



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
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

大会

第四十届会议

2017 年 7 月 3—8 日，罗马

联合国营养行动十年实施工作及 第二届国际营养大会后续行动进展报告

内容提要

2014 年 11 月，粮农组织和世界卫生组织（世卫组织）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》及其《行动框架》。2016 年 4 月，联合国大会批准了第二届国际营养大会的这两份成果文件，并宣布 2016-2025 年为“联合国营养行动十年”（以下简称“营养行动十年”），为执行国际营养大会承诺以及各项可持续发展目标提供了清晰缜密、时限明确的框架。

联合国大会授权粮农组织和世卫组织：（i）与粮食署、农发基金及儿基会合作，共同牵头实施“营养行动十年”的工作；（ii）合作制定“营养行动十年”工作计划；（iii）编制关于“营养行动十年”执行情况的两年度报告。

本报告介绍了“营养行动十年”的最新实施进展和第二届国际营养大会承诺的落实近况。过去两年来，虽然各国积极推行第二届国际营养大会上做出的国际承诺，但全球营养目标尚未实现。几乎所有国家都出台了与营养相关的政策，但国家一级的部门政策和发展计划并未始终明文列出营养目标。因此，需要加大实施力度，增加对营养的投入，进一步提高各项营养政策的一致性。

建议理事会采取的行动

提请大会：

- 1) 欢迎联合国大会宣布 2016-2025 年为“营养行动十年”；
- 2) 确认在落实第二届国际营养大会承诺和实施“营养行动十年”工作，包括制定其工作计划方面所取得的进展；
- 3) 就进一步的行动提供指导。

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

Kostas Stamoulis

联系电话：+39 06570 56295

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。



mt359

I. 背景

1. 2014年11月，粮农组织和世界卫生组织（世卫组织）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》及配套的《行动框架》。《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，并作出了十项广泛的政策承诺。《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。
2. 2015年，粮农组织大会批准了第二届国际营养大会成果文件，并敦促成员国履行《罗马宣言》中的承诺和《行动框架》载列的各项建议¹。大会还鼓励粮农组织继续与世卫组织合作开展营养大会的后续行动，包括拟议的“营养行动十年”。世界卫生大会也向世卫组织总干事提出了类似的要求。
3. 联合国大会在《2030年可持续发展议程》中增加了“消除饥饿，实现粮食安全，改善营养和促进可持续农业”的具体目标，并将与营养相关的关切事项纳入其他可持续发展目标，从而确认了第二届国际营养大会上做出的承诺。
4. 本文件由粮农组织与世卫组织联合编写，概述了上一个两年度在实施后续行动和“营养行动十年”工作方面取得的进展，介绍了国际和国家一级的主要动态。

II. 国际一级对第二届国际营养大会承诺的执行情况

A. “营养行动十年”及其工作计划

5. 2016年4月，联合国大会通过了第70/259号决议²，批准了《营养问题罗马宣言》及配套的《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）与粮食署、农发基金及儿基会合作，共同牵头实施“营养行动十年”的工作；（ii）与其他国际和区域组织及平台协商，利用联合国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，制定“营养行动十年”工作计划；（iii）编制两年度报告，供联合国秘书长审阅，并供联合国大会了解“营养行动十年”的实施进展。
6. 2016年7月，在纽约举行高级别政治论坛提出了“营养行动十年”；2016年9月，在联合国大会第七十一届会议期间，进一步安排了一次宣传活动。
7. 推出“营养行动十年”是为了在现有的各种结构和可用资源条件下，提出清晰缜密、时限明确的框架，推动各国实施在第二届国际营养大会上及《2030年可持续发展议程》中做出的各项承诺。“营养行动十年”的附加值，是限定一段具体时间来设定、跟踪和实现影响和成果，并提供透明易用的全球性框架，供跟踪实施进展，确保各方对共同承诺相互问责。

¹ C 2015/REP- <http://www.fao.org/3/a-mo153e.pdf>

² A/RES/70/259- https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/259

8. “营养行动十年”将以现有努力为基础，促进行动者与行动的对接，加快执行承诺，并根据第二届国际营养大会的变革雄心、各项可持续发展目标及世界卫生大会目标，促使各国做出更多承诺。“营养行动十年”将是包容性的，并创造有利的环境，确保各国的政策和计划都尊重、保护和履行人权义务和性别平等要求。

9. 《营养行动十年工作计划》³通过包容、协作的进程而制定，相关工作包括：与成员开展了面对面的讨论；联合国营养问题常设委员会还组织了两次公开在线磋商。工作计划载列了从《行动框架》中提炼出来的六大跨领域且相互联系的行动领域，即：

- a) 通过打造可持续、具有抵御能力的粮食系统促进健康膳食
- b) 建立统一的卫生体系，确保全民享受基本营养行动所带来的惠益；
- c) 提供社会保护和营养教育；
- d) 开展贸易，做出投资，改善营养；
- e) 营造安全、有利的环境，满足各年龄段人群的营养需要；
- f) 加强营养问题治理与问责。

10. “营养行动十年”的实施措施包括：

- a) 成员国考虑到其国内营养政策及相关政策，与广大利益攸关方开展对话，提交其落实第二届国际营养大会成果的行动承诺，且所有承诺都可通过公开数据库追踪；
- b) 召集行动网络，即创建非正式国家联盟，倡导制定政策和法律，促进各国交流做法，示范成功案例，相互支持，加速实施工作；
- c) 召集论坛，以规划、分享知识，认可成功，反映困难，促进合作；
- d) 筹集财政资源，支持各国实施国家政策和计划。

B. 与第二届国际营养大会有关的国际动态

11. 2016年10月，粮安委决定扩大自身在促进营养方面的作用。为此，粮安委通过了一项框架，以加大对全球抗击营养不良事业的贡献。该框架为政府间和多方利益攸关方讨论营养问题提供了全球性平台。

³ <http://www.who.int/nutrition/decade-of-action/workprogramme-2016to2025/en/>

12. 2016年12月，粮农组织与世卫组织在罗马共同举办“建立可持续粮食系统，促进健康饮食和改善营养国际研讨会”，强调应三管齐下：（i）出台供给侧政策和措施，让消费者能通过更多渠道获得健康饮食；（ii）出台需求侧政策和措施，提高消费者的能力，让他们能通过更多渠道获取健康饮食；（iii）采取措施加强粮食系统的问责、抵御能力和公平。此次研讨会增进了政府与其他利益攸关方的合作，双方将共同制定创新解决方案，确保粮食系统能提供健康的饮食，进而改善营养。

13. 与“营养行动十年”及第二届国际营养大会后续活动相关的其他国际动态包括：

- a) 为了提高各国对营养不良问题的认识，并响应第二届国际营养大会精神、支持营养改善工作，粮农组织先后提名了两名营养问题特别大使：西班牙女王莱蒂齐亚（2015年）和莱索托国王莱齐耶三世（2016年）；
- b) 第三次发展筹资问题国际会议（2015年7月，亚的斯亚贝巴）本着《2030年议程》的精神，通过了《亚的斯亚贝巴行动议程》，鼓励公私部门扩大对营养工作的投入；
- c) 2015年1月，粮食和农业遗传资源委员会通过了《将生物多样性纳入营养相关政策、计划以及国家和区域行动计划主流工作自愿准则》，确定应将有关“促进生物多样性以改善营养”的目标作为若干相关部门和发展目标的主流任务，包括在国家一级采取行动执行第二届国际营养大会成果时，加以落实；
- d) 2015年和2016年的《全球营养报告》强调了第二届国际营养大会承诺和建议的重要性，尤其突出了粮食系统问题；
- e) 2016年8月，农业和粮食系统促营养全球小组制定了《通过农业和粮食系统改善营养的建议》，明确提及第二届国际营养大会和“营养行动十年”；
- f) “营养促增长”联合公报（2016年8月，里约热内卢）强调，在第二届国际营养大会和“营养行动十年”背景下，作出与营养相关的财务和政策承诺至关重要；
- g) 2017年1月，为落实第二届国际营养大会承诺暨“营养行动十年”要求，发布了《拉丁美洲及加勒比地区食品和营养安全全景报告》。报告指出，肥胖问题影响着该区域23%的人口，约58%的居民超重，并呼吁采取协调一致的政策和行动，解决该区域的肥胖问题。

III. 国家一级对第二届国际营养大会承诺的执行情况

A. 概况

14. 解决所有形式的营养不良问题：全球有 7.93 亿人营养不良，过去十年来，总数下降了 1.67 亿。2015 年，全球儿童发育迟缓、消瘦和超重发生率分别为 23.2%（1.56 亿）、7.4%（5000 万）和 6.2%（4200 万）。纯母乳喂养率达 43%，贫血率为 29%。自 2012 年以来，49 个国家降低了发育迟缓发生率，36 个国家提高了母乳喂养率。相反，超重发生率正在增加，贫血发生率并未减少。1980 年至 2014 年，成年人的肥胖发生率几乎翻了一番；2014 年，11%的男性和 15%的女性肥胖。

15. 增加投资：捐助方的营养供资主要供用于消除营养不良问题。世界银行估计，目前每年为解决发育迟缓、严重急性营养不良、非纯母乳喂养和妇女贫血问题，在营养专项干预行动方面做出的投入分别为：政府财政支出 29 亿美元，捐助方供资 10 亿美元。为了充分实现世界卫生大会确立的目标，未来十年应该进一步投入 70 亿美元。

16. 在国家政策中提高营养问题的地位：目前有 183 个国家出台了国家营养政策；105 个国家制定了卫生部门计划，做出了营养方面的安排；48 个国家将营养目标纳入了国家发展计划。在分析的 60 个《联合国发展援助框架》中，50%呼应了世界卫生大会确定的全球营养目标。2014 年至 2015 年，全球 70 多个国家努力将粮食安全和营养工作纳入部门政策和投资计划的主流⁴。

17. 加强人员和机构能力：73 个国家培训了营养专业人员，63 个国家向卫生工作者提供了有关孕产妇和儿童营养的培训。开展了有关食品安全、《食品法典》和抗菌素耐药性的能力建设。

18. 提供技术支持：粮农组织总共向 90 多个国家提供了技术支持（20 个拉丁美洲及加勒比国家；5 个欧洲及中亚国家；40 个非洲国家；9 个近东及北非国家；20 个亚洲及太平洋国家），重点将基于粮食的方法纳入多部门营养战略，并将营养工作纳入农业政策和投资计划、学校食品和营养、营养信息系统和营养教育等方面。

19. 支持小岛屿发展中国家：按照《萨摩亚途径》⁵的要求，粮农组织与联合国经济和社会事务部（经社部）及联合国最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处共同牵头制定了《小岛屿发展中国家粮食安全与营养全球行动计划》（“全球行动计划”），并将于 2017 年 7 月在粮农组织大会上发布。

⁴ 资料来源：世卫组织《全球营养政策评述》之二（2016-2017）<http://www.fao.org/3/a-ms430e.pdf>。

⁵ A/CONF.233/10，“小岛屿发展中国家快速行动方式”（《萨摩亚途径》），2014年。
(http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.233/10&Lang=E)。

《全球行动计划》是一份指导性文件，目的是促使各国政府、私营部门、民间社会、国际组织和其他发展伙伴开展协调，加快采取行动，全面遏制并扭转粮食安全和营养危机日益加深的趋势。《全球行动计划》与《2030年议程》及第二届国际营养大会《行动框架》一脉相承，建议在地方、国家、区域和全球层面采取行动，实现三项相辅相成的目标：（i）进一步营造有利环境，改善粮食安全和营养；（ii）提高粮食系统的可持续性、弹性和营养敏感性；（iii）赋予人们和社区权力，改善粮食安全和营养。为了支持实施《全球行动计划》，已在粮农组织启动了一项新的“小岛屿发展中国家区域间倡议”，以促进跨战略计划支持。

B. 各行动领域开展的重要活动

20. 为了对照《行动框架》的各项建议报告进展情况，按照《营养行动十年工作计划》的六个行动领域（见第9段）对所有行动进行了归类。

1: 通过打造可持续、具有抵御能力的粮食系统促进健康膳食⁶

21. 第二届国际营养大会强调，需要制定协调一致的国家政策，明确营养目标和战略，改善粮食系统，包括生产、加工和分配的所有组成部分，以可持续的方式提供充足、安全、多样且富含营养的健康饮食。

22. 通过开展认识提高和能力建设活动，制定循证政策，帮助27个国家减少了粮食损失和浪费。越来越多的国家正在考虑将可持续目标纳入其食物膳食准则。

23. 在57个国家实施了粮食不安全风险预防和减缓措施；28个国家采取了社会经济措施，以降低社区在面临风险和危机时的脆弱性，并加强其抵御能力。

24. 目前各国正努力改善粮食供应的营养质量，其中：67个国家在强化小麦营养；102个国家在开展食盐加碘工作；42个国家在食用油中增加维生素A；50个国家正采取（强制或自愿）措施对产品进行再配方；至少10个国家已制定措施，减少食品中的反式脂肪酸。

25. 51个国家制订相关政策，减少向儿童推销食品和非酒精饮料；约30个国家出台财政政策，增加居民的食品选择；11个国家完善了国家食品管理体系的各个方面，包括建立法律和体制框架，开展科技能力建设，以设计并实施基于风险的食物安全管理计划。

⁶ 《行动框架》建议9、10、11、12、14、50、53-57。

2: 建立统一的卫生体系, 确保全民享受基本营养行动所带来的惠益⁷

26. 采取的主要干预措施包括: 对育龄妇女补充铁或叶酸(111个国家); 为5岁以下儿童补充维生素A(71个国家)、铁(37个国家)、锌(33个国家)、多种微量营养素粉末(47个国家)。63个国家开展了驱虫计划。71个国家将营养工作纳入艾滋病毒/艾滋病防治计划, 57个国家将营养工作纳入结核病防治计划。

3: 提供社会保护和营养教育⁸

27. 42个国家通过实施社会保护措施来解决营养问题; 38个国家实施了有条件的现金转移计划。粮农组织的农村扶贫战略计划因地制宜, 通过提供政策咨询意见、能力建设、信息系统和循证知识工具, 支持各国加强社会保护制度, 改善农村生计和加强农村穷人管理风险的能力。

28. 在营养教育方面, 108个国家制定有关健康饮食的咨询计划, 90个国家开展了媒体宣传活动; 89个国家制定了学校卫生和营养计划, 其中61个国家提供营养教育; 116个国家制定了食物膳食准则。许多国家正实施营养标签工作, 但只有25个国家在包装的正面统一标签。正通过“提高食品安全五要素”将食品安全纳入营养计划。

4: 开展贸易, 做出投资, 改善营养⁹

29. 粮农组织支持各国及区域经济共同体制定并实施18项国际贸易协定。世卫组织通过卫生和植物检疫措施委员会推广各类国际食品安全标准。一些国家对脂肪、糖和盐含量较高的食品实行进口限制, 征收高关税, 有时甚至遇到很难遵守国际贸易协定的困境。

5: 营造安全、有利的环境, 满足各年龄段人群的营养需要¹⁰

30. 114个国家建议对新生儿进行6个月的纯母乳喂养; 85个国家继续建议坚持母乳喂养两年或两年以上。但是, 只有12%的婴儿在指定为“婴儿友好”的医疗机构中出生。135个国家在新颁布的法律措施中纳入了《国际母乳代用品销售守则》中的一些规定, 但只有39个国家纳入了全部或大多数规定。目前, 77个国家提供14周的产假现金津贴, 额度为至少工资的三分之二。

⁷ 《行动框架》建议 25-28、34-37、44-49。

⁸ 《行动框架》建议 19-24。

⁹ 《行动框架》建议 4、8、17、18。

¹⁰ 《行动框架》建议13、15、16、29-33、38-43、51、52。

31. 46个国家在其计划或政策行动中增加了在工作场所营造健康饮食环境的规定, 32个国家针对医院出台此类规定, 97个国家针对学校出台此类规定, 但只有40个国家在学校执行明确的食物和饮料标准。青少年体重不足和贫血问题仅在23个国家得到解决。

6: 加强营养问题治理与问责¹¹

32. 为了确保有关国家战略、政策、规划和计划连贯一致, 并协调国家资源实现营养总体目标和具体目标, 需要建立部门间机制, 监督和监测执行与问责情况。146个国家制定了一项或多项由多个利益攸关方参与的部门间协调机制, 分别由农业部(27个国家)、卫生部(115个国家)或总理/首相或总统办公室(36个国家)主持。51个国家的此类机制纳入了私营部门利益攸关方, 强调必须采取强有力的保障措施来消除利益冲突。

33. 59个国家和印度的3个邦参与了“加强营养运动”倡议。49个国家在国家一级建立了活跃的多方利益攸关方平台, 私营部门代表参加了29个平台。35个国家建立了国家共同成果框架, 32个国家制定了营养行动计划。

34. 11个国家获得支助, 建立了粮食和农业政策监测、分析和改革制度。通过“南南合作”计划, 粮农组织促进10个国家的政府和民间社会代表在农村妇女经济赋权知识共享会上开展交流与学习。

IV. 联合国机构的贡献

35. 粮农组织将营养工作纳入了其《战略框架》的主流, 营养问题位居四大跨领域专题之列, 并突出强调需要重视粮食系统, 以此作为解决各种形式营养不良问题的可持续办法。粮农组织向撒哈拉以南非洲大约50个国家提供了支持, 帮助其将营养目标纳入农业政策和计划。粮农组织正支持各国制定关于合理饮食的“食物膳食准则”。粮农组织正通过创建全球个人食物消费数据库, 促进填补全球饮食数据缺口。粮农组织正支持在2017-18年度组织召开区域性会议, 以纳入粮食系统方法, 解决各种形式的营养不良问题。

36. 除了《2016-25年营养战略》, 卫生组织还制定了有关健康饮食和有效营养干预措施的循证指南, 并向70个国家提供了技术援助, 重点推动准则的传播与采纳、营养监测、能力建设、战略制定、行动计划和国家立法。

37. 儿基会向127个营养不良负担较重的国家提供了支持; 向近2.7亿儿童提供维生素A补充剂, 并在发展和人道主义援助大背景下, 支持管理严重营养不良问题, 受益儿童达200万。儿基会在《2014-17年战略计划》中列出了具体的营养成果, 并制定了一项新的营养战略。

¹¹ 《行动框架》建议1-7、58-60。

38. 粮食署每年支持各国制定和执行国家计划和政策，以终止一切形式的营养不良，让 7000 多万粮食不安全的弱势人群受益。粮食署在《2017-21 年战略计划》中提出了一项营养目标，另一份新的营养战略已得到批准。

39. 农发基金做出投资，以通过小农和家庭农民加强地方一级的粮食生产，同时突出强调妇女的作用。在 2016-18 年批准的项目中，三分之一为营养敏感型项目，尤其侧重实现饮食多样化。

40. 为了加强联合国系统的一致性，联合国营养问题常设委员会发布了一项新的《2016-20 年战略计划》，并编制了一份关于“全球营养治理”的讨论文件，描述了目前的营养结构，详细介绍了主要的营养行动者及其任务，包括营养问题常设委员会在以下三个具体领域的作用：加强一致性；管理；循证和问责。

V. 结论

41. 各国积极采取措施，推行实施第二届国际营养大会上做出的国际承诺。全球营养目标尚未完全实现，但各国在执行承诺方面取得了一些进展。几乎所有国家都出台了与营养相关的政策，且通常涵盖各种形式的营养不良问题，但国家一级的部门政策和发展计划并未始终明文列出营养目标。已建立了多个跨部门协调机制，且通常由多个利益攸关方参与。总体而言，需要加大实施力度，增加对营养的投入，提高各项政策的一致性。“营养行动十年”的推出为加速各方面的进展创造了契机。

VI. 建议大会采取的行动

42. 提请大会：

- a) 欢迎联合国大会宣布“营养行动十年”；
- b) 确认在落实第二届国际营养大会承诺和实施“营养行动十年”工作，包括制定其工作计划方面所取得的进展；
- c) 就进一步的行动提供指导。