

1 背景

1.1 非傳染病：全球及本地均面對的健康挑戰

1.1.1 非傳染病亦稱慢性病，持續時間往往甚長，並由遺傳、生理、環境及行為等多方因素結合引起。這些疾病受到不同因素驅使，包括急速而欠缺規劃或規劃不周的城市化發展、全球化的不健康生活方式及人口老化。非傳染病的主要種類有心血管疾病（如心臟病及中風）、癌症、慢性呼吸系統疾病（如慢性阻塞性肺病及哮喘）及糖尿病。非傳染病為全球死亡的主要成因，每年導致 4 000 萬人死亡，相當於全球總死亡人數的 70%。在每年的死亡人數中，30 至 70 歲之間死亡的人數超過 1 400 萬人，其中大部分的早逝均可予以預防或推遲³。根據世界衛生組織（世衛）的推算，如果我們繼續對此情況視若無睹而「照常運作」，到二零三零年時，非傳染病造成的每年總死亡人數將增加到 5 500 萬人⁴。

1.1.2 與許多國家一樣，香港正面臨非傳染病日益嚴峻的威脅。由於人口老化、人口風險狀況改變、社會轉變及全球化的影響，因癌症及心臟病而死亡的登記人數比率由一九六一年的 12.2% 及 9.4% 分別上升至二零一六年的 30.5% 及 13.3%。於二零一六年，四種主要的非傳染病，即心血管疾病（包括心臟病及中風）、癌症、糖尿病和慢性呼吸系統疾病，所造成的登記死亡人數達 25 771 人，佔全年總登記死亡人數約 55%。同年更造成以 70 歲為分界的潛在壽命損失年數約 104 600 年。非傳染病不但造成嚴重的發病率，更帶來高昂的治療費用，從醫院可觀的出院人次及死亡人數可見一斑。於二零一六年，前述的四種主要非傳染病合共佔全部醫院住院病人出院人次及死亡人數的 17%（或 370 579 人次）⁵。健康欠佳會影響個人、家庭和醫療系統，如果不加以解決，更會對社會和經濟造成影響。

³ Noncommunicable diseases. Geneva: World Health Organization, June 2017. 見以下網址（只備英文版）：<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs355/en/>

⁴ Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013-2020. Geneva: World Health Organization, 2013. 見以下網址（只備英文版）：http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/94384/1/9789241506236_eng.pdf?ua=1

⁵ 香港特別行政區：醫院管理局、衛生署及政府統計處。二零一六年住院病人出院人次及死亡人數。

1.2 全球非傳染病防控工作的發展

1.2.1 在國際層面，有鑑於非傳染病對國家發展及經濟增長的迫切威脅，各國元首於二零一一年九月在聯合國大會聚集並通過了《防控非傳染病政治宣言》（《政治宣言》）。該《政治宣言》呼籲各國制定跨界別政策，創造促進健康的平等環境，使每個人都能作出健康的選擇並過上健康的生活。為了實現這些承諾，於二零一三年五月舉行的第六十六屆世界衛生大會通過了《二零一三至二零二零年防控非傳染病全球行動計劃》（《非傳染病全球行動計劃》）⁶。《非傳染病全球行動計劃》為屬下所有會員國及其他持份者提供了行動藍圖及一系列政策方案，務求在各層面採取協調一致的行動，以達致在二零二五年或之前，市民因罹患心血管疾病、癌症、糖尿病或慢性呼吸系統疾病而早逝的風險相對減少 25%。《非傳染病全球行動計劃》的核心為以下的整體原則和方針：

- (a) 採取貫穿人生歷程的措施
- (b) 增強公眾和社區的能力

- (c) 採取以實證為本的措施
- (d) 全民醫療保障
- (e) 管理現實、已知或潛在的利益衝突
- (f) 關注人權
- (g) 關注平等
- (h) 國家行動、內部合作與團結
- (i) 跨界別行動

防控非傳染病的世衛全球監察框架

1.2.2 於二零一三年五月，第六十六屆世界衛生大會通過了一套《全球監察框架》，以追蹤各國防控主要非傳染病——心血管疾病、癌症、慢性呼吸系統疾病及糖尿病，以及四種共通行為風險因素——吸煙、不健康飲食、缺乏體能活動及酒精傷害的進展。框架載列 **9 項全球自願實現的目標**及 **25 個指標**，以追蹤《非傳染病全球行動計劃》的實施狀況。該 9 項目標⁷為：一

- (i) 人們因罹患四大非傳染病而早逝的風險相對減少 25%；

⁶ Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013-2020. Geneva: World Health Organization, 2013. 見以下網址（只備英文版）：http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/94384/1/9789241506236_eng.pdf?ua=1

⁷ About 9 voluntary global targets - Global Monitoring Framework for NCDs. Geneva: World Health Organization. 見以下網址（只備英文版）：<http://www.who.int/nmh/ncd-tools/definition-targets/en/>

- (ii) 各國能按其國情把人們以有害方式飲酒的情況相對降低至少 10%；
- (iii) 青少年和成年人體能活動不足的普遍率相對降低 10%。
- (iv) 人均每天鹽／鈉攝入量相對減少 30%；
- (v) 15 歲或以上人士現時吸煙的比率相對減少 30%；
- (vi) 各國能按其國情把人們的高血壓患病率相對減少 25%，或遏止該患病率上升；
- (vii) 制止糖尿病及肥胖問題上升；
- (viii) 至少 50% 合資格者能接受藥物治療及輔導服務（包括血糖控制），以預防心臟病和中風；及
- (ix) 公私營醫療機構為病人提供可負擔用作治療主要非傳染病的基本設備和必需藥物（包括非原廠藥物）的比率達 80%。

1.2.3 鑑於制定目標及進行監測可引起大眾關注非傳染病，繼而有助調動資源優

先解決非傳染病，世衛強烈鼓勵成員國考慮按其國情制定國家目標以監測非傳染病。

防控非傳染病的「最合算」及其他建議介入措施

1.2.4 有明確的證據顯示，預防性的介入措施及讓人們更易取得醫療服務，可以減輕非傳染病的負擔、殘疾及死亡。然而所有國家的決策者都必須作出抉擇，考慮如何最佳地分配健康及醫療資源⁸。為了幫助成員國解決非傳染病的問題，世衛為四種關鍵風險因素（不健康飲食、缺乏體能活動、酒精傷害及吸煙）及四種主要疾病（心血管疾病、糖尿病、癌症及慢性呼吸系統疾病），各識別出一系列政策方案及具成本效益的介入措施。於二零一七年五月，第七十屆世界衛生大會便通過了一份最新版本的「最合算」及其他建議介入措施⁹，合共有 88 項介入措施，其中包括 16 項「最合算」介入措施¹⁰。**附錄一**總括列出了世衛的「最合算」及其他建議介入措施。

⁸ Resolution WHA53.14. Global strategy for the prevention and control of noncommunicable diseases. In: Fifty-third World Health Assembly, Geneva, 33 March 2000. Geneva: World Health Organization, 2000.

⁹ Tackling NCDs: 'best buys' and other recommended interventions for the prevention and control of noncommunicable diseases. Geneva: World Health Organization, 2017. 見以下網址（只備英文版）：<http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/259232/1/WHO-NMH-NVI-17.9-eng.pdf>

¹⁰ 根據《二零一三至二零二零年防控非傳染病全球行動計劃》附件 3 的最新版本，「最合算」介入措施為最具成本效益及可行性最高的介入措施，並在 WHO-CHOICE 分析中，中低收入及低收入國家 (LMICs) 所避免的每一殘疾調整生命年 (DALY) 的平均成本效益比值不超過 100 國際元。

具時限的國家承諾

1.2.5 於二零一四年七月，聯合國大會在一次高級別會議上全面審視了二零一一年《政治宣言》所作承諾的實施進展情況。於二零一五年九月，各國領導人在聯合國大會中，將「減少非傳染病導致的早逝」列作可持續發展目標框架下實現經濟增長、社會包容及環境保護可持續發展的目標之一。

1.2.6 隨後於二零一六年二月，世衛召開了首次「國家非傳染病計劃主管及管理人員全球會議」，以支持各國的非傳染病計劃主管及管理人員致力執行 4 項具時限的國家承諾。這些承諾將有助於實現 10 項進展指標。而有系統地實施及實現進展指標將可加強國家醫療系統的應對能力，並加快行動以打擊非傳染病的主要風險因素。具時限的國家承諾¹¹ 為：

- (a) 在二零一五年或之前 - 為二零二五年或二零三零年設立國家非傳染病目標並監測其成果；
- (b) 在二零一五年或之前 - 設立全國跨界別行動計劃；

- (c) 在二零一六年或之前 - 實施「最合算」介入措施以減少非傳染病風險因素；及

- (d) 在二零一六年或之前 - 實施「最合算」介入措施以加強醫療系統應對非傳染病。

1.2.7 展望未來，二零一八年聯合國大會將於九月舉行第三次「防控非傳染病高級別會議」，全面檢視全球及各國在實施非傳染病措施以保護人民及實現可持續發展目標方面取得的進展。

防控非傳染病的海外經驗

1.2.8 為了解各國在實現 4 項具時限承諾及 10 項進展指標方面的進展情況，世衛會定時進行全球非傳染病國家能力調查（國家能力調查）。最近一次調查在二零一七年進行，根據二零一七年國家能力調查的報告¹²，到現時為止約有 50% 的世衛成員國（共 194 個國家）已按照世衛的理念制定了全國非傳染病目標，另外，約有 50% 的國家已實施可行的跨界別策略以應對非

¹¹ Outcome document of the high-level meeting of the General Assembly on the comprehensive review and assessment of the progress achieved in the prevention and control of non-communicable diseases. United Nation, 17 July 2014. 見以下網址（只備英文版）：<http://www.who.int/nmh/events/2014/a-res-68-300.pdf?ua=15>

¹² Noncommunicable Diseases Progress Monitor 2017. Geneva: World Health Organization, 2017. 見以下網址（只備英文版）：<http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/258940/1/9789241513029-eng.pdf?ua=1>

傳染病。中國內地¹³、澳洲^{14, 15, 16}、紐西蘭¹⁷、英國¹⁸、美國¹⁹及新加坡²⁰均有不少值得參考的經驗。

1.2.9 作為世衛西太平洋區域的一份子，香港特別行政區（香港特區）亦參與了由西太平洋區域辦事處協調的常規國家能力調查。雖然香港的狀況大概不會出現在聯合國報告中，但其表現亦將會受到監察及衡量，並與西太平洋區域其他成員國相比較。

1.3 本地非傳染病防控工作的發展

建立防控非傳染病的本地策略

1.3.1 在二零零七至零八年《施政綱領》中，香港特區政府承諾制定一套全面策略

以防控非傳染病，並加強健康推廣工作，以改善市民的健康。

1.3.2 於二零零八年十月，衛生署發表一份名為《促進健康：香港非傳染病防控策略框架》²¹的策略性框架文件。該文件提供了防控非傳染病所需的整體原則及策略。政府隨之於二零零八年尾，成立了高級別的防控非傳染病督導委員會（督導委員會），以研討並監察行動的整體路線圖及進度。督導委員會由食物及衛生局局長主持，成員包括政府、公私營機構、學術界及專業團體、業界及其他主要合作伙伴。

1.3.3 督導委員會轄下成立了三個工作小組，就特定的優先行動範疇提出建議。飲食及體能活動工作小組於二

¹³ 中華人民共和國：國務院辦公廳，二零一七年。中國防治慢性病中長期規劃（2017—2025年）。見以下網址：http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/14/content_5167886.htm

¹⁴ Australia: the healthiest country by 2020. National Preventative Health Strategy – the roadmap for action. Australia: Commonwealth of Australia, 2009. 見以下網址（只備英文版）：<http://www.health.gov.au/internet/preventativehealth/publishing.nsf/Content/nphs-roadmap-toc>

¹⁵ A Rob Moodie, Penny Tolhurst and Jane E Martin. Australia's health: being accountable for prevention. Med J Aust 2016; 204 (6): 223-225. doi: 10.5694/mja15.00968. 見以下網址（只備英文版）：https://www.mja.com.au/system/files/issues/204_06/10.5694mja15.00968.pdf

¹⁶ Australia: the healthiest country by 2020 A discussion paper prepared by the National Preventative Health Taskforce. Australia: Commonwealth of Australia, 2008. 見以下網址（只備英文版）：[http://www.health.gov.au/internet/preventativehealth/publishing.nsf/Content/A06C2FCF439ECDA1CA2574DD0081E40C/\\$File/discussion-28oct.pdf](http://www.health.gov.au/internet/preventativehealth/publishing.nsf/Content/A06C2FCF439ECDA1CA2574DD0081E40C/$File/discussion-28oct.pdf)

¹⁷ Health targets. New Zealand: Ministry of Health, 2017. 見以下網址（只備英文版）：<http://www.health.govt.nz/new-zealand-health-system/health-targets>

¹⁸ Public Health Policy and Strategy Unit/Public Health England. Government response to the consultation Refreshing the Public Health Outcomes Framework (2015). London: Department of Health, 2016. 見以下網址（只備英文版）：https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/520455/PHOF_cons_response.pdf

¹⁹ Healthy People 2020 Leading Health Indicators: Progress Update. United States: Department of Health and Human Services, 2014. 見以下網址（只備英文版）：https://www.healthypeople.gov/sites/default/files/LHI-ProgressReport-ExecSum_0.pdf

²⁰ Healthy Living Master Plan. Singapore: Health Promotion Board, 2014. 見以下網址（只備英文版）：https://www.moh.gov.sg/content/dam/moh_web/Publications/Reports/2014/HLMP/MOH_Healthy%20Living%20Master%20Plan_Inside%20Page_8d.pdf

²¹ 香港特別行政區：衛生署，二零零八年。促進健康：香港非傳染病防控策略框架。見以下網址：http://www.change4health.gov.hk/tc/strategic_framework/structure/steering_committee/promoting_health/index.html

零零八年十二月成立，負責處理由不健康飲食、缺乏體能活動及肥胖所造成的迫切問題。飲酒與健康工作小組於二零零九年六月成立，負責處理與酒精相關危害的問題。《香港促進健康飲食及體能活動參與行動計劃書》²²及《香港減少酒精相關危害行動計劃書》²³分別於二零一零年九月及二零一一年十月推出，兩份計劃書均已得到全面實施。當中許多行動項目已成為政府應對非傳染病的常規工作，或進一步推動政府制訂更多合適措施，以配合不斷改變的社會及環境狀況。損傷工作小組於二零一二年二月成立，並於二零一五年二月制定了《香港加強預防非故意損傷行動計劃書》²⁴，以減少非故意損傷。該行動計劃的實施正在進行中。

重新界定督導委員會的功能角色

1.3.4 鑑於本港非傳染病的負擔日益加重，以及全球非傳染病防控工作的發展，督導委員會於二零一六年八月九日舉行的第七次會議上同意重新界定其職權範圍，以配合世衛的《非傳染病全

球行動計劃》。督導委員會的職權範圍及成員名單載於**附錄二**。

成立專責小組以支援督導委員會的工作

1.3.5 督導委員會進一步通過設立專責小組，由委員會內抽選的成員及委員會外增選的成員組成，根據世衛的指引研討並建議一套本地非傳染病的目標及指標，並就所需的系統、計劃及行動提出建議，以實現具時限的承諾、指標及目標。專責小組的職權範圍及成員名單載於**附錄三**。

1.3.6 專責小組於二零一六年十一月成立，共舉行了四次會議，審議與其任務有關的若干問題，並定期提交報告以供督導委員會審議。專責小組所提出的意見及建議成為了及至二零二五年的香港非傳染病防控策略及行動計劃的重要骨幹，有關詳情載於本文件**第3章**。**附錄四**重點介紹了專責小組的會議及討論文件。

²² 香港特別行政區：衛生署，二零一零年。香港促進健康飲食及體能活動參與的行動計劃書。見以下網址：http://www.change4health.gov.hk/tc/strategic_framework/structure/working_group_dpa/action_plan/index.html

²³ 香港特別行政區：衛生署，二零一一年。香港減少酒精相關危害行動計劃書。見以下網址：http://www.change4health.gov.hk/tc/strategic_framework/structure/working_group_on_ah/action_plan/index.html

²⁴ 香港特別行政區：衛生署，二零一四年。香港加強預防非故意損傷的行動計劃書。見以下網址：http://www.change4health.gov.hk/tc/strategic_framework/structure/working_group_injuries/action_plan/index.html