



预防和控制非传染病：实施全球战略

秘书处的报告

1. 非传染病的全球负担正在继续加重，解决这个负担已成为二十一世纪发展所面对的主要挑战之一。卫生大会在 WHA53.17 号决议中重申预防和控制非传染病全球战略¹的目标是减少过早死亡和改善生活质量，并特别要求总干事继续将预防和控制非传染病作为重点。全球战略中规定了会员国、秘书处和国际伙伴等主要行动者在防治非传染病方面应发挥的作用。
2. 2007 年，卫生大会通过了题为“预防和控制非传染病：实施全球战略”的 WHA60.23 号决议，其中特别要求总干事编制预防和控制非传染病行动计划并通过执行委员会提交第六十一届世界卫生大会；以及为制定、加强实施和监测预防和控制非传染病国家计划提供所需支持，其中包括进一步制定管理这些疾病高危人群病症的干预措施。
3. 针对这一要求，拟订了一项行动计划草案，载于本报告的附件。行动计划为会员国、秘书处和国际伙伴规定了目标、行动、时限和绩效指标，以指导它们于 2008 年至 2013 年期间在全球一级和区域一级开展的预防和控制非传染病的工作。
4. 按照 WHA60.23 号决议的要求，将根据执行委员会的意见和评论对行动计划草案加以修改，然后提交给第六十一届世界卫生大会。

执行委员会的行动

5. 请执行委员会注意本报告并评论该行动计划草案。

¹ 文件 A53/14。

附件

世卫组织预防和控制非传染病行动计划草案

导言

1. 非传染病的全球负担正在继续加重，解决这个负担已成为二十一世纪发展所面对的主要挑战之一。据估计，2005年非传染病导致3500万人死亡。这占全球总死亡人数的60%，其中80%是因发生在低收入和中等收入国家的非传染病而死亡，约1600万人死于70岁以下。据预测，慢性病引起的总死亡人数在今后10年内将进一步增加17%。这些疾病的发病率迅速增加的现象在贫困下层人口中特别严重，促使国家间和国家内的卫生差距不断扩大。秘书处按照卫生大会WHA60.23号决议的要求，拟订了以下的行动计划草案，以指导会员国、秘书处和国际伙伴预防和控制非传染病的工作。

2. 为了领导和促进部门间、多层次的应对行动，并特别关注低收入和中等收入国家，行动计划的总目标如下：

- 绘制正在发生的非传染病流行图，并分析这些疾病的技术、社会、经济、行为和政治决定因素，在此基础上为所需的政策、规划、立法和财政措施提供指导，以支持非传染病的预防和控制；
- 减少个人和人群受非传染病共同危险因素（即使用烟草、不健康饮食、缺少体力活动和有害使用酒精）及其决定因素影响的程度；
- 通过制定具成本效益的干预措施的规范和准则，加强对非传染病患者的卫生保健。

范围

3. 现有的流行病学证据表明，对大多数低收入和中等收入国家死亡率影响最大的非传染病有四种：心血管疾病、癌症、慢性呼吸道疾病和糖尿病。这四种疾病都由相同的可预防的危险因素所引起，这些因素是使用烟草、不健康饮食、缺少体力活动和有害使用酒精。

4. 针对上述所有非传染病及传染病进行综合的疾病控制，不但在目前有其必要，今后也仍将如此。为综合防治提供支持的大部分工作可将重点放在上述主要危险因素上，特别是因为它们也是诸如结核病等其他疾病传播的危险因素。

5. 在任何国家，都有一些疾病、残疾和病症的危险因素及筛查、治疗和护理方面的需求与非传染病相重叠，诸如失明、耳聋、口腔疾病、某些遗传疾病及其他慢性病，其中还包括一些传染病。非传染病对患者、家庭和卫生保健系统造成的负担与它们也很相近，可采用类似的战略来有效管理。

6. 在应对非传染病时，行动重点往往涵盖所有世卫组织区域，这反映出在下列领域面对着类似的挑战：疾病及其危险因素的监测；倡导和宣传；政策制订、健康促进和以人群为基础的疾病预防；加强和调整卫生系统；改进疾病的预防和管理；伙伴关系；部门间合作和联网；加强各国和世卫组织国家办事处的能力；筹资；为合作研究提供战略支持。

与现有战略和计划的关系

7. 本预防和控制非传染病行动计划草案旨在巩固世卫组织现有各项针对个别疾病、危险因素和地理区域的战略和计划。目的是指明总的方向，从而为已制订的各项国家及区域战略和行动计划的具体实施提供支持，在尚不存在战略和行动计划的情况下促进其拟订，并帮助协调各项正在开展的活动。

8. 例如，在世卫组织各区域，区域委员会均通过了有关决议，包括战略、行动计划和框架，以指导和支持会员国和国际伙伴防治非传染病的努力。其他一些区域机构也在举行会议之后作出了类似承诺。因此，本计划草案将支持下列决议、战略、行动计划和框架的继续实施并加大其实施力度：

- AFR/RC50/R4 号决议，题为“非传染病：非洲区域战略”（非洲区域委员会，2000年）。
- CD47.R9 号决议，题为“采取包括饮食、体力活动在内的综合措施预防和控制慢性病的区域战略和行动计划”（美洲区域委员会 2006年）。
- 预防和控制非传染病区域框架（东南亚区域会员国卫生部长第 11 次会议，2006年）。
- EUR/RC56/R2 号决议，题为“在世卫组织欧洲区域预防和控制非传染病”（欧洲区域委员会，2006年）。
- EM/RC52/R7 号决议，题为“非传染病：挑战和战略方向”（东地中海区域委员会，2005年）。

- WPR/RC57.R4 号决议，题为“预防和控制非传染病”（西太平洋区域委员会，2006 年）。
- 关于旨在应对非传染病危险因素（例如使用烟草、特定的不健康饮食方式、缺少体力活动或有害使用酒精）的战略和计划的区域一级或全球一级其他许多决议。

目标和行动

9. 本节阐明了行动计划的六项目标，并详列了国家和国际利益攸关者各自应采取的行动和绩效指标。关于其中一些目标，还以方框形式说明了相关行动的实例。

目标 1：提高对非传染病的认识并倡导预防和控制非传染病

10. 公立部门和利益攸关者需要作出更大的政治承诺和发挥领导作用，以确保预防和控制非传染病。可通过倡导行动来提高政治认识，鼓励作出必要的政策和体制变革，以制订或加强非传染病防治政策和计划。更具体地说，倡导行动的目的是强调政府部门的关键作用，指出有必要赋予卫生部门权力，使其能够动员传统伙伴及其他部门参与合作行动，以共同应对非传染病造成的挑战。此外，可在次区域、区域和区域间各级协调相关倡导材料的编写和使用，以加大倡导的效用。

会员国的行动

- (a) 确定国家在倡导支持防治非传染病方面的目标、短期目标和倡导对象，其范围涵盖卫生部门和非卫生部门（即政府其他部门、民间社会、学术界、媒体和私立部门）。
- (b) 制定和实施各项倡导计划，促使公共卫生领导者及其他利益攸关者更坚定地致力于作出政策和体制变革，以支持预防和控制非传染病。倡导计划包括针对卫生部门和非卫生部门中的倡导对象进行关键理念的宣传。

秘书处的行动

- (a) 编写和提供以现有证据为依据的倡导材料。
- (b) 为使用倡导材料提供技术支助和培训。
- (c) 进一步编写和提供可阐明非传染病与贫困和发展之间关系的倡导材料。

(d) 拟订一项为预防和控制非传染病提供支持的国际倡导工作计划；与国际伙伴合作实施该计划，促使全球一级和区域一级公共卫生领导者及其他利益攸关者（即国际组织、民间社会、学术界、媒体和私立部门）作出更有力的承诺。

(e) 确保与非传染病有关的问题被列入国家和国际领导人高级别论坛和会议的议程。（参看框 1）

国际伙伴的行动

(a) 协力草拟以证据和可靠信息为依据的统一宣传词和行动呼吁。

(b) 始终使用统一宣传词和行动呼吁并将其翻译成各种语言，以加大所有倡导预防和控制非传染病的行动的影响范围和宣传力度。

框 1. 在加勒比共同体慢性非传染病区域高峰会议（2007 年 9 月 15 日，西班牙港）上，加勒比共同体政府首脑们发布了一项全面的 14 点声明，其中表示：鼓励设立非传染病国家委员会；支持在财政、卫生、烟草控制、贸易和农业政策及教育方面采取措施；在与其他伙伴合作实施相关战略方面发挥领导作用。

这一有力的公开承诺是在开展了两年多的以证据为依据的倡导行动之后作出的，而倡导行动的目的就是要促使加勒比共同体政府首脑们认识到非传染病对人民和经济造成的巨大负担，并认识到目前已经有种种符合成本效益的解决办法，包括促进健康、预防疾病、改进治疗和护理等。倡导行动的另一个目的是促使有关政府首脑共同和各自承诺采取行动，以预防和控制非传染病。

2008-2009 两年期内，将实施一项为期 24 个月的以区域高峰会议声明为基础的联合行动计划。目前正在讨论有无可能于 2010-2011 两年期和 2012-2013 两年期内在其他次区域 - 包括中美洲、安第斯地区和南锥体 - 也举行类似的高峰会议。

实现目标 1 的绩效指标

1. 有证据表明正在草拟、商定、调整和翻译非传染病统一宣传词。
2. 存在一项为预防和控制非传染病提供支持的国际倡导工作计划。
3. 存在为预防和控制非传染病提供支持的国家和次国家倡导计划。
4. 与非传染病有关的议题被列入议程的国家和国际领导者和决策者会议和/或论坛的次数。

目标 2：酌情制订或加强预防和控制非传染病的国家政策和计划

11. 各国需要制订新的或加强现有的国家政策和计划，作为预防和控制非传染病国家卫生发展计划和更广泛的发展框架的一个组成部分。这些政策和计划应包含下列三部分：

- (1) 建立预防和控制非传染病的国家多部门框架。
- (2) 将预防和控制非传染病纳入国家卫生发展计划、建立有效的非传染病监测系统并推行初级预防干预措施。
- (3) 调整和加强卫生系统，使其能够满足常见非传染病患者的卫生保健需求。

会员国的行动

为了建立预防和控制非传染病的国家多部门框架

- (a) 酌情制订或加强预防和控制非传染病及减轻相关危险因素和决定因素的国家政策和计划，作为国家卫生和发展框架的一个组成部分，并特别关注儿童、青少年、妇女和穷人。
- (b) 建立一个高级别的国家多部门机构或机制，以计划、指导、监督和评价预防和控制非传染病国家政策的实施。
- (c) 全面评估非传染病大流行的情况，包括分析政府不同部门的政策对问题严重程度的影响和对有关疾病及其决定因素的特征的影响，并查明在何种情况下需创造有利于预防非传染病的环境。
- (d) 审查并视必要加强关于非传染病的立法和财政政策，特别是旨在减轻非传染病危险因素的立法和财政政策。
- (e) 建设部门间合作的能力，其中应包括政府所有部门及其他利益攸关者，诸如专业协会、民间社会、社区代表、非政府组织和私立部门。

为了将预防和控制非传染病纳入国家卫生发展计划、建立有效的非传染病监测系统并推行初级预防干预措施

- (a) 在卫生部内建立一个配备了适当人力和经费的非传染病单位。

- (b) 确保建立一个非传染病高质量监测系统以支持规划的拟订和实施，其中作为最低标准应包括以人群为基础的可靠死亡率统计数据以及关于主要危险因素和行为型态的标准化数据。
- (c) 建立一个监督和评价系统，以评估各项预防和控制非传染病政策、计划和规划的实施情况和影响。
- (d) 制订和实施一项以证据为依据的促进健康和预防非传染病计划，以减轻主要非传染病的危险因素，其中应特别关注儿童、青少年、妇女和穷人。
- (e) 考虑制订以社区为基础的干预措施试点规划，作为推广到全国的第一步。

为了调整和加强卫生系统，使其能够满足常见非传染病患者的卫生保健需求

- (a) 检查其基本卫生系统基础设施是否到位以及其各个部分 – 包括政策、监测系统、诊断和管理工具、初级卫生保健标准、确保得到护理的机制、转诊机制和参考中心 – 是否足以防治非传染病。
- (b) 为高血压、糖尿病、冠心病和慢性呼吸道疾病等常见非传染病制定以证据为依据的准则和医护标准；并采取必要步骤，将这类疾病的管理纳入初级卫生保健。
- (c) 建立高血压、糖尿病和某些癌症等常见非传染病的早期检测和筛查机制。
- (d) 确定是否需要进行培训和加强人力资源能力，以确保慢性非传染病患者在卫生保健系统的三个层级得到适当的护理。
- (e) 采取行动，使患者更容易获得自我护理所需要的培训机会和工具。

秘书处的行动

为了建立预防和控制非传染病的国家多部门框架

- (a) 总结预防和控制非传染病的国际经验并从中吸取教训。
- (b) 就国家政策框架提出建议，范围包括针对健康的和不健康的商品、服务和环境的公共卫生政策和财政政策；此外，为各国在其本国境内采用这些建议提供技术支持。

(c) 建议各种卓有成效的部门间防治非传染病行动方针；并为各国根据本国情况灵活适用这些建议提供技术支助。

(d) 审查与贫困相关的非传染病流行病学特征；从多学科角度全面分析社会和经济发展对非传染病负担的影响，并考虑到贸易和市场营销对非传染病危险因素所起的作用，据以制订各项针对贫困和边缘化群体的政策。

为了将预防和控制非传染病纳入国家卫生发展计划，建立有效的非传染病监测系统并推行初级预防干预措施

(a) 为拟订预防和控制非传染病的国家规划和健康促进计划提供最为先进的指导，并特别关注低收入和中等收入国家。

(b) 使用现有的战略和与时俱进的方法支持各国评估非传染病的目前情况（包括危险因素的发展趋势）和建立适合本国需要的有效监测非传染病及其危险因素的系统。

(c) 为各国提供技术指导，使其能够建立国家监督和评价系统，以评估各项预防和控制非传染病政策、计划和规划的实施情况和影响。

(d) 加强世卫组织区域和国家办事处在预防和控制非传染病方面的技术能力和建立这方面的专家及合作中心或参考中心网络，以便为区域规划和国家规划提供支持。

(e) 拟订各项关于非传染病及其决定因素的规范、标准和指标。

(f) 以证据和新近的知识进展为依据，审查和更新常见非传染病的诊断标准和分类，并以高血压、糖尿病、冠心病、慢性呼吸道疾病和癌症为重点。

为了调整和加强卫生系统，使其能够满足常见传染病患者的卫生保健需求

(a) 总结卫生系统应对非传染病大流行的经验，并研究创新的组织模式，以改进筛查和早期检测规划，提高慢性病护理的效用，并使妇女和穷人更易获得基本服务。

(b) 在将常见非传染病的预防和管理纳入初级卫生保健方面提供技术指导，并传播关于最佳做法和成功经验的信息。

- (c) 拟订以证据为依据的整套防治非传染病的初级卫生保健干预措施和服务，以支持常见非传染病的有效管理，并特别关注资源有限的情况。
- (d) 制定各项旨在加强能力的培训规划，以建设能够应对非传染病挑战的卫生系统。
- (e) 评估现有的自我护理模式，并视必要设计出更好的和负担得起的模式。
- (f) 与相关伙伴合作，扩大进行干预措施特别是初级卫生保健干预措施的成本效益研究。（参看框 2）

国际伙伴的行动

- (a) 在国际和国家联盟、网络和伙伴关系中通力合作，以支持各国推行有效的国家规划和加强卫生系统，使其能够应对非传染病造成的日益严重的挑战。
- (b) 建立各种促进协调和伙伴关系的机制，以加强非传染病预防和控制方面的机构间项目，并鼓励与国际组织、非政府组织、专业协会、学术界、研究机构和私立部门联合开展工作。
- (c) 促进各国的能力建设，以支持预防和控制非传染病。
- (d) 支持各国实施预防和控制非传染病的政策、计划和规划。

框 2. 世卫组织会员国明确要求在预防和控制非传染病方面提供指导¹，而世卫组织满足这一要求的途径之一就是制定出预防非传染病的国家行动框架。该框架将提供实际咨询意见、模式和技术指导，说明国家可如何着手制定和实施本国的预防和控制规划。

在 2008-2009 两年期内，世卫组织将举办六个培训班，在每个世卫组织区域各举办一次，总共有 60 个国家参加。然后，根据在这些国家取得的经验，对该框架加以完善。在 2010-2013 年，世卫组织将继续举办培训班。

另外，还在非传染病危险因素监测、数据分析和报告方面支持各国的能力建设。其形式是培训和指导如何使用世卫组织开发的危险因素阶梯式监测方法。

迄今为止，已在 104 个低收入和中等收入国家进行了阶梯式监测方法培训，其中有 47 个国家已完成了第一轮调查。

一旦国家查明了本国危险因素的特征，即有必要采取部门间行动来减轻这些非传染病危险因素。世卫组织《饮食、体力活动与健康全球战略》²中指出，对于

¹ 例如，见 WHA53.17 号决议。

² WHA57.17 号决议，附件。

非传染病危险因素在许多方面而言，实行控制的权力并不属于卫生部门。通过全球战略的推行，世卫组织将协助各国应对超重和肥胖特别是儿童超重和肥胖对公共卫生所造成的挑战。

此外，世卫组织正致力于拟订技术指南、工具和规程，以支持各国制定和实施：在初级卫生保健中防治非传染病所不可或缺的一组核心干预措施；以证据为依据的各种服务，以供在现有资源的范围内通过多级护理防治非传染病；家庭和社区也参与自我护理规划。将编写培训和说明材料，为各国采用这组核心干预措施提供支持。

准备在 2009 年以前制定出这组核心干预措施。世卫组织将在 2009-2010 年与三个国家合作推行这组措施。然后，将根据取得的经验予以完善。世卫组织计划在 2011-2013 年再与另外六个国家合作推行这组措施。

实现目标 2 的绩效指标

1. 卫生部内设有非传染病单位或部门。
2. 存在预防和控制非传染病的国家多部门框架。
3. 预防和控制非传染病在国家预算中所占的份额。
4. 存在非传染病国家监测系统，能够提供以人群为基础的可靠死亡率统计数据以及关于主要危险因素和行为型态的标准化数据。
5. 制定出成套的防治非传染病的必要干预措施和服务，可为资源有限情况下的初级卫生保健提供支持。
6. 世卫组织为其提供了技术支助和开展了能力建设活动的国家所占的比例。

目标 3：推动采取各种具体措施和干预措施，以减轻非传染病的主要共同危险因素：使用烟草、不健康饮食、缺少体力活动和有害使用酒精

12. 各国可采用以证据为依据而且符合成本效益的方法来减轻非传染病危险因素，从而更有效地利用有限的资源并取得更大的公共卫生成果。这些方法包括高级别政策和计划以及以人群和社区为基础的初级预防干预措施。减轻非传染病危险因素的战略的目的是为人人提供健康的选择并鼓励人人作出健康的选择。其中包括多部门和上游行动，并涉及下列领域的政策、计划和规划的拟订：税收、农业、贸易、运输、城市规划、教育和卫生。

会员国的行动

13. 根据本国的危险因素特征，考虑酌情实行或加强下列一些旨在减轻非传染病危险因素的措施：

烟草控制

- (a) 提高烟草税率和价格。
- (b) 执行关于禁止烟草广告、促销和赞助的规定。
- (c) 警告人们注意烟草的危险性。
- (d) 保护人们在公共场所和工作场所不受他人吸烟之害。
- (e) 向希望停止使用烟草的人提供帮助。(参看框 3)

倡导健康饮食和体力活动

- (a) 制定和实施关于健康饮食和体力活动的国家准则。
- (b) 与农业部门及其他主要部门合作制定或更新关于食品和营养的国家政策和行动计划，其中特别关注与饮食有关的非传染病。
- (c) 建立可靠的营养监测系统，范围包括饮食趋势和家庭消费型态。
- (d) 开展媒体、教育和宣传行动，针对主要对象倡导健康饮食和体力活动。
- (e) 创造健康的学校环境和推行青少年活动规划，办法是：
 - 将适当的健康促进战略纳入关于学校和青少年的政策；
 - 倡导将健康饮食和体力活动纳入关于学校和青少年的政策，积极支持开设正规的体育课；将营养和体力活动纳入学校课程；并通过食品供应服务提供健康的食品选择；
 - 鼓励父母和家人参与以学校为基础和以青少年为重点的活动，以促进健康饮食和体力活动。

- (f) 创造健康的工作场所环境，办法是
- 将关于非传染病危险因素的适当健康促进战略纳入工作场所政策，包括倡导健康饮食和体力活动；
 - 通过食品供应服务提供健康的食品选择；
 - 积极支持和倡导在工作日进行有益健康的体力活动。
- (g) 改变物理环境，以支持积极的交通方式和为娱乐活动创造空间，办法是：
- 确保人人能够既容易又安全地步行、骑自行车和从事其他形式的体力活动；
 - 推行各项鼓励以步行或骑自行车等积极的交通方式上下学或上下班的交通运输政策；
 - 改善运动、娱乐和休闲设施；
 - 增加可供从事积极方式的游乐活动的安全场所数量。
- (h) 实施各项鼓励食用更健康食品的财政政策，并为贫困社区从事娱乐体育活动提供便利。
- (i) 初级卫生保健部门也参与倡导健康饮食和体力活动的工作，鼓励卫生保健机构和设施提供各种预防服务和开展健康促进活动。
- (j) 颁布有关立法，以支持更健康的食品构成，包括：
- 减少饱和脂肪；
 - 消除以工业方式生产的转脂肪酸；
 - 减少盐的用量。
- (k) 制定监管框架和自我监管机制，以便从时地两方面按年龄来限制对儿童推销食品和非酒精饮料。

减少有害使用酒精

14. 尽管有证据表明某一类干预措施对防止有害使用酒精具有积极影响，但人们也认识到，为求有效起见，应根据体制、社会经济、宗教、文化和传统等方面的实际情况推行各项政策和干预措施，并应考虑到资源和能力方面的限制。

15. 公共卫生专家的一项共识是，有效的战略需涵盖下列方面：

- 未成年人饮酒（根据国家的定义）；
- 生育年龄的妇女有害使用酒精（例如妊娠期间饮酒）；
- 在酒精影响下驾驶或操作机器（包括所有涉及酒精的交通事故伤害）；
- 饮至烂醉（不但损害饮酒者的健康，而且造成社会损害和对他人造成损害）；
- 因使用酒精引起的紊乱和并发症；
- 饮用非法生产和分销的酒精饮料；
- 有害使用酒精对其他健康情况造成的影响，特别是对癌症、肝病、心血管疾病和损伤造成的影响；
- 建立适当的有害使用酒精监测系统。

16. 为了有效应对这些公共卫生挑战，会员国不妨考虑制定各种旨在减轻酒精有关损害的政策和干预措施，其中应考虑到酒精消费水平、型态和背景情况。为此，应针对一般大众、弱势群体、受使用酒精影响的个人和特定问题领域（例如酒后驾车）采取各种有关措施，其中包括：提高对酒精有关损害的认识和加强要减轻此种损害的政治决心；监管酒精饮料的市场营销；针对滥用和有害使用酒精采取筛查和短暂干预措施；为患有因使用酒精引起的紊乱和并发症的人提供方便的和负担得起的治疗服务；支持减少有害使用酒精的社区行动；采取以证据为依据的干预措施来减轻酒精有关损害；减轻非法或非正规生产酒精饮料对公共卫生造成的影响。

秘书处的行动

- (a) 制定、调整和翻译以证据为依据的准则、干预措施、建议和培训材料，以支持减轻非传染病危险因素。
- (b) 为学校、工作场所和其他环境拟订关于将预防非传染病危险因素纳入政策和做法的建议。

- (c) 与有关伙伴和利益攸关者合作，为各国提供技术支助，以支持各国拟订和协调旨在减轻危险因素在社区规划试点项目，其中应考虑到改变行为的干预措施，并考虑到全球化对不健康行为和危险因素的影响。
- (d) 与其他伙伴合作，监测非传染病危险因素和决定因素的全球和区域分布趋势。
- (e) 制定和落实非传染病危险因素和决定因素的研究议程，包括测试和评估各种干预战略的影响。

国际伙伴的行动

17. 支持和参与非传染病危险因素预防、控制和监测技术指南和工具的开发和应用。

框 3. 烟草导致多达半数的使用者丧命，而全世界有四分之一以上的成人吸烟成瘾。烟草之所以仍然作为一种消费产品而存在，基本上是因为它会让人上瘾，同时也是推行某种全球市场战略所导致的结果，这一战略目前以低收入和中等收入国家作为其急切推销的对象。若要成功地应对烟草所造成的公共卫生挑战，就需要采取以人群为基础的政策同以个人为对象的干预措施相结合的办法，从而产生相辅相成的效果。

为了促进政策改变和帮助人们戒除烟瘾，世卫组织正与新的全球伙伴合作，与各国协力推行一组符合成本效益的政策，其中共有六项政策，均以世卫组织《烟草控制框架公约》中的减少需求措施作为其基础。这一行动将帮助现有的烟草使用者放弃其习惯，并防止儿童染上这一习惯；它将保护人们特别是工人不受二手烟的危害；它还将衡量在防治这种流行病方面取得的进展。

世卫组织在技术、基础设施和规划审查方面的核心支持行动将以下列六项核心措施作为其重点。

- **提高烟草税率和价格。** 阻止人们特别是青少年开始使用烟草和鼓励现有的使用者停止使用烟草的最有效办法就是提高烟草的价格。提高烟草的税率是实现这一目标的最直接方式。据估计，如果烟草价格上涨 10%，高收入国家的消费量就会减少 4%，而低收入和中等收入国家的消费量则会减少 8%。上涨 10% 并不算高，而若全世界通过加税而使烟草价格上涨 10%，将可拯救数百万人的生命，政府的烟草税收也可增加千百万美元。以这种方式产生的款项即可用于实施和执行此处所列的有效政策及其他公共卫生规划和社会项目。
- **执行关于禁止烟草广告、促销和赞助的规定。** 每年，烟草产品制造商都会在全世界花亿万美元从事广告、促销和赞助活动。最有效的对策就是全面禁止一切直接和间接形式的烟草产品推销和促销活动。只有

全面禁止，才能成功地减少烟草消费和保护一国人民特别是青少年不受烟草工业推销策略的蛊惑。

- **警告人们注意烟草的危险性。**没有多少烟草使用者充分了解烟草对其健康可能造成多大的危害。一些旨在教育公众的宣传战略和标准，例如图示警告标签，尽管已证明十分有效而且费用不高，却很少得到采用。只有 29 个国家通过了有关立法，其中规定警告语句须占烟草包装展示面积的 30% 以上。只有 15 个国家规定必须以图示警。应对烟草产品制造商持续推销手法的有效办法是一方面对烟草产品的包装和标签作出严格的规定，同时推行反烟草公众教育战略，以改变烟草使用的形象。
- **保护人们在公共场所和工作场所不受他人吸烟之害。**由于在吸入二手烟方面没有安全的上限，保障人们健康的唯一办法就是全面禁止在工作场所和公共场所吸烟。这样做的另一个好处是帮助烟草使用者放弃吸烟的习惯。目前，受到无烟立法保护的人只占全球人口的 5%。
- **向希望停止使用烟草的人提供帮助。**有四分之一以上的成年人使用烟草，其中许多人生活在最贫困的国家。大多数烟草使用者已经成瘾，但许多人希望戒除这一习惯。帮助他们戒烟，对他们是有助益的。在大多数情况下，采取几项基本的治疗干预措施，就可以帮助希望停止吸烟的人戒烟。任何预防烟草的努力都应包括三类治疗：将停止使用烟草的劝戒工作纳入初级卫生保健服务；开设容易拨打和免费的电话线路；提供费用低廉的药理学疗法。
- **监测成效和挑战。**监测和评价活动对于世卫组织烟草预防战略的成功实施不可或缺，它们所提供的信息可用来确定烟草大流行的规模和范围；能够针对具体的国家需要而调整政策的执行；并能够针对烟草大流行的变化和烟草工业策略的改变而随时制定有力的对策。

实现目标 3 的绩效指标

1. 采取了旨在减少烟草使用的措施和干预措施的国家所占的比例。
2. 采取了旨在反对不健康饮食的措施和干预措施的国家所占的比例。
3. 采取了旨在促进体力活动的措施和干预措施的国家所占的比例。
4. 采取了旨在减少有害使用酒精的措施和干预措施的国家所占的比例。
5. 非传染病危险因素的全球和区域分布趋势有所改善的证据。

目标 4：促进预防和控制非传染病方面的研究

18. 共同的非传染病研究议程是有效预防和控制非传染病所不可或缺的一个组成部分。制定这一议程的目的是促进和支持商定重点领域的研究和数据收集，以产生或加强预防和控制战略及干预措施的证据基础。这些重点领域包括规划的实施和评价所需要的分析、运作和行为研究。将鼓励研究界广泛开展合作，并特别注意有关贫困、其他社会经济决定因素、性别、符合成本效益的预防和护理方法及基因学预防手段等问题的创新研究。

会员国的行动

- (a) 参与非传染病共同研究议程的磋商和拟订进程。
- (b) 投资于流行病学、运筹学和卫生系统研究，作为预防非传染病国家规划的一部分，并鼓励学术和研究机构参与这些规划的研究议程的落实。
- (c) 鼓励建立非传染病研究国家参考中心和网络。

秘书处的行动

19. 拟订一项与世卫组织全球研究战略相符的非传染病研究议程，并与有关伙伴和研究界合作，确定研究项目的优先顺序、推行这些研究项目并为其筹供资金。有重点的非传染病研究议程应可产生新的知识，并有助于在低收入和中等收入国家实际应用创新的方法。这一议程可包括：

- 非传染病危险因素和决定因素的流行病学研究；
- 评估和监测非传染病负担及其对社会经济发展的影响；
- 监测贫困及其他社会经济不平等指标对非传染病危险因素分布的影响；
- 评估国家预防和控制非传染病的能力；
- 评价以社区为基础的初级预防干预措施对危险因素特征的影响；
- 评估选定公共卫生和临床干预措施的成本效益；

- 评价有哪些因素会影响旨在改变行为的干预措施对于减轻危险因素和减少慢性病的发生所产生的影响；
- 研究消费者行为和食品市场营销；
- 研究卫生系统的不同组织型态在改善慢性病医疗保健方面的效用；
- 评价不同的筛查和早期检测战略对非传染病防治成效的影响；
- 评价二级预防干预措施对心血管疾病防治成效的影响；
- 研究如何使人们更容易获取基本药物和其他核心卫生保健服务；
- 调查潜在的新危险因素；
- 研究各种影响胎儿、婴儿和幼儿的营养因素及其他因素对长大后发生高血压、心血管疾病和二型糖尿病等慢性病所起的作用；
- 对新药物和疫苗进行临床试验。

国际伙伴的行动

- (a) 确保与会员国和秘书处密切协调并支持和参与它们的联合行动，以落实高度优先的研究议程，特别是与非传染病预防和控制规划的设计、实施和评价有关的研究项目。
- (b) 支持低收入和中等收入国家建设其在非传染病流行病学和卫生系统研究方面的能力。
- (c) 支持和共同致力于全球、区域和次区域各级的非传染病重点研究活动，特别是关于社会经济决定因素、生活方式和行为改变、以社区为基础的干预措施和调整卫生系统的研究项目。
- (d) 在与预防和控制非传染病有关的领域加强和支持世卫组织合作中心和国家参考中心。

实现目标 4 的绩效指标

1. 国家一级拨给非传染病领域研究活动的预算数额。
2. 存在与世卫组织全球研究战略相符的非传染病研究议程和计划。
3. 关于非传染病研究重点的合作协议的数目。
4. 全球和区域研究网络的数目。
5. 参加多中心研究规划的国家的数目。
6. 世卫组织合作中心实施的研究项目的数量。
7. 实施非传染病预防和控制示范项目的国家的数目。
8. 在同行审评的期刊上发表的论文、研究和报告的数量。

目标 5：促进非传染病预防和控制伙伴关系

20. 为了确保本行动计划草案的其他目标能够实现，有必要为预防和控制非传染病建立和协调注重成果的合作和联盟关系。伙伴关系之所以有其必要，还因为大多数国家预算和机构预算中用于预防和控制非传染病的资源都有限。应推动在联合国各机构、其他国际机构、学术界、研究中心、非政府组织、消费者团体、专业协会和企业界之间开展合作并建立对话与合作的网络和平台。

21. 此外，非传染病的一些主要决定因素，诸如全球化和城市化等，都超出了卫生部门的范围。鉴于非传染病危险因素和决定因素的跨部门性质，合作努力和伙伴关系也必须是部门间的合作努力和伙伴关系，必须在“上游”开展工作，才能够确保对非传染病防治成效产生积极影响。

会员国的行动

- (a) 参与疾病预防和控制共同议程的磋商和拟订进程。
- (b) 参与区域和次区域预防和控制非传染病网络。

(c) 建立有效的预防和控制非传染病伙伴关系并发展合作网络，其中包括政府机构和非政府机构，并有学术界、非政府组织、消费者团体、专业协会和企业界的人士参加。(参看框 4)

秘书处的行动

(a) 建立一个咨询小组，负责对世卫组织及其伙伴在预防和控制非传染病方面取得的进展进行外部审查和作出评论。

(b) 建立一个有效的机制，以组织和协调联合国系统内以及与主要国际机构、非政府组织、消费者团体、专业协会、学术机构和私立部门合作应对非传染病的各项努力。

(c) 加强对外关系和资源筹供方面的工作。

(d) 在与预防和控制非传染病有关的领域加强和支持世卫组织合作中心和国家参考中心。

(e) 与国际伙伴合作，促进和支持一个由国际和国家网络及规划组成的全球网络，以传播信息、交流经验和推动各项预防和控制非传染病的行动。(参看框 4)

国际伙伴的行动

(a) 与会员国和秘书处密切合作并支持它们为了实现预防和控制非传染病的具体目标和短期目标而在下列领域开展的行动：规范工作、研究、监测和宣传倡导。

(b) 与全球、区域和次区域预防和控制非传染病网络合作和共同努力并支持它们开展下列活动：传播信息、交流经验和推动各种针对干预措施的重点方面（例如社会经济决定因素、共同危险因素、生活方式和行为改变、以社区为基础的干预措施和调整卫生系统）而开展的行动。

(c) 筹供资源，以支持开展各项预防和控制非传染病的活动，特别是在低收入和中等收入国家开展这种活动。

框 4. 所有世卫组织区域都存在防治非传染病的区域网络。各国卫生部及其他利益攸关群体都参加了这些网络，而世卫组织区域办事处也为网络提供支持。区域网络为各国在国内推行区域战略和行动计划提供指导和支助。此外，它们还为诸如世卫组织《烟草控制框架公约》和《饮食、体力活动与健康全球战略》等世卫组织的有关承诺在区域内的落实提供了重要的宣传倡导和能力建设平台。例如，某些网络在慢性病领域提供培训服务，其中包括美洲非传染病综合预防和控制网络（CARMEN 网）在美洲区域举办的被称为“CARMEN 学校”的一系列培训班。

这样的网络极有助于将利益攸关者联合起来并鼓励采取综合的办法来防治非传染病。但是，每种非传染病又有自己的某些特性，需针对具体疾病采取应对措施。

世卫组织正在修订糖尿病预防和控制技术指南，以便将糖尿病护理纳入现有的成年人和未成年人疾病综合管理规划。

在预防和控制心血管疾病方面，世卫组织正与国际高血压学会及其他伙伴合作，为心血管疾病危险因素的评估和管理以及心脏病发作和中风的二级预防编写新的袖珍指南¹。

世卫组织的上述指南和培训活动也以护士为对象，而不仅仅针对医生，其目的是影响为数多得更多的人，请患者注意个人的危险因素，以免糖尿病或心血管疾病引起的并发症造成过早残疾或死亡。

世卫组织还与会员国和国际伙伴合作，编制和改造各种政策和计划拟订工具。例如，由世卫组织提供技术领导和秘书处支持的全球抗击慢性呼吸道疾病联盟就是由 60 个政府组织和非政府组织组成的，它们将财力和人力集中起来，为各国防治非传染病国家行动计划中关于慢性呼吸道疾病的部分的拟订和实施提供指导和技术支助。

此外，为了支持低收入和中等收入国家拟订、加强和实施作为其防治非传染病国家计划一部分的癌症控制计划，世卫组织各办事处将与国际癌症研究机构和国际原子能机构及国际癌症登记协会、国际和国家癌症研究所、非政府组织和捐助者开展协作，共同作出努力。

实现目标 5 的绩效指标

1. 至少每两年举行一次咨询小组会议。

¹ 《预防心血管疾病：心血管危险评估和管理袖珍指南》，日内瓦，世界卫生组织，2007 年，印刷中。

2. 存在一个机制，可以在联合国系统内与各主要利益攸关者（例如国际机构、非政府组织、消费者团体、专业协会、学术机构和私立部门）组织和协调预防和控制非传染病的联合行动。
3. 活动积极的预防和控制非传染病网络的数目。
4. 国际伙伴为支持低收入国家预防和控制非传染病的工作筹供的资源数量。

目标 6：建立非传染病预防和控制全球进展情况的跟踪系统

22. 若要了解防治非传染病的进展情况，就必须建立一个可持续的监测系统来收集和分析有关疾病及其危险因素的相关数据以及政策和服务方面的信息。这一系统应定期收集和分析相关数据；应利用这些数据和其中所反映的趋势来了解主要疾病的防治是否取得了进展，并根据针对具体规划的指标来评价规划的成效；而且应将分析和评价结果提供给政策制定者和决策者，以支持以证据为依据的政策设计和制定工作。

会员国的行动

23. 定期地、有系统地收集并分享：
- (a) 非传染病的流行病学数据；
 - (b) 关于非传染病预防和控制政策、计划和规划实施情况的信息；
 - (c) 关于非传染病预防和控制干预措施所造成影响的信息。（参看框 5）

秘书处的行动

- (a) 建立和实施一个关于国家、区域和全球各级相关流行病学趋势变化的信息跟踪、分析和传播系统。
- (b) 设计和实施一个关于国家、区域和全球各级非传染病预防和控制政策、计划和规划拟订和实施情况的信息跟踪、分析和传播系统。
- (c) 建立和实施一个关于国家、区域和全球各级非传染病预防和控制干预措施所造成影响的信息评估和传播系统。

国际伙伴的行动

- (a) 在关于国家、区域和全球各级下列方面的信息跟踪、分析和传播系统的设计上给予合作和支持：非传染病流行病学趋势的变化；非传染病预防和控制政策、计划和规划的拟订和实施情况；非传染病预防和控制干预措施所造成的影响。
- (b) 在关于国家、区域和全球各级下列方面的数据和信息收集上给予合作和支持：非传染病流行病学趋势的变化；非传染病预防和控制政策、计划和规划的拟订和实施情况；非传染病预防和控制干预措施所造成的影响。

框 5. 世卫组织全球信息库向所有会员国提供慢性病及其危险因素的有关信息。该信息库已在现有数据收集、存储和分析框架的基础上着手制定国家一级非传染病防治计划和预算编制工具，从非传染病的危险因素开始，然后增补死亡和疾病数据。此外，将致力于汇总防治非传染病的已知干预措施的覆盖范围及费用负担的有关信息，并弥补各国数据中的空白。就非传染病而言，进行这样的数据汇总是适当的，因为一些疾病和状态具有共同的危险因素。由于针对一种危险因素的干预措施会影响几种疾病的防治成效，如果针对个别危险因素的各项干预措施以协调的方式推行，就更能够促进健康和防止过早死亡。

同时，世卫组织美洲区域办事处正在开发一个防治非传染病国家规划综合监测和评价系统。该系统旨在便利比较不同国家和不同时间的情况。

2007 年，美洲区域一个多学科工作组开始致力于汇总从下列来源得到的死亡率、发病率和危险因素数据：使用世卫组织危险因素阶梯式监测方法进行的调查；世卫组织全球信息库；和世卫组织非传染病预防和控制国家能力调查。

一个汇总了这些数据的系统预期将在 2008 年年底以前完成，并计划先安装在为加勒比次区域的 21 个国家提供服务的加勒比流行病学中心。有了该系统，跟踪成效、过程和投入等各个层面的进展会容易得多，而且有助于政策的拟订、计划、监测和评价。

世卫组织的危险因素阶梯式监测调查和国家能力调查将每三到五年进行一次，每次新进行的调查结束之后都会把新信息纳入该系统。在加拿大公共卫生署慢性病预防和控制中心内的非传染病政策世卫组织合作中心的合作下，将通过互联网发出国家能力调查问题单，供得到授权的官员填报。

实现目标 6 的绩效指标

1. 国家和国际利益攸关者分享非传染病最新流行病学数据的频率。
2. 国家和国际利益攸关者分享政策、计划和规划最新信息的频率。
3. 国家和国际利益攸关者分享非传染病预防和控制干预措施所造成影响的最新信息的频率。

= = =