



## 联合国儿童基金会

执行局

2022 年年会

2022 年 6 月 14 至 17 日

临时议程\*项目 7

## 对儿基会作为群组牵头/共同牵头机构的作用的评价

## 摘要\*\*

## 摘要

根据《人道主义行动造福儿童的核心承诺》的定义，儿基会作为群组牵头机构的作用是“与国家及地方利益攸关方一道，在遵守人道主义原则的情况下，支持对人道主义应急行动的领导和协调”。本次评价是在 2020 年委托进行的，目的是阐明儿基会在履行其群组牵头机构职责时面临的挑战和机遇，评估过去七年取得的进展，并为儿基会发挥群组牵头机构作用的未来方向提供信息。对儿基会群组牵头机构作用的首次评价于 2013 年进行，本次评价是首次评价的后续行动。

评价表明，儿基会总体上正在履行与全球和国家层面群组牵头机构作用相关的主要协调职责。虽然评价提出了几个有希望的领导力例子，但也指出，群组领导机构的领导责任没有得到很好的界定和履行。

评价指出，以国家为基础的群组已经成为“过程的管道”，被危及战略性思维和愿景的繁琐任务所淹没。评价揭示了儿基会给予群组协调员的支持普遍不足这一问题，并表明儿基会在国家层面对如何履行对受影响人口的问责、本地化、人道主义与发展的关系以及儿童保护的核心地位等承诺缺乏明确的指导。

重要的是，评价的一些结果指向了七年多前由“人道主义行动中的群组牵头机构作用”首次评价（CLARE I）提出的长期存在的问题。如果儿基会致力于充分发挥其群组牵头机构的作用，那么这些问题现在迫切需要得到关注。评价产生

\* E/ICEF/2022/9.

\*\* 评价报告的摘要正在以所有官方语文分发。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。



了 3 项总体建议和 12 项次级建议，旨在解决报告中确定的根本问题和挑战。  
供执行局审议的决定草案要点载于第六节。

## 一、 导言

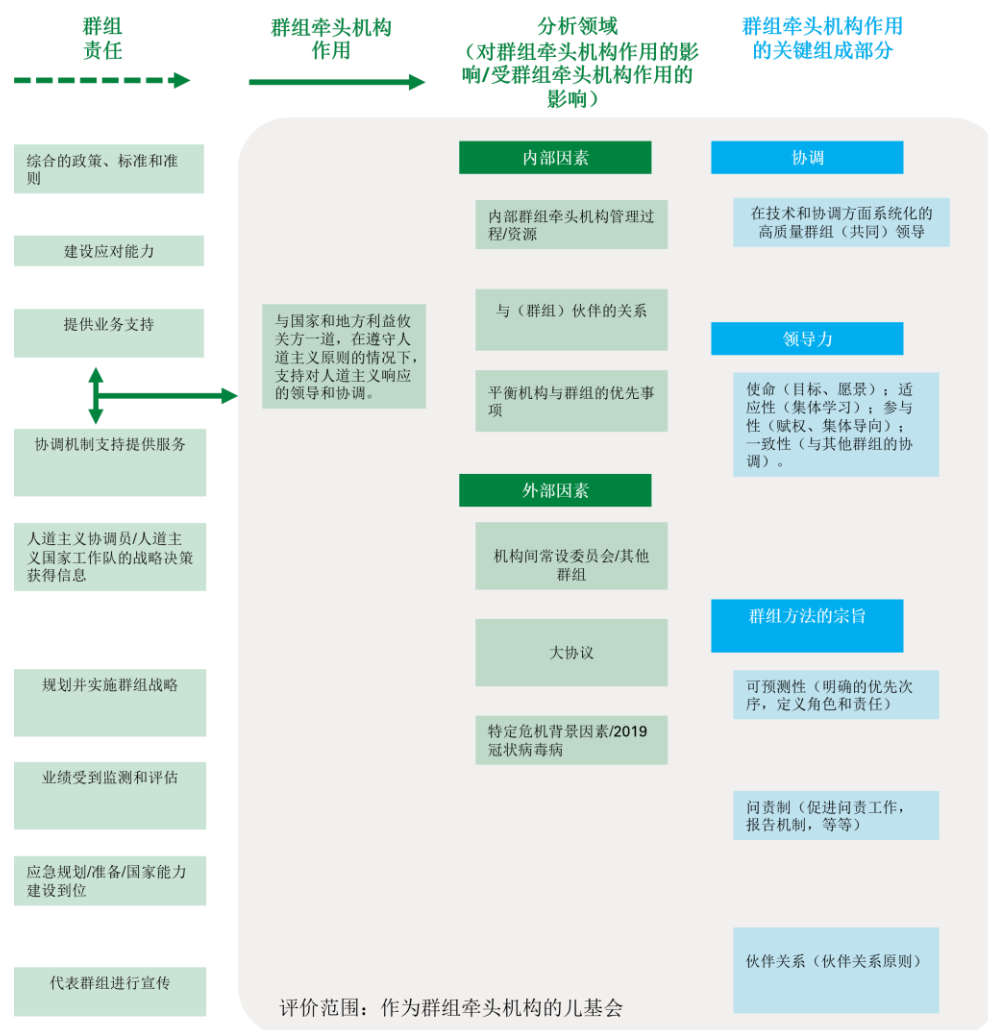
1. 群组方法是在机构间常设委员会（IASC）于 2005 年开展的人道主义改革倡议的大框架内构想的。该方法通过加强人道主义响应的几个关键部门（后来称为“群组”）的伙伴关系，旨在提高人道主义响应的可预测性、响应能力，加强协调和问责。每个群组的领导权都已经正式确定，并由特定的机构/组织承担。儿基会被指定为营养群组和水、环境卫生和个人卫生群组的群组牵头机构，并与国际拯救儿童联盟一起担任教育群组的共同牵头机构，以及保护群组下儿童保护责任领域的协调机构。
2. 2013 年对儿基会在“人道主义行动中的群组牵头机构作用”进行了首次全球评价（CLARE I）。评价的结论是，总体而言，儿基会为发挥其群组牵头机构作用进行了大量投入，并取得了积极成果。此后开展的其他几项评价、审查和评估工作都强调了进展情况。
3. 自 CLARE I 评价以来，人道主义格局发生了根本性变化，而群组方法也在应对这些趋势中不断成熟和发展。在 CLARE I 评价进行的时候，转型议程（机构间常设委员会负责人在 2011 年 12 月同意的一系列行动）正处于运作的早期阶段；因此，报告中只轻描淡写地提到了“转型议程综合方案周期”，并指出这些工具尚待测试。然而，在随后的几年里，人道主义方案周期方法开始主导以国家为基础的群组的工作。第二轮改革是在 2016 年世界人道主义峰会和由此产生的“大协议”之后进行的。在这一进程中通过了几项承诺，特别是在对受影响人口的问责、现金作为向有需要的人提供援助的首选方式、多样性、公平和包容性、地方行为体的核心作用以及救济与发展（及和平）之间的联系等领域。虽然其中一些承诺严格来说并不是新的承诺，但在 2016 年之前，这些承诺往往表述模糊，履行这些承诺的责任也不明确。在“大协议”之后，其中许多承诺的落实成为各群组的责任，增加了它们的工作量和工作复杂性。
4. 2013 年，CLARE I 评价提醒人们注意它所认为的群组“范围蠕变”。它认为，正在实施群组办法的情况激增，加上群组的启动时间延长，限制了儿基会发挥其群组牵头机构作用的能力，从而导致工作和资源更加分散。自那时起，儿基会的人道主义资金需求大幅增加：在 2014 年至 2018 年期间，通过“人道主义行动造福儿童”呼吁提出的资金需求增长了 70% 以上。2020 年，人道主义资金需求增加到 63.2 亿美元，是儿基会有史以来为人道主义行动提出的最大资金要求。但是，相对于需求而言，资源仍然很匮乏。
5. 在人道主义需求居高不下的时候，2019 冠状病毒病疫情暴发，加剧了这种局面。在粮食安全、教育机会和生计方面，2019 冠状病毒病可能造成更大的长期影响。与此同时，疫情的经济影响可能导致人道主义资金大幅减少；因此，需求和现有人道主义响应能力之间的差距有可能进一步扩大。这种差距无疑会对群组及其领导方式产生影响。当 2019 冠状病毒病刚刚开始影响全球各地的生活时，儿基会评价办公室委托进行了本次“人道主义行动中的群组牵头机构作用”评价—

—CLARE II。在评价的设计中纳入了“2019 冠状病毒病视角”，以确保其宗旨和目标仍然具有相关性，并能在当前背景下和后疫情世界中产生有用的证据。

## 二、 评价方法

6. 评价审查了 2013 年以来儿基会作为群组牵头机构的经验，评估了自 CLARE I 评价以来取得的进展并确定了仍然存在的差距，同时提出建议，以帮助儿基会在今后改进其作为群组牵头机构的表现。
7. 评价对儿基会领导/共同领导的四个群组（即营养；教育；水、环境卫生和个人卫生；以及儿童保护责任领域）进行了同等程度的审查。评价调查了儿基会如何在全球、区域和国家层面发挥其群组牵头机构作用。在全球层面，评价评估了儿基会在领导全球各群组制定政策、标准和准则；建设应对能力；提供业务支持；以及通过全球群组协调小组确保与其他（全球）群组的协同作用和群组间协作等方面的作用。在国家层面，评价特别侧重于八个国家的情况（布基纳法索、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、马里、莫桑比克、尼日利亚、南苏丹和苏丹），考虑了儿基会如何履行其群组牵头机构职责，以支持服务的提供；如何为人道主义协调员/人道主义国家工作队的战略决策提供信息；如何规划和实施群组战略；如何监控和评价业绩；以及如何进行应急规划和大力宣传。
8. 儿基会在《人道主义行动造福儿童的核心承诺》中描述了儿基会的群组牵头机构作用：“与国家 and 地方利益攸关方一道，在遵守人道主义原则的情况下，支持对人道主义应急行动的领导和协调。”
9. 根据这一定义，评价小组将群组牵头机构的职责分为两个广泛但相互关联的类别：协调和领导。图 1 提供了一个用于分析的逻辑模型的直观表示。
10. 该模型提出了儿基会作为群组牵头机构参与相关工作的主要因果途径，用绿色箭头表示。浅灰色区域显示了评价的范围，涵盖了儿基会作为群组牵头机构发挥的总体协调和领导作用，而不是儿基会领导的群组成员在各自部门内更广泛地履行方案和业务职责的程度。从总结性角度评了儿基会在实践中发挥其群组牵头机构作用的方式以及自 2013 年以来取得的进展。根据群组方法的宗旨（即可预测性、问责制和伙伴关系），对进展进行了评估。此外，在世界人道主义峰会上做出的承诺和/或根据“大协议”做出的承诺也得到了考虑，CLARE I 评价提出的建议也得到了考虑。鉴于群组牵头机构的作用包括与领导和协调具体相关的责任，为了形成性地吸取经验教训，使儿基会更有能力行使系统的、高质量的群组（共同）领导力，评价还考虑了一套与领导风格具体相关的基准。
11. 评价采用了混合方法，从全球、区域和国家层面收集数据。由于 2019 冠状病毒病疫情造成的行动限制，评价小组使用了虚拟的数据收集工具，包括对关键知情人进行远程半结构化访谈，在儿基会群组伙伴和群组协调员中进行在线调查，以及与评价咨商小组成员进行焦点小组讨论，以验证具体的调查结果。利用系统性的文献综述和后续分析结果对这些方法收集的原始数据进行三角校正。

图 1  
本次评价的逻辑模型



### 三、 评价结果

#### A. 全球协调责任

12. 儿基会在履行其全球协调责任方面发挥了三个主要作用：制定标准和政策、建设应对能力和提供业务支持。群组对 2019 冠状病毒病疫情的应对行动就是一个很好的例子：发布了新的政策和技术指南，编写或修订了培训材料，并提供了广泛的业务支持，特别是通过群组服务台职能和工作组提供支持，包括在尚未启动群组办法的国家。

##### 1. 技术和业务支持

13. 自 2013 年以来，日常业务支持和技术指导似乎是全球各群组最成熟的领域。它们通过快速外勤支助小组提供广泛的增援能力，编写相关的指导材料和技术咨询，提供培训模块和活动，并将标准化的信息工具和管理落实到位。其服务台职能特别受到以国家为基础的群组的赞赏。

14. 群组牵头机构的标准和政策职能也扩大了工作范围，涉及长期问题的战略和愿景。在这方面，评价小组的文件分析显示，很少有文件涉及儿基会关于其群组牵头机构作用的战略办法和体制办法。在审查的 150 多份文件中，只有大约三分之一的文件提到了群组牵头机构的作用，只有五分之一的文件用不止一两句话具体解释了该作用的意义。在确实存在这种文件的地方，则在很大程度上反映和实施了机构间常委会群组的标准和政策。然而，在机构间常设委员会的文件和政策中，在澄清群组牵头机构的领导作用方面存在着巨大的差距。2006 年的机构间常委会群组指南是唯一涵盖全球群组牵头机构作用的文件，但已经明显过时。早在 2013 年，CLARE I 评价就表明，机构间常委会群组指南在几个方面已经过时，例如在监测全球群组的业绩方面。迄今为止，还没有证据表明这一问题自 2013 年以来得到了处理，机构间常委会关于群组的指南仍然主要集中在国家层面。面对新的趋势和挑战，似乎有必要进行全球层面的分析，并就如何行动提出实际建议。

15. 评价指出，在全球各群组的主要重点应该是确定方向和战略优先事项，还是为国内群组提供实际的日常协调服务和技术支持方面，缺乏明确性，也存在一些分歧。在如何处理这两个领域之间的平衡方面，几乎没有为群组协调员提供任何指导，而关键知情人认为，这取决于履行职责的个人。在所有层面，无论是哪一个群组，知情人提到，群组协调的进程、方向和重点取决于推动它的个人，而不是取决于商定和一致的体制办法。随着群组协调员的更换，一些全球群组的重点从业务转向政策（或反之），这似乎与协调员的背景、兴趣或对群组作用的理解有关。总而言之，儿基会作为群组牵头机构，并没有明确指示各群组的重点应是什么。

## B. 国内协调责任

### 1. 额外的工作量和作为“过程的管道”的群组

16. 儿基会在履行国家一级群组协调职责方面取得了重大进展。调查结果普遍显示，儿基会作为群组牵头机构在这方面的工作方式受到高度赞赏，受访的利益攸关方认为儿基会优于其他群组牵头机构，特别指出儿基会为确保其具有发挥协调作用的专门能力而做出的努力。

17. 自群组办法启动以来，以国家为基础的群组逐渐被赋予更多的责任。群组已成为制定人道主义应急计划、监测和管理部门人道主义方案周期以及准备集合资金分配等过程的管道。有时还要求群组负责推出儿基会的方案倡议，例如将现金转移纳入儿基会的应对工作。评价确定，儿基会在协调方面表现良好；鉴于各群组开展活动的背景越来越复杂，任务越来越多，这是一项不小的成就。

18. 与此同时，群组协调员对任务激增以及活动的增加在很大程度上是以牺牲高质量的产出为代价表示失望。许多群组协调员对涉及日常协调事项的繁重工作负担表示不满。他们指出，繁重的工作负担使得他们无法对群组的状况进行更多战略思考或反思。据报告，群组协调员和信息管理干事大部分时间都在回应人们对系统的期望，例如填充信息模板、收集仪表盘数据或回应其他信息请求。然而，

群组伙伴希望对成就和差距进行更多分析。总体而言，有证据表明，儿基会作为群组牵头机构，并没有优先考虑采用有针对性的数据、信息或分析方法进行战略决策。这将需要确定什么类型的数据对谁和什么时候是相关的、必要的，同时也要质疑强调数据和处理大量信息是否实际上会以牺牲分析和使用为代价。

## 2. 与合作伙伴的关系

19. 评价小组指出，儿基会通过各群组为集体应对行动调动资源而付出的努力得到了利益攸关方的普遍赞赏。然而，对于儿基会是主要关心自身的资金，还是努力为集体调动资源，存在很大的意见分歧。虽然评价小组无法在这方面得出自己的结论，但鉴于各群组的集体性质，合作伙伴的看法很重要。为什么会有这些看法，以及儿基会如何才能消除对其资源调动作用的负面看法，这值得进一步思考。

20. 多年来，各群组在为每个部门的应对行动调动资金和制定资金分配决定方面的作用已显著增加。各群组最初并不打算在资金分配过程中发挥核心作用，这一额外职能有利有弊。让群组负责制定资金分配的决定，原则上会加强群组的集体性质，前提是这些决定是透明的，并涉及整个群组。与此同时，当负责做出供资决定的人也有资格获得资金时，就会出现明显的利益冲突。

21. 意见分歧最大的是，在群组牵头机构的心目中，是先考虑单个机构还是先考虑集体？也就是说，儿基会在多大程度上被视为发挥群组牵头机构作用的诚实中间人。乍一看，对涉及儿基会如何平衡其机构利益和集体利益的两个调查问题的回答似乎都是积极的。然而，在不同的情况下就呈现出了相当大的差异，这个问题也是分歧最大的问题之一，表明这是一个相对两极分化的问题。在对群组伙伴的访谈中，多次提到儿基会对影响力的渴望，这些群组伙伴指出，儿基会寻求利用群组来促进或执行自己的议程。

22. 一些关键知情人提出的另一个关切是，像儿基会这样的大型国际组织与国家和地方非政府组织之间可能存在权力动态，这可能对伙伴关系的质量产生负面影响。例如，一些非政府组织可能会因为担心与供资有关的影响而不太愿意参与群组。对于群组在不同国家实施伙伴关系原则（即平等、透明、注重成果的方法、责任和互补性）的方式，人们褒贬不一。

## 3. 人员配置

23. 国家层面群组协调的关键是继续为群组领导职位配备人员（包括协调员和信息管理员，这已成为群组领导职位的标准配置）。2013年，CLARE I评价指出，“身兼数职”（即除了承担儿基会具体的方案和业务责任外，还要发挥群组牵头机构的作用）的做法很普遍，只有28%的工作人员全职从事群组活动。儿基会似乎已经为改善这一状况做出了重大努力。2020年，在儿基会领导/共同领导的群组中，61%的国家一级群组协调员和39%的国家一级信息管理干事担任的是专职的全职职位。尽管儿基会做出的改进值得称赞，但它没有达到100%专职固定期限工作人员的理想比例，而且国家一级的这些职位仍然经常出现空缺，有时持续很长时间。

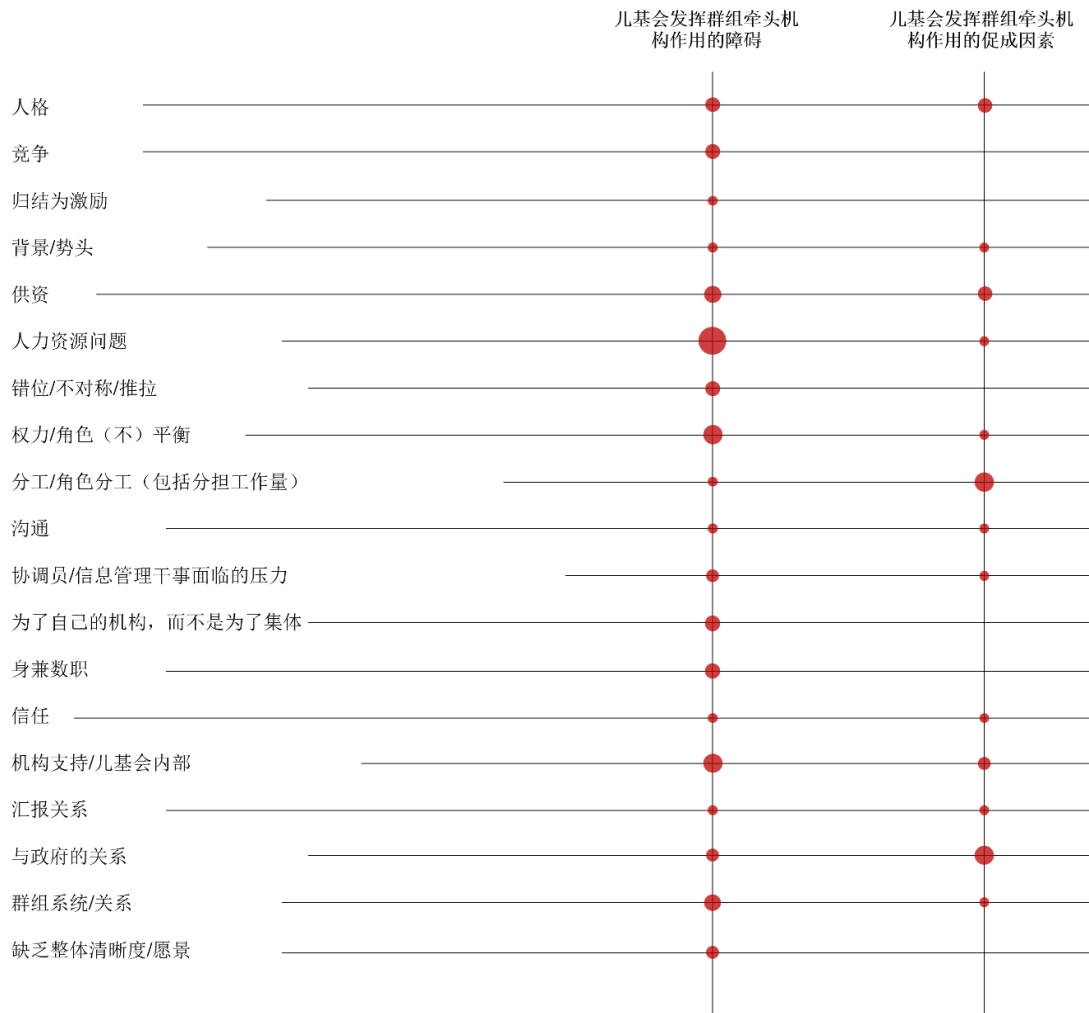
24. 与这一人员配置差距相关的是，人们认为群组协调员职位在儿基会内部没有得到与其他职位同样的重视。评估小组经常遇到这种情绪：对调查作出答复的群组协调员中，有近一半的人表示，他们的需求只得到儿基会的部分满足，或者根本没有得到满足。对关键知情人访谈进行的分析表明，人力资源问题（包括身兼数职、高流动率和空缺率，以及群组协调员职位缺乏职业发展途径）以及儿基会作为发挥群组牵头机构作用的机构没有提供机构支持，是儿基会在履行其群组牵头机构职责的方式上最常提到的两个消极方面。

25. 图 2 是根据对所有关键知情人访谈的系统编码编制的，显示了所提到的各种因素的交叉编码，以及受访者表示这些因素对儿基会履行其群组牵头机构职责的方式产生了消极或积极影响。

图 2  
儿基会作为群组牵头机构所面临的障碍和促成因素概述

受访的关键知情人  
全球、区域和国家层面

红点越大，表示越多的受访者认为该领域是儿基会发挥其群组牵头机构作用的障碍/促成因素。





## C. 领导力

### 1. 领导力承诺

26. 群组并不是一个可以自上而下、命令和控制的方式管理的机制；相反，决策是通过协商和参与进行的。在提出想法和计划、让合作伙伴参与集体交流以及提出有意义的共同方向方面，领导力至关重要。在这种情况下，有大量证据表明，儿基会没有适当考虑群组牵头机构职责的领导力方面。

27. 两个关键的描述性问题成为这种研究思路的基础。第一个问题是：“在儿基会中，究竟是谁在发挥群组牵头机构的作用：群组协调员、全球群组协调股、国家代表、区域主任、紧急方案办公室、方案司，还是上述所有人/部门？”第二个问题是：“假设所有六个部分都起着群组牵头机构（领导）的作用，那么它们不同的群组牵头机构作用和责任是如何关联的？”

28. 图3直观地显示了儿基会内分担群组牵头机构领导责任的六个行为者。具体如下：

(a) 群组协调员已经成为群组牵头机构的化身。无论是全球还是国家层面的群组协调员，都在访谈中认可并解释了领导力的重要性。其中一些群组协调员指出，他们必须确保一种鼓励包容性和参与性方法的开放氛围，并将自己所起的作用描述为促进作用。一些群组协调员还指出，他们依靠群组的战略咨询小组，将之作为协商和交流意见的机制。然而，群组协调员也指出，自己机构的重点主要是在内部，并指出儿基会对他们的群组协调和领导责任普遍缺乏兴趣。

(b) 全球群组协调股在领导力方面发挥着关键作用，因为它有可能在四个群组中充分利用儿基会的群组牵头机构作用。该股负责将群组协调员与紧急方案办公室和儿基会其他司的所有工作联系起来，反之亦然。它在儿基会本身的机构利益和儿基会作为群组牵头机构在全球层面为集体所做的工作之间搭建了桥梁。此外，面向三个群组和一个责任领域发挥协调作用，也意味着它可以在“部门间”工作中发挥关键作用。

(c) 在国家层面，儿基会代表在群组方面发挥着关键作用。例如，儿基会代表决定群组协调职位的人员配置，包括这些角色的财政资源应来自何处。同样，儿基会代表对群组协调员负有直线管理责任，尽管代表可以决定将这一职责下放。

(d) 区域办事处在群组方面的作用并不一目了然，CLARE I评价也指出了这一问题。虽然在全球和国家层面都存在群组，却没有区域群组。然而，区域主任在确保儿基会代表报告其在国家一级监督群组牵头机构作用的责任方面具有重要地位。此外，区域一级的儿基会工作人员被要求在技术问题上或在填补或支持群组的工作人员职位方面提供支持。区域办事处还负责批准国家办事处的人员配置，其中包括群组工作人员。

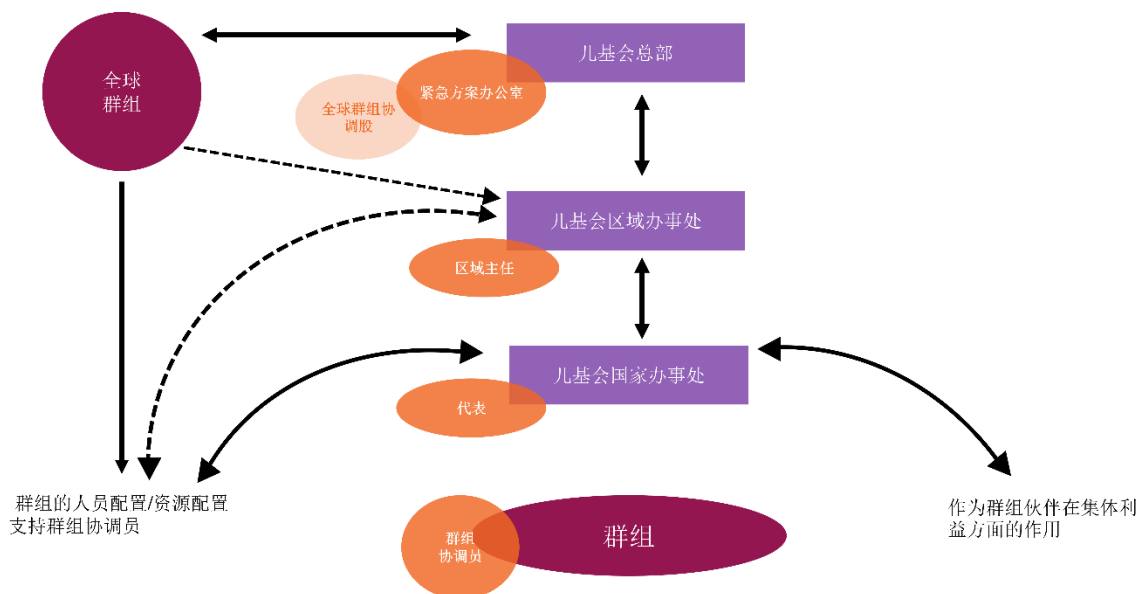
(e) 紧急方案办公室在全球一级对全球群组协调股负有直线管理责任。该办公室还在机构间常设委员会紧急情况主任小组中代表儿基会，这使其能够向这些机构提出任何与群组相关的政策或业务问题。

(f) 最后，当涉及到儿基会的群组牵头机构职能时，技术或“方案”工作人员也起着特殊的作用。儿基会所有技术部门都派有人道主义专家参与全球和国家层面四个群组中的每一个群组。人道主义专家代表着儿基会，就像其他群组参与者代表各自的机构一样，但由于儿基会的群组牵头机构作用以及雄厚的技术能力和专门知识，人道主义专家在内容方面发挥着重要的领导作用。

29. 上述所有儿基会行为者在发挥群组牵头机构的领导作用方面，都可以贡献自己的一份力量。目前，对群组协调员重视过度，但他们却没有从儿基会其他部门获得足够的机构支持。CLARE I 评价指出，不同的国家办事处存在不同的汇报结构，而直接向代表汇报工作，将有助于确保将群组问题清楚地传达给人道主义国家工作队。其他汇报结构仍然是儿基会成功发挥其群组牵头机构作用的一大障碍。

30. 这种缺乏支持的情况不一定是 unwilling 的问题，而是一个机构尚未认识到这一点：就实现人道主义使命而言，发挥群组牵头机构作用可能比狭隘地追求单个机构的思维模式和工作重点有更大的影响。

图 3  
分担群组牵头机构角色的领导责任



## 2. 战略方法

31. 制定战略和明确任务的优先次序是领导力的重要组成部分。在机构间的集体环境中，它们本身也具有挑战性。群组伙伴普遍赞赏儿基会在这方面所作的努力。

32. 在全球层面，所有群组都有一项战略和一个战略咨询小组。群组战略咨询小组是讨论和商定战略、工作计划和其他优先事项的主要机制。关键知情人指出，近年来，一些战略咨询小组的作用变得更加明确和结构化。然而，其他战略咨询

小组则不太乐观。一些战略咨询小组质疑自己小组的规模，或者指出自己的小组没有涉及战略问题，而是在处理日常事务。

33. 评价小组注意到，几个全球群组的战略包含众多优先事项，看起来更像行动计划或工作计划，而不是阐述愿景和目标的战略。这可能与群组的规划视野有关，而规划视野本身通常与短期供资或一般较短的人道主义规划周期有关。其他关键知情人将之与繁重的工作负担联系起来，指出他们没有时间退后一步考虑更长期的战略目标。可以说，展示领导力的一部分是为战略讨论和工作方式创造空间。利益攸关方报告说，他们很少能够有时间在群组内思考一些问题，例如群组内部如何最好地合作，如何利用各机构比较优势的互补性，或者更重要的是，群组牵头机构如何能够最好地为整个群组服务。

### 3. 共同领导和集体领导

34. 评价认为领导力是一种集体努力，其中每个群组伙伴都有责任提出建议，指出努力实现共同目标的方向。如果运用得当，共同领导可以被视为一种结合了伙伴关系和集体领导概念的最佳安排。

35. 总体而言，儿基会似乎对国家一级的共同领导安排持开放态度。然而，实际体验有好有坏。在如何描述国家一级的共同领导安排方面存在很大差异，包括：共同主席/领导；主席和联合主席；共同协调员；共同主持人；以及其他几个术语。术语的选择在一定程度上取决于如何理解共同领导——也就是说，这是将任务从领导委派给“共同领导”的问题，还是由两个共同领导分享任务的问题。第一种安排假定领导对共同领导有一定程度的权威，而后者则意味着平等伙伴之间的平权关系。评价收集的重要证据表明，被称为共同领导的协调安排几乎不符合这一概念，原因很简单，它们只是（协调）任务的实际分工，并没有涉及很多（如果有的话）领导视野或角色。

36. 集体领导非常契合伙伴关系。儿基会作为群组牵头机构处理伙伴关系的方式得到了关键知情人的普遍赞赏，在评价小组看来也很好。换句话说，群组实践可能等同于集体领导，尽管没有这样命名。评价发现了群组中存在集体领导的证据，特别是在全球一级，偶尔也出现在国家一级。在实地，关键知情人指出了群组氛围的一些好例子，例如，群组伙伴得到了参与的机会，不仅有机会介绍自己开展的活动，而且有机会对想法和战略作出实质性贡献。在回答儿基会作为群组牵头机构是否正在促进创新方法或倡议这一问题时，受访者经常强调，协调员鼓励合作伙伴献计献策。然而，值得注意的是，大多数受访者将群组的集体领导与个人的主动性联系起来，而不是与集体领导的正式制度联系起来。

### 4. 问责制和可最后依靠的机构

37. 2006年关于群组办法的机构间常设委员会准则首次规定了对群组牵头机构的期望和责任。虽然这些准则中规定的国家一级群组牵头机构的通用职权范围和主要责任领域基本保持不变，但概述群组牵头机构和群组协调员的作用、责任和问责的其他文件已经印发。结果是出现一堆杂乱拼凑的群组“原则”，很难清楚地阐明群组牵头机构的责任。个人和机构之间的混淆加剧了这种不明确性：群组伙

伴往往认为群组的领导力体现在群组协调员身上，而不是群组牵头机构上。同样，群组牵头机构的责任止于何处，而更广泛群组的责任，或作为一个整体的应对从哪里开始，这类问题并不总是清晰明了。无论是全球还是在国家层面，如果业绩不佳没有和群组领导力联系起来，问责制可能仍然难以实现。群组协调绩效监测工具可能是衡量群组牵头机构问责制的一个有用的代用指标，但它需要允许对哪些做法可行、哪些不可行进行定性分析。但与此相反的是，该工具目前高度注重过程，以“打勾”的方式评判过多的群组活动。

38. 与群组牵头机构问责制问题相关的是群组牵头机构作为“可最后依靠的机构”介入的责任。这一概念是在 2006 年提出的；此后不久，机构间常委会在 2008 年发布了业务指南，对这一概念进行了限定和“澄清”。CLARE I 评价指出，在对这一概念含义的理解上，群组工作人员和合作伙伴之间存在很大的差异，这种情况自 2013 年以来基本上没有变化。因此，本次评价发现儿基会对这一概念的理解仍不一致，这并不令人惊讶。但这一点需要得到纠正。这个概念本身存在各种问题，要对它达成共同和一致的理解，就变得极为复杂。儿基会最好通过机构间常设委员会寻求澄清这一原则和群组责任。

## 5. 政策承诺

39. 领导力在一定程度上是指根据环境的变化或新的政策趋势和承诺，规划前进的道路、设定方向并提出新的工作方式。本次评价审视了被认为在这方面特别相关的四项人道主义政策承诺，即儿童保护的核心地位、对受影响人口的问责、人道主义与发展的关系以及援助的本地化。对于儿基会在各群组内促进这四个领域的程度，评价收到的看法不一。一些受访者认为，由于群组牵头机构发挥了作用，所有四个问题在各群组内都得到了很好的促进，而其他受访者则表示，这些问题在群组讨论中即使提出来，也只是供事后讨论。这种差异表明，儿基会在如何通过群组处理这种承诺方面缺乏一致的指导。换句话说，虽然四个全球群组为支持这四个政策问题提供了指导，但儿基会作为群组牵头机构，对各群组执行和优先考虑这四项目政策承诺的指导通常有限，包括儿基会代表提供的指导也是如此。

## 四、 结论

40. **结论 1：**儿基会总体上履行了其群组牵头机构的协调责任。

41. 根据现有群组办法政策的基准，儿基会总体上履行了与其群组牵头机构作用相关的主要协调责任。儿基会在一定程度上努力确保在全球范围内设立群组协调员，除个别情况外，在国家层面上也设立群组协调员。然而，这些职位的人员配置并不总是及时和一致的。全球群组经常被要求填补工作人员空缺。儿基会没有做出协调一致的努力来确保协调和信息管理工作人员随时可供调用，并为其职业发展提供支持。

42. 总的来说，儿基会努力确保群组拥有专门的信息管理能力和工具；集体编制和分发政策和其他指导材料；向群组参与者提供技术支持；并为机构间部门协商和伙伴关系提供场所。然而，这些群组承担的责任和任务比最初预想的要多。这种“任务蠕变”除了带来一些挑战外，还导致了一种相当机械的工作方式，即模

板、仪表板和人道主义规划周期等程序和工具主宰了群组工作，有时甚至牺牲了更具战略性的工作。

43. **结论 2:** 儿基会在整个组织范围内没有充分重视或优先考虑群组牵头机构的作用（特别是在高级管理层），而且儿基会各实体没有充分分担群组牵头机构的责任。在儿基会内部，群组协调员职位没有得到足够的激励。

44. 在儿基会内部，至少有六个不同的实体负责履行群组牵头机构的职责。然而，实际上，群组牵头机构的大部分负担只落在其中两个实体身上：（全球和国家层面）群组协调员和全球群组协调股。履行群组牵头机构的职责留在了工作层面，儿基会在整个组织范围内并没有提供足够的支持，导致在履行此职责的过程中出现不一致和不均衡的情况，特别是在国家层面。

45. 评价小组找到的证据似乎表明，造成这种未充分加以优先考虑的原因包括儿基会的思维方式、文化和制度。儿基会的激励和评估制度奖励工作人员为本机构取得的成就，而不奖励工作人员通过群组为集体取得的成就。虽然儿基会的许多群组协调员工作出色，但他们往往在工作中感到孤立无援。群组为儿基会提供了一个独特的“销售”机会，但这一点往往被高层领导或更大范围的组织忽视或忽略。评价表明，儿基会尚未认识到，其在人道主义环境中为儿童开展的工作在代表各机构集体开展并与之合作时会更加有效。

46. **结论 3:** 儿基会没有平等地履行其群组牵头机构的领导职责。许多共同领导安排尚未发挥其潜力。

47. 群组牵头机构的领导作用应该包括：

(a) 围绕共同的愿景和集体实现这一愿景的方式，在群组伙伴之间达成共识；

(b) 通过努力实现部门间的联系和协同作用，使各群组和各责任领域更加紧密地联系在一起；

(c) 在 人道主义国家工作队中，以及与机构间常设委员会和更广大的人道主义界分享儿基会关于群组方法的经验和观点。

48. 虽然评价注意到在这方面有一些积极的例子，但儿基会在这三个领域发挥领导作用方面普遍表现不佳。一个特别明显的差距是在制定愿景和战略方面——这是一个关键的领导职能。日常协调工作占了工作量的绝大部分，其中许多是由机构间进程决定的，而且自群组办法开始以来已经增多，这往往以无法制定有意义的战略为代价。领导作用还被用来决定某些任务的重要性或相关性，儿基会及其群组协调员应毫不犹豫地以这种方式确定优先事项。

49. 评价发现的积极例子包括全球营养群组在儿基会领导下创建了群组协调能力框架，随后由全球群组协调股进行了宣传。全球水、环境卫生和个人卫生群组在访谈中也被单独提出，认为它促进了一种受欢迎的集体领导方法。

50. 评价发现，特别是共同领导安排并不总是能够发挥集体领导和有意义伙伴关系的潜力。共同领导安排往往变成了实际的分工，没有利用共同领导的互补优

势，因此错失良机。有各种各样的术语被用来描述共同领导安排，这使得共同领导各自的作用和责任混淆不清，特别是当这些安排没有写在纸上的时候。

51. **结论 4：** 群组方法的基本原则（问责制、可预测性和伙伴关系）没有得到一致的理解和应用。

52. 问责制原则存在各种问题，“可最后依靠的机构”这一概念最能说明问题，儿基会内部对这一概念有许多不同的理解和应用。在一些情况下，它被当做“首选”机构，由儿基会在某一部门承担了很大一部分的交付工作，而在另一些情况下，它没有得到应用或应用不透明。如果没有人道主义国家工作队或机构间常设委员会等要求透明度和解释的相关机构，问责制仍然难以实现。

53. 群组方法中的可预测性有两个方面：

(a) 群组牵头机构在各地的群组中使用类似的工具和流程，这是普遍现象；

(b) 继续配备（专职）群组协调员和信息管理员。在这第二个方面仍然存在差距，有时会持续很长时间。儿基会的备用伙伴可能会在短期内填补这些空白，但这并不是一个可持续的解决方案。

54. 利益攸关方认为，儿基会作为群组牵头机构，在伙伴关系这个领域做得相当好。然而，儿基会没有系统的伙伴关系方法。机构间常设委员会在这方面的指导意见没有得到一致执行。在关键知情人访谈中，这些群组在确保与地方、国家和国际组织的伙伴关系方面的包容性受到了赞扬。人们认为，群组协调员能促进和加强伙伴关系。由于本地化政策和对加强伙伴关系的承诺，在许多国家，参与群组的国家和地方非政府组织数量有所增加，特别是在教育和儿童保护责任领域。然而，这种伙伴关系方法往往是群组协调员个人努力的结果，而不是儿基会机构方法的结果。

55. 访谈中强调的一个特殊挑战是，儿基会被认为不理解非政府组织利用儿童基金会资金实施方案时因“捐助者”关系所产生的权力动态。出于对与供资有关的影响的担忧，这些组织参与群组的自由度会受到影响。

56. **结论 5：** 作为领导/共同领导的全球群组/责任领域数量最多的机构，儿基会在鼓励机构间常设委员会和更广泛的人道主义界审查关于群组办法的全球政策和指导方面没有发挥足够积极主动的作用。

57. 发挥群组牵头机构的作用还需要一种方法，这种方法不仅要遵循现有的机构间指导，而且要积极发起并促进机构间常设委员会内部正在进行的战略讨论，即讨论群组方法在多大程度上仍然符合目的，以及可能需要进行哪些修改以提高绩效。《机构间常设委员会转型议程》（2012 年）曾经指出，“群组将被简化，成为注重成果交付而非过程的精简、有效和高效的协调机制”。近十年后，群组似乎已经在朝着这个方向前进，但是还远远没有达到“精益”或精简的程度。过程仍然主导着群组的工作，而儿基会作为群组牵头责任最多的联合国机构，本应指出这一点。

58. 儿基会在新的《2022-2025 年战略计划》中指出，儿基会将工作重点“从儿基会可以单独进行的工作转移到利用其职权动员其他行为者最大限度地发挥集体影响”。这次评价的结果重申了这一步骤的重要性，但也表明儿基会在实现这一目标方面还有一段路要走。虽然儿基会的一些部门（特别是群组协调员）已经采用了这种做法，但集体工作的文化尚未在全机构范围内形成，许多系统和过程仍然是按照“儿基会优先”的原则构建的。在领导或共同领导三个全球群组和儿童保护责任领域超过 15 年后，儿基会积累了丰富的经验和教训，并取得了令人印象深刻的进展。今后的挑战将是本着最大限度地为儿童争取集体成果的精神，进一步使群组牵头机构的作用制度化，使其被视为儿基会业务的核心部分。

## 五、 建议

59. 评价产生了 3 项总体建议和 12 项次级建议，旨在解决报告中确定的根本问题和挑战。由于本次评价的一些结果指向七年多前 CLARE I 评价提出的长期存在的问题，以下建议也为儿基会提供了第二次机会，可以解决一些阻碍充分发挥群组牵头机构作用的未决障碍。

60. **建议 1:** 接受、促进和落实这样一种认识：儿基会在人道主义环境中为儿童开展的工作在代表行为者集体开展并与之合作时会更加有效。儿基会需要改变方法，不再只关注儿基会可以单独进行的工作，而是促使人们重新认识到群组牵头机构的作用不仅仅是一个“附加项目”，而是儿基会任务的核心要求和国际承诺。特别是，儿基会应该：

(a) 确保群组牵头机构的关键职能（包括群组协调员和信息管理干事等群组领导职位）薪资由儿基会的核心预算支付。

(b) 澄清儿基会如何在其确定的无数其他优先事项中优先考虑群组牵头机构的作用和责任，同时进一步支持人道主义响应的“部门间”概念。全球群组协调股应继续发挥其多年来确立的作用，以期进一步促进儿基会的群组牵头机构作用以及人道主义响应的“部门间”概念。

(c) 当儿基会既作为群组牵头机构，又作为儿基会向群组伙伴提供财政资源时，充分透明地向群组伙伴说明儿基会为群组筹资和供资的努力和意图，以避免或更好地管理感知到的利益冲突。此外，应通过减少/限制兼任群组协调员职位的频率，以及澄清和管理儿基会方案专家对群组协调员在群组中的作用的期望，来处理有关权力动态不均衡的看法。

(d) 提倡将战略咨询小组作为集体领导的平台，让群组伙伴在该平台公开讨论、确定和优先考虑群组愿景和目标等问题。全球群组协调股应定期推广和宣传与战略咨询小组有效运作有关的良好做法。

(e) 提供明确的方向，说明除了其他机构承诺之外（如减少性别暴力风险和残疾问题），它所领导的群组应如何实施和优先考虑四项政策承诺（儿童保护的核心地位、对受影响人口的问责、人道主义与发展的关系以及本地化）。儿基会应确保向所有工作人员系统地传播相关指导。

61. **建议 2:** 在优先考虑其对于人道主义行为体集体的作用时，儿基会应使其内部系统与其群组牵头机构职责相一致，确保其内部系统充分认识到群组牵头机构作用的核心重要性，并反映出整个机构对履行这些职责的责任。

(a) 在审查包括信息管理在内的人道主义协调问责框架时，儿基会应确保按照《人道主义行动造福儿童的核心承诺》的授权，系统地处理群组牵头机构的问责问题，首先是在儿基会高级管理层、区域办事处和国家办事处之间订立契约，其中包括明确的人道主义协调问责和各级群组牵头机构工作人员既定业绩管理指标（作为关键业绩指标和业绩管理系统的一部分）。

i. 为确保群组牵头机构职责成为部门管理和监督责任的一部分，儿基会国家代表必须由其主管（区域主任）负责确认关键群组牵头机构职位的设立和填补；支持和监督群组协调员；赋予他们领导能力；并将群组优先事项提交给人道主义国家工作队和其他相关机构间论坛讨论。同样，区域主任也应报告他们如何与人道主义状态下的国家的代表合作，并支持他们发挥群组牵头机构的作用。

ii. 儿基会应利用主要业绩指标、监督和审计框架、职务说明等，将群组牵头机构责任纳入年度工作计划和预算、国家方案文件（以及与制定新的国家方案有关的其他相关文件）、方案战略说明和国家办事处业绩管理的主流。

iii. 儿基会还应进一步系统地投资于全球一级的群组业绩分析。

(b) 儿基会的人力资源系统必须更好地支持发挥群组牵头机构的作用，以确保相应地建立适当的能力。

i. 在认识到群组协调员是一个关键的领导职位后，儿基会应确保为协调职能建立适当的职业发展途径，以吸引和留住人才。相反，担任（其他）领导职位的人，如方案科科长，应该履行群组协调职务，作为其职业轨迹的一部分。

ii. 儿基会应优先考虑担任群组协调职位的工作人员的的能力，而不是过度依赖备用伙伴来填补群组（领导）职位。为支持这一点，儿基会应确保承担群组牵头机构责任的工作人员优先参加人道主义学习和知识管理培训，以确保他们有足够的知识、技能和能力来应对儿基会作为其群组牵头机构责任的一部分所面临的挑战，并支持在儿基会内部建立可行的职业发展道路。

iii. 儿基会应优先考虑紧急征聘，建立一个内部人才库/部署名册，其中包括在群组协调方面受过适当培训的专业人员，他们可以在需要增援时迅速部署，以填补空缺。

iv. 为了帮助在有效征聘群组协调和信息管理职位方面向前迈出重要一步，儿基会还应进一步推广全球各群组制定的群组协调和信息管理能力框架。

v. 儿基会应酌情优先投资和支持建设各国在人道主义局势中的领导和协调能力。



vi. 儿基会应加强能力，更系统地跟踪和监测提供给群组协调工作的资源（包括人力资源/人员配置和资金）。

62. **建议 3:** 为了加强问责制和学习，儿基会应利用其作为群组牵头机构获得的知识和经验，以及从包括本次评价在内的各类评价中获得的知识和经验，推动反思群组如何适应不断变化的人道主义应急环境，并引导机构间常设委员会的变革，以阐明群组办法的基本原则。

(a) 儿基会应倡导更新群组指南，简化群组协调过程，并在可能的情况下使之合理化，作为机构间常设委员会对群组及其未来的反思的一部分。这种重新调整对于更好地为受影响人口服务至关重要，包括确保协调活动和领导力之间的平衡，同时摆脱耗时的过程，因为这些过程最终会有损于对群组的战略领导和实现集体领导。鉴于儿基会的群组（共同）牵头机构经验，它应在机构间常设委员会开展的任何更新工作中发挥领导作用。

(b) 为确保群组能够充分应对人道主义需求的增长和复杂性，儿基会应继续在机构间常设委员会内系统地倡导为人道主义需求概览/人道主义应急计划进行多年期规划/供资，加强对需求和方案干预措施的监测，包括覆盖面和质量；解决群组的停用和过渡问题（例如，制定关于过渡的准则和/或说明）。

(c) 儿基会执行主任应至少每年一次向机构间常设委员会负责人会议和儿基会执行局报告儿基会履行其群组牵头机构职责的方式，包括高级领导人在支持群组方面的问责制。在相关情况下，执行主任/副执行主任/紧急方案办公室主任还应根据儿基会的经验，就群组牵头机构的作用提出调整建议或新想法。通过这种参与，儿基会也将树立一个榜样，担任群组牵头机构角色的其他机构的负责人可能会效仿。

(d) 儿基会应倡导机构间常设委员会澄清共同领导的问题，以期更明确地界定这一职能及其影响，特别是在问责制方面（例如，人员配置、可最后依靠的机构）。

(e) 儿基会应倡导机构间常设委员会审查“可最后依靠的机构”这一概念，以期使这一概念更加透明，并确保其得到更一致的应用（或拒绝）；目前，这一概念使问责制模糊不清，而不是加强了问责制。

## 六、 决定草案

### 执行局

1. 注意到关于儿基会评价职能的 2021 年年度报告（[E/ICEF/2022/17](#)）及其管理层的回应（[E/ICEF/2022/18](#)）；

2. 还注意到对儿基会作为群组牵头/共同牵头机构的作用的评价、其摘要（[E/ICEF/2022/19](#)）及其管理层的回应（[E/ICEF/2022/20](#)）。

## 附录

### 对儿基会作为群组牵头/共同牵头机构的作用的评价

1. 由于篇幅有限，对儿基会作为群组牵头/共同牵头机构的作用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](http://www.unicef.org/evaluation/executive-board)
-