

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

一稿

理由

- (i) 全世界的城市人口预计到 2050 年将近翻倍，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、规划有效的资源生产和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（包括不可持续的债务）、不平等加剧、冲突、人为和自然灾害以及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、城市主管部门和地方粮食体系各主体作为变革推动者在推动创新和打造有韧性的粮食体系过程中发挥的关键作用，以实现粮食安全，应对所有形式的营养不良。
- (v) 同时，要想确保整个城乡连续体中的粮食安全和营养，就要有能履行人权义务的政策，同时遵循参与、问责、非歧视、透明、人类尊严、赋能和法治等原则。这意味着要确保政策能应对不平等问题，以人为本，保护地球，关注年龄和性别相关问题，有助于实现各项人权，特别是充足食物权。
- (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

¹ [A/RES/71/256 – 《新城市议程》](#)

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。

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. 尊重合法的权属权利，将公平获取土地、水、资金、服务、创新、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、改革和实施土地利用区划政策，包括林业和绿化，以支持生物多样性、微气候调节、可持续粮食生产和公民福祉，具体措施包括保护和支持城市和城郊农业、小规模农业、畜牧、水产养殖和渔业活动；（区划政策）
3. 将有助于保护、可持续管理和利用自然资源、加强土壤健康以及保护和可持续利用生物多样性的农业咨询推广服务列为优先事项，包括推广具有气候韧性的农作技术、生态农业和其他创新方法³、生物技术和生物经济战略以及再生型、营养敏感型做法等；（推广服务）
4. 推广生物经济及其生产链计划，旨在开发新的生产模式，将自然资源可持续利用、技术创新和当地经济发展及将当地经济融入价值链等各方面相互结合；（生物经济）
5. 推动粮食体系各主体公平获取资金、开展能力建设和技术开发及转让，以便利用创新和技术，如现代温室结构、节水型水培技术和鱼菜共生、垂直农业和室内农业、可再生能源系统、屋顶种植、人工智能以及社区园地等社会创新；（创新）
6. 在多种城市和城郊背景下推动建立农产品集中处理体系，让小规模生产者和小微企业的产量能够达标，从而获得市场、加工、质量控制和营销等方面的服务；（产品集中）

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：

7. 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；（投资于粮食体系）
8. 加强公共和私人投资，包括专门针对储存、加工、营销和物流基础设施建立公私伙伴关系，提高超市和现代化便利店等城市粮食价值链中间环节的能力，便于消费者更好地获取生鲜食品，同时支持地方经济和提高可持续性；（投资于基础设施和物流）

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

9. 鼓励社会创新，如由社区支持的农业、社区菜园、智能乡村、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、健康、营养的食品，同时促进平等、社会包容和韧性；（社会创新）
10. 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、经济的供应链措施。这涉及支持包括开发市场驱动型解决方案的创业公司在内的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）

市场、零售和贸易

政府，包括国家以下层级和地方政府主管部门，应：

11. 认识到能将城乡各种功能纳入国家和国家以下层级区划政策和城市规划的地区市场和较短的供应链的重要性，从而推动：(i) 小规模农民和家庭农民进入市场；(ii) 可持续管理和自然资源及土地利用；(iii) 更好地为城乡连续体中所有居民供应新鲜产品；（地区市场）
12. 通过以下措施保护和维持传统市场（包括地区市场和当地市场）：加强对基础设施、运作、物流、创新和技术、土地、水和低价能源的获取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，确保符合卫生标准，强化城市和城郊地区的食品安全；（食品安全）
13. 解决城乡连续体中农业和粮食体系不同主体之间的权力不平衡和不平等问题，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、超市和网购；（多样化流通）
14. 支持非市场渠道，如食品采购、社区厨房、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；（非市场渠道）
15. 提高农民、小规模经营者⁴、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、国家和当地市场的能力，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⁵；（包容性市场参与）
16. 激励城市和城郊居民公平获取健康膳食，特别是存在多维度贫困的地区，包括通过适当的监管工具，如营养标签和财政措施，来推动安全、营养、新鲜食品的消费；（监管和财政工具）

⁴ 在本份政策建议中，小规模经营者包括小规模生产者和加工者、牧民、工匠、渔民、以林业为生的人们、土著人民和农业劳动者。

⁵ 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

17. 推动行为改变，通过膳食多样化等精准食品营养教育、提高认识活动等方式，鼓励消费者做出更健康的食品选择，包括开展因地制宜的公众教育、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，同时也要认识到传统食品文化的重要性；（营养教育）
18. 评估贸易政策对公共健康和粮食体系的影响，旨在提高城市和城郊消费者对健康膳食的可获性和经济可负担性，特别是最贫困、粮食最不安全群体。（贸易政策）

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：

19. 重视并投资于营养导向型公共采购计划，如学校供餐计划和公共配送体系，激励人们采购本地产品，重视城乡连续体中的小规模经营者和家庭农民，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）
20. 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，通过粮食援助保障人们免于饥饿和营养不良的权利，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）

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：

21. 最大限度减少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，以保存好易腐食品；支持针对剩余食品重新利用的再分配计划；提高粮食体系中参与公共采购的各主体、酒店服务行业和消费者对减少浪费的认识。（粮食损失和浪费）
22. 通过将有机市政垃圾和农业残留物分开收集用于堆肥、沼气生产和动物饲料生产等措施来推动和支持循环经济，认识到地方粮食损失和浪费平台、食品回收网络和垃圾回收创新技术所发挥的作用。（循环经济）

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：

23. 激励向所有人提供非歧视性服务以及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，便于更安全地处理食品，重点关注低收入居民和小区；（物理和社会基础设施）

24. 增加对基础设施的负责任投资，包括对交通解决方案、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）
25. 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、儿童和青年；（卫生服务）
26. 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，都能获取健康、营养、可负担的食物，并通过为城市和城郊农业建立法律框架，将土地利用规划与粮食安全和营养政策结合起来；（城市规划）
27. 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，尊重合法权属权利，保护农地和可持续渔业管理、城市森林和绿地，加强气候减缓和适应工作、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）
28. 设计应急规划和早期预警系统等干预措施，采用能将灾害风险减轻措施纳入城市规划和设计的最佳做法，重点关注气候风险减缓和适应、提升供应链韧性和加强冷藏、供水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）
29. 将粮食安全纳入城市、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、城市菜园、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。这可能包括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）
30. 制定和支持能将城市农业相关课程纳入中小学课程的政策，为青年提供与可持续农业和粮食体系、健康膳食、粮食安全和营养、食品素养、供应链管理和食品加工等相关的技术技能和实用培训，旨在鼓励青年在这些行业就业⁶；（教育）
31. 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、妇女、非正规、季节性、流动劳动者，具体措施包括加强监管框架和法律，保障安全的劳动条件，让薪酬水平足以支撑充足的生活水准；（体面工作和就业）
32. 制定并投资于社会保护和性别平等计划，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）

⁶ 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

C. 利用城市和城郊治理促进粮食安全和营养

政府应：

33. 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、公共基金和公私伙伴关系等方法；（融资和资源筹措）
34. 让地方和国家以下层级政府以及所有利益相关方参与制定国家粮食安全和营养政策与战略，充分利用他们作为当地知识和经验守护者做出的贡献来提升干预措施的质量、可持续性和问责，实现包容性、战略性治理；（包容性治理）
35. 认识到地方政府和国家以下层级政府按照贸易和投资协定实施自身城市和城郊粮食政策时的多样化特定需求，以便在全球贸易惠益与地方粮食安全之间达成平衡；（贸易协定）

政府，包括国家以下层级和地方政府主管部门，应：

36. 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和数字知识、市场动态、土地权属、气候韧性、消费者意识和问责机制等方面技能；（能力发展）
37. 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，并为之提供资金支持；（能动性）
38. 推动和支持南北、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）
39. 系统性比较和分析现有国家和地方政策，以便评估其连贯性以及对城市和城郊粮食体系的影响，推动采用基于人权的问责和透明度框架对不同层级的治理角色、责任和宗旨进行评估，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）

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、国际组织和所有利益相关方应：

40. 推动有关粮食安全和营养数据收集、分析和利用⁷方面的能力发展，尊重知识产权，重视粮食安全和营养数据目前相对缺乏的地区，特别是缺少资源、基础设施、数据知识以及填补数据空白所需技能的国家。这包括有关地理信息系统、遥感、数字工具和参与式绘图方面的能

⁷ 参照《粮安委关于加强粮食安全和营养数据收集和利用以及相关分析工具来改善在国家粮食安全背景下支持逐步实现充足食物权的决策的政策建议》

力发展，以便瞄准最容易出现粮食体系崩溃的地区，为长期规划、应急计划和危机响应工作提供参考依据；（能力发展）

41. 推动为城市和城郊粮食体系提供资金和技术支持，包括提高统计能力，根据共同商定的条件开展自愿性技术转让，建立南南合作和三方合作等创新框架，以提高优质数据的生成、收集和分析能力，并利用优质数据引导粮食安全和营养相关决策；（技术支持）
42. 鼓励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）
43. 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，改进人工智能分析法等分析工具，以便实时跟踪粮食体系崩溃问题；（投资于数据收集）
44. 投资并加强参与式监测、适应性学习战略以及粮食政策和计划评价工作，具体措施包括采用全面评估框架，同步对经济发展、环境社会经济可持续性和对城市和城郊粮食体系的其他更广泛的社会经济影响进行评价；（监测和评价）
45. 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、参与式网络和多层次、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、不同地区、不同部门之间相互交流经验教训、结果、挑战和良好做法；（知识共享）
46. 重视对特定背景下跨学科研究的供资，包括侧重于粮食安全和营养的研究、创新以及定性、参与式研究，涵盖可持续农作措施、城市和空间规划、供应链动态、公共卫生以及应对社区需求的社会科学等。（跨学科研究）