



## 粮农组织评价办公室

评价粮农组织在营养方面的作用和工作

## 最终报告

2011年6月，罗马

## 目 录

鸣 谢.....	5
评价小组人员构成.....	6
缩略语.....	7
定 义.....	12
粮农组织工作领域的定义.....	13
内容提要.....	14
<b>I. 背 景 .....</b>	<b>25</b>
<b>A. 引 言 .....</b>	<b>25</b>
1. 评价背景 .....	25
2. 报告结构 .....	25
<b>B. 评价目的和方法.....</b>	<b>26</b>
1. 目的和范围 .....	26
2. 方法 .....	27
3. 评价的限制因素.....	29
<b>C. 粮农组织在营养方面的工作.....</b>	<b>29</b>
<b>II. 评价结果.....</b>	<b>34</b>
<b>A. 粮农组织在营养方面的任务与资源.....</b>	<b>34</b>
1. 粮农组织在营养方面的任务.....	34
2. 粮农组织在营养方面的战略优先重点.....	35
3. 粮农组织的营养资源.....	39
4. 主要发现 .....	45
<b>B. 总体评估粮农组织在营养领域的作用 .....</b>	<b>46</b>
1. 2004-2010 年营养领域的全球和区域挑战.....	46
2. 2004-2010 年国际营养架构发展 .....	48
3. 粮农组织在国际营养议程中的定位和作用.....	53
4. 粮农组织在营养相关问题上的领导力、宣传和指导.....	54
5. 主要发现 .....	58
<b>C. 食物构成、营养需求和科学建议.....</b>	<b>59</b>
1. 2004-2010 年关键产出 .....	59
2. 与成员国和粮农组织的相关性.....	60
3. 粮农组织科学建议的效力.....	61
4. 可见度、宣传和使用.....	63
5. 主要发现 .....	64
<b>D. 统计、信息系统和评估.....</b>	<b>64</b>
1. 2004-2010 年期间取得的主要成就.....	64
2. 与粮农组织和其他用户的相关性.....	65
3. 提高统计数据的相关性.....	66
4. 技术质量和可获取性.....	68
5. 创新与调整 .....	70
6. 主要发现 .....	72
<b>E. 将营养工作纳入粮农组织计划.....</b>	<b>73</b>
1. 2004-2010 年的关键进展 .....	73
2. 背景相关性 .....	73

3.	计划的有效性.....	77
4.	创新与调整.....	80
5.	可持续性和影响.....	81
6.	主要发现.....	82
<b>F.</b>	<b>宣传和政策援助.....</b>	<b>83</b>
1.	2004-2010年宣传和政策援助.....	83
2.	宣传和政策援助的相关性.....	85
3.	政策援助的成效.....	87
4.	可持续性和影响.....	88
5.	主要发现.....	89
<b>G.</b>	<b>规范工作.....</b>	<b>90</b>
1.	2004-2010年的规范工作.....	90
2.	与粮农组织和成员国的相关性.....	90
3.	产品的设计和品质.....	95
4.	可见度、宣传和使用.....	96
5.	主要发现.....	97
<b>H.</b>	<b>性别和社会包容性.....</b>	<b>99</b>
1.	将性别问题纳入营养工作的主流.....	99
2.	将社会包容性纳入考虑.....	100
<b>I.</b>	<b>合作和伙伴关系.....</b>	<b>100</b>
1.	国际伙伴关系.....	100
2.	区域伙伴关系.....	101
3.	国家伙伴关系.....	102
4.	主要发现.....	106
<b>J.</b>	<b>体制安排.....</b>	<b>107</b>
1.	机构设置.....	107
2.	营养及消费者保护司担任营养工作的联络点.....	107
3.	粮农组织内部在营养方面的合作.....	108
4.	粮农组织中央和权力下放结构之间的关联.....	109
5.	主要发现.....	110
<b>III.</b>	<b>结论.....</b>	<b>111</b>
1.	营养在粮农组织工作中的地位(建议1、2和3).....	111
2.	粮农组织在国际营养议程中的定位(建议1、2和14).....	111
3.	粮农组织的比较优势(全部建议).....	112
4.	粮农组织在营养方面的工作.....	113
5.	组织安排(建议9、10和11).....	116
<b>IV.</b>	<b>建议.....</b>	<b>117</b>
1.	全组织的营养立场.....	117
2.	营养工作重点领域.....	118
3.	战略框架.....	120
4.	体制安排.....	120
5.	合作和伙伴关系.....	121
6.	建立网络.....	121

## 附件

- 附件 1: 评价概念说明
- 附件 2: 评价初始报告
- 附件 3: 评价汇总表
- 附件 4: 评价方法
- 附件 5: 成员国调查问卷
- 附件 6: 粮农组织工作人员调查问卷
- 附件 7: 食物构成和营养需求利益相关者调查问卷
- 附件 8: 2004-2010 年粮农组织营养实地计划主要捐助者
- 附件 9: 2004-2010 年粮农组织已实施的含营养组成部分的项目清单
- 附件 10: 评价期间受访者名单
- 附件 11: 粮农组织与营养相关的规范产出清单
- 附件 12: 专家小组报告

## 鸣 谢

这次评价进程历时长、要求高，若不是因为粮农组织总部众多员工提供支持和信息，评价工作不可能完成。这次评价对营养及消费者保护司提出了很高的要求，因为在开始评价时，该司已经面临人力短缺问题，但为了确保评价小组能获得充分的资料，还是积极配合，在此表示诚挚的感谢。

评价小组尤其要感谢粮农组织国家办事处及实地人员，他们为评价小组前往孟加拉国、玻利维亚、柬埔寨、哥伦比亚、洪都拉斯、肯尼亚、老挝人民民主共和国、马拉维、莫桑比克和索马里开展国家工作，及前往塞内加尔和泰国开展区域工作提供了便利。在开展这些工作期间，评价小组访问了各国政府官员、发展伙伴和社区群众，他们与评价小组会谈、提出自己的观点，并提供了数据，让评价小组受益匪浅。国际社会的主要营养工作行动者同样提出了自己的观点和见解，内容非常丰富，对评价小组的工作帮助很大。

评价小组最后要感谢专家小组在评价工作最关键的时刻及时提供了妥当的指导，并感谢评价办公室（评价办）Nadine Monnichon 的鼎力相助，为整个评价提供了行政支持。

## 评价小组人员构成

### 评价小组组长

Nigel Nicholson

### 评价小组成员和撰稿人

Friederike Bellin-Sesay

Hettie Schonfeldt

Tim Frankenberger

Alison Gardner

Cristina Lopriore

Margarita Lovon-Castro

Wambui Kogi-Makau

### 粮农组织评价办公室

Rachel Sauvinet-Bedouin

Carlotta de Vivanco

## 缩略语

AED	教育发展学会
AFSI	《拉奎拉粮食安全倡议》
ADG	助理总干事（粮农组织）
AG	粮农组织农业和消费者保护部
AGA	粮农组织动物生产及卫生司
AGS	粮农组织农村基础设施及涉农产业司
AGN	粮农组织营养及消费者保护司
AGNDA	粮农组织营养评估及营养需求小组
AGNDE	粮农组织营养教育及消费者认识小组
AGNDP	粮农组织营养安全及政策小组
AGP	粮农组织植物生产及保护司
ALCSH	拉丁美洲和加勒比免于饥饿计划
ANCHA	洪都拉斯国家反饥饿联盟
BMGF	比尔和美林达盖茨基金会
CAADP	非洲农业综合发展计划
CCNFSDU	营养与特殊膳食用食品法典委员会
CEPAL	拉丁美洲经济委员会
CFA	综合行动框架（高级别工作组/粮安委）
CFS	世界粮食安全委员会（粮农组织）
CGIAR	国际农业研究磋商组织
CISAN	哥伦比亚跨部门食品安全和营养委员会
COAG	农业委员会（粮农组织）
COFI	渔业委员会（粮农组织）
COFO	林业委员会（粮农组织）

---

CONAN	玻利维亚全国粮食和营养委员会
CODAN	玻利维亚粮食和营养部门理事会
COMAN	玻利维亚市级粮食和营养理事会
CPF	粮农组织国别规划框架
CRN	哥伦比亚营养恢复中心
CSO	民间社会组织
DDS	膳食多样性分数
DFID	国际发展部（英国）
DG	粮农组织总干事
ECOSOC	联合国大会政府间经济和社会理事会
EFSA	欧洲食品安全管理局
ES	粮农组织经济和社会发展部
ESA	粮农组织农业发展经济司
ESS	粮农组织统计司
ESW	粮农组织性别、平等及农村就业司
EU	欧洲联盟
FAO	联合国粮食及农业组织
FANTA	粮食与营养技术援助计划（美国国际开发署）
FBS	食物平衡表
FFS	农民田间学校
FICA	佛兰德斯国际合作署
FIVIMS	粮农组织粮食不安全和易受害信息及绘图系统
FPMIS	粮农组织实地计划管理信息系统
FSIA	粮食安全信息行动（欧洲委员会/粮农组织）
FSNAU	粮农组织索马里粮食安全和营养分析部门
GAIN	全球改善营养联盟
GAFSP	全球农业和粮食安全计划



---

GAP	（“加强营养”）全球行动计划
GIEWS	粮农组织全球信息及预警系统
GPAFSN	全球农业、粮食安全和营养伙伴关系
HCS	家庭消费调查
HES	家庭开支调查
HFIAS	家庭粮食不安全食物获取情况分级表
HKI	海伦·凯乐国际基金会
HLTF	全球粮食安全危机高级别工作组（联合国）
IASC	机构间常设委员会
ICN	国际营养会议（1992年）
IEE	（粮农组织）独立外部评价
IFAD	国际农业发展基金会（联合国）
IFDC	国际粮食数据库会议
IFPRI	国际粮食政策研究所（国际农业研究磋商组织）
IHP	国际健康问题伙伴关系
INFOODS	国际粮食数据系统网络
IPA	《近期行动计划》（粮农组织）
IPC	粮食安全阶段综合分类
ISFNS	粮食和营养安全信息系统
IUNS	国际营养科学联盟
IYCF	婴儿和幼儿喂养
JANS	国别战略联合评估（国际健康问题伙伴关系）
JECFA	食品添加剂联合专家委员会（粮农组织/世卫组织）
JEMNU	营养问题联合专家会议（粮农组织/世卫组织）
JFFLS	青年农民田间和生活课堂
LSMS	生活标准测量调查

M&E	监测和评价
MDG	“千年发展目标”
MDER	最低膳食能量需求
MDES	最低膳食能量供应
MICS	多指标分组调查（联合国儿童基金会）
NEPAD	非洲发展新伙伴关系
NGO	非政府组织
NMTPF	国家中期优先重点框架（粮农组织）
NR	粮农组织自然资源管理及环境部
NRC	粮农组织气候、能源及权属司
NSO	国家统计局办公室
OECD	经济合作与发展组织
OED	粮农组织评价办公室
PE	计划实体（粮农组织）
PESA	粮食安全特别计划
PRESANCA	由欧盟资助的“中美洲区域粮食与营养安全计划”
PWB	《工作计划和预算》（粮农组织）
RAF	响应分析框架（粮农组织）
RBM	基于结果的管理（粮农组织）
RDA	建议膳食津贴
REACH	再接再厉消除儿童饥饿计划
REOA	粮农组织东非和中非区域紧急事务办事处
ReSA	哥伦比亚食品安全网络（总统社会行动机构计划）
SCN	营养问题常设委员会（联合国）
SICA	中美洲一体化制度
SIRSAN	粮食安全和营养区域系统指标
SMART	救济与过渡标准监测及评估（儿基会）

---

SO	战略目标（粮农组织）
SOFA	《世界粮食和农业状况》（粮农组织）
SOFI	《世界粮食不安全状况》（粮农组织/粮食计划署）
SOFO	《世界森林状况》（粮农组织）
SRFSN	联合国秘书长粮食安全与营养特别代表
SUA	供应利用帐户
SUN	“加强营养”
TC	粮农组织技术合作部
TCE	粮农组织紧急行动及恢复司
TCP	技术合作项目（粮农组织）
TCOS	粮农组织粮食安全特别计划管理及协调处
TCSF	粮农组织粮食安全综合支持服务处
UN	联合国
UNDP	联合国开发计划署
UNHCR	联合国难民事务高级专员
UNFPA	联合国人口基金
UNICEF	联合国儿童基金会
UNJP	联合国联合计划
UPH	城市和城郊园艺
USAID	美国国际开发署
USDA	美国农业部
UTSAN	洪都拉斯粮食安全和营养技术部门
UNU	联合国大学
WFP	世界粮食计划署（联合国）
WFS	1996年世界粮食首脑会议
WHO	世界卫生组织（联合国）
WVI	世界展望国际组织

## 定义

### 粮食安全

指人们在任何时候都能在物质和经济上获得充足、安全且富有营养的粮食，来满足膳食需要及食物喜好，以积极健康地生活（世界粮食安全首脑会议，2009年11月，罗马）。

**营养安全**指所有家庭成员都能安全地获得营养适当的膳食、卫生的环境、充足的卫生服务和保健，确保过上健康、积极的生活。

**饥饿**通常是因为食物摄入不足，特别是食物能量摄入不足而引起不适或痛苦的感觉。在科学上，饥饿称为食物匮乏。饥饿会导致营养不良。

**隐性饥饿**指人们能满足蛋白质能量需求，但由于膳食缺乏多样性以及/或由于慢性疾病而导致无法满足微量营养需求的状况。

**营养不足**是粮农组织制定的饥饿衡量指标，指膳食能量摄入低于事先设定的临界值的人口所占比例。

**营养不良**指由于宏量营养元素（碳水化合物、蛋白质、脂肪）和微量营养元素摄入不足、过量或不平衡而引起的不正常生理状态。这种状态包括所有营养水平不正常的情况，包括**营养不足**（缺乏蛋白质、碳水化合物和脂肪和/或维生素和矿物质）、**营养过剩**（某些食物成分过量，如饱和脂肪和糖分过量，加上身体活动量少），以及**特定营养缺乏症**（或过剩）—缺乏维生素和矿物质等必需的营养物质（或此类物质过剩）。在很多发展中国家，营养不足和营养过剩问题同时出现在不同的人群中，这种现象称为营养不良的“**双重负担**”。营养不良的后果是，婴幼儿发育不良，儿童和成人的发病率和死亡率过高。

**体重不足**系通过将儿童的年龄别体重与营养良好的健康儿童群体相比而得出。

**发育迟缓**指年龄别身高偏低，反映了慢性营养不良的问题；要衡量某儿童是否发育迟缓，可以将其年龄别身高与营养良好的健康儿童群体进行对比。

**消瘦**指近期因发生剧烈的生理过程而导致体重大幅下降，通常与饥饿和/或疾病相关。要衡量某儿童是否消瘦，可以将其身高别体重与营养良好的健康儿童群体进行对比。消瘦通常用来评估紧急情况的严重程度，因为消瘦很可能导致高死亡率。

**贫困**包括与人类能力相关的不同层面的匮乏现象，包括消费和粮食安全、卫生、教育、权利、主张、安全、尊严和体面的工作（经合组织）。

## 粮农组织工作领域的定义

### 规范工作

指粮农组织统一向成员国提供的间接服务，如：(i)整理和处理关于营养、粮食和农业的统计数据；(ii)制定和管理信息系统，对全球粮食安全和营养提供监测和预警；(iii)提供信息，帮助界定共同概念，加强知识管理，加深对营养、粮食和农业问题的理解；(iv)通过知识交换网络记录和传播良好做法；(v)制定有关营养、粮食和农业的规范、标准、政策和法律框架；以及(vi)开展全球宣传工作。

### 业务工作

指由粮农组织直接向各成员国及其分区域或区域组织提供的服务。在实践中，业务活动遵循规范性标准和办法。典型的业务活动包括：实地一级的数据收集和分析、家庭和社区一级的行动、能力建设和服务及体制加强工作，以及政策援助和宣传。

### 管理作用

指粮农组织应在农业、粮食安全和营养领域发挥的指导和支持作用，以确保：(i)政府和非政府行动者能获取并积极分享有关评估、统计数据、分析、证据、良好做法、准则和评价的知识；以及(ii)当规范和标准在国家、区域或国际一级得到确立后，也能得到遵守。这一职能确保各项政策、战略和行动计划在制定过程中，能收到所有相关部门行动者的经验和贡献投入、并从中受益，并确保在制定后都能得到遵守。

### 食物构成

指生成、汇编、传播和使用关于营养物、具有生物活性的非营养物和食物污染物含量的数据，以及提供有关下列活动的基本信息：评估膳食、设定营养需求、制定膳食准则及开展其他很多与营养相关的活动。

### 营养需求

指满足一个人一生各阶段的基本生存、发育、生殖、哺乳或工作需求的最低数量的营养物（能量、蛋白质、矿物质和维生素）。

### 营养教育（从食物角度看）

指为了促进自愿接受有利于卫生和健康的膳食及其他与营养相关的行为，而设计的任何学习体验计划<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 美国膳食协会，1969年。

## 内容提要

### 背景

#### 引言

i. 提高营养水平并收集、分析和传播营养信息一直是联合国粮食及农业组织（粮农组织）的主要目标和任务。但是粮农组织在联合国总体活动中的地位和作用发生了变化，而且近年来因为预算削减而受到了严重的制约。由于人们日益关注抗击饥饿的工作，加上营养不良的“双重负担”在国际议程上日益凸显，计划委员会委托对粮农组织在营养方面的作用和工作开展评价，并在 2010 年 4 月举行的第一〇三届会议上将此工作确定为优先重点。该评价涵盖粮农组织自 2004 年来在营养方面开展的所有工作，但不包括在《食品法典》和食品安全方面的工作。

ii. 评价于 2010 年 12 月开始，至 2011 年 5 月结束。评价小组访问了拉丁美洲、非洲和亚洲的 11 个抽样国家，与广泛的利益相关者举行了面谈，并审查了粮农组织的项目。其他努力包括：综合了此前的各次评价、对粮农组织员工和成员国开展了问卷调查、与参与营养工作的国际行动者的对话者举行了面谈，并审查了粮农组织与营养相关的规范产品。

iii. 此次评价以事实为依据，对粮农组织当前在营养方面的工作状况做了分析，是履行问责制和开展学习的手段。评价体现了前瞻性和规范性的特点，为改进粮农组织在营养方面工作的相关性和成效提供了指导和建议，并澄清了粮农组织在国际架构中的作用。

#### 粮农组织在营养方面的工作

iv. 为了开展分析，评价小组将粮农组织在营养方面的工作分为：(i)食物构成和营养需求等科学建议；(ii)信息、评估、分析和统计；(iii)将营养工作列入实地计划，包括营养教育和以社区为基础的营养活动；(iv)政策援助；以及(v)规范性工作。这项工作主要是由农业和消费者保护部营养及消费者保护司开展的，该司是负责营养工作的核心部门；其他部门也多少参与了这项工作。

#### 评价结果

#### 粮农组织在营养工作方面的使命和资源

v. 营养工作不仅是粮农组织工作中不可或缺的组成部分，而且一直是粮农组织的核心使命。如今，世界各国日益认识到营养不良的全球影响，营养工作也显得比任何时候都更为重要。

vi. 然而，虽然涵盖本评价期的粮农组织**战略框架**在各项目标中整体突出了营养问题的重要性，也认识到营养不良是一个独特的问题，但只是从“营养不足”的角度分析营养状况，把营养工作作为一套独立的活动而大致归在一项目标下，重点关注脆弱群体，而不是采取更为综合的办法。其他战略目标中几乎没有提及营养问题，也没有提及如何推动实现提高营养水平的目标，这就使得营养工作在粮农组织中处于“孤立无援”的局面。因此，有关营养的技术工作缺乏协调。这反映粮农组织对自身应在营养方面发挥的作用缺乏愿景，未能认清营养工作应在整个粮农组织做出的贡献。

vii. 在审查**财政资源**后发现，在评价期间，向营养及消费者保护司工作（不包括有关《食品法典》和食品安全的工作）拨付的正常计划预算一直低于 1%，考虑到粮农组织在营养方面的使命，这种低水平让人无法接受。在审查同期拨付给营养及消费者保护司的**人力资源**后发现，总部一级的职位数量减少了 3 个（从 17 个减至 14 个），权力下放办事处一级职位数量减少了 1 个（从 8 个减至 7 个）。然而，在权力下放办事处一级，所有工作人员不是全都从事《食品法典》和食品安全的工作，就是部分在从事营养工作，因此，人员配置极其有限，甚至连支持和协调实地一级营养方面活动的有限资源都缺乏人手。

#### 对粮农组织在营养方面作用的总体评估

viii. 影响发展中世界营养水平的全球和区域挑战仍然艰巨，在某些领域，营养状况没有达到“千年发展目标”的要求。目前比以往任何时候都更需要清醒地认识到造成长期以来营养不足的一系列因素。营养问题涉及多个部门的多个层面，需要通过直接的、更长远解决方案加以处理，而大量的行动者可以发挥作用；因此，现在通过国际营养架构达成共识比任何时候都更重要。

ix. 遗憾的是，这一架构长期以来一直缺乏共同的愿景或“通盘计划”，未能解决各种问题的根本原因。因而，不同部门相互竞争，努力凸显自身在营养工作中做出的“贡献”，并争取从有限的国际营养供资中获得一部分资源。营养架构的这种失调和营养工作不受重视，从某种程度上说明我们对营养不足这一问题缺乏了解。

x. **联合国营养问题常设委员会**是协调联合国系统营养方面的工作、并领导其他各方努力的主要机制。很多人认为，该委员会还有待理顺和协调联合国主要机构各自应发挥的作用。同时，该委员会一直在满足全球日益增多的营养活动者的需求，包括私营部门和大型慈善组织（如盖茨基金会）的需求。粮农组织目前担任联合国营养问题常设委员会的主席，负责牵头一项改革进程，以确定委员会应发挥的更可信、更有效的作用。营养工作并不是**世界粮食安全委员会**（粮安委）的重点，但是目前的改革进程希望将粮安委“转变成联合国内部处理粮食安全和营养问题的核心政治平台”。

xi. “**加强营养**”运动目前有强劲的国际势头，但粮农组织在该运动中一直含糊不定。粮农组织对该倡议持防御性态度，一直以来，高级管理层都没有对粮农组织的参与做出官方批准，也没有进行内部沟通。尽管如此，粮农组织一些热诚的工作人员在积极支持该倡议，但粮农组织的态度让其他行动者（尤其是双边捐助者）感到混乱和气馁。这很大程度上要归咎于粮农组织不了解国际营养工作议程的进展，没有在此进程中确立立场，也没有信心推动这一进展 – 因为这不是由粮农组织推动的议程。

xii. 粮农组织高级管理层缺乏对营养工作的领导力，尽管营养工作队做出了很大努力，但在此层面仍然缺乏明确的愿景和方向，因而无法确定粮农组织的比较优势，也难以明确说明营养方面的重点问题。粮农组织最近默许使用“粮食和营养安全”这一术语，但是没有明确说明这背后的缘由。这种局面很大程度上在粮农组织的营养宣传工作中得到了反映，这种临时性的机会主义做法无助于制定任何明确的战略。

xiii. 粮农组织现在必须考虑到营养不足和营养过剩的双重负担，与其他各方开展协作，展示更强大的领导力，明确说明农业和粮食手段能如何推动减少饥饿和营养不良的努力。粮农组织必须在国际营养问题发展讨论中成为更知情、更可信和更有影响力的机构，同时实地提供完善的技术知识和咨询意见。

#### 食物构成、营养需求和科学建议

xiv. 针对食物构成和营养及膳食摄入生成准确可靠的信息和分析报告，可以为开展粮食和营养安全评估提供最基本的素材（包括食物平衡表、家庭与膳食调查，以及膳食调查），还能为全球通用的粮农组织“营养不足指标”提供重要参考。过去60年来，粮农组织与世卫组织就人类营养需求开展的技术协作发挥了重要的作用，但是需要更多地关注粮农组织在确定食物构成方面的比较优势。

xv. 此类评估对一些发展中国家最为重要，但那些发展中国家的很多食物构成表都已经过时，且未充分考虑到地方的具体情况（未纳入当地的食物）。针对能力欠缺的现状，开展了能力建设，以生成新的数据，支持实地一级的数据分类和管理工作。粮农组织必须加深了解最终用户需求最迫切的领域是什么，而不是追求一小部分科学团体的利益。

#### 营养统计数据、信息系统和评估

##### **统计数据**

xvi. 人们认为粮农组织具有独特的优势来为公众利益而收集和传播有关农业、食品和营养的统计数据和信息。粮农组织在此方面的核心任务是，通过评估每一个国



家营养不足的发生率，监测全球在减少饥饿方面取得的进展。粮农组织“营养不足指标”的局限在于：没有指出饥饿问题在一国的可能分布情况；认为最重要的饥饿指标是食物中能量不足，而不是微量营养不足；以及在汇编膳食能量补充建议时，仅以食物平衡表为依据。人们最大的担忧是，粮农组织缺乏粮食安全 – 尤其是营养方面的资源来帮助各国进行充分的能力建设，因而无法提供所需的统计数据和分析资料。若粮农组织不开展这种能力建设，不在利益相关者中间牵头广泛的磋商进程来重新界定全球饥饿指标和“千年发展目标”，那么将无法维持自身作为“公正资料的可靠来源”的威信。

### 信息系统

xvii. 人们认为粮农组织对粮食和营养安全信息系统的支持是非常相关的，但是目前粮农组织仍侧重于收集有关粮食供应和获取的资料，而不是营养方面的资料。在这次粮农组织/世界粮食计划署联合评价中接受调查的很多利益相关者表示，粮食和营养安全信息系统并未充分解决营养和性别两大问题。设在莫桑比克的粮食安全和营养技术秘书处，以及很早前就在索马里设立的粮食安全和营养分析小组属于例外。这两个机构都定期生成营养信息和分析。粮食安全和营养分析小组启动了开发“粮食安全综合阶段分类”的工作，该办法包括各项营养指标，现在已经发展成一项全球性倡议，得到了粮农组织及其他很多合作伙伴的支持。

xviii. 全球信息及预警系统等系统，以及粮农组织统计数据库、《粮食展望》及《世界粮食不安全状况报告》等产品得到了各国政府、捐助者、联合国机构及国际非政府组织的认可和采用，为更有效地将营养数据和分析纳入这些系统和产品带来了真正的机遇。但是，这些系统和产品应更易于访问和获取，信息介绍应做到简明扼要。

### 营养评估

xix. 要收集证明农业与营养相互关联的证据，需要设定能直接衡量粮食消费与膳食多样性的指标。粮农组织采用并核对了膳食多样性评分和家庭粮食不安全食物获取情况分级表，用这两项相对低技术、通俗易懂的工具评估各种行动对膳食营养质量的影响。粮农组织支持的各项评估因质量可靠、立场中立而得到了广泛的认可，但很少考虑到营养因素。此外，粮农组织未充分将这些措施纳入到与营养相关的项目的监控和评价系统，以评估对营养成果的合理影响。粮农组织工作的主要不足是未增进了解农业与粮食手段如何加强营养。

### 将营养工作纳入粮农组织计划

xx. 在评价期间取得的进展包括：(i)将“改良做法试验”纳入了家庭粮食安全和社区营养项目中；(ii)将营养教育纳入了“农民田间学校”和“青年农民田间和生活

课堂”；(iii)更加关注城市园艺（“城市食品供应”项目）；以及(iv)确保艾滋病毒/艾滋病携带者的粮食和营养安全。一些工作充满创意，卓有成效且影响深远。营养教育和行为变化在很大程度上是这项工作的核心。

xxi. 这些活动通常因地制宜，一般规模较小，临时性居多，而且更多地取决于供资机会和个别议程，而不是由战略重点决定。由于缺乏对营养不足的成因分析，很多营养活动都未很好地纳入最初的项目设计中，看上去像是农业或粮食安全主流项目的“附加品”。农业部门通常认为，只要提高粮食产量就能解决营养问题，而不用充分了解该如何分配增加的产量来解决目标人群的营养不良和微量营养缺乏的问题。还需要开展大量的工作，让粮农组织及各国政府认识到，农业及粮食手段有助于解决营养问题。

xxii. 这些项目的主要局限性是，依赖短期外部供资，技术支持不足，项目之间缺乏协同作用。通常，与营养相关的项目的周期为 12 至 24 个月，很多是试行或试点项目，且通常不会继续开展下去。这么短的周期根本不足以开展基准调查和格式化研究、提高社区的认识、实现行为变化、进行定期监测和评价，并记录结果和经验教训。因此，很少有项目能充分地说明已有的证据和从项目中吸取的教训会如何推动粮农组织与合作伙伴开展的其他行动，以及如何促进政策援助或规范性目标。很少有项目能表现出一定程度的可持续性。

xxiii. 此外，由于区域一级几乎没有实质性的技术能力，因此非常依赖总部提供技术支持，这既不现实，也远远不够，因为各项目“零散地”分布在非洲、亚洲及太平洋及拉丁美洲和加勒比三大主要区域。结果是，一些项目获得的关注多，另一些项目获得的关注少；技术标准放低了要求；项目与项目之间几乎没有协同作用。除非项目明确要求开展营养联网和宣传，并且获得必要的资源，否则国家和区域一级开展这项工作的能力非常有限。这部分解释了为什么粮农组织作为营养工作主要机构的领导力在显著减弱，在拉丁美洲尤其如此。

### 宣传和政策援助

xxiv. 粮农组织工作的中心是，利用业务性研究、计划经验及与粮食和营养安全信息系统的联系，提供政策方面 – 主要是粮食和农业安全部门政策方面的技术援助。粮农组织在确保“食物权”方面的宣传工作，以及为支持粮食和营养安全方面的政策和法律而提供的技术援助，在整个拉丁美洲和加勒比区域取得了很大的成效。

xxv. 在其他区域，粮农组织通过区域网络开展宣传工作的影响力也不如从前。在非洲，营养及消费者保护司只向埃塞俄比亚、肯尼亚、莱索托、马拉维、莫桑比克和乌干达提供了有限的技术援助，用以支持其国家营养政策和相关行动规划，这些国家获得的援助水平也不尽相同。在亚洲，营养及消费者保护司为帮助老挝人民民

主共和国完成制定国家营养政策和《国家行动计划》而提供的技术援助则变化不定。但是，在孟加拉国，粮农组织支持制定了《2006 年国家粮食政策》，该国随后制定了《2008-2015 年国家行动计划》和《国家农业、粮食安全和营养投资计划》来贯彻该政策，收到了很好的成效。在阿富汗，粮农组织向该国政府提供了技术援助，帮助其将粮食安全、营养和性别目标纳入到各项政府政策和战略中。

xxvi. 许多利益相关者认识到，粮农组织有能力聚集各部门的关键行动者。粮农组织在阿富汗、孟加拉国、马拉维和莫桑比克以及拉丁美洲国家支持粮食安全和营养政策制定的工作中卓有成效地实现了这一点。在支持各级有效实施政策的不同主管部门间开展评估和能力建设的需求也至关重要，这一点已在老挝人民民主共和国和马拉维的项目中得到良好的示范。在拉丁美洲，营养考虑因素没有很好地纳入次国家一级，因为这一级对认识和能力的关注不足。

xxvii. 在一些国家，粮农组织采取了“包容性”的政策援助做法（包括捐助者、其他联合国伙伴、学术机构和非政府组织），使工作更具影响力和成效。在其他一些情况下，国际营养行动者在实地展开了“争夺战”，这对于各国政府的努力尤其不利。

### 规范工作

xxviii. 粮农组织已制做了大量与营养有关的规范产品，包括各种指南和手册；关于知识分享、最佳做法和汲取的经验教训的文件；以及政策指导、战略和法律框架。只提出了少量的普遍性核心主题，尚不清楚这些主题如何优先排序。

xxix. 大多数规范产品的目标读者是成员国的政府工作人员，但并非根据需求而制定。相反，这些产品是针对各个全球粮食安全机构的当前优先重点或粮农组织各项关键主题制作的。很多文件采用了学术形式，内容冗长，通常不便于政府政策制定者寻找关键信息。20 世纪 90 年代末期制定的粮农组织《国别营养概况》本应作为重要的参考材料，但大部分内容现已陈旧过时，因而不为人知。

xxx. 已在实地经验的基础上为从业人员制定了一些优秀的手册和指南；少数已经阅读过的人员对此高度赞赏。在同一类别下还有对家庭膳食多样性的评分工具。只有那些众所周知的旗舰出版物得到了广泛宣传和传播，最值得一提的就是《世界粮食不安全状况》年度报告。

xxxi. 粮农组织的一个关键作用就是清晰阐明把营养与农业关联起来的重要性，但几乎没有什么规范产品为农业投资和做法如何才能推动提高家庭营养水平提供过充分明确的证据。虽然强调了此类关联的重要意义，但极少说明哪些方法有效，哪些方法无效。这项研究正是各国政府、捐助者及其他致力于消除饥饿的国际机构所期望粮农组织提供的。

xxxii. 尽管对规范产品做出了大量投资，但没有明确的战略可用来宣传或传播这些产品，也鲜有证据表明各国政府正在利用这些产品为学术和研究机构提供信息。此外，就粮农组织网页上的可下载规范产品而言，追踪或搜索特定的规范产品十分困难。

### 性别和社会包容性

xxxiii. 粮农组织开展的与营养有关的工作在吸引基层妇女参与方面非常有效，然而一个普遍的特点是，这一工作没有给予任何性别分析，因而性别问题未能作为一个因素充分纳入项目设计和项目实施中。评价发现，项目工作人员一般会误解或曲解性别概念。举例来说，许多营养培训活动实际上强调的是妇女的生殖作用，而没有充分关注家庭中任务/时间的性别分配。

xxxiv. 应当指出，粮农组织在拉丁美洲的部分与营养有关的项目在纳入土著社区和考虑到土著食物方面非常有效。在东非和南非的其他一些项目明确包含了艾滋病毒/艾滋病携带者。

### 伙伴关系

xxxv. 粮农组织与众不同的一项比较优势是通过各国农业部委与其成员国建立的长期关系，为提高和加强各国政府对营养关切事项的重视提供了有效渠道。联合国改革计划的一个关键要素是让联合国伙伴进一步参与联合规划，从而为通过多部门的方式解决营养问题提供了机会。这种方式在一定程度上通过在某些国家设立“再接再厉消除儿童饥饿计划”机制得到了补充。然而，实地一级仍有通过实施职能将粮农组织作为一个因素纳入考虑的趋势，而不是让粮农组织更多地承担“管理”作用，以反映其比较优势。在粮农组织与其他联合国伙伴或研究组织就各级政策援助开展战略合作方面，几乎没有任何范例，尽管存在这样做的机会。粮农组织也没有与非政府组织建立有效的伙伴关系，以加强其在社区一级工作的业务方面，并在粮食手段所能对营养做出的贡献方面形成更广泛的证据和知识。

### 体制安排

xxxvi. 营养及消费者保护司履行广泛责任的能力和领导力十分有限。虽然一些非常敬业的工作人员做出了努力，但该司不能成为一个有力且一致的营养联络点。在粮农组织内部的很多战略倡议中，营养及消费者保护司本应提出营养关切事项，尤其是在统计、信息系统、战略规划和政策援助领域，但却没有充分参与以利用这些机会。自 2006 年以来，营养及消费者保护司在粮食及消费者保护部内的重新定位一直不利于营养工作在上述领域做出贡献。

xxxvii. 另外，尽管认识到了食品安全与营养之间的内在关联，评价认为，《食品法典》、食品安全和营养的共生关系未能转变为更牢固的联系和一个一致整体。反而

严重干扰了对影响人类营养的因素形成多方面的理解，并阻碍了制定一项解决营养不良问题的学科间方法。

## 结论和建议

xxxviii. 粮农组织的最初使命中没有针对营养问题的预见和全组织承诺。此外也未能通过农业角度和以粮食为基础的活动解决世界范围内日益增加的营养关切事项，因此没有实现关键利益相关者的期望。粮农组织作为一个值得信任的知识组织，拥有独特优势，可通过科学建议、评估、信息系统和统计来促进对营养问题的更好理解；其与成员国政府的长期关系这一比较优势可以通过各种农业和粮食安全政策及计划将这种理解纳入主流。评价小组坚信，除非粮农组织正视把营养问题置于其议程首要地位的挑战，否则本组织将丧失其相关性和影响力。正是从这一前提出发，评价才提出了以下建议。

### 关于营养问题的全组织立场

**建议 1：**粮农组织高级管理层必须承诺在本组织范围内**高度重视**履行其使命所需要解决的**营养问题**。这一承诺应由副总干事（知识）“带头支持”。下列六个主要领域迫切需要引起关注：**(i)**粮农组织对最有可能影响未来几十年营养不良状况的关键粮食和农业问题的预测以及解决这些问题的承诺；**(ii)**加强参与关于营养问题的国际发展议程；**(iii)**把营养问题纳入粮农组织规划周期所有阶段的主流；**(iv)**把营养问题确定为战略框架内的一个影响重点领域；**(v)**增强营养问题与信息、统计和政策工作之间的体制联系；以及**(vi)**确保粮农组织在应对国家一级的营养不良问题方面取得实质性成果。

**建议 2：**现在应当就粮农组织在对营养敏感的农业发展方面的贡献拟定并清楚说明相关**愿景和战略**，反映粮农组织解决营养不良和营养过剩问题的承诺。这项战略的关键要素应包含：**(i)**一致商定的粮食和营养安全概念框架；**(ii)**确定粮农组织在哪些重点国家有能力开展活动，而且有解决营养不良问题的国家主导承诺；**(iii)**将在所有重点国家开展营养不良成因分析，为国别规划框架提供信息；**(iv)**对重点国家正在实施的其他与营养相关的活动开展情况分析并纳入国别规划框架；**(v)**营养问题方面的实地计划与规范工作之间的关联；**(vi)**用以在粮农组织内外形成对粮农组织战略的认识的通讯战略；以及**(vii)**宣传战略。

### 营养问题重点领域

xxxix. 粮农组织在营养方面的工作应将重点从实施具体的社区营养活动转移到提供“管理”和规范职能，为政府和发展伙伴提供信息和指导并设立规范及标准，以帮助他们取得更好的营养成果。关键的重点领域如下所列：

**建议 3: 提供证据并在粮食和农业与营养成果之间建立关联**

- 粮农组织的规范工作应侧重于为粮食消费调查、评估和监测开发工具、制定方法和准则，包括农村和城市范畴内的营养相关指标。
- 粮农组织应发挥“知识中介”的作用，传播众多国家政府和发展伙伴在对营养敏感的发展工作中的良好做法和汲取的经验教训，包括关于农业和粮食安全活动对营养问题的影响的证据。

**建议 4: 加强统计和信息方面的营养分析**

- 应更新粮食不足的计算数据，制定用以监测粮食消费趋势的指标，并扩大关于粮食不足指标如何才能更好地反映微量营养元素缺乏状况的讨论。
- 应向粮食和营养安全信息系统指导委员会派驻营养团队的代表，并与粮食安全阶段综合分类全球支持小组建立坚定的合作关系。

**建议 5: 把营养问题纳入农业和粮食安全活动主流并对重点国家排列优先次序**

- 在重点国家，应围绕成因分析得出的、明确阐释的营养目标，以及与这些目标明显有关联的计划活动，制定国别规划框架。
- 应将营养问题纳入重点国家农业和粮食安全项目的主流（包括粮食和营养安全信息系统和政策援助）。项目应有足够长的时间来评估对营养状况的影响，从而产生关于活动相关性和成效的证据。
- 应将营养项目纳入主流，以清晰明确地指出这些项目如何考虑到性别问题（特别关注青春期的女孩和生育年龄的妇女）、社会包容性和气候变化，以及如何与粮农组织在营养方面的工作的其他要素相关联。

**建议 6: 把营养问题纳入政策工作**

- 政策和营养团队应制定规范准则，把营养问题纳入各级农业和粮食安全政策中。
- 政策和营养团队应确保，在对营养敏感的发展工作方面的好做法和汲取的经验教训所产生的“知识”，可以推动政策工作。
- 粮农组织营养团队应参与政策及计划制定支持司所建立的政策援助“节点”，推动目前为国别规划框架制定准则的工作，并积极参与由粮农组织促进开展的政策活动。

**建议 7: 重点关注食物构成及相关科学建议**

- 粮农组织应在区域和分区域两级开展能力建设，鼓励区域合作，以支持各国（尤其是重点国家）收集和分析终端用户为确保政策和计划活动的营养敏感度而需要的食物构成数据。

- 粮农组织应支持国际数据库这一职能，并为此类数据提供质量控制，使所有潜在用户可以随时获取这些数据。
- 粮农组织内部在食物构成方面开展的规范工作应为各项评估、统计和政策援助提供附加值。

### 战略框架

**建议 8：**通过下列途径，把营养问题纳入战略框架以及计划和规划文件的主流：(i) 近期内，系统查明把营养问题与本组织其他工作领域（特别包括但不排除其他：统计、评估、政策、粮食安全规划）联系起来的具体联合单元结果；以及(ii)在中期内，在即将对战略框架进行修订的工作和制定《2014-2017 年中期计划》和《2014-2015 年工作计划和预算》的过程中，考虑到需要加强有关粮食和营养安全的“总体目标 1”中战略目标和组织结果之间的联系。

### 体制安排

xl. 营养团队将在总部发挥更大的规范作用，为其他司处和部门提供服务，以形成和分析粮食及营养安全信息，并采取对营养敏感的发展方式。在权力下放办事处一级，粮农组织将把重点从实施各项活动转移到在各部门和发展伙伴当中发挥“管理”和技术援助的作用。粮农组织应改变自身对营养问题的体制安排，包括：

**建议 9（2013 年 1 月以前）：**目前营养及消费者保护司的“营养”要素应当从食品安全和《食品法典》方面的工作中分离出来，并设立定位清晰的机构总部，配备专门承担多部门服务职能的工作人员。新的营养实体必须发挥“服务供应商”的作用，为本组织其他相关服务提供技术援助和规范指导。如果将这一实体并回经济和社会发展部，将能赋予权力，并增强与信息、评估、统计、政策及性别工作之间的联系，而这种联系对营养工作来说极具战略意义。

**建议 10（2013 年 1 月以前）：**新的营养团队的技术组成有待根据营养工作愿景和战略的优先重点来确定。该团队将由一位国际公认的、富有影响力的营养主任领导。营养团队的工作人员应当具有必备的经验 and 知识，能与整个粮农组织的工作人员有效互动。必需具备以下几方面的核心能力：(i)食物构成，(ii)膳食测量和评估，(iii)营养信息和统计；以及(iv)营养政策和宣传。

**建议 11（2013 年 1 月以前）：**应当在营养工作重点国家所属的区域和分区域设立多个营养官员职位（独立于食品安全官员职位）。该团队将为重点国家制定国别规划框架提供技术支持，其中包括可产生营养成果的农业和粮食安全项目。应寻求机会让工作人员在总部、区域和分区域办事处及驻国家办事处之间轮换岗位，以便更好地形成合力，更有效地应对所有各级的实地关切事项。

**建议 12**（2013 年 1 月以前）：考虑到粮农组织过去两年期的核心预算趋势，国家一级营养官员将通过预算外支持提供资源，所以必须为此目的而筹措资源。营养官员的主要作用将是：(i)通过已建立的或新建立的网络，把营养问题提上各国政府和发展伙伴的议程首位；(ii)就国家政策和计划中通过粮食手段解决营养问题的做法，提供技术援助和指导；以及(iii)协助将营养问题纳入粮农组织农业和粮食安全工作的主流。

### 合作与伙伴关系

**建议 13**（2013 年 1 月以前）：粮农组织需要重新组合现有的合作安排，并建立坚定的多部门伙伴关系，以实现既定的营养成果。具体而言，这项工作将包括：

- 粮农组织应（与世卫组织磋商后）逐步撤出在有关营养需求的专家磋商会中的领导职能，但在关于食物构成和营养需求的科学建议方面，继续与世卫组织保持紧密的技术合作。
- 粮农组织应发展其他战略同盟，以更有效地实现营养成果，特别是在与粮食计划署共同制定的粮食和营养安全信息系统模型的基础上提供政策援助方面（尤其是与世卫组织、儿基会和国际粮食政策研究所联合提供政策援助）。
- 粮农组织应打造与各国政府、尤其是农业部建立合作的比较优势，并利用这一机会推动和使用多部门的方法及平台，以促进重点国家对营养敏感的发展事宜。

### 建立网络

**建议 14**（近期）：粮农组织应建设性地参与各级有关营养的网络，并提高在营养问题上的可见度。具体来说，这项工作将包括：

- 粮农组织应推动所有各级与营养有关的协调机制，并有效推动国家议程（酌情包括机构间常设委员会组群系统和“再接再厉消除儿童饥饿计划”），从而促进合作伙伴更广泛地参与营养事宜。
- 粮农组织应保持并加强在营养领域对营养问题常设委员会与粮安委的贡献，条件是营养问题常设委员会的改革最终成功地使之成为一个有效的联合国系统营养协调机构。
- 粮农组织对“加强营养”的承诺应当是全组织性的，而且粮农组织各个工作队的参与活动应当在粮农组织内外都得到澄清和通报，以免任何进一步的混淆。
- 粮农组织/世卫组织召开国际营养会议的联合倡议应当与联合国系统内其他各方具有明确相关性，并包含“加强营养”活动。



## I. 背景

### A. 引言

#### 1. 评价背景

1. 提高营养水平及收集、分析和传播营养消息的活动水平，一直都是联合国粮食及农业组织（粮农组织）的基本宗旨与使命。然而，粮农组织在总体活动中的地位和作用各不相同，并在不断变化，这取决于粮农组织的高级管理层和成员国对这一工作领域的重视程度。近年来，粮农组织分配给营养领域的资源受到削减预算的严重影响。尽管如此，仍然保留了一项工作计划，为主要在非洲、亚洲和拉丁美洲开展的众多活动提供了些许资源。

2. 粮农组织 2005 年至 2007 年期间开展的独立外部评价委托开展了一项关于粮农组织营养工作的研究。独立外部评价考虑到资源方面的制约因素，就粮农组织营养工作的具体优先重点提出了建议。独立外部评价确定了其认为对粮农组织重要程度较低的几个领域，如营养教育、家庭园艺和食物构成<sup>2</sup>，因为这些领域的工作由其他国际行动者负责开展。虽然独立外部评价非常全面，但未能深入审查营养方面的工作。因此，除了粮农组织关于《食品标准法典》和食品安全<sup>3</sup>的工作之外，粮农组织的营养工作尚未得到彻底评价。

3. 随着人们日益关切反饥饿活动以及营养不良问题这一“双重负担”在国际议程上的地位逐渐上升，目前是一个良好的时机，可以及时地加深理解并阐明粮农组织在营养领域的作用与工作。粮农组织今后的改革目标也要求这样做。这项评价在 2010 年 5 月举行的粮农组织计划委员会第一〇三届会议上被选定为一项优先重点。

#### 2. 报告结构

4. 报告的结果首先提到了营养工作在粮农组织内的地位，因为这项工作对于剩下的评价活动理解**营养工作在本组织的“地位”**和相应的优先程度而言至关重要。随后介绍了**对粮农组织在营养工作中作用的总体评估**，特别提及 2004-2010 年时期内国际营养架构下的全球和区域挑战及发展情况，这一时期正是评价时期。在评价过程中，参与国际营养议程的行动者对营养领域展开的大量讨论。

5. 第 II.C 至 G 节的内容是各个“技术领域”，介绍了粮农组织的营养工作。正如我们在评价初始阶段所发现的，在营养领域缺少界定技术领域的简便方法，因此我们采取了以下逻辑做法：首先评价的是生成关于**食物构成和营养需求**的基础数据的“科学工作”；其次是此类科学知识<sup>3</sup>与营养关切如何才能促进为计划制定工作提

<sup>2</sup> 粮农组织独立外部评价建议 3.18，2008 年。

<sup>3</sup> 粮农组织关于《食品标准法典》和食品安全的工作在 2002 年接受了外部评价。

供信息的**评估、信息系统和统计**。有关“**把营养问题纳入粮农组织计划**”这一节罗列了多项活动，这些活动目前由粮农组织通过农业或粮食安全项目发起和支持。其中包括营养教育、综合园艺、艾滋病毒/艾滋病、家庭粮食安全以及社区营养。**政策援助**与宣传活动从本组织的科学建议、信息系统和计划工作中获益良多。“**规范产品**”这一节介绍了从以往的技术领域获得的诸多产出，这些产出被普遍认为与“业务”活动互为补充。各“技术领域”的评价报告均按照经合组织发援委的标准，针对《评价汇总表》所列的各个征询领域编制的。

6. 评价的一个关键跨领域主题就是**性别平等和社会包容性**，因为它们是改善营养状况的基本前提，此外，解决营养不良问题是实现性别平等和社会包容性的有效途径。粮农组织在营养领域与其他各方开展协作的**伙伴关系**，以及粮农组织内不同层级的营养事项**体制安排**，最终都按照《评价汇总表》所列的征询领域予以评估。

7. 报告的总体**结论**按照为粮农组织营养工作定性的核心跨组织职能（分为四个类别）组织安排，并运用于所有层级（全球、区域和国家）<sup>4</sup>。各项建议在主要结论中提出。

## B. 评价目的和方法

### 1. 目的和范围

8. 由于全组织评价目前尚未涉及有关“人类营养”的计划领域，因而本评价的目的就是为粮农组织高级管理层和成员国提供(i)本组织绩效和比较优势的可靠性；以及(ii)根据粮农组织在营养领域的未来作用和工作方面的可靠证据及经验教训提出建议。在此方面，评价兼具前瞻性和塑造性。

9. 评价囊括了粮农组织从 2004 年起在营养领域的全部工作，《食品标准法典》和食品安全方面的工作除外，因为这部分工作已经涵盖在以往的评价范围内。

10. 评价认为，与营养有关的工作是任何明确针对营养关切事项的倡议和/或产品，无论其供资来源（是正常计划还是预算外资源）也无论其管理层的所在地（是总部、区域办事处还是驻国家代表处）。评价尚未评估任何没有明确针对营养关切事项的倡议或产品。

11. 在此方面，评价涵盖了在《初始报告》（2010 年 11 月 15 日发布）第 2.3 节所列技术领域内开展的所有工作，现总结如下。其中包括营养及消费者保护司的工作以及其他司与营养相关的工作。

---

<sup>4</sup> 核心职能的依据为粮农组织《2010-2019 年战略框架》。

信息、评估、分析和统计数据	司 处
• 营养评估	营养及消费者保护司/农业发展经济司
• 营养和粮食安全信息系统 (包括预警)	营养及消费者保护司/农业发展经济司/紧急行动及恢复司/粮食安全综合支持服务处
• 统计和数据	营养及消费者保护司/统计司
政策、战略和法律框架	
• (国家、区域和全球) 政策和战略	营养及消费者保护司/农业发展经济司/粮食安全综合支持服务处
• 宣传	营养及消费者保护司/农业发展经济司/性别、平等及农村就业司/粮食安全综合支持服务处
• 食物权	农业发展经济司
科学建议	
• 食物构成	营养及消费者保护司/植物生产及保护司
• 营养需求	营养及消费者保护司
营养计划	
• 家庭粮食安全和社区营养	营养及消费者保护司/性别、平等及农村就业司/紧急行动及恢复司/粮食安全综合支持服务处
• 营养教育	营养及消费者保护司/粮食安全综合支持服务处/紧急行动及恢复司
• 综合园艺	营养及消费者保护司/植物生产及保护司/粮食安全综合支持服务处/紧急行动及恢复司
• 营养和艾滋病毒/艾滋病	营养及消费者保护司/性别、平等及农村就业司/紧急行动及恢复司/粮食安全综合支持服务处

## 2. 方法

12. 首先，粮农组织评价办公室编写了一份**评价概念说明**，概述此次评价的目的和范围。随后，小组负责人编写了一份**《初始报告》**，主要作为开展评价的指导和参考文件。《报告》非常详细地概述了粮农组织在营养领域的规范和业务工作，并就 2004 至 2010 年期间实施的营养项目绘制了图表。其中还概述了各种体制安排，与其他关键国际行动者和协调机制的联系，以及评价方法背后的逻辑。这两份文件作为本文件附件 1 和附件 2 附后。

13. 《初始报告》的一项重要内容是**《评价汇总表》**，其中纳入了涉及粮农组织在营养领域的作用和工作的重点调查领域，运用了相关性、效率、成效、性别和社会包容、影响和可持续性评价标准。该《汇总表》划分了粮农组织在营养领域的工作类别，依据是粮农组织的四项核心职能，即(i)信息和知识；(ii)政策和规范；(iii)实施工作及技术援助；(iv)外联活动和建立伙伴关系；以及粮农组织的机构设置及资源和供资情况。该矩阵作为本报告附件 3 附后。

14. 评价小组在粮农组织总部面对面**采访**了从事营养工作的高级工作人员，采访对象主要来自以下部门：农业和消费者保护部；经济和社会发展部；以及技术合作部。另外，总部面对面采访的受访者还有以下组织的相关人员：其他联合国组织、协调机构（全球粮食安全危机高级别工作组、联合国营养常设委员会、“再接再厉消除儿童饥饿计划”）、捐助机构、国际非政府组织及欧洲和北美洲的学术和研究机构。在某些情况下，也通过电话采访受访者。本报告附件 10 列出了（粮农组织）内部和外部谈话者的名单。

15. 评价小组对拉丁美洲（玻利维亚、哥伦比亚和洪都拉斯）、非洲（肯尼亚（代表索马里）、马拉维、莫桑比克和塞内加尔）和亚洲（孟加拉国、柬埔寨、老挝人民民主共和国和泰国）进行了**实地考察**，并与当地的粮农组织工作人员、其他联合国组织、政府、捐助者及其他发展伙伴（包括非政府组织、学术和研究机构）进行了更深入的特定区域和国家情况访谈。考察国家的选择依据是，粮农组织正在当地开展一定数量与营养有关的、近期未予评价的项目。实地考察前，先对相关文件做了案头审查。在可行的情况下，均安排实地考察各个项目。选择肯尼亚、塞内加尔和泰国的目的是获得各区域对营养的看法。通过电话采访了考察期间未到访的粮农组织区域办事处。

16. 鉴于**阿富汗**营养工作的重要性，对其做了**案头审查**，并考虑了与本次评价同时开展的项目评价。此外，还**综合评价**了粮农组织自 2004 年以来编写的 30 份涉及营养问题的计划、项目和专题领域评价报告，以便利用更多的证据。

17. 还面向(i)192 个粮农组织成员国的常驻代表；以及(ii)粮农组织专业人员开展了两次**调查**，以了解他们对粮农组织应在营养领域发挥的作用的看法。此外，还就食物构成和营养需求数据的相关性及使用做了一次调查，调查对象主要为各法典委员会、国际粮食数据库会议、国际粮食数据系统网络和国际营养科学联盟。上述三项调查的问卷可分别参见附件 5、6 和 7。

18. 评价小组还特别就下述事项开展了**单独研究**：(i)战略规划及粮农组织营养工作分配到的资源；(ii)粮农组织开展的营养规范工作的相关性、质量和有用性，包括食物构成和营养需求（单独开展）；(iii)审查粮农组织各项评估、信息系统和统计数据中与营养有关的内容；(iv)审查将营养纳入粮农组织农业和粮食安全计划的情况；以及(v)粮农组织营养宣传和政策援助工作的范畴。一份包括国家援助备忘录和区域综合报告在内的相关研究清单载于本报告附件 4。

19. 最后，在粮农组织罗马总部召开了一次**专家小组**会议，被选定参加会议的七名外部专家在该主题方面知识渊博、经验丰富且视角独特。评估小组审查了《评估

报告草案》中的发现、结论和建议的相关性，单独与粮农组织高级管理层进行了磋商，并就报告的终稿提供了指导。专家小组意见载于本报告附件 12。

### 3. 评价的限制因素

20. 评价面临着以下限制因素和挑战：

- 国际舞台上的利益相关者为数众多，而且各种议程不断变化（评价期间也是如此），影响着全球营养讨论的结构和方向，评价小组必须很好地掌握这些情况，以确保知情独立的立场。
- 没有充分或系统地记录粮农组织参与营养方面国际会议和研讨会的情况，因此评价无法准确评估粮农组织在全球（或区域）营养讨论中可能做出的贡献。
- 目前使用的记录工作人员在各项规范工作中所投入时间的综合系统不够完善，无法精确和客观评估粮农组织效率。
- 粮农组织没有用于记录成员国具体援助请求的综合系统：粮农组织各委员会及区域会议的报告是在全球或区域一级制定的，仅能作为通用基准，不适合作为更详细分析的绩效评估基准。
- 评价工作的一个特别难题是将“营养工作”与粮农组织的其他工作区分开来，因为虽然一些项目的宗旨或目标中没有明确涉及与营养相关的内容，但却纳入了营养关切事项，或（更为常见的是，）项目目标中明确涉及与营养相关的内容，但没有纳入相关活动来实现这些结果。
- 粮农组织的营养项目分散在全球各地，需经常出差考察/参观规模较小的活动，没有充足的时间参观具有代表性的项目典型。
- 在评价期间，评价小组的两名主要成员发生了变动。

#### C. 粮农组织在营养方面的工作

21. 粮农组织内部多个部门和司处都开展了与营养相关的工作。营养及消费者保护司是核心部门，负责开展大部分营养工作。该司被划分为七个小组，其中四个小组负责处理粮食安全和食品控制事宜及与《食品标准法典》有关的工作（本次评价未涵盖这一内容）。另外三个小组分别为：**(i) 营养评估及营养需求小组**，由四名（总部）专业工作人员组成，负责处理食物构成、营养需求、营养评估和营养信息系统事宜；**(ii) 营养教育及消费者认识小组**，由四名（总部）专业工作人员组成，负责处理家庭粮食安全和社区营养、营养教育和宣传事宜；以及**(iii) 营养安全及政策小组**，由三名（总部）专业工作人员组成，负责粮农组织内部和外部营养政策、战略和宣传事宜。营养及消费者保护司还设一名专业工作人员负责协助司长（目前空

缺) 处理机构间合作事宜。最近, 填补了 D1 级别职位空缺, 该职位负责监督三个人类营养小组的工作。

22. 除营养及消费者保护司外, 还有很多司处和部门正在单独或通过营养及消费者保护司合作的方式参与营养方面的工作, 包括参与度非常有限的动物生产及卫生和农村基础设施及涉农产业司, 以及参与度较高的植物生产及保护司, 它们均属于同一部门。此外, 还有自然资源管理及环境部下设的气候、能源及权属司。这方面的工作主要与需要农艺投入的项目有关, 包括农村和城市园艺项目。

23. 对营养工作特别重要的部门是经济和社会发展部下设的农业发展经济司和统计司, 它们处理营养评估、粮食和营养安全信息系统及统计数据事宜, 为《世界粮食不安全状况》等旗舰出版物提供资料。2005 年以前, 营养及消费者保护司(之前称为“粮食及营养司”)属于经济和社会发展部。

24. 重要部门还包括(i)政策及计划制定支持司, 该司在政策援助领域和战略规划方面开展工作, 并负责国家粮食安全计划; 以及(ii)技术合作部下设的紧急行动及恢复司。评价期间, 通过国家粮食安全计划整合了很大一部分营养项目, 整合工作得到了政策及计划制定支持司的技术支持, 并参照了紧急行动及恢复司向很多国家提供紧急和恢复援助的范围。

25. 为便于分析, 将粮农组织在营养领域的工作划分为以下几类: (i)科学建议, 包括食物构成和营养需求方面的建议; (ii)信息、评估、分析和统计数据; (iii)将营养问题纳入实地计划, 包括营养教育和社区营养问题; (iv)政策援助; 以及(v)规范工作。

### **科学建议**

26. 科学建议方面的工作主要由营养评估及营养需求小组负责, 包括一切与食物构成和营养需求相关的工作。该小组是联合国机构内部唯一在食物构成领域开展工作的小组。首先, 该小组为主要食物编制食物成分表, 现已在国家和区域两级提供援助, 以增强其生成数据和表格的能力。该小组设立了国际粮食数据系统网络秘书处。自 1984 年成立至今, 已有长足发展, 现负责监督全球区域数据中心网络, 负责生成、汇编和发布有关食物构成的数据。

27. 营养需求方面的工作包括制定各项指标和方法, 编写培训材料, 以及与世界卫生组织合作开展定期专家磋商。在这两方面工作中, 营养评估及营养需求小组参与所有层级的会议和研讨会, 并作为粮农组织相关法典会议的秘书处。

28. 除上文所述两大工作领域外, 该小组还参与一些与生物多样性和可持续膳食相关的倡议。该小组与国际生物多样性组织合作制定了食物构成和食物消费指标, 并负责在国际会议上推广生物多样性主题。

## 信息、评估、分析和统计

29. 此类工作包括营养评估、营养和粮食安全信息系统（包括预警）及营养统计和数据方面的工作。营养评估和营养信息系统这两个领域均需要高度的内部合作。

30. 营养及消费者保护司在上述领域的职责是制定有关数据的办法、标准和准则（例如食物能量、人体能量和营养需求等），该司负责生成和汇编数据，经济和社会发展部负责将其纳入粮农组织统计数据库。关键倡议包括：《国别营养概况》、粮食不安全和易受害信息及绘图系统、粮农组织统计数据库中的营养数据及索马里的粮食安全和营养分析部门。目前，农业发展经济司是这些倡议的牵头单位，还负责推动在各伙伴机构间开展协调行动<sup>5</sup>。

发起“**粮食不安全和易受害信息及绘图系统**”倡议的目的是提供更可靠、准确和及时的信息，为国家以下、国家、区域和全球各级的决策者提供支持。有了该系统，各国能够更谨慎地区分粮食不安全和脆弱人群的特征，通过跨领域分析加深对根本原因的了解，并使用基于证据的信息和分析来推动制定和实施各项旨在加强粮食安全和营养的政策及计划。

31. 《国别营养概况》是在一名当地顾问的协助下制定的，最近其格式有所更新。《概况》遵循“粮食不安全和易受害信息及绘图系统”粮食安全和营养概念框架，并使用联合国各机构的全球数据库和国家机构提供的数据。目前已完成 72 份《国别营养概况》，其中有少数几份已修订成了新格式。

32. 统计司开展的大部分营养工作都与营养不良指标有关。各国制定的食物平衡表可取代食物消费数据，因为食物消费数据的收集费用高昂，通常无法开展。该司还负责汇编年度出版物《世界粮食不安全状况》的数据。

33. 该类工作还涉及测量膳食摄入量、膳食评估、人体能量要求、微量营养素缺乏和食物多样化。已经与教育发展学会/粮食与营养技术援助计划（由美国国际开发署支持）合作制定了各项成分指标，例如膳食多样性分数和家庭粮食不安全和获取指数。粮农组织及粮农组织营养评估及营养需求小组还通过绘制发育迟缓图和向成员国提供此方面建议的方式，积极参与人体测量学领域的工作。

---

<sup>5</sup> 继粮农组织/粮食计划署对粮食安全信息系统进行联合外部评价后，正在将粮农组织在粮食不安全和易受害信息及绘图系统方面的工作纳入一项新的粮农组织/粮食计划署联合战略 - 粮食和营养安全信息系统战略，该战略将于 2011 年下半年由两大组织核准。

### 将营养问题纳入实地计划

34. 此类工作包括各种不同的活动，涉及粮农组织的各个部门。工作领域包括：家庭粮食安全和社区营养；营养教育；综合园艺；以及营养和艾滋病毒/艾滋病。

35. 家庭食品安全和社区营养方面的工作涉及广泛的实地活动和规范工作。在粮农组织的紧急实地计划中，这是营养项目的主要工作领域。此类营养工作的活动类型包括，向成员国（包括人道主义合作伙伴）提供技术支持，编制培训和资源材料，以及开展宣传工作。

36. 营养教育及消费者认识小组也在很大程度上参与了营养教育方面的工作。活动包括：技术支持；粮食和营养方面的能力建设；制定准则、工具和资源材料，推动营养改善工作，提高对健康膳食的认识；以及一些宣传工作。该领域的工作既具有规范性质，如编写了出版物、准则和课程，还具有实践价值，如通过实地计划落实营养教育工作，在拉丁美洲及加勒比区域尤为如此。

37. 粮农组织与植物生产及保护司、农村基础设施及涉农产业司、紧急行动及恢复司及气候和能源及权属司合作开展了城市和城郊园艺方面的工作。植物生产及保护司的项目采用了在非洲和拉丁美洲各城市试点的农民田间学校模式，有助于政府和城市管理层优化各项政策和体制框架，支持城市和城郊园艺、生产和营销系统，并增强园艺价值链。除这些项目及“为城市提供粮食”倡议外，还涌现了一系列含营养相关内容的出版物。

38. 粮农组织还正在开展与紧急情况下营养问题有关的一些工作，特别是实地工作。这方面的工作包括但不限于：预警、紧急情况下的营养援助及通过可持续粮食安全政策改进应急准备。

39. 继 1996 年世界粮食首脑会议重申人人都有权获得安全和有营养的食物后，以充足食物权和人人享有免于饥饿的基本权利为出发点，制订了若干倡议。正在为粮农组织内部的倡议制订相应的方法和工具，以确保实现上述目标。目前，已整合了一个方法工具箱，提供法律、监测、评估和预算方面的指导，营养及消费者保护司和农业发展经济司参与了相关工作。农业发展经济司负责牵头粮农组织食物权方面的工作，以适应加强食品安全治理的总体环境。

40. 农村基础设施及涉农产业司的营养工作包括制订乳品行业计划和改善营养。目前，营养及消费者保护司、农村基础设施及涉农产业司和农业发展经济司正在合做出版《牛奶、奶制品及人类营养》。



## 政策援助

41. 此类工作包括在国家、区域和全球各级开展的营养政策、战略和宣传工作，以及与食物权有关的活动。营养政策和战略及宣传工作有助于制订粮食和营养安全政策。总的来说，此类工作的目的是确保将营养关切事项纳入政策考虑范围。

42. 在粮农组织内部，营养安全及政策小组推广将营养问题纳入粮农组织工作，目的是确保各方了解营养工作的必要性，以及确保营养工作在农业工作中保持重要位置（反之亦然）。近期，该小组一直在推广使用“粮食和营养安全”这一表述，以强调需要将营养的概念明确化，不能再将其作为一个隐含、被忽略的概念。这种做法传达的主要信息是，仅有粮食安全对营养工作来说是不够的。营养安全及政策小组还协助在国家、区域和全球各级制订粮食安全和营养政策。为此，还制订了政策支持、战略和实施准则。各国在制订和实施国家营养行动计划及世界粮食首脑会议行动计划时得到了援助。

43. 其他营养小组也开展政策援助层面的工作。例如，粮农组织营养评估及营养需求小组致力于将营养问题纳入粮食和农业遗传资源委员会的工作中，并正在通过各项粮食安全计划推动生物多样性的可持续利用。

## 规范工作

44. 规范性产出包括出版物、准则和手册、数据库及关于全球进程的资料。在评价期间，与会者还参加了一系列与各种营养话题有关的会议、研讨会、专家磋商会及其他会议。

45. 按照上述分类，规范工作的主要性质各不相同。科学建议类的产品种类最为丰富，涵盖了出版物、准则和手册、数据库、关于全球进程的资料以及目前唯一的内部科学杂志《食品成分与分析杂志》。信息、评估、分析和统计类产品包括数据汇编准则和手册、数据库以及与这些数据相关的出版物。在将营养问题纳入实地计划的工作方面，有各种各样的规范性材料，主要是出版物和一些内容有限的准则和手册（侧重于营养教育领域）。政策、战略及法律框架类规范工作主要包括，支持政策制定者将营养问题纳入到国家政策方面的准则和手册，以及讲述成功案例和介绍经验教训的出版物或宣传材料。

46. 与营养有关的项目清单详见附件 9，规范性产品清单详见附件 11。

## II. 评价结果

### A. 粮农组织在营养方面的任务与资源

#### 1. 粮农组织在营养方面的任务

47. 首先，本报告将追溯粮食及农业组织（粮农组织）的起源。粮农组织是第二次世界大战期间召开的一系列会议的最终产物。1941年，900名代表出席了美国捍卫营养大会，会议决定战胜饥饿应当成为民主国家的一大目标，“不仅要战胜人们一直熟知的显性饥饿，还应战胜现代营养知识所揭露的隐性饥饿”。为响应美国总统富兰克林·D·罗斯福于1942年发出的实现四大自由的呼吁，澳大利亚经济学家弗兰克·麦克杜格尔提议制定一项“实现免于粮食匮乏的自由的联合国计划”，并向罗斯福总统强调粮食应是拟在战后筹建的联合国系统着手解决的首要经济问题。

48. 根据罗斯福总统的倡议，联合国粮食和农业会议于1943年5月至6月在美国弗吉尼亚州的温泉城召开。会议成立了一个粮食及农业临时委员会，并任命其负责草拟《粮农组织章程》草案，从而为1945年10月在加拿大魁北克召开的第一届粮农组织大会铺平了道路。至会议结束时，粮农组织共有42个成员国。颇具意义的是，本组织的首任总干事是一位营养学家，即约翰·博伊德·奥尔爵士<sup>6</sup>。

49. 《粮农组织章程》于1947年定稿。其序言的第一条规定了各成员国的首要目标是**提高营养水平和生活标准**。此外，《章程》概述了本组织的主要职能，即粮农组织应收集、分析、阐明和传播与营养、粮食和农业相关的信息，并在有关营养、粮食和农业的研究方面促进和推荐采取国家和国际行动。其职能还涉及到了改进与营养、粮食和农业有关的教育及行政工作，以及在公众中传播营养和农业方面的科学和实践知识。

50. 粮农组织的既定任务是**提高营养水平<sup>7</sup>，提高农业生产率，改善乡村人口的生活和促进世界经济发展**。

51. 50多年后，1996年召开了世界粮食首脑会议。继此之后，粮农组织各成员国在《**2000-2015年战略框架**》中强调其主要目标是让“所有人在任何时候都能获得足够的营养充分和安全的食物，确保在2015年以前将长期营养不良人数减少一半”。2009年11月16日至18日世界粮食安全首脑会议在罗马召开，会议修改了上述目标中对粮食安全的定义。修改后的定义对粮食安全和营养的阐述更全面：“粮食安全即所有人在任何时候都能通过物质、社会及经济渠道获得充足、安全和富有营养的食物，满足其积极、健康生活的膳食需求和膳食偏好”。

<sup>6</sup> <http://www.nationsencyclopedia.com/United-Nations-Related-Agencies/The-Food-and-Agriculture-Organization-of-the-United-Nations-FAO-CREATION.html>

<sup>7</sup> 粮农组织的既定任务中突出了营养不良问题，这要追溯至全球饱受体重不足困扰的时代。现在，人们越来越关心体重超标和肥胖问题，因为体重超标和肥胖的人数超过了营养不良的人数。

52. 粮农组织根据独立外部评价的结果，发布了最新的《2010-2019 年战略框架》，其中承认“粮食、农业及农村发展所面临的主要挑战是世界上营养不良人口数量巨大且不断增加，最脆弱人群获取粮食方面的不平等和问题有加重的趋势，以及气候变化加剧了自然资源的稀缺”。2008 年 11 月，粮农组织大会第三十五届（特别）会议通过了《粮农组织革新图变近期行动计划》，从而批准了一个粮农组织愿景，即“建立一个无饥饿、无营养不良的世界。在这个世界中，粮食和农业以经济、社会和环境可持续方式促进提高所有人，特别是最贫困人口的生活水准”。在此战略框架中，粮农组织成员国首个全球目标是“减少遭受饥饿的绝对人数，逐步确保建设一个所有人在任何时候都能获得充足、安全和富有营养的食物，满足其过上积极、健康生活的膳食需求和膳食偏好”。

53. 作为一个联合国组织机构，粮农组织从建立之初至今一直清楚，营养不只是其工作的组成部分，同时还是其任务的核心内容。由评价办公室进行的成员国调查显示，百分之九十的调查对象认为营养是粮农组织使命的重要组成部分。如今，当全世界逐渐意识到全球营养不良的影响时，这一使命比以往任何时候都更有意义，粮农组织的作用也更加重要。

## 2. 粮农组织在营养方面的战略优先重点

### 引言

54. 评价期间，粮农组织在其战略规划模式上进行了重大改革，并在当前的 2010-2011 两年度内，开始实施新的基于结果的框架（包括新的结果层次构架、规划文件和规划周期）。审核过程中，评价主要参考了《2000-2015 年战略框架》，该框架是根据“旧的”战略规划模式来拟定的，但对于当前的活动和未来的审议工作，评价参考了《2010-2019 年战略框架》。

55. 评价期间取得的另一项成果就是在粮农组织引入国别规划框架，该项工作于 2006 年发布《国家中期优先重点框架》准则时正式启动。2010 年，对《国家中期优先重点框架》进行了一次评价，评价发现，虽然该框架是提高粮农组织实地计划效率的必要而有效的手段，也是粮农组织新的规划、计划和问责系统的核心要素，但是以往各项《国家中期优先重点框架》的质量和影响力各不相同，而且在很多情况下都不能达到预期标准。目前，新的准则正在定稿中，以用于更名后的“国别规划框架”。

56. 最后，在 2010 年以前，粮农组织区域办事处不需要制定区域战略。在新的基于结果的管理模式中，规划和计划周期始于根据粮农组织管理层制定的区域优先重点框架来确定区域一级的优先重点，然后在区域会议上就此进行讨论。区域会议的指导是确定《工作规划和预算》优先重点的关键依据之一。这些区域文件目前仍未完成，因此本评价并予审核。

## 主要发现

### 《战略框架》和《2004-2009 年中期计划》

57. 《2000-2015 年战略框架》将 1996 年的世界粮食首脑会议作为参照点，并在一开始就承认受饥饿影响的范围很广，程度令人无法接受。这里所说的受影响范围，是根据营养不良和得不到粮食安全保障的人数来确定的。

58. 在“任务<sup>8</sup>”一章中，并未出现“营养”一词。相反，它谈及粮食不安全和乡村贫困，尤其强调了可持续的粮食供应量和可供量，以及保存并加强自然资源基础这两方面的内容。因此，不论是任务章节还是目标章节，均主要从“营养不良”的角度来分析营养问题，进而，该《战略框架》通篇强调了通过改善粮食供应以解决营养问题、实现平等的重要性。

59. 在 5 条共同战略和 12 项战略目标中，共同战略 A：促进消除粮食不安全和乡村贫困，与营养目标最接近。战略目标 A2：易受害和处境不利群体获得充足、安全和营养适当的食物，是唯一一项明确指出要解决“食物不足”和“营养不良”<sup>9</sup>问题的战略目标。它认识到需采取特殊措施，直接改善穷人和社会弱势人群的营养，并维持改善后的营养水平。事实上，粮农组织在营养方面的绝大部分工作都体现了这一战略目标。

60. 其他战略目标都未明确清晰地提及或指出各项活动和营养目标之间的关系。与营养相关的活动被看作是一组独立的、针对弱势群体的活动。《2000-2015 年战略框架》并未给出一套解决农业和粮食问题的综合方法或对营养敏感的方法。更重要的是，在既没有对粮食和营养给出明确定义，也没有给出合理依据的情况下，该框架就假设粮农组织在这两个方面都有比较优势。

#### 《2000-2015 年战略框架》中粮农组织的比较优势

- 在国家营养政策和规划、营养评估和计划制定方面拥有大量的专家；
- 粮农组织完全能够制定和调整社会安全网概念及方法，利用多学科方法将社会和经济及技术法律专长结合起来；
- 在测量、监督和评估粮食不安全和易受害性方面具有强大的能力；
- 粮农组织在促进家庭和社区一级采用以粮食为基础的营养改进措施方面拥有长期经验。

<sup>8</sup> 《战略框架》第 24 段。

<sup>9</sup> 《战略框架》第 13 页，第 42 段。

61. 审查《2004-2009 年中期计划》有类似的发现。粮农组织在营养方面的工作仅与战略目标 A2 以及计划 2.2.1：营养、食品质量和安全，有密切联系，但与其他计划的联系有限。

62. 该《中期计划》仍未清楚地界定计划内的优先重点，“计划 2.2.1 的主要目标是促使所有人获得和消费营养充足和安全的食物，并优先重视食品质量和安全。在结构方面，本计划与上一个中期计划并无重大出入。计划依旧重视《食品标准法典》及与食品安全和质量问题相关的《法典》问题，重视营养知识和教育，注重家庭粮食安全和营养活动，强调在国家政策中适当体现营养问题。”

63. 在《2002-2007 年中期计划》中首次引入各项指标。系统地审查全部指标后发现，所有目标层级的指标都不能用来反映营养的改进水平，而营养一词也仅在与营养相关的计划实体中提及。

### 自 2010 年起实行的战略规划和基于结果的框架

64. 与前一个战略框架相比，《2010-2019 年战略框架》有了重大转折，认识到营养不良是其愿景中的突出问题，“粮农组织的愿景是建立一个无饥饿，无营养不良的世界。在这个世界中，粮食和农业以经济、社会和环境可持续方式促进提高所有人，特别是最贫困人口的生活水平。”

65. 随着对粮食安全和营养理解的加深，消除饥饿依然是粮农组织首要目标的一部分，“[... ..]确保建设一个所有人在任何时候都能获得充足、安全和富有营养的食物，满足其过上积极、健康生活的膳食需要和膳食偏好的世界。”人类营养（这主要是营养及消费者保护司的职责）被纳入战略目标 H：提高粮食安全和营养水平，这将在一定程度上协助实现战略目标 D1 和 D2（食品安全和《法典》）。

66. 但是，除背景部分、愿景及目标外，营养很少在文件其他地方出现，战略目标 H 是例外，因为它与营养有明确联系。实际上，与营养目标建立明确联系或组织结果与人类营养相联系的只有战略目标 C 和战略目标 I。

67. 而且，尽管粮农组织重申，抗击营养不良是其核心任务的组成部分，但粮农组织第一目标和各战略目标（除战略目标 H 外）之间的联系并不明确。《2010-2019 年战略框架》反映了粮农组织纵向工作方法，但各战略目标和营养目标之间联系有限、无联系或无明显的一致性。

68. 战略目标 H 由五项组织结果构成：其中包括一项旨在将营养问题纳入成员国粮食和农业政策的具体“营养”结果，即 H3：加强各成员国和其他利益相关者解决粮食和农业具体营养问题的能力。实际上，H3 对应独立外部评价建议，即着眼于粮农组织营养政策方面的工作。H3 成为了除营养需求和膳食评估之外的营养工作的核心（主要关注于政策事宜）。

69. 负责协调战略目标 H 工作的小组很清楚地认识到该战略目标的分散性：“尽管战略目标 H 在粮农组织总体战略框架中非常重要，但总的来说非常分散”，被分成五项组织结果以及 67 项单位结果。五项组织结果的划分理由不充分，联系不紧密。2010 年 11 月组织撤销战略目标 H 小组，以满足该小组关于加强内部联系和开展多学科工作的需求，做法包括查明整合的机会，或在各司处确定联合单位结果或共享单位结果。虽然撤销小组的做法值得赞扬，但是在加强战略目标 H 的协调性和一致性方面无法起到决定性作用。

70. 关于《2010-2013 年中期计划》中的优先重点，值得注意的是，与战略目标 H 相关的计划重点描述（及关于“不再作为重点”的内容）再次反映独立外部评价提出的建议，即关注政策工作，将营养纳入其中，同时不再将国家一级的项目活动作为重点。

#### **《2010-2013 年中期计划》和《2010-2011 年工作计划和预算》摘要**

103. 战略目标 G、H 和 K 之间紧密联系。2010-2011 年的优先重点是：小农；农村发展；统计工作（已设立四个新职位）；在国家安全背景下实施自愿准则，以支持逐步实现保证充足食物权。目前，粮食安全政策与营养政策的联系更为紧密。

104. 重点工作领域的预算增加额将与商品工作及前景研究的预算缩减额相抵消。不再支持国家一级的食物构成工作，将注意力集中在区域食物构成能力建设。今后，国家一级的项目活动将不再作为重点，取而代之的将是更高级别战略政策工作及与在国家一级更具影响力的实施伙伴加强合作（粮食计划署、儿基会和民间社会）。

#### **在国家一级规划中纳入营养问题**

71. 作为本节前面所述粮农组织国别规划评价的组成部分，对《国家中期优先重点框架》的定稿及草案做了案头审查。审查的一项是，确认《国家中期优先重点框架》是否准确界定了技术援助的战略优先领域，以支持政府承担的国家重点项目。

72. 审查发现，在制定了《国家中期优先重点框架》的国家中，其中至少有四分之一的国家将营养确认为战略重点。这一结果非常重要，表明营养已被视为各国发展的关键性挑战。

73. 审查指出的问题是，粮农组织是否对潜在营养不良原因进行了充足分析，以及是否就如何在国家一级有效解决这些问题制定了适当的策略。《国家中期优先重点框架》作为受访国评价一部分，得出结论却相反。虽然在一些《国家中期优先重点框架》中提到了营养问题，但相关成因分析非常薄弱，与粮农组织其他工作的关联也不清晰。此外，评价小组认为，来自营养及消费者保护司和区域办事处的营养

师，以及粮农组织国家营养师的意见对受访国编写《国家中期优先重点框架》均没有帮助。最后，这些文件中均未提及《国别营养概况》。

74. 上述情况可能会导致《国家中期优先重点框架》与实际国别规划产生脱节。评价发现，某些《框架》在确定和陈述各种营养问题及各类旨在解决粮食安全营养层面问题的措施时，非常没有说服力，但在实践中，却在营养评估、信息、分析和政策方面采取了一些非常重要的创新措施（索马里和孟加拉共和国就是典型例子）。还有一些将营养问题纳入《国家中期优先重点框架》目标的成功案例也同样未在工作计划中阐明对营养问题的认识。

### 3. 粮农组织的营养资源

#### 正常计划财政资源

##### 简介

75. 正常计划资源是粮农组织的核心预算，其资金来自各成员国的分摊会费。评价审查了 2004-2005、2006-2007 和 2008-2009 三个两年度内分配至与营养内容相关的计划实体<sup>10</sup>的资源。这将至少涵盖由正常计划资源供资的大部分营养活动。

76. 为审查**正常计划资源**，评价考虑了下列因素：(i)粮农组织正常计划的总资源，包括成员国分摊的会费和用于直接支持正常计划的外部收入；(ii)营养及消费者保护司合计（包括评价未涵盖的食品安全和《法典》内容）；(iii)营养项目，对应向负责全组织营养问题的计划实体分配的资金；和(iv)营养及消费者保护司营养项目，对应通过相同计划实体向该司分配的资金（不包括食品安全和《法典》）。

---

<sup>10</sup> 由于很难区分营养或粮食安全和法典活动得到的资金，在这三个两年度中，与技术援助相关的计划实体被排除在营养相关计划实体外。营养及消费者保护司合计中包含了与技术援助相关的计划实体。

### 2004-2005 年、2006-2007 年、2008-2009 年《工作计划和预算》中与营养问题有关的计划实体

《2004-2005 年工作计划和预算》中与营养有关的计划实体是：

- **220A1** 为了更好政策目标的粮农组织粮食不安全和易受害信息（粮食不安全和易受害信息及绘图系统）
- **221A2** 为持续发展而改善营养
- **221A4** 为改善家庭粮食安全和营养而发起的社区行动
- **221A5** 粮食和营养教育、交流及培训
- **221A6** 紧急情况下的营养和家庭粮食安全
- **221P1** 为粮食安全和质量而做的营养要求和膳食评价

2006-2007 年、2008-009 年《工作计划和预算》中与营养有关的计划实体是：

- **2DA05** 家庭粮食安全、营养和生计
- **2DA06** 粮食和营养教育以及消费者意识
- **2DP02** 处在粮食经济巨变中的营养要求和膳食评价
- **3BA01** 粮农组织粮食不安全和易受害信息及绘图系统

### 主要发现

表 1: 粮农组织正常计划分配给营养事项的资源 (单位: 千美元)

	2004/05 年工作计划和预算		2006/07 年工作计划和预算		2008/09 年工作计划和预算	
	预算金额	实际金额	预算金额	实际金额	预算金额	实际金额
粮农组织总额	\$830,627	\$829,761	\$856,831	\$877,816	\$1,033,253	\$1,038,103
营养事项	\$10,850	\$11,062	\$10,046	\$10,870	\$11,966	\$12,051
%	1.31	1.33	1.17	1.24	1.16	1.16
粮农组织营养及消费者保护司总额	\$19,061	\$19,726	\$18,598	\$20,186	\$22,052	\$23,190
粮农组织营养及消费者保护司营养事项	\$5,373	\$5,749	\$4,951	\$5,547	\$5,743	\$5,940
%	28.19	29.14	26.62	27.48	26.04	25.61
粮农组织总额	\$830,627	\$829,761	\$856,831	\$877,816	\$1,033,253	\$1,038,103
粮农组织营养及消费者保护司营养事项	\$5,373	\$5,749	\$4,951	\$5,547	\$5,743	\$5,940
%	0.65	0.69	0.58	0.63	0.56	0.57



77. 上表显示,在这三个两年度中,本组织分配到营养事项的资源已经从本组织资源总额的 1.3%左右下降到了大约 1.15%。实际开支一直以来都超出预算大约 0.1%。营养及消费者保护司资源总额在这三个两年度中仅超出粮农组织总额的 2%。这一时期,营养及消费者保护司资源总额分配到该司营养事项的比例略低于 30%,并且这一比例一直都在稳步下降。粮农组织营养及消费者保护司营养资源占粮农组织资源总额的比例一直都维持在 0.70%以下,其中最大幅度的下滑发生在 2004-2005 两年度到 2006-2007 两年度之间。

表 2: 正常计划资源在不同级别的分配 (单位: 千美元)

	2004/05 年工 作计划和预算				2006/07 年工 作计划和预算				2008/09 年工 作计划和预算			
	预算 金额	占总 额百 分比	实际 使用 金额	占总 额百 分比	预算 金额	占总 额百 分比	实际 金额	占总 额百 分比	预算 金额	占总 额百 分比	实际 金额	占总 额百 分比
总部	8,299	77	8,646	78%	7,663	76	8,377	77	9,017	75	9,529	79
区域和 分区域办事处	2,517	23	2,416	22%	2,383	24	2,493	23	2,949	25	2,522	21
营养总额	<b>10,816</b>		<b>11,062</b>		<b>10,046</b>		<b>10,870</b>		<b>11,966</b>		<b>12,051</b>	

78. 上表显示了营养资源在粮农组织总部和区域/分区域办事处之间的分配状况。在这三个两年度中,粮农组织总部和权力下放办事处之间的分配比例一直都是约 75%的资源分配给中央级别,约 25%分配给权力下放级别。这样的分配格局反应了中央级别拥有较高的人员配备能力。在实际开支的差异方面,总部往往得利较多,而权力下放办事处得利较少。

表 3: 按营养工作领域划分的正常计划资源分配情况 (单位: 千美元)

	2004/05 年 工作计划和预算				2006/07 年 工作计划和预算				2008/09 年 工作计划和预算			
	预算 金额	占总 额百 分比	实际 使用 金额	占总 额百 分比	预算 金额	占总 额百 分比	实际 金额	占总 额百 分比	预算 金额	占总 额百 分比	实际 金额	占总 额百 分比
粮农组织粮食不安 全和易受害信息及 绘图系统	4,384	40	4,074	37	4,294	43	4,123	38	5,298	44	5,126	43
营养教育	1,437	13	1,558	14	1,459	15	1,781	16	1,858	16	1,923	16
生计、家庭和粮食 安全	3,599	33	3,795	34	2,822	28	3,169	29	2,855	24	2,937	24
科学建议	1,430	13	1,635	15	1,471	15	1,797	17	1,955	16	2,065	17
营养总额	<b>10,850</b>		<b>11,062</b>		<b>10,046</b>		<b>10,870</b>		<b>11,966</b>		<b>12,051</b>	

79. 上表显示了按计划实体所分类的各个工作领域分列的营养资源<sup>11</sup>。在这三个两年度内，粮农组织粮食不安全和易受害信息及绘图系统所占资源份额最大，在 40% 到 44% 之间浮动；家庭粮食安全和生计位居第二，但是在评价期间也遭到了最大程度的资源削减，其预算由 33% 下降到了 24%。营养教育和科学建议两个工作领域得到的资源份额大致相同，就像粮农组织粮食不安全和易受害信息及绘图系统一样，它们获取的资源比例和数额实际上出现了增长。

### 实地计划财政资源

80. 评价还从预算、区域分配和捐助者等方面对粮农组织与营养有关的实地计划进行了审查。然而，以下分析提出的主要警告依据的是各个项目的总预算。通常情况下，这些项目中只有几个活动或组成部分与营养直接相关，因而此分析肯定会夸大组织专门就营养事项开展的实地计划的比例（就预算而言）。该分析真正反映的其实是粮农组织实地计划的比例，其中包括了营养活动或组成部分。

表 4: 与营养相关的实地计划的预算分析

项目类型 2004-2010 年	总预算 (美元)	占与营养相关 项目总预算的 百分比	项目数目	占与营养相关 项目总数目的 百分比	平均预算 (美元)
所有与营养相关的项目	231,381,308		134		1,726,726
与营养相关的技术合作项目	181,232,613	78.3	110	82.1	1,647,569
与营养相关的紧急事务项目	50,148,695	21.7	24	17.9	2,089,529
与营养相关的技术合作 计划项目	7,947,197	3.4	34	25.4	233,741
与营养相关的预算外供资 技术合作项目	173,285,416	74.9	76	56.7	2,280,071
与营养相关的、预算在 200 万美元以上的项目	178,232,436	77.0	34	25.4	5,242,130
与营养相关的、预算在 200 万美元以上的技术合 作项目	140,078,814	60.5	29	21.6	4,830,304
与营养相关的、预算在 200 万美元以上的紧急事 务项目	38,153,622	16.5	5	3.7	7,630,724

<sup>11</sup> 在 2004/2005 年，计划实体 221A2、22A4 和 221A6 一起被列入标题“家庭粮食安全和生计”。

81. 在 6 年的评价期里，有 134 个与营养相关的项目，总预算为 2.31 亿美元。其中，82% 为技术合作项目<sup>12</sup>，18% 为紧急事务项目。预算为 200 万美元以上的 34 个项目占项目总数的 25%，占总预算的 77%。

表 5: 与营养相关的实地计划和粮农组织所有实地计划的对比<sup>13</sup>

项目类型 2004-2010 年	总预算 (美元)	占与营养相关项目 总预算的百分比	占有所有项目总预算 的百分比
粮农组织的所有项目	2,343,906,629	-	-
粮农组织的所有技术合作项目	1,251,497,954	-	-
粮农组织的所有紧急事务项目	1,092,408,675	-	-
所有的技术合作计划项目	179,801,322	-	-
<b>所有与营养相关的项目</b>	<b>231,381,308</b>		<b>10</b>
与营养相关的技术合作项目	181,232,613	78.3	14.5
与营养相关的紧急事务项目	50,148,695	21.7	4.6
与营养相关的技术合作计划项目	7,947,197	3.4	4.4

82. 通过对比粮农组织与营养相关的实地计划和粮农组织的所有实地计划<sup>14</sup>，可以看出与营养相关的工作事实上只占总数的 10%。与营养有关的紧急事务项目和技术合作计划项目的份额则更少（都低于 5%）。需再次提醒，开头所提出的警告需要牢记，这只会进一步体现，与营养相关的工作在本组织的实地计划中所占比例有限。

表 6: 与营养相关的实地计划的区域分布

项目类型	总预算 (美元)	占与营养相关 项目总预算的 百分比	项目数目	占与营养相关 项目总数目的 百分比	主要捐助者 (按预算计)	主要捐助者 (按项目 数目计)
非洲	96,626,464	41.8	60	44.8	比利时	粮农组织
亚洲和太平洋	63,107,972	27.3	27	20.1	欧洲委员会	西班牙
欧洲与中亚	782,170	0.3	1	0.7	-	-
拉丁美洲和加勒比	55,736,279	24.1	33	24.6	西班牙	粮农组织
近东	2,652,507	1.1	5	3.7	西班牙	粮农组织
区域间	7,801,582	3.4	4	3.0	德国	-
全球	4,674,334	2.0	4	3.0	比利时	比利时

<sup>12</sup> 技术合作项目指没有被归类为“紧急事务”的项目，包括捐赠资助的技术合作项目和粮农组织正常计划（包括技术合作计划和一些特别计划的供资）项目。

<sup>13</sup> 交付总额的百分比根据每个类别的总额得出。

<sup>14</sup> 粮农组织实地计划的总预算数字根据粮农组织实地计划管理信息系统的交付报告得出。

83. 非洲与营养相关的项目获得的资金比例最高（近 45%），亚洲和太平洋次之（刚刚超过 27%），拉丁美洲和加勒比位居第三（略低于 25%）。其他区域与营养相关的项目获得的资源可以忽略不计。

84. 粮农组织实地计划主要由预算外资源支持。粮农组织正常计划预算中，只有 6% 通过技术合作计划和国家粮食安全计划到达实地层级，而 94% 的预算外支持分配给了实地活动。初步分析附件 8 中介绍的支持粮农组织与营养相关活动的主要捐助者，发现西班牙和比利时与其他捐助者在总预算上有显著差异（分别为 5300 万美元和 3220 万美元）。这两个捐助者的主导地位，可以归因为拉丁美洲粮食安全特别计划的大型项目、对实现“千年发展目标”基金的支持（西班牙的情况），以及非洲和拉丁美洲的城市和城郊园艺项目（由比利时捐助）。在预算方面第二大的单一捐助者<sup>15</sup>是德国（2100 万美元），紧接下来是欧洲委员会（2090 万美元）、哥伦比亚和南非。哥伦比亚<sup>16</sup>和南非<sup>17</sup>作为最大的非经济合作与发展组织的捐助者，总预算都达 1380 万美元。

### 营养方面的人力资源

85. 正如本报告第 I(C) 节指出，粮农组织与营养相关的工作是在粮农组织内部的一些部与司内进行的。很难将营养及消费者保护司以外的营养工作能力考虑进来，因为这种能力没有得到战略规划办公室的明确认可，而且在项目层级上这种能力只是暂时的，因为它通过预算外资金供资的。

86. 评价基于战略规划办公室通过全组织信息系统 - 计划规划、执行情况报告及评价系统提供的信息，开展了以下职位分析。职位分析的重点在营养及消费者保护司<sup>18</sup>上，评价期间的营养专门知识一直集中在该司<sup>19</sup>。分析包括了总部、区域办事处和分区域办事处层级的职位。下表列出了在评价期间不同职级的职位变化。

**表 7: 营养及消费者保护司（原食品及营养司）营养工作职位的变化**

	《2004-2005 年工作计划和预算》				《2006-2007 年工作计划和预算》				《2008-2009 年工作计划和预算》			
	所有层级	总部	区域办事处	分区域办事处	所有层级	总部	区域办事处	分区域办事处	所有层级	总部	区域办事处	分区域办事处
D	3	3			1	1			1	1		
P5	7	4	3		7	4	3		6	3	3	
P4	8	5	1	2	7	4	2	1	9	6	2	1
P3	7	5		2	6	5		1	5	4		1
合计	25	17	4	4	21	14	5	2	21	14	5	2

<sup>15</sup> 多边计划的总额为 2170 万美元。

<sup>16</sup> 为哥伦比亚的单边信托基金项目供资。

<sup>17</sup> 为南部非洲发展共同体国家的一个区域项目供资。

<sup>18</sup> 在《2004-2005 年工作计划和预算》中为食品及营养司。

<sup>19</sup> 评价期间三个主要的两年度（2004-2005 年、2006-2007 年、2008-2009 年）的职位资料可用。

87. 评价期间，营养及消费者保护司总部层级的营养工作职位减少了三个，权力下放层级减少了一个。而不同职级的职位分配也发生了变化，其中最显著的即是减少了两个高级别 D 级职位。

88. 评价还对营养方面每一技术领域的人力资源分配情况进行了分析。在全组织信息系统 - 计划规范、执行情况及评价系统中，各项《工作计划和预算》中的职位按一定比例分配，相应地产生对各个计划实体的预算。在此分析的范围内，各计划实体中每个工作人员的权重都是反映营养及消费者保护司更广泛工作领域中优先次序的指标。按职位进行分析所产生的结果与分析营养方面资源分配所得结果相似。在所有三个两年度中，粮食不安全和易受害信息及绘图系统所得时间分配份额（即资源）最多。位居其次的工作领域是家庭粮食安全和生计，该领域在评价期间还遭到最大幅度的资源削减。营养教育和科学建议两个领域获得的资源水平相当，并且同粮食不安全和易受害信息级绘图系统一样，在时间/资源实际分配的比例和数额上都有所提高。

89. 评价期间，分配给营养活动（相对于食品安全和《食品法典》）的人力资源比例在总部一级从 31% 下降到 27%。然而这种下降情况并未出现在区域办事处/分区域办事处一级，区域办事处/分区域办事处一级的工作人员用于与营养相关工作的时间比例远低于总部一级。这是由于在区域和分区域设立的职位同时还要负责食品安全和《食品法典》工作领域，而且使用这部分时间的优先次序很大程度上取决于各区域办事处所设定的区域优先重点。

#### 4. 主要发现

90. 总体而言，尽管营养工作在粮农组织战略框架的最高层面（愿景和目标）占据显著地位，但这一点并没有围绕一项与本组织的工作明确相关的营养目标得到清晰阐述。营养已不再是一个目标/目的，成为了又一个“技术领域”。这种不一致性体现为，全组织战略、战略目标以及粮农组织第一目标之间缺乏明确联系。

91. 这就表明，在粮农组织应该开展何种营养工作的问题上还缺乏远见，同时在粮农组织工作如何促进营养工作（粮农组织第一目标）的全面展开（从全组织到国家一级）以及如何增强本组织内部所需联系的问题上也缺乏清晰的认识。因此，粮农组织的营养工作深受“孤岛”效应的影响，这点在独立外部评价中早已强调过。这是目前的改革试图解决的一个主要问题，但对整个粮农组织而言仍然是个挑战。在资源匮乏的情况下，预算分配系统与行政单位而不是战略目标或组织结果挂钩，可能是导致各技术领域（一般情况下）之间协调不足的一个主要原因。

92. 《2010-2013 年中期计划》和《2010-2011 年工作计划和预算》代表了朝明确粮农组织营养工作的优先重点的方向迈出的一步。这很好地反映了独立外部评价所

建议的本组织营养工作的各优先重点，同时，粮农组织的工作重心将放在更高层级的战略政策工作上，具体而言，即营养政策和粮食安全政策的高度整合。

93. 新的粮农组织《2010-2019年战略框架》中的战略目标 H：提高粮食安全和营养水平对以下三点尤为支持：“生成和传播粮农组织关于粮食安全、农业和营养的分析、产品和服务”；向成员国提供更好的获取粮农组织分析和信息产品的途径；并加强成员国交流营养、粮食安全和农业相关知识的能力<sup>20</sup>。

94. 评价的一个主要发现是，考虑到粮农组织的任务，分配给营养工作的资源以往和现在都处于无法接受的低水平。在 2004-2009 年期间，通过计划实体专门用于营养工作的资源占全部粮农组织正常计划的 1.3%到 1.6%，而这其中仅有约一半是用于营养及消费者保护司的营养工作。因此，为了履行在营养方面的任务，粮农组织将不到 0.7%的正常计划资金用于提供该核心领域的技术专门知识。

95. 营养及消费者保护司营养预算资源的四分之三都用于总部，只有 25%可用于权力下放办事处。通常，一名区域营养和粮食安全官员每年约有 14,000 美元的核心预算可用于网络、差旅和支持与非洲大小类似的区域内的粮食安全和营养活动。供资趋势表明，如果没有在此方面采取任何行动，资源可能会进一步减少。没有明确的迹象显示，粮农组织在进行资源分配时，特别优先对待营养工作的各项内容，但在评价期间没有削减粮食安全和《食品法典》的预算。

96. 营养相关项目实地计划的捐助也极少。在全球范围内，实地计划只有 10%的资源用于支持营养相关项目。特别是技术合作计划和紧急项目中与营养相关的内容不到 5%，比例非常低。有趣的是，西班牙、比利时和德国是三个最大的营养捐助国，但从全球来看，他们不是与营养相关的主要捐助者。这表明（评价进行的采访也已证实），如果粮农组织成为营养领域更加高效和可靠的参与者，将很有可能从主要捐助者处为实地计划争取更多资金，尤其是那些与“加强营养”倡议有关的计划。

## B. 总体评估粮农组织在营养领域的作用

### 1. 2004-2010 年营养领域的全球和区域挑战

97. 在 2006 至 2008 年，世界粮食危机使得基本主食的价格飞涨，超出了上百万贫困人口的承受能力。贫困家庭原已有限的粮食购买能力更为紧张。虽然较高的粮食价格对小农有益，刺激了农业的长期投资，但由于市场运作不良，粮食价格上涨通常不会为农民带来增收。此外，很多小农、无地农民和其他贫困家庭用大部分收入购买粮食。2008 粮食危机导致粮食价格飞涨，超出了很多人的购买力，通常女性受到的影响更大。

<sup>20</sup> 粮农组织 2009 年通过的《2010-2019 年战略框架》。

98. 2009年发生的金融和经济危机席卷了所有国家，资源有限和极度贫困的发展中国家受到的影响最大。各国经济萎缩、出口减少和信贷短缺。对较贫困人口来说，最重要的也许是生活在国外的居民汇款减少以及发展援助水平降低。面对经济萎缩的影响，各家庭做出了应对，包括减少营养食品的摄入、少食、出售生产性资产、放弃医疗或教育<sup>21</sup>。

99. 自1970年以来，粮农组织和世界粮食计划署首次在2009年《世界粮食安全状况》中报告了十亿多人（约占世界人口的六分之一）由于膳食中卡路里不足而处于饥饿和营养不良状态。与此同时，20亿人口缺乏微量营养元素，包括缺铁（据估计有10亿人）、缺维生素A（据估计有4000万人）和缺碘，其中大部分人生活在发展中国家。

100. 2010年，估计营养不良的人口数量将下降至9.25亿，因为预计2010年将出现经济增长，全球谷物将迎来大丰收，但粮食价格仍然不稳定。2010年，《世界粮食安全状况报告》关注了持续受危机困扰的22个国家，这些国家的饥饿情况特别严重且持久。这些国家的特点是存在持久或经常性的自然危机和人为危机，而且应对危机的能力有限。最新数据显示，这些国家近40%的人口营养不良，占世界营养不良总人口的近20%。

101. 营养不良人口最多的地区仍然是亚洲和太平洋地区，人数为5.78亿，但该数字正在减少<sup>22</sup>。虽然世界粮食首脑会议（1996年）的目标是将营养不良人口的数量减少一半，但“千年发展目标”1则是努力在2015年前将营养不良人口的比例减少一半。“千年发展目标”1已取得了一些进展，饥饿情况有所缓解，全球营养不良人口比例从1990-1992年的20%下降至2010年的16%。撒哈拉以南非洲的营养不良人口比例仍然最高，为30%。

102. “千年发展目标”和早期的世界儿童问题首脑会议（1990年）决定在2015年前将体重不足儿童的比例减少50%，这是与饥饿和营养不良问题有关的另一项指标。全球已调查的86个国家中，44%情况正在改善，21%还在恶化，亚洲与非洲相比有极大的改善。1990至2007年的趋势表明，非洲在减少体重不足人口方面的进展有限（非洲南部国家几乎无进展），不足以达到“千年发展目标”1。发育迟缓（被认为更适合作为衡量慢性营养不良的一项指标）存在相同的趋势<sup>23</sup>。由于怀孕期间母亲健康状况不佳、疾病反复发作、婴幼儿喂养做法不当以及总体膳食质量不高，发展中国家五岁以下的儿童中有三分之一（1.78亿儿童）患有发育迟缓病症。

<sup>21</sup> 更新的综合行动框架，全球粮食安全危机高级别工作组，2010年9月。

<sup>22</sup> 2009至2010年下降了12%，从6.58亿下降到5.78亿。

<sup>23</sup> 第六份《世界营养状况报告》，2010年，联合国系统营养问题常设委员会。

其中 80%的儿童来自 20 个非洲和亚洲国家<sup>24</sup>。发育迟缓或慢性营养不良与下列情况有关：高疾病和死亡率、儿童认知能力下降及学校表现退步、成人生产力下降以及终生所得较少。慢性营养不良也会产生长期和代际影响。身材矮小的母亲生育的婴儿出生体重可能更轻。因而，这些较小的婴儿更容易发育迟缓，这是一个反复循环；当他们成年后，患有肥胖和慢性疾病的风险更大。

103. 高能量低营养食品的消费日益突显了贫困人口饥饿问题。这带来了双重负担，即营养不良（缺乏能量和/或微量营养元素）和营养过剩（不当膳食导致的肥胖和其他与膳食有关的慢性疾病）。由于过去 20 年经济快速转型，全球城市人口多于乡村人口，生活在贫民窟和非正规住房的发展中国家的人口比例尤其巨大。这迫使人们适应膳食变化，进而影响了营养状况，给世界大部分人造成了疾病困扰。营养转型和营养不良“双重负担”的现象在发展中世界日益增多，人们要加强对这一现象的认识，并加以思考。

104. 此外，人们现在日益认识到，很多因素都对粮食不安全和营养不良有不利影响。<sup>25</sup>首先，世界人口不断增加，预计到 2050 年将达到 90 亿人口，对农业和粮食资源的需求也与日俱增。气候变化造成了大量影响，导致了极端气候，如长期干旱和陆地地区的极端降水气候，这会降低农业总产量（预计到 2080 年发展中国家将减少 10-20%）、粮食可供性、食品消费和膳食多样性，并会增加患腹泻和其他传染病的风险。发展中国家对生物燃料的推广以及农田的日益商业化加剧了这一问题。发展中国家为开展粮食生产，围绕可得土地展开竞争，使得基本食品的成本上涨。这些因素使得用于农业和国内用途的水资源更加稀缺，导致了更大面积的土地退化和毁林。眼下的艾滋病毒/艾滋病大流行进一步损害了很多已取得的成果。

## 2. 2004-2010 年国际营养架构发展

105. 全球营养架构涉及很多参与者。2008 年，《柳叶刀》上发表的有关产妇和儿童营养不良的系列文章确认了以下组织：至少 14 个联合国机构、5 个国际和区域发展银行、5 个主要区域合作组织（如非洲联盟）、20 多个双边援助机构、至少 5 个主要慈善基金会及其创立的约 15 个实施机构、30 多个国际非政府组织、约 35 所大学和研究中心（包括国际农业研究磋商组织）、12 家主要营养公司和上百份学术刊物<sup>26</sup>。

---

<sup>24</sup> Bryce J, Coitinho D, Darnton-Hill I, Pelletier D 和 Pinstrip-Andersen P, 产妇和儿童营养不良研究小组, (2008 年) 产妇和儿童营养不良问题: 国家一级的有效行动。《柳叶刀》, 产妇和儿童营养不良系列, 文章 4, 371:510-26。

<sup>25</sup> M.J. Cohen、C. Tirado、N-L. Aberman 和 B. Thompson, 2010 年。《气候变化和生物能源对国际粮食政策研究所/粮农组织营养问题的影响》。

<sup>26</sup> Morris S.S、Cogill B 和 Uauy R, 产妇和儿童营养不良研究小组 (2008 年), 应对营养不良的有效国际行动: 为何如此艰难以及如何加速进展? 《柳叶刀》, 产妇和儿童营养不良系列, 文章 5, 371,608-21。



106. 参与者、议程和优先重点众多，但缺乏应对一系列广泛潜在原因的集体愿景或“比赛计划”，因此不同参与者之间不可避免会展开竞争，以争取各自在营养方面的可见度，并确保获得营养领域非常有限的国际资金。构成全球营养社区的供资、技术、执行和提议机构尚未与针对其他优先重点（如艾滋病毒/艾滋病、免疫接种或结核）的相同政策、资金和执行机构加以合并。在某种程度上，社区功能障碍和国际发展议程中营养问题缺乏可见度反应了对营养不良问题缺乏了解<sup>27</sup>。国际社会正更多地认识到，营养不良问题涉及多个部门（健康、卫生、医疗做法、粮食安全），以及通过短期举措（粮食援助、添加营养剂、分发铁和维生素 A 胶囊）和长期、更可持续的解决方案（行为转变、妇女教育、改善医疗做法、鼓励生物多样性、膳食多样性、地方粮食、收入增长、进入地方市场以及获取自然资源）应对这一问题的重要性。

107. 下文概述了国际营养架构的主要要素及其近年来发挥的作用，首先谈到的是联合国营养问题常设委员会。在一段时间内，该委员会被作为讨论营养问题的论坛和评估全球营养状况的平台，发挥了重要作用。

108. **联合国营养问题常设委员会**成立于 1977 年，受联合国大会政府间经济及社会理事会任命，负责协调联合国系统在营养方面的工作，并领导其他机构。委员会设有工作计划，其中包括评估世界营养状况、宣传影响因素（如气候变化对营养问题的影响）以及寻求政策一致性。委员会成员主要包括三类机构，即联合国机构（粮食计划署、儿基会、粮农组织、开发署、世界银行、人口基金、农发基金、难民署、世卫组织、联合国大学和原子能机构）、双边合作伙伴（代表各自政府的捐助者和受援国）、非政府组织及民间社会组织。在过去的十年里，发展中国家政府、非政府组织和私营部门的代表日益增多。

109. 营养问题常设委员会面临的一个关键挑战是要“接待”全球营养领域出现的参与者，参与人数之多前所未有，其中包括私营部门<sup>28</sup>和大型慈善组织（如比尔和美林达·盖茨基金会）。2008 年，《柳叶刀》在盖茨基金会的供资下，出版了一系列有关产妇和儿童营养不良的论文。这些论文的目的是促使国际社会将营养问题更直接地纳入国际议程。这一系列论文批评了当前的国际营养系统，认为其零散且功能紊乱（可能有充分的依据），还发现当前规范指导制定流程繁琐且存在重复内容。《柳叶刀》系列论文中概述的这些问题和优先重点影响了营养问题常设委员会的议程（和资源），使那些试图向营养领域引入农业和基于粮食的办法的组织（特别是粮农组织）感到懊丧。这些组织认为，对婴幼儿营养问题的健康解决方案关注太多，以至于排除了更具有可持续性的方法。

<sup>27</sup> R. Levine, D. Kuczynski, “全球营养机构：是否想寻求改变？”全球发展中心，2009 年 8 月。

<sup>28</sup> 营养问题常设委员会承认私营商业部门，特别是粮食和饮品及相关行业是营养活动的重要参与者。委员会已为与私营部门之间的互动制定了各项准则。

110. 由于各机构对营养在发展工作中所处的位置持有不同意见，近年来，利益相关者之间的关系令人担忧，各组织“高层”缺乏理解和兴趣更加剧了这一情况：“事关所有人，却无人负责”。此外，联合国合作伙伴在联合国领导的、旨在解决机构间“地盘之争”，并使各自职责合理化和和谐化的论坛中所做的工作也不够，双边捐助者明显对此表示不满。营养问题常设委员会内部对纳入私营部门一事就持不同意见。在 2010 年底以前，委员会一直处于非常脆弱的状况中，对捐款是否足以维持秘书处运作及其未来均持不确定态度。因此，现任主席在其大部分任期中一直在领导委员会的改革进程，以便让委员会发挥更有效和可靠的作用。自 2009 年以来，委员会从未召开全体会议。

111. 世界银行决定，不再按照营养问题常设委员会的安排开展工作，而是寻求一个替代的线路，以加强实现营养成果的行动。2008 年，世界银行启动了“加强营养”**全球行动**计划。制定该计划的主要原因是推出一项运动和一个机制，增进所有各级的领导和承诺，以便开展“加强营养”活动，推动各营养投资机构形成更务实的愿景，并制定一项共同议程。全球行动计划（根据《柳叶刀》系列论文）设定了一个公众健康关注领域，但在粮农组织看来，这么做不符合成员国的法律规定，因此仍没有参与其中。

112. 2009 年 11 月，（在欧洲委员会于布鲁塞尔召开的一次会议上，）出现了各种意见分歧，一些欧洲政府、以权利为基础的非政府组织和联合国组织（特别是粮农组织和世卫组织）希望改革后的营养问题常设委员会更加强大，可以领导各机构共同支持各项国有计划。他们还担心，世界银行的举措会导致私营部门的参与过多，以及对直接健康举措关注过多。世界银行希望提高各项安排的前瞻性，以确保实施改善营养问题所需的关键举措，在从构思到两年期限（1000 天）结束这段时间内尤为如此，服务性非政府组织支持这一想法，儿基会和粮食计划署也在一定程度上支持这一想法。请世界银行（作为全球行动计划的管理人）重新思考该计划，减少“自上而下”的内容，增强对导致营养不良问题的其他诱因的敏感性。

113. 各机构在 2009 年 11 月到 2010 年 3 月期间召开了一系列会议，期间各利益相关者努力重新起草行动计划。计划被重命名为“**加强营养框架：政策简报**”，已经由 100 多个实体核可，其中包括国家政府、双边机构、研究小组、联合国机构和非政府组织，但不包括粮农组织。该框架于 2010 年 4 月世界银行/国际货币基金组织年度会议上正式发布。在粮食计划署于罗马召开的一场营养会议上，联合国秘书长粮食安全与营养特别代表受邀牵头“加强营养”路线图的制定工作，并在 9 月份的“千年发展目标”首脑会议前完成路线图。路线图工作组由能反映各群体利益的个人组成，而不是由各组织的代表组成。重点是将各国放在中心位置，建立多边利益相关者平台来实施营养行动，以实现政府最高一级的目标；各捐助者和联合国机构

应努力依据商定的结果框架，协调一致地支持国家计划的实施工作。各方对全球营养基金不感兴趣，他们希望有机会协调捐助者在国家一级的工作。

114. 在 2010 年 9 月的联合国大会上，组织了一场营养运动，期间美国和爱尔兰与营养问题常设委员会合作，分别发起了为期 1,000 天的举措。联合国四大主要机构的首脑全部收到了邀请，但粮农组织总干事拒绝了邀请。联合国秘书长粮食安全与营养特别代表和营养问题常设委员会主席近几个月一直在努力确保“加强营养框架”运动和营养问题常设委员会的改革进程保持一致，尽管融合方面存在阻力。目前，营养问题常设委员会与“加强营养”路线图的实施工作建立了联系，而且一旦改革完成，就可以在今年晚些时候发挥领导作用。这有助于建立营养问题常设委员会的可信度。（在营养问题常设委员会秘书处的支持下，）六个工作组正在积极支持国家牵头的行动<sup>29</sup>。联合国机构和“再接再厉消除儿童饥饿计划”倡议是提供实施支持的核心组织。“加强营养”工作组和营养问题常设委员会工作组的共同存在造成了混淆（尽管营养问题常设委员会小组在一段时间内处于相对不活跃状态）。必须通过营养问题常设委员会改革进程调解这一问题。

115. **世界粮食安全委员会（粮安委）**成立于 1974 年，作为联合国系统内的政府间机构存在的论坛，用以审查和跟踪有关世界粮食安全（包括生产及粮食的实际可得性和经济可得性）的政策。在评价期间，世界粮食安全委员会共召开了七次全体会议，但直到 2009 年和 2010 年的最后两次会议上，营养问题才受到了重视。2009 年，粮安委开始了一项改革进程以加强其有效性，方式是制定一项愿景，即成为最具包容性的国际和政府间平台，供所有利益相关者开展合作，以确保所有人的粮食安全和营养问题，“并成为联合国处理粮食安全和营养问题的重要政治平台”<sup>30</sup>。粮安委在第一阶段的作用是促进全球一级的协调，鼓励政策一致性，向各国和各区域提供支持和建议。在第二阶段，粮安委将在国家和区域两级进行协调，推广粮食不安全和营养不良责任制，分享各级的最佳做法，并为粮食安全和营养问题制定战略框架。

116. 粮安委当前的结构允许全球、区域和国家各级所有利益相关者提供投入。主席团是执行部门，由 12 个成员国组成。咨询小组由联合国机构、民间社会和非政府组织、国际农业研究机构（包括国际农业研究磋商组织）、国际金融机构（包括世界银行和国际货币基金组织）以及私营部门联盟组成。咨询小组现在还包括营养问题常设委员会的执行秘书。此外，还设立了由各粮食安全和营养领域的专家所组成

<sup>29</sup> “‘加强营养’过渡时期工作队”已发展了六个有内部联系的工作组，以确保持续且集中地支持国内的“加强营养”行动；它们包括：(i)工作组 A 国家能力建设；(ii)工作组 B 加强营养的通讯；(iii)工作组 C 民间社会参与（由粮农组织担任共同主席）；(iv)工作组 D 发展合作伙伴的参与；工作组 E 商界的参与；以及工作组 F 有关国内进展的监控和报告。

<sup>30</sup> 世界粮食安全委员会第三十五届会议报告，2009 年 10 月。

的高级别专家委员会，并由营养及消费者保护司担任粮农组织在这些领域的协调人和联络人。高级别专家委员会的目标是确保定期纳入基于科学实证和知识的建议，包括对当前粮食安全和营养状况及其潜在原因的分析。

117. 在 2010 年 10 月召开的世界粮食安全委员会第三十六届会议上，营养问题被纳入议程，营养问题常设委员会组织了引人注目的会外活动，关注“加强营养”路线图和 1,000 天倡议（由美国和爱尔兰政府发起），此外，粮农组织召开了有关“为城市供应粮食”会议。改革后的粮安委将是应对 2007-2008 年的粮价飞涨问题而设立的全球农业、粮食安全和营养伙伴关系的主要组成部分。

118. 在联合国秘书长的带领下，全球粮食安全**高级别工作队**于 2008 年成立，负责协调联合国机构和布雷顿森林机构对粮价飞涨问题的回应。高级别工作队制定了**综合行动框架**，其中设定了应对粮价飞涨的行动，对政策做了调整，以避免未来出现危机，并将为国家、区域和全球的粮食和营养安全做出贡献。联合国秘书长粮食安全与营养特别代表负责高级别工作队的协调工作，在制定“加强营养”路线图和建立相关工作队的指导方面发挥着关键作用。

119. **机构间常设委员会**成立于 1992 年，是供关键的联合国和非联合国人道主义合作伙伴进行协调、制定政策和做出决策的独特的机构间论坛。它是人道主义援助机构间协调的主要机制。作为其协调职能的一部分，于 2003 年成立了一个（由儿基会领导的）**营养小组**，以解决差距问题，并加强营养领域人道主义回应的有效性。2010 年，成立了一个（由粮农组织和粮食计划署共同领导的）粮食安全小组，并起草了明确的原则来界定两个小组的互补作用。粮农组织一直都是营养小组的活跃成员，并定期向评估工作组和能力建设小组提供技术投入。

120. **“再接再厉消除儿童饥饿计划”**是消除儿童饥饿和营养不良现象的倡议的新名称，最初由粮食计划署和儿基会发起，目的是促进加强一揽子公众健康举措（被确认为《柳叶刀》系列中最有效的举措）。再接再厉消除儿童饥饿计划是一种伙伴关系，现在包括粮农组织和世卫组织，旨在加速各国在实现“千年发展目标”1，目标 3（将五岁以下体重不足儿童的比例减半）方面的进展。“再接再厉消除儿童饥饿计划”是一项由国家牵头的方法，受各国政府领导，旨在通过伙伴关系和联合国机构、民间社会、捐助者及私营部门的协调行动，加强已经证实的、应对儿童营养不良问题的有效举措。该计划最初在毛里塔尼亚和老挝人民民主共和国这两个国家试点，现已在孟加拉国和塞内加尔实施，并推广到了其他十个国家。

121. 评价认为，在一些情况下，“再接再厉消除儿童饥饿计划”能有效将精力和注意力集中到与各国婴幼儿营养不良有关的具体问题或进程上，但也存在一个威胁，即它会复制现有机制，当利益相关者对其目的不清楚时就会造成一定程度的混

淆。在一些情况下，政府和非政府组织仍更多地将“再接再厉消除儿童饥饿计划”视为一种由联合国牵头的机制，而不是由国家牵头的方法，而且有时候，其对现有国家级协调机制（包括各小组）和其他联合国联合规划机制的附加值并不明显。

### 3. 粮农组织在国际营养议程中的定位和作用

#### 粮农组织在营养工作中的定位

122. 长期以来，粮农组织在本组织内外营养工作中的定位都不够明确。本组织内部营养工作的远景和方向一直都不明确，尽管营养及消费者保护司在试图解决这个问题。因此粮农组织在有关营养问题的国际讨论中很难成为一个积极的贡献者，只能“固守”其参与的营养工作领域。但这方面也面临着挑战，因为粮农组织在粮食手段对营养结果的影响（本评价中的一贯主题）方面尚未获得充足证据。因此，粮农组织所做的贡献比较有限，而且在过去七年中，其在国际议程方面取得的成果也主要归功于个人努力和承诺，而非全组织的工作定位调整。

123. 本评价涉及的外部对话者对粮农组织未能就农业和粮食安全如何促进营养提供充分指示或引导表示不满，因为他们认为这属于粮农组织应履行的任务规定和规范职能。他们的一致意见是粮农组织应更好地了解不同的农业和粮食政策、系统和作法对营养的影响。许多人认为，长期以来粮农组织误以为主食产量增加就能带来营养水平的提高，营养不足指标反映了营养不良的情况，还认为自 20 世纪 90 年代 Lupien 担任食品及营养司司长以来，粮农组织在营养方面的工作更多的是与食品安全而非本组织的其他工作领域有关。

#### 粮农组织在国际营养议程中的作用

124. 粮农组织主要通过粮安委和营养问题常设委员会参与国际营养讨论。粮安委是 1974 年设立的政府间机构，秘书处设在粮农组织。粮安委于 2009 年进行了改革，现有的利益相关者更为广泛，主要包括民间社会团体。将营养关切问题列入粮安委议程本不需要耗费如此长的时间；孟加拉国等一些国家正在采取有关粮食安全和营养的国家举措，成绩斐然（与粮农组织在国家一级的技术支持有关）。粮农组织非常支持营养问题常设委员会在 2010 年下半年列席粮安委咨询小组，这是一大进步，将推动粮安委议程内的营养关切问题。这一活动的成果是，营养问题常设委员会于 2010 年 10 月举行了粮安委第三十六届会议的会外活动，并由粮农组织介绍了有关“为城市供应粮食”的工作，该工作由营养及消费者保护司提供技术支持。

125. 粮农组织目前担任营养问题常设委员会主席，但这主要是由于自然资源管理及环境部助理总干事的个人能力，尤其是他现在已不再代表本组织的营养及消费者保护司，但是其主席身份得到了营养问题常设委员会各成员的广泛认可，因为他发挥了一种“中立”的调停职能，而没有强行推动本组织的议程（与其前任官员不

同)。主席的主要作用是引导营养问题常设委员会的改革进程（考虑到成员的建议和利害攸关的问题，这一进程不可避免地需要较长时间），并在各捐助者迫切希望看到活动的实施情况和切实实现的有形成果时，确保营养问题常设委员会在财政方面有偿付能力。粮农组织的个别工作人员在营养问题常设委员会内一直积极活动，已担任了家庭食品安全和营养工作组，伦理和人权工作组以及评估、监测和评价跨部门工作队的主席。在将有关通过粮食手段解决营养问题的议程纳入营养问题常设委员会的主流方面，营养及消费者保护司的工作人员发挥了关键作用，尽管其参与程度受到了预算和管理限制因素的制约。

126. “加强营养”活动有赖于联合国系统各机构的统一协调参与。粮食计划署、儿基会和世卫组织发挥了重要的领导作用。粮农组织在“加强营养”活动中的作用一直不明确。部分原因是粮农组织由其成员国管理，对接受没有完全参与的议程比较谨慎；另一部分原因是粮农组织并非进程的“主导者”，从而担心关于健康的游说活动会主导进程并偏离粮食安全议程；然而，还有一部分原因是粮农组织对这方面理解不充分，定位不清晰，从而缺少跟上国际营养议程快速发展步伐的政治承诺。因此，粮农组织采取了带有一定防御性（有时甚至是“阻碍性”）的态度，对于那些将“加强营养”倡议视为推动农业和通过粮食手段解决营养问题的真正机遇的人而言，这一态度令人大失所望。但这并没有阻止粮农组织一些工作人员对该进程的不懈努力，尤其是在近几个月该倡议获得了国际性的动力。目前已有多达二十个“早期参与”国家，其政府均致力于实现提高营养的有效和可持续成果。

127. “加强营养”倡议于 2010 年 11 月提交给粮农组织理事会，但自此以后没有任何官方通信建议本组织高级管理层全面参与“加强营养”倡议。尽管该倡议在某些领域的战略意义日益重要，但该领域的一些粮农组织高级专业人员却并不知情。

128. 2011 年 2 月，国际粮食政策研究所在印度新德里举行了“利用农业改善营养和健康国际大会”，得到了广泛参与（包括主要的联合国机构、捐助者、国家政府和研究中心），大会由印度总理宣布开幕。还计划与“加强营养”发展伙伴举行一次会议。粮农组织总部仅有两人（分别来自营养及消费者保护司和农业发展经济司）获批前往参与该活动，代表粮农组织与阿富汗和毛里塔尼亚社区机构合作的唯一一名工作人员由组织者供资。粮农组织高级管理层没有一人（包括营养问题常设委员会主席）能够出席。这在某种程度上反映了在通常应由粮农组织主导的专题上，本组织准备对国际营养议程做出承诺和参与的程度。

#### **4. 粮农组织在营养相关问题上的领导力、宣传和指导**

129. 从前面两节可以明确得知粮农组织缺少在营养相关问题方面的领导力，因此目前开展了一系列广泛的营养活动，但这些活动可用的资源匮乏，且彼此间没有充

分联系。粮农组织内没有人看到“大形势”，每个人都在各自领域竭尽所能，但遗憾的是一些非常卓越的工作没能对更广泛的战略做出贡献。

130. 2008年11月，营养及消费者保护司就营养问题在粮农组织的地位问题举行了为期两天的内部务虚会。务虚会的总体目标是讨论营养及消费者保护司未来在营养方面的工作方向和范围，并考虑到营养问题独立外部评价提出的具体意见和建议，以及实施粮农组织改革计划的《近期行动计划》草案。务虚会的目的主要有三点：(i)确定营养方面新出现的优先重点问题，供粮农组织在短期和长期内解决；(ii)更清晰地界定粮农组织在营养方面的比较优势；以及(iii)探索如何更好地将营养及消费者保护司的工作与粮食和营养评估、政策和计划相整合，并加强与粮农组织相关技术组的合作。

131. 很明显，这些目标很有价值，务虚会上（包括外部参与者）提交的文件为该司形成共同愿景和战略做出了切实的贡献，但遗憾的是，由于缺乏一位高级管理层的“领导者”来推动该举措，这些努力在大的机构背景下收效甚微。

132. 近期，营养及消费者保护司在机构内外推广“粮食和营养安全”这一术语，以更好地说明粮食安全和营养之间的关系，原因是有人认为分别提及“粮食安全”和“营养”将减弱营养问题在可持续粮食安全方面的作用。评价尚不明确这一观点目前在机构内的接受程度如何，也不清楚其对粮食不安全和易受害信息及绘图系统所应用的粮农组织粮食安全框架有何影响。

133. 于缺少共同的营养宣传战略，活动的开展不可避免地采取了特设和机会主义的方式。绩效指标似乎体现为参加国际或区域会议、讲习班和研讨会的次数，而不是参与这些会议所取得的成果和更为重要的后续行动。评价这一工作的效果和影响非常困难，原因是尚不清楚共同努力的目标是什么。此外，评价派出的国家特派团几乎没有获得可表明它们的工作与营养领域有确切联系的证明。

134. 下表罗列了自2004年起，营养及消费者保护司所推动的全球和区域两级的会议、研讨会和活动（该司还参与了许多其他活动），这些活动体现了该司的核心宣传职能。这些会议或活动不包括本报告第II(C)节所列的针对食物构成、营养需求和科学建议的具体活动。

### 全球宣传

- “磋商营养问题的未来” – 2005 年 9 月 18 日，南非约翰内斯堡，国际营养问题大会，城市长途旅行前的发言。
- “社区营养和活动计划 – 有效的和无效的工作：粮农组织/比利时生存基金伙伴关系计划的经验”。2005 年 9 月 19-23 日，南非德班，第十八届国际营养问题大会，研讨会 3.4。
- 保护和提高莱索托和马拉维的孤儿及艾滋病感染者的粮食和营养安全。2006 年 12 月 1 日，罗马，粮农组织在世界艾滋病日的发言。
- 基于粮食的战略对抗缺铁性贫血至关重要。2006 年 12 月，有关“营养”的观点。
- “通过粮食手段抗击缺铁性贫血”，2007 年 1 月，《愿景与生命》，第 20 章。
- 加强食物中的微量营养元素，满足膳食的微量营养元素要求：粮农组织的作用和地位。2008 年 3 月 30 日-4 月 3 日，美国佐治亚州亚特兰大，第二届强化小麦粉研讨会“对国家应用的实用建议”的会期活动。
- 为 2008 年 6 月在罗马举行的世界粮食安全高级别会议：气候变化和生物能源的挑战筹备出版“气候变化和生物能源对营养的影响”。
- 2009 年 3 月 25 日，米兰国际展览中心，“提高技术、安全和质量 – 减少饥饿。从新兴国家的收获后时节到消费”。
- 文件“缩小营养差距：投资农业以改善膳食多样性”（2010 年 1 月 14 日，工作文件草案）。
- 2010 年 4 月 24 日，华盛顿，世界银行/国际货币基金组织春季会议，有关“加强营养”的高级别平行会议。
- 2010 年 5 月 31 日，卡塔尔多哈，全球重新设计峰会，世界经济论坛，粮农组织在全球营养议程理事会上的发言，拟议一项全球粮食、农业和营养再设计倡议。
- 联合国营养问题常设委员会，第 6 份《世界营养状况报告》第 4 章“可持续的粮食和营养安全”。
- 粮农组织举行的会前活动“确保最不发达国家获取粮食和营养”推动了 2010 年 12 月在联合国纽约总部举行的第四届联合国最不发达国家会议“通过农业发展以及粮食和营养的获取加强粮食安全”。
- 在 2011 年 3 月于巴厘举行的《粮食和农业植物遗传资源国际条约》管理机构会议上组织了有关营养问题的会外活动。
- 2010 年 12 月于罗马举行了有关通过粮食手段改善膳食并提高营养水平的国际研讨会 – 认识到需要记录能清楚证明粮食手段益处的实证结果。



### 欧洲区域宣传

- 2005年12月，伦敦，有关不平等和肥胖问题的专家会议
- 2006年11月，伊斯坦布尔，对世卫组织区域办事处筹备欧洲对抗肥胖部长级会议做出了贡献
- 2006年5月在罗马合作组织并主办了世卫组织区域办事处欧洲磋商会议“农业和贸易政策如何促进健康膳食发挥作用？”
- 2007年6月巴黎，在世卫组织关于第二份《欧洲粮食和营养政策行动计划》的营养和粮食安全对应方会议上的发言“结合农业和公共卫生：联合应对营养不良”
- 2007年7月，巴黎，在第十届欧洲营养大会上的发言“推动欧洲的安全健康膳食：农业有何作用？”

### 非洲区域宣传

- 2005年2月，突尼斯，非洲开发银行/粮农组织技术协调会议上的发言，“实现‘千年发展目标’：粮农组织的作用和观点”
- 2006年12月对《阿布贾粮食安全峰会宣言》的投入
- 对关于2005-2015年修订版《非洲区域营养战略》的巴拉柴维尔会议提供投入，建议将修订后的战略作为制定和实施《国别营养行动计划》的指导文件
- 2007年9月，在瓦加杜古举行的西非卫生组织/国际生物多样性组织区域政策倡导研讨会上的发言，“粮食安全和可持续生计：改善营养和实现‘千年发展目标’的前提”
- 2008年9月，对在弗里敦举行的第十一届西非国家经济共同体论坛“西非的粮食和营养安全：机遇和挑战”提供技术援助
- 参加了两次由非洲联盟委员会在亚的斯亚贝巴举行的振兴非洲粮食和营养发展工作队会议，该工作队是非洲有关粮食发展问题的唯一机构间协调机制。第一次会议的时间是2009年2月，第二次会议为2009年11月。
- 2008年11月11-14日在南非开普敦举行了有关“提高国家在减少饥饿和营养不良方面的能力”的南非和东非分区域研讨会，由非洲发展新伙伴关系协助各国将非洲区域营养战略转化为国家行动。
- 2010年9月，在格兰巴萨姆举行的西非国家经济共同体营养论坛上的发言，“抓住对粮食安全的投资以改善营养”。
- 2011年3月在亚的斯亚贝巴举行的有关应对高粮价（全球）计划行动的分区域研讨会上递交了一份文件。
- 2011年3月在尼亚美举行的国际研讨会上的发言，“从粮食安全到粮食和营养安全 – 有何不同？”

### 亚洲区域宣传

- 营养对实现“千年发展目标”的作用。粮农组织营养及消费者保护司。2008年2月9-12日，孟加拉国达卡，国际流行病协会第九届东南亚区域科学会议。

### 拉丁美洲区域宣传

- “拉丁美洲和加勒比免于饥饿计划”是该区域国家发起的一项倡议，旨在 2025 年前减少营养不良的情况。粮农组织区域办事处担任该计划的技术秘书处。该倡议的目的是：(i)提高对饥饿和食物权的认识；(ii)加强各国执行公共政策和计划以消除饥饿的能力；以及(iii)推动对粮食和营养安全的监测。
- 组织了有关“分析和加强粮食和营养计划”的区域研讨会，作为 2009 年 11 月在圣地亚哥举行的第十五届拉丁美洲营养学会会议的一部分。
- 粮农组织/拉丁美洲和加勒比区域办事处《拉丁美洲和加勒比粮食安全与营养概览》
- 粮农组织于 2010 年加入了泛美营养与发展联盟（一项联合国全系统的区域倡议）。

## 5. 主要发现

135. 影响营养问题、尤其是发展中国家营养问题的**全球和区域挑战**是实质性的，且在不断增加，我们不能自满，还需要对生物燃料生产、商品农业系统扩张、气候变化和城市化等各项因素有充分了解，这些因素使得营养不良的情况长期持续，还增加了营养过剩的可能性。

136. 营养问题的多部门层面、通过直接和长期的可持续解决方案来应对这些问题的必要性，以及所涉及的多方行动者 – 这些因素使得在**国际营养结构**方面达成趋同的观点非常困难。然而，营养问题常设委员会并没有在联合国各行动者之间实现充分协调（粮农组织、儿基会、粮食计划署和世卫组织应承担直接责任），并应进一步开展工作，制定有关营养问题的信息和分析，查明缺口，倡导在关键领域投资并开展活动。作为协调工作的一部分，粮农组织应通过其在营养问题常设委员会的领导地位，推动对联合国各机构作用的界定和一致意见，以及在所有背景下有关营养和粮食安全的合作机遇和共同责任。这些应该是营养问题常设委员会改革进程的重点审查领域。

137. 在此方面，“加强营养”行动可以极大地补充营养问题常设委员会的工作。两者可以相互支持，但当政府“参与”该倡议并主导进程时，“加强营养”将发挥实际作用。目前粮农组织在高级管理层级别对是否参与“加强营养”行动举棋不定，因此对该国际倡议没有发挥作用，这在很大程度上反映了粮农组织对其从农业和粮食角度能对营养问题作何贡献的信心不足。与此类似，粮农组织也没有积极推行或坚持其“再接再厉消除儿童饥饿计划”方法，另外在确定该机制适用领域的问题上也没有发挥作用。

138. 粮农组织在近几个月通过其努力对以下方面做出的贡献更值得注意：将营养问题融入世界粮食安全委员会的工作中；主导营养问题常设委员会的改革进程，在一定程度上维持在该论坛的可靠性；以及与其他有关营养的国际倡议的相关性。

但近期粮农组织/世卫组织计划于 2012 年举行国际营养大会的时机尚不成熟，除非明确界定了其与其他重要倡议的相关性，如“加强营养”和“改革后的”营养问题常设委员会。国际营养大会只有纳入了其他联合行动者和发展伙伴才具有价值。目前，发展伙伴更感兴趣的是更好地分析营养不良的成因，理解如何通过可持续方式和切实行动应对营养不良，而不是开展更多缺少这些具体要素的国际讨论。

139. 多年来，**粮农组织**自身对**营养问题的定位**和理解一直模糊不清，并且似乎越来越多地受个人观点而不是共同战略或愿景的影响。在粮农组织外，“提高农业产量能够应对饥饿和营养不良”这一观点在各级都不断受到挑战。如今，粮农组织应该表现出更强的领导能力，并阐明农业和粮食手段如何才能解决饥饿和营养不良问题，并考虑到营养不良和营养过剩的双重负担。此外，粮农组织还必须尽力对不断变化的全球背景表现出更多的灵活性和适应性，并成为国际营养发展讨论中知情、可信和有影响的佼佼者。

140. 粮农组织的作用应该是制定并核对有关改良后的粮食和农业做法如何能减少贫困、饥饿和营养不良的证据，并倡导提高对这些领域的投资，尤其是在持续饥饿和营养不良领域。粮农组织应成为一个领导性的组织，制定信息并指导如何与政府和其他发展伙伴展开紧密合作。考虑到资源有限，粮农组织在应用该办法时必须更具战略性。

### C. 食物构成、营养需求和科学建议

#### 1. 2004-2010 年关键产出

141. 在这一时期，已产生并评价了 100 多种规范性产出。其中包括内部双月刊出版物《食物构成和分析杂志》。还包括以下方面的粮农组织专家磋商会：(i)食物能量，以及(ii)蛋白质量；有关以下方面的粮农组织/世卫组织联合专家磋商会：(iii)人类营养中的维他命和矿物质的需求；(iv)人类能量需求；(v)人类营养中的碳水化合物；(vi)人类营养中的脂肪和脂肪酸；有关(vii)协调营养需求的粮农组织/世卫组织/联合国大学联合专辑磋商会；以及有关(viii)生物多样性营养指标的粮农组织/国际生物多样性组织联合会议，并出版了相关报告和会议文件。2005 年还举行了有关维他命和矿物质的可接受上限水平（根据法典风险评估原则确定）的专家会议；以及 2010 年初举行了有关鱼类消费的风险和益处的专家磋商会。

142. 此外，共编制了 54 篇科学文章、出版物和报告，包括有关食物中氨基酸构成的更新出版物；以水稻为基础的水生生态系统中的人类基本营养需求和膳食多样性；协调有关制定以营养为基础的膳食标准的办法；土著人民的粮食系统；促进粮食和营养状况的生物多样性和可持续膳食；以及膳食纤维的能量值构成。其中许多出版物是与其他组织合作编制的。

143. 作为科学建议的一部分，粮农组织对各合作伙伴举行的众多会议、研讨会和培训活动做出了贡献，合作伙伴包括欧洲粮食信息资源网络、联合国大学和地方培训机构。这些活动包括国际食品数据系统网络区域数据中心协调员会议（全球食物构成专家网络）；19个有关制定和使用食物构成数据的国际和区域培训课程；援助区域数据中心实施和管理其食物构成数据库的国际标准；以及制定生物多样性指标。在评价期间，还在使用标准方法和制定了不同背景下的膳食摄入研究工具方面开展了能力建设活动。还举行了有关生物多样性和可持续膳食的国际科学研讨会。

144. 2010年，粮农组织出版了《西非选定食物的构成》、《食物构成研究指南》以及《生物多样性的食物构成数据库》，这些都有助于有关食物构成的全球能力发展。

## 2. 与成员国和粮农组织的相关性

145. 评价小组开展的利益相关者研究<sup>31</sup>表明超过80%和60%的被调查者分别需要食物构成数据和营养需求资源，这两点对其研究和规划活动具有重要作用。几乎所有的被调查者（96%）表示需要食物构成表，尤其是强调这一工作重要性的、改进后的构成表。粮农组织在协调有关制定数据和提供培训的议定书方面的作用非常重要。尽管该研究仅在主要用户而不是终端用户中开展，但这些结果在一定程度上得到了亚洲评价特派团证实。该团队获知，东南亚国家联盟正在更新其食物构成表，两个受访国家（孟加拉国和泰国）已更新其食物构成表。另外两个受访国家（柬埔寨和老挝人民民主共和国）没有食物构成表，利益相关者认为这一工作需要粮农组织发挥作用。粮农组织在协调有关制定数据和提供培训的议定书方面的作用非常重要。

146. 国家、区域和全球各级都需要食物构成资料，以了解某些食物和食物供应中的营养可得性变化情况。粮农组织在分析食物的营养成分和支持确定营养需求的工作（国际和国家各级）方面发挥重要作用。一旦全部证据经过审查，建议的营养需求会反馈至各国具体的膳食指南中，也将与农业政策挂钩，以确保能生产足够量的建议食品。人们不断要求更新营养需求，这是由成员国通过《食品法典》、营养问题联合专家会议以及营养与特殊膳食用食品法典委员会推动的，还可能是因为通过专家磋商获得了新的科学证据。在评价期间，全球营养重点转移至地方食物以及其在解决营养不足和生物多样性方面问题的潜在贡献。因此，自2007年起，粮农组织开始强调生物多样性的相关性。

---

<sup>31</sup> 做出回应的利益相关者包括国际食品数据系统网络/国际营养科学联盟工作队、《食物构成杂志》编辑部、国际肥料发展中心咨询委员会、食品法典联络点（分布于不同国家）以及国际食品数据系统网络专题通信服务（一个由营养学家和食物构成科学家组成的网络）。

147. 各国政府主要将与食物构成和营养需求有关的数据用于以下用途：(i)通过计算食物和营养的可得性，规划、评估和监测国家膳食的充足情况；(ii)制定符合本国国情的膳食指南；(iii)规划和实施国家健康和营养活动计划；(iv)制定食品监管方针指南；以及(v)开展食品安全研究。这些数据为食品标签和营养声明（如食品法典委员会和欧洲食品安全局）提供了建议膳食津贴和营养元素推荐值方面的资料。此外，人道主义组织利用这些数据确定食物定量需求，并在更广泛的层面用于公众健康和消费者教育用途。

148. 粮农组织内部的食物构成和营养需求活动体现在以下方面，为监测食物和营养的可得性做出了贡献：(i)食物平衡表，用于确定供各国消费的谷类食物供应情况；(ii)家庭开支调查，该调查将食品方面的开支/采购转换为营养可得性，以便能随着时间的推移根据收入情况或其他家庭参数，比较某一人群的食物和营养的获取情况；(iii)膳食调查，其中将食品消耗数据转换为营养摄入数据时需使用食物构成数据；以及(iv)《国别营养概况》。为了更好地利用这一关联，工作人员被分配至营养及消费者保护司内的一个小组，即粮农组织营养评估及营养需求小组。

149. 食物构成和营养需求资料对粮农组织统计数据库的贡献不应局限于食品能量值，因为粮农组织统计数据库反过来能促进粮农组织营养指标、《世界粮食不安全状况》和《国别营养概况》的制定。但最近几年来，上述贡献并不明显，原因是营养及消费者保护司与粮农组织统计司之间的技术合作有限。在本报告的下一节“统计、信息系统和评估”中将进一步讨论这一话题。由于未明确技术关联，因此此类科学建议对政策层面的贡献非常有限。

### 3. 粮农组织科学建议的效力

150. 按区域分类汇编的食物构成表已经有 60 年没有更新。因此，数据不够充分（尤其是在国家一级），有些情况下数据已经过时（原因是采用了新的种子和杂交品种），未能充分地纳入各种背景资料（包括当地的食物），因此不能有效地为上一节强调的计划领域做出贡献。亟需更新食物构成表，尤其是可用资源非常有限、难以实现这一目标的非洲国家。此外，应成员国于 2010 年通过食品法典委员会提出的更新全部矿物和维他命需求的要求（用于标签用途），人们意识到有必要定期更新营养需求。当前，粮农组织的能力无法满足更新资料 and 提供新资料的要求。

151. 自 1949 年以来，有关营养需求问题的专家磋商制度一直由世卫组织/粮农组织领导<sup>32</sup>。世卫组织在人体健康方面发挥主导作用，而粮农组织则致力于食品和农业方面的工作。各成员国通过食品法典委员会要求开展磋商，或是因为获得了新的重要科学证据而开展磋商。世卫组织/粮农组织与伙伴组织一道在全球发布磋商报

<sup>32</sup> 粮农组织/世界卫生组织营养专家联合委员会，第一届会议报告。1949 年 10 月 24-28 日，日内瓦。

告，而且几乎所有国家都会通过这些报告，为标签立法提供参考。已经制定了支持这一流程的系统性指南<sup>33</sup>。在磋商过程中，会邀请相关领域的专家进行讨论，并就具体议题达成一致意见。截至 2010 年，所有专家都是由粮农组织和世卫组织共同提名的，现在世卫组织采用了新的选拔程序指南，但粮农组织对此持不同意见。由于该领域的技术伙伴关系非常重要，因此这一问题必须尽快解决。但是，由于营养需求受个人生理年龄和健康状况的共同影响，而粮农组织在满足个人营养需求的食物来源方面的知识是讨论的重要部分，因此评价小组认为世卫组织应在粮农组织的规范技术协作下逐渐发挥领导作用。

152. 粮农组织通过其食物构成和营养需求方面的知识获得的比较优势并未在其实地计划中得到充分发挥。粮农组织评价办公室工作人员开展的一项单独的调查表明，与营养及消费者保护司联系最少的部门是科学建议工作组。从农业经济的角度出发规划的诸多项目或计划并未考虑到人口的健康状况、当地食物的营养成分以及该人口群体的具体营养需求。但是，使用宏量营养元素和微量营养元素构成数据来选择通过家庭种植和农业计划推广的食物的重要性已经记录在案。在缓解包括维生素 A 在内的微量营养元素缺乏方面可发挥重要作用。有明确的证据表明，旨在提高膳食多样性同时考虑生产富含  $\beta$ -胡萝卜素的作物（如绿色多叶蔬菜和甘薯）的基于粮食的办法可改善南非 2-5 岁儿童体内的维生素 A 状况<sup>34</sup>。还有证据表明，当地人更喜欢的本地食物更可能解决微量营养元素缺乏的问题，但未能得到推广，部分原因是目前无法获得构成数据<sup>35</sup>。食物生物多样性在这方面可发挥关键作用，因为同一物种的不同变体/品种/族类的营养构成情况可能差异很大。

153. 食物构成是一个技术性的专业知识领域，需要设计专业的实验室和开展培训，这种专业知识可在国际组织的支持下更有效地推广到各个国家，帮助设立标准、确保质量和提供启动基金。由于各区域和分区域的人口食用类似的食物，因此在各级确定方式填补食物营养构成知识方面的缺口具有更高的成本效益。粮农组织为不具备食物分析能力的国家提供种子基金，以帮助其发展食物实验室，赴亚洲的评价代表团发现这一作用非常重要。这一努力获得了国际粮食数据系统网络的协调员或区域/分区域会议的推动。

154. 评价小组开展的利益相关者调查表明，超过 54% 的受访者认识到粮农组织为提高食物构成数据的质量做出了贡献，但认为对实地一级的数据分类、组织、管理和归档等提供的支持不足。2004-2010 年期间，粮农组织在全球范围内参与了 14 次食物构成方面的培训课程。一半的受访者指出，他们认为粮农组织在能力建设方面的贡献很重要，但是目前还不够充分。

<sup>33</sup> 粮农组织/世卫组织有关提供食品安全和营养科学建议的框架，罗马，2007 年。国际标准书号：978-92-5-105807-7。

<sup>34</sup> Faber 等人，2002 年。《美国临床营养期刊》，第 76 期，1048-54。

<sup>35</sup> Engelberger 等人，2006 年。《国际食物科学和营养杂志》，第 57 期(5-6)：399-418。

155. 通过访问非洲和亚洲国家，粮农组织评价代表团还获悉，粮农组织负责实施有关营养的活动的项工作人员需要适当的食物构成数据，但是不清楚该从何处查找此类资料。很显然，这一工作不仅与许多粮农组织驻国家办事处有关，更与实地工作人员（包括粮农组织外部的营养学家）密切相关；由于这一工作会为制定膳食指南、能量需求和推广本土食物奠定基础，因此实地工作人员需要参考这些资料<sup>36</sup>。

156. 评价小组认为，在国家和区域各级发展这一能力对于日后制定和修订食物构成表非常关键。粮农组织在设定标准、确保质量和在必要时开展能力建设方面具有优势。例如，粮农组织为与拉丁美洲食品数据系统网络合作实施的国家食物构成表的制定和管理提供了技术援助和能力建设。同样，在近期粮农组织赞助的南亚区域合作协会成员国食物构成会议上，与会代表表示有意制定分区域食物构成数据，并加强能力较强的国家（如印度）间的联系。粮农组织应发挥更为强大的推进作用，将各国与国际粮食数据系统网络的区域协调员联系起来，并确定可在哪些领域开展能力建设。

#### 4. 可见度、宣传和使用

157. 由于有些国家数十年来从未修订食物构成表，因此粮农组织在支持食物构成数据可得性方面发挥的作用未得到充分认可，但现在要求审查现有数据并纳入地方食物的呼声很高。

158. 粮农组织/世卫组织营养需求已在全球范围内通过，并作为重要资源在全球各国使用，有些情况下还考虑到了国际要求。有关营养需求的科学建议已得到成员国通过，成为国际标准。但是，粮农组织在营养需求方面的活动不是特别显而易见，因此未得到太高认可。非洲和亚洲的评价代表团发现，营养利益相关者了解到粮农组织参与此类技术营养研究时非常惊讶。

159. 利益相关者调查中，约三分之一的受访者表示使用粮农组织提供的食物构成资源，但是此类资源不易获取，很少更新：此类资源通常以电子方式查看，或通过《食品成份与分析杂志》（或其他出版物）和国际粮食数据系统网络查看。美国农业部的资源涵盖范围更广（食物构成数据、保留因子和营养生物可得性），更易获取和理解，但主要针对西方食品，而粮农组织提供全球性的指导。欧洲食品信息资源网综合性更强，有最新的网络链接和分析方法方面的资料，提供能力计划、质量评价、数据交换和技术援助，因此与粮农组织的工作具有互补性。

160. 为纳入国家层面的已有数据，粮农组织开发了一个汇编食物构成表的网络工具。该工具可从国际粮食数据系统网络网站查看，任何人都可提高投入。食物构成网络工具需不断更新，也需要培训活动的支持。

---

<sup>36</sup> 这一点在柬埔寨、老挝人民民主共和国和莫桑比克得到了证实，这些国家未提供食物构成表或表中内容已过期。

## 5. 主要发现

161. 生成有关食物构成、营养和膳食摄入的准确、可靠资料和分析可为粮食和营养安全评估（包括关键的在全球得到应用的营养不足指标）、信息系统和统计数据提供关键的科学参考。粮农组织的比较优势是关注食物的构成以及膳食质量对人类健康的影响，随着营养议程中能量摄取过多和过度肥胖的重要性不断提升，这一优势尤其突出。人类营养需求属于世卫组织的职责范围，因为与实现理想的健康状态有关。两大组织间在科学领域进行密切的技术合作非常关键，但是评价小组发现，粮农组织牵头参与营养需求方面的磋商属于对稀缺资源的不当使用。

162. 多年来，鉴于食品供应出现了变化、营养不良率升高，肥胖、超重和慢性病不断出现，制定食物膳食指南一直是粮农组织的工作之一，也是所有区域的一个关键工作领域。食物构成资料和分析对于制定膳食指南非常关键，它可为粮农组织、世卫组织、各国政府或其他人道主义伙伴和发展伙伴开展的针对某种营养的活动和策展营养的发展项目<sup>37</sup>提供参考资料。

163. 粮农组织工作中设定的食物构成两年期目标似乎更多是由食品法典委员会及食品安全议程确定的，而非由人类营养关切确定。因此，食物构成方面的工作未能实现由营养及消费者保护司营养学家或更广泛的国际社会支持的粮农组织营养工作其他部分的相关度或有效性，也未能解决主要的营养关切。

164. 粮农组织应该更好地了解最终用户的需求和最关切的需求，并评价此类数据和资料对解决营养不良问题的影响。这意味着将有限的投资重点用于食物构成数据能发挥最大影响的领域，而非为一小部分科学群体的利益服务。能力建设也应以需求最大的国家为目标，并在有类似农业生态和膳食习惯的国家间系统地推广区域或分区域伙伴关系。

165. 粮农组织应继续发挥其在制定国际标准和在工具、方法和食物构成数据方面开展质量控制的规范性作用。此外，粮农组织应确保网络工具和食物构成资料被纳入粮农组织全球数据库，以扩大共享和传播范围。

### D. 统计、信息系统和评估

#### 1. 2004-2010年期间取得的主要成就

166. 自2004年以来，在以下多个领域取得了关键成就。在统计方面，粮农组织营养学家与统计司重新建立了工作伙伴关系，以改善最低膳食能量需求和最低膳食能量供应的估计情况。此外，他们还与统计司合作确定了一套食品消费指标，以纳入政府定期开展的家庭调查（如供《减贫战略文件》监测使用）。在粮农组织的支持

<sup>37</sup> 指“加强营养路线图”中使用的双向方法（2010年9月）。



下，各国政府正开展工作，将膳食多样性指标纳入持续进行的粮食安全评估中，并对其做出验证。最后，营养及消费者保护司一直大力提倡将营养问题纳入全新的粮农组织粮食和营养安全信息系统全组织战略。

## 2. 与粮农组织和其他用户的相关性

### 营养统计

167. 接受评价小组所开展的成员国调查的受访者认为粮农组织在统计数据、信息系统、政策和战略方面开展的工作最为重要。在收集和宣传农业、粮食和营养统计数据方面，粮农组织是全球领导者，而且这些工作相关性很强。粮农组织内部大量使用统计和数据库，以编制“《XX 状况》”系列出版物（如《世界粮食不安全状况》报告、《世界粮食和农业状况》报告和《世界森林状况》报告）、饥饿地图、《国别营养概况》、粮食安全分析和开展早期预警预测等。外部利益相关者指出，学者、研究员、经济学家、机构、政府和私营部门在全球分析中广泛引用和使用粮农组织的统计数据。

168. 尽管粮农组织在统计方面的工作具有高度相关性，但同时这些工作必须非常灵活并能快速转移重点，以满足用户不断变化的数据需求。粮农组织一直以来在膳食多样性、食物构成表和营养需求方面开展工作，人们认为这一工作对计算营养不足问题至关重要。新出现的需求包括扩大这一工作，对更多的地方食品和食品产品进行分析。在实施粮农组织在统计方面的作用和工作的评价（粮农组织，2008年）期间开展的一项用户调查发现，用户还一致认为，有必要提供与将粮食用作生物燃料、可影响粮食可得性和获取的全球变暖、土地和水使用、粮食定价以及家庭粮食消费/食物摄取有关的最新数据和资料。

### 信息系统

169. 粮农组织在对粮食和营养安全信息系统<sup>38</sup>的支持与国家、区域和全球各级粮食和营养安全方面的活动高度相关，尽管很多此类系统并非以系统的方式收集营养资料。一直以来，这些系统更加关注收集与食品可得性和获取有关的资料，不太关注收集营养方面的资料。当前这仍是粮农组织采用的主导方法。

170. 某些粮食和营养安全信息系统的功能在利益相关者看来更为“完善”，使用率也高于其他系统功能，这意味着各种粮食和营养安全信息系统的各项功能的相关性不尽相同。部分原因是在粮食和营养安全信息系统的支持方面缺乏比较分析或对优先重点的评估，包括地理（如国家或区域）或技术（如支持基准和早期预警系统）需求方面的评估。

<sup>38</sup> 粮食和营养安全信息系统的主要功能包括：提供基准线、早期预警、需求评估、监测粮食安全，以及监测和评价提高粮食安全的活动（如紧急食品援助、农业发展援助、市场干预、社会安全网计划等）。

171. 评价小组在国家一级参观的两个粮食和营养安全信息系统实例分别是：由粮农组织管理的索马里粮食安全和营养分析部门，以及莫桑比克的粮食安全和营养技术秘书处，之前粮农组织曾为其提供技术援助（两个机构都由欧盟供资）。两家机构都会定期进行季度评估，并分析被广泛用于人道主义和发展规划目的的、与粮食安全和营养有关的资料。近年来，粮食安全和营养技术秘书处缺乏技术援助和资源，某种程度上已被边缘化。而索马里粮食安全和营养分析部门则是由多个捐助者供资，已成为索马里为发展伙伴和政府机构提供粮食安全和营养资料的主要机构。

172. 粮食和营养安全信息系统中粮农组织活动的相关性还体现在这些信息系统接受的外部供资水平，如比尔和美林达盖茨基金会为在 17 个非洲国家设立国别统计数据库而提供了支持，欧洲委员会持续为粮食安全信息行动的第三阶段提供资金，以支持将粮食和营养安全资料用于决策和响应规划，以及欧洲委员会为全球粮食安全阶段综合分类的工作提供资金。

### 评估

173. 粮农组织支持各国政府在省和国家两级开展可靠的数据收集工作，为此获得了成员国和机构伙伴的尊重，但营养及消费者保护司在膳食多样性指标方面开展的工作未被一以贯之地纳入各项评估中。现在这一状况可能有所改变，因为膳食多样性指标已被推广成为非洲农业综合发展计划第三支柱的监测性指标，以便鼓励非洲各国政府在国家一级开展膳食多样性的监测工作。

174. 要对粮食和营养安全信息系统做出公正且透明的贡献，有赖于持续与成员国、联合国机构和国际非政府组织一道开展联合评估及分析。但是，近期对粮农组织营养工作开展的数项评估表明，普遍未能将营养方面的考虑因素纳入评估，需更好地完善这方面的工作。部分原因是在粮农组织内部，营养方面的工作与社会、粮食政策和经济工作是分开进行的。特别需要关注的是，评价谈判人员一贯指出，“粮农组织作为一家全球机构，其重中之重应当是监测全球粮食系统和农业的营养影响。”

### 3. 提高统计数据的相关性

175. 粮农组织的任务包括监测全球减少饥饿方面<sup>39</sup>的进展，因此粮农组织在各国使用营养不足的范围作为主要的饥饿指标。粮农组织营养不足指标是 1996 年世界粮食首脑会议上设立的基准，一直被广泛用于教育、宣传、政策和提高全球人口对粮食不安全的认识。这一指标还是粮农组织预测全球饥饿情况的基础，估计目前全球约有 10 亿饥饿人口。

<sup>39</sup> 世界粮食首脑会议和“千年发展目标”在全世界消除饥饿的目标，具体指到 2015 年将全球营养不足人数减半。

176. 粮农组织衡量营养不足的办法反映了能获取充足膳食能量供应的人口所占的比例，主要基于供应利用帐户的食物平衡表，这些平衡表主要衡量可供食用的食物量<sup>40,41</sup>。粮食和营养安全从业机构（如粮食计划署、国际粮食政策研究所和世界卫生组织）使用的其他评估饥饿情况的指标包括家庭消费调查、人体测量值（如体重、身高和年龄），以及复合指标，如国际粮食政策研究所和德意志救济世界饥饿组织联合发布的全球饥饿指数<sup>42</sup>。根据这些指标绘制的饥饿地图各不相同，因此有必要使用家庭开支数据改善对营养不足的衡量。

177. 粮农组织营养不足指标的局限性在于：仅关注国家一级的粮食安全，而不关注饥饿问题在一国的可能分布情况；认为最重要的饥饿指标是食物中能量不足，而不是微量营养元素不足；认为粮食供应即粮食消费；以及在汇编膳食能源补充建议时，以食物平衡表为依据。这些计算数据准确与否关键取决于粮农组织统计数据库的质量；关键衡量参数少有偏差都会导致计算数据不准确。

178. 国际粮食政策研究所开展的研究表明，家庭开支调查可以提高粮农组织对营养不足情况的估算准确性<sup>43</sup>。该研究采用衡量膳食数量和多样性的措施作为粮食不安全的指标，并注意到通过家庭开支调查而掌握的社会经济特征丰富多样且极具深度，如城乡差别、经济状况和按性别分类的数据 – 所有这些特征在利益相关者看来都是非常重要的，但是在计算营养不足情况时却没有加以利用。

179. 人们普遍认为“没有哪种单一的办法可以既掌握饥饿问题各个方面的情况，又能经济有效地为政策制定者提供及时、相关的信息。”然而，粮农组织应发挥牵头作用，将统计、营养、农业和经济部门的利益相关者聚到一起，讨论并商定一套标准的核心指标，为监测实现“千年发展目标”取得了多少切实进展发挥关键作用。粮农组织内部已经部分认识到这一要求，并正在采取重大措施，重新研究粮农组织的饥饿指标办法。

180. 目前，营养及消费者保护司正与统计司开展合作，提高最低膳食热量供应要求中估计数字的准确性。由于两司过去在衡量方法上存在意见分歧，所以一直没有进行这样的合作，现在随着新司长的上任，统计司认识到营养及消费者保护司工作人员的专业知识对于统计司的工作至关重要。目前，营养及消费者保护司的两名工作人员在统计司的支持下，协助更新身高衡量指标和食物营养含量信息，这些信息已经有一段时间未得到更新了。

<sup>40</sup> 粮农组织，2008年。《世界粮食不安全状况》报告。粮食及农业组织，罗马。

<sup>41</sup> Sibrián R, 2009年。在全球和分区域各级监测饥饿的指标。统计司工作文件系列编号：ESS/ESSG013e。粮食及农业组织，罗马。

<sup>42</sup> de Haen H, Klasen S 和 Qaim M, 2011年。为有关衡量粮食不安全和评估全球粮食系统可持续问题的研讨会编制的文件，题为“我们了解什么？粮食不安全和营养不足指标”。研讨会于2011年2月16-17日在华盛顿凯克国家学术中心举行。

<sup>43</sup> Smith LC, Alderman H 和 Aduayom D, 2006年。《非洲撒哈拉以南地区粮食安全：来自家庭开支调查的新估算》。研究报告摘要146。国际粮食政策研究所，华盛顿。

181. 还需要营养及消费者保护司协助计算正常活动的膳食能量需求，并确定营养过剩的阈值。统计司计划制定一套指标，帮助确定哪些食物消费模式可以作为某些持续进行的国家调查的模块，如家庭开支调查、世界银行支持的生活标准测量调查，以及儿基会开展的多指标分组调查。

#### 4. 技术质量和可获取性

##### 营养统计数据

182. 2008年，对粮农组织在统计数据方面的作用和工作进行了评价<sup>44</sup>，该评价指出，粮农组织人员不足，难以帮助各国进行充分的能力建设，也无法提供所需数量和质量的统计数据，来达到各国和各合作伙伴的高度期望。在营养领域尤其如此。利益相关者群体认为，粮农组织具有独特的优势来公益性地提供有关全球粮食和营养安全的信息，不过，它们对粮农组织的能力也有一定的顾虑，即能否在组织供资面临持续挑战的情况下，保持现有水平的全球领导力。

183. 总体而言，很容易通过一些渠道获得粮农组织的统计数据，如：粮农组织统计数据库和《国别营养概况》等基于网络的应用，关于世界粮食不安全和农业状况的出版物，以及其他规范产品。粮农组织统计数据库被广泛认可为现有数据的来源之一，但是数据不容易调取，使用起来也不方便。最近几年来，没有定期更新营养概况，有的《概况》使用的是十年前的数据。

##### 关于营养的信息系统

184. 一般认为，粮农组织对粮食和营养安全信息系统的技术支持质量很高。具体表现为，该系统极其依赖由粮农组织支持的多项倡议，如由各国政府、联合国机构、国际非政府组织及捐助者建立的全球信息及预警系统；粮农组织的全球粮食和营养安全信息系统产品（如粮农组织统计数据库、《粮食展望》及《世界粮食不安全状况报告》）在帮助建立共识、提供粮食安全分析及支持由利益相关者开展的宣传工作方面发挥了重要作用。粮食安全阶段综合分类的工作是从设在索马里的粮食安全和营养分析部门开发的粮食安全和营养分析框架演变而来的，该工作也得到了很多组织和政府——尤其是大非洲之角地区的组织和政府的高度评价。

185. 粮农组织向各国和各区域的粮食和营养安全信息系统提供了技术支持，如莫桑比克的粮食安全和营养技术秘书处、苏丹机构能力建设计划——“为采取行动提供粮食安全信息”、以及索马里粮食安全和营养分析部门，这种支持对于培养发展中国家的粮食和营养安全信息系统能力至关重要。在莫桑比克，粮食安全和营养技术

---

<sup>44</sup> Dunmore J 和 Karlsson J, 2008年, 《对粮农组织在统计数据方面的作用和工作进行独立评价》, 粮食及农业组织, 罗马。

秘书处推动将营养指标纳入了《减贫战略文件》进程使用的监测工具中，而且目前正在将膳食多样性分数纳入定期举行的社会经济家庭调查中。粮农组织索马里粮食安全和营养分析部门开展力所能及的工作，在形势允许的地区（如索马里兰）帮助本地政府部门培养体制能力。然而，按照粮农组织基于项目的办法，一旦外部供资终止，各国粮食和营养安全信息系统的长期稳定性将面临风险。

186. 在粮农组织和粮食计划署联合评价<sup>45</sup>过程中接受调查的很多利益相关者表示，粮食安全信息系统并未充分解决营养和性别方面的关切，也没有考虑到不断推进的城市化进程。粮农组织最新制定的五年期全组织信息系统战略的草案将营养工作纳入了该系统，变成“粮食安全和营养信息系统”(ISFNS)，可见营养工作是粮农组织向粮食安全和营养信息系统所提供支持的重要组成部分。更改名称缩写表明，营养及消费者保护司初步参与了战略制定工作。然而，该司最近未参与相关工作，也没有参加负责持续执行粮食安全和营养信息系统的指导委员会。其结果可能是，粮食安全和营养信息系统中营养工作也许无法获得应有的重视。

187. 公众只要有可靠的互联网连接，就很容易获取粮农组织的粮食安全和营养信息系统产品，但是实际用户和潜在用户对目前能获得多少全球粮食安全和营养信息系统产品（如《世界粮食不安全状况》）认识很有限。若实际用户和潜在用户对有关粮食和营养安全（如有关营养、性别和城市问题）的关键信息提出需求，则将确保粮食安全和营养信息系统产品及服务得到利用。

188. 捐助者、各国政府、国际非政府组织及其他利益相关者普遍希望获得更简明的粮食安全和营养信息系统信息，包括为决策者制定的有针对性的简短政策简介。利益相关者分析还表明，各方希望获得有关营养、性别和城市化的更多综合信息。虽然综合各种二手数据一般是可取的，但要建立大型的综合数据收集系统则是不可行的。国家和区域两级的粮食安全和营养信息系统不应追求面面俱到，而应该侧重于制定协调的平台，确保提供有关粮食和营养安全的综合信息，无论此类信息来自单一来源还是来自综合系统。

## 评估

189. 要证明农业和营养之间存在关联，必须增加用于监测和评估粮食及农业项目的相关指标，尤其是直接衡量粮食消费和膳食多样性的指标。粮农组织采用并核对了最初由行政助理执行干事/粮食与营养技术援助开发的膳食多样性分数及家庭粮食不安全食物获取情况分级表；人们广泛认为这两项工具质量高，并能恰当地评估就膳食营养质量开展的行动的影响。过去两年来，营养及消费者保护司一直在与政策

<sup>45</sup> 粮农组织/世界粮食计划署，2009年，粮农组织与世界粮食计划署就对粮食安全信息系统的支持开展的联合专题评价，《最终报告》。

及计划制定支持司开展密切合作，将这些工具纳入衡量粮食安全计划影响的电子学习课程中。这项工作有助于生成证据，证明粮食手段会对营养产生影响，这是非常积极的进展。

190. 粮农组织针对粮食安全和营养信息系统执行了新的全组织战略，呼吁更好地将有关性别、营养状况和城市粮食安全的问题纳入粮食和营养安全文书和工具中。在共识的推动下对粮食和营养安全评估做出回应，同时加强国家及地方两级政府及发展伙伴开展评估的能力，也将极大地提高目前正在开展的、以及为决策提供参考的各项评估的整体质量。

191. 粮农组织支持的粮食及营养安全评估系应成员国的要求而开展，目前在国家和区域两级与现有的各项计划（如为期 2-3 年的技术合作计划）协同实施，同时，这些评估考虑到了国家和区域两级的不同信息需求。针对那些已经在开展计划的国家做出评估，将为地方一级的现有资源和系统带来增值<sup>46</sup>。

192. 在一些国家，粮农组织使用的膳食多样性衡量标准也许会与粮食计划署使用的衡量标准 – 即粮食消费分数产生竞争。肯尼亚政府用粮食消费分数取代了膳食多样性分数，因为粮食计划署提供了更多的数据收集和分析来源。其他国家（如巴勒斯坦）在同时使用两项衡量标准。目前迫切需要统一这两种办法，营养问题常设委员会应发挥作用推动这一进程。

## 5. 创新与调整

### 统计数据

193. 正如最近的统计评价中所指出的，自 20 世纪 80 年代以来，粮农组织在制定统计和数据收集的新办法和最佳做法方面发挥的领导作用已大幅减弱，这些办法和最佳做法对统计科学和出版物的贡献也大打折扣。统计司最近一期《统计发展系列》出版物是 1998 年出版的<sup>47</sup>，最近的渔业统计办法手册则是 2005 年公布的<sup>48</sup>。

194. 目前，对新统计数据的需求在不断增长，同时需要综合各部门的数据，因此，普遍认为粮农组织需要领导并创新有关农业、渔业和林业部门的统计及统计方法，以了解这些部门对于健康、营养、生计及环境问题的关联影响。

---

<sup>46</sup> 欧洲委员会/粮农组织。2009 年。《欧洲委员会/粮农组织联合评价：为采取行动提供粮食安全信息计划》。GCP/GLO/162/EC。

<sup>47</sup> 多结构农业调查：第 2 卷。基于领域框架的农业调查计划：双框架（领域和清单）样本设计。粮农组织《统计发展系列》第 10 编，1998 年。

<sup>48</sup> 《有关设计数据收集和联合管理渔业共享系统的准则》，粮农组织第 494 号渔业技术文件，第 1 和第 2 部分，2005 年。

## 信息系统

195. 粮农组织（按照粮食安全信息行动而制定）的在线电子培训计划提供了一些新颖的“实际操作培训”模块，包括关于粮食安全信息系统和网络、报告粮食安全信息、营养状况评估和分析，以及脆弱性评估和分析的课程。这些远程学习机会得到了不同利益相关者的高度认可，既是获取一般信息的来源，又是培训人员开展能力建设教材。

196. 在全球粮食价格危机期间，粮农组织与粮食计划署合作在国家和区域两级启动了一系列高度相关的价格影响分析，满足了新出现的粮食安全信息的需求，因而获得了广泛的认可。各种不断变化且相互依存的因素（如社会经济、政治、贸易政策、跨国界和环境因素）影响着粮食和营养安全，对国家、区域和全球各级与此影响相关的信息趋势分析应得到扩大和制度化，以便确定潜在的风险和危险，**防止**其对国家、区域和全球各级的粮食和营养安全产生影响。

197. 由于利益相关者希望获得更多更可靠的粮食安全和营养信息系统产品，粮农组织在国家一级开展的寻求共识进程支持下，积极创建了若干多方利益相关者国家粮食安全和营养信息系统伙伴关系，包括肯尼亚粮食安全指导小组、设在莫桑比克的粮食安全和营养技术秘书处、布基纳法索的粮食安全信息系统、设在索马里的粮食安全和营养分析小组，以及设在柬埔寨的农业和农村发展委员会。捐助者认为，这些伙伴关系能推动信息分享，促进更好地应对粮食和营养安全挑战。

## 评估

198. 粮农组织在各种涉及营养成果/影响的紧急项目中采取了“聚焦营养”和“聚焦灾害风险管理”的办法。通过在灾害风险管理过程中采取营养办法，粮农组织提高了粮食安全从业者组织对营养工作重要性的认识；纳入了有关营养的目标和指标，以开展针对不同群体的监测工作（如成人的膳食多样性、儿童补充食物的多样性）；通过合适的监测和评估，并汲取经验教训，建立了证明农业与营养存在联系的证据库；支持了国家一级的机构间规划；推动在计划/项目设计中将营养目标提升为主流活动；并纳入了“食物权”办法，以支持在出现紧急情况和危机蔓延的情况下，可持续地开展基于食物的活动<sup>49</sup>。

199. 粮农组织正在制定“响应分析框架”，并首先在印度尼西亚和索马里开展了试行工作。“响应分析框架”是一个共享的概念框架，能将粮食、农业和营养部门聚集到一起。该框架可以用于确定营养问题的原因，并有助于知情地了解各部门可能以何种方式影响营养成果，以及如何通过各部门和机构之间的协作来加强应对力度，从而制定部门间和机构间的应对办法。

<sup>49</sup> Marsland N, 2011 年。《在紧急情况发生前后和期间利用基于粮食和农业的办法保障营养：粮农组织的经验》（草案）。

## 6. 主要发现

### 营养统计数据

200. 成员国认为粮农组织在粮食、农业和营养统计方面的规范性作用非常重要、高度相关。然而，统计活动经费削减影响了各国的统计能力，同时也妨碍了粮农组织向全球最终用户群体提供高质量的数据。若粮农组织和捐助者不做出重大承诺、重新将统计工作列为工作重点并提供资金，那么粮农组织将无法维持自身作为“公正资料的可靠来源”的威信。

201. 参与评估全球饥饿需求的联合国机构及国际非政府组织必须就以下问题达成共识：粮农组织将营养不足衡量标准作为主要饥饿指标是否最适合所有用户的需求。粮农组织应发挥牵头作用，将统计、营养、农业和经济部门的利益相关者聚到一起，讨论并商定一套有关营养、粮食安全和农业的标准核心指标，尤其用于监测全球饥饿和“千年发展目标”的实现情况。此外，粮农组织应与其他各方合作，发挥牵头作用，衡量农业和粮食安全活动的营养成果。

202. 粮农组织的营养学家可以通过开展全国调查发挥重要作用，支持统计司更新营养不足计算数据，制定一套可以定期监测粮食消费趋势的指标。目前，切实需要增加这方面的投入。

### 关于营养的信息系统

203. 粮农组织应大力提倡和推广各类活动，保证输入粮食和营养安全信息系统的营养数据和信息高质可靠，因为这些数据和信息是随后开展分析和做出决定的依据。例如，必须聘请营养学家确定营养工作是否契合粮食安全阶段综合分类使用的元分析。在粮食安全阶段综合分类使用的急性和慢性病比例表中，营养指标是非常重要的依据。急性病比例表使用了消瘦和膳食多样性作为指标。营养及消费者保护司需要更多地参与制定每个比例表的阈值。

204. 粮农组织必须能很灵活地满足一项日益增长的新需求 – 对造成长期粮食不安全和营养不良的结构性因素及新兴因素开展深入分析：包括粮食安全状况中的年龄和性别差异、对食物权的侵犯、全球市场波动和粮食贸易规则对粮食安全的潜在影响、在获取资源和进入市场方面的不公现象，以及气候变化对家庭粮食安全的影响。所有这些问题都需要在新的全球粮食和营养安全信息系统战略中得到解决。因此，营养工作人员需要与粮农组织其他工作人员合作，确保充分考虑到这些问题对营养工作的影响。

### 评估

205. 粮农组织采用的监测和评价系统很不健全，无法获得证据证明粮食手段能改善营养状况。粮农组织现在应该更多地注重证明这种联系。采用膳食多样性分数工



具制定膳食多样性衡量指标为大多数利益相关者提供了简单易懂的低科技解决方案，很好地满足了需求；这一办法正得到推广，今后有可能用于衡量各国粮食安全计划的影响，这是粮农组织各司/部门之间可以进行技术协作的良好范例。此外，还应注意到哪些政策变更是根据粮食和营养安全信息系统提供的更为全面的信息而做出的。这样的话，可以发现粮食和营养安全信息系统对各项决定及决策过程产生了什么影响。

## **E. 将营养工作纳入粮农组织计划**

### **1. 2004-2010 年的关键进展**

206. 那些综合了有关营养的活动与农业和粮食安全项目的项目活动涵盖多个方面，但规模有限，工作领域包括家庭粮食安全和社区营养、营养教育、综合园艺以及营养与艾滋病毒/艾滋病的联系。

207. 评价期间所取得的主要进展包括：(i)将“改良做法试验”纳入了家庭粮食安全和社区营养项目；(ii)制定了指导将营养教育纳入学校课程和设立学校菜园的准则和资源材料；(iii)将营养教育纳入了农民田间学校和青年农民田间和生活学校；(iv)加大了对城市园艺的关注力度（“城市食品供应”项目）；以及(v)确保艾滋病毒/艾滋病携带者的粮食和营养安全。然而，这些活动仍然是支离破碎、相互孤立的，更多是由供资机会推动的，而不是总体战略计划的一部分。

208. 采取粮食手段改善营养状况的营养教育工作是粮农组织开展的大多数实地营养活动的核心。这一点体现在以下方面：拉丁美洲和加勒比区域利用粮农组织的技术支持制定了基于食物膳食准则，并在小学开展了营养教育；非洲和亚洲区域将营养教育纳入了农民田间学校和青年农民田间和生活课堂；亚洲和非洲采纳了改进做法试行的办法，来提倡健康的膳食习惯和由社区自发推动的行为变化；以及在边缘化群体和土著群体中开展了营养工作。

### **2. 背景相关性**

209. 粮农组织在国家一级开展的有关营养的活动规模相对较小，在很大程度上，这些活动被纳入到一些选定的粮农组织应急和粮食安全项目，而且因项目而异。除了极少数例外情况<sup>50</sup>，粮农组织不参与特定营养活动，而是努力在负责开展的粮食和农业活动中“聚焦”营养工作。参加评价调查的成员国受访者一致认为，粮农组织是最适合将营养工作纳入农业计划的机构。下文概述了这些主要领域及其相关性，并特别提到了评价小组访问的国家所开展的项目，其中粮农组织向这些领域的营养工作投入了更多的关注。

---

<sup>50</sup> 粮农组织参与特定营养活动的一个例子是，向哥伦比亚急性营养不良儿童康复中心提供了支持。

## 学校和社区一级的营养教育

210. 粮农组织营养工作的一个重要方面是在学校和社区一级开展基于食物的营养教育。范例包括：在洪都拉斯和莫桑比克，粮农组织正帮助两国将营养考虑因素纳入小学课程；在阿富汗，粮农组织与儿基会的“健康学校倡议”合作，制定了一项三年期活动，培训教师向学生传授营养知识，以及与学生一起在学校开辟和管理花园。在开展此项目的同时，粮农组织在相同的领域向非政府组织提供技术支持，帮助其开展家庭园艺工作及营养、食物备制和加工课程，以提高家庭粮食安全和营养水平，与学校项目形成合力。

211. 另一个方面是学校花园倡议，正如在阿富汗开展的工作，该倡议旨在将学校花园变成一个学习园地。在老挝人民民主共和国及孟加拉国开展的家庭园艺计划都增加了学校培训内容，学生将学习如何种植水果、蔬菜，喂养小动物，选择有营养的食物，保护和爱护环境，并掌握销售和创收技能。这两个项目表明，学校花园可以促进包括营养教育在内的技能型学习，提高城乡学生的总体受教育水平，并有助于向其他家庭成员传播这些技能。然而，这项倡议未在洪都拉斯和莫桑比克取得成功，原因是农业部门的支持不够，教师也未充分响应该倡议。

## 通过推广活动开展营养教育

212. 农民田间学校现在是很多国家用来开展农业推广活动的一套行之有效的机制，青年农民田间和生活课堂办法通过培训、教育和实际示范，为提高农民对营养的认识提供了很好的机会。这个办法的相关性在于提高农民对营养的认识，而他们是农产品生产、储存和加工的决策者。该办法在若干国家得到了采用，包括孟加拉国、柬埔寨、老挝人民民主共和国、印度尼西亚、马拉维、莫桑比克和斯里兰卡。<sup>51</sup>在孟加拉国，试点性的综合农场管理课程中增加了一个模块，内容包括营养教育、食物备制和烹饪及食物保存技能、食物配方备制、婴幼儿喂养及卫生（尤其是妇女卫生）。该项目还设置了针对男性的营养培训模块。该培训以几年前在孟加拉国实施的综合园艺和营养项目所提供的经验教训为基础。同样在孟加拉国，一项由“千年发展目标”资助的项目将面向女性农民培训群体，该项目采用了一个类似于综合农场管理课程采用的模块，但更加重视营养不良儿童的喂养和康复工作。同样，在柬埔寨，“千年发展目标”资助的项目将在农民田间学校课程中增加一个营养培训模块；在马拉维，佛兰德斯国际合作署资助了“改善粮食安全和营养政策及计划外联工作”项目。

---

<sup>51</sup> 这是一篇关于通过粮食安全特别计划试点活动将营养纳入农民田间学校的文章，由 K. Callens 和 K.D. Gallagher 起草，题目为“将营养纳入农民田间学校”，《粮食需求评估》，第 62-67 页，粮农组织，2003 年。

### 利用庭院农业提高营养

213. 粮农组织在玻利维亚、越南、阿富汗以及老挝人民民主共和国开展了利用庭院农业提高了营养水平的活动，并在孟加拉国开展了综合园艺和营养举措，在这两个方面积累了重要的经验。老挝和越南的计划非常注重营养，而且进行了很好的设计、实施、监测和评价。这两个项目改善了儿童的营养状况，提高了食物消费水平和营养知识水平，加强了婴幼儿喂养做法和卫生。综合园艺和营养举措更侧重于技术转让，而且提高了水果和蔬菜的消费，并加强了婴幼儿喂养做法。

214. 在玻利维亚，粮农组织与当地政府开展密切合作，支持了一项针对城郊地区低收入家庭开展的小型庭院计划，让这些家庭常年都能吃上新鲜的蔬菜和水果，这一努力被认为是密切相关的。因此，玻利维亚请粮农组织在该国其他地区复制这一经验。该项目包括一项推动食用新鲜蔬果的营养教育活动。这是粮农组织在项目中设定基准并监测贫血水平的范例之一。

### 艾滋病毒和艾滋病

215. 艾滋病毒/艾滋病与营养之间的联系非常重要，对于非洲国家尤其如此。佛兰德斯国际合作署在马拉维资助了“改善粮食安全和营养政策及计划外联工作”项目，系统地吸引了艾滋病毒/艾滋病支持团体，并通过青年农民田间和生活课堂将这些团体纳入了农民田间学校。设在内罗毕的粮农组织东非区域紧急行动办事处将针对艾滋病毒/艾滋病携带者编制的营养教育材料纳入了一项涵盖六个国家的区域计划，该办公室认识到，此举为推动更广泛的营养教育倡议提供了很好的切入点。

### 城市营养问题

216. 随着发展中国家的城市人口比例日益上升以及城市贫民越来越容易受到粮食和燃料价格飞涨的影响，城市营养和园艺计划的重要性正在渐渐提高。在此背景下，粮农组织制定了园艺项目，其中包括对家庭、教师和机构人员开展园艺技术培训，提供投入和技术援助。粮农组织还制定了“为城市供应粮食”计划以及资源材料。然而，这些计划和材料没有包含任何有关为此类项目制定营养教育组成部分的指导和资料。在柬埔寨，粮农组织正计划在城市贫民区实施一项园艺计划，并计划使用为柬埔寨农村地区制定的“改良做法试验”<sup>52</sup>材料。城市及农村地区的家庭园圃显示了巨大潜力，能确保更易获得作为微量营养元素的一个重要来源的蔬菜。

217. 在莫桑比克，粮农组织在关于“儿童、粮食安全与营养”的“千年发展目标”联合供资计划中的工作集中于马普托和楠普拉的城市地区，主要针对小规模城

<sup>52</sup> “改良做法试验”方法由营养及消费者保护司的工作人员/顾问改编自《通过对话进行设计：一位计划工作者对于改善幼儿喂养的咨询研究指导》，作者：Kate Dickens 和 Marcia Griffiths, Manoff 集团；Ellen Piwoz, 营养发展学院，1997年。

市园艺。这一活动特殊地以一项关于高粮价对城市贫困家庭的影响的评估和一个确保相关性的良好范例为依据。其中包括在利用门阶园圃、垫土园圃、吊篮、水栽园圃和塑料袋园艺等方面对培训者的培训，并改编了培训材料。另外，还有一部分工作的目标是种植果树，并同时开展能力建设。

### 关键层面

218. 大部分项目工作是特别开展的，规模较小，注重时机，较多地取决于供资机会、国家请求和个人议程，而不是以战略优先重点为依据。就相关性而言，需要更多地关注正在开展的营养工作的以下层面。

219. 工作应当基于对营养不良现象做出更严格的**成因分析**，该分析涉及有关粮食生产、多样性充足、营养平衡的膳食供应和获取途径等诸多问题。许多营养活动属于农业或粮食安全项目的“附加”内容，缺少充足的实地分析，从而反映在项目设计整合不足和预算资源匮乏，造成各项活动不足以在解决营养关切事项上取得成果或实现目标。阿富汗、埃塞俄比亚和老挝人民民主共和国的项目是例外，这些国家的项目是根据社区参与式评估和问题分析设计的。

220. 项目之间往往出现“**断裂**”，因为有关农业生产的主要活动一般以一个（由男性主导的）社区为目标，而营养组成部分则另一个（由女性主导的）社区为目标，推广菜园、小型畜牧业和渔业生产以及营养教育。通常，农业项目不会反映与目标人口已确定的宏量及微量营养元素需求相对应的生产多样性需求。

221. 粮农组织与各国农业部之间的紧密合作关系提供了一个纳入农业和粮食手段以实现营养成果的绝好机会，但却因农业部门目前缺少营养工作人员<sup>53</sup>而受到阻碍，并且严重倾向于一种**假设，即提高粮食产量就能解决营养关切事项**。此外，在社区一级开展的营养教育非常依赖于农业部的推广工作人员，但推广工作人员可能不认为这方面的工作是农业部的优先重点，也不具备能力或方向来开展这些工作，与卫生等其他相关部委联系不够紧密。粮农组织已通过阿富汗、柬埔寨和赞比亚的其他部门在基于社区的**营养教育**方面取得了较好成果。

222. 极少有项目文件（阿富汗的项目除外）清晰阐明了项目产生的**证据基础**和从项目中**汲取的经验教训**将如何促进其他伙伴在国家一级的工作（或更广泛地推动粮农组织的计划制定工作）、国家（或区域）一级的政策援助或粮农组织内部正在排列优先次序的规范目标。因此，评价指出了可以促进营养成果的做法，如改进收获后管理、营养教育和家庭园艺，目前尚未充分纳入国家一级的政策和战略中。

---

<sup>53</sup> 由于《结构调整计划》，马拉维政府被迫削减各部委的员工人数。营养职位在裁员期间首当其冲。

### 3. 计划的有效性

223. 虽然与营养有关的实地项目可能具有较大的相关性，但项目本身存在许多效率和有效性上的问题，大都涉及以下事实：(i)关于农业和粮食手段对营养成果的贡献，粮农组织内部的理解仍然很不到位；(ii)本组织可用于实现营养成果的技术能力极其有限；(iii)几乎完全依赖于本组织外部的短项目周期供资；(iv)各个项目之间和各国之间形成的合力十分有限；以及(v)粮农组织过去十年在实地的可见度有所降低。

#### 粮农组织内部对营养问题的理解不足

224. 这仍然是粮农组织内部项目和国家两级高级专业人员其中的一个重大制约因素。如果负责项目管理或技术事宜的工作人员不理解农业和粮食手段如何能够促进实现营养成果，那么营养问题就无法有效地纳入各个项目。典型的例子就是本报告前文所提到的、没有反映营养关切事项的国家中期重点框架。此外，必须通过相关部委与伙伴机构里经常负责提供服务和实施项目的相应人员，才能形成这种理解。

225. 尽管有这样做的机会和意愿，但正因为缺乏这方面的知识和能力，营养关切事项一直没能系统有效纳入农民田间学校以及青年农民田间和生活课堂的方法中。还有证据表明，只要粮农组织在国家一级的管理层有所变动，就很可能导致（由营养及消费者保护司和政府支持开展的）与营养相关的成功项目因缺乏兴趣和承诺而被“终止”；为项目提供的关键技术服务受到阻碍（尽管已是项目设计的一部分）；而且不能实行政府提出的新倡议（如自产食品向学校供膳）或错过宣传机遇。

#### 技术能力不足

226. 营养及消费者保护司的技术支持项目有许多良好范例，最突出的包括：面向小学教师和小学生的教育手册（莫桑比克）、食品加工及其他培训手册（阿富汗）以及补充膳食食谱/指南（柬埔寨、老挝人民民主共和国、阿富汗和赞比亚）。也有一些其他的倡议是在没有任何技术支持的条件下实施的（例如，莫桑比克的食物加工和营养培训），完全独立于营养及消费者保护司的其他类似规范产品。虽然营养及消费者保护司在总部一级提供的技术支持被认为非常重要，但（鉴于营养及消费者保护司团队还承担着其他责任）根本不足以支持正在实施的众多“拼凑”起来的项目活动。另外，除了亚洲及太平洋区域以外，营养及消费者保护司在区域一级实际上没有可以依赖的能力，下文将详细说明。

227. 不论是全球还是区域一级的技术支持，都只能提出想法和发起活动，而这些想法和活动需要相应国家的人员团队采纳和开展。有关集群的联网和宣传工作、粮食安全和营养工作组、“再接再厉消除儿童饥饿计划”以及其他多部门的机制，都需要国家一级有技术能力和时间灵活性来参加这些会议和后续活动。粮农组织由于多年来在国家一级（如阿富汗和孟加拉国）具有营养专门知识，所以从额外供资中获得了益处，并扩大了营养工作范围，其在该领域的领导地位也得到了广泛认可。

228. 国家和区域两级缺乏适当的技术能力会显著降低营养工作的效率和有效性。许多与营养相关的活动正在“试行”或“试点”基础上开展，以探索各种方法和战略，可能还需要为包括政策和规范职能在内的其他工作领域做出贡献，所以这些项目如果缺少适当的技术支持，就会影响所交付成果和所获得知识的技术质量。这方面有两个例子：(i) 马拉维改善粮食安全和营养政策与计划推广的实地工作，是粮农组织比较重要的营养相关项目之一，两年来一直在把营养教育及其他要素纳入农民田间学校、青年农民田间和生活课堂、艾滋病毒/艾滋病群体，但却没有实地的营养专门知识；以及(ii) 最近在柬埔寨发起的“千年发展目标”供资项目也在把营养纳入农民田间学校的课程中；此类项目的技术质量由于没有落实必要的专门知识而受到损害。

### 项目周期较短

229. 与营养相关的项目一般周期较短，在 12-24 个月之间，或因为不是成员国或粮农组织国家工作队的优先重点而被中止，或因为不存在扩大供资的机会或没有积极寻求后续的供资机会而无法完成。评价对所有大洲的一个共同发现就是，营养工作的技术质量因项目周期过短而受到严重损害。有效的营养活动必须基于以下几个条件：良好的成因分析、对不同季节的形成性研究<sup>54</sup>、社区对项目设计的参与程度、基准评估、提高社区认识、实现行为改变、与地方伙伴有效合作、定期监测和评价，以及记录发现和经验教训。

230. 通常情况下，周期仅有 18 个月的项目是不现实的，这可能有益于农业生产，但一般在改善营养成果方面收效甚微。对背景的理解和基准信息的生成这两个问题一直都没有获得足够的关注。营养教育需要更长的时间才能实现预期的行为改变，以改善膳食消费情况和营养状况。项目工作人员有义务开展实施工作，但往往缺乏必需的能力，因而项目没有涉及核心要素的情况下就完成了。除了阿富汗、孟加拉国、埃塞俄比亚和马拉维的项目之外，几乎没有其他与营养相关的项目受益于供资范围的扩大。由于没有持续供资，随着时间推移，社区和项目所取得的微不足道的成就和知识很快就会丧失。

### 缺少合力

231. 另一个关键发现是，把营养问题纳入农业和粮食安全项目的各国之间、各国的不同营养倡议之间、甚至粮农组织的各个项目之间都缺少合力。评价原本期望各区域办事处（或次区域办事处）能在各国之间发挥关键作用，然而多数办事处或因为没有营养官员，或因为营养官员的任务经常与食品安全官员相混淆（食品安全任

---

<sup>54</sup> 粮农组织已应用于阿富汗和老挝人民共和国的“改良做法试验”需要在社区一级在干湿两季都开展复杂的形成性研究。

务会占用营养官员一半或更多的工作时间），所以不具备这样的能力。总体而言，营养及消费者保护司比区域办事处更有可能在各国之间提供技术联系。

232. 一个例外情况是亚洲和太平洋区域办事处（亚太区域办事处），直到两年前，该办事处的营养官员仍非常积极地在该区域开展联网工作。就在最近（2011年4月），亚太区域办事处召开了一次研讨会，粮农组织在该区域国家的十个营养项目的代表出席了会议，以分享汲取的实际经验教训和最佳做法，确定各种限制因素，推动有效合作，并探索促进项目间合作的机制。这是一项重大进展，尤其是在类似的项目（特别是“千年发展目标”供资的项目、“改良做法试验”项目以及政策援助项目）之间缺少互动的背景下。不过，目前亚洲区域没有一项区域性的营养计划或与营养相关的计划能把各项倡议联系起来，也没有计划发起这样一项计划。

233. 营养工作的技术质量受到一种趋势的损害，即实施众多极其分散、相互联系和互补性都有所欠缺的项目。唯一一次产生有效合力的情况是，总部营养及消费者保护司的同一批工作人员在各个项目之间建立“联系”，然而这种做法有其局限性。所以很难弄清楚各个项目倡议对于制定规范产品及政策建议的贡献有多大区别。在营养教育方面，评价小组发现粮农组织规范产品的使用与非洲和拉丁美洲区域手册的制定之间不存在高效、有效的联系；亚洲的情况似乎较好，（阿富汗、柬埔寨和老挝）已在营养及消费者保护司的推动下联合编制了基于粮食的营养教育材料。

234. 拉丁美洲区域尚未采取这种做法的原因是，大部分材料都源于非洲的范例。而非洲未采取这种做法的原因主要是缺乏粮农组织在各国和各区域的营养专门知识。此外，与其他实施伙伴之间没有多少合作（除少数例外情况）。

235. 迄今为止，由于通过粮食手段解决问题缺乏充足的证据，营养工作对政策的实地贡献仍然受到很大的限制。阿富汗已经有效实现了这种关联，但在其他一些国家还没有实现，尤其是马拉维，该国无疑希望通过改善粮食安全和营养政策与计划推广这一项目取得这种关联。该项目虽然时限较长，但遗憾的是，在证明农业与营养之间联系的最佳做法方面只产生了极少的文件记录。

236. 粮农组织所有各级（国家、区域和总部）在发挥项目知识储存库的作用方面都能力薄弱，这使得形势更加恶化。粮农组织网站上几乎没有提供任何粮农组织在国家和区域两级工作的“机构”记忆，以往汲取的经验教训也大都没有提供给当前的项目实施者<sup>55</sup>。亚洲区域（柬埔寨和老挝人民民主共和国）的部分项目尤其令人

---

<sup>55</sup> 评价很明显地看出，粮农组织 2004 年以前在亚洲开展的家庭园艺和畜牧食品生产工作极大地促进了基于社区的营养计划制定活动，如果粮农组织借鉴这些经验，就可以在当前为关于把农业生产与改善粮食成果联系起来的国际“讨论”提供有力证据。

失望的是，当前项目所面临的问题正是以往项目或邻国项目曾汲取经验教训的问题<sup>56</sup>；而且仅有少数人从粮农组织在阿富汗开展的创新工作中汲取了经验教训，尚未就这项工作开展审查，以便汲取经验教训和分享最佳做法。

### 缺乏可见度

237. 利益相关者有一种共同的感受，即粮农组织作为营养领域的主要参与者，在拉丁美洲以及亚洲和非洲区域的领导力已大幅下滑。粮农组织不再参与亚洲的重要区域网络，如类似于哥伦比亚跨部门食品安全和营养委员会的部门间协调平台、关于联发援框架定义的营养圆桌会议、或洪都拉斯的粮食安全和营养技术部门工作，目前粮农组织在实地一级的可见度严重削弱。政府机构也强调指出，与其他联合国组织相比，粮农组织在营养领域的任务和职责缺乏清晰度，影响了其可见度。

## 4. 创新与调整

238. 值得一提的是，粮农组织在其与营养相关的工作方面展示了一定程度的创新性和适应性。一个典型案例就是“改良做法试验”的引入，这是一种特定的形成性研究方法，旨在通过形成性研究就婴儿和幼儿喂养提供喂养建议、信息和食谱，该研究将为范围更大的行为改变战略奠定基础，通过现有服务供应商（即农业推广人员、健康助理、社区开发工作人员）和营养倡导志愿者进一步扩大战略范围。补充喂养的食谱依据的是对母亲和幼儿的试验以及当地可获得的食物。到目前为止，所实施项目的持续时间尚不足以跨越形成性研究阶段。根据粮农组织在四个国家（阿富汗、柬埔寨、老挝人民民主共和国和毛里塔尼亚）开展“改良做法试验”的经验，正在为实地工作人员编制关于如何开展试验、分析反馈并制定信息及食谱的文件和培训材料。

239. 如果收集到证据，就可以利用这种方法支持许多基于社区的全球性倡议，改进婴儿和幼儿喂养；婴儿和幼儿喂养在很大程度上缺少这种根据形成性研究和当地可获得食物及食谱得出的、基于食物的补充喂养方法。此外，这一方法还将为贫困家庭提供一种低成本、高营养的补充喂养选择，并可能使得地方社区不再依赖于通过商业提供的补充食物以及治疗和防止急性营养不良问题的专门食物。

240. 另外，在阿富汗的项目工作已持续多年，参与式和形成性的研究已为制定多部门社区营养活动提供了各种信息，该活动通过与能力建设及政策援助有关联的政府和非政府伙伴关系得到实施。该模式影响了老挝人民民主共和国、毛里塔尼亚以及非洲撒哈拉以南地区的一个区域项目对方法的确定，但收到的效果不尽相同。

---

<sup>56</sup> 以老挝人民民主共和国为例，由于项目活动之间存在时滞，现行的一个营养项目（包括一处家庭园艺试点和补充喂养活动）尚未充分利用从以往活动（如促进营养福利项目的家庭园艺活动）中汲取的经验教训。



241. 在哥伦比亚，找到了另一种创新的解决办法，即推广和利用多重创新信息及通讯技术来传播营养信息，包括移动电话信息、电视节目、社交网络和在线课程。事实证明，这一方法对于推动城市地区的行为改变尤为有效。

## 5. 可持续性和影响

242. 亚洲区域有一些项目范例，如 2002-2004 年推动家庭园艺以改善营养福利的试点项目，该项目以越南的类似工作为基础，开展了项目的基准、中期和末期调查，展示了体重不足的儿童人数下降等影响。这种项目规模很小，样本范围较小，持续时期较短。另一个范例就是孟加拉国的 2000-2006 年综合园艺与营养项目，但该项目的营养组成部分不强，对照家庭与活动选定的那些家庭相比不具有可比性，从而削弱了该项目发现的积极影响。

243. 除此之外，直到近期，粮农组织仍未对生成证据以体现项目周期管理结果的工作予以充分重视。于是，大部分受审查的项目都无法展示有关营养成果的影响，或者就如同 2009-2011 年欧盟/“粮食促进和平计划”改善受粮价波动影响的农业家庭的粮食安全状况（包括基准、中期和末期调查），尚处于新开展的阶段，还不能产生影响。

244. 此外，如前所述，包含与营养相关活动的项目大多数都是 12-24 个月（由技术合作计划或紧急供资情况决定）的短期项目，不可能取得营养成果，更不必说在这一时限内开展影响评估和汲取经验教训。许多项目一直贴着“试点”标签，意即探索与营养有关的活动，然而这些项目没有制定基准，也没有得到定期监测和评价。几乎没几个项目有资格获得第二轮供资，而且这些项目的“机构”记忆通常取决于粮农组织工作人员是否在团队内（或其他项目中）留任，但留任的情况极少。

245. 有趣的是，东非的一个关注艾滋病毒/艾滋病和性别问题的区域项目最近把“膳食多样性分数”纳入了基准和监测与评价系统。这是评价首次看到把“膳食多样性分数”纳入项目设计的案例。“膳食多样性分数”还被系统地纳入了通过政策及计划制定支持司进行管理的《粮食安全国家计划》，并已被设定为紧急行动及恢复司新项目监测系统中的一项核心结果指标。

246. 最近对一个粮农组织项目 – 比利时生存基金/粮食及农业组织在埃塞俄比亚开展的改善营养和家庭粮食安全项目所做的评价发现，粮农组织的工作推动了改善与营养相关的成果，创立了一种可以在地方、省、国家各级复制的模式。该项目的目标对象是最弱势的群体，采用了多方利益相关者和多部门的方针，通过以下四种相互关联的办法来应对粮食安全和营养挑战：社区赋权、市场和企业发展、健康和营养、农业与自然资源管理。该项目在面向贫困人口的农村金融、农业推广、健康护理和社会保护服务领域形成并拓展了当地提供服务的能力。评估发现，这些紧密结

合的办法，以及（与“生产安全网方案”等其他计划、健康推广服务以及农业推广服务同时开展的）项目活动，帮助改善了目标弱势群体的粮食安全状况。在把农业活动与营养相关联的问题上，该项目支持开展集中培训、获取贷款、提高农业产量和增加收入机会，因而使受益人群的膳食多样性情况得到一定的改善。

247. 就可持续性而言，地方政府（特别是在拉丁美洲）把营养教育纳入官方的小学课程，并推行家庭园艺和营养教育，都可以看作是最为成功的范例。另外，亚洲早在 20 世纪 90 年代和 21 世纪初就把营养纳入家庭园艺和畜牧业的工作，虽然粮农组织目前没有继续开展，但也促进了其他地区学习该区域的经验教训，因为已编制了知识分享文件，并且当时至少有一个国家（孟加拉国）与从事这一领域工作的海伦·凯乐国际基金会建立了紧密合作关系。除此之外，孟加拉国政府在过去五年还依靠自身供资在选定领域继续开展粮农组织所发起的综合园艺项目，不过这一工作没有得到良好的监测。耐人寻味的是，粮农组织的早期工作方面，如畜牧业培训和针对有幼儿家庭的培训，最终都以某种方式纳入了海伦·凯乐国际基金会的家宅粮食生产计划。

## 6. 主要发现

248. 粮农组织正在开展一系列与营养相关的活动，其中大部分已纳入农业和粮食安全项目。成员国认为粮农组织最适合承担此项职责。然而，这些活动没有任何成因分析依据，而成因分析能够确定粮食和营养不安全状况的根本原因；这些活动也没有任何情况分析依据，而情况分析能够列明技术支持中的战略性缺口、政府及非政府伙伴正在开展或规划的工作以及可能存在合作机遇的领域。

249. 整个粮农组织（尤其是在国家和区域两级）对营养以及农业与粮食安全之间联系的理解仍然非常有限，即便是负责管理项目或为项目提供技术支持的工作人员也是如此。此外，粮农组织所有各级（尤其是在实地）的技术能力匮乏，不足以确保项目的相关性、有效性和对营养成果的改善。

250. 粮农组织引进了一些创新性、适应性的做法，具有很强的相关性和效用，其中包括家庭园艺、旨在改善社区一级补充喂养做法的“改良做法试验”、通过农民田间学校以及青年农民田间和生活课堂开展的营养教育。但是，评价小组的真正关切事项是，粮农组织是否最适合开展此项工作，而不是为其他各方的实施工作提供规范指导。

251. 由于大部分项目的运作周期都很短，没有充足的时间来试验或试点各种营养做法并得出有意义的结果，这首先使活动的有效性产生了疑问。因此，在农业和粮食安全活动如何对营养成果产生积极影响方面，粮农组织在实地工作中几乎没有获得相关证据。结果，几乎没有“试点”项目按计划扩大了规模，更糟的是，目前几乎没有关于所获得经验教训的文件。

252. 粮农组织的营养项目通常规模较小，分布广泛，无法推动区域或全球一级更广泛的战略，因此，各项目之间没有明显的协同增效。另外，实地工作、国家一级政策援助和规范产出之间的联系并不明朗，未从战略角度考虑这一联系，只有一、二个项目除外。

253. 作为“执行者”，粮农组织没有展示出比较优势。它没有在实施营养相关项目的过程中发挥重要作用，而是更像一个负责传播知识、分享信息和提供技术指导的“规范”组织。评价小组坚信，粮农组织若投入时间和资源，促进政府部门和整个发展社区更好地了解农业、粮食安全和营养之间的关系，其将能够更有效地为各成员国和发展伙伴服务。

254. 只有在下列情况下，粮农组织才应直接参与营养相关项目：(i)营养工作基于成因分析；(ii)营养成果是农业和粮食安全活动的组成部分，并已完全纳入其中；(iii)活动时间充裕，可获取证据和总结经验教训；(iv)该项目有助于制定一项更广泛的、旨在解决国家、分区域或区域各级营养问题的战略；以及(v)该项目与粮农组织的规范优先重点相联系。在为实施此类项目建立伙伴关系时，应参照针对所有层级行动者和服务的案例分析，并不一定要依赖农业部推广服务部门，其可能不是开展此类工作的最佳选择。

255. 其他组织（特别是研究机构和非政府组织）正在生成大量证据，但是粮农组织作为一个为他人谋利益、推动政策援助的规范组织，目前却没有利用这些“知识”。在这方面，粮农组织应当与其他关键伙伴，如国际粮食政策研究所、海伦·凯乐国际基金会及其他政府间组织建立战略联盟，以合并各项举措，并形成有关通过粮食手段解决营养问题的有效“知识”网络。

## F. 宣传和政策援助

### 1. 2004-2010 年宣传和政策援助

#### 区域一级

256. 在拉丁美洲和加勒比区域，粮农组织做出了显著贡献，推动各国政府及拉丁美洲议会和加勒比共同体等区域实体将粮食安全提到政治议程的突出位置。得益于此项工作，哥伦比亚、玻利维亚和洪都拉斯制定了粮食和营养安全国家政策和战略，玻利维亚还制定了粮食主权法等法律。粮农组织还与政策制定者合作，在增加粮食和营养安全公共开支方面施加了影响，哥伦比亚的“食品安全网络”项目就证实了这一点。在加勒比区域，2010年，在粮农组织的技术援助下制定的区域粮食和营养安全政策得到了加勒比共同体成员国的批准，目前，粮农组织正在与这些国家合作，以便将政策转化为国家一级的计划。

257. 在非洲，粮农组织向 2008 年 9 月召开的第 11 届西非国家经济共同体粮食和营养安全西非营养论坛提供了支持，还向非洲发展新伙伴关系于 2008 年 11 月召开的关于提高国家能力以减少饥饿和营养不良现象的南非和东非分区域研讨会给予了支持。有 14 个国家的代表及若干发展伙伴参加了非洲发展新伙伴关系的研讨会。研讨会探讨了应如何在实施非洲农业综合发展时开展有效的领导，以发展各国和各区域在应对饥饿和营养不良问题方面的能力。

258. 2009 年 2 月和 11 月，粮农组织参加了由非洲联盟主办的两次振兴非洲粮食和营养发展工作队会议，会议地点位于亚的斯亚贝巴。工作队的主要目的是协助各国实施非洲区域营养战略，以及提高非洲政策制定者对粮食和营养安全是非洲社会和经济发展的基本要素这一作用的认识。

259. 目前，营养及消费者保护司正在参与一系列面向国家一级政策制定者的分区域研讨会，研讨会由政策及计划制定支持司组织，主题是高粮价产生的影响（最近一次研讨会于 2011 年 3 月底在亚的斯亚贝巴召开）。

### 国家一级

260. 在拉丁美洲，粮农组织召集了不同的行动者来建立跨部门圆桌会议和协调平台，以便开展粮食和营养安全讨论及制定各项政策，这为建立粮食和营养安全机构奠定了基础，例如，哥伦比亚建立了跨部门食品安全和营养委员会，洪都拉斯成立了粮食安全和营养技术部门，玻利维亚则成立了全国粮食和营养委员会。粮农组织向**哥伦比亚和洪都拉斯**提供了技术援助，以协助其制定国家粮食和营养安全政策和计划。在**玻利维亚**，粮农组织发挥了重要影响，推动在国家和地方的政策制定和规划进程中采用和整合食物权办法。

261. 粮农组织的政策援助有助于制定各项法律框架：该区域六部国家粮食和营养安全法律中至少有四部法律（尼加拉瓜、厄瓜多尔、委内瑞拉和墨西哥联邦区的四部法律）是粮农组织宣传工作的成果，特别是“拉丁美洲和加勒比免于饥饿计划”倡议的成果（其他两部法律为危地马拉和巴西制定的法律，之前已生效）。

262. 粮农组织还在市区两级推动建立了粮食和营养安全委员会（危地马拉、洪都拉斯、哥伦比亚和玻利维亚），并出资建立了诸如“战胜饥饿议会阵线”等区域平台。

263. 在非洲，粮农组织参与了**莫桑比克**制定国家粮食安全和营养战略的两个阶段（ESAN1 和 2），并支持权力下放一级在战略规划范围内开展粮食和营养安全分析。粮农组织还通过粮食安全和营养技术秘书处，支持将粮食和营养安全纳入扶贫战略文件和食物权法律。粮农组织支持**马拉维**完成了《2007-2012 年国家营养政策

和战略计划》的终稿，并帮助协调实施由总统和内阁办公室下设的营养、艾滋病毒和艾滋病部门牵头的多部门战略。在**莱索托**，粮农组织正持续提供技术援助，以最终制定 2009 年起草的《国别营养政策》。粮农组织还参与制定**肯尼亚**的《粮食和营养政策与战略》及**乌干达**的《营养行动计划》草案，并支持修订**埃塞俄比亚**《国别营养计划》的农业组成部分。

264. 在亚洲，粮农组织通过**孟加拉国**的“国家粮食政策能力增强计划”，为制定《2006 年国家粮食政策》提供了支持，并通过《2008-2015 年国家行动计划》和《国家农业、粮食安全和营养投资计划》全面落实该政策。在**阿富汗**，粮农组织向该国政府提供了技术援助，以便将粮食安全、营养和性别目标纳入各项政府政策和战略。产出包括《农业部总体计划》、《阿富汗国家发展战略》及《部际营养行动计划》。

265. 在**老挝人民民主共和国**，《国别营养政策》的编制工作得到了粮农组织（在与其他联合国机构的合作下）的技术和财务支持，并于 2008 年 12 月经总理办公室批准。随后，该国政府与四个属于“再接再厉消除儿童饥饿计划”倡议核心成员的联合国机构共同制定了《2010-2015 年国家营养战略和行动计划》。

## 2. 宣传和政策援助的相关性

266. 粮农组织工作的核心内容是，凭借其业务研究和计划经验，向农业和粮食安全部门提供政策方面的技术援助，并日益增强技术援助与其粮食和营养安全信息系统<sup>57</sup>工作的联系。粮农组织向不同层级提供有关农业、畜牧业、林业、渔业、粮食和营养、农村发展及自然资源管理领域各方各面的政策援助。粮农组织最近一次独立外部评价发现，政策支持是粮农组织成员国两大最优先领域之一（另一领域为能力建设），在本次评价中，针对粮农组织工作人员的一项调查确定，各项政策和战略是粮农组织营养工作中最重要的内容。自 1992 年粮农组织和世卫组织共同举办国际营养会议以来，粮农组织一直支持制定各项国家营养政策和国家营养行动计划，或致力于将营养问题纳入各项粮食安全政策、战略及相关行动计划。

267. 为制定各项粮食和营养安全政策和立法举措进行宣传 and 提供技术援助，是粮农组织在拉丁美洲及加勒比区域开展的认可度最高的活动之一。各方认为，政策建议的质量很高，且与其他国家政策和战略保持一致。与该区域特别相关的是粮农组织在食物权方面的宣传工作，得益于“拉丁美洲和加勒比免于饥饿计划”，该区域的食物权得到加强，该计划的目的是：(i)提高饥饿和食物权问题在国家、区域和分区域议程中的地位；(ii)在各国开展能力建设，以实施各项旨在消除饥饿和确保食物

---

<sup>57</sup> 目前，信息系统对政策制定工作的贡献正越来越多地在粮食和营养安全信息系统的项目设计中得到体现；苏丹的“苏丹机构能力建设计划：为采取行动提供粮食安全信息”项目就是一个很好的例子。

权的公共政策和计划；以及(iii)监督“千年发展目标”框架所涉国家在 2015 年前的粮食和营养安全状况。若干行动者承认，粮农组织在该领域的工作已极大地影响了国家一级的粮食和营养规划和计划，促使各国保证、维护和增强本国人民的食物权。

268. 粮农组织向哥伦比亚和洪都拉斯提供了技术援助，以协助两国制定国家粮食和营养安全政策和计划，包括社会福利制度框架内的多部门活动，从而使各项政策对最脆弱和处于危险境地的人口产生更大的影响，并推动以可持续和稳定的方式生产粮食。粮农组织还协助增强负责实施政策和计划的各级机构的能力。

269. 在其他地方，粮农组织通过食物权框架和各区域框架开展的宣传工作的影响力相对较小，宣传工作更加依赖各国政府的议程，而且不同倡议之间的联系也不是很紧密。很少有国家制定与营养特别相关的政策。然而，孟加拉国为那些存在难以克服的影响粮食和营养安全的因素的国家树立了一个榜样。孟加拉国于 1997 年制定了一项涉及多个部门的《国家粮食和营养政策及行动计划》，其中整合了营养、健康和食品安全等内容。这为制定《2006 年国家粮食政策》<sup>58</sup>奠定了基础，该项政策通过由欧盟和美国国际开发署资助的“国家粮食政策能力增强计划”，得到了粮农组织提供的技术援助（农业发展经济司担任技术主管）。为全面落实此项政策，还制定了《2008-2015 年国家行动计划》和《国家农业、粮食安全和营养投资计划》。后面几份文件中还纳入了更多与健康有关的辅助营养活动，反映了政府与利益相关者有兴趣通过多部门手段解决营养不良问题。

270. 粮农组织通过孟加拉国粮食部下设的粮食规划和监测部门向“国家粮食政策能力增强计划”提供技术援助。为支持一项综合行动计划和总额为 100 亿美元的重要投资计划，粮食规划和监测部门协助孟加拉国政府召集了多达 11 个不同直属部门、众多捐助者和发展伙伴，发挥了关键作用。有意思的是，该部门展现了多种不同能力，它能筹集资金来修订和更新孟加拉国于 20 世纪 60 年代制定的食物构成表，还能资助有关膳食要求适用条件的研究。计划于 2012 年开展国家一级粮食消费和人体测量调查，需要在此之前获取上述信息。该项调查的结果及相关工作将提供有用信息，促进解决高度营养不良的问题及新出现的营养过剩问题，推动制定《膳食指南》，并支持旨在促进膳食平衡和多样化的关键倡议。

271. 阿富汗提供了一个补充模型，粮农组织在该国证实，国家一级的实地活动和政府决策者之间坚实有效的联系能够提高政策制定和战略规划的相关性。此项工作的产出包括一项综合的《农业部总体计划》、《阿富汗国家发展战略》和《部际营养行动计划》。

---

<sup>58</sup> 孟加拉国《2006 年国家粮食政策》经受了该国两次政府变动的考验，证明其在政局不稳的背景下所具有的重要性和相关性。

272. 在老挝人民民主共和国，《国别营养政策》的编制工作得到了粮农组织（在与其他联合国机构的合作下）的技术和财务支持，并于 2008 年 12 月经总理办公室批准。该项政策非常简短（可以说是信息不足），概述了导致营养不良的主要原因，并为解决这一问题列出了 10 项具体目标，包括粮食可得性、获取途径和改善营养物摄入。随后，该国政府与四个属于“再接再厉消除儿童饥饿计划”倡议核心成员的联合国机构共同制定了《2010-2015 年国家营养战略和行动计划》。虽然该计划本身涉及多个部门，但是在老挝人民民主共和国《2011-2015 年国家社会经济发展计划七》草案中，该计划的活动更适合被归入健康发展战略，而非与教育或农业相关的内容。

### 3. 政策援助的成效

273. 粮农组织历来注重与各成员国的农业部保持联系，这通常意味着粮农组织只能通过农业部参与政府进程。这将对评估政策设定部门（财务、规划、经济和发展部门等）和影响营养的非农业部门（卫生、教育、社会服务、妇女和儿童等部门）产生很大的影响，因而，粮农组织需要发挥更多样化的作用。

274. 粮农组织各项营养政策建议的成效很大程度上取决于各部门在技术层面的协助情况。拉丁美洲的利益相关者认识到，粮农组织有能力召集不同行动者建立跨部门圆桌会议和协调平台，供开展粮食和营养安全讨论和制订各项政策，此项工作经证明非常有效，已推动建立了各种理事会和机构，例如跨部门食品安全和营养委员会（哥伦比亚）、粮食安全和营养技术部门（洪都拉斯）和全国粮食和营养委员会（玻利维亚），这些机构牵涉与营养相关的一系列行动者。在孟加拉国和马拉维，粮农组织也采用了涵盖面广泛的多部门方法，未受其与农业传统联系的制约。

275. 在孟加拉国，鉴于与解决营养问题有关的部门的数量，开展此项工作特别具有挑战性，但是其粮食规划和监测部门却通过建立一个供所有相关部门讨论营养政策、行动计划和相关投资的共同平台，做到了这一点，尽管该部门隶属于粮食和灾害管理部。经证明，该模型在复杂的治理环境中非常有效，因为至少其制定了一项综合国家投资计划，该计划拥有广泛的所有权，被捐助界认为非常可靠。国家投资计划在制定过程中得到了粮农组织投资中心司的技术支持。由于制定了国家投资计划，孟加拉国成为了亚洲唯一一个在首轮申请就被选中获得全球农业和粮食安全计划 5 年期 5250 万美元赞助的国家。

276. 在马拉维，政府单独成立了一个营养、艾滋病毒和艾滋病部门，直接向总统和内阁办公室汇报，粮农组织营养及消费者保护司通过该部门提供技术支持。面临的挑战是，确保通过其他部门，例如农业、健康、教育和性别部门建立有效的联系，已通过确定每个相关部门的“联络人”并向其赋权做到了这一点。但不尽如人

意的是，为支持此战略，“纳入”了所有发展伙伴，使得马拉维的主要联合国伙伴相互之间产生了一些不满。

277. 在老挝人民民主共和国，粮农组织营养及消费者保护司打破惯例，主要通过卫生部来支持政策和战略制定工作，这种做法部分导致粮农组织丧失了与农业部之间强有力的技术关系。与农业部门的联系变得薄弱，且并未利用自身的比较优势，因此粮农组织未有效支持将政策关键要素转化为该部门的战略和行动计划的过程。

278. 粮农组织在阿富汗的支持改善家庭粮食安全、营养和生计项目中发挥了突出作用，推动了该国政策制定工作的发展。值得注意的是，项目第一阶段在宣传方面发挥了作用，将粮食安全、营养和性别目标纳入了政府各个层级的政策和战略。项目工作人员加入了相关主题下的磋商小组，并开展了部际宣传工作。

279. 然而，许多国家的注意力主要集中在国家一级的政策援助上。在权力下放各级宣传和实施政策方面未给予充分关注。在拉丁美洲，粮农组织的粮食和营养安全建议未充分纳入营养考虑事项，而是过多地关注粮食可得性和获取途径，在地方各级尤为如此（哥伦比亚和玻利维亚）。另外，没有很好地处理性别问题。

280. 为支持粮农组织政策建议而提供的技术援助的质量参差不齐。在一些情况下，任务周期长，但指派的国际顾问不了解具体情况，因此效率低下。对于经常需要应对技术执行不力产生的影响的国家项目人员而言，这可能会让他们丧失信心（老挝人民民主共和国就有这样的案例）。通常来说，最有效的技术援助建立在粮农组织与政府的中期或长期合作的基础上，例如孟加拉国的粮食规划和监测部或马拉维的营养、艾滋病毒和艾滋病部，这些部门的顾问通常更具资格，经验也更丰富，能够在政府和发展伙伴之间建立稳固的专业联系。

#### **4. 可持续性和影响**

281. 在政策制定过程中，经常会忽略各部门和权力下放政府机构的能力要求。然而，对实施和维持政策、战略和行动计划的关键要素而言，这一能力非常关键。在一些国家，粮农组织已认识到这一点，并已经在评估能力需求和促进分配资源以建设各部门的能力方面发挥了重要作用。

282. 粮农组织 2009 年在马拉维开展了营养能力评估，将其作为增强各级的营养行动的基础，以支持马拉维国家营养政策和战略计划。此次工作不仅评估了政府各部门的能力，还评估了省区一级权力下放机构、培训机构和非政府组织的能力。评估得到了其他发展伙伴的好评，他们目前正在提供资源来开展相关培训。

283. 同样，在老挝人民民主共和国，粮农组织自 2009 年以来一直在管理开展能力建设以改善粮食和营养安全项目，加强了政府及其伙伴的能力，有助于实施《国家



营养战略和营养行动计划》，并将营养目标纳入第 7 个《五年期国家社会经济发展计划》。该项目带动了一次全面需求评估，评估对象涉及农业部、卫生和教育部的工作人员、学术界人士及贫困社区的受益人。经过此项评估，建立了一个综合能力建设框架和一个 10 年期实施计划，并制订了有关基础营养和社区营养规划管理的模块。然而，该计划是否能够实现，取决于是否有额外资金，当前阶段此事仍不确定。

284. 阿富汗的支持改善家庭粮食安全、营养和生计项目加强了农业、灌溉和畜牧部下设的家庭经济部门的能力，并提高了从事营养和粮食安全工作的各级公务人员（公共卫生部、教育部、妇女事务部、文化和青年部）的能力。这些强有力的合作关系为实施联合国合作项目奠定了坚实基础。

285. 粮农组织于 2004 年出版了《将营养考虑事项纳入政策和计划制定工作》，其中承认，有关农业、健康、安全用水和卫生、教育、基础设施和性别平等的政策都将对营养产生影响，但是在如何评估营养成果产生的影响方面，仍存在实质性的知识缺口。这是粮农组织的一个重要考虑因素，因为此类评估将为今后的政策援助做出重要贡献。

## 5. 主要发现

286. 向农业和粮食安全部门提供技术援助是粮农组织的核心工作内容。成员国在此方面有相当大的需求，技术援助被粮农组织确定为营养相关活动中优先度最高的活动。粮农组织拥有广泛的运作和规范经验，因而在此方面具有明显的比较优势，而且技术援助与粮农组织正在粮食和营养安全信息系统方面开展的战略工作的联系日益紧密。这是粮农组织各项活动中认可度最高的活动之一。

287. 区域一级的宣传和政策工作在拉丁美洲及加勒比区域取得的成效最显著：该区域在国家一级建立了机构能力，以进一步推动有关将营养纳入主流政策的举措。食物权框架非常有助于提高营养问题的地位，且有助于确保一些国家的新法律会应对这些营养问题。在非洲或亚洲等其他地方，粮农组织在区域一级参与的工作非常有限，很难衡量其在国家或地方一级所取得的成效。

288. 鉴于此项工作的战略重要性，粮农组织对营养政策援助的贡献仅限于少数国家。已取得的成就与此背景相关性高，涉及最关心营养成果的政府部门。

289. 粮农组织营养及消费者保护司没有能力或意向单独开展政策援助工作。目前最富成效的政策援助工作得益于粮农组织各部门/司处之间的技术合作，包括农业发展经济司、政策及计划制定支持司、投资中心司和营养及消费者保护司。

290. 粮农组织的国家经验都能够为其他倡议提供很多政策建议方面的意见：在阿富汗，各社区围绕粮食手段开展工作，并与非政府组织开展合作，这有助于为国家

一级的政策提供信息；孟加拉国建立了部际平台，并吸引主要合作伙伴参与制定政策、行动计划和国家投资计划的进程，确保了综合框架具有广泛所有权，并拥有必要资源；马拉维对实施国家营养政策的能力进行了评估，并在各部门间进行能力建设。所有这些重要经验都需加以记录、分享并融入其他项目倡议中。

291. 粮农组织在推进政策工作方面面临的挑战有：(i)将营养问题纳入农业和粮食安全政策工作；(ii)在营养政策建议领域提高其技术专门知识素养；(iii)以更系统的方式将从实地项目中汲取的经验、取得的依据和成果纳入政策援助；(iv)加强粮食和营养安全信息系统与政策援助之间的联系；(v)在农业以外的部门更有效地开展工作；(vi)在粮农组织内部与政策援助有关的各部门和各司处之间进行更有效的合作；(vii)与能与粮农组织有效合作的其他组织进行合作（如儿基会、粮食计划署、世卫组织及有关政策研究的国际粮食政策研究所）；(viii)支持在权力下放一级阐释并实施各项政策；以及(ix)评估和监测各项政策对营养成果的最重要影响。

## G. 规范工作

### 1. 2004-2010 年的规范工作

292. 自 2004 年以来，已编制了数百个营养规范工作方面的案例（附件 11），此次评价审查了 40 个跨部门案例。这方面的产出数量非常多，但评价并不清楚界定和优先排列产品的依据，只知道某一系列产出中的产品互为补充。已将经审查的 40 份产出分为三大类：(i)各项准则和手册；(ii)有关知识分享、最佳做法和汲取的经验的文章；以及(iii)政策指导、战略和法律框架。

293. 本次审查不包括食物构成和营养需求方面的工作，这些工作将在本报告中单独予以介绍，对粮农组织与统计、信息系统和评估有关的营养工作进行的审查也是如此。

### 2. 与粮农组织和成员国的相关性

294. 虽然粮农组织已推出了若干涉及诸多粮食安全和营养问题的规范产品，但是规范工作中很少出现共同的中心专题或信息，反映了对如何设定规范产品的优先重点阐述不清。

#### 准则和手册

295. 大部分已审查的准则和手册似乎主要面向政府官员，包括政策制定者和负责实施依据这些政策而制定的计划的中级员工。已审查的很多准则的目的是为政策制定者提供实用战略，包括应对粮食和燃料价格上涨等新挑战、将营养战略纳入发展政策，以及支持农业推广服务，以便通过教育改善家庭和社区的粮食和营养安全状况等战略。

296. 一些出版物也有益于非政府组织和其他发展组织，如与农民田间学校有关的手册、青年农民田间和生活课堂、营养教育材料及社区营养计划编制指南。评价特别指出，与其他联合国机构相比，粮农组织更适合在实地一级制定更实用、更规范的指导。各次会议上还展示了很多可以引起成员国各大学研究人员的兴趣的学术论文，这些研究人员也可以为政府提供政策方面的建议。

297. 虽然粮农组织处于推广以粮食手段解决营养问题的最有利地位，但是该领域的很多投资似乎都与方法的利用有关，如在营养教育方面开展的广泛工作。这项工作对消费者获取知识来说非常重要，面向社区动员者和家庭的《尼泊尔家庭营养指南》已证实了这一点。经审查的其他营养教育产品中涵盖了最新的技术，而且制作精良。然而，这些产品往往是单独编撰的，未牵涉其他国家类似项目中的工作人员，也不牵涉项目合作伙伴（尽管阿富汗和莫桑比克明显就此展开了合作）。

298. 总的来说，有关营养教育的各项准则传达了清晰的信息和目标，并回应了请求提供实用指南的国家的实践人员的需求，实用指南针对具体文化和膳食，经调整后可用于其他国家。

《赞比亚基础教育课程之营养教育：2 年级教师用书补充材料》是一部优秀的营养教育规范产品。该书具有相关性，因为赞比亚营养不良学龄儿童的比重大，而这一群体通常不是各种粮食安全举措的直接受众。此外，赞比亚很多营养问题都与膳食习惯和食物可得性有关，使用的各种方法都旨在加强学校与家庭之间的联系。

299. 已审查的最佳规范产品之一是《改善粮食安全和营养政策援助：经验教训》，其中展示了如何将粮食和营养安全关注领域纳入国家政策的进程。这份文件非常有用，回应了各国有关协调全球与区域两级框架的需求，便于更好地整合粮食安全、营养政策和粮食安全治理机制。文章显示了应如何将有效的政策与社会投资、扶贫、制定政策和良好数据相联系。说明了成功开展政策援助需要采取的普遍措施，同时还指出了各国的形势差异。详细阐述了主要经验教训和案例研究，并与贯穿的关键专题相联系。

在已审查的一些文献中，《孟加拉国基于粮食的营养战略》介绍了粮农组织是如何在增加家庭对富含微量营养元素食品的消费这一清晰目标的指导下，利用农业和粮食政策来推广基于家庭的粮食生产的内容。这符合粮农组织在通过农业推广营养方面的比较优势，而且在营养领域的其他全球参与者看来，它满足了一项需求，即收集更多证据，了解基于粮食的营养方法行之有效的原因。文章介绍了实际指导和政策影响，以非常有效的方式详细介绍了各种办法、方法和结果。研究发现，在膳食中摄取蛋白质和微量营养元素能带来一些积极成果，妇女和女孩尤其如此。不过，报告本身指出了一些方法上的缺陷，包括缺少基准数据、采取举措的时间较短以及控制样本的数量不多，这也引发了一些问题，即方法的有效性是否得到了彻底检测。这一缺点损害了出版物的实用性，也反映了粮农组织的一个薄弱领域，即粮农组织收集的、用于表明粮食手段可以减少营养不良问题的证据不够充足。

300. 其他规范产品类似于上文提到的孟加拉国的产出，如《家庭园艺对改善营养状况的关键作用》（2006年），其中汲取老挝人民民主共和国的经验，为家庭园艺提供实际指导和各项政策建议，并分享了作者的两条建议。

301. 与《将营养考虑事项纳入各项发展政策和计划：发展中国家政策制定者和计划规划者简报》相比，一份早期的出版物（2004年）虽然有一些有用的观点，但很多观点太宽泛，无法提供实际指导，或这些观点早就在其他出版物中多次提及。作为一项准则，它未能就行之有效的做法和存在挑战的领域提出更多的实证。

302. 《教育消费者应对高粮价》是2008年的一份出版物，对那些试图减少粮食价格对粮食安全和脆弱人口营养影响的政府官员来说，似乎很及时、很有帮助。但是，其中有关高粮食价格的新内容或具体内容很少，若能加强文章的组织会更好，如按地点（如城市、郊区和农村），并根据营养受影响的各群体的不同需求，分别提出建议。

303. 除此之外，展示粮食手段、支持改善营养或通过将提高粮食和营养安全作为提高农业生产力必不可少的一部分来加强预防营养不良的准则很少。此类准则能切实帮助农业推广工作者支持家庭和社区通过作物选择、改良生产技术、更好的作物储存和能保留营养价值的粮食加工来达到更好的营养成果。文献介绍了测试效果良好的方法，如针对受艾滋病毒影响群体的厨房花园和钥匙孔花园，但没有将这些做法与改善营养相结合，因为其与畜牧生产或收获后管理有关。

304. 为政府各部、非政府组织和地方社区组织编制的另一类准则是类似于《青年农民田间学校和生活学校运作入门指南》的综合逐步指导。这是一个很好的实例，文章虽长，但详细说明了如何实施一个与粮农组织任务规定有关的计划；很多其他

文章反复提及了重要步骤，但少有文章能提供如此详尽的指导。这些准则由粮农组织与粮食计划署合作编制，对受艾滋病毒影响的孤儿和易受感染儿童的数量日益增加做出了回应。

《缩小差距：粮农组织农业和农村发展中的性别平等计划》这篇文章是一个很好的实例，展示了短小而通顺的文章如何通过精简且清晰的格式向政策制定者传达相对复杂的信息。通过各种讨论，让读者认识到权力关系在性别互动中的作用及其是如何受到现代市场力量的影响，通常妇女易受影响。文章介绍了可靠实例，讲述了粮农组织如何在其工作中支持性别平等，尽管大部分实例涉及男性和妇女，并且不一定考虑了妇女的具体需求和限制因素。

305. 粮农组织在营养和艾滋病毒方面已开展了一些高质量工作。然而，这是一个很多机构和非政府组织深入参与的领域，因此粮农组织是否在该领域中占有比较优势是个问题。例如，虽然已撰写了关于钥匙孔花园的文章，但 2008 年才出版，而非政府组织和其他组织在 20 世纪中期就已出版了类似著作。

#### **知识共享、最佳做法和经验教训**

306. 粮农组织为各成员国编制了《国别营养概况》。《国别营养概况》包含了统计信息和对有关人口统计学、经济情况、基础设施与服务以及粮食与营养情况的国家基本指标的说明，在出版时，被认为可以为各国政府提供有用和全面的信息。这对于缺乏统计信息的国家来说特别有用，如乌拉圭、巴拉圭和圭那亚等。不过，很多信息如今都非常过时了，对形势没什么参考价值，而且工作人员通常都忽略了它的存在。粮农组织应审查其在此类工作中的作用，确定是否仍需要编制此类概况，并考虑是否与其他组织进行合作。此次评价了解到，在粮农组织没有更新的情况下，世界银行目前正在编制较简短的摘要版本。

307. 《粮食不安全状况报告》是粮农组织编制的最佳规范产出之一。这些出版物旨在向政府政策制定者、联合国和双边机构及学术机构等全球受众强调和说明各关键问题和趋势。它们全面且及时，因此与各成员国高度相关。《2008 年粮食不安全状况》承认，贫困国家政府在试图缓解粮食和燃料价格上涨造成的影响时面临着困难的选择，且备选方案数量有限。《粮食不安全状况报告》提出了具有建设性的粮食价格危机应对举措，在帮助小农的同时还能促进粮食安全，因此具有参考价值。

308. 然而，《2009 年粮食不安全状况报告：经济危机的影响及经验教训》没有强调对基于营养的农业予以支持。报告讨论了食物权背景下的粮食和营养安全应对措施（如巴西）。《2010 年粮食不安全状况报告：长期危机下的粮食不安全状况》确定了营养问题的范围，但鉴于此层面的重要性，报告本应将其列为一个单独的章节。

## 政策、战略和法律框架

309. 大多数情况下，大部分规范文件的长度和格式并不符合政策制定者编制概述关键问题并提出解决方案和建议的简明文件的需求。在某些领域，粮农组织力图向政府官员证明采用某种具体方法存在优点，或粮农组织正努力改变展望，在这种情况下，设计精美的简明文件接触目标受众的可能性更大。

310. 自2004年编制了《将营养考虑事项纳入各项发展政策和计划：发展中国家政策制定者和计划规划者简报》以来，粮农组织在出版物工作方面已有所进展。本文件的目的是：(i)为政策制定者提供实际战略，将营养考虑事项纳入相关发展政策；以及(ii)向健康和营养部门工作者提供工具，在政策层面宣传营养。报告强调，农业是最适合改善营养状况的部门，并提出了一些有用的观点；但很多太宽泛，或之前已提及多次。其中的案例没有实证支持，没有指出行之有效的措施和存在挑战的领域。

311. 政策、战略和法律框架领域可能是粮农组织占有独特优势的领域，可进行创新思考，并鼓励各成员国制定前瞻性的政策和计划。粮农组织在食物权方面的工作就是一个实例。《食物权准则》系列试图通过满足对食物权立法保护感兴趣的成员国的需求，来填补知识方面的差距。它为如何说明和实现食物权的潜在概念（包括经济、社会和文化权力）提供了综合指导。这一系列的文章就以下内容提供了详尽指导和实例：如何评估脆弱群体及脆弱的原因；如何制定国家行动；如何对利益相关者进行培训和宣传；以及如何监测食物权活动。

例如，《发展中国家非正规食品部门的前景和挑战》就是一份信息量很大的简报。文章很好地概述了非正规食品市场的运作方式，该行业所提供的就业机会及其重要性。还提供了有关各城市非正规食品部门经济贡献的统计数据。文章简短（30页），内容全面，设计精良，指出了非正规食品部门的经济和生计价值，在为政府官员提供信息并加以说服方面非常有用，因为这些官员可能更多地将非正规食品市场视为需要管制的麻烦事，而不是值得官方支持的资产。

312. 粮农组织已率先思考新领域出现的、需要政策制定者加大关注力度的营养和粮食安全挑战，发展中世界日益城市化的挑战就是一个很好的例子。2004年，粮农组织在一篇名为《发展中国家粮食和营养政策新挑战》的文章中强调了这一主题，文章登载于电子版《农业和发展经济特刊》主题为“粮食系统全球化：对粮食安全和营养的影响”的一期杂志中。该期特刊讨论了转换膳食模式对食品生产、零售和经销系统的影响，描述了其将如何影响农村贫困和粮食安全、食品安全和质量以及膳食方面的非传染疾病。该领域的工作有助于提高全球各方对有关城市膳食变化的

影响、城市和农村膳食受到的影响及应对方法的认识。目前，在对规范产品进行审查时发现，这一信息继续在某些出版物中得到推广，但在 2004 年以后的出版物中，它似乎不再是粮农组织的关注领域。

313. 另一个实例是由国际农业研究磋商组织和粮农组织联合编写的文章《气候变化和生物能源对营养的影响》。文章面向高级别多边、双边和政府政策制定者、研究员和学者，全面概述了气候变化对粮食安全的潜在影响，并审查了气候变化和生物能源需求增加对可持续发展、粮食安全和营养造成的影响。文中的信息能帮助各政府和多边机构就如何应对全球粮食和营养安全最新威胁制定各项战略。文章指明了粮农组织能拓展的工作类型，以便在为有关营养的全球讨论提供更大附加价值的同时，协助确定各问题和解决方案的讨论框架。各项政策建议有助于粮农组织在该领域确定组织重点。

### **3. 产品的设计和質量**

314. 显然，可见度与很多因素相关，除其他外，包括产品的相关性、质量和用户友好的设计。

#### **准则和手册**

315. 用于验证家庭膳食多样性分数的基本准则应用广泛，且经证实在该领域具有较高的价值。膳食多样性分数这一工具非常有用，因为它符合简单、低科技解决方案的需求，便于大部分利益相关者理解。该工具的主要优势之一是，它能预测家庭和个人粮食安全状况的早期变化。为将这些工具纳入国家粮食安全信息系统，已开展了大量的工作（如约旦河西安/加沙、马拉维和索马里），还行了项目基准评估（马拉维），以及制定了政策文件的监测框架（莫桑比克）。此外，粮农组织与地方服务提供者建立了强大的全球-地方伙伴关系，在粮食安全信息系统社区成员之间进行工具试点和推广，并对地方利益相关者进行工具培训。

#### **知识共享、最佳做法和经验教训**

316. 粮农组织工作人员参与编写的关于世界营养形势的第六份《营养进展报告》（2010 年，营养问题常设委员会）非常全面的讨论了全球范围内的各种营养问题和备选方案，报告的大部分读者对全球粮食和营养安全问题感兴趣。报告指出，由于食品摄入和/或收入的增加并不一定会改善营养状况，因此在推广粮食安全和减少营养不良问题时要明确关注“营养安全”。粮农组织在提供政策和计划指导以应对这一问题时，应更多地在其出版物中强调这一点。

317. 《世界粮食不安全状况报告》等旗舰文件制作精良，设计优美，配有清晰的图表。它们的发布范围广，可见度好。其他重要产品，如《食物权》系列文章设计

精美，综合性内容的行文简洁明了。相反，营养问题常设委员会会议的正式报告文字繁冗，排版密集，不方便阅读，而且关键点不突出。

318. 很多已审查的文件技术质量高，可读性强。不过，长度通常在 70 到 200 多页不等。即使阅读一份关键文件并审议其中的观点就需要很多时间，而粮农组织主要受众是不同层级的政府官员，他们工作繁忙，没有多少时间阅读。因此，尽管这些文件的可见度在其他粮食安全机构和学术界很高且使用频繁，但政策制定者可能就读得比较少了。有很多专为决策者提供信息的精美简报，如《缩小差距：粮农组织农业和农村发展性别平等计划》，其特点是配有说明图表，文字虽简明扼要，但足以说明主题的多面性。

319. 评价期间进行的国家实地考察发现，很多关于经验教训的文件都是在实地制定的，并被作为区域出版物（如老挝人民民主共和国根据越南的类似工作编制的《2002-2004 年推广家庭园艺以改善营养状况试点项目》；孟加拉国《2000-2006 年综合园艺和营养项目》；以及阿富汗、柬埔寨和老挝人民民主共和国《改良做法试验》），这些文件可能极其实用，但在粮农组织内部没有可见度，知道的人甚少，因此几乎没有得到利用。从未就其他提供重要经验教训的项目（如粮农组织在阿富汗开展的、将基于社区的规划与政策援助相联系的工作）编制文件，以供在粮农组织共享重要信息。

#### **政策、战略和法律框架**

320. 《气候变化和生物能源对营养的影响》是国际农业研究磋商组织和粮农组织为在世界粮食安全高级别会议期间举办的 2008 年气候变化和生物能源粮农组织特别会议编制的一份文件。虽然文章极具参考价值，非常实用，但看起来像一份学术论文，共有 86 页，若维持现有格式，很多政府政策制定者可能不会阅读。

#### **4. 可见度、宣传和使用**

321. 此次评价未发现任何针对不同类别文件的沟通或宣传战略。国家一级考察团发现，规范产品的宣传完全取决于不同粮农组织机构的兴趣和承诺，或是个人分发文件材料的方式。因此，国家一级的利益相关者一直没有意识到粮农组织规范产品的范围，即便是在粮农组织平台和影响力强的地方也是如此。他们汇报，粮农组织只编制与农业相关的营养产品，而没有涵盖现有全部领域，他们还发现很难在网页上找到产品。与会者对各项材料的广度表示惊讶，尤其对粮农组织的技术工作一无所知，如其与世卫组织编制了膳食要求。

322. 很多利益相关者，包括政府机构和学术机构均表示有兴趣接收相关规范产品，虽然他们经常听说这些产品，但不知如何获取。各发展中国家很难下载电子版



文件，因此规范产品的供给非常重要，特别要向各个大学提供这些产品，以便其能对学生的学业及未来职业产生影响。

323. 许多文件表面上看来目标受众是政府决策者和负责实施计划的政府工作人员，但并没有说明这些文件的分发方式及对象。评价小组在访问国家一级时还发现，政府办公室收到的成套出版物都没有关于其内容或应用的介绍或指导。

324. 粮农组织的在线共用文件库是一个综合的被动数据库，含有大量文献资料，对寻找有关具体主题资料的人来说很有帮助。粮农组织的主要出版物，如《粮食不安全状况》报告，以复印文本的形式分发并可从网上获取。这些都是众所周知的年度或定期报告，拥有固定读者。此外，许多关键文件无法以单一的 PDF 格式文件获取，而是以系列链接或文件组成部分的形式列出，因此不容易下载或以其他途径获取。

325. 有关营养的页面已不再位于粮农组织主页，这降低了其可见度并使之难以获取。另外，许多供此次审查使用的有关营养的文件，无论是通过标题还是作者检索都无法在粮农组织网站或粮农组织共用文件库找到。某些文件只能以未完全识别的链接形式获取，其他一些文件则列于报告封面，非常容易识别。假定为会议编制的文件可在这些会议上和后续报告中获得，那么除会议参与者以外，其他人不太可能注意到这些文件或未必能够获取。

326. 此外，没有一个集中的在线主动数据库来储存为各项目制定的有用材料，这些材料本可以与其他正在规划或设计的项目共享，这对许多实地工作者而言非常有价值。另外似乎还需要制定并可能需要广泛分发各类营养教育材料，如在阿富汗和赞比亚与儿基会合作制定的补充喂养准则，以及在阿富汗和老挝人民民主共和国制定的婴幼儿喂养和能力建设材料，这些材料正得到世界银行、儿基会、美国国际开发署和各非政府组织的复制和利用。

## 5. 主要发现

327. 粮农组织有关营养的规范产品范围广泛，且反映了本组织及其任务规定的许多方面。这些产品所涉领域广泛，包括农业、园艺、性别、营养、消费者教育、贸易和城市粮食安全等主题。但鲜有规范工作将营养与畜牧生产或渔业挂钩，这是粮农组织规范工作中的一个缺口。总体而言，这些产品主要是关于粮食安全范畴内的营养关切，基本没有将营养问题独立看待。

328. 粮农组织规范工作中的某些专题明显把握了所汲取的经验教训并旨在共享知识。但该审查明显反映出的共同中心主题或信息极少，说明有关营养的全组织产品缺少战略重点。

329. 大部分规范产品主要是针对成员国政府的需要，但某些实用手册非常适用于非政府组织。大部分产品并非以成员国的需求为导向，而是根据当前全球粮食安全机构的优先重点或粮农组织的关键专题制定的。

330. 许多可供决策者使用的相关规范性文件过于冗长（70-300 页），且形式较为学术。其他一些文件，如《国别营养概况》一度非常有用，但如今已经过时，不再具有关联性。这些文件不符合决策者所需要的简洁、即时的文件特征，即概述关键问题，提出解决方案和可行建议。

331. 但是也有一些粮农组织的产品，如家用膳食多样性评分工具，满足了对简单易行、便于大多数利益相关者理解的解决方案的需要。其他一些类型的产品，如《世界粮食不安全状况》报告，以全面、易理解和有吸引力的形式展示了粮农组织的技术专门知识，从而得到了广泛分发。粮农组织对《营养进展》报告的贡献还突出地体现在，粮农组织通过可见度较高的出版物推广的重要概念。

332. 除了旗舰出版物和其他一些关键产品外，许多项规范工作并没有广为人知。此外，在粮农组织网页上很难找到文件，某些文件的表述不便于用户理解。不同类别的与营养相关的规范产品也没有明确的交流或明显的传播战略。

333. 粮农组织在其规范产品中讨论了把营养和农业联系起来的重要性，但是没有提供充足、明确的循证规范工作来说明高水平的农业投资如何能够提高营养水平，这一问题在家庭和个人两级必然会发生。尽管强调了此类联系的重要性，但缺少有关建立联系的方法、有效方法及无效方法的循证规范工作。从规范产品的清单以及对截面样本的具体审查可以看出，粮农组织似乎没有获得足够的证据来证明通过粮食手段能够减少营养不良。而致力于对抗饥饿的捐助者和其他国际机构却正希望粮农组织提供此类规范工作和研究。大规模检验将营养问题纳入农业政策和计划的工作成果（即使是初期阶段的成果），也能够使粮农组织在其他各方未涉及的领域对全球进程做出重要贡献。

334. 由于食物摄入和/或收入增加不能确保改善营养，因此需要粮农组织确立一个关于“营养安全”的更清楚的关注点，作为其减少营养不良的工作的一部分。有人认为粮农组织应进一步重视其针对政府决策者的说明性简报，并提供应对营养安全问题的政策和计划指导。

335. 除了旗舰出版物和其他一些关键产品外，许多项规范工作并没有广为人知。此外，在粮农组织网页上很难找到文件，且对某些关键文件的表述不便于用户理解。不同类别的与营养相关的规范产品也没有明确的交流或明显的传播战略。

## H. 性别和社会包容性

### 1. 将性别问题纳入营养工作的主流

336. 粮农组织将性别问题纳入营养工作主流的程度在各个国家大不相同。就积极方面而言，这一期间在阿富汗开展的工作包括突出的性别工作重点，并产生了数项成果。尤为值得注意的是，许多项目都支持为农业、灌溉和畜牧部制定的性别战略，该战略获得了阿富汗政府的大力支持和采纳，包括设立一个性别股并配置人员。制定了一个有关性别的培训包，用于培训合作伙伴。粮农组织在性别方面的工作从比较临时性的初始活动，演变为更广泛的主流化重点（吸引男性参与和向农业部提供领导力）并扩展至粮农组织的其他项目。从最初开始，就已规划了各项活动并给出了特别建议，以便使妇女可以参与其中，最近也开始吸引男性和男性机构的参与。

337. 在孟加拉国，一个将以技能为基础的营养教育纳入农场管理课程的创新项目，正尝试通过对同一个家庭的男性和女性进行分组营养教育的方式，解决孟加拉国的性别偏见问题；事实证明，该办法在促进行为改变方面更为有效。在柬埔寨，“改良做法试验”婴幼儿喂养实践活动的社区领导人确定了社区的营养教育者，在许多社区，选拔产生的男性领导人已成为有效的教育者和改善儿童营养做法的推动者。

338. 但是，粮农组织在营养方面的工作的一个共性是这些工作没有依据任何性别分析，因此性别问题没有充分融入项目设计和随后的项目实施中。评价发现，项目工作人员通常误解或错误阐释了性别概念，（例如）许多营养培训活动实际上强调了女性的生殖作用，未能充分重视家庭一级有关任务/时间的性别分配。粮农组织国家工作队缺少一名性别专家，这一点被确认为妨碍将性别因素纳入营养规划和政策建议的因素。此外，某些项目的性别办法甚至与政府的性别战略不一致（洪都拉斯就是一个例子）。

339. 本报告前文已经提到，粮农组织许多有关营养的工作是通过农业部这一长期的传统合作伙伴及其推广服务展开的。此外，粮农组织的项目工作人员通常由曾就职农业部或担任项目助手的人员组成。这些工作人员主要为男性，且基本上没有接受有关营养方面的培训。因此，尽管这些项目可能很有效地针对了女性（女性在决定家庭膳食方面最具影响力），但项目大都是由男性实施和管理的，因而在大部分情况下都既无关联性也不够有效。另外还发现在与营养相关的活动中，利用社区营养推广志愿者（男女皆有）比政府工作人员要更有效，原因是志愿者更能融入其工作的社区并获得尊重，并且其改变社区儿童处境的意愿也更强烈。

## 2. 将社会包容性纳入考虑

340. 总体而言，粮农组织项目的设计没有考虑到那些生计仍直接依赖当地农业经济、但无法获得充足土地、或被社会边缘化的最弱势群体。例如，评价发现尽管营养问题被纳入了拉丁美洲的粮食安全特别计划，但并不适用于最脆弱的家庭（如由女性当家但仅有小块具有生产力的土地的家庭），这类家庭经常无法获得充足的土地、水和劳动力等生产性资产。在这些情况下，粮农组织需要通过生产、生计、创收、护理能力和推动生活周期中的健康膳食习惯等方式，寻找粮食和营养安全所需的其他有利环境。为有效应用这一办法，粮农组织需要积极主动地寻求其他战略联盟，如与非政府组织和地方政府合作。

341. 另外，通过农业部开展的与营养相关的项目活动没有包括上述弱势群体，因为政府服务在确定较脆弱的社区部门这方面的工作效率尤为低下。评价非常清楚地看出了这一点，孟加拉国的农业推广服务没有很好地纳入社区一级，这项服务很大程度上取决于社区内“有影响”且可能最不需要支持的联络人。

342. 就积极方面而言，粮农组织在拉丁美洲与偏远孤立的农村地区的土著居民展开了紧密有效的合作，获得了赞扬。例如，有明确证据表明，由实现“千年发展目标”基金供资的哥伦比亚乔科行动（与其他联合国机构合作）刻意将土著和非洲裔社区纳入了行动的设计和实施。粮农组织还积极推动对土著粮食的重新估价。东非和南非的其他与营养相关的项目特别纳入了艾滋病毒/艾滋病携带者、年长者和其他边缘化群体。

### I. 合作和伙伴关系

#### 1. 国际伙伴关系

343. 粮农组织在营养工作中的作用及其对国际营养结构各要素（包括世界粮食安全委员会（粮安委）、联合国营养问题常设委员会和“加强营养”活动）的贡献在本报告第 5 节已讨论过。本节将主要介绍有关粮农组织在各级营养工作的合作和伙伴关系。

344. 粮农组织在国际一级参与了多项有关人类营养的战略伙伴关系。大部分伙伴关系与粮农组织在评估、信息和统计方面的工作有关，基本上由粮农组织经济及社会发展部的农业发展经济司负责。粮农组织在作物和粮食供应评价团方面与粮食计划署有丰富的长期合作经验，该评价团旨在响应对即将到来的粮食危机的预警。这一有效的战略性伙伴关系带来了一系列其他粮食和营养安全合作评估，包括粮食安全和脆弱性综合评估团、粮食安全阶段综合分类以及市场概况评估。其他的机构间评估包括联合评估团、灾后需求评估、冲突后需求评估和紧急事件管理应用。

345. 近期，粮农组织和粮食计划署商定了一项为期五年的粮食和营养安全信息系统联合战略。在该战略中，双方承诺发挥各自的比较优势，提高粮食和营养安全方

面数据收集及分析工作的合力，并在一段时间后形成“无缝数据流”<sup>59</sup>。该战略呼吁协调全球公益物资，以更有效地进行粮食安全趋势分析、跨国和跨区域分析以及元分析，并确保在减少重复的同时增强一致性、连贯性和整体性。粮农组织将继续充当宏观级别统计数据的存储库，并对不同区域或时期的粮食和营养安全趋势开展元分析。

346. 多年以来，粮农组织一直没有认识到其他组织就衡量营养不良状况的计算方法提出的局限性问题的。粮农组织既没有接受替代办法的建议，也不愿意就饥饿状况统计与其他外部组织合作。目前，粮农组织正开始与世界银行、粮食计划署和国际粮食政策研究所合作，利用家庭开支调查来加强对营养不良状况的衡量。

347. 但是，粮农组织曾与教育发展学会（粮食与营养技术援助）就制定衡量膳食多样性和粮食获取状况方面的工具有过成功合作。欧洲委员会的资助通过《粮食安全行动计划》提供。粮农组织进行了实地试验并评价了工具。粮农组织和教育发展学会之间的技术合作非常有效地提高了政府主管部门在实地一级应用工具和用地面实况数据核实补充工具的能力。但是仍有问题存在，膳食多样性分数与粮食计划署的家庭粮食消费分数（也是一种膳食多样性和食物频率衡量方法）的适用周期和评分系统不同，这两种方法需要协调。

348. 评价注意到，粮农组织与其他组织（如国际粮食政策研究所、粮食计划署和儿基会）合作制定的规范产品，通过各组织的互补优势，其相关性和质量普遍得到了加强，从而展现了不同的观点，而不是重复单一的看法。

349. 粮农组织与世卫组织自 1949 年以来就建立了伙伴关系，一直在牵头并指导有关营养需求的全球专家磋商会。由于双方都需要理解不同年龄和健康状况的人对营养元素的需求以及提供这些营养元素的食物来源，因此该伙伴关系非常重要，粮农组织通过其在食物构成方面的工作提供食物来源。但是，考虑到两个组织的任务规定和比较优势，需要明确说明它们各自的作用和职责，以便粮农组织能更好地关注其有限资源和能力。

## 2. 区域伙伴关系

350. 在区域一级，由于优先级别低以及能力方面的限制因素，粮农组织就营养问题开展的合作与伙伴关系非常有限。例如，粮农组织亚洲及太平洋区域办事处（亚太区域办事处）曾发起的亚洲粮食和营养网络是一个由亚洲各国的卫生官员和农业部代表组成的团体，旨在促进知识共享和跨学科学习，但该团体已经多年没有召开会议。在拉丁美洲，“拉丁美洲和加勒比免于饥饿计划”等区域计划主要向玻利维

<sup>59</sup> 粮农组织与粮食计划署粮食和营养安全信息系统联合战略，2011年3月11日（草案）。

亚和哥伦比亚的国家项目提供特别支持。粮农组织基本上没有参与由拉丁美洲和加勒比的其他机构和捐助者支持的其他倡议（如由开发署牵头的“加勒比战胜饥饿承诺”、中美洲区域粮食与营养安全计划、NUTRINET网站）。

351. 在分区域和区域两级，粮农组织在粮食和营养安全信息系统工作中的作用可从以下几点看出，如在非洲南部成立了区域脆弱性评估委员会，2006年为非洲联盟的撒哈拉以南地区预警系统进行评估，协调东非和中非区域粮食安全和营养工作组以及中南美区域粮食和营养监测系统技术合作网络。粮农组织在亚洲的区域粮食和营养安全信息系统支持主要通过粮食不安全和易受害信息及绘图系统以及区域粮食安全信息系统运作。

352. 自1984年启动国际粮食数据系统网络作为联合国大学项目后，粮农组织一直都积极支持该网络的推广，并担任其秘书处。该网络现在是一个拥有18个区域数据中心的网络，其中最积极和最富有成效的是拉丁美洲食品数据系统网络、东南亚国家联盟食品数据系统网络以及非洲食品数据系统的西非和南非分区域数据中心。

353. 此外，粮农组织与相关区域倡议在营养方面的合作程度一直非常有限；与其说是一种战略行为，倒不如说是一种投机取巧。

### 3. 国家伙伴关系

#### 政府

354. 粮农组织通过农业部与成员国政府建立了长期的传统伙伴关系。许多被调查者将这一关系称为粮农组织的强大比较优势，原因是该伙伴关系提供了一个向政府体制框架传递关键信息的高效渠道。农业部在农业和畜牧生产方面的作用不可或缺。考虑到粮食安全的四个层面以及对应对营养问题的进一步重视，各方日益期望粮农组织能采用多部门办法应对粮食和营养安全问题。与该工作日益相关的其他直属部门包括卫生、教育、性别和社会福利。

355. 粮农组织在国家一级开展的所有营养相关项目活动都需要国家、省和/或区各级政府部门的良好合作。部门间在项目方面合作的一个良好范例是德国政府对阿富汗“支持家庭粮食安全、营养和生计项目”的资助，该项目在公共卫生部、教育部、妇女事务部、文化与青年部以及农业、灌溉和畜牧部（包括家政和推广部门）之间建立了伙伴关系；这一合作（包括其他发展伙伴）从地方一级到国家一级均有体现。

356. 营养方面的另一个重要项目是由佛兰德斯国际合作署供资的马拉维“改善粮食安全和营养政策以及计划外联项目”，在技术上属于国家一级的营养、艾滋病毒和艾滋病部（向总统办公室和内阁汇报），但在权力下放一级能力有限，而且在该

级别的其他直属部门或部也没有营养学家<sup>60</sup>。与其他国家的情况一样，当粮农组织对与营养相关的项目活动提供支持时，非常依赖农业推广人员，这些人员几乎没有接受过有关农业和营养之间关系的培训。

357. 在孟加拉国等许多国家，农业推广人员主要以男性为主，评价对仅依靠此类服务来确定和指定受益家庭并向女性提供营养培训的合理性表示质疑，而这在《气旋应急响应和恢复计划》的综合农场管理工作中已有先例。此外，就孟加拉国而言，该国的农业部既没有与地区发展委员会也没有与鼓励采用纳入政府和非政府行动者的部门间办法的其他机制进行良好合作。

### 联合国

358. 联合国各组织在国家一级的营养工作领域仍有明显的竞争性，既反映了一种竞争行为，在某种程度上也反映了近年来国际营养结构方面的功能失调。与其他组织一样，粮农组织也很有责任保护自己的“领地”。在评价对成员国的调查中，被调查者表示，粮农组织在与联合国其他机构的合作方面努力不足。评价经常注意到某一联合国组织未对其他机构就政策、行动计划、评估或研究的贡献予以认可的情况，联合国驻地协调员还曾鼓励粮农组织重印一份有关反映了其他机构贡献的粮食和营养战略的国家出版物。

359. 这一情况的结果是，许多领域的合作本可以比现在开展得更好。尽管如此，仍有不少良好合作带来了有益的规范性成果，包括在阿富汗和赞比亚与儿基会合作制定的婴儿和幼儿补充喂养准则，以及在津巴布韦制定的《健康的收获：有关良好营养以及种植、配制和加工健康食品的社区工作人员培训手册》。

360. 联合国改革计划的一个关键要素是让联合国各组织和机构更有效地参与联合规划。联合国发展援助框架（联发援框架）一直是实现该目标的主要规划机制。老挝人民民主共和国的联合国系统已提前一步制定联合行动计划。其他倡议如“再接再厉消除儿童饥饿计划”（仅在少数几个国家开始实施，包括老挝人民民主共和国和毛里塔尼亚这两个试点国家）以及“千年发展目标”供资机制（目前在 24 个国家运作）促进了该方面的进展，尤其重点关注应对营养关切问题的四个主要联合国行动者：粮农组织、儿基会、粮食计划署和世卫组织。

361. 目前，各方强烈认为联合规划主要是一种预算分享做法，而没有从四个联合国组织的互补专门知识中汲取附加价值。孟加拉国、柬埔寨和莫桑比克的情况也是如此。在孟加拉国和柬埔寨，推迟实施“千年发展目标”项目意味着受益人的筛选是由不同机构根据项目的不同要素分别进行的，因此项目的粮食安全和公共卫生内

---

<sup>60</sup> 评价对这一情况表示理解，因为在结构调整时，不同技术部门的所有营养学家职位已被逐步取消。

容是在不同时期生效且可能相互脱节。在莫桑比克，这四个机构联合应对了粮价飞涨的影响，从而实现了某种程度的一致性。这些机构在查明城市贫困和营养不良家庭方面紧密合作，随后这些家庭一方面获得了补充营养餐方面的支助，另一方面获得了粮农组织对园艺生产的补充支助。

362. 哥伦比亚乔科省项目的情况类似，各机构确定了一项综合行动计划，以通过协调一致的方式帮助分散在各地的土著人口。行动计划主要以各机构的比较优势和专业知识为基础。粮农组织的附加值主要体现在：(i)加强地方/社区组织和粮食及营养安全的能力；(ii)设计和实施家庭菜园计划和活动，以丰富并提高家庭粮食产量；以及(iii)为患有中度和重度营养不良的儿童康复中心提供能力建设，并试点开展一种基于社区的模式。

363. 粮农组织和联合国其他伙伴在营养工作业务层面的合作很少体现如此高的战略重要性。例如，人们期望营养教育、食物权和营养政策方面的工作能由世卫组织和儿基会经过战略合作联合制定，这两大机构也从母婴健康的角度关注这些领域的问题。但是也有一些例外情况。其中当然包括孟加拉国的国家粮食政策能力建设计划，在该计划中，粮农组织在联合国系统中发挥了主要的领导作用，以确保所有机构能在孟加拉国的政策框架和粮食及营养安全投资计划方面“齐心协力”（自任命一名国家协调员后，这一作用从某种程度上得到“再接再厉消除儿童饥饿计划”的补充）；此外还包括索马里的粮食安全和营养分析部门，它与儿基会、联合国人道主义援助协调办事处以及粮食计划署/脆弱性分析和绘图之间的合作尤为密切。

### 非政府组织

364. 一直以来，粮农组织都与成员国建立了密切的伙伴关系，成员国政府认为其强大而又具有影响力。这是很重要的比较优势，但同时也影响了与政府体制外其他相关方之间的工作关系。粮农组织发现，与非政府组织取得联系或进行协作并非易事。界定项目合作关系的文书（协议书）承载的更多的是分包关系，而非伙伴关系协议。对于大部分非政府组织而言，这种关系不会带来益处，也无法反映一种有意义且互惠的伙伴关系。因此，主要依靠粮农组织驻国家办事处和国家小组来鼓励并培养这种伙伴关系。

365. 在一些国家已经建立了很好的工作伙伴关系。粮农组织在阿富汗开展的工作证实了在社区层面与非政府组织和民间社会组织合作的价值。在老挝人民民主共和国，粮农组织正在与当地的非政府组织合作，而之前老挝并不鼓励民间社会组织开展活动。在洪都拉斯，粮食安全特别计划项目很好地展示了如何宣传非政府组织的良好做法。通过在孟加拉国和柬埔寨开展“千年发展目标”供资项目，非政府组织援助联合国伙伴完成重要的基线工作。在莫桑比克，粮农组织正通过当地的九个非政府组织开展工作，以通过联合国联合计划开展城市活动。



366. 但是在很多情况下，粮农组织未能与在各国提供农业证据和通过粮食手段解决营养问题的非政府机构进行合作，这些合作本能为包括政策援助在内的规范性工作做出大量贡献。一些接受评价小组调查的成员国受访者甚至表示，营养活动的实施应由“其他行动者”负责，而粮农组织应集中负责战略层面的工作。在评价小组访问的许多国家，有非政府组织联盟致力于通过对各项活动开展影响评估来更好地探讨农业和营养之间的关联，但粮农组织并未考虑到这点。马拉维和孟加拉国的情况显然如此。一个主要行动方是海伦·凯乐国际基金会，之前粮农组织一直与其开展合作，现在仍在（在孟加拉国和莫桑比克）开展临时合作，但二者之间的合作本可以更具战略性，因为过去多年来他们提供了诸多有关家庭种植对营养影响的证据资料。似乎粮农组织更倾向于雇用海伦·凯乐国际基金会的工作人员（柬埔寨），而非与其进行合作。

### 学术和研究机构

367. 粮农组织与大学和培训机构开展合作的例子很多。在孟加拉国，达卡大学的食物科学学院正在汇编孟加拉国食物构成表的更新版。在老挝人民民主共和国，粮农组织与玛希隆大学和菲律宾大学的营养学院合作，支持营养政策和战略规划领域的能力建设活动。在洪都拉斯，粮农组织与国立大学合作，支持设立营养系。粮农组织索马里粮食安全和营养分析部门通过实习和将粮食和营养安全纳入适当的教学课程，积极与肯尼亚和索马里的大学合作，侧重发展该区域的营养能力。

368. 在马拉维，粮农组织与马拉维大学的邦达农学院开展了长期合作。粮农组织与自然资源学院合作，将膳食多样性分数和家庭粮食不安全食物获取情况分级表纳入其评估工具。邦达农学院则制定了项目基准，进行审查，并为实地工作人员提供能力培训（自然资源学院）。目前在佛兰德斯国际合作署供资的“改善粮食安全和营养政策及计划外联项目”下，德国的李比希大学与邦达农学院合作开展了“改良做法试验”方面的研究。

369. 总体而言，在营养这一领域有更广泛的合作空间。各大学对粮农组织规范产品并不是很了解，但学术机构却提供了重要的机遇，可将此类出版物用于教学和能力建设中。老挝人民民主共和国“改善粮食和营养安全能力建设”项目的一个部分是加强大学和研究机构的能力，以便营养学家能够在国内获得学士、硕士和博士学位，而且能在本地开展营养和粮食安全研究。

370. 与研究机构间的联系相对有限，粮农组织和国际粮食政策研究所在国家一级的合作极为缺乏。联合提供农业和营养方面基于粮食的行动的进一步证据似乎是一个明显的合作领域，也可为制定政策和标准做出重要贡献。但事实上，两家机构间似乎在一定程度上存有外行般的猜忌，因此在与营养相关的计划中在国家一级取得

的成就很少。例如，评价小组获悉国际粮食政策研究所与海伦·凯乐国际基金会及世界展望国际组织合作在莫桑比克开展了一项倡议，以评估引入甘薯对食品消费及营养的影响。这一案例很好地表明了组织该如何提供证据、推广工作，但可惜的是粮农组织并未参与其中。

371. 更有可能的情况是，粮农组织和国际粮食政策研究所的工作通过政府自身的规划机制实现融合，如在国际粮食政策研究所和孟加拉国发展研究院提供的技术援助基础上，为作为孟加拉国国家投资计划背景文件编制的有关农业和粮食安全的主题文件，或莫桑比克开展的非洲农业综合发展计划方面的工作。

372. 但是，与另一家国际农业研究磋商组织 – 国际生物多样性中心（前身为国际植物遗传资源研究所）间的合作虽进展顺利却很有限，合作目的是支持贝宁、肯尼亚和乌干达的培训及各种项目，尤其是支持 2010 年 11 月在罗马举行的生物多样性和可持续膳食科学研讨会。两家机构都致力于通过食物议程解决营养不良问题，如果能收集更多有关当地食物的科学数据，则国际生物多样性中心开展的研究就能改善多个发展中国家的膳食选择，并产生积极的健康影响。

#### 私营部门

373. 私营部门日益成为抗击贫困和粮食不安全的关键一员。在哥伦比亚，为扩大项目的覆盖面并为其提供资金，粮农组织和私营部门基金会发展了有趣且有潜力的伙伴关系和联盟。与私营部门基金会发展类似伙伴关系的另外一面是，此类基金会有意为粮食、营养和农业的研究提供资金并能在其中发挥作用。

374. 除此之外，在与营养有关的项目方面，粮农组织和私营部门的合作非常有限。但是，人们逐渐认识到粮食和营养解决方案（有些情况下还包括威胁）需要与私营部门合作，尤其是当地的食物生产商、农民协会、农业和粮食产业、跨国公司，以及提供信息获取途径的移动技术和社会网络。

#### 4. 主要发现

375. 在国际层面，粮农组织与以下机构发展了营养方面的战略伙伴关系：教育发展学会/粮食与营养技术援助，有关衡量膳食多样性和食物获取的工具；粮食计划署，有关评估和粮食和营养安全信息系统；一系列发展伙伴，有关粮食安全阶段综合分类；以及世卫组织，有关营养需求。粮农组织营养工作的其他领域缺乏战略伙伴关系，发展这一关系可以改善规范性产出（尤其是营养教育方面）和技术援助（主要通过政策支持）的质量及规模。粮农组织亟需推广增强营养不足指标方面的全球讨论。

376. 与现在相比，粮农组织过去在区域一级的营养工作中的交流和合作更为灵活积极。这表明由于营养的重要程度不高，区域一级的能力和资源受到了限制。主要

的努力是参与粮食和营养安全信息系统的工作，以及支持国际粮食数据系统网络食物构成数据和能力建设方面的工作。区域层面获得粮农组织积极支持的唯一营养网络是东非区域粮食安全和营养工作组，这是监管粮食安全阶段综合分类进展情况的重要机制。除此之外，粮农组织很少参与区域一级的营养议程。

377. 粮农组织的比较优势是与成员国建立了强有力的伙伴关系，成员国大多由各自国家的农业部代表。在一些国家，这为粮农组织在营养有关的工作中推进更具多部门性的方法提供了适当的切入口。这一方法在国家一级的成效高于在权力下放一级，因为后者过度依赖农业推广服务，影响了项目的成效。

378. 通过采用联发援框架、联合国联合计划和“再接再厉消除儿童饥饿计划”机制，联合国系统内部有机会提升机构间的合作效率，以更好地解决营养不良问题。在国家一级，粮农组织数次与联合国其他机构一道通过联合战略方法来支持营养教育、食物权或营养政策。在联合国框架外，粮农组织未表现出充分的主动性，去了解营养领域其他行动者正在规划或行动的内容。粮农组织很少抓住机遇充分利用粮食安全和营养工作领域的非政府组织、研究和学术机构不断丰富的经验，这些机构在提供农业和营养相关联的证据以及推广创新做法方面更有优势。

## J. 体制安排

### 1. 机构设置

379. 正如本报告第 I(C)节所述，粮农组织与营养有关的工作是由内部多个部门和司开展的，但主要负责机构是营养及消费者保护司。目前总部共有 14 个与营养工作有关的职位。在区域和分区域办事处发展了营养技术能力，以支持实地计划。粮农组织在全球五个区域办事处都任命了食品安全和营养官员，其中只有一人是营养学家（近期被派遣至非洲区域办事处）。分区域层面有两个职位，都由食品安全官员担任（分别在太平洋和南非）。实地的其他营养工作人员都由项目供资，因此只能在一段有限的时间内为体制能力的发展做出贡献；另外他们的职权范围通常都和具体的项目有关，一般不包括代表粮农组织国家工作队行使的职责。而与其相比，世卫组织在总部一级、区域办事处和国家办事处分别有 30、11 和 19 人，主要职责是处理营养方面的工作（另外还有约 100 名工作人员的工作中涉及营养，其中大多在国家办事处）<sup>61</sup>。

### 2. 营养及消费者保护司担任营养工作的联络点

380. 正如本报告第 I(C)节所述，营养工作并不是粮农组织的战略重点，也没有足够的资源或能力在粮农组织内部产生影响力，外部环境的情况更不容乐观。因此，

<sup>61</sup> 21 世纪营养和健康议程：2009-2010 年世卫组织营养行动建议，Francesco Branca（2009 年 3 月 15 日草案）。

营养及消费者保护司主要按自身相对小规模规范性投入的议程运作，同时也尽力为业务运作提供技术支持（主要通过技术合作项目设施、紧急项目和国家粮食安全计划），并与广泛的国际营养议程及相关的科学建议建立联系。

381. 受以下因素的影响，情况变得更为复杂：(i)营养及消费者保护司司长本可以对该司的工作重点有很大影响，但其职业背景为食品安全；(ii)负责监管三大营养小组的副司长职位长期空缺；(iii)负责营养工作的营养及消费者保护司各组之间的理解、合作及协调非常缺乏，以至于工作零散地开展，与其他相关活动隔离开来；以及(iv)粮农组织营养评估及营养需求小组、粮农组织营养安全及政策小组和粮农组织营养教育及消费者认识小组的很多专业人员已在各自岗位工作很久，一些将要退休，除了一两个例外情况，很少采取行动把实地经验推广至总部，无法使营养及消费者保护司的工作更具相关性和更有成效。

382. 尽管认识到有些营养及消费者保护司工作人员在这个功能不完善的框架中发挥了重大作用，但评价的外部对话者（尤其是捐助者）仍表示不满，他们不清楚粮农组织高级别人员中谁负责营养工作，他们与不同的专业人员碰面，但这些人对机构的定位都有各自不同的观点。这无疑削弱了国际层面的合作，也是粮农组织很难为其营养工作确保关注和外部供资的数项原因之一。

383. 评价小组认为，营养及消费者保护司内部的营养小组很大程度上过于关注自身的发展，无法充分发挥其能力、凝聚力和自信心来担任粮农组织内部的联络点。该司并未充当积极主动的联络点，更多的是在响应推动议程者的需求；除非进行重大的体制变革，否则这一局面将持续下去。

### **3. 粮农组织内部在营养方面的合作**

384. 总体而言，粮农组织内部各部门和各司在营养方面的合作非常有限。内部合作的开展很大程度上取决于各部门和各司的工作人员对营养问题的理解，以及他们是否能抓住机遇将其与营养及消费者保护司建立联系。有很好的示例表明这一工作可以非常有成效，其中主要是：(i)在粮农组织紧急行动及恢复司开展的应急项目中介绍并使用侧重营养问题的工具和材料；(ii)与粮农组织农村基础设施及涉农产业司在城市和近郊园艺项目上开展合作，包括“为城市供应粮食”倡议；(iii)将膳食多样性分数方面的工作纳入影响评估工具，以开展大规模的粮食安全计划；(iv)将营养纳入粮农组织粮食不安全和易受害信息及绘图系统、一些粮食安全信息系统以及粮食安全阶段综合分类；以及(v)近期，为政策及计划制定支持司在分区域一级发起的高粮价政策研讨会做出贡献。

385. 粮农组织内部没有任何机制可帮助营养及消费者保护司将营养问题纳入主流活动。但是却有数个部门间工作组，也存在纳入营养问题的切实机遇。例如一个小

组为非洲农业综合发展计划任务队，该小组主要关注发展和战略（包括投资计划）下实现这些目标的国家契约。在非洲，有一个关键领域中的营养关切可以解决，营养及消费者保护司也在参与粮农组织总部举行的大多数会议，但很少参与在国家一级开展的任务（例如莫桑比克的评价小组认为这是一个关键缺口）。

386. 还设立了一个部门间机制，以解决高粮价问题和政策研讨会问题。这些工作由粮农组织和分区域一级的其他决策者发展伙伴合作开展的。营养及消费者保护司为此做出了贡献，近期体现在埃塞俄比亚的一次政策研讨会上。政策及计划制定支持司正在制定粮农组织内部的政策援助框架，预计将把营养及消费者保护司列在其中。这一点很重要，因为与国家一级直接的技术支持相比，营养及消费者保护司通过政策及计划制定支持司能更有效地为政策援助提供技术支持。一个任务组正在负责制定粮农组织国别规划框架指南，该框架已取代国家中期重点框架。营养及消费者保护司应能更直接地参与其中，因为该司能提供切实的机遇，各国计划能够借此确定营养不良的原因，并将粮农组织有比较优势和实施能力的活动列为优先重点（参见本报告第 II.E(3)节）。

387. 还有一些领域缺口也很明显，包括：(i)确定并阐述食物构成、营养需求和相关的科学建议如何推动营养及消费者保护司其他领域的工作，尤其是评估、信息系统和政策建议；(ii)与粮农组织统计司合作，确定营养数据和资料如何更有效地为粮农组织统计数据库和旗舰出版物（如《世界粮食不安全状况》）做出贡献；以及(iii)通过让营养及消费者保护司参与监督粮食和营养安全信息系统实施工作的指导委员会，加强粮食和营养安全信息系统中营养层面的工作。食品和营养司设在经济及社会发展部时这些关联更为有效，而且对评价小组确定的日后重点工作领域非常重要。

#### **4. 粮农组织中央和权力下放结构之间的关联**

388. 如本报告前文所述，粮农组织营养工作的正常计划预算中，75%被分配至总部，25%分配给区域/分区域，其中分配到实地的共占6%。从这一点可以看出粮农组织内部营养技术能力的重心所在。在区域一级，重点放在培训主要拥有食品安全背景的食品安全及营养官员，因此营养方面的技术能力也被归在内，这是评价小组对粮农组织工作人员进行调查时了解到的一项关切。也许最值得关注的是，拉丁美洲各级几乎都不具备营养方面的技术能力。同时，与总部一级的其他机构相比，营养及消费者保护司能力有限，因此处于超负荷运作状态。就主要职责为处理营养问题的工作人员而言，该司的相应人员数量还不及世卫组织总部的一半。由此带来的后果就是在国家或实地两级提供的技术支持远远不够。

389. 此外，并没有明确的机制在总部和国家办事处间提供技术支持。技术支持主要分配至与项目最为相关的营养及消费者保护司小组。这也许意味着营养及消费者保护司工作人员可能参观同一国家的不同项目，如柬埔寨的评价结果表明其工作方

式效率及成效都很低下。而阿富汗设有一个营养及消费者保护司的联络点，可为项目提供支持，这就确保能实现更高的一致性和更高质量的技术援助。

390. 亚洲及太平洋区域办事处（亚太区域办事处）近期决定要承担责任，为该区域所有的营养和食品安全工作提供支持。因此，该办事处必须决定何时需要营养及消费者保护司提供支持。尽管这与粮农组织内部的权力下放政策非常一致，如果该区域有全职的营养官员，那么这不失为一种有效的方法，评价小组的关切是，如果该职位由食品安全官员担任，则对技术支持需求的理解将不够充分。与此同时，亚太区域办事处的营养支持能力有所下降，但阿富汗和孟加拉国开展了富有成效的工作，柬埔寨和老挝人民民主共和国同样启动了大量与营养有关的新工作。

391. 在总部对实地的支持方面查明的主要缺陷是：(i)缺乏对技术支持的协调；(ii)总部未能主动地与实地共享并宣传规范产品和知识；(iii)营养及消费者保护司任命的一些国际顾问的知识和技能与项目需求不匹配；以及(iv)总部未能充分参与一些关键项目政策和宣传工作。

392. 近年来区域几乎未对实地提供支持，原因是区域一级缺乏技术能力，且对营养及食品安全官员的培训不足。亚太区域办事处在两年前随着区域总干事的退休，情况才发生变化。近期，该办事处召集该区域各国的十个粮农组织营养项目的代表举行了一次研讨会，以分享实际的经验教训和良好做法、明确限制因素、促进有效合作，并探索机制推进不同项目间的合作。这是一大进步，尤其是考虑到该区域类似项目（“千年发展目标”、“改良做法试验”、政策和能力建设）之间缺乏互动。

## 5. 主要发现

393. 就主要职责为营养问题的工作人员而言，粮农组织各级相关人员的数量还不及世卫组织的三分之一。当前，营养及消费者保护司履行各种职责的能力和领导力非常有限，部分原因是数年来工作人员的数量不断下降。此外，该司内部负责营养问题的各组之间的了解、沟通和合作也很贫乏。因此，尽管营养及消费者保护司一些工作人员非常尽心尽力，该司依然无法成为营养问题强有力的联络点。这对粮农组织在包括主要捐助者在内的外部各方中间的可信度和可见度产生了负面影响。

394. 就粮农组织内部和外部合作而言，营养及消费者保护司积极配合，但未主动寻求合作。其合作更多地依赖个人接触而非战略优先重点。粮农组织内部有许多针对营养及消费者保护司的战略倡议，可协助其将营养纳入其他工作领域，特别是统计数据、信息系统、国家战略及政策援助领域。但是，该司并未充分利用这些机会。

395. 自 2006 年起，营养转由农业和消费者保护部负责。这影响了营养在统计数据、信息系统和评估领域该有的贡献；也使得营养及消费者保护司的政策工作与本

组织内部的其他倡议相分离。上述领域是粮农组织现在应当重视的优先技术领域，必须更好地将营养纳入其中。

396. 粮农组织的技术能力集中在总部一级。在支持实地活动方面，该能力未得到有效或高效地利用，而区域一级的营养能力有限，不能对此予以弥补或协助。因此，需要培养权力下放一级的关键营养技术能力，以便支持营养战略活动并确保信息在执行工作和规范工作之间更好地流通。这是本次评价通过调查粮农组织工作人员而证实的一项需求。

### III. 结论

#### 1. 营养在粮农组织工作中的地位（建议 1、2 和 3）

397. 就如何在本组织推动营养工作，粮农组织尚未有明确清晰的认识。尽管粮农组织的任务始终是提高营养水平，且其 2010-2019 年的愿景是建立一个无饥饿、无营养不良的世界。在这个世界中，粮食和农业促进提高所有人的生活水准。但是之后在各战略规划框架中，营养被降为一个“技术领域”，不仅与整个粮农组织的联系不紧密，而且其获得的人力和财政资源也少得令人无法接受。

398. 虽然粮农组织当前的战略规划有助于明确其在营养工作方面的优先重点，但是由于在十一项战略目标中，营养明显被单独列于其中一个目标之中，农业和消费者保护部内部营养机构的设置不尽合理，供给营养的资源 and 能力不足，因此营养在本组织内已被边缘化。此外，营养未得到本组织高级管理层的领导或“支持”，这使得该项工作自高层起就没有明确的政治承诺，从而也就很难取得成果。

399. 粮农组织必须彻底改变其在营养方面的政治承诺。界定并发掘其在营养敏感型农业方面的潜在比较优势对实现该组织的目标至关重要。这需要将在政策、总体方法、测量和计划方面的重心转移到调整膳食质量和农业生产率、加工及销售方面。

400. 除了营养及消费者保护司的工作人员外，粮农组织上下对农业如何促进提高营养这一问题的认识极其有限；这严重地限制了粮农组织有效地参与和营养有关的工作的程度，特别是关键性的宣传和政策层面的工作。在营养领域，粮农组织只有成为一个知识更广博、影响力更强的机构，方能提高本组织的可信度。

#### 2. 粮农组织在国际营养议程中的定位（建议 1、2 和 14）

401. 影响营养的全球和区域性挑战相当多，特别对发展中国家而言，许多国家将无法实现“千年发展目标”1 中的各项指标。营养问题涉及多个部门，需要通过直接和长期措施的方式来应对这些挑战，还存在为数众多的行动者，这些因素致使通过国际营养架构达成共识和通力合作这一目标变得非常难以实现。农业、粮食和营养之间的联系仍未被充分理解。

402. 粮农组织着力促进世界粮食安全委员会（粮安委）的营养工作，同时对联合国营养问题常设委员会及机构间常设委员会全球营养小组给予协助。虽然粮农组织在这些方面的努力不断增加，但还不足以应对全球紧急状况。近年来，营养问题常设委员会未能有效协调与集中联合国系统和广大国际社会的注意力。粮农组织在“加强营养”行动中犹豫不决，这在某种程度上反映了其对自身在营养方面的定位缺乏信心，不愿参与缺乏动力的行动。

403. 近期，粮农组织与世卫组织共同提出了一项倡议，即在 2012 举行一次国际营养会议，除非粮农组织明确并承认营养在其内部的地位，同时明确该会议与“加强营养”和改革后的营养问题常设委员会之间的关联性，否则这将成为一项有失考虑、为时过早的倡议。

### 3. 粮农组织的比较优势（全部建议）

404. 联合国系统的主要比较优势在于各联合国机构：(i)是可靠中立的合作伙伴，尤其是对发展中国家的政府而言；(ii)一直都表现出卓越的领导能力；(iii)是全球公共产品的提供者；以及(iv)履行各自在制定法律、法规及公约方面的规范职能。粮农组织在粮食和农业领域确实也具有这些比较优势。因此，凭借这些特殊优势，粮农组织是带头采取粮食手段的最佳机构。

405. 粮农组织和世界卫生组织突出的特点是在确定营养需求和提供有关科学建议方面发挥的规范作用。粮农组织、粮食计划署和儿基会的与众不同之处在于各自在促进粮食安全和营养评估、信息系统、统计数据及全球状况报告等方面所发挥的作用。粮农组织的独特之处在于其与发展中国家政府的农业部门建立并维持长期、稳固的关系，这可以有力地平衡营养不良问题的健康解决方案和短期解决方案。

406. 基于 192 个成员国的广泛代表性，粮农组织的组织结构为粮食和营养安全治理提供了一个中立的论坛，可通过改革后的世界粮食安全委员会和各种技术委员会定期开展论坛活动。这些论坛活动为鼓励各成员国采取长期、可持续的粮食和营养安全方法提供了一个平台。

407. 粮农组织管理着大量有关农业、粮食安全和营养的历史统计数据集，同时还负责用于监测“千年发展目标”的两大饥饿指标之一。它还以公共产品的方式提供全球粮食和营养安全信息，分析并传播全球监测数据（如国家一级的气候、价格、市场和粮食安全等方面的数据）。该组织还因在区域和国家层级开展可靠且政治立场中立的粮食和营养安全评估而得到国际社会的认可。粮农组织所处的特殊地位使其能够鼓励并支持各国农业部采取行动，把用于降低粮食和营养不安全的治理和政策行动纳入国家发展政策和计划当中。



408. 粮农组织对食物构成有独到而科学的认识，并因与世界卫生组织共事而熟悉各项营养需求。该组织有能力凭借执行经验将农业生产与提高膳食摄入量挂钩，进而更长久地、可持续地改善营养状况。此外，该组织已经证明了其在不同环境下应用此方法的适应能力，其中包括越来越关注营养不良双重负担的城市地区。

409. 粮农组织促进实现了对食物营养价值知识的扩充，影响了人们的行为、态度和观念，提高了个人养成健康膳食习惯的能力和动机。该项工作已经开始影响到公共政策。

410. 然而，粮农组织在国家一级的能力十分有限，不能承担急需的形成性研究或是完成长期需要大量专业技术指导的项目。若要提高这项能力，唯一途径就是参加重大应急行动。通常，这些行动都是短期的、不可持续的。其他组织或机构，如国际非政府组织、研究和学术机构，更具备从事这项工作的条件。

#### **4. 粮农组织在营养方面的工作**

##### **总体营养工作（建议 2 至 7）**

411. 粮农组织的核心工作是，从农业和食源性角度，提高不同生活环境（包括乡村和城市）中，不同年龄、性别和健康状况的人的膳食质量。因此，粮农组织将其在营养方面的一些工作纳入农业和粮食安全项目中。与实施营养专项项目相比，此举被看作是一种积极的进步，而前者也渐渐“脱离了”粮农组织的核心议程。考虑到全球在气候变化、资源退化及政治和金融动荡方面面临的挑战，在与营养问题密切相关的农业中广泛应用各种营养指标、方法和工具，将赋予粮农组织提供必需的管理服务的能力。

412. 然而，当前粮农组织在营养方面的工作，既未充分分析造成营养不良问题的原因，也未充分探究其他发展伙伴所参与的工作，而且基本上未能促进各国政府拓宽其政策，或协助该组织设定国家或区域一级的战略优先重点事项。因此，其总体营养工作非常零散，项目之间几乎不存在协同作用，机构知识也未能得到充分利用。

413. 虽然，政策及计划制定支持司正将营养相关指标应用于国家粮食安全计划的执行过程中，并帮助各国政府建立国家监测和评价系统，但是，粮农组织开展的其他用于组织营养相关活动的项目大多是短期的，且未利用基准线、监测或影响评估。所以在评价期间，这些活动几乎未能就农业或粮食手段是如何促进取得营养成果这一问题，提供相关信息或证据。同时，执行工作和规范工作之间也没有明显的关联。

414. 此外，对于性别问题，敏感度不强，尤其是对青春期女孩和育龄妇女的营养不良的含义界定。而且一直以来也甚少关注营养不良的双重负担。随着发展中国家的城市人口比重不断增加，营养不良现象也越来越明显。

### 信息和知识（建议 3 和 4）

415. 粮农组织在农业、粮食和营养方面的统计和数据库都受到了广泛的好评，同时也常见于该组织的旗舰出版物，如《世界粮食不安全状况》中。但自 20 世纪 80 年代以来，粮农组织开发新方法和最佳做法以用于统计和数据收集的领导作用已经变弱。统计数据的质量很大程度上取决于国家统计局的能力，但各国统计局的能力不一。而且在现在看来，《国别营养概况》中所收入的关键营养数据都已过时。在粮农组织统计数据库网站上获取数据信息也非常困难。

416. 此外，全球也越来越关注粮农组织的食物不足指标。尽管该指标是粮农组织预测全球饥饿状况的依据，但它并不能用来预测各国国内的饥饿分布情况。同时由于该指标是以食物能量缺乏方面的数据为基础的，所以有关微量营养素缺乏的信息并不在其考虑范围内。营养学家在支持粮农组织统计司的工作方面有着重要的作用。他们可以帮助该司更新食物不足的运算结果，制定可用于监测食品消费趋势的附加指标。粮农组织应更加积极主动地促进国际利益相关者团结一致，建立一组标准的核心指标，以重点监测“千年发展目标”取得的重要进步。

417. 粮农组织对粮食和营养安全信息系统的支持尽管多变，但其质量还是受到了好评。该组织援助的粮食安全信息系统，传统上只注重粮食的可供性和获取渠道，但现在，粮农组织在信息系统方面的最新总体战略则要求进一步综合考虑营养、性别和城市地区食品相关的问题。从体制因素来看，除非该项目拥有支持技术能力的资源，否则粮农组织营养及消费者保护司只能提供非常有限的帮助。对此，索马里粮食安全和营养分析部门以及莫桑比克食物和营养安全技术秘书处起到了范例作用。

418. 若要在农业和营养之间建立联系就需要对食品消费、生物多样性和膳食质量进行测量。膳食多样性分数可用于获取此类信息。该工具和其他组织开发的辅助性工具的应用还需要进一步扩大。但要协调好世界粮食计划署和粮农组织各自用来衡量膳食多样性的那两组工具。粮农组织应发挥领导作用，与其他组织一起，对不同层级的农业和粮食安全活动、政策及系统性取得的营养成果进行衡量。

### 政策和规范（建议 3、6 和 7）

419. 为农业和粮食安部门提供政策援助是粮农组织的工作核心。成员国在这一领域有着相当广泛需求。粮农组织可以利用广泛的实地经验和规范经验，具有明显的比较优势。这对粮农组织将营养问题纳入旨在解决贫穷问题的国家发展议程，是一个独特机会。

420. 虽然这项工作具有战略重要性，但粮农组织投入到营养政策援助力量一直比较有限。对拉丁美洲的政策援助较有所起色，食物权框架已在多国提高对营养问题

关注度，但在其他区域，对未能在实现“千年发展目标”方面取得足够进展的国家而言，提供的营养政策援助非常有限。

421. 已经开展的营养政策援助工作树立良好的模式，可以发扬光大，包括：(i)在阿富汗，社区性基于食物的工作很好地为国家一级的政策制定提供了参考；(ii)在孟加拉国，建立了一个部长间平台，并吸引关键发展伙伴参与制定了一项政策、一项行动计划和国家投资计划；(iii)在马拉维，进行了能力需求评估，制定了一项国家营养政策。粮农组织的挑战在于更好记录营养政策援助的成功做法；通过加强粮农组织内部机构协作，来提高技术援助质量；在农业以外的其他部门更有效地开展工作；以及与其他相关发展合作伙伴进行更多协作。

422. 食物构成和营养元素摄取信息和分析为膳食指南、食物和营养评估以及信息系统和统计数据提供了重要科学信息。遗憾的是，大部分食物构成数据已经过时，特别是那些没有能力审查数据、并在数据中列入当地特色食物的地区。评价小组审查了其他规范产品，这些产品很好地分析了怎样将营养纳入农业、园艺业、贸易和城市粮食安全，但未充分关注畜牧业生产或渔业的营养益处。虽然这些规范产品强调营养对链接农业的重要性，但缺少证据显示政策、投资和粮食分配方法如何减少营养不良情况。

423. 尽管大多数的粮农组织的营养相关规范产品具有相关性，且质量很高，但除了《世界粮食不安全状况》等一些较为出名的旗舰出版物外，粮农组织内外（特别是国家层面）对这些产品的了解明显有限。政府决策者和大学尤其缺乏对这些产品的了解，而很多出版物正式针对政府决策者而设计，大学则在为这一领域培养未来专业人士。《国别营养概况》等一些产品从前被认为十分有用，而现在已经过时、不再具有相关性。因为这些出版物并不与需求挂钩，也没有明确的传播或宣传策略，因此使用非常有限。

#### **实施与技术援助（建议 2、3、10、11 和 12）**

424. 粮农组织技术能力集中在总部一级。这种技术能力没能有效、高效地为实地实施工作提供直接支持，在区域一级有限的营养工作能力也未能补充或推动实施工作。资源主要被分配到《食品法典》和食品安全方面，而非用于实现营养成果。因此，项目实施质量差异很大，具体要取决于是否能够提取和筹措营养能力以支持项目。评价小组清楚地发现，只要项目获得了粮农组织代表和国家工作队的指导，那么这些项目的工作就更具针对性和有效性，因为他们了解粮农组织在粮食安全和营养方面的使命。

## 外联和建立伙伴关系（建议 2、13 和 14）

425. 粮农组织发展了许多具有战略意义的重要合作伙伴关系，对粮农组织在营养方面的作用和工作影响深远。这些伙伴关系包括：与世卫组织在食物构成和营养需求方面合作；与教育发展学会/粮食营养技术援助在测评膳食多样性和食物获取的工具方面合作；与粮食计划署在评估和制定粮食和营养安全信息系统的合作。但在其他一些领域，例如在与相关研究机构和国际非政府组织生成农业和营养关系证据方面，以及与儿基会、世卫组织和国际食品政策研究所制定营养政策方面，粮农组织参与甚少。

426. 一般来说，粮农组织并未主动去充分了解其他各方（尤其是非政府和私营部门行动者）在营养方面开展什么工作，特别是在区域和国家两级。粮农组织也不善于向其它各方宣传自己的工作情况。粮农组织本可以利用其他行动者生成的健全证据，因此错失良机。粮农组织应更多地在以下关键方面担当知识“中介”的角色：提供科学建议、开展测量、生成证据证明良好有效的农业做法及粮食手段能影响营养状况，以及总结经验教训。这可以通过现有协调机制（包括集群和“再接再厉消除儿童饥饿计划”）来实现，而且这一角色除了能够扩大政府和发展伙伴的业务活动，还同样能促进政策援助工作。

## 5. 组织安排（建议 9、10 和 11）

427. 营养及消费者保护司当前能力和领导力都有限，无法承担广泛的责任。尽管营养及消费者保护司一些工作人员做出许多不懈努力，但该司并不是在营养工作方面具有强大影响力的统一主管单位。虽然该司应在粮农组织的多项战略举措中提高对营养的关注，尤其在数据统计、信息系统、战略规划和政策援助方面，但该司并没有充分利用这些机会。2006 年，营养及消费者保护司被划归农业和消费者保护部，这不利于营养在这些领域发挥作用。

428. 此外，尽管评价小组认识到食品安全和营养的内在联系，但认为《食品法典》、食物安全和营养的结合既不利于营养小组从多维度理解那些影响人类营养的因素，也会妨碍制定解决营养不良问题的跨学科方法。评价认为，如果营养团队能够作为服务提供者进行有效运作，支持更多对营养敏感的评估、分析、政策和战略，并将性别问题考虑在内，那么它就应与《法典》和食品安全（逻辑上仍应属于农业和消费者保护部）分离，而与经济和社会发展部有更多的战略联系。越来越多发展中国家人口的营养状况受到贸易和市场的影 响，其程度超过了粮食供应产生的影响，粮农组织恰好最适于评估和了解这些关联问题。

## IV. 建议

429. 以下建议按照逻辑顺序提出。前三个建议是确立粮农组织营养“议程”以及决定议程的战略优先重点的基础，后续建议对于粮农组织更好的角色定位和营养工作必不可少。落实每一项建议的时间安排确定从计划委员会开会之日（2011年10月）即提交本评价的时间起开始。

430. 所有建议主要交由粮农组织高级管理层处理，建议12交由捐赠成员国处理。如果建议被全部接受，考虑到需要足够的能力才能实施战略，那么这些建议会产生成本方面的影响。然而，评价小组已经收到指示，要把更多的战略性关注放在营养方面，粮农组织将会处于更有利的地位，以筹措必要的资金推动议程。

### 1. 全组织的营养立场

**建议1**（2012年1月以前）：粮农组织高级管理层必须承诺**加强整个组织对营养的关注**，这是其必须完成的使命。该承诺将由副总干事（知识）“带头实行”。以下六个主要领域迫切需要高级管理层的注意：

- 清晰阐述对粮农组织就最有可能在21世纪影响营养不良问题的关键粮食和农业议题所做的预测，以及粮农组织对解决营养不安全问题的承诺；
- 清晰阐述粮农组织对国际营养发展议程的承诺，包括粮农组织参加的“加强营养”全球倡议；
- 认识到营养工作作为粮农组织的一项总体成果，在计划和预算框架的不同阶段和层次上，必须以合适的营养指标和营养测量方式体现；
- 在粮农组织全球战略框架中，将营养领域确立为影响重点领域，应配备必需的资源；
- 把营养工作从《法典》和食品安全工作中分离出来，重新确立“营养”工作在粮农组织体制结构内的地位，以服务 and 加强它与信息、统计和政策援助之间清晰的战略联系；
- 确保粮农组织在解决国家级别的营养不良问题方面取得切实的成就。

**建议2**（到2012年年中）：应当草拟并清楚说明对营养敏感的农业发展**愿景和战略**，表明粮农组织在解决营养不良和营养过剩问题上的承诺。鉴于当前能力有限，需要聘请一位向副总干事报告的外部高级专家，在战略拟定期间专门引领/主导这一进程。该战略的关键要点必须包括以下内容：

- 在本组织内部就最近采用的“粮食与营养安全”术语达成一致的概念性框架；

- 在本组织内部，确认那些具备实施相关、有效的活动的的能力并做出国家主导的承诺以解决持续、严重的营养不良问题的重点国家；
- 在所有重点国家对营养不良问题进行成因分析（最好通过各国政府的倡议开展并得到其他发展伙伴的参与），这一分析应当纳入《国别营养概况》和《国别规划框架》；
- 对政府和其他发展伙伴在哪些领域以及如何积极参与解决营养关切进行形势分析，同样，这种分析也应当纳入重点国家的《国别规划框架》以确保粮农组织发挥补充作用；
- 在重点国家实地计划和营养规范工作之间建立联系（反之亦然）；
- （在粮农组织内外）实施交流战略，第一阶段从重点国家开始，在区域、分区域和国家级别（包括办公室负责人和粮农组织代表）<sup>62</sup>提升粮农组织全体专业工作人员对新的营养愿景和战略的认识与理解，第二阶段包括成员国政府和相关发展伙伴；战略还应当考虑在粮农组织网站上更加突出营养问题，制定有利于重点国家之间实现更好的学习的交流途径，以及寻找营养规范产品的有效传播方式；并且
- 制定宣传战略，以加强对农业、粮食安全和营养之间相互联系的广泛了解和应用；粮农组织的宣传工作应当主动开展而非被动回应，这一工作应建立在清晰的目标之上，针对与营养重点国家及其对国际发展议程的贡献相关的战略优先重点。

## 2. 营养工作重点领域

431. 粮农组织的营养工作应该较少侧重于社区和家庭层级的营养专门活动，更多地发挥清晰的“管理”和规范作用，为政府和其他发展伙伴提供信息和引导，并建立标准与规范，以交付和改进营养成果。下面建议粮农组织在制定营养战略时应关注的重点领域：

### **建议 3:** 生成证据，将粮食及农业工作与营养成果联系起来

- 粮农组织的规范工作应侧重于制定供开展食品消费调查、评估与监测的工具、方法与指导方针，包括在农村和城市环境中与营养有关的指标（食品消费、生物多样性和膳食多样性）。
- 粮农组织应发挥“知识中介”的作用：传播从各国政府和广泛的发展伙伴开展

<sup>62</sup> 在粮农组织工作对营养的贡献方面（欧洲委员会最近制定了一份解决在外部的协助下解决营养不良问题的参考文件，旨在帮助欧盟代表团以及成员国办事处的管理人员开展工作），主要供内部使用的纲领将提升所有重点国家工作人员的知识 and 认识。

的对营养敏感的发展工作中学来的良好做法和汲取的经验教训，包括证明在不同背景下农业和粮食安全工作能对营养产生影响的证据。

**建议 4: 增强营养统计和信息方面的分析**

- 更新营养不足的统计数据，制定可用于监测食品消费趋势的指标，通过营养问题常设委员会与世界粮食安全委员会的框架，扩大讨论营养不足的指标如何能够更好地反映微量营养元素缺乏情况。
- 将营养团队的代表安排在粮食和营养安全信息系统的督导委员会，并与粮食安全阶段综合分类的全球支持小组建立强大的工作关系。

**建议 5: 将营养纳入农业和粮食安全主流活动，确定重点国家的优先次序**

- 在重点国家，围绕已声明的营养目标制定粮农组织国别规划框架，确保营养目标是从成因分析及与目标明显相关的计划活动得出的。
- 将营养纳入重点国家的农业和粮食安全项目（包括粮食和营养安全信息系统和政策援助）。确保项目能运转足够长的时间，以便纳入各项基准；同时监测与营养相关的指标，以评估对营养的影响，并由此得出相关性和工作有效性的证据。寻求机会将营养成果纳入项目中，包括畜牧业和渔业活动。
- 将与营养相关的项目纳入主流活动，以清楚展示它们如何将性别（特别侧重于与少女和育龄妇女）、社会包融和气候变化因素考虑在内，以及它们是如何与粮农组织营养工作的其他要素联系的。

**建议 6: 将营养整合到政策工作中**

- 政策和营养团队应制定有关将不同层级的将营养纳入农业和粮食安全政策的规范准则。
- 政策和营养团队应确保：从对营养敏感的发展工作中学到的良好做法和汲取经验教训，以及通过粮食和营养安全信息系统生成的营养信息和分析，都有助于在各层级的政策工作。
- 粮农组织营养团队参与到由政策及计划制定支持司建立的政策援助“节点”中，促成为粮农组织国别规划框架制定指导方针，积极参与由粮农组织推动的政策活动。

**建议 7: 注重食物构成和相关的科学建议**

- 粮农组织的工作应从特设的国家支援转变为战略性的工作，发展在区域和分区区域层级的能力，鼓励区域协作，以支持各国（尤其是重点国家）收集和分析食物构成数据。最终用户需要这些数据以确保政策和计划活动的营养敏感性。

- 粮农组织应支持国际数据库的功能，并对数据实施质量控制，确保所有潜在用户都能访问。
- 在粮农组织内，食物构成的规范工作应该表现出对评估、数据统计与政策援助的附加价值。

### 3. 战略框架

**建议 8：**通过以下措施，将营养提升为战略框架、计划和规划文件的主流事项：

- 在近期内，系统地确定具体的联合单位结果，将营养与组织其他领域工作联系起来，特别是（但不完全是）数据统计、评估、政策与粮食安全规划工作；与
- 在中期内，考虑到需要在即将进行的战略框架的修订及制定《2014-2017 年中期计划》和《2014-2015 年工作计划和预算》的过程中，加强涉及到粮食和营养安全的全球目标 1 中战略目标与组织结果之间的联系。

### 4. 体制安排

432. 粮农组织需要实施强有力的管理，并战略性地将关键的营养能力配置到整个组织。营养团队将在总部更多地发挥规范作用，服务和支持其他司和部门，以生成和分析粮食和营养安全信息，并采取对营养敏感的发展策略。在权力下放办事处一级，粮农组织将较少开展具体活动，更多地在各部门和发展伙伴之间承担“管理”和技术援助职责。为了实现这一目标，粮农组织需要改变营养方面的体制安排。具体来说，这将包括：

**建议 9**（2013 年 1 月以前）：应将目前营养及消费者保护司的“营养”要素从食品安全和《法典》工作中分离出来，建立一个职能明确的机构总部，配备一名工作人员专门履行多部门服务职能。这一新的营养工作实体必须像“服务供应商”一样运作，依据磋商确定的战略优先重点向本组织其他相关服务部门（最主要的是经济和社会发展部以下各司，以及动物生产及卫生司、植物生产及保护司、政策及计划制定支持司、投资中心司和紧急行动及恢复司）提供技术援助和规范指导。如果将这一实体并回经济和社会发展部，将能赋予权力，并增强与信息、评估、统计、政策及性别工作之间的联系，而这种联系对营养工作来说极具战略意义。

**建议 10**（2013 年 1 月以前）：新的营养团队的技术组成有待根据营养工作愿景和战略的优先重点来确定。该团队将由一名国际认可的、竞争力强的营养主任领导。团队新的职位描述应得到完善，要强调工作人员必须具有一定经验和知识，以便能更有效地与本组织其他各司工作人员进行互动。营养团队工作人员必须具备以下各方面的核心竞争力：(i)食物构成，(ii)膳食测定与评估，(iii)营养信息与统计；和(iv)营养政策与宣传。



**建议 11**（2013 年 1 月以前）：在包含营养重点国家的区域和分区域应建立（与食品安全官员区分开的）营养官员职位。该团队将为重点国家发展国别规划框架提供技术支持，其中包括拥有营养成果的农业和粮食安全项目。通过技术支持来帮助发展基线和监测系统，并借助该系统在粮农组织营养及消费者保护司和粮农组织粮食安全综合支持服务处已完成工作的基础上对营养成果进行评估。并应寻求机会在总部、区域办事处、分区域办事处和国家办事处（可行的情况下）之间实行工作人员的论调以促进营养团队更好的协同合作以及更有效的在各层级解决实地问题。

**建议 12**（2013 年 1 月以前）：鉴于粮农组织核心预算上一个两年度中的趋势，国家一级营养官员将通过预算外资助来获得资源，为了这一目的必须筹措资源。营养官员的主要作用是：(i)通过已有网络和新网络提高营养工作在各国政府以及发展合作伙伴议程上的地位；(ii)向国家政策与计划提供关于以粮食手段促进营养的技术援助和指导；以及(iii)帮助将营养工作纳入粮农组织农业和粮食安全工作的主流。通过区域或分区域层级的（如最近在亚太区域开展的）年度营养问题研讨会，促进各国间的信息交流。

## 5. 合作和伙伴关系

**建议 13**（2013 年 1 月以前）：粮农组织需要对现有协作安排进行重组并发展坚定的多部门伙伴关系，来交付既定的营养成果。具体而言，这项工作包括以下内容：

- 粮农组织应逐步削弱其在关于营养需求的专家磋商方面的领导作用（经与世卫组织磋商后决定），但要继续与世卫组织在食物构成和营养需求的相关科学建议问题上保持紧密的技术协作。
- 粮农组织应发展一些其他战略联盟来更有效地交付营养成果，尤其是在政策援助领域（主要是与世卫组织、儿基金和国际粮食政策研究所）并借鉴与粮食计划署协作开发的关于粮食和营养安全信息系统的模式。
- 粮农组织应继续加强其与各国政府、尤其是与政府农业部紧密的协作关系这一比较优势，并且抓住此机会促进和利用关于重点国家对营养敏感的发展的多部门办法和平台，这在一些国家已成功实现（如阿富汗和孟加拉国）。

## 6. 建立网络

**建议 14**（近期）：粮农组织应建设性地参与与营养相关的各层级网络中，并且作为一个营养领域的国际合作伙伴粮农组织，应提高能见度。具体而言，这项工作包括以下内容：

- 粮农组织应推动与营养相关的全球、区域、国家协调机制，并对国家议程（酌情包括机构间常设委员会集群系统以及“再接再厉消除儿童饥饿计划”）做出

有效贡献，从而促进在营养领域与发展合作伙伴和人道主义合作伙伴之间更广泛的交流。

- 若营养问题常设委员会的改革最终取得成功，使其成为联合国系统内部一个有效的营养工作协调机构，那么粮农组织应在营养领域继续维持和加强它对营养问题常设委员会和粮安委所做的贡献。
- 粮农组织对“加强营养”行动的承诺应当是全组织性的，粮农组织各个工作队的参与活动应在组织内外得到澄清和通报，以避免任何进一步的混淆。
- 粮农组织/世卫组织召开国际营养会议的联合倡议应与联合国系统中其他各方有明显的相关性，并且还应包括“加强营养”行动。