



减少有害使用酒精的战略

秘书处的报告

1. 有害使用酒精¹是全世界造成过早死亡和可避免疾病负担的主要因素，并对公共卫生有重大影响。虽然在饮酒水平、模式和饮酒环境上存在区域、国家和地方的差异，但在 2002 年有害使用酒精估计造成了全世界 230 万例过早死亡（占全球死亡 3.7%），占全球疾病负担的 4.4%，即使考虑到了酒精低消费和适度消费对发病和死亡的保护作用也是如此。
2. 有害使用酒精包括饮酒的若干方面。一是长时间的累积饮用量。许多慢性病最有力的与饮酒相关的预示指标，就是多年酒精消费的累积量。其他因素包括饮酒方式，特别是偶尔或经常饮酒至中毒；可能增加有意或意外伤害和传播某些传染病风险的饮酒环境；以及酒精饮料的质量或受到甲醇等有毒物质的污染。
3. 有害饮酒是一些神经精神疾患以及心血管疾病、肝硬化和各种癌症等其他非传染病重要但可避免的危险因素。就乳腺癌等一些疾病而言，在危险和酒精消费水平之间的关系上还没有阈值效应的任何证据。有害饮酒造成疾病负担很大一部分来自无意和意外伤害，包括道路车祸和自杀等伤害。酒精引起的致死性伤害多发生于比较年轻的人们。某些脆弱或危险群体和个人更容易受到酒精毒性、精神活性和导致依赖特性的伤害。
4. 有害使用酒精造成的公共卫生问题，在不同发展水平和卫生系统效率的国家都是巨大的。在全球选定的 20 个健康危害因素中，有害使用酒精在低死亡率发展中国家是死亡和残疾的首要原因；在发达国家，它是烟草和高血压之后的第三位主要危险因素；而在高死亡率发展中国家它占第十一位。人们越来越了解有害使用酒精对传染病负担的影

¹ 根据 WHA58.26 号决议和“有害使用酒精”这个短语的上下文，本文中有害一词仅指酒精饮料消费对公共卫生带来的负面影响，绝不以任何形式损害宗教信仰和文化规范。

响，包括性传播感染和艾滋病毒感染，它会助长不安全的性行为，并干扰有效的治疗方法和程序。

5. 年轻人和妇女有害饮酒引起许多国家越来越多的关注。醉酒和短暂性狂饮经常发生于青少年和青年成人，酒精使用的负面影响在男女年轻人群中都日趋严重。产前损伤范围广泛，包括胎儿的酒精综合症，以及削弱发育和社会功能的各种生理缺陷和神经生物缺陷。有害饮酒不仅影响饮酒的人们，而且影响其他人和殃及社会。越来越多的证据表明，酗酒会引起暴力和车祸，造成包括行人的恶性损伤。与酗酒相关的车祸对公共卫生的影响，随着世界许多地方汽车数量的迅速增加而变得更加显著。一些国家报告过饮用非法或非正规生产的酒精制品造成致死性群体中毒的问题，但全球消费非商业化生产酒精饮料对公共卫生的影响仍有待确定。

6. 有害饮酒会带来许多社会后果，如犯罪、暴力、失业和旷工旷课。它增加了卫生保健费用和社会费用。尽管还有计量的方法问题，它却是巨大的社会和经济负担：据估计2002年全球有害使用酒精的代价在2100亿到6650亿美元之间。对健康和社会的影响对弱势社会群体伤害最大，并且造成国家间和国家内卫生保健的差异。

7. 酒精带来的负担在很大程度上是可以避免的，许多证据表明，减少酒精相关伤害的战略和干预措施是有效的，包括有成本效益。2005年以来，秘书处加强了在这一领域全球和区域层次上的工作，并就有害使用酒精对公共卫生影响问题，与世卫组织各区域、各会员国和其他利益攸关方进行了广泛的协商。此外，酒精消费相关问题专家委员会¹审查了问题规模和不同政策方案有效性的现有证据，并提出影响到世卫组织多项规划的建议²。第六十届世界卫生大会讨论了减少酒精相关伤害³的循证战略和干预措施，以及全球活动的适宜框架，决定将一个题为“减少有害使用酒精的战略”的议程项目和卫生大会讨论的相关文件列入执行委员会第122届会议议程，并要求总干事在过渡期间继续其在这方面的工⁴。作为秘书处这方面工作的一部分和依照卫生大会决定，组织了一次会员国的非正式磋商（日内瓦，2007年12月3日）。

¹ 世卫组织《技术报告丛刊》944期，2007年。

² 见文件EB121/10。

³ 文件WHASS1/2006-WHA60/2007/REC/3，第六十届世界卫生大会甲委员会第七次会议（第3节），第八次会议和第十四次会议（第2节）摘要记录，付印中。

⁴ WHA60(10)号决定。

减少酒精相关危害的战略和政策要点方案¹

8. 有害使用酒精造成的公共卫生问题是多方面和复杂的，在国家和区域间消费水平、饮酒模式和饮酒环境存有显著不同。针对各区域具体情况、公共卫生问题及各国需求，可以选择各种各样的战略和政策要点方案。行动的重点领域应集中于预防有害饮酒，并要以现有的最佳证据为基础。要想有效，战略和政策要点方案应通过针对普通居民、年轻人和孕妇等脆弱人群、受害个人和酒后驾车及与酒精有关的暴力等特殊问题的一系列综合措施，解决酒精消费的水平、模式和环境问题。减少酒精相关危害的酒精政策或行动计划应考虑到各种重要问题，如证据的力度，文化的敏感度，适合地方的需要和环境，确保采取部门间措施，以及提供足够的监测和评价。

9. **提高认识和政治承诺。**减少有害使用酒精所需的行动，要求所有相关合作伙伴酌情做出持久和坚定的努力。书面的酒精政策或战略可以促进和明确必须在不同层次参与的不同合作伙伴的贡献和责任划分。在国家层次，必要时在次国家和市级层次上制定含有明确目的、战略和目标的行动计划是必要的。需要定期向政策决策者、利益攸关方和广大公众提供国际、国家、区域和地方各个层次上有害使用酒精的报告。打下公众认识和支持的强大基础，也可以帮助确保酒精政策必要的连续性和可持续性。

10. **卫生部门的应对行动。**卫生部门针对有害酒精消费的预防措施，如筛查和短期干预，证明在减少酒精消费和酒精相关危害方面是有效和有成本效益的。在卫生保健机构早期发现和有效治疗饮酒造成的疾患和合并病症患者，可以减少相关的发病和死亡，并提高受害个人和家庭的福祉。如果得到有力的政策和卫生系统的支持，并纳入更广泛的预防战略，治疗是最有效的。卫生保健提供者应通过循证和经济有效的干预，集中力量增进和满足患者的健康要求；而政府在改进卫生系统中，应考虑到对饮酒疾患的服务和对有害使用酒精的干预。作为卫生保健的主要提供者，全世界千百万卫生人员可以对减少和预防有害使用酒精做出巨大贡献。

11. **减少酒精有害使用的社区行动。**有不同利益攸关方必要参与的社区行动可有效减少有害使用酒精。在无记录酒精消费很高的地方，和/或在公众酗酒、虐待儿童、暴力对待亲人和性暴力等社会后果广泛存在的地方，社区行动特别重要。社区行动可以提高对社区层次上酒精相关危害的认识，降低对公众酗酒的认可程度，支持社区层次上的其它政策措施，加强社区机构和非政府组织的合作和网络，对受害个人和家庭提供关爱和支持，并动员社区反对出售和消费非法和可能污染的酒类。

¹ 在秘书处组织的协商过程中强调了这些战略和政策要点方案；不限于清单所列内容，而且有些政策要点方案可能并非适合所有会员国（即那些具有全面禁止酒精禁令的国家）。

12. **对酒后驾车的政策和对策。**旨在减少与酒后驾车相关伤害的战略可以作如下广泛分类：

- 旨在减少酒后驾车可能发生的威慑措施或直接措施
- 旨在通过降低酒精消费减少可能酒后驾车的间接措施
- 创造更加安全驾驶环境的措施，以降低驾驶员受损伤车祸带来的后果和严重程度。

相当多的证据表明，采用低限量的血液酒精浓度可以减少危害。年轻司机特别容易死于酒精相关车祸，因此许多国家降低了对新司机和/或年轻司机的限量。立法作为威慑措施的成功，以及减少酒后驾车事件及其后果，在很大程度上取决于法律的执行和对超限驾车人的严厉惩罚。警察局使用随机抽查、定向和有选择的呼吸检查等一贯性执法至关重要，还应辅之以不断的宣传和认识运动。

13. **解决酒精供应问题。**管理酒精饮料的生产和销售，是减少有害使用酒精、特别是保护年轻人和其他脆弱人群的有效战略。许多国家对酒精销售有某些限制。这些限制包括消费者年龄，能够出售酒精饮料的零售设施类型，以及许可证制度，限制出售时间和日期，并管理卖主和出售点密度等。然而在一些发展中国家，非正规市场是酒精的主要来源，对出售的正规控制在建立更好的控制和执行系统之前可能不太适用。

14. **解决酒精饮料的推销问题。**选择饮用酒精饮料和经常饮酒的年轻人是酒类生产商市场的主要组成部分。如果让低于法定年龄的青少年队伍不接触同样的推销行为，以年轻的成年消费者作为目标就非常困难。控制或部分禁止酒类广告的数量、安排和内容是战略的重要组成部分，研究结果强调指出了这种控制或禁令的必要性，特别是保护青少年和年轻人免受开始饮酒的压力。吸引儿童和青少年的推销行为可能被视为受到特别关注的政策问题。

15. **价格政策。**价格是酒精消费的重要决定因素，在许多情况下也决定着酒精相关问题的规模。积累的大量证据支持利用税收变动作为影响价格的手段。在酒精相关问题不太严重或有大量非正规市场的国家，高税率可能不是首选的政策，而针对特定亚人群的干预可能更有成本效益。即使在那些国家，降低酒精饮料的价格，或不对这些价格作必要

调整而增加可支配收入，都可能会抵消这些政策的作用。如果酒精饮料比瓶装水等非酒精替代品更加便宜，就会出现特别令人关注的问题。同样值得牢记的是，税收只是酒精饮料价格的组成部分，而税收的变动可能不总是反映在零售价格上。同样，销售商或制造商可能力图通过价格促销来鼓励需求。

16. 减少危害。 直接关注减少饮酒和醉酒的负面后果，在特定情况下可能是有效的战略。已经制定了在许可场所及其周围减少酒精相关危害的一系列干预措施。重点改变夜生活环境的干预措施，可以减少这些环境及其周围饮酒的有害后果，而并不一定改变总体消费水平。如果积极和不断执行法律和规定，禁止向醉酒顾客出售酒精，并在夜间维持街道治安，这些措施的作用可以大大增强。然而与管理酒精饮料供应和需求相比，减少危害措施的证据基础还不够完备。

17. 减少非法和非正规生产酒类对公共卫生的影响。 从公共卫生角度来看，非法和非正规生产的酒类如果含有甲醇或其他污染物，而其生产和销售又不像合法生产和销售的酒精那样受到控制，那就会对健康带来更多的负面影响。至于针对消费非法生产酒精对公共卫生影响的措施，其有效性的证据还比较薄弱，但它表明需要将社区动员与执法和控制结合起来。对策的可行性和效果将受到这样情况的影响，就是购买非正规生产酒精的人们往往是购买力极低的人们。

前进的方向

18. 应通过适宜的国家机构框架，制定、实施和加强有明确目的和目标的国家政策和行动计划。如果国家的努力得到区域和全球宣传运动、倡导、研究和能力建设的支持，则会产生更好的效果。在不同级别上确定和加强适当应对措施时，公共卫生目的至关重要。在提高认识和政治承诺以减少有害使用酒精造成的公共卫生问题时，需要不同机构和利益攸关方适当和协调的联合行动。

19. 需要有充分的评估、报告和评价机制，以便监测各级进展，并为减少不同文化背景下酒精相关伤害的战略加强证据基础。一个重要的要素是对酒精相关危害的监测，同时要改进全球和区域关于酒精与健康的信息系统，并在可比数据和商定的定义基础上开发相关的技术手段。定期编制的关于酒精消费和相关危害的状况报告，对监测世界范围的有害使用酒精和政策应对可能是宝贵的。

20. 国家机构进行形势评估的能力，以及制定、实施和评价旨在减少有害使用酒精造成公共卫生问题的战略和规划的能力，在需要时可以通过适宜的技术支持和相关的技术手段得到加强。需要做出特别的努力，以规划卫生保健部门对酒精相关问题的全面应对，特别要强调初级卫生保健的干预。

21. 在社区和国家层次上收集整理和散发减少有害使用酒精的良好做法，有助于发展足够和有效的应对措施。需要对酒精相关危害及对不同战略的效果和成本效益进行进一步的国际研究，特别在低收入和中等收入国家，以便加强关于不同文化背景的证据基础。此外，特别重要的是对有害使用酒精对艾滋病毒相关死亡和发病影响的研究，以及对非法和非正规生产的酒精饮料对公众健康的影响及其与其它所使用精神物质的相互作用的研究。

22. 在国际层次上减少有害使用酒精造成的公共卫生问题，需要不同国际利益攸关方的协调和必要参与。要想围绕价值、必要战略和干预措施等问题达成共识，领导作用是需要的。世卫组织处在强有力的地位，在制定和支持补充区域和国家减少有害使用酒精行动的全球框架中起到重要作用。

23. 执行委员会在 2008 年 1 月的第 122 届会议审议了本报告的前一文本，并通过了 EB122.R2 号决议。

卫生大会的行动

24. 请卫生大会审议 EB122.R2 号决议所含决议草案。

= = =