

顾问报告:

中国国家协调委员会——下面几步

应中国国家协调委员会 (Country Coordinating Mechanism, CCM) 的请求而作

作者: 伯纳德·里夫斯 (Bernard Rivers)

2稿: 2005年5月9日

黄色部分为对1稿作出的主要修改

Bernard Rivers

532 West 111th Street, #35

New York, NY, USA

Office: +1-212-662-6800

Fax: +1-212-208-2543

Email: rivers@aidspan.org

Web: www.aidspan.org

目录

A: 序	3
B: 顾问工作	3
C: 全球基金会 (Global Fund) 的重要基础概念	3
D: 与角色和关系有关的没有答案的重要问题	5
E: 全球基金会的建议/要求, 与顾问的发现和评论	6
国家协调委员会的组成和参与	6
国家协调委员会的选择	9
国家协调委员会的透明度	10
国家协调委员会如何处理不同意见	11
国家协调委员会的主席和副主席	11
国家协调委员会方案与资助监督的内外咨询	12
避免与主要受赠者发生利益冲突	12
主要受赠者与国家协调委员会共享信息	13
项目实施与监督	15
F: 与角色和关系有关的没有答案重要问题的初步答案	16
G: 建议摘要	18
H: 详细建议	20
附录	34
附1: 顾问工作职权范围	34
附2: 顾问的详细传记	37
附3: 全球基金会国家协调委员会指导方针	38
附4: 全球基金会董事会2005年4月对国家协调委员会做出的进一步决定	44
附5: 中国国家协调委员会成员与出席会议情况	47
附6: 主要受赠者签署的资助协议摘录	49

A: 序

本顾问报告是应中国国家协调委员会 (CCM) 的请求而作。其基础是2005年2月我在中国的12天访问。

中国国家协调委员会之中, 及中国实施全球基金会资助的过程中发生了许多好的、令人印象深刻的事。报告中不能描述这些, 因为本顾问报告仅限于讨论国家协调委员会遇到的某些挑战, 并推荐最佳前进路线。

像我上次访问一样，我感到在中国受到了热烈的欢迎，而且有足够的机会接触人和信息。我要向许多帮助过我的人表示感谢。

我在访问期间写了本报告的1稿，并向2005年3月1日的国家协调委员会特别工作组（Special Working Group, SWG）会议提交了总结表。随后国家协调委员会秘书处（Secretariat）将1稿传给委员会的其他成员。我给特别工作组所有成员和其他在访问中遇到的人写信，请他们给我发电子邮件对1稿进行评论。然后我根据收到的评论和进一步的思考写了2稿。

B: 顾问工作

附1提供了顾问工作职权范围。可以概述如下：

1 与全球基金会的建议和要求及其他国家的协调委员会进行比较，通过这些来评估国家协调委员会的组织、方法和成绩。

2 提出改进意见。

3 评估国家协调委员会的规模和构成，及委员会在多大程度上代表了那些应该代表的人。提出改进意见及如何实现的建议。

4 评估以下各个机构的作用和职责，彼此之间的交流，及每个机构负责对其他机构进行财政和计划监督的范围。提出改进意见及如何实现的建议。这些机构是：

- 国家协调委员会
- 国家协调委员会核心组（CCM Core Group）
- 国家协调委员会工作组（CCM Working Groups）
- 国家协调委员会秘书处
- 主要受赠者（Principal Recipient, PR）
- 本地基金代理（Local Fund Agents, LFA）。

C: 全球基金会的重要基础概念

当捐助国政府根据双边协议向发展中国家提供财政援助时，钱通常提供给发展中国家的政府。有些时候，捐助国政府希望用政治支持或商业性贸易作为回报。

全球基金会的帮助在某些关键措施上有所不同：

5 捐助者把钱给全球基金会，然后由全球基金会把这些钱交给受赠者。这样捐助国政府就不能向受赠的国家要求政治或商业利益，因为所有捐款被分发出去之前都“混合”在全球基金会。

6 基金会的突出特征是它不说：“如果你们按我们教的方法使用资金，我们会给你们资助。”实际上，基金会说：“你们要用这笔资助做什么呢？你们想要取得什么成果呢？如果我们相信你们确实能够取得这些成果，如果我们相信这些成果物有所值，并且我们有足够的钱的话，我们会给你们资助。”这样，国家提出如何使用这些钱；全球基金会接受或不接受；只有取得了承诺中的成果，全球基金会才会继续给钱。总之资助是“效果中心”的。

7 全球基金会希望每一笔资助都是“国家主导”。但也希望明确领导权属于国家协调委员会，不属于政府或受赠者，虽然政府和受赠者理所当然国家协调委员会中非常重要的组成部分。

国家协调委员会是一个委员会。它不是法律实体，不具备实施能力，但它的许多成员有实施能力。因此，一旦国家协调委员会提议的资助被全球基金会批准，全球基金会就会让国家协调委员会提出主要受赠者（PR）——有时不止一个——来接受全球基金会的钱。国家协调委员会提名的主要受赠者需要全球基金会的批准，只有主要受赠者证明自己能够处理多项复杂的工作，例如采购与供应管理（PSM）及监督与评估（M&E）。

有时主要受赠者有能力实施整笔资助。有时它完全是中间人（当主要受赠者是财政部的时候）。但最常见的是主要受赠者做一些实施工作，其余的由次级受赠者（Sub-Recipients, SRs）甚至是次次级受赠者来完成。在这种情况下，主要受赠者选择或帮助选择次级受赠者，与他们谈判订立契约，向他们支付金钱和物品，对他们的工作进行监督与评估，并向全球基金会报告所有进展。

全球基金会在接受资助的国家中没有工作人员，这节省了资金。作为替代，全球基金会向一个位于该国的合作伙伴付款，由该合作伙伴担任本地基金代理（LFA）。本地基金代理被称为全球基金

会的“耳目”。本地基金代理为全球基金会工作，验证主要受赠者说主要受赠者和次级受赠者已经取得的成果，评估主要受赠者——有时也包括次级受赠者——使用的方法。中国的本地基金代理是联合国项目服务办公室（United Nations Office for Project Services, UNOPS）。

国家协调委员会有时会设立专门的附属委员会，被称为（技术）工作组（WGs）。中国的国家协调委员会有一个爱滋病工作组，一个肺结核工作组和一个疟疾工作组。

下页的图表概述了主要的工作关系。

图1：一个国家各方之间的主要工作关系

D：与角色和关系有关的没有答案的重要问题

像上文提到的，许多国家——包括中国——在国家协调委员会/工作组与主要受赠者，及国家协调委员会/工作组与本地基金代理之间应有什么样的关系上都存在混乱。这一不确定的结果主要是由于全球基金会缺少透明度，这就是国家协调委员会决定委托制作这一顾问报告的主要因素之一。

一些没有答案的重要问题是：

(a) 全球基金会希望国家协调委员会正式证明一笔资助像预期的一样使用了吗？

(b) 国家协调委员会对主要受赠者有某种权力吗？例如，它能要求主要受赠者提供国家协调委员会履行其职责所必须的信息吗？如果这些资助没有像所预期的那样使用，它能要求主要受赠者做出改变吗？

(c) 如果国家协调委员会请求，能要求本地基金代理向委员会提供信息，以便为以上工作提供帮助吗？

(d) 上述国家协调委员会的某些工作应该委托给委员会工作组吗？如果应该，工作组采取每个额外措施之前都要国家协调委员会批准吗？或者相反，工作组说话时能有与国家协调委员会同等的权力吗？

在F部分中，我会试着回答这些问题。然后我会在G和H部分中对行动提出一些建议。

E：全球基金会的建议/要求，与顾问的发现和评论

全球基金会出版了《指导方针》，就以下程序向国家协调委员会提出建议。2004年6月最新的《国家协调委员会指导方针》（CCM Guidelines）出版之后，全球基金会董事会在2004年11月强化了其中某些建议，把这些建议变成要求。（详见附3。）董事会在2005年4月的会议上作出了关于国家协调委员会的一些进一步决定。（见附4。）

下面我会讨论与国家协调委员会有关的各种问题，然后我对其中每个问题（a）说明全球基金会的希望是什么，（b）说明我发现的中国的情况，（c）做出一些评论。（以后——G和H部分——再对此提出建议。）

这些问题是：

- 1 国家协调委员会的组成和参与
- 2 国家协调委员会的选择
- 3 国家协调委员会的透明度
- 4 国家协调委员会的沟通
- 5 国家协调委员会如何处理不同意见
- 6 国家协调委员会的主席和副主席
- 7 国家协调委员会方案与资助监督的内外咨询
- 8 避免与主要受赠者发生利益冲突
- 9 主要受赠者与国家协调委员会共享信息
- 10 项目实施与监督

国家协调委员会的组成和参与

全球基金会的建议/要求：

- 8 全球基金会建议所有国家“力图”在其国家协调委员会中“包括”：

- (a) 学术/教育部门；
- (b) 非政府组织/社会组织；
- (c) 爱滋病、肺结核与疟疾感染者[这是要求的]；
- (d) 私人部门；
- (e) 宗教/信仰组织；
- (f) 政府；
- (g) 国内多边和双边发展合作伙伴。

9 全球基金会建议国家协调委员会成员中至少有40%来自以上从(a)到(e)的部门，即至少40%的成员来自国内国际的政府组织以外的部门。

10 全球基金会建议国家协调委员会代表尽可能是来自各个部门的人。

11 全球基金会建议国家协调委员会中包括来自各个州/省/地区的代表，通过全国协调委员会中直接的地区代表制，或者是通过次国家协调委员会或州/省级委员会等机制都可以。

发现：

- 中国国家协调委员会目前有58名成员。详情如下，更多见附5：

表1：中国国家协调委员会目前的组成

- 还有其他组织申请参加国家协调委员会，但请求被搁置，等待进一步研究国家协调委员会的规模。

- 最近五次会议中
 - 出席了五次会议的成员人数：10
 - 出席了四次会议的成员人数：9
 - 出席了三次会议的成员人数：12
 - 出席了两次会议的成员人数：8
 - 出席了一次会议的成员人数：13
 - 没有出席会议的成员人数：6
- 最近五次会议总的出席人数：
 - 出席2003年8月18日第7次会议的成员人数：19
 - 出席2003年11月4日第8次会议的成员人数：24
 - 出席2004年3月19日第9次会议的成员人数：40
 - 出席2004年8月6日第10次会议的成员人数：35
 - 出席2004年11月24日第11次会议的成员人数：33

评论：

- 要使国家协调委员会及其会议有效率，五十八名成员太多了。中国的国家协调委员会可能是世界上最大的。必须找到提高效率，减少成员人数的方法。但还必须找到使广泛多样的利益相关者感到代表性更强，而不是更弱的方法。这一对明显矛盾的目标是能够达到的。

- 58名国家协调委员会成员中有27人在最近的5次会议中只出席了0到2次。成员的低出席率显示，或者是他们没有足够的兴趣证明自己是国家协调委员会成员，或者是会议没有足够的有吸引力或参与性让他们感到值得参加。

- 中国的国家协调委员会中不包含任何草根NGO。把它们排除在外似乎很不好。但更重要的是，把它们排除在外意味着国家协调委员会把抗击三种疾病的重要武器，和能够提供农村地区如何实施全球基金会资助这一重要信息的人排除在外。

- 中国的国家协调委员会中不包含任何特别代表北京之外的组织/社团/行动的组织。这也是个严重问题，因为大多数资助的实施发生在省/区/县级，重要的决策都是省/区/县当局做出的。主要受赠者往往（理所当然地）并不详细了解正在做的工作和当局做出的决定，以及他们面对的问题。

- 由以上两点引出的问题是：草根NGO能协助在农村地区实施特定的资助。它们也能协助监督农村地区由地方当局执行（至少是控制）的资助实施。国家协调委员会需要了解——并告诉主要受赠

者——农村地区的成功、失败和其他可供选择的行动方式。

- 中国的国家协调委员会中不包含任何特别代表高危群体——尤其是吸毒者、性工作者、男同性恋和前卖血者——的组织。他们是预防项目计划要影响到的关键群体。

- 中国的国家协调委员会中也不包含任何宗教/信仰组织。在有些国家，这些组织在抗击三种疾病中扮演了绝对重要的角色。我不知道在中国是否会这样。

1 与以上在国家协调委员会成员上的差距形成对照的是，很难了解为什么——例如——日本有两名代表，卢森堡有一名代表，尤其是这三名成员最近的五次会议一次都没有出席。

2 全球基金会建议国家协调委员会成员中至少有40%来自国内国际的政府组织以外的部门。在中国，41%的成员来自国内国际的政府组织以外的部门。但是这41%中包括政府组织的NGO（GONGOs）和中国疾病预防控制中心（Chinese Center for Disease Control and Prevention）等政府控制的“学术”机构。因此来自“非政府”组织的成员比例实际上低于40%，需要大大增加。

国家协调委员会的选择

全球基金会的建议/要求：

12 全球基金会说国家协调委员会中代表五个“非政府”部门（学术/教育，非政府组织/社会组织，爱滋病、肺结核与疟疾感染者，私人部门，宗教/信仰组织）的成员必须根据每个部门中制订的成文而且透明的程序，由该部门自行选出。

发现：

13 国家协调委员会秘书处说以上各部门中除了宗教/信仰组织之外（在国家协调委员会中没有代表），这一要求已经实现。这种说法很难理解——它很可能是建立在误解之上的。尽管我向国家协调委员会秘书处要证明文件，但没有提供。对每个部门来说，我都没有看到有任何证据说这些部门中的大量组织正在用该部门制订的透明、成文的方法来集体决定由哪个组织在国家协调委员会中代表该部门。（可能是说由国家协调委员会中的每一个组织选出在委员会代表该组织的人——但这是另一回事。）

14 现在有些组织是国家协调委员会成员，是因为它们从一开始就是。其他成员是因为申请加入并被国家协调委员会整个接受。

15 草根组织目前不是国家协调委员会成员，因为它们感到自己不受欢迎，还因为目前国家协调委员会的《职权范围》（Terms of Reference, TOR）具体说明委员会成员必须在中国合法登记运转。（草根NGO认为这意味着它们必须登记为NGO而不是公司。草根NGO登记为公司很难，登记为NGO几乎是不可能的。许多NGO在完全没有登记的情况下有效地工作着。）

评论：

3 找到方法使各个部门能够选出自己的国家协调委员会成员并不容易。国家协调委员会在其他许多国家也发现了同样的问题。

4 全球基金会在选择自己的董事会成员时也面临了类似的挑战，但它找到了使每个部门能够选择自己的全球基金会董事会成员的方法。当然而且天经地义的是，14名代表政府的全球基金会董事会成员对选出的5名代表发展中国家NGO、发达国家NGO、三种疾病感染者社团、私人部门和基金会的董事会成员没有影响。

5 我相信在中国也会遇到这一挑战，我还相信中国实际上能成为做好这件事的先锋，最终能成为被我们高举的“最佳实践”。

国家协调委员会的透明度

全球基金会的建议/要求：

16 全球基金会建议所有国家协调委员会每年向全球基金会秘书处提交——并在其网站上发表——国家协调委员会成员名单，上面有每个成员的姓名、组织、部门。全球基金会还建议在国内公开这一名单。

17 全球基金会说，国家协调委员会应确保将与全球基金会有关的信息——例如项目招标、国家协调委员会作出的决定和批准资助方案的详情——广泛宣传到该国对此感兴趣的所有各方。

发现：

6 国家协调委员会已在其网站(www.chinaglobalfund.org)上用英文发表了在委员会有代表的组织的名字。但没有发表代表这些组织的人的名字及其联系方式。

7 我怀疑他们很少努力去宣传国家协调委员会的网址：我确实怀疑甚至大多数委员会成员也不知道网址。

8 3月时，国家协调委员会网站上没有提到很快需要写出第5轮方案的事，只是在会议备忘录的一部分里顺便提到。

9 国家协调委员会网站上可以得到最近两次会议（第10次和第11次会议）的备忘录和文件，但网站上没有国家协调委员会前几次会议的资料和做出的决定。

10 对每个已被批准资助的方案，国家协调委员会网站：

- 提供了方案、资助协议和年度报告（在需要的地方）。

- 没有提供资助协议关键的《附件1》到《附A》（Attachment 1 to Annex A），该部分说明了“预期的项目成果和预算”。

- 没有提供第3轮HIV资助协议的《附B》，该部分说明了《爱滋病项目首次支出前的部分预算》（Partial Budget for AIDS Project before the First Disbursement）。

- 没有提供任何季度支出申请（其中应包含进展报告）和工作预算。

11 以上我说的都是关于网站的英文部分。网站的中文部分可能有所不同。

评论：

12 国家协调委员会网站需要提供更多的信息，并且变得更广为人知。如果国家协调委员会希望向所有利益相关者证明自己确实希望透明，委员会的网站上至少应该能够得到与全球基金会自己的网站上一样多的关于资助中国的信息。

国家协调委员会的沟通

全球基金会的建议/要求：

18 全球基金会说国家协调委员会个人成员应定期与其选民（即该部门中不是国家协调委员会成员的组织和个人）举行会议，确保把有代表性的意见和关切传达到委员会。

发现：

13 大多数情况下没有证据证明国家协调委员会个人成员遵守了全球基金会的建议。

评论：

14 我们假定国家协调委员会代表了一个有13亿公民的巨大国家的观点。但证据显示国家协调委员会主要代表了北京一些组织的观点，国家协调委员会没有做出足够的努力去吸收北京之外的人，其成员也没有做出足够的努力去反映他们的意见。

国家协调委员会如何处理不同意见

全球基金会的建议/要求：

15 全球基金会说出于透明的考虑，国家协调委员会决策中的重大分歧应该反映在备忘录中。

发现：

16 国家协调委员会会议上似乎很少爆发重大的争论。每项工作都达成了共识。结果似乎很少有正式的投票。如果有重大的分歧，也发生在幕后，很少在会议上说明。因此在形式层面上，备忘录中没有记录到“重大分歧”。

国家协调委员会的主席和副主席

全球基金会的建议/要求:

17 全球基金会建议国家协调委员会从不同部门中选出主席和副主席，并且主席和副主席都来自国内机构。

发现:

18 现任主席来自卫生部。副主席来自一个多边机构。因此他们确实是来自不同部门。但是副主席不是来自国内机构。

19 目前国家协调委员会主席不是选举出来的。国家协调委员会的《职权范围》只是说：“国家协调委员会主席是卫生部的领导之一，”没有提到选举或任期。

评论:

20 通盘考虑，我认为现任副主席不是来自国内机构是可以接受的。国家协调委员会可能希望将来在某些方面作出改变。

21 主席应该由选举产生，应该有一个具体的任期。

国家协调委员会方案与资助监督的内外咨询

全球基金会的建议/要求:

22 全球基金会要求国家协调委员会有透明、成文的程序:

- (a) 征求并考察可能纳入方案的提案;
- (b) 确保在方案制订程序中广泛咨询国家协调委员会成员的意见;
- (c) 确保在方案制订程序中广泛咨询非国家协调委员会成员的意见;
- (d) 确保在资助监督程序中广泛咨询国家协调委员会成员的意见;
- (e) 确保在资助监督程序中广泛咨询非国家协调委员会成员的意见;
- (f) 提名主要受赠者。

发现:

23 国家协调委员会秘书处告诉我，对我的问卷的回答是，以上六点上都存在透明和成文的政策。但没有在问卷条目上附上文件来回答，问卷上说：“每个问题如果回答是，请附上文件。”

24 我看到的证据显示以上几点上不存在任何透明、成文的程序。

评论:

25 国家协调委员会在方案制订程序中愿意接受成员的建议，但在方案制订和资助监督中很少努力去征求非成员的建议。

26 如果国家协调委员会能够真正有效地代表所有有关部门的观点，我看不出它为什么需要竭尽全力去征求非成员的观点和意见。

避免与主要受赠者发生利益冲突

全球基金会的建议/要求:

27 全球基金会建议主要受赠者不能与主席或副主席来自同一个机构。当主要受赠者与主席或副主席来自同一个机构时，国家协调委员会必须有“一个成文的计划来缓和这一固有的利益冲突”。

发现:

28 所有资助的主要受赠者都是中国疾病预防控制中心 (China CDC)。由卫生部主持。二者不是一个机构。但我理解中国疾病预防控制中心受到卫生部的控制。

评论:

29 在我看来, 以上描述的情况是可以接受的, 但仍然存在潜在的利益冲突, 因此需要创建一个成文的利益冲突计划。

主要受赠者与国家协调委员会共享信息

全球基金会的建议/要求:

30 如附6中所解释的, 主要受赠者与全球基金会签署的资助协议要求主要受赠者:

- “不断向国家协调委员会提供与项目和主要受赠者管理有关的信息。”
- “主要受赠者向全球基金会提交的所有报告, 都要向国家协调委员会提交一份副本。”
- “根据国家协调委员会的合理要求, 向委员会提供有关报告和信息。”
- “与国家协调委员会合作。”
- “向全球基金会提交国家协调委员会和主要受赠者将要使用的协商机构的说明。”

1 资助协议还陈述道: “国家协调委员会是一个监督批准项目的实施活动的团体。”

2 《国家协调委员会指导方针》还陈述道: “主要受赠者有义务不断向国家协调委员会提供关于方案实施进展的信息。主要受赠者应定期向全球基金会和国家协调委员会提交报告, 其中应包括计划和财政进展的最新资料和国家协调委员会不同选民所评估的资助使用情况。”

发现:

3 没有做这些事。国家协调委员会成员和负责人没有收到资助协议所要求的文件或合作, 并且在几个场合向我抱怨此事。

4 尤其是没有向国家协调委员会成员发出《申请资金拨付与最新进展》(Disbursement Request and Progress Update), 主要受赠者应通过本地基金代理, 每笔资助向全球基金会发出大约四份这种报告, 尽管如上所述, 契约要求主要受赠者向国家协调委员会提供这些报告。这些文件非常重要, 因为它至少包含了如下少量信息: 认为会达到什么目标, 要付出什么代价; 已经达到了什么目标, 付出了什么代价; 解释其中的差异; 下一期需要多少钱。这不是秘密, 全球基金会网站上就能看到。

5 鉴于以上两点, 很奇怪国家协调委员会秘书处说以上报告已经发给所有国家协调委员会成员。同样奇怪的是国家协调委员会秘书处回答“来自各个部门的国家协调委员会成员感觉自己得到关于资助实施的充足信息了吗?”这个问题时说“是”。

6 2004年底或2005年初, 全球基金会在决定是否批准第1轮肺结核资助的第2阶段补充资助时要求国家协调委员会: “请就主要受赠者在项目实施中让国家协调委员会得知其进展方面做得好坏给出一个等级评定。”国家协调委员会给了主要受赠者一个等级评定: “B2: 不充分但潜力已经证实。”国家协调委员会这样解释这一等级评定: “项目开始实施之后, 主要受赠者在国家协调委员会会议和网站上提供了关于项目的一般更新。但没有向国家协调委员会及其肺结核工作组提供关于项目实施和项目计划改变的具体细节。例如, 尽管工作组多次要求, 但主要受赠者很少向国家协调委员会提供季度报告。主要受赠者没有就基金的某些使用情况——例如应急基金和运营研究基金——与国家协调委员会沟通, 基金使用上有变化时很少提供信息。主要受赠者与国家协调委员会之间的工作与沟通机制没有充分建立。国家协调委员会和主要受赠者都需要合作提高其沟通水平。”

7 由于中国疾病预防控制中心目前既充当主要受赠者, 又充当国家协调委员会秘书处, 担任主要受赠者领导的那个人可能会给自己发一份报告, 并说他现在已经“给国家协调委员会”发了报告。但很明显这并不是全球基金会以上所说的东西。

8 国家协调委员会网站上提供的信息不符合上述需要。例如其中没有《申请资金拨付》。

评论:

31 主要受赠者向国家协调委员会提供的信息太少。由于(a)根据签署的资助协议, 主要受赠者有契约上的义务提供这一信息; (b)主要受赠者也充当国家协调委员会秘书处; (c)国家协调委员会成员经常抱怨他们需要主要受赠者提供更多信息, 这尤其令人吃惊。

32 这代表了主要受赠者还充当国家协调委员会秘书处中间的轻微利益冲突。一个组织扮演两个

角色的理由是可以理解的——全球基金会直到2005年4月才同意资金用途中包括国家协调委员会的运转费用，因此许多国家让主要受赠者扮演这一角色。

33 如果中国的主要受赠者定期而且充分地向国家协调委员会成员提供关于资助进展的信息，我就会说主要受赠者还充当国家协调委员会秘书处是可以接受的。但鉴于实际发生（和没有发生）的事，我认为主要受赠者的角色和国家协调委员会秘书处的角色应该分开。

34 2005年4月，全球基金会决定如果发现没有伙伴基金支付国家协调委员会秘书处的运转费用，可以从全球基金会资助中拿出钱来资助秘书处长达两年，视具体情况而定。（详见附4。）董事会决议没有具体指明资助数额。但是，讨论中董事会成员似乎认为，在承诺的两年期中应该从资助中拿出不超过35,000美元到50,000美元支付国家协调委员会秘书处的费用。

项目实施与监督

全球基金会的建议/要求：

35 《全球基金会第4轮方案指导方针》（GF's Round 4 Guidelines for Proposals）陈述道：主要受赠者“在国家协调委员会通用指导方针之下”运作。《全球基金会国家协调委员会指导方针》陈述道，国家协调委员会的作用之一是监督全球基金会资助项目的实施，其中包括批准实施计划的重大变动（如果需要进行这种改变的话）。《指导方针》说国家协调委员会的另一个作用是评估项目的成绩和主要受赠者的成绩。最后，《指导方针》陈述道，交给全球基金会的方案中应该包括一份关于国家协调委员会如何监督“主要受赠者的实施义务”和如何在项目实施过程中参与计划和决策的说明。

36 尽管有这一指导方针，在中国和其他许多国家中，关于全球基金会认为国家协调委员会与主要受赠者应该有什么样的关系，以及国家协调委员会在项目实施中应该扮演的确切角色，仍然存在相当的混乱。

发现：

37 全球基金会《中国第1轮肺结核资助一览表》（Grant Scorecard for China's Round 1 TB grant）陈述道，关于这些问题存在一些“系统缺陷”，主要受赠者、国家协调委员会与国家协调委员会肺结核工作组“需要制订出详细的职权范围，清楚详细地说明各方的作用与职责。目前在中国，关于工作组在项目监督中的作用存在混乱。”我得知全球基金会秘书处可能会——作为这笔资助第2阶段资助协议的一部分——坚持制订这种职权范围。

38 几乎每个与我交谈过的人都证实，关于资助实施过程中国家协调委员会和主要受赠人的有关角色，存在着很大的不确定性。

评论：

39 为了对收到的诸多请求作出答复，本报告的**建议部分——见下文H部分——就此问题提出了具体的建议。

F：与角色和关系有关的没有答案重要问题的初步答案

在上文D部分中，我列举了一些问题。这里我重复一下，并给出自己的答案。

(a) 全球基金会希望国家协调委员会正式证明一笔资助像预期的一样使用了吗？

不，它的要求没有这么强。与第2阶段（3-5年的资助）措施一样，全球基金会要求国家协调委员会：

- “请提供迄今为止项目在多大程度上达到预期效果的等级评定。”
- “请提供主要受赠者在及时有效向次级受赠者付款方面做得如何的等级评定。”
- “请提供主要受赠者在管理全球基金会资助方面的总体表现的等级评定。”

主要受赠者向全球基金会发出季度付款报告之后，不指望国家协调委员会核实报告的准确性。

(b) 国家协调委员会对主要受赠者有某种权力吗？例如，它能要求主要受赠者提供国家协调委

员会履行其职责所必须的信息吗？如果这些资助没有像所预期的那样使用，它能要求主要受赠者做出改变吗？

这些问题的答案似乎是“是”，有两种理由。

首先，国家协调委员会有间接的权力。全球基金会说资助是“国家主导”的。按照全球基金会的观点，国家协调委员会表达的是国家的声音。因此，如果国家协调委员会对主要受赠者的活动不满意，可以向全球基金会报告，全球基金会就能够利用其在契约协议中的权力要求主要受赠者合作。

但是国家协调委员会不想这么做。这很像一个学童要求老师让另一个孩子与自己合作。

国家协调委员会对主要受赠者有权力的第二个迹象是全球基金会所做的各种陈述。例如《全球基金会第4轮方案指导方针》陈述道：主要受赠者“在国家协调委员会通用指导方针之下”运作。《全球基金会国家协调委员会指导方针》陈述道，国家协调委员会的作用之一是监督全球基金会批准项目的实施活动，其中包括根据需要批准实施计划的重大变动。《国家协调委员会指导方针》还提到国家协调委员会“有责任监督项目实施”，还陈述国家协调委员会的作用是“评估项目的成绩，其中包括项目实施中主要受赠者的成绩”。

此外，《全球基金会第4轮方案指导方针》陈述道，交给全球基金会的方案中应该包括一份关于国家协调委员会如何监督“主要受赠者的实施义务”的说明。

直到最近，全球基金会都没有就这一背景下的“监督”和“评估”的意义提供任何进一步的细节，很不幸，这是由于国家协调委员会与主要受赠者没有契约关系。2005年4月，全球基金会董事会做了一些小小的澄清——将在附4中讨论——但使用的是意义不大的拐弯抹角的术语。

(c) 要求本地基金代理向国家协调委员会提供信息，以便为以上工作提供帮助吗？

不。本地基金代理为国家协调委员会服务。但是国家协调委员会一般能要求全球基金会让本地基金代理提供这类信息。

常识说国家协调委员会通过全球基金会来提出这类要求是不必要的。国家协调委员会成员有专门技术，知道这一领域中发生的事——在某些情况下。本地基金代理缺乏这些见识和资源；但有审核财政帐目和进行其他特定的评估的专门技术。因此很明显，国家协调委员会和本地基金代理能够从互相帮助中获益。

如果全球基金会鼓励这种行为——并且指出全球基金会会为本地基金代理的时间付钱的话——这种互相帮助可能更容易发生。（国家协调委员会和本地基金代理的合作有时需要本地基金代理付出额外的时间；有时实际上能给本地基金代理节省时间。）

(d) 上述国家协调委员会的某些工作应该委托给委员会工作组吗？如果应该，工作组采取每个额外措施之前都要国家协调委员会批准吗？或者相反，工作组说话时能有与国家协调委员会同等的权力吗？

这由国家协调委员会决定。如果国家协调委员会想给工作组这种权力就可以给。

我为本报告所进行的研究中，变得越来越清楚的是尽管全球基金会对国家协调委员会的管理和程序有特定的要求，但它希望把一些特定的事务留给每个国家协调委员会自己决定，尤其是在国家协调委员会与工作组和主要受赠者的关系问题上。

因此当我们考察以上问题时，不仅要问“全球基金会要求什么？”还要问“我们——国家协调委员会——要怎么做才能使成功的机会最大？”在下一部分中，我会对这些问题提出建议。

G: 建议摘要

在“A”到“E”的等级中，我会——非正式地——说中国国家协调委员会目前得到了“B”或“B-”。许多国家协调委员会得了“C”或“D”。可能有几个得了“A”——我不肯定。但我肯定中国国家协调委员会有潜力得到“A”。这里有希望、才能和政治意愿。

我相信以下建议如果得到实施，会使中国国家协调委员会成为世界上最好的之一。

我的建议摘要如下。后面的H部分中将作出更详细的解释。

1. 目前为国家协调委员会服务的人应分成三种：国家协调委员会成员、国家协调委员会观察员（CCM Observers）和部门组成员（Sector Group Members），后面将做进一步定义。

2. 国家协调委员会成员应该比现在少，在这个意义上国家协调委员会应该缩小。（根据新的定

义，国家协调委员会成员应该有点类似过去的核心组成员。核心组本身应终止存在。）但国家协调委员会成员+国家协调委员会观察员+部门组成员的总数应该比国家协调委员会成员的数量多，在这个意义上国家协调委员会应该扩大。

3. 除中国政府之外的各个部门都应该被扩大到“部门组”中，部门组包括三个级别：一名国家协调委员会成员，一至四名国家协调委员会观察员，和一名不受限制的组织成员——是部门组成员，但不参加国家协调委员会会议。国家协调委员会会议上，委员会成员可以发言，但委员会观察员通常不可以。

4. 国家协调委员会应由十九名有投票权的委员会成员加一名无投票权的主席和一名无投票权的副主席组成，本地基金代理没有投票资格。十九个有投票权的国家协调委员会成员的组成应由九个部门组各选一人；由主席和副主席任命三人；由中国政府选出四人；还有三个工作组的主席。然后十九名有投票权的成员应该选出无投票权的主席和副主席。如果一个有投票权的成员被选为主席或副主席，他/她应该放弃自己作为有投票权的成员的席位，部门组应该选出一名新的国家协调委员会成员。因此国家协调委员会主席和副主席应该忠于整个委员会而不是他/她自己的部门。

5. 需要（并建议，见H部分）有精确方法来决定谁有资格成为部门组成员。这很重要，因为这些部门组成员将选举出自己的国家协调委员会成员和观察员。

6. 作为建议的利益冲突政策的一部分，代表九个部门组的人，如果其组织收到全球基金会相当数量的钱，这个人就不能成为国家协调委员会成员。（这一“利益冲突排除法”不适用于国家协调委员会其他成员。）

7. 国家协调委员会会议上，每个委员会成员都应该代表自己的部门组发言，而不是代表自己的组织发言。

8. 每两年应有一次国家协调委员会论坛（CCM Forum），所有国家协调委员会成员，所有部门组成员，所有工作组成员和其他受到邀请的人将在论坛上会面。国家协调委员会论坛应成为一个交换信息的机会；它不能将要求强加于国家协调委员会之上。

9. 国家协调委员会应该建立一个独立于主要受赠者的新秘书处。国家协调委员会应该从国内和国际的合作伙伴那里寻求对秘书处的资助。如果没有得到资助，国家协调委员会应该利用全球基金会允许有限数额的资助基金用于委员会秘书处的规定。

10. 国家协调委员会应积极鼓励各个组织参加“草根NGO”部门组，并鼓励人们参加“爱滋病、肺结核与疟疾感染者”部门组。这两个部门在抗击三种疾病，尤其是爱滋病方面起到了关键作用。国家协调委员会还应该鼓励合作伙伴提供资助以支持这两个部门组的工作。

11. 国家协调委员会工作组应成为委员会代理人，领导监督主要受赠者的资助实施活动。

H: 详细建议

根据本报告前面所讨论的各种问题，我提议中国国家协调委员会实施下列建议，在需要时修改其职权范围。其中许多建议是基于全球基金会董事会的运作方式。

1. 国家协调委员会的规模和组成：中国国家协调委员会应由19名有投票权的成员和3名无投票权的成员组成，共有如下22人：

表2：计划修订的中国国家协调委员会组成

对国家协调委员会建议组成的一些评论：

1. 尽管大多数情况下草根NGO不可能登记为NGO或公司，但它们在国家协调委员会中有一席之地是很重要的。这是因为：

- 它们中包含了許多致力于抗击三种疾病的人，他们很少指望从自己的工作中获得回报。
- 他们能够向国家协调委员会提供有关疾病的影响及目前的预防、治疗、护理和支持计划的成败的重要信息。（如果国家协调委员会十年前就存在，如果草根NGO当时当时就在国家协调委员会中有代表，前卖血者带来的危机就不会到达今天那样的高峰。）

- 如果它们被阻止参加国家协调委员会，全球基金会可能会考虑它们绕过委员会提交的方

案。

2. 国家协调委员会中包含高危团体——尤其是吸毒者、性工作者、男同性恋和前卖血者——的代表也很重要。他们是预防项目计划要影响到的关键群体。首先，国家协调委员会的一名成员应该表达这些团体的需求和观点，这个成员应该是一位学者或在这一领域有专门技术的国际NGO，他应该得到这些团体成员的尊重，他应该由主席和副主席提名并由委员会批准。随后这些团体应该有自己的部门组（后面讨论这个概念）并选出自己的国家协调委员会成员。

3. 国家协调委员会目前没有远离北京地区的代表，没有省或县政府的代表，也没有成千上万充当次级受赠者的组织的代表。为满足这一需要，国家协调委员会中计划有一名代表县级政府次级受赠者的成员和一名代表县级非政府次级受赠者的成员。这两名国家协调委员会成员首先应由主席和副主席提名并由委员会批准。随后，国家协调委员会应探索每个部门拥有自己的部门组，并选出自己的委员会成员的可能性。

4. 代表国家协调委员会爱滋病工作组、肺结核工作组和疟疾工作组的三名成员成为委员会有投票权的成员十分重要。工作组在方案制订和项目监督会起到越来越重要的作用，他们需要得到投票权以支持其专门技术。

5. 建议中国政府拥有四名国家协调委员会成员：一个代表卫生部，一个代表国家人口和计划生育委员会（State Population and Family Planning Commission），一个代表其他政府部委，还有一个代表中国疾病预防控制中心。如果政府打算用其他政府机关代替国家人口和计划生育委员会也可以。（政府还会对国家协调委员会其他一些成员有相当大的影响，其他政府人员总有可能被选为工作组主席并因此担任国家协调委员会成员。）

6. 国家协调委员会主席和副主席不应有投票权（如同全球基金会主席没有投票权一样）。他们的作用是主持会议，决定国家协调委员会成员们的观点并达成共识。因此他们是为国家协调委员会服务，而不是为特定的部门服务。

7. 国家协调委员会可以决定代表主要受赠者和次级受赠者的委员会成员没有投票权。

8. 根据新的定义，国家协调委员会成员应该有点类似过去的核心组成员。核心组本身应该终止存在。

图2：建议的部门组与国家协调委员会之间的关系

图3：建议的中国国家协调委员会的组成，包括部门组的角色

2. 部门组：如上所示，应该有九个部门组，每个组都应该选出其国家协调委员会成员。每个部门组应该按如下方式运作：

(a) 部门组成员：全球基金会明确陈述，九个部门组中的每个组都必须选出自己的国家协调委员会成员。但没有详细说明如何决定哪个组织属于部门组。因此建议采用以下一系列方法：

- 主席和副主席同意一个现有的组织网络有资格充当部门组的情况下（例如，他们可能决定联合国专题组[UN Theme Group]应该充当多边部门组），就应该指定该组织充当部门组。

- 爱滋病、肺结核与疟疾感染者部门组的构成应该仅限于那些告诉国家协调委员会秘书处他们感染了这三种疾病之一，并且希望成为代表自己的部门组的成员的人。

- 其余所有部门组应该采用如下方法：

- 部门组成员应限于对国家协调委员会工作感兴趣，并且有资格成为部门组成员的组织。

- 为了决定哪个组织“感兴趣”，应该把这些组织邀请来，让他们告诉国家协调委员会秘书处，他们：

- 1 在中国的这一部门中工作。

- 2 希望成为部门组一部分。

- 3 会遵守国家协调委员会职权范围。

- 只要可能，部门组就应该自己决定那些有兴趣加入的组织中，哪个组织有资格加入。

（部门组中当然需要观点的多样性。所以如果部门组的一个成员不同意多数人的所有观点，这不证明该成员没有资格，只证明该成员有自己的观点。）

- 如果那些有兴趣加入部门组的组织能够商定一个程序来决定谁有资格加入，这里就不用提出进一步建议了。希望所有的部门组都能够达成协议。

- 但是，如果部门组的某些成员说服国家协调委员会主席和副主席该部门组无法商定哪些组织有资格加入，主席和副主席应联合挑选一名非国家协调委员会成员的独立学者或国际专家。应该让这位专家——根据他/她的独立判断——来决定那些请求成为部门组成员的组织是否符合如下两个陈述：

1 该组织在这一部门组工作。

2 该组织有许多积极参与爱滋病、肺结核或疟疾有关工作的雇员或成员。

如果独立专家相信一个组织符合这些标准（即使该组织不是登记的NGO或公司，即使专家对该组织所做的工作没有特别的印象），该组织就被认为有资格成为部门组成员。

- 国家协调委员会主席和副主席可以任命一个专家覆盖所有有需要的部门组，也可以不同的部门组有不同的专家。

- 按照国家协调委员会主席和副主席的观点，每个由独立专家按照以上方法选出的部门组都应该尽快使自己不再需要独立专家——因为部门组现在能够有效运转并自行决定谁有资格加入。

- 必须把独立专家的选择告诉国家协调委员会所有成员，并在国家协调委员会网站上公开。

- 在违背某人意愿的情况下解除其部门组成员资格的唯一方法，是目前的独立专家或部门组自己提出建议，由主席和副主席同意。

- 简而言之，加入部门组应该很容易，被迫离开应该很难。

• 国家协调委员会应积极鼓励各个组织参加所有有关的部门组。由于草根NGO过去一般得不到政府的支持，国家协调委员会应该特意公开鼓励有关组织参加“草根NGO”部门组，并鼓励人们参加“爱滋病、肺结核与疟疾感染者”部门组。这两个部门在抗击三种疾病，尤其是爱滋病方面起到了关键作用。国家协调委员会还应该鼓励合作伙伴提供资助以支持这两个部门组的工作，并在适当的时候支持其他部门组的工作。

(b) 部门组选出国家协调委员会成员和观察员：每个部门组每年应该选出一人（不是一个组织）担任国家协调委员会成员，一到四人（最好是四人）担任国家协调委员会观察员。部门组的成员来决定他们如何做这件事。但使用的方法必须透明、成文，国家协调委员会网站上必须提供有关文件。

(c) 利益冲突：为了避免利益冲突：

• 当国家协调委员会成员或其组织可能从委员会或部门组举行的讨论或作出的决策中获益时，该国家协调委员会成员必须公开说明这一点，而且必须提出离席或弃权。

• 部门组不能选一个他所工作或代表的组织去年接受了全球基金会100,000美元或更多钱的人（从全球基金会、主要受赠者或次级受赠者那里）做国家协调委员会成员。而且如果某人成为国家协调委员会成员之后，其组织接受或按约应接受一笔钱，而这笔钱会使该年接受全球基金会拨款总数超过100,000美元，这个人就必须辞去国家协调委员会成员。这一“利益冲突排除法”只适用于代表九个部门组的国家协调委员会成员。不适用于国家协调委员会观察员。

(d) 代表谁：在国家协调委员会会议上发言或投票时，国家协调委员会成员的发言和投票必须代表他或她的整个部门组，而不仅是他或她的组织。

(e) 谁可以在国家协调委员会会议上发言：国家协调委员会观察员不能在国家协调委员会会议上发言，但有三个例外。

• 会议之前，国家协调委员会主席可以邀请观察员（或其他任何人）作为参观发言人向会议作发言。

• 当国家协调委员会成员不能出席会议时，来自该部门组的观察员应选择其中一人在会议上担任当国家协调委员会成员。

• 为了某个特定议程项目的大局，国家协调委员会成员如果愿意，可以把自己在桌前的席位交给一名观察员。如果这样，被选中的国家协调委员会观察员可以发言和投票，国家协调委员会成员不能。换句话说，只有坐在桌前的人才能发言和投票：每个部门只有一个席位；由国家协调委员会成员来决定某项议程由谁来占用席位。

(f) 国家协调委员会成员/观察员与部门组其他成员之间的沟通：每个国家协调委员会成员必

须在其部门观察员的帮助下确保：

- 与部门组成员清楚地交流国家协调委员会已经处理和预计要处理的问题和决定；
- 清楚地了解其部门组中大多数成员的观点，并且能够代表这些观点。
- 注：为使这一点成为可能，主要受赠者和国家协调委员会秘书处必须完全而且迅速地告诉国家协调委员会成员所有有关问题。尤其是，国家协调委员会成员需要在每次会议两周前收到会议议程通知和文件。

3. 工作组：三个工作组应该按如下方式运作：

- (g) 三个工作组的成员应该向部门组所有成员公开。
- (h) 每个工作组应该选举一人做工作组主席。工作组主席也担任国家协调委员会成员。
- (i) 一个人不能以两个身份担任国家协调委员会成员。因此，如果某人被选为工作组主席，还以另外一个身份被选为国家协调委员会成员，他必须辞去其中一个职务。

4. 国家协调委员会政府成员：

- (j) 如上表2和图3所示，政府应该拥有四名国家协调委员会成员——卫生部、疾病控制中心、国家人口和计划生育委员会（或其他政府部门），还有一个代表其他政府部委。由政府来决定谁使用这些席位，政府还要决定这些国家协调委员会成员应如何与政府有关部门沟通。
- (k) 此外，政府可能至少会对其他一两位国家协调委员会成员有某些影响。
- (l) 同样，如上所述，政府人员很可能被选举为主席或副主席。
- (m) 最后，三个工作组中的一个或者更多也可能会选择一位政府人员做工作组主席，并由此成为国家协调委员会成员。

5. 国家协调委员会主席和副主席：

- (n) 十九名有投票权的国家协调委员会成员应每年选举一人做委员会主席，一人做副主席。如果被他们选为主席或副主席的人目前是十九个有投票权的国家协调委员会成员之一，他/她必须辞去这一职务，其部门组、工作组或政府部门必须重新挑选一名国家协调委员会成员。
- (o) 国家协调委员会主席和副主席没有投票权。他们在国家协调委员会会议上发言是为了主持会议，决定委员会成员们的观点并达成共识。因此他们是为国家协调委员会服务，而不是为任何特定的部门服务。
- (p) 国家协调委员会主席和副主席不能都是中国政府或中国政府控制的组织的雇员。
- (q) 国家协调委员会主席可以指定某人做代主席。
- (r) 从这些建议实施之日起，一个人主持国家协调委员会会议不能超过十次。

6. 与国家协调委员会秘书处的沟通：

- (s) 每个国家协调委员会成员都应该告诉秘书处自己和自己的部门组中所有国家协调委员会观察员的名字、组织和联系方式。
- (t) 每当全球基金会、主要受赠者或国家协调委员会要求秘书处向“委员会”发送任何信息时，信息应当发送给国家协调委员会所有成员和所有观察员。
- (u) 随后，国家协调委员会成员必须确保自己或一位观察员把这些材料转发给所有有电子邮件的部门组其他成员。

7. 任期：一个人不能连续担任国家协调委员会成员超过三年。

8. 国家协调委员会论坛：每两年应该有一次国家协调委员会论坛会议。应按如下方式运作：

- (v) 应向所有国家协调委员会成员、部门组成员、工作组成员和其他受到组委会邀请的人开放。
- (w) 第一次应该在达成协议通过这些建议的一年内举行，此后每两年举行一次。
- (x) 论坛没有立法权。通过的任何决议都是为了表达参加者的观点，不能约束国家协调委员会。
- (y) 国家协调委员会论坛的作用是：
 - 让部门组和工作组的各位成员能够向其他部门/工作组成员学习。

- 让参加者也能够向其他受到邀请的发言者（例如参与农村地区全球基金会资助实施或监督这些资助的人）学习。

- 告诉所有出席者国家协调委员会在做什么，计划做什么。
- 让参加者能够向国家协调委员会成员提问。
- 向国家协调委员会提供指导和建议。

(z) 国家协调委员会论坛应持续半天至一天。

(aa) 组委会中至少应有三分之一是草根NGO或爱滋病、肺结核与疟疾感染者部门组成员。

(bb) 会议报告应由会议组委会撰写并通过。

(cc) 报告的中英文版应发给所有有资格参加国家协调委员会论坛的人，还应张贴在网站上并发给媒体。

9. 国家协调委员会的职责：

国家协调委员会的职责包括：

(a) 向全球基金会建议谁应该成为国家协调委员会发起的全球基金会资助项目的主要受赠者。

(b) 为项目选择次级受赠者，除非国家协调委员会将这一职责委托给主要受赠者。

(c) 监督和评估主要受赠者的成绩。

(d) 监督和评估次级受赠者的成绩，除非国家协调委员会将这一职责委托给主要受赠者。

(e) 批准项目实施计划中的重大改变。

(f) 需要的时候，在全球基金会开始批准的两年期资助结束之前向全球基金会提交继续资助请求。

10. 法定人数：

国家协调委员会会议上，决议时至少要有半数委员会成员出席，否则做出的决议无效。

11. 通知与议程：

国家协调委员会所有成员应该在每次委员会会议两周之前收到电子邮件、传真或信件通知。通知应该详细说明建议的议程。背景文件——其中包括主要受赠者的进展报告——应该与议程一起发出。

12. 国家协调委员会会议：

(a) 每次国家协调委员会会议和工作组会议开始时应该先讨论议程并达成一致。

(b) 除非国家协调委员会明确就另外的议程达成一致，否则每次委员会会议都应该包括讨论主要受赠者就每笔资助在上一次报告之后的进展所写的报告。这一般应包括进展与绩效指标，进展与预算，对差异的解释和遇到的挑战。书面报告应该与会议通知一起发给国家协调委员会成员。如果以前向国家协调委员会工作组提交过同样的报告，工作组主席应该口头报告工作组对此报告的答复。

(c) 国家协调委员会应发奋工作，以便能够为委员会会议提供关于农村地区实施全球基金会资助时发生的情况（好的或坏的）——和希望发生的情况——的更多更详细的信息。方法之一是主要受赠者选择取得了特别的成功或遇到了特别的困难的样本省或县作特别发言。另一种方法是国家协调委员会强烈鼓励位于北京之外的组织参加各种部门组。第三种方法是邀请地方政府官员和草根组织作为演讲来宾出席国家协调委员会特别会议（或国家协调委员会论坛）。

13. 备忘录：

(dd) 国家协调委员会秘书处应该在每次会议一周之内准备好会议备忘录草稿并发给委员会成员。随后的会议中这些备忘录草稿应该得到讨论，根据需要修订并由国家协调委员会投票通过。

(ee) 国家协调委员会会议备忘录应记录下投票通过的每个决议，还应记录下会议中对每个决议所表达的主要不同意见（除非持不同意见的人同意这一异议不用记在备忘录中）。

14. 国家协调委员会秘书处：国家协调委员会应建立一个秘书处，并批准其预算和职权范围。与过去的情况不同，秘书处应独立于主要受赠者。国家协调委员会应从国际国内的合作伙伴那里为其秘书

处寻求资助。如果没有得到资助，国家协调委员会应该利用全球基金会允许有限数额的资助基金用于委员会秘书处的新规定（见附4）。国家协调委员会秘书处的职责——应在委员会和委员会主席的指导之下履行——应包括：

- (a) 协调国家协调委员会会议，其中包括：准备议程草案，发出会议提醒，做出非北京会员到会的交通安排，准备备忘录草稿和分发备忘录。
- (b) 分发全球基金会指导方针和其他文件。
- (c) 分发提案草案和有关文件。
- (d) 保存和更新分布表。
- (e) 保存国家协调委员会记录。
- (f) 发出项目招标的公告。
- (g) 准备并向全球基金会提交报告。
- (h) 回答全球基金会的询问。
- (i) 与本地基金代理、主要受赠者和其他利益相关者——包括公众——共享信息。
- (j) 为方案撰写组的工作提供便利。
- (k) 行使国家协调委员会秘书处职权范围上详细说明的，或国家协调委员会决定的其他职能。

15. 国家协调委员会行政秘书：国家协调委员会秘书处应由一位行政秘书领导，行政秘书应该由委员会指定。行政秘书的职责应是：

- (a) 根据需要，按照商定的预算和职权范围指定和监督其他国家协调委员会秘书处工作人员。
- (b) 以无投票权的身份出席国家协调委员会所有会议，为会议担任秘书。
- (c) 行使国家协调委员会秘书处职权范围上详细说明的其他职能。

16. 信息交换与透明度：

- (a) 每次国家协调委员会会议之前，委员会所有成员和观察员都应该收到会议通知、会议议程和有关文件的复印件。
- (b) 每次会议之后，所有成员都应该收到会议备忘录草稿。
- (c) 应该向国家协调委员会所有成员和观察员提供：
 - 全球基金会的所有重要文件，其中包括《方案指导方针》和项目招标。
 - 全球基金会与国家协调委员会之间往来的所有正式函件，其中包括技术审核小组（Technical Review Panel）对委员会提交的方案的评论。
 - 与全球基金会方案准备工作有关的所有重要文件，包括国内项目招标，全球基金会方案的大纲和草稿，以及最终方案。
 - 与全球基金会资助项目的实施有关的所有重要文件，其中包括由主要受赠者准备并发送给全球基金会的季度报告和其他定期报告。
- (d) 国家协调委员会网站至少应与全球基金会自己的网站包含一样多关于全球基金会资助中国的细节和进展的信息。还应包含全球基金会网页的连接和与中国有关的文件。

17. 利益冲突：国家协调委员会现任主席来自卫生部，而主要受赠者来自一个与之关系密切的机构，委员会应提交并公布一份将这一固有的利益冲突减至最低的书面计划。

18. 全球基金会方案制订：国家协调委员会应该建立一个正式、透明、成文的全球基金会方案制订程序。这一程序应该基于如下几条：

- (a) 全球基金会宣布有新的项目招标之后，每个工作组都应该讨论并决定其是否想向国家协调委员会提议中国应就有关疾病向全球基金会提交方案，如果想，方案的焦点应该是什么。
- (b) 工作组主席应就这一点向国家协调委员会作一个发言。
- (c) 国家协调委员会应决定是要支持、修改还是拒绝工作组的提议。
- (d) 如果国家协调委员会同意应就有关疾病制订方案，工作组应该建立一个方案撰写组并进行监督，方案撰写组由工作组成员和有能力在商定的焦点领域内制订方案的合适的非工作组成员组成。
- (e) 国家协调委员会秘书处应确保委员会所有成员，及中国各地对此感兴趣的其他利益相关者

知道计划中的方案的焦点，并给工作组机会，让其提供如何处理方案中的特殊问题的建议。

(f) 国家协调委员会秘书处还应确保委员会所有成员，及中国各地对此感兴趣的其他利益相关者有机会阅读并评论方案草案。

19. 选择主要受赠者：提交给全球基金会的每个方案都要求国家协调委员会详细说明：如果资助被批准，由哪个组织来担任主要受赠者。因此国家协调委员会应建立一个正式、透明、成文的程序来选择主要受赠者。这一程序应该基于如下几条：

(ff) 国家协调委员会应商定担任主要受赠者的最低要求和选择标准。

(gg) 随后，国家协调委员会应在国家协调委员会中建立一个主要受赠者提名委员会（PR Nominations Committee）。目前正在代表某个主要受赠者的国家协调委员会成员不应成为该委员会成员。

(hh) 国家协调委员会秘书处应确保委员会所有成员，及中国各地对此感兴趣的其他利益相关者知道被提名者就是考虑中的主要受赠者。

(ii) 主要受赠者提名委员会应评估收到的提名，并努力找出其他应考虑的组织。

(jj) 随后，主要受赠者提名委员会应该制作一个符合选择标准并确认自己有兴趣担任主要受赠者的组织的候选名单。

(kk) 如果候选名单上的名字超过三个，主要受赠者提名委员会就应告诉国家协调委员会自己的头三个选择和这一排序的理由。

(ll) 最终决定应由国家协调委员会作出。

20. 项目实施，及国家协调委员会、国家协调委员会工作组、国家协调委员会秘书处、主要受赠者与本地基金代理之间的工作关系：

(mm) 背景经过：国家协调委员会工作组设计最初的方案，包括所有行动、指标、目标、工作计划和预算。然后在提交给全球基金会之前由国家协调委员会批准。随后全球基金会评估提议的主要受赠者，并与主要受赠者商谈资助协议。这一资助协议使主要受赠者有义务将国家协调委员会的方案变为行动。此后国家协调委员会负责监督主要受赠者的行动。具体说来，国家协调委员会必须确保主要受赠者执行委员会在方案中详细说明了行动，并取得相应的结果，还要确保主要受赠者的工作按照委员会在方案中详细说明了的工作计划和预算进行。

(nn) 因以上理由，全球基金会陈述道：主要受赠者“在国家协调委员会的通用指导之下”工作。

(oo) 正如工作组代理国家协调委员会起草初步方案一样，工作组也应代理委员会领导对主要受赠者资助实施行动的监督。

(pp) 主要受赠者应每两月向工作组提交书面报告，描述工作组监督的每笔资助的进展。每份报告中应包括：

- 资助进度落后，预算超支或取得的成果低于目标水平的地区的有关信息。
- 看来应对该地区成绩低于预期负责的次级受赠者——如果有的话——的信息。
- 工作组指明希望在进展报告中看到的其他数字和叙述内容。
- 工作组用合理的通知指明希望在某份特定的报告中看到的更详细的额外信息——例如某个特定的次级受赠者或某个特定的县的进展。

(qq) 每当主要受赠者向本地基金代理提交报告——例如《申请资金拨付与最新进展》——以便转交给全球基金会时，也应同时向工作组和国家协调委员会提交副本。

(rr) 每次工作组会议中，主要受赠者应参加会议的有关部分，并准备回答以上两段中提到的有关报告的问题。

(ss) 主要受赠者应像愿意回答全球基金会的问题一样愿意回答工作组的问题。

(tt) 本地基金代理也应以无投票权的身份参加工作组会议的有关部分。如果本地基金代理有关心的事项已经告诉全球基金会，或准备告诉全球基金会，应与工作组共享。（在会议的这部分中，本地基金代理或工作组主席应该可以要求主要受赠者离席。）此外，本地基金代理应准备回答工作组成员就主要受赠者向工作组作的报告，或工作组讨论的其他事务提出的问题。

(uu) 本地基金代理和工作组应彼此承认本地基金代理对财政事务有特别了解，而工作组对计划事务有特别了解，如果其中一方需要证实资助是否得到了有效充分的实施，双方需要互相帮助评

估资助。

(vv) 如果本地基金代理或工作组怀疑主要受赠者或次级受赠者的成绩差或贪污，他们有义务进一步调查，但这可能会讨人厌或在政治敏感。工作组有这一义务，因为它代表国家协调委员会，而国家协调委员会则代表全球基金会预测资助成绩，还因为预期会从资助中获益的人们需要工作组这样做。

(ww) 正如以上段落中详细说明了，如果本地基金代理的介入需要全球基金会的批准，应该向全球基金会请求批准。

(xx) 工作组应安排由两个或两个以上工作组成员进行的定期现场考察。有些考察应该事先不通报就进行。

(yy) 国家协调委员会每次会议上，主要受赠者都应该根据上次委员会会议之后向工作组和全球基金会提交的报告作一个发言。随后工作组主席应根据需要提供额外的细节和评论。二者的发言应该确保让国家协调委员会知道所有会使资助进度落后，预算超支或取得的成果低于目标水平的方法。国家协调委员会成员应该有机会向主要受赠者、工作组主席和本地基金代理提问。

(zz) 在任何情况下，一旦工作组认为主要受赠者的报告不准确或不够完整，工作组主席就应该告诉国家协调委员会。必要的时候国家协调委员会应向全球基金会重复这一担忧，还应组织国家协调委员会、主要受赠者和基金组合投资经理 (Fund Portfolio Manager) 之间的三方讨论。

(aaa) 国家协调委员会秘书处收到主要受赠者的报告或全球基金会的有关通信时，应该让委员会所有成员和——在许多情况下——公众都能看到这些文件。

附录

附1：顾问工作职权范围

中国国家协调委员会职权范围回顾

背景

1. 2003年8月18日举行的中国国家协调委员会第7次会议，就中国国家协调委员会的成员、运转、作用与职责通过了《职权范围》。国家协调委员会对中国的全球基金会肺结核、疟疾和爱滋病项目有监督责任。2004年11月18-19日举行的全球基金会第9次董事会会议通过了文件《国家协调委员会的目的、结构和组成修订指导方针》(Revised Guidelines on the Purpose, Structure and Composition of Country Coordinating Mechanisms)。董事会通过了对国家协调委员会的某些要求和建议。此外中国国家协调委员会的情况是它非常大，而且仍然在收到加入申请。

2. 中国国家协调委员会已经存在了好几年。根据以上要求和建议，2004年11月24日举行的中国国家协调委员会第11次会议讨论了全球基金会的文件。国家协调委员会就如下几条达成一致：

“1. 建立特别工作组负责国家协调委员会改革问题。工作组要透明，向国家协调委员会所有成员开放。任何对此问题感兴趣的国家协调委员会成员都可以加入。

2. 邀请独立机构评估国家协调委员会的成绩，用全球基金会的建议和其他国家协调委员会的成功经验做参考，提出如何改进中国国家协调委员会的建议。

3. 卫生部、世界卫生组织、英国国际发展部 (DFID) 和国家协调委员会秘书处将负责收集其他国家协调委员会成员的观点，选择独立评估机构，并为评估建立框架和基线。

4. 需要评估和调整国家协调委员会成员的数量以提高普遍性和代表性。还应该澄清国家协调委员会成员、主要受赠者和本地基金代理的责任和义务。”

任务安排

3. 国家协调委员会已经建立了一个特别工作组。这一任务安排是根据决议第二点做出的——让独立机构来评估国家协调委员会的成绩，利用全球基金会和其他国家的经验，提出如何改进中国国家协调委员会的建议。

4. 这一评估将要查看国家协调委员会、国家协调委员会核心组、工作组、本地基金代理、主要受赠者和国家协调委员会秘书处（今后被称为国家协调委员会和相关机构）的运转情况。其建议应包括如何明确角色，如何清楚地商定机构之间的关系，及机构之间的关系如何才能有效率。由于本

地基金代理对全球基金会负责，因此这项研究也要查看它与其他机构之间关系的性质。

独立机构的任务

5. 独立机构将发表如下研究结果：

1 一份对国家协调委员会、国家协调委员会核心组、工作组、本地基金代理、主要受赠者和国家协调委员会秘书处的作用和职责的评估。应就这些不同机构分别做哪些工作，各个机构之间如何互相报告和联系提供一份简单明了的叙述。

2 一份国际经验中关于国家协调委员会及其相关机构如何有效工作的最佳实践小结，其中包括对国家协调委员会及其相关机构之间关系的描述。

3 一份中国国家协调委员会与全球基金会最新指导的对比评估，以强调中国国家协调委员会需要——并希望——采取行动的领域。

4 特别工作组考虑改进国家协调委员会及其相关机构运作的一系列明确建议。

5 这些建议将包括：

1. 国家协调委员会成员和组成（在包含的成员和能够有效管理的规模之间取得平衡）。

2. 国家协调委员会的职责范围——澄清国家协调委员会的职责包括什么，及国家协调委员会不同成员的作用和职责是什么。

3. 相关机构的职责及它们与国家协调委员会的关系（尤其是国家协调委员会、工作组、本地基金代理和主要受赠者之间的关系）。应提供它们在计划和财政上的清晰职责及彼此的联系。

4. 国家协调委员会与其他相关机构之间的沟通要求。

5. 改进不同机构的运作情况，包括工作程序等问题。

方法论

6. 要完成这些任务，独立机构应该：

1 在前往中国前准备好其他国家协调委员会的最佳实践总结

2 准备一份《评估与调查问卷》（Evaluation Framework and Interview Questionnaire）与特别工作组共用

3 与特别工作组举行一个初步的简短会议，明确任务范围

4 评估有关书面文件（见下文）

5 访问国家协调委员会成员、感兴趣的非国家协调委员会成员及国家协调委员会工作组、主要受赠者和本地基金代理有关成员

6 就其发现和建议对特别工作组作一个发言

7 对感兴趣的协调委员会成员、非国家协调委员会成员及国家协调委员会工作组、主要受赠者和本地基金代理有关成员作一个反馈发言

时间安排与报告

7. 独立机构将访问中国以开展工作。这项工作要花两周。他们将通过两种途径向特别工作组提交自己的发现：（i）一份包含上文第5段中列举的所有任务的书面报告，（ii）对特别工作组作一个发言。知道了评估访问的时间安排之后，秘书处会提供一个更加详细的时间表，并在制订会议日程上提供帮助。独立机构的工作和访问将在英国国际发展部中英艾滋病策略支持项目（DFID CHARTS project）的支持下进行的。

需要提供的文件

《中国国家协调委员会职权范围》

《全球基金会国家协调委员会问题董事会会议文件》（Global Fund Board Meeting Paper on CCMs）

国家协调委员会备忘录

附2：顾问的详细传记

伯纳德·里夫斯
(rivers@aidspan.org)

小传

伯纳德·里夫斯是Aidspan——一个小型独立非政府组织（NGO），其任务是加强全球抗艾滋病、结核和疟疾基金（Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria）的有效性——的创办人。他还编辑Aidspan的时事通讯《全球基金会观察家》（Global Fund Observer，有170个国家的7,500名读者订阅），并且是几份为全球基金会申请人写的《Aidspan指南》（其中包括《Aidspan建设和运行一个有效的国家协调委员会指南》[The Aidspan Guide to Building and Running an Effective CCM]）的共同作者，还领导了Aidspan发展中国家爱滋病项目咨询服务。

伯纳德是英国出生，现居美国的经济学家，全球基金会首席专家，在全球基金会董事会会议中获得了观察员身份。2003年他数次访问中国以促进全球基金会中国国家协调委员会1亿美元方案的成功发展。2004年和2005年，他给尼日利亚和卢旺达国家协调委员会提供了深入的帮助。

Aidspan——里夫斯运行的NGO——提供三种相互联系的服务：

1 充当全球基金会行动的独立监督人。

2 在发展中国家：与其他机构合作提高向全球基金会提交的可行资助申请的数量，并提高批准的资助得到有效使用的可能性。

3 在发达国家：与其他机构合作提高全球基金会得到更多钱的可能性。

1) 这些服务的资金主要来自Aidspan从基金会那里获得的资助。为了在写作关于全球基金会的文章时提高独立性，Aidspan不接受全球基金会的资助或费用。Aidspan对全球基金会申请者的临时咨询服务是秘密提供的。

2) 20世纪90年代，伯纳德广泛参与经费捐助和资金筹措活动，包括创立河岸软件公司(Riverside Software, Inc.)，发展到二十名工作人员，最后出售该公司，该公司随后成为世界上开发软件来帮助基金会管理从NGO那里收到的方案和向NGO提供的资助的主要公司。美国和英国超过650家大型基金会在使用该软件。

此外，他还是两家大公司的高级执行官（其中一家是非营利组织筹款软件的主要开发者，另一家是非营利组织网站的主要开发者）；他是几家联合国机构和NGO的经济问题和爱滋病顾问；他是一个有经验的演说家和作家（很久以前曾因揭露西方石油公司在非洲的非法行为而在英国新闻业大奖[British Press Awards]中获得了“年度记者”[Journalist of the Year]称号）；他还为几个营利和非营利的董事会服务。他在剑桥大学获得了数学学士和经济学硕士学位。

2005年5月

附3：全球基金会国家协调委员会指导方针

这一附录包括截至2005年2月最新版正式的全球基金会国家协调委员会指导方针，日期为2004年6月。全球基金会董事会在2004年11月的会议中决定在《指导方针》中加入一些强制性条款。这些强制性要求将对提交的第5轮资助方案及以后的方案，和2005年6月的第2阶段补充资助及以后的资助生效。用脚注来叙述强制性要求。

国家协调委员会的目的、结构和组成修订指导方针 (2004年6月)

第1部分：序

1. 全球基金会的目的是通过一种新型的公私营伙伴关系模式来吸引、管理和分配额外的社会资源，这种新型的公私营伙伴关系模式对减少感染、疾病和死亡，从而减轻爱滋病、肺结核和疟疾对危难中的国家的影响有着持久而重要的贡献，对作为《千年发展目标》（Millennium Development Goals, MDGs）一部分的减少贫困工作也有贡献。

2. 根据董事会批准的《框架文件》（Framework Document），全球基金会资助这样的项目：

1 关注创造、发展和扩大一国之内各相关角色之间的伙伴关系和跨越各个社会部门——其中包

括政府、NGO、公民社会、多边和双边机构以及私人部门——的伙伴关系的项目；

2 加强社团和人民的参与，尤其是三种疾病感染者的参与的项目；

3 建设在现有的协调机制之上，并在没有伙伴关系存在的地方促进建立新的、独创性的伙伴关系的项目；

4 鼓励透明度和问责机制的项目；

5 以消除对爱滋病感染者——尤其是妇女、儿童和弱势群体——的污蔑和歧视为目标的项目。

3. 全球基金会承认，只有通过国家执行的、协调的和囊括所有有关合作伙伴的多部门途径，额外的社会资源才会对减少三种疾病带来的感染、疾病和死亡有显著影响。因此，拥有独特技能、背景和经验的各个行为体都应该参与全球基金会财政资源配置和利用的方案制订和决策。为实现这一目标，全球基金会希望通过国家协调委员会在广泛的利益相关者中协调资助方案，国家协调委员会还应监督批准方案的实施。

4. 本文件列举的原则可以作为国家协调委员会自我评估的工具，并以此促进全球基金会未来的合作伙伴对基金会的理解。

第2部分：国家协调委员会的原则

5. 根据《框架文件》，全球基金会资助的项目反映国家所有权，尊重由国家伙伴关系主导的组织和实施程序，为支持国家的政策、优先事项和伙伴关系，这些项目建立在现有的地区和全国项目之上，是现有的地区和全国项目补充和协调。在可能的情况下，国家协调委员会应该建立在现有的机构之上，并与现有的机构结合起来，以便在国家层面上进行计划，与国家战略计划保持一致。例如，国家协调委员会应该建立在具体疾病的全国项目（例如全国爱滋病理事会[National AIDS Councils]、击退疟疾委员会[Roll Back Malaria Committees]和肺结核控制全国指导委员会[National Steering Committees on TB Control]）和国家卫生战略（National Health Strategies）之上，并与包括减少贫困战略（Poverty Reduction Strategies）和部门贷款计划（Sector Wide Approaches, SWAps）在内的更加广泛的全国协调工作相结合。

6. 国家协调委员会的成员应该广泛代表各种利益相关者，每人代表一个有兴趣抗击三种疾病之一或者更多的积极“选区”。每个“选区”带来一种独特而重要的视角，这增加了对抗击疾病造成可测影响的可能性。国家协调委员会在性别上的代表性很理想。应该有机制来商定国家协调委员会伙伴关系中每个角色的作用和职责，要在合作伙伴中间维护公正和透明度。

第3部分：作用与职责

7. 作为所有从全球基金会那里收到资助的利益相关者在国家层面的代表，国家协调委员会的功能是制订方案和监督全球基金会资金的利用。因此国家协调委员会的作用是：

1 协调提交一份全国资助方案，利用不同利益相关者的长处来商定战略，根据现有的支持弥补在实现战略上的资金缺口，安排需要的优先顺序和发现各个提议伙伴的比较优势；

2 选择一个或更多合适的组织来充当全球基金会资助的主要受赠者；

3 监督全球基金会批准项目的实施活动，包括根据需要批准实施计划中的重大变动；

4 评估项目的成绩，其中包括主要受赠者/受赠者在项目实施中的成绩，并且在全球基金会开始批准的两年期资助结束之前向全球基金会提交继续资助请求；

5 确保全球基金会的援助与其他支持减少贫困战略和部门贷款计划等国家优先事项的发展和健康援助项目保持联系和一致性。

8. 鉴于国家协调委员会在确保全球基金会批准的实施方案的成功上的重要作用，委员会及其成员接受了如下职责：

1 国家协调委员会应作为一个国家共识团体来行使职责，以便在全球基金会所支持的项目的发展和实施中促进建立真正的伙伴关系，并且在决策中完全透明。

2 国家协调委员会所有成员在机构中应该受到平等对待，拥有充分的参与、表达和根据其专业领域参与决策的权利。

3 代表非政府部门的国家协调委员会成员，应该由其所在的部门根据自己部门制订的成文、透明的程序选择或选举产生。

4 国家协调委员会中的政府代表应执行政府高层领导的命令，代表政府高层领导的观点并向政

府高层领导报告。

5 国家协调委员会应该对所有的国家利益相关者敏感。个人成员应定期与其选民举行会议，确保有代表性的意见和关切能够在全国论坛上得以表达。

6 国家协调委员会应确保所有有关行为体都能够参与到程序中，并对普通公众保持透明度。就这一点而论，它有责任确保将与全球基金会有关的信息——例如项目招标、国家协调委员会作出的决定和批准资助方案的详情——广泛宣传到该国对此感兴趣的所有各方。

7 国家协调委员会应自行决定其运转的具体情况，其中包括组织结构、选举程序、开会的次数和职权范围等。

第4部分：组织结构

9. 每个国家协调委员会都应该根据其成员确定的选举程序选举一名主席和一名副主席。建议国家协调委员会从不同的部门中选举主席和副主席，而且国家协调委员会主席和副主席都要来自国内机构。其他官员的选举和组织结构的设置应由国家协调委员会考虑本地背景酌情处理。国家协调委员会应保持在易管理的规模，以便有效工作和履行职责。各个国家协调委员会应该用文件说明其组织结构以保证透明度。

第5部分：组成

10. 全球基金会承认民族背景、风俗和传统的重要性，因此不打算规定国家协调委员会的具体组成。但是按照指导原则，全球基金会希望国家协调委员会广泛代表抗击三种疾病中所有的国家利益相关者。全球基金会尤其鼓励国家协调委员会在组成上保持性别平衡。因此国家协调委员会应尽可能包罗万象，在不同部门之间谋求可能的最高水平的代表性。

11. 全球基金会建议：

1 所有国家协调委员会应尽量包括如下部门：

- 学术/教育部门；
- 政府；
- 非政府组织/社会组织；
- 爱滋病、肺结核与疟疾感染者；
- 私人部门；
- 宗教/信仰组织；
- 国内多边和双边发展合作伙伴。

2 国家协调委员会的成员中至少应包括40%的非政府部门代表，例如非政府组织/社会组织、疾病感染者、宗教/信仰组织、私人部门、学术机构。

3 所有国家协调委员会中都要包括疾病感染者。

4 所有国家协调委员会每年向全球基金会秘书处提交——并在其网站上发表——国家协调委员会成员名单，上面有每个成员的姓名、组织、部门，并在国内公开这一名单。

5 国家协调委员会中应包括来自各个州/省/地区的代表，通过全国协调委员会中直接的地区代表制，或者是通过次国家协调委员会或州/省级委员会等机制都可以。

12. 国家协调委员会中的联合国机构、多边与双边机构和其他发展机构的作用应由国家伙伴关系主导，这些合作伙伴的作用应反映在国内爱滋病、肺结核与疟疾项目中。

第6部分：国家协调委员会原则的操作化

13. 国家协调委员会秘书处将担任技术审核小组（TRP）总顾问，并且向董事会确认委员会的建立和运转。秘书处整年收集国家协调委员会的信息，并且在技术审核小组审核方案之前收集信息。建议国家协调委员会应该：

1 建立一个透明、成文的机制以便于所有利益相关者——无论是成员还是非成员——在方案制订过程中提出建议；

2 建立一个公正透明、成文的程序以审核收到的准备纳入《协调国家方案》（Coordinated Country Proposal）中的所有品质良好的提案。

作为方案审查程序的一部分，秘书处将审核方案制订程序和输入提案审核程序的文件，以及国

家协调委员会决定将某一要素纳入一个方案时的会议备忘录。

14. 作为方案审查程序的一部分，秘书处将审核国家协调委员会提名一个或者更多主要受赠者的会议备忘录。建议国家协调委员会建立一个透明、成文的机制以促进所有利益相关者——无论是成员还是非成员——在资助实施中（作为主要受赠者和次级受赠者）的参与。

15. 建议所有方案中包括根据需要获得技术援助以加强国家协调委员会工作的计划，进行能力建设以行使其监督项目实施职责的计划，进行主要受赠者/次级受赠者能力建设以便他们行使其方案实施职责的计划，以及监督与评估计划。还建议国家协调委员会协助为与全球基金会有关的程序和活动制订一个单独的国家技术援助框架。

16. 全球基金会的方案中应该包括一个国家协调委员会如何监督主要受赠者的实施义务，及国家协调委员会如何在实施过程中参与计划和决策的说明。在批准资助的最初两年结束之前，国家协调委员会将评估实施进展，并向全球基金会提交继续资助的请求。继续资助请求中应该包括项目的最初18个月的综合信息以及目的和目标，并请求全球基金会额外再资助三年。国家协调委员会还应该提供补充信息以支持这一请求，其中包括与三种疾病有关的健康指标的国别概况等；国家协调委员会运转情况的说明，其中包括不同“选区”带来的伙伴关系；项目与其他全国计划/项目之间建立的联系；以及国家层面上分配给三种疾病——和更广泛的相关目的——的其他财政资源的水平和分布。

17. 根据与全球基金会签署的资助协议，主要受赠者有义务不断告知国家协调委员会方案实施的进展。主要受赠者应该定期向全球基金会和国家协调委员会提交报告，报告内容包括计划与财政进展的最新资料和国家协调委员会不同选区作出的资助使用情况估计。希望国家协调委员会向全球基金会递交涉及全球基金会问题与成员改变的信息的会议备忘录。为了透明度起见，对决议的主要不同意见应反映在备忘录中。

18. 为避免利益冲突，建议主要受赠者和国家协调委员会主席或副主席不能是同一个机构。当主要受赠者和国家协调委员会主席或副主席是同一个机构时，建议国家协调委员会有一个成文的计划来缓和这一固有的利益冲突。这一计划应该是成文而且公开的，以确保高度的透明和廉洁。这一计划至少应包括：主要受赠者或预期的主要受赠者应该回避参加国家协调委员会，并且不出席涉及国家协调委员会监督主要受赠者的商议和决策，这些决策涉及：

- a. 选择主要受赠者；
- b. 对主要受赠者的第2阶段补充资助；
- c. 资助基金的重大变动；
- d. 以及其他对主要受赠者有经济影响的决策，例如与其他机构——包括次级受赠者——签约。

19. 秘书处将采取特殊措施收集有关国家协调委员会运转情况的信息并传播这些信息。像基金会原则中叙述的那样，国家协调委员会个人成员可以就他们对设计和实施问题的观点与委员会的其他同事或秘书处自由交流——需要的时候可以秘密交流——以指出问题和不满，并找出国家协调委员会运转中的缺点。要求保密的时候要尊重保密性，但与此同时组合基金经理有权询问其他国家协调委员会成员，及在必要时让本地基金代理来裁定不满的准确性，通过这些来了解问题。

20. 秘书处将发布不同渠道获得的资源信息以改进国家协调委员会的运转，其中包括资源支持和技术援助信息。

附4：全球基金会董事会2005年4月对国家协调委员会做出的进一步决定

国家协调委员会对主要受赠者的权力

在很多国家中，国家协调委员会对主要受赠者的权力范围存在着相当的不确定性。因此2005年4月的会议上，董事会在《国家协调委员会指导方针》中加入了几段以澄清此事。

新增的几段如下。但使用的修辞是无用的外交辞令而且含糊不清。因此在每条之后我会就该条款究竟是什么意思给出自己的解释。

“国家协调委员会应该开发监督方案实施的方法和程序。其中应该包括——但不必局限于：”

[我的解释：国家协调委员会——至少要做到如下几条以确保主要受赠者做他们应该做的事。]

- i. “建立和实施提名主要受赠者和次级受赠者的标准；”

[我的解释：国家协调委员会——用合逻辑的方法来提名主要受赠者和次级受赠者。]

- ii. “记录国家协调委员会所有重要的监督行动，其中包括提名主要受赠者，开发审核定期

报告所需的国家协调委员会反馈机制，审核实施监督访问中获得的信息，并批准就实施情况所做的决定，例如改变计划的请求；”

[我的解释：国家协调委员会——保留一份记录，内容包括如何提名主要受赠者，国家协调委员会成员阅读主要受赠者报告后和参观主要受赠者的项目后表达的关切，以及如何处理主要受赠者变更资助行动的请求。]

iii. “为了保持全球基金会的透明原则，应制订一个沟通策略，以便向所有国家协调委员会成员和有关利益相关者传达委员会的决定并定期共享有关资助实施情况的信息；”

[我的解释：国家协调委员会——公开你做出的有关资助问题的决定和你收集的关于资助实施情况的信息。]

iv. “国家协调委员会与主要受赠者协调，开发一个监督工作计划，其中应包括：

- 国家协调委员会定期进行实地考察，定期提案并审核主要受赠者的定期报告；

- 国家协调委员会通过合作伙伴——学术界、多边/双边机构、公民社会、私人部门——进行的技术援助，促进了委员会加强自身的工作，并针对实施中的问题促进了主要受赠者的工作；

- 进行系统分析和战略计划审核，以确保与全国及其他捐助项目共同协调项目的实施、监督和评估，并与其他正在进行的项目一起调和项目行动，需要时应及时请求改变行动计划。”

[我的解释：国家协调委员会和主要受赠者——不要为谁对资助实施有什么权力而争斗。而应该商定如何合作。国家协调委员会成员——参观项目并且检查你们是否相信主要受赠者的资助进展报告。国家协调委员会——如果你没有能力，或主要受赠者在资助实施中遇到问题，应该得到帮助。国家协调委员会和主要受赠者——努力让资助与非全球基金会的资助保持瞄准同一方向；如果资助需要修改，在为时未晚的时候与基金会商谈修改问题。]

v. “建立一个机制，以确保国家协调委员会在审核定期进展报告中发现报告与观察到的项目成果不符时，可以根据需要采取后续措施。”

[我的解释：国家协调委员会——如果主要受赠者报告的资助进展看来不真实，你应该对此做点什么。]

“由于各国的国家协调委员会各不相同，而且处于不同的发展阶段，因此这一建议指导方针可以加以修改并且有步骤地实施，以符合委员会的具体需要和背景环境。”

[我的解释：国家协调委员会——如果愿意，你可以不做上面所有这些事，也可以慢慢地做。]

国家协调委员会秘书处的资金

董事会决定如果发现没有伙伴基金支付国家协调委员会秘书处的运转费用，可以从全球基金会资助中拿出钱来资助秘书处长达两年，视具体情况而定。（感到这一条有必要，是因为过去缺少这类资助往往导致主要受赠者或卫生部操纵国家协调委员会秘书处的运转，这会造成利益冲突和政府对国家协调委员会活动的过度影响。）

董事会给这种资助附加的条件如下：

“1. 合适的开支应限于如下项目：

5 工作人员工资。（由资助的规模和组成部分数量来决定支持的工作人员人数）

6 办公室行政开支（电话、传真、邮费、固定开支、影印）

7 国家协调委员会会议开支，其中包括委员会非政府成员的旅行开支（每年达到6次会议）

8 共享重要信息的交流与信息传播费用（例如项目招标，定期报告实施情况，会议备忘录），

其中包括建设和更新网站与时事通讯的开支。

9 涉及选民咨询和促进利益相关者的参与过程的促进费用。

10 翻译重要资料以促进所有利益相关者的参与的开支。

2. 一个国家协调委员会所监督的资助规模和组成部分数量将被用来作为决定适当的资助总量的标准。

3. 资助开支必须与国内工资等级和当地的运转费用一致。

4. 最初两年资助之后，向国家协调委员会提交的方案中必须包括一个可持续的财政支持计划。

5. 方案应显示出从国内合作伙伴那里获得的联合融资或实物支持。

6. 必须根据协议定期向全球基金会提供国家协调委员会资助的开支和活动报告。这些报告要经过本地基金代理的审核和确认。”

这一董事会决议没有详细说明资金缺口。但是，讨论中董事会成员似乎认为，在承诺的两年期中应该从资助中拿出不超过35,000美元到50,000美元支付国家协调委员会秘书处的费用。

附5：中国国家协调委员会成员与出席会议情况

（注：出席情况是根据国家协调委员会备忘录。各个部门的名称是我自己的话。）

附6：主要受赠者签署的资助协议摘录

以下摘录来自全球基金会与中国疾病预防控制中心之间的CHN-102-G01-T-00（第2轮肺结核资助）和CHN-102-G02-M-00（第1轮疟疾资助）资助协议。

所有摘录与两份资助协议中的言辞完全相同。下划线是B·里夫斯加的。

注：第3轮HIV资助协议非常相似，但言辞并不完全相同

C条 财政条款

5. 支出的先决条件。

(g) 除非全球基金会另有文字通知，否则主要受赠者将根据协议的这一部分向全球基金会提供要求所有的项目，并确保国家协调委员会成员收到项目的副本……

E条 项目监督与协调

1. 国家协调委员会

(a) 主要受赠者特此承认

(i) 国家协调委员会（主要受赠者是其中一部分）是一个协调主办国向全球基金会提交的方案，并且监督批准项目的实施活动的团体；

(b) 主要受赠者要积极帮助国家协调委员会，定期开会讨论计划，分享信息，并就全球基金会的问题进行沟通。主要受赠者要不断向国家协调委员会提供与项目和主要受赠者管理有关的信息，还要根据国家协调委员会的合理要求，向委员会提供有关报告和~~信息~~。主要受赠者知道全球基金会在其职权范围内可以与国家协调委员会分享信息。

F条 报告

1. ……主要受赠者向全球基金会提交的所有报告，都要向国家协调委员会提交一份副本。

标准条款和条件

第3条 项目合作与协调

a. 主要受赠者要与国家协调委员会和全球基金会合作，以确保实现协议的目的。为了这一目的，主要受赠者和全球基金会要在其中一方或国家协调委员会的要求下交换对项目进展，协议义务的履行情况，项目中所有顾问、立约人和供应商的表现以及与项目有关的其他事务的看法。

附A:

6.5 首期六个月的里程碑、指标和预算

从项目开始之日起不超过六个月，除非各方另有书面协议，否则主要受赠者要地向全球基金会提供（在形式和实质都要符合要求）

1 ……

2 一份国家协调委员会和主要受赠者将要使用的决策程序、项目监督和协商机构的说明；