



供作决定

联合国儿童基金会

执行局

2021 年第一次常会

2021 年 2 月 9 日至 12 日

临时议程* 项目 8

对《儿基会 2018-2021 年战略计划》的评价

执行摘要**

摘要

本次《儿基会 2018-2021 年战略计划》评价是此类工作的第一次。其主要目的是评估《战略计划》作为指导儿基会工作及管理儿基会活动的工具的使用情况，促进学习儿基会在《2018-2021 年战略计划》实施期间的经验，并就该组织的总体战略和对即将到来的战略规划周期所作的战略规划流程提供可执行的建议。

评价总体认为《战略计划》十分切合实际，而且与儿基会的使命、《儿童权利公约》和可持续发展目标高度契合。利益攸关方赞赏《战略计划》不仅提供了整体框架，而且可以使国家一级的方案与国家优先事项和儿童权利灵活地进行对接。评价认为《战略计划》的变革战略是一项特别重要的创新。同时，在多部门方案编制、加强人道主义与发展的关系、监测和报告、儿童参与以及资源分配等方面发现了一些挑战。评价就这些问题并就加强儿基会对联合国发展系统改革议程的贡献提出了一系列建议。

供执行局审议的决定要点载于第五节。

* E/ICEF/2021/1。

** 评价报告摘要正在以所有官方语言分发。可在儿基会评价办公室网站查阅完整报告英文版(见附件)。



一. 引言

1. 本次《儿基会 2018-2021 年战略计划》评价是此类工作的第一次，是根据儿基会评价政策的规定以及联合国评价小组的准则和标准进行的。评价的主要目的是：

(a) 评估《战略计划》作为指导儿基会工作及管理儿基会活动的工具的使用情况；

(b) 促进学习儿基会《2018-2021 年战略计划》实施期间的经验；

(c) 就该组织的总体战略和对即将到来的战略规划周期所作的战略规划流程提供可执行的建议。

2. 评价不应解读为是对儿基会 2018-2021 年期间业绩的评价。评价无意将《战略计划》与具体结果挂钩，而是试图评估四年实施期间对指导该组织工作的效用。

3. 评价工作以评估矩阵为遵循，采用了一组 5 个关键性评估问题，即：

(a) 《儿基会 2018-2021 年战略计划》在多大程度上与儿基会的使命及联合国的改革议程对接并在多大程度上促进了可持续发展目标的实现？

(b) 在快速变化的世界里，《战略计划》在多大程度上切合目的？

(c) 从《战略规划》的实施中吸取了哪些经验教训？

(d) 《战略计划》在多大程度上促进了伙伴关系和新的工作方式？

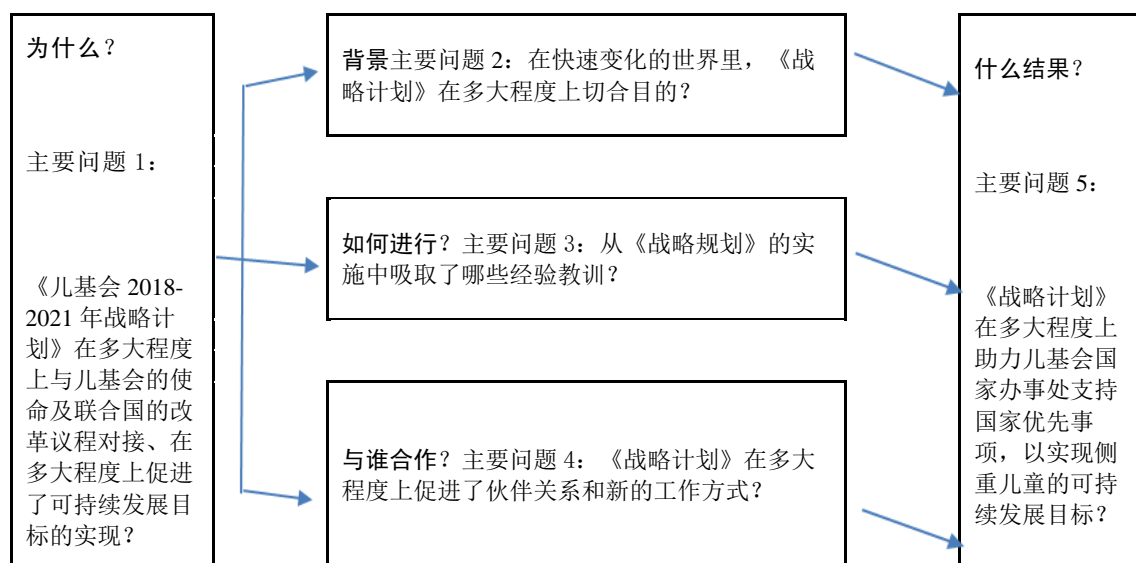
(e) 《战略计划》在多大程度上助力儿基会国家办事处支持国家优先事项，以实现侧重儿童的可持续发展目标？

4. 评价于 2020 年 7 月至 10 月由一个 6 名高级外部评价顾问组成的团队进行。评价采用混合方法，包括对数据进行了量和质的分析。在评价中，对 210 多份内部和外部文件进行了系统而全面的审查，并对内部利益攸关方和外部伙伴进行了 100 多次访谈。

5. 评价选定 2018 以后的一批 62 份国家方案文件进行深入分析。此外，还选定了 10 个国家办事处进行更深入的分析。

6. 在国家、区域和总部并对外部合作伙伴进行了访谈，与焦点小组进行了讨论。评价工作还得到了一个评价咨询小组的支持，该小组由总部主要司级部门和部分区域办事处的成员组成。2020 年 9 月与全球评价委员会举行了协商，以验证新的调查结果并对证据进行微调处理。

图一
评价问题的逻辑思路



二. 主要结论

A. 《儿基会 2018-2021 年战略计划》在多大程度上与儿基会的使命及联合国的改革议程对接、在多大程度上促进了可持续发展目标的实现？

与现有框架对接

7. 根据设想,《战略计划》应作为全面战略框架实施,方案国则依据该框架确定其执行的方向和细节。关于方案优先事项的决定依据国家优先事项、每个国家的国情分析以及儿基会在联合国可持续发展合作框架中的作用作出。评价认为,关键的利益攸关方支持将《战略计划》作为框架而非计划的设想。

8. 毋庸置疑,《战略计划》在原则上与儿基会的使命及《儿童权利公约》完全对接。根据儿基会的任务、其他基础文件以及国际协议和协定进行的评估认为,《战略计划》十分切合实际。《战略计划》的核心内容和展望部分与可持续发展目标高度契合。

9. 《战略计划》遵循大会关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 71/243 号决议,包含一个共同章节,说明儿基会将如何与联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)进行合作,强调这些机构对支持各国实现可持续发展具有共同的承诺。本评价不讨论共同章节,因为需要开展共同行动。

10. 由于联合国发展系统改革与儿基会《战略计划》实施同时推展,预计这两项文件不会有正式的关联性。

B. 在快速变化的世界里,《战略规划》在多大程度上切合目的?

1. 目标领域

11. 根据设计,《战略规划》目标领域应与一个或几个侧重儿童的可持续发展目标进行对接。根据设想,所有目标领域相互关联,以反映《2030年可持续发展议程》的综合、跨部门性质。证据显示,《战略规划》被用作强有力的组织陈述和宏大的总体框架。

12. 《战略规划》目标领域的结构使国家办事处能够与支持加速实现可持续发展目标的国家优先事项灵活进行对接,特别是儿基会最传统的部门,如保健、教育和饮水、环境卫生和个人卫生。国家办事处认为,《战略规划》的结构对支持不同国家优先事项的规划工作并不形成制约。证据显示,所有目标领域都取得了进展,一些领域在具体成果方面取得了更大进展。详细情况见《战略规划》的中期审查。

1.1 不让任何一个人掉队

13. 《2030年议程》“不让任何一个人掉队”的承诺在儿基会的《战略规划》中得到体现,尤其是通过对促进性别平等的方案编制、人道主义行动和帮助残疾儿童的成果采取的做法得到体现。一些国家在收集有效方案编制所需数据以确保不让任何一个儿童掉队方面取得了进展。在分类数据相对完善的国家,国家办事处和合作伙伴能够查明和解决极端贫困家庭儿童、弱势群体儿童和处于不利地位儿童的需求。

14. 在数据受到限制的国家,这一挑战较为严峻。最近从一些人道主义状况评价取得的证据始终显示缺乏分类数据。

15. 然而,也许最大的挑战是在帮助最弱势群体与实现规模成果之间作出权衡——这一评价结果与中期审查相吻合。要有效利用捐助资金,就必须尽可能地接触儿童。不过要接触最脆弱的群体,往往需要更多的资源。这些目标在其本质上就存在紧张关系,而实现适当平衡难度很大,特别是在资源紧张的情况下。这种困境在人道主义环境中往往尤为突出。¹

2. 各领域共有优先事项

16. 除了5个目标领域外,《战略规划》还包括2个各领域共有优先事项,即人道主义行动和性别平等。这是《战略规划》一项重大创新,意在鼓励本组织不将人道主义行动和性别平等视作一个单独的领域,而是作为儿基会所有部门和各种情况的工作不可或缺的一部分。最近的评价显示,这两个各领域共有优先事项都有重大改进。

2.1 人道主义行动

17. 在《战略规划》的总体框架内,该组织人道主义行动的战略和业务方针载于其“人道主义行动造福儿童的核心承诺”。在儿基会方案编制的各个方面都有单

¹ 儿基会,2020年儿基会人道主义行动年度报告。

独的发展方案编制和人道主义行动流程，包括在方案编制过程、筹资和资源调动以及监测及报告等领域也有单独流程。这些结构性问题并不都在该组织的掌控之中。但是，这一特性限制了《战略计划》在儿基会人道主义行动中的影响力。

18. 评价中发现的一些证据显示，将人道主义行动纳入各领域共有优先事项，对一些国家办事处(特别是应对长期危机的国家办事处)颇有助益。儿基会人道主义工作审查²显示，在国家一级将人道主义行动纳入《战略计划》主流难度很大，因为需要根据具体情况作出调整并展示灵活性。

2.2 性别平等

19. 儿基会《2018-2021年性别平等行动计划》与本《战略计划》同时制定。《性别平等行动计划》继续采用双管齐下的做法，即在提高儿基会机构能力的同时将性别平等成果纳入方案，并为少女增权赋能作出了具体努力。《战略计划》指出，《性别平等行动计划》阐明了取得《战略计划》中性别平等成果的各项主要战略。

20. 发展实效审查报告和《性别平等行动计划》评价取得的证据显示，儿基会各个方案领域的性别平等工作，特别是《战略计划》所针对的优先事项都取得了重要进展，在实施性别平等行动方面也取得了重要进展。证据还显示，评价中报告性别平等得到加强的百分比明显提高，从2016年报告的48%增加到最近2020年审查报告的58%。然而，《性别平等行动计划》评价也指出，性别平等主流化方面的挑战依然存在，包括性别平等因素很少全面融入各项方案、机构能力和系统。

21. 《战略计划》的另一项重大创新是“变革战略”的定义，定义涉及儿基会儿童工作取得成果的方式，其中包括：

- (a) 儿童工作规模成果的方案编制；
- (b) 促进性别平等的方案编制；
- (c) 争取决策者和广大公众对儿童事业的支持；
- (d) 为帮助儿童开发利用资源和伙伴关系；
- (e) 利用商业和市场力量造福儿童；
- (f) 联合国通力合作；
- (g) 为帮助儿童进行创新；
- (h) 利用证据的力量推动造福儿童的变革。

² 儿基会：“加强儿基会的人道主义行动：人道主义审查——调查结果和建议”（2020年）。对人道主义与发展关系的评价将更清楚地说明，人道主义行动如何作为各领域共有优先事项为改善人道主义行动成果作出贡献。

22. 证据在总体上显示，特别是在实地，有 8 项变革战略为国家办事处提供了有益的指导。这些办事处强化了建设国家能力、加强各种体系、促进社区参与、为政策宣传提供证据以及监测和报告等多方面的战略。尽管很难将这些成就完全归功于《战略规划》，但必须承认，即使在面临挑战时，国家办事处都一直在积极采用变革战略，甚至在当前的《战略规划》尚未明确提出变革战略之前就已采用，为支持实现各项儿童权利迅速适应变革。

23. 尚需更多的证据来帮助理解具体的变革战略如何直接加强该组织应对儿童面临新威胁的敏捷性，包括在气候变化和精神健康等领域。

24. 此外，还注意到《战略规划》在强调目标领域(“什么”)与变革战略和推动因素(“如何”)方面有失平衡。鉴于对方案做法有较好的理解，或许一项更加注重变革战略，并确保组织具有适当能力的战略规划，更有可能为该组织带来必要的灵活性。

C. 从《战略规划》的实施中吸取了哪些经验教训？

1. 国家方案

25. 国家办事处高级管理层始终表示，《战略规划》是编制国家方案文件的适宜框架，使本组织能够确定全球范围的优先事项，同时为各办事处与联合国国家工作队协调使国家优先事项与针对不同国家的可持续发展目标对接提供充足空间。这些观点也在国家方案文件的分析中得到反映。

26. 评价发现，国家办事处采用《战略规划》指导方案编制的方式互不相同，部分原因是执行周期存在差异。那些国家方案文件处于周期以外(即文件在战略规划周期后半期批准)的国家办事处，通常将现行方案和指标报告战略与现行的《战略规划》挂钩，或以即将出台的《战略规划》精神行事，而不将《战略规划》作为方案设计工具。

27. 关于加速实现可持续发展目标的成果，有一半的抽样国家详细说明了本国方案争取实现的至少部分目标。另一半抽样国家指出，本国方案文件与可持续发展目标实现了总体对接。

2. 人道主义行动

28. 关于《战略规划》对人道主义筹资具有正面还是负面影响很难作出结论。尽管最近资金有所增加，但还是不能满足需要，人道主义供资的类型方面仍有问题，附带条件和短期筹资制约了儿基会的人道主义行动。

29. 人道主义审查认为，人道主义方面的领导作用是对该组织人道主义响应行动的重大制约。此外，先前的评价证据³表明，儿基会工作人员对人道主义原则认

³ 儿基会，对儿基会在复杂的人道主义紧急状况中的人道主义响应的覆盖范围和质量的的评价，2018 年。

识不足，有时导致部分原则得不到正确适用。显然，如果儿基会要实现《战略计划》提出的人道主义行动目标，就需要支持加强内部能力。

30. 《战略计划》强调采用风险指引型方案编制作为强化人道主义方案编制和发展方案编制之间联系的重要办法。儿基会执行主任 2019 年年度报告的数据附录和记分卡指出，2018 年 37% 的国家办事处达到了风险指引型方案编制工作的组织基准，2019 年这一比例为 41%。

31. 尽管在风险指引型方案编制方面取得了重大进展，但是更全面的环境视野对于改进风险分析至关重要。最近对儿基会在委内瑞拉的人道主义响应行动的审查指出，需要在决策风险分析中纳入政治和经济情况的分析。审查显示，由于这一疏漏，委内瑞拉的部分人道主义响应行动遭遇延迟。实地提出的观点肯定了这一结论。鉴于这种情况的复杂性，需要采取一种整体的全组织方式，并配备必要的技术能力，以了解环境的复杂性和涉及面。

3. 性别平等

32. 发展实效审查报告中的趋势分析阐述了性别平等因素纳入方案编制方面的进展。根据性别平等主流化的综合衡量标准，2019 年 128 个国家办事处中有 83 个达到了组织标准。⁴ 儿基会执行主任 2018 年和 2019 年年度报告的数据附录和记分卡提供的其他最新证据表明，所有纳入性别平等的方案成果都取得了良好进展。

33. 对《性别平等行动计划》的评价还发现，在国家一级，《行动计划》的优先领域和综合方案编制领域的方案工作方式总体上有所改进。⁵ 据报告，国家办事处中进行性别平等方案审查的百分比也有所上升。然而，在将性别平等融入国家方案文件及纳入处于人道主义状况国家的方案战略说明方面，取得的进展较小。评价发现，除了妇女男子平等参与方案编制之外，人道主义行动缺乏对性别平等的重点关注。

4. 资源调动和支出

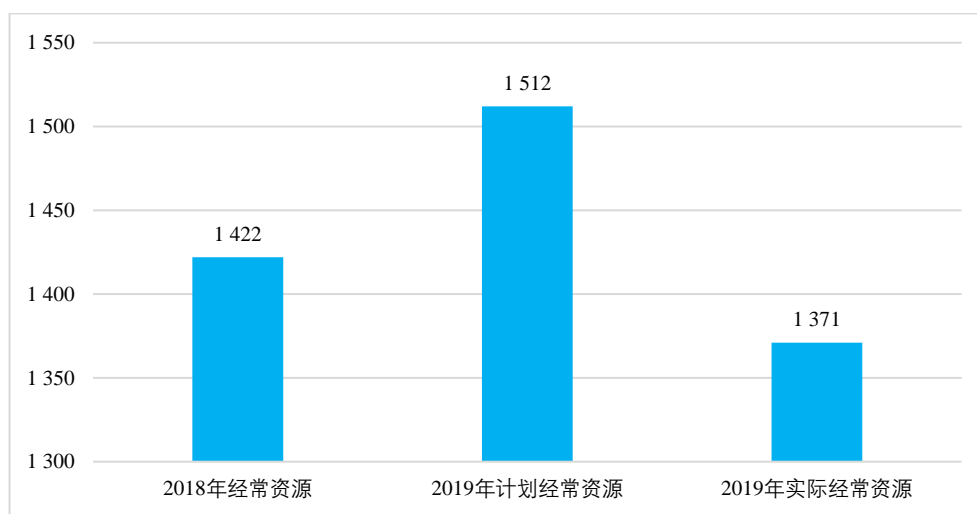
34. 2019 年，儿基会总收入比《战略计划》的第一年增加 6%，但经常收入减少近 4%。经常收入减少对儿基会及《战略计划》的实施产生了重大影响，因为经常资源不指定用途，因此能够在内部调拨使用。

35. 与计划收入相比，经常资源的减少更加值得关注。2019 年，《战略计划》原始财务框架计划划拨 15.12 亿美元的经常资源。然而，实际经常资源却比计划数额少 1.41 亿美元。

⁴ 综合措施包括机构问责基准，跟踪性别平等分析以及性别平等优先事项成果、监测、供资、能力和问责的融入情况。

⁵ 儿基会，对《儿基会性别平等行动计划》的评价，2020 年。

图二
2019 年与计划相比较的实际可用经常资源



资料来源：儿基会，《儿基会战略计划》：更新后的 2020-2023 年财务估计数，2020 年。

36. 资源短缺主要出现在源自私营部门的经常资源。儿基会可使用的实际经常资源和计划经常资源之间的严重短缺，对《战略计划》的实施形成真实的挑战。

37. 尽管如此，经与联合国其他机构大力协调，现有的筹资工具已经到位，可用以鼓励为经常资源提供更多资金。结构性供资对话就提供了这一渠道，可以鼓励会员国到 2023 年划拨多部门和多机构联合工作的核心资源达到 30% 的高定目标。同样，提高人道主义筹资质量方面的重要承诺在大协议中也有体现。⁶

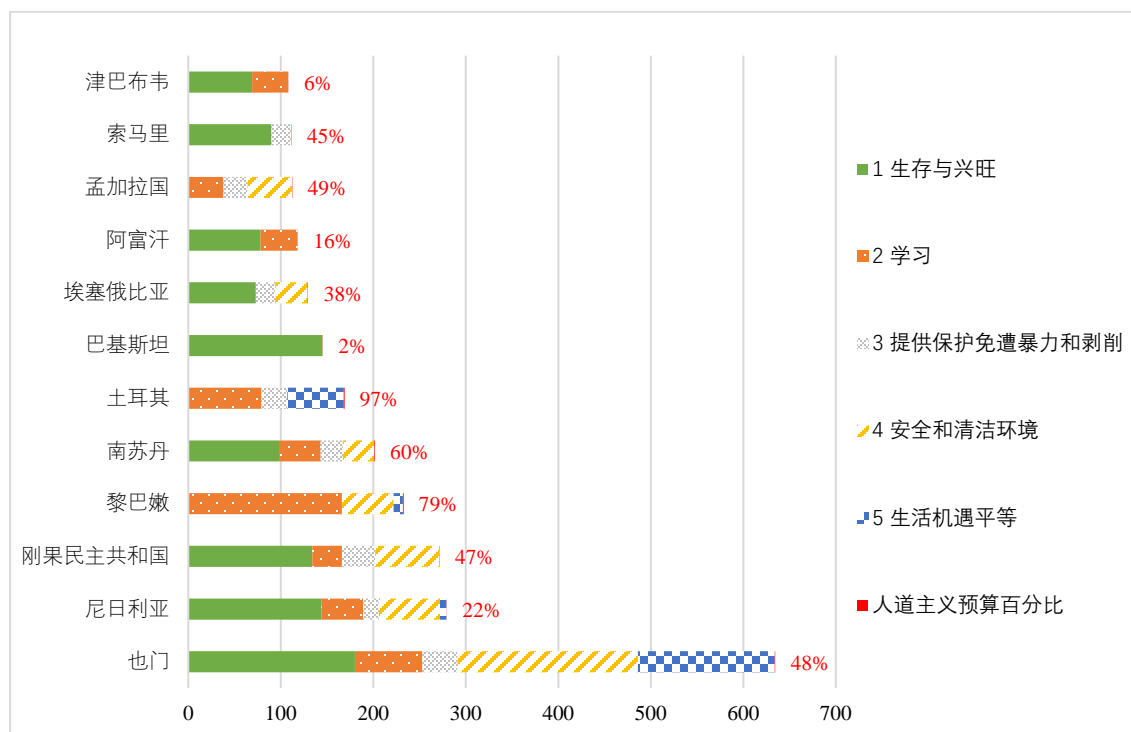
38. 要在循证报告的支撑下作出目标明确的宣传说明，响应每个捐助方及其参与方的具体要求，从而向本组织多种类型的捐助方提供参考，邀请他们进行参与，并得到他们的支持。

39. 过去三年，各区域办事处按资源类别显示的支出分布总体保持相对稳定。与此同时，国家办事处的资源分配始终集中在少数几个国家。例如，2019 年少数国家办事处的支出超过 1 亿美元(每个国家办事处)。其中 5 个国家(刚果民主共和国、黎巴嫩、尼日利亚、南苏丹和也门)的支出总额达到 16 亿美元(见图三)。

⁶ 儿基会，儿基会人道主义行动与发展方案编制工作挂钩程序的落实情况，2020 年。

图三
2019 年儿基会支出超过 1 亿美元的国家

(单位: 百万美元)



资料来源: 儿基会, 洞察系统。

40. 对 5 个支出最高的国家和其他随机选择的国家所作的进一步分析, 审查了国家层面开支与发展需求之间的关系。证据表明, 开支与国家需求没有适当挂钩。这一结论与国家办事处提供的资料相吻合, 显示国家方案文件中确定的具体方案领域的开支主要依赖在国家办事处一级通过与捐助方达成的具体协议筹集的资源。换言之, 支出具有机会性而没有战略性。

5. 变革战略

5.1 规模化的方案编制

41. 访谈结果表明, 国家办事处原则上接纳多部门方案编制的理念。然而, 各办事处认为儿基会在工作中仍然采取条块分割的做法。《战略计划》与其前身相比固然有所改进, 但依然被认为没有完全实现多部门性质。通过《战略计划》作出的纵向资源分配为某些部门提供了专项资金, 引导许多国家办事处将重点放在这些部门之上。方案司的纵向结构也影响到促进多部门工作的努力, 因为对多部门方案编制的结果没有明确的问责措施。

42. 成员国认识到可持续发展目标的多部门性质。然而, 进一步支持将资金来源适当地与多部门规划挂钩极为重要。特别是在人道主义行动方面, 捐助方不愿积极将其支持多部门努力的承诺转化为能够实现这种联系的供资。

43. 近年来，儿基会努力加强人道主义与发展之间的关系，但在这一领域仍存在加强协调一致做法的空间。人道主义审查得出的证据突出表明，本组织的人道主义方案和发展方案规划单独进行，采用不同的程序和时间表。工作人员被划分为各种单独方案中的发展领域和人道主义领域专业人员，相互之间的联系十分有限。没有进行充分的投资，来利用灾前发展加强紧急应对，或从人道主义行动中取得发展收益。尽管该组织制定了将人道主义方案与发展方案的编制相联系的新流程，但实施方面缺乏明确性。

44. 根据《战略计划》2020 年中期审查，只有 31% 的国家办事处例行接纳儿童参与方案的规划、执行、监测和评价，尽管这一数字比 2017 年 16% 的基线有了大幅增加。虽然 2019 年达到 30% 的目标已经实现，但该组织的目标是到 2021 年达到 60%，这一较小增幅令人担忧。作为儿童权利的主要全球倡导者，儿基会应该站在促进儿童参与和确保儿童呼声得到倾听的最前列。

5.2 促进性别平等的方案编制

45. 2019 年数据附件和记分卡提供的最新证据⁷ 表明，儿基会在国家一级促进性别平等的方案编制方面取得了进展。对《性别平等行动计划》的评价支持这些结论。这些改进可以直接归功于《战略计划》和《性别平等行动计划》的支助性方案指导，特别是对 5 个目标优先事项的指导。然而，支持将性别平等观念在整个组织主流化的力度依然不足，需要进一步努力使本组织的优先事项与实地当前的性别平等现实挂钩。此外，有必要采取积极主动的方式，在与其他联合国机构相比儿基会拥有充分人力物力而且能力更强的国家里支持联合国国家工作队。

5.3 争取对事业的支持

46. 有关工作人员能力的证据表明，接纳儿童和青少年成为变革推动者受到了进一步重视。关键在于作出持续努力，加强工作人员以尊重当地文化的方式与青年及其社区进行交往的能力，同时确保弱势群体以切实和安全的方式进行参与。⁸

5.4 为帮助儿童开发利用资源和伙伴关系

47. 中期审查⁹ 指出，儿基会在执行这一变革战略方面相当成功。证据表明，总体而言《战略计划》是指导儿基会为《战略计划》的 5 个目标领域利用资源的有效框架。然而，《战略计划》在帮助为气候变化或青少年精神健康等较新的全球倡议调动资源方面未能起到同样的助益作用。

48. 有人表示关切，高级领导层会将更多的资源用于联系企业合作伙伴，从而忽视了与儿基会个人捐助者的外联工作。

⁷ 儿基会，儿基会 2018-2021 年战略计划中期审查报告和儿基会执行主任 2019 年年度报告。

⁸ 同上，第 17 段，2020 年。

⁹ 同上，第 96 段。

5.5 利用商业和市场力量造福儿童

49. 证据显示,《战略规划》及其成果框架有力促进了与私营部门的伙伴关系。各方普遍认为,最近推出的“注重成果的业务”举措正开始显现令人鼓舞的成果。¹⁰虽然取得成果还需要时间,但“注重成果的业务”是重要的组织转型举措,需要转变文化、创建系统和建设工作人员能力,而这三项工作都非常耗时。下一个战略规划成果框架中的预期成果、目标和指标必须反映这一转变。

50. 证据表明,国家办事处在创造共同价值方面需要得到指导。还需考虑采用哪一类的指标使企业负起责任,尊重作为儿基会基于权利的发展基础的各项原则。

5.6 联合国通力合作

51. 儿基会根据目前的《战略规划》与联合国其他机构进行了大量接触。儿基会2020年关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查实施情况的报告表明,该组织已显示出在联合国内参与和支持伙伴关系的强大能力。但是,外地办事处等机构表示严重关切,认为有必要保护和促进儿基会作为儿童组织的使命。最近进行的一项国家办事处调查结果支持上述观点,指出与其他联合国国家工作队成员就规范性问题(如儿童权利议程)进行接触是一个需要进一步探讨的领域。¹¹此外,国家办事处强调指出,需要更好地利用儿基会的比较优势来支持联合国发展系统的改革进程。

5.7 为帮助儿童进行创新

52. 尽管最近在方案编制的方法和采用新技术促进发展方面已有创新,各方也普遍确认创新对于支持实现《2030年议程》意义重大,而且创新在儿基会执行主任的议程上具有较高地位,但证据表明,对于《战略规划》支持创新的实效存在褒贬不一的看法。不过为了鼓励更多的创新方法和想法,仍然需要对以下方面如何进行创新提供指导:(a) 联合国发展系统改革的背景和四年度全面政策审查框架;(b) 人道主义状况和紧急状况;(c) 创新的伙伴关系交往;(d) 内部组织结构和文化方面的障碍。

5.8 利用证据的力量推动造福儿童的变革

53. 对有关文件的审查得出的证据表明,国家一级监测和成果管理系统的有效性是儿基会长期面临的难题。发展成效审查报告和中期审查经验教训报告也指向了类似的挑战。

54. 目前所有的国家方案文件都包含一个监测和评估章节,通常强调有意与政府合作伙伴协作改善数据质量及监测和评估机制。但是,这些章节的严谨性和完整程度往往参差不齐,这表明对国家办事处编制和使用监测数据持续存在令人关切的问题。国家办事处因总部要求提交报告的次数而感到压力,并对与国家办事处分享其收集的数据似乎缺乏决策分析证据感到困扰。

¹⁰ 访谈表明,《注重成果的业务》研讨会受到了好评。

¹¹ 儿基会在关于联合国发展系统重新定位的大会第72/279号决议实施情况的背景说明中提及。

55. 为解决上述问题，数据、分析、规划与监测司根据目前的《战略计划》作出了一些努力，已经或正在作出重大改进，以加快取得方案效果。

D. 《战略计划》在多大程度上促进了伙伴关系和新的工作方式？

56. 与以前的《战略计划》相比，变革战略 5(利用商业和市场力量造福儿童)的出台是一项进步。发展实效审查报告提出的证据表明，甚至在推出变革战略之前，本组织已经具有与合作伙伴交往的强大能力。但是审查还表明，与私营和商业部门的伙伴关系(为筹款目的建立的伙伴关系除外)不太常见，总体上也不太成功。同样，在最近的行动(包括推出共同章节、提出这项变革战略和联合国发展系统实行改革)之前，已经注意到与其他联合国机构的联合工作，尽管不够系统和协调。

57. 总体而言，证据表明，虽然《战略计划》确认与民间社会组织接触十分重要，但这一承诺并未充分体现出民间社会运动在宣传领域的与日俱增的重要性。与民间社会组织、特别是青年领导的民间社会组织建立创新伙伴关系，会带来加速实现成果的可能性。

58. 截至 2018 年，全球方案伙伴关系在利用儿童基金会的组织和财政资源为儿童采取行动方面发挥了重要作用。这些伙伴关系既是至关重要的资源来源(见全球疫苗和免疫联盟和联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署)，也是利用儿基会的宣传、技术力量和召集力推动《战略计划》所有 5 个目标领域取得进展的一种手段。鉴于伙伴关系的重要性，有必要通过一次重大专题评估或以其他方式，重新审视儿基会与全球方案伙伴关系的交往。

E. 《战略计划》在多大程度上协助了儿基会国家办事处支持国家优先事项，以实现侧重儿童的可持续发展目标？

59. 所有国家方案文件都提及儿童权利。但是，国家办事处的情况反馈表明，权利的概念往往被视作一种愿望。主要的难题是如何充分衡量每个国家在实现每一儿童的权利方面所取得的进展。在实现儿童权利和各国的日常业务之间需要有更加明确的联系。

60. 要使国家办事处促进儿基会的全球目标和关键成果领域，《战略计划》就必须具有充分的整体性，以适应形形色色的国家优先事项和各种环境中儿童的需求。回复者一致认为，目前的《战略计划》具有这种灵活性，并使国家方案的组成部分实现了对接。

61. 有国家办事处表示，《战略计划》具有充分的整体性和创新性，足以应对精神健康、数字化和气候变化等新的国家优先事项，他们对此感到满意。也有国家办事处、特别在人道主义领域开展工作国家办事处认为，国家情况与当前的《战略计划》之间缺乏协同增效。有一小批国家办事处在与政府的接触中，面临主要由于捐助国政府的具体要求所导致的制约，国家办事处响应国家优先事项的能力受到限制。

62. 适应如此多样的国家情况是起草新战略计划的关键挑战之一。有人呼吁加强在关注儿童基本需求和应对儿童面临的新威胁之间的平衡，并扩大宣传工作，特

别是 2019 年冠状病毒病(COVID-19)大流行可能导致以往工作出现倒退。实现这种平衡可能是一项巨大挑战，特别是在无法得到充足资金的新兴优先领域。

63. 关于支持国家优先事项，国家办事处在《战略规划》规定的 8 项变革战略中获得了指导。但是，国家办事处呼吁提供更多针对具体情况的证据和指导，以在某些新的关键发展(包括气候变化和精神健康)领域有效实施变革战略。

三. 结论

64. 这次对《战略规划》的第一次评价阐述并确认，为儿基会这种高度复合型的组织设计这类战略十分复杂，因为儿基会担负了人道主义和发展的双重任务，而且作为联合国的儿童机构需扮演多种角色。对《战略规划》的分析得出以下结论。

65. 证据表明，《战略规划》是一个得到好评和利用的框架，国家办事处高级管理层的直接反馈和对国家方案编制文件的系统分析都反映了这一点。在国家办事处层面上，《战略规划》被视作一份重要的指导性文件和框架，构成了为争取对捐助方负责并展示具体全球成果的共同说明。《战略规划》的整体性结构使国家办事处能够灵活适应该组织的多重和复杂的角色、任务和不同的环境，特别是能够与其他联合国机构协调支持国家优先事项。但是，对于支持儿童的集体愿景，实现整体框架和组织重点的平衡至关重要。

66. 评价指出，需要做更多的工作以系统性地(a) 纳入儿童的呼声；(b) 代表他们发声，反对任何侵犯儿童，特别是掉队儿童权利的行为。目前的《战略规划》没有作出规定，要求儿基会在所有情况(包括在国家办事处一级实施联合国发展系统改革)下作为儿童之声开展工作。目前的《战略规划》遵循《儿童权利公约》，涵盖了侧重儿童的可持续发展目标，但并没有充分重视在各种情况下将儿童的声音纳入规划和实施进程。这一疏漏是一个重大缺失，特别是相比之下，与包括政府、民间社会组织、私营部门和其他联合国机构在内的各种行为体结成伙伴关系时就采用了更为明确的做法，而且在《战略规划》的变革战略中作出了明确的阐述。

67. 《战略规划》的时间跨度很小，这对计划处理系统变革和儿童新威胁的国家办事处是一个难题。证据还表明，《战略规划》的短期性限制了本组织制定长期愿景的能力，而在人道主义与发展之间的关系中加强复原力、发展和建设和平组成部分都需要这种愿景。与国家办事处高级管理层的访谈，说明了每项新的战略规划在学习和使用新的监测和报告系统方面的交易成本。

68. 长期儿童战略规划要做到切实可行，就必须有一个认真设定的方向，向各国政府以及全球和区域合作伙伴提供战略政策咨询，探讨如何解决结构性障碍和调整优先事项。应结合联合国发展系统改革，通过改善与联合国其他机构的协调和协作，制定这一长期战略。高级成果指标与国家办事处成果指标之间缺乏纵向逻辑关联，被视为《战略规划》的普遍弱点。一些主要利益攸关方也有同样的担忧，相关文件审查和关键指标分析验证了这种担忧。

69. 国家办事处普遍提出一个重要观点,《战略规划》报告要求的沉重负担与直接决策的实际利益关系失衡。此外,普遍认为《战略规划》的设计基本上是为了满足总部的需要。虽然一般承认,儿基会业务所在国家和区域多种多样,设计《战略规划》等中央规划文件难度较大,但鼓励分享经验教训的激励措施和制度至关重要。从区域和次区域集团以及机构间网络中得到关于证据共享、技术能力协作和宣传支持方面的例子应用来指导这一进程。在联合国发展系统改革的环境中,分享经验教训更加重要,以确保与其他联合国机构的良好协调和协作。

70. 该组织非常了解对处理影响儿童的具体问题所采用的方案办法,如果制定一项更加强调变革的战略,同时确保执行战略的适当能力,能够为该组织更加灵活地应对儿童面临的新威胁和了解如何更好地与其他联合国机构合作奠定基础。甚至在目前的《战略规划》提出变革战略之前,国家办事处的各种例子就已显示,变革战略在确定办事处如何顺利取得成果方面的重要性已得到越来越广泛的认识。

71. 儿基会在不同的国家背景下开展工作,不仅需要了解各国不同的需求和相应的国家优先事项,而且需要更多地了解如何实现优先目标,因为变革战略的使用和贡献很可能是专门针对具体国家的。相关的、针对具体国家的监测和评价数据,对于了解针对具体国家的变革战略如何提高国家办事处一级方案工作的灵活性至关重要。

72. 人们认识到,实现可持续发展目标需要采取整体和多部门办法,同时也认识到许多挑战依然存在。尽管目前的《战略规划》通过其目标领域组合有了重大的结构性改进,而且联合国发展系统改革对协作和协调的指导日益增加,但采用多部门方法仍然存在许多挑战,包括对多部门工作的报告、政府伙伴关系结构条块分割以及对定向或专项资金作出的限制。儿基会在支持国家办事处和联合国系统的联合方案编制过程中,必须认识到有些压力可能使战略规划回到更加孤立的方式。

73. 《战略规划》的多部门结构为国家办事处提供了理解和有效设计多部门战略的要素。然而,这一学习过程需要时间和资源,才能将多部门办法适当融入国家办事处结构,并顾及联合国国家工作队的要求。可以向采纳多部门办法的国家办事处学习,从各种国情和政府结构中汲取重要的经验教训。这种经验教训有:需要对国家办事处进行重大结构改革以支持多部门方式;加强国家办事处对各具体部门方案的设计;国家方案文件充分采纳这种方法。这些经验教训应能为组织行动提供参考。此外,在实现全组织转型多层面方式中,必须理解为政府伙伴采纳多部门方式而建立的具体结构、展现的政治意愿和提出的激励措施,并理解按照联合国国家工作队规划要求与其他联合国机构进行协调和协作的复杂性。

74. 各方案领域都在性别平等方面取得了重大进展,特别是在与《性别平等行动计划》目标优先事项有关的领域,落实性别平等也取得了重大进展,使该组织能够向这些目标优先事项划拨资源。但是,正如《性别平等行动计划》评价指出,尽管取得了重大进展,但仍然需要加强性别平等在方案、机构能力和制度方面的主流化,还需要进一步努力使组织行动与实地当前的性别平等情况对接。儿基会有能力就性别平等问题向联合国国家工作队和区域伙伴提供支持,在儿基会能力较强的国家及其他地方以积极主动的方式开展工作。

75. 《战略计划》将人道主义行动定位为各领域共有优先事项，从而为人道主义行动作出了积极贡献。与此同时，联合国系统在人道主义和紧急情况领域作出了明确的分工。但是，儿基会承认有些方面超越了该组织的控制范围，因此人道主义工作和发展工作面临脱节的情况。人道主义和发展方案编制总体系统相互独立，资源和能力互不相干，监测和报告系统各自为政，这些瓶颈有碍于儿基会实现更有效的纽带关系方案编制，特别是在处于长期危机的国家。

76. 推出风险指引型方案编制程序是加强儿基会工作方法的有益步骤，能够加强人道主义与发展之间的关系。但是，在进行风险指引型方案编制分析时，特别是在长期人道主义危机中工作的国家办事处，还未能系统地纳入政治和社会经济因素。必须进行这种方案编制分析，以便结合联合国系统协调和协作的大背景为国家办事处方案编制提供参考。由于没有顾及经济和政治因素，人道主义应对可能会出现延误，因为风险分析未能有效阐明儿童面临的一些更严重的风险。

77. 关于资源的分配，证据显示在人道主义定向分配驱动下，出现了资源高度集中于少数国家的分配模式。在资源分配出现倾斜的同时，经常资源在资源总额中的占比有所下降(低于2019年原计划)，对《战略计划》的实施产生了重大影响。该组织必须使用不同的工具，与会员国、国家委员会、单独的大捐助方、区域和全球筹资网络等一起应对资金需求的变化。在这方面，必须利用循证报告制定具体的宣传说明，以满足每个捐助方及其成员的具体要求。可以利用现有筹资工具并与联合国其他机构大力协调，共同倡导为经常资源提供更多资金。除单独的捐助方外，参考供资契约和大协议进行的结构性供资对话提供了这一渠道，以鼓励会员国继续提供支持，为人道主义行动中的多部门和多机构的联合工作和协调提供核心资源。

78. 评价承认，新的战略计划是在联合国系统总体上更脆弱、联合国的切实作用受到质疑的地缘政治背景下制定的。因此，联合国机构更加需要结成合作伙伴，加强协同增效。评价发现，该组织没有作出充分努力，也没有提供充足资源，通过灵活的战略框架支持联合国发展系统改革，而本可以通过这一框架与驻地协调员进行协调，支持具体国家的各种本国优先事项。目前，迫切需要制定灵活的战略框架，以实现长期愿景，即进行长期规划，改善与其他联合国机构的协调，向各国提供证据说明变革战略，包括当前联合国发展系统改革进程中的变革战略，能够更好地帮助该组织进行灵活应对。

79. 加强报告工作和供资与多部门工作的挂钩，对于实现侧重儿童的可持续发展目标、克服阻碍人道主义方案与发展方案相联系的瓶颈并与联合国其他机构进行协调和协作至关重要。显然，在开展富有成果的伙伴合作关系支持联合国发展系统改革的工作中，必须考虑各机构之间的职能和有效协调之间的利弊得失，以及相关的管理和协调费用。儿基会可以更多地利用其相对优势来支持改革，包括推进该组织为所有儿童的权利发声、不让任何人掉队的核心使命。

四. 建议

80. 评价建议由评价结果和结论产生。评价建议在参考了 2020 年 11 月研讨会收到的意见后已经提交高级管理层。

建议 1: 把战略计划作为整体框架, 反映儿童的呼声, 推动为数不多的优先事项取得成果, 并为与联合国其他机构的合作提出明确的途径。

- 儿基会应确保下一个计划建立在从当前《战略计划》整体方法和灵活性取得的增益基础之上。因此, 新计划应明确地作为框架进行设计, 为国家办事处提供方向, 并使其作出调整, 以支持国家优先事项和联合国合作框架。此外, 下一个战略框架应阐明关键的工作领域和相关成果, 并采取全组织方法加以实施。必须考虑支持总部、区域办事处和国家办事处之间以及与联合国其他机构之间的协作机制, 以确保将儿童的呼声纳入内部及联合方案和规划, 并确保不让任何一个儿童掉队。
- 在今后的工作中, 相关的司级部门必须确保新的战略框架明确指明和推进以下方面的新变革战略:
 - 接纳儿童系统参与方案编制
 - 儿基会在所有情况下作为儿童之声和为儿童发声的作用

建议 2: 与联合国其他机构合作, 制定 2022-2030 年长期儿童战略, 强调取得成果, 灵活应对儿童面临的新威胁。

- 新的战略框架应采用 2022-2030 年长期时间框架, 分阶段实施, 并与《2030 年议程》进行对接。新的战略框架应以加快实现侧重儿童的可持续发展目标为基础, 重点关注成果, 与国家一级的成果建立逻辑联系, 灵活应对儿童面临的新威胁(包括冠状病毒病大流行造成的威胁), 并推动加强与其他联合国机构的合作。
- 在成果框架和变革战略中, 优先注重儿基会在提供重大政策咨询、发挥儿童变革影响力、应对制约儿童权利的新威胁方面的比较优势。国家方案和业务文件, 包括共同国家评估、联合国可持续发展合作框架、方案战略说明、国家方案文件和相关变革理论以及国家方案管理计划, 应更加明确地包括提供战略政策咨询, 以充分利用儿基会的比较和协作优势, 支持《2030 年议程》和整个联合国发展系统改革进程。
- 在该组织各级, 报告制度应继续摆脱导致大量报告的激励措施, 转而在儿基会内部并同联合国其他机构一起进行学习、交流证据, 为在下列基础上继续调整方案提供参考:
 - 利用区域办事处技术能力的支持并与联合国国家工作队协调, 进行及时监测, 制定战略方案, 开展业务审查, 作出实时评价。
 - 与政府合作伙伴、其他联合国机构、其他发展行为体以及捐助方分享本组织的内部经验教训。

建议 3：同等重视衡量变革战略、推动因素和方案成果。

- 在实施新的战略框架时，儿基会必须同样重视方案成果、变革战略和推动因素方面的进展。为进行监测和学习，上述工作必须能够向本组织提供反馈，以便与联合国其他机构协调，加强应对儿童面临新威胁的敏捷性。
 - 必须在重要管理文件中更加系统地监测、评价并提出变革战略和推动因素，这类文件包括执行主任提交执行局的年度报告、国家一级的评价、多机构联合评价和报告，以及捐助方和国家委员会的报告。这一信息对于确定具体国家的变革战略和推动因素至关重要，以此支持更加灵活和更可持续的国家一级方案编制，改善方案编制和规划方面与其他联合国机构的协作。为此，负责的司级部门和办事处必须确保在所有情况下都有足够的力量，以便改进具体国家变革战略的报告、监测和证据的生成，加强国家办事处的灵活性，与其他联合国机构协调，更有力地支持国家优先事项和侧重儿童的可持续发展目标。
-

建议 4：加强多部门办法成果报告和适当供资。

- 下一个战略框架必须以当前“战略计划目标领域组合”的多部门办法为基础，推进这种多部门安排，建立相关的成果指标。这些改进应根据联合国国家工作队的规划要求包含并解决联合方案编制中更大的多部门复杂因素。儿基会继续与捐助者谈判，将资金来源适当地与多部门方案对接，以鼓励该组织克服造成制约的条块分割方式。摆脱相互隔离的方式有助于理解如何更好地加强与其他联合国相关机构的协作。
-

建议 5：在长期战略中反映该组织发展和人道主义的双重任务，克服方案编制、报告、资源调动和工作人员能力方面双轨并行造成的瓶颈，整合建设和平进程。

- 在今后的工作中，需要采取几个步骤，解决目前阻碍更有效方案编制的瓶颈，加强人道主义与发展之间的关系：
 - 战略框架必须作出规定，避免在方案编制、报告、资源调动和工作人员能力方面双轨并行的方式，以支持该组织完成帮助儿童的人道主义和发展双重任务。
 - 确保提供资源，支持工作人员灵活调动，以获得人道主义和发展两个方面的必要工作经验。
 - 争取资源为与捐助方开展的宣传工作提供资助，以获得灵活和长期的资金，确保开展解决人道主义和发展关系的长期活动，以开辟一条将建设和平纳入该组织战略的明确途径。
- 儿基会继续支持将人道主义方案编制和发展方案编制相联系的风险指引型方案纳入国家办事处方案编制和规划文件，强调为联合国全系统文件提供参考。今后，新的战略框架必须确保国家办事处充分重视工作人员的能力建设、资源和业务管理支助，以便将政治和经济情况纳入风险和机会评估，从而为儿童的人道主义与发展的关系提供参考。

建议 6：解决特别是在非人道主义情况下资源分配倾斜问题，确保不让任何一个人掉队。

- 在与捐助方进行资金谈判和达成协议时，儿基会各负责的司级部门必须优先解决资源分配倾斜问题，这一问题特别影响到在非人道主义环境中开展业务的国家办事处。儿基会必须鼓励开展联合宣传，在国家委员会和区域筹资网络的支持下，以联合国全系统为重点，以划拨资源制定具体、针对不同捐助方的筹资说明，支持筹资宣传工作。为此，应与其他联合国机构协调，利用现有的各种谈判渠道，包括每年的捐助方协商、提案的提交程序和结构性供资对话。

建议 7：确保提供资源支持联合国发展系统议程，同时加强儿基会的使命、比较优势和协作优势。

- 在实施下一个战略框架时，各负责的司级部门必须确保提供资源，结合联合国发展系统改革过程继续与所有其他联合国机构合作。必须采用多部门方法支持现有的联合优先事项，包括数据和证据生成、气候变化、性别平等、消除贫困、改善青少年和孕产妇健康，并支持在下一个战略框架编制过程中将出现的其他相关工作领域。新的战略框架必须确保儿基会的协作优势，包括作为一个高度分散、业务覆盖世界各地、大力推进社区动员和能力建设以支持国家伙伴实现侧重儿童的可持续发展目标的组织，获得充分资源并得到充分利用，支持可持续发展目标，并使儿基会为所有儿童发出更强大的声音。

五. 决定草案

执行局

注意到儿基会城市环境中儿童工作的评价、评价摘要(E/ICEF/2021/3)及其管理层回应(E/ICEF/2021/4)和《儿基会 2018-2021 年战略计划》评价、评价摘要(E/ICEF/2021/5)和管理层回应(E/ICEF/2021/6)。

附件

《儿基会 2018-2021 年战略计划》评价

1. 由于篇幅有限，《儿基会 2018-2021 年战略计划》评价报告未载于本附件。
 2. 可从儿基会评价办公室网站查阅完整报告：www.unicef.org/evaluation/executive-board。
-