

EVALUATION REPORT

February 2018

The Out-of-School Children Initiative (OOSCI) 失学儿童举措 (OOSCI) 形成性评估

■ ■ **Formative Evaluation
Executive Summary
(Chinese) 执行摘要** ■

unicef 
for every child

失学儿童举措（OOSCI）形成性评估

执行摘要

失学儿童举措（OOSCI）于 2010 年成立并正式启动，旨在支持各国政府制定并应用创新方法，更加有效地对失学儿童数量进行估计、对其身份进行识别、并制定解决方案，使儿童重返校园。

OOSCI 由联合国儿童基金会、联合国教科文组织统计研究所（UIS）和全球教育合作组织合作（GPE）开展。全球教育合作组织于 2013 年加入该举措，它提供了资金，用于进一步认识失学儿童问题，并加快该举措成果的实现。国际劳工组织（ILO）和世界银行为了了解童工问题（UCW）¹工作提供支持，并以此推动 OOSCI 的进展。举措工作主要围绕以下三个项目目标开展：

- 开展能力建设、制定健全的流程，以了解失学儿童概况，并对导致他们失学的阻碍进行分析；
- 有效地制定并实施政策与战略，以减少失学儿童数量，并在教育相关规划中纳入必要的变革（以提高规划的可持续性）；并
- 进一步呼吁国际社会的关注，并加强宣传，以推动国家及国际层面作出确保所有儿童入学的承诺。

2017 年，OOSCI 接受了一次形成性评估，这次独立评估关注政府为减少失学儿童人数所制定并实施的政策以及取得的进展。评估旨在审核联合国儿童基金会及合作伙伴为所有儿童提供正规及非正规学习机会方面所做的贡献，并确保该举措履行对其捐助者所负

责任。评估涵盖 OOSCI 实施的整个实施周期，从 2010 项目启动直至 2016 年的项目报告期。

联合国儿童基金会教育团队为评估筹备工作所开展的活动之一便是阐明 OOSCI 的变革理论。变革理论做出以下假定，即若能提供儿童失学原因的详细数据与信息，辅之以广泛的宣传，政府在教育体系内开展的变革将得到推进，确保儿童能够进入校园，并实现 OOSCI 的既定目标——失学儿童数量得到实质性及可持续性的下降。

评估目标、目的、范围与用途

目的：评估的目的在于，对项目变革理论及假设的有效性进行测试，从而对“失学儿童数量得到实质性及可持续性的下降”这一总体目标的实现进程开展形成性评价，并巩固项目逻辑。

目标：评估任务界定书中提出了以下三个目标：

- 审视联合国儿童基金会为推动“基础教育²全覆盖”目标实现所支持战略的有效性，并判断实现目标的路径是否得到了清晰阐述，且与关键伙伴的目标相一致。
- 判断 OOSCI 研究在何种程度上收集了关于失学儿童可信依据、推动了政策进展、促进了各个项目背景下（包括开展人道主义

¹ 了解童工问题倡议由国际劳工组织、联合国儿童基金会和世界银行主导，聚集主要学者、政策制定者、实务工作者和捐资方的力量，在童工和青年就业领域开展研究并制定政策与解决方案。

² 小学及初中教育 (ISCED levels 1-2, i.e. ISCED-P)。

义项目的国家)对有效战略和干预措施的选择。

- 评价联合国儿童基金会在加强个人及机构能力建设,以解决阻碍儿童入学与就学的因素方面做出的贡献;评价工作的充分性;并评估在加强关键合作伙伴能力建设方面所做的工作。

围绕 OOSCI 项目成果,在评估矩阵中提出了描述性与规范性评估问题(详见附件3)。该评估符合经济合作与发展组织发展援助委员会(经合组织/发援会)所颁布的经合组织/发援会关于**相关性、有效性、效率和可持续性**的评估标准。同时,它也符合另外两项标准:一是一致性——这有助于对 OOSCI 的形成方面以及概念和工具不断演变的性质进行评价;另一项则是**实用性**。

范围:评估涵盖 OOSCI 所有 87 个伙伴国家中,截至 2016 年底完成研究的国家,预计有 40 个国家。这些国家分布于联合国儿童基金会各个区域中。这些合作伙伴国家处于 OOSCI 实施的不同阶段(开展研究、推动政策层面工作等)。本评估还涵盖了 OOSCI 核心合作伙伴做出的投入与开展的活动,核心合作伙伴包括联合国儿童基金会、联合国教科文组织统计研究所、全球教育合作伙伴,以及相关政府。

评估用途:评估旨在促进所有项目参与机构中负责失学儿童问题项目设计的教育管理者进行反思与学习。可能会对实施战略进行一轮修订,以提高项目的一致性。预计评估产出的依据能够促进政策制定者和政府合作伙伴加深对失学儿童在教育系统中各层面

所面临问题的理解,并动员社会服务等关键部门的利益相关方采取行动。

方法与方式

本评估的设计以理论为基础,OOSCI 的变革理论在评估的范围界定阶段由 OOSCI 管理人员以回溯性的方式进行阐明。

联合国儿童基金会及合作伙伴所做贡献的证据由定性设计得出。资料来源包括:(i)对二手数据进行分析的案头回顾;(ii)针对所有实施 OOSCI 的联合国儿童基金会国家办公室的教育项目官员开展的在线调查;(iii)在实地考察³过程中与国家层面的利益相关方进行的访谈和焦点小组讨论。³

所有原始和二手数据都经过了定性内容分析⁴和/或定性比较分析(QCA)⁵。定性比较分析被用于解释评估问题,主要是关于在不同情境条件、和不同因素的组合对于减少失学儿童人数的效果的影响。最后,调查数据经过了描述性统计分析(例如平均值、标准差)。这些分析主要用于与其他数据源的交叉检测,以及提供更加广泛的实践经验基础来证实定性的研究成果

部分结果

普及基础教育的进程

³ 实地考察在经挑选的 OOSCI 合作国家实施(布基纳法索、多米尼加共和国、印度尼西亚、罗马尼亚、尼泊尔、苏丹、津巴布韦和联合国儿童基金会在尼泊尔的区域办公室)。实地考察的目的是证实从其他数据来源得出的初步判断和发现

⁴ Mayring, Philipp (2010), Qualitative Inhaltsanalyse. In: Mey Günter and Mruck, Katja, eds, Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie. Wiesbaden, 2010.

⁵ 定性比较分析法的更详细描述见 Ragin, Charles C., Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond, (《重新定义社会调查:模糊集合及更多内容》) University of Chicago Press, Chicago, 2008.

- 大多数 OOSCI 合作国家（80%）的政府文件中都明确包括或暗含了普及基础教育的宣言，这标志着消除失学儿童问题的强烈意愿。
- 在 OOSCI 的推动下，政府合作伙伴对于失学儿童问题的态度有了积极转变，并且在联合国儿童基金会国家办公室层面，失学儿童面临问题的相关项目也被赋予了新的能量与推动力，被置于优先位置。
- 近 70% 的国家已经实施或完成了一项 OOSCI 研究，中东和北非区域一直对 OOSCI 和失学儿童问题保持高度关注。这些工作已经开始初见成效，这在针对性的方法与多样性的解决方案这两方面都有体现。
- 在教育发展讨论、政策对话和优先设定议程中，OOSCI 积极推动了对失学儿童问题认知度的提升、以及对被排除在学校外儿童困境的了解。
- 虽然有些国家没有成功生成完整的失学儿童概况或确定并解决阻碍儿童上学的障碍，但他们的失学儿童数量依然有所下降，不过这是在有些国家**相对繁荣**（以高人类发展指数作为繁荣的指标）和**被认为稳定**（脆弱国家指数在 60 或以下）的情况下。
- 几乎所有 OOSCI 研究都成功得出了稳健的数据，并在可能的情况对失学儿童数量作出了估计；然而，这些数字经常遭到质疑，导致一些国家不愿意将他们的研究公之于众。

然而，

- 很多 OOSCI 项目国家经常把“全纳教育”和特殊教育项目混淆，而由于概念的模糊不清，干预措施未能解决失学儿童中某些特定群体被排除在外的的问题。
- 普及基础教育的目的、目标，和建议开展的和/或已经实施的策略之间的关系往往并不一致的，有时甚至相互矛盾。
- 另外，地方当局常常缺乏必要的数据和/或依据，因此难以有力推动教育投资，以及/或专门为全纳战略投入所需的时间和资源。

OOSCI 研究的证据生成与用途

- 经证实，在合作国家开展的 OOSCI 研究有效地收集了失学儿童概况，并确定了阻碍儿童入学、导致他们辍学、和/或阻碍他们重返校园的障碍。

然而，

- OOSCI 阐述的“排斥的五个维度”并不足以描述所有失学儿童的情况。评估也发现高中学生群体应被纳入 OOSCI 方法框架，以有效应对不同国家的国情。
- 在大多数 OOSCI 合作国家，消除儿童入学阻碍并不是其优先议程的重点。
- 虽然 OOSCI 研究所取得的成功的为解决影响失学儿童关键问题提出了建议，但建议行动有时并不能有效解决普遍的障碍和瓶颈，而有时则不太可行。

推进失学儿童工作的合作伙伴关系

- OOSCI 合作伙伴关系安排和与核心合作伙伴之间的分工是具有凝聚力、卓有成效的，且提高了大多数实施者的效率，得益于所有 OOSCI 合作伙伴共同作出的贡献，为失学儿童开展的活动和干预措

施的地理覆盖范围的扩展。这一结果受到了参与政府的高度重视。

- 得益于 OOSCI，失学儿童问题了对技术和政策建议的需求增多，且与决策者面对面交流的机会也有所增加。

另一方面，本评估发现：

- OOSCI 的非政府合作伙伴不够多样化。与国际非政府组织（INGOs）相比，国家民间社会组织在失学儿童工作中数量不足。另外，预期此类合作伙伴扮演的角色和达成的结果还没有明晰的界定。
- OOSCI 受到规模较小 NGO 合作伙伴的高度重视，这些合作伙伴的观点很少在政策讨论中得到体现，他们将与 OOSCI 一起工作的机会视作“发声”的机会。

巩固教育系统，加强能力建设

根据第六章相关内容，有关巩固教育系统和加强能力建设的结果表明，不论是 OOSCI 的目标和还是政府开展的工作，其整体可持续性最多只能称得上薄弱。例如：

- 被抽样做文件审查的国家中，一半国家仅在改进数据系统和处理方面表现出有限的成功，仅少数国家的成功值得称道。

另一方面，本评估发现：

- 稳健和可靠的数据的可获取性极不稳定，主要原因是数据收集、数据分析、数据阐释和相关过程中的财力和人力资源的限制。
- 使用稳健的贡献边际分析法来解释导致失学儿童数量减少的因素在方法上是可行的，在维持 OOSCI 的可评估性上是必需的。

评估结论

结论 1：普及基础教育仍是教育部门的统一目标与一致信息，以推动高入学率、保留率和毕业率目标的实现。除了参与率与效率等衡量标准，普及基础教育亦越来越多地关注公平与全纳，这意味着教育资源的分配应当推动逐步普及。对普及基础教育进行正式定义来反映这一想法，着能够加强 OOSCI 目标、联合国儿童基金会在倡导和资源调动以及失学儿童相关其他领域所开展工作、以及为所有儿童改善教育成果这一整体目标之间的联系。

结论 2：OOSCI 研究为各国制定失学儿童综合概况、以及识别障碍奠定了重要的基础。对障碍的分析需要根据不同失学儿童群体的实际情况开展，并定期进行更新。

结论 3：OOSCI 研究所提供的依据与政策指引已经成为重要资源，为教育部门开展规划以及教育部门伙伴使用。若这一举措在合作国家获得了一定程度的认可，OOSCI 将能够传播重要信息（没有冲突的稳定环境创造的价值、以及具有生产力的经济环境），并提供支持，将这些信息转化为针对各个项目具体背景而开展的行动。

结论 4：虽然联合国儿童基金会和 OOSCI 合作伙伴的贡献为政策规划领域带来了显著进步与改变，在政策规划与实施工作中仍存在缺口，这主要是由于没有对失学儿童面临的问题进行充分的优先排序。评估得出结论，需要为失学儿童议题开展新的倡导工作。同时，也需要为失学儿童这一最为弱势的群体制定有优先次序的解决方案以及干预措施，

并针对失学儿童所面临的问题制定供资模式。

结论 5: 项目运行面临着经常性的变化，例如政府编制调整、捐方资金变化、以及人员变动等等，在这样的环境下，联合国儿童基金会会被所有行动方视为稳定的因素和可靠的伙伴；它的号召力帮助推动这一伙伴关系朝着预计目标前进。

结论 6: 用于识别相关儿童并为其提供服务的技术能力得到了加强，这包括所有失学儿童的概况。然而，这些改善仅仅局限于个人能力，而并未在整个系统中得到充分体现。因此，OOSCI 所带来的收获从长远来看不可持续，除非下一代 OOSCI 研究能够进一步聚焦为政府实现系统变革而提供的支持。

评估性评价

1. 相关性	<p>OOSCI 与国家及国际层面就发展公平开展的讨论有所关联。在国家庆祝入学率的提高和在千年发展目标/可持续发展目标方面取得的进展时，通过聚焦失学儿童面临的困境，提出了公平与儿童权益的问题，并追求最大化发掘国家的人力潜能。</p> <p>此外，通过开展政策对话与提供战略支持，OOSCI 强化了其在支持国家确定优先领域、制定严谨的部门战略、和确保所有儿童享有受教育权利领域的相关性。</p>
2. 效果	<p>在大多数国家中，OOSCI 卓有成效地培养了足够数量的国家层面利益相关方——它们做好了准备，愿针对失学儿童问题推动由精准社区干预模式向有效的系统举措进行转变。因此，在宏观层面已经触发了一轮有效且具包容性的决策和优先排序，致力解决失学儿童问题。然而，OOSCI 在支持国家将政策建议与战略转化为实际行动方面，没有起到同样的效果。</p>

3. 效率	<p>通过参与确定优先领域、制定部门计划、及动员相关资源等过程，OOSCI 合作机构高效地推动了目标国家应对失学儿童问题及挑战。通过确保所有 OOSCI 合作伙伴被赋予更多角色与项目、并开展更深入的合作，效率还能得到进一步提高。这将确保合作伙伴更好地作为整体开展行动，以将支持失学儿童相关的政策、计划和对各项工作进行的优先排序转化为实际成果。在这一方面，调集了解童工等合作伙伴的研究能力，并给小组分派具体任务将增强 OOSCI 的效率。</p>
4. 用途	<p>OOSCI 的使用与其效果密切相关。政府已经获得了有用的产出。作为一项旨在支持解决失学儿童相关挑战并减少失学儿童人数的举措，OOSCI 能够发挥的作用也取决于其可获得的可持续资源。若缺乏这一点，不论举措产出了多少研究、制定了多少战略计划，失学儿童问题将持续存在甚至恶化，对任何一个国家而言都是如此。</p>
5. 一致性	<p>阻碍实现教育普及的因素往往错综复杂。因此若要在国家、区域和全球层面具备制定相应战略的能力，则需要对 OOSCI 能够实现的成果相关的概念与主张进行严格审视。在这一方面，OOSCI 本身具备充分的内部一致性，能够在形成阶段正常运作。随着终端用户对 OOSCI 的预期越来越高，需要开展更多工作，确保其概念清晰，并且能够在各部门和利益相关方之前有效发挥协调作用。</p> <p>由于跨部门协调不力，且未能吸引所需的非传统合作伙伴，OOSCI 的外部一致性较低。仍须完善项目协调，并加强项目领导力，以寻求与无需太过知名、但能够发挥重要作用的伙伴开展合作。</p>
6. 可持续性	<p>可持续性不仅取决于国家层面的资源充足与否，同时也取决于政府与合作伙伴对以权利为基础的教育模式是否具备政治意愿、愿意做出政治承诺。资源能够促进对可行方案的实施，而承诺能够推动相关工作的开展，以逐步实现普及基础教育的目标。要想解决失学儿童面临的挑战，不论是资源还是承诺都未达到确保可持续发展的目标。国内资源的情况尤为如此，这意味着需要长期提供外部支持。</p>

建议

建议1: 应对OOSCI的变革理论进行修改，以实现以下几点：反映全纳相关重点元素，

以确保在基础教育阶段的所有失学儿童需求皆得到满足；同时确保这一举措聚焦于通过可持续的、分部门扶贫融资等政策与战略，赋权政府使其消除学前教育阶段缺少参与的问题。

管理层回应：联合国儿童基金会管理层同意对OOSCI变革理论进行修改，以涵盖从学前教育至高中的各个教育阶段，并保持对教育最初几年的重点强调。将由联合国儿童基金会总部、区域办公室和国家办公室的职员、以及全球教育合作组织、联合国教科文组织统计研究所和国际劳工组织组成专家小组，对变革理论进行修改，并制定新的工具与方法论，以描述失学儿童概况。

建议2： OOSCI应拓展其重点领域，以借助OOSCI技术伙伴的专业能力，通过有效且高效的战略与方案，支持相关政策实施与全面监测，以推进就失学儿童问题制定各类项目，并吸引相关资源以确保可持续的项目实施。

管理层回应：联合国儿童基金会管理层同意OOSCI应关注相关战略以支持政策实施与监测，并在这项工作中积极与技术伙伴开展合作。一旦完成变革理论的修订工作，专家小组将制定并分发OOSCI国家研究工作指南，具体内容包括加强目前既有工作的联系，如确保教育部门纲要满足失学儿童的需求。

建议3： OOSCI应当调整其方法框架，使其更加侧重基础教育整体阶段（从学前至高中），并聚焦各种情况的失学儿童中的关键弱势群体，并产出具体战略，解决这些群体的学习需求，包括但不限于鼓励各类适当的学习方式、以及通过响应型模式提供这些学习机会。

管理层回应：联合国儿童基金会管理层同意，应当对OOSCI方法框架进行拓展，使其包括高中学龄以及接受替代教育、灵活教育等非正规教育的青少年。专家组将开发工具，以提供关于失学失业以及未接受培训的青少年统计概况，并制定将非正规教育纳入OOSCI分析的相关指南。

建议4： OOSCI将一如既往地关注为政府提供支持，帮助其履行义务，为所有儿童拓展学习机会；与此同时，OOSCI应当推动聚集适合的合作伙伴（包括当不仅限于政府官员），他们应该具有潜力，能够带来新的想法、并为失学儿童项目设计带来新的切入点。

管理层回应：联合国儿童基金会管理层同意，为应对新出现的问题与不断变换的情况，非常有必要继续构建同盟与伙伴关系，与民间社会、多边和双边机构、宗教机构、私营部门和非传统捐资方等伙伴加强合作。联合国儿童基金会（教育部门）将针对与其他服务提供方（低收费民办学校和宗教学校等）的合作委托开展研究并撰写简报，并鼓励国家办公室积极推动将民间社会力量与其他利益相关方纳入地方教育团体，为政府合作伙伴建言献策，并代表边缘化弱势儿童群体的权益。

建议5： OOSCI应加强所有项目要素，以确保改举措能够针对“失学儿童数量得到实质性及可持续性的下降”这一总体目标获得可评估信息。这包括确认举措的内部与外部一致性，并且确保设立了完善的评估与监测体系、开展了充分的评估与监测工作，以确保OOSCI所发挥的作用得到系统性评价。

管理层回应：即使形成性评估已经证实OOSCI在降低失学儿童人数方面发挥了宝贵的作用，联合国儿童基金会管理层同意，专家小组应当制定相关指标、并对监测工作做出安排，以收集定量与定性数据，从而确保在将来在发展背景以及人道主义背景下开展的工作中，能够对该项举措进行系统地评价。

