

2010 年 2 月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

计划委员会

第一〇三届会议

2010 年 4 月 12—16 日，罗马

对粮农组织与世界粮食计划署 有关粮食安全信息系统支持活动的联合专题评价

总结报告

内容提要

应联合国粮食及农业组织领导机构和世界粮食计划署的要求，两家机构的评价办公室启动了一项对粮农组织和世界粮食计划署有关粮食安全信息系统支持的评价。这是两家首次联合独立评价，目的是评估粮农组织和世界粮食计划署各自以及共同对于改进和提高粮食安全信息系统的贡献程度，以及这些信息系统对于改进决策的贡献程度。

总体而言，粮农组织和世界粮食计划署对于粮食安全信息系统的支持符合改进系统的需求，使系统更好地为各国政府、捐助方、粮农组织、世界粮食计划署、联合国其它机构以及国际非政府组织提供粮食安全信息，尽管对这些需求的认识和了解不尽相同。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

粮农组织和世界粮食计划署的粮食安全信息系统产品比过去更加及时、分析有据、容易获取，并且涵盖了粮食安全信息系统的更多要素。此外，这些系统更加以合作伙伴关系和共识为基础。但令人关切的是，粮食安全信息系统仍然没有充分解决粮食安全的一些重要内容，尤其是营养、性别和城市问题。

粮农组织和世界粮食计划署的组织架构和使命明显影响了对粮食安全信息系统支持的效率。世界粮食计划署为支持其粮食援助的使命，内部着力于易受害性分析和绘图方式，建立了一个高效、单一的全组织粮食安全信息系统。而粮农组织的使命远比世界粮食计划署更为广泛，并且肩负着提供粮食安全全球信息和建设国家/区域粮食安全信息系统能力的双重职能，因此提供的粮食安全信息系统支持就更为零散。

在各类粮食安全信息系统活动中，传播仍旧是个挑战，主要是因为缺少战略性方式，以及对决策流程理解不充分，而粮食安全信息系统正是应该为决策提供信息。

评价工作确认了此前许多研究的结论，即粮农组织和世界粮食计划署支持的粮食安全信息系统被广泛应用于紧急状况和人道主义决策中。不过，尽管常常引用各类粮食安全信息系统产品来证明开发投资决策的正确性，但要找出粮食安全信息系统产品和开发政策或干预活动之间的因果关系则要困难得多。总体而言，大部分粮食安全信息系统对利益相关方的决策流程理解不够充分，这就意味着粮食安全信息系统产品的潜力还没有得到充分挖掘，尤其是在开发工作方面。

评价没有发现哪个国家粮食安全信息系统在外部投资停止后还能继续充分运转。评价发现，若粮食安全信息系统同时服务于捐助方和国家需求，则往往不是各国政府的投资重点。因此，不应认为粮食安全信息系统的可持续性仅涉及国家自主权和国家预算。相反，国家粮食安全系统继续良好运转牵涉到捐助方、联合国机构和国际非政府组织等各方的既得利益。

评价结论认为，粮农组织和世界粮食计划署之间的协作好于预期，否定了通常认为粮农组织和世界粮食计划署之间竞争大于合作的认识。尽管如此，在支持粮食安全信息系统方面，加强互补与协作仍有很大空间。

评价建议粮农组织和世界粮食计划署：

- 根据共同制定的总体目标，分别为各自在国家、区域和全球层面的粮食安全信息系统的工作制定全组织粮食安全信息系统战略，并包括实施途径和计划；
- 根据各自的比较优势，制定粮农组织/世界粮食计划署粮食安全信息系统联合战略；

- 共同保持并加强双方在粮食安全信息系统方面的领导力；
- 推进粮食安全信息系统建设，针对需求解决问题；
- 推动粮食安全信息系统在国家层面发展多方参与的长期合作伙伴关系；
- 根据对粮食安全决策流程的真正理解，加强粮食安全信息系统传播战略的应用；以及
- 共同制定粮农组织/世界粮食计划署粮食安全信息系统传播和宣传联合战略。

I. 背景

A. 概况

1. 经历了长达十年的一系列干旱和饥荒后，1974 年世界粮食大会总结认为现有的监测和信息系统无法满足需要。因此，各个机构开发了全新的粮食安全信息系统（ISFS），其中包括联合国粮食及农业组织（粮农组织）的全球粮食和农业信息及预警系统（GIEWS）。二十世纪八十年代和九十年代不断出现紧急粮食援助需求，因此，1996 年召开的“世界粮食首脑会议”鼓励粮农组织牵头组织一项联合国机构间的工作，开发更加有效的信息系统，跟踪粮食不安全和易受害性。作为后续工作之一，开展了粮食不安全和易受害信息及绘图系统（FIVIMS）项目。十三年后，粮食不安全仍旧是项重要关切，面临着诸如气候变化、城市化速度加快、疾病大流行和全球粮价波动等日益复杂的威胁。所有这些都对粮食安全信息系统提出了前所未有的挑战，但同时也带来了加强该系统的持续需求。

2. 尽管对具体项目和计划的评估活动已经进行多年，但粮食安全信息系统从未被作为主要战略专题来进行评价。因此，2008 年期间，应粮农组织计划委员会的要求，在征得世界粮食计划署执行局同意的情况下，两家机构开始对粮农组织和世界粮食计划署对粮食安全信息系统的支持工作进行独立联合评价。

B. 粮食安全信息系统

3. 粮食安全信息系统是一个动态的概念，根据地点和情况的不同，理解也不尽相同。按照粮农组织、世界粮食计划署、国际非政府组织、捐助方和科研机构等主要国际利益相关方对这一概念的使用，评价工作对粮食安全信息系统采用了如下定义：

粮食安全信息系统指一系列互相联系的粮食安全信息活动：方法制定和技术指导、数据生成、数据清理和存储、数据分析和传播。这些活动为一个或多个主要职能提供支持：基准、预警、需要评估、粮食安全监测以及对粮食不安全应对活动的监测和评价¹。

4. 国家、区域和全球粮食安全信息系统通常指那些基于多利益相关方平台的粮食安全信息系统整体。这些平台综合了主要的相关部委、地方政府代表、农民、贸易协会和科研机构等各类国家粮食安全利益相关方群体，以及外部合作伙伴。这些平台主要是一些协调机制，通过与民间社会合作共同监测粮食不安全状况。

¹ 应对粮食不安全的活动举例：紧急粮食援助、农业开发援助、粮食储备管理、市场干预、社会安全网以及营养和卫生计划。

5. 粮农组织的一项使命是把与粮食、营养和农业有关的信息作为一种公共产品进行生成、分析和传播，并促进这些信息的正确使用。因此，粮农组织开发、维护和支持着大量的全球、区域和国家粮食安全信息系统项目，包括全球粮食和农业信息及预警系统、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、世界粮食不安全状况、粮食展望和市场调查等等。粮农组织粮食安全信息系统支持工作的一个重要组成部分，是通过粮食安全行动信息计划等项目在区域和国家层面进行能力开发。这类项目旨在提高国家和地方生成和管理粮食安全信息的能力，以更好地支持政策分析和决策。粮农组织的粮食安全信息系统组合一直是动态的，以便在出现新的重点领域，如食物权议程时能顺应要求和需求的变化。当前正在 2007 年独立外部评价的指导下进行粮农组织内部改革，有望进一步调整这一组合，理顺粮农组织内部的粮食安全信息系统职能。

6. 世界粮食计划署的使命要求在所有计划和规划活动中开展有效的粮食安全监测。多年来，计划署加强了其粮食安全信息系统项目，尤其是通过 1994 年建立的易受害分析和绘图（VAM）组来改进对粮食不安全易受害性的监测。2004 年，制定了一个为期三年的加强紧急需求评估实施计划（SENAIP）。该计划旨在提高危机前信息的可获得性、加强评估能力以及加强世界粮食计划署在粮食安全信息系统概念开发和实施中的作用。世界粮食计划署当前的《战略计划》（2008—2013 年）²强调了易受害分析和绘图在促进全面理解粮食不安全的结构性因素和紧急因素中所发挥的作用。

7. 多年来，粮农组织和世界粮食计划署经常就各类粮食安全信息项目携手工作，最引人注目的就是作物和粮食供应联合评估团（CFSAM），自二十世纪七十年代以来一直用以应对粮食紧急状况。而最近这两家机构与其它合作伙伴协作开发了粮食安全阶段综合分类（IPC）方法。粮食安全阶段综合分类根据不同机构对粮食安全的共同分析，探索推动粮食安全情况的透明性、清晰度和理解度，以便在应对粮食不安全时做出的决策更有据可依。像粮农组织和世界粮食计划署支持的其它重要粮食安全信息系统项目一样，粮食安全阶段综合分类是以与捐助方的持续对话为基础的，捐助方在整个粮食安全信息系统议程中发挥着重要作用。

8. 尽管两家机构都致力于推进有效的粮食安全信息系统，但由于二者使命不同，因而在该领域的议程也大不相同。粮农组织对粮食安全信息系统的支持有两种形式：i) 在各个成员国和区域内支持建立和加强有效的粮食安全信息系统；以及 ii) 提供作为公共产品的全球粮食安全信息。而世界粮食计划署则主要开发本单位内部粮食安全信息系统，以改进其自身的计划管理以及与其活动有关的决策，作为实现其整个粮食援助目标的途径。最近，世界粮食计划署越来越多地为

² 根据执行局第 2009/EB.A/3 号决定，世界粮食计划署《战略计划》（2008—2011 年）延长至 2013 年。

国家和区域层面的粮食安全信息系统的的能力开发提供支持。与此同时，粮农组织的预算缩减则导致该机构减少了对粮食安全信息系统能力开发的支持。

C. 评价

9. 评价工作旨在衡量粮农组织和世界粮食计划署各自和共同对于改进和提高粮食安全信息系统效果的贡献程度，以及这些信息系统对于改进决策的贡献程度。评价工作重点关注 2002—2008 年这个时间段，侧重每家机构一系列具有代表性的粮食安全信息系统产品和项目。

10. 评价工作使用了多种方法和信息资源，包括：审查相关文件；分析过去对粮食安全信息系统工作所做的评价；与粮农组织和世界粮食计划署、成员国政府、国际非政府组织和基金会、捐助机构、联合国机构和研究机构的受访者进行单独或小组面谈；对粮食安全信息系统利益相关方进行一项大范围的问卷调查。2009 年 2 月至 3 月在以下国家进行了国家案例分析和区域评估：博茨瓦纳、布基纳法索、柬埔寨、乍得、埃塞俄比亚、肯尼亚、莫桑比克、南非、斯里兰卡和泰国。还在欧洲和北美的一些首都城市进行了访问和面谈。案例国家和区域根据一套预先确定的标准进行选择，包括粮食不安全水平以及是否同时开展粮农组织和世界粮食计划署的活动。

11. 评价所用的评价矩阵围绕一些基本问题，涉及针对性、效率、实效、影响和可持续性，尤其关注粮农组织和世界粮食计划署之间的协调与协作。

12. 评价小组包括四名独立国际顾问，他们与两名来自粮农组织和世界粮食计划署的评价管理人员一同工作。粮农组织和世界粮食计划署的评价办公室共同管理此次评价。评价还得到了一个外部专家小组的支持。³

II. 重要绩效

A. 粮农组织/世界粮食计划署支持活动的针对性

13. 世界各地仍存在着令人无法接受的严重粮食不安全状况，无可争议地表明急需运转良好的粮食安全信息系统。评价发现，粮农组织和世界粮食计划署在全球、区域、国家和地方层面开发和加强粮食安全信息系统的领导符合现实需要。

14. 粮农组织在提供全球粮食安全信息和多国比较信息等公共产品中所处的地位和发挥的作用十分独特，得到了所有利益相关方群体的广泛认可。然而，考虑到粮农组织面临的资金挑战，评价担心该机构是否有能力保持其领导力。

³ 玛吉·布坎南·史密斯女士（独立顾问），托德·本森先生（国际粮食政策研究所），德拉马纳·库利巴利先生（萨赫勒地区国家间抗旱常设委员会）和加里·艾勒茨先生（美国国际开发署）。

15. 世界粮食计划署的易受害分析和绘图方法从全组织角度构建单个粮食安全信息系统。该系统综合了粮食安全信息系统关键职能：基准、预警、需求评估和粮食安全监测，支持着与世界粮食计划署粮食援助活动有关的决策流程。此外，世界粮食计划署/易受害分析和绘图生成的信息产品并不仅针对世界粮食计划署：大量人道主义行动和发展利益相关方也在使用这些产品，并且认为很有用。

16. 从项目和计划文件、评价和审查中，能明显看出对粮食安全信息系统支持需求的了解和认识不够均衡，体现在为粮农组织和/或世界粮食计划署的粮食安全信息系统支持提供的需求信息东拼西凑。这些信息无法进行比较分析，无法揭示需求重点。例如，很难理解为什么选择这些国家和地区进行粮食安全信息系统支持而不选择其它，为什么某些粮食安全信息系统职能得到了支持而其它没有。

17. 粮农组织为国家和区域层面提供的粮食安全信息系统支持，在很大程度上一直采用以项目为基础的方式，在准备项目文件时通常会考虑现有、相关粮食安全信息系统的结构和活动。目前，粮农组织正从具体的国家和地区粮食安全信息系统支持项目转向由总部领导的粮食安全信息系统支持，这么做会使粮食安全信息系统的支持活动更加标准化，但灵活性降低，无法充分适应国家和地方现有的能力、资源和要求。这可能会进一步加深许多粮食安全信息系统利益相关方普遍抱有的一个具有误导性的认识，即粮农组织和世界粮食计划署的粮食安全信息系统支持是由供应推动的。

18. 尽管越来越适应不断变化的需要，但粮农组织和世界粮食计划署对粮食安全信息系统支持活动的调整基本是被动进行的，没有足够的能力进行主动的概念开发，无法在新的或潜在问题和危机成型之前将其辨别出来。

19. 粮农组织和世界粮食计划署突出加强了粮食安全信息系统的某些职能，尤其是基准和需求评估，前者的例子有世界粮食计划署的综合粮食安全和易受害分析（CFSVA）。在另外一些职能中，获得关注最少的似乎是对粮食安全促进活动的监测和评价，特别是对粮食不安全状况的反应。正如许多其它组织一样，粮农组织和世界粮食计划署在自身管理上有着非常成熟的计划和项目监测与评价系统。但是，这些系统极少与粮食安全信息系统相连，因此，对粮食不安全应对活动总体监测所提供的支持非常有限。另外，过去十年来，对预警职能的支持也在逐步减少，主要是因为粮农组织停止了一些区域和国家支持计划。由于资金减少，导致许多分区域和国家计划和项目终止。

20. 尽管粮农组织和世界粮食计划署支持的粮食安全信息系统的初衷通常是同时涵盖紧急/人道主义情况和长期开发，但实际上更倾向于关注前者。这种关注在很大程度上是由于粮食安全信息系统的历史以及与此相关的术语，这些术语主要

是为人道主义情况而开发的。因此，尽管全球粮食和农业信息及预警系统与易受害分析和绘图等全组织粮食安全信息系统项目对两种决策都适用，但通常被认为是人道主义工具，因此粮食安全信息系统支持的需求通常用典型的人道主义方式和术语来解决。

B. 粮农组织和世界粮食计划署支持活动的效率

21. 在世界粮食计划署，粮食安全信息系统的活动由总部的一个部门协调，这就确保了粮食安全信息系统工作在国家、区域和总部层面上的一致性。加强紧急需求评估实施计划（SENAIP）提高了满足内部需求时的效率，能更高效地为世界粮食计划署粮食援助的决策工作提供粮食安全信息系统产品。其主要实现手段包括通过完善技术准则、加强对信息系统流程的标准化以及更好地根据世界粮食计划署的计划需要来调整紧急需求评估和基准。

22. 在粮农组织，总部的多个部门负责开发和支持国家、区域和全球层面的粮食安全信息系统的不同方面。尽管粮农组织也有国家和区域办事处，但是对相应国家和区域的粮食安全信息系统支持主要还是直接由总部技术部门开发和实施。粮农组织的粮食安全信息系统支持活动十分零散，涉及很多不同的行动方，通常缺乏相互协调，而且没有一个粮食安全信息系统整体战略，这就导致与合作伙伴之间的互动缺乏系统性，并且往往效率不高，合作伙伴很难弄清粮农组织内部各机构的工作情况。

23. 粮农组织多年来一直呼吁将跨部门的国家粮食安全信息系统放到综合性的构架下进行管理，这些构架要有能力确保不同主管部门为粮食安全信息系统的工作提供相关信息。但是，粮农组织与各国农业部的结构性联系及其一直以来主要从粮食生产的卡路里总量来看待粮食安全的倾向，导致粮农组织支持的国家粮食安全信息系统常常被归口到这些部委的粮食生产部门。把这些跨部门的平台归口到单一的主管部委，大大限制了粮食安全信息系统吸引其它关键部委和粮食安全利益相关方参与其中的能力，增加了重复设置的可能性，降低了整体效率。

24. 对任何信息系统来说，传播都是关键要素。尽管近几年来在这方面取得了一些进展，但是评价发现在各类粮食安全信息系统活动中，传播仍然是个挑战：导致粮食安全信息系统辅助决策的效率降低的一个决定性因素就是粮食安全信息系统产品的传播不力。例如，尽管产品通常广泛宣传，但却没有适当的标准来解释为什么要传播、向谁传播以及应如何传播这些信息。这就导致对各类用户的靶标不准，时机选择不佳，产品内容与决策者的需要和能力不匹配。迫切需要改进粮食安全信息系统的信息提供方式，把更多注意力放在为捐助机构、非政府组织或其它有关国家的决策者提供简短而有针对性的政策简报。由于粮食安全信息系统鲜有对其产品的使用进行系统性监测，因此无法适应日益演变的需要。

25. 新闻稿或其它用于媒体的讯息如果措辞不当，可能会削弱评估的可信度或引起对其可信度的质疑。需要在更基于事实却过于技术性的粮食安全信息系统产品与针对公众、更为感性的媒体宣传讯息之间仔细斟酌，取得平衡。

26. 评价活动几乎没有发现任何迹象表明这两家机构把成本效益作为各类粮食安全信息系统支持活动的基础。项目文件通常没有提出备选解决方案，也没有进行任何比较分析来说明为什么应该由粮农组织或世界粮食计划署而不是其它组织来提供粮食安全信息系统支持。

C. 粮食安全信息系统产品的有用性和可获得性

27. 粮农组织和世界粮食计划署粮食安全信息系统的大多数信息产品很容易为公众获得。越来越关注涵盖粮食安全的所有核心要素——供给量、可获得性、利用和稳定性；因此，系统中应包括更广泛领域的相关数据，但实际上系统尚存在一定差距。根据评估调查，粮食安全信息系统用户认为：总体上，由粮农组织和世界粮食计划署支持的粮食安全信息系统覆盖范围有限，主要限于营养、性别以及城市粮食安全。此结论在访谈中得以证实，进一步指出粮食安全信息系统中未纳入畜牧业和渔业数据。一些用户赞赏可获得和使用的数据量不断增加，但另一些用户提到此系统很多产品数据集成方面薄弱。经济合作与发展组织以及政府决策者尤其寻求集成信息产品，而无需用户自行整合数据。

28. 过去，世界粮食计划署通常给人一种倾向夸大需求评估的印象，而近期，其粮食安全数据可信性不断获得认可。世界粮食计划署开发的易受害性分析和绘图系统在粮食安全信息系统利益相关方中颇有名气并广为赞赏，包括各国政府、捐助机构、国际非政府组织、媒体以及研究机构。

29. 总体上，评价发现评估活动通常落实及时。例如，年度作物收成评估一旦触发早期预警，即迅速开展紧急评估，同时根据农时也会适时开展紧急评估。粮食安全信息的传播通常滞后，原因是分析和编辑过程过长且需经过相关国家政府或区域的层层审批。不过，粮农组织和世界粮食计划署都已积极开展活动，克服这些挑战。

30. 评价发现，决策者更相信通过国家层面共识程序形成的粮食安全信息，从而更可能予以利用。粮农组织和世界粮食计划署认为，参与共识信息的生成或分析非常重要，其它参与生成粮食安全信息的机构也这样认为。粮食安全信息文件上出现的多个组织徽标，常常直接体现了这一方式。但是，这一方式依然远非以全体利益相关方共识为后盾的广义信息生成做法，利益相关方包括政府、其它国内伙伴、捐助机构、联合国机构以及国际非政府组织。

31. 多个利益相关方参与的伙伴关系对国家级粮食安全信息系统的支持力度越大，粮食安全信息系统产品对决策的影响也就越大。评价认为，在布基纳法索、柬埔寨、肯尼亚、莫桑比克以及索马里能够发现基于共识的粮食安全信息系统产品的正面例子。所有这些国家的粮食安全信息系统都得到粮农组织和世界粮食计划署大力支持，而粮农组织在其中几个系统的创建中尤其发挥了中流砥柱的作用。

D. 粮食安全信息系统产品的利用

32. 虽然粮农组织和世界粮食计划署采用的粮食安全框架，如全球粮食不安全和易受害信息及绘图系统、全球信息及预警系统以及易受害性分析和绘图系统，对于人道主义和发展活动都适用，但是粮食安全信息系统产品在人道主义决策中的运用更多。这似乎是因为对粮食安全信息系统模式的主要功能存在普遍认识。粮食安全信息系统术语如“需求评估”“早期预警”是人道主义事务的典型用语。

33. 尽管目前国家层面粮食安全信息系统基本上覆盖面很广，但评价中涉及的系统都倾向于人道主义事务而非发展问题。国家政府通常汇报粮食安全信息用于以下活动，如危机缓和、应急预案或紧急粮食安全储备管理。同样，粮食安全信息系统对于应急预案相关的决策也积极回应，例如联合呼吁程序。

34. 虽然评价中也注意到运用粮食安全信息系统产品以证实发展计划和政策或扶贫战略的正当性，但是很明显，发展主体未能充分利用人道主义行动中所生成的信息，以利长期发展政策的制定和规划。

35. 两机构最近开展的活动，如粮农组织正在开展的粮食安全分析在决策中的作用研究以及世界粮食计划署通过加强紧急需求评估实施计划开展的粮食安全信息系统产品的工作，都成功增进了对包括世界粮食计划署内部粮食援助规划在内的粮食安全政策和项目决策过程的理解。这种对利益相关方决策过程的理解，对确保粮食安全信息的最优化利用非常重要。

E. 持久的利益

36. 评价表明：总体而言，粮农组织和世界粮食计划署对粮食安全信息系统的支持加强了各国系统整合，包括评价小组访问过的国家。此外，世界粮食计划署在上世纪 80 年代和 90 年代开展的粮食安全信息系统主要为该组织内部使用，而现在该机构在许多国家粮食安全信息系统功能中发挥重要作用。该系统的成功通常基于政府、联合国机构、捐助机构和国际非政府组织之间形成的伙伴关系，各方都在其中拥有话语权，存在明确利害关系。粮农组织和世界粮食计划署对建立这种伙伴关系很有帮助。

37. 不过，评价没有发现与“可持续性”概念共同定义相符的例子，也就是说，外部支持终止后，由国内机构接管粮食安全信息系统全部供资和运作。外部供资终止情况下，所有粮食安全信息系统都遭受了重大挫折；在很多情况下，该系统几近停运。也有一些国家粮食安全信息系统主要依靠国家政府供资的例子，但是这类例子在低收入缺粮国中未能见到。

38. 评价非常关注基于项目的粮食安全信息系统支持方法，这是几乎所有粮农组织援助以及少量世界粮食计划署援助的基础。基于项目的援助与粮食安全信息系统的长期可持续性不相符；这是由于项目是间断性的，依赖外部供资，项目持续时间有限，通常无后续战略或切合实际的退出战略。

39. 评估表明在国家粮食安全信息系统支持框架内，粮农组织和世界粮食计划署在近十年为粮食安全信息系统提供了广泛的培训项目，旨在促进体制的可持续性。然而，尽管培训在短期内可能有效，但由于不是在长期、可持续的体制框架内规划的，因而不会形成长久的粮食安全信息系统体制。由此，评价认为，尽管国家能力得以加强，但并不能因此以为会实现可持续体制变革。能力开发过多地集中于输出和个体能力，缺乏战略方式、需求评估，对体制背景、培训后支持后续行动以及能力保持的重视不够。

F. 互补与合作

40. 文件、访谈以及国别案例评价研究均显示出粮农组织与世界粮食计划署之间的协调和合作关系。围绕粮食安全信息系统支持的合作表明，合作活动通常在实地而非总部层面进行。不过，评价表明这种合作主要基于人际互动以及特殊的机会和安排，而非战略视野和正式安排。这种方式在短期内可行，但长期目标要求加强全组织战略协调。

41. 评价工作发现，捐助机构带动了粮食安全信息系统合作的积极范例，捐助机构在推动两机构联合开展建设性粮食安全信息系统合作中发挥了重要作用。

III. 结论和建议

A. 总体评估

42. **针对性。**总体上，粮农组织和世界粮食计划署对粮食安全信息系统的支持与完善系统的需要相关，使系统更好地为各国政府、捐助机构、粮农组织、世界粮食计划署、联合国其它机构以及国际非政府组织提供粮食安全信息——尽管对需求的认识和理解还不尽相同。粮农组织和世界粮食计划署在概念开发、技术指南以及系统开发和运转的总体支持方面发挥着国际领导作用，这种作用总体上对

粮食安全信息系统的形式和存续至关重要，无论是职能单一、覆盖面有限还是全球性的综合系统。

43. **效率。**粮农组织和世界粮食计划署的组织构架和使命极大地影响着对粮食安全信息系统支持活动的效率。世界粮食计划署为支持其粮食援助的使命，内部着力于易受害性分析和绘图方式，建立了一个高效、单一的全组织粮食安全信息系统。而粮农组织的使命远比世界粮食计划署更为广泛，并且肩负着提供粮食安全全球信息和建设国家/区域粮食安全信息系统能力的双重职能，因此提供的粮食安全信息系统支持活动就更为分散。在各类粮食安全信息系统活动中，传播仍旧是个挑战，主要是因为缺少战略性方式，以及对决策流程理解不充分，而粮食安全信息系统正是应该为决策提供信息的。

44. **有效性。**粮农组织和世界粮食计划署的粮食安全信息系统产品比过去更加及时、分析有据、容易获取，并且涵盖了粮食安全信息系统的更多要素。此外，这些系统更加以合作伙伴关系和共识为基础。但令人关切的是，粮食安全信息系统仍然没有充分解决粮食安全的一些重要内容，尤其是营养、性别和城市问题。

45. **影响。**评价工作确认了此前许多研究的结论，即粮农组织和世界粮食计划署支持的粮食安全信息系统产品被广泛应用于紧急状况和人道主义决策中。不过，尽管常常引用各类粮食安全信息系统产品来证明开发投资决策的正确性，但要找出粮食安全信息系统产品和开发政策或干预活动之间的因果关系则要困难得多。总体而言，大部分粮食安全信息系统对利益相关方的决策流程理解不够充分，这就意味着粮食安全信息系统产品的潜力还没有得到充分挖掘，尤其是在开发工作方面。

46. **可持续性。**评价工作没有发现哪个国家粮食安全信息系统在外部投资停止后还能继续充分运转。评价认为，若粮食安全信息系统同时服务于捐助方和国家需求，则往往不再是低收入国家政府的投资重点。因此，不应认为粮食安全信息系统的可持续性仅涉及国家自主权和国家预算。相反，国家粮食安全系统继续良好运转牵涉到捐助方、联合国机构和国际非政府组织等各方的既得利益。

47. **互补与合作。**评价得出结论，粮农组织和世界粮食计划署在与本系统相关的许多问题上都进行合作，否定了两个组织趋向于竞争而非合作这一通常看法。尽管如此，仍有潜力大力加强两个组织在此系统的互补和合作。

48. 评价支持近期粮农组织、世界粮食计划署和国际农业发展基金会联合政策文件“总部在罗马的机构间合作指南（WFP/EB.2/2009/11-C）”中的结论，关于合作对粮食安全信息开发以及合作伙伴比较优势的重要性。该文件指出：世界粮

食计划署在支持此系统方面的比较优势在于广泛的实地工作以及生成了易受害性分析和绘图系统这一信息产品；而粮农组织的比较优势在于全球信息收集和发布及其分析，技术援助和工具开发，以及能力开发。评价工作还认为，在为突发事件、人道主义行动以及国家数据分析提供粮食安全信息系统支持方面，世界粮食计划署具有比较优势。

B. 建议

49. 评价向粮农组织和世界粮食计划署高级管理层以及领导机构提出建议。一些建议的实施将涉及到资源，从而要求两机构将其列入优先序列。明确指出需要两个机构联合落实建议。

战略

50. 建议 1.1：粮农组织和世界粮食计划署应根据联合确立的总体目标分别在国家、区域和全球层面制定粮食安全信息系统工作的全组织战略，并包括实施途径和计划。

51. 战略应清楚区分粮食安全信息系统获得的支持与该系统的直接操作，前者如模式、方法和工具的生成、能力开发和技术建议。全组织战略应基于粮食安全信息系统主要利益相关方在各层面对该系统予以支持的比较优势分析，主要利益相关方包括联合国其它机构、发展银行、国际非政府组织、捐助机构和政府间组织。分析应基于与不同利益相关方之间开放、持久的对话，特别强调此系统的长期运转。鉴于两机构在此系统的全球领导作用，其领导机构应履行职责，切实制定并实施协调一致的全组织战略和工作计划。

52. 在制定战略时：

- 粮农组织应将战略制定作为正在进行的改革进程的一部分，更好地协调粮农组织对粮食安全信息系统的整体支持，从而确保提升效率。战略要素应为重建全球粮食不安全和易受害信息及绘图系统（FIVIMS）秘书处，在原秘书处和粮食安全及农业项目分析处（ESAF）的基础上积极整合而成，实现与粮食安全信息行动项目新阶段的最大化合作。作为战略制定的一部分，粮农组织全球粮食安全信息系统产品应进行用户分析。
- 世界粮食计划署应将维持高效的粮食安全信息能力纳入所有低收入缺粮国工作范围，包括未受紧急情况或最紧迫人道主义需求影响的国家。国家层面粮食安全信息系统的运作应与粮农组织以及其它伙伴一起密切合作。

53. 建议 1.2：粮农组织和世界粮食计划署应根据各自的比较优势，制定粮农组织/世界粮食计划署粮食安全信息系统联合战略。

54. 全组织粮食安全信息系统战略应辅之以粮农组织/世界粮食计划署粮食安全信息系统联合战略，后者包括补充运作计划和联合支持。联合战略开发程序应置于两家机构领导机构的严密监控之下，领导机构作为此系统重要利益相关方的角色应得到认可。

55. 粮农组织/世界粮食计划署粮食安全信息系统联合战略包括如下内容：

- 宣传粮食安全信息系统良好运行的重要性；
- 筹集迫切需要的新投资用于粮农组织/世界粮食计划署联合粮食安全状况审查，以加强国家级和全球粮食安全信息系统之能力；及
- 粮农组织和世界粮食计划署两机构粮食安全信息系统工作以及一般性的粮食安全信息系统融入协调一致框架的指南，例如一个联合国系统、共同国别评估、联合国发展援助框架、减贫战略、捐助国战略等。

领导力

56. 建议 2：粮农组织和世界粮食计划署应共同保持并加强双方在粮食安全信息系统方面的领导力。

57. 粮农组织和世界粮食计划署应共同投资于维护并增强其在粮食安全信息系统开发和执行方面的领导作用；对于粮农组织来说，很大程度上是恢复工作。这样做的基础是比较优势分析和制定本系统战略时作出的政策决定。

58. 为保持和加强两机构在粮食安全信息系统中的领导力，应优先开展以下活动：

- 粮农组织和世界粮食计划署应尽快联合组建一个非正式的多利益相关方小组，包括联合国机构、国际非政府组织、捐助政府、国际和区域粮食安全信息系统、研究机构、国际媒体以及粮食安全信息系统其它重要的利益相关方。此多方小组应关注未来粮食安全信息系统的体制构建。遵照原有全球粮食不安全和易受害信息及绘图系统的有关情况，在两机构联合领导下，重新设计并命名，吸取过去的经验教训，避免重蹈覆辙。确保多方小组制定现实目标，并按照每年更新的五年期滚动工作计划开展工作，这一点格外重要。该小组应考虑如何最好地创建一个全球粮食安全信息系统网络，侧重国家粮食安全信息系统，并得到分区域、区域和全球粮食安全信息系统的支持。小组的最终目标是确定如何继续合作以形成更高效和更持续的粮食安全信息系统体制。在这种情况下，世界粮食计划署应与粮农组织紧密合作，确保在加强紧急需求评估实施计划框架下设立的专家小组获得的有益经验能够运用于类似工作组的组建，以支持此非正式小组的工作。
- 世界粮食计划署在支持粮食安全信息系统方面的领导作用应得到拓展，不仅仅作为全组织实效的一种手段，还应同样服务于那些不直接参与世界粮

食计划署粮食援助决策的合作伙伴。由此，世界粮食计划署对粮食安全信息系统的支持应与粮农组织类似，把部分支持活动定义为公共产品。

技术支持

59. 建议 3：粮农组织和世界粮食计划署应推动粮食安全信息系统建设，应对明确需求。

60. 粮农组织和世界粮食计划署必须各自确保，各层面的粮食安全信息系统具备技术能力，为决策者提供所需的信息和分析服务，以应对当今和未来的粮食安全挑战。

61. 为提供最有用的和最合适的技术支持，粮农组织和世界粮食计划署应：

- 定期为预期、实际和潜在决策者开展粮食安全信息需求战略分析。最好联合开展这项工作，并特别关注未来对粮食安全的潜在威胁；
- 共同倡导达成一套核心指标，用于包括营养在内的粮食安全综合测量。这一活动基于已经开展的动议，例如营养常务委员会下设的评估、监测和评价工作队，由粮农组织和世界粮食计划署共同主持工作。

可持续性

62. 建议 4：粮食安全信息系统的支持应促进国家层面发展长期多方参与的粮食安全信息系统伙伴关系。

63. 在寻求实现国家级粮食安全信息系统的“可持续性”时，两机构应各自与其供资伙伴讨论，重新考虑可持续性的正常工作定义，该概念意指完全在国家供资和管理下仍能持续获益。就粮食安全信息系统来说，捐助机构和其它合作伙伴既是系统用户也是支持者，“可持续性”应被重新定义为“在多重利益相关方长期供资和伙伴关系下持续获益”。

64. 为促进国家层面粮食安全信息系统的持久性，粮农组织和世界粮食计划署应分别：

- 继续支持基于多重利益相关方伙伴关系和网络关系的国家级粮食安全信息系统的发展，关注生成基于共识的信息。在可能的情况下，粮农组织和世界粮食计划署应赋予两机构联合粮食安全信息系统工作特权；
- 两机构的能力开发工作应基于系统性能力需求评估，包括政策、体制/组织和个体层面；及
- 考虑联合制定一套粮食安全信息系统能力需求评估准则。

传播和决策

65. 建议 5.1: 粮农组织和世界粮食计划署应根据对粮食安全决策流程的真正理解, 加强粮食安全信息系统传播战略的应用。

66. 粮农组织和世界粮食计划署必须各自确保, 粮食安全信息系统所有活动仍然专注于为决策提供信息服务。为了提供高效服务, 接受支持的粮食安全信息系统必须纳入明晰的传播战略, 瞄准不同的利益相关方群体。确定传播战略前, 应明确不同的目标利益相关方群体的资源、兴趣、优先领域及使用不同粮食安全信息系统产品的能力以及对不同决策程序的理解。此外, 还应包括系统性反馈机制。

67. 为完善对粮食安全信息系统传播战略的利用, 粮农组织和世界粮食计划署应分别:

- 加强各自的传播能力, 以支持粮食安全信息系统的发展, 包括特别关注如何理解与粮食安全相关的决策程序; 及
- 尽可能确保粮食安全信息系统的发展, 包括传播技术人员支持信息专家的工作。

68. 建议 5.2: 粮农组织和世界粮食计划署应携手制定粮食安全信息系统传播和宣传联合战略。

69. 宣传工作应力图提高对互补性粮食安全信息系统用处的认识, 互补系统依据 1996 年“世界粮食首脑会议”有关粮食安全的定义, 为粮食安全分析提供综合的粮食安全信息。信息包括营养、城市、性别等方面。还应特别努力宣传粮食安全信息系统在发展问题上的用处。

缩略语

CFSAM	作物和粮食供应评估团
CFSVA	综合分析综合粮食安全和脆弱性分
FAO	联合国粮农组织
FIVIMS	粮及全警国国际食安系统农业受害信息
GIEWS	全球粮系统农业信息及预
INGO	非政府组织
IPC	粮食安安全阶段综合分类
ISFS	粮食安安全信息系统
NGO	非政府组织
SENAIP	加强紧急需求评估实施计
SOFI	世界粮食不安全状况
VAM	易受灾害性分析和安全绘图系统