

在城市化和农村转型背景下加强城市和城郊粮食体系建设， 实现粮食安全和营养目标

零草案

理由

- (i) 全世界的城市人口预计到 2050 年近乎翻倍，使城市化问题成为二十一世纪最具颠覆性的趋势¹。鉴于世界上 22 亿中度或重度粮食不安全人口中估计有 17 亿生活在城市和城郊地区，城市的快速扩张正在全球范围内对粮食安全和营养构成严重挑战。
- (ii) 城市化和城郊化现象源于人口、经济、文化、社会体系、土地利用和技术及创新等领域相互关联的转型。因此，要想了解农业和粮食体系中发生了何种变化，就必须采用城乡连续体视角。这一方法能凸显出城市、城郊和农村地区之间不断增强的相互联系，成为应对社会经济动态变化、规划有效的资源分配以及制定政策的基础，以反映各社区之间相互关联的复杂现实。
- (iii) 在采用城乡连续体方法的基础上，粮安委提出的以下政策建议将成为一种突出重点、以行动为导向的指导工具，强化城市和城郊居民在气候变化、政局动荡、经济下行、不平等加剧、冲突、快速无序的城市化等多重挑战的背景下实现自身食物权的能力。
- (iv) 政策建议认识到，城市和城郊粮食体系的复杂性决定了我们必须采取一种系统方法，将国家内外多部门、多层次、多边、多主体治理流程整合起来，推动营造一种有利的政策环境，为各利益相关方赋能，促进合作，打造公平、有韧性、可持续的粮食体系。特别重要的是，必须突出地方政府在推动创新和塑造粮食体系过程中发挥的关键作用，以实现粮食安全和营养。
- (v) 同时，要想确保整个城乡连续体中的粮食安全和营养，就要有能应对不平等并植入人权的政策，包括所有治理层级的食物权、水权、充足住房权和体面工作权。这意味着要履行人权义务并遵循参与、问责、非歧视、透明、人类尊严、赋能和法治等原则。
- (vi) 政策建议主要面向国家和国家以下层级政府，特别是地区/市级主管部门。此外，建议还面向私营部门协会、慈善基金会、民间社会组织、国际组织、大学和学术机构。建议为自愿性、非约束性，在解读和应用时，应与国家和国际法规定的现有义务相一致，并遵守在相应区域和国际文书下做出的自愿承诺，符合国家法律体系及制度的要求。建议以粮安委相关现有政策工具为基础并与之形成补充，同时参照粮安委粮食安全和营养高级别专家组题为《在城市化和农村转型背景下加强城市和城郊粮食体系建设，实现粮食安全和营养目标》的报告。

¹ A/RES/71/256 – 《新城市议程》

A. 城市和城郊粮食体系促进粮食安全和营养

生产

政府，包括国家以下层级和地方政府主管部门，应：

1. 将公平获取土地、水、资金、创新和技术以及其他粮食生产资源列为优先事项，以满足最贫困、最弱势、最落后人群的需求²；（资源获取）
2. 制定和实施土地利用区划政策，包括林业和绿化，以保护和支持城市农业、畜牧和渔业活动；（区划政策）
3. 将有助于保护自然资源、加强土壤健康和生物多样性的农业推广服务列为优先事项，包括推广生态农业和其他创新方法³、生物经济战略和再生型、营养敏感型做法等；（推广服务）
4. 推动粮食体系各主体公平参与能力发展计划，以便利用创新和技术，如节水型水培技术、垂直农业和室内农业、可再生能源系统、人工智能以及社区园地等社会创新；（创新）

中游（储存、加工、运输、批发）

政府，包括国家以下层级和地方政府主管部门、私营部门和民间社会应：

5. 加强对基础设施和物流的公共和私人投资，提高城市粮食价值链中间环节的能力，便于人们更好地获取生鲜食品，同时支持地方经济和提高可持续性。这包括加强对创新和技术的投资，如气候抵御型、节能型、经济型仓储系统、生物可降解或可再生包装、数字平台，以便有效利用城市和城郊粮食体系所带来的机遇；（投资）
6. 鼓励社会创新，如由社区支持的农业、食物合作社、食物枢纽和农民集市等，帮助城乡连续体中的人们更好地获取安全、营养的食品，同时促进平等、社会包容和韧性；（社会创新）
7. 推动粮食主体多元化，支持包容性批发市场，以加强与小规模生产者和非正规部门主体的联系，确保在价值再分配过程中采取公平的供应链措施。这包括支持小型企业采用创新和技术，通过数字平台和送货服务，将消费者与小规模生产者联系起来；（包容性价值链）

² 在本份政策建议中，最贫困、最弱势、最容易落后的人群指：女性、小农、家庭农民、农民、无地者、农业劳动者、无家可归者、非正规劳动者、移民、境内流离失所者、难民、土著人民、地方社区、少数族裔、残疾人、慢性病患者、老人、青年、男童和女童。

³ 参照《粮安委关于采用农业生态方法及其它创新方法，打造有助于加强粮食安全和营养的可持续粮食体系的政策建议》。2021年

市场和零售

政府，包括国家以下层级和地方政府主管部门，应：

8. 支持打造能将城乡各种功能纳入国家和国家以下层级城市规划的地区市场和较短的供应链，从而推动可持续管理和自然资源及土地利用，更好地为城乡连续体中所有居民供应新鲜产品；（地区市场）
9. 通过以下措施保护和维持传统市场：加强对基础设施、运作、物流、创新和技术、供水和低价能源等的投资以及为价值链各主体（特别是非正规商贩）提供能力发展和培训方面的支持，以便强化城乡连续体中的食品安全标准；（食品安全）
10. 解决城乡连续体中的权力不平衡问题，推动粮食流通渠道的竞争和多样化。这包括支持传统市场和社区市场、街头食品商贩、超市、网购以及非市场渠道，如食品采购、社区、团结厨房和食物银行等，让人们平等获取充足、安全、营养、低价的食品，促进生计，提高家庭韧性；（多样化流通）
11. 提高农民、小农、家庭农民（特别是女性、青年、土著人民和当地社区）进入国际、区域、国家和当地市场的 ability，具体措施包括加强合作社、农民集体、协会、联合会、网络等组织，同时推动实业和创业，以此提高上述各方的议价能力，推动其有意义地参与农业和粮食体系价值链，包括进入地区市场⁴；（包容性市场参与）
12. 激励人们购买以健康、可持续方式生产的食品，特别是存在多维度贫困的地区，包括通过适当的监管工具，如营养警示标签和财政措施，来推动新鲜食品的消费；（监管和财政工具）
13. 推动行为改变，通过精准食品营养教育、提高认识活动等方式，鼓励消费者做出更健康的食品选择，包括开展公众教育、人际交流和社区对话等，对知识、态度、社会规范产生积极影响；（营养教育）

公共采购和非市场倡议

政府，包括国家以下层级和地方政府主管部门，应：

14. 重视并投资于营养导向型公共采购计划，如学校供餐计划，激励人们采购本地产食品，重视城乡连续体中的小农，瞄准最贫困、最弱势人群，以便实现与营养、可持续性、生物多样性、社会包容和生计韧性相关的多重目标；（食品采购计划）
15. 强化政府在危机中提供粮食援助的能力，充分利用民间社会的覆盖面和当地网络，确保来自国际组织的粮食援助能起到加强当地和国家粮食体系的效果，提升长期韧性；（粮食援助）

⁴ 参照《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》。2024年

粮食损失和浪费

政府，包括国家以下层级和地方政府主管部门，以及所有相关方应：

16. 最大限度减少城乡连续体粮食价值链各环节的粮食损失和浪费，具体措施包括：提供遮阳和冷藏设施等支持性基础设施；帮助非正规部门主体更好地获取创新和技术，以保障新鲜食品的供应，保存好易腐食品；提供培训和资源；通过再分配计划支持循环经济，将剩余食品重新利用，减少浪费，采用可持续做法，如堆肥。（粮食损失和浪费）

B. 影响粮食安全和营养的相互关联的城市和城郊体系

政府，包括国家以下层级和地方政府主管部门，应：

17. 激励向所有人提供非歧视性基本物理和社会基础设施并对这些设施进行投资，包括住房、可靠且可负担的能源、安全的饮用水和卫生设施、垃圾管理、教育以及通信技术，让所有人都能享受到健康的膳食，在家里更安全地处理、清洗、制备和烹饪食品，重点关注低收入居民和小区；（物理和社会基础设施）
18. 增加对基础设施的负责任投资，包括对交通、服务和技术的投资，同时确保投资能惠及存在多维度贫困的地区，具体措施包括采取地区性方法，并加强地方、国家、区域和国际贸易和市场连通性；（改善连通性）
19. 让城乡连续体中所有人获得公平、可负担的优质卫生服务，促进粮食安全和营养，特别是针对育龄妇女、孕妇、哺乳期妇女及儿童；（卫生服务）
20. 明确将粮食问题，包括粮食贸易基础设施，纳入城市规划，确保城乡连续体中所有居民，无论收入、种族或地理位置如何，都能获取营养、可负担的食物；（城市规划）
21. 设计能将灾害风险减轻措施纳入城市规划和设计的干预措施，重点关注气候风险减缓、提升供应链韧性和加强冷藏和流通网络等关键基础设施，以便在面临危机时能保障粮食安全和营养，继续满足城市和城郊居民的需求；（有韧性的供应链）
22. 将空间规划纳入城市和城郊粮食安全政策，以推动可持续土地利用，保护农地、城市森林和绿地，加强气候减缓、生物多样性和粮食体系韧性，推动灾害风险减轻工作。这需要加强土地利用规划和粮食体系治理之间的协调，才能管理好城市发展，同时提高城乡连续体中粮食体系的韧性；（空间规划）
23. 将粮食安全纳入住房和区划政策，具体措施包括为人造环境中食物生产解决方案提供支持，包括建设城市农场、绿色基础设施和利用新开发地区和需要改进的老城区中未充分利用的空间。发现和消除城市农业面临的监管障碍，特别是在粮食不安全问题最严重的地区；（住房和区划）

24. 在城乡连续体粮食体系中推动体面工作和就业机会的获取，特别关注青年⁵和季节性劳动者，具体措施包括加强监管框架和法律，让薪酬水平足以支撑充足的生活水准；（体面工作和就业）
25. 制定并投资于社会保护计划，包括冲击应对计划和有条件现金转移计划，满足城乡连续体中最贫困、最弱势人群的特定需求，重点关注青年和女性。（社会保护）

C. 利用城市和城郊治理促进粮食安全和营养

国家政府应：

26. 确保市政资金充足并与市政职责相匹配，特别在低收入和中等收入国家，同时探索并推广创新性资金筹措方法，如市政债券和公私伙伴关系等方法；（融资和资源筹措）

27. 让地方和国家以下层级政府参与制定国家粮食安全和营养政策与战略；（包容性治理）

政府，包括国家以下层级和地方政府主管部门，应：

28. 开发和加强城乡连续体粮食体系各主体有效参与并影响决策的能力，特别是最贫困、最弱势、最落后人群的能力，包括在贸易和投资相关领域的决策，具体措施包括强化他们在金融知识、市场动态、土地权属、气候韧性、消费者意识等方面技能；（能力发展）
29. 努力使贸易法规和政策与国家和国家以下层级为健康膳食的公平获取和可负担性做出的努力保持一致；（政策一致性）
30. 提高城乡连续体粮食体系各主体的能动性，特别是最贫困、最弱势和最落后人群，具体措施包括促进他们在多层级、多方、多部门平台（如粮食政策委员会）上得到真正的包容、参与和代表；（能动性）
31. 推动、支持、资助南北、南南和三方合作以及国家以下层级权力下放型城际合作，促进在城乡连续体中实现充足的生活水准，包括充足食物权；（合作促发展）
32. 推动采用基于人权的问责框架，在制定粮食安全和营养政策的过程中对城乡连续体中不同层级的治理角色、责任和宗旨以及营养成果进行评估，同时促进多主体在各平台开展包容性参与，采取特定措施管理好利益冲突。（问责）

⁵ 参照粮安委关于《促进农业和粮食体系中青年参与和就业，实现粮食安全和营养》的政策建议。2022年

D. 强化数据、研究和知识体系，促进对城乡连续体中粮食安全和营养的理解和监测

政府，包括国家以下层级和地方政府主管部门，以及国际组织应：

33. 重点关注城乡连续体中有关粮食安全和营养数据收集、分析和利用⁶方面的能力发展以及有关地理信息系统、遥感、数字工具和参与式绘图方面的能力发展，瞄准最容易出现粮食体系崩溃的地区，为长期规划和危机响应工作提供参考依据；（能力发展）
34. 确保按地理空间位置和社会经济状况开展颗粒度更细的粮食安全和营养数据分类，并纳入定性数据，反映城乡连续体中脆弱性的多重复杂维度；（数据分类）
35. 投资于能填补中游部门等存在的数据空白的工具、信息技术和数字系统，同时精简粮食安全和营养相关数据的收集工作，提升数据质量；（投资于数据收集）
36. 投资并加强粮食政策和计划监测和评价工作，具体措施包括采用全面评估框架，同步对经济发展、环境可持续性和其他更广泛的社会经济影响进行评价；（监测和评价）
37. 投资于当地政府、城市食品网络、当地大学、民间社会组织和当地知识机构并从中学习，将其作为充分利用多样化知识（包括传统知识）、数字工具、参与式网络和多相关方平台的一种机制。这种方法能确保透明度，有助于跟踪进展，推动不同城市、不同部门之间相互交流经验教训、结果和挑战；（知识共享）
38. 重视对跨学科研究的供资，包括侧重于城乡连续体中粮食安全和营养工作复杂性的研究、创新以及定性、参与式研究，涵盖农作措施、城市规划、供应链动态、公共卫生和社会科学等。（跨学科研究）

⁶ 参照《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》