



UNSCN

联合国系统营养问题常设委员会

内容提要

2016年5月



加强贸易政策和 营养行动之间的一致性

落实第二届国际营养大会《行动框架》

营养和贸易政策均为新出台的《2030年可持续发展议程》中的组成部分。各项可持续发展目标呼吁消除一切形式的营养不良（目标2.2），并将贸易作为实现发展的跨部门手段。可持续发展目标还呼吁各国加强政策一致性，以促进可持续发展（目标17.14）。2014年，第二届国际营养大会的《罗马宣言》呼吁让贸易政策促进人人实现粮食安全和营养。第二届国际营养大会《行动框架》提议，各国应寻求机遇，通过贸易和投资政策实现全球粮食和营养目标。

本份内容提要全面介绍联合国系统营养问题常设委员会有关加强贸易政策和营养行动之间一致性的讨论文件。

贸易政策如何为营养行动提供支持？

当贸易政策的目标和结果与营养行动的预期结果保持一致时，就能为营养行动提供支持。营养行动指旨在改善营养的政策、计划和干预活动。其目的是让人们所处的环境更健康，减轻贫困，向妇女赋权，提供受教育机会、医疗和营养服务。营养行动的目标是确保所有人都能全年享有充足、安全、营养、多样化的膳食以及安全的饮用水，让母亲为自己的婴儿提供母乳喂养，让所有人都享有营养服务，以预防、管理或治疗营养不良以及相关健康问题。这些“营养行动”已纳入由各国政府在第二届国际营养大会上通过的《行动框架》。

理论上，贸易政策目标应对营养目标起支持作用。贸易政策能通过促进货物、服务和投资的跨境流动，推动经济增长，提高收入，促进就业，使产品及服务供应更加稳定，确保市场上健康食品的供应，降低食品等消费品的价格。

但实际上，贸易政策也会给营养带来风险。例如，贸易政策会使人们更方便、更有经济承受能力购买高脂肪、高糖和高盐食品，而此类食品与肥胖和非传染性疾病有着关联。因此，贸易政策既可以与营养目标保持一致，也可能不一致。

因此，贸易政策既可以与营养目标保持一致，也可能不一致。一方面，贸易政策有助于改善粮食供应不稳定的国家的营养状况，因为它能增加和稳定营养视为的可供性。另一方面，贸易政策又会导致营养状况较脆弱的分组人口对本地产营养食品的消费量减少。贸易政策的另一个优势是能提高人口的食物多样化程度，但同时也会助长母乳代用品的供应量增加和促销。

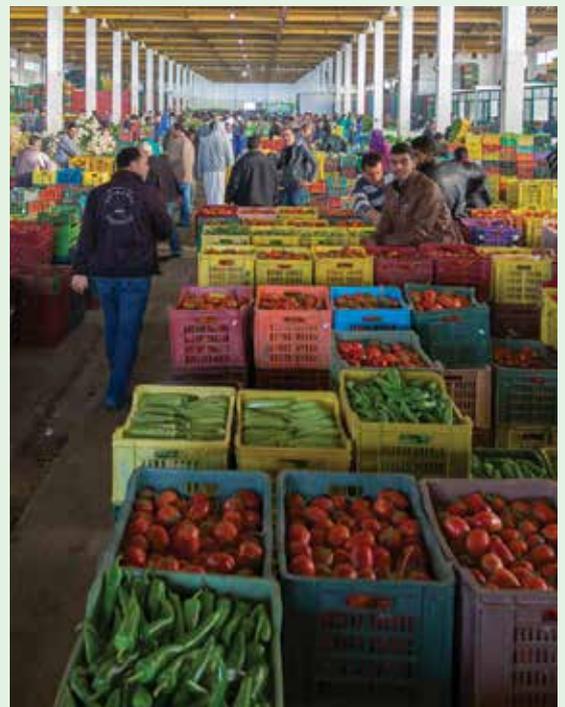
贸易政策会对营养产生何种影响取决于多种因素。其中包括各国及其贸易伙伴贸易政策的性质、粮食系统性质、营养不良的形式和受影响的分组人口、贸易改革以及现行政策与体制。

由于存在此类复杂关系，因此很难笼统归纳贸易政策对营养的影响。因此，要想让贸易政策支持而不是破坏营养目标，需要采取的最重要行动就是开发（不）一致性的诊断工具，开展机构能力建设，改善政策一致性治理。

何为贸易政策？

贸易政策包括政府为管理跨境交易而确立的规则与条例。现代贸易政策涉及大量不同的政策，其目的不仅是影响产品的跨境物理流动，还要影响服务和经济交流活动。它包括影响跨境贸易的措施，还包括影响贸易和私营公司的贸易与投资意愿的“境内”政策。

现代贸易政策的主要目标是通过“贸易自由化”进程减少贸易壁垒。贸易自由化背后的理论是，如果各国能自由开展贸易，全球经济就会达到最大效率，产生净经济收益。贸易自由化规则和法规的范例包括降低“关税”（对进口产品征税），在公共采购中平等对待外国和本国食品企业，支持贸易基础设施建设和相关能力开发。





何为贸易协定？

各国政府通常以缔约国之间签署贸易协定的方式制定贸易规则和法规。世界贸易组织负责管理一系列全球多边贸易协定，也就是通过全球谈判论坛制定的多国协定。近年来已涌现出大量由两个以上国家签署的区域贸易协定。区域贸易协定与全球协定有着很大差别，它们允许缔约国优先进入市场，还往往包含超越多边规则的条款，如促进投资合作的措施。外国投资通常与贸易自由化有着关联，因为贸易政策会影响各公司有关在其它国家投资规模的决定。

贸易协定中确定的政策通常具有法律约束力，虽然也可能提及自愿性标准。各国也可能执行单边贸易政策，单边政策可通过国家立法程序加以修改。

加强政策一致性需要哪些条件

首先，要开发和应用于诊断贸易政策和营养行动之间一致性的**分析工具**。这对各国之间达成的贸易协定十分重要，但最重要的是要在国家和地方层面开展分析，因为政策的实施和影响的产生都发生在这一层面。

此外，还需要制定和实施能加强协同合作和减轻贸易政策给营养行动带来风险的**辅助性政策**。例如，在供应短缺的时候增加营养食品供应量的相关政策如果能够与旨在确保食品能够到达最需要的人群手中的基础设施政策相配套，就能获得更好效果。高能量、低营养食品供应量增加的问题可通过相关政策得以解决，如限制面向儿童的营销，对含糖饮料征税，在包装食品上添加通俗易懂的营养标签。这些政策应作为贸易改革一揽子计划的组成部分加以实施。

部门间协调要求有**机构能力**。要将营养相关考虑纳入贸易政策的制定过程，就必须具备知识、技能和基础设施。所需的能力建设类型包括由国际机构为发展中国家提供技术援助和法律培训计划。还有必要促进民间社会、研究人员以及国有及非国有部门之间的合作，以便产生的新实证，为行动提供社会、政治支持。

强化能力反过来又意味着有必要有效利用跨部门**治理结构**。完善的治理结构有助于促进贸易、农业、经济和营养部门决策者在国家、区域和国际层面开展对话和协调。只有这样，政策一致性首要核心“为各部门设定共同目标和共同优先重点”才能得到推进。

鉴于政策一致性的核心是认同共同的挑战，因此要想努力加强一致性，就必须让各国**将营养和贸易作为可持续发展的首要重点**。

要点

- 建议 1** 政府的贸易和 / 或健康主管部委应指定一名营养联络人参与国际和国家层面各类贸易政策谈判论坛，同时充分利用与农业和贸易规划进程相关的现有跨部门治理架构，将营养相关问题纳入国家贸易政策制定进程的主流。
- 建议 2** 政府的营养 / 健康主管部委应为评估本国贸易政策和营养行动之间的一致性创建一项进程。其侧重点应是特定人群的营养结果和 / 或特定营养问题。该进程的目标应为确定需要制定哪些辅助性政策和 / 或多边协定来利用机遇和管理风险。
- 建议 3** 经合组织和世界银行应继续搜集数据，制定方法和指标，为了解贸易政策所产生的影响提供支持，包括对营养结果的影响。
- 建议 4** 国际捐赠方和供资方应为营养行动以及贸易政策和营养行动之间的一致性提供能力建设方面的支持。
- 建议 5** 世贸组织秘书处应在自身职责范围内提供技术援助，帮助各国贸易、营养、健康领域的官员更好地了解多边协定中为营养行动提供的政策空间。
- 建议 6** 世卫组织和粮农组织成员国应要求世卫组织和世卫组织 / 粮农组织食品法典委员会确定在哪些领域开展进一步协调一致能有助于在支持营养政策的同时减少贸易壁垒，并制定出能推动多边行动的标准。
- 建议 7** 民间社会应将社区人民的亲身经历作为范例告知贸易和营养政策制定者，从而促使确定贸易政策和营养行动之间在哪些领域存在（不）一致性。他们还应该衡量和监督政策制定者在推动政策一致性方面取得的进展。
- 建议 8** 研究人员应为政策制定者开发出一项清晰明了、简单易用的分析工具，用于评估贸易政策和营养行动之间的一致性。研究人员还应研究如何才能创新性利用现有数据来评估贸易政策和营养行动之间的一致性。

参考资料

由伦敦城市大学粮食政策中心教授 Corinna Hawkes 博士编写完成的有关加强贸易政策和营养行动之间一致性的讨论文件可参阅联合国系统营养问题常设委员会网址：www.unscn.org

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



致谢

本份内容提要的作者为伦敦城市大学粮食政策中心教授 Corinna Hawkes 博士。该项目由联合国系统营养问题常设委员会秘书处的 Marzella Wüstefeld 博士和 Lina Mahy 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。

由德国联邦食品与农业部



按照联邦议会决定提供资助