，确保广大消费者能够获取经济实惠、种类丰富、安全健康的膳食，并依托公共采购计划、基于食物的安全网及校餐计划等渠道，重点向极易遭受冲击与压力的最脆弱群体倾斜；

c. 实施适宜的监管措施（如食品安全与营销标准、有科学和实证支撑的消费者保护营养标签，以及营养敏感型财政措施），以营造健康的食物环境；

d. 广泛开展营养教育，支持并赋能消费者做出科学的食物选择，进而增强粮食体系的韧性。

IV. 治理与政策协同

各国政府及所有相关利益相关方应：

1. 加强包容性决策、透明度和问责制

a. 营造有利政策环境，破除阻碍各方参与决策论坛与粮食体系治理的结构性障碍（如权力与信息不对称），以保障人权，赋权所有粮食体系主体（生产者、劳动者、贸易商、消费者）在免受歧视的前提下，实质性参与粮食体系治理与韧性规划；

b. 保障结社自由与集体谈判权，确保粮食体系劳动者及其代表组织能够实质性参与各级社会对话与决策进程；

c. 采取措施，确保小农与家庭农民、农村青年、土著人民及其他弱势群体积极参与粮食体系政策与治理机制的制定、实施、监测与评估过程；

d. 减轻妇女的无偿照护与时间负担，投资于妇女领导力和集体组织建设，提升妇女在粮食体系治理中的参与度；

e. 建立公开可访问的数据平台、清晰明确的绩效指标、独立的评估机制，以及多利益相关方监督机构等途径，健全粮食体系政策与投资问责机制，并对其实施透明监测。

2. 在各部门和各级政府层面采用粮食体系方法

a. 以实现食物权为根本遵循，将公平变革型韧性举措纳入各级治理的粮食体系政策、相关协调机构、行动计划（包括气候行动计划）以及发展融资机制；

b. 通过实施区域统筹发展等举措，大力构建包容、综合、以人为本、多利益相关方共同参与的跨部门治理框架，在各层级贯通农业、卫生、营养、环境、气候、贸易、就业、社会保护、教育与城市规划，提升政策的协同性；

c. 明确特定情境下的脆弱性驱动因素，如温室气体排放、土地集中、单一种植，以及生物多样性丧失等，衡量国家粮食体系的稳健性，并据此制定适当应对措施；

d. 在粮食体系全流程贯彻落实“同一个健康”方针，保护人类、动物与生态系统健康，降低风险并预防人畜共患病的出现与传播；

e. 在整个粮食体系中尊重、促进并保障行使各项劳工权利，防范侵权行为，包括涉及职业安全与健康、移民身份以及强迫劳动和童工等侵权行为，同时确保粮食体系所有劳动者及其家庭享有体面的生活标准；

f. 完善法律框架与政策，吸引更多青年参与农业和粮食体系，促进代际更替，将其作为建设公平变革型韧性的杠杆。

3. 引导公共资金与私人投资与韧性建设目标对齐

a. 酌情协调债务融资、减免、重组以及稳健的债务管理，减轻发展中国家的债务负担和财政脆弱性，以便开展投资，加强粮食体系韧性，增强社区抵御冲击和压力的能力。

b. 制定长期战略，将灾害风险、粮食安全、营养和可持续发展等考量纳入财政政策，以此调动各方资金，并发挥公共投资的杠杆作用，激励私人投资并降低相关风险；

c. 投入资金，确保粮食体系中极易遭受冲击与压力的最脆弱群体能够普遍享受社会保护计划，使其获得全面、充足的社会保护福利，如收入支持、保险，以及遭受冲击时兜底的安全网；

d. 加大气候资金的分配投资力度，建设韧性粮食体系，实现公平的粮食安全和营养成果。

e. 促进负责任的公共部门间伙伴关系及公共私人伙伴关系，以超越短期生产力目标，促进长期韧性建设；

f. 确保资金来源具备可预测性、灵活性、抗风险性及长期性，持续扩大公共部门及私人投资规模，建设多样化且可持续的粮食体系，并重点向小规模生产者及粮食体系劳动者（包括身处脆弱及受冲突影响环境中的群体）倾斜。

V. 知识体系、数据、教育与创新

各国政府及所有相关利益相关方应：

1. 培育包容性知识和研究体系

a. 将伦理、公平与人权准则纳入知识产权、数据和技术治理体系，承认土著人民的权利、知识体系和资源，以及地方社区的知识、实践和生计；

b. 确保知识生成与共享过程清晰透明度且责任明确，恪守“自由、事先知情同意”原则，并推动研究议程包含最易受冲击和压力影响群体的需求和优先事项；

c. 构建普惠包容、多方共同参与的跨学科知识体系，将科学知识、传统知识、地方知识与土著知识融会贯通，通过教育、推广服务及辅导计划等途径促进公平共创和代际传承，为立足实证制定政策提供依据，进而增强韧性；

d. 支持公开访问平台，提升数字素养，采用符合文化习俗的传播方式，赋能各类社区（特别是最易受冲击和压力影响的群体）有效获取并运用知识；

e. 促进经济分析，量化叠加冲击所造成的影响，并评估短期应对措施与长期投资之间的权衡取舍；

f. 推动对韧性建设措施开展严谨的影响评估。

2. 支持负责任、多元化且因地制宜的创新

a. 召集多方共同对各类新兴技术开展评估，加强对粮食体系长期韧性的预测，并确保创新进程赋能身处脆弱境况的群体；

b. 在推动技术创新的同时，基于科学与传统实践倡导社会、机构及组织创新，为应对粮食体系面临的冲击与压力提供指南；

c. 投资并推广再生和生态农业创新，改善土壤健康、生物多样性和气候韧性，包括多样化种植系统以及具有韧性的作物和畜禽品种，确保粮食生产的稳定与可持续。

3. 加强数据系统以支撑韧性建设

a. 按照粮安委《关于加强粮食安全和营养数据收集和利用的政策建议》开展投资，生成质量高、时效性强、分门别类[4]的粮食安全和营养数据。

4. 投资于教育和学习

a. 便利青年等群体获得跨学科教育和培训资源（包括数字学习工具），聚焦可持续实践（如农业生态及其他创新方法）与参与式方法（如共同设计、参与式行动研究及社区主导的监测），培养适应和减缓气候变化所需技能；

b. 加强推广、培训与能力建设计划，同时提供技术指导、商业技能及市场支持，助力农民开展非农领域的多元化经营，从而拓宽增收渠道、降低风险并增强韧性。

[4] 按照《北京宣言》，按性别和年龄，以及其他既定人口标准和社会经济变量分类。