联合国
营养问题行动十年
2016-2025

中期审查前景文件

联合国 2016-2025 营养行动十年（“营养十年”）旨在加快落实在第二届国际营养大会做出的承诺，到 2025 年实现全球营养和饮食相关非传染性疾病目标[1]，并为到 2030 年实现可持续发展目标做出贡献[2]，同时为尊重、保护和实现人人获得安全、充足和营养食品的权利打造有利环境[3]。联合国大会 2016 年宣布的“营养十年”[4]将在 2020 年达到中期。

根据经社理事会关于国际十年的第 1989/84 号决议[5]，正在“营养十年”中期针对 2016 年至 2020 年“营养十年”工作计划[6]六个行动领域的进展开展评价。这些行动领域是：i）通过可持续、具有抵御能力的粮食系统促进健康膳食；ii）能提供全民覆盖、必需营养行动的统一卫生体系；iii）社会保护和营养教育；iv）通过贸易和投资改善营养；v）为各年龄段的营养提供安全、有利的环境；vi）强化营养治理和问责。此外，“营养十年”中期审查[7]旨在确定重点行动领域以及各领域在 2021-2025 年取得进展的机会。

1. 六大行动领域的进展和行动机会

行动领域 1：通过可持续、具有抵御能力的粮食系统促进健康膳食

在“营养十年”头几年，越来越多的高级别报告和决议强调了可持续、有韧性的粮食系统对健康饮食和改善营养发挥的关键作用[8]。一些技术会议和科学出版物加强了营养敏感型农业和粮食系统知识。成立了许多联盟，汇集传统营养行为体之外的不同行为体，共同打造可持续粮食系统。

[1] www.who.int/nutrition/global-target-2025/en/；www.who.int/nmh/ncd-tools/definition-targets/en/.
[2] https://unstats.un.org/sdgs/.
[3] www.fao.org/3/a-ml542c.pdf.
[4] www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/259&Lang=C.
[5] https://digitallibrary.un.org/record/75597/files/E_RES_1989_84-ZH.pdf.
[6] www.un.org/nutrition/sites/www.un.org.nutrition/files/general/pdf/work_programme_nutrition_decade.pdf.
[7] www.un.org/nutrition/sites/www.un.org.nutrition/files/general/pdf/concept_note_mid-term_review_nutrition_decade_zh.pdf.
[8] 例如，可参见： www.fao.org/documents/card/en/c/ca6640en；www.g20.utoronto.ca/2018/2018-07-28-g20_agriculture_declaration_final.pdf；https://undocs.org/zh/A/RES/74/149；https://undocs.org/zh/A/RES/73/253；https://undocs.org/zh/A/RES/74/242；https://undocs.org/zh/A/RES/73/132.

注意到以下内容：认识生态农业和生物多样性；在国家基于食物的饮食指南中更侧重可持续性问题；更大力实施减少粮食损失和浪费的措施；采取提升危机易发区粮食供给韧性的行动。已加快措施减少或消除工业生产的反式脂肪，已自愿或强制改变加工食品配方以降低含盐量。

粮食系统需要加强所有人的粮食安全和营养，具有经济可持续性和包容性，并对气候和环境产生积极影响[9]。为推动在“营养十年”后五年取得进展，鼓励各国：

1. **认识到农业和粮食系统提供安全、健康和可持续饮食是《2030 年可持续发展议程》的核心。**2021 年首届联合国粮食系统首脑会议将讨论生物多样性、生态系统和气候变化挑战，并确认粮食系统是到 2030 年实现可持续发展目标的关键[10]。
2. **将营养目标纳入粮食、农业和其他部门政策。**任何部门都不应损害促进健康饮食和改善营养的目标。需要更加重视采取行动，促进作物多样化，增加果蔬和豆类产量，提高健康食用油产量，打造健康的食品环境，实施支持健康饮食的食品价格政策[11]。
3. **确保人人获得可持续提供的安全和健康饮食应该是全世界的一项优先重点。**需要明确环境、健康和经济之间的权衡取舍关系，以及通过粮食系统推动可持续健康饮食的更多机会[12]。

行动领域 2：能提供全民覆盖、必需营养行动的统一卫生体系

在“营养十年”前五年，对卫生系统提供的有效干预措施有了明确认识[13]，但在确保高效营养干预措施充分覆盖和提高质量方面的投资严重不足[14]。为在 5 岁以下儿童消瘦方面加速取得进展，正在制定《联合国全球儿童消瘦行动计划》[15]。实施营养行动需要强有力的卫生系统，实现全民健康覆盖[16]的政治势头日益增强，为扩大覆盖面和将世卫组织基本营养行动纳入主流提供了新机会[13]。

通过卫生系统实施了诸多有效的营养行动：包括母乳喂养和补充喂养咨询、严重急性营养不良管理和微量营养素补充剂提供。在“营养十年”后五年，鼓励各国：

[9] www.fao.org/director-general/speeches/detail/zh/c/1260815/.
[10] www.fao.org/webcast/home/en/item/5213/icode/.
[11] www.fao.org/3/na753zh/na753zh.pdf.
[12] www.fao.org/3/CA2797EN/ca2797en.pdf.
[13] www.who.int/nutrition/publications/essential-nutrition-actions-2019/en/.
[14] www.who.int/nutrition/publications/policies/global_nut_policyreview_2016-2017/en/.
[15] www.who.int/news-room/articles-detail/online-public-consultation---draft-of-the-global-action-plan-(gap)-on-child-wasting.
[16] https://undocs.org/zh/A/RES/74/2.

1. **扩大基本营养行动覆盖面，解决一切形式的营养不良**。营养相关行动需要纳入国家卫生系统和全民健康覆盖计划[17,18]。可通过增加保健服务触及人群中营养干预措施覆盖面，特别是通过产前和分娩护理，填补现有差距。需要解决区域覆盖不平衡问题，建议侧重儿童、少女和妇女。
2. **利用即将出台的《联合国全球儿童消瘦行动计划》，解决消瘦儿童治疗覆盖面持续偏低问题**。该计划将于 2020 年 3 月发布，其实施路线图将于 2020 年 7 月发布。
3. **增加对全民健康覆盖的营养投资，提升营养计划的覆盖面和质量** [17]。营养需要系统和公平地纳入卫生部门预算。重要的是，应将一系列具有成本效益的营养服务（从预防到治疗）纳入初级保健基本方案。需要进一步投资于综合数据系统，跟踪基本营养行动的覆盖面和质量指标，加强当地有效利用相关信息的能力。

行动领域 3：社会保护和营养教育

社会保护对粮食安全和营养的贡献将取决于其在政策层面的整合。为确保社会保护政策从整体上消除一切形式的营养不良，需要在设计和实施中采用营养敏感型方法[19]。在一些区域，改善粮食获取、社会保护和粮食援助的政策措施普遍存在[20]，而在另一些区域，仍然存在投资不足问题[21]。

营养教育在学校得到广泛推行，但缺乏确保教育得到健康学校环境支持的政策，近年来学校健康和营养计划的落实情况恶化 [14]。虽然多数国家对卫生工作者开展孕产和婴幼营养培训，但培训水平往往不高，且营养行动普遍继续因缺乏训练有素的营养专业人员而受到阻碍 [14]。多部门学校食品和营养教育计划的潜力日益被视为可持续发展的重要计划领域[22]。

为在“营养十年”后五年充分发挥通过社会保护和教育解决一切形式营养不良问题的潜力，需要采取更多行动，并鼓励各国：

1. **设计和实施营养敏感型社会保护政策并确保与其他政策领域保持一致**。需要更着重强调社会保护计划对农业生产力、生计多样性和地方经济发展的好处。民间社会组织和研究机构的参与对于确保计划因地制宜且由受益者主导十分重要。需要落实足够的财政和人力资源、信息系统和后勤安排，以确保和加强实地技术人员能力 [19]。

[17] www.who.int/publications-detail/WHO-NMH-NHD-19.24.
[18] www.bmj.com/content/368/bmj.m361.long.
[19] www.fao.org/3/a-i4819e.pdf；www.fao.org/3/a-i7216e.pdf.
[20] www.fao.org/3/CA2703EN/CA2703EN.pdf；www.fao.org/3/ca3817en/ca3817en.pdf.
[21] https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255414/WHO-NMH-NHD-17.2-eng.pdf
[22] www.fao.org/3/ca4091en/ca4091en.pdf.

2. **将粮食和营养教育纳入国家计划**，影响消费者的食物选择意识和行为。
3. **更好地将学校作为粮食和营养教育平台**。需要填补缺口，去除阻碍基于学校的粮食和营养方法产生影响的障碍[23]，需要对研究和能力建设增加投资[22]。
4. **提升营养专业人员数量和质量。**卫生工作者需要接受适当培训，以便在整个生命过程中提供营养干预。
5. **落实政策，确保粮食产品营养标签为消费者提供信息**。

行动领域 4：通过贸易和投资改善营养

虽然贸易可以成为加强粮食安全和营养的要素，但越来越认识到贸易政策和营养行动一致性的必要性，以及治理和跨部门合作的重要性[24,25]。尽管需要对农业和粮食系统进行负责任和可持续投资，但资金缺口依然存在。某些全球价值链和农业食品行业目前生产环境不可持续且往往不健康脂肪、糖和/或盐含量高的食品产品。食品供给的日益全球化意味着人们更容易暴露于不同的食品危害。贸易/投资政策非但没有推动健康饮食，反而影响了一切形式的营养不良。例如，外国直接投资的增加导致含糖饮料消费量增加[26,27]。事实证明，将健康放在短期经济利益之上，可在长期带来更大的经济收益[28,29]。

在“营养十年”的剩余年份里，提出了以下优先重点领域：

1. **通过冷链技术加强当地粮食价值链，改善产后处理，将小农与新的供应链联系起来。**这可以减少资源（包括能源、劳动力、土地和资本）使用量[30]，为人类提供安全食品。
2. **让各国考虑利用贸易政策（包括关税和配额等手段）改善粮食供给**。世界贸易组织通过调整约束税率和健康豁免，为旨在保护人口健康的进口限制留出空间。公共卫生行为体可以与经济和法律专业人士（不仅是贸易经济学家）合作，有效地倡导贸易和投资政策。
3. **加强国家间的区域伙伴关系，利用现有区域经济集团，改进数据收集并开发工具。**鉴于贸易政策的复杂性，有必要在国家层面开展分析 30。全球机构可继续收集数据，支持制定方法和指标，以更好地理解贸易政策对营养的影响。

---

[23] 例如，各项干预措施未能形成合力；整体计划的多重成果和影响缺少证据基础；努力有限且零散；监测和评价欠缺；有效举措未能制度化。
[24] https://undocs.org/zh/A/RES/73/132.
[25] www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/faowhowtoapril19_e.htm.
[26] www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4890476/pdf/12992_2016_Article_161.pdf.
[27] https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12992-015-0127-7.
[28] www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/380728/pb-tallinn-01-eng.pdf.
[29] https://link.springer.com/article/10.1007/s13679-013-0064-9.
[30] www.fao.org/3/ca1505en/CA1505EN.pdf.

4. **国际机构、政府和私营部门对农业和粮食系统进行负责任投资。**需要增加投资，以加强粮食安全和营养，促进经济发展。贸易政策需要补充对国内农业和社会安全网的投资 30。

行动领域 5：为各年龄段的营养提供安全、有利的环境

营造健康的食物环境（包括支持健康饮食的食物的可获得性、可负担性、推广和质量）已经成为营养决策中的核心考量。营造健康城市环境的势头日益高涨，食物环境是重要因素[31]。

在学校创造健康的食物环境、保护和支持母乳喂养或在主食中添加微量营养素的政策普遍存在，尽管落实往往不理想。在“营养十年”前五年，加快实施了促进健康饮食的财政政策（特别是对含糖饮料的税收）。在加强和改善儿童食品和非酒精饮料营销监管方面仍有很大空间[14]，要加强对青少年营养的重视[32]，并有效地将营养和卫生结合起来[33]。

在“营养十年”后五年，鼓励各国：

1. **通过利用当前势头并学习国家经验，加强监管政策的落实**。包括引入含糖饮料税、消除工业生产的反式脂肪（见行动领域 1）、营销限制和包装正面的营养标签。世界粮食安全委员会正在制定的《粮食系统和营养自愿准则》[34]将提供进一步指导。其他监管政策的设计和实施，如旨在尽量减少“食物沙漠”和“食物沼泽”的分区条例和税收制度，可以支持营造健康的食物环境。
2. **制定和实施其他监管或自愿方法，以扩大健康选择范围，创造有利的营养环境**。包括不健康脂肪、糖和/或盐含量高的产品的重新配制，以及旨在改善医院、护理机构和其他公共场所所提供食品营养品质的公共食品采购政策。还可与创建健康城市倡议形成合力。
3. **振兴最近停滞或恶化的关键政策领域的行动**。具体机会包括：i）提高对母乳喂养的认识，这是一项防止超重/肥胖以及营养不良的双重责任行动，改善增加母乳喂养的政策行动[35]；ii）与致力于保护儿童免受其他伤害（如酒精、烟草、赌博、社交媒体）的人建立新的联盟，更好地保护儿童免受食

[31] 例如，2019 年 10 月在蒙彼利埃举行的第五届米兰城市粮食政策契约年度会议和市长峰会强调了健康饮食的重要性。
[32] www.ifad.org/documents/38714174/40767203/Report+-+Conference+on+leaving+no+one+behind+-+making+the+case+for+adolescnt+girls.pdf/2d49457b-f585-69f4-9957-48b55c0dae35.
[33] www.who.int/water_sanitation_health/news-events/who-unicef-position-paper-on-wash-and-nutrition-studies-20191125.pdf.
[34] www.fao.org/cfs/workingspace/workstreams/nutrition-workstream/en/.
[35] www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(19)32506-1.pdf.

品和饮料产品营销的负面影响[36]；iii）加倍努力预防育龄妇女贫血[37]并改善青少年营养；iv）制定有效的营养、水和卫生计划。

行动领域 6：强化营养治理和问责

在为营养做出承诺和提供新资金方面取得了重大进展[38]。然而，尽管取得了重大进展，但在实现全球营养和饮食相关非传染性疾病目标[39]方面进展有限且参差不齐，这反映出没有采取足够的行动来加强营养治理、政策和问责系统。它还指出了持续存在的全球营养筹资和实施缺口。在“营养十年”前五年，捐助者对营养的资助有所增加，但据估计，要全面实现全球营养目标还需要 70 亿美元[40]。

经过改进的全球数据现在显示哪些区域和国家正在进步或落后，但营养信息系统薄弱或不存在以及数据不足（特别是关于特定群体营养状况的数据以及在足够长的时间内跟踪趋势的数据）仍然是一项重大挑战。

提出了“营养十年”后五年的下列优先行动领域：

1. **重新配置全球、国家和地方治理，以确保善治[41]机制到位**。这种机制需要促进强有力的循证进程，以产生知识相关公共产品（即：准则、标准、分析、研究、创新），避免利益冲突，并协调一致地解决一切形式的营养不良。与影响营养的其他系统（如：卫生系统、生态系统、土地权属、贸易系统等）建立联系很重要。
2. **加强各级营养行动网络**。全球、区域、国家和地方营养行动网络可以促进国家间和国家内的营养合作和政治承诺[42]。营养协调机制（80%的国家做出报告，但只有 30%的国家的营养协调机制设在高级别政府机构内）需要提升，让更多部门参与进来 [14]。
3. **发挥私营部门的作用**。与私营部门的合作存在争议，有时会阻碍全球集体营养行动[43]。公共卫生领导层期望政府创造有利于良好营养的食品、卫生和护理环境，包括在必要时实施监管和指导。食品价值链中的企业可以为农业和粮食系统转型做出贡献[44]。基准为衡量和比较企业在粮食和营养方面的表现以及让企业承担责任提供了重要工具。它们使投资者、金融机构、公司、

[36] www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)32540-1/fulltext.
[37] https://undocs.org/zh/A/72/829.
[38] Fracassi, P.、K. Siekmans 和 P. Baker，在联合国营养行动十年汇集政治承诺：**评估成员国对加强营养行动的承诺。**《粮食政策》，2020.**90**。
[39] https://globalnutritionreport.org/reports/global-nutrition-report-2018/.
[40] http://documents.worldbank.org/curated/en/963161467989517289/pdf/104865-REVISED-Investing-in-Nutrition-FINAL.pdf.
[41] 善治定义参见：www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf.
[42] https://gh.bmj.com/content/3/1/e000485.full.
[43] www.fao.org/3/a-i7846e.pdf.
[44] https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32383/211491ov.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

政府、民间社会和个人能够对公司对社会负责的投资（或撤资）的优先事项施加影响。

4. **对注重执行的研究增加投资，以支持加强能力建设并提升行动**[45]。
5. **建立优先营养联盟，以改善国内资源筹集**。
6. **精简全球营养问责基础设施**。拥挤不堪的全球营养问责基础设施正造成问责疲劳，需要精简。该领域主要行动包括：i）确保承诺 SMART（明确、可衡量、可达成、相关和有时限）；ii）强化社会和政治问责平台；iii）加强议员、媒体和社区作为营养倡导者的作用[46]。

2. 跨领域问题和结论

为在“营养十年”前五年所取得进展的基础上再接再厉，这份中期审查展望文件力求确定“营养十年”剩余时间的主要优先行动。此外，可在六个行动领域中确定若干跨领域问题。

- **有效的伙伴关系和联盟**非常重要，新的营养联盟正在出现（例如，倡导可持续粮食系统、全民卫生覆盖和保护儿童免受伤害的联盟）。
- **跨部门办法**是取得进展的关键，但卫生部门仍与农业和教育部门一道，在国家层面开展大部分营养工作。环境、社会福利、规划、金融、贸易和工业等其他部门需要更多参与。
- 营养与贸易、社会保护、农业、经济发展、金融和环境保护等其他领域之间的**政策一致性**是必要的。
- 通过培训和雇用营养专业人员以及培训、监督和指导卫生工作者和其他一线工作者，**加强国家营养能力建设**至关重要。
- “营养数据革命”尚未实现，需要**改善国家营养指标数据**。还需要更好的工具来衡量政策对营养结果的影响，同时需要更多地报告分类数据，这对确定差距至关重要。
- 迫切需要**解决全球营养筹资和执行方面的缺口**。需要通过扩大国际捐助基础和调动国内资源来增加资金。
- 为了**加大执行力度和速度**，需要传播证据基础，交流良好做法和国家经验教训，提供进一步指导和工具。

[45] www.implementnutrition.org/.
[46] www.bmj.com/content/368/bmj.l7010.

承认可持续粮食系统和营养行动是实现《2030 年可持续发展议程》的组成部分，为营养影响创造了有利环境。东京营养促增长峰会[47]为重新承诺解决这一未完成的议程提供了重要机会。因此，“营养十年”的剩余时间为加快消除饥饿和一切形式的营养不良以及实现可持续发展目标提供了一个重要的机会窗口，不让任何一个人掉队。

联合国
营养问题行动十年
2016-2025

联合国营养问题行动十年秘书处

联合国粮食及农业组织

世界卫生组织

[47] https://nutritionforgrowth.org/events/.