

# NGO

## 中国准政府组织 发展状况研究



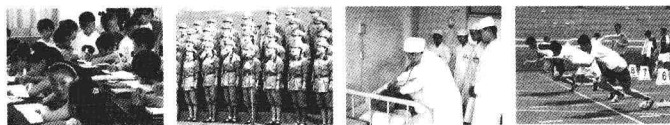
蔡拓◎主编

### 九个实地调研报告揭示中国准政府组织发展实况

中国NGO在数量、资金、能力、观念方面有了显著变化  
中国NGO的官民双重性有其产生与存在的特殊背景与条件  
关注并有意识地保持组织的独立性，坚守NGO的底线与特质  
中国NGO的国际作为与全球意识已有一定程度的发展  
政府采购为中国NGO发展提供了新的活动空间与舞台

天津人民出版社

# 中国准政府组织 发展状况研究



蔡拓◎主编

天津人民出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国准政府组织发展状况研究/蔡拓主编. —天津:  
天津人民出版社, 2011. 6

ISBN 978 - 7 - 201 - 07084 - 1

I. ①中… II. ①蔡… III. ①社会团体—研究—中国  
IV. ①C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 105880 号

天津人民出版社出版

出版人: 刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022) 23332469

网址: <http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱: [tjrmcbs@126.com](mailto:tjrmcbs@126.com)

高等教育出版社印刷厂印刷 新华书店经销

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月第 1 次印刷

787 × 1092 毫米 16 开本 14 印张 2 插页

字数: 225 千字 印数: 1 - 1,900

定 价: 35.00 元

# 前 言

“中国准政府组织发展状况研究”是基于改革开放三十年来，中国 NGO 和公民社会的兴起与成长而提出的课题。21 世纪的头十年，伴随全球化的曲折发展和中国改革开放与现代化进程的深入，中国 NGO 经风雨、见世面，取得了可喜的成绩，有了长足的进步。与此同时，也遇到了许多新问题与新挑战，亟待总结与反思。本项研究成果正是在这一大背景下完成的，并试图通过九个方案作出理论上的分析与回应。

中国的传统与国情决定了当代中国 NGO 的最大特点是“半官半民”的双重性，并由此凸显了准政府组织在中国 NGO 中的特殊地位。我们这里所指的准政府组织，原则上是指介于政府组织和典型非政府组织之间的一种过渡型公共组织，即非营利的以增进公共利益为组织目标，通过授权或行使一定的行政权力而拥有一定的公共权威，对公共事务的管理具有一定强制性的公共组织。这些组织或团体由政府自上而下设立，但有着独立的法人地位和运作章程。毫无疑问，至今为止，中国的准政府组织在当代中国居于主导地位。相比之下，中国的草根 NGO 只是作为准政府组织的补充而存在。基于这个事实，我们的研究所关注的是：其一，中国准政府组织自身的定位，即准政府组织与政府和非政府组织（草根 NGO）的关系；其二，中国准政府组织自身的建设，包括加强自主性、进行制度化建设与管理，推进自身和整个社会的民主化；其三，中国准政府组织的国际化建设，表现为在跨国合作中的作为和理念的变化，如对全球治理、全球价值、全球意识的理解与认同度。

本项研究成果在广泛调研的基础上着重完成了九个个案调研。这些个案可作如下分类：

其一，从形成过程及动力来看可分为：自上而下推动形成的有国际环境与发展国际合作委员会、中国联合国研究协会，自下而上推动形成的有宁夏

扶贫与环境改造中心,上下互动形成的有中国性病艾滋病防治协会、上海公益组织发展中心、中国青少年发展基金会、深圳律师协会、中国企业联合会、中国轻工业联合会。

其二,从组织功能和角色来看可分为:基金会:中国青少年发展基金会;行业协会:深圳律师协会、中国企业联合会、中国轻工业联合会;扶持、支持性组织:中国性病艾滋病防治协会、上海公益组织发展中心;西部扶贫与环境组织:宁夏扶贫与环境改造中心;承担国家特殊需要与使命组织:中国环境与发展国际合作委员会、中国联合国研究协会。

其三,从研究特点上可分为:着眼于与政府关系:宁夏扶贫与环境改造中心、中国环境与发展国际合作委员会、中国联合国研究协会;着眼于自身民主化管理建设:深圳律师协会、中国企业联合会、中国轻工业联合会;着眼于在政府与草根 NGO 之间扮演中介角色:中国性病艾滋病防治协会、上海公益组织发展中心;着眼于国际作为:中国青少年发展基金会。

本项目研究的初步结论与启示是:

其一,中国的 NGO 在数量、资金、能力、观念方面都有了显著变化,表现为数量和资金明显增长,自身能力提高,以及对新观念、新价值的吸纳与认同。

其二,中国 NGO 的官民双重性有其产生与存在的特殊背景与条件(包括现实的制度、观念以及传统文化),而这些背景与条件不是 NGO 本身就可以完全改变的。所以为了生存与发展,它不得不适应这些背景与条件。就此而言,这种官民双重性有其现实合理性。在考虑和研究中国 NGO 时,必须充分认识这一点,这也正是中国 NGO 大都是准政府组织的原因,社会影响大的 NGO 尤其如此。

其三,在承认中国 NGO 官民双重性具有现实合理性的同时,能够清醒地认识官民双重性的弊端,关注并有意识地保持组织的独立性,坚守 NGO 的底线与特质,这在中国 NGO 中占有一定比例。这种意识与自觉,是中国 NGO 健康发展的基础、条件与希望。不管与政府的关系多么和谐,或能获得来自政府的足够的资金与政策支持,但 NGO 就是 NGO,其独立性不能含糊。在我们的调研中,这种坚持 NGO 独立性的自觉意识有不同程度的表现,有的组织定位与发展目标明确,有的拒绝承认准政府组织的称谓,强调自身 NGO 的特质。然而也必须看到,由于整体政治、文化、社会环境的影响,以及现实的生存压力,在中国坚守 NGO 的独立性特质,并不是一件很容

易的事情,所以对这种意识与自觉在中国 NGO 中的比例不能估计过高。

其四,中国 NGO 生存与发展的复杂性决定了认识与研究 NGO 的多维度、多层次性。中国 NGO 受到多种因素、多种力量、多种观念的交叉作用,所以其形态、功能、类型很难规范,任何一种称谓都有其不周延之处,即便是中国准政府组织这一特殊称谓也不能僵化。必须打破任何既有的框架与概念,从实际出发去研究中国 NGO。

其五,中国 NGO 的国际作为与全球意识已有一定程度的发展,不少组织都有国际合作项目,或以会议、交流等形式开展国际活动,这是改革开放带来的变化。这种国际作为,为中国 NGO 提供了资金与新的观念,在推动中国 NGO 发展方面起到了重要作用。但是从总体上讲,中国 NGO 的国际作为与全球意识还远远不能适应全球化与全球治理的要求,国际化进程还比较滞后,视野有待进一步开阔,活动舞台仍有待进一步拓展。中国的 NGO 应有更强烈的全球意识和更全面的活动能力,才能在全球公共事务管理舞台上大显身手。

其六,政府采购 NGO 提供的公共服务为中国 NGO 发展提供了新的活动空间与舞台,也有益于政府与 NGO 的良性互动。在这方面,有很多文章可做,有很大的空间值得去开拓。

本项研究成果是在福特基金会资助下完成的。这是我们与福特基金会的第二次合作,两次合作都非常愉快。我们衷心地感谢福特基金会。同时,也感谢在调研过程中给予我们支持与帮助的诸多 NGO 以及参与项目研讨的专家学者。

蔡 拓

2011 年 1 月

# 目 录

## 吸纳、包容草根 NGO 的典范

——来自中国性病艾滋病防治协会的调研报告 ..... 吴雷钊(1)

中国企业联合会自主化建设的调研报告 ..... 王云芳(33)

## 公民社会与综合性行业协会型非政府组织的深度转型

——来自中国轻工业联合会的调研报告 ..... 夏 林(60)

## 转型期间我国非政府组织官民两重性现象研究

——来自宁夏扶贫与环境改造中心的调研报告 ..... 吴雷钊(78)

## 建立沟通 NGO 与政府的桥梁

——NPI 公益组织发展中心调研报告 ..... 孙 祺(114)

## 探索中国非政府组织良性运作模式

——以中国联合国协会为个案 ..... 周 睿(136)

## 国际化、高层次、咨询型准政府组织的发展之路

——中国环境与发展国际合作委员会调研报告 ..... 陈艺丹(155)

中国青少年发展基金会国际化调研报告 ..... 卓君恒(172)

## 行业协会民主自治的探索

——深圳市律师协会调研报告 ..... 刘 彬(186)

附录：深圳市律师协会章程 ..... (203)

# 吸纳、包容草根 NGO 的典范

——来自中国性病艾滋病防治协会的调研报告<sup>①</sup>

吴雷钊

中国性病艾滋病防治协会(以下简称“协会”,英文名称 Chinese Association Of STD & AIDS Prevention And Control)是中国处于转型阶段的一类较为典型的非政府组织。协会是在卫生部和公安部的授权下成立的,带有明显的官方色彩。自 2000 年以来,协会已经在逐步向非政府组织转型,成为中国艾滋病预防与控制领域中历史最为悠久、社会资源最为丰富、国内外影响最为深远的组织。协会同时具有的官方身份和非政府组织色彩,以及协会主动探索、勇于创新、力求变革的精神,使得协会自成立以来,不仅以开创者的身份为中国的艾滋病防治活动开辟了一个新的领域,也同样为中国准政府组织的改革与转型提供了诸多可资借鉴的经验与理念。协会与草根 NGO 之间的关系问题,尤其是其作为具有政府背景的组织对于艾滋病领域草根 NGO 的支持和包容尤其值得关注。本文将以此为研究核心,对协会扶持草根 NGO 的具体形式、特点等方面进行分析,从中既可以探究我国草根 NGO 当前发展面临的一系列问题,也可以总结出此类准政府组织在与草根 NGO 进行合作时的基本模式、成功经验以及未来发展趋势。此外,协会面临的困难还将为政府进行与 NGO 有关的社会改革提供某种程度的方向指引,也将为其他类似组织与草根 NGO 开展更为有效的合作提供重要参考。

---

<sup>①</sup> 本文的相关数据及资料主要来自于本人对中国性病艾滋病防治协会秘书长董永坤及综合部主任罗玫所作的访谈,以及本人 2008 年 9 月下旬前往河南郑州、周口、许昌等地与当地从事艾滋病防治的草根 NGO 接触所得的调研资料与访谈笔录。在此十分感谢罗玫女士不吝提供了许多宝贵的资料。



## 一、协会的发展历程和组织特征

### (一)协会的发展历程

协会成立于1993年11月30日,是在国家民政部登记注册的具有法人资格的全国性、公益性和非营利性社会团体。协会的主管单位是卫生部,目前挂靠在中国疾病预防控制中心。自成立以来,协会开展了大量成果显著的工作,为中国艾滋病防治事业作出了杰出的贡献。协会现任会长为全国政协教科文卫体委员会副主任、宋庆龄基金会副主席张文康,上届理事会会长、卫生部疾病控制司原司长、现卫生部艾滋病专家委员会成员戴志澄教授当选为名誉会长。

协会的宗旨是:团结和动员广大性病艾滋病防治工作者及社会各界热心人士,在国家有关法律法规的规范内,积极参与我国的性病艾滋病防治工作,为保障人民身体健康,加强精神文明和物质文明建设服务。

协会办事机构有秘书处,下设综合部、外联部、项目部、编辑部和财务部。协会设有七个分支机构,分别是关怀与治疗工作委员会、健康教育与大众传媒工作委员会、志愿者工作委员会、艾滋病工作网络工作委员会、性健康促进工作委员会、法律政策与社会科学工作委员会及社区工作委员会。

十多年来,协会配合政府各个时期艾滋病防治的中心工作,围绕宣传教育、行为干预、技术培训和关爱护理等方面开展了大量形式多样的活动,为我国艾滋病防治工作作出了诸多贡献,同时也扩大了协会在艾滋病防治领域的影响,使之逐步成为国内非政府组织(NGO)从事艾滋病工作的牵头单位。

协会主要任务:一是组织、动员和协调广大卫生工作者和社会各界人士共同参与性病艾滋病防治工作;二是大力宣传和普及性病艾滋病的防治知识,开展广泛的健康教育活动和咨询服务,提高民众的自我保护意识;三是接受政府的委托,开展多方面的调查研究工作,为政府部门制定性病艾滋病防治对策和法规提供科学依据;四是开展性病艾滋病防治专业技术培训活动,组织课题研究和科学考察活动,加强与国际组织的关系与合作,促进国内多部门间的学术交流;五是开发、推广有关性病艾滋病防治的新技术、新成果提供咨询和服务;六是加强与有关部门合作编辑出版及制作有关的专业期刊、科普刊物、宣传品、书籍及音像资料;七是积极扶持从事性病艾滋病防治工作的技术骨干,评选并奖励优秀的科技成果和学术论文;八是关

心、帮助艾滋病病毒感染者和艾滋病病人,呼吁全社会维护性病艾滋病病人及其亲属的合法权益,使其免受社会歧视;九是及时向政府反映性病艾滋病防治工作者的意见和要求,为会员服务;十是建立符合本会宗旨的产业和服务,增强自身发展能力。

协会的工作重点是:协助政府开展性病艾滋病的健康教育,组织不同类型的防治技术培训活动,进行科学调研工作,推广性病艾滋病防治新技术、新方案,为性病艾滋病病人和感染者提供帮助等。成立 16 年以来,协会组织多学科、多领域、多部门、多行业开展了大量性病艾滋病的预防控制工作,将其工作重点重心集中在大众健康教育领域、专业培训与学术交流领域、高危人群行为干预和研究领域,以及建立非政府组织预防艾滋病网络方面。特别是作为与带有浓厚官方色彩与政府背景的国家级性病艾滋病防治组织,协会自然拥有其他民间及地方与性病、艾滋病防治有关的非政府组织,尤其是草根非政府组织所无法比拟的资源。而协会本身在多年的实践过程中,也充分利用了其作为政府与非政府组织之间沟通桥梁与联系纽带的独特价值,通过建设全国性的非政府预防控制性病艾滋病网络等活动不断发展自己,使其成为一个具有相当影响力和号召力的全国性社会团体。

## (二)协会的组织特征

协会属于自上而下成立的 NGO,1993 年在卫生部和公安部的授权下成立,受卫生部的直接领导,当时属于典型的准政府组织(GONGO)。但在 2000 年以后,随着中央各部委直属事业单位改制的大力推行以及协会领导人对于自身未来发展方向的认知和感悟,协会逐步进行了一系列改革,淡化了其官方色彩,加强了自身的独立性和内部民主化建设,从而使得协会呈现出越来越多的非政府组织的基本特征。但同时,由于协会自成立之日起就与卫生部等政府部门有着非常密切的联系,再加上其作为唯一一个国家级性病艾滋病防治协会的天然属性,使协会迄今为止在项目运作、内部管理机制、领导人遴选等方面仍然呈现出较为明显的政府背景。这就使得协会在组织特征方面同时呈现出非政府组织和准政府组织相互交叉的双重特性。

首先,协会有正式组织结构、组织使命和成员,发展较为成熟,组织结构较为严密和正式。协会实行会员制,包括普通会员、团体会员、通讯会员及荣誉会员等。协会的最高权力机构是会员代表大会。理事会是会员代表大会的执行机构,在闭会期间领导协会的日常工作,行使选举产生或罢免协会会长、副会长和秘书长等职责,对会员代表大会负责。常务理事则由理事

会选举产生,对理事会负责,在理事会闭会期间负责执行会员代表大会的决议。协会设会长一名,副会长若干名,秘书长1名,副秘书长若干名。此外,在会长之下,还设有办公室主任、项目主任、项目主管等职位,有20位专职人员和多名兼职人员。在较为正式的管理制度之下,适应灵活运作和民主管理的需求,组织结构又表现出非政府组织扁平化、网络式特点,这种结构在一定程度上弱化了在刚性体制下强调的层级区分,每个部门、每个人都是组织网络上的重要节点。组织有正式章程(2003年12月第三届理事大会讨论通过),规定了组织性质、活动范围、运作规范和变更条件,是组织存续的规范性文件。协会成员结构呈现开放多元的特点,他们来自不同行业和领域,既包括性病艾滋病领域的专业医护人员,也包括各种与性病艾滋病防治工作有关的敏感人群,如性工作者、吸毒者、同性恋者以及因各种原因感染性病艾滋病的患者,还包括关心中国性病艾滋病防治事业的社会爱心人士。会员在年龄、性别、职业特征上具有一定的积聚性,但并不是特别明显。组织对成员的管理比较松散,制度设计也具有“软约束”特点,如作为国家级的性病艾滋病防治组织,协会与省(自治区)、市(地、州)、县一级的性病艾滋病防治协会并不存在领导与被领导的上下级关系,只是存在着业务往来与指导、学术交流等关系。

其次,协会具有非营利和志愿性的特征。与企业 in 市场经济中尽可能追逐商业利润的营利目的有所不同,协会致力于协助政府开展性病艾滋病的健康教育工作,组织不同类型的防治技术培训活动,进行科学调研工作,推广性病艾滋病防治的新技术和新方案,为性病艾滋病病人和感染者提供帮助等。但随着协会由准政府组织向非政府组织过渡,改制使得协会失去了如卫生部及其下属的中国疾病预防控制中心等所拥有的政府权威,由于不能对社会价值进行权威性分配,其活动方式也逐渐异于政府,呈现出既承接政府下达的性病艾滋病防治项目,政府向其购买服务,又部分依靠志愿行为维系组织运作的双重特征。组织资金来源于政府购买服务、会员会费、捐助、政府资助、在核准的业务范围内开展活动或服务收入、利息和其他合法收入。2007年协会财政总收入1115.1万元,其中社会各界捐款收入383.4万元。公益志愿精神使组织运作呈现低成本、高效率的特点并支撑着组织持续发展。来自于中央政府部门(主要是卫生部)的公共服务项目以及国际抗击艾滋病项目等资金来源占了一定比例,如其中政府拨款的财政经费为26.5万元,服务性收入为78.6万元。当然,组织中也存在着“志愿不足”的

现象,即协会的工作人员流动性较大,个别工作人员及志愿者参与的持久性不足,对组织使命和价值观认识不够。

再次,协会具有一定的官方色彩。如前所述,作为一个自上而下成立的 NGO 以及国家级唯一的性病艾滋病防治协会,在全球领域的艾滋病问题“泛政治化”问题没能得到根本缓解的情况下,协会要想真正转换成非政府组织,在短期内既不现实,更无可能。近年来协会的工作重点已有部分转移,即向着深入社区开展关爱、反歧视和动员感染者及志愿者参与艾滋病防治工作,以及培育地方性病艾滋病防治领域的草根 NGO 的能力建设的方向转变,但协助政府开展性病艾滋病防治工作,承接来自官方的公共服务项目仍是协会资源来源的主要渠道之一,也是协会在今后发展过程中无法摆脱的特殊责任。如 2006 年,协会申请到了国家艾滋病社会动员项目 47 个,得到批准的为 23 个,批准经费 254.9 万元。2007 年,协会申请国家社会动员经费项目 30 个,得到批准的为 13 个项目,批准经费 77.9 万元。在中国政府与国外政府及政府间国际组织开展的一系列艾滋病防治项目,如第三轮、第四轮全球基金艾滋病项目、中英艾滋病防治策略支持项目、联合国儿童基金会(UNICEF)项目、联合国开发计划署(UNDP)项目、世界卫生组织(WHO)项目、联合国艾滋病规划署(UNAIDS)等项目中,协会也均作为主要参与方成功申请到了项目,这显然离不开政府的支持与协作。尽管现在协会在朝着非政府组织的方向改革,但协会本身在中国疾病控制预防中心大楼拥有 20 余间办公用房,协会领导人享受政府官员的某些福利待遇,以及历任会长均由政府官员或卸任官员担任的事实,也都标示着协会与一般非政府组织,尤其是草根 NGO 显著不同。此外,协会最初由卫生部筹划成立,现今又选择卫生部作为其业务主管部门,在日常业务活动中接受卫生部的指导和监督,从而获取某种政府权威以更为方便地开展业务也是情理之中的事情。

## 二、协会在艾滋病防控领域的地位与作用

作为具有明显官方色彩的国家级组织,协会在性病艾滋病防治领域发挥着重要作用,它在推进社会多元治理中的价值也显现出来。

### (一)开展性病艾滋病调查,为政府的科学决策提供依据

艾滋病防治类 NGO 是我国 NGO 中较活跃的一类组织,而协会作为我国艾滋病防治领域中历史最为悠久、影响最为深远、社会资源最为丰富的国家级社团组织,经常发起并参与各类与艾滋病防治相关的活动,推动公众参

与和政府、企业的回应。自成立以来,协会一直致力于对全国各地的艾滋病疫情现状开展调研。如仅2005年一年,协会就对云南、四川、内蒙古、河南、山西、新疆等13个省区(主要集中在贫困地区和少数民族地区)的NGO(包括部分草根组织)参与艾滋病防治工作的情况作了全面细致的调查。在调研的基础上,协会形成了《NGO参与艾滋病防治活动调查报告》、《第三轮全球艾滋病、结核和疟疾基金中国艾滋病项目非政府组织参与艾滋病防治工作现况调查》、《新疆非政府组织参与艾滋病防治活动调查报告》,并分别在相关会议上交流或送交各级卫生、民政部门,力求为艾滋病预防工作提供准确、翔实的数据支持及可供借鉴的政策建议。协会还在同年与MSM(men who have sex with men,即男男性接触者,简称“MSM”)人群志愿者合作,在WHO的支持下,以相关的文献资料为基础,结合在10多个大中城市进行的社群志愿者、相关专业机构和人士、相关民间机构和人士、不同类型干预对象的实地调查和个人访谈,对中国MSM社群艾滋病预防工作作了系统回顾、分析与总结,并在此基础上提出下一步工作的建议,撰写出相关调查报告,呈交给卫生部等部门。此外,近两年协会还就中国部分农村地区受艾滋病影响儿童生活质量现况,以及各地草根NGO在抗击艾滋病中的地位及作用等问题进行了多次调研。据协会项目部罗玫主任介绍,这些调研报告均通过各种途径呈交给了有关部门,供其在决策时参考使用。

(二)开展与性病艾滋病防治有关的教育培训活动,提高社会对于艾滋病的认知,推动公众参与

根据艾滋病流行形势的需要,协会充分发挥自身优势,自2002年起开展了形式多样的培训活动,并不断总结培训效果,提高培训质量。迄今为止,协会共举办了20多期包括全国30个省、自治区和直辖市在内的医疗卫生、社团、公安、司法和学校等工作人员和多期社会志愿者培训班,包括艾滋病诊断治疗培训班、艾滋病健康教育培训班、艾滋病咨询服务培训班、全国传染病医院院长培训班、艾滋病预防与控制项目管理、关怀培训班、药物滥用与艾滋病咨询培训、关怀与反歧视培训班等多个领域,培训人员近5000名。另外,协会特别重视聘请优秀教师授课,充分调动地方政府、非政府机构参与培训,达到既可保证学员数量又可节省开支的目的。在一个省或市开展培训,学员来自省、地(市、州)、县各级,使一个地区各级卫生工作人员都能得到全方位培训,为在该地区全面开展防治工作打下良好基础。

近年来,协会的培训项目向着三个较为明显的方面转化,一是向培训人

员着重介绍境外在防控艾滋病领域的先进理念及成功经验。如 2007 年协会根据内地艾滋病防治工作发展的情况,结合项目需求,组织举办 3 期赴香港的艾滋病项目管理培训班,学员来自 14 个省,共 103 人。学员对培训班的效果反映很好。二是侧重于对自下而上成立的草根 NGO 的能力培训。如 2007 年在第四轮全球基金项目支持下,协会开展了 3 次社区民间小组能力建设培训,其中项目书撰写培训班 1 次,项目实施培训班 2 次。主要从项目申请书的撰写、项目实施、管理、工作技能等方面进行培训。三是侧重于对农村地区、少数民族地区从事艾滋病防治工作的培训。由于目前我国艾滋病防治的大部分资源都集中在城市和发达地区,农村及少数民族贫困地区无论是医疗卫生设施建设、医务人员的专业知识与治疗水平,还是当地民众对于艾滋病的认知程度与预防意识,都无法和发达地区相提并论,从而导致了这些地区反而成为我国艾滋病防治工作的一个盲点,使得因为贫困及其伴生物(输血、吸毒贩毒、性产业猖獗等)导致的艾滋病疫情居高不下。协会最近五年的培训活动都在有意向老、少、边、穷地区倾斜。如协会在 2004 年实施的 28 个项目中<sup>①</sup>,有近一半与培训相关的项目及宣传教育活动都涉及了许多少数民族地区,包括湖南凤凰、吉林延边、内蒙古呼伦贝尔、新疆喀什等少数民族地区。

(三)积极参加国际交流活动,在争取国外项目资金的同时,塑造中国政府与 NGO 在艾滋病防治工作中的新形象

在一个全球社团革命的时代,NGO 的符号价值能在一定程度上提升该国政府的国际形象,向外界传达“政府与 NGO 合作”的信息,减少政府在国际交往中的阻力;参与国际交流,也能重塑 NGO 形象,解决其资源信息与资金缺乏的问题。自 1985 年中国内地发现首例艾滋病感染者以来,国际上对艾滋病的“泛政治化”、“泛道德化”舆论,在长时间内影响了中国政府的应对政策。在当时,如果承认艾滋病问题,被视为给地方政府抹黑,而“泛道德化”则使普通人群认为艾滋病“是和不好的生活方式相关的病”。在相当长一段时间里,无论是在中国官方,还是在民间,艾滋病都是暧昧和不光彩的字眼,从而使得政府在与国际社会开展艾滋病防治相关的合作时,也往往瞻前顾后,甚至畏首畏尾,在一定程度上限制了政府在防控艾滋病中的作用。

<sup>①</sup> 其中协会独立承担项目 3 个,协会下属分支机构承担 2 个,与地方机构合作 20 个,合作单位涉及多个省、市、县级性病艾滋病防治协会、预防医学会、疾控中心等。

非政府组织的作用在这种状况下就会更加充分地体现出来。协会一直注重与国际组织的友好往来与交流,合作对象包括政府间国际组织、跨国公司与国际非政府组织。如2004年,协会承担了联合国儿童基金会(UNICEF)对感染者和受艾滋病影响的儿童提供社区关怀与支持的项目,联合国开发计划署(UDNP)开展的艾滋病预防与控制社区关怀与扶贫项目,与世界银行、山西绛县性病艾滋病防治协会共同开展了“以社区为基础的向艾滋病病毒感染者和病人提供关怀的项目”。2005年,协会作为中国NGO的代表参与了中英两国政府艾滋病防治合作项目与政策倡导项目。2006年,与美国世援社(World Relief)一道协助联合国艾滋病规划署(UNAIDS)在中国举办了“全面开展艾滋病综合防治”研讨会。此外,协会与百时美施贵宝公司等跨国公司开展合作,并与比尔·梅琳达盖茨基金项目等国际非政府组织建立起了密切联系,利用盖茨项目的资金开展了协会的能力建设项目,从人力资源、财务管理、督导评估、设备采购与管理、审计、分包工作等方面加强协会的能力和硬件建设。

协会还积极采取“走出去”战略,充分利用各种渠道宣传中国的艾滋病防治工作。2006年,协会先后派出人员参加在美国、泰国、加拿大、日内瓦等地举办的国际艾滋病防治研讨会,并在会议上发言,介绍我国艾滋病防治工作所取得的巨大成就,宣传我国NGO在艾滋病防治工作中的优势和作用。在消除国际社会对中国艾滋病防治工作误解与偏见的同时,也提高了协会在国际社会的知名度。无论是“引进来”还是“走出去”的国际合作,都在拓宽协会资金来源渠道、增强组织活动能力的同时,向国际社会充分展示了中国政府和非政府组织在艾滋病合作领域开放、积极、包容和自信的一面,有利于塑造中国在外部的世界中的新形象。如协会一直以来通过自己的行动,努力澄清国际社会对中国非政府组织都是“官办”的不完全正确的认识,促成在2004年联合国艾滋病中国专题组和国务院防治艾滋病工作委员会办公室的“中国艾滋病防治联合评估报告”中,对中国非政府组织的评估作出了更加客观真实的描述。在协会的众多对外交流中,国际社会增进了对中国非政府组织的认识,为进一步争取国际社会对中国非政府组织的关注和支持做了基础工作。同时最根本的,也是最重要的,这些合作将十分有助于利用境外的力量帮助遏制中国性病艾滋病日益严重的扩散趋势。

### 三、协会在支持草根 NGO 发展中的作用与举措

#### (一) 协会的积极作用

自 2001 年协会首次与山西省闻喜县的艾滋病患者及感染者自发成立的互助关怀小组开展合作,进行艾滋病防治工作,并在国内农村地区成立了首家关怀艾滋病的民间机构,集宣传、关怀和生产自救为一体的艾滋病防治基层组织——“温馨家园”成立以来,8 年期间,协会在观念、职能、机构和工作方向转变的同时,与国内近千家草根 NGO 进行了不同程度的合作,在资金、内部组织建设、项目申请与管理等方面对草根 NGO 提供了多项扶持,成为国内带有政府背景的 NGO 之中吸纳、包容草根 NGO 的典范。具体而言,中国性病艾滋病防治协会对草根 NGO 的扶持作用主要表现在以下三个方面:

1. 推动政府与非政府组织之间的沟通,促进双方的相互理解、支持与合作

对草根组织的工作目前中国大多数政府部门还不了解,更有部分政府组织对其工作尚未认可,且对与草根组织的合作怀有戒心,视其为机会主义者,是受捐赠所驱,或是代表个别人群而非广大受众的利益。<sup>①</sup> 如何处理同政府的关系,是决定其组织发展的关键,来自政府的支持、资助和指导始终是草根组织所需的,特别是艾滋病防治工作,要求全社会共同参与,草根组织更需要与政府开展合作与沟通。协会作为成立之初带有较为浓厚的政府色彩,拥有一定管理权威,具有一定准政府组织特征,又在努力向非政府组织转型,淡化自身官方背景的组织,自然在沟通政府与非政府组织之间关系方面具有其他组织不可替代的优势。如 2004 年,协会及时将在河南农村考察的情况,感染者来信的情况,感染者对服药的反应以及北京佑安医院张可医生撰写的《河南艾滋病五年调查报告》等信息,第一时间反馈给中国疾病预防控制中心和卫生部艾滋病专家委员会的有关领导。协会在感染者自助小组的关怀与支持、感染者能力建设、宣传教育等方面与许多草根 NGO 建立起了密切联系,双方相互支持,资源共享。协会的工作得到了众多草根 NGO 和相关人群的认可。

协会的沟通作用还表现为积极主办或协办政府发起的会议或论坛活动,并努力扩大草根 NGO 的参会比例,增进双方的相互了解及信任。在这

---

<sup>①</sup> 家庭健康国际艾滋病预防关怀项目组编:《艾滋病综合防治规划指南》,家庭健康国际(FHI)2003 年内部出版,第 56 页



方面,自1995年起,由协会连同卫生部疾病控制司共同组织召开的中国非政府组织(NGO)预防控制艾滋病工作联席会议,对于促使政府正视草根NGO在中国艾滋病防治领域中的积极作用并同其展开交流与合作起到了不可忽视的重要作用。

2005年10月,在协会的组织下,第四届NGO预防控制艾滋病工作联席会议在重庆成功举行,参加会议的180多名代表来自35个政府部门、88个NGO(包括草根组织)、15个项目机构、国际组织及新闻界、企业界。草根NGO大多是产生于基层、服务于基层的感染者组织和同性恋组织。这次会议着重交流了NGO在预防控制艾滋病工作中的经验及草根NGO不可或缺的地位,讨论了NGO(草根NGO)的作用和发展方向,正式通过了《中国非政府组织共同预防艾滋病共同行动纲领》,从而揭开了中国NGO在控制AIDS中崭新的一页。数位草根NGO的代表在大会上发言,介绍他们在艾滋病防治过程中的成功经验及面临的困难。卫生部副部长王陇德对此次会议作出专门批示,卫生部疾控司郝阳副司长参加会议并讲了话,国家民政部官员从社团建设和公民社会发展的角度在会上作了专门报告。

2007年10月,协会又组织在大连召开了以“转变观念,迎接挑战”为主题的“第五届中国民间组织参与艾滋病性病防治工作联席会”,参加会议的有来自全国190多个机构的260多名代表,是历年来参加会议机构和人数最多的一次,也是参会草根NGO的数量、代表人数及发言人数最多的一次。这次会议的主旨就是要促进政府与草根NGO之间的充分交流与沟通,协会项目部主任罗玫在发言中多次提出,各级政府应当切实转变观念,积极行动起来,认识到草根NGO不是无政府组织,更不是反政府组织,要承认草根NGO在艾滋病防治过程中的特殊作用及贡献,并在尊重其独立性的前提下,对基层草根NGO进行扶持,帮助其发展壮大,发挥更多的积极功效。同时,草根NGO在开展活动时也必须遵纪守法,要主动与当地的政府和其他的民间组织沟通和联合,做政府的伙伴,以获得政府支持与认同,并有效表达和维护公众利益。在中国传统的“大政府、小社会”的格局还未得到根本转变,很多政府机构、尤其是地方政府的一些官员出于维护地方形象的考虑,对草根NGO的地位与作用还心存疑虑、误解甚至是反感和敌视,在艾滋病泛政治化及污名化问题还没有得到根本缓解的情况下,中国性病艾滋病防治协会能够积极发挥自身的桥梁作用,邀请众多政府机构和草根NGO的代表同坐一席,让政府官员倾听来自于基层NGO的呼声,共商中国性病、艾