

艾滋病倡导提示

对于国家应对艾滋病情况的评估 ——公民社会如何参与其中？

国际艾滋病服务组织委员会 (ICASO) 撰写



2007年8月

本艾滋病倡导提示是“联合国大会艾滋病特别会议 (UNGASS)”及“艾滋病全面性预防计划、治疗、关怀与支持普遍可及” (Universal Access, 以下简称为“普遍可及”) 系列专题的第一期, 旨在告知社群组织有哪些机会, 可以参与准备相关国家报告与针对各国应对艾滋病情况的全球评估。

所有联合国成员国在2001年通过了UNGASS《艾滋病承诺宣言》(Declaration of Commitment, 以下简称《承诺宣言》,) 为2010年遏制和扭转艾滋病流行的目标提供了全面的框架, 并针对2003年、2005年和2010年的进度, 设定了明确且可测量的里程碑。每年, 各国政府都会对于他们实现宣言承诺的情况进行报告。

此外, 联合国成员国还通过发布《艾滋病政治宣言》(Political Declaration on HIV/AIDS, 以下简称《政治宣言》), 为应对艾滋病做了进一步的承诺, 包括为了向2010年让全面性的预防计划、治疗、关怀和支持都普遍可及的目标迈进, 要在2006年底针对加大应对艾滋病流行的力度, 制定全面性而且宏观的目标 (targets)。发布该宣言是2006年UNGASS宣言进展评估的一部份。

评估UNGASS《承诺宣言》落实进展和设定“普遍可及”具体目标 (targets) 的工作, 都在如火如荼地进行中, 并在过程中履践促进公民社会参与的承诺。针对落实《承诺宣言》的情形, 各国政府要在**2008年1月31日前**向联合国艾滋病规划署 (UNAIDS) 提交国家进展报告。如果按照预期, 各国现在应该已经制定好“普遍可及”的国内目标 (targets) 了; 在验证各项宏观且涵盖范围广泛的国内目标是否有效 (validate) 方面, UNAIDS则有责任支持邀集公民社会参与的相关国家过程。UNGASS《承诺宣言》实现情况的评估及报告提供了验证这些目标有效性的机会。

各国《承诺宣言》进展报告应该反映本国各种利益相关方的评估和投入 (input), 既要包括政府, 也要包括公民社会, UNAIDS称之为国家报告过程中的“共同的责任 (joint responsibility)” ; 但是, 公民社会经常不能充分参与其中。因此, 公民社会在2006年撰写了超过30份的“影子报告” (shadow report), 提交给UNAIDS纳入全球评估报告。UNAIDS2007年的《承诺宣言》进展报告过程依然接受影子报告。

重要日期提示

- ◆ **现在！** 各种利益相关方应该参与到国家进展评估、报告撰写和核实审查的过程中。
- ◆ **2008年1月31日：** 向日内瓦UNAIDS办公室提交官方进展报告和影子报告的截止日期。
- ◆ **2008年6月底：** 联合国大会在纽约召开会议，评估落实《承诺宣言》的进展。

你现在就能采取的10个重要行动：

1. **询问** 本国UNAIDS国家协调员 (UNAIDS Country Coordinator, UCC)，了解UNAIDS国家办公室怎样协助公民社会全程投入《承诺宣言》的评估过程。国家报告是各国政府和公民社会的“共同责任”；**要求**UNAIDS，协助促成能让本国各种利益相关方广泛参与其中的过程，涵盖评估宣言进展、准备及核实审查 (validate) 报告的各个阶段。你可以致信 universalaccess2010@icaso.org，索取UNAIDS国家协调员的联系方式。
2. **动员** 你的公民社会同仁和伙伴组织，提倡社群组织在评估和报告过程¹中的有效参与。在自己的组织或者公民社会网络中，**针对**UNGASS (以及“普遍可及”)，**建立**一个工作组或是类似机制，鼓励你的工作伙伴积极参与相关过程。
3. **联络**本国的国家艾滋病办公室 (或者相应机构)，针对邀请社群组织参与UNGASS相关评估与报告过程，询问他们有哪些计划。**查出**谁将领头撰写本国报告，尽量和这个牵头人安排会晤。无论是评估本国落实《承诺宣言》进展的过程或是撰写相关报告，都应该召开邀请各种利益相关方参加的会议；核实审查 (validate) 报告的过程也不例外。询问你的政府或者这个“牵头”人，了解这些会议具体的日期和地点，并提议协助筹办会议。你可以采用或改写附件1提供的信件样本，给国家艾滋病办公室去一封信。(你也可以致信 universalaccess2010@icaso.org，索取各国UNAIDS的联系方式。)
4. **了解**你的国家是否已经针对“普遍可及”建立国内目标。如果是，请索取相关材料。你也可以拜访UNAIDS的网站 (www.unaids.org)，或者致信universalaccess2010@icaso.org，查询或索取国家目标的一览表。请与你本国的公民社会工作伙伴**分享**这些文件；(如果可以)也请向上面的这个邮件抄送一份。
5. (在国内或者是国外) **分享**你所找到、有关本国相关过程的所有信息。这样会增加公民社会的可问责性 (accountability) 和公开透明程度 (transparency)，为我们的倡导争取更多的支持。
6. **分析**UNGASS《承诺宣言》、《政治宣言》以及本国政府之前撰写的各种报告 (例如《承诺宣言》的国家进展报告，²或者有关“普遍可及”目标 (target) 的报告；这些报告可以在UNAIDS网站上找到)。**确定**这些报告撰写的过程是否公开透明，有没有邀集各方参与，各方参与是否够广泛，以及提交的报告是否反映了本国的实际情况。
7. 依据UNAIDS监测《承诺宣言》的2008年报告指南³，以及你自己对于相关需求及应对方案的认识，**评估**你的国家去年应对艾滋病的情况；应该邀请社群组织，特别是艾滋病感染者及其它弱势和高危人群参与评估。利用从你们自己的项目报告以及参与式社群评量 (participatory community assessments) 获得的数据或信息进行评估。如果你在开展这项社

¹ 可参考“Coordinating with Communities” (《与社群相互协调》)，这是一个社群组织参与国家因应艾滋病对策的指南，可以从www.icaso.org上下载，可用于计划和支持社群的有效参与。

² 各国的报告可以在<http://www.unaids.org/en/publications/2005ungassreporting/default.asp>获得。

³ 参考“Monitoring the Declaration of Commitment on HIV/AIDS: Guidelines on Construction of Core Indicators - 2008 Reporting” (《监测艾滋病承诺宣言：核心指标构建指南——2008年报告版》，可以在http://data.unaids.org/pub/Manual/2007/20070411_ungass_core_indicators_manual_en.pdf获得。

群评估时，需要工具支持及资源转介，可以致信universalaccess2010@icaso.org联系ICASO。

- 8· **参加**“官方”评估和报告撰写过程，在过程中运用从你们自己的评估和分析中得到的信息或者数据。
- 9· “官方”报告应该充分反映本国应对艾滋病流行的情形、履践《承诺宣言》的进展、以及国家如何针对“普遍可及”，制定实际可行且涵盖全面的国内目标。如果你认为国家报告没做到这点，你可以**发布影子报告**，并且提交报告给UNAIDS (ungassindicators@unids.org)
- 10· 如果你想获得更多的信息，或者你有任何的疑问，请通过universalaccess2010@icaso.org联系ICASO，或访问ICASO的网站www.icaso.org。你也可以访问www.ungasshiv.org。

请向你的同仁们发送这一期的**艾滋病倡导提示**，以及上述的各种文件。

这份指南在国际艾滋病服务组织委员会 (ICASO) 的网站www.icaso.org

提供五种语言版本的下载（英语、法语、西班牙语、俄语和汉语）。

背景：UNGASS 《承诺宣言》，“普遍可及”，及社群组织扮演的角色

六年前，联合国大会在“全球危机—全球行动”的主题下，史无前例地召开了一次艾滋病特别会议（UNGASS）——这是联合国大会第一次处理特定一项健康问题。

艾滋病特别会议形成了《艾滋病承诺宣言》（Declaration of Commitment，以下简称《承诺宣言》）。所有联合国成员国通过这项宣言，为2010年遏制和扭转艾滋病流行提供了全面性的框架，并且针对2003年、2005年和2010年的进展设定具体而且可以衡量的里程碑。每年，各国政府都会报告他们在实现承诺方面取得的进展。

根据各国政府在2005年世界峰会以及Glengarry西方八国首脑会议实现“普遍可及”目标的承诺，加强应对艾滋病以促成“普遍可及”，已经为各国多部门（multisectoral）应对艾滋病时改善和整合全面性预防计划、治疗、关怀和支持的新动力。

在评估落实UNGASS《承诺宣言》进展方面，各联合国成员国在2006年6月2日采取了进一步行动，在第87次联合国大会全体会议上通过了《艾滋病政治宣言》（Political Declaration on HIV/AIDS，以下简称《政治宣言》）。在2006年，各国再次承诺，为了加强应对艾滋病，以达成2010年“普遍可及”的目标，各国除了采取其它各种措施，还将在2006年底制定宏观的国家目标（targets）。

各国在《政治宣言》中，承诺为“普遍可及”制定宏观的国家目标，并且为2008年的目标进展制定中期指标。《政治宣言》使联合国成员国承担以下义务：“为了向2010年让全面性的预防方案、治疗、关怀和支持‘普遍可及’的目标迈进，要作出一切必要努力，扩大在全国推动的、可持续的、全面的艾滋病因应对策，让预防、治疗、护理和支持服务能广泛及于各部门（sector）；要让艾滋病毒感染者、弱势群体、受艾滋病影响最深的社群、公民社会和私营部门全积极参与其中。”（第20段）。

实现“普遍可及”的宏愿，已经开始主导当前的全球艾滋病政策环境。有些人把这说成是加强应对艾滋病的进程。但是，“普遍可及”这个目标不仅仅是加强艾滋病的因应对策。“普遍可及”应该要促使所有人能够有平等机会，获得能满足他们在预防、治疗、关怀和支持各方面需求的优质服务和商品。

因为制定‘普遍可及’国家目标的过程还存在一些不足，UNAIDS的项目协调理事会（Programme Coordinating Board）在2007年6月要求“UNAIDS应该对‘普遍可及’给予更明确的方向并提升相关意识；并且针对审查核实宏观且全面的国家目标、在2007年底前把相关工作整合到需要预算支持的国家计划中，对邀集公民社会（特别是重点人群）参与的相关国家过程提供支持”。

制定和达成各项“普遍可及”的国内目标，与履行《承诺宣言》和相关评估过程是密不可分的。要制定“普遍可及”的国内目标，首先要找出各国的重点工作、了解有哪些主要的利益相关方、制定宏观但切实可行的目标，以及分析（可能的）障碍，再找出一条达成目标的可持续途径。这是一个复杂的过程，一定要广泛由各方参与、让相关各方容易入门、要切实可行、涵盖全面、公平公正。而对《承诺宣言》实现情况的进展评估是这些分析的基础。

针对本国在追求“普遍可及”上做出的努力和取得的进展，各国政府应该在2008年和2010年提出报告--她们将对照自己设定的国家目标，在《承诺宣言》的评估过程中进行回报。因此，让社群组织全面参与到制定国内目标、评估与报告《承诺宣言》和“普遍可及”实现情况的过程中，就显得至关重要。

监测过程

应对艾滋病成功与否，可以由是否实现具体的目标 (targets) 来衡量。为了衡量目标达成的情况，UNAIDS开发了一套核心指标 (core indicators)，来衡量实现《承诺宣言》的进展。这些指标可分为四类：1) 国家承诺和行动；2) 国内对艾滋病的相关认知度和相关行为；3) 国家级防治项目所达成的影响；4) 全球承诺和行动。每年，UNAIDS都会（根据收到的国家报告）评估并修正这些指标。在23个《承诺宣言》的指标中，UNAIDS推荐其中8个作为制定“普遍可及”目标的依据。

在2007年7月底，UNAIDS召开了一次会议，旨在针对准备《承诺宣言》国家进展报告，增强各区域 (region) 提供高质量技术支持的能力。这次会议重点是培训各区域的监督与评估 (Monitoring & Evaluation, M&E) 顾问，这些顾问将由UNAIDS各区域支持小组 (Regional Support Teams) 管理。如果你想知道各区域支持小组的联系方式，可以致信universalaccess2010@icaso.org。这些顾问可以在各国国内为国家报告准备工作提供支持。顾问们必须直接地学习公民社会主导的监督与评估经验，以及进一步认识到让政府以外的其它利益相关方参与评估和报告过程的重要性。因此，公民社会代表也出席了这次会议。公民社会与会者积极地参与到这次会议中的各种讨论中，并且对于目前的指标和评估过程提出了一些意见。你可以在www.icaso.org上获得、或致信universalaccess2010@icaso.org索取公民社会针对本次会议撰写的完整报告。

各国政府对待评估《承诺宣言》落实情况和提交相关报告的承诺，态度显得越来越严肃。在2003年，只有55%的联合国成员国向UNAIDS提交了国家进展报告。这一比例在2005年上升到72%。在2008年，一般预估会有更多国家提交报告，报告质量也会有所提升。

社群组织扮演的角色

社群组织应该确保《承诺宣言》的履践进展评估，以及国家针对“普遍可及”设定的国内目标都切实反映本国的艾滋病现况。社群组织必须确保评估是全面的，数据是经过分类的 (disaggregated)，而且要针对受艾滋病影响最大的社群的需求，分析国家的因应方式。社群组织积极有效参与官方评估过程，因此事关重大。

但是，社群组织常常感到很难参与到政府主导的相关过程中--社群常常被排除在外，或者只能象征性参与、为官方过程装点门面，却没有实质的影响力。UNAIDS认识到这点，在2006年第一次接受社群组织倡导人士的“影子报告”。联合国秘书长针对《承诺宣言》实现情况提交给联合国大会的报告，就采纳了这些影子报告的内容。一般公认这些影子报告补充了政府报告的不足；每当社群组织在国家层级的“官方”过程中，要强调落实《承诺宣言》面临哪些不足、障碍和机会，影子报告也成为倡导的工具。

附件1: 致国家艾滋病领导机构的一封信 (示例)
——公民社会要求参与联合国大会艾滋病特别会议《艾滋病承诺宣言》评估过程

.....先生/女士/职务:

我以公民社会成员的身分, 并代表我的组织/社群工作组 (填入组织或团体名称), 吁请您在2008年1月31日, 即国家提交《艾滋病承诺宣言》(Declaration of Commitment, 以下简称《承诺宣言》) 落实进展报告的截止日期前, 让我们参与准备国家报告的过程。

这项评估为各种国家艾滋病对策牵涉到的利益相关方提供了重要机会, 让各方能看看我们在预防感染、提供有需求者治疗、关怀和支持上到底多有成效。公民社会在应对艾滋病方面扮演了重要角色, 他们独特与扎实的观点和获得相关信息的管道, 都是对评估极其有价值的。

《承诺宣言》本身即要求公民社会参与到进展报告的准备过程中。为了支持2007/08年的评估过程, UNAIDS已经强调“报告是政府和公民社会共同的责任”, 报告应该广泛采用“来自政府部会与公民社会伙伴等各方面的信息”, 然后“与各种利益相关方一起对这些信息进行分析 and 评估”⁴。我们热诚希望与您携手达成以上目标。

因此, 我们希望能够与您就“公民社会参与相关评估”安排一次会晤, 并邀集其它全国性的艾滋病相关组织, 尤其是感染者及其它弱势和高危人群参与会议。您是否可以和我们分享一下您手边关于评估过程和时程 (包括相于会议的时间和地点) 的相关信息?

此致,

你的姓名

你的组织/团体的名称及地址

(此文件中文译文由梁艳艳、庄纪婷提供)

⁴ 出自UNAIDS执行主任Peter Piot以及评估主任Paul Delay的讲话, 摘自《2008版核心指标构建指南》。