



# THE GLOBAL FUND

to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria

## 拨款收受人信托协议

### 目录

1. 介绍
2. 概述
3. 任务与职责
4. 主要收受人与最低要求选择
5. 主要收受人评估
6. 拨款协议：预期计划成果和预算
7. 基于绩效的融资、付款与报告

### 第一部分：介绍

1. 全球基金会作为一家公私合营组织创立于 2002 年，旨在为那些贫困国家中与艾滋病、结核病与疟疾作艰苦斗争的人们快速提供大量额外资源。在不到一年的时间里，基金会已经应 92 个国家的拨款申请，调拨了 15 亿美元的巨款，这些申请是由来自公私企业以及民间团体中具有代表性的广大股东成员提交的。
2. 作为一个融资机构，全球基金会需要一定的信托协议来确保所拨款项能用于预期目的，而不向拨款收受人提出任何不必要的、难以承担的要求。在制订这些信托协议时，基金会旨在根据其调节性 *框架文件* 在三者的优先次序之间寻求最佳平衡。
  - 提高资源传输速度，以帮助受灾人口；
  - 确保这些资源帐目清楚，用得其所；并
  - 支持国家级股东的财产占有权与地方可持续组织开发。
3. 全球基金会的信托协议将接受连续监督和定期评估，以确定这三者的优先次序是否达到了最佳平衡，以及在哪里可以取得进展。

4. 该文件根据针对拨款收受人的全球基金会信托协议说明了各方的任务与职责，这在基金会运营的第一年就已明确了。这些信托协议将会妥善编制，并会根据在与全球基金会拨款收受人与其他主要股东对话时的第一批和第二批拨款中所吸取的教训进行必要的调整。

## 第二部分：概述

### 全球基金会信托原则

全球基金会是一种金融工具，而非执行实体，专向那些与艾滋病、结核病与疟疾抗争的国家级收受组织提供基于绩效的拨款基金。基金会将：

- 依靠地方国家级股东来执行计划并管理拨款程序
  - 提高基金发放速度，以帮助目标人口
  - 监督并评估计划成效，并基于计划成果和财务状况就未来拨款作出决策
  - 在拨款收受国尽量鼓励使用现有标准和程序
- 
- 该地区与计划相关的流行病（艾滋病、疟疾与结核病）状况
  - 全国性流行病的状况，包括超出 PR 控制能力的病因和障碍
  - PR 在预防疾病的进一步扩散和减轻其危害方面的反应，重点在于取得的成果
  - 意外的成果与吸取到的教训
  - 协议计划的质量分析特别信息

5. 全球基金会的信托协议将会根据当地具体情况灵活应变，以促进当地生产力的持续增长，并支持捐赠人的最优方法和协调努力。<sup>1</sup> 在全球基金会董事会批准一项基金申请之后，基金会将把全权执行权交给该项申请的当地股东，包括拨款款项的国家级管理层。基金会不会规定或强加特别的执行方案。相反，基金会将采取有原则的方法，并鼓励使用现有国家级的协议、标准和程序，只要他们：

- 通过适当的可说明协议保证基金流有效到达所有执行各方，以确保基金用得其所；
- 提供有关计划成效和财政开支的适当而清晰的报告；

---

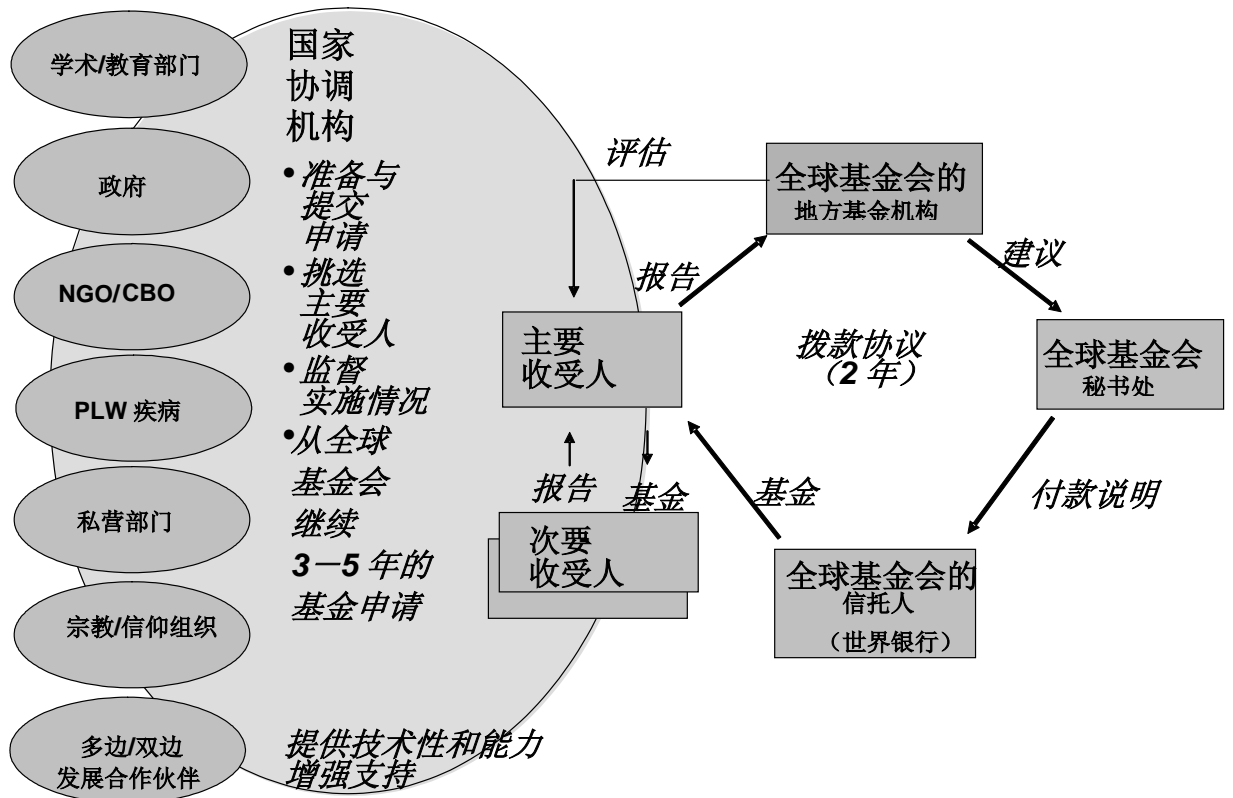
<sup>1</sup> 例如，根据经济合作与发展组织(OECD)发展协助委员会(DAC)的关于财务管理与会计 *捐赠人实践特别工作组*的工作

- 确保采购透明有效，具有竞争力，并通过适当的质量担保机制来进行管理，同时遵守国家法律；以及
  - 确保通过适当的质量控制机制来进行有效监督和评估。
6. 全球基金会将针对所需最低能力要求进行执行协议预估，同时在准予期间对所取得的成果与财务状况进行定期核实，以此来将风险降低至可接受的水平。

### 第三部分：任务与职责

7. **国家协调机构（CCM）** 负责起草并向全球基金会提交拨款申请，基金会将在国家级别上根据针对这三种疾病的现有努力以及最新方案确定优先需求和融资困难，参与这一机制的各大股东来自公私企业、民间团体和开发合作伙伴。全球基金会将根据优先需求和基金会的财政资源状况对于合格的申请准予为期两年的拨款。在执行一份经批准的申请过程中，**CCM** 成员承担不同的任务，旨在达到其申请中所确立的目标。在执行程序时，**CCM** 接受并审查周期计划和财务报告，以确保取得进展并报告质量数据。
8. 为了方便对拨款进行管理，全球基金会要求国家协调机构推荐一个或数个合适的国家级**主要收受人（PR）**，他们在法律上须对计划成果和财务状况负责。每个 **PR** 均可能对数个次要收受人负责。如果被推荐的 **PR** 尚不是 **CCM** 成员，就有望成为其成员。**PR** 直接从全球基金会信托人在世界银行的帐户中定期接收基金款项，然后根据所批申请中所述来使用这些基金，并定期就这些基金所取得的进展向全球基金会或 **CCM** 报告。
9. 主要收受人必须确保(i)对所收款项进行妥善安排，使之到达所有执行实体（次要收受人）；(ii)采购和供应管理；以及(iii)监督和评估，包括定期向全球基金会和 **CCM** 报告计划成果和财务状况。基金会还会尽可能鼓励 **PR** 和其他执行伙伴利用并依靠现有的体制和协议来执行一份已获批准的申请。**PR** 的全部职责在全球基金会的**拨款协议**上均已列明。通常，**PR** 都有望成为公私企业或民间团体的地方股东。

## 拨款收受人全球基金会信托协议合作伙伴



10. 在对已经批准的申请进行首次拨款之前，全球基金会将评估被推荐的主要收受人的执行准备是否能够满足某些最低要求。在拨款期间，基金会将会根据 PR 的要求以及计划最新进展情况和财务状况定期批准拨款。
11. 全球基金会在其日内瓦办事处之外没有设立国家级机构，但会从国内专家那里获取独立建议：地方基金机构（LFA）。通常，全球基金会每个拨款接收国与一个 LFA 订约，来(i)评估在签署拨款协议之前被推荐的主要收受人拥有所需最低能力，以能够承担拨款的财务方面和计划性会计责任；以及(ii)
12. 为了避免与主要收受人发生潜在的利益冲突，地方基金机构因负有监督职责，因此不能参与基金计划的制订与执行。在与相关国家协调机构协商之后，全球基金会将选出 LFA。
13. 作为一种金融工具而不是一家技术机构，全球基金会除了国家级拨款外不提供任何支持。为了增强能力和提供技术援助，基金会鼓励地方股东向其国内和/或具有必备专业技术的发展伙伴求助。

### 第四部分：主要收受人与最低要求选择

14. 为了成功地承担拨款的财务方面和计划性会计责任，主要收受人需要一定的最低能力和体制。全球基金会不会硬性规定特定的执行准备。反之，基金会

倒鼓励使用 PR 的现有体制，直到他们能提供所需的最低能力。在与一个通过某国家协调机构已被提名为 PR 的实体就签订拨款协议达成一致之前，全球基金会将评估该实体是否具有（可以使用）所需的与已获拨款批准的特别申请相适应的最低能力。全球基金会已经为 PR 规定了四个方面的最低要求：

**(a) 财务管理与财务制度：**

- (i) 能够准确记录所有业务和余额，包括那些为全球基金会所支持的；
- (ii) 能够以一种及时、透明和公开的方式将基金支付给次要收受人和供应商；
- (iii) 能够为准备真实可信的定期财务报表提供支持；
- (iv) 能够维护 PR 的资产；以及
- (v) 服从验收审计安排。

**(b) 制度和计划安排包括：**

- (i) 与全球基金会签订协议的法律身份；
- (ii) 有效的组织领导能力、管理、透明的决策和公开的财务制度；
- (iii) 足够的基础设施和信息系统来支持申请的执行，包括以一种及时公开的方式监督次要收受人和外部采办实体的执行情况；以及
- (iv) 足够的医疗技术（艾滋病、结核病与/或疟疾）和跨功能专业技术（财务、采购、法律、监督与评估）

**(c) 采购与供应管理制度能够：**

- (i) 提供一个基本的采购和管理计划，简述了 PR 将如何坚持全球基金会的采购原则，其中包括竞争透明的采购、足够的质量保证、符合国家法律和国际协定、适当使用医疗产品、监督药物抗性发展机制，以及透明公开维护措施；
- (ii) 及时将足够数量的优质产品交付给终端用户（尤其是在医疗产品方面），这些产品均通过一种透明竞争的程序完成采购；以及
- (iii) 为所有采购行为提供足够的可说明性。

**(d) 监督和评估安排能够：**

- (v) 通过适当的质量控制措施来收集和记录计划性数据；
- (vi) 能够为准备真实可信的定期计划报告提供支持；以及
- (vii) 使数据服务于评估和其他研究。

15. 如果自身能力尚不充足，主要收受人可以转包或者也可以使用某些必要功能来成功地执行已获通过的拨款申请。

16. 全球基金会鼓励那些能够促进地方所有权、增强能力和国家级别可持续安排的执行方案。因此，基金会通常会要求国家协调机构来提名一到几个公私企业或民间团体的地方股东，让他们成为主要收受人。全球基金会要求 CCM 提交讨论和决定 PR 提名情况的会议备忘录。
17. 在某些情况下，最适宜的主要收受人安排可以代表来自一个部门的实体，以承担申请中某一特定部分的 PR 职责，而来自另一部门的实体则承担申请中另一部分的 PR 职责。例如，卫生部或财政部可能成为该申请政府企业部分的 PR，而来自民间团体或私营企业的代表则可能成为该申请非政府企业部分的 PR。
18. 当部门拓展方案（SWAP）或其他相似安排因捐赠人集资而存在时，只要会计制度允许透明可信地报告结果以及金融交易和收支差额，国家协调机构就可以利用这些安排。
19. 在**特殊情况下**，国家协调机构应断定，没有合格的地方股东能成为主要收受人，全球基金会可以达成一份协议，借此，多边机构承担起 PR 的职责。这样的 PR 解决方案必须符合地方 PR 应当符合的相同最低能力要求。全球基金会预期该协议具有暂时性质，以及一旦其能力得到了加强，一个或数个地方实体将作为 PR 引入。

## 第五部分：主要收受人评估

20. 在和一个经提名的主要收受人签订拨款协议之前，全球基金会要求其国内的地方基金机构来评估经提名的 PR 是否具备最低的所需制度、管理安排和执行能力，以承担所批准申请的职责。该评估将查找出短期或长期内需要处理的关键性功能缺陷，以提高申请的执行效率。
21. 如果已经有了对主要收受人的可靠评估报告，比如来自其他捐赠人的，那么就不应进行重新评估。地方基金机构只应在那些 PR 没有记录或没有必要确认特定能力的地方进行初始评估。全球基金会已经阐明了评估的指导方针，以及 LFA 能够使用的特定形式、一览表和问卷。
22. 作为对主要收受人评估的结果，地方基金机构向全球基金会推荐 PR，或者 (a)具备所需最低能力和制度；(b)需要获得一定其他能力并且能够及时经济地执行，或者(c)需要在各种情况下游刃有余的能力。评估报告应与 PR 一起讨论，PR 应确定增强其能力或处理实际弱点的方法。在上述情况(c)中，全球基金会可能要求国家协调机构来确定一个或数个合适的 PR。
23. 全球基金会将会基于评估来决定是否与被提名的主要收受人签订拨款协议，以及能力增强措施或其他 PR 在首批或其后拨款之前必须完成的行为。由国家协调机构其他合适的成员资助的 PR 来决定如何获得必需的增强能力以及为此具有协助能力的实体。

## 第六部分：拨款协议：预期计划成果和预算

24. 球基金会和主要收受人签订**拨款协议**，确定其各自法律义务。拨款协议谈判的精华部分就是与已获批准的拨款申请中指定的主要计划目标相挂钩的拨款期间所取得的预期计划成果方面。出于监督目的，每个主要计划目标的进展应通过**少数**具有定期目标的易核实的指标来衡量。<sup>2</sup>全主要计划目标与协议主要指标以及定期目标均包含在拨款协议之中，并当作一种管理工具来用于监督计划的进展：目的就是为了 PR 自身的管理，为了 PR 向全球基金会报告最新进展以及为了基金会对计划进展进行审查并作出进一步拨款决定。
25. 除非全球基金会和主要收受人根据 PR 现有报告制度或普通捐赠人协议达成共识，否则拨款协议应包括第一年拨款期的季度预期计划成果以及两年拨款期末的预期成果。所采用的衡量指标不必每一期都相同（比如，季度）。每期每个主要计划目标只要有一项或两项具有特定目标的指标通常就足够了。相应地，在适当的期间，所采用的指标应包括某些广泛运用的公共卫生指标，能够用基线数据衡量对抗疾病的进展。如果不能达到所选公共卫生指标的核实基线，或者不是最新的，那么就应该进行基线调查，以作为该计划初始行动的一部分。
26. 如果全球基金会拨款为现有计划的扩张提供经费，那么就应当选择这些指标，以表明**额外**基金所取得的**额外**成果。<sup>3</sup>如果拨款为一项试验性动议提供经费，就应当选择这些指标，以表明在积极主动完成已批准申请的目标方面取得了成功进展。（也即，从短期的**过程指标**，到中期的**覆盖面指标**，再到长期的**影响指标**<sup>4</sup>）。

### 成果衡量指标

- **过程** –近期需要完成的活动、制度、行为和其他成果，以提高覆盖面或增加向目标群体提供的服务；
- **覆盖面** –中期主要变数的变化表明已确认的目标群众中有更多个人受到覆盖，并从改善的服务和干预中获益非浅；
- **影响** –在目标人口中，疾病和死亡或疾病的负担方面在长期过程中的变动表明干预的基本目标已经达到。

27. 在拨款协议中，主要收受人和全球基金会还就两年拨款期的拨款总额以及每期的拨款数目达成共识。正是出于这一目的，全球基金会将接受地方基金机构对于计划预算的合理性所作审查的建议。
28. 为了便于管理，要求主要收受人有其自己的工作计划和预算、采购和供应管理的基本计划以及监督和评估计划（M&E 计划）。用于监督计划进展和全

<sup>2</sup> 例如，一年四季的**预期目标**：1000 个 HIV 感染妇女接受抗病毒疗法来防止母婴传播 HIV；  
两年四季的**预期目标**：6000 个 HIV 感染妇女接受抗病毒疗法来防止母婴传播 HIV

<sup>3</sup> 例如，全国性 DOTS 计划所覆盖的其他地区或群体

<sup>4</sup> 例如：**过程**：HIV 防治教育培训计划；**覆盖面**：15-24 岁(目标与基线百分比)人群中的艾滋病预防知识；**影响**：HIV 流行于 15-24 岁(目标与基线百分比)人群中

球基金会定期拨款计划的所选指标与定期目标应当基于 PR 的计划。如果 PR 在拨款协议谈判之时尚未完成其执行计划，那么 PR 与全球基金会可在执行计划完成过程中基于首批一到两个季度的预期活动就某些特定结果达成一致。

29. 基于执行进展，主要收受人根据要达到的成果和来自全球基金会的定期拨款可能需要定期更新其计划。为了与主要收受人的正常年度计划协调计划与报告，PR 还可以选择在其制订常规财政年度计划时更新其计划。这些经过更新的计划将由地方基金机构进行审查，并经全球基金会批准。拨款第二年的计划最迟必须要在第一年的最后一笔拨款之时得到承认。

## 第七部分：基于绩效的融资、付款与报告

30. 在拨款期间，全球基金会将拨款额度与计划进展和财务状况的定期证明相挂钩。这种方法旨在为主要收受人和全球基金会提供一种管理工具，以确保有效成果或结果尽早得到确认，以便必要时及早促进有效成果和正确行动的重复/扩张。全球基金会鼓励共同捐赠人报告安排，并使用 PR 的现有报告制度，直到计划成果和财务状况报告充分而透明。
31. 基于 PR 现有的报告系统或共同捐赠人协议，可能在主要收受人和全球基金会之间签订付款和报告协议。在全球基金会与其他捐赠人共同为一项计划提供资金(例如，作为部门拓展方案(SWAp)协议的一部分)的地方，财务和计划报告的时间、频率、内容和形式应同 PR 及其他捐赠人进行协调，并且提交全球基金会的报告可能要根据共同报告协议进行调整。在这些情况下，PR 根据拨款协议和基金会整个开支的相应份额，就利用全球基金会的额外基金所取得的额外成果提供报告。
32. 除非在主要收受人与全球基金会之间达成另一项付款和报告协议，否则基金会通常会至少在拨款第一年每季度向 PR 支付部分拨款。随后，全球基金会和 PR 可能同意每半年付款一次。除非全球基金会和 PR 达成另一份协议，否则付款应根据 PR 在付款申请与最新进展中所报告的那样，基于计划现金要求和执行情况。付款通常包含下一个付款周期<sup>5</sup>（例如，下一季度）外加一季度的计划现金要求，以使得 PR 在其付款要求在经全球基金会考虑期间手头始终持有足够的现金。PR 可以根据正当的理由在其正常付款期之外要求额外的付款。
33. 付款申请与最新进展包括(i)主要收受人从全球基金会那里要求的数目，这笔数目要能够满足下次付款期外加一个季度的计划现金的要求，(ii)相对于目标而言所达到计划成果时在付款期间所取得的最新进展纲要，以及(iii)和预算相比付款期间的总开支。在提交的付款申请与最新进展同时，PR 还会提交一份该期间基金来源与使用情况表(现金流量表)，其内容来自标准会计和报告制度。

---

<sup>5</sup> 付款周期是指主要收受人从全球基金会那里接收拨款并提供最新进展的周期间隔。在第一年拨款期间，付款周期通常为一个季度。



34. 主要收受人通过地方基金机构向全球基金会转交*付款申请与最新进展*，他们将对内容进行审查与核实，尤其是针对全球基金会认为必要的计划执行情况和财务状况，并就下一次付款向基金会提供建议。PR 会向国家协调机构提供一份*付款申请与最新进展*的副本，他们可以根据其地方知识和经验就执行进展通过 LFA 或直接向全球基金会提供意见。基金会将会就付款要求作出决定，包括付款数目，并通知信托人将所批准的款项发放给 PR。根据最近进展，全球基金会能够及早确定“成功案例”，以及可能需要帮助的拨款收受人。
35. 最初的执行困难不应包含永久终止基金发放，除非有滥用基金的证据。当出现困难时，主要收受人必须提供一定的机制来改善计划或财务执行情况。全球基金会在听取地方基金机构的意见后将根据改善情况来确定适当的基金发放额度。
36. 如果不在全球基金会和主要收受人之间签订另一项报告协议，那么 PR 将向全球基金会提供一份*财政年度进展报告*，内容涉及在其财政年度末该计划的规划与财务综合信息。PR 通过 LFA 向全球基金会提供其财政年度进展报告，并向 CCM 的其他成员提供副本。LFA 将对报告内容进行审查与核实，并向全球基金会提供适当的建议。基金会将审查报告和 LFA 的建议，并就任何必要的行动作出决定。
37. 计划的财务报表必须进行年度审计。全球基金会的审计要求基于捐赠人的一致努力与最优方法推荐。<sup>6</sup> 执行审计应采用与所有重要方面都与国际标准相一致的适用的国际审计标准或国家标准。在全球基金会与其他捐赠人共同为一项计划提供资金时（例如，作为 SWAp 的一部分），只有全球基金会用于计划目的的拨款和开支能够得到清楚确认，一份包含所有计划开支的独立*审计报告*才是合格的。
38. 主要收受人向地方基金机构提交其审计报告，并向 CCM 其他成员提供副本。LFA 将对审计报告进行审查，并就其中的问题向全球基金会提供适当的建议。LFA 不会亲自审查计划财务报表。
39. 当主要收受人向*次要收受人*移交所有或部分拨款时，PR 必须准备好自己的预算拨款制度，来评估并监督次要收受人的执行情况和拨款款项的使用，包括与全球基金会那里相似的报告和审计要求。基金会不会出于审计目的要求对 PR 和次要收受人的开支做一个综合的财务报表。PR 会向 LFA 提供从次要收受人那里收到的审计报告的副本。
40. 在两年拨款期结束之前，全球基金会将在任意的基础上并根据基金的有效使用性来决定是否在未来一到三年内根据已获批准的拨款申请中所说明的那样继续为一项计划提供基金。基金会的决定基于国家协调机构的*持续基金申请*以及对整个计划执行情况和 PR 财务状况的评审报告。持续基金申请应包括 CCM 对最初 18 个月内计划的执行情况所作的自我评估，该评估是根据 PR

---

<sup>6</sup> 根据经济合作与发展组织(OECD)发展协助委员会(DAC)捐赠人实践特别工作组关于*财务方面和审计报告的良好做法参考资料*中所推荐的

的最新进展与报告、超出 PR 职责的某些相关信息、目标、预期成果，以及用于额外三年资金的拨款要求所作出的。

## 基于绩效的拨款：全球基金会决策基础\*

	内容	时间安排/频率	负责人
付款申请与最新进展	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 下一付款周期外加一个季度的付款申请，附带拨款要求</li> <li>• 计划和财政方面最新进展情况：               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 相对于计划而言所取得的实际成果</li> <li>- 相对于预算而言的实际开支</li> </ul> </li> <li>• 基金来源与使用情况表</li> <li>• PR 财政年度关于计划的综合计划和财务信息</li> </ul>	<p>第一年：在 PR 财政季度结束之后 PR(s) 45 天内</p> <p>未来几年：可根据全球基金会和 PR 之间的协议半年提供一次</p>	
财政年度进展报告	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在财政年度期间，由有合格审计员进行汇报，包含 PR 所有计划支出</li> </ul>	在 PR 财政年度结束之后 90 天内	
审计报告	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在财政年度期间，包括次要收受人计划支出的审计报告副本</li> <li>• 评估最初 18 个月执行进展情况</li> <li>• 补充信息包括：               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 疾病状况的国家指标</li> <li>- 与合作伙伴的功能说明</li> <li>- 同其他相关国家计划的关系说明</li> <li>- 用于与计划有关的三种疾病和更多目的的国家全部财源的等级与分配</li> </ul> </li> </ul>	在 PR 财政年度结束之后六个月内 PR(s)	
持续基金申请	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 持续基金申请包括：               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 拨款周期、预算、目标和预期结果</li> <li>- 执行安排中的提议变动（如果有的话）</li> </ul> </li> </ul>	在该计划第 20 个月结束之前	CCM

\* 除非在全球基金会和主要收受人之间达成另一项协议，比如：以 PR 现有的报告系统或普通捐赠人协议为基础