

2011 年 10 月



世界粮食安全委员会

第三十七届会议

2011 年 10 月 17-22 日，罗马

议题 VI

“审查饥饿人口估算方法的圆桌会议”成果 (粮农组织, 2011年9月12-13日)

目录

段 次

I. 概 述	1-16
第 1 次会议：粮食安全问题是更广泛经济范畴内的 一个多方问题	1
第 2 次会议：衡量粮食匮乏状况： 关键指标、范围、限制以及 改进现有衡量标准的必要性	9-10
第 3 次会议：能力建设和各国的基本作用	11-14
第 4 次会议：衡量饥饿：基于实证的政策制定工作的要求	15-16

提请粮安委注意的事项：

委员会欢迎有关“粮食安全监测”的圆桌会议的报告以及该报告中所列的主要结论和建议。具体来说，委员会：

- 核可关于建立一组粮食安全核心指标的提案以及本文件所述的此类指标的设立进程，包括制定、通过和推广国际认可的标准；
- 强烈建议粮农组织改进其用于衡量营养不足状况的方法，并特别强调要改进该方法所采用的基础数据和参数；
- 大力鼓励粮农组织及其他相关机构加强其能力建设工作，以改进粮食和农业基础统计数据以及各个具体的粮食安全监测系统；
- 敦促各国加强其国内的粮食安全和营养信息系统；
- 强调需要更好地整合各级开展的与粮食安全和营养信息相关的所有行动，并鼓励为完成这一工作筹措资源；
- 建议进一步加强决策者、统计机构和数据提供者之间的对话，以更好地确定设计、实施和监测粮食安全政策所需的各种信息需求，并将这些需求与此类信息的提供加以联系；
- 呼吁粮安委秘书处向粮安委全体会议报告建议行动所取得的进展。委员会主席团将根据委员会的工作计划和可用资源，并在与粮安委秘书处和咨询小组磋商后，决定报告的时间和其他方式。

I. 概 述

1. 根据粮食安全委员会第三十六届会议的要求，举行了一次圆桌会议来审查和讨论“衡量饥饿”的方法。该讨论于 2011 年 9 月 12-13 日在粮农组织总部举行，共组织了四次会议，其总体目标为：(i)审查粮农组织用于衡量营养不足状况的方法；(ii)审查粮食安全评估替代方法的好处；(iii)寻求各国/机构收集和提供更好的数据以促进粮食安全衡量的可能性和承诺；以及(iv)与政策制定者开展直接对话，以确定制定更有效和有证可循的粮食安全政策所需的数据和信息。本说明概述了四次会议的主要结论。

第 1 次会议：粮食安全问题是更广泛经济范畴内的 一个方面问题

2. 第 1 次会议讨论的重点是复杂的多方面粮食安全问题。与会者强调，粮食安全和营养问题具有多面性，并总结认为没有任何一项指标能完全涵盖所有方面。因此，需要在所有可能的层面对粮食安全和营养问题的所有方面进行监测。例如，国家层面现有的长期粮食不安全指标主要关注膳食能量不足的问题，这一指标应由关注其他重要营养方面问题的指标予以补充，例如大量营养元素之间的平衡、微量营养素的充足性以及过多能量摄入。此外，应通过审议国家和地方两个层面的长期和短期粮食不安全状况，从空间和时间上拓宽对粮食不安全问题的监测。

3. 虽然很多机构和组织过去提供了一些指标，但由于衡量方法缺乏有效的协调且未经商定，目前的情况基本上不能令人满意。

4. 在圆桌会议的讨论中达成了一项共识，即需要制定一组经适当定义且被广泛接受的有效指标，并限定指标的数目，以指导国家机构和国际组织的粮食安全监测工作并为政策措施提供信息。具体来说：

- 制定一组指标非常重要；
- 该组指标应基于一套核心衡量方法，所有国家、国际组织及其他利益相关者均可将其纳入其数据收集工作；
- 选定的一套核心指标应能为政策制定工作和行动提供有效的指导，同时确保数据在不同的国家和不同的时期都具有可比性；
- 该套核心指标应在数据的全面性和提供之间取得平衡，使所有国家均能获得和采用这些数据；
- 需要制定常用的信息收集和处理方法，例如采用与粮食安全相关的常用术语表/词汇表；
- 需要建立一个平台来传播该组指标。

5. 会议还就创建并以可持续方式制定核心指标组的进程提出了建议，包括如何建立/改善衡量粮食安全问题的实质性基础，如何创建所预期的指标组，以及如何确保各国和机构之间的有效协调，以便通过可持续的方式制定核心指标组。该进程需要：

- 加强国际组织之间的协调；
- 让各国参与制定经商定的统计标准，以确保国际可比性；

- 确定不同参与者之间的分工（“何人做何事”）；
- 确保充分的透明度，并为所有与粮食安全和营养相关的且属于指标组范围内的信息创建一项同行评审进程；
- 粮农组织及其合作伙伴将在 2013 年的第三十八届会议上就核心指标组的进展做出报告。

6. 将建立一个由粮农组织统计司领导的技术小组来起草一份关于粮食安全核心指标组的提案，以提交联合国统计委员会，供其审议和核可。将邀请关键数据提供者加入该技术小组，以确保把核心指标纳入与粮食安全相关的主要数据收集项目¹，并确定制定核心指标组所需的协同增效和“速赢”措施。粮农组织将编制一份关于技术小组职权范围的文件，并向所有相关合作伙伴分发。

7. 将启动与各国统计局的磋商，以确保各国发挥主导作用并提供支持。这些磋商的结果将汇编成一份文件，以供联合国统计委员会讨论并最终核可。

8. 与会者还强调，由于各国在提供计算指标所需的基础数据方面发挥着关键作用，需要为国家一级的统计/粮食安全信息系统提供适当的资源，以确保提高这些数据的质量和可靠性。能力发展举措应力求促进建立以国家为主导的透明信息系统。

第 2 次会议：衡量粮食匮乏状况： 关键指标、范围、限制以及改进现有衡量标准的必要性

9. 第 2 次会议的基本目标是审查粮农组织营养不足指标的有效性，并探索提高其准确性和政策相关性的方法。本次会议商定，粮农组织目前以卡路里为基础计算长期饥饿发生率的方法符合统计学要求。然而，仍可大幅提高其衡量标准的准确性。为此，需要更新和改善基础数据和参数库，并需要审查部分模型假设。具体来说：

- a) 应推广具有全国代表性的家庭调查。与会者强调，全国家庭调查是生成关于粮食获取途径的信息的必不可少的数据来源之一。必须充分利用此类信息，以检查通过汇编食物平衡表而确定的各国粮食供应的规模和组成部分，最重要的是更新关于居民获取膳食卡路里的途径分布的估计数据。
- b) 食物平衡表的质量需要大幅提高。要推动实现这一目标，可采取以下行动：

¹ 例如人口与健康调查、多指标分组调查、生活水平衡量调查以及粮食安全和脆弱性综合分析，等等。

- 更准确地估算食物平衡表的各类组成部分，尤其需要关注如何更准确地衡量饲料用途；加工和销售链中不同阶段的浪费和损失；以及库存水平和变化。
 - 定期更新所有可用于估算各类膳食能量供给/摄入量的转换系数，从粮食供应量信息做起，既需要更新食物平衡表的总体数据，也需要更新家庭数据。转换系数需考虑各国的具体情况，并能够反映粮食生产、加工和使用的相关特点。
 - 提高食物平衡表数据的及时性。
 - 增加食物平衡表的内容，纳入与膳食质量评估有关的其他信息，如微量营养素的供应。
- c) 必须改进用于估算食物不足发生率的统计模型的实施工作。必须根据有关食物实际获取和使用的近期数据，对粮食供应量的分布情况进行重点分析，以便采用更灵活和更适宜的替代措施最终取代当前使用的正态函数。
- d) 通过充分利用有关各国人口统计数据和体力活动的现有信息，审查在计算食物不足发生率时使用的所有其他参数，包括能量需求/体力活动方面的考虑因素。

10. 已明确与成员国和其他国际组织进行合作的三个关键领域，这三个领域与大幅提高粮农组织目前为衡量粮食不安全状况而开展的工作直接相关：

- a) 推动并促成与各国及其统计机构进行更紧密的合作，以改善基本数据，这些数据对于汇编食物平衡表信息以及制定供全国家庭调查进程使用的改良/标准方法来说必不可少。
- b) 开展更多全国家庭调查，测量食品消费数量（而不是食品开支）；应包括有关在家庭以外消费的食品种类和数量以及食品作为工资或礼物的示意信息。理想情况下，调查应做到“全面综合”，并提供与家庭营养状况直接相关的家庭一级人体测量和健康信息。通过这种方式，可以从同一份调查中获得有关粮食安全和营养的信息，以及有关潜在因素/原因的信息，从而确保更高的一致性。实施这一进程需要耗费大量时间，可能需要 5-10 年来收集并汇编各国所开展的此类家庭调查；但与会者认为，这一进程需要立即启动，不能再拖延了。

- c) 启动并加强国际伙伴关系以改善通过全国家庭调查收集的粮食安全和营养信息，并扩大国家覆盖范围，同时铭记，要扩大并改进全国家庭调查范围所需的资源，仅凭一个机构是无法提供的。

第 3 次会议：能力发展和各国的基本作用

11. 第 3 次会议的主要目标是认识各国及其机构的基本作用，并将其充分纳入粮食安全衡量进程。

12. 圆桌会议从一开始便强调能力发展工作的重要性，这些活动将有助于各国在粮食安全监测方法和程序方面发挥主导作用。值得注意的是，只有各国自身才能为粮食不安全的各种指标提供更好的基准数据和参数（“更准确、更具体、更相关和及时的统计）。整个国际社会，尤其是粮农组织正致力于通过多项举措推动这一进程。已明确提及的工作包括，(i)近期在内罗毕启动的粮食安全信息网络；(ii)与世界银行和联合国联合开展的促进农业和农村统计工作全球战略；(iii)近期扩大的粮农组织国家粮食和农业统计信息系统计划；(iv)粮食和营养安全战略联合信息系统，粮食署和粮农组织通过该系统协调其粮食安全监测和测量工作，以及(iv)20 国集团随后于 2011 年 9 月在罗马启动的农业市场信息系统举措。

13. 小组成员和与会者核可了国家一级正在进行的能力发展工作，并建议需要迅速并大幅提高各国监测其粮食安全状况的能力。在围绕上述举措而开展的工作中，已明确有两个主要领域需要采取紧急和实质性行动。

- 1) 改善用于描述国家基本粮食经济的数据系统；最重要的是，这包含了有关食物平衡表的工作及供应的所有构成因素。正在国家粮食和农业统计信息系统和“全球战略”背景下开展的工作被视为对这方面的重要贡献，但还需要开展更多工作。明确提及的一点是，需要为粮农组织统计司增加核心筹资，确保向各国提供基本的技术援助、方法指导和监督，并对取得的结果进行最终的质量控制。应确保提供标准的、以国家为基础的能力发展信息，以制定统一的食物平衡表方法，包括针对各国具体情况的技术系数、产品定义等。
- 2) 第二个行动领域应旨在提高国家一级有关粮食安全的直接措施。上文所述的活动已全部获得核可，但需要在与粮食安全有关的领域开展更多工作并筹措更多资源。建议的行动包括需要精简正在不同国际组织（粮食署、世界银行、粮农组织）开展的粮食安全监测，最重要的是加强各国管理其粮食安全信息系统的能力，该能力是应对粮食危机的第一道防线。还有两种途径也能带来大量益处：编制和设定旨在实施和处理家庭调查的准则；或开展综合调查，以在同一份调查中收集多种有关粮食安全的信息（食品消

费、健康、人体测量措施）。通过对比，还需要协调用于收集和分析有关粮食安全信息的方法，以避免重复，并做出更透明、协商一致且有据可循的决策。

14. 与会者还强调需要做到以下几点：

- 1) 改善沟通渠道，包括数据生成机构、决策者以及所有信息/数据提供者之间的沟通，目的是加强数据交流并在应用方法方面实现更大的透明度；
- 2) 促进数据传播，并使监测结果、政策分析和能力评估的分享制度化；
- 3) 推广基于实证的粮食安全政策制定工作带来的益处，尤其是对财政和发展规划部门等负责控制资源和确定优先重点的机构带来的益处。

第4次会议：衡量饥饿：基于实证的政策制定工作的要求

15. 第4次也是最后一次会议旨在整合之前几次会议的成果，并归纳对基于实证的政策制定工作的建议。小组成员和与会者商定，对粮食安全和营养政策的有效支持在很大程度上取决于所使用的信息和数据的质量。缺少规范及条款和方法方面的共识增加了制定协调一致的政策的难度，尤其要考虑到粮食安全和营养涉及多个部门。及时性也很关键，因为在决策进程的关键时刻必须提供信息和各类指标。

16. 为加强基于实证的政策制定工作而提出的关键建议总结如下：

- a) 向决策者传达有关粮食安全及其影响的明确定义；
- b) 为制定政策所开展的饥饿监测工作并不仅仅限于衡量食物不足情况；
- c) 为指标组设立一套与政策相关的核心措施（政策制定工作的“仪表盘”）；
- d) 建立实际执行双轨政策所需的信息库（数据和指标库）；包括为改善粮食供应而进行投资所需的数据（农业生产/生产率、农村基础设施、机构、自然资源保护、研发），以及生产和消费安全网络所需的数据；
- e) 权衡数据收集和分析的成本与预期回报（推广和指导政策的能力）之间的关系，并关注将产生最大益处的行动；
- f) 理解决策进程，确保关键指标的信息具有相关性，并在决策进程的关键时刻提供；
- g) 发掘私营部门对改善数据和工具的潜在作用。