



UNSCN

联合国系统营养问题常设委员会

内容提要

2016年10月



对促进健康食物环境及健康膳食的政策影响评估

落实第二届国际营养大会《行动框架》

第二届国际营养大会提出了“各种形式营养不良”的概念，取代了原来将营养不足与营养过度相互分离的处理方式。大会突出强调粮食系统的作用，包括食物的生产、加工、运输、销售、烹制和消费方式，认为这对于战胜包括超重和肥胖在内的各种形式营养不良至关重要。

为此，在第二届国际营养大会《罗马宣言》中，各成员国承诺要保障可持续粮食系统，制定从生产到消费的和相关部门之间的一致公共政策，加强可持续粮食系统，从而能够全年提供食品，满足人们营养需要，促进安全和多样化健康膳食（第15c项承诺）。它们还承诺要在相关的国家策略、政策、行动计划和方案中提高营养问题的地位，并相应协调各类国家资源（第15d项承诺）。要落实以上承诺，就意味着应该对各项政策对膳食和营养食物的获取所产生的影响进行评估。下文将介绍食物环境如何影响食物的获取以及膳食、营养和健康状况。

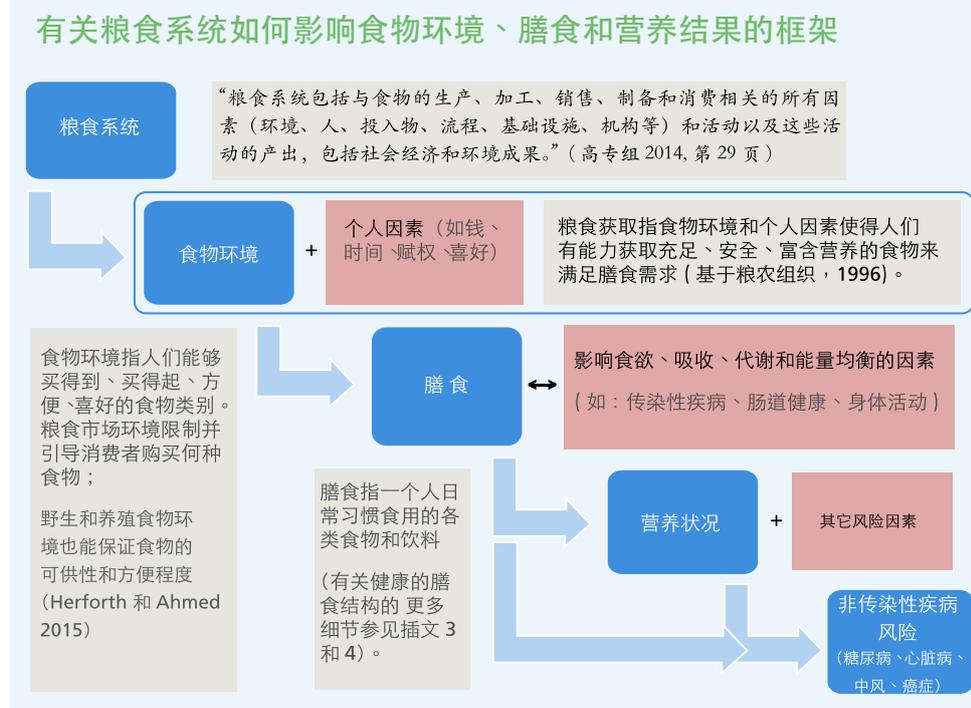
在**可持续发展目标**中，目标 2 项下的一项具体目标是到 2030 年消除饥饿，让所有人，特别是穷人和境况脆弱者，包括婴儿，全年都有安全、营养付费和足够的食物（目标 2.1）。

影响评估是一项潜在工具，可用于加强政策对营养问题的敏感度。新政策或新计划在考虑过程中，有时需要通过某种社会影响、健康影响和环境评估。政策很少能够公平地符合所有各方的利益，通常某几项价值会比其他几项价值更受重视。但政策对公共健康和营养的影响却在政策讨论过程中遭到忽略。影响评估指利用相关方法来预测某项政策或项目对所有受影响人群和分组人群可能产生的影响。对粮食系统政策开展事先影响评估可有助于促进健康的食物环境和健康膳食。相关术语的定义参见本手册封底。

影响评估需要两项要素：1. 有能力衡量和监测相关食物环境和膳食结果；2. 具备相关进程和系统，对政策可能对以上结果产生的影响进行事先审查。

下图展示的是改善食物环境和膳食的预期三大步骤循环过程，它将有助于改善营养和健康状况，如降低非传染性疾病的发病率。

本文探讨在评估有助于人们全年获取粮食来满足营养需求的相关政策时所面临的机遇和挑战。文中将提出各项方案，探讨如何审查政策可能对食物环境和膳食结果产生的影响，而这又取决于衡量这些结果的能力。



影响食物环境和膳食的政策类别

最需要接受影响评估的政策是对食物环境和膳食产生最直接影响的几个领域中的政策：(1) 农业生产；(2) 市场和贸易系统；(3) 食品加工和需求；(4) 消费者购买力。图中列出了每一领域中的典型范例。

粮食系统政策如何与食物环境和膳食质量产生联系



确立政策影响评估流程（事先）

就政策对食物环境和膳食的影响开展评估时，可采用三种方法：

1. 专门评估那些主要设计初衷为改善营养的相关政策可能对食物环境和膳食造成的影响。其中一个实例是就拟议中的加糖饮料税可能对食物环境和膳食产生的影响开展评估。
2. 对粮食和农业部门的政策组合进行评估，以确定现行政策组合对食物环境和膳食产生的累积影响，并探讨在哪些地方可能有机会通过新政策或修订现行政策实现进一步改善。主要政策领域包括上文介绍的相关领域。
3. 食物环境和膳食影响评估纳入对新政策更广义的健康或社会影响评估中，侧重于对上文提及的粮食系统政策各相关领域的影响。

就打造有助于健康膳食的可持续粮食系统提出的行动建议包括审查国家政策和投资活动，将营养目标纳入粮食和农业政策、计划设计和实施过程。第二届国际营养大会《行动框架》建议 8。

开发食物环境和膳食质量衡量指标

开展影响评估，就必须具备衡量和监测相关食物环境和膳食结果的能力。有必要确立一整套**食物环境**指标，帮助人们了解食物环境的现状，即人们能最容易买得到、买得起、最方便、最喜好 / 供应最充足的食物类别。监测此类指标将有助于确定哪些政策领域可能对食物环境的整体健康产生积极或消极的影响，继而对消费者的选择产生积极或消极的影响。

- 目前，食物环境通常体现为淀粉类主粮的膳食能量供给量和价格、以一个不能全面反映膳食需求的食品篮为基础得出的食品总体价格以及热量供给量。
- 对现有指标的最重要补充是多样化食物类别（如水果、蔬菜）的可供量和经济可承受性以及能反映健康膳食需求的食品篮价格。这些补充指标有助于反映非主粮的能量供给，确保非主粮产品能为健康膳食做出贡献。

衡量**膳食质量**的指标应能反映两项基本内容，即膳食充足度（摄入足量的特定食物和必需营养素）和膳食适度（避免过度摄入特定食物或营养素）。除了提出热量、水、维生素及矿物质推荐摄入量以外，世卫组织还提出了水果蔬菜推荐最低日摄入量。另一方面，世卫组织还提出了钠和添加糖分的最高摄入量，指出工业生产的反式脂肪不属于健康膳食。

- 膳食多样化指标是目前用于衡量膳食质量的主要指标。它们反映的是膳食中的微量元素充足度，包括妇女最低膳食多样化程度（已经过验证但通常尚未就此收集数据）和 6-23 月龄儿童最低膳食多样化程度（通过定期调查收集数据，如人口和健康调查）。
- 一些指标虽然已经通过全球性框架得以确定，但目前不一定在收集相关数据，这些指标包括：水果蔬菜、盐的消费量、游离糖和反式脂肪所提供的膳食能量。
- 过度加工食品消费量也是一项重要内容，但目前尚未确定相关指标，需进一步开展工作。
- 应该改善监测系统，对膳食质量进行衡量。全面膳食调查是一件耗资巨大的工作，无法频繁开展。

就食物环境和膳食质量开展影响评估所面临的挑战

目前在影响评估方面存在以下挑战：

- 现有的指标和监测系统不足，难以全面评估食物环境和膳食是否“健康”以及统一一致的粮食系统政策所产生的预期结果。
- 多数国家不具备相关系统来确保此类结果能成为政策讨论中的日常内容。

无论一国的粮食系统属于那种类型、收入水平如何、面临哪些营养不良问题，都有必要改善指标，启动可行的政治进程，通过营养视角来审查自身政策。为此开展全球和国家能力建设是一项长期任务，需要远见和持续承诺，这样做所带来的益处从目前开展的人口和健康调查被广泛采用和产生影响中就可可见一斑，而相关机制则需要几十年才能得以建立和实施。

在 2016 至 2025 年联合国“营养行动十年”框架下，监测食物环境和膳食以及在此基础上建立粮食系统政策影响评估系统，将有助于帮助各国落实第二届国际营养大会做出的承诺，即：提高营养问题在相关政策中的受关注度，为全年提供粮食满足人们的营养需求制定政策，推动安全、多样化的健康膳食。

健康的粮食系统这一愿景是第二届国际营养大会成果及承诺以及《2030 年可持续发展议程》中不可或缺的内容，而 2016 至 2025 年联合国“营养行动十年”则是对此项行动的进一步推动。以下建议将有助于将这一愿景转化为现实。



联合国系统营养问题常设委员会

营养问题常设委员会秘书处

电子邮箱：info@unscn.org - 网站：www.unscn.org
c/o FAO - Viale delle Terme di Caracalla - 00153
Rome, Italy

建议

1. 制定可行、有效指标来反映健康的食物环境和膳食所产生的预期效果，并对指标进行监测。
2. 粮农组织和世卫组织应实行各自全球数据库和旗舰出版物之间的对接，将食物环境和膳食、农业和粮食系统政策等相关信息纳入其中，以促进对第二届国际营养大会《行动框架》提出的 60 项建议进行跟踪，确保各国能方便获取信息。
3. 强化开展有关食物环境和膳食相关影响评估的能力，可将其纳入健康影响评估或社会影响评估中开展，也可单独开展。
4. 继续在全球开展营养方面的能力建设和加大政治重视，包括重视向健康的粮食系统、健康的食物环境以及健康膳食的转变，使食物环境和膳食影响评估工作能成为各国家和公民的意愿，并在政策过程中得到采纳。

术语

健康的粮食系统 - 第二届国际营养大会《行动框架》包含针对“有助于健康膳食的可持续粮食系统”提出的一整套建议。简而言之，健康的粮食系统有助于通过具有环境可持续性的生产、贸易和销售，促进人们消费多样化、富含营养、安全的食物。

健康的食物环境指在某个环境中符合国家膳食指南的食品、饮料和餐食能实现全面供应、价格平抑、较为方便、全面推广。¹

《行动框架》中提出的第二届国际营养大会成果包括以下与健康的食物环境相关的建议：

- 促进新鲜食物的获取，使价格更容易被人所接受。
- 增加水果蔬菜的产量，减少浪费，改进销售，减少用于果汁加工的数量。
- 增加不饱和脂肪的生产和使用，用于取代反式脂肪和饱和脂肪。
- 确保所有人都能获得安全的饮用水。
- 在公共机构和私营餐饮网点中提供健康食品。
- 将销售与公共信息相配套，停止销售不健康食品。

健康的膳食有助于防止各种形式的营养不良以及包括糖尿病、心脏病、中风、癌症等在内的非传染性疾病。根据世卫组织的健康膳食建议，健康膳食²包含下列各项：

- 水果、蔬菜、豆类、坚果、全谷物（如未经加工的玉米、小米、燕麦、小麦、糙米）。
- 每天至少 400 克（五份）水果和蔬菜。
- 游离糖在能量摄入总量中占比低于 10%。
- 脂肪在能量摄入总量中占比低于 30%。最好用不饱和脂肪（如鱼类、鳄梨、坚果、葵花籽油、双低菜籽油和橄榄油）代替饱和脂肪（如肥肉、黄油、棕榈油和椰子油、奶油、奶酪、酥油和猪油）。工业反式脂肪（存在于加工食品、快餐、零食、油炸食品、冷冻披萨、馅饼、饼干、人造黄油和涂抹食品中）不属于健康膳食。
- 每天盐分摄入量低于 5 克（相当于约一茶勺），并食用加碘盐。

¹ 改编自 Swinburn 等《肥胖评论》第 14 期 (S1) 2013 以及 Herforth 和 Ahmed (《粮食安全》第 7 期 (3) 2015)。

² 虽然本文侧重于讨论粮食系统如何为两岁以上的人口提供健康膳食，但打造一个能保障婴幼儿最佳喂养和照料措施的健康的食物环境也同样重要。世卫组织的健康膳食建议（2015）就针对婴幼儿的健康膳食做出了进一步说明（世卫组织 2015）。

参考书目

有关本话题的讨论文件由美国哥伦比亚大学兼任副研究员 Anna Herforth 博士撰写，详情可参阅联合国系统营养问题常设委员会网站：www.unscn.org

第二届国际营养大会成果文件《营养问题罗马宣言》和《行动框架》可参阅：www.fao.org/about/meetings/icn2/en/

世卫组织在 2015 年 9 月相关材料基础上提出的健康膳食建议参见：www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/en/

全球专家组，2014。技术简介 1 号。农业和粮食系统相关政策如何才能改善营养？www.glopan.org/



致谢

本份内容提要的作者为美国哥伦比亚大学兼任副研究员 Anna Herforth 博士。该项目由 Marzella Wüstefeld 博士负责管理。诚挚感谢德国政府通过德国食品与农业部为项目提供了资金支持。



由德国联邦食品和农业部
按照联邦议会决定提供资助