

## 农业委员会第二十九届会议—书信程序

### 议题 2.8：粮农组织在营养方面的工作

#### 秘书处对 2024 年 9 月 23 日前收到的书面意见的答复

秘书处对成员就议题 2.8 “粮农组织在营养方面的工作”提出的书面意见表示感谢。秘书处已充分注意到这些意见，并已妥善记录在案。秘书处欢迎阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、欧盟及其 27 个成员国、新西兰、挪威、瑞士和英国就 COAG/2024/13 号文件“粮农组织在营养方面的工作”提出翔实的意见。秘书处对这些意见的广度和深度表示赞赏，认为成员的高度关注恰恰表明营养问题是全球和许多国家的重点关注事项，也体现了粮农组织在改善营养方面的关键作用。2024 年《世界粮食安全和营养状况》报告表明，营养问题依然严峻，这一点得到了多个成员国的认同。欧盟指出，需要在地方、区域、国家和全球各个层面采取行动。

成员提出的意见、问题和建议涵盖粮农组织营养工作的诸多方面，反映了这一领域的广泛需求。秘书处对这些内容进行了分类整理。

#### **1. 当前对营养的重视程度、食物权、联合国营养行动十年、与国际机构合作情况，以及粮农组织在即将举行的营养相关活动（包括营养促增长峰会、联合国粮食体系峰会和加强营养运动全球大会）中的作用**

秘书处感谢成员提出的许多意见和建议。这些意见和建议指出营养问题在国家 and 全球议程中始终占据重要地位，强调应开展跨部门合作，应对各地粮食不安全和营养不良的复杂挑战，且应确保在粮食体系转型路径中明确优先考虑改善健康膳食。粮农组织深知目前有多项工作正在进行，也积极参与其中许多工作，这些工作合力将为实现可持续发展目标创造巨大机遇。粮农组织赞同应与其他国际组织开展密切合作，包括与联合国其他机构（如加拿大提到的世卫组织）合作，以及挪威提到的与联合国罗马常设机构合作。

联合国营养行动十年（2016-2025 年）为全球营养行动指明了新目标和新方向，旨在加快落实第二届国际营养大会承诺，到 2025 年实现全球营养目标，并达成预防和控制膳食相关非传染性疾病的目标，为 2030 年实现可持续发展目标做出贡献。虽然距离实现这一目标还有很长的路要走，但在“营养十年”框架下，各国主导并协调建立了行动网络，有助于交流知识、良好做法和挑战，并通过政策和立法

相互支持，加快改善农业粮食体系、膳食和营养方面的进展。秘书处在此感谢巴西和挪威等成员在这些行动网络中发挥的带头作用。

根据经社理事会关于国际十年的第 1989/84 号决议规定，应在十年结束时对工作计划进行评估；计划中的对话应反思全球取得的进展和遇到的挑战，且应汇集并整合各国政府及其众多合作伙伴已经开展的各项倡议。秘书处赞赏瑞士提出的建议，强调以即将举行的全球活动（如营养促增长峰会、加强营养运动全球大会）为契机举办对话，进一步加强学习、创造机会，在十年后继续保持营养行动的势头。秘书处赞同巴西的观点，即十年行动的六大支柱（建设可持续粮食体系，促进健康膳食；建立统一的为生体系，确保基本营养服务覆盖全民；开展社会保护和营养教育；促进贸易和投资，改善营养；营造安全有利的环境，改善各年龄段的营养；审查、加强和促进营养治理和问责）仍然高度相关，而且与各方为即将举行的全球活动所确定的重点议题高度一致。

在这方面，秘书处明确表示，粮农组织正深入参与规划工作，并将积极参与 2025 年 3 月在巴黎举行的营养促成长峰会、2024 年 11 月在基加利举行的加强营养运动全球大会，以及其他相关活动。这些活动为保持营养在议程中的重要地位创造了条件，包括吸引各方关注《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》20 周年，包括欧盟及其 27 个成员国、挪威和英国等多个成员都强调了这一点。例如，粮农组织作为营养促成长峰会规划小组的成员，共同领导负责制定背景政策文件和议程重点事项的专题技术小组，包括愿景、粮食体系以及数据、创新和人工智能小组。作为营养促成长峰会外部专家咨询委员会的成员，粮农组织还牵头开展一项类似工作，重点研究如何将粮食体系的相关科研实证转化为可实施的行动。粮农组织在这些工作组中发挥领导作用，也为自身创造了重要机会，可以将营养促成长峰会的工作与联合国粮食体系峰会进程继续开展的工作联系起来，包括加强将营养纳入粮食体系转型路径，英国在反馈意见中也强调了这一点。粮农组织同样参与了加强营养运动全球大会议程的制定工作，粮农组织的多位高级官员收到了在高级别小组会议上发言的邀请。在筹备下一次联合国粮食体系峰会后续活动时，粮农组织还在支持联合国粮食体系协调中心，确保参与原则以透明和问责制为导向，支持多部门参与营养工作。

秘书处还指出，粮农组织继续致力于并密切参与作为联合国粮食体系峰会进程一部分而成立的联盟，包括学校供餐联盟和“构建可持续粮食体系，为儿童及所有人提供健康膳食行动联盟”。

## 2. 《粮农组织营养工作愿景与战略》

秘书处赞赏成员就粮农组织营养工作和具体工作内容提出意见建议，如加拿大就各行动领域提出若干优先重点和资源，巴西、瑞士和英国对粮农组织营养数据工作提出意见。若干具体意见详见下文。关于粮农组织营养工作及其与粮农组织《2022-2031 年战略框架》明确联系的意见，秘书处指出，粮农组织将对《营养工作愿景与战略》进行中期更新。由于《营养工作愿景与战略》是在全组织《2022-31 年战略框架》之前制定，因此未明确提及“四个更好”和计划重点领域。此外，在《营养工作愿景与战略》制定后的三年中，数据和实证等经历了更新和变化。粮农组织认为，当前《营养工作愿景与战略》及其行动领域仍高度相关，但认为可进一步加强，即明确与粮农组织《战略框架》的联系，体现不断变化的优先重点，确保粮农组织充分发挥潜力，推进营养工作、追踪结果（包括但不限于进程指标）、展示影响。秘书处提醒成员，《营养工作愿景与战略》是一份动态文件，可在实施过程中完善和调整。粮农组织将在即将召开的粮农组织计划委员会会议上就更新工作征集意见。

## 3. 粮农组织/世卫组织健康膳食声明、健康膳食模式和基于粮食体系的膳食准则

若干成员要求了解有关即将发布的粮农组织/世卫组织健康膳食联合声明的进一步情况，秘书处对此表示赞赏和感谢，指出该出版物正在最后编制阶段，将在 2024 年 10 月底前发布。如新西兰所述，与世卫组织开展这项联合工作是鉴于一系列媒体大量使用和滥用相关术语，因此需要对健康膳食原则发表清晰、简明和基于实证的声明。如阿根廷、巴西、加拿大等国所述，该联合声明承认并呼吁庆祝多样化的健康膳食模式，承认膳食模式因地制宜，取决于饮食偏好、传统、文化、其他社会因素以及当地食物的可供性和可负担性。然而，如声明所述，对膳食的生物健康指标进行评估需遵守四项普遍原则（基于生物学并参考实证）。具体而言，健康膳食应营养充分、能量摄入和来源均衡、食物种类多样、构成健康风险的营养和成分摄入适度；务必确保食品安全。粮农组织期待与成员分享该文件，并继续就这一关键主题展开讨论。

即将发表的声明明确指出，国家和地方膳食准则中提出了因地制宜的膳食模式，粮农组织正在支持各国制定和实施膳食准则，秘书处对收到的有关意见表示感谢。秘书处承认并赞赏巴西、挪威和瑞士等国在制定基于食物的膳食准则过程中考虑到可持续性问题。巴西和瑞士建议强调，应加强膳食的环境可持续性，制定《基于粮食体系的膳食准则》所采取的新方法采纳了该建议。遵循该原则，各国可将多达七项环境指标纳入建模方法，通过建模体现健康膳食模式及其他健康、

经济和背景因素。粮农组织正在开发膳食建模工具包“FAO DietSolve”，支持在《基于粮食体系的膳食准则》编制过程中考虑有关因素。重要的是，粮农组织正在与其他各方密切合作，探索利用《基于粮食体系的膳食准则》指导农业和粮食相关政策，包括根据瑞士建议，调整农业政策，推广适宜的健康膳食。具体包括：分析“促进儿童和所有人从可持续粮食体系中获得健康膳食行动联盟”收到的请求，讨论粮农组织发挥的支持作用；在国家层面与其他联合国机构和学术界密切合作，支持国家进程。

#### 4. 膳食数据和数据相关举措

秘书处认可和赞赏若干成员就粮农组织在膳食数据和数据相关举措方面的工作提出意见建议，具体涉及粮农组织统计数据库食品和膳食域、粮农组织参与“健康膳食监测倡议”以及将最低膳食多样性作为可持续发展目标指标。许多意见重申数据作为粮农组织营养工作核心领域之一的重要性。秘书处还认识到全面监测粮食安全和营养指标十分重要，承认巴西在这方面开展的工作，同时认识到目前许多国家没有涵盖粮食安全和营养数据的全面监测系统。应世界粮食安全委员会（粮安委）要求，粮农组织正在与其他联合国机构和世界各地的专家开展合作，制定用于监测粮食安全和营养状况的一套最低限度的指标，这项工作应于2025年完成并通过粮安委向成员介绍。

秘书处认识到，如英国所述，应继续与其他组织合作，推广和应用各类数据来源及平台。具体包括粮农组织统计数据库食品和膳食域，食品和膳食域于2023年启动，免费提供四类膳食相关统计数据。食品和膳食域将定期更新和扩充。已通过营养和统计界广泛介绍了食品和膳食域的有关情况，目前正在着手记录信息利用实例，尤其是在可能不具备个体膳食摄入数据的情况下发掘可能性。

然而，食品和膳食域并不分享实际的微数据，而若干类别的数据相关活动可能需要此类数据。秘书处提请关注其他传播微数据的粮农组织平台，包括粮食和农业微数据目录以及粮农组织/世卫组织全球个体食品消费数据工具。若干多边组织正在使用这些平台提供的数据。例如，世卫组织使用粮农组织/世卫组织全球个体食品消费数据工具提供的微数据对食品安全暴露风险开展评估。另外，[健康膳食监测倡议](#)正在对健康膳食指标的有效性和跨国等效性开展一系列分析，推动在健康膳食监测方面建立全球共识。

秘书处感谢瑞士邀请粮农组织通过由粮农组织、儿基会和世卫组织牵头的全球性“健康膳食监测倡议”尽可能广泛地与其他各方接触。这三家联合国机构与若干学术机构合作启动了“健康膳食监测倡议”，旨在加快制定、验证和利用一

系列指标，衡量不同背景下用于监测工作的健康膳食四项原则，同时也确保为各国提供关于各类膳食数据优势和局限性的明确一致指导，支持监测和决策。与成员和其他利益相关方合作是“健康膳食监测倡议”工作的核心和优先重点。2024年和2025年，“健康膳食监测倡议”将通过联合国机构、各国政府和膳食评估专家参加的区域磋商，就健康膳食监测工作与成员积极互动。此外，将与健康膳食指标制定者、调查设计者和实施者、非政府组织和政策制定者合作，组织利益相关方磋商。

秘书处赞赏并感谢巴西和瑞士，在粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织的技术支持下，发挥重要作用，提交作为可持续发展目标 2 补充指标的“按人口群体分列的最低膳食多样性普及率”。秘书处希望向阿根廷说明，该提案由瑞士直接提交，作为2025年可持续发展目标指标框架全面审查的一部分。可持续发展目标各项指标机构间专家组是联合国统计委员会的附属机构，负责监督全球可持续发展目标指标框架的实施情况，并直接牵头审查和成员意见工作。最低膳食多样性指标提案通过了初步筛选阶段，2024年8月纳入公开磋商，任何利益相关方（政府、组织和个人）均可对指标变化提案初步清单表示支持或提出意见。最低膳食多样性指标收到的利益相关方意见数量最多（共266项），利益相关方回复总体积极（98%）。可持续发展目标各项指标机构间专家组将在2024年继续审议，并将在2025年3月联合国统计委员会下届会议上做出最终决定。如获得接受，粮农组织和儿基会将共同管理最低膳食多样性指标，儿基会将负责婴儿和幼儿部分，粮农组织将负责女性部分。该提案详见[此处](#)，可持续发展目标各项指标机构间专家组2025年全面审查详见[此处](#)。

关于阿根廷和巴西等若干成员针对最低膳食多样性指标提出的问题，粮农组织完全同意，该指标设计并未反映健康膳食的所有四项原则，但指出，该指标是目前在多种背景和膳食模式下经过验证且可提议作为全球监测指标的唯一指标。尽管如此，鉴于各地采取适用工具收集最低膳食多样性信息，且涵盖关于特定食品类别消费的问题，包括膳食中限量摄入的食品，因此这些工具得出的数据也可为各国提供参考，无需局限于最低膳食多样性指标本身。这也是“健康膳食监测倡议”的初衷，即进入可持续发展目标后时代，如健康膳食全球监测仍是一项优先工作，则应制定一套反映丰富、多样、均衡和适度膳食的经验证的指标。

## 5. 气候变化与营养、生物多样性、“气候行动与营养倡议”和《路线图》的联系

秘书处赞赏就气候变化、营养和“气候行动与营养倡议”提出的意见。粮农组织赞同英国的意见，认为气候与营养的关系具有复杂性和多面性，为农业粮食

体系各环节采取综合行动创造诸多机遇，有望在营养与气候两个层面产生实效。现有多份出版物[探索个中关系](#)，并介绍潜在的[政策和规划机遇](#)。已认识到探索特定食物类别作用和潜力的重要性（详见下文所述动物源性食品及替代品方面工作进展）。

秘书处认识到，粮农组织围绕营养开展的多个领域工作与气候变化和营养议程具有相关性，同时粮农组织正拓展和/或探索多个领域工作。例如，粮农组织正探索机遇，加强有关生物多样性与健康膳食之间联系的实证，并将积极参与即将于2024年秋季在哥伦比亚卡利举行的《生物多样性公约》缔约方大会第十六届会议的一系列相关讨论。粮农组织正共同牵头支持开展“适应性作物和土壤愿景”倡议，并已牵头建立一套变革理论，促进实现建设具有气候韧性的农业粮食体系与促进健康膳食这一双重目标，为确立“适应性作物和土壤愿景”倡议结果框架奠定基础。正如加拿大和瑞士所述，食物成分也是必须拓展的关键工作领域，有助于促进了解气候变化对于食物营养成分的影响。秘书处指出，食物成分方面工作面临诸多挑战，包括很多情况下，数据可获数量和质量存在不足。通过在内部开展工作，同时牵头运作“国际食物数据系统网络”，协调一批国际食物成分专家改进食物成分数据的质量、可获性、可靠性和使用，粮农组织将继续与该领域其他有关各方合作，努力填补相关空白。

秘书处注意到多位成员就“气候行动与营养倡议”相关活动提出意见，感谢其赞赏粮农组织在该倡议中发挥牵头作用，并表示粮农组织将继续发挥这一作用。例如，粮农组织与学术界及其他利益相关方积极合作，查明与气候变化与营养有关的重要数据和实证空白，确保这类空白对应政策优先重点，并加快行动进展，填补这类空白。为持续开展此类活动，在接下来几个月内，粮农组织将择期在罗马主办一次成员气候与营养问题圆桌会。

关于新西兰和英国就《坚守1.5°C温升上限，实现可持续发展目标2：路线图》提出的具体问题，秘书处指出，完整的全球路线图及其方法将于2024年11月发布。秘书处注意到关于路线图必须立足实证并通过磋商制定的意见，指出粮农组织制定路线图的工作立足实证，同时通过本组织各类平台，包括与粮农组织伙伴关系及联合国系统协作司合作举行磋商，并通过外部各类团体和机构，面向各国、私营部门和科学界开展磋商。秘书处还指出，粮农组织不会发布区域路线图，但将提出区域路径，并专辟章节阐述部分次区域路径。



## 6. 营养问题纳入粮农组织各工作领域主流，包括价值链、市场和主流化工作配套工具

秘书处注意到所有答复的成员就在粮农组织多个职责领域内，拓展和强化粮农组织营养方面工作提出的多项重要意见建议。粮农组织在2021年营养促增长峰会上作出多项承诺，并已采用营养政策指标，监测该领域进展。秘书处指出，已在多个领域取得进展，但也承认还需开展更多工作，指出粮农组织将在更新《营养工作愿景与战略》期间审查进展，并探索有待改进的具体领域，从而扩大并加快这方面进展。

关于几位成员提及的若干具体行动领域，秘书处：

- 认识到地方市场在食品零售环境中发挥着关键作用。粮农组织支持各国和各地方政府制定政策，保护和扶持这类重要的公共资产。2024年，粮农组织主办一次全球专家磋商会，审查支持市场发展以促进营养方面的实证和实践；
- 强调可持续公共粮食采购政策潜力巨大，并指出粮农组织坚定致力于持续开展并拓展该领域工作，为此支持实施“当地自产食品学校供餐”倡议（即向当地小农采购安全、多样、营养的食物），发挥其同时惠及消费者（尤其是弱势儿童）与食品生产者的潜力。该倡议及相关的可持续公共粮食采购领域工作是粮农组织[“学校食品和营养”](#)举措的关键支柱之一。
- 注意到多位成员提及“健康膳食路径”举措，并注意到英国建议进一步分析其影响。自2020年起，该举措已在16个国家得到实施，并汲取实践经验，进行调整改进，同时通过[线上自修课程](#)（提供英文、法文和西班牙文版本）等各种学习机会进行推广。粮农组织致力于汲取实践经验，并不断改进此类工具。

## 7. 支持全组织开展营养方面活动的的能力

秘书处赞赏瑞士鼓励与其他有关各方加强合作，面向各国提供技术援助、开展能力建设，提高各国开展营养相关工作的能力，同时注意到关于进一步详细介绍粮农组织驻国家代表处能力建设工作的要求。多年以来，粮农组织一直重视加强此类能力的需求，并已为此开展多项工作，相关活动包括但不限于大力拓展“营养技术网络”，并向非洲区域办事处和亚洲及太平洋区域办事处外派2名粮食

及营养司高级别营养技术官员（P5级别）。粮农组织认识到需要弥补其他短板，将就此主题进一步提供最新情况。

## 8. 其他具体问题和意见

秘书处同意加拿大和新西兰提出的有关贸易与营养的意见。贸易能够为消费者提供更多选择，确保全年供应数量充足、多样化、有营养的食品，从而促进健康膳食。进口既可以提供加工少、保质期长、营养丰富的食品，有效缓解易腐食品的季节性短缺问题；但也可以带来能量密度高、但营养价值低的高度加工食品。贸易可以支持生计和创收，改善营养状况，这对于从事初级食品生产的群体尤为重要。贸易开放可增加一国的食品多样性，促进食品消费和潜在营养供给多样化。即将发布的2024年版《农产品市场状况》报告探讨了营养、膳食和粮食贸易之间的联系，并提供了贸易影响粮食供应和价格的实证。因此，报告可能影响膳食模式，并改善营养成果。为了拓宽营养食品的获取渠道，推广健康膳食，从而改善营养状况，贸易政策和营养之间相互协调至关重要。

秘书处欢迎澳大利亚和新西兰的意见，两国在意见中呼吁粮农组织支持太平洋小岛屿发展中国家采取营养相关行动，同时指出气候变化、农业和食品进口之间的复杂关系，以及因此需要采取注重性别平等的整体方针。正如第四届小岛屿发展中国家国际会议强调的那样，鉴于此类国家面临众多相互交织的外来挑战，包括太平洋小岛屿发展中国家在内的广大小岛屿发展中国家可将《粮农组织全球路线图：在控制全球温度升幅不超过1.5°C阈值的同时实现可持续发展目标2》作为一个框架，用以提供综合解决方案，应对相互交织的诸多挑战，如长期食物不足、肥胖、饮食相关非传染性疾病、气候变化脆弱性和不平等。参照太平洋小岛屿发展中国家战略规划进程的具体计划产出，《太平洋岛屿多国规划框架（2023-2027年）》认识到这一跨领域重点在解决粮食不安全、各种形式的营养不良和非传染性疾病方面发挥的关键作用，通过更新膳食指南等方式向消费者提供信息，同时也提供必要的实证来指导政策制定，促进获取和消费适合具体情况的健康膳食，并促进包括环境可持续性在内的其他成果。

秘书欢迎阿根廷、巴西和加拿大对审查**动物源食品替代品**相关实证当前状况的兴趣。粮农组织与成员一样认识到这一主题正在多个领域进行讨论和研究，至关重要的是要考虑各个领域之间的潜在权衡取舍。记录动物源食品替代品对健康、营养、食品安全、环境和经济/生计成果影响的当前实证状态的一系列范围界定审查，旨在解决这方面差距，并指出审查将包括巴西所指出的与食品加工相关的实证状态。粮农组织已成立一个内部跨部门工作组，负责制定上述科学审查的目的



和方法。一旦完成后，工作组成员将讨论并传播相关结果，包括填补与各个成果领域及其之间潜在权衡取舍相关的重点实证空白的建议。目前，尚无计划就此主题制定一份广泛的粮农组织立场声明，而是制定了与上述领域当前实证状况、重要实证空白的确定以及评估权衡取舍的关键重要性有关的声明。秘书处承认，如果粮农组织将就该主题制定立场声明，成员国的意见非常重要，如果最终考虑制定此类声明，秘书处将随时向成员国通报情况并让成员国参与其中。

针对新西兰的评论意见，秘书处指出，尚未确定有关**陆生动物源食品**的完整文件汇编的发布日期，同时指出，已邀请各成员在 2024 年 10 月 20 日之前通过以下链接对文件 2 和 3 发表意见：文件 2：[陆生动物源食品供需驱动因素：关于知识现状和差距的实证和政策概述\[成员意见模板\]](#)以及文件 3：[畜牧部门对粮食安全和可持续农业粮食体系的贡献——效益、限制因素、协同作用与取舍关系\[成员意见模板\]](#)

秘书处感谢包括巴西和加拿大在内的多个成员提交的评论意见，这些意见强调了聚焦**食品环境**采取行动的重要性，这些行动可以为消费者赋能，使消费者能够选择健康膳食，包括提供**营养标签**（包括包装正面的标签）的可能性。粮农组织与世卫组织合作，就食品标签相关技术和政策问题向食品法典委员会提供咨询意见。[食品标签法典委员会](#)是负责制定适用于所有食品的标签标准和指南的法典附属机构，而[《预包装食品标签通用标准》（CXS 1-1985）](#)是向消费者传递食品信息的主要法典工具。关于包装正面营养标签的法典准则于 2001 年通过，为协助制定包装正面营养标签提供了一般指导。粮农组织最近与两个国家的研究机构合作，总结公共支持的经验，以加强微型和小型食品加工企业实施包装正面营养标签的工作。