



经济及社会理事会

Distr.: General  
28 January 1999  
Chinese  
Original: English

麻醉药品委员会  
第四十二届会议  
1999年3月16日至25日，维也纳  
临时议程\*项目3

大会第二十届特别会议：各国政府报告《全球行动纲领》的执行情况、在实现大会特别会议通过的《政治宣言》中规定的目标和2003年与2008年指标方面取得的进展和下列方面的执行情况的指导原则：  
开展国际合作根除非法药物作物和促进替代发展行动计划；打击安非他明类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划；对前体的管制；促进司法合作的措施；及打击洗钱活动。

报告《全球行动纲领》及大会第二十届特别会议后续行动的执行情况的指导原则

秘书处的说明

---

\* E/CN.7/1999/1。

## 目 录

	段 次	页 次
一. 大会第二十届特别会议的要求.....	1	3
二. 大会第五十三届会议采取的行动.....	2	3
三. 麻醉药品委员会闭会期间非正式会议采取的行动.....	3	3
四. 报告大会第二十届特别会议后续行动的情况.....	4 - 37	3
A. 实施《减少毒品需求指导原则宣言》的行动计划.....	6 - 9	4
B. 通过替代发展根除罂粟、古柯树和大麻的非法种植.....	10 - 12	4
C. 安非他明类兴奋剂及其前体.....	13 - 15	5
D. 对前体的管制.....	16 - 18	5
E. 打击洗钱活动.....	19	5
F. 促进司法合作的措施.....	20 - 23	5
G. 后续行动的总体框架.....	24 - 26	6
H. 西半球及欧洲共同体取得的经验.....	27 - 32	7
I. 麻醉药品委员会可能采取的做法.....	33 - 37	7

## 一. 大会第二十届特别会议的要求

1. 在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》(大会 S-20/2 号决议, 附件)中, 会员国吁请各国每两年一次向麻醉药品委员会报告其为实现《政治宣言》中提到的目标和 2003 年与 2008 年指标所作的努力, 并请麻委会分析这些报告, 以便加强解决世界毒品问题的合作努力。《政治宣言》提及的目标和指标日期包括以下几个(括号中的段落号指《政治宣言》中的段落):

(a) 安非他明类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用(第 13 段): 到 2003 年, 制定或加强各种旨在有效实施打击安非他明类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用的行动计划的国家立法和方案(大会 S-20/4A 号决议);

(b) 包括合成药物在内的精神药物以及前体的他用(第 14 段): 到 2008 年, 各国根除或大大减少包括合成药物在内的精神药物的非法生产、销售和贩运及其前体的他用;

(c) 打击洗钱活动(第 15 段): 到 2003 年, 各国根据《1988 年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>1</sup> 的有关规定实行国家洗钱立法和方案及大会第二十届特别会议通过的打击洗钱活动措施(大会 S-20/4D 号决议);

(d) 促进司法合作的措施(第 16 段): 促进司法和执法当局之间的多边、区域、分区域和双边合作, 以便按照大会第二十届特别会议通过的促进司法合作的措施对付参与毒品犯罪和有关犯罪活动的犯罪组织(大会 S-20/4C 号决议), 到 2003 年, 审查并酌情由各国加强这些措施的执行;

(e) 减少非法药物需求(第 17 段): 在国家方案和战略中采用《减少毒品需求指导原则宣言》中的规定(大会 S-20/3 号决议); 与联合国国际药物管制规划署(禁毒署)密切合作, 制定注重行动的战略, 以有助于实施《指导原则宣言》; 到 2003 年, 与公共卫生、社会福利和执法部门密切合作, 制定新的或加强原有的减少毒品需求战略和方案; 并且到 2008 年在减少需求领域取得重大的、可衡量的成绩;

(f) 《开展国际合作根除非法药物作物和促进替代发展行动计划》(第 18 和 19 段): 按照大会第二十

届特别会议通过的《开展国际合作根除非法药物作物和促进替代发展行动计划》(大会 S-20/4E 号决议), 与禁毒署一起制订战略, 以期在 2008 年之前根除或大大减少古柯树、大麻作物和罂粟的非法种植。

## 二. 大会第五十三届会议采取的行动

2. 大会第 53/115 号决议第二节, 请麻委会和禁毒署拟订指导方针, 以便利各国政府报告大会第十七届特别会议通过的《全球行动纲领》(大会 S-17/2 号决议, 附件)的执行情况, 以及在实现大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》中规定的目标和 2003 年与 2008 年指标方面所取得的进展。

## 三. 麻醉药品委员会闭会期间非正式会议采取的行动

3. 1998 年 11 月 17 日于维也纳举行的麻委会闭会期间非正式会议建议将开展大会第二十届特别会议的后续行动作为麻委会第四十二届会议的主要重点。闭会期间非正式会议认为应将《全球行动纲领》执行情况作为麻委会该届会议的一个单独的议程项目来审议。根据闭会期间非正式会议的要求, 麻委会将收到秘书处的说明(E/CN.7/1999/4), 指出大会第二十届特别会议通过的行动计划没有包括的, 仍需要单独报告其执行情况的《全球行动纲领》的那些规定。本说明是为指导麻委会审议各国政府根据大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》, 每两年一次向麻委会报告其在实现 2003 年和 2008 年目标和指标方面所作努力的方式而编写的。

## 四. 报告大会第二十届特别会议后续行动的情况

4. 大会第二十届特别会议采取了一种零敲碎打的做法。通过的每项行动计划和每套措施均涉及到管制前体、促进司法合作或打击洗钱活动, 它们既是全面的又是自成一体的, 每一项都有实现自己的目标和指标的目标日期。麻委会不妨考虑请各国政府报告其在实现每项行动计划或每套措施的 2003 年和 2008 年目标和指标方面所作的努力。

5. 下文的分析旨在指导麻委会审议除了将要拟订的实施《减少毒品需求指导原则宣言》的行动计划，会员国如何最佳地报告大会第二十届特别会议通过的各项行动计划和各套措施的后续行动计划。

#### A. 实施《减少毒品需求指导原则宣言》的行动计划

6. 《减少毒品需求指导原则宣言》（大会 S-20/3 号决议，附件）涉及国家和国际一级毒品管制的一个关键问题：

“减少需求方案应立足于在人口之中就毒品使用和滥用及与毒品有关问题的性质和严重程度所作的定期评估。这对于确定任何新出现的趋势来说是必不可少的。各国应全面、系统、定期地进行这类评估，利用有关研究成果，考虑到地域因素并采用相同的定义、指标和程序来评估药物滥用状况。减少需求战略应以调查得来的知识和以往方案取得的经验教训为依据。”（第 9 段）。

7. 拟订实施《减少毒品需求指导原则宣言》行动计划的政府间工作组将向麻委会第四十二届会议报告将指导原则转变为各国政府、政府间机构和非政府组织实施的具体行动的途径。

8. 在审查这一问题时，麻委会可以利用欧洲麻醉品和麻醉品成瘾监测中心在增进关于药物滥用的蔓延程度和健康后果的五类流行病学指标的可比较性方面取得的经验。“蔓延程度”项下的两类指标是，(a) 一般人口的药物滥用行为和态度的测量和(b)问题药物滥用(即成瘾)的蔓延估计数。健康后果项下的三类指标是(a)药物治疗指标、(b)死亡率和与毒品有关的死亡指标及(c)与毒品注射有关的疾病指标。

9. 实现大会第二十届特别会议通过的指标的一个重要前提条件是确保各国政府拥有关于药物滥用性质和关于药物滥用方式和趋势的可靠信息。请麻委会强调，重要的是各国政府要发展国家一级评估药物滥用的能力并利用可以得到的援助以使它们能够执行这一关键职能。禁毒署发起了一个新的倡议，以通过利用流行病学顾问和研究所区域网络提供培训和科学建议，从而帮助各国政府建立基本的流行病学基础结构。目标是确保根据《减少毒品需求指导原则宣言》第 9 段，减少需求方案立足于对药物滥用

和与毒品有关问题的性质和严重程度所作的定期评估。禁毒署发布了对药物滥用形势迅速作出评估并作出反应的指导原则，从而为实现这一目标作出了贡献。这些指导原则已在 12 个以上的国家进行过实地试验，它们采用一种将量的方面和质的方面的数据收集技术合而为一的方法。这些指导原则使得有可能迅速概览特定国家或区域的目前药物滥用形势，并便利查明药物滥用人口和其他高危人群。

#### B. 通过替代发展根除罂粟、古柯树和大麻的非法种植

10. 大会在其题为“开展国际合作根除非法药物作物和促进替代发展行动计划”的 S-20/4E 号决议中，认识到有效的作物管制战略可包括各种做法，如替代发展、执法和铲除。该行动计划指出，由于政策和业务一级缺乏充分的信息与合作，各国在根除罂粟、古柯树和大麻植物的非法种植方面的潜力未得到充分的发挥（第 22 段）；因此，生产地区的各国政府应使用现有的最有效、最合乎成本效益原则和最便于存取的数据收集方法，制订有效而精确的监测和核查机制（第 23 段）；各国政府应同禁毒署和在平等基础上同其他国家的政府分享与非法麻醉品作物评估有关的信息，以便为根除这种种植而加强合作（第 25 段）。

11. 麻委会在关于开展国际合作根除非法药物作物和促进替代发展行动计划的后续行动的初始阶段不妨建议，受非法药物种植、没有评价其领土上这种种植的范围的国家进行这种评估，以便制定能够据以衡量到 2008 年在根除或大大减少麻醉作物的非法种植方面取得的进展的基准。

12. 禁毒署打算帮助各国政府实现该行动计划的目标。它与有关政府磋商，开始了制定国家“业务计划”的进程，这些“业务计划”被用作实施大大减少或根除非法作物的国家战略的方案拟订工具。禁毒署还开始了评价和分析的筹备工作，以便向各国政府提供用来确定大大减少或根除非法作物种植的努力是否成功的独立、中立和客观的信息来源。禁毒署拟订了一项方案，其目的是建立一个全球监测系统，以便应各国要求支持它们通过适当的测量方法，综合使用地面测量、快速评估技术、航空测量和卫星监测来监测非法作物种植。

### C. 安非他明类兴奋剂及其前体

13. 在题为“打击安非他明类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划”的大会 S-20/4 A 号决议中,大会指出安非他明类兴奋剂问题应得到更多注意并成为麻委会议程上的经常项目(第 2 段)。各国应传播有关为了执行本行动计划而采取的行动的资料,并向麻委会报告,而麻委会则应对行动计划在国家、区域及国际一级的实施情况进行审查和评估(第 7 段)。

14. 在根据各会员国的报告对行动计划的实施情况进行审查和评估时,麻委会不妨根据《1971 年精神药物公约》<sup>2</sup>和经济及社会理事会有关决议,审议国际麻醉品管制局(麻管局)关于精神药物管制的报告。

15. 禁毒署将通过研究和技术援助方案,帮助麻委会、麻管局和各会员国加强对付贩运和滥用安非他明类兴奋剂这一全球性问题的努力。

### D. 对前体的管制

16. 大会 S-20/4 B 号决议第一节提出的防止非法制造麻醉药品和精神药物的前体被非法制造、进口、出口、贩运、分销和他用的措施,将有利于实施 1988 年公约(关于前体的)第 12 条。这些措施扩展了这一条的规定。根据大会 S-20/4 B 号决议,各国应与麻管局合作编制一份范围有限的国际特别监视物品清单,列出目前未列入 1988 年公约表一和表二、但已有大量资料表明它们被用于非法药物贩运的物品(第 14(a)段)。

17. 由于麻管局每年就 1988 年公约第 12 条的实施情况向麻委会报告,麻委会不妨在它审议第 12 条的同一议程项目下审议有关前体的措施的实施情况。这将避免重复工作并便利各国政府报告。

18. 可以请禁毒署利用它在技术援助项目中的经验,与麻管局密切合作编制一份行动一览表,以帮助各国政府努力实现大会 S-20/4 B 号决议中所列的与前体有关的 2008 年目标和指标。

### E. 打击洗钱活动

19. 在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》

(大会 S-20/2 号决议,附件)中,大会建议各国根据 1988 年公约有关规定以及第二十届特别会议通过的打击洗钱活动措施,在 2003 年以前通过国家洗钱立法和方案。请还没有通过所要求的立法规定和执行措施的各国利用禁毒署提供的援助,特别是通过打击洗钱活动全球方案利用这些援助。将组织一系列区域法律起草讲习班,其目标是对拟订打击洗钱活动的立法提供指导并统一此类立法的规定。将通过为银行、执法和司法部门进行培训的方式提供援助,以增强各国有效实施打击洗钱活动的国内立法的能力。在初始阶段,麻委会不妨请禁毒署利用其法规汇编和作为打击洗钱活动方案的一部分建立的数据库,调查各国实施打击洗钱活动的立法和方案的努力。

### F. 促进司法合作的措施

20. 在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》中,大会鼓励各国在 2003 年前审查并酌情加强促进司法合作措施的执行情况(大会 S-20/4 C 号决议),这些措施包括引渡、司法互助和移交诉讼。促进司法合作的其他措施列在题为“其他形式的合作和培训”、“控制下交付”、“海上非法贩运”和“补充措施”的章节内。

21. 各国政府应继续通过年度报告调查表提供实施 1988 年公约关于司法互助、引渡和移交诉讼的条款的信息。而禁毒署应通过其法律咨询方案,就实施促进司法合作措施和相应条约条款所要求的规定,在制定和执行立法方面取得的进展提出报告。

22. 关于加强执法合作措施的后续行动,麻委会不妨设想让其附属机构发挥一种作用:各国麻醉药品执法机构首长会议及近东和中东非法贩运毒品及有关事项小组委员会会议。这些机构的地理范围与经济及社会理事会各区域委员会的地理范围相符,它们可以在帮助麻委会审查区域一级有关技术问题的报告方面发挥作用。

23. 过去几年,这些附属机构处理过许多与大会第二十届特别会议的结果直接相关的问题:对付贩毒网络;执法在打击非法种植大麻、罂粟和古柯树方面的作用;贩运前体;海上贩毒;及非法制造和贩运安非他明类兴奋剂。还有,禁毒署、国际刑事警察组织(刑警组织)和世界海关组织(海关组织)共同

开发的数据库，在帮助各国评估贩毒的区域和国际趋势方面可以作为一种有益的工具。

## G. 后续行动的总体框架

24. 采用大会第二十届特别会议通过的行动计划和措施所载的建议需要国家政府机构的许多部门参与——立法机关和与公共卫生、教育、社会福利、司法、执法和经济发展有关的当局。还需要政府负责的许多其他部门参与，以及需要研究机构、非政府组织和私营部门的组织参与。对各国政府来说，一个重大挑战是协调这些不同实体的努力，以便形成全国一致的努力。因此，可能需要建立协调这些实体的活动的机构。根据《1961年单一麻醉品公约》<sup>3</sup>第17条和1971年公约第6条，各国政府不妨为落实这些公约的规定而保持特殊管理。

25. 1987年6月17日至26日在维也纳召开的麻醉品滥用和非法贩运问题国际会议通过了《控制麻醉品滥用今后活动的综合性多学科纲要》，该会议在纲要中指出，决心采取有效行动打击麻醉品滥用和非法贩运的各国政府如果还没有建立协调机构，可能会发现必须建立一个协调机构，或者通过制定全国性<sup>4</sup>战略来加强现有的机构。1990年2月大会第十七届特别会议通过的《全球行动纲领》(S-17/2, 附件)，要求各国政府承诺在国家一级采取协调行动，以减少非法毒品供应、贩运和需求。大会第二十届特别会议上通过的各项行动计划和措施在强调需要制订全面的国家计划方面大大超出了以前文书的条款。麻委会应请没有在国家一级制订这种计划的各国政府这么做，以便制订一项非常合适的能够使大会第二十届特别会议通过的措施得以实施的战略，并便利向麻委会报告采取这些措施的情况。麻委会请各国政府利用禁毒署拟订的建议，以促进和便利通过利用国家药物管制总体计划而制定国家计划。禁毒署把该总体计划确定为一国政府通过的概述药物管制方面所有国家问题的单一文件。总体计划概述国家政策，界定药物管制工作的优先事项和分担的责任。它是制定一贯而全面的国家药物管制战略的有用工具。

26. 虽然总体计划没有出现在源于大会第二十届特别会议的建议中，但它们是成功地实施这些建议和落实大会本届特别会议核可的均衡方针的前提条件。

制订总体计划或建立协调机制本身是一国政府对付毒品问题的政治承诺的重要衡量因素。这是这一过程的第一步。麻委会不妨考虑把建立协调机制和制订总体计划作为各会员国就有关实施大会第二十届特别会议通过的行动计划和措施所采取步骤的报告的不可分割的组成部分。有关政府不妨利用禁毒署在帮助建立和运作国家和部门间药物管制协调机构和在编写国家药物管制总体计划方面取得的经验。

## H. 西半球及欧洲共同体取得的经验

27. 在审议上述问题时，麻委会不妨考虑美洲国家组织美洲药物滥用管制委员会（美洲药管会）和欧洲麻醉品和麻醉品成瘾监测中心的经验。

28. 在1998年4月18日和19日在智利圣地亚哥召开的第二次美洲国家首脑会议通过行动计划中，参加第二次首脑会议的国家元首和政府首脑表达了加强区域间合作的承诺，以期在美洲药管会的框架内建立多边政府评价的单一客观程序，以监测它们在该区域的个别和集体努力的进展情况。已设立一个工作组研究多边评价机制，其目标是制订对美洲国家组织每一成员国的国家药物管制战略和方案的定期审查和多边评价方案，以便改进这些计划，确保它们与对付非法药物带来的威胁的区域间努力相协调并融为一体。该工作组预计在将于2000年在加拿大召开的美洲国家首脑会议之前完成其工作。在发展美洲国家多边评价机制方面，各国明确地把这一机制与国际药物管制条约、大会第十七届特别会议通过的《全球行动纲领》和大会第二十届特别会议通过的各项行动计划和措施联系在一起，以便加强在解决世界毒品问题方面的国际合作。

29. 尽管多边评价机制仍在发展之中并须经各国政府批准，但工作组已就多边评价过程的几条建议原则上达成一致。这些建议包括：评价过程应从简单的指标开始；同一评价标准应适用于所有国家，需要的信息应只从国家药物管制机构收集；接受评价的国家可以邀请评价小组与有关当局见面，以确保较好地了解该国的药物管制状况，评价报告在美洲药管会在为此目的设立的特别会议上批准之前应是保密的；评价过程应是永久性的；评价周期应在第一轮取得的经验的基础上确定。

## 欧洲麻醉品和麻醉品成瘾监测中心的经验

30. 欧洲麻醉品和麻醉品成瘾监测中心创建于 1994 年, 目的是提供欧洲毒品现象的全貌, 当欧洲共同体和国家一级的决策者在各自的职责领域采取行动时, 这对于他们是有用的。

31. 该中心的信息战略框架包括: 收集和分析现有的信息; 改进数据比较方法; 传播信息; 及与其他有关机构和组织合作。

32. 在执行这些任务时, 该中心与会员国和欧洲委员会任命的国家联络中心网络进行合作。16 个联络中心是该中心的重要伙伴。

### I. 麻醉药品委员会可能采取的做法

33. 麻委会请各国政府就大会第二十届特别会议通过的行动计划和措施的后续行动提交一份全面的报告, 是实现大会该届特别会议提出的后续行动要求的“宏观级别”做法, 以加强药物管制方面的国际合作。评价报告的周期和格式由麻委会决定。然后麻委会将在一个议程项目下审议这些报告。

34. 麻委会不妨考虑建议, 在 2000 年前, 各国应制定自己据以衡量在实现行动计划规定的目标方面所取得进展的基准。两年期报告还应包括遇到的困难。在 2002 年前, 各国应评价自己的进展。各国还应确定需要援助和国际合作的领域。将发表一份关于正在实施的所有行动和措施的单一报告。

35. 麻委会不妨考虑为实现大会的要求采取第二个、更加零打碎敲的做法, 按照这一做法, 它将把实施每一行动计划或每套措施作为一套全面的、自成一体的建议。每一行动计划或每套措施都对应麻委会单独的一个议程项目, 这一事实有利于采取这一做法。《减少药物需求指导原则宣言》后续行动

和相应的减少需求行动计划可由麻委会在其关于减少非法药物需求的议程项目下审议。关于安非他明类兴奋剂、前体和精神药物的行动计划可以在关于国际药物管制公约的议程项目下审议。麻管局可以在这一过程中发挥重要作用, 特别是考虑到其监测国际药物管制条约的实施, 包括监测非法药物制造中经常使用的物质的任务。加强司法合作的措施可以在一个类似的议程项目下审议。药物执法问题可以在麻委会关于非法药物贩运的常设议程项目下审议。

36. 在麻委会一个单独的议程项目下审查每一行动计划或每套措施的执行情况还将使各个领域的专家能够参与麻委会的工作。与执行情况有关的问题和审议各国政府提交的有关每一行动计划或每套措施的报告也可以分别审议。

37. 因此, 麻委会不妨考虑调整其议程, 以便使它能够单独在单独的议程项目下审议各国政府关于在实施大会第二十届特别会议通过的行动计划和措施方面所取得进展的报告。

#### 注

<sup>1</sup> 《联合国关于通过一项禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约的会议正式记录, 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: 94.XI.5.)。

<sup>2</sup> 联合国, 《条约汇编》, 第 1019 卷, 第 14956 号。

<sup>3</sup> 同上, 第 520 卷, 第 7515 号。

<sup>4</sup> 《毒品滥用和非法贩运问题国际会议的报告, 1987 年 6 月 17 日至 26 日, 维也纳》(联合国出版物, 出售品编号: E.87.I.18), 第一章, A 节, 第 15 段。