



大会  
经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

A/48/178  
E/1993/70  
3 June 1993  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

大会  
第四十八届会议  
暂定项目\* 表项目113  
国际药物管制

经济及社会理事会  
1993年实务会议  
临时议程\*\* 项目21  
麻醉药品

《联合国管制药物滥用全系统  
行动计划》的最新资料

秘书长的说明

大会在1992年12月16日第47/100号决议第5段中请行政协调委员会在其工作范围内适当地注意药物管制活动的协调,并在联合国国际药物管制规划署执行主任的指导下增订《联合国管制药物滥用全系统行动计划》,以供经济及社会理事会1993年常会和大会第四十八届会议审议。秘书长谨向大会和经济及社会理事会提交作为本说明附件的这份报告。

\* A/48/50。

\*\* E/1993/100。

## 目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言.....	1 - 12	3
一、政策审议.....	12 - 23	6
A. 联合国系统.....	12 - 19	6
B. 成员国的需要.....	20 - 23	7
二、全球展望.....	24 - 38	9
A. 《管制药物滥用今后活动的综合性多学科纲要》 拟定后的进展.....	24	9
B. 重大社会动荡的副作用.....	25 - 30	9
C. 保护环境.....	31 - 32	10
D. 与有组织犯罪挂钩的贩毒网络.....	33 - 37	10
E. 所涉方案问题.....	38	11
三、部门的观点.....	39 - 72	13
A. 预防和减少药物滥用.....	46 - 51	13
B. 吸毒成瘾者的治疗、康复和重新融入社会.....	52 - 57	15
C. 管制麻醉药品和精神药物的供应.....	58 - 66	17
D. 取缔非法贩运麻醉药品和精神药物.....	67 - 72	19
四、结论意见.....	73 - 74	20

## 导 言

1. 在大会于1990年2月召开第十七届特别会议以研究国际管制药物状况之前不久所通过的1989年12月15日第44/141号决议中,大会请秘书长以行政协调委员会(行政协调会)主席的身份,协调“关于拟订管制药物滥用的联合国全系统行动计划的工作,着眼于充分执行联合国系统各政府间机关的所有现行任务规定和随后的各项决定”。同一决议请各国审议秘书长的要求,即指派专家在第十七届特别会议上研拟一项《全球行动纲领》。

2. 大会后来在1990年2月23日通过第S-17/2号决议,其中大会核可了一项《政治宣言》和一项《全球行动纲领》,概述各国政府可有效地从事打击药物滥用和药物贩运的活动。在该决议中,大会强调拟订管制药物滥用全系统行动计划的重要性。

3. 方案和协调委员会(方案协调会)在1990年其第三十届会议第一部分审查了第一版的《联合国全系统行动计划》(E/1990/39和Corr.2)。<sup>1</sup>方案协调会的结论认为对这个问题还可以采取更严格的办法,而且第一版未实现《全球行动纲领》的“均衡”。这个立场获得经济及社会理事会在其1990年7月27日第1990/87号决议中赞同,导致订正《全系统行动计划》(E/1990/39/Add.1)。

4. 在成立联合国国际药物管制规划署(药物管制规划署)后,大会在1990年12月21日第45/179号决议中请秘书长根据成立该署所产生的结构变化审查订正的《联合国全系统行动计划》。经济及社会理事会在其1991年6月21日第1991/38号决议中交给麻醉药品委员会正式的任务--审查《全系统行动计划》的拟订和执行。

5. 在1991/1992年期间,行政协调会的一个附属机构,国际药物滥用管制协调事项机构间会议,在会议期间审查了关于订正和修订《全系统行动计划》的进一步工作;麻醉药品委员会在第三十五届会议(1992年4月6日至15日)上制定一个单独的议程项目,以便从第三十六届会议(1993年3月29日至4月7日)起审议《全系统行动计

划》的拟订和执行。

6. 1992年12月16日,大会通过关于《全系统行动计划》和《全球行动纲领》的执行情况的第47/100号决议。在该决议中,大会对联合国系统各机构在按《全系统行动计划》所规定的方式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。

7. 在该决议第1段中,大会重申在《全球行动纲领》和《管制药物滥用今后活动的综合性多学科纲要》中所表示的承诺<sup>2</sup>。在第2段中,大会吁请联合国各有关机构制定各机构具体执行计划,以载入《全系统行动计划》的附件。第3段请这些机构的理事机构在其下一次常会指定在一个议程项目下审议《行动计划》,以促进《行动计划》的执行。该决议第4段重申药物管制规划署执行主任“协调和有效地领导联合国所有药物管制活动”的任务。大会在该决议第5段请行政协调会采取的行動包括修订《全系统行动计划》,以便经济及社会理事会1993年常会和大会第四十八届会议审议。

8. 因此编制本文件以响应大会第47/100号决议第5段的要求。

9. 大会第47/100号决议第5(b)段请行政协调会在增订的《全系统行动计划》中要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非法毒品生产的能力。在这方面提请注意执行主任关于药物管制规则署的活动的报告(E/CN.7/1993/3),该报告第26-29段概述同国际金融机构合作的发展的目前情况(并见下面第61-63段)。

10. 鉴于各专门机构和联合国系统其他实体就它们当前和预测的方案范围提供的大量文件,本文件的重点是为了响应该决议,因而特别集中注意全球战略的定义。它包括选出来的预测对策,联合国系统可用来响应管制滥用毒品活动中出现的优先事项,但这些将在以后拟定旨在使战略产生效用的以机构为对象的执行计划中进一步说明。

11. 虽然当前审查的立即目标是协助联合国各有关机构制定各机构具体执行计

划,以便充分纳入其方案中,如大会第47/100号决议第2段规定的,但是希望本文件所载的意见也能协助联合国系统各机构的理事机构个别审议指定作为审议《行动计划》的议程项目,如该决议第3段要求的。

## 一、政策审议

### A. 联合国系统

12. 审查整个联合国系统所进行和预测的管制毒品活动的范围,使人对决心努力并以富想象力的对策,实现《全球行动纲领》及其前身《管制药物滥用今后活动的综合性多学科纲要》所载的目标产生令人鼓舞的前景。这种积极的印象由于现在利用各种技术尽量使用系统内数目越来越多的机构的任务、资源和专门知识而获得加强,这些机构一起行动,并且同区域和分区域组织、双边和多边方案以及系统外的实体合作,它们的政府或非政府的任务使它们能作出贡献,实现均衡的方案,以减少非法毒品的需求和供应。

13. 国际社会为了使世界性的管制毒品战略的目标合理化,以及随后将现有的实体改组为联合国国际药物管制规划署以执行战略所作的长期努力现在已开始显示成果,这反映在按目标的一个更一致的管理方案中。

14. 多年来国际管制毒品条约深深地影响联合国实体的任务。现在存在的管制毒品系统是自1909年第一次鸦片问题会议以来逐渐发展成的,在国际联盟主持下发展的体制安排在例如国际麻醉品管制局(麻醉品管制局)的任务中及在1961年麻醉品单一公约的规定<sup>3</sup>中得到反映,单一公约体现在两次世界大战之间通过的一系列公约所达成的协议。在每一个连续的阶段,后来的协定诸如1971年精神药物公约<sup>4</sup>和1988年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约,<sup>5</sup>反映出会员国在通过公约时对管制滥用毒品所实现的最大限度的一致意见。这些管制机制多年来在联合国系统的积极参与之下逐渐建立,因而在这方面不需详述。

15. 虽然现有的条约基础不是一个一致的全盘活动方案的完全综合的发展,但是成立药物管制规划署作为一个灵活的机制来执行它们,应能够使《全球行动纲领》及现在已进行很多的联合国禁止药物滥用十年(1991-2000)继续进行下去。《全球行动纲领》和《十年》的活动应对《十年》其余时间的行动提供足够的指

导,也应当能够将稀少的资源最有效地集中于这个问题。

16. 陪伴联合国关于国际管制毒品结构的合理化的是确定药物管制规划署执行主任的任务以包括负责协调和有效地领导联合国所有管制毒品的活动,及确保补充地和不重复地协调整个联合国系统的这类活动(大会1992年12月16日第46/102和第47/100号决议)。药物管制规划署参加行政协调会的工作便利了全系统管制毒品活动的合理化。

17. 在履行这些责任方面,执行主任拥有系统内越来越多机构和实体给予支持与合作的好处。新的协调技术的发展,如向麻醉药品委员会第三十六届会议报告的(E/CN.7/1993/3,特别是第17-46段),令人鼓舞。特别重要的是同主要的发展援助组织以及区域和国际金融机构的协调安排。

18. 协调过程的一个重要方面是对联合国系统内所进行和预测的方案创立和维持一个可随时取用的数据基,以及进入多边、区域和双边组织所维持可供比较的系统。装置这种系统的工作目前在初步阶段,最先由药物管制规划署在具体的方案领域进行,如执法训练,减少需求领域的活动,评价滥用毒品的性质和范围以及追踪关于非法贩运的数据。但是这对有效管理是非常重要的一个领域,因此认为即使在这项活动的初期也应当将这项倡议提请所有参与增订《行动计划》的实体注意。

19. 管制滥用毒品的技术合作活动的协调,象在其他领域,尤其必须在业务一级进行,就是说,在特定国家和区域进行。1992年药物管制规划署倡议的技术协商及关于西南亚的伊斯兰堡协商--所有有兴趣的联合国机构都应邀参加--是这个方向的一个重要步骤。政策问题联合协商小组关于成立管制毒品工作队的决定(已经确定可以拟订联合方案的几个国家是应当进行的另一项倡议。

#### B. 成员国的需要

20. 因为联合国国际药物管制规划署的存在能力最终以它响应会员国需要的效力衡量,因此需要提及药物管制规划署现在一共资助152个项目,其中99个是响应会

员国个别的要求,24个是响应区域的要求。剩下的30个项目是在全球基础上组织的,在大多数情况下反映通过区域机构或全球机构表示的较一般性需要。

21. 一个受欢迎的趋势是药物管制规划署和系统的其他机构共同资助的项目的数目增加了。其他管制毒品项目正在由系统的机构以药物管制规划署以外来源的资金执行。药物管制规划署或专门机构,在药物管制规划署的资助下,正在进行大量数额的工作。

22. 这些要求的范围载于秘书长关于会员国执行《全球行动纲领》的临时性报告(E/CN.7/1993/7)中,这是根据大会1992年12月16日第47/99号决议所载的要求编制的,以便麻醉药品委员会第三十六届会议初步审议。应当指出将编制该报告的增订本,供稍后1993年大会第四十八届会议审议。秘书长的临时性报告包括供会员国进一步采取行动的提议,因此也是直接有关。

23. 会员国政府今后要求联合国系统援助时,可能会考虑这些建议。系统内的机构因此可能认为在编制今后机构具体的执行计划时参考与其各自任务有关的建议有帮助,按照大会第47/100号决议第2段的规定,这些计划将列入《全系统行动计划》的附件内。



## 二、全球展望

### A. 《管制药物滥用今后活动的综合性多学科纲要》拟定后的进展

24. 1980年代中期以来,对国际社会为解决药物滥用和非法贩运所需采取的行动进行了分析,这些分析体现在《综合性多学科纲要》内并随后反映在《全球行动纲领》中。《综合性多学科纲要》较为详细地讨论了药物问题的很多方面,可以作为国家和国际两级规划人员有用的指导方针。那时,药物滥用问题已影响到许多不同国家中的很多人,而且人们普遍认为发展中国家和工业化国家一样容易受到伤害,在某些情况下由于可用于采取反措施的资金有限,反而更容易受到伤害。

### B. 重大社会动荡的副作用

25. 自从开始全系统和全球规划以来,世界上许多地区都受到政治动荡、地缘政治变化、流行病、经济衰退、技术性调整和自然灾害的打击,使各会员国在自己社会中采取补救行动以及为世界安全和福祉采取集体行动的能力受到了种种挑战。

26. 这些重大事件都具有不幸的副作用,使更多的人群受到药物滥用和吸毒成瘾的危害。在受饥荒和暴乱蹂躏的农村地区、在被失业困扰的城市、在整体经济进行结构性改革并因技术变革而缩小规模的地方,在为无家可归者及贫民提供住处的难民营和寻求避难者的居住点中都能弄到毒品,它已成为虚幻的暂时逃离现实的途径。

27. 反过来说,药物滥用显然对各阶层人民有不利的保健和社会后果,使城市贫民已有的社会病态进一步恶化。任何战略办法必须考虑到这些滥用模式及其对保健、社会和经济的影响。

28. 贩毒网络很快就在流离失所和道德败坏的人中找到潜在的市场。此外,不难招募到贩毒者和运毒者去从事除需避免与法律和税务当局有任何接触外不须资金和训练就能进行的活动。

29. 重大的社会动荡会产生各种副作用,其中两种是药物滥用和非法贩运。联合国系统深入参与调动资源的工作,与各国政府和救济机构一道,努力解决各种问题,帮助个人重新获得希望和自助能力。

30. 现在可以采用在药物管制规划署方案执行中为机构间开展联合行动和合作拟定的方法,把控制毒品的内容列入为就业而进行再训练、在农村重新安置、保健、妇幼福利、建立运输和通讯网络、改革法律制度等方案以及其他各项活动中。这可以有效地建立能力来降低药物需求量,加强防止非法贩毒和维护符合国际药物管制规定的法律程序。

#### C. 保护环境

31. 环境受到了危害,这一方面是由于有人种植毒品作物(非法开荒种植或使用危险的除草剂和其他化学品)另一方面是由于在制造可销售毒品的过程中使用的化学品流溢。

32. 非法种植和制造毒品造成的环境公害并不是什么新情况,但是在政府权力薄弱或瓦解的地方正在成为迅速扩大的问题。纠正或防止这对环境造成的额外危害的工作又增加了尤其是发展中国家原有的社会经济问题--军火贩运、基本安全和极端发展不足状况,这些问题都与非法生产毒品和贩毒者威胁恫吓的手法并存共生。

#### D. 与有组织犯罪挂钩的贩毒网络

33. 有组织的犯罪活动网络继续显示在常规社会结构之外,仍然有反主流文化存在。但是,两种因素加强了这些帮派分子的破坏力,这反过来使政府有必要个别地和合作的采取反措施,也使联合国系统有必要响应会员国的需要拟定适当的策略和方法。

34. 现代通讯技术大大加强了非法贩毒网络的破坏力,使他们可以在全球规模上规划和协调活动,并预见执法当局将要采取的措施而转移资金。的确,洗钱已成为

与贩毒有关的一个主要问题,不仅使毒贩能积累更多的非法利润,而且还破坏了国民经济,妨碍了合法经济的增长。

35. 在进行政治改革和发生内乱、内战和严重社会冲突的地区,动荡和骚乱为获取利润、扩大势力和控制社会提供了更多的机会。内乱和蔑视民政当局造成军火贩运增加,这是与非法贩毒关系密切的一种犯罪行为。贩运麻醉药品和精神药物为非法网络活动提供了主要的商业基础;这个网络又继续从军火贸易、人口贩运之类活动获取利润。这些资金反过来又用于在政府各领域行贿或收买,危害到社会本身的结构。

36. 近年来,已研制出一些新的或先进的技术来打击这些现象。其中包括改进引渡和司法合作方式,以及采用扣留和没收贩毒罪行所得收益的程序。此外,国际合作在解决洗钱问题方面取得了很大进展。最后,联合国在控制和监测非法生产毒品中使用的前体和必需化学品方面起直接作用。在这些新倡议中,药物管制规划署和联合国系统的有关合作伙伴一直携手合作。优先对付包括洗钱在内的跨国、有组织的经济罪行,和危害环境的罪行。

37. 这些技术在执法方面已证明是非常有效的,但是,正如在法庭和传播媒介中大量披露的证据所表明的,帮会、黑手党和贩毒分子的活动不断增加,总的情况并没有改善。必须加强执法当局的任务和能力,办法是:为整个刑事司法系统提供专门知识和协调能力,特别强调国家的司法系统和刑罚机构的作用和责任。此外,这也许是一个机会,让联合国系统加快考虑为整个国际社会采取国际司法行动的可能性及选择办法。

#### E. 所涉方案问题

38. 上面B至D节简短说明了正在发生的三方面事态发展所造成的影响。在政府向药物管制规划署提出的援助请求中,与这些影响有关的因素占着越来越重要的地位。分析会员国在联合国各论坛所作的发言也显示出会员们非常重视这些因素。因

此,在目前这个阶段,可以预见申请援助的数量和范围将会增加,对这种请求作出反应的能力很可能会加强,并在为到2000年结束的联合国禁止药物滥用十年拟定的方案中列入适当的筹备性内容。

### 三、部门的观点

39. 从实质性观点来看,如要增订《全系统行动计划》,首先就必须审查关于会员国执行《全球行动纲领》的情况的报告中所指示的那些需要采取行动的事项。在报告中提请大会注意的建议将重点放在目前需要加紧努力的方案构成部分上面。

40. 此外,前几段载述的关切事项提出了目前需要由特定主管范围内负有主要责任的联合国系统内机构和实体加以处理的一系列关切领域。

41. 由于目前预算紧缩,增订的工作不是一个只增加事项的简单问题。削减现有方案或试验性项目以腾出经费用于新的迫切事项的做法,可能会产生反效果,而为了应付紧急事项,可能会妨碍对于需要持续支助才能顺利解决根深蒂固的问题的方案构成部分的稳定承诺。

42. 在有些情况下,这个困难可以通过几个机构在方案制订、供资和执行方面的合作的革新技术加以部分解决。同样地,制订一些主计划可能会有助于避免各自为政和责任纠缠不清的现象。

43. 为了克服预算周期的冲突所造成的技术障碍,可以在定于2000年结束的联合国禁止药物滥用十年的时间期限内分阶段进行各个方案构成部分。可以假定在该日之前会有关于国际药物管制行动的方向的进一步指引。

44. 将就编制1992年12月16日大会第47/100号决议第5(a)段所要求的附件进行协商,以处理几个机构在该决议第2段要求的“机构具体执行计划”的形式范围内,适当提出反映合作活动的联合项目的技术性事项。

45. 在增订《行动计划》方面有些建议要注意的领域。下列关于这些领域的概要,将一些可能的方案构成部分组合在《全球行动纲领》的有关款次内。

#### A. 预防和减少药物滥用

46. 在药物滥用形成之前加以预防和在药物开始滥用时加以处理,以防止养成

依赖性这两个方面,有两项基本原则是公认极其重要。首先,减少需求方案只要扎根于支助性的环境,便有较大的发挥作用机会。这就需要家长、社区领袖和当地机构积极支持减少需求的行动。值得注意的是,当社区或社区内某些团体(例如家长团体)动员起来时,它们可以在政治方面形成一股舆论力量,从而不但可以直接得到对减少需求方案更多的支助,而且还可以得到一些有助于解决造成某个社区滥用问题的经济和社会原因的措施。

47. 第二项基本原则是仔细集中注意特殊目标群体,对减少需求十分重要,不但借此能够仔细制订更具针对性的预防讯息,而且还有助于促成同伴之间产生有益的压力,这种压力长期以来被认为是一股主要的影响力,尤其是在青年人方面。一些国家提出的报告,显示教育机构在预防工作方面取得了积极成果。为雇员及其家人制订的针对工作场所的方案据报也取得了类似的成果。对照之下,不区分对象而进行的媒介宣传的效果,则好坏参半。

48. 理想的是,预防方案结合这两项原则。为了触及某些特定目标群体,必须仔细制订向他们表达的讯息和提供的服务。同时,这种做法必须有一个支助性环境,借此形成一个“社区”,而目标群体在其中生活、工作、学习和休憩。

49. 社会上没有一个阶层不受药物滥用的威胁,必须仔细监测滥用的趋势以确保采取适当的预防措施。多年来已查明了许多极易受害的群体,例如失学青年街头儿童从农村迁到城市的人、城市穷人、对社会不满的人和许多当地情况特别的其他群体。近年来,出现了几类新的极易受害的群体,其中主要是:

(a) 土著人民。虽然酗酒而非吸毒往往被认为是主要的问题,但土著群体吸毒的某些特殊问题日益增多,其中特别是涉及大麻和吸用毒品方面。毫无疑问,土著群体极易受害,因为工业化社会的影响在很大程度上破坏了社区的社会和经济基础,造成长期的压抑和沮丧。土著人民理事会和社区的经验和导引,对于联合国系统致力解决这个往往被忽略的问题而言,极为重要。

(b) 老年人。在防止药物滥用方面,青年人往往被认为是最易受药物滥用

所害的群体。在制订优先次序时,老年人滥用药物的问题往往被忽略。不过,精神物质的不当使用和过份使用,同老年人护理机构用药过度、开方过重和不当使用镇静剂的情况一样,已明显存在了好一段时间。随着更多国家老龄人口的比例开始提高,对特定的减少需求方案的需要无疑会跟着增加。

(c) 失业和就业不足的人。失业造成贫穷和绝望,长期以来被认为是促成药物滥用的一个因素。最近以来,世界各地许多国家的失业率达到了多年来的最高水平。其中许多国家充斥的毒品从来没有这么多。必须密切关注这些变动的综合因素,并在工会、职工会、社区支助机构和政府的参与下,执行积极的预防方案。由于正当行业不能提供就业机会,贩毒成为了赚取收入的一种手段,从而使毒品问题更加恶化。

(d) 难民、寻求庇护者和流离失所的人。这个极易受害群体是国内动乱和政治瓦解造成的饥荒、自然灾害和社区集体迁移所产生的不幸副产品。为了减轻他们的苦难,必须给以紧急救济,并在他们回返或受到安置之前给予照顾。这些群体,特别是在非法药物充斥地区的群体,显然容易受到药物滥用的侵害。此外,贩毒是解决一些当前生存问题的一个诱人的机会。

50. 凸出这些极易受害群体以显示必须采取预防性行动,这不是要轻视对于减少需求活动的持续关注,那些活动是针对社区、学校、家庭和工作环境,强调这些社会结构在对抗药物滥用的斗争中的关键作用。

51. 同所有其他极易受害群体一样,那些最近被查明的群体也需要适合他们的特殊需要的减少需求方案,其中涉及范围广泛的联合国组织和方案。药品管制署为了履行任务,正努力将这些问题提请适当的联合国伙伴机构注意,并以可用的手段予以协助。

### 3. 吸毒成瘾者的治疗、康复和重新融入社会

52. 由于社会政策以及拨供资源用于研究和建立及维持治疗服务所涉的广泛系

列问题,《全球行动纲领》这个构成部分,在方案目标的执行方面,远远落后于其他构成部分。会员国关于方案执行情况的报告,暗示未能设计充分应付需求的措施,而目前列入《全系统行动计划》的关于当前活动和将来计划的构成部分,更加确定必须给予进一步的注意,以便《全球行动方案》的这一重要构成部分得到相当的引导和支助,从而足以向各区域日益增多的药物滥用者提供所需的帮助和治疗。

53. 大会也可以因此希望在排定于即将到来的第四十八届会议期间举行的四次高级别全体会议上,审议这个方案领域,以提高国际社会合作的效力并加紧配合1992年12月16日第47/99号决议第1(b)段所规定的目的。

54. 本方案领域所遇的障碍之一是对现有的治疗和康复方法缺乏认识。虽然戒毒可以使吸毒成瘾者康复到吸毒前的大致情况,但须提供支助和引导,以适应家庭、工作和社会生活。虽然康复需要时间,但未必一定是费用昂贵的,如果能制定适当的治疗后方法,就能成功。吸毒成瘾者经过戒毒和治疗与康复后再吸毒的比率不一。新的方法和妥善规划的方案可大为降低再吸毒的比率

55. 减低对可上瘾药物的需求的药物极其有限,并且必然是针对个别的毒品。虽然政府研究机构和几个药剂公司正在进行一些研究,但仍未能够在鉴定减少对古柯碱、大麻、海洛因和其他麻醉剂的瘾头的药物方面,取得重大成果。同样地,在具体治疗主要类型的精神药物上瘾问题方面,也没有取得什么进展。

56. 在为治疗方案,调集资源方面,药物滥用很难同例如癌症和艾滋病竞争经费,后者明显得到较多的注意,尤其是在传播媒介。事实上,向药物滥用者提供免费针筒来防止艾滋病蔓延的做法,也明确地告诉药物滥用者,对社会来说,治疗毒瘾要比预防艾滋病较不重要。现在应该及时对免费分发针筒以防止艾滋病蔓延的做法的效用进行分析,特别是要一并评估“免费针筒”方案对吸毒增加的影响。这方面的研究将特别有助于经济处于发展中阶段的会员国,因为“免费针筒”方案多半是在西欧和北美开展的。

57. 治疗和康复方案甚少获得优先重视。联合国系统终于接受这项原则,并尽



量和尽所能与有关的非政府组织加紧合作,努力执行项目并向会员国提供服务,这样将会促进切合实际的治疗、康复和重新融入社会的方案。联合国系统确认,这类方案无论多么复杂,是无可或缺的。

### C. 管制麻醉药品和精神药物的供应

58. 管制麻醉药品和精神药物的非法供应是本世纪初期国际社会协调行动的原始基础,估计国家医疗和科学研究需要的技术也逐渐发展为一种工作机制,有利于发达和发展中经济能够取得适量的麻醉药品和精神药物以满足国内的医疗需要,同时防止这些药物转用于非法贩运。

59. 非法种植毒品原植物是一个经常性的大问题,这一问题目前更加严重,原因是国内动乱、执法机构不能控制全境,在情况更为严重的国家,政府结构几乎瓦解。贩毒网很快利用了这种机会,在增加供应毒品原植物的过程中,由于破坏性的清理土地和使用危险化学品加工非法作物以供销售,使环境遭到严重破坏。联合国系统的若干机构正采取行动应付对环境的破坏,并根据一些国家政府的要求,为铲除工作选出了一些安全的化学剂和生物剂。

60. 最近发生的一种现象是,在秘密的加工实验室内迅速扩大生产各种合成麻醉毒品。这种情况原来只限于少数国家和少量的合成毒品(安非他明、甲安非他明、苯环己哌啶和麦角酸酞二乙胺),但在过去的五年来已发展到整个的地理区域,并且使用非常先进的方法。这种现象给国际药物管制活动当前优先事项增加了新内容。为解决此问题,设立了一个国际监测系统,监测非法生产所使用的化学品。

61. 仅仅使用替代作物和采取仅适用于特定耕作区的替代发展措施,显然不足以解决非法种植问题。禁毒署的作用只是通过在当地大力推行替代发展措施,排除在经济上对某种非法作物的直接依赖。这些作法要经过长时期才能见效,如果该系统的其他部分,主要是金融机构,能够集中努力促进更长时期的可持续的发展,而且不限于直接有关的地区,也包括周围更广大的区域,首先鼓励全面的经济发展,而且

阻止非法耕作漫延到原来没有发生的地区。在有关国家的这些措施,需要得到全球行动的支持,使有关地区的合法作物更多进入市场。

62. 非法药物的种植对于受害严重国家的经济有广泛的影响,使金融结构变形,削弱今后发展的投资潜力。国际金融机构持续地参与管制供应的过程,对于国内总产值更长时期地明显提高至关重要。国际金融机构和区域发展银行已采取初步的步骤,这是良好的开端,有助有关国家的经济摆脱主要依靠非法药物种植的某种反主流经济的经常威胁。

63. 由于国外和国内贫困农村地区对药物需求的增长,又由于若干农产品价格大幅度下跌,一些发展中国家日益依赖于从非法国际贸易的商品中取得外汇。虽然种植原料的发展中国家大概仅能获得非法销售药物的总收入(约3 000亿美元)中的一小部分,但同一些国家的出口总额相比较,药物收入仍很可观。据两国的估计,非法药物的出口收益远超过其帐面出口总额。例如有的意见认为,农业传统作物,特别是咖啡和可可的价格近几年暴跌,以至更容易受到引诱而转种古柯。种植古柯的每公顷收入每年约为\$1 500至\$3 500,而种植咖啡仅有\$700至\$1 000。种植古柯这样的非法作物一般来说不仅收益高于其他作物,而且这是一种抗寒性更强的作物,每年收获四季,收入更为稳定。禁毒执法行动可能会减少供应,但确保种植者稳定收入的各种国际商品协定要很长时间才能解决非法药物生产的供应方面问题。

64. 这一重要方面可能是机构间合作的一项突破,可能是恢复健全的经济基础的一项综合办法,而且最终可以转化为对第二和第三类经济活动的建设性的投资。

65. 在此方面,必须提到全国总体计划的三项关键内容(评估药物管制问题、制定解决这些问题的政府政策、战略和协调机制以及使用或不使用外部援助执行方案和项目的大纲),确保以全面、综合和平衡的方式处理药物问题,并为开展技术合作活动打下坚实基础。禁毒署强调要组织全系统的援助,支援各国政府同有关机构制定的全国总体计划以及各国政府合作越过边境执行药物管制活动的分区域项目。

66. 国家总体计划即使制定完善,但如果没有各邻国的相应和协调行动,执行时

也会遇到障碍。非法药物制造者和贩运者非常善于利用不同国家的不协调的政策和措施,利用管制链条中的薄弱环节。因此该系统应当非常重视一些区域最近采取的分区域办法,即各邻近国家采取联合行动处理药物生产、贩运和滥用的有关问题。

#### D. 取缔非法贩运麻醉药品和精神药物

67. 自从《1988年公约》<sup>66</sup>通过和生效以来,取缔非法贩运的方案活动有很大增加。多数的项目是关于执法,重点是发展封锁非法贩运的能力:培训、技术支持和执法协调。在此方面,日益注意发展各种机制,以便交换有关药物的情报。

68. 空运和海运的有关机构合作保证飞机和船只的安全,管制乘客的药物滥用。然而这种作法范围有限,尚未制定区域间的公路和铁路运输的安全措施。在国际贸易中越来越多的使用陆地/海上集装箱运输,因此有关货物和商品的机构和组织之间的合作活动特别重要。陆上卡车运输路线也是非法贩运药物的一个重要渠道,需要取得该行业的支持共同制定封锁药物非法运输的方法。

69. 各有关机构似可采取联合行动召开一些会议讨论贸易运输和航运问题,交流经验和技術并加强海河港口、自由港、机场和车站的安全措施。还可以考虑培训乘务人员和卡车司机如何发现可疑的货物,对同贩运者勾结者则进行适当的处罚。

70. 执法一向是防止药物滥用的第一道防线。《1988年公约》规定定立刑事罪行并依法制裁,以及促进国际合作对付这些罪行的措施。

71. 大力执法带来的一个后果是,在执法和惩罚两方面的国家司法系统受到更大压力。在减少需求方面最近采取的措施是想减少药物滥用犯罪的数量以帮助解决这一问题。此外,对药物滥用者和成瘾者采取判刑以外的处理办法也是解决这一实际困境的一个途径,而且还可以避免将单纯的药物犯罪的嫌犯和罪犯同一般犯人共监一起的情况。例如,在国家立法中可以更多适用《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(“东京规则”,大会第45/110号决议)。因此,有关的方案和实体可以共同协商研究制定此方面政策所需的内容。使用非政府专业组织和职业组织的专门知识

是有益的。但对犯有贩运药毒罪的人要实行拘禁措施,这类罪行经常是有组织的犯罪,同其他一些严重罪行有关连。

72. 国家一级的司法系统也可能遇到一些问题,如裁定药物贩运犯罪所引起的日益复杂的事项和在这些案件中调查的搜集证据。在此方面加强国际合作会有所帮助。

#### 四、 结论意见

73. 联合国系统各机构的活动在提交各种预算和决策机关的大量文件中作出报告。在本文件中,特别注意选择对于联合国全系统国际药物管制方案的范围与执行具有实际作用的合作行动和技术。

74. 同时,在报告各会员国执行《全球行动纲领》(E/CN.7/1991/7)所采取的各项行动时,审查联合国的努力,可以查明采取有益的额外行动的方面,以满足《综合性多学科纲要》和《全球行动纲领》规定的国际社会的各项需要。

#### 注

<sup>1</sup> 《大会正式记录,第四十五届会议,补编第16号》(A/45/16),第一部分。

<sup>2</sup> 参看《药物滥用和非法贩运国际会议的报告,维也纳,1987年6月17日至26日》(联合国出版物,出售品编号E.87.I.18)第一章,A节。

<sup>3</sup> 联合国《条约汇编》,第520卷,第7515号。

<sup>4</sup> 同上,第1019卷,第14956号。

<sup>5</sup> E/CONF.82/15和Corr.2。

<sup>6</sup> 同上。

-----