



经济及社会理事会

Distr.: General
13 July 2020
Chinese
Original: English

供决定

联合国儿童基金会

执行局

2020 年第二届常会

2020 年 9 月 8 日至 11 日

临时议程* 项目 9

对儿基会在人道主义局势下协助开展教育情况的评价

摘要**

摘要

儿基会自成立以来，始终作为全球人道主义行为体，应对世界各个角落的紧急情况。在教育部门，为提供学习机会所做的工作与其他工作同时开展，如供水、环境卫生和个人卫生，提供保护和安全的空间、营养、心理健康咨询以及社会情感学习服务。在当前时期和情况下，儿基会的人道主义响应行动能力的极限正在接受检验，每个办事处(总部、区域和国家)以及所有方案、职能和行动都在参与应对 2019 冠状病毒病疫情。

2019 年，已委托开展对儿基会在人道主义局势下协助开展教育情况的评价，以确定人道主义局势下的儿基会教育方法在何种程度上符合其提供公平接受优质教育机会这一目的。评价审查了 2014 年至 2019 年期间紧急方案中的教育，以解决这个问题：儿基会的教育方案是否对改善易受人道主义危机影响的各儿童群体教育成果起到有效促进作用。评价采用了基于理论的混合方法，其关键要素是发展在人道主义背景下实施的教育方案变革的回顾性理论，并对九个国家进行案头审查。评价者对其中三个国家进行了实地考察，他们开展了关键知情人访谈和小组访谈，并访问了学校和其他提供教育方案的地点。

* E/ICEF/2020/17。

** 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。



评价得出的结论是，儿基会成功地提高了人道主义响应行动核心组成部分——教育的重要性；为加强全球危境教育体系架构做出了重大贡献；充分履行了危境教育领导机构的职责；并迈出了加强教育应急响应行动、¹ 发展与国家教育目标之间联系的第一步。评价还得出结论，儿基会方案在迅速发生的紧急情况的早期阶段增加了学习机会，并提供了适当的教育方案，但在严重紧急情况或旷日持久的危机中效果不太理想。

尽管在全球宣传工作中取得了成功，但评价发现，在某些情况下，儿基会高级管理人员在将教育纳入应急响应行动，或在为教育分配充足的资源方面表现得并不一致。它还强调了在针对包括女童和残疾儿童在内的最脆弱儿童，并将其列为优先事项方面存在的差距，并要求儿基会制定更具创新性的方案，以处理各种紧急情况下(包括严重紧急情况和突发公共卫生事件)的各种学习需求。

评价建议儿基会采取以下行动：(a) 使领导人具备适当的领导和宣传能力并为他们提供工具，以反映对提供教育的承诺，这是人道主义响应行动的重要组成部分；(b) 促进人道主义教育背景下的公平学习机会、性别平等和残疾包容；(c) 领导主要教育伙伴为受严重紧急情况、旷日持久的危机和公共卫生危机影响的儿童制定、大规模实施和分享有影响力的创新型学习解决方案；(d) 加强危境教育工作者和合作伙伴的技术能力；(e) 加强与教育部门合作伙伴的接触，并加强对受影响人口的问责制。

第六节提供了供执行局审议的决定要点。

¹ 本报告中使用了几个术语。*危境教育*是在儿基会内部和其他地方使用的一个用于描述子部门的术语，而*教育应急响应行动*或*教育人道主义行动*的意思更窄，它是指在人道主义事件期间实施的一系列活动，目的是提供获得教育服务的机会。人道主义局势或背景下的教育描述的是面临人道主义紧急情况的国家中的教育方案。

一、 引言

1. 人道主义危机对实现可持续发展目标，包括目标 4 构成了严重威胁，该目标要求为所有人提供包容、公平的优质教育，并促进全民享有终身学习机会。截至 2018 年，全球受危机影响的国家约有 1.28 亿儿童和青年失学，其中 6700 万是女童。² 鉴于 2019 年冠状病毒病，本已严峻的形势更加严峻，截至 2020 年 5 月，186 个国家估计有 12.9 亿儿童受学校停课影响。受教育权受到前所未有的威胁，需要可预测、及时和有效的响应行动，以确保儿童在所有环境 and 教育所有阶段都能平等地获得高质量学习的机会。
2. 可持续发展目标 4 转变了全球教育界的范式，从千年发展目标时代注重确保获得初等教育的机会，到确保所有教育阶段的机会、参与、公平和学习。在所有可持续发展目标中，重点是加强人道主义与发展工作之间的联系；这就需要注意建立更安全和更公平的教育系统，同时确保协调一致的国家、区域和全球系统为紧急情况做准备并采取响应行动。
3. 2016 年举行的世界人道主义首脑会议也通过设立“教育不能等待”基金为全球教育体系注入新的活力，该基金是用于危境教育和旷日持久的危机中的教育的全球基金。该基金的诞生和被称为“大协议”的一揽子人道主义筹资改革方案³ 是对人道主义背景下的教育的最新承诺，尽管供资水平仍然远远不能满足需求。
4. 在这一总体框架内，作为儿童任务的一部分，儿基会的危境教育工作以其整体战略目标、教育战略和《人道主义行动造福儿童的核心承诺》为指导。在部分评价期间，儿基会的危境教育工作被归入《儿基会 2014-2017 年战略计划》。评价期间的另一部分属于其后的《儿基会 2018-2021 年战略计划》，该战略计划旨在应对上述范式转变，它把关注点从初等教育扩大到确保所有年龄段和处于各个教育阶段的人获得教育机会、公平和学习。
5. 2007 年启动的教育战略是界定儿基会危境教育目标的主要文件，并已在评价期间发挥作用。该战略在危境教育和危机后教育干预方面的主要目标是：(a)通过提供安全、稳定和支持性的学习环境，帮助所有受影响的儿童和青少年恢复正常；(b)帮助受冲突影响的儿童（儿童兵）重返社会；(c)帮助危机后国家重建更好的教育机构和教育系统。
6. 此后，儿基会启动了 2019-2030 年教育战略，该战略侧重于教育质量，并将紧急情况下和脆弱环境中的教育列为六个优先领域之一。该战略致力于继续在危境教育中发挥全球领导作用，并指导服务和供应，深化综合方法，以促进紧急情况和旷日持久的危机中的女童教育。它还涵盖了新的工作领域，包括提升社会凝聚力和促进和平

² 国际计划，“被遗忘，落后：危机中的少女中等教育”（英国，2019 年）。

³ 作为人道主义部门的主要行为体，儿基会赞同世界人道主义首脑会议（2016 年）所作的 32 项承诺，其中包括被称为人道主义筹资和支持国家能力的“大协议”一揽子改革。此后，儿基会已向“大协议”秘书处提交了年度进度报告。

建设，支持对流离失所者和移民学习者的学习、证明和/或认证的认可，以及根据《难民问题全球契约》和“大协议”履行儿基会的教育承诺，特别是对受影响人口的问责制。

7. 最后，《人道主义行动造福儿童的核心承诺》规定了危境教育的具体行动和最低标准。《人道主义行动造福儿童的核心承诺》最初制定于 1998 年，并于 2010 年进行了更新，最近修订的《人道主义行动造福儿童的核心承诺》将于 2020 年推出，使儿基会及其合作伙伴能够在任何具有人道主义后果的危机中，包括在复杂和高威胁的环境中，提供有原则、及时、高质量和以儿童为中心的人道主义响应行动和宣传，并应对诸如突发公共卫生事件以及难民、移民和国内民众大量流离失所等新出现的挑战。

二、 评价方法：范围和方法

8. 评价的总体目标是确定儿基会在人道主义背景下的教育方法在多大程度上符合其提供公平接受优质教育机会的目的。

9. 为符合此目的，评价覆盖的主题和地理范围都很广泛。它包括儿基会在全球、区域和国家各级的工作，并审查了从业务到政策层面的教育响应行动的所有组成部分，包括协调和组群作用。评价涵盖 2014-2019 年，跨越了《儿基会 2014-2017 年战略计划》以及《儿基会 2018-2021 年战略计划》的前两年。

10. 在三角互证和迭代反馈的支持下，通过详细的文档审查、关键知情人访谈和案例研究（六项案头研究和三项国内研究）收集数据。一项调查支持对新发现的验证。儿基会选择的案例研究国家很有代表性，能体现儿基会开展业务的各种环境和紧急情况类型。在全球层面和九个国家案例的三个案例（约旦、尼泊尔和索马里）中，应用了贡献分析的观点，以研究三个主题：教育解决方案和成果；协调和利用伙伴关系；人道主义、发展与和平方案编制之间的联系。

11. 评价试图回答的首要问题是：“儿基会对教育应急响应行动和方案编制做出了什么贡献？儿基会是否成功增强了对易受不同人道主义危机影响的各类儿童的教育成果的贡献？”确定了六个关键评价问题，如表 1 所示。

表 1
关键评价问题

关键评价问题	
EQ1.	考虑到儿基会的任务和目标，儿基会在人道主义局势下的教育方法是否合适？
EQ2.	儿基会在人道主义局势下的教育工作的可识别成果是什么？这些成果中是否存在可识别的模式？成果是否符合儿基会的目标和任务？
EQ3.	儿基会在人道主义局势下的教育方法的一致性和协调性如何？
EQ4.	儿基会在人道主义局势下的教育工作是否与外部伙伴的工作协调一致？
EQ5.	儿基会在人道主义局势下的教育工作在何种程度上加强了人道主义方案编制与发展方案编制之间的联系？
EQ6.	哪些因素导致儿基会在人道主义局势下的教育工作取得成功或遭受挫折？

三、 评价结果

12. 本节根据评价问题介绍了一些主要评价结果。将在完整的评价报告中全面介绍评价结果。⁴

A. 在人道主义背景下开展教育工作的适当性

适当性是评价的标准之一，它是指儿基会教育方面的人道主义活动在多大程度上适合当地需求，增强主人翁意识和问责制(符合儿基会的政策和全球优先事项)。⁵

1. 战略方法

13. 《儿基会 2018-2021 年战略计划》和《儿基会 2019-2030 年教育战略》反映了不断发展的危境教育国际标准和最佳做法。战略计划包括有关儿童早期发展(ECD)、青少年、技能发展和学习成果的承诺，以及其他优先事项，根据可持续发展目标 4，所有这些都是适当的。新的教育战略反映了这些优先事项，强化了对教育质量的重点关注，并将危境教育和脆弱环境中的教育列为六个优先领域之一。和战略计划一样，它扩大了接受教育服务的儿童范围，明确包括了幼儿和青春期儿童。

14. 评价发现这些战略是适当的。但是，除了方案是否满足人道主义环境中的儿童需求以外，适当性还解决了儿基会是否正在投资于正确战略的问题。评价发现这些战略对于这个目的是适当的。但是，在协助国家办事处就优先安排什么事项作出艰难的选择方面，没有提供多少实际指导，也没有附带的工具，说明如何根据具体情况调整这些战略。

15. 更重要的是，在组织内部和外部都提出了一些问题，即在人道主义背景下，特别是在紧急情况下，需要采取哪些额外行动来提高教育和学习质量。一项关键投入将是澄清除了最低标准之外，还应采取哪些额外措施来改善紧急情况下的学习成果，以及需要哪些额外能力(例如资金、人员配备、整体指导)。关于其他当务之急，例如，提供安全学习环境以及提供救生信息和社会心理支持的战略被认为是适当、连贯和明确的。

16. 在实践中，儿基会在人道主义背景下的教育方案通常遵守该组织的《人道主义行动造福儿童的核心承诺》以及教育准备、响应和恢复的最低标准。http://toolkit.inceesite.org/inee_minimum_standards/handbooks⁶ 但是，此次评价的案例研究和人道主义评价的综合报告强调，有必要加大力度，针对不同类型的紧急情况(例如旷日持久的危机、突发公共卫生事件、缓慢或快速爆发)将《人道主义行动造福儿

⁴ 可在以下网址获得完整的评价报告和案例研究报告：
https://www.unicef.org/evaldatabase/index_61171.html

⁵ 适当性取代了发展评价中使用的相关性标准。资料来源：人道主义行动问责和绩效的主动学习网络，“人道主义行动评价指南”(2016)。

⁶ 机构间危境教育网络，最低教育标准：准备、响应、恢复(2010)。

童的核心承诺》本地化。⁷ 修订《人道主义行动造福儿童的核心承诺》时已经考虑了其中许多问题。

17. 在国家层面，发现应急方案中的儿基会教育与人道主义背景下儿童的教育需求广泛相关。然而，有两个挑战需要着重指出。首先，与复杂且旷日持久的危机相比，儿基会的危境教育工作通常更适合自然灾害。其次，儿基会针对最需要帮助的儿童开展的工作不够具体。在各种情况下，危境教育干预措施的目标定位受到数据收集、分类和报告的薄弱环节的影响。

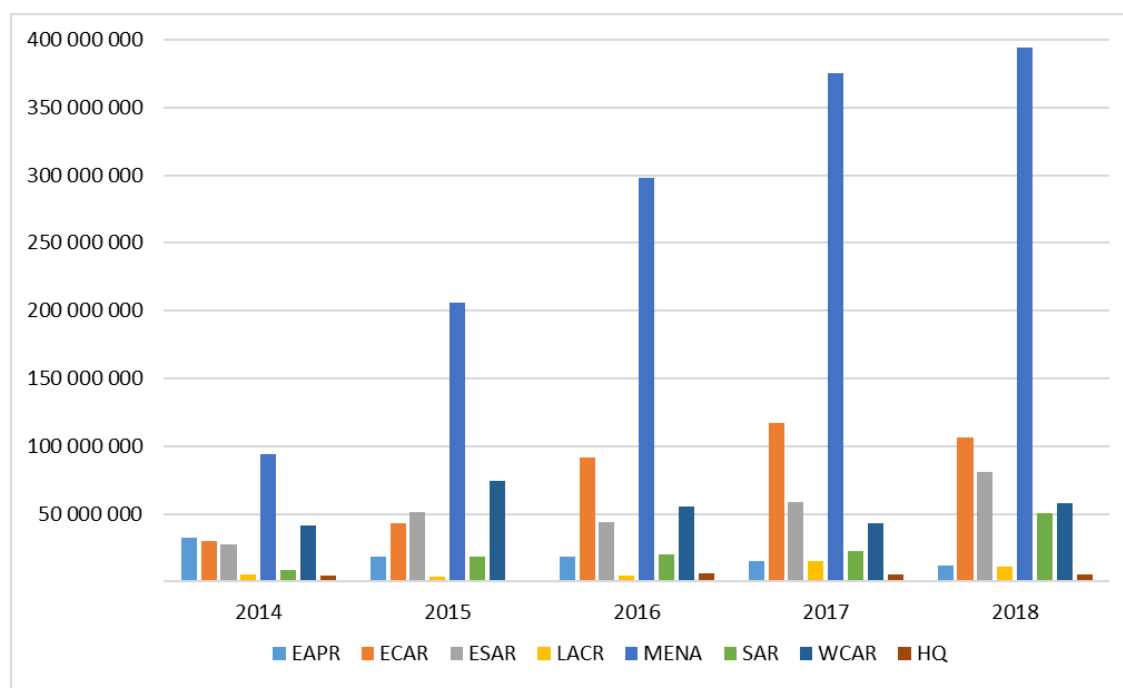
18. 定位受紧急情况影响的儿童时专一性不够，这不正是出现在危境教育组合当中。正如 2019 年对儿基会在复杂的人道主义紧急情况中的人道主义响应行动的覆盖范围和质量的评估所记录的那样，这反映了一个普遍影响人道主义响应行动的弱点。这表明需要加强数据系统，并加强数据资源配置和收集中的创新，而且儿基会需要借鉴自身经验和其他组织的经验。

2. 资源配置

19. 儿基会用于危境教育的支出近年来大幅增加，从 2014 年的 2.425 亿美元增加到 2018 年的 7.188 亿美元。这一趋势表明捐助者增强了承诺，这反过来反映了儿基会和其他伙伴为宣传付出的努力。但是，总的来说，在评价期间，用于危境教育的资金仍然远远少于需求，危境教育仅占儿基会收到的人道主义资金的 10%。此外，增加的支出分配不够均衡。一半以上的危境教育支出用于中东和北非地区。每年的支出细目显示，其他地区的支出并未显著增加（见图一）。

⁷ 儿基会，迈向更好的应急响应：对儿基会 2010-2016 年人道主义行动的综合评价（2017）。

图 1
按区域分列的儿基会教育支出，2014-2018 年



图例：EAPR：东亚和太平洋地区；ECAR：欧洲和中亚地区；ESAR：东部和南部非洲地区；LACR：拉丁美洲和加勒比地区；MENA：中东和北非地区；SAR：南亚地区；WCAR：中西部非洲地区；HQ：总部。

资料来源：儿基会 2019 年 4 月 17 日提供的财务数据。

20. 相对于任务和预算，儿基会总部专门为危境教育配备的工作人员也不足。在评价期间的多数时间里，少数工作人员协调了危境教育工作计划中的若干项目，其中包括监督“为和平学习”方案；支持伙伴关系和网络；参与建立“教育不能等待”基金；制定风险指引型方案编制指南；支持埃博拉响应行动等，此外还有其他工作领域。

21. 因此，人们认为儿基会总部（如在内部和外部的关键知情人访谈所表达的）只是被动作出反应，并且这种反应是临时性的，没有上升到战略高度。这也对内部协调和支持质量产生了影响。与此相关的是，儿基会教育工作人员在危境教育方面的技能发展没有得到充分重视。调查结果表明，工作人员认为自己没有足够的能力更多地关注教学质量，也没有能力实施尽可能与国家发展需要保持一致的长期规划与筹资。

22. 尽管存在这些局限，儿基会还是通过全球教育组群快速反应小组、儿基会区域办事处、儿基会快速反应小组和待命合作伙伴，在危机中提供了适当的激增支持。

B. 结果

有效性是评价的标准之一，它是指儿基会在人道主义背景下的教育活动实现其目的的程度，或者是否能够根据产出预期实现这一目标。

1. 全球和区域层面

23. 评价发现，在全球层面，儿基会为全球危境教育架构的发展作出了重大贡献。例如，儿基会在发展“教育不能等待”基金方面，以及宣传和积极参与全球教育伙伴关

系方面发挥了关键作用。儿基会的贡献虽然无法量化，但评价小组咨询的利益攸关方始终认为，儿基会与主要合作伙伴合作，在将危境教育置于教育和人道主义领域中更加核心的位置方面发挥了重要作用。

24. 在若干影响新的全球人道主义和发展框架的临时工作组中，儿基会还展示了有效的代表、宣传和技术领导作用。它还是各种关键网络的创始成员，其中包括全球教育组群、保护教育设施不受袭击全球联盟、机构间危境教育网络（INEE），以及联合国女童教育倡议，这些网络构成了全球危境教育架构。

25. 尽管全球层面的伙伴关系和论坛产生了重要的知识、指导和经验教训，但区域和国家办事处只是临时接受这些知识、指导和经验教训，而且通常是由个别工作人员主动接受的。各种因素融合在一起导致了这种情况，特别是全球、区域和国家办事处在有针对性的沟通、知识管理和技术支持方面的作用不明确，以及总部负责危境教育的工作人员能力不足。

26. 虽然往往资金有限，而且发现这项工作临时性的，但区域办事处还是领导了推动危境教育的各种倡议。预计最近知识管理交流能力的提高将改善全球、区域和国家各级之间的经验交流。

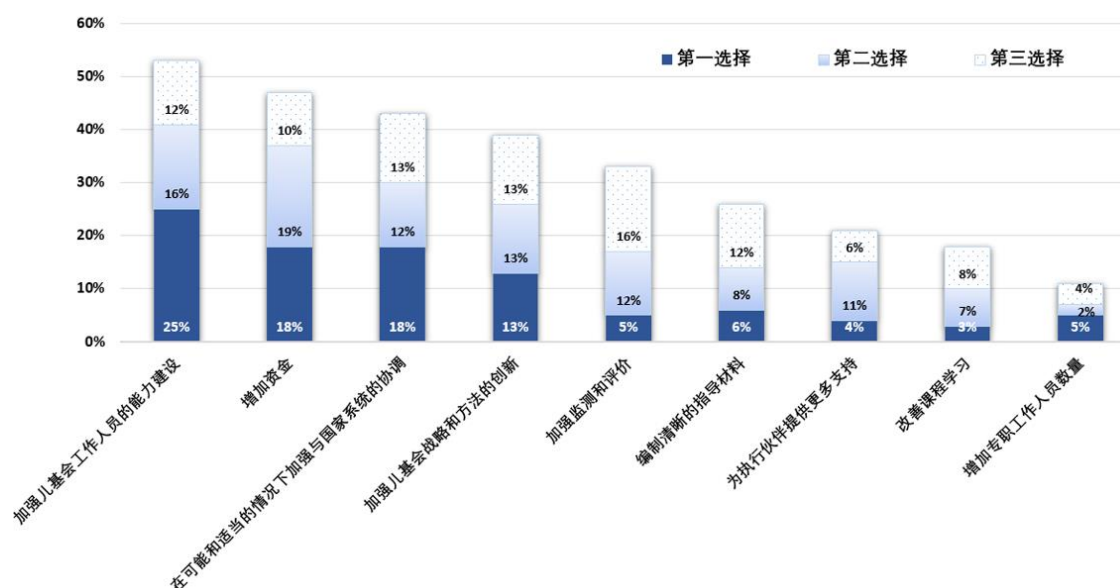
2. 国家层面

27. 评价发现，儿基会在实现《人道主义行动造福儿童的核心承诺》的基准、《儿基会 2014-2017 年战略计划》和《儿基会 2018-2021 年战略计划》方面，以及在增加从幼儿到青春期所有各级教育机会方面取得了重大进展。儿基会通过和执行伙伴的合作，为失学儿童提供了非正规教育服务，并尽可能提供补习教育，以使儿童为重新进入正规学校做好准备。儿基会正在通过新的教育战略采取额外措施来加强对学习成果、积极的公民身份和就业能力的关注。

28. 通常，儿基会实施的教育一揽子计划包括提供/建造临时学习空间，这是教育应急响应行动的一部分。人们发现这种方法在严重紧急情况下是有效的，对于确保男童和女童获得安全学习机会并保持学习机会的连续性至关重要。对于更加持久的紧急情况，儿基会需要更加注重建立内部了解和技术能力以及伙伴关系，以将重点从供应转向高质量的教与学。儿基会还需要更好地了解实际行动，以使人道主义方案编制和发展方案编制与筹资相协调，加强创新方面的工作和交流，并为在各层面应用学习制定更有力量的方法。一个相关的挑战是，在某些情况下，儿基会支持的方案没有针对不同的学习者群体（例如，儿童早期发展阶段和中学阶段以及失学儿童）。

29. 那么，儿基会应集中精力在哪些方面改善危境教育结果呢？受访者认为，儿基会应该将工作人员的能力建设、额外资金和加强与国家系统的协调作为三大优先事项（见图二）。

图 2
为改善成果而需要加强的优先领域



资料来源：评价小组对调查结果的分析；n=116。

30. 评价还发现，儿基会在严重紧急情况和旷日持久的危机中将人道主义方案编制与发展方案编制联系起来的系统加强工作，极大地促进了各国政府政策和能力的发展。例如，在约旦，儿基会成功地提倡将危境教育纳入教育部门政策，并支持政府从通过国际组织和国家非政府组织实施过渡到直接实施。新的国家方案采用了基于脆弱性的方法，以支持《两年计划》、《约旦 2025 年国家愿景》和《约旦响应计划》。

31. 作为教育组群的共同负责人，儿基会被指定为最后支持方，被赋予了确保教育组群的响应行动具有可预测性，并确保覆盖所有需要援助的人口（机构间常设委员会(IASC)，2018 年）。评价利用国家案例研究中的例子，发现儿基会履行了作为最后支持方的责任，经常与当地伙伴合作，通过在偏远和难以到达的地区提供援助填补空白。例如，儿基会于 2014 年设立了三个区域办事处，以在中非共和国产生更大的实地影响力。在利比里亚，儿基会租用直升机向该国九个难以通过公路到达的地区提供教育用品，并与捐助者进行了谈判，将资金重新分配给应急响应措施，以支付此类活动的费用。在南苏丹，儿基会分发物资并部署教育专家，以便能够在综合快速反应机制所涵盖的任务中开展和/或恢复教育活动。⁸

32. 儿基会作为最后支持方，并不总是成功地履行了自己的职责。例如，在中非共和国和索马里等资金严重短缺的国家，重点是适当优先安排可用的有限资源，而不是试图填补所有缺口。在 EduTrac 或 U-report 这样的创新数字平台被用来在人道主义工作者无法到达的地区（例如在中非共和国）收集有关人道主义需求的宝贵信息的时候，儿基会却未能帮助在关键服务（包括教育）方面需要援助的大量人群。

⁸ 与世界粮食计划署合作开发的综合快速反应机制是在短时间内接触难以到达的人口的手段，以便提供健康、水、环境卫生和个人卫生、营养、教育和儿童保护服务。

C. 一致性与协调

协调和一致性是评价的标准之一，它是指儿基会在人道主义背景中的教育活动在内部各个部门的协调程度，以及儿基会在多大程度上提供了指导和方法支持，并确保了其教育优先事项方面的一致性能力。

1. 内部一致性

33. 评价发现，水、环境卫生、个人卫生和儿童保护一般都能很好地被纳入危境教育活动中，这与儿基会在这些领域担任的组群领导作用有关。但是，儿基会与其他部门的一致性和协调存在变数。评价指出，在各案例研究中，国家办事处的部门间工作在涉及处理严重紧急情况时更加有力。

34. 为评价而进行的访谈强调，儿基会有必要在总部、区域办事处和国家办事处之间更好地进行协调。在国家层面，儿基会需要对交流和团队合作、技术指导和支持以及加强知识管理给予更多关注。尤其需要大力改善跨国和跨地区的学习和经验教训共享。但是，在宣布 2 级或 3 级紧急启动后，各国获得了额外能力，这使总部、区域办事处和国家办事处之间能够更好地进行协调。

2. 外部一致性

35. 在全球层面，评价发现，儿基会在宣传和政策方面，以及在调动投入以加强危境教育架构方面，与其他行动者保持了良好的协调和一致性。关于儿基会相对于合作伙伴工作的相对优势和互补性，以及在区域和国家层面制定协议以帮助确保工作的互补性，则需要进行更具战略性的思考。

36. 在教育能力薄弱的国家，儿基会与政府和教育部这些主要合作伙伴行动保持高度一致。儿基会还通过其组群共同领导职责促进了一致性。评价发现，在危境教育、水卫项目和儿童保护方面开展工作的合作伙伴之间的互补性和跨部门协调性日益增强，这反映了儿基会内部这些部门之间的互补性。儿基会与合作伙伴间的双边协调却没有如此有力，各组织的工作领域和其他组织相似。

37. 儿基会通过努力加强国家系统和协调结构，建设各国政府的能力，逐步向它们移交责任，在提高人道主义背景下的教育响应行动效力方面发挥了作用。但是，应该更加注意地方能力建设。与此相关的是，尽管在大多数案例研究国家，儿基会通过地方非政府组织提供的资金比例越来越高，但儿基会仍然应当优先考虑系统地建设地方非政府组织的能力。这些主要合作伙伴能力的局限可能会限制儿基会对增强系统和可持续性的贡献。

38. 儿基会利用全球教育组群共同领导者的地位，在国家层面对组群协调员的职能进行了大量投资。此外，在支持及时的、人员充足的响应行动方面，通过待命机制以及部署快速反应小组组群协调员和信息管理人员，对国家组群提供的支持得到了积极的评价。

39. 评价还发现，儿基会在全球层面的教育团队与全球教育组群之间的一致性还有改进的余地，据报道，它们在工作中往往采取各自为政的孤立式方法（例如，在保护教育免受攻击和建立“教育不能等待”基金的工作中）。

40. 知情人还指出，对全球教育组群的指导和支持，主要是针对出现紧急情况时，政府在教育部门中的能力薄弱而设计的。在教育能力相对较强但仍不足以满足儿童需求的国家，教育组群的启动造成了平行结构，与教育部门的计划协调有限，或没有协调。

D. 加强复原力并将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来

41. 将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来，是儿基会的一项确定的优先工作，评价发现，儿基会通过发布这方面的指导迈出了第一步，包括通过 2019 年发布的儿基会内部程序。还需更加努力开发实用工具，以便针对不同的国家背景和方案部门（包括教育），将全球指导本地化并加以实施。

42. 儿基会改善人道主义响应行动与国家工作之间联系的战略，关键是要加强儿基会与当地非政府组织的伙伴关系。实际上，儿基会 2016 年承诺开展一系列融资和本地化改革，其中包括承诺将至少 30% 的人道主义资金分配给地方和国家行为体。儿基会在 2019 年报告称，31% 的人道主义支出已转移给地方和国家响应者。但是，在未能对地方非政府组织能力建设进行更广泛投资，以更有意义地参与国家系统的情况下，人们对该战略的有效性提出了疑问。也不清楚这笔支出中有多少用于教育部门。

43. 同样，儿基会坚定地致力于促进受影响人口的参与，并含蓄地假定社区参与将提高危境教育活动的可持续性。例如，评价发现，儿基会通常将家长和学校社区机构作为危境教育干预措施的一部分。但是，还需更加努力建立证据，以证明不同社区参与方法的有效性，并分享不同国家的经验教训。

44. 除了努力在应急响应行动中采取长期方法外，还应努力使国家系统更积极地对紧急情况作出反应，并且在紧急情况中变得更有复原力。在许多国家，儿基会成功地倡导国家机构纳入危境教育责任。与此相关的是，儿基会在促进国家教育系统减轻和预防风险方面取得了成功。这项工作在自然灾害方面的力度最大，在冲突方面的力度则小得多。对健康危机和经济危机等其他危险的预测、监测和响应行动较差。

45. 评价发现，儿基会在整体层面投入大量资金，以制定强有力的指导方针，支持多灾害风险指引型方案编制和备灾计划。在备灾和减轻自然灾害的影响方面取得的进展最为明显，但需要扩大这些进展并进一步确定它们的优先次序。然而，还需继续努力，才能将这一指导方针应用于教育部门。

46. 与此同时，在评价期间，建设和平活动的重要性似乎已大大降低，特别是在外地一级。尽管没有在国家系统或儿基会国家办事处优先事项范围内扩大或维持方案，但仍报告了将教育与和平联系起来的试点项目的积极影响。在缺乏强有力的整体重点的情况下，建设和平方法被纳入教育计划的程度反映了办事处领导层或个人，尤其是那些参与建设和平、教育与宣传（“为和平学习”）方案的个人的承诺。

47. 总体而言，由于大多数人道主义资金都是短期的，因此对整合方案成熟和过渡到发展阶段所需的长期规划造成了阻碍。

E. 性别平等和残疾包容

48. 总体而言，性别平等始终是需求评估、规划和报告以及全球工具和框架的主流。评价发现，工作人员普遍了解并正在努力解决与性别有关的不平等现象，对各国研究中的儿基会规划文件进行的审查发现，性别平等主流化的实例是一致的。儿基会在性别平等方面所做的最明显的工作是关注各国女童入学和留校情况（例如中非共和国、约旦、尼泊尔、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国）。其他工作领域包括提供月经卫生用品以及与水卫部门/社群合作提供独立的厕所。例如，在尼泊尔和阿拉伯叙利亚共和国，这意味着要提供集成水卫设施的、有利于性别平等的和方便残疾人使用的学校（阿拉伯叙利亚共和国）和过渡学习机构（尼泊尔）。在尼泊尔，经期卫生管理也已纳入教育服务。
49. 尽管如此，根据《性别平等行动计划》将性别平等纳入教育人道主义响应行动的主流仍需加强。各国的证据表明，儿基会错失了机会，未能充分将指导方针本地化，以更深入地思考性别差距，以及应用来自各个部门（包括教育部门）的经验教训和良好做法。例如，致力于解决多米尼加所有活动中的性别平衡的项目建议书；但是，在报告中并未遵循这些承诺。在利比里亚，由于在学校关闭期间没有解决影响女童的障碍，埃博拉病毒对女童的影响尤为严重。与此相关的是，性别平等主流化和性别暴力在随后的教师培训工作中成为了专题内容，尽管随后的报告未能证实这些活动的效果。
50. 尽管在某些国家（例如约旦），在为残疾儿童制定方案方面取得了可喜的进展，但有证据表明，在编制方案时没有充分优先考虑残疾儿童、牧民社区中的儿童、超龄学生和面临童婚的女童等弱势群体。还需要建立各种技术能力，从而将残疾包容纳入规划并加以执行和报告。

四、 结论

51. 结论 1：在评价期间，儿基会一贯主张“危境教育”这一人道主义响应行动组成部分的重要性，并在全球层面推动危境教育议程方面发挥了强有力的领导作用。现在，人们更加坚定地认为，教育是人道主义响应行动的必要组成部分，这本身就是一项成就。因此，用于危境教育的资金增加了，更多的儿童获得了帮助。但是，需要继续进行宣传，以确保教育同响应行动的其他要素一样，立即并且始终如一地得到优先安排，而且提供资金的方式必须能使儿基会把人道主义方案编制和发展方案编制联系起来，以找到长期的教育解决方案。
52. 结论 2：评价发现，总的来说，儿基会在《人道主义行动造福儿童的核心承诺》的指导下，主要通过建立提供初等教育 and 非正规教育服务的学习空间，持续提供安全的受教育机会和继续学习，在人道主义背景下发挥了作用。但是，评价还表明，由于资源限制和技术能力不足，计划的覆盖范围往往远远满足不了需求，特别是在旷日持久的危机中。加强监测和需求评估方面的技术能力，将提高儿基会及其合作伙伴根据儿基会的性别政策、性别平等行动计划和儿基会关于将残疾儿童纳入人道主义行动的指南，将受紧急情况影响最大的儿童（尤其是残疾儿童）作为目标的有效性，以及确

定优先事项时的有效性。此外，还需要开展更多工作来优先考虑青少年、儿童早期发展和最易受伤害的儿童（其中许多人失学），并系统地报告实现目标的进展情况。

53. 结论 3：儿基会的教育解决方案通常更适合迅速发生的紧急情况的早期阶段，而不是严重的紧急情况和旷日持久的危机。提供标准化的、由供应驱动的教育解决方案能使儿基会对突发的紧急情况采取大规模响应行动。确定了几种最佳做法，这些做法应使儿基会能够在长期危机中进一步调整和改善其教育解决方案。这些做法包括改进临时学习空间的设计和管理；研发更适合当地情况的学习资料；开展更强有力、更全面的师资培训和专业发展活动；强化系统；加强各部门之间的联系；制定长期规划和筹资，将人道主义工作与发展工作联系在一起。展望未来，儿基会应建立内部知识管理系统和能力，使危境教育解决方案从标准的供应驱动型一揽子计划，转变为由情境分析提供依据的更微妙、更长期的解决方案。

54. 结论 4：作为一个组群领导机构，儿基会在把人道主义行为体聚集起来，以计划和执行协调一致的集体响应行动方面发挥了作用。这些努力促进了集体成果的实现，并在不同情况下提高了效率，例如更好地进行联合规划、制定目标和确定优先次序，更好地覆盖差距以及利用合作伙伴的集体资源。强有力的部门协调也使儿基会能够成为最后支持方，尽管在许多情况下，特别是在旷日持久的危机中，资源限制制约了实现该目标的程度。有机会以有益于国家层面的响应行动，并在每种情况下利用儿基会的相对优势的方式，加强儿基会在全球危境教育工作与全球组群工作之间的合作和一致性。

55. 结论 5：在儿基会总部和区域办事处内部，工作人员的能力和危境教育资源配置与组合的增长（无论在规模还是重要性方面）都不相称。需要增派人员来加强知识管理职能，以及各级组织、各个部门、地区和国家之间的协调。还有机会加强联合工作，明确作用和责任，以及向各个国家和地区学习，尤其是通过利用儿基会国家工作人员的经验，他们代表机构记忆并往往拥有紧急响应行动的第一手经验。

56. 结论 6：在评价期间，国家层面的危境教育能力得到了加强。此外，还制定了一些整体指令、框架和指南，人们认为其中一些非常有用。但是，应将现有的准则和框架合并为一个综合框架，并开发一套资源以支持参与危境教育的工作人员。该一揽子计划应纳入新教育战略的优先事项，这些优先事项反映了对教育和学习质量的更多关注。《2019-2030 年教育战略》认识到建设儿基会工作人员能力的重要性。这一点尤为重要，因为将发展与人道主义工作联系起来需要编制方案和领导技能，以应对不断变化的需求，同时建立适应性强的系统和能力，以便开展更长期的响应行动。需要加大对儿基会工作人员以及地方和国家合作伙伴的投资力度。

57. 结论 7：儿基会在将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来方面取得了良好进展。第一步，儿基会帮助把教育（传统上被视为发展的优先事项）确立为人道主义响应行动的关键优先事项，这本身就是一种贡献。此外，儿基会在制定人道主义方案编制与发展方案编制联系起来的整体指令方面也取得了进展，尽管需要进一步反思儿基会的作用和与合作伙伴相比时存在的优势。在支持各国政府将危境教育纳入教育部门的政策和机构能力方面作出了巨大的贡献，儿基会在备灾和风险指引型方案编

制方面的工作在应对危机的内部和外部备灾方面都产生了重大影响。这包括儿基会与各国政府在上游的合作，以将减少灾害风险和建设和平纳入国家政策和战略。

58. 儿基会在风险指引型方案编制方面的工作得到了广泛认可，需要继续关注。在评价期间，特别是通过“为和平而学习”方案，在社会凝聚力和建设和平方面也得到了宝贵经验，该方案对此领域的研究和方案编制（包括儿基会以外）产生了持续影响。但是，一旦计划结束，大部分动力就消失了。儿基会应做更多的工作，以利用并维持其在减少灾害风险和建设和平方面的工作。

59. 结论 8：许多实施人道主义方案的国家都有一系列良好的教育做法。但儿基会的监测、评价和知识管理系统的局限性降低了其学习和改进方案编制的能力。虽然儿基会总部越来越多地参与确定和支持危境教育中的创新，但来自这项工作的信息和知识流动状况仍可以改进。此外，儿基会的信息流动集中在综合的整体报告，这不是系统地收集有关区域和国家层面的创新、良好做法或经验教训的信息的最佳办法。

60. 结论 9：在国家层面，儿基会在建设政府和执行伙伴的能力方面取得了一些成就。一个重要的进展领域是其与各国政府在上游开展的合作，以将危境教育纳入部门政策，并在国家教育计划中引入防范和降低风险的措施。儿基会还根据本地化议程增加了对非政府组织的资助和接触，尽管这需要进一步加强。

61. 社区在不同背景下有效地参与了提高认识的倡议，尽管这并不总是转化为在设计干预措施时需要考虑的受益人的声音和意见。此外，虽然地方层面的能力建设显然很重要，但并未受到足够的关注。儿基会需要与一线响应者、社区、地方非政府组织和地方政府官员更加慎重和系统地进行能力建设。

五、 建议

62. 评价提出的总体建议如下，其中列出了每项建议的理由以及建议采取的行动的详细信息，还提供了建议的时间表和组织内部的职责。

63. 这些建议相互支持、相互联系，并不意味着彻底改变方向。相反，它们重点关注“把业务做得更好”，并旨在通过侧重于广泛的领导和倡导领域；提高儿基会在人道主义行动中的教育能力；规划、方案编制、监测和学习；改善对政府和合作伙伴的支持，加强正在进行的危境教育工作。

64. **建议 1：儿基会应使领导人（包括代表、副代表以及教育负责人和应急干事）具备适当的领导能力并为他们提供工具，使其能在整个人道主义、发展与和平的联系工作中反映儿基会对作为人道主义响应行动重要组成部分的教育承诺。**

65. 儿基会为将教育部门置于全球、区域和国家各级人道主义响应行动的中心地位作出了巨大贡献，宣传和加强紧急情况下的全球教育基础工作得到了认可。儿基会需要通过更好地使国家领导团队具备能力并为他们提供工具，以便在国家层面的人道主义方案规划中加强对教育的优先安排，做出明智的人道主义响应行动决定，在发展方案编制和人道主义方案编制方面开展工作，并在国家工作队中以及与各国政府和合作伙伴一起宣传教育组群，从而巩固这些成就。

66. 在人道主义行动中，教育也必须始终与其他部门保持同等优先地位，而且提供资金的方式必须能使儿基会把人道主义方案编制和发展方案编制联系起来，以获得长期的教育解决方案。评价发现，虽然危境教育经费的绝对数量和占总体教育经费的比重都有所增加，但危境教育经费仍然只占儿基会收到的人道主义资金的一小部分，而且各区域教育经费分配不均。⁹

67. 作为危境教育的领导机构，儿基会承担着诸如最后支持方之类的额外责任，义不容辞地支持教育事业，并积极倡导为人道主义行动中的教育分配更多的资源。与此相关的是，将资源分配给诸如教育准备规划之类的活动，不仅是建立复原力的一步；也是缓解未来紧急情况的必要保障。因此，建议 1 向儿基会提出挑战，希望它为危境教育投资开发国家投资案例等工具，以支持对资源、伙伴关系的更强有力的宣传，最终为儿童实现更好的结果。

68. 工作人员的能力建设还应包括综合培训教材，它以综合教育框架和指导为基础，并借鉴《人道主义行动造福儿童的核心承诺》的规定。培训应涵盖办事处领导力的全部技能水平，从而在人道主义、发展、建设和平和复原力阶段执行领导教育方案的任务。

69. 建议 2：鉴于教育战略的优先地位，儿基会应在人道主义教育响应行动中推动实现学习机会公平，特别强调性别平等和残疾包容。

70. 评价发现，儿基会在人道主义背景下的工作通过持续提供安全的教育机会和继续学习发挥了作用，其中主要是通过建立学习空间，以正规和非正规的教育方式提供初等教育来产生影响。

71. 尽管如此，评价还得出结论，儿基会应寻找更有效的平等办法，并根据儿童的具体需求和特点量身定制干预措施。必须关注女童这一群体。由于社会规范阻碍了她们入学和参加学校的学习，她们通常处于不相称的不利地位。这些不利条件在人道主义情形中进一步放大，在这种情况下，女童和年轻妇女面临许多其他有害习俗带来的更高风险，其中包括性别暴力和强迫婚姻。同样，残疾儿童几乎总是最需要帮助，因为他们遭受类似虐待的风险更高。由于这两个群体都被不成比例地排除在教育机会之外，因此，促进性别平等和/或残疾包容和平等的一项主要行动应该是找到残疾女童和儿童，了解他们面临的障碍、看法、优先事项和能力，并最终确保他们参与各级教育。

72. 建议 3：儿基会应领导主要教育伙伴发展、大规模实施和分享有影响力的创新型学习解决方案，满足受严重紧急情况和旷日持久的危机（包括突发公共卫生事件）影响的儿童的需求。

73. 当今最艰巨的教育挑战之一是“学习危机”，即全世界大多数地区的儿童在掌握与年龄相适应的知识和技能方面落后这一事实。总体而言，评价得出的结论是，儿基会的教育解决方案在迅速发生的紧急情况的早期阶段是有效的，并将这一成功归功于提供标准化、由供应驱动的教育解决方案，这些解决方案往往使国家办事处有能力迅速采取行动，并以所需的规模进行响应行动。但是，评价认为，儿基会在严重紧急情况和/或复杂且旷日持久的危机中的教育解决方案效果要差得多。

⁹ 由于叙利亚阿拉伯共和国的危机，一半以上的危境教育支出都用于中东和北非地区。

74. 结论还指出，儿基会对知识管理、监测和评价的重视程度有限，这降低了儿基会提炼课程以改进方案编制的能力。

75. 建议 3 向儿基会和一系列危境教育合作伙伴（传统和非传统）提出挑战，希望它们将侧重点放在能够产生切实学习成果的创新型学习解决方案上，而不是目前占主导地位的获得安全学习空间上。这些解决方案可能包括改进内容设计和临时学习管理；开发和改编来自本地的、文化契合的学习材料；在专业师资力量枯竭的情况下，为正在学习的劳动力赋能的创新方法；以及在教学中采用信息和通信技术（例如交互式音频教学）。这些解决方案的关注点还应远远超出目前对小学适龄儿童，涵盖幼儿以及青少年（尤其是女童）的需求。

76. 建议 3 还提请注意需要评估学习解决方案的有效性，并在不同类型的紧急情况、学习背景以及学习方式和平台对它们进行验证，以便将访问和覆盖范围扩大到各类儿童，并确定学习解决方案的可扩展性。为此，儿基会的合作伙伴需要根据合作伙伴的相对优势，持续开展系统性工作，以在个人和机构层面建立一系列能力。

77. 建议 4：儿基会在执行关于教育的《人道主义行动造福儿童的核心承诺》时，应加强负责危境教育的工作人员和合作伙伴的能力，查明并对准受影响的儿童，并监测和报告干预措施和成果，确保人道主义行动中的教育惠及最边缘化的儿童。

78. 最近修订的《人道主义行动造福儿童的核心承诺》概述了六个领域中的教育方案承诺和相关基准，即领导和协调；公平获得学习的机会；安全的学习环境；心理健康和社会心理支持；加强教育系统；以及社区参与行为变革和社会变革。但是，考虑到紧急情况下儿童的广泛需求以及儿基会危境教育目标和工作计划中隐含的期望，每个承诺的基准传达的是绝对最低要求。

79. 评价注意到儿基会在执行危境教育方案的工作人员的能力建设方面取得的进展。然而，这种努力没有和增长的危境教育组合和/或儿基会人道主义足迹保持同步，导致工作人员围绕一般的人道主义方案编制、危境教育和教育人道主义响应行动的核心要素的技术专长出现差距。因此，评价建议以兑现《人道主义行动造福儿童的核心承诺》的六项相关承诺、由 IASC 和 Sphere 认可的《INEE 教育最低标准：准备、响应、恢复》以及实施《儿基会 2019-2030 年教育战略》为中心，采取系统的能力建设方法，并特别注意提供支持各国政府从人道主义方案编制过渡到发展方案编制（包括建设和平与复原力）所需的技能。

80. 这项建议进一步强调，儿基会工作人员在应对不同类型的紧急情况（例如，长期、快速和缓慢发生的危机、突发公共卫生事件）方面的能力建设需要更加本地化。能力建设一揽子计划应适合所有类别的儿基会工作人员，并以有意义的方式扩大到执行伙伴和政府等部门。

81. 培训也不应该停留在技术技能层面，以解决在各种背景下利用儿基会相对优势的问题，并加强各级危境教育工作的合作。

82. **建议 5：**儿基会应确保在设计和实施危境教育干预措施时利用国家能力，从而加强与教育部门（政府、私营部门和民间社会）的接触，以加强本地化议程并巩固对受影响人口的问责制。

83. 儿基会作为危境教育的联合国领导机构、全球教育组群的共同领导机构和机构间常设委员会协调的响应行动指定的最后支持方，有责任 and 特权采取这些行动。由此而论，儿基会应进一步推进对受影响人口负责的承诺，加强国家和地方系统，投资于地方能力建设，并在执行方案时将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来。

84. 评价得出的结论是，尽管大多数方案都包含社区参与，其中包括提高对教育响应行动若干组成部分的认识的倡议，但在设计干预措施时，并没有始终考虑到受影响儿童及其家庭的声音和观点。此外，儿基会需要对前线响应者（包括社区代表、地方非政府组织和地方各级政府官员）的能力建设进行更多投资。

85. 建议儿基会以评价指出的进展为基础，在方案规划、设计和实施中加强社区协商，通过建立反馈回路实现相互负责，促进系统的交流和对话。

六、 决定草案

执行局

注意到对儿基会在人道主义局势下协助开展教育情况的评价、其摘要(E/ICEF/2020/19)及管理层回复(E/ICEF/2020/20)。

附件

对儿基会在人道主义局势下协助开展教育情况的评价

1. 由于篇幅有限，对儿基会在人道主义局势下协助开展教育情况的评价报告未载于本附件。
 2. 可从儿基会评价办公室网站获取完整报告：
https://www.unicef.org/evaldatabase/index_61171.html
-