

AIZIBINGFANGZHITIAOLILIFAHOUPIPINGGUBAOGAO

《艾滋病防治条例》

立法后评估报告

张建华 齐小秋 主编

国务院法制办公室教科文卫法制司、研究中心

卫生部疾病预防控制局、政策法规司

中国疾病预防控制中心

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

《艾滋病防治条例》

立法后评估报告

傅继军 陈永华 主编

中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心

广东省疾病预防控制中心、广东省预防医学会

广东省疾病预防控制中心

世界图书出版公司

《艾滋病防治条例》 立法后评估报告

主编:张建华 齐小秋

国务院法制办公室教科文卫法制司、研究中心
卫生部疾病预防控制局、政策法规司
中国疾病预防控制中心

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

电话: 010-65242030

图书在版编目(CIP)数据

《艾滋病防治条例》立法后评估报告/张建华, 齐小秋主编. —北京: 中国法制出版社, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0952 - 0

I. 艾… II. ①张…②齐… III. 艾滋病 - 传染病防治 - 条例 - 评估 - 研究报告 - 中国 IV. D922. 164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 209860 号

《艾滋病防治条例》立法后评估报告

AIZIBING FANGZHI TIAOLI LIFA HOU PINGGU BAOGAO

主编/张建华 齐小秋

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

版次/2009 年 1 月第 1 版

印张/9 字数/173 千

2009 年 1 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0952 - 0

定价: 28.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66078158

邮购部电话: 66033288

主 编:

张建华 国务院法制办公室教科文卫法制司

齐小秋 卫生部疾病预防控制局

副主编:

郝 阳 卫生部疾病预防控制局

汪建荣 卫生部政策法规司

李敬鹜 国务院法制办公室教科文卫法制司

编写人员

李敬鹜 国务院法制办公室教科文卫法制司

孙新华 卫生部疾病预防控制局

吴尊友 中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心

韩孟杰 中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心

王维真 卫生部疾病预防控制局

刘康迈 中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心

王若涛 中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心

刘玉芬 中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心

刘 萍 中英艾滋病策略项目

王桂英 中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心

马 伟 中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心

《艾滋病防治条例》立法后 评估工作组人员名单

组 长:

李敬鹁 (国务院法制办公室教科文卫法制司, 处长)

吴尊友 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心,
研究员)

副组长:

韩孟杰 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心,
副研究员)

刘康迈 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心,
研究员)

成 员:

王若涛 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心,
研究员)

刘玉芬 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心,
副主任医师)

刘 萍 (中英艾滋病策略项目, 副教授)

张淑华 (国务院艾滋病防治委员会办公室, 副研究员)

陈昌雄 (国务院法制办公室教科文卫法制司)

杨金宇 (国务院法制办公室教科文卫法制司)

许 驰 (国务院法制办公室研究中心)

王桂英 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心,
副编审)

吕 繁 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心,

研究员)

曹晓斌 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心, 助理研究员)

马 伟 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心, 副研究员)

崔 岩 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心, 研究员)

毛宇嵘 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心, 副研究员)

郭浩岩 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心, 助理研究员)

米国栋 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心, 助理研究员)

周 郁 (国务院艾滋病防治委员会办公室, 助理研究员)

汤后林 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心, 研究实习员)

曾 刚 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心, 研究实习员)

李 杰 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心, 编辑)

陈 远 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心, 研究实习员)

张国磊 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心, 硕士)

王 盟 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心, 硕士)

邹华春 (中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心, 硕士)

目 录

摘 要	1
第一部分 评估工作介绍	7
一、评估内容	7
二、评估方法	9
第二部分 评估结果	16
一、对《条例》的总体评价	16
二、对选定的五项制度的评估	22
第三部分 对调查显示问题的讨论	49
一、关于《条例》与《母婴保健法》、《刑法》 的协调问题	49
二、艾滋病病毒感染者配偶的知情权问题	50
三、关于“不得歧视”、“有关组织”、“公共 场所”等概念不明确问题	51
四、《条例》设定制度的操作性问题	52
五、正确理解《条例》与禁毒、禁娼法律制度的关系	53
六、研究的局限性问题	56
第四部分 评估结论	57
一、社会对《条例》的五项制度普遍理解，认知 水平较高	57
二、条例的五项制度得到了较好的贯彻执行，执行 力度一方面与疫情严重程度有一定关系，另一 方面更与政府的重视程度、财政投入多少密切	

相关, 直接影响着预防干预工作的开展	58
三、《条例》的颁布施行产生了良好的社会影响	59
第五部分 建 议	61
一、鼓励地方出台《条例》的实施细则, 因地制宜, 细化有关制度, 提高实际工作中的可操作性	61
二、落实《条例》赋予的职责, 推进艾滋病防治 工作的制度化、规范化	62
三、做好《条例》与其他法律、法规在执行层面 上的协调	62
四、加强对《条例》各项制度的培训和宣传	63

附件

1. 《艾滋病防治条例》立法后评估分报告之一 (媒体及社会反映部分)	65
2. 《艾滋病防治条例》立法后评估分报告之二 (定性调查部分)	94
3. 《艾滋病防治条例》立法后评估分报告之三 (问卷调查部分)	113
4. 《艾滋病防治条例》立法后评估方案及定性 调查访谈提纲、问卷调查表	158

附录:

艾滋病防治条例	190
(2006 年 1 月 29 日)	
中国遏制与防治艾滋病行动计划 (2006—2010 年)	205
(2006 年 2 月 27 日)	
中华人民共和国传染病防治法	219
(2004 年 8 月 28 日)	

中华人民共和国禁毒法·····	242
(2007 年 12 月 29 日)	
中华人民共和国母婴保健法·····	256
(1994 年 10 月 27 日)	
中华人民共和国母婴保健法实施办法·····	263
(2001 年 6 月 20 日)	
强制戒毒办法·····	273
(1995 年 1 月 12 日)	

摘 要

《艾滋病防治条例》（以下简称《条例》），是国家为依法防治艾滋病，专门制定的第一部针对单一病种的行政法规。为了解《条例》所设定的有关法律制度的科学性、合理性、实践性，进一步研究提出健全完善《条例》的意见和建议，国务院法制办公室教科文卫法制司和研究中心与卫生部疾病预防控制局、政策法规司、中国疾病预防控制中心共同组织了对《条例》的立法后评估工作。

一、评估的基本情况

（一）评估内容

此次评估选择了《条例》具有代表性的五项主要制度：（1）建立政府组织领导、部门各负其责、全社会共同参与的工作机制制度；（2）宣传教育制度；（3）各级政府及其有关部门采取措施，鼓励和支持有关组织和个人开展艾滋病防治工作制度；（4）对吸毒成瘾者的药物维持治疗制度；（5）安全套推广使用制度。

对上述五项制度分别提炼出每项制度的三个关键点，并从以下三个方面进行评估：（1）各级政府及其有关部门对该项制度的理解和认知水平；（2）该项制度的设计是否满足实际工作的需要；（3）制度的施行对艾滋病防治和社会发展的影响。

（二）评估方法

法律后评估工作是跨诸多专业领域的工作，需要不同领域专

业人员的参与。为了保证评估的质量，本次评估对选定的五项制度采取了建立指标体系、收集信息、定性分析、定量分析的方法。通过资料检索、对相关人员进行定性调查以及问卷调查，系统收集《条例》施行前后的相关信息，对所收集的资料进行描述性分析、对比分析、多元统计分析，做出评估结论，并按照科研论文的书写格式撰写报告。

1. 收集对《条例》的相关反应信息并进行分析

组建专门小组，收集自《条例》颁布以来国内外社会各界，包括网络等大众传媒、各界人士等的反映。收集中、英文媒体涉及《条例》的报道 15 万余条，抽取其中的 780 余条进行分析。

2. 定性调查

定性调查以专题小组讨论和个人深入访谈的方式进行。选择经过培训、有现场调查研究经验的人员组成评估工作小组，按照统一的调查提纲，对目标人群进行面对面的定性调查。目标人群包括县级以上各级人民政府防治艾滋病工作办公室（以下称防艾办）负责人、政府相关部门负责人、企事业单位负责人、专业技术人员、有关组织和个人、有关公共场所经营者、接受美沙酮药物维持治疗人员、公共场所服务人员等 8 类人群。共组织专题小组讨论 33 场，204 人参加了讨论，深入访谈 86 人。对专题讨论和深入访谈获取的资料进行归纳整理，按照课题设计的要求进行描述性分析。

3. 问卷调查

按照分层抽样的原则，将全国 31 个省（自治区、直辖市）按照艾滋病流行程度分为高、中、低流行区，随机选择新疆、河南、广东省（自治区）3 个高流行区，重庆、浙江、山东省（直辖市）3 个中流行区和海南、内蒙古、陕西省（自治区）3 个低流行区。每省调查省、县两级，共调查省级调查点 9 个，县级调查点 36 个。对前述的 8 类人群发放调查问卷，共调查 1763 人，

收回调查表 1763 份。将收集到的数据建立数据库，选择多种适宜的统计方法进行统计分析。

二、评估结论

（一）社会对《条例》的五项制度普遍理解，认知水平较高

调查对象对五项制度的理解和认知水平得分均在 90 分以上，得分最高的是鼓励支持有关组织和个人参与艾滋病防治工作制度，为 96.3 分。得分最低的是对吸毒成瘾者的药物维持治疗制度，为 90.5 分。具体情况如下：

1. 对于政府组织领导、部门各负其责、全社会共同参与的工作机制制度，有 98.8% 的政府防艾办负责人和 98.6% 的政府有关部门负责人能够准确地理解《条例》所赋予的职责，并且调查显示：在《条例》颁布后，一些既往参与防治工作被动的部门也有了转变。

2. 对于宣传教育制度与鼓励和支持有关组织和个人开展艾滋病防治工作制度，普遍认为《条例》的施行有利于创造一个良好的艾滋病防治的社会环境。

3. 对于吸毒成瘾者的药物维持治疗制度和安全套推广使用制度，不同人群的认知水平有较大差异。公安部门对“我国可以做到在打击贩毒、吸毒的同时，开展对吸毒成瘾者药物维持治疗制度”表示完全同意的负责人占 65.4%；对“我国可以做到在扫黄打非的同时，在公共场所设置安全套发售设施，鼓励以防病为根本出发点的安全套推广使用制度”表示完全同意的负责人占 72.3%；吸毒成瘾者及其家属、公共场所经营者和服务人员等利益相关者，绝大多数表示能够理解并支持开展美沙酮药物维持治疗和在公共场所摆放安全套。但也有一些人明确表达了不同意见，认为这些措施在一定程度上给违法的性行为交易提供了

便利，有可能造成卖淫、嫖娼现象的反弹。

（二）《条例》的五项制度得到了较好的贯彻执行

执行力度一方面与疫情严重程度有一定关系，另一方面更与政府的重视程度、财政投入多少密切相关，直接影响着预防干预工作的开展。调查对象认为五项制度执行顺利的比例依次为：对吸毒成瘾者的药物维持治疗制度 97.8%，宣传教育制度 91.2%，鼓励和支持有关组织和个人开展艾滋病防治工作制度 78.7%，建立政府组织领导、部门各负其责、全社会共同参与的工作机制制度 77.8%，安全套推广使用制度 50.2%。

在具体工作过程中，与艾滋病高流行和低流行的地区相比，在中度水平的艾滋病流行地区，政府有关部门的负责人感觉落实艾滋病防治工作的压力增大了（ $P=0.04$ ）。另外，有关组织的负责人感到开展艾滋病防治工作更容易了和获得的技术支持增多了（ $P<0.05$ ）。而且，是否是全国艾滋病综合防治示范区这个因素对落实《条例》工作制度的作用影响较大，涉及五项制度的多项指标的执行情况显示，示范区明显好于非示范区。

（三）《条例》的颁布施行产生了良好的社会影响

在《条例》颁布前，《条例》中规定的一些工作制度在许多地方已经试行。这些工作制度总结了各地试点的经验，并将其以法律形式固定下来，以国家强制力推进其施行，促进了艾滋病防治工作广泛深入地开展。《条例》的颁布为各级政府及其有关部门依法开展艾滋病防治工作，落实《中国遏制与防治艾滋病行动计划（2006-2010年）》目标和我国政府在国际上签署的《艾滋病承诺宣言》，实现在2015年前阻止并扭转艾滋病流行趋势的千年发展目标，加强国际交流与合作奠定了坚实的法律基础，彰显了我国政府履行承诺和预防控制艾滋病的坚强决心。

《条例》的颁布，使人们在艾滋病防治工作中感到困惑的问

题，诸如对吸毒成瘾者的药物维持治疗和安全套推广使用制度是否与法律相悖的两难问题得到解决；使得一些预防控制艾滋病有效的预防干预措施得到了迅速地推广落实，并取得了明显成效。例如，在参加美沙酮药物维持治疗的病人中，有 75.5% 认为与一年前相比，与家人的关系更好了，有 77.4% 认为邻居、街道、居委会对自己的态度好转了。在参加美沙酮药物维持治疗病人的家属中，有 94.0% 认为与一年前相比，自己与正在进行美沙酮药物维持治疗的亲属之间的关系变好了，有 76.0% 认为周围邻居、街道、居委会有关人员对自己家的态度好转了，吸毒者获得药物维持治疗后，心情稳定，分担家庭负担，自食其力，主动去工作的愿望增强了，同时，社会犯罪案件减少了。

三、评估中发现的问题和建议

由于立法后评估工作是在《条例》颁布后仅 10 个月的时间进行的，《条例》发挥的作用和产生的影响还需通过实践进行总结。但本次评估仍收集到一些执行过程出现中的问题和建议，具体如下：

（一）问题方面

1. 一些部门，特别是低流行区的某些部门，政府组织领导的工作机制有待进一步理顺。艾滋病防治工作的组织建设尚未完全落实，只由卫生部门牵头，很多工作协调难度很大，落实有困难。各级地方人民政府应切实落实《条例》赋予各部门的职责，推进艾滋病防治工作的制度化、规范化。

2. 经费保障机制的不畅仍是制约基层部门作用发挥的“瓶颈”。《条例》规定，各级政府应当根据艾滋病防治工作需要，将艾滋病防治经费列入本级财政预算。

3. 政府有关部门对有关组织开展工作还不同程度地存在顾虑，真正的、规范的民间组织出现尚需要一个培育的过程。

4. 有关部门在执行《条例》和相关法律、行政法规过程中，需要进一步统一认识，处理好对吸毒、卖淫、嫖娼等高危行为人群实施干预措施与执行禁毒、禁娼等法律规定的关系。

（二）建议方面

1. 鼓励地方出台《条例》的实施细则，因地制宜，细化有关制度，地提高实际工作中的可操作性。

2. 落实《条例》赋予的职责，推进艾滋病防治工作的制度化、规范化。

3. 做好《条例》与其他法律、法规在执行层面上的协调与交流。

4. 加强对《条例》各项制度的培训和宣传。

第一部分 评估工作介绍

国务院《关于全面推进依法行政实施纲要》明确要求，规章、规范性文件施行后，制定机关、实施机关应当定期对其实施情况进行评估。为此，国务院法制办公室将立法后评估工作列入工作要点之一。经研究讨论，决定选择《艾滋病防治条例》（以下简称《条例》）作为首次开展立法后评估的对象，由国务院法制办公室教科文卫法制司和研究中心、卫生部疾病预防控制局、政策法规司、中国疾病预防控制中心共同组织开展，中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心（以下简称性艾中心）负责具体实施。

一、评估内容

《条例》于2006年1月1日颁布，3月1日正式施行。针对如何开展《条例》的立法后评估工作，评估工作实施小组邀请法律、公共卫生、社会文化人类学等各方面的专家进行了充分地论证，认为全面、详尽的行政法规后评估，应当包括评估其合理性和适宜性、实践中的可操作性、预期目标的实现状况和对社会、经济产生的影响。^① 鉴于《条例》在施行之前完成了全部立法程序，也考虑到《条例》作为一部针对一种疾病防治制定的行政法规的特殊性，且施行时间较短，本次评估只从相关人员对

^① 段莉莉：“关于建立立法后评估制度的几点设想”，中国法制信息网：《政府法制研究》，2006.10.16。