



供决定

联合国儿童基金会

执行局

2019 年第一届常会

2019 年 2 月 5 日至 7 日

临时议程* 项目 8

失学儿童举措形成性评估

执行摘要**

摘要

过去几十年，为了使所有儿童和青年都能获得教育，并为他们创造机会，已经付出了可观的努力。尽管如此，据估计发展中国家和发达国家的教育水平与成果之间仍存在“100 年的差距”。^a 招生率、完成率和学习率方面的差距仍然存在，主要是因为来到学校的孩子中，有太多人缺乏成功所需的准备，同时还有大量学生被完全排除在教育生态系统之外。失学儿童举措(OOSCI)的使命是提请人们注意这些儿童的状况，注意挑战并支持合作伙伴国家代表他们加快方案编制。在这方面，OOSCI 取得了一定程度的成功。

OOSCI 于 2010 年启动，是联合国儿童基金会、联合国教科文组织统计研究所和全球教育合作组织之间的一项伙伴关系。举措旨在支持各国政府制定并应用创新方法，更加有效地对失学儿童数量进行估计、了解这些儿童，并制定解决方案，让他们重返校园。

OOSCI 的变革理论做出以下假定，即若能提供儿童失学原因的详细数据与信息，辅之以广泛的宣传，政府在教育体系内开展的变革将得到推进，确保儿童能

* E/ICEF/2019/1。

** 评价报告的执行摘要正在以联合国所有官方语言分发。可从儿基会评价办公室网站获得英文版完整报告(见附录)。

说明：本文件全文由儿基会负责处理。



够进入校园，并实现 OOSCI 的既定目标——失学儿童数量得到实质性及可持续性的下降。

此次 OOSCI 评估于 2017 年实施，于 2018 年结束。联合国儿童基金会及合作伙伴所做提供的证据来自定性设计，包括：二手数据分析；针对所有实施 OOSCI 的联合国儿童基金会国家办事处开展的在线调查；在国家和全球一级进行的访谈和焦点小组讨论。还通过定性比较分析方法产生了证据：调查实施 OOSCI 的不同背景条件以及各种因素的组合，这些因素可能在一种情况下减少失学儿童人数，但不大可能在另一种情况下减少失学儿童人数。

评估结果表明，OOSCI 在将失学儿童问题置于国家和国际一级发展议程中心的过程中发挥了重要作用。在确定优先事项和制定部门计划的过程中，展示出了对这些问题的一定程度的宣传和承诺。然而，并没有可持续地分配足够的资源与之相匹配，且是否所有合作伙伴都完全接受支撑 OOSCI 的“基于各项权利”的教育模式也不总是很明确。

建议包括：(a) 对 OOSCI 的变革理论进行修改，以反映全纳相关重点元素，以确保在基础教育阶段的所有失学儿童需求皆得到满足；同时确保这一举措聚焦于了解促进学前阶段参与的战略和政策；(b) 拓展技术能力，以便进行有效实施和全面监督；(c) 扩大 OOSCI 合作伙伴基础，为地方一级的非传统合作伙伴提供更多话语权，同时明确聚焦于他们预期提供的结果；(d) 加强计划要素，在未来的评估中，对 OOSCI 在减少失学儿童人数方面的贡献作出更有信心的估计。

供执行局审议的决定要点载于第五节。

^a Robinson, Jenny Perlman and others, “Millions learning: scaling up quality education in developing countries”, Brookings Institution (Washington, D.C., 2016). 英文版可从 www.brookings.edu/research/millions-learning-scaling-up-quality-education-in-developing-countries 获得。

一. 评估的背景和目的

1. 失学儿童举措(OOSCI)是联合国儿童基金会, 联合国教育、科学及文化组织(UNESCO)统计研究所和全球教育合作组织之间的合作伙伴关系。¹ 它于 2010 年启动, 旨在支持各国政府开发和使用创新方法, 以更好地估计被排除在教育机会之外的儿童人数, 了解这些儿童并制定解决方案以扩大他们的学习机会。其他合作伙伴有国际劳工组织和世界银行, 它们都通过名为“理解儿童工作”的另一个举措为 OOSCI 提供支持。²

2. 2010 年启动时, OOSCI 在 25 个伙伴国家实施; 截至 2016 年底, 这一数字已上升至 87 个。该举措围绕三个方案目标组织, 即:

(a) 开展能力建设、制定健全的流程, 以了解失学儿童概况, 并对导致他们失学的阻碍进行分析;

(b) 有效地识别并实行政策与战略, 以减少失学儿童人数, 并在教育部门规划中纳入必要的变革, 以提高规划的可持续性;

(c) 进一步呼吁国际社会的关注, 并加强宣传, 以推动国家及国际层面作出确保所有儿童入学的承诺。

3. 全球教育合作组织于 2013 年加入该举措, 它提供了资金, 用于增强对在全球进行的关于失学儿童问题的工作的认识, 并加快该举措目标的实现。

4. OOSCI 采用循证方法倡导旨在解决失学儿童问题的政策、战略和预算编制做法。在 OOSCI 研究中, 数据通常来自多种来源, 例如教育和卫生系统、区域和人群调查, 这些数据被用于估计失学儿童数量, 并创建描述不同失学儿童群体的概况。³ 随着时间的推移, 失学儿童的统一概念得到阐明(排斥的五个维度), 以捕捉此问题的一些细微差别, 并强调需要采取不同的战略来解决不同类别的失学儿童问题。

5. 该举措的主要成果是 OOSCI 区域和国家研究, 旨在发展国家合作伙伴开展补充证据生成活动的的能力, 以识别妨碍获得基础教育和完成基础教育取得进展的关键问题和障碍。OOSCI 研究的证据有助于提高关于教育排斥的负面影响的认知, 并为决策者提供支持。它还为建议改变政府政策或战略提供了基础, 以减少或消除障碍, 使更多儿童能够进入校园并至少完成基础教育周期。我们认为

¹ 全球教育合作组织于 2013 年加入了失学儿童举措(OOSCI)。

² 在国际劳工组织、联合国儿童基金会和世界银行的支持下, “理解儿童工作”举措将知名学者、政策制定者、从业者和捐助者汇聚一堂, 在童工和青年就业领域开展研究, 制定政策和解决方案。

³ 使用了三个术语进一步描述儿童的学校状况。“可见儿童”是指出现在教育部数据库中的儿童。(这通常不包括失学儿童)。“半可见儿童”是指出现在其他数据库(例如卫生部)中的儿童, 如果这些数据库连接起来, 则能识别出这些儿童。“隐形儿童”是指未出现在任何数据库中的儿童, 例如在街头工作和/或生活的儿童或游牧社区的儿童。

OOSCI 研究的建议准确反映了障碍并对其进行应对，并提出在政治、财政和技术上可行的解决方案。

6. OOSCI 形成性评估于 2017 年实施，于 2018 年结束。评估的目的是对项目变革理论及假设的有效性进行测试，从而对“失学儿童数量得到实质性及可持续性的下降”这一总体目标的实现进程开展形成性评价，并巩固项目逻辑。评估职权范围中定义的三个目标如下：

(a) 审视联合国儿童基金会为推动普遍参与基础教育这个目标实现所支持战略的有效性，并判断实现目标的路径是否得到了清晰阐述，且与关键合作伙伴的目标相一致。⁴

(b) 确定 OOSCI 研究在多大程度上提供了关于失学儿童的可靠证据，影响了关键的政策变化，并促进了为各种方案编制环境选择有效的战略和干预措施，其中包括开展人道主义方案编制的国家；

(c) 评价联合国儿童基金会在加强个人及机构能力建设以解决阻碍儿童入学与就学的因素方面做出的贡献；评价工作的充分性；并评估在加强关键合作伙伴能力建设方面所做的工作。

7. 评估涵盖从 2010 年开始至 2016 年报告期的实施 OOSCI 的整个期间。

8. 围绕 OOSCI 项目成果组织的描述性和规范性评估问题见附件 1。评估符合经济合作与发展组织发展援助委员会(经合组织/发援会)颁布的相关性、有效性、效率和可持续性的评估标准。它也符合另外两项标准：一是一致性——这有助于对 OOSCI 的形成方面以及概念和工具不断变化的性质进行评价，另一项则是实用性。

A. 范围

9. 评估涵盖 OOSCI 所有 87 个伙伴国家，截至 2016 年底估计有 40 个国家政府完成和/或采用了研究。这些国家分布于联合国儿童基金会开展工作的各个区域。这些伙伴国家处于 OOSCI 实施的不同阶段(开展研究、推动政策层面工作等)。本评估还涵盖了 OOSCI 核心合作伙伴做出的投入与开展的活动，核心合作伙伴包括各国政府、联合国儿童基金会、联合国教科文组织统计研究所和全球教育合作组织。

B. 评估用途

10. 评估的目的是在所有伙伴国家和参与机构促进负责编制失学儿童计划的教育管理人员反思和学习。此外，预计将实施改善计划一致性的战略。期望政策制定者和相应的政府人员使用评估中的证据来加深他们对各级教育系统中失学儿童所面临问题的理解，并调动其他部门的利益相关方。

⁴ 基础教育：小学和初中教育(国际标准教育分类法(ISCED)1-2 级，即国际教育标准分类法-项目)。

二. 评估方法

11. 本评估的设计以理论为基础。OOSCI 的变革理论做出以下假定，即若能提供儿童失学原因的详细数据与信息，辅之以广泛的宣传，政府在教育体系内开展的变革将得到推进，确保儿童能够进入校园，并实现 OOSCI 的既定目标——失学儿童数量得到实质性及可持续性的下降。

12. 联合国儿童基金会及合作伙伴所做贡献的证据由定性设计得出。资料来源包括：(a) 对二手数据进行分析的文献回顾；(b) 针对所有实施 OOSCI 的联合国儿童基金会国家办事处的教育项目官员开展的在线调查；(c) 与联合国儿童基金会纽约总部的答复者样本以及联合国儿童基金会所有七个区域办事处的区域教育顾问和/或 OOSCI 联络点进行的访谈和焦点小组讨论；(d) 在实地考察过程中与国家层面的利益相关方进行的访谈和焦点小组讨论。⁵

13. 还通过定性比较分析产生了证据。⁶ 该分析用于调查实施 OOSCI 的不同背景条件以及能在一种情况条件下减少失学儿童人数，而在另一种情况下则不太可能减少失学儿童人数的因素组合。最后，对调查数据进行描述性分析(例如平均值、标准偏差)。这些分析主要用于与其他数据源的交叉检测，以及提供更加广泛的实践经验基础来证实定性的研究结果。

三. 部分发现、结论和评估性评价

14. 让尽可能多的儿童和青年入学的方法有多种形式，其中包括在基层游说学校教育的重要性，普及教育的政治宣言，取消学费的举措以及在很多国家引入扶贫教育融资框架。尽管做出了这些努力，但仍有太多儿童在等待入学和参与学校教育的机会。

A. 普及基础教育的进展

15. 普及基础教育提供了一个良好的起点，也是解决失学儿童问题的政治承诺的可能信号。因此，评估调查了普及基础教育是否是伙伴国家记录在案的目标，结果如下：

(a) 大多数 OOSCI 合作国家(80%)的政府文件中都明确包括或暗含了普及基础教育的宣言，这标志着消除失学儿童问题的强烈意愿。此外，得益于 OOSCI，政府合作伙伴关于失学儿童和新能源的态度发生了积极变化，它还推动联合国儿童基金会国家办事处围绕失学儿童面临的问题优先安排项目；

⁵ 对选定的 OOSCI 伙伴国家(布基纳法索、多米尼加共和国、印度尼西亚、罗马尼亚、尼泊尔、苏丹、津巴布韦以及联合国儿童基金会驻尼泊尔区域办事处)进行了实地考察。实地考察的目的是证实从其他数据来源得出的初步判断和发现。

⁶ 定性比较分析法的更详细描述见 Charles C. Ragin, *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond* (Chicago, University of Chicago Press, 2008)。

(b) 近 70% 的国家已经实施或完成了一项 OOSCI 研究，中东和北非区域一直对 OOSCI 和失学儿童问题保持高度关注。这些工作已经开始初见成效，这在针对性的方法与多样性的解决方案这两方面都有体现。

(c) 尽管取得了这些成功，但评估的一个关键信息是，尽管各国普遍表现出对包容性的承诺，但许多 OOSCI 国家经常将“全纳教育”与特殊教育项目混淆。由于概念的模糊不清，干预措施未能解决失学儿童中某些特定群体被排除在外的的问题。

(d) 普及基础教育的目的、目标和建议开展的和/或已经实施的策略之间的关系往往并不一致，有时甚至相互矛盾。另外，地方当局常常缺乏必要的数据和/或依据，因此难以有力推动教育投资和/或专门为全纳战略投入所需的时间与资源。

16. 这些研究结果共同表明，有必要重新审视真正普及和提供基础教育的意义并更新普及基础教育的概念。对于关注发展的人士而言，普及基础教育日益被理解为“为最需要的个体提供最大的支持，同时维持一个反映公民作为纳税人在教育中的共同投资的普遍性因素”。⁷ 结论 1 促使 OOSCI 从多个相似的概念基础上解决失学儿童问题。

结论 1

17. 普及基础教育仍是教育部门的一致目标和信息，以推动高入学率和完成率目标的实现。除了参与率与效率等衡量标准，普及基础教育亦愈加关注公平与全纳，这意味着教育资源的分配应当推动逐步普及，即把为每个儿童提供教育的承诺与对需要最多帮助的儿童投入的更多资源结合起来。⁸ 对普及基础教育进行正式定义来反映这一想法，就能够加强 OOSCI 目标、联合国儿童基金会在倡导和资源调动以及失学儿童相关其他领域所开展工作、以及为所有儿童改善教育成果这一整体目标之间的联系。

B. 证据生成和失学儿童举措研究的效用

18. OOSCI 作业手册阐述了有关教育排斥的五个维度。前三个维度描述了已到入学年龄但未注册或入学的儿童，第四和第五个维度描述了有辍学风险的儿童：

- (a) 维度 1：未受过学前教育或小学教育的学龄前儿童；
- (b) 维度 2：小学适龄儿童，但：(i) 未上小学；(ii) 上过学但辍学了；和/或 (iii) 将永远不会入学或将晚入学；
- (c) 维度 3：初中适龄儿童，但：(i) 未上小学或中学；(ii) 上过学但辍学了；和/或(iii) 将永远不会入学或将晚入学；

⁷ Ian Diamond, “Review of higher education funding and student finance arrangements in Wales”, (Cardiff, Welsh Government, 2016). 可在以下网址查看：
<http://gov.wales/docs/dcells/publications/160927-he-review-final-report-en.pdf>。

⁸ International Commission on Financing Global Education Opportunity, “The Learning generation: investing in education for a changing world” (undated)。

(d) 维度 4: 在上小学但有辍学风险的儿童;

(e) 维度 5: 在上初中但有辍学风险的儿童;

19. 作为先决条件, 合作伙伴国应通过它们的研究确定上述排除维度是否符合其情境下的失学儿童的概况, 并在必要时制定更全面的概况。预计研究还将识别阻碍儿童接受正规教育的障碍, 并提出解决障碍的战略, 减轻或消除这些障碍将减少失学儿童人数。评估发现:

(a) 在合作国家开展的 OOSCI 研究有效地收集了失学儿童概况, 并确定了阻碍儿童入学、导致他们辍学和/或阻碍他们重返校园的障碍。附件 1 中的表格显示了阻碍儿童的一系列障碍。92.1% 的受访者认为儿童的经济背景(即家庭财富和被迫参与谋生)是高发/非常高发的障碍, 75.4% 的受访者认为是儿童的个人身体特征(如性别、年龄、残疾);

(b) 附件 1 还说明了被认为是最不妨碍儿童入学的障碍。这些包括个人历史(例如, 创伤史、内战经历)和学校文化和/或行为规则。个人历史被视为流行程度较低的障碍这一事实表明儿童确实有复原力, 这可能是因为针对他们的福祉和康复制定了计划。此外, 学校文化被视为最不常见的障碍似乎表明行为规则等事项并没有阻碍儿童上学(大概是因为父母的参与);

(c) OOSCI 研究包括比以往的研究更详细的分析, 为各国提供了基准, 用于监测全纳基础教育的进展情况;

(d) OOSCI 阐述的“排斥的五个维度”并不足以描述所有失学儿童的概况。评估也发现高中学生群体应被纳入 OOSCI 方法框架, 以有效应对不同国家的情况;

(e) 如 OOSCI 方法框架所述, 许多儿童失学的原因涉及排斥的五个维度。此外, 障碍是多方面的, 某些障碍可以通过改进教育系统来解决, 而其他障碍则属于其他部门, 如卫生和社会保障部门;

(f) OOSCI 为提高失学儿童这一主题在教育发展方面的话语权、政策对话和议程设置方面的关注度做出了积极贡献。

结论 2

20. OOSCI 研究为发展每个国家失学儿童的综合概况和识别障碍奠定了重要基础。但是, 对障碍的分析需要在背景下进行并要定期更新, 以便对不同失学儿童群体的需求做出响应。

21. 关于证据生成的第二组结果证实了 OOSCI 公布的假设, 即:

(a) 如果各国对生成失学儿童的完整概况投资, 识别阻碍他们上学的障碍并解决这些障碍, 那么失学儿童人数将减少, 但仅限于这些国家: (i) 人类发展指数低的国家和/或(ii) 稳定的国家;

(b) 根据定性比较分析,在未能成功生成失学儿童的完整情况或识别和解决妨碍儿童上学的障碍的国家中,相对繁荣(使用人类发展指数,排名高则代表繁荣程度高)并被判定为稳定(即脆弱国家指数得分小于等于 60)的国家,失学儿童人数仍然减少了。

22. 虽然可能存在其他因素能让减少失学儿童人数取得更大成功,但定性比较分析证实,了解失学儿童情况并提出明确解决障碍的建议是减少失学儿童数量的必要的第一步。

结论 3

23. OOSCI 研究所提供的依据与政策指引已经成为重要资源,为教育部门开展规划以及教育部门合作伙伴使用。若这一举措在合作国家获得一定程度的认可,OOSCI 将能够传播重要信息(没有冲突的稳定环境创造的价值以及能够促进生产力的经济环境),并提供支持,将这些信息转化为针对各个项目具体情况而开展的行动。

24. 关于效用的第三组结果表明需要对路线进行修正:

(a) 在大多数情况下,OOSCI 研究成功生成数据,以估计失学儿童人数。然而,这些数字经常受到质疑,导致一些国家不愿意公布关于公共消费的研究;

(b) 根据人力资源能力和维持复杂数据收集系统的资金情况,各国监测基准和/或与后续数据进行比较的程度差别很大;

(c) 虽然 OOSCI 研究所取得的成功的为解决影响失学儿童关键问题提出了建议,但建议行动有时并不能有效解决最普遍的障碍和瓶颈,而有时则不大可行。因此,相当多的 OOSCI 伙伴国家的议程没有优先考虑消除妨碍儿童入学障碍的解决方案。

结论 4

25. 虽然联合国儿童基金会和 OOSCI 合作伙伴的贡献为政策规划领域带来了显著进步与改变,在政策规划与实施工作中仍存在缺口,这主要是由于没有对失学儿童面临的问题进行充分的优先排序。评估得出结论,认为需要围绕失学儿童开展新的倡导工作。还需要为失学儿童的最弱势群体确定解决方案和/或干预措施的优先次序,并为所有这些儿童面临的问题提供资源配置模式。

C. 推进编制失学儿童方案的伙伴关系

26. 与 OOSCI 伙伴关系有关的结果首先涉及“核心伙伴”(联合国儿童基金会、联合国教科文组织统计研究所、全球教育合作组织),并包括以下内容:

(a) OOSCI 伙伴关系安排和与核心合作伙伴之间的分工是具有凝聚力、卓有成效的,且提高了大多数实施者的效率,得益于所有 OOSCI 合作伙伴共同做出的贡献,为失学儿童开展的活动和干预措施的地理覆盖范围得到了扩展。这一结果受到了参与政府的高度重视;

(b) 得益于 OOSCI, 影响失学儿童的问题对技术和政策建议的需求增多, 且与决策者面对面交流的机会也有所增加。

27. 参与失学儿童工作的合作伙伴名单表明, 政府部门在这一领域的话语中占主导地位。作为义务承担者的政府应该对制定政策, 规划和提供服务负责, 并应在围绕失学儿童的讨论中得到充分代表, 这一点可以理解。但是, 评估还发现:

(a) OOSCI 的非政府合作伙伴不够多样化。与国际非政府组织相比, 各国国内民间社会组织在失学儿童工作中未得到充分代表。另外, 预期此类合作伙伴扮演的角色和达成的结果还没有明晰的界定;

(b) OOSCI 受到规模较小的非政府组织合作伙伴的高度重视, 这些合作伙伴的观点很少在政策讨论中得到体现, 他们将与 OOSCI 一起工作的机会视作“发声”的机会。

28. 虽然该举措的伙伴关系方法仍在不断发展, 但国家民间社会组织参与率低表明这一重要对话可能会遗漏一些关键选区。一些选区未参与制定政策, 这可能意味着因 OOSCI 而制定的政策不仅可能使排斥永久化, 而且可能使其制度化。

结论 5

29. 项目运行面临着经常性的变化, 例如政府编制调整、捐方资金变化、人员变动等等, 在这样的环境下, 联合国儿童基金会被所有行动方视为稳定的因素和可靠的伙伴; 它的号召力帮助推动这一伙伴关系朝着预计目标前进。

D. 巩固教育系统, 加强能力建设

30. OOSCI 的方案目标之一是解决个人和教育系统的能力差距。例如, 得益于 OOSCI, 少数国家的数据收集系统得到了实质性的改进; 得益于 OOSCI, 一个国家的国家教育管理信息系统(EMIS)得到了迅速改进, 使它能够追踪失学儿童。关于其他伙伴国家, 评估结果表明:

(a) 被抽样做文件审查的国家中, 半数国家仅在改进数据系统和处理方面表现出有限的成功, 仅少数国家的成功值得称道。

(b) 稳健和可靠的数据的可获取性极不稳定, 主要原因是数据收集、数据分析、数据阐释和相关过程中的财力和人力资源的限制;

(c) 除少数孤立案例外, 不同部门和职能部委之间就失学儿童的协调和/或合作缺乏系统性;

(d) 对“排斥的五个维度”的生搬硬套式的应用, 加上政府不同部门间的投入缺乏配合和对接, 导致受到宗教、种族和其他形式歧视影响的失学儿童群体被 OOSCI 和联合国儿童基金会提供的其他有针对性的支持排除在外。

31. 虽然自 OOSCI 启动以来失学儿童人数有所减少, 但无法通过可量化的贡献将这种变化归因于 OOSCI 和/或联合国儿童基金会的活动。使用稳健的贡献分析

法来解释导致失学儿童数量减少的因素在方法上是可行的，在维持 OOSCI 的可评估性上也是必需的。

32. 虽然 OOSCI 活动在某些情况下做出了积极贡献，但该举措在可持续性方面有所欠缺。在教育部门的各个方面，各国政府的执行能力仍然受到很大限制。此外，需要提高服务于弱势儿童的不同部门之间的效率，失学儿童只是这类儿童的一部分。加强了了解所有儿童并为之服务的能力，其中包括编制关于所有被排除在学校外的儿童的概况，但这种加强的方式不具有可持续性。

33. 在 OOSCI 的支持下，应协助各国政府重新构想和重新设计 EMIS 和类似流程，以便它们能够随时监测所有儿童，包括那些定期进入和退出正规教育系统的儿童，这些儿童要么因为过于贫穷而不能继续上学，要么是由于冲突或其他不稳定因素而离开一种教育体系而进入另一种体系。

结论 6

34. 用于了解所有儿童(包括所有失学儿童)并为其提供服务的技术能力得到了加强。然而，这些改善仅仅局限于个人能力，而并未在整个系统中得到充分体现。因此，OOSCI 所带来的收获从长远来看不可持续，除非下一代 OOSCI 研究能够进一步聚焦为政府实现系统变革而提供的支持。

E. 评估性评价

35. 在该举措运作的几年间，OOSCI 已证明了其相关性、有效性和效用，尤其是在其能够扎根的稳定环境中。然而，尽管该举措具有一定的内部一致性，但仍需要进一步的概念化和投入，以改善其外部一致性和可持续性，并在更具挑战性和复杂的计划编制背景下扩大其范围、相关性和效用，包括在脆弱国家和进行人道主义计划编制的国家。

36. 不过，总体而言，OOSCI 研究产生的证据提高了国家编制失学儿童概况的能力和复杂的多部门障碍的能力，这些障碍妨碍儿童获得或完成基础教育。但是，如上所述，没有充分注意社会中涉及宗教、种族、政治或意识形态歧视的障碍。

37. 总体而言，评估结果表明 OOSCI 在将失学儿童问题置于国家和国际一级发展议程中心的过程中发挥了重要作用。在确定优先事项和制定部门计划的过程中，围绕这些问题进行了一定的宣传，做出了一定的承诺。然而，并没有可持续地分配足够的资源与之相匹配，而且是否所有合作伙伴都完全接受支撑 OOSCI 的“基于各项权利”的教育模式也不总是很明确。表 1 按照经合组织/发援会标准更系统地检查了 OOSCI 的价值。

表 1
使用经济合作与发展组织发展援助委员会的标准对失学儿童举措进行评估性评价

发展援助委员会(DAC)标准	DAC 定义	评估
1. 相关性	评估失学儿童举措(OOSCI)是否符合当地需求和优先事项,并与预期效果一致	<p>OOSCI 与国家及国际层面就发展公平开展的讨论有所关联。在各国为入学率的提高和在千年发展目标/可持续发展目标方面取得的进展感到欢欣鼓舞时,通过突出失学儿童面临的困境,提出了公平与儿童权益的问题,并追求最大限度地发掘各国的人力潜能。</p> <p>此外,通过开展政策对话与提供战略支持,OOSCI 强化了其在支持国家确定优先领域、制定严谨的部门战略和确保所有儿童享有受教育权利领域的相关性。</p>
2. 有效性	衡量 OOSCI 实现其目标的程度,或者根据产出预测是否能够实现目标	<p>在大多数国家,OOSCI 卓有成效地培养了足够数量的国家层面利益相关方——它们做好了准备,愿针对失学儿童问题推动由精准社区干预模式向有效的系统举措进行转变。因此,在宏观层面已经触发了一轮有效且具包容性的决策和优先排序,致力解决失学儿童问题。然而,OOSCI 在支持国家将政策建议与战略转化为实际行动方面,没有产生同样的效果。</p>
3. 效率	衡量与其他替代方案相比所实现的产出与所贡献的总投入(成本效率及时性)的比率	<p>通过参与确定优先领域、制定部门计划及动员相关资源等过程,OOSCI 合作机构高效地推动了目标国家应对失学儿童问题及挑战。通过确保所有 OOSCI 合作伙伴被赋予更多角色与项目、并开展更深入的合作,效率还能得到进一步提高。这将确保合作伙伴更好地作为整体开展行动,以将支持失学儿童相关的政策、计划和对各项工作进行的优先排序转化为实际成果。在这方面,调集理解儿童工作等合作伙伴的研究能力,并给小组分派具体任务将提高 OOSCI 的效率。</p>
4. 效用	评估服务满足目标群体需求或需要的能力	<p>OOSCI 的效用与资源的持续可获取性有关。若缺乏此类可持续性资源,不论举措产出了多少研究、制定了多少战略计划,失学儿童问题将持续存在甚至恶化,对任何一个国家而言都是如此。</p>
5. 一致性	评估方法的一致性以及政策和指导是否考虑了标准和人权考虑因素	<p>阻碍实现教育普及的因素往往错综复杂。因此若要在国家、区域和全球层面具备全面响应的能力,则需要对 OOSCI 能够实现的成果相关的概念与主张进行严格审视。在这方面,OOSCI 本身具备充分的内部一致性,能够在形成性阶段正常运作。随着终端用户对 OOSCI 的预期越来越高,需要开展更多工作,确保其概念清晰,并且能够在各部门和利益相关方之前有效发挥协调作用。</p> <p>由于跨部门协调不力,且未能吸引所需的非传统合作伙伴,OOSCI 的外部一致性较低。仍须完善项目协调,并加强项目领导力,以寻求与无需非常知名、但能够发挥重要作用的合作伙伴开展合作。</p>
6. 可持续性	评价各个系统的资源和服务是否能维持目标的实现,以及在捐助者停止提供资金后是否能够继续得到干预的好处	<p>可持续性不仅取决于国家层面的资源充足与否,同时也取决于政府与合作伙伴对以权利为基础的教育模式是否具备政治意愿、是否愿意做出政治承诺。资源能够促进可行方案的实施,而承诺能够推动相关工作的开展,以逐步实现普及基础教育的目标。要想解决失学儿童面临的挑战,不论是资源还是承诺都未达到确保可持续发展的目标。国内资源的情况尤为如此,这意味着需要长期提供外部支持。</p>

四. 建议和管理层的回复

38. 建议来自评估的结果和结论。建议旨在从一系列可能的解决方案中提出关键行动并证明其合理性，这些行动将形成 OOSCI 和合作伙伴的想法，帮助他们配置和/或综合对伙伴国家的支持，以实现加快减少失学儿童人数的共同目标。

39. 建议被提交给所有 OOSCI 合作伙伴，但其执行将需要联合国儿童基金会作为主要合作伙伴。邀请参考小组的部分成员对建议进行验证，首先确定它们是否基于评估的结果，是否具有针对性和可操作性；其次，确定所需的后续行动是否现实和/或可行。联合国儿童基金会管理层审议并接受所有建议；他们对每项建议的回复概括如下。

建议 1：应对失学儿童举措的变革理论进行修改/更新

40. 应对 OOSCI 的变革理论进行修改，以实现以下几点：反映全纳相关重点元素，以确保在基础教育阶段的所有失学儿童需求皆得到满足；同时确保这一举措聚焦于通过可持续的、分部门扶贫融资等政策与战略，赋权政府使其消除学前教育阶段缺少参与的问题。

建议 2：OOSCI 应拓展技术能力，以进行有效实施和全面监测

41. OOSCI 应拓展其重点领域，以借助 OOSCI 技术伙伴的专业能力，通过有效且高效的战略与方案，支持相关政策实施与全面监测，以推进就失学儿童问题制定各类项目，并吸引相关资源以确保可持续的项目实施。

建议 3：调整失学儿童举措，使其覆盖基础教育整体阶段及各种情况的失学儿童

42. OOSCI 应当调整其方法框架，使其更加侧重基础教育整体阶段(从学前至高中)，并聚焦各种情况的失学儿童中的关键弱势群体。该框架应产出具体战略，解决这些群体的学习需求，包括但不限于鼓励各类适当的学习方式以及通过响应型模式提供这些学习机会。

建议 4：扩大失学儿童举措的合作伙伴基础，使其具有包容性，同时继续关注结果

43. OOSCI 将一如既往地关注为政府提供支持，帮助其履行义务，为所有儿童拓展学习机会；与此同时，OOSCI 应当推动聚集适合的合作伙伴(包括但不仅限于政府官员)，他们应该具有潜力，能够带来新的想法、并为失学儿童项目设计带来新的切入点。

建议 5：应加强项目要素，以确保失学儿童举措能够针对“失学儿童人数得到实质性及可持续性的下降”这一既定目标获得可评估信息。

44. OOSCI 应加强所有项目要素，以确保该举措能够针对“失学儿童人数得到实质性及可持续性的下降”这一既定目标获得可评估信息。这包括确认举措的内部和外部一致性以及实现预期目标的可行性，并且确保设立了完善的评估与监测体

系、开展了充分的评估与监测工作，以确保 OOSCI 所发挥的作用得到系统性评价。

五. 决定草案

执行局

注意到在 2019 年第一届常会向执行局提交的下列文件：

(a) 失学儿童举措形成性评估，其执行摘要(E/ICEF/2019/3)及管理层对它的回复(E/ICEF/2019/4)；

(b) 对联合国儿童基金会对防止性剥削和性虐待的响应的独立小组审查，其执行摘要(E/ICEF/2019/5)及管理层对它的回复(E/ICEF/2019/6)。

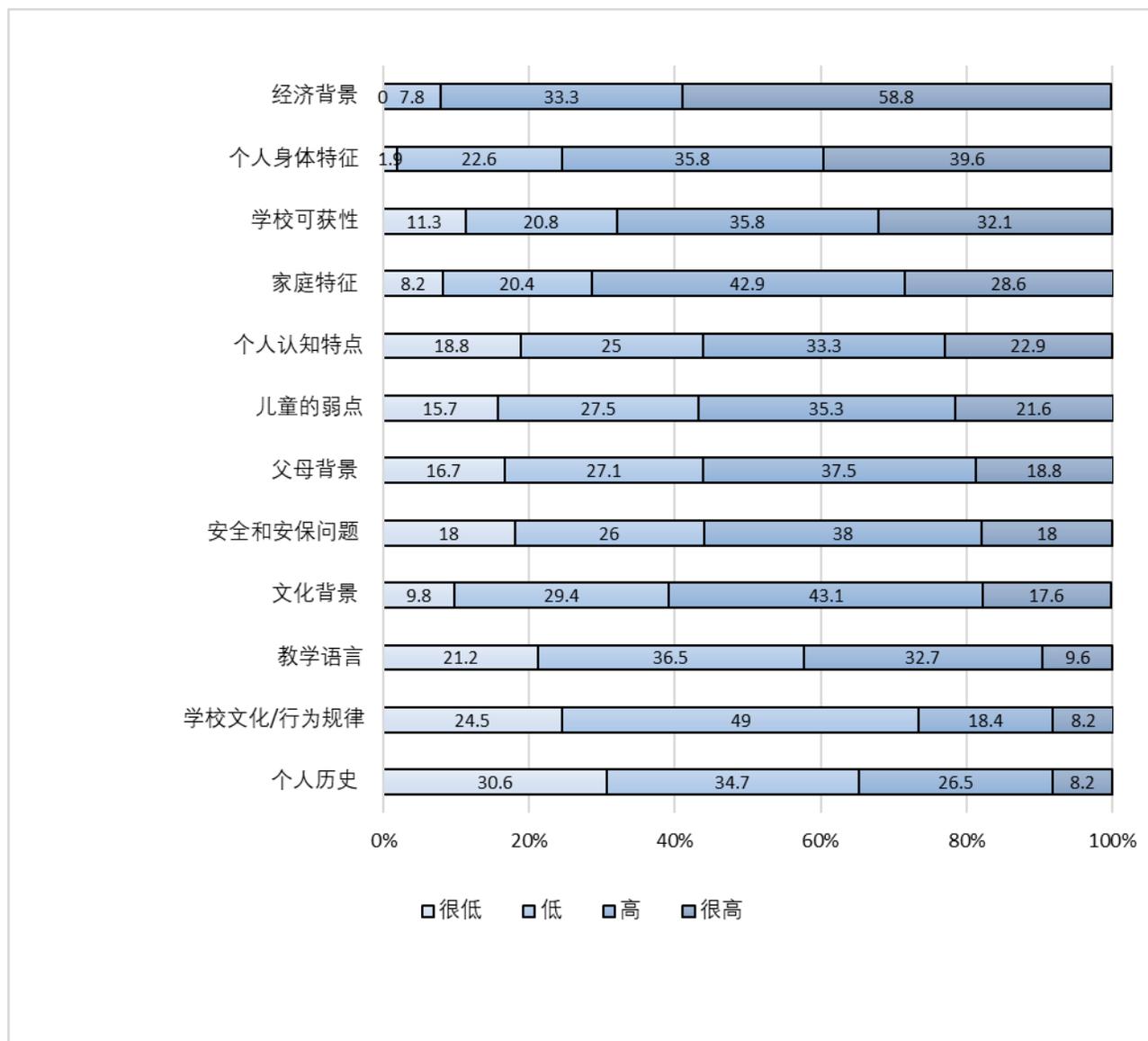
附件 1

评估问题(按评估标准)

评估标准	评估问题
相关性和一致性	<p>1.1 将在何种程度上把普及基础教育指定为 OOSCI 合作伙伴国家的目标、结果或成果? (描述性)</p> <p>1.2 OOSCI 合作伙伴国家是否为普及基础教育的结果阐明了明确和一致的战略、投入和产出? (描述性)</p> <p>1.3 各国参与 OOSCI 的方式有何不同, 在实现 OOSCI 目标方面取得了多大进展(描述性)</p> <p>1.4 合作伙伴的支持是否为政府提供基础教育的工作带来了明显的附加价值? (规范性)</p> <p>1.5 每个 OOSCI 核心合作伙伴(各国政府、联合国儿童基金会、联合国教科文组织统计研究所、全球教育合作组织、理解儿童工作)如何为该举措做出贡献, 以及由于责任分工实现了哪些效率? (描述性和规范性)</p> <p>1.6 政府的努力、联合国儿童基金会的支持和主要合作伙伴在提供基础教育方面的支持是否具有一致性和互补性? (规范性)</p>
有效性和效用	<p>2.1 OOSCI 研究在生成关于失学儿童及相关障碍(家庭、社会系统/结构等)的准确概况方面效果如何? (规范性)</p> <p>2.2 OOSCI 研究产生了哪些不同类型的作用, 以及在某些背景(而非其他背景)下实现这些作用的政治、财务和技术条件? (描述性)</p> <p>2.3 在发展和人道主义背景下, 这些作用在覆盖面和/或范围方面有何意义? (规范性)</p> <p>2.4 国家政府对应方和合作伙伴在多大程度上使用 OOSCI 研究产生的数据和证据来制定新政策? 这些政策的实施状况如何? (描述性)</p> <p>2.5 OOSCI 研究是否影响了在教育部门计划中纳入失学儿童的项目/干预措施? 这些项目是否附有明确的结果框架和实现预期结果的合理途径? (描述性和规范性)</p> <p>2.6 OOSCI 研究是否产生了解决主要障碍/问题的建议? 是否有审慎的程序确保国家对建议的所有权, 这些建议是否可行? (描述性和规范性)</p> <p>2.7 OOSCI 的研究和活动是否为减少合作伙伴国家的失学儿童人数做出了可辨认的贡献? (规范性)</p>
可持续性	<p>3.1 OOSCI 是否促成了收集地方数据和学生一级数据的行政数据收集系统的改进(例如, 使用地理信息系统绘图等技术)? (描述性)</p> <p>3.2 OOSCI 是否导致不同部门和职能部委之间的更好融合和/或协作, 以解决失学儿童问题? (描述性)</p> <p>3.3 OOSCI 在多大程度上加强了国家对应方和合作伙伴编制报告的能力, 以解释和使用数据, 用于编制计划和进行决策? (规范性)</p> <p>3.4 OOSCI 在何种程度上加强了联合国儿童基金会教育工作能力, 以影响政策对话, 并与包括政府高级官员在内的合作伙伴和其他利益相关方进行有效宣传? (规范性)</p> <p>3.5 围绕 OOSCI 工作的倡导在何种程度上促成了解决失学儿童问题的国际承诺和行动?</p>

附件 2

妨碍儿童参加学校教育的障碍的流行率(百分比)



附件 3

失学儿童举措形成性评估

由于篇幅所限，题为“失学儿童举措形成性评估”的独立报告的案文未载于本附件。可从联合国儿童基金会评价办公室官方网站获取该报告(共 168 页)和报告摘要：www.unicef.org/evaldatabase/index_102939.html。
