

# 广东省草根非政府组织参与 艾滋病防治研究

A Study of the Role of Guangdong  
Grass-roots NGOs in AIDS Prevention

Vicky Ying Wang

Master of Arts

International Studies

UTS

2009

*Students are required to make a declaration when they submit the thesis for examination. Here is a recommended form of words.*

#### CERTIFICATE OF AUTHORSHIP/ORIGINALITY

I certify that the work in this thesis has not previously been submitted for a degree nor has it been submitted as part of requirements for a degree except as fully acknowledged within the text.

I also certify that the thesis has been written by me. Any help that I have received in my research work and the preparation of the thesis itself has been acknowledged. In addition, I certify that all information sources and literature used are indicated in the thesis.

Signature of Candidate

Production Note:  
Signature removed prior to publication.

---

# 鸣谢

## Acknowledgement

两年辛苦的努力，终于换来这篇论文的定稿。在这里，我要感谢我的导师杨径青博士。没有他认真、细致、负责的指导和鼓励，我绝不可能一边工作，一边完成学业。我特别要感谢何学森医生，没有他的帮助和联系，我无法顺利地完成田野调查。因此，我也要特别感谢那些防艾 NGO 的工作人员和管理人员。他们不仅接受我的采访和向我提供资料，而且还帮我和其他的防艾组织联系，并对我的研究提出了宝贵的意见。我在这里衷心祝福他们的事业能顺利发展，希望他们的工作能尽快得到更广大的公众、更多的政府部门和企业界的支持。

# 目录 Table of Contents

中文摘要 .....	4
Abstract .....	5
<b>第一章 绪论</b> .....	<b>6</b>
1.1 研究背景 .....	6
1.2 研究意义 .....	13
1.3 概念分析 .....	15
1.4.1 NGO 概念及中国的草根 NGO .....	15
1.4.2 NGO 参与艾滋病预防控制的理论基础 .....	23
1.4.3 草根 NGO 在艾滋病防治领域的特征 .....	23
1.4 论文章节结构 .....	24
<b>第二章 文献综述和研究问题</b> .....	<b>27</b>
2.1 文献综述 .....	27
2.1.1 NGO 相关理论述评 .....	27
2.1.2 国外草根 NGO 研究现状 .....	32
2.1.3 国内草根 NGO 研究现状 .....	35
2.2 研究问题 .....	42
2.3 本课题研究的主要目标: .....	43
<b>第三章 研究方法</b> .....	<b>44</b>
3.1 对象与方法 .....	44
3.2 研究方法介绍 .....	44
3.2.1 定量研究 .....	44
3.2.2 定性研究 .....	45
<b>第四章 研究结果</b> .....	<b>47</b>
4.1 定量调查结果 .....	47
4.2 定性调查结果 .....	51
4.2.1 深圳市的典型分析 .....	51
4.2.2 个案调查 .....	53
4.2.3 初步分析 .....	58
(一) 爱之关怀成立的原因主要有: .....	58
(二) 草根 NGO 的优势和劣势 .....	60
1、草根 NGO 的优势 .....	60
2、草根 NGO 的劣势: .....	62
<b>第五章 结论与建议</b> .....	<b>68</b>
5.1 结论与建议 .....	68
5.2 本研究的创新与不足 .....	72
参考文献 .....	73
附录 广东省防艾 NGO 状况调查问卷 .....	78

## 中文摘要

为了深入了解草根 NGO 对艾滋病防治所起的作用以及其生存状况，本文对广东省草根防艾 NGO 展开深入调查与分析。本文首先探讨了防艾 NGO 产生的社会背景以及广东省艾滋病预防的现状，通过爱之关怀的个案研究以及对全省草根 NGO 的全面调查，结合官方数据，分析中国防艾 NGO 的生存现状，面临的困难以及在艾滋病防治方面起到的作用，并深入分析 NGO 组织开展的活动，资金来源，人力资源等方面，对其有更全面的了解。结果显示，草根 NGO 主要开展教育，宣传和倡导方面的活动，部分还开展了医疗护理和关怀、行为干预等活动。从经费来源来看，广东省 NGO 的资金主要来源于境外，而政府对 NGO 的支持还比较小。虽然草根 NGO 在防治高危人群、工作方式上有优势，但同时也面临着资金短缺，人力资源，政府政策与民众的支持等问题。而在全省方面，草根 NGO 的无论是规模还是在开展活动方面都满足不了社会的需求，又由于自身机制的不健全，组织发展能力有限。最后，本文针对以上种种问题提出相关的建议，在政府方面创造有利于 NGO 发展的政策和制度环境，并加大政府的资金和技术支持，进一步规范全省防艾 NGO 的管理，促进其健康发展；另一方面，NGO 自身应该主动拓展资金渠道，加强自身的建设，利用网络媒体和自愿者扩大影响力，进一步发挥其积极作用。

## **Abstract**

The thesis investigated and analyzed the involvement and the role of grass-roots NGOs in AIDS prevention in Guangdong Province, China. Taking grass-roots NGO “AIDSCARE” as a case study, the thesis examined the social and policy backgrounds of AIDS prevention and care in Guangdong Province in an attempt to achieve a profound understanding of the disadvantages and advantages that grass-roots NGOs face in an unfavourable social, political and economic context. The thesis particularly looked into AIDSCARE’s operational model, funding sources, recruitment and management of human resources, and relationships with the wider public and the government. The findings, drawn mainly on documentary data and on-line sources, indicate that grass-roots NGOs in AIDS prevention and care face shortage of funds and human resources, and lack the support of government policies and understanding of the general public. These limitations have greatly restricted the development of grass-roots NGOs. As a result, government-dominated AIDS preventative activities and policies have not been efficient, and the needs of AIDS communities are largely unmet, while the benefits and efficiency that grass-roots NGOs can contribute to AIDS prevention and care have not been fully understood, supported and utilized. The thesis advises that grass-roots NGOs are an important force in AIDS prevention and care. A policy and regulatory environment should be created to facilitate the development these grass-roots NGOs.

# 第一章 绪论

## 1.1 研究背景

经过 20 多年的改革开放，中国的社会结构发生了很大变化。特别是近年来民间非政府组织发展迅速，在社会经济生活中的作用日益明显。非政府组织的迅速发展，不仅为普通民众参与社会事务提供了平台，而且为维护群众合法权益、缓解社会矛盾提供了新的渠道。

随着艾滋病(AIDS)防治工作的不断深入开展,越来越多的非政府组织(NGO)主动参与到艾滋病防治工作中,在艾滋病防治领域呈现出不可替代的作用。作为来自最基层的草根组织,也积极地参与了相应的工作。目前,参与中国艾滋病防治的非政府组织中,较大的全国性非政府组织有近 50 家。如全国妇联、共青团中央、全国青联、全国总工会、中国红十字总会、中国计划生育协会等,还有国家及省市级的性病艾滋病防治协会、基金会、学会等,他们有较为成熟的网络体系,遍及全国各地,均不同程度地在艾滋病防治领域开展了大量工作,并取得了较大的成绩。而草根组织是来自基层社区的 NGO,他们大多分布在基层,活跃在艾滋病防治工作的第一线,在 HIV 感染者/AIDS 病人、孤儿及其亲属的关怀与救助、艾滋病相关知识的宣传、反歧视、生产自救等各方面开展工作,在感染者社区中极受欢迎,有一定的影响力。如温馨家园、惠泽家园、红丝带之家、爱心家园、迎春花小组、红树林、笑看未来、爱之方舟等组织。同时,在政府不便介入的敏感人群中,如性工作者、吸毒者以及男男性行为者等,草根组织也逐步在开展的工作,并取得了一定的进展<sup>[1]</sup>。

自从 1986 年广东省发现首例输入性 HIV 感染者以来,广东省一直将艾滋病感染率控制在较低水平。然而,随着近年来流动人口的增多,广东

省艾滋病感染率已呈逐年大幅度上升趋势。截至 2007 年 10 月 31 日，全省累计报告 HIV 感染者 21966 例，仅次于云南、新疆和广西，居全国各省第四位，其中艾滋病病人 2352 例，死亡病例 962 例。根据监测结果，专家估计广东省 HIV 感染者 4.9 万人<sup>[2]</sup>。在 2007 年，除了河源市外，其他 20 个市均有艾滋病疫情报告。广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山、江门等珠三角 7 个市和阳江市报告数较多，占全省报告总数 84.1%。在已知感染途径的 HIV 感染者 2268 例中，经静脉吸毒感染的 1345 例，占 59.3%；经性接触感染的 859 例，占 37.9%，经母婴传播感染 15 例，占 0.7%。2007 年报告中艾滋病病毒感染者中男性占 76.6%，女性占 23.4%；20 至 49 岁青壮年占 90.3%<sup>[3]</sup>。从这些数据可以看出，虽然全省仍处于低流行状态，但局部地区及特定人群呈高流行态势，并以静脉吸毒传播为主，性接触和母婴途径传播也在增加，特别值得注意的是感染者中以男性和青壮年为主，疫情正由吸毒、卖淫、嫖娼等高危人群向一般人群扩散，存在着疫情进一步蔓延的危险。

20 世纪 90 年代以来，在中国高层领导的积极关注下，广东省政府在积极贯彻国家政策法规，进一步落实“四免一关怀”政策的同时，也出台了一系列相关的政策和法规，如制定了《广东省艾滋病免费自愿咨询检测细则》和《广东省遏制与防治艾滋病行动方案（2006—2010 年）》等，并在各级政府成立艾滋病防治工作领导协调机构，把艾滋病防治作为公共卫生工作的重点纳入，建立筛查实验室，开展免费自愿咨询检测服务；以及加大宣传教育，推广安全套来预防艾滋病。2006 年国务院公布《艾滋病防治条例》，进一步从法治上推进了全省的艾滋病防治工作。目前全省共建立了 42 个美沙酮维持治疗门诊（含 2 个流动点），基本覆盖了吸毒和艾滋病疫情严重的地市。目前已有 35 个正式开诊，累计参加治疗人数

达 7150 人。全省已有 50 个县区开展了免费抗病毒治疗工作，累计免费抗病毒治疗病人 935 人。各地也逐步开展免费咨询检测工作，目前，全省已经建设成熟的免费自愿咨询门诊 76 个，并建立艾滋病检测确证中心实验室 1 个，确证实验室 16 个，筛查实验室 455 个。全省 21 个地市均建立了艾滋病筛查中心实验室或确证实验室，97 个县区宣传教育工作深入开展，进一步完善了艾滋病疫情监测系统，建立了包括病例报告、哨点监测、综合监测和专题调查在内的综合艾滋病疫情监测系统。省艾滋病防治政策宣讲团还对省直有关单位以及广州、深圳、佛山、江门、中山、阳江等重点地区的党政领导 4000 多人进行了艾滋病防治政策宣讲，并在广东卫视、珠江频道、南方日报、羊城晚报等主流媒体播放、刊登艾滋病防治公益广告，普及艾滋病防治知识<sup>[2]</sup>。这些措施都有效地遏制了艾滋病在吸毒人群以及一般人群传播上升的势头，控制了艾滋病的大范围流行。

然而，由于种种原因，目前广东省的艾滋病防治工作仍然面临着严峻的挑战。仍然有许多感染者湮没在普通人群中间，一方面他们无法接受必要的治疗、关怀等公共服务，另一方面他们也构成对其他公民健康和整个社会公共卫生的潜在威胁。政府自上而下迅速构建起的防治和服务体系虽初具规模，但一些艾滋病的防治政策在基层的落实仍有一定难度；社会对艾滋病人的歧视较为严重，艾滋病人的权益得不到保护<sup>[3]</sup>。

从国际经验来看，由于艾滋病的特殊性，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，需要动员广泛的公众参与，特别是要发挥各种形式的非政府组织（NGO）的作用。在强调政府的主导作用的同时，还要充分利用社会的一切可能的力量和资源。纵观世界上所有成功遏制艾滋病流行的国家，无不是其民间团体和 NGO 发挥了关键作用<sup>[5]</sup>。国际经验表明，民间组织参与艾滋病防治的力量和作用巨大

的和不可替代的。民间组织更容易为民众接受，能比较深入地接触一些政府和一般公众难以触及的特殊社会群体，易取得感染者和易感人群的信任。并且由于他们直接面对基层，民间组织工作方式灵活、运作成本低、效率高，实际工作效果显著。

近年来，在国际社会的干预和中央及地方各级政府的推动下，广东省艾滋病防治领域里也出现了一批的民间组织，但是由于现行法规不完善，其中大多数组织没有正式登记注册，一方面得不到应有的法律保障和政策支持，另一方面缺乏社会的支持和帮助，使得它们难于发挥积极有效的作用。同时，各级政府在观念上、认识上存在种种顾虑，社会范围内对艾滋病防治工作特别是开展相关活动的民间组织缺乏必要的理解，加上这些组织自身在专业化程度、规范管理和能力建设上也存在一些问题，使得非营利民间组织在中国艾滋病防治领域里所具有的巨大的参与优势还远未被激活。目前，草根组织所开展的工作多集中在 HIV 感染者和 AIDS 病人中，而覆盖面更是没有达到其应达到的程度。特别基于中国的特殊国情，草根 NGO 的生存环境艰难，无论在资金筹集、自身能力建设还是志愿者培训等多个方面都存在先天不足，后天无力发展的局面。由于，草根组织大多来自社会的最底层，文化程度普遍偏低，缺乏专业的知识和各方面的技能，因此，如何获得长久的生存成为许多艾滋病防治 NGO 的面临的最需要解决的问题。另外，与广东省艾滋病流行现状、趋势以及社会需要相比，目前防艾领域的 NGO 数量相对稀少，自身能力和掌控的资源有限，社会影响力也较弱。

虽然草根 NGO 面临着诸多的困难，但也可以看到，非政府组织及其所开展的一系列活动已经扩展到艾滋病防治的各个方面，并成为艾滋病防治的一支重要力量。然而对于草根 NGO 的研究却落在了后面。中国对非政府

组织研究资源的基础性数据和资料很缺乏,很难找到有关非政府组织的各种记录。目前,虽然有学者就非政府组织在中国艾滋病防治中的作用做了一定研究,但对艾滋病防治领域中非政府组织的调查和研究还很不够深入和系统<sup>[1]</sup>,很少进行草根组织生存现状方面的研究,对草根 NGO 的组织方式,财务,人员等方面知之甚少。然而,一个组织的生存和发展最重要的就是依靠自身的建设,在组织机构,资金管理,人力资源上有一套完整的系统,才能在外部的支持还不完善的环境下获得较好的发展。特别对改革开放最前沿的广东省来说,不仅有深圳这样最早开放的特区城市,也有广州的这样的大都市,而在珠江三角洲地区的各种民营和外资企业的丰富管理经验也是草根 NGO 需要积极学习和借鉴的地方。如今,民众的思想也更加开放,社会正逐步向多元的方向发展。因此,面对艾滋病这种与社会关系密切的传染性疾疾病来说,防治机构特别是非政府组织的发展和完善程度将是防止其快速传播的重要力量。然而,对于广东省的草根 NGO 生存状况,还没有引起许多人的关注和重视,也没有任何组织或个人对其进行调查和研究。

控制艾滋病需要全社会的共同参与,草根组织作为艾滋病综合防治机制中的重要一员,在艾滋病防治工作中利用其自身的优势,独立地配合政府工作,充分发挥其作用是十分重要的。因此,针对现有草根 NGO 展开调查,了解他们的生存现状,借鉴一些 NGO 的成功经验,探索适合中国的草根组织参与艾滋病防治工作的运作模式,如何在现有的政策环境下更有利于发挥草根组织自身优势,促进其更大程度地参与就是本研究需要解决的问题。

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,并在艾滋病预防控制领域里大大弥补了“政府失灵”。

### （1）建立交流平台，架起人群沟通的桥梁

在中国，艾滋病人群是不为社会主流人群理解及认同的，由此使他们成为一个较为封闭的人群，难以发现和接近，更不易与他们进行沟通与交流。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。如：举办文艺活动、生活照展览、建立网络、开通热线和编辑杂志、用艺术做心理治疗、举办讲座，开展咨询活动、外展活动等。一方面，使艾滋病感染者及大众在轻松的环境中得到交流，增强人们的防治知识，消除对艾滋病人的歧视；另一方面，为感染者提供了获取信息、沟通思想的渠道。政府要在此人群中打开工作局面，难度相当大。而通过草根组织容易取得与他们的联系和获得他们的信任，为这些人群的沟通于外界的沟通中起到了重要的桥梁作用<sup>[6]</sup>。

### （2）开展生产自救

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。比如由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。能够在艾滋病预防控制工作中产生巨大的社会效益<sup>[7]</sup>。

### （3）直接干预

在艾滋病防治中，吸毒人群、性工作者和同性恋人群等这些特殊人群十分隐蔽，政府和专业的疾病控制机构的工作人员难以接近他们，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，能够用其独特的活动方式，在这些人群中开展预防干预工作。并且在很多方面可以帮助政府把该做的事情做得更好，从而弥补政府失灵<sup>[8]</sup>。

①对吸毒人群、性工作者的干预 草根 NGO 的目标人群之一就是那些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。特别是草根 NGO 组织中的大多数成员都是感染者,这更让他们感同身受,工作更加细致,也更容易获得吸毒人群以及性工作者的亲近。

②对同性恋人群的干预 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。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。

③为艾滋病感染者和患者提供服务 草根 NGO 在动员有过高危行为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。并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。草根 NGO 所做的工作具体、深入,为艾滋病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。

#### (4) 推动政府的工作

①充实政府工作的薄弱环节 草根组织没有政府背景或政府背景较少,与目标人群有着天然的联系,易与他们接近,配合政府开展相应工作。没有政府行政方面的约束,草根 NGO 的工作也更加灵活多变,也较容易获得一般人群的认同。

②补充政府人力资源 大批的感染者及其家庭成员经济、生活陷入困境,在社区中倍受歧视,对他们提供相应的关怀与支持成为当务之急,显然政府及相关专业机构人力难以满足此需求。而草根 NGO 通过建立互助小组,参与相应的关怀与支持工作,既能减轻他们的病痛,激起个人的生活信心,又能传递社会的关心与帮助,同时也补充了政府在关怀与支持工作

上人力的不足<sup>[9]</sup>。

③稳定社会 一些感染者分布的部分地区，出现极少部分感染者的过激行为，给社会带来了一定的负面影响。感染者草根组可以在协调工作中发挥作用，通过现身说法，宣传国家的相关政策，对稳定社会有着不可估量的作用。

#### (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。很多国际组织与机构在中国开展艾滋病防治国际合作与援助项目时，明确提出优先与中国的NGO合作，对NGO的参与提供很多优惠条件，即使在政府主导国际艾滋病防治项目中，外方也提出项目中应有NGO的参与。因此，NGO逐渐成为中国申请和执行国际基金艾滋病防治项目的重要力量。

虽然NGO可以部分起到弥补政府失灵的作用，但对于广东省来说，草根NGO到底有起了多大的作用，又有哪些新的功能不得而知，因此需要展开这方面的深入调查，使得政府转变观念，让社会有更多的人来关注和支持，从而为草根NGO争取到更大的发展空间。

## 1.2 研究意义

自 20 世纪 80 年代以来，NGO（非政府组织）在全球范围内蓬勃发展，在 90 年代以后更是获得飞跃式发展。1997 年 9 月，联合国前秘书长安南在向第 52 届联合国大会提交的工作报告中<sup>[10]</sup>，将 NGO 在全球生活中发挥的作用，看作是影响未来社会发展的第五大因素。而美国非营利组织研究专家萨拉蒙<sup>[11]</sup>认为，NGO 的发展是一场“全球性的社团革命”，它对于 21 世纪所具有的意义或许如同民族国家的兴起对 20 世纪所具有的意义一样重大。这种对 NGO 价值的肯定，显示了人们对这一新兴社会力量的积极期

待。因此，对 NGO 的社会功能和发展问题的探讨也日益成为各国的研究热点。中国的改革开放与经济的飞速发展也为 NGO 的发展提供了宽松的社会条件，特别政府职能转变以及“小政府、大社会”目标模式的确立，使国家与社会、政府与 NGO 的关系面临着深刻的调整。同时，全球 NGO 的发展也促进了人们对 NGO 的认识，拓展了人们的观察视野，促进中国对非政府组织的关注与研究。

但是由于中国防艾 NGO 发展的比较晚，又由于不太完善的制度和法律环境，一定程度上限制了中国防艾 NGO 的发展。导致它们现在的力量还很微弱，处在社会的边缘，发挥的作用也比较有限。它们在成立上的自发性、运作中的随意性、管理上的松散性一定程度上又增加了社会管理的难度。为了加快草根 NGO 的自身发展，也为了创造一个良好的制度环境，本文对其研究具有一定理论和实践意义。

理论意义：一、丰富中国草根 NGO 的研究，虽然有清华大学公共管理学院<sup>[4]</sup>以及清华大学 NGO 研究所<sup>[12]</sup>对整个中国防艾 NGO 的调研报告，也有江西省对其非政府组织参与艾滋病防治现状调查分析<sup>[13]</sup>，但总的来说，中国对防艾 NGO 的研究尚处于起步阶段，几乎都是近两三年来的调查与研究，而大部分省还未展开防艾 NGO 的深入研究，因此本文对全国经济最发达的广东省的防艾 NGO 做一个深入的调查，有利于了解中国防艾 NGO 的具体现状，也弥补了全国 NGO 研究中的一个空白。其次，拓展了中国 NGO 研究的视野，中国 NGO 中有相当一部分属于自上而下成立的“官办” NGO，对政府的依赖较强，对众多草根 NGO 的探究相对较少。事实上，目前草根 NGO 的发展很快，而且与基层民众联系紧密，对它们的研究也丰富和完善了中国 NGO 的整体研究。三、本文研究对象——草根 NGO 更接近西方的定义，可以通过跨文化比较，反观中国的政治体制、社会条件、文化特点、

价值取向等问题，为相关研究提供新的视角。

实践意义：一、通过个案研究，探寻中国防艾草根 NGO 的生存现状，加深对草根 NGO 的研究，有助于全面促进政府、企业、公众对草根 NGO 的了解，使参与艾滋病防治的草根 NGO 获得广阔的制度空间和社会认同，加快其发展。二、从草根 NGO 与政府良性互动的视角，提出草根 NGO 的发展策略，为同类防艾 NGO 的发展提供了可借鉴的实践经验。三、反思政府管理理念和实践中存在的问题，提出政府的应对策略，对政府职能转变和政策的制定具有实践价值。

总的来说，目前虽然已有一些学者、艾滋病防治的实际工作者及机构就中国艾滋病防控的基本情况、典型案例或重点领域活动状况进行了调查和研究<sup>[4, 12, 13]</sup>，其中亦有一些调研<sup>[4, 12]</sup>涉及到该领域中 NGO 的活动的情况分析，但广东作为改革开放最前沿的一个省，尚无展开对广东参与艾滋病预防控制草根 NGO 的全面、系统的调查研究，人们关于草根 NGO 的状况知之甚少。因此本文拟通过调研和案例研究，了解广东参与艾滋病预防控制的草根 NGO 的现实状况，发现草根 NGO 在参与广东艾滋病预防控制活动中的优势和劣势，找出草根 NGO 存在的不足，为草根 NGO 未来更大程度地参与广东的艾滋病预防控制提出相关建议。同时，通过本次调研，可以让包括政府和国际机构在内的社会各界了解广东参与艾滋病预防控制的草根 NGO 的较为全面的、真实的情况，从而更有效地投入艾滋病防治工作。

## 1.3 概念分析

### 1.3.1 NGO 概念及中国的草根 NGO

#### (1) NGO 的内涵及兴起

非政府组织，顾名思义就是指政府以外的组织，但目前国际社会对此尚没有公认的定义。按照多数学者们的观点非政府组织是独立于国家和政府力量之外的非营利性组织，包括慈善机构、志愿者组织、社会团体、行业学会等，一般限于非商业化的、合法的、与社会文化和环境相关的群体。当然，不同国家对非政府组织范围的理解存在一定的差异，因而在法律上对非政府组织的界定范围不尽相同。

NGO (non-governmental organization) 直译为非政府组织，现代意义上的 NGO 最早出现在 1945 年签署的联合国宪章中<sup>[14]</sup>，该宪章第 71 款规定：联合国授权经社理事会为那些与该理事会所管理的事务有关的非政府组织进行磋商做出适当安排。1952 年联合国经社理事会<sup>[10]</sup>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”。在当时，这主要是指国际性的民间组织。世界银行<sup>[15]</sup>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。现代意义上的 NGO 出现于二战前后。1995 年在北京召开的世界妇女 NGO 论坛成为 NGO 这一概念进入中国的标志<sup>[16]</sup>。

联合国体系的确立，为国际非政府组织的发展提供了有利条件；同时各国在社会重建和变革中涌现的各种社群组织，促进了 NGO 的联合与扩展；全球问题和社会需求的增加，更是催生了大批具有国际影响力的 NGO，如人权类 NGO 大赦国际、环保类 NGO 国际自然保护联盟、世界自然保护基金会、地球之友、绿色和平组织等。90 年代，NGO 在全球发展和社会变革中已成为举足轻重的力量。20 世纪 80 年代以后，学者们开始从不同领域对 NGO 相关问题进行深入探讨。

对 NGO 的探究，涉及对其概念的界定。当前，与 NGO 类似的称谓还包

括：非营利组织 NPO (non-profit organization)<sup>[17]</sup>、公民社会 (civil society organization)<sup>[18]</sup>、第三部门 (third sector)<sup>[19]</sup>、志愿者组织 (voluntary organization)<sup>[20]</sup>、公益组织 (public service organization)<sup>[21]</sup>、慈善组织 (charitable organization)<sup>[22]</sup>等。一般来说，非政府组织强调这些组织不是政府或其附属机构，而是独立于国家体系之外；非营利组织强调非营利的组织特性，是独立于市场体系之外的社会组织；第三部门强调它们是在社会三元建构中与政府、企业平行，且法律地位平等的第三体系；公民社会强调其作为与政府体系相对应的一种社会力量的生长，尊重公民的权利与地位；志愿组织强调组织运作在很大程度上依靠志愿者在时间、精力上的无偿投入；慈善组织强调组织资金主要来源于个人、企业或社会的慈善性捐赠<sup>[23]</sup>。在中国，NGO 又被称为民间组织，1998 年国务院将设于民政部的原社会团体管理局改为民间组织管理局，从此，“民间组织”<sup>[24]</sup>一词作为 NGO 的官方用语被正式使用。事实上，当前在世界范围内，非政府组织都没有一个有明确内涵和外延，各个国家和地区对此有不同界定，但总的来说，对这类组织本质属性的描述和社会功能的定位基本一致，在使用上也基本相通。综合国内外观点，对 NGO 的界定方法主要包括：

①剩余界定法<sup>[25]</sup>。按照这种界定方法，NGO 就是处于政府和企业之外的组织，是社会中的第三部门。因此，对于任何既不属于政府，也不属于企业的组织，都可认定它是 NGO。这种方法一定程度上也容易造成对 NGO 判断和分类上的混乱。

②法律定义法<sup>[26]</sup>。认为凡是符合相关国家法律规定的组织都属于 NGO，比如美国法律规定凡是符合 501 (C) 条款的免税组织就是 NGO。但由于各国的法律规定不一样，对非政府组织的认定也不一致，这显然不利于 NGO

的国际比较和交流。而且中国还存在大量尚未得到法律认可的 NGO，它们或转登记为企业或不登记开展活动。因此按照此界定方法会脱离中国的实际情况。

③组织资金来源定义法<sup>[27]</sup>。认为 NGO 的资金来源不是向市场出售商品或服务，而是其成员缴纳的会费和支持者的捐赠。这种方法缺陷在于，各国 NGO 的合理资金比例难以确定，况且很多 NGO 的主要资金来源不是会费或捐款，而是服务收费或政府资助、政府合同等。因此这种界定方法也太明确。

④组织目的功能定义法<sup>[28]</sup>。认为凡是以促进团体或公众利益为目的的合法组织都可称为 NGO。但人们对公众利益的认识在不同地区、不同时期、不同文化背景下存在差异，这就有可能造成对概念标准的不同取舍，给国际交流和比较研究造成一定的障碍。

⑤组织内在属性定义法<sup>[26]</sup>。根据组织的基本结构和运动方式，归纳出 NGO 的一系列内在属性和特征，以此来判断某个组织是否属于非政府组织。以上各种定义方法各有侧重，但这种方法获得较多人的认同。

当前，国际上比较通行的是美国约翰—霍普金斯大学的莱斯特·萨拉蒙（Lester M. Salamon）教授<sup>[29]</sup>对 NGO 的定义，该定义主要采用内在属性法对 NGO 进行界定，他认为 NGO 包含了五项核心属性和两项辅助属性。五项核心属性是：1) 组织性 (formal organization)，指其为合法注册，有正式的组织机构，有成文的章程、制度，有固定的组织形式和人员等；2) 民间性 (non-government)，又称非政府性，指不是政府及其附属机构，不隶属政府或受其支配；3) 非营利性 (nonprofit-distributing)，指不以营利为目的，不进行分红或利润分配；4) 自治性 (self-governing)，指有独立的决策和行为能力，能够进行自我管理；5) 志愿性 (voluntary)，

指成员的参加特别是资源的集中不是强制性的，而是自愿和志愿性的。另外两项辅助属性是：非政治性(nonpolitical)，指不是政党组织，不参加竞选等组织活动；非宗教性(nonreligious)，指不是宗教组织，不开展传教、礼拜等宗教活动<sup>[30]</sup>。

中国学者从 20 世纪 90 年代初开始关注国内类似的组织，对 NGO 的定义往往需要结合中国的实际，并且大多从推动和促进 NGO 发展的目的出发，不将定义限制得过于严格。学者康晓光<sup>[31]</sup>认为，只要是依法注册的正式组织，从事非营利活动，满足志愿性和公益性要求，具有不同程度的独立性和自治性，即可称为“中国的 NGO”。中国清华大学 NGO 研究所所长王名<sup>[32]</sup>认为：定义中国 NGO 的基本条件是，不以营利为目的且具有正式的组织形式、属于非政府体系的社会组织，它们具有一定的自治性、志愿性或互益性，但并非要面面俱到，可以灵活的加以观察和理解。对于严格满足组织性、非政府性、非营利性、自治性、志愿性的组织，可理解为狭义或典型的 NGO。

按照现行法规<sup>[33]</sup>，中国的 NGO 主要包括社会团体和民办非企业单位两种形式，国家对它们实行双重管理体制。严格来说，中国并不存在完全符合西方国家界定标准的 NGO，部分 NGO 符合组织性特征，经过国家相关部门登记注册，具有法人资格，但它往往不具有民间性和自治性特征，因为任何登记注册的 NGO 都要有业务主管单位，而这类 NGO 对政府的依赖性较大，有的甚至就是政府的附属机构或延伸；而满足民间性和自治性的 NGO，很可能又不满足组织性特征，它们或未经注册或经过注册但没有法人资格，有的则通过转登记以企业身份存在，其中也包括大量自发成立的草根 NGO；同时，还有相当多的 NGO 从事着营利性活动。

因此，要了解中国 NGO 的发展规律和社会功能，应该从中国实际出发

进行分析。结合学者们在这一领域展开的研究和既有的成果，本文采用这样的 NGO 定义：即不违反中国现行法律规定，在政府和企业体系之外存在，不以营利为目的，依靠志愿精神致力于社会公益事业或群体利益，且具有正式组织形式和自治特点的社会公共组织可称为中国的 NGO。本文的研究对象——草根 NGO，就是在这样的概念框架中确定，并在中国逐步兴起的一类社会公共组织，它属于中国 NGO 群体中的一个类别。

## （2）中国 NGO 的发展

中国 NGO 的发展起步较晚但发展迅速，涉及的领域广但发展不平衡。新中国成立后的较长时间内，国家对社会实行高度集权控制，NGO 缺少发展的空间。20 世纪 50-70 年代，中国只存在为数不多的 NGO。50 年代初全国性社团 44 个，1965 年不到 100 个，地方性社团在此期间有 6000 个<sup>[34]</sup>。随着中国经济体制改革的推进，原有社会结构的逐步瓦解，诸种社会问题日益凸显，人民的自治意识增强，社会参与能力不断提高。宽松的外部环境和社会内在需求等因素综合作用促进了中国 NGO 的快速发展。1989 年，全国性 NGO 增加到 1600 多个，地方性 NGO 发展到 20 多万个。到 1997 年，全国县级以上非政府组织发展到 181318 个，其中在县域范围活动的 102063 个，在地区范围活动的 56003 个，在省域活动的 21404 个，在全国范围内活动的 1848 个<sup>[35]</sup>。

据民政部的有关统计，到 2005 年底全国共有民间组织 32 万个，比 2004 年增长 10.7%，其中：社会团体 17.1 万个，比 2004 年增长 11.8%；民办非企业单位 14.8 万个，比 2004 年增长 9.2%；基金会 975 个，比 2004 年增长 9.3%<sup>[36]</sup>。它们遍布全国城乡，活动涉及：教育、科技、文化、卫生、劳动、民政、体育、社区、环保、公益、扶贫开发、权益维护、行业

管理、慈善、农村经济等，成为党和政府联系人民群众的桥梁和纽带。可以说，当前中国已初步形成了门类齐全、覆盖广泛、作用明显的民间组织体系，加上众多尚未在民政部门登记注册或以企业形式存续的 NGO，它们共同为推动中国社会转型和构建社会主义和谐社会发挥着积极作用。

但是，中国 NGO 的发展还在起步阶段，发展不均衡。主要表现为区域、城乡、不同领域间的发展不平衡。从区域不平衡看，西部相对于东部、内地相对于沿海，NGO 的发展存在严重不足；从城乡不平衡看，城市 NGO 发展快，社会对 NGO 的认知度较高，但在广大农村地区，除了扶贫类的外来 NGO 外，本土 NGO 较少，并且缺乏关注和支持；从不同领域的不平衡看，NGO 在那些政策相对宽松、易于得到资源的领域开始出现低水平重复现象，而那些存在大量问题迫切需要公众参与的领域，如失业与就业、社会保障、劳工权益保护、国际区域冲突和外交等领域，特别是防艾 NGO，中国则涉及较少<sup>[37]</sup>。可见，要实现中国 NGO 整体能力的提升将是一个长期过程。

### （3）中国草根 NGO 的特点

草根 NGO 是外来词，意指像草一样遍布土壤表面和各个角落，推进社会的公益事业，故称为草根 NGO（grassroots NGO）。基于特定社会条件，中国相当一部分 NGO 呈现与西方 NGO 不同的官民两重性，往往被国外研究者称为 GONGO<sup>[38]</sup>（government organized NGO），意指其政府主导的特点。这类 NGO 通常由政府职能部门或企事业单位兴办，通过自上而下的方式建立，它们或者由各级党政机构直接创办、或由党政机构转变而来，或由具有政府背景的人士创办。组织资源主要来源于政府，在组织观念、职能、运作方式和内部管理上依赖于政府或作为其附属机构发挥作用，比如青

联、妇联、工商联、科协、行业协会、基金会等人民团体和社会团体。

草根 NGO 主要是相对于这类具有“官办”色彩的 NGO 而进行的一种分类。有研究者<sup>[39]</sup>将未在民政部门登记注册获得法人资格但符合 NGO 定义，由民间自发组建的组织称为草根 NGO。本文以组织成立和运作特点及其对政府的依附程度为基本标准，认为那些以自下而上的方式成立，具有组织性、自治性、志愿性、非营利性、公益或互益性特点，依靠自下而上的方式获取组织资源，在相关社会领域持续开展活动的社会公共组织，可称为中国的草根 NGO。当前，较多学者对“官办”NGO 进行了深入研究<sup>[40,41]</sup>，而对草根 NGO 的探讨相对较少。

近年，中国草根 NGO 逐步兴起。有统计显示其数量已逾百万，且发展迅捷。它们主要指由民间人士或精英人物自发成立并自主开展活动，不依靠政府资金和资源支持，也较少受到政府控制和支配的公益型或互益型 NGO。在对 NGO 的双重管理体制下，它们有的按照法律规定登记为法人组织并在相应领域内开展活动，而相当多的草根 NGO 则因找不到主管单位而无法登记为合法组织，有的转登记为企业，更多的草根 NGO 则不登记而开展活动。这样，中国草根 NGO 大致可分为四类：一是在民政部门作为公益性社会团体注册的，数量极少；二是作为官方社团组织分支机构存在的，数量也很少；三是在工商部门作为企业注册的，占了目前有一定知名度的草根 NGO 的大部分；四是没有在任何部门登记注册的“地下 NGO”，这部分 NGO 数量最大，无法统计，地方政府大多对这类 NGO 的活动采取“三不”政策，即“不承认、不干预、不取缔”<sup>[42]</sup>。可以预见，中国草根 NGO 在未来将有更大发展，它在中国社会转型和政府改革中的功能也值得期待<sup>[43]</sup>。本文将结合个案研究，分析中国草根 NGO 的生存发展现状，探索中国草根 NGO 的发展，重点探讨防艾 NGO 组织的角色、观念和对策，以期对推动中

国草根 NGO 发展和政府改革有一定价值。

### 1.3.2 NGO 参与艾滋病预防控制的理论基础

(1) 填补政府功能的“空白”<sup>[44]</sup> 有些公共产品和服务政府无法提供或不便于提供，或者提供的效率很低，这时就可以由NGO出面完成。艾滋病的防治不仅涉及到个人的隐私，加上社会对这个人群的排斥，这就大大增加了政府识别以及对这一部分人群的针对性关注和治疗的难度。然而，由于草根NGO往往起源于这一人群中的人，或者是与这一部分人群关系比较密切的人，正是由于草根NGO的这一特点，往往容易接触政府不能接触到的群体，也比较容易获得他们的信任。

(2) 满足社会多元需求<sup>[45]</sup> 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。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NGO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。政府开展的工作往往是最需要，也最迫切的，然而对于艾滋病人群的关怀并不是只有唯一的方式，而草根NGO恰恰有许多方式可以满足他们的需求，比如说举行交流会，让他们可以共同倾听彼此的心声，互相鼓励。

(3) NGO能提高效率<sup>[46]</sup> NGO能更灵活、更机敏地应对新的变化，它们在组织方式、制度安排等各个领域中都勇于创新，因此在提供公共产品方面，NGO显然比政府的效率更高。这对于艾滋病防治来说，政府的许多的工作由NGO来完成，不仅减轻了政府的负担，也提高了整个社会的效率。

### 1.3.3 草根NGO在艾滋病防治领域的特征

(1) 从组织的行为对象来看，集中广大基层民众，致力于开展针对

民众的艾滋病防治活动，改变了原来单一的防治艾滋病研究和治疗局面，把精力集中在有较高时效性和影响力的实践活动中，尤其是对那些普通的HIV感染者，都给予了极大的关注。因为他们在经济和社会方面都属于弱势群体，许多是无辜的，关注他们更容易引起社会的同情、意识到病情的隐蔽性特性，从而提高人们的自我保护和防范意识。

(2) 大部分草根NGO的启动资金来自国际组织，政府虽然也有这方面的资助意向，但落实的较少。个人捐赠也起到了一定的作用。大多数组织是以项目运作方式获得资金来维持组织的生存，很少有组织收取服务费，没有一个组织是靠自身的独立经济来源生存和发展。

(3) 在组织的结构上体现出了多样化的特点。中国当前的防艾草根NGO中现在已经有了一些专业技术人员的参加，这些人士来自医院、高等教育机构、企业、政府等社会各界人士。此外，还有一些非艾滋病防治领域的草根NGO也自愿参加进来，这有力地扩大了艾滋病防治的社会影响，普及了艾滋病的相关知识，在总体上提升了艾滋病的社会防治能力。

(4) 草根NGO品牌效应开始凸现。经过民间防治艾滋病组织自身的努力和社会各界的重视，一些组织在扎实开展工作的基础上，通过新闻媒体的宣传，在社会上树立了良好的形象，扩大了自身与社会的沟通和交往。在此基础上，充分发挥自身已有的优势，取得了政府、企业、民众和国外组织的认可和支持，使它在开展工作上更加便利，扩大了其影响力。

## 1.4 论文章节结构

全文共有五个章节，下面简要介绍各章的主要内容：

第一章“绪论”。本章的研究背景主要研究了防艾 NGO 产生的社会背景以及广东省艾滋病预防的现状，面临的问题；研究问题与假设中探讨了草根 NGO 产生的现实意义以及本研究的主要问题；在接下来的章节从理论与实践两个角度来论证本研究的意义；并在概念分析中详细描述了 NGO 的内涵与由来、NGO 的发展，草根在中国 NGO 的概念与特定，并详细描述中国艾滋病防治领域草根 NGO 的特征。

第二章“文献综述和研究问题”。这一章主要将本研究的相关国内外文献做一个总结与分析，并根据别人研究中存在的不足对本研究进行改进，提出本文研究的主要问题。本章对有关 NGO 理论，国内外的 NGO 的学术文献，再到有关艾滋病防治 NGO 的相关文献做一个全面的梳理，并通过文献综述一步一步推导出目前关于本研究的问题以及制定本研究的目标。

第三章“研究方法”。本章提出研究的对象与方法，并对研究方法做了全面和详细的介绍。

第四章“数据分析”。本章分别从定性和定量两个角度展开调查和研究，定性研究中通过深圳的官方统计数据以及爱之关怀的个案进行调查与分析，更深入了解到广东省艾滋病防治领域的草根 NGO 的生产现状与面临的问题；定量角度主要是从全省的调查问卷中可以得到的数据进行分析，全面了解广东省艾滋病防治领域 NGO 发展的程度，主要展示广东省草根 NGO 开展的活动，经费使用及人力资源等方面的调查结果，从而对广东省的防艾 NGO 既有整体的了解，又有个别 NGO 的深入调查与分析。

在本文的最后一章——第五章“讨论与建议”中，文章从剖析爱之关怀这个典型 NGO 推广探讨草根成立的原因、具有的优势与劣势，发展面临的问题，并结合第四章的调查结果特别深入分析广东省艾滋病防治领域 NGO 发展现状，从而针对遇到的困难与挑战从政府和 NGO 自身两个方面提

出建议，真正达到促进广东省 NGO 发展的目的。最后还简要总结了本文的创新和不足。

## 第二章 文献综述和研究问题

### 2.1 文献综述

#### 2.1.1 NGO 相关理论述评

20 世纪 70、80 年代以来，在世界范围内逐步形成对 NGO 跨领域、跨国界研究的热潮。西方的研究在 NGO 大发展和福利国家危机的背景下兴起的，二战以来福利国家的过度发展导致政府职能扩张、机构臃肿、效率低下，财政危机遍布各国，公民对政府产生了信任危机。如何推进政府改革和实现对社会的有效治理，是西方福利制度面临的首要问题；寻找社会力量并介入国家的管理，成为问题的另一个方面。NGO 作为福利国家中政府行动的替代性工具，在全球治理和政府改革中被给予了极大关注。70 年代以来，西方 NGO 的研究主要形成了以下几种理论：

#### ① 政府失灵和市场失灵理论 (government failure and market failure theory)

美国经济学家伯顿·韦斯布罗德<sup>[49]</sup>从公共物品的角度解释了一个社会在市场与政府之外为什么还需要有 NGO 的原因。公共物品具有不可分割性和非排他性，这决定了花钱购买这种物品的人无法阻止不花钱的人享受同样的服务，大多数人都希望搭便车，公共物品无法通过市场机制来提供，市场处于失灵状态。准公共物品也无法由追求利润最大化的企业提供，市场仍处于失灵状态。此时，公共物品或准公共物品可由政府提供，但韦斯布罗德认为，人们对公共物品或准公共物品在质和量方面的偏好不同，政府提供的服务往往反映了中位选民的需求，而留下了大量的不满意的选民

群体。因此，有些成本高效益低的生存活动会被排斥，一部分人对公共物品的特殊需求将得不到满足，政府处于失灵状态。NGO 的产生弥补了二者的不足。韦斯布罗德运用经济学方法分析了 NGO 产生的必然性，认为政府、市场和 NGO 在满足个人的需求方面存在相互替代性，正是前二者在提供公共物品方面的局限性，导致了对 NGO 的功能需求。但其剩余分析的策略，没有对 NGO 为什么能够提供公共物品、它的组织特性是什么等重要问题做出分析。NGO 自身的组织特点和运作方式在韦斯布罗德的理论中仍然是一个黑箱。

## ② 合约失灵理论(contract failure theory)

美国法律经济学家亨利·汉斯曼<sup>[50]</sup>从另一角度论证了 NGO 存在的必要性。他认为，消费者在某些领域缺少足够信息来评估服务的质量，要么由于购买者不是最终的消费者；要么由于产品本身的性质，消费者与生产者在关于产品和服务的质量上存在明显的信息不对称，消费者无法准确判断厂商承诺提供的商品或服务，这使得他们往往在最初不能达成最优契约，即使契约达成，也很难实施契约。由于信息不对称，仅仅依靠生产者和消费者之间的合约难以防止生产者的机会主义行为，这就出现了“合约失灵”现象。在再分配的慈善、提供复杂的个人服务、服务的购买者和消费者分离、存在价格歧视和不完全贷款市场、提供公共物品等制度条件下，都会出现合约失灵现象。而非营利组织因为受到“非分配约束”（即非营利组织不能把获得的净收入分配给对该组织实施控制的个人，包括组织成员、管理者、理事等，而将其完全用于为组织的进一步发展提供资金），它们在提供存在信息不对称的商品和服务时，由于不参与利润分配，不会

损害消费者的利益，一定程度上抑制了生产者的机会主义行为。可以说，NGO 是消费者应对“合约失灵”的一种制度反应。

### ③ 第三方管理理论(the third-party government theory)

美国公共政策学者、非营利组织研究专家萨拉蒙<sup>[51, 52]</sup>提出了第三方管理理论以弥补市场失灵、政府失灵和合约失灵理论在对美国的社会现实进行解释时存在的局限性。萨拉蒙认为美国联邦政府主要以资金和指导提供者的角色出现。在提供具体社会服务时，更多依靠大量的第三方机构——州、市、县、大学、医院、行业协会以及大量的非营利组织来实施政府功能，于是出现了“第三方管理”模式。在这种治理体系中，政府与第三方分享在公共基金支出和公共权威运用上的处理权。联邦政府在提供福利项目中主要担任管理功能，把相当程度的处理权留给非政府部门。他运用“交易成本”理论来分析二者在提供公共物品上的优势，认为利用政府提供公共服务的交易成本会比利用 NGO 高得多，在市场失灵时，NGO 应作为最初的提供公共服务的制度，只有在其服务不足时，政府才应该介入。同时 NGO 也有缺陷，比如对于慈善的供给不足、慈善的特殊主义、慈善组织的家长式作风、慈善的业余主义，可能导致“志愿失灵”，而政府能利用自身优势弥补其“志愿不足”，比如能够通过立法获得足够资源开展福利事业；能够用民主的政治程序来决定资金使用和提供服务的种类；能够通过赋予民众权利来防止服务提供中的特权和家长式作风等等。但是政府往往由于过度科层化而缺乏对社会需求的及时回应。比较而言，志愿组织比较有弹性，能够根据个人需求的不同提供相应服务；能够在较小范围内开展服务；能够在服务的提供者之间展开竞争等等。二者在组织特征上具有互

补性，政府出于成本考虑，与 NGO 建立起合作关系，既可以保持较小的政府规模，又能较好地完成福利提供的责任。

④ 政府—非营利组织关系的类型学 (typology of relationship between government and non-profit organization)

吉德伦 (Benjamin Gidron)、克莱默和萨拉蒙等人<sup>[53, 54]</sup>在对政府与 NGO 之间的关系进行跨国比较之后提出该理论。他们以福利服务中的两个关键要素：服务的资金筹集与授权和服务的实际配送为核心变量，提出了福利国家中政府与 NGO 关系的四种基本模式：1) 政府支配模式。政府在资金筹措和服务配送中占据支配地位。政府通过税收制度来筹集资金，由政府雇员来传送需要的服务。2) 第三部门支配模式。志愿组织在资金筹措和服务配送中起支配性作用。3) 双重模式。这是介于前二者之间的混合模式，政府和 NGO 都大量卷入到资金筹措和服务配送当中，但都局限在各自界定的领域，并采用两种不同的形式：其一，NGO 通过给国家力量没有达到的顾客传送同类型的服务，来补充政府提供的服务；其二，NGO 通过提供政府没有提供的服务，来补足政府的服务职能。其显著特征是存在两个相当大但相对自治的关于服务的资金筹措和配送体系。4) 合作模式。政府和 NGO 共同开展公共服务，由政府提供资金，由 NGO 配送服务，它包括两种方式：一是“合作的卖者”模式，NGO 仅仅作为政府项目管理的代理人出现，拥有较少的处理权或讨价还价的权力；另一种是“合作的伙伴关系”模式，NGO 拥有大量自治和决策权利。实践中，合作的伙伴关系模式在福利国家中更加普遍。美国是一种最典型合作模式的国家。

⑤政府、市场、志愿部门“互依理论”(the theory of interdependent relationship among government, market and non-governmental organization)

由罗伯特·伍思努<sup>[55]</sup>提出。他对三者概念进行了界定,认为三者间的关系在概念上是清楚的,但在实践中正变得日益模糊。在政府与市场之间,由于政府和商业部门在科技方面的共同投资以及政府以管制、税收等方式介入市场,彼此之间的界限难以分清。在政府和志愿部门之间,由于政府把一些福利项目承包给志愿组织,并为其提供资金,二者的项目合作也使二者界限不清。有时,复杂的组织计划把营利性与非营利性活动置于同样的管理体制下,志愿部门与市场边界也较模糊。不过,不同社会中这三个部门重叠的程度并不一样,三者间存在着频繁的互动和交换关系,包括:竞争与合作、各种资源的交换和交易等。当不止一个部门的组织提供相似服务时,就存在竞争关系;当集中不同资源来共同解决社会问题时,彼此就是合作关系。各部门间还存在着资源交换关系,人员、技术、法律保护、公共关系、资金等往往在部门之间相互流动。

市场失灵和政府失灵理论在解释中国 NGO 的生成和发展上存在一定局限性。西方的“政府失灵”主要指由于民主制的投票决策方式使政府决策往往只是代表中位选民的意見,而不能满足其它选民的需求导致政府失灵。而我们所指的“政府失灵”通常指政府在进行资源动员和社会治理能力上存在不足,不存在因投票决策方式导致的政府失灵。同时,运用市场失灵理论分析中国 NGO 的产生也要注意其适用性,与西方市场经济的本质缺陷不同,中国的“市场失灵”主要指市场经济的不完善和在政府介入市场下的市场扭曲。因此,有学者认为中国社团的发展是“集权失灵”而非所谓“政府失灵”或“市场失灵”的产物<sup>[56]</sup>。在合约失灵论中,汉斯曼关

注 NGO 的特性，深入分析了其在提供某些物品中的优势地位，从而论证了为什么某些特定的活动只能由非营利组织来承担。但他仍然是站在制度需求的角度来分析 NGO 存在的必要性，带有浓厚的功能分析色彩，他没有对 NGO 的运作特点、规模和制度供给状况做出更全面细致的分析。第三方管理理论从政治与权力平衡的角度解释了 NGO 存在的理由，但中国的政府和 NGO 在资金来源、组织运作上和西方国家存在较大差异，二者之间并不存在服务购买和委托代理的契约关系，用该理论解释中国 NGO 的运作，存在较大的局限性。政府—非营利组织关系的类型学和政府、市场、志愿部门“互依理论”主要从宏观层面来把握政府与 NGO 之间的关系，但它们提出的关系模式或部门间互动的前提在中国是很不成熟的。因此在运用西方理论分析中国 NGO 的发展时，应该把握其理论产生的政治、经济和社会条件及其适应性，结合中国实际来开展研究。

## 2.1.2 国外草根 NGO 研究现状

### (1) 国外 NGO 理论的研究现状

20 世纪 70 年代以来，随着 NGO 在全球范围内的大发展，西方学术界对其给予了高度关注。以美国为例，在 20 世纪 80 年代以前就已形成了以耶鲁大学为研究中心的研究群体，如今美国此类以大学为基地的研究中心已达 30 多个，较有影响的包括：纽约城市大学的公益事业研究中心、印第安纳大学公益事业研究中心、霍布金斯大学的公民社会研究中心、杜克公益事业与志愿活动研究中心等等。同一时期欧洲对 NGO 的研究也急剧增加，学者的研究表明：70 年代以来的 NGO 研究成果甚至比过去 50 年的总和还要多。20 当前，NGO 正在全球范围内成为新兴研究领域，国际间的交流和探讨日益增多，许多国外的研究成果被介绍到中国，如美国学者赫兹

林格的《非营利组织》、李亚平等选编的《第三域的兴起：西方志愿工作》、里贾纳·E·赫兹琳杰的《非营利组织管理》、俞可平主编的《治理与善治》等。下面主要介绍较有代表性的一项研究：美国约翰—霍普金斯大学教授萨拉蒙主持的对全球 41 个国家的 NGO 发展的比较研究。

1990 年,美国约翰—霍普金斯大学教授萨拉蒙 (Lester M. Salamon) 开始主持一个在全球范围内对 NGO 开展比较研究的大型国际合作项目<sup>[21]</sup>, 简称“CNP”。1990-1994 年,他们在美国、英国、法国、意大利、德国、匈牙利、埃及、日本、泰国、印度、巴西、加纳等 12 个国家进行了大规模调查; 1995-1999 年,进一步将调查范围扩大到 41 个国家。CNP 第一阶段的成果集中反映在 Salamon 和 Helmut K. Anheier 主编的《崛起的部门》(1994)<sup>[57]</sup>一书中,第二阶段的主要成果反映在 Salamon、Anheier 和其他 4 人共同主编的《全球公民社会》(1999)<sup>[11]</sup>一书中。

该调查显示:一、世界上几乎所有国家都存在一个由 NPO 或 NGO 组成的庞大的非政府公共部门,其平均规模大约是:占各国 GDP 的 4.6%,占非农就业人口的 5%,占服务业就业人口的 10%,相当于政府公共部门就业人口的 27%;二、NGO 在不同国家间的发展不平衡,从有酬员工的规模来看,比重高的如荷兰、爱尔兰、比利时均占到非农就业人口的 10%以上,低的如墨西哥、罗马尼亚、斯洛文尼亚均不到 1%;三、在 NGO 的就业人口中,包含大量志愿者,其规模大约占到该部门总就业人口的三分之一,其中西欧和拉美要略高于其他地区;四、不同领域的 NGO 发展不平衡:从就业比重来看,在美国、日本、澳大利亚和爱尔兰,最发达的三个领域依次是:保健(35%)、教育(29%)和社会服务(15%);在西欧,这三个领域的次序为教育(28%)、社会服务(27%)和保健(22%);在拉美则为教育(44%)、专业服务(12%)和保健(12%),而在中欧国家,这个次序为文化休闲(35%)、教育(18%)和社

会服务(12%)；五、从 NGO 的收入来源来看,占比重最大的是服务收费(49%),其次为来自政府的各种资助(40%),最低的是各种慈善所得(11%)。

国外的研究表明<sup>[58]</sup>,西方 NGO 发展迅速,并在社会生活中起着重要作用。借鉴国外研究成果,为中国 NGO 的研究提供了方法并拓展了观察视野,有利于促进中国的本土研究。

## (2) 国外艾滋病防治领域NGO的研究现状

国外对草根NGO的研究达到了一定的深度, Amirkhanian<sup>[59]</sup>等人在欧洲的中东部通过电话访问的方式调查得到非政府组织通过教育能得到更好的防治艾滋病和重视信息共享的问题,但同时也面临着经费短缺的问题。另外, Benotsch<sup>[60]</sup>通过对非洲地区29个国家的NGO的调查发现非洲的NGO虽然规模很小,预算也不多,但覆盖到了大部分人群。其主要干预方式主要以社区为基础的针对大众和儿童的教育。这些组织实行可持续的,成本效果评价等方法来积极防治艾滋病在非洲的传播,并取得了巨大的成效。

同样的, Kelly<sup>[61]</sup>等人对世界上75个国家的艾滋病防治NGO的深度访问调查显示,大部分的NGO在有限的资金和少量正式成员的情况下,大部分也是靠国际的捐赠,其从事的主要活动大部分也是健康教育的方式。但是, Frey<sup>[62]</sup>通过对尼泊尔地区的艾滋病防治NGO的调查显示在技术转让,协作和资源分配的帮助下,NGO的交流技巧得到很大的提高。而James<sup>[63]</sup>通过评估在马拉维地区的NGO的经济和社会成本的初步研究来达到政策制定和资金筹集上提供策略。Mooney<sup>[64]</sup>则通过对草根NGO的一个案例来研究艾滋病干预的生态学方法。

Rick Jamesl, Katie Wright- Revolledol and Brenda Katundu<sup>[65]</sup>通过NGO组织进行调查NGO的组织成本,发现有HIV感染者和病人作为员工的

NGO组织与没有HIV感染者和病人的NGO组织相比,每年要多支出336美元的人员成本,而且他们提出前者会因为HIV/AIDS平均会损失12.4%的员工工作时间和工作产出,这些都是NGO组织的组织成本。并且由于组织中的部分员工为感染者,从经济学意义上讲,NGO组织常常需要雇佣临时的员工,支付加班费用以及将工作外包以应对组织内员工常请病假离去的状况,这些都会在组织中产生较高的成本。另外,在组织内亲眼目睹自己的同事因为HIV病魔折磨也对组织士气造成了极坏的影响,管理感染者员工也会消耗掉组织管理者的7.5%的时间。

Evelyne Micollier 通过现场研究发现中国云南的NGO组织联合政府组织在艾滋病防治方面取得了很好的效果并被中国南方的省份和城市效仿。NGO组织联合国际组织以及政府组织在把流动人口作为高危人群而加以防治的方法也是正确而有效的。文中也总结了这些NGO组织是以通过电话热线、咨询建议等方式针对青少年和女性进行教育宣传作为他们主要的活动方式<sup>[66]</sup>。Annabelle Mooney 和 Srikant Sarangi在研究中指出,既然许多国家政府已经将艾滋病防治列为头等大事,NGO组织倘若可以以可接受的方式开展干预,就可以获得资金支持。草根NGO组织应该以社会生态学的模式来开展防艾活动<sup>[67]</sup>。因此在对草根NGO的研究中由于个人针对的重点不同,所用的方法也不同,但很少对草根NGO的组织管理上有更深入的研究。

### 2.1.3 国内草根 NGO 研究现状

#### (1) 国内 NGO 的研究现状

中国对 NGO 的研究在 20 世纪 90 年代中期以后有较大发展。国际化和中国各类社会团体的兴起加速了中国公众对 NGO 的认知与探究,国内学者

在引入西方理论的同时，加快了对本国 NGO 研究的进程，探讨的重点集中于 NGO 的发展问题上。下面结合相关成果，对十几年间中国 NGO 发展的研究现状进行梳理。

①关于 NGO 的产生条件。研究文献对中国 NGO 的产生条件主要从宏观和微观两个层面进行分析：从宏观环境看，中国的经济、政治体制改革打破了计划时代由国家垄断资源和严格控制私人活动空间的格局，为 NGO 发展提供了空间；中国加入 WTO 和全球化对 NGO 发展起到了推动作用；法律法规的逐步完善为 NGO 提供了法制化环境；从微观环境看，社会转型期形成新的社会问题和社会需求，对 NGO 提出了需求；社会中间层的出现使公众参与和志愿行为成为可能，“总体性社会”的瓦解提供了个人自由选择的权利<sup>[15, 40, 68]</sup>。分析表明，对中国 NGO 产生原因的研究，已逐步突破西方关于“市场失灵”和“政府失灵”的理论框架，而与中国社会条件、国家体制、政治文化有了更紧密的结合。学者康晓光<sup>[31]</sup>就指出 NGO 的产生是“计划失灵”和“集权失灵”的产物。

②关于 NGO 在发展中所起的作用。研究文献主要从推动社会经济和民主政治进程等方面探讨：有学者从推动中国民主政治的视角提出 NGO 对完善人代会制度起着重要作用<sup>[69]</sup>；有学者认为第三部门的发展能促进小康社会发展和和谐社会的构建<sup>[70]</sup>；有学者从政府和第三部门互动的视角，探讨 NGO 对深化政府机构改革的促动作用<sup>[71]</sup>。归纳起来，中国 NGO 主要在四方面发挥作用。1) 从推动社会发展的角度：NGO 为社会提供了大量就业机会并满足多种需求；推动关注弱势群体，促进社会公平和缩小差距；增加社会资源运用的透明度，促进资源的高效利用；自组织的灵活优势能有效应对公共危机事件；是推动社区自治和整合的重要力量。2) 从促进政府改革的角度：NGO 促进政府机构改革和职能转变，推动“小政府，大社会”

目标的实现；制约政府权力并监督政府，消除公共权力寻租现象；促进行政效率。3) 从推动市场整合的角度：NGO 利于培育和规范市场发展，促进行业自律；制约和监督企业的不良行为。4) 从优化社会风气的角度：NGO 利于营造良好社会风气，弘扬公益精神和志愿行为；推动公众参与和自治。研究表明，中国 NGO 发挥着重要作用，但要成为国家—市场—公民社会三元结构中的一极，还需假以时日。

③关于 NGO 发展中存在的问题。研究主要从 NGO 内部发展困境和外部制约因素两个视角进行。清华大学 NGO 研究所<sup>[12]</sup>的调研发现中国 NGO 的主要问题是：资源不足、能力不足、缺乏自治和发展不平衡，而主要原因在于社会转型中基本价值与制度建构的双重缺陷、NGO 自身理念的缺乏和政府改革的滞后<sup>[15]</sup>；有研究者认为中国 NGO 发展的制约因素为制度约束和社会资源约束。前者表现为宏观体制和法制环境对 NGO 的制约，后者表现为组织合法性获得障碍、资金和人力资源缺乏、政府支持乏力和社会合作与认同度低<sup>[72]</sup>；有研究者对中国草根 NGO 的调研发现中国公民社会的发展困境包括：法律、人力、资金、信任、知识的困境，并将目前中国民间社会称为前公民社会状态<sup>[73]</sup>。

概括而言，中国 NGO 发展中存在的问题主要表现为：1) 从 NGO 内部建设看：NGO 一般都缺乏资金且筹资能力弱，官办 NGO 则严重依赖政府；人力资源缺乏、专业性不强；部分 NGO 内部管理不规范，运作不科学。2) 从外部环境看：部分 NGO 自主性不强，与政府、市场关系界定不明确；政府对 NGO 缺乏有效指导和培育；相关法律不健全，限制了 NGO 的发展；社会缺乏公益精神和契约精神，公民自治意识不强；社会对 NGO 的认同度低。研究表明，当前中国 NGO 的生存困境与中国的文化传统、政治体制、经济水平等因素相关。研究者以务实姿态积极找寻中国 NGO 的发展“瓶颈”，

为社会改革提供新思路，呈现出研究中的本土关怀。

④关于促进 NGO 健康发展的对策。有学者从捐赠者对 NGO 的信任及制度建设角度提出建议：发展公共筹募机制；发展公共监督机制；促进 NGO 之间的竞争；建立健全的外部环境<sup>[74]</sup>。概括起来相关对策包括：1) 强化 NGO 的内部建设。加强 NG 专业化建设；完善 NGO 治理结构和责任机制，提高 NGO 管理人员的素质；加强 NGO 的公信建设；重视组织间交流和组织宣传工作；2) 政府应对 NGO 提供积极支持。政府应合理分工和赋权，与 NGO 建立相互监督和制约的合作关系；政府应改变当前 NGO 的准入制度，完善相关法律制度；政府应统一规划，加强对 NGO 的培育；3) 社会应营造良好外部环境。建立对 NGO 的第三方监督与评估机制，规范其内部管理；为 NGO 提供培训，提高其专业水平和管理能力；公众应转变观念，支持 NGO 的发展；媒体应发挥舆论导向作用，推动公众参与。各种对策仁者见仁，智者见智，其基本前提一定要尊重中国国情。部分学者喜欢借鉴美国的模式，而美国加州大学社会学家 Richard Madsen<sup>[75]</sup>教授提出，适合美国的安排未必适合中国；他希望中国能够在公民社会、市场经济与国家的协调问题上发展出自己的理解，并通过这种理解促进中国的繁荣。而这也正是中国 NGO 研究的实践价值。

中国 NGO 的研究呈现出几个特点：一、研究者的行业和地域具有聚集性。多数研究者属于大学或科研院所的工作人员，且主要集中在发达地区。政府、企业成员对 NGO 相关问题的研究比较缺乏，他们的“缺位”意味着 NGO 发展所需的支持和关注还不够。二、在研究方法和手段上，静态的理论分析较多，以调研、个案研究等开展实证研究的较少；三、研究对象相对集中。很多学者探讨中国“官办”NGO 的积弊和发展方向，对中国草

根 NGO 特别是农村类似组织的关注不够。草根 NGO 蕴藏着较大发展潜力，不对其进行长期深入的研究，难窥中国 NGO 全貌。

## （2）国内艾滋病防治领域 NGO 的研究现状

陈旭清<sup>[76]</sup>对中国民间组织参与艾滋病防治状况分析后得出：防艾民间组织已成为解决中国艾滋病问题的一支重要力量。有效地发挥它们的作用，不仅能为和谐社会的建设创造良好的条件，而且有助于落实国家的相关政策，对艾滋病防治起到积极效果。在对整个中国防艾 NGO 的研究中，清华大学 NGO 研究所以青岛为基地开展了一项针对草根 NGO 及其管理体制的实证调研，对草根 NGO 的产权做了较深入的研究。中国性病艾滋病防治协会与清华大学公共管理学院非政府组织研究所联手，对获资助的 20 个小项目进行跟踪帮助与督导，同时也在探索中国民间抗艾小组参与艾滋病防治的模式。特别是其 2006 对中国艾滋病防治领域 NGO 活动进行广泛而深入的调查<sup>[12]</sup>，对草根组织面临的问题和挑战作系统的整理和分析，对中国艾滋病防治领域中 NGO 参与机制、NGO 自身能力建设、NGO 之间的互动与合作、NGO 与政府间的合作以及所涉及的相关政策等问题进行研究。研究结果显示：在被调查的 NGO 组织开展活动领域中，大多数组织都涉及教育、宣传和倡导（占 92.54%），其次是医疗护理与关怀（占 58.21%）和行为干预（占 56.72%），较少数量的组织涉及资金募集（占 28.36%）、法律咨询（占 13.43%），以及其他一些活动如心理咨询、生产自救等（占 14.93%）；且大多数组织都涉及感染者或患者及其家庭成员（占 86.57%）。

值得注意的是，在他们调查的 NGO 中，已经在民政部门、工商部门或政府其他部门（如编制管理部门等）正式注册的共计占 47.06%，即有超过一半的 NGO 未注册。在这些正式注册的 NGO 中，其中在民政部门注

册的占 53%，在工商部门注册的占 22%，在编制管理部门注册的占 3%，在政府其他部门注册的占 13%。可见中国 NGO 登记注册制度已经对中国 NGO 的进一步发展造成阻碍。其中对资金来源的调查显示，目前中国国内艾滋病防治领域 NGO 经费的主要渠道还是境外（包括港澳台）NGO 或国际组织（占 56.06%）、国内其他 NGO（占 28.79%），而政府对 NGO 资助的资金渠道所占比例还比较低（占 16.67%）。其中对 NGO 与政府的关系的调查更令人担忧：在问及“您认为贵组织开展活动是否需要政府支持？”这个问题时，回答“非常需要”的比例很高（67.19%），其余的组织也都选择了“需要”（31.25%）或“比较需要”（1.56%），而没有组织认为“不太需要”或“完全不需要”。这一部分说明 NGO 组织需要得到政府支持这一问题上有着非常一致的看法，另外一方面也显示政府对这些组织的支持是非常少的。总的来说，中国艾滋病防治领域 NGO 存在的主要问题有：资源不足，组织化程度低；NGO 得到政府及民众的支持力度不够，分布不均，开展活动难以深入，发挥的影响力有限。

何伟等人《对江西省非政府组织参与艾滋病防治现状调查分析》<sup>[13]</sup>结果显示全省注册的 156 个目标 NGO，参与艾滋病防治活动有 21 个，占 13.5%，表示将来愿意参与艾滋病防治工作的 NGO 组织 30 个，占 19%。其中参与艾滋病防治的 NGO 中 98%存在资金不足，80%存在管理机制不健全，64%NGO 的志愿者队伍素质有待提高，40%以上没有独立的、属于自己的从事 AIDS 防治的专职人员，普遍存在艾滋病防治工作缺乏长远规划，只限于近期或单一的活动。经费不足也是其主要的制约因素。

在一些运营和管理方面，苏保忠在《非政府组织营运管理体系初步探究》<sup>[77]</sup>对 NGO 的的战略规划管理，组织和决策管理，行政管理，经费管理，人力资源管理和绩效评估等方面做了较为深入的研究，但由于防治艾滋病

组织的特殊性，其所做的研究还有必要做进一步的验证。张雁在《非政府组织参与艾滋病防治的资源问题》<sup>[78]</sup>对草根 NGO 的经费及资源做了深入的研究。特别是清华大学公共管理学院的牛彩霞在《中国参与艾滋病预防控制的草根非政府组织调研报告》<sup>[4]</sup>对中国参与艾滋病防治的草根 NGO 做了较为全面和深入的研究。NGO 发挥的作用主要表现在：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；弥补政府工作上的不足；是政府工作的推动力；起到技术支持和政策倡导的作用；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。还有许多学者对艾滋病防治领域的草根 NGO 主要进行政策性分析，并提出积极的应对策略，也有学者在积极呼吁社会对草根 NGO 的关注和支持，并让别人认清 NGO 组织所发挥的积极作用，还有一些学者介绍主要外国非政府组织的经验，积极推动中国非政府组织的发展与壮大。所有这些研究都对本文即将开展的研究具有很大的指导和借鉴意义。

总的来说，目前中国防艾 NGO 的研究主要围绕以下几个方面展开<sup>[79]</sup>：

(1) 国外相关理论研究介绍，包括对国外防艾 NGO 的具体考察。

(2) 中国非政府组织概念的界定，这里包括了对国外相关理论研究的梳理以及对国内自身情况的认识。

(3) 中国防艾 NGO 存在与兴起的社会背景，现状，发展面临的问题以及提出相关的政策建议。

(4) 防艾 NGO 的个案研究，并探讨防艾 NGO 起到的作用以及如果做好下一步发展的思考。

但是也可以看出这些研究还有许多的不足，例如：

(1) 对于防艾 NGO 的生长环境分析不够深入。正如有的研究者<sup>[6, 32]</sup>所指出的，目前的研究往往将视角局限于那些“半官方”的以及比较大型的 NGO，缺少更加深入的研究视角。

(2) 在和政府的关系方面，虽然许多学者<sup>[24, 42]</sup>都提出了政府的政策限制了草根 NGO 的发展，但对于如何让政府转变思维，采取更加开放的政策却难以提出可行的思路。

(3) 在社会资源的获取方面，如何赢得社会大众的支持是中国非政府组织面临的重大问题，清华的非政府组织研究所<sup>[12]</sup>以及其他研究只对中国防艾 NGO 的现状进行描述及其变化趋势，但如何弥补这一不足并没有提出更多的研究。

(4) 专业性问题缺乏研究，例如关于非政府组织的法律环境、组织管理等方面缺乏具体深入的研究。

## 2.2 研究问题

针对防艾 NGO 研究最重要的是了解其生存状况，对其组织结构，人员，财务等方面有更深入的剖析。中国的非政府组织在其发展的过程中还存在许多不确定性因素，发展路径和发展方向也很不明确。虽然中国非政府组织实际发展已经有了 20 多年的历史，但真正对防艾 NGO 进行研究却是近几年的事，显然广东省很少展开这方面的调查。本文力求从广东省有关防艾的草根 NGO 的全面调查以及典型案例研究，结合文献分析，探讨广东省草根 NGO 的生存和发展的现状，重点对草根 NGO 的组织 and 自身能力建设方面展开调查，以期对草根 NGO 的发展提出有建设性的建议，并对他们的发展有一定促进作用。研究内容包括：一、探讨草根 NGO 的缘起和内涵、分析中

国草根NGO的特点。二、结合文献，评价国内外草根NGO的理论以及防治艾滋病领域NGO的研究、现状和特点，为实证调查提供理论支撑。三、通过对个案——爱之关怀的调查，介绍其产生和组织特点、作用、发展困境，以期对草根NGO的现状和社会作用有一个总体把握。四、结合官方数据，探索草根NGO的发展方向，并分别提出相关策略。

具体问题包括：（1）广东省的草根防艾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？（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？

### **2.3 本课题研究的主要目标：**

1. 了解广东省在艾滋病防治领域中NGO的生存现状，通过调查研究，掌握、分析和归纳NGO在艾滋病防治领域中的活动、作用、问题与面临的挑战。

2. 了解艾滋病防治领域NGO在艾滋病防治中起到的作用，并重点对其弥补政府失灵上的作用做深入的研究，为草根NGO的发展做进一步的梳理。

3. 探讨推动艾滋病防治领域NGO在组织结构，财务，人员等自身能力建设和社会支持的方法和途径。

4. 提出如何让草根NGO更加广泛参与艾滋病防治工作以及促进其与政府之间合作的政策建议。

## 第三章 研究方法

### 3.1 对象与方法

3.1.1 调查对象 本次调研的主要对象是广东省参与艾滋病预防控制的部分草根 NGO。并对个别 NGO 组织进行深入调查,对象为 NGO 的负责人或主要管理人员,工作人员,以及艾滋病防治专家。

3.1.2 调查方法 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广东省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。另外,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。在民政部、卫生厅及疾病控制机构提供的 NGO 名单基础上,检索目标 NGO,对目标 NGO 进行调查,并在调查过程中,向调查对象进一步了解和调查新发现的 NGO。选定一两个有代表性 NGO 组织进行深入访谈,以了解整个组织的发展过程,现状以及未来发展方向。

### 3.2 研究方法介绍

#### 3.2.1 定量研究

本文是通过在卫生厅提供艾滋病防治 NGO 以及网站搜索的名单之后进行电话逐个核实,在得到组织的同意之后再通过邮件的方式将调查问卷发

放给各个NGO填写。问卷是在《中国艾滋病防治领域NGO调研报告》<sup>[12]</sup>中“中国NGO参与艾滋病防治状况调查问卷”的基础上进行部分修改，并对问卷内容经过专家的评议和修改。本次调查共发放问卷20份，实收问卷9份，回答率为45%。问卷调查的重点是对草根NGO的生存现状如：活动开展状况，经费来源，经费支出结构，人员构成等做详细的调查，以期获得对草根NGO更深入的了解。

### 3.2.2 定性研究

本研究的定性方法主要采用文献分析法、访谈等方法进行个案研究：

#### ①文献分析法

通过搜集和利用现存的第二手资料，从中发掘事实和证据，为进一步研究提供前提和基础的研究方法。本研究涉及的文献资料包括：NGO基础理论、国内外防艾NGO的动态，防艾NGO的在中国的发展现状，以及关于“爱之关怀”这个组织资料进行全面的搜集，资料来源于国内外相关学术著作、期刊和会议论文、报纸和网络资料、特别是爱之关怀组织的内部资料如财务报表，年报等。还通过CNKI知识网络服务平台系统，检索相关研究文献，同时查阅相关书籍、网站、研究对象资料，从而获得了大量的数据以及相关文献资料。

#### ②访谈法

访谈法是从受访者那里获得关于研究对象的第一手资料，不仅可以获得相关的事实材料，还可深入了解受访者的态度、价值观和情感等。本研究主要采用了结构化访谈和无结构深度访谈两种方式，结合文献研究形成的访谈提纲，对“爱之关怀”进行深度访谈，获得该组织的全面材料。在对爱之关怀进行访谈中，主要访谈对象有其负责人或主要管理人员，工作

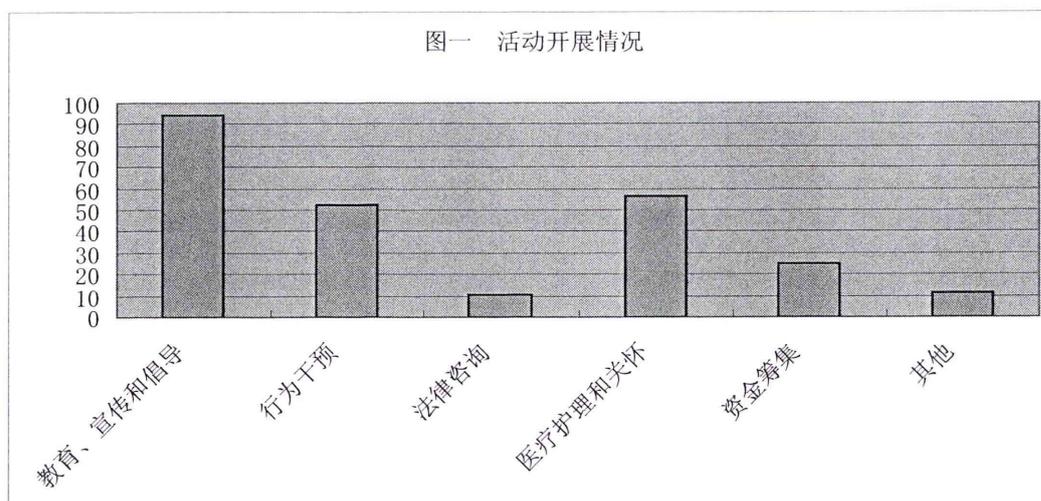
人员。访谈的内容涉及到爱之关怀成立的时间，注册状况，组织章程，现在的活动开展等，访谈中采用录音笔对现场进行录音和做笔记，并在之后进行整理，并按照组织结构对内容进行分类和描述。

## 第四章 研究结果

本次调查以发放调查问卷着手，对广东省的草根 NGO 进行调查，并对其中的个别组织进行深入的访谈，从而对广东省的防艾 NGO 有深入和全面的了解。但由于广东省的 NGO 数量较少，许多还未经过正式的官方注册，因而从官方的渠道很难对他们的组织联系和调查，而且许多 NGO 不愿意对其进行调查，进一步增加了调查的困难，因此部分组织只有通过电话调查的方式，并经过多方的努力，得到一家 NGO 组织愿意接受深入的访谈调查，因此本次分析着重从官方的数字进行分析，并对参与调查的这家 NGO 组织进行脚本分析。

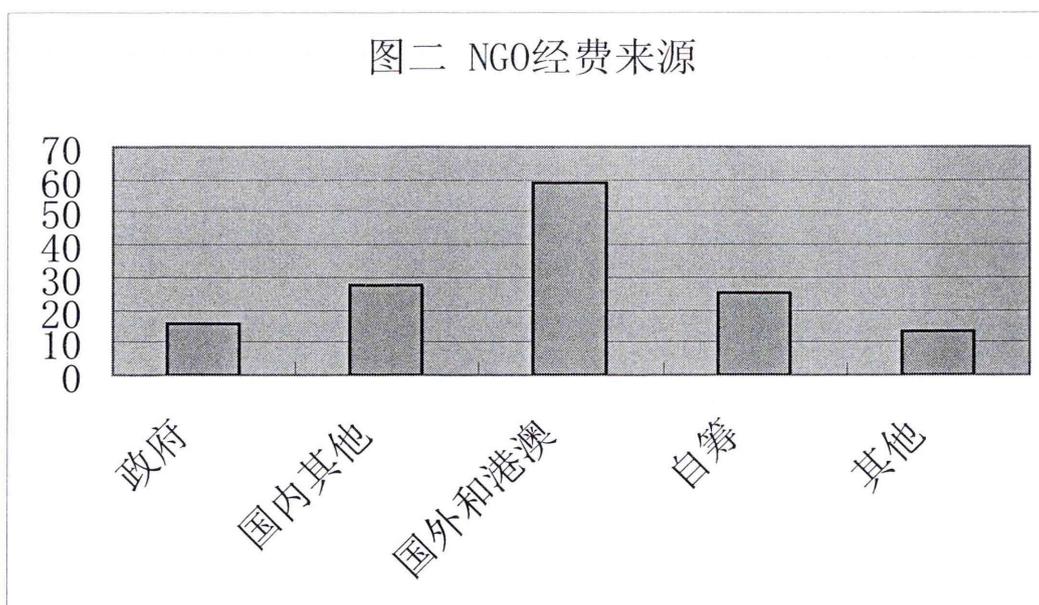
### 4.1 定量调查结果

1、从被调查的 NGO 组织开展活动的领域来看，大多数组织都涉及教育、宣传和倡导(占94.25%)其次是医疗护理与关怀(占56.23%)和行为干预(占52.31%)，较少数量的组织涉及资金募集(占25.36%)、法律咨询(占10.26%)，以及其他一些活动如心理咨询、生产自救等。见图一



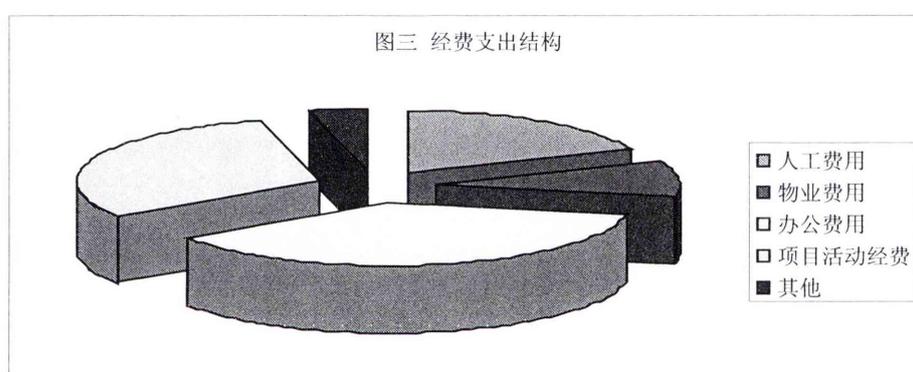
可以看出，这些活动的开展不仅针对的是艾滋病患者，还普及了艾滋病防治的知识，提高了公众的卫生意识。例如教育，宣传和倡导，行为干预以及医疗护理与关怀这些活动都是政府需要做但又做的不够好的地方。而草根NGO在这些方面的活动一部分弥补了政府的作用，另一方面也发挥了自己的优势，从而真正成为艾滋病防治的一支重要社会力量。并且如法律的咨询，资金的筹集等其他方面所起的作用也是草根NGO的特色，这也是政府所力不能及的地方。所以政府可以通过与草根NGO的合作，不仅能很好的达成自己的目标，也提高了社会效率，更好的向“小政府，大社会”的方向迈进。

2、目前广东省内艾滋病防治领域NGO经费的主要渠道还是境外(包括港澳台)NGO或国际组织(占58.62%，国内其他单位(占27.69%)而政府对NGO资助的资金渠道所占比例还比较低(占15.87%，见图二)。虽然中国政府对艾滋病防治投入的经费数额要超过境外NGO或国际组织，但这些资金流入NGO的比例还比较低，渠道还不通畅。



从NGO的经费来源也不难看出，中国政府以及社会对草根NGO的组织还远远不够，草根NGO大部分的资金还需要靠境外的援助，这不仅限制了NGO的进一步发展和壮大，也说明了政府以及社会在对非政府组织认识和重视还不够，但从另一方面也显示了非政府组织在获得外部的资金支持有其自身的优势，这是政府组织所不可比拟的。因此，为了充分发挥草根NGO的防治功能，应该在其获得外部资金的支持下，政府加大对其投入，使得非政府组织能在更大的范围内发挥其弥补政府功能的作用。

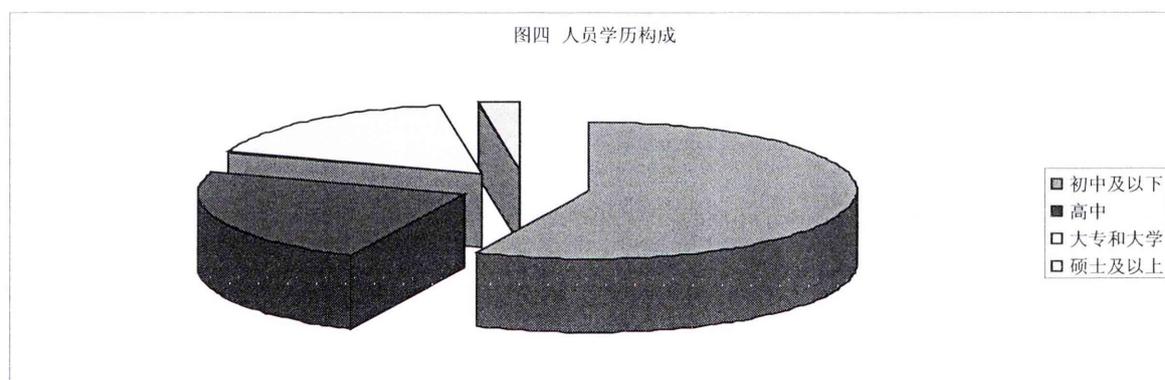
3、全年总支出中各项费用的支出比例如图三所示。



从这个图也可以看出，草根NGO的经费大部分是用在了组织的自身的日常运作上，而项目的活动经费只占了很少的一部分。这一部分原因是由于草根NGO的经费有限，另一方面也是草根NGO没有很好的利用社会资金的表现。如何在有限资源的情况下，更好更充分的利用资金，并获得社会以及捐赠者的认同也是草根NGO面临的一大难题。只有在自身合理利用资金的前提下，才有可能向外界社会争取到更多的资金，从而获得可持续发展的财务支持。

4、在其全部工作人员中，文化程度以初中及初中以下为最多，占56.98%，

高中文化程度占23.08%，大专和大学文化程度占17.53%，硕士及硕士以上文化程度占2.41%（如图四所示）。从这个人力资源也可以看出，草根NGO的人员教育水平较低，但是要想获得更大的发展，草根NGO也需要引入正规化的管理，并且借鉴许多企业的成功管理经验，为NGO注入规范化的管理。然而，由于人们的偏见和歧视，草根NGO组织的工作人员的社会地位并不高，并且由于其自身的公益性质和资金的限制，许多工作人员更多的是自愿的性质，这就使得引入高学历和高能力的人才更为困难。因此这也成为阻碍草根NGO发展的重要因素，如何在引入人才，加强自身人力资源的建设是大部分NGO当前必须解决的问题。



5、通过问卷调查我们发现，在资金、人员、志愿者、技术和信息这五个方面中，对资金、技术和信息的需求最为迫切，回答为“欠缺”的组织所占的比例分别为 85.62%， 72%和 60.63%，而人力资源的欠缺程度相对来说较弱。见表三：

表三 NGO 资源需求调查情况(%)

	资金	人员	志愿者	技术	信息
欠缺	85.62	52.31	40.57	72	60.63
满足	12.38	41.25	51.68	23	35.13
不知道	2	6.44	7.75	5	4.24

从这个表不难看出，资金以及人力资源仍是草根NGO最迫切的需求，这也可以从2, 3, 4点可以反映出来。草根NGO面临的生存困境大多在自身的建设上，因此如何加强自身的建设是一个首先要解决的问题。政府以及社会的支持可以解决资金的短缺问题，但是人力资源方面却只有靠组织加强宣传，在人员激励上下更大的功夫。另外，技术以及信息的缺乏也使得草根NGO的发展举步维艰，这也让我们认识到草根NGO还有不少需要解决的问题。

## 4.2 定性调查结果

### 4.2.1 深圳市的典型分析

2004年1-9月份的深圳市HIV(艾滋病病毒)感染者和艾滋病病人累计报告数为250例。其中，暂住和流动人员分别约占95%，文化程度在高中及以上者仅占12%。所有报告数中，男性占了总数的76.4%，且绝大部分为青壮年，平均年龄是31岁。而感染者及病人在各区分布中，宝安区由于人口多，外来人口比例高，该区报告病例最多，占37.6%。在全部感染者及病人中，感染途径以静脉吸毒为主的占总数的56.8%，通过性途径和血液途径感染的分别占29.2%和12.8%，另有2例为母婴途径传播。而在病例来源上，深圳本市居民仅占5.6%，其余则来自全国21个省、直辖

市和自治区。感染者及病人以静脉吸毒、输入血液和采供血途径、性途径感染为主。此外，有 1 例来自香港，另有 3 例是分别来自德国、泰国和越南的外籍人士<sup>[81]</sup>。

从深圳市疾控中心的数据看出，深圳市艾滋病疫情与全省的情况基本一致，其中低文化的流动人口中的青壮年男性已成为高危人群，其中的传播途径大多为静脉吸毒、性途径以及母婴传播。这也应该引起全省的高度重视，艾滋病的防治不仅需要政府的大力支持，也需要大量的非政府组织在各个方面的帮助。

有关人士分析，深圳毗邻港澳，是国内重要的商贸、旅游城市，人口流动频繁，部分外来人员工作不稳定、知识层次偏低、年轻且处于性活跃年龄、未婚居多，因而在各种因素影响下，易发生商业性行为或受外界诱惑而沦为吸毒者。深圳市疾病预防控制中心的专家分析指出，目前深圳艾滋病控制有几个方面必须引起重视：一是阻断母婴传播的力度要加强。2004 年头 9 个月，深圳市对 10 万余名孕产妇实行了免费 HIV 检测，发现了 11 例感染者。二是必须对同性恋人群进行积极干预。如不采取措施，艾滋病很可能在同性恋人群中扩散，而同性恋人群是艾滋病从高危人群传向一般人群的桥梁。三是经性传播的感染比例高于全国平均水平 3 倍，积极推广使用安全套成为当务之急。四是要遏制艾滋病的流行势头，有关部门还要再加大打击吸毒、贩毒的力度。五是要形成多部门协调、全社会参与的防治局面<sup>[81]</sup>。从以上几点都可以看出，没有非政府组织形成的有效帮助，许多措施很难完成。就拿对同性恋人群以及发放安全套来说，光靠政府部门的有限资源和力量，不仅起到的作用有限，而且部分人群是政府难以接触到的。但是基层的草根 NGO 由于其先天的优势，如果能与政府合作，则可以很好的弥补政府这方面的作用。此外，由于深圳拥有良好的社

区健康服务网络，一部分社区的居民将享受免费的艾滋病咨询和检测服务，工作人员也将在这些社区免费派发安全套、健康手册等，进行行为干预。这就大大加强了全社会防治艾滋病的力量，形成一张由政府、民间、卫生三方共同组成的防护网，就能够有效制止艾滋病在深圳的快速传播。

#### 4.2.2 个案调查

艾滋病在中国是一个非常敏感的话题，由于宣传的不足，使得民间对艾滋病存在着恐惧心理，造成艾滋病患者在社会中被极度边缘化，并遭到歧视。可以想象，在这种氛围下，调查艾滋病的草根 NGO 会遇到很多困难。

本研究采用电话采访、邮件调查，深入访谈和收集媒体/政策文献四个途径对爱之关怀这个 NGO 进行资料收集。主要目的是从“爱之关怀”这样的草根组织的角度了解其目前的生存状况、运作方式，起到的作用及其成就与困境，并根据研究的结果提出对策与建议。

调查的结果如下：

1、主要负责人情况：广州人托马斯，艾滋病感染者。

2、成立时间：2003 年 创办了艾滋病感染者非政府组织“爱之关怀”。但是如果从“爱之关怀”的萌芽记起的话，可以追溯到 2001 年 6 月，从“艾滋病人的交流”论坛开始协助自愿者进行了自愿咨询和检测，并最终发展成为爱之关怀网站，为大众提供艾滋病知识的咨询服务，并为艾滋病感染者提供一个相互交流的空间。2002 年，在网友的支持下，托马斯建立了一个为无家可归的感染者提供生活和医疗帮助的民间机构，命名为“爱之家”。在“爱之家”运作的一年多时间里共为超过 20 位身处困境中的感染者提供了帮助。但是“爱之家”在被媒体曝光地址后，受到附近不理解居民的围追堵截，“爱之家”被迫解散了，随后就成立了“爱之

关怀”。3、地区分布及广东工作地点：目前“爱之关怀”已发展成为覆盖广东、广西、云南、湖北四省，在广州、南宁和昆明、襄樊都建立了接待站和红丝带之家，通过医院门诊为社区艾滋病病毒感染者及艾滋病人提供服务和关怀的基层组织，并且在积极地发展其他省份的项目。从这些地区分布这一方面说明在此地区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。在广州的工作地点有三个，一个是天河的办公室；一个是设在广州市第八人民医院住院部的“红丝带之家”，直面感染者；还有一个是不能公开地点的接待站，为各地来广州取药复诊的感染者免费提供食宿。

4、注册情况：目前没有注册。因为国内的非政府组织（NGO）要注册，就需要挂靠在某个政府部门下面。“爱之关怀”很难找到愿意为我们作担保的机构，他们迫切希望得到合法的身份。

5、组织章程、规程、会则等：有明确的使命纲领，旨在对艾滋病病毒感染者及艾滋病人提供治疗知识宣传和心理帮助。爱之关怀（中国）致力于提高和改善艾滋病感染者和艾滋病人的生存质量，通过促进个人、社会、政府以及非政府组织之间的联系，从而分享最佳的实践经验，增强公众对艾滋病感染者和艾滋病人的认同，最终消除社会歧视，创造更宽容的社会环境，使艾滋病感染者和病人能够在和谐社会中拓展有意义的人生。

6、服务人群及人数情况：服务人群主要为感染者群体。服务人数据广东这两年的数据显示约 400—500 人/月。

7、主要工作和开展的活动有：（a）免费发放宣传手册，治疗 HIV 的知识，以及日常的个人护理书籍期刊，双月刊《爱之简讯》受到很多读者的好评。（b）与广州市第八人民医院建立合作关系，成立“红丝带之家”爱之关怀活动中心，为 HIV 感染者送去更多温暖，解决更多问题。并且

免费送饭送汤给感染者，和感染者聊天，回答他们的咨询，开展有趣的活  
动，丰富他们的日常生活。(c) 设有咨询热线，解答咨询者疑难问题或者  
心理难题。(d) 网上家园：由一个名叫“艾滋病人的交流”（也叫 A 论坛）  
的网上论坛所带动，向社会宣传艾滋病的防治知识，展示感染者和病人的  
积极乐观和鲜为人知的一面，还竭力为“自愿检测”提供咨询服务，减少  
人们对艾滋病感染者及病人的歧视与偏见。(e) 开通感染者治疗经验分  
享热线，专为艾滋病病毒感染者/艾滋病病人而设的治疗经验分享热线或  
许能使他们获得走下去的动力。

8、工作重点：感染者群体，由于国家免费药物的发放在广东的推行，  
所以感染者的支持工作已经更多地转向药物依从性方面，例如，提醒患者  
定时拿药、联系医院、为行动不便和居住遥远的病友免费寄药等。

#### 9、财务状况：

A：资金来源：主要来自国际组织、国内 NGO、个人捐赠等。从 2002 年  
起，中国爱之关怀分别得到联合国开发计划署（UNDP）、福特基金、玛丽  
斯特普国际组织（MSI）、国际艾滋病联盟、乐施会、联合国艾滋病计划  
署（UNAIDS）、智行基金会、台湾关爱之家协会、联合基金等国内国际组  
织的支持或资助，广东国际商会每年都会给一些钱资助它们，但是当地的  
企业却没有资助过它们。2004 年广东省疾控中心的捐赠是它们目前唯一  
一笔来自国内政府的资助。从近两年的财务收入显示，约百分之八十的资  
金来源来自国际组织和港台 NGO。见表一：

表一 2005 年中国爱之关怀筹款明细表

资助方	金额 (元)
2004 年余额	447648
联合国开发计划署 UNDP	433988
贝利马丁基金会	46042
公共筹款	23470
乐施会 OXFAM	273000
联合国艾滋病规划署 UNAIDS	127980
关爱之家协会	186000
联合基金	72000
国际艾滋病联盟	245000
智行基金会	17446
其它捐赠	7100
<b>合计</b>	<b>1432026</b>

B: 财务支出规模分析

支出结构：从近两年的财务收入显示，以房屋租金、人员工资、设备添置及培训活动占据支出总额的百分之八十左右。见表二：

表二 2005 年中国爱之关怀支出明细表  
(包括广东、广西、云南、湖北四省项目年度支出)

支出分类	金额 (元)	占总支出比例 (%)
房屋租金(办公室/红丝带中心/接待站)	78650	8.0
人员工资	208906	21.3
办公费用(邮寄/文具/通讯/接待/水电煤气)	35268	3.6
交通费用(机票/车票/酒店住宿/餐饮)	28476	2.9
印刷费用(简讯印刷等)	31158	3.2
设备添置(办公室/接待站设备)	106410	10.9
培训活动(人员培训/社区活动)	401907	41.0
网站维护	1000	0.1
员工医疗(服务超过一年的员工的医疗补助)	24940	2.5
感染者紧急援助(餐饮/交通/紧急医疗援助/子女学费)	55802	5.7
其它(筹款礼品制作)	7500	0.8
<b>合计</b>	<b>980017</b>	<b>100</b>

C: 财务报告情况:有完善的财务管理体系, 财务由全球知名的普华永道会计师事务所(PWH) 资深会计师按照中国独立审计准则进行操作。年度财务报告在中国爱之关怀理事会年会讨论通过。

10、媒体宣传: 爱之关怀的工作得到多方关注, 其中对项目进行参观和报道过的有: UNDP, WHO, 国际红十字会, 中央电视台, 纽约时报, 英国广播公司, 南华早报, 凤凰卫视, 及其他一些政府和非政府组织。

11、现任理事会及顾问成员情况: 爱之关怀有广泛的内外部成员组成理事会及顾问, 并这些成员有着广泛的社会影响力及号召力。包括了中国爱之关怀执行干事, 摩恩中国分公司总经理, 北京 BBMAO 网络科技有限公司财务总干事, 广东省疾控中心艾滋病研究所, 广州第八人民医院, 加拿大英属哥伦比亚省疾控中心公共关系主管, 执业律师等。良好的理事会及顾问成员有助于将爱之关怀推向健康成长道路。

12: 人力资源情况: “爱之关怀”的员工有三代, 现在共有 32 名员工, 90%是感染者。第一代有四五个, 从 2003 年开始做。三代员工中, 老员工“志愿”的成分多, 后面的更像打工。在广州的工作人员共 6 个, 其中非感染者有 3 个, 全部都是女性。不论人员配置还是资金支持, “爱之关怀”都是全国最大的艾滋病感染者组织。海内外还有许多志愿者一直在给以支持。

13、外展行动: 与华南农业大学举行了《关“艾”零距离, 你我心贴心——关注艾滋, 关爱生命》活动月, 将 13 名受艾滋病影响儿童与三位来自曼彻斯特联队的球星共度欢乐时光等。

14、自救行动: 成立的网上慈善商城施明书社, 其是在联合国开发计划署(UNDP)、泰国人口发展协会(PDA) 以及中国爱之关怀项目办公室支持下, 销售二手外文书籍为主, 同时也兼营一些其他类别的书籍、二手

家居用品、电器等。

15、发行物：《爱之简讯》自“爱之关怀”项目办公室成立以来，便开始编印《爱之简讯》。通过打包、邮寄、上门派发等方式，每期向外免费送出 2000 份左右。

16、对外宣传资料：爱之关怀一直致力于出版针对感染者社区具体治疗与护理需求的使用手册，当中包括 HIV/AIDS 手册包括（《HIV/AIDS 是可以治疗的——机会性感染的预防和治疗》和《HIV/AIDS 是可以治疗的——“鸡尾酒疗法”》）、《妇女手册》、《拥抱明天——贴心手册》。

17、成果：2004 年 5 月，联合国艾滋病规划署总干事彼得·皮奥特博士为爱之关怀颁发证书以表彰爱之关怀在对抗艾滋病工作中的突出贡献。2006 年 8 月，获得联合国颁发的“红丝带奖”，此次大会奖励的唯一的中国组织<sup>[5]</sup>。

综上所述，从案例爱之关怀 2003 年成立至今，在这 4 年的时间里，组织从一个在广州当地由感染者自发组成的互助小组，发展为以项目和网络遍及广东、广西、湖北、云南四省的非政府组织，这意味着中国爱之关怀已经在性质上从一个感染者的互助小组成长为一个有一定规模的、系统化的非政府组织。不过值得注意的是，爱之关怀的总部从 2007 年迁往广西，只保留分点在广州，由于原因没有深入调查，工作人员表明是由于工作的原因，不过不难看出，广东省政府的有关部门不太重视也有一部分的原因。

### 4.2.3 初步分析

（一）爱之关怀成立的原因主要有：

(a) 政府推动作用：中国政府在积极应对的同时意识到，鉴于艾滋病的预防工作的社会敏感性与特殊性，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。《艾滋病防治条例》以法的形式表明了中国政府的立场：鼓励和支持社会基层组织和公民团体与政府协作，对高危人群进行行为干预，为艾滋病病毒感染者和病人及其家属提供救助。

(b) NGO 的自身作用：组织中的大多数参与者本身就是艾滋病感染者，他们代表着感染者群体的合法利益，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。这些群体本身受艾滋病影响程度最深，因此他们在治疗艾滋病病人和缓解艾滋病消极影响方面发挥了关键作用<sup>[8]</sup>。这支特殊的队伍中有艾滋病感染者组成的“爱之关怀”组织、艾滋病本无关系的社会人士、非政府组织和团体等，他们共同构成了草根 NGO 的成长基础。

(c) 国际经验模式：国际经验表明，草根 NGO 参与艾滋病防治的力量和作用巨大的和不可替代的。由于草根 NGO 更容易为民众接受，能比较深入地接触一些政府和一般公众难以触及的特殊社会群体，易取得感染者和易感人群的信任，即其直接面对基层，工作方式灵活、运作成本低、效率高，实际工效显著。此种模式在“爱之关怀”也得到了很好得体现。

总之，爱之关怀以及其他艾滋病防治组织的成立不仅是社会的需要，也是政府的需要。从国际上经验来看，艾滋病防治需要的是政府与社会的通力合作，非政府组织的参与也非常重要。非政府组织不仅有自身在组织成员上与艾滋病人群有天生的联系，并且 NGO 的基层特点也让他们有更多的机会接触到政府不易接触到的人群，工作方式也比较灵活，这些都弥补政府在这一方面的缺失，对艾滋病防治起到了重要的补充作用。

## （二）草根NGO的优势和劣势

草根NGO在艾滋病防治上能起到弥补政府失灵的作用，而其自身面临的劣势也就是其在组织发展过程中需要解决的生存和发展问题。本文从其本身的优势和劣势角度来分析，它在哪些方面可以积极的作用，又有哪些方面需要加强和提高。另外在草根NGO的劣势中，考虑更多的是草根NGO的生存问题，并在资金，人力资源，与政府合作等方面进行总结。

### 1、草根NGO的优势

(a) 草根非政府组织更易接近艾滋病防治的重点和高危人群，艾滋病防治的重点和高危人群多是社会边缘、脆弱人群，以政府机构的身份不易接触和取得他们的信任，没有政府背景或较少政府背景的草根非政府组织更易接触这些人群并取得他们的信任。爱之关怀作为一个感染者组织，有着它独特的优势，使感染者及病人把它当作共同战线的盟友，更有利于开展防治工作。

(b) 草根非政府组织具有较高工作热情和灵活的工作方式。例如爱之关怀的第一代员工，是由致力于为公众服务的志愿者组成，具有较好奉献精神 and 吃苦耐劳的工作作风，因此具有较高的工作热情。草根非政府组织属于民间组织，不象政府机构有明确的工作范围、权力限制，草根非政府组织的成员往往来源于社会各个方面，具有多方面的社会网络、多学科的方法，因草根非政府组织在开展工作时能够根据不同环境和目标人群的需求采用多种工作方式。

(c) 草根非政府组织参与有利于争取更多的国际合作与援助项目。很多国际组织与机构在中国开展艾滋病防治国际合作与援助项目时，明确提出优先与中国的草根非政府组织合作，对草根非政府组织的参与提供很多

优惠条件,即使在政府主导国际艾滋病防治项目中,外方也提出项目中应有草根非政府组织的参与。因此发展与壮大 NGO 组织也有利于中国获得更多国外的援助与支持<sup>[4]</sup>。

(d) 类似于“爱之关怀”这样的草根 NGO 组织多采用网络的形式进行防艾知识宣教,成员联络,信息发布,以及提供虚拟空间供艾滋病病人或感染者进行交流。这种借助网络的优势来充分发挥草根 NGO 的作用和影响的方式已被“爱之关怀”组织证明是一种高效的运作方式。网络对于艾滋病知识的宣传和健康教育没有空间和时间限制,任何人都可以自由的接触和利用这此资料;专家咨询、专题论坛的使用是免费的,重要的是仅凭随意的用户名和密码就可以注册登陆,使艾滋病病人或感染者的个人隐私得到充分的尊重和保护;网站建立的病人组织、论坛和相关读物可以营造“家”的氛围,病人或感染者可以畅所欲言,相互交流,彼此鼓舞,感受关爱和温暖,倡导个人自律和共同防治行为;社会援助项目有关防治信息等通过网络可以直接到达病人和感染者,更具有普及性和可及性。草根 NGO 应充分发挥这此优势和作用,积极倡导关爱、尊重、互助理念,注重人性化设计和伦理学原则的体现,努力构建艾滋病病人和感染者的网络关爱和救助平台,在艾滋病防治中发挥更加重要的作用。

(e) 草根非政府组织的参与可以补充艾滋病防治资源的不足,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。如同爱之关怀以广州市第八人民医院为依托,跟当地政府的合作,充分利用医院场地,用全新的管理方式来沟通患者,地方政府来负担患者费用,且只要病人在经济困难时,政府会有相应的补贴给他们,使广州市

政府成为目前公认的国内对艾之病患者做得最好的一个地区,为探索草根 NGO 与政府合作又迈出了重要的一步。另外,非政府组织还存在的一个优势是,针对 NGO 组织对于政治生活尤其是敏感地带的推动,中山大学法学院教授刘国臻认为 NGO 组织可以代替政府进行某些比较敏感的政策或者制度等的试验。“对于一些比较敏感的政策或者制度,政府盲目实施的风险就比较大,而民间组织则在很大程度上可以控制甚至避免这些风险。所以,民间组织可以代替政府进行某些比较敏感的政策或者制度试验,经过一段时间的探索后,形成更加成熟和完善的政策和制度,然后由政府来贯彻实施。”<sup>[82]</sup>

## 2、草根 NGO 的劣势:

(a) 资金问题。NGO 经费缺乏是全球 NGO 普遍存在的问题,但是中国草根 NGO 的资金缺乏问题尤为严重。中国毕竟还是发展中国家,人们生活水平还不高,捐赠力量自然薄弱,因此常常入不敷出。从调查结果也可以看出,有 58.62% 的资金是来自境外的 NGO 或国际组织,而中国其他的只占 27.69%。而从资金的迫切性调查来看,NGO 对资金的迫切需求达到了 86.52%,这反应了资金短缺的严重性。基本上,大多数非政府组织主要依靠海外资金,但是海外资金常常会受到国际关系、政府政策等影响,不够稳定,很容易造成非政府的资金短缺。同时资金的管理也是一个不能回避的问题,组织在得到有限的资助时希望资金能较好管理,使资金充分利用。对于“爱之关怀”组织来说,有较多的国外及港台的资助,且这两年都有 40—90 万的余额,其资金相对宽裕。但国内政府和企业对其资助微弱,国内总资助额占全部资助的百分之二十左右。对于广东这样一个经济大省来说,当地政府和企业的资助明显显得极为单薄。“爱之关怀”

有一个董事会及理财顾问，并有资深理财师帮助，比其他NGO有明显的优势，但是从往年的节余来分析，有大量的资金没有用完，该组织应该认真考虑是否应该对其自身的发展要加大步伐，使更多的受艾滋病威胁的困惑者得到更多帮助。从“爱之关怀”的运作来看，NGO组织的经费支出结构依然存在着很多问题，房屋租金、人员工资、设备添置占据支出总额的很大一部分比例，可见草根NGO组织依然要将相当大的一部分资金投入组织的硬件设施上去，导致NGO业务活动开展经费相对不足。调查中也发现超过50%的资金是用于人工费用和办公费用，而项目活动经费只占27%左右。这也说明了草根NGO还没有充分有效的利用好资金。

如何借用当前有利政策与合理表达诉求以争取硬件设施的配备、充分借助专业志愿者队伍的力量以及实现与相关医疗机构的设备共享从而实现草根NGO组织费用节省，是草根NGO组织在资金支出方面的重要挑战。更重要的是，NGO组织在开展各项防艾活动中，要充分考虑到各项活动的成本效益，以争取用最少的资金收到最大的效果。艾滋病防治项目的成本效益分析一直是艾滋病防治研究的热点。草根NGO组织大多由于缺乏卫生专家的指导，在开展什么活动与项目、如何经济地开展等问题上缺乏认识，因此草根NGO在防艾活动的开展中不乏有资金浪费而收效不大的现象存在，对于本身面临资金匮乏的NGO组织来说是影响其壮大发展的一个严重阻碍。

(b) 人力资源的问题。不少NGO组织已经意识到自己的组织缺乏良好的人力资源，组织的特殊性及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。人力资源的缺乏成为制约它们发展的瓶颈。调查中发现高中及以下文化程度的员工占到了80%左右，这表明了草根NGO的人力资源大部分来源于低学历的阶层，他们的组织和管理能力明显不

足。显然组织自身也意识到了这个问题，在“什么需要最为迫切”的调查中，对技术的需要达到了 72%。同样，“爱之关怀”也面临着人力资源的问题，从其发展历程来分析，缺乏优秀的管理人才和技术人才。能否突破爱之关怀是感染者组织界限，让更多的有志于预防艾滋病的优秀人才加盟，让健康志士承担部分防治的工作，会让其突破发展瓶颈，发挥更大防治作用。

本研究认为防艾 NGO 理想的人员结构应该是包括优秀的 NGO 组织管理者、专业的财务人员、相关卫生技术人员、心理学专家、卫生专家和健康教育专家、公关人员以及广大的自愿者队伍。但是在现实的草根 NGO 组织中，大多数人员都缺乏艾滋病防治的专业知识和技能，组织的管理者在领导能力和营造组织文化方面存在欠缺，至于草根 NGO 组织中的心理学专家更是寥寥无几，使得在应对艾滋病病人和感染者的心理问题和心理危机时无法提供专业的指导和心理干预，也无法在如何消除公众对艾滋病恐惧心理方面提出建设性的意见。公关人员方面基本所有的草根 NGO 组织都是欠缺的，这导致了公关关系的建立和公关形象建设是许多 NGO 组织的软肋。多数 NGO 组织无法与外界进行有效的沟通，也未能让公众充分了解 NGO 组织的实质和重要性，在与媒体关系和社会资本动用的过程中 NGO 组织也缺乏公关技巧和理论。至于草根 NGO 内部的培训机制更是由于专业人员的缺乏和资金的短缺而没有能够建立和完善起来，导致了 NGO 组织内部人员总是出现青黄不接的现象，可持续发展受到严重制约。NGO 组织人才匮乏的原因一方面在于 NGO 员工的工资水平普遍较低，并且社会地位也不高；另一方面在于一些 NGO 没有类似于国家机关或事业单位的社会福利、社会保障待遇，很难吸引到高素质的人才。以上种种在人力资源方面存在的问题，是阻碍很多草根 NGO 发展的瓶颈因素。

(c) 自身机制不健全，发展能力有限。目前广东省参与艾滋病防治的草根组织尚在起步阶段，大多数是近两年在艾滋病相关项目的支持下才形成的，没有合法身份，很多草根组织都处于松散的、间断运作的状态，在如何运作与管理方面极不成熟。组织自身在专业化程度、规范管理和能力建设上也存在一些问题，使得草根 NGO 的发展面临许多问题。组织的能力还非常弱小，以至于一些组织实质上没有发挥任何功能、起到任何作用。但是，艾滋病是一种传染性极强的疾病，尽管艾滋病防治草根 NGO 中存在一些不同专业技术的人员，但这部分人在组织中所占比例极低，并且这些专业技术人员还主要集中在城镇地区，乡村组织中较少，与艾滋病防治的需求相差甚远。因此 NGO 组织的发展壮大不仅面临资金的困难，最重要的还是自身的建设限制了组织的进一步发展。事实上，缺乏高素质的人才也进一步导致了 NGO 内部管理的混乱。很多组织只有几个创立者来维持着组织的基本运作，更谈不上规范化的财务预算，审核，人员的培训，组织宣传，机构未来发展愿景等等。

(d) 政府合作问题。草根 NGO 非常希望得到政府的认可和支持，希望自己拥有合法“身份”，好开展工作。这个问题同样困扰着“爱之关怀”，成立近四年的组织不能得到合法身份，归因于严格的注册要求。草根 NGO 希望政府能够放宽注册条件。同时希望政府能够提供经费和培训上的支持。因为草根 NGO 得到合法身份将有助于其开展更广阔工作，并可得到企业及社团的人力物力及财力上的支持。虽然政府出台了保护艾滋病感染者和患者的权利的《艾滋病防治条例》，但是执行起来不是那么容易。地方政府往往对防艾 NGO 的态度不够明确，中央以及省级的政策到基层执行起来会遇到困难。部分政府官员依然缺乏对 NGO 组织的认识，不了解 NGO 组织的性质、运行机制、以及开展的活动，对于是否 NGO 组织没有一个明

确的态度。还有少数人甚至对于 NGO 组织存在着戒心，并出于政治方面考虑不愿意与 NGO 组织打交道。这是政府在认知层面上对于 NGO 的不理解。

总的来说，艾滋病 NGO 缺乏政府支持主要表现在两方面：一方面，法律地位不明确，缺乏政府在法律上的支持，发展非政府组织的法律环境还应该进一步完善。目前有《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》这三部条例规范非政府组织活动，这些都是行政法规，全国人大尚未通过相关法律，发展非政府组织的法律环境需进一步完善。模糊的法律地位是制约 NGO 发展的重要因素，不利于 NGO 筹措资金和进行规范化管理。另一方面，艾滋病 NGO 缺乏政府在资金和政策上的支持。同时草根 NGO 还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来认可草根 NGO 的工作。

(e) 民众与社会的支持。由于民众对艾滋病的不理解和恐惧心理，对待艾滋病的态度有着绝对的排斥作用，并存在着严重的歧视行为，而且民众对于它们的工作不持支持态度。每个草根 NGO 从幕后走到台前受到社会设立的重重障碍。这也同样发生在 2003 年的“爱之关怀”身上，那一年，专门无偿收留吸毒感染者的地址在被媒体曝光后，受到附近居民的围追堵截，3 个月内被赶了 3 次，根本无法安身，有一次是被当地的居民包围，断水断电。经过四年的成长的爱之关怀的广州接待站在对外宣传时还不敢公布出来，避免发生历史重演。

另外，由于观念上以及制度上的原因，也很少有企业对艾滋病防治领域的草根 NGO 进行资助。缺乏稳定的资金来源，导致艾滋病 NGO 工作开展范围小，工作开展深度不够，很多应该开展的项目无法进行，严重地制约了组织的活动，影响了总体的艾滋病防治工作。一些组织甚至由于经费太少，组织已到了难以为续的地步，我们调查的一些 NGO 就因为资金问题已

经停止运营；有的组织由于没有经费、没有活动场所，组织实际上只是一块空牌子，几年来没有开展任何实际性的项目或活动。

总的来看，广东省的草根NGO已经并正在成为中国艾滋病的预防和控制中的一支重要力量，但就其能够和应当发挥的作用而言，其发展远远不够。由于广东省人口众多，艾滋病的感染者也比较多，显然需要有更多的艾滋病防治草根NGO积极参与。但是，目前广东省注册登记的艾滋病防治草根NGO还不足10个，包括未登记的在内也超不过20个，并且这些组织还主要集中在艾滋病病情比较严重或发达的地区，在那些社会报道少和贫困的地区，类似的组织还远远不能满足需求。显然，这不能适应目前艾滋病感染规模仍在以较高的比率发展蔓延的趋势。另外，与国外NGO的发展相比，当前广东省防艾NGO还存在的不少的问题和挑战。可以看出，只有很好的解决了这些问题，才能解决草根NGO的生存和发展，也才能充分发挥他们弥补政府失灵的作用。

## 第五章 结论与建议

### 5.1 结论与建议

根据上一部分的研究结果可以得知，草根 NGO 在艾滋病防治中弥补政府失灵发挥了很大的作用，但是也面临的不少的问题和挑战。草根 NGO 在接近艾滋病防治的重点和高危人群，灵活的工作方式，争取国际的资金与合作，还可以在某些方面推动政府的工作等这些优势都积极有效的弥补了政府在这些方面的缺失，对整个社会的艾滋病防治都是一个很好的补充。但是草根 NGO 自身也面临着资金短缺、管理不善，缺乏优秀的人才队伍，又由于自身发展时间短，运行机制不健全，其发展能力有限；另一方面，由于政府的政策和认识的原因，缺乏政府政策与资金的有力支持，并且在民众还不够了解，社会帮助也不多的同时，更束缚了草根 NGO 的进一步发展空间。从整体上来看，草根 NGO 的数量和规模也远未满足社会的需求。为了实现草根 NGO 在未来更大程度地参与广东的艾滋病预防控制工作，充分发挥其弥补政府失灵的作用，针对草根 NGO 面临的种种现状，本文从政府方面，草根 NGO 自身两个个方面来展开论述。

#### （一）、政府方面

第一，政府应首先改变对 NGO 的态度，创造利于草根 NGO 的发展的外部环境。从爱之关怀案例表明，草根 NGO 的不明确的法律地位是制约其发展的重要因素。因此，如何简便化草根 NGO 的注册程序成为政府需要解决的迫切问题。另外，在广东艾滋病迅速蔓延、疫情日趋严重的今天，政府还应加大鼓励企业和个人捐赠力度。爱之关怀至今未受到广东企业的资助，这与政府的政策其实有很大的关系，而汶川地震也表明企业是有这方

面的能力和愿望。关键是政府要通过法律手段促使得企业在资助过程中能够享受到国家税收以及其他政策的照顾,这才能激励更多的企业和个人关注艾滋病的预防控制工作,关注草根 NGO 的发展。

第二,政府应当为草根 NGO 的发展提供技术和资金上的支持。政府掌握着大量的资源和技术,如果政府能够给与 NGO 组织有更多的帮助,那么 NGO 的发展将更加迅速,做出的贡献也将大大超出目前。以爱之关怀为例,其每年用于培训活动的资金约占总支出的百分之四十左右,若政府可以提供技术支持及人员培训的话,将大大节约草根 NGO 的财政支出,更有利于 NGO 的资金用于扩大防治艾滋病的范围。政府还可以建立一个 NGO 协调机构。如把 NGO 组织中普遍遇到的资金的管理问题,以及代表草根 NGO 向政府和国际组织争取资金和项目纳入到 NGO 协调组织的工作中来,并负责资金的申请和分配工作,真正起到服务于大众的作用。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,同时还能对草根 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。

第三,建立以政府采购为中心的政府支持体系。在竞争的条件下,政府向 NGO 提供资源支持,由 NGO 来完成本应由政府提供的公共服务。同时,政府对 NGO 提供的公共服务进行监督和评估。这样可以公开、透明、合理地利用政府资源,提高政府资源的利用效率;理顺就业渠道,推行非营利社会保障制度。NGO 的发展,为整个社会提供了大量的就业机会;同时,NGO 的可持续发展需要大量优秀的人才,因此在 NGO 中推行社会保障制度已经迫不及待。<sup>[83]</sup>

第四,政府联合 NGO 组织在防艾 NGO 的推广、机构设置、管理机制上采取有益的探讨和尝试。比如清华大学公共管理学院 NGO 研究所就提出,在

卫生部门和民政部门的协调与支持下,选择若干有代表性的地区进行培育和发展防艾公益服务机构和采购服务的试点。在试点开始前形成政策框架,其主要内容包括:简化登记手续、降低登记门槛、提供启动资金、开展专业培训、提供财政支持和税收减免、建立员工和志愿者参与的社会保障体系等。对于试点的过程进行监督和指导。培育和发展的防艾公益服务机构主要包括十种类型:社区服务机构、社会救助机构、社会关怀机构、收养寄养机构、项目实施机构、自助互助机构、调查研究机构、教育宣传机构、中介服务机构、政策倡导机构。在监督管理方面,由各级卫生部门授权政府疾控中心对防艾公益服务机构进行统一监管。各级政府疾控中心成立负责监管的专门部门并配备专职人员进行监管。同时实施如下三项监管制度:1)实行公益认证制度。对于防艾公益服务机构按照一定标准定期进行公益认证。2)实行业务报告制度。防艾公益机构须定期向监管部门按照规定格式书面报告业务活动情况。3)实行公益托管制度。对于不合格机构,监管机构有权实施公益托管<sup>[27]</sup>。

## (二)、草根 NGO 方面:

第一,主动开辟筹资渠道,获得多方面的财务支持。草根 NGO 要逐步增加资金使用的透明度,规范资金使用,全面实施预算规划管理,严格控制成本,全程跟踪项目执行财务情况,严禁私分财产、偷税漏税等现象发生<sup>[30]</sup>。加强与国际组织和境外组织的沟通与交流,争取获得他们的帮助和支持。NGO 组织应该积极主动联系国外的非政府组织,定期开展防艾经验交流活动和倡议艾滋病防治合作项目。建立与新闻媒体的良好关系,充分利用公关手段树立自身的国际形象,为求得在艾滋病预防控制中发挥更大的作用,草根 NGO 还必须积极向社会筹措更多的资金,发挥自身的能

动性，采取走出去的方式，多方筹集资金，坚持以诚信为本的筹资战略，建立稳固的筹资平台。

第二，加强组织自身的建设，通过培训提高组织财务管理方面，项目管理，人力资源培训等等来实现组织的规范化和制度化。例如加强人力资源管理，引入适当的激励机制，制定和落实切实可行的绩效考核制度，提高工作人员的积极性。

第三，充分利用志愿者资源，建立稳定的队伍体系。由于 NGO 很难像企业一样靠提高员工待遇来吸引人才，因此，NGO 解决人才问题的有效途径之一应当是通过设计好的项目来吸引高素质的志愿人员，并可以吸纳一部分志愿者成为固定的核心工作人员，参与组织的建设管理，给予相应的报酬。其次是建立良好的 NGO 组织文化，以其核心价值观形成强大的组织内部凝聚力，使得整个 NGO 展现出良好的形象风貌，吸引志愿者人才加入 NGO 组织。再次，NGO 组织应建立起有效的培训机制，充分利用各种社会资源，招募具有志愿精神人员进行 NGO 核心价值观的学习和卫生知识技术的培训，以发现和挖掘人才。

第四，广泛利用媒体，扩大 NGO 社会影响力。对于民众对艾滋病 NGO 的认识不足，可以通过媒体报道艾滋病 NGO 的工作和经验，扩大 NGO 在社会上的影响，将一些艾滋病 NGO 的理念转播给大众，在公众中展开有引导性的讨论，逐步改变大众的意识 and 行为方式。当前发达的新闻媒体手段，如因特网、报纸、电视等都是非政府组织进行自我宣传的有力工具，在允许的情况下，防艾非政府组织也可以联合政府公共卫生部门，利用健康教育的机会同树立自身良好的公众形象。在与社会媒体合作时，在不影响本组织正常开展工作的前提条件下，逐步增加非政府组织的透明度，积极

接受媒体的采访与报道，也不失为扩大组织自身影响力的一种做法。

## 5.2 本研究的创新与不足

本文采用个案调查以及问卷调查的办法对民间防艾 NGO 进行调查，从而对广东省参与艾滋病预防控制的草根 NGO 的现实状况有了进一步的了解，并发现草根 NGO 在参与广东艾滋病预防控制活动中的优势和劣势，在哪些方面弥补了政府的作用，并找出草根 NGO 生存和发展面临的问题，为草根 NGO 未来更大程度地参与广东的艾滋病预防控制提出相关建议。

但因本研究的资金及影响力有限，没有对广东省所有的防艾 NGO 做一个全面的了解，对许多仍处于“地下”的 NGO 无法了解，并且并没有对志愿者以及艾滋病感染者等进行了解和分析，下一阶段可以与卫生厅协作一起对广东省的防艾 NGO 做进一步的深入研究。

## 参考文献

- 1 黄水群, 罗玫: “草根组织与艾滋病防治初探”, 《中国艾滋病性病》, 2007 年第 4 期, 第 363-366 页。
- 2 广东省卫生厅疾控处: “2007 年广东省艾滋病防治工作进展情况通报”, 广东省卫生厅网站。2008 年 3 月 5 日下载于:  
<http://www.gdwst.gov.cn/html/zhgg/200711274729.html>。
- 3 第二届非政府组织预防控制艾滋病工作联席会议通过: “中国非政府组织预防与控制艾滋病共同行动准则”。《中国性病艾滋病防治》, 2000 年第 4 期, 第 256 页。
- 4 牛彩霞: “中国参与艾滋病预防控制的草根非政府组织调研报告”, 《中国性科学》, 2005 年第 14 期, 第 8-17 页。
- 5 许华: “第 13 届世界艾滋病大会显示非政府组织预防控制艾滋病的作用越来越受到重视”, 《中国性病艾滋病防治》, 2008 年第 4 期, 第 226-227 页。
- 6 欧阳兵: “近期国内学术界对非政府组织研究综述”, 《广东行政学院学报》, 2006 年第 18 期, 第 72-74 页。
- 7 徐小炮、王利燕、尹爱田: “关于中国非政府组织参与艾滋病防治的思考”, 《中国卫生经济》, 2007 年第 26 期, 第 32-34 页。
- 8 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 年, 第 4-6 页。
- 9 徐缓: “试述非政府组织在完善 AIDS 预防控制社会机制中的作用”, 《中国艾滋病性病》, 2004 年第 10 期, 第 303-305 页。
- 10 赵黎清、柏特南: “公民社会与非政府组织”, 《国外社会科学》, 1999 年第 1 期, 第 57 页。
- 11 Salamon, L. M, and Anheier, H. K.: *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector U.S.A.*The Johns Hopkins University Maryland,1999, pp. 4-5.
- 12 清华大学 NGO 研究所: “中国艾滋病防治领域 NGO 调研报告”, 2006 年 12 月。
- 13 何伟、高明、李强: “江西省非政府组织参与艾滋病防治现状调查分析”, 《齐齐哈尔医学院学报》, 2006 年第 27 卷第 13 期, 第 1594-1595 页。
- 14 联合国宪章, 2008 年 6 月 5 日下载  
于: [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-03/19/content\\_787113\\_11.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-03/19/content_787113_11.htm)
- 15 王名、贾西津: “中国 NGO 的发展分析”, 《管理世界》, 2002 年第 8 期。
- 16 宗波: “中国 NGO 状况扫描”, 《时政: 特别报道》。
- 17 张慧芸、钟一鸣: “论中国非营利组织在发展过程中的问题及其展望”, 《发展》, 第 176 页。
- 18 俞可平等著: 《中国公民社会的兴起与治理的变迁》。北京, 社会科学文献出版社, 2002 年版。
- 19 王韶光: 《多元与统一: 第三部门国际比较研究》。杭州, 浙江人民出版社, 1999 年。
- 20 金晶: 《中国志愿者的发展现状与功能的研究》。上海师范大学出版社, 2007 年。
- 21 陈岳堂、胡扬名: “政府职能转变与社会公益组织发展”, 《湖南农业大学学报》, 2007 年第 8

卷第六期，第 121-123 页。

- 22 刘乃山：“日益发展的中国慈善组织”，《中国减灾》，2005 年 11 期，第 14-15 页。
- 23 单琳：《西方国家非营利组织发展问题研究》。“华东师范大学硕士论文”，2004 年 9 月。
- 24 齐炳文：《民间组织：管理、建设、发展》，山东大学出版社，2000 年版。
- 25 安蓉泉：“中国民间组织研究的概念矛盾分析”，《国家行政学院学报》。2003 年第 2 期，第 54-57 页。
- 26 王名：《非赢利组织管理概念》。北京，社会科学文献出版社，2001 年。
- 27 郭国庆：《现代非政府组织研究》。北京，首都师范大学出版社，2001 年。
- 28 崔开云：“近年来我国非政府组织研究述评”，《东南学术》，2003 年第 3 期。
- 29 [美]莱斯特·M·萨拉蒙等：《全球公民社会——非营利部门视界》。北京，社会科学文献出版社，2002 年版。
- 30 钱冰：《中国非政府公共组织发展的制度建设》。郑州大学硕士论文，2003 年 5 月。
- 31 康晓光：“转型时期的中国社团”，载于《处于十字路口中的中国社团》，天津人民出版社，2001 年版。
- 32 唐东生：“近年来国内 NGO 研究述评”，《改革》，2003 年 2 期，第 102 页。
- 33 民政部民间组织管理局编：《民办非企业单位登记管理暂行条例》。北京，中国法律出版社，1998 年版
- 34 吴忠泽：《NGO 管理》，清华大学发展研究通讯 1999 年第 13 期，转引自王名：《中国的非政府公共部门》（上），《中国行政管理》2001 年第 5 期，第 36 页。
- 35 俞可平：“中国公民社会的兴起与治理的变迁”，转引自王名等：《中国社团的兴起》，社会科学文献出版社，2001 年版第 5 页。
- 36 《2005 年民政事业发展统计报告》，中华人民共和国民政部网站<http://www.mca.gov.cn>
- 37 邓国胜：“1995 年以来中国 NGO 的变化与发展趋势”，载于范丽珠主编《全球化下的社会变迁与非政府组织（NGO）》，上海，上海人民出版社，2003 年版。
- 38 张曙光：“关于 GONGO 的几点想法和意见”，《开放导报》，2004 年 4 月第 2 期，第 42-49 页。
- 39 王绍光：“促进中国民间非营利部门的发展”，《管理世界》，2002 年第 8 期。
- 40 邓国胜：“中国非政府组织发展的新环境”，《学会月刊》，2004 年第 10 期。
- 41 赵秀梅：“中国 NGO 对政府的策略：一个初步考察”，《开放时代》，2004 年第 6 期。
- 42 王新亚：“草根 NGO 在中国”，《半月谈内部版》2004 年 4 期，下载于新华网：<http://news.xinhuanet.com>
- 43 贾西津：“中国公民社会和 NGO 的发展与现状”，世界与中国研究所网站，与 2008 年 4 月 2 日下载于：<http://www.world-china.org>
- 44 杜丽群、唐志荣：“非政府组织在医院艾滋病防治中的作用”，《广西医学》，2007 年 8 月第 29 卷第 8 期，第 1311-1312 页。
- 45 徐小炮、王利燕、尹爱田：“关于我国非政府组织参与艾滋病防治的思考”，《中国卫生经济》，

- 2007 年第 26 卷第 4 期, 第 32-34 页。
- 46 徐缓: “试述非政府组织在完善 AIDS 预防控制社会机制中的作用”, 《中国艾滋病性病》, 2004 年第 10 卷第 4 期, 第 303-305 页。
- 47 田凯: “国外非营利组织理论述评”, 《学会月刊》, 2004 年第 10 期, 第 6-10 页。
- 48 唐东生: “近年来国内 NGO 研究述评”, 《改革》, 2003 年第 2 期。
- 49 Weisbrod, B.: “Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in Three-Sector Economy”. In E. Phelps, eds. *Altruism Morality and Economic Theory*. New York: Russel Sage. 1974.
- 50 Hansmann, H.: “The Role of Nonprofit Enterprise”. *Yale Law Journal*, 1980, (89), pp. 835-901.
- 51 Salamon, L. M.: “Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing forms of Government Action”. *Public Policy*. 1981, 29(3), pp. 255-275.
- 52 Salamon L. M.: “The Rise of the Nonprofit Sector”. *Foreign Affairs*. 1994, 73 (4), pp. 16-39.
- 53 Gidron Benjamin, Kramer Ralph, L. M. Salamon: *Government and The Third Sector*. SanFrancisco, Jossey-Bass Publishers, 1992.
- 54 Kramer, L., Melief, and Pasquinelli: *Privatization in Four European Countries*. New York: M. E. Sharpe, Inc. 1993.
- 55 Wuthnow, R.: *Between States and Market: the Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1991.
- 56 康晓光: 《NGO 扶贫行为研究》, 北京, 中国经济出版社, 2001 年版。
- 57 Salamon, L. M.: *The Emerging Sector U.S.A.*, The Johns Hopkins University Maryland, 1994.
- 58 Smith, J. P.: “Nonprofit Management Education in the United States”, *Vital Speeches of the Day*, 66(1), 2000, pp. 92-97.
- 59 Amirkhanian, Y. A., Kelly, J. A., Benotsch, E. G., Somlai, A. M., Brown, K. D., Fernandez, M. I., and Opgenorth, K. M.: “HIV prevention nongovernmental organizations in Central and Eastern Europe: programs, resources and challenges”, *Cent Eur J Public Health*, 12(1), 2004, pp. 12-8.
- 60 Benotsch, E. G., Stevenson, L. Y., Sitzler, C. A., Kelly, J. A., Makhaye, G., Mathey, E. D., Somlai, A. M., Brown, K. D., Amirkhanian, Y., Fernandez, M. I., and Opgenorth, K. M.: “HIV prevention in Africa: programs and populations served by non-governmental organizations”, *Journal of Community Health*, 29(4), 2004, pp. 319-336.
- 61 Kelly, J. A., Somlai, A. M., Benotsch, E. G., Amirkhanian, Y. A., Fernandez, M. I., Stevenson, L. Y., Sitzler, C. A., McAuliffe, T. L., Brown, K. D., and Opgenorth, K. M.: “Programmes, resources, and needs of HIV-prevention nongovernmental organizations (NGOs) in Africa, Central/Eastern Europe and Central Asia, Latin America and the Caribbean”, *AIDS Care*, 18(1), 2006, pp. 12-21.
- 62 Frey, M., and Pyakuryal, N.: “Enhancing NGO capacity in HIV / AIDS materials development: experiences from Nepal”, *Aidscriptions*, 2(2), 1995, pp. 12-5.
- 63 James, R., Wright-Revollo, K., and Katundu, B.: “Assessing the organisational costs of HIV/AIDS on NGOs in Malawi: results from a pilot study”, *Trop Med Int Health*, 12(10), 2007. pp. 1172-1179.

- 64 Mooney, A., and Sarangi, S.: "An ecological framing of HIV preventive intervention: a case study of non-government organizational work in the developing world", *Health (London)*, 9(3), 2005, pp. 275-96.
- 65 James, R., Wright-Revollo, K., and Katundu, B.: "Assessing the organisational costs of HIV/AIDS on NGOs in Malawi: results from a pilot study *Tropical Medicine and International Health*", 12(10), pp. 1172-1179.
- 66 Micollier, E.: "AIDS Networks, Social Organisations and Medical Pluralism in China: Southern China and the Mainland Southeast Asia Links", *Academia Sinica*, June 23-25, 2004.
- 67 Mooney, A., and Sarangi, S.: "An ecological framing of HIV preventive intervention: a case study of non-government organizational work in the developing world", *Health (London)*, 9, 2005, p. 275.
- 68 郭宇宽: "NGO 发展能否化解中国真问题", 《南风窗》, 2005 年第 11 期。
- 69 王建芹: "非政府组织发展与我国人民代表大会制度的完善", 《政法论坛(中国政法大学学报)》, 2004 年 11 月第 6 期, 第 32-37 页。
- 70 冯必扬: "社会和谐与第三部门的发展", 《江海学刊》, 2005 年第 2 期。
- 71 吴锦良: "论政府机构改革与第三部门发展的互动关系", 《中共福建省委党校学报》, 2002 年第 1 期。
- 72 邓莉雅、王金红, "中国 NGO 生存与发展的制约因素——以广东番禺打工族文书处理服务部为例", 《社会学研究》, 2004 年第 2 期。
- 73 朱健刚: "草根 NGO 与中国公民社会的成长", 《开放时代》, 2004 年第 6 期。
- 74 陈健民、陈祖为、阮耀启: "捐献、信任与中国民间非营利组织的发展", 载于 范丽珠主编《全球化下的社会变迁与非政府组织 (NGO)》, 上海人民出版社, 2003 年版。
- 75 Heimovics, R. D., and Herman, R. D.: "The Salient Management Skills: A conceptual Framework for A Curriculum for Management in Nonprofit Organizations", *American Review of Public Administration*, 19(4), 1989, pp. 295-312.
- 76 陈旭清: "民间组织参与艾滋病防治状况分析", 《中国艾滋病性病》, 2006 年第 12 期, 第 580-582 页。
- 77 苏保忠: "非政府组织营运管理体系初步探究", 《中国行政管理》, 2004 年第 4 期, 第 30-32 页。
- 78 张雁: "非政府组织参与艾滋病防治的资源问题", 《中国农村卫生事业管理》, 2005 年第 8 期, 第 37-38 页。
- 79 林燕凌: 《中国非政府组织研究——兼论自愿者活动的发展》。复旦大学博士学位论文, 2005 年 4 月。
- 80 王名、刘求实: "艾滋病防治领域 NGO 的发展及相关政策建议", 《社会学研究》, 2006 年第 4 期, 第 130-134 页。
- 81 巩怀证、王同展、连清: "香港非政府组织与艾滋病预防控制", 《预防医学论坛》, 2007 年第 13 期, 第 1141-1142 页。

82 引自罗兵：“NGO：不可替代的力量”，载《环球财经》杂志，2008年3月。

83 王名、佟磊：“清华NGO研究的观点与展望”，《中国行政管理》，2003年第3期。

## 附录

### 广东省防艾NGO状况调查问卷

您好,感谢您在百忙之中抽出时间来接受我们这个调查,本次调查的目的是了解广东省防艾NGO的基本状况。本次调查为匿名调查,我们尊重您的个人隐私,本问卷不涉及任何个人信息,请您根据贵组织实际情况如实填写,感谢您对本次调查的支持与帮助!

#### 一、NGO组织概况

请您填写以下表格:

贵组织成立时间:

正式登记、注册时间(若尚未登记则不填):

贵组织是否受宗教组织的支持:

简述组织宗旨或组织的共同目标:

1: 贵组织是否在政府有关部门正式登记注册?

A. 已经注册(请继续回答1-1 至1-3)

B. 未注册

1-1: 如果已经注册请在下面相应的选项编号上划“√”。

A. 民政部门

B. 工商部门

C. 编制管理部门(即各级政府编制委员会办公室)

D. 其它部门(请注明)

1-2: 如果未注册,请您谈谈未注册的原因

#### 二、NGO组织服务状况

1: 贵组织最主要活动的领域是:(可多选)

- A. 教育、宣传和倡导
  - B. 行为干预
  - C. 法律援助
  - D. 医疗护理与关怀
  - E. 资金募集
  - F. 其他(请写出)
- 2: 贵组织主要活动方式 (可多选)
- A. 宣传
  - B. 交流
  - C. 培训
  - D. 收集资料
  - E. 提供服务
  - F. 调查研究
  - G. 义演义卖出版物
  - H. 艾滋病孤儿救助
  - I. 其他
- 3: 贵组织活动的主要地域范围
- A. 村或自身居住的居民小区范围内
  - B. 本乡或街道办事处范围内
  - C. 本县或区范围内
  - D. 本省、自治区、直辖市范围内
  - F. 全国范围内
- 4: 贵组织最主要的服务群体是: (可多选)
- A. 吸毒人群
  - B. 输血感染群体
  - C. 性工作者
  - D. 男同性恋群体
  - E. 女同性恋群体
  - F. 感染者或患者家庭成员
  - G. 艾滋病致孤儿童
  - H. 其他(请写出) 是否加上大众
- 5: 贵组织服务人数
- A 500人以下
  - B 500-1000人
  - C 1000-1500人
  - D 1500-2000人
  - E 2000人以上

### 三、NGO组织设备和人力资源状况

- 1: 1-1 贵组织的人员情况:  
 贵组织有工作人员\_\_\_\_\_人, 其中: 男性\_\_\_\_\_人, 专职工作人员有\_\_\_\_\_人
- 1-2 贵组织工作人员中是否有HIV 阳性或艾滋病患者?  
 (1) 有, 共有\_\_\_\_\_人, 其中: 专职\_\_\_\_\_人, 兼职\_\_\_\_\_人, 志愿者\_\_\_\_\_人。  
 (2) 没有
- 1-3. 学历: 小学至初中毕业有\_\_\_\_\_人, 高中或中专毕业有\_\_\_\_\_人,

大专及大学毕业有\_\_\_\_\_人，硕士及硕士以上有\_\_\_\_\_人。

2: 贵组织或机构成员是否接受过有关业务主管部门的培训（一年之内）：

- A. 从未接受过  
B. 接受过 1-2 次  
C. 接受过 3-4 次  
D. 接受过 5-6 次

3: 关于贵组织的办公场所：

1. 没有办公室  
2. 有办公室，办公室是  
A 主管部门提供的办公室  
B 本组织单独租赁的办公室  
C 与其他组织合用办公室  
D 个人住所兼用作办公室  
E 其他（请注明）

4: 您所在机构办公设施情况：

固定电话/传真机（部）\_\_\_\_\_ 办公用电脑（台）\_\_\_\_\_  
打印机（台）\_\_\_\_\_ 复印机（台）\_\_\_\_\_

#### 四、NGO的财务状况

1: 贵组织经费的主要来源是(可多选)：

- A. 中国政府  
B. 大陆NGO(包括基金会)  
C. 港澳台NGO  
D. 国外NGO 或国际组织  
E. 自筹  
F. 其他（请注明组织的名称）

2: 请写出经费来源机构的名称：

2-1: 组织的行政、项目等的综合支出规模（元/年）：

- A. 1000 元以下  
B. 1000—5000 元  
C. 5000 元—1 万元  
D. 1 万—5 万  
E. 5 万-10 万  
F. 10 万—50 万  
G. 50 万以上  
H. 100 万以上

2-2、组织平均支出结构（占总费用的百分比%）：

- A. 人工费用（工资、奖金、补贴及社会保险等）\_\_\_\_\_ %  
B. 物业费用（水电煤气暖气、房租等）\_\_\_\_\_ %  
C. 办公费用（除上述 2 项以外的费用）\_\_\_\_\_ %  
D. 活动经费（包括通讯费、宣传费、物品购置费、咨询费等）\_\_\_\_\_ %

E. 其他\_\_\_\_\_%

2-3: 专职工作人员的工资情况

- A. 由组织承担                      B. 由其他机构承担                      C. 无工资

2-4: 志愿者的工资情况

- A. 由组织承担                      B. 由其他机构承担                      C. 无工资

3: 机构年终会计年度财务审计情况:

- A. 每年年终由会计作年度财务报告, 但无财务审计  
B. 每年年终由会计作年度财务报告, 有内部审计  
C. 每年年终由会计作年度财务报告, 并通过注册会计师等作外部审计  
D. 无特殊情况不作年度财务报告

4: 贵组织是否享受过减免税待遇?

- A. 是                                      B. 否

## 五、NGO的组织管理状况

1: 贵组织的组织章程情况:

- A. 有成文的组织章程、规程或其它相应的规定  
B. 没有成文的, 但成员间有口头或约定俗成的规定  
C. 目前还没有组织章程, 但其章程正在筹备中  
D. 还没有组织章程, 并且目前也并无制定组织章程的打算

2: 贵组织对重大获得的决策方式是:

- A. 有组织领导人个人决定  
B. 由两个以上的负责人协商决定  
C. 由理事会全体会议决定  
D. 由组织的全体成员协商决定  
E. 其他(请注明)

3: 贵组织是否采取会员制度:

- A. 是                                      B. 否                                      C. 不清楚

## 六、NGO的公共关系

1.[对外宣传] 贵组织的艾滋病防治活动被媒体宣传过吗?

- A. 被宣传过(请继续回答问题 2)    B. 未被宣传过  
C. 不知道

2.贵组织是否被下列媒体宣传过:(可多选)

- A. 报纸    B. 杂志    C. 电视    D. 广播    E. 因特网    F. 其它(请写出)



- D. 所加入的 NGO 支持网络 E. 个人赞助
- F. 登记管理机关 G. 业务主管机关
- H. 其他政府部门 I. 国际组织 J. 其他(请写出)

13. 贵组织是否受到歧视或排斥?

- A. 经常 B. 偶尔 C. 没有

## 七、发展前景评价:请您依据自己的经验,预测未来十年中国防艾ngo组织的影响力及内、外部环境将有何变化。

1. 防艾 ngo 组织的数量?

- A. 比现在减少 B. 维持现有数量 C. 略有增长
- D. 大幅增长 E. 很难说

2. 组织规模?

- A. 部分防艾 ngo 组织的人员数量将达到数以千计。
- B. 部分组织的人员数量将有大幅增长, 但不会膨胀。
- C. 大部分组织的人员数量不会有大的变化。
- D. 大部分组织的人员数量有所减少。
- E. 很难说

3. 政府对防艾 NGO 的态度?

- A. 比现在管理更严 B. 维持现状
- C. 管理更宽松 D. 越来越重视 E. 很难说

4. 对有关政策导向的影响力?

- A. 比现在的影响更弱 B. 维持现状 C. 影响力增强
- D. 对政策导向产生巨大影响 E. 很难说

5. 未来十年内是否会出台有利于促进民间组织发展的法律、法规?

- A. 肯定会 B. 可能会 C. 不太可能
- D. 肯定不会 E. 很难说

6. 防艾 ngo 组织对公众的影响力?

- A. 比现在更弱 B. 维持现状 C. 影响力更大
- D. 深刻影响公众 E. 很难说

7. 资金获取能力?

- A. 更差 B. 维持现状 C. 有所增强
- D. 明显增强 E. 很难说

8. 组织健全程度?

- A. 更不健全 B. 维持现状

