

# | 第二届全国优秀 MPA 学位论文

中国参与艾滋病预防控制的  
草根非政府组织调研报告  
**A Survey of Grassroots NGOs  
Involved in China's HIV/AIDS  
Prevention and Control**

(申请清华大学公共管理硕士专业学位论文)

培养单位：公共管理学院

申请人：牛彩霞

指导教师：邓国胜副教授

二〇〇五年六月

中国参与艾滋病预防控制的草根非政府组织调研报告

牛彩霞

## 关于学位论文使用授权的说明

本人完全了解清华大学有关保留、使用学位论文的规定，即：

清华大学拥有在著作权法规定范围内学位论文的使用权，其中包括：（1）已获学位的研究生必须按学校规定提交学位论文，学校可以采用影印、缩印或其他复制手段保存研究生上交的学位论文；（2）为教学和科研目的，学校可以将公开的学位论文作为资料在图书馆、资料室等场所供校内师生阅读，或在校园网上供校内师生浏览部分内容。

本人保证遵守上述规定。

**（保密的论文在解密后遵守此规定）**

作者签名： \_\_\_\_\_

导师签名： \_\_\_\_\_

日 期： \_\_\_\_\_

日 期： \_\_\_\_\_

## 摘 要

艾滋病流行，是人类在新千年发展所面临的最主要的挑战之一，它可能会导致许多国家来之不易的发展成果付诸东流。艾滋病不仅仅是一个卫生问题，更是一个社会问题。而艾滋病的防治工作需要草根 NGO 的参与已成为越来越多人的共识。

当前，中国的草根 NGO 往往活跃在艾滋病预防控制的最前沿。但是有关它们的具体情况，人们知之甚少。国际经验表明，NGO 在艾滋病预防控制中发挥着重要的作用。因此，了解这些草根 NGO 的现实状况，发现它们在中国艾滋病预防控制中的具体作用，找出它们在发展中存在的不足，对于它们未来更大程度地参与中国的艾滋病预防控制工作具有重要的现实意义和深远的历史意义。

本文是国内首次对艾滋病预防与控制领域的草根 NGO 进行的描述性研究。通过对分布在中国 21 个省市的参与艾滋病预防与控制工作的 54 个草根 NGO 的问卷调查和深度访谈，发现它们活动方式比较灵活多样，服务对象比较广泛，在中国艾滋病预防工作与和谐社会的构建中发挥着独特的作用。主要表现在：通过特殊的方式为服务对象和大众提供广泛的交流平台；通过生产自救为感染者及其组织提供经济来源和项目经费；通过它们与特殊人群的特别关系，弥补政府工作上的不足；草根 NGO 还是政府工作的推动力；草根 NGO 还可以起到技术支持和政策倡导的作用；以及草根 NGO 也是申请和参与全球基金艾滋病防治项目的重要力量。

调查还发现，草根 NGO 发展所面临的首要问题是资金匮乏问题。人力资源缺乏和治理结构不合理，也是制约其发展的重要因素。缺乏政府在法律上的支持极大地限制了草根 NGO 获取资金和开展活动的的能力。因此，笔者应用公共管理的相关理论在三个层面提出政策建议：一、政府积极引导和培育艾滋病防控领域的草根 NGO，为其提供有利的政策环境以及技术和资金等支持；二、草根 NGO 需要提升自己的能力，加强与政府和其它 NGO 的交流与合作；三、国际组织应规范其对草根 NGO 的资助，增加透明度。最后，为了帮助草根 NGO 发展，笔者提出一个新的构想，即建立一个协调机构，代表草根 NGO 向政府和国际组织争取资金和项目，并协助进行资金的管理和分配工作，推动草根 NGO 之间的交流和联系，实现资源共享。

**关键词：** 艾滋病 非政府组织 发展 挑战 贡献

## Abstract

China's grassroots NGO are often the fighters at the front of the HIV/AIDS combat. However, people know little about the situation of these grassroots NGO. The article will provide an overview of the current situation of grassroots NGO in China with an overall discussion of the concrete role of these NGO and constraints for their development. A policy recommendation is put forward at the end of the article.

With a survey conducted among 54 grassroots NGO from 21 provinces in China, the author finds that NGO is flexible in carrying out their work of varieties with more clients served. They play unique roles in China's HIV/AIDS combat building up platforms for clients to communicate with each other, as well as income generating. They work into details where the government's work is not able to follow up. They work with youth, sex workers, drug users, HIV+, homosexuals and etc. through their unique channel. Their work is an impetus for the government. They could also play important roles in helping the government in the application and implementation of the Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria.

The author also finds through the survey that inadequate fund is the main constraints for the development of grassroots NGO. They are lack of quality human resources and legal support from the government. Three recommendations are made. i) The government should change its attitude to NGO and create better policy environment and provide technical and financial support to them. ii) It is important that Grassroots NGO strengthen their capacities and communication with each other. iii) International donors should be strategic and more transparent in terms of grant-making. At the end, the author proposes that a coordination organization or umbrella organization should be set up to help grassroots for the future development.

The main methods of this survey include questionnaire investigation and interviews with related people.

**Key words:** HIV/AIDS    NGO's development    challenge    role

目 录

第 1 章 引言 .....	1
1.1 调研背景 .....	1
1.1.1 调研背景 .....	1
1.1.2 调研意义和目的 .....	3
1.2 相关理论基础和研究框架 .....	4
1.2.1 草根 NGO 的概念 .....	4
1.2.2 NGO 参与艾滋病预防控制的理论基础 .....	6
1.2.3 分析和研究框架 .....	6
1.3 调研方法 .....	7
1.3.1 调研方法 .....	7
1.3.2 数据处理 .....	9
1.4 研究对象 .....	9
第 2 章 预防控制艾滋病领域的草根 NGO 基本状况 .....	11
2.1 草根 NGO 的地区分布和成立时间分布 .....	11
2.1.1 草根 NGO 的地区分布 .....	11
2.1.2 成立时间 .....	12
2.2 草根 NGO 的法律地位、决策方式与治理结构分析 .....	13
2.2.1 注册情况 .....	13
2.2.2 组织章程、规程、会则等 .....	15
2.2.3 决策方式 .....	15
2.2.4 理事会成员情况 .....	16
2.3 草根 NGO 办公条件和设备状况分析 .....	17
2.3.1 办公场所 .....	17
2.3.2 办公设施情况 .....	18
2.4 草根 NGO 人力资源情况 .....	18
2.4.1 专职工作人员情况及工资情况 .....	18
2.4.2 兼职工作人员情况及工资情况 .....	21
2.4.3 志愿者情况 .....	22



---

2.4.4 职员中（专职和兼职）HIV+成员 .....	23
2.5 草根 NGO 社会活动领域与活动方式分析.....	23
2.5.1 活动领域 .....	23
2.5.2 活动方式 .....	24
2.5.3 活动范围 .....	25
2.6 草根 NGO 的财务状况分析.....	26
2.6.1 财务支出规模分析 .....	26
2.6.2 支出结构 .....	26
2.6.3 收入结构 .....	27
2.6.4 财务报告情况 .....	28
2.6.5 启动资金的来源 .....	29
2.7 草根 NGO 的公共关系和社会影响分析.....	30
2.7.1 主要负责人来源情况 .....	30
2.7.2 发行物 .....	31
2.7.3 对外宣传资料 .....	31
2.7.4 国际关系 .....	32
2.7.5 媒体宣传 .....	32
2.8 草根 NGO 服务的覆盖面分析.....	33
2.8.1 服务人群情况 .....	33
2.8.2 服务人数 .....	34
2.8.3 服务人次 .....	34
2.8.4 服务对象（会员、非会员） .....	35
<b>第 3 章 草根 NGO 的作用和贡献.....</b>	<b>36</b>
3.1 建立交流平台 .....	36
3.1.1 举办文艺活动 .....	36
3.1.2 生活照展览—我们的声音 .....	36
3.1.3 建立网络、开通热线和编辑杂志 .....	37
3.1.4 用艺术做心理治疗 .....	37
3.1.5 举办讲座，开展咨询活动 .....	38
3.1.6 外展活动 .....	38
3.2 提供经济来源和项目经费 .....	39

## 目 录

---

3.3 弥补政府失灵 .....	39
3.3.1 对吸毒人群、性工作者的干预 .....	40
3.3.2 对同性恋人群的干预 .....	42
3.3.3 为艾滋病感染者和患者提供服务 .....	42
3.4 推动政府的工作 .....	44
3.5 申请和执行全球基金艾滋病防治项目 .....	45
3.5.1 参与全球基金的申请工作 .....	45
3.5.2 参与执行全球基金项目 .....	46
3.6 提供技术支持，进行政策倡导 .....	47
<b>第 4 章 困难、挑战及相关政策建议 .....</b>	<b>49</b>
4.1 草根 NGO 面临的困难和挑战 .....	49
4.1.1 发展的挑战 .....	49
4.1.2 政府的支持 .....	52
4.2 政策建议 .....	53
4.2.1 政府层面 .....	54
4.2.2 草根 NGO 层面 .....	56
4.2.3 国际援助层面 .....	57
4.2.4 草根 NGO 发展的新构想 .....	58
<b>第 5 章 结论 .....</b>	<b>62</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>65</b>
<b>致 谢 .....</b>	<b>67</b>
<b>附录 A 调查问卷 .....</b>	<b>68</b>
<b>个人简历、在学期间发表的学术论文与研究成果 .....</b>	<b>错误！未定义书签。</b>



## 第1章 引言

### 1.1 调研背景

#### 1.1.1 调研背景

艾滋病流行，是人类在新千年发展所面临的最主要的挑战之一。它可能会导致许多国家来之不易的发展成果付诸东流。至今，全球已有超过 2,000 万人死于艾滋病，目前估计有 3,900 万人感染了艾滋病病毒，超过 1,400 万的儿童已沦为孤儿，数以百万的家庭因为劳动力的缺乏和高额的医疗费用而陷入贫困<sup>1</sup>。2004 年，全球新增艾滋病病毒感染者 490 万人，包括 64 万儿童。在艾滋病流行状况较为严重的国家，期望寿命急剧下降，贫困加深，不断丧失劳动力，社区和公共组织逐渐瘫痪，而且，这种恶果将持续数代。为此，国际组织和多边机构做了大量实质性工作，在全球开展了多项艾滋病预防项目，但是，估计在未来八年中全球仍有 4,500 万新增艾滋病病毒感染者，其中 40% 发生在亚太地区。<sup>2</sup>

中国 1985 年发现第一例艾滋病病例。2003 年底，中国估计现存感染者人数为 84 万人，全人群感染率为 0.07%。截至 2004 年 9 月底，全国累计报告的艾滋病病毒感染者为 89,067 例。<sup>3</sup>近年来，艾滋病的流行呈快速上升趋势，流行范围广，局部地区疫情相当严重，疫情正在从高危人群向一般人群传播。1998 年以来，累计艾滋病病例报告已经波及 31 个省（自治区、直辖市）。其中，吸毒、性工作者等高危人群的艾滋病病毒感染率增长趋势明显。既往有偿采供血人群中艾滋病流行严重<sup>4</sup>，主要以青壮年为主、大多数在农村。虽然中国成人感染率不到 0.1%，还处于低流行态势，但由于人口基数大，艾滋病病毒感染者的数量已居亚洲第 2 位，全球居第 14 位。艾滋病流行对一些地区经济社会发展的严重影响开始显现。

---

1 UNAIDS, "AIDS Epidemic Update December 2003" (2003). [www.unaids.org](http://www.unaids.org).

2 Joan Kaufman, Katherine Meyers. AIDS As a Public Policy Issue. AIDS Public Policy Training Project, Kennedy School of Government, Harvard University.

3 国务院防治艾滋病工作委员会办公室和联合国艾滋病中国专题组，中国艾滋病防治联合评估报告（2004），2004-12-1，4~6

4 1995 年前后，在一些中部省份，由于非法和不规范采供血（浆）行为的出现，造成了大连的艾滋病病毒感染者出现。据流行病学调查结果显示，既往有偿采供血人员相对集中的河南、安徽、山西、山西、湖北、河北、山东、贵州等省的部分县乡村，有偿采供血人群艾滋病病毒感染率为 10%—20%。

迄今为止，艾滋病还不能彻底治愈。艾滋病与血液及血液制品的管理、买卖淫、注射吸毒等社会问题紧密相关，预防和控制的难度很大，不仅威胁人民身心健康和生命安全，而且也严重威胁我国的经济发展和社会稳定。由于艾滋病的流行，艾滋病病毒感染者及其家庭的医疗费用大大增加，一些艾滋病病毒感染者部分或全部丧失劳动能力，有的因为社会歧视而失业或失学、农产品卖不出去，收入大大减少，许多家庭一贫如洗，甚至家破人亡。由于艾滋病的流行，使一些地区的经济发展受到严重影响；医疗救治压力越来越大，消耗了巨大的卫生资源，造成了沉重的经济负担；同时引发了救治关怀患者、照顾孤儿寡老、消除社会危害和维护群众健康等一系列社会问题。

国务院防治艾滋病工作委员会办公室和联合国艾滋病中国专题组联合出版的《中国艾滋病防治联合评估报告（2004）》指出，根据目前的流行模式和趋势，未来中国艾滋病的流行是保持快速增长还是逐步趋于平稳，这将取决于是否能在全国范围内大面积开展有效的艾滋病预防活动和提供治疗与关怀。

上个世纪90年代以来，国务院制定了《中国预防与控制艾滋病中长期规划（1998—2010年）》和《中国遏制与防治艾滋病行动计划（2001—2005年）》，建立了国务院防治艾滋病性病协调会议制度，对遏制艾滋病的传播和流行作出了一系列重大决策，采取了一系列重大举措。2002年，中国开始自行生产抗艾滋病病毒药品，并免费向河南、安徽、湖北等重点地区的患者提供。2003年，中国政府提出了“四免一关怀”政策<sup>5</sup>，并要求各部门一定要把“四免一关怀”政策落到实处，落实到每一个艾滋病病毒感染者和患者身上，帮助他们减轻疾病的痛苦，帮助他们树立战胜疾病的信心，帮助他们摆脱生活的困境。通过落实“四免一关怀”政策措施，不断探索积累经验，提高救治关怀工作的水平。<sup>6</sup>在强调政府的主导作用的同时，还应充分认识到，政府的积极主导绝不是包办一切，还要充分利用社会的一切可能的力量和资源。

艾滋病的产生和传播有其深刻的社会和文化背景。艾滋病不仅仅是一个卫生问题，更是一个社会问题。由于其传播渠道<sup>7</sup>和所涉人群<sup>8</sup>的特殊性，来自社会、

5 “四免一关怀”政策，即：国家实施艾滋病自愿免费血液初筛检测；对农民和城镇经济困难人群中的艾滋病患者实行免费抗病毒治疗；对艾滋病患者遗孤实行免费就学；对孕妇实施免费艾滋病咨询、筛查和抗病毒药物治疗；将生活困难的艾滋病患者及其家庭纳入政府救助范围。

6 吴仪.抓住时机 积极探索 全面推进艾滋病防治工作.国务院总理吴仪在2004年4月6日召开的全国艾滋病防治工作会议上的讲话.人民日报.2004-5-9.第七版

7 经血液传播、性传播、母婴传播、静脉吸毒传播。

8 同性恋人群、性工作者、静脉吸毒者、有偿采供血人群等。

家庭的歧视，使得艾滋病感染者和患者及大众对艾滋病讳莫如深，不愿意正视这个问题。整个社会还不能善待和尊重每一位艾滋病感染者和患者，不能给予足够的宽容、理解和帮助。正是这些原因，使得很多人患了“恐艾症”，无法获得有效的自愿咨询检测和转诊服务。

艾滋病的预防是一项关系全球的庞大社会系统工程，需要社会方方面面的参与，鉴于艾滋病的预防工作的社会敏感性，一些针对艾滋病感染者和患者的活动在通常的情况下不宜由政府机构直接进行。因此，非政府组织的介入就变得十分重要。纵观世界上所有成功遏制艾滋病流行的国家，发现这些国家的民间团体和 NGO 都在艾滋病防治工作中发挥了关键作用，包括动员资源、组织应对并代表主要相关者利益。NGO 和社区组织，代表着感染者群体的合法利益，它们的不懈努力让政府和国际组织逐渐意识到了满足感染人群需求的重要性，并基于这些需求，帮助设计、执行项目。NGO 还代表着特殊人群，如青少年、同性恋者、性工作者和艾滋病感染者的利益，它们的项目以同伴为基础，为本群体服务，其效果当然优于那些非代表性组织所开展的项目。更何况这些群体本身受艾滋病影响程度最深，它们在支持治疗艾滋病和缓解艾滋病影响方面发挥了关键作用<sup>9</sup>。

联合国艾滋病规划署指出：“与艾滋病有关的非政府组织，自艾滋病大流行以来一直处于行动的前线。”2001年6月发布的联合国关于艾滋病的承诺宣言指出：“确认艾滋病毒/艾滋病感染者、青年人和民间社会行动者在解决艾滋病毒/艾滋病各方面问题的特殊作用和重大贡献，并认识到它们对方案制订、规划、执行和评价的充分介入和参与对制订艾滋病毒/艾滋病的有效对策至关重要<sup>10</sup>。”

中国的非政府组织也不例外，它们根据各自的特点在艾滋病的预防控制工作中开展各种相关的活动，如宣传教育和关爱艾滋病感染者和患者等活动。政府也逐渐认识到非政府组织在艾滋病防治中能够发挥一定的作用。

### 1.1.2 调研意义和目的

中国的草根 NGO 越来越多地参与着中国艾滋病预防控制活动，它们往往活跃在艾滋病防治的最前沿。但是关于草根 NGO 的状况，人们知之甚少。到目前

---

9 Joan Kaufman, Katherine Meyers. AIDS As a Public Policy Issue. AIDS Public Policy Training Project, Kennedy School of Government, Harvard University. 2005

10 南方网资料.全球非政府组织在防制艾滋病中的作用, 2003-12-5

为止，尚未发现对参与艾滋病预防控制草根 NGO 的全面、系统的调查研究。

本文拟通过对中国从事艾滋病预防控制工作的草根 NGO 的调查，回答以下问题，并针对这些发现尝试提出相关政策建议。本文关注的问题是，中国参与艾滋病预防控制的草根 NGO 的现状如何？它们在艾滋病防治工作中起到了什么作用，贡献在哪里？它们所做的工作与政府的工作相比，有什么特色？它们在未来的艾滋病防治中如何才能发挥更大的作用？

另外，本文也试图通过调研，了解中国参与艾滋病预防控制的草根 NGO 的优势和劣势，找出草根 NGO 存在的不足，为草根 NGO 未来更大程度地参与中国的艾滋病预防控制提出相关政策建议。同时，通过本调研，可以让包括政府和国际机构在内的社会各界了解中国参与艾滋病预防控制的草根 NGO 的较为全面的、真实的情况，从而为草根 NGO 参与艾滋病防治创造更好的环境。

## 1.2 相关理论基础和研究框架

### 1.2.1 草根 NGO 的概念

关于草根 NGO 一直没有一个特别明确的概念。清华大学教授康晓光认为，草根 NGO 是通常所说的非政府组织或非营利组织的一部分。一般由一名领袖发起、组织并领导。草根 NGO 具有明确的使命，而且这个使命最终成为全体同仁的共识<sup>11</sup>。笔者认为，草根 NGO 的定义，还应该补充：草根 NGO 具有明确的价值观，是自下而上产生的、从事与基层或社区紧密相关工作的组织。

关于非政府组织的理解，有专家概括了四种定义，一是最广义的非政府组织，就是将独立于政府和企业之外的其它所有组织都称为非政府组织；二是狭义的理解，即非政治、非宗教、非营利的组织，政治组织（如政党）和宗教组织则不在此范畴；三是介于广义和狭义之间的，指活跃在社区基层的组织，包括“草根”组织；四是从发展的角度理解，非政府组织这个概念最早是从国际社会人道救援组织开始的，这些组织帮助第三世界落后国家解决生存等最基本的问题。《联合国宪章》对“非政府组织”的定义是这样的：非政府组织是指在国际范围内从事非营利性活动的政府以外的所有组织，其中包括各种慈善机构、援助组织、青少年团体、宗教团体、工会、合作协会、经营者协会等等<sup>12</sup>。清华

---

11 康晓光，冯利. 中国 NGO 治理：成就与困境. 北京，2004

12 联合国新闻部非政府组织. <http://www.un.org/chinese/aboutun/ngo/qanda.html>

大学教授王名等在《中国社团改革--从政府选择到社会选择》中认为非政府组织是在地方、国家或国际级别上组织起来的非赢利性的、自愿公民组织。非政府组织面向任务、由兴趣相同的人们推动，它们提供各种各样的服务和发挥人道主义作用，向政府反映公民关心的问题、监督政策和鼓励在社区水平上的政治参与。它们提供分析和专门知识，充当早期预警机制，帮助监督和执行国际协议<sup>13</sup>。而美国约翰·霍布金斯大学非营利组织比较研究中心萨拉蒙教授认为 NGO 具备 5 个特性，即具备组织性、民间性、非营利性、自治性和志愿性<sup>14</sup>。香港中文大学的王绍光教授则认为，还应该在此基础上，加上公益性这个特性。非政府组织关注的必须是与公共福利相关的问题。

在西方社会，NGO 名类繁多，包括妇女组织、社区居民组织、环保组织、人权组织等等，遍布社会的各个层面和角落，在调整社会关系、促进社会发展方面发挥着不可或缺的作用。

中国的 NGO 是改革开放的产物，在整个 20 世纪 80 年代，社会团体呈现出空前的增长势头；进入 90 年代以后，中国政府认同了市场经济体制，确立了“小政府、大社会”的改革目标，经济体制转轨和政府职能的转变为民组织的发展提供了较为广大的空间。据统计，到 2004 年底，在民政部门登记的民间组织大约有 30 万家，日益成为促进中国走向文明和进步的重要力量。<sup>15</sup>

从世界范围来看，非政府组织在各国社会事务管理中所起的作用越来越大，在各种慈善和公益事业之中担当越来越重要的角色，特别是西方发达国家的非政府组织的发展也非常迅速。可以说，这是一种国际社会的发展潮流。

在中国，随着社会变革和市场经济的不断发展，中国的非政府组织也获得迅速发展，非政府组织在社会中所起作用也倍受关注。同时，由于中国社会正处于剧烈变化的转型时期，社会矛盾和利益格局不断进行重新组合、分配，非政府组织对缓和社会矛盾的作用也将日益显现，其管理社会事务的能力也逐步得到体现。党的十六大把“社会更加和谐”作为全面建设小康社会的目标之一提出来，党的十六届四中全会又把“提高构建社会主义和谐社会的能力”作为党执政能力的一个重要方面明确提出，可见构建和谐社会意义之重大。那么如何构建和谐社会呢？政府自是责任在身，但是民间力量也绝对不可缺失。NGO

---

13 王名、刘国翰、何建宇著. 中国社团改革--从政府选择到社会选择. 北京: 社会科学文献出版社, 2001

14 贾西津. 治理结构转型与 NGO 的角色. 制度分析与公共政策网. 2004

15 中国民间组织. 中华人民共和国民政部民间组织管理局网站.

<http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=20153&dictionid=2202>



是创建“和谐社会”的重要力量，草根 NGO 参与艾滋病预防控制对于创建“和谐社会”是非常有益的。

### 1.2.2 NGO 参与艾滋病预防控制的理论基础

一些学者从理论上论述了艾滋病防治需要 NGO 参与的理由：

**第一，填补政府功能的“空白”。**有些公共产品和服务政府无法提供，或者不便于提供，或者提供的效率很低，成本很高，这时就可以由 NGO 出面完成；

**第二，满足社会多元需求。**现代社会中的人们在兴趣、价值观念和经济利益方面都是高度多元化的。作为唯一的代表全体社会成员的政府无法满足数目巨大、种类繁多、彼此冲突的“局部性”需求，只有市民社会中的 NGO——它们是由具有共同旨趣、利益或要求的人们自愿组织起来、维护自己利益的组织——能够有效地满足社会多元化的需求，支持社会多元化的格局；

**第三，通过竞争提高效率。**由于政府受到一系列法律法规的约束和各种社会势力的牵制，而且其本身作为一个庞大的科层机构，难以摆脱官僚积弊的拖累，所以往往对新的社会要求和发展机会反应较为迟钝。加之其行为的“普遍性”要求，使它很难对地区性的和少数群体的需求作出及时、恰当的反应。NGO 则不受这些制约，它们能更灵活、更机敏地应对新的需求，它们在组织方式、制度安排等各个领域中都承担了创新的职能。塞拉蒙指出，“正如营利组织鼓励私人利益由个人直接决定之外，非营利组织也鼓励公共利益由人们自己直接决定，而不必委托政府替自己操心<sup>16</sup>。”当某些公共物品不交由政府独家提供，而是由政府和非营利组织共同提供时，并且它们建立起一种平等的竞争关系，那么将会促进它们提高生产效率，扩大消费者的选择机会和效用。<sup>17</sup>

### 1.2.3 分析和研究框架

本论文主要围绕以下几个问题开展：

1) 中国的草根 NGO 的现状如何？草根 NGO 的法律地位和治理机制如何？草根 NGO 的人力、物力、财力资源和设备状况如何？主要的社会活动领域和活动方式是怎样的？

16 莱斯特·塞拉蒙. 非营利领域及其存在的原因. 见李亚平、于海选编：《第三域的兴起》，复旦大学出版社，1998年版. 38页

17 张建川. 中国艾滋病防治的政策分析. 中国人民大学硕士论文，文章来源：<http://www.unirule.org.cn/symposium/c228.pdf>

2) 草根 NGO 在发展中所面临的困难和挑战是什么？制约其发展的主要因素是什么？

3) 草根 NGO 在中国的艾滋病预防与控制中扮演一个什么样的角色，起到什么作用？与政府工作相比有何独特的作用？

4) 草根 NGO 如何在未来的艾滋病预防与控制中发挥更大的作用？  
全篇共分五章内容。

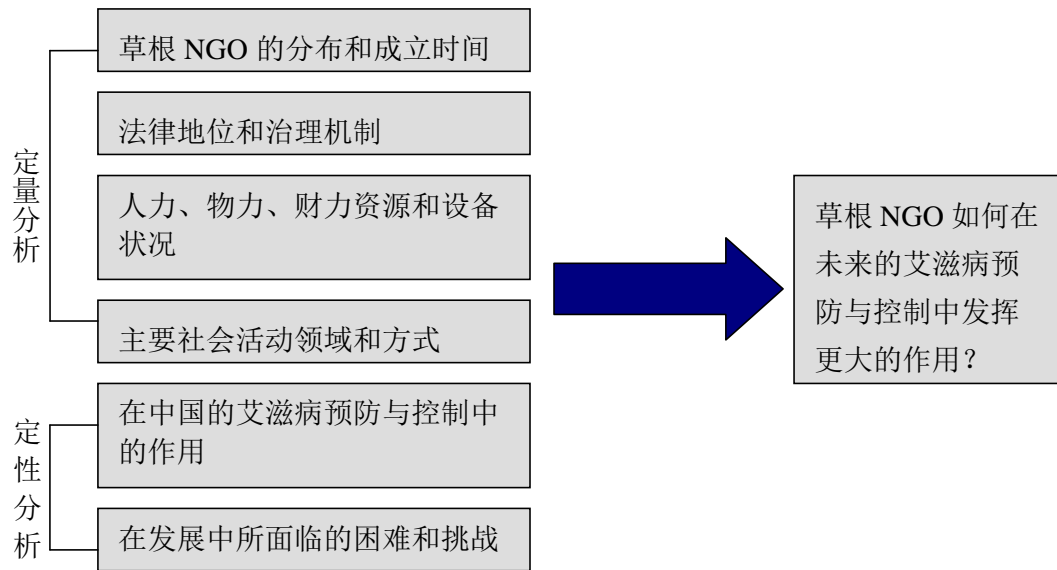


图 1.1 分析和研究框架

## 1.3 调研方法

### 1.3.1 调研方法

运用社会学的方法对中国参与艾滋病预防与控制的草根 NGO 进行调研。本次调查采取了定量调查与定性调查相结合的方式，运用了问卷调查和个人深入访谈的方法对中国参与艾滋病预防与控制的草根 NGO 进行调查，同时对个案进行深入研究，并对有关组织的部分材料进行了汇总和分析。

问卷调查方法是社会科学研究的基本方法，这种调查方法具有结果的量化性、工具的标准性、方式的灵活性、结果的有效性、客观、简明、真实的特点。在坚持目的性、一般性、逻辑性、明确性、可接受性及效率性原则的基础上，笔者设计了“中国参与艾滋病预防控制的草根 NGO 调查问卷”，问卷包含有封

闭式和开放式问题，答卷方法主要采取自填式，个别问卷由调查者询问填写。

由于中国参与艾滋病预防控制的草根 NGO 较少、分散且部分 NGO 所涉及的内容较为敏感，而且，绝大多数都没有注册，其抽样框难以确定。为此，本调查主要采取了非随机抽样的滚雪球式抽样方法，由一些已经掌握的参与艾滋病预防控制的草根 NGO 介绍，再找到其他预防与控制艾滋病的草根 NGO。<sup>18</sup>

调查问卷通过电子邮件和面对面发放的形式，在一周时间内发往搜集到的各草根 NGO。大多数草根组织对本次调查采取了积极、配合的态度，绝大多数问卷由草根 NGO 的负责人认真填写。从回答的内容看，除涉及到财务收入与支出问题时，一些组织拒答外，各组织均回答了绝大多数问题。之后的深入访谈证实问卷的可信程度较高。

问卷内容主要包括草根组织的基本情况、组织的治理结构、设备与人力资源状况、社会活动领域与活动方式、组织的财务状况、公共关系和社会影响、组织所面临的困难和挑战以及组织在中国艾滋病预防控制中所起的作用等。详见附录 A。

另外，笔者还与部分组织的相关人员进行了面对面访谈，以获得进一步的资料。通过深入访谈，一方面弥补了定量调查的不足，另一方面对中国参与艾滋病预防与控制的草根 NGO 的组织形式、运作模式以及工作内容等有了更深入的了解。

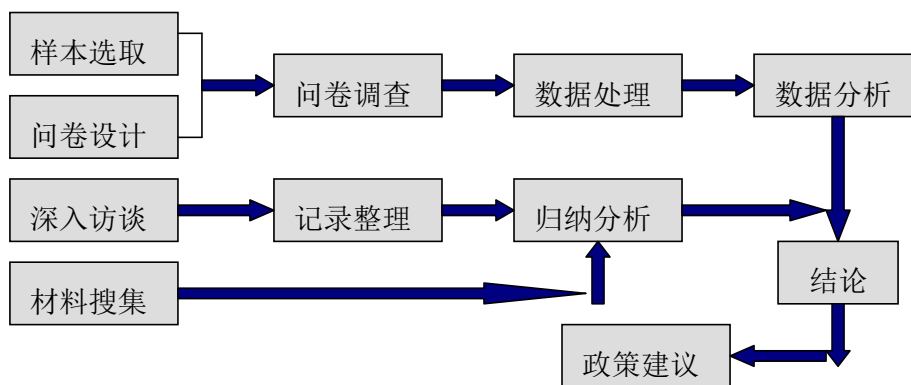


图 1.2 调研方法和思路

18 这部分得益于笔者目前从事的工作，在工作中能有机会接触到一些相关的人员，并通过他们寻找到更多从事艾滋病防治工作的人员和组织。但在实际操作中，遇到了很多困难，或者得到的电话无法接通，或者接通了不承认自己的组织是 NGO 的。

### 1.3.2 数据处理

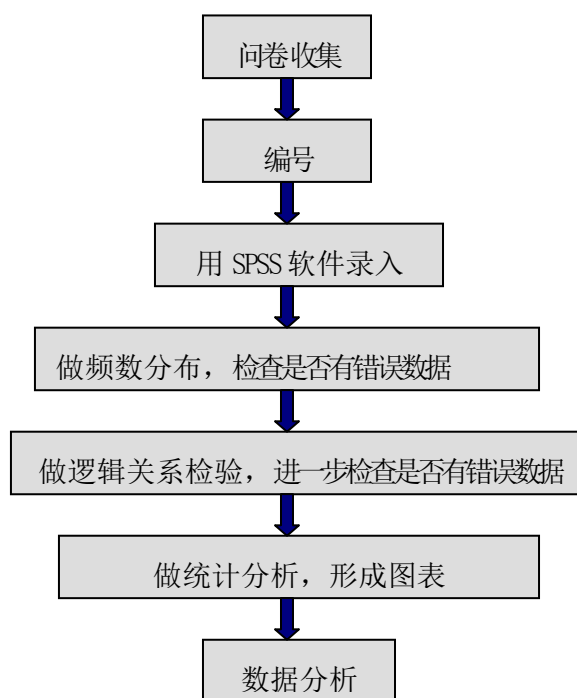


图 1.3 数据处理

### 1.4 研究对象

本次调研的主要对象是中国参与艾滋病预防控制的草根 NGO。本次调查共发放调查问卷 75 份，收回有效答卷 54 份，5 个组织问卷返回时已超过限期，未包括在内，有的因为负责人生病或出差的原因，没有回答。问卷回收率为 72%。共做了 21 个访谈，访谈对象包括艾滋病预防控制草根 NGO 组织的负责人和成员，国际机构的代表，官办 NGO 的项目官员等。

本次调查涉及 54 个草根 NGO，笔者根据这些组织所从事的工作把它们分为 8 类，见表 1.1。其中感染者小组和同性恋组织占的比例相对大一些，研究机构和从事儿童救助与关怀的组织数量一样，还包括了部分血友病组织、学生社团及一个宗教背景的组织。2 个救助机构中，一个是设立在医院的爱心家园，一个是从事野外救援，却积极参与艾滋病相关活动的组织。

表 1.1 草根 NGO 分类情况

分类	N	百分比 (%)	累计百分比 (%)
感染者小组	17	31.5	31.5
宗教背景组织	1	1.9	33.3
儿童救助与关怀	5	9.3	42.6
救助机构	2	3.7	46.3
同性恋组织	17	31.5	77.8
学生社团组织	3	5.6	83.3
血友病人组织	4	7.4	90.7
研究机构	5	9.3	100.0
合计	54	100.0	--

## 第2章 预防控制艾滋病草根NGO基本状况

### 2.1 草根NGO的地区分布和成立时间分布

#### 2.1.1 草根 NGO 的地区分布

根据本次调查的结果，可以看出，这些草根 NGO 分布在全国 21 个省市，其中北京、河南和云南等省市的草根 NGO 相对比较集中一些，辽宁、山西、山东、新疆等 11 个省份分别有 1 个草根 NGO。见图 2.1。

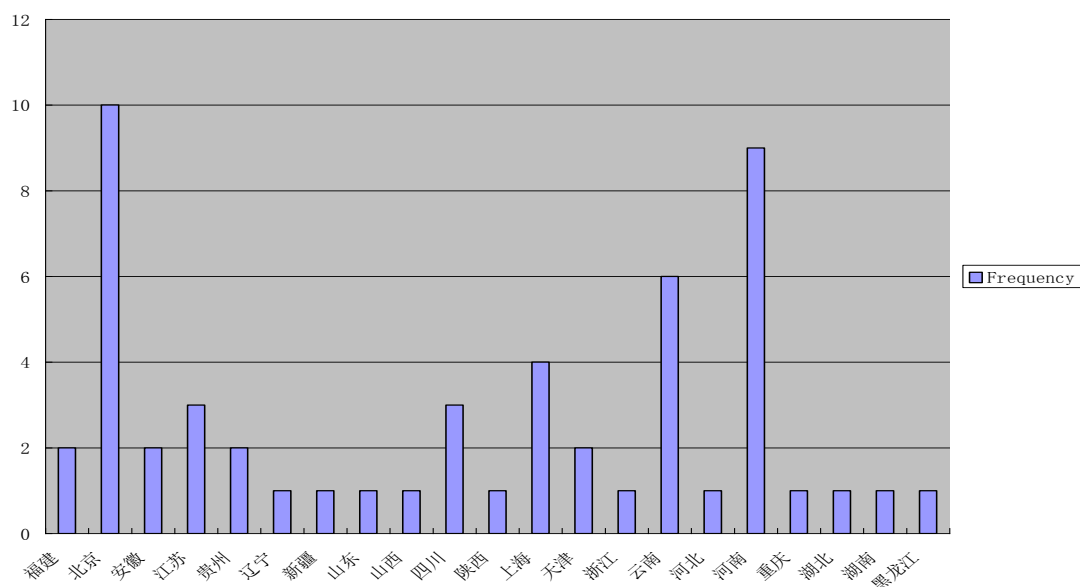


图 2.1 2004 年草根 NGO 分布状况

这组数字，一方面说明在北京、河南、云南等地的艾滋病情况比较严重或者受到的关注比较多，另一方面说明在这几个城市的草根 NGO 比较活跃。北京是各种信息来源的中心，各种 NGO 非常活跃。这里既有大量的救助机构，也有各种各样的研究机构、学生社团以及感染者组织。北京是中国的首都，许多国际机构都在北京设有办事处，获取资源相对其它省份比较容易。河南因为既往有偿采供血的原因，部分地区人群艾滋病感染率超过 30%。最近几年，一些感染者自发地组织起来成立了草根 NGO，开展宣传、教育、关爱和自救等活动。河南省被调查的草根组织多为感染者小组。云南地处金三角，是毒品的主要通道，

其艾滋病流行主要发生在吸毒人群中，部分地区吸毒人群的感染率超过 50%。云南省卫生防疫部门日前在此间称，该省至今已累计发现艾滋病感染者 28391 例，艾滋病病人 1223 例，死亡 744 例。专家估计，云南省实际感染者总数已经超过 8 万人，成为全国艾滋病病情最重的省份之一<sup>19</sup>。有不少国际组织在昆明设立了办事处，直接资助云南的艾滋病防治工作。

自 1998 年以来，全国的 31 个省（自治区、直辖市）均有疫情报告。截至 2003 年底，全国有 48% 的县报告了艾滋病病毒感染者或病人<sup>20</sup>。其它省份可能也有参与艾滋病预防控制工作的草根 NGO，在本次调查的数据中尚未体现出来。

### 2.1.2 成立时间

调查结果显示，1992 年开始，就陆续有草根 NGO 成立，但比较集中的时间是在 2002 年以后，见表 2.1。

一个原因是国际组织从那个时候开始从对感染者个人的关注，转向了关注草根 NGO 的发展。例如，北京的感染者自助组织“红树林”就是 2002 年在福特基金会的资助下成立的，旨在为感染者搭建一个交流的平台，形成一个网络的力量。之前，国内对艾滋病感染者的歧视比较严重，个别感染者，比如李想在联合国一些机构的支持下，开始参与艾滋病的宣传教育工作，但以组织形式开展活动是在他成立了“红树林”以后。同年，北京的“笑看未来”项目在美国福特基金会的资助下也启动了，旨在通过艺术的形式使感染者找到释放自己情绪的渠道，创造一个没有歧视的交流环境。

河南因为 90 年代中期单采血浆的原因，大批的农民感染了艾滋病。艾滋病病毒经过 8 年~10 年的潜伏，近几年很多感染者陆续进入发病期，死亡率也持续上升。一些身体状况尚可的感染者自觉地组织起来，在当地开展一些宣传教育、临终关怀等活动。最早的感染者组织成立于 2000 年，是由国内 NGO 资助，在河南睢县成立的，主要从事感染者的关爱活动。

从这些草根 NGO 成立的年代看，随着艾滋病的蔓延以及国家对艾滋病的重视，从事艾滋病预防控制的草根组织也逐渐活跃起来（见表 2.1、表 2.2）。

19 刘熙. 云南已累计发现艾滋病感染者 2.8 万余例. 新华网云南频道. 2005-3-16

20 中华人民共和国卫生部和联合国艾滋病中国专题组:中国艾滋病防治联合评估报告.2004-12-1.

表 2.1 草根 NGO 成立时间分布

	92	93	94	97	98	99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	合计
感染者							1		6	5	3	2	17
儿童救助				1						1	3		5
同性恋	1			2		1	1	2	3	3	4		17
学生社团									1	1	1		3
血友							2			1		1	4
研究		1	1		1					1		1	5
救援					1				1				2
宗教									1				1
合计	1	1	1	3	2	1	4	2	12	12	11	4	54

表 2.2 不同年代草根 NGO 成立状况

年代	例数	比例 (%)	累计比例 (%)
1992-1999	9	16.7	16.7
2000	4	7.4	24.1
2001	2	3.7	27.8
2002	12	22.1	50.0
2003	11	20.4	70.4
2004	11	20.4	90.7
2005	5	9.3	100.0
合计	54	100.0	

## 2.2 草根 NGO 的法律地位、决策方式与治理结构分析

### 2.2.1 注册情况

图 2.1 显示, 在 53 个草根 NGO 中<sup>21</sup>, 正式登记注册的占 26.4%, 其中民政注册的占 18.9%, 工商注册的占 7.5%。没有登记注册的占 62.3%, 还有 11.3% 挂靠在其它的 NGO。访谈得知, 挂靠在其它 NGO 的这些组织也都是没有注册的。它们与挂靠单位合作开展项目, 或者由挂靠单位来负责其财务管理工作。

对于大部分草根 NGO 来讲, 民政注册都是可望不可及的事情。一方面, 手

21 一个组织未答。



续繁琐、找不到挂靠单位，另一方面，相当一部分草根组织甚至没有注册用的资金。20 世纪 80 年代末，民政部颁布了《社会团体登记管理条例》。照此条例，NGO 必须接受民政部门和业务主管单位的双重管理，也就是说，NGO 除了要在民政部门登记注册以外，还需要有一个挂靠单位，这为 NGO 的成立设定了相当大的难度。1998 年，此条例重新修订后出台，仍保留了对社会团体须有业务主管单位的要求，同时，对团体的活动场所、资金来源等硬件要求更加明确。这个条件一方面限制了部分 NGO 的成立，另一方面，促使部分 NGO 退而求其次，在工商部门以研究所等名义进行注册。但是，通过工商部门注册的 NGO 很难获得社会捐赠和减免税等待遇。

调查显示，三分之二的组织希望能够放宽注册条件。在访谈中，身份问题成为草根 NGO 的一个焦点话题。许多组织都谈到身份问题，即登记注册的问题。“没有登记注册，开展工作代表的是我自己，没法代表一个组织开展活动。”贵州陶同学就是在这样的情况下，登记注册了贵州铜仁民间艾滋病防治协会，注册资金是借来的。数年前，陶同学在当地疾病预防控制中心的支持下就带领当地的感染者开展生产自救，他们编的红丝带已经成为中国草根 NGO 抗击艾滋病的标志和证明。（见访谈记录 14）

在访谈中了解到，能够在民政部门注册的 NGO，大都与当地政府合作得比较好，并且能够得到当地政府的支持与帮助。如陶同学在注册协会寻求支持时，当地政府官员说，“你们是在帮助我们做工作啊，我们怎么能不支持你们。”（见访谈记录 14）安徽阜阳的艾滋病孤儿救助协会，也受到了当地政府的大力扶植。

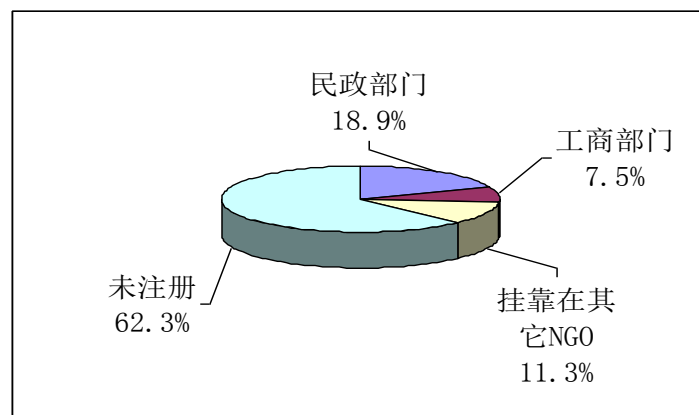


图 2.1 草根 NGO 登记注册情况

### 2.2.2 组织章程、规程、会则等

所谓章程，是指经过社团成员共同认可的关于该社团宗旨、活动准则和治理结构等，并由会员共同遵守的规则。章程保证了 NGO 的发展方向，并为 NGO 的民主决策与自律提供了重要的依据，章程对 NGO 的健康发展有非常重要的意义<sup>22</sup>。

调查中发现，75.9%的组织认为自己的组织有组织章程、规程、会则或者其它相应的规定。13%的组织认为自己的组织没有成文的章程、规程、会则或者其它相应的规定，但有口头或约定俗成的规定。7.4%的组织回答自己的组织没有章程或规程。如图 2.2。

从调查的数据看，尽管相当一部分草根组织并没有注册，但它们仍然有相应的章程、规程、会则或者其它相应的规定。说明这些草根组织在成立之初便有章可循，而不是简单地凑在一起。当然，在草根 NGO 中，大多数组织机构的章程、规程、会则等并不十分规范，但是它们已经有了规范开展工作的意识。如何进一步制定规范和进行管理，是草根 NGO 今后要思考的问题。

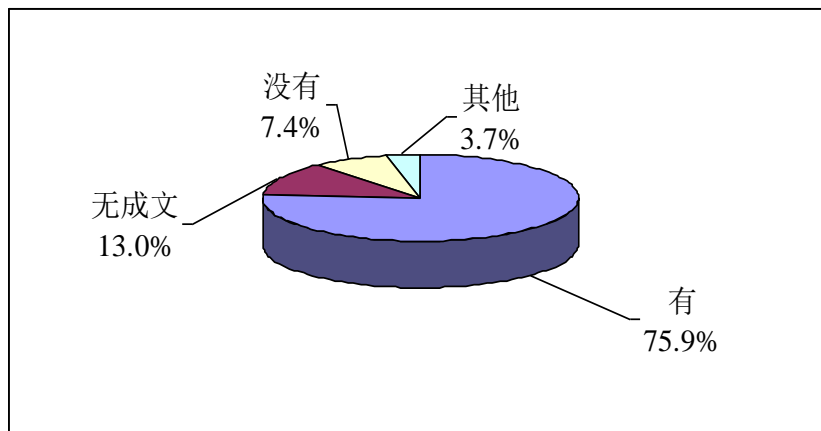


图 2.2 草根 NGO 组织章程状况分析

### 2.2.3 决策方式

组织的决策方式反映了组织的治理机制与民主化管理的程度。从图 2.3 可以看出，将近一半组织的决策由理事会决定，全体成员协商和两个以上负责人决

22 王名主编. 中国 NGO 研究—以个案为中心. 联合国区域发展中心系列研究报告 43, 2001. 13

定也占一定的比例。尽管对于理事会的理解可能存在一定的偏差，但我们从这个数据可以发现，这些组织有较为正式的决策方式，并不是简单的由个别人说了算。

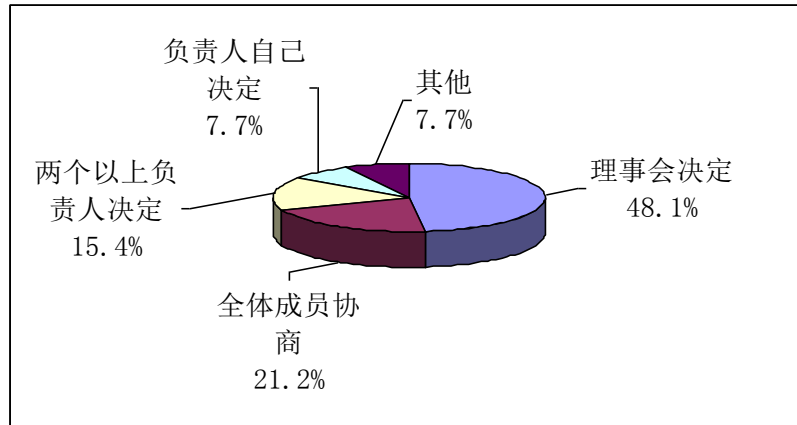


图 2.3 草根 NGO 的决策方式

#### 2.2.4 理事会成员情况

调查显示，在 54 个调查的草根 NGO 中，有 26 个组织具有理事会成员，占到 48%。在这些草根 NGO 中，34.6% 的 NGO 理事会人数在 5 人以下；42.3% 的 NGO 理事会人数在 5-10 人之间；理事会人数在 10-15 人和 15-20 人的分别占 7.7%，还有 7.7% 的理事会人数在 20 人以上。这一数据说明了约三分之二的草根 NGO 的理事会人数符合 NGO 理事会的要求，即理事会的人数至少在 5 人以上。然而，三分之一强的草根 NGO 理事会人数太少（少于 5 人），难以保证决策的民主化。见表 2.3。

表 2.3 草根 NGO 理事会成员情况

理事会成员数量	N	百分比 (%)	累计百分比 (%)
<5	9	34.6	34.6
5~10	11	42.3	76.9
10~15	2	7.7	84.6
15~20	2	7.7	92.3
≥20	2	7.7	100.0
合计	26	100.0	
缺失值	28		
总计	54		

访谈中，笔者还发现，草根 NGO 的决策机制一定的问题。S 省 W 县的

感染者小组的 J 先生说，“我们讨论事情的时候是大家决定的，可是经费的管理经常是负责人说了算，不透明。希望有人能够帮助我们。”（见访谈记录 10）

在回答制约草根 NGO 发展因素的问题时，不少组织选择了“治理机构不合理。”说明一些草根 NGO 已经意识到了这个问题，并希望得到改进。

笔者注意到，对这一项回答的缺失值为 28，这与前面决策方式的回答基本上相吻合，即 50% 的组织由理事会来做决策。

## 2.3 草根 NGO 办公条件和设备状况分析

### 2.3.1 办公场所

从图 2.4 中可以看出，有 35.2% 的组织有租赁的办公室，25.9% 的组织在领导或成员家中办公，16.7% 的组织没有办公室。

有租赁办公室的草根组织的办公条件好一些，它们大多有固定的资金来源，这些组织能够获得国际组织的援助。

但同时我们也看到，更多的草根组织缺乏相应的办公条件。在访谈中发现，部分自发成立的组织甚至连桌椅板凳也没有。当然，草根组织是否一定需要一个办公室是个值得商榷的问题。有的人认为，草根组织主要进行外展活动，根本不需要一个固定的办公室。笔者认为，这跟草根组织从事的活动性质相关，不能一概而论。

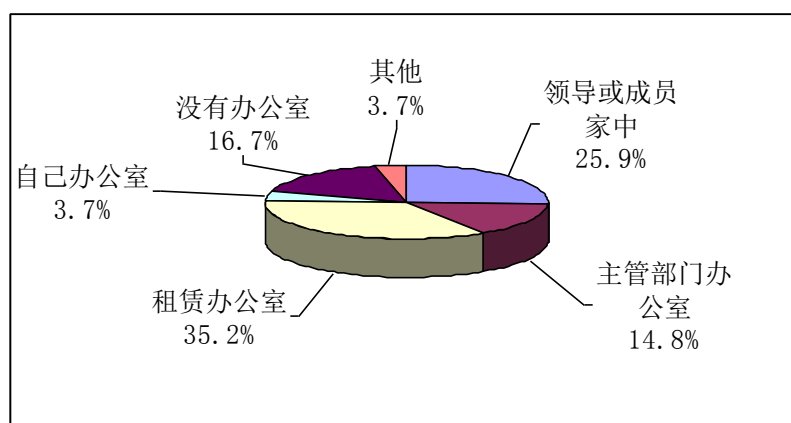


图 2.4 草根 NGO 的办公场所

### 2.3.2 办公设施情况

表 2.4 显示，68.5%的组织配有计算机，75.9%的组织使用电子邮件作为通讯方式。46.3%的组织有自己的网址<sup>23</sup>。但是仍有 14.8%的组织没有上述办公设备。说明一些草根 NGO 不具备现代化的办公条件。

接受调查的组织里，同性恋的组织占的比重比较大。调查中发现，它们中的部分组织是通过网络提供服务的，计算机和网站及电子邮件的拥有量相对高一些。在访谈中也发现，国内条件相对好一点的草根 NGO 已经开始关注刚成立的草根组织，为它们提供办公设备和部分人员的工资。H 省 Z 县的 Z 先生说，“北京爱知行健康教育研究所帮我们解决了办公设备的问题，配了电脑和电话等。”（见访谈记录 2）

表2.4 办公设施状况分析

办公设施	N	拥有办公设施百分比 (%)
办公场所	14	25.9
计算机	37	68.5
电子信箱	41	75.9
网址	25	46.3
都没有	8	14.8
	-----	-----
合计	125	231.4

## 2.4 草根NGO人力资源情况

### 2.4.1 专职工作人员情况及工资情况

#### 2.4.1.1 人员情况及工资情况

从表 2.5 可以看出，26.9%的草根组织没有专职工作人员。55.8%的草根组织专职人员在 1-4 人，15.4%的草根组织专职人员在 5-9 人，只有一个组织的专职人员超过 40 人。这表明，草根组织专职人员的规模一般都不是很大。

通过访谈了解到，没有专职工作人员的草根组织，其成员大多有双重身份，他们既是草根组织成员，也是政府机构、研究机构等部门的成员，他们利用业

<sup>23</sup> 有个别人可能会把电子邮箱也当成网址。

业余时间参加草根 NGO 开展的活动。

表 2.5 专职工作人员人数分布

组织规模	N	百分比 (%)
0	14	26.9
1-4	29	55.8
5-9	8	15.4
10 人以上	1	1.9
合计	52	100.0

有近五分之三的组织没有为专职工作人员提供工资，见表 2.6。这说明，一些人员在专职从事草根 NGO 的活动，却不从草根 NGO 领工资。一种情况是，这些人办理了退休手续，原来的工作单位为其提供基本工资、三险等待遇。比如，北京 J 组织的 G 先生说，“我都是全职在干，不领工资。我们经常贴钱，一开始没有国际组织资助的时候全都是志愿者自己贴。”（见访谈记录 1）这种情况多见于同性恋组织。在起步阶段，主要靠个人的投入才能维持工作的正常开展。这种投入既包括经济的投入，也包括人力的投入。尽管一些组织能够拿到部分资助，但是在开展活动的过程中，仍然需要不断地投入资金。一些同性恋组织，它们主要通过网络来开展工作，个人精力以及资金的投入是非常巨大的。哈尔滨的一个同性恋网站的负责人 L 说，“这 8 年，我们办网站，开展外展活动，发安全套什么的，个人前后投入 20 万吧。”（见访谈记录 7）

表 2.6 专职工作人员工资分析

领工资人数 (个)	N	百分比 (%)
0	31	59.6
1	4	7.7
2	3	5.8
3	1	1.9
4	5	9.6
5	1	1.9
6	3	5.8
7	2	3.9
9	1	1.9
48	1	1.9
合计	52	100.0
缺失值	2	
合计	54	

另外一种情况是一些人的家庭情况相对好一些，草根 NGO 的资金本来就缺

乏，他们也就放弃了从草根 NGO 领取自己的工资。H 省的感染者小组的负责人 L 说，“我爱人在建筑工地搞技术，家里有固定收入，比本村的人好多了。自己有时候还垫钱做一些工作。”（见访谈记录 3）

草根组织的工作人员有这样的积极性，非常难得。单靠积极性，没有资金做保障，长此以往，可能会影响到草根 NGO 发展的持续性问题。要考虑如何保护这些人的积极性，保证草根 NGO 的艾滋病预防控制工作继续开展下去。

#### 2.4.1.2 专职人员性别构成

调查发现，从事草根 NGO 工作的女性的比例比男性多。这是因为，接受调查的组织中，有几个研究机构的女性比例较大。另外，在大学社团中，女生的比例也大大超过男生。因为样本量有限的原因，这个数据本身并不能说明更多的女性有机会参与艾滋病的预防控制工作。见表 2.7。

表 2.7 专职人员性别比

	人数	百分比 (%)
男	276	36.27
女	485	63.73
	761	100.00

#### 2.4.1.3 专职工作人员年龄构成

在专职人员的年龄构成中，20-29 岁的人员比例最大，其次是 30-49 岁的。说明艾滋病预防控制的主力军是年轻人。见表 2.8。

表 2.8 专职工作人员年龄构成百分比

年龄 (岁)	人数	百分比 (%)
<20	18	2.36
20-29	440	57.59
30-49	261	34.16
50-59	19	2.49
≥60	8	1.05
合计	746	97.64

在感染者小组中，30-49 岁的比例最多。这主要跟河南既往有偿采供血的历史相联系。30-49 岁的人大部分都有卖血的经历。一些发病者已经去世，没有发

病的人组织起来为自己和社区做一些力所能及的事情。Z 市的 Z 说，“村里几乎每家都有感染者，不是夫妻双方，就是一方，或者孩子，或者父母。很多人都死了。我们这些身体还可以，没发病的就一起干点事。”（见访谈记录 2）

#### 2.4.1.4 专职工作人员文化程度构成

从表 2.9 看，在被调查组织中的专职人员中，文化程度为大学本科和研究生以上者占到三分之二多。说明有不少持大学以上文凭的人在草根组织工作。本次调查中有相当比例的研究机构和同性恋群体组织，这些组织工作人员的文化程度比较高，使得本次调查的总体文化程度显得比较高。在深入访谈中了解到，很多农村感染者的文化程度不高，多为小学、初中，甚至还有文盲。他们自己也反映，由于文化程度太低，有时会影响到工作的开展。S 省 Z 县 L 说，“我识字不多，得靠女儿帮我。”

表 2.9 专职工作人员文化程度构成百分比

	人数	百分比 (%)
初中及以下	71	9.29
高中和中专	91	11.91
大专	96	12.57
大学本科	436	57.07
研究生以上	70	9.16
合计	764	100.00

#### 2.4.2 兼职工作人员情况及工资情况

63%的组织有兼职工作人员，近 80%的组织没有给其兼职人员提供工资。从这个数据可看出，有相当一部分有公益心的人，都在兼职为草根组织工作。并且在这部分人当中，有相当一部分人在从事艾滋病预防控制工作的时候，并不计较报酬和得失。见表 2.10 和 2.11。

表 2.10 兼职工作人员情况表

数量	例数	百分比 (%)
0	20	37.0
1-2	11	20.4
3-5	10	18.5
6-8	7	13.0
≥15	6	11.1
合计	54	100.0



表 2.11 兼职人员工资情况

领工资人数	N	百分比 (%)
0	41	78.8
1	4	7.7
2	3	5.8
3	1	1.9
5	1	1.9
6	2	3.9
合计	52	100.0
缺失值	2	
合计	54	

### 2.4.3 志愿者情况

表 2.12 中可以看出，拥有 10-20 志愿者的组织占到 31.5%。10 个组织没有志愿者。说明大多数草根 NGO 有志愿人员的积极参与。

许多组织开展工作都靠志愿者，北京佑安医院的“爱心家园”，拥有超过 3000 人的志愿者队伍。“爱心家园”是我国第一个关爱艾滋病患者和感染者的组织，成立于 1998 年 11 月 26 日。每当有活动的时候，志愿者就从四面八方赶到“爱心家园”帮助开展活动。河南的艾滋病患者住院治疗的时候，志愿者每周都到“爱心家园”去帮患者理发<sup>24</sup>。爱心家园不仅仅拥有数目可观的志愿者，还通过家园举办的各种活动为中国艾滋病预防控制工作培养了大批的志愿者。

同性恋组织的志愿者也比较活跃，但是志愿者的流失比较严重。有的组织完全靠志愿者开展活动。但活动的质量有时候会受到影响。

表 2.12 志愿者缺失值分析

	N	百分比 (%)
缺失值	10	18.5
合计	54	100.0

表 2.13 志愿者频数和百分比分布

	2-10	10-20	20-30	31-50	51-70	100-300	3000	总数
频数	12	14	5	5	3	4	1	44
百分比 (%)	27.3	31.8	11.4	11.4	6.8	9.0	2.3	100.0

24 因为害怕传染艾滋病，一般的理发店如果知道顾客是感染者，都不会接待的。

#### 2.4.4 职员中（专职和兼职）HIV+成员

被调查的组织中，有艾滋病阳性成员的组织占 35.8%，共有 104 名艾滋病阳性的工作人员。除了 17 个感染者自助组织外，在血友病组织和阜阳的艾滋病贫困儿童救助协会中也有感染者在工作。见表 2.14。

表 2.14 艾滋病阳性成员情况分布

HIV+成员数	N	百分比 (%)	累计百分比 (%)
0	34	64.2	64.2
1	2	3.8	67.9
2	5	9.4	77.4
3	3	5.7	83.0
4	3	5.7	88.7
6	2	3.8	92.5
8	1	1.9	94.3
10	1	1.9	96.2
12	1	1.9	98.1
29	1	1.9	100.0
合计	53	100.0	
缺失值	1		
合计	54		

## 2.5 草根NGO社会活动领域与活动方式分析

### 2.5.1 活动领域

活动领域是对草根 NGO 进行分类的标准之一。了解草根 NGO 的活动领域也是把握草根 NGO 现状的重要内容。从调查结果看，草根 NGO 开展的活动不局限于艾滋病预防控制的某一个领域。

从表 2.15 可以看出，草根组织开展的活动领域依次为社会服务、志愿者团体、培训、调查研究、社区发展以及心理咨询等。有的组织主要从事对受艾滋病影响的儿童/孤儿的救助活动。

主要活动领域还包括对艾滋病家庭的救助和关怀、同性恋群体的健康干预

等。草根组织的活动，充分弥补了政府工作中的不足。关于这一点，笔者将在第 3 章有较为充分的论述。

表 2.15 社会活动领域分布

从事领域	N	拥有活动领域百分比 (%)
调查研究	37	69.8
社会服务	45	84.9
社区发展	34	64.2
心理咨询	31	58.5
培训	40	75.5
志愿者团体	42	79.2
国际交流	19	35.8
宗教团体	2	3.8
其他	7	13.2
	-----	-----
合计	257	484.9

### 2.5.2 活动方式

草根组织开展活动的方式依次是宣传、交流、培训、收集资料、提供服务和调查研究等。见表 2.16。

表 2.16 社会活动方式分布

社会活动	N	百分比 (%)
调查研究	34	64.2
提供服务	38	71.7
义演义卖	13	24.5
宣传	50	94.3
培训	42	79.2
交流	46	86.8
出版物	19	35.8
收集资料	39	73.6
艾滋病孤儿救助	5	9.4
	-----	-----
合计	286	539.6

通过宣传教育，不但促使同性恋群体、感染者群体获得足够的艾滋病预防与

控制信息，而且将更多的知识送达到普通大众，促使普通人群了解艾滋病的危害，改变危险行为。通过交流和培训提高了组织自身的能力，也增加了彼此的了解；通过收集资料和调查研究了解艾滋病流行的状况，为政府部门提供科学的决策依据等。通过对受艾滋病影响的孤儿的救助，减少社区对儿童的歧视，使他们受到关心、照顾，重返学校。

草根 NGO 因其贴近服务人群、开展活动的方式灵活多样，其工作受到服务人群的欢迎。一些感染者组织开展生产自救活动，既增加了收入，又为感染者及患者提供了集体活动、情感交流的机会。从而帮助感染者和患者在经济上自立，在心理上有依靠，增强了他们生活下去的勇气。

### 2.5.3 活动范围

由于 NGO 的草根特性，大多数草根组织根植于民间。在被调查的组织中，62.9%的组织在一个省、自治区、直辖市范围内开展活动。在访谈中，部分访谈者谈到，草根组织就应该扎根于本地开展工作。一些草根组织在不断地发展壮大，其影响力也在不断地增强，接近 29.6%的草根组织的活动范围在两个省、自治区、直辖市以上，其中部分在全国范围内开展活动。另外，一些主要通过互联网开展工作的草根组织的活动范围已经扩展到港、澳、台以及国外。如图 2.5 所示。

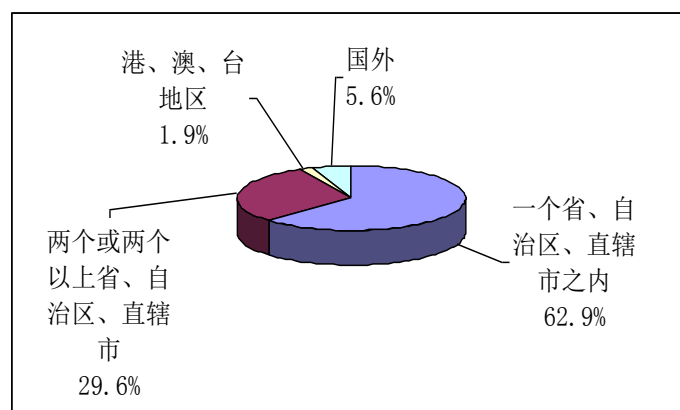


图 2.5 组织活动范围分布

## 2.6 草根NGO的财务状况分析

### 2.6.1 财务支出规模分析

财务问题是较为敏感的问题。有 6 个机构不愿意将自己的财务状况暴露出来而拒答该问题。表 2.17 显示，有 2 个组织 2004 年没有财务支出。在被调查的机构中，2004 年的支出规模在 2 万-5 万的比例较大，约为 1/4，其次为支出规模在 10 万-50 万之间的机构，约占 1/5。另外，我们从该表中了解到，2004 年财务支出不足 1 万元的机构约占到 1/4，不足 2 万元的机构约占到 1/3，这说明绝大多数草根组织的资金很少。从资金支出的规模看，部分被调查的草根组织的规模较大，但大部分的规模都较小。看来，提高筹款能力是草根 NGO 的当务之急。

### 2.6.2 支出结构

从表 2.18 中可以看出，被调查的草根 NGO2004 年的绝大部分支出是活动经费，包括通讯、印刷、宣传、场地租用、物品购置、项目劳务费、招待费及咨询费等，占到 70%；其次是人工费用，仅占 14.45%，主要用于工资、奖金、补贴及社会保障等。草根组织用于物业、办公的费用合计在 10%左右。该结果提示，草根组织的工作成本很小。

表 2.17 2004 年财务支出规模分析

元/年	N	百分比 (%)	累计百分比 (%)
0	2	4.2	4.2
<1000	4	8.3	12.5
1000~5000	2	4.2	16.7
5000~1 万	1	2.1	18.8
1 万~2 万	6	12.5	31.3
2 万~5 万	13	27.0	58.3
5 万~10 万	4	8.3	66.6
10 万~50 万	10	20.8	87.4
50 万~100 万	3	6.3	93.7
≥100 万	3	6.3	100.0
合计	48	100.0	
缺失 值	6		
合计	54		

某草根 NGO 的负责人 L 表示，“草根组织有着最经济的人力资源，以及最

灵活的工作方式，最轻便的工作团队，这些都是政府以及官办 NGO 不能及的。政府或官办 NGO 搞一次会议连吃带住就要花上万元，而一个草根组织一年的工作经费不足两万元，而它们几乎每天都在工作。一次全国性的会议所造成的效果往往是浅表的，更深层次的民间渗透还得要靠草根组织的工作来实现。”

表 2.18 组织支出结构百分比

	平均百分比
人工费用（工资、奖金、补贴及社会保障）	14.45
物业费用（水电煤气暖气、房租等）	5.96
办公费用（除第（1）（2）项以外的开支）	4.98
活动经费（通讯费、印刷费、宣传费、场地租用费、物品购置费、项目劳务费、招待费、咨询费）	70.00
其它	4.61
合计	100.00

### 2.6.3 收入结构

收入是一个比支出更为敏感的话题。回答支出规模时，有 6 个机构拒答，而在回答收入结构时，有 20 个机构拒答。表 2.19 中显示，草根 NGO 的大部分收入来自于境外机构，占 73.68%。其次是企业和个人捐赠，占 9.2%。草根 NGO 从政府获得的资助仅占 7.7%。草根组织通过收费等活动获得的收入不到总收入的 5%。另外，还有部分资金来源于草根 NGO 的负责人的个人出资以及来源于国内的 NGO。

从表 2.19 可见，草根 NGO 自身的生存能力较弱，对国际组织/国外组织的依赖性比较大，得到政府的资助和支持相对较少。预防艾滋病需要全社会的动员与参与，政府不可能包办所有的事情。因而，政府可以通过为草根组织提供资金支持，扶助草根组织开展工作。这样，一方面可以解决政府难以企及的敏感区域的问题，另一方面，可以帮助草根组织发展成长。

公众捐赠是很多 NGO 重要的收入来源，比如香港乐施会在 2000 年的收入中，香港公众的捐款达 7956 万港币，占总收入的 83.2%。而根据《中国 NGO 研究——以个案为中心（2001）》，1998 年我国 NGO 的收入中包括会费、企业和个人公众捐助平均不超过 30%。在本次调查中，企业和个人给草根 NGO 的捐赠占到 9.2%。

1999 年 6 月，全国人大常委会通过了《公益事业捐赠法》，首次以法律的形式明确了对 NGO 在内的社会公益事业的社会捐赠予以鼓励，规定公司、企业、自然人和个体工商户捐赠财产用于公益事业，可享受企业所得税或个人所得税方面的优惠；境外向公益性社会团体和盈利事业单位捐赠的物资，减免进口关税和进口环节的增值税。但民政部法规办公室吴明主任认为，“税收方面这些规定还远远不够，比如企业所得税对捐赠有免税的规定，实际上不管捐多少，只能免应纳税款的 3%。比如你收入 100 万，哪怕你捐了 50 万，也只能免 3 万的税<sup>25</sup>。”

表 2.19 草根组织收入结构分布<sup>26</sup>

	平均百分比 (%)
政府提供的财政拨款和补贴	7.70
收费等	3.47
国内其它非政府组织	3.21
境外机构经费	73.68
企业、个人捐赠	9.20
其它	2.74
	100.00
20 个缺失值	

#### 2.6.4 财务报告情况

从表 2.20 可以看出，68%的组织在年终的时候做财务报告，10%的组织不做财务报告。相对来讲，有国际机构资助的组织，财务报告情况稍微好一些。

在访谈中，部分 NGO 提出希望由外部的一个机构替它们做财务管理，这样可以避免资金的滥用。

“红树林”，中国第一个感染者的自助组织，它的财务管理就是由中国性病艾滋病防治协会（下简称协会）来管理的。它在向国际组织申请经费的时候，所有的法律文件都是由协会提供的。“红树林”在使用经费的时候需从协会支取，并向其报帐。在交项目报告和财务报告的时候，先由“红树林”起草，交到中国性病艾滋病协会，盖章签字之后，交给国际组织。中国艾滋病协会在某种意义上给红树林的财务把了关。同样，“笑看未来”的项目是由北京佑安医院主要申请，而项目的具体工作是“笑看未来”工作坊的人员实施的，财务程

25 李咏. 中国 NGO 狭缝求生. 财经. 2002 年第 13 期. 香港中文大学中国研究中心网站.  
<http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk.asp>

26 注：以 2004 年支出额作为 2004 年度的收入的估计值

序类同“红树林”。

表 2.20 组织财务报告情况分布

	N	百分比 (%)
年终做财务报告无审计	8	16.0
年终做财务报告内部审计	14	28.0
年终做财务报告外部审计	12	24.0
不做财务报告	5	10.0
其他	11	22.0
合计	50	100.0
缺失值	4	
合计	54	

### 2.6.5 启动资金的来源

42.3%的草根组织的启动资金来自国际组织，见表 2.21。其次是国内 NGO，占 28.8%，提示国内的一些 NGO 已经开始关注草根 NGO 的发展，并为中国本土草根 NGO 的发展给予了极大的帮助，这些草根 NGO 往往得到境外机构在资金上的大力支持。从表 2.21 可以看出，在草根 NGO 的启动过程中，个人捐赠起到了很大的作用，其启动资金占到 25%。

在调查中，笔者发现，北京爱知行健康教育研究所从去年开始为部分草根 NGO 提供资金上的支持，主要是提供一些办公设备，如电脑、电话、传真机等，另外，还支付这些组织 1-2 名成员的工资。开展项目的经费，需单独向研究所申请。青岛大学附属医学院的张北川教授受马丁基金会的委托也向部分同性恋的草根 NGO 提供资金上的支持。

在访谈中，有的人对这种方式表示赞同，认为“可以解决当务之急的一些需求”。但也有的人表示出极大的忧虑。他们认为，“*资金胡乱撒出去，会搅乱市场，让很多做同样工作的人觉得不公平。*”而且，因为有资金支持的原因，新建的组织会从原来的组织里挖人过去，拿了钱，做的项目还不如没有钱的时候做得踏实和具体。（见访谈记录 7）

对于国际组织的资助，大部分草根 NGO 表示，非常希望能够得到国际组织的资助，而且有的国际组织的钱比较灵活，可以进行组织能力建设。也有的组织表示，国际组织对于项目的监督和审计做得太松，有时候助长腐败的产生。另外，国际组织提供资助的时候并不考虑是否对项目有重复资助，致使有的项目用好几个组织的钱在做同样的事情，一份同样的报告送给各个资助机构。



关于这一点，笔者认为，这是个透明度的问题。大部分国际组织在提供资助的时候，是要求被资助者提供一个清单，说明被资助者的财务状况和受资助情况。一方面，国际组织相信申请资助的组织提供的资料都是真实的，另一方面，国际组织也没有精力去对每一个提出申请的组织的材料逐一进行核实。帐目公开，财务透明，是良性运转的 NGO 的必备条件。草根 NGO 应该加强这方面的工作，以利进一步的发展。

表 2.21 草根组织启动资金来源分布

启动资金来源	N	资金来源百分比 (%)
个人捐赠	13	25.0
政府部门	4	7.7
国际组织	22	42.3
国内 NGO	15	28.8
企业	5	9.6
其他	7	13.5
合计	66	126.9
2 个缺失值		

## 2.7 草根 NGO 的公共关系和社会影响分析

### 2.7.1 主要负责人来源情况

组织的公共关系是组织最重要的资源之一。它决定了 NGO 的社会资本与发展潜力。清华大学 NGO 研究所《中国 NGO 研究—以个案为中心》指出，NGO 负责人的公共关系在很大程度上决定了组织的公共关系，而 NGO 负责人在担任该组织领导之前的职业又在很大程度上决定了该领导的公共关系。

表 2.22 主要负责人来源分布

	N	百分比 (%)	累计百分比 (%)
行政部门	5	9.3	9.3
事业单位	19	35.2	44.4
其他民间组织	7	13.0	57.4
其他	23	42.6	100.0
合计	54	100.0	

表 2.22 显示，被调查的草根 NGO 的负责人中，35.2% 的人以前在事业单位

供职，来自其他民间组织的占 13.0%，来自行政部门有 9.3%，其余的是当地的农民或者从事其他职业的人，也包括经商的在内，占到 42.6%。

调查显示，草根 NGO 的主要负责人来自行政部门的不到 10%，这在一定程度上限制了草根 NGO 从政府部门动员资金的能力。选择其他的比例比较大，主要是一些感染者自助组织、同性恋组织和关爱组织的负责人，他们之前的职业是当地农民、企业职员或从事商业活动的人。当地农民几乎没有动员资源的能力，来自企业或者从商的人基本上是用自己的个人投入来开展工作的。

### 2.7.2 发行物

绝大多数草根组织没有自己的刊物，但它们却可以通过刊物交流与其它组织分享它们的刊物。比如，感染者小组可以通过免费赠送的杂志《携手》，达到信息的分享和情感的交流。同性恋组织可以免费获得杂志《朋友》。组织有自己创办的刊物，可以扩大组织机构的影响力，但能够与其它组织合作分享不失为资源整合的好办法。如表 2.23 所示。

表 2.23 发行物情况频数分析

发行物	N	百分比 (%)
有	15	29.4
没有	36	70.6
合计	51	100.0

### 2.7.3 对外宣传资料

表 2.24 显示，有 46.2% 的组织没有专门的对外宣传资料。有国际组织资助的那些机构通常更愿意制作一些对外宣传的宣传品。一方面，可以将自己的机构介绍到外面，获得更多的资助；另一方面，可以让更多的人了解该机构的宗旨、活动及作用，促进更多的人参与到各项活动中。但是，如果一个组织没有足够的资金运转它的项目，它就很少会把经费用在这上面。

表 2.24 对外宣传资料分布情况

	N	百分比 (%)
有	28	53.8
没有	24	46.2
合计	52	100.0

#### 2.7.4 国际关系

从表 2.25 可见，有 26.1% 的组织与国际组织没有关系。将近 3/4 的组织与国际组织有关系。说明这些草根 NGO 争取资金的能力还不错。当然，也是因为中国艾滋病流行的状况使国际组织更关注中国草根 NGO 在艾滋病防控中的作用的的原因。

表 2.25 与国际组织或国外组织建立关系分布

	N	百分比 (%)	累计百分比 (%)
0 个	12	22.2	26.1
1-2 个	11	20.4	23.9
3-5 个	14	25.9	30.4
6-9 个	3	5.6	6.5
10 个以上	6	11.1	13.1
合计	46	85.2	100.0
缺失值	8	14.8	
合计	54	100.0	

#### 2.7.5 媒体宣传

表 2.26 媒体宣传情况

媒体	N	媒体报道百分比 (%)
报刊	37	71.2
杂志	23	44.2
电视	27	51.9
广播	24	46.2
其他	8	15.4
没有	10	19.2
合计	129	248.1
2 个缺失值		

调查显示，将近 85% 的组织本身或其活动被媒体宣传过。媒体报道的方式依次为报刊、电视、广播和杂志。见表 2.26。草根组织通过各种活动引起媒体的注意，可以对社会产生更大的影响，可以消除人们对艾滋病的恐慌以及歧视，并提高公众对艾滋病的认知程度。象宋鹏飞与克林顿握手拥抱这样的报道就非常正面，影响也很广泛。媒体也非常关注同性恋组织的一些活动。比如，媒体

对哈尔滨“爱心天空”与哈尔滨疾病预防控制中心合作首次对全国同性恋人群进行的大规模的流行病调查，进行了广泛的报道。从目前草根组织与媒体的合作中可以看出，媒体开始学会正面、准确、正确地报道有关艾滋病的新闻。草根组织应该抓住各种时机宣传自己，宣传防治艾滋病的重要性，降低公众对艾滋病的恐慌，逐步消除人们对艾滋病的歧视心理，让社会和公众关注艾滋病，预防艾滋病。

## 2.8 草根NGO服务的覆盖面分析

### 2.8.1 服务人群情况

被调查的草根 NGO 的服务人群首先是艾滋病病毒感染者群体，然后依次为在校学生、一般人群、同性恋人群，再次为性工作者、医务人员等。见表 2.27。

感染者群体所获的服务，一方面来自于外界的关注，另一方面来自于感染者自己的组织。

在校学生是这些草根组织关注的对象，它们可以通过更加灵活的方式为在校学生提供需要的服务，如在学校开展艾滋病预防宣传教育的演讲、培训同伴教育者等活动等。

对于一般人群，草根 NGO 主要开展的工作为宣传教育的活动。

尽管同性恋群体和性工作者是艾滋病的高危行为的特殊人群，但由于他们的隐蔽性，政府很难确定这些目标人群，因而很难对这些特殊群体开展干预活动。草根组织可以利用其灵活的工作方式，贴近普通民众的特点接触到他们，并为他们提供必要的服务，满足他们的需求。同性恋小组可以为同性恋人群提供体贴到位的服务，因为它们更了解这一群体的需求，更容易开展艾滋病防治的干预活动。

流动人口由于其弱势地位，而成为被关注的对象。他们的生活环境相对较为恶劣，信息相对缺乏，又因其流动性，远离亲人，存在不固定的性伴或多性伴的可能性较大，而其服务的可及性较差，因而，关注流动人口，提升他们的安全意识，降低危险行为，从而保护他们免受艾滋病的侵袭。

对受艾滋病影响的儿童的关注，可以改变艾滋病对他们造成的生活压力、心理压力，消除或减少艾滋病的影响，促进他们身心的健康成长。

表 2.27 服务人群分布

服务人群	N	服务人群百分比 (%)
一般人群	25	46.3
医护人员	11	20.4
性工作者	22	40.7
同性恋人群	24	44.4
吸毒人群	11	20.4
感染者	34	63.0
流动人口	14	25.9
在校学生	32	59.3
受艾滋病影响的孤儿	11	20.4
合计	184	340.7

### 2.8.2 服务人数

调查显示，四分之三草根 NGO 的服务人数在 500 人以下。有部分组织的服务人数高达到上千人，甚至上万人。见表 2.28。如果跟中国的总人口相比，这个数目不算什么，但是从提供服务的组织和人员的数量上来看，这个数字还是比较可观。也因为，不少组织只是服务当地社区，覆盖面就显得没那么广。中国性病艾滋病协会的项目官员罗枚说，“我认为草根组织就应该扎根当地，服务于当地社群，在本地开发资源。”（见访谈记录 16）

表 2.28 服务人数情况分析

人数	N	百分比 (%)	累计百分比 (%)
<500	34	75.6	75.6
500~1000	1	2.2	77.8
1000~1500	1	2.2	80.0
1500~2000	4	8.9	88.9
2000~2500	1	2.2	91.1
≥ 2500	4	8.9	100.0
合计	45	100.0	
缺失值	9		
合计	54		

### 2.8.3 服务人次

表 2.29 显示，服务人次显然比较多，500 以下人次的组织相对比较多，占

64.9%。2000 人次所占的比例也不少，一些组织的服务人次数达到 6000 人次，有的在 10000—30000 人次，还有的一些组织因为通过网站服务，覆盖面更广，服务人次数达到 10 万、20 万。但是大部分组织的服务人次在 1000 人以内，占到 75.7%，这也是与草根 NGO 的规模较小相对应的。这个数字说明草根 NGO 服务的人群相对固定，可以有计划地开展一些活动。

表 2.29 服务人次数

服务人次数	N	百分比 (%)
<500	24	64.9
500~1000	4	10.8
1000~1500	2	5.4
1500~2000	2	5.4
≥2000	5	13.5
合计	37	100.0
缺失值	17	
合计	54	

#### 2.8.4 服务对象（会员、非会员）

在实际调查时发现，所有选择服务会员的草根 NGO，同时也选择了对非会员的服务，因为这些组织认为自己面向大众服务，而不是仅对会员或非会员服务。这样的结果，反映这些草根 NGO 不是按照人们所想像的方法分为会员组织和非会员组织的。见表 2.30。

表 2.30 服务对象

服务对象	N	服务对象百分比 (%)
会员	14	27.5
非会员	48	94.1
	-----	-----
合计	62	121.6
3 个缺失值		

以上的分析结果提示，草根 NGO 的法律地位不明确，缺乏政府在法律上的支持；资金短缺，一些组织财务管理不规范；治理结构不合理。但是，草根 NGO 的活动方式比较灵活，服务的人群比较广泛，特别关注性工作者、吸毒人群、同性恋人群、感染者人群、流动人口等弱势群体的艾滋病防治工作，对政府工作起着补充和深入的作用。

## 第3章 草根NGO的作用和贡献

上一章对草根 NGO 的现状做了定量分析,可以初步看到,如果严格按照 NGO 的定义来考察这些草根组织的话,一些组织确实还很不成熟,存在不少问题,面临很多挑战。但是,我们同时也看到,草根 NGO 的活动方式比较灵活、服务人群比较广泛,草根 NGO 已经形成一种力量,在中国的艾滋病预防控制领域里发挥着不可或缺的作用。本章将主要应用定性的方法,对不太好定量的一些指标进行分析,归纳总结出草根 NGO 在艾滋病预防控制中的作用和贡献。

### 3.1 建立交流平台

调查发现,草根 NGO 通过多种方式为服务对象和普通大众搭建了交流平台。

#### 3.1.1 举办文艺活动

H 省 S 县的 L 说,“我们组建了一个锣鼓队,参加的都是感染者。大家都积极。虽然有点形象工程的感觉,但也是我们的一种表达方式。”河北的一个宗教背景的组织在问卷中还提到 S 县的锣鼓队,以证明他们在那里开展的活动受到当地百姓的欢迎。(见访谈记录 3) 辽宁方舟志愿者健康干预小组有一个演出小队,他们的秧歌表演已经成为辽沈同志文化的一个知名品牌。他们以现身反串表演的形式,在社会中消除歧视,倡导多元文化。四川资中县公民家园的感染者排演的话剧《美丽的红丝带》,是根据公民镇艾滋病感染者亲身经历改编而成,旨在通过话剧消除人们对艾滋病感染者的歧视。剧情中两名患者出了车祸,街边群众准备上前救助,当他们醒来时,第一句话就是:“我们是艾滋病感染者,千万不要碰我们的血。”原本打算救助的人一哄而散,只好等 120 前来。这部话剧在 2004 年“世界艾滋病日”前在北京演出,在社会各界引起了很大的反响,报纸、网站均有报道,还对他们进行了专访。

#### 3.1.2 生活照展览—我们的声音

2005 年 4 月 15 日,在玛丽斯特普中国代表处的帮助下,四川资中县公民镇

的 13 位艾滋病感染者，将自己拍摄的 42 幅生活写真公之于众。没有化名，没有马赛克，13 位艾滋病感染者试图用完全“曝光”的方式，让更多的人来了解艾滋病人，了解他们的生活，了解他们的理想，消除对他们的歧视，因而这 13 位感染者被称为“第一批吃螃蟹的人”。他们将在包括郑州在内的全国部分大中城市举办公开展出。（见访谈记录 15）

北京的“红树林”也在策划在北京、上海和广州等地进行感染者自己拍的生活照片的展览，借此宣传艾滋病知识，消除人们对艾滋病感染者和患者的歧视。（见访谈记录 13）

### 3.1.3 建立网络、开通热线和编辑杂志

“红树林”的创始人李想是中国最早参与关于艾滋病培训和倡导工作的感染者。他认为，“红树林”作为一个草根 NGO 能够“树立感染者参与的榜样，给社会带来感染者积极的形象，以更感性的方式参与社会倡导，减少歧视，提供感染者活动支持和关怀的另一种途径。”“红树林”以网站、杂志、热线等多种形式，为以感染者为目标人群提供信息交流，得到广大感染者信赖和接受。特别是在中英项目资助下，由“红树林”李想等感染者自己主编的《携手》杂志，在社会上反响很大，为感染者提供了获取信息、沟通思想的渠道。在国际组织支持下，“红树林”还发行了首部感染者自己拍摄的电视纪录片《我们的生活》，记录了感染者生活中阳光灿烂的一面，为社会提供了另外一种形式的倡导和宣传工具。



图 3.1 感染者通过画画表达自己情感

### 3.1.4 用艺术做心理治疗

北京“笑看未来”项目的负责人是宋鹏飞，自从 2003 年与克林顿在清华大学的“艾滋病和 SARS”国际研讨会上握手拥抱之后，就备受媒体的关注。该项目旨在通过艺术的方法，帮助患者释放情绪，寻找自我，为艾滋病患者提供心理治疗。他们利用



河南艾滋病患者到北京治疗的时间，为他们提供心理上的治疗，提供一个相互沟通，释放压力的场所。还举办了多场感染者书画展览，有自己单独办的展览，也有跟清华大学等院校合作办的展览，也有配合“12.1”举办的展览，还有在使馆的义卖等等。他们的画还在第15届世界艾滋病大会展出，向全世界展示中国艾滋病感染者面对疾病的乐观心态。这些活动，宋鹏飞认为，“一方面，引起了广泛的社会关注，增加了大众对感染者的了解，吸引了更多的志愿者共同开展工作；另一方面也为项目的发展募集资金。”

### 3.1.5 举办讲座，开展咨询活动

对于血友病人群，草根 NGO 的活动就显得更加重要。血友病人群是个特殊的群体，他们终身以血为伴，而血液又是传播艾滋病的重要途径。因此，如果没有用血常识，他们感染艾滋病的几率比一般人大得多。这些草根 NGO 的作用就在于通过举办血友病知识讲座，宣传预防艾滋病的知识，积极呼吁为病友争取医疗保障，通过各种渠道争取国际赠药。血友病组织认为，“我们与血友病患者关系更密切，更持久，更了解病友所需，为病友服务，能够反映病友的特殊需求。”（见访谈记录6）中国血友之家的孔德麟经常到各地去做演讲、培训，开通热线电话为病人提供关于用血的咨询。帮助各地血友病人建立自己的网络。带领病人参加国际艾滋病大会，通过向同去参会的卫生部副部长王陇德反映情况，最终为各地血友感染者争取到免费的抗病毒药物，包括进口的鸡尾酒药物。并且向国外相关的慈善团体申请凝血因子的救助，为血友感染者提供了每人近万单位的凝血因子，帮助他们解除痛苦，战胜疾病。

### 3.1.6 外展活动

自1981年6月首例艾滋病在男性同性恋（又称同志）群体中发现以来，同性恋社区一直是受艾滋病影响最剧烈的社区之一。同性恋人群因其特殊性，其不被主流文化认同的性取向，和其特殊的交友方式，再加上许多不是同性恋的人有男男性行为，使他们的活动一直处在地下和危险的状态中。同时，同志群体在家庭生活与社会生活上面临很大的挑战和心理压力，因此形成了独特的社交网络和人际关系模式，并构成区别于其他社会人群的社群。同性恋组织通过深入酒吧、浴池等同性恋群体经常聚集的地方，进行宣传材料和安全套的发放活动。辽宁方舟志愿者小组在流动民工中间开展艾滋病的预防教育工作，还深

入到寺庙等地方开展艾滋病的宣传教育，该小组的负责人 M 说，“佛教不许谈性，但是性是存在的，有的感染者虽然出家了，还是会有性活动。因此，在这些人群中开展艾滋病的宣传教育活动是必要的。”（见访谈记录 8）

### 3.2 提供经济来源和项目经费

对于艾滋病感染者的自助小组来讲，生产自救是一个很好的创新。它不仅能为感染者提供生活来源，同时也可以为组织募集资金。

贵州铜仁民间艾滋病防治协会（见表 3.1）的陶同学，在贵州关爱苑的时候，用借来的 3000 元钱，组织感染者编制手工的红丝带，不但为感染者找到了就业机会，解决了当地部分感染者的经济来源问题，而且在中国艾滋病预防控制工作中产生了巨大的社会效益。2004 年在泰国的艾滋病大会上，他们编制的红丝带大显身手，向全世界展示了中国艾滋病感染者的精神风茂，显示了他们积极参与艾滋病防治的决心。从贵州陶同学的经验来看，生产自救是草根 NGO 的发展方向之一。这一活动无疑需要一定的资金资助，但这很可能会成为草根组织持续发展的一条出路。（见访谈记录 14）

山西的迎春花小组和四川的公民家园以及河南丁楼的红丝带中心的感染者也都在组织感染者进行生产自救的活动。北京佑安医院的爱心家园是许多感染者的家，他们在那里得到尊重、平等和不评判，得到了关爱和支持。爱心家园同时也帮助感染者开展生产自救的活动。感染者做的手工艺品，不仅仅让他们增加了部分收入，也让感染者们自强、自信与自救，更让人们正视感染者，消除偏见和歧视。如果这些感染者可以通过生产自救，使他们对于自己的未来充满希望，使他们从事的工作得到持续的发展，艾滋病的流行总有一天会得到遏制。

### 3.3 弥补政府失灵

草根 NGO 来源于民间，与边缘人群有天然的联系，草根 NGO 对于艾滋病预防控制的贡献，在于它们的服务人群通常是政府的力量所不能及的，开展活动的方式区别于政府，富于同情，更为直接，更为灵活，更为有效。国际经验如此，在中国也不例外。笔者根据调查的结果简单地把草根 NGO 的服务人群、活动方式与政府行为进行了对比，根据问卷和访谈的内容，归纳如表 3.2 所示。我们从中可以看出，草根 NGO 在很多方面，特别是在与边缘人群打交道方面，比

较政府工作更加灵活，可以做政府不能做，却应该做的事情；可以帮助政府把该做的事情做得更好。

### 3.1 贵州省铜仁市民间艾滋病防治协会介绍

陶同学是贵州省铜仁市民间艾滋病防治协会(下简称协会)的创办人和负责人，2002 年—2004 年在贵阳市健康关爱苑从事感染者的生产自救工作，带领感染者编制中国结式的红丝带，除去还掉借来的 3000 元，为每位感染者一年创收 600 元。

协会于 2005 年 3 月 30 日正式在贵州省铜仁市注册，该协会设有会长 1 名，秘书长 1 名(兼负责理事会)，5 名理事。其中 70%的理事都是感染者，感染者拥有决策权。业务主管部门为市卫生局，行政主管是市民政局。现有全职人员 4 名，兼职 3 名，志愿者 6 名。拥有会员 23 名，每年每人自愿交纳 10 到 20 元的会费。

协会主要从事健康教育宣传工作，帮助学校、宾馆做一些宣传、培训工作，并对感染者进行防治艾滋病知识的教育，组织感染者进行生产自救。铜仁市有 30 几万人，在册的感染者有 300 人左右，基本上是卖血感染的。吸毒人员和性工作者感染情况也比较严重，但是具体数字不清楚。协会的下一步工作是争取国家和政府的经费支持，帮助当地吸毒人群、性工作者进行免费的艾滋病自愿咨询检测。铜仁市虽然是贵州省的艾滋病示范区，但是没有检测设备。要检测就要去贵阳(400 多公里)，尽管检测是免费的，由此产生的费用是当地群众无法承受的车费、伙食费、住宿费。生产自救活动的开展，为感染者提供了参加检测的可能性。目前存在的主要问题是红丝带因其特殊性，销量比较有限，单做红丝带已经不能满足人们的需求。协会将开展其它一些相关的生产自救的活动。

### 3.3.1 对吸毒人群、性工作者的干预

毫无疑问，政府的政策是打击吸毒人群和性工作者的“不良”行为，而这些人群又是艾滋病的高发人群。草根 NGO 所做的工作就是用这些人群乐于接受的工作方式在他们中间开展干预活动，采用外展及同伴教育的方式进行倡导、宣传、动员、教育及咨询，最终改变他们的危险行为，减少艾滋病的传播。草根 NGO 的目标人群之一就是具有高危行为的人群，草根 NGO 的工作使艾滋病防治措施真正落到实处。西双版纳妇女法律援助中心认为，她们的服务对服务对象来讲是“安全的、可及性比较强”。瑞丽妇女儿童中心表示，“受益人群(指性工作者)认为这种服务途径安全、可靠，如她们认为健康亭让她们得到了尊重，再次来访率较高。”

表 3.2 草根 NGO 与政府活动方式比较

服务人群	草根 NGO		政府
	活动方式	效果	活动方式
一般人群 医护人员 性工作（女性）	宣传教育 宣传教育、培训 外展方式进行 宣传教育、培训 预防艾滋病知识，成立同伴教育小组	现身说法 接受，并参与	政策倡导、宣传；力度很大 扫黄；经常把草根 NGO 建议起来的关系给打跑了。近几年，已意识到这个问题
同性恋人群 男男性行为人群	外展方式进行 宣传教育、培训 预防艾滋病知识（酒吧、浴池等男男性行为多发地方） 热线、网站、心理咨询	接受，参与工作 出版《MSM 人群预防 AIDS 行为干预方法研究》 帮助政府做相关调研	文化上不认同，不了解这个人群。过去警察、联防队抓人。现在环境稍宽松。知道是高危行为易发人群，艾滋病防治的关键人群。但是不了解情况。
吸毒人群	针具交换、美沙酮替代；生产自救 在戒毒所开展 艾滋病预防工作 社区环境下的 住院康复治疗、 住院脱毒治疗、 心理咨询、支持	政府允许开展针具交换、美沙酮替代疗法试点	公安部门禁毒、开戒毒所；
感染者和患者	宣传教育、关怀、指导服药、培训、经常探望、心理支持、组织生产自救、争取权益、组织文艺宣传队	树立信心、坚持服药、组织起来开展活动	出台救治政策；落实“四免一关怀”；提供免费药物
流动人口 在校学生	宣传教育、干预 讲座、同伴教育、性教育	增长知识 了解正确的性知识、艾滋病知识、同伴教育、志愿者、关注艾滋病病人和感染者	宣传教育、输出地教育 宣传教育、性教育
受艾滋病影响的儿童和孤儿	心理咨询、生活救助、教育支持、政策推动	为儿童争取书本费、生活费	提供免费儿童药物 建立孤儿院；免学费
血友病人	心理支持、用药咨询、寻找药物、争取权益、建立网络	向卫生部争取到了给血友感染者的鸡尾酒药物，增强了防病意识	尚没有专门的政策

### 3.3.2 对同性恋人群的干预

国务院防治艾滋病工作委员会办公室和联合国艾滋病中国专题组联合出版的《中国艾滋病防治联合评估报告（2004）》中提到，同性恋人群是艾滋病流行和传播的重要人群，但是对于该人群的情况不是十分了解。而这些同性恋 NGO 可以通过外展、热线、网络、培训、研讨会等多种形式，深入调查了解到该人群的实际需求。为同性恋群体（包括男男性行为人群）提供热线咨询，宣传艾滋病预防知识，并且在大量调查和研究的基础上出版了《MSM 人群预防 AIDS 行为干预方法研究》<sup>27</sup>，并召开了相关专家座谈会，与会者一致认为，这本书的出版，将为中国在同性恋人群中进行艾滋病预防控制的干预提供科学的依据。<sup>28</sup>

而且政府已经意识到了 NGO 在开展针对特殊人群进行服务的优势。这些特殊人群十分隐蔽，政府和专业的疾控机构的工作人员都难以接近它们，更不用说摸清人群中艾滋病流行情况并开展有效的宣传教育和行为干预措施。但 NGO 组织就在民众中存在，很容易缩小与隐匿在普通人群中高危行为者的距离，完全可以与政府在高危人群中的艾滋病预防控制工作很好地结合起来。卫生部副部长王陇德表示，将通过项目招标组织 NGO 协助政府做好吸毒、性服务和同性恋等特殊人群的艾滋病流行病学调查，积极参与防治艾滋病的宣传和干预工作。<sup>29</sup>

### 3.3.3 为艾滋病感染者和患者提供服务

草根 NGO 所做的工作具体、深入，为感染者和患者提供宣传、教育、动员与咨询工作，并提供情感支持。对于消除歧视、增强感染者的信心起到了非常重要的作用。H 省 S 县的 L 认为，“我们对艾滋病病人的临终关怀和对感染者及病人的情感支持是政府和官办 NGO 所做不到的。如果没有草根 NGO 的参与，平等、民主将不会存在，我们的贡献是重在参与。”（见访谈记录 3）调查中，有的组织认为，“政府只提供政策，资金的帮助，具体工作做得很少，因为它们没有太多的精力，而我们这些草根组织就能做到面对面和感染者进行交流，

27 男男性交（MSM）的概念跟男同性恋的概念是不同的。MSM 是基于性行为，而不是基于性取向的。比方说，男男性交者可能是（1）异性恋的男性性工作，但根据男性客户的特殊要求而与其发生性关系；（2）已婚男性，但同时与多个男性性伴发生匿名性关系；或（3）在一个全都是男性的环境下（如监狱和军队），跟其它男性发生性关系的男性。MSM 的性取向可能是也可能不是同性恋。为了方便称呼，本文暂且把这样的小组都称为同性恋小组。

28 北京纪安德健康教育研究所。《MSM 人群预防 AIDS 行为干预方法研究项目》在京举办座谈会的发言摘要

29 魏铭言。我国建立数百哨点监测筛查艾滋病疫情 吴仪动员企业协助。新京报。中国网综合消息，2005-3-19

更好地消除他们的种种顾虑。因为我们这些组织有感染者参与。”（见访谈记录3）对于感染者和患者，有了“四免一关怀”的政策还不够，关键是落实的情况怎样。一方面，草根 NGO 可以对政府的工作起到监督的作用，看当地政府是否落实了相关的政策；另一方面，草根 NGO 可以通过对患者的宣传、教育、动员、培训和咨询，改善患者对药物治疗的依从性<sup>30</sup>，否则，由于药物的副作用，很多患者服用了几次就放弃了。国家提供的免费药，在艾滋病高发区的沟洼里，随处可见。既浪费了大量的国家资源，而且对患者来讲，因为艾滋病的特性，不能坚持服药，还不如当初就不服。河南社区研究中心目前在与北京大学教授邵京一起合作在河南开展病人教育的工作。北京大学教授邵京和一些人类学的专家认为，如果不开展病人的教育工作，让他们意识到艾滋病就如同高血压、糖尿病一样需要终身服药，中国的艾滋病防治工作就不能顺利地开展下去。

草根 NGO 在动员有过高危行为<sup>31</sup>的人员参加自愿咨询检测方面起到了推动作用，并为他们提供相关的服务。政府鼓励并提供艾滋病的免费检测，但是因为害怕来自社会、社区及家庭的歧视和抛弃，有的人即便怀疑自己感染了艾滋病也不去检测。河南的草根 NGO “动员九十年代卖血的人员及配偶做 HIV 抗体检测，使当地疾病控制中心能及时了解疫情。”这些草根组织还担负起促进安全套使用的职责。发放包括《携手》<sup>32</sup>在内的各种预防艾滋病的宣传材料。（见访谈记录2）

草根 NGO 对于受到艾滋病影响的儿童给予关爱。阜阳市艾滋病贫困儿童救助协会的张颖女士是阜阳弘策实业有限公司的董事长兼总经理，拥有多家店铺和公司，个人资产上千万。在一个偶然的的机会，她被艾滋病孤儿和受艾滋病影响的儿童的遭遇所震撼，从此放弃多项商场生意，转而创立了阜阳市艾滋病贫困儿童救助协会。协会凝聚社会的力量为有爱心的各界人士营造了一个关爱与支持的平台。协会现在为 5 名艾滋病患病儿童提供药物，并监督药物的服用。在协会的帮助下，10 多名失学儿童重新回到学校。90 多名儿童接受了协会提供

30 依从性(Patient compliance / Treatment compliance)也称顺从性、顺应性，指病人按医生规定进行治疗、与医嘱一致的行为，习惯称病人“合作”；反之则称为非依从性。依从性可分为完全依从、部分依从(超过或不足剂量用药、增加或减少用药次数等)和完全不依从3类，在实际治疗中这三类依从性各占1/3。依从性对病人的药物治疗成功与否具有重要的意义。正确的药物治疗方法是治愈疾病的前提，若病人不服从治疗，不能按规定用药，则不能达到预期的目的和效果，甚至出现一些不良反应，造成医疗卫生资源与治疗效果的浪费。

31 单采血浆卖血、输血、不安全性行为、注射吸毒等

32 第一本由感染者自己编辑的杂志。

的生活补助。120 多名儿童参加协会每周组织的儿童活动。通过协会的努力，患病儿童的病情得到了控制，更多的家庭因为协会在经济上的补助，使面临失学的儿童留在了学校。儿童通过参加活动，消除了因歧视造成的心理障碍，使他们重新树立了面对生活的信心。社会歧视也因协会的关爱活动逐渐减少。（见访谈记录 11）

### 3.4 推动政府的工作

草根组织的一些活动尽管尚未得到政府的认可，但是它们往往成为政府工作的推动力，促使政府开始重新思考一些问题，改变一些工作策略。比如，东珍那兰文化传播中心的李丹、河南程东阳以及朱进中在河南开办的学校相继被关闭，政府建成了“阳光家园”。

2003 年 10 月 24 日，东珍那兰文化传播中心的李丹在河南省商丘市成立了全国第一家以专门收养和教育艾滋病感染者遗孤的民办学校，半年后，学校因“非法办学”被关闭。这件事当时在社会上引起了很大的反响。在东珍学校工作的志愿者还与当地政府部门发生了冲突。虽然东珍那兰文化传播中心现在只能通过其它的途径来帮助这些孤儿们，但是这件事的发生促进了公众对因艾滋病产生的孤儿的关注，也促使商丘市的领导落实对孤儿的救助政策。

同样，河南邵店乡后杨村村民程东阳开办的“关爱学校”和商丘市柘城县岗王乡双庙村朱进中<sup>33</sup>开办的“关爱之家”也被关闭。取而代之的是柘城县政府盖的“阳光家园”。“阳光家园”的硬件设施是“关爱之家”所远远不能比的：卧室、教室、操场、厨房、餐厅、医务室、图书室和娱乐室一应俱全。每个卧室住 8 个孩子，甚至在每个卧室里都装有空调，在娱乐室里还有背投彩电。如果没有草根 NGO 和个人的推动，政府可能都没有想到要关注这些孤儿。但是，河南著名防艾人士高耀洁认为：政府兴办“阳光家园”的办法并不可取，不但成本过大，而且很多孤儿集中在一起过着封闭式的生活，精神状态和思想意识很容易合拢。再加上他们特殊的遭遇，很容易出现叛逆心理，人格上不健全。民政部社会福利与社会事务司副司长闫青春在接受媒体采访时也曾表示，“阳光家园”是政府负责任的一种姿态，但“从孩子个体的角度来考虑，并不是理想

33 已因艾滋病去世，生前在其开办的“关爱之家”收养了 52 个孤儿，后被停办。但仍有 7、8 个孤儿坚持没有离开。

的养育方式”。<sup>34</sup>

就在社会各界对“阳光家园”提出异议的时候，中国成立比较早的草根 NGO，北京爱知行健康教育研究所已经开始了跟当地政府的合作，充分利用已经建好的场地，用全新的管理方式来改造“阳光家园”。提出改变封闭管理的现状，让当地的村民和感染者共同参与“阳光家园”的管理工作。草根 NGO 在与政府合作中又迈出了探索性的一步。

对于因艾滋病产生的孤儿问题，自发的民间力量无疑是先于政府而行动的。在孤儿救助的问题上，民间力量不但起到了推动者的作用，而且完全可以充当政府的助手，以弥补政府治理能力上的不足。

2004年7月，河南省在艾滋病高发乡镇建立了20个“阳光家园”，集中收养艾滋病致孤人员，还有一些乡镇的“阳光家园”正在筹建中。我们期待通过草根 NGO 与政府的合作把“阳光家园”办得名副其实，真正为孤儿们解决生活与学习的问题，更重要的是为他们提供心理上的支持。

### 3.5 申请和执行全球基金艾滋病防治项目

草根 NGO 逐渐成为申请和执行全球基金艾滋病防治项目的重要力量。

全球抗艾滋病、结核和疟疾基金（后简称全球基金会）是由联合国秘书长安南在阿布贾非洲统一组织首脑会议上倡导建立的。基金申请的宗旨是，从资金、技术水平、以及项目地域覆盖面等几方面考虑，补充目前的国家艾滋病防治工作的不足，推广各国在防治艾滋病领域的经验和规模。

2003年至今，全球基金已承诺向中国提供1.13亿美元资金，其中5600万美元用于艾滋病项目，5350万美元用于结核病项目，350万美元用于疟疾项目，覆盖了全国27个省的1300多个县。如果上述资金能够在前两年取得预期效果，全球基金还将向中国提供1.6亿美元资金。中国政府已经成功申请到第3轮和第4轮的基金，正在准备第5轮的申请工作。

#### 3.5.1 参与全球基金的申请工作

中国在2002年就成立了国家协调机制(CCM机制)。感染者代表李想是2002年8月应政府邀请成为CCM的成员的，当时是以个人的身份参与的。到现在李

34 李晨. 谁来拯救艾滋孤儿的心灵. <http://www.sina.com.cn>. 2005年01月31日. 北京青年报



想已经参与了第3、第4和第5轮申请，经常参加 CCM 会议，更多地参与全球基金的项目设计、社区参与和 NGO 项目的申请执行等工作，尤其是进行草根 NGO 和感染者如何参与项目、申请项目等事宜的讨论。

到了第5轮，中国的草根 NGO 开始动议以组织形式直接参与全球基金申请和项目设计的强烈愿望，并且希望能够真正参与全球基金的项目执行。全球基金中国艾滋病办公室也出台了全球基金中国艾滋病非政府部门参与指导方案。

北京爱知行健康教育研究所在今年3月就中国 NGO 对全球基金的了解程度和参与意愿进行了调查。本次调研涉及的54个组织中，绝大多数接受了北京爱知行健康教育研究所的调查。调查显示，大部分草根 NGO 都听说过全球基金，但是对它的申请机制了解不是太多。大部分表示愿意参与到全球基金的活动之中来。而且在2005年4月19—23日北京爱知行健康教育研究所召开的年会上，根据全球基金对 CCM 的最新要求，讨论了中国 CCM 非政府组织代表和艾滋病病毒感染者代表选举等问题，并就一些共同关心的问题达成共识。（见访谈记录12）

### 3.5.2 参与执行全球基金项目

2004年9月1日，全球基金第三轮中国艾滋病项目正式启动，五年内中国将获得全球基金9788万美元活动经费。项目总目标是在中国中部7省（河南、安徽、河北、山西、湖北、山东、陕西）58个艾滋病高发贫困县减轻由艾滋病造成的影响，控制艾滋病的传播。并设有8大具体目标和40项活动内容，主要包括制定有效的项目实施方案，提高领导层和公众的艾滋病防治意识，开展自愿咨询检测等。

在全球基金第三轮中国艾滋病项目中，有155.5万元的项目由中国的非政府组织计划并执行。“红树林”申请到一个培训项目，在全球基金项目省山西、安徽和山东省的十几个项目县进行感染者培训工作。“项目不大，12万人民币，但我认为这是草根 NGO 参与全球基金项目的一个标志，虽然我不认为各方面的协调和支持是很完美的。在国家级的 NGO 参与申请项目层次里面，我们是唯一一个草根 NGO。”（见访谈记录13）艾滋病工作网络委员会也获得了2个共16万元的项目，主要是在减少歧视方面做工作。

我们以湖北省为例来看草根 NGO 在地方层面参与全球基金的可能性。2004年11月，湖北省全球基金艾滋病防治项目办公室宣布，全球基金第三轮中国艾

滋病项目已在湖北启动，2004-2005 年度湖北首次面向包括 NGO、艾滋病感染者在内的社会各界招标，动员社会力量参与防治艾滋病活动项目。湖北省以往防治艾滋病活动主要由政府部门组织。从今年起，该省全球基金防艾工作将遵循“全面参与原则”，一切可以参与艾滋病防治的政府部门、非政府组织、学术研究机构与大学、感染者或艾滋病工作志愿者等均可设计防艾活动，申报防艾项目，获取活动经费。本次项目实施周期限定在 2004 年 11 月 1 日至 2005 年 10 月 31 日，每个项目经费额度为 4 万元人民币。<sup>35</sup>

草根 NGO 应该抓住这个机会，根据当地的实际情况设计防治艾滋病的活动，申报项目，争取活动经费。全球基金要求 NGO 的大力参与，为草根 NGO 提供大显身手的机会。通过具体设计和执行项目，草根 NGO 的能力也将得到锻炼和提高。

### 3.6 提供技术支持，进行政策倡导

云南生育健康研究会成立比较早的、相对比较成熟的草根 NGO。早期主要从事有关生育健康的研究，开展一些参与式的培训，最近几年开始关注艾滋病领域的问题。从表 3.4 可以看出，该组织参与的项目比较多，既有政府的项目，也有国际组织的项目，还有 NGO 的项目，因此，积累了丰富的经验，又有着实力雄厚的专家队伍。可以为草根 NGO 提供培训和指导。目前，该组织为云南省计划生育协会在艾滋病防治项目提供技术支持。

表 3.4 云南生育健康研究所活动介绍

	活动	成效与反响
研究	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 艾滋病、性传播疾病的预防与控制</li> <li>● 性病艾滋病健康教育项目</li> <li>● 安全套社会营销项目</li> <li>● 低收入女性流动人口的性病艾滋病预防教育项目</li> <li>● 中/越/缅边境地区应对艾滋病流行行动规划项目</li> <li>● NGO 在艾滋病的预防、控制和诊治、关怀中的作用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● (1) 识别该区域在 IV/AIDS 预防控制工作中的优先领域；</li> <li>● (2) 提出以行为改变为目标的干预策略和政策建议；</li> <li>● (3) 提出跨境合作的行动方案。</li> <li>● 形成评估报告和行动计划</li> <li>● 向当地合作伙伴提供技术支持</li> <li>● 对省政府艾滋办公室提供了咨询专家及志愿者工作人员。</li> </ul>

35 马丽. 湖北全球基金防艾项目首次面向社会招标.来源：人民网，2004 年 11 月 19 日

续表 3.4 云南生育健康研究所活动介绍

	活动	成效与反响
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● NGO 在艾滋病应对中的作用研究</li> <li>●</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 定期发行《项目扫描》刊物，得到政府部门及其它 NGO 组织的赞誉。</li> </ul>
培训	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 湄公河流域社会性别和性健康培训</li> <li>● 针对广大会员和社会各界的艾滋病相关培训</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 为政府的项目提供专家咨询服务，项目设计、督导和总结、评估方面的技术支持</li> <li>● 艾滋病的预防、控制和诊治、关怀相关的健康促进活动</li> </ul>
项目  倡导	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 减少生殖健康服务中艾滋羞辱与歧视项目</li> <li>● 针对流动人口结合型生育健康服务项目</li> <li>● 出版：《云南省艾滋病性病防治人力资源库》</li> <li>● 《应对艾滋危机的公共管理与公共服务》</li> <li>● 举办了应对艾滋的国际、国内研讨会，其中邀请了政府方人员及民间 NGO 共同参与。</li> <li>● 网站：www.yrhra.cn</li> <li>● 内部出版物：《通讯》和《译丛》</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 为使敏感问题非敏感化，在社区中进行性与生育健康的干预措施，开展行动性研究，推广应用经验。</li> <li>● 通过参与性规划等方法倡导生育健康部门注重改善服务机构质量。</li> <li>● 本周期研究会收集统计了云南省 16 个州、县市从事艾滋病性病防治的人力资源 1000 余人，范围设计公安、卫生、计生、NGO 等多个组织部门，并制作了通讯录，免费发放相关单位。</li> </ul>

## 第4章 困难、挑战及相关政策建议

从上一章的讨论，我们可以看到，草根 NGO 在中国的艾滋病预防控制工作中发挥着举足轻重的作用。但是对草根 NGO 现状的分析显示，草根 NGO 的发展存在着制约因素，其法律地位不明确，治理结构不合理，资金来源不充分、不持续，部分组织的财务管理不规范。一些组织的人力资源状况也不是很好，甚至有的组织没有专职工作人员。本章将对草根 NGO 所面临的困难和挑战进行深入探讨，并在此基础上，就草根 NGO 如何能在未来的艾滋病预防控制工作中发挥更大的作用提出政策建议。

### 4.1 草根 NGO 面临的困难和挑战

#### 4.1.1 发展的挑战

调查发现，草根 NGO 面临的最大的挑战是缺乏资金。草根 NGO 在回答制约其发展的因素时，首要因素就是没有充足的经费来源。在做访谈的时候，几乎每个被访的草根 NGO 都提到资金短缺问题。人力资源的缺乏也是这些组织存在的一个很重要的问题。另外，一半多的组织认为它们的工作缺乏政府的支持。选择缺乏民众支持和治理结构不良的也有一定的比例。详见表 4.1。

表 4.1 发展的挑战

挑战	N	百分比(%)
治理结构不良	8	15.1
缺乏资金	41	77.4
缺乏政府支持	29	54.7
缺乏优良的人力资源	32	60.4
缺乏社会民众支持	14	26.4
其他	3	5.7
	-----	-----
合计	127	239.6
1 个缺失值		

1) 资金问题。NGO 经费缺乏是全球 NGO 普遍存在的问题。<sup>36</sup>但是中国草根 NGO 的资金缺乏问题尤为严重。从大环境来看, 首先, 因为中国本来就是发展中国家, 尽管经济发展取得了长足的进步, 人均收入水平还很低。政府几乎没有给草根 NGO 任何经费, 官办 NGO 除外。其次, 草根 NGO 的筹款能力非常有限。第三, 草根 NGO 管理资金的能力有限。

从第二章的分析, 我们看到, 草根 NGO 的经费来源主要靠国际组织/境外机构、国内 NGO 以及企业、个人捐赠。从访谈中, 笔者了解到, 即便是 NGO 获得了一定的资助, 资金一方面不够充足, 另一方面, 不一定能用到项目想用的地方上。河南省 Z 市一个草根 NGO 的负责人说: “我们现在受到一个国内 NGO 的资助, 确实解决了不少问题。我们现在有了办公设备, 配了电脑、电话, 还有 2 个人有工资。但是, 资金的缺口还是很大。比如, 有的人骑车 10 多公里到家里来咨询, 咨询完问题经常还得管午饭; 办公室设在家里, 每天都有人来, 直到半夜 12 点, 在农村, 不能不招待烟吧, 所以, 给我的那些工资, 全贴进去了。北京有的 NGO 好心给募捐了过冬的棉衣什么的, 自己得付市内交通和托运费。这又是不小的开支。”这说明草根 NGO 在开展活动的时候确实需要一定的经费。(见访谈记录 2)

对于河南省 S 县的 L 来说, 她更希望把钱用到艾滋病病人的临终关怀上, “我实在不忍心看患者在晚期的时候因没有药物而忍受巨大的痛苦, 就把国内一草根 NGO 资助协会的钱给病人买了些药。另外, 我觉得孩子上学还是头等大事, 我用这钱资助了本村的几个孩子上学。结果, 搞得双方不愉快。”(见访谈记录 3)

而更多的同性恋组织是志愿者自己掏钱开展工作。有的组织虽然有国际组织的资助, 却因为国际组织对经费的定向控制而带来诸多不便, 甚至还要为此而额外垫钱。北京的同性恋 J 组织的 Y 先生说, 他不得不拒绝了跟这个国际组织下一周期的合作。“我们光去年就亏损了 6 万, 都是志愿者自己垫的。”(见访谈记录 1)

在访谈中, 还了解到, 资金的问题固然重要, 资金的管理也是一个不能回避的问题。S 省 W 县的 J 先生说, “资助我们的钱可以由另外一个组织管理。因为我们的管理能力有限, 有时候负责人一个人说了算, 资金的管理不透明, 财

---

36 邓国胜. 中国非政府组织发展的新环境. 香港中文大学中国研究中心网站.  
<http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk.asp>

务比较混乱。如果中国性病艾滋病协会能帮我们管理这笔资金比较好。”（见访谈记录 10）但是大部分组织还是希望能够自己管理资金，这样比较灵活。很多组织希望能够注册的原因之一也是希望资金比较好管理。

2) 人力资源的问题。在回答制约草根 NGO 发展的因素中，提到没有优秀的人力资源的比例也很大。不少组织已经意识到自己的组织缺乏优良的人力资源，尽管他们中的许多人都多次参加国际组织或者国内 NGO 举办的各种培训，还有的人参加过国际艾滋病大会。另外，资金的缺乏也使得这些草根 NGO 不容易找到合适的人员来帮助它们。我们从前面的分析，可以看到，很大一批人只工作不拿工资，凭着一腔热情开展工作，持续性没办法保证。这样也吸引不到优秀的人才。很多组织甚至没有专职工作人员。有的组织只靠志愿者来开展活动。

3) 政府的支持。草根 NGO 非常希望得到政府的认可，从前面的分析也可以看出，草根 NGO 希望自己有“身份”，一方面好开展工作，另外一方面它们认为能够注册也是政府对它们工作的认可。政府的支持对它们来说非常重要。这一点我们在下面一个部分还会分析到。

4) 民众支持。对于河南省 S 县的感染者组织，它们的工作环境相对宽松，因为几乎每家都有感染者，人们已经习以为常了。歧视不存在，民众对于它们的工作持支持态度。一个感染者小组的负责人 Z 先生说，“在我们村没什么问题，因为大部分家庭都有感染者。”（见访谈记录 2）而对于有些感染者组织，从幕后走到台前还是会有一些麻烦。S 省 W 县的 J 和同伴 2004 年 11 月 30 日，在北京佑安医院治疗的时候与胡锦涛总书记见面，中央电视台做了报道，结果回到老家，他原来借住的窑洞“不能住了，村里的人让搬家。孩子也得转学。”其实，他曾经几次参加防治艾滋病的大型活动，“东方时空”还拍了生活记录片，但都没有在电视上播。（见访谈记录 10）

对于同性恋的组织，在有的地方可以公开开展活动，该组织的负责人的身份也是公开的，如哈尔滨爱心天空的龙小帅。“哈尔滨各大报纸上报的关于同性恋的调查就是我们协助疾控中心做的，我们跟政府的合作很愉快，社区对我们的工作也挺支持的，我们跟大学合作也非常好，经常搞讲座、论坛什么的。”龙小帅自豪地说。“我们的网站还是第一个备案的公益网站，我们还有自己的杂志《白桦林》。”（见访谈记录 7）而对于大部分的同性恋组织，主流文化社会对它们身份的不认同，使它们的工作只能处于半地下状态。但是这部分人的工作热情非常高涨，很多人都是自己掏钱在做事，要设法让他们保持热情，真

正成为艾滋病防控的生力军。

#### 4.1.2 政府的支持

在政府的支持这一项里，选择“提供建立和完善对民间组织活动的评估和表彰体系”和“提供财政支持和项目经费”的组织几乎一样多，其次是选择“提供培训”，然后是“放宽注册条件”。选择“监督保护艾滋病感染者和患者的权利的法律的执行”的组织也不在少数。表明草根 NGO 渴望政府对它们工作的认可，希望政府能够提供经费和培训上的支持。同时，希望政府能够放宽注册条件。政府出台了保护艾滋病感染者和患者的权利的法律，但是执行起来不是那么容易。现在看来，无论是国家领导人还是中央政府都非常重视艾滋病的防治工作，身体力行，温家宝总理和胡锦涛总书记都去医院探望感染者，跟他们交流、握手，为不歧视艾滋病患者和感染者作出了榜样。温家宝总理和吴仪副总理都到河南进行了视察，现在关键是地方政府的态度还不够明朗。中央的政策到了下面执行起来会遇到困难。政策是一回事，落实起来又是一回事。

前面我们已经讨论过草根 NGO 缺乏经费，草根 NGO 可以从几个渠道获得资金。对于草根 NGO 来说，政府实际上是非常大的一个资源。

调查发现，政府对于草根 NGO 的支持或者说跟草根 NGO 的合作，大致有这样三种模式。一种是政府意识到需要开展一些关爱活动，在当地帮助感染者建立组织，提供场地并给予技术上的指导。例如，贵阳的关爱苑就是在当地疾病预防控制中心支持下，建立的关爱感染者和患者的中心，主要活动由感染者来开展（见访谈记录 9）。另一种情况，就是应国外资助方的要求，疾病预防控制中心组织感染者成立小组，在其领导下开展活动。例如，X 省的一个感染者小组。这个小组主要从事对本市感染者、吸毒人群的关怀工作，但是主要的活动计划都由当地疾病预防控制中心制定，资金在开展活动的时候由疾病预防控制中心下拨。这样的组织实际上没有自主权，该小组的一个负责人 M 说，“我们对资金没有一点支配权，我们只是协助疾病预防控制中心开展工作，也就起个中间人的作用，把吸毒者和感染者在需要的时候召集一下。”当问到注册的事情的时候，M 表示，“我们当然想注册了，特别是想有资金的支配权，这样什么时候想开展工作都行，但是，我们也担心我们的能力问题，我们很缺乏这方面的能力。”（见访谈记录 5）第三种，指的是一些草根 NGO 已经早就存在并在相关领域开展工作，政府因为工作需要，寻求这些组织的帮助，进而开展合作。最明显的是同性恋组织，如前面提到的哈尔滨同性恋组织爱心天空。一方面，它们自己最了解自己，

另一方面，身份的认同感，使它们比较容易在这个人群中开展工作。草根 NGO 在这方面的优势正好是政府所欠缺的。（见访谈记录 7）

表 4.2 政府支持

政府支持	N	百分比 (%)
放宽注册条件	35	67.3
监督保护艾滋病感染者和患者的权利的法律的执行	33	63.5
提供财政支持和项目经费	43	82.7
组织和开展提高组织能力的培训	37	71.2
建立和完善对民间组织活动的评估和表彰体系	44	84.6
其它	5	9.6
	-----	-----
合计	197	378.8
2 个缺失值		

综上所述，草根 NGO 面临的主要问题是资金问题，其次，人力资源的缺乏也是制约它们发展的瓶颈。大部分组织认为，它们的活动缺乏政府法律上和资金上的支持。它们希望政府能够建立和完善对民间组织活动的评估和表彰体系，认可草根 NGO 的工作；希望政府能为它们提供财政支持和项目经费；希望开展提高组织能力的培训；放宽注册条件以及监督保护艾滋病感染者和患者的权利的法律政策的执行。

## 4.2 政策建议

根据上述讨论，笔者依据公共管理的有关政府治理、政府与 NGO 关系、NGO 能力建设等理论，从三个层面提出政策建议，即：一是政府层面；二是草根 NGO 自身层面；三是国际援助层面。最后，为了实现草根 NGO 在未来更大程度地参与中国的艾滋病预防控制工作，笔者在调研和分析结果的基础上，依据社会资本理论<sup>37</sup>，提出了草根 NGO 未来发展的新构想，即通过设立一个协调机构，解决一些草根 NGO 目前无法解决的问题，增强草根 NGO 之间的交流和联系，实现资源的共享。

37 社会资本的概念由法国社会学家皮埃尔·布迪厄（Pierre Bourdieu）系统表述，并引入社会学研究领域。



### 4.2.1 政府层面

政府的分权与公众的参与是新公共管理的核心理念。国际经验表明，在艾滋病防控问题，政府不应当大包大揽，而应当充分调动 NGO 的积极性，这样才能动员更多的资源与全民的力量应对艾滋病的挑战。因此，中国政府应加强对草根 NGO 的培育与发展。具体来说，可以从以下几个方面入手：

1) **地方政府应该充分认识到草根 NGO 在防控艾滋病中的作用，创造利于草根 NGO 发展的政策环境。** 调研结果表明，草根 NGO 的不明确的法律地位是制约其发展的重要因素，一方面，影响草根组织开展活动；另一方面，不利于草根组织筹措资金和进行规范化管理。一些草根 NGO 选择了工商注册，这给国家管理草根 NGO 和草根 NGO 募集资金造成困难。在中国迅速发展、日新月异的今天，我们有理由相信，政府会逐渐认识到草根 NGO 在中国社会发展中的重要作用，把草根 NGO 当作是政府的合作伙伴，最终改善草根 NGO 生存大环境。

另外，建议政府要加大力度监督保护艾滋病感染者和患者权利的法律的执行。中央出台了相关的政策条文，但是政策在执行起来经常大打折扣，如何保证法律政策的顺利执行，是政府当前应该重点考虑解决的问题。

2) **政府要鼓励企业和个人捐赠。** 政府资助 NGO 可以采取两种方式。一是直接的方式，即政府拨出部分税收收入用于资助 NGO；一是间接的方式，即向非营利事业捐款的个人和公司提供减免税的待遇，并给 NGO 的收入免税待遇。

1999 年 6 月，全国人大常委会通过了《公益事业捐赠法》，首次以法律的形式明确了对包括 NGO 在内的社会公益事业的社会捐赠予以鼓励。但是其中对于税收的规定不足，没有实际的指导意义。正如哈佛大学肯尼迪学院亚洲部主任 Anthony Saich 先生对《财经》的记者李咏所说的那样，“中国的 NGO 要壮大，关键问题是筹资渠道的畅通，要考虑一些税收改革，尤其是对捐助的企业要在税收方面给予优惠，这对于中国 NGO 的长远发展是很重要的。”<sup>38</sup>

调查表明，一些个人和企业已经开始资助草根 NGO 的发展，关键是要通过法律手段促使更多的个人和企业关注艾滋病的预防控制工作，关注草根 NGO 的发展。

3) **政府应当为草根 NGO 的发展提供技术和资金上的支持，建立和完善对民间组织活动的评估和表彰体系。** 政府对草根 NGO 的发展应采取早期引导的方

38 李咏. 中国 NGO 狭缝求生. 财经. 2002 年第 13 期. 香港中文大学中国研究中心网站.  
<http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk.asp>

式帮助其发展，提供资金和技术方面的支持。笔者在第3章提到，能够在民政注册的草根 NGO，都是因为它们的工作得到了当地政府的大力支持。例如，贵州省的关爱苑是贵州省疾病控制中心帮助成立的感染者的活动中心，安徽的阜阳艾滋病贫困儿童救助协会也是在市政府的鼓励和支持下成立的。笔者认为，所谓给予引导，并不是大包大揽，管得太死，导致草根组织没有自己发展的空间。X省的感染者小组就是一例，所有的工作都是疾病控制中心在安排，草根组织没有一点自主权。（见访谈记录5）

草根 NGO 的能力一直是受到关注的事情，政府认为草根 NGO 能力有限，不能承担政府转移的工作。但是，换个角度讲，如果政府从来不给草根 NGO 这样的机会，草根 NGO 的能力如何能够得到提高呢？这是相辅相成的。在加强 NGO 组织能力建设方面，政府应该为草根 NGO 提供能力建设的培训。

资金是制约草根 NGO 发展的重要原因，政府可以通过让 NGO 参与项目，为其提供资金上的支持。在艾滋病防治工作中，政府已经开始向 NGO 和个人发出邀请，通过招标的方式向 NGO 购买服务，这样可以促使 NGO 之间展开竞争，有利于进一步提高整体的资金使用效率。卫生部副部长王陇德在全球企业峰会上表示，将通过项目招标组织 NGO 协助政府做好吸毒、性服务和同性恋等特殊人群的艾滋病流行病学调查，以及防治艾滋病的宣传、干预工作。同时也要评估 NGO 的工作，确保治艾资金合理使用。<sup>39</sup>

通过参与项目，草根 NGO 管理项目和资金的能力将得到锻炼，整体水平将有所提高。这是非常英明的决策，关键在于中央的决策到了地方能否落到实处。

组织感染者开展生产自救是增加感染者生活信心的一条途径，也是草根 NGO 可持续发展的一个可能方向。政府应当支持艾滋病感染者自助组织的生产自救活动，把它与国家的扶贫活动结合起来。如果可以充分调动感染者的积极性，成功开展生产自救的活动，让他们重新找回生活下去的信心，他们就能真正做到与政府部门、NGO 等共同携手预防艾滋病。尽管政府出台了“四免一关怀”的政策，但也无法承担每一个家庭的生活负担。因此，由草根 NGO 开展的生产自救活动就有着非常重要的意义。政府需要做的是为它们提供一些启动资金的支持，以及必要的技术指导，并且为它们的产品拓展销售渠道。

调研发现，草根 NGO 渴望得到政府对它们身份和工作的认可，希望政府建

39 魏铭言. 吴仪副总理动员企业积极协助政府防治艾滋病. 中国网综合消息. 2005-3-19

立和完善对民间组织活动的评估和表彰体系。一方面，可以对草根 NGO 的活动起到监督的作用，避免资金的滥用；另一方面，通过评估和表彰，可以增强草根 NGO 的竞争力。

#### 4.2.2 草根 NGO 层面<sup>40</sup>

从调研情况看，草根 NGO 在艾滋病防控领域要发挥更大的作用，还应当加强自身的能力的建设。具体来说，可以从以下几个方面入手：

1) **加强草根 NGO 组织能力建设，提高获取资金的能力。**在中国 NGO 发展的今天，不少有识之士也在探索这方面的经验，很多国际组织也非常关注中国草根 NGO 的能力建设问题。实际上，提高 NGO 能力建设的培训现在不是没有，而是这些培训通常是针对能力建设的一个或几个方面进行的，比如说关于筹款能力的培训、关于如何建立理事会等<sup>41</sup>。对于大部分草根 NGO 来讲，一方面，这样的机会只有少数草根 NGO 可以得到，另一方面，这样的培训对于参与艾滋病预防控制的草根 NGO 来讲针对性往往不够。因此，开展一些有针对性的培训来提高它们的能力是非常必要的。

人力资源的缺乏也从另外一个侧面反映了草根 NGO 的能力问题。如何通过组织的能力建设培养优秀和稳定的人力资源是草根 NGO 发展所面临的挑战。

国内一些比较成熟的从事艾滋病防治工作的机构，可以在技术和资金上给予新成立的草根 NGO 一定的帮助。但是要开发一套较为科学的方法来选择受助对象，要考虑培养组织的自我管理能力和对项目和基金的管理能力，使其逐渐成长为能够独立进行管理和开展工作的 NGO。

在这方面，也可以寻求国际资源，前面提到的“红树林”和“笑看未来”都是在福特基金会支持下创立的，基金会对其组织能力建设进行资助。被调查的组织中也有相当部分组织受到国际组织或境外组织的资助。

2) **草根 NGO 要创造彼此合作交流的机会。**草根 NGO 的工作是为其服务对象搭建交流的平台，而草根 NGO 之间的交流和学习也是非常重要，这是增进草根 NGO 社会资本的重要手段。

草根 NGO 的特性使得草根 NGO 的工作相对比较单一和专注，草根 NGO 的

---

40 指参与艾滋病预防控制的草根 NGO

41 如 Winrock International 在福特基金会支持下，在中国开展的 NGO 能力建设项目。再如，恩玖信息中心提供的一些培训项目。

人员更加有使命感。这也造成了草根 NGO 不太容易就一件事达成一致，因此，草根 NGO 之间应该多交流、多合作，取别人之长，补己之短。积极参与有针对性的培训，参与政府和其它 NGO 的相关项目。

在资金有限的情况下，信息共享是提高资金效率的重要环节。调查显示，有的草根 NGO 获取信息的渠道是不畅通的，这也是制约其发展的一个因素。

**3) 进一步加强与政府的沟通与合作，让自上而下的思维与自下而上的思维有更多碰撞的机会，增进了解和接纳，从而促进草根 NGO 的成长。**草根 NGO 要创造机会让政府了解自己，展示自身的价值，争取与政府合作的机会。在艾滋病预防与控制问题上，政府已经认识到了草根 NGO 在发挥着举足轻重的作用。草根 NGO 应该通过争取项目，加强与政府的合作和沟通，为草根 NGO 的发展壮大创造条件。

不能小看 NGO 和政府合作蕴含的意义：这不仅帮助彼此更有效地实现各自的社会职能，而且增进彼此之间的沟通，促使政府对 NGO 的态度逐步发生转变——由排斥到接纳，由否定到肯定，由压制到支持。<sup>42</sup>

#### 4.2.3 国际援助层面

国际组织和境外组织的支持对于许多草根 NGO 来说是至关重要的。但是，国际资金的注入同时也带来了许多问题。有的草根 NGO 因为有外语人才，也比较具备募集资金的能力，可以同时从几个国际机构拿到资助。而更多的草根 NGO 苦于没有资金的支持，无法开展想要开展的活动。

资助不透明是目前存在的一个问题。一方面，国际组织相互之间不了解各自的资助情况，重复资助的现象时有发生，造成资金的巨大浪费和腐败的滋生。用清华大学李楯教授的话说，“造就了一批吃艾滋病饭的人。”<sup>43</sup>另一方面，国内 NGO 为了能够尽量多地拿到资助，并不向资助方说明它已经申请到哪些费用，往往是拿着几个机构的钱，交的是同样的一份报告。而国际组织认为它们跟被资助方的关系首先应该是相互信任，这对有些管理不太规范的 NGO 来说就有了可趁之机。

42 李咏. 中国 NGO 狭缝求生. 财经. 2002 年第 13 期. 香港中文大学中国研究中心网站.  
<http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk.asp>

43 李楯. 正确认识艾滋病. 北京图书馆演讲. 2004-11. 李楯教授的这番话并不是单指国际组织的资金对于草根 NGO 的资助，而是讲因为资金使用的不透明所造成的后果，包括所有的艾滋病项目在内。

另外，有的国际组织在资助项目的时候并不真正考察该项目执行机构的情况，只是觉得自己的这笔钱要花掉，只要不给政府机构，选个 NGO 就行。那些受到其它国际组织资助的机构往往是它们的第一选择。这样，资金的重复投资不可避免。因此，国际机构要增加其资助项目的透明度，最大程度上避免项目的重复资助，让这些资金更有效地用到艾滋病的防治工作上去。

#### 4.2.4 草根 NGO 发展的新设想—构建草根 NGO、官办 NGO 与政府之间的网络平台

众所周知，缺乏资金，特别是缺乏持续的资金支持是制约草根 NGO 发展的瓶颈。民政注册困难，使得争取资助受到限制。工商注册的机构，似乎又面临不被充分信任和没有免税权力的尴尬。草根 NGO 自身的管理能力和人力资源的缺乏也制约其获取资金的能力。中国的飞速发展，使我们有理由相信，政府会逐渐认识到草根 NGO 在中国社会发展中的重要作用，草根 NGO 生存的大环境也会逐渐改善。但是，在这一切还无法马上实现，中国的艾滋病预防控制工作又处在关键时刻的情况下，参与中国艾滋病预防控制的草根 NGO 不是坐等，而是想办法来解决面临的困难。

在调查中，不少组织表示，草根 NGO 需要一个机构来帮助它们。如资金的管理问题，北京“红树林”的李想认为，要建立代理财务和协助管理的帮扶策略，以成熟的、合法地位的 NGO 带动草根 NGO 的发展。另外，他提出，申请资金是最大的瓶颈，也占有了很大资源，是否能建立联合申请和分配制度。

北京爱知行健康研究所的所长万延海先生也表示，“应该有一个中介组织来管理草根 NGO 的发展，可以是中国性病艾滋病协会，也可以是中国性病艾滋病基金会，但是这些组织都需要改革。或者是由草根 NGO 自己选举产生。”（见访谈记录 12）

笔者认为，如果建立一个 NGO 协调机构，它就可以代表草根 NGO 向政府和国际组织争取资金和项目，负责资金的申请和分配工作，对于刚刚成立不久或者是不太成熟的组织，可以代理它的财务管理工作，同时对草根 NGO 的工作和财务起到监督作用。并且，通过这样一个协调机构，进一步推动草根 NGO 之间的交流和联系，实现资源共享。

在访谈中，一些组织提到了中国性病艾滋病协会，希望协会能帮助管理它们的财务，以避免资金的滥用。中国性病艾滋病协会（下简称性艾协会）成立于

1993 年 11 月 30 日，成立之初是想对国家机构的各个部门预防控制艾滋病的工作起到协调的作用，后来转型成为一个 NGO。性艾协会最近几年在帮扶草根 NGO 方面做了大量的工作，也积累了不少好的经验。例如，山西的感染者自助组织“迎春花”就是在性艾协会的帮助下发展起来的。为了在全国的同志人群中开展工作，协会成立了志愿者委员会，并聘请专门开展同志社区工作的北京纪安德健康咨询中心的郭雅琦为副主任。性艾协会因为其从前的官方性质，对上沟通相对草根 NGO 方便很多，对下，因为它是一个全国性的机构比较容易开展工作，和获得各方的认可。如果性艾协会愿意担此重任，也不失为一个好的选择。当然，性艾协会领导和工作人员的半官方性以及自身存在的一些问题，会对这项工作产生一定的影响。但是它也可能因此而进行一项深入的改革，真正转变为中国艾滋病预防控制领域的 NGO，成为草根 NGO 与政府、国际组织、官办 NGO 之间的桥梁。

有国际组织正在发挥这样的作用。如玛丽斯特普国际组织中国代表处 (MSC)，它于 2000 年在北京注册，是一个致力于提供高效、优质和可持续发展的性与生殖健康教育和服务，旨在为大众谋求健康和福利的非营利组织。该组织特别关注中国生殖健康领域的脆弱人群，尤其是未婚青少年、流动人口和艾滋病病毒感染者。福特基金会就曾通过该机构资助全国的感染者小组开展工作，而不必担心这些组织是否注册的问题。程序是由该机构向福特基金会提出申请，资金由该机构负责管理，具体的工作由该机构和感染者组织共同商讨决定。前面提到的“红树林”，最初也是由 MSC 提供技术支持和财务代管工作，最近两年才开始由中国性病艾滋病协会负责它的财务管理工作。MSC 现在仍为广东、上海等地的感染者组织提供技术支持和财务管理工作。联合国艾滋病规划署也有小额的资金放在 MSC。

国际机构固然可以起到这样的作用，但更重要的是应该有这样一个国内机构。这样，既可以暂时解决草根 NGO 因不能注册而不能获得持续资助的困境，也通过这样的协调机构，使得草根 NGO 之间有更多的合作，互通有无，保证信息畅通，使许多问题迎刃而解。例如，生产自救的问题，协调机构的一个部门可以负责市场的营销，及时把信息传递到各个组织，同时，可以把生产出来的东西销售出去。也可以通过该机构向政府寻求帮助，如可以同国家的扶贫项目结合起来。

当然，期待一个协调性的机构一下子解决这么多的问题，是不现实的。但

这很可能是解决目前草根 NGO 发展问题的一条途径。

综上所述，笔者认为，成立一个协调机构，搭建网络平台，来帮助中国草根 NGO 的发展势在必行，它可以成为联结政府、国际机构、官办 NGO 和草根 NGO 的纽带（如图 4.1）。以中国性病艾滋病协会为例，它一方面可以成为政府联系草根 NGO 的制度平台，另一方面，又可以成为草根 NGO 传输利益的渠道。这不仅有利于草根 NGO 获取信息、反映利益诉求，更好地发挥在艾滋病防控中的作用，而且也有利于改善政府、官办 NGO 与草根 NGO、艾滋病病人之间的关系，有利于和谐社会的构建。

总之，通过政府、国际组织、官办 NGO 与草根 NGO 的共同努力，改善草根 NGO 生存的内在条件和外部环境，中国的草根 NGO 必将在未来的艾滋病预防和控制工作中发挥更加强大的作用，从而为中国早日遏制艾滋病的蔓延作出贡献。

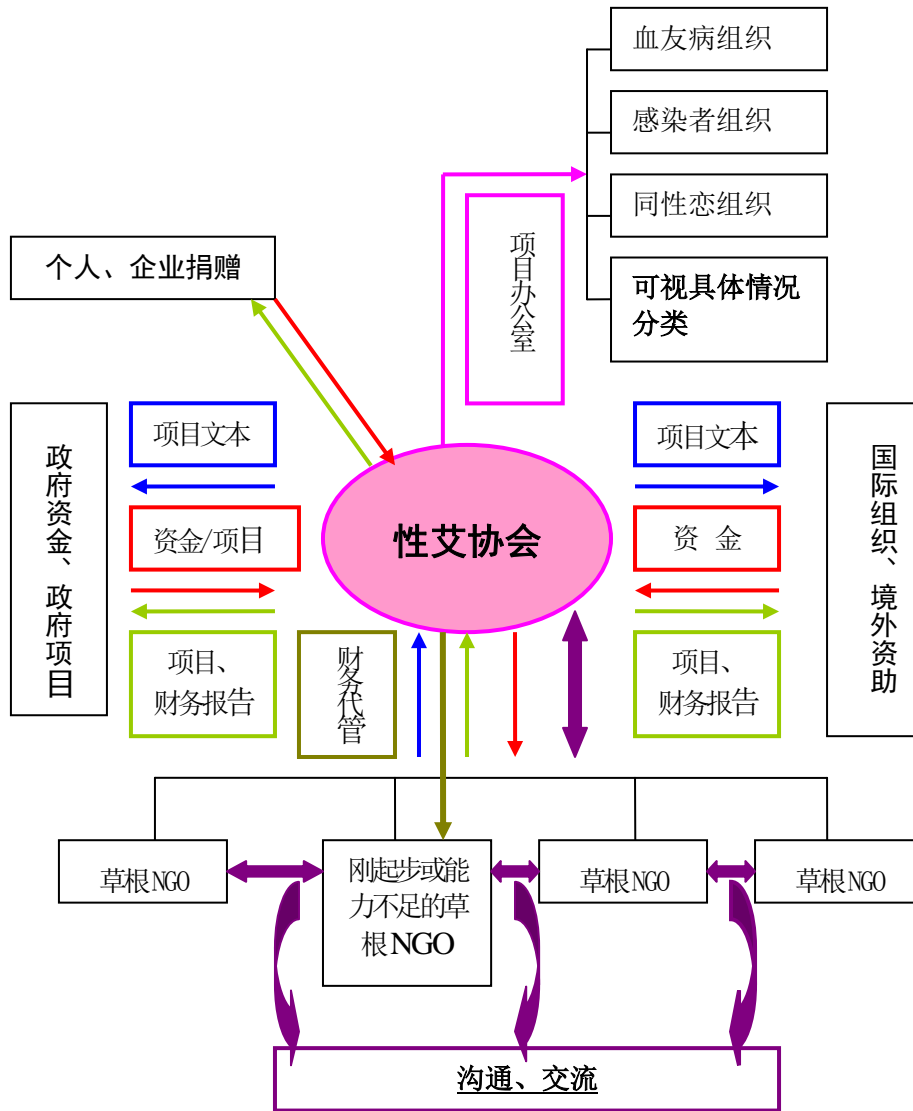


图 4.1 中国草根 NGO 未来发展新构想



## 第5章 结论

本报告是在对中国参与艾滋病预防与控制工作的草根 NGO 进行定量与定性调研的基础上形成的。该调查涉及 54 个参与艾滋病预防与控制的草根 NGO，它们分布在北京、河南、云南、上海、四川等 21 个省市。主要包括感染者小组、同性恋组织、一些研究性的机构、血友病人组织和从事儿童救助与关怀工作的组织等。

通过对中国参与艾滋病预防与控制工作的部分草根 NGO 的调研，比较全面地了解了这些草根 NGO 在中国的生存现状，就制约其发展的因素进行了讨论，阐述和总结了草根 NGO 在艾滋病预防与控制中所发挥的作用和所作出的贡献，并就它们如何在中国未来的艾滋病预防与控制工作中发挥更大的作用提出相关政策建议。

调查发现，草根 NGO 因其活动方式比较灵活，服务人群比较广泛，在中国的艾滋病预防控制中起着重要的作用。主要表现在以下几个方面：

1) 草根 NGO 通过各种活动方式为服务对象和大众提供交流平台。如组织文艺活动、举办感染者生活照片展览、建立网络、开通热线、编辑杂志、用艺术做心理治疗、开办讲座和进行外展活动等。这些活动，一方面使服务对象感受到集体的力量，树立重新面对生活的勇气。另一方面，在消除歧视方面起到非常重要的作用。

2) 为感染者和感染者组织提供经济来源和项目经费。草根 NGO 可以通过组织开展生产自救的活动来为感染者和感染者组织获取经济来源和项目经费，这也许是草根 NGO 持续发展的一条途径。

3) 弥补政府失灵。草根 NGO 通过它们与特殊人群的特别关系，弥补政府工作的不足。吸毒人群、性工作者和同性恋人等这些特殊人群十分隐蔽，政府和专业的疾控机构的工作人员难以接近它们，更不用说摸清这些人群中艾滋病流行情况并开展有效的宣传教育和行为干预措施。但草根 NGO 跟这些人群有着天然的联系，用其独特的活动方式，在这些人群中开展预防干预工作。草根 NGO 还通过宣传、教育、动员与咨询为艾滋病感染者和患者提供服务和情感支持等，从而对政府的工作进行必要的补充。

4) 提供技术支持和政策倡导。一些研究性的机构可以为其它草根 NGO，或者政府的项目提供技术支持；通过对艾滋病干预活动的研究，为政府提供政策

建议。

5) 推动政府的工作。虽然草根 NGO 在河南农村建立的学校和关爱之家被关闭了,但草根 NGO 的这一行为促使当地政府建起了“阳光家园”,并为受艾滋病影响的儿童提供相应的服务。

6) 草根 NGO 是申请和参与全球基金艾滋病防治项目的重要力量。草根 NGO 的代表已经参加到全球基金的申请工作中来,它们同时也是目前和未来全球基金防治项目的重要执行者。

然而,草根 NGO 在中国的发展还存在着诸多制约因素,具体表现在:

1) 法律地位不明确,缺乏政府在法律上的支持。不明确的法律地位是制约草根 NGO 发展的重要因素,不利于草根 NGO 筹措资金和进行规范化管理,影响草根 NGO 开展活动;一些草根 NGO 选择了工商注册,这给国家管理草根 NGO 和草根 NGO 募集资金、享受减免税造成困难。

2) 资金短缺、财务管理不规范。首先,因为中国是个发展中国家,尽管经济发展取得了长足的进步,人均收入水平还很低。政府几乎没有给草根 NGO 任何发展经费。其次,中国 NGO 的筹款能力非常有限,比较依赖于国外资金的支持。最后,政府没有好的鼓励企业和个人捐赠的税收法律。调查还发现,草根 NGO 对于资金的管理能力也比较有限,一些组织提出进行财务代理管理的想法。

3) 人力资源的缺乏也是制约草根 NGO 发展的重要因素。部分草根 NGO 没有专职人员,志愿者队伍不够强大,且稳定性差。

4) 缺乏政府在财政和技术上的支持。政府对草根 NGO 的态度决定政府是否愿意为草根 NGO 提供技术和资金的支持,也决定政府是否愿意在制度层面上作出改变,即创造有利于草根 NGO 发展的政策法律环境,如放宽注册条件、修改捐赠法以及建立对草根 NGO 的监督和评估体系。草根组织应该立足本地,通过自身的努力,争取政府的支持,最大化地利用本地资源开展工作。

根据调研结果,并依据有关政府治理、政府与 NGO 关系、NGO 能力建设等理论,笔者在以下三个层面提出政策建议。

1) 中国政府应加强对草根 NGO 的培育与发展,创造利于草根 NGO 发展的政策环境,为草根 NGO 的发展提供技术和资金上的支持,建立和完善对民间组织活动的评估和表彰体系;政府还应该通过立法鼓励企业和个人为草根 NGO 捐资。

2) 草根 NGO 要加强组织能力建设,提高获取资金的能力。不仅要创造草根

NGO 间彼此合作交流的机会，而且要进一步加强它们与政府的沟通与合作，通过合作，让自上而下的思维与自下而上的思维有更多碰撞的机会，增进相互间的了解和接纳，从而促进草根 NGO 的成长。

3) 国际机构要增加其资助项目的透明度，最大程度地避免项目的重复资助，让这些资金更有效地用到艾滋病的防治工作上去。

最后，基于以上建议，笔者就草根 NGO 未来的发展提出新构想。即成立一个协调机构，搭建网络平台，代表草根 NGO 向政府和国际组织争取资金和项目，并协助进行资金的申请和分配工作，对于刚刚成立不久或者是不太成熟的组织，可以代理它们的财务管理工作，同时对草根 NGO 的工作和财务起监督作用。并且，通过这样一个网络平台，加强政府、国际组织、官办 NGO 与草根 NGO 之间的交流和联系，实现资源共享。更重要的一点是，通过这样一个协调机构与网络平台，可以有效促进草根 NGO 的发展，更好地发挥草根 NGO 在艾滋病防控中的作用，促进社会的和谐与发展。

因笔者掌握的样本数量有限，一些参与艾滋病预防控制工作的草根 NGO 的现实状况不一定与本文的分析结果相吻合，发展的内外部环境也不尽相同。

笔者试图通过本报告引起各界对中国参与艾滋病预防与控制的草根 NGO 的关注，引发对草根 NGO 发展的更深层次的讨论。如果有幸可以起到抛砖引玉的作用，笔者将不胜欢欣。

## 参考文献

- [1] 陈振明. 政府再造—西方“新公共管理运动”述评. 北京: 中国人民大学出版社, 2003
- [2] 邓国胜. 非营利组织评估. 北京: 社会科学文献出版社, 2001
- [3] 贾西津. 治理结构转型与 NGO 的角色. 制度分析与公共政策网, 2004-8-2
- [4] 靳薇主编. 艾滋病防治政策干部读本. 北京: 中共中央党校出版社, 2003
- [5] 康晓光, 冯利等. 中国 NGO 治理: 成就与困境. 北京. 2004-3
- [6] (美)蓝谱特等著. 迎接全球性艾滋病的挑战. 于学军等译. 北京: 中国人口出版社, 2003.9
- [7] 李咏. 中国 NGO 狭缝求生. 财经. 2002 年第 13 期. 香港中文大学中国研究中心网站. <http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk.asp>
- [8] 龙秋霞主编. 红丝带的思索. 广州: 广东科技出版社, 2003
- [9] 上海社会科学院. 社会科学与中国艾滋病防治工作研讨会论文集. 北京, 2003
- [10] 童戈. MSM 人群预防 AIDS 行为干预方法研究. 北京, 2004
- [11] 杨荣. 社会资本的缺失与重建—以中国城市社区发展为视角. 香港中文大学中国研究中心网站. [http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=3602](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=3602)
- [12] 王绍光. 多元与统一—第三部门国际比较研究. 杭州, 浙江出版社, 1999, 16~17
- [13] 王绍光. 促进中国民间非营利部门发展的政策建议. 中国 NGO 扶贫国际会议论文集, 14~15
- [14] 王名主编. 清华发展研究报告 2003 中国非政府公共部门. 北京: 清华大学出版社, 2004. 60~95
- [15] 王名主编. 中国 NGO 研究—以个案为中心. 联合国区域发展中心系列研究报告 43, 2001. 10~24
- [16] 王名、刘国翰、何建宇著. 中国社团改革--从政府选择到社会选择. 北京: 社会科学文献出版社, 2001-12
- [17] 夏国美. 中国艾滋病问题报告. 南京: 江苏人民出版社, 2002
- [18] 谢玲丽. NGO 在中国—2002 年民间组织发展与管理. 上海国际研讨会论文集. 上海社会科学院出版社, 2003. 62~91
- [19] 张建川. 中国艾滋病防治的政策分析: [硕士学位论文]. 北京: 中国人民大学
- [20] 国务院防治艾滋病工作委员会办公室和联合国艾滋病中国专题组. 中国艾滋病防治联合评估报告 (2004). 2004- 12-1
- [21] 吴仪. 抓住时机 积极探索 全面推进艾滋病防治工作. 国务院总理吴仪在 2004 年

- 4月6日召开的全国艾滋病防治工作会议上的讲话. 人民日报. 2004-5-9. 第七版
- [22] 南方网资料. 全球非政府组织在防治艾滋病中的作用. 2003-12-5
- [23] 联合国新闻部. 非政府组织. <http://www.un.org/chinese/aboutun/ngo/qanda.html>
- [24] 莱斯特 塞拉蒙. 非营利领域及其存在的原因. 见李亚平、于海选编: 第三域的兴起. 上海: 复旦大学出版社, 1998
- [25] 中华人民共和国卫生部和联合国艾滋病中国专题组: 中国艾滋病防治联合评估报告. 2003-12-1
- [26] 魏铭言. 吴仪副总理动员企业积极协助政府防治艾滋病. 中国网综合消息. 2005-3-19
- [27] 李晨. 谁来拯救艾滋孤儿的心灵. 北京青年报. <http://www.sina.com.cn>. 2005-1-31
- [28] 马丽. 湖北全球基金防艾项目首次面向社会招标. 来源: 人民网, 2004-11-19
- [29] 吴仪. 中国政府愿与全球企业界携手遏制艾滋病. 搜狐健康网, 2005-3-18
- [30] 李盾. 正确认识艾滋病. 北京图书馆演讲, 2004-11
- [31] 艾滋病防治: 人文—社会科学研究. 清华大学 AIDS 与 SARS 国际论坛, 2003
- [32] 中国民间组织. 中华人民共和国民政部民间组织管理局网站.  
<http://www.chinanpo.gov.cn>
- [33] An Overview of HIV/AIDS-related Stigma and Discrimination. Fact Sheet.  
<http://www.unaids.org>
- [34] From Principle to Practice: Greater Involvement of People Living with or Affected by HIV/AIDS (GIPA) UNAIDS: Geneva, Switzerland
- [35] HIV/AIDS: China's Titanic Peril. 2001. Update of the AIDS Situation and Need Assessment Report by the UN Theme Group on HIV/AIDS in China UNAIDS June, 2002
- [36] Joan Kaufman, Katherine Meyers. AIDS As a Public Policy Issue. AIDS Public Policy Training Project, *Kennedy School of Government, Harvard University*.
- [37] Lu Ann Aday. Designing and Conducting Health Surveys. A joint publication in The Jossey-Bass Health Series and The Jossey-Bass Social and Behavioral Science Series. Francisco and London: 1989
- [38] UNAIDS, "AIDS Epidemic Update December 2003" (2003). [www.unaids.org](http://www.unaids.org).

## 致 谢

衷心感谢我的导师邓国胜副教授在百忙之中对我的悉心指导，他的言传身教将使我受益终生！

在清华大学期间，承蒙各位老师传导、授业、解惑，三年的学习获益匪浅，在此深表谢意。

感谢我的工作单位、同事朋友对我学业的支持和鼓励！

感谢我的父母、我的爱人和孩子对我的支持！

---

---

## 声 明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，独立进行研究工作所取得的成果。尽我所知，除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人享有著作权的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。

签 名：\_\_\_\_\_日 期：\_\_\_\_\_

## 附录A 调查问卷

### 中国参与艾滋病预防与控制草根 NGO（非政府组织） 调查问卷

**申明：**

本人是清华大学公共管理学院在职研究生，正在准备毕业论文，打算对中国从事艾滋病预防与控制的草根非政府组织进行调研。以下是一份调查问卷，请您在百忙之中抽空填写，本人将严格为您所填写的内容保密，并且根据您的意愿会在文中做匿名处理。(a.需要匿名处理\_\_\_\_\_ b.没关系 \_\_\_\_\_)

**填写说明：**

- 请用圆珠笔或钢笔填写后寄回或者电子邮件/传真发回。
- 对于选择性问题，请在您认为最合适的选项编号上划“√”；对于少数填空性的问题，请您根据贵组织的情况填入适当的数值。最后，还有一些开放性问题，请您回答。
- 填写过程如有疑问，请随时与我联系。

联系人：牛彩霞

电话：010-65326668；传真：010-65325495

电子邮件：[c.niu@fordfound.org](mailto:c.niu@fordfound.org)

通讯地址：北京建国门外大街 21 号国际俱乐部 501 房间（100020）

**非常感谢您的配合与支持！请您尽快将问卷发回。**

## 1. 【组织概况】请您填写下表:

贵组织名称			
英文名称			
详细通讯地址		邮编	
联系电话		传真	
电子信箱			
填表人		填表人职务	

## 2. 【成立时间】贵组织成立时间\_\_\_\_\_年

## 3. 【登记注册情况】贵组织在以下哪个部门登记注册的? 请选择:

- (1) 民政部门
- (2) 工商部门
- (3) 挂靠在其它 NGO
- (4) 未注册

4. 【组织章程】贵组织是否有成文的组织章程、规程、会则或其它相应的规定?  
请选择:

- (1) 有
- (2) 没有成文的, 但有口头或约定俗成的规定
- (3) 没有
- (4) 其它\_\_\_\_\_

## 5. 【决策方式】贵组织的战略决策和活动计划的制定采取什么方式? 请选择:

- (1) 由理事会或全体会议等正式决策机构决定, 理事会成员: \_\_\_\_\_人;
- (2) 无正式的决策机构, 由全体成员协商决定;
- (3) 无正式的决策机构, 由两个以上的负责人协商决定;
- (4) 无正式的决策机构, 由负责人自己决定。
- (5) 其它: \_\_\_\_\_



6. 【办公场所】

- (1) 贵组织领导或成员家中 (4) 自己所有的办公室  
 (2) 主管部门提供的办公室 (5) 没有专门的办公室  
 (3) 租赁的专用办公室 (6) 其它 \_\_\_\_\_

7. 【办公设施】贵组织是否配备以下设备或办公条件（可多选）？

(1)计算机	(2)电子信箱	(3)网址	(4)都没有
--------	---------	-------	--------

8. 【职员数量】在贵组织的职员中，专职工作人员、兼职工作人员和志愿者分别有多少？其中由贵组织发工资的有多少？请在以下划线处填入数值。

- (1)专职工作人员：\_\_\_人，其中，由贵组织发工资的\_\_\_人；  
 (2)兼职工作人员：\_\_\_人，其中，由贵组织发工资的\_\_\_人；  
 (3)志愿者：\_\_\_人

9. 【职员构成】贵组织职员(专职)的性别、年龄、文化程度构成情况，请填在划线处：

- (1)性别构成：女性\_\_\_人；男性\_\_\_人  
 (2)年龄构成：

20 岁以下：___ 人
20 岁—29 岁：___ 人
30—49 岁：___ 人
50—59 岁：___ 人
60 岁以上：___ 人

(2) 文化程度构成：

初中及以下：___ 人；
高中和中专：___ 人；
大专：___ 人；
大学本科：___ 人；
研究生以上：___ 人；

10. 【阳性成员】职员中艾滋病阳性的成员有\_\_\_\_\_人，占总人数的\_\_\_%，其中专职\_\_\_\_\_人；兼职\_\_\_\_\_人。

11. 【财务支出规模】贵组织 2004 年度财务支出总额为\_\_\_\_\_元，并请选择：

(1) 1000 元以下	(2) 1000 元—5000 元
(3) 5000 元—1 万元	(4) 1 万元—2 万元
(5) 2 万元—5 万元	(6) 5 万元—10 万元
(7) 10 万—50 万元	(8) 50 万—100 万元
(9) 100 万—500 万元	(10) 500 万以上

12. 【支出结构】贵组织 2004 年财务支出总额为\_\_\_\_\_元，支出结构请填百分比：

(1) 人工费用(工资、奖金、补贴及社会保障)	约 %
(2) 物业费用(水电煤气暖气、房租等)	约 %
(3) 办公费用(除第(1)(2)项以外的开支)	约 %
(4) 活动经费(通讯费、印刷费、宣传费、场地租用费、物品购置费、项目劳务费、招待费、咨询费)	约 %
(5) 其它	约 %
(6) 合计	100%

13. 【收入结构】请填写贵组织 2004 年的各项收入占总收入的百分比(没有的项目，或收入很少的，填 0)

(1) 政府提供的财政拨款和补贴	约 %
(2) 收费、会费或其他营业性收入	约 %
(3) 国内非政府组织	约 %
(4) 境外机构提供的资助和项目经费	约 %
(5) 企业、个人捐赠	约 %
(6) 其他	约 %
合计	100%

14. 【财务报告】贵组织的年度财务报告是如何做成的？请选择：

- (1) 每年年终由会计作年度财务报告，但无严格的审计；
- (2) 每年年终由会计作年度财务报告，有内部审计；
- (3) 每年年终由会计作年度财务报告，通过注册会计师等作外部审计；
- (4) 无特殊情况不作财务年度报告；
- (5) 其它：\_\_\_\_\_

15. 【启动资金】贵组织的启动资金来自\_\_\_\_\_

- (1) 个人捐赠
- (2) 政府部门
- (3) 国际组织
- (4) 国内其它非政府组织
- (5) 企业
- (6) 其它

16. 【活动领域】请根据贵组织开展活动的情况，在适当的选项编号上划“√”  
(可选择多项，如未列出，请写出)：

(1) 调查、研究	(2) 社会服务	(3) 社区发展
(4) 心理咨询	(5) 培训	(6) 志愿者团体
(7) 国际交流	(8) 宗教团体	(9) 其它_____

17. 【最主要的活动领域及活动内容】 \_\_\_\_\_

18. 【活动方式】

(1) 调查、研究	(2) 提供服务	(3) 义演义卖活动
(4) 宣传	(5) 培训	(6) 交流
(7) 出版刊物或其它出版物	(8) 收集资料、提供信息	(9) 其它

## 19. 【活动范围】

(1) 一个省、自治区、直辖市范围之内	(2) 两个或两个以上省、自治区、直辖市 中国大陆范围之内
(3) 港、澳、台地区	(4) 国外
(5) 其它_____	

20. 【负责人概况】贵组织常务负责人在担任贵组织负责人以前在何处任职？请选择：

(1) 行政部门	(2) 事业单位	(3) 其它民间组织	(4) 其它
----------	----------	------------	--------

21. 【媒体宣传】去年贵组织或贵组织的活动是否被媒体宣传过？请选择：

(1) 报刊 (2) 杂志 (3) 电视 (4) 广播 (5) 其它 (6) 没有

22. 【发行物】贵组织是否办有刊物（包括公开发行和内部刊物），请选择：

(1) 有 名称\_\_\_\_\_ (2) 没有

23. 【对外宣传】贵组织是否有专门的对外宣传资料？请选择：

(1) 有 请附上 (2) 没有

24. 【国际关系】与贵组织有关系的国际/国外组织有多少？请选择：

(1) 0 个 (2) 1—2 个 (3) 3—5 个 (4) 6—9 个 (5) 10 个以上

25. 【服务群体】贵组织为以下哪些群体提供服务？

(1) 一般人群 (2) 医护人员 (3) 性工作者 (4) 同性恋人群  
(5) 吸毒人群 (6) 感染者 (7) 流动人口 (8) 在校学生  
(9) 其它，请列举 \_\_\_\_\_

26. 【服务对象】贵组织的主要服务对象是：

(1) 会员 (2) 非会员

27. 【服务人/次数】贵组织平均每月服务的人数有\_\_\_\_\_？人次数有多少\_\_\_\_\_？

28. 【政府支持】您希望政府提供哪些方面的支持？请选择（可多选）：

(1) 放宽民政注册的条件
(2) 监督保护艾滋病感染者和患者的权利的法律的执行
(3) 提供财政支持和项目经费
(4) 组织和开展提高组织能力的培训
(5) 建立和完善对民间组织活动的评估和表彰体系
(6) 其它：

29. 【发展的挑战】您认为贵组织发展中遇到的最大挑战是：

- (1) 治理结构不良
- (2) 缺乏资金
- (3) 缺乏政府支持
- (4) 缺乏优良的人力资源
- (5) 缺乏社会、民众的支持
- (6) 其它 请列举\_\_\_\_\_

30. 【作用和贡献】

- (1)您认为贵组织对中国艾滋病预防控制工作中发挥了怎样的作用？
- (2)与政府、与官办 NGO 相比，您认为贵组织有何独特的贡献？
- (3)您认为目前制约贵组织发挥作用的因素有哪些？
- (4)您认为草根 NGO 如何在艾滋病预防控制中发挥更大的作用？有何建议？  
(如空间不够，可另附纸阐述)

31. 【最近一年活动情况】

贵组织最近一年来，开展了哪些活动？成效如何？社会反响怎样？请列举：

