

党为人民谋健康的100年

国民营养健康政策成效评估及优化策略研究

茆京来

(中国健康教育中心,北京 100044)

摘要:随着我国经济水平的不断攀升,人民群众对营养健康的要求也逐步提高。提升国民营养健康水平,已成为实现共同富裕、建设健康中国的重要内容。目前,我国已建立多部门联动的营养健康工作体系,推出了很多新政策、新举措,取得了很大进展,但总体还处于逐步探索完善的阶段,依然面临着膳食结构不合理、区域发展不平衡、法规标准不健全、人才培养不系统等问题。建议通过政策引导,进一步改变营养观念、推进区域攻坚、健全法规标准、完善人才体系,提升国民营养健康水平。

关键词:国民营养健康;政策成效评估;合理膳食;营养产业;人才培养

中图分类号:R151 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-8456(2021)05-0525-04

DOI:10.13590/j.cjfh.2021.05.001

Effectiveness evaluation and optimization strategy of national nutrition and health policy

MAO Jinglai

(Chinese Center for Health Education, Beijing 100044, China)

Abstract: With the continuous rise of China's economic level, people's demand for dietary structure and nutritional level has gradually increased. Improving nutritional health level has become an important part of realizing common prosperity and building healthy China. At present, China has carried out multi-sectoral linkage nutrition and health work system, and pushed out of many politics and measures that achieved very great development. But the construction of China's nutrition and health work system is still in the exploratory stage, and the current situation of national nutrition is still severe due to unreasonable dietary structure, unbalanced regional development, imperfect regulatory standards, unsystematic personnel training and other factors. It is suggested that through policy guidance, should further change the concept of nutrition, promote regional efforts, improve laws and regulations and improve the talent system, in order to improve the level of national nutrition and health.

Key words: National nutritional health; policy effectiveness evaluation; rational diet; nutrition industry; personnel cultivation

中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段^[1]。当前,国民营养健康状况已得到明显改善,但仍面临着膳食结构不合理、区域发展不平衡、法规标准不健全、人才培养不系统等问题。在从保障食物供应和食品安全转向保障国民营养健康的进程中,公众对营养健康的需求不断提升,给相关工作带来了新要求、新挑战。

1 国民营养健康政策成效评估

1.1 加强顶层设计,多部门联动保障政策有效落实

2019年2月,国家卫生健康委员会会同17个部门组建国民营养健康指导委员会,建立部门合作机制,发挥统筹协调与组织联动作用,初步构建了全国营养工作体系框架^[2]。在国民营养健康指导委员会指导下,国家卫生健康委员会启动开展健康中国合理膳食行动,组织中国营养学会和食品产业相关行业协会向全社会和食品产业发起以“三减”(减盐、减油、减糖)为主题的合理膳食行动倡议。

1.2 完善政策引领,深化落实营养健康相关工作

原卫生部曾发布《营养改善工作管理办法》^[3]《营养工作规范》^[4]等文件,提出以平衡膳食、合理营养和适量运动为中心开展营养改善工作。近年来,《“健康中国2030”规划纲要》^[5]《中国食物与营养发展纲要(2014—2020年)》^[6]《国民营养计划(2017—2030年)》^[7]等系列文件相继出台,营养健康政策不断完善。同时,国家卫生健康委员会、国

收稿日期:2021-09-03

作者简介:茆京来 男 主任编辑 研究方向为卫生事业管理与新闻出版 E-mail:9412952@qq.com

国家市场监督管理总局、农业农村部针对“儿童青少年小胖墩”问题开展专门研究,联合印发《学校食品安全与营养健康管理规定》^[8]等文件,加强儿童营养膳食的管理。此外,国家食物与营养咨询委员会正在着手编制《中国食物与营养发展纲要(2021—2035年)》草案^[9]。

1.3 健全行业标准,提升食品安全和质量

在预包装食品、辅食营养补充品、特殊医学用途配方食品等方面提出12项食品安全标准,旨在保证食品安全和食品质量。发布《学生餐营养指南》《老年人膳食指导》《糖尿病患者膳食指导》《高血压患者膳食指导》和《脑卒中患者膳食指导》等31项行业标准,为特定人群、慢性病患者等提出适宜的膳食指导。此外,国家卫生健康委员会已启动研制45项食品营养与健康标准,市场监督管理总局正对食品质量国家标准进行修订清理,农业农村部已设立专项构建农产品营养标准体系。

1.4 提升供给水平,减少区域间差距

国务院先后印发《九十年代食物结构改革与发展纲要》《中国食物与营养发展纲要(2001—2010年)》《中国食物与营养发展纲要(2014—2020年)》等文件,指导营养产业建设、农业结构性调整、食物消费及贸易协调发展等工作。国家卫生健康委员会从2012年起持续开展贫困地区儿童营养改善项目,每天为贫困地区儿童提供营养包,普及婴幼儿科学喂养知识与技能^[10],截至2017年底,已有580万名儿童受益,切实提高了贫困地区儿童营养水平,在国际国内社会产生了广泛影响力。

1.5 针对重点人群,精准推进政策落地

深入推进生命早期1000d营养健康行动,坚持倡导母乳喂养,从政策和标准层面积极推进母婴设施建设,加强妇幼保健营养专科规范化建设和科学管理。大力推进学生营养改善行动,开展“营养校园”试点工作,探索适合不同地区特点的校园营养改善模式,扎实推进农村义务教育学生营养改善计划。逐步推进老年人群营养改善行动,不断深化贫困地区营养干预行动。有步骤研制运动人群营养推荐标准,推动健身人群运动营养食品研发、功效评价,开展中国成年人适宜身体活动能量消耗研究,提高运动人群营养支持能力和效果。突破性地将营养改善指导纳入基本公共卫生服务项目。扎实推进临床营养行动,推进营养相关慢性疾病国家临床医学研究中心建设,加强慢性病临床营养干预研究。

1.6 开展科普宣传,增强食品营养社会关注度

充分利用全民营养周、学生营养日、减盐宣传

周、全民健身日等开展主题宣教活动,广泛宣传营养健康政策和相关知识。积极回应社会关切,解答群众关注的热点问题,借助微信公众号、微博、抖音视频APP等新媒体手段进行宣教,带动宣教活动常态化。营养科普专家队伍建设不断加强,营养科普志愿者队伍不断充实,基层营养科普教育活动不断丰富。

2 提升国民营养健康水平过程中面临的挑战

2.1 膳食结构不合理,超重、肥胖和慢病患者人数剧增

我国居民营养健康存在生活方式不健康、饮食习惯不科学、膳食结构不均衡、营养不足与过剩并存等现象。《中国居民营养与健康状况监测报告》^[11]显示,我国居民人均每日食盐摄入量为10.5g(推荐值上限为6g);居民家庭人均每日食用油摄入量42.1g(推荐标准为25~30g);居民膳食脂肪提供能量比例达到32.9%(推荐值上限为30.0%)。此外,糖摄入量增加又让超重、肥胖等营养失衡问题日渐突出,成人超重率为30.1%,肥胖率为11.9%,儿童青少年超重率为9.6%,肥胖率为6.4%。高盐、高油、高脂、高糖等不合理膳食行为直接导致我国糖尿病、高血压、脑卒中、冠心病等慢性病患者人数显著上升,其中成人高血压患病率为25.2%,糖尿病患病率为9.7%,慢性病死亡人数占总死亡人数的86.6%,防控形势日益严峻。

2.2 区域发展不平衡,重点人群营养现状依然严峻

《中国居民营养与慢性病健康状况报告》^[12]显示,我国成人营养不良率为6%,儿童青少年生长迟缓率和消瘦率分别为3.2%和9.0%,6岁及以上居民贫血率为9.7%,其中6~11岁儿童和孕妇贫血率分别为5.0%和17.2%。此外,钙、铁、维生素A、维生素D等微量营养素缺乏依然存在,膳食纤维摄入量明显不足。其中,贫困地区人群营养缺乏的形势依然严峻,儿童青少年低体质量、生长迟缓、贫血等问题突出,微量营养素缺乏的“隐形饥饿”现象比较普遍^[13]。此外,由食品安全引发的营养健康问题以及食品污染、食源性疾病导致的营养缺乏仍不容忽视。

2.3 法规标准不健全,产业体系建设处于探索阶段

20世纪80年代,营养专家开始呼吁营养立法,2001年启动立法工作,2015年形成《营养改善条例(草案)》,但此后营养立法工作一直未有进展。工业、餐饮业、快速消费品等领域的营养标准仍较少,没有形成层次清晰、对象明确的营养标准体系^[14]。与部分发达国家相比,我国营养产业虽然发展迅猛,但缺乏科学规划和有序引导,存在极大风险,特

别是营养强化食品、营养保健食品、营养补充剂等领域,大量产品游走在虚假宣传、违法生产销售等灰色边缘地带。

2.4 人才培养不系统,科技创新和学科建设基础薄弱

目前,国际上营养研究已从单一学科发展成交叉学科^[15],美、日等发达国家已结合本国国情形成相对完善的理论体系,并在实际应用中引导居民食品消费和产业创新发展。我国只有少数高校培养营养方面人才,“营养师”职业认证、专业技能培训以及医院营养科室建设等方面缺少政策保障,使得基数本就不足的营养人才,在职业发展中不断流失,最终形成人才严重匮乏的现状,不仅限制了营养科技创新和学科建设发展,也影响了营养科普工作的针对性和有效性。

3 国民营养健康政策优化策略

3.1 改变营养观念,增强能力建设

一是深入贯彻落实“将健康融入所有政策”,把营养工作纳入公共基本服务等框架范畴,调动各级政府、专业机构、行业学会、社区街道的积极性,持续完善政府引导、行业参与、科学支撑、全民共建共享的营养工作格局。二是成立省市县级营养健康指导委员会等机构,利用相关部门在科技创新、技术集成、产业引领等方面的优势,加强实施《国民营养计划》的协调指导,将与国民营养密切相关的关键问题和关键技术统筹谋划。三是在家庭、学校和单位食堂、餐饮服务等场所积极倡导推广“分餐制”“三减三健”,预防疾病、减少浪费,以示范指导和典型宣传为抓手,总结推广一批可借鉴有成效的经验做法,改变不健康、不文明的饮食行为,提升营养公共服务可及性和群众获得感。

3.2 推进区域攻坚,关注重点人群

一是深入分析贫困人群主要营养问题,总结推广有效干预模式,充分运用科学发展成果,提高贫困人群营养健康状况改善的效率效果;强化食品安全底线思维,加强贫困地区食源性疾病监测报告和防控知识宣传。二是深化贫困地区重点人群营养干预行动,继续实施农村义务教育学生营养改善计划和贫困地区儿童营养改善项目;进一步将营养健康干预和健康扶贫、产业扶贫进行有机融合,因地制宜开展营养科技和合理膳食指导,促进贫困地区优质农产品营养升级,打造脱贫攻坚支柱产业。三是在总结营养监测、营养教育、营养指导、营养干预等工作经验基础上,组织研制膳食指南和特殊人群食谱推荐,推进吃动平衡、重点人群营养改善、临床

营养建设等专项行动落实,结合实际改进技术指导方案。

3.3 健全法规标准,引导产业发展

一是以食品安全为基础,完善国民营养政策制度,推进营养立法进程,引导食物营养供给,提升国民合理膳食素养;建立儿童、学生、病人和老年人等营养监测和评估制度,开展经常性的人群营养状况监测评估,根据监测评估结果有针对性地制定营养干预工作方案或膳食指导。二是完善居民膳食营养素摄入、各类人群膳食指导等标准,梳理营养健康餐厅、营养健康食堂等系列标准,加快完善食盐标准体系,修订完善营养标签标准,逐步实施油、盐、糖正面标示,通过建立健全“最严谨的标准”来规范食品生产经营行为和指导营养健康消费。三是进一步推动传统食养服务,规范传统食养指导,加强对传统烹饪方式的营养化改造,鼓励产品创新、业态创新、理念创新,扩大针对全生命周期人群营养的产品转型和服务供给,满足人民群众通过合理膳食行为、改进生活方式增进自身健康的需求。四是开展我国营养导向型农业推进策略研究,重点推进营养型优质食用农产品生产,创立营养型农产品推广体系,实施营养主食、双蛋白工程等重大项目,优先研究加工食品中油、盐、糖用量及其与健康的相关性,提出食品加工工艺营养化改造路径。五是关注网购、外卖、健身等行业发展带来的产业机遇,加快食品加工营养化转型和创新发展,启动健康烹饪模式与营养均衡配餐示范推广,做好行业引导和产品研发,帮助企业在规范有序中转型升级。

3.4 完善人才体系,着力重点突破

一是规划我国营养人才培养体系和发展路径,推动学科建设与人才培养,完善院校营养相关专业配置和教学标准,多渠道、多方式拓展不同层次营养人才队伍规模,探索营养师职业队伍建设和高层次专业技术人才培养。二是在公共营养师培训框架下,依托大专院校、疾控机构和医疗机构试点开展注册营养师、营养指导员专业能力培训,做好营养人才专业资格管理和继续教育,加快推动专业化、规范化和职业化的营养人才梯队建设。三是在国家科技项目计划、重点实验室建设过程中强化营养科技布局,对营养相关基础研究、关键技术以及与国民营养密切相关的关键问题进行重点突破;充分利用社会资源,探索建设区域性营养创新平台和重点实验室,加快营养学前沿和重要成果实践转化运用。四是结合我国医学模式变化和医疗体系发展方向,抓好临床营养科室建设,明确临床营养科的主要诊疗范围、诊疗对象及诊疗方

式,制定疾病临床营养路径,建立适合我国国情的临床营养管理制度、临床营养科室建设模式、运行机制以及质量评估和持续改进体系。

参考文献

[1] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017.

[2] 国民营养健康指导委员会. 国民营养健康指导委员会成立大会暨第一次全体会议纪要[J]. 营养学报, 2019, 41(1): 105.

[3] 卫生部疾病预防控制局. 营养改善工作管理办法[J]. 营养学报, 2012, 34(3): 209-211.

[4] 卫生部疾病预防控制局. 卫生部关于印发《营养工作规范》的通知[J]. 中华人民共和国卫生部公报, 2008(6): 19.

[5] 国务院. 中共中央 国务院印发《“健康中国 2030”规划纲要》[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2016(32): 5-20.

[6] 国务院办公厅. 中国食物与营养发展纲要(2014—2020 年)[M]. 北京: 人民出版社, 2014.

[7] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于印发国民营养计划(2017—2030 年)的通知[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2017(21): 6-12.

[8] 教育部,国家市场监督管理总局,国家卫生健康委员会. 学校食品安全与营养健康管理规定[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2019(17): 23-30.

[9] 农业农村部. 《中国食物与营养发展纲要(2021—2035 年)》研究编制工作在京启动[EB/OL]. (2019-08-30)[2021-09-14]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-08/30/content_5425826.htm.

[10] 孙静,李瑾,蔡祥焜,等. 贫困地区儿童营养改善项目效果监测评估[C]//中国营养学会. 北京:第十二届全国营养科学大会论文集,2015: 65.

[11] 赵丽云,何宇纳. 中国居民营养与健康状况监测报告[2010—2013]之一: 膳食与营养素摄入状况[M]. 北京:人民卫生出版社,2018.

[12] 刘月姣.《中国居民营养与慢性病状况报告(2020 年)》发布[J]. 农产品市场周刊,2021(2):58-59.

[13] 刘静,霍军生,孙静,等. 中国贫困地区不同海拔 6~23 月龄婴幼儿贫血现状[J]. 卫生研究,2021,50(3):377-381.

[14] 朱宏,梁克红,徐海泉,等. 我国农产品营养标准体系现状与发展建议[J]. 中国农业科学,2019, 52(18): 3145-3154.

[15] LARTEY A, MEERMAN J, WIJESINHA-BETTONI R. Why food system transformation is essential and how nutrition scientists can contribute[J]. Annals of Nutrition & Metabolism, 2018, 72(3): 193-201.

《中国食品卫生杂志》顾问

陈君石	黄璐琦	江桂斌	李 林	沈建忠	吴清平	Jianghong Meng(美国)
Patrick Wall(爱尔兰)		Samuel Godefroy(加拿大)		Gerald Moy(美国)		Paul Brent(澳大利亚)
Marta Hugas(比利时)		Yukikko Yamada(日本)		Tom Heilandt(德国)		Andreas Hensel(德国)
Christopher Elliott(英国)		Christine Nelleman(丹麦)				

《中国食品卫生杂志》第五届编委会名单

主任委员:卢 江

副主任委员:王竹天 李 宁 孙长颢 王 涛 谢剑炜 应 浩 丁钢强 张 峰 张永慧

编 委:(按姓氏笔画排序)

丁钢强	于 洲	于维森	马 宁	马会来	马群飞	王 君	王 茵	王 涛
王 硕	王 慧	王永芳	王竹天	王松雪	王晓英	计 融	邓小玲	卢 江
匡 华	朱心强	刘 弘	刘长青	刘成伟	刘兆平	刘守钦	刘烈刚	刘爱东
孙长颢	李 宁	李 黎	李凤琴	李业鹏	李国梁	李静娜	杨 方	杨 钧
杨大进	杨小蓉	杨杏芬	肖 荣	吴永宁	何更生	何来英	何洁仪	应 浩
张 丁	张 峰	张卫兵	张立实	张永慧	张旭东	张剑峰	张朝晖	张惠媛
张遵真	陈 波	陈 颖	陈卫东	邵 兵	武爱波	赵 舰	赵云峰	赵贵明
钟 凯	姜毓君	聂俊雄	贾旭东	徐 娇	徐海滨	高志贤	郭云昌	郭丽霞
唐振柱	黄 薇	黄锁义	常凤启	崔生辉	章 宇	章荣华	梁进军	程树军
傅武胜	谢剑炜	赖卫华	裴晓方	廖兴广	熊丽蓓	樊永祥		