

粮安委关于加强粮食安全和营养数据收集和分析工具的政策建议

零草案 - 2023年4月27日

依据

1. 为促进粮食安全和改善营养的地方、国家和全球行动提供参考，优质、及时且相关的粮食安全和营养数据是关键。生成、解读和利用粮食安全和营养数据的能力，以及促进利用数据指导粮食安全和营养政策的制度安排，对于了解政策影响以及确定政策是否需要调整至关重要。根据已批准的粮安委《2020-2023 多年工作计划》，本文件旨在提供具体可行的自愿性**政策建议，加强行动方参与收集、分析、宣传和利用优质粮食安全和营养数据的能力**。总体目标是促进粮安委在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的愿景，并实现《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标及其具体目标。这些建议参考了粮安委粮食安全和营养问题高级别专家组（高专组）报告 17《粮食安全和营养数据收集和分析工具：促进有效、包容和基于实证的决策》（2022 年）。

2. 数据是指一组编码符号，这些符号是有关世界特定方面的信息单位，能够以模拟或数字形式抓取或生成、记录、存储和传输。在这些政策建议中，**粮食安全和营养数据**的定义为“描述和/或衡量个人粮食安全和营养成果的数据，并/或考虑到有关机构和可持续性的不断发展变化的讨论，提供证据促进了解影响粮食安全和营养各维度成果的微观、中观或宏观层面决定因素：可得性、可及性、利用、稳定性”¹。

3. 该定义认识到定性和定量等不同类型的数据库的重要性，并采取**系统性观点看待粮食安全和营养数据**，强调粮食体系内各行动方在生产和评估相关粮食安全和营养数据方面的基本作用。

4. 必须指出，至少在粮食（不）安全的某些方面，**已存在大量粮食安全和营养数据**，但质量和细化程度不一。然而，政策制定者往往无法获得、充分处理或分析或适当利用这些数据，不了解存在这些数据及其相关性。可为粮食安全和营养政策提供参考的相关数据往往掌握在不同部门和组织手中，可能与粮食安全和营养并无直观联系。因此，决策者在数据周期各环节均面临挑战²。

¹ 按粮食和营养维度分列的数据相关举措（包括数据库、资料库、数据系统和分析工具）参见附件表 1。

² 数据周期包括以下步骤：确定优先重点和数据需求；审查、合并、收集和整理数据；利用适当工具分析数据；化数据为相关观点，加以宣传和讨论；最后，利用数据进行决策。

5. 在有效指导负责任行动和为决策提供参考方面，**仍存在重大数据差距**，特别是有关民众生产和获得食物的能力、实际食物和营养素摄入以及营养状况的及时明细数据。还需粮食体系各行动方提供更多数据和信息，阐明粮食安全和营养的结构性决定因素，以及特定弱势群体和地理区域的粮食安全和营养情况。各国根据粮食安全和营养的具体情况，设定了不同的数据优先级。

6. 在粮食安全和营养方面，若干其他制约因素影响基于数据的政策行动的成效，发展中国家尤其如此。其中最关键的是，部分数据和信息生成者和使用者，从数据收集者和分析者，到决策者，再到作为粮食安全和营养政策权利所有者和最终受益者的人民等各层面，他们的**数据素养和分析技能水平较低**（定性和定量数据）。发展中国家需要财政和技术支持，以便在生成高质量数据，分析数据，并利用数据指导粮食安全和营养相关决策方面加强能力建设。

7. 发展中国家需要财政和技术支持来提高能力，以便生成高质量数据，分析数据并利用数据指导粮食安全和营养相关决策。农业发展和粮食安全和营养领域财政资源分配不足，是许多国家长期关注的问题，缺乏公共资金对粮食安全和营养数据产生重大影响。

8. 粮食安全和营养数据往往分散于不同的国际机构、政府部门、公共和私营机构，而且可能依据不同协议进行收集或管理，因而难以利用。因此，当务之急是加强协调国家和国际层面的工作，界定并促进采用**全球粮食安全和营养数据（及相关元数据）标准**，包括协调各项指标，这对于数据比较和充分挖掘数据潜力至关重要。加强协调统一能够提高粮食安全和营养数据和统计资料的质量和效用，同时发挥协同作用，避免重复劳动，避免信息交流时发生混淆。对于全球或区域分析和监测所用的粮食安全和营养数据和统计资料，协调统一尤其重要。

9. 在粮食安全和营养数据收集和利用方面发挥作用的国家和非国家行动方，数量正在迅速增长。粮食安全和营养数据系统必须以明确的原则、治理框架和有效流程为基础，确保粮食安全和营养数据以有效、包容、透明、合乎道德且公平的方式收集、利用和共享。高专组报告17强调集体责任，即**确保民众处于数据决策的核心地位**。这意味着民众有权对影响生活的数据设计和收集发表意见，在做出数据利用和再利用相关决策时应加以考虑。

10. 由于粮食安全和营养数据相关公共和私营行动方和机构错综复杂，加之互联网和移动电话普及导致数据生态系统快速变化，大数据和数据采集、存储和分析最新方法（包括机器学习和人工智能）出现，技术创新快速发展，因而**全球协调改善数据治理**的需求成为核心问题。必须认识到粮食安全和营养数据和信息是一种公共产品，在广泛获取、传播并用于公共利益的同时能够维护数据最终归属权，并采取措施平衡各行动方在生成、获取和使用数据方面的权力，否则会加剧不平等问题。迫切存在数据治理问题的不止粮食安全和营养数据，目前正开展工作为制定全球数据治理框架奠定基础，适当兼顾数据获取和共享与数据保护和控制。这些工作可以为制定适合当地情况的国家数据治理框架提供指导，从而为粮食安全和营养数据系统提供总体治理保护。

11. 此类政策建议面向各国政府（相关部委、国家、地区和地方主管部门及机构）、国际组织³、国际金融和粮食安全和营养研究机构、私营部门协会、慈善机构和民间社会组织，具有自愿性质，不具约束力，旨在补充粮安委其他政策协议的自愿指导。

建议

1. 提高在决策中加强使用粮食安全和营养数据的认识和相关需求

敦促各国政府：

- a) 建立或加强现有国家**多部门和多利益相关方粮食安全和营养机制**，指导与国家发展规划相关的粮食安全和营养政策和计划规划，在数据与统计系统内**确定粮食安全和营养数据生成方面的地方、区域和国家优先重点**，为制定政策提供信息。此类机构应建立机制，确保民间社会、学术界、弱势群体和其他利益相关方在确定优先重点方面发挥积极作用。
- b) 在上述多部门粮食安全和营养机制推动下，促进并推动国家和国家以下各级各利益相关方进行**对话与合作**，以便：**1) 讨论粮食安全和营养数据优先重点**，确定现有数据和最紧迫需求；**2) 促进对现有数据开展分析**，得出与粮食安全和营养政策和计划有关的信息；**3) 讨论传播粮食安全和营养数据的最有效手段/平台**，如一站式服务平台。
- c) 在捐助方、国际组织和学术界支持下开展成本效益分析和风险评估，帮助决策者**利用不同来源的粮食安全和营养数据权衡利弊，做出决策**。
- d) 凡利用数据为粮食安全和营养相关立法和政策建议提供信息，均需**提供详细数据附件**，介绍**现有数据来源和数据处理分析工具**。

³ 在文件中，国际组织主要指联合国罗马常设机构和其他粮食安全和营养相关政府间组织。

e) 促进收集粮食安全和营养数据的政府部门或其合作伙伴定期制作宣传简明知识产品，采用方便决策者利用和吸收信息的形式，总结政府数据收集举措的主要结果。

呼吁国际组织：

f) 在**数据决策框架**指导下，推广**设定粮食安全和营养数据优先重点的良好做法**。

g) 为国家层面政策制定者和管理者制定**粮食安全和营养领域内基于数据的事前和事后政策评价实用指南**。

h) 与国家和国际培训机构合作，在需求评估基础上，**开发并推广有关粮食安全和营养数据利用和治理的教育课程**，为粮食安全和营养政策和计划规划提供信息，包括如何利用数据进行诊断和分析，确定政策瓶颈和优先重点。

敦促民间社会、私营部门和研究机构：

i) 在面向政府等决策者的宣传工作中，利用现有粮食安全和营养数据，并弥合现有数据缺口，促进知识产品研究和开发。

敦促国际组织、捐助方和政府：

j) 要求并利用现有相关粮食和营养数据，避免重复工作，促进提高财政效率和工作及时性。

2. 在优化和/或重新利用目前数据相关投资的同时，增加并维持改进粮食安全和营养重点数据收集和质量的**投资**

敦促各国政府：

a) 视需在国际组织和捐助方支持下，**增加并持续负责任投资于生成及时、优质、分类、可靠且一致的粮食安全和营养数据**以及其他国家重点数据，了解民众生产和获取粮食和健康膳食的能力，实际粮食消费和膳食及其营养状况，特别是最弱势群体的情况。

b) 酌情根据《国家统计发展战略》**制定国家计划，确定粮食安全和营养数据收集和分析的优先重点**，改进并优化现有国家粮食安全和营养数据系统。政府如在实施计划方面需要援助，应由国际组织和捐助方提供技术和财政支持，其计划应符合国际标准，同时保持国家自主权。

c) **定期审查粮食安全和营养相关现有国家数据收集系统**，寻求机会根据国际标准精简并改进系统，提高效率和相关性。

呼吁国际组织：

d) 在粮农组织和世卫组织领导下，组建由联合国机构和国家统计局等其他利益相关方组成的包容性工作组，负责制定准则，概述各国应努力收集的最低限度的核心粮食安全和营养数据，提出各自建议的方法和指标，并为各国确定其他重点粮食安全和营养数据提供指导。工作组应向联合国统计委员会汇报工作开展情况。

敦促政府、国际组织和学术研究机构：

e) 协作确定所需的具体数据，改进现有粮食安全和营养分析，继续并加快在统计学、数据科学和基于调查的研究领域进行创新，解决粮食安全和营养问题。

敦促国际组织、捐助方、各国政府和慈善机构：

f) 增加并维持改善粮食安全和营养数据收集、质量提升、分析、传播和利用的资源配置数量，提高粮食安全和营养相关政策效力，利用现有融资机制，评估并视需重新安排现有资金用途。根据近期关于增加数据融资投资的承诺⁴，捐助方应致力于将其发展投资的至少 0.8% 分配至数据领域，并为粮食安全和营养数据分配专门份额。作为补充，较低收入（符合国际开发协会的条件）和中等收入（仅符合国际复兴开发银行的条件）的国家应分别将年度支出的至少 0.5% 和 0.1% 分配至数据领域，其中一部分专用于粮食安全和营养数据。必须根据国家需要投资于粮食安全和营养数据，兼顾发展数据、危机数据和应急数据。

g) 加强协调并统一旨在支持粮食安全和营养数据收集和分析的投资举措，避免重复工作，提高效率，最大限度发挥协同作用，包括加强国家利益相关方在统计和数据工作方面的能力建设。

h) 讨论是否设立协调融资机制，符合条件的国家政府和其他利益相关方（包括土著人民社区和组织等）可向该基金申请获得财政支持，生成粮食安全和营养数据并从中获益⁵。同时，继续支持现有粮食安全和营养数据收集供资举措，以便纳入此类举措。

⁴ 近期承诺是“数据用途”运动：<https://datawithpurpose.org>。参见：

https://static1.squarespace.com/static/62669c6628ceed259712c4dd/t/632bc074fbb93c5c571ba8e3/1663811700575/Investment+case_Multiplying+progress+through+data+ecosystems_vFINAL.pdf

⁵ 例如，全球信托基金的财政支持可用于制定粮食安全和营养数据计划，为特定社区进行粮食安全和营养评估调查，创建并运作数据传播平台，并开展其他非营利活动。

敦促国际组织、各国政府、民间社会、学术界和私营部门：

i) 除定量数据和机读数据外，促进收集、提高质量、分析和利用**多种形式的粮食安全和营养数据**，如定性数据和其他形式的信息。这意味着应重视并采用**多种信息收集方法**，包括社区（包括土著人民社区）已经使用的参与式定性方法以及综合运用多种方法。

3. 发展人力资本和必需基础设施和技术，确保数据生成周期和分析能力可持续发展

鼓励各国政府：

a) **聘用统计人员、数据科学家和分析解读定量和定性粮食安全和营养数据的专家**到相关部委和国家统计局工作，并**致力于提高其能力**；在相关部委内部培养分析部门。

b) **实现国家统计系统基础设施现代化**，以便建立全面、协调的粮食安全和营养数据系统，并在**国际组织必要技术和财政援助和支持国家工作的官方发展援助下**，持续收集分类数据和明细数据，并保证数据独立性、透明度和质量。

c) 酌情在国际组织支持下，**为国家统计局和其他政府部门的多部门粮食安全和营养数据分析人员增加培训机会**，增强其分析能力，包括使用开源软件等；

d) 制定有针对性的**奖学金计划**，促进青年，特别是女性，学习粮食安全和营养相关科学课程，重点关注数据（定量和定性数据），以及数据科学和统计学。

e) 建设其他数据利益相关方能力，如农民、渔民、牧民、商人、地方政府官员等在分析和解释定量和定性粮食安全和营养数据方面的能力。

敦促各国政府、国际组织、捐助方、私营部门；民间社会；学术研究机构：

f) **投资于进一步完善、验证并采用节约成本的数据收集方法**，如综合调查计划、遥感、无人机自然资源扫描和数字数据收集工具。应在充分开展数据治理和适当监管收集数据使用情况的前提下，在各级使用并推广简化数据收集的同时提高数据质量的工具和技术（计算机辅助数据收集工具）。

敦促各国政府、国际组织和学术研究机构：

g) 优先考虑在目前较缺乏数据的领域进行能力建设，特别关注缺乏资源、基础设施和技能的**国家**，弥合与世界其他地区的数据差距。

- h) 根据参与式评估**改进**粮食安全和营养决策各相关领域的**现有分析模式**，或开发新的分析模式。尤其相关的是**基于模型的有效方法**，用以预测粮食安全和营养决定因素和成果的未来价值。此类模型应当**透明**，具备高质量培训数据，并能灵活实施，以便在不同的清晰场景下作出预测。
- i) 与国家和国际培训机构合作，开发**学习材料**，重点介绍粮食安全和营养数据收集、质量控制、分析、解释和就具体类型粮食安全和营养数据和方法（包括分析模式）的结果进行的交流；学习材料应促进综合了解不同类型数据及相应指标之间的关系，即系统观点。
- j) 扩大粮食安全和营养电子学习课程和相关数据平台和分析工具的语言范围，**减少语言障碍，发展同行学习**

敦促国际组织：

- k) 在需要收集和分析国家及国家以下各级粮食安全和营养数据时，尽一切努力与国家公共机构专业人员密切合作，**为往往相对缺乏的地方能力提供支持**。
- l) 确保国家层面粮食安全和营养或相关数据调查与国家利益相关方能力建设和知识转让相结合，并酌情确保地方对国家统计系统的使用权。

4. 加强各方合作，统一并最大程度共享现有粮食安全和营养数据

鼓励各国政府和国际组织：

- a) 倡导粮食安全和营养数据作为统计领域纳入联合国统计委员会，以便在政府间环境下讨论方法和概念标准化。
- b) 成立**粮农组织牵头的联合国统计委员会下属工作组**，在相关部门和利益相关方通力协作下，**促进粮食安全和营养数据和数据平台标准化、一致性和互操作性**，旨在统一方法和指标，促进粮食安全和营养数据共享，同时始终尊重数据隐私和自由事先知情同意。
- c) 根据《官方统计基本原则》⁶和《国际统计活动指导原则》⁷，并遵守国家法律和法规，在尊重保密性和数据隐私的前提下，**公开传播**粮食安全和营养相关宏观、微观和元数据，增加政策和研究用途访问量。

⁶ <https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/FP-Rev2013-E.pdf> 大会决议（A/RES/68/261），2014年1月29日通过

⁷ <https://unstats.un.org/unsd/acsub/2013docs-22nd/SA-2013-8-FP-UNSD.pdf>

- d) 促进利用并整合多个来源（包括私营部门和社区及民间社会组织产生的数据）和多个部门（如粮食、农业⁸、卫生、营养、社会发展、环境、预算和规划等）与粮食安全和营养有关的数据，包括促进技术层面以及技术与政治层面的对话等。
- e) 在共享粮食和农产品国际贸易数据和贸易政策方面加强合作，包括加强农产品市场信息系统等工具，同时强调必须收集地方、国家和区域市场的数据。

鼓励负责编制关键粮食安全和营养数据的国际组织：

- f) 加强合作，统一粮食安全和营养领域的重要方法和指标（特别是粮食安全评估），协调数据集和知识产品的发布，避免发布相互冲突的数据集。

5. 根据国际数据治理框架在全球、区域、国家和国家以下各级加强粮食安全和营养数据系统

敦促各国政府：

- a) 确保将粮食安全和营养数据纳入更广泛的国家数据治理系统中，该系统：
 - 1) 以《世界人权宣言》和《2030年可持续发展议程》为基础，并遵守联合国官方统计基本原则⁹；
 - 2) 尊重权利/原则：在数据生成和利用方面遵守道德规范；加强透明度和问责；尊重隐私；保护个人数据；保障质量及完整性；加强参与；保护言论自由；尊重信息自决权；
 - 3) 在收集、处理、传播、利用和管理粮食安全和营养数据方面，在促进数据公开的同时保护数据隐私，促进公正、包容和利益公平分配；
 - 4) 以新兴国际数据治理框架为依据。
- b) 将粮食安全和营养数据视为公共产品，最大程度开放但视需关闭，以便促进获取粮食安全和营养数据，应对国家和国际系统数据缺口，并支持大力监测可持续发展目标实现情况。

呼吁各国政府、国际组织、研究机构、民间社会和私营部门：

- c) 确保粮食安全和营养数据符合现有数据和分析工具的开放获取原则，确保相关研究结果的可访问性和可重复性，同时在粮食安全和营养数据收集、处理、传播、使用和管理方面保护数据隐私，促进公正、包容和利益公平分配；根据开放访问原则和指南的变化不断调整，增加数据访问量。

⁸ 在本文中，农业一词指的是利用自然资源（土地、水、森林、鱼）生产食物的广泛活动。

⁹ 联合国官方统计基本原则

- d) 研究如何采用**包容、公平、非歧视和参与、言论自由和数据自决原则**，以及如何将其应用于粮食安全和营养数据。
- e) 研究如何**完善法律框架，保护粮食安全和营养敏感数据和隐私**，制定问责制促进实施。

呼吁国际组织：

- f) 确保自身粮食安全和营养数据治理符合新兴国际数据治理框架。

呼吁私营部门和民间社会：

- g) 出于政策和研究用途，与公共部门和学术界**共享粮食安全和营养数据及分析**，研究数据信托等机制，促进更及时、更广泛利用粮食安全和营养数据。

推广、实施、监测和评价

由于政策建议具有自愿性质，世界粮食安全委员会成员对其宣传、实施、监测和评价负有主要责任。鼓励联合国发展伙伴、专门机构和方案、国际金融机构、学术研究机构、私营部门、慈善机构和民间社会组织支持成员国努力实施这些政策建议，例如通过南南合作和三方合作等方式。