



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

评价人口基金-儿基会消除童婚全球方案第二阶段(2020-2023 年)

摘要**

摘要

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）的联合评价旨在独立评估该方案在全球、区域和国家层面对消除童婚现象的贡献。消除童婚和其他有害习俗是可持续发展目标的一项具体目标，也是两个组织的战略优先事项。评价旨在确定第二阶段实施过程中的良好做法和经验教训，以便为第三阶段的发展以及在全球范围内消除童婚现象的工作提供参考。评价以调查结果为基础，提出了一系列建议，涉及方案设计、因地制宜和适应性；加强协调和方案融合；深化和进一步融入改造社会性别关系的方法；证据的产生和使用；以及增强可持续性。评价审查了改造社会性别关系的方法的纳入情况，分析了在“不让任何人掉队”原则方面取得的进展，并探讨了全球方案在 12 个方案国内外产生的促进作用。评价关注的其他领域包括两个机构联合方案编制和协调所带来的附加值，以及该方案如何适应危机。

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. 导言

1. 2023 年，超过 6.4 亿女性尚未成年就已结婚。¹五分之一的女孩在 18 岁之前结婚或同居。²1994 年国际人口与发展会议及其《行动纲领》以及 1995 年第四次世界妇女大会及其《行动纲要》都呼吁承认女童的人权和自由，并消除侵犯这些基本权利的有害习俗。³

2. 联合国人口基金（人口基金）和儿基会在争取这些全球承诺方面发挥了作用，并在过去 40 年里努力实施各种方案，以减少基于性别不平等的有害习俗和侵犯女童人权的行为。2015 年，这两个机构通过消除童婚现象全球方案（全球方案）携手解决这些问题，从而为全球消除童婚运动做出了贡献。该方案的预期影响是让少女充分享受没有婚姻风险的童年时代，体验更健康和更可掌控自己命运的人生转变，包括对自身的教育、性、人际关系、婚姻和生育做出选择。⁴该方案目前正在结束第二阶段，并计划开始第三阶段。

3. 在此背景下，人口基金和儿基会评价办公室委托对全球方案第二阶段（2020-2023 年）进行了外部独立联合评价。该评价以一系列独立评价活动为基础，包括 2017 年进行的可评价性评估、2019 年关于全球方案第一阶段（2016-2019 年）的评价，以及 2021 年 4 月至 2021 年 7 月就根据 2019 冠状病毒病疫情而对全球方案所进行的调整进行的联合评估。

A. 背景和环境

4. 童婚现象影响恶劣，荼毒深远。早婚少女的经济机会有限，继续接受教育的可能性较低。这就限制了女童一生的选择和机会。研究表明，童年时结婚的年轻女性成年后更有可能遭受身体暴力和/或性暴力。此外，年轻女孩不太可能就安全的性行为进行谈判，也不太可能获得能够就其性健康和生殖健康做出知情选择的信息。在女童身体发育成熟之前就过早怀孕，会增加妊娠相关并发症以及孕产妇和新生儿死亡和发病的风险。怀孕和分娩并发症是发展中国家 15-19 岁少女死亡的主要原因。⁵

5. 虽然男孩和女孩中都存在童婚现象，但女孩受到的影响更大，在全球范围内，女孩的童婚率大约是男孩的六倍。图 1 为童婚全球分布情况的概览。

图 1

¹ 儿基会，《结束童婚是否指日可待？最新趋势和未来前景，2023 年更新》（纽约，2023 年）。

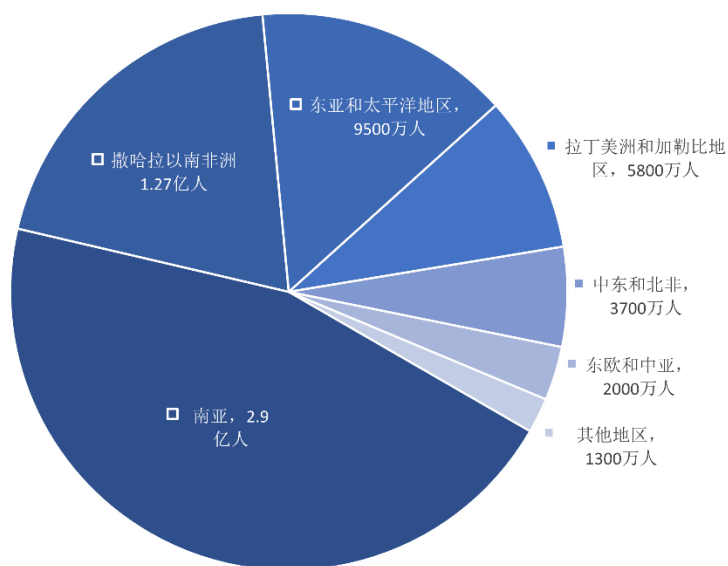
² 人口基金和儿基会，《人口基金-儿基会消除童婚现象全球方案：第二阶段方案文件》，2020-2023 年（纽约，2019 年）。

³ 人口基金，“国际人口与发展会议的报告，开罗，1994 年 9 月 5 日至 13 日”（A/CONF.171/13/Rev.1）；以及联合国，“第四次世界妇女大会，1995 年 9 月 4 日至 15 日，中国北京”，可在以下网址查阅：<https://www.un.org/en/conferences/women/beijing1995>（2023 年 11 月 13 日查阅）。

⁴ 人口基金-儿基会消除童婚现象全球方案第二阶段：方案文件，第 25 页。

⁵ 人权观察组织，“问与答：童婚和侵犯女童权利问题”（2023 年）。可在以下网址查阅：<https://www.hrw.org/news/2013/06/14/q-child-marriage-and-violations-girls-rights>（2023 年 11 月 1 日查阅）。

18 岁前初婚或同居的妇女和女童的百分比分布



资料来源：儿基会，《结束童婚是否指日可待？最新趋势和未来前景，2023年更新》，2023年5月。

6. 在过去十年中，全球童婚率已从 23% 下降到 19%，但这种下降在全球范围内并不均衡，没有一个地区能够按照可持续发展目标具体目标 5.3 的要求，到 2030 年消除童婚现象。⁶此外，由于 2019 冠状病毒病疫情的影响，据估计到 2030 年，全球未成年就结婚的女童将增加多达 1000 万名。

7. 在过去几十年中，全球消除童婚运动为人口基金和儿基会确立优先事项和编制方案提供了信息。早在 2008 年，儿基会儿童保护战略就将童婚确定为一个必须解决的重要儿童保护问题。打击童婚行动是儿基会的优先事项，体现在儿基会《2018-2021 年战略计划》和《2022-2025 年战略计划》的影响和产出层面。儿基会《2022-2025 年性别平等行动计划》和《2022-2025 年少女方案战略》也将消除童婚列为方案优先事项。

8. 在人口基金内部，消除性别暴力和包括童婚在内的所有有害习俗是其《2022-2025 年战略计划》和上一个战略计划要实现的三大变革性成果之一。自 1994 年以来，童婚一直是《国际人口与发展会议行动纲领》的一个具体重点，也是技术司性健康和生殖健康处以及性别和人权处的一个核心优先事项。此外，人口基金题为“我的身体，我的生活，我的世界”的青少年全球战略和《2022-2025 年性别平等战略》将减少性别暴力和有害习俗（包括童婚）确定为实现性别平等和少女决策权的重要途径。

9. 全球方案是一项联合倡议，旨在将这些承诺和其他联合国承诺转化为造福儿童的具体行动，支持各国政府和民间社会伙伴加快行动，消除童婚现象。全球方案的

⁶ 可持续发展目标具体目标 5.3：消除童婚、早婚、逼婚及切割女性生殖器等一切伤害行为。

主要目标是利用该方案的方法、资源、数据和影响，直接在 12 个方案国以及间接在其他国家，为实现关于消除有害习俗的可持续发展目标具体目标 5.3 做出重大贡献。

10. 12 个方案国分布在四个区域，具体如下：(a)东部和南部非洲：埃塞俄比亚、莫桑比克、乌干达和赞比亚；(b)中东和北非地区：也门；(c)西部和中部非洲地区：布基纳法索、加纳、尼日尔和塞拉利昂；以及(d)南亚：孟加拉国、印度和尼泊尔。

11. 该方案的主要权利持有人是 12 个方案国的少女（10-19 岁），包括那些最边缘化的少女。次要权利持有人是妇女、男子、男童、家庭和社区，他们通过该方案获得资源和机会，并得到可改善其健康、教育和安全的各种系统的支持，还解决了作为童婚主要驱动因素的贫困和不安全问题。此外，潜在的受益者包括那些因全球方案扩大到未直接纳入该方案的国家而受益的少女、妇女、男子、男童、家庭和社区。

12. 如图 2 所示，全球方案设计为一个 15 年方案（2016-2030 年），分三个阶段实施。

图 2
全球方案各阶段的目标

目标	第一阶段：初始学习和实施 (2016-2019)	第二阶段（中期）：扩大可推广模式 (2020-2023)	第三阶段（长期）：模式的全国覆盖（2024-2030）
改变态度和行为	<ul style="list-style-type: none"> 在足够数量的家庭和社区中奠定态度转变的基础，以实现童婚行为和规范的长期转变 	<ul style="list-style-type: none"> 利用下列各项的示范和催化作用 <ul style="list-style-type: none"> (i) 强化系统； (ii) 动员社区；以及 (iii) 增强女孩的权能，进一步大幅加快进展 	<ul style="list-style-type: none"> 让更大比例的女童充分享受没有婚姻风险的童年时代，体验更健康、更安全和更可掌控自己命运的人生转变，包括通过对自身的教育、性、人际关系、婚姻和生育作出选择来实现这一点
加强机构和制度	<ul style="list-style-type: none"> 加强选定地点和国家的关键机构和制度，为大量少女提供优质服务和机会 	<ul style="list-style-type: none"> 扩大干预措施和强化系统，以惠及更多女孩、更多地点和更多国家 	<ul style="list-style-type: none"> 将工作模式纳入国家内部和国家之间的主流 提高女童的受教育水平 降低少女怀孕率
政治领导力和资源	<ul style="list-style-type: none"> 激发政治意愿，调动财政资源，消除童婚现象 	<ul style="list-style-type: none"> 加大政治和社会支持力度，消除童婚现象 <ul style="list-style-type: none"> 让更多的政府、捐助者和行为者参与进来 为预算计划提供资金并予以实施 	<ul style="list-style-type: none"> 主要由地方主导并大规模实施
可衡量的变化	<ul style="list-style-type: none"> 一些地点发生明显变化 	<ul style="list-style-type: none"> 一些相当重要的地点发生明显变化 	<ul style="list-style-type: none"> 大量高负担国家的童婚率下降

资料来源：全球方案：第二阶段方案文件，2020-2023 年。

13. 全球方案提出了一个全球变革理论，概述了该方案采取的概念和方案方法，以及其变革途径所依据的主要假设。第一个支柱侧重于有助于少女在婚姻、教育、性健康和生殖健康方面做出更知情选择的战略和产出。第二个支柱在系统层面运作，侧重于提高相关部门满足少女需求的能力。将通过加强制度、将部门干预制度化以及解决童婚的贫困驱动因素来实现这一点。第三个支柱概述了与响应青少年需求的法律和政策背景有关的中间成果，在这种背景下，各国政府有能力制定和颁布法律，并生成数据和证据，以解决童婚的驱动因素。此外，还提出了改造社会性别关系的方法，将性别变革作为一项总体战略，并承认消除性别歧视和向积极的性别规范转变是消除童婚的重要方法。

图 3

全球方案第二阶段的变革理论



资料来源：全球方案：第二阶段方案文件，2020-2023年。（节略版）

14. 全球方案由比利时、加拿大、意大利、荷兰、挪威和英国政府以及欧洲联盟和国际崇德社资助。与合作伙伴商定的2020-2023年期间的最终预算为100,046,951美元。

二. 评价方法

15. 评价的目的是独立评估第二阶段产出的实现情况和对成果的贡献，提供支持循证决策的信息，并为2023年后全球方案的工作提供信息。

16. 评价侧重于各级利益攸关方之间的经验教训，并确定该方案对所取得成果的责任。此外，评价还力求确定第二阶段实施工作中的良好做法和经验教训，并为第三阶段提出修改建议。从评价中汲取的经验教训旨在帮助人口基金和儿基会方案管理人员和各级执行伙伴改进第三阶段方案的设计、执行和管理。

17. 更具体地说，评价旨在：

- (a) 对照目标评估取得的成果；
- (b) 评估所取得成果的可持续性；
- (c) 评估人权、残疾、文化敏感性、公平和性别平等问题在方案执行中得到考虑的程度；
- (d) 评估两个机构的执行效率；
- (e) 评估全球、区域和国家层面联合管理模式的有效性；
- (f) 评估与方案各级（全球、区域和总部）伙伴的协调程度；以及
- (g) 提出明确的循证结论和可行的建议，确定经验教训和良好做法，为方案决策提供支持和信息。

18. 评价使用相关性、有效性、效率和可持续性等标准，评估了全球方案对其旨在实现的成果的贡献。还利用收集的数据检验了该方案变革理论所依据的假设。评价采用了混合方法，包括三种类型的案例研究：“深入研究”（国内）、案头案例研究

（远程）和全球/区域案例研究。被选定进行“深入”案例研究的四个国家是埃塞俄比亚、加纳、印度和塞拉利昂。

19. 评价尤其旨在评估改造社会性别关系的方法的纳入情况，分析在应用“不让任何人掉队”原则方面取得的进展，并探讨全球方案在 12 个方案国内外产生的促进作用。其他重点领域包括：两个机构的联合方案编制和协调在提高方案效率方面的附加值，以及该方案如何适应各种危机（包括人道主义危机、自然灾害和 2019 冠状病毒病疫情），以及如何增强各系统的复原力以减轻未来危机的影响。

20. 评价涵盖了 2020 年 1 月 1 日至 2023 年第二季度数据收集期间全球方案的实施情况。

21. 图 4 概述了评价方法和数据收集方法以及数据收集的级别。

图 4

各种方法和工具概览



资料来源：由评价小组开发。

三. 评价结论

A. 方案设计

22. 经修订的全球方案变革理论充分考虑到各国国情并与之保持一致，包括政策、战略、方案和法律框架。然而，在地方一级，对第二阶段侧重于增强女童权能和能动性这一战略转变的理解深浅不一。该方案根据证据和与利益攸关方的协商确定了受益者，但在干预措施以及覆盖范围的广度和深度之间取得平衡方面面临挑战。

23. 该方案的变革理论反映了童婚的主要驱动因素，其广泛性足以顾及各国国情。在第二阶段，变革理论认为童婚不仅是一个人权和儿童保护问题，也是一个性别平等和公正问题。增强女童的权能和选择是各级干预战略的核心。重点是改变妇女和女童在社会中的地位，包括改变歧视性的性别规范和社会规范，营造必要的促进

性和支持性的社会、经济和政治环境。各国调整了变革理论，以适应国情、国家战略、计划和现有的合作机会。

24. 然而，许多执行伙伴仍在加深对第二阶段增强女童权能和选择这一战略转变的理解。能否加深这一理解事关重大，因为执行伙伴对这一重点的理解决定了他们自身或他们试图影响的人（如政府行为者、社区及宗教领袖）是瞄准将结婚年龄推迟到 18 岁这一简单的目标，还是瞄准实现女孩的受教育权、自主权和最终的经济自给自足权这一更大的目标。此外，虽然各国根据当地情况调整了全球变革理论及其干预战略，但除了一些明显的例外之外，大多数国家都没有明显地深入思考特定高危女童亚群体童婚的驱动因素，以及变革途径（其在方案编制中的实施）可能是什么。

25. 该方案有目的地针对具体的地理位置，并在许多国家针对早婚风险最高的女童亚群体。该方案利用童婚流行率和关于童婚驱动因素的研究，以及通过与民间社会组织 and 政府执行伙伴协商，来确定风险最大的地点和亚群体。其他标准包括可及性、可行性、以前的方案编制经验以及在该地区的伙伴关系。在很多情况下，所选地区都是偏远的农村地区。在社区内，该方案更进一步，通过与当地领导人协商来确定哪些女童将成为方案的目标对象。在一些国家，该方案接触到了特定的亚群体，包括落在最后面的人。

26. 在现有证据的基础上，对方案地点和亚群体的确定和选择是充分的，因为对难以到达的偏远地点和落在后面的人的关注直接呼应了“不让任何人掉队”的原则。尽管如此，该方案尚未惠及所有国家的某些高危女童群体（如残疾女童、已婚女童、城市地区的女童和某些人道主义危机情况下的女童）。各方案国已开始确保方案编制的某些要素更加兼顾残疾女童（如专门制作的音频或图像资料）。完善目标定位以更加关注落在后面的人，将是一项耗资巨大而复杂的工作，需要系统性的努力和投资，以便产生关于童婚的具体驱动因素和亚人群层面的交叉需求的证据。这表明全球方案在实现其雄心以在整个方案中满足女童的交叉需求方面面临挑战。在许多地方和背景下取得的进展验证了变革理论，但可能需要进一步考虑如何加快在高危女童目标人群中取得进展。

B. 方案融合

27. 有证据表明，全球方案实现了机构内各部门、机构间以及在某些情况下跨政府部门的专题融合。然而，该方案在各级实施融合方案编制的能力在很大程度上取决于资源可用性和联合方案编制机会，而这并不总是能够得到保证。在整个方案中，地方一级机构之间的地域融合是一个特别的挑战，特别是在难以到达的农村或偏远地区，那里获得各类服务的机会仍然有限。

28. 此外，同时实施不同的部门干预措施（如提供中等教育、青少年性健康和生殖健康服务等），并不能保证风险最大的女童将受益于所有的干预措施。重要的是要解决各种形式的歧视问题，挑战权力关系，以增强女童的权能，使她们不那么容易受到童婚的伤害。这是一项由两个机构在不同部门牵头的联合方案，这就要求在相同的地点统一干预战略和方法，以造福于面临多重交叉需求的同一批女童。

29. 由于各种体制原因，在方案中实现地域融合一向是一大难题，包括与政府和执行伙伴的既有安排、对可供借鉴的现行方案的考虑，以及在新的地理区域执行方案所需的资源。期望各部门的全球方案干预措施惠及同一批女童（即满足她们所有的交叉需求），这可能是不现实的。有证据表明，通过一揽子综合干预措施来帮助女童是有价值的；但是，在资源匮乏的情况下，该方案可能需要评估哪种干预措施组合在增强女孩权能和消除童婚方面可能产生最佳结果。

C. 改造社会性别关系的方法

30. 该方案在设计时将女童的权利和赋权置于方案编制的核心，旨在解决性别不平等的根本原因，并改变导致童婚、延续童婚和容忍童婚习俗的歧视性性别规范。因此，在第二阶段开始时，起草了一个改造社会性别关系的方法，包括五项核心实施战略，并设计了一个改造社会性别关系的方法加速工具包，在七个国家推出。改造社会性别关系的方法已被所有方案国作为一个重要组成部分采用，尽管其实施在大多数国家仍处于相对初期阶段。一个显著的差距领域是能否围绕证据来理解该方法的采用状态和质量。尽管认识到需要开展扎实的性别分析和准确理解当地情况，才能使改造社会性别关系的方法行之有效，但必要的研究并不总是随时可得，以便为改造社会性别关系的方法战略提供信息、对其进行调整或使其本地化。此外，还需要采取综合方法来衡量性别歧视规范（不平等社会规范、态度、做法和行为）的变化，以了解改造社会性别关系的方案编制的影响和效果，特别是在地方或社区层面。还需要努力确保合作伙伴对改造社会性别关系的方法有共同的理解。这需要加强一些方案工作人员，特别是执行伙伴和民间社会组织的能力和理解。

D. 方案覆盖范围

31. 全球方案的催化性设计是扩大该方案覆盖范围的一项重要战略，评价发现，该方案的影响超出了其资源、合作伙伴和执行地理区域的直接覆盖范围。在全球和区域层面，全球方案成功地与国际非政府组织、学术界和各国合作，成功地倡导国际社会加大对消除童婚现象的承诺。这使得各国加强了问责制，这在方案国是显而易见的。该方案在区域层面的集体宣传和技术支持也促使区域机构加大了解决童婚问题的努力。

32. 在国家层面，催化效应扩大了该方案的覆盖范围，特别是在那些有足够能力（技术、业务、财政、伙伴关系等）利用公共资源的全球方案国家。此外，一些国家的联合方案编制和方案协调扩大了全球方案的覆盖范围和影响，超出了该方案本身所能实现的覆盖范围和影响。

33. 在人口基金和儿基会提供人力和财力资源，以重要方式支持全球方案方面，也看到了催化效应，例如通过共同供资倡议、提供技术支持和伙伴关系来扩大全球方案的覆盖范围。此外，人口基金和儿基会在直接方案国以外的办事处使用了全球方案工具和资源，全球方案伙伴之外的全球社会也使用了全球方案工具和资源。

E. 与其他部门的联系

34. 全球方案加强了部门系统的能力和覆盖范围，以增加青少年健康、儿童保护和性别暴力预防等服务提供点，同时也扩大促进性别平等的教育系统。全球方案动员了社区、家庭和传统领袖作为变革的推动者，以创造一个有利的环境，促进社会和性别规范的变化。该方案还动员了妇女和青年领导的组织宣传和影响国家政策，以消除童婚现象，尽管具有足够能力的民间社会组织数量有限。该方案还在支持和倡导建立旨在全面解决童婚问题的有利法律和政策环境方面取得了进展。然而，与社会保护和赋权倡议和方案的专题融合仍然有限。

35. 在几个国家，全球方案通过提高工作人员的能力、技能和知识以及改善青少年获得健康服务的机会，成功地加强了卫生部门。加强儿童保护和性别暴力预防系统，提高了能力，扩大了覆盖范围。全球方案通过促进与社区、家庭以及传统领袖和宗教领袖的对话、提高认识和建立共识，为改变围绕童婚的有害规范和习俗创造了有利环境。然而，在某些情况下，信息传播的重点仍然是将结婚年龄推迟到法定年龄，而不是增强女童和妇女的权能或提高其能动性。

36. 贫穷和缺乏经济机会是童婚的主要驱动因素，因此，全球方案在一些国家建立了伙伴关系，支持青少年的社会保护、减贫和赋权。有取得成功的证据，例如提供学校补贴和奖励、职业培训和启动资金。然而，这些干预措施大多有限地侧重于经济赋权、职业咨询、创业和其他创收活动，与社会保护计划几乎没有联系。此外，社会保护和经济赋权干预措施是资源密集型的，需要与拥有所需资金和专业知识的组织合作实施，而这些资源并不总是随时可用。

F. 人道主义和脆弱环境

37. 全球方案一直在应对人道主义、脆弱和危机环境，特别是在 2019 冠状病毒病疫情期间，但尚未根据人道主义或关系环境充分调整变革理论或方案编制战略，如改造社会性别关系的方法。

38. 全球方案很好地适应了 2019 冠状病毒病疫情，并制定了有效的战略，在封控期间覆盖各个社区。根据各国的具体情况和危机的性质，对新出现的人道主义环境的适应方式更为多样化，也更具响应性。在一些国家，全球方案仍然侧重于实施发展型干预措施。在其他国家，该方案力求满足特定人道主义环境下新出现的需求。全球方案编制了一份人道主义危机中方案编制技术指南；然而，尚需做更多的工作来帮助各国适应不断变化的环境。已经开始思考如何调整该方案以适应脆弱性，但大多数人道主义危机风险不断上升的国家，尚未制定防范措施和战略。在关系和人道主义环境中，调整后的干预战略必须确保将最边缘化的群体包括在内。人道主义和关系方案编制还需要利用现有资源和方案，可能通过建立新的伙伴关系和采用新方法加以利用。2019 冠状病毒病疫情期间的成功调整表明，这种创新是可以实现的；需要将类似的战略应用于人道主义和关系方案编制。更好地记录成功的干预战略，以及关于哪些战略不起作用的证据，将有助于该方案向前发展。

G. 证据生成和方案监测

39. 证据的生成、使用和传播有了显著改善，并影响了全球宣传和方案编制。然而，对于在特定环境和受益群体中怎样才能有效消除童婚，该方案还缺乏了解。通过该

方案的成果框架和指标指导，可以定期对产出级别的进展和成果进行标准化报告。但成果级别变化的衡量工作仍然薄弱，尽管通过国内的努力，这一领域已开始有所改进。用于衡量成果级指标的信息来自外部以及不正常的来源，这影响了与成果框架中更高一级成果的逻辑联系。

40. 该方案通过建立伙伴关系和开发技术能力来生成高质量的证据和学习成果，在推进研究议程和改进各级数据质量和证据生成工具方面取得了重大进展。该方案利用全球和区域伙伴关系，如战略技术援助促进研究倡议，支持决策者、从业人员和研究人员生成、综合和吸收高质量的证据。同样，全球方案与“女孩不是新娘”组织合作，创建了“童婚研究行动网络”，以促进对研究成果的吸收。关于适应性的研究在为宣传和战略方案方向提供信息方面发挥了重要作用，特别是在 2019 冠状病毒病疫情期间。然而，关于某些相关主题和背景的证据生成还很有限，如让男人和男童参与进来、人道主义背景下的干预措施以及气候变化对童婚的影响等方面。在与系统强化相关的证据生成方面也存在差距。

H. 方案效率

41. 评价发现，人口基金和儿基会在全球、区域和国家层面的联合工作（协调和管理）效率有明显提高，包括在采用共同方法的领域提高了互补性，减少了重复工作。然而，在某些情况下，这在很大程度上取决于个人的意愿和承诺，而不是制度。如果工作人员轮调了或不理解协作方法的价值，或者如果没有利用所提供的指导，这可能会带来挑战。总体而言，通过联合方案编制、监测和评价、联合评估和研究进行的协调提高了效率，特别是当两个机构在同一地理区域开展工作时。然而，在某些情况下，以及在地方一级也发现了一些薄弱环节，如平行的协调机制，实施工作各自为政。

42. 利用率数据表明，全球方案高效地利用了其财政资源。然而，该方案受到 2019 冠状病毒病疫情的影响，造成活动中断和资金重新分配。一些方案资金利用率低的方案国难以获得额外的资金，影响了方案编制。在区域层面，该方案面临预算利用率低的挑战，其中的原因可能与分配给该方案的工作人员时间相对较少有关。为了克服资金及时性和可预测性方面的挑战，并为了把握现有机会，一些国家自筹资金，以补充通过该方案提供的资金。

43. 在人力资源方面，全球方案在一些国家和区域面临工作人员短缺问题，包括在一些时期，工作人员的技能 and 能力不足，无法实施改造社会性别关系的方法。利用现有工作人员实施全球方案提高了效率，减轻了方案编制的财务负担。然而，这也增加了工作人员在其他职责之外的工作量，这可能会影响方案的实施工作。总体而言，评价发现，可用的人力和财力并不总是与方案的目标相称。

I. 可持续性

44. 全球方案系统地将其干预措施纳入其运作的机构环境中。重点是通过能力建设、加强立法环境以及生成和传播证据来加强系统，从而增加了方案干预措施在责任落实和可持续性方面的潜力。

45. 在政府对消除童婚现象做出了坚定承诺，并且在国家和地方层面建立了强有力制度的国家，这种方法取得了显著成果。评价观察到一些良好做法，例如将童婚问题纳入政府的绩效监测系统。全球方案还投资于其他方案并与之合作（例如，聚光灯倡议），以便在个人、家庭和社区各级促进这些方案与全球方案干预措施发挥协同作用。然而，就可持续性而言，几乎没有采取任何措施来减少各国政府对全球方案的财政和技术依赖。虽然一些国家政府承诺在国家预算项目中提供资金，但资金有限仍然是童婚干预措施可持续性方面的一个挑战，特别是在地方一级，而且能力不足以维持或推广成功的干预措施。

四. 建议

46. **建议 1：将全球变革理论与国家和地方各级以及特定人群的具体情况相结合。** 该方案的广度、目标和方式必须与方案实施国的资源、能力和其他背景特点相适应。根据具体情况和可用资源，国家办事处可能必须权衡广度与深度，决定是投资于帮助特定的高危女童群体，还是更广泛地推广有希望或有效的方法。这项工作可以通过在第三阶段对该方案进行“现实核查”评估来完成，审查人口亚群体中童婚的驱动因素，以验证适合本国国情的变革理论和工具，并评估该方案的目标、战略和方法以及实施情况。

47. 这种优先次序的确定应遵循人口基金、儿基会、捐助者和执行伙伴之间的包容性协商进程，并有国家和地方各级的代表参加。在确定优先次序时，应适当考虑基于地域的方案融合的必要条件，这对于满足少女的交叉需求至关重要。两个机构的执行伙伴和对应方都应参与协商进程，并清楚地理解最终的国家一级变革理论和选定的优先干预措施。合作伙伴的这种理解可以扩大全面、高效实施的机会，如果执行伙伴能够就干预措施交流信息，并为第三阶段完成的重大更新或修订做出贡献，这种效果将尤其明显。

48. 调整变革理论时应利用现有的证据，以确定需要推广的干预措施和方法。必须在国家和地方各级生成、使用和定期更新有关少女需求的证据，包括城市地区与农村地区少女的特殊需求（不只限于童婚率数字），以及具有特定弱势特征的少女（如社会少数群体、残疾少女、怀孕少女或已婚少女）的特殊需求。关于地方一级和特定弱势群体童婚不断变化的情况和驱动因素的最新证据，对于有效进行方案编制特别重要。如果无法获得高质量的证据，则应制定预算计划，及时生成证据，为优先干预措施和战略提供依据。在第三阶段的整个实施期间，应记录经调整的变革理论和任何后续修订。在调整变革理论的同时，还应调整国家（包括地方一级）的监测和成果框架。不过，经调整的成果框架仍应允许在全球层面汇总成果，以便就主要的标准化产出和成果指标进行综合报告。

49. **建议 2：使该方案更加灵活，更能适应人道主义和其他复杂环境。** 全球方案制定了规范性和技术性工具和指南，以支持该方案在危机环境中进行适应性调整。为了使这些正在进行的调整进程更加灵活，各国将需要增强能力，使方案编制方法符合国情，并使现有工具适应人道主义和脆弱环境。为了确保该方案能够应对新出现的需求并获得人道主义资金，及时调整非常重要。为此，应确定一套调整全球方案工具和流程的精选良好做法，并提供给所有全球方案国家（及其他国家）。其中还

应包括哪些方面没有达到预期效果的信息。可以从其他方案，包括人口基金-儿童基金会消除切割女性生殖器联合方案中，找出相关的良好做法和现有工具并加以调整。应向国家办事处提供技术支持，使全球方案指导文件和工具适应各种情况。应在应急准备和风险管理规划中考虑适应问题，以提高方案编制的效率，包括全球方案资源的使用效率。在两个全球方案机构内外向应急准备和响应的主要行为者进行宣传，将有助于把预防和应对童婚问题纳入人道主义响应中——例如，通过使其在问责机制和工具、群组监测和报告流程中得到体现。

50. 建议 3：维持和提高方案的有效性，深化改造社会性别关系的方法，并在该方法刚刚起步的国家加以推广。评价建议开发和使用简便的工具，以衡量改造社会性别关系的方案编制的制度化程度、执行伙伴的能力，并最终衡量规范的变化和少女赋权的情况。全球方案应继续在政府结构、机制和框架内扩大全面的性教育和生活技能教育，以确保连续性和扩大覆盖范围。全球方案还应进一步在各个层面将男子和男童纳入其中，在评价中确定的如何保持男子和男童参与的良好做法的基础上，创建积极男子气概的新模式。该方案应继续与社区领袖和宗教领袖合作，以推动社会规范和性别规范变革，并更加关注习俗或传统与法律规定之间的差异，进而防止童婚。最后，全球方案应开展内部方案对话，以确定和讨论在特定情况下（即女童及其家庭会新增脆弱性的情况）执行限制结婚年龄的法律所产生的意外后果，并努力解决这些问题。

51. 建议 4：进一步战略性地、雄心勃勃地利用全球方案的潜力，在全球范围内加速消除童婚现象。继续利用该方案在全球和区域的影响力地位，从战略上促进在全球范围内加速消除童婚现象。全球方案应进一步利用其在全球方案国家以外的公认影响力、主要区域和全球合作伙伴的召集能力，以及该方案在全球和区域两个层面对童婚相关证据的生成和使用方面有目共睹的推动力和影响力。它应利用与捐助者，特别是私营部门行为者合作的机会（包括在国家一级），以加强伙伴关系，并明确侧重于人道主义环境。

52. 建议 5：加强协调和合作伙伴能力，改进资源调动和资金的灵活使用，以提高效率。应审查各机构之间现有的协调机制，目的是进一步促进该计划的地域融合，特别是在地方一级。作为这一进程的一部分，必须考虑合作伙伴的作用及其能力，以及两个机构在地方一级的互补性和作用。全球方案应继续寻找机会，为方案筹集更多资金，宣传其成功之处，强调其催化效应和全球影响力。应向各国提供灵活的支持，以调动其自身的资源，例如，制作有关全球方案的高质量、标准化和符合国情的信息产品，以促进资源调动举措。

53. 建议 6：提供更多关于在方案背景下哪些做法有效的证据，并加以利用。该方案应在国家层面扩大和深化对生成和使用证据的关注，以了解在不同情况下，特别是在地方和社区层面哪些做法是有效的。应加强和完善全球方案的全球成果框架以及监测和报告制度，加大对学习成果的重视。干预监测制度还可包括确定成果级变化并从中学习的规定。应对战略干预措施（包括人道主义局势中的干预措施）进行影响评价和过程评价，以提升学习的效果。方案预算应该从一开始就包括监测、评价和数据生成的费用。

54. **建议 7：系统地将该方案的工作与社会保护部门结合起来，并倡导加强公共财政管理，以增强少女的权能。**评价建议扩大现有的全球方案专题融合，以便系统地纳入社会保护干预措施（如现金转移方案），并倡导为增强少女权能和防止童婚至关重要的商品和社会服务规划国家预算分配和支出，特别是地方一级的预算分配和支出。

55. **建议 8：与执行伙伴和对应方共同制定每个国家的可持续性计划。**这一进程应从制定地方一级特定干预措施的可持续性计划开始，根据投资的相关性、变革潜力或其他关键标准确定优先次序。应从这些经验中吸取教训，然后在国家一级实施可持续性计划。由此产生的可持续性计划应纳入全球方案的多年期工作计划，并包含用于评估计划制定和实施进展的指标和基准。

56. 在规划第三阶段和随后的审查期间，应将可持续性潜力作为关键标准之一，为确定方案的投资、战略和方法的优先次序提供信息。例如，该方案应优先考虑制度化的系统强化干预措施，这些措施通过现有的服务提供系统（全面的性教育、生活技能培养、性健康和生殖健康以及与权利相关的服务等）实施，并优先考虑哪些措施与需求相匹配或者在哪些方面也促进了需求。

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

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

1. 由于篇幅有限，人口基金-儿基会全球消除童婚现象全球方案第二阶段（2020-2023年）的联合评价未列入本附件。
 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#/>。
-