



经济及社会理事会

Distr.: General
31 March 2021
Chinese
Original: English

供决定

联合国儿童基金会

执行局

2021 年年会

2021 年 6 月 1-4 日

临时议程*项目 8

2014-2019 年儿基会在长期危机中的水、环境卫生和个人卫生方案编制全球评价

摘要**

摘要

对儿基会在持续性危机中的水、环境卫生和个人卫生方案编制的全球评价，探讨了儿基会在多大程度上履行了对这一方案编制的整体承诺，以及主要为突发紧急情况而设计的工具和方法在持续性危机中是否有效。评价还审视了儿基会在持续性危机中把水、环境卫生和个人卫生领域的人道主义方案编制与发展方案编制联系起来的经验，以及儿基会在调整其工作以充分实现其在这一领域的雄心方面状况如何。这是第一个研究持续性危机环境的全球评价，因此包含了在水卫项目部门以外适用的经验教训。

评价借鉴了一系列来源的证据以及在喀麦隆、黎巴嫩、索马里兰和南苏丹进行的四个实地案例研究。

评价发现，儿基会在实现供水覆盖率目标方面大体上是成功的，但在环境卫生和个人卫生方面的进展滞后。评价还发现，儿基会虽然制定了适当的服务覆盖标准，

* E/ICEF/2021/9.

** 评价报告的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。



但需要更加重视公平和质量。由于阐明人民生活预期变化的成果数据或能力不足，限制了儿基会对受影响人口负责的能力，也限制了儿基会确保根据数据编制方案的能力。调查结果反映了一个事实，即持续性危机是最具挑战性的业务环境之一。

主要建议包括：儿基会应确保对水和环境卫生/个人卫生给予同等重视，更明确地阐明预期成果，改进数据的收集和使用，在重视覆盖率的同时，对公平和质量给予同等重视，并确保持续性危机中的水卫项目方案与儿基会关于将人道主义和发展方案编制联系起来的承诺相一致。

供执行局审议的决定草案要点载于第六节。

一. 导言

1. 据经济合作与发展组织统计，截至 2019 年，有 18 亿人生活在脆弱和受冲突影响的环境中，预计到 2030 年，这一数字将增加到 22 亿。¹随着需要帮助的人数的增加，他们需要国际支助的时间也在增加。现在，人道主义危机的平均持续时间超过 9 年——比 2014 年的平均 5.2 年有所增加。这对处境艰难的捐助方和机构的影响很大，特别是考虑到它们在可持续发展目标下的承诺——如果在这些脆弱的环境下没有取得进展，就无法兑现这些承诺。

2. 目前，58 个脆弱国家/地区中总共有 8 亿多儿童。在持续性危机中，个人和家庭的脆弱性随着时间的推移而增加，使保护基础设施和发展成果变得更加困难。与生活在非脆弱环境中的儿童相比，生活在极端脆弱环境中的儿童缺乏基本饮用水的概率高出 7 倍以上，缺乏基本卫生设施的概率几乎高出 3 倍。²

3. 在水卫项目部门，儿基会发挥着全球公认的领导作用。由于紧急情况的发生频率和持续时间前所未有，儿基会在水卫项目方面人道主义行动的地域覆盖范围和资金规模都有所扩大。2014 年至 2019 年期间，儿基会水卫项目方案除了应对许多 1 级紧急情况外，还对 25 个国家的 2 级和 3 级紧急情况作出了响应。在 2019 年水卫项目年度成果报告中，儿基会报告称，在《儿基会 2014-2017 年战略计划》期间，儿基会在 94 个国家开展了水卫项目人道主义行动。自 2000 年代初以来，儿基会水卫项目总支出中约有一半用于紧急情况。

4. 自 2005 年成立以来，儿基会一直领导着全球水卫项目群组，每当一个国家启动水卫项目群组时，儿基会就担任群组牵头机构，同时也是可最后依靠的机构。因此，儿基会的行动影响了水卫项目部门一个庞大的人道主义行为体网络。

5. 鉴于持续性危机中脆弱性和需求的规模扩大，而且人道主义行动中用于水卫项目的资金也随之增加，因此儿基会评价办公室委托开展了对持续性危机中的水、环境卫生和个人卫生方案编制的全球评价。水卫项目部门占儿基会人道主义行动支出的比重最大，而且水卫项目是儿基会在所有持续性危机中的应对工作的一部分。这是儿基会第一个专门侧重于持续性危机局势的全球评价。

二. 评价方法

A. 目标、范围和评价问题

6. 评价的目标是确定儿基会如何在持续性危机的背景下维持其水卫项目承诺，如何抵御新的冲击并加以适应，如何应用最佳做法，如何在理论和实践中将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来。评价既有学习目标，也有问责目标。

¹ 经济合作与发展组织，《2018 年度脆弱国家报告》（巴黎，2018 年）。可在以下网址查阅：www.oecd.org/dac/states-of-fragility-2018-9789264302075-en.htm。

² 联合国儿童基金会，《战火中的水——为了每一名儿童，复杂紧急情况下的水和卫生设施》，第 1 卷：脆弱和受冲突影响环境下的紧急情况、发展与和平（纽约，2019 年）。可在以下网址查阅：www.unicef.org/reports/emergencies-development-peace-in-fragile-and-conflict-affected-contexts-2019。

7. 评价包括 2014-2019 年期间符合持续性危机定义的所有 21 种情况。儿基会水卫项目响应工作的所有要素都被列入了评估范畴。

8. 评价围绕五个评价问题展开，选择这些问题是为了与开始阶段和评价工作范围中确定的优先调查领域保持一致。这些问题涉及儿基会的主要战略（包括《2016-2030 年水卫项目战略框架》）和承诺，并涵盖了效率、效力、相关性、关联性、覆盖率和协调等标准。

B. 方法

9. 评价采用了以下混合方法：

(a) 对全球、区域和国家各级的 600 多份文件进行全球案头审查，并审查财务和成果数据；

(b) 根据预先确定的标准，共进行了四个实地案例研究，地点为喀麦隆、黎巴嫩、索马里兰和南苏丹。案例研究包括实地访问、直接观察和断面步行考察、文件审查、对工作人员和合作伙伴进行的关键知情人访谈以及国家办事处自我评估；

(c) 两项案头专题案例研究的重点是儿基会为应对公共卫生危机而采取的水卫项目行动，以及儿基会对城市危机环境中水卫项目的支持；

(d) 对在持续性危机环境中工作的儿基会工作人员和合作伙伴以及全球水卫项目群组成员进行了一次全球在线调查，共收到 76 份答复；

(e) 对 25 名儿基会工作人员和外部利益攸关方进行了全球关键知情人访谈。

10. 对使用上述方法收集的证据进行了分析，然后将其综合成评价结果和结论。对于每一类基准，评价给出了红色（有限）、琥珀色（好坏参半）或绿色（强劲）的表现评级。由于儿基会对优质水卫项目方案编制并无明确的定义，评价深入审查了现有的标准和承诺，以制定一个质量记分卡，其中包括服务水平、公平和保护、环境适宜性和可靠性。

表 1
方法、数据收集和分析以及调查结果的综合

	证据收集	每个证据产物的调查结果	证据矩阵中汇编的调查结果摘要	子评价问题(SEQ) 级的评价性判断	红色-琥珀色-绿色 评级和证据强度	跨领域结论
全球案头审查	- 全球文件审查 - 儿基会、合作伙伴和部门文件 - 儿基会监测数据	- 根据成功标准分析的证据 - 由 SEQ 产生的调查结果				
四个实地案例研究	- 以国家为重点的文件审查 - 儿基会国家办事处自我评估 - 关键知情人访谈 (KII) - 干预性断面步行考察	- 根据成功标准分析的证据 - 由 SEQ 产生的调查结果	- 每个证据产物和 SEQ 的单独摘要 13 x 9 矩阵 107 项个别调查结果摘要	- 通过分析相关 SEQ 的每份摘要得出的评价性判断 - 在成功标准层面进行的分析 - 根据来自全球一级 KII 的证据对初步评价性判断进行三角分析	- 对照为每种类型的基准制定的每个 SEQ 表现定义, 红色-琥珀色-绿色评级提供了直观的表现概览 - 根据对各证据产物一致性程度的评估得出的证据强度	通过分析 SEQ 层面的评价性判断而确定的跨领域结论
两项案头专题案例研究	- 以专题为重点的文件审查 - 儿基会国家办事处自我评估 - 远程 KII	- 根据成功标准分析的证据 - 由 SEQ 产生的调查结果				
网上调查	- 将调查问卷发送给儿基会水、环境卫生和个人卫生项目 (水卫项目) 工作人员 - 向儿基会水卫项目合作伙伴逐级传达	- 与 SEQ 和成功标准相一致的调查问题 - SEQ 呈现的分析结果				

三. 评价结果

A. 质量、公平和包容

表 2
评价问题 1 的评级^a

评价问题	子评价问题	评级
评价问题 1: 在持续性危机中, 儿基会在多大程度上实现了水、环境卫生和个人卫生 (水卫项目) 方面的质量目标 (包括公平和包容)? (对照持续性危机中水卫项目的质量记分卡)	1.1 儿基会工作人员和合作伙伴在多大程度上熟悉与持续性危机中的水卫项目方案编制相关的规范性框架以及机构和部门标准, 并且在多大程度上能够加以应用?	绿色
	1.2 儿基会在多大程度上向男性、妇女和儿童充分提供了水卫项目服务?	黄色
	1.3 儿基会在多大程度上实现了公平和安全地获得所提供的水卫项目服务这一目标?	红色
	1.4 儿基会在多大程度上进行了相关和适当的应对?	红色
	1.5 儿基会支助的水卫项目服务的可靠性如何?	黄色

在每个评价问题中，红色-琥珀色-绿色的颜色编码系统提供了关于儿基会表现的直观概览：红色（有限）、琥珀（好坏参半）、绿色（强劲）表现和空白（无评级）。

11. 子问题 1.1：儿基会工作人员和合作伙伴在多大程度上熟悉与持续性危机中的水卫项目方案编制相关的规范性框架以及机构和部门标准，并且在多大程度上能够加以应用？ 在水卫项目响应工作中应用关键规范和部门标准方面，儿基会表现强劲（绿色评级）。评价发现，儿基会工作人员已认识到儿基会“人道主义行动造福儿童的核心承诺”和环球计划部门标准，这些承诺和标准在方案文件、情况报告和国家一级综合业绩衡量中都可以看到。全球战略层面的环球计划准则和标准不是很明显，尽管这些在水卫项目方案编制工具包和手册中得到了体现。儿基会国家办事处系统性地向执行伙伴强调了规范和部门标准，并在这一领域提供了培训。然而，在工作人员流动率较高的情况下，并未始终向长期合作伙伴和政府对应方系统地提供进修课程。一个比较积极的发现是，基准最初是根据个别危机调整的。然而，儿基会国家办事处并没有坚持这种做法，也没有随着危机的持续而重新审视这些经调整的标准。儿基会和执行伙伴普遍注重与覆盖率和服务水平有关的标准，而不是与公平、对受影响人口的问责、使用和可靠性有关的标准。

12. 子问题 1.2：在持续性危机中的水卫项目方案编制中，儿基会在多大程度上向男性、妇女和儿童充分提供了水卫项目服务？ 评价发现，儿基会在充分提供水卫项目服务方面的表现好坏参半（琥珀色评级）。儿基会支助的干预措施大体上达到了获得基本饮用水的覆盖目标。然而，在许多持续性危机中，儿基会在实现环境卫生、个人卫生、经期卫生管理和校内水卫项目等目标方面的表现需要改进。卫生宣传工作在覆盖率目标和成就方面存在差异。此外，令人担心的是，相对于水而言，环境卫生和个人卫生的覆盖率目标和成就较低，并未反映出需求。与持续性危机中的其他行为体一样，儿基会面临着众多挑战，包括准入、安全、资金和捐助方优先事项。干预措施的重点各不相同，这一事实可能反映了具体的背景和方案编制方法，但如果存在这种差异（又没有明确的理由），儿基会就无法实现综合的水卫项目方案编制方法。

13. 子问题 1.3：在持续性危机中的水卫项目方案编制中，儿基会在多大程度上实现了安全和公平地获得水卫项目服务和设施这一目标？ 儿基会在确保安全和公平地获得水卫项目服务时，在公平、包容和保护方面取得的成功较少（红色评级）。在许多持续性危机中，由于业务环境具有挑战性，而且在获得服务方面存在障碍，因此即使是提供基本服务也成为了一项了不起的成就。采用复杂和细致入微的方案编制方法来确保公平、包容和尊严，更是一种挑战。有一些孤立的积极例子表明，在水卫项目的方案编制中采用了公平的视角，以确保弱势和边缘化群体能够平等地获得和受益于水卫项目干预措施。然而，迄今为止，在履行商定的公平、性别、包容和保护等关键承诺方面，儿基会的表现尚不够强劲。

14. 因方法不力和不清楚如何衡量持续性危机中水卫项目方案编制的公平性， 儿基会整体愿景及其战略计划的公平框架受到了损害。由于不完全的或有限的数据分类，公平的愿景也受到影响。值得称赞的是，儿基会在加强按性别分列的数据收集方面取得了明显进展。然而，在持续性危机中的水卫项目方案编制中，

是否充分纳入了公平因素，尚不明显。按残疾状况、年龄或族裔分列的数据非常稀缺，如果没有这些数据，儿基会就无法在群组或部门一级了解水卫项目干预措施惠及哪些人，也无法了解公平目标在多大程度上得到考虑和实现。

15. 有许多例子表明，儿基会对确保所有用户安全和适当地获得水卫项目服务这一任务重视不够（也缺乏适当的相关硬件设计）。特别是，在为残疾人和其他弱势群体提供卫生设施方面，具体的技术设计和管理没有得到连贯执行。没有实质性证据表明，儿基会支持水卫项目的干预措施确保了用户的安全，或者方案采取了措施来确保用户在使用水卫项目服务时感到安全。

16. **子问题 1.4：儿基会在多大程度上根据用户参与设计和反馈机制的情况进行了相关和适当的应对？** 儿基会在对持续性危机的水卫项目进行相关和适当的应对方面，以及在设计和执行根据用户情况进行编制和调整的方案方面，取得的成功有限（红色评级）。评价发现了一些孤立的良好做法的例子——例如，在某些情况下，用户参与供水服务和设施的选址、管理和技术选择。在儿基会开展工作的一些极具挑战性的业务环境中，用户的参与远非一帆风顺。儿基会没有系统地采取步骤，确保在设计水卫项目设施时征求用户的意见并让用户参与其中，这一差距限制了水卫项目服务的潜在相关性和适当性。有强有力的证据表明，儿基会未能确保弱势群体参与服务的设计、提供和使用。这一疏忽导致了水卫项目服务设计不当，因此也导致了水卫项目服务的使用状况不佳。例如，虽然使用私营部门的承包商可能是适当的（或在某些情况下是必要的），但发现此类承包商存在忽视社区参与的倾向。用户反馈机制也不充分，无法长期影响水卫项目服务的设计。儿基会没有收集关于水卫项目服务投诉数量的数据，而且受益人对投诉机制了解甚少。

17. **子问题 1.5：儿基会提供/支助的水卫项目服务的可靠性如何？** 在可靠性方面，儿基会的表现好坏参半（琥珀色评级）。在实地访问期间观察到的供水服务基本上是长期正常、可靠和使用的，尽管缺乏监测数据来支持这些观察结果。这是因为，儿基会在那些进行了持续性危机中水卫项目方案编制的国家，并没有始终如一地实施干预后的服务监测。儿基会支助的水卫项目服务的技术质量总体良好。然而，技术执行不力被认为是影响卫生硬件稳健性和质量的一个基本问题。运行和维护的管理模式对水而言是有效的，但在卫生方面却表现出不足之处。总体而言，服务能否维持取决于儿基会或合作伙伴进行的定期干预。在国家 and 全球层面，儿基会应当加倍努力，采取系统办法提升可靠性。儿基会还可以在其方法中纳入体制、社会、环境和技术因素，以及考虑如何在不丧失其功能的情况下逐步调整水卫项目服务。

B. 领导和协调

表 3
评价问题 2 评级

评价问题	子评价问题	评级
评价问题 2：在持续性危机中，儿基会在水、环境卫生和个人卫生（水卫项目）方面发挥了多大的领导和协调作用？	2.1 在国内个别危机层面，儿基会在多大程度上对水卫项目群组进行了有效协调，并在多大程度上对国家主导的水卫项目部门协调机制提供了有效支持？	
	2.2 在全球层面，儿基会在多大程度上表现出对人道主义水卫项目部门的思想领导作用？	

18. 子问题 2.1：在国内个别危机层面，儿基会在多大程度上对水卫项目群组进行了有效协调，并在多大程度上对国家主导的水卫项目部门协调机制提供了有效支持？儿基会在水卫项目群组协调和支持国家主导的协调机制方面为琥珀色评级。在整个评价期间，儿基会（作为群组牵头机构）在所观察的国家（案例研究和专题案例研究中的国家）提供有效协调方面的表现好坏参半。在水卫项目部门协调合作伙伴活动的最低要求，包括 4W（人物、事件、地点、时间）报告在内，大体上得到了满足；但是，在持续性危机的背景下，有足够的例子表明存在不少需要改进的领域，因此为“琥珀色”评级。儿基会提供的协调往往侧重于业务问题，而不是发挥领导作用来鼓励长期规划。维持稳定投资和人员配置方面的挑战严重影响了儿基会的表现，而且儿基会在一些国家需要扮演“双重身份”，这导致责任模糊不清，能力也随着时间的推移而捉襟见肘。群组伙伴赞赏儿基会在与各国政府接触方面发挥的作用。有几个积极的例子表明，儿基会通过支持制定政策、战略和指南，努力帮助增强各国中央政府的能力。然而，儿基会在发挥其作为可最后依靠的机构的作用方面遇到了挑战，这一作用在各种情况下的解释各不相同。如果这一作用被解释为儿基会承诺提供基本服务，那么由此造成的财务和管理负担就妨碍了儿基会的效能和战略能力。

19. 子问题 2.2：在全球层面，儿基会在多大程度上表现出对人道主义水卫项目部门的思想领导作用？儿基会因其对在持续性危机中人道主义水卫项目部门的全球思想领导而获得“琥珀色”评级。虽然全球水卫项目群组显然在人道主义水卫项目部门保持着领导地位，最近的举措和访谈反馈都证明了这一点，但儿基会在应对持续性危机中开展水卫项目的挑战方面并没有充分发挥思想领导作用。受访者对儿基会（和水卫项目群组）是否在业务交付和战略交付之间取得适当平衡表示担忧，特别是在持续性危机中。

20. 有证据表明，在全球层面，儿基会在人道主义水卫项目部门中的领导力和影响力的一些方面失去了优势。儿基会水卫项目部门已经认识到了这一点，并采取了补救行动，例如制作了《战火中的水》系列，这有助于重新确立儿基会的领导地位。

C. 监测和报告

表 4
评价问题 3 评级

评价问题	子评价问题	评级
评价问题 3：在监测和报告其在持续性危机中的水、环境卫生和个人卫生（水卫项目）方案编制的成果方面，儿基会表现如何？	3.1 在监测和报告水卫项目的产出和成果方面，儿基会表现如何？ 3.2 关于与水卫项目有关的受影响人口生活中的变化，现有证据告诉了我们什么？	

21. 子问题 3.1：在监测和报告水卫项目的产出和成果方面，儿基会表现如何？

儿基会在监测和报告水卫项目产出和活动方面，表现不一（琥珀色评级）。已经建立了相关系统，用于收集和报告关于水卫项目方案编制产出的最低预期数据水平。然而，这些系统存在很大局限性，包括数据集不准确、不一致和不完整，以及在管理多个监测系统方面过于复杂，没有必要。评价没有找到足够的证据来证明水卫项目方案的公平性。其中一个原因是，儿基会没有将收集和报告成果数据或适当分类的数据这一工作常态化。更为关键的是，没有多少证据表明儿基会有效地利用了数据来纠正或调整方案编制。即使在有数据的情况下，利用这些数据来了解覆盖率以外的方案效力也未成为儿基会组织文化的一部分。虽然儿基会工作人员在调查问卷中答复说，他们认为自己利用了数据为方案编制决定提供依据，但这并没有得到其他证据的一致证实。评价只发现了一些孤立的例子，说明在持续性危机中，儿基会在水卫项目方案编制中作出决定时，曾以数据为依据。

22. 子问题 3.2：关于与水卫项目有关的受影响人口生活中的变化，现有证据告诉了我们什么？这一项没有得到评级，因为现有的证据不足以让人了解儿基会在持续性危机中的水卫项目方案编制可能会给受影响人口的生活带来哪些变化。在国家或全球层面，几乎都没有通过在持续性危机中的水卫项目方案编制变化理论或次理论，来清楚地阐明预期会发生什么变化，或预期会如何发生变化。在确实有例子表明方案编制中存在预期的跨部门影响的情况下，相关的方案并没有专门为实现这些影响而设计或得到监测。这方面的一个例外是治疗和预防霍乱的方案编制：明确阐述了水卫项目行动的预期健康成果，解决霍乱问题的“盾牌和利剑”办法明确规定了方案编制的各个方面将如何促进成果。

23. 更宽泛地说，儿基会并没有将收集和报告数据工作常态化，用来说明水卫项目干预措施或群组协调工作造成了哪些有意或无意、积极或消极的变化。即使有此类信息的例子，也通常是传闻性的和孤例。在持续性危机中，儿基会不可能就水卫项目在一段时间内可能造成的影响作出声明。关于水卫项目影响的现有学术证据并不一致，而且还因具体情况而迥异。儿基会为评估可能产生的影响而收集的产出数据有限，不足以验证这一证据。

D. 能力

表 5
评价问题 4 评级

评价问题	子评价问题	评级
评价问题 4：儿基会在多大程度上有能力及时、有效地实施持续性危机中的水、环境卫生和个人卫生（水卫项目）方案编制？	4.1 儿基会的应急准备、人力资源和增援能力系统在多大程度上适合应对持续性危机中的水卫项目？	琥珀色
	4.2 儿基会国家办事处在多大程度上适当地发展和管理了其伙伴关系组合，使其保持高效、有效和切合实际情况？	绿色

24. 子问题 4.1：儿基会的应急准备、人力资源和增援能力系统在多大程度上适合应对持续性危机中的水卫项目？儿基会在使用应急准备和增援能力系统方面的表现为“琥珀色”评级，反映了儿基会因认识到并解决其应急准备程序系统中的弱点而产生的积极变化。然而，在持续性危机中的水卫项目方案编制方面，国家和专题案例研究中的进展证据参差不齐，积极的变化尚未制度化。

25. 虽然在所有部门中，水卫项目的增援能力名册是最全的，但在所观察的国家中，对人力资源和增援能力的使用情况各不相同。在危机期间，存在未充分利用这些机制的倾向。这是由几个因素造成的，有些因素与缺乏有效使用这些系统的能力或意识有关。偶尔不需要增援人员，因为国家办事处在当地已经有足够的力量。

26. 子问题 4.2：儿基会国家办事处在多大程度上适当地发展和管理了其伙伴关系组合，使其保持高效、有效和切合实际情况？儿基会国家办事处对伙伴关系组合的发展和管理工作在效率、效力和切合实际情况程度方面为“绿色”评级。已收集到的证据表明，总体而言，水卫项目科负责人及其工作人员妥善管理了伙伴关系，国家办事处在不同程度上及时调整了其伙伴关系组合。然而，这些工作没有具体的战略作为指引。与政府实体的合作是儿基会水卫项目伙伴关系网络的核心，而且基本上是积极的合作。然而，伙伴关系组合不够多样化，或（除一些例外情况外）没有充分遵循本地化原则，这些因素很可能对可持续性产生不利影响。对私营部门伙伴关系的一个关键指导因素是效率，而不是效力或切合实际情况程度。除了国家层面的背景因素（安全、政治、技能限制和腐败问题等）外，儿基会工作人员认为，发展更有效和更广泛的伙伴关系组合的主要障碍是缺乏财务资源。

E. 将人道主义方案编制与发展方案编制联系起来

表 6
评价问题 5 评级

评价问题	子评价问题	评级
评价问题 5：儿基会在多大程度上确保了其在持续性危机中的水、环境卫生和个人卫生行动与长期发展目标之间的联系、一致性和相辅相成？	5.1 儿基会将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来的这一承诺，在危机层面的方案规划和设计中反映得如何？	琥珀色
	5.2 儿基会在持续性危机中实施水卫项目行动时，在多大程度上遵循了将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来的要素？	红色

27. 子问题 5.1：儿基会将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来的这一承诺，在危机层面的方案规划和设计中反映得如何？在将人道主义方案编制和发展方案编制之间的联系纳入危机层面的方案规划和设计方面，儿基会的表现为“琥珀色”评级。儿基会再次强调了对这一方案编制的整体承诺，在评价所涉期间，以日益明确、一致的方式宣传了其承诺。然而，这一承诺尚未很好地体现在儿基会危机层面方案规划和设计中，也没有很好地体现在整体水卫项目战略和指导中。在整个评价期间，一直到 2019 年 5 月发布儿基会关于将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来的程序，儿基会相关文件中支持这一方案编制的广泛承诺和意图都在不断演变。然而，迄今为止，儿基会还没有界定这种联系，即使在程序指南中也没有。最近的组织文件（包括《战火中的水》系列）更加强调将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来，却没有向国家办事处提供业务指导和工具。全球关键知情人访谈凸显了对执行该程序指南的明确承诺，但在国家层面收集的数据表明，有必要澄清其强制性，并就如何在持续性危机中的水卫项目方案编制中执行该程序提供实际和业务指导。

28. 子问题 5.2：儿基会在持续性危机中实施水卫项目行动时，在多大程度上遵循了将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来的要素？儿基会在执行持续性危机中的水卫项目方案编制时，在将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来方面的表现为“红色”评级。有证据表明，在四个国家的案例研究中，尽管存在一些个别的积极因素，但在持续性危机中的水卫项目中，是否连贯或系统地遵循了将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来的支柱，这一点并不明显。这些国家案例研究发现，在持续性危机中的水卫项目方案编制中：

(a) 儿基会在实地的战术层面应用了风险指引型方案编制概念（包括相关的冲突分析），但这样做的方式既不一致，也不是多部门的，而且没有纳入规划和监测；

(b) 在人道主义方案编制和发展方案编制之间，没有一致的需求评估和联合复原力方案编制模式；

(c) 没有系统性的证据表明，分析是长期战略的基础或支持了对可预测筹资和方案编制的宣传；

(d) 缺少用户参与和反馈机制；

(e) 对系统强化的设计，特别是在城市背景下的系统强化，目前还不是变革性的。儿基会国家办事处仍然过分注重基础设施和能力建设，而不是战略变革和本地化；

(f) 没有就专门针对水卫项目的、多用途的现金干预措施开展工作，也没有分析表明在国家办事处一级考虑和拒绝了这一选择。

四. 结论

29. **结论 1：**儿基会对“持续性危机”并没有一个机构定义。由此导致的一个结果是，儿基会没有足够清楚地区分人道主义响应和对持续性危机的响应。这是因为儿基会与更广泛的人道主义和发展部门一样，还没有找到一种方法，来使持续性危机环境“正常化”，并以超越部门界限的方式分析和报告各项活动和障碍。

30. **结论 2：**儿基会报告称，在实现持续性危机中的供水目标方面取得了巨大成功。然而，据报告，环境卫生和个人卫生的覆盖率要低得多，令人关切的是，这些领域的目标没有反映实际需求。这给按照可持续发展目标 6 实现普遍和公平地获得水、环境卫生和个人卫生这一战略目标带来了风险。同时，学校水卫项目和经期卫生的管理目标非常有限（与水和环境卫生的管理目标相比），而且没有持续报告目标达成情况。这不禁让人怀疑，儿基会所确定的需求是否正确反映了当地的现实情况，并使人认为这些水卫项目领域在儿基会内没有得到充分的优先考虑。在缺乏技术和背景理由的情况下，在水、环境卫生、个人卫生、学校水卫项目和经期卫生管理方面的覆盖率目标之间存在的差异是难以解释的。在持续性危机中，这种差异和缺乏理由将继续阻碍采取综合办法或转变，来确保人人都能获得水卫项目服务。

31. **结论 3：**国家办事处水卫项目科无法清楚地说明持续性危机中水卫项目方案编制的中长期预期成果，也无法说明儿基会的水卫项目行动预计会给生活带来哪些变化。这一点，加上因此缺乏成果层面的数据（例如，试图了解水卫项目设施的实际使用情况或行为变化的数据），意味着评价无法得出结论，说明儿基会在持续性危机中采取的水卫项目行动带来了哪些变化。这一点很重要，特别是考虑到儿基会在所审查的一些环境中已经与当地居民合作了近十年。无法谈论给受影响人口带来的“生活变化”，也就限制了儿基会对这些人群真正负责的能力，也可能给儿基会与捐助方的关系带来声誉上的风险。

32. **结论 4：**儿基会收集和报告了关于水卫项目服务覆盖率的大量产出级数据，但在与持续性危机中水卫项目相关的数据方面，缺乏强有力的质量保证程序。这限制了儿基会可靠地利用数据了解进展情况和为方案编制决定提供依据的程度。国家办事处没有系统地利用现有数据来了解和提高方案效率。评价发现，数据有不准确之处，各种全球数据集之间也有不一致之处。这引起了对以往全球成

果报告可靠性的重大关切。监测系统过于复杂，频繁发生变动，而且经常被描述为不便于用户使用。没有常态化地收集成果层面的数据，这意味着对干预措施在多大程度上实现了其既定目标了解甚少。几乎没有证据表明，监测数据被用于纠正和改进方案编制。有限的数据是使用数据的一个重大障碍，但同时也存在这样一种趋势：水卫项目方案的工作人员未能充分利用现有的数据。这反映出在促进以数据为依据的方案编制方面存在着更广泛的体制挑战。

33. 结论 5：评价发现，服务的提供和覆盖率的优先级往往高于公平和质量承诺。再加上缺乏适当的分类数据、用户参与度低，因此，儿基会无法证明其是否达到公平和质量标准，同时也限制了儿基会对受影响人口负责的能力。低水平的用户参与和用户反馈是一个根本性的问题。具体而言，在本次评价期间审视的水卫项目设施的设计和使用中，没有充分考虑到残疾问题。此外，没有实质性证据表明，儿基会支助的水卫项目干预措施确保了用户在使用水卫项目服务时的安全或安全感。水卫项目设施的运行和维护基本成型，效率较高，但在持续性危机的背景下，设计思路没有从长远角度考虑，对基础设施长期可靠性的重视程度也不够。

34. 结论 6：儿基会的伙伴关系是其传统方案编制的核心优势。儿基会制定了强有力的管理伙伴关系的业务程序，通常能够确保合作伙伴拥有适当的技能和能力。然而，没有证据表明此类伙伴关系是由长期愿景或本地化战略推动的。虽然与政府和地方当局的关系通常得到儿基会和群组领导层的妥善管理，但在持续性危机中，非政府伙伴关系似乎采用的是服务主导或合同主导的模式。在方案编制上，儿基会没有赋予这些合作伙伴能动性，因此，培训当地合作伙伴等投资未得到最大限度的利用。还有人担心，儿基会没有系统地学习如何改进与私营部门在持续性危机中水卫项目方案编制方面的合作。私营部门伙伴关系没有充分考虑到用户的参与和问责，这样的例子屡见不鲜。

35. 结论 7：全球水卫项目群组被认为是儿基会在持续性危机中领导水卫项目的最佳体现。然而，除全球水卫项目群组外，人们普遍认为儿基会在持续性危机中水卫项目方案编制方面已经失去了思想领导地位。虽然儿基会在 2019 年采取了建设性的行动来收复失地，但这还不够。在全球层面，关键知情人赞赏并尊重全球水卫项目群组本身的工作。然而，在全球范围内，人们并不认为儿基会在让合作伙伴和捐助方参与进来的同时，发挥了思想领导作用，也没有推动解决关键的部门问题。人们强烈认为，在持续性危机的背景下，儿基会的水卫项目在全球和国家层面的地位不断下降。自 2019 年年初以来，儿基会一直在努力重拾话语权和展现全球思想领导力。目前尚不清楚的是，儿基会水卫项目希望在气候变化和城市化、本地化、全球人道主义与发展关系议程方面的持续性危机和过渡背景下如何进行自身定位。《战火中的水》系列清楚而适当地指明了各种挑战，并提出了明确的建议，但儿基会尚未对外通报其推进这项研究和宣传的计划。

36. 结论 8：在地方层面，业务和部门/群组的协调通常是强有力的，虽然存在不足之处，但是似乎已经认识和纠正了这些不足。然而，有一种看法认为，协调

工作通常侧重于业务问题，而忽略了在制定长期办法和向政府领导过渡方面发挥领导作用。其中部分原因是协调岗位人员配置不一致，扮演“双重身份”。

37. 结论 9: 儿基会目前缺乏足够的内部专门知识和适当的组织风险管理程序，无法自信地管理城市环境中的大型基础设施项目。国家办事处在必要时采取了这类干预措施，但并没有系统地辅之以与儿基会面临的风险规模和持续时间相称的风险管理和监督措施。有的地方虽然有积极经验，但尚未将这些经验转化为整体能力。捐助方对儿基会成功开展此类城市基础设施工作的能力缺乏信心，特别是对市政和地方当局为确保可持续性所需的支持缺乏信心。这类干预措施在儿基会历史上并不常见，但由于持续性危机日益要求在城市环境中采取水卫项目干预措施，建造或修复大规模水卫项目基础设施的需求可能越来越多。儿基会“城市水、环境卫生和个人卫生全球框架（2019 年）”明确了儿基会城市水卫项目方案编制的首选方案编制方法和核心优势，从而把重点放在系统强化方法上，利用与政府的牢固关系及其在水卫项目部门内的召集能力。根据评价的调查结果，这种方法比开展大规模基础设施工程更为恰当。儿基会需要具备更多能力，以确保市政和地方当局得到有针对性的适当支持。虽然随着时间的推移，可以在儿基会内部建设这种能力，但也需要在更多的专业领域征聘人员。

38. 结论 10: 儿基会在其将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来的工作中制定了一个变革性议程，如果充分实施该议程，就需要逐步改变其持续性危机中的水卫项目方案编制。然而，外地办事处目前还无法以所需的详细程度和文件实施这一逐步改变。儿基会国家办事处的水卫项目科经常认为，它们已经在执行将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来的工作，但实地的做法与将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来的新程序的要求之间有很大差距。在评价期间，儿基会在推动协调一致地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进展。虽然到评价所涉期间结束时，儿基会仍未对这一方案编制作出定义，但相关程序及其强制性要素传达了这一意图。经修订的《人道主义行动造福儿童的核心承诺》³及其与程序的一致性，有可能将这一方案编制置于儿基会概念框架的中心。儿基会已经在加强“将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来”的概念和术语方面进行了大量投资。然而，与更普遍接受的术语“关系”相比，这一术语在整个部门（或在儿基会国家办事处内）没有得到普遍接受。因此，儿基会在该领域的工作可能无法得到充分认可。

39. 儿基会目前没有将风险指引型方案编制、综合需求评估和分析，以及用户全面参与纳入持续性危机中水卫项目方案编制的主流。这意味着风险（除安全风险外）没有充分引起高级管理层的注意，也没有在整个组织内汇总。对于在持续性危机中出现的各种持续承诺而言，这是一个特别的问题。缺乏高层的认可和签核就可能意味着，如果已查明的风险妨碍了成果的实现，个别工作人员和团队可能会觉得自己没有得到足够的保护。持续性危机中水卫项目团队使用现金作为一种方式的例子并不多见，而且儿基会水卫项目科也无法解释为什么现金不被视

³评价结束后，于 2020 年最终确定。

为一种适当的方案编制工具，这些都表明了这一规避风险的趋势，方案工作人员转而依靠熟悉的干预方法。

40. 结论 11：妨碍儿基会充分适应将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来这一议程的一个重大障碍是，国家办事处的水卫项目科通常仅在确保持续提供基本的水卫项目服务方面就已捉襟见肘，并没有“带宽”在从事现有工作的同时实施必要的变革。儿基会水卫项目工作人员在困难重重、约束较多的环境中不知疲倦地工作，力求满足受影响人口的基本需求。这些捉襟见肘的能力使儿基会在持续性危机中的水卫项目作用偏离提供服务这一（主要）目标的同时，也妨碍了儿基会在创新和适应方面的能力。对于儿基会而言，独特之处在于，在持续性危机中作为可最后依靠的机构的含义可能是（而且一直是）资源的长期消耗者。评价未发现有证据表明，儿基会充分理解和管理了提供水卫项目服务的无期限承诺所带来的风险。

五. 建议

41. 评价提出了以下 11 项建议。由于调查结果中详述的许多挑战涉及儿基会各司，因此有几项建议是针对多个司的。

建议 1：持续性危机的定义

42. 为持续性危机制定一个组织定义，借此确定适当的触发因素，以便将不同的工作方式考虑在内。定义也应清楚地阐明持续性危机可能采取的不同形式。对综合方案编制的追求，意味着这一定义应适用于所有方案编制，而不仅仅是水卫项目。

负责机构：紧急方案办公室，方案司

建议 2：水、环境卫生和个人卫生需求的满足

43. 确保在全球、区域和国家各级了解水和环境卫生/个人卫生目标之间存在差异的原因。如果在规划中没有平等地满足水和环境卫生需求，儿基会必须确保这样做有可信的背景和技术理由。在不具备此类理由的情况下，不应接受水和环境卫生差别很大的目标。工作人员必须考虑在持续性危机中，目标是如何随着时间的推移而变化的；虽然早期对策可能有理由把重点放在供水上，但只要情况允许，就应尽快纠正这一做法。

负责机构：方案司，水卫项目科；全球水卫项目群组；区域办事处；国家办事处

建议 3：水卫项目方案编制给人民生活带来的变化

44. 儿基会应：

(a) 在方案设计阶段，明确了解国家层面持续性危机中水卫项目方案编制的预期成果，以及如何监测和衡量方案编制给人民生活带来的变化。应记录和监测商定的结果。国家办事处应制定一种战略办法，以便随着时间的推移在实现这些成果方面取得进展，并根据需求和背景的变化调整方案编制；

(b) 在全球层面，应明确阐述在持续性危机中水卫项目方案编制可以合理预期取得的一系列成果，就实现这些成果可能需要的综合方案编制办法提供指导，并就设计适当的监测系统提出建议，从而为这项工作提供支持。

负责机构：国家办事处，由区域办事处提供支持；方案司，水卫项目科

建议 4：以数据为依据的方案编制

45. 确保根据可靠的数据和证据来设计和调整持续性危机中的水卫项目方案编制，以满足受影响人口的需求，并对环境和需求的变化作出响应。

(a) 儿基会应要求国家办事处建立健全的数据质量保证程序，以确保从数据中得出的结论是有效的，并且依据的是规定的最低监测要求；

(b) 在所有国家办事处的监测和评价文件中都应包括一项数据使用计划（无论是在项目层面还是在方案层面），以指导如何使用数据来审查方案的有效性，并就修订的或新的方案编制作出知情决定；

(c) 需要不断进行环境和风险评估，以确保所有业务都与环境和需求保持相关性。应在国家办事处管理会议上将风险评估正式提交讨论，并根据商定的触发因素进行上报；

(d) 审查国家办事处如何有效地协调用于人道主义方案编制和发展方案编制的各种监测系统，包括当方案编制在人道主义和发展模式之间切换时，如何管理风险。监测系统必须与所述方案目标相关，包括通过酌情收集成果层面的数据；

(e) 儿基会总部必须帮助国家办事处建立必要的质量保证和适应工具，以收集成果层面的数据。儿基会应制定一种方法，防止国家办事处将资源用于开发与现有工具重复的系统。

负责机构：数据、分析、规划和监测司；紧急方案办公室；方案司，水卫项目科；区域办事处；国家办事处

建议 5：水卫项目方案编制的公平和质量

46. 确保在水卫项目方案编制中，对服务标准的质量和公平因素给予同等重视：

(a) 从设计伊始，质量标准的问责制应等同于服务标准的问责制；

(b) 需要进行全面的数据分类，以确保方案编制满足边缘化群体的需求。一个优先领域是残疾人，需要立即予以关注；

(c) 至关重要的是，工作人员和合作伙伴必须承诺在方案编制的整个过程中，从设计开始就实施用户参与机制（特别关注弱势或边缘化群体）。必须使用定性数据来确保边缘化群体得到覆盖，以满足已确定的个人需求。在目前的持续性危机中，应立即开展补救工作。在可能的情况下，用户参与机制应是跨部门的；

(d) 不应低估目前在执行质量标准监测方面存在的能力差距，应充分支持国家办事处解决这一问题。

负责机构：数据、分析、规划和监测司；紧急方案办公室；方案司，水卫项目科；区域办事处；国家办事处

建议 6：伙伴关系和支持地方行为体

加强在持续性危机中水卫项目方案编制方面以合同为基础的现行伙伴关系模式，以确保这些伙伴关系超越合同关系，并体现儿基会本地化承诺的方方面面。儿基会应：

(a) 确保国家办事处的水卫项目科了解儿基会对本地化的定义及其对水卫项目方案编制的影响，并在其成果办法和分析中纳入有关推进本地化的规划；

(b) 收集关于成功的私营部门伙伴关系如何运作的经验和可从现有的国家办事处方案中复制/改编的经验，和/或在区域和全球层面整合信息，以支持在这一领域进行更多的知识转移。应特别注意与私营部门提供者合作时所产生的、有关对受影响人口的责任、公平和可持续性的独特风险。从设计阶段开始，未来的私营部门伙伴关系必须包括未能监测用户参与情况时的缓解办法。

负责机构：方案司，水卫项目科；供应司，水卫项目股；国家办事处水卫项目科；区域办事处

建议 7：对持续性危机中水卫项目的思想领导作用

考虑儿基会如何通过制定一项可于 2020 年在相关全球部门活动中启动的 10 年行动计划，在未来十年针对持续性危机中的水卫项目在思想领导方面发挥更大的作用。儿基会应：

(a) 进一步推动《战火中的水》议程以及在城市响应中将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来这一议程，并考虑在区域层面投资建设适当的额外能力。区域办事处应积极主动地加强知识管理，确定国家办事处支助的优先领域。

(b) 研究水卫项目群组/部门如何扩大能力，解决与持续性危机有关的具体问题和挑战，并在方案编制超出在长期危机中初始提供服务的范围时，在协调活动以外发挥协调作用（通过 4W）。这应包括在进行部门协调而非群组协调时出现的具体挑战。

负责机构：方案司，水卫项目科；全球水卫项目群组；方案司，气候、环境、复原力和建设和平科；紧急方案办公室；区域办事处

建议 8：水卫项目群组协调

47. 加强水卫项目群组牵头机构儿基会的问责制，确保各国家群组和/或各部门达到履行核心职能的所有最低要求。

(a) 儿基会应就儿基会作为水卫项目群组的牵头机构所发挥的作用，支持对国家办事处领导团队进行培训并加强指导，从而突出这一作用在核心职能之外的更广泛要求；

(b) 在启动水卫项目群组的地方，儿基会应确保国家办事处了解可最后依靠的机构的作用是什么，以及这在哪些情况下可能需要儿基会管理服务的交付。如果儿基会确实承担了提供服务的责任，应要求国家办事处进行风险分析，以了解中长期的机构、财务和方案影响。

负责机构：全球水卫项目群组；方案司，水卫项目科；紧急方案办公室

建议 9：城市环境中的水卫项目

48. 如果在开展持续性危机中的水卫项目响应工作时，需要在城市环境中建设或恢复基础设施，儿基会应认真考虑开展长期、大规模基础设施项目的可行性和可取性，因为这些项目需要在相当长的时间内进行大量的工程投入。儿基会还应评估兑现其他承诺时面临的风险。

(a) 在可行的情况下，儿基会应为其他行为体（包括政府，视情况而定）开展此类工作提供便利，儿基会应根据其核心优势和“城市水、环境卫生和个人卫生全球框架”中确定的办法，正式批准方案的编制；

(b) 儿基会如果有必要开展此类工作以确保提供服务，那么应在接手项目之前进行详尽的风险评估，并在高级国家办事处一级实施广泛的风险管理和监督程序。

负责机构：国家办事处；方案司，水卫项目科

建议 10：在执行持续性危机中的水卫项目方案编制时，将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来

49. 确保成果战略与在国家办事处一级将人道主义方案编制与发展方案编制联系起来的方法保持一致（见建议 3），确保各办事处始终如一地执行将人道主义方案编制与发展方案编制联系起来这一工作的所有相关组成部分。

(a) 在分析表明相关情况有可能发展成为持续性危机时，儿基会应考虑是否可以要求国家办事处对水卫项目国家方案进行内部反思（由一名专职高级管理人员领导）。可以将此作为国家办事处内部进行的更广泛的多部门反思的一部分。必须在响应工作的早期阶段（最初 6 个月内），仍有人关注、有资源可用时采取中长期办法；

(b) 儿基会应摒弃线性方法，并按照将人道主义方案编制和发展方案编制联系起来的程序进行调整。国家办事处应证明，它们正在根据最新的背景、冲突和风险分析进行调整；这些分析跨越了部门和人道主义-发展两方面的界限。应将应急准备工作与这一分析结合起来，并将其纳入国家办事处规划进程的主流。在方案编制中，应纳入主动措施以减少风险、加强复原力；

(c) 儿基会总部应向国家办事处水卫项目科传达一种期望，即作为背景和风险分析的一部分，希望它们考虑采取其他交付办法的可行性，包括现金转移和跨部门工作。如果这种方法不适用，则水卫项目科必须能够解释为什么会出现这种情况。

负责机构：方案司，气候、环境、复原力和建设和平科；国家办事处；全球水卫项目群组；紧急方案办公室；方案司，水卫项目科

建议 11：打造全新工作方式的能力

50. 确保向国家办事处提供及时和适当的支持，以实现这些变革。目前，持续提供服务这一需求，给国家办事处造成了巨大的资源压力。如果没有额外的能力，这些变革将不可能实现。

(a) 儿基会应评估目前的人力资源能力和增援机制是否适合应对持续性危机，并据此调整以适应更多的情况。儿基会应在需要增加专业人员时，通过征聘具备适当能力的人才来弥补已查明的差距。儿基会还应该承认，这种性质的支持不能是短期的，因为国家办事处需要长期的支持来规划、影响和实现变革。

负责机构：方案司；紧急方案办公室；区域办事处；人力资源司

六. 决定草案

执行局

1. **注意到**儿基会评价职能 2020 年年度报告（[E/ICEF/2021/18](#)）及其管理当局的回应（[E/ICEF/2021/19](#)）；
2. **还注意到** 2014-2019 年儿基会在长期危机中的水、环境卫生和个人卫生方案编制全球评价、评价摘要（[E/ICEF/2021/20](#)）及其管理层的回复（[E/ICEF/2021/21](#)）。

附件

2014-2019 年儿基会在长期危机中的水、环境卫生和个人卫生 方案编制全球评价

1. 由于篇幅有限,本附件未载列对 2014-2019 年儿基会在持续性危机中的水、环境卫生和个人卫生方案编制的全球评价。
 2. 可从儿基会评价办公室网站获取完整报告:
www.unicef.org/evaluation/executive-board.
-