

粮安委关于减少不平等以改善粮食安全和营养的政策建议

初稿

依据

各国内部和国际间的不平等日益加剧，被视为可持续发展¹和人权面临的重大挑战。

显而易见，粮食体系及其相关体系中的不平等影响着粮食安全和营养成果。粮食生产中的权力高度集中，企业集中从事粮食贸易、加工和分配，农业资产分配不公，自然资源和资金获取不平等，所有这些趋势都延续并加深了农业和粮食体系不同主体之间的不平等²。

粮食安全和营养方面的不平等会降低人们的生存机会和生活质量，削弱生产力，延续贫困，阻碍经济增长，并往往系统性地使某些群体陷入不利和被排斥的境地，包括妇女、小农³、农场工人、无家可归者、非正规工人、移民、土著人民、残疾人和慢性病患者、老年人、青年、男童和女童。多重不利和歧视因素⁴相互交织，又往往会加剧边缘化和排斥现象。

这种恶性循环仍在继续，因为粮食不安全和营养不良进一步加深了不平等，阻碍了健康权和教育权等其他权利的实现，并进一步减少了弱势和边缘化群体的机会⁵。世界各地不断发生的自然灾害、冲击和冲突又增加了一层复杂性，给那些本已弱势的群体带来了额外压力。

¹ [《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》](#)，第14段。

² 粮安委《2024-2027多年工作计划》，第12页。

³ 在本文件所述政策建议中，小农包括家庭农民（女性和男性），以及小规模生产者和加工者、牧民、手工艺者、渔民、严重依靠森林的社区、土著人民和农业工人。

⁴ 粮安委《性别平等和妇女及女童赋权自愿准则》，第98 iv) 段，第29页。

⁵ 在本文件所述政策建议中，“弱势和边缘化群体”涉及“不让任何人掉队”原则，这是《2030年可持续发展议程》及其可持续发展目标的核心变革承诺。它代表了联合国所有会员国的明确承诺：消除一切形式的贫困，结束歧视和排斥，减少使人们掉队并损害个人和全人类潜力的不平等和脆弱性。“不让任何人掉队”不仅需要帮助最贫穷的人，还需要消除国家内部和国家之间的歧视和日益加剧的不平等现象及其根源。导致人们掉队的一个主要原因是持续存在的各种形式的歧视，包括使个人、家庭和整个社区被边缘化和排斥在外的性别歧视。该原则以联合国的规范性标准为基础，这些标准为《联合国宪章》、国际人权法和世界各地国家法律体系提供了基本原则。

“不让任何人掉队”促使我们关注歧视和不平等现象（往往是多重和相互交织的），它们削弱了人们作为权利拥有者的能动性。人们在获得服务、资源和平等机会方面所面临的许多障碍并不只是命运的偶然或资源的匮乏，而是歧视性法律、政策和社会做法的结果，它们让特定人群落后得越来越远。

各国内部以及各国之间、弱势群体与其他社会群体之间的不平等持续存在，这会减缓经济增长，导致政治不稳定和被迫移民，从而对高、中、低收入国家以及处境脆弱的国家产生不利影响，使得它们难以改善粮食安全和营养并逐步实现充足食物权。

有实证表明，在全世界各个区域，成年女性的粮食不安全状况比男性更为普遍⁶，并加剧了性别不平等。因此，实现妇女和女童的权利，尤其是食物权，对于粮食安全和营养而言，比以往任何时候都更为紧迫和重要⁷。

为响应《2030年可持续发展议程》的呼吁，创建“一个公正、公平、容忍、开放、有社会包容性和最弱势群体的需求得到满足的世界”，粮安委的以下政策建议旨在作为一份重点突出、以行动为导向的文件，为制定和加强明确关注减少不平等现象并解决其系统性驱动因素的政策提供指导，以实现所有人的粮食安全和营养，不让任何人掉队。

在努力实现这一目标的过程中，必须认识到，要通过基于人权的方法，采取行动解决导致粮食安全和营养不平等的因素，同时考虑到国家、国家以下各级和地方的具体情况。

虽然所有利益相关方都有责任减少农业和粮食体系中的不平等现象，但也应认识到他们的不同作用。因此，本文件所述政策建议主要面向各国政府（相关部委、国家、区域和地方主管部门及机构），以及其他有关利益相关方，如国际组织、国际金融机构、大学和学术机构、私营部门（包括微型、小型、中型和大型实体）、慈善机构和民间社会。

本文件所述政策建议为自愿性质，不具约束力。这些政策建议中的任何内容都不应被解读为限制或损害国际法（包括《世界人权宣言》及其他国际人权文书）可能规定各国承担的任何法律义务或承诺。应结合各国法律体系和制度予以解释和应用。应在国内以及区域和全球层面实施，同时考虑各国的不同国情、能力和发展水平，尊重各国政策和优先重点。这些政策建议以粮安委现有政策工具为基础，对其进行补充，并参考了粮安委粮食安全和营养问题高级别专家组（高专组）关于“减少不平等以改善粮食安全和营养”问题的报告。

⁶ 《2023年世界粮食安全和营养状况》，第55页。

⁷ 粮安委《性别平等和妇女及女童赋权自愿准则》，第4段，“背景和依据”。

A. 解决粮食体系内的不平等问题

自然资源获取⁸和市场准入

各国政府应：

1. 确保平等的权属权利，包括根据粮安委《[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](#)》（粮安委《[权属治理自愿准则](#)》）及其他相关框架保护集体权属权利；（权属权利）
2. 考虑到国家法律框架和优先重点，确保尊重妇女的土地权属和财产权、所有权、使用权和转让权，包括在继承和离婚时享有这些权利^{9,10}；（妇女的权属权利）
3. 制定、加强和实施立法或引入新的立法¹¹，以便在国情允许的范围内，促进和改善所有人、妇女和男性、青年、土著人民、弱势和边缘化群体获得土地、渔业、森林、水产资源和其他粮食生产资源的机会；（资源获取）
4. 制定和加强有关政策、法律和法规，为面临阻碍的人们营造更有利的环境，促进他们在国际、区域、国家和地方市场获取土地、投入品、服务（包括数字和金融服务）和水资源，同时缓解资源集中的问题；（市场准入）
5. 推动包容性的公共采购计划、粮食援助和学校供餐计划，以促进健康膳食以及公平和包容性地采购本地生产的粮食，同时实施优先考虑小农¹²（特别是妇女和青年）的政策；（公共采购）

各国政府和所有利益相关方应：

6. 通过加强合作社、协会、联盟、网络以及其他组织，改善小农、弱势和边缘化群体的议价能力及其对农业和粮食体系价值链的参与，从而提高他们进入国际、区域、国家和地方市场的能力，同时优先考虑健康和营养食品，以解决各种形式的营养不良问题；（包容性市场参与）

⁸ 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](#)》（粮安委《[权属治理自愿准则](#)》）可作为本分节的总体参考框架。

⁹ 粮安委《[性别平等和妇女及女童赋权自愿准则](#)》，第4段“背景和依据”，第69 i)条。

¹⁰ 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](#)》（粮安委《[权属治理自愿准则](#)》），第4.6段。

¹¹ 联合国妇女署和人权高专办，《[实现妇女对土地和其他生产性资源的权利](#)》（第二版，2020年）。

¹² 在本文件所述政策建议中，小农包括家庭农民（女性和男性），以及小规模生产者和加工者、牧民、手工艺者、渔民、严重依靠森林的社区、土著人民和农业工人。

机构、合作与伙伴关系

各国政府应：

7. 为弱势和边缘化群体的正式和非正式组织提供便利，建立包容、可及、透明和负责的机构和伙伴关系，通过增强个人、民间社会组织、地方组织¹³和社区积极参与制定农业和粮食体系相关政策的能力，促进他们采取集体行动，参与谈判和决策过程；（参与和代表性）

各国政府和所有利益相关方应：

8. 促进、加强和实施粮食安全和营养战略、政策和计划，以支持、资助和强化社会经济和团结经济¹⁴，认识到它们在提供体面工作机会（特别是面向边缘化和弱势群体）以及消除贫困方面的作用；（社会和团结经济）
9. 促进和资助南北合作、南南合作和三方合作，提高边缘化和弱势群体的生产力，加强他们获得资金、信息和参与所有市场的能力；（合作促进发展）

国际组织¹⁵应：

10. 改善全球农业和粮食体系治理，重点提高弱势群体、边缘化群体和发展中国家的代表性、发言权和决策权。（农业和粮食体系治理）

对供应链和落后地区的投资¹⁶

各国政府和所有利益相关方应：

11. 增加对包容性价值链方法、食品加工和流通的负责任投资¹⁷，以减少不平等现象，促进可持续的食品供应链，同时保护劳工权利，尤其是在落后地区；（包容性价值链）
12. 推动对基础设施、物流、服务、技术和供应链的负责任投资，尤其是在落后地区，因地制宜地加强区域和地方贸易与市场的联系；（加强联系）

¹³ 在本文件所述政策建议中，地方组织指妇女领导的、以性别问题为中心的、青年领导的、小规模生产者领导的、残疾人组织、土著人民组织、社区组织等。

¹⁴ 社会和团结经济的定义见 [2022年国际劳工大会第110届会议第II号决议](#)。更多信息请参见：[UNGA 77/281](#)。

¹⁵ 在本文件所述政策建议中，国际组织指联合国罗马常设机构（粮农组织、农发基金和粮食署）、其他粮食安全和营养相关国际和区域政府间组织以及国际金融机构等。

¹⁶ 在本文件所述政策建议中，“落后地区”指根据社会经济因素、教育、就业和资源情况，经统计确定的社会经济落后地区。

¹⁷ 以[粮安委《农业和粮食体系负责人投资原则》](#)为依据。

13. 投入资源，为农村地区创造更多体面的非农就业机会，特别是针对妇女和青年，以确保在农业之外也有公平和包容的创收机会；（非农就业）
14. 为小农、弱势群体和边缘化群体创造机会，加强他们的金融素养和融资渠道，包括信贷、储蓄和保险等方式，同时认识到拓宽微型、小型和中型企业的融资渠道可以增加这些机会；（资金获取）
15. 投入资源，建设包容、可及和透明的信息系统，并提升整个农业和粮食体系的数字素养，利用市场价格信息服务、天气预报、气候服务和基于视频的推广等数字技术创新，使所有利益相关方（尤其是妇女和青年）都能做出知情决策，并帮助克服信息获取方面的不对称；（信息获取）
16. 增加负责任投资，支持生态农业及其他创新方法¹⁸，包括共同创造知识以及重视地方知识和传统做法的贡献，推动向更可持续、更有韧性和更包容的农业和粮食体系转型，同时认识到这些方法在促进公平获取健康膳食方面的作用；（生态农业及其他创新方法）
17. 与大学、研究机构和民间社会组织（尤其是来自全球南方的民间社会组织）合作，增加对研究、推广、创新和技术援助的投资，同时加强市场与弱势和边缘化群体，特别是与小农之间的联系。（包容性研究和推广）

食物环境，包括加工和零售

各国政府应：

18. 积极规划食物环境，包括在人口快速增长和城市化迅速发展的地区开展工作，确保所有人口都能公平获取充分、充足、可负担、安全和营养的食物，特别是那些粮食不安全和营养不良风险最大的群体。这可能包括制定营养标签工具，以促进健康膳食，解决农业和粮食体系内部的权力不平衡问题；（健康的食物环境）

各国政府和所有利益相关方应：

19. 保护非正规商贩的权利，承认他们在满足人口粮食安全和营养需求方面的作用，制定规划和政策工具，为他们销售健康、营养和安全的食品创造有利和受保护的环境，同时将他们纳入社会和金融服务，为他们投资自身的企业创造机会；（非正规商贩）

¹⁸ 以粮安委《[促进有助于加强粮食安全和营养的可持续农业和粮食体系的生态农业及其他创新方法政策建议](#)》为依据。

20. 促进弱势和边缘化群体更好地获取知识和创新，包括开展培训和能力建设，以及提供其他有助于在食物链各环节减少粮食损失和浪费的服务；（粮食损失和浪费）
21. 发展和加强各种计划和伙伴关系，如国家、社区或公私合作食物银行、社区厨房和学校供餐计划，推动食物的回收和重新分配，以促进弱势和边缘化群体获得健康、营养、充分、充足和可负担的安全食物。（食物回收和重新分配）

B. 解决相关体系中的不平等问题

获取粮食安全和营养相关服务和资源

各国政府应：

22. 推动普及和投资粮食安全和营养相关服务，包括初级保健服务、疫苗接种、各层级的教育、住房、能源供应、卫生设施、安全饮用水和交通基础设施；（普及服务）
23. 推动普及和投资社会保护，作为对粮食安全和营养的直接支持。这包括分析和应对进入社会保护体系的具体障碍，促进地方和社区组织以及各行动方参与社会保护政策和计划的制定、实施和监测；（社会保护）
24. 利用财政空间，具体措施包括采用累进税政策，优先提供基本公共服务，利用现有资源公平支持受粮食不安全和营养不良影响最严重的人群，并解决导致不平等的驱动因素。（财政空间）

粮食安全和营养相关贸易、投资和债务管理

各国政府和国际组织应：

25. 在粮食安全和营养相关贸易、投资和债务治理中注重公平和可持续性，在适当的论坛上弥合粮食体系内机会、财富和决策权方面的现有差距；（公平和可持续性）
26. 提高多边贸易和投资协议谈判的透明度和包容性，以推动建设可持续的农业和粮食体系，促进人人享有健康膳食和健康的食物环境，同时优先考虑弱势和边缘化群体；（透明度）
27. 加强以世界贸易组织为核心的基于规则、非歧视性、开放、公正、包容、公平和透明的多边贸易体系¹⁹；（基于规则的多边贸易）

¹⁹ [联合国《气候变化框架公约》缔约方大会第二十八届会议《关于可持续农业、韧性粮食体系和气候行动的阿联酋宣言》](#)

28. 评估与国债相关的粮食安全和营养限制因素，并采取适当措施扩大财政空间，包括与债权人进行债务重组以重新设定债务条件、延长偿还期、减轻债务负担，以及促进粮食进口融资机制等全球机制；（债务管理）

各国政府和所有利益相关方应：

29. 继续努力解决农业和粮食体系内的市场权力集中问题，提高市场结构和集中度相关信息的透明度。（农业和粮食体系内的市场权力集中问题）

各国政府应：

30. 继续努力调整对粮食生产价格、营养、贸易、生计和环境有负面影响的农业支持，进一步转向可持续、有韧性和包容的粮食体系。（农业支持）

C. 解决导致不平等的社会、政治和其他因素

导致不平等的系统性因素

各国政府应：

31. 通过在决策和做法中促进对弱势和边缘化群体的有意义加入、参与和代表，解决导致不平等的系统性驱动因素，以保护他们的权利，包括在国家粮食安全背景下逐步实现充足食物权；（参与和代表性）

各国政府和国际组织应：

32. 通过促进粮食安全和营养问题部际和国际平台，加强农业、畜牧业、渔业、林业、水和卫生、环境、健康、经济、金融和贸易等部门的政策一致性和协调性，重点关注减少不平等现象；（多部门方法）

各国政府和所有利益相关方应：

33. 通过制定和加强防止农业和粮食体系权力失衡的保障措施，以及优先考虑公众利益和促进透明参与式决策的其他保障措施，确定和管理利益冲突，包括研究和推广服务中的利益冲突；（利益冲突）
34. 通过适当的融资工具，如气候融资、混合工具、公私伙伴关系、损失和损害基金、气候融资等，增加负责任投资¹²，促进各国特别是发展中国家的潜力；（可持续融资）

35. 在国家、区域和国际层面开展南南合作、南北合作和三方合作等举措，促进按照相互商定的条件，自愿分享知识和做法、研究成果及技术，并拓宽公平获取研究成果和技术的渠道²⁰；（知识转让）
36. 应对导致性别不平等的结构性原因，包括歧视性法律、政策、社会规范、态度、有害习俗和陈旧性别观念，以实现妇女和女童的权利，特别是食物权。这需要促进采取统筹协调的政策方法，支持实施健康、教育、科学、创新、经济、农业、食品安全和可得性、能源、环境、水和卫生、气候变化减缓和适应以及社会保护等部门性计划，以应对性别不平等²¹；（性别平等政策）

各国政府应：

37. 通过在实践中加强监管框架和法律法规的执行，使工资能够满足适足的生活水平，从而促进农业和粮食体系中人人获得体面工作；（体面工作）
38. 防止并根除侵犯劳工权利的行为，包括童工现象，确保在与农业粮食体系有关的职业中建立劳工监察制度；（劳工权利）
39. 制定和加强相关政策，特别关注妇女和女童在粮食安全和营养方面的照料和家务责任分担不均。这些政策可包括采取措施协调有偿工作与无偿照料工作责任，如为女性和男性提供灵活的工作安排、生育保护和带薪育儿假²²，提供优质、方便、可负担且具有包容性的幼托服务²³，以及建设医疗保健体系。（性别差距）

气候、生态、政治和经济危机与粮食安全和营养相关活动

各国政府和所有利益相关方应：

40. 通过因地制宜的政策和资源分配，优先考虑生计和安全受气候变化、生物多样性丧失、冲突、自然灾害和其他当代全球危机威胁的人群，包括发展能力，认可传统知识和做法，增加和调整并使其多样化，改善利用预警系统、前瞻行动、气候风险管理服务的机会；（保护生计）
41. 促进最易受气候冲击影响的群体参与各层面的气候行动决策，并增加其代表性；（参与气候行动）
42. 在各种脆弱环境中，包括在冲突和长期危机情况下，解决粮食不安全和营养不良问题，办法是促进协调一致的人道主义援助和发展计划，如韧性建设，

²⁰ 粮安委《关于农业和粮食体系中的青年参与和就业的政策建议》，建议 5g，第 9 页。

²¹ 粮安委《粮食安全和营养背景下性别平等和妇女及女童赋权自愿准则》，建议 39 ii)，第 12 页。

²² 粮安委《粮食安全和营养背景下性别平等和妇女及女童赋权自愿准则》，第 82 段。

²³ 粮安委《粮食安全和营养背景下性别平等和妇女及女童赋权自愿准则》，建议 52 和 51v)。

同时维护所有人权义务，特别是食物权和国际人道主义法²⁴；（人道主义—发展—和平联动）

43. 建立供资机制，支持向更公平、更可持续性、更包容和更有韧性的粮食体系转型。（为粮食体系转型供资）

D. 加强数据和知识系统，深入了解和监测粮食安全和营养相关领域的平等

粮食安全和营养数据收集、分析和使用

各国政府和所有利益相关方应：

44. 在目前相关粮食安全和营养数据不足的地区，优先开展粮食安全和营养数据收集、分析和使用方面的能力建设，包括通过地方大学和研究机构开展工作，重点关注缺乏资源、基础设施以及数据素养和技能的国家，以指导粮食安全和营养相关包容性决策²⁵；（粮食安全和营养数据能力建设）
45. 通过投资粮食安全和营养数据的收集、分析和使用，确定并填补数据缺口，包括定性和分列²⁶数据，以评估不同情况下哪些群体的粮食安全和营养成果最不理想，特别关注历史上被边缘化的群体和处境不利的地区；（填补粮食安全和营养数据缺口）

各国政府和国际组织应：

46. 收集和共享数据，以监测农业和粮食体系市场趋势，包括市场集中度；（市场趋势数据）
47. 推动制定创新和包容的粮食安全和营养数据治理框架，兼顾获取、共享和保护、隐私和安全，以便建立信任和信心²⁷，同时促进公平获取数据惠益。（粮食安全和营养数据治理）

²⁴ 粮安委《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》，原则 4。

²⁵ [《粮安委关于加强收集和利用粮食安全和营养数据以及相关分析工具，促进完善决策，支持在国家粮食安全背景下逐步实现充足食物权的政策建议》](#)，建议 3 h)。

²⁶ 根据《北京宣言》，按性别和年龄以及其他既定人口统计标准和社会经济变量分类。

²⁷ [《粮安委关于加强收集和利用粮食安全和营养数据以及相关分析工具，促进完善决策，支持在国家粮食安全背景下逐步实现充足食物权的政策建议》](#)，第 11 段。

粮食安全和营养相关研究

各国政府和所有利益相关方应：

48. 增加对农业和粮食体系研究的负责任投资，包括统一粮食安全和营养数据收集和分析方法、粮食安全和营养领域的衡量标准和指标，以促进全球标准化报告，重点关注这些衡量标准与脆弱环境和落后地区衡量标准之间的关系；
(研究投资)
49. 促进发展和利用重点关注导致粮食安全和营养不平等的系统性驱动因素的研究，特别考虑在发展中国家开展的研究和由发展中国家开展的研究，包括纳入地方大学、民间社会组织和地方知识机构的定性和参与式研究，同时也考虑到多样化的知识，如土著人民社区和地方社区的知识。(多样化的知识)