



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.7/1997/5
3 January 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

麻醉药品委员会

第四十届会议

1997 年 3 月 18 日至 27 日，维也纳

临时议程项目 8*

大会有关国际药物管制的决议的执行情况

秘书处的报告

提 要

大会在 1990 年至 1995 年这段时间内共通过了 21 项有关国际药物管制的决议。本报告审查的事项是各会员国以及联合国国际药物管制规划署为执行那些决议而采取的行动。本报告的资料仅提供麻委会参考。

* E/CN.7/1997/1。

目录

	段	次	页	次
导言.....	1		1	
一. 加入和执行各项国际药物管制条约特别是 1988 年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约的情况, 并审查这些条约的有效性.....	2 - 4		3	
二. 全球行动纲领的执行情况, 包括与联合国禁止药物滥用十年有关的活动.....	5 - 11		4	
三. 联合国全系统管制药物滥用行动计划的执行情况.....	12 - 15		5	
四. 禁止药物滥用和非法贩运的国际行动.....	16 - 32		6	
A. 减少需求.....	16 - 18		6	
B. 非法作物的铲除和替代发展.....	19 - 20		6	
C. 加强法律和司法体制.....	21 - 23		7	
D. 药物滥用和非法贩运的经济和社会后果.....	24 - 27		8	
E. 毒品贩运与恐怖主义的联系.....	28 - 29		9	
F. 遵守联合国宪章规定的原则.....	30 - 32		9	
五. 联合国国际药物管制规划署的建立、管理和活动.....	33 - 31		10	
A. 联合国国际药物管制规划署的建立和管理...	33 - 34		10	
B. 联合国国际药物管制规划署基金的行政和财务安排				
C. 药物管制战略, 特别是总规划	35		11	
	36 - 37		11	
导言				

1. 麻醉药品委员会第三十九届会议决定在其第四十届会议的议程中列入一个关于大会各项决议执行情况的项目并要求秘书处就此事项编写一份报告。本报告就是对该要求所作的回应。本报告审查了为执行大会在 1990 年至 1995 年期间通过的决议而采取的行动。在这段时间内, 大会先后通过了有关国际药物管制问题的下列 21 项决议: 1990 年 2 月 23 日第 S-17/2 号决议; 1990 年 12 月 18 日第 45/146 号、45/147 号、45/148 号和 45/149 号决议和 1990 年 12 月 21 日第 45/179 号决议; 1991 年 12 月 16 日第 46/101 号、46/102 号、46/103 号、46/104 号和 1991 年 12 月 20 日第 46/185 号决议; 1992 年 12 月 16 日第 47/97 号、47/98 号、47/99 号、47/100 号、47/101 号和 47/102 号决议; 1993 年 10 月 28 日第 48/12 号和 1993 年 12 月 20 日第 48/112 号决议; 1994 年 12 月 23 日第 49/168 号决议; 和 1995 年 12 月 20 日第 50/148 号决议。

**一. 加入和执行各项国际药物管制条约特别是 1988 年联合国
禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约的情况，
并审查这些条约的有效性**

2. 大会通过的好几项决议（包括第 45/164 号、47/97 号、49/168 号和 50/148 号决议）都呼吁全面加入和执行各项国际药物管制条约，特别是 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》。¹ 各国对该呼吁的回应可以说是令人满意的，因这些年来交存批准书和加入书的数目不断增大。就 1988 年公约而言，情况尤其如此，该公约直至 1990 年 11 月才开始生效。截至 1996 年 12 月 31 日，共有 158 个国家加入了 1961 年《麻醉品单一公约》² 或经由 1972 年议定书³ 修正后的该公约，146 个国家加入了 1971 年《精神药物公约》，⁴ 138 个国家加入了 1988 年公约。然而，尽管当事国和非当事国为执行这些国际药物管制条约作出了广泛的立法努力，但其各项条款的普遍实施迄今未能实现。大会对这些国际药物条约的加入和执行情况的监测，主要通过秘书长每年就大会第十七届特别会议通过的《全球行动纲领》⁵ 的执行情况所提交的报告，以及通过秘书长在双数年份提交的关于 1988 年公约执行情况的特别报告。

3. 大会还建议对各项国际药物管制条约的有效性进行一次评价。在 1993 年举行的高级别全体会议上，大会通过了关于采取措施加强管制药物滥用的国际合作的 1993 年 10 月 28 日第 48/12 号决议。在该决议中，大会请麻委会在联合国国际药物管制规划署（禁毒署）的支持下并在国际麻醉品管制局的合作下，监测和评价为执行各项国际药物管制条约而采取的行动，以期查明取得良好进展的领域和有待改进的领域。大会还请麻委会和经济及社会理事会就若干药物管制问题考虑和提出建议。

4. 麻委会在 1994 年第三十七届会议上拟定了执行大会第 48/12 号决议所应采用的方法，并请禁毒署执行主任在一个特设政府间咨询组的协助下研讨这一事项。特设政府间咨询组在 1994 年举行了两次会议。以咨询组的讨论意见作为基础，同时考虑到麻委会各附属机构以及关于药物管制和有关事项的几次国际会议的审议结果，执行主任编写了一份评估材料，麻醉品委员会第三十八届和第三十九届会议审议了该评估报告。执行主任在该报告中对各项国际药物管制条约特别是 1971 年公约的实际效用，提出了一些建议。有些建议目前正由该公约的各当事国进行审查。如果该公约各当事国能达成共识，那么，预定于 1998 年举行的大会国际药物管制问题特别届会似可利用其全权代表权限通过若干对 1971 年公约的修正案。

二. 全球行动纲领的执行情况，包括与联合国禁止 药物滥用十年有关的活动

5. 关于国际合作禁止非法生产、供应、需求、贩运和分销麻醉药品和精神药物的《全球行动纲领》全面列出了为迎击药物滥用和非法贩运的各个方面，应由各国以及联合国各实体集体而同时采取的措施和活动。
6. 大会在其多项决议中（包括第 45/148、46/102、47/99、48/112、49/168 和 50/148 号决议）一再重申《全球行动纲领》的重要作用，它是各国、各区域和国际上打击药物滥用和非法贩运的行动框架、大会吁请各国认真执行其中所载工作任务和建议。
7. 《全球行动纲领》第 97 段规定，麻醉药品委员会和联合国药物管制机构应不断监测《全球行动纲领》的实施进展，秘书长应每年向大会提出报告，报告与《全球行动纲领》有关的各种活动以及各政府作出的努力。
8. 秘书长每年就《全球行动纲领》执行情况提出的报告都综合载述了各国制定的方针和政策，包括单独地和在双边、区域和国际层面与其他国家共同制定的以及由国际组织制定的方针和政策。秘书长的报告还进一步举例说明在国家一级执行的一些方案和措施，评价《全球行动纲领》的实施进展并就改进执行情况的方式方法提出建议。许多会员国表示，该报告严谨而全面叙述了为执行《全球行动纲领》而采取的行动，是很得当的一种监测手段。

联合国禁止药物滥用十年

9. 大会在通过《全球行动纲领》时，还同时宣布 1991 年至 2000 年这十年为“联合国禁止药物滥用十年”，以期全力采取行动，促进《全球行动纲领》的实施。这些年来，大会一直强调“十年”的重要意义。
10. 自 1991 年以来，各国在举行“十年”活动过程中制定的一系列方案和活动，有一些是致力于实施《全球行动纲领》这个目标的。各政府向禁毒署报告的活动包括在国家一级或通过合作安排全面加大行动力度，发表部长文告和举办与“十年”有关的特别活动，动员社区层面的基本力量，包括私营部门各界人士。此外，有 50 多个国家每年 6 月 26 日都举办“国际禁止药物滥用和非法贩运日”活动。
11. 禁毒署在“十年”框架内的活动包括：推行“亲善大使方案”、举办特定节目、召开专门的大会、讲习班和专家组会议，例如 1994 年 12 月 12 日至 16 日在曼谷举行的非政府组织在减少毒品需求中的作用世界论坛。同样地，秘书处新闻部也举办了各式各样的多媒体新闻方案，其中许多方案都提示“禁毒十年”。新闻部及其全球新闻中心网络每年照例组办特别方

案和节目来纪念“国际禁止药物滥用和非法贩运日”。

三. 联合国全系统管制药物滥用行动计划的执行情况

12. 大会 1989 年 12 月 15 日第 44/141 号决议请秘书长以行政协调委员会主席身份负责在跨机构级别上协调制定一个联合国全系统管制药物滥用行动计划，以便全面执行整个联合国系统各政府间机构的现有各项授权和随后的决定。《联合国全系统管制药物滥用行动计划》⁶的作用是据以促进联合国系统内药物管制活动的协调、互补和避免重复。

13. 《全系统行动计划》于 1990 年正式确立，它以行动为重点提出了联合国系统各组织和各机构在管制药物滥用方面的任务和活动。1991 年，经济及社会理事会授权麻委会审查该行动计划的发展和实施。

14. 大会在其第 47/100 号决议中，对联合国系统各机构在将针对有关毒品问题的行动纳入其方案和活动方面进展有限表示关切。因此，大会请行政协调委员会在禁毒署执行主任的指导下对《全系统行动计划》作出必要的增订，包括附加一个附件，载列各机构的具体执行计划并在其中提到国际金融机构的重要作用，并提到这类机构促进经济稳定和破坏毒品生产产业的能力。该决议还请行政协调委员会视需要每两年审查和增订《全系统行动计划》，同时考虑到需简化和精简它的编写方式。

15. 《全系统行动计划》增订后即提交麻委会第三十七届会议，对于作为《行动计划》附件的各机构具体执行计划，每隔两年再重新审查其適切性和内容，首先是在麻委会中进行审查。迄今引人注目的成绩是把《行动计划》发展成为注重于行动的规划工具，用以加强全系统的合作和协调，包括多边开发机构的活动在内，以便使联合国系统范围内的药物管制活动取得最佳成效。麻委会在其第三十九届会议上满意地注意到，根据行政协调委员会 1995 年作出的决定，1996 年使用了经全面修改的方法对《行动计划》作出增订，以便确保全系统在药物管制方面达致更为有效的合作。

四. 禁止药物滥用和非法贩运的国际行动

A. 减少需求

16. 大会在其第 46/103 和 49/168 号决议中呼吁加强有关减少非法药物需求的国际行动，并要求在所有相关活动中适当注意到治疗和康复问题。

17. 减少非法药物需求的根本重要性现已得到人们的公认。现在，人们已把减少需求看作是与减少非法毒品作物种植和非法药物制造、或与打击非

法药物贩运一样重要，都是对药物滥用的震慑因素。尽管如此，为减少非法药物需求而实施了全面、持续战略的政府仍然不多。治疗、康复和原先吸毒者重新融入社会的问题更没有得到应有的重视。

18. 在国际一级，首先由经济及社会理事会在其 1995 年 7 月 24 日第 1995/16 号决议中提出，后来大会在其第 50/148 号决议中表示欢迎的一项倡议：草拟一份关于减少需求的指导原则宣言，此项工作已在进行中。此外，禁毒署资助许多会员国实施了一系列减少毒品需求项目。那些项目的实施均有政府机构、非政府组织和当地社区的参与。禁毒署还开展了各个方面的研究活动，根据年度报告调查表所获资料以及禁毒署资助的、在制订总规划或编制项目过程中的特别调查所获资料，分析药物滥用的趋势和型态。

B. 非法作物的铲除和替代发展

19. 大会在其第 46/103、47/102、48/112、49/168 和 50/148 号决议中一再吁请实施以减少和根除非法毒品生产为目标的替代和持续发展方案。一系列政府采用乡村发展或替代发展战略来取缔麻醉品植物的非法种植，取得了不同程度的成效。此种战略是要求改种经济上可行的作物，通常还须同时采取一些辅助措施，例如改善交通和通讯基础设施，提供社会服务以及拓展农产品销售机会的活动。然而，在有些偏远地区，侦查和铲除非法作物的措施费用很大，对实施有效的铲除方案构成严重障碍。

20. 禁毒署在推行替代发展中的作用已发生变化，从充分提供项目资金转变为提供援助，加强各国主管机构实施替代发展计划的技术能力。将来，禁毒署将会更直接地帮助寻找资助来源，争取潜在的双边捐助方、联合国实体、国际金融机构和致力于开发工作的区域组织的共同参与和积极承诺。禁毒署的作用侧重于作为此种项目的提倡者、技术伙伴、协调者和部分资金来源。为推行这一新方针，在亚洲和拉丁美洲派驻了替代发展顾问。

C. 加强法律和司法体制

21. 大会在其第 47/97、47/99、48/12 和 49/168 号决议中吁请各国采取必要的立法和行政措施，确保其国内的司法规章与国际药物管制条约的精神和范围一致。许多国家已颁布切当的国家法律和条例，从而加强了本国的司法制度。各国实施的法律和条例均报送秘书长，然后由禁毒署予以公布，供所有国家参考。自 1990 年迄今，公布和分发了共 409 个法律和条例。

22. 与此种活动有关的是，禁毒署向许多国家提供了全面的法律援助。这

种援助包括提供咨询意见，对国家法律、政策和基础结构作出必要调整，以便达到各项国际药物管制公约特别是 1988 年公约的要求和目标，培训法官、检察官和调查官员，以便有效执行新的法律。为此，从 1992 年 7 月至 1996 年年底这段时间内，共向 69 个国家派出了特别工作组，提供法律援助。作为此项工作的基础，禁毒署实施了一个区域法律讲习班方案，帮助一些国家查明其法律工作中有碍于充分执行各项公约的限制条件，然后制定适当的措施和安排来克服此种限制条件。此种讲习班还着眼于鼓励参与国家增大其本国以及整个区域有效实施各公约的能力，建立或改善据以进行日常合作的法律基础。迄今为止，共有 102 个国家参加了此种讲习班。

23. 此外，禁毒署还制定了示范法律，不但促进更加统一地执行国际药物管制条约，同时还有利于国际合作。现已编印了一整套示范法律，其主题涉及对合法活动的管控，对非法活动的惩办，引渡和法律互助、洗钱和没收收益，建立必要的药物管制机构和协调机制等，备有阿拉伯文、英文、法文、葡萄牙文、俄文和西班牙文文本，可适用于几个主要法系。这些示范法律定期加以增订和改进，使之适应较大的变动趋势和最新发展，而且由国际专家组非正式会议加以审查。禁毒署还根据请求，帮助各会员国建立或加强国家毒品鉴定实验室。

D. 药物滥用和非法贩运的经济和社会后果

24. 大会最初涉及非法药物贩运的经济和社会后果的决议是 1989 年 12 月 15 日第 44/142 号决议，在该决议中，大会请秘书长在一个政府间专家组的协助下，对此种后果进行一次研究。研究非法药物贩运经济和社会后果的政府间专家组于 1990 年举行了两次会议，麻委会于 1991 年和 1992 年召开的第三十四和三十五届会议上审查了专家组的工作。

25. 政府间专家组的报告(A/C. 3/45/8)主要是论述如何取得可靠的数据，用以估量毒品贩运的经济和社会后果，同时也述及洗钱问题。专家组一致认为，联合国迫切需要发展一个全面的、统一的信息系统，收集关于非法药物贩运全过程的可靠数据。执行主任就专家组建议所作的评论认为，专家组低估了此项工作的复杂性和困难。他强调指出，即使在国家一级为建立类似系统而作的努力也未能在收集范围如此广泛的数据方面取得令人鼓舞的成效。麻委会同意执行主任的看法，即数据收集方面的有关问题极为复杂，很不容易解决。

26. 禁毒署为进一步探讨此问题，作出了努力。它与美国一个研究机构一起进行工作，重点是查明在禁毒署活动的哪些领域可以对毒品数据的收集、分析和传播加以改进。在 1995 年 3 月 6 日至 12 日在哥本哈根举行的社会

发展问题世界首脑会议上，禁毒署提交了一份讨论文件，论述毒品与发展以及若干机构对于药物滥用和管制的社会和经济后果的审查结论。

27. 除上述活动外，根据大会第 48/112 号决议所载的一项具体建议，麻委会在第三十八届会议上也在一般性辩论过程中讨论了药物滥用和非法贩运的经济和社会后果问题。麻委会收到了一份全面的研究报告，其中概述了由于药物滥用和非法贩运对社会造成的损害和引起的费用。麻委会提请各国对药物滥用和非法贩运的经济和社会后果开展本国的研究。

E. 毒品贩运与恐怖主义的联系

28. 大会在其第 46/103、48/12、48/112、49/168 和 50/148 号决议中一再鼓励各政府处理由于毒品贩运以及由于它与恐怖主义、跨国犯罪、洗钱和非法武器交易的联系而对社会大众造成的危险和威胁，请各政府共同合作，防止向从事此种活动的人输送资金，同时也防止他们之间的资金输送。大会鼓励各政府采取行动防止非法武器交易和通过此种交易为贩毒者提供武器，或防止恐怖主义者从事毒品贩运而赚取钱财。大会还强调有必要加强国际合作，共同根除恐怖主义集团、贩毒者及其武装力量之间日益增大的、十分危险的联系，因他们不惜使用各种各样的暴力手段，危害国家的宪法秩序，侵犯基本的人权。

29. 一些国家已经实行严厉的法律措施，控制武器和爆炸品的进出口，防止武器或爆炸物转入非法市场，而且建立了防止、侦查和管制武器贩运的制度。有些区域建立了有关此事项的安排，例如欧洲共同体理事会发布了关于管制获取和拥有武器的 1991 年 6 月 18 日第 91/477/EEC 号指示，⁷ 规定欧洲共同体所有成员国均须执行。

F. 遵守联合国宪章规定的原则

30. 遵守联合国宪章中规定的原则是大会有关国际药物管制问题的一系列决议中反复强调的一个问题，尤其是大会通过的第 45/147、46/101、47/98、48/112、49/168 和 50/148 号决议。在那些决议中，大会提到国家主权和领土完整的原则，不干涉别国内政以及在国际关系中不使用武力或不以武力相威胁的原则。大会还提到各国人民的平等权利和自决原则以及所有人民都有权在没有外来干涉的情况下自由决定自己的政治地位。谋求自身经济、社会和文化发展的原则。大会吁请各国切勿利用毒品问题达到某些“政

治目的”，坚决认为，不能以查禁贩毒为理由违反联合国宪章和国际法原则。大会也请秘书长和禁毒署主任在编写提交大会的报告时和开展禁毒署的各项活动时适当考虑到那些原则。

31. 国际社会在通过了几个主要的药物管制条约的同时，也为药物管制的国际合作确立了法律框架，那些条约明文规定了对上述各项原则的保障。例如，1988 年公约规定，缔约国应以符合各国主权平等和领土完整以及不干涉别国内政原则的方式履行其按本公约所承担的义务（第 2 条，第 2 款）。公约还规定，任一缔约国不得在另一缔约国的领土内行使由该另一缔约国国内法律规定完全属于该国当局的管辖权和职能（第 2 条，第 3 款）。这些规定反映了各缔约国就下述事项达成的主权协议：适当兼顾对国家主权的尊重——在每一个条约中，各缔约国可提出涉及其宪法、法律和行政制度的保留——和在药物管制领域开展国际合作的要求。同样地，大会在其第十七届特别会议上通过的《政治宣言》⁵也提到联合国禁毒斗争的指导原则：尊重国家主权；各国共同分担责任；不干涉别国内政；以及按相互商定的条件；通过双边和多边机制加强合作。

32. 遵守《宪章》和国际法原则也是禁毒署进行各种活动以及与各国进行交涉的一个基本目标。禁毒署只有在对方提出请求的情况下才会在各国境内进行活动。以提供法律咨询的形式向各国提供技术援助，完善它们的药物管制法规，使之适应各公约的规定，这不仅反映了《宪章》和国际法原则，而且也加强了本国法律的执行。

五. 联合国国际药物管制规划署的建立、管理和活动

A. 联合国国际药物管制规划署的建立和管理

33. 大会通过的第 45/179 号决议确认毒品威胁的新层面要求对国际药物管制和建立更有效的结构采取更全面综合的办法，以便联合国得以在这个领域发挥更大的中心作用，决议请秘书长设立一个名称为“联合国国际药物管制规划署”的单一药物管制机构，将秘书处的三个药物管制单位的机制和职能充分并入其中，目的是增进联合国药物滥用管制机构的效益和效率。在该决议中，大会还请秘书长任命一名副秘书长级的高级官员进行合并程序，并主管这个新的规划署，专门负责协调和有效领导联合国的所有药物管制活动，以确保规划署内行动的一致以及联合国系统内此类活动的协调、相互补充和避免重复。

34. 禁毒署的执行主任于 1991 年 3 月 1 日任命，负责实施合并程序，并代表秘书长按各项国际药物管制条约的规定并遵照联合国机构有关药物管制

的各项决议履行他的职责。执行主任还被委托直接负责管理联合国国际药物管制规划署基金的财政资源，作为在经费上支持禁毒署业务活动的一项基金。

B. 联合国国际药物管制规划署基金的行政和财务安排

35. 大会在其第 46/185C 号决议中规定了禁毒署的行政和财务安排。在该决议中，大会决定建立禁毒署基金。由执行主任直接主管，作为禁毒署业务活动的经费来源，授权麻醉药品委员会根据执行主任的建议，核准该基金的方案预算以及行政和方案支助费用预算，但由联合国经常预算支付的支出除外。后来，秘书长又委托执行主任在该基金提供经费的工作人员范围内，负责《工作人员条例》和《工作人员细则》的施行。

C. 药物管制战略，特别是总规划

36. 大会在多项决议中（包括第 46/103、47/102、48/112、49/168 和 50/148 号决议）支持把重点放在国家和区域禁毒战略特别是总规划的做法之上，大会要求禁毒署注意在国家、区域和分区域战略之外，还应辅之以有效的区域间战略。

37. 推动制定全国性的药物管制计划（又称为总规划）一直是禁毒署工作的优先事项。总规划是由政府统一制定的文件，其中涉及本国药物管制中的所有问题。总规划的制定目的是评估吸毒问题的严重程度和性质，采取协调一致的方法加以解决，并定出连贯而全面的国家药物管制目标。1995 年内，各国共完成 23 个总规划的制定，另外还有 16 个已开始制订。还有 12 个总规划正考虑在未来制定。在 1995 年已经完成或开始制订的 39 个总规划之中，禁毒署帮助了共 28 个国家（占总数 72%）的制订工作。按照大会的建议，禁毒署已鼓励在适当时通过某种分区域方式，扩大总规划的范围。

注

¹ 《联合国通过一项禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约会议正式记录，1988 年 11 月 25 日至 12 月 20 日，维也纳》，第一卷（联合国出版物，出售品编号 E.94.XI.5）。

² 《联合国条约集》，第 520 卷，第 7515 号。

³ 同上，第 976 卷，第 14152 号。

⁴ 同上，第 1019 卷，第 14956 号。

⁵ 见第 S-17/2 号决议，附件。

⁶ E/1990/39 和 Corr. 1 和 2 和 Add. 1。

⁷ 《欧洲共同体官方刊物》，第 L 256/51 号，1991 年 9 月 13 日。