



联合国儿童基金会
执行局
2021年第一届常会
2021年2月9日至12日
临时议程*项目8

管理层对评价报告的回复

对城市环境中儿基会儿童工作的评价

摘要

本报告概述了儿基会对2020年完成的对城市环境中儿基会儿童工作的评价的回复。本报告概述了儿基会将采取的处理这些建议的行动。

第六节提供了供执行局审议的决定要点。

* E/ICEF/2021/1.

说明：本文件全文由儿基会负责处理。



一. 概述

1. 对城市环境中儿基会儿童工作的评价旨在评估儿基会城市地区工作办法的相关性以及迄今为止取得的成果，并确定良好做法和经验教训。评价分析了儿基会在城市环境中持续开展的儿童工作，并着眼于《儿基会 2022-2025 年战略计划》的注意事项和准备工作。

2. 评价期涵盖了《儿基会 2018-2021 年战略计划》的评价期，以及 2016-2020 年城市工作战略计划基准。评价报告中包含的案例研究还审视了较早的方案成果。在伯利兹、巴西、西班牙、菲律宾和阿拉伯叙利亚共和国这五个国家进行了深入的案例研究。后来又增加了印度，以研究儿基会对 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情的应对。评价涵盖了儿基会在全球以及国家层面的工作。

二. 城市化和儿童

3. 今天，全球有超过一半的儿童生活在城市。未来几年，这个数字还会增加，到 2050 年，估计城市人口将在现在的 44 亿的基础上增加 25 亿，其中大部分新增城市人口居住在亚洲和非洲。目前，贫民窟的人口超过 10 亿，并且还在继续增加。如果任其发展，估计到 2030 年将达到 20 亿。这意味着在 10 年以后，全球将有四分之一的人成为贫民窟居民，其中很大一部分是儿童。在评估儿童福利时，城市平均水平通常要好于农村平均水平。但是，平均水平掩盖了城市内部巨大的不平等现象，在许多国家，最贫穷的城市儿童的状况要比农村地区的同龄人差。人口密集的城市中心日益受到流行病、自然灾害和污染的影响。超过 90% 的 2019 冠状病毒病病例发生在城市地区，城市污染严重，90% 的城市居民呼吸着被污染的空气。

三. 分析与发现

A. 在城市环境中为儿童实现变革的驱动因素

4. 要为城市环境中的儿童大规模实现成果，就需要采取与农村地区不同的办法，即应对城市环境变革驱动因素的办法。评价建立了一个框架，用于指导关于城市环境变革驱动因素的分析，并基于变革的三个相互联系的维度回答评价问题：(a) 公平与包容（变革的核心愿景）；(b) 城市化和规划（变革的空间组织）；(c) 复杂的适应系统（变革的管理和实施）。

B. 主要发现

5. 城市环境中的儿基会工作与《儿基会 2018-2021 年战略计划》和 2017 年城市环境中的儿基会儿童工作战略说明（“城市战略说明”）中明确规定的目标和战略相关。当前的《战略计划》将城市环境中的工作放在目标领域 4 下。但是，由于这是一个跨领域的问题，儿基会也将需要把相关的成果领域和城市环境中的工作目标纳入其他目标区域。应更新城市战略说明，以阐明具有相关指标的方案框架，并查明从总部到国家一级在促成城市成果方面需承担的责任和配备的资源。

6. 儿基会采用三种主要办法处理城市环境中的儿童问题：综合办法、部门办法和儿童友好型城市倡议(CFCI)，每一种办法下都有不同的国别模式。这些办法来自儿基会关于城市环境中的工作、地方治理和 CFCI 的三个不同框架或指南。国家办事处需要就不同环境下的城市方案拟订应该是什么样子，以及儿基会应该如何为城市环境中的儿童开展工作提供统一指南。

7. 综合办法最有可能为城市地区的儿童实现成果。七十二个国家办事处从事城市方案拟订工作。目前，只有五个国家办事处通过综合办法开展工作，而 76% 的国家办事处在发展和人道主义背景下采用部门办法拟订城市方案。只有水、环境卫生和个人卫生（水卫项目）和免疫部门制定了在城市地区工作的部门战略和指南。

8. CFCI 模式在制定目标和成果框架方面运用最为深入，但它不适合减少城市环境中的差异，也未指定目标和指标。CFCI 的认可过程很薄弱，并且对儿基会品牌构成潜在风险，因为在高收入国家的某些 CFCI 模式中，城市和都市得到认可是因为期望它们将根据所做的承诺开展工作，但没有对所取得的成果进行评价。

9. 在总部内，只有两个侧重于城市部门的职位：高级城市顾问和城市水卫项目专家，均在方案司。只有东亚和太平洋区域办事处设立了城市专家职位（由于资金短缺，目前招聘工作停滞不前）。在城市化速度最快、城市不平等和危机最紧迫的地区（中东和北非、南亚、西亚和中非），儿基会没有指定协调人或预算。

10. 儿基会未能充分应对变革的驱动因素，尤其是与城市贫困人口和非正规性相关的排他性增长和规划这两个主要趋势。对减少灾害风险管理或气候变化适应，或解决城市方案拟订中与空气和水污染以及废弃物有关的环境退化问题则鲜有关注。解决城市环境，特别是贫民窟和非正规住区中的脆弱儿童的需求，应是儿基会在普遍存在城市非正规性的国家的方案拟订的核心。

11. 与地方治理系统相比，城市治理系统更加复杂，范围更大。仅靠在城市采取自下而上的办法，不可能大规模取得成果。所有办法的国家案例都表明，大小城市的政策和资源都依赖国家和地区政策框架以及财政转移。在人道主义危机中尤其如此，城市资源在危机中很容易变得不堪重负。有效的城市治理涉及城市与国家间的联系、城市的能力、私营部门的作用以及政治制度和机构。为了大规模取得成果，儿基会的城市办法需要与各级政府合作。

12. 关于儿基会对 2019 冠状病毒病疫情应对措施的分析确定了三个重要的经验教训，可为今后在城市环境中应对紧急情况提供信息：

(a) 拥有现有城市方案的国家能够迅速做出大规模反应，利用现有数据、平台和关系保护民众并确保服务的连续性；(b) 在儿基会已对防备工作进行投资的国家，各国政府更加迅速地通过现金转移进行应对；(c) 2019 冠状病毒病疫情暴露了隐藏的脆弱性和优先事项，这些脆弱性和优先事项将塑造儿基会今后的工作面貌。

四. 建议

13. 儿基会同意以下建议：

建议 1

14. 更新城市战略说明，并发布组织程序，就儿基会将如何加强对城市环境中儿童的支持，其中包括关于伙伴关系模式以及方案拟订重点和范围问题，向国家办事处和伙伴关系提供明确的指南，并解决在城市环境中影响儿童福祉的独特结构性障碍，阐明总部、区域和国家办事处以及国家委员会的作用

15. 人们认识到，儿基会必须加强城市地区（特别是贫民窟）方案拟订工作的组织重点和建设工作人员的能力，同时确保明确各级（即国家和地方各级）各个 workflow 之间的相互关系及其情境化运用。

16. 儿基会还同意有必要：

(a) 优先考虑增加城市环境中的工作，并在新的战略计划中设定具体的成果领域和目标；

(b) 协助国家办事处制定工作计划和投资建议，以实施重新定义的城市议程。

建议 2.1

17. 在有贫民窟和非正规住区的低收入国家，根据儿基会的比较性优势，优先考虑通过最适当的方案拟订和伙伴关系模式满足儿童的需求：

(a) 为城市贫民窟和非正规住区的儿童制定和实施全组织的宣传、伙伴关系和筹资办法；

(b) 在有贫民窟的国家，在国家方案文件和工作计划中优先考虑上述内容；

(c) 发展全球和区域战略伙伴关系，以支持针对贫民窟儿童的行动；

(d) 建立联盟并加强地方收集和分析关于城市环境中儿童处境的城市内部数据能力，包括专门的多指标类集调查模块，涵盖与非正规性相关的问题，并在调查范围内更好地分类（例如年龄组、性别、贫民窟/非贫民窟）；

(e) 与联合国姊妹机构合作，加强适应儿童需求的城市规划、参与式贫民窟改造、儿童安全公共空间和儿童友好型运输系统，以及围绕城市废弃物和环境退化等问题的宣传。

建议 2.2

18. 在高收入国家，改变 CFCI 的重点，深化对儿童权利宣传和儿童参与的参与：

(a) 简化 CFCI 的问责制，使其仅作为战略接触在高收入国家的城市地区进行扩展。儿基会同意有必要重新调整和加强 CFCI，并确定问责制，认识到需要把这项工作限制在 CFCI 是儿基会方案一部分的高收入国家。在高收入国家，将通过应用区域和地方治理方案拟订（包括城市组织程序）为与政府和其他利益攸关方在区域和地方层面的接触提供信息。该程序将把关于城市环境中的儿基会儿童工作的 2017 年战略说明（“城市战略说明”）、关于地方治理的指南，以及经过修订的 CFCI 办法结合起来，作为在各种领土环境实现儿童权利的更广泛办法的一部分；

(b) 鉴于儿基会给予城市和都市儿童友好型认可或认证存在声誉方面的风险，儿基会应与政府（州或国家）或智库（例如大学）等相关伙伴合作，这些伙伴能够依靠健全的监测和评价系统，接过认可/认证过程的责任。

建议 3

19. 研究城镇的人道主义方案拟订和发展方案拟订之间的联系，探索基础设施和治理方面的投资能如何减少受影响人口的暴露和风险，并帮助城市提高复原力。

建议 3.1

20. 从多种灾害的角度提高城市地区的防备能力，并将其与气候适应能力和环境退化联系起来。

建议 3.2

21. 制定在城市环境中（包括在贫民窟和非正规住区中）应用《人道主义行动造福儿童的核心承诺》的补充指南。

建议 4

22. 扩大儿基会各级在人员配置和架构方面的组织能力，以支持城市议程，并为儿基会为数不多的城市专家提供适当的机构位置。此外，还需引入一个多层次支持系统，以解决城市问题，特别是与贫民窟有关的问题，并促进伙伴关系和资源调动。

23. 区域办事处和国家办事处应根据其环境、方案和伙伴关系的优先事项阐明其城市重点，并指定城市协调人以协调和支持国家办事处的城市方案拟订。

五. 主要评价建议和儿基会管理层的回复

行动	负责部门	期望 完成时间	采取的行动和实施阶段: 未开始 正在进行 已完成 取消	支持文件
<p>评价建议 1：更新城市战略说明，并发布组织程序，就儿基会和合作伙伴将如何加强对城市环境中的儿童的支持，向国家办事处和合作伙伴提供明确的指南，其中包括方案拟订重点和范围，方案拟订和伙伴关系模式，如何解决影响城市环境中的儿童福祉的独特结构性障碍，并阐明总部、区域和国家办事处以及国家委员会的作用。</p> <p>优先考虑增加城市环境中的工作，并在新战略计划中指定具体的成果领域/目标。</p> <p>协助国家办事处制定工作计划和投资建议，以实施重新定义的城市议程。</p> <p>管理层的回复：同意</p> <p>2017 年城市战略说明将进行更新，同时考虑到从分析城市环境中儿童福祉变革的驱动因素中获得的经验教训，以及从现行方案中获得的经验教训。将发布一项有关城市规划的组织程序，将城市战略说明、地方治理指南和经过修订的儿童友好型城市倡议办法结合起来，作为在各种领土环境实现儿童权利的更广泛办法的一部分。</p>				
根据新出现的证据和从现有国家方案中汲取的经验教训，利用方案构成部分和指标更新城市战略说明，以采取协调一致的多部门应对措施，解决在城市环境中影响儿童福祉的结构性障碍。	方案司、城市股、城市工作组和社会政策科	2021年6月30日	未开始	2018-2020年国家办事处年度报告、城市环境中的儿基会儿童工作评价报告、案例研究
开展城市形势分析，以阐明《2022-2025年战略计划》中城市特定的成果领域和目标。	方案司、城市股 数据、分析、规划与监测司， 数据和分析科	2021年2月28日	正在进行	
将发布一项有关城市方案拟订的组织程序，将城市战略说明、地方治理指南和经过修订的CFCI办法结合起来，作为在各种领土环境实现儿童权利的更广泛办法的一部分。这将为各部门制定关于加强城市环境中的儿童工作的系统指南指明方向，并就针对具体情况的方案拟订和低收入、中等收入和高收入国家的伙伴关系模式为国家办事处提供明确的指南，以解决在城市环境中影响儿童福祉的独特结构性障碍，并确定总部、区域和国家办事处以及国家委员会的作用。	项目司司长	2021年9月30日	未开始	
为区域管理团队举办三场关于最新城市战略说明和组织程序的全球网络研讨会/会议。	方案司、城市股和社会政策科	2021年12月31日	未开始	

行动	负责部门	期望 完成时间	采取的行动和实施阶段： 未开始 正在进行 已完成 取消	支持文件
每年至少为10个国家提供现场和在线支持，以将城市方案拟订纳入国家方案文件。	方案司、城市股和城市任务小组	2022年12月31日	未开始	
<p>评价建议 2：</p> <p>2.1 在有贫民窟和非正规住区的中低收入国家，根据儿基会的比较性优势，优先考虑通过最适当的方案拟订和伙伴关系模式满足儿童的需求：</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 为城市贫民窟和非正规住区的儿童制定和实施全组织的宣传、伙伴关系和筹资办法； (b) 在有贫民窟的国家，在国家方案文件和工作计划中优先考虑上述内容； (c) 发展全球和区域战略伙伴关系，以支持针对贫民窟儿童的行动； (d) 建立联盟，并加强地方收集和分析关于城市环境中的儿童处境的城市内部数据的能力，其中包括一个具体的多指标类集调查（MICS）模块，涵盖与非正规性相关的问题，并在调查中更好地进行分类（年龄组、性别、贫民窟/非贫民窟等）； (e) 与联合国姊妹机构合作，加强适应儿童需求的城市规划、参与式贫民窟改造、儿童安全公共空间和儿童友好型运输系统，以及围绕城市废弃物和环境退化等问题的宣传。 <p>2.2 在高收入国家，改变 CFCI 的重点，深化对儿童权利宣传和儿童参与的参与：</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 简化 CFCI 的问责制，使其仅作为战略接触在高收入国家的城市地区进行扩展； (b) 鉴于儿基会给予城市和都市儿童友好型认可或认证存在声誉方面的风险，儿基会应与政府（州或国家）或智库（例如大学）等相关伙伴合作，这些伙伴能够依靠健全的监测和评价系统，接过认可/认证过程的责任。 <p>管理层的回复：同意</p> <p>目前，有超过 10 亿人居住在贫民窟，其中一半是儿童，而且预计这一数字将在未来 10 年翻番，将制定一项全组织战略，用于贫民窟和非正规住区儿童的宣传、伙伴关系和筹资办法。所有层面（即国家和地方等）的城市方案拟订都将根据国情量身定制，低收入和中等收入国家重点关注加强城市分析城市内部数据的能力，适应儿童需求的城市规划，解决影响儿童福祉的独特结构性障碍；在高收入国家，将促进组织程序（在环境适合的情况下），CFCI 将侧重于儿童权利的宣传和儿童参与，并将认可/认证过程的责任转移给适当的合作伙伴。</p>				
组成一个跨部门任务小组，以制定战略并制定一项针对贫民窟儿童的宣传和方案拟订行动计划，并支持国家办事处。	方案司	2021年6月	进行中有一个由各部门城市协调人组成的城市任务小组，将扩大该小组，以纳入其他部门的有关工作人员。	

行动	负责部门	期望 完成时间	采取的行动和实施阶段： 未开始 正在进行 已完成 取消	支持文件
估计40个中低收入国家的儿童贫民窟人口。	方案司、城市股 数据、分析、规划与监测司， 数据和分析科	2021年4月	进行中这项工作正在由联合国人类住区规划署（人居署）承担。	
倡导并编制关于贫民窟和非正规住区中的儿童的章节，以纳入《2021年全球贫民窟最终报告》	方案司、城市股 数据、分析、规划与监测司， 数据和分析科	2021年4月	进行中正在与人居署共同创建。	
加强与关注贫民窟的主要利益攸关方（人居署、城市联盟和贫民窟居民国际组织）的伙伴关系，以通过改进数据、宣传和方案拟订来促进贫民窟中的儿童的权利。	方案司、城市股 数据、分析、规划与监测司， 数据和分析科	2021年4月	进行中与人居署签署了聘书。 儿基会被接纳为城市联盟成员。	
在新的儿基会战略计划的背景下，确定具有重大影响的优先方案领域（部门），以将组织的工作重点放在城市地区，包括特别关注贫民窟。	方案司、城市股和方案司各科	2021年9月		
倡导将针对儿童的关键城市指标纳入全球城市监测框架。	数据、分析、规划与监测司， 数据和分析科	2021年4月	儿基会被纳入专家组。	
将在开发 MICS-7 的过程中考虑专门的 MICS 模块，以解决与非正规性相关的问题，并将根据技术考量和资源情况报告其可行性。	数据、分析、规划与监测司， 数据和分析科	2021年12月		
制定明确的能力建设和技术支持计划和路线图，以加强 CFCI、儿童权利倡导以及儿童和青年参与的方案部分。	方案司	2021年3月	正在进行 对高收入国家的能力建设需求进行摸底调查。	
根据高收入国家和办事处（在这些办事处，CFCI 作为儿基会方案拟订地方治理办法的一部分得到开展）新出现的方案拟订办法，界定方案司、私营部门筹资和伙伴关系司与国家委员会对 CFCI 的问责制、作用和职责。	方案司	2021年12月		
制定计划，将认可/认证的责任转移给有关的国家政府或国家合作伙伴。	方案司	2021年12月		

行动	负责部门	期望 完成时间	采取的行动和实施阶段： 未开始 正在进行 已完成 取消	支持文件
<p>评价建议3: 研究城镇的人道主义和发展方案之间的联系，探索基础设施和治理方面的投资能如何减少受影响人口的暴露和风险，并帮助城市提高复原力。</p> <p>从多种灾害的角度提高城市地区的防备能力，并将其与气候适应能力和环境退化联系起来。</p> <p>制定在城市环境中，包括在贫民窟和非正规住区中，应用《人道主义行动造福儿童的核心承诺》的补充指南。</p> <p>管理层的回复：同意</p> <p>非正规性使人们更容易受到经济冲击和环境风险的影响。气候变化、污染和缺乏废弃物管理加剧了这些问题。城市人道主义危机正日益改变紧急情况 and 危机应对。近年来，城区的冲突和暴力，以及诸如埃博拉病毒和当前的2019冠状病毒病（COVID-19）等传染病的爆发有所增加；贫民窟和非正规地区已成为传播的热点，2019冠状病毒病确诊病例90%出现在城区。将针对具体城市的应对措施，审查和修订对风险指引型方案拟订的分析，以及防备和人道主义行动框架的实施指南，考虑到城市环境的特点，如密度、非正规性、复杂的相互依存系统以及行动者的多样性和多重性。</p>				
制定关于在应急准备计划的环境风险分析中纳入城市环境注意事项的指南。	紧急方案办公室，风险分析和准备科	2021年12月31日	未开始	
审查应急准备计划，以确定是否有调整城市环境的余地。	紧急方案办公室，风险分析和准备科	2021年12月31日	未开始	
制定和/或调整业务工具和指南，以建立市政当局领导和协调多部门应急准备方案拟订，以及在相互联系的人道主义方案拟订和发展方案拟订中向城市地区儿童提供服务的能力。	紧急方案办公室、全球组群协调股	2021年12月31日	<p>制定人道主义原则以及国际人道主义法律指南和培训计划（已完成）。</p> <p>协调政府领导的紧急情况下的水、环境卫生和个人卫生方面的培训计划的实施（已完成，尚未上线）。</p> <p>开发关于儿童参与的工具包，以支持2019冠状病毒病疫情应对（已完成，尚未上线）。</p> <p>修改儿童参与协调手册，以供地方政府使用（已完成，尚未上线）。</p>	

行动	负责部门	期望 完成时间	采取的 行动 和实施阶段: 未开始 正在进行 已完成 取消	支持文件
			修改关于拉丁美洲的协调、防备和应对的儿童参与指南和培训教材（已完成，尚未上线）。	
向10个国家办事处提供支持，帮助它们实施儿基会风险指引型方案拟订指南；加强对城市环境中的儿童面临的风险的关注，将其作为风险和冲突分析的综合组成部分，为人道主义和发展方案拟订以及与和平的联系提供信息。	方案司	2021年12月31日		儿基会关于风险告知方案拟订的指南
支持在三个国家推出《儿基会地方治理与维持和平指南》，重点是与市政当局和行动者接触，并在城市环境中建立和平。	方案司	2021年12月31日		
支持国家办事处参与减少城市环境中的气候、环境和灾害风险，包括制定指南，其中包括关于数据和分析的现有资源、宣传立场、伙伴关系和实施方案拟订的建议。	方案司	2021年12月31日		
就保护和宣传措施向国家办事处和合作伙伴提供指导，以防止和处理城市人道主义危机中针对儿童的具体保护威胁。	紧急方案办公室、人道主义政策科	2021年12月31日	就各种主题问题向区域和国家办事处提供法律、业务和保护人道主义政策，例如： (a) 袭击学校、供水和卫生基础设施等民用物体； (b) 对儿童和武装冲突的监测和报告机制提供持续支持，特别是当它影响到城市中心，包括杀害和残害儿童，袭击医院和拒绝人道主义准入时；	

行动	负责部门	期望 完成时间	采取的行动和实施阶段： 未开始 正在进行 已完成 取消	支持文件
			<p>(c) 爆炸性武器的影响在人口稠密地区造成的人道主义后果；</p> <p>(d) 围困和疏散平民造成的保护威胁、国际人道主义法困境；</p> <p>(e) 关于城市内部流离失所者的指南，特别侧重于儿童的脆弱性。</p>	
制定符合《人道主义行动造福儿童的核心承诺》的城市环境(包括贫民窟和非正规住区)部门/组群指南。	紧急方案办公室、全球组群协调股 方案司	2021年12月31日		
<p>评价建议 4：扩大各级组织在人员配置和架构方面的能力，以支持城市议程，并为儿基会为数不多的城市专家提供适当的机构位置。此外，引入一个多层次支持系统，以解决城市问题，特别是与贫民窟有关的问题，并促进伙伴关系和资源调动。</p> <p>区域办事处和国家办事处根据其环境、方案和伙伴关系的优先事项阐明其城市重点，并指定城市协调人以协调和支持国家办事处的城市方案拟订。</p> <p>管理层的回复：同意</p> <p>儿基会的组织能力将得到扩大，以应对城市环境下儿童方案拟订扩大的范围和主旨。将提高工作人员技能，发展内部结构，以加强城市系统，应对城市环境中独特的方案拟订挑战，以及应对复杂的城市治理系统。将支持区域办事处和国家办事处阐明其城市重点，并利用伙伴关系和网络最大限度地发挥组织的努力。城市专家在国家方案中的位置将继续以实际情况为指导，并根据国家方案管理计划确定的方案成果和资源调动机会，确定对国家和区域办事处最行得通的做法。</p>				
对方案司，数据、分析、规划与监测司数据和分析和进行城市方案拟订的区域办事处进行职能和能力分析，就城市专家的人员配置和适当的机构地点提出建议，并为国家办事处建立一个多层次的支持系统。	方案司	2021年12月31日	未开始	
为工作人员开发和提供混合培训课程，以增进对在城市环境中为儿童实现变革的背景和驱动因素的理解。	方案司和学习和管理股 数据、分析、规划与监测司	2022年6月	学习评估完成。 已有长期协议。	
在关于城市方案拟订的组织程序中，纳入对区域办事处的指示和指导，以便根据环境和方案及伙伴关	方案司		未开始	

行动	负责部门	期望 完成时间	采取的行动和实施阶段: 未开始 正在进行 已完成 取消	支持文件
系的优先事项阐明其城市重点，并指定城市协调人，以协调和支持国家办事处的城市方案拟订工作。				
编制宣传文件，以调动城市方案拟订资源。	方案司、城市股与公共伙伴关系司	2021年6月30日	未开始	

六. 决定草案

执行局

注意到对城市环境中儿基会儿童工作的评价、摘要([E/ICEF/2021/3](#))和管理层的回复([E/ICEF/2021/4](#)), 以及对《儿基会 2018-2021 年战略计划》的评价、摘要([E/ICEF/2021/5](#))和管理层的回复([E/ICEF/2021/6](#))。
