



联合国儿童基金会

执行局

2024 年第一届常会

2024 年 2 月 6 日至 9 日

临时议程*项目 8

评价儿基会对普及儿童福利采取的社会保障对策

摘要**

摘要

对儿基会普及儿童福利社会保护对策进行的全球评价，旨在评估儿基会在逐步扩大并最终普及儿童福利方面的作用，特别侧重于直接或间接地向有儿童的家庭提供现金转移以造福儿童的方案。评价审查了逐步普及儿童福利的多方面问题，分析了社会、经济和发展成果之间错综复杂的相互作用，重点关注儿基会提供支持的四个关键领域，即：(a)循证宣传；(b)调动财政空间；(c)能力建设；(d)战略伙伴关系。评价提出了一系列建议，主张继续传播知识，从而利用儿基会在公共财政方面的专门知识，加强政府能力建设，以及加强伙伴关系以产生统一影响。根据评价结果，这些建议提出了一些行动，儿基会可以通过这些行动加强支持各国政府扩大儿童福利方案，争取普及和更广泛地实现儿童权利，确保所有儿童拥有更光明的未来。

供执行局审议的决定草案要点载于第五节。

* E/ICEF/2024/1.

** 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（见附件一）。

说明：本文件全文由儿基会负责处理。



一. 引言

1. 儿童福利为促进实现儿童权利、减少贫困和不平等、增强尊严和社会凝聚力，以及为实现包容性社会发展和公平经济增长而争取公众对社会保护的支持，提供了一个大有可为的政策工具。过去几十年来，各国政府、发展伙伴和国际组织一直注重加大对儿童问题有敏感认识的社会保护方案的投资，并在利用社会保护制度（特别是基于现金的方案编制）实现人道主义和发展目标方面取得了长足进展。尽管如此，并非所有政府都优先重视加强儿童福利，而那些切切实实优先重视这项工作的政府却又在儿童福利的制度化方面面临重重障碍，包括能力制约和财政空间有限，无法为对儿童问题有敏感认识的社会保护方案充分分配资源。

2. 十多年来，儿基会一直积极支持对儿童问题有敏感认识的社会保护。儿基会在2012年制定了第一个社会保护战略框架，并且儿基会《2022-2025年战略计划》包括一个目标领域，专门用于确保每个儿童都能获得包容性的社会保护，过上没有贫困的生活。正如其《全球社会保护方案框架》（2019年）所确定的那样，儿基会采取了一种基于权利的社会保护方法，促进人人享有社会保护，并在逐步实现全民覆盖的过程中优先考虑最贫穷和最弱势的儿童。普及儿童福利是指以国家立法为基础的儿童和家庭现金福利方案，定期向一个国家的每个儿童进行无条件现金转移支付，无论其家庭收入或贫困程度如何。

3. 鉴于扩大儿童福利的势头日益强劲，政策制定者及其发展伙伴需要一个证据基础，分析使各国能够逐步扩大儿童现金转移方案的各种途径。这些途径包括建立或扩大现有的以儿童为重点的福利；增加间接支持儿童的其他福利方案的儿童敏感性或覆盖面；加强立法框架和政策监管，以及政府的行政管理和融资能力；为普及政策激发政治意愿和争取公众支持。关于哪些措施奏效的证据将提高儿基会和其他发展伙伴设计、实施和协调干预措施的能力，以支持各国政府逐步扩大儿童福利的努力。

4. 因此，儿基会评价办公室委托经济政策研究所（总部设在南非开普敦的一家全球性非营利研究和评价机构）对儿基会在全球21个国家扩大儿童福利时所采取的方法进行评价。本摘要报告介绍了评价的目的和范围，随后概述了评价产生的主要结果和结论以及评价提出的建议。

二. 评价方法

5. 评价的首要目的有两个：(1) 对（儿基会和其他机构）为支持逐步扩大儿童福利所采取的相关和有效行动的全球证据基础做出贡献；(2) 就如何最好地制定这一工作领域的干预措施为儿基会提供组织指导。

6. 在这一总体框架内，评价旨在：

(a) 评估导致建立或逐步扩大儿童福利的政策和方案步骤和进程（途径或模式），确定推动或阻碍逐步扩大儿童福利的因素，以及如何将这些因素应用于儿基会的行动；以及

(b) 评估儿基会国家办事处的干预措施在支持政府及其合作伙伴在普及儿童福利方面取得进展的相关程度和有效程度，特别是在以下领域：

- i. 支持各国政府为儿童福利调动资源，包括逐步扩大儿童福利；
- ii. 加强各国政府及其合作伙伴在个人和组织层面的能力，以支持在普及儿童福利方面取得进展；以及
- iii. 发展、维持或利用国家层面的伙伴关系，支持逐步扩大儿童福利。

7. 评价旨在评估儿基会在逐步扩大（并最终普及）儿童福利方面的作用，其中“进展”包括方案方面的改进（提高儿童福利的可预测性、无条件性和普及性）以及政策方面的改进（建立或加强国家社会保护法律框架，制定或完善国家社会保护战略）。

8. 评价既是总结性的，也是形成性的。总结性部分侧重于记录所取得的成果，特别是与儿基会旨在支持逐步扩大儿童福利的投入有关的成果。形成性部分具有前瞻性，确定了可从儿基会支持逐步扩大儿童福利的工作中吸取的主要经验教训。评价分析了总体方法和具体干预措施，并就儿基会如何加强这一领域的工作以取得更好的成果提出了切实可行的建议。

9. 鉴于评价范围的全球性，以及通晓各国国情在理解推动或阻碍每个案例取得成功的因素方面的重要性，评价小组采用了比较案例研究方法，这种方法特别适合于理解特定方法如何以及为什么有效或无效。一手数据的收集和二手数据的综合分析集中在 21 个国家。¹此外，在启动和研究阶段经与儿基会协商后，确定了四个国家进行深入的案例研究，即：阿根廷、尼泊尔、南非和泰国。每个案例研究都回顾了相关文献以及通过关键知情人访谈和焦点小组讨论收集的一手数据，并作为独立出版物提供。

10. 此外，还提出了事后评价的变革理论，以重新构建将儿基会制定的行动领域与预期变革联系起来的因果思维和假设。变革理论是在儿基会全球社会保护方案框架的基础上提出的，并辅之以进一步的协商和分析。如附件二所示，变革理论概述了儿基会促进儿童福利的方法，重点是驱动因素（证据、伙伴关系）和障碍（政府意愿）。儿基会行动包括基于证据的政策支持和能力建设，产生了提高认识和财政可行性等中间成果。这些成果有助于取得长期成果，增强政府实施儿童福利方案的意愿和能力。伙伴关系至关重要，可将各利益攸关方团结在一起。考虑到每个国家的独特国情，通过扩大儿童福利的六个方面的进展来衡量影响。这一框架是评估儿基会干预措施的相关性和有效性的工具，可确保与预期的变革途径和成功的必要条件保持一致。

¹选定的国家有：阿根廷、多民族玻利维亚国、布隆迪、柬埔寨、加拿大、印度、肯尼亚、黎巴嫩、莱索托、蒙古、黑山、莫桑比克、尼泊尔、尼日利亚、塞内加尔、南非、苏丹、泰国、突尼斯、乌干达和赞比亚。

11. 评价的时间范围反映了每个国家发展和逐步实现以儿童为重点的主要现金转移方案的相关时间框架，重点是 2018 年至 2022 年期间。案例研究文件详细说明了每个国家案例研究的时间范围。

三. 评价结果和结论

12. 评价审查了儿基会全球社会保护方案框架的四个相关行动领域：(1)证据基础；(2)政策和战略的制定、协调和筹资；(3)扩大和改进对儿童的现金转移支付；(4)将现金转移与信息、知识和服务联系起来。结合这四个行动领域对每个评价问题进行了分析。

A. 儿基会国家办事处的干预措施在支持其政府合作伙伴在普及儿童福利方面取得进展方面的相关性和有效性如何？

13. 儿基会实施了相关行动，有效支持抽样国政府在全国范围内建立并逐步扩大儿童福利。在多样化且往往具有挑战性的国情下，儿基会通过将政策宣传与可信和相关的证据动员、有效的能力强化工作和全面的伙伴关系建设相结合，取得了显著进展。当这些努力与促成成功的外在因素相结合时，效果尤为显著。

14. 通过支持行动领域 1（建立证据基础）下的各种证据生成举措，抽样调查中的大多数儿基会国家办事处帮助提高了政府官员对儿童福利的理解，并增加了对推出或扩大儿童补助金的支持。

15. 儿基会支持开展的证据生成工作也有助于政府努力扩大转移支付的覆盖面和提高转移支付的充足性。评价发现，关于发展影响的证据、事前评价（最常见的是微观模拟模型）和财政空间分析，如果得到有效利用，对于加强政府支持尤为重要。

16. 在某些情况下，儿基会在行动领域 2（政策和战略制定、协调和筹资）的工作有效地支持了政府加强儿童福利的体制基础——例如，支持起草社会保护政策框架。这种框架是朝着儿童福利方案制度化迈出的重要的第一步，加大对通过国家立法确保持久性的重视后，将更可持续地巩固这些成果。

17. 作为行动领域 1 和 3（扩大和改进对儿童的现金转移支付）的一部分，儿基会利用政策窗口，战略性地调动证据来扩大儿童福利。在肯尼亚、莫桑比克、尼泊尔、南非和泰国，儿基会的宣传工作帮助获得了官僚机构对扩大儿童福利的支持，而在阿根廷、黑山和突尼斯，通过及时动员进行脆弱性评估，儿基会得以成功地倡导扩大福利或改进设计。在样本中的一些国家，2019 冠状病毒病疫情加剧了脆弱性，为推出或扩大儿童福利开辟了政策空间。例如，在阿根廷、柬埔寨、蒙古、苏丹、泰国、突尼斯和赞比亚，儿基会通过支持适当的政府干预措施（包括推进儿童福利方案），有效应对了 2019 冠状病毒病危机。

18. 采用通过贫困分析来倡导扩大儿童福利这一做法的国家更少，黑山是一个明显的例外。在黑山，儿基会有效地采用了多维儿童贫困分析，作为包括社会保护制度评估在内的更大举措的一部分，这一证据有助于扩大儿童津贴的发放年龄。在其他国家，许多关键知情人（来自儿基会内部和外部）认为普及儿童福利与扶贫政策重

点不符。有必要提高认识，理解普及儿童福利在解决最贫困人口被排除在社会援助方案之外这一问题上所起的作用。

19. 在分析这一领域还可以开展哪些工作时，评价发现，儿基会可以通过支持政府、国家研究机构、民间社会以及相关的区域和国际研究机构之间的合作，加强其生成证据的战略方法，以便开发有针对性和可信的证据。

B. 儿基会能够在多大程度上有效地调动政府资源或使政府能够调动资源，以支持扩大普及儿童福利方面的进展？

20. 根据儿基会《影响国内公共财政造福儿童全球方案框架》，儿基会国家办事处一直积极主动地与各国政府接触，目的是为儿童福利调动更多的国内资源（行动领域 2）。为了加强这些行动的效力，儿基会总部和区域办事处在 2018-2021 战略周期内开发了各种全球框架、指南、工具包、可行性研究和其他资源。

21. 儿基会国家办事处与各自国家政府保持着密切工作关系，能够鼓励政府作出切实承诺并采取行动，以扩大儿童现金转移支付的充足性和覆盖范围（行动领域 3）。儿基会还利用与国际金融机构和其他国际组织的伙伴关系，支持税收改革、预算再分配和其他政府举措，特别是在 2019 冠状病毒病紧急情况期间提供紧急儿童补助金。

22. 然而，2019 冠状病毒病危机和其他持续危机之后的财政空间有限，影响了儿基会在这一领域取得的成果。有越来越多的证据表明，世界各地都面临财政拮据情况，儿基会在确保各国政府增加甚至维持对儿童问题有敏感认识的社会保护支出方面面临挑战。即使在儿基会内部，各方案领域的专题资金分配仍不均衡，社会保护相对于其在总体方案支出中的份额而言资金不足。同时，债务困扰和债务违约风险加剧了一些样本国家儿童的经济和社会风险。

23. 鉴于国内资金缩减，儿基会发布了多份指导文件，包括 2021 年报告《为儿童的包容性复苏筹资：行动呼吁》，其中强调了儿基会在确定和部署国际和国内儿童补助金筹资备选方案方面的作用，包括采取行动延长偿债暂停期、增加多边供资的规模和速度以及气候融资。虽然儿基会在一些国家（通过政府或通过儿基会）为儿童福利调动双边和多边资金方面发挥了促进作用，但评价发现，在许多国家，儿基会为政府探索其他筹资方案（特别是风险融资和气候融资）的工作做得不够。儿基会针对儿童工作全球愿景和战略开创了新的融资方法，为国家办事处指明了方向，以找出更具创新性的方法，为社会保护和儿童优先事项投资提供资金，包括为加强系统提供风险融资和气候融资。重要的是，儿基会应认识到并倡导战略性地利用此类创新筹资机制，以配合政府的工作。

C. 儿基会在多大程度上有效地加强各国政府及其合作伙伴在个人和组织层面上的能力，以支持普及儿童福利（着眼于长期可持续性）？

24. 儿基会有效地支持了国家政府以及在某些情况下地方政府的技术、业务、机构和人员能力。在咨询关键知情人后发现，政府对技术和业务能力建设举措的需求很大。儿基会为政府官员的培训和知识共享活动提供了支持，提高了他们设计和实施方案的能力，并在某些情况下有效地获得了官僚机构的支持。

25. 儿基会加强政府能力的努力对以下方面至关重要：(a)推动政府扩大儿基会和其他发展伙伴推出的方案并在业务上负责；(b)通过减少获得服务的障碍，克服排斥现象。这些努力有助于培养政府更好地实施或扩大儿童福利的意愿和能力，从而提高方案的覆盖范围和实施效率。

26. 值得注意的是，儿基会在提高执行能力，特别是在交付和管理信息系统方面的技术支持，有助于确保国家政府对儿童福利方案负起责任。在捐助者资助的方案早期阶段，儿基会提供的这种支持对于确保这些方案日后的可持续运作至关重要。

27. 在某些情况下，儿基会提供了技术援助，以有效降低与获取服务的地理、信息和行政障碍有关的目标排斥错误率；阿根廷、南非和突尼斯在这方面的努力尤为引人注目。在比哈尔邦（印度）和索科托邦（尼日利亚），儿基会加强了在地方一级提供儿童福利的能力。同样，在阿根廷，与省政府的合作也减少了排斥现象。然而，总体而言，评价发现，儿基会仍有进一步与地方政府合作的空间，以加强地方的执行、协调和机构能力。

28. 儿基会还支持在能力低下、脆弱和冲突频发的国家开展的执行工作。有时，这有助于弥合人道主义响应与长期发展方法之间的差距。同时，在向脆弱环境中的儿童提供社会补助金时，可能会出现一些紧张领域，包括：(1)儿基会是应把重点放在紧急救济上（应急方案和解决燃眉之急），还是放在制定长期解决方案上（促进持久变化的发展方案）；以及(2)儿基会应在多大程度上以及通过何种方式支持参与冲突的政府或可能被某些利益攸关方视为镇压或非法的政府的方案。评价样本中一些案例的调查结果提出了儿基会在冲突期间和/或冲突后参与国家建设进程的潜在声誉风险问题。

D. 儿基会在多大程度上有效地发展、维持或利用了国家层面的伙伴关系，以支持逐步普及儿童福利？

29. 评价样本中的儿基会国家办事处根据每个伙伴的专长和相对优势，优先考虑与各国政府、发展伙伴和民间社会建立伙伴关系。通过这些伙伴关系，建立了基于权利的综合社会保护制度，协调了各种社会保护方案，建立了综合行政管理系统和全球证据基础。各国政府、发展伙伴、国际金融机构和民间社会利益攸关方在与儿童有关的问题上，以及在推进对儿童问题有敏感认识的社会保护议程方面，将儿基会作为值得信赖的伙伴与之合作。

30. 儿基会作为召集伙伴，特别是民间社会和政府之间的召集伙伴，在加强基于权利的社会保护办法和增强政府为实现儿童权利方面的问责制上发挥了重要作用。民间社会团体受益于与儿基会的伙伴关系，他们利用儿基会的公信力和作为政府合作伙伴的作用，推动他们对基于权利的社会保护方法的需求，其中包括扩大方案覆盖范围和提高福利价值。儿基会则与基层民间社会网络合作，加强方案监测，影响政策决定，深化和扩大服务提供，并拓展提高认识举措。

31. 作为行动领域 2 的一部分，儿基会利用其合作伙伴——民间社会团体、国际金融机构、发展伙伴和学术界——的技术专长和部门知识，支持儿童福利方案的制度化和扩大化。通过优先考虑这些伙伴关系，儿基会区域和国家办事处成功地加强了

政府的能力，促进了方案的推广，为宣传奠定了证据基础，并支持了社会保护方案编制。这些伙伴关系还通过在必要时支持各国政府开展国际合作，帮助为各项方案提供可持续和公平的资金，并为加强国家对各项方案的责任铺平道路。儿基会还与发展伙伴和捐助机构合作，促进南南学习和知识交流。

32. 这些伙伴关系促成了显著的成果。在阿根廷和泰国，儿基会国家办事处及其合作伙伴之间的联合证据倡议在扩大儿童福利和与决策者接触以争取对该方案的政治支持方面发挥了重要作用。此类伙伴关系在推进综合方案编制方法，包括“现金综合方法”方面也发挥了关键作用。

33. 然而，在某些情况下，合作伙伴对全民社会保护的任务和概念各不相同，可能会妨碍工作的协调。联合国各机构、国际金融机构和捐助者在实现全民社会保护的组织和战略方面存在显著差异，在某些情况下，这可能导致发展伙伴向各国政府提供的建议不一致或相互矛盾。总体而言，评价发现，儿基会仍有空间通过与其他联合国机构和发展伙伴建立伙伴关系来加强统一信息传递和联合方案编制方法，以提高提供服务的效率和效力。

34. 儿基会还可以加强与国际金融机构，特别是区域开发银行的战略合作，例如，通过更加积极主动地交流议程和战略行动。儿基会和国际金融机构的另一个合作领域是利用儿童福利方案的“下一波”筹资机会，其中包括综合筹资办法、综合税收福利筹资办法以及综合缴费和非缴费办法。鉴于在区域和国家层面与国际金融机构开展此类战略对话的资源有限，儿基会总部可在这方面发挥重要的支持作用。

35. 评价还发现，儿基会可以加强对民间社会倡议的支持，特别是与财政问责制和宣传有关的倡议。

四. 建议

36. **建议 1:** 继续制作并积极传播知识产品，具体侧重于证据生成和财政空间分析，更加重视与国家研究机构和合作伙伴的合作。根据利益攸关方参与联合活动的情况以及所采用的社会保护方法，对证据、宣传、能力发展和伙伴关系建设活动进行战略平衡、排序和整合。具体而言，儿基会总部应扩大对以下方面的支持：

(a) 建立伙伴关系，将政府、发展伙伴、民间社会和研究机构联系起来，以积累必要的证据（包括影响评估、情况分析、成本效益评估、政治经济分析和其他证据生成工作和评价），以推进儿童福利方案；

(b) 制定全球宣传信息和战略，支持各国政府在国家层面扩大社会保护对策，包括儿童福利方案；以及

(c) 及时生成关于应对冲击的社会保护，包括儿童福利方案的证据，以便儿基会更好地进行宣传，并支持各国政府和发展伙伴。

37. **建议 2:** 通过内部能力建设举措，利用儿基会在公共财政方面日益增长的专门知识，并通过技术援助和其他参与活动，继续支持各国政府和民间社会组织开展对儿童问题有敏感认识的预算编制和扩大财政空间。具体而言，儿基会总部应扩大对以下方面的支持：

- (a) 倡导调动财政资源，扩大儿童福利；
- (b) 进一步与联合国机构、国际货币基金组织、世界银行、区域多边开发银行和其他相关捐助机构接触，倡导各国政府增加对儿童福利方案的投资；
- (c) 就气候融资机制及其与社会保护的联系以及机制的运作提供指导；以及
- (d) 培养儿基会工作人员与各国政府和民间社会组织就预算程序和国内资源调动问题进行接触的能力。

38. **建议 3:** 加大力度支持政府的能力建设，以设计、实施、评估儿童福利方案、战略和系统并使之制度化。确保能力建设能够加强国家和地方的能力。具体而言，儿基会总部应扩大对以下方面的支持：

- (a) 向儿基会国家办事处提供工具，以加强地方政府的能力，弥补在地方一级发现的政策、执行和协调方面的差距，同时借鉴在社会保护能力建设方面支持地方治理的全球经验教训；以及
- (b) 确保儿基会对社会保护信息系统的技术支持采用开源架构，并加强政府能力，使国家和地方政府能够掌控这些系统，并使知识产权成为全球公共产品，从而支持扩大儿童福利方案的业务能力。

39. **建议 4:** 努力采用统一的信息传递和联合方案编制方法，以便与其他联合国机构、发展伙伴、国际金融机构（包括区域多边开发银行）和民间社会组织建立伙伴关系，提高支持各国政府启动、设计、实施、评价儿童福利方案并使之制度化以及加强服务提供的效率和效力。具体而言，儿基会总部应扩大对以下方面的支持：

- (a) 加强在联合国各机构和国际金融机构传递与社会保护有关的统一信息，特别是在与各国政府合作支持扩大儿童福利时；
- (b) 加强儿基会各方案领域之间的合作，为儿童编制更加综合的方案；以及
- (c) 建设和支持实践社区的能力，以便将通用指导框架转化为各实践领域（包括儿童福利）的具体行动。

五. 决定草案

执行局

1. 注意到对儿基会普及儿童福利社会保护对策的评价、其摘要（[E/ICEF/2024/3](#)）及其管理层的回应（[E/ICEF/2024/4](#)）；
2. 还注意到关于人口基金-儿基会消除童婚现象全球方案第二阶段（2020-2023年）的评价、其摘要（[E/ICEF/2024/5](#)）及其管理层的回应（[E/ICEF/2024/6](#)）。

附件一

关于儿基会普及儿童福利社会保护对策的评价

1. 由于篇幅有限，关于儿基会普及儿童福利社会保护对策的评价未包含在本附件中。
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/>。

附件二

事后变革理论

