



供作决定

联合国儿童基金会

执行局

2022 年第一届常会

2022 年 2 月 8 日至 11 日

临时议程*项目 7

《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》联合可
评价性评估

摘要**

摘要

《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》（《全球行动计划》）联合可评价性评估的核心目的是尽可能系统和客观地确定《全球行动计划》的可评价性现状，以期在 2023 年进行评价，并促进签署机构之间的早期学习，从而帮助改善协调、合作和总体管理，并最终取得成果。考虑到这个以早期学习为重点的目标，评估被视为对基本战略要素（即那些对伙伴关系成功运作至关重要的要素）和技术要素（即有意义地评估《全球行动计划》所需的要素）的快速诊断。这一诊断审查了这些要素的到位程度。评估还考虑了通过利用现有的协调机制而不是建立新的机制来填补空白的这一原则在多大程度上得到了履行。

总体而言，评估发现，12 项战略要素中的 4 项和 6 项技术要素中的 2 项已经到位，但需要改进。没有一个要素被认为是“完全到位且运行良好”。因此，评估得出的结论是，《全球行动计划》尚不具备必要的要素，无法对其雄心勃勃的努力是否成功进行有意义的评估。

* E/ICEF/2022/1.

** 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。



评估建议合作伙伴共同重新审视《全球行动计划》的宗旨和共同目标，以明确该计划打算如何运作，如何为现有的计划增加价值。在重新审视协议的基础上，合作伙伴应制定一个适当的变革理论，并加强现有的监测和评价框架，包括通过制定指标来加强。评估还建议，合作伙伴应规划商定的活动，并审查《全球行动计划》活动的总体资源配置情况，以及关于作用、范围和优先事项的决定。评估的其他建议侧重于使《全球行动计划》更加负责，加强增速主题工作组的工作，并制定 2023 年评价的步骤。

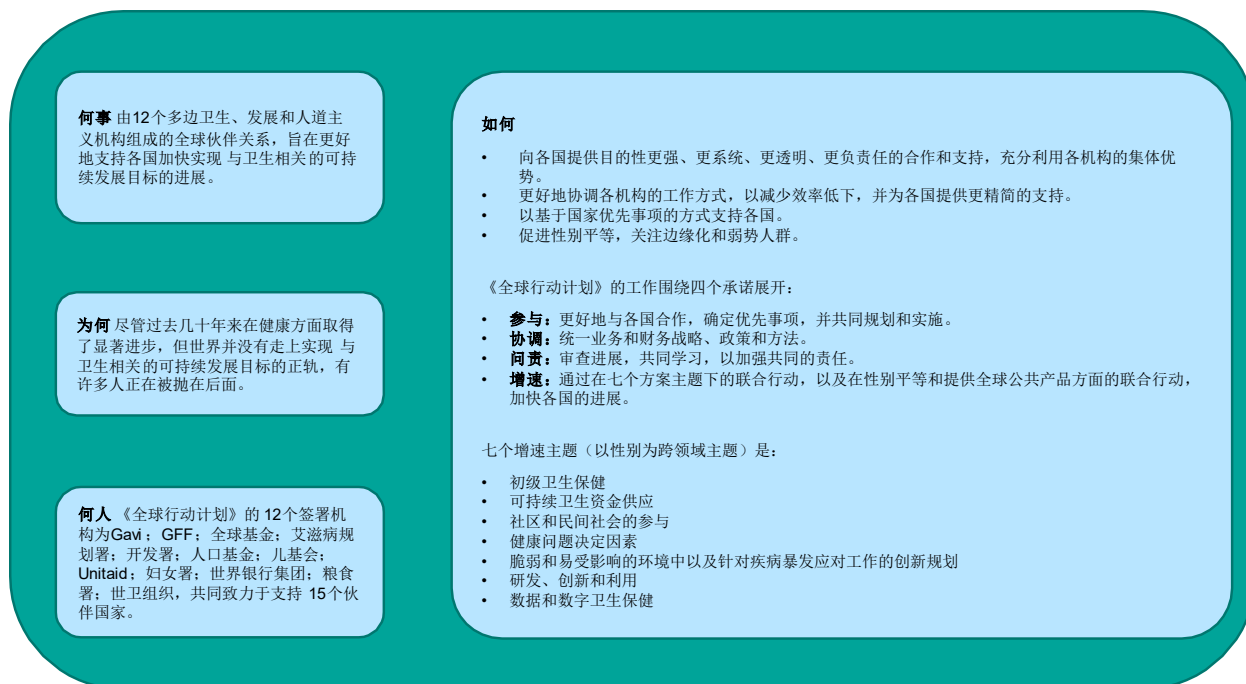
供执行局审议的决定要点载于第七节。

一. 引言

1. 可持续发展目标 3——确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉——对于在《2030 年可持续发展议程》方面取得进展至关重要。由于健康是人力资本不可分割的一部分，是可持续发展的先决条件，也是可持续发展的驱动力和成果，因此，目标 3 与各项目标中大约 50 个与卫生相关的具体目标以及“不让任何人掉队”的承诺相关。《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》（《全球行动计划》）的总体目标是加强卫生、发展和人道主义领域 12 个全球组织之间的合作，以加快各国在与卫生相关的可持续发展目标方面的进展。《全球行动计划》主要是战略性计划，但也提供了一些操作细节来指导实施，同时也允许根据对进展的定期审查结果和汲取的经验教训进行灵活调整。

2. 各国处于努力实现与健康相关的可持续发展目标的前列。这 12 个签署机构在全球卫生结构中也发挥着重要作用，它们共同输送了近三分之一的卫生发展援助。在支持各国筹集国内卫生资源、吸引公共和私营部门投资和参与方面，有几个国家还发挥了重要作用。参与机构在《全球行动计划》中作出的承诺为更有效地利用各机构各自的比较优势和联合能力提供了独特的机会。图 1 直观地概述了《全球行动计划》伙伴关系。

图 1
《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》概述



资料来源：联合可评价性评估报告的作者，以《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》文件为基础。

缩略语：Gavi=全球疫苗免疫联盟；GFF=造福妇女、儿童和青少年全球融资机制；全球基金=全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金；艾滋病规划署=联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署；开发署=联合国开发计划署；人口基金=联合国人口基金；儿基会=联合国儿童基金会；Unitaid=国际药品采购机制；妇女署=联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）；粮食署=世界粮食计划署；世卫组织=世界卫生组织。

3. 《全球行动计划》仍处于早期实施阶段，其中包括“边做边学”的方法。它是围绕参与、增速、协调和问责这四个关键主题组织的。这四个主题为实现可持续影响和展示进展奠定了基础。

4. 《全球行动计划》旨在通过利用各国的集体力量，并在现有机制的基础上，包括实现可持续发展目标的国家平台和正在进行的联合国发展系统改革进程，加强和改善与各国的合作以及12个签署机构之间的合作。鉴于其雄心勃勃的目标及其成员基础广泛和强大的形象，我们有理由期待，《全球行动计划》伙伴关系能够在适当的条件下实现重大变革。

5. 在此背景下，2019年冠状病毒病疫情催生了更广泛地加强伙伴关系的呼吁，《全球行动计划》签署机构正在考虑如何在应对措施的各个层面增加价值。《全球行动计划》伙伴关系也在考虑如何为加强后疫情时代的卫生系统这一长期议程增加价值，并从经验中学习打造有效的卫生伙伴关系所需的条件。

6. 《全球行动计划》联合可评价性评估由一个由12名成员组成的指导小组委托和管理，该小组由《全球行动计划》所有12个签署机构的独立评价办公室的代表组成。

¹儿基会是指导小组的积极成员之一。

¹12个签署机构是：Gavi 全球疫苗免疫联盟；造福妇女、儿童和青少年全球融资机制；全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金；国际药品采购机制；联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署；联合国开发计

7. 之所以决定委托评估，是因为认识到复杂的多方利益攸关方伙伴关系（如为实施《全球行动计划》而建立的伙伴关系）具有重大的内在风险，因此必须及早发现成功前提条件中的任何重大差距。儿基会进一步认识到，这种早期评估将有助于提高到2030年实现与卫生相关的可持续发展目标的几率，同时围绕需要建立的框架和衡量标准提供指示，以展示取得的进展并在整个过程中汲取经验教训。

8. 评估的核心目的是尽可能系统和客观地确定《全球行动计划》的可评价性现状，并促进签署机构之间的早期学习，从而帮助改善协调、合作和总体管理，并最终取得成果。通过确定改善《全球行动计划》可评价性的具体方法，这项工作的最终目的——本着《全球行动计划》合作伙伴明确接受的“边做边学”的精神——是帮助签署机构最大限度地提高这一伙伴关系在支持各国实现与卫生相关的可持续发展目标这一宏伟目标方面取得成功的可能性。

9. 考虑到这一以早期学习为重点的目标，评估被视为一种快速诊断，以确定哪些战略要素和技术要素已经到位或尚未到位；在合作伙伴通过未来的监测和评价工作来确定哪些目标能够实现，哪些不能实现，以及背后的原因等方面，这些要素是不可或缺的。评估还考虑了通过利用现有的协调机制而不是建立新的机制来填补空白的原则在多大程度上得到了履行。

二. 评价方法：范围和方法

10. 联合可评价性评估侧重于三个首要的可评价性问题，即：

(a) 《全球行动计划》伙伴关系在多大程度上具备了必要的战略要素，以便在未来几年有效管理，取得成果，并最大限度地提高这一伙伴关系成功实现其成员共同目标的可能性？

(b) 《全球行动计划》伙伴关系在多大程度上具备了必要的技术要素，可以在未来的评价中可信地展示这种成果？

(c) 哪些具体的战略要素和技术要素(i)已经到位，并为帮助伙伴关系取得最大的成功做好了准备；(ii)已经到位，但需要加强（以及如何加强）；(iii)没有到位（因此应该到位），以便在这一早期阶段将伙伴关系引上正确的道路？

划署；联合国人口基金；联合国儿童基金会；联合国促进性别平等和增强妇女权能署；世界银行集团；世界粮食计划署；世界卫生组织。

11. 本评估中审查的战略要素广义上是指那些对伙伴关系本身的运作至关重要的要素。这些要素详见表 1。

表 1
战略要素

SE1	对《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》作为一种伙伴关系的共同理解
SE2	运作模式的明确性和充分性
SE3	领导层推动跨机构合作
SE4	决策平台和程序
SE5	用于实施《全球行动计划》的资源
SE6	《全球行动计划》国家参与度
SE7	因《全球行动计划》而导致的机构工作变化
SE8	《全球行动计划》流程和架构
SE9	机构能力图（分工、角色、职责和问责）
SE10	机构协调
SE11	支持有效沟通的要素
SE12	对协作行为的激励

缩写: SE=战略要素。

12. 技术要素是指为了有意义地评估《全球行动计划》而需要具备的要素。这些要素详见表 2。

表 2
技术要素

TE1	变革理论
TE2	共享的监测安排、指标和里程碑
TE3	共享的数据和信息系统
TE4	联合编制方案的机会
TE5	财务和运营战略及政策协调
TE6	规划和了解开展《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》2023 年评价所需的步骤

缩写: TE=技术要素。

13. 这项早期诊断工作是一项可评价性评估，但不应将之视为只侧重于评价问题。相反，它的主要重点首先是战略要素。与此同时，根据当代成果管理制的宗旨，它不是把技术要素和战略要素作为不同的、相互排斥的路径，而是作为互补的调查路线：例如，如果没有明确的变革理论（技术要素），所有关键利益攸关方就不可能对《全球行动计划》的确切目标达成共识（战略要素）。反过来说，如果没有明确的程序和架构来组织《全球行动计划》（战略要素），就不可能建立有效和创新的机制来分享数据和知识（技术要素）。

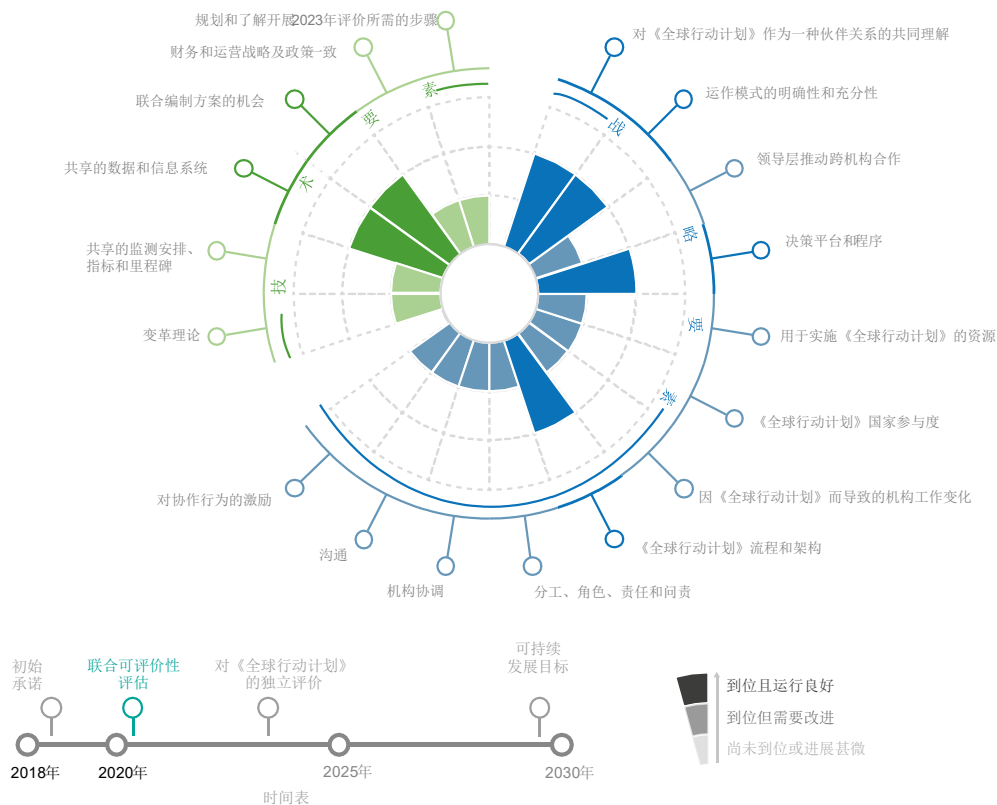
14. 主要的评估工具是一个调查矩阵，旨在解读和操作三个主要的调查领域。证据是通过文件审查、关键知情人访谈和对工作组会议的少量直接观察来收集的。所有 12 个签署机构都一致采用抽样框架来征集文件和接触利益攸关方进行访谈。

三. 联合可评价性评估的主要结果

15. 本节根据评估的目标，介绍联合可评价性评估的主要结果。

16. 总的来说，评估发现，12 项战略要素中的 4 项和 6 项技术要素中的 2 项已经到位，但需要改进。没有一个要素被认为是“完全到位且运行良好”。因此，评估确定，《全球行动计划》尚不具备必要的要素，无法对其雄心勃勃的努力是否成功进行有意义的评估。图 2 直观地概述了这一总体结论。

图 2
战略要素和技术要素的状态



17. 即使考虑到伙伴关系处于相对早期阶段，这一总体发现也发人深省。最好将《全球行动计划》伙伴关系概括为一项进行中的工作。从访谈和文件审查中可以看出，在建立《全球行动计划》架构和流程的早期阶段已经做了大量的工作，但这项工作尚未完成。

18. 积极的发展动态主要包括：在筹备小组²中采取了协作和合议的整体方法，确立了工作计划和《全球行动计划》秘书处支持这项工作方面的有效作用，筹备小组本身在领导《全球行动计划》方面的积极作用，以及两个增速主题工作组（初级卫生保健和可持续卫生资金供应）取得了重大进展。最新的《全球行动计划》进展报告中所描述的案例研究说明了迄今取得的具体成就，包括各国在国家层面的参与情况。

19. 这些不足之处可能部分反映了评估处于早期阶段，以及伙伴关系的规模和复杂性。正如本分析通过审查与伙伴关系有关的评价所证明的那样，这些不足之处在各签署机构中也很常见。尽管如此，可评价性工作的早期性质为讨论和反思伙伴关系在形成阶段的成就提供了难得的机会。它还提供了一个机会，可在问题变得根深蒂固之前，及时纠正那些需要注意的领域的发展方向。

20. 主要的差距涉及三个总体主题，即：实施《全球行动计划》、问责制和资源配置。

A. 实施《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》

21. 第一个主题的核心是需要就如何实施《全球行动计划》并使其具体化达成一致。评估发现，在需要建立更有效的伙伴关系、加快《全球行动计划》的进展和支持方面，原则上存在广泛共识。已经付出了巨大努力来制定一份说明，阐述《全球行动计划》将如何实现其宏伟目标。然而，这份说明并没有得到充分的阐述，以确保所有参与方清楚地了解《全球行动计划》在实践中应如何运作——超越期望的水平——以及它如何能够为已经存在的计划增加价值。该说明并没有形成一套明确的、可供伙伴关系采取的具体、有针对性的行动，以补充已经在更广泛的领域开展的活动。

22. 具体而言，需要解决一种矛盾，其根源在于两种截然不同的观点。一方面，一些利益攸关方敏锐地意识到实现可持续发展目标具体目标的剩余时间有限，因此他们将《全球行动计划》视为主动利用和加速变革的一种方式。这种观点认为《全球行动计划》是对实现可持续发展目标的警醒，赋予筹备小组一项指令性的任务，要求承担风险、进行创新和鼓足干劲。对于这些利益攸关方来说，《全球行动计划》可以而且应该推动带来真正变化的决策。

23. 其他利益攸关方认为《全球行动计划》发挥了扶持作用，即是一种促进和改善现有伙伴关系的手段，以期加强这些互动，而不是重复这些互动。这种观点强调了这样一个事实，即各国领导着这一进程，只有按它们愿意采取行动的速度才能取得进展。这些利益攸关方承认，这一速度因国情而异，不是《全球行动计划》所能决定的。这种观点也承认，伙伴组织的任务各不相同，必须在各自特定的治理结构内就资源和成

²筹备官员是《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》各签署机构的最高级领导人，由其各自的负责人指定，负责领导其组织参与伙伴关系。

果做出重大决定。在这些利益攸关方看来，如果《全球行动计划》一开始就决定每个机构应该做什么和什么时候做，将导致混乱的决策和治理局面。

24. 不是由评估来确定这些观点中哪一个是正确的或更符合《全球行动计划》的精神。这个问题要由合作伙伴自己决定。

25. 与筹备小组就评估的最终草案进行的讨论强调，不必将这两种观点视为矛盾。与此同时，这一讨论证实，《全球行动计划》确实旨在发挥扶持作用，并强调国家自主权作为成功的最关键因素之一的重要性。由此提出了两个关键问题，即：

(a) 《全球行动计划》将如何通过扶持的方法实现其主要目标，即支持各国加快实现可持续发展目标的进展，以及具体而言，实现可持续发展目标将是什么样子？

(b) 《全球行动计划》签署机构如何知道该计划是否产生了作用，是否成功地采用了这种扶持的方法？

26. 与此相关的一个关键技术发现是，尽管评估小组了解到已经讨论了变革理论，而且这些讨论为《全球行动计划》协议本身的高级别说明提供了信息，但尚未建立一个完全具体化的变革理论。³如果没有变革理论所带来的清晰思路，合作伙伴将很难确定最佳发展方向。如何解决这个问题，以及如何加强《全球行动计划》的监测和评价框架，将在第五节进一步讨论。

B. 问责

27. 评估发现，在《全球行动计划》伙伴关系中明显缺乏明确的问责制（和激励机制），无法确保在做出决定后就能及时跟进和采取行动。工作人员对其机构内的部门经理负责。因此，关于《全球行动计划》承诺的问责取决于各机构对特定工作领域的优先重视程度以及为伙伴关系投入人力资源的意愿。例如，一个专门从事卫生工作的较小机构比一个将卫生作为众多目标之一、指挥系统跨越多个层级的机构更容易明确责任。此外，各机构的管理文化也有重要差异。

28. 尽管存在这些挑战，但许多参与者显然对《全球行动计划》的工作做出了高度承诺和奉献。现有的激励措施似乎正在确保至少取得一些进展，并为进一步发展奠定基础。

C. 资源配置

29. 《全球行动计划》只设有一个小型的中央秘书处职能。除此之外，该伙伴关系依赖于这样一种假设，即代表其机构的个人将通过在业余时间参加会议和开展后续工作，在履行自身许多其他职责的同时支持《全球行动计划》。《全球行动计划》的范围和概念方面的雄心与它的资源配置方式不相称，特别是在工作人员的时间方面。《全球行动计划》秘书处一直被认为运作良好，但在目前的资源限制下，它只能取得这么

³与《全球行动计划》秘书处就评估报告草案进行的讨论突出表明，已经就《全球行动计划》将如何运作进行了大量思考，但在试图提出一个成熟的变革理论时遇到了困难。虽然认识到这是一个重大的挑战，但评估小组认为，这实际上有助于将注意力集中在《全球行动计划》中需要澄清和加强的领域，并有助于解除其他领域的进展障碍（如指标），以及确定对下一阶段至关重要的国家一级优先活动。

多的成就。与此相关的是，在一些机构中，与卫生相关的可持续发展目标只是众多具体目标中的一个，而可从事《全球行动计划》工作的人员则更为有限。有效的伙伴关系，特别是与伙伴国家的接触，需要相当多的时间和努力才能从全球层面转向国家层面。

30. 与筹备小组的讨论表明，鉴于各机构的总体资源限制，在向国家层面转移时需要采取现实主义态度。这表明，要根据评估结果重新调整资源和工作计划，就必须进一步明确《全球行动计划》的范围和雄心、每个工作组应完成的任务以及管理预期的方式。

D. 战略要素

1. 对《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》作为一种伙伴关系的共同理解

31. 虽然已经对《全球行动计划》的概念以及为什么需要该计划达成了广泛的共识，但各合作伙伴对其具体作用的期望却大相径庭。从全球层面转向国家层面的具体行动也是一项挑战。国家层面基本上没有围绕《全球行动计划》开展合作的机制，而且建立这种机制的努力面临与现有平台重复的风险。将具有不同任务的机构汇集在一起的好处在技术组织和供资组织之间最为明显。

2. 运作模式的明确性和充分性

32. 最近为进一步设想和阐述运作模式而开展的工作，是为澄清《全球行动计划》内的角色和责任而迈出的可喜的一步。然而，为评估而接受访谈的工作人员并不清楚角色和责任是如何分配的，各级之间的工作安排也需要澄清。此外，资源配置方面尚不明朗。访谈显示，由于缺乏资源，一些组织难以兑现《全球行动计划》的承诺，导致期望与现实脱节。虽然《全球行动计划》秘书处被认为在召集、协调合作伙伴和在合作伙伴之间传播信息方面发挥了重要和值得赞赏的作用，但不同增速主题工作组之间的进展和一致性存在很大差异。虽然一些增速主题工作组能够从联合工作方式上的丰富经验中受益，但其他增速主题工作组对这种伙伴关系模式并不熟悉，仍然需要在《全球行动计划》中找到自己的定位。

3. 领导层推动跨机构合作

33. 评估发现，各组织的领导层在参与《全球行动计划》的深度上存在很大差异，一些合作伙伴的参与程度高于其他合作伙伴。同时，来自一个组织的领导层或管理层的支持本身并不足以鼓励 12 个签署机构开展联合工作。评估发现，联合工作仍然存在重大障碍，例如机构界限、机构业务之间的差异以及额外的协调交易成本。早期关于世界卫生组织（世卫组织）作为召集人和合作伙伴的双重角色的困惑似乎已经得到解决，世卫组织在筹备小组中创建协作方法的作用受到高度赞赏。

4. 决策平台和程序

34. 总的来说，共识驱动的决策过程被视为伙伴关系的一个积极方面。然而，有人指出，这可能会导致决策过程有些冗长，以及相对谨慎的做法，与《全球行动计划》雄心勃勃的、面向增速和面向行动的目标形成对比。此外，决策背后的具体原因并不

总是很清楚，而且对这些决策的记录也不充分。评估发现，决策平台已经到位，虽然筹备官员定期召开会议，但增速主题工作组却没有。访谈强调了不同程度的承诺，以及这些群体中角色和责任的不明确性。访谈和文件还显示，衔接从全球到国家层面进程的平台并不存在，支持这一过渡的人力资源非常有限。

5. 用于实施《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》的资源

35. 评估发现，在全球、国家和个别机构的各个层面上，与《全球行动计划》有关的人力资源都受到严重制约，接受访谈的工作人员指出，这是一个相当令人沮丧的原因。分配给《全球行动计划》秘书处和国家一级的资源并没有反映出《全球行动计划》的重要性。访谈还强调了在《全球行动计划》这样的伙伴关系安排中建立联合供资机制的困难。

6. 国家参与

36. 总的来说，评估发现，《全球行动计划》在国家层面上的知名度还不是很高。这在一定程度上反映了能力的限制：由于有互相冲突的优先事项，国家一级的机构工作人员往往很难参与进来。访谈和文件显示，《全球行动计划》使某些国家对这一机构联合工作采取更整体的方法。《全球行动计划》进展报告草案指出，已经在大约十几个国家确定了明确的行动优先事项，在其他几个国家确定了联合支持的机会，目前正在讨论如何将想法转化为不同增速主题下的具体联合行动。然而，总的来说，《全球行动计划》能够在国家一级更广泛的范围内提供多大的附加值，这一点尚不清楚。

7. 因《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》而导致的机构工作变化

37. 受访者称，《全球行动计划》提供了一个与其他机构更紧密合作的机会，并使一些举措更容易地利用全球专业知识。然而，很难激发和评估行为的改变，目前还没有证据表明这些机构因为《全球行动计划》而改变了行为。迄今为止，联合工作和进展往往更多地依靠个人关系，而不是既定的制度。尽管缺乏行为改变的证据，但有一些良好做法的例子可供《全球行动计划》借鉴，包括四个供资机构（Gavi 全球疫苗免疫联盟；造福妇女、儿童和青少年全球融资机制；全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金；以及世界银行集团）的经验。

8. 流程和架构

38. 组织《全球行动计划》的流程和架构已经制定，但不一定能发挥作用。访谈显示，虽然在流程如何运作或工作组如何开展工作方面普遍缺乏共识，但也有人认为《全球行动计划》应避免过于偏重流程。在整个《全球行动计划》中发现了一些良好做法的例子，而且一些增速主题工作组运作得特别好。

9. 机构能力摸底调查

39. 评估发现，各合作伙伴的方法之间几乎没有一致性，迄今为止还没有明确的分工。访谈表明，一些组织并不清楚相对于其他合作伙伴，对自己的期望是什么，也没有文件证据载明任何个别机构的做法。摸底调查各机构能力的努力被认为是资源密集

型的工作，而且很难使调查结果发挥作用。不过，受访者表示乐观，认为工作计划的最终确定和随后对活动的跟踪将有助于明确分工。

10. 机构协调

40. 评估发现，12个签署方在结构和伙伴关系模式上存在重大差异。供资机构和非供资机构之间的差异，以及有国家存在的机构和没有国家存在的机构之间的差异尤其明显。然而，各机构之间的一些伙伴关系模式已经通过谅解备忘录得到澄清，《全球行动计划》支持加快各机构之间的供资协调和共同融资支持。

11. 支持有效沟通的要素

41. 评估发现，在签署机构内部，传达《全球行动计划》的方式存在很大差异。虽然一些机构一直在利用全体大会向工作人员介绍《全球行动计划》，一些人也在利用他们在《全球行动计划》中的职能来促进信息的传播，但其他机构尚未在内部传达这些信息。

12. 对协作行为的激励

42. 支持《全球行动计划》内部合作的具体激励措施难以确定，而管理层驱动的指导作用在实践中被证明是重要的。有证据表明，对一些机构来说，参与的动力与其说是外部激励，不如说是内部绩效管理和管理指令所要求的。鼓励12个签署机构参与《全球行动计划》的激励措施被认为基本上是隐性的，而不是显性的，这降低了改变行为的可能性。对自己所在的机构采取以志愿者为基础的方式来实施《全球行动计划》，受访者表示失望，因为工作人员经常为了《全球行动计划》相关工作取得进展而在晚上和周末长时间加班。

E. 技术要素

1. 变革理论

43. 除了《全球行动计划》主要文件中有用但相当宽泛的说明之外，还没有一个有据可查的变革理论，也没有一个逻辑模型、影响途径或任何其他手段来确立伙伴关系的共同目标以及合作伙伴实现这些目标的方式。然而，对于建立变革理论或相关框架的潜在价值，已经达成了共识。受访者指出，变革理论可能有助于缓和对《全球行动计划》极高的期望，并设定伙伴关系方法可能达到的限度。尽管缺乏正式的变革理论，但已经就《全球行动计划》打算交付成果的机制进行了一些讨论，特别是在增速主题工作组内。

2. 共享的监测安排、指标和里程碑

44. 《全球行动计划》仍处于工作计划制定阶段，指标尚未确定；因此，该伙伴关系还不能分享数据来监测增速主题工作组行动的进展情况。还有很多事情有待澄清。例如，不清楚增速主题工作组是否计划制定指标来监测《全球行动计划》的进展，也不清楚每个机构在可持续发展目标层面的监测在哪里停止，而在《全球行动计划》层面的监测从哪里开始。

3. 共享的数据和信息系统

45. 迄今为止，《全球行动计划》秘书处已经整理了信息，并通过电子邮件进行了传播。个别机构还利用《全球行动计划》建立的网络，通过电子邮件在彼此之间直接分享信息。然而，《全球行动计划》秘书处正在开发一个 SharePoint 系统，以便在《全球行动计划》合作伙伴之间分享数据和信息，此外还有其他一些创新安排，用于分享信息和经验教训方面的知识。受访者对迄今开展的学习活动表示赞赏，包括国家案例研究、进展报告和联合可评价性评估。还需要一个知识共享平台，其中包括《全球行动计划》各级的会议记录，以确保在整个伙伴关系内进行沟通 and 共享信息。

4. 联合编制方案的机会

46. 一些签署方已经建立了支持《全球行动计划》联合方案编制的系统。例如，造福妇女、儿童和青少年全球融资机制的投资案例机制充当了国内方案编制的联合规划和共同融资平台。正在制定相关倡议，以便系统地将性别视角纳入联合方案编制中。受访者报告说，每个增速主题工作组都指定了一名性别平等问题协调人。为应对 2019 年冠状病毒病疫情，性别工作组还计划编写一份关于性别问题的联合文件，以在国家层面支持签署方。

5. 财务和运营战略及政策协调

47. 尽管在谅解备忘录方面取得了进展，但《全球行动计划》自身内部或由其推动的财务和业务战略及政策的一致程度有限。

6. 规划和了解开展《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》2023 年评价所需的步骤

48. 对于如何评价《全球行动计划》以及需要做什么才能让这种评价发挥作用，还没有广泛的认识。访谈揭示了一个共同的期望，即联合可评价性评估将为 2023 年评价的规划提供信息。然而，受访者似乎都不清楚评价的预期步骤，这可能是由于讨论是由签署方的独立评价单位在不同层面进行的。

四. 2019 年冠状病毒病疫情暴发后，《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》的作用

49. 在联合可评价性评估进行期间，2019 年冠状病毒病疫情暴发。如上所述，这场疫情为所有卫生伙伴关系提供了一个机会，使其能够严格审查其附加值并确保其有效运作，从而加强系统。虽然《全球行动计划》内部对此事有很大的热情，但有必要非常具体地说明《全球行动计划》可以在哪些方面增加价值。《全球行动计划》显然不是解决疫情应对各方面问题的合适工具。

50. 事实上，一些受访者对《全球行动计划》能在多大程度上为疫情即时应对工作增加价值深表疑虑。尽管如此，人们清楚地认识到，这场疫情提供了一个了解全球卫生国际体系如何以协作方式作出反应的重要机会。《全球行动计划》还可以在了解和支支持各国管理这场疫情的长期系统性影响方面发挥有益的作用。这将包括与各国一起

规划如何减轻对卫生系统中没有直接参与应对工作、但受到疫情影响的领域的长期影响。

51. 对 2019 年冠状病毒病疫情进行评估，将自然而然地与重新审视《全球行动计划》的预期运作方式这一更广泛的过程结合起来。这一评估很及时，因为这将标志着流程和架构开发阶段以及边做边学阶段的结束，以及规划更全面的实施阶段的开始。

五. 为使《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》更具可评价性而采取的步骤

52. 使《全球行动计划》具有可评价性的两个关键步骤是：制定一个适当的变革理论，并加强现有的监测和评价框架，包括通过制定指标来加强。

A. 变革理论

53. 变革理论应该详细阐述预期的变革途径和假设。如果《全球行动计划》主要是通过国家提供扶持和支持，那么变革理论的制定就有些困难，因为变革理论涉及全球层面的一系列工作方式，以及这些方式如何与国家层面的扶持活动联系在一起，发挥辅助作用。有用的步骤可能包括：

(a) 借鉴由《全球行动计划》签署方和其他各方制定的、与《全球行动计划》伙伴关系的某些特征相同的倡议的相关变革理论实例。为评价《巴黎宣言》而制定的方案理论可能是有用的；

(b) 以《全球行动计划》已经制定的要素为基础，如《全球行动计划》的运作模式、工作计划和总体说明；

(c) 更清楚地了解在国家层面有哪些因素正在加速或阻碍与卫生相关的可持续发展目标的进展（这些因素因国情不同而迥异）；

(d) 就变革途径和关键假设开展详细工作，以确定伙伴关系可以提供有针对性的支持和利用变革的方式。

B. 监测和评价框架

54. 现有的《全球行动计划》监测和评价框架规定了每个增速主题下的行动、责任和时限。这对于建立一套明确的跟踪进展的流程和问责制是很重要的，但主要侧重于投入和活动。

55. 为了更加着眼于预期的结果，一个切入点将是已经在“问责制”主题下得到考虑的中间产出和结果。其中包括：(a) 改善各级机构进程之间的协调；(b) 在“增速”主题下更好地分享信息；(c) 减轻各国的负担；以及(d) 机构文化的社会化/改变。

56. 直接衡量这些要素是一个挑战，但可以制定具体、可衡量、可实现、现实和有时限（SMART）的指标，并在此过程中向各国征求关于《全球行动计划》是否以及如何增加价值的具体反馈。

57. 鉴于《全球行动计划》的支持作用，其在结果层面的影响，即对可持续发展目标的影响，不太可能通过强有力的归因分析来直接衡量，这种分析也不会特别有助于合作伙伴改进其合作工作。一个更可行的期望是，该伙伴关系对这些最终结果的贡献可以通过贡献分析来衡量，这可以更有意义地阐明共同的成功和尚未解决的差距。要谨慎管理期望。从本质上讲，《全球行动计划》的合作伙伴需要假定，通过支持各国、改善协调和减轻负担，实现目标的集体努力将得到加强。使用案例研究中的例子将有助于支持这一看似合理的假设。与此同时，《全球行动计划》当然可以侧重于衡量在实现选定的中期成果方面取得的进展。

六. 建议

58. 通过联合可评价性评估提出的建议针对的是全体签署机构，以期引起管理层的联合回复和相关行动计划。这些建议旨在解决《全球行动计划》伙伴关系中发现的最关键差距，以帮助合作伙伴加强协调、明确目标和成功向前迈进。

59. 经与《全球行动计划》筹备官员和《全球行动计划》秘书处协商，对以下六项建议进行了讨论和完善，以确保这些建议尽可能地具体和实用。

60. 落实建议的预期顺序应从执行建议 1 开始，这对于提供框架和平台以推进其他建议至关重要。

61. 还建议合作伙伴采取整体的方法，在应对评估中确定的更广泛的主题时，共同考虑而不是零敲碎打地考虑战略要素和技术要素。

62. **建议 1:** 共同审查和重新审视《全球行动计划》的宗旨和共同目标，以明确该计划打算如何运作，如何为现有的计划增加价值。这将有助于就以下具体问题达成一致：

(a) 《全球行动计划》在促成变革（发挥促进作用）和推动变革（通过利用 12 个签署国的集体资源，以高调、负责任和可归因的方式）之间的预期定位位置；

(b) 鉴于国家自主权和参与的重要性，《全球行动计划》将如何在国家一级开展工作，包括这项工作将如何在现有基础上开展，以及如何适应每个国家不同的背景和能力；

(c) 如何根据 2019 冠状病毒病疫情的情况重新审视伙伴关系的宗旨和目标。

63. **建议 2:** 根据建议 1 中概述的讨论结果，阐明与商定的前进方向相对应的明确而详细的变革理论，包括：

(a) 关于能够加速实现与卫生相关的可持续发展目标的因素的详细假设；

(b) 《全球行动计划》机制如何通过其支持各国的作用来影响这些因素。

64. **建议 3:** 通过以下方式使《全球行动计划》更加具体和负责：

(a) 加快为《全球行动计划》合作伙伴规划商定活动的进展；

(b) 重新启动指标制定进程；

(c) 通过所有 12 个机构的高级领导人的持续参与并具体落实到工作计划和工作人员时间分配中，加强问责制。

65. **建议 4:** 在决定范围、作用和优先事项的同时，审查《全球行动计划》活动的总体资源配置情况，以便在《全球行动计划》签署方在当前环境下可以为伙伴关系带来的资源与有待推进的工作的优先事项之间实现更好的平衡。这一审查及其结果的目的将是：

(a) 对签署机构中负责领导《全球行动计划》工作的工作人员来说，要超越“志愿服务”的范畴；

(b) 以现实的方式向每个工作组提供支持；

(c) 为合作伙伴提供支持，将《全球行动计划》的重点转移到国家层面。

66. **建议 5:** 重新审视增速主题工作组之间的联系，以帮助它们有效地相互支持，同时澄清在建议 1 后续讨论中商定的总体方法和工作范围内，对每个工作组的现实期望是什么。

67. **建议 6:** 制定 2023 年评价的步骤，确保这些步骤得到充分理解⁴，并与 12 个签署机构的评价办公室指导小组达成一致，其中应包括：

(a) 落实本评估所提建议的明确程序，包括由筹备小组编制和跟踪的管理层回复；

(b) 确保在就宗旨、共同目标和变革理论达成一致后，可评价性的技术方面得到解决（根据建议 1 和 2），并确保监测和评价框架中发现的具体差距得到解决；

(c) 在 2021 年年底进行中期审查，届时本报告中讨论的战略要素和技术要素预计将完全到位并运行良好。

七. 决定草案

执行局

注意到《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》联合可评价性评估、其摘要（[E/ICEF/2022/4](#)）及管理层回复（[E/ICEF/2022/5](#)）。

⁴建议 6 和所有建议一样，主要针对筹备小组，但重要的是让《全球行动计划》签署方的评价单位参与商定下一步措施和联合可评价性评估的后续行动。评价单位也可能指出变革理论的例子和资源。

附件

《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》联合可评价性评估

1. 由于篇幅限制，本附件中未包含对《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》的联合可评价性评估。
2. 可从儿基会评价办公室网站获取完整报告：
<https://www.unicef.org/evaluation/executive-board>.