



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务厅  
执行局

Distr.: General  
22 June 2012  
Chinese  
Original: English

2012 年第二届常会

2012 年 9 月 4 日至 10 日，纽约

临时议程项目 4

评价

## 对开发署与全球基金和慈善基金会的伙伴关系的评价：管理 当局的回应

### 一. 现况与背景

1. 对开发署与全球基金和慈善基金会伙伴关系的评价认为，发展合作的大环境已发生变化，开发署同意这一评估。开发署承认捐助者越来越倾向于通过非核心渠道和通过其他合作伙伴提供额外资金，并同意与非核心捐助者的关系从根本上与传统捐助者的关系不同。
2. 开发署认识到全球基金、纵向基金和慈善基金会日趋重要，与他们保持伙伴关系具有战略重要意义。评价提供了宝贵意见，正在该方面进行的努力将予参考。一些建议正在着手处理，另一些则需要采取紧急行动。
3. 与全球基金相比，对慈善基金会的评价范围较窄。来至慈善基金会的资源共达 1 010 万美元，占非核心资源的 1.5%，作为比较，全球基金合共捐助额达 42 000 万美元，占非核心资源的 16.2%。
4. 全球和纵向基金向接受国提供赠款，帮助接受国实现本国发展优先事项；这些优先事项与有关基金的全球目标和优先事项相一致。开发署的全球和纵向基金单位也使开发署的目标与基金的目标相配合，将赠款资金引导至接受国，支持取得成果。
5. 全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金（“全球艾滋病基金”）是一种创新的公共和私营部门伙伴关系，在成功地应对三种疾病的全球努力中起到至关重要的作用。在建立以来的 10 年中，该基金已筹得超过 226 亿美元，在 150 多个国家共



同资助大规模预防、治疗和护理方案。这些投资已经产生了骄人的成果，对全球实现千年发展目标 6 的进展作出显著贡献。

6. 全球艾滋病基金与开发署的伙伴关系，反映了开发署在艾滋病毒和卫生领域发挥的具体作用以社会决定因素、能力发展和支持多部门协调和治理为重点。在与全球艾滋病基金合作方面，开发署依靠世界卫生组织制定规范和标准以及在公共卫生领域提供相关技术支持，同时也借助联合国儿童基金会和联合国人口基金等联合国伙伴的支持。

7. 全球艾滋病基金为实现其目标建立广泛的伙伴关系，包括与联合国大家庭建立的关系。该基金与开发署的关系是这种伙伴关系的重要组成部分，重点在于实现三个相互联系的目标：

(a) 支持执行工作，在面对特殊发展挑战或复杂紧急情况的国家，充当全球艾滋病基金的主要接受者(在大多数其他国家，基金的主要接受者是国家实体，如卫生部或全国性非政府组织)；

(b) 发展国家实体的能力，尽快在情况许可时接手基金项目的管理，或在他们已经为主要接受者的情况下改善他们的业绩；和

(c) 鉴于开发署为联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)的共同赞助者，并考虑到开发署在治理和发展能力方面的核心任务，在国家 and 全球层面，提高与全球艾滋病基金相关的政策和方案工作的质量。

8. 为审查开发署的信託管制职能和监督机制，全球艾滋病基金理事会任命了一个高级别小组；该小组于 2011 年 9 月发表报告，在其中承认了开发署的独特作用。

9. 开发署在许多国家被指定为临时主要接受者，因为开发署在这个角色上可以带来附加值，包括其广泛的能力发展工作。这一功能属临时性安排，一旦有一个或几个国家实体(政府实体和(或)非政府组织)可以负责执行赠款即行停止。截至 2012 年 3 月 1 日，开发署是 29 个国家或地区的临时主要接受者，涉及合共约 13.9 亿美元的 65 笔现期赠款(持续期 2 至 5 年)，并在所有现期签订的全球艾滋病基金赠款中管理 12%的赠款量。

10. 尽管开发署作为主要接受者的国家情况困难，但开发署执行的赠款所取得的业绩，优越于全球艾滋病基金整体赠款的总体成绩，而且后者包括风险相对较小的国家。在开发署作为主要接受者的国家中，已有 4 700 万人获得预防服务；查明和治疗结核病超过 490 000 例；治疗疟疾 3 200 万例；并已有 774 000 人开始获得抗逆转录病毒疗法救治。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 2010 年底数据。抗逆转录病毒数据为 2011 年底最新数据。

11. 开发署一方面支持各国执行赠款和确保及时提供服务，一方面协助发展国家实体的能力，以便接替作为主要接受者。这项工作侧重于项目管理、财务管理和系统；监测和评价；采购和供应链管理；总体目标在于促进长期的国家自主权和可持续性。开发署发挥作用的范围不限于它作为临时主要接受者的国家：在其他九个国家，开发署帮助可能和当前的国家主要接受者加强能力，以管理和执行全球艾滋病基金资助的方案。开发署已在 14 个国家将主要接受者的职能移交国家实体。另外正在其他九个国家为至少一个赠款采取同样的行动。对于开发署为临时主要接受者的全球艾滋病基金赠款，开发署通过增加投资，重视发展能力和加强系统，已促进国家实体执行的方案的长期可持续性。

12. 例如，2011 年 12 月，开发署利比里亚办事处在经过与伙伴成功合作七年后正式将全球艾滋病基金的主要接受者职能移交该国卫生部，在该期间，开发署为利比里亚政府和基金交付价值 7 100 万美元的赠款。全球艾滋病基金在 2004 年请求开发署充当利比里亚临时主要接受者，当时利比里亚内战刚刚结束，面对一场大规模的人道主义危机。2007 年，开发署开始与卫生部合作建立国家能力，并同时继续支持赠款的执行。在顺利通过全球艾滋病基金的评估后，卫生部在 2010 年 1 月接管艾滋病毒赠款主要接受者的功能，并随后在 2011 年 12 月接管疟疾和结核病的赠款。开发署执行了一个强化能力发展计划，使卫生部具备必要的系统、工具、导则，以及后勤和业务工具，以促进全球艾滋病基金项目的有效管理、监督和协调；该计划强调财务管理、监测及评价制度与能力，以及采购和供应链管理系统与设施。为了支持政府努力重建被摧毁的卫生基础设施，向利比里亚国家参考实验室提供了齐全的设备；创建了该国第一个药物敏感性和检测实验室；在全国设立了 5 个血库；并建立了服务全国 15 个县的 11 药品储存库。全国性民间社会组织的能力也得到加强，因为他们是向社区提供服务扶生救命的主要合作伙伴。此外，开发署支持卫生部加强其人力资源。卫生部征聘的工作人员均获得正规和在职培训。除了加强中央一级的专业知识，开发署还支持卫生部在下列方面培训 175 222 名卫生保健员：病例管理、实验室技术、监测和评价；数据记录和报告；以社区为基础的干预措施；信息、教育和行为改变沟通战略。卫生部及其主要的民间社会伙伴现在具有能力，可以全面执行全球艾滋病基金的赠款，确保在该基金支持下取得的健康成果得以持续下去，利比里亚今后可以继续扩大救命扶危的方案。

13. 开发署的全球环境基金(全环基金)和多边基金单位向有资格的国家纵向基金提供服务。例如，开发署支持各国调整国家发展优先次序，以配合全环基金所寻求的全球环境效益以及开发署在其 2008-2013 年战略计划中所列的优先事项。开发署协助各国制定环境和能源综合方案规划框架和其后的项目(需要高度的技术专门知识)，获得全环基金赠款，以及必要的共同资助，并在项目实施过程中支持监督和监管工作。通过开发署提供的全环基金赠款，开发署不得“重新规划”。纵向基金赠款必须辅以共同供资，资金来源一般是各国政府、私营部

门、其他纵向基金，以及其他组织，包括开发署的核心资源。就全环基金而言，赠款与共同供资的比例通常是 1:4。国家在全环基金的一个四年期间可以获得的赠款总额，由全环基金理事会在每个四年期间开始时决定，属于公开信息。多边基金的资金分配，以一国臭氧层物质的生产和消耗水平为根据，严格与进一步落实《蒙特利尔议定书》的活动的执行情况挂钩。至于全环基金，各国所得赠款额由多边基金执行委员会决定。

14. 开发署欣见评价确认全环基金和多边基金为“纵向基金”，旨在通过开发署和其他联合国组织以及世界银行发放赠款资金。纵向基金的结构方式在于使受援国政府可以作出选择，通过与开发署或其他组织合作取用赠款。在全环基金方面，国家可以选择开发署或其他九个执行机构之一，协助他们取用赠款资金。就多边基金而言，国家可以从包括开发署的四个执行机构中选择一个支持本国的活动。这给予国家相当大的取舍权，可以根据各机构的比较优势在机构之间作出选择。因此，开发署的全环基金和多边基金单位需要推陈出新，适应情况，掌握技术能力，以便继续能够对国家发挥切实作用。

15. 评价认识到，许多全球和纵向基金方案和项目在困难环境中实施，例如在政局不稳定、不安全和冲突的情况下以及在国家能力薄弱的情况下实施。尽管存在上述困难情况，多边基金和全环基金等纵向基金很少使用直接执行国家项目的方式。直接执行主要用于全球性项目。国家自主权和国家执行的是优先的选择。

## 二. 成就、挑战和前进方向

16. 评价大力支持开发署广泛参与全球和纵向基金的运作，因为通过这些伙伴关系，开发署对取得的成果作出切实贡献。评价将这一成绩归功于若干因素，包括：开发署在全球和纵向基金方面的比较优势；管理系统；工作人员的素质；以及通过国家办事处、区域服务中心和总部的三层结构提供的有效支持。在与全球和纵向基金的伙伴关系方面，评价注意到一些办事效率低的孤立事例，开发署已着手予以处理。

17. 评价认识到，与全球和纵向基金合作，对开发署具有战略重要意义，一方面可调动大量的非核心资金，一方面使开发署有机会参与全球政策对话和创新举措，并加强自身的能力。评价注意到，为全球和纵向基金实施的监测和评价制度获得好评，而且往往被视为优于开发署一般的要求。全球和纵向基金项目的监测和评价制度由开发署工作人员适用，可以直接或调整应用于开发署其他项目和方案(评价建议 5)。

18. 开发署很高兴评价认识到，与全球和纵向基金合作有利于开发署更好地整合方案。事实上，多数全环基金和多边基金资助的项目和开发署支持的方案，均希望实现多重发展利益。例如，旨在实现一项全球性环境效益的一个全环基金资助

项目——处理坦噶尼喀湖环境退化的根源——为坦噶尼喀湖畔的赞比亚妇女提供了替代创收活动，改善她们的生计，提供可持续的创收机会，并减少了坦噶尼喀湖环境可持续性面对的一个威胁。多边基金资助的一个黎巴嫩项目旨在消除甲基溴（一种消耗臭氧的有毒化学品）的使用，可保护人类健康，向耕作者提供获取新技术和培训的机会，并通过生产力因而得到的提高改善生计。

19. 作为全球艾滋病基金赠款的主要接受者，开发署一向主张加大支持力度，发展国家实体与执行项目有关的方案规划和业务能力。此外，作为艾滋病署的共同赞助者之一，并根据其在治理和发展能力方面的核心任务，开发署与全球艾滋病基金及其国家伙伴讨论实质性政策和方案问题。这包括促使全球艾滋病基金赠款列入人权和性别平等倡议，并确保资金达到关键群体（如男男性行为者、艾滋病毒感染者的本地网络）。开发署还帮助使赠款与国家发展计划和减贫战略配合；提倡适当的公共部门改革和反腐败举措；并促进国家自主权、有效援助和可持续性的原则。

20. 在白俄罗斯，作为 2004 年以来全球艾滋病基金赠款的主要接受者，开发署推行以基于人权的方法防止该国注射吸毒者感染艾滋病毒。一个重要突破是通过基金赠款使用美沙酮替代疗法。2007 年在戈梅利推出一个试点项目，目标群体是其他疗法均不奏效的用户。2009 年在明斯克设立第二个美沙酮站点，并在开发署的支持下起草了提供美沙酮替代疗法的法律框架。开发署是扩大该方案的主要倡导者，到 2011 年底，700 多名患者在 12 个美沙酮站点接受了治疗。作为海地的全球艾滋病基金主要接受者，开发署采取综合办法，将开发署有关贫穷和早期恢复的工作与关于艾滋病毒、卫生、人权和性别平等的工作联系起来。开发署帮助将有关艾滋病毒和保健的举措纳入早期恢复各个阶段的主流，以确保艾滋病毒感染者和其他脆弱群体，包括性工作者、男男性行为者和青年，可以得到艾滋病毒医疗服务。通过开发署管理的赠款，目前有 32 000 人接受抗逆转录病毒治疗服务，艾滋病毒方案也成为以现金支付工资方案和反性别暴力方案的主流部分。

21. 评估认为，全球和纵向基金项目非常符合国家优先事项的需要，开发署应发挥居中协调的重要作用，确保国家的需求与可用资金相匹配。开发署很高兴评价指出，没有发现任何证据支持全球和纵向基金“强加”于国家的看法，或者开发署“逼迫”政府接受这种项目。评估确认，为项目进行的能力发展活动非常普遍。纵向和全球基金重视发展能力，并制定监测和报告工具来衡量进展。

22. 开发署认识到，有关的众多纵向基金包括许多国家，但评价抽样有限，因此很难根据评价结果作出推断。我们相信，许多国家有各种各样更能够展示多重发展利益但评价未予纳入的例子。

23. 开发署欣悉，评估认为，与开发署建立伙伴关系对全球和纵向基金具有战略意义，因为彼此都致力于实施国际标准；开发署也大大增加其执行的全球和纵向

基金倡议的价值。开发署不完全同意一项分析：即全球和纵向基金选择开发署作为合作伙伴的主要原因是开发署的行政管理能力和全球网络，而不是其在特定领域具有的专长。正如上文所指出，许多国家指定开发署为临时主要接受者，是因为它带来附加价值，包括广泛的能力发展经验。评估确认，开发署在能力发展和其他实质性和政策性领域的作用日增，工作越来越多。开发署也是全球艾滋病基金有关在困难环境中执行赠款方案的风险管理框架的一个重要伙伴。近年来，开发署更有效地将在艾滋病毒/艾滋病、卫生和发展方面的专业知识与上述工作结合；这一点已得到全球艾滋病基金利益相关者的认可。同样，国家选择开发署作为全环基金或多边基金的执行机构，主要是因为开发署掌握技术知识和经验，可提供多重发展利益以及使国家发展目标配合全球环境优先事项，而不是因为开发署的行政能力。为了继续能够对有关国家伙伴发挥切实作用，开发署必须继续建立其能力，以提供伙伴国家认可和寻求的高度专门技术服务，例如：释放保护区的经济潜力；促进气候融资，用于可再生能源和化学品管理；更广泛地说，实施“绿色”、低排放、气候抗御能力强的发展战略。

24. 评价指出，全环基金可能对其他国家机构开放，这些机构将获准为国家取得全环基金赠款资金。评价的结论是，开发署的作用因此会减少。开发署不同意这一假设。在已设立国家全环基金机构的国家，开发署的作用必然会改变，因此必须调整适应，向这些国家的政府和国家机构提供新开创的服务。直接取用资金是一个成功的标志，显示国家拥有自主权和一定的能力；这都是开发署充分支持的。

25. 开发署与全球艾滋病基金合作，管理该基金的赠款资源约 12%。开发署正在建立能力和确保更多国家实体能够顺利接过主要接受者的职能，在这方面，为国家主要接受者提供能力发展和加强系统等服务的请求势将增加。除了在开发署充当主要接受者的国家开展业务外，开发署还在九个国家帮助当前和未来的国家主要接受者加强能力，管理和执行全球艾滋病基金资助的方案。在印度尼西亚，该国政府和开发署合作，加强国家主要接受者的能力，以改善全球艾滋病基金项目的执行。2007 年一项评估确定项目管理存在薄弱环节，导致采取新限制措施，其后卫生部和开发署已制定一个项目，支持主要接受者发展能力以达到业绩指标。这包括培训管理和财务人员，在采购领域实施国家认证制度、人力资源管理、行为分析等。有关赠款在两年内被评为“业绩优异”。

26. 评价强调，对于影响与全球和纵向基金的关系的业务和程序瓶颈，开发署有特殊责任设法加以解决。开发署赞同这一结论。开发署各个全球和纵向基金单位都设在开发署相关专题政策单位内，目的是促进专题方案规划的相互联系和协同作用。然而，开发署全球和纵向基金单位面临着越来越多相同的业务问题；这些问题涉及共同执行的服务模式，包括环境和社会保护措施；受托管理；直接取用资金；执行收费的下调压力；以及吸引、培训和保留高度专业化技术工作人员的

困难。开发署各全球和纵向基金单位之间加强业务协调，可导致效率的提高和各种业务系统的统一协调。

27. 在与全球艾滋病基金合作方面，包括来自各总部单位和区域局的许多开发署高层管理人员均有正式参与。协理署长领导的组织绩效组每六个月审查一次开发署与全球艾滋病基金的伙伴关系；审查的依据是发展政策局/艾滋病联同各区域局、管理局采购支助处、审计和调查处与法律支助处编写的一系列执行和风险管理的审查报告。审查的筹备工作包括详尽更新审查报告，报告由各区域局细致研究，并在绩效组会议开始前进行后续磋商。通过此一方式，组织的所有相关部分一起商定伙伴关系的具体战略方向，包括有关各方应采取的后续行动。正如报告所说明，这有助于在全球艾滋病基金的工作和开发署整个人类发展议程的工作之间建立强有力的联系。鉴于这种运作模式成功地监测和推动全球艾滋病基金的国家执行和开发署的战略优先事项，建议同时以组织绩效组作为全环基金和多边基金的中央协调机构，并由其依次顺序完成审议。这将确保和促进所有由开发署管理的全球基金系统地交换信息和经验教训。同时也将确保更大力支持资金来源多元化（评价报告建议 1），确保开发署执行的各项活动 in 政策和方案规划方面有协同作用（建议 2）。

28. 开发署充分支持一项所提建议，即加强现有的全球和纵向基金、区域局和其他政策局之间的政策和方案规划协调，并已采取步骤实现这一目的（见下文）。增加多几层的协调不太可能带来更多的战略价值。开发署将在各个全球和纵向基金单位和开发署组织绩效组之间建立经常性协调机制（见关键行动 32）。这也是与《改革议程》目标相一致的。

29. 在全球一级，作为出席全球艾滋病基金理事会的联合国艾滋病规划署代表团成员之一，开发署对基金政策文件提供实质性投入。开发署至少在三个方面支持全球艾滋病基金的执行战略和政策方向：

（a）制定政策和方案计划。开发署支持基金制定性别平等战略（2008 年 11 月）和性取向/性别认同战略（2009 年），提出战略方向，确保对艾滋病、结核病和疟疾采取性别公平的应对方法。开发署还支持为战略制定行动计划，是牵头对战略进行为期两年的评价的外部咨询小组的成员；

（b）支持全球基金的治理结构。开发署支持编写所有关于人权、性别和性取向/性别认同问题的技术简报和演示，以便在审查所有拨款申请之前提交技术审查小组成员。此外，开发署支持全球艾滋病基金秘书处实施性别平等和性取向/性别认同的行动计划，建立国家协调机制的能力，并通过制定和有效实施基于人权的方案，最好地服务社区的需求，以找出使资金得以“财尽其力”的创新方法；

（c）为倡议与调整政策和制定战略进行研究。2009 年，开发署与联合国艾滋病规划署秘书处和全球艾滋病基金合作，着手进行一项研究分析项目执行情况；

分析框架是全球艾滋病基金执行中的第 6 和 7 轮艾滋病毒赠款资助，旨在解决有关艾滋病毒的人权问题的关键方案。这项 2010 年研究分析了该基金批准的所有第 6 和 7 轮艾滋病毒建议，以及相应的赠款协议、业绩报告、工作计划和财务报告，以取得有关方案的数据。利用研究所得结果，开发署与其他伙伴，包括开放社会研究所和加拿大艾滋病毒/艾滋病法律网络，倡议全球艾滋病基金秘书处和基金理事会调整政策和程序，包括在制定 2012-2016 年全球艾滋病基金战略时纳入作出的改变。开发署支助全球艾滋病基金制定新战略。

30. 2012 年 11 月，全球艾滋病基金理事会核可 2012-2016 年战略框架，以促进和保护人权作为其五大主要目标之一。开发署支持全球艾滋病基金理事会和秘书处制定战略实施计划，以大大提高该基金的能力，作为一个在全球公共卫生领域的领导，倡导国家在提供艾滋病毒、卫生和发展的实际成果时强调人权的首要地位。

31. 与全球艾滋病基金的关系一样，开发署也与全环基金秘书处保持战略伙伴关系。《全环基金五》的气候变化重点领域战略列入一项规定，以支持全环基金和碳融资(清洁发展机制的《京都议定书》融资系统，对象是遵守行动市场；及自愿碳市场工具)之间的协同作用。已为此目的暂时预留 2 000 万美元的拨款，但工作范围只有一般而没有明确的规定。为了拟订碳融资战略的细节和规定全环基金和新的碳融资机制之间的协同作用和相互作用，全环基金秘书处的行动之一是决定吁请各全环基金机构分享经验，提出建议。开发署的一个技术小组参加了一次碳融资战略特别会议。会议成果是由秘书处编写一份全环基金碳融资战略战略文件，供行政首长核可。全环基金其后已批准若干涉及碳融资的项目。

### 三. 已采取和进行中的行动

32. 评价认为，项目一级的交叉联系程度参差不齐，可能会错过一些以综合方式实现可持续发展的机会。评价指出，发展项目一般不考虑环境因素。开发署在 2011 年底通过的环境和社会保护甄别程序，应有助于解决一些关注问题，因为该程序支持在项目设计阶段的早期识别这种交叉相联关系。在将新程序将纳入开发署的方案和业务政策和程序时，开发署必须确保程序成为一个精简的开发署政策框架的核心部分，而不是增加方案规划的负担。

33. 评价指出，日常工作的一些效率问题可以归因于全球和纵向基金本身。的确，作为全环基金的执行机构，开发署显然应该与全环基金不断合作，帮助基金改善其业务和政策结构。这是一项在进行中的工作，开发署为此持续作出贡献，对机构和项目周期管理提供支助。然而，要求开发署和其他执行机构减少提供这些支持的收费的压力越来越大。如果收费减少，开发署可能被迫削减向全环基金提供的支持，或在收回成本的基础上逐案提供支持。



34. 开发署评价处已制定符合全球和纵向基金特别是全环基金的要求的项目终期评价导则。导则规定，国家办事处负责将国家一级项目的终期评估和管理当局的回应上传开发署评价资源中心，并定期更新管理当局的回应。区域服务中心或中央局负责上传全球和区域项目资料。这将解决评价的关注，即全球和纵向基金的项目评价没有定期上传评价资源中心。

35. 正如评价所指出，开发署执行局在 2011 年 6 月决定向某些全球和纵向基金提供审计报告。这些基金包括全球艾滋病基金和全环基金，并将可能包括适应基金。各基金对此深表欢迎。

#### 四. 未决问题

36. 评价报告熟悉开发署与全球基金的伙伴关系。此外，报告透彻了解和认识全球基金的问题，我们欢迎评价报告的调查结果、结论和建议。虽然我们充分赞同大多数的结论和建议，但对其中若干点我们有一些具体意见。

37. 关于结论 1，由于开发署增加投资，在开发署为临时主要接受者的全球艾滋病基金赠款内强调发展能力和加强整体系统，已促进国家实体执行的方案的长期可持续性。2012 年 4 月，发展政策局的艾滋病毒/艾滋病和能力发展组推出一个能力发展工具包，以加强国家实体执行国家制定的艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾对策；工具包将在 2002 年底分发给各国。

38. 结论 3 指出：“与全球基金和慈善基金会建立伙伴关系的方案目标一般都符合开发署战略计划的大目标。开发署错过了机会，未能尽量发挥伙伴关系的好处，争取一贯地纳入人类发展的角度及营造一个更全面的发展方式”。全球艾滋病基金款项确实已被指定用于特定疾病的干预措施。然而，在资金规定的范围内，开发署一向能够倡导向国家实体提供更多的能力发展支持，协助执行工作的方案和业务方面。开发署还根据其治理和能力发展核心任务，以及其作为艾滋病署共同赞助组织的身份，与全球艾滋病基金及其伙伴国讨论实质性政策和方案问题。开发署提倡全球艾滋病基金赠款包括人权和性别平等倡议，并确保资金达到重点群体。开发署还帮助使赠款能够配合国家发展计划和减贫战略；促进适当的公共部门改革和反腐败举措；并促进国家自主权、有效援助和可持续性的原则。

39. 结论 6 指出：“在机构一级，开发署经常缺乏灵活性，无法满足全球基金和慈善基金会期望的透明度、办事效率和成本效益。这限制了开发署的能力，不能充分利用与这些基金和基金会的伙伴关系和筹集资金的机会”。报告提到“开发署内部对提高透明度和加强问责制，特别是通过审计制度实现这些目标的阻力”；并进一步说，“必须认识到，与非核心捐助者的关系有根本上的不同。开发署同其他联合国组织一样，不能依靠旧的保护制度和工作方式行事，那一套是几十年

为就会员国提供 核心资金所商定的。开发署与其他联合国组织也不能期望，非核心捐助者会同意因联合国机构的特殊地位而给予豁免”。

40. 必须指出，限制开发署实施更大透明度的能力是会员国本身。在会员国设定的限制范围内，开发署以最大的灵活性和创造性显示其对透明度的承诺；与全球艾滋病基金的伙伴关系，特别是在审计和调查领域的合作，就是一个明证。应特别指出，署长作出大量努力，向开发署执行局提出披露审计的问题。此外，虽然是否公开披露内部审计报告的问题可以被看作是一个透明度问题，但它绝对不是一个问责问题。因此，现有行文可能会产生误导。

41. 虽然我们同意结论 6 的精神，即开发署需要更加灵活，以适应新的合作伙伴，与他们更有效地合作，但是，认为开发署不应因为是一个联合国机构而获得“保护”或“豁免”的看法，却令人感到关注。开发署将继续是一个联合国机构，由大会和执行局管辖，要求开发署在与非会员国捐助者合作时抛弃其根本法律地位是不切实的。具体地说，开发署不能而且不应该放弃其工作人员的特权和豁免。开发署也不应该为其“单一审计原则”作出例外规定。作为一个联合国组织，该原则载于其法律框架内，属于一种必要安排。不可能允许捐助者向开发署行使捐助者自己的主权，为监督目的取得审计基础文件。这将造成大混乱，并会损害开发署因为兼备内部和外部审功能而实现的资金效益。

42. 结论 6 在涉及开发署与全球艾滋病基金的伙伴关系方面也存在一些问题。为了达成折中，开发署已经与全球艾滋病基金理事会和秘书处谈判几年，力求在尊重“单一审计原则”、审计和调查处的调查权力以及开发署与其工作人员的特权和豁免的同时，全球艾滋病基金可以按照适用于会员国的相同条件取用审计报告，现在，开发署已经与全球艾滋病基金达成一项关于合作调查和取用文件的谅解备忘录。结论 6 的措辞可能损害已取得的所有进展和双方作出的真诚努力。事实上，全球艾滋病基金理事会任命并于 2011 年受委托审查全球艾滋病基金财务管理和信托监督的独立高级别小组，对全球艾滋病基金与开发署的特殊伙伴关系表示赞许。2011 年 9 月发表的高级别小组报告指出，全球艾滋病基金使用开发署作为执行伙伴时指望开发署适用其完善的程序和规则。

43. 下面是一些有关报告内容的补充意见。关于第 3.1 节，即开发署在联合国系统内的作用的演变，应当指出，在过去 10 年，艾滋病毒/艾滋病是一个指定的开发署独立业务领域，与开发署 2008-2013 年战略计划的具体成果相关。

44. 关于第 4.1.1 节，即与方案优先事项相关和配合的问题，应当注意到，在某些情况下，国家实体有能力执行赠款，但有关国家受到捐助者的约束。这导致困难局面和紧张关系，国家政府觉得他们能够成为主要接受者，但全球艾滋病基金和其捐助者却不认同。

45. 关于涉及效率问题的第 4.1.3 节，应当强调，除了关于全球艾滋病基金可以获得开发署内部审计报告的开发署执行局第 2011/23 号决定外，开发署已建立一个加密电子门户，允许指定的全球艾滋病基金工作人员查阅日内瓦编写的审计报告。

46. 关于涉及可持续问题的第 4.1.4 节，必须注意到全球艾滋病基金理事会在去年就资助中等收入国家问题发出调整政策指令，使得可持续性在这些国家更为关键。

## 五. 开发署和慈善基金会

47. 报告作出的结论，除了提到资金数量，没有充分分析基金会在国际发展方面的作用的演变。在提到开发署与基金会关系的相关性(定位问题)和可持续性标准时，开发署认为，立论和结论之间的联系薄弱。开发署确信，组织的定位和未来关系的可持续性，应反映基金会在国际发展方面的新角色和能力。这些角色包括基金会可以提供发展知识；创新办法；国际发展问题的高级别倡导；对国际发展政策的影响；以及风险投资性慈善事业。

48. 开发署不同意结论 5，即认为“与慈善基金会的伙伴关系被忽视，关系只限于具体项目倡议，机构一级的指导和后续行动绝无仅有”。在过去，开发署和基金会之间的关系是内部的需求和外部的合作机会所促成的。考虑到开发署为一个大型多边组织的结构，基于项目进行合作，并根据需要的支持类型，辅以国家一级、区域中心或总部的适当支持，是最有效的运作模式。今天，开发署的运作模式，以及慈善基金会的运作方式，均已有所转变。下面提供最近作出机构决定，重点制定开发署与慈善基金会沟通接触的全面战略的理据。

49. 在过去十年，慈善基金会对国际发展的贡献显著增加，而且许多变化在过去五年内发生。除了投入资金数额大大增多，基金会也从根本上改其变运作方式和在国际发展中发挥的作用。

50. 以前，来自基金会的国际发展资金构成外援的很小一部分，通常用于加强国家的民间社会。在这方面，最多是设在美国的基金会，他们向小规模和关注单一问题的项目提供赠款，独自运作，通常很少或根本没有与各国政府协调。具有全球重要性的基金会很少有兴趣与多边机构从事战略合作，寻求解决发展问题的共同办法。由于基金会对国际发展的影响较小，其缺乏透明度，只向几个人组成的私人理事会负责的问题并没有引起关注。

51. 在这样的背景下，开发署着重于与基金会建立以项目为基础的关系。由于开发署和基金会的不同组织结构和文化，以及干预行动规模相对较小，调动资源的合作意味着开发署的交易成本相对较高。因此，虽然具有重要战略意义，但这种合作不多。项目和双方关系主要由国家办事处管理。此外，对外关系和宣传局在

逐案的基础上，协调与几个有兴趣与多边机构联系的大基金会建立多维关系。得到的经验显示了基金会和开发署之间的相对优势、共同目标，以及可能的合作模式。这也创造了机会，使基于项目和国家一级的协作，可以升级至总部协调的机构和战略协作，例如与盖茨基金会的协作。

52. 开发署的经验和内部对建立战略伙伴关系的要求不断增长，反映慈善事业大环境的变化。“新慈善事业”是全球性的，并日益被看作是国际发展的重要元素之一。这被归因于新慈善家队伍不断壮大，有的来自巴西、俄罗斯、印度、中国和南非这几个国家(称为“金砖五国”)，有的来自个人财富日增的新兴国家。目前出现了一批抱着投资眼光的“新型”慈善家，他们借助慈善工作支持企业形式解决方案，并尝试以创新的业务模式进行减贫工作。

53. 近年来，对国际援助项目的机构慈善捐款数量稳步上升，现在估计每年在 40 亿至 60 亿美元之间。捐款数量的增加，以及在教育和卫生等社会敏感领域利用企业形式大型项目的慈善投资的增加，开始令人关注基金会在透明度和问责制方面的表现。

54. 基金会认为自己是条件俱备的发展伙伴而不是捐助者，并期待密切参与各种活动如政策讨论、倡导和问题分析。他们已经成为发展知识的宝贵来源。基金会在媒体上发起的宣传运动非常惹人注目，影响国际发展政策。如上所述，日益明显的趋势是强调质量管理和公众问责。开发署认为这三个主要的变化是进行沟通接触的良机。

55. 因此，开发署已采取行动落实建议 4，制定开发署与慈善基金会沟通接触的机构战略。该战略旨在根据慈善事业部门的新动向重新确定组织的位置，抓住新出现的机遇。战略侧重于战略合作，以寻找发展的共同点和解决方案，并强调可持续的人类发展的主流化。战略承认基金会提供多种形式的现金和非现金资源和资产，并认识到基金会在国际发展方面的新价值主张。

## 附件

## 关键建议和管理当局的回应

**评价建议 1.** 开发署在促进和加强与全球基金和慈善基金会的伙伴关系方面，应着重大力支持确定国家发展优先事项。在可能范围内，并为了保留一定的灵活性，应避免过度依赖任何一种资金来源。

**管理当局的回应**

评估认为，全球和纵向基金项目非常符合国家优先事项的需要，开发署应发挥居中协调的重要作用，确保国家的需求与可用资金相匹配。开发署很高兴评价指出，没有发现任何证据支持全球和纵向基金“强加”于国家的看法，或者开发署“逼迫”政府接受这种项目。开发署已确定支持国家办事处的三个关键方面：方案规划、资金来源多元化、确定替代资金来源。

开发署也关注提出的问题，即过度依赖一个基金(全球艾滋病基金)解决国家优先事项，如针对艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾的对策。在这方面，开发署-全球艾滋病基金伙伴团队将更多工作的重点放到特别是艾滋病毒和艾滋病的国家对策的资金可持续性问题上，并将在可能的情况下，在开发署作为临时主要接受者的国家充当召集人，协助增加国内和国际来源的资金。

关键行动	时间框架	负责单位	跟踪	
			评论	状况
1. 1. 支持国家办事处制定国家环境和能源综合方案规划框架。	进行中	开发署-全环基金、开发署蒙特利尔议定书股（多边基金）		
1. 2. 协助国家执行方案；支持取得和合并资金和安排动用资金的先后次序。	进行中	开发署-全环基金、开发署蒙特利尔议定书股（多边基金）		
1. 3. 在区域和全球范围内继续维持环境同业交流圈网络。	进行中	环境和能源组、开发署-全环基金、全环基金小额赠款方案、开发署蒙特利尔议定书股（多边基金）、发展政策局		
1. 4. 支持国家办事处使全球艾滋病基金赠款与国家发展计划和减贫战略配合，提倡适当的公共部门改革和反腐败举措，并促进国家自主权、有效援助和可持续性的原则。	进行中	全球艾滋病基金		
<b>评价建议 2.</b> 开发署应与全球基金和慈善基金会更有明确和系统的沟通接触，以建立共同的基础和制定解决发展挑战的共同办法。开发署在其与全球基金和慈善基金会的伙伴关系中，应更明确地强调人类发展角度主流化和发展国家能力的中央重要性。				
<b>管理当局的回应</b>				
评估确认，为项目进行的能力发展活动非常普遍。纵向和全球基金重视发展能力，并制定监测和报告工具来衡量进展。在每个全球基金的独立任务所设定的限制范围内，开发署将促进环境可持续性、性别平等、能力发展和民间社会参与之间的相互联系。				
在确保向全球艾滋病基金的决策部门提供更多的政策和方案意见方面，开发署的作用日增，包括作为艾滋病规划署出席全球艾滋病基金理事会代表团的成员，从而证明开发署除了执行赠款以为作为一个伙伴所带来的附加值。开发署支助全球艾滋病基金理事会和秘书处制定基金 2012-2016 年的战略，并在解决与三大流行病有关的发展挑战方面成为得到全球艾滋病基金信赖的一个伙伴。				

这项工作将予继续；已将跨集群和跨行业协作定为优先事项，在 2012 年及以后将予加强。如上所述，对于开发署为临时主要接受者的全球艾滋病基金赠款，开发署通过增加投资，重视发展能力和加强整个系统，已促进国家实体执行方案的长期能力。

评价报告多处说明在能力发展方面取得的重大进展，以及开发署全球艾滋病基金的工作与其在国家内更广泛的人类发展工作之间的联系。然而，报告正确指出，开发署的一般报告没有充分反映在这一领域取得的所有进展。在改进注重成果的年度报告时，开发署将力求以更一致、更有力的方式反映国家一级的协同作用和能力发展进度。

关键行动	时间框架	负责单位	跟踪	
			评论	状况
2.1 监测和报告全球和纵向基金项目在项目一级的能力发展进度(包括通过开发署能力发展跟踪系统)。	年度	开发署-全环基金、开发署蒙特利尔议定书股(多边基金)、能力发展组、国家办事处		
2.2 监测和报告全球和纵向基金项目在项目一级的性别公平进度(包括通过开发署的性别公平标记)。	年度	开发署-全环基金、开发署蒙特利尔议定书股(多边基金)、能力发展组、性别公平组		
2.3 改进注重成果的年度报告，使报告可以反映全球和纵向基金的工作之间的协同作用和开发署更广泛的人类发展议程。	年度	业务支助组、发展政策局、区域局		
2.4 推出和分发发展政策局的艾滋病/艾滋病和能力发展组的“能力发展工具包，以加强国家实体执行国家制定的艾滋病/艾滋病、结核病和疟疾对策”。	2012 年 5 月和进行中	全球艾滋病基金、能力发展组、区域局		
2.5 监测和报告开发署管理的全球艾滋病基金赠款项目一级的能力发展工作的进度。	年度	全球艾滋病基金、业务支助组、区域局		
<p><b>评价建议 3. 开发署应着重于确保与全球基金合作可以给方案国带来发展支助，尤其是在国际发展合作架构急剧发生变化的情况下。开发署应当加强信息和知识管理功能的中央协调，以便采取更具战略性的方式与全球基金建立伙伴关系。</b></p> <p><b>管理当局的回应</b></p> <p>开发署纵向基金单位设在开发署相关专题政策单位内，目的是促进专题方案规划的相互联系和协同作用。然而，开发署全球和纵向基金单位面临着越来越多相同的业务问题；这些问题涉及共同执行的服务模式，包括环境和社会保护措施；受托管理；直接取用资金；执行收费的下调压力；以及吸引、培训和保留高度专业化技术工作人员的困难。各基金单位之间加强业务协调，可导致效率的提高和各种业务系统的统一协调。</p> <p>如上所述，开发署全球艾滋病基金伙伴关系由协理署长领导的一个高级别中央协调机构(组织绩效组)监测。组织绩效组使组织的所有相关部分可以一起商定伙伴关系的具体战略方向，包括有关各方应采取的后续行动。鉴于这种运作模式成功地监测和推动全球艾滋病基金的国家执行和开发署的战略优先事项，建议同时以组织绩效组作为全环基金和多边基金等全球基金的中央协调机构，并由其依次顺序完成审议。这将确保和促进所有由开发署管理的全球基金系统地交换信息和经验教训。同时也将确保更大力支持资金来源多元化(建议 1)，确保开发署执行的各项活动 in 政策和方案规划方面有协同作用(建议 2)。</p>				

关键行动	时间框架	负责单位	跟踪	
			评论	状况
3.1 继续就全球和纵向基金的方案规划与区域局沟通	进行中	开发署-全环基金、全球艾滋病基金		
3.2 在各个开发署全球和纵向基金单位和开发署组织绩效组之间建立经常性协调机制	2012 年 8 月，以后两年一次	执行办公室、开发署-全环基金、全球艾滋病基金、开发署蒙特利尔议定书股（多边基金）、发展政策局		
3.3 在开发署全球和纵向基金单位的方案规划和成果方面，增加知识管理、学习和交流	进行中	开发署-全环基金、开发署蒙特利尔议定书股（多边基金）、全球艾滋病基金		
<p><b>评价建议 4.</b> 在对外关系和宣传局现行倡议的基础上，开发署应制订与慈善基金会沟通接触的伙伴关系战略。建立这个战略时应明确评估：潜在的伙伴；伙伴的动机和目标；开发署方案国可能获得的好处；开发署与伙伴合作可得到的附加值；合作的机遇和风险。</p> <p><b>管理部门的回应：</b></p> <p>开发署与慈善基金会接触沟通的新战略旨在根据慈善事业部门的新动向重新确定组织的位置，抓住建立伙伴关系的新机遇。战略侧重于战略合作，以寻找发展的共同点和解决方案，并强调可持续的人类发展的主流化。战略承认基金会提供多种形式的现金和非现金资源和资产，并认识到基金会在国际发展方面的新价值主张。战略提出新协作模式，将基金会定位为发展伙伴而不是捐助者，并提供在政策讨论、倡导和问题分析方面一起工作的空间。最后，战略承认基金会是发展知识的宝贵来源。</p>				
关键行动	时间框架	负责单位	跟踪	
			评论	状况
开发署正在制定与慈善基金会沟通接触的企 业战略。	2012 年 6 月	对外关系和宣传局，并由其他各局提出意见		终稿在编写中
<p><b>评价建议 5.</b> 对于妨碍与全球和纵向基金关系的业务和程序瓶颈，包括有关透明度和监督的问题，开发署有特殊责任设法加以解决。开发署应制订与全球基金和慈善基金会沟通的战略，明确什么可以和什么不能做，以尽量减少官僚文化和期望之间的冲突。</p> <p><b>管理当局的回应</b></p> <p>评价认为，项目一级的交叉联系程度参差不齐，可能会错过一些以综合方式实现可持续发展的机会。开发署在 2011 年底通过的环境和社会保护甄别程序，应有助于解决一些关注问题，因为该程序支持在项目设计阶段的早期识别这种交叉相联关系。在将新程序将纳入开发署的方案和业务政策和程序时，开发署必须确保程序成为一个精简的开发署政策框架的核心部分，而不是增加方案规划的负担。</p> <p>开发署评价处已制定符合全球和纵向基金特别是全环基金的要求的项目终期评价导则。该导则的通过和实施应可解决评价的关注，即全球和纵向基金的项目评价没有定期上传评价资源中心。</p> <p>正如评价所指出，开发署执行局在 2011 年 6 月决定向某些全球和纵向基金提供审计报告。这些基金全环基金，并将可能包括适应基金。全球和纵向基金对此深表欢迎。</p>				

关键行动	时间框架	负责单位	跟踪	
			评论	状况
5.1 在开发署的组织改革议程的范围内，继续加强跨政策和区域局的伙伴关系，包括在不同基金之间，并促进相互学习；加强监测与评价和质量保证；确定协同作用和效率；简化报告程序；明确问责制，目的均在于减少国家办事处一级的混乱和负担。	2012 年 7 月	开发署-全环基金、全球艾滋病基金、开发署蒙特利尔议定书股（多边基金）、发展政策局、业务支助组、区域局		
5.2 开发署执行局定期向全环基金理事会提供审计报表。	进行中			
5.3 制定和实施开发署的新政策框架，纳入环境和社会保护政策。	2013 年底	发展政策局、环境和能源组		
5.4 确保开发署的政策和程序符合全环基金环境和社会保护政策的申诉和遵行规则。	2014 年底	开发署-全环基金、发展政策局、审计和调查处		