



## 对粮安委改革的评价

# 对世界粮食安全委员会的评价

## 内容提要

草案第一稿（供讨论）

2017年1月31日

## 内容提要

### 背景和目的

ES1. 世界粮食安全委员会（粮安委）委托开展了一次独立评价，用以确定粮安委自 2009 年改革以来在实现其总体目标和主要成果方面取得的进展。该评价涵盖的时期为 2009 年 10 月至 2016 年 10 月。

ES2. 评价目的获得主席团批准，并载于附件 A 的概念说明中，具体如下：

- a) 就粮安委作为多方利益相关者平台是否实现《改革文件》中概述的愿景及其预期成果提供证据；
- b) 评估粮安委在何种程度上有效并高效地履行了《改革文件》中概述的职责，如果履行了其职责，产生了哪些影响；
- c) 审查粮安委的工作安排，包括多年工作计划，以便评估决策过程和规划可能如何影响成效；
- d) 提出前瞻性建议，促使粮安委有效应对新出现的粮食安全和营养挑战，进一步强化其比较优势，并加强其在提升全球粮食安全和营养方面的领导作用；
- e) 促进开展多方利益相关者合作方面的学习，粮安委为此提供了一个可供推广的模式。

### 方法

ES3. 此评价主要采用量化数据收集方法，即数据来自与关键信息提供者进行的半结构式访谈、开展的焦点小组讨论，以及粮安委第四十三届全体会议的意见。这些数据通过证明文件予以补充，主要是粮安委文件和驻罗马各机构、民间社会机制、私营部门机制及其他利益相关者的文件。评价小组在评价过程中征求了 361 人的意见，其中包括在前往法国、约旦、巴拿马、菲律宾、塞内加尔、乌干达、和美国的国别考察期间征求的 156 人的意见。该评价涵盖了粮安委的各主要架构。由于时间和预算限制等原因，无法一一访问各类利益相关者，评价小组成员也未能面对面详细分析数据。

### 主要结论概要

ES4. 相关性：粮安委成员和利益相关者认为，粮安委正在努力解决相关粮食安全和营养问题，但需要更加注重或强调某些领域。最常涉及的是气候变化、青年和营养问题。营养问题已日益成为粮安委讨论和活动的主要内容；

然而，该问题主要通过单独的并行工作流程处理。保持相关性还涉及应对具有全球影响的紧急、争议性问题。在现有机制下，粮安委无法充分应对紧迫的全球性问题。

**ES5. 协调：**粮安委全体会议充当平台，让人们能够在政策对话中听到多种声音。自 2009 年以来，粮安委全体会议的与会者数量和多样性都有所上升，但部长级的参与率有所下降。粮安委制定了《全球战略框架》，涵盖其所有重大决定和政策建议，旨在作为一项工具指导粮食安全和营养方面的行动。该框架存在一些不足之处，人们对此知之甚少，目前正接受自 2012 年通过以来首次开展的定期审查。

**ES6. 政策趋同：**粮安委编制了四项重要的政策趋同产品，根据 10 份高级别专家组报告提出了政策建议，还依据 2009 至 2016 年间开展的三项工作流程研究编制了政策建议。来自政府、民间社会、私营部门和驻罗马各机构的受访者表示担忧谈判所需花费的时间和资源，其中政府提出了大部分担忧。此类担忧绝大多数来自政府。在粮安委的政策趋同产品中，《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（下称《权属治理自愿准则》）影响最大，有证据表明若干国家和地区已经予以使用和应用。尚无证据表明粮安委的其他政策产品和建议得到广泛应用。

**ES7. 支持各国和各区域：**粮安委尚未收到各国和各区域关于提供支持和建设的请求。驻罗马各机构为各国提供技术支持，因为粮安委不具备相关架构，并且亦无职责提供直接支持。

**ES8. 监测：**作为监测职责的部分内容，粮安委对其成效开展了一项调查，还在粮安委第四十三届全体会议期间就《权属治理自愿准则》召开了第一次监测会议。目前尚未就其政策产品和政策建议进行监测。粮安委内对于其监测职责所发挥的作用和范围存在意见分歧。

**ES9. 主席团与咨询小组：**主席团和咨询小组联合会议至少每季度召开一次，大多数咨询小组成员参与了各次会议。粮安委内部对于咨询小组的组成和席位分布存在意见分歧，并且向评价小组提交了若干份往往相互矛盾的建议。

**ES10. 开放性工作组：**粮安委有三个常设开放性工作组（多年工作计划、监测和全球战略框架），与政策相关的开放性工作组数量则取决于《多年工作计划》中达成的共识。有人对粮安委的工作流程数量及其对于小型代表团造成的负担表示担忧。开放性工作组没有用以指导其工作的职责范围。

ES11. 高级别专家组：2011 至 2016 年期间该高专组编制了 10 份报告，以及一份关于重要和新出现问题的文件（2014 年），以便为选择研究主题提供信息。该高专组声称其报告不仅被粮安委，还被联合国系统和科学界广泛用作参考文件。受访者就这些报告的某些方面提出了一些担忧，包括科学用语（使得非专业人士难以理解这些报告）、编写报告所花费的时间以及报告所载建议的质量。

ES12. 民间社会机制：民间社会机制提供了一个渠道，粮安委和驻罗马各机构可借此联络粮食安全和营养方面的各类组织。该机制参与了粮安委的所有重要进程，并为《权属治理自愿准则》的监测工作作出贡献。民间社会机制提出需要扩大民间社会的参与空间，使其能够更多参与粮安委的各项进程和架构。民间社会机制内某些组织认为该机制未听取其意见。

ES13. 私营部门机制：过去几年里，私营部门的关注程度有所提高，体现为参与粮安委全体会议的私营部门组织数量从 2010 年的 4 个增加到 2016 年的 86 个。私营部门通过私营部门机制参与粮安委的各项重要进程，包括开放性工作组和咨询小组。私营部门机制就其在咨询小组中的席位数寻求与民间社会机制同等的地位。

ES14. 粮安委秘书处：秘书处内部的人员数量根据工作计划和工作经费情况上下波动。其中一半人员由预算外资源供资，导致秘书处的人员配备存在不确定性。

ES15. 交流与宣传：粮安委制定了一项交流战略，但其所做的努力迄今尚未能提高国家一级对粮安委及其产品的认识。在国家一级征询意见的 156 人中，仅有 30 人（19%）能够至少指出粮安委的一个主要产品。政府官员以及联合国系统国家一级官员对于粮安委产品的认识程度都较低。

ES16. 战略和工具：粮安委尚未制定工具帮助各国应用和使用其产品。粮农组织已制定一项工具规划粮食安全和营养方面的国家行动，民间社会组织也在国家一级制定了供民间社会使用的宣传工具。

ES17. 利益相关者平台：在粮食安全和营养方面存在区域平台，但粮安委似乎并未定期与其互动。粮安委主席向粮农组织区域会议简要介绍粮安委及其全体会议成果。

ES18. 多样性和包容性：粮安委促进各类利益相关者群体参与其政策对话进程。有些群体认为粮安委并未听取其意见。性别和土著人民的问题在粮安委工作中得到考虑，但对青年问题的关注程度要低得多。残疾人问题未列入粮安委议程。

ES19. 推广粮安委模式：受访者认为，倘若粮安委目前运作中的不足之处得到弥补，那么粮安委模式值得推广，并强调要把力量集中在少量工作上，保障可持续供资，招募能干人才，并进行有效沟通，这对于多方利益相关者模式成功运作至关重要。信任、相互尊重和合作承诺都是必要条件。

## 结论

### 加强对粮食安全和营养问题的协调

1. **结论 1：**粮安委已落实旨在加强粮食安全和营养问题全球协调的机制和进程。粮安委正在努力解决其职责范围内的粮食安全和营养相关问题，但尚未阐明其在粮食安全和营养领域的比较优势。

ES20. 粮安委是联合国系统内唯一一个汇集全球层面广大利益相关者的平台，促使利益相关者按照其方式制定准则并提出政策建议，非国家行动方作为平等的合作伙伴参与，但做最终决定时除外。粮安委促使民间社会和私营部门参与其所有主要进程，并且能够借鉴高级别专家组报告提供的实证依据。这使得粮安委在联合国系统内独一无二，然而，除了位于罗马的各机构总部，粮安委基本上不为人知。对于与粮安委联系密切的人来说，粮安委一直在努力解决粮食安全和营养相关问题，但由于在国家一级基本上不为人知，粮安委对于其工作的“最终受益者”可能并不重要。

ES21. 粮安委全体会议是汇集广大利益相关者就相关问题展开对话的平台，虽然自 2009 年改革以来全体会议的出席率有所提高，但部长级代表的参与率下降令人担忧。这可能表明粮安委对于政策决策者的重要程度下降，政策决策者对其的关注度也有所降低。

ES22. 迄今为止，粮安委的工作涵盖了众多的粮食安全和营养问题，其中许多问题其他场所也在处理。虽然这些主题具有相关性而且很重要，但粮安委并不总是清楚其解决特定问题的附加价值。例如，粮安委尚未充分阐明其推动全球营养工作的愿景和战略。

ES23. 粮安委已经为加强粮食安全和营养领域的协调，指导利益相关者开展一致行动而制定了《全球战略框架》，其指出的主要附加价值是作为粮安委在粮食安全和营养问题方面提出建议的唯一参考文件和实用指导。但按其当前形式，该文件是一份信息参考文件，尚不清楚其如何指导一致行动。

### 增进政策趋同

**结论 2：**粮安委为增进粮食安全和营养问题方面的政策趋同做出了贡献，开发了有潜力在许多国家和地区应用的政策产品。在某些政策问题上，粮安委推动在全球层面达成了一致，但其政策趋同产品仍然有待广泛使用和应用。

ES24. 粮安委的政策产品是经过磋商谈判在协商一致的基础上通过的，因而具有公正合理性。大量证据表明，《权属治理自愿准则》在若干国家得到应用。但现有证据显示，粮安委其他政策趋同产品（即《负责任农业投资原则》和《粮食援助促进资产建设》）的使用和应用有限。

ES25. 以下因素可能解释了为何粮安委其他政策产品推广缓慢：

- a) 粮安委成员、参与者和利益相关者如何定义政策趋同，会对粮安委促进和增进关于粮食安全和营养问题的政策趋同的成效产生影响。在谈到对“政策趋同”的理解时，受访者都强调了促进就政策建议达成共识或一致的谈判过程。大部分叙述并未言明达成共识后应当做什么，尽管从访谈的其他答复中可以推断出，预期各国会采用适合其国情的政策建议。粮安委为确定政策主题、搜寻证据为政策建议提供信息、通过协商谈判达成共识等进行了深入思考，作出了重大努力，投入了大量资源。然而，却没有充分努力研究制定将政策建议付诸实施的方式。
- b) 据绝大部分受访者称，在许多国家，粮安委及其政策产品知名度不高或压根无人知晓。国家一级的访谈证实了这一情况。即使是《权属治理自愿准则》，也仅有参与落实《权属治理自愿准则》的民间社会机制成员、政府和粮农组织官员了解这些准则。粮安委将《权属治理自愿准则》、《负责任农业投资原则》、《粮食援助促进资产建设》和《全球战略框架》作为主要政策产品进行推广，这使得人们认为基于高级别专家组报告的政策建议并不是“主要的”，因此并不重要。
- c) 这些政策建议和政策产品范围广泛，尚须适应国情。这需要粮安委提供尚无法提供的工具和支持。

## 加强国家和区域粮食安全行动

**结论 3:** 通过《权属治理自愿准则》在若干国家得到使用和应用，粮安委推动了关于粮食安全和营养的国家行动。然而，由于未对已落实的《权属治理自愿准则》项目进行详细评价，评价小组无法得出关于国家和区域行动加强程度的结论。

ES26. 《权属治理自愿准则》在各国的使用和应用已经得到并将继续得到粮农组织的大力支持，对粮农组织支持的独立评价预计将评估这一支持的成效。粮安委并未直接推动加强国家和区域的粮食安全行动，因为粮安委不是实施机构。

## 粮安委的运作

**2. 结论 4:** 自 2009 年改革以来，粮安委运作良好并提供了大量产品。其六项职责的履行情况并不一致，还存在某些缺口和问题，需要加以填补和解决才能全面实现成效和效率。

ES27. 作为在全球层面进行协调的平台，粮安委成功汇集广大利益相关者就粮食安全和营养问题展开对话。然而，就其是否已转化为强化国家一级利益相关者之间的合作行动得出结论还为时尚早。粮安委生产了政策趋同产品，也有证据表明其主要产品之一已经得到使用。粮安委尚未有效履行的职责包括：

- 向国家和区域提供支持及建议
- 在国家和区域两级实现协调
- 促进问责制，分享最佳做法

ES28. 粮安委应如何履行这些职责尚未明确，而且未就此达成一致。在向国家和区域提供支持及建议方面，粮安委充其量只能推动向国家和区域提供支持及建议。粮安委是政府间政策机构，而不是执行机构。驻罗马各机构及联合国系统内的其他机构可以更好地向国家和区域提供支持及建议。除了就粮农组织区域会议期间举行情况介绍会以外，粮安委与区域组织的合作有限。

ES29. 关于粮安委促进问责制和分享最佳做法的职责，粮安委召开全球会议分享最佳做法，实现了良好开端。然而，粮安委内部就其监测职责和监测内容存在不同意见。按照评价小组的意见，粮安委试图在国家一级监测多项政策建议和政策产品的实施这一做法既不可行，也不合适。国家一级的政策

制定进程受到多种不同因素和信息来源的影响，而且难以监测粮安委产品的使用情况。

ES30. 主席团、咨询小组和开放性工作组在制定粮安委议程及其工作内容方面发挥着关键作用。开放性工作组尚未发挥最大成效。咨询小组为主席团的工作增加了附加价值，但关于咨询小组成员资格的争议有可能降低咨询小组的成效。民间社会机制和私营部门机制在促进非国家行动方对粮安委工作作出贡献方面发挥了重要作用。两大机制均试图为大力促进其成员组织发表意见提供所需‘空间’。主席团和咨询小组联合会议是影响主席团乃至全体会议的决定的平台。因此，就咨询小组的代表性和席位分配产生争议不足为奇。

ES31. 高级别专家组编制了涵盖众多粮食安全和营养问题的报告。粮安委成员和利益相关者就高专组在为粮安委决策所需信息提供科学证据方面发挥重要作用上达成了广泛一致，但高专组的潜力尚未得到全面开发。高专组面临着大量挑战，包括缺乏足够的资源推动其工作。

ES32. 多年工作计划对确定粮安委两年度优先重点遵循严格流程，但并没有成功限制最终批准的优先重点数量。由于粮安委联合秘书处的供资和资源不可预测，粮安委的成效和效率受到负面影响。

ES33. 粮安委尚未有效开展其交流和宣传活动，因为在国家一级基本上不为人知。民间社会机制和私营部门机制向其成员宣传粮安委，并提高其对粮安委产品和决定的认识。不足之处在于罗马代的代表团与国内各部委之间沟通不足。

### **多样性和包容性**

3. **结论 5:** 粮安委改革之后，参与行动者比改革前更加多元化，但并非所有行动者认为粮安委听取他们的意见。有些利益相关者有潜力提供附加价值，但他们并未出现在粮安委舞台上。

ES34. 粮安委在很大程度上考虑了性别平等和妇女赋权。粮安委提出了性别平等方面的政策建议，但国家和地区采纳这些政策建议的程度不得而知。粮安委的议程与以往相比，更加关注青年的参与。然而，粮安委有关青年的做法是临时性的。粮安委已将土著人民的利益纳入其工作，但总的来说，在解决土著人民问题上主要的倡导者是民间社会机制而不是粮安委。残疾人问题没有列入粮安委议程。



## 条件、假设、以及推广多方利益相关者模式

**结论 6：**粮安委有潜力成为实现可持续发展目标各项具体目标所需合作及伙伴关系的良好模式。然而，粮安委还缺少作为多方利益相关者平台有效运作所需的某些要素或条件。

ES35. 成功的多方利益相关者举措都有明确的目标，而且处理的是单个问题，因而有助于利益相关者为之共同努力。粮安委涉及的粮食和安全问题众多，没有一个能让利益相关者团结起来为之共同奋斗的单一重点。充足食物权作为改革驱动要素之一，在粮安委议程中没有得到高度关注。

ES36. 利益相关者必须互相尊重、彼此信任。这一点在粮安委中仍处于发展阶段。人们并非在开始合作时就信任彼此，而是在合作过程中建立信任。利益相关者必须感到他们能够平等地提出意见，而且他们各自的贡献对粮安委而言具有同等的价值。粮安委及其机制在此领域面临众多挑战。部分群体认为自己受到了排斥，或者他们的贡献没有得到同等的重视。

ES37. 多方利益相关者平台需要可预测的资源 and 稳定的核心职工的支持。粮安委目前并不具备这两个条件，因此粮安委的可持续性存在风险。有效运作的多方利益相关者平台善于宣传自身的愿景，去除其技术性工作的神秘性。粮安委目前也不具备这一条件。

## 建议

ES38. 评价小组提出了一系列建议，同时认识到粮安委正在解决在此次评价中发现的若干问题。

## 有关战略的建议

ES39. 粮安委应制定一个用以指导其中长期工作的战略框架。这一战略框架应确立少量战略重点领域。上述战略框架不会取代《改革文件》，而是旨在明确和具体指明粮安委为实现《改革文件》提出的愿景应重点关注的问题。在该战略框架下，粮安委能更好地制定明确目标，及其工作所依据的变革理论。这也有助于粮安委明确如何以最佳方式发挥《改革文件》中提出的作用。

ES40. 在选择和开发政策趋同产品时，粮安委应从一开始就考虑到产品的主要用户，同时思考需要哪些机制让主要用户接触到这些产品，主要用户需要具备哪些能力才能有效利用产品，以及哪些伙伴能够提供产品使用和应用方面的能力和支持。

ES41. 《2030 年议程》高级别政治论坛为粮安委提供了一个定位全球、面向世界的契机。粮安委应利用高级别政治论坛提供的平台展现自己。粮安委还应充分利用其与粮食和营养安全高级别工作组的关系，争取得到联合国其他实体的支持。

### **有关主席团、咨询小组和开放性工作组的建议**

ES42. 所有开放性工作组都应有指导其工作的经批准的职权范围。三大核心开放性工作组（即多年工作计划开放性工作组、监测工作开放性工作组、全球战略框架开放性工作组）的工作互相关联。这三个工作组应每年至少组织两次共同讨论，确保协同一致，形成合力。

ES43. 主席团应考虑在主席团和咨询小组联席会议上做出决定，把无需咨询小组意见和讨论的事项留给主席团会议。这将避免议程项目重复，并提高主席团决策的透明度。

ES44. 咨询小组席位数量的问题不仅事关民间社会机制和私营部门机制的席位数量，还涉及世卫组织和世界农民组织作为特设成员的地位，以及增加慈善基金会代表的必要性。粮安委应启动对咨询小组成员构成进行审查的正式程序。在此过程中，粮安委应考虑如下事项：

- a) 第#段提出的战略框架；
- b) 《改革文件》（第 7 段）呼吁建立能够确保所有利益相关者（特别是受粮食不安全影响最大的利益相关者）均可发声的构成；
- c) 部分联合国实体，包括布雷顿森林机构（但不包括驻罗马各机构）目前在粮安委中发挥的作用，以及设想今后在实现可持续发展目标（特别是可持续发展目标 2）方面的作用；
- d) 区域组织作为观察员的地位，以及它们今后在粮安委工作中的作用；
- e) 变革对咨询小组成员在资源方面的影响。

ES45. 粮安委内的各个机制为自我组织机制，决定其内部结构和流程为各自特有的权利。各机制应对其内部结构和流程进行审查，以确保其包容所有代表群体的声音。这项建议专门针对民间社会机制、私营部门及比尔和梅林达·盖茨基金会，但并不排除咨询小组其他参与者加以实施。

## **有关高级别专家组的建议**

ES46. 粮安委应保持高级别专家组（高专组）每年最多提交一份报告的要求。高专组指导委员会应与主席团和咨询小组就各自对拟定建议相关的要求和期望进行讨论。高专组应就如何改善报告所含信息的获取和使用征求非科技人员的意见。

## **有关《多年工作计划》和资源筹集的建议**

ES47. 粮安委应考虑制定四年期《多年工作计划》，并每年进行审查和更新。战略框架和高级别专家组的重要及新出现问题文件应为《多年工作计划》的内容提供信息。《多年工作计划》应有处理重要及新出现问题文件未提及的新问题的灵活性。选择标准和优先排序流程应得到改善。除非能证明粮安委在某一主题上拥有比较优势而且能够增添附加值，否则该主题不得入选。此外还应采取措施，确保粮安委所有成员国和利益相关者参与优先排序流程。这可能会延长磋商进程，但从长远来看能够确保实现包容性和磋商结果为人们接受。

ES48. 粮安委应解决可持续供资问题，为其职能筹集资源。在此方面，建议粮安委与驻罗马各机构订立正式协议，以确保驻罗马各机构每年为粮安委的运作提供财政捐款，以及通过向秘书处派遣高级职工提供协助。所有核心职工（不包括顾问）都应由核心资金供资。

ES49. 委员会应考虑设立集合供资机制，按照“预算支持”的思路运作，集合包括私营部门和慈善组织等在内的不同来源的资金。捐助者不得挑选具体供资项目。所供资金的使用方式应取决于《多年工作计划》，并通过粮安委年度报告加以说明。

## **有关监测工作的建议**

ES50. 粮安委不应直接监测其产品的使用情况或政策建议的实施情况，因为对于粮安委而言，监测国家层面的众多建议和行动是不可行的。粮安委开展监测也不应是为了确定国家层面发生的积极变化是受到其政策产品的影响，因为还有其他众多因素会影响国家层面的决策。粮安委的监测方法应充分利用驻罗马各机构提供的与国家层面行动有关的信息。粮安委应获取民间社会、私营部门和更广泛的研究界对其产品的多种看法。

ES51. 粮安委应委托他人定期对其工作进行评价。这些评价可重点关注特定的主题，或对粮安委的绩效进行全面审查。适当时，粮安委应考虑请驻罗马各机构的评价办公室开展联合评价。

ES52. 粮安委应继续实施以“活动”为基础的监测方法，将其作为分享知识和学习的手段。粮安委还应考虑与相关区域组织合作举办区域活动。这会强化粮安委与区域组织之间的联系，同时有助于改善区域层面的协调。

### **有关交流与宣传的建议**

ES53. 粮安委应审查并更新其交流战略。粮安委成员与各国就粮安委相关事项开展交流的作用应得到更高层次的重视。秘书处可通过提供粮安委工作简介，向粮安委成员和参与者提供协助。