



世界卫生组织

制定伤害及 暴力预防政策

面向政策制定者和规划者的指南

主编 Doris Schopper
Jean-Dominique Lormand
Rick Waxweiler
主译 段蕾蕾
审校 罗焕金



人民军医出版社

PEOPLE'S MILITARY MEDICAL PRESS

制定伤害及暴力预防政策 面向政策制定者和规划者的指南

DEVELOPING POLICIES TO PREVENT
INJURIES AND VIOLENCE: GUIDELINES
FOR POLICY-MAKERS AND PLANNERS

原 著 Doris Schopper
Jean-Dominique Lormand
Rick Waxweiler
主 译 段蕾蕾
审 校 罗焕金
译 者 (以姓氏笔画为序)
安 媛 吴春眉



人民军医出版社

PEOPLE'S MILITARY MEDICAL PRESS

北 京

图书在版编目(CIP)数据

制定伤害及暴力预防政策:面向政策制定者和规划者的指南/
(瑞士)斯考珀(Schopper, D.)等原著;段蕾蕾主译. —北京:人民
军医出版社, 2011. 10

ISBN 978-7-5091-5149-5

I. ①制… II. ①斯… ②段… III. ①伤害—预防—政策—
研究②暴力行为—预防—政策—研究 IV. ①C912. 68

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 198538 号

本书由世界卫生组织于 2006 年出版。

Developing policies to prevent injuries and violence: guide-
lines for policy-makers and planners ©世界卫生组织 2006

著作权合同登记号:图字 军-2011-042 号

策划编辑:孟凡辉 文字编辑:刘 立 责任审读:周晓洲

出 版 人:石 虹

出版发行:人民军医出版社

经销:新华书店

通信地址:北京市 100036 信箱 188 分箱

邮编:100036

质量反馈电话:(010)51927290;(010)51927283

邮购电话:(010)51927252

策划编辑电话:(010)51927300—8802

网址:[www. pmmp. com. cn](http://www.pmmp.com.cn)

印、装:三河市春园印刷有限公司

开本:850mm×1168mm 1/32

印张:3. 125 字数:76 千字

版、印次:2011 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

印数:0001—1000

定价:19. 80 元

版权所有 侵权必究

购买本社图书,凡有缺、倒、脱页者,本社负责调换

引用时请注明:Schopper D, Lormand JD, Waxweiler R (eds). 制定伤害及暴力预防政策:面向政策制定者和规划者的指南,日内瓦,世界卫生组织,2006。

©世界卫生组织,2006

版权所有。世界卫生组织出版物可从世界卫生组织出版办公室获取,地址是 20 Avenue Appia, 1211 Geneva 27, Switzerland (电话: +41 22 791 2476; 传真: +41 22 791 4857; 电子邮件: bookorders@who.int)。无论出售还是非商业性分发,若要复制或翻译世界卫生组织出版物,应向世界卫生组织出版办公室提出申请,地址同上(电话: +41 22 791 2476; 传真: +41 22 791 4857; 电子邮件: bookorders@who.int)。本书使用的名称和资料不代表世界卫生组织对任何国家、领土、城市或地区或其当局的合法地位,或关于边界或分界线的规定有任何意见。地图上的虚线表示可能尚未完全达成一致的大致边界线。

凡提及某些公司或某些制造商的产品时,并不意味着他们已被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。除差错和疏漏外,凡专利产品名称第一个字母均用大写,以示区别。

世界卫生组织已对本书的信息进行过核实,但不对正在分发的出版物做任何明确或含蓄的保证。解释和使用本书内容的责任由读者自负。世界卫生组织对因使用这些信息造成的任何损失概不负责。

署名编者对本书观点负责。

内 容 提 要

本书叙述了建立伤害和暴力预防政策的必要步骤,解释了需要这些政策工具的依据,卫生部门在政策制定过程中的重要性,以及政策和法规之间的联系。本书指导性强,适合伤害及暴力预防政策决策者和规划者阅读参考。

外,政策制定者和规划者应在早期阶段就考虑到所需的人力及资金要求。

本书(制定伤害及暴力预防政策:面向决策者和规划者的指南)叙述了建立一个伤害和暴力预防政策工具的必要步骤,也解释了需要这些政策工具的依据、卫生部门在政策制定过程中的重要性,以及政策和法规之间的联系。关于如何执行政策的指南将以一份独立的文件进行描述。

本指南的附录之一列出了目前世界各国正在执行的伤害及暴力预防控制的国家级(和次国家级)政策性文件的范例。这些文件可以从世界卫生组织伤害与暴力预防司的网站上获取(www.who.int/violence_injury_prevention/policy/en/),也许能为需要在这领域获得指导的其他国家的政策制定者和规划者提供思路。

我谨代表所有在此项目中作出贡献的人表达共同的希望:这些指导能有助于促成应对伤害和暴力的全球性响应,让世界变得更加安全,更加健康。

世界卫生组织,
伤害与暴力预防司,
Etienne Krug 司长,
瑞士日内瓦。

编 者

编辑

Doris Schopper, Jean-Dominique Lormand, Rick Waxweiler.

参与提供文字材料的人员

Pam Albany, Mohamed Ben Ammar, Paul Bloem, Alexander Butchart, Nancy Gage-Lindner, Jean-Dominique Lormand, Berlin Kafoa, Olga Kalakoulas, Rupert Kisser, Olive Kobusingye, Eugenia Maria Silveira Rodrigues, Doris Schopper, Mathilde Sengoelge, Dinesh Sethi, Paibul Suriyawongpaisal, Nguyen Thi Hong Tu, Iris Wainiqolo.

同行评审专家

Shanthi Ameratunga, Joanna Banfield, Wiliam Bosu, Guru Gururaj, Rupert Kisser, Olive Kobusingye, George Fotoh Ngufor, Joan Ozanne-Smith, Margie Peden, Ros Poulos, Francesca Racioppi, Chamaiparn Santikarn, Hala Sakr, Mathilde Sengoelge, Dinesh Sethi, David Sleet, Tamitza Toroyan, Joanne Vincenten, Beata Zuchora.

日内瓦第一次咨询会议参加者, 2003 年 9 月 23 – 24 日

Pam Albany, Mohamed Ben Ammar, Paul Bloem, Alexander Butchart, Elisabeth Duarte, Etienne Krug, Nancy Gage-Lindner, Jean-Dominique Lormand, Eugenia Maria Silveira Rodrigues, Doris Schopper, Paibul Suriyawongpaisal, Nguyen Thi Hong Tu, Rick Waxweiler.

致 谢

世界卫生组织谨对编者、作者以及众多评审专家和顾问表示衷心的感谢。他们的奉献、支持和专业知识使得本书的出版成为可能。其他很多人士也对本书的出版作出了贡献。特别要鸣谢对终稿进行编辑的 Ann Morgan, 和提供行政支持的 Pascale Lanvers-Casasola。

世界卫生组织同时也向瑞典政府和美国疾病预防控制中心表示感谢, 他们为此书的开发、撰写和出版提供了慷慨的财政支持。

缩 略 词

BAC	血液酒精含量
CEN	欧洲标准化委员会
EMS	紧急医疗服务
FGM	女性生殖器切割
IATAS	国际电视艺术与科学学会
ISBI	国际烧伤协会
ISL	安全活动学会(奥地利)
ISO	国际标准化组织
NGOs	非政府组织
RTI	道路交通伤害
TRIP	太平洋项目交通相关伤害
UK	英国
UN	联合国
UNDAF	联合国发展援助框架
UNICEF	联合国儿童基金会
USA	美利坚合众国
WHA	世界卫生大会
WHO	世界卫生组织
WNC	全国妇女委员会

引言

本指南希望帮助那些旨在制定国家伤害及暴力预防政策的人士。它涵盖了制定此类政策的所有必要步骤,包括首先要获得政府及政治当局的认可。但此指南不提供关于怎样执行伤害和暴力预防政策的具体指导。

本指南主要针对政府部门中与防控暴力和伤害有关的机构,尤其是卫生部门、交通部门、司法部门、内务部门、福利部门、家庭事务部门、教育部门、住房部门、劳动部门、农业部门、体育及消费事务部门。但是,此手册的效用并非仅局限于上述提及的部门,比如还有:

- 政策制定者及其他公共卫生部门的决策者;
- 暴力及伤害预防领域的非政府组织;
- 涉及伤害原因、治疗及影响的研究,以及制定和评估恰当解决方案的学者;
- 希望通过支持国家性工作来预防和减轻暴力及伤害后果的国际组织,包括基金会、双边捐赠者以及联合国机构。

由于认识到不同国家有各自独特的流行病学状况、政治及经济形势,本指南在起草时尽量避免过度具体化。尽管如此,迎合每个人需要的一般性指南和具有实际指导意义的“怎样去做”之间很难平衡。为了尝试实现这种平衡,本指南的作者借助世界各国的经验,用这些经验作为案例来强调政策制定过程的关键方面。此外,为了给负责起草政策文件的人提供其他国家的样本,在指南附录 A 中列出了一份已有政策文件的综合列表(附有有效互联网链接的具体内容)。

前 言

伤害和暴力在世界上每个国家都是对健康的威胁。全世界每年有超过 500 万人死于各种类型的伤害,而因此终身致残的人就更多。若按照现在的趋势,伤害及暴力的全球负担预计将在下一个十年大幅增加,尤其是在中低收入国家。尽管此问题的重要性逐渐凸显,却只有极少数国家制定了预防伤害及暴力的国家政策、战略或者行动规划。

为了引起国际首脑对这些问题的关注并提供行动建议,世界卫生组织在 2002 年和 2004 年分别发布了《暴力与健康世界报告》和《世界预防道路交通伤害报告》。这些报告得到了世界卫生大会(卫生部长国际年会)的支持,形成了决议 WHA56.24(贯彻《暴力与健康世界报告》的建议)和 WHA57.10(道路安全与健康)。这两项决议鼓励政府制定国家性和地方性的伤害及暴力预防政策。

伤害预防的努力要取得成效,综合性政策和考虑周详的行动规划是必不可少的,但制定这样的政策、策略和行动计划并不容易。这需要许多先决条件,包括确定领导这些活动的归口单位,建立跨越政府部门、民间社会和其他利益相关者的联系,以及所有层面的政治承诺。

世界卫生组织建议,预防伤害和暴力的政策性文件应包括明确的行动方案,以目标、优先领域、时间表、运行机制以及评估办法的形式列出来。该政策的制定需以政府和相关非政府组织共同参与的形式实现,合理规划各阶段的责任并恰当进行委托执行。另

目 录

第一部分 设定背景	(1)
伤害及暴力:对健康的严重威胁	(1)
为什么制定伤害及暴力预防政策十分重要	(2)
什么是伤害及暴力预防政策	(3)
伤害的分类	(4)
怎样将政策与立法相结合	(5)
国际协议的作用	(7)
卫生部门应发挥什么作用?	(10)
政策选择:整体层面的思考	(12)
产生兴趣和需求	(12)
伤害及暴力预防政策的适用范围	(14)
将伤害及暴力预防融入已有的政策法规中	(16)
第二部分 制定应对伤害及暴力的政策	(18)
第一阶段:启动政策制定进程	(18)
步骤一:评估形势	(19)
步骤二:提高对暴力及伤害的认识	(26)
步骤三:确定领导,加速达成政治承诺	(29)
步骤四:使利益相关者参与其中,创造主人翁意识	(31)
第二阶段:制定政策	(34)
步骤一:确定框架	(35)
步骤二:设定目标,选择干预措施	(39)
步骤三:确保政策实施	(47)
第三阶段:寻求批准和认可	(53)
步骤一:利益相关者的批准	(53)

步骤二：政府部门的批准..... (54)

步骤三：国家认可..... (55)

结论 (57)

参考文献 (58)

附录 A 现有的与暴力及伤害预防相关的政策文件 (62)

附录 B 世界卫生大会决议 (74)

附录 C 预防暴力及伤害的干预措施 (80)

第一部分 设定背景

伤害及暴力:对健康的严重威胁

伤害和暴力在世界上每个国家都是对健康的威胁。全世界每年有超过 500 万人死于各种类型的伤害,在 15—44 岁的人群中,伤害是死亡和发病的首要原因之一^[1]。如果目前的趋势继续发展,全球伤害负担至 2020 年时将大幅增加,道路交通伤害、人际暴力、战争和自伤将成为造成全球伤害死亡数量可预见增加的最主要原因。中低收入国家的伤害死亡率显著高于高收入国家,前两者的伤害及暴力死亡数量占全世界的 90%。

考虑到有必要提高对于伤害及暴力给公共卫生造成的影响的意识,WHO 近年来着手开展了数项姿态鲜明的行动,记录了问题的程度和原因,并且提供了解决问题的方法。2002 年 10 月,WHO 发布了第一份《暴力与健康世界报告》^[2]。这份报告在 2003 年 5 月第 56 届世界卫生大会(WHA)的 WHA56.24 决议中获得通过(推行《暴力与健康世界报告》中的建议),并且在这之后很快发行了一本指南^[3]作为对这份报告的支持。这份指南指出如何实施《暴力与健康世界报告》中提出的建议。之后,在 2004 年 4 月,WHO 出版了第一份《世界预防道路交通伤害报告》^[4],该报告也是在世界卫生大会决议中获得通过(WHA57.10 决议,道路安全与健康)。附录 B 收录了这两项 WHA 决议的全文,旨在鼓励政府,尤其是卫生部,制定国家和地方性暴力及伤害预防政策。

全球在地区水平上提高对伤害及暴力重要性认识的努力正不断增加。比如,多个与暴力及伤害预防相关的决议近期在 WHO 区域性委员会会议上得到采纳,包括一项关于 WHO 欧洲区和非洲区

的伤害预防方面的决议^[5],以及一项关于儿童性虐待的决议^[6]。

为什么制定伤害及暴力预防政策十分重要

所有国家都已经有一些旨在解决某些伤害及暴力问题的法律法规,并且在某些步骤上已经用来处理伤害及暴力所造成的后果,从这个角度上讲,伤害预防的想法并不新颖。但是,许多国家对该问题重要性的认识较低,以致采取的行动经常不妥当,不完整。此外,考虑到暴力及伤害问题的复杂性,预防工作应从各个水平(地方、区域及国家)进行跨部门、跨学科的努力。为保持连贯一致,这些工作应在共同的愿景、目标和策略下进行。制定伤害预防政策不仅能使此项工作在政治水平上保持一致和清晰,而且能够分辨出法规不同部分之间可能存在的抵触和矛盾,并促进资源的优化利用。国家范围的行动还能确保有限的资源在社会、经济发展水平和能力不同的社会群体间合理分配。某些措施需要在不同地域和司法管辖区之间实现标准化,比如开发安全的道路基础设施,建立并强制推行安全生产条例,这样才能保证措施的有效性和效率,并确保行动由国家响应执行。

确定一个共同的视角和价值观有助于将所有致力于暴力和伤害预防的部门团结在一起,比如政府部门、非政府组织以及社会上的利益相关者,这样反过来也保证了努力都朝向同一个方向。确定共同的视角和价值观也有助于分清各个政府部门各自的作用和职责(比如卫生、教育、司法、民政、社会保障、交通、基础设施、家庭事务、劳工)。制定政策的过程也应注意获取足够的解决问题的资源。另外,政策制定有可能获得立法机关拨款,从而提供一个更为稳定的经费来源。可见,制定伤害预防政策是有效组织国家和社区水平干预工作的关键所在,这能在一定程度上避免在项目制订中产生重复和缺失。

高收入国家的经验说明国家制定伤害预防政策确实有效。在过去的10~20年,许多工业化国家降低了伤害死亡率,有些国家的降幅

达到一半。这些成果应归功于在伤害预防方面协同一致和坚持不懈的努力,这种努力通常是政府倡导的国家策略或规划的一部分。在澳大利亚、加拿大和法国等国家,国家战略在减少伤害方面已经产生了明显的作用。加拿大的方式相对独特,但仍然十分成功:首先通过两份政府文件《加拿大公民伤害预防:有效规划的关键因素》^[7]和《制定综合性伤害预防策略》^[8],在国家水平对伤害和暴力做出了响应,然后将其修订,以便于各省实施。加拿大三个省的政府文件范例如下:

- 制定省级伤害预防策略。振兴马尼托巴^[9];
- 新斯科舍伤害预防策略:报告和建议^[10];
- 阿尔伯塔伤害控制策略^[11]。

最近,一些中低收入国家开始在国家伤害和暴力预防方面投入力量。然而,这些国家政策对中低收入地区非故意或故意伤害的数量和后果的影响究竟怎样,目前还不清楚。但是,对这些工作成效的评估正在进行中。

什么是伤害及暴力预防政策

术语“政策”可有多种解释(框1)。通常的解释为“一种以文字形式记录的文件,可以为政府和非政府伙伴共同采取行动提供基础。”这种文件的目的是提高大家对某种形势的认识,创造相互理解(基于对问题、趋势、原因和潜在解决方案的分析);清楚表述那些能论证和指导行动的伦理学原则和其他方面的原则;使大家对采取的行动形成一致的观点;为行动提供框架;确定各机构的职责和协调机制;招募各方参与者。

有时也用其他词语命名政策性文件,如“政策框架”“策略”“策略规划”“规划”“行动计划”甚至“大纲”,但在意图或内容上并没有必然的区别。更复杂的是,在很多语言中并没有明确指代“政策”的术语,经常同一个词既可以指政治又可以指政策,这样可能会带来不便,导致人们倾向于选用更为中立的词语,如“策略”或“行动计划”。

框 1

什么是政策？若干定义

对改善卫生条件的目标、这些目标的优先权，以及实现目标的主要努力方向的一种文字表述^[12]。

对改善卫生条件的行动目标或原则的声明或表述^[13]。

政策是指导决策的一系列原则。它为考察或度量方案、活动提供框架^[14]。

对实现以增强健康为既定目标的行动方案的一套决定或承诺。政策通常陈述或暗示了巩固政策主张的价值。它们也可能详述能够应用到政策规划和实施中的资金来源，以及涉及的相关机构^[15]。

基于这些指导准则，我们采用如下定义：

暴力和伤害预防政策是指为了预防故意和非故意伤害，减少其对健康的影响而制定的包括主要原则和目标、对象、优先行动以及协调机制的文件。

术语“策略”通常指政策如何实施，例如一项策略指出了为达成政策目标所需努力的方向和采取的行动，而“行动计划”或“大纲”更加具有规定性，它们不仅确定了预期的时间表、具体活动和所需资源，还提供了如何对活动进行实施、监督和评估的指导。

伤害的分类

为了量化伤害负担并辨别干预的契机，根据伤害的原因分类可能是最方便的分类方法，例如分为故意(故意性加害)或非故意伤害。

故意伤害可以根据事件涉及的人细分为：

- 自我加害暴力(即自杀、自杀企图、自我虐待)；
- 人际暴力(一个人对其他人施加的致死或非致死伤害，例如杀人、亲密伙伴间的暴力、性暴力、虐待儿童和忽视、虐待老人)；
- 集体暴力(如战争或国内暴乱、恐怖主义活动、犯罪组织)。

非故意伤害通常根据引起伤害的机制(即如何发生的)分类。因此非故意伤害最常见的类别有道路交通伤害、跌倒/坠落、烧伤和烧烫伤、溺水、中毒、刀/锐器伤。