



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# 计划委员会

## 第一二七届会议

2019年11月4-8日，罗马

## 《营养战略》更新进展

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

经济及社会发展部

助理总干事

**Máximo Torero Cullen 先生**

电话：+39 06 570 50869

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)。



PC 127

## 内容提要

2019年3月，计划委员会第一二六届会议在讨论《粮农组织营养工作愿景和战略评价》时，建议对《愿景和战略》进行更新。该《愿景和战略》将提交在2020年举行的粮农组织各技术委员会（渔委、林委、农委和商品委）会议，以及2020年11月举行的计划委员会第一二九届会议。提出的愿景是粮食系统能够为所有人提供可持续健康膳食。提出的战略将勾勒出所需概念框架，以加强粮农组织在支持五大重点领域方面所发挥的作用：

- 重点领域 1：在全球、区域、国家和地方层面，要明确实现可持续健康膳食这一愿景，以及所必需开展的变革，以变革粮食系统，实现可持续健康膳食并改善营养。
- 重点领域 2：多利益相关方之间的伙伴关系得到建立和加强，以增强对实现可持续健康膳食所需政策和行动变革的共同理解和承诺。
- 重点领域 3：全球、区域、国家和地方伙伴充分参与确定其当前政策在变革中所发挥的作用，并参与加强政策一致性和影响力所需的系统变革，包括创新。
- 重点领域 4：各国能力充足，治理结构在全球、区域、国家和地方各级有效运作，推动政策、创新和行动取得成功。
- 重点领域 5：政府行动方和其他利益相关方正在实施积极转型所需的关键政策、创新和行动，以确保粮食系统提供可持续健康膳食。

《战略》的有效实施将体现在概述粮农组织核心职能重点领域的实施计划中。

## 征求计划委员会指导意见

提请计委审查注释大纲，特别是五大重点领域，并提出指导意见。

## 引言

1. 营养不良是世界面临的最重要的发展挑战之一。根据《世界粮食安全和营养状况》（SOFI, 2019 年）报告，估计有 8.21 亿人遭受长期饥饿。大约 1.5 亿 5 岁以下儿童发育不良，三分之一育龄妇女贫血，约 20 亿人超重，其中 6.72 亿人肥胖，3800 万为 5 岁以下超重儿童。

2. 计划委员会在 2017 年 3 月第一二一届会议上批准了评价专题战略的提案，要求在粮农组织营养工作战略和愿景通过六年后对其进行评价<sup>1</sup>。

3. 随后，对粮农组织营养工作战略和愿景的评价提交 2019 年 3 月计划委员会第一二六届会议<sup>2</sup>，除其他建议外，计委提出了关于更新粮农组织营养工作战略和愿景的建议，关注重点是各种形式的营养不良，阐明粮食系统对营养的贡献，并纳入一个强有力的问责框架。

### I. 与营养有关的全球发展

4. 2014 年 11 月，粮农组织和世界卫生组织共同主办了第二届国际营养大会，通过了《营养问题罗马宣言》<sup>3</sup>及配套《行动框架》<sup>4</sup>。《罗马宣言》提出了采取全球行动以消除饥饿并结束一切形式营养不良（包括营养不足、微量营养素缺乏、超重和肥胖）的共同愿景，并做出了十项广泛政策承诺。《行动框架》提出了 60 项建议，以指导各国有效落实在《罗马宣言》中所做出的承诺。

5. 2015 年 9 月，国际社会签署了 17 项可持续发展目标，旨在为到 2030 年实现一个没有饥饿、更加公平和更加可持续的世界铺平道路。评价报告和计划委员会的指导符合人们日益提高的认识，即营养是可持续发展的驱动力，所有可持续发展目标都受到营养和粮食系统的影响。此外，粮农组织的工作可以为支持各国政府实现可持续发展目标做出重大贡献。

6. 2016 年 4 月，联合国大会通过第 70/2592 号决议<sup>5</sup>，批准了《营养问题罗马宣言》及配套《行动框架》，宣布 2016-2025 年为“联合国营养行动十年”（“营养行动十年”），并授权粮农组织和世卫组织：(i) 共同牵头“营养十年”落实工作，并与世界粮食计划署（粮食署）、国际农业发展基金（农发基金）及联合国儿童基金会（儿基会）合作开展工作；(ii) 利用联合国系统营养问题常设委员会和世界粮食安全委员会（粮安委）等协调机制，并与其它国际和区域组织及平台协商，制定“营养十年”工作计划；(iii) 编制关于“营养十年”落实情况的两年度报告，供联合国秘书长向联大通报“营养十年”实施进展所用。

---

<sup>1</sup> CL 156/3

<sup>2</sup> PC 126/3

<sup>3</sup> <http://www.fao.org/3/a-m1542e.pdf>

<sup>4</sup> <http://www.fao.org/3/a-mm215e.pdf>

<sup>5</sup> [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/259](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/259)

7. 重要的是，上述全球发展强调了农业和粮食系统在减少一切形式营养不良方面可以发挥的关键作用；与此同时，通过将关注点从生产足够的粮食转移到确保可持续的健康膳食，为转变粮食系统的呼吁提供动力。

8. 粮农组织在推进改善粮食系统以改善膳食方面具有相对优势，因为它是唯一一个在粮食系统所有方面开展工作的国际机构，涉及食品的生产、汇集、加工、分配、消费和处置，以及作物和牲畜生产、林业、渔业和水产养殖系统。此外，国际贸易、互联网和电子商务、气候变化和迁徙等许多粮食系统运作的驱动因素具有跨国性质，突出了联合国和多国伙伴的作用。全球合作是转变粮食系统以提供可持续、健康膳食和实现可持续发展目标所必需。

9. 粮农组织在营养方面的工作必须包括解决各种形式的营养不良和促进可持续健康膳食。其目标是改善个人生活，在各项可持续发展目标方面取得进展。必须始终注重结果，并为如何实现、衡量和评估影响提供明确的途径。

## II. 粮农组织战略框架中的营养问题

10. 提高营养水平是粮农组织《章程》提出的第一目标。粮农组织所做的核心工作涉及营养不良的直接、潜在和根本原因，能够支持改善营养和国家发展取得更大进展。

11. 粮农组织承认营养问题是一个跨领域全组织主题。《2016-17 年工作计划和预算》<sup>6</sup>确认将营养纳入粮农组织的全面工作，作为全组织目标 6 的一部分。这提供了一个机会，有助于粮农组织工作的许多方面进行有针对性的协调和统一，以确保粮农组织标准、指南和最佳做法的一致性和影响最大化。

## III. 粮农组织营养工作战略和愿景——路线图

12. 应计划委员会第一二六届会议的要求，粮农组织制定了一份注释大纲，为更新战略和愿景以及粮农组织的营养工作奠定基础。根据该大纲编写最终文件的过程包括以下几个步骤：

- a) 在计划委员会第一二七届会议上讨论注释大纲；
- b) 在渔业委员会、林业委员会、农业委员会和商品问题委员会 2020 年会议上讨论《战略和愿景》草案；
- c) 计划委员会第一二九届会议（2020 年 11 月）批准并提出建议；
- d) 粮农组织理事会第一六四届会议（2020 年 12 月）批准。

13. 作为第一步，战略和愿景制定技术工作组已经成立。工作组由所有区域办事处和粮农组织总部各技术部门的代表组成，提供来自全组织的投入。

---

<sup>6</sup> C 2015/3

14. 成员对《战略和愿景》草案的意见将通过粮农组织各技术委员会 2020 年会议提供，并纳入《战略和愿景》草案，提交 2020 年 11 月计划委员会第一二九届会议最后批准。

15. 克服营养不良这一全球挑战需要做出大规模、协调一致的巨大努力。因此，粮农组织将寻求包括世界卫生组织、儿童基金会和罗马常设机构在内的主要外部伙伴对《战略和愿景》的投入。双边磋商将在 2020 年上半年进行。

16. 由此制定的《战略和愿景》预计将：(i) 以营养领域主要挑战和粮农组织相对优势（在全球、区域和国家各级）为依据，概述战略选择和行动优先事项；(ii) 指导粮农组织营养改善工作；(iii) 加强其在粮农组织营养工作交付方面的影响。《战略和愿景》之外还将制定一项《实施计划》作为补充，《实施计划》将考虑到不同的背景和优先事项，细化该战略的可操作性。

#### IV. 粮农组织营养工作战略和愿景——注释大纲

17. 《战略和愿景》将包括以下章节：引言、背景、愿景；方式；一般原则；预期重点领域；实施手段；以及问责框架。

18. **引言：**《战略和愿景》将首先说明其目的；即“确定粮农组织在支持良好营养和解决各种形式营养不良方面的目标、作用和战略方法”。将区分粮农组织现在和将来对支持良好营养的贡献，阐明粮食系统内可持续健康膳食是粮农组织营养工作的关注重点。引言将表明营养对于实现粮农组织整体目标和支持各国实现其可持续发展目标至关重要。将强调粮农组织必须推进其全组织营养工作方式，以履行其在 2016-2025 年联合国“营养行动十年”框架下的领导承诺。这将表明，自 2012 年通过上一份《战略和愿景》以来，粮农组织大大加强了对营养的重视。文件将基于 2012 年《粮农组织营养工作战略及愿景评估》提出的建议，时间跨度将为 5 年。

19. **背景：**该节将阐述影响《粮农组织营养工作战略和愿景》更新的以下因素：

- a) 营养不良负担的性质正在改变。营养不良有多种形式（如消瘦、发育迟缓、微量营养素缺乏、超重和肥胖），所有方面都很重要。营养不良的挑战还延伸到膳食相关的非传染性疾病，这是全球头号致死原因。粮食不安全与各种形式营养不良相关，但营养不良不仅限于遭受粮食不安全的国家、社区和个人，而是所有国家面临的全球性挑战。
- b) 世界正在经历既影响营养不良又受营养不良影响的重大结构变化，如气候变化、冲突和其他危机、人口快速增长和城市化以及贫困。
- c) 过去十年制定了许多新的目标和倡议，提供了新的机会（例如联合国“营养行动十年”），以促进营养方面的进步，与营养有关的组织数量也有所增加。

20. **愿景：**该战略的愿景将指导战略本身的发展，并聚焦于其实施规划。该愿景是：粮食系统为所有人提供可持续健康膳食。也就是说，粮食系统正在提高可持续健康膳食的可获得性、可负担性、可接受性和吸引力。该愿景强调粮农组织在关注与粮食有关的营养方面的比较优势，以及粮食系统在支持人们食用更健康食物方面的作用，同时考虑到环境、社会/文化和经济问题。该愿景将包括“可持续健康膳食”的定义（如：包括食品安全）和实现可持续健康膳食的“粮食系统方法”。
21. **方式：**根据这一愿景，粮农组织营养工作的主要关注点是支持在全球、区域、国家和地方各级实施跨粮食系统的政策、创新和行动，为所有人提供可持续健康膳食。它将基于粮农组织在粮食系统所有领域——食品供应链、食品环境和消费者行为——的专业知识。
22. **指导原则：**粮农组织营养工作将遵循以下原则：i) 所有人都享有充足食物权；ii) 必须提高性别平等与公平，并避免性别相关的不利影响；iii) 伙伴关系对于结束一切形式的营养不良至关重要，伙伴在加强卫生系统和教育等其他重要领域的主导作用得到承认和支持；iv) 采取系统方式意味着在不损害个人健康的情况下，通过权衡各种政策和行动对可持续性不同方面（环境、社会和文化、经济）的影响，量化和平衡潜在的权衡取舍，使可持续健康膳食可供所有人获取、负担得起、可接受并具有吸引力。
23. **预期重点领域：**以上述愿景和指导原则为基础，拟议营养战略将界定概念框架，在此框架内可实现以下与粮农组织战略框架相衔接的战略重点领域：
- a) **重点领域 1：**制定可持续健康膳食的愿景和实现这一愿景所需的粮食系统关键变革路线图。在全球、区域、国家和地方层面，实现可持续健康膳食的愿景十分明确，需要进行变革，以改革粮食系统，实现可持续健康膳食和改善营养。
  - b) **重点领域 2：**在全球和国家两级提高对变革一致认识和承诺水平。多利益相关方之间的伙伴关系得到建立和加强，以增强对实现可持续健康膳食所需的政策和行动变革的共同理解和承诺。
  - c) **重点领域 3：**各国开展加强整个粮食系统政策一致性所需的工作。全球、区域、国家和地方伙伴充分参与确定其当前政策在变革中发挥的作用，并参与加强政策一致性和影响力所需的积极变革，包括创新。
  - d) **重点领域 4：**增强实施能力。各国能力充足，治理结构正在全球、区域、国家和地方各级有效运作，以使政策、创新和行动取得成功。
  - e) **重点领域 5：**实施政策、创新和行动。政府行动方和其他利益相关方正在实施积极转型所需的关键政策、创新和行动，以确保粮食系统提供可持续健康膳食。

## V. 实施手段

24. 该战略将明确详述粮农组织交付这些重点领域的手段，并附有一份实施计划。五个行动支柱，每个支柱都嵌入粮农组织的一个核心职能，相互作用，形成变革的逻辑模型，将指导行动，同时允许根据背景和优先重点进行调整。

25. 支柱 1。根据粮农组织提供信息的核心职能，粮农组织将整理数据、进行分析和综合证据。在全球一级，这将生成知识产品，为制定和理解可持续健康膳食的变革愿景、实现这一愿景所需的粮食系统关键变革的备选方案、环境可持续性、社会/文化影响和经济之间的权衡分析以及提高政策一致性的潜在方法提供信息支持。在国家一级，这将提供国家诊断，为地方政策和行动提供信息，并就实现可持续健康膳食的挑战和对策形成因地制宜的共同理解。

26. 支柱 2。遵循粮农组织为各国和伙伴，包括发展伙伴、民间社会和私营部门，提供会议场所的核心职能，粮农组织作为一个可信赖的中立方，将促进协调和加强对话以及对积极转变粮食系统以实现可持续健康膳食所需变革的共同理解。这将涉及在共同认知、信任和参与的基础上，在各层级发展新的和更强有力的伙伴关系和相互问责。

27. 支柱 3。根据粮农组织提供政策支持的核心职能，粮农组织将使各国和合作伙伴参与政策分析，以确定现有政策在实现可持续健康膳食方面发挥的作用、存在的政策差距以及需要哪些变革和创新来增强整个粮食系统的一致性和影响。

28. 支柱 4。根据粮农组织能力发展的核心职能，粮农组织将在个人、组织和政策层面加强国家能力，以促进发展实施政策和行动所需的治理结构和伙伴关系。

29. 支柱 5。根据粮农组织分享实用知识、技能和专门知识的职能，粮农组织将为确保交付职能正常运作的行动提供技术援助。将把粮农组织的集体知识带到实地，分享实用知识、技能和专门知识，以加强整个粮食系统的行动。

## VI. 问责框架

30. 《战略和愿景》将附带一个与全组织计划制定、报告和问责机制相一致的问责框架。其目的是提供框架，以确保粮农组织作为一个实施该战略的组织承担责任，并监测和评估与全组织目标和可持续发展目标协调一致的工作的影响。