



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
24 December 2007  
Chinese  
Original: English

麻醉药品委员会

第五十一届会议

2008 年 3 月 10 日至 14 日，维也纳

临时议程\*项目 5(b)(3)

非法药物贩运和供应：大会第二十届特别会议

后续行动：关于铲除非法药用作物和

替代发展方面国际合作的行动计划

### 利用替代发展方案减少大麻作物种植

#### 执行主任报告

#### 概要

本报告系根据标题为“利用替代发展方案减少大麻作物种植”的经济及社会理事会第 2006/31 号决议编写。报告概要介绍了会员国以及联合国毒品和犯罪问题办公室在该决议所涉及的各个领域开展的工作，并对进一步行动提出建议。

\* E/CN.7/2008/1。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-4	3
二. 各国政府的行动 .....	5-34	3
A. 大会第 59/160 号决议的执行情况 .....	6-15	4
B. 铲除非法作物和替代发展方面的国际合作以及经验和专门知识交流 .....	16-22	5
C. 大规模大麻种植：评价和战略 .....	23-30	6
D. 将替代发展纳入其他药物管制措施 .....	31-34	7
三. 联合国毒品和犯罪问题办公室采取的行动 .....	35-55	7
A. 大会第 59/160 号决议的执行情况 .....	35-43	7
B. 知识分享和可行性研究 .....	44-46	9
C. 替代发展全球战略 .....	46-48	9
四. 结论和建议 .....	49-55	10

## 一. 导言

1. 在其标题为“大麻的管制、种植和贩运”的2004年12月20日第59/160号决议中，大会敦促会员国在替代发展领域与受影响国家，特别是与非洲受影响国家进行合作，以解决非法大麻种植问题；另外还敦促会员国鼓励替代发展项目产品适当进入国际市场；鼓励在产出非法药用作物和实施替代发展方案方面具有经验和专门知识的会员国向受影响国家，特别是非洲受影响国家介绍其经验和专门知识；鼓励会员国在打击大麻贩运方面采用新的战略和手段，补充现有战略和手段；并呼吁各国确保严格遵守各项国际药物管制条约的规定。大会还在同一决议中请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）在委员会第四十八届会议之前开始一项全球大麻调查，首先进行市场调查，并支持建立或者加强铲除大麻作物方面的国家和分区域战略及行动计划。
2. 本报告是根据经济及社会理事会2006年7月27日第2006/31号决议提交的，经社理事会在该决议中呼吁各会员国继续恪守各项国际药物管制条约，并采取促进国际合作的政策；另外还呼吁各会员国执行大会2004年12月20日关于管制大麻种植和贩运问题的第59/160号决议；敦促各会员国与受影响国家，特别是非洲受影响国家在替代发展方面进行合作；呼吁会员国根据请求同寻求制定并实施替代发展方案以减少大麻作物种植的国家，特别是非洲国家，分享在铲除非法作物以及在设计和实施替代发展方案方面的经验和专门知识。
3. 经济及社会理事会在同一项决议中敦促目前存在大规模大麻作物种植的会员国对此种植规模的规模作一次综合性评估，并通过这一评估通报铲除和替代发展战略的实施情况以便进一步减少大麻的供应；另外还敦促正在实施替代发展方案的会员国将这些方案与国家或区域一级的其他药物管制措施，包括减少需求战略有机结合起来，以确保这些方案的可持续性。本报告第二节概述了会员国根据经社理事会第2006/31号决议开展的各项活动。
4. 经济及社会理事会在同一项决议中请毒品和犯罪问题办公室执行大会第59/160号决议；促进与正在寻求制定和实施替代发展方案以减少大麻作物种植的会员国，特别是非洲的会员国交流铲除非法作物以及设计和实施此种方案的经验和专门知识；根据报告有大规模大麻作物种植情况的国家的请求，在可获得预算外资源的情况下，同发展伙伴一道对这些国家实施替代发展方案的可行性进行一次研究；并考虑能否在与会会员国协商的情况下，与正在进行的制定一项总战略的努力协调一致，制定一项全面、综合和平衡兼顾的替代发展战略。本报告第三节概述了毒品和犯罪问题办公室根据经社理事会第2006/31号决议开展的各项活动。

## 二. 各国政府的行动

5. 二十八个会员国对2007年5月30日的普通照会作了答复，该照会请会员国提交关于其执行经济及社会理事会第2006/31号决议的情况。

## A. 大会第 59/160 号决议的执行情况

6. 一些国家报告说，它们通过与其他国家以及致力于解决药物管制相关问题的国际组织签订协议，遵守了有关各项国际药物管制条约以及国际合作的请求，包括有关非法大麻生产和贩运方面的请求，一个国家报告了在与其他国家主管当局开展打击非法药物贩运，包括大麻贩运方面开展的联合行动。
7. 一些国家报告了本国境内大麻作物种植的范围、禁止此种种植的相关法规、相应的惩罚措施以及近年来铲除非法作物方面的成果。一些国家还报告了所输入大麻的来源国以及贩运路线。
8. 一个国家报告了本国法律所允许的单位重量四氢大麻酚含量以及种植、输入或者输出四氢大麻酚含量超出允许含量的大麻作物和大麻种子的后果。一个国家报告了合法大麻作物种植的配给总面积，这种大麻作物用来生产造纸工业所使用的纤维。
9. 柬埔寨报告了为防止大麻作物种植而制定的五年期国家计划以及地方当局所作的努力，这些工作得到了若干国际组织的支持，目的是增加对大麻管制法律以及此种毒品的危险的了解，并鼓励村民种植合法作物而不是大麻作物。
10. 科特迪瓦报告说，多年来的政治和军事危机使该国无法利用毒品和犯罪问题办公室以及其他国际组织提供的各种禁毒项目的好处。2002 年以来禁毒形势不断恶化，促使该国政府启动一项紧急方案，科特迪瓦欢迎国际组织为这个方案提供支助。
11. 埃及报告了执法机构为查明、杜绝和防止非法药物作物种植的蔓延而作出的努力，包括由内政部和国防部各机构采取的联合突击行动；在种植区加强边界管制和道路管制的措施，以及加强民间社会组织在提高公众认识方面的作用。埃及还报告了为改善西奈北部和南部地区贝都因人的生活条件所作的努力，这个地区非法药用作物种植正在蔓延。
12. 摩洛哥报告说，该国毒品贩运每年为贩毒者带来三亿美元的收入。摩洛哥政府已经加大行动力度，限制毒品的流动，同时还实施了各种方案，提高公众对卷入毒品活动的后果的认识。摩洛哥还报告，通过本国铲除大麻植物的努力，2003 年到 2005 年期间大麻植物种植总面积下降了 46%（从 134,000 公顷降至 72,500 公顷），2004 年到 2005 年期间大麻树脂产量下降了 62%。
13. 菲律宾报告说，该国的危险药物管理局于 2006 年核准了一项铲除大麻的国家行动计划。该计划是由这个管理局的替代发展小组委员会拟订的，小组委员会由各个机构的代表组成，包括卫生部、社会福利和发展部以及菲律宾药物执法机构。
14. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国报告说，正在考虑在已经铲除大麻的地区推动替代作物生产，另外还在考虑为高风险社区实施预防性替代发展方案。
15. 津巴布韦报告说，在其边境地区查出的 80% 的大麻是从邻国偷运进来的。津巴布韦贫困社区把大麻当做一种能赚钱的作物来种植，因为种植大麻比大多

数合法作物回报更高，而土地、本钱和劳力方面的投入则较少。当地种植的大麻卖出后大部分都在本国使用。

## **B. 铲除非法作物和替代发展方面的国际合作以及经验和专门知识交流**

16. 捷克共和国报告说，该国向阿富汗、安哥拉、蒙古和也门提供了替代发展方面的援助。埃及报告在现有资源能够承受的范围内实施了替代发展方案，但是指出该国面临一些挑战，其中最大的挑战是国际支持不够充分，断断续续。

17. 芬兰报告说，芬兰通过一些发展合作双边协定，在莫桑比克、南非和津巴布韦实施了一些侧重于农村和农业发展的综合发展方案。芬兰还与联合国开发计划署干地发展中心携手合作，在阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯实施了一个区域性方案，其主题是：“结合《千年宣言》和《联合国制止荒漠化公约》在中东和北非干地促进可持续生计”。

18. 牙买加报告说，该国于八十年代开始推行一项替代发展方案，因为铲除活动导致大麻种植农流离失所，同时该国鼓励种植能赚钱的合法作物和饲养家禽。牙买加还指出，这个由欧盟委员会支助的试点项目不可能长期维持，原因是种植农的合作程度有限，而且在替代发展产品的销售上存在技术困难，牙买加政府正在考虑在报告期内为促进替代发展而订立双边技术援助安排，特别是加强销售种植农产品的能力。

19. 拉脱维亚报告说，由于缺少替代发展方案规划和实施方面的实用专门知识，该国无法推行替代发展方案，但该国将考虑今后拨出资金支持替代发展方案。

20. 墨西哥报告说，该国已经实施了社会和乡村可持续发展方案，但还没有与其他国家在替代发展项目上开展协作。但墨西哥已经与其他国家，特别是南半球的一些国家建立了合作关系，侧重点是交流有关大麻生产和贩运的信息和经验。

21. 摩洛哥报告了该国的铲除工作以及为促进受大麻植物非法种植影响的地区的发展而采取的措施。摩洛哥表示需要得到国际社会的援助，并请求欧洲联盟提供这种援助，因为那里的大麻需求量不断增加。另外，摩洛哥指出，由于欧洲联盟缺少一项共同的对付大麻的政策，加上有些国家的禁毒法律模糊不清，削弱了摩洛哥在这方面作出的努力。

22. 缅甸报告说，在麻醉药品委员会的各届会议上，缅甸从来都赞同就大麻种植所影响的国家的替代发展方案提出的各种决议草案的提案。缅甸作为东南亚国家联盟（东盟）的成员，还在东南亚国家联盟与中国合作行动对付危险毒品的框架内，配合替代发展问题第四特别工作队的活动，参与了该区域大麻种植国的替代发展方案。

### C. 大规模大麻种植：评价和战略

23. 一些国家报告说，针对小规模的大麻植物非法种植定期采取了铲除行动，一些国家提供了近年来所捣毁的大麻植物的数目以及所铲除的大麻公顷数。一些国家报告说，小规模种植大麻植物的现象在偏远的森林地区时有发生。

24. 埃及报告说，在遍布西奈半岛的小块土地上仍然有大麻植物的种植。在采取执法措施的同时，埃及还在受非法大麻种植影响的地区推行了替代发展项目。这些项目包括对种植替代作物发放补贴，帮助为替代作物找市场出路，并且在卫生、教育和提高认识等方面提供帮助。

25. 印度报告说，在一两个邦的小片公地和林地上发现了种植的大麻植物。主管当局协同各邦执法机构捣毁了这些大麻植物。印度还报告说，在该国的某些森林地区和交通不便地区生长着大面积的野生大麻。主管当局已经协同有关地方执法机构，找到并捣毁了这些野生大麻。另外还定期采取预防性步骤，防止长成野生大麻，这些步骤主要包括在大麻植物开花结果之前将其连根拔除。另外还报告未在铲除行动中使用化学剂。

26. 牙买加报告说，从九十年代末到 2003 年，作为替代发展方案的一部分，该国一直在探索促进种植商用大麻（hemp）的可能性。为指导这一过程编写了一份文件，以确保遵守大麻合法生产的条件。牙买加政府仍然致力于这个项目，并报告说将继续探索成功实施这一项目的办法。

27. 墨西哥报告说，自 1994 年以来墨西哥对非法药用作物的种植和铲除范围作了评估。另外还通过核查飞行评估铲除行动的效果。墨西哥还开始使用卫星图像来补充航空核查工作。

28. 摩洛哥报告说，大麻植物的种植主要集中在该国北部地区的五个省份：Taounate, Larache, Al Hoceima, Tétouan 和 Chefchaouen。种植地区总面积约达 2 万平方公里，人口密度大。在里弗中央区的某些传统种植区，自十五世纪以来就有大麻种植，已经造成了相当程度的环境退化。2003 年到 2005 年期间，摩洛哥政府和联合国毒品和犯罪问题办公室每年都对该国的大麻种植范围进行调查。2003 年到 2005 年期间，在根据调查结果采取铲除措施之后，总种植面积下降了 46%。摩洛哥表示，这些铲除行动代价很大，但完全是该国自己出钱实施的。摩洛哥还报告在受大麻植物种植影响的地区促进生产性农村发展的努力，提供了在有关省份正在实施的一些发展项目和方案的详细情况。

29. 菲律宾报告说，该国最近对大麻植物种植地进行了快速评估，确定了一些准备实施替代发展试点项目的地区。另外还在研究能否使用 yakon（一种根茎蔬菜）和 jathropha（一种可用种子中的含油制造生物柴油的植物）作为替代作物。

30. 俄罗斯联盟报告说，未在本国境内实施替代发展方案，因为有关当局已经采取了严格的管制措施。据专家估计，俄罗斯联邦大约 100 万公顷的土地上有野生大麻，特别是该国的南部地区、西伯利亚和最东边的各区域。俄罗斯航空和航天局制定了一项包括使用航空和卫星测绘方法对受影响地区进行勘察和测绘的计划，以便将情况通报给执法机构。根据 2005-2009 年期间采取综合措施

禁止使用毒品和贩毒的国家方案实施了一项行动，其主要目标是查明并捣毁天然生长的非法作物，从而防止植物性药物进入毒品市场。在这一行动中捣毁的大多数药用植物都是大麻植物。

#### D. 将替代发展纳入其他药物管制措施

31. 一些国家报告说，尽管由于大麻植物的种植范围不大而未在本国境内实施替代发展方案，但它们的确针对非法药物供应和需求问题制定了政策和战略，这些政策和战略是跨部门和多学科的。

32. 摩洛哥报告说，摩洛哥在受大麻植物种植影响的地区实施了一些支持铲除非法作物和促进经济及替代发展的活动。这些活动包括改善社会服务，开展宣传活动使公众了解遵纪守法的重要性。宣传活动由非政府组织和宗教领袖等方面实施。

33. 菲律宾报告说，该国的铲除大麻国家行动计划也作为生计活动包括了提高认识和宣传方案。2006 年，危险药物管理局的替代发展小组委员会也为阳光药物治疗和康复中心的生活项目提供了资助。

34. 特里尼达和多巴哥报告说，该国与其他加勒比国家一道成立了一些组织，这些组织所提供的方案着眼于重新引导易受损害的社会阶层和另辟谋生之道。年轻人参与犯罪活动和暴力活动，使人们更加清楚地认识到，青年是风险最大的人群，最有可能既作为贩毒者又作为吸毒者卷入毒品相关的犯罪。人们认识到有必要制定适当的效果评估工具来评估这些方案的总体效能。

### 三. 联合国毒品和犯罪问题办公室采取的行动

#### A. 大会第 59/160 号决议的执行情况

##### 1. 市场调查

35. 根据大会第 59/160 号决议，毒品和犯罪问题办公室进行了一次大麻市场调查并在《2006 年世界毒品问题报告》中发表了调查结果。<sup>1</sup>

##### 2. 在其他方面取得的进展

36. 每年都在《世界毒品问题报告》中分析和发表会员国报告的大麻缉获数据。<sup>2</sup>关于大麻的最新趋势数据，包括生产、贩运和滥用方面的数据已经在《2007 世界毒品问题报告》上发表。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 《2006 年世界毒品问题报告》（联合国出版物，出售品编号：E.06.XI.10）。

<sup>2</sup> 历年的《世界毒品问题报告》可在以下网址上查到：<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR.html>。

<sup>3</sup> 《2007 年世界毒品问题报告》（联合国出版物，出售品编号：E.07.XI.5）。

37. 2007 年发表了一份关于非洲大麻形势的区域研究报告并将其提交给非洲联盟。<sup>4</sup>毒品和犯罪问题办公室还编写了即将出版的双期刊《麻醉品公报》（第 58 册，第 1 和 2 号，2006 年），标题是“世界大麻形势回顾”。<sup>5</sup>

38. 自 2003 年以来，毒品和犯罪问题办公室与摩洛哥政府在其非法作物监测方案的框架内开展了合作。对 2003 年到 2005 年大麻种植和大麻树脂生产估计数字作了计算并分成三册发表。<sup>6</sup>关于 2008 年的大麻情况调查，正在与有关方面讨论。

39. 根据印度尼西亚政府的请求，毒品和犯罪问题办公室为亚齐省大麻种植调查拟订了一项建议。印度尼西亚政府提供了实物捐助，但补充实物捐助所需要的资金还没有到位。

40. 毒品和犯罪问题办公室分析了会员国向其提供的数据，并评价了是否有可能将这些数据用于全球大麻调查的其他方面，如种植和生产方面。1993-2003 年期间，86 个国家通过年度报告调查表和正式的政府报告向毒品和犯罪问题办公室提供了大麻生产估计数。但是，大多数数字并不是通过实际调查取得的，所取得的数据是使用不同方法从不同来源获得的，因此无法对这些结果进行比较。毒品和犯罪问题办公室认为，有必要单独进行一次数据收集活动，以便提供关于全球大麻种植和生产的可靠估计数字，为此向 2006 年举行的麻醉药品委员会第四十九届会议提出了进行此种调查的建议。

### 3. 进行一项全球大麻植物种植调查的要求

41. 对全球大麻植物种植和大麻生产进行估计，是一项独特的挑战，因为所涵盖的国家数目众多，而且大麻种植农所采用的种植方法大不相同。

42. 大麻植物的种植几乎遍布全世界一切有人居住的地区，种植起来不费什么事，可以在小片土地上甚至在室内种植。另外，大麻植物不需要什么加工就可以消费，这样使用者就能够自给自足。因此，大麻生产是极为分散的。根据近年来进行的分析，毒品和犯罪问题办公室估计约有 163 个会员国是潜在的大麻生产国；这一数字既包括在本国境内主要为本国市场和其他非法市场生产大麻的国家，也包括主要为供应其他国家的非法市场而生产大麻的国家。

43. 关于全球大麻植物种植和大麻生产调查的建议包括一项执行战略并概述了实施调查的方法。这次调查将借鉴毒品和犯罪问题办公室目前关于非法作物调查所取得的经验和专门技术知识。这项战略设想进行两年的准备工作，然后用

<sup>4</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，《非洲的大麻：概况》（2007 年 11 月）。可在以下网址查到：[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Can\\_Afr\\_EN\\_09\\_11\\_07.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Can_Afr_EN_09_11_07.pdf)。

<sup>5</sup> 可在以下网址查到：<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/index.html>。

<sup>6</sup> 毒品和犯罪问题办公室发表了 2003、2004 和 2005 年的《大麻调查》。这三册书可在以下网址上查到：<http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html>。



一年的时间实施调查以取得全球估计数，预算总额为 910 万美元。<sup>7</sup>迄今为止，毒品和犯罪问题办公室还没有收到会员国愿意捐助此项活动的任何表示。

## B. 知识分享和可行性研究

44. 应印度尼西亚政府的请求，毒品和犯罪问题办公室为设计一个旨在减少亚齐省非法大麻植物种植的方案协助提供了咨询服务。

45. 自 2003 年以来毒品和犯罪问题办公室支持摩洛哥政府进行年度大麻植物种植调查。2005 年的调查结果已于 2007 年发表，表明大麻植物种植总面积下降了 40%，从 2004 年的 120,500 公顷降至 2005 年的 72,500 公顷。<sup>8</sup>在摩洛哥大麻植物种植总面积中，专门用于大麻树脂生产的面积超过 95%。2005 年，潜在大麻树脂的产量为 1,070 吨，而 2004 年则为 2,760 吨。调查表明，有 89,900 户人家参与了 2005 年的大麻植物种植。摩洛哥政府请求毒品和犯罪问题办公室提供替代发展方面的战略和方案咨询服务。该办公室目前正在制定一项这方面的行动计划，其侧重点是拉腊歇和塔乌纳特两个省份。

## C. 替代发展全球战略

46. 联合国毒品和犯罪问题办公室 2008-2011 年期间战略（经济及社会理事会第 2007/12 号决议，附件）是根据麻醉药品委员会第 48/14 号决议制定的，委员会在该决议中敦促该办公室与会员国协商继续制定总体战略。在 2008-2011 年期间的战略中，替代发展被当做是平衡和全面的药物管制战略中的一个重要组成部分，其目的是为实施这项战略创造一种有利的环境，包括以综合方式促进铲除贫困，从而为实现《千年发展目标》作出贡献（A/56/326，附件）。2008-2011 年期间的战略确定了毒品和犯罪问题办公室在替代发展领域中的工作的主要目标和预期结果。

47. 2008-2011 年期间的战略的主要目标是，在对可持续替代发展，包括酌情对预防性替代发展共同负责的原则的基础上促进和加强国际合作。

48. 2008-2011 年期间战略的预期结果是：

(a) 根据请求，加强会员国在其更广泛的发展环境下设计和实施可持续替代发展方案，包括酌情设计和实施预防性替代发展方案的能力，其目的是防止、减少和铲除罂粟、古可草和大麻的非法种植；

(b) 提高各国际组织、国际金融机构和发展网络对替代发展问题，包括酌情对预防性替代发展方案的认识并将这一问题纳入主流；

<sup>7</sup> 关于全球大麻种植和生产调查的建议，可以向毒品和犯罪问题办公室政策分析和研究处索取。

<sup>8</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，《摩洛哥：2005 年大麻调查，摘要》（2007 年 1 月）。

(c) 增进毒品和犯罪问题办公室与相关的民间社会实体和私营部门之间的伙伴关系，以促进会员国在替代发展，包括酌情在预防性替代发展方面开展协助活动的能力。

#### 四. 结论和建议

49. 只有几个会员国提供了关于执行经济及社会理事会第 2006/31 号决议的情况，只有非洲的四个国家对 2007 年 5 月请求各国提供这方面情况的普通照会作了答复。

50. 提供答复的国家为执行该决议所作的努力值得称道。特别值得称道的是摩洛哥政府，该国因大麻植物大规模种植而受到影响，理应得到国际社会的支持。

51. 必须指出的是，在制定或设计任何地理区域的替代发展行动时，都必须对有关的形势作出充分的分析并对大麻植物种植的范围作出技术评估。

52. 敦促国际社会考虑向那些为受大麻植物种植影响的地区实施替代发展的国家提供技术和财政方面的支持。鼓励各捐助国为毒品和犯罪问题办公室提供能力，使其能够协助受影响国家对有关形势进行技术评估，并协助其主动采取促进发展的行动，从而防止非法作物种植的扩大，劳动力向非法作物种植区迁徙，并防止出现新的种植。

53. 会员国应当审查模糊不清的禁毒法律，并认识到这一法律妨碍其他会员国以适当方式铲除非法大麻植物的种植，而且会在种植大麻植物的国家助长犯罪和暴力。

54. 目前存在大规模大麻植物种植的会员国应当设法把注重发展的减少非法作物种植的方案纳入更广泛的传统发展方案框架中，并在与国际金融机构的谈判中将此种方案纳入减贫战略文件以及国别援助战略中。

55. 随着《关于铲除非法药用作物和替代发展方面国际合作的行动计划》的十年执行期即将于 2008 年结束，必须从另一个角度来审视替代发展问题，不能只看非法作物生产数字，而应通过各种发展指标来衡量所取得进展。今后制定的任何国际行动计划都应当包括基线指示数以及指标明确的与发展有关的调查表。