



**nswp** Global Network of Sex Work Projects  
Promoting Health and Human Rights

简报：

## 美国全球禁令的扩展

2017年1月13日，美国总统宣布再次实施并扩展“墨西哥城政策”，即“全球禁令”。该政策禁止向美国境外的开展堕胎去罪化倡导的非政府组织提供美国全球卫生基金。

2017年5月15日，美国政府召开记者会，启动扩展的墨西哥政策，新的实施方案被命名为“保护生命的全球卫生协助计划”。

重点事实：

- 1999到2016年间，美国政府是全球卫生发展援助最大的单一捐赠方，提供了卫生发展援助的31.9%<sup>1</sup> 2016年，美国政府提供了艾滋病/艾滋病发展援助中得70.4%<sup>2</sup>
- 全球禁令是指美国政府发展援助协议中的一项条款。该条款禁止资助从事堕胎相关活动的组织，即使组织相关工作的资金来自其他资源。
- 2017年5月15日起，全球禁令已应用于2017年美国发展援助总额93亿美元中的约88亿，包括PEPFAR资助。该政策之前仅用于发展援助家庭计划的6亿。
- 全球禁令**不影响**外国政府、美国组织、公共国际组织（如联合国艾滋病规划署和世界卫生组织等联合国组织）以及多边合作伙伴（如全球基金），包括这些机构的次级资助。<sup>3</sup>
- 全球禁令**影响**总部不在美国境内的国际性、区域性和国家级非政府组织（如国际艾滋病联盟），也影响给美国组织的美国发展援助的次级受助方（如美国NGO的国内伙伴，如接受USAID资助的FHI360）。
- 一些可能的政策例外，但极少。<sup>4</sup>
- 全球禁令资助条款不用于已经提供的资助。新的条款将用于所有的新资助，合作协议及合同，以及2017年5月15日后的资助协议的更新与修订。<sup>5</sup>
- 美国政府将在接下去的6个月中进行政策评估。

<sup>1</sup> 卫生衡量与评估研究所 (IHME)，2017，《资助全球卫生2016：追求全面可及的卫生覆盖所用的发展协助、公共与私营卫生支出》，第45页，链接：[http://www.healthdata.org/sites/default/files/files/policy\\_report/FGH/2017/IHME\\_FGH2016\\_Technical-Report.pdf](http://www.healthdata.org/sites/default/files/files/policy_report/FGH/2017/IHME_FGH2016_Technical-Report.pdf)

<sup>2</sup> 同上，21，45页

<sup>3</sup> 美国政府，2017，《背景简报：在全球卫生协助保护生命方面的高级行政官员》，链接：<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/05/270879.htm>（最后登录2017年5月21日）

<sup>4</sup> 同上

<sup>5</sup> 同上

**NSWP | The Matrix, 62 Newhaven Road | Edinburgh EH6 5QB | Scotland UK**  
**[secretariat@nswp.org](mailto:secretariat@nswp.org) | +44 (0)131 553 2555 | [www.nswp.org](http://www.nswp.org)**

NSWP is a private not-for-profit limited company. Company No. SC349355

## 背景：美国政府对堕胎的资助与全球禁令

全球禁令是美国总统里根在 1984 年开始实施的，在过去的 32 年中，该政策实施了 17 年。现在将应用于大多数面向境外非政府组织的美国卫生发展援助。当全球禁令停用时，美国仍不资助堕胎或为堕胎合法化进行的倡导，但允许美国资助的非政府组织用其他资源的钱进行相关工作。

一些美国法律不允许使用美国政府资助进行堕胎相关活动。这些活动包括实施堕胎或推动个体接受堕胎（Helms 修正案，1973），开展堕胎的生物医学研究（Biden 修正，1981 案），以及对堕胎进行支持或反对的游说（Siljander 修正案，1981）。<sup>6</sup>

全球禁令是影响组织是否符合某类美国政府资助的两个政策之一。另一个政策是 1985 年的 Kemp-Kasten 修正案，**被总统阐释为**，禁止美国发展援助资助参与有强制堕胎或绝育的组织或项目。<sup>7</sup>在共和党总统任期，包括本届特朗普任期，该修正案均用于拒绝向联合国人口基金（全球最大节育项目资助方之一）提供美国资助。<sup>8</sup>之前仅用于阻止来自人口基金的资助。

## 全球禁令禁止和允许的活动类型<sup>9</sup>

一旦接受美国发展援助，全球禁令要求协议包含特别条款，禁止组织（使用美国发展援助和其他捐助）进行：

- 游说堕胎自由化法律或将堕胎作为合法家庭计划活动。
- 除强奸、乱伦或对怀孕者有生命威胁外，提供堕胎。不允许用堕胎促进精神或身体健康，除非怀孕者生命受到威胁。
- 为除孕妇、寻求合法堕胎信息者以及强奸、乱伦的受害者或怀孕危及生命者以外的人提供关于堕胎的信息。
- 为美国境外非政府组织提供财物或服务，如果当事组织在获取财物和服务期间从事被禁止的活动。

<sup>6</sup> 凯瑟尔家族基金会，2016，《概况介绍：美国政府与国际家庭计划及生殖健康：法定要求与政策》，链接：<http://kff.org/global-health-policy/fact-sheet/the-u-s-government-and-international-family-planning-reproductive-health-statutory-requirements-and-policies/>（最后登录 2017 年 5 月 22 日）

<sup>7</sup> 同上

<sup>8</sup> 凯瑟尔家族基金会，2017，《联合国人口基金与 Kemp-Kasten 修正案：一种阐释》，链接：<http://kff.org/global-health-policy/fact-sheet/unfpa-funding-kemp-kasten-an-explainer/>（最后登录 2017 年 5 月 22 日）

<sup>9</sup> 凯瑟尔家族基金会，2017，《墨西哥城政策：一种阐释》；美国政府，2017，《背景简报：在全球卫生协助保护生命方面的高级行政官员》，USAID，2017，《美国非政府组织 ADS303 (maa) 强制性标准》，75-84 页，链接：<https://www.usaid.gov/ads/policy/300/303maa>；USAID，2017，《美国非政府组织 ADS303 (mab) 强制性标准》，83-92 页，链接：<https://www.usaid.gov/ads/policy/300/303mab>



全球禁令不禁止受影响的组织：

- 使用美国发展援助资金购买、发放或提供节育信息，包括紧急避孕药等节育措施。<sup>10</sup>
- 治疗因合法或非法堕胎造成的疾病或伤害。<sup>11</sup>
- 从参与被禁止的活动的美国境外组织购买物资或服务。
- 允许来自参与被禁止的活动的组织参与一般培训。
- 游说在乱伦、强奸或怀孕威胁个体生命时的堕胎合法化。

## 效果与范围

由于美国政府在全球卫生援助中的重要分量，参与堕胎相关活动的美国境外非政府组织将没有资格获取全球卫生发展援助中的大量份额。

受影响的准确资助额度以及当前获得资助的参与全球禁令禁止活动的组织数量尚是未知。可参考以下指标：

- 2016 年，国际 NGO 获得来自美国政府的 7.92 亿美元发展援助。<sup>12</sup>该数字不包括主要和次要受助方对所在国家 NGO 的资助。
- 获取美国政府资助的**任何**美国境外非政府组织将被禁止使用**任何资助**从事堕胎相关活动。
- 在获得美国发展援助的 64 个国家中，有 37 个允许合法堕胎的国家有工作被全球禁令禁止。<sup>13</sup>

提供或倡导含堕胎在内的全面艾滋病毒以及性与生殖健康服务的组织受全球禁令重启和扩展的影响最大。这些组织经常是为性工作者社群提供无批判的生殖健康服务的重要机构，也是性工作者权利运动的有力盟友。

因此，尽管全球禁令并不禁止支持性工作者或提供节育和家庭计划的咨询和物品，仍会极大降低性工作者主要健康服务机构的资金和能力，干扰当前服务工作和性工作者获取重要服务的渠道。

全球禁令的重启和拓展也可能增加计划外怀孕、危险堕胎及其造成的死亡。玛丽斯特普基金会估计拓展的全球禁令可能造成 650 万新增意外怀孕，210 万危险堕胎或 21700 孕产妇死亡。<sup>14</sup>在受影响的人群中，性工作者比例可能会过高。

<sup>10</sup> 国际人口行动，2002，“紧急避孕和全球禁令：非正式指南”，链接：[http://pai.org/wp-content/uploads/2012/01/EC\\_GGR.pdf](http://pai.org/wp-content/uploads/2012/01/EC_GGR.pdf)（最后登录 2017 年 5 月 21 日）

<sup>11</sup> 《背景简报：在全球卫生协助保护生命方面的高级行政官员》，USAID, 2017

<sup>12</sup> IHME, 2017,《资助全球卫生 2016：追求全面可及的卫生覆盖所用的发展协助、公共与私营卫生支出》，第 23 页

<sup>13</sup> 凯瑟尔家族基金会，2017,《墨西哥城政策范围：评估获取美国全球卫生协助的国家的堕胎法律》，链接：<http://kff.org/global-health-policy/issue-brief/what-is-the-scope-of-the-mexico-city-policy-assessing-abortion-laws-in-countries-that-receive-u-s-global-health-assistance/>（最后登录 2017 年 5 月 22 日）

<sup>14</sup> 国际玛丽斯特普，2017,《墨西哥城政策重启（2017）》，链接：<https://mariestopes.org/news/2017/1/re-enactment-of-the-mexico-city-policy/>



### **其他威胁：卫生方面的美国发展协助的大额削减**

除全球禁令以外，美国政府也参与到更多预算削减中，包括一般性发展援助的削减，以及针对全球禁令特例组织的削减，如全球基金和联合国机构。美国政府 2018 预算草案包括发展援助方面 20 亿美元的减少，其中包括对全球基金在 2018 年 2.22 亿美元的资助减少，取消美国政府全球家庭计划援助，以及对 12 个 PEPFAR 国家以外所有国家的全面艾滋病毒项目的资助剧减。<sup>15</sup>

这些资助削减将对性工作者以及世界卫生组织、艾滋病规划署和全球基金视为终结艾滋病蔓延的关键人群和艾滋病项目有灾难性影响。

在减少限制性工作者及其他关键人群获取健康服务和公正的制度性障碍方面，取得的进步本就有限，现在又遭到逆转。

### **减少全球禁令及美国发展援助削减所造成的影响：**

- **全球她行动**：在美国，倡导活动者在积极游说通过一项永远终结全球禁令的法案，允许美国发展援助的受助方使用来自其他方面的资源开展堕胎相关活动。<sup>16</sup>
- **她决定资助**：其他政府已组织一项基金以处理拓展后的全球禁令产生的空白，该基金将支持性教育、节育、产科护理、艾滋病毒检测与治疗、安全堕胎。到 2017 年 4 月为止，基金已经从政府和私营部门处获得 3 亿美元。<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> 《美国政府 2018 财年主要节省与预算改革》，链接：

<https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/msar.pdf> (最后登录 2017 年 5 月 26 日)

<sup>16</sup> 健康与性别平等中心，2017，《概况介绍：全球健康、赋权与权利 (HER) 行动》，链接：

[http://www.genderhealth.org/files/uploads/change/publications/Global\\_HER\\_Act\\_Fact\\_Sheet\\_April\\_2017\\_2.pdf](http://www.genderhealth.org/files/uploads/change/publications/Global_HER_Act_Fact_Sheet_April_2017_2.pdf) (最后登录 2017 年 5 月 22 日)

<sup>17</sup> 《全球禁令与她决定资助》，非营利期刊，最后登录 2017 年 5 月 22 日，<https://nonprofitquarterly.org/2017/04/14/global-gag-rule-decides-fund/>