



国家协调委员会 (CCM) 模式报告

前言	5
执行概述	6
介绍	9
主题	11
合作和领导	11
官方和民间团体的参与	17
CCM监督实践	24
CCM秘书处资助	30
中央执行机构和次级执行机构的选举	35
利益冲突	44
国家协调委员会、中央执行机构、地区基金代理之间的通讯	49
协调和调整	53
结论	59

卢旺达：数百万儿童因艾滋病流行而成为孤儿，
像这个由兄弟姐妹组成的卢旺达家庭一样，他们
需要自谋生计。截至2008年6月1日，全球基金支
持项目已经为全世界280万孤儿和高危儿童提供了
基本护理和支持。



自2001年创建开始，国家协调委员会（CCM）就成为全球基金体系架构的基石。通过协调有关各方，CCM可将全球基金有关国家所有权和合作伙伴的关键原则具体化。

在过去七年中，正是有了全球上千位CCM成员的辛苦工作和无私奉献，以及捐赠者和其它合作伙伴的慷慨支持和及时提供的资源和承诺，CCM模式才得以稳固发展。

CCM通过组织和向全球基金提交可反映国家策略计划差距分析的申请，负责在国家级别调动资源。他们还提供对拨款项目实施情况的监督，以确保获得成功的结果。为了完成这些职责，需要有关各方真正的通力合作。这个报告文件所记录的CCM经验建立在对20个国家的40个案例的研究基础之上。包含八个主题，并包括在2007年9月和10月对大约628位参与者所进行的采访。

这里所提到的案例研究可显示当CCM继续面临挑战时，他们也能以最快的速度为民间团体组织、病毒携带者以及私营部门的参与制定制度。CCM的开放性和透明度有助于确保受三种疾病困扰的个体和团体可与政府和其它合作伙伴一起，在

调整资源流通和分配上发挥重要作用。

我们希望这个重要的案例研究总结能够帮助理解CCM在民主化卫生保健上的职责，并使全球CCM可以从其它CCM处获得经验，从而持续改善艾滋病、肺结核和疟疾感染者和携带者团体和个体的生活质量。

执行理事

米歇尔·卡察契肯（Michel D. Kazatchkine）博士

抗击艾滋病、结核病和疟疾全球基金创建于2002年，为抗击三种疾病的活动提供资助。迄今为止，该组织已经为136个国家的550个项目提供了大约107亿美元的资助。建立全球基金的原则包括建立一个简化和创新的过程，该过程可以为拨款项目分配有效并透明的支付机制；支持可反映国家所有权的项目并尊重国家级设计和实施；以绩效为中心，将资源与实现明确、可测量和可持续发展的结果联系在一起。全球基金体系架构的中心是CCM。CCM的结构和概念旨在反映共享决策制定和国家所有者的原则。

CCM在国家成功获得资助以及在计划项目实施过程中发挥着关键作用。国家为CCM¹实施全球基金原则提供了多种方法，获得的成功也各有差异。最近几年，在构建和管理CCM的经验中出现了很多有趣的模式和实践。这份以19个国家的40个研究案例为基础并包含八个主题的报告，描述了CCM模型范围以及自全球基金创建初期起所获得的经验。此报告旨在为最佳案例模型提供一种公平和公正的描述，可突出持续存在的困难和关注的问题。

主题

报告分为八个主题：合作和领导；官方和民间团体的参与；CCM监督实践；CCM秘书处；中央执行机构和次级执行机构的选举；利益冲突；国家协调委员会、中央执行机构、地区基金代理之间的通讯；协调和调整。

“**合作和领导**”研究提到CCM合作模型在公共卫生领域有助于重新定义政府和民间团体之间的关系。CCM平台协调三种疾病的主要有关方面通常采用的方式是，调节竞争利益并在其政府已经知道如何为获得附加价值而与多部门合作的国家中授予民间团体权利。CCM中非政府组织独立参与的程度越高，CCM的执行能力就越高。还需要强化CCM中民间团体的发言权，尤其是政府在公共卫生领域占主导地位而势力薄弱的民间团体很难有效参与其中的国家。

在“**官方和民间团体参与**”的主题研究中，发现阻碍民间团体参与CCM的主要结构性障碍，包括：在很多民间组织内缺乏技术能力、CCM相关信息取得困难（尽管可从网络获得，但还是有困难）、以及与民间团体选民相互交流的困

难，尤其是在一些较大的国家，例如印度和埃塞俄比亚中尤为突出。符合可预测的计划并有明确的管理架构、工具和程序的CCM，与依赖临时程序和事件的CCM相比，其职能的行使更为顺利。案例研究可识别有用和可复制的管理工具，包括CCM职权范围、新申请的技术评审小组、负责监督的次级委员会、透明的PR选举程序、CCM网站、以及为评审中央执行机构的进展而定期召开的技术评审小组会议。民间团体通常由于未能具备提供有效帮助的必要技能而受到批评，但是，对于CCM领导层，通过主动探究民间团体的投入和观点而建立政府和民间团体之间的相互尊重，以及能够接纳各种不同观点的包容文化，这一点很重要。

“**CCM监督实践**”的案例研究发现良好的监督程序和过程需要良好的管理。此外，有效的监督最终可确保项目按计划实施。很多团体对CCM的监督职责还不是很清楚。希望在理解程度提高后，CCM可以在这个领域更有效地发挥他们的职能。CCM有关方面间良好的交流、CCM会议的充足准备、以及一个可靠和运行良好的CCM秘书处，都有助于CCM

¹ 全球基金。关于国家协调结构的目的、结构和组成以及资金申请资格要求的修订指南，日内瓦城，2005年。

的监督。这些案例研究可识别哪些是有效的监督实践，例如及时的CCM会议准备以及共享CCM会议文件，在有明确目标下进行定期实地视察，以及适合管理PR和次级执行机构的透明机制。

不能忽视**CCM秘书处**在CCM绩效中的关键职责。这个主题的案例研究发现，强势的CCM秘书处可以使CCM变得更为强大。定义明确的独立秘书处有助于CCM更有效地实现他们的监督职责，因为他们组织评审资料和实地考察的能力有所提升。当CCM秘书处有“中立”的资助和办公场所（例如，不是由CCM利益相关者提供的场所），并且他们的职权范围明确将他们与CCM机构区分开来时，他们才能运营得更好。在可能情况下，通过提供中立和可预测的多种资源资助以及中立的场所来强化CCM秘书处是一种改善，可显著提升CCM的全面绩效。

PR和次级执行机构选举在过去几年经历了较大的变化，从一个临时、专责的委任程序变成一个更具组织性、透明性和目标性的程序。这个主题的案例研究发现PR和次级执行机构的选举越透明，拨款项目的实

施就越有效。实行客观和清楚的选举标准是透明选举程序的关键部分，让胜选者的可信度提升，并降低贿选的疑虑。尽管如此，但仍有改进的空间，尤其是有关次级执行机构的选举。

由于有类似的组织设置或机构，**利益冲突**可能在CCM内发生，例如当拨款项目收受人是CCM的投票成员时，就会使利益冲突合理化的情形增加。案例研究显示利益冲突问题尚未被充分重视。在缓解利益冲突的政策部分，CCM成员通常不清楚其内容且政策不能有效运作。因此，应在CCM成员内加强对利益冲突问题和政策的理解。在有限的案例中，要求获得外部公正组织的支持以处理他们的利益冲突问题，或许对CCM有利。

国家协调委员会、中央执行机构、地区基金代理之间的通讯的案例研究突显LFA职责的重要性以及范围，CCM和其它有关方面通常会错误理解此范围。案例研究还发现三个实体之间的工作关系可以通过采用国内LFA通讯协议显著改善。此外，LFA将带来更多的计划检验²，这样可以更容易确定他们在全球基金架构中的职责，

并作为观察员定期接受CCM会议的邀请，获得更多宝贵机会向CCM成员澄清他们的职责。

全球基金的CCM政策中推荐“若有可能，CCM的设立应以当前的机制为基础并与之相关联，从而可以从国家级别上进行策划”。协调和调整的案例研究发现CCM具有各种各样的回应方法。坦桑尼亚试图通过扩展CCM职能以改善其与当前国家结构的协调情况，莫桑比克与其它卫生机构的紧密合作则极大地削弱了CCM的独立职能。这两个案例证明了CCM协调和调整的程度依赖于特定的国家环境以及当前的情况和体系。

² 2007年全球基金的LFA招标书中已经确定了这个问题。

尼加拉瓜：很多获得全球基金支持的社区同时受到多种流行病影响。在尼加拉瓜布卢菲尔兹偏远地区生活的家庭，通过全球基金支持项目获得预防疟疾的蚊帐以及结核病治疗。



自2002年创建以来，全球基金已经成为抗击艾滋病、肺结核和疟疾的主要资金供应者，为136个国家的550个项目提供了大约107亿美元的资助。为那些反映国家所有权的项目提供资助，尊重国家合作伙伴的设计和实施，补充和协调处理三种疾病的当前工作。除了国家所有权原则以及协调和调整公共卫生方面的工作以外，全球基金还要求有关各方参与全球基金架构的所有领域。这个全球公私部门合作机制证明，包含所有相关方的多部门方法可以对减少传染以及减少由于艾滋病、肺结核和疟疾所造成的疾病和死亡产生较大的影响。

全球基金的主要创新特性强调所有相关社会部门内的合作关系以及“基于绩效的资助”概念——根据可衡量且有效果的证明资料提供资金。虽然基于绩效的资助并不是新概念，但全球基金开创了许多具有现实意义的体系来实施这一理念，在效率需求与责任需求间寻得平衡。

CCM是全球基金体系架构的基础，是国家级公私部门合作机制。它是全球基金承诺的国家所有权原则、共享决策制定、包容性以及构建合作伙伴的重

点，尤其强调了民间团体在设计、管理和实施拨款项目中的职责。在很多国家中，政府、私营部门和民间团体共同决定关键的计划问题。这不仅是国家可持续性抗击疾病工作的一个潜在的重要因素，而且还促进了包含易感染人群和弱势社群的民间团体获得国家决策程序的民主进程。³

通过全面负责对接收国家中全球基金资源的调动，CCM可以调整拨款项目的申请以及对持续资助和选择PR的申请，并监督所有全球基金拨款项目。CCM还要求确保全球基金援助以及国内其它开发和卫生辅助计划之间的一致性和联系。

2004年，全球基金发表了“关于国家协调机构的目的、架构、组成、融资以及资金申请资格要求指南”（CCM指南），并定期修订以符合变更的政策。CCM注意到成功落实这些指南的程度变化。在最近几年中，由于CCM持续加强他们对共享程序和管理理解，全球出现了很多有趣的模式和系统。

在2007年9月和10月，全球基金着手对42个国家级的CCM案

³全球基金《合作伙伴机制：抗击艾滋病、结核病和疟疾全球基金与民间团体》，日内瓦，2007年，29。

例进行研究，其目的是获得在执行CCM政策时可证明什么对其有效以及什么对其无效的经验。最终，这40个案例研究以八个主题进行处理 - 合作和领导、官方和民间团体的参与、CCM监督实践、CCM秘书处、中央执行机构和次级执行机构的选举过程、国家协调委员会－中央执行机构－地区基金代理之间的通讯、利益冲突以及协调和调整，如下表1所示。

本报告总结了这些研究案例并从全球基金的观点提供了各种不同CCM的经验。

方法

确定了二十个国家，与全球基金五年评估的研究范围（“合作伙伴环境”）所选的部分国家相同。此次选择还考虑了秘书处开发CCM实践和在八个全球基金地区进行管理的经验和知识。除了这20个国家的42个案例研究外，由于没有及时确定案例研究的顾问，所以未能研究约旦的两个案例。在进行案例研究之前，分别在以下城市针对顾问举行了四次研讨会：法兰克福、约翰内斯堡、吉隆坡和华盛顿。在案例研究前举行研讨会的目的是让顾问熟悉工作范围、目标和方法，以便降低数据收集和报告变异性。此外，从每个主题都

延伸出包含问题的指南，并提供给所有顾问。

数据收集的方法包括，（i）对与CCM以及国家特定文件（拨款项目申请、会议记录、管理工具、选举工具等等）有关的全球基金的著作进行审查；（ii）对628个国内全球基金的利益相关方的深入采访，包括CCM成员、拨款项目执行者和LFA；以及（iii）在每个国家内与关键的CCM选民（例如，民间团体和艾滋病患者/艾滋病病毒感染者/携带者）开展小组讨论。通过总结受访者对每个主题的看法，对CCM和有关方面的采访数据进行分析。

表1、案例研究表

研究主题	国家
CCM监督实践	保加利亚、CRN+、埃塞俄比亚、肯尼亚、秘鲁、塔吉克斯坦、坦桑尼亚、赞比亚
CCM秘书处资助	柬埔寨，洪都拉斯，马里
国家协调委员会、中央执行机构、地区基金代理之间的通讯	马里、尼日利亚、秘鲁、赞比亚
利益冲突	牙买加、肯尼亚、津巴布韦
官方和民间团体的参与	柬埔寨、埃塞俄比亚、洪都拉斯、印度、肯尼亚、罗马尼亚、塔吉克斯坦、坦桑尼亚
协调和调整	柬埔寨、莫桑比克、尼日利亚、坦桑尼亚
合作和领导	洪都拉斯、马拉维、尼日利亚、秘鲁、赞比亚
PR和次级执行机构的选举程序	埃塞俄比亚、肯尼亚、罗马尼亚、斯里兰卡、坦桑尼亚

国家协调委员会包含更多会员的原理是基于对完善的所有权、完善的计划方法和以结果为导向的工作道德需求。成员在CCM工作范围内作为平等合作伙伴的行为能力以及领导力与成功有关。为了研究CCM内的合作和领导力经验，**分别在洪都拉斯、马拉维、尼日利亚、秘鲁和赞比亚进行了案例研究。**

案例研究关注的是CCM内的合作和领导如何扩大对艾滋病、肺结核和疟疾的全球响应。重点放在职责以及CCM有关各方（尤其是，民间团体、政府和私营部门）的相互关系，以及他们的参与所面临的挑战和所获得的收益。可确定CCM领导特性的案例研究可以促进对CCM管理程序的更有效管理以及在决策制定中主动包含所有成员。来自以下领域的经验：

- 建立与决策有关的良好管理程序的重要性
- CCM领导层的透明选举程序
- CCM领导层的变更
- 作为公/私部门合作伙伴的CCM
- 反映国家所有权原则的CCM程序

在这里列出与CCM⁴有关的全球基金核心政策对于充分理解此主题下的问题非常有用。总

结如下，CCM应：

- 反映国家所有权。
- 尊重国家合作伙伴的设计和
实施过程，该过程可构建、
补充和协调当前地区和国家
的计划，对国家政策、优先
性和合作伙伴提供支持。
- 若有可能，在国家级别上构
建并与当前计划机制相关
联。
- 与国家战略计划保持一致，
例如，将特殊疾病和国家卫
生策略建立于国家计划之
上，并连接更广泛的国家协
调工作，其中包括扶贫策略
和部门贷款计划。
- 更广泛地表现出利益相关者
的多样性，每个都代表有兴
趣参与抗击三种疾病中的一
种或多种疾病的积极选民。
- 体现男女平等。

在公共卫生领域，重新定义政府和民间团体之间的关系

总的来说，案例研究发现对成员多样性和平等对待所有成员的责任有要求的CCM合作模型是成功的。在申请开发和拨款项目监督程序中，强制纳入感染或受三种疾病影响的个体和团体，获得最直接参与项目服务人群的经验和技术，改善了卫生计划的职能。

CCM指导原则和推荐通过成功调节竞争利益⁵，协调三种疾病

⁴ 国家协调机构和拨款资格要求的宗旨、结构、组成和资助指南修订版。

⁵ 请参看马拉维，22。

的主要相关方。但是，在一些国家中，CCM模型已实现的事件仍然具有深远意义，例如对政府和民间团体之间关系的重新定义。尽管其身份是CCM的平等合作伙伴，但民间团体需要在国家级决策制定中具有更多关键的发言权。在另一方面，政府已开始认可作为平等合作伙伴的民间团体以及可在公共卫生领域带来附加价值的多部门协作。

真实的合作

当案例研究明确指出政府正在将民间团体作为平等合作伙伴进行接纳时，他们对民间团体从CCM所获得的经验保持沉默。但是，可以假设民间团体至少可以了解政府如何运作并意识到每个部门在回应三种疾病时都有不可或缺的职责。非政府部门不能单独应对三种疾病所带来的挑战。通常来说，很多国家中的CCM与政府的关联已经从“基于利害关系的简单结合”发展成为真实合作，并且相互欣赏。由此，他们不仅满足全球基金的要求，还确保所有合作伙伴的竞争优势都可用于解决三种疾病的问题。

洪都拉斯和秘鲁在改进部门关系、成功合作以及政府将民间

团体作为平等合作伙伴对待方面提供了范例。秘鲁的CCM是国家多部门卫生协调机构CONAMUSA，其成员来自公共部门、NGO、受三种疾病感染的人群、宗教组织、学术机构、以及双边和多边机构，但不包括私营部门，很多其他CCM也有相同情况。

CONAMUSA成员中41%为民间团体代表，符合全球基金提出的非政府部门代表比例至少应达到40%的建议。随着时间推移，可以看到，具有很强领导力的秘鲁卫生部在公共部门、国际组织和跨部门民间团体之间带来了更广泛的合作，包括NGO及艾滋病和结核病感染者的不同团体代表。卫生部积极主动鼓励其它部委、NGO和关键受感染人群。但是，在后来的CCM发展阶段，卫生部大大降低了在CCM中的活跃程度。这为民间团体深入参与、发挥领导作用、最终监督项目实施创造了机会。

在秘鲁，政府和民间团体之间的协作有助于两个部门之间新工作关系的创建。通过CCM合作模型，卫生部逐渐了解到这对多部门方法的好处十分明显，并采取能与其它部门（尤其是民间团体）更好地合作的方法。卫生部延伸到其它部门

以及在CCM内共享责任的方法是从上到下管理国家卫生部门的一个重要举措。

同样地，在洪都拉斯，通过民间团体和政府CCM的合作，发现他们之间的关系有所改善。作为政府的平等合作伙伴并与之合作，这对民间团体有鼓励作用。据说，由于活动受到国内全球基金拨款项目的资助，民间团体组织的实力已经越来越强。目前，他们有更多的政治空间和权利。代表艾滋病感染者的组织积极参与CCM，是额外的收获。洪都拉斯案例研究发现，由于他们在CCM中有代表，他们受全球基金资助的艾滋病活动质量高于从前。看起来在洪都拉斯，民间团体组织同时从参与CCM以及全球基金资助的干预行动中获益。在洪都拉斯，尽管民间团体的发言权比以往要多，但仍需要加强。

在罗马尼亚，决策制定所采用的广泛的多部门方法在这个国家中属于破天荒头一次，因为这个国家政府机构的中央集权化情况非常严重。在CCM的赞助下，高层领导、政府官员、大学教师、国际组织代表、捐赠者和民间团体代表首次聚集在一起，讨论策略和运行问

题。通过CCM，罗马尼亚采用了真正创新的方法获得公平结果。通过协调活动、共享决策制定、与有关各方承担结果，极大地减少了抗击诸如艾滋病和肺结核等所面临的挑战。

值得注意的是，在很多国家，CCM从政府占主要席位的小组发展为更公平的合作机构，使得政府和民间团体之间的合作更为顺利，例如在**斯里兰卡**⁶和**洪都拉斯**。洪都拉斯反映出的情况非常清楚：参与CCM的民间团体越多，CCM的实施效果就越好。洪都拉斯案例研究还提到，民间团体的代表和参与质量提高后，极大地改善了CCM的职能。

强大和透明领导层的重要性

CCM文件中，对积极的领导层的描述通常是“透明度”、“一致性”、“包容性”或“民主化”。尼日利亚提供了很好的案例可以解释什么是CCM领导层的透明度，在尼日利亚，由CCM成员一起民主地进行决策，在参与者批准的下一次会议召开之前，及时为所有成员提供备忘录。

在尼日利亚的CCM领导层特点包括：

- 具备听取和尊重成员建议的能力和意愿；

CCM的附加价值

案例研究结果说明CCM模型的好处如下：

- 通过提供可使所有利益相关者作为平等合作伙伴的机制，在抗击三种疾病方面具有更多的优势。
 - 强化民间团体的发言权，并加强其在三种疾病领域的知名度和技术能力。
 - 通过包括作为“监督人”的民间团体以及对良好绩效的鼓励措施，改善了三种疾病的政府绩效，提高了监督能力。
- 鼓励所有人积极参与CCM会议；
 - 若有可能，对成员需要的建议和援助进行回应；
 - 沟通并明确理解CCM成员的职责和责任。

⁶请参考斯里兰卡、中央执行机构和次要收受人程序，IV，15。

积极和消极的领导层特性

这个主题的案例研究找出了可使CCM领导层强大或薄弱的一些特性或品质。

在识别哪些品质对于领导CCM的人员来说最重要这一点上，案例研究中的意见一致，尤其是对于主席的特性：开放性、透明性和及时响应。此外，CCM主席需擅长沟通，并有方法促进信息流的流通。无

论领导层是来自政府、民间团体还是国际作者，都需要符合这些特性。

案例研究中识别的消极领导层特性如下：

- 在多种学科小组内不能管理工作和参与，例如，不能确保民间团体的有效参与
- CCM的职责或PR、次级执行机构和LFA的职责不清楚
- 不能完全处理战略发展程序

- 没有足够的热情和动力来领导大家⁷
- 缺席CCM会议，经常将政府的职责排在CCM职责之前（仅适用公共部门的主席）
- 控制会议，经常坚持自己的“议程”，而不是听取大部分人的意见

赞比亚是由民间团体代表（而不是大部分案例中由政府代表）就任要职的36个CCM之

CCM主席的积极领导特性

- 富有经验，可鼓励和促进变更
- 得到CCM成员的尊重，与机构可保持长久的关系
- 丰富的解决冲突技巧，可以调解不同的利益相关者
- 获得政府认可，并受到尊重
- 有责任、办事透明
- 可以鼓励和鼓舞CCM合作伙伴
- 在抗击艾滋病、肺结核和疟疾上显示出较高的责任心⁸
- 卓越的沟通技巧
- 以结果为导向的方法
- 良好的会议管理技巧
- 良好的组织能力（确保及时发布会议记录和文件、圆满安排议程、以优先顺序处理事务）
- 可以承受较大的工作压力
- 确保CCM成员之间通畅的信息流

⁷ 请参考赞比亚，15，领导层特性列表图示。

⁸ 洪都拉斯，13-14。

一。这是个积极的因素，有助于平衡CCM内各方利益和权利关系。另一方面，赞比亚的案例研究确定了CCM主席未能与政府保持联系，这是一个缺点，与政府共同参与开发过程很重要，会对与三种疾病相关的问题产生影响，因此推荐民间团体主席应鼓励与政府发展密切关系，确保CCM成员及时获得与公共卫生有关的政府和管理人员制定的任何新协议、规定或其它变更，尽管如此，还应指出的是，民间团体不能排除通过其它政府CCM成员和它们与选民之间的联系，在公共部门内直接参与开发。

总的来看，CCM主席的个性对机构有效行使职能发挥了重要的作用。透明、开放、强大的鼓励技巧、责任心强和广受尊重，这些都是CCM主席需要具备的重要品质。通常主席所代表的选民是哪些人群这一点不是很重要；他或她能确保良好运行CCM的个性特点才最为关键。

管理CCM领导层变更以及领导层支持的需求

案例研究认为，当发现当前领导层的问题或是当一个小组的任期即将截止时，CCM需要改变领导层，这一点很重要。在

马拉维，前主席（卫生部主要秘书）同时也任职于疟疾和肺结核的中央执行机构。这种双重职责会造成利益冲突，并使人对其能以无私的方式执行职责的能力发生怀疑，在转换到新领导层时，前主席提供了一些帮助，以民主方式选择一位财政部的高级政府官员担任新的主席。在**尼日利亚**，CCM领导层所遇到的问题是由于对其职责和责任的错误理解以及和一个中央执行机构发生冲突而造成的。在2006年6月对领导层的变更受到了广泛的支持，成员对此很有信心。当前的领导层是一个开放、透明、聚焦、有效率和能作出响应的领导层，对更好地运行CCM具有极大的促进作用。

总的来说，案例研究发现CCM领导的人际关系职责非常复杂，需要获得支持，并有改进的潜能。对CCM领导层开发投入更多投资的申请，超出了CCM主席的需求。服务于CCM的所有代表都是各自选区的领导，在根据各自选区的需求和期望调节CCM要求时可以从指南中获得帮助，并能从能力开发中获益，以改善他们的领导能力。同时，疟疾和肺结核有关方面似乎也受艾滋病利益的驱动，这需从领导层的

角度来确定。CCM领导层的培训可以通过培训和顾问形式共享领导技能并将有效的技能提供给其它领导人员。

总结

民间团体的广泛参与以及将所有CCM成员作为平等合作伙伴对待，帮助这个创新的公/私部门合作的CCM获得成功。CCM管理和协调三种疾病的有关方面所采用的方法通常可以调节竞争利益。实现了更多原则以及广泛的参与程度。案例研究显示在公共卫生领域还带来了政府对民间团体关系的新定义。通过CCM平台，民间团体在这些国家已获得了实力，这些国家的政府也开始将多部门合作作为重要的模式。但是，尽管有积极的发展趋势，还需要加强很多国家中的民间团体，在这些国家中，政府控制卫生部门，民间团体的势力较弱，很难有效参与活动。领导职责是CCM行使职能的关键；可以对CCM起到有利和不利的作用。例如，通过在CCM会议上积极鼓励民间团体参与和表达自己的意见，领导可以改善民间团体在CCM的出席率。制定领导层发展预算 – 或者是CCM秘书处资助的一部分 – 或是技能转换来提高性能开发，例如对来自不同国家中的CCM领导进行同伴互助等，都可对CCM领导层提供很大的帮助。

主要建议

- 通过提供能力建设的有效资金，帮助民间团体改善对CCM的参与程度，这些能力建设有：项目管理和实施、监测和评估（M&E）、财务管理和建立本地领导。
- 通过提供资助，支持民间团体与他们的选民更好地进行协商
- 找到支持领导层学习和交流技巧（例如，通过在线同伴互助）的创新方法，通过文件和宣传，或采取对CCM有效的领导培训模块，突出成功的领导层案例
- 若有必要，评审CCM领导层的绩效，将领导层变得更开放、更包容、响应度更高
- 持续管理扩大CCM内的部门代表（例如，私营部门、关键受感染人群、女性、贸易单位等等）

与全球基金自己的理事会相似的是，CCM成员负责管理国内的全球基金款项。对在柬埔寨、埃塞俄比亚、洪都拉斯、印度、肯尼亚、罗马尼亚、塔吉克斯坦和坦桑尼亚的八个案例进行了研究，以调查影响政府和民间团体参与的因素。

CCM内较弱的民间团体的发言权

在很多国家，CCM的民间团体发言权比较弱，需要改善。对这个主题的案例研究报告了对部门级别“有意义的参与”的关注。例如在**马拉维**，民间团体代表往往在会议上对他们所做的工作进行描述而不是分析（例如，他们报告在领域内发生了什么，而不是提供大量的技术、政策和战略事项）。⁹

此外，民间团体通常不能有效获得有关最新发展的消息，很多团体不能超越实施需求以及政策和战略之间的差距。

在**斯里兰卡**，政府仍然是CCM的主导力量，民间团体如何获得真正的参与机会或许是个需要关注的问题。一个案例研究受访者指出：“CCM的模型更完善，在过去几年有一些进步。更多的NGO参与了……但仍然需要领导层……能进行更多的参与。”

为了回应这种认识和/或民间团体在CCM的出席率不高的情况，要求民间团体进行能力建设，从而有效参与CCM和项目的实施。

⁹ 马拉维，23。

在案例研究中提到了民间团体能力建设的范围

- 项目管理和实施，包括报告
- 数据管理和利用
- M&E程序
- 财务管理
- 构建本地领导层
- 政策和战略事件
- 加强对三种流行病经济学和其它技术事务的深入了解
- 理解与CCM和PR有关的全球基金的政策和程序；为申请撰写和计划提供技术援助¹⁰
- 介绍和宣传技巧

除了上述所提到的，斯里兰卡的CCM还提议建立保护组织和网络，并提供资助以便与选民定期进行交流。

强化民间团体出席率的结构化缺陷

- 技术能力
民间团体组织的能力 – 尤其是闭塞或农村地区 – 与政府或国际民间团体组织相比，制定具有合理技术水平的申请能力有限。

- 获得信息
民间团体组织经常发现自己很难获得关键的信息。
- 与选民相互交流的困难
民间团体组织，尤其是面积较大的国家和/或通讯和交通基础架构不发达的国家，通常面临与他们选民相互交流的严重挑战。
- 资源不足的CCM组织
信息不能得到充分的共享，这是CCM领导的职责之一，总是在最后一个通知民间团体成员，未能给他们提供充

足的时间了解对即将举行的会议很关键的文件，这对他们很不利。

在印度，受访者抱怨说“所有关键的CCM信息都提供给了政府，大部分NGO都只获得了一点信息”。民间团体代表被迫主动寻找相关信息，以便更好地参与CCM的商议和决策制定过程。

肯尼亚的CCM组织由于缺乏相应资源，对民间团体的参与造成了不良的影响。CCM成员所面临的挑战是不完善的通讯和信息共享以及质量不高的报告，由于拖延发布时间，也影响了民间团体对CCM的参与。

在坦桑尼亚，大部分民间团体组织的能力 – 尤其是位于农村的团体 – 提交具有合理技术水平的报告能力有限，这就阻碍了他们参与全球基金拨款项目的实施，最终不能满足项目可持续性和可扩展性的要求。基于绩效的拨款项目制定要求，是全球基金切实负责原则的基础，但对很多民间团体来说都很难遵循。此外，由于农村的民间团体组织地处偏远，坦桑尼亚的通讯基础设施也很差，限制了他们从互联网上获得全球基金拨款项目的信息。在进

行案例研究时，在所有40个国家中都报告了有关CCM和他们选区的民间团体代表之间的通讯问题。

在**印度**，民间团体的CCM代表和他们选民之间有限的通讯是阻止民间团体组织有效参与CCM的关键障碍。印度是个大国家，有上千个NGO。由于NGO的数量过于庞大，向所有民间团体的CCM成员提供关键CCM决议的信息是一个不小的挑战。仅在印度的艾滋病和肺结核地区，就有超过3000个NGO。收集有助于CCM制定决策的选民信息，也是一项挑战。资源受限是选民相同影响机制未建立起来的一个关键原因。

同样地，在**埃塞俄比亚**，据报道选民的反馈和通讯也是临时的，仅仅是在民间团体组织的理事会之间的交流，而不是成员之间的交流。为了使CCM更接近其所代表的民间团体选民，埃塞俄比亚案例研究推荐创建地区性的次级CCM机制，以辅助国家级别CCM的工作。

在**印度**，确定NGO选民成员的选举过程为设计良好并以网络为基础的机构提供了很好的范例。它同时还可以说明：当网

络受限或没有网络时，这个选举过程是如何排除很多民间团体组织参与选举。尽管在所有主流报纸和CCM网站以及其它列表服务器上都刊登了招募NGO选民的广告，但对于不能访问互联网的大量组织来说，还是不可能获得这些消息。事实上，只有284个尝试注册的组织，这说明大量的NGO没看见广告，或者预先定义的选举标准过于严格并将他们排除在外（例如，需要最低的财务营业额是125000美元，这对于印度的NGO来说非常高）。这就自动排除了很多草根NGO，他们不能成为选民的一部分。尽管这个选举过程是作为透明度和公正性选举的案例，但也证明了不合适的“过高标准”也会使很多重要的利益相关方不能参与CCM。

在**印度**，妨碍NGO有效参与的另一个因素是NGO自己通常依赖政府的资助。案例研究认为政府和民间团体之间的“供应商 - 提供商”关系有一些不妥当。很多受访者表示这种关系对民间团体有效参与CCM有负面影响。CCM的民间团体代表不太可能表达他们的意见，因为这个意见或许会危及他们与政府的工作关系，所以他们宣传团体利益的职责会受到影

响。即使民间团体组织受政府资助很普遍，在印度的案例研究中所提到的潜在问题，会在其它国家影响民间团体组织。在完成案例研究和编辑报告之间的时期，选举标准不严格。

三种疾病的CCM代表

艾滋病/艾滋病病毒携带者或感染者可以参与CCM，肺结核和疟疾的携带者或感染者却不能。原因是在很多国家，代表这些团体利益的协会压根不存在。团体之间出现差别的部分原因是，与艾滋病/艾滋病病毒有关的歧视和侮辱情况很严重，这使人们联合起来保护他们自己的权利并寻找代表。

印度的例子证明了妇女若要作为CCM的代表，这还需要很长的时间。32个代表中仅有9名是妇女，仅占CCM成员的28%。印度的案例研究建议，制定妇女作为代表和参与CCM的特殊指南。

有用的CCM管理工具和协议

- 管理手册：描述成员选举、轮换、举行会议标准、法定人数、出席人数、代理人等等的基本文件，有时也被称为职权范围。
- 国家级评审小组：由三种疾病的技术专家构成的CCM次级委员会，筛选和评审申请并向CCM提供推荐。
- 不同问题的次级委员会，例如监测和评估财务
- 制定中央执行机构选举程序
- 投票方法：举手表决；对于机密性的敏感决策进行秘密投票；已宣布有相关利益的成员禁止对该问题进行投票并外出回避。
- 代理系统：每个CCM成员都可以任命一位代理人，可以在他们缺席时参加会议，并代表他或她替换的成员参加投票。CCM成员指定代理人是其责任。
- CCM休闲会议
- CCM网站
- CCM 秘书处
- 检查工具（这一列表并非包含全部）：
 - 定期举行有标准议程的CCM会议，口头报告拨款项目的实施进程
 - 季度评审小组：季度性评审PR程序的机构会议；
 - 季度监管会议，由PR向CCM提交有关拨款项目进程的书面报告；
 - 来自技术工作小组/任务和无利益关系的非CCM成员的特定监督报告；
 - 定期由包含CCM和非CCM成员的小组进行现场监督考察。

CCM管理工具

现有的管理工具和协议明显可以促进CCM的工作。

职权范围和代理系统

管理手册，也就是职权范围，是CCM行使职权的关键。在所有进行案例研究的国家，都有CCM的职权范围。除其它事项外，职权范围规定了CCM成员的职责和责任；选民代表的选举程序和规定；选择主席和副主席的指南；以及决策制定程序的规定。管理手册是指导CCM行使其职责的基本文件。据很多国家报告，在拟定并按照职权范围进行操作之后，CCM的职能行使有很大的改善。一旦制定了职权范围，确保对CCM成员培训以获得其职权内容是非常重要的。

在**坦桑尼亚**的案例中，尽管坦桑尼亚的国家协调委员会（TNCM）有详细的指南，“不太熟悉它们[例如，职权范围]，甚至很少使用”。其原因是在制定过程中CCM成员“缺乏主权”，建议在制定过程中，与所有主要利益相关者进行充分的协商。在很多国家，在专为此事而由CCM会议批准的临时委员会的帮助下，才将管理手册定稿。

代理系统是一个可以确保足额代表和法定人数的有用方法。在主要代表未能参与会议时，应做出安排，为这些代表选择由谁作为他或她的代理人。代理人还可以代表他们所替换的CCM成员进行投票。CCM成员指定代理人是其责任。在三个国家的案例研究中报告了代理系统 - **柬埔寨、印度和坦桑尼亚**。在这三个国家中，发现这个系统很有效果，应作为成功和可靠的实践（印度和柬埔寨已经制定了明确的指南）。代理人的参与强调了出席CCM会议的重要性，以及代表其选民而不是个人利益的成员提供消息的重要性。

在CCM运营中使用互联网

在应对开发挑战时，使用互联网日益变得重要。CCM还是越来越多地将互联网作为支持工作的工具。在**罗马尼亚**，作为CCM最重要的正式通讯渠道（除了CCM会议）就是互联网。罗马尼亚的CCM有信息丰富、便于用户使用的网页，使用罗马尼亚语和英语¹¹，并由CCM秘书处不断进行更新。可提供有关近期开发、拨款项目实施、和PR和次级执行机构活动的信息。网络还提供向CCM秘书处反馈有关当前信息的渠道。此外，所有民间团体的

CCM成员都有自己的互联网网站，他们可以在网站上贴出有关他们工作和全球基金拨款项目实施的信息。

在**印度**，自2006年8月起开始使用互联网选择民间团体的代表。CCM网站负责在线登记和投票选举机制，该机制受到面向全国发行的报纸的支持，并在互联网上进行公布。这个在线选举过程的结果是，121个组织可以进行注册。最终的结果发布在印度的CCM网站上，并正式通知了已选中的组织。尽管选择标准有缺陷（上面已提到，在“强化民间团体出席率的结构化缺陷”），这是证明基于网络的CCM工具有用的案例。

不懂管理工具：咨询开发过程的重要性

即使有管理工具，但案例研究报告中指出大部分人不熟悉他们的内容。很多CCM成员从未收到任何有关他们职权范围的副本。例如，在**坦桑尼亚**，已经创建了详细的CCM指南。但是，CCM成员并不完全知晓，并且也不按照这个实施。一个解释原因是在开发过程中并没有包括所有CCM利益相关者；另一方面，会员更新以及对新CCM成员没有进行足够的培训

¹¹ 请访问 <http://www.ccmromania-gfatm.com/index.php?lang=en> 以获得资料。

也是一部分原因。坦桑尼亚的CCM管理工具相对较新，可以对民间团体成员的能力构建以及强化他们的参与提供潜在的支持，并有助于实施全球基金的透明度原则。但是，首先必须采用并理解它们，并在CCM成员之间积极推广。

很明显，在开发所有CCM管理工具中包含最终用户很重要。这使得拥有、理解和遵从其程序和过程更容易。

为了更好地了解可加强职能的CCM管理和工具，案例研究推荐在培训新的CCM成员时介绍并讨论工具。这也会对更好地参与CCM进程和会议起促进作用。缺乏有关管理工具的知识也与利益冲突的主题有关。

CCM对管理工具的实际使用

案例研究发现CCM在日常运营中使用管理工具的范围并不十分明确。在开发这种工具和使用工具的方法上，各个国家之间都有差距，这一点似乎很明显。有些国家，例如**埃塞俄比亚**，主动使用他们的管理工具，而其它国家则在制度化方面做得不够成功。需要改善他们在所有CCM中对工具的使用。全球基金秘书处在其网站上发布了一些管理案例的文

件，但是知道这些文件的访问者并不多。因此，应鼓励CCM定期访问全球基金的网站。

为改善CCM管理的CCM通讯策略

若指定CCM责任的范围和性质，则通讯是个跨学科问题。通讯策略对于改善CCM运营并在CCM指南中将其作为推荐之一是非常有用的。在CCM成员和他们选民以及国内有关各方之间需要更好的信息流。强大的通讯渠道也有助于改善监督以及与其它关键全球基金执行者之间的交流，例如PR、LFA、次级执行机构以及国内的其它协调机构。通讯策略包括但不限于CCM会议准备和后继活动，介绍新CCM成员，CCM管理工具信息和CCM监督安排，选民咨询和反馈。

总结

提供开发和使用管理工具，极大地改善了CCM的管理，并明显促进了CCM成员对这些工具的了解和使用。CCM通讯策略极大地改善了CCM功能，除其它事项外，可以包括：改善会议的准备、发布管理工具的信息、开发实用的CCM网站。此外，民间团体代表的能力建设有助于强化民间团体对CCM的参与。

主要建议

- CCM应考虑通讯策略，以改善信息流并确保成员和选民了解管理工具。
- 确保所有相关方参与到CCM管理工具的开发中，以获得更多的所有权，遵守并使用工具。
- 对新的CCM成员进行职责和责任、管理工具、和CCM成员参与指标的培训。
- 通过以下方式增加对管理工具的了解：
 - 在CCM网站上包括他们（请参考以下推荐中的最后一个）；
 - 主动创建一个包容性和开放性的环境，可确保可以听到民间团体的发言；
 - 确保与CCM有关的信息能开放和及时地传达给民间团体成员；
 - 增加作为民间团体代表的三种疾病携带者、妇女和其它弱势群体的成员；以及
 - 通过邀请他们的参与并获得他们的观点，鼓励民间团体主动参与CCM会议。
- 在可行情况下，建立一个CCM网站，该网站应至少包含以下信息：CCM成员、职权范围和包括全球基金管理文件的其它管理工具；CCM会议计划和议程；CCM决议；CCM成员组织和代表信息；拨款项目实施信息，以及PR和次级执行机构的活动信息。

对拨款项目的实施情况进行监督是CCM的核心职责。案例研究的课题是：CCM如何确定他们自己的监督职责以及如何确定CCM在全球范围内使用哪些监督工具最有效。尤其是，案例研究着眼于CCM是否充分行使了他们的监督责任，以及如果没有行使，则阻挠他们监督的障碍是什么。确定最佳实践有助于CCM改善他们的监督职能。

CCM监督职责

对申请开发、拨款项目协商以及拨款项目的实施进行监督，是CCM的关键职能和责任。CCM指南规定了CCM应有一个监督计划。如果没有这个计划，则CCM没有资格进行资助。监督也是CCM管理的一个重要职能。其目标是通过以下行动，确保项目活动符合拨款项目协议中的各项规定：

- 为PR提供战略方向；
- 检查是否符合全球基金政策和程序；
- 建立财务控制（包括独立审计）；并符合关键推荐。

监督的核心原则是确保资源、财务和人力都能有效地为国家带来收益。CCM的监督职责被证明是一项挑战，因为CCM的职责架构还很新，与其他传统

的资助机构和卫生融资机构相比，还需要经历实践操作的检验。

对监督职责缺乏理解

在CCM所有的职责和责任之中，监督职责可能是最不被了解的。对于大部分CCM成员来说，这是个新概念。案例研究发现对于CCM监督职责和责任的理解有误，并且这个职责的知名度也很低。

例如，肯尼亚的案例研究，报告了与监督有关的很严重的缺点。虽然管理手册对其成员的职责和责任作出了明确定义，对CCM的监督职责这一块却无任何说明。手册着重于描述对控制过程的管理，但缺乏对监督的重点强调。CCM内部对其监督职责缺乏了解。根据肯尼亚的案例研究，CCM主要关注的是对拨款项目实施的日常管理，这是PR而不是CCM的职责。监督主要关注的是长期拨款项目绩效。

在塔吉克斯坦，案例研究受访者确定了一个关键的问题，即对CCM成员的期望缺乏理解。例如，在监督过程中，他们可以做什么以及不可以做什么，他们对当前全球基金项目的进程的影响范围有多大。CCM成

员表达了他们的愿望，他们希望能更好地了解CCM对有关全球基金活动决策的监督职责。他们还想明确知道他们对在当前项目中分配和重新分配资金的影响程度。这个问题表现了对CCM监督职责的误解：在预算条目内对资金的分配和再分配是PR的职责而不是CCM的职责。但是在有必要对预算进行较大的变动时；例如，从一个战略目标将资金分配到另一个，PR必须对这个再分配所造成的可能影响仔细进行分析以获得CCM的协议。

通讯和物流问题

这种理解上的差距是从何而来的呢？很多案例研究报告了造成运营CCM监督职能有困难的通讯和物流问题的范围。例如，在**塔吉克斯坦**，CCM利益相关方批评了CCM会议的通知，该通知发出时间之晚，通常只能为参与者留出一丁点阅读和回应会议文件的时间。案例研究受访者提到，经常是在会议召开的前一天、甚至是会议召开当日才发送CCM议程和讨论文件。

在**坦桑尼亚**，CCM成员报告说CCM收到“太多信息”，一些成员认为报告的数量“过于庞大”，对于这些在其它地方还

担任全职工作的成员来说很难评审完。大部分案例中的信息都被认为“技术性太高”。案例研究受访者说如果对决策制定有用的关键信息进行分析 and 总结，并明确确定需要执行的问题，这样会有助于他们的工作。此外，CCM、PR和次级执行机构之间的通讯还有一些问题。当将CCM的推荐传达给PR（并通过他们的CCM成员传达给CCM所有的选民代表）时，PR应该将其传达给次级执行机构。但是，这个通讯链有时候是中断的。当从CCM代表到他们选民的通讯发生变化时，CCM到PR的通讯通常受到较弱的CCM秘书处的影响。

在**肯尼亚**，CCM和PR之间的关系存在一些问题，会对国家中的拨款项目实施产生潜在的负面影响。肯尼亚的PR、次级执行机构甚至是次次级执行机构定期与位于日内瓦城的全球基金秘书处直接通讯，这使CCM感到自己成了“旁观者”。CCM成员认为这背离了在CCM管理手册中编订的通讯程序¹²。不幸的是，在肯尼亚影响CCM监督职能的并不仅仅是主要拨款项目执行者之间的通讯问题。受访的CCM成员抱怨说CCM秘书处“保留信息”，只将其用于“对自己有

利”的地方。所有受访的成员都相信CCM秘书处有能力向所有人传播信息。他们认为沟通不利的目的是为了向他们“隐藏”重要信息，这威胁到了他们积极参与讨论和决策制定的能力。一些成员还说他们没有收到会议邀请。即使他们收到邀请，时间也很晚了，没有充足的时间了解会议议程和会议文件。一些案例研究受访者提到已有改善的迹象，已做了一些有效尝试来确定CCM和PR之间的情况。

肯尼亚的经验没有什么特殊之处。这些挑战突显对职责和责任的理解和澄清的需求。CCM和PR休闲会议有助于为改善拨款项目实施程序和绩效而鼓励发展更好的工作关系。

CCM：缓慢发展他们的监督职责？

不充分的会议准备，只是一些普通通讯问题中的一个案例，这些问题会妨碍CCM成员履行其监督职能的能力。但是，还有更大的问题会妨碍CCM的能力。看起来很多CCM认为分配给他们的监督职责都很不轻松。全球基金指南文件中明确规定CCM在监督中的最主要职责，大部分CCM将他们的注意力集中在开发申请以保护资源

¹² 肯尼亚，13。

上，而没有给“保证资金产生效果”优先权。缺乏监督工具为CCM带来了一些困难，由于很多PR在CCM架构中位居优势，使得CCM只有一小部分权利来执行自己的监督职责。随着CCM监督模型的发展，越来越多的CCM越来越熟悉自己的监督职责，并能更好地评估自己的职责。这个模型的关键元素可描述如下：

- 具备良好架构的监督计划，民间团体的参与程度高
- 有强大和完善的职能秘书处可支持CCM；
- 良好的国家协调委员会、中央执行机构间的通讯以及报告协议（例如，季度报告）

监督工具和良好实践

塔吉克斯坦的通讯实践情况不错，这个国家提前宣布CCM会议并提前发布他们的文件。此外，CCM成员还收到总结报告，其中有明确定义的CCM行动和决议的条款。这有助于他们更主动和积极地参与会议。

在埃塞俄比亚，由CCM开发的有用的监督工具和程序包括：

- 每月举行有标准议程的CCM会议，口头报告拨款项目的实施进程。

- 每季度监测会议以及由PR撰写的有关拨款项目进程的报告。
- 来自技术工作小组/任务和无利益关系的非CCM成员的特定监督报告。
- 每六个月，由CCM成员和非CCM成员组成的小组对现场进行实地监测考察。

埃塞俄比亚的实地考察有以下六个目标：

1. 直接评审程序。
2. 与政府权威人士、其他利益相关方和次级执行机构一起讨论拨款项目绩效，以获得对当前状况的正确观点。
3. 评审公共部门、合作伙伴和执行者的管理和技术能力，识别优势和劣势。
4. 检验区域和地区级别决策制定者、执行者和民间团体小组的责任和认识程度。
5. 识别改善质量的机会与合适的发展时间，以加快支出。
6. 根据实地考察的结果，推荐/采取行动。

埃塞俄比亚的CCM还开发了一个现场/实地监测的检查列表，包括每个地区的访问、方法、频率和小组构成的目标。

这些工具和程序为CCM提供架构，以便能及时识别和解决PR

和次级执行机构所遇到的运营问题。此外，CCM包括来自各方选民的高级和有经验的成员，通过他们的专业技术可以解决各个领域的问题。

为了改善监督职能，赞比亚的CCM在2006年底建立了次级委员会，一个用于财务和审计，另一个用于M&E。这些次级执行机构可在这两个区域深化CCM的监督职能。在CCM会议召开前至少两个星期，PR提供两个次级委员会书面报告，这符合CCM评审文件并制定向CCM主席提交的报告应至少在一个星期以前的要求。在执行计划中任何由PR做出的修订草案都应首先提交给次级委员会，并获得批准。这个程序使很多CCM成员感觉能更多参与PR-LFA-全球基金的报告程序中。次级委员会还可以进行实地考察。此外，赞比亚的CCM鼓励每次在CCM会议上进行汇报的PR对大量拨款项目构成和PR所需要的临时编辑的复杂报表进行补充。现在LFA参加CCM会议的频率也比以往多很多。在CCM会议上进行报告还包括次级委员会实地考察、评审指标报告并与PR和次级执行机构进行详细的讨论。

保加利亚的完善、透明的PR

监督职责可作为一个优秀案例。在每季度召开的CCM会议上，PR：

- 介绍在之前季度中所执行的活动，包括对程序和财务执行、采购程序、次级执行机构的选择、以及与拨款项目实施有关的其他业务等等的报告。
- 提交每季度发展资料和年度绩效报告副本，突出实现的成绩以及出现任何差异的原因；以及
- 描述下个季度的工作计划。

这个监督模型主要是设计用于识别潜在的执行瓶颈，并加强与拨款项目实施有关的透明度。

秘鲁的次级执行机构监督案例非常好，值得介绍。这个模型包括每月和每季度的反馈会议及基于网络的M&E系统¹³。自动化的M&E报告系统可以由次级执行机构进行在线评估和升级。PR还将大部分与拨款项目绩效有关的会计和财务程序实行自动化，促进了对次级执行机构的财务监测。事实证明，基于网络的管理系统符合以绩效为依据的资助系统需求。此外，PR已经开发了拨款项目绩效和结果指标，以监测和评估次级执行机构。每年根

据各种合作伙伴的投入更新指标。CCM和PR已经创建和执行了令人印象深刻的说明机制，可监测执行绩效¹⁴。

坦桑尼亚的案例研究报告了一个创新的监督工具，可改善CCM的决策制定，该过程仍处于发展的早期阶段。“执行仪表盘”是一份总结报告，可显示PR的主要计划活动和结果，例如，根据绩效指标而定的结果、财务管理和计划管理。使用颜色代码，立即读取需要特别注意的问题（用黄色和红色标记）和良好结果（用绿色标记）。这个工具克服了将M&E数据转变为可管理信息所面临的困难，有利于更有效地作出决策。其便于使用的特性还有助于CCM所有选民的参与，使有关各方便于直接通过CCM网站访问信息或通过电子邮件将报告发送给CCM选民和国内的其他有关方面。仪表盘概念是由拨款项目管理解决方案（GMS）（为卫生管理科学的一个部门）所开发，这也再次证明广泛的合作伙伴可以对CCM提供大量重要支持。

坦桑尼亚的案例研究并没有明确提到仪表盘的功能是否完善并且有助于更好的信息流。或许是需要处理的信息量过于庞

大，或者CCM成员还没有完全了解如何使用仪表板。无论是哪种情况，都值得对这个工具进行进一步研究和开发，尤其是从其他CCM在此模型中所代表的利益观点来看。

CCM秘书处强大监督功能的作用

不能忽视强大的CCM秘书处的重要性。它可以被称为是CCM进行监督的最重要的“工具”。塔吉克斯坦的CCM提供了很好的例证。其监督能力的改善和扩大与全职CCM秘书处的建立有着重要关系。当秘书处承担起组织CCM会议、周期报告以及支持通讯的责任时，CCM成员就及时地开始接收会议议程和其他相关文件，并全面改善对CCM工作的理解。自2006年3月起，塔吉克斯坦的CCM秘书处已经组织了五次CCM会议，四次塔吉克斯坦的全球基金合作伙伴论坛¹⁵，并在12场与三种疾病有关的会议和研讨会上提供帮助。所有这些事件，其覆盖范围各不相同，但都关注的是对艾滋病/艾滋病病毒、肺结核和疟疾的国家全面响应，可作为共享不同合作伙伴之间最佳实践和经验的机制。

强大的CCM秘书处支持CCM监

¹³ 尼加拉瓜的中央执行机构也使用基于网络的M&E系统。

¹⁴ 秘鲁，10，19-20。

¹⁵ 合作伙伴论坛是由塔吉克斯坦的CCM开发，旨在与艾滋病、结核病和疟疾工作人员进行更加广泛地协作。这个平台包括50-70个利益相关方，可为非CCM成员提供共享信息和经验的机会，并有助于CCM制定决策。

督职能的重要职责，突显CCM职能的相互依赖性。通过促进监督活动，秘书处还可以对CCM的管理产生积极的影响。职能秘书处可以在开发和分配管理工具上提供支持，并有助于更好地理解CCM的监督职能。

总结

良好的监督过程和程序与良好的管理可以结合在一起，最终确保项目按计划实施。这些案例研究可确定需要改进的范围，从不充分的CCM会议准备和对职责及责任的错误理解，到各种CCM有关各方之间存在的严重通讯问题。对于很多人员和CCM来说，CCM的监督职责还不是很明确，看起来大部分人似乎认为分配给他们的监督职责不是件轻松的事。随着CCM的成熟，他们的监督职责一定会更加完善，这是一个缓慢的过程；但出现了可复制的良好实践和实践模型。他们包括及时的CCM会议准备以及对CCM会议文件的共享；有明确目标的定期实地考察；PR/次级执行机构监督的透明机制，例如次级执行机构定期在CCM会议上报告上一季度实施的活动情况；每个季度的项目进展和年度绩效报告；并概述下个季度的次级执行机构工作计划。

主要建议

- 发布可澄清CCM/PR/次级执行机构之间通讯情况的政策指南，并根据此报告中的成功案例突显在CCM监督范围内的良好实践和工具。
- 强化CCM秘书处，以便为CCM监督职能提供支持
- 与所有成员及时共享CCM文件
- CCM秘书处应该制作和分配CCM成员能快速和容易理解的有关重要信息的报告。
- 重复保加利亚CCM的监督实践（例如，PR介绍在之前季度中所执行的活动，包括在每个季度召开的CCM会议上对程序和财务执行、采购程序、次级执行机构的选择、以及与拨款项目实施有关的其他业务等等的报告）。
- 全球基金秘书处应持续支持创新监督工具的开发（例如，CCM执行仪表盘），并在合适情况下支持其他CCM对工具进行复制。

这一章调查了CCM秘书处对CCM绩效所作出的贡献。需要说明的是，这一章具体回顾了职能行使正常的秘书处的功能和收益、秘书处的成功因素、如何进一步专业化秘书处的运行、以及哪种资助可以最好地确保秘书处的独立职能。

CCM秘书处的背景

在大部分国家的秘书处可以提供管理和支持架构，以促进CCM职责和责任的有效实施。CCM已经制定了各种安排，可提供CCM秘书处服务。在一些国家（通常是具有小型拨款项目组合以及机构能力有限的国家），PR经常承担CCM秘书处的工作。在其他国家，卫生部、国家艾滋病委员会、开发合作伙伴以及NGO可提供CCM秘书处服务。在这样一些国家，即CCM可以确保在获得资助以前，自己的资金可以将管理成本包含在内的国家，会建立独立的秘书处，向CCM进行报告并负责协调活动和执行所有决议。

在全球基金成立初期，国家所有权原则和附加指南政策就限制了国家协调委员会的资助。CCM需要以一种可以促进项目和结构的方式来巩固资源；国内的捐赠者合作伙

伴和国家政府需要承担CCM的管理成本。但是，国家协调委员会很明显需要一定比例的援助，而且不足的资源已经威胁到他们管理和监督的职责。结果，全球基金将政策进行了两次调整：在第5轮之后，CCM在说明一个可寻找更多资助的计划后，可允许申请一次性的两年款项。在分配时，需要检查拨款项目的规模和组成是否符合秘书处设定的范围（25,000到50,000美元）。很明显，仍有很多CCM资金不足，全球基金在第十六次会议上（2007年11月）上作出决定，CCM每年可以申请到最多43,000美元的资助¹⁶（这是从两次不同的CCM研究中获得的全球平均数额）。从过去的情况来看，PR经常会支持CCM的工作，尤其是在有小型拨款项目和机构能力有限的国家中。卫生部、国家艾滋病委员会或其他开发合作伙伴（例如，联合国开发计划署）的执行能力都相同。但是通常来说，在国家协调委员会可以确保基金安全的地方，出于效率和独立性等原因，就有建立一个独立工作的秘书处之趋势。

在批准新的CCM资助政策之前，授命完成这些CCM案例研究。

¹⁶ 在政策变更之前进行案例研究。

柬埔寨CCM秘书处的职能

- 支持CCM和次级委员会对协调国家申请的准备工作，包括管理申请提交程序、由评审委员会进行评审和修订、以及在提交给全球基金之前进行协调。
- 协助改善管理CCM以及次级委员会的会议，包括与外部有关方面的通讯。
- 及时在CCM和次级委员会成员之间阅读、分析、总结信息和发布信息，以促进CCM和其委员会获得信息的能力，并在制定决策时有据可依。
- 将关键性的总结文件翻译为高棉语。
- 在讨论时，安排将语言同传为高棉语。
- 调整会议的议程。
- 确保备忘录可以充分反映会议的讨论和决策内容。
- 追踪CCM和次级委员会会议的出席和参与情况。
- 与CCM成员保持联络并促进他们参与会议。
- 在基金项目经理（FPM）和CCM之间担任主要的联络人。
- 在所有全球基金程序和指南中提供专业帮助。
- 确保所有的活动都符合全球基金标准和指南，并报告任何异常事件。

职能型CCM秘书处的明确收益

各个主题的案例研究结果可以证明有一个“保持中立”¹⁷、职能良好、获得良好资助的CCM秘书处是非常重要的，可以满足CCM的运行需求。所有案例研究都强调了强大的CCM秘书处的特殊附加价值，或是突显CCM绩效在强化了CCM秘书处后得到改善的过程。

CCM秘书处有广泛的功能

为了理解一个较强或较弱CCM秘书处的广泛影响，有必要评估秘书处职能范围。

强大的CCM秘书处，强大的CCM

这三个案例研究再次证实了这一点：职能行使良好的CCM秘书处可极大地改善CCM的绩效。

例如在柬埔寨，所有案例研究受访者都觉得成立了一个完全受资助的秘书处后，CCM职能的行使有了极大改善。在马里，案例研究报告在建立了秘书处后，可以及时将CCM会议文件传达给CCM成员和有关方面，尽管这些工作负担对于仅有一名人员的秘书处来说过于繁重，但改善了CCM的通讯情况。

¹⁷ 请参看第39页，获得更多用法解释。

较弱的CCM秘书处的影响

根据对比，案例研究结果显示了较弱的CCM秘书处对于CCM有负面影响。例如在**印度**，只有一个成员的CCM秘书处资源有限，不能提供足够的CCM协调支持。由此受到影响的领域是：与CCM会议有关的文件和信息的发布，以及对有关拨款项目监督有关信息的分析。若要在这个领域行使良好的职能，需要符合条件的人员和额外的资助。

在**马里**，较弱的CCM秘书处使CCM的职能产生重大缺陷。在秘书处和卫生部的计划部门仅有一名人员。不能获得活动经费预算，他全靠自己单枪匹马完成所有CCM的支持任务，还有秘书和邮递员的职责，以及组织和协调所有CCM会议。后来秘书处雇佣了一名司机，这名长期秘书就以自己的钱支付司机工资。当这名秘书出门进行实地考察并且办公室处于关闭状态时，一些任务，例如打印信函和办公室管理，中断了。总的来说，由于CCM秘书处的资源不足，CCM成员以及国家有关方面所获得的信息都受到了严重影响。

在**柬埔寨**，案例研究受访者指出由于缺乏秘书处，CCM的职能受到很大影响。不充分的CCM会议准备要求CCM成员

（所有这些成员都是各自组织的高级代表）投入比所需时间更多的时间来进行准备。在CCM会议就要召开之前，PR将大量的文件交付给CCM，让CCM根本无暇进行查看。过大的阅读量为成员造成了沉重负担，由此会对决策的有效制定造成影响。此外，秘书处的缺席也使成员很难对前期CCM会议中所做的决议进行澄清。

“中立”CCM秘书处的的重要性

所有案例研究都强调了“中立”或“独立”CCM秘书处在支持CCM职能过程中的重要性。一些案例研究受访者认为当资助来自特殊的捐赠者、政府或其他CCM利益相关者时，秘书处的公正性会受到怀疑。为了更好地行使职能，CCM应保持中立，不得受惠于任何CCM成员。在这种情况下，建议CCM秘书处的资助应“无任何附加条件”，换句话说，任何资助来源都不得从国内全球基金资源产生任何直接的收益。如果对CCM秘书处的资助或提供的房屋来自CCM成员或其他有关方面（例如，作为PR或次级执行机构的机构），则CCM秘书处会存在潜在的、有利于捐赠者的行为。在相关重要性的程度处于中等的情况下，CCM应了解这种潜在的利益冲突，并与处理其他利

益冲突一样来减缓这种冲突。但是对于很多CCM，“独立”或“中立”的资助来源在资源有限的环境下是个很难实现的概念。显然，需要征求大量的资助以及捐赠合作伙伴自发的贡献（无论是财务或是实物上的捐赠），以此来调节。

在**肯尼亚**，CCM秘书处位于卫生部内，卫生部还对其提供资助和一名人员（暂时借调）；其他资源，例如办公设备和家具，都由卫生部提供。尽管这可以被看做是政府对拨款项目实施获得成功所承担的义务，但同时也消减了CCM秘书处的独立性和公正性。这个案例证明很多CCM都面临进退两难的情况。毕竟让国家机构（例如卫生部）通过供应实物和财务方面的资源对CCM提供支持是件好事，应该多加鼓励。另一方面，不能被这种支持垄断或是用于规定CCM行使职能的方式，这一点很重要。CCM成员和有关方面需要了解潜在的利益冲突并在冲突发生时能进行适当的管理。

由于在大部分国家中，很难指望一个中立的资助和提供办公场所的资助中能包含所有费用，所以还需另觅解决方案。秘书处保持中立的关键之处是不要依赖单一的资助源。实际上，若有可

能，将财务负担分散给几个合作伙伴（全球基金自身、开发合作伙伴、政府和其他本地资源提供者）会更合适。鼓励拓宽资助基础将会带来一些优势：这使CCM秘书处会对特殊利益少一些偏爱（实际存在的或是被认为已存在的）；还可鼓励各方广泛参与全球基金项目并提供更多可靠的资助。即便一个资助者决定终止资助，还会有许多其他资助者可以提供资助。

增强CCM秘书处的组织力和责任性

CCM秘书处需要加强组织力和责任性。首先，应明确说明秘书处运营所需要的责任、任务、成果级别和能力。应说明有明确定义的可测量性结果的年度CCM预算和工作计划，并将其作为编写申请的基础，以获得潜在的资助资源。对于有效的资源流通，CCM应计划所有有效和潜在的来源（无论是资金或是实物）并考虑如何有效地用于工作计划中已确定的支出和活动。在雇佣秘书处人员之前，就应事先考虑对资源调动技能的要求。同时，CCM成员自身也鼓励参与筹资工作。其次，CCM需要说明他们所获得的有助于能力建设的财务支持。第三，对秘书处可以提取的运营资金建立独立账

户，可避免资金通过政府系统或PR流通时的延迟。更专业化的CCM秘书处将有利于改善他们的自主权；尤其是改善他们从多种来源吸引可靠资助的能力。

CCM秘书处获得成功的因素

在柬埔寨，CCM——国家协调委员会（CCC）——很早就认识到强大CCM秘书处的优势。尽管开始的势力较为薄弱，CCM还是为秘书处制定了大量原则和方法（事实证明非常有效），这也可对其他希望构建CCM秘书处的国家起到指导作用。

● 识别强大和职能型秘书处的需求

CCC很早就已意识到秘书处在协调CCM管理活动以及确保CCM保持其主要交付能力的关键作用。国家协调委员会认为如果国家承担有效使用大量全球基金资源的责任，则通过在管理和支持功能中进行小部分的投入以便优化这些拨款项目的绩效是必须的、也是合法的。这一原理构成了国家协调委员会制定捐赠者提供秘书处资助的方法基础。

● 中立的价值，例如非CCM利益相关者或CCM秘书处的多资源资助

尽管很多国家协调委员会成员（例如PR或次级执行机构）都可以承担机构的成本，但国家协调委员会根据资助的价值，从一个在CCM事务或全球基金拨款项目上未做过投资的资源提供者处选择了一个外部的资助者。由德国技术公司（GTZ）提供资金，GTZ是一个技术开发合作伙伴，与全球基金资源无直接利益关系。秘书处资金的中立性很重要，因为它与大部分CCM的职能行使（包括PR选举）都有关联，尽管PR可以为机制能力有限以及合作伙伴不多的国家提供更好的秘书处服务。

● CCM秘书处中立的办公场所的优势

秘书处的办公场所及其资金最好不要由CCM利益相关者提供，以免秘书处的中立性大打折扣。

● 明确定义CCM秘书处工作的需求

各种CCM机构的责任会产生混乱，例如，在CCM次级委员会和秘书处之间的职责。柬埔寨的经验显示出明确定义职责的重要性。

● 双边和多边的多重来源资助

双边和多边发展机构的职责非常关键。在柬埔寨，很多合作伙伴为CCM秘书处提供支

持，这是其能获得成功的关键因素。支持有不同的形式——直接资金支持（GTZ）、通过顾问的技术支持、额外人员的规定、对特殊事件和顾问的资助等等。所有这些捐赠都发挥着非常重要的作用。

项目规模和CCM秘书处

案例研究发现，大多数国家的CCM秘书处不是不存在、运作不充分，就是人力不足。在有大型全球基金项目的大国尤其如此。印度提供了一个恰当的例子：只有一名人员的CCM秘书处不能提供足够的CCM协调支持。这种情况与埃塞俄比亚的情况类似。CCM秘书处的资金应与国家拨款项目的规模以及与其相关的管理工作量成比例。认识到CCM不可避免地会产生管理成本并且没有独立的资源来承担这些费用，全球基金理事会在2007年为CCM资助发布了一项修订的政策。CCM现在每年可以最多申请43,000美元用于其管理和其它支持成本，包括秘书处人员的薪资。这是一项不断改善的政策，很有可能改变2009年对与CCM工作量有关的固定成本和变化成本的评估结果。

总结

这些主题的案例研究表明缺乏强大和充足资助的CCM秘书处会极大地危及CCM的管理和协调职能。较弱的CCM秘书处对整个CCM绩效都会产生负面影响。与不尽完善的CCM会议准备工作一样，实力较弱的CCM秘书处还可能导致制定无效的决策或削弱CCM的监督能力。此外，由CCM成员或利益相关者提供的CCM秘书处的资金和/或办公场所会使人对秘书处的公正性产生怀疑。通过为CCM秘书处提供核心、可预言的多种来源资金以及中立的办公场所来强化CCM秘书处，有利于加强CCM全面的绩效。

主要建议

- 捐赠者合作伙伴应该帮助CCM秘书处依据明确定义的投入，制定详细的预算和业务计划。应明确说明运营每个CCM秘书处所需要的职责、任务、成果级别以及能力并对其做出预算。
- 通过培训现有人员或雇佣具备合适技能的新人员，建设CCM秘书处的资源调动能力，鼓励对CCM秘书处进行多资源资助。
- 利用CCM成员的筹资经验，支持CCM秘书处资金的多样性。
- CCM秘书处应计划潜在和有效的资助来源（无论是资金或是实物的捐赠，还是来自国内或是国际）以及；
- 为新CCM成员（请参考第3.2节）培训CCM秘书处职责和职能、独立秘书处资助重要性、以及CCM成员如何支持CCM秘书处的筹资工作。

自全球基金2002年成立以来，中央执行机构和次级执行机构的选举程序已经经历了较大的改变。早期“位于幕后”的不正规性以及选举过程中存在的裙带关系，导致全球基金理事会在2005年作出决定：“CCM必须建立公正透明的文件程序来提名中央执行机构并监督执行情况。”**埃塞俄比亚、肯尼亚、斯里兰卡和坦桑尼亚**都采用这一机制选择PR和次级执行机构，以及他们所负责的对拨款项目的管理。目前这一机制正在这些国家接受调查。

此外，他们还寻找选举程序可能会对拨款项目控制和管理产生的任何影响。

背景

PR是国家级的合法组织，负责全球基金拨款项目的计划结果和财务可说明性。次级执行机构是与PR签订协议的次级组织，提供与项目有关的服务。2005年4月，全球基金理事会批准对CCM指南进行修订，除其它事项外，需要CCM任命使用透明和有文件证明程序的PR，并将其作为有资格获得资助的一个条件。这一要求旨在增加选举过程的透明度并拓宽执行拨款项目机构的资格

范围。很多CCM都将这一“开放”和“透明”的任命过程之要求，解释为更具竞争性、标准更明确地选择最佳机构。

CCM的要求发生变化的很大原因是，自CCM建立以来，PR和次级执行机构的选举有了很大的改善。从缺乏透明度的无组织过程，已经变得更正式、使用更多目标性的选举标准、也更透明。但是，尽管这个要求已使有标准可依的过程更完善，但选举过程仍“处于发展过程中”。

“早期”：没有标准的PR/次级执行机构选举程序

在**斯里兰卡**，CCM以及随后的PR选举都是由政府负责和控制。正如很多国家中的案例一样，斯里兰卡的CCM成立于2002年3月，协调第1轮申请的开发。CCM主要由卫生部任命，选了很多大型、已成立的NGO（大部分都与卫生部在卫生发展活动中合作过）。在决定任命卫生部作为主要PR时几乎没有经过什么讨论¹⁸，所有政府和大部分非政府相关部门都认为它是国家卫生政策的权威机构和实施机构，卫生部在与卫生系统强化和服务供应方面有关的任何活动中担任主要的责任。一个案例研究受访者指出：“由于卫生部是卫生系

¹⁸ 从一开始，斯里兰卡的CCM就采用了双重PR政策。根据这个系统，“PR1”是负责疾病的政府部门，而“PR2”来自非政府部门，管理着由NGO实施的社区活动（斯里兰卡，8）。

统的权威机构，因此他们就自动成为PR。[卫生部的]部长也是CCM主席，没有人可以反对。但是他们[卫生部]有足够的力量，他们负责国家中的卫生活动。”

在坦桑尼亚，选择早期轮次中的PR和次级执行机构的大部分标准虽然不为人知——或没有发布资格清单或选择标准，但在管理和执行全球基金拨款项目中都具有相当的优势。类似

地，在埃塞俄比亚的PR的任命是由CCM全体一致通过，因为他们“在计划、实施和监测与三种疾病有关的干预行动中授权、职责和责任。”负责艾滋病项目的PR——埃塞俄比亚的艾滋病/艾滋病病毒预防和控制办公室——被任命的原因是“其职责……是为获得艾滋病/艾滋病病毒的国家响应而协调、监测和调动资源。”在罗马尼亚，没有为第2轮国家申请而任命PR的正式程序。

现在有更多正式的程序

目前，每个案例研究国家中的PR和次级执行机构的选举程序都得到了较好的发展。例如在斯里兰卡¹⁹，在第4轮申请中对第二个非政府PR的选举过程非常开放，使用国家三种主要语言在报纸上征求NGO的“意向征询”。CCM次级委员会根据一些基本标准来评估申请者，例如地理覆盖面、组织架构、以及在相关领域的项目管理/实施的经验。

有关各方广泛参与

全球基金已经发布CCM拨款项目资格的六个最低要求，旨在确保有关各方广泛参与，并允许非政府部门的公平参与。尽管NGO执行了很多基于社区的干预活动，但与政府相比，民间团体还是处于不利地位。案例研究结果证明，为了确保民间团体更广泛地参与拨款项目管理和实施，PR和次级执行机构的选举程序和标准必须考虑潜在实施合作伙伴的多样性以及他们对三种疾病所能带来的国家响应。必要条件包括：

- 设计用于吸引来自更多执行者的申请的程序（CCM需要考虑使用合适的媒体和语言）。
- 应包含潜在的PR和次级执行机构的最低要求（不会自动使有关机构丧失资格），尤其是与艾滋病感染者密切接触的人员以及其他容易被忽视的人群。这或许需要再次使用由CCM和全球基金制定的资格标准，以找到能使规模更小或刚建立的组织参与其中的方法。
- 作为潜在的PR或次级执行机构组织的能力建设若不能符合最低能力要求，则可以作为对程序的更广泛参与。

根据这个评估，CCM任命了一个组织作为第二个PR，任命了五个组织作为次级执行机构。在第6轮中，PR的选举过程大部分符合以下程序：

1. 为每种疾病的次级委员会的选举进行任命；
2. 使用国家三种主要语言在报纸上做广告，征求申请开发和/或项目实施过程中的意向征询（例如在第4轮，广告并没有指明申请者是否必须从潜在的PR、次级执行机构或从这两者之间作出选择）；
3. 向申请者发放调查问卷，评估他们担任PR或次级执行机构的能力；
4. 次级委员会鉴定完成的调查问卷表；
5. 选择得分最高的组织。

调查问卷主要用于获得申请者详细的财务管理能力和项目实施的以往记录，以及地理覆盖面和处理三种疾病的经验。评估每个响应并给出得分（例如，根据每年运营情况、地区级别的每个职能分支办公室、合格会计师、项目实施的价值和持续时间等等得分）。当这个选举工具为更具竞争性的选举程序提供基本要求时，会对规模更大、成立时间更长的组织有鼓励作用，而有可能会排

全球基金的观察

一些国家使用“征求报告”模式（或RFP，即“意向征询”），作为征求国家申请并为项目管理和实施确定最佳候选者的方法。但是，经常在需要获得反馈时，这个有用并透明的方法的优势总是会丧失殆尽。未获得成功的申请者要求在下一轮中重新提交，这与前一轮毫无关系，申请者认为他们的工作都白费了。

CCM应适当地将RFP作为识别具有潜能、并在将来轮次中通过帮助可成为次级执行机构甚至是PR的组织的良好机会，从而有助于扩大三种疾病响应的全球工作。

除规模相对较小、但能力相当的机构。

在斯里兰卡的次级执行机构的选举中，尽管PR最终负责他们的绩效，但只有很少的NGO部门参与了第1轮的任命。有关“强制性”次级执行机构之一的责任和资金问题最终会促使次级执行机构辞职。经过这个经验，CCM随后为选择次级执行机构制定了参与度更高和能进行更多商议的方法。通过PR的选举程序，次级执行机构的选举与申请的开发有密切的关系。通过在国家报刊中征求对申请制定和项目实施的意向征询，确定了第6轮和第7轮申

请的潜在次级执行机构，为每个疾病规定了对次级委员会的选择。在申请准备研讨会上，讨论了这些意向书。有关方面要求提交次级提案，以便能包含在国家申请中。次级委员会筛选了NGO的提交申请，并将符合资格的申请包含在最终的申请中。

为确保包容性，意向征询的征求通知以通行于斯里兰卡的三种主要语言发布²⁰。

总的来说，斯里兰卡的选举过程是一个标准、透明和有文件证明的过程。但还在继续改进，当在申请开发和实施过程中向更多参与者打开大门时，

²⁰ 在埃塞俄比亚还可以获得类似的经验，在该国，最初是由中央执行机构从预选组织中经过严格选拔才选出了次级执行机构。国家目前在考虑是否通过无限制的RFP放开次级执行机构的选择（埃塞俄比亚，11）。

强化CCM的监督可确保更多公平性和透明度。除了选择次级委员会的人员之外，大部分斯里兰卡的案例研究受访者表达了在选择次级执行机构上的不确定性。正如一位受访者所说的：“我不知道他们如何选择次级执行机构。在人们对报纸广告作出响应之后，我就不确定还进行了哪些程序。”

中央执行机构选举的发展模式

PR的选举过程可以分为以下范畴：

- 由CCM直接任命（罗马尼亚第2轮，肯尼亚第1轮，埃塞俄比亚第1-6轮，斯里兰卡的第1-7轮选择PR1）这个方法通常用于早期的申请轮次，当CCM架构在很多情况下还不能完全实现其功能时。当根据法律或根据指令将政府部门或代理选为PR时，可使用此方法协调国家对三种疾病中的一种或多种疾病进行响应或引入外部资金。
- 开放/限制有标准可依的评估方式之RFP（肯尼亚第7轮，斯里兰卡第6和7轮，罗马尼亚第6轮）CCM制定了一系列标准，这些标准由全体CCM或由次级委员会或分派此任务的特遣小组拟定。一旦批准了标准，RFP就通过

中央执行机构选举的透明决策制定

在第6轮中，罗马尼亚的CCM为未来的PR开发了最低资格标准。根据全球基金在拨款项目签署之前评估PR能力的指南制定标准。对PR申请的要求仅在CCM选民之间流传，因为时间期限很紧，只有三个组织申请。邀请了所有的申请者参加CCM会议，并做介绍和回答问题。CCM然后决定根据无记名投票进行任命。在CCM的会议记录中记载了从讨论标准到宣布结果的整个过程。参与者认为程序是透明的，没有任何利益冲突。

媒体、CCM和/或PR网站、部门网络或在公共会议上宣布此标准。当对CCM成员、或一定部门或组织的征求受限时，通常的辩护理由是时间压力（仅从有资质的组织邀请申请者会减少筛选时间）。

- 开放、公开征求参与申请开发或申请成为PR或SR（坦桑尼亚第6轮，斯里兰卡第4轮）在申请开发和/或拨款项目实施期间的意向征求已在相关媒体（国家报刊、CCM网站、部门/网络网站等等）公布，邀请受访者参加一次研讨会或系列研讨会。
- 根据一系列标准评估意向征询，无需为了完善和/或评估申请、或标准本身而对程序

进行明确的定义（埃塞俄比亚；坦桑尼亚第1、3和4轮）在案例研究中，对于CCM为选择PR（而不是巩固或评估申请）而开发特定标准的情况，大部分受访者并不清楚。

透明的中央执行机构选举过程的优势

当以透明的方式开发PR选举的标准并通过所有CCM成员的批准和一致性采纳时，这个程序才能称为是公平的。通过开放征求申请才能充分满足这些条件，并根据一致的标准对其进行评估。案例研究受访者认为在有透明选举程序的地方，这样选出的PR资质最佳，同时对PR的投资也最具合法性和可信

性。受访者还指出通过这个程序选出的PR与直接任命的组织相比，似乎有更强的责任心。通过透明选举程序开展的工作还为有关方面（尤其是CCM）提供对各自职责的更好理解，并对政府和非政府部门在响应三种疾病的优势进行对比——反过来还有助于确保更有效地

分配工作。

对于民间团体的参与，透明和开放的选举程序必须在拨款项目管理中提供公平参与的机会。但是，案例研究发现由CCM开发的评估标准以及由全球基金为PR制定的最低能力要求，旨在凭借更多优势来替换已建立的NGO，从而减少了各

种考虑因素的影响，意味着能预防出现偏见，以确保在选举过程中出现新兴的组织。

次级执行机构选举的发展模式

次级执行机构的选举过程可以分为以下两个范畴：

- 征求意向征询/次级申请
响应公开意向征询的组织被

作为中央执行机构选举标准的案例

在**埃塞俄比亚**使用的选举标准包括在全球基金定义的四个领域的最低能力（例如，财务管理，系统、机构和计划安排，供应链管理系统和M&E安排），此外，还要求申请者应具备：

- 可以与全球基金签订协议的合法身份；
- 能有效组织的领导层和管理人员，透明的决策制定以及责任系统；
- 充分的基础架构和信息系统，可支持申请的实施，包括使用及时负责的方式对次级执行机构和获得外包的实体的绩效监测；
- 符合要求的卫生和跨职能专业技术，包括艾滋病、肺结核和疟疾；
- 根据全球基金采购政策，采购和分配卫生产品的能力；
- 采用合适的质量控制测试，并收集和记录计划数据的能力；
- 基金收受人的信托协议以及相关的政策与全球基金拨款项目类似。
- 对目标、活动、实施协议和已批准申请的内容有充分的了解。
- 可以向CCM列出并介绍前期和当前捐赠者资助的项目记录的能力；
- 可以识别能力差距的才能，这或许需要从全球基金获得支持以排除风险并进行强化措施²¹。

²¹ 埃塞俄比亚，9

邀请提交次级申请，以便结合到国家申请中。在大多数案例中，他们还要求提交组织资料。次级申请的有限领域可以规定在申请指南上、或在由利益组织主持的申请开发研讨会上宣布。该研讨会通常包括对全球基金和CCM的介绍，目标、目的和国家申请架构的陈述，以及开发次级申请的指南。然后由CCM次级委员会筛选和评估申请。其申请符合标准的组织若需要评估组织能力的标准，则可以给其任命一个次级执行机构。

● 在批准国家申请之后对次级申请的限制性征求

在埃塞俄比亚第7轮申请中的肺结核和疟疾构成中使用了这个方法，在申请开发阶段还将其用于对次级申请的征求（请参看上述内容）。PR仅邀请预先选择的组织提交申请，并由CCM建立的独立评审小组进行评估。在征集艾滋病次级执行机构的申请时也遵循了类似的程序，但这是由PR的地区办公室（HIV/AIDS预防和控制办公室）评审，CCM没有参与。

在已经协议、定义并严格实施申请征求和评估程序的地方，

通常次级执行机构的公平和竞争性的选举过程令人满意。但是，案例研究结果显示，由于申请被拒而未获得成功的申请者会使程序更透明。这也明显有利于他们的机构发展，或许有助于鼓励他们合作和/或参与对三种疾病更广泛的响应。

大部分案例研究受访者谈到了需求，该需求是为确保所有次级执行机构以及PR的选举标准足以包含对NGO的所有潜在影响。在当前对规模、范围和经验的要求之下，很多对易感染人群做出贡献的NGO或许没有资格。受访者还提到通过限制RFP而预先选择具有能力并有拨款项目实施经验的组织所节省的时间。但是，必须根据对有效实施者的潜在排除来测量这个优势。

尽管全球基金指南并没有明确说明是否CCM或PR应负责选择次级执行机构，但案例研究发现在实际中，通常由CCM负责程序，尤其是在提交国家申请之前所进行的选择。但是，作为CCM成员²²的PR通常为开发选举标准以及评估申请做了一些投入。在第1轮中，当由政府领导并与PR几乎没有协商过的CCM指定次级执行机构时，斯里兰卡的经验重点强调了PR参与的重要性。

对既无投入也没有由CCM监督的PR选择次级执行机构的唯一记录案例是埃塞俄比亚的艾滋病提案。案例研究受访者默认这或许会产生问题，但他们对公平和透明处理程序表示出了信心，不过他们还提到CCM应至少对机构的开发有一些投

使用次级执行机构申请开发研讨会

申请开发研讨会为潜在的执行者提供机会，了解全球基金、其行使职能的方法、全面的目标以及需要资助的活动目的。还提供了能力建设，尤其对刚成立的NGO有用，因为这些NGO或许在申请开发中缺乏经验。此外，这个研讨会为CCM提供机会管理评估申请的期望值以及被选为次级执行机构的组织的职责和责任。

40 ²² “如果提议的中央执行机构还不是CCM成员，则假设为成员。” 全球基金。“资金收受人的信托安排”。2003年6月5-6日，第十五次理事会会议，4。

入，以确保开放性和透明度。

在申请开发或之后的次级执行机构的选举？

全球基金的指南并没有描述次级执行机构是否应参与全球基金拨款项目申请开发过程或之后的申请批准过程。但是，随着每个CCM日益增加的拨款项目数，如果已经有四个以上全球基金项目存在，需要更清楚地了解次级执行机构的所有能力，并将其作为评审申请是否可以再扩大的关键。”²⁴埃塞俄比亚对申请提交之前和之后选举次级执行机构提供了重要的利弊说明。在准备第7轮申请时，CCM邀请感兴趣的机构提交申请，以便形成完成的国家申请。在埃塞俄比亚的主要报刊《埃塞俄比亚先驱》上刊登广告。RFP还在CCM会议、联合国主题小组会议、CCM选民会议和其它论坛上宣布了这个消息。CCM成员表达了观点，即在申请提交之前选择次级执行机构的优势是：可以提高结合申请及其目标和活动时的合作以及对所有权的意识。CCM提到的唯一缺陷是有时候较短的时间限制使所有相关机构没有充足的时间去申请。若将每年申请轮次的时间固定下来，则很有可能可以解决这个问题。

定义明确和透明的次级执行机构选举程序

在肯尼亚，在国家报刊以及CCM网站上公布，并通过民间团体网络宣布了申请开发的意向征询征求。邀请感兴趣的组织根据制定的优先领域提交项目申请以及组织的能力介绍。并提供能力评估调查问卷、项目申请模板和工作计划及预算格式、以及完成指南。然后CCM建立了一个独立评审小组，根据前期制定的标准评估意向征询。这个过程有四个阶段：

- 1. 筛选申请者的资格（符合申请指南）；
- 2. 根据制定的标准评估组织能力；
- 3. 评估项目申请、工作计划和预算；
- 4. 评估组织在确定特定问题或特定易感染小组中的优势。

在对412个组织的意见征询中，34个提交申请的组织被认为是合格的，可以将其申请包含在国家申请中并为任命为次级执行机构²³。

对于肺结核和疟疾构成，在申请批准之后选择次级执行机构。首先，PR根据预选机构（通过技术和PR项目成员）的经验和在RFP制定领域的名誉，对他们发出了RFP。由CCM指定的独立评审小组评审提交的申请。埃塞俄比亚的CCM成员提到了没有对组织的能力进行筛选的优势。

这一选举方法的明显缺陷是将一些潜在的优秀执行者排除在外。PR意识到这个限制并提议在未来轮次中发布不受限制的RFP。

在特殊案例中，是由全球基金秘书处在与CCM和其它开发合作伙伴协商后直接任命PR。适用的实体包括但不限于多边、双边和NGO。当

²³ 肯尼亚，XX。
²⁴ 全球基金，申请指南 - 2008，日内瓦城，第8轮。

CCM做出结论认为没有符合资格的利益相关者可以作为PR时，全球基金或许可以根据所有PR必须满足的最低能力要求，同意安排一个多边组织的本地办公室可以承担PR的职责（例如，在26个全球基金收受人国家中的UNDP担任PR的职责）。全球基金希望这个安排只是临时的，直至本地实体机构的能力足够强大并可以作为PR为止。

在中央执行机构/次级执行机构选举过程中的透明性可使拨款项目的实施更为顺利

提升透明度似乎对拨款项目的实施有积极作用。在**罗马尼亚**和**斯里兰卡**，早期轮次中不明确的选举标准和程序使拨款项目实施起来很困难。在斯里兰卡，PR辞职的部分原因是由于选举过程缺乏透明度，PR和次级执行机构之间的关系存在问题。在罗马尼亚，不明确的次级执行机构选举过程造成拨款项目延迟实施。在制定了一个透明度更高的程序之后，在随

后的轮次中没有报告过这些问

总结

选举PR和次级执行机构的过程有了很明显的改善。在开始的几个资助轮次中，大部分CCM对任命他们的PR或次级执行机构并没有标准化或透明的程序。但是，在随后的轮次中，选举程序日益清晰、透明。如果只是回应全球基金的资助资格要求，这还不是很明显，但看起来CCM开始为自己寻找选择PR或次级执行机构的一个开放和透明方法的标准。使用可测量以及有目标的选举标准，是透明选举程序的重要部分，应强烈鼓励并在所有CCM中推广。这个程序越来越透明，但是，在改善一致性方面还有很长的路要走。制定、正式采用、和经常使用选举工具和程序会带来更大的包容性并最终改善拨款项目的绩效。**埃塞俄比亚**和**罗马尼亚**开发的清晰、透明的程序和选举标准或许可成为那些尚未制定标准的国家的模型。

主要建议

- 建立由所有CCM成员批准的透明的PR/次级执行机构选举过程和工具，可以尽可能多吸引有资格的机构。选举工具应包含但不限于以下元素：
 - 详细的PR/次级执行机构申请程序
 - 评审PR/次级执行机构申请的方法
 - 目标选择标准
 - 未来的PR/次级执行机构是否符合选举标准以及任命基础的文件清单
- 通过以下方式规划和使用包含NGO多样性的选举标准：
 - 设计一个程序，例如一个可以吸引更多使用特定媒体和语言的潜在执行者的程序。
 - 确保包含潜在的PR和次级执行机构的最低要求（不会自动使有关机构者丧失资格），尤其是与艾滋病感染者密切接触的工作人员以及其他容易被忽视的人群。这或许需要再次使用由CCM和全球基金制定的资格标准，以找到能使规模更小或刚建立的组织参与其中的方法。
 - 对于不能符合组织能力要求的潜在PR或次级执行机构提供能力建设，可以作为吸引更多参与者的一个方法。

题。

CCM被分派有多种任务 - 从开展申请到分配重要资金，以及提供实施检查。产生利益冲突的可能性较大，尤其是当很多（如果不是大多数）CCM成员日益成为基金的收受人并负责执行时。为了进一步检查这个部分，要求进行案例研究，探讨牙买加、肯尼亚和津巴布韦的CCM减少利益冲突的政策和过程。

背景

CCM是多方合作机制，可调动重要资源并确定谁可以分配这些资源。考虑到这些结合的任务，预计在执行CCM职责和责任期间，会发生利益冲突。所有CCM所面临的关键挑战是以合理和透明的方法减轻利益冲突，保护其运行的完整性并使有关各方建立以专业方式并且不受任何影响地管理基金的信任和信心。

在案例研究中增加的潜在利益冲突领域包括以下：

- 批准的领导/成员
- 投票的CCM收受者
- CCM秘书处和道德委员会

非CCM成员可以完全参与所有会议，当他们所代表的机构对所讨论的利益有影响时，则会对决策的制定产生影响。

利益冲突是一个很难理解的概念，尤其是受公共资助、政府管理计划控制的公共卫生领域。CCM模式以及CCM这种公私部门合作机制都对这种情况形成了挑战，在利益冲突政策和实践日益增加时全球基金预先准备了一个学习曲线，这适合所有CCM成员，可减少发生渎职的机会。

肯尼亚和津巴布韦的CCM成员和有关方面列举了存在利益冲突的多种情况。以下描述是在肯尼亚发生内在利益冲突的一个情况案例：

- 卫生部部长是CCM的主席，卫生服务机构（政府实体）的主管是负责采购的次级委员会的主席，并且是CCM的一个成员。此外，卫生部是一个主要的次级执行机构，还负责采购大量医疗产品和服务。
- CCM秘书处包含一位执行秘书和一位助理，位于卫生部并受卫生部的资助，并且内部职员都是卫生部的人员。
- 一些CCM成员还受雇于作为次级执行机构的组织。

- 包括联合国机构CCM成员在内的发展合作伙伴将议程推向与其兴趣或使命相近的领域。

在津巴布韦，CCM主席是卫生及儿童福利部部长。在第1轮和第5轮拨款项目中，这个卫生部是作为次级执行机构和中央执行机构的最大的全球基金资金接受者之一。这是一个个体地位决定直接财务收益；并说明在目标监督和/或监管中所存在问题的案例。尽管CCM的正式指南和测量措施主要是为减轻所有受研究国家所存在的利益冲突，但大部分CCM成员并不知道这些指南。正如津巴布韦的案例研究所介绍的：

津巴布韦的主要CCM成员并没有意识到存在有利益冲突的政策文件或管理工具。他们只了解其中一小部分，缺乏对该文件的全面了解。在津巴布韦全球基金项目有关各方之间以及CCM内明显存在很大的信息和通讯差距²⁵。

津巴布韦在2005年已经拟定了道德和利益冲突政策，并在CCM成员内广泛流通。但是，在二十个CCM成员之中，看

起来似乎只有五个或六个成员参与其开发并在随后熟悉其内容。这意味着在CCM成员之间对利益冲突政策的所有权较低，从而会限制报告或处理利益冲突问题的可能性。

尽管津巴布韦CCM的利益冲突政策为减轻这种冲突而计划了

对这个主题的第三个案例研究是牙买加，这个国家的PR和次级执行机构选举程序都很不错，与肯尼亚或津巴布韦这两个还存在公平性问题的国家相比，选举程序更透明，定义也更明确。

全球基金的观察

在大多数CCM中，例如占全球60%的CCM的主席都是代表政府部门，并且同时也是PR。尽管从本质来说会有利益冲突，但并不一定是错误的或难管理的。实际上，在很多案例中，这一安排必要而合理。无论如何，引入可缓解利益冲突的系统对保护拨款项目资源的完整性（以及执行拨款项目的人员）很关键。

一个合理程序，但这个政策似乎并没有产生效果。为减轻利益冲突而计划的步骤以及在政策中提到的程序还都没有被实施。截至会见日前（2007年9月），还没有完成“利益申报表”。道德和利益冲突委员会没有有效的成员列表，CCM会议记录没有显示任何商议过利益冲突的证据。所有CCM成员都需要对利益冲突政策和程序进行培训。

在这三个案例研究中，发现CCM成员与作为拨款项目收受人的组织有联系——这有可能包括CCM所有监督职能。在案例研究分析中发现了一些可证明有用的普遍建议，如果在个体国家背景下使用这些推荐：

- 确保CCM秘书处和监督/道德委员会等支持结构的公平性。
- 对CCM成员、秘书处和委员会、PR和次级执行机构定期

²⁵ 津巴布韦，25。

进行有关利益冲突的服务培训。

- 获得其他组织的技术支持，有助于运行利益冲突的缓解政策。

牙买加：完全实施利益冲突管理计划的案例

牙买加有一个完全实施的利益冲突管理计划，是在所有利益相关方和CCM成员的参与下制定的。联合国艾滋病规划署（UNAIDS）的牙买加国家办公室负责计划的开发，其中主要构成包括：

- 建立监督控制委员会；
- 要求所有CCM成员在第一次年度会议上完成对利益冲突的披露，并在后续的会议上

由所有CCM成员进行评估和评审

委员会的责任是：

- 监督与利益冲突有关的事，例如，在决策制定过程中会对CCM成员保持公正和客观的能力产生影响的个人、职业或财务等事项；
- 评审已经披露的任何利益冲突，并在可能情况下确定需要采取哪些行动；
- 接受和调查与提交的资助申请有关的申诉并评审申请上诉；
- 调查与执行问题有关的申诉；
- 解决任何与利益相关者（PR或次级执行机构）参与讨论

他们感兴趣话题所产生的利益冲突。

牙买加的监督控制委员会包括五位CCM成员。同时作为PR或次级执行机构的CCM成员不符合资格。至少应有一位委员会成员具备HIV/AIDS问题的技术知识。委员会成员不应该是CCM的成员，但委员会主席必须是一个CCM成员，并且委员会成员应符合CCM的年度批准。在任命一名候选人之前，CCM对是否不能接受现有的任何利益冲突或是否可以适当管理进行评估。委员会负责向CCM报告以下范围的任何利益冲突，无论是真实的或是感觉到的利益冲突：

- 与PR的次级执行机构资助申请有关的决策制定；
- 与由PR实施的PR的资助活动有关的决策制定；
- 与PR或次级执行机构代表签订的、财务或专业的顾问协议。

处理牙买加利益冲突的管理策略

- 以口头或书面形式完全披露任何利益冲突
- 取消成员参与决策制定过程的资格
- 取消成员参加最终决策的资格
- 在决策制定过程中包含中立的委员会成员
- 将成员的职责或责任转移或重新分配到无利益冲突的岗位上
- 若未能披露利益，则推荐进行特殊批准

外部支持？

从案例研究中可以很明显看出CCM正在解决利益冲突。若投票成员也代表接收机构，这种情况会影响CCM的监督职能，从而对其决策制定的公平性产生疑问。正确、一致性并主动地处理利益冲突问题对于CCM

全球基金的观察

很多CCM仅根据全球基金对拨款项目资格的最低要求来确定利益冲突，这个最低要求规定当PR和CCM的主席或副主席来自同一个实体时，必须有一个书面的计划来缓解利益冲突。这个要求非常有限，不能包含所有由日益增加的CCM成员（同时也作为次级执行机构）所产生的潜在利益冲突的范围。所有CCM成员应谨慎制定可以适用于所有成员的完善的利益冲突政策。

的可信度非常关键。一个选择是要求获得公平机构的支持，有助于解决CCM的利益冲突。在这个领域中具有已证实经验的外部组织可以帮助CCM拟定利益冲突政策，并通过负责评审和判决利益冲突而对他们的执行提供支持。合适的组织包括国际发展机构，例如联合国艾滋病规划署国家办事处，以及本地或国际NGO。

总结

所有的CCM都会面临利益冲突。只要拨款项目收受人同时也是CCM的投票成员，就会产生不公平。迄今为止，还没有合理确定利益冲突问题。在有缓解利益冲突政策的地方，CCM成员通常不知道他们的内容，政策还不足以运作。**牙买加**的利益冲突管理计划，包括有监督和执行的实践和工具，不仅可以作为一个良好的利益冲突政策，还可以作为一个有关各方参与的开发方法。

主要建议

- 制定利益冲突政策，该政策包含可确定冲突的明确政策，在任何时间都适用于所有成员。
- 为CCM成员提供利益冲突的培训，并传达有关利益冲突政策的信息，以便增加成员对问题的熟悉程度。
- 在开发CCM利益冲突政策中考虑外部支持，包括外部成员对利益冲突的解决。
- 在可能情况下，CCM应为他们的秘书处提供中立的办公场所和资助。

全球基金基于绩效的管理模式需要CCM、PR和LFA之间保持适当和及时的通讯。在理论上，CCM应该能从中央执行机构和其他资源处获得报告，以执行其管理和监督职能。同样地，全球基金秘书处根据由LFA验证的目标监测程序，并定期与PR和其他合作伙伴交流。这些通讯渠道旨在相互强化早期识别并解决问题的能力。在理想环境下，所有参与方都应知道突出关注的问题，并且全球基金秘书处与PR和CCM应合理解决问题。为了对这一关键通讯领域内的经验进行评审，在尼日利亚、秘鲁和赞比亚进行了案例研究。

案例研究分析了CCM、LFA和PR之间的通讯，以及更低一层的全球基金合作伙伴之间的通讯。在识别CCM和LFA、LFA和PR、以及CCM和PR之间的通讯模式，以及可以改善的模式时应该特别注意，并识别良好的通讯实践。

背景：LFA的职责

遵循其确保国家项目所有权的核心职责，维护资源不足但有效率秘书处，全球基金在瑞士日内瓦城之外没有设办公室。这与传统的捐赠者协议有明显的不同，尤其是考虑到

数量较大时。秘书处要依靠LFA，LFA是通过竞标程序评选出来的，可评估实施能力并在国家水平上验证拨款项目的实施程序。LFA的职责：

- 通过对预算和工作表进行评审，评估PR实施批准申请的能力，并在协商拨款项目过程中帮助全球基金；
- 独立检查计划的绩效以及对资金的使用（即实施验证）。包括评审PR对资金的定期申请，进行现场访问以验证结果，并评审PR的年度审计报告；
- 在拨款项目进入第2阶段时，评审拨款项目的绩效；
- 帮助结束拨款项目；
- 根据全球基金的要求，处理临时性的分配，例如对与怀疑滥用资金有关的研究。

LFA不是全球基金的国内代表，也不代表全球基金发表意见，除非对处理每个案例都获得明确的授权。并未获得授权对拨款项目进行决策——LFA提出建议，全球基金具有决定权——LFA既没有参与全球基金申请的设计或实施，也没有为收受人提供技术支持。²⁶

LFA、PR、CCM以及其他国内有关方面之间的有效通讯，尤其是与发展社区之间的通

²⁶ 请访问以下网址，了解本地基金代理：<http://www.theglobalfund.org/en/about/structures/lfa>

讯，是确保全球基金拨款项目的效力和可说明性的关键。案例研究发现LFA和其他拨款项目的国内参与者之间大量的错误传达都是由于CCM和PR对LFA职责和责任的理解不够所造成的。LFA与全球基金签订了协议，并向秘书处报告。他们不向PR、CCM或其他全球基金的利益相关者汇报。为了保持LFA的独立性和公平性，所有与CCM、PR和其他国内有关方面之间的交互作用都应根据由全球基金发布的*通讯协议*²⁷进行处理，该协议提供了一个共享LFA研究结果的系统，并为PR提供反馈和推荐。

较弱的通讯链接

案例研究所关注的一个主要领域是LFA、PR和CCM之间较差的通讯质量。所有参与方之间的不信任情况很明显，并且由于缺乏对各自职责和责任的了解而使这种不信任情况加剧。在**秘鲁**，从最初缺乏LFA对PR和CCM的反馈，到最后怀疑未通知PR有关拨款项目绩效的问题。据报告，CCM和LFA之间的通讯“不存在”和“仅有一种方式”。此外，CCM成员抱怨说全球基金直接与LFA通讯，并没有与CCM共享其通讯内容。PR和CCM之间的通讯也不是很

好。CCM成员将PR作为通讯中心，与全球基金和LFA共同控制着通讯渠道。这种情况造成了秘鲁的信息不对称情况，PR作为信息库，在决策制定过程及分配和管理财务资源方面占有优势。

在**尼日利亚**，CCM和PR之间的通讯很频繁、开放并受到支持，但实体和LFA之间的通讯则很少。一些CCM成员认为LFA持续减少作为观察员参与CCM会议的邀请，对信息的流动造成了负面影响。

赞比亚的案例研究报告指出仅在申请准备期间、资助续拨前LFA调查实施困难、或解释合同问题之前，LFA和CCM才进行通讯。LFA并没有与CCM共享其对PR绩效评审的反馈，他们自己确认收到反馈，但认为还不足够，还“需要指南和交流”。当LFA开始向民间PR提供更好的反馈时，情况有所改善，这使他们可以预览绩效评审报告并在向全球基金秘书处提交申请之前与他们进行讨论。根据案例研究，由于LFA和政府PR这些习惯以书面形式接收任何正式信息的机构之间缺乏通讯，拨款项目绩效问题日益严重。在向秘书处提交绩

效评审之前，LFA根据国内的*通讯协议*，口头询问了政府和民间团体。

赞比亚的政府PR对LFA通讯有限制，这是因为对LFA的职责有误解。同样地，民间团体PR所提到的批评，即认为LFA“保留需要的指南和通讯”，源自他们相信LFA应该进行能力建设并帮助合作伙伴符合报告要求。但是，全球基金的指南明确规定了LFA既不能向PR提供能力建设，也不能提供技术援助。

澄清通讯需求并建立信任

对CCM、PR和LFA的通讯需求和/或期望进行简单的检查或许有助于理解这些实体之间的通讯动态。

为了更有效地监督拨款项目，CCM需要从PR获得有关拨款项目实施程序的信息，从而可以响应并促进合理的支持。全球基金的政策文件“基金收受人的信托协议”规定了PR必须确保能有效管理提交给CCM以及全球基金的计划结果和财务可说明性的汇报。²⁸

尽管在这个三角关系中，良好通讯的重要性很明显，但也没有必要让各方相互保持长期通

²⁷ 请访问 <http://www.theglobalfund.org/en/about/structures/lfa/background/GFPolicy/> 以获得信息。

²⁸ 全球基金。资金收受人的信托安排 日内瓦城，2003年，4月。

讯。更确切地说，这三个实体具有独立的通讯责任。正如我们所看到的，确保CCM获得有关拨款项目进程的最新消息是PR的主要责任。LFA的职责，是作为全球基金的国家级“耳目”，为全球基金秘书处提供有关拨款项目执行的独立和客观的观点。LFA从CCM收到的任何有关拨款项目实施或评审推荐的更新资料共享的要求，都应告知PR以及日内瓦的基金项目经理（FPM）。FPM将会跟进所有有关PR管理职责和CCM的监督职责问题。看起来CCM、PR和LFA三分出现的问题是由于不同执行者之间缺乏信任，并对通讯协议产生错误理解所造成的。以下描述的良好实践将有助于建立这种信任。CCM学会相信作为独立代理的LFA的工作，这一点很重要。

PR-LFA通讯的良好实践

案例研究识别了良好地区基金代理、国家协调委员会、中央执行机构的通讯或合作范例。例如在秘鲁，在FPM访问国家时，所有三个实体都会参与。所有参与方都认为这是个积极和有效的通讯机制。在LFA-PR管理术语中还有“有效和流动的通讯链接”，PR和LFA之间的通讯大部分是通过每月正式

的反馈会议进行的。这些链接通过电子邮件、手机和文件共享方式有助于PR和LFA人员之间的对等通讯渠道。LFA还参与PR和次级执行机构之间的季度反馈会议。²⁹

在**赞比亚**，LFA为民间团体PR持续提供反馈，可使他们预览他们的绩效评审，并在LFA将其提交到全球基金秘书处之前进行讨论（如上述11）。这个实践支持全球基金国内的通讯协议，该协议要求LFA口头询问PR并在将最终报告发送给FPM之前，为他们提供“解释LFA决定中的任何差异或错误之处的机会”。

此外，所有案例研究都得出了一个相同的结论：LFA应至少作为观察员定期参加CCM会议，并将他们的出席作为向CCM成员和PR澄清他们职责和职能的机会。这大大有利于培养三个实体之间的信任。国内的通讯协议指出“LFA应定期参加CCM会议”，并且在合适的时候，“应向PR、CCM和其他国内有关方面解释他们的职责和责任”。

项目监督能力有限的地区基金代理？

一些CCM和PR抱怨说与关注财务问题相比，LFA缺乏监督和理解计划性拨款项目实施的技術能力。例如，尼日利亚的PR相信LFA只对定期账户感兴趣，对于他们认为重要并且与LFA工作范围有关的计划性问题的理解能力也不感兴趣。尼日利亚的LFA承认其计划性经验与其财务经验是不同的。但是，在报告中也确定了计划问题，通常是通过与PR进行详细讨论并探索问题而确定的。**赞比亚**的成员CCM认为LFA缺乏合理监督以及对项目进行技术评估的能力。

另一方面，赞比亚的LFA没有关注计划的质量，而是关注在报告格式中所找到的数量指标。

*指导全球基金和其地区基金代理之间关系的通讯协议*³⁰规定了“明确和实际地理解三种疾病的影响和结果……是LFA实施工作的关键构成。这有助于简化和促进对拨款项目计划的讨论。”应注意的是，全球基金已经开始通过一种新的全球投标程序确定在识别计划经验更优异的LFA中所遇到的问题，该过程强调的是对拥有众

²⁹ 请访问 [http://www.theglobalfund.org/en/about/structures/lfa/background/GFPolicy under GF-LFA_Communications_Protocol](http://www.theglobalfund.org/en/about/structures/lfa/background/GFPolicy%20under%20GF-LFA_Communications_Protocol) 以获得信息。

³⁰ 请访问： [http://www.theglobalfund.org/en/about/structures/lfa/background/GFPolicy under GF-LFA_Communications_Protocol](http://www.theglobalfund.org/en/about/structures/lfa/background/GFPolicy%20under%20GF-LFA_Communications_Protocol) 以获得信息。

多技能（尤其是在财务、卫生计划、采购和供应管理、以及监测和评估等领域）的组织的选择。

总结

在LFA独立性与CCM及PR获得更多资助绩效反馈的愿望之间建立平衡，并不容易。很明显，三个实体之间的通讯需要改善。尤其需要更好地了解全球基金基础架构中的LFA职责，特别是CCM成员和PR更需要理解。小的变更以及更有建设性的合作都会产生最大的差异，例如LFA定期参与CCM会议，或是LFA和PR之间的定期通讯。LFA加强其受到质疑的卫生项目经验，也很重要。

主要推荐

- LFA应定期接受邀请，作为观察员参加CCM会议，同时维持他们的独立性。
- LFA应执行在国内通讯协议中列出的要求，在将最终拨款项目绩效报告发送给FPM之前与PR共享关键的调查结果。
- 其他国家应学习好的实践，例如三方同时参加FPM的国家访问，以及PR和LFA之间每月定期举行反馈会议。
- CCM和PR应让自己熟悉国内的通讯协议。
- LFA还应加强他们在卫生项目、采购和供应管理、以及监测和评估上的技术评估能力。

对卫生领域的投资进行协调和调整是全球基金在早期就面临的一个挑战，垂直疾病计划、混乱的参与者、合作困难、以及资源复制都阻碍国家发展。初期，全球基金认为其丰富的资金会以各种直接和间接的方法对国家过程和系统造成影响。其理事会代表所有捐赠者和收受合作伙伴的全球基金一直提倡补充国家计划，国家有机会为强化卫生系统做贡献。为了检查所覆盖的范围，在**柬埔寨、莫桑比克、尼日利亚和坦桑尼亚**进行了案例研究。

背景

协调和调整是100多个国家为相互促进责任而签署巴黎声明的五个原则的其中两个，捐赠者和收受国家共担责任以确保能有效为国家提供帮助。³¹“调整”需要捐赠者以他们对合作伙伴国家的开发策略全面支持为基础；他们应协调资助目标，以便在实现目标时，负担更小一些。正如在CCM指南中所列出的，其核心原则鼓励协调和调整：

基金会资助反映国家所有权以及尊重国家合作模式与执行程序的项目，这些项目是拥护国家政策、优先权以及合作关系的现有地方及国家项目的扩大，它们相互补充，共同协调发展。CCM 应

尽可能加强、联系现有的机构并保持与国家战略计划相一致，以便站在国家的高度上来统筹策划。

全球基金的框架文件规定了协调机构“最好是一个已经存在的实体”。只有在没有合适机构的情况下，才应该建立一个CCM。但是，在实际上，全球基金收受国家使用了已经存在的机构，在有此机构的地方，对此主题的案例研究可以发现结合的程度和形式各不相同。另一方面，案例研究还发现一些建立CCM的国家的指标是考虑在不影响全球基金政策的情况下，将他们与其他国家机构结合在一起的可能性。

CCM在他们的构成中还对协调原则举了例子。全球基金期望CCM能在抗击三种疾病中，更广泛地代表所在国家有关各方，包括所有相关的捐赠者和开发合作伙伴。通过将筹集和分配资源的有关各方聚集在一起的机制，CCM为国内开发合作伙伴之间的合作做出了贡献。公共资助机构是一个联营资源，可通过协调合作伙伴的工作而提高援助效力。这些机构采用资助源来支持大型（例如，国家级的）、基于项目的方法，在这些国家中，通过所有合作伙伴支持的公共策略来管理国家对疾病/卫生的响

³¹ OECD/DAC (2005): 有关援助实效的巴黎声明，请访问<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> 以获得信息。

应。公共筹资机构可以被定义为多个合作伙伴（国内来源和国外捐赠者）之间的任何协调安排，通过一个使用联合计划、预算、监测和评估的独特方法以及用于报告和可说明性的通用原则，开展资助。³²全球基金支持基于计划的方法。³³但是，不是所有的国家都采用公共筹资机构，在**莫桑比克**，当前的全球基金支持两种方法。莫桑比克的案例研究评审了CCM的经验并发现将全球基金对项目监督的要求与监督和评估安排结合在一起会面临很多挑战。案例研究的结论指出，为了同步化拨款项目支出并报告已灵活实施的筹资机构的循环，全球基金应积极探索更多种可能。案例研究还批准了LFA的验证，CCM的监督对于捐赠合作伙伴为其联营资助所考虑的投资提供一定级别的安全保证。

坦桑尼亚：扩大CCM

在坦桑尼亚，为响应2002年2月第1轮申请征集而建立了CCM。坦桑尼亚的AIDS委员会（TACADIS）担任CCM秘书处。2003年制定了对CCM架构、职能、成员和做法作出定义的文件，2004年3月获得批准。为了响应2005年CCM指南的修订，坦桑尼亚改善了其CCM并将其重新命名为坦桑尼亚国家协调委员会（TNCM）。坦桑尼亚国家

协调委员会的作用在于促进和协调全球基金拨款项目以及其它来自外部资源的资助，这些资助是用于抗击艾滋病/艾滋病病毒、肺结核和疟疾的，还用于需要跨部门计划、协作和监督的卫生计划。由于需要协调国内所有抗击流行病的资源，确保初期CCM制定受资助申请和广泛分配资源能获得成功，坦桑尼亚国家协调委员会推迟了项目。

坦桑尼亚国家协调委员会指南详细描述了为促进坦桑尼亚的协调和调整而应该实施的任务。这些包括对工作在三种疾病领域的公共和私营部门、民间组织、双边和多边代理之间建立和维护强大的协作关系；指导对全球基金、美国总统防治艾滋病紧急救援计划（PEPFAR）、总统疟疾倡议（PMI）、世界银行多国艾滋病规划（MAP）和其它机构的协调；确保在中期支出框架（MTEF）中获得全球基金拨款项目，这是管理所有在坦桑尼亚卫生计划中的有效资源的一个机构。坦桑尼亚国家协调委员会执行这些任务的方法不同，因此结果也各不相同，以下提供了更多详细的资料：

- 建立强大的协调关系，坦桑尼亚国家协调委员会为大部分开发合作伙伴提供可以共享国家计划信息的论坛，这些

合作伙伴包括美国总统防治艾滋病紧急救援计划、总统疟疾倡议、姆卡帕基金（Mkapa Foundation）和抗击艾滋病的大湖行动（GLIA）。对坦桑尼亚国家协调委员会会议记录的评审可显示这些向坦桑尼亚国家协调委员会报告的计划以及共享的信息可使合作伙伴减少重复劳动并加强合作。当前，所有在国家中实施的HIV/AIDS、肺结核和疟疾计划都汇报给坦桑尼亚国家协调委员会。报告并不包含对计划绩效的分析。

- 对全球基金、美国总统防治艾滋病紧急救援计划、总统疟疾倡议和多国艾滋病规划的协调作出指导。在坦桑尼亚国家协调委员会的第二个任务中，还没有实现较明显的结果。美国总统防治艾滋病紧急救援计划和总统疟疾倡议都在开发自己的计划和项目。国家艾滋病/艾滋病病毒计划为抗击艾滋病/艾滋病病毒提供预算支持。坦桑尼亚国家协调委员会关注的是为全球基金拨款项目的绩效提供监督。这还没有扩大到其他项目中。当将协调和调整描述为一个合意的结果时，只有有限的事实可以证明坦桑尼亚国家协调委员会在寻找联合评审、联合技术任务和国家差距分析。³⁴在计划级别

³² 全球基金。基金申请指南如上。

³³ 全球基金。资金收受人的信托安排，11。

³⁴ 全球基金要求CCM“为目前抗击三种疾病的工作识别国家级上的优先需求和资助差距”。请参考资金收受人的信托安排，3。

有一些协调工作，并不是坦桑尼亚国家协调委员会经过深思熟虑后的尝试结果。

- 确保全球基金拨款项目在中期支出框架中有所反映。坦桑尼亚国家协调委员会的指导方针和辅助程序包括在中期支出框架中对全球基金拨款项目的记录。这个程序还没有实施。已经开始着手进行计划，以便获得MTEF的所有资源，但这并不是坦桑尼亚国家协调委员会程序中所描述过程的直接结果。

联合评审、技术任务和国家差距分析是有助于进行有效协调的实践案例。2006年，由坦桑尼亚的AIDS委员会牵头对艾滋病/艾滋病病毒计划进行联合评审。但是，坦桑尼亚国家协调委员会还没有制定联合计划评审的任何指南，这限制了它的参与能力。对国家差距分析的联合开发也没有照原定计划予以实行。在第7轮申请中对执行差距分析的工作几乎没有什么概念，也没有使用分析。

妨碍拨款项目监督与其它国家程序联合在一起的问题包括缺乏职能型国家监督和评估系统和正式的程序，以及CCM和其它国家协调组织（例如坦桑尼亚的卫生部门贷款计划 [SWAp]）之间

的通讯链接。³⁵

总的来说，建立坦桑尼亚国家协调委员会是为了协调和调整对坦桑尼亚艾滋病、肺结核、疟疾和其它卫生计划的资助。但是，制定的程序很少，而且没有一个付诸行动。在改善TNCM协调和调整坦桑尼亚的职责中，国家案例研究得出了一些建议：

- 为所有利益相关者（尤其是非政府合作伙伴）开发有关如何参与正在进行的协调程序以及主要协作工作的政策和运行指南。
- 对联合评审、技术任务和国家差距分析制定明确的政策指南。
- 培训所有坦桑尼亚国家协调委员会成员有关协调和调整职责并使之保持敏感。这将改善参与程度并能保证协调程序。
- 与其他协调组织，尤其是部门贷款计划级别上的组织共同制定正式的通讯渠道。
- 强化坦桑尼亚国家协调委员会秘书处及其技术工作小组。这些组织对技术挑战进行分析以便于协调和调整，并将问题提供给坦桑尼亚国家协调委员会用于进行决策制定和指导。

莫桑比克：“简化”的CCM

在莫桑比克，国家案例研究发现CCM与其他国家成就的结合

可以有多种方法。在2002年首次莫桑比克全球基金申请期间，建立了一个卫生部门贷款计划以及一个艾滋病/艾滋病病毒的公共基金，并设置了一个部门协调机构。最初，创建的CCM是一个“独立”机构，这是由对全球基金要求的误解所造成的。需要说明的是，在全球基金和一些国家合作伙伴之间，关于将全球基金基于绩效的资助模式与有关协调和调整的巴黎声明结合在一起的事件，存在一些误解和压力。但是，目前莫桑比克的CCM通常是与卫生部门贷款计划，艾滋病/艾滋病病毒公共资金，以及协调、管理和监督部门的系统结合在一起。全球基金资源的利用率目前受卫生部门贷款计划和艾滋病/艾滋病病毒公共基金协调机构的监督。作为独立机构的CCM仅用于协调全球基金申请的准备、为持续资助提交申请、解决与拨款项目有关的问题、以及响应全球基金秘书处的特殊要求。由于其他机构与国家策略及监督相关的会议更加正式、更加频繁，CCM只在必要时不定期举行会议。大部分CCM成员在卫生部门贷款计划和艾滋病/艾滋病病毒公共基金协调机构上都有一个席位。这个结合对于目前已成为卫生贷款部门正式成员的民间团体和私营部门具有积极作用。莫桑比克的CCM是展示

³⁵ “SWAp是一种基于项目的特殊方法，必须在行业层面（如卫生）运作，而不是只在特定疾病层面运作。”《第8轮提案指南》，20

CCM如何与现有的国家部门协调机构紧密结合在一起的一个案例。但是，还需要全球基金和莫桑比克国共同将基于绩效的资助和公共资助机制结合在一起。

与DFID的创新合作

为了促进与莫桑比克当前组织的联系，全球基金开始与DFID合作，由此，一位DFID官员担任莫桑比克卫生部门贷款计划和艾滋病/艾滋病病毒公共基金之间

的国内全球基金联络人。这个合作是捐赠者机构之间创新的协调案例。这使莫桑比克的独立全球基金任务数量有所减少。

在其他国家中的协调和调整

对于捐赠者、政府和民间组织如何通过创建可制定政策以及执行卫生计划的公共平台而有效协调不同参与者的工作，柬埔寨是一个典型案例。在柬埔寨设立CCM之前，技术工作小组就已

经存在了——一个负责卫生，另一个负责艾滋病——三个委托人举行会议讨论年度和多年计划并尝试协调他们的活动。现在大部分国家中的主要捐赠者在CCM中都有一个席位。此外，负责卫生的技术工作小组包括卫生部门的所有捐赠者，负责艾滋病的技術工作小组包括艾滋病/艾滋病病毒领域中的所有主要利益相关方。这两个小组的代表为政府卫生部门的支持计划提供了帮助。所有捐赠者都同意支持将政府的决策合并到一个政府领导和管理

的公共框架中，并同意管理协议，但是该协议并不包括联营资助。

尼日利亚的受访者介绍说CCM是将多边和双边开发合作伙伴、本地社区、尤其是感染疾病或疾病携带者的社区结合在一起以确定三种疾病的机构。他们一起设置优先权、计划、对计划实施和资助做出决策、并使开发合作伙伴联合进行评审以及监督和评估。这些选民代表形成了不同的CCM委员会和任务小组。

全球基金的观察: 国家艾滋病委员会 (NAC) 和国家协调委员会 (CCM)

一般而言，NAC仅为艾滋病制定政策并开发国家策略，而CCM能将当前抗击三种疾病的资助差距转换为申请，并为拨款项目实施提供监督。这对于卫生负担（来自三种疾病）较为沉重的国家来说尤其重要。大部分CCM都独立于NAC运行，可避免管理职责和责任的混淆。NAC日益成为CCM的技术委员会，在艾滋病申请开发和艾滋病项目监督中提供支持。

NAC和CCM的这种发展关系非常有用，尤其是当NAC关注高级别的政策信息和国家策略计划，而CCM关注特定申请开发和拨款项目实施问题时，特别突出。

通常情况下，CCM以国家单一疾病计划机构不能采用的方法将多种合作伙伴结合在一起。这种更广泛的参与，将所有捐赠者、发展机构、国家有关方面的独特观点和资源结合起来，共同准备国家差距分析，监督项目实施，从而增加拓展规模和成果的机会。

总结

CCM协调和调整的两种不同方法在莫桑比克和坦桑尼亚两国得到了证明。在坦桑尼亚，CCM试图通过扩大其职能而改善与当前国家组织的协作，而莫桑比克试图将CCM的职能与国家卫生机构更紧密地结合在一起，而削减CCM的职能。这两个案例证明了CCM协调和调整的程度依赖于特定的国家环境以及当前的情况和体系。坦桑尼亚的案例还证明了在CCM与国家组织成功结合的过程中，开发合适政策和程序的重要性。

对大部分国家选择形成独立的CCM而不是在预先存在的组织上建立CCM的原因进行研究，是非常有益的。各种证据表明，很多将CCM作为独立实体进行创建的国家之所以这么做，是因为他们认为这是新捐赠者的要求。但是，一些案例研究受访者认为目前没有适用的架构，可以为确定所有三种疾病而有效增加和管理资源。一些艾滋病相关机构（如NAC）理论上是多方合作机制，实际上他们是由政府领导和管理，并不包含民间团体和其它非政府组织。

主要建议

- 重新检查CCM管理工具，确保CCM可以更好地协调自己与其他现有合作机构的活动。
- 培训新的CCM成员，使其了解这些问题的重要性。
- 根据现有的国家计划和报告周期，调整全球基金拨款项目协议的开始日期。全球基金和其合作伙伴应该努力寻找方法，在公共筹资机构中强化基于绩效资助模式的结合，以便改善协调和调整。



纳米比亚：在纳米比亚奥沙纳地区，一位母亲提醒女儿每天在同一时间服用治疗艾滋病的抗逆转录病毒（ARV）药物。截至2008年6月1日，全球基金支持项目已经向全世界175万人提供了ARV治疗。

2007年9月和10月，26个顾问访问了大约20个国家中的628个利益相关者，从他们的经验中获得全球基金的CCM模式是如何行使职能的信息。他们的响应使我们了解到CCM的经验丰富多样；CCM已经制定了很多最佳实践，可以运行国家所有权的核心资助原则、参与决策制定、更多包容性、以及建立合作关系。他们也遇到过困难和挑战，我们很感激他们在管理对艾滋病、肺结核和疟疾三种疾病的全球扩大响应中，对改善集体工作的洞察力和坦诚。

在全球基金的早期，CCM采用很多临时方式来执行他们的许多职能。最近几年有较大的转变，执行过程更标准化、更透明了。案例研究显示，当CCM明确定义了日常运营中使用的管理架构、管理工具和程序时，CCM会执行得更好。有足够人员的出席并配有管理秘书处会对整个CCM绩效有较大的贡献，也会对CCM委员会产生作用。对每个CCM机构职权范围的明确描述对他们的效力非常关键。应该鼓励这些管理实践，但还需要做一些调整以保留本地灵活性和较少的官僚作风。

CCM的合作模式以及将所有成员作为平等的合作伙伴的要求和责任，有助于重新定义政府和在卫生部门的民间团体之间的关系。CCM平台将三种疾病的主要有关方面结合在一起所采用的方法通常可以调节竞争利益。与其他任何全球论坛不同的是，CCM的多方合作机制同时负责增加资源并决定如何在国家项目中分配这些资源。这需要极大的责任心，以确保能广泛分配资源，还迫使政府和民间组织以史无前例的方式确定利益冲突。

在政府已经学会如何调整多方合作和参与的国家中，民间团体的参与程度获得了极大的改善。此外，良好的管理技巧改善了CCM所有利益相关者的有效参与以及决策制定过程。但是，总是有改善的空间，还需要进一步确定结构缺陷，例如民间团体CCM代表和他们选民之间较差的通讯现状。

当CCM持续发展并且认可程度更高时，全球基金和其合作伙伴在确定艾滋病、肺结核和疟疾过程中监测其对卫生开发筹资的影响，这一点很重要。这些案例研究证明了CCM已经成为国有卫生筹资模式的强大机制。受三种疾病影响最

严重人群的真正参与，是一种启示，同时这也是一个需要培养和提点、仍在发展的合作机制。CCM面临着很多挑战，应找到更好的方式，根据其他国家机构来协调和调整其职能。

总的来说，这些案例研究为了解CCM实践提供了很多资源，其他人研究这些案例并得出自己的结论，这是秘书处所希望看到的。这并不是对CCM的权威结论，而是一个通过不断发展而获得的经验。期望其他人通过进一步的调查和分析，对这些案例研究进行补充。所有的案例研究以及随后的报告已经在全球基金网站上发布了，这样可便于访问和参考。

大型全球报告都凝聚着几十甚至上百人的工作成果，这份报告也不例外。我们想对众多参加会见的受访者表达由衷的感谢。我们感谢这628位从百忙之中抽出时间与我们负责案例研究的顾问交谈。您为我们提供了有关改善CCM职能的宝贵信息，全球基金衷心地谢谢你们！

CCM小组还要感谢参与该项目并草拟了特定国家研究计划的七个承办机构和二十七位顾问：

承办机构

EPOS健康咨询公司 (EPOS Health Consultants)	南部非洲TSF (TSF Southern Africa)
Sanigest International	西非和中非TSF (TSF West and Central Africa)
东非TSF (TSF Eastern Africa)	大学研究公司 (University Research Corporation)
东南亚TSF (TSF South East Asia)	

顾问

奥克斯·阿伯维斯卡亚 (Oxana Abovskaya)	理查德·马提卡亚 (Richard Matikanya)
卢卡·布鲁赛提 (Luca Brusati)	汤姆·莫格尼 (Tom Mogeni)
安琪拉·朝德瑞 (Angela Chauduri)	朱迪斯·莫润-韦伯 (Judith Morrain-Webb)
莎伦·卡拉森 与 皮特·卡拉森 (Sharon & Peter Claesson)	艾玛德·穆达瓦拉拉 (Emelda Mundawarara)
杰克·盖勒维 (Jack Galloway)	格雷格·穆罗 (Greg Munro)
阿尔伯塔·格尼玛 (Alberto Gonima)	马格瑞特·非罗米娜·普锐斯 (Margaret Philomena Price)
安娜·歌特 (Anna Gorter)	肖恩·萨姆勒斯 (Shaun Samuels)
古杜·海森伯·奥勒姆 (Gondo Hesbon Olum)	多萝丝·萨仁 (Dorothy Southern)
约瑟夫·朱列 (Joseph Julien)	诺特伯卡·提姆曼斯 (Notburga Timmermans)
沃克恩·卡瑟 (Workeneh Kassie)	埃勒娜·塔卡奇格-施密特 (Elena Tkatchenko-Schmidt)
亚历山大·M·克拉瑞 (Alexander M. Kireria)	巴姆巴·瓦德 (Bamba Vadro)
史武·酷玛 (Shiv Kumar)	萨利·威利斯里 (Sally Wellesley)
朱丽特·勒·布瑞通 (Juliet le Breton)	帕特·尤瑞 (Pat Youri)

特别感谢起草全球报告的克里斯汀·格拉德（Christian Gladel），以及全球基金传播处的米歇尔·杨（Michele Young）以及瓦佳·拉什德（Fawzia Rasheed）博士的编辑工作。

全球基金秘书处的很多人员都为此报告投入大量的时间和工作，在此对他们的辛勤工作表示敬意。

国家项目

所有地区的基金项目经理付出大量时间讨论案例研究方法、安排有关各方之间的沟通和联络、审阅大量报告初稿。

传播处

出版及音像科的碧翠丝·伯纳斯克（Beatrice Bernescut）和谢丽尔·图克森（Cheryl Toksoz）以及传播主管漾·雷登（Jon Liden）的专业技术和耐心。

其他审阅者

罗纳德·卡马拉（Ronald Kamara），乌干达天主教秘书处；林迪伟·肖扎-简格瑞（Lindiwe Chaza-Jangira），津巴布韦艾滋病网络；瓦伦丁·西米昂诺夫（Valentine Simionov），罗马尼亚减少伤害网络；米歇尔·特润（Michel Thieren）博士，WHO柬埔寨国家办公室；马祖瓦·班德（Mazuwa Banda）博士，WHO总部；卡尔·布朗（Carl Browne），泛加勒比海抗击艾滋病合作组织；莉莲·姆瓦瑞克（Lillian Mworeko），女性艾滋病感染者国际社会，东非地区。

最后，对全球基金CCM小组所做的贡献表示感谢和敬意。波内·梅克威利（Bonnet Mkhweli）以及卡罗琳·麦克阿瑟（Caroline McArthur）、黛安·克拉福德（Diane Crawford）、莫妮卡·塔克伊-阿皮赫（Monica Takyi-Appiah）和马瑞恩·格雷勒（Marion Gleixner）在12个月里为这份报告组织和协调了无数工作。

谨代表CCM小组，感谢每位成员对收集经验所做的工作。我希望在任何可能及适用情况下，这些经验教训可以被借鉴、讨论及使用。

CCM团队主管

大卫·维特（David J. Winters）

越南：在全球基金支持下，390万结核病患者接受了
督导短程化疗（DOTS）——国际公认的结核病治
疗方案。



摄影
第5页
第8页
第58页
第62页

卢旺达©全球基金John Rae
尼加拉瓜©全球基金John Rae
纳米比亚©全球基金Guy Stubbs
越南©全球基金John Rae

抗击艾滋病、结核病和疟疾全球基金

Chemin de Blandonnet 8
1214 Vernier
Geneva, Switzerland

+ 41 58 791 1700 (电话)
+ 41 58 791 1701 (传真)

www.theglobalfund.org
info@theglobalfund.org