

全球卫生部门艾滋病战略
2003–2007

– 提供一个伙伴关系和行动的框架 –



世界卫生组织
家庭与社区卫生部门
艾滋病司
20 avenue Appia
1211 Geneva 27
瑞士

目 录

概述.....	3
§	
第一部分：全球卫生部门艾滋病战略的目标和读者	
1.1: 目标.....	6
1.2: 战略制定、时间框架和监督.....	6
1.3: 目标读者.....	7
1.4: 世界卫生组织的作用.....	8
第二部分：迎战艾滋病—目标、指导原则及有效行动的关键组成部分	
2.1: 概述.....	10
2.2: 与联合国艾滋病承诺宣言保持一致.....	10
2.3: 行动目标和原则.....	12
2.4: 卫生部门控制艾滋病措施的核心内容.....	14
第三部分：卫生部门有效应对艾滋病的战略	
3.1: 概述.....	17
3.2: 强有力的领导.....	17
3.3: 战略框架.....	18
3.3.1: 国家战略规划.....	18
3.3.2: 角色和责任分配.....	19
3.3.3: 政策和技术咨询结构.....	19
3.3.4: 提倡全面的政府行动.....	19
3.3.5: 动员非政府部门的行动.....	20
3.3.6: 对卫生部的支持.....	20
3.4: 资源.....	22
3.4.1: 所需的国家及全球资源.....	22
3.4.2: 国家投资.....	22
3.4.3: 补充资金.....	23
3.4.4: 资源管理能力.....	23
3.5: 确定行动重点.....	24
3.6: 责任、监督与评价.....	26
第四部分：战略转化为成果—成功的三个决定因素	
4.1: 概述.....	27
4.2: 人力资源及能力.....	27
4.3: 质量保证.....	29
4.4: 加强研究.....	30
结论.....	32

概述

■ 艾滋病流行情况

艾滋病已成为一场人类、社会和经济的灾难，对个人、社区和国家都产生了深远影响。没有其它任何一种疾病更清楚地暴露了人们在卫生服务的获得、经济机会和基本人权保护方面的巨大差异和不平等了。

截止到2002年底，全世界有4200多万人感染艾滋病病毒。在2002年，艾滋病夺去了300多万人的生命，500万人新感染艾滋病。每天要发生14,000例新感染，其中一半以上是25岁以下的年轻人。300多万儿童受感染。

性传播是全球艾滋病传播的主要方式。艾滋病还通过注射毒品、男性之间的性行为、母婴传播和卫生场所的血液污染传播。主要传播方式在各地区之间和地区内部有着很大不同。

撒哈拉以南的非洲地区是受艾滋病影响最严重的地区。在2002年，这个地区9%的成年人口感染了艾滋病，估计目前有2940万艾滋病感染者。这个地区的人均期望寿命降低到了50岁以下。接近10%的儿童死亡与艾滋病有关，抵消了过去几十年在提高儿童生存率方面取得的进展。在亚洲、太平洋地区，目前感染的人群有700万，进一步传播将造成下一个10年新增加几百万的感染者。拉丁美洲和加勒比海地区的感染人数接近200万人，而最近艾滋病在东欧和中亚增长迅速。

■ 其它性传播感染

其它性传播感染也是一个令人担心的问题，因为性传播感染增加了患艾滋病的风险。性传播感染的发病率很高。据估计，1999年全球四种最常见的性传播感染在成人中的发病率为：梅毒1200万；淋病6200万；衣原体感染9200万；毛滴虫病1亿7400万，这些感染每年共造成3亿4000万新感染病例。

■ 对安全和经济发展的影响

在许多国家，艾滋病把家庭推向贫困的深渊：家庭丧失收入来源，生活受到影响，储蓄被看病消耗掉。艾滋病还给国家机构和资源造成巨大压力，破坏帮助人们应对逆境的社会制度。在受艾滋病影响最严重的地区，已有证据表明，艾滋病正在侵蚀人类安全 and 生产力，破坏经济发展，威胁社会和谐。

教育制度和教育标准也受到影响，因为更多年轻人被迫辍学去照顾生病的父母和比他们还年幼的人。已有1100多万非洲儿童由于艾滋病而丧失父母中的一方或双方。艾滋病特别影响年轻人，也就是全球的未来。

■ 获得治疗的不平衡

在许多发达国家，抗逆转录病毒药物的发明大大降低了艾滋病造成的病死率和发病率。因此，更多的艾滋病感染者的健康状况得以改善，并过着积极的生活。这与发展中国家的状况形成鲜明对比。在发展中国家，几乎没有人能获得治疗，艾滋病造成的发病与死亡是家常便饭。

■ 骄傲自满威胁进步

在一些控制艾滋病曾经取得过进步的国家，艾滋病及与艾滋病相关的死亡率又重新上升。骄傲自满以及政府、捐款机构、社区和个人的“艾滋病疲劳症”是造成这一状况的原因。有些国家听任艾滋病预防和关怀服务的滑坡，还有一些国家没有根据新出现的复杂情况修订自己的预防和关怀项目。

尤其要指出的是，在有些国家，治疗和预防之间的不平衡削弱了控制艾滋病的努力。例如，1995年后，随着联合抗逆转录病毒治疗方法的问世，有些发达国家不再象以前那样重视预防。另外，使用抗逆转录病毒疗法人群的扩大对预防项目和病人支持造成的影响还没有被充分考虑到。这就造成了在某些发达国家高危行为的增加、艾滋病感染率的上升、抗逆转录病毒药物的耐药性和交叉耐药。发展中国家现在正面临着独特的机会，吸取这些经验教训，在扩大抗逆转录病毒治疗的同时重视预防。

■ 对卫生部门的影响

卫生部门面临着人力资源和资金的严重短缺，特别是受艾滋病影响最严重的国家。许多卫生部门的服务和设施都面临着艾滋病不断增长带来的压力。特别是在撒哈拉以南的非洲地区，艾滋病感染者占据了50%以上的医院病床，提供服务的组织和机构根本不能满足日益增长的需求。

同时，在撒哈拉以南的非洲地区，随着对卫生服务需求的增加，越来越多的卫生服务人员死于艾滋病或由于艾滋病而无法工作。需要培养更多的医生和护士以及建立新的卫生行业（如医疗助理、护士开业者和咨询指导员）来弥补这些损失和满足日益增长的需求。如果不制定战略来加强卫生部门的人力和财力，撒哈拉以南非洲的故事就会在其它地区重演。

■ 对卫生部的多种支持

卫生部在领导卫生部门对抗重大疾病挑战方面有几十年的经验。但在对抗艾滋病方面，有些卫生部在发挥领导作用方面面临着困难。此外，卫生部在制定国家艾滋病规划的技术方面中所起的核心作用往往得不到认识或不能被充分利用。

资源匮乏、任务太重以及对政府决策缺乏影响使某些卫生部丧失了斗志。许多国家艾滋病战略规划和决策机制非常烦琐，非但不有助于行动，反而造成混乱。许多机制还在无意中排挤卫生部或分裂他们的努力，造成卫生部的经验和其它比较优势不能充分发挥，因此阻碍了整个国家对艾滋病的行动。

■ 逆境中的机会—吸取过去的经验教训

艾滋病流行情况清楚地表明，虽然经过了20年的努力，许多挑战依然存在。但是希望和可能性也同样存在。在政治承诺支持卫生部门和其它部门、广大社区共同对抗艾滋病的地区，工作正在取得巨大进展。随着全球增加对抗艾滋病人

力和资金的决心不断增加、预防措施的扩大、越来越多的发展中国家享受抗艾滋病药物以及对艾滋病预防和治疗研究支持的增加，大量的机会正在被创造出来。现在我们正面临着一个重要的机会，不仅能对艾滋病感染者提供更好的关怀，而且还能改善卫生系统以及对所有人的保健。

20多年全球对抗艾滋病的知识和经验财富也给我们带来希望。我们已经对艾滋病病毒本身和艾滋病的发展过程了解许多。我们也知道如何预防感染艾滋病病毒，以及造成其传播的因素。我们也知道哪些治疗和关怀措施是有效的，并学到了以下重要经验教训：

- 只有政府重视才能有效对抗艾滋病。
- 现在投资于预防、治疗和关怀可以避免将来造成更严重的人力和财力损失。
- 大规模的宣传教育（包括对性行为和吸毒的坦率讨论）有利于减少歧视并降低艾滋病发病率。
- 广泛提供安全套、洁净针具和其它商品能降低风险和艾滋病感染率。
- 强有力的性病控制措施会降低感染率。
- 抗逆转录病毒药物和其它艾滋病相关药物的使用能大大降低艾滋病的死亡率和发病率。
- 制定国家艾滋病战略规划有利于产生有效的国家和跨部门行动，并最有效地使用人力和财力资源。
- 在控制艾滋病战略方面可采用不同的模式，但将卫生部置于战略规划的核心能充分利用卫生部门的专家力量，并产生积极效果。
- 政府部门、卫生专业人员、艾滋病感染者、脆弱人群、地方社区和非政府组织的有效合作将产生强有力的国家和地区一级的行动。
- 需要流行病学和行为学数据来制定并监测国家艾滋病战略规划的实施情况。
- 制定法律和政策，反对对艾滋病感染者和脆弱人群的歧视将减少艾滋病造成的负面影响，且有利于采取预防、健康促进、治疗和关怀措施。

取得这些经验的代价是巨大的，包括个人痛苦、社会影响和经济损失。因此现在抓住机会、采取行动是至关重要的。要做到这一点，必须消除某些障碍，如认识不够、无法获得治疗、性别不平等、对艾滋病的否定态度和歧视等。

■ 创造一个伙伴关系和行动的框架—全球卫生部门艾滋病战略（2003-2007）

采取行动、迎战艾滋病重大挑战的基础是明确的政策、有效的战略规划和科学的决策过程。这些基础有利于建立强有力的伙伴关系、最大限度地利用人力、财力资源并产生积极结果。但是，许多国家在建立真正有效的艾滋病控制战略机制时仍困难重重。

在认识到有必要在多部门合作的框架内确定和加强卫生部门的作用之后，世界卫生大会于2000年5月通过决议（WHA53.14），要求总干事制定艾滋病控制战略，作为联合国系统整体行动的一部分。此文件所包含的全球卫生部门艾滋病战略只是2001年联合国艾滋病问题特别联大召开后出台的一系列重要举措之一，再次表明了WHO控制艾滋病的决心。国际社会，特别是卫生部门现在正面临着巨大的机会，加大努力迎战这种破坏力极强的全球性疾病，并以此来证明，通过大胆的领导 and 一致的行动，目标是可以实现的。

第一部分：全球卫生部门艾滋病战略的目标和读者

1.1: 目标

全球卫生部门艾滋病战略的目标是在多部门合作的范围内，加强卫生部门对艾滋病的反应。这一总体目标内有四个具体的目标：

1. 告诉各国卫生部一个有效的卫生部门对抗艾滋病战略应包括的核心内容。
2. 支持各国卫生部制定国家战略规划中需要的政策、规划、重点确定、实施和监测框架，以引导行动。
3. 加强和宣传卫生部门的比较优势、能力和经验，使其更多地参与国家艾滋病战略规划的制定。
4. 帮助卫生部门实现联大艾滋病承诺宣言中的目标。

为了实现这些目标，本战略描述了WHO将给予的支持，指出了一系列卫生部和卫生领域其他部门在制定和更新国家艾滋病战略需采取的步骤、考虑的问题和行动要点。战略各部分也可以分开使用，针对某一具体问题的政策和行动进行审查—如确定重点、发展人力资源、职责的分配等。

按照世界卫生大会决议的要求，本战略主要针对艾滋病，但也涉及艾滋病和其它性传播感染之间的直接联系。但是，本战略并不试图对所有的性传播感染及相关问题的控制战略都作全面的描述，这些问题将单独解决。

1.2: 战略制定、时间表和监测

本战略的制定是在广泛协商的基础上进行的，协商对象包括WHO的各个规划、地区和国家办事处、国家卫生部、国家艾滋病委员会、其他政府机构、艾滋病感染者、UNAIDS的共同发起组织、非政府机构和其他伙伴。协商过程受一个外部参考小组的指导，参考小组的成员包括经验丰富的规划管理人员、艾滋病流行国家的政府代表、学术界、非政府组织、艾滋病感染者和双边援助机构。

战略将在2003年至2007年间实施。2005年将对各个国家取得的进展、以及WHO在战略实施方面给予地区和国家的支持进行中期评估。在战略实施结束时，也就是2007年，将对所有进展进行全面评估。

为了进行监督评价，WHO将组织一个战略监督评价顾问小组，包括卫生部的代表、卫生专业人员、民间社会和艾滋病感染者。

1.3: 目标读者

■ 卫生部长和决策者

本战略的首要读者是各国卫生部长、决策者和卫生领域的其他决策者（如政府各部委的高级官员、卫生和医疗服务局长、地区卫生官员、国家卫生规划人员以及国家艾滋病规划的管理人员等）。

本战略是在一个支持性的战略框架内，作为国家控制艾滋病战略的一部分，加强卫生部门的行动。为了引导这一过程，本文件自始至终列出了卫生部应采取的行动要点。但是，这些行动要点不应与国家总体战略脱离开来。虽然卫生部和卫生领域的行动是各国控制艾滋病的核心，但我们建议所有的相关部委（包括国家艾滋病委员会和卫生部之外的委员会）都要认真考虑此战略。

■ 其他卫生领域的相关人员

卫生领域的范围广泛，包括有组织的公立和私立服务（包括从事健康促进、疾病预防、诊断、治疗和护理的服务）；卫生部；非政府组织；社区组织；专业协会以及直接投入卫生系统的机构（如制药业和教学机构）。

虽然艾滋病是一个多方位、多部门的问题，但卫生部门在这个问题上发挥核心作用，包括采取有效的干预、提供治疗和关怀、促进社会其他各级的行动和动员资源。此外，如果更好的治疗和微生物学预防控制方法出现，卫生部门的作用很可能会增加，它需要面对的复杂性也将增加。战略中列举的行动要点不仅是支持卫生部门应对现在的挑战，还有即将出现的新挑战。

本战略的中心思想是构造一个合作伙伴和行动框架，其目标之一是不再空谈伙伴关系，而是提供一系列实际的步骤让伙伴关系在日常工作中发挥作用。这些步骤的目的是帮助所有在卫生部门工作的人员来：

- 衡量自己在整个卫生部门控制艾滋病的工作中应发挥的作用
- 发现现有的艾滋病战略中的差距和不足
- 发现在预防、健康促进、治疗、关怀和研究方面的差距
- 创造有利于规划和服务提供的法律、法规和政策环境
- 通过消除卫生部门本身对艾滋病的负面态度和行为，确保规划和服务让更多的人获得。

加强艾滋病战略框架内的合作和伙伴关系将促进这一过程，让卫生部门的所有相关人员参与决策也会如此。通过创造这些机会，国家对艾滋病的战略行动将得到加强，各级的责任心也将提高——从卫生部长到高级卫生官员，再到那些直接提供预防、健康促进、治疗、关怀服务和科学研究的人员。

■ 政府其它部委和机构

卫生部门以外的许多部委和机构（如财政、司法、教育、计划、劳动、农业、交通、旅游、监狱、国防和外交部门等）在控制艾滋病方面也发挥重要作用。动员这些政府部门参与与艾滋病的斗争将有助于使国家对抗艾滋病的努力达到最高水平。本战略后面将讨论具体的做法。本战略的一个目的是找出那些需要卫生部门发挥领导作用的领域，或在卫生部门的技术支持下其他政府部门应发挥作用的领域。因此，所有与艾滋病有关的部门都是本文件的潜在读者，应督促他们认真思考这一文件。

■ 国际机构和非政府伙伴

国际机构和非政府伙伴是本战略另一类重要读者。可以通过创建公共部门、私人部门和捐款机构的伙伴关系和合作来管理多样化和加强合力。

卫生部的行动要点

- 制定学习和实施本战略的具体过程。
- 敦促所有政府相关部门正式考虑本战略并在任何可能的地方实施此战略。
- 向所有卫生领域的相关人员、艾滋病感染者和民间社会宣传此战略，邀请他们参与战略的实施和监督评价。

1.4: WHO的作用

WHO从一开始就处于与艾滋病抗争的核心地位，已经积累了众多的实践证明有效的知识和经验。随着国际社会努力动员与该流行病相称的行动，WHO正在努力，把她的知识变成行动。

WHO完全致力于与各国卫生部一起实施本战略，本文件还规定了WHO本身应采取的行动要点，作为对卫生部行动要点的补充。虽然这些行动要点主要是对卫生部提供支持，许多也是加强对艾滋病和性传播感染的跨部门行动。WHO将制定一个自己负责的行动要点的工作计划。在本战略的有效期间（2003年—2007年）

WHO将制定其他的补充文件，进一步促进全球卫生领域对艾滋病和其它性传播感染的行动。

WHO的艾滋病司将领导并协调世界卫生组织内所有与艾滋病有关的活动。艾滋病司将负责为战略的实施提供支持服务并建立机制，监督其进展。

在许多受艾滋病影响最严重的国家，处理艾滋病问题需要外部支持的持续增长，包括减贫战略、双边项目、捐款机构的支持、全部门的行动以及必要的话，紧急援助。为此，WHO将加强与其许多伙伴的合作，包括国际卫生领域内合作伙伴、发展网络和民间社会的合作。

此外，在联合国系统艾滋病战略规划（2001—2005）和联合国全球艾滋病战略框架（2001）的范围内，WHO将与其他合作伙伴进行密切合作，包括联合国机构、成员国以及其他组织。

本战略认识到，UNAIDS

的其它发起组织也向卫生部提供支持，包括UNFPA侧重与艾滋病有关的生殖健康问题；UNICEF侧重艾滋病的母婴传播；UNDP侧重让艾滋病感染者参与政策开发和项目设计；

国际劳工组织侧重工作场所的健康政策；而世界银行是卫生基础设施和规划的最大捐款机构。

WHO的行动要点

- 与国际发展机构和私人领域合作，倡导并将卫生置于发展日程的核心，以艾滋病为突破口加强卫生体制和进行卫生体制的改革。
- 在三大领域向国家提供名义指导和支持：
 - 评估艾滋病及其它性传播感染的流行规模和性质，为有效的干预措施提供依据。
 - 预防新感染。
 - 向需要的人群提供治疗、关怀和支持。
- 加强WHO地区和国家办事处人员的技术能力，在国家内部动员人力和财力资源，以扩大卫生系统的行动。
- 向国家提供技术支持，改善有关艾滋病、性传播感染和相关危险行为数据的质量和完整性。
- 领导、促进高质量的科学研究。
- 促进卫生部内及整个卫生部门的领导人培训、管理培训及其它能力建设。
- 鼓励UNAIDS的其它发起组织支持卫生部和其它部委实施本战略。

- 向卫生部进一步提供有关实施的补充指导文件，帮助卫生部动员整个卫生领域对抗艾滋病，要提供的材料包括以下方面：
 - 扩大发展中国家对抗逆转录病毒药物的获得。
 - 在紧急情况和灾难的情况下如何应对艾滋病问题。
 - 制定并发表实施此战略的工作计划，包括将其纳入加强WHO驻各国办事处的工作中
- 鼓励卫生部长、卫生部、卫生领域的其它部门以及WHO内部把本战略当作自己的战略。

第二部分：迎战艾滋病一目标、指导原则及有效行动的关键组成部分

2.1: 概述

三个因素构成了卫生系统全面应对艾滋病战略的核心：

- 1、与联合国大会通过的艾滋病承诺宣言保持一致。
- 2、使用良好的原则和目标来指导计划的制定。
- 3、实施一系列卫生系统迎战艾滋病的核心工作。

本部分的目的是讨论这三个因素，并将其系统地纳入卫生系统的反应中去。

这三个因素还应是国家艾滋病战略的组成部分，而卫生系统的行动应处于核心位置。这一过程将由前面提到的建议所支持（1.3部分结尾处），卫生部长和卫生部应要求所有的相关政府部门，包括卫生部之外的全国艾滋病防治委员会，来正式考虑此战略。

2.2: 与联合国艾滋病承诺宣言保持一致

2001年6月，联合国艾滋病特别联大的召开表明，有必要加大对对抗艾滋病的努力。艾滋病承诺宣言的一致通过表明，国际社会做出承诺，将在地方、国家、地区和国际一级开展一系列行动。

宣言中包括的目标、目的和承诺只有在卫生部门采取强有力和广泛行动的基础上才能实现。因此，本文件所包含的全球卫生部门艾滋病战略反映了宣言中的愿望和行动，并强调了卫生部门要实现的目标和时间表。我们建议，宣言的目标、目的和承诺应该是卫生部门对抗艾滋病的基石，并在各国的国家艾滋病战略中得到充分反映。

卫生部的行动要点

- 利用联合国艾滋病承诺宣言动员领导层、社会重视和资源来对抗艾滋病。
- 把宣言的目标、目的和承诺写入国家计划和战略。
- 建立监测宣言实施情况的机制，使有关各方都参与，包括卫生专业人员、艾滋病感染者、脆弱社区的代表以及非政府组织。

联合国艾滋病特别联大承诺宣言内容节选

预防必须是行动的主体

- 制定以时间为基础的国家预防目标，特别要解决艾滋病病毒易感人群的问题(到2003年)，包括到2005年，将受艾滋病影响最严重国家的15—24岁的年轻男女的感染率降低25%，到2010年，将全球的感染率降低25%。
- 扩大对基本物品的获得，包括男用、女用安全套，洁净的注射用品以及与吸毒有关的减轻伤害措施。
- 扩大艾滋病自愿、保密的咨询和检测、安全血制品、性传播感染的早期和有效治疗的可及性(到2005年)。
- 到2005年，将婴儿感染艾滋病的比例降低20%，到2010年，降低50%。

关怀、支持和治疗是有效行动的基本因素

- 提供可获得的最髙标准的艾滋病治疗(到2003年)。
- 制定战略加强卫生保健体制，解决影响艾滋病相关药物提供的问题，包括抗逆转录病毒药物的承受力和价格问题(到2003年)。
 - 制定和实施公共和社区场所的全面关怀战略(到2005年)。
 - 确保国家战略对受艾滋病影响的个人、家庭和社区提供心理支持(到2003年)。
 - 改善卫生保健人员的能力和工作条件(到2005年)。

实现人权和基本自由对减少艾滋病的脆弱性至关重要

- 采取措施消除对艾滋病感染者和其它脆弱群体的歧视，保护他们的人权(到2003年)。ul>- 实施国家战略，促进妇女进步和妇女享受所有人权(到2005年)。

研究至关重要

- 支持国家和国际研究基础设施的建设

WHO的行动要点

- 向卫生部长、广大卫生部门及在WHO内部宣传联合国艾滋病承诺宣言。
- 与UNAIDS秘书处、共同发起组织和其它联合国机构一起，在国家、地区和全球一级参与宣言实施情况的监测活动。
- 通过提供名义和技术支持、促进能力建设等措施，支持各国卫生部实施宣言。

2.3:行动目标和指导原则

可实现的目标和恰当的原则是成功的卫生部门反应的基础。以下列举的目标和原则的制定经历了广泛的协商过程，并参考了一系列联合国决议、文件和倡议。这些目标和原则被认为是各国开展和保持艾滋病有效预防、健康促进、治疗和关怀的前提条件。

控制艾滋病的目标为：

1. 预防艾滋病病毒的传播。
2. 减少艾滋病造成的发病率和死亡率。
3. 将艾滋病对个人和社会的影响减少到最低限度。

■ 原则

对抗艾滋病的指导原则可总结为：

1. 政府应发挥作用，与民间社会一起，在社区和国家一级领导、组织和协调对抗艾滋病的行动。
2. 对艾滋病感染者提供最高可能的关怀（即使是在资源紧缺的情况下），是卫生部门的根本职责。所有国家都应制定提供全面艾滋病治疗和关怀的目标，包括社会心理支持，在各级卫生体制、社区和家庭都要做到这一点。
3. 预防、治疗和关怀是有效行动的不可分割的组成部分。虽然预防是卫生领域行动的主体，预防并不能和对艾滋病感染者的治疗和关怀分别开来。治疗和关怀相结合是有效预防和健康促进的根本组成部分。卫生服务提供者和患者的每次接触都是提供艾滋病病毒传播知识和提供治疗服务的好机会。将预防、健康促进和治疗相结合的好处可以在个体和群体的水平上体现出来。虽然各国可根据自己的实际需求和资源情况确定工作重点，但在预防、健康促进和治疗、关怀之间必须保持平衡。
4. 卫生部和卫生领域的其它部门有责任利用存在的最佳依据提供有关艾滋病规划和决策的信息。但是，虽然以实证为基础的决策至关重要，但也应鼓励创新，通过收集和分析数据和结果归纳出科学依据。如果有效的干预措施为适应当地情况而修改，修改后的措施对当地的适应情况的信息也应该收集。通过把这些信息迅速地反馈给政策、规划和实践部门，就会产生一个改善艾滋病规划和服务的连续过程。在许多发展中国家，有必要揭去科学依据的面纱，公开研究结果，反对歧视，将科学依据用于政策制定和规划。
5. 人们有权知道自己的艾滋病病毒感染状态，应当通过富有创造性的、符合伦理道德和具有可操作性的服务提供模式使检测和咨询广泛可及。艾滋病检测和咨询是艾滋病相关治疗和预防服务的切入点，并为受检者提供减少自身感染或传播给他人机会。工作重点应该放在推广艾滋病检测和咨询服务上，以便增加为艾滋病感染者和高危人群服务的机会。
6. 强有力的证据表明，艾滋病的流行可通过采取专门针对感染者和其他脆弱人群的工作得以预防、遏制甚至扭转。这些脆弱人群包括但不限于：青年和少年、少数民族、土著居民、运输人员、军人、性工作者、男同性恋、毒品注射人群、囚犯、受武装冲突和内乱影响的人群。专门针对他们的关怀和支持服务在许多情况下证明是有效的。卫生部在开发和协调专门服务方面发挥着

核心作用。这样做需要与其他政府部门、非政府组织、艾滋病感染者、商业领域及其他受到排挤和面临高度危险的人员进行合作。

7. 所有人都应该得到预防措施、治疗、关怀服务和科学研究突破带来的好处，包括穷人和被边缘化的人。
8. 还应该给予因艾滋病而成为孤儿的儿童以支持，因为面临艾滋病的威胁他们尤其脆弱。
9. 成功的应对措施取决于艾滋病感染者以及受到艾滋病影响的人们的积极参与。
10. 规划必须解决推动艾滋病流行的性别不平等间题。
11. 基础广泛的和有针对性的干预措施都是需要的，卫生部必须在创造和协调这两种措施的过程中发挥核心作用。基础广泛的干预措施可以提高大众对艾滋病的认识，减少自满情绪并消除歧视。有针对性的干预措施是对广泛干预措施的补充，应当应用在艾滋病感染潜在危险很高和/或需要解决特定问题的地方。
12. 根据情况利用综合和特定规划和服务是非常有效的途径。将艾滋病服务和规划融入现有的主导卫生服务体系当中经常会产生高效和符合成本效益的结果。尤其是现有的生殖健康规划为艾滋病干预措施提供了一个清晰的切入点。但是在进行这样的整合之前必须对如何高效管理这一过程进行全面分析。如果一些卫生服务还不适合或完全整合的时机尚不成熟，那么加强服务体系之间的合作，确保患者的有效转诊应当是一个重要的替代战略。在一些情况下，特定的艾滋病服务和规划将是最有效的途径。但是，与其它规划和服务的密切联系对于提供高效的治疗、关怀和支持仍然是必要的。
13. 必须预防医疗场所的艾滋病感染。作为其中的一个组成部分，确保血液供应的安全和完整是一个基本的要求，必须提供消毒设备，倡导全面的预防措施。在意外接触到艾滋病病毒的情况下，医务人员必须能够获得暴露后抗逆转录病毒药物的预防。

卫生部的行动要点

- 将这些规则和目标贯彻到国家、州/省和地方卫生部门艾滋病计划中。
- 建议将这些规则和目标纳入到政府各级部门和非政府部门应对艾滋病的反应当中，包括制定国家、州/省和地方艾滋病战略规划。

WHO的行动要点

- 加强卫生部和整个卫生部门推广这些规则和目标的能力建设，包括通过多部门合作。

2.4: 卫生部门控制艾滋病措施的核心内容

我们已经掌握了许多有关艾滋病预防、治疗、关怀的干预措施和支持卫生部门和国家做出有效反应的法律、政策和战略。即便在资源最匮乏的环境下，也有

减慢新感染率和为感染者提供高质量关怀的成功范例。这些成功的取得来自于实施实践证明有效的干预措施，尽管有些地方资金非常短缺。

在这些经验和全球二十年对抗艾滋病取得的丰富知识的基础上，WHO根据联合国艾滋病承诺宣言建议的全面控制艾滋病策略提出了控制艾滋病应包括的“核心内容”（见框1）。尽管各国可以根据本国的实际需求和资源情况采纳框中不同的干预措施，但是一个宗旨是必须在预防/健康促进活动和提供治疗和关怀之间保持一种平衡。全球卫生部门战略的一个关键建议是卫生部应当采纳框1中的核心内容并将其作为制定卫生部门应对艾滋病流行的基础。

预防艾滋病感染和其它性传播感染应当是卫生部门行动的核心。到目前为止，性传播是艾滋病传播的最重要途径，并造成许多其它感染。提倡安全性行为(包括适当推迟性行为的发生、实行禁欲、减少性伴侣和使用安全套)对预防传播是非常重要的。为了使预防成为可能，必须针对那些妨碍人们，尤其是妇女和年轻人采取安全性行为的文化和社会因素采取行动。

战略性的预防途径应该将预防对准行为、人、以及艾滋病感染的环境交会的地方。预防工作应当帮助艾滋病感染者不把病毒传染给他们的伴侣和子女。在静脉吸毒加剧艾滋病传播的地方，进行教育、药物依赖治疗和送服务活动都可以应对HIV/艾滋病。

卫生部的行动要点

- 利用核心内容清单制定卫生部门艾滋病行动计划，确定必须成为国家艾滋病战略中心内容的干预措施。
- 审议国家、州/省和地方卫生部门的艾滋病计划和战略，根据实际情况和工作重点制定完全实施核心内容的时间表。
- 建立让卫生部门所有相关人员正式参与确定重点和实施干预措施的工作机制。这些相关人员将包括卫生专业人员、社区组织、艾滋病感染者、脆弱人群、社区领导者和商业部门。
- 利用确定的重点干预措施作为与捐助者进行谈判的主要工具。
- 向其它部门推广重点干预措施，建议他们在相关职责范围内采取行动，（如教育部、青年和文化部、交通部、旅游部等）。

WHO的行动要点

- 提供技术支持以帮助卫生部确定和实施重点干预措施。
- 提供分析以说明投资预防、健康教育、治疗和关怀活动的长远好处。
- 提供技术支持以帮助卫生部评估规划和服务的成果。
- 提供支持以便使得卫生部和卫生部门的反应在更大的多部门全国艾滋病委员会理事会、委员会和秘书处的框架内更加明确和具有可操作性。
- 支持卫生部和卫生专业人员的技能建设，例如通过学习规划和其它创新措施（例如访问、交换和借调）。
- 完成和分发一套特殊干预的信息手册(包括所需的人力和财政资源)作为WHO为实施本战略的技术和其它支持的一部分。
- 促进使用抗逆转录病毒治疗指南以及其它临床管理艾滋病以及相关情况的指南。
- 提供技术支持以帮助国家制定艾滋病相关药物(包括抗逆转录病毒药物)的采购计划，同时培训并向卫生部门提供其它支持以应对可及性的扩大。

- 与国际社会一起，致力于扩大抗逆转录病毒治疗的可及性，包括实现到2005年至少向发展中国家30万人提供抗逆转录病毒治疗的国际目标。

框 1: 卫生部门对抗艾滋病行动的核心内容

预防和健康促进

- 支持制定基础广泛的规划，向大众宣传艾滋病知识。
- 促进安全和负责任的性行为和活动，包括适当推迟性行为的发生、实行禁欲、减少性伴侣和使用安全套。
- 在最见效的地方采取干预行动，如风险和脆弱交汇的行为、地点和组织成员（请参阅2.3部分）。
- 针对注射吸毒者开展减轻伤害服务，包括广泛提供洁净针具，药物依赖的治疗以及走出去服务以减少静脉吸毒的频率。
- 提供广泛可及的艾滋病检测和咨询。
- 实施规划，预防母婴传播。

治疗

- 提高诊断和管理性传播感染服务的可及性。
- 加强诊断和治疗艾滋病、相关机会感染和合并感染，如结核病的服务。
- 提高对抗逆转录病毒药物和其它艾滋病治疗方法的获得。
- 提供以患者转诊制度为支持的一整套从家庭到卫生服务机构的关怀服务，如营养支持、社会心理支持和临终关怀。

卫生标准和卫生系统

- 确保血液和血液制品安全。
- 采取普遍预防措施，减少在卫生机构、社区和家庭中感染艾滋病的危险;为意外接触到艾滋病的人员提供事后预防。
- 制定和促进全国性的公立、私立和社区艾滋病预防、健康教育、治疗和关怀服务标准。
- 合理地进行能力建设并加强卫生体系，包括人力资源和技术水平。

知情决策和战略制定

- 建立和加强艾滋病和性传播感染的流行病学和行为监测。
- 制定计划筹集资源，加强资金使用的责任和人力和财政资源监测系统。
- 消除针对艾滋病感染者以及脆弱人群的歧视和侮辱。
- 审查政策、法律和规定以确保其支持艾滋病和其它性传播感染工作。
- 动员社区、非政府组织、艾滋病感染者、高危人群以及商业部门。

第三部分:卫生部门有效应对艾滋病的战略

3.1: 概论

第二章明确和讨论了卫生部门应对艾滋病的目标、指导原则和核心内容。为了将其转化为实际的规划、服务和政策需要:

- 强有力的领导以动员政府和非政府部门;
- 一个战略框架以支持实施;
- 确定和分配资源的系统;
- 制定行动重点的机制;
- 责任、监督和评价机制。

3.2: 强有力的领导

联合国艾滋病问题特别联大承诺宣言节选

- 政府在艾滋病控制中的领导作用至关重要。
- 政府的努力应当由民间社会、企业界和私立部门全面参与作为补充。

为了有效实施卫生部门战略,政府需要在卫生部门内外都发挥强有力的政治领导作用。在卫生部门内部,卫生部是领导和动员的主要力量来源,负责卫生部门的相关方面,包括卫生专业人员、研究人员、艾滋病感染者、脆弱人群和社区以及非政府组织参与国家计划制定和决策。

卫生部门之外也需要领导作用。许多国家有应对艾滋病的广泛领导和责任,并建立了艾滋病委员会或类似机构,影响和协调国家的努力以便取得重要的成果,包括克服艾滋病预防和关怀的文化和社会障碍,资源承诺和在全国范围内开展活动等。

国家卫生部应当支持和帮助州和省卫生厅长、地方组织和其它下放到地方的卫生服务设施将这些领导作用的原则包括到艾滋病预防和控制计划和决策中。所有这些领导作用和动员工作需要认真协调以便发挥最大效应。必须通过科学的机制决定应对艾滋病的政策、规划和服务。还需要同样的有效机制支持计划和实施。

在鼓励其他伙伴加入卫生部门和其它政府部门实施此战略并确保建立有足够资金和其它资源支持的战略框架方面同样需要政府的领导。强有力的政府领导将鼓励捐款机构和其它多部门机构支持国家抗击艾滋病的努力。

不论采取什么组织模式进行战略规划,卫生部门在实施工作中都起到核心作用。在很多情况下卫生部有明确的使命,再加上足够的资源和支持,使他们能够动员并领导国家有效应对艾滋病。

卫生部的行动要点

- 制定卫生部门艾滋病领导计划。
- 建议进行必要的改革,以确保领导作用成为国家艾滋病战略规划的核心内容。

WHO的行动要点

- 制定规划以帮助卫生部在卫生部门以及全国预防和控制艾滋病战略中发挥领导作用。
- 与UNAIDS以及其它共同发起组织一起，确保向国家提供一致的信息以明确卫生部在国家艾滋病战略中的作用和责任。

3.3: 战略框架

摘自联合国艾滋病问题特别联大承诺宣言

- 发展和实施国家多部门艾滋病战略和筹资计划(到2003年)。
- 将艾滋病预防、保健、治疗、支持和减轻影响等重点内容纳入主要发展计划(到2003年)。
- 建立和加强机制以便使私立部门、民间社会、艾滋病感染者、脆弱人群加入到共同对抗艾滋病的斗争中(到2003年)。
 - 建立或加强有效的监测系统以促进和保护艾滋病感染者的人权(到2003年)。ul> - 建立公立和私立部门富有创造性的伙伴关系。
- 定期评估实现联合国艾滋病问题特别联大承诺目标的进展情况。
 - 制定适宜的监测和评估机制。

3.3.1: 国家战略规划

政府在相关部门的全面参与下，需要制定国家艾滋病战略规划，包括卫生部门的行动。国家艾滋病战略规划有助于确保卫生部、卫生部门的其它单位与艾滋病相关的政府其它部委和机构以及所有伙伴理解：

- 领导和管理任务
- 作用和责任
- 原则、目标和指标
- 决策中获得专家建议的过程
- 重点和制定重点的过程
- 需要落实的规划、服务和政策干预
- 责任、监测和评估机制
- 资源和预算。

通过鼓励创新、认真考虑国家多样性、可及性潜在障碍以及资源的可获得性等地方因素，战略规划将得到加强。

尽管许多国家已经有处于不同发展和实施阶段的国家艾滋病战略规划，但是诸如筹资和监测等重要领域经常是不完整的。目前的挑战是如何完善这些规划并使其具有可操作性。在一些情况下，国家艾滋病战略规划范围非常广，仍然需要详细的实施计划以便在州/省、社区和地方各级促成合作和多部门反应。在已有全面实施计划的国家，重要的是根据事态的发展经常更新这些计划。

国家卫生部应当在制定艾滋病战略规划方面支持和帮助州 / 省卫生部门、地方组织、其它权利下放的服务设施以及非政府部门。目的在于确保各部门艾滋病规划与国家战略规划相一致。

3.3.2: 角色和责任分配

■ 计划和协调责任

政府必须明确角色和责任来避免出现卫生部和其它政府部门等长期机构和应对艾滋病的特设机构(包括国家艾滋病委员会和理事会等)之间的不确定性和冲突。特殊规划和协调机构本身不是解决办法,但是它们可以为全面应对流行提供一个论坛。但是有些情况下,这些特殊机构无意中起到了将卫生部边缘化的作用,消耗了很多资源,时间和精力,因而削弱了国家的反应。

将卫生部确认为国家艾滋病战略规划的计划和协调机制的核心成员是至关重要。在这一机制当中应当全面和正确地确认卫生部提供技术和服务的角色。

州/省、地区以及地区以下各级的协调可以提供有效的计划和部门间合作平台,包括公立和非政府卫生部门、服务提供者、关怀人员、患者和社会其他成员之间的通力合作。没有这一努力,卫生部门的反应在长远上将是片面不全的。

■ 规划和服务提供

各国还需要决定如何在中央政府、州 / 省政府、地方政府和机构以及非政府组织之间划分规划和服务责任。国家艾滋病战略规划应当全面阐述各自的角色和责任并得到主要方面的认同。

在卫生系统集成化的国家分配应对艾滋病和性传播感染的责任通常比较简单。对于卫生保健责任涉及多级政府的国家,需要认真谈判以明确各自的角色和责任。政府应当领导这种合作努力,其中卫生部应当领导卫生部门的反应。

3.3.3: 政策和技术咨询结构

与卫生相关的计划和决策得益于卫生部门外部其它部委和公立部门专家的独立建议。艾滋病政策和技术咨询委员会提供了一个论坛,使我们获得获悉政策和重点工作产生的实际影响。委员会的成员来自卫生部门、研究人员、艾滋病感染者、脆弱社区、非政府组织以及其它部门。其他参与艾滋病工作和卫生领域发展的多边和双边捐助者的参与将给委员会的工作带来更多价值。

所有政策和技术咨询组织和委员会具有清楚的运行职能范围是至关重要的。特别是要明确界定提供建议和执行 / 管理项目的责任。不能妥善处理好这一关系将造成咨询委员会、卫生部和其他利益部门之间的紧张关系。

3.3.4: 提倡全面的政府行动

要全面应对艾滋病,重要的是要包括财政、司法、教育、计划、劳动、农业、旅游、监狱、国防、外交等其它政府部门。成功的经验包括教育部提供的健康促进和性教育;监禁场所的政策;非法药物政策;卫生部门改革的宏观经济政策;药品和医疗器械贸易规定;医疗器械和药品价格;国际债务减免以及外部

援助等。重要的是应当给卫生部评估其它部门制定的政策对艾滋病工作所产生的影响的机会，国家应当确定最好的机制以保证做到这一点。

政府应当决定是由卫生部还是政府其它部门发挥领导作用。可以通过很多途径支持全面应对艾滋病，包括：

- 政府间部长委员会，由卫生部长、总统、总理或他们的副职担任主席。
- 政府间司局官员委员会，由卫生部资深卫生官员或其它部委高级官员担任主席。
- 政府部门官员和其他有关人员为解决特定问题而设立的工作组（例如，工作场所政策、法律改革和对穿制服人员的艾滋病教育）。

3.3.5: 动员非政府部门的行动

完全由卫生部门和政府其它部门提供所有的与艾滋病相关的规划和服务既不现实也不可取。非政府部门通常与公立部门合作制定和实施了有创造性的、有成本效应的艾滋病规划。非政府组织在为艾滋病感染者提供治疗、关怀和支持等方面有着令人刮目相看的成绩。由社区组织向高危人群提供以同伴模式为基础的预防和健康促进模式经实践证明是最有效的，包括针对静脉吸毒者、性工作者和男同性恋。在脆弱人群和艾滋病感染者网络薄弱的地方，作为国家战略规划的一部分，卫生部应当提供资金和其它实际支持以加强社区在这方面的工作。

动员商业部门也非常重要。工作场所提供了很多进行艾滋病和其它性传播感染健康促进和教育的机会。商业部门在某些时候也可以提供卫生保健和治疗，包括抗逆转录病毒疗法。

国家艾滋病战略规划应当承认非政府部门的重要作用。这些规划应当包括促进加强政府和非政府部门伙伴关系的行动。卫生部在这方面以及提供资金和其它技术支持上承担特殊责任，应当鼓励非政府部门内部团结协作。

3.3.6: 对卫生部的支持

卫生部面临着一系列艰难的任务，很多卫生问题在资金、技术支持和政策领导等方面争夺着工作重点。在许多国家，艾滋病的流行给卫生部和卫生系统带来日益沉重的负担。除了正式承认卫生部在国家艾滋病战略规划中的关键作用之外，也必须为卫生部提供人力和财政机制使其能够：

- 支持战略规划
- 支持发展和提供规划和服务
- 提供卫生部门 / 政府其它部门和非政府部门有效反应所需的政策和技术专长
- 管理责任、监督和评价系统。

卫生部的行动要点

- 与其它部门一同审议国家艾滋病战略规划，必要时建议修改以确保建立有效的程序和组织结构以：
 - 产生领导和管理
 - 分配角色和责任
 - 实现全面的政府行动
 - 动员非政府采取行动
 - 制定可行的目标和指标
 - 在知情决策中获得专家和独立建议
 - 评估非卫生部门政策对艾滋病的影响
 - 由主要利益相关部门参加的确定重点和决策活动
 - 责任、监督和评价。
- 提倡在艾滋病国家规划和决策机制中包括主要相关利益部门，尤其是卫生专业人员、研究人员、艾滋病感染者、脆弱人群和社区以及非政府组织。
- 帮助州、省卫生部门、地方机构以及其它下放到地方的卫生规划和服务机构建立有效的计划和决策机制，包括主要利益相关部门的参与。
- 审议它们支持卫生部门应对艾滋病反应的实际能力，以及对国家艾滋病战略规划提供支持。
- 要求额外资源以履行所需的责任。

WHO的行动要点

- 向卫生部提供支持以确保国家艾滋病战略规划中卫生部门的行动可以完全履行。
- 支持卫生部倡导定期审评和更新国家艾滋病战略规划；为审评和更新过程提供技术支持。
- 支持卫生部倡导改变和改善艾滋病规划和决策框架。
- 制定规划加强卫生部管理国家艾滋病战略规划的能力，尤其管理是卫生部门工作的能力。
- 支持卫生部建立艾滋病相关规划和服务的有效筹资和责任机制。
- 为卫生部提供技术支持以加强监督和评价过程。

3.4: 资源

摘自联合国艾滋病问题特别联大承诺宣言

没有新的、额外的和可持续性的资源，艾滋病的挑战就不可能面对

- 国家预算分配根据需要增加或重点确保艾滋病规划，确保所有部委和其它有关部门进行充分部署。
- 采取措施以确保可以获得所需的资源，尤其是从捐助国和国家预算获得（到2005年）。
 - 鼓励全国增加艾滋病有关研究的投资。

- 确保为全球应对艾滋病而提供的资源是足够和具有持续性的。
- 达到中等和低收入国家以及那些正在经历快速上升或处于快速上升危险之中国家的艾滋病年花费在70—100亿美元的目标。
- 增加对国家、地区和次地区一级委员会和组织的直接资金支持使其能够帮助政府在国家级、地区和次地区级抵抗危机。
 - 支持全球艾滋病、结核病和疟疾基金帮助政府抗击艾滋病的斗争。

3.4.1: 所需的国家和全球资源

尽管联合国艾滋病承诺宣言的号召显著增加了国家和国际筹资，但资源还远远不能满足需要。到2002年年中，预计2002年中等和低收入国家对艾滋病的总花费将达到30亿美元，大部分是由国际援助认捐的。目前的估计显示：

- 到2005年每年将大约需要90亿美元以满足扩大全球应对艾滋病的需要。
- 撒哈拉以南的非洲地区将需要其中50%的资金。
- 预防大约需要48亿美元。
- 另外需要44亿美元用于临终关怀、治疗、预防机会感染、支持孤儿以及抗逆转录病毒疗法。
- 这些资源的33—50%

可以来自国内（公立和私立），其余则需要国际社会捐赠。

3.4.2: 国家投资

政府需要制定一个详细投资计划，卫生部的作用在于根据所有与卫生部门利益相关者的意见，就卫生部门所需的资金估计数提出清晰的建议。可利用以下方式支持制定一个可行的投资计划：

- 一项确立健康促进、预防、治疗及关怀干预措施重点的可行程序。
- 估计这些干预措施费用的有效方法和程序。
- 资金分配及责任的有效、透明机制。
- 监督与评价服务及规划的有效、透明机制。

卫生部门迎战艾滋病的预算编制和确定重点的程序应该与卫生系统发展的预算编制紧密结合起来。

3.4.3: 补充资金

就许多国家而言，需要制定创新战略以补充政府对艾滋病的投资。重要的是，这些投资计划中应该包含一项由捐助方和其他非政府组织提供资金支持的协调机制，这样会有助于确保获得的资金能够战略性地加以利用，并且与国家艾滋病战略规划的方向和目标保持一致。另外一个目标则是简化多方报告要求并减轻相关的行政负担。卫生部应该在這些过程中起到中心作用。

■ 重要资助途径和措施

国家减贫战略可成为向艾滋病等国家重点分配外部资源的重要工具。世界银行及区域性发展银行是减贫战略的重要外部伙伴，现在他们越来越多地支持迎战艾滋病的活动（如：世界银行多国艾滋病规划）。

同意将部分减债收益用在高流行环境的减轻危害活动（如：减轻贫穷及增加社会部门对艾滋病的支出），以及利用价格和贸易优惠优先获得必需商品均属重要的机遇，在可行的地方应该充分加以利用。

商业部门（如：通过公司和药物工业行动）和私立基金会（如：盖茨基金会和凯泽基金会）日益增多的参与为迎战艾滋病带来了新的重要机遇。商业部门在工作场所实施的预防和健康促进规划（包括提供安全套及其他商品）和为雇员提供与艾滋病有关的治疗和关怀行动都是资助艾滋病计划应该鼓励和认可的重要战略。

全部门方法（SWAPS）等卫生部门行动使得捐助者能够联合起来，为卫生部门协调提供预算或规划支持，这些行动对于卫生部具有特别重要意义。国家艾滋病战略规划就是这类行动的重要工具。

■ 全球艾滋病、结核和疟疾基金（GFATM）

全球艾滋病、结核和疟疾基金是一种新型的重要资助行动，国际社会能够借此直接为艾滋病、结核和疟疾规划贡献力量。全球基金旨在对国家政府和发展伙伴提供的资助予以补充。

卫生部的一项重要任务在于协助明确全球基金在补充艾滋病资金方面怎样最佳参与进来，正在建立国家协调机制（CCMs）协助完成这项任务。国家协调机制的目的在于促进确保卫生部与其他主要利益相关者一道最大限度地抓住机遇，以最有效地使用资金。

3.4.4: 资源管理能力

国家必须具有管理艾滋病资金的能力，否则，责任就有问题，期望成果就难以达到。但是，管理卫生资金的行政制度和基础设施，以及处理此类资金快速增加的能力可能是有限的。除了影响资源管理和责任的限制之外，通常遇到的一个并行问题是建立完善和透明的制度，以便向州/省/区、非政府部门以及卫生服务的私立和非盈利提供者划拨资金。

在这种情况下，完善资金管理、责任和透明度制度就成为卫生部和卫生部门的一项重要重点工作。加强与财政部和审计部门的联系也很重要。

长期维持对艾滋病反应的需求必须在国家艾滋病资助计划中有所反应。提供抗逆转录病毒治疗就是说明连续性如此至关重要的例子，这是因为成功的抗逆转录病毒治疗取决于卫生部门连续向病人提供药品、健康监测和不间断支持（如：鼓励坚持治疗）的长期承诺。

尽管增加资金会为抗逆转录病毒治疗等带来新的机遇，但是这些资金在很大程度上是有限期的。卫生部和卫生部门必需配有应急计划以确保核心规划和服务能够维持下去。由于资金问题而导致中断治疗药品或者安全套等商品的供应会对个人及社区带来严重后果。

卫生部的行动要点

- 制定一份详尽的卫生部门艾滋病资助计划，使其成为国家艾滋病战略规划的重要组成部分。
- 使主要利益相关者参与到这些过程中来，包括政府其他部委、卫生专业人员、研究人员、感染者、脆弱人群、非政府组织及商业部门。
- 协调由捐助者及其他非政府机构提出的资金支持活动，以利于确保资助项目相互补充并且与国家艾滋病战略规划保持一致。
- 审查管理艾滋病资金的机制，特别要确保具有管理更多资金的能力。

WHO的行动要点

- 在卫生部及其他卫生部门利益相关者测算艾滋病费用及制定筹资计划时，通过预测将来在艾滋病预防、健康促进、治疗、关怀和研究方面所需的资金等方式向他们提供技术支持。
- 协助卫生部寻找补充资金的渠道并支持起草资助申请。
- 特别在资金快速增加的情况下，提供技术支持，以帮助卫生部建立资金管理的有效机制。

3.5:确定行动重点

由于艾滋病行动提出的需求可能大大超过现有的资源，作为制定国家战略规划的组成部分，政府需要在确定重点方面起到领导作用并提供技术资源。这类重点的确定会有助于决定哪些干预活动应该立即实施；哪些需要暂缓；哪些可以部分或仅在某些地区实施；以及哪些应该做出更改或终止。本战略2.4部分提到的核心内容涵盖了内容广泛的问题，可以根据需要按照优先顺序加以排列。

卫生部的一项重要职责是在确定重点方面起到领导作用并提供技术资源，下列段落列出了这一过程中适用于各国的一些原则和内容。

伦理原则及技术标准

重点的确定要求按照伦理原则和技术标准进行，这里包括考虑科学证据并吸取从全球经验中得来的教训。这会在资源短缺而必须做出困难的选择时，有助于人们坚信国家对艾滋病做出的反应。建立起对确定重点的信任感是动员并保持广泛社区支持的必要组成部分。特别与确定重点有关的伦理原则和技术标准包括：

- 干预措施要以有效性的充分证据为基础。
- 要吸取国家和全球经验中的教训。
- 利用流行病和行为信息来确定重点：
 - 包含的估计数有：
 - 不同社区的艾滋病及其他性传播感染的负担；
 - 一般人群（按性别和年龄组分列）及脆弱人群的艾滋病流行率；
 - 传播方式（性传播方式、静脉吸毒、卫生保健机构内的传播等等）；
 - 社会、经济、文化、地理及其他因素。
- 考虑对可获得性、脆弱性、平等、人权和歧视带来的影响。
- 使主要的利益相关者参与重点的确定过程，特别是：
 - 卫生技术人员；
 - 研究人员；
 - 感染者代表；
 - 脆弱人群代表；
 - 非政府组织代表
 - 公立及私立机构的服务提供者；
 - 现有服务没有满足其需要的人群代表。
- 有充分的理由说明在可获得预防、治疗和关怀方面存在的局限性。
- 确保重点的确定过程公开、透明。

除了上面列出的十分具体的原则和标准外，重点的确定也需要根据国家一级的现状分析来进行，这些现状分析包括对相对优势和弱势的评估。这一类的例子包括卫生部门留住足够合格人员；监测和实施质量保证；管理资金及使社区参与的能力。

卫生部门的行动要点

- *审查确定重点的程序，以确保：*
 - *伦理原则和技术标准用于指导重点的确定*
 - *主要卫生部门利益相关者参加重点的确定*
 - *具有贯穿在过程中的流行病及行为监测信息*
 - *根据证明有效的依据和经验来确定重点*
 - *具有贯穿在重点确定过程中的评价机制。*

WHO的行动要点

- *协助建立贯穿在重点确定过程中的流行病和行为监测系统。*
- *就贯穿于卫生部门确定重点过程中的伦理原则和技术标准提供指导。*
- *提供技术支持，以协助确定重点的过程。*

3.6: 责任、监督与评价

由于艾滋病造成的毁灭性影响，以及对卫生系统带来的巨大压力，必须对紧缺的人力和财务资源进行最佳利用。因此，艾滋病战略必须纳入责任、监测和评价机制，以确保：

- 规划及服务在有效地运转；
- 资金及人力资源按照预期目的加以使用；
- 相关性、可持续性及产生的影响能够加以评估；

- 具有向更广泛的社区交流国家战略规划取得的成就和今后必须采取的行动的途径。

卫生部应成为制定责任、监测和评价机制的中心参与者，这项工作需要与其他层次的政府和非政府部门进行充分磋商后来完成—特别是社区组织、感染者、脆弱人群代表、卫生专业人员及研究人员。

进行有效评价与监测的第一步，是确定用以指导与艾滋病有关的预防、健康促进、治疗和关怀工作的国家基准和标准。监督与评价系统应该将这些基准和标准用作衡量工作进展的重要指标。

对政策、规划和服务的监督与评价是国家艾滋病战略规划的中心组成部分。这个程序也有必要贯穿在确定重点的过程中，产出的成果需要认真加以看待。应该注意评价问题的设计，以支持确定重点的过程。这些问题可包括：

- 卫生部门(公立及私立)在初级、中级和三级水平上提供各种艾滋病预防、健康促进、治疗和关怀服务的能力如何？
- 现有哪些规划和服务，其目的如何？
- 规划和服务是否具有良好的质量并能延伸到脆弱人群？
- 他们是否以具有成本效益的方式运作？
- 卫生工作者的人数、技能搭配及培训是否足够？
- 是否采取不同的成本分担方式来扩大覆盖面？

卫生部的行动要点

- *确保战略的实施得到责任、监测和评价机制的支持。*

WHO的行动要点

- *支持卫生部建立艾滋病相关规划和服务的有效责任、监测与评价机制。*
- *向卫生部提供标准及技术支持，以加强监测与评价过程。*

第4部分：战略转化为成果—成功的三个决定因素

4.1: 概述

这份文件描述了可使卫生部门做出强有力反应的框架，它属于各国国家战略规划的重要组成部分。框架中有的部分就是2.4节列出的核心内容。卫生部门实现所及内容的能力受到一系列问题的影响，比如领导、卫生系统基础设施及资金。

艾滋病又是一种不断发展的流行病，过去20年来，流行状况既突出，又隐蔽。这既为卫生部门带来了困难，也创造了重大机遇。WHO愿意同卫生部、卫生部门伙伴、UNAIDS及其共同发起组织一道工作，发现并应对新的挑战。

目前，WHO进一步确定了成功实施卫生部门战略的三个决定因素，即：人力资源及能力；质量保证；及研究。

4.2: 人力资源及能力

摘自联合国特别联大艾滋病承诺宣言

- *建立并加强人力资源是有效提供预防、治疗、关怀和支持服务的必要措施。*

卫生部和卫生部门的其他单位要确保拥有能够胜任工作且技术熟练的足够卫生人员。但是，伴随着卫生服务需求的增加，像撒哈拉以南非洲那样受到严重影响的地区，越来越多的卫生保健人员由于艾滋病正在离开人世或不能工作。为了弥补损失、满足不断增加的服务需求，需要培训更多的医生和护士，并造就新型的卫生技术行业（如：医疗助理、护理开业者、咨询指导员）。如果没有制定战略用来维持卫生部门的人员和财力，撒哈拉以南非洲的现状有可能在其他地区出现。

卫生人员也在从最贫穷的环境流向具有较好卫生设施、工资待遇和条件的国家。其中一个原因就是常常在物质和精神上需求量巨大的地区，提供服务却十分困难，且受到限制。

最近，全球发起了在资源匮乏地区大力扩展获得抗逆转录病毒治疗的行动，这为关怀和预防工作增加了复杂性。这种情况进一步强化了对卫生人员进行培训并提供支持的必要性。

培训并不仅仅是指提供预防、健康促进、治疗和关怀的技术技能，也有必要在领导、管理和战略规划方面进行培训，以促进动员卫生部门；确保有效利用人力和财务资源；增强卫生部门对变化的环境做出反应的能力。培训还应包括非传统的题目，比如宣传、代理协调与谈判。这些培训活动应该面向非政府部门和公共卫生部门。

培训还应包括培养人际关系技巧和消除歧视的内容，目的是对服务对象持有敏感、同情态度。这不仅能够有助于服务对象得到适当治疗，也有助于充分理解艾滋病预防、健康促进、治疗和关怀服务。

还应考虑加强卫生部门艾滋病人力资源的其他战略，这里包括：

- 对卫生部门其他专业的人员进行艾滋病工作再培训
- 统筹使用卫生部门的人员，通过培训使其能够完成多项任务，这也包括正常工作中必不可少的艾滋病相关活动
- 扩大利用志愿照管人员和教育人员，使其得到正规卫生部门的支持
- 审查政策、法律和规定，确保与制定人力资源创新措施不相冲突
- 加大传统治疗师和其他治疗专家等非正规卫生部门的参与，这样不仅可以防止不良操作的发生，也可促进对艾滋病及其如何传播的理解，并增加提供支持的机会。

卫生部的行动要点

- 制定一项卫生部门迎战艾滋病的人力资源计划，重点放在：
 - 估测卫生队伍因患艾滋病相关疾病带来的预计损失，并做出及早解决此问题的计划
 - 评估队伍的技能搭配是否足以应对艾滋病带来的影响
 - 对在其他专业工作的卫生人员进行再培训，经过工作的再分配，使其在艾滋病领域工作
 - 审查从事艾滋病工作的卫生人员的培训和支持规划，必要时做出改进
 - 把艾滋病及有关的预防、治疗及关爱知识纳入到所有卫生人员的培训教材之中
 - 评估是否需要新型的卫生专业（如咨询指导员、护理开业者等），以对已有的卫生专业提供支持
 - 通过采取鼓励普遍预防和提供接触后预防措施，使卫生人员免于艾滋病传染的职业危险
 - 向感染艾滋病病毒的卫生人员提供治疗和支持
 - 向卫生工作者提供支持，以应对工作量大、精疲力竭、悲痛和损失问题
 - 审查人员部署、酬劳及工作条件
 - 审查政策、法律和规定，确保其支持人力资源发展的创新措施。

WHO的行动要点

- 为卫生部门、国家和全球工作增添力量，以评估和规划艾滋病卫生人员的大量增加。
- 制定和提倡为从事艾滋病工作的卫生部门人员进行培训和提供支持的战略。
- 调查和鼓励在卫生界提供艾滋病预防、健康促进、治疗和关怀服务具有创新精神的职工典型。
- 协助卫生部审查政策、法律和规定，以确保与具有创新精神的卫生部门应对艾滋病职工典型相一致。

4.3: 质量保证

卫生部有责任保护卫生保健消费者，这种保护通过采取措施确保高质量的公立、私立和以社区为基础的卫生规划和服务来实现。有必要采取法规和调控措施的方面有：

- 血液安全
- 商品质量（如：安全套、一次性注射设备）
- 药品的安全性和有效性，包括国家药品注册当局、公共和私立配发管理及有效采购和供应管理系统
- 实验室工作和艾滋病诊断与监测试验的可靠性
- 维持高标准的艾滋病预防、健康促进、治疗和关怀服务（如：通过国家艾滋病治疗指导原则、控制感染指导原则、面向教育和照管人员的培训规划来实现）
- 保护卫生保健消费者，使其不接受未经证实的疗法和江湖骗术。

通过下列措施可以达到艾滋病的管理和质量保证目标：制定开展规划和服务的标准和基准；鼓励专业培训；建立监测与评价系统；制定支持性的政策、法律和规定。

卫生部需要主要考虑的是质量保证和调控怎样才能既持续性地得到贯彻和执行，又不过分地限制卫生部门采取创新行动的能力。作为第一步，应该制定国家艾滋病有关规划、服务和商品标准，它既有清晰的质量标准，也为创新留有余地（特别是当伴有研究和评价之时）。

由于有了大幅度提高获得抗逆转录病毒治疗的全球计划，确保药品质量就成为值得关注的领域。低劣药品是许多国家面临的现实，WHO估计全球流通的所有药品中大约5%可能为假药。增加抗逆转录病毒药物等非专利药品的生产对于改进治疗的可获得性是一项重要措施，尤其是对资源匮乏的地区而言。但是，像商标名药品那样，对药品生产的严格质量控制至关重要。

在某些情况下，药品的供应常常不够可靠，由此引起了严重的治疗和关怀中断。就抗逆转录病毒而言，这种中断容易导致产生耐药性和治疗失败。药品也有可能因运输和储存不当而变得不符合标准。此外，应组织教育和培训活动，以支持对药品的正确处理、储存和配发。

卫生部的行动要点

- 审查艾滋病相关的服务、治疗、诊断和商品的管理和质量控制措施。
- 制定抗逆转录病毒等基本药物的采购计划，并且确保具有有效的分发、处理及储藏程序。

WHO的行动要点

- 提供规范性指导，以促进在卫生保健服务和艾滋病相关药品及其他卫生保健商品的生产、采购、分发以及合理使用方面达到最高可能水准。

4.4: 加强研究

引自联合国艾滋病问题特别联大承诺宣言

由于尚未找到艾滋病的治愈方法，进一步研究与开发至关重要：

- 加强国家的研究能力，特别是对发展中国家而言。
- 发展国家研究基础设施，特别是影响最重的国家。
- 确保所有的研究计划都由独立的伦理委员会做出评价(到2003年)。

应用、生物医学、临床、流行病学和社会学研究以其宝贵的信息协助卫生部门迎战艾滋病，研究还有助于提高临床保健、预防规划及其他干预的质量标准。即便是在资源缺乏的国家，艾滋病研究的结果能够带来创新性、具有成本效益的方法，也为当地干预的结果提供数据。

重要的是，卫生部在与整个卫生部门磋商之后支持和协调哪些直接有助于制定和改进政策、规划和服务的研究，卫生部至少应建立一个流行病学和行为监测系统，以便贯穿于规划和重点确定的过程中。

研究不仅对政策制定者和卫生专业人员重要，对社区组织也是如此（如：在制定针对高度危险的艾滋病病毒感染和其它性传播感染边缘人群的预防干预措施方面）。因此，作为鼓励和协调艾滋病研究工作的内容，卫生部应该强化与社区组织之间的关系。

同时，许多国家的研究能力需要加强。这里包括加强开展艾滋病研究的能力，也包括将研究成果加以吸收、理解、传播并转化为政策和规划行动的能力。国家之间的研究合作对规划和政策行动有实用价值。增强研究能力的一个重要步骤是由卫生部与主要利益相关者共同制定一个国家艾滋病研究议事日程。

要将这样一个研究日程转化为有效成果，应该营造一个有效联系研究人员、卫生专业人员、非政府组织、感染者、脆弱人群、政策制定者、以及商业的“研究环境”。这种协作关系的必要性在于有利于确保研究问题的相关性并促进对研究过程的理解。它们也有助于确保伦理要求得到充分满足。建立一个研究日程和环境也有助于得到利益相关者对艾滋病研究的广泛支持，同时得到对研究成果的理解和接受。

卫生部的行动要点

- 确保至少应有一个针对艾滋病和其它性传播感染的流行病学和行为监测的有效系统。
- 制定一个艾滋病研究日程并通过使卫生部门的研究者和主要利益相关者联合起来营造一个“研究环境”，以研究艾滋病应用、基础科学、临床、流行病学和社会研究需求。
- 建立对研究项目进行伦理审查的机制，该机制包括感染者及照管者的参与。
- 对机制进行审查以确保参加者能够获得研究成果。
- 加强搜集、分析、传播和使用艾滋病研究成果的能力。

WHO的行动要点

- 协助进行艾滋病研究设施的规划和筹资。

- 提供进行艾滋病相关研究伦理标准和政策的准则及批准框架。
- 领导全球艾滋病研究重点的确定及政策开发，包括疫苗、杀微生物剂的开发应用性研究。

结 论

2001年联合国艾滋病问题特别联大期间呈现出来的政治承诺有利于动员各行各业及社会所有部门的参与。要为艾滋病斗争做更多事情的愿望和势头清晰可见——现在面临的挑战是保持这种发展的势头，并且抓住由其带来的诸多机会。

无疑，增长的势头会带来更多由政府领导、社区领导和像WHO这样的组织采取实际行动的需求。为了与此保持一致，WHO制定了这份以采取行动为目的和以成果为重点的战略文件。它最起码应该对加强国家的应对反应起到重要的指导作用，由此使得预防、健康促进、治疗和关怀规划活动得以改进。这将意味着艾滋病感染会更少、对感染者提供更好的关爱，以及对经济和社会的不良影响会降低。

此战略中推荐的方法反应了在全球、区域、国家和社区各级工作的人们经过多年努力获得的知识和经验的一份财富。实施这项战略的第一步，就是卫生部在卫生部门伙伴的积极参与下检查卫生部门艾滋病的规划情况，并考虑对此做出调整以反应这份文件提到的原则、核心内容和战略框架。

WHO知道，卫生部门已经收到很多希望允诺实施这个战略的要求，并且WHO愿意按要求做出相应努力。WHO会认真审查支持这项战略的自身能力，并在必要时加强这方面的能力。WHO将向卫生部门提供技术支持以系统评价并实施本战略建议的干预活动，还将制定全球标准和指导原则。

指导制定这份战略的有关各方，将继续与WHO、UNAIDS共同发起组织及卫生部一道，在卫生部门内外积极提倡这个战略。目标是当卫生部研究这份战略的时候为其提供支持，并努力使其转化为国家战略规划。

这是为卫生部门制定的一份战略，它也是为所有参与艾滋病斗争人们提供的一份指导文件。通过阐明卫生部及卫生部门其他机构的责任和行动，希望带来强有力的多部门应对行动，以及营造个人和组织之间的信任和责任。

就与艾滋病本身作斗争而言，这份战略的前景道路并不平坦。尽管如此，我们应该从全球经验中得到鼓励，这些经验中有许多因为决心、创新及伙伴关系而取得真正进展的范例。成员国采纳这个战略，就标志着有愿望与其伙伴一道工作，在卫生部门迎战艾滋病的挑战中采取新的行动。