

CCM 监督的指南文件

1. 介绍和目的

此指南文件旨在阐明全球基金对作为全球基金拨款项目协调机构的 CCM、地区协调机构和其他国家机构监督工作的期望。在一系列操作指南文件中，此指南文件排列第一，旨在确定 CCM 功能的关键问题和关系。

CCM 的关键功能¹是对申请开展、拨款项目协商、拨款项目实施和终止拨款项目进行监督。事实上，要求 CCM 具有适用的监督计划²，若无监督计划，则 CCM 无资格申请资助。

通常情况下，监督是管理的一个重要功能。监督可确保活动是按计划实施的，该计划提供了策略方向和主要收受人等，可确保符合政策和程序，进行财务控制（包括独立审计），并符合关键推荐意见³。

有效的管理意味着 CCM 可以采取透明和负责的方式进行操作。他们应将其推荐和决议公布于众；领导人员应确保知晓所有基金保管者的意见。在监督拨款项目时，还需要获得并考虑非 CCM 成员的观点。

¹ 在“关于国家协调结构的目的、结构和组成以及资金申请资格¹要求的修订指南”（“CCM 指南”）中解释了 CCM 管理的原则、CCM 职责和责任，参见全球基金的网站 www.theglobalfund.org。

² CCM 指南规定：“CCM 必须具备和维护一个透明、有文件证明的程序，来指定主要收受人并监督项目的实施。”

CCM 指南还规定，“CCM 必须具备和维护一个透明、有文件证明的程序以确保在申请开展和拨款项目监督程序中引入宽泛的资金保管人，其中包括 CCM 成员和非成员。”

³ 监督概念来自联合国“联合国、基金、程序和专门机构内全面评审管理和监督，卷 II：管理和监督政策和实践，草稿，2006 年 6 月

每个 CCM 都应自行制定执行拨款项目程序的管理解决方案。为了有效管理这些活动，全球基金强烈推荐 CCM 制定明确的操作程序和指南（例如，定义成员选举、投票程序等）。这些管理手册有助于所有成员和基金保管者理解并同意 CCM 操作的方式。

2. CCM 监督原则

监督的核心原则是确保有效使用财务和人力等资源，以便受益于国家。

当 CCM 负责申请资助的成功或失败，并确保合理实施时，全球基金认为所有的实体（CCM、主要收受人、次要收受人、地区基金代理和秘书处）协同工作，是为了实现减少艾滋病病毒/艾滋病、肺结核和疟疾影响的相同目的。CCM 对全面协调全球基金拨款项目的国家管理担负着特殊的责任。因此，其必须具备一个明晰的计划。

监督工作是 CCM 的核心责任，每个成员都应留出充分的时间理解项目性能，以便能提供可靠的推荐。但是，全球基金还意识到 CCM 成员通常工作繁忙，因为他们还有很多其他责任。这个事实也强调了具有组织良好的 CCM 会议和明晰的监督程序是非常重要的，有助于确保能有效利用时间而进行 CCM 监督工作。在监督程序中同样重要的是，主要收受人有责任向 CCM 提供及时、升级的报告；CCM 有责任评审这些报告，分析接收到的信息，并向主要收受人提供有关拨款项目执行的指南。

3. 监督、监测和评估的区别

CCM 是个特殊的新组织，与其他管理机构少有相似之处。一些人将 CCM 与公司或 NGO 董事会对比，而另一些人将 CCM 与议会或国家咨询机构进行对比。还有一些人将 CCM 比喻为一架盘旋在头顶的直升飞机，可以浏览整个森林，而不只是树木。没有一种对比是确切的。理事会确定组织的方向，并确保符合关键的绩效指数。议会负责检查政府工作的执行情况，以确保政府符合其既定议程。直升机虽然对监督进行了视觉上的定义，但缺乏管理架构。无论怎样类比，CCM 的职责是关注“整体”并确保基于绩效的资助符合要求；而不是关注拨款项目实施的每日细节。

CCM 和主要收受人的责任互补。CCM 的监督责任不同于主要收受人监测和评估拨款项目实施的责任⁴。

⁴ 但是，在很多不同的专业背景下，“监督”和“监测”通常被互换使用，在联合国六种官方语言中也被翻译为不同的意思。承认在监督和监测之间的差别尚未被广泛接受，此文件特意简化了 CCM 的指南，以便更好地理解其监督责任。

监督责任是要求 CCM 理解拨款项目如何工作、发展并应对挑战，并向主要收受人推荐如何改善绩效。监督是一种监测，主要是管理和理解“整体”。CCM 负责宏观地了解拨款项目的实施，而不需要深入细节，细节工作由主要收受人负责。目前重要的是每个 CCM 平均监督四个拨款项目，少数 CCM 还要管理 10 到 17 个项目，因此，具有规划良好、明确的计划对于监督拨款执行非常关键。

相较来说，监测是追踪程序/项目绩效的关键因素，通常是通过保存记录、记录报告和监视系统上的输入和输出数据、以及对健康设备的观察和调查⁵。监测并监督更详细，主要是根据目标进行测量。监督可确保完成监测、报告监测结果，并且程序符合目标。评估是“对与程序或项目干预有关的目标结果的变更评估”⁶。

由于监督是宏观的，因此，CCM 应考虑以下重要问题：

- **财务**：资金用于哪些用途？是否及时到达？是否被快速合理地分配？谁是受益者？
- **采购**。药品、蚊帐、实验室设备是否派发到需要的场所？实施者是否及时获得？派发系统是否可靠和安全？患者是否收到？
- **执行**。是否按计划采取行动？相关人员是否得到所需服务？
- **结果**。是否符合目标？
- **报告**。是否及时、正确、完整地提交了报告？
- **技术支持**。拨款项目执行的瓶颈是什么（例如，采购、人力资源等）？在能力建设和解决问题时是否需要技术资源？技术支持的结果是什么？

4. CCM 的监督职责

监督计划可以从一个简单的追踪拨款项目资源计划到一个包含详细通讯策略和复杂委员会架构的全面计划。CCM 监督工作具有挑战性，因为在传统的全球性基金代理和机构中，其责任架构是崭新的并且有差异。

⁵ 监测和评估工具包：HIV/AIDS，肺结核和疟疾，2006 年 1 月，
http://www.theglobalfund.org/pdf/guidelines/pp_me_toolkit_en.pdf。

⁶ 监测和评估工具包：HIV/AIDS，肺结核和疟疾。

当 CCM 有责任进行监督时，则合理分配基金的契约关系由主要收受人和全球基金秘书处（不是 CCM）形成。这种安排不同于多数基于契约的监督关系，看起来更复杂，因为本地基金代理代表秘书处评审主要收受人的绩效并检验数据⁷。而主要收受人对其执行活动的次级收受人进行监督。此外，在一些国家，SWAp 和其他类型的协调卫生系统或公共筹资机构或许已具有其他的程序，CCM 可以并且应该使用这些程序来完成其监督责任。在 *本地基金代理通讯协议*⁸中，描述了如何在主要收受人、地区基金代理和 CCM 之间进行信息共享。

CCM 的一个主要责任，也是对其监督职责具有重要意义，是选举主要收受人。这个重要的决议具有长期的结果，不能被低估。与此类似的推论来自私营部门，当一个组织聘用一位新的执行理事时。通常组织会考虑一些因素，评估候选人的品质、技能和优点，以确保选择最适合的个体。同样的，CCM 在指定主要收受人时也会考虑诸多因素，然后此主要收受人会执行拨款项目，并按照基于性能的目标开展工作。正确选择主要收受人非常重要，因为主要收受人经常会选择执行多数计划行动的次级收受人。CCM 要对其主要收受人有信心，这一点也很重要。

监察主要收受人（而不是执行拨款项目）是 CCM 的责任。CCM 的监督级别由各个国家确定。但是，所有的 CCM 必须能够协调其监督活动（例如，对现场访问时期、次数和信息的要求）和主要收受人的约定责任，以便实现拨款项目的目标。

通过监督并让主要收受人成为日常执行者，可使 CCM 能考虑长期的拨款项目绩效。

CCM 成员来自广泛的社会群体，他们拥有不同专业的经验和网络，以便改善拨款项目的执行。例如，CCM 的 NGO 代表可以提供对绩效数据的深入理解；政府代表有助于通过复杂的海关规定以便避免延期采购供应；私营部门的 CCM 成员在会计或管理方面可带来最佳实践，这对 CCM 自身和主要收受人都有帮助。大部分 CCM 都具备丰富的信息、关键的关系和技能，这些都有助于主要收受人解决难题。CCM 可以并应该使用这些关系，以便解决拨款项目执行问题。

⁷ 如需更多有关 LFA 职责的信息，以及其与主要收受人和 CCM 的关系，请登录：
<http://www.theglobalfund.org/en/about/structures/lfa/>。

⁸ http://www.theglobalfund.org/en/files/about/structures/lfa/background/GFPolicy/LFA_In-country_Communications_Protocol.pdf

4.1. 监督范围

申请开展

CCM 应确保具备充足的资源（人力、财务和技能），来开展成功的申请。在此职责中，CCM 在申请开展中进行协调，并选择一个或多个主要收受人。

作为资助资格的一部分要求，CCM 必须确保不仅 CCM 成员，还有广泛的基金保管者参与申请的开展和监督过程。通过吸纳非 CCM 成员，CCM 可确保获得更多国家支持，加强决议指定的客观性，并提高申请的质量。

拨款谈判

一旦批准了申请，应在一年内与主要收受人签署拨款项目协议，除非规定有延期。在谈判过程中，提议的主要收受人、地区基金代理和秘书处之间会进行大量的交流，CCM 应监管谈判过程以确保符合规定、确定在需要时可以在哪里找到技术支持、并监测对申请的任何变更。在签字前，CCM 应全面理解拨款项目协议，这样所有的成员在开始实施前都了解主要的项目活动、目标和预算。

实施拨款项目

从理论上，应每季度按照以下方式对拨款项目进行监督：

- 了解你的拨款项目。所有 CCM 成员应了解关键拨款项目中所存在的实施问题。他们应与主要收受人制定明确的计划，以便符合其决议。CCM 应从主要收受人处收到所有支出请求、季度报告、年度预算和工作计划的副本，监测和评估计划、年度主要收受人审计和其他审计。但是，这需要海量信息。一些 CCM 通过开发一个系统而解决“信息过载”问题，该系统可以只识别与全面计划成功（而不是计划监测）有关的主要问题。
 - 摘要文件。例如在坦桑尼亚，CCM 秘书处编辑一份总结报告或“仪表盘”工具，可显示主要收受人在绩效指标、财务管理和计划管理上的成就⁹；还可使 CCM 快速确定哪里取得了成功（绿色）以及哪里还存在需要特殊关注的问题（黄色和红色）。

⁹ 链接到坦桑尼亚仪表板的案例。

- 进行现场访问。所有 **CCM** 成员都有机会参加现场访问。在埃塞俄比亚、赞比亚和坦桑尼亚的案例研究表明，在拨款项目活动区进行现场访问是 **CCM** 监督计划中一个关键的因素。这些访问使成员对计划成就和挑战有全面的了解，这样他们可以（1）向主要收受人提供更好的指南，（2）放心贷款并了解拨款项目。这些并不是监测和评估现场访问。这些应由主要收受人处理。一些 **CCM** 将这项任务委派给次级委员会，该次级委员会向 **CCM** 汇报。当次级委员会执行此功能时，**CCM** 应有相应政策，可确保在合理时间内，所有 **CCM** 成员将共同分担此重要责任。
- 支持主要收受人。主要收受人和 **CCM** 协同工作，抗击艾滋病病毒/艾滋病，肺结核和疟疾。主要收受人和 **CCM** 必须合作才能使项目运行。
- 批准主要变更¹⁰。如有必要¹¹，**CCM** 负责在理事会审批的申请或签署的拨款项目协议上批准绩效框架的规模和范围的变更，以及对主要收受人的变更。

¹⁰ 这种变更可以是实质的或非实质的，并在以下时间变更：

- (a) **CCM** 提交其延续资助申请（“第 2 阶段请求”）时；或
- (b) 执行一项申请期间（包括项目拨款协商）。要求 **CCM** 签署修订的工作计划、预算和绩效框架。

如果结果对实现项目目标、目的或关键服务交付领域有影响，按照“实质性”对变更进行分类，或者在绩效框架中改变项目活动的平衡。

¹¹ 只有当主要收受人不能按照 **CCM** 和全球基金的推荐提高绩效时，才推荐对主要收受人进行变更（这是很极端的措施）。在 **CCM** 做出此决定之前，负责项目实施的主要收受人应清楚知晓。最好在第 2 阶段请求开始之前进行沟通，**CCM** 和主要收受人应协商需要哪些步骤，以便能改善拨款项目的绩效。主要收受人很少发生变更，但有时为了改善拨款项目的绩效也会使用该方法，不过应将此作为最后的手段。**CCM** 首先应紧密与主要收受人合作，以便改善绩效、安排技术支援、并找出其他方法，使拨款项目的执行步入正轨。

- **促进技术援助。**CCM 应使用其集体的专家意见，确保为确定计划挑战而提供和鉴别充足的技术援助。CCM 应与主要收受人紧密合作，以确定 TA 的需求、并符合 TA 的规定。

第 2 阶段和 RCC

CCM 在第 2 阶段准备延续资助请求，CCM 有责任修订申请的资助数额和/或选择另一个主要收受人。两个决定必须建立在对拨款项目绩效有严格的认识之上。重新确定和选择主要收受人是监督的一个关键方面，该决定必须依据在整个拨款项目绩效期间所进行的定期监督。

若符合条件，CCM 还应对秘书处邀请的延续资助，即“滚动延续渠道”准备一份修订的申请。这是一个简化的资助模式，根据 TRP 的批准，通过提供最多六年的额外资助而对绩效好的拨款项目进行奖励。与第 II 阶段类似，为了 CCM 能提交成功的延续申请，他们必须知道之前的项目情况。

捐赠者协调和符合卫生系统

CCM 应找出任何可能的方式，使用预先存在的国家监督计划、或制定监督计划，以避免重复工作。尤其是有 SWAp 或公共筹资机构（CFMs）的国家，这些机构的协调组织在确定全球基金 CCM 最小要求和绩效指标（最初在拨款项目协议中所商议的）时，可以确定此指南文件中提到的监督责任。最大的挑战是在确定不同目标和目的、并符合国家要求的系统上与基于绩效的评估相适应。在几个国家中，这是个复杂的协商过程，但可以找到解决方案¹²，并“推动工作进行”。

拨款项目终止

拨款项目执行期的 CCM 监督职责在拨款项目终止过程中仍然适用。需要相同级别的监督和管理，因为 CCM 负责签署终止计划和终止预算，包括主要收受人分配和处理项目资产的计划。此外，CCM 应提交一份延续服务请求，这是对接受救生治疗的人群（还未确定备选的资金资源）延续治疗的请求。

¹² 在卢旺达、莫桑比克、坦桑尼亚、赞比亚和马拉维可以找到有关提供拨款监督的协调案例。请参考 2007 年 10 月的案例研究报告（莫桑比克和马拉维）。

4.2. 监督计划

必须有一个可评审全球基金拨款项目的监督计划。良好的管理是确保优良拨款项目绩效的前提，为了符合全球基金资助的资格标准，CCM、RCM 和次级 CCM 需要具备一个监督计划。因为每个计划都不同，全球基金建议其包括这些基本特性：

- **规律性。**监督活动应每季度实施一次。计划中应提供有关活动执行人、以及实施时间并完成监督的信息。
- **方法。**监督计划应与主要收受人一起制定，包括定期进行现场访问（例如，每六个月），评审主要收受人报告（例如，每次 CCM 会议），并促进技术援助和系统分析¹³。
- **追踪。**追踪可确保行动条款的进程。谁负责向 CCM 汇报已确定的可行建议？
- **通知成员。**所有 CCM 成员应理解其 CCM 职责，以及全球基金的基本原则。推荐年度讨论会或“撤回”，并向所有成员提供良机讨论重点问题，并找出改善 CCM 绩效的方法。
- **参与规定。**所有 CCM 必须有管理手册或“章程”，解释每个成员的职责和责任，以及 CCM 如何处理监督和减轻冲突。根据需要定期评审和修订此手册，以便改善 CCM 的监督工作。
- **CCM 管理。**目前很多 CCM 都有专门负责的秘书处（或人员）准备会议和现场访问、组织申请开展、组织成员选举等。CCM，无论是作为一个整体或是通过执行委员会，需要确保其秘书处人员经过充分的培训并可以履行其职责。
- **合适的委员会。**当 CCM 具有为数不多、但定义完善的委员会时，可强化其监督职能。很多成功的 CCM 建立专家技术委员会，致力于申请开展或项目执行。CCM 不得设有过多的委员会，否则会使操作变复杂，并导致职责混乱。运行良好的 CCM 委员会包括执行委员会（在正式 CCM 会议之间制定临时决策）、财务和审计委员会、监督或报告委员会。

¹³ 系统分析意味着评审和分析国家中的卫生系统如何回应 HIV/AIDS、肺结核和疟疾的挑战，以及全球基金项目对卫生系统的影响。CCM 应始终努力降低三种疾病对卫生系统的影响，并采取有效和实际的卫生系统强化活动。

资源

现在出版的资源材料较多，主要关注于是 CCM 模式及其运行状况。为了便于指导，秘书处向读者推荐了一些由 AIDSPAN 和卫生管理科学出版的优秀材料。

<http://www.aidspace.org/index.php?page=guides&menu=publications>

如有更多与 CCM 监督有关或适合 CCM 监督的资源材料，请发送至 CCM 团队：
CCM@theglobalfund.org。