



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管理机关双重审批、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、电影首影式等）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