



中英艾滋病策略支持（CHARRTS）项目甘肃子项目

甘肃非政府组织参与艾滋病防治政策研究

The Gansu non-official organization participates in the
AIDS to prevent and control the policy research

《甘肃非政府组织参与艾滋病防治政策研究》课题组

2007. 5



中英艾滋病策略支持（CHARRTS）项目甘肃子项目

甘肃非政府组织参与艾滋病防治政策研究

The Gansu non-official organization participates in the
AIDS to prevent and control the policy research

《甘肃非政府组织参与艾滋病防治政策研究》课题组

2007. 5

目 录

前言	1
一、非政府组织在艾滋病防治中的地位和作用	2
(一) 非政府组织概念及地位	2
(二) 非政府组织在艾滋病防治中的作用	3
(三) 非政府组织的基本分类	4
(四) 国际社会对非政府组织参与艾滋病防治的确认	5
二、非政府组织参与艾滋病防治经验借鉴	6
(一) 肯尼亚非政府组织参与艾滋病防治经验	7
(二) 香港地区非政府组织参与艾滋病防治经验	8
(三) 四川省非政府组织参与艾滋病防治经验	9
三、非政府组织参与艾滋病防治工作的机遇和挑战	11
(一) 机遇	11
(二) 挑战	13
四、甘肃非政府组织参与艾滋病防治工作概况	17
(一) 非政府组织工作评介	18
(二) 主要工作经验	21
五、甘肃非政府组织参与艾滋病防治十项工作策略	22
(一) 坚持人道主义和积极参与的原则	22
(二) 建设艾滋病咨询服务网站或网页	22

(三) 举办艾滋病防治宣传交流刊物·····	23
(四) 推荐选拔艾滋病防治形象代言人·····	23
(五) 动员社会力量捐助艾滋病防治工作·····	23
(六) 加强非政府组织之间联系·····	23
(七) 推动社区开展防治宣传活动·····	23
(八) 培训艾滋病宣传教育骨干队伍·····	24
(九) 开展艾滋病防治课题研究·····	24
(十) 积极争取国内外防艾项目支持·····	24
六、推动非政府组织参与艾滋病防治工作的政策建议·····	24
(一) 充分认识非政府组织参与艾滋病防治工作重要意义·····	25
(二) 改善非政府组织参与艾滋病防治的法制环境·····	26
(三) 制订非政府组织参与艾滋病防治行动计划·····	27
(四) 建立非政府组织防治艾滋病联席会议制度·····	27
(五) 积极支持非政府组织实施艾滋病防治项目·····	28
参考文献·····	29
后记·····	30

前 言

《甘肃非政府组织参与艾滋病防治政策研究》课题，是中英艾滋病策略支持（CHARTS）项目甘肃省子项目。非政府组织参与艾滋病防治工作是甘肃的薄弱环节，更是需要积极推动的重要领域。该课题研究采取查阅有关资料、参加研讨活动、深入基层调查、向专家学者咨询等方法，论证分析了非政府组织的功能分类，评介了非政府组织参与艾滋病防治工作经验，提出了非政府组织在艾滋病防治中的工作策略和政策建议。

在课题研究中，我们及时向政府有关部门反映研究成果，力图在理论与实践的结合上，积极推动甘肃非政府组织参与艾滋病防治工作。我们倡议发起的“甘肃抗击艾滋病志愿者协会”正在筹备之中，如果能够获得有关部门的批准登记，必将成为本课题研究的最新成果，也会进一步激励我们致力于艾滋病防治事业。

《甘肃非政府组织参与艾滋病防治政策研究》课题组

甘肃非政府组织参与艾滋病防治政策研究

一、非政府组织在艾滋病防治中的地位和作用；

(一) 非政府组织概念及地位。非政府组织是英文 Non-Government Organizations 的意译，英文缩写 NGO。一般认为，非政府组织一词最初是在 1945 年 6 月签订的联合国宪章第 71 款正式使用的。1952 年联合国经社理事会在其决议中将非政府组织定义为“凡不是根据政府间协议建立的国际组织都可被看作非政府组织”。1968 年，在联合国经社理事会通过的 1296 号决议中规定，非政府组织如要在经社理事会中得到咨询地位，首先应致力于联合国经社理事会及其附属机构所关注的问题，如国际经济、社会、环境、文化、教育、卫生保健、科学、技术、人道主义和人权，以及其他一些相关的问题。世界银行则把任何民间组织，只要它的目的是援贫济困，维护穷人利益，保护环境，提供基本社会服务或促进社区发展，都称为非政府组织。一般认为非政府组织指的那些具有组织性、非政党性、民间性、非营利性、志愿性、自治性的致力于公益事业的社会中介组织，是介于政府组织与经济组织之外的非政治组织形态。非政府组织的本意只是指不是政府的组织，其实质意思在中文里面与之最相应的是民间组织。

从 20 世纪 70 年代初开始，在联合国召开国际会议的同时时间和同一地点，举行同样议题的非政府组织国际论坛，是非政府组织

参与和影响联合国决策的一种重要方式。自 20 世纪 80 年代以来，联合国体系内的各政府间国际组织也在进行组织和职能方面的调整，努力发展同非政府组织的联系和合作机制。如世界卫生组织和联合国开发计划署也通过各种方式同非政府组织合作，联合国志愿者署在亚非拉的许多国家积极支持非政府组织和社区组织的组织建设。

（二）非政府组织在艾滋病防治中的作用。实践证明，政府组织艾滋病防治中起着核心和主导的作用，而非政府组织在公众动员、志愿行动等方面具有独特优势，在艾滋病防治中，通过政府与非政府组织密切衔接和配合，能够以最小的代价和付出，取得最大的效率和效果。自 20 世纪 70 年代以来，非政府组织在参与国际社会艾滋病防治中的主要作用有：从事艾滋病防治咨询和信息活动，在联合国的专门会议场所、特别是会议的准备过程中，各国政府可以从非政府组织得到艾滋病防治专业领域的、技术的、法律等方面的专门知识，影响政府间国际组织的决策过程，对政府和政府间国际组织的艾滋病防治行为进行监督，参与执行国际组织援助项目等。非政府组织在参与国家艾滋病防治中具有公益性、群众性、灵活性和广泛性的特点，因此行动方案更容易为民众所接受，能够比较深入地接触到政府和一般公众难以触及的特殊社会群体，关注艾滋病感染者和受艾滋病影响的人群；能够直接面对基层，传递政府决策，反馈实际情况，帮助政府解决一些容易被忽略的边缘问题；能够通过政府资助、个人捐助、社会援助，进一步激活传统组织资

源投入艾滋病防治行动等。

（三）我国非政府组织的基本分类。社会团体和基金会在法人资格上均为社会团体法人资格，包括学术性社团、行业性社团、专业性社团、联合性社团、基金会社团和外国商会及港澳台社团等类型。民办非企业单位是民办的实体性公共服务机构，如各种民办的医院、学校、剧团、养老院、研究所、中心、图书馆、美术馆等。

非政府组织在中文里面相对应的是民间组织。改革开放以来，我国非政府组织得到发展，1988年民政部设立了民间组织登记管理机构，1988年以来，国务院先后颁布了《基金会管理条例》、《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记暂行办法》等行政性法规，由此可以看出，我国非政府组织主要包括基金会、社会团体、民办非企业单位三大类。截止2005年底，全国共有民间组织32万多个，其中社会团体17.2万多个，民办非企业单位15.6万个，基金会1000多个；甘肃省2006年底，由民政部门登记在册的民间组织总数达到7008个，其中社会团体4398个，民办非企业单位2593个，基金会17个。

根据非政府组织的基本内涵，可以将我国目前的民间组织的基本类型概括为四类，第一类，是在现行法律体系框架内，与非政府组织的定义最为接近的法律实体，即采取业务主管单位和登记登记机关双重审批、双重管理的体制，在各级民政部门登记注册的“民间组织”，它们在资源获取、人事配置、行为作用等各方面均与政府机构有着密切的关系和类似的角色，我们可以将之称为“法定

NGO”。

第二类，民间自发组建、因各种原因不能在民政部门获得法人资格的，我们可以称之为“草根 NGO”。它们有多种表现形态，其中最普遍的两种，一是作为某个单位的二级分支机构，在组织性上它们不具有独立的法人资格；另一种是在工商部门登记获得企业法人资格，在开展公益性的活动中，可以获得税务部门一定的税收优惠。除此之外，还有许多未经登记的组织，如社区公益性组织、农村经济协作组织和其他游离在法律规定的组织体系之外自行活动的组织等。据有关研究估计，目前全国“草根 NGO”至少有上百万，远远超过了法定非政府组织的总数。

第三类，未定型的民间组织，包括转型中的事业单位、依法定程序成立的社区自治组织、业主委员会、网上社团，以及以筹备委员会等名义开展活动的组织等。这些组织的非政府性、非营利性程度不一，形态多样，大多处在变动过程之中，需要长远观察和区分对待。其中事业单位是计划经济体制下的产物，带有强烈的“国家”统率“社会”的色彩，随着市场经济体制建设，除少量需要国家财政支持成为公益类机构外，其余将转化为独立运作的非政府组织。

第四类，外国人在华成立的非政府组织，或者国外非政府组织在华设立的办事处，可被称为“海外在华 NGO”。随着全球化和中国开放程度的增加，这类非政府组织呈现出不断增加的趋势。

（四）国际社会对非政府组织参与艾滋病防治的确认。面对艾滋病迅速蔓延的态势，2001年6月，在联合国大会艾滋病特别会议

(UNGASS) 上，来自 189 个国家的政府签署了《关于艾滋病病毒/艾滋病问题承诺宣言：全球危机—全球行动》，明确提出：“确认艾滋病病毒感染者、艾滋病患者、青年人和民间社会行动者在解决艾滋病病毒/艾滋病各方面问题的特殊作用和重大贡献，并认识到他们对方案制定、规划、执行和评价的充分介入和参与对制定艾滋病病毒/艾滋病的有效对策至关重要”，“各国政府防治艾滋病病毒/艾滋病工作的领导至关重要，应以民间社会、商业界和私营部门的充分、积极参与作为补充”。联合国成立了艾滋病规划署，由 22 位政府代表、5 位非政府组织代表和 7 个发起组织代表参加组成了项目协调董事会，在日内瓦还设立了非政府组织联络办公室，表明国际社会对非政府组织参与艾滋病防治的法律确认和组织推动。

二、非政府组织参与艾滋病防治经验借鉴

艾滋病的医学全称是“获得性免疫缺陷综合征”（英文缩写为 AIDS），是人类免疫缺陷病毒（英文缩写为 HIV）侵入人体后发生的一种病死率极高的严重传染病。自 1981 年美国发现首例艾滋病以来，艾滋病在全球一直以惊人的速度蔓延，给一些地区和国家带来非常严重的后果，尤其在非洲撒哈拉以南国家艾滋病造成了大量孤儿、劳动力下降、医疗负担沉重、社会问题突出，为全世界敲响了警钟。但是目前还没有根治艾滋病的药物，也无有效的预防疫苗，只能通过采取积极的干预措施，预防和控制艾滋病的传播。近年来，国内外积极推动非政府组织广泛参与艾滋病防治行动，为我们提供了许多有益的经验借鉴。

(一) 肯尼亚非政府组织参与艾滋病防治经验。肯尼亚是撒哈拉沙漠以南艾滋病流行较严重国家之一，人口约 300 万，1984 年报告首例艾滋病，2005 年底估计有 140 万感染者，几乎占到总人口的一半，其中包括 12 万名儿童感染者，成人感染者中约 2/3 是妇女，艾滋病给肯尼亚经济社会造成巨大打击。1999 年肯尼亚政府宣布艾滋病为国家灾难，成立了国家艾滋病控制委员会及其秘书处，其成员不仅包括政府部门，还包括非政府组织的代表，充分动员非政府组织参与艾滋病防治行动。

目前肯尼亚有 3200 个非政府组织，9000 多个社区组织和宗教组织参与了艾滋病防治行动，他们利用在社区和脆弱人群中的广泛联系和基础，做了大量政府不好做也做不好的工作。它们的基本经验有：(1) 大力实施国际社会援助项目，在低收入居民区对艾滋病孤残儿童进行救助、关怀和治疗。(2) 在社区层面开展健康咨询、生殖健康教育、对艾滋病感染者和直接对政府无法提供服务的对象（如性工作者）提供服务。(3) 成立了肯尼亚艾滋病非政府联合体（KANCO），主要进行非政府组织信息交流和共享，资金的筹集与管理，积极促成国民议会通过了《艾滋病防治法案》。(4) 成立肯尼亚抗击艾滋病、结核和疟疾联盟（KECOFATUMA），侧重于加强非政府组织的能力建设、项目活动的督导和评估。肯尼亚非政府组织参与艾滋病防治行动，为遏制艾滋病迅速蔓延的势头做出了贡献，目前肯尼亚艾滋病感染率下降到 9% 至 6.7%；成人感染率下降为 6.7%（农村 5.8%；城市 10%），成为国际社会动员非政府组织参

与艾滋病防治行动的成功范例。

（二）香港地区艾滋病防治经验。1994 年香港艾滋病顾问局发表《香港滋艾病预防、护理和控制策略》文件，是政府和非政府组织采取行动的基本政策依据。一些防治艾滋病非政府组织应运而生，直接参与艾滋病防治工作，为艾滋病感染者提供技术咨询和关怀帮助。

1、香港现有 13 家为防治艾滋病服务的非政府组织，他们按各自联系的群体开展工作，港府给予政策指导和必要的财力支持，工作经费主要来源于申请政府信托基金（3 亿 5 千万港元）和赛马会等机构拨付的种子基金及其孳息、慈善活动（如企业界冷餐会、电影首映式等）募集资金、义卖标志（卖旗）捐款等。非政府组织均有比较完善的董事会及其执行机构。为了协调各组织之间的行动、加强与政府的联系，积极影响政府制定相关发展政策，他们于 1998 年共同发起组建了艾滋病服务机构联盟。

2、**香港爱滋病基金会**，是由香港政府爱滋病信托基金和赛马会共同资助 3 千万元港币种子基金，于 1991 年成立的非政府组织，共有 13 名固定工作人员，大多数为高学历年轻人员，主要依靠招募志愿者开展工作。其工作目标是提高公众对艾滋病预防的关注和认识，为艾滋病毒感染者或影响者提供援助服务，倡导全社会关爱爱滋病毒感染者和患者。近年来，他们通过举办宣传刊物、免费提供病毒测试、举办专题讲座、承担内地和本港人员培训、参与国际合作项目、招募义工对高危人群进行预防宣传等工作，特别是承担

了内地约 6 千人次的培训工作，成为香港在艾滋病防治工作具有影响力的非政府组织之一。

3、爱滋宁养服务协会成立于 1994 年，是为艾滋病病人提供临终关怀和为艾滋病患者及病毒感染者提供咨询培训服务的非政府组织，他们通过举办文体活动中心、家庭护理辅导、物理治疗和体能训练、专题培训讲座等形式，增强艾滋病患者治疗疾病的信心，舒缓患者家属的紧张情绪，动员社区居民关爱艾滋病感染者。通过康复训练计划、太极拳辅导教程、香熏治疗设施、患者手工工艺展览、送温暖等活动形式，为 300 多名艾滋病患者及 100 多名家属提供着关爱服务。

4、青鸟协会成立于 1993 年，是专门为在香港的妇女性工作者提供艾滋病预防服务的非政府组织。他们采取设立服务中心、外展宣传、热线电话、提供健康检查、专题讲座等形式，为从事艾滋病高危行业工作的妇女提供咨询、倾诉、医疗等帮助，组织志愿者到夜总会、酒吧、街头宣传普及艾滋病预防知识，免费推广发放安全套，一些从事性服务工作的妇女也加入到志愿者行列，成为开展艾滋病预防工作的积极力量。

（三）四川省非政府组织参与艾滋病防治经验。四川省是国内艾滋病感染比较严重的省份之一，他们大力发展和支持非政府组织参与艾滋病防治行动，在开展宣传教育、募集防治资金、开展高危人群调查和干预以及做好关爱工作等方面，发挥出了十分重要作用，其主要经验是：

1、发挥工青妇组织和性病艾滋病防治协会作用，推动建立了防治艾滋病的自愿者队伍，大力开展艾滋病防治宣传，与企业合作开展艾滋病防治研究工作，积极参与国际艾滋病防治合作项目工作，宣传动员公众提高自我保护能力，依法维护艾滋病病人和艾滋病病毒感染者的合法权益。同时，组织青年学生、青年志愿者到社区、乡镇进行关爱艾滋病病人和感染者活动。

2、社区组织为艾滋病病毒感染者和艾滋病患者提供心理支持、关怀和服务，为艾滋病病毒感染者和艾滋病患者的亲友提供有关艾滋病的护理和防治知识。被国际卫生组织称为资中模式的资中县公民家园，开展了针对 CSW（女性工作者）、吸毒以及男同性恋等高危人群进行行为干预，大力推广使用安全套、美沙酮治疗和清洁针具交换；成都市同乐健康咨询服务中心对男性同性恋自助组织提供帮助，开展咨询热线、同伴教育、安全套推广使用等活动；攀枝花市康乐咨询服务中心在高危人群中进行安全套推广；凉山州社会性别与艾滋病防治研究会开展少数民族地区艾滋病防治主要障碍研究。

3、大竹县娱乐业商会是 2003 年注册成立的非政府组织，它们针对女性性工作者 HIV 感染率高发势头，积极实施中英和全球基金项目，与各场所老板签订防艾合同，明确各场所的职责及目标，在 48 个成员单位开展综合监测、小姐干预等工作。商会老板监督小姐使用安全套、负责安全套的营销、劝说嫖客使用安全套、负责对小姐的首次培训、建立性服务人员同伴教育组织。通过开展这些活动，

目标人群（小姐）艾滋病知识知晓率由 6.6 % 提高到 82.3 %，安全套使用率由不到一半上升到 89.3%，艾滋病感染率由 12% 下降到 1.6 %，成为非政府组织实施艾滋病防治项目的成功案例。

三、非政府组织参与艾滋病防治工作的机遇和挑战

（一）机遇

1、建立全国性非政府组织防控艾滋病工作联席会议制度。自从 1985 年我国发现第一例艾滋病感染者后，全社会对艾滋病防治重视程度不断提高，非政府组织即民间组织发挥的作用越来越大。1996 年以来，在政府的积极倡导支持下，我国举办了三届非政府组织预防控制艾滋病工作联席会议，目标是按照政府制定的战略规划，充分发挥非政府组织系统和管理机制的优势，加强非政府组织间的工作联系和交流，为政府制定艾滋病防治方针、政策提供信息和依据。

目前参加非政府组织预防控制艾滋病工作联席会议的全国性民间组织大约有 40 个，主要有以下五类，一是人民团体，如全国妇联、团中央、总工会、中国红十字总会；二是各类协会，如中国性病艾滋病防治协会、中国药物滥用防治协会、中国计生协会、中国健康教育协会、中国防痨协会、中国输血协会、中国优生优育协会等；三是各类学会，如中华医学会、中华预防医学会、中华护理学会、中国人口学会、中国性学会、中国警察学会、中国关心下一代工作委员会、中国卫生经济学会、中华预防医学会国境卫生检疫专业委员会等；四是医疗机构或感染者举办的艾滋病感染者（病人）

的关怀组织，如北京地坛医院的“红丝带之家”、北京佑安医院的“爱心家园”、北京红枫妇女心理咨询服务中心、北京红树林支持项目、广州“爱之关怀”、云南“爱咨家”等；五是基金会，较大的有中国预防性病艾滋病基金会，有中国青少年发展基金会、中国青年报、桂林乳胶厂联合创立的“中国青少年预防艾滋病公益基金”等。

2、制定“中国非政府组织预防与控制艾滋病共同行动准则（以下简称“行动准则”）”。在 2003 年 1 月举办的第三届全国非政府组织预防控制艾滋病工作联席会议上通过的“行动准则”，提出了八个方面的内容，即“积极协助政府、充分发挥优势、坚持深入基层、坚决反对歧视、大力推广经验、开拓筹资渠道、开展相互合作、加强自身建设”。这是我国非政府组织贯彻《中国预防与控制艾滋病中长期规划》和《中国遏制与防治艾滋病行动计划》，参与防治艾滋病工作的共同行动纲领，在国内首次明确提出了非政府组织参与艾滋病防治行动目标任务。

3、国家大力倡导和支持非政府组织参与艾滋病防治工作。中国副总理吴仪提出：全面推进艾滋病防治，强调政府主导但绝不是包办一切，要充分利用社会力量和资源，积极引导各类社会团体，民间组织，民营企业和众多的志愿者，乃至一些国际组织和机构投入到艾滋病防治工作中来。在 2005 年 7 月召开的第七届亚太国际艾滋病大会上，中国卫生部副部长王陇德指出：中国正处在艾滋病防治的关键时期，中国政府将特别团结非政府组织的力量抗击艾滋；非政府组织作为中国艾滋病防治工作的一支不可缺少的力量，

在开展宣传教育，动员社会名流、科学家和企业家参与防治工作，募集防治资金，开展高危人群调查和干预工作，以及做好关爱工作等方面，发挥了积极和重要的作用。这不但是我国政府对非政府组织参与艾滋病防治工作的肯定，也进一步明确了非政府组织参与艾滋病防治的作用和地位，更是对非政府组织参与艾滋病防治行动的一种激励和倡导。

4、国际机构和非政府组织项目援助不断增加。首先，由联合国规划署等 7 个驻华机构组成的联合国艾滋病中国专题组，多年来积极支持中国非政府组织参与艾滋病防治工作，在技术和资金上给予了许多支持和帮助。其次，美国、英国、爱澳大利亚、日本、德国等经济发达通过项目资助我国开展艾滋病防治行动。据不完全统计，仅 2004 年国际社会对中国艾滋病的投入就达到 4.21 亿。目前实施的中英策略项目、全球基金项目和中美艾滋病合作项目等，突出强调对非政府组织能力建设和干预行动的广泛支持，仅在 2005 年全球基金第三轮中国艾滋病项目的 88 个子项目中非政府组织就占到 70 个。

（二）挑战

1、艾滋病疫情呈现快速上升趋势。据中国卫生部、联合国艾滋病规划署和世界卫生组织共同评估，自 1985 年我国发现第一例艾滋病病例以来，到 2005 年年底，中国现有艾滋病病毒感染者和病人约 65 万人，其中艾滋病病人约 7.5 万人。人群感染率平均为 0.05%，因艾滋病死亡约 2.5 万人。2005 年新发生的艾滋病病毒感

染约 7 万人，主要发生在吸毒、暗娼、嫖客、男男性接触等高危人群和感染者的性伴中。甘肃省艾滋病监测数据显示，全省自 1993 年发现第一例 HIV 感染者以来，截至 2006 年底，累计发现 HIV 感染者 302 例，全省 14 个市、州均有感染者报告，兰州、天水 and 临夏 3 市、州感染者人数占全省总数的 70.53%，报告县、区数达到 55 个。其中艾滋病患者 88 例，累计死亡 48 例，2006 年新发感染 65 例。在报告的 HIV 感染者中，20-49 岁的青壮年人群占总人数的 86.75%，农民、工人和无业人群占总人数的 73.51%，文盲、小学和初中文化程度的人群占总人数的 39.40%。传播途径中经静脉注射吸毒传播占 38.41%，经既往有偿供血传播占 22.19%，性传播占 24.17%，母婴传播占 1.99%，途径不详者占 13.25%（估计其中多以性传播为主）。性传播呈明显上升趋势，如 2006 年报告的新发病例中性传播占 43.08%，男女比例为由 1996 年的 11:1 发展为 2.78:1，女性感染者人数越来越多，艾滋病疫情仍呈上升趋势，疫情由高危行为人群向一般人群扩散，并且存在进一步蔓延的危险。

2、非政府组织发展的政策环境尚不宽松。现行的民间组织主管部门与和业务主管单位双重管理的体制，由于业务主管单位怕承担政策风险，也为了保护官方、半官方性质的非政府组织，避免筹备成立新的非政府组织，审批过程非常艰难漫长，非政府组织很难获得其积极支持，这与非政府组织自我发展、自我管理、自我约束、自负盈亏的原则极不适应。与此同时，现行法规对民间组织采取分级管理和非竞争性原则，即对民间组织按照其活动范围和级别，实

行分级登记和管理，同时为了避免竞争，对在同一行政区域内，登记管理机关不予批准设立业务范围相同或相似的民间组织，使后来者无法登记注册，导致大量非政府组织游离于登记机关管理之外，形成了许多所谓的“草根组织”，在法理上不具备“合法性”，既不利于申请防治艾滋病项目的，又不利于政府的监督管理。

3、对非政府组织的发展支持力度不够。到 2004 年，中国政府和国际组织、国外政府及其他机构在中国用于艾滋病防治相关领域的资金投入大约有 30 多亿元人民币，2004 年以后，每年的相关投入还在继续增加。如此大量的投入，基本浮在中、上层各级政府及其疾病预防控制机构，大量的人员出国学习、考察、举行研讨会、用英语做报告，很少在基层社区和非政府组织中得到落实。而目前中国的艾滋病感染者大多在农村，他们既缺乏卫生预防知识，又面临着生产生活困难，更不懂艾滋病防治专业术语，许多干预措施成了部分专业人士的“游戏”。政府在艾滋病防治的决策、项目招标与委托等制度安排上对非政府组织作用的考虑极不充分。如何在现行法律制度的框架之下发展开放式的志愿者组织，进而通过组织培训和自我培训，使中国的志愿者和非政府组织能够逐渐建立起良好的治理结构，降低中国的民间组织对国外基金会的依赖程度，力争做到有较多资金下沉到基层社区，仍然是当前艾滋病防治工作中需要解决的重大课题。

4、非政府组织的组织动员能力不强。我国非政府组织防治艾滋病《行动准则》指出，非政府组织要“积极协助政府、充分发挥

优势、坚持深入基层、坚决反对歧视、大力推广经验、开拓筹资渠道、开展相互合作、加强自身建设”。但在实际中，许多防艾项目资源被一些社会团体或“官办”、“半官办”的非政府组织所垄断，它们仍然沿袭传统的网络和方式开展工作，主要力量用于造声势、开会议、发资料、贴标语，一些防艾项目距离基层群众甚远，影响了社会广泛参与的热情。现有的“草根组织”合法地位得不到确立，也很少获得有效的项目支持，在屡受挫折中降低了工作的积极性，不能最大限度的凝聚各种力量共同抗击艾滋病。同时，许多防艾项目的实施中，过分套用外国防治模式，片面追求公众“知晓率”、领导能力开发、以及对长卡司机、同性恋等人员的干预，轻视对众多的进城务工者、吸毒人员、性工作者等人群的干预，忽视改善感染人群的生活现状，一定意义上脱离了国情省情的现实需要。

5、非政府组织自身建设仍然薄弱。艾滋病防治工作时一项社会系统工程，涉及疾病预防、政策研究、新闻宣传、司法行政等诸多领域，需要汇集一支具有策划协调能力、乐于奉献精神、善于群众工作的非政府组织志愿者队伍。而实际中的艾滋病防治非政府组织，在高校主要作为大学生社会实践活动内容之一，在城市社区主要是社区组织有限人力的倡导宣传，在农村社区主要是工青妇组织的工作任务，目前真正意义上的艾滋病防治非政府组织很少。大多数非政府组织缺乏对艾滋病防治政策的深入研究，也没有具有前瞻性、战略性和创造性的工作策略计划。在艾滋病防治项目地实施中创新性工作不多，存在着照样画瓢、生搬硬套的现象，讲群众难以

明白的专业术语、搞远离基层需要的行为干预、散发“洋泾浜”式的宣传教育资料。同时，非政府组织之间、非政府组织与政府之间、非政府组织与企业之间尚未形成有效的沟通渠道和交流机制，限制了他们对艾滋病防治工作的参与和对政府决策的影响力，也很少动员企业商界等社会力量参与防治工作，坐等国内外项目的支持，项目周期也就是非政府组织的生命周期，缺乏长期参与艾滋病防治工作的生命力。

四、甘肃非政府组织参与艾滋病防治工作概况

经过近几年的不懈努力，全省以政府主导、部门协同、全社会参与的艾滋病防治得舆论氛围初步形成，以宣传教育、检测监测、行为干预、治疗关怀为主的艾滋病防治体系正在建立，以国家和省级财政预算为主，国内外艾滋病援助项目为补充的防艾经费逐年增加，艾滋病防治工作取得了喜人的成绩。

与此同时，省防艾办重视发挥非政府组织的作用，通过政策引导、资金支持、培训学习，促进了非政府组织的能力建设，形成了一批志愿者队伍，在一定程度上改变了政府部门及其疾病控制机构单打独斗的局面，拓宽了防艾工作领域，在特殊场合、特殊人群中发挥着政府不可替代的重要作用，非政府组织独特的防艾工作优势逐渐显现。但是，与北京、四川、新疆、云南等先进省市相比较，我省非政府组织参与艾滋病防治工作还处在起步阶段，参与艾滋病防治的非政府组织还主要以工青妇等社会团体、高校自愿者组织、有关协会、学会为主，依法登记专门从事艾滋病防治的非政府组织

处于空白状态，“草根组织”势单力薄，既不利于我省争取艾滋病防治项目，也不利于广泛动员社会力量参与艾滋病防治工作。

（一）非政府组织防艾工作评介

1、共青团。近年来，团省委认真贯彻落实《共青团中央防治艾滋病战略规划》，大力实施“农民工预防艾滋病宣传教育工程”，组织各高校大学生志愿者深入到社区、娱乐场所等开展“爱心传递，志愿宣教进工地”等活动，在兰州确定了 22 个建筑工地联系点，通过现场宣讲、张贴挂图、举办报告会、文艺演出等形式，为农民工中送去预防艾滋病知识。同时，结合大学生“三下乡”活动，组织青年志愿者到农村、社区、工地，采取群众喜闻乐见的形式，宣传教育群众树立健康向上的生活方式，在青少年中倡导“远离艾滋、抗击艾滋”风尚。

2、妇联。2005 年，我省天水市秦州区、清水县、定西市岷县、酒泉市敦煌市、临夏州广河县、武威市凉州区 6 个县区被全国妇联和国家防艾部门确定为艾滋病综合防治示范区。省妇联号召各级妇联特别是示范区妇联加强骨干培训、建立巾帼志愿者宣传服务队，开展巾帼红丝带行动----妇女预防艾滋病志愿者“面对面”宣传教育活动。截止目前，6 个示范区妇联共举办各类培训班 186 期，培训人员达 17334 人（次），招募志愿者 513 人，各示范区妇联共开展活动 98 次，发放各种宣传资料 39.1 万份，受教育群众达 46.24 万人（次），示范区妇女群众防艾治知识知晓率城镇为 80%，农村为 50%。

各级妇联还将预防艾滋病宣传教育工作与“创建平安家庭维权行动”、“五好文明家庭”、“不让毒品进我家”、“母亲健康快车”等活动结合起来，在妇女群众中大力宣传普及艾滋病防治知识，不断探索艾滋病防治的有效活动载体。凉州区妇联以实施“母亲健康快车”项目为契机，组织全区乡镇街道妇联组织，在宾馆、饭店、发廊、娱乐场所以及流动人口中的进行防艾宣传教育，并为 24595 名妇女进行了以妇科病为主的健康普查普治。敦煌市妇联与配合部门旅游部门，利用冬季集中培训时机，开展了旅游服务人员艾滋病防治知识宣传活动，在导游讲解中贯穿艾滋病防治内容。

3、红十字会。他们把参与艾滋病防治的工作重点放在志愿者骨干培训、进疆农民工以及劳教场所人员宣传教育上。积极争取加拿大艾滋病防治援助项目，在省内部分高等院校培训艾滋病防治志愿者师资力量，推动建立青年防艾同伴教育组织，不断扩大宣传教育范围。根据红十字总会的部署，选派志愿者跟随进疆采棉专列进行宣传教育，为农民工发放了宣传资料、安全套、有奖问答奖品。与此同时，防艾志愿者人员发扬人道、博爱奉献的红十字精神，多次深入到劳教和戒毒场所举办防艾知识讲座，使受训人员防艾知识知晓率由不足 20%提高到 85%以上。

4、计划生育协会。全省各级计生协会充分利用现有组织网络，把艾滋病防治同生殖健康教育结合起来，不断扩大宣传教育面。兰州、天水、陇南市部分城区计生协会开通了青少年生殖健康热线电话、悄悄话信箱等；嘉峪关市计生协会在各类宣传专栏中增加了艾滋病

防治内容，有 2300 多人接受了婚前、孕产期艾滋病防治培训教育；酒泉市计生协会开展以安全套使用为主的行为干预活动，在全市设立安全套发放点 700 多个，安置自动售套机 20 多个，方便群众获取合格的安全套产品；张掖市计生协会利用春节和农忙时节，为返乡农民工每人发放一封信、一封宣传资料和一盒安全套，启发他们参与艾滋病防治行动的自觉性。通过开展这些活动，不但丰富了计生协会的工作内容，而且有力地推动了艾滋病防治的基础工作。

5、甘肃花雨工作组。该组织成立于2004年3月，是一家主要开展艾滋病防治宣传教育的“草根组织”，现有志愿者三十余人，分为热线组、外展组和网络组，致力于甘肃省内MSM（男同性恋）人群健康服务，已发展会员200多名。他们创建的甘肃花雨网站，以其丰富多彩的栏目吸引了众多MSM人群，在省内影响不断扩大。由贝利——马丁基金会资助，开通了甘肃省首条同志热线——兰州花雨同志热线（0931转8819775），为省内外MSM人群提供了宣传咨询服务。2007在年，在第五轮全球基金艾滋病项目的资助下，通过举办了MSM人群热线电话咨询员培训班，对来自省内兰州、天水市及青海省的近20名咨询员进行了培训，甘肃省同志热线也由过去的6小时值守改为24小时热线电话，成为甘肃同性恋者接受艾滋病防治知识的重要阵地。

6、兰州大学红丝带爱心社。兰州大学红丝带爱心社成立于2003年6月，是由兰州大学团委社团联合会直接领导校园社团组织，也是省内大学生开展艾滋病宣传教育活动的典型。爱心社累计发展会

员1000多名，现有会员约500人。近年来，他们建立以医学生为主的防治艾滋病志愿者队伍，不但在校园开展艾滋病防治宣传获得，而且还与省防艾办、省红十字会、省疾控中心加强联系，走出校园、走进城乡社区、走近农民工开展艾滋病防治宣传活动。同时积极争取武汉杰士邦公司等企业和国际防艾项目的支持，在校园设立安全套自动售套机，排练演出防艾专题节目，为社会培养了一批有志于艾滋病防治事业的志愿者。

（二）主要工作经验。

1、在政府主导下开展工作。我省非政府组织参与艾滋病防治行动的实践证明，只有积极争取政府及其防艾部门的领导和支持，紧扣政府防艾工作行动计划，才能充分利用政府提供的防艾资源，通过项目实施带动能力建设创建防艾工作的基本支持平台。

2、重视志愿者队伍建设。上述非政府组织都有明确的工作对象和范围，有一支富有奉献精神的防艾志愿者队伍，这支志愿者队伍以高校大学生为主，他们有知识、有热情、有创新，可以走进千家万户开展防艾宣传教育。通过他们不断扩大非政府组织的影响力和工作面，广泛吸引更多的社区和群众参与到防艾事业中来。

3、把工作重心建立在基层。非政府组织具有广泛的群众基础，特别具有在同性恋等特殊人群中开展工作的特殊条件，更有利于建立起防艾工作的新网络、新机制，组织动员广大志愿者深入基层、深入社区、深入群众，认真落实和贯彻防艾规划和目标任务，把防艾工作不断引向深入。

4、创造性地开展工作。非政府组织生命力和活力在于创造性地开展活动，上述非政府组织把防艾工作与丰富多彩活动紧密结合起来，寓教于乐突出了防艾工作的针对性和实效性，也探索出了许多防艾工作的活动载体，应该不断总结、不断推介，真正走出一条具有甘肃特色的非政府组织参与艾滋病防治工作的路子。

5、争取国内外项目支持。许多非政府组织抓住了国内外防艾项目实施的机遇，在能力建设、骨干培训等方面有了新的发展，在项目实施中接受了先进的工作理念，学习了最新干预措施，增强了非政府组织发展实力。我省是一个经济欠发达省份，争取实施国内外艾滋病防治援助项目具有更加重要的意义，必须引起政府有关部门和非政府组织的高度重视。

五、甘肃非政府组织参与艾滋病防治的十项工作策略

（一）坚持人道主义和积极参与的原则。从维护和促进广大群众的健康水平出发，发扬乐善好施、无私奉献的精神，认真贯彻国务院《艾滋病防治条例》、《甘肃省遏制艾滋病行动计划（2006-2010）》，接受卫生行政主管部门和民间组织管理部门的领导，建立以青年志愿者为主的宣传教育和行为干预队伍，体现民间性、广泛性、志愿性的特点，动员社会力量共同参与艾滋病防治工作。

（二）建设艾滋病咨询服务网站或网页。设立政府倡导、政策宣传、知识普及、在线咨询、项目推介、社区辅导等栏目，为非政府组织参与艾滋病防治提供交流和展示平台，综合反映甘肃艾滋病

防治工作和非政府组织活动动态，扩大对外宣传影响。特别是要加强非政府组织之间的网络联系，分享防艾项目资源信息，指导实施艾滋病防治项目，提供艾滋病防治技术咨询。

（三）举办艾滋病防治宣传交流刊物。设立政策资讯、防治知识、八面来风、部门推动、社区活动、项目进展等栏目，传达政府防艾政策，贯彻省防艾委及防艾办指示，转载国内外防艾最新动态，为非政府组织提供交流平台。同时结合我省欠发达、多民族、地域广等实际，深入开展艾滋病防治政策研究，积极为政府及其有关部门提供工作建议，推动我省艾滋病防治工作向纵深发展。

（四）推荐选拔艾滋病防治形象代言人。积极借鉴国内外经验，联合有关新闻媒体在省内推荐选拔有一定影响力、热衷防艾事业的2-3名公众人物，开展广告、宣讲、关爱等活动，增强非政府组织的号召力和感染力。

（五）动员社会力量捐助艾滋病防治工作。在志愿的基础上动员企业商界成功人士关注艾滋病防治，在本行业开展艾滋病防治宣传教育，为落实“四免一关怀”政策提供适当捐助，拓展我省防艾工作新领域。

（六）加强非政府组织之间联系。争取建立省级非政府组织联合体，吸纳高校防治艾滋病组织、社会同伴教育组织建立分支机构，推动非政府组织合法存续，增强合法存续力量，加强政府管理和项目实施，在政府及防艾部门与社会力量之间搭建桥梁。

（七）推动社区开展防治宣传活动。发挥非组织优势，在MSM、

吸毒、性服务工作者等人群中实施安全套使用、针具交换、免费检验等行为干预项目；依托志愿者力量深入街道社区、学校企业，举办专题宣传教育活动，强化社区能力建设，动员全社会力量共同关注和参与艾滋病防治行动。

（八）培训艾滋病宣传教育骨干队伍。在高校、医疗卫生、政策研究、法律援助等志愿者中选拔人员，通过请进来、走出去的形式，形成一支熟悉艾滋病防治法律政策、了解艾滋病防治知识、善于群众工作的义务培训队伍，到城市乡村进行义务宣传培训，维护艾滋病感染者合法权益，提高广大群众艾滋病防治知识水平。

（九）开展艾滋病防治课题研究。艾滋病防治是当今世界一项紧迫而又全新的工作，没有固定的模式可以照搬，必须发挥非政府组织聚集人才的优势，结合当地实际开展艾滋病防治策略研究。当前，甘肃非政府组织开展研究的重点是：城乡社区艾滋病防治能力建设问题、农村艾滋病防治的有效载体、农民工艾滋病防治重点、民族地区宗教组织参与艾滋病防治机制、非政府组织的合法存续问题、美沙酮替代治疗的人员动员等。

（十）积极争取国内外防艾项目支持。突出非政府组织能力建设、骨干培训、行为干预等内容，不断总结推广具有西部特色的防艾工作经验，进而赢得更多的支持项目，为进一步遏制我省艾滋病蔓延的势头做出贡献。

六、推动非政府组织参与艾滋病防治工作的政策建议。

艾滋病流行迅速、病死率高、对经济社会的破坏性大，已对人

类生存和发展构成严重威胁，是当今世界性的重大公共卫生问题和社会问题。我国从1985年发现第一例艾滋病感染者以来，艾滋病流行大致经过了传入期、播散期、增长期和局部快速增长期等四个阶段，艾滋病防治工作政策也实现了四次重大转变，即强化入境检测，拒艾滋病于国门之外；应对吸毒静脉注射感染，狠抓禁娼禁毒；制定出台《义务献血法》，遏止卖血传播势头；颁布实施《艾滋病防治条例》，比较全面的规定了现行的艾滋病防治政策和策略，对艾滋病感染者和患者实行“四免一关怀”措施，倡导全社会共同参与艾滋病防治工作。当前，我省艾滋病防治形势依然严峻，动员社会力量共同抗击艾滋病势在必行，要大力营造非政府组织参与艾滋病防治工作的有利环境。

（一）充分认识非政府组织参与艾滋病防治工作的重要意义。

近年来，我国艾滋病防治工作坚持预防为主，防治结合的方针，基本形成政府组织领导、部门各负其责、全社会共同参与的工作格局。但是如何动员社会力量参与仍然是一个薄弱环节，现实中的社会参与更多地表现为“疾控中心或性艾协会主导、党校或行政学院培训、工青妇等组织活动”方面。国务院2006年1月颁布实施的《艾滋病防治条例》第七条指出：“各级人民政府和政府有关部门应当采取措施，鼓励和支持有关组织和个人依照本条例以及国家防治艾滋病规划和艾滋病防治行动计划的要求，参与艾滋病防治工作，对艾滋病防治工作提供捐助，对有易感艾滋病病毒危险行为的人群进行行为干预，对艾滋病病毒感染者、艾滋病病人及其家属提供关怀和帮

助”，这是国家首次用行政法规的形式明确了非政府组织和个人在艾滋病防治工作的法律地位和任务。温家宝总理在2004年发表的署名文章《全社会共同努力，有效预防和控制艾滋病》中进一步提出：“艾滋病威胁着每一个人和每一个家庭，预防艾滋病是全社会的共同责任。必须引导社会各方面力量广泛参与，形成防治艾滋病的合力和良好社会环境”，更加说明了非政府组织等社会力量参与艾滋病防治工作的重要意义。

（二）改善非政府组织参与艾滋病防治的法制环境。1998年颁布实施的《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》等行政法规实施的十年时间中，我国经济社会已发生了深刻变化，多样化的趋势进一步加深，非政府组织长足发展，上述有关行政法规中一些规定已不适应时代发展的需要，急需充实和修改完善。一是改革现行的非政府组织由民间组织管理局和业务主管部门双重管理的体制，强化民间组织管理部门的监管职责，引导“草根组织”合法登记注册。二是修改非政府组织准入条款，比如有关条款规定，“在同一行政区域内已有业务范围相同或者相似的社会团体，没有必要成立的”，登记管理机关不予批准筹备的条款，其定义非常含糊，在实践中也难以把握，更成为非政府组织准入的不合理门槛，应该进行修改或取消。三是实行非政府组织分类管理，对“官办”非政府组织要强化政府业务主管部门的监管职责，对社会办非政府组织应该由民间组织管理部门管理为主。四是由各省市根据国务院《艾滋病防治条例》，制定具体的实施细则，明确非政府

组织的地位、作用和任务，将非政府组织参与艾滋病防治工作纳入法制化管理轨道。

（三）制订非政府组织参与艾滋病防治行动计划。非政府组织参与艾滋病防治是一项全新的工作，要以国家和省上遏制和防治艾滋病行动计划为基础，制订非政府组织参与艾滋病防治计划，一是提出非政府组织的基本层次框架，分层次明确各类组织的工作范围和工作目标；二是提出非政府组织的工作方式和工作策略，充分体现非政府组织在艾滋病防治中的特点；三是提出对非政府组织支持的方向和重点，引导它们突出在易感人群、弱势群体中开展宣传教育、行为干预工作；四是提出鼓励企业和个人向艾滋病防治捐助的措施，增强非政府组织的动员能力；五是提出对非政府组织的督导和评估办法，督促非政府组织加强自我约束、自我发展、自我完善。

（四）建立非政府组织防治艾滋病联席会议制度。随着非政府组织的发展和参与艾滋病防治领域的扩大，需要建立非政府组织之间的协调机制，协调非政府组织之间行动，沟通非政府组织与政府之间的联系，加强同国际组织之间的交流与合作。我们认为，这种协调机制的有效形式是，建立由政府防艾部门推动、各非政府组织代表参加的非常设联席会议制度，其主要任务有：获得政府艾滋病防治工作信息，向政府及其有关部门提供决策建议，总结交流各自的工作经验，推动防艾资源共享、邀请有关组织和专家进行专题辅导等，促进形成非政府组织工作的整体合力。

（五）积极支持非政府组织实施艾滋病防治项目

艾滋病防治是世界性的重大公共卫生安全课题，国际社会建立了许多援助项目，国家和省级财政专项经费逐年增加。但是这些项目在实施中存在着浮在上面的多、落到基层的少；给与政府组织或疾控机构的多，给与非政府组织的少；给与培训学习的多，给与基层开展活动的少。有许多非政府组织靠项目搞宣传教育，却无力提升自身能力和水平。面对艾滋病疫情由高危行为人群向一般人群扩散的严峻形势，我们认为各级政府在艾滋病防治项目中，要向基层倾斜、向农村倾斜、向非政府组织倾斜，简化项目申请程序和条件，增加小额防治项目，构建起艾滋病防治的最后一道防线。要通过项目扶持非政府组织发展，提升非政府组织能力建设，带动企业和社会为艾滋病防治捐助。当前要鼓励和支持非政府组织争取国际援助项目，推动我省重点区域、民族地区和贫困地区的艾滋病防治工作。

参考文献

联合国艾滋病规划署与非政府组织，联合国艾滋病规划署出版，1999年

中国民间组织参与艾滋病防治工作政策促进倡议书，2006年1月中国非政府组织艾滋病防治策略研讨会通过

我国防艾政策20年来4次转变，2006年8月，中国青年报

2005年中国艾滋病疫情与防治工作进展，2006年2月，国家卫生部、联合国艾滋病规划署、世界卫生组织评估报告

甘肃省艾滋病防治工作现状评估报告，甘肃省防艾办，2006年12月

甘肃省遏制与预防艾滋病行动计划(2006—2010年) 2006.12

后 记

非政府组织参与艾滋病防治政策研究课题，涉及到非政府组织的发展与艾滋病的防治两方面的内容，国内相关研究侧重于法理研究和技术研究层面，可供我们研究参考的资料并不多。因此，我们在研究中力求从实际出发，突出研究成果的实证性、针对性和可操作性，为政府及有关部门提供决策建议，为非政府组织参与艾滋病防治提供策略指导，也为今后开展相关研究抛砖引玉。

在课题研究中得到了省政府发展研究中心、省卫生厅、省防艾办、省民间组织管理局、兰大一院等部门和单位的大力支持和配合，省内一些非政府组织提供了研究资料。省卫生厅副厅长王晓明专门听取了课题组研究工作汇报，并提出了许多指导性意见。在此一并表示感谢。

课题组

2007年5月10日

课题组成员名单

- 课题组顾问： 王晓明 省卫生厅副厅长
- 课题组负责人： 杜树旗 省政府发展研究中心社会处副处长
- 滕贵明 省卫生厅疾控处处长
- 课题组成员： 王晓娟 省卫生厅疾控处
- 李晓霞 兰大一院输血科主管检验师
- 卜晓丽 兰州大学临床医学院教师
- 王虎中 省政府研究室财贸处副处长
- 巨秀梅 兰大一院财务部部长
- 滕堂伟 兰州大学经管学院博士
- 刘国华 《现代妇女》执行主编

