



经济及社会理事会

Distr.: General
16 July 2019
Chinese
Original: English

供决策

联合国儿童基金会

执行局

2019 年第二届常会

2019 年 9 月 11 日至 13 日

临时议程* 项目 8

强化儿童保护制度：对儿基会战略和方案绩效的评价

执行概要**

摘要

本报告介绍了对儿基会在国家、区域和全球各层面进行儿童保护制度强化（CPSS）的战略和方案绩效的评价结果。《儿童权利公约》将儿童保护定义为预防和应对针对儿童的暴力、剥削和虐待。儿童保护是儿基会任务的核心。从历史上看，儿基会和其他在这一领域的工作者的努力主要针对特定问题或被认为特别脆弱的人群。然而，过去十年来，对更可持续的成果的需求已逐步转向对更全面、更详尽的方法的需求。因此，自 2008 年通过《儿童保护战略》以来，儿童保护制度强化就始终是儿基会儿童保护工作的战略目标。（E/ICEF/2008/5/Rev.1）

评价总体上揭示了把制度强化作为随背景产生差别的概念化过程的重要性：在儿童保护制度相对薄弱或处于萌芽状态的环境，有必要支持制度建设，而在现有儿童保护制度较为发达的环境中更适合开展制度整合和制度改革。确定这一连续体的各个阶段以及儿基会的利基和每个阶段的一揽子干预措施将是今后的关键步骤。在这方面，评价有助于确定哪些投资作为独立干预措施（能力建设/加强劳动力）最有效，哪些投资作为更先进的环境中的一揽子干预措施（证据和研究、政策宣传和利用公共资源）的一部分最有效。最后，评价还使儿基会有机会阐明作为儿童保护制度强化一部分的儿童的公民权利，其中包括儿童能够在保护自己方面发挥的作用。

* E/ICEF/2019/21.

** 评价报告的执行摘要正在以所有官方语言分发。可从儿基会评价办公室网站获得英文版完整报告(见附件)。

说明：本文件全文由儿基会负责处理。



一. 导言

1. 2008 年，儿基会通过了儿童保护的系统方法。与基于问题的传统方法（例如针对儿童兵或解决女性生殖器切割问题的的工作）相比，这种方法的范围更广，目标更宏伟，旨在确保以完全符合儿童权利的方式使儿童得到整体保护。强化制度包括营造更有利的环境、增强机构能力、增强实现这一目标的服务交付系统。儿基会内部这种模式转变的关键是强调让参与保护儿童的各种行为者参与进来，并认识到儿童保护机制存在不同程度的形同虚设的情况。

2. 十年后，儿基会正在评估在儿童保护制度强化（CPSS）方面取得的成果，以期改进今后的工作。本次评价的过程在保证公正的同时引入了来自儿基会内外的诸多利益攸关方的共同协作。本评价报告呈现了各方对儿基会作为强化儿童保护制度的机构所积累的经验及其未来的前进方向的集体反思。

3. 儿童保护的系统方法基于这样一种理念，即：如要取得更好的成果，就需要几个关键的组成部分能够在各部门和各层级之间协同发挥作用，从而形成一个系统，这个系统的各个部分相辅相成。要在这一领域为儿童取得全面和持续的成果，就需要强化整个儿童保护制度，包括它的各个部分、各个部分之间的关系以及它们的整体运作。

4. 儿基会对儿童保护制度¹的定义如下：

为预防和应对暴力、虐待、忽视和剥削儿童而聚集起来的某些正式和非正式结构、职能和能力。一般认为，儿童保护制度包括以下组成部分：人力资源、财政、法律和政策、治理、监测和数据收集以及保护和响应服务和保育管理。它还包括各种行为者——儿童、家庭、社区、地方或国家层面工作人员、国际工作人员。最重要的是这些组成部分和制度内的行为者之间，以及这些组成部分内部及之间，行为者内部及之间的关系和互相作用。这些互相作用的成果构成了制度。

5. 儿基会的定义、政策和战略规划认识到，儿童保护制度往往是多部门的，涉及社会福利、教育、卫生、司法、社会保护和安全部门。²儿基会明白，必须通过综合办法来强化这些制度。

6. 自 2012 年制定了更新后的《2006-2013 年中期战略规划》成果框架时起，儿基会就始终监测其对儿童保护制度强化的贡献。儿童保护制度强化已被纳入后续的战略计划，尽管采取的方式不同。《2014-2017 年战略规划》将强化制度简化为能力发展和

¹ 儿基会、联合国难民事务高级专员公署、国际救助儿童会和世界宣明会，“一种更好地保护所有儿童的方法：儿童保护制度的理论和实践”，会议报告，纽约，2013 年。pp.3。从事儿童保护工作的许多国际组织和国家机构都采用了这一定义。但是，儿基会文件或其他文件没有规定其正式结构和非正式结构之间的区别。在本次评价使用的操作定义中，我们将以政府为基础的因素视为正式因素，而将传统的以社区和非政府组织为基础的因素视为非正式或“较非正式”的因素。某些因素，如 儿童保护委员会，可能跨越这两种结构。

² 例如，《儿基会 2018–2021 年战略规划》指出：“在保护女童和男童免受暴力、剥削和有害做法侵害方面，一个重要的经验是，必须以综合方式强化儿童保护、社会保护、教育和卫生制度”。

宣传工作。在《2018-2021 年战略计划》的最终成果框架中，儿童保护制度强化的重点是提供服务，并明确与暴力侵害儿童行为联系起来：“各国已强化了儿童保护制度，为暴力侵害儿童提供预防和响应服务”。

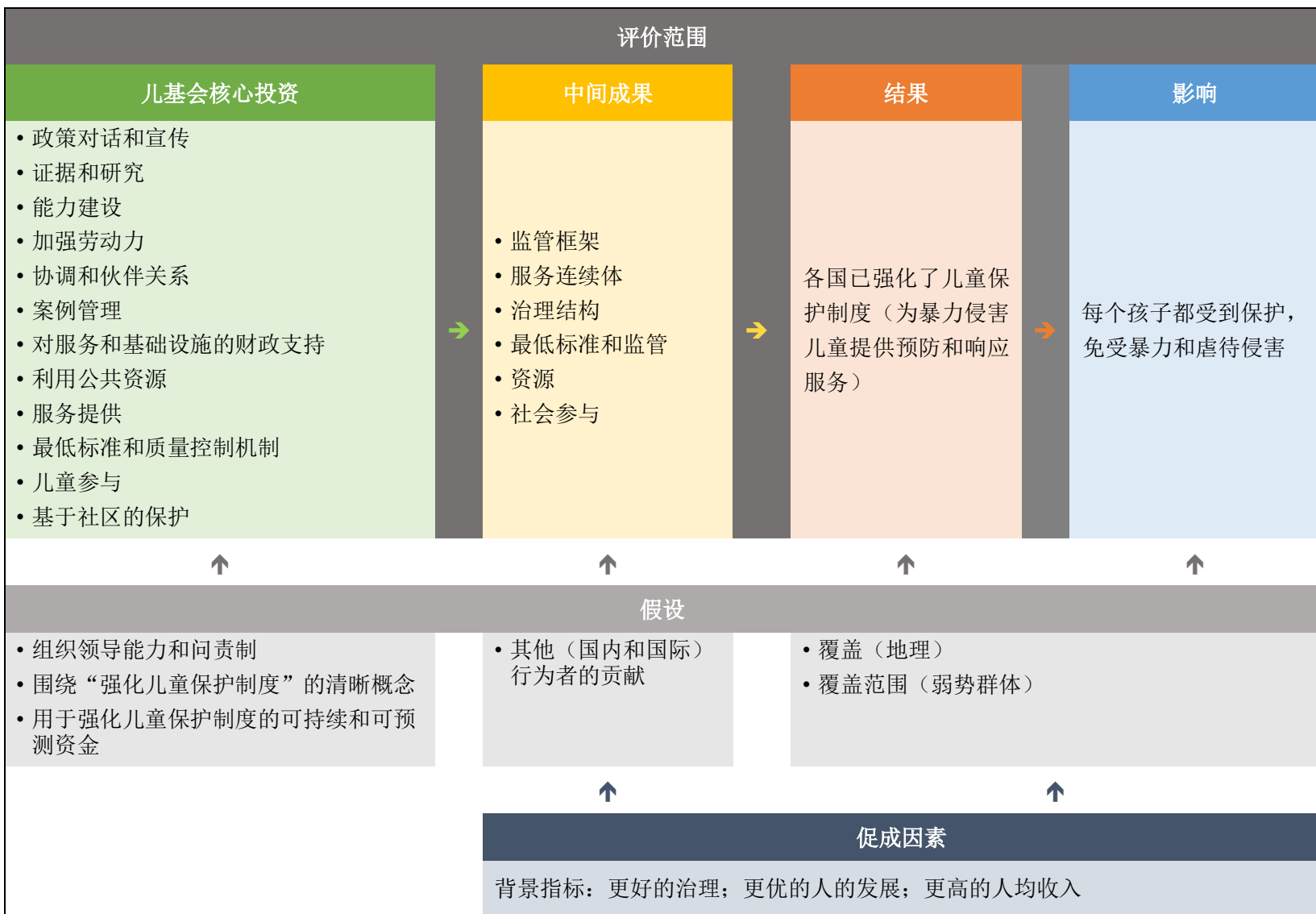
7. 在缺乏专门的儿童保护制度强化变革理论或成果框架的情况下，利用 2015 年儿基会儿童保护资源包³召开了评价咨询小组会议，以在评价过程中准备和提供指导，会议确定了儿童保护制度必须具备的六个关键因素。只有具备这些因素，才能认为儿童保护制度能完全发挥作用。围绕这些因素设计了评价范围。它们在图 1 中表示为“中间成果”（遵循基于结果的管理逻辑）。需要留意，开发这些中间成果的目的是为了评价，它们目前不属于任何正式的儿基会计划或成果框架的一部分。⁴

³ 儿基会，“儿童保护资源套件：如何规划、监测和评价儿童保护方案，儿基会，纽约，2015 年。第六项因素(社会参与)是在与方案司副司长和评价咨询小组协商后加入的，以反映最近对儿童保护制度看法的变化。

⁴ 《2018-2021 年战略计划》的目标领域 3(保护每一个儿童免受暴力和剥削)提供了图 1 所示的影响说明。儿基会的核心投资包括《2014-2017 年战略计划》和《2018-2021 年战略计划》中提出的关键干预措施。

图 1

拟议的儿基会强化儿童保护制度方法概念框架



8. 评价的重点是分析儿基会为在国家层面实现六个关键因素或中间成果所做的贡献。它没有评估儿童层面的影响。前三个因素是制度的核心组成部分，后三个因素是其发挥作用所必需的关键要求：

(a) 健全的法律和监管框架，以及与儿童保护有关的具体政策。包括符合《儿童权利公约》和其他国际标准和良好做法的条例和标准；

(b) 有效的治理结构，包括政府各部门之间、各权力下放层级之间以及正式和非正式行为者之间的协调。必须建立实现制度各组成部分和行为者之间关系的机制，这些组成部分和行为者可能包括儿童保护部门内部，以及处于同一级别不同部门内部或处于不同级别，但共同保护儿童的人员。确保进行响应的制度行为者能及时获得充足的资源也同样重要；

(c) 服务连续体（跨越预防和响应）。一个功能完善的制度必须具有涉及正规和非正规部门的预防性早期干预和响应服务（包括与司法/法律、教育、卫生和福利部门相结合），其中包括由确认、转诊、后续行动和响应组成的保育过程；

(d) 最低标准和监督（信息、监测和问责机制）。儿童保护制度必须负责。政策制定、宣传工作和方案拟订应以证据为基础。这包括支持案件管理、绩效监测和扩大的信息系统；

(e) 人力、财政和基础设施资源。必须建立有效的资源管理，例如在适当的地方有足够的技术工人，充足的预算拨款，有效的培训和从车辆到会议室的适当的基础设施；

(f) 社会参与，包括尊重儿童自己的观点，以及具有这方面知识并且能给予支持的公众。社区、家庭和同伴在促进保护性社会实践和增强儿童权能方面发挥着至关重要的作用。使用能让青少年在决策中发表意见的公民教育和机制，以便使他们更能抵御暴力、虐待、忽视和剥削。

二. 评价方法

9. 本评价首次全面尝试收集和分析在整个儿基会应用儿童保护制度强化的证据。它有两个总体目的：(a) 促进学习和决策，以期改进儿基会的方案拟订；(b) 支持儿童保护制度强化的问责制。它评估了组织强化儿童保护制度，以便为女童和男童提供更好保护的全球战略和国家层面的方案绩效。评价在从预防到响应和后续行动的过程中审查儿童保护制度强化，涉及正式和较非正式的行为者，涵盖中低收入国家的国家层面和地方各级和脆弱的环境。虽然评价追溯了儿基会过去十年的儿童保护制度强化工作，但评价的主要时间段是 2012 年至 2018 年。

10. 本次评价是在十个问题的指导下进行的，另外结合了经济合作与发展组织发展援助委员会的四项标准评价标准（即：相关性、有效性、效率和可持续性）。虽然有些评价问题专门针对全球、区域或国家中的某一层面，但其他问题与多个层级相关，而且为每个层级生成了差异化的证据和结果。

评估问题

11. 在全球和区域层面，评价试图回答以下问题：

- (a) 儿基会在全球领导和利用强化儿童保护制度的伙伴关系方面的效果如何？
- (b) 儿基会强化儿童保护制度的全球战略、计划成果和指导文件的适当性、充分性和连贯性如何？
- (c) 儿基会的区域领导、指导/支持和利用作用对于在国家层面强化儿童保护制度的效果如何？
- (d) 儿基会对以下方面的贡献有多大：
 - (i) 生成和分享相关研究知识/证据方面的全球努力；
 - (ii) 儿童保护制度强化的数据采集与分析；
 - (iii) 对儿童保护制度的过程和所取得成果的监测和评价？

12. 在机构层面，评价要求：

- (e) 儿基会在分配和管理人力和财政资源，以通过系统方法解决儿童保护问题方面的效果和效率如何？

13. 国家层面的问题包括：

- (f) 儿基会国家方案战略和与强化儿童保护制度、保障儿童免受暴力、剥削和虐待的权利有关的干预措施有多大的相关性和适当性？
- (g) 儿基会在发起、支持和倡导制度改革方面取得了多大的成功？资金被分配到了哪里/是如何分配的？在建立伙伴关系和利用国家政府和伙伴资源方面，儿基会能够在多大程度上发挥领导作用？
- (h) 在预防和响应方面，儿基会国家方案在通过强化儿童保护制度实现保护儿童的具体成果（成果）方面的效果如何？儿基会的哪些投资组合在 24 个国家成功促进了制度强化？
- (i) 儿基会在多大程度上将可持续性考虑（技术、财务、体制）纳入了与儿童保护制度相关的方案设计和实施阶段？这将包括复制、扩展和主流化等方面。

14. 最后，在参与、公平和性别平等方面，评价要求：

- (j) 儿基会支助的与儿童保护制度强化有关的国家方案在多大程度上：
 - (i) 让不同年龄的男童和女童参与，尤其是那些被认为非常脆弱、边缘化和来自少数群体的男童和女童；
 - (ii) 考虑和响应他们与保护相关的具体需求？

15. 对在 24 个国家中有目的选取的样本进行的个案研究使评价能够从国家层面获取详细的证据，以便和儿基会实施儿童保护制度强化的绩效问题联系起来，并生成证

据，为今后的区域和全球工作提供依据。这些案例的深度分为三个层次：12 个案例通过纪录片的案头研究进行审查，6 个案例额外使用了与关键知情人（儿基会及合作伙伴）的远程访谈，6 个深入案例研究使用了外地特派团通过面对面访谈、与青少年的焦点小组讨论和实地观察收集到的数据。两次区域办事处访问与国家特派团相结合，以收集更多的区域层面数据。全球层面的主要知情人访谈、1 次文件审查和 2 次在线调查（其中 1 次与儿基会国家办事处工作组，1 次与政府和民间社会合作伙伴）完善了数据来源。最后，通过定性比较分析研究了在 24 个国家中，儿基会的哪些投资组合最成功地促进了儿童保护制度强化。

三. 评价主要结果（部分）

16. 评价共产生了 42 个结果，在此介绍了其中一些结果。

A. 国家层面的结果

1. 儿基会干预对于强化儿童保护制度的相关性和适当性

17. 总体而言，评价发现儿童保护制度强化方法利用了儿基会作为重点关注人权问题的政府间组织的诸多比较优势。所审查的 24 个国家办事处采取的方法与儿基会的任务、有关的人权文书和全球优先事项高度一致。各国家办事处已竭尽所能确保儿童保护制度强化的工作与国家需求保持一致，特别是与法律和监管改革一致。国家合作伙伴高度重视对儿童保护证据生成方面（例如清查和评估工作）的投资。然而，这种对正规儿童保护制度的重视可能会限制儿童保护制度强化满足最弱势的权利持有人需求的程度。

18. 儿童保护制度强化工作的成功往往取决于儿基会动员捐助者和执行机构支持共同的儿童保护议程的能力，但评价发现很少有在儿童保护制度强化周围建立广泛联盟的例子。影响儿童保护制度强化工作相关性的一个主要因素是捐助者和他们资助的非政府组织（NGO）倾向于通过创建解决单一问题的、平行的儿童保护服务交付渠道绕过政府主导的儿童保护制度。尼日利亚、罗马尼亚和津巴布韦评价中的案例是例外情况。在津巴布韦，儿基会围绕受艾滋病毒/艾滋病影响儿童建立了长期伙伴关系，以强化国家儿童保护制度。投资不仅聚焦核心儿童保护服务，还包括对社会保护资金划拨的大规模支持。在尼日利亚，儿基会还以现有的与捐助者和政府间的伙伴关系为基础，在区域层面使用一系列清查和评估动员支持，为儿童保护制度获得更多投资。多年来儿基会始终为几个东欧国家的保育改革议程提供支助，罗马尼亚是其中之一。在欧盟和儿基会日内瓦区域办事处的大力支持下，罗马尼亚国家办事处成功地利用保育改革和少年司法推动当前儿童保护制度的更广泛改革。

19. 当所有行为者围绕一个共同愿景进行协作时，这些案例突出了儿童保护制度强化的潜力。然而，在许多国家和全球层面，儿基会在建立资源伙伴关系和说服捐助者以协调的方式支持儿童保护制度强化方法方面，大体上没有取得成功。

2. 儿基会方案的有效性，包括从性别/人权角度审视的有效性

20. 评价分析了组织在为评价制定的概念框架（图 1）确定的六个关键因素/中间成果方面取得的成就。

中间成果 1：健全的法律和监管框架，以及与儿童保护有关的具体政策

21. 支持国家法律和监管框架与《儿童权利公约》和国际良好做法保持一致，并支持与儿童保护有关的具体政策，这是儿基会在所有区域作出重要贡献的领域。同时发现外部因素阻碍了这些贡献。在实施和执行方面仍然存在差距，潜在的系统性问题在许多国家构成了障碍。在权力下放系统中，国家立法和政策在区域层面不一定具有约束力，这构成了特别的挑战。儿基会尚未在记录各国习惯法处理儿童保护问题的方式以及可能如何实现国家和地方规范的协调方面投入大量资金。

中间成果 2：有效的治理结构，包括政府各部门之间、分权制各级之间以及正式和非正式行为者之间的协调

22. 总的来说，在支持儿童保护制度各组成部分与行为者之间的关系方面，方案绩效中等：在许多样本国家，立法和政策改革方面的成就没有转化为加强治理和协调结构。特别发现卫生部门很少能较好地融入儿童保护制度的工作。儿童保护制度是跨部门的，因此责任跨越许多不同部委，这是最主要的挑战。因此，儿童保护制度强化既涉及横向协调（部委和政府职能之间），又设计纵向协调（跨层级，从国家到地方）。

23. 有些情况下，没有明确的部委来领导儿童保护；另一些情况下，多个部委在进行相关的或重叠的任务。默认情况下，儿基会自己负责领导儿童保护制度强化，这可能会限制国家对儿童保护制度战略和目标的自主权。然而，儿基会可在不同部门和各级政府扮演重要的召集人角色，评价发现了一些儿基会建立和支持国家儿童保护协调结构的成功例子，例如部际委员会。另一个挑战涉及纵向协调，即在地方和本地各级实施国家立法和政策，包括行动路线和报告。在儿基会的几个合作伙伴和主要知情人看来，儿基会在政府政策和框架一级的工作往往忽略了非政府组织、社区、家庭和其他较非正式的行为者的作用。

中间成果 3：跨越预防和响应的服务连续体

24. 评价发现，在大多数国家，儿基会为建立或加强预防和响应服务作出了坚实的贡献。此外，它不仅关注为儿童实现成果，而且还关注以促进人权、性别平等和公平的方式实现这些成果。然而，这些贡献很少促进能发挥作用的服务交付系统。完善的儿童保护制度必须包括预防、早期干预和响应服务连续体，其中包括一个含有确认、转诊、随访和响应的保育过程。评价确认的一个主要瓶颈是，在大多数被评价的国家，正规系统无法达到社区层面，无法在实际发生侵犯儿童权利的情况下提供有效的预防和响应服务。

25. 确定了一些儿基会为儿童保护预防服务所做贡献的例子，这些例子广泛地存在于政策对话/宣传、能力建设和协调/伙伴关系领域。然而，评价总体上没有发现儿基会在儿童保护制度强化内采取明确的预防方法。有一种趋势是把重点放在为被视为

“面临风险”的儿童提供的具体政府服务上（仅限于二级预防）。在响应方面，儿基会的支助促进了作为儿童保护制度一部分的服务（交付结构和能力）的改进。主要例子包括为替代保育安排提供支助、改进流程（标准作业程序、转介机制），其中包括在社区层面，以及专业人员和社区领导的能力发展。评价还表明，利用公共财政资源比直接提供财政支助的贡献更大，应该继续作为首选方法。然而，在儿童保护制度不发达的国家，对服务直接提供财政支助有时是有效的。

中间成果 4：最低标准和监督（信息、监测和问责机制）

26. 儿基会帮助引入了一系列数据收集和信息管理系统，以跟踪标准的执行情况以及对个别儿童保护案件的处理情况。然而，具体国家利用此信息加强政府对儿童保护的监督程度各不相同，总体利用率往往较低。

27. 在审查期间，国家办事处为一系列成功的举措提供了支助，帮助各国政府建立儿童保护问责制和监督制度。这些举措包括建立独立的结构或机制（国家监察员和人权/儿童权利法庭）以及由政府运行的儿童保护制度监督和质量控制机制（检查单位、信息管理系统、质量保证系统）。关键知情人访谈、儿基会和合作伙伴调查证实，儿基会在质量保证和监督领域的投资受到高度赞赏。信息管理系统尤其生成了宝贵的信息，使人们对制度行为者的作用和责任有了共同的理解，并增强了问责的机会。

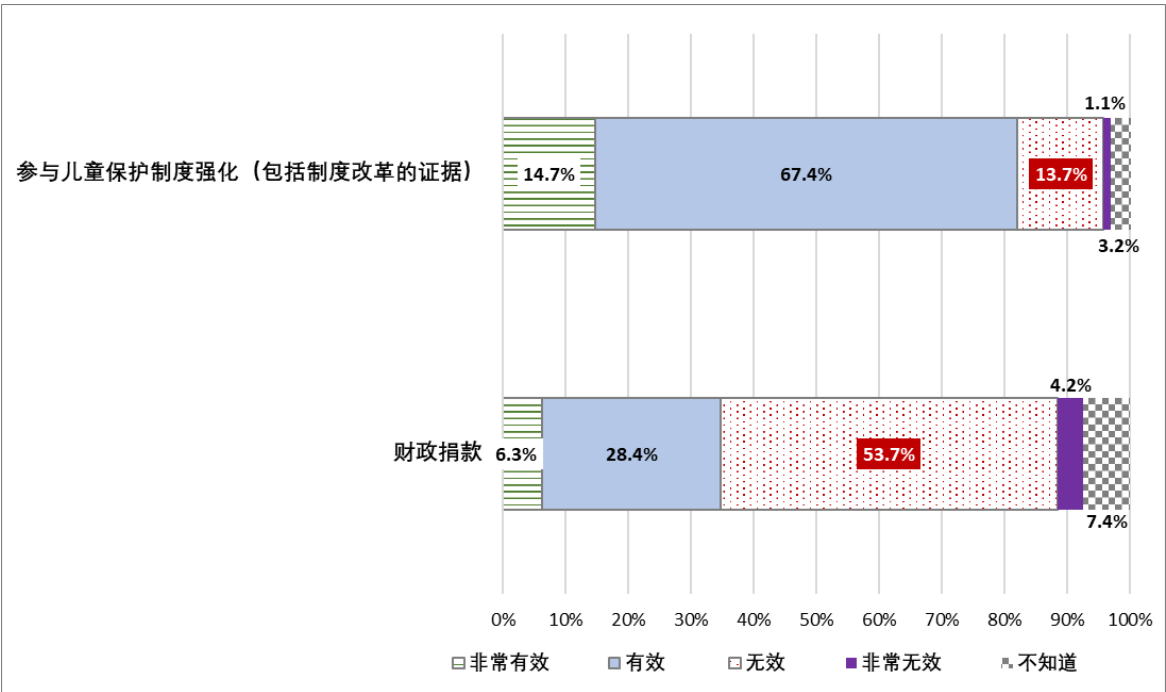
中间成果 5：人力、财政和基础设施资源

28. 关于人力资源，评价发现许多国家办事处在支持或实施面向社会服务工作人员和跨部门（警察、治安官、教育工作者）的培训方案方面都很有效，以在儿童保护制度中增加对他们所起作用的关注。许多国家办事处现在认识到，鉴于相关部门的工作人员流动率很高，最可持续的方法可能是在与每个部门相关的专业培训课程（警察学院、编制司法部/内政部的工作职责说明等）中纳入对儿童保护制度、角色和责任的培训。在阿富汗、科特迪瓦、南非、苏丹、泰国和津巴布韦等国不同程度的实现了这种做法。此外，在支持以社区为基础的儿童保护机制方面也有成功的例子。例如，在刚果民主共和国，在缺乏有效的政府服务的情况下，出现了一种“保护型社区”方法，以在儿基会和主要合作伙伴可以开展业务的地区解决儿童保护问题。在津巴布韦，一支接受过儿童保护培训的社区保育人员队伍通过地区社会工作者与国家系统建立了联系。

29. 在财政资源方面，支持政府为儿童保护制度强化编制预算的儿基会方案拟订取得的成功有限。国家办事处层面的能力不足是解释这一结果的一个因素。确定财政空间并确保国家预算内的现有拨款得到充分利用要求儿基会具备专门技能和领导力，以理解和影响有利于儿童保护制度的公共筹资过程。

30. 如图 2 所示，虽然儿基会国家办事处的工作人员认为他们能够有效地影响各国政府，使它们参与儿童保护制度方法，但他们报告说在促成对儿童保护制度的财政捐款方面取得的成功较少。各国政府和捐助者缺乏一致的供资承诺危及了能发挥作用的儿童保护制度和有效的儿童保护的进展。

图 2
儿基会工作人员认为，他们让政府参与强化儿童保护制度的工作基本上是有有效的，但
财政捐款尚未与他们的努力相匹配。



中间成果 6：社会参与，包括尊重儿童自己的观点，以及具有这方面意识和能提供支持的公众

31. “社会参与”是为评价目的而创造的一个总括性术语。它包括儿童的意见得到倾听和儿童表达自己观点的权利，以及设有尊重这些权利并确保这些权利得到实施的机构和社区。总体而言，评价发现，儿基会在支持作为儿童保护制度强化努力一部分的社会参与方面缺乏系统性。
32. 在一些国家，儿基会通过学校、儿童保护委员会、志愿工作者和其他途径支持社区宣传。然而，评价很少遇到记录了儿童、社区、家庭和同龄人等基层参与儿童保护制度的案例，也没有记录到除了非政府组织以外的一系列社会行为者被纳入儿童保护制度和策略的制定或设计的案例。尽管儿童参与是《儿童权利公约》的一项核心原则，但评价发现，几乎没有证据表明各国政府为儿童和青少年参与儿童保护制度创造了空间，也没有证据表明儿基会提倡这种空间。因此，迄今为止，儿基会未能明确说明儿童在保护自己时应发挥的作用，也没有明确说明女童和男童、社区和家庭应被如何纳入儿童保护制度。
33. 总体而言，在六个中间成果中，儿基会在环境有利（例如，更好的治理、国家所有权和资源筹措），而且儿童保护制度已经发挥作用的国家中的工作更为有效。也就是说，儿基会对制度改革的支助比对制度建设或制度整合的贡献更为成功。影响计划目标实现与否的主要因素有：计划不切实际、缺乏政府承诺和资金、问责机制不健全、捐助者的支助和儿基会为获得此类支助进行的游说无效、法定的儿童保护制度和社区儿童保护制度协调欠佳，薄弱的数据库生成和知识管理系统。

34. 在公平和性别平等方面，许多方案文件充分关注性别平等和儿童不断发展的能力和年龄。大多数响应服务的目标是最脆弱的男童和女童，而预防和早期干预服务的重点更为广泛。然而，残疾儿童和青少年仍然是被忽视的人群，关于人口水平数据、需求评估和影响衡量的性别平等分析也很少见。

35. 为了评估儿基会干预措施对强化儿童保护制度所作的贡献，定性比较分析着眼于 12 项干预措施，这项措施既能单独进行，又可作为一揽子活动的一部分。其中，有四种投资特别有效，另外两种投资对儿童保护制度强化作出了坚实的贡献。

(a) 能力建设/强化社会服务人员队伍（最强有力的单独干预措施）

36. 儿基会在能力建设方面的投资是从以下方面评估的：(a) 为儿童保护制度行为者举办培训讲习班和材料提供支助；(b) 为社会服务工作人员开发课程；(c) 加强社会福利劳动力（课程外）。分析表明，与儿基会不对能力建设投资的情况相比，对能力建设的投资大幅增加了能发挥作用的儿童保护制度的潜力。加强劳动力（上述(b)和(c)因素）也具有很强的影响：在儿基会从事这类工作的每个国家，都观察到了一个成功的成果。

(b) 利用公共资源（与其他干预措施相结合非常有效）

37. 这种干预包括儿基会对预算和公共支出分析的支持，以及利用儿基会其他部门的儿童保护基金、儿童保护制度公共资源和多边捐助者（欧盟、世界银行等）的资源。在儿基会从事这类工作的每个国家，都观察到一个成功的成果（能发挥作用的儿童保护制度）。

(c) 证据和研究（与其他干预措施相结合非常有效）

38. 儿基会在证据和研究方面的投资通过儿童保护预算和公共支出分析以及支持儿童保护制度强化的研究和证据进行衡量。定性比较分析表明，没有这类投资，儿童保护制度强化不可能成功。最成功的干预措施包括作为关键组成部分的证据和研究。

(d) 政策对话和宣传（与其他干预措施相结合时非常有效）

39. 以四种方式衡量儿基会在政策对话和宣传方面的投资：(a) 对儿童保护制度的政策宣传和技术支持；(b) 儿基会的召集力；(c) 儿童保护制度绘图和评估；以及(d) 对儿童保护制度战略和计划的支助。在政策对话和宣传方面的投资是几项成功的一揽子干预措施的关键。

40. 对最低标准和质量控制机制（监测和监督）的投资也很有效：在儿基会从事这项工作的地方，每五个国家案例中，就有四个以上的案例观察到了能发挥作用的儿童保护制度。案例管理和协调方面的投资（支持案例管理系统、儿童保护信息管理系统和其他行政数据系统、对部门间协调的支助等）同样有效。

41. 对于功能非常完善的制度，发现一系列干预措施，包括证据和研究、利用公共资源和政策宣传，产生的影响最大。

(e) 强化儿童保护制度中的儿基会干预的可持续性

42. 儿基会的作用是支持国家拥有、资助和运营的系统。评估确定的有前途的干预包括对案件管理和协调的支持，如果形成制度化（国家所有），那么这种支持可以持续。此外，在定性比较分析中发现的一些有效战略也与可持续性相关，它们是宣传/建立政治承诺、利用资源和能力建设。但是，各国政府缺乏财政承诺，加上儿基会规划的薄弱，破坏了所取得成果的可持续性。

3. 儿基会强化儿童保护制度的人力和财政资源的效率

43. 许多被询问的利益攸关方认为儿基会有效地管理了其儿童保护制度强化资源。国家办事处开展了许多活动，用最少的人力和财政资源强化儿童保护制度，这可以被视为效率的标志。然而，这方面的数据有限，因为儿基会的财务和成果报告系统不足以支持对儿童保护制度强化的有效监测和报告。

B. 制度、全球和区域结果

1. 制度有效性：政策、战略和监测与评价

44. 评价发现，儿基会的全球战略和计划成果没有充分捕获儿童保护制度强化的最新发展。儿基会尚未认可和传达明确的儿童保护制度强化概念框架。因此，本组织缺乏对这个概念的共同理解，就如何实施这一概念对工作人员、合作伙伴和其他利益攸关者的指导有限。此外，儿童保护战略已经过时，不能反映当前对儿童保护制度强化的思考。

45. 在知识生成方面，普遍认为，儿基会已经对收集儿童保护制度强化数据做出了充分贡献。然而，在知识共享、分析和综合以及监测和评价方面的弱点限制了组织在这一领域的影响。重要的是，在整个机构范围内用于确定朝着更加健全、可持续和有效的儿童保护制度进展的指标仍然薄弱，尤其是在捕获儿基会捐款效果的能力方面。

2. 全球领导、宣传和伙伴关系

46. 通过儿基会在国家层面的举措建立了强有力的儿童保护制度强化伙伴关系，在这方面有成功的实例。然而，现有证据表明，儿基会在维护其全球领导作用和利用主要伙伴关系以确保持续强化儿童保护制度方面没有发挥有效作用。这一点在捐助者方面尤其值得注意：如上所述，儿基会在建立儿童保护制度强化资源伙伴关系方面基本上没有取得成功。捐助者为儿童保护问题拨款的做法进一步抑制了对强化制度的更多关注。

3. 区域领导、杠杆作用和支助

47. 评价发现，儿基会各区域办事处为儿童保护制度强化工作作出了重要贡献，包括记录各自区域国家面临的挑战，并在一定程度上指导利益攸关方让儿童保护制度强化做法适应区域现实。利益攸关方确定了几个领域，区域办事处的额外支助将在这些领域受到重视，这些额外支助包括在以下方面提供更加实际的指导：在不同背景下强化儿童保护制度需要开展的工作以及能合理地期望何种结果。

48. 在评价报告的第 3 章和第 4 章完整介绍了评价结果。

四. 结论

结论 1

49. 尽管在这方面开展了十年的工作，儿基会仍然没有完整而明确的儿童保护制度强化概念。因此，儿基会各级工作人员和合作伙伴对儿童保护制度强化缺乏共同理解。

50. 在最基本的层面，缺少对强化儿童保护制度的明确定义，这是目前的现状，但强化儿童保护制度的概念仍在本组织的各级发布和广泛共享。第二，缺少一个明确的概念框架或方案影响途径以及相关的衡量方法。

结论 2

51. 工作人员缺乏技术支持，无法在不同的方案拟订环境下，在占主导地位的、基于问题的大规模举措和暴力侵害儿童这一新的统一总体概念的背景下，实施制度强化方法。

52. 尚未阐明所期望的儿基会基于问题的方法和儿童保护的系统方法之间的平衡和联系。一个相关的业务挑战是制度强化方法与解决暴力侵害儿童的工作之间的关系，这已被可持续发展目标 16.2 和儿基会《2018-2021 年战略计划》目标领域 3 定位为统一总体概念。从更普遍的层面而言，对于如何选择儿童保护制度强化的最佳切入点几乎没有明确或系统性的证据。最后，到目前为止，儿基会的儿童保护制度强化方案办法还没有区分国家儿童保护制度的不同功能水平或成熟度。

结论 3

53. 尽管结论 1 和 2 指出了挑战，但儿基会在推进国家层面的儿童保护制度议程和提高国家合作伙伴的认识方面取得了相当大的成功（各国和区域的程度有所不同）。然而，总体而言，这并没有转化为对儿童保护制度强化的充足的国内投资。

54. 在本次评价所审查的大多数国家中，儿基会在证据生成、制度描绘和评估以及计算儿童保护制度的成本方面发挥的作用有助于改变政府伙伴的理解。儿基会的技术支持也帮助改善了儿童保护制度的关键组成部分。然而，在大多数情况下，这种共同努力并没有让各国政府作出提供资源的承诺。

结论 4

55. 捐助者在推进国家儿童保护制度方面基本上起了消极作用，他们狭隘地根据问题逐个分配资金，并使用并行的监测和报告系统。迄今为止，儿基会未能向主要捐助者提出令人信服的儿童保护制度强化的“商业论证”。

56. 许多捐助者主要要求提供“受惠儿童人数”这种现成的、能迅速衡量的结果。这导致了对并行服务交付系统的偏好，破坏了制度的强化。因此，儿基会工作人员面临着以下挑战：设计项目，以满足捐助者对大量早期受益者的期望，同时也在儿童保护制度方面促进广泛而持久的发展成果。

结论 5

57. 总体上，儿基会的儿童保护制度强化方案绩效为中等。进展参差不齐，在低收入、脆弱环境和人道主义背景下存在明显差距。

58. 在许多被评价的国家，儿基会在向着强化共同构成发挥作用的儿童保护制度的六个方面取得了适度、可核查的进展。然而，在大多数接受审查的国家，仍有很长的路要走。在加强法律和监管框架方面，儿基会对儿童保护制度强化的贡献尤为突出。总的来说，当儿童保护制度处于萌芽状态时，儿基会的支助不很成功，而在儿基会支持由政府主导的对现有儿童保护制度进行改革的国家，它的支助更为成功。

结论 6

59. 评价确定了一些对强化儿童保护制度特别有效的干预措施，其中包括加强能力建设/社会服务工作人员；利用公共资源；证据和研究；政策宣传。这为儿基会的优先投资提供了一些明确信息。

60. 更加有力的儿童保护制度从儿基会对证据和研究的投资、对公共资源的利用以及政策宣传中获益最多。对能力建设（包括加强劳动力）的投资在全部 24 个国家中发挥了最大作用，这表明在广泛的背景下，这种干预是值得的。在儿童保护制度较为薄弱的国家，儿基会经常对社区的儿童保护机制大量投资，并为儿童保护服务和基础设施提供直接的财政和技术支持。

结论 7

61. 关于儿童保护制度在特定环境和什么时间框架内能够实现何种目标，儿基会的理想并不现实。

62. 儿基会在强化儿童保护制度强化方面的某些目标着眼于短期和中期，而实现能发挥作用的儿童保护制度是一个宏伟的长期目标。在某些情况下，这可能导致对制度强化努力的“过度销售”和“交付不足”，从而削弱合作伙伴对儿童保护制度强化的信心。与此相关的是，在功能更为完善的制度中，儿童保护成果往往依赖于卫生、教育和社会保护制度组成的联合网络，该网络担负着预防和早期干预的主要责任。

结论 8

63. 儿基会的利基明确，侧重于国家对儿童权利的责任，并与国家、省和地区各级政府部门合作。在儿童参与、社区儿童保护机制以及正式和较非正式行为者之间的相互联系方面，儿基会尚未确定其作用。

64. 就儿童保护制度强化理想的方案影响途径而言，正式和较非正式的儿童保护结构间的分歧可能被夸大了。正如定性比较分析结果所示，在某些拥有完善儿童保护制度的国家，儿基会也成功地投资于社区儿童保护机制。投资于关于儿童保护制度的信息、通信、结社和公民参与方面的儿童民事权利可能是女童和男童参与儿童保护制度强化的机会领域。

结论 9

65. 对工作人员能力和强化儿童保护制度的学习投资不足。

66. 在有些国家和地区，儿基会工作人员能够提供强有力的战略领导，动员捐助者、政府和其他执行机构以创造性的方式推进制度议程。然而，很多国家缺乏这种能力。儿童保护制度强化所需的技能集超出了儿童保护工作人员通常拥有的技能，它们包括公共财政、机构发展、成果管理、研究和分析技能以及战略领导技能（召集、说服和影响）。在招聘、晋升和留住工作人员或在学习计划中，似乎没有充分考虑这些能力。

结论 10

67. 儿基会关于支出和结果的整体报告系统不足以展示儿基会对儿童保护制度强化的准确贡献水平。这限制了它们的效用，包括问责制和资源调动。

68. 无论是在中间成果（儿童保护制度的因素）层面，还是在儿基会的支出和促进这些成果的投资层面，尚未制定一致的儿童保护制度强化整体指标。尤其是难以评估 2014-2017 年期间的投资，因为在记录支出时，不清楚哪些投资被认为是国家办事处层面的“制度强化”投资。虽然儿基会整体成果报告系统产生的证据作为《2018-2021 年战略计划》的一部分得到了显著改善，但仍然不完整。总之，儿基会缺乏系统地跟踪其对全球可持续发展战略的进展和绩效所做贡献的能力，这妨碍了儿基会展示成果和调动儿童保护制度强化资源。

五. 建议

1. 明确儿基会儿童保护制度强化和作用的定义，并确保在组织战略、政策和计划中优先考虑这种方法。

69. 近年来，人们认为基于问题的大规模举措破坏了儿童保护的系统方法和强化制度的努力。此外，作为符合可持续发展目标 16.2 的新的总体概念，制度强化和保护儿童免遭暴力之间的关系需要更加明确。

1.1. 通过协商过程澄清儿基会儿童保护工作中基于问题的方法和系统方法之间的理想关系，并完善为本评价编制的儿童保护制度强化方案影响途径草案，说明如下：

(a) 儿基会儿童保护制度强化整体优先事项切入点和手段（如有）；

(b) 利用变革理论和暴力侵害儿童方案指南和其他来源，探讨暴力侵害儿童与儿童保护制度强化之间的关系；

(c) 儿基会的工作与法定儿童保护制度和社区儿童保护制度有关，以基于权利的方法为基础，并认识到儿基会在儿童保护制度强化中的规范性作用。

70. 上述过程还应说明：

(a) 儿童保护制度的跨部门性，即制度的核心因素以及其他部门的联合因素，以及儿基会在服务连续体中支持它们相互作用的方式，通过儿基会在发展沟通、公共金融方面的工作和其他跨部门方法寻找机会。

(b) 儿童保护制度强化如何与特定的脆弱性（性别、残疾等）和情况（移徙儿童、失散儿童、机构中的儿童、流落街头的儿童、无家可归的儿童等）相关；

(c) 根据儿童权利委员会关于儿童表达意见权的第 12 号一般性意见，女童和男童应在参与自身保护方面发挥作用。

1.2. 详细说明儿童保护制度强化过程针对不同环境和时间的阶段（制度构建、整合和改革，或待定的类似类型）。

71. 在此过程中，应注意记录从儿童保护制度强化过程早期阶段获得的经验教训，包括人道主义环境中的经验教训，目前对这些经验教训的理解不够充分。

1.3. 在将来对儿基会 2008 年儿童保护战略的更新中，反映经过澄清的关于儿童保护制度强化的叙述，阐明儿基会内各行为者对强化儿童保护制度工作的责任。

72. 关于建议 1，儿童保护科应和方案司（卫生、社会政策等）和应急方案办公室进行更广泛磋商，在区域和国家层面的儿童保护工作人员和总部的高级管理人员参与下，发挥领导作用。这项建议是当务之急，应立即实施。

2. 根据儿基会的利基，投资于最具影响力的儿童保护制度强化领域，以强化儿童保护制度。

73. 评价表明，儿基会对儿童保护制度强化的一些投资取得了比其他投资更好的效果。儿基会应无可置辩地将重点放在国家领导和问责制上，它在这方面处于有利地位。儿基会需要在推动儿童保护制度强化议程的主题和论坛方面明确自己的定位。

74. 儿基会应：

2.1 优先考虑评价确定的最有效和可持续的干预措施，即加强社会服务队伍；利用公共资源；证据和研究；政策宣传；儿童保护信息系统；案例管理和协调。

75. 审查哪些制度强化干预措施在特定背景下起作用时，评价发现了与国家背景和制度发展阶段有关的重要差异。一种更加量身定制的安排优先顺序的方法应该能够根据背景和阶段辨别出最合适的干预措施（即什么措施在哪里最有效？）。

2.2 为每个优先领域推出一系列干预措施，为建议 1.2（制度建设、整合或改革）中所述的儿童保护制度强化过程的每个阶段量身定制不同的备选方案，并明确规定在儿童保护制度的不同级别（正式/非正式）需要哪些投资。

76. 这应包括发布方案指南，按阶段概述儿基会的最低一揽子干预措施，并在人道主义行动中（从预防到早期干预）关注儿童保护制度强化。

77. 关于建议 2，儿童保护科应牵头在方案司进行更广泛的咨询，并与高级管理层、区域顾问和主要伙伴机构进行协商。这项建议是当务之急，应立即实施。

3. 加强工作人员和合作伙伴的能力，加强关于儿童保护制度强化的学习。

78. 儿童保护制度强化这个工作领域需要的一套技能超出了儿童保护工作人员通常拥有的技能，它们包括公共财政、机构发展、成果管理、研究和分析技能以及战略领导技能。需要在儿基会内部和合作伙伴之间培养这些能力，以支持有效的儿童保护制度强化。此外，儿基会还需要做更多工作，以支持具有类似情况和挑战的国家和地区之间的学习。

79. 儿基会应：

3.1 在总部层面，修订儿童保护主管的工作说明，并投资于工作人员和合作伙伴的学习和技能发展，例如：

(a) 为工作人员和合作伙伴提供公共财政和成果管理方面的培训机会；

(b) 制定切实可行的议定书，以便 (i) 在国家和地方预算中跟踪和分析用于儿童保护的公共支出，并 (ii) 监测儿基会支助的儿童保护制度强化干预措施的成果；

(c) 开发一个资源丰富的学习中心，系统地分享与儿童保护制度强化方案拟订相关的知识、经验教训和成功案例，并开发和分享应对制约因素的工具。

80. 总部应确保有足够的人员来承担儿童保护制度强化组合，包括全球层面的知识交流和学习，并寻求与社会政策和社会保护部门的更密切合作。

3.2 在区域办事处层面，加强对儿童保护制度强化的技术援助，例如：

(a) 评估国家办事处层面为儿童保护制度强化进程提供战略领导能力的能力；

(b) 制定技术支助机制，特别是在迄今未能在建立儿童保护制度方面取得重大进展的国家；

(c) 支持各国在信息、促进性别平等和人权的监测和反馈机制方面尽早投资于儿童保护制度强化过程。

(d) 区域办事处应确保通过配备人员或通过长期协议对儿童保护制度强化进行区域监测。

3.3 在国家办事处层面，将儿童保护制度强化作为一种学习职能和贯穿各领域的管理责任，例如，通过：

(a) 记录经验，特别是在系统工作的扩大和创新方面的经验；关于加强社区与正式政府保护结构和系统之间的联系的经验；以及关于人道主义和最不发达环境中的儿童保护制度强化的经验；

(b) 促进方案各部分的联合工作和交流；

(c) 让国家代表系统地参与儿童保护制度强化工作；

(d) 例行地把确定儿童保护制度强化的“途径”(可加强系统方法的问题或项目)纳入形势分析；

(e) 在儿童保护主管和工作人员的招聘、晋升和保留做法方面体现出有效的儿童保护制度强化所需的一套技能；

(f) 支持国家合作伙伴的能力发展，包括在儿童保护制度强化的成果管理制方面。

81. 关于建议 3，儿童保护科应通过与方案司和应急方案办公室、因诺琴蒂研究中心、区域主任、区域儿童保护顾问、国家代表、负责外地监测的儿基会部门（目前是实地成果小组）、人力资源司和主要合作伙伴机构进行更广泛的协商发挥领导作用。一旦就建议 1 和建议 2 采取行动，该建议就成为实施的当务之急。

4. 利用儿童保护制度强化的合作伙伴关系和资源。

82. 儿基会应加强的努力，振兴有利于儿童保护制度强化的伙伴关系和宣传。

83. 儿基会应：

4.1 立即开始系统地纳入儿童保护制度强化方案拟订预算线以及以问题为重点的儿童保护工作（包括人道主义行动中的）的大型捐助者协议中的有关监测和评价。

4.2 发展儿童保护制度强化伙伴关系和资源战略，协助捐助者对支持强化制度保持开放态度。实施应包括：

(a) 寻求新的儿童保护制度强化伙伴关系，包括与慈善基金会和治理、融资和以社会政策为导向的机构（如世界银行）间的伙伴关系；

(b) 振兴捐助者围绕儿童保护制度强化融资需求达成共识的举措，例如借鉴津巴布韦的经验。

4.3 通过以下措施在迄今为止获得成功的财务基准工作的基础上，通过与国家层面的社会政策小组密切合作，改善用于儿童保护服务和制度的公共财政：

(a) 在国家层面对儿童保护制度强化的支出和融资策略进行快速审查，以确定儿童保护制度强化支出和融资来源的真实水平；

(b) 加紧努力制定儿童保护和儿童保护制度强化的投资案例，包括通过实际工作利用财政部的资金；

(c) 记录可用的国内资源并分析这些资源的使用情况。

4.4 对沟通和宣传投资，包括在所有儿童保护制度强化背景下提出商业论证。实施应包括：

(a) 为包括方案国家的内部受众、捐助者和政府在内的各种受众制定关于儿童保护制度强化的宣传简报；

(b) 确保儿童保护制度强化在新出现的儿童保护宣传战略中得到适当体现；

(c) 根据建议 2.1，在关键会议和网络论坛及利益集团中就儿基会的优先事项和儿童保护制度强化的利基进行发言。

84. 关于建议 4，儿童保护科应在方案司社会包容科、儿基会负责规划和监测的部门（目前是数据、研究和政策司），通信司和公共伙伴关系司、以及总部和外地的高级管理人员的参与下领导这项工作。这项工作是当务之急。

5. 解决儿童保护制度强化数据和衡量挑战。

85. 被视为儿童保护制度强化概念不够清晰的部分内容与缺乏一致的整体一级指标以及儿童保护制度强化成果链各步骤缺乏全球层面数据和证据有关。这反过来与展示成果和调动儿童保护制度强化资源的困难有关。

86. 儿基会应：

5.1 对一致的儿童保护制度强化整体指标投资，包括：

(a) 确定儿童保护制度强化的指标，借鉴已经在东亚和太平洋地区、拉丁美洲和加勒比地区、印度和其他地方开展的工作，并将这一进程与可持续发展目标衡量工作以及卫生、社会保护和其他部门的工作联系起来；

(b) 建立定性和定量的里程碑和基准，以衡量儿童保护制度强化不同阶段的进展（而不仅仅是“完善的儿童保护制度”的最后阶段）并确定核查手段；

(c) 进一步投资于儿童保护制度记分卡或指数以及儿童保护信息系统和仪表板等工具，以加强问责制并加强一致而连贯的儿童保护制度强化叙述以及性别和人权方面的回应；

(d) 作为“为成果进行合作”举措的一部分，确保可以系统地跟踪儿童保护制度强化投资和成果。

5.2 缩小儿童保护制度强化方案影响途径中的证据差距，包括：

(a) 制定方法，衡量儿童保护制度强化对不同年龄、能力和社会地位的男童和女童的福祉的影响；

(b) 生成有关暴力、剥削和虐待的流行率数据，包括通过系统地使用多指标类集调查和人口与健康调查中的儿童保护模块生产数据；

(c) 对儿童保护案件管理数据进行性别和公平分析，以评估儿童保护制度强化的包容性和覆盖范围；

(d) 关于新出现问题的业务研究，例如移徙儿童的儿童保护制度强化；

(e) 加强儿童保护制度强化的评价覆盖率和从评价中学习（例如，通过关于制度强化经验教训的元分析（见第 1 课））并跟踪使用评价的方式。

87. 建议 5 的实施应涉及儿童保护科、儿基会负责规划和监测的部门（目前是实地成果小组和数据、研究和政策司）、因诺琴蒂研究中心，评价办公室、区域主任和国家代表。这项工作是需要立即实施的当务之急，（对 5.1 的某种程度的排序，建立在建议 1 和 2 的基础上）。

六. 决定草案

执行局

注意到关于强化儿童保护制度的评价报告：儿基会战略和方案绩效评价，其执行摘要（[E/ICEF/2019/23](#)）和管理层的回复（[E/ICEF/2019/24](#)）。

附件

强化儿童保护制度：对儿基会战略和方案绩效的评价

由于篇幅所限，本附件未载有题为《强化儿童保护制度：对儿基会战略和方案绩效的评价》。可从儿基会评价办公室网站获得此报告：

https://www.unicef.org/evaldatabase/index_103557.html
