



经济及社会理事会

Distr.: General
4 January 2023
Chinese
Original: English

供决定

联合国儿童基金会

执行局

2023 年第一届常会

2023 年 7 月 7 日至 10 日

临时议程*项目 9

关于儿基会实现《2022-2025 年战略计划》的定位的可评价性评估和形成性评价

摘要**

摘要

当今世界，儿童面临越来越多不确定性，加上 2019 冠状病毒病疫情令本就停滞不前的实现可持续发展目标的进展发生逆转，儿基会必须找到最佳定位，在未来几年恢复势头，加快进展，并以尽可能最好的方式协助为儿童取得成果。为此，儿基会在其《2022-2025 年战略计划》中阐述了一套前所未有的雄心勃勃的目标。为此，《战略计划》还确定了一套同样雄心勃勃的变革战略、推进手段和其他行动，这对于最大限度地提高成功实现目标的可能性，进而以尽可能好的方式促进对世界各地每个儿童的权利产生积极影响至关重要。

雄心勃勃的行动本质上包含着潜在的风险。为此，评价职能部门开发了一套评价产品，以帮助儿基会尽早预见和管理这些风险。这一前瞻性视角是“关于儿基会实现《2022-2025 年战略计划》的定位的可评价性评估和形成性评价”的目标。在《战略计划》的第一年受托进行的评价旨在确定机构优势和需要调整路线的领域。通过这种方式，评价力求在这些问题可能成为儿基会及其合作伙伴和其他主要利益攸关方（包括执行局）在四年期的晚些时候必须解决的、更具挑战性的问题之前，先查明问题。

* E/ICEF/2023/1。

** 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。



评价的中心是《战略计划》的 19 个推进手段、变革战略和跨领域方案。它们被称为“战略要素”，旨在确保与五个目标领域方案一起成功编制方案。通过审查其方法、定位、资源、技术能力和伙伴关系，来评估准备情况。19 个战略要素中，有 6 个被评为充分准备，3 个被评为不充分，10 个被评为刚刚起步（正在改善）但还不充分。儿基会在“方法”标准上被评为最强，在“资源”标准上被评为最弱。考虑到《战略计划》中雄心勃勃的目标，这一总体结果被认为是相对积极的。更具技术性的可评价性评估表明，在四年期结束时，儿基会已经为评价做好了充分的准备，同时，如果儿基会要在整个四年期中进行学习和调整，还有许多准备方面的问题需要改进。

认识到《战略计划》并没有涵盖影响儿基会工作的每一个要素，而且各个推进手段和变革战略并不是以分散的方式展开的，而是密切相关和相互依存的，这项工作还探讨了更广泛的基本组织准备问题。在此过程中，评价确定了一套影响准备情况的基础因素，即：长期的组织优势；对《战略计划》的理解和承诺；儿基会业务模式的适宜性；资源配置；以及文化和领导力。这些因素都有几个组成部分。

这项工作还确定了 12 项关键建议，以改善准备情况，从而最大限度地提高儿基会实现其宏伟目标和衡量其进展的可能性。

供执行局审议的决定草案要点载于第六节。

一. 引言

A. 《儿基会 2022-2025 年战略计划》

1. 儿基会《2022-2025 年战略计划》是一个中期框架，用于指导儿基会在当前四年期中执行其任务。《战略计划》于 2021 年 9 月得到执行局的核可，并于 2022 年 1 月开始实施，它使儿基会与联合国发展系统的统一努力保持一致，以加大实现可持续发展目标和《2030 年议程》的进展。《2022-2025 年战略计划》首次采用双周期的方法，这是在制定 2026-2030 年后续战略计划之前有意为之，2026-2030 年战略计划将以与儿童权利状况和儿基会届时的业务环境相称的方式，进一步实现《2030 年议程》的目标。

2. 当前的《战略计划》再次强调方案编制优势的历史领域，同时进行创新并将儿基会的工作扩展到新的领域。这一新的努力主要体现在一套变革战略、推进手段和跨领域方案中，本报告将其统称为“战略要素”。儿基会认为，战略要素对于成功实现《战略计划》的目标至关重要，并通过将战略要素纳入《战略计划》的综合成果和资源框架（IRRF）来加以确认。图一说明了如何设计战略要素来推动实现《战略计划》的中长期成果。

图 1
儿基会《2022-2025 年战略计划》：重振雄心，迈向 2030 年



B. 宗旨、目标、范围和预期用户

3. “关于儿基会实现《2022-2025 年战略计划》的定位的可评价性评估和形成性评价”（以下简称评价）¹立足于一个主要的问题：“**儿基会在多大程度上具备最关键的技术和战略要素，以实现其在《2022-2025 年战略计划》中承诺的目标，并对照这些目标有意义地监测和评价其进展情况？**”

4. 在广泛的机构层面，评价的目标具有深远的范围和战略意义。《战略计划》所体现的高水平的雄心，在战略要素没有发挥出应有的作用的情况下，会带来执行不足的风险。为此，评价办公室在《战略计划》实施的早期阶段主动委托进行了本次评价。

5. 为了实现这些目标，评价有两个核心目标：

(a) 评估儿基会在衡量《战略计划》的进展方面处于何种地位，方法是考察整套技术要素的准备情况（例如，变革理论、目标的明确性、成果管理制、关键绩效指标、监测和评价系统以及证据的使用）。评价的可评价性评估部分涉及了这一目标。

(b) 评估《战略计划》的战略要素（即五个推进手段、九个变革战略和五个跨领域方案）的准备情况。评价的形成性评价部分涉及了这一目标。

6. 评价分析了儿基会的全球、区域和国家各级情况。虽然每个业务单位都可以在全球和区域层面作出回应，但儿基会的国家办事处太多，无法完全覆盖。因此，对地点、国民收入水平、紧急背景和其他变量截然不同的八个国家办事处进行了深入分析。²然而，下文所述的全球调查是针对所有国家办事处的工作人员的。

7. 虽然核心由战略和技术要素组成，但评价必然在三个方面扩大重点：

(a) 它考虑了战略和技术要素与目标领域的联系，而目标领域是《战略计划》大部分行动的载体。

(b) 它采用了三个深入的主题作为案例研究。每个主题都对实现《战略计划》的目标很重要，同时体现了战略和技术要素之间的相互作用。

- i. **组织融合：**将儿基会的各个支柱及其合作伙伴汇集在一起，以倍增的方式开展工作。
- ii. **组织文化：**工作方式、思维模式和领导力，以及变革管理。
- iii. **为预测和应对全球冲击做好准备：**设计组织能力，以预测和应对全球冲击的多层面影响。

(c) 它包括一套组织绩效的基础因素，这些因素与战略要素部分重叠，但具有作为基本或横向杠杆的特性，可供管理人员用来实现变革。这些因素是：组织

¹ 可从儿基会评价办公室网站获得报告全文：www.unicef.org/evaluation/reports/。

² 安哥拉、中国、斐济、印度和科索沃[根据联合国安全理事会第 1244（1999）号决议理解]、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、津巴布韦。

文化、结构治理和安排、问责框架、角色和责任的明确性，以及资金的充足性和可预测性。

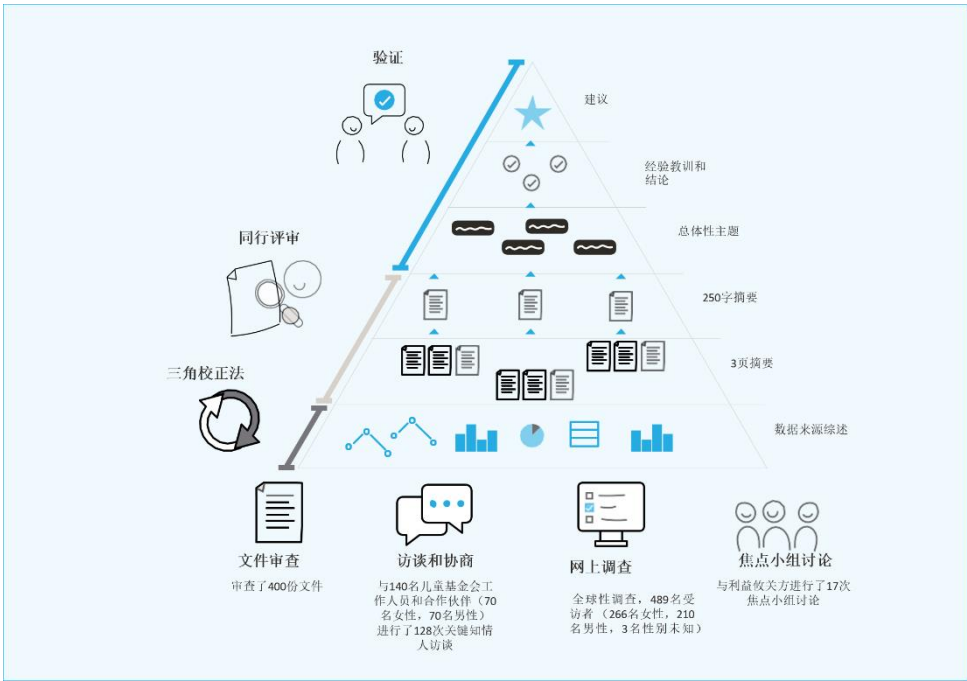
二. 方法

A. 数据收集

8. 审查了 400 多份文件，以分析与新《战略计划》的一致性，并确定儿基会应采取的方向。焦点小组讨论确定了实施计划、挑战和支持因素、与其他要素和五个目标领域的联系，以及迄今取得的进展。对每个级别、每个案例研究国家、每个战略要素和所有目标领域的工作人员和合作伙伴进行了关键知情人访谈。向儿基会工作人员分发的一项全球调查探讨了他们对《战略计划》、对他们声称熟悉的每个战略和技术要素以及对深入研究的主题的看法。

9. 评价小组在关键决策时刻通过研讨会与儿基会的领导层进行磋商。在设计阶段和有了早期发现后，召集了由来自整个组织的成员组成的咨商小组。与战略和技术要素负责人举行了四次验证研讨会，以便他们能够评估分析的合理性，对结论草案作出回应，并就前进的方向提出建议。与全球评价委员会的成员举行了两次类似的研讨会，并与领导层举行了更多的验证研讨会。

图 2
数据收集和分析方法简介



B. 分析框架

10. 评价通过由三部分组成的方法实现了分析的一致性。第一部分是一个适用于各战略要素的准备情况评估框架（表 1）。

表 1
准备情况评估框架的层面和定义

方法	定位	技术能力	资源	伙伴关系
指的是用于执行变革战略/推进手段/跨领域方案的设计和手段，以规划、实施、监测和从中学学习。	指组织要素在内部实现其目标所处/可以位于的最佳位置，以及相对于旨在实现相同/相似结果的其他组织的最佳位置。	指的是工作人员和组织的技能、经验和知识，使关键的组织要素能够有效地发挥作用。	指的是支持关键组织要素的财务、人力和/或知识资本，以便根据预期目标及时和最佳地交付成果。	指的是各方为实现共同目标而共同努力，并同意分担责任、资源、风险和利益的自愿合作关系。

11. 第二部分是适用于各技术要素的可评价性框架（表 5），以评估儿基会如何衡量《战略计划》所取得的进展。所审查的因素是一致性、胜任其职和资源配置。

12. 第三部分是根据评价小组在考虑了所有证据后所作的判断，在各战略和技术要素中采用的总体准备情况量表（表 2）。

表 2
准备情况评估框架量表

完全缺乏/非常差：该要素需要立即调整，才能支持《战略计划》的实施。	1
不充分/差：该要素没有充分准备好支持《战略计划》的实施。	2
不充分，但刚刚起步：该要素提出了初步但不充分的证据，表明已准备好支持《战略计划》的实施。证明的是对产出的贡献，但尚未对成果有所贡献。	2
充分/良好：该要素已准备好支持产出成果的交付，但无法证明对优先成果的贡献。	3
最佳/非常好：该要素提供了大量的证据，证明能够支持《战略计划》的实施，并为实现成果/中期变革提供了有力证据。	4

C. 评价的局限性

13. 职权范围的广度，再加上特意为这项工作制定的尽早、快速完成的时间框架，要求采取广泛而非深入的方法。因此，这项工作没有彻底审查新方案小组下的目标领域，因此对其补充或协调战略和技术要素工作的能力缺乏具体了解。此外，外部利益攸关方的代表性不如内部利益攸关方。然而，多边组织业绩评估网

（MOPAN）和联合国联合检查组等机构最近报告中的关键文件对外部利益攸关方的访谈进行了补充。

三. 评价结果

14. 本报告中的评价结果直接取自评价报告。为了更简洁地传达相同的信息，评价结果的呈现顺序以及组织方式都偏离了评价报告的结构。

A. 战略要素的总体准备情况

15. 本节总结了 19 个战略要素的准备情况，如表 3 和表 4 所示。

表 3
战略要素的准备情况评估

存在	准备情况评估	全部	推进手段	变革战略	跨领域
完全到位	最佳/非常好	0%	0%	0%	0%
部分到位	充分/良好*	6 [32%]	2 [40%]	3 [33%]	1 [20%]
	不充分，但刚刚起步	10 [52%]	3 [60%]	5 [56%]	2 [40%]
	不充分/差	3%	0%	1%	2%
未到位	完全缺乏/非常差	0%	0%	0%	0%

表 4
准备情况框架和战略要素热图

要素		方法	定位	资源	技术能力	伙伴关系	总体
推进手段	加速资源调动	3	2	2 ➞	2	3	3
	敏捷和反应迅速的商业模式	3	2 ➞	2 ➞	2 ➞	2 ➞	2 ➞
	内部治理和监督的权力下放和授权	3	2	1	2	3	2 ➞
	充满活力和包容性的人员和文化	3	3	2	3	3	3
	战略性内部沟通和员工参与	2 ➞	2	2 ➞	2 ➞	3	2 ➞
变革战略	宣传和交流	3	2	2	2 ➞	3	2 ➞
	社区参与、社会和行为改变	3	2 ➞	3	2 ➞	2 ➞	2 ➞
	数据、研究、评价和知识管理	2	3	2	3	3	3
	数字化转型	3	3	2 ➞	2	2	3
	改造社会性别关系的方案编制	3	3	3	2 ➞	3	3
	创新	3	2 ➞	2 ➞	2	2	2 ➞
	伙伴关系和参与（公共和私营部门）	3	2 ➞	2	2	2 ➞	2 ➞
	风险指引型人道主义与发展关系方案编制	2 ➞	2 ➞	1	2	2	2
	加强制度，不让任何人掉队	2 ➞	2	4	3	2	2 ➞
跨领域	气候行动	3	2 ➞	1	2 ➞	2	2
	残疾	3	2 ➞	2	2	2	2 ➞
	性别平等	3	3	3	2 ➞	3	3
	建设和平	3	1	2	2	2	2
	韧性	2	2 ➞	2	3	2	2 ➞

图例：1 = 完全缺乏/非常差：该要素需要立即调整，才能支持《战略计划》的实施。2 = 不充分/差：该要素没有充分准备好支持《战略计划》的实施。2 ➞ = 不充分，但刚刚起步：该要素提出了初步但不充分的证据，表明已准备好支持《战略计划》的实施。证明的是对产出的贡献，但尚未对成果有所贡献。3 = 充分/良好：该要素已准备好支持产出成果的交付，但无法证明对成果的贡献。4 = 最佳/非常好：该要素为实现成果/中期变革提供了大量证据。

16. 第一个关键评价结果是，所有战略要素都已部分到位，6 个要素充分/良好，10 个要素不充分但刚刚起步，3 个要素不充分/差。这在很大程度上是积极的评价结果。如果查明的准备情况问题得到解决，这些都将成为增长的平台。在保留近年来积累的投入的同时，也承认了一些弱点和实现《战略计划》面临的集体挑战。

17. 纵观所有 19 个战略要素，出现了有趣的模式。当前《战略计划》中的新要素或最近《战略计划》中引入的要素准备程度评级较低，因此对实现其目标的准

备不足。虽然这并不令人惊讶，但这也意味着这些要素需要强化，或者需要调低对这些要素的期望。

18. 在包括工作人员调查在内的所有数据来源中，跨领域要素的准备程度评级最低。这反映了一个持续存在的趋同和交叉问题，这个主题将在下文第四节讨论。

19. 然而，性别平等问题作为一项变革战略和跨领域方案，一直获得很高的评级。近年来，六个评级最高的要素都受益于支持，体现在执行局的决定、执行主任的领导、专门单位和可靠的内部沟通上。这反映了一个长期成功的公式。

20. 在准备情况框架的各个方面，这种方法（通常被称为“战略意图”）往往得到很高的评级，因为它清楚地说明了意图，明确地阐述了概念，并制定了完善的战略、政策和指导。然而，在与其他致力于实现类似结果的要素保持一致方面，以及在若干要素的监测和学习部分，发现了一些弱点。

21. 定位是指该要素在内部的最佳位置，以及相对于其他内部单位或旨在实现相同或类似目标的伙伴组织的最佳位置。超过一半的要素被评为刚刚起步，这意味着通过有针对性的改进，这些要素就可以完全准备就绪。定位方面的挑战包括：通过划分责任、就跨领域方案达成共识以及界定不同行为者的比较优势来实施融合办法。融合——根植于定位——是建议 1 的主题。

22. 许多领域的技术能力传统上很强，但似乎没有儿基会受众预期的那么强。一个范围界定的解释是，评价没有审视拥有大量专门知识的目标领域，但它反映了《战略规划》大幅提振的雄心。《战略规划》引入了新的议程（例如，气候行动），一些实施战略被重新定义或设定了更大的目标（例如，数字化转型、创新以及社会和行为变化），所有这些都需要更新技术技能。一个常见的复杂情况是技术人才的分布或获取不均衡（例如，文化、敏捷和反应迅速的商业模式、宣传和沟通方面的技术人才）。

23. 在伙伴关系中，儿基会的存在、在外地的知名度以及与政府和民间社会合作的组织优势得到了重申。然而，在那些被评为不充分的国家中，被判定为刚刚起步的国家太少。交叉领域以及创新和数字化转型领域的评级特别低。

24. 迄今为止，资源配置是最薄弱的方面。在四个被评为完全缺乏/非常差的情况中，有三个发生在资源配置方面。后文将深入探讨这些问题，但这些问题并非源于资金的总体萎缩或短缺。相反，《战略规划》雄心的提振，以及资源配置环境的各个方面（如指定用途），都构成了重大障碍。

B. 技术要素的总体准备情况

25. 可评价性是指《战略规划》在多大程度上可以用可靠和可信的方式进行评价。它既包括总结性评价性，指的是《战略规划》结束后的评价，也包括形成性评价性，指的是实施过程中的审查时刻，可以支持战略和业务决策。如表 5 所示，在三个可评价性评估组中有七个技术要素。

表 5

技术要素的准备情况评估

类别	项目	描述/意图	评级
战略计划框架的一致性	战略调整	《战略计划》的目标应与儿童基金会的其他战略保持一致并与之相容，而且应存在调整以保持一致的程序。	充分/良好
	应用逻辑	《战略计划》的基本逻辑应得到清楚阐述，并被充分理解。变革理论或逻辑模型也必须要有证据表明得到了一致和重点使用。	不充分/差
	合理的设计	《战略计划》通过综合成果与资源框架（IRRF），必须符合指标、目标等方面的适用标准。在《战略计划》的变革理论逻辑和综合成果与资源框架的措施之间不应有差距。	不充分/差
监测、评价和学习进程是否“胜任其职”	监测、评价和学习进程	监测、评价和学习进程包括成果管理制实践、研究和评价，以及利益攸关方的参与。它们应该支持对实现《战略计划》的进展进行及时的多层次监测，特别是在目标领域。	充分/良好
	成果管理制（RBM）实践	成果管理制的结构化和制度化程度应使儿童基金会所有工作人员都能带来成果，将重点放在任务、活动、战略、方案和政策上。成果管理制必须支持与《战略计划》相关的监测、评价和学习进程。	不充分/刚刚起步
	监测、评价和学习资源	与《战略计划》相关的监测、评价和学习进程应获得充足的资源，从而显示出对效率的关注。	不充分/刚刚起步
《战略计划》证据的实用性	成果预算编制	当资源分配和再分配符合偏好并显示出绩效时，成果预算编制原则和实践都支持组织的优先事项。儿童基金会应适用这些原则，以确保资金发挥价值。	无法评级/证据不充分
	证据利用	决策者应在不同层面上使用与《战略计划》相关的证据，进行战略思考和定期做出业务决策。	不充分/差

26. 第二个关键评价结果是，儿基会可以对 2025 年实现高质量的总结性评价的前景保持乐观，但形成性评价面临着重要的障碍，尚不胜任其职。

27. 尽管存在一些严重的局限性，但《战略计划》为总结性评价提供了一个连贯的框架。《战略计划》的目标和成果领域是明确的；方案、跨领域活动和国家方案的战略大体一致，并将进一步调整；综合成果和资源框架有助于在《战略计划》结束时全面衡量儿基会交付的产出和成果的变化。然而，总结性评价受到以下因素的制约：缺乏适用于儿基会不同级别的、精心构思的综合（跨目标领域）变革理论或逻辑模型，不清楚变革战略打算如何发挥作用和实现中期变革，也不清楚一些跨领域系统和方案的目标。

28. 不断发展的与《战略计划》相关的监测、评价和学习进程可以随时支持总结性评价。目前的监测、审查和协商进程可以产生评估《战略计划》实施情况所需的信息和证据。成果管理制将提供可在任何时期汇总的方案产出数据。目前的成果管理制供资、监测和评价人员配置水平，以及通过核心战略指标方法进行修订后的进展监测都是积极的。然而，研究、监测和评价仍有可能没有得到系统的部

署，而且协调不力，无法产生有关《战略计划》进展的证据。因此，将缺乏关于结果和系统性变化的关键证据。

29. 形成性评价的准备工作由于在应用逻辑和记录结果的方法方面存在缺陷而受到影响。《战略计划》的目标和成果领域是明确的，综合成果和资源框架可以记录与基线和目标相比的累积成就，但由于变革理论、变革战略和中期变革不明确，使儿基会在实施过程中了解其有效性并加以调整的能力变得复杂化。《战略计划》提供了一个高级别变革理论和每个目标领域变革理论。然而，对方案变革理论和“中期变革”——包括战略要素——在不同层面的作用的理解还不够。很少有国家方案文件提到变革理论，而且其应用被认为是存在问题的。

30. 尽管在成果管理制方面投入了大量精力，而且所有方案工作人员都持续参与其中，但监测、评价和学习进程缺乏足够集中的资源来进行形成性评价。虽然根据核心标准指标和年度报告，新的监测、评价和学习进程应该是可行的，但这一进程仍有待推广。全球报告机制和内部问责程序耗费了太多精力。这助长了一种文化障碍，即报告是为了遵守规定而进行的，而不是为动态审查进程提供信息。评价还认为，高效管理的指标太多。

31. 一个更持久的问题是，成果管理制需要充分记录《战略计划》在目标领域和战略要素方面的成果进展。《战略计划》采取了积极的转变，更加注重儿童成果，这是建立在儿基会在社会数据衡量方面的长期机构优势之上的。然而，综合成果和资源框架没有充分反映儿基会对成果的贡献，妨碍了总结性和形成性审查。使用现有的工具和指标来衡量成果，在主题范围、可负担性、水平、对所有重要群体的覆盖率和时间安排等方面都有困难，因为这些依赖于每隔几年公布一次的政府数据。研究、调查和评价所能做出的贡献因方案预算不足而大打折扣，尤其是在中等收入和高收入环境中普遍存在的较小办事处。

32. 利用证据支持总部和国家办事处一级决策的机制并不完善。通过执行主任的年度报告及其数据附录和记分卡向执行局提供的战略计划数据和分析，更多的是用来展示所做的工作，而不是用于决策或战略思考。在认识到需要更多的高级别战略审查后，一个由总部牵头的、与《战略计划》有关的监测、评价和学习进程正在推出新的监测方法、全球成效审查和学习议程。然而，《战略计划》的证据并不是以支持高级管理层或国家办事处管理层决策的形式产生的，而且目前也缺乏使用这种证据的机制。

四. 更多评价结果和未来的工作

33. 本次评价的价值在于识别导致准备充分或准备不足的问题，以及找到提高准备程度的方法。分析表明，影响单个战略或技术要素的问题通常源于也会影响其他领域的条件。这些共同的影响因素往往存在于评价所审查的基础因素中。为了阐述这些强大的影响因素，本节将围绕基础因素展开。实现紧凑性和突出联系意味着本节的结构不同于主要报告，但评价结果都是一致的，并与第五节提出的建议相联系。

34. 从另一个角度来看，儿基会的管理人员对找出变革方式感兴趣。基础因素与管理结构（如资源和领导单位）相关联，为应该挂档的档位赋予了战术意义。为了帮助实现这一设想，与这些因素相关的建议被列为促进变革的建议。

A. 基本的组织优势

35. 评价确定了一系列持续和根深蒂固的优势，《战略计划》可以可靠地建立在这些优势之上。

36. **广泛的存在和合作伙伴的尊重：**儿基会在全球各地的众多办事处和办事处，在区域办事处、全球职能/技术中心和儿基会国家委员会的支持下，打造了一个能够处理《战略计划》等复杂承诺的基础设施。

37. **使命感和应对严峻挑战的准备：**每次工作人员调查和审查都显示出高昂的士气和任务的奉献精神。这表明存在一种能够激励员工和合作伙伴的基本文化。这还产生了机构韧性，使儿基会能够很好地应对气候变化和维持和平等长期而艰巨的挑战。在复杂的紧急情况下，优势最为明显，而复杂的紧急情况现在是儿基会资源和工作人员部署的重要部分。它还继承了几十年来为解决目标领域中系统性复杂问题的承诺，也继承了与性别平等和残疾有关的宏大社会目标。

38. **系统方法和广泛的伙伴关系：**儿基会更广泛的变革理论指导其与大规模系统和子系统合作。《战略计划》自然以国家系统为中心，特别是政府服务系统。它还涉及媒体、学术部门和私营企业等公民系统，并在文化和心理领域开展工作，具有强大的沟通以及社会和行为变化组成部分。儿基会已做好准备，能够在从政策批准和实施到评价这一整个系统范围内开展工作。这种广泛的理解和存在为各种合作伙伴开辟了合作的道路，如果没有儿基会的召集，合作伙伴可能无法组织起来。

39. **技术能力：**当儿基会致力于一个方案或一个技术领域时，它就围绕这些领域找到并吸收技能，同时需要在需要时进入市场寻求支持。这使得教育等目标领域的各个部门以及供应、社会数据和创新等复杂的专业化领域都具备了强大的能力。由于并非所有技能都无所不在，因此有一种广泛分布核心能力的模式，由更专业的人才库或中心支持一系列办事处。

40. 如果不加以监测和调整，这些优势可能会成为弱点。以下各节提到的一个主题是，《战略计划》强调了儿基会的优势，以及这些优势在多大程度上得到认可。

B. 培养对《战略计划》的理解和承诺

41. 每个《战略计划》都是遗留问题和新的优先事项的结合。这意味着调整后的（往往是更重的）工作量。当工作人员理解《战略计划》并相信《战略计划》是一个实用的指南时，《战略计划》的效果最好。本节讨论了这种理解的发展情况，以及在哪些方面存在准备不足的问题。

42. **熟悉度：**只有 14% 的调查受访者表示以任何形式参与了《战略规划》的审议过程。然而，57% 的调查受访者表示，通过自我阅读或参加内部宣传活动，他们已对《战略规划》非常熟悉或比较熟悉。不出所料，与工作人员职责直接相关的部分最受关注。鉴于大多数工作人员不需要立即熟悉，而且国家办事处将在今后几年设计新的国家方案时纳入《战略规划》的内容，直接了解程度低本身并不令人担忧。然而，如果《战略规划》意味着要做出比预期更重大或更激进的变革，或者变革的速度超过了变革管理能力所能承受的范围，那么就会出现问題。

43. **认为《战略规划》是一种抱负：**组织的雄心水平很高。工作人员质疑儿基会是否能够实现《战略规划》中的所有目标。与其他工作人员相比，更多的国家办事处一级工作人员认为《战略规划》过于宽泛，在全球推出了太多的战略优先事项。许多工作人员认为《战略规划》是一个抱负，而不是一个真正可以实现的计划。这种感觉出现在熟悉《战略规划》的人身上，而不仅仅局限于不知情者。这是一个警告信号，表明《战略规划》在儿基会目前的能力和准备程度与所需的能力和准备程度之间可能存在巨大差距。这当然意味着建议 5 中包括的内部沟通应优先向工作人员介绍《战略规划》，并记录他们的关切，以确定需要采取哪些行动来提高准备程度。

44. **战略规划是否胜任使命受到质疑的领域：**如前所述，许多熟悉《战略规划》的工作人员认为《战略规划》是一种抱负。当要求他们找出《战略规划》承诺和实际准备情况之间的差距时，他们提到了许多问题。由于其规模及其在《战略规划》成功中的核心作用，以下四个问题非常重要：

(a) **中等收入和高收入国家：**《战略规划》被认为主要是为低收入环境设计的，采用传统的提供服务方法，集中关注目标领域。脆弱和紧急的环境得到了有力的体现，但中等收入和高收入环境下的专题关切和业务现实被认为没有得到充分体现。鉴于儿基会在许多中等收入和高收入国家开展工作，许多目标人口和国家办事处均对《战略规划》的有效性持这种怀疑态度。

(b) **确定优先次序的指导：**儿基会从未期望国家办事处只根据现行的《战略规划》来确定其优先事项。东道国的发展目标、遗留方案（反映长期承诺）和通过国家方案规划认识到的问题，增加了潜在的优先事项，超出了可以接受的范围。需要有一个严谨的方法来权衡相对重要性。儿基会工作人员认为目前缺乏这种方法，特别是对于《战略规划》中较新的要素和总体而言。在提供建议 4 所要求的指导之前，较低优先级/非《战略规划》问题被选中的可能性会更大。

(c) **气候：**气候行动是一个跨领域方案，气候变化、灾害风险和环境退化是目标领域 4 的核心部分。准备程度评级没有反映出所宣布的承诺，在资源和伙伴关系方面存在重大问题，总体评级不足。建议 12 呼吁儿基会澄清其对气候行动的关注。

(d) **交叉性：**交叉性是指有意识地努力解决多种制约因素或匮乏问题，其影响将大于仅仅减少一种脆弱性。例如，社会指标较弱的少数群体中的残疾儿童

从同时解决残疾和社会排斥问题中所受惠益多于只解决其中一个问题。《战略计划》变革理论强调指出，交叉性是新《战略计划》取得成功的关键驱动因素。然而，目前，儿基会在概念、工具、衡量、业务或方案经验方面还没有做好充分准备。实现这一准备状态是建议 8 的目的。

C. 儿基会业务模式的适宜性

45. **儿基会的业务模式**包括许多被称为组织优势的要素：广泛的存在、分散的权力以及内部能力和外包能力的结合。这一基本模式是毋庸置疑的。然而，《战略计划》正在确立必须纳入该结构的新战略要素。

46. **谷仓的优缺点：**在评价中，谷仓这一概念被许多人作为一个问题反复提出。它指的是专业知识、角色、权力和资源集中在强大的机构单位，其中最常提到的是构成目标领域或方案小组的部门。谷仓效应据说会占据注意力，从而挤掉其他需求。其内部能力强大，但却被认为在支持新的优先事项方面没有得到充分利用。其结果是偏袒传统的部门目标、低收入及紧急情况的保守主义占了上风，并拖累了《战略计划》中承诺的提高新举措影响的敏捷性。

47. **业务单位之间的竞争：**人们认为，许多战略要素都在争夺部门小组、高级管理层以及区域和国家办事处的资源和注意力。因此，处于这种地位的小组正在花费时间寻求关注和支持，而这些时间本可以更好地用于实现《战略计划》目标的实质性工作。这是因为资源基础薄弱，业务模式使得所有有方案预算的办事处都可以选择对变革战略和跨领域方案进行投资，但没有足够的指导来说明在何种情况下这些战略和方案必须成为优先事项。当密切相关的业务部门职权范围重叠时，也会出现这种情况，如在建设和平-韧性-关系战略要素和处理证据生成（数据、研究、评价、知识管理）的工作人员中看到的那样。建议 3 是一个高度优先事项，敦促儿基会减少这种结构性竞争，建议 7 寻求在数据、研究、评价和知识管理变革战略方面开展实际合作。

48. **获得技术支持：**许多儿基会小型办事处没有能力为全部技能的补充提供资金，因此对专门领域的技术支持需求很大。儿基会拥有众多内部资源中心，例如创新、供应、数字化转型和研究。然而，办事处和专业中心都报告称，需求远远超过供应。尽管有许多获取外部专业知识的方式，但组织这些方式的复杂性和用户的成本意味着这只是一个部分解决方案。随着帮助实现战略要素的需求落在通常较小的单位上，这个问题将会加剧。一个生动的例子是，需要对具有巨大社会和经济影响的潜在严重全球冲击（如 2019 冠状病毒病）进行预见和风险分析，随后还需要进行备灾规划。即使其他所有问题都解决了，单单是获得技术支持的能力薄弱就会严重影响准备工作。建议 10 讨论了改善知识流动和技术能力的问题，建议 11 讨论了系统应对全球冲击的必要性。

49. **融合：**融合的定义是“将组织的各种支柱（纵向、横向、职能）及其合作伙伴（外部融合）汇集在一起，以倍增的方式开展工作/产生倍增效应”。《战略计划》明确指出，要通过各目标领域和各级别的战略要素和从属关系，促进儿基会

所有部门的职能、纵向和横向的融合。对这一主题的深入探讨突出表明，以下因素促进或限制了儿基会为实现其融合潜力所做的准备工作：

(a) 国家方案一级的经验表明，有可能打破部门方案编制各自为政的局面。一种方法是生命周期方法，但其相对有效性需要进一步评估。各个目标领域/部门也有许多融合的方法，如营养的多部门方法。

(b) 工作人员不清楚战略要素如何支撑目标领域的工作，也不清楚他们如何能从纳入这些要素中受益。

(c) 需要澄清共同方案编制在各战略要素中的交叉利益，如共同方案编制韧性、性别平等、关系和气候行动的互利互惠。

(d) 如果相关的职能（例如残疾、性别平等和不让任何人掉队）被分开管理，就会损害融合。

(e) 管理人员和领导层对融合的激励——以及在较低级别上推动融合的意愿——受到了争夺投资组合、晋升和领导职位的竞争的限制。

(f) 儿基会的业务模式和坚实的组织文化阻碍了与其他联合国实体或伙伴组织的伙伴关系；对儿基会具体任务和内部目标的忠诚度似乎比对联国共同议程的忠诚度高得多。

50. 鉴于融合在《战略计划》中所处的核心地位和所指出的问题，建议 1 指出要加快实现方案融合和组织融合。

D. 资源配置

51. 加快资源调动是一个战略要素，但更广泛的资源配置贯穿于整个《战略计划》。所有要素和方案都在努力筹集资金和增加资源。综合成果和资源框架落实了一种资源分配方法，而整个成果管理制进程旨在明智地支出。减轻财务风险和提高运营效率是管理人员的职责。尽管如此，资源配置环境和准备工作仍存在很大的弱点。

52. **资源调动：**这一《战略计划》的推进手段被评为准备充分。长期以来培养的伙伴关系、国家委员会的结构、利用新机会不断创新的筹资方式以及每年的收入增长，都值得对这一资源调动机制给予有力认可。

53. **收入和需求不匹配：**尽管收入稳定并在增长，但资源是战略要素中准备最不充分的方面。这主要反映了来自捐助者的灵活收入持平或下降，捐助者倾向于指定资金用途。紧急行动和一些方案和部门获得大量资金，而许多跨领域职能、较新的《战略计划》优先事项以及在中等收入和高收入国家开展的工作却资金不足。

54. **缺少完整的《战略计划》成本核算：**令人惊讶的是，儿基会尚未估算出实现《战略计划》目标所需的资金。这将需要计算每个目标领域的需求，并对儿基会将发挥的作用进行衍生的成本核算分析。因此，预算和投资决策（包括战略要素）都没有计算成本。

55. **分配方面的问题：**一个组织更喜欢将灵活性与某种基于规则的确定性相结合，前者可以将资源用于最需要的地方，后者可以满足部分需求。在多个场合下，儿基会倾向于不太理想的选择：

(a) 国家方案灵活资源的分配公式阻碍了资金流向中等收入和高收入国家，也阻碍了资金流向创新的全组织办法。

(b) 可评价性技术要素审查得出的结论是，儿基会没有明显的成果预算编制办法，即将业绩较差的方案重新分配给新的机会或准备扩大规模的方案。与此相关的是缺乏可行的“让资金发挥价值”的工具。

(c) 大额预算（方案、国家方案）的“业务所有人”很少有义务与较新的优先事项分享这些预算。他们可以选择分享，但这不是强制性要求。再加上小额的核心拨款，这可能会使残疾人等优先事项的资金不足和代表性不足。

56. **组织效率：**儿基会目前处理效率问题的方法不符合在复杂系统中开展工作并积极管理收入及影响这一现实。其中包括缺乏全组织范围的效率分析历史数据。虽然儿基会在《2014-2017 年战略规划》中就承诺提高组织效率，但 2020 年多边组织业绩评估网（MOPAN）评估得出的结论是，儿基会在效率方面没有达到预期。由于证据有限以及缺乏衡量和展示效率的手段，儿基会在成果效率方面被评为不令人满意。在本次评价中，除了总部效率倡议之外，没有出现相反的证据。

57. 建议 6 要求儿基会解决《战略规划》的财政资源与需求之间的差异。建议 2 要求明确实施《战略规划》的责任，并将领导力问题与必须提供哪些技能和财政资源的明确性结合起来。

E. 文化和领导力

58. **组织文化：**儿基会的积极因素包括强烈的使命感、韧性和勇于迎接挑战。这些都是理想的文化属性。而且没有危机感：84%的调查受访者表示，组织文化是一个积极或非常积极的因素，但受访者也指出，组织文化还可以进一步加强。在《战略规划》的五个推进手段中，有四个是针对儿基会文化氛围的，如敏捷、反应迅速、工作人员参与、有活力、包容、权力下放和增强权能等关键词所表达的。考虑到《战略规划》设计师的压力分配文化，对其进行了深入研究。总的观点是，实现必要变革的准备程度很低，而且：

(a) 最近为更好地尊重人类价值观和制止虐待行为而发起的运动受到高度赞赏，并被认为是管理得当。然而，一些知情人担心，在强调对儿童的问责和成果方面，管理人员没有得到足够的支持。

(b) 价值议程、敏捷性和推进手段的其他方面至关重要，但其他关键的文化方面也需要关注。无论是《战略规划》的推进手段还是各种不同的流程，都没有有意识地解决其他紧迫的需求，如工作方式、思维模式和领导力。

(c) 高度专业化的文化助长了谷仓效应，这是实现融合的一个持续障碍。

(d) 思维习惯和历史惯例造成了一种常规的方法，很难重新引导，就像谷仓和融合问题一样。

(e) 承担风险和接受失败等理念在很大程度上是不存在的，却强烈倾向于做出“安全”的努力，以期产生可见和量化的结果。

(f) 认识和应对即将到来的全球冲击需要一种分析、预测和抓住机遇的思维模式，而这种思维模式往往是不存在的。

(g) 分级决策仍然在各级持续存在，是反面模式，也是增强权能、参与和敏捷性的职能性障碍。代表和副代表的分级做法对整个国家办事处的文化产生了负面影响。

59. 文化不是具体建议的主题。总体文化环境是有利的，因为《战略计划》的设计者认识到了当前文化实践与《战略计划》要求之间的差距，而且工作人员也很愿意围绕文化问题进行参与。然而，目前还不清楚实质性的内部障碍是否得到理解，工作人员确定的其他关键文化障碍是否在《战略计划》的覆盖范围内，或者变革管理结构是否有能力消除这些障碍。

60. **变革管理：**由于《战略计划》雄心很高，所需进行的调整数量也很多，为管理这项工作而设立的变革管理结构需要有足够的战略性和完善性。儿基会的主要变革管理方法仅限于项目化的努力，而不是所谓的持续改进。关键结构单位的工作人员主要是从其他办公室短期借调的。儿基会工作人员认为，现有的变革管理办法不足以帮助儿基会按照要求加速或转向。

61. 当变革要求被视为特别重要时，儿基会将其纳入现有结构的主流，或创建新的、小型和独立的单位。这些方法有时会奏效，正如“创新”随着时间的推移所实现的效果那样，“文化”目前正在迈向成功，但许多结构仍然相对较小，资金薄弱，并与管理变革的更强大中央动力相脱离。许多《战略计划》要素缺乏明确的问责制，也阻碍了它们推动变革的杠杆作用，这一点从给予各办事处正式批准《战略计划》优先事项的自由裁量权中可以看出。如建议 5 所述，需要采取一种更加协调、集中领导和资源充足的方法。

62. **领导力：**《战略计划》议程的许多方面，包括重大变革要素，都可以通过现有的流程和结构进行管理。然而，目前各类需求的规模是显而易见的。工作人员的典型反应和其他机构的经验教训表明，一个关键的、高度公开的领导角色是成功的先决条件。有三个方面被提及，包括：

(a) 需要执行主任和其他人在许多方面进行持续的领导示范，包括协作和增强权能、注重证据以及接受风险和失败并将之视为学习机会。

(b) 分析和调整有助于实现《战略计划》目标的基本激励措施、结构和流程，如融合和对资源配置问题采取更全面的方法。这将需要平衡以下两个目标：(i) 注重对成果负责和遵守组织标准；以及(ii) 赋予工作人员权力和下放决策权。

(c) 申明管理层对这一评价做出强有力和可操作的回应，并确保包括执行主任在内的儿基会领导层注意到问责制并采取后续行动。

63. 如果没有有效的领导，任何建议都不会成功，因此所有建议都依赖于领导力。最重要的建议是，包括执行主任在内的高级领导层需要明显参与落实评价建议。这一点很重要，既是为了确保问责制，也是因为领导力是具体建议本身的一个关键驱动因素。

五. 建议

64. 以下是本报告中列举的 12 项建议。它们涉及积极行动将可能令儿基会的准备程度得到显著改善的关键领域。然而，报告中还有许多其他建议的行动。除了这 12 项建议之外，儿基会还将考虑其他建议，以及它将从对报告的持续评估中确定的其他建议。

65. 加快实现方案融合和组织融合，为儿童取得成果（高优先级；可能不影响成本或节省成本）

儿基会需要通过以下方式加强有利于融合的环境：1. 借鉴试点成功国家的经验，将融合编入方案编制指南；2. 调整支持性政策、程序和能力；以及 3. 通过鼓励系统思考、加强多部门/综合方法以及创新和冒险，来解决文化方面的问题。

66. 明确实施《战略规划》的责任（高优先级；可能节省成本）

《战略规划》中明确的战略要素意图需要辅之以同样明确的后续机制，实现这一目标的方式包括：1. 在经修订的问责制框架的基础上，明确规定支持这些框架的角色、职责、可交付成果和资源；2. 通过定期监测、报告和评估采取后续行动；以及 3. 表现出明显的领导力。

67. 减少结构性竞争，以支持《战略规划》的执行（高优先级；可能节省成本和/或能够提高分配效率）

可以通过以下方式减少争夺国家一级带宽的一长串优先事项之间的竞争：1. 审查《战略规划》每一个中心单位/要素的理由，并将多余的部分压缩成数量更少的结构（例如，韧性、建设和平、风险指引型人道主义-发展关系方案编制）；2. 促进证据职能等相关职能之间进一步加强协调行动；以及 3. 纳入对合作性的绩效评估评级。

68. 进一步澄清国家一级《战略规划》的优先排序进程（高优先级；不影响成本，并有可能提高分配效率）

可实现《战略规划》意图的行动，即战略要素是可供国家办事处选择的选项菜单，而不是适用于所有情况的结构，这些行动可以包括：1. 使国家办事处更加明确如何在不同背景下优先考虑和侧重于《战略规划》要素，包括重点关注中等收入和高收入环境；2. 加强区域办事处在这一进程中的作用；以及 3. 为确定战略要素与不同方案环境的匹配程度提供指导。

69. 加强变革管理能力（高优先级；需要额外的人力资源，包括对变革举措提供专家支持）

《战略计划》要求在方法和文化方面进行重大变革，包括：1. 高层领导的大力参与，从而提供必要的指导，并确保推动变革的文化因素得到示范。2. 使变革管理在持续改进模式中更加系统化；以及 3. 确保变革经过测试和试点，并通过综合的内部沟通方法得到加强。

70. 直接解决《战略计划》财政资源与需求之间的差异（高优先级；需要重新分配资源，并可能需要在特定领域增加人力和财政资源）

要应对捐助者对捐款用途的持续指定和资源配置环境的转变，需要做到以下几点：1. 进行实际的《战略计划》成本核算，以量化实现《战略计划》雄心所需的资源；2. 与合作伙伴一起重新审视指导资源分配的原则，以满足不同的环境和组织需求；3. 激励围绕需求进行切合实际的国家一级预算编制和制定行动计划，而不是基于所获资源的历史趋势；4. 与合作伙伴进行更具合作性、成本分担的方案编制；以及 5. 在目前的总部效率倡议之外进一步追求效率的提高。

71. 确保在数据、研究、评价和知识管理方面开展实际合作和采用联合方法（高优先级；可能节省资源）

尽管有共同的原则，但在儿基会的各种证据职能中，需要采取一种切实可行的协作方法，包括：1. 制定更加综合和一致的方法，以满足为方案编制和决策提供信息的需要，包括共同战略、框架、有针对性的方法和资源调动；以及 2. 在联合战略中保持角色的必要独立性和独特性。

72. 充分利用交叉性的潜力（高优先级；不影响资源）

为了履行在实践中尚未体现出来的对交叉性的承诺，儿基会需要：1. 明确阐述交叉性是如何补充儿基会目前采用的融合、公平和相关方法而又与之不同的；2. 制定切实可行的方法，并提供足够的证据证明其有效性和各种挑战，以便在作出规模化决定时加以考虑；以及 3. 将全球技术小组的方法扩大到适用的交叉领域，如性别平等和残疾。

73. 解决影响有效开展定期方案和战略审查的差距和技术障碍（高优先级；需要前期投资，但最终可能会节省成本）

要衡量《战略计划》的进展（特别是成果）以支持战略决策，将需要做到以下几点：1. 重新平衡资源，将其用于新的监测、评价和学习进程，而不是用于合规报告；2. 阐明并激励决策者对证据提出强烈要求；3. 支持在全球管理小组或国家办事处/区域办事处一级利用《战略计划》证据进行决策；以及 4. 在广泛的大规模社会数据调查之外，开发技术方法来记录成果。

74. 改善知识的流动和技术能力的获取（中等优先级；可能不影响资源）

加强技术能力以支持实施《战略计划》的基本行动包括：1. 改善知识的流动和技术能力的获取，包括基本领域和较新领域的专门知识；2. 审查儿基会如何通过内部资源最好地提供技术支持，而不是通过伙伴关系或市场获得支持；以及 3. 为工作人员提供学习机会，使他们在关键领域的技能得到多样化和发展。

75. **确定并颁布应对全球冲击的系统性方法**（中等优先级：需要额外资源来开发和实施相关系统）

根据记录在案的全球应对 2019 冠状病毒病和其他系统性危机的经验教训，儿基会应考虑：1. 进一步侧重于应对重大/全球冲击的趋势预测、预见性和准备工作，而不是专门针对应急情况；2. 通过对影响和应对措施의 长期评估，推广从系统性危机中汲取的有效经验教训；以及 3. 利用前瞻分析为制定国家方案文件提供信息，并加强适应性方案编制。

76. **澄清对气候行动的重视**（中等优先级：不影响资源）

鉴于这一优先事项的新颖性以及这一领域对《战略计划》成果和可持续发展目标的重要性，儿基会需要考虑：1. 确定其在气候行动和适应中的定位，并向工作人员和合作伙伴阐明重点；以及 2. 将儿基会的品牌和儿童的声音作为变革的动力。

77. 管理层对评价报告的回应由儿基会管理层单独提交给执行局。

六. 决定草案

执行局

注意到关于儿基会实现《2022-2025 年战略计划》的定位的可评价性评估和形成性评价、其摘要（[E/ICEF/2023/3](#)）及管理层的回应（[E/ICEF/2023/4](#)）。

附件

关于儿基会实现《2022-2025 年战略计划》的定位的可评价性评估和形成性评价

1. 由于篇幅所限，本附件没有包含关于儿基会实现儿基会《2022-2025年战略计划》的定位的可评价性评估和形成性评价。
2. 可从儿基会评价办公室网站获得报告全文：
<https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>。