



联合国 大 会



Distr.
GENERAL

A/48/286
9 September 1993
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

临时议程* 项目113

国际药物管制

秘书长关于会员国执行大会第十七届特别会议 通过的《全球行动纲领》的情况的报告

目 录

<u>章次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言.....	1 - 14	3
A. 一般背景情况.....	1 - 9	3
B. 报告的结构.....	10 - 11	5
C. 麻醉药品委员会的行动.....	12 - 14	6
二、 建议.....	15	7
三、 预防和减少吸毒，以及消除对麻醉药品和精 神药物的非法需求.....	16 - 26	16
四、 吸毒者的治疗、康复和重新参与社会.....	27 - 33	20
五、 管制麻醉药品和精神药物的供应.....	34 - 85	22
A. 根除和取代麻醉药品的非法生产、根除这 类药品的非法加工及精神药物的非法生产 和转用.....	34 - 54	22

* A/48/150和Corr.1。

目录(续)

<u>章次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
B. 麻醉药品和精神药物的合法生产、制造和供应.....	55 - 61	27
C. 多边一级的合作.....	62 - 72	29
D. 监测和管制机制.....	73 - 85	32
六、取缔非法贩运麻醉药品和精神药物.....	86 - 104	35
A. 贩运.....	86 - 101	35
B. 分销.....	102 - 104	40
七、为对付非法毒品贩运所获金钱、用于或意图 用于这种贩运的金钱、非法资金的流动和非 法利用银行系统的影响而应采取的措施.....	105 - 115	41
八、加强司法和法律系统,包括执法.....	116 - 121	44
九、为防止武器、爆炸物品的转用和船舶、飞机 和车辆从事非法贩运而应采取的措施.....	122 - 131	46
十、1991-2000年联合国禁止药物滥用十年.....	132 - 136	49
十一、资源和结构.....	137 - 141	50

一、导言

A. 一般背景情况

1. 联合国大会第十七届特别会议通过了关于国际合作取缔麻醉药品和精神药物的非法生产、供应、需求、贩运和分销的《政治宣言和全球行动纲领》(大会1990年2月23日第S-17/2号决议,附件)。《全球行动纲领》全面载列了拟由各国和联合国各实体在与吸毒和非法贩毒各方面问题作斗争时集体和同时采取的一系列措施和活动。1991-2000年的联合国禁止药物滥用十年将致力于采取有效和持久的国家、区域和国际行动来促进执行《全球行动纲领》(见《全球行动纲领》,第29段)。应以1989年麻醉品滥用和非法贩运问题国际会议通过的《控制麻醉品滥用今后活动的综合性多学科纲要》¹为基础,在国家、区域和国际各级制定统筹兼顾的战略并付诸行动,这种战略应特别包括《全球行动纲领》实质性章节所述的具体问题(见《全球行动纲领》,第8段)。

2. 《全球行动纲领》第97条规定,麻醉药品委员会和联合国各药物管制部门应不断监测《全球行动纲领》的执行进度,秘书长应就所有关于《全球行动纲领》的活动和各国政府作出的努力每年向大会提出报告。

3. 《全球行动纲领》第93段提到需要审查和评估联合国的药物滥用管制机构,以期找出其他可行的机构办法,提高效益。大会1990年12月21日第45/179号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”(禁毒署)的单一药物管制机构,将秘书处麻醉药品司、国际麻醉品管制局(麻管局)秘书处和联合国管制药物滥用基金的机制和职能全部并入其中。大会在其1991年12月16日的第46/104号决议中欢迎设立禁毒署。

4. 大会在其1991年12月16日题为“关于取缔麻醉药品和精神药物的非法生产、供应、需求、贩运和分销的《全球行动纲领》的执行情况”的第46/102号决议

中加强了其1990年12月18日同一标题的第45/148号决议的措辞。大会在这两项决议中吁请各国采取一切可能采取的步骤，促进并执行《全球行动纲领》中所载的各项任务，并要求麻委会和禁毒署促进并且不断监测《全球行动纲领》的执行进展。大会在这两项决议中还要求秘书长每年向其报告与《全球行动纲领》有关的所有活动，包括各国政府的活动。

5. 大会铭记各会员国在《政治宣言》中表示的继续审查《宣言》和《全球行动纲领》所列活动的承诺，在1992年12月16日通过了题为“审查禁止麻醉药品和精神药物的非法生产、销售、需求、贩运和分销的国际合作现状”的第47/99号决议。

6. 该大会决议第1段决定在其第四十八届会议上举行四次高级别全体会议，以便紧急审查禁止麻醉药品和精神药物的非法生产、销售、需求、贩运和分销的国际合作现状，以期：

(a) 评价会员国执行《全球行动纲领》的情况，并且提出关于改进管制药物滥用领域的合作的建议，要考虑到国际社会对这个问题给予的优先；

(b) 查明没有取得令人满意的进展的那些政策，以便扩大和加强这种合作的效力及制定可衡量的目标和重新作出承诺。

7. 大会在同一决议的第1(c)-(g)段中列出了拟在其高级别全体会议上讨论的主要议题。它们包括推动全面加入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》(E/CONF.82/15 和Corr.2);² 鼓励通过和执行为了确保本国司法制度符合这些条约的精神和用意所必须的立法和行政措施及鼓励尚未加入有关条约的国家尽可能先暂实行这些条约的规定；鼓励实行贸易自由化措施，以提高受麻醉药品和精神药物非法生产影响的所有国家的贸易机会；考虑有何方法可加强替代性农村发展方案中的国际合作；加强国际合作，以根除恐怖主义集团与毒品贩子之间的日益加强的联系。

8. 大会在其第47/99号决议第3段中请秘书长向麻委会第三十六届会议提交一

份评价报告，载列关于就该决议第1段所载项目拟采取的措施的建议。大会在该决议第4段中请麻委会通过经济及社会理事会向大会高级别全体会议提出它对于秘书长的报告的看法。

9. 根据大会的要求，编写了一份报告供麻醉药品委员会审议。该报告是更为详细并经增补的本报告的初稿。在本报告中，注意到了在完成了临时报告后自29个国家政府收到的就秘书长1992年12月18日普通照会作复的资料，* 以及在麻委会讨论这一项目期间自专门来源收集到的资料。如下文所解释的那样，对麻委会上的各种意见、关切和建议，也适当作了反映。

B. 报告的结构

10. 本报告是按《全球行动纲领》中专题结构进行论述的。每章节都与《全球行动纲领》在专门标题下讨论的一个专题相一致。大会第47/99号决议第1(c)至(f)段中所述项目均已列入这些章节中。另有一章讨论在联合国禁止药物滥用十年范围内开展的活动。在简单介绍了所讨论的问题及各个行动领域所提出的目标之后，接着介绍了各国个别地及在与其他国家开展双边、区域和国际一级合作和利用其他国家和国际组织外部援助情况下制订的做法和政策。还作出了种种努力，以查明各国在实施方面所遇到的问题、记录所取得的积极成果，并指出种种缺点及尚未

* 收到下列国家的答复：奥地利、巴林、白俄罗斯、玻利维亚、中国、丹麦、厄瓜多尔、芬兰、法国、德国、希腊、以色列、日本、黎巴嫩、卢森堡、墨西哥、缅甸、荷兰、挪威、阿曼、巴基斯坦、秘鲁、波兰、葡萄牙、大韩民国、西班牙、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国和南斯拉夫。

取得令人满意进展的那些政策。从政府的答复中抽取了一些在国家一级采取和实行的方案和措施的具体例子，以说明可能的行动方针。这些例子见于报告有关段落的脚注之中。此外还载有关于改进各国所采取的行动的建议及改善国际合作的建议。为便于查询，现将其在第二章中全部列出，并附有下述各章有关段落的参照索引。

11. 在阅读本报告时应当注意，《全球行动纲领》中所列的许多项目无论在实质内容和执行方面都是密切相关的，在一定程度上相互重叠。因此，在许多情况下不得不选择在何处看来能够更好地反映出已经开展的各项活动。为了避免不必要的重复，《全球行动纲领》某一节中设想的某些措施因而可能会在本报告的另外一节中提到。根据大会第47/99号决议，重点是各国为执行《全球行动纲领》各项规定所采取的行动。联合国系统在药物滥用管制领域的活动属于《联合国管制药物滥用全系统行动计划》（见E/1990/39和Corr.1与2和Add.1; A/48/178）。

C. 麻醉药品委员会的行动

12. 麻醉药品委员会1993年3月29日至4月7日在维也纳举行的第三十六届会议，在审议其关于监测《全球行动纲领》执行情况的议程项目期间，审查了秘书长关于会员国执行《全球行动纲领》的情况的临时报告(E/CN.7/1993/7)。麻委会经过讨论，于1993年4月7日通过了题为“禁止麻醉药品和精神药物的非法生产、销售、需求、贩运和分销的国际合作现况”的第7(XXXVI)号决议。

13. 麻委会在其第7(XXXVI)号决议中注意到秘书长的临时报告，并请将麻醉药品委员会所发表的意见适当地反映于秘书长的最后报告之中。麻委会认为，报告中所载建议包含了关于“国际合作的基本要点，应可作为大会……举行的四次高级别全体会议上进行讨论的适当框架”。因此，麻委会建议大会在举行四次高级别会议时，除注意到大会第47/99号决议第1段所提出的目标之外，应特别注意到下列各点：

“(a) 秘书长关于各会员国对《全球行动纲领》的执行情况的最后报告中所载的建议；

(b) 审查《联合国管制麻醉药品滥用全系统行动计划》的执行情况；

(c) 加强区域优先主题与国际优先主题的协调；

(d) 减少麻醉品需求，包括预防和减少吸毒，和对吸毒上瘾者的治疗、康复和社会融合；

(e) 为根除非法种植而开展的国际努力的有效性；

(f) 联合国国际药物管制规划署的领导和协调作用。”

14. 在审议议程中其他项目时，麻委会通过了明确提到了《全球行动纲领》或对拟由大会在高级别会议上审议的主题有影响的一系列决议。这些决议特别涉及以下方面：减少需求（决议草案一）；因刑事犯罪服刑的吸毒者的治疗和康复（第4(XXXVI)号决议）；禁止麻醉药品和精神药物的非法生产、销售、需求、贩运和分销（第7(XXXVI)号决议）和确保有效管制（决议草案五）；预防非法种植对生态的破坏（第6(XXXVI)号决议）；医疗和科学用鸦片剂的供求（决议草案三）；防止精神药物转入非法渠道的措施（决议草案四）和防止前体和基本化学品转用于非法生产毒品的措施（决议草案六）；打击洗钱活动的协调行动和没收非法贩运麻醉药品的收益（第1(XXXVI)号决议）；促进执行关于公海非法贩运的《公约》第17条的海事合作（第3(XXXVI)号决议）和使用谅解备忘录促进海关当局与国际贸易界包括商业承运人之间的合作（决议草案七）；促进相互法律援助的法律合作（第8(XXXVI)号决议）；非法贩运武器和爆炸物品与非法贩毒的关系（第9(XXXVI)号决议）。在修订临时报告中已载列建议的提法及补充和适当扩充这些建议时，已经考虑到麻委会在这些决议中所发表的意见和所表示的关切与立场。

二、建议

15. 提请大会注意下列建议：

A. 预防和减少吸毒，以消除对麻醉药品和精神药物的非法需求(见第16-26段)

- (a) 各国应重申《全球行动纲领》所要求的对预防和减少药物滥用的更高度的重视，以期在国家和国际一级消除对麻醉药品和精神药物的非法需求。它们应采取和实施适当的方案，并为实现这一目标而分配充分的资源；
- (b) 各国应当与国际药物滥用评估系统协调，在国家一级开发监测吸毒的性质、程度和格局的系统。需要时应请禁毒署提供技术咨询和援助；
- (c) 各国应特别通过建立委员会以协调国家在查禁非法贩毒和吸毒方面的工作来鼓励调动公众支持并鼓励社区参与与《全球行动纲领》有关的活动；
- (d) 各国应争取自愿和非政府组织，包括那些从事卫生保健、教育、执法和社区工作的组织的参与，以制定和实施有明确针对性的、文化上适宜的减少需求战略；
- (e) 各国应促进国家、分区域、区域和国际合作，以便在政策和业务一级改进从事减少供应和需求的人员间的协调；
- (f) 各国应继续在学校系统的范围内并通过青年组织制订教育方案，使年青人认识到药物滥用的危险，并引导他们形成不吸毒的、健康的生活方式；
- (g) 各国应当作出努力，确保保健和教育领域的专业人员培训方案充分包括药物滥用方面的培训；
- (h) 各国应努力分析麻醉药品和精神药物非法需求的基本原因；
- (i) 各国应遵守经经济及社会理事会第1991/45号决议进一步扩大的、“全球行动纲领”第15段中的报告要求；

B. 吸毒者的治疗、康复和重新参与社会(见第27-33段)

- (a) 各国应向治疗方案投资更多资源，并提供充分的设施，必要时可利用国际援助。应当进一步发展对保健工作者和医疗专业人员的培训；
- (b) 各国应采取适当措施，以确保吸毒者，尤其是进行注射的吸毒者能得到其所需要形式的治疗；

(c) 各国应在其刑事司法和监狱系统中制定专门针对吸毒成瘾的罪犯的治疗、康复和重新参与社会方案；

(d) 在与吸毒有关的性质轻微的犯罪的适当案件中，各国应考虑这样的可能性，即象1988年公约第3条4款(c)项中所设想的那样规定作为定罪或惩罚的替代办法、采取诸如教育、康复或回归社会等措施，如罪犯为吸毒者，还可采取治疗和善后护理等措施；

(e) 各国应解决肝炎、人体免疫力缺乏病毒及后天免疫力缺乏综合症等所引起的问题，并适当采取步骤减轻其有害影响，包括提高接受治疗的机会和其他办法；

C. 管制麻醉药品和精神药物的供应(见第34-85段)

1. 根除和取代麻醉药品的非法种植，根除这类药品的非法加工及精神药物的非法生产和转用(见第34-54段)

(a) 各国应通过使用空中和卫星侦察方法改进其对非法作物种植的评估。它们应在必要时为解决经费而寻求外部援助；

(b) 各国应开展研究，探索在现有替代性措施不充分的情况下合适的、环境上适宜的替代作物；

(c) 各国应合作促进替代作物进入国际市场的机会，并为此目的而考虑给生产国以特别贸易优惠或订立其他适宜的安排；

(d) 各国应从国家预算和外部来源中为替代性发展方案分拨更多的资源。鉴于所需资金的数额，应鼓励国际金融机构支助受影响地区的开发项目；

(e) 各国应进一步努力取缔贩毒在非法种植地区的活动。为了解决问题最为严重的地区的问题，应由毗邻国开发各种联合项目；

(f) 各国应审查并在必要时加强其立法和监测程序，以便有效地管制精神药物的非法制造和贸易；

(g) 各国应加强其情报及执法机制，以查明、拆除和捣毁从事毒品非法制

造的秘密制药厂。应为此目的而根据要求提供各种双边和国际援助；

2. 麻醉药品和精神药物的合法生产、制造和供应(见第55-61段)

(a) 各国应在充分遵守各项国际药物管制的情况下继续分拨必要的资源，以确保对麻醉药品和精神药物的管制，并防止其转入非法贩运；

(b) 为了加强对精神药物国际贸易的管制，各国应充分执行1971年精神药物公约³ 中所规定的管制机制，以及经济及社会理事会1981年5月 6日第1981/7号决议、1987年5月26日第1987/30 号决议和1991年6月21日第1991/44 号决议中所载关于国际贸易的补充管制措施；

(c) 进口国，尤其是受精神药物从国际贸易中转入非法渠道的影响的国家，应更多地利用1971年公约第13条的规定禁止并非合法用途所需但常常转入非法渠道的精神药物的进口；

(d) 尚未利用1971年公约第12条第 1款所规定的输出准许证对该公约表三和表四所列一切物质进行出口管制的国家，应迅急考虑建立这种准许证制度；

(e) 东欧各国应当优先建立和(或)加强其合法麻醉药品管制和监测系统，有关政府应为此而提供更多的人力和财力资源，并辅之以必要的国际援助；

(f) 应援助生产鸦片剂原料的国家努力将全球生产限制在与对鸦片剂实际合法需要相当的水平上并防止生产的扩散。传统生产国还应努力改进自己的技术，以满足国内和国际对鸦片剂的需要；

3. 多边一级的合作(见第62-72段)

(a) 各国应当在联合国国际药物管制规划署的援助下，制定总体计划，规定它们的目标和优先事项，确定执行国家战略拟采取的步骤，从而为制订分区域战略提供基础；

(b) 各国应当支持参加近东和中东查禁非法麻醉品贩运和有关问题小组委员会第二十九届会议部长级会议各国于1992年10月28日通过的德黑兰宣言的各项目标，并考虑订立类似的安排，以期更有效地查禁麻醉药品和精神药物滥用和

非法贩运；

(c) 各国应确保从事技术援助提供工作的有关专门机构和国际金融机构同联合国国际药物管制规划署协调，为与其职责范围和专门知识领域有关的麻醉品管制活动分拨适当的资源；

4. 监测和管制机制(见第73-85段)

(a) 尚未实行有效立法和其他管制措施的国家应当实行这类立法和措施，以实施1988年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约第12条，同时充分考虑到七个主要工业化国家组国家元首和政府首脑及欧洲共同体委员会主席在1990年7月于得克萨斯休斯敦举行的第十六次最高级经济年会上所设立的化学品行动工作组最后报告中所载的建议；

(b) 1988年公约缔约国应按规定形式和方法定期向麻管局提交该公约第12条所要求的所有情报；

(c) 各国应充分考虑并酌情适用禁毒署所散发的、为各国家当局使用而编写的防止前体和基本化学品转入非法途径的准则；

(d) 制造前体和基本化学品的国家与有非法制造麻醉药品和精神药物情况的国家应当密切合作，防止前体和基本化学品转入非法渠道。应当为此目的而考虑缔结双边和区域协定和安排；

(e) 各国应当加强努力，在必要的外界援助下，建立或加强自己的药物检测和药品管制化验室；

(f) 已建立或加强了药物检测和药品管制化验室的国家应该提供必要的资源和支助，以确保其持续运行；

D. 取缔麻醉药品和精神药物非法贩运(见第86-104段)

1. 贩运(见第86-101段)

(a) 尚未批准或加入《1961年麻醉品单一公约》⁴、经《1972年议定书》修订的该《公约》、《1971年精神药物公约》和《1988年联合国禁止非法

贩运麻醉药品和精神药物公约》的国家，应当尽快着手批准或加入这些公约；

(b) 各国应查明其在实施国际药物管制条约方面所遇到的困难，以促进提供必要的双边或国际援助；

(c) 法律制度相同和语言相同的国家应当一起努力协调其国家立法。法律制度不同的国家应当探索采用什么方法来增进对各自体系不同做法的了解；

(d) 各国应确保迅速和定期地提交根据其已加入的国际麻醉品管制公约的有关规定 应向麻醉药品管制委员会提供的情报，其中应全面包括所规定的材料。应特别注意报告其管辖区内非法贩运的重大案件以及查获这类非法贩运的情况；

(e) 各国应当批准或加入在其本区域内缔结的旨在取缔麻醉药品和精神药物非法贩运的多边条约，以便这些文书可以早日生效。各国还应当采取必要的立法和其他措施，确保这些文书的有效实施；

(f) 向其他国家提供设备或其他物质援助的国家，应向联合国国际药物管制规划署提供这类援助的详细情况，以确保充分的协调，从而防止重复和优化对资源的利用；

(g) 无论是禁毒执法培训援助的捐助国还是受援国，都应当按照联合国国际药物管制规划署的要求，在收集资料方面进行充分的合作，确保对努力和资源进行全面的协调；

(h) 各国应当向联合国国际药物管制规划署提供最新的资料，介绍将资源用于禁毒执法和查禁非法贩毒的情况。这些资料应根据联合国国际药物管制规划署选定的形式提供，以求统一。资料中应包括介绍已作出的安排情况，以便在国家一级确保各机构之间就政策和业务事项进行协调；

(i) 各国应当进一步利用国家麻醉药品法执法机构负责官员区域会议来按优先顺序确定区域行动，以确保区域内所有国家都能够运用1988年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约、管制药物滥用今后活动的综合性多学科纲

要和全球行动纲领中所建议的控制下交付等执法手段和措施；

(j) 尚未运用定期交流非法贩运者所用方法和路线情报安排的国家，应当着手运用这类安排；

2. 分销(见第102-104段)

(a) 各国应当审查本国麻醉药品特别是精神药物合法供应的管理和管制安排，以确保既满足合法和正当的医疗需要又防止非法供应。必要时应通过联合国国际药物管制规划署要求得到这方面的援助；

E. 为对付非法麻醉品贩运所获金钱、用于或意图用于这类非法贩运的金钱、非法资金流动和非法利用银行系统的影响而采取的措施(见第105-115段)

(a) 各国应当采取必要的立法和行政措施，实施1988年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约第3和第5条的规定，或审查其自己的立法，使其在必要时与该公约的规定相符合。在这一过程中应特别注意1989年7月在巴黎举行的七大工业化国家组国家元首或政府首脑和欧洲共同体委员会主席第十五次最高经济年会设立的金融行动工作组报告中所载建议；

(b) 各国应当力求缔结双边和多边条约、协议或安排，以便根据1988年公约加强国际合作的效力，并确保充分贯彻执行这些文书；

(c) 各国应当考虑在其禁毒执法机构中单独设立金融和洗钱调查部门，以确保开发必要的专门技能和专门知识，并用于进行国际合作；

(d) 各国应考虑建立没收资产基金，以便在国家一级将没收的收益或财产用于管制麻醉品滥用和非法贩运活动，或在国内法允许的情况下，将这类收益或财产捐献给联合国国际药物管制规划署。各国还应当考虑根据1988年公约第5条第5款规定同该公约其他缔约国分享没收收益或财产的可能性，尤其是同那些为促成贩运者的定罪及其利润的没收的调查作出了实质性贡献的国家分享；

F. 加强司法和法律系统，包括执法(见第116-121段)

(a) 各国应当在必要时得到国际援助，发起和实施特定方案，以加强本国的

司法、法律和执法系统，应特别注意各级人员的培训；

(b) 各国应当鼓励国际和区域组织制订关于海关人员、执法机构和其他打击吸毒和非法贩毒的组织相互开展合作的示范协议；

(c) 各国应通过缔结各种双边或多边协定或安排确保有效而迅速地处理涉及麻醉药品非法贩运的调查、起诉和司法程序方面的相互法律援助的请求，并为此目的而酌情提供技术援助；

(d) 各国应加重视拟订各种方式方法，用以更加有效地保护司法机关防范威胁行为和实际暴力，并在整个司法和执法系统中防止腐败现象。应鼓励各国相互交流这方面的经验，并应根据请求向各国提供适当的技术援助；

(e) 为了减少对执法人员和司法机关人员的暴力威胁，各国应当考虑颁布在境内外限制供应和滥用武器的立法；

G. 为防止武器、爆炸物品的转用和船舶、飞机和车辆从事非法贩运而应采取的措施(见第122-131段)

(a) 各国应通过采取种种适当措施来充分实施1988年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约第15条，以防止利用商业运输工具进行非法贩运；

(b) 各国应促进其海关当局、其他主管当局和商业承运人之间的合作，尤其是通过缔约和实施旨在防止麻醉药品走私的谅解备忘录来促进；

(c) 各国应尽可能充分合作，通过实施1988年公约第17条的规定和参加区域合作活动查禁海上非法贩运，如为尚未批准公约的国家则应采取与之相当的措施；

(d) 各国，尤其是那些受非法麻醉品过境贩运影响的国家，应与同一区域其他国家一道为记录和交换情报目的努力参加对可疑船舶、飞机和其他运输工具的动向的监测；

(e) 受到使用武器、爆炸装置和暴力手段来加强其活动或与恐怖主义或叛乱集团勾结行动的贩毒者活动影响的国家，应紧急参与涉及邻国共同参加的双

边或分区域行动，从而更加有效地打击这些活动。应当利用国际社会提供的援助来支持这种工作；

(f) 尚未建立或改进对武器、军火和爆炸物品转运的管制，尤其是出口管制的国家，应当考虑这样做，以防止其转用于与非法麻醉品贩运有关的活动；

H. 1991-2000年联合国禁止药物滥用十年(见第132-136段)

(a) 各国应当重申坚决实施《全球行动纲领》中所载的任务和建议，并应当努力在联合国禁止药物滥用十年的时间范围内将之转化为尽可能广泛的实际行动；

(b) 各国应当争取国家组织和公共部门及私营企业名人的支持，应当鼓励传播宣传禁毒十年的目标，并广泛报道与禁毒十年有关的重大活动；

(c) 尚未建立国家联络中心或协调委员会的国家，应当积极考虑这样做，以确保所有促进禁毒十年的各方面力量采取有效的协调行动；

(d) 各国应当为实现禁毒十年的目标而拨出充分的资源，应当考虑是否可向禁毒署基金提供自愿捐款，用以加强禁毒十年的影响和效果；

(e) 各国应当及时向禁毒署提供国家一级开展活动的情况，以便于对落实禁毒十年所取得的进展情况进行全球报告；

I. 资源和结构(见第137-141段)

(a) 应请大会对联合国国际药物管制规划署的组织安排，特别是对人事方面的安排作出最后决定，以便其能充分发挥作为国际药物滥用管制行动的主要协调中心；

(b) 各国应当重申，大会在《全球行动纲领》中给予国际药物管制的高优先应在1992-1993两年期之后预以继续，以便反映出更加高度的优先；

(c) 应当有更多的国家根据本国的能力向联合国国际药物管制规划署基金提供大量自愿捐款和其他资源；

(d) 已经向联合国国际药物管制规划署基金作出大量捐款的国家不仅应当

继续这样做，而且还应当评价增加这种捐款的积极影响，从而使禁毒署得以扩大其业务活动，特别是制定分区域药物管制计划和方案；

(e) 各国应当向社会各重要阶层，特别是向私营部门和非政府组织发出呼吁，以便使联合国国际药物管制规划署调动资源的努力能够持续下去；

(f) 各国应当确保联合国系统各专门机构的理事机构给予本机构特定的药物管制活动以更高优先，而且在这些机构的方案预算中为这类活动增加拨款，以便反映出这种优先。

三、预防和减少吸毒，以消除对麻醉药品和精神药物的非法需求*

16. 《全球行动纲领》要求各会员国更加重视在各级预防和减少对麻醉药品和精神药物的非法需求，制定和执行国家计划和方案来实现这项目标，并分配适当的资源和服务。

17. 各国的答复表明对减少需求作为全国打击吸毒全面战略的一部分的重视程度大不相同。这一点明显体现在各国所采取的措施的性质和规模以及资源和服务的分配上，也体现在政策和业务一级协调程度上。有些国家制订了将吸毒问题作为一个整体处理的综合性计划。另外一些国家制定了部门性减少需求计划。到目前为止，采取的最普遍的行动是开展大众媒介宣传和制定学校预防吸毒方案。

18. 自从通过《全球行动纲领》以来，成立委员会协调本国打击非法贩运和吸

* 见建议1至9。

毒工作的国家增多了，迄今约有60个国家设立了这类委员会。^{*}令人遗憾的是，这却并不一定会在由某一个具体的机构承担管制责任或没有机制来执行委员会制定的政策那些地方加强协调。因此，设想中建立这类委员会后能产生的一个成果，即调动公众支助和社区参与与《全球行动纲领》有关的活动，很少付诸实现。

19. 不但学校中的毒品教育方案增多了，而且重点也有了变化。好些国家的趋势是从关于非法毒品的危害的短期课程转向提倡健康的生活方式的全面方案。^{**}强调了要确定能够促进健康的积极行动，同时指明哪些是有害的行动。在失学儿童人數较多的那些国家，特别由于在这些儿童中间普遍使用挥发性的溶剂，正在进行大量的努力对这部分儿童进行教育。但是，在将毒品教育方案列为专业培训的一部分方

* 中国于1990年成立了全国禁毒委员会，职责范围广及各级的政策、协调与合作。厄瓜多尔成立了全国一级的机构间预防委员会，与劳工和教育部门协调，开展预防性活动。在西班牙，全国方案与非政府组织进行协调的方式是，每年召开一次有与预防吸毒、治疗、康复和重新参与社会有关的社会机构参加的大会。1991年，成立了一个作为自治实体的协调机构，负责协调药物成瘾领域非政府组织的活动。

** 在中国，主管教育当局作出安排，将有关毒品危害性的知识和中国反毒品运动近代史列入所有学校的传统教学课程。全国禁毒委员会于1992年出版了一本教科书，题为“禁毒教育读本”。在墨西哥，实施了一项方案，使全国教育系统参与预防工作，确保学生养成厌恶吸毒的行为方式、态度和习惯。有些教学人员的任务是培养学生对毒品持预防态度。应给这类教学人员以高度重视。在秘鲁，结合毒品宣传教育项目，在全国114所学校试验性地实施了一些项目，将预防方案的目标、主题和战略纳入教育的各个领域及各级教育的教学课程结构。目前，正在区域及分区域一级对由教育专家和教师组成的技术队进行培训。在25所试点学校实施了预防方案。在西班牙，预防和减少吸毒已经成为各学校的固定课程内容，并且自从1991年来一直列为学士学位课程内容。

面,一直进展缓慢。

20. 大众传播媒介运动开展得很普遍,其中大部分针对的是一般大众,但有些则以传播媒介的工作人员本身或者在学和失学的青少年为对象。使用了形式多样的手段来将宣传运动深入到较广泛的大众;这类手段包括电台和电视广播、招贴画、小册子、活页材料、录象带、专辑戏剧节目、电影和音乐活动、汽车张贴物以及徽章。大多数运动力求提高公众对吸毒问题的性质、吸毒的危害与社会和法律后果以及被判定非法贩毒和非法占有毒品罪的认识。

21. 并非所有的运动都取得了成功。除非对运动设想得很周到,它的内容适合它的对象群体的文化及社会背景,否则会把事情搞得更糟。出现这种情况往往是因为宣传的内容无意中提供了如何吸毒的资料,有关论据缺乏事实证明,或者不仅某一个特定内容而且来自有关来源的所有内容的可信性均令人怀疑。

22. 《全球行动纲领》要求进一步分析麻醉药品和精神药物非法需求的根源以及评估这类根源的方法。据规定,应当确定从根本上查禁吸毒这个问题的必要措施,同时应特别注意到社会根源。不少国家仍然认为根源在于个人,而不是在于社会。

23. 《全球行动纲领》十分强调各国根据国际药物滥用评估系统建立和促进国家评估系统这项目标,经济及社会理事会在其第1991/45号决议中也强调了这项目标。过去几年中,在开发吸毒者登记处方面已经取得了相当的进展;而且自通过《全球行动纲领》以来,开发这类登记处的速度有所加快。这类登记处的数目已经从1983年的25个增加到了现在的64个。没有吸毒数据登记系统的国家报告说,它们在建立这类系统时主要在培训工作人员而不是在财力方面遇到了困难;还十分需要了解什么样的设备和软件将是适宜的。在这方面正在取得进展的许多国家和组织并没有与禁毒署进行充分的协商;结果,它们的系统可能并不与现有的和将来的系统相兼容,而且在许多情况下可能作了重复的工作。在开发记录吸毒数据的国家系统时,必

须优先重视与国际药物滥用评估系统的协调问题。

24. 为了定期评估国家及国际一级在预防和减少需求方面的进展，曾要求各国按照《全球行动纲领》第15段的规定每年通过调查表报告它们在多大程度上实现了《综合性多学科纲要》中规定的减少需求指标。经济及社会理事会在其1991年6月21日第1991/46号决议中还将治疗和康复列入应当报告的活动，从而加强和扩大了这项要求。然而，迄今得到的反应并不令人鼓舞。在第一年，只有52个国家答复了调查表；在第二年，只收到了46份答复。

25. 曾要求各国在减少非法毒品需求方面加强与非政府组织的合作和促进非政府组织的参与，从而鼓励基层一级的行动和方案。有些国家有效地推动了非政府组织来开发这类方案，但遗憾的是为数很少。^{*}许多国家并不鼓励非政府组织的活动，有些非政府组织的活动是由国外的组织和机构资助的。

26. 虽然也曾请非政府组织报告实现《综合性多学科纲要》各项指标的情况，但这样做的非政府组织没有几个；一般来说，很难从非政府组织那里获得有关它们活动的资料。虽然可以看到在国家和国际一级略有改进，但在改进政府与非政府组织，特别是发展中国家中政府与非政府组织之间的关系方面还有许多工作要做。改进协调和以书面形式介绍它们的活动将能促进减少需求领域的合作。

* 在瑞典，尽管国家卫生研究所负责全国的预防性活动、宣传和战略，但是相当多的预防性工作是由非政府组织进行的，它们经常与国家有关当局合作，并得到开展此项工作的经济援助。

四、吸毒者的治疗、康复和重新参与社会 *

27. 根据《全球行动纲领》，吸毒者和吸毒成瘾罪犯的重新参与社会、康复和治疗方案应当列入国家的保健、社会、法律和刑事领域的战略，应当适当考虑到吸毒者个人的不同需要。

28. 自1990年以来，分拨给治疗方案的资源没有明显的增加；实际上，某些发达国家甚至减少了现有治疗设施的数目。** 发展中国家表示愿意为吸毒者提供更多的治疗设施，但由于缺乏足够的资源和不能对保健工作人员进行培训而不能做到。在非洲，许多国家诉说缺乏设备、工作人员和对工作人员的适当培训。

29. 很少有国家为监狱中的吸毒成瘾罪犯制定了专门方案。而且这类方案即使有，充其量也只不过是在医疗监督下进行迅速的戒毒。然而，许多国家正在进行努力将吸毒成瘾罪犯从刑事司法系统转移到治疗和康复计划中去。*** 这一趋势主要见于发达国家，但也不仅仅限于这些国家。吸毒者在监狱中造成的问题，特别是由于人体免疫力缺乏症病毒（艾滋病病毒）的出现，加速了这个趋势。不过，各国在处理吸毒成瘾罪犯的方法方面仍有很大的差异，既有隔离和惩戒性的惩罚，也有治疗和康复方案。

* 见建议10至14。

** 但是，以色列的报告称治疗和康复能力增加了五倍，可接纳吸毒者人数从400名增加到2,000名；荷兰称目前75% 的吸毒者与某种治疗机构建立了联系，而在八十年代初期，只有40%的吸毒者这样做。在大韩民国，指定几家国立和私立精神病院作为免费的吸毒者治疗和康复中心，目前正在建造一个拥有先进技术和设施的专门的吸毒者治疗和康复中心，接纳能力为200名患者。

*** 在西班牙，第1/92号宪法法令规定，公开吸食非法药物者如接受治疗，可暂缓执行对其制裁。

30. 许多非洲、亚洲和欧洲国家对康复方案和重新参与社会方案的兴趣日益提高。要求国际劳工组织在工作场所预防吸毒方案方面提供援助和帮助建立信息中心的请求继续增加。

31. 根据《全球行动纲领》，应当在国家、区域和国际各级更加经常地进行关于治疗吸毒成瘾和戒毒者的康复和重新参与等领域的最新发展和技术的培训方案。用于实现这项目标的资源没有明显增加。在发展中国家，培训主要是通过双边援助提供的，既包括在受援国举办特别培训班，也包括提供名额参加在捐助国举办的现有培训班。医疗从业人员是主要受益者，而培训其他保健工作人员的工作往往受到忽视。

32. 协助和促进非政府组织参与治疗和康复方面的各项工作以及加强它们与联合国有关机构的合作这些目标很难实现。非政府组织在向吸毒者提供咨询、长期资助和康复以及为治疗社区和来访中心等项目作出贡献方面十分活跃，但它们本身并不进行治疗。其原因看来是如果需要医疗监督特别是需要施药，这类服务的费用超出了基层大多数非政府组织的财力和人力。

33. 根据《全球行动纲领》，一些国家在世界卫生组织(卫生组织)的援助下制定了国家基本药物方案，作为初级保健战略的一部分，其中强调了安全和有效药物的合理选择、供应管理和处方。合理使用含有麻醉药品或精神药物的药剂这个课题通常列入国家保健专业工作人员教育机构的课程。因此，大多数处方者意识到药物致瘾的危险。然而，由于其他竞争因素，并不总是具有足够的知识来确保良好的处方做法。因此，需要进一步努力，在各级加强关于致瘾精神药物合理处方的教育和培训。

五、管制麻醉药品和精神药物的供应*

A. 根除和取代麻醉药品的非法生产， 根除这类药品的非法加工及精神药物的 非法生产和转用**

34. 《全球行动纲领》要求各国制定和执行全面的、明确的方案，以取缔非法种植毒品原植物以及非法生产麻醉药品和精神药物。《纲领》还敦促开展国际合作，促进贸易流通和为受到非法生产和加工麻醉药品和精神药物影响的国家提供进入国际市场的机会。

35. 自《全球行动纲领》通过以来，东南亚和西南亚非法种植罂粟和大麻仍然是一个严重问题。老挝人民民主共和国与泰国出现了非法罂粟种植减少的趋势，但在亚洲的其他地方，情况似乎没有多大改善。鸦片在一般靠近罂粟种植地区的非法工场被加工成吗啡和海洛因。

36. 有非法罂粟种植情况的大多数亚洲国家都是《1961年麻醉品单一公约》的缔约国。没有参加这项公约的国家(老挝人民民主共和国与越南)采取了行政措施来制止非法毒品原植物的种植，最近还在寻求国际援助以便制定立法与《1961年公约》相一致。此外，另外两个有非法罂粟种植情况的国家(巴基斯坦和泰国)已制定了全面的计划和方案来彻底根除这种种植。

37. 目前正在亚洲开展的减少非法毒品供应的方案一般来说含有几个主要内容。一项主要内容是每年度评估非法种植罂粟的面积和估计这种种植的产量。为了

* 见建议15至36。

** 见建议15至21。

评估，采用了各种方法，包括地面调查、空中摄影和遥感。遥感目前仍处于试验阶段，现正在对其进一步推广使用的潜力进行评估。一些国家正在接受这方面的国际援助。*

38. 根除鸦片战略的另一项主要内容是刺激生产地区的农村发展。各个生产地区有一个共同的特点，即比较偏僻，地处山区，与国家的经济和社会发展主流联系不密切。有些地区的居民是少数民族。农村发展方案的目标是通过改进交通运输基础设施和社会服务以及通过采用其他耕作制度及其有关的农业销售机会，来减少社区的隔绝程度。**

39. 某些方案例如老挝人民民主共和国与泰国的方案还强调在受影响地区设立基本保健服务。往往制定教育方案以作为使农民家庭参与经济和社会发展活动的努力的一部分。只要可能就采用劳力密集型方法来实施筑路等公共工程，据以提供迫切需要的就业。在有些情况下，为设立工业区提供了支助。

40. 仍然具有非法种植问题的国家在执行这些方案时谋求获得国际援助。有些国家在很长一段时间内都获得支助，而有些国家，主要是老挝人民民主共和国，只是最近才开始获得援助。出于安全的原因并由于资源有限，并非所有受影响的地区都受到了必要的注意。

41. 处理非法种植问题的第三个主要内容是坚持禁止这种种植的有关国家法律。这包括向农民提供有关适用法律的资料以及开展打击贩毒者的行动，防止农民

* 法国制定了一项侦查毒品原作物的卫星程序，目前在泰国正通过SPOT卫星使用这项程序。

** 中国正为邻国的替代性作物提供进入中国的机会，例如老挝人民民主共和国、缅甸和越南，从而促进了这些国家的农村发展。

被迫进行非法种植活动。它还需要实施法律制裁，包括在必要情况下实际铲除非法植物。

42. 在拉丁美洲，大多数国家包括主要生产国——玻利维亚、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁，是《1961年公约》的缔约国。尽管在某些双边支助下作了根除努力，但该区域的大多数国家继续受到非法作物种植的影响。

43. 关于安第斯国家铲除古柯植物的情况没有最新的全面官方数字，不过从通过《全球行动纲领》以来，总的形势基本上没有变化。玻利维亚和哥伦比亚继续在进行范围有限的铲除。在秘鲁，由于局势不很安全，秘鲁政府不能实施有效的铲除战略。

44. 墨西哥多年来一直是罂粟的主要非法来源，据报告，墨西哥政府强有力的措施大大减少了鸦片的产量。^{*}但是，由于鸦片种植比古柯植物的种植有更高的收益，现在的趋势是在哥伦比亚以及厄瓜多尔和秘鲁明显地扩大种植罂粟。关于大麻种植，智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、圭亚那、牙买加、墨西哥和委内瑞拉都报告说铲除了大规模的大麻植物。

45. 限制在亚马孙分区域和高地开展作物替代活动的一个因素是没有技术上和经济上可行的作物来替代非法作物。需要查明、开发和试验技术上可行的替代作物。不过，安第斯三个古柯生产国已经选择了替代性发展作为它们取缔非法种植的

* 与1991年相比，墨西哥1992年的罂粟铲除量增长了50%。作为打击毒品贩运长期运动的一个部分，陆军和空军出动铲除毒品原作物的播种和种植，将重点全部放在非法作物种植园的搜寻、查明其位置所在和摧毁上。

战略。* 由于缺乏资源和进入市场的机会，取得的成果至今仍很有限；世界当前的经济衰退限制了贸易机会，损害了建立一个更加自由的世界性贸易体制的前景，而替代性作物只有在这种自由体制中才能找到充分的市场。参加这些国家国内替代性发展方案的还有双边和多边捐助方，虽然所分拨的资源与问题的规模并不相称。

46. 玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥、秘鲁、美国和委内瑞拉各国政府在1992年2月27日于得克萨斯圣安东尼奥签署的《圣安东尼奥宣言》中重申它们决心加强合作，取缔非法毒品生产。在这方面，它们承诺进一步开放市场和创造生产性就业机会，包括支持《美洲行动计划》。根据该项计划，上述拉丁美洲国家与美国签署了双边贸易和投资协定。墨西哥与加拿大和美国谈成了北美自由贸易协定。欧洲共同体(欧共体)在1990年向安第斯集团的四个国家(玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁)提供了特别的贸易优惠，应能促进出口收入总额的增长和出口贸易的多样化。

47. 在欧洲和中东，特别是在独立国家联合体成员国和黎巴嫩以及在土耳其，将原料加工成海洛因贩运是一个严重问题。在白俄罗斯、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰和乌克兰，将罂粟杆浸膏加工成类似海洛因的液体供静脉注射的现象正在增加。

* 作为替代性发展政策的一部分，玻利维亚在1989年至1992年之间执行了1,856个项目，这些项目的目的是在考虑到传统合法用途的情况下，以替代性作物取代古柯的种植。在秘鲁，结合瓦扬卡中部和梅奥低地地区特别项目，通过灌溉，开发了8,000公顷土地，生产80,000吨粮食作物，主要是大米，为3,000户家庭提供就业。该项目还包括一个为八个地方供电的水电站的运营和维修，以及在80公顷山坡重新造林。

48. 由于黎巴嫩政府再次表示决心开展强有力的铲除运动,再加上不利于非法种植的气候条件,1992年罂粟种植面积大大减少。为了找到有效的替代物取代非法种植,将在1993至1997年期间分三个阶段在El Beqa'a 山谷的巴勒贝克—赫迈勒地区执行一个由联合国机构间工作团提出的综合性地区发展方案。

49. 欧洲国家以及加拿大和美国报告说,自从通过《全球行动纲领》以来铲除了大麻种植地。然而,在加拿大、荷兰和美国,非法大麻种植的数量正在增加。在独联体成员国中,由于缺乏专门知识、技术能力和协调,在1991和1992年没有能够开展大规模的协调一致的铲除行动。此外,环境方面的考虑限制了铲除大规模的野生大麻地的工作。哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦政府要求禁毒署在评价建议用于铲除这种田野的化学生物剂的效能和环境上的安全性方面提供援助。

50. 普遍存在着非法生产精神药物的问题。许多国家的禁毒执法机构破获了非法生产安非他明和其他物品的小型工场。然而,在许多发达国家以及在某些比较工业化的发展中国家,这种生产仍然是一个严重问题。例如,在南亚和东亚,正在分别大量制造甲喹酮和甲安非他明。东欧各国由于缺乏最新的立法来管制所有麻醉药品和精神药物,特别受到几乎不受管制的安非他明和麻黄素等的生产的威胁。

51. 减少非法药物供应的努力还包括采取行动,取缔生产海洛因、吗啡和可卡因的秘密制药厂。有关国家政府成功地破获了一些这种工厂,但是这种努力的总体影响还很有限。为了防止这类工厂的活动,可以采取没收从合法来源挪用的化学品等措施,这项措施最近在巴基斯坦证明很有效。需要加强国际和区域间合作,援助受到海洛因生产影响的国家,加强它们的情报和执法机制,来查明、破获和捣毁秘密工场。特别在前体的管制方面,加强国际和机构间合作有可能大大提高执法的成效。

52. 尽管某些国家和某些地区在处理非法种植和生产方面取得了成效,但过去三年总的形势并无多大改善。在某些国家,不能脱离与少数民族、暴动和其他政治或社会经济考虑有关的问题来看待非法作物种植问题。参与非法毒品生产的集团集聚起了很大的财富和影响力,对此,政府的查禁行动往往是心有余而力不足。

53. 在开发更好的方法用以取得非法种植的精确数据方面取得了某些进展；但是，特别在遥感技术的成本和效益方面还需要做进一步的研究。关于非法生产，在政府不能充分行使管辖权的地区问题特别难以处理。为了解决这个问题，某些有关国家已经决定与同样受到影响的毗邻国家开发合作或联合项目。这种做法最初是在东南亚提出的，可能在西南亚和其他地区也会有用。

54. 政府根除方案的有效性取决于它们能够从国家预算和其他资金来源获得多少资源。在若干受影响的国家，可供使用的资源明显地少于需要额。另外，替代性发展方案，特别在拉丁美洲，还取决于农产品进入市场的机会。乌拉圭回合多边贸易谈判迟迟不能完成以及其他阻碍进入发达国家市场的障碍，对这类方案的效果产生了不利的影响。

B. 麻醉药品和精神药物的合法生产、制造和供应*

55. 根据《全球行动纲领》，应当维持供合法用途、包括医疗和科研用途的原料、中间产品和最终成品的供求平衡。《全球行动纲领》要求进行国际合作和提供国际援助，以克服鸦片剂原料库存过剩的问题。

56. 各国政府继续根据《1961年公约》向麻管局提供了本国麻醉药品合法需要量年度估计数字。世界性估计系统的运行以及麻管局管理的统计返回系统使得各国政府一般来说能够将麻醉药品的合法生产、制造和贸易限制在合法需要这个范围内；结果，从合法来源将麻醉药品转入非法渠道仍然是比较罕见的。转入非法渠道一般是由对国际贸易的管制措施实施不力所造成的。这种不足还反应在估计系统上，甚至某些政府为证明追加概算提供的信息也不充分或不准确。¹⁵在若干国家，由于管制机制过分严格，无意中减少了某些医疗用药的供应量。管制机构、国家卫生

* 见建议22至27。

当局和保健专业人员应当继续协调他们的努力，确保在妥善管制以防挪用和为医疗目的充分供应必要药物方面保持平衡。

57. 《1971年精神药物公约》所要求的管制机制以及由麻管局提议、并由各国政府在经济及社会理事会一系列决议中核可的国际贸易必要补充管制措施并没有得到各国政府的充分实施。由于某些出口国没有进行这种管制，从而影响了对世界性的精神药物贸易进行有效的监测。某些《1971年公约》缔约国的政府，几年来一直未能实现对麻醉药品委员会补充列入该公约各表的药物[“]的管制。结果，尽管有关政府开始执行经济及社会理事会1991年6月21日第1991/40号决议，评估本国对精神药物的年度合法需要量以及根据进口国的实际医疗需要量限制出口，但仍然有大量的这种精神药物继续主要从欧洲转入发展中国家的非法贩运。

58. 欧洲委员会蓬皮杜小组与麻管局合作举办了组织欧洲管制精神药物国际贸易会议，于1993年3月3日至5日在法国的施特拉斯堡召开。该会议结论认为，出口国应进行格外努力，管制精神药物出口，以防止转入非法渠道，但是在出口国进行努力的同时，进口国也应加强对进口和经销的管制。应当向国家药物管制局提供技术和财政援助，以便使它们能够更好地履行这类职能。

59. 某些政府，特别是发展中国家政府和欧洲新独立国家的政府，需要加强它们的药物管理制度；应当向它们提供更多的援助，使它们能够满足对药物，特别是麻醉药品和精神药物的潜在合法需要，尽可能减少吸毒及有关公众健康问题。

60. 自八十年代以来，全球鸦片剂原料的供应量总的来说超出了全球鸦片剂的消费量，结果造成了库存积压，使鸦片剂原料的传统生产国在财政、经济和社会方面受到了损失。根据经济及社会理事会的若干决议，麻管局与各国政府合作，力求通过下列措施在鸦片剂的供求方面达到持久的平衡：(a) 重新吸收过剩的库存，(b) 按照鸦片剂的实际消费量限制生产。根据麻管局的要求，主要生产国政府已经限制了种植罂粟的面积，并采取措施防止生产的任何扩大。此外，主要进口国继续在进口鸦片剂原料时注意到经济及社会理事会的各项有关决议。

61. 在国家一级,有些国家似乎在评估它们国内对鸦片剂的需要量时遇到了困难。此外,由于担心吸毒上瘾而规定的限制继续在许多国家影响了用于医疗目的的鸦片剂的供应情况。大多数主要生产国已经根据它们的实际消费情况减少了它们的生产。而且,继麻管局和卫生组织根据经济及社会理事会1989年5月27日第1989/15号决议⁷联合编写的特别报告于1989年印发后,一些国家政府重新评估了它们在医学上对鸦片剂的需要,并采取了更广泛地加以提供的措施。

C. 多边一级的合作*

62. 《全球行动纲领》突出了三个拟在多边方面加以促进的主要领域:(a) 制定分区域战略;(b) 在国际金融机构等支助下(《全球行动纲领》指出,应当鼓励金融机构在分析各国的经济形势时与禁毒署一起考虑贩毒的经济和社会后果),确定替代性发展和作物替代方案;(c) 推动专门机构和联合国其他机构以及国际金融机构进一步参与预防活动以及替代性发展和作物替代方案。

63. 世界上有些地区正在制定分区域战略,但其速度和形式因分区域的具体问题和条件而异。在好些情况下,在国家一级采用的总体计划概念正在被用来制定涉及到某一分区域中好几个国家的结构安排。各国越来越认识到总体计划方法作为一件实用工具在改进某一个分区域内的国家共同采取的药物管制努力从而提高其效率方面的价值。

64. 药物管制活动方面的分区域合作也在现有的区域机制框架内发展和扩大,这种区域机制是按照范围更广的授权运行的。这种分区域合作可能包括建立专门委员会或工作组,发起和执行技术方案,以及定期举行有关协商会议。

65. 下面举一些在分区域一级开展的活动的例子来说明自通过《全球行动纲

* 见建议28至30。

领》以来形成的合作的类型和范围：在东南亚，禁毒署与中国、缅甸和泰国政府在1992年6月签订了一项分区域药物管制方案；在同一区域，东南亚国家联盟（东盟）（包括文莱国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国）正在通过东盟国家药物事务高级官员会议以及与美国、联合国开发计划署（开发计划署）和欧共体等的合作方案积极开展药物管制活动。

66. 南太平洋论坛发起了与毒品有关的区域执法合作方案。南亚区域合作联盟正在通过防止贩毒和吸毒技术委员会开展药物管制活动。从1988到1992年，该委员会执行了20个主要分区域方案，涉及的有执法和减少需求领域的主要决策者和其他专业人员。由亚洲36个国家组成的科伦坡规划局通过它的药物咨询方案开展区域活动，提高该区域在国际管制和防止吸毒和非法贩毒方面的能力。经济合作组织（包括阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、土耳其和若干独联体成员国）建立了禁毒委员会。1992年10月28日，在近东和中东麻醉品非法贩运和有关事项小组委员会第二十九届会议期间召开的部长级会议通过了《德黑兰宣言》，这是一个区域性的政策和合作声明。^{*} 在非洲，正在围绕着现有的力求经济一体化的分区域机构开展合作。中非国家经济共同体正在发挥牵头的作用，它已决定采用一个共同的战略来处理其成员国中与毒品有关的问题。在拉丁美洲，美洲国家组织的美洲药物管制委员会在减少需求和执法领域积极开展活动。在中美洲，参加1993年2月19日在伯利兹城举行的中美洲禁毒会议的各国政府首脑通过了一项全面的区域药物管制方案，作为《伯利兹宣言》的附件，供中美洲取缔非法药物和药物物品生产、贩运、消费和使用常设委员会执行。欧共体全体成员国以及澳大利亚、加拿大、日本、瑞典和美

* 麻醉药品委员会第三十六届会议在其1993年4月7日第2(XXXVI)号决议中认同体现于签署《德黑兰宣言》之中的精神，并请秘书长提请所有国家政府注意该项宣言。

国成立了都柏林集团，作为一个非正式的协商安排，来协调其成员国的药物滥用管制努力，包括减少供应的措施。

67. 多边合作还以由于不利的环境而迫切需要给予注意和援助的国家为目标。例如，在黎巴嫩，1992年10月禁毒署在贝鲁特主办了一次多机构药物管制援助技术协商会议；会议最后商定着手制订一个由联合国儿童基金会、开发计划署、联合国粮食及农业组织和卫生组织等一系列联合国实体参与的综合性地区发展方案。同样，阿富汗的形势也受到了特别的注意，联合国的一项多边活动正在那里力求建立一个以禁毒方案为重点的康复战略。

68. 关于《全球行动纲领》中确定的多边合作的其他领域，禁毒署和国际金融机构在毒品问题方面的相辅相成作用现在普遍得到有关各方包括捐助方和受援方的承认。鉴于其最终目标是全面发展，国际金融机构在处理毒品问题中可起到重要的作用。

69. 国际货币基金组织已经将毒品问题列为五个全球优先事项之一。世界银行在突出减少贫穷和缓解基层的社会问题时为金融机构与在社会领域具有经验的联合国实体之间的合作开辟了新途径。禁毒署和美洲开发银行最近派遣的一个准备工作团标志着在毒品问题严重的国家共同开发和执行与毒品有关的计划和方案方面迈出了第一步。美洲间开发银行还请禁毒署参加一项计划中的哥伦比亚全国环境方案。

70. 世界银行最近编写了一些研究报告，其中分析了古柯工业的宏观经济影响；这些研究报告与在受影响最严重的国家发起替代性发展战略直接有关。世界银行还宣布，它打算进一步参与同人体免疫机能丧失病毒(HIV)和人体免疫机能丧失综合症(艾滋病)及其有关问题作斗争，因为这些问题有可能减慢最易受影响的那些国家的总体经济发展。在这方面，世界银行准备为巴西一项全国性预防艾滋病病毒和艾滋病方案的筹资作出贡献。

71. 说明在药物管制领域开展的多边活动越来越多的一个实例是禁毒署受到邀请参加世界银行为毒品问题严重的国家举办的协商组会议。这类会议处理经济和社

会问题，使政府主管官员与主要捐助及债权国和机会的代表有机会进行对话。另外，世界银行和欧共体还接受了禁毒署邀请，就巴基斯坦的毒品经济影响编写一份联合研究报告。关于黎巴嫩——禁毒署正准备在那里开始一项主要方案——已经与世界银行商定保持密切联系，以避免重复。

72. 今后几年中，特别对最贫穷的国家来说，债务危机很可能将继续严重阻碍发展。这个事实以及现在公认的贩毒与贫穷和替代性发展、减少债务和增加贸易机会之间的相互依存关系，使得禁毒署提出了以替代性发展抵偿债务的创新概念。麻委会第三十五届会议对这个概念进行了审议，禁毒署还将进一步研究这个问题。如果由一些债务国和债权国付诸实施，这个概念可以帮助缓解债务负担，通过替代性发展来加速总体发展，减少非法毒品的供应，从而有助于全球与毒品问题作斗争的努力。

D. 监测和管制机制*

73. 为了实现将药物供应限于医疗和科研用途这项总目标，《全球行动纲领》规定各国政府：(a) 应当加强国家和国际管制麻醉药品和精神药物的制度；(b) 应当建立监测和管制制度，以便实施《1988年公约》第12和13条；(c) 应当发展和加强它们的药物管理和管制化验室。

74. 各国政府一直与麻管局保持密切的对话，以便确保在世界范围内实施国际药物管制条约的各项规定。麻管局特别通过其提交经济及社会理事会的年度报告提请国际社会注意国家药物管制工作中的不足之处和问题。麻管局每年都派遣一些工作团到各国，现场调查药物管制形势并向各国政府和国际组织提出可以采用的纠正措施。

75. 许多国家的药物管制管理人员参加了麻管局在亚洲(1992年6月8日至12日，

* 见建议第31至36段。

北京)、大洋洲(1992年 6月15日至19日,墨尔本)和非洲(1992年12月14日至18日,阿比让和1991年12月16日至21日,内罗毕)举行的区域培训研讨会,帮助实现各项公约在对麻醉药品和精神药物的制造和贸易进行国家和国际管制方面所规定的目标。麻管局还就在美洲组织这种培训班与美洲药物管制委员会及《南美洲麻醉药品和精神药物协定》常设秘书处等区域组织密切合作。为了实现各项公约在这方面制定的目标,需要在世界各个地区更经常地举行培训活动,各国政府应当不断强调对麻醉药品和精神药物合法流动的管制。

76. 各国政府和主管国际机构已经独自或集体地采取了一些步骤来建立国家、区域和国际监测与管制制度,防止前体转入非法贩运。^{*} 举行了一系列区域和国际会议,来制订工作机制和程序。其中一些会议促请各国在正式加入《1988年公约》之前暂时实施该公约规定的管制措施。

77. 根据《1988年公约》第12条第12款,要求缔约国每年向禁毒署提交有关下列事项的情况:公约表一和表二所列药物的^G缉^F获量;未列入表中但查明已用于非法制造毒品的精神药物;转入非法渠道和非法制造的方法。在1992年的报告中,禁毒署关切地注意到,1991年,一半以上缔约国没有提交必要的数据。^{**}

78. 关于国际努力,一些国家政府和国际机构参加了1991年12月17日至20日在法国里昂举行的化学品管制行动会议所设立的两个工作组。这两个工作组为如何利用国际数据库网络制定了详细的安排,并拟订了准则用以在需要什么资料来确定可

* 最近,玻利维亚和哥伦比亚均要求外界提供援助,制定措施,对将古柯叶加工成可卡因所需化学前体和基本化学品贸易进行管制。秘鲁1992年通过的一项法律规定,指在直接或间接用于制造基本古柯糊、洗积糊和可卡因盐酸盐的化学品均受管制和检查。工业、旅游、一体化和国际贸易谈判部与全国工业协会及与生产和销售化学品有关的企业协会的几位负责人进行了会晤,以便通过经常、及时地交流情况,促进合作。

疑的交易方面为出口国、进口国和过境国提供具体的指导。各有关当局对这些准则进行了广泛宣传。

79. 在区域一级，美洲药物管制委员会举行了一系列研讨会，使有关政府了解需要制定什么政策、立法和方案，以便采用该委员会的示范条例，根据《1988年公约》第12条的规定来管制化学前体和化学物品、机器和材料。自那时以来，好些美洲国家组织成员国根据该示范条例颁布了国家立法。应当鼓励在其他区域采取类似行动。

80. 欧共体通过的新条例，根据1990年7月在得克萨斯州休斯敦举行的七大工业化国家集团国家元首或政府首脑及欧洲共同体委员会主席第十六次最高级经济年会设立的化学品行动工作组提出的建议，加强了现有的防止将前体和基本化学品转用于非法制造的措施。此外，欧共会和有非法制造毒品情况的某些国家就向这些国家装运列表物品的特定出口要求签订了协议。在其他行动方面，欧共会正在考虑与一些国家或国家集团（例如东盟地区以及中欧和东欧国家）制定全面计划，援助它们为有效地管制化学品建立起必要的行政结构。

81. 欧洲委员会的蓬皮杜小组已经以欧洲新独立国家为对象在管制前体方面开始采取行动，提请该区域各国政府注意化学品行动特别工作组的工作和建议，并制定协调一致的欧洲战略。

82. 越来越多的国家要求禁毒署提供援助用以建立和加强药物检测和药品管制化验室。1991和1992年期间，在58个国家建立和加强了63个化验室。各国政府认识到不仅应当使用受过充分培训的法医化验师来分析药物和化学品，而且请他们就范围广泛的药物管制方面的科学问题提供咨询。一些国家为它们的法医化验师开发了国家培训方案。此外，1991和1992年期间，禁毒署对56个国家的要求作出了响应，安排在其维也纳的化验室、区域中心和协作机构的化验室中培训来自这些国家的95名法医化验师。

83. 在许多国家，有越来越多的化验室在使用由禁毒署公布的得到国际承认的

方法来分析受到国际管制的物品及其药物制剂。此外,要求提供受管制的麻醉药品参照物品的国家大大增加,因为这些参照物品对国家药物检测化验室是至关重要的。已为53个国家提供了2,300件参照物品样品。

84. 许多国家的警察和海关当局越来越多地要求特别在现场毒品检测方面获得援助。根据请求,向50个国家提供了约600个毒品鉴定包。许多国家,特别是知道境内有秘密工场的那些国家还表示对禁毒署的现场检测和鉴定《1988年公约》表一和表二物品的试验包极感兴趣。此外,根据这些国家的请求,禁毒署正在编写关于侦查、破获和拆除秘密工场以及安全处置被缴获的毒品以及有关化学品和设备的准则,1993年内可以完成。

85. 虽然各国(独自或在外界援助下)加强药物检测和药品管制化验室的努力在许多国家证明是成功的,但仍然有一些问题,特别是:专业工作人员和化验室技术员不足;由于不能遵守良好的化验室操作而产生的技术上的困难;缺乏维修保养和服务;业务预算很少或没有;区域一级化验室服务之间的协调很少或没有。

六、取缔非法贩运麻醉药品和精神药物*

A. 贩运**

86. 在《政治宣言》和《全球行动纲领》中,大会均强调了普遍加入国际药物管制条约的重要性。另外,《全球行动纲领》还倡议各国建立查禁非法贩运活动的有效机制,包括《1988年公约》规定的各种先进的执法手段;运用行政和其他规定,特别在信息交流方面,加强机构间在国家、区域和区域间一级的合作;根据请求,在设备、专门知识和培训方面提供援助,特别注意过境国的需要。

87. 可以注意到,各国加入国际药物管制条约的情况进展显著。截至1993年6月

* 见建议37至47。

** 见建议37至46。

1日，已有137个国家加入了《1961年公约》和经《1972年议定书》修订的该《公约》。⁹ 24个国家仅加入了《1961年公约》。一个国家在大会第十七届特别会议期间批准了经《1972年议定书》修订的《1961年公约》。15个国家是在第十七届特别会议之后加入经《1972年议定书》修订的《1961年公约》的。截至1993年6月1日，有117个国家加入了《1971年公约》。在这些国家中，19个是在第十七届特别会议之后加入的。一个国家是在第十七届特别会议期间批准《1971年公约》的。

88. 另外，截至1993年6月1日，已有79个国家加入了《1988年公约》。在通过《全球行动纲领》之前，只有5个国家批准了该《公约》；一个国家在第十七届特别会议上批准了该《公约》，73个国家是以后加入的。《1988年公约》于1990年11月11日生效。因此，《全球行动纲领》中提出的该《公约》最好于1990年年底之前生效的这一目标已经实现。

89. 但是，目前仍有许多国家，特别是那些受到吸毒和非法贩毒严重影响的国家，尚未加入国际药物管制条约。近三年来独立的许多国家也是如此。一些生产精神药物的国家尚未加入《1971年公约》。

90. 为了在打击非法贩毒和吸毒的斗争中加强国际合作，《全球行动纲领》呼吁各国在可能的情况下先临时实施《1988年公约》。人们注意到，许多国家需要对立法作出重大改动才能够加入该《公约》，而颁布这些立法又往往是一个耗费时间的过程。因此，一些国家一边完成批准该《公约》所需的全面立法手续，一边实施适当的措施，以便能够遵照执行该《公约》的各项规定。

91. 许多国家请求禁毒署援助，协助制订必要的立法和行政措施，以便能够批准《1988年公约》。近两年来，禁毒署向40多个国家提供了这类法律援助。援助内容包括完全重新拟订其药物管制法律，并对其国家立法加以统一协调。其他国家获得的援助是在相互法律协助、控制下交付、没收或引渡等方面重新编写部分法律或拟订新的法律。

92. 一些国家根据请求向另一些国家提供了咨询、法律和技术援助，以使其能

够按照有关药物滥用和非法贩运问题的国际公约和决定调整其国家立法。这种援助包括对起草新的立法提供咨询，以及为议会立法起草人员、法官和检察官提供培训。另外，通过区域研究所和组织，一些国家还协助另一些国家制订示范立法或为调派立法起草人员提供经费。

93. 国际药物管制条约缔约国根据规定就其所属地域范围内各公约实施情况而提供的资料，不仅对于评估国家一级实施工作取得的进展情况，而且对于评估在国际协调合作体系内相对其他缔约国所取得的进展情况，都具有头等重要意义。感谢许多国家为此而提供其各自专门关于药物管制活动的法规文本。对于这些法规文本，禁毒署已及时编制了索引出版，以供国际社会酌情参考和使用。如果各国还能提供与药物管制有关的总括性的立法文件文本，如刑法、刑事诉讼法和引渡法等，将可提高这种资料处理工作的价值。

94. 在缔结取缔麻醉药品和精神药物非法贩运的双边、区域或多边协议方面，各国取得了相当大的进展。许多国家与邻国或本区域其他国家达成了协议或安排，以共同合作，取缔非法毒品贩运活动。另外，一些国家还与另一些国家达成了以提供技术咨询或援助的协议。许多国家缔结了相互法律援助条约，补充和扩大了根据《1988年公约》第7条所承担的义务。一些国家还商定了更加完备的双边引渡形式，以便于引渡被指控或被判定犯有贩毒罪或就贩毒活动所得钱财进行洗钱罪者。四个国家谈成了合作防止海上非法贩毒的协议。一些区域组织拟订了加强《1988年公约》合作义务的重大多边条约，例如，欧洲委员会的《关于洗钱、追查、扣押和没收犯罪收益的公约》、南亚区域合作联盟的《麻醉药品和精神药物公约》、西非国家经济共同体的《刑事案件相互援助公约》和美洲国家组织的《美洲刑事案件相互援助公约》。虽然这些多边公约是对加强区域合作的重大贡献，有助于调查和起诉非法贩毒和洗钱罪行，但是为了确保其早日生效和充分实施，仍然有许多工作要做。

95. 没有足够的资料可以精确地评估各国在何种程度上成功地加强了努力以遏制或根除其境内的非法贩运。许多国家报告了用于禁毒的资源和所需援助的情况。

这些资料尚未系统地加以分类。但是,一些受到贩毒影响的国家显然在国家一级缺乏适当的协调,没有禁毒情报系统为所有禁毒执法机构提供服务,而且还缺乏《综合性多学科纲要》和《全球行动纲领》中所建议的其他设施和能力。在这方面要提醒一下的是,《综合性多学科纲要》目标17曾促请各缔约国指定类似于《1961年公约》第35(a)条和《1971年公约》第21(a)条所设想的协调机构。

96. 一些国家正在向其他国家提供双边援助,主要是在非法贩运来源和贩运路线而引起的共同问题方面。北美洲和欧洲的情况尤其如此,这两个区域因为是非法毒品的主要市场,所以面临着持续不断的大规模贩运。这类国家正在向过境国提供更多的援助,不过,在大多数情况下,只有当确定了这些国家的过境非法贩运格局时才这样做。双边援助的形式主要是组织咨询参观、研讨会、培训和进修以及提供设备,在有些情况下,会发生重复和重叠。去年增加了援助,但仍然不能满足受援国的需要。

97. 已经开展了一些区域活动,主要是东盟、欧洲委员会、欧共体、美洲药管会和南亚区域合作联盟,从而与更加广泛的措施一起,在药物管制领域实行了合作政策。特设分区域和区域会议,专门或结合其他问题讨论了贩毒问题。越来越多的国家正在借助于国家麻醉药品法执行机构负责官员(执法机构负责官员)区域会议。执法机构负责官员会议正在吸收更多的具有适当背景和经验的官员参加,从而逐步确保警察、海关和负有禁毒执法责任的其他机构有适当比例的代表。执法机构负责官员会议议程的主要重点是利用《1988年公约》、《综合性多学科纲要》和《全球行动纲领》中所规定的措施和手段。经济及社会理事会1988年5月25日第1988/12号决议所要求的国际禁毒执法培训战略于1991年得到非洲、亚洲及太平洋与拉丁美洲和加勒比执法机构负责官员会议的核准。禁毒署为这项战略编写的《联合国禁毒执法培训手册:执法人员指南》现已出版。海关合作理事会、国际刑事警察组织(刑警组织)和其他政府间组织举办的会议、培训和特设业务研讨会及工作组会议则进一

步促进了这一领域的工作。

98. 在禁毒执法方面,一些国家根据《全球行动纲领》中所载的建议,已经取得了实质性进展,但在国家或区域一级,情况并不完全一样。国际药物管制条约特别是《1988年公约》的一些缔约国,仍然缺乏资源和专门知识,以致无法有效实施关于非法贩运的规定。在某些国家,阻止贩毒者活动所需的费用有时据说超过国家经济的承受能力。在一些国家,实行《综合性多学科纲要》和《1988年公约》建议的创新技术,比如控制下交付,受到本国长期的法定行政安排的阻碍。同样,根据《1988年公约》为打击洗钱而开展的国际合作,也受到某些国家银行惯例的限制。

99. 越来越多的国家正在分析贩毒者所采用的方法和路线,对之进行不断的监测,并通过每月、每季度或每年一次的情报简报进行信息交流。禁毒署至少定期收到15份这类简报。根据各国提供的资料,海关合作理事会和刑警组织每周或每两周印发一期禁毒情报出版物,广为分发。自1990年以来,每年平均有88个国家通过刑警组织系统交流这类资料。54个成员国定期向海关合作理事会提供情报,以供出版。另外20个成员国则不定期地这样做。这一领域最近一项重要的创新是海关合作理事会香港区域情报联络处为亚洲及太平洋区域发行了一份简报月刊。在海关合作理事会该区域的18个成员国当中,有13个国家通过这份简报交流信息。简报主要是为各地海关而编印的。同样,各国根据国际条约义务而提交的报告提供了有关素材,可列入详细介绍查获重大非法贩运案件的季刊以及为执法机构负责官员会议及近东和中东麻醉品非法贩运和有关事项小组委员会而编写的报告。执法机构负责官员会议的议程中始终有一个项目是交流关于非法贩运最新动态的经验。

100. 应该强调就各国单独或双边行动的范围收集全面资料的重要性。缺乏这些资料,可能会妨碍规划和实施需要交流信息的分区域和区域活动。对于双边、区域和国际组织根据各国请求提供的培训,特别需要加强国际协调。鉴于普遍开展了双边培训,需要了解有关项目的详细情况,以避免重复努力和浪费资源。为列入禁毒署国际禁毒执法培训工作日程表而提供的资料有了明显的改进。

101. 从更加广泛的角度来看,就范围广泛的问题收集资料可起到极为重要的作用,可使合作与《全球行动纲领》的目标相称。关于负责禁毒的本国执法机构,关于为确保所有这类机构之间业务合作而指定的国家协调委员会,以及关于其他国家为禁毒执法活动而提供的设备和物质援助,应该有详细的资料。需要改进报告标准,因为一些国家根本不向国际组织汇报,还有些国家又不经常汇报或提供的资料不够充分。另外,关于缴获非法毒品以及贩毒的方法和路线,需要提供更多的资料。

B. 分销 *

102. 《全球行动纲领》要求各国加强本国的努力,以遏制和根除本国麻醉药品和精神药物的非法贸易和分销。

103. 在某些国家,很难区分这样两种情形:一方面是国内外存在着明显非法的麻醉药品和精神药物贸易和分销(违背政府法规管制者),另一方面是在对药物及其分销点不是没有法规管制就是管制得不充分的地方为满足真正的医疗需要而供应药物。在许多国家,特别是在非洲区域,对拟作合法用途的药物没有充分的管制。国内分销问题,特别是关于精神药物的分销问题,常常被低估;例如,在一些国家,同时还存在着一些不受管制的分销系统,它们占药物销售供应系统50%以上;另外,还有明显非法(在进口和分销管制方面)的同样种类的精神药物的补充供应。从好的方面来说,少数国家已采取步骤,对合法供应实行适当的管理和管制,作为国家全面总体计划的一个重要组成部分。

104. 非洲执法机构负责官员第六次会议建议了该区域各国应采取的措施,以防止麻醉药品、精神药物和前体物质转入非法渠道,并监测和管制那些在正式合法建立的分销系统之外另行活动的含有麻醉药品和精神药物的药品分销系统。

* 见建议47。

七、为对付非法毒品贩运所获金钱、用于或意图
用于这种贩运的金钱、非法资金的流动和非法
利用银行系统的影响而应采取的措施*

105. 在本主题下,各国在实施《全球行动纲领》有关规定时应采取的具体措施包括颁布适当的立法和建立适当的机制。应优先重视实施《1988年公约》,其中第3条规定,各缔约国应将与毒品有关的洗钱活动定为犯罪行为,第5条规定,对于非法贩毒所获得的收益和使用的工具应予没收。还应缔结关于这些事项的双边、区域和多边协议。为了各国的利益,应促进国家之间收集和交流有关情报。各国应考虑是否可将没收的收益用于打击吸毒和非法贩毒的活动,包括联合国与毒品有关的项目。

106. 在截至1993年6月1日止加入《1988年公约》的79个国家当中,有47个国家根据该《公约》第5条第4(e)款的规定,向秘书长提交了本国通过的禁止洗钱的立法文本。其中有些国家同时颁布了关于洗钱的刑法规定和全面的没收法律。**两个国家还对跨越国界的货币交易实行了强制性的报告规定。一些国家要求金融机构报告可疑的交易,另外一些国家制定了自愿报告制度。虽然无法准确地评估各国实施的法律的有效性,但从一些国家报告的没收资产增加情况中可以推认取得了积极的成果。目前尚无任何组织对全球的查获和没收情况进行统计。

* 见建议48-51。

** 在秘鲁,1992年通过的一项法律规定,对非法贩毒所获收益进行洗钱活动系犯罪行为,须受到惩办;如有关人员身为银行或金融系统成员,并在对资金非法来源知情的情况下行事,则犯罪情节更加严重。

107. 一些国家谈判了全面的双边相互法律协助条约，其中有些专门处理对毒品收益进行追查、冻结和没收等事宜。^{*} 另外，其中许多文书还对调查和起诉洗钱犯罪行为规定了广泛的协助办法。一些国家还在非正式安排的基础上，相互协助进行洗钱调查。

108. 七个主要工业化国家集团的国家元首和政府首脑以及欧洲共同体委员会主席在1989年7月于巴黎举行的第十五届最高级经济年会上成立了金融行动特别工作组。工作组拟订了40项建议，旨在改进国家法律系统，增强金融机构的作用，加强查禁洗钱的国际合作。金融行动特别工作组正在采取步骤，使各国了解各项有关建议，并采取行动加以实施。重点是不正当财产和收益的追查机制，为查阅财务记录提供方便，以及使执法、管理或调查机构能够相互交流金融情报。金融行动特别工作组强调运用双边、区域和多边条约开展国际合作，从而能够有效地追查、扣押和没收贩毒和其他刑事犯罪活动的收益。根据金融行动特别工作组1991-1992年时期的报告，其成员国在实施各项方面正在取得令人满意的进展。不过，在这个行动组成员国当中，只有十个国家加入了《1988年公约》。

109. 为加强有关各国采取国际行动查禁洗钱活动的效率而计划的一项类似行动是为加勒比国家政府和拉丁美洲邻国政府成立了加勒比金融行动特别工作组。1992年11月，这些国家政府核准了并同意实施1989年7月于巴黎成立的金融行动特别工作组所拟订的40项建议以及1990年6月8日至10日在阿鲁巴举行的洗钱问题会议所通过的19项建议。设立了加勒比金融行动特别工作组秘书处，以评价和协助该区域实施各项有关建议。

* 秘鲁最近签署了一些协议，以建立关于可疑银行业交易或金融交易的信息交流。大不列颠及北爱尔兰联合王国缔结了27项双边协议，使该国能够执行海外没收判决令。

110. 美洲国家组织大会第八届会议在1992年5月23日通过了《关于非法贩毒所涉洗钱罪行及有关罪行的示范条例》，这是区域一级行动的另一个范例。美洲药管会向有关国家政府提交了《示范条例》中所载的建议，而且正在举办宣传研讨会，以协助南美和中美洲国家实施《示范条例》。鉴于某些有关国家管理和法律制度的复杂性，充分实施各项建议可能还需要一段时间。

111. 1990年9月，欧洲委员会部长委员会核准了《关于洗钱、追查、扣押和没收犯罪收益的公约》，并决定将公约开放供签署。该《公约》包括所有类型的犯罪活动，其中包括毒品犯罪。已有20个国家签署了该《公约》，但迄今只有一个国家交存了批准书。

112. 人们普遍认识到，对于侦查非法交易和毒品活动所得资产的转移来说，金融机构是一个关键因素。欧洲共同体理事会1991年6月10日发布的关于防止利用金融系统进行洗钱的指令表明了这一领域的预防行动。欧共体所有成员国都是正式参加国，应遵守该理事会的指令。

113. 1988年12月由十个国家的代表通过的《巴塞尔银行条例和监督制度委员会原则声明》（《巴塞尔原则声明》）也对银行工作产生了影响。为了最大限度地扩大《巴塞尔原则声明》的影响，该委员会鼓励其他国家运用这项声明。

114. 在各区域的执法机构负责官员会议上，各国一直特别重视实施《1988年公约》第3和第5条，并请求获得援助，以便能够遵照执行这些条款。针对各国提出的合作要求，禁毒署、海关合作理事会和刑警组织已在其各自机构内设立了洗钱调查部门，以确保在国家和国际一级交流关于洗钱活动各方面的情报。另外，禁毒署通过举办有关培训班，协助一些国家设立了本国的洗钱调查部门。

115. 迄今为止，只有少数国家设立了中央控制的基金，将没收的财产和收益用于打击吸毒和非法贩毒的活动。没有任何国家将没收的资产直接捐给联合国用于有关

毒品的项目。*

八、加强司法和法律系统，包括执法**

116. 《全球行动纲领》请各国考虑《引渡示范条约》和《刑事案件互助示范条约》，其中载有关于非法贩运麻醉药品和精神药物的具体条款。根据1990年8月27日至9月7日在哈瓦那召开的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会所提出的建议，这两项示范条约随后分别得到联合国大会1990年12月14日第45/116和45/117号决议的通过。一些国家报告说，它们在双边条约谈判中应用了这两项示范条约。另外，西非共同体应用了《刑事案件互助示范条约》，作为谈判其《刑事案件互助公约》的基础。该《公约》得到1992年5月在班珠尔举行的西非共同体司法部长会议和1992年7月在达喀尔举行的西非共同体国家元首和政府首脑会议的通过。

117. 关于各国根据《1988年公约》第7条可以相互给予的互助，经验表明，有效实施不仅需要适当的法律和体制基础结构，而且负责提出国际援助请求和根据这些请求采取行动的各机构之间还需要有积极的合作精神。在这方面，应该强调缔结双边或多边协议或安排的重要性。

118. 海关人员、执法机构和打击吸毒和非法贩毒的其他有关组织之间没有象《全球行动纲领》所设想的那样拟订任何关于合作的示范协议。但是，上文第46段提到的《圣安东尼奥宣言》中载有关于合作的全面建议，特别包括加强司法工作和司法合作。还应提及1990年11月欧共体成员国之间缔结的关于移交刑事案件诉讼程

* 在中国，没收到的毒品犯罪所得财产和收益都转交给国家财政部，然后可再转回给各省的禁毒机构，用于执法活动。在卢森堡，没收到的收益集中交给控制贩毒的基金，而且只能为此目的而在国家或国际一级，包括通过禁毒署使用。

** 见建议52至56。

序的协议。关于海关人员之间的合作协议，海关合作理事会在继续努力促进批准1977年6月9日在内罗毕通过的《关于防止、调查和制止海关违法行为的相互行政协助国际公约》，其中规定在调查贩毒罪行方面应加强合作。

119. 《全球行动纲领》呼吁国际社会进一步合作，支持旨在加强司法、法律和执法系统的方案，特别重视各级人员的培训。一些国家根据请求向其他国家提供了援助，以改进司法工作和加强司法机关的安全与廉正。这种援助包括为法院提供安全设备，培训法官和检察官，以及就防止行贿受贿的方法提供咨询意见。一些国家还协助其他国家改进刑事司法系统，援助对正式法庭记录实行计算机化操作，收集和出版法律和重大法院判决，以及培训法庭工作人员。若干国家颁布了旨在改进司法工作的立法，包括关于迅速审判被指控进行贩毒者的规定和关于销毁所查获的毒品的规定。1985年8月26日至9月6日在米兰举行的第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会请各国政府在其立法和实际工作中考虑到《关于司法机关独立的基本原则》。¹⁰

120. 《全球行动纲领》请各国考虑是否宜达成安排，以便在审理类似的有关毒品犯罪时，能从各自不同的刑事司法制度中得到帮助。虽然北欧国家(丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)以及比利时、卢森堡和荷兰都已成功地从相互的法律制度中得到帮助，但在此领域尚未取得很大的进展，其中部分原因是主权考虑，另外，许多国家在刑法和司法制度方面有重大的差别。安第斯议会最近决定探索建立共同司法区的设想，以便使关于重大贩毒罪行的调查和起诉规范和程序标准化，并确保将贩毒者绳之以法，无论这些罪行发生在哪个国家。

121. 《全球行动纲领》强调，需要研究和促进保护司法机关的措施，使之免受威胁其独立和廉正的任何形式的压力和恫吓。虽然可以看出对这个问题的认识日益增加，但实际情况仍然是，行贿受贿以及对司法机关安全和廉正的威胁继续严重阻碍许多国家努力与非法贩毒活动作斗争。

九、为防止武器、爆炸物品的转用和船舶、飞机 和车辆从事非法贩运而应采取的措施*

122. 《全球行动纲领》请各国加强管制，防止麻醉药品和精神药物在合法运输途中被转入非法市场，并采取严格的措施，防止私人飞机、船舶和车辆被用来从事非法贩毒及有关活动。《全球行动纲领》还规定应采取措施，处理有关贩毒集团使用武器和爆炸物品以及雇佣军和恐怖主义颠覆破坏组织日益参与非法贩毒活动等问题的一些特定方面。

123. 关于防止商业承运人经营的运输工具被用于非法贩毒，海关合作理事会遵照《1988年公约》第15条，促进海关当局和国际运输及贸易界应用对共同目标和方法作出规定的谅解备忘录以及对执行方法加以阐述的指导方针。截至1993年3月，海关合作理事会已与九个国际贸易和运输组织缔结了谅解备忘录和指导方针，随后促成建立在海关合作理事会主持下的海关和贸易禁毒联盟。这些组织正在鼓励其工作人员了解贩毒和藏毒的方法；它们还与国家执法机构达成安排。以迅速处理出入境和过境的旅客和货物。**

124. 为进一步扩大商业承运人与海关当局之间的合作，海关合作理事会于1992年6月通过了《关于各国进一步制定海关与贸易界之间旨在开展防止麻醉品走私合作的谅解备忘录的宣言》。但是，截至1993年6月，在加入海关合作理事会的126个海关当局中，只有14个按照海关合作理事会与国际贸易组织缔结的谅解备忘录那样，积极参与有关方案，促进海关与商业承运人在国家一级缔结谅解备忘录。

* 见建议57至62。

** 在中国，全国各火车站、码头和飞机场实行检查制度，其中包括对飞机、船舶、火车和车辆实行抽查。

125. 根据《1988年公约》第17条，一些国家已采取了一些区域性措施，特别是在公海上打击利用船舶进行非法贩毒的活动。在这方面，1992年11月在曼谷举行的亚洲和太平洋执法机构负责官员第十七次会议、1993年2月在维也纳举行的欧洲执法机构负责官员第二次会议和1993年5月在阿比让举行的非洲执法机构负责官员第六次会议，通过了加强区域合作的具体措施，以便特别在公海上打击非法贩毒活动。具体说来，欧洲委员会蓬皮杜小组成立了一个工作组，以拟定一项实施《1988年公约》第17条的区域协议。为加强国际合作有效实施《1988年公约》第17条，麻醉药品委员会第三十六届会议1993年4月7日第3(XXXVI)号决议请禁毒署执行主任于1993年召集一次专家组会议，以审查海事合作工作组可能的任务、活动和经费问题，从而促使第17条得到普遍实施。在拉丁美洲和加勒比执法机构负责官员第五次会议上，据报第17条规定正在阿根廷、智利、厄瓜多尔、法国、洪都拉斯、意大利、联合王国* 和美国得到充分实施。但是，一些国家尚没有立法规定海上非法贩运为刑事犯罪行为。

126. 关于防止使用私人运输工具进行非法贩运和其他有关活动的措施，一些国家集团实行了成功的监测系统，特别是监视加勒比海、南太平洋和地中海及西欧沿海海岸的小型船只或游艇，以及实行一些旨在监视可疑轻型飞机动向的计划。在欧洲区域，海关管理局与类似的主管当局正在海关合作理事会主持下开展双边或多边合作，以解决利用私人飞机和小型船只进行非法贩运的问题。在这方面，这些当局已开始使用海关合作理事会识别可疑小型船只和私人飞机的标准格式。利用游艇进行非法可卡因贩运仍然是加勒比区域的一个重大问题。该区域各国在对付采用空投形式并结合使用快艇主要向美国运输可卡因的非法贩毒活动方面遇到了困难。

127. 参加拉丁美洲和加勒比执法机构负责官员第四次和第五次会议的一些国家报告说，打击私人飞机非法贩运取得了很好的成绩，查获的可卡因达到创记录水平，逮捕了飞机驾驶员，并没收了飞机。另据报告说，《美国国家空中禁毒战略》的有效

* 为便于在公海上打击非法贩运，联合王国制定了新的程序，以便能够更加迅速地答复对于在公海上登上联合王国船只的请求。

实施,极大地增强了美国南部边界的禁毒能力,迫使贩毒者放弃轻型飞机作为向美国非法贩毒时喜欢使用的运输方式。一些国家采取了其他有关措施,以侦查和摧毁贩毒者使用的秘密简易机场。该区域一些国家还对飞机燃料的销售、运输、仓储、分销和使用建立了严格的管制。

128. 欧洲区域采取了一些措施,以查禁利用国际货运大卡车从来源国通过巴尔干路线和东欧新贩运路线向西欧进行非法海洛因贩运。这些措施包括建立一个与这些贩运有关的共同数据库,以便于交流和分享信息。*

129. 非法跨国贩毒与武器和爆炸物品的转用之间关系日益密切,这已成为越来越多国家一个严重关切的问题,在遭受叛乱、恐怖主义活动或内战的大多数国家和分区,敌对集团往往利用贩毒活动的收益来为其行动提供经费。其中一些冲突正在非法毒品主要生产区域的中心发生,在那里,非法运输的武器和爆炸物品被用来交换非法毒品。

130. 受这些问题影响最严重的许多国家都正在采取对策**并为此而获得大量的双边援助,从设备和先进的反恐怖主义战术培训,直到支持司法机关等重要机构的项目。区域执法情报部门监测可疑船舶、飞机或其他运输工具的动向。如政府对整个国家领土或其中一部分领土没有控制或控制有限时,则会遇到特别的困难。在这些没有控制的地理区域内,禁止非法贩运毒品和武器的政策无法得到有效实施,也无法开展双边或国际合作。** 在一些情况下,即使是可行的严格管制也不及商业和其他考虑重要。

* 联合王国已研制出描述和盯准可疑车辆的尖端技术。

** 在墨西哥,由于在贩毒管制的不同阶段广泛实施了联邦武器和爆炸物品法,所以缴获了不少高级武器和爆炸物品,以及非法毒品货物,通常是在从北部国境通往国家主要麻醉品生产区域的途中。在秘鲁,个人为非军事活动目的制造、拥有和使用武器弹药是受到法律管制的。不遵守法律规定者将被没收有关武器,而且并不因此而影响刑事起诉的正常进行。

131. 为协助各国警方跟踪武器从其制造之初到之后的销售和转让的动向,刑警组织在1992年在哥伦比亚和法国举行会议之后,建议其成员国更加严密地管制合法武器、弹药和爆炸物品的制造和销售、以便更加容易核查这些物品的最终去向。1993年3月,美洲药管会一致核准了这一建议。麻醉药品委员会第三十六届会议在其1993年4月7日的第9(XXXVI)号决议中,通过了一项同样精神的建议。

十、1991—2000年联合国禁止药物滥用十年*

132. 在大会第S-17/2号决议附件中与《全球行动纲领》并列的《政治宣言》强调了各会员国对迅速实施《全球行动纲领》的高度重视。为了反映这种在一段时间期限内付诸于行动的紧迫感,大会在《政治宣言》中宣布1991—2000年为联合国禁止药物滥用十年,致力于采取有效而持续的国家、区域和国际行动,以促进《全球行动纲领》的实施。

133. 自1991年以来,一些国家为实施《全球行动纲领》而开展的一些方案和活动就是在禁毒十年的基础上拟定的。

134. 大会在其1992年12月16日第47/102号决议第一节中赞赏地注意到禁毒署在“做出全球响应,应付全球挑战”的主题下为促进和监测禁毒十年而开展的活动,包括禁毒署成功发起的亲善大使活动,并请各国政府与禁毒署合作进一步开展这项活动。禁毒署在禁毒十年范围内开展的活动包括组织专题活动以及举办专题讲习班和召开专家组会议,例如1992年1月28日至30日在维也纳举行的渴望机制问题非正式专家组会议;1992年8月26日至28日在维也纳举行的关于非法麻醉药品生产、贸易和使用的社会经济和政治影响问题讲习班;以及1992年11月16日至18日在维也纳举行的关于评估吸毒以及预防和减少吸毒战略的专家组会议。

135. 禁毒署执行主任在1992年2月致各国政府的一封信函中询问其有关禁毒十

* 见建议63至67。

年活动的计划，并建议设立国家联络中心，以发起和协调活动、调查结果和进展。在迄今收到的46份答复中，有32份直接介绍了有关国家联络中心或协调委员会的情况。关于请政府设立禁毒十年联络中心或协调机制的建议，得到麻委会第三十五届会议和大会第47/102号决议第一节的支持。

136. 各国政府向禁毒署报告的活动包括在国家一级以及通过合作安排普遍加强行动，发表部长级声明，以及结合每年一度的禁止吸毒和非法贩毒国际日举办特别活动，动员社区一级的基础力量，包括私营部门的力量。

十一、资源和结构*

137. 大会在通过《全球行动纲领》时，决定应在联合国系统内更加高度重视为药物管制活动拨出必要的财力、人力和其他资源。就联合国本身而言，大会认识到需要增加资源，希望这将在1992—1997年中期计划和相应的两年期预算中得到反映，对药物管制活动给予更高优先。大会还认识到，有效实施《全球行动纲领》将需要对当时设在维也纳的药物管制部门的结构进行审查，以加强其效率及其在全系统中的地位。

138. 大会1990年12月21日第45/179号决议请秘书长设立一个单一药物管制方案，称作联合国国际药物管制规划署，将秘书处麻醉药品司、国际麻醉品管制局秘书处和联合国管制药物滥用基金的机制和职能充分并入其中，以增强联合国药物滥用管制机构的效益和效率。在该决议中，大会请秘书长任命一名副秘书长级的高级官员实行合并程序，并主管这个新的禁毒署，专门负责协调和有效领导联合国所有药物管制活动，以确保禁毒署内行动的一致性以及整个联合国系统内此类活动的协调、相互补充和互不重复。另外，大会还请秘书长确保向禁毒署拨出充分的财政和其他资源，以使之能够有效地履行其职责。

139. 秘书长向大会第四十六届会议报告了他建议对禁毒署采用的行政和财政安

* 见建议68至73。

排(见A/C.5/46/23)。在审议了这些安排以及行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)的有关意见之后,大会于1991年12月20日通过了关于禁毒署行政和财务安排的第46/185 C号决议第十六部分。在该项决议中,大会赞同拟议的财务安排:(a) 决定自1992年1月1日起设立联合国国际药物管制规划署基金,由执行主任直接负责,作为为禁毒署业务活动提供经费的基金;(b) 授权麻醉药品委员会作为联合国处理药物管制问题的主要决策机关,根据执行主任的提议,核可除联合国经常预算所承担开支以外的该基金方案预算以及行政和方案支助费用预算;(c) 请行预咨委会向麻委会提交其对禁毒署行政和方案支助费用预算的意见和建议;(d) 注意到秘书长打算根据《联合国财务条例》为禁毒署基金另行颁布财务细则;(e) 决定执行主任应保管基金的账目,并应负责将帐目及有关财务报表提交审计委员会,以及将财务报告提交麻委会和大会。在该决议中,大会决定在其第四十六届会议的后期阶段审议由联合国经常预算提供经费的禁毒署工作人员方面的拟议安排。随后,秘书处通知大会第四十七届会议(见A/C.5/47/44),禁毒署的结构不能与其财务和人事安排隔离开来,而这些问题仍在审查之中。与此同时,秘书处指出,正在进行中的结构改革可能还会对联合国维也纳办事处的结构产生影响。为此,秘书处表示拟向大会第四十八届会议提交所要求的报告。因此,秘书长关于联合国药物管制规划署行政和财务安排的报告,将在文件A/C.5/48……中提交第四十八届会议。

140. 禁毒署的资源来自两个不同的来源:联合国经常预算,1992—1993两年期占总资源的 7%(1,380万美元);自愿、预算外捐款,占总额的93%(18,660万美元)。应该指出,鉴于联合国经常预算“零增长”的特点也适用于禁毒署,所以禁毒署1992—1993两年期的方案预算资源没有增加。至于预算外资源,禁毒署收到的现金从1990年的6,450万美元增加到1991年的6,910万美元和1992年的7,270 万美元。由于禁毒署拥有从往年结转下来的资源,所以能够使禁毒署基金的预算从1990年的7,300万美元增加到1992年的8,780万美元。与此同时,方案执行额从1990年的 61.6%增加到了1991年的77.9%和1992年的81.1%。少数几个捐助国占基金获得的捐款 80%以上。1991年,51个国家和欧共体向基金提供了捐款;不过,在这些捐助者当中,14个国家每

年捐款50万美元以上，三个国家每年捐款500万美元，只有一个国家每年捐款超过1,500万美元。

141. 在1992年12月16日关于《全球行动纲领》和《联合国全系统管制药物滥用行动计划》实施情况的第47/100号决议中，大会表示关切，因为联合国各机构在按照《全系统行动计划》设想的方式将旨在解决有关毒品问题的行动纳入各自方案和活动过程中所取得的进展十分有限。因此，大会吁请与《全系统行动计划》有关的所有联合国机构的理事机构促进这一计划的实施，指定一个议程项目，以便在其各自下届常会上对《行动计划》进行审议。

注

¹ 见《国际麻醉品滥用和非法贩运问题会议报告，1987年6月17日至26日，维也纳》(联合国出版物，出售品编号:C.87.I.18)，第一章，A节。

² E/CONF.82/15和Corr.2。

³ 联合国，《条约集》，第1019卷，第14956号。

⁴ 同上，第520卷，第7515号。

⁵ 《1992年国际麻醉品管制局报告》(联合国出版物，出售品编号:E.93.XI.1)，第36和37段。

⁶ 同上，第67段。

⁷ 《医疗和科学上所需鸦片剂的供求情况：1989年国际麻醉品管制局报告》(联合出版物，出售品编号:E.89.XI.5)。

⁸ 《1992年国际麻醉品管制局报告》(联合国出版物，出售品编号:E.93.XI.1)，第77段。

⁹ 联合国，《条约集》，第976卷，第14152号。

¹⁰ 联合国出版物，出售品编号:E.86.IV.1，第一章，D.2节。

- - - - -