

**关于制定减少有害使用酒精
全球战略草案的
工作文件**

© 世界卫生组织，2009 年

版权所有。出于教育以及其它非商业和非促销目的，可以自由使用和复印本刊物所载信息，条件是在对有关信息进行任何复制时须承认世卫组织为信息来源。对信息的任何其它使用均须获得世卫组织许可，并应向 **World Health Organization, Department of Mental Health and Substance Abuse, 20 Avenue Appia, 1211 Geneva 27, Switzerland** 提出申请。本刊物也可从世卫组织网站：http://www.who.int/substance_abuse/activities/globalstrategy/en/index.html 下载。

本刊物采用的名称和陈述的材料并不代表世界卫生组织对任何国家、领地、城市、或地区或其他当局的合法地位，或关于边界或分界线的规定有任何意见。

凡提及某些公司或某些制造商的产品时，并不意味着他们已为世界卫生组织所认可或推荐，或比其他未提及的同类公司或产品更好。除差错和疏忽外，凡专利产品名称均冠以大写字母，以示区别。

本刊物是用于与世卫组织会员国进行磋商的背景文件。世界卫生组织不保证本刊物中所含信息的完整性和正确性，对因使用这些信息造成的任何损失概不负责。本刊物中的信息不一定代表世界卫生组织阐明的意见或政策。解释和使用材料的责任在于读者。

目录

工作文件导言	3
工作文件的由来和目的	3
背景介绍	4
挑战和机会	5
宗旨和目标	6
指导原则	7
会员国可采用的政策方案和干预措施	8
会员国的目标领域	9
认识与承诺.....	9
卫生机构的应对行动.....	10
社区行动.....	12
酒后驾驶的政策和对策.....	13
酒精供应.....	15
酒精饮料的推销.....	16
价格政策.....	18
减少危害措施.....	19
减少非法或非正规酒精的公共卫生影响.....	21
监督和监测.....	22
实施战略	23
与其它战略、计划和规划的联系和相互作用	26
监测进展和报告机制	27

工作文件导言

2008年5月24日，第六十一届世界卫生大会通过了WHA61.4号决议，题为“减少有害使用酒精的战略”。该决议要求总干事根据所有现有证据和已有最佳实践，制定一项关于减少有害使用酒精的全球战略草案。这份战略草案应通过执行委员会提交给第六十三届世界卫生大会。

在该决议中，卫生大会敦促会员国与总干事合作制定一项全球战略草案。此外，决议还要求总干事就如何为减少有害使用酒精发挥作用，与会员国、国际组织、卫生专业人员、非政府组织和经济界人士进行合作和磋商。

为响应这一决议，秘书处与会员国展开了大范围磋商与合作，并与一系列其它利益攸关方进行了广泛全面的磋商。这些磋商工作的结果公布在世卫组织网站上¹。

与利益攸关方协商如何为减少有害使用酒精发挥作用的工作始于2008年10月3日至11月15日的一次公开网络磋商活动。这次听证活动使会员国和其它利益攸关方有机会就减少有害使用酒精的办法提供建议。2008年11月在日内瓦与非政府组织及卫生专业人员以及与经济界人士分别举行了两次圆桌会议，就如何为减少有害使用酒精发挥作用征集其意见。计划于2009年9月8日与部分选定的政府间组织举行一次协商会议。

工作文件的由来和目的

秘书处编写了一份用于与会员国进行磋商的讨论文件，由此开始制定战略的进程。2009年2月至5月期间举行了六次区域技术协商会，总共有150个会员国的代表出席了会议：

- 2月24-26日：东南亚区域（曼谷）
- 3月3-5日：非洲区域（布拉柴维尔）
- 3月24-26日：西太平洋区域（新西兰奥克兰）
- 4月6-9日：东地中海区域（开罗）
- 4月20-23日：欧洲区域（哥本哈根）
- 5月6-8日：美洲区域（巴西圣保罗）。

这份工作文件旨在成为起草全球战略过程中与会员国持续合作和磋商的基础。该文件以各种区域行动为基础，反映了与会员国进行区域协商以及与其它

¹ www.who.int/substance_abuse/activities/globalstrategy/。

利益攸关方进行磋商的结果。它提供了背景信息，阐明了宗旨和目标，以及会员国应采取行动的目标领域。

会员国对这份工作文件内容的反馈意见将有助于制定全球战略草案，该草案将于 2010 年 1 月提交给执行委员会第 126 届会议。

背景介绍

1. 世界有近一半人口消费酒精，不过国家之间以及国家内部存在巨大差异，而且在世界许多地区酒精消费是社会和文化习俗的一部分。但是，酒精是一种有毒的精神活性物质，可能导致依赖，其有害使用会严重影响公共卫生。

2. 在本战略中，有害使用酒精的概念¹是宽泛的，既包括可能给饮酒者，饮酒者身边的人以及整个社会造成有害健康和社会后果的饮酒行为，也包括可能使有害健康后果风险增加的饮酒模式。有害使用酒精是导致全球健康状况不佳的主要风险因素之一。它危及到个人与社会的发展，可能毁掉个人生活、破坏家庭并损害社区结构。

3. 酒精是加重全球疾病负担的一个重要因素，并且是世界上导致早亡和残疾的第五大风险因素²。据估计，2004 年全世界有 250 万人死于与酒精有关的原因，其中 32 万是 15 岁至 29 岁的年轻人。即便考虑到少量消费酒精对于一些 40 岁以上的人来说具有适度保护作用，特别是对冠心病而言，但是 2004 年中，酒精消费造成的死亡占世界总死亡的 3.8%，并且占全球疾病负担的 4.6%（按丧失的残疾调整生命年衡量）。

4. 有害饮酒是导致神经精神障碍和其它非传染性疾病，如心血管病、肝硬化以及各种癌症的一种主要但可避免的风险因素。就某些疾病而言，没有任何证据表明，在危险和酒精消费水平之间存在阈值效应。有害饮酒造成的疾病负担很大一部分来自无意和有意伤害，包括道路车祸和自杀等伤害。酒精消费引起的致命损伤多发生在较年轻的人群中。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。

5. 全球战略草案的主要目的在于支持全球、区域和国家作出努力，减少这一公共卫生负担。

¹ 鉴于在某些会员国酒精消费是敏感的宗教和文化问题，本战略中“有害”一词仅指酒精消费的公共卫生影响，决不得以任何形式损害宗教信仰和文化规范。

² 见文件 A60/14 Add.1 关于有害使用酒精引起的公共卫生问题全球评估。

6. 目前关于防止和减少酒精相关危害方面战略和干预措施的效力及成本效益，已具有大量知识，可作为决策者的依据¹，并且随着认识进一步提高，国家、区域和全球各级作出了更多反应。然而，这些政策应对措施往往零散无体系并且不总能够与健康和社会发展方面所影响的严重程度相符。例如，立法框架和执行现行法律的机制往往不充分。

挑战和机会

7. **全球行动。**随着商业渠道越来越多地提供酒精饮料，有害使用酒精将继续是一个全球卫生问题。现有必要加强国际合作和提供全球指导，支持和补充旨在防止和减少有害使用酒精的区域和国家行动。制定全球战略草案将有助于世卫组织领导全球同心协力防止和减少有害使用酒精现象。

8. **跨部门行动。**酒精相关问题的多样性以及减少酒精相关危害的必要措施表明，有必要在诸多部门采取全面行动。减少有害使用酒精的政策必须超越卫生部门范畴，鼓励发展、运输、司法、社会福利与发展、财政政策、贸易、农业、消费政策、教育和就业等部门参与。卫生部门应带头协调这项涉及各部门的广泛努力，以防止和减少有害使用酒精现象。

9. **重点。**尽管有令人信服的证据表明，有害使用酒精对公共卫生具有严重后果，但是防止和减少这种有害使用的问题显然仍未引起决策者的高度重视。此外，在许多低收入和中等收入国家，酒精饮料的供应和经济承受能力日益上升，但是这些国家应付随后可能产生的额外公共卫生负担的能力却有限，两者之间存在明显差距。对饮酒的传统管制越来越弱，饮酒行为及习惯方式日益普遍，再加上酒精饮料生产商和销售商的推销活动，使这一挑战更加严峻。

10. **相互竞争的利益。**酒精生产、分发、推销和销售可以创造就业，给经济界人士带来巨大收入，并给各级政府创造税收。旨在减少有害使用酒精的公共卫生措施有时被认为与自由贸易和消费者选择等其它目标发生冲突，并可能有损经济利益和减少政府收入。决策者面临的挑战是要找到适当的平衡，既要促进和保护人群的健康，同时又要考虑上述其它目标和利益。

11. **公平性。**贫困社会中全民酒精消费比率明显低于富裕社会。但是，就一定消费量而言，贫穷人口遭受酒精损害的程度可能严重得多。因此非常有必要制定和实施有效的政策与规划，以解决这种社会差距，并尤其要在发展中国家产生和传播新知识，阐明酒精与社会和卫生不公平现象之间的复杂关系。

¹ 例见：世卫组织酒精消费相关问题专家委员会。第二份报告。日内瓦，世界卫生组织，2007年（世卫组织技术报告丛刊，第944期）和Anderson P. 及其他人，减少酒精危害的政策和规划的效力及成本效益。《柳叶刀》，2009年；373：2234-46。

12. **环境。**已经公布的关于酒精相关政策干预措施效力的多数证据都来自高收入国家，因此有人担心这些干预措施的效力取决于具体情况，可能不可以转用于其它环境中。然而，许多减少有害使用酒精的干预措施已在各种文化和环境中得到实施，且其结果往往与在其它类似公共卫生领域中积累的基本理论和证据基础协调一致。制定和执行政策者的着眼点应当在于适当调整有效的干预措施以便适应当地环境，并应进行适当的监测和评价以提供反馈，从而采取进一步行动。

13. **信息。**秘书处、会员国和其它一些利益攸关方已经建立系统，用以收集、分析和传播关于酒精消费、酒精相关危害以及政策应对方面的数据。但是我们在知识方面仍然存在巨大差距，必须更加重视信息和知识的生产与传播，以促进这一领域中的进一步发展，特别是在低收入和中等收入国家。世卫组织酒精与健康全球信息系统以及综合区域信息系统的不断发展为监测全球和区域在减少有害使用酒精方面取得的进展提供了机会。

宗旨和目标

14. 国家和地方为减少有害使用酒精所作的努力如果能够在商定的公共卫生政策框架内得到区域和全球行动的支持，将会产生更好的效果。全球战略草案的目的在于通过提供指导、加强承诺以及促进协调和支持各级活动来支持和补充旨在减少有害使用酒精的区域和国家行动。

15. 战略草案提供一套方针和措施，可以在国家一级得到实施和适当调整，以便顾及到国家的具体情况，诸如宗教和文化环境、国家公共卫生重点，以及资源、能力和潜力。

16. 全球战略的愿景是通过促进和支持地方、区域和全球采取行动减少有害使用酒精现象，改善个人、家庭和社区的卫生结果，大大降低酒精导致的发病率和死亡率并减少随后产生的社会后果。

17. 这一战略具有五项目标：

- (1) 提高全球对有害使用酒精所导致公共卫生问题的严重程度和性质的认识，加强政府承诺以采取行动防止和减少有害使用酒精现象
- (2) 动员各有关方面，采取适当和协调一致的行动以防止和减少有害使用酒精
- (3) 支持并加强国家的能力和潜力，以便防止和减少有害使用酒精，并且要治疗酒精使用导致的障碍和相关病症

(4) 加强有关酒精相关危害严重程度和决定因素以及有关减少和防止这类危害的有效干预措施的知识基础

(5) 在各级建立更好的监督和监测系统，并保证有效传播和适当应用这方面信息。

18. 人口酒精消费的一般水平以及饮酒模式和环境都会影响有害使用酒精的情况及其相关公共卫生问题。要实现上述五项目标，全球、区域和国家各级将必须针对酒精消费的水平、模式和环境以及更广泛的健康问题社会决定因素采取行动。有必要特别关注对饮酒者以外的人造成的损害，以及特别容易遭受有害使用酒精危害的人群，诸如儿童、青少年、育龄妇女、孕妇和哺乳妇女、土著人群和其它少数群体或社会经济地位低下人群。

指导原则

19. 通过防止和减少有害使用酒精来保护和维护人群的健康是一项公共卫生重点。现建议以下述原则支持在各级制定和实施政策，以防止和减少有害使用酒精。这些原则反映了酒精相关危害的多方面决定因素以及实施有效干预措施的复杂性。

(1) 旨在防止和减少酒精相关危害的公共政策和干预措施应当以明确的公共卫生目标为基础，并由公共卫生实体来制定。

(2) 政策和干预措施应当以现有最佳证据为基础，应当是公平的并得到可持续执行机制的支持。

(3) 面临不确定性或相互竞争的利益，应当采取预防方针，优先重视公共卫生。

(4) 在制定和实施防止和减少有害使用酒精的政策过程中，应具体考虑到特别容易遭受有害使用酒精危害的人群，包括因他人有害饮酒造成的后果。

(5) 政策和干预措施应具有敏感度，能顾及到不同民族、宗教和文化背景，以及饮酒的流行趋势和模式。

(6) 有关各方有责任保证其行为不损害为防止和减少有害使用酒精而实施的公共政策和干预措施。

(7) 应当支持儿童、年轻人和自愿不饮酒者的不饮酒行为，不得强迫他们饮酒。

(8) 应使那些遭受有害使用酒精影响的人能够获得、利用和负担得起有效的预防、治疗和护理服务。

(9) 应当避免并积极劝阻指责和歧视遭受有害使用酒精影响的人群和个人，以便改进求助行为和必要服务的提供。

会员国可采用的政策方案和干预措施

20. 防止和减少有害使用酒精需要一系列注重公共卫生的广泛预防和治疗战略。不论国家的资源水平如何，只要具有减少有害使用酒精的国家战略和适当法律框架，所有国家都将从中受益。应当把知识生产、能力建设以及监督和监测纳入减少有害使用酒精的各项活动。

21. 在全球和区域层面进行的广泛磋商确认了一系列政策方案和干预措施，可根据国家、宗教和文化背景，以及国家公共卫生重点和可利用的资源情况在国家一级予以实施。并非所有这些政策方案和干预措施对所有会员国都适用，其中有些可能会超出现有资源范畴。许多管理措施的成功实施将取决于一个国家有无能力监督遵守情况，以及有无能力针对不遵守法律规章的情况制定和实行制裁措施。

22. 政策方案和干预措施分别归入磋商过程中确定的 10 个目标领域。这些领域应被视为是相互支持和补充的：

- (1) 认识与承诺
- (2) 卫生机构的应对行动
- (3) 社区行动
- (4) 酒后驾驶的政策和对策
- (5) 酒精供应
- (6) 酒精饮料的推销
- (7) 价格政策
- (8) 减少危害措施
- (9) 减少非法和非正规酒精的公共卫生影响
- (10) 监督和监测。

23. 下述章节中针对每个领域列出的政策方案和干预措施依据的是当前有关效力及成本效益的科学知识和证据，以及经过磋商确认的经验和好做法。能力建设、评价与研究应被视为实施任何所列政策方案必不可少的部分。在每一目标领域的核心组成部分下重点强调了那些可以在科学文献中找到大量效益证据支持的政策方案。

会员国的目标领域

认识与承诺

理由

24. 可持续的行动需要以认识、承诺、参与和支持作为强有力的基础。要持续努力防止和减少有害使用酒精，首先必须提高对酒精相关危害严重性的认识并相应作出应对承诺。这种承诺最好应当能够体现为一项全面和跨部门的国家政策，澄清所涉不同伙伴的作用和责任分工。

可以在国家一级实施的政策和干预措施

25. 这些政策和干预措施包括：

- (1) 重新审查或制定全面和供资充分的国家和次国家级减少有害使用酒精战略
- (2) 建立或指定一个主要组织或机构负责贯彻落实国家政策、战略和计划
- (3) 使酒精战略与其它相关的卫生部门战略和计划，包括关于非法药品、非传染病、癌症、精神卫生、损伤和暴力以及艾滋病毒/艾滋病的战略和计划协调一致
- (4) 在相关部门间进行跨部门合作与协调
- (5) 确保在社会各阶层中传播信息和分享知识，使人们全面了解自己国家中酒精相关危害的各种影响，包括对饮酒者周围人群的影响，同时明白必须有而且已经有有效的预防措施
- (6) 在国家一级确定专门的一天或一周来提高认识并防止有害使用酒精及相关的健康和社会后果
- (7) 定期公布关于酒精与公共卫生的国家报告。

核心组成部分

26. 证据表明，应当依据现有证据并根据当地具体情况制定一项具有明确目标、策略和指标的全面国家政策，以防止和减少有害使用酒精，适当时，还应在次国家级和地方级制定这种政策。该政策应辅之以具体的行动计划并得到有效和可持续执行机制的支持。打下公众认识和支持的强大基础，也可帮助确保减少有害使用酒精努力的必要连续性和可持续性。

支持和补充国家级行动的措施

27. 世卫组织可以通过以下途径向会员国提供支持：就减少有害使用酒精的有效措施加强全球认识和宣传，从而帮助建立国际合作和网络；开发工具并提供一个国际信息交换中心，交换有关减少有害使用酒精方面以证据为基础的干预措施信息；以及将有害使用酒精提升为一项公共卫生问题列入有关的国际和政府间组织议程。

实施方面的考虑

28. 在制定和实施国家政策和战略以及在开展运动提高认识时，有必要考虑到不同的文化、宗教以及地方环境。应当提供并有效分配充足的资源以确保行动的可持续性。民间社会的投入和参与至关重要。

卫生机构的应对行动

理由

29. 卫生机构至关重要，可以从个人方面处理那些已遭受影响者所受的损害，并且还可以协调和贡献专门知识以制定有效的减少酒精相关危害政策。卫生机构应当向可能遭受或已经遭受酒精使用所引起障碍以及酒精所导致疾病和损伤影响的个人及其家庭提供预防和治疗干预措施。卫生机构和卫生专业人员的另一个重要作用是让社会及其成员了解有害使用酒精的公共卫生和社会后果，并倡导采取有效的社会应对措施。

国家一级可以采取的政策和干预措施

30. 这些政策和干预措施包括：

- (1) 加强卫生和社会福利系统，以便为酒精使用所致障碍以及合并病症提供预防、治疗和护理，包括为受影响的家庭提供支持和治疗

- (2) 建立和维持一个登记系统，并监测酒精所致发病率和死亡率，同时建立一个定期报告机制
- (3) 将针对酒精使用所致障碍的预防、治疗和护理战略、服务以及干预措施纳入针对其它精神和行为障碍，包括药物使用所导致障碍、抑郁和自杀行为等的战略与措施，并使它们有效地协调一致
- (4) 确定不同环境中的危险和有害饮酒行为
- (5) 在卫生和社会福利专业人员的正规培训课程中纳入对有害使用酒精问题的严肃考虑
- (6) 对有危险的饮酒者采取短期干预措施，特别是在初级卫生保健机构中
- (7) 对戒酒以及酒精使用和酒精诱发的障碍进行安全有效的管理并提供治疗服务，包括有效的药物和心理干预措施
- (8) 加强社会经济地位低下人群对治疗服务的获取、利用和负担能力
- (9) 支持互助或自助活动与规划
- (10) 提供技术指导并动员其它部门为有效的减少有害使用酒精战略提供支持，并建立合作和协调机制。

核心组成部分

31. 强有力的证据表明，有效的办法是及早确定酒精使用的高风险模式并由卫生专业人员对这类饮酒者进行短期干预。对于具有严重酒精依赖和相关问题的个人，某些专业治疗措施也是有效的。如果治疗能够得到合理的政策及卫生系统的支持并能被纳入更广泛的预防战略，则能达到最佳效果。卫生机构还应当主动联系并动员卫生部门以外更广泛的行为者参与，以便加强减少有害使用酒精工作的效力。

支持和补充国家级行动的措施

32. 世卫组织可以通过以下途径向会员国提供支持：记录并传播卫生机构应对酒精相关问题方面的好范例；确保关于防止和减少有害使用酒精方面重要信息的一致性、科学合理性以及明确性；在区域和全球确认其它相关行为者并与其开展合作，以便支持国家一级卫生机构的应对行动。

实施方面的考虑

33. 要在一个已经负荷过重，往往供资不足而且有时装备不良的部门中扩大有效干预措施以满足当前和未来需求，将是一项重大挑战。因此，必须特别强调根据有害使用酒精所导致的公共卫生问题的严重程度来确保充分加强和资助卫生机构的应对行动。

社区行动

理由

34. 有害使用酒精给社区造成的影响可能促使采取和加强针对当地问题的地方行动和解决办法，但条件是社区要具有必须的承诺和可利用的资源。开展社区规划和地方行动是重要的途径，可以鼓励健康的选择并为防止和减少有害使用酒精的有效干预措施提供公众和政治支持。社区行动可以提高社区一级对酒精相关危害的认识，降低公众对醉酒导致的破坏行为的认可程度，支持其它社区级政策措施，加强社区机构以及非政府组织之间的伙伴关系和网络，并为受害个人及其家庭提供照护和支持。社区行动还可以动员社区抵制向未成年饮酒者销售酒精，反对他们饮酒，并打击非法，非正规和可能受污染酒精的生产和销售。社区行动也可能对国家和国际层面的努力产生影响，提供信息和发挥促进作用。

可以在国家一级实施的政策和干预措施

35. 这些政策和干预措施包括：

- (1) 开展迅速评估以确认差距和应当采取干预措施的重点领域
- (2) 使社区能够识别和应对导致酒精消费及相关问题增加的地方决定因素
- (3) 加强地方当局协调长期一致的社区行动的可能性
- (4) 提供有关社区一级减少有害使用酒精的行动规划信息，这些规划须使用以证据为基础的干预措施，并在社区一级建设实施措施的能力
- (5) 支持和加强关于社区动员的一般规划
- (6) 促进工作场所的酒精政策和规划
- (7) 支持针对特定脆弱亚人群，如年轻人、失业者和土著人群等，以及针对体育赛事和城市节日等活动的特定规划
- (8) 建立或支持无酒精环境，特别是针对年轻人和其他危险人群。

核心组成部分

36. 证据表明，能确保协调社区资源以实施有效政策的系统方法，在执行措施的支持下，能够切实有效地减少有害使用酒精现象。可以加强地方社区的能力，使其能酌情采取自己的措施来满足当地需要，还可以为它们提供关于最有效战略的证据信息。

支持和补充国家级行动的措施

37. 世卫组织可以通过以下途径向会员国提供支持：在国际论坛中提高认识；建设能力并促进知识交流；促进为面临特定和类似问题（例如，土著或其他少数群体中的**特定**问题或改变年轻人的饮酒文化等）的社区建立国际网络。发展机构可以将减少有害使用酒精问题视为酒精所致疾病负担沉重的低收入和中等收入国家的一个重点领域。

实施方面的考虑

38. 社区行动力求改变集体行为而不是个人行为，并且必须敏感地顾及到文化规范，信仰和价值体系。编制的材料应适当符合当地需要和文化规范，并为少数群体着想。必须提供资金以便建设能力和确保可持续性。

酒后驾驶的政策和对策

理由

39. 醉酒严重影响一个人的判断力、协调性和其它运动技能。酒后驾驶是一个重要的公共卫生问题，对饮酒者以及通常无辜的当事方都有影响。目前已具备以充分证据为基础的干预措施可以减少酒后驾驶行为。减少与酒后驾驶有关的伤害应当包括威慑措施，目的是减少在酒精作用下驾驶的可能性，还应包括创造更安全驾驶环境的措施，以便既能减少酒后撞车事故的几率又能减轻相关伤害的严重程度。

可以在国家一级实施的政策和干预措施

40. 这些政策和干预措施包括：

- (1) 对血液酒精浓度采用并强制执行一个上限，同时为专业驾驶员以及年轻或新驾驶员规定一个更低的限量
- (2) 促进设置酒精检查点以及随机进行呼吸测试

- (3) 行政吊销驾驶执照
- (4) 对新驾驶员分阶段颁发执照，绝对不容许酒后驾驶
- (5) 使用酒精——点火互锁系统
- (6) 对屡次违规者实行强制性驾驶员教育和治疗方案
- (7) 鼓励提供其它交通工具，包括公共交通，直至饮酒场所关门以后
- (8) 开展支持有关政策的公众宣传运动，以加强普遍威慑力
- (9) 针对特定受众开展精心策划、高度集中和能够有效执行的媒体宣传运动。

核心组成部分

41. 有充分证据表明，应当限定一个充分低的血液酒精浓度(0.05%)或降低这种浓度的限量，作为协力减少酒精相关道路交通损伤和死亡的核心部分。这一行动应辅之以强有力的执行措施，包括酒精检查点和随机呼吸测试等。降低对年轻或无经验驾驶员的限量证明也是有效的，有助于减少这些人群的道路交通损伤和死亡。

支持和补充国家级行动的措施

42. 世卫组织可以通过以下途径为会员国提供支持：促进区域和全球网络支持和补充国家方面的努力，并着眼于知识生产和信息交换；将工程和保安方面的专长与公共卫生专门知识结合起来，设计有效的模式，特别是在低收入和中等收入国家。

实施方面的考虑

43. 能否成功发挥立法的威慑作用以及能否减少酒后驾驶的发生率及其后果，在很大程度上取决于改变社会规范的能力。警察部门坚持执行规章，随机、有针对性或有选择地进行呼吸测试，并随后加以有效制裁十分重要，并应辅之以持续的宣传和认识运动。其它领域中的措施，如价格政策、最低饮酒年龄法、销售点的密度以及负责的供应者培训规划等，都将有助于减少酒精相关道路交通死亡。此外，干预措施还应瞄准其它交通工具，如船只和飞机等，以及运行机械，以防止或减少酒精相关碰撞和损伤。在某些国家，涉及醉酒行人的交通损伤可能是个严重问题，应当作为干预措施的首要重点。

酒精供应

理由

44. 限制酒精供应是一项重要措施，可以防止脆弱和高危人群轻易获得酒精。证据表明，管理酒精饮料的生产和销售，并配合强制执行措施，可以针对各种饮酒模式和人群，有效减少有害使用酒精现象。

可以在国家一级实施的政策和干预措施

45. 这些政策和干预措施包括：

- (1) 确立许可证制度，管理酒精饮料的生产、批发和供应
- (2) 以公共卫生为导向由政府垄断零售业
- (3) 管理酒精消费场所和销售场所的数量及地点
- (4) 管理零售日期和时间
- (5) 管理酒精零售方式（例如赊销）
- (6) 根据文化规范，部分或全面禁止销售和消费
- (7) 在某些场所或特殊活动期间管理零售业务（例如，普选、重要体育赛事或节日）
- (8) 限制购买或消费酒精饮料的法定年龄
- (9) 制定条例禁止向醉酒顾客销售
- (10) 制定条例禁止向疑似替醉酒者或不满法定年龄者购买酒精的人出售
- (11) 实行销售者和供应者责任制
- (12) 处理非正规或非法生产、销售和分发酒精。

核心组成部分

46. 来自各种环境的证据表明，必须确立一个有助于减少酒精实物供应的法律框架，对酒精的销售和供应同时加以限制。这类限制应包括消费者的年龄、可以销售酒精饮料的零售设施的类型，以及销售酒精饮料的特定许可证，对销售时间和日期加以限制并对卖主以及销售点的密度进行管理。政府垄断证明在某些环境中可有效地减少有害使用酒精现象。规章需要通过有效的制裁机制来加以充分执行。执法注重销售者最为有效，因为他们会力求保留出售和供应酒精的权利。

支持和补充国家级行动的措施

47. 世卫组织可以通过以下途径为会员国提供支持：促进区域和全球努力研究货物和服务自由流动方面的规定以及旅行的增加可能对有害使用酒精产生的影响，并在必要时减轻这种影响，这可以支持和加强政府管理国家一级酒精供应的能力；开发和分享专门知识，以建立并运转有效的国家酒精市场控制系统。

实施方面的考虑

48. 在某些低收入和中等收入国家，非正规市场是酒精的主要来源，在确立更好的控制和执行系统之前，可能还谈不到对销售实行正规控制。此外，过分严格地限制供应，可能会助长平行非法市场的发展。在多数情况下，特别是在很少有或根本没有大量家庭或非法生产的情况下，可以通过严格执法来避免这种非预期后果。如果存在较大的非法市场，则需要采取一系列更广泛的有效对策。旨在实现公共卫生目标，而不主要以创收为目的的收费许可证制度将能够减少出现非法市场等非预期后果的可能性。

酒精饮料的推销

理由

49. 减少推销影响是减少有害使用酒精所考虑的一个重要问题。推销可能影响年轻人对酒精使用的态度，并可能助长年轻人更危险的饮酒模式。在以青年消费者为推销目标时，很难将不满法定年龄的青少年队伍排除在这种推销行为的影响之外。使儿童和年轻人受到推销的诱惑，与在目前酒精消费流行率低或戒酒率高的低收入和中等收入国家锁定新市场一样，是特别令人关注的问题。酒精推销的影响似乎是累积性的，可能导致饮酒行为正常化并最终增加人群有害

使用酒精的程度。通过卫星电视、因特网和体育及文化活动赞助等渠道，跨越国界和国家管辖范围传播酒精营销信息，在某些国家已成为严肃关注的问题。

可以在国家一级实施的政策和干预措施

50. 这些政策和干预措施包括：

- (1) 限制或禁止在某些或所有媒体中直接或间接进行推销
- (2) 限制或禁止赞助促销酒精饮料的活动
- (3) 限制销售量
- (4) 限制在年轻人可能积极参与的活动中进行促销
- (5) 管理新的推销形式
- (6) 由公共机构或独立的酒精制品营销机构建立有效的监测系统
- (7) 针对违反推销限制的行为，建立有效的行政和威慑制度

核心组成部分

51. 制定一个最好具有立法基础以及适当和及时制裁措施的管制框架对于管理酒精饮料的推销和赞助，尤其是对于保护年轻人、儿童和脆弱群体至关重要。该框架应特别着眼于管理以这些人群为目标或可能无意中吸引他们的推销风险。

支持和补充国家级行动的措施

52. 世卫组织可以通过以下途径为会员国提供支持：促进国际合作以加强国家能力，从而避免或纠正酒精推销（包括跨界推销）以及低收入和中等收入国家新市场向人们大肆作广告的潜在负面影响。

实施方面的考虑

53. 销售酒精的渠道包括日益复杂的传统广告和促销手段，以及通过赞助和植入式广告将酒精品牌与体育和文化活动结合起来，还可通过电子邮件、短信和

播客、社会宣传以及其它病毒式推销手段等新传媒的直接推销手段。由独立的商业通讯专家持续进行系统地监测和监督是一项重要措施，可以限制酒精推销对有害使用酒精的影响。

价格政策

理由

54. 提高酒精饮料的价格是减少有害使用酒精最有效的干预措施之一。包括酗酒者和年轻人在内的消费者对酒价的变化很敏感。可以使用价格政策减少未成年人饮酒现象，避免发展成大量饮酒和/或反复酗酒状况，并可影响消费者的偏好。

可以在国家一级实施的政策和干预措施

55. 这些政策和干预措施包括：

- (1) 确立明确的酒精征税制度并辅之以有效的执行系统
- (2) 按饮料的酒精成分比例或根据饮料类型对酒精征税
- (3) 定期根据通货膨胀和收入水平审查价格
- (4) 与基本商品一起制定酒精价格基准
- (5) 禁止或限制使用价格促销手段、折价销售、低于成本和统售价格销售以助长无限制饮酒，或者其它类型的批量销售
- (6) 确定最低酒精价格
- (7) 为不含酒精的替代品提供价格刺激措施
- (8) 限制跨边界酒精贸易
- (9) 打击或减少非法酒精或酒精饮料的销售，确保酌情对非正规酒精饮料适用相关规章条例
- (10) 停止或减少向酒精贸易经营者提供补贴
- (11) 对可能特别吸引青少年的酒精饮料征收附加税。

核心组成部分

56. 已经积累了大量证据支持利用税收变化这一手段来影响酒精制品的价格并管理相关需求。制定最低价格可以减少急性和慢性损害。为减少有害使用酒精而实行的价格政策能否成功，关键在于是否有一个切实有效的税收制度，并能配以适当的征税和执行措施。

支持和补充国家级行动的措施

57. 世卫组织可以通过以下途径为会员国提供支持：收集和传播信息，如有关价格在减少酒精相关危害方面作用的数据，说明如何促进有效的酒精征税和价格政策；就征税对收入和减少危害的作用预设一些情况。这方面信息还应包括不同征税和定价模式与制度的优缺点，特别是在低收入和中等收入国家以及在大量销售不征税酒精的国家。

58. 鉴于酒精导致依赖的特性以及酒精相关危害的公共卫生影响，双边、区域和国际贸易协定应考虑对酒精作为一种特殊商品的地位作出规定。

实施方面的考虑

59. 消费者的偏好和选择、收入变化、本国或邻国的其它酒精来源以及有无其它酒精政策措施等因素都可能影响这一政策方案的效果。对不同饮料的需求可能受到不同影响。增税措施可能对销售产生不同影响，这取决于它们如何影响对消费者的价格。

60. 大量非法酒精市场的存在使许多国家的税收政策考虑更加复杂。在这种情况下，改变税收的同时，必须努力将非法和非正规市场置于有效的政府管控之下。

61. 增加税收还可能遇到来自消费者群体和经济界人士的抵制。针对这种抵制采取宣传和加强认识措施将有助于推行税收政策。

减少危害措施

理由

62. 减少危害的措施具有防止和减少酒精消费不良后果的潜在作用，并不明确针对——也不一定能减少——酒精消费现象本身。这一方针首先要认识到人们在饮酒这一事实，其重点在于如何能够防止或减少饮酒的潜在不良后果。如能成功降低醉酒和酗酒的程度或减少由此产生的健康后果，并能改变饮酒环境，则

可能取得巨大的公共卫生效益，这尤其是因为目标锁定的那些行为损害的通常是饮酒者以外的其他人。

可以在国家一级实施的政策和干预措施

63. 这一目标领域的政策和干预措施包括：

- (1) 管理饮酒环境，尽量减少暴力和破坏行为
- (2) 用塑料容器或防碎玻璃杯供应酒精
- (3) 执行法律禁止供应至醉酒状态
- (4) 对供应酒精至醉酒状态而引起损害的后果追究法律责任
- (5) 关于在消费场所负责地供应饮料问题实行管理政策
- (6) 就如何更好地管理喝醉和寻衅闹事的饮酒者，对相关部门的职员进行培训
- (7) 降低不同饮料类别的酒精浓度
- (8) 社会福利方面的照护和支持规划
- (9) 为严重醉酒者提供必要的照护或住所
- (10) 提供消费者信息并在酒精饮料上加贴标签说明与酒精有关的危害
- (11) 用维生素强化酒精饮料或食品，以防酗酒者营养不足

核心组成部分

64. 一些证据表明，场所设计注重安全性以及雇用保安人员（部分上是为了减少潜在的暴力），可以减少酒精相关危害。

支持和补充国家级行动的措施

65. 世卫组织可以向会员国提供支持，通过产生知识和交换信息与最佳做法加强国家行动。

实施方面的考虑

66. 管理公共饮酒环境甚为重要，但可能只有助于部分减少酒精相关危害，因为这种危害多发生在这些环境以外。应将减少危害的措施视为减少有害使用酒精方面一套综合措施的一部分。目前的证据和好做法鼓励使减少危害的干预措施与更广泛的防止或减少有害使用酒精战略相辅相成。在实施这些减少危害的措施以管理饮酒环境或向消费者提供信息时，应避免赞同或鼓励饮酒的观点。

减少非法或非正规酒精的公共卫生影响¹

理由

67. 消费非法或非正规生产的酒精，除乙醇本身的负面影响外，可能还会造成其它不良健康和社会后果，并还可能妨碍政府对合法生产的酒精进行征税和控制。应当根据非法或非正规酒精消费的流行情况及相关危害，分阶段采取行动减少上述其它不良后果。这些干预措施应当补充而不是取代其它旨在减少有害使用酒精的干预措施。

可以在国家一级实施的政策和干预措施

68. 这一目标领域的政策和干预措施包括：

- (1) 在生产和销售酒精饮料方面实行良好的质量控制
- (2) 管理非正规酒精的销售并将之纳入税收制度
- (3) 建立有效的控制和执行系统，包括印花税票
- (4) 建立或加强关于非法酒精的跟踪和追踪系统
- (5) 确保在国家和国际各当局之间就打击非法酒精开展必要的合作并交换相关信息
- (6) 就源自非正规或非法酒精的污染物和其它健康危害发出相关公开警告。

¹ 非法酒精在此指通过酒精生产、装运、接收、拥有、分发、销售或采购方面受法律禁止的任何做法或行为提供的酒精制品。

核心组成部分

69. 应当建立良好的科学、技术和机构能力，促进策划和实施适当的国家、区域和国际措施。对市场有良好认识并且对非正规或非法酒精的组成和生产有深入了解也很重要，同时要有好的立法框架和积极的执行措施。应当将控制措施与提高认识和社区动员结合起来。

支持和补充国家级行动的措施

70. 国际方面同心协力可能有利于国家方面旨在打击酒精非法贸易的措施。世卫组织可以向会员国提供支持，致力于加强多边、区域或双边安排，以便更有力地防止因消费非法酒精造成的危害，例如，可以鼓励采用印花税票和建立全球跟踪和追踪系统。

实施方面的考虑

71. 非正规酒精的生产和销售可以从文化方面予以认可和管理。非正规酒精的酒精含量可能较少，不会比商业饮料更有危险并且可能是贫困家庭的重要收入来源。因此，打击非正规酒精的对策必须以对这种酒精所造成危害的认识为基础并且在文化方面须具有敏感度。努力刺激其它收入来源或设法使这种酒精正规化十分重要。事实上，购买非正规或非法生产的酒精的人们购买力通常极低，这可能影响到有关对策的可行性和效力。

监督和监测

理由

72. 有必要进行地方、国家和国际监测与监督，以便能清楚地了解有害使用酒精的规模和性质，并解答重要的政策问题，包括如何确定防止和减少有害使用酒精的有效干预措施。这些活动将包括监测酒精消费水平和模式、随后引起的健康和社会后果，以及政策及其实施的影响。监督和监测是有组织地努力减少有害使用酒精现象的基本运作部分，应被纳入政策制定工作。在收集、分析和使用数据时应考虑卫生公平性问题，例如，注重饮酒模式和饮酒问题的社会因素以及考虑年龄、性别、社会阶层和族裔等因素。监测还应当掌握服务利用者的大致情况，以及最受影响者不利用预防和治疗服务的缘由。

可以在国家一级实施的政策和干预措施

73. 这一目标领域的政策和干预措施包括：

- (1) 建立有效的框架，促进监督和监测活动
- (2) 制定并跟踪一套关于有害使用酒精以及防止和减少这种使用方面政策应对和干预措施的共同指标
- (3) 委托对酒精消费和酒精相关危害进行持续国家调查
- (4) 确立或指定机构或其它组织实体，负责收集、分析和传播现有数据
- (5) 以商定的格式向世卫组织和其它有关国际组织提供数据。

核心组成部分

74. 建立可持续的国家信息系统，使用与世卫组织全球和区域信息系统一致的指标、定义和数据收集程序是有效评价减少有害使用酒精方面国家努力以及监测次区域、区域和全球各级趋势的重要先决条件。系统持续地收集、整理和分析数据，及时向决策者和其它利益攸关方传播信息和反馈，应当是实施任何减少有害使用酒精政策和干预措施必不可少的一部分。

支持和补充国家级行动的措施

75. 来自监督和监测的数据为成功和适当实施其它九项政策方案奠定了基础。世卫组织酒精与健康全球信息系统以及全球疾病负担研究被认可为向全球决策提供信息的主要工具，应当予以加强并应与区域和国家级开展的更多努力结合起来。酒精研究、监测和评价方面的国际努力有必要得到加强，并明确注重发展中社会的需要。世卫组织可以向会员国提供支持，继续开发相关的技术工具和数据收集机制并确保数据的兼容性，还应制定一致的定义。

实施方面的考虑

76. 收集、分析和传播关于有害使用酒精的信息是资源密集型活动。尽管如此，仍应逐步加强具有关键指标的国家信息系统。其它部门可能拥有数据，因此必须建立良好的协调、信息交换和合作系统。

实施战略

77. 成功实施战略将需要会员国采取协调一致的行动，需要有效的全球管理和所有相关利益攸关方的适当参与。已为支持实现五项目标提出了行动建议。现应当考虑制定更详细的行动计划，要确定有时限的具体行动和提供适当的资源。

加强全球对有害使用酒精所导致公共卫生问题严重程度和性质的认识并促进政府做出承诺，采取行动防止和减少有害使用酒精

78. 秘书处将定期报告酒精相关危害的全球负担情况，提出基于证据的建议并倡导各级采取行动防止和减少有害使用酒精。它将与其它政府间组织以及酌情与代表主要利益攸关方的其它国际机构合作，确保减少有害使用酒精方面的工作得到适当优先考虑和资源。

79. 在国家一级，会员国的主要责任是制定、实施、监测和评价减少有害使用酒精的公共政策。持续的政治承诺、有效的协调以及次国家级政府和民间社会的适当参与对于成功至关重要。卫生部具有重要作用，须将其它部委与必要的利益攸关方聚合起来，以促进有效地制定和实施政策。卫生部还应确保预防和治疗战略及干预措施的策划和提供与针对其它属于公共卫生首要重点的相关健康状况，如非法使用药物、精神疾患、暴力和损伤、心血管病、癌症、结核病和艾滋病毒/艾滋病等的战略和干预措施协调一致。

动员各有关方面采取适当和协调的行动，防止并减少有害使用酒精

80. 世卫组织将鼓励其它国际政府间组织以及，酌情鼓励代表主要利益攸关方的其它国际机构参与，确保让所有有关的行为者都能为减少有害使用酒精出力。鼓励联合国系统中的有关伙伴以及其它全球和区域级政府间组织根据其职权采取适当行动，支持和补充全球战略。

81. 政府和政府间组织应确保采取有力的步骤与非政府组织和其它民间社会团体合作，共同制定和实施酒精政策，同时考虑到一些非政府组织可能存在的任何潜在利益冲突。民间社会作为一个独立的声音具有重要作用，可以警告有害使用酒精对个人、家庭和社区的影响，并为减少酒精相关危害带来额外的承诺和资源。

82. 经济界人士可以结合其各自作为酒精生产商、批发商和经销商的作用来促进减少酒精相关危害。必须适当考虑所涉及的商业利益及其与公共卫生目标之间的潜在冲突。特别鼓励经济界人士在制定、生产、分发、推销和销售酒精制品时考虑如何防止和减少有害使用酒精。他们还可以通过提供酒精饮料销售和消费方面的数据来发挥作用。

83. 研究机构和专业协会在提出行动证据并向卫生专业人员和广大社区传播这种证据方面发挥着关键作用。世卫组织合作中心在支持实施和评价全球战略方面具有重要作用。媒体的作用也日益重要，它不仅是新闻和信息传输工具，而且是商业通讯的渠道，所以应当予以鼓励，以支持全球战略的目的与活动。

支持和加强国家能力和潜力，以防止和减少有害使用酒精并治疗酒精使用所导致的障碍和相关病症。

84. 许多会员国需要加强能力和潜力以制定、执行和维持必要的政策和法律框架以及实施机制。秘书处将提供技术指导和支​​持，促进加强机构能力以应对有害使用酒精所造成的公共卫生问题，特别是在酒精所致负担沉重或日益加重的低收入和中等收入国家。

85. 能力建设必须是一个长期持续的过程。其中包括筹集必要资源并动员利益攸关方参与。应当建立或加强区域和国家间网络，以有助于分享最佳做法和促进能力建设。

86. 世卫组织区域和国家办事处是向各区域会员国提供支持的主要机构，而世卫组织总部则为区域规划和国家办事处提供支持。区域和国家办事处最能够支持国家政策、规划和活动，例如，可以促进分享最佳做法并向地方社区传播信息和分发资源。它们还可以确保将地方所关注的问题体现在区域和全球政策议程中。

在酒精相关危害严重性和决定因素以及减少和防止这种危害的有效干预措施方面，促进和加强知识基础

87. 关于有害使用酒精的程度，以及预防和治疗干预措施的效力及成本效益已有大量证据。应当进一步巩固和系统地扩大这方面知识基础以支持实施全球战略。应继续对酒精所导致的疾病负担进行风险比较评估，并应加强低收入和中等收入国家中的流行病学研究。对在不同文化和发展环境中实施的不同政策措施应当开展效力比较研究。其它重要领域还包括进行业务研究以扩大有效的干预措施，以及研究酒精与社会和卫生不平等现象之间的关系。

在各级加强监督和监测系统，并确保有效传播和适当应用这方面信息

88. 有必要通过世卫组织全球和区域信息系统产生、整理、分析和定期报告关于酒精消费、包括酒精相关危害的更好数据，以便协助监测全世界在减少有害使用酒精方面取得的进展。世卫组织优先注重持续监测和提供技术支持与指导以监测趋势并评价所实施的政策措施的影响。世卫组织将继续致力于发展酒精与健康全球信息系统，为酒精使用全球流行病学监测、酒精相关问题以及酒精政策提供信息参考来源，并酌情支持建立国家监测系统。

与其它战略、计划和规划之间的联系和相互作用

89. 本工作文件以区域行动为基础，如世卫组织欧洲区域的酒精政策框架（EUR/RC55/R1 号决议）、西太平洋区域的减少酒精相关危害区域战略（WPR/RC57.R5 号决议）、东南亚区域的酒精消费控制——政策方案（SEA/RC59/R8 号决议），东地中海区域的酒精消费的公共卫生问题（EM/RC53/R.5 号决议）以及非洲区域的减少有害使用酒精行动（AFR/RC58/3 号文件）。

90. 有害使用酒精是预防和控制非传染病全球战略（WHA61.14 号决议）行动计划中着重突出的四项主要风险因素之一。酒精战略依赖并关系到其它一些非传染病风险因素以及特定疾病规划，特别是饮食、身体活动与健康全球战略（WHA57.17 号决议）、烟草控制（WHA56.1 号决议）、健康促进和健康的生活方式（WHA57.16 号决议）以及预防和控制癌症（WHA58.22 号决议）。

91. 本战略还与世卫组织其它一些相关活动相结合并保持一致，特别是精神卫生差距行动规划，包括防止自杀和管理其它物质使用所导致的障碍，以及关于暴力与健康（WHA56.24 号决议）、道路安全与健康（WHA57.10 号决议）、儿童和青少年健康与发育（WHA56.21 号决议）及生殖卫生（WHA57.12 号决议）等的规划活动。

92. 随着新证据的出现，更加关注酒精与某些传染病之间，以及饮酒与发展之间的联系。与本战略有关联的还有世卫组织艾滋病毒/艾滋病规划、遏制结核病策略、针对健康问题社会决定因素采取行动以减少卫生不公平方面的工作（WHA62.14 号决议）以及世卫组织在实现与卫生有关的联合国千年发展目标方面的工作（WHA58.30 决议）。

93. 实施一项减少有害使用酒精的全球战略可以为世卫组织各区域办事处提供支持性框架，以制定、重新审查和实施针对具体区域的政策，并与国家办事处一起，向会员国提供技术支持。还将着重强调秘书处内部的协调，以便使涉及有害使用酒精问题的所有行动均与本战略保持一致。

监测进展和报告机制

94. 为监测进展，本战略要求各级确立适当的机制，以采取评估、报告和重新审查行动。有必要制定一个以影响为重点的框架，对本战略各项目标的实现情况进行评估。

95. 世卫组织酒精与健康全球调查以及酒精与健康全球信息系统是报告和监测机制的重要部分。后者的数据收集工具将得到调整以纳入关于国家一级实施本战略的进程与结果的相关报告。

96. 各国相应机构组成的全球和区域网络召开定期会议可以提供一个机制，就在各级实施全球战略开展技术讨论。除评估进程以外，这些会议还可以仔细讨论实施方面的重点领域和议题。

97. 将应要求向会员国报告全球战略实施情况，包括向各区域委员会和世界卫生大会提交报告。还应当在区域或国际论坛上，包括在卫生会议和适当的政府间会议上介绍实施和进展情况。

= = =