

地方食物系统规划——法国应对气候变化的新举措

Local Food System Planning: New Measures Adopted by France to Address Climate Change

刘天竹
LIU Tianzhu

摘要：全球化的食物系统普遍被认为是造成温室气体过度排放、农民收入不公以及食物供给不安全的重要原因。在此背景下，推动食物系统的地方化被视为减少温室气体排放、促进环境友好型农业、加强城乡联系以及提高农民收入的有效途径。基于这一理念，法国在2014年将地方食物系统规划纳入国家法律框架，旨在推动食物系统的在地化重构。本研究首先基于政策文本分析、与地方食物系统规划负责人员开展的半结构化访谈，分析地方食物系统规划在法国的制度体系建设；其次以鲁昂大都市区为案例，深入解析该规划如何具体回应气候问题、所采用的规划策略以及这一新规划类型编制和实施过程中所体现的多元主体协作治理模式；最后基于法国的经验，探讨在我国规划体系中纳入农业食物议题以应对气候变化和强化城乡联系的可能路径与实践启示。

Abstract: Globalized food systems are considered a major cause of excessive greenhouse gas emissions, inequitable incomes for farmers and insecure food supplies. In this context, the reterritorialization of food systems is potentially an effective way to reduce greenhouse gas emissions, promote environmentally friendly agriculture, strengthen urban-rural linkages and improve farmers' incomes. Built upon this, France included territorial food system planning (Projet alimentaire territorial) in the national law in 2014, aiming at the territorialized reconfiguration of food systems. This research analyzes the institutional framework of French food system planning, based on the analysis of policy documents and semi-structured interviews with civil servants in charge of food system planning. Taking Rouen metropolitan area as a case study, the paper explains how food system planning has been developed as a response to the climate matter, what planning strategies it has taken, and how the governance of this new type of planning has been developed and implemented with the participation of multiple actors. Finally, the French experience gives implications for the inclusion of territorial agri-food issues in China's spatial planning system to respond to climate change and strengthen urban-rural linkages.

关键词：地方食物系统；城乡联系；都市农业；食物短链；地方治理

Keywords: local food systems; urban-rural linkage; urban agriculture; short food chain; local governance

作者：刘天竹，博士，瑞士伯尔尼大学，地理所博士后，规划师。
tianzhu.liu@unibe.ch

0 引言：构建地方食物系统以应对气候变化和促进城乡联系

农业食物系统所排温室气体约占全球温室气体总量的1/3^[1]。全球化、工业化导向的食物系统被认为是造成气候变化、农民收入不公和食物供给不安全的重要原因^[1-2]。在此背景下，地方农业食物系统，包括本地食物生产、加工、包装、销售和多样化活动，为本地居民而非全球市场供应食物^[3]，普遍被视为实现可持续发展的有效途径。在合适的条件下，地方食物系统被证实有助于实现多重目标，包括：通过缩短供应链、减少远距离运输降低温室气体排放，通过强化农民与城市消费者的直接互动促进城乡社会联系，通过增强城乡居民对于环境保护的意识促进环境友好型农业实践，通过减少中间环节并促进农业活动多样化提高农民收入^[3,5]。然而，在当代城市规划体系中，农业食物历来都是被忽视的议题^[6]，农业土地长期让位于城市扩张。虽然保护耕地在许多国家（包括中国）被纳入规划系统，但规划主要关注数量的目标，而对于在这些土地中开展怎样的农业活动鲜有考虑^[7,9]。食物系统中加工、物流和分配环节则更不为规划系统所重视^[10]，而事实上，食物从乡村生产到供给城市，是建立城乡联系的天然纽带。在我国，虽然在法律和制度上实现了从“城市规划”到“城乡规划”的转型，但农业食物系统在规划中并未有其应有的一席之地^[11]。

长期以来，通过食物系统的工业化实现大规模食物供应是国际社会主流的用于应对食物安全的手段，并持续发挥着重要作用。然而进入21世纪，越来越多国家和地区逐渐意识到食物安全不仅关乎数量的重组，更关乎质量的保障，尤其当其涉及居民如何公平地获取健康、可负担的食物，以及食物系统对气候和环境带来的影响^[12]。在此背景下，食物系统逐渐成为地方政治议题，并逐渐进入规划师的视野。美国规划学者波图库奇等 (Pothukuchi et al.) 在2000年《美国规划协会会刊》(Journal

of the American Planning Association) 发表题为《食物系统：规划领域的陌生议题》(The Food System: A Stranger to the Planning Field) 一文，指出食物作为人类赖以生存的最基础的资源之一，长期未被纳入规划师的视野，与水、土地、住房等资源形成鲜明对比^[13]。受此推动，《美国规划协会社区和地区食品规划政策指南》(APA Policy Guide on Community and Regional Food Planning)^[14]于2007年出台。次年，其下属咨询机构发布了《社区和区域食品规划规划师指南》(A Planners Guide to Community and Regional Food Planning)，为规划师提供将地方食物系统融入规划的操作建议^[15]。这一进展引起欧洲规划界的积极响应：欧洲规划院校组织于2009年成立“可持续食物系统规划”主题小组，专门探讨城市食物系统规划的理论、政策与实践^[16]；2013年，《国际规划研究》(International Planning Studies) 期刊出版“城市食物系统规划的兴起”(The Rise of Urban Food Planning) 特刊，汇集了基于加拿大、法国、英国、美国等国城市食物系统规划实践的研究成果。此后，地方食物系统规划逐渐成为学界与政策实践领域广泛认可的研究议题。

地方食物系统规划虽然不是传统意义上的规划类型，但其形式与战略规划和行动规划相似，通常包括地方食物系统的发展目标以及为实现该目标所制定的策略。在具体实践中，这类规划也常被称为“地方食物系统战略”、“城市食物系统政策”或“区域食物政策”等。它们有的是局部性的，关注食物系统的某个环节问题；有的则是系统性的，关注食物系统从生产、加工、分配到消费的全过程。本研究强调后者。

我国关于地方食物系统规划尚未建立起系统性的政策体系与治理框架。其实，我国早有将食物纳入地方规划的传统——自1980年代起实施的“菜篮子”工程，正是城市层面保障粮食安全的重要举措，以南京为代表的一些城市为实施这一工程而开展了相关规划，致力于保障城市区域的食物生产、物流与消费体系^[17]。近年来，在国土空间规划的语境下，也出现了将食物系统纳入空间布局的初步探索^[18]。然而，这些实践多停留于自上而下的空间配置层面，对于如何通过多方主体协同推动实施导向的规划方案，尚缺乏系统考量。此外，食物系统的本地化——在地生产的食物由本地居民消费——这一降低碳排放、应对公共卫生危机的重要路径^[11]，在国内现有的规划探索中尚未得到充分重视。相较而言，国际上已有较为成熟的地方食物系统规划经验，尤其是在治理机制设计与地方实践方面，或可为我国未来相关政策与规划的深化提供有益借鉴。

其中，法国是少数将“地方食物系统规划”(Projet Alimentaire Territorial, 直译为“地方食物项目”)明确纳入国家法律体系的国家之一，并建立了国家层面的框架来指导地方多元的、自下而上与自上而下结合的食物系统规划实践。在法国，农业与食物长期以来被视为国家和欧盟层面的政策议题，地方政府历来在该领域的干预极为有限。进入21世纪，由公民主导、旨在支持本地农业活动的各类倡议激增；同时一些地方政府开始着手制定地方战略以支持地方优质食品和促进短链活动。社会对地方优质农业食物议题的日益关注使其终被提至国民议会审议，并促使2014年颁布的《农业法》(Loi LAAAF)^①纳入了旨在促进地方食物系统构建的地方食物系统规划，相关条文也被同步纳入了《农村与海洋渔业法典》(Code Rural et de la Pêche Maritime)^[19]。

尽管法国并无正式的食物规划(food planning)或食物系统规划(food system planning)的直译概念，但已有研究将相关实践概念化，并与英语语境下的“食物系统规划”进行了对标^{[20][22]}。食物系统被视为与应对气候变化、促进经济发展以及公共健康相关的议题。最近发表的以市镇穆昂·萨尔图(Mouans-Sartoux)的食物系统规划为案例的实证研究表明，自规划实施以来，当地温室气体排放和化石燃料使用大幅减少^[23]。由此可见，地方食物系统规划确实可被视为应对气候变化的创新规划实践。

法国地方食物系统规划如何通过制度设计应对气候变化、促进城乡联结？这对我国的规划体系与农业食物议题的整合有何启示？笔者旨在通过研究法国地方食物系统规划及其治理机制，为我国在规划中纳入农业食物系统提供启示。本研究基于与地方食物系统规划有关的国家法律与政策文件分析、地方规划文本分析，以及与案例中的地方食物系统规划负责人员进行的半结构性访谈展开。选择地方食物系统规划的负责人员作为访谈对象，主要是缘于其在规划编制过程中的全程参与经验，及其作为技术人员相较于民选官员等政治角色所具备的相对中立的立场，能更客观地反映规划过程中的利益相关者参与情况。本次实地访谈共涉及两位关键受访者：一位是鲁昂都市区食物系统规划负责人，另一位是地方城市规划(Plan Local d'Urbanisme)中负责农业事务的技术人员。两者分别代表了地方食物系统规划与城市规划的关键实施者，能够从技术与协调层面对规划过程及其与地方其他利益相关者的互动提供系统性、综合性的认识。访谈围绕以下核心议题展开：(1)都市区食物系统规划的发展历程；(2)规划中所采用的关键政策工具及其设计逻辑；

① 2014年10月13日《第2014-1170号农业、食品与林业未来发展法(1)》(LOI n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt [1])。

(3) 规划参与的主要利益相关者构成、其参与方式与核心诉求。访谈内容经主题归纳分析后，与政策和规划文本进行对照，以提炼规划过程中的关键机制与逻辑，如此不仅利于补充文本中未涉及的制度细节、政策工具选择背后的动因及其实施效果，亦有助于深入理解多元主体动员与协作过程中所面临的现实挑战与策略应对。

本文前两部分基于国家层面的法律与政策文本，首先梳理法国食物系统规划的制度框架，包括政策起源、法律演进以及国家层面的治理结构；其次，对国家框架下的地方实践进行解析，探讨地方食物系统规划的现状与特点；再次，以鲁昂都市区食物系统规划为例，结合政策文本和访谈，深入分析规划目标、规划策略与政策工具、治理结构和规划过程；最后，探讨法国地方食物系统规划的先进性与局限性，并基于此提出对我国规划的启示。

1 法国食物系统规划体系：国家指导地方的软性框架

总体而言，国家层面通过立法、财政计划和标签认证 (labellisation) 构建指导框架，鼓励和促进地方编制食物系统规划。2014年《农业法》将地方食物系统规划的目标明确为“构建生产者、加工者、分销商、公共部门与消费者之间的协作关系，发展地方农业并提升食品质量”，其核心任务在于“构建农业经济结构，推进地方食物系统建设”，着力“强化地方供应链，通过短链供应（尤其是与有机食物相关的）促进消费”^①。2018年《食品法》(Loi EGalim)^②对其进行补充完善，新增了“应对食物浪费与食品安全危机”的工作维度。

可见从法律层面的定义，法国已将地方食物系统规划与气候变化相关联，并主要通过：(1) 建立地方供应链，通过短链减少交通运输，从而降低碳排放；(2) 强调生产方式改变（强调有机食物），减少化肥施用与农药需求，从而降低温室气体排放和能源消耗；(3) 减少食物损失和浪费，从而从根源上节约水、土地、能源等消耗。

继而，地方食物系统规划对气候方面的潜在贡献在多项国家法律或举措中得到强调。2020年新冠疫情期间，法国政府启动《国家复苏计划》(Plan de Relance)，在农业领域提出重获食物主权、加速生态农业转型、提升气候适应

能力三大目标，将地方食物系统规划作为跨领域解决方案并投入专项资金。2021年的《气候与韧性法》(Loi Climat et Résilience)^③将韧性视角纳入法律框架，该法第六部分第一章“支持低温室气体排放，人人享有健康、可持续的食物”将食物系统规划列为实现目标的地方政策途径。2023年出台的《国家生态规划》(Planification Écologique)旨在将法国的温室气体排放量减少一半以上，减轻生物多样性压力，并更好地管理重要资源，其中农业篇为了助力实现以上目标，在第七条指出将重点通过资金投入支持包括食物系统规划在内的地方项目^[24]。

在实践方面，国家政府通过农业部主导的年度“项目征集计划”(Appel à Projets)资助符合要求的地方规划实践。同时，农业部建立认证体系，颁予符合要求的地方项目农业部认证的PAT标签，以促使该类规划被广泛认知。值得注意的是，法律层面未规定地方食物系统规划的法定实施主体，公共机构和私营主体（非营利组织或具公共利益属性的营利组织）均可通过“项目征集计划”申请资金支持，并获得农业部认证。随着地方食物系统规划的发展，国家层面对它的规范性要求也逐步强化。以环境维度为例，要求已从最初的耕作方式改良，逐步扩展至囊括蛋白质食品结构多元化、豆类作物推广、气候变化减缓与适应、物流与加工体系优化等系统性指标。

需要注意的是，食物系统规划并非任何层级地方公共部门的法定义务或职能，其实施必须通过多主体协作与跨部门能力整合实现。这种实施模式使地方食物系统规划显著区别于地方城市规划等法定规划——前者具有高度灵活性，其成效深度依赖于地方治理的创新性。

2 从国家框架到地方实践：食物系统规划的现状与特点

自地方食物系统规划于2014年正式在国家立法层面提出至今，规划项目逐渐增多，制度构建日趋成熟，从地方治理的角度体现出以下特征。

(1) 从单一性到系统性的转型。主要体现在两方面：其一，在食物系统方面，规划趋于从伊始的关注食物系统的某些方面（如单一地关注地方食物生产或分配）到全方面覆盖食物系统（生产、加工、分配、消费、废物处理）^[20,22]。这

① 《农村与海洋渔业法典》L1, L111-2-2 条。

② 2018年10月30日《第2018-938号法——关于平衡农业食品领域商业关系，保障全民享有健康、可持续且可及的食品供给法(1)》(LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous [1])。

③ 2021年8月22日《第2021-1104号应对气候失衡法暨强化气候影响适应能力法(1)》(LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets [1])。

一系统性改变对于气候变化减缓具有重要意义，因为食物系统的各环节相互关联，单一环节的优化无法实现整体减排，如仅实现了地方生产的生态农业转型而不能建构相应的地方消费市场，食物仍然需要通过远距离运输寻求分销渠道。其二，从治理角度，希望通过地方食物系统的构建来应对跨领域的问题，包括减缓气候变化、促进社会公平、提升公共健康、减少食物浪费、提升地方经济、促进食物教育等^[25]。

(2) 规划主体的高度多样性。国家层级制定的法律框架非常开放，不限定单一的权力部门、行政等级或领土边界。这一开放的框架促使从市镇(communes)、市镇联合体(intercommunalités)到农村领土集群(pôles d'équilibre territoriaux et ruraux)、大区自然公园(Parcs Naturels Régionaux)乃至省(départements)，各层级均有公共机构发起地方食物系统规划编制。各级公共机构通常基于自身原有的职能开展这一规划，如市镇或市镇联合体利用自身具备的购买土地和进行土地规划的职能，从土地层面支持本地农业活动的发展^[21]。这一特点促使这一新型地方政策领域出现了各类治理模式探索和政策工具创新^[21]。

(3) 城乡领域的全面覆盖。至2024年，全国范围内共有444个地方食物系统规划获得农业部认证^[26]。不同于大多国家以城市为主体开展食物系统规划，法国的这一规划有大量农村地区参与^[27,28]。如果说以城市为核心发起的食物系统规划通常偏向于有保障的食物消费、都市农业等话题，覆盖农村范围的规划则重点关注农业生产、短链供应和农民收入。地方食物系统规划最主要的负责主体是市镇联合体^[27]，其通常覆盖一个中心城市及其周边郊区和农村。这一规划尺度为食物系统建立城乡联系提供了基础。

(4) 公私主体的多元参与。地方食物系统规划以实践和行动为导向，地方充分调动多元主体参与规划，包括政府内多个部门、公共机构、社会组织、企业和民间团体等多方利益相关者。在地方具体实践中，这些参与主体基于各地实际

情况和各自规划目标而有所差别。

第三部分将通过鲁昂都市区(Métropole Rouen Normandie)的食物系统规划案例来具体解析地方的实践。该地区的食物系统规划是在市镇联合体层级发起的，具有较长的发展历史。规划强调生态转型和应对气候变化，在治理层面由于其都市区较为丰富的人力资源而有一定的先进性。

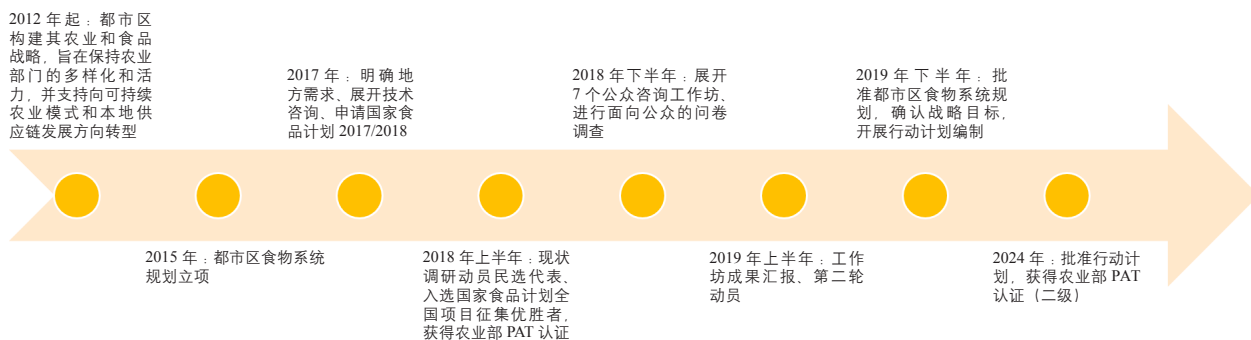
3 案例分析：以鲁昂都市区食物系统规划为例

3.1 地方背景和规划目标

鲁昂都市区(下文简称“都市区”)位于诺曼底大区中部，塞纳河穿行其中，包含以鲁昂为中心的71个市镇，面积约6.6万km²，人口约50万^[29]。都市区内农业用地面积约1.93万hm²(2024年)，约占都市区用地面积的1/3^[30]。该地区农业以养殖业为主，其次为粮食作物和市场园艺。根据推算，其2019年农业产出仅能满足本地居民约10.6%的食物需求^[29]。

都市区食物系统规划由都市区政府主导。值得注意的是，自2012年起，在国家将地方食物系统规划纳入法律体系之前，都市区已有农业食物相关的行动举措：构建其农业和食品战略，旨在保持农业部门的多样化和活力，并支持向可持续农业模式和本地供应链发展方向转型。在2014年国家立法的激励下，都市区食物系统规划于2015年正式立项，并经历了现状调研、制定战略目标、开展行动计划等规划编制过程(图1)。

食物系统规划是都市区环境政策的一部分，也是都市区积极响应巴黎气候大会(COP21)致力于实现“2100年前全球气温升幅控制在较工业化前水平2°C以内”目标的地方举措之重要内容^[33]。2019年通过的战略文件确定了规划目标：保证人人都能获得优质、健康和可持续的食物^[29]。文件中强调“这份文件是所有利益相关者和志愿参与者共同努力的结果，是未来5年的行动指南，目的是确保食物能为都市区居



注：法国国家食品计划(PNA: Programme National pour l'Alimentation)是法国农业与食品部主导的跨部门国家战略计划，其核心目标是推动全民获得健康、可持续且公平的食物供给。

图1 鲁昂都市区食物系统规划编制进展

资料来源：作者根据参考文献[29,31-32]和访谈信息绘制

民的福祉与健康、农业发展和应对气候变化作出贡献”。由此可见，都市区政府着重凸显了通过农业食物产业链应对气候变化的重要意义。

3.2 系统性的规划策略与政策工具

以战略文件的既定规划目标为导向，九大战略目标随之确立。经与合作伙伴多年探讨，基于这些目标形成了“行动计划”，并于2024年6月由都市区议会审议通过。由于战略目标之间相关联（如集体供餐与减少食物浪费相关联，本地农业产业链与粮食生产空间相关联），行动计划中亦采用了综合性的行动来助力实现多个目标（表1）。

行动计划涉及多个食物系统环节，且不局限于单一部门，并通过多方面行动提供减缓和适应气候变化的方案（表2）。直接的行动类型包括：通过减少杀虫剂等使用保护自然资源（水、空气、生物多样性）；减少食物浪费，回收可生物降解的有机废弃物；以及生态转型相关的各类型农业实践。这些行动提供基于自然的解决方案或通过减少资源和能源消耗来应对气候变化。

除此之外，一系列与食物经济相关的举措亦与气候变化相关。例如：行动计划强调地方农食产业链从专一化向多样化转型。这一举措有助于增加地方生物多样性，通过满足居民膳食需求减少对外部食物供给的依赖，以及增强地方农业供给和消费在应对气候变化中的韧性。同时，行动计划强调基于地方的短链减少食物长距离运输的碳足迹；在消费层面，主要通过集体供餐中增加有机的和本地食物的供应，促进本地食物产业链和短链的构建；与教育相关的行动主要结合可持续食物的教育和宣传；与社会公正相关的行动则结合减少浪费的活动和帮助下收入群体获取食物；此外，还有行动将基于生态转型的农业实践与健康相关联。

表1 鲁昂都市区食物系统规划的九大战略目标和相应的行动主题

战略目标	行动主题
将集体供餐打造为食物转型的典范	协助餐饮采购方（通常为公共机构）设置采购的质量标准
减少从农田到餐桌全链条的食物浪费与厨余垃圾	
推动农业的高效、可持续和本地化发展	支持农场建立、传承和可持续农业生态实践的推广
开发、提升并保护粮食生产空间	
降低粮食不安全风险	支持弱势群体，提高全体居民对本地优质食品的可及性
加强和普及饮食—健康—环境—本地食物获取的关联性教育	
构建符合居民需求的食物产业链（涵盖生产与加工环节）	促进本地优质农产品产业链的构建与提升
发展配套物流设施以支持短链本地供应链	
统筹都市区食物系统战略的落地实施	协调与推进行动实施

从这些行动的类型可见该行动计划强调实施导向，并具体到了项目的执行。从政策工具的角度^[34]来看，都市区的行动鲜有规制性的举措，多是采用经济性和信息性的举措。规制性举措的优势在于政策实施中的强制力，但往往需要很长的时间进行制定与通过，并由于涉及众多利益相关者而不容易推进。例如：传统工业化的农民可能反对以生态农业为导向的转型，从而抵制相关的规制性举措。经济性和信息性的举措虽不具有强制性，但其灵活性高，且易于被公众接受，从而可以快速实施。从治理的角度而言，经济性和信息性举措可以促进规划的高效制定和实施，但若考虑到实现长期的减排效果，还需要不断地推进规制性举措。

3.3 多元主体参与、跨部门协同的治理结构

都市区食物系统规划响应法律中的联合多元主体参与的要求，从规划前期准备、规划目标和战略方向确定到行动计划和实施方案制定，充分体现自下而上与自上而下结合的特点。该过程并非简单地遵循规划—公示—回复的表面逻辑，而是以具体行动的实施为导向，通过建立合作伙伴关系和正式设立委员会等举措，确保参与的有效性，健全相应的问责机制。在这一过程中，规划编制主体（都市区政府）承担了重要的统筹、协调和组织职能。

都市区政府这一行政单位所具备的与农业食物相关的实权非常有限，因此食物系统规划的行动大多数并非由都市区政府作为单一行动主体来完成。一方面，“陪伴”（accompagner）是该食物系统规划文件中常见的具体行动中的用词；另一方面，许多行动都由合作伙伴主导实施。因此，食物系统规划在编制和实施过程中形成了负责主体（porteur de projet）—指导委员会（comité de pilotage）—实施合作伙伴（partenaires）三层治理结构。规划由都市区政府统筹，但是其主要决策由指导委员会中的成员共同完成。指导委员会成员包括各级地方政府，中央政府驻大区机构，农业生产—加工—销售相关主体，公共健康、环境保护以及社会福利相关机构或主体，它们同时也是具体行动的实施合作伙伴。同时，项目实施还牵涉其他的合作伙伴，如相邻的市镇联合体和更丰富的组织机构，以及集体供餐、商业餐饮、教育研究机构和消费者代表等（图2）。

以与相邻市镇联合体（实施合作伙伴）合作为例。都市区政府意识到周边许多市镇联合体也在开展食物系统规划，并均处于探索阶段，尚未形成明确的技术指南。因此，都市区政府通过与相邻市镇联合体合作实现了区域统筹。例如：受访者陈述，许多市镇联合体均有发展本地蔬菜加工中心（légumerie）的打算。然而，这种加工中心只有覆盖一定的区域范围，才能实现其最优运行效率。

表 2 鲁昂都市区食物系统规划主要行动类型和对应的旗舰行动

主题	行动类型	旗舰行动	
食物经济	保持和发展该地区的可持续农业	设立统筹协调土地管理工作组	
	保持和发展都市农业	支持和发展都市农业	
	维护和发展本地分销渠道		成立环城绿带集体利益合作社，推动蔬菜农场的建设
			改革和管理都市区新的农业援助计划
			发展农业试验区
			为粮食短链运输制定新的物流解决方案
	组织产业链		构建和发展蔬菜产业链
			构建和发展当地农民的谷物产业链
			在“巴黎塞纳农业”协会（AgriParis Seine）区域合作框架下，构建塞纳河流域的可持续产业链
			构建和发展当地家禽产业链
构建和发展诺曼底草饲牛肉产业链			
文化与美食	向消费者推广可持续的本地产品和美食遗产	振兴当地有机农贸市场	
	向旅游设施经营者、餐馆老板和餐饮业经营者推广可持续的本地产品	以可持续和本地方式支持家庭外餐饮	
食物教育	针对年轻人的食品教育	支持公众宣传与教育，在小学与幼儿园建设花园	
		协调市镇协作网络，支持地方推进可持续集体餐饮举措	
	针对家庭的食品教育倡议	在布鲁耶尔城市自然公园开办教育农场	
		制定关于农业和粮食转型的公众意识计划	
培训专业人员和民选代表，提高他们对可持续食品问题的认识	促进以粮食为主题的社会结构网络		
营养与健康	环境健康：推广可持续耕作方法	支持孕妇的营养和健康	
社会公正	社会可达性行动	为经济困难群体提供健康和可持续食品的支持	
		在都市区发展社会性的社区支持农业	
		推动农田捡拾行动（收割后收集剩余农作物的行为，既可减少浪费又可帮扶低收入群体）以支持食物援助机构	
		为弱势群体组织 disco-soupes（一项反对食物浪费的活动）	
		学校集体供餐的完整成本与收入估算——实验性研究	
环境	保护自然资源（包括水和生物多样性）	在农业实践中减少使用杀虫剂的研究项目	
		保护水资源和生物多样性的生态服务系统付费	
		作为“滋养的塞纳河”（Seine Nourricière）项目的一部分，支持当地农业产业链的发展，以保护水资源、空气和生物多样性，并为当地居民提供食物	
	其他环境相关的行动	支持以生态转型为重点的社区项目和活动	
	其他促进食物韧性的举措	支持共享菜园和粮食生产区项目	
集体供餐	减少集体供餐中的食物浪费		
	符合《食品法》：增加可持续优质产品的供应	在集体供餐中推广本地有机产品	
		协调市镇协作网络，支持地方推进可持续集体供餐举措	
	消除塑料容器和餐具	协调市镇协作网络，支持地方推进可持续集体供餐举措	

注：表中空白表示该行动类型没有具体的旗舰行动。

“……我们正在与塞纳-厄尔（Seine-Eure）市镇联合体合作……想开发一个农产品加工项目，特别是为那些没有能力拥有自己蔬菜工厂的小市镇提供机会，根据其意见将产品加工成冷冻深冻、生鲜和即食果蔬的产品……加工大楼将建在塞纳-厄尔的场地上，因为该市镇联合体有一个‘地区有机农业中心’，现在仍有容纳这类加工设施的空间”。——鲁昂都市区食物系统规划负责人

值得注意的是，在多元主体参与的过程中，不同利益相

关者的参与程度与积极性有所差别。受访者反映，传统的加工和物流企业参与食物系统规划的积极性不高。然而作为产业链上的重要环节，这些企业是建构本地农食产业链的重要利益相关者。受访者表示：

“在我们做现状调研时与农工企业进行了接触。参与者对调研作出了回应，尽管有些人很难联系上。但是，他们没有对现状调研进行反馈，也没有参与公众咨询的工作坊。因此，我们现在的目标是出外游说，逐个找到他们……我们还需要绘制

参与者的肖像，以便确定他们的工作内容、从事的活动类型以及对未来发展的需求，这样我们可以努力将参与者聚集在一起。”——鲁昂都市区食物系统规划负责人

受访者反映的传统农工企业在规划中参与度较低的问题，体现出相应的治理困境以及由此导致的应对气候变化转型的局限性。地方食物系统规划重视环境与公共健康目标，而传统农工企业更关注经济效益，两者之间的目标错位可能是传统农工企业缺位的根本原因。在规划中，如果仅聚焦以生态转型为导向的农民群体、社区组织等主体，忽视对大型农工企业的引导与整合，可能导致其被排除在规划与决策之外，从而形成治理盲区，生态化转型也仅能停留在小规模尺度。为此，规划负责主体可以考虑采取多元化的经济激励性和信息性举措，如提供联系农工企业与本地农民的平台，采用公共采购优先权等举措，提升企业在生态转型中的参与意愿和实际贡献度。

除了多元主体协同参与治理外，都市区政府作为食物系统规划的负责主体，其内部也呈现了跨部门协同的治理特征（图3）。其中，一位食物系统规划负责人统筹工作并推进部分行动的实施；农业部门（同部门）人员负责农业用地与家庭外餐饮相关行动，且与生态转型变革支持部门人员协作落实其他行动。在这一过程中，各部门还与垃圾废物管理、团结互助以及水循环等部门联动，开展和协调具体工作。

这种多部门参与、分工明确的治理结构，既体现了该食

物系统规划的跨部门属性，也反映了各参与部门之间已建立起较为清晰的权责体系。值得注意的是，都市区通常具备较为丰富的人力资源，能够组建涵盖多领域的专业团队，以保障食物系统规划的统筹与实施，但资源有限的农村地区在这方面则面临较大挑战。

4 结语：对我国规划的启示

本研究聚焦法国地方食物系统规划这一新型规划类型，通过分析其国家—地方的制度框架和鲁昂都市区的具体案例，探讨其如何在治理层面通过本地化农业食物系统的构建，

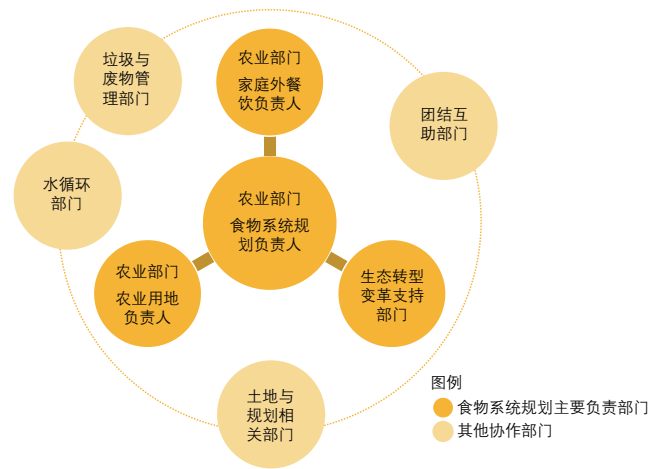


图3 主导食物系统规划的鲁昂都市区政府内部组织结构



图2 鲁昂都市区食物系统规划治理结构

来应对气候变化并促进城乡联系。法国在国家法律层面确立食物系统规划框架，以软性指导政策支持地方实践，通过建立地方供应链、推动生态农业转型、减少食物浪费等途径应对气候变化。地方在国家政府提供的软性框架下具备充分的灵活性，在不同层级政府、公共机构和社会组织间形成了多元的治理体系，体现了高度的创新性。鲁昂都市区的案例进一步阐明了其食物系统规划是如何融入环境政策，并将应对气候变化作为重要目标，以行动实施为导向推进工作。规划行动跨越多个食物系统环节，且不局限于单一部门，须通过环境、社会、经济、社会等不同部门的协同直接或间接地提供减缓或适应气候变化的解决方案。地方形成多元公—私主体共同治理、跨部门协作的规划治理模式，能够推进这些行动的有效实施。这种模式旨在推动地方农业可持续发展的同时促进城市居民健康饮食结构的改善，充分体现了地方食物系统规划在城乡统筹和气候治理中的重要作用。

法国经验为我国构建地方食物系统提供了重要的借鉴价值。最基础的启示是强化食物系统在城乡规划中的地位，使农业食物议题——农食系统的质量而非单纯的农地数量——成为规划体系的组成部分。我国在推动地方食物系统规划方面具备多重制度与社会基础的优势：其一，我国土地公有制的特征适合从全局的、系统的角度进行食物系统的布局和实施；其二，我国传统小规模经营的特征决定了农民更有动力通过食物短链、高质量食物销售等方式提高农业活动的附加值；其三，近年来人们对于健康食物的消费诉求体现了对环境友好、生态导向的食物系统转型的需求。与此同时，法国规划实践中暴露的局限性，在我国有望通过制度优势予以规避。一方面，法国的土地私有制一定程度上限制了对食物系统相关用地的整体统筹与空间布局，难以在规划层面实现全局协调。相比而言，我国的土地制度为系统性空间布局提供了基础。另一方面，法国当前的食物系统转型主要集中于可持续发展导向的小范围利益相关者群体，尚未实现对传统农业和农业加工业等更广泛群体的有效覆盖。这一转型路径是否具有普遍适应性仍需时间检验，但我国在政策动员和产业转型方面的组织能力，有可能在未来推动更大范围的系统性变革。

在我国，建议通过两个途径加强地方食物系统规划建设。一方面，可借鉴法国的经验，由国家指导地方开展适应地方特色的食物系统规划。既有以南京为代表、基于“菜篮子”工程实施的食物系统规划实践^[17]为此提供了良好基础。在此基础上，未来可进一步强调地方政府、社会组织、企业和农民等多元主体协作，共同制定和实施以行动为导向的地方食物系统规划。同时，基于我国幅员辽阔、农业食物生产特征和消费习惯地域差异大的背景，这一规划应充分结合地方特色，探索适应本地需求的农业食物政策。

另一方面，我国应当充分利用国土空间规划编制的契机，将地方食物系统规划融入其中。在国土空间规划编制的关键期，公共卫生事件暴露了我国食物供应体系的脆弱性，突出了将地方食物系统规划嵌入国土空间规划体系的必要性。我们需从生产、流通、消费等环节入手，将该规划与国土空间规划的各层级协调，形成韧性强、可持续的食物供应体系。例如在空间布局上，可以在优化农业生产空间方面充分结合地方食物系统建设的可行性，以及农村—近郊—城市不同空间的需求，推动都市农业和近郊农业发展，增强区域自给能力。从消费角度，可以结合地方食物的农贸市场、社区食物中心等基础设施，构建可持续的食物环境。此外，可将学校、政府、医院等公共机构供餐系统作为促进消费本地优质食物的重要途径。

总之，我国应当充分利用土地产权国有和集体所有的优势，结合国土空间规划这一具有强实施力的政策工具，通过多元利益相关者共同治理和跨部门协作，探索地方食物系统规划对于应对气候变化的潜力。UPI

注：文中未注明资料来源的图表均为作者根据参考文献[31]绘制。

参考文献

- [1] CRIPPA M, SOLAZZO E, GUIZZARDI D, et al. Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions[J]. *Nature food*, 2021, 2(3): 198-209.
- [2] MORGAN K, SONNINO R. The urban foodscape: world cities and the new food equation[J]. *Cambridge journal of regions, economy and society*, 2010, 3(2): 209-224.
- [3] ENTHOVEN L, VAN DEN BROECK G. Local food systems: reviewing two decades of research[J]. *Agricultural systems*, 2021, 193: 103226.
- [4] LAMINE C. Sustainable agri-food systems: case studies in transitions towards sustainability from France and Brazil[M]. Manhattan: Bloomsbury Publishing, 2020.
- [5] MAJEWSKI E, KOMERSKA A, KWIATKOWSKI J, et al. Are short food supply chains more environmentally sustainable than long chains? a Life Cycle Assessment (LCA) of the eco-efficiency of food chains in selected EU countries[J]. *Energies*, 2020, 13(18): 4853.
- [6] CABANNES Y, MAROCCHINO C. Food and urban planning: the missing link[M] // CABANNES Y, MAROCCHINO C, eds. *Integrating food into urban planning*. London: University College London Press, 2018: 18-59.
- [7] PERRIN C, CLÉMENT C, MELOT R, et al. Preserving farmland on the urban fringe: a literature review on land policies in developed countries[J]. *Land*, 2020, 9(7): 223.
- [8] JAMES S W, O'NEILL P M. Planning for peri-urban agriculture: a geographically-specific, evidence-based approach from Sydney[J]. *Australian geographer*, 2016, 47(2): 179-194.
- [9] BRINKLEY C. Avenues into food planning: a review of scholarly food system research[J]. *International planning studies*, 2013, 18(2): 243-266.
- [10] SONNINO R, TEGONI C L S, DE CUNTO A. The challenge of systemic food change: insights from cities[J]. *Cities*, 2019, 85: 110-116.
- [11] 段进, 张京祥, 柴彦威, 等. “新冠疫情给规划学科补了一堂什么课?” 学术笔谈[J]. *城市规划学刊*, 2022(3): 1-10.

- [12] SONNINO R. Feeding the city: towards a new research and planning agenda[J]. *International planning studies*, 2009, 14(4): 425-435.
- [13] POTHUKUCHI K, KAUFMAN J. The food system: a stranger to the planning field[J]. *Journal of the American Planning Association*, 2000, 66(2): 113-124.
- [14] American Planning Association. APA policy guide on community and regional food planning[EB/OL]. (2007)[2025-01-06]. <https://www.planning.org/policy/guides/adopted/food.htm>.
- [15] RAJA S, BORN B, RUSSELL J K. A planners guide to community and regional food planning[R]. Chicago: American Planning Association, 2008.
- [16] MORGAN K. Feeding the city: the challenge of urban food planning[J]. *International planning studies*, 2009, 14(4): 341-348.
- [17] ZHONG T, SI Z, SCOTT S, et al. Comprehensive food system planning for urban food security in Nanjing, China[J]. *Land*, 2021, 10(10): 1090.
- [18] 许世光, 赖舒琳, 何灏宇. 城市食物系统空间布局规划策略与实践: 以广州南沙新区为例[J]. *规划师*, 2023, 39(8): 74-79.
- [19] LAMINE C, GUENOC D, MARÉCHAL G. Policy brief. territorial food projects in France[R/OL]. (2023)[2025-09-25]. <https://www6.inrae.fr/atterrise/content/download/3654/35903/version/1/file/Policy-Brief-PAT-EN-v20230627.pdf>.
- [20] LIU T. Governing the reterritorialization of agricultural activities: an assessment of food planning policies in France[J]. *Journal of rural studies*, 2024, 108: 103302.
- [21] LIU T. What scale for local food system planning? insights from French case studies[J]. *Journal of agriculture, food systems, and community development*, 2025, 14(1): 427-447.
- [22] NÉEL C, PERRIN C, SOULARD C T. Construire un projet alimentaire territorial en milieu rural: enjeux et spécificités dans deux pays de l’Hérault[J]. *Annales de géographie*, 2023, 749-750(1): 14-37.
- [23] LULOVICOVA A, BOUISSOU S. Les Projets alimentaires territoriaux (PAT) et la transition écologique des territoires: analyse quantitative et systémique d’un cas d’étude[J]. *BSGLg*, 2024, 83: 69-88.
- [24] Ministère de L’Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire. Planification écologique: 7 mesures concrètes pour accompagner les transitions du secteur agricole français et conforter notre souveraineté alimentaire[EB/OL]. (2023-12-21)[2025-02-16]. <https://agriculture.gouv.fr/planification-ecologique-7-mesures-concretes-pour-accompagner-les-transitions-du-secteur-agricole>.
- [25] DUVERNOY I, JARRIGE F, GONÇALVES A. Integrated food policies in south-western France: insights from local policy-making outside major urban areas[J]. *Journal of rural studies*, 2025, 114: 103489.
- [26] Ministère de L’Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire. Plus de 440 projets alimentaires territoriaux (PAT) reconnus par le ministère au 1er juillet 2024[EB/OL]. (2024-07-12)[2025-02-16]. <https://agriculture.gouv.fr/projets-alimentaires-territoriaux-reconnus-par-le-ministere>.
- [27] MARÉCHAL G, WALLET F. Comment on fabrique un PAT, et avec qui?[R/OL]. (2022)[2025-02-16]. <https://hal.science/hal-03598486v1/document>.
- [28] LIU T, KORTHALS ALTES W K, MELOT R, et al. Reterritorialisation of agricultural activities in land-use and food planning: comparing the Netherlands and France[J]. *European planning studies*, 2024, 32(5): 952-972.
- [29] Métropole Rouen Normandie. Stratégie alimentaire pour une métropole en transition[EB/OL]. (2019)[2025-02-16]. <https://www.metropole-rouen-normandie.fr/sites/default/files/publication/2019/PAT.pdf>.
- [30] Métropole Rouen Normandie. Politique agricole[EB/OL]. (2024-12-11)[2025-07-07]. <https://www.metropole-rouen-normandie.fr/agriculture-foret-biodiversite/politique-agricole>.
- [31] France PAT. PAT de la Métropole Rouen Normandie[EB/OL]. (2025)[2025-02-16]. <https://france-pat.fr/pat/pat-de-la-metropole-rouen-normandie/>.
- [32] Métropole Rouen Normandie. Projet alimentaire territorial[EB/OL]. (2024-12-11)[2025-02-16]. <https://www.metropole-rouen-normandie.fr/agriculture-foret-biodiversite/projet-alimentaire-territorial>.
- [33] Métropole Rouen Normandie Direction de L’Energie et de L’Environnement. Marché public d’études. assistance à l’élaboration d’un projet alimentaire de territoire de la métropole rouen normandie[Z]. 2022.
- [34] VEDUNG E. Policy instruments: typologies and theories[M] // BEMELMANS-VIDEC M L, RIST R C, VEDUNG E, eds. *Carrots, sticks & sermons*. 1st ed. London, New York: Routledge, 2017: 21-58.

(本文编辑: 王枫)

(上接第 34 页)

- [19] Ville de Paris. Les cours oasis[EB/OL]. (2025-01-15)[2025-02-06]. https://www.paris.fr/pages/les-cours-oasis-7389?utm_source=chatgpt.com.
- [20] SIMON-RAINAUD M, LEMARCHAND J. Télétravail: le réchauffement climatique, nouvel argument qui plaide pour 3 jours par semaine[EB/OL]. (2022-07-18)[2025-02-06]. <https://start.lesechos.fr/travailler-mieux/flexibilite-au-travail/teletravail-le-rechauffement-climatique-nouvel-argument-qui-plaide-pour-3-jours-par-semaine-1777238>.
- [21] Ville de Paris. Paris ville du quart d’heure, ou le pari de la proximité[EB/OL]. (2022-05-23)[2025-02-06]. <https://www.paris.fr/dossiers/paris-ville-du-quart-d-heure-ou-le-pari-de-la-proximite-37>.
- [22] ETIENNE-HAUCK N. Concept de la «Ville du quart d’heure» et son application dans le projet urbain[R/OL]. (2024-11-01)[2025-02-06]. <https://www.francepositive.fr/publications/la-ville-du-quart-d-heure/>.
- [23] VALE L J. The politics of resilient cities: whose resilience and whose city?[J]. *Building research & information*, 2014, 42(2): 37-41.
- [24] MEEROW S, NEWELL J P, STULTS M. Defining urban resilience: a review[J]. *Landscape and urban planning*, 2016: 38-49, 147.
- [25] HAALAND C, KONIJNENDIJK VAN DEN BOSCH C. Challenges and strategies for urban green-space planning in cities undergoing densification: a review[J]. *Urban forestry & urban greening*, 2015, 14(4): 760-771.
- [26] GILL S, HANDLEY J F, ENNOS R, et al. Adapting cities for climate change: the role of the green infrastructure[J]. *Built environment*, 2007, 33: 115-133.
- [27] ALDRICH D P, MEYER M A. Social capital and community resilience[J]. *American behavioral scientist*, 2015, 59: 254-269.
- [28] BULKELEY H, BETSILL M. Rethinking sustainable cities: multilevel governance and the ‘urban’ politics of climate change[J]. *Environmental politics*, 2005, 14(1): 42-63.
- [29] EVANS L S, HICKS C C, ADGER W N, et al. Structural and psycho-social limits to climate change adaptation in the Great Barrier Reef Region[J]. *PLOS One*, 2016, 11(3): e0150575.
- [30] SHARIFI A. urban resilience assessment: mapping knowledge structure and trends[J]. *Sustainability* 2020, 12: 5918.
- [31] MARQUET O, MOJICA L, FERNÁNDEZ-NÚÑEZ M B, et al. Pathways to 15-minute city adoption: can our understanding of climate policies’ acceptability explain the backlash towards x-minute city programs?[J]. *Cities*, 2024, 148:104878.
- [32] GUZMAN L A, OVIEDO D, CANTILLO-GARCIA V A. Is proximity enough? a critical analysis of a 15-minute city considering individual perceptions[J]. *Cities*, 2024, 148: 104882.
- [33] KYRIAKIDIS C, CHATZIOANNOU I, ILIADIS F, et al. Evaluating the public acceptance of sustainable mobility interventions responding to Covid-19: the case of the Great Walk of Athens and the importance of citizen engagement[J]. *Cities*, 2023, 132: 103966.

(本文编辑: 张祎娴)