



供讨论

联合国儿童基金

执行局

2013 年年会

2013 年 6 月 18 日至 21 日

临时议程\* 项目 10

## 儿童基金会评价办公室

### 评估人道主义行动的专题综合报告

#### 摘要

本综合报告概述 2008 年至 2012 年儿童基金会人道主义行动的评价情况。其目的是为与人道主义相关的评价的讨论，更一般的是为与人道主义行动相关的讨论提供信息。报告概述此段期间评价覆盖范围和质量，从最近的评价工作中产生的重大主题，并说明儿童基金会如何利用评价来改进其人道主义行动方法。

\* E/ICEF/2013/10.



## 一. 引言

1. 人道主义危机夺走生命并使儿童和妇女无法实现其权利。冲突、自然灾害和复杂的紧急状况导致儿童死亡和受伤并使其与其家庭、学校和社区分开。紧急状况破坏脆弱的体制、打击艰困中挣扎的社区、侵蚀发展成果、损害经济和社会发展机会。紧急状况打击原先存在的弱点并创造新的弱点，使儿童更难获得公平生活机会。

2. 因此，儿童基金会自 1946 年成立以来一直对人道主义行动的呼叫作出回应。后来儿童权利公约及其任择议定书列出了这一任务，确定了一套在紧急情况下不可剥夺和分割的普世权利，并赋予在这些情况下的具体职责。最近，人道主义行动造福儿童的核心承诺(核心承诺)为儿童基金会及其合作伙伴提供了人道主义行动框架，并规定其在紧急情况下帮助实现这些权利。

3. 随着时间推移，儿童基金会在人道主义行动方面的作用从数字上看有所增加，从 2007 年的 230 次行动增加到 2011 年 292 次行动。<sup>1</sup> 这包括该组织对第 1 级紧急情况(儿童基金会国家办事处自己处理)、第 2 级紧急情况(国家办事处需要相应区域办事处提供支持)和第 3 级紧急情况(大规模紧急情况需要全组织的努力)作出的回应。

4. 活动增加反映紧急情况对儿童造成损害不断增加。在 20 世纪 90 年代后期，光是灾害就每年影响估计 6 650 万儿童；在未来几十年，由于气候变化、人口增长、城市化和经济不确定等综合影响，这个数字预计将上升至每年 1.75 亿。<sup>2</sup> 儿童基金会已将相当多的资源用于提高能力，以满足不断增加的援助需求，在 2011 年筹集约 10 亿美元的紧急资金，相比之下在 20 世纪 90 年代后期筹集的资金为 2 亿美元。

5. 儿童基金会对紧急情况作出的回应在质量方面也有所提高。自 2005 年以来，人道主义改革进程试图通过加强可预测性、问责制、责任和人道主义行动者之间的伙伴关系来改善机构间回应。这些改革的一个主要支柱是分组方式，其目的是通过指定一个分组牵头机构负责部门协调的方式来加强人道主义回应。作为三个分组(营养；水、环境卫生和个人卫生教育(讲卫生运动)；教育(与救助儿童会共同牵头))和两个责任领域(儿童保护；基于性别的暴力(与联合国人口基金共同牵头))的牵头机构，儿童基金会比任何其他机构承担更多的分组领导责任。

<sup>1</sup> 国家办事处年度报告，附件 A。

<sup>2</sup> 见 Angela Penrose 和 Mie Takaki, “Children’s rights in emergencies and disasters”, *Lancet* 367(2006): 698 - 99; 和 *Feeling the Heat: Child Survival in a Changing Climate*, Save the Children (2009).

6. 在 2011 年，随着改革方案的通过，改革进程进入第二阶段。儿童基金会积极参与塑造这个第二波改革，以期加强若干领域的回应能力：(a) 领导(机构间第 3 级紧急情况启动和快速回应机制、建立应急协调员名册、加强领导能力)；(b) 协调(更佳管理、更佳战略使用和更具包容性的分组)；(c) 接受问责(在紧急情况下采用商定的人道主义方案周期和共同的战略框架，以此来衡量绩效，更多地接受受影响民众的问责)。

### 儿童基金会人道主义行动的评价

7. 鉴于其可观的人道主义活动范围，儿童基金会依靠一系列的知识来源来帮助它为紧急情况做准备，并以越来越好的方式作出回应。评价是一个重要的支柱，而儿童基金会的评价政策<sup>3</sup>和核心承诺都强调本组织承诺确保对其人道主义工作进行适当的监测和评价。评价是一种有系统地满足儿童基金会各种学习和问责需要的公正手段。这包括在紧急情况下对保护儿童和妇女方面取得的结果接受问责，对人道主义行动进行的投资承担信托责任，以及总体的学习和改进。

8. 通过儿童基金会和机构间的政策指令，评价工作的地位有所提高。评价现在已成为儿童基金会紧急情况行动规划一个明确的内容，它已纳入第 3 级紧急情况简化标准作业程序。在机构间一级，评价是人道主义改革的核心内容，这项改革早前就呼吁加强机构间评价合作，以满足不断增长的人道主义问责和学习需要。这种趋势延续到改革方案，该方案加强强调，从共同战略计划开始，对产生的结果共同接受问责。虽然在撰写本文时实施改革方案的具体指引尚在制订，评价仍然是人道主义方案周期一个明确、不可分割的内容：在周期结束时进行的评价确定共同战略计划是否实现既定目标。

### 报告概览

9. 本报告扼要说明在过去五年评价如何促进人道主义方面的问责制和学习。在简短地提供在人道主义行动大框架下进行评价工作的背景后，本报告提出了一系列分析，首先概述人道主义行动覆盖范围和质量，并综述从各项主要评价产生的主题 - 这些评价告诉我们儿童基金会在人道主义行动方面有哪些优势和挑战。然后从内部用户的角度来描述人道主义行动评价的用处和使用，并用三个例子来突显这些用处。在参照相关政策潮流审查评价结果后，本报告提出供儿童基金会管理层采取行动的建议。

10. 综合起来这些分析显示儿童基金会，作为一个组织，对自身的人道主义工作进行了一些重要的评价工作，并在机构间一级与合作伙伴一起进行此种工作。这些评价工作大体上有足够的质量使儿童基金会管理层有理由使用这些评价结果来促进积极变化。

<sup>3</sup> E/ICEF/2008/4。

11. 然而，重要的覆盖范围和质量问题仍然存在。在总部以下各级进行的评价很少，在有的时候其质量参差不齐，显示这个层次的能力不足。在总部一级，能力跟不上不断增长的需求，尤其是对注重结果的评价的需求。与 2014-2017 年新的战略计划和改革方案相关的政策发展提供了解决这些问题的机会。

## 二. 人道主义相关评价的覆盖范围和质量

12. 儿童基金会内的人道主义行动评价与非人道主义行动评价是类似的，因为两者都遵从联合国评价组的规范和标准。然而，人道主义行动评价面临一些具体问题：(a) 对受影响者的接触有限；(b) 方案目标变化不定而且往往不清楚；(c) 因此，成果框架不断变化；(d) 缺乏用以衡量业绩的基线数据。与此同时，人道主义行动评价往往要迅速进行、不能采取重手法，但又不牺牲彻底性、严谨性或可信性。综合起来，这些挑战需要的能力超出其他评价工作。

13. 2005 年的一项审查突显儿童基金会管理层致力于与人道主义相关的评价，但指出整个组织在覆盖范围和质量方面参差不齐。<sup>4</sup> 从那时起，一些发展促使有需要重新审视这些问题。其中包括实施人道主义改革、制定儿童基金会评价政策和修订核心承诺，所有这些都突显需要适当和可信的人道主义评价工作。因此，在 2013 年初，评价办公室系统地探讨了 2008 年至 2012 年儿童基金会牵头或共同牵头的人道主义行动评价。这项检查包括对儿童基金会评价报告数据库中属于评价类的所有相关报告进行描述性分析，并按照全球评价报告监督系统对这些报告的质量进行评分。<sup>5</sup> 分析结果总结如下。

### 评价活动有所增加，但与儿童基金会人道主义问责和学习总体需求不相称

14. 随着儿童基金会在人道主义方面的作用日益增加，本组织评价工作中与人道主义相关的部分越来越多。如图 1 所示，只涉及人道主义的评价或相当部分涉及人道主义的评价工作变得更常见。这些评价有广泛的专题范围，并审查各种紧急行动，从对紧急情况的准备到回应行动和过渡行动都有。

<sup>4</sup> 对儿童基金会人道主义行动评价工作的审查，儿童基金会，2005 年。

<sup>5</sup> 该报告分析了所有标示为“评价”的工作，但经仔细看，许多这些工作被认为是审查、评估、总结经验教训或其他调查。

图 1  
2008–2012 年人道主义行动评价和其他评价的数目和百分比<sup>6</sup>



15. 尽管儿童基金会的人道主义工作涉及不少的人力、财务、方案和声誉风险，人道主义行动评价仍然是该组织全部评价工作的一小部分。儿童基金会在 2008–2012 年期间所产生的 471 评价报告中，只有 76 个(16%)属于人道主义范围。<sup>7</sup> 这种活动少的情况在受紧急情况影响的国家更加明显。尽管在 2008 年至 2011 年期间儿童基金会对人道主义情况作出 1,025 次回应，但只对 34 次回应(3%)进行评价。其中，许多(29 次)是自 2010 年以来发生的第 2 级和第 3 级紧急情况，第 1 级紧急情况——儿童基金会最常面临的紧急情况-大多数未得到评价。

#### 与人道主义相关的评价多数是在总部进行的

16. 人道主义行动评价多数在总部进行，特别是通过评价办公室进行。在 2008 年至 2012 年之间进行的 76 次此种评价中，三分之二(50 次)是在总部管理下进行的。此外，这些评价几乎都由评价办公室领导或共同领导，尽管绝大多数是由儿童基金会的其他司或办公室委托进行。相比之下只有 24 次人道主义行动评价在国家办事处一级进行，这个数字与第 1 级紧急情况评价工作很少的情况是一致的。

17. 区域办事处进行的此种评价更少。尽管越来越多的紧急情况具有区域性质 - 如在非洲之角、萨赫勒地区、叙利亚和马里发生的紧急情况- 在整个 2008–2012 年期间，只有两个人道主义行动评价是在区域办公室管理下进行的，其中一个是在评价办公室和紧急方案办公室共同管理下进行的。

很少评价工作将重点放在关于儿童和妇女的人道主义行动所取得的成果

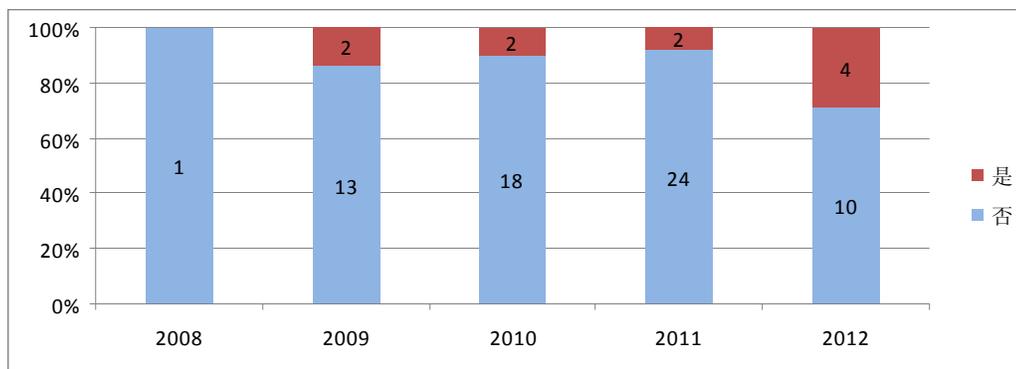
<sup>6</sup> 2012 年的数字很可能会增加，因为他们只包括在 2013 年 1 月 12 日正式截止日期前提交的报告。相比之下，2008 年的数字可能是报告数目总体低下的结果，因为在 2009 年之前报告上传的频率是不均匀的。

<sup>7</sup> 同上。

18. 核心承诺是儿童基金会试图要求自己对方案及工作成果负责的规范标准。这些承诺勾勒出儿童基金会对所有紧急情况行动加强评价和学习的具体承诺。然而如图 2 所示，很少评价工作将重点放在关于儿童的人道主义行动所取得的成果。尽管这一百分比在 2012 年有所上升，但只属于少数情况。

图 2

在 2008–2012 年进行的注重成果的评价数目和百分比



19. 相反，有一种倾向是在较低级别进行经验教训总结和内部业务审查，尽管大多数这些报告是作为“评价”提交给评价报告数据库。将重点放在成果的评价大多数在总部进行，即使是在这里，几乎所有工作都是关于行动对所要取得的成果做出的贡献的内部审查；经验教训的内部总结，这项工作主要是基于对结果的感性认识，而不是基于对结果的客观衡量；将重点放在衡量未来结果的能否评价问题；或机构间的实时评价，这里尽管采用了“评价”这个词，但主要强调的是协调问题，而不是交付的成果。虽然大多数这些工作是严格和有效的，但它们没有使儿童基金会能够清晰和可靠地知道其在儿童和妇女方面取得结果是否与将重点放在结果的严格评价结果是一样的。有一项评价工作—2008 年就儿童基金会对印度洋海啸作出的回应进行的评价—的确想按照核心承诺对成果进行评价，但遇到重大的衡量问题。

**一旦儿童基金会决定对人道主义行动进行评价，这些评价大体上有足够的质量使管理层有信心采取行动**

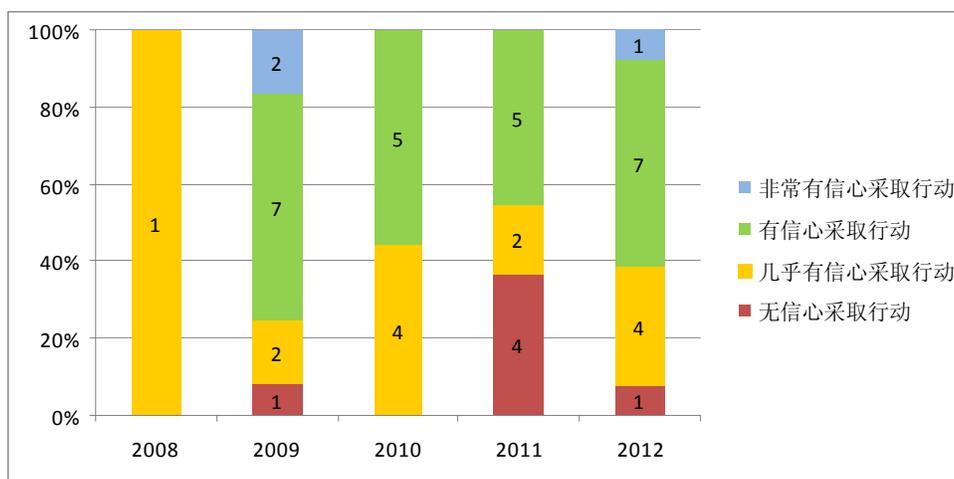
20. 所有儿童基金会的评价都须经过外部同行—全球评价报告监督系统—评审，并对质量按 1 到 4 分进行评分，其中 1 为最低分，4 为最高分。<sup>8</sup> 尽管有上述覆盖范围问题，儿童基金会一旦决定进行人道主义行动评价，水准一般都相当高。如图 3 所示，越来越多的评价得到‘有信心采取行动’或‘非常有信心采取行动’

<sup>8</sup> 这个机制所使用的评分制度随时间推移不断改变，从‘差’和‘优’（2008–2009 年）改为‘没有信心采取行动’和‘非常有信心采取行动’（2010–2011 年），再改为‘不满意’和‘杰出’（2012 年）。为便于比较，本报告采用信心评分制，因为所涉及的大部分评价工作是按此制评分的。

的评分。这四年的全球评价报告监督系统均值和中位数分数分别为 2.6 和 3.0，即大体上为‘有信心采取行动’。

图 3

2008–2012 年人道主义行动评价全球评价报告监督系统评级，按人数和安百分比开列



21. 在这一总体格局中，有两个重要的区别值得注意。首先，总部牵头的工作比下级牵头的工作质量高——总部平均分为 2.9，即‘有信心采取行动’，下级平均分为 2.1，即‘几乎有信心采取行动’。其次，联合评价和机构间评价工作较难实现高质量。虽然没有一个总部牵头的工作得到‘没有信心采取行动’的评分，所有那些得到‘几乎有信心采取行动’评分的都是联合评价或机构间评价，这构成了儿童独特的问题，而基金会对此只有有限的控制。

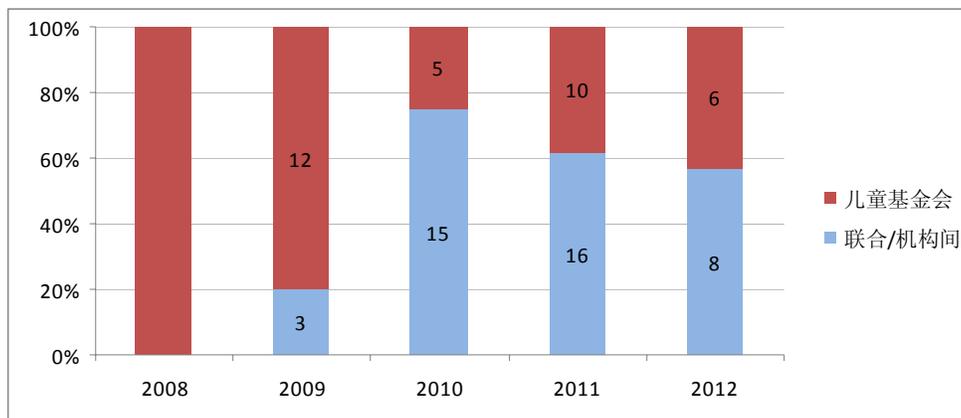
#### 联合评价和机构间评价已成为儿童基金会全部评价的核心部分

22. 尽管有质量问题，联合评价和机构间评价却已经成为儿童基金会评价不可分割的部分。2005 年以来，人道主义改革过程导致要求各机构协调其各项工作，包括协调其评价领域工作的呼声日益增加。这些合作有些是由政策指令规定的，如由捐助者规定的人道主义供资评价或由机构间常设委员会自动触发的机构间实时评价。联合评价和机构间评价的目的是最大限度地减少重复工作，并最大限度地围绕整个人道主义界共同关心的主题扩大协作学习。它们也旨在降低各机构承担的活动成本——更重要的是，降低当地工作人员的活动成本，这些人必须在许多相互竞争的优先事项中留出时间来进行评价。

23. 图 4 说明这一趋势。在 2009 年和 2010 年之间，联合评价或机构间评价所占的百分比大幅上涨；它们现在在儿童基金会与人道主义相关的评价中占多数。

图 4

2008–2012 年联合评价和机构间评价在所有儿童基金会人道主义行动评价中所占份额



24. 人道主义事务协调办公室领导了大部分这些评价，儿童基金会和其他机构以共同管理或咨询单位身份提供技术、财务和人力资源支持。与上述总体情况一样，评价办公室在大多数这些评价中代表儿童基金会。最近，评价办公室与世界粮食计划署和荷兰政府合作帮助共同管理对世界粮食计划署领导的全球物流分组进行的评价。

25. 儿童基金会与合作伙伴一起致力于改善联合评价和机构间评价的质量。这些努力已经开始见效。自 2011 年开始进行加强质量的合作以来，平均评分已经从 1.9（‘几乎有信心采取行动’）增加到 2.8（‘有信心采取行动’）。

### 三. 综合重大人道主义评价产生的主题

26. 在 2013 年初，评价办公室委托对 23 项有相当多人道主义行动内涵的评价进行分析，这些评价得到的全球评价报告监督系统评分为‘有信心采取行动’或‘非常有信心采取行动’。<sup>9</sup> 分析的目的不是为了对所有评价、所有问题或所有儿童基金会行动提供全面的概览。相反，它只是狭窄地探讨最可信的报告，以找出经常性的主题。对 23 份报告的分析揭示了 5 个基本主题如下。

**儿童基金会似乎帮助显著提高人道主义行动成效，每年挽救了成千上万生命**

27. 尽管上面提到需要更多真正注重成果的评价，但许多报告提供了一些证据，显示儿童基金会确实成功帮助了儿童并拯救了生命。总共有 13 份报告指出儿童基金会对人道主义行动作出贡献，尽管证据确凿程度各有不同。

<sup>9</sup> 该分析包括一份因增加地域公平性而被评为‘几乎有信心采取行动’的报告。

28. 若干方案领域值得特别注意。有五项评价指出讲卫生运动行动获得成功。儿童基金会在 2010 年对海地地震作出回应时为 120 万人提供了安全用水。2012 年，儿童基金会在萨赫勒地区帮助了 200 万营养不良儿童，其中包括 70 多万严重营养不良儿童。虽然不可能知道这些帮助复原的工作拯救了多少生命，各项报告确实指出儿童基金会在这方面作出重大贡献。在中亚和南高加索，儿童基金会提高了学校采取备灾和降低风险措施的能力，从而提高其抵御可能发生的灾害的能力。此外，该组织在尼日尔为保障全面喂养而开展的现金转移项目，提高了人们的抗受能力，但对市场价格没有任何直接影响。

29. 儿童基金会内部业务系统的若干因素似乎可以解释其到目前为止能够成功的原因，尽管儿童基金会还需进一步改进。这些因素包括捐助者努力帮助儿童基金会建立人道主义活动能力；<sup>10</sup> 儿童基金会的供应、物流和融资能力；<sup>11</sup> 在当地能够在适当时间获得适当工作人员。<sup>12</sup> 自海地地震以来儿童基金会为增加其回应的可预测性、速度和问责制而采取的具体措施被认为是其在非洲之角和萨赫勒作出的回应的至关重要因素。这些措施包括：为第 2 和第 3 级紧急情况制订简化标准作业程序、人道主义行动的公平结果监测系统(也被称为人道主义业绩监测系统)和快轨招聘过程。

#### 有时被视为在紧急情况下规避风险的儿童基金会正变得更具风险意识

30. 紧急情况本身具有很高的风险。12 份报告发现儿童基金缺乏了解、重视和管理风险的技能和组织文化。2010 年的海地审查报告将儿童基金会描绘为规避风险和不具有风险意识，其工作人员坚守内部程序 – 甚至在可以对风险进行管理以取得更大成绩时也是如此。2010 年，儿童基金会在对也门萨达冲突作出回应时是最先到达现场的机构之一。然而，遵守程序—这是在从事与发展有关的工作时更宜于采取的做法—以及采购速度慢，造成延误，降低了本组织有效应对的能力，从而对其信誉造成损害。在 2011 年非洲之角危机期间，儿童基金会在索马里对受影响人快速上升的风险回应缓慢，没有采取先发行动，只有在联合国宣布全系统作出回应时才加紧行动。

31. 然而，随着儿童基金会越来越多地从事风险管理，它显示它的确可以采取创新做法以取得更好结果。在应对海地问题时制订的简化标准作业程序已在非洲之角和萨赫勒使用并得到进一步完善。2012 年关于为紧急部署制订的快速招聘程序的审查报告表明这种机制能够有效地在适当时间得到具有适当技能的适当人选 – 尽管早期曾担忧招募人员的质量。海地的讲卫生运动方案被认为比其他领

<sup>10</sup> 其中包括英国国际发展部与儿童基金会的合作方案以及荷兰资助的对紧急情况下的教育的评价。

<sup>11</sup> 这些被视为对萨赫勒地区和海地作出的回应至关重要。

<sup>12</sup> 这被视为联合国儿童基金会快轨招聘过程的一个要素。

域的工作更有效，因为它让当地社区参与并利用当地的能力，而不是避免这种方法被认为具有的风险。

32. 关于紧急情况回应的最佳说明是儿童基金会先前已经参与的那些灾害风险减少工作—本质上是一种风险管理工作。这方面的例子包括被广泛认可的埃塞俄比亚门诊部治疗性喂养计划以及在中欧、东欧和独立国家联合体的区域备灾计划。

**人道主义伙伴关系是具有挑战性的，但儿童基金会一直在努力成为更好的合作伙伴**

33. 许多儿童基金会的计划是由非政府组织通过伙伴关系合作协议实施的。这些协议的质量以及本组织与其执行伙伴的关系是八份报告的结论和建议的主题。许多执行伙伴缺乏满足儿童基金会报告要求的能力，或缺乏足以等待儿童基金会资金发放的财力；有 11 份报告显示无法找到具有足够能力的适当执行伙伴。此外，大规模的紧急情况创造了由执行伙伴管理的长供应链，但没有足够的协调能力使这些伙伴关系有效运行。一些评价发现，儿童基金会总部以下各级很少投资于建设与执行伙伴和其他方面有效沟通和协调所需的能力。至少在两个第 3 级紧急情况（海地和非洲之角），安排低级别人员担任分组协调员导致这些重要的协调工作的优先次序不及较高级方案人员的工作。

34. 在 2011-2012 年，肯尼亚国家办事处利用伙伴合作协议来快速获得供应，从而避免在市场上与其合作伙伴竞争。在非洲之角的其他国家办事处找到办法以加快达成伙伴合作协议；在将说明进行备案的基础上释放用品；建立就伙伴合作协定和合同问题举行临时会议的制度。最重要的是，第 3 级紧急情况的简化标准作业程序包括快速达成伙伴合作协议的程序，从而解决了此前几个人道主义行动评价报告指出的瓶颈问题。

35. 若干评价报告显示，在灾害频发国家投下时间和资源来培育伙伴关系，在发生紧急情况时可得到回报。例如，在尼日尔的儿童基金会在非紧急时期培养了重要的伙伴关系。在 2012 年对萨赫勒地区紧急情况进行的实时评价发现，运作最好的伙伴关系是在紧急情况发生前长期发展的合作关系。

36. 在全球一级的伙伴关系同样具挑战性，但这方面也有所改善。2010 年在审查儿童基金会与救助儿童会共同领导的全球教育分组工作时发现，一个联合国机构与一个非政府组织配对合作最初是很复杂的。然而，这两个组织密切合作应对挑战，管理层还一起对审查作出回应。在 2012 年，儿童基金会为了提高其作为分组牵头机构的业绩，进行了若干结构性改变，包括将分组的这些工作从方案司移到紧急方案办公室，并将它们的办公地点都设在日内瓦。目前正在对本组织作为分组牵头机构的作用进行评价，以帮助进一步加强儿童基金会管理领导这些分组的功能。

儿童基金会已学会与当地合作而不是绕开他们，但必须更多地促进当地人，包括受影响人参与需求评估和方案设计

37. 评价发现，补充而不是取代现有的国家能力通常会导致更有效的人道主义行动。2010 年在海地和在巴基斯坦水灾时采取的讲卫生运动干预措施，以及 2011 年在非洲之角作出回应时一些国家采取的措施，就属于这种情况。其他例子包括，在 2008 年对印度洋海啸工作的评价中，儿童基金会补充了当地的能力。在巴基斯坦、埃塞俄比亚和萨赫勒的工作常常让国家机构参与，表明儿童基金会似乎已更了解需要与国家行为者一起工作，而不是绕开他们。

38. 开展需求评估仍然具有挑战性。八分报告表明，需求评估不是没有进行就是不完整或只是一般情况分析。其他报告发现儿童基金会没有适当地将其意图、目前状况或理由告诉合作伙伴、地方当局或受影响人。至于那些已做出的需求评估，当地的参与非常少。六份报告指出，据称受影响群体没有参与需求评估。

39. 受影响的人很少参与的情况降低了本组织设计符合实况和着重公平的方案的能力。八份报告提供的证据显示儿童基金会的人道主义行动没有做到注重公平处理。例如，在对 2011 年非洲之角非洲作出回应时，由于将重点放在系统上，导致儿童基金会的方案未能帮助到女童和妇女、残疾人和处于交通困难的学校的儿童。

**儿童基金会没有有效管理大量在紧急情况中产生的信息和关于紧急情况的信息**

40. 九份报告指出，某些紧急情况缺乏或没有适当实施监测和评价。在已制定监测和评价框架的地方，从紧急情况教育和危机后过渡方案以及对非洲之角和萨赫勒地区紧急情况的回应得到的经验表明，可进一步改进‘够好的’、适应当地情况的指标。

41. 根据这些评价，监测和评价工作最好是在与相关情况结合时、在与合作伙伴有良好协调时和在与准备工作结合在一起时进行，而不是在紧急情况发生时在国家办事处和地区办事处猝不及防时进行。

42. 上述与执行合作伙伴能力相关的问题也适用于监测和评价，最近在肯尼亚北部和萨赫勒进行的评价显示，许多当地的执行伙伴和供应商没有足够的后勤能力坚持到‘最后一里路’，并缺乏进行准确报告的监测和评价能力。

43. 相反，在有信息的情况下，就因为信息太多了，尤其是在信息和通信技术没有提前得到妥善计划的情况下，这些信息很少被有效使用。在尼日尔进行的一项评价提供了产生了相关数据但没有得到使用的例子。在某些情况下，如在索马里，管理团队与信息来源之间相隔很远，因此将收到的数据联系上相关情况和核实数据是极其困难的。

44. 非洲之角的经验表明，一些儿童基金会人道主义团队有一种倾向，就是只考虑与其地域和部门的职责范围直接相关的信息。例如，涌入埃塞俄比亚和肯尼亚北部的难民使儿童基金会措手不及，但如果较好的区域信息管理就可显示这种情况可能发生。这种自顾自地管理信息的倾向意味着有时会错过协调一致地应对一些有关联问题的情况，如讲卫生运动和营养，或讲卫生运动与基于性别的暴力行为。

#### 综合摘要

45. 尽管在评价覆盖范围和系统地衡量成果方面存在差距，最可信的人道主义行动评价显示儿童基金会有高的目标 - 并取得一些显著成就。像任何全球性组织一样，它在人道主义领域固有的复杂环境中航行时面临各种挑战。进行跨机构合作，不论是与有不同任务和管理文化的合作伙伴合作，还是与政府和受影响人合作，不总是像最初进行人道主义改革时设想的那么简单。此外，在迅速变化的情况下做出成绩是困难的：信息流量非常庞大，在需要的时间和地点工作人员不一定有权采取行动。然而，即使在这些确定有差距的领域，儿童基金会似乎在取得进展。

## 四. 评价的用处和使用

46. 上述评价分析指出儿童基金会人道主义行动所取得的成就和存在的问题。但是他们没有说明这些评价是否对客户有用 - 或者，更重要的是，客户是否使用它们来进行有意义的改进。客户的管理层已经依照儿童基金会的评价政策对所有最近的全球级人道主义行动评价作出回应，但评价的使用不在这个正式过程范围内。换句话说，评价有否导致儿童基金会的人道主义工作发生积极变化？

47. 本节将帮助回答这个问题。下面用三个层次的案例研究来说明儿童基金会如何使用人道主义行动评价来改善其人道主义工作的方式。

#### 国家案例研究

##### 评价前所未有的情况：2010 年的海地地震

<b>国家案例研究</b>
<b>评价前所未有的情况：2010 年的海地地震</b>
海地是儿童基金会如何有意义地使用评价来大规模改变组织内部政策的一个例子。在 2010 年 1 月 12 日袭击海地的破坏性地震启动了历史上规模最大和最复杂的紧急情况回应。基金会收到庞大资源用以帮助作出人道主义回应。海地儿童基金会几乎在一夜间从基金会最小的办事处变成最大的一个。除了要确保其方案对受这场悲剧影响的千百万儿童负责外，儿童基金会需要保证适当的协调及确保资源得到有效和有效率的管理。

两大系列评价活动接踵而至，以满足这些知识的需求。启动了一系列机构间实时评价；其中一个(获得‘有信心采取行动’评分)试图审查在早期回应中的机构间协调，另一个(获得‘几乎有信心采取行动’评分)试图审查后来的恢复工作。在人道协调厅牵头并在儿童基金会和其他实体协助下，两个机构间实时评价被用于革新当地的行动。儿童基金会通过让海地政府和民间社会团体更多地参与，将注意力更多地放在城市方案拟定各种，并在将各分组进行的工作过渡到政府手中的过程起关键作用。

同时儿童基金会执行主任办公室指示对儿童基金会自己的海地地震工作回应进行独立审查。这项全球评价报告监督系统评分为‘有信心采取行动’的审查已导致一些显著变化。海地国家办事处已将审查结果及建议纳入其方案和管理计划，包括关于人力资源、监测和报告的方案和管理计划。在全球一级，审查导致制订第3级紧急情况简化标准作业程序以及启动简化标准作业程序的机构紧急启动程序。这些程序导致了更可预测的宣布紧急情况的手段，可用以决定谁负责什么方面，并用以管理整个童基金会的回应行动。

## 区域案例研究

### 实时评价：2012 年萨赫勒地区的营养危机

萨赫勒地区的经验显示评价如何有助于及时的学习，从而帮助作出具体的，有时能够救命的业务决定 - 其明确的目的是促进公平。这项经验也是整个组织为实现高质量评价的高使用率而进行大力协作的一个例子。降雨不足加上一系列其他因素导致 2011 年西非萨赫勒地带作物歉收和牲畜严重损失。食品价格飙升和营养危机接踵而至。预计约有 1200 万人会受到影响，110 万儿童可能出现严重急性营养不良情况。

面对日益恶化的局势，儿童基金会在九个国家扩大了区域应对严重急性营养不良的治疗措施。这项回应是具挑战性的，不仅是因为它的规模，而且是因为许多受灾最严重的地区因为不安全而难以进入。此外，有足够能力的执行伙伴稀缺，国家卫生系统缺乏接触受影响人的能力。

在宣布危机三个月后，在四个受影响的国家启动了对儿童基金会回应行动的实时评价，以便能够实现早期快速学习，以加强本组织的回应行动，并帮助减轻未来危机。在西部和中部非洲区域办事处管理下，并在评价办公室和紧急方案办公室协同下，实时评价使儿童基金会能够建立更加协调一致的框架来指导其多管齐下的综合回应行动。这包括就如何帮助更多儿童的问题提出具体建议：增加营养不良治疗中心的数目、使用流动诊所、促进通过社区来管理严重急性营养不良问题、增加偏远地区的能力、更好地整合服务工作。报告获得的全球评价报告监督系统评分为‘非常有信心采取行动’，评价结果已被广泛用于该地区。在评价完成后，所有参与的国家办事处管理层立即制定详细的回应措施，

各区域办事处目前正在执行有关建议。

### 全球案例研究

#### 先思考再制定方案：英国国际发展部 - 儿童基金会 2012-2015 年合作方案

儿童基金会在 2012 年收到英国国际发展部为帮助其提高人道主义行动能力而作出的一系列重大贡献的最新部分。儿童基金会需要在四个与具体能力相关的领域取得结果 - 并证明这些结果是否已实现。实质上儿童基金会必须在制定方案前先思考评价问题。

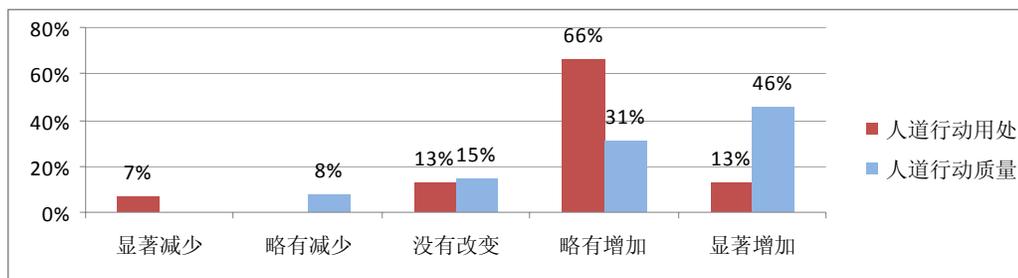
评价办公室委托进行一项‘能否评价问题’的评估 - 即在方案的早期阶段进行评估，以帮助确定是否能够在后期进行有意义的评价。能否评价问题评估旨在帮助管理层在早期思考一些关键问题，从而帮助其取得成功。方案是否符合逻辑？有否清楚地告诉利益相关者而且他们是否理解和接受？在取得预期结果方面，计划的方案活动是否最具战略性的干预措施？资源是否足够？管理层的安排是否最佳？正在收集的数据会否显示结果得到实现？

评估有助于管理层加强方案活动与要实现的结果之间的联系，并设定一项沟通战略使各项方案目标与下级单位如何实现这些目标之间有更密切的联系。这也导致方案资金分配过程更具战略性。这项获得‘有信心采取行动’评分的项目显示评价和管理功能如何可以协力在问题成为问题前予以解决。

48. 这些例子表明，儿童基金会可以并确实利用重大的评价对其人道主义工作作出重要和深远的改进。然而这些例子并不能展示评价在多广范围得到使用。为了了解行人道主义行动评价使用的广泛性，评价办公室在 2013 年初委托评估内部客户对 76 项人道主义行动评价的实用性和质量持有的看法：他们如何使用这些评价，以及影响其使用评价的因素。这包括就全球和区域政策问题对九个客户进行电子调查和访谈。这项分析虽然不是一项旨在得出统计结论的科学研究，却提供了关于儿童基金会客户经验的宝贵信息。图 5 表明，对调查作出回应的客户感觉在审查所涉期间人道主义行动评价的质量和实用性整体有所改善。

图 5

客户对 2008-2012 年评价质量和用处的感觉



49. 这种整体感觉延伸到个别评价。在调查中，受访者被要求按 0 到 100 分评估他们所熟悉的评价的用处，0 为没有用，100 为非常有用。<sup>13</sup> 五年期间的平均评分为 65(总部 70，总部以外 63)。上述三个案例研究均为评分最高的评价。其他包括 2011 年对中欧、东欧和独立国家联合体降低灾害风险工作的评价；2010 年对儿童基金会东帝汶教育方案的评估；在 2011-2012 年对非洲之角作出的回应进行的机构间实时评价；对儿童基金会与救助儿童会在全球教育分组所起的共同领导作用的审查。被认为最无用的评价为三个机构间实时评价、三个国家一级的评价、一个全球性方案评价和一个内部经验教训总结。

50. 值得注意的是，质量较高的评价不一定有用，有时低质量的评价得到使用。例如，2010 年在巴基斯坦的一个机构间实时评价被评为‘有信心采取行动’，但没有获得高的用处评分。相反，例如 2010 年在也门进行的实时评估和对中央应急基金进行的机构间评价获得‘几乎有信心采取行动’的评分，但都获得使用。

51. 在接受访谈时，多个客户指出虽然在决定是否使用评价时质量是至关重要的，但其他一些因素也同样重要。这些因素包括高级管理层对评价关注的程度；评价主管和评价小组多积极地让利益相关者参与整个过程但同时对其众多相互竞争的优先事项保持敏感；评价主管多熟练地在保持独立与帮助客户消除对评价的担忧之间保持平衡。评价主管与客户之间的直接接触对质量较低的评价尤其重要，在这里密切协作将确保相关材料得到适当使用，而不过度受证据不足的分析的影响。

## 五. 重点问题和今后方向

52. 如上述分析指出，儿童基金会独自并与合作伙伴一起在人道主义领域产生越来越多高质量的评价。重要的是，该组织还在以各种方式用这些评价带来积极变化。评价的总体质量及其大量地被使用，似乎说明儿童基金会有理由投入时间、人力和财力资源。总体而言，这项分析产生管理层应当注意和采取行动的三大问题。

53. 该组织的评价工作必须更好地符合其广泛的学习和问责需要。如果要使最需要获得知识的地方得到学习机会，就不可以继续让大部分的评价在全球一级进行。虽然不是所有第 1 级的紧急情况都必须进行评价，但实际上完全没有此种评价的情况不能不引人注目。在出现区域紧急情况的频率越来越高的情况下缺乏区域一级的评价也是引人注目的。缺乏对结果进行严格的衡量和评估是又一重大问题。定于 2013 年年中完成的两项评价 - 对儿童基金会应急准备系统的评价和对儿童基金会作为分组牵头机构的作用的评价 - 的目的是在一定程度上解决这

<sup>13</sup> 若干评价得到多个客户评分，另一些只得到一个客户评分。

个问题。但光是这两项评价是不够的。需要有基础更广泛的、以结果为导向的战略性方法来确定对何进行评价、何时进行评价、作出多少努力来进行评价。

54. 一个相关的问题与在总部以下各级进行高质量评价的机构能力有关。评价办公室，在与人力资源司、紧急方案办公室和其他各司协商下，率先采取了若干加强人道主义行动评价能力的措施。<sup>14</sup> 这些努力必须继续下去。

55. 但是能力不足并不仅限于总部以下各级。在开展了上述活动的总部，大量责任由评价办公室承担。除了管理全球一级的人道主义评价外，这些责任包括领导或共同领导总部以下各级各项复杂的评价(填补能力差距)，参与主要的联合评价和机构间评价，对许多人道主义改革领域与评价有关的发展作出贡献。评价办公室目前正在审查其满足这些期望和履行这些责任的能力。

56. 随着改革方案将向各评价办公室提出的新要求，随着人道主义社区今后可能面临越来越多的紧急情况，这些期望只会增加。

57. 客户那边也有能力不足的问题。正如在内部磋商中指出，客户认为自己的参与对评价的进行非常重要的看法是对的。然而，可以理解的是，他们也关心此种参与所要花的时间、力气和涉及的技术知识——这些对所有从事紧急情况工作的人来说都是稀有的。需要有专门管理知识功能的人来承担这种责任，来帮助客户学习和根据评价和其他知识来源获得的经验教训采取行动。虽然紧急方案办公室一度有一个专门管理知识的员额，但在 2012 年由于经费来源不稳定而需要撤销该员额。从那时起，该司采取临时措施来解决问题，由其他工作人员在其已经很具挑战性的应急事务职责外肩负起一部分知识管理职责。然而，这不是一种可持续的方式来确保从各种渠道产生的知识与所要处理的问题是相关的，并确保获得的知识得到适当管理并应用来满足儿童基金会广泛的问责和学习需要。最近紧急方案办公室试图界定这些需求的情况 - 通过在 2012-2013 年对人道主义知识管理功能进行调查和审查——并在该司 2014 年至 2017 年的办公室管理计划纳入知识管理功能，这为将人道主义知识管理功能纳入本组织提供了机会。

58. 知识管理功能的丧失显示了最后一个主要问题：没有将评价纳入支助核心承诺的广泛知识战略中。以结果为导向的高质量评价部分取决于可靠的监测数据。该组织较少强调以结果为导向的评价是因为长期缺乏这类数据。紧急方案办公室试图通过人道主义业绩监测系统来解决数据不足问题，该系统经过最初具有挑战性的启动时期后已得到改进，逐渐能够应付每一个新的紧急情况。紧急方案办公室还设立一个信息管理员额，使全球分组协调员有更好的信息来指导儿童基金会及其在该领域的合作伙伴。在更广的方面，紧急方案办公室试图将评价与其牵头的各项旨在加强在紧急情况下学习和接受问责的政策措施结合在一起 - 例如通

<sup>14</sup> 这些措施包括将在 2013 年推出的电子学习模块；儿童基金会方案政策和实践手册的修订；和与区域和国家办事处和其他各司合作进行评价管理。

过确保第3级紧急情况简化标准作业程序纳入与评价有关的问题- 和使接受影响人问责和知识管理问题工作组能够从评价角度看问题。

59. 必须保持执行势头。通过人道主义业绩监测系统产生的信息是有意义评价所必要但不足够的成果信息来源。紧急方案办公室和评价办公室需要在发生紧急情况的一开始以及在非紧急时期保持更密切合作的互动，以确保紧急方案办公室能够从评价办公室技术和战略评价方面的专业知识获益。这包括就某个紧急情况或方案可能涉及的问责和学习需要进行更多的战略对话。这还包括如上述英国国际发展部-儿童基金会案例研究中所强调的，在应急行动或人道主义方案一开始就进行专门的技术交流，以讨论“能否评价问题”。所有这一切都需要评价办公室有专人在管理所要求的评价以外提供此种战略指导。这还需要紧急方案办公室有专门的知识管理能力来从事有意义的评价。

60. 近期的政策潮流是加强提高人道主义行动评价质量的势头，并使其更具战略性和对儿童基金会更加有用。2014年至2017年下一个战略计划的制定工作将注意力放在监测和评价在展示儿童基金会成果方面所起的作用。人道主义行动可能会比以往更好地融入战略计划，因此儿童基金会已准备在与人道主义相关的监测和评价方面进行更多合作。在机构间一级，改革方案为使监测和评价起更大作用创造了条件。改革方案为改进战略规划和执行工作的协调，并加强对业绩和受影响人的问责制，承诺显著增加对更严格的以结果为导向的评价的需求。因此，儿童基金会连同各姐妹机构主张加强对大规模应急行动进行注重结果的机构间评价。综上所述，这些政策取向今后应加强评价作为学习工具和作为儿童基金会履行其对受人道主义局势影响者的承诺的工具的作用。

## 六. 建议

61. 评价办公室提请管理层注意以下建议：

(a) 人力资源司，在与评价办公室和紧急方案办公室协商下，应在其国家代表和副代表的培训工作中纳入关键的人道主义行动评价内容，并建立合格的人道主义行动监测和评价人员名册供快速部署之用。这包括让主管人员认识到人道主义行动评价的重要性，按照当前具体的问责和学习需求调整评价工作的力度，并确保有足够的人道主义行动评价能力；

(b) 评价办公室应继续支持在地方各级加强人道主义行动评价能力。能力建设应以儿童基金会区域办事处以及国家办事处为目标；

(c) 紧急方案办公室应落实其关于将人道主义知识管理功能纳入本组织的承诺。它应与评价办公室就有关问题密切磋商，以确保评价能够与广大的人道主义知识来源更好地结合；提倡对人道主义行动进行符合目的的评价；综合和传播

从评价获得的知识以期这些知识得到最大程度的使用；有适当的能力充分参与评价；

(d) 评价办公室应制定基础广泛、以结果为导向的战略方法供高级主管考虑，这些方法将用于消除评价差距和提供平衡的评价覆盖范围，以满足儿童基金会学习和问责需要。本审查报告确定在严格评估人道主义行动的结果方面，以及在第 1 级紧急情况和地区紧急情况的评价范围方面存在不少问题。需要采取行动以确定对何进行评价、何时进行评价和需要作出多少努力来进行评价。

---