

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3月14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，同样至关重要。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逐步实现充足食物权的愿景。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。

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**，强调粮食体系内从生产者到消费者等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¹。

¹ 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**，特别是有关民众在当地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，各级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，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. 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、促进并强制采用**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。

8. 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。

9. 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。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。

10. 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²、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治理机构**，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，**确定粮食安全和营养数据生成方面的国家优先重点**，为制定政策提供信息。此类机构应建立机制，确保民间社会和弱势群体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治理机构推动下，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。
- c) 在捐助方、国际组织和学术界支持下开展成本效益分析，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**。
- e) 促进收集粮食安全和营养数据的政府部门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) 与国家国际培训机构合作，在需求评估基础上，**为决策者开发并推广有关粮食安全和营养数据利用和治理的电子学习和继续教育课程**，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。

² 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。

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入

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（如儿童、青年、妇女、老人、家庭农民和小规模粮食生产者、土著人民、流离失所者）的情况。投资于粮食安全和营养数据应根据国家需求，兼顾发展数据与应急数据。
- b) 在上述多利益相关方粮食安全和营养治理机构、对话进程和成本效益分析指导下，制定国家计划，确定粮食安全和营养数据收集和优先重点，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，并提出各自建议的方法和指标。

敦促国际组织和学术研究机构：

- e) 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³，捐助方应致力于将其发

³ 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

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。必须根据国家需要投资于粮食安全和营养数据，兼顾发展数据和应急数据。

g) **加强协调**旨在支持粮食安全和营养数据的**投资**，避免重复工作，提高效率，最大限度发挥协同作用。

h) 考虑设立**全球粮食安全和营养数据信托基金**，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⁴。同时，继续支持现有粮食安全和营养数据收集筹资举措，以便将此类举措纳入全球粮食安全和营养数据信托基金。

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，加强收集、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。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。

3. 投资于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) **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**国际组织和捐助方必要技术和财政援助下**，持续收集分类数据和明细数据，并保证质量。

b) **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。

c) 视需在国际组织支持下，为**国家统计局和其他政府部门的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。

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：

e) **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

⁴ 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。

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：

- f) **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。
- g) 与国家和国际培训机构合作，开发**电子学习材料**，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。
- h) 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，**消除语言障碍**。
- i) **为有关粮食安全和营养统计和数据科学的电子学习材料制定质量评估标准**，建立框架对现有开放性在线学习机会进行客观质量评估和排序，确定最佳的最新课程，并提醒注意需要改进质量之处。

敦促国际组织：

- j) 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**。

4. 加强各方合作，统一方法，提高粮食安全和营养数据质量，促进粮食安全和营养数据公益产品共享

呼吁各国政府和国际组织：

- a) 成立**联合委员会**，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。
- b) 倡导将粮食安全和营养数据纳入联合国统计委员会统计范围，以便在政府间框架下讨论方法和概念标准化。

c) 根据《官方统计基本原则》⁵和《国际统计活动指导原则》⁶，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。

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、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**。

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。

呼吁负责编制关键粮食安全和营养数据的国际组织：

f) **协调数据集和知识产品的发布**，避免在重要粮食安全和营养领域（如粮食商品平衡、粮食价格和市场前景以及粮食安全评估）发布相互冲突的数据集和报告。

5. 在全球、区域、国家和国家以下各级建立或加强粮食安全和营养数据治理

敦促各国政府：

a) 与各利益相关方合作，建立具有监管框架的**粮食安全和营养数据国家治理系统**，该系统：1) 以《世界人权宣言》为基础，并遵守联合国《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》⁷和《联合国土著人民权利宣言》⁸；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) 联合国统计委员会最近批准将**农业和粮食安全和营养数据视为公共产品**，并“**默认开放**”⁹，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。

⁵ <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

⁶ <https://unstats.un.org/unsd/acsub/2013docs-22nd/SA-2013-8-FP-UNSD.pdf>

⁷ 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》

⁸ 《联合国土著人民权利宣言》

⁹ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/documents/2022-41-FinalReport-E.pdf> (Decision 53/126)

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**（如“可发现、可访问、可互操作和可重用” FAIR 原则¹⁰），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。
- 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**（如 CARE 原则，即“关注集体利益、控制权、责任和伦理”原则¹¹），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：

- g) **出于政策和研究用途，与公共部门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，成员国对其宣传、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。

¹⁰ Wilkinson, M.D., Dumontier, M., Aalbersberg, I.J., Appleton, G., Axton, M., Baak, A., Blomberg, N.等人, 2016年。“科学数据管理 FAIR 原则”,《科学数据》, 3(1): 160018。 <https://doi.org/10.1038/sdata.2016.18>

¹¹ <https://www.gida-global.org/care>