

全球基金过渡



性工作者与毒品使用者明智指南



NSWP致力于帮助全球性工作者的发声，连接维护女性、男性和跨性别性工作者权利的区域网络。NSWP倡导性工作者应当享有免于虐待和歧视的权利，获得以权利为基础的健康和社会服务。

www.nswp.org/zh-hans



毒品使用者国际网络 (INPUD) 是一个全球性的同伴中心组织，旨在促进毒品使用者的健康，维护他们的权利。INPUD揭露和挑战对毒品使用者的污名、歧视和刑事定罪，以及这些对毒品使用者的健康和权利的影响。INPUD通过国际层面的赋权和倡导活动来实现目标，并支持社群、国家和区域层面的赋权与倡导工作。

www.inpud.net



NSWP是弥合差距 (Bridging the Gaps) 项目之一——关注重点人群的健康和权利。该项目致力于解决性工作者、毒品使用者，以及女同性恋、男同性恋、双性恋和跨性别所面临的人权侵害，以及获得所需要的艾滋病和健康服务所面临的挑战。

www.hivgaps.org



罗伯特卡尔民间组织网络基金 (RCNF) 支持国际网络回应弱势群体 (ISP) 的需求与人权。RCNF聚焦于民间组织网络，因为他们是接触受艾滋病毒影响最严重的人群的最佳途径。

www.robertcarrfund.org

目录

- 介绍 2
- 什么是过渡？它的目的是什么？ 3
- 世界银行收入分类 4
- 全球基金如何决定资格 5
- 性工作者和毒品使用者有什么机会？ 6
 - 过渡准备评估 6
 - 国家健康与专项疾病战略规划 (NSPs) 8
 - 过渡工作规划 9
 - 优先超越分配请求 (PAAR) 10
 - 针对过渡的资助申请 11
- 终语 12

介绍

本明智指南是为性工作者和毒品使用者提供的便捷参考，帮助他们理解全球基金资助的过渡。指南解释工作流程，如何运作以及原因。指南强调过渡中的风险和可能存在的微小机会，并对如何参与过渡工作提出了建议。指南帮助社群确保国家在逐渐脱离全球基金或其他外部捐赠方资助的过程中，保持面向性工作者和毒品使用者的医疗社会服务项目仍是权利基础的。

“过渡”是当全球基金的项目资助走到终点，由国家在没有外部全球基金支持时承担全部项目资助和实施，

必须认识到过渡为关键人群（性工作者和毒品使用者）带来了巨大困难。全球基金支持和其他外部捐赠者支持，有助于减轻惩罚性法律、广泛侵害和歧视对关键人群的负面影响。证据显示，面向关键人群的项目经常是这类资助结束时最先受到负面影响的。项目规模和范围缩小，质量下降，甚至完全停止。很有可能在过渡结束之后，性工作者和毒品使用者所处环境更为恶劣，政府对项目的支持很快无法满足需求或干脆没有。

什么是过渡？它的目的是什么？

过渡是一个术语，用于描述某个国家不再符合获取全球基金资助其健康或疾病（艾滋病毒、疟疾和结核）项目的资格。过渡也可以指过往的双边资助（如英国德国等捐助国的直接资助）或其他发展资助机制（如美国总统艾滋病援助紧急计划 PEPFAR）的撤销。

过渡可以是自愿的：某国家决定不再使用或申请全球基金。这通常是因为该国认为其经济和基础设施建设能力发展得足以维持其医疗或相关疾病项目，无需捐赠或全球基金资助。

过渡也可能是被迫的，因为当事国家被认为不符合全球基金（或其他外部资助）的资助资格，可能是针对某个疾病（艾滋病毒、结核和疟疾），也可能是针对所有三种疾病。

过渡是指某外部捐赠者结束了针对某项疾病或更广泛医疗项目的支持，由国家使用国内资源来资助健康项目，这样一个过程。

过渡的目的很难简单定义。在捐赠者政府的资助政策与受助国家抗击艾滋病毒与结核工作对资助的需求之间存在脱节。

联合国艾滋病规划署 (UNAIDS) 在推动他们的‘快速通道议程’，专注于快速扩大艾滋病毒治疗规模，并明确建议捐赠者重点放在低收入和中低收入国家，疾病负担高的国家。同时建议根据假定的支付能力减少对中高收入国家。

然而，来自UNAIDS的单纯政策建议并没有立足于实际情况，导致捐赠者削减艾滋病毒资助。没有外部支持的国家政府无法将艾滋病毒和结核项目吸纳入国家医疗预算。大多数捐赠者不愿继续资助那些被评为有能力完全自主承担医疗和特定疾病项目的国家，即使很可能导致最易受伤害人群无法得到有效的关怀、支持和预防服务。

更多相关信息参见：

- http://www.unaids.org/en/resources/documents/2016/unaids_fast-track_update_investments_needed

全球基金关于过渡的决定是基于技术考量。为最大化投入产生的影响，全球基金的目标是，根据世界银行收入分类和国家疾病负担，将被评估为有支付能力的国家移出全球基金资助范围，以便专注于支持那些疾病负担最重而支付能力最弱的国家。这是全球基金过渡的目的，但实际上，过渡是一个复杂的过程，对关键群体风险巨大而收益极小。

世界银行收入分类

为确定某一国家是否应进行过渡，全球基金使用人均国民总收入 (GNI) 和疾病负担及其他一些因素相结合来进行判断。人均国民总收入是指用国家人口总数平均国家收入。全球基金在判断国家示范应当过渡时使用世界银行的收入分类系统。

世界银行将收入分为四类，低收入、中低收入、中高收入和高收入。使用世界银行评估国民总收入的阿特拉斯法（将地方货币转为美元）和国家人口规模，将各国分入这四类。在一整个财年中，分类都是固定的，即使人均国民总收入在期间有变化。

更多相关信息参见：

- <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-2016>

也可参考后文更多链接。信息有阿拉伯文、法文、西班牙文和英文。

全球基金如何决定资格

全球基金理事会在第35次理事会(2016年4月26-27日科特迪瓦阿比让)批准了修订的“资格政策”。

尽管在分类时考虑了疾病负担、政治承诺、包容性的国家协调机制(纳入性工作者、毒品使用者等关键人群)和国家人民的经济情况,决定全球基金拨款资格的最首要标准是收入水平和疾病负担。

注意: 拨款资格并不意味着保证拨款。

该标准对每一种疾病(艾滋病毒、结核和疟疾)分别设定。一个国家可能没有获取艾滋病毒拨款的资格,但仍有资格获得结核拨款。

因为一些国家的GNI在一年内有极大波动,全球基金使用三年的人均GNI平均值来判断收入分类。这意味着使用最近三年的GNI数字的平均值。全球基金秘书处使用世界银行的分类和相关门槛来决定某国家的收入分类。

分类含义如下:

- 低收入国家(LICs)和种地收入国家(LMICs)无论疾病负担为何都有资格。
- 中高收入国家(UMICs)只有在疾病负担符合要求时才有资格。
- 被认为是“小岛经济”的中高收入国家无论疾病负担如何都有资格。
- 属于G20国的中高收入国家没有艾滋病毒拨款资格,除非他们的疾病负担被评估为“极端”。
- 高收入国家没有资格获得全球基金拨款。
- 经济合作发展组织(OECD)成员国家或发展协助委员会(DAC)成员国没有资格。

对于多国申请,至少其中有51%的国家应有资格申请相关疾病拨款。

如果有证据显示对实施关键人群项目有政策障碍,则使用关于艾滋病毒/艾滋病的非政府组织规则。在本文件写作之时,该规则正在接受战略委员会的审核,这页是资格审核的一部分。只有非OECD和非DAC的中高收入国家有资格适用非政府组织规则,而且只有在他们的疾病负担为“高”“严重”或“极端”,且符合以下所有标准时:

- 基金将仅用于因政治原因无法提供的且有该国流行病学支持的干预。
- 这是非CCM申请,基金将由受资助国的一个非政府组织管理。
- 政府不能直接获得该资助的资金。
- 申请者必须符合《可持续、过渡和联合资助政策》的所有其他要求。

一旦某国家达到中高收入国家标准,他们就开始为过渡进行规划。(为进行过渡评估,低收入国家被分为较低低收入国家和较高低收入国家。在较高低收入类别的国家也被认为应开始为过渡做准备。)

《可持续、过渡和联合资助政策》参见:

- <https://www.theglobalfund.org/board-decisions/b35-dp08/>

性工作者和毒品使用者有什么机会？

必须熟悉本章节强调的重点，以便有效参与到关于过渡工作的对话之中，包括过渡协商中的规则程序。不熟悉这些信息，协商对话看起来就过于复杂，可能阻碍提出建议或不利于为纳入社群服务进行倡导。

全球基金使用世界银行三年人均GNI平均值，可再世界银行网站看到国家分类的变化。例如，塞内加尔从中低收入国家变为低收入国家。

重要的是在理解程序的基础上参与对话，这样能让你的倡导更有力。

过渡准备评估

过渡准备评估是过渡规划工作的重要部分。全球基金将过渡定义为“国家或其中一部分转向独立于全球基金支持而完全自主资助和实施其健康项目的机制……”

全球基金致力于在过渡初期对各国提供支持。该工作是通过“过渡准备评估”(TRA)申请而开展的。目前有两种全球基金支持下研发的TRA。两者略有差异，但都是为了支持各国开始过渡工作和规划长期可持续性。

这两个TRA工具是：

- 克雷修TRA工具——格鲁吉亚非政府组织克雷修国际基金会研发。主要应用于东欧及中亚区域国家。

- 阿刻索环球在APMG健康的支持下开发了TRA工具。该工具已经在拉美和加勒比区域试用。它增加了对健康资助与民间组织的关注。该工具包括一个“面向提供健康服务的民间组织的公共资助诊断工具(PFC)”。这是为了分析与支持过渡规划，提升民间组织提供服务的可持续性

全球基金不强制各国必须选用哪种工具。更多关于工具的信息可参见Aidspan通讯第281期(2016年2月24日)。该通讯是全球基金独立观察组织。

- www.aidspan.org

更多关于阿刻索环球工具参见：

- <http://www.acesoglobal.org/blog/2017/5/30/guidance-for-analysis-of-country-readiness-for-global-fund-transition>

过渡准备评估应当是包容性的，由CCM主导的各个利益相关方参与的国家行动。这意味着性工作者和毒品使用者应当被纳入国家层面的关于过渡相关需求的对话。

TRA的结果应当被纳入国家主导的包容性过渡工作计划。评估提供了社群参与关键议题的机会，如能力建设和支持关键弱势人权，回应健康相关的人权与性别障碍，以及性工作者和毒品使用者面临的服务空缺。这是一个重要的机会，可以强调后过渡时期社群主导组织的社会约束缺乏法律程序，这在一些国家中会是严重问题。

性工作者和毒品使用者有什么机会？

TRA工作是性工作者和毒品使用者对过渡结果施加影响的重要机会。

- 联系你在CCM的代表或可其他联系的人，要求获取关于TRA工作的详细信息
- 咨询将使用何种TRA工具
- 要求被邀请参与TRA对话。记录所有往来通讯，如果你的申请被无故忽视，联系你的基金组合经理 (FPM) 和社群权利性别小组 (CRG)，要求他们协助解决问题。另外，全球基金有员工专门为过渡工作，包括可持续、过渡和联合资助的员工。

高级项目主管：

- Mathew MacGregor
matthew.macgregor@theglobalfund.org

区域主管：

- 北美与加勒比区域：
Carmen Gonzalez
Carmen.Gonzalez@theglobalfund.org;

Paul Bonilla
Paul.Bonilla@theglobalfund.org

- 东欧中亚区域：
Corina Maxim
Corina.Maxim@theglobalfund.org;

Olga Avdeeva
Olga.Avdeeva@theglobalfund.org

- 东南亚：
Gonzalo Penacoba-Fernandez
Gonzalo.Penacoba-Fernandez@theglobalfund.org

- 社区、权利和性别工作组：
David Traynor
David.Traynor@theglobalfund.org

- 尽可能准备信息，在对话中用证据支持你的倡导。
- 每个国家国情不同，但资助性工作者主导和毒品使用者主导组织的能力建设，克服人权与性别相关障碍，解决无法律程序的对社群主导组织的生活约束，这些在大多数国家都是重点问题领域。
- 确保你了解性工作者和毒品使用者缺乏的服务，能够提出权利基础的解决方案。性工作者实施工具 (SWIT) 和注射毒品使用者实施工具 (IDUIT) 会是权利基础项目开发的有效框架。
- 如果你在已经完成TRA的国家中有熟人，联系他们，了解哪些策略有用哪些没有用。

- 尝试联系CCM中得联合国机构，他们可协助倡导和支持你的服务方案。
- TRA的结果是过渡工作规划的参考。使用SWIT和IDUIT协助制定工作计划，以开发权利基础项目，并支持这些项目在后过渡时期的可持续性。例如：IDUIT提供关于如何设立压迫替代治疗服务的指导（如何运作服务、如何使人们坚持治疗以及管理OST相关服务的外围支持）。SWIT为性工作者提供类似指导。
- 如果你知晓你的国家将开始过渡或为过渡做计划，你可以申请CRG战略技术协助项目的资金支持，帮助你有效参与。

你可以从全球基金网站下载申请表：

- www.theglobalfund.org

在网站搜索 Community rights and gender technical assistance programme。

- 关系非常重要。巩固你与你在CCM代表的关系，以及与FPM、国家小组和联合国机构的关系。与全球基金CRG小组交流最新信息，运用从全球网络可获得的支持，如：
 - NSW P
www.nswp.org/zh-hans
 - INPUD
www.inpud.net

国家健康与专项疾病战略规划 (NSPs)

在考虑过渡工作计划之前，需要讨论参与到你所在国家专项疾病战略规划制定工作的重要性。

NSPs为专项疾病项目在一定时期（通常为5年）提供了整体方向。如果你的国家在申请最终过渡拨款前有新的NSP，或计划制定后过渡时期的新NSP，你就应当参与到NSP的制定工作。如果面向性工作者和毒品使用者的权利基础项目没有在过渡前被整合入NSP，就可能在后过渡时期被忽视。

全球基金很重视NSPs，并将全面准确预算的NSP作为资助的基础。

性工作与毒品使用者的机会是什么？

- 通过CCM的代表或其他联合国机构的联系人，查出NSP计划制定的时间，以及你可以如何参与。
- 了解时间表，已经计划好的咨询调研以及主持工作的人。找出你的切入点。
- 要求被邀请参与计划中的咨询调研。
- 如果获得邀请，确保你的组织有备而去。性工作者和毒品使用者在政策制定者眼中并不可信，所以要用你们的精心准备和知识来挑战他们。
- 在TRA过程中，SWIT和IDUIT可以帮助你的提案。

无论怎么强调参与NSP制定过程的重要性都不为过。

过渡工作规划

全球基金鼓励各国制定过渡工作规划，以指导过渡工作。这些过渡工作规划是各国获取过渡资助的必要条件。过渡工作规划应当是实际的且可测量的，并附带全部预算。它应当详细叙述该国在过渡中采取的各项步骤，以在三年过渡拨款结束后用国内资源资助项目。

工作规划应当包括以下几点：

- 在过渡拨款的三年中开展活动的叙述和预算。
- 如何开展活动以在拨款结束后可持续的详细“路线图”。
- 对于在过渡拨款结束后仍继续的活动，提供分阶段的资金计划，以显示政府如何在拨款结束后承担资助责任。这意味着政府需要展示国内资助如何逐年增加。例如，第一年国内资助承担45%，第二年程度80%，第三年达到100%覆盖。
- 在一些案例中，工作规划还包括对现有资助的项目再规划，或说明额外资金如何弥补“优先分配请求”中的空缺。
- 对有助于成功过渡但不在当前拨款内的额外活动的叙述与预算。

资助申请不应仅限于维持现有项目，也应该考虑全球基金资助如何能长期扩大关键干预的规模，这应当包含：增强可持续性，支持面向关键弱势人群的有效的基础服务的过渡。

性工作者与毒品使用者的机会是什么？

- 如果你已经参与到TRA工作，那你很可能有机会参与制定过渡工作规划。但是，这并不是自动的，所以你还了解时间表、关键人物和流程，这样你才能为参与而倡导。
- 通过CCM的联系人要求参与到工作规划制定之中。
- SWIT与IDUIT有助于准备方案，降低预算难度，使所提议的干预更有可能被纳入国内工作规划。
- 大多数必要的工作都应当在TRA过程中完成。工作规划是为了确保面向性工作者和毒品使用者的权利基础项目不被遗忘。这需要巩固你的关系，确保你的提议得到NSP考虑，其证据和预算纳入到NSP。
- 如果你被工作规划流程排除在外，联络相关FPM和CRG小组。

优先超越分配请求 (PAAR)

一些重要的服务和项目在资助申请主体中没有得到充分资助。有的服务和项目被认为很重要，且技术上安全，但没有在申请主体中得到全部支持，这被称为“未供资的优质需求 (UQD)”。这些被登记为UQD，在有更多资金时会提供资助。

PAAR是UQD的升华版。PAAR优先考虑对项目重要的未供资的干预。如果技术审核团 (TRP) 认为是技术上安全的，且是战略聚焦一实现最高程度影响的，超越分配请求将被加入UQD登记，等待额外资助。额外资助可以通过原始拨款的节省成本，也可能是来自其他捐赠者。

性工作者与毒品使用者的机会是什么？

通常面向性工作者和毒品使用者的项目被视为超越分配请求，而不是被包含在核心资助申请中。尽管全球基金越来越关注关键人群，但大多面向关键人群的项目仍被作为UQD登记。

一定要保持警惕。如果面向性工作者的权利基础的项目被作为UQD登记，那必须要为他们的优先性进行倡导，以在有更多资助时可获益。

针对过渡的资助申请

这是来自进入过渡的国家的CCM的资助申请。你可以采取影响通常资助申请的方式来对这个申请开展工作。

“针对过渡的资助申请”，是在TRA（或类似评估）中发现的过渡相关的优先项目和资金缺口。该申请受过渡工作规划指导，并与NSP相联。它同时必须显示面向关键弱势人群的服务如何在后过渡时期维持甚至扩大规模。

资助申请必须遵循以下模式：

- 1 理解国情——包括国家在流行病学、运作、社会、政治经济方面的现实。
- 2 定义关键过渡相关的差距，以及当前资助全景——当前覆盖哪些内容？哪里缺少服务和资助？该国当前资助现状？
- 3 优先过渡需求，选择有助于过渡效果的最优干预。这可能很难，因为对过渡最好的策略未必对社群最好。
- 4 确保适当的操作，成功和策略可操作定义可测量。
- 5 确定下一步的优先事项，以备出现额外资助。

在NSP和资助申请中，应当强调特定内容：

- **流行病学情况**——聚焦于性别和年龄以及关键弱势人群的发病率和感染趋势。
- **重要过渡缺口与挑战**——强调面向关键弱势人群的项目服务的缺口和挑战。
- **利益相关方参与**——必须纳入关键弱势人群和民间组织代表。

建议你从全球基金网站下载“针对过渡的资助申请”(transition tailored funding requests)信息：

- <https://www.theglobalfund.org/en/applying/funding/materials/>

终语

过渡为面向性工作者和毒品使用者的当前项目和未来服务带来了巨大威胁。这两个被刑事定罪最严重的社群，如果没有全球基金资助项目的安全网，在后过渡时期将很凄惨。

本明智指南无法覆盖过渡工作的每个方面，强烈建议你用指南中的链接获取更全面的信息。

浏览下列链接，获得其他网络提供的关于可持续与过渡的信息：

- EANNASO: 全球基金的《可持续、过渡和联合资助政策》社群指南。
- HealthGAP: 全球艾滋病资助的信息图。
- EHRN: 东欧中亚的艾滋病毒与结核工作的过渡与可持续性。
- ICASO: 全球基金《最新资格政策》《可持续、过渡和联合资助政策》问答。
- 全球基金STC指导说明: https://www.theglobalfund.org/media/5648/core_sustainabilityandtransition_guidancenote_en.pdf

大多数工作与倡导要在国家层面开展。但是，你可以通过NSWP与INPUD获得在线支持。这些服务有助于你完成困难复杂的工作。





团结行动

在艾滋病疫情出现以前，性工作者就已经组织起来了。NSWP是全球性工作者领导组织的网络，在五个地区有强有力的区域和国家网络：非洲；亚洲太平洋；非洲（包括东欧和中亚）；拉丁美洲；以及北美和加勒比。

NSWP在英国苏格兰设有全球秘书处，开展倡导、能力建设和沟通宣传。NSWP的成员是在当地、国家或区域层面的，由性工作者领导的组织和网络，致力于为性工作者发声。



The Matrix 62 Newhaven Road Edinburgh Scotland UK EH6 5QB
+44 131 553 2555 secretariat@nswp.org www.nswp.org/zh-hans

NSWP是一个私营非营利有限责任公司。公司编号：SC349355

