

气候资助者 支持地方主导型发展 经验总结

政策报告



W I N G S
ELEVATING PHILANTHROPY



Funded by
the European Union

目录

1. 前言	1
2. 将在地化置于发展议程首位	1
3. 在地化进展缓慢的原因分析	2
4. 民间社会的行动与举措	3
5. 气候资助者积极行动	4
6. 地方主导型气候行动资助案例三则	4
6.1 全球南方社会环境基金联盟 (Alliance of Socio-Environmental Funds of the Global South)	5
6.2 非洲气候基金会 (ACF)	6
6.3 泛美发展基金会 (PADF)	7
7. 中间机构在发展援助中的创新实践	8
7.1 明确界定在地组织	9
7.2 根据合作伙伴的项目设计分配资金	9
7.3 提高资金使用质量	9
7.4 简化报告要求	10
7.5 建设可持续生态系统	10
7.6 建立在地行动者网络	10
7.7 强调透明度	11
7.8 提升在地组织行政管理能力	11
8. 总结	12
9. 参考资料	12

1. 前言

在慈善领域，一些气候资助者（climate funder）已经积累了大量经验，掌握了资助地方主导型气候行动的有效方法。这些经验对于大型国际基金会和双边援助机构实施机构变革具有借鉴意义。

发展合作中关于在地化（localisation）的讨论由来已久。2010 年的《伊斯坦布尔民间社会组织发展实效原则（Istanbul Principles for CSO Development Effectiveness）》率先呼吁了“平等合作于互助”。一年后，[《有关新的全球合作关系的釜山宣言（Busan Partnership for Effective Development Cooperation）》](#)通过。《釜山宣言》的原则中包含的“基于开放、互信和相互尊重的包容性发展合作关系”以及“捐助国和受益国之间相互负责和透明”两项原则，为在地化奠定了基础。

基于这些宣言，人道主义援助机构在[2016 年的“大谈判（Grand Bargain）”](#)（人道主义援助改革计划）中承诺，到 2020 年，将 25% 的资金直接提供给在地行动者。然而在随后的几年里，双边发展合作机构和国际非政府组织（INGOs）对于权力转移的承诺，未能让地方资源和权力得到实质性增长。非但仅有[0.5% 的资金](#)直接提供给了各地和各国的非政府组织，而且各地民间社会在获取援助资金时，时常面临繁琐的行政程序和合规要求。至此，要求改变权力失衡的呼声日益高涨。[“大谈判 2.0”](#)于 2021 年表决通过，但许多签署方对其能否比第一次承诺更进一步推动在地化进程持怀疑态度。

2. 将在地化置于发展议程首位

新冠疫情加剧了不平等现象，这让公众意识到将权力和资金下放到地方的重要性。人们同时也意识到，发展领域需要“去殖民化”。通常情况下，援助机构和国际非政府组织中间机构（intermediary）要么在地方直接开展项目，要么成为全球南方在地机构的资金来源，因此在在地化过程中，这些机构的“隐形”种族主义和过度干预问题亟需得到解决。[一些民间社会的领导者指出](#)：“这种（权力不平等）关系往往削弱了民间社会组织的能力。项目设计由他国主导，而在地组织则沦为了这些项目在本国的执行者，它们还必须在这些项目上取得成果。”

案例研究中受访的气候资助者拒绝接受“中间机构”这一标签。虽然他们是拿其他捐赠者的资金进行“再分配”，但“中间机构”这一标签会将它们与那些帮助上游捐赠者对资金申请资格、项目进展、指标、报告把关的组织混为一谈。相比之下，这些将资金投入于气候行动的机构更了解在地情况，还促进了 WINGS 所定义的“在地化”——不同利益相关方通过（在地化）这一过程，让在地行动者重新成为发展合作和人道主义救援工作的核心，发挥更大、更关键的作用。

定义改编自特罗凯尔 (Trócaire) 的《伙伴关系与在地化战略 2021-2025 (Partnership and Localisation Strategy 2021-2025)》。

2021 年，经济合作与发展组织 (OECD，简称经合组织) 发展援助委员会 (DAC) 成员一致通过了[《关于在发展合作和人道主义援助中赋能民间社会的建议 \(Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance\)》](#)。这项建议的通过是国际法上的一项重大突破，它呼吁在关键行动计划中，增加“直接、灵活、稳定的支持”，并加强民间社会“开发地

方资金来源渠道的能力”。2022 年，经合组织发展援助委员会的 15 个双边援助机构通过了一项[支持地方主导型发展的联合承诺](#)。这与同年七家国际非政府组织发起的[“变革承诺 \(Pledge for Change\)”](#)相一致，致力于建立公平的伙伴关系、讲述真实故事、推动民间社会更大范围的变革。

尽管如此，大多数援助机构仍然依赖于其他民间社会组织 (CSOs)，[让它们去落实援助项目](#)或者[让它们帮助援助机构落实自身项目](#)。为了确保工作符合援助机构的要求，这两种模式都将资金管理（如制定申请资格要求、财务审计）等权力交给了国际非政府组织，而这样做可能会削弱在地机构的自主权、所有权、主导权。

3. 在地化进展缓慢的原因分析

捐赠者们在公开场合和内部管理会议里都列举了一些实际问题，为直接资助在地机构进展缓慢做辩解。随着合作方数量的增加，在项目管理和关系维护上所需[的人员和时间也会大大增加](#)，有些人担心在地化可能会因此导致更严重的官僚主义。丹麦国际开发署 (Danida) 的一项[评估](#)显示，丹麦本国的非政府组织在落实“在地化原则”的工作中取得了进展。然而，一些组织也报告了阻碍工作落实的因素，比如组织的运作方式本身，或是维护关系所占用的工作时间过多等。

在 2023 年 2 月[“地方主导型发展与民间社会伙伴关系”](#)研讨会上，挪威开发合作署 (Norad) 总干事博德·维加·索尔谢尔 (Bård Vegar Solhjell) 说：“美国国际开发署 (USAID) 在肯尼亚当地驻派的工作人员比 Norad 在挪威总部的人还多。因此对他们来说，实现与当地伙伴的密切合作切合实际，而这对我们来说却难以实现。正因如此，加强我们与合作伙伴（多边机构、非政府组织）在地方发展中的协作能力就显得尤为重要，而这也是我们的主要策略。”

负责发展合作援助的政府官员必须对纳税人负责。索尔谢尔认为这不仅是发展领域的特殊困境，更是政治的普遍困境。“议会通常希望他们来决定工作的优先级，而那些得到资金支持的机构却希望自

己做主。不仅是挪威，整个欧洲的发展领域都是如此”。索尔谢尔表示，这两种观点都合理，但既要遵守严格的支出要求，又要全力支持地方主导型发展，矛盾就会出现。这些繁琐的规章制度可能会在资助合作伙伴实现地方主导型发展的过程中，违背灵活资助、直接资助的初衷。

为了防范腐败问题，国际援助机构有时会以缺乏行政管理能力为由，对在地非政府组织进行严格的尽职调查。挪威四方援助救济社（CARE Norway）负责人凯·马丁·乔治森（Kaj-Martin Georgsen）在 [Norad 组织的研讨会](#) 上说道：“一旦资金管理不善引发几起丑闻，民众和政界对于国际援助的政治和民意支持就会被动摇。”国际非政府组织在与缺少财务基础设施、缺乏管理大量资金能力的组织合作上经验丰富，因此双边援助机构非常重视它们作为中间机构的作用。

有人把这种情况称为“合规困境（compliance conundrum）”。[一项针对美国国际开发署项目合作方的调查](#)显示，复杂的合规要求和报告机制是实现在地化的主要障碍。如此一来，除了实力最雄厚的在地组织以外，其他组织都无法直接与美国国际开发署签订合同，甚至无法承接主体项目之下的大量细分任务。

4. 民间社会的行动与举措

为了应对权力和资金难以快速转移至地方的问题，民间社会采取了各种创新举措。非洲人道主义非政府组织 Adeso 建立了一项[行政支持服务](#)，帮助援助机构确保在地组织的资金使用合规。该服务通过集中管理小规模非政府组织的账务和赠款，让它们以联盟的形式获取资格，从而申请来自双边援助机构或私人捐赠者数额较大的赠款。

和平直通车（Peace Direct）列举了管理捐赠者资金之外，[国际非政府组织作为中间机构的九个重要作用](#)。由权利合作实验室（Rights CoLab）主持的“重新构想国际非政府组织（RINGO）”项目，对国际非政府组织在双边合作项目上的资金管理主导地位提出了挑战，试图打破它们“效率至上”的观念。该项目认为，繁琐的报告程序和合规要求会导致国际非政府组织内部的行政体系低效，这样做不仅增加了成本，还会进一步巩固它们在发展援助体系中的主导地位。因此，RINGO 正在对参与式资助（participatory grantmaking）机制进行[试点](#)，还在开发更有效、更透明、更自主、更公平的风险分担和合规管理方法。

[有效发展民间社会组织联盟（CPDE）](#)即将发布的一项研究报告概述了国际非政府组织在向地方主导型发展转型过程中所面临的结构性挑战。国际非政府组织作为中间机构面临着一个无法避免的职责——帮助捐赠者规避风险，满足他们的优先需求。报告还总结了另一个问题——国际非政府组织以为捐赠者负责为由，不愿面对传统工作方式中的权力不平等、结构性种族歧视、拥有资源获取特权等问题，并做出改变。

5. 气候资助者积极行动

当下，一场关于如何在合作项目所在国将权力和资源转移给在地民间社会的全新讨论正在展开。最近在私人慈善领域涌现的气候资助者通过赠款再分配（regranting）、伙伴关系、战略规划和项目实施，引领着积极的变革。在气候领域，人们对气候变化和人权的关联有了更深刻的认识。慈善组织在过去为大型自然保护组织提供了大量支持，而原住民社区却一直被忽视，尽管他们才是保护濒危生物群落的主要行动者。气候行动的全新资助方式，致力于向在地行动者和组织直接提供所需资源，与边缘群体开展合作，把他们的意见也纳入到在地生态系统相关的决策当中。而在实现变革的过程中，各方需要认识到权力转移的重要性。

气候慈善的重要性与日俱增。一份[近期的报告](#)估计，2021 年用于减缓气候变化的慈善资金相较于 2020 年增加了 25%，从 75 亿美元增至 125 亿美元。气候资助者通过深入的关系建设、基于信任的资金支持、地方主导能力建设等模式，引领着慈善事业的转型，积极对在地行动进行直接资助。

WINGS 在过去两年引领了全球 # 气候慈善（#PhilanthropyForClimate）运动，旨在促进和支持全球慈善组织开展有意义的气候行动。这一运动随着 2019 年英国《气候变化资助者承诺书（Funder Commitment on Climate Change）》的发布而启动。在欧洲慈善协会（Philea）领导的欧洲气候慈善联盟（European Philanthropy Coalition for Climate）的支持下，WINGS 发起了《国际慈善组织气候变化承诺书》。这一全球运动目前已扩展至 20 多个国家、600 个签署方。

在 2023 年的一份出版物中，WINGS 重点展示了来自全球各地的[20 个组织的实践案例](#)，这些组织探索了如何有效为在地机构的气候行动提供资金，其中还特殊强调了全球南方慈善组织的工作成果。# 气候慈善 的案例表明，许多工作领域无关气候变化的慈善组织都将气候变化纳入了考量，进而调整了资助策略。

6. 地方主导型气候行动资助案例三则

为了更好地将资金、权力、能力转移给在地行动者，主要的双边援助机构和国际基金会仍需一些时间让政策得到有效落实。在探索如何将权力转移给在地行动者的过程中，欧洲和北美的主要援助机构将继续与中间机构合作。与此同时，他们也将努力转型，争取对在地组织进行直接资助。在转型过程中，他们鼓励国际发展和人道主义中间机构在与在地行动者的合作中，采取更公平、更具支持性的资源配置方式。

通过评估、采纳一些有发展前景的资助方式，发展领域的援助机构可以加深它们对民众生活的影响，减少社区对援助的依赖，同时还能提高各地和各国组织设计、领导自身工作的能力。

■ 6.1 全球南方社会环境基金联盟

[全球南方社会环境基金联盟 \(Alianza Socioambiental Fondos del Sur\)](#) 汇集了来自全球南方的多个独立社会环境基金会，共同开展赠款再分配工作。联盟成员包括巴西卡萨社会环境基金 (Casa Socio-Environmental Fund)、墨西哥 AC 团结行动基金 (AC Solidarity Action Fund)、中美洲大地生命基金会 (Tierra Viva Foundation)、东南亚萨姆哈娜研究所 (Samdhana Institute)、玻利维亚塞米亚基金会 (Fundación Semilla)、秘鲁社会环境基金 (Peru Socio-environmental Fund)、哥伦比亚新兴社会环境基金 (Emerger Socio-Environmental Fund)、厄瓜多尔涅克基金 (Ñeque Fund) 和莫桑比克廷吉拉基金 (Tindzila Fund)。联盟将定向资助在气候变化影响最严重的地区开展工作的在地基层组织。

联盟当中的每个基金都以国家或地区为单位发放资金，使用当地语言，遵循当地文化，用当地货币向在地行动者提供资金。举例来说，单联盟其中的一个基金——巴西卡萨社会环境基金，在 2021 年就为 [462 个项目提供了总额超过 300 万美元的支持](#)，其中 73% 的资金直接支持了 285 个具有一定规模的组织，另外的 23% 提供给了 93 个非正式团体和行动。

联盟的灵感来源于自 2005 年以来为解决拉丁美洲和东南亚的社会环境问题而不断发展的慈善模式。如今，非洲的新兴基金也加入到了联盟当中。制度健全、政治影响力较大的地方基金可以为面临环境破坏最严重的在地草根组织及时提供资源，帮助到传统慈善模式通常无法惠及的弱势群体。

联盟的每个成员机构都是一个国家或区域性实体，为在地草根组织提供资金等支持。草根组织能为不可持续、破坏环境的行为提供公平、可持续的替代方案。它们将工作重点放在与原住民社区合作中，以切实可行的方式保护全球南方不同国家和地区的社区权力和生态系统。

联盟的所有成员都及时向在地社区提供资源，包括那些面临环境挑战、被边缘化、权力受到侵犯、慈善组织关注不到的社区。正如联盟的联合创始人玛丽亚·阿马利亚·苏扎 (Mària Amàlia Souza) 所说，问题的解决方案是创建“……以国家和（或）区域为单位、独立运营的资助体系，由各个机构负责调配来自多方的资金，并制定合理的机制，确保资金直接发放给草根社区”。

联盟确保每个成员机构都将权力和资源转移给当地合法且有一定话语权的组织，并将重点帮助慈善组织和其他捐赠者解决两个在应对气候变化过程中面临的实际问题——如何制定一个立足于当地情况、响应当地需求的资助策略，以及如何在项目运营国家没有法人的情况下调配资金。

联盟扮演了“连接者”和“召集人”的角色。一方面，它充当了大型援助机构和草根组织之间的桥梁，帮助那些意识到资助草根组织价值，却无法亲力亲为的机构完成他们的工作。另一方面，它又是一个“缓冲器”，保护当地缺乏经验的社区团体和组织，让它们不必过早地应付接收国际货币的难题（接收国际资助不仅手续繁琐，在政治局势紧张的地区和时期甚至会带来危险）。联盟成员都曾面临同样的难题，而在工作中，它们认识到了社区的丰富资源，联盟成员之间的信任也在此过程中日渐深厚。联盟不仅会提供资金支持，有时还会为特定项目安排志愿者，为项目提供专业的帮助。除此之外，联盟还会将同一领域、不同国家的组织联系起来，让它们相互激发新的思考，交流经验，共同寻找共性问题的解决方案。

集体参与式决策方法要求各国工作组用当地货币为在地组织提供直接战略资助。此外，联盟还会确保对社区实施的任何干预措施都具有包容性。

国际社会日益认识到，调节气候的重要生物群落和生态系统大多位于全球南方国家，例如地球上现存最大的热带雨林。地方社会环境基金因此而站上了更大的舞台。正如苏扎所指出的那样：“当今，世界上 80% 的森林都位于原住民居住的土地上。尽管数十年来国际社会为去森林化（deforestation）问题提供了数十亿资金，但是如果不承认森林真正的守护者并为他们提供支持，那问题就无法得到解决。然而，迄今为止，原住民在这场斗争中只能以生命作为代价。而这正是联盟的活动家们撸起袖子，创造慈善新模式的原因所在。”

■ 6.2 非洲气候基金会

[非洲气候基金会（The African Climate Foundation，简称 ACF）](#) 是非洲大陆第一家由非洲主导的气候变化战略资助型基金，主要目标是去全力应对气候变化与发展问题。在不到两年的时间里，基金会支持了非洲 23 个国家的工作，足迹遍布非洲各地。ACF 已经利用 19 个捐赠方的资金，向非洲大陆从事气候与发展交叉领域工作的 80 多个组织和技术专家提供了资助。

ACF 是赠款再分配机构的一个范例，它的运作方式结合了传统关心气候问题的慈善组织所提供的“种子资金（seed capital）”以及在地社区的政治、发展、战略背景。ACF 的运作模式不同于传统的赠款再分配（如共同基金或中间机构），帮助慈善组织挑选适合资助的项目不属于它的工作范畴。作为赠款再分配机构，ACF 负责制定资助方向、建立在地合作伙伴关系以及对资金的使用做出战略决策。ACF 与理念相近的捐赠者合作，为他们提供一种慈善模式，让非洲主导自己的气候友好型发展议程，扎根于非洲的社会、经济、政治背景，支持脱碳、社会韧性、包容性经济增长和转型。这种模式能够确保战略符合实际需求，帮助非洲应对气候变化。ACF 的工作都建立在信任之上。如果捐赠者们下定决心去解决当下的最大问题（一场可能发生的气候浩劫），那么他们就必须信任像 ACF 这样的在地慈善组织能用他们提供的资金做出正确的选择。ACF 的战略顾问阿兰·沃利斯（Alan Wallis）鼓励捐赠

者信任在地行动者的能力，不要预设结果。“从我们的角度来看，捐赠者之所以向 ACF 提供资金，并不是因为他们想要支持某个特定国家或地区的某个特定组织或项目，”他说，“相反，我们用筹集到的资金来实施与捐赠者契合的循证战略。因为我们相信，捐赠者要在一定程度上信任赠款再分配机构所制定的战略，并且利用有效的制衡机制为决策提供依据。”ACF 关心的不是资助哪个项目或哪家机构，而是资助的理由以及最终的成果和影响。因此在 ACF 看来，赠款再分配机构不应被视为捐赠者战略的延伸，而应被视为实现战略的一部分。“这并不意味着捐赠者失去掌控权或执行机构免于问责，这代表了信任，”沃利斯说道。

ACF 认识到，要想取得成功，必须自下而上推动变革，资金分配也应该因地制宜，满足特定区域、国家或在地社区的需求。“如果不了解某个地区，那就应该与了解该地区的组织合作。这样做可以避免对非洲气候变化抱有过于宏观或单一的看法。”沃利斯同时表示，理解在地情况的复杂性和地区之间的细微差别非常重要。“赠款再分配机构应该投入资源和能力去了解在地情况，保证在资助前做足了准备工作。”

ACF 成功的部分原因在于它在非洲乃至全球范围内与民间社会、学术界、政府、企业、劳工组织、援助机构等利益相关方建立了伙伴关系。变革的过程中需要同时参考多方观点和建议，因此 ACF 召集了不同利益相关方，共同探讨各方承担的角色以及可以发挥的作用。展示在地合作伙伴的成果是 ACF 的重点工作之一。“我们的工作核心就是弘扬非洲的成就，提高非洲的声量，支持本土可靠的解决方案，展示非洲大陆的气候行动和发展机遇，”沃利斯说，“ACF 之所以能够产生影响，是因为我们能为非洲本土的机构提供支持，帮助它们获取来自非洲之外的慈善资源。非洲本土的气候行动进展、发展态势以及慈善资助的多少，都是衡量 ACF 工作成果的关键指标。”

■ 6.3 泛美发展基金会

[泛美发展基金会 \(The Pan American Development Foundation, 简称 PADF\)](#) 由[美洲国家组织 \(Organization of American States\)](#) 于 1960 年代设立，旨在与各国政府、民间社会和私营部门合作，解决拉丁美洲和加勒比地区弱势社区的需求。PADF 是美洲人权体系的一部分，但保持独立地位。作为资助方，PADF 的工作重点并不在于解决气候变化问题，而在于支持人权与正义、经济机会、移民、抗灾能力、环境等工作。但 PADF 正将气候行动纳入工作当中，培养员工支持地方主导型发展的能力和意识。

对 PADF 来说，地方主导型发展意味着资助措施建立在它与在地社区和组织平等合作之上。基金会可以通过与社区的合作找出资助（尤其是长期资助）如何最有效地创造影响力、提升能力，避免由外部机构接管或引导工作的落实。PADF 在洪都拉斯的工作成效显著，它与当地组织以及企业家合作，共同设计、实施战略方案，试图解决中美洲干旱走廊沿线因气候问题加剧而影响到的粮食安全问题。

PADF 的资金来自不同的捐赠者，因此也要满足各方的不同需求。比如它要在美国国际开发署资助的项目中遵循标准化流程，而对加拿大和哥伦比亚政府资助的项目采取更加灵活的项目设计程序。一旦获得资助机会，合作伙伴就会加入，共同商讨资金再分配的方式。

美国国际开发署正努力推动在地化工作，而开展工作的方式因国家而异。PADF 将美国国际开发署提供的资金分配给在地项目，并且积极参与项目的共创过程，过程中让不同参与者加入讨论，共同为获得资助的项目出谋划策。PADF 的民主、治理和人权主任卡米拉·帕扬（Camila Payan）表示，这样做对大型组织来说比较容易，而资源较少的组织就会面临更高的参与成本，因为它们需要把关键员工调离他们的日常工作。

“在地化并非‘按下开关’，让改变突然发生。”帕扬说，“从小处着手，在地方层面开展合作，这样做更容易帮助我们发现如何扩大影响力。一旦这种方式在工作中形成了‘肌肉记忆’，那么协商和合作的成本就会降低。”

PADF 与许多未经注册、缺乏行政管理能力的小型组织开展合作。资金的使用方式由当地发展需求而定，它还会帮助组织提升工作能力。“必要时，我们会帮助在地组织制定招聘政策、聘请记账员、找律师审查劳动合同。”帕扬说，“这些都是基础性工作，不应由我们主导，应该他们自己来做。这些工作必须符合组织的安排和目标，否则就失去了资助的意义。”

对资助者而言，了解在地情况对开展工作很有帮助。当地居民作为当地专家，自然能够向资助者提供建议，帮助他们解决自身面临的问题。帕扬说到：“尽管迈出第一步可能很难，但和在地行动者的对话当中，你能获得更多信息。而获得的信息越多，就越好判断应该资助什么项目以及项目所能带来的影响力。”

7. 中间机构在发展援助中的创新实践

气候资助者共享一系列有效的资助原则，为中间机构提供了明确的建议——将更多的权力和资源转移给发展中国家民间社会的在地行动者。援助机构和基金会可以参考气候资助者的经验，向传统发展和人道领域的各国中间机构提出要求。这些临时性措施可以促进组织内部循序渐进的变革，让它们放下对资金的掌控，将资金使用的自主权交给在地合作伙伴，帮助它们在当地开展活动。

■ 7.1 明确界定在地组织

捐赠者可以直接通过大使馆或各国办事处提供资助，无需国际中间机构参与。此外，捐赠者还可以资助地方主导、地方所有的民间社会联合体或平台，再由它们将资金发放给其他民间社会行动者。如果这样行不通，赠款再分配机构还可以发挥作用。气候资助者可以将资金再分配给民间社会团体，这些团体随后会在彼此间共享资源，这样可以确保资金不在单一机构的掌控之下。

援助机构和其他国际资助方不应只根据组织的注册地、办公地址和项目所在地来定义“在地”，而应该考虑组织是否由在地行动者领导和管理。对美国国际开发署识别在地行动者的方法进行仔细[研究](#)后发现，国际非政府组织的分支机构或合作方在各国的办事处也无意中被算作“在地组织”。这样一来，既有可能导致他们高估在地行动者所需的资金，也会促使国际发展机构建立国家办事处，进一步挤兑各地和各国行动者获得资助的机会。

■ 7.2 根据合作伙伴的项目设计分配资金

在气候行动方案最早的规划过程中，三家基金会都信任了在地行动者或社区的判断力以及解决问题的能力。它们不会根据赠款源头机构（大型基金会或双边发展机构）的关注重点来分配资金，而是尊重申请者自己的战略，即便这些战略不完全符合国际援助机构的期望。

正如 ACF 的战略顾问阿兰·沃利斯所指出的那样：“虽然我们的工作是将他人授予的赠款再分配给其他合作机构，但我们并不认为自己是捐赠者的代言人。而‘中间机构’一词意味着你仍然是别人工作程序当中的一部分，这样一来，受赠者就无法完全掌握他们应有的自主权。” WINGS 呼吁慈善组织之间建立一个实践社区，探讨基金会如何有效管理其他机构授予的资金，并对资金的使用负责。

■ 7.3 提高资金使用质量

经合组织发展援助委员会在[《关于在发展合作和人道主义援助中赋能民间社会的建议》](#)中将直接资助（core funding，指提供非限定性资助）确定为首选的资助方式。自瑞典 2019 年通过[《参与和支持民间社会指导原则（Guiding Principles for Engagement with and Support to Civil Society）》](#)以来，瑞典国际开发合作署（Sida）也鼓励采用直接资助。

为组织提供直接资助可以让在地行动者摆脱捐赠方的影响，自主决定行动方向。大多数受访的气候资助者都发现，通过资助组织的日常运营（包括员工薪资和管理费）让运营更灵活、可控，在地组织的主导权和自主权都得到了提升，这在公民空间不断收窄的形势下发挥了重要作用。当运营资金有了保障，中间机构和在地合作组织就可以将工作重点从项目层面提升到政策与战略层面。

■ 7.4 简化报告要求

简化报告要求是中间资助机构促进地方主导型发展、减轻在地组织负担的重要方式。过度繁琐的报告要求会造成合规负担，让许多在地组织难以应对。

例如，对于气候资助者 ACF 来说，口头报告比单纯依靠书面报告更有效。因此，他们会通过电话问询和面对面讨论的方式来检测双方最初在赠款协议中规定的成果。

■ 7.5 建设可持续生态系统

在这些案例当中，为气候行动提供的资金都用于基础设施建设，用来帮助在地民间社会行动者相互交流。如果没能得到直接资助，那么通过赠款再分配机制获得的资金可以优先用于建立农村在地团体与城市中各国民间社会、国际组织之间有效的沟通方式。

生态系统建设还包括资助创建本土慈善组织，调动国内资源，支持发展和人道主义需求。WINGS 证实了[支持健康的生态系统所能带来的集体效益](#)，这种效益能够吸引更多个人将资源倾入慈善事业。WINGS 高度关注慈善生态系统的建设，还推出了用于绘制、强化生态系统的工具（[比如在东非、西非开展的试点项目](#)）。关心生态系统基础设施建设的资助者可以联系 WINGS，进一步探讨长期可持续发展的生态系统建设过程中，国家和地方民间社会组织、交流平台、决策机构所发挥的作用。国际非政府组织也可以发挥更大的作用，帮助民间社会建立连接，促进包容性治理。

■ 7.6 建立在地行动者网络

虽然资金限制可能是导致在地民间社会行动者之间竞争和猜疑的根本原因，但当政府决策者和国际非政府组织有意无意地将在地行动者排除在国家政策的探讨之外时，社会“阶层分裂”就会出现。议程设置也同样存在问题。国际非政府组织通常会决定政策辩论的议题，然后让在地行动者参与支持。和平直通车敦促国际中间机构发挥作用，将援助机构和在地行动者连接起来，为相互之间的交流访问提供资金和平台，从而弥合这些分歧。

全球南方社会环境基金联盟的创始成员卡萨社会环境基金意识到了分裂可能带来的风险，因此，它有意识地决定不在其他国家设立办事处，避免干预其他国家的决策。相反，卡萨社会环境基金帮助其他国家复制了自己的模式，建立独立、地方所有的社会环境基金，增加合作的独立基金数量，实现了一个由地方网络构成的全球联盟。这种协作汇集了系统中各级参与者的集体智慧，增进了他们之间的认可与理解，所有参与者都怀着共同的使命，向最脆弱、最偏远、最需要资助的群体提供他们所需的资源，努力保护环境和他们的生活方式。

■ 7.7 强调透明度

一些国际非政府组织倾注了大量心血，建立了透明的财务信息共享系统，与在地合作伙伴实现信息共享。然而，CPDE 即将发布的研究发现，财务信息共享只在部分项目中得以实施，并非整个发展或人道主义援助机构的统一模式。Humentum 对 100 多个国家进行了研究访谈，得出结论认为，资助者和国际非政府组织应积极与在地伙伴合作，在相互之间建立透明的问责机制，用系统性方法应对风险。

中间资助机构往往要求在地合作伙伴财务透明，却很少分享自身情况。而 PADF 会向合作伙伴公开资金使用信息、合作项目核心成员、监测指标和项目建议书等。

■ 7.8 提升在地组织行政管理能力

当现有能力是决定资助哪些组织的首要因素时，美国国际开发署和中间机构往往会反复选择同一个在地组织。美国国际开发署的一些项目合作方观察到，“能力最强的组织往往会获得资助并不断发展，而规模较小的组织，即便做得很好，也难以获得资助。”福特基金会意识到了这一困境，于是为受赠者提供了为期五年的运营支持以及有针对性的组织能力建设支持。五年后的评估得出结论，“……多年期的非限定性资金支持加上有针对性的机构发展支持，能让拥有不同架构、规模、工作领域的组织都变得更强大、更具韧性，还能让它们与所服务的社区建立更深层次的联系。”

全球南方社会环境基金联盟也有着相似的经验。联盟通过支持在地组织加强自身项目管理、财务管理以及机构交流和治理能力，帮助组织实现可持续发展。联盟希望通过这样的举措，让更多组织能够直接获得资金支持。联盟的联合创始人苏扎强调，不要低估在地组织的能力，她说：“在这个行业工作了 20 年后，我们有足够的证据表明，在地组织有能力接收资源、管理资源，最终落实自己的方案。”ACF 的战略顾问沃利斯表示同意，他说：“最好的投资是对人和知识基础设施的投资。项目可能无法持续，但人却可以。因此我们要向在地行动者和专家进行投资，因为对于非洲大陆来说，有能力的人比项目更有价值。”

8. 总结

全球南方社会环境基金联盟采取的合作机制，有助于将资源更快地输送到遭受社会环境影响的弱势社区，同时保证资源的掌控权在当地人手里；PADF 积极推动了一个关于赠款再分配机构运作机制的知识共享社区；而 ACF 力求将非洲打造为创新中心，让气候变化等问题的解决方案得到测试，通过兼顾环境和社会效益的投资，开拓全新的发展道路。

为了在地方层面应对气候危机，气候资助者们应该通过国家和地方的政治支持、有效的合作伙伴关系、对在地能力和知识水平的培养，与在地组织建立紧密的联系。他们所创新的赠款再分配机制，可以为那些落实在地化过程中遭遇瓶颈的组织提供思路。案例研究明确表明，尽管国际非政府组织中间机构的职责不断演变，但它们仍发挥着重要作用。

在发展和人道领域通过国际民间社会组织进行资助的大型援助机构，应该要求中间机构采纳本文所展示的创新举措，让它成为国外发展援助资金分配到地方的初期或中期策略。而这样做同时还能让它们的传统合作伙伴持续发挥作用。

9. 参考资料

Brookings Institute, George Ingram, “Locally Driven Development, Overcoming the obstacles”, May 2022, accessed at <https://www.brookings.edu/essay/locally-driven-development-overcoming-the-obstacles/>

Casa Socio-Environmental Fund, Annual Report 2021, accessed at <https://casa.org.br/wp-content/uploads/2022/08/eng-annual-report-2021.pdf>

CSO Partnership for Development Effectiveness (CPDE), Chilande Kuloba-Warria, “CPDE Working Paper on International Civil Society Organizations’ Development Effectiveness: Reflections on progress in equitable partnerships, solidarity, and accountability – Implications of the Istanbul Principles and the DAC CSO Recommendation on Enabling Civil Society for ICSOs”, forthcoming publication, accessed at <https://csopartnership.org/>

Danida, “Evaluation of the Danish Support to Civil Society – Thematic Evaluation 2: Strengthening Civil Society in the Global South”, February 2022, accessed at <https://um.dk/en/-/media/websites/umen/danida/results/evaluation-of-development-assistance/evaluation-programmes/2022csothematicreport2.ashx>

Development initiatives Global Humanitarian Assistance, “Global Humanitarian Assistance Report 2020”, accessed at <https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2020/>

Food and Agriculture Pavilion, UN Conference of State Parties 27, “African Food Systems Transformation Initiative (AFSTI): Sustainably scaling African food systems”, November 2022, accessed at <https://www.youtube.com/watch?v=ub1bdVoaGyM>

Global Partnership for Effective Development Cooperation, “Busan Partnership for Effective Development Co-operation”, Declaration of the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan Republic of Korea”, December 2011, accessed at https://effectivecooperation.org/system/files/2020-06/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN2.pdf

Humentum, “From Operations to Outcomes: A Policy Blueprint for Locally-Led Development – Insights and Recommendations from the Global Development and Humanitarian Assistance Community”, March 2023, accessed at <https://humentum.org/wp-content/uploads/2023/03/Policy-Blueprint-March-2023-Humentum.pdf>

Inter-Agency Standing Committee, “The Grand Bargain 2.0 – Endorsed framework and annexes”, June 2021, accessed at <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2021-07/%28EN%29%20Grand%20Bargain%202.0%20Framework.pdf>

Norad, “Seminar: Locally led development in civil society partnerships”, February 2023, accessed at <https://youtu.be/5rkPSusPGDA>

OECD, “Aid for Civil Society Organisations: Statistics based on DAC Members’ reporting to the Creditor Reporting System database (CRS) 2019-2020”, June 2022, accessed at <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Aid-for-CSOs-2022.pdf>

OECD (2023), Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6edc3c2-en>, accessed at https://read.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2023_f6edc3c2-en#page175

OECD, “Paris Declaration and Accra Agenda for Action (Aid Effectiveness Principles)”, adopted at the Second High Level Forum on Aid Effectiveness, 2005, accessed at <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

PeaceDirect, “The nine roles that intermediaries can play in international cooperation”, January 2023, accessed at <https://www.peacedirect.org/wp-content/uploads/2023/01/BW-The-nine-roles-that-intermediaries-can-play-in-international-cooperation.pdf>

Professional Services Council, Council of International Development Companies, Larry Cooley, Jean Gilson, and Indira Ahluwalia, “Perspectives on Localization”, August 2021, accessed at https://www.pscouncil.org/_p/cr/r/Perspectives.aspx

Publish what you fund, George Ingram, Nora O’Connell, and Sally Paxton, “Metrics matter: achieving USAID’s 25% funding target to local actors”, February 2023, accessed at <https://www.publishwhatyoufund.org/2023/02/metrics-matter-achieving-usaids-25-funding-target-to-local-actors/>

Sida, “Guiding Principles for Sida’s Engagement with and Support to Civil Society”, 2019, accessed at <https://cdn.sida.se/publications/files/sida62235en-guiding-principles-for-sidas-engagement-with-and-support-to-civil-society-version-without-examples.pdf>

USAID, “Donor Statement on Supporting Locally Led Development”, December 2022, accessed at <https://www.usaid.gov/localization/donor-statement-on-supporting-locally-led-development>

WINGS, “Acting Together to Lift up Philanthropy: WINGS Guidance on How to Build a Supportive Ecosystem”, September 2021, accessed at <https://wings.issuelab.org/resource/acting-together-to-lift-up-philanthropy-wings-guidance-on-how-to-build-a-supportive-ecosystem.html>

WINGS, “Strengthening the East and West African Philanthropy Support Ecosystem: A project led by WINGS, TrustAfrica and the East African Philanthropy Network”, accessed at <https://wingsweb.org/en/philanthropy-support-ecosystems-africa>

WINGS, 2023, “#PhilanthropyForClimate Case Studies: From Ideas to Action”, <https://philanthropyforclimate.org/case-studies/>

本出版物由欧盟资助出版。

出版物内容由 WINGS 全权负责，不一定代表欧盟观点。

WINGS 是一个由慈善和发展组织构建的全球性网络，致力于让慈善事业作为社会进步的催化剂发挥最大的潜力。我们的思想领袖和创变者社群不断壮大，在 58 个国家拥有超过 200 个成员。



W I N G S
ELEVATING PHILANTHROPY



wingsweb.org



[@wings_info](https://twitter.com/wings_info)



[@wingswebinfo](https://www.facebook.com/wingswebinfo)



[@wings-elevatingphilanthropy](https://www.linkedin.com/company/wings-elevatingphilanthropy)