



## 联合国儿童基金会

执行局

2025 年第一届常会

2025 年 2 月 4 日至 7 日

临时议程\* 项目 11

## 对《儿基会 2022-2025 年战略计划》的评价

## 摘要\*\*

## 摘要

儿基会当前的战略计划周期(2022-2025 年)即将进入最后一年,儿基会因此于 2024 年着手制定了下一个战略计划(2026-2029 年)。距离实现《2030 年可持续发展议程》仅剩六年时间之际,儿基会正在应对资源限制、气候变化、性别不平等扩大和人道主义危机加剧等重大全球性挑战,所有这些挑战都威胁着儿童权利和实现可持续发展目标的进展。

对儿基会战略计划(2022-2025 年)的评价是儿基会 2022-2025 年全球评价计划中的一项问责和学习承诺。评价是在儿基会面临众多重大挑战的背景下进行的,旨在对当前的计划进行可靠的评估,从而提出见解和可行的建议,为下一个计划的设计提供依据。评价评估了《2022-2025 年战略计划》是否符合目的、迄今为止取得的进展,并通过预测模型评估了到 2025 年当前战略计划期结束时可能取得的成就。

评价认为,该计划是一个雄心勃勃的综合框架,在全球和地区层面提供了战略方向和一致性,使儿基会能够推进关键优先事项。然而,该计划的复杂性和重叠内容阻碍了在国家层面的实施,因为在国家层面,资源限制和当地情况是首要考虑因素。在实现产出层面的目标方面已取得重大进展,但由于衡量方

\* E/ICEF/2025/1。

\*\* 评价报告的摘要正在以所有官方语文分发。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。



面的挑战、业务差距和支持不足，在成果层面取得的成就仍然有限。对专项资金的依赖、复杂的监测要求以及对优先排序的抵制进一步限制了系统性变革。

评价提出了七项建议，以指导下一个战略计划的制定，重点是优先考虑儿童权利、促进系统性变革、加强优先次序和资源调动、加强适应性规划、嵌入人道主义-发展-和平关系、将气候行动置于核心位置，以及利用数据和证据作为产生影响的战略驱动因素。其中一些建议要求逐步调整，而另一些建议则要求进行更具变革性的改革。

供执行局审议的决定草案要点载于第六节。

## 一. 导言

### A. 背景和环境

1. 儿基会目前的战略计划周期(2022-2025 年)即将进入最后一年, 儿基会已着手制定 2026-2029 年期间的下一个战略计划。自 2022 年以来, 世界一直努力从全球性疫情中复苏, 这场疫情给实现与儿童有关的可持续发展目标带来了很大风险。距离实现《2030 年可持续发展议程》只有六年的时间了, 儿基会面临着诸多严峻的挑战, 包括资源环境日益紧张、气候变化对儿童和青年的影响日益加剧、性别不平等不断扩大、女童和妇女在许多领域的困境日益加深、人道主义危机不断加剧的风险威胁着儿童的生命和童年——所有这些都对保护儿童权利构成了严重威胁。这些挑战令实现《2030 年可持续发展议程》中概述的与儿童有关的可持续发展目标这一工作更加岌岌可危。儿基会如何应对这些挑战, 将对其在未来几年作为全球儿童权利倡导者的作用和定位起到关键作用。这项工作的核心是让儿童和青年, 包括少女和残疾儿童积极参与, 为他们自己和子孙后代创造一个更加光明的未来。

2. 对《儿基会 2022-2025 年战略计划》的这一评价就是在这一背景下进行的。这也是在 2021 年核准的儿基会 2022-2025 年全球评价计划中向执行局作出的问责和学习承诺。<sup>1</sup> 本次评价是学习连续体中的一个关键步骤, 以 2022 年“关于儿基会实现《2022-2025 年战略计划》(E/ICEF/2023/3)<sup>2</sup> 的定位的可评价性评估和形成性评价(这是一项前瞻性评估, 旨在帮助儿基会管理层制定必要的核心要素, 以支持实现《战略计划》的各项目标, 从而落实《2030 年议程》)所得出的见解为基础, 在从文件的设计及其制定到实施的整个过程中, 为儿基会的战略规划提供了信息。

3. 在《2022-2025 年战略计划》进入最后一年之际, 儿基会着手制定下一个战略计划, 并将提交执行局 2025 年年度会议; 与此同时, 本次评价对当前的战略计划进行了独立、公正和及时的评估: 该计划是否符合目的, 以及在多大程度上实现了预期成果(或有可能在 2025 年底实现预期成果), 以期展示良好做法, 突出可操作的经验教训, 为下一个战略计划的设计提供依据。评价范围包括整个战略计划期间(2022-2025 年), 重点是从 2022 年至 2024 年底。将重点放在四年期计划的前三年是一种限制, 在这项工作开始时就知道这一点, 目的是确保儿基会、执行局和其他合作伙伴能够及时掌握对哪些工作做得好、哪些工作做得不太好及其原因的可靠分析结果, 以便在儿基会(以及儿童)的关键时刻提供相关的反馈和前馈。为了克服在没有最后一年证据的情况下进行分析的局限性, 评

<sup>1</sup> 联合国儿童基金会(儿基会), 执行局 2022 年第一届常会通过的決定汇编, E/ICEF/2022/8, 第 3-4 页。

<sup>2</sup> 其他重要的相关评估包括最近开展的全球评价证据综述(2018-2022 年), 该综述借鉴了全球、区域和国家层面的评价并提供了宝贵的补充见解。此外, 最近和正在进行的评价涉及推进手段、变革战略和交叉领域, 进一步丰富了证据基础, 特别是最近完成的对儿基会性别平等政策和性别平等行动计划(涵盖 2018-2021 年和 2022-2025 年)的评价。对整个联合国系统改革工作和战略规划的评价也为本次评价提供了相关背景和基准。

价采用了统计技术，包括基于线性回归的预测模型，以便在一定程度上有把握地预测儿基会到 2025 年底在《战略计划》概述的主要业绩指标方面可能取得什么样的进展。

4. 尽管评价范围广泛，涵盖了三年时间和儿基会的整个战略计划，但评价仅用了五个月的时间(即 2024 年 6 月至 11 月)。因此，它代表了儿基会新一代的评价工作，这些评价工作开展得越来越快，效率越来越高，但又不影响其严谨性或可信度。评价由评价办公室根据联合国评价小组的评价规范和标准进行独立管理，并与关键的内部和外部利益攸关方密切合作，以确保将其建议纳入新战略计划的设计中。

5. 本摘要中提出的评价结果和结论以分析时可获得的最佳证据为基础，并提出了可操作的建议，这些建议强调了技术调整 and 战略转变，而这些调整和转变是儿基会在 2030 年之前保持最大相关性、有效性和影响力所必需的。一些建议涉及渐进式的改进领域，而另一些建议则提出需要进行更具变革性的转变，以确保儿基会在关键时刻作为儿童权利的首要倡导者继续蓬勃发展。

6. 评价的主要预期用户是儿基会全球管理小组，特别是执行主任办公室、数据、分析、规划与监测司、方案小组、私营部门筹资和伙伴关系司以及公共伙伴关系司。此外，儿基会总部、区域和国家级别的所有人员都将受益于评价结果。其他主要利益攸关方包括儿基会执行局、审计咨询委员会、儿基会国家委员会、各国政府、捐助方、联合国系统内外的合作伙伴以及包括青年人在内的公众。评价工作得益于所有这些群体积极、有力和正面的参与，其中包括青年人一一为此成立了青年咨询小组，以确保青年人的声音在评价中占据显著位置。

## B. 《儿基会 2022-2025 年战略计划》

7. 《儿基会 2022-2025 年战略计划》是指导儿基会在本四年期内实现每个儿童的权利和为儿童取得最大成果这一愿景的重要框架。该战略计划于 2021 年 9 月<sup>3</sup>得到执行局的核可，并于 2022 年 1 月启动，它使儿基会与联合国发展系统的统一努力保持一致，以加大实现可持续发展目标和《2030 年议程》的进展。与先前的《儿基会 2018-2021 年战略计划》一样，该计划为期四年，是通向 2030 年的两个连续计划中的第一个，为儿基会国家办事处和儿基会国家委员会提供了一个全球路线图，以促进全世界所有儿童的权利。这一循序渐进的战略旨在确保采取有针对性和适应性的方法来推动实现《2030 年议程》的目标，以应对不断变化的儿童权利状况和儿基会的运作环境。

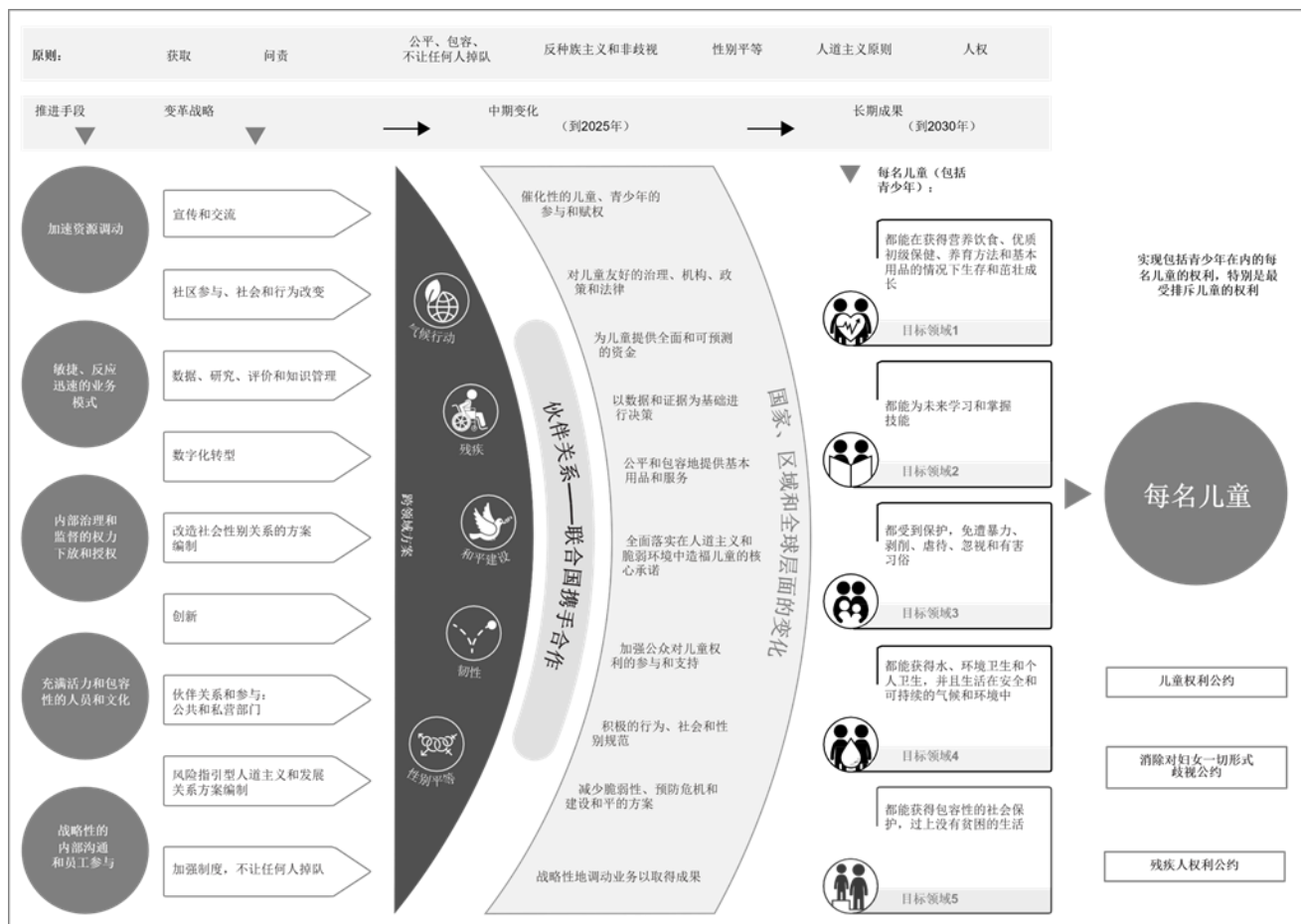
8. 该计划确定了五个相互关联的目标领域，儿基会的目标是到 2030 年在这些领域取得长期成果；这些目标领域构成了战略计划的“内容”，即儿基会与合作伙伴一道在这四年期间要实现的目标。该计划涵盖所有目标领域，还强调了气候行动、残疾、建设和平、复原力和性别平等是其应对关键挑战和脆弱性的一些跨领域方案。该计划还包括五项组织推进手段和九项变革战略，旨在作为

<sup>3</sup> 儿基会，执行局 2021 年通过的決定汇编，E/ICEF/2021/32，第 11-12 页。

“改变游戏规则”的杠杆，以加快实现该计划的各项目标，从这些目标已被纳入该计划的综合成果和资源框架就再次证实了这一点。<sup>4</sup> 推进手段和变革战略共同代表了该计划的“方式”——也就是说，儿基会打算如何利用其所掌握的所有内部和外部资产来实现该计划所阐述的目标。图1以高级别变革理论的形式直观地概括了该计划的中期和长期的“内容”和“方式”，以及在此期间指导儿基会工作的基本原则。

图 1

## 《儿基会 2022-2025 年战略计划》高级别变革理论



资料来源：儿基会 2022-2025 年战略计划：重振雄心，迈向 2030 年，儿基会，2022 年，第 22 页。

9. 在制定总体变革理论的同时，还针对每个目标领域制定了更为详细的变革理论，以解释关键干预措施将如何推动国家层面的中期变革，并最终有助于取得长期成果。这些努力与可持续发展目标和实现儿童权利相一致。支持战略计划及其变革理论的综合成果和资源框架还概述了影响、成果和产出层面的可衡量目标和指标。

<sup>4</sup> 儿基会，《儿基会 2022-2025 年战略计划》的拟议订正综合成果和资源框架，E/ICEF/2024/11/Add.1。

## C. 评价理由和范围

10. 如上所述，这一评价符合执行局核准的儿基会 2022-2025 年全球评价计划中的问责和学习承诺。其总体目标是深入了解和反思儿基会在实施《2022-2025 年战略计划》方面取得的成就和面临的挑战，从而在对哪些方面行之有效、哪些方面效果较差及其原因的证据进行独立和公正评估的基础上，为接下来的《2026-2029 年战略计划》提供依据，并汲取经验教训和提出建议，为今后的工作提供参考。为了实现这一目标，评价以三个关键目标为指导，即：

(a) 评估战略计划作为儿基会及其整个组织活动的指导框架的有效性；

(b) 评估在战略计划中为儿童取得的进展，并预测在这一时期结束时实现预期成果的可能性；以及

(c) 审查战略计划的适应性，评价其核心要素和框架在影响计划实施和成果进展方面的相关性和实用性。

11. 为此，评价涉及以下主要问题：

(a) 《2022-2025 战略计划》在多大程度上被证明是整个组织的一致、相关和有效的愿景、框架和路线图？

(b) 迄今为止在多大程度上实现了预期成果，在战略计划期间结束时实现这些成果的可能性有多大？

(c) 有哪些内部和外部因素作为障碍或机遇，影响了战略计划的实施和实现成果的进展？

12. 评价范围涵盖战略计划期间(2022-2025 年)，收集的数据涵盖截至评价结束时的时间段，即从 2022 年至 2024 年底，同时预测儿基会到 2025 年底实现预期成果的可能性。从地域上看，评价范围是全球性的，涵盖了儿基会在其开展业务的所有国家的所有三级组织，以及儿基会国家委员会的贡献。虽然评价不包括深入的区域或国家层面评估，但它利用区域和国家级数据来支持全球综合分析，并整合了全球评价证据综述和其他战略评价的证据。从主题上看，评价涵盖了儿基会根据战略计划开展的所有工作，包括“内容”(目标领域)和“方式”(变革战略和推进手段)，重点是可能对下一个《战略计划》产生重大影响的因素。

## 二. 方法

### A. 评价方法和数据收集

13. 评价采用了现有的最佳和最合适的定量和定性证据，并依靠多种技术的结合，如采用系统方法来分析儿基会对系统变革的重视程度，采用注重实用的方法来为制定下一个战略计划提供有用和可操作的建议，以及在青年咨询小组等咨询机构的支持下，采用让各类利益攸关方都参与其中的方法。性别、残疾、青年和儿童权利等贯穿各领域的问题已作为中心主题纳入了整个进程。

14. 在进行广泛评价的同时，还开展了四项专题“深入研究”，以探索系统性的变革杠杆。这些深入研究通过社会保护的视角，着重探讨了数据、气候变化、创新融资和系统变革问题。为了评估成果的实现情况，评价采用了基于线性回归统计方法的预测模型，以评估在产出和成果层面实现 2025 年目标的进展情况，并预测儿基会今后在关键指标方面可能取得的业绩。

15. 其他主要方法包括：

- 文件审查：分析了 200 多份内部和外部文件。
- 利益攸关方访谈：对内部和外部利益攸关方进行了 144 次半结构化访谈。
- 网络调查：两份单独的文书，一份征求国家办事处的观点和见解(答复率为 93%)，另一份征求儿基会国家委员会的观点和见解(答复率为 72%)。

16. 在评价过程中，咨询了各种各样的利益攸关方，包括儿基会高级管理层、国家代表、专题专家以及儿基会国家委员会、会员国、供资伙伴、民间社会组织、其他联合国机构、青年和全球思想领袖等外部合作伙伴。

17. 酌情使用描述性分析、内容分析、定量分析和比较分析方法对数据进行分析。在匿名访谈和调查数据中使用了先进的计算(AI)工具来确定关键主题。为确保所有评价结果的可靠性和可信度，始终对各种来源的数据进行了三角分析。

## B. 局限性和缓解措施

18. 有几个限制因素影响了评价。其中包括时间紧迫，限制了跨领域问题分析的深度，也限制了深入研究和后续行动的范围。对主要绩效指标进展情况的预测受到数据可用性的影响，大多数指标只有两三个数据点。最后，如上所述，需要在四年期计划的第三年进行评价，以便证明对随后的四年期规划进程有用，这意味着评价工作必须仅以三年的数据为基础。通过严格的数据分析、创造性的数据分析技术(如基于回归的预测)、对关键评价要素的优先排序以及对数据来源的三角分析来确保见解的可靠性和深度，这些挑战得到了部分缓解。在这些措施的共同支持下，评价工作虽条件有限，但仍顺利及时地得以完成。

## 三. 评价结果

### A. 计划和进程的质量

19. 该战略计划是全球和地区层面强有力的组织指南，为规划和执行提供了共同的愿景和一致的框架。它有助于总部和地区办事处根据组织目标调整优先事项，支持各区域方案编制质量的标准化。该计划整合了儿基会组织战略的“内容”(目标领域)和“方式”(变革战略和推进手段)，既可以采用基于部门的方案编制模式，也可以采用基于生命周期的方案编制模式。这种整合提供了满足具体需求的灵活性，同时与总体目标保持一致。事实证明，该计划还有助于宣传和对外交流，有助于捐助方的讨论，有助于在联合国规划框架中定位儿童优先

事项。尽管在传达其复杂性方面存在一些挑战，但该计划促进了儿基会在全球合作框架内的青少年方案编制和人力资本发展等领域发挥领导作用，展示了其作为高级别战略工具的价值。

20. 在国家层面，该战略计划被广泛用于确定优先事项、指导宣传以及使方案编制与全球目标保持一致。国家办事处报告说，它们利用该计划的成果框架进行规划、监测和报告，同时还利用它来吸引利益攸关方的参与。该计划支持资源调动，并在许多情况下与国家部门结构高度一致，特别是对于与政府合作的办事处而言，因为其结构与该计划的目标领域类似。这种灵活性使国家办事处能够调整其指导方针，以满足当地需求，同时与组织的总体目标保持一致，从而证明该计划在不同情况下的实用性。

21. 然而，由于结构失调和资源限制，该战略计划的实施在国家层面面临挑战。该计划的四年周期往往与国家方案的五年周期相冲突，使长期规划变得复杂。资源分配上的差距，特别是较小的国家办事处的资源分配差距，限制了使地方举措与该计划的全球优先事项保持一致的能力。此外，全球优先事项有时会与地方需求相冲突，特别是在危机环境中，国家优先事项和紧迫挑战会占据优先地位。这就造成了该计划的战略意图与实际应用之间的差距，降低了该计划在资源有限的情况下的影响力。

22. 虽然该计划为因地制宜提供了灵活性，但其设计可能会造成各自为政的局面，阻碍综合方案编制。部门目标领域对于满足具体需求是有效的，但却限制了应对幼儿发展和气候行动等复杂挑战的综合方法，因为应对这些挑战需要跨部门合作。对于使用其他框架(如生命周期方案编制)的国家办事处，目标领域的相关性较低。工作人员表示，有必要采取更加综合的方法来弥合部门间的分歧，促成反映儿童及其社区所面临挑战的多面性的整体解决方案。

23. 该战略计划下的跨领域方案取得了不同程度的成功，性别平等和幼儿发展等较为成熟的领域实现了更有力的整合。这些方案受益于现有框架、专用资源和组织问责制。由于资源有限和机构支持不足，移民和城市方案编制等新领域面临着更大的挑战。成功的整合不仅需要明确的框架，还需要有足够的能力和资源来持续开展实施工作。如果不这样做，跨领域方案就有可能被置于次要地位，特别是在当地的紧迫需求和资源限制主导决策过程的情况下。

24. 儿基会的九项变革战略取得了进展，但在范围、支持和变革潜力方面差异很大，在实施和衡量方面存在显著差距。加强系统是一个关键优先事项，但往往是为提供服务供资，而不是推动系统变革。宣传和沟通工作的范围已经扩大，但面临资源限制；数据战略改善了对可持续发展目标指标的支持，但缺乏统一的框架，导致多指标类集调查等工具未得到充分利用。数字转型和创新遇到了基础设施和文化方面的障碍，而改造社会性别关系的方案编制则由于结构和资金方面的限制而进展缓慢。不同背景下的差异，如不同环境下人道主义-发展关系的成功程度不同，使实施工作进一步复杂化。不一致的衡量标准和资源差异阻碍了评估集体影响的能力，突出表明需要有更强大的框架、持续的投资和更明确的问责制，才能充分利用这些战略进行系统性变革。



25. 从儿基会利用融资和伙伴关系的各项努力来看，系统变革有着巨大潜力，但许多有影响力的举措仍未纳入该战略计划的正式报告框架。“创新性儿童筹资”等战略已取得初步成功，体现在“疫苗独立倡议”和“儿基会美国桥梁基金”中，这些战略加快了包括疫苗在内的基本卫生用品的供应。儿基会支持为儿童提供公共资金，这加强了许多国家的公共财政系统，提高了社会部门的预算效率。与国际金融机构和联合国机构的战略伙伴关系进一步扩大了影响，这体现在黑山由宣传推动的公共财政改革中。虽然这些举措凸显了儿基会推动系统性变革的能力，但它们在正式报告中不够醒目，这突出表明需要更好地纳入该战略计划，以最大限度地与组织目标保持一致。

26. 指导不足、优先事项不明确以及战略支持方面的差距阻碍了该计划的实施。实施系统性变革的机制(如人道主义-发展关系方案编制)尚不完善，导致效率低下。此外，由于缺乏成本核算框架，资源无法与战略目标明确匹配，从而削弱了有效确定优先事项的能力。气候行动或青年参与等新兴领域缺乏明确的业务指导，使实施工作进一步复杂化。虽然该计划提供了高层次的指导，但其实际应用受到这些差距的制约，限制了其在不同情况下取得一致成果的能力。

27. 总之，该战略计划是一个出色的高级别框架，在全球和区域层面提供了一致性和指导，并为因地制宜提供了灵活性。然而，其复杂性、资源限制和有限的业务指导给国家层面的实施工作带来了重大挑战。虽然该战略计划能够促使与儿基会的总体目标保持一致，但其实际应用往往受到相互冲突的优先事项、资源不足以及综合方案编制机制不明确的阻碍。该计划在宣传、方案编制指导和主题调整方面的优势被资源分配、优先次序和业务清晰度方面的不足所抵消，突出表明需要进行改进，以加强该计划在组织各级的影响。

## B. 迄今取得的进展以及到 2025 年底取得成果的可能性

28. 要了解儿基会战略计划的进展情况，就必须明确区分产出指标和成果指标。产出指标衡量直接的短期成果，如提供服务(例如，通过儿基会支持的方案获得学习材料的儿童人数)或加强系统的活动(例如，将儿童和青少年参与和公民参与的措施制度化的国家数量)。相比之下，成果指标评估的是长期和系统性的变化，如全国识字率的提高或辍学率的降低。产出指标通常由儿基会办事处自行报告，而成果指标则依赖于各种外部数据来源。<sup>5</sup>

29. 儿基会《2022-2025 年战略计划》在产出层面取得了强有力的进展，所有目标领域<sup>6</sup> 60%以上的产出指标已经达到或超过其 2025 年目标(见下文图 2)。在儿

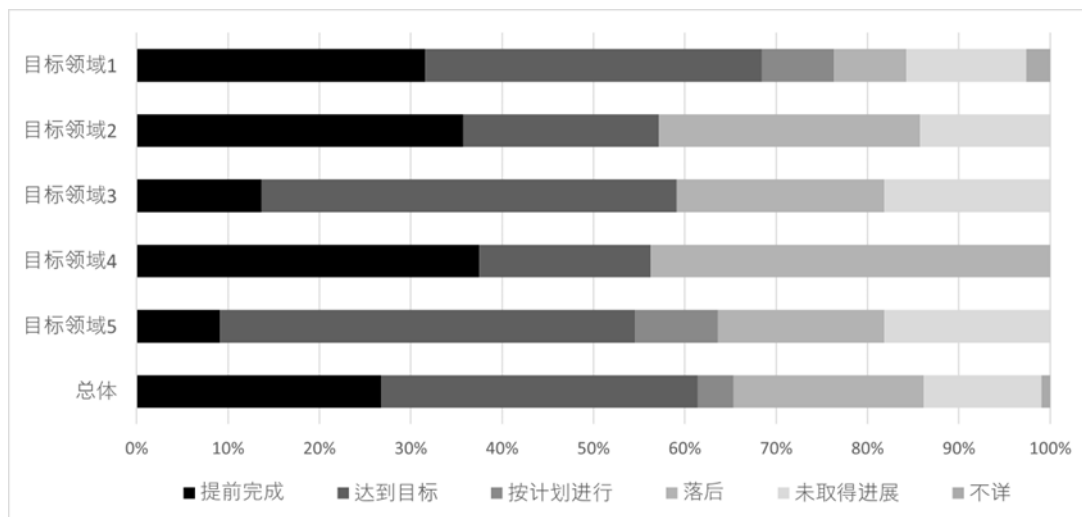
<sup>5</sup> 尽管一些自我报告的产出指标也基于国家数据来源，如地区卫生信息系统 2。

<sup>6</sup> 目标领域 1(每名儿童都能生存和茁壮成长)侧重于确保所有儿童都能获得基本保健服务、充足营养和幼儿发展支持，使他们能够充分发挥潜力。目标领域 2(每名儿童都能学习)确保为所有儿童提供优质教育和技能发展，使他们为未来做好准备。目标领域 3(每名儿童都受到保护，免遭暴力和剥削)涉及保护儿童，使他们免受伤害、虐待和剥削。目标领域 4(每名儿童都生活在安全清洁的环境中)确保获得清洁水、环境卫生、个人卫生和气候复原力，以支持儿童的身心健康。目标领域 5(每名儿童(包括青少年)都能获得包容性的社会保护，过上没有贫困的生活)

基会广泛的采购和供应能力的支持下，提供服务领域的业绩在很大程度上推动了这一成功。然而，在目标领域 2、3 和 4 中，对系统变革至关重要的加强系统产出落后于服务提供领域。向利用方案取得更大规模成果的转变正在取得进展，但各目标领域的进展仍不均衡，原因是能力和挑战各不相同，例如捐助方偏好提供短期服务而非长期系统改革。

图 2

按目标领域分列的实现 2025 年目标的产出指标进展情况



资料来源：评价小组根据儿基会数据、分析、规划与监测司的数据汇编进行的分析。

30. 然而，成果层面的进展明显偏离了轨道，预计只有 24% 的指标能够实现 2025 年的目标，这反映出在系统变革和长期成果方面存在差距。所面临的挑战包括短期方案编制期限、多部门合作有限以及政府对系统方法的吸收能力有限。在某些情况下，成果指标缺乏足够的数据库，特别是在目标领域 4 和 5 中，多指标类集调查等外部来源的更新不是定期进行的，使得衡量工作复杂化。

31. 数据和目标设定做法突出表明，需要有更大的雄心和更好的进展监测来推动系统性变革。到 2023 年底，超过三分之一的产出指标已达到 2025 年底的目标，这表明有些指标设定得过于保守，可能与全球优先事项的规模不一致。数据方面存在着巨大差距，尤其是与儿童有关的可持续发展目标指标(如儿童贫困)方面的数据差距，阻碍了全面评估进展情况和指导干预措施的能力。为了解决这些问题，儿基会正在提高其数据分析能力，并利用新工具来加强战略规划监测、系统变革目标和可持续发展目标之间的联系。

32. 儿基会在通过核心标准指标系统来改进其战略规划监测方面取得了长足进步，该系统提高了数据质量，并通过其仪表盘提供实时自动化。然而，指标数量众多(2023 年为 329 个)，而且一些数据要求十分复杂，这带来了巨大挑战，特别是对于那些报告期限紧张和资源有限的国家办事处而言。虽然这些改进旨在

致力于通过解决贫困、社会排斥和歧视问题来减少不平现象，确保最边缘化的儿童有机会茁壮成长。

简化流程，但工作人员的事务性负担仍然很重，而且复杂的指标会导致沟通不明确，特别是与非儿基会受众的沟通。目前正在努力在指标的数量和复杂性之间取得平衡，并使各目标领域的方法标准化，这反映了解决这些问题的决心。

33. 该战略规划更加重视加强系统，这一点显而易见，47%的目标领域产出指标衡量的是与加强系统方案编制有关的成果，这突出表明儿基会在向产生可持续、大规模影响以造福儿童这一方向转变。虽然这是一个积极的发展动态，但这些指标的复杂性突出表明需要在各区域和各办事处进一步开展能力建设并进行协调。区域和国家层面的创新(如量身定制的仪表板和多指标类集调查数据)是对整体监测的补充，但也揭示了在连贯性和一致性方面的差距。多指标类集调查供资方面的挑战以及区域背景和机构框架之间的不匹配，都突出表明需要加强整合和支持，以充分利用数据进行系统性变革。

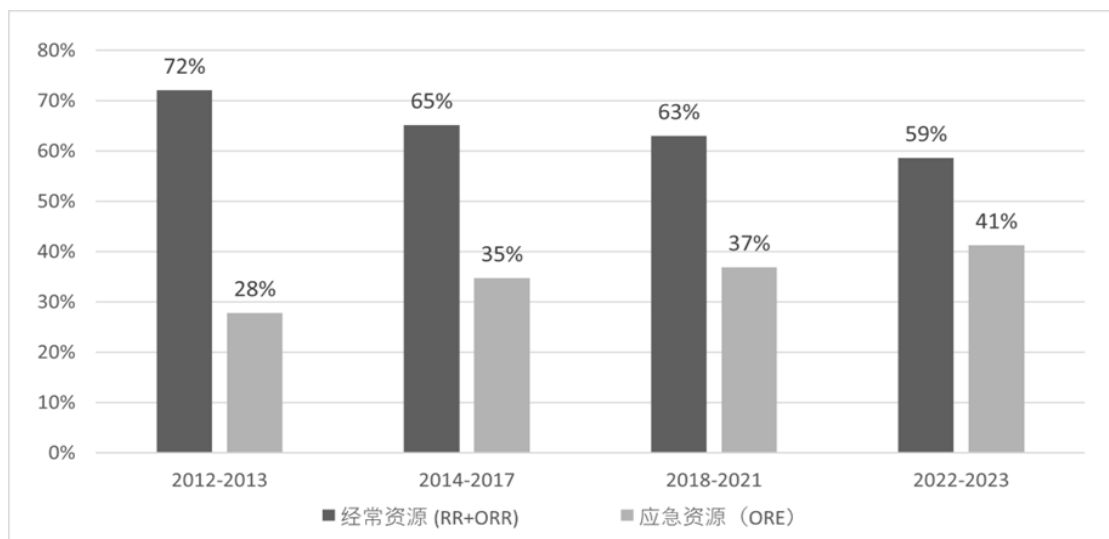
### C. 影响取得成果进展的因素

34. 儿基会的战略规划确定了实现组织绩效的五个关键推进手段：加速资源调动、充满活力和包容性的人员和文化、敏捷和反应迅速的商业模式、战略性内部沟通和工作人员敬业度，以及权力下放和授权的治理和决策。虽然这些推进手段具有战略相关性，并得到国家办事处的高度评价，但由于战略框架、资源和对当地情况的适应性不同，其实施情况也各不相同。在专门战略和创新筹资机制的支持下，资源调动工作取得了重大进展。充满活力和包容性的组织文化也取得了一定的成功，但缺乏跨环境的连贯实施战略。其他推进手段(如敏捷业务模式和战略沟通)面临着执行时支离破碎的问题，整体指导有限导致区域应用不均衡。

35. 提高儿基会灵活性和包容性的努力取得了一些成功，但仍存在重大挑战。专业知识方面的差距、僵化的人员配置结构和官僚主义程序，都阻碍着业务效率的提高。跨部门合作的障碍和问责不均衡的现象依然存在，而文化因素(如对优先排序的抵制和各自为政)则进一步阻碍了进展。包括“业务模式审查”和“全球技术小组”在内的一些有前途的举措，为提高组织敏捷性和加强技术专长共享提供了途径。阿富汗的权力下放方法等变通办法表明，有可能更好地适应不断变化的需求和危机，但推广此类模式需要持续的承诺和明确的指导。

36. 儿基会的供资结构既促进又限制了其实现战略规划目标的能力。虽然总收入在2023年达到89.2亿美元，但其中82%的收入被指定用途，限制了满足新需求和在资金不足领域进行战略投资的灵活性。核心资源下降到仅占收入的18%，未达到30%的目标，制约了儿基会进行长期、系统变革的能力。人道主义供资有所增长，反映了不断增长的紧急需求，但也给平衡发展目标带来了风险(见下图3)。专题供资允许在方案方面有一定的灵活性，但已停滞不前，2023年由于与乌克兰有关的捐款减少而急剧下降。

图 3  
2012-2023 年战略计划期间发展和应急支出的趋势



资料来源：儿基会 inSight 战略计划分析立方体(RR：经常资源，未指定用途；ORR：其他资源(经常)，专用于特定用途；ORE：其他资源(应急)，专用于应急需要)。

37. 儿基会采用了适应性战略和创新筹资机制来应对供资挑战。多年期供资承诺略有增长，有助于在长期危机中提高稳定性。2023 年，针对具体国家的灵活专题池增长了 118%，为满足方案需求提供了至关重要的适应性，而参数保险等创新工具有助于减轻气候相关灾害的风险。此外，儿基会与国际金融机构的合作有所增加，在 2023 年创收了 7.56 亿美元。尽管如此，要充分利用这些方法，就必须持续倡导更灵活的供资方式，增强创新性筹资的内部能力，并将捐助方的优先事项与长期儿童权利目标仔细结合起来。

38. 全球外部因素继续影响和挑战儿基会为儿童取得可持续成果的能力，造成了一个复杂和不断变化的环境。地缘政治不稳定、经济压力、气候危机和快速的技术变革交织在一起，形成了多层面的紧急情况，对儿童造成极大影响。这种“多重危机”的环境使儿基会平衡即时人道主义响应和长期发展目标的能力捉襟见肘。儿童贫困加剧、捐助方偏好变化和民间社会空间缩小进一步阻碍了进展，而快速的技术进步既带来了机遇，也带来了风险。要应对这些相互关联的趋势，就必须采取适应性战略，建立创新的供资机制，并倡导多年期、核心和专题供资。

39. 为应对这些挑战，儿基会正在积极加强其业务，以保持相关性和灵活性。这方面的努力包括将人道主义-发展关系纳入方案编制，加强与国际金融机构的伙伴关系，以及利用气候行动的全球优先地位。目前正在探索如何利用人工智能等技术创新来提高效率，但倡导灵活供资和多边合作仍是核心。加强地方能力和促进政府间合作对于实现可持续影响也至关重要，同时要通过联合国发展系统和绿色气候基金等伙伴关系，利用儿基会在全球儿童权利框架中的领导地位。

## 四. 结论和未来的方向

40. 这些结论起到了关键桥梁的作用，综合了评价结果的见解，并提升了定义儿基会在《2022-2025 年战略计划》中所取得进展的总体主题的地位。总之，结论强调指出，虽然该战略计划提出了系统变革的大胆愿景，但也暴露出在实施、问责和业务一致性方面的重大差距。持续存在的挑战包括取得成果层面的结果、平衡全球优先事项与地方需求，以及解决文化和财政制约问题。通过确定关键的变革机会，结论将这些见解与可行的建议联系起来，为加强儿基会的影响和指导未来的改进提供了路线图。

41. **大胆的愿景已经到位，但实施方面仍存在差距。**《2022-2025 年战略计划》为系统性变革提出了一个雄心勃勃、息息相关的方向，展示了儿基会的适应能力，同时揭示了加强执行支助结构的机会。该计划标志着儿基会战略思维的重大演变，强调成果层面和系统性变革，同时推出了新特色，如扩大跨领域方案和更加注重加强系统。其综合框架既顾及儿基会的广泛任务，又保持了组织的一致性——对于儿基会这样规模和复杂性的组织来说，这是一项非凡的成就。然而，该计划复杂的结构和重叠的内容给确定优先次序带来了挑战。这表明，未来的战略框架需要精简结构，注重建设必要的能力来执行该计划，同时保持当前计划雄心勃勃的变革愿景。

42. **在衡量和实现成果层面的结果方面，挑战依然存在。**儿基会在为儿童实现直接产出层面的成果方面表现出色，但在取得成果层面的进展方面始终面临障碍，从而指出衡量和执行方面均存在挑战。儿基会成功达到或超过了大多数产出目标，这表明儿基会在为儿童取得直接成果方面始终有效。然而，有证据表明，目标的设定比较保守，而且各目标领域在成果层面的目标实现情况存在巨大差距，说明这一积极局面也有不足之处。尽管有所改进，但儿基会的成果框架和监测系统生成有意义的证据以支持决策和产生影响方面，继续对国家和区域办事处提出挑战。监测工作十分复杂，发展行动和人道主义行动的指标众多，加之报告时间紧迫，给国家办事处造成了巨大的事务负担。战略规划周期较短，造成了在实施工作完成之前就要开始审查成果的压力，从而加剧了这些挑战。总部和区域两级在完善监测工具和系统方面取得了明显进展，但需要更加重视促进创新，以更好地协调和补充组织各级的工作。

43. **需要进一步努力，使儿基会的业务模式与其战略目标保持一致，并应对现有挑战。**儿基会继续努力在分散化结构和组织文化的优势与协调一致的战略方向和实现业务现代化的必要性之间取得平衡，这突出表明迫切需要转变其业务模式。儿基会的分散化结构和儿基会对不同情况的适应能力是其核心优势，使国家办事处能够根据当地优先事项调整全球框架，同时促进包容性和加强问责制。然而，该战略计划在国家层面往往失去效力，因为在国家层面，环境因素和资源限制优先于战略优先事项。共识驱动决策、抵制优先排序等文化特征，以及专业知识差距、官僚主义招聘流程和国家干事利用率不足等人员配置挑战，阻碍了儿基会应对气候变化和加强系统等复杂挑战的能力。为了弥合战略雄心

与业务现实之间的差距，儿基会必须在权力下放与加强一致性之间取得平衡，加快人力资源和文化改革，并确保其业务模式既支持有效性，也支持工作人员的福祉。

**44. 可以更有效地利用儿基会的知识领导地位，扩大儿基会及其合作伙伴对改善儿童生活的影响。**作为全球儿童知识的领导者，儿基会保持着独特而强大的地位。然而，儿基会通过数据、研究和评价扩大其影响力的潜力受到内部限制因素的制约。作为全球儿童数据和证据的主要来源，儿基会在通过知识领导地位来推动变革方面取得了重大成功。儿基会在数据收集、研究能力和通过评价生成证据方面的投资创造了宝贵的全球公共产品，儿基会有潜力通过知识领导地位来推动变革。然而，组织文化、能力限制和各自为政的运作妨碍了儿基会发挥这一潜力。在现有优势的基础上，儿基会有机会通过更加重视数据利用、最先进的研究和评价来扩大自身的影响。随着数据和分析小组搬到因诺琴蒂全球研究和展望办公室附近，儿基会也有机会提供强有力的展望分析，并灵活应对日益复杂的全球挑战。

**45. 资源有限的环境严重阻碍了儿基会在其双重任务的两个方面实现系统性变革以造福儿童的能力。**虽然在充满挑战的环境中成功维持了总体供资水平，但人道主义专项资金日益占主导地位，加上核心资源不断减少，给儿基会实现双重任务带来了根本性挑战。儿基会在保持供资水平方面表现出了韧性，在开发新的筹资办法、扩大与国际金融机构的伙伴关系和开拓新的供资机制方面表现出了创新精神。然而，由于人道主义危机的规模和数量增加，相对于发展支出而言，人道主义支出大幅增加，令人对儿基会推广可持续发展解决方案的能力产生了担忧。由于大多数捐款被指定用途，核心资源不断减少，儿基会投资于长期系统性变革的能力受到严重制约。这种情况反映了整个联合国发展系统面临更广泛的挑战，但鉴于儿基会的双重任务，对其构成了特别的挑战。这表明有必要制定新的筹资方法，更好地支持快速人道主义响应和实现可持续发展成果。

**46. 儿基会在拥有独特优势的同时，也面临着必须解决的重大战略紧张局势。**儿基会在应对危机方面表现出很强的适应能力，这使其能够很好地应对新出现的全球挑战。然而，在驾驭日益复杂的全球格局时，儿基会面临着严峻的战略紧张局势。儿基会在应对同时发生的多重危机的同时，始终关注长期发展目标，表现出了非凡的能力。儿基会具有人道主义和发展双重任务，将全球影响力和技术专长相结合，具备应对复杂挑战的独特优势。然而，多重全球危机和对儿童权利的相关威胁交织在一起，令改进儿基会的战略方法成为当务之急，因为儿基会必须解决相互冲突的需求之间的根本矛盾。关键的机遇包括更明确地处理现有的战略矛盾，如在惠及最边缘化人群的同时取得大规模成果；平衡日益增长的人道主义响应需求与对长期发展的持续投资；平衡全球战略一致性与因地制宜。此外，儿基会要想在日益复杂的全球环境中最大限度地发挥自身的影响力，就必须进一步整合气候变化和完善本组织的业务模式等新出现的优先事项，以更好地支持应急和系统变革。

## 五. 建议

47. 根据其结果和结论，评价提出了七项建议，这些建议是与关键的内部和外部利益攸关方密切合作制定和核可的。具体如下：

48. **建议 1：儿童权利应为儿基会的下一个战略计划提供一个更明确的总体框架，并在设计和实施过程中提供一个不容讨价还价的决策框架。**《儿童权利公约》仍然是儿基会儿童权利任务的基本指南，尤其是在全球危机影响儿童权利的情况下。利益攸关方强调指出，儿基会再次迫切需要在其战略计划中明确地优先考虑权利议程。这包括明确纳入《公约》的各项原则，利用这些原则支持责任承担者履行义务，并在所有方案编制中确认儿童和青年是权利持有人并拥有发言权。权利议程必须得到明确阐述，而不是一种假设，以应对紧迫的挑战并有效履行儿基会的任务。

49. 战略计划应确保每个目标领域都明确关注最受歧视的儿童，将他们定位为权利持有人，并将基于权利的措辞与福祉方面结合起来。战略计划应强调儿童权利是所有变革战略和跨领域方案的基础，申明实现这些权利是所有工作人员的共同责任。战略计划还必须认识到儿童和青年有意义的参与和介入作为其权利的重要性，并将这一原则纳入计划的制定和整个方案编制过程。此外，《儿童权利公约》应在概要图表中得到更加突出的强调，以强调儿基会在推进明确的儿童权利议程方面的领导作用(极高优先级；将需要工作人员时间和能力方面的人力资源)。

50. **建议 2：儿基会应让利益攸关方更多地参与战略计划的设计，推广综合方案编制办法，并充分支持跨领域方案和变革战略，借此加强战略计划的变革性影响。**《2022-2025 年战略计划》旨在实现系统的、注重成果的变革，但在实现变革性影响方面面临挑战。对儿基会实现《2022-2025 年儿基会战略计划》的定位进行的可评价性评估和形成性评价所得出的见解突出表明，需要采取更强有力的多部门办法，并注重加强系统，以充分实现儿童权利。在实施“方式”(跨领域方案、变革战略和推进手段)与目标领域之间取得平衡，对于取得可持续成果至关重要。更明确的定义、衡量标准、战略整合以及为跨领域要素和变革战略提供充足的资源都是至关重要的。要加强对变革性影响的问责，还需要在战略计划的设计阶段与合作伙伴和青年进行更深入的接触。

51. 儿基会应让不同的利益攸关方，特别是青年、国家委员会和民间社会参与进来，以加强战略规划和问责进程。各项工作重点应放在跨部门和多部门的方案编制方法上，并辅之以衡量成果的明确指标。此外，应优先考虑具有广泛整合性和影响的跨领域方案和变革战略，同时投资于有可能对组织和方案产生重大影响的以权利为基础的变革战略(高优先级；将需要工作人员时间方面的人力资源，并重新分配财政资源以投资于变革战略)。

52. **建议 3：儿基会应在战略计划中确定一套重点突出的优先事项，明确实现这些优先事项所需的资源，并扩大资源调动和创新筹资范围，以增加用于儿童的总体资金，并获得更灵活的供资来支持战略计划。**儿基会在实现可持续发展目

标方面取得的进展有限，在资源有限的环境中面临儿童权利保护工作日益恶化的情况，这突出表明迫切需要确定优先事项。重点应放在有可能推动对儿童产生变革性影响的全球优先事项上，从而利用儿基会的比较优势，并立足于多部门方法，促进边缘化儿童的公平和性别平等。然而，由于缺乏已计算成本的计划，无法有效地确定优先事项和倡导核心供资。为了解决财政困难，儿基会必须采取创新的筹资战略，扩大伙伴关系，促进灵活的筹资机制来维持以儿童为重点的倡议。

53. 为了在当前的资源环境中加快和深化系统性变革，儿基会应该把重点放在一小部分促进多部门融合的全球优先事项上，并制定明确的性别平等目标，如消除儿童贫困和促进幼儿发展。必须对这些优先事项进行成本核算，以便向会员国提出令人信服的供资理由，并表明与战略目标相一致。应扩大行之有效的私营和公共部门筹资机制，以提高灵活性，确保可持续性，并解决人道主义筹资与发展筹资之间的不平衡问题。创新性筹资必须成为儿基会的高度优先事项，从而利用新的伙伴关系和工具来调动儿基会直接供资流以外的资源，同时保障儿基会本身的筹资。应让执行局参与进来，探索更多的创新筹资机会，同时必须建立健全的风险管理制度，以应对潜在的挑战(高优先级：将需要工作人员时间方面的人力资源，以及财政资源)。

54. **建议 4：儿基会应倡导延长联合国全系统战略规划周期，同时加强在不同国家背景下的适应性实施办法。**儿基会目前的四年规划周期限制了其实现长期系统性变革的能力。规划和实施框架缺乏灵活性，无法在保持战略一致性的同时适应不同国家的国情。评价呼吁在强有力的问责机制和循证审查的支持下，采用差异化的实施模式，通过明确的国家类型和适应性强的方法，在全球协调与地方响应之间取得平衡。

55. 儿基会应加强适应性规划，在联合国系统内倡导延长规划周期，如延长至2030年的五年战略计划，通过减少指标数量来简化成果框架，并建立一个允许适应性调整的审查进程，其中可包括循证年度评估以及中期审查框架，以指导战略决策并确保与全球变化保持一致。建立差异化实施模式的工作应侧重于确定国家类型(如人道主义、过渡、中等收入和高收入国家)，以便为制定方案战略提供依据。此外，儿基会应加强问责制，制定衡量各种情况下的执行有效性标准，并实施平衡的报告机制，在保持全球一致性的同时点明地方相关性(高优先级：将需要工作人员时间方面的人力资源，并需要财政资源，以建设工作人员的能力，加强系统和增强反馈循环)。

56. **建议 5：儿基会应利用制定下一个战略计划的契机，将人道主义-发展-和平关系作为其业务模式的一个基本组成部分，而不是将其作为一个单独的方案编制方法。**正如其《2022-2025年战略计划》所反映的那样，儿基会在整合人道主义、发展与和平方案编制方面取得了重大进展。主要进展包括在目标领域中合并人道主义和发展工作，使监测指标与《人道主义行动造福儿童的核心承诺》保持一致，以及提高关系方法的知名度。然而，由于外部捐助方的供资结构和内部工作人员的观念限制了与人道主义危机和应急小组的联系，人道主义方案



编制和发展方案编制之间持续存在分歧。为充分发挥整合关系的潜力，儿基会必须应对这些挑战，进而促进对儿童权利、人道主义行动、发展、建设和和平和复原力采取统一办法。

57. 为加强将人道主义行动纳入战略计划的所有组成部分，儿基会应在建设和和平、复原力和关系原则之间建立一致性，包括在发展和脆弱情况下的备灾方案编制，以加强相互联系，避免各自为政的做法。将各项工作之间的关系作为一项核心业务原则至关重要，这需要总部和区域一级具备专门能力，以及对各级工作人员进行有针对性的培训和学习，以便有效衔接人道主义工作和发展工作。此外，需要一个清晰的人道主义行动问责框架，要有可衡量的成果，使人道主义行动“人人有责”，其中可以包括一个推进手段，可在所有情况下解决领导层对关系原则负责的问题(极高优先级；将需要工作人员时间方面的人力资源，并需要财政资源，以提高工作人员的能力)。

58. **建议 6：下一个战略计划应将气候行动作为儿基会任务和业务的核心，并得到适当的伙伴关系、组织结构和资源的支持。**气候变化加大了儿童面临的风险，加剧了他们的脆弱性，威胁到他们的权利和福祉。尽管《2022-2025 年战略计划》强调气候是一个贯穿各领域的主题，也是目标领域 4 的一个成果领域，但这一定位限制了其战略突出性和全面整合。绿色气候基金对儿基会的认证以及人们日益认识到气候变化对儿童的影响，为加强儿基会在气候行动中的领导地位提供了机会。然而，为了利用这些机会，儿童基金会必须明确界定其比较优势，以避免在竞争激烈的环境中出现重复工作。

59. 为了推动气候行动，儿童基金会应将气候行动定位为一个独立目标或一个总体优先事项，同时阐明其比较优势。加强为儿童编制气候方案的能力至关重要，这涉及扩大与以气候为重点的组织的伙伴关系，在区域和国家办事处部署专门的气候专家，以及适应日益增长的人道主义需求和气候引发的危机。利用绿色气候基金的认证和其他气候融资机会，对于确保为以儿童为重点的气候倡议提供资金至关重要(高优先级；将需要工作人员时间方面的人力资源，并需要财政资源，以提高工作人员的能力)。

60. **建议 7：下一个战略计划应将儿基会的数据、研究、评价和知识资产定位为变革的战略驱动力，并辅之以加强的组织能力，以获得洞察力并产生影响力。**作为儿童数据领域的全球领导者，儿基会拥有独特的潜力，这对于推动变革和示范如何做出数据驱动的决策至关重要。尽管通过多指标类集调查等方式生成了大量数据，但儿基会尚未充分利用这一资源来产生战略影响。减少儿童贫困是儿基会任务的核心支柱，需要持续投资于改善有关差距的数据。然而，由于存在组织文化、能力限制和各自为政等内部挑战，难以将数据转化为可操作的见解和可推广的解决方案。加强这一能力对于开展循证宣传，推进以儿童为重点的可持续发展目标至关重要。

61. 儿基会即使在没有集中供资的情况下，也应战略性地加强数据的使用，就其在多指标类集调查和其他知识资产方面的作用和定位达成组织共识，同时最大限度地发挥这些资产的效用，在成功的有数据依据的方案编制的基础上再接

再厉。与世界银行全球贫困问题委员会和美国国际开发署(负责监督人口与健康调查计划)建立正式的合作伙伴关系,可以更好地从地域角度确定儿童贫困问题,并进一步发挥多指标类集调查的作用。应通过增强数据科学和分析能力,特别是区域和国家办事处的数据科学和分析能力,同时建立利用当地专门知识的机制,来加强这一领域的组织能力。此外,促进循证决策和知识共享需要强有力的激励和问责机制。在内部,儿基会应通过其数据、评价和研究职能之间的联合工作协议来提升一致性和有效性,利用其专门知识来指导进展、完善战略并解决儿童权利议程中的差距(高优先级;将需要工作人员时间方面的人力资源、提高工作人员能力方面的财政投资,以及资金,作为数据伙伴关系的一部分)。

## 六. 决定草案

### 执行局

1. 注意到对《儿基会 2022-2025 年战略计划》的评价、其摘要(E/ICEF/2025/3)及其管理层的回应(E/ICEF/2025/4);
2. 还注意到对儿基会性别平等政策和性别平等行动计划的评价、其摘要(E/ICEF/2025/5)及其管理层的回应(E/ICEF/2025/6)。

## 附件

### 对《儿基会 2022-2025 年战略计划》的评价

1. 由于篇幅有限，对《儿基会 2022-2025 年战略计划》的评价未载于本附件。
  2. 可从儿基会评价办公室网站获得报告全文：<https://www.unicef.org/evaluation/documents/evaluation-unicef-strategic-plan-2022-2025>。
-