



经济及社会理事会

Distr.
GENERALE/1996/57
4 June 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1996年实质性会议

1996年6月24日至7月6日, 纽约

临时议程·项目2

加强国际合作禁止麻醉药品和精神药物的非法生产、
销售、需求、贩运和分销及有关活动秘书长的报告

摘要

毒品问题日渐成为全球性的问题。认为这个问题只是生产国和消费国之间的问题的这种传统的看法已经不再适用。如今工业化国家和发展中国家的吸毒率都很高, 在健康和社会方面造成了广泛的影响。贸易自由化和世界经济在越来越大的程度上相互依存的情况给药物管制工作带来更大的挑战, 而许多发展中国家政治不稳定、毒品管制体制脆弱以及缺乏有效的管理制度等因素削弱了这些国家政府作出反应的能力。最后, 人们如今已经充分认识到与毒品有关的问题同社会经济发展之间的联系。因此, 毒品问题日益复杂的性质使得各国政府比以往任何时候更需要作出一种全球性的集体反应。

已经制订了基础稳固的药物管制公约和《全球行动纲领》的框架, 可根据采取政府行动和进行国际合作。联合国系统这方面的工作由1990年大会成立的联合国国际药物管制规划署来协调和领导, 联合国系统内越来越多的机构如今都在各自的权限范围内同药物管制署合作来处理该问题。但是这种机制仍旧没有足够的资源, 特别是缺乏进行和维持联合国已获授权的核心活动所需的一般资源。

• E/1996/100。

96-11812 (c) 100696 100696 120696

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 7	3
一、经济方面	8 - 31	4
A. 有组织犯罪和洗钱.....	13 - 19	5
B. 非法药物与经济发展.....	20 - 28	7
C. 建议.....	29 - 31	9
二、社会方面.....	32 - 54	10
A. 家庭.....	33 - 37	10
B. 健康.....	38 - 42	11
C. 教育.....	43 - 45	12
D. 工作场所.....	46	13
E. 犯罪.....	47 - 49	13
F. 建议.....	50 - 54	14
三、全球方面.....	55 - 80	15
A. 问题的全球化.....	55 - 59	15
B. 国际性对策.....	60 - 69	16
C. 新的挑战.....	70 - 73	19
D. 加强联合国的作用.....	74 - 78	20
E. 建议.....	79 - 80	22

导言

1. 本报告的目的在协助经济及社会理事会在其高级别部分会议上审议：“加强国际合作禁止麻醉药品和精神药物的非法生产、销售、需求、贩运和分销及有关活动”的主题。

2. 1996年2月经社理事会在其组织会议上决定如其第1995/1和1995/40号决议所极力建议,通过上述议题供1996年实质性会议高级别部分审议。

3. 本报告简短地审查了国际社会在打击毒品滥用和非法贩运方面所面临的一些关键问题。本报告将重点放在国际毒品贩运对世界经济造成的威胁以及毒品滥用对社会产生的影响,建议采取行动以改进在毒品管制方面进行的国际合作,并且还审查了联合国在这个领域所做的工作。

4. 第一节列举了非法毒品生产、贩运和滥用对经济产生的影响,包括经济改革与有组织犯罪之间的关系以及非法药物与发展之间的关系。它审议了备选发展方法,并审查了打击非法贩运的实用办法,例如加强防止洗钱的工作以及进行较有效的国际合作。

5. 第二节审查了药物滥用付出的社会代价,包括它对家庭、工作场所和社会产生的影响,对健康产生的不利影响,例如人体免疫机能丧失病毒(HIV)的感染以及后天免疫机能丧失综合症(艾滋病)的传播。本节还提议了解决该问题这一方面所需采取的若干措施,特别是旨在防止年轻人药物滥用的各项战略。

6. 第三节着重审查了药物滥用和贩运的全球性特点,国际上的反应和联合国作为这方面协调一致的国际行动的中心机构所起的作用。

7. 将有关建议列于各节末尾,供经社理事会审议该问题。本报告还请经社理事会特别注意麻醉药品委员会第三十九届会议的报告所载该委员会关于大会第48/12号决议后续行动的意见,特别是其第8(XXXIX)和第10(XXXIX)号决议。报告中还请理事会注意大会第50/148号决议,大会在该决议中请会员国将国际合作方面的进展

情况通知经济及社会理事会1996年高级别部分会议,特别是会员国利用联合国系统和多边开发银行帮助处理药物问题的具体努力情况。

一、经济方面

8. 由于非法药品问题具有隐秘的性质,使严格的评估工作复杂化,并有碍于分析工作,因此很难估计非法药品问题对经济产生的全面影响。但是,这个问题不断在全世界蔓延使人更加了解到药物滥用和贩运对经济和社会结构产生有害的影响。这种现象迫使人们将非法药品问题列为世界经济和社会议程上较重要的事项,因而大大改善了克服种种障碍的前景,这些障碍以前使人无法详细了解这个问题。目前对于需要进一步调查的几个领域达成了一般性协议,重要的有非法药品对就业、价格和税务、贸易及财政产生的影响。

9. 人们往往假定,非法药品交易对于无法在其他部门找到生产性工作职位的人来说是一种不需成本的就业来源。但是甚至对生产国来说,潜在的难以消除的副作用大大抵消了就业明显增加的效果。由于转用了合法和更具持续性的投资所需的资源而使一般社会蒙受损失,而毒品产量增加无可避免地会导致吸毒量增加。此外,在那些掌握有有关数据的国家,可确定的为药品滥用所付的代价占国内总产值的0.5至1.3%,其中最大的一部分是处理与毒品有关的罪行和执法的费用。

10. 从1980年代以来初级商品价格一向偏低,有一些甚至下降。相反的,对农民来说,罂粟之类的作物经证明更加有利可图,他们可以靠罂粟赚取维持生活的收入,虽然可卡因和海洛因交易所获利润的90%是在分销的过程中产生的。但是,由于毒品作物全部是在非正式的或非法的经济部门生产的,因而各国政府为制定经济和财政政策采用的基本指标,例如零售价格,精确性便大大降低。此外,与毒品有关的收入的一大部分是贩运者而非农民赚取的,这笔钱通常被存放在国外或用来进口合法的和非法的奢侈品;因非法毒品交易所获利润而受益的人很少,并且也无法对这些利润征收税款。这种“黑色”经济部门的规模严重地扭曲了许多经济体的工作效率。

11. 由于贸易壁垒拆除以及区域间贸易安排急剧增加,一般可以使货物在国与国之间更加自由地流通,毒品贩运者也利用了这个方便。贸易自由化很受欢迎,通常它带来比造成的问题要多的利润,但是跨国界贸易数量增加却打开了分销非法药物的新渠道,并且由于毒品的生产和贩运数量增加,侦测更大比例的非法货物的机会越来越小。

12. 非法药品问题产生的两个重要后果是洗钱和罪恶投资。据1989年由七个主要工业化国家成立的金融行动工作队估计,在1980年代后期每年因销售可卡因、海洛因和大麻而累积1 220亿美元,其中大约70%,或850亿美元可用于洗钱和投资,这笔数额比世界上207个经济体中的四分之三个的国民总产值还高。很难记录犯罪组织如何利用他们经过清洗的利润。许多国家越来越感受到犯罪集团对经济产生的影响,这不过是反映了罪犯将其所得投资于不动产的世界性趋势的一部分。我们搜集的有关这些领域的的数据越齐全,便越有能力设计出打击他们的方法。

A. 有组织犯罪和洗钱

13. 各国社会越来越受到犯罪与毒品之间关系的影响。贩运活动引起其他的犯罪活动,例如集团之间使用暴力争夺批发和零售一级的市场份额。同时由于所涉金钱数额太大而使得罪犯们有大量的资源可以用来有效地组织自己,很少或完全不必考虑正规企业在财政、管制和法律上所受的有限因素。他们越来越多地将资本资源分散投资于合法商业活动。这种非法活动与合法活动相互混合的作法对于处理毒品问题造成严重威胁。

14. 尽管打击贩运的力量没收的毒品数量日益增加,毒品带来的利润似乎正在增长。在1984年至1994年期间,欧洲没收的海洛因数量几乎增加了700%,但是没收量与交运量比--换句话说,即打击贩运措施的成功率--是一个未知数。现有证据表明产量增加的速率比没收增加的速率要高。最后的结果是,直到和除非全球的需求量达到饱和,利润的绝对和相对数还会继续增加。应当进一步研究非法生产的毒品数

量、实际贩运的毒品数量以及没收的毒品数量之间的关系,以确定问题到底多么严重。

15. 可以直接或间接地估计毒品贩运所涉的资金流动情况。直接估计法分析国际银行界和资本帐户统计数字的收支情况;间接估计法则根据全球毒品产量、毒品滥用者的市场需求量以及没收数量的估计数,来衡量净利润的多寡。需要不断地审查各种估计方法,以提高准确度并增进我们对这个问题严重程度的了解。

16. 洗钱正在成为一项主要的国际政策问题,其一项结果便是统一立法的进程持续进行。在国际管制规定的发展过程中有一些更加重要的里程碑,其中包括1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、1990年缔结的《欧洲委员会关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题的公约》、以及1990年大会通过的《全球行动纲领》。洗钱问题是预防犯罪和刑事司法委员会优先处理的问题。1994年举行了两次重要的会议,一次在意大利库马约尔举行;另一次是在那不勒斯举行的经过广泛报道的关于有组织跨国界犯罪问题部长级会议,这次会议探讨了如何以更好的全球性解决办法来处理这个问题。1990年2月金融行动工作队提出的具有指导作用的建议也十分重要。

17. 要想利用这个势头,必须使处理这个问题的国家和国际机构得到更好的协调和合理分工。由于联合国的会员国来自全球各地,它很适于同从事这项工作的其他机构,例如金融行动工作队、欧洲委员会和美洲国家组织的美洲药物滥用管制委员会协作,并扩大经证明可以有效处理洗钱问题的各项措施的范围和应用。联合国还可以在向会员国提供技术援助和培训方面进行协调,以便使这些国家可以更好地设计自己的战略和加强有关的预防和管制机制。洗钱涉及复杂的程序,防止洗钱需要对复杂的金融机制和程序有所了解,因此培训是一种特别重要的技术援助形式。

18. 当前另一个重要的问题是市场改革与清洗过的贩毒所得资金对经济的影响之间的关系。由于各国政府在经济方面发挥的管理作用已经减少,有组织犯罪正在利用随之而放宽的管理机制。经济自由化带来的好处——让人民能够更广泛地利用银

行,资本可以更自由地流通--几乎无可否认地甚过缺点,但是好人和坏人都可以利用比较宽松的管理机制。经济自由化产生的不受欢迎的后果之一是让别人更容易地将贩毒所得收益投资在合法和非法的经济部门。

19. 例如,私有化可以为有组织罪犯在合法的经济部门购买一个立足点敞开大门。银行业的改革使更多的人--得以进入金融部门--因而让握有大量现款的犯罪组织有从中操纵的机会。防止这种滥用情况的关键措施是施加有利于合法投资者的管制,例如:

(a) 使财政记录具有更大的透明度:保持财政来源记录的透明度可以让人更清楚地了解公司的财政状况;

(b) 制定反勒索法:在这种法律中应当清楚地界定什么是犯罪的金融活动,并尽可能地采用共同的国际定义;

(c) 交换情报:必须将交换关于犯罪趋势,特别是跨国界金融流动情况的情报作为防止犯罪努力的一个更重要的部分;

(d) 毒品管制工作的国际化:让负责国际毒品管制的人员之间的跨国界合作和协调在捣毁毒品贩运组织方面发挥更重要的作用。

B. 非法药物与经济发展

20. 非法药品看来是一种具有吸引力的促进经济发展的手段。但是如上文所指出,在经济方面所得到的利益是不可靠的(参看第9和第10段):从事非法药品贩运的少数人所得到的表面的好处掩盖了对经济、社会和环境产生的许多不利的副作用。短期的经济效益远远抵不上吸毒者增加,生产力下降、人力资本削弱,以及环境恶化的不良影响。累积效果是对长期经济发展有害。

21. 最近在联合国国际药物管制规划署(药物管制署)和埃及、墨西哥、纳米比亚、波兰和斯里兰卡境内的其他机构支助下进行的一项研究表明,在工作地点,药物滥用者比其他职员发生意外的次数多出二至四倍,旷职次数多出二至三倍。因此许

多发展中国家药品滥用情况增加对其长期的生产力产生了不利影响。但是工人想要保住已有的工作所以不轻易滥用药品：哥伦比亚在1993年进行的全国家庭调查表明，年度非法药品滥用普遍程度在没有工作的人当中是最高的(4.1%)，有工作的人则低了四分之三(1.1%)。

22. 毒品带动的经济活动还从一般创造财富的投资中吸取稀有的资源，用于高风险的短期投资。按机会成本计算，非法药品工业所得的短期经济收益必须按照以同样的资源用合法的方式所能得到的经济收益来加以衡量。最终，毒品使农民和加工者丧失了对合法企业的投资；无法发展人力资本，因为与毒品有关的就业机会给它的“工人”带来了虚假的安全感，使合法劳动力的素质下降。

23. 街头儿童问题说明了对人力资本造成的影响。毒品问题再加上人口压力，使发展中世界许多城市产生一些临时聚居区，其中住满了陷入恶性贫穷循环的穷苦儿童。当贫穷与不遵守法律准则的青少年相结合，非法药品——特别是溶剂——的滥用似乎向他们提供了在经济上求生存的手段，使他们受到同伴尊重，同时又是一种方便的，虽然短暂的，逃避现实的方法。

24. 在涉及HIV和艾滋病时，造成的伤害就更加明显。发展中世界HIV病毒传播的主要原因是性行为，但是静脉注射毒品在艾滋病有关的案例中占了很高的比例。例如在巴西，一般认为大约28%的HIV感染是静脉注射毒品造成的。在泰国，静脉注射毒品使用者感染HIV病毒的普遍程度在40到50%之间。这对未来的人力和经济潜力不断造成耗损。

25. 同样也不能忽视非法药品的生产对环境造成的影响：非法作物种植和毒品制造经常导致森林砍伐、土壤侵蚀和水源污染。单单在秘鲁的亚马逊河区域，由于种植古柯树而导致700 000公顷的森林被砍伐。在哥伦比亚每一年有2 000万公升以上的乙醚、丙酮、氨水、硫酸和盐酸被丢弃在亚马逊河和奥里诺科河的小溪和分支河流当中——所有这些化学品都是制造可卡因盐酸化学物质所需要的。玻利维亚查帕雷地区的古柯树种植者大量使用杀虫剂已经严重地污染了地下水。

26. 禁毒工作显然必须与发展政策密切配合。但是,采用备选发展方法需要巨额支出,因此在有关机构之间分工合作十分重要。的确,由于所需资金数额太大,必须由各国政府和国际组织来计算所涉投资获得的收益,探讨如何为各项备选发展倡议建立比以往更广泛和更稳定的财政基础。这就需要各会员国与各机构之间以及各机构相互之间对各项共同目标有清楚的了解。

27. 毒品管制和发展机构之间如欲开展任何联合行动,必须尽可能在执行项目的最初阶段开展多学科协同合作和磋商。采用这个方法,可以列入毒品管制,使其成为发展援助综合计划的不可分割部分。例如,一个受毒品危害的社区可以通过改进该社区学校的管理工作而获益。采取合理的分工作法有助于各发展机构集中精力建立可持续的教育基础设施。毒品管制机构可以为年青人发展预防性教育方案,为各项推广倡议提供经费,将药品滥用者重新纳入学校系统,展开宣传,促使公众对这个问题有更广的认识和了解。

28. 另一个有益的例子是战后经济重建。在这方面,各发展机构应当集中精力处理恢复农业生产、控制疾病、安置难民和重建基础设施之类的问题。还需作出有协调的努力,遣散前战斗人员,开始执行技艺再培训和创造就业机会的计划。还必须打击毒品贩运和任何有关的武装走私活动。同时,毒品管制机构应当协助使国家重新纳入国际法律架构,防止非法生产,制订体制性机制来防止跨国界贩运,并通过教育和复健来防止国内滥用毒品情况的增长。

C. 建议

29. 需要更加精确的关于非法药品问题对经济产生的影响的知识来协助研究具有针对性的国内和国际毒品管制政策。经济决策和毒品管制当局需要在国家一级建立机构性伙伴关系。这样做可以大大加强国家一级处理非法药品生产、贩运和消费对经济产生的影响的能力。如何最好地维护这种伙伴关系以便在区域和全球两级取得进展是各会员国应当解决的问题。

30. 由于全球经济的相互依存关系日益加强而增加了清洗贩毒所得金钱的机会。必须研订有关机制来促进禁止洗钱的多边决策和行动。必须善加利用各区域组织建立的基础。联合国有可能也具备相对的有利条件对各有关国家一级管理当局之间进行合作作出贡献。在合作制定政策方面,一个同样重要的领域是公营部门和私营部门之间的合作;各国政府、私营银行和其他金融机构之间取得更好的协调是在国际一级管制洗钱的一个重要先决条件。

31. 应当采取行动支助并促进正在作出的加强各发展组织和毒品管制组织之间的伙伴关系的各种努力。各会员国应当通过发展组织的理事机构确保这些组织斟酌情况将药物管制问题纳入它们的活动。要求国际金融机构提供援助的政府应当将药物管制工作列入它们的建议,特别是受非法种植影响或威胁的地区可供选择的发展途径。联合国各机构已经通过行政协调委员会(行政协调会)加强了在毒品管制领域的业务伙伴关系;各有关机构应当采取一切必要的步骤,确保行政协调会的决定,特别是在国家一级,得到充分执行。

二、社会方面

32. 很多国家对是否应把非法使用毒品视为犯罪行为、不健全行为、妨害社会治安行为或兼有这些因素的问题争论不休。政策对吸毒上瘾怕性质常常模棱两可,而且社会对其原因以及谁应负责解决这个问题的态度也不明确。就社会方面而言,应对若干领域、主要是毒品与家庭、保健、教育、就业和犯罪之间关系的问题进行调查。

A. 家庭

33. 毒品与家庭间的关系错综复杂:一味地认为父母应对子女涉及毒品的问题负责或药物滥用者应为他们的家庭问题承担责任是不对的。相反地,影响吸毒的因素可能包括:与父母长时间或痛苦地分离、管教过严、没有情感交流或父母吸毒。

家庭或个别成员因找工作而搬迁也可以是一个因素,而且随着世界经济逐渐一体化,这种情况可能还会增加。

34. 还有证据表明,非法滥用药物与家庭破裂比与贫穷的关系更为密切。联合国社会发展研究所和联合国大学在墨西哥进行的研究就可以证实这一点。这些机构在老挝人民民主共和国进行的类似研究发现,年轻人中鸦片和海洛因的消费量增加,高达10%的人口受到影响。在那里,家庭和社区的社会控制力已不起作用。在泰国进行的同一系列的研究发现,滥用海洛因和精神药物增加是都市化、文化迅速变化、以及家庭凝聚力下降造成的。这种关系也可以产生其他作用,由于药物滥用使家庭关系紧张,并最终造成家庭破裂,使它们从一种资产变成社会负担。

35. 但是,家庭也可以成为预防和治疗的重要力量。必须承认和支助家庭作为防止和治疗吸毒的一种力量,不论是以什么形式。它在教育年轻人、提供保健服务以及根据需要调动社区支助方面具有重要作用,并且可以改善为减少毒品供求而进行的努力。

36. 家庭破裂对年轻人造成的痛苦最大。在很多文化中,青春期是形成自我认同感、确立新的社会关系、价值观念和理想的时期。这是生命中相当脆弱的时期,同龄人的压力可能会促使年轻人去尝试毒品。

37. 在不同的年轻人群体中,吸毒人数正在扩大。在世界范围内,初次尝试毒品的平均年龄下降。除了海洛因和可卡因这类传统毒品之外,还出现了像“狂喜致幻剂”和名牌毒品这样的新药,注射毒品的年轻人比以往任何时候都要多,这种情况令人不安。

B. 健康

38. 吸毒者的保健费用比同龄人的保健费用平均似乎要高80%。同时,可卡因、海洛因、其他鸦片剂、巴比妥类药物、安非他明及其制剂与涉及毒品的提早的死亡有很大的关系。静脉注射毒品和HIV—艾滋病蔓延的关系也已被证实:世界上HIV/

艾滋病人口中大约22%的人是静脉注射毒品者。

39. 根据世界卫生组织,毒品与健康之间一种可能较为重要的关系是药物滥用与肝炎、结核病、心血管病、肝硬化和神经精神失调之间的关系。吸毒可以导致在怀孕期间出现并发症,包括胎儿不适和产后失调,还可能引起暴力行为和自杀。的确,吸毒对健康的实际影响超出HIV/艾滋病的蔓延,它在整个世界引起和加剧病情方面所起的作用要广泛得多。

40. 防止吸毒比对吸毒者进行治疗更为有效,而且费用要少得多。但是吸毒问题仍是一种现实,必须处理各种形式的吸毒问题。因此,需要调整战略,研究各种形式的问题,例如从试着吸毒到上瘾。宣传工作和富有新意的早期干预措施与治疗 and 康复一样重要,特别是对处于危险中的年轻人。

41. 尽管如此,治疗和康复仍是减少需求的主要部分。研究表明,适当管理的治疗能改变行为,为康复和重新融入社区打下基础。但成功的方案需要有合格的工作人员,经常性的管理,足够的资源以及调整适应不断变化环境的灵活性。很多国家无法提供专门的援助,因此,必须对现有的初级保健制度和网络进行调整。农村地区绝大多数人很难得到专门的保健,但初级保健网络可提供一个联络点和干预手段。

42. 滥用合成兴奋剂的情况也越来越严重,它已对健康构成主要威胁,特别是各种安非他明类的药物也很令人担忧。在逐渐减少把这种药物用于治疗方面的同时,滥用的情况却急剧增加,这个问题比海洛因和可卡因带来的问题更为严重,对国际药物控制也产生了严重的影响,因为很多合成兴奋剂的价格比可卡因便宜,而且兴奋作用的时间也比较长,由于它们并不依赖植物原料,因此无法在供应一级加以控制。在世界上很多地方,新合成兴奋剂的主要消费者是年轻人;年轻人受它吸引的原因是,尽管它们对身体有害,但它们却没有其他药物的所具有有害形象。

C. 教育

43. 毫无疑问,药物滥用削弱年轻人达到最大学习潜力的能力。各国政府迫切

需要进行预防教育,以此作为控制药物滥用情况蔓延的基本手段。经济及社会理事会高级别部分可以提供急需的动力,把预防教育、宣传健康的生活方式更多地纳入学校的基本课程中。

44. 但在很多国家中,只有很少的儿童能得到基础教育,所以还必须考虑在学校以外以其他方式实施预防方案的问题:家庭、社区和宗教机构、仅举三个例子,都是适宜不分老少教育所有人的非学术性环境。

45. 另一方面,在某些社会里,还有避免公开承认与药物有关问题的文化和禁忌。即使在承认有这些问题的社会里,滥用药物也必须要与其他各种问题一起争夺财政资源。因此,政府在领导社会上关于滥用药物的辩论中必须起主要作用。也有能力收集关于这个问题的资料,也有责任运用获得的知识促使人们更加了解这个问题:只有了解了这个问题,才有可能期待人们对此有所作为。

D. 工作场所

46. 如上文(参看第9和第10段和第20至24段)所述,工作场所药物的滥用造成了各种直接和间接的影响,包括缺勤、工伤事故以及患病补助和赔偿要求提出数的增加。药物滥用也间接地造成了很大的财政损失--例如生产率下降和丧失营业机会等--和人力资源的损失--例如失去工作、损失技术工人和劳资关系紧张等。必须考虑到,对于药物滥用,最好是防患于未然,但是也可以采取治疗的办法,在这一点上工作对于复原至关重要,因为它大大有助于恢复戒毒者的尊严并使他们在社会上得到立足之地。

E. 犯罪

47. 第一A节讨论了有组织犯罪利用世界经济自由化的可能性。毒品与犯罪也关联到社会方面的问题。

48. 通常认为,与毒品有关的暴力行为有三类:(a) 毒品本身的药物反应引起的

暴力行为；(b) 经济原因引起的暴力，和(c) 派系间暴力。某些药物的药物反应可诱发或加强侵略性行为。经济原因引起的暴力产生于吸毒上瘾者需要钱来买毒品，尽管暴力在为筹钱购买毒品而犯下的罪行中所占的比例很小，但暴力行为的数量仍很多。派系间暴力是通过吸毒上瘾者、毒品贩子和贩运毒品者间的关系形成的；主要集中于争夺市场、控制地盘，并常常迫使很多吸毒上瘾者进行销售和贩毒活动。

49. 吸毒和犯罪行为对整个社会的影响越来越大，因此，政策制定者和大多数社区都必须考虑到因此而出现的社会问题。例如，对哥伦比亚区域性暴力情况进行的研究表明，该国暴力最严重的10个区域中有8个区域是主要的可卡因和大麻生产及贩运地；另一个有关问题是偷窃：一项研究发现，1993年，英格兰和威尔士偷窃总值的50%与毒品有关。吸毒与卖淫之间的关系有时是用后者为前者筹资的决定的结果，虽然摆脱贫穷也许仍是主要原因。

F. 建议

50. 解决社会上的毒品问题的最重要优先事项是防止年轻人吸毒。能够得到毒品以及对毒品态度的变化对年轻人的影响最大。如果很容易得到毒品，同时社会又对吸毒采取了宽容放任的态度，那么，尝试毒品的人数就会增加，陷入经常性吸毒习惯的人数也会增加。因此，减少需求方案应是平衡的、全面和多方面的控制毒品战略中相互补充的部分。

51. 防止吸毒需要作出长期承诺。有必要进行根本性的变革，而不仅是取得短期效果。因此，把减少需求方案纳入现有或计划制定的社会和保健政策中的问题至关重要。应将药物问题列入其他像贫穷、住房、失业或农村发展等主要社会问题的方案中。应把不同类型的减少需求方案、不论是教育、社区活动、治疗或康复结合在一起，把重点放在预防年轻人吸毒方面。

52. 此外，防止吸毒应是综合性和多部门的，包括谋生技能训练，宣传健康的生活方式，家庭支助，社区参与、宣传和社会动员。需要有一个能使各部门尽可能广泛

地参与,促进年轻人健康发展的措施,而不是把毒品和吸毒作为孤立的问题来处理的零敲碎打的方案。

53. 应设法针对尽可能多的年轻人实施防止毒品的措施。一般性措施应得到以特别容易受害的群体、例如失学儿童和街头儿童为目标的措施的辅助。通过适合他们特殊需要和特点的方案,确定和针对易受害群体的问题至关重要。

54. 应当把预防教育进一步纳入联合国系统所有有关部分和机构的行动计划中。还必须在联合国系统内所有有兴趣或能起作用的实体之间正式建立或加强关于减少需求的对话。应把重点放在防止年轻人吸毒和寻求长期解决办法方面。把减少需求活动纳入现有的或计划制定的社会和保健政策中是实现药物滥用管制真正的多层次努力的先决条件。

三、全球方面

A. 问题的全球化

55. 过去30年来,药物滥用和贩运日趋复杂:违禁药物越来越多,生产越来越普遍,滥用情况更严重,并打开了更多的贩运通道。在需求和机会的推动下,世界违禁药物市场的发展就如消费品一样快。从而使药物问题变成全球性问题。

56. 新的药物或旧药物的新形式已经出现。在鸦片制剂方面,新药物主要限于以各种不同方式配制的现有药物或产品——例如已在许多国家出现的以罂粟杆为基本成分的“罂粟糖浆”或未加工海洛因。臭名远扬的快克就是以可卡因为基本成分的新药物。各种致幻剂、巴比土酸盐、安非他明类兴奋剂或安非他明衍生物等在各地纷纷出现,这些合成药物的药性各不相同。总的说来,这些药物在许多不同的国家都被滥用,因此已属于一种全球性问题。

57. 从经济的角度来看,违禁药物市场与任何其他货物和劳务市场一样没有任何不同,过去10年来,由于经济趋于自由化、消费者日渐富裕,国际运输基础结构不断改进,在这些因素的冲击下,药物市场迅速全球化。如同合法货物和劳务一样,增

长最快的区域市场是在发展中国家。海洛因上瘾率最高的国家已不再是发达国家，而是亚洲某些发展中国家，例如巴基斯坦。在非洲某些地方，海洛因上瘾率增加也很快。未加工古柯衍生物已在生产国或过境国引起问题。安眠药已在工业化国家大量消失，但在非洲东部和南部仍是一个主要的问题。据发现，几种精神药物在西非国家大量滥用。在中东，大量巴比土酸盐和安非他明类兴奋剂已从合法药用和治疗转到其他用途。

58. 贩运形式往往由药物种类和原产地决定。举例说，可卡因的散布是从安第斯地区开始，然后通过中美洲、墨西哥和加勒比地区向北扩散到北美洲，欧洲和其他地方的终点。随着人、货物、劳务和资本的流动，打通跨越国际边界的方便通道，臭名昭著的“巴尔干通道”已变成主要贩运海洛因的主要公路网，从阿富汗和巴基斯坦开始通过伊朗伊斯兰共和国、土耳其和独立国家联合体中亚国家直达欧洲几乎各大城市。

59. 全球经济和社会变化也使违禁药物生产者和毒贩有机会在全球范围内组织起来，将非法获得的利润投放到各个金融中心，并以此作为掩盖，赚取可观的投资利润。因此，违禁药物的买卖很容易引起贪污蔓延，从内部破坏民主体制的合法性，从而威胁国家的安全。

B. 国际性对策

60. 由于上述趋势，国际社会不得不改变解决问题的方式。1980年代中期以前，一般认为药物问题只是生产国和消费国的问题，但是药物滥用和贩运问题的全球化彻底改变了这种想法，取而代之的是药物滥用和非法贩运问题国际会议1987年7月17日至26日维也纳通过的《宣言》内的共同或集体责任原则。1988年，国际社会毅然通过《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》，加强可供其使用的一系列法律文书。

61. 1990年，世界社会采取另一项果断的步骤，着手推行总括一切的均衡战略——

大会第十七届特别会议通过的《全球行动纲领》。整个国际社会借着通过《行动纲领》共同努力,相互承担义务和投入资源来采取更有效的行动,重申联合国在进行国际合作以管制药物这方面所起的主要作用,并强调国际社会高度优先注意国际药物管制。目前的中期计划中确认了该优先事项,1995年10月大会纪念会议期间也予以重申,当时许多国家和政府首脑都在发言中特别强调联合国在取缔非法药物方面所起的作用。

62. 当前有一套有效的文书可供国际社会采用:有充分根据的有关该问题的各项公约的法律框架;一项战略;一套行动;和1991年以来作为主要负责协调国际管制药物行动的机构的药物管制署。与此相配合的是联合国管制药物滥用全系统计划和1995年行政协调会,关于必须将麻醉品管制活动纳入联合国系统内有关组织的工作方案。

63. 联合国系统内的计划署和机构积极支持该项要求作更大程度参与的呼吁,积极参与活动的机构明显增加。许多年来,卫生组织、国际劳工组织和联合国教育、科学及文化组织等机构均按其任务规定和关注的问题积极从事药物滥用管制方面关于减少需求的工作,而联合国粮食及农业组织和联合国工业发展组织则协力执行以减少供应为目标的项目。药物管制署联合国开发计划署(开发计划署)之间存在长时间的密切工作关系。药物管制署与联合国秘书处预防犯罪和刑事司法司主要工作内容之间的密切关系,可从合办活动和战略定义方面反映出来。在这些领域,双方不断努力协作,为追求共同的目标而互相配合。

64. 正在形成的伙伴关系和联盟不仅限于筹资安排和机构间内双边合,往往还产生多机构和多部门的活动。药物管制署目前正在参加诸如联合国人口基金、联合和共同赞助的联合国HIV/艾滋病方案、开发计划署、联合国儿童基金会和世界银行等机构的项目,并加强它与传统支持者的联系。强调外地一级的合作,在外地一级正与其他机构开始推行数目越来越多的面向行动的小规模措施。

65. 在成立头五年期间药物管制署的行动方向突出了它的促进、协调和中间作

用。药物管制署的第一项成就是与会员国就国际麻醉品管制的优先事项达成共同的谅解：即以均衡方式，把减少需求和减少供应视为一项多方面战略的相互补充部分；推行已并入各国经济和社会总的规划的国家麻醉品管制综合计划；制定和维持麻醉品管制的国际规范和标准；动员民间社会，特别是非政府组织，预防和减少药物滥用；协调联合国各机构和计划署的行动；促进与联合国主要伙伴和外界伙伴进行的合作性努力，特别是在麻醉品管制专门知识的转让方面。这些优先事项需要在国家、次区域和全球这三个级别采取行动。

66. 次区域战略的内容包含有关国家对麻醉品管制问题的共同认识和处理方式。次区域战略已经取得明显的积极结果。药物管制署还在东亚、东南亚、南美和东欧赞助次区域倡议。已根据迄今取得的经验，扩大次区域方式，目前正与中亚、非洲、中东和南美洲其他地区的国家商谈类似的协议，这类合作的目的是要作为一种手段，使各个政府能够在药物管制署的支持下协力对付麻醉品问题。

67. 另一项令人鼓舞的发展是，加入国际麻醉品管制条约，特别是1988年《公约》的国家数目已经增加。药物管制署向各国政府提供的法律援助不仅可以帮助这些国家成为这些文书的缔约国，并有助于确保这些文书能够付之执行。1995年曾经向19个国家提供直接的法律援助，并举办培训法官和检察官的国家和次区域讲习班，作为配合。药物管制署还本着类似的精神从事机制建立工作，与各政府合作制定和采用国家麻醉品管制总计划，以将条约规定的义务化为打击药物滥用的实际方案。1995年，药物管制署向28个国家提供咨询和实质性援助，协助它们拟订国家麻醉品管制总计划。

68. 另外还大力强调加强与民间社会合作，与非政府组织建立有力的联系。在联合国禁止药物滥用十年的范围内，药物管制署帮助在曼谷举办非政府组织减少需求问题94年论坛，参加会议的人来自100多个国家。在动员民间社会方面，药物管制署采取了一些主动行动，包括与国际奥林匹克委员会合作，利用体育运动影响青年人；它还促进与商业界的合作，增强工作场所的方案，并与商业界合作执行防止药物

滥用的计划。

69. 物管制署自成立以来资源一直很有限,但仍然力求提高其能力,作为一个可靠来源,提供关于违禁药物生产、贩运和消费的专门技术知识和资料,特别是推广它的迅速评价方法,协助收集关于国家一级药物滥用趋势的质和量方面的资料。此外药物管制署还举行减少需求专家论坛和国家麻醉品执法机构主管区域会议,建立有效的机制来协调向东欧和中欧提供的援助,进行关于特定主题的技术协商拟订加勒比区域特行动计划并进行分析性研究,所有这些工作都反映出药物管制署在国际一级所起的领导作用。

C. 新的挑战

70. 尽管迄今我们已经作出了最大的努力,违禁药物所造成的威胁有些新的方面仍以惊人的速度产生。在许多国家,政治不稳定、麻醉品管制机构脆弱,管制制度不完备,这些因素继续削弱政府的反应能力。最显著的是,转型期国家几乎没有取缔违禁药物及有关犯罪活动所必需的新机制。在世界各地,由于行政部门脆弱不堪,执法人员、官员、财政部门 and 保健人员无法对付这些往往是新出现的问题。

71. 因此,政府必须以最坚强的政治意志来克服有关部门之间一向存在的分歧或对立,真正协调所有从事预防药物滥用和非法贩运工作的有关方面。协调国内行动使其配合次区域和区域工作的体制能力是必不可少的,这是在国际一级进行有效领导和协调的基础。

72. 为了巩固现有的成绩,所有国家都必须运用1988年《公约》的充分潜力,以此作为国际合作打击药物贩运的文书。除其他外,若要运用这种充分的潜力,所有有关方面都必须执行《公约》的所有条款,特别是旨在防止将先质和基本化学品转用于非法生产麻醉品、协助采取有效对付洗钱的措施以及增强国家之间的合作以调查和起诉刑事犯罪和打击海上药物贩运的条款。

73. 减少需求领域的特点是处理的方式和方法很广泛,有时很复杂。世界社会

所采取的一项重要步骤是,通过一项宣言,阐明减少需求的指导原则。

D. 加强联合国的作用

74. 药物管制署成立后,大会1991年12月20日第46/185 C号决议扩大了麻醉药品委员会的任务规定,使其得以作为药物管制署的理事机构。委员会除了向药物管制署提供政策指导外,还受托行使同药物管制署基金两年期方案预算有关的行政和预算职责。委员会的成员也从40个国家增加到53个国家,从而扩大了它的政治基础。委员会在履行决策职责时,往往必须设法调合各国所关切的事项和一个负有全球性任务的多边组织的管理要求。各会员国作为药物管制署的资金供应来源,也必须确保委员会得以履行其作为国际药物管制方面的一致行动的主要论坛的职责,在向会员国提出的政策建议同其决策和向药物管制署提供的指导之间求取平衡。

75. 麻醉药品委员会从开始就认识到,药物管制署必须得到足够的资源,才能够维持高质量专门知识中心的要素。委员会已在许多决议中确认了这项了解,它在这些决议中促请各会员国大大增加普通用途捐款,以使药物管制署能够履行其规范性的专门职责。

76. 麻醉药品委员会第三十九届会议(1996年4月16日至25日,维也纳)关切地注意到从经常来源和预算外来源拨给药物管制署的资源普遍下降的趋势。1996-1997两年期的预算数额为:

	<u>百万美元</u>	<u>百分率</u>
经常预算	16.4	9.7
药物管制署基金	152.4	90.3
共 计	168.8	100.0

详细分析的结果表明:

(a) 经常预算资源主要用于满足政府间机构和国际麻醉品管制局(麻管局)的需要,为了满足由于联合国财务状况而被迫实施的紧缩措施的要求,目前正在削减,可能会在本两年期内减至大约1 530万美元;

(b) 七个国家的政府和欧洲委员会提供了自愿捐款总额中90%的款额;

(c) 大部分自愿捐款指定用于该领域特定的技术合作活动;

(d) 普通用途捐款数量本来就有限,在1994-1995两年期内又大大减少。这一主要经费来源削减达1 530万美元,比1992-1993两年期减少了27%。预计这种下降趋势在本两年期内仍将继续。此外,普通用途捐款大约60%仅由意大利、日本和瑞典三国提供。

77. 数量不足、分摊不均的普通用途经费主要用于总部和外地已获授权的核心活动的开支,用于管理、支援和支助技术合作。然而,普通用途经费不足以供药物管制署维持和加强其作为专门知识中心的能力以便:

(a) 确保提供药物管制各方面的较高质量的专门知识;

(b) 较切实地支助外地业务活动,包括方案的拟订、协调、研究、分析和评价;

(c) 提供建立国际社会可利用的专门知识网络的可信基准。

78. 关于以上的分析,麻醉药品委员会第三十九届会议注意到,大会1990年12月11日第45/179号决议交付给药物管制署一项扩大的任务,使其发展为主管药物管制方面国际性一致行动的主要机构,并进行分析、研究和政策执行工作,但是大会没有为这项扩大的任务提供筹资办法。因此委员会通过了第10(XX)(IX)号决议,其中除其他外承认有必要增加来自范围更广的捐助国的普通用途经费,以支助药物管制署建立全球专门知识中心的适当形象的努力。委员会并表示赞赏药物管制署吁请将普通用途捐款每年增加约1 500万美元。委员会收到的文件解释说,这些额外资源可供药物管制署加强其收集、分析和传播有关减少非法药物供求的数据的能力。药物管制署也可以提供其他专门知识,以供采取行动禁止洗钱和化学先质的非法贩运,管

制非法药品和执法。最后,药物管制署将加强研究毒品问题的原因及其在经济和社会方面的影响的能力,以及同其他专门知识中心进行和保持合作的能力。

E. 建议

79. 多年来国际社会日渐认识到,对于象药物滥用和非法药物贩运这类全球性的问题及其产生的各种影响,必须采取特定的行动,这种行动最适合由联合国来采取,国际药物管制是需要由国际社会采取这种一致行动的一个紧急优先事项。理事会高级别部分会议的讨论,包括对有关举行大会特别会议的建议的审议,和至迟于1996年进行的联合国1998-2001年期间中期计划审查,提供了很好的机会,让各会员国对国际药物管制作出承诺,并重申高度优先考虑取缔非法药物的全球性斗争。

80. 必须由更多的国家来承担为药物管制署的基本要素提供经费的较大的责任,才能够确保药物管制署真正地为全球所有并得到全球的参与。因此理事会似可建议所有有能力执行麻醉药品委员会第10(XXXIX)号决议的国家都这样做。
