



供决定

联合国儿童基金会

执行局

2021 年第二届常会

2021 年 2 月 9 日至 12 日

临时议程* 项目 8

对城市环境中儿基会儿童工作的评价

摘要**

摘要

城市发展与可持续发展密切相关，因为它影响着社会、经济和环境发展。城市和城市大都市群是经济增长的引擎，在许多国家贡献约 60% 的国内生产总值。但是，它们也是不平等的驱动因素。据估计，全世界 56% 以上的人口（约 44 亿人）居住在城市中。到本世纪中叶，这一数字将上升到 70%：根据世界银行的估计，每周约有 140 万人迁移到城市地区。其中许多人最终沦落到贫民窟或非正规住区。目前，约有 10 亿人居住在贫民窟，其中约有 3.5 亿是儿童。到 2030 年，生活在贫民窟中的人数预计将增加到 20 亿，占世界人口的四分之一。

评价报告介绍了全球首个对城市环境中儿基会儿童工作的评价的结果。它借鉴了对全球数据和趋势分析的审查，对超过 72 个儿基会国家办事处的摸底调查以及五个国家（伯利兹、巴西、菲律宾、西班牙和阿拉伯叙利亚共和国）的案例研究产生的证据。调查结果和建议旨在加强儿基会的城市战略和规划，从而在实现可持续发展目标和实现《2030 年可持续发展议程》方面取得进展。

评价包括关于在评价过程中发生的 2019 冠状病毒病疫情的补充章节。随着疫情的蔓延，人们很快就清楚地意识到，在城市地区，人们感受到的危机尤为严重，占报

* E/ICEF/2021/1。

** 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。



告病例的 90%左右。因此，评价的补充章节是根据儿基会在三个国家（巴西、印度和西班牙）对 2019 冠状病毒病疫情的城市应对措施的分析编写的。

评价结果承认儿基会在满足城市环境中的儿童需求方面所发挥的重要作用。评价还评估了儿基会在城市环境中为儿童的福祉做出更大贡献的潜力，得出了几项建议，其中包括四项主要建议，摘要如下。

1.1 针对全球、区域和国家各级的建议：

(a) 更新城市战略说明，并发布组织程序，就儿基会和合作伙伴将如何加强对城市环境中的儿童的支持，向国家办事处和合作伙伴提供明确的指南，其中包括方案拟订重点和范围；方案拟订和伙伴关系模式；解决影响城市环境中的儿童福祉的独特结构性障碍；并阐明总部、区域办事处和国家办事处以及国家委员会的作用；

(b) 优先考虑在城市环境中增加工作，并在新战略计划中指定具体的成果领域和目标。

2.1 在有贫民窟或非正规住区的中低收入国家，根据儿基会的比较优势，通过最适当的方案拟订和伙伴关系模式，优先满足儿童的需求：

(a) 为城市贫民窟和非正规住区的儿童制定和实施全组织的宣传、伙伴关系和筹资办法；

(b) 在有贫民窟的国家，在国家方案文件和工作计划中优先考虑这种全组织办法；

2.2. 在高收入国家，改变儿童友好型城市倡议（CFCI）的重点，深化对儿童权利宣传和儿童参与的参与：

(a) 简化 CFCI 的问责制，使其仅作为战略接触在高收入国家的城市地区进行扩展；

(b) 鉴于儿基会给予城市和都市儿童友好型认可或认证存在声誉方面的风险，儿基会应与政府（州或国家）或智库（例如大学）等相关伙伴合作，这些伙伴能够依靠健全的监测和评价系统，接过认可/认证过程的责任。

3. 儿基会应研究城镇的人道主义方案拟订和发展方案拟订之间的联系，思考基础设施和服务方面的投资能如何减少受影响人口的暴露和风险，并帮助城市提高复原力。

4. 儿基会应扩大儿基会各级在人员配置和架构方面的组织能力，以支持城市议程。

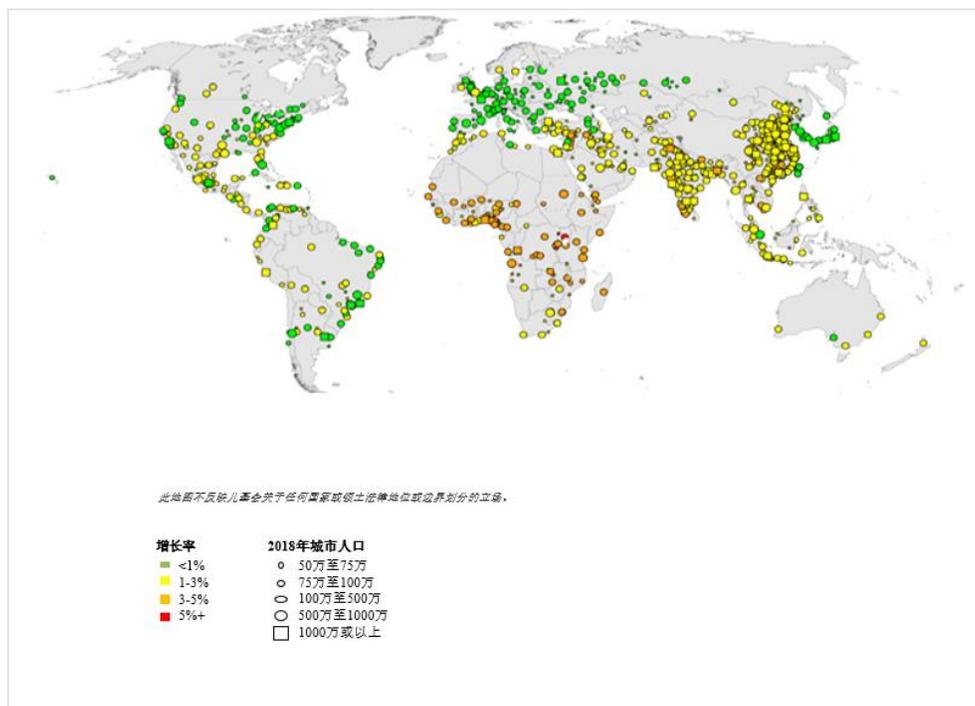
(a) 区域办事处和国家办事处应根据其环境、方案和伙伴关系的优先事项阐明其城市重点，还应指定城市协调人以协调和支持国家办事处的城市方案拟订。

第六节提供了供执行局审议的决定要点。

一、 引言

1. 全球儿童贫困和排斥现象在城市中日益普遍。全球有超过一半的儿童生活在城市，许多儿童生活在贫民窟和非正规住区。这些数字将在未来数十年内增加：到 2050 年，世界城市人口将增加 25 亿，其中 90% 的增长出现在非洲和亚洲。这种增长的很大一部分将出现在贫民窟和非正规住区，这里已经居住着 10 亿人。预计到 2030 年，全球将有四分之一的人口（约 20 亿）成为贫民窟居民。同时，城市人口的统计数据正在年轻化。到 2030 年，全世界大多数城市人口将不满 18 岁。

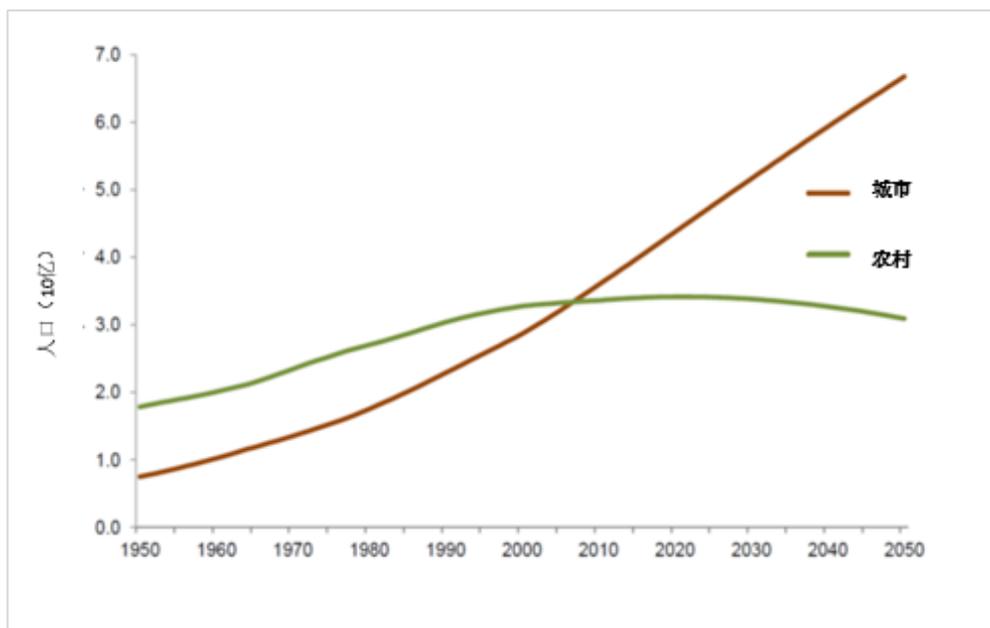
图一
城市发展，2018–2030 年（预测）



2. 城市环境中的儿基会工作并非新生事物。儿基会出版物《2012 年世界儿童状况》¹ 重点关注儿童和城市议程。在这项重要工作之后，儿基会还编制了两个重要内部文件。第一个文件是题为“城市 101”的全球城市战略说明（2016 年），是在 2017 年编制的城市环境中儿基会儿童工作战略说明（“城市战略说明”）的背景。随后是《儿基会 2018-2021 年战略计划》，该计划确认了快速城市化的挑战以及在这种环境下支持儿童的必要性。这些文件确定了城市环境中儿基会儿童工作的关键优先事项，并旨在为儿基会的各级国家方案文件（CPD）和工作计划的编制提供信息。

¹可在以下网址查看：www.unicef.org/publications/files/SOWC_2012-Main_Report_EN_13Mar2012.pdf。

图二
1950-2050 年的世界城市和农村人口



资料来源：《2018 年世界城市化前景》：要点（联合国出版物，2019 年）。

3. 评价是在儿基会审查《2018-2021 年战略计划》，并为新的战略计划做准备的时候进行的。如果各国要实现《可持续发展目标》中提出的“不让任何人掉队”的承诺，就必须应对在日益城市化的世界中迅速出现的不公平的城市化，以及非正规住区或贫民窟对儿童权利产生的威胁等挑战。因此，评价的主要目的是分析儿基会在城市环境中正在为儿童做的工作，以期为将来的发展方向提供信息。

4. 评价共有三项目标：

(a) 评价儿基会为城市环境中的儿童实现成果的办法的相关性，包括了解这些办法与当地情况的相关性；

(b) 更好地了解儿基会迄今为止为城市环境中的儿童所取得的成果，包括儿基会与利益攸关方和儿童的互动能力；

(c) 找出在城市环境中开展工作的各种可持续办法的良好做法和经验教训。

5. 除上述内容外，关于 2019 冠状病毒病疫情的补充章节还通过城市视角对三个儿基会国家办事处的应对措施进行了分析。构成该章的其他问题包括：

(a) 2019 冠状病毒病对城市环境（包括贫民窟和非正规住区等资源匮乏的环境）产生了什么影响？疫情是否暴露了城市环境中儿童潜在的和隐藏的脆弱性？

(b) 儿基会如何应对城市环境中的 2019 冠状病毒病疫情？哪些城市办法与城市疫情的防范和应对更相关？汲取了哪些经验教训？

(c) 考虑到从 2019 冠状病毒病应对中汲取的经验教训，儿基会未来的城市方案框架应包括哪些关键组成部分？

二、 评价办法： 范围和方法

6. 评价总体上采用了基于理论的形成性评价办法。首先是为三种最流行的城市环境中的工作办法构建并完善明确的变革理论,这三种城市环境中的工作办法是通过对儿基会国家代表处 2018 年以来的年度报告进行初步摸底调查确定的。在摸底调查工作、关键知情人访谈和文件分析的基础上,评价小组确定了城市环境中儿基会儿童工作的三种主要办法,它们反映了儿基会方案拟订的多部门和跨部门性质:

(a) **部门办法:** 在这种办法中,城市环境中的儿童工作是特定部门负责的,要么由一个部门负责,要么跨部门领域由多个部门负责,其中包括儿基会的城市工作新领域,即促进为儿童创造安全和清洁的城市环境。这种办法往往以需求为基础,通常由一个部门的部委或部门领导,并在一个或多个城市实施。部门工作也经常作为临时倡议或在应对紧急情况时出现;

(b) **综合办法:** 这种办法涉及将两个或两个以上的部门干预措施,或跨部门领域和/或跨部门方案拟订战略性地结合起来,借鉴各部门工作计划,但在城市或都市一级进行整合和协调,以提高方案的一致性,同时为城市环境中的儿童工作。

(c) **儿童友好型城市倡议:** 是地方政府和其他地方利益攸关方在社区、城市或都市一级执行《儿童权利公约》的平台。

7. 评价的核心方法包括比较案例研究,这对了解环境如何影响干预行动的成功特别有用。为了促进比较办法,评价案例研究在可行的情况下,根据环境对三种主要办法进行进一步细分:前两种办法涉及发展-人道主义,第三种办法涉及国家委员会和方案国家。国家案例研究的样本旨在将国家收入水平和方案规模结合起来。

8. 评价依赖于大量的定量和定性数据。评价小组审查了儿基会内外 1000 多个文件、数据集和系统。在国家、区域和全球各级进行了访谈和焦点小组讨论,有 346 名受访者参加。在伯利兹、巴西、菲律宾、西班牙和阿拉伯叙利亚共和国五个国家进行了深入案例研究,在伯利兹、巴西和西班牙进行了实地考察。

此外,还在巴西对 2925 名青少年进行了 U-Report 调查,并对菲律宾的 70 名儿童进行了纸质调查。

9. 在范围方面,评价期涵盖了《儿基会 2018-2021 年战略计划》的评价期,以及 2016-2020 年城市工作战略计划基准。虽然重点仍然放在后一个时期,但案例研究还包括较早的方案拟订和成果。在主题方面,儿基会的城市方案拟订涉及儿基会的部门工作(卫生、营养、教育、儿童保护、水、环境卫生和个人卫生(水卫项目)以及社会政策)和跨部门工作(人道主义、数据和证据、伙伴关系、创新、发展沟通、青少年发展和参与、残疾和性别平等)。

10. 评价有三个主要目标,每个目标下都有一系列更详细的评价问题(见表 1)。

表 1
评价目标和问题

1.	评价城市环境中为儿童取得成果的儿基会办法的相关性
1.1.	国家办事处在城市环境中开展工作时，采取了哪些类型的办法来为儿童取得成果，包括关于儿童权利、不平等和性别平等的结果？它们独特的做法是什么？
1.2.	这些办法在何种程度上与城市环境中儿基会儿童工作战略说明和《2018-2021 年战略计划》相符？
1.3.	城市环境中的工作办法是否以证据为基础，并解决已确定的需求？
1.4.	城市环境中的工作办法在多大程度上是建立在对当地环境（包括治理环境）充分了解的基础上？它们在多大程度上兼顾平等和性别平等？
1.5.	这些办法在多大程度上解决了城市景观变化的驱动因素？
2.	更好地了解儿基会迄今为止为城市环境中的儿童所取得的成果
2.1.	迄今为止，取得了哪些关键成果，包括有关儿童权利和减少城市差距的成果？
2.2.	有没有意料之外的成果？
2.3.	在城市环境中使用不同办法的效果如何？
2.4.	在城市环境中开展工作的办法方面，儿基会在何种程度上成功地与相关利益攸关方进行了合作？
2.5.	受影响的城市人口在多大程度上参与了确定的儿基会办法？
3.	确定从各种可持续的城市环境工作办法中获得的良好做法和经验教训，为今后的发展方向提供参考
3.1.	有哪些良好做法和经验教训？
3.2.	是否有任何创新的、由当地推动的解决方案应予以强调？
3.3.	这些办法能在何种程度上在其他环境下推广和复制？
3.4.	基于在城市环境中实现变革的驱动因素，儿基会应采取哪些新办法和/或对现有办法进行修改，以便为城市环境中的儿童实现大规模成果？

三、评价的主要结果

11. 本节根据评价目标介绍了一些主要评价结果。

A. 目标 1：评价城市环境中的儿基会办法与为儿童取得成果的相关性

12. 评价发现了与城市环境中的儿童合作的三种主要办法：(a) 综合办法；(b) 部门办法；和 (c) CFCI，每种办法下都有不同的国别模式。这些办法来自儿基会关于城市和地方治理以及 CFCI 的三个不同框架或指南。城市战略说明确定了城市环境中方案拟订的五个主要支柱，但未详细说明制定和实施方案应遵循的步骤。地方治理指南确定了与地方政府合作的四个关键领域，但缺乏城市重点和与国家和地区政府的联系。值得注意的是，CFCI 在为城市以及与社区合作制定目标和成果框架方面应用最广泛。但是，并未调整该框架以减少城市环境中的差异，也没有指定目标和指标。此外，CFCI 在方案国家中仅被视为附带项目。

13. 评价发现，城市环境中儿基会儿童工作与《战略计划》和城市战略说明中阐明的目标和战略有很大关系。但是，现有战略框架存在缺陷，指南方面也存在缺陷：

(a) **2018-2021 年战略计划：**以城市为中心的工作本质上是跨领域的。但是，《战略计划》仅在目标领域 4（每个孩子都生活在安全和清洁的环境中）下规定了全组织范围的城市特定成果和产出，而没有为其他目标领域规定城市特定的战略和目标；

(b) **城市战略说明：**城市战略说明没有阐明方案框架（其中包括五个优先支柱的相关指标），也没有阐明从儿基会总部到国家层面在促成城市特定成果方面所担负的责任和可用的资源。有必要阐明儿基会应“如何”为城市环境中的儿童工作，在不同环境下的城市方案拟订应是“什么样的”，并在与复杂的城市治理系统互动方面给予适当指导。

14. 在总部内，只有两个侧重于城市环境工作的职位：高级城市顾问和城市水卫项目专家，均在方案司。只有东亚和太平洋区域办事处设立了城市专家职位，但由于资金短缺，目前招聘工作停滞不前。城市环境中儿基会儿童工作由社会政策部门（东亚和太平洋、拉丁美洲和加勒比）、发展交流部门（欧洲和中亚）或水卫项目部门（东部和南部非洲）协调。在城市化速度最快、城市不平等和危机最紧迫的地区（中东和北非、南亚、西亚和中非），儿基会没有指定协调人或预算。

15. 评价发现，综合办法最有可能展示儿童权利和减少城市差异方面的成果，而这种办法最罕见。在从事城市方案拟订的 72 个国家办事处中，只有孟加拉国、巴西、黎巴嫩、秘鲁和菲律宾五个国家通过综合办法为城市环境中的儿童工作。综合办法中有两种模式，能使各国对不同规模的城市环境做出更加差异化的应对：(a) 基于认证的模式，旨在提升全国各城市的平均水平；(b) 大城市的伙伴关系模式，侧重于弱势和边缘化的儿童和青少年，以及有限的优先事项；其他地方采用综合办法的意义在于需要采用不同类型的模式来解决城市之间和城市内部的差异。菲律宾的儿童友好型地方治理审计是唯一由国家政府在儿基会的技术援助下管理的模式。菲律宾政府还给予认可（儿童友好型地方治理印章），使该模式更具可持续性。

16. 虽然在城市环境中，部门工作非常普遍，但评价指出，在城市环境中开展工作的部门战略和指南非常有限。仅水卫项目部门制定了城市环境综合战略，而卫生部门仅制定了城市环境中的免疫接种指南。还有其他一些通用指南材料可用，例如用于儿童的公共财政或地理优先级的选择，即便这些指南缺乏特定的城市视角，它们也能为城市环境中的方案设计提供信息。其他部门还没有制定具体战略或指南，以适应城市环境的方案拟订办法。关于如何在设计针对城市的应对措施时适用《人道主义行动造福儿童的核心承诺》，同时考虑城市环境的特点，如密度、非正规性、道路安全、复杂的相互依存系统以及行动者的多样性和多重性，人道主义背景下的部门办法也同样缺乏指南。

17. CFCI 的综合办法既对城市治理环境敏感，又受到以下因素的影响：(a) 《儿童权利公约》；(b) 权力下放；(c) 加强公平提供优质社会服务的必要性。但是，侧重于在城市环境中倡导儿童权利的 CFCI，目的并不是为儿童提供优质的基本服务并减少城市差异。拥有长期城市方案的国家（巴西和菲律宾）于 20 世纪 90 年代后期开始实施 CFCI，但由于 CFCI 存在这些缺陷，它们转而采取城市方案拟订的综合办法，以取得侧重于大规模缩小各城市之间差距的结果一级的成果。在最强的模式中，综合办法是儿基会国家方案的有机组成部分，而 CFCI 往往是附带倡议。

18. 评价发现，需要对城市方案拟订提供更广泛指导。城市战略说明既没有阐明五个优先支柱的目标和指标，也没有阐明从儿基会总部到国家层面在促成城市特定成果方面所担负的的责任和可用的资源。自从制定城市战略说明以来，在新一代情况分析工具包中，通过关于城市环境中儿童的专题章节扩展了方案拟订指南。指南的根本愿景是，根据形势分析，在国家方案中增加对城市问题的关注。但是，对国家方案文件的审查表明，在情况分析或研究中对城市化影响的认识并不一定会体现在城市环境的儿童方案拟订中。

19. 评价发现，通过将利益攸关方的参与范围扩大到地方政府以外的地区/州/省和国家层面，城市环境中的综合办法和 CFCI 办法适用于各种各样的城市问题。目前，儿基会与地方政府的合作指南并未指定与更广泛、更复杂的城市治理体系互动的战略。但是，有效的城市治理涉及城市与国家之间的联系、城市能力、私营部门的作用以及政治制度和机构。

20. 评价小组建立了一个框架，用于指导关于城市环境中的变革驱动因素的分析（并回答评价问题）。框架基于三个相互联系的变革维度：（a）平等与包容（变革的核心愿景）；（b）城市化和规划（变革的空间组织）；（c）复杂的适应系统（变革的管理和实施）。

21. 在大多数情况下，儿基会并没有正视城市环境下的两大趋势，即：（a）规划中的排外增长和私有化，将城市贫民和新移民排除在正式规划的城市空间之外；（b）广泛的非正规性，例如越来越多的人生活在非正规住区和贫民窟中。在全世界城市中，有超过十亿人居住在贫民窟，到 2030 年，这一数字可能会翻番，因此，解决城市环境，特别是贫民窟和非正规住区中的脆弱儿童的需求，应是儿基会在普遍存在城市非正规性的国家的方案拟订的核心。来自巴西、菲律宾和其他经历过早期城市扩张的国家的经验表明，一旦出现计划外的不公平的城市发展（城市周边地区的棚户区 and 贫民窟以及城市中的高风险地点），消除负面影响既困难又代价高昂。在与国家和城市合作，解决公平城市化和包容性规划问题，进而减少贫困和环境风险方面，儿基会和其他发展伙伴只有短暂的窗口期。如果不利用好这一窗口期，儿基会的城市工作将丝毫改变不了影响城市儿童的潜在结构性弱点。排外的规划与城市暴力之间的联系（在巴西最为明显）仅在大城市的城市方案拟订模式中才开始显现出来。需要通过适当的技术指南，将其纳入城市方案拟订框架。

22. 对于儿基会而言，城市规划是个全新领域，大部分的筹备工作和培训正在进行中。但是，培训的重点仅限于交通规划和道路安全，而适应儿童需求的城市规划，例如安全公共场所等重要领域并未涉及。即使有国家已在城市规划和环境方面采取了行动（例如通过 CFCI），这些行动也往往规模较小，没有解决评价或《联合国全系统更安全城市和人类住区准则》（2019 年）确定的变革驱动因素。²虽然在儿基会《为儿童塑造城市化：适应儿童需求的城市规划手册》（2018 年）³中有一些指南，但它没有为国家办事处提供关于适应儿童需求的规划的操作指南。尽管许多案例研究国家处于气

² [HSP/HA/1/2/Add.3](#).

³ www.unicef.org/publications/files/UNICEF_Shaping_urbanization_for_children_handbook_2018.pdf.

候变化的最前沿，但它们在城市方案拟订中却很少关注如何减少灾害风险、如何管理或适应气候变化。没有发现其中有任何国家正在解决与空气和水污染及废弃物有关的环境退化问题。

23. 评价发现，城市环境中儿基会儿童工作与地方治理有很大的重叠和相互联系，取决于更广泛的扶持框架，以及对青少年参与的高度重视。尽管这些都与和复杂适应系统相关的变革驱动因素有关，但是在复杂的大城市中，整个城市的方案拟订在各种办法中才开始出现，而且在该驱动因素的许多其他方面都存在差距。评价注意到儿基会与私营部门的伙伴关系，与管理城市化和规划所涉及的复杂系统的接触，以及地方一级的儿童公共资金等方面的差距。一些国家办事处和国家委员会希望在未来解决这些问题。所有办法的模式都认识到，城市无论大小，其政策和资源都取决于国家和地区政策框架和财政转移，并且仅靠在城市采取自下而上的办法，不可能取得大规模成果。在人道主义危机中尤其如此，城市资源在危机中很容易变得不堪重负。

B. 目标 2：更好地了解儿基会迄今为止为城市环境中的儿童所取得的成果

24. 在综合办法的不同模式中，结果一级的成果在基于认证的模式（市政认可印章和儿童友好型地方治理审计（CFLGA））中报告得最为一致，其次是城市一级基于伙伴关系的模式。CFCI 模式还报告结果一级的成果，但报告范围仅限于自己的目标和成果框架内，而这些目标和成果框架并不一定和减少差异的成果协调。综合办法和 CFCI 都促进过程成果，包括为儿童改善城市治理、青少年参与、跨部门协调和基于证据的地方计划。但是，评价发现办法之间和办法内部的计划质量存在很大差异。

25. 评价发现，监测城市环境中儿童工作的能力范围很广，在以下方面存在显著差异：(a) 监测系统设计、报告周期和功能；(b) 城市环境中儿童数据的质量和可用性。一般而言，综合性和部门性人道主义办法已投资于建立更强大的系统，并投入大量人力资源（儿基会及其合作伙伴）来管理数据的收集、验证和报告。

26. 在所有办法中，综合模式的监测系统最一致，该系统重点关注结果一级的儿童成果。但是，正如评价发现的，在没有强制要求年度报告或频繁报告的情况下，要等到几年后周期结束时才能获得成果。这削弱了监测系统，并影响了对取得成果进展的跟踪。基于认证的模式通常使用市级汇总数据，并且无法进一步细分数据以了解城市内部的差异。在市政认可印章中，儿基会巴西办事处鼓励在城市内进一步分解数据，以超越平均值并确定需要更积极地进行宣传的地区或社区。但是，没有关于多少城镇对此类型进行过进一步分析的数据。CFLGA 正在通过设计 *描笼涯*（选区）一级的审计工具来解决这一差距。在 *描笼涯* 一级收集数据将有助于找出其中最脆弱的描笼涯（贫民窟和非正规住区比例很高的描笼涯），以便为当地的规划和投资决策提供依据。

27. 在菲律宾和阿拉伯叙利亚共和国的部门人道主义办法中，城市环境中的儿童成果也很明显。但是，报告通常只能确定分子（帮助的孩子数）而不是分母（需要帮助的孩子总数），因此很难将其归类为结果一级的成果。尽管如此，能够取得如此规模的成果，还是凸显了与地方政府当局一起实施的基于地区的办法的价值。

28. 在高收入国家和方案国家中，评价中包括的 CFCI 模式均缺乏健全的成果管理制度。具体的弱点包括：

(a) 每个候选城市都是一个“特殊案例”，需要进行独特的形势分析和基于形势分析的编入预算的地方行动计划。主要根据这些文件逐个决定要认可的候选城市，没有证明结果的证据。由于标准指标之间缺乏可比性，甄选过程对儿基会及其合作伙伴而言既费资源又费时；

(b) 由于城市的绩效不会影响认可过程，因此对儿基会而言，提供 CFCI 认可在声誉方面存在严重风险，因为该过程严重依赖承诺和自我报告，缺乏质量保证机制。目前几乎无法保证儿基会认可的儿童友好城市正在为儿童取得成果。

29. 伯利兹和西班牙的 CFCI 高度重视儿童参与，使人们误以为该倡议的主要目的就是儿童参与，从而不再注意展示儿童成果和消除歧视的必要性。但是，通过 CFCI 和综合办法关注儿童参与也产生了积极的（预料之外的）成果，例如青少年参与国家决策（伯利兹），对地区政策的影响（西班牙）以及儿童参与机构的校友继续担任城镇和州的领导职务（巴西）。

30. 针对这三种办法及其模式设计了不同战略，以有效解决城际差异：

(a) 在综合办法中，基于认证的模式有能力实现大规模成果。当前和以前的市政认可印章活动均实现了广泛覆盖，当前活动的覆盖范围是迄今为止最大的（分别覆盖了半干旱地区 85% 的城市和亚马逊社会地理大区 80% 的城市）。无法获得当前市政认可印章周期（截至 2020 年）的认证合格率，但是上一周期（2013-2016 年）的合格率是 29%。对于 CFLGA，2019 年，菲律宾有 71% 的城市参加了审计，21% 的城市通过了审计，这意味着相当多的城市在一系列旨在减少差异的指标上表现出对儿童的改善；

(b) 一些 CFCI 模式有效地利用了包括地区、省和其他地方实体在内的地方政府的不同职责，以支持较小的城市。例如，西班牙的 CFCI 模式不仅认可城市，而且还认可所有帮助其下属较小城市的地方实体，例如省、cabildo（市议会）和 mancomunidad（联盟）；

(c) 以地区为基础的人道主义应急办法使用严重程度量表确定最需要采取针对性干预措施的城镇。

31. 其中两种办法及其模式设计了解决城市内部差异的不同战略：

(a) 尽管综合办法下基于认证的模式旨在提高平均值，而不是解决城市内部的差异，但各国仍设计了战略和工具以解决个人和住区一级的具体弱点；

(b) 在减少城市地区的不平等现象方面，大城市中的基于伙伴关系的模式潜力最大，因为设计它们的目的是缩小在每个城市获得服务方面的差异；

(c) CFCI 模式的战略通过两个主要机制向最脆弱的儿童和家庭伸出援手，以解决城市内部的差异：大城市最脆弱的社区内的儿童参与结构，和向来自少数民族和难民背景的边缘化儿童提供安全空间的有针对性的社会服务。

32. 在每一种办法和基于国家的模式中，儿基会根据模式的所有权和协调程度（国家与地方）以及权力下放的程度，与不同层级的政府进行接触：

(a) 在 CFLGA、伯利兹的 CFCI 模式和阿拉伯叙利亚共和国的人道主义应急中，与国家政府的接触程度最高。但是，在国家层面参与度很高的三种模式中，负责监督地方政府的部委，而不是为儿童和家庭服务的核心部委，已成为儿基会最突出的合作伙伴；

(b) 儿基会与州和地区政府的合作因办法和国家模式而异。在国家权力更加分散的情况下，这是政府大规模取得成果的关键层级。在巴西的“市政认可印章”和西班牙的“CFCI”的模式中，可以看到与地区和州政府的互动程度最高，这是由于两国的地区政府都承担着与福利有关的重大责任；

(c) 所有基于国家的模式都认识到，城市无论大小，其政策和资源都取决于国家和地区政策框架和财政转移，并且仅靠在城市采取自下而上的办法，不可能取得大规模成果。在人道主义危机中尤其如此，城市资源在危机中很容易变得不堪重负。但是，在综合办法和 CFCI 办法中，市长和市政府是主要利益攸关方，而跨部门委员会则扩大了责任范围。这些委员会倾向于把重点放在儿基会在社会服务方面的传统伙伴，尽管这些伙伴能加强对儿童的协调，但他们可能忽略其他对城市方案拟订具有重要意义的部门，例如城市方案拟订、环境和交通等。

33. 巴西、菲律宾和西班牙的综合办法和 CFCI 办法中的模式已与政府以外的广泛民间社会利益攸关方，例如非政府组织、大学和研究机构，进行了接触。在国家和区域层面，这些利益攸关方促进了大城市中的倡议的设计和监督，往往提供了儿基会所不具备的专门知识。在地方层面，在较小的城市以及社区层面，非政府利益攸关方帮助实施针对儿童的地方计划。评价没有找到私营部门伙伴关系的好例子；伙伴关系是契约性的，或者是为了筹资。但是，所有案例研究国家都渴望在每种办法中扩大私营部门的参与度。

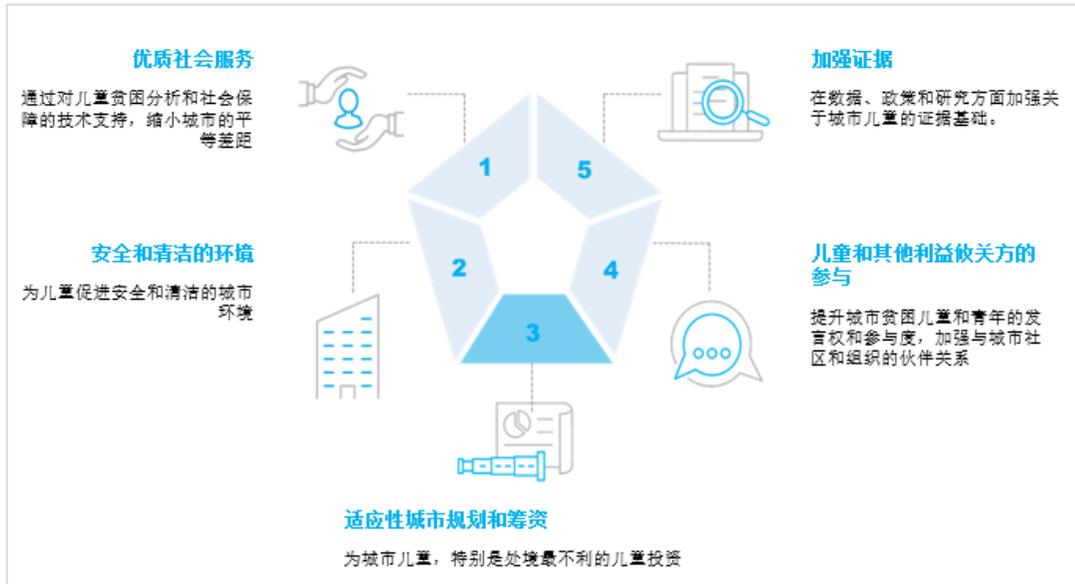
34. 评价没有找到表明社区参与影响了决策和计划的确凿证据。在综合办法的模式中，巴西市政认可印章举办了两个社区论坛，城市中心平台（PCU）与代表社区利益的民间社会组织进行了接触。

儿童和青少年的参与是综合办法和 CFCI 办法的关键特征，通过许多城市层面的创新来解决城市内部的差距。某些国别模式（市政认可印章和西班牙的 CFCI）将儿童和青少年的参与制度化。然而，也没有确凿证据表明儿童参与结构正在大规模影响社会上最受排斥和最边缘化的儿童和青少年，并且这些办法在将青年的参与转化为对城市决策的实际影响的程度方面有所不同。值得注意的是，CFCI 模式建立了可追踪儿童对城市决策影响的指标，但这种影响往往规模较小且仅限于较小的城市。

C. 目标 3：确定从各种可持续的城市环境工作办法中获得的良好做法和经验教训，为今后的发展方向提供参考

35. 根据城市战略说明中的优先领域分析了经验教训和良好做法，如图三所示。

图三
城市战略说明中的优先领域



1. 优质社会服务

(a) 巴西和菲律宾已对为较小城市开发的综合模式进行修改，使之适用于较大城市。PCU 和优先城市模式更加注重减少持续的不平等，而不是城市政策的实施。CFCI 模式也已开始在大小城市中采取不同的办法，以促进更好地提供服务和儿童更有意义的参与。

(b) 综合办法和 CFCI 下的模式中的良好做法促进了对地方领导和所有权的关注，与国家及区域政府机构和政策、部门间协调、成果管理制和伙伴关系保持一致。

(c) 在采取最有力办法的国家，儿基会做出了显著的投入和贡献，例如参与部门方案、为模式提供办法和框架、促进能力建设、宣传和召集利益攸关方以便推动集体行动。

2. 安全和清洁的环境

(a) 评价注意到在综合办法(菲律宾的优先城市模式)和部门人道主义应急(阿拉伯叙利亚共和国的网络恢复模式)中，以贫民窟和非正规住区为目标的水卫项目的良好做法。

(b) 儿基会在菲律宾的四个优先城市的工作计划将减少灾害风险作为交叉领域(评价中唯一这样做的模式)，并将成果指标与制定兼顾儿童的减轻地方灾害风险和管理计划联系起来。但是，尚不明确在制定这种计划或能力建设方面有何种指南。

(c) 评价指出，儿基会没有应对城市人道主义危机的具体战略，国家办事处采用部门办法的应对通常被认为缺乏城市特色；

(d) 评价没有发现城市人道主义行动的例子，这些行动的重点是利用适应儿童需求的城市规划原则，重建被破坏的地区，以建立具有复原力的儿童友好型城市。每

一次危机都是重建得更好的机会。这方面的工作可以通过（城市战略说明优先事项 3 下）适应儿童需求的城市规划加以解决，以便为危机中的儿童创造更安全、更可持续的城市环境；

(e) 没有一个国家解决与空气和其他类型污染和废弃物有关的环境退化问题；

(f) 在巴西的 PCU 和西班牙的 CFCI 模式中，大力通过社会服务、医疗保健和义务教育来满足难民和移民儿童的需求。

3. 适应性城市规划和筹资

(a) 对于儿基会而言，城市规划是个全新领域，大部分的筹备工作正在进行中。在案例研究国家中，只有菲律宾参与了总部制定的适应儿童需求的城市规划培训模块的推出。但是，这些模块仅侧重于交通运输规划，而没有解决适应儿童需求的城市规划的许多其他方面；

(b) 评价发现，在 CFCI 案例研究国家（伯利兹和西班牙），年轻人成功地要求在其儿童参与结构内建立更安全的街道和增加娱乐空间的做法很有前途。但是，儿童很少参与这类设施的实际规划和设计；

(c) CFCI 下的当地儿童计划通常是独立文件，与更大的城市发展计划没有关联。在特殊情况下，例如在西班牙马拉加，当地的儿童计划是该市社会融合计划的一部分，非常重视对边缘化和空间排斥进行摸底调查，随后再采取贫民窟改造和分配标准住房单位等干预措施。但是没有证据表明儿童参与了这些过程。

(d) 为了采用由地方政府实施的优先城市模式，已围绕了解政治经济、公共财务管理和综合方案拟订的需求发展了儿基会工作人员能力。

4. 儿童和其他利益攸关方的参与

(a) 评价发现在案例研究国家和办法中，社区参与的例子有限。在市政认可印章模式中，每期有两个社区论坛是设计的一部分。在西班牙的 CFCI 模式中，建议都市级委员会与所有外部利益攸关方（例如教师、医疗保健专业人员、家人和其他人）进行协调。但是，仅在一个地区强制设立了委员会；

(b) 儿童和青少年参与是伯利兹、巴西和西班牙的综合办法和 CFCI 办法的关键特征，这三个国家都产生了儿童和青少年参与的良好做法，并汲取了经验教训。

5. 加强证据

(a) 行政数据的重要性是汲取的主要经验教训之一，在监测系统最强大的国家（巴西和菲律宾），主要的证据来源是城市的数据。最有力的办法是对培训和办法指导进行投资，并拥有支持数据验证和分析的强大的人力资源（儿基会、政府和合作伙伴）。而且，这些国家发现，数据在暴露和使用过后，质量会逐渐提高。

(b) 大规模家庭调查，例如多指标类集调查，也是儿基会城市办法的重要组成部分，从而提供重要数据，为国家和地方的形势分析和确定优先事项提供依据。但是，由于调查之间的时间间隔很长，而且生成的样本数量足以进行脆弱地区（如贫民窟和

非正规住区)的城市内部数据分析,因此,很少有案例研究依靠大型调查跟踪城市方案拟订;

(c) 阿拉伯叙利亚共和国的人道主义需求概览,通过机构间多部门需求评估,使用严重程度量表,在社区一级对具体部门数据进行分析。但是,在存在准入和地方政府能力的地方,务必增强行政系统应对人道主义需求的能力;

(d) 通过以创新方式修改系统对流离失所者进行分类的方式,移民和难民已被纳入巴西现有的健康、教育和福利数据库。这使得通过使用行政数据的 PCU 模式进行人道主义应急成为可能。

36. 评价所包括的城市办法和模式的复制性和成功推广将主要取决于两个因素:在其他地理环境下对人口的相关性和可识别的效益(外部因素),以及儿基会在各个层面参与作为国家方案一部分的城市方案拟订的承诺(内部因素):

(a) 外部因素:在符合以下条件的国家能更好地复制综合办法和 CFCI 办法:

(i) 拥有分散的基本服务提供办法,地方政府有更大的权力决定儿童和家庭服务的投资;

(ii) 拥有可靠的核心部门行政数据系统,可以定期跟踪地方儿童计划的进度;

(iii) 在人力和财力方面有足够的能力,以便在城市环境中有效地执行地方政府的职能职责;

(b) 内部因素:复制和推广成功的城市办法的一个主要内部因素是,儿基会作为一个涵盖各级的组织,承诺在城市环境中解决儿童问题,并为城市方案拟订分配适当的资源。任何办法的成功都在于能够展示成果,而成果的展示又有赖于对成果管理制的投资。

四、 结论

37. 对照每个评价目标得出了评价的主要结论。

A. 目标 1: 评价城市环境中的儿基会办法为儿童取得成果的相关性

38. 评价发现,儿基会使用三种主要办法与城市环境中的儿童合作:(a) 综合办法;(b) 部门办法;和(c) CFCI,每种办法下都有不同的国别模式。综合办法有两种不同的办法:基于认证的模式和基于伙伴关系的模式。这三种办法来自儿基会的三个不同框架,即城市战略说明、地方治理指南和 CFCI 指南,每个框架都由儿基会的不同科室制定。

39. 每个框架在儿基会报告系统内都有自己的目标。寻求制定城市方案拟订模式的国家办事处可参考各个框架的指南,以设计适合本国国情的方案。值得注意的是,CFCI 是唯一具有完善的目标和成果框架的办法,各国已采用 CFCI 以“项目模式”

开展城市工作。另外两种办法未能将其优先事项转化为基于成果的方案框架，因此无法成为可行的城市方案拟订办法。

40. 但是，正如评价所发现的，目前在国家层面实施的 CFCI 办法存在许多缺陷，包括但不限于成果管理系统未能将认可与结果一级的成果或对执行儿基会国家方案的贡献联系起来。此外，由于城市的绩效不会影响认可过程，因此对儿基会而言，提供 CFCI 识别在声誉方面存在严重风险，因为该过程严重依赖承诺和自我报告，缺乏质量保证机制。

41. 评价发现，综合办法最有可能展示儿童权利和减少城市差异方面的成果。

B. 目标 2：更好地了解儿基会迄今为止取得的成果

42. 评价发现，在展示为城市环境中的儿童取得的成果方面，情况好坏参半，更多强调的是过程层面的成果，如改善城市治理和对儿童的服务。一些国家会报告在一系列儿童权利领域为城市儿童取得的成果和影响层面的成果。然而，只有巴西一个国家能够报告减少城市内部差异的情况。

执行 CFCI 的国家还不能报告以减少差异为重点的结果一级的成果，尽管随着新手册和监测框架的出台，这种情况有望改变。然而，评价发现，监测系统仍然存在薄弱环节，没有认识到有效衡量成果和影响层面的儿童成果需要投入大量时间、人力资源和技术专长。

43. 各国还为大城市制定了不同的办法，在儿童的城市结构中采用更灵活的办法，并缩小了优先领域和成果的范围。在人道主义办法中，为城市环境中的儿童取得的成果也很明显。能够取得如此规模的成果，还是凸显了与地方政府当局一起实施的基于地区的办法的价值。对于水卫项目而言，情况尤其如此，该部门在确定城市环境中的人道主义应急的独特战略方面走得最远。

C. 目标 3：确定从各种可持续的城市环境工作办法中获得的良好做法和经验教训，为今后的发展方向提供参考

44. 评价指出，评价确定的良好做法大多集中在组织在数据和证据方面的传统优势领域；加强对儿童的基本服务；并与地方政府和青少年合作。良好做法突出了城市中的部门间协调和成果管理制的价值，也突出了人力和技术资源的大量投资。

45. 汲取的主要经验教训是，城市办法需要成为实现国家方案目标的有机组成部分，而不是作为“附带项目”运行。方案国家城市环境中的综合办法最有可能展示儿童权利和减少城市差异方面的成果。儿基会采用综合办法，确保方案（a）具有基于情况分析的明确理由；（b）纳入国家方案；（c）与国家 and 地方治理结构和政策有关；（d）得到健全的规划和监测框架支持，具有可比的工作计划和指标。

46. 除上述内容外，关于儿基会对 2019 冠状病毒病应对措施的补充章节确定了三个重要的经验教训，可为今后在城市环境中应对紧急情况提供信息：

47. **经验教训 1：**具有现有城市方案的国家办事处能够利用现有数据、平台和关系迅速进行大规模应对，以保护人口并确保服务的连续性：

(a) 这一点在巴西表现得最为突出，它有效地利用现有的 PCU 和市政认可印章平台，以适应 2019 冠状病毒病应对。同样，西班牙庞大的儿童友好城市网络可获得为市政工作人员开展的跨部门培训和能力建设，并可从国家委员会获得技术投入，用于其恢复计划；

(b) 在疫情应对中，儿基会巴西办事处对加强数据的大量投资带来了可观的效益。国家办事处能够利用城市和都市一级的现有地理空间流行病学数据进行热点摸底调查，以做出准确而有针对性的应对。

(c) 在印度，儿基会在孟买、苏拉特和艾哈迈达巴德的方案在准备规划和应对方面走得最远，因为儿基会在这些城市已有方案，这能够利用现有的伙伴关系开展广泛的多部门 2019 冠状病毒病应对。同时，由于缺乏采用综合办法的全国性城市方案拟订，印度国家办事处没有取得与巴西规模相同的成果。

48. 经验教训 2: 对防备工作的投资得到回报。在儿基会对防备工作进行过投资的国家，例如对抵御冲击的社会保障系统（例如多米尼加共和国和危地马拉以及印度的泰米尔纳德邦）的投资，各国政府能更加灵活地通过现金转移作出应对。近期遇到过紧急情况的城市和州通常都有更充分的准备。例如，印度喀拉拉邦政府之所以能迅速应对 2019 冠状病毒病，是因为该政府在 2018 年洪灾和 2019 年尼帕病毒爆发期间对防备和应对进行过投资，并从中获得了经验。在毁灭性的洪灾之后，要求地方政府制定地方灾难管理计划，在中国报道第一批 2019 冠状病毒病病例时，喀拉拉邦的地方政府就能够将计划的检疫和健康监测措施纳入计划。

49. 经验教训 3: 2019 冠状病毒病疫情暴露了“隐性”脆弱性和优先事项，它们将塑造儿基会未来的工作面貌：

(a) 就巴西而言，尽管水和环境卫生已被确定为资源匮乏的城市环境中的主要匮乏，但该国办事处并未把水卫项目纳入两种综合模式中的任何一个。疫情加剧了此类水卫项目的脆弱性，导致国家办事处将水卫项目列为 2019 冠状病毒病应对的优先事项；

(b) 在印度，儿基会传统上在妇女和儿童指标最低的地方开展工作，这些地方通常被确定为农村地区。但是，疫情凸显了城市，特别是贫民窟中的重大脆弱性，需要儿基会加以应对；

(c) 作为其对疫情恢复规划投入的一部分，西班牙国家委员会一项重要的宣传工作是围绕着可持续的儿童友好城市规划建议进行的，这些领域被评价确定为儿基会方案拟订的空白。这种对城市规划的参与和创建更绿色、更安全、更健康 and 更具包容性的气候智能型城市高度相关，这些城市对未来的疫情有更充分的准备。

五、 建议

50. 评价建议载于表 2。

表 2
评价建议

建议 (A):	责任
<p>A1 1. 针对全球、区域和国家各级的具体建议概述如下：</p> <p>(a) 更新城市战略说明，并发布组织程序，就儿基会和合作伙伴将如何加强对城市环境中的儿童的支持，向国家办事处和合作伙伴提供明确的指南，其中包括方案拟订重点和范围，方案拟订和伙伴关系模式，如何解决影响城市环境中的儿童福祉的特殊结构性障碍，并阐明总部、区域和国家办事处以及国家委员会的作用；</p> <p>(b) 优先考虑在城市环境中增加工作，并在新战略规划中指定具体的成果领域和目标；</p> <p>(c) 协助国家办事处制定工作计划和投资建议，以实施重新定义的城市议程。</p>	<p>方案司领导，数据、分析、规划与监测司</p>
<p>A2 2.1 在有贫民窟和非正规住区的中低收入国家，根据儿基会的比较优势，优先考虑通过最适当的方案拟订和伙伴关系模式满足儿童的需求：</p> <p>(a) 为城市贫民窟和非正规住区的儿童制定和实施全组织的宣传、伙伴关系和筹资办法；</p> <p>(b) 在有贫民窟的国家，在国家方案文件和工作计划中优先考虑上述内容；</p> <p>(c) 发展全球和区域战略伙伴关系，以支持针对贫民窟儿童的行动；</p> <p>(d) 建立联盟，并加强地方收集和分析关于城市环境中的儿童处境的城市内部数据的能力，其中包括一个具体的多指标类集调查模块，涵盖与非正规性相关的问题，并在调查中更好地进行分类（年龄组、性别、贫民窟/非贫民窟等）；</p> <p>(e) 与联合国姊妹机构合作，加强适应儿童需求的城市规划，参与式贫民窟改造，儿童安全公共空间和儿童友好型运输系统，以及围绕城市废弃物和环境退化等问题的宣传。</p> <p>2.2. 在高收入国家，改变儿童友好型城市倡议的重点，深化对儿童权利宣传和儿童参与的参与：</p> <p>(a) 简化 CFCI 的问责制，使其仅作为战略接触在高收入国家的城市地区进行扩展；</p> <p>(b) 鉴于儿基会给予城市和都市儿童友好型认可或认证存在声誉方面的风险，儿基会应与政府（州或国家）或智库（例如大学）等相关伙伴合作，这些伙伴能够依靠健全的监测和评价系统，接过认可/认证过程的责任。</p>	<p>方案司领导，数据、分析、规划与监测司，区域和国家办事处</p> <p>方案司，私营部门筹资和伙伴关系司，区域和国家办事处</p>
<p>A3 3. 儿基会应研究城镇的人道主义和发展方案拟订之间的联系，探索基础设施和服务与治理方面的投资能如何减少受影响人口的暴露和风险，并帮助城市提高复原力。</p>	<p>应急规划办公室，方案司和国家办事处</p>

建议 (A):	责任
<p>3.1 儿基会从多种灾害的角度提高城市地区的防备能力,并将其与气候变化适应能力和环境退化联系起来。</p> <p>3.2 儿基会应制定在城市环境中(包括在贫民窟和非正规住区中)应用《人道主义行动造福儿童的核心承诺》的补充指南。</p>	
<p>A4 4. 儿基会应扩大组织各级人员配置和架构方面的能力,以支持城市议程。这应为儿基会为数不多的城市专家提供适当的机构位置。引入一个多层次支持系统,以解决城市问题,特别是与贫民窟有关的问题,并促进伙伴关系和资源调动:</p> <p>(a) 区域办事处和国家办事处应根据其环境、方案和伙伴关系的优先事项阐明其城市重点。它们应指定城市协调人以协调和支持国家办事处的城市方案拟订。</p>	<p>方案司领导; 区域办事处</p>

六、 决定草案

执行局

注意到对城市环境中儿基会儿童工作的评价、摘要(E/ICEF/2021/3)和管理层的回复(E/ICEF/2021/4),以及对《儿基会 2018-2021 年战略计划》的评价、摘要(E/ICEF/2021/5)和管理层的回复(E/ICEF/2021/6)。

附件

对城市环境中儿基会儿童工作的评价

1. 由于篇幅有限，对城市环境中儿基会儿童工作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得完整报告：www.unicef.org/evaluation/executive-board。
-