

制约药物滥用监测工作发展的因素探讨

丛林, 郭远达, 隋晓峰 (大连市药品不良反应监测中心, 大连 116021)

摘要 目的: 探讨清除制约药物滥用监测工作深入发展因素的对策。**方法:** 对我国药物滥用监测现状及制约监测工作深入发展的因素进行分析。**结果:** 我国药物滥用监测工作起步于1988年, 经过多年的探索发展, 取得了引人瞩目的成绩。但随着国内外药物滥用形势的日益严峻, 制约我国药物滥用监测工作向纵深发展的因素已经逐步显现。**结论:** 建立健全科学完备的法律法规体系与严密高效的工作运行体制机制, 逐步清除阻碍药物滥用监测工作深入发展的不利因素, 推动药物滥用监测工作迈上新台阶, 更好地为禁毒、麻精药品监管和疾病防治工作服务。

关键词: 药物滥用; 监测; 禁毒; 制约因素; 现状分析; 发展对策

中图分类号: R95 文献标识码: A 文章编号: 1002-7777(2017)05-0463-04

doi:10.16153/j.1002-7777.2017.05.001

Discussion on the Restraining Factors Influencing the Further Development of Drug Abuse Monitoring

Cong Lin, Guo Yuanda, Sui Xiaofeng (Center for ADR Monitoring of Dalian, Dalian 116021, China)

Abstract Objective: To discuss the strategy to remove the restraining factors influencing the further development of drug abuse monitoring. **Methods:** The current status and the restraining factors influencing the further development of drug abuse monitoring in China were analyzed. **Results:** Drug abuse monitoring in China began in 1988 and has made remarkable achievements after years of exploration and development. However, with the increasingly serious situation of drug abuse at home and abroad, the restraining factors influencing the further development of drug abuse monitoring have also appeared gradually. **Conclusion:** To gradually remove restraining factors influencing the further development of drug abuse monitoring, to promote drug abuse monitoring to a new level, to better control narcotic drugs, anesthetics and psychotropic drugs, and to promote disease prevention and control services, it is important to establish the scientific laws and regulations system and efficient operation system.

Keywords: drug abuse; monitoring; drug control; restraining factor; status analysis; development strategy

“药物滥用”是20世纪60年代中期国际上开始采用的专用词汇, 人们往往把它与平时所说的“滥用抗生素”“滥用激素”等滥用药物中的“滥用”概念相互混淆。所谓药物滥用, 是指长期地使用过量具有依赖性潜力的药物, 这种用药与公认医疗实践的需要无关, 导致了成瘾性以及出现精神

混乱和其它异常行为。其后果是不仅损害滥用者的身心健康, 降低滥用者在社会经济上的生产能力, 造成家庭及社会功能的式微, 也常造成众多社会及犯罪问题, 成为国家社会的一大损失^[1]。药物滥用监测是指应用流行病学的原理和基本方法, 通过连续、系统地收集人群中滥用麻醉药品、精神药品的

资料或开展相关调查,发现和分析评价药物滥用流行现状、程度、基本分布情况和可能的发展趋势,为禁毒工作和麻醉药品、精神药品管理服务。由于药物依赖性为麻醉药品、精神药品的一种特殊行为毒性,因此药物滥用监测有别于一般的药物不良反应监测^[2]。全球性的药物滥用蔓延导致了麻醉药品、精神药品消耗量大量增加,滥用种类日益增多,同时造成麻醉药品、精神药品非法流失的潜在威胁越来越大^[3]。

当前,国际毒潮加速泛滥,各种涉毒因素不断增多,国内毒品形势日益严峻复杂,禁毒工作正处于关键时期。药物滥用已经波及到不同文化程度人群,蔓延至社会各个层面,成为威胁人类健康、社会安定和经济发展的全球性问题^[4]。作为禁毒工作的重要组成部分,药物滥用监测通过对药物滥用特殊人群的纵向常规监测,研究分析药物滥用现况、流行趋势与分布特征,提示滥用方式和滥用物质品种变化及造成的社会危害,为采取有针对性的干预措施提供借鉴,为禁毒工作提供基础数据和决策依据^[5]。我国药物滥用监测工作起步于1988年^[6],经过多年的探索发展,取得了引人注目的成绩。但随着国内外药物滥用形势的日益严峻,制约药物滥用监测工作向纵深发展的因素已经逐步显现。只有及时发现并有效清除这些不利因素,药物滥用监测工作才能实现可持续健康发展。本文通过对我国药物滥用监测现状及制约监测工作深入发展的因素进行分析,旨在探讨有效清除制约药物滥用监测工作深入发展因素的对策。

1 制约我国药物滥用监测工作深入发展的主要因素

1.1 缺少政策支持

1.1.1 相关法律法规不够完善和细化

虽然我国在禁毒戒毒方面的法律法规和政策较为系统完善,但具体细化到药物滥用监测领域的却寥寥无几,缺少专门针对药物滥用监测的法律法规。目前全国各级药物滥用监测机构开展监测工作的主要依据仅有《关于加强药物滥用监测工作的通知》^[7](国药监安[2001]438号)、《关于强制戒毒所做好药物滥用监测工作有关问题的通知》^[8](公监管[2004]146号)和《中华人民共和国禁毒法》^[9](中华人民共和国主席令第七十九号)等相关法律法规和文件。其中,国家药品监督管理局、公安

部、卫生部、司法部四部委于2001年9月25日联合下发的《关于加强药物滥用监测工作的通知》(国药监安[2001]438号)文件中指出,药物滥用监测工作是禁毒工作的重要组成部分。科学地认识和评价全国毒品滥用基本状况,预测毒品滥用趋势,将为政府制定禁毒政策提供科学依据。《禁毒法》第三十条规定,国家建立健全毒品监测和禁毒信息系统,开展毒品监测和禁毒信息的收集、分析、使用、交流工作。除此之外,药物滥用监测工作甚少法律法规和规范性文件支持。到目前为止,国家层面的药物滥用监测管理办法及相关指导意见仍然没有出台,各地药物滥用监测工作政策制定、工作开展缺乏依据和指导原则。而且现有政策对药物滥用监测工作大多只规定了职责和应该承担的义务,缺少监督机制,对违反或没有履行相关职责义务则没有做出相应责任规定。同时,大多政策出台时间在2005年以前,间隔时间较长,导致现有政策对相关约束力有限^[10]。

1.1.2 编制配备与经费保障不足

由于多方面的原因,我国药物滥用监测机构大多设置在直属食品药品监管系统的药品不良反应监测中心,药物滥用监测人员多由药品不良反应监测人员兼任,人员流动性较大。兼职人员只有在完成本职工作之余才能开展药物滥用监测工作,时间精力投入相对不足,导致很多与药物滥用监测相关的学术性课题研究工作很难深入开展。另外,由于缺乏稳定有效的药物滥用监测经费保障体制,经费保障不足仍是制约监测工作发展的突出问题之一。经费保障不足使得药物滥用监测机构在开展相关课题研究、科普宣传、培训交流等活动时捉襟见肘,个别地区甚至连最基本的办公经费都得不到保障,极大地限制了药物滥用监测工作的发展。

1.1.3 相关职能部门之间协调困难

药物滥用监测可以为禁毒、特殊药品监管和公共卫生安全提供基础数据和技术支持,同时又涉及食品药品监管、卫生、公安、司法等多个相关职能部门,需要各个职能部门相互之间密切配合、通力协作,加强信息交流和共享,才能圆满完成药物滥用监测任务。但是,从全国范围来看,在药物滥用监测工作实践中,各个职能部门间的沟通却不够顺畅,还没有建立起相对稳定的长效沟通协调机制。在这种情况下,不但无法发挥各职能部门整体

合力优势,有时甚至会成为药物滥用监测工作顺利开展阻碍因素,大大降低了监测工作效率,无法有效发挥监测工作的职能作用。

1.2 监测队伍及监测能力与监测发展需要不匹配

药物滥用监测不局限于某一特定研究范围,涉及医学、药品管理、社会和法律等诸多领域。近年来,随着自愿戒毒业务量的萎缩,国家对药物滥用领域的重视程度、政策支持、财政扶持、人才培养、科学研究和学术水平提升等也相应减少,这就造成目前我国药物滥用监测领域队伍不稳定、人才流失、青黄不接,以及学术和研究水平偏低的现状^[11]。参加药物滥用监测相关领域的学习培训交流机会较少,也在一定程度上限制了监测人员业务水平和能力的提升。专家型监测人才相对匮乏,导致药物滥用监测机构对药物滥用信息数据的利用度不高,无法有效发挥监测工作对药物滥用防治的技术支撑作用,这也是影响和制约我国药物滥用监测工作未来发展不可忽略的因素,有必要给予高度的重视。

1.3 监测覆盖面有限

从组织形式看,药物滥用监测分为被动监测和主动监测两种形式。主动监测在降低漏报率方面明显优于被动监测,所调查掌握的数据更接近于药物滥用实际发生情况^[12]。目前,我国药物滥用监测多以被动自愿呈报为主,在报告信息收集上还缺少使数据更加科学具有代表性的有计划的合理布局。现有监测数据主要来自强制隔离戒毒所和美沙酮维持治疗门诊,而自愿戒毒机构、拘留所、社区戒毒康复机构的数据较为缺乏,我国的药物滥用监测在拘留所、社区戒毒的覆盖上属于薄弱环节^[13],致使收集到的药物滥用数据在一定程度上缺少代表性,可能会影响政府部门对禁毒策略制定的准确性。

2 对策探讨

2.1 加强政策性驱动

2.1.1 建立健全法律法规与技术指南体系

既要借鉴国际先进经验,更要深入研究我国实际情况,建立健全支持药物滥用监测工作开展的法律法规与技术指南体系。明确药物滥用监测机构的法律地位,优化权责配置,厘清监测边界、完善监测制度、创新监测举措、落实监测责任,增强监测时效,尽快制定出台药物滥用监测相关岗位职责、配套流程、人员编制和经费保障等方面的指导

意见,细化技术指南与工作规范,增强药物滥用监测领域法律法规的可执行性和可操作性,保证药物滥用监测工作师出有名、有法可依。

2.1.2 完善监测工作物质保障机制

适当的人员配备与合理的经费投入是开展药物滥用监测工作的基础性保障条件。建议加快建立体制更加合理、机制更加有效、管理更加科学、保障更加有力的药物滥用监测工作运行体制机制。根据药物滥用监测岗位职责增加专职专业技术人员编制,同时以现代财政预算管理为主线,结合我国药物滥用监测工作开展的实际情况和监测任务的性质要求,着眼建立科学、规范的经费保障机制,把药物滥用监测机构所需经费纳入同级财政预算安排,为监测工作的顺利进行提供坚实的物质保障。

2.1.3 加强部门间配合

药物滥用监测是一项复杂的系统工程,需要政府主导、相关职能部门密切配合、广大群众积极参与才能充分发挥监测职能作用。要探索创新工作模式,通过量化工作目标,加强相关工作考核,改进工作机制,建立鼓励、奖励机制等措施,明确食品药品监管、公安、卫生、司法等多个相关职能部门的职责分工,理顺工作关系,使各职能部门在药物滥用监测工作中各负其责、各司其职。同时做好部门间对接工作,加强配合,实现多方联动,齐抓共管,资源整合,数据共享。公安、司法、卫生监督网络单位和监测点要加强监测工作的内部制度建设,明确岗位职责,指定专(兼)职监测人员,积极支持配合药物滥用监测机构开展监测工作。公安、司法、卫生等部门建立健全工作机制,督促辖区内各部门、戒毒机构、拘留所、药物维持治疗机构填报《药物滥用监测调查表》。对未实现在线填报的单位,要定期组织发放、收集、提交《药物滥用监测调查表》。加强与辖区内食品药品监管部门的配合,积极支持当地监测机构开展监测数据采集工作,将其作为整体工作统一筹划^[14]。

2.2 提升监测机构自身能力建设

药物滥用监测是一项涉及多学科的技术性很强的专业化工作,专业化监测需要有专业化的队伍和人员。建立健全药物滥用监测组织框架体系,明确监测岗位职责,加强监测人员队伍建设,争取配备专职专业的监测技术人员,保证药物滥用监测工作的持续性和稳定性。针对药物滥用监测机构组建

时间较短、人员较少、经验相对缺乏等现状,强化学习培训和业务交流,努力建立学习型监测队伍,鼓励监测人员积极开展相关课题研究及撰写学术论文。既要注重监测人员专业水平的提高,又要重视监测人员责任感与使命感的培养与提升。

2.3 延伸监测触角

要进一步夯实药物滥用监测布局,拓展优化监测渠道,调动多元社会力量,使监测触角能够触及到药物滥用每一个角落,促进监测工作全面健康、可持续发展。截至2014年,药物滥用监测报告单位已经增加至1460家,监测报告网点进一步扩大。未来计划在现有以强制隔离戒毒机构、自愿戒毒机构、社区药物维持治疗机构、拘留所等禁毒执法机构为主的药物滥用监测系统基础上,增加医院来源的药物滥用监测哨点,扩大监测系统覆盖的人群,完善药物滥用监测系统,健全滥用评估、预警和通报机制,不断提升药物滥用监测工作能力和水平^[15]。

3 结语

药物滥用监测是各国政府了解药物滥用动态,禁毒决策科学化和药物滥用防治等方面不可缺少的信息保证,是禁毒的一项重要基础性工作^[16],事关人民健康福祉与社会和谐稳定。如今禁毒工作已经被纳入到国家安全战略,这是中国禁毒工作史上的重要里程碑,充分体现了党中央、国务院对禁毒工作的高度重视和坚定决心。笔者希望国家相关职能部门能够以此为契机,通过优化顶层设计,建立健全科学完备的法律法规体系与严密高效的工作运行体制机制,逐步清除阻碍药物滥用监测工作深入发展的不利因素,推动药物滥用监测工作迈上新台阶,更好地为禁毒、麻精药品监管和疾病防治工作服务。

参考文献:

- [1] 杨士隆,曾淑萍,李宗宪,等. 药物滥用者人格特质之研究[J]. 中国药物滥用防治杂志, 2014, 20(5): 249-251.
- [2] 刘志民. 药物滥用流行形势与药物滥用调查监测[J]. 药物流行病学杂志, 2006, 15(4): 194-196.

- [3] 周娟,田克仁,万凯化,等. 我国药物滥用与成瘾的流行现状及趋势研究新进展[J]. 中国药物依赖性杂志, 2015, 24(1): 12-15.
- [4] 姚敏. 监测报告提示: 药物滥用问题不容忽视[N]. 中国消费者报, 2014-11-10(B03).
- [5] 国家药物滥用监测年度报告(2012年)[EB/OL]. [2016-05-10]. <http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0051/93340.html>.
- [6] 哈鹰,安欣,郭平,等. 药物滥用监测网络信息管理系统[J]. 中国药物依赖性杂志, 2006, 15(5): 394-396.
- [7] 国家食品药品监督管理局,公安部,卫生部,等. 国药监安[2001]438号 关于加强药物滥用监测工作的通知[S]. 2001.
- [8] 公安部监所管理局. 公监管[2004]146号 关于强制戒毒所做好药物滥用监测工作有关问题的通知[S]. 2004.
- [9] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国主席令第七十九号 中华人民共和国禁毒法[S]. 2008.
- [10] 仪柏麟. 四川省药物滥用监测现状调查研究[D]. 成都: 电子科技大学, 2015: 25-26.
- [11] 张锐敏. 我国药物滥用防治工作现状分析及未来策略思考[J]. 中国药物滥用防治杂志, 2013, 19(2): 69-70.
- [12] 什么是药物滥用监测? 开展药物滥用监测的意义?[EB/OL]. [2016-05-10]. <http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0855/118383.html>.
- [13] 丛敏超,鲍彦平,吕宪祥,等. 我国药物滥用监测工作调研[J]. 中国药物依赖性杂志, 2013, 22(5): 393-394.
- [14] 孙斌园. 安徽多部门联合加强药物滥用监测, 强化监测体系建设, 确保监测网络向基层延伸[N]. 中国医药报, 2013-04-16(001).
- [15] 2014年国家药物滥用监测年度报告发布[EB/OL]. (2015-09-08)[2016-05-10]. <http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0051/128740.html>.
- [16] 彭惠芳. 药物滥用监测意义及概况[J]. 中国药物滥用防治杂志, 2009, 15(2): 89-91.

(收稿日期 2016年5月31日 编辑 邹宇玲)