



联合国儿童基金会

执行局

2019 年年会

2019 年 6 月 11 日至 13 日

临时议程* 项目 8

复杂紧急情况下儿基会人道主义响应行动的覆盖范围和质量
评价

执行概要**

摘要

2018 年，全球有超过 1.34 亿人口需要国际人道主义援助与保护。联合国与合作伙伴于 2018 年请求获得 252 亿美元资金，为 9.79 亿全球最脆弱的人群提供援助。¹

发生暴力冲突的国家数量达到了过去 30 年的峰值。据估算，5.35 亿儿童(即每四名儿童中就有一名)生活在受冲突或灾难影响的国家。截至 2018 年年初，近 3100 万儿童由于暴力和冲突被迫流离失所，其中包括 1300 万难民儿童和超过 1700 万在本国无家可归的儿童。²

儿基会自 1946 年以来一直致力于人道主义危机的应对，倡导儿童权利保护、满足儿童基本需求并努力帮助所有儿童实现其全部潜力。

自 2005 年以来，儿基会每年的人道主义响应行动涉及逾 90 个国家的平均 300 场紧急人道主义状况。2018 年，冲突、自然灾害、传染病和其他危机持续侵蚀发展成果并阻碍通往可持续发展的道路。³ 为了满足多重、并发、复杂和大规模的紧急情况下不断增加的援助需求，儿基会为人道主义行动投入了大量资源，

* E/ICEF/2019/9。

** 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。



从 2006 年的 6 亿美元增加到 2018 年的约 28 亿美元。⁴ 儿基会的各个方案通过与政府、民间社会、私营部门和联合国其他机构等建立的多元化伙伴关系开展。

复杂紧急情况下的儿基会人道主义响应行动覆盖范围和质量评价于 2018 年开展，将 11 个国家的案例研究纳入考虑。评价结果显示，儿基会尽管在复杂人道主义紧急情况下面临巨大挑战，仍然彰显出了推进工作的组织勇气和韧性。在所有国家案例研究中，儿基会都是人道主义援助和保护方面规模最大、最重要的提供方，并且常常在一些最具挑战性的地区开展工作。儿基会在这些环境中一直维持广泛的方案覆盖范围，大批人口从儿基会的人道主义行动中获益。

评价强调了旨在加强和促进在复杂人道主义紧急情况下提供有效援助和保护的几个待改进领域。其中一些领域如下：

(a) 儿基会评判其人道主义实践关键领域所需的证据往往不足。儿基会并不总是拥有为有效人道主义行动提供信息以及为确保援助持续相关性而开展的背景变化系统性持续监测所需的信息和分析；为确保援助持续相关性，人道主义行动需要相关信息和分析以确保有效性，也需要信息和分析使得对援助行动环境进行的持续监测具有系统性，但儿基会并不总是拥有此类信息和分析；

(b) 评价发现，当需要在公平和覆盖范围之间作出权衡时，覆盖范围几乎总是得到优先考虑。公平规划往往需要有更多的活动和方案领域，导致其交付的成本有效性降低；

(c) 在国家办事处层面，儿基会往往缺乏受影响人群问责的结构清晰的方法以及衡量社区对其方案覆盖范围或质量满意度的常规方法。机构对其方案影响力在以上方面的了解程度在复杂的人道主义紧急情况下十分重要，因为提供优质和可问责的援助能够增强一家组织维护安全准入的能力。

(d) 儿基会需要促进综合方案的设计和交付以及政策和过程的传达、解读以及行动方法的内部变更，方可实现其在复杂人道主义紧急情况下方案覆盖范围和质量的最大化。

报告就如何支持儿基会援助最需要帮助的人群以及最难以覆盖的人群得出了结论并提出了建议。

决定草案的要素在第六节中列出。

¹ 联合国人道主义事务协调厅，《2018 全球人道主义概况》，纽约，2018 年。

² 联合国儿童基金会，“受到攻击的儿童”，2018 年。www.unicef.org/children-under-attack。

³ 联合国儿童基金会，“2019 年针对儿童的人道主义行动”，<https://www.unicef.org/appeals>。

⁴ 2018 年呼吁金额为 38 亿美元。截至 2018 年 12 月 10 日，呼吁资金支持已达到 18.5 亿美元（资金到位 49%）。

此外，儿基会还有 2017 年结余的约 9.19 亿美元可用资金。

一. 评价背景和目的

1. 儿基会自 1946 年以来一直致力于应对人道主义危机，并承担倡导儿童权利保护、满足儿童基本需求以及努力帮助所有儿童实现其全部潜力的全球责任。《联合国儿童权利公约》是儿基会整体规划的基础，“人道主义行动造福儿童的核心承诺”是儿基会人道主义应对的基础。儿基会还作为儿童保护责任区和水、环境卫生和个人卫生以及营养组群的牵头机构，承担直接责任和问责；并与救助儿童会共同领导教育组群。²
2. 评估涵盖的时间为 2015-2018 年。其目标在于通过跨国家的稳健系统性分析，生成实用解决方案以帮助儿基会改善其人道主义响应行动的覆盖范围和质量。预计评价流程和结果均将有助于获取以下方面的证据与信息：在复杂人道主义紧急情况下的优质人道主义行动的促成因素与障碍，以及此类障碍如何影响儿基会绩效及其为受影响人群提供服务的能力。
3. 评价的第一阶段包括三个试点案例研究、一次实地访问(尼日利亚)和两次书面材料审评(巴基斯坦、乌克兰)。第二阶段包括另外四次实地访问(阿富汗、中非、菲律宾、索马里)和四次书面材料审评(布隆迪、马里、叙利亚、巴勒斯坦)。
4. 评价共有三项目标：
 - (a) 基于几个样本国家，评价儿基会在复杂人道主义紧急状况下的响应行动的覆盖范围和质量绩效，包括识别内外促成因素以及绩效挑战；
 - (b) 识别儿基会在复杂人道主义紧急情况下完成其对武装冲突状况下对儿童犯下的严重侵害的监测和报告机制等保护使命与角色的内外促成因素和挑战；
 - (c) 捕获改善人道主义行动的良好实践和创新，并分析其在儿基会得到应用的潜力。

二. 评价方法

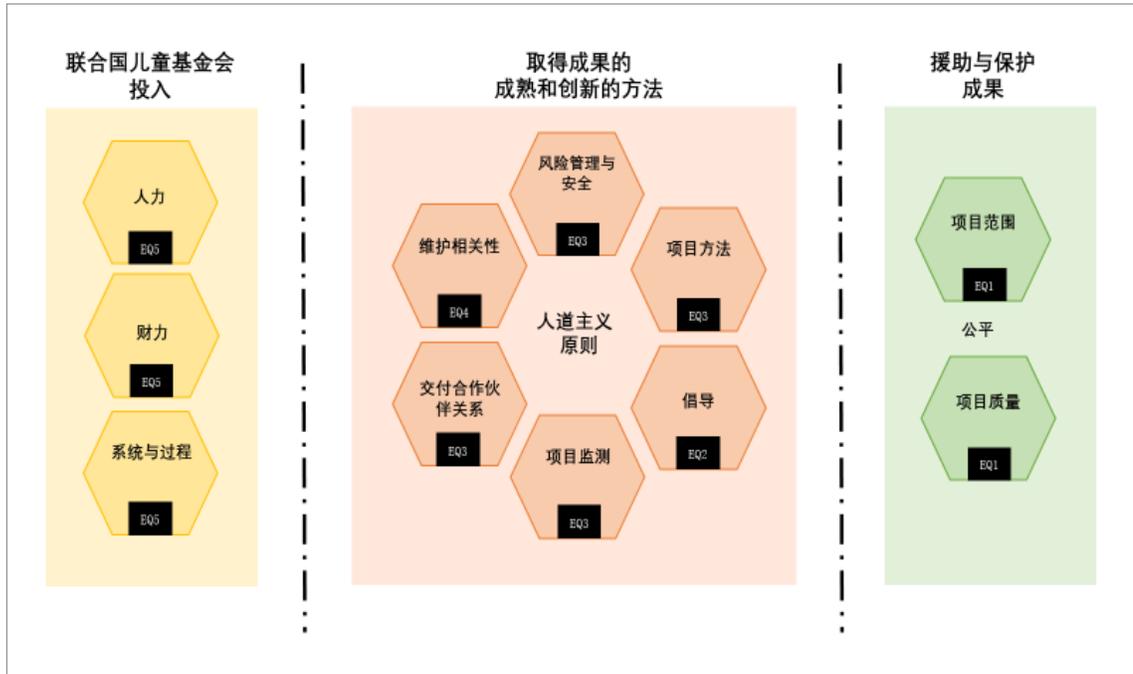
5. 考虑到评价的主要关注点是实际解决方案而非理论，评价使用了一个分析框架，以明确关键构成组块和人道主义响应行动的覆盖范围与质量促成因素。框架通过三个视角检视儿基会的绩效。第一个视角包括儿基会人道主义行动在覆盖范围和质量方面的结果或成果。第二个视角包含这些结果的实现方式以及跨领域应用并在全球层面支持儿基会在复杂人道主义危机下运营的方法。这包括儿基会交付方案、开展合作以及倡导和使用其他方法加强覆盖范围和质量的方式。第三个视角包含儿基会提供的促成或阻碍工作方式的输入——包括人力、财力和过程输入。

图 1

¹ 儿基会承担着通过监督和汇报机制报告在武装冲突情况下对儿童的严重侵犯的特定责任。

² 截至 2017 年，儿基会还与联合国人口基金一同领导了基于性别暴力的责任领域的工作。

评价分析框架



6. 评价的数据收集和分析使用了混合方法。通过文献回顾、半结构化访谈和焦点小组讨论收集了质性数据。收集并分析了量化项目绩效数据和资助信息。与儿基会工作人员、政府和非政府组织(NGO)合作伙伴以及联合国机构开展了关键信息访谈。与接受儿基会资助的援助的社区开展了焦点小组讨论。
7. 基于分析框架，开发了包含五个标题评价问题和 16 个评价子问题的评价矩阵，以支持绩效评价并识别实地层面的绩效和创新如何为覆盖范围和质量成果做贡献。五个问题包括：

(a) 儿基会在何种程度上以公平的方式实现其人道主义行动的覆盖范围和质量；可以发现哪些为儿基会响应行动的全面改善提供信息的良好实践、经验和实际解决方案？

(b) 儿基会对其他各方人道主义行动的质量和覆盖范围的增加有何影响、实效如何？

(c) 在实地层面，儿基会采取了哪些获取遵循原则的准入和改善覆盖范围和质量的方法和与合作伙伴战略？是否成功？

(d) 儿基会的人道主义响应行动的设计在何种程度上具有相关性并得到调整以确保其与不断发展的需求和优先事项的保持相关性？

(e) 儿基会人力和财务资源管理、系统和过程在何种程度上为复杂人道主义紧急情况下的有效响应提供了支持？

三. 部分结果

A. 儿基会以公平方式实现人道主义行动的覆盖范围和质量

8. 评价发现，儿基会的复杂人道主义紧急情况覆盖范围是其影响力的重要组成部分。在资金、准入和能力允许的前提下，儿基会利用其作为最后手段提供者的组群牵头机构职责确定其预期覆盖范围。尽管儿基会判断脆弱性的方法并不一致，但仍然经常优先收集和分析有利于其实现公平目标的性别和年龄组的分列

数据。儿基会在导致脆弱性的其他因素分析方面一致性较低。各个国家办事处在为更容易提供服务的更大规模受影响人群以及为需求最迫切的更小规模(但为其提供服务也更难、成本更高)人群提供服务之间寻求平衡,但并不具备一致的方法。

9. 评价还发现,项目质量除全球质量标准外,一般还以“人道主义行动造福儿童的核心承诺”为指导,后者的诠释将背景纳入考虑以加强其相关性。更加难以确定的是儿基会满足这些质量标准的一致性;这方面的一致性取决于组织的资金、能力以及可抵达目标地点的频率。儿基会质量标准满足度的证实取决于存在变数的其自身监测的强度和范围。因此无法确定儿基会是否在采用为受影响人群提供最合适和质量最高的服务的方案方法时是否保持了一致性。
10. 评价认为方案方法对实现公平的覆盖范围具备重大影响。尽管在响应行动起始阶段,需要临时机构存在的一次性分发或定期支持等以实现覆盖范围和满足基本需求为关注点的各个方案为危机中的社区提供了重要支持,但没有从此类方法转换为持久存在或提供更加全面、长期援助的通用方法或指南。儿基会并不对此类转换开展常规监测,导致难以追踪规划方法的变化。随着员工经验及能力的提升,他们在进行不同规划方法之间的转换以努力取得该背景下的最佳质量时就更加灵活。³

B. 儿基会对人道主义行动质量和覆盖范围的影响

11. 儿基会是受武装冲突影响的儿童利益的坚决维护者,尽管因此常常面临资源挑战,仍优先承担自己的监测和汇报机制责任。儿基会在确保参与武装团体的儿童得以释放以及后续通过各个方案为其提供支持方面取得了显著成功。儿基会已经采取了涵盖范围广泛的相关方法,以进行与责任承担者的接触,而这是受以下因素指导的:政府敏感性、合作伙伴收集和报告侵犯行为的能力、联合国统一派驻。
12. 儿基会利用其作为组群牵头机构的角色加强了其他机构应对复杂人道主义紧急情况覆盖范围和质量。评价突出了各国在识别和填补人道主义应对的缺陷、推动制定结合实际的标准以及加强合作伙伴满足这些标准的能力方面的良好实践。但仍有一些领域有待改善。近期的机构间评价结果与当前的评价结果均对组群评估数据和覆盖范围数据的准确性以及组群监测系统的充分性表示担忧。
13. 评价发现,儿基会在倡导准入方面表现不一。该组织的准入倡导工作在联合国机构间得到认可,但却收到了来自本地、国家和国际非政府组织合作伙伴的批评意见。这可能部分反映了非政府组织和联合国机构所接触的对话者不同,但非政府组织普遍认为,儿基会寻求加强其自身而非其合作伙伴的准入。儿基会有如此行事的空间,尤其是因为其对人道主义国家工作队和各国政府的了解及合作使其在具备推动变革的优势。

C. 儿基会在实地层面的方案方法

14. 儿基会通过一系列广泛的战略和方法为受到复杂人道主义紧急情况影响的人群提供援助。尽管人道主义原则是儿基会政策和程序的核心,员工和合作伙伴的理解和诠释水平却存在差异。儿基会员工往往将人道主义原则置于其他原则之上,这常被误解为是不惜一切代价提供人道主义服务和援助。然而,更加复杂的公正、中立和独立原则同样重要。
15. 有必要加强全部儿基会实地员工通过遵循各种原则做出准入方面结构清晰的决策的能力。与国家或非国家实体开展人道主义谈判的能力同样有待加强,在此过程中需铭记谈判往往由实地员工在检查点和项目现场开展。最重要的是,评

³ 此外还存在一些外部决定因素,其中最重要的是安全、准入、合作伙伴能力和资金。

价认定儿基会必须加强其与合作伙伴在获取和维护遵循原则的准入方面的合作。

D. 儿基会人道主义应对的持续相关性

16. 儿基会利用一系列正式工具和非正式网络维护其背景分析，但这项工作的关注点往往在于战略分析而非行动分析。评价认识到随着儿基会准入框架的推出，向更简化、关注行动的背景分析流程转移的工作已经得到了促进。此框架在发现和利用机会来改善准入和增加覆盖范围方面更具相关性。儿基会与社区合作的方法同样存在提升的空间。尽管已开发出一个全面的框架，儿基会员工在实践中仍感到面临挑战。
17. 评价发现，就如何与社区定期接触以保障项目相关度和质量以及征求儿基会资助的援助接受方的意见等方面，仍缺乏实地层面的理解。考虑到优质项目的交付与社区接受度之间的联系，这一点尤其重要。发展这些联系是实现人道主义准入的重要策略。评价同样强调了儿基会必须明确其合作伙伴需通过开展哪些工作以达成机构期望和道德义务，对受影响人口负责。

E. 儿基会对覆盖范围和质量的输入取得的效果

18. 评价发现，儿基会具备全面的系统和程序，且其参与人道主义应对的员工具备极高价值。然而，同样有证据显示，对程序的理解和执行方法以及何时允许简化程序存在不一致；这包括人力资源程序和项目合作协议/项目文件，如使用简化程序，两者均可能极大提升儿基会的应对速度和质量。进步更大的一个领域是采购、供应和物流。评价记录了国内物流员工或更广泛的供应部的行动改善了准备状态或者促成人道主义援助及时交付的几个案例。

四 结论

19. 评价的结论是其主要问题——确定儿基会在复杂人道主义紧急情况下所提供援助的覆盖范围和质量——对儿基会、其合作伙伴以及双方的援助对象均具备重要意义，但无法只通过可用数据来得到答案。评价结果显示，在 2015 至 2018 年，儿基会尽管在复杂人道主义紧急情况下面临巨大挑战，仍然彰显出了其进行工作时整个组织的勇气和韧性。尽管评价显示人道主义服务已延伸覆盖了很多需求最迫切的人群，其最重要的发现之一是数据无法用于详细、一致地检查需求满足的比例或者最迫切的需求是否得到了满足。
20. 充足的数据收集、分解和汇报的缺乏意味着儿基会无法可靠地计算其与需求相对应的覆盖范围或者准确地确定其是否以需求最迫切的人群为目标。由于存在妨碍复杂的数据收集方法的来自实际情况的挑战和时间限制，儿基会以及更广泛的人道主义系统缺乏充分追踪覆盖范围的方法。对有需求的人群的估计缺乏准确性，并且大多数情况下无法在不同的脆弱度水平之间作区分。(1)人道主义需求、(2)人道主义供应、(3)捐助方的优先事项、(4)效率措施之间的不平衡使得将覆盖范围置于公平和质量之上的方法更容易被采用。
21. 从机构的角度来看，儿基会是以目标而非有需求的人群为关注点；其员工能力的差异，以及包括组群牵头机构责任在内的需要规模化交付的机构压力往往会强化这一关注点。⁴将预期资金、能力和准入限制计入制定目标时考虑的因素的实践方法存在差异，并且目前没有根据收到的资金重新调整目标的流程。

⁴ 在开展评价的同时，儿基会引入了一套初步措施，包含对“针对儿童的人道主义行动”的流程的修订以及为加强明晰有需要的人群和目标人群之间关系的基本原理而进行的强化培训和质量保证。

22. 尽管儿基会定期使用质量标准指导工作，这些标准的交付受到一系列内外因素的影响，这些因素往往推动该组织在复杂人道主义紧急情况下优先考虑范围广泛的最具可见性且最易接触的需求。在复杂的人道主义紧急情况下，只有通过需要对援助和保护人群的接触才能保证覆盖范围和质量，而在这样的背景下，需求最迫切的人群也几乎总是最难接触到、抵达成本最高的人群。儿基会常常难以抵达这些地方。这背后有多个原因，包括可能难以克服的外部因素。
23. 影响准入的还有几个儿基会可以解决的内部因素。其中包括员工间对人道主义原则理解的不一致、人道主义谈判和解决道德难题的能力有限以及与受危机影响的社区互动方面的缺陷。通过为相关员工——尤其是前线员工——填补这些能力缺陷，可以为儿基会提供一个重要的参考框架以及能力集合，帮助其更加一致地获取并维持遵循原则的准入。儿基会还可以利用其良好声誉和广泛的网络定期倡导遵循原则的准入。
24. 评价还发现，原本用于协助儿基会“驻扎和交付”的联合国安全管理系统经常无法履行其职能。还有一项发现是安全保障部和儿基会之间的合作关系常常受到人员性格和背景的主导，也就意味着这种关系的成功得不到保障。因此，儿基会有必要持续保持自身的安全风险管理能力。
25. 在儿基会以外的一体化的联合国的存在以及与军事或武装团体的更广泛层面的接触可能会影响儿基会的形象，这在冲突背景下也可能成为一项重要限制。
26. 各个案例研究中联合国安全管理系统对儿基会覆盖范围的影响差异巨大，在某些情况下构成重大限制。此外，建设性工作方法的范例、促进准入的创新型方法以及在某些国家中观察到的儿基会“驻扎和交付”的谈判可能反映出相关人员在程序的解读和实施方法方面缺乏一致性。有必要系统性地记录和解决存在的障碍。克服这些挑战同样要求儿基会在发展足够的内部能力以及在可能情况下与其他联合国机构开展合作的能力两方面进行持续投资。
27. 评价发现，儿基会的合作伙伴由于承担提供人道主义援助和保护的任务，其准入最为重要；儿基会可在这方面为其提供更多支持。考虑到儿基会在动荡环境中对受影响人群的接触有限，其合作伙伴基于各自的角色（政府）、靠近社区（本地/国家非政府组织）或者机构能力或授权（国际非政府组织）等方面的优势，在填补准入缺口方面承担重要作用。
28. 然而，合作伙伴的准入仍然具备高度的环境依赖性。儿基会有潜力通过（1）宣传、（2）更多地关注其合作伙伴对人道主义原则的理解和使用方式以及（3）加强能力发展的战略性参与来加强合作伙伴的准入。通过加强对行动背景的分析，儿基会能够更好地发现和利用出现的准入机会，并更好地理解哪些合作伙伴在遵循原则的准入方面最具优势。
29. 案例研究展示了几个儿基会扩大覆盖范围方法的良好范例，能够投入更广泛的应用。一体化规划、现金援助和快速应对机制均对覆盖范围或质量具备重大影响，但它们同样受到可能会限制其广泛使用的内部挑战的影响。
30. 评价指出，已经有证据证明每一种方法能够对覆盖范围和质量做出的贡献，儿基会也了解这些证据。风险知情规划、准备和恢复力都是儿基会的能力发展领域，且有潜力在提升应对速度和填补人道主义发展鸿沟方面承担重要角色。然而，儿基会必须确保为其全部规划工作一致采纳遵循原则的人道主义行动方法。
31. 评价结论还包括，儿基会的系统和程序与其准入期望相一致，但有待更广泛的实施以及以提升有效性为目的的调整。儿基会内部资源、系统和程序对复杂人道主义紧急情况下的覆盖范围和质量有重要影响。
32. 评价显示，儿基会去中心化的内部架构适合开展准入决策，且其区域办事处在提供支持和确保国家办事处战略符合企业期望方面承担重要角色。然而，高绩效团队的留用是一项持续存在的挑战。组建多元化、有能力和具备促进准入所需的联系网络的国家员工团队也存在困难，是需要特别关注的一个领域。尽管

有证据显示儿基会在应对捐献方提出的条件方面取得过一些成功，资金的质和量仍是各个国家办事处持续面临的挑战。存在挑战的领域即是有待进一步明确在何种情况下应当拒绝资助的领域，同时需重点从遵循原则的角度推动决策。

五 建议

33. 评价发现，儿基会在为受复杂人道主义紧急情况影响的人群提供援助方面显示了勇气和毅力，尽管此项工作往往使其员工和合作伙伴面临巨大风险。儿基会在所有案例研究中均是人道主义援助和保护规模最大、最重要的提供方之一，并且常常在最具挑战性的地区开展工作。然而，在为援助需求最迫切和最难接触的人群提供援助方面，仍存在改善的余地。儿基会在确保更加一致地持有促进复杂人道主义紧急情况下的有效援助和保护所需的数据、分析、员工、合作伙伴和项目方法方面仍有改善的空间。
34. 评价总体建议是儿基会应当明确并实施能够及时且遵循原则地为需求最迫切的人群提供援助的战略，这在资金有限的情况下尤其重要。但愿这能够在复杂的、存在严重威胁的环境中解决与任务完成相关联的难题。
35. 评价认为儿基会对总体建议的回应将为五个建议组群的实施提供一个框架：
 - (a) 证据：用于确定覆盖范围和质量的证据的生成和使用；
 - (b) 道德：旨在改善人道主义准入的遵循原则的决策；
 - (c) 问责：改进问责制度以增进伙伴关系和社区接受度；
 - (d) 架构：影响外部人道主义架构；
 - (e) 方法：调整内部方法和系统以尽量覆盖更大范围并达到更高质量。

F. 用于确定覆盖范围和质量的证据的生成和使用

36. 交付满足最大需求的优质项目是在复杂人道主义紧急情况下的一项挑战；评价发现了儿基会在就其人道主义实践关键方面做判断时证据不足的几个领域。儿基会需要尽可能地获取有效人道主义行动知情决策所需的信息和分析，并且为确保其援助的持续相关性，必须更系统化的监测行动背景的各种变数。
37. 关于覆盖范围的评价和报告，评价发现儿基会收集的数据无法用于详细考察需求得到满足的比例和最迫切需求是否得到满足。因此儿基会无法确定其覆盖的有需求的总人数的比例。与此同时，儿基会有关目标变化的报告不够清晰。
38. 评价认为，儿基会及其牵头的组群应当以有需求人群的评估为基础，开展目标计算。应该对目标的变化开展有一致性的监测并进行高透明度的报告。这能够为倡导为人道主义应对提供充分资源提供强大的证据基础。⁵建议如下：
 - (a) 儿基会应努力通过定期测量覆盖范围(即体现为其每一个领域有需求人群的比例)，以提升其评估、监测和报告其人道主义覆盖范围的一致性；
 - (b) 儿基会应当利用其作为组群牵头机构的角色，向机构间常设委员会倡导跨组群采纳一致的体现为有需求人群占比的覆盖范围的测量方法；
 - (c) 为了提升其人道主义成果的证据，儿基会应当加强对创新和技术的投资，以便能够更加一致地在进一步细分的层面上监测方案的覆盖范围与质量。在取

⁵ 在开展评价的同时，儿基会发布了关于设定人道主义应对目标水平的修订指南，这对按建议行事可能有一定的帮助。参见儿基会“关于设定人道主义应对目标水平的简报”，*人道主义规划和监测学习资源*，2018年11月。

得进步的领域，儿基会应寻求与其合作伙伴和组群开展合作，改善机构间层面的实践。

(d) 由于儿基会的目标将会由于内外限制(如准入、能力、资金和安全)而发生变化，儿基会应当提升记录和报告其初始目标计算的基础以及这些目标全年的变化时的透明度。

39. 评价发现，当需要在公平和覆盖范围之间作出权衡时，覆盖范围几乎总是得到优先考虑。公平的方案制定往往需要进行更多的活动或涉及更多领域，导致其交付的成本有效性更低。建议如下：

(a) 儿基会应当解决在复杂人道主义紧急情况下平衡覆盖范围和公平的难题，着眼于明确其方法；

(b) 各个国家办事处应当在其应对战略中包含一项脆弱性分析，借鉴相关人道主义需求概览、清晰定义需求最迫切的人群并解释为什么以某些团体而非其他团体为目标。

(c) 在第3级和人道主义评价过程中，儿基会应当定期纳入公平覆盖检视，为其绩效评估建立证据基础。

40. 针对使用背景分析确保方案方法和选择伙伴关系的相关性，评价只发现了很少的几个儿基会开展简要行动背景或冲突分析的可能有助于识别影响需求最迫切人群的准入的动态以及为儿基会提供利用背景变化抵达最脆弱社区的机会的例子。

41. 儿基会应当开展定期分析，调整项目方法和伙伴关系，以最大化其相关度和接触需求最迫切人群的潜力。这项工作应当以始终优先考虑机构存在并确保最接近受影响人群的方法作为支撑。建议如下：

(a) 儿基会应当定期发展简要行动分析，以在复杂的、存在严重威胁的环境中的实现以证据为基础的规划和方案交付。这在最低程度上应当包含参与方的映射；冲突、需求、覆盖范围和缺口分析；以及准入的变化；⁶

(b) 应当利用背景分析定期审评方案方法，以确保其相关性，批判性地评估根据准入的变化来调整或扩大规划(覆盖范围)，处理新的或未满足的需求(公平性)或者调整方法以提升质量的可能性；

(c) 背景分析还应用作定期审评儿基会伙伴关系的方法，着眼于确保合作伙伴具备提供遵循原则的援助、能随时以最大程度接近受影响人群，并且具备保证项目质量的技能和能力；

(d) 各个地区办事处应当监测并支持这项任务在国家办事处的开展，并在必要时触发定期战略审评和转移。

G. 旨在改善人道主义准入的道德和遵循原则的决策

42. 在复杂人道主义紧急情况下，最迫切的道德难题是与维护人道主义原则相关的难题以及确保儿基会的准入、谈判和行动方法将其纳入更大范围考虑的难题。与此相关的第二种难题来自儿基会的使命，要求儿基会在受冲突影响的脆弱环境中采纳遵循原则的方法，在面临人道主义行动、减贫和社会正义等不兼容的组织优先事项时，采取遵循原则的方法来处理道德的断层线。第三种难题与儿基会在复杂人道主义紧急情况下与其合作伙伴和承包商的接触有关——儿基会承担着确保稳健的风险管理实践能定期运作的道德责任。

43. 在支持遵循原则的人道主义决策方面，评价发现儿基会人员对人道主义原则的理解存在差异，并且有证据显示相关人员并未按常规将各项原则用作动荡环境

⁶ 此清单并不全面。即将发布的《儿基会实地准入手册》中将包含儿基会方法的指南。

中的决策框架。此外，儿基会还倾向于将自身的准入放在优于合作伙伴的准入的位置。

44. 评价发现有必要加强儿基会全体员工(既包括总部也包括国家办事处层面)及其合作伙伴对人道主义原则实践应用的理解和能力,以便支持他们做出关于项目准入、覆盖范围和质量的架构清晰的道德决策。⁷建议如下:

(a) 在国家办事处层面,儿基会必须确保其前线员工理解并能够利用人道主义原则做出行动决策。应找出所有的知识缺口并通过培训加以弥补;

(b) 在国家办事处和实地办事处层面,儿基会应当指定一位员工担任提供方案准入事项支持和指南的准入专家。选择担任这一角色的员工时应当优先考虑其对背景、冲突和权力动向的理解,个人的联系网络以及其为人是否正直;

(c) 儿基会应当加强其与合作伙伴在人道主义原则和准入方面的交流。在方案文件中应常规性地参考各项承诺,有必要时应提供培训,并且儿基会应当监测其合作伙伴和第三方服务供应商的准入获取方式;

(d) 儿基会及其合作伙伴还应当做出更多努力,更加一致地与社区传达原则的应用,以提升接受度;

(e) 儿基会应提升其作为人道主义国家团队成员和其在与各国政府建立的广泛的联系网络中的一致性,以在必要时倡导自身和合作伙伴的遵循原则的准入。

(f) 在总部层面,儿基会应当培养认可、讨论和记录重大道德难题和决策的组织文化,以健全知识、提升透明度和实现决策的一致性;

(g) 儿基会紧急方案办事处应当制作概括儿基会使命内在难题的简短指导说明,并提供一个支持复杂人道主义紧急情况下的优先进行遵循原则的援助的决策框架;

(h) 由于决策需要根据背景而定,建议儿基会公共伙伴关系司开发一个指导根据捐助方的条件进行遵循原则的决策的框架。

45. 在加强准入谈判的能力方面,评价发现儿基会参与本地人道主义谈判的频率最高,但前线员工往往缺乏特定的技能和培训。参与过谈判的人员、尤其是在谈判失败的情况下,可能会因此面临更高的风险。

46. 评价发现,儿基会应当采取更加结构化的方法,确定在国家层面上和非国家实体及东道国政府一起参与人道主义谈判的人员,并为其提供装备和支持。建议如下:

(a) 在工作在复杂人道主义状况下的员工之间广泛分发儿基会关于参与非国家实体工作的修订指南⁸;该指南提供了一个经过改进的决策框架并包含了问责和决策树状图;

(b) 在国家办事处和实地办事处层面,儿基会应当指定牵头谈判的员工;这一角色的选择应当考虑个人知识、经验、品格、联系网络和档案。在适当的情况下,应将这些责任整合至人道主义准入职能;

(c) 儿基会应当在培训和支持在行动和战略层级承担准入谈判任务的员工方面采取结构更加清晰的方法,并且应当与员工在谈判之前、期间和之后均进行交流,以评估风险和提供支持。

47. 评价发现,如果儿基会的双重任务没有得到良好管理,可能会出现保护人道主义原则方面的挑战。在以下情况下尤其如此:政府是冲突一方,未承担国际人

⁷ 即将发布的《儿基会实地准入手册》将包含发展中国家办事处准入战略的系统性方法,这可能在一定程度上有助于建议的落实。

⁸ 儿基会,《参与非国家实体:实地人员手册》(2011年;修订版即将发布)。

道主义法律规定的责任或者以其他方式违背了人道主义原则，但同一时期儿基会正在和政府开展发展规划方面的合作。⁹建议如下：

(a) 作为其参与改善政府的准备和应对系统的工作的一部分，儿基会应当传达人道主义原则和国际人道主义法律的重要性和价值；

(b) 为了始终遵循人道主义原则，儿基会应当谨慎管理其与作为冲突一方的国家政府的关系以及相应的倡导；

(c) 如果国家政府向儿基会和更加广泛的人道主义社区提出危害人道主义原则的要求，儿基会应当与联合国国家团队或人道主义国家团队的其他成员合作，捍卫遵循原则的援助并倡导该国家政府承担国际人道主义法律中规定的责任；

(d) 作为复杂人道主义紧急情况下其背景分析的一部分，儿基会应当定期询问和监测社区与合作伙伴对其与国家政府的接触和其在受冲突影响地区的形象与影响的看法。

48. 在评价安全风险管理和风险转移时，评价发现儿基会在案例研究涉及的各国向其合作伙伴、第三方服务提供方和承包商转移了重大责任，这往往会大幅增加安全风险，而且常常缺乏来自安全风险管理的充分支持。

49. 评价建议，儿基会应履行其道德义务，系统性地确保包括非政府组织、第三方服务供应方和承包商在内的合作伙伴具备确保在复杂人道主义紧急情况下履行员工保障职责所需的措施。建议如下：

(a) 在复杂人道主义紧急情况下作为其尽职调查的一部分，各儿基会国家办事处应当确定合作伙伴具备充分的安全风险管理系统并明确将此纳入其选择标准；

(b) 尽管儿基会与第三方服务提供方的合作在长期协议中有所规定，作为其尽职调查的一部分，儿基会应当评估其现有的风险管理系统并明确将此纳入其选择标准。

H. 改进问责制度以增进伙伴关系和提高社区接受度

50. 评价强调了尽管儿基会承担着一系列广泛责任，在不稳定的环境中，最重要的责任就是对其合作伙伴和儿基会以其名义筹集资金且作为组织援助对象的受影响人群的责任。正是在这样的背景下，需求更加急迫，风险也更大。正是在这样的背景下，儿基会向合作伙伴提供的支持以及与社区的合作不再仅仅是“做正确的事”，同时还有潜力通过社区的接受提升准入，并通过增强合作伙伴的援助交付能力和儿基会就项目充足性和相关度获取的反馈来改善项目质量。

51. 在国家办事处层面，评价结论认为儿基会缺乏对受影响人群问责的结构清晰的方法以及衡量社区对其项目覆盖范围或质量满意度的常规方法。这在复杂的人道主义紧急情况中很重要，因为提供可问责的优质援助能够增强一家组织维护其项目的安全准入的能力。儿基会的人道主义危机员工需要更好地理解其对接受援助的人群¹⁰承担的问责承诺并就此采取行动，并且确保这些承诺得到定期履行。建议如下：

(a) 儿基会必须确保其员工熟悉其对脆弱社区的问责的定义以及随之而来的责任；

(b) 与以上建议相关地，儿基会有必要明确在伙伴关系的工作背景下履行责任时需采取的实际步骤；

⁹ 此建议与儿基会 2016 年 1 月“关于将发展与人道主义行动联系起来的研究”相一致。

¹⁰ 定义参见儿基会，《以人为本的人道主义行动：纳入对受影响人群的问责》(即将发布)。

(c) 儿基会已通过创新方法来支持其员工和合作伙伴与作为儿基会资助的援助对象的受影响人群进行接触。确定其是否与复杂人道主义紧急情况相关以及是否可作为履行其责任和增加项目有效性的方法加以扩展将具有相当的价值；

(d) 与社区接触的关键目的之一是衡量其对援助的恰当性和有效性的满意度。在国家办事处层面，儿基会承担着定期收集、分析和使用此信息解决相关的值得关注的问题的责任。为了实现这一目标，儿基会必须确保其项目具备灵活性，可通过方向纠正来消除社区对覆盖范围和质量的担忧。

52. 在加强本地化和提高对伙伴关系的投资方面，儿基会在与本地和国家参与方之间的真诚伙伴关系方面的投资不充分，即使有证据表明这种关系对准入影响重大时仍然如此。一次性的培训或研讨会常常被当作重点，而寻求机构能力的加强则屈居其次，尽管事实上后者有最大的潜力在长期扩大覆盖范围并提高质量。
53. 儿基会应当在复杂人道主义紧急情况下向本地和国家的非政府组织合作伙伴提供更多更持久的支持，在这些组织最适合扩大覆盖范围和提高质量的情况下尤其如此。建议如下：

(a) 根据儿基会 2018 至 2021 年战略计划，儿基会应当确保员工清晰了解其作为与本地和国家合作伙伴战略接触计划的本地化承诺以及这个承诺对儿基会寻求支持和加强此类合作伙伴的方法的影响。

(b) 在准入受限的环境中，儿基会合作伙伴审评委员会应当优先考虑具备获取援助需求最迫切的社区准入所需的相关档案、联系和网络的合作伙伴，即使这意味着儿基会需要解决其能力上的缺陷；

(c) 为了扩大覆盖范围和提高质量，儿基会应当定期开展其非政府组织合作伙伴在复杂人道主义紧急情况下的能力评估，以确定与合作伙伴执行发展能力的战略时的优先事项；

(d) 如以上人道主义原则建议所概述，儿基会应当(1)加强与合作伙伴在获取和维持遵循原则的准入问题上的合作；(2)在收到援助请求和要求时更主动地利用其对话网络倡导合作伙伴准入；并且(3)增强对合作伙伴的风险管理提供的支持。

六 影响外部人道主义架构

54. 为了在复杂人道主义紧急情况下扩大援助的覆盖范围并提高援助质量，人道主义系统内需要发生位于儿基会外部但受其影响的重大变化。联合国安全管理系统和安全保障部尤其具备促进人道主义准入的充足空间，在机构间层面同样有改善解决营养不良问题等合作方法的巨大空间。
55. 安全保障部和各人道主义机构之间积极的伙伴关系往往受到员工个性和背景而非结构或政策的影响，于是导致不一致。为了应对参与联合国安全管理系统带来的挑战，儿基会雇佣了自己的安保人员。评价发现，所取得的成功水平的差异与员工资质和个性以及其承担的角色和职责相关。
56. 儿基会应当提请机构间安全管理网络注意来自当前评价、近期的世界粮食计划署(WFP)准入评价以及“存在与接近度”¹¹研究的证据，以提升安全保障部政策实施方法的一致性。同时，儿基会还应当继续雇佣和部署应对复杂人道主义紧急情况的高能力安全官员，以增强准入。建议如下：

(a) 儿基会应当在机构间安全管理网络内寻求同盟，以共同促进联合国安全管理系统内的积极变化；

¹¹ Jackson, Ashley 和 Steve Zyck, “存在与接近度：五年后的驻扎与交付”，联合国人道主义事务协调厅，2017 年 6 月。

(b) 如无变化发生，儿基会有必要继续选择负责联络人道主义国家团队和安全保障部的高资质的高级安全官员，并支持各个国家办事处与制定官员的合作，以寻求相关和遵循原则的人道主义准入方法。

(c) 如果任务方案关键程度框架的使用和指定官员的决定存在过度限制性，儿基会应一致地记录准入请求被拒事件，以具备升级担忧和支持其准入扩大倡导工作所需的证据。

(d) 在复杂人道主义状况下，在国家代表为员工提供更清晰的实地办事处和方案地点出差指导以监测方案进展和为合作伙伴提供支持方面存在改进的空间。

(e) 在动荡环境中 低调使命 的使用被认为是良好实践，并且在实现儿基会对其方案的支持和监测方面承担了关键的角色，但其使用仅限于少数几个国家。儿基会应当寻求提炼和分享良好实践以更广泛地推广这一方法。

57. 评价发现，质量与覆盖范围方面最重要的伙伴关系之一是儿基会和粮食署在索马里饥荒前应对的一体化中度急性营养不良 (MAM) 和严重急性营养不良 (SAM) 服务交付方面的合作。该一体化涵盖了儿基会和粮食署之间前所未有的合作水平，包括为协调方法和克服机构障碍付出的努力。在包含通过共享合作伙伴在共享地点交付在内的准备和协调服务方面有大量投入。尽管有大量证据证实该方法的益处，在复杂人道主义情况下仍未对其频繁使用。

58. 儿基会应当与粮食署和世界卫生组织 (WHO) 协调加强旨在提供急性营养不良案例的持续护理的技术方向 (如 SAM 和 MAM 治疗的综合) 的机构基础。建议如下：

(a) 儿基会、粮食署和市委组织应当共享来自在索马里采取的综合方法的证据和经验，以加强联合行动的证据基础；

(b) 这些应当和其他地点的相似实践一同得到审评，为不良持续护理背景下 SAM/MAM 综合方案的采纳提供一个基准。

(c) 为了给综合方案的促进提供一个基础，应对儿基会、粮食署和世卫组织之间的谅解备忘录进行修订，以加强方法的机构支持。

七 调整内部方法和系统以提升覆盖范围和质量

59. 儿基会需要促进设计和交付一体化项目以及政策和过程传达、解读和就其采取行动的方法的内部变更，方可实现其在复杂人道主义紧急情况下方案覆盖范围和质量的最大化。

60. 评价发现，各个国家办事处在评价期间广泛认可简化标准操作程序 (SSOP)，但在 2 级、3 级和其他紧急情况下的使用方面存在显著差异。尽管一些处于 3 级启动状态的儿基会国家办事处并未利用这些简化，无企业紧急启动的国家的一些办事处却从使用中获益。

61. 作为 SSOP 修订工作的一部分，儿基会还应当考虑利用特定简化支持 2 级/3 级紧急情况以外的人道主义应对。建议如下：

(a) 考虑到 SSOP 加强了儿基会的人道主义有效性，应在当前编写的修订中明确处理其采纳过程中的差异；

(b) 考虑到 SSOP 在 2 级/3 级紧急情况以外更广泛的应用，建议儿基会通过概述 SSOP 可适用的更广泛的人道主义标准，提高其决策透明度和一致性。其中应包含记录各个国家办事处选择不采纳简化的原因的要求；

(c) 儿基会应当为 1 级紧急情况定义一个简化审批流程，以便为国家办事处提供简化的快速通道人道主义资源过程和为国家代表提供在记录良好的理由得到区域主管批准的前提下，启动经认定对 人道主义应对的覆盖范围和质量具备关键作用的国家办事处层面的 2 级/3 级紧急情况简化的全面准入的选择；

- (d) 方案文档提交和审评的缓慢速度导致了全部案例研究国家人道主义应对的重大延迟。尽管简化提供缩短时间的机会，却并未得到一致实施。建议儿基会以简化为目标审评方案合作协议/方案文档流程。
62. 为了增进员工的关键政策文档的参与和理解，儿基会应当发展更加一致、模块化的人道主义学习和知识管理机制，以确保在复杂人道主义紧急情况下工作的员工具备解决儿基会在达成覆盖范围和质量过程中遇到的挑战所需的足够的知识、技能和能力。
63. 基于评价结果，关注点的关键领域应包含以下内容：
- (a) 在复杂人道主义紧急情况下的覆盖范围和质量交付：关键原则、儿基会在解决共同难题方法方面的承诺和方法；
 - (b) 在复杂人道主义紧急情况下实施儿童基金会的公平方法；
 - (c) 理解和实施复杂人道主义紧急情况下的人道主义援助和国际人道主义法；
 - (d) 在冲突与脆弱性的背景下参与国家和非国家实体的工作；
 - (e) 人道主义行动中的领导力挑战；
 - (f) 社区参与以及将儿基会问责框架转化为实践；
 - (g) 理解儿基会的方案综合并为其打下在复杂人道主义紧急情况下应用的基础；
 - (h) 风险知情规划；
 - (i) 加强复杂人道主义紧急情况下的人道主义发展联系的遵循原则的方法。
64. 采纳战略必须考虑到各国办事处在这些背景下面临的特定挑战，包括高周转率和雇佣瓷器那具备一定人道主义经验的员工的需求。学习优先事项应包括：：(1)以职能区分的个人技能/知识的最低水平(可能考虑个人测试)；(2)国家办事处团队层面的最低能力/职能(考虑国家办事处自我诊断和区域办事处质量保证，触发挑战性技能应用以团队为基础的学习)；以及(3)建立充足领导力能力的系统性战略。
65. 评价同样反映出在儿基会内部促进综合规划的需要。儿基会发展了丰富的政策、过程指南和工具，为员工提供在复杂人道主义背景下的方案规划、管理和评价指导。然而，案例研究提供了有限证据，证明除大多数经验丰富的人道主义员工和一些高级经理以外，儿基会全球指南文档并未得到在实地的一致了解和使用¹²。
66. 此前研究和评价已经确立了加强儿基会复杂人道主义紧急情况下的方案综合的必要性。目前儿基会亟待创建促成实现改善人道主义成果所需的一体化进展所需的政策和实践环境。建议如下：
- (a) 儿基会应当加速更新包括《人道主义行动造福儿童的核心承诺》¹³和《方案政策和程序手册》以及紧急情况准备和应对规划指南方面的《伙伴关系

¹² 有必要注意政策和指南熟悉度的缺乏并不一定会熬制明显的管理不当或行为不当。由于员工并不习惯或不愿/无法使用儿基会已经具备的完整的灵活政策和过程，此项评价的证据呈现出更加微妙的错失机会的模式。

¹³ 《人道主义行动造福儿童的核心承诺》的持续修订提供了一个确保其与此建议保持一致的重要机会。

指南》在内的关键文本，以反映一体化方法将应用于具备改善人道主义成果潜力的领域以及能够及时实现的预期；

(b) 通过借鉴最近的实践案例，儿基会应当记录一般用于解决人道主义状况的方案综合模型；

(c) 为了给方案综合打下基础，处于复杂人道主义紧急情况下的各个国家办事处应当开展作为其准备规划一部分的机会定期检视，并且在有机会的情况下为综合评估打下基础。

八 决定草案

执行局

参考了在 2019 年年会上向执行局提交的以下文件：

1. 关于儿基会评价职能的 2018 年年度报告 (E/ICEF/2019/14) 及管理部门的回应 (E/ICEF/2019/15)；

2. 复杂紧急情况下儿基会人道主义响应行动的覆盖范围和质量评价，其执行概要 (E/ICEF/2019/16) 及其管理层回应 (E/ICEF/2019/17)。

附件

复杂紧急情况下儿基会人道主义响应行动的覆盖范围和质量评价

1. 由于空间有限，复杂紧急情况下儿基会人道主义响应行动的覆盖范围和质量评价报告并未包含在当前附件内。
2. 可从儿基会评价办公室网站获得完整报告：

https://www.unicef.org/evaluation/index_61171.html.
