



大 会

Distr.
GENERAL

A/51/436
30 September 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议

议程项目102

国际药物管制

大会第十七届特别会议通过的
《全球行动纲领》的执行情况

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 3	3
A. 经济及社会理事会和麻醉药品委员会采取的行动	5	4
B. 进展情况评价和改进执行情况的建议	6 - 12	4
一、防止和减少药物滥用以期消除对麻醉药品和精神药物的非法需求	13 - 19	6
二、药物成瘾者的治疗、康复和重新融入社会	20 - 25	8
三、管制麻醉药品和精神药物的供应	26 - 44	9
A. 消除和取代麻醉药品的非法生产，消除此种药品的非法加工和精神药物的非法生产和转移	26 - 29	9

目录(续)

	<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 ..	30 - 31	10
C. 多边合作	32 - 41	10
D. 监测和管制机制	42 - 44	13
四、取缔非法贩运麻醉药品和精神药物	45 - 50	13
五、针对非法贩毒所获钱财、用于或意图用于贩毒 的钱财、非法资金流动和非法利用银行系统的 影响而应采取的措施	51 - 55	15
六、加强司法系统和法律系统,包括执法	56 - 62	16
七、为防止武器、爆炸物的转移和防止船只、飞机 和车辆从事非法贩运而应采取的措施	63 - 65	17
八、联合国禁止药物滥用十年,1991年至2000年	66 - 69	18
九、资源和结构	70 - 74	19

导言

1. 大会第十七届特别会议1990年2月23日S-17/2号决议通过了关于开展国际合作、取缔非法生产、供应、需求、贩运和分销麻醉药品和精神药物的《政治宣言》和《全球行动纲领》。作为该决议附件的《全球行动纲领》全面列举了在打击药物滥用和非法贩运的各个方面应由各国和联合国各实体集体地同时采取的一系列措施和活动。

2. 根据《全球行动纲领》第97段规定,麻醉药品委员会和联合国各药物管制部门应持续监测《全球行动纲领》的实施进展情况,秘书长应每年向大会报告与《全球行动纲领》有关的活动和各国政府所作的努力。麻醉药品委员会在其1994年4月20日第4(XXXVII)号决议中,请秘书长在今后的报告中包括有对《全球行动纲领》实施进展情况的评估。

3. 为有助于编写该报告,麻醉药品委员会在其第4(XXXVII)号决议中要求秘书处向各国政府分发一份调查表,征求关于为实施《全球行动纲领》而开展的活动的资料。截至1996年8月31日止,共收到下列62个国家和地区提供的答复:阿根廷、亚美尼亚、阿塞拜疆、奥地利、比利时、巴西、文莱达鲁萨兰国、哥伦比亚、库克群岛、哥斯达黎加、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、芬兰、加纳、希腊、印度、意大利、牙买加、日本、约旦、肯尼亚、拉脱维亚、黎巴嫩、立陶宛、卢森堡、马来西亚、墨西哥、摩纳哥、摩洛哥、缅甸、纳米比亚、尼泊尔、挪威、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、巴布亚新几内亚、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、圣基茨和尼维斯、圣文森特和格林纳丁斯、新加坡、斯里兰卡、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、瑞典、多哥、突尼斯、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、乌拉圭和瓦努阿图。欧洲共同体也向秘书处通报了为促进和实施《全球行动纲领》而开展的活动。除各国提供的资料外,还得到了其他官方来源提供的资料。

4. 本报告是按照《全球行动纲领》中的各项主题编拟的。每节均载有关于各

国及国际组织采取的方法和政策的概览,其中包括各国单独地以及与其他国家开展双边、区域和国际合作中所采取的方法和政策。此外,还包括在国家一级执行的方案和措施实例。根据大会1994年12月23日第49/168号决议和1995年12月21日第50/148号决议,本报告还载有对《全球行动纲领》实施进展情况的评价和关于改进实施情况的方式方法建议。

A. 经济及社会理事会和麻醉药品委员会采取的行动

5. 麻醉药品委员会第三十九届会议和经济及社会理事会1996年的实质性届会均通过了与《全球行动纲领》各主题有关的决议。那些决议具体涉及下述事项:采取行动,加强国际合作,对用以非法制造受管制物品特别是制造安非他明类兴奋剂的前体及其替代物实行管制并防止其转入非法渠道(经社理事会1996年7月24日第1996/29号决议);制止转移精神药物和建立对精神药物国际贸易中间人经营活动的有效管制的措施(经社理事会1996年7月24日第1996/30号决议);医药和科研用途鸦片类药物的需求和供应(经社理事会1996年7月23日第1996/19号决议)。麻委会1996年第三十九届会议通过的十项决议也涉及与《全球行动纲领》有关的一些问题,例如减少需求、减少供应和洗钱。

B. 进展情况评价和改进执行情况的建议

6. 关于减少对药物的非法需求,大多数政府都报告说开展了预防和宣传运动,以提高人们对药物滥用危险的认识。大多数宣传活动的对象都是年轻人。虽然越来越多的政府报告说实行了旨在预防和减少药物非法需求的国家战略,但这些国家的总数仍然不多。因此,尚未采取下述行动的国家均应拟定全面的、持久的国家减少需求战略,其中包括预防、教育、治疗和康复方案,并拨出足够资源来执行这些方案。各国还应认真监测本国减少需求战略的执行和成效,并请通过联合国国际药物管制规划署(禁毒署)或者通过双边机制,与其他国家分享其执行这种战略的经验。

许多政府继续依靠非政府组织协同进行药物滥用管制,特别是在制订和执行预防政策方面。各国应继续开展这类合作,在可行的情况下,应将合作的范围扩大到社会上其他一些民间组织。关于拟订一项禁止药物非法需求的国际文书,可以指出,经济及社会理事会1996年7月23日第1996/18号决议已请禁毒署执行主任同各会员国协商,继续制定关于减少需求指导原则的宣言草案。

7. 虽然许多政府都对药物滥用者提供治疗,但据报告说,现有的设施数量往往不够。在许多情况下,这是因为药物滥用的高涨或愿意接受治疗的滥用者人数增多。缺乏一项关于药物滥用者治疗、康复和重新融入社会的国家政策,可能也是造成适当设施不足的一个原因。因此,着手建立药物滥用者专门治疗设施的国家,应确保将此种治疗和康复方案纳入国家政策中。在制定这些国家政策时,应特别注意药物滥用者的康复和帮助戒毒者重新融入社会,特别着重于帮助已经戒毒者获得住所和就业。同时兼顾职业培训和重新融入社会的方法,可进一步激励药物滥用者参加治疗方案,这是确保长期效果的一项重要因素。各国政府应继续促使非政府组织向戒毒者提供指导和长期协助。

8. 虽然据报告,有些地区已取得了一定的进展,但根除非法作物仍然是一项艰巨的任务。由于非法种植地点常常是在偏远地区和山区,要消除这些作物并非易事。因此,各国应加强努力根除非法作物,如有必要,可申请获得这方面的援助。虽然越来越多的国家都建立了对常用于非法制造药物的物质实行监测和管制的制度,但仍需要加强现有的管制机制和操作程序,特别是确保及时传递关于这类物质可疑动向或交易的信息。

9. 许多国家都缔结了双边和区域协定及安排,以便就执法事项开展业务合作,包括在执行或实施引渡或司法互助等司法程序方面的合作,如同1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》¹所述。请各国重新审查本国立法,以确保将贩毒罪定为可引渡的罪行,并把这一点写入现有的和准备缔结的引渡条约内。各国还应考虑简化引渡程序。

10. 虽然各国政府已作出努力加强查禁能力,例如为取缔非法药物贩运而拨出资源,但仍需要加强国家的主动情报能力。各国政府应建立收集和分析情报的系统,在这样做时,应考虑建立一个负责收集、分析、研究和传播与药物有关的情报的中央实体。应认真确保所有禁毒执法机构都可得到这一系统提供的情报信息。

11. 一些政府报告说制订或颁布了针对毒品洗钱罪行的刑事条款和综合性法规,使之能够对此种罪行进行调查并根据1988年公约第3条和第5条,规定非法贩毒所得收益一律没收充公。另外,各国还实行了多种措施,防止犯罪分子利用银行系统。虽然对银行和办理存款业务的机构通常都实行管制措施,但有些受理巨额现金业务(从而容易成为贩毒者洗钱渠道)的其他机构却不一定受到同样严格的措施管制。因此,鼓励各国将管制措施的范围扩大到这些机构。还应考虑建立适当的制度,侦查从入境口岸带入现金的可疑案件。应考虑把没收的收益用于禁毒活动的可能性,包括为联合国一些禁毒活动项目提供捐助,尚未这样做的国家应考虑这样做。

12. 各国在遵行国际药物管制条约方面也取得了进一步的业绩。人们满意地注意到,制造和出口精神药物的大多数国家已成为1971年《精神药物公约》²的当事国,或正在完成批准该公约所需的法规修订和其他修订事项。在所有的国际药物管制条约中,1988年公约的当事国最少。该公约的签字国应把完成批准手续作为优先事项,以便该公约能够在本世纪末得到普遍加入和执行。

一、防止和减少药物滥用以期消除对麻醉药品 和精神药物的非法需求

13. 有更多的政府报告实行了减少药物非法需求的战略。其中大多数战略都包括一系列预防行动,由许多组成部分构成,如预防和教育方案、宣传运动和以预防为重点的保健政策,但并非总是包括药物滥用者的治疗、康复和重新融入社会的措施。只有少数政府表明是否拨出了足够的资源用于确保国家减少需求战略的充分执行。

14. 报告的预防药物滥用活动大多数是举办以大中小学青少年为对象的禁毒教育方案或研讨会。少数预防方案的对象是那些被认为容易受药物滥用影响的其他群体,如街头儿童。教育方案的主要目的之一是使受教育者警惕药物滥用的危险。有些预防方案活动也包括提供娱乐和培养各种技能的机会。在举办教育方案的同时,还由警察或教会机构提供咨询辅导服务。一些政府对建立24小时热线服务给予支持,以便药物滥用者随时得到咨询机会。各国政府继续利用宣传工具进行禁毒宣传,大多数电视网和广播电台都作为一项公共服务来开展这方面的宣传广播。

15. 许多政府都报告说,已采取步骤,对参与禁毒教育方案的专业人员实行培训。培训的总目标是确保与药物滥用危险人群打交道的专业人员掌握关于毒品的准确资料和学会如何进行有效和持续的预防宣传。一些国家概要介绍了培训大批人员从事预防活动的计划。还为涉及禁毒工作的机构举办了教员培训方案。

16. 根据《全球行动纲领》,各国政府对滥用药物现象的各个方面进行了研究。1995年完成的研究主题包括妇女滥用精神刺激物质和未成年人滥用吸入剂的心理社会特征。虽然一些政府已建立了评估吸毒范围、趋势和状况以及定期收集吸毒数据的全国系统,但许多国家还需要依靠迅速评估研究来评估本国滥用药物的程度和相应地确定干预措施的针对目标。

17. 减少需求活动通常涉及许多部门,多数情况下不仅涉及卫生部和教育部,而且还涉及劳动部和就业部、司法部、国防部以及主要从事执法工作的实体,如警察。特别是由多个机构开展这方面活动或由基层分别实行预防吸毒行动的国家,还建立了协调机构来管理各项减少药物非法需求方案,避免资源的重复使用。

18. 各国政府继续与非政府组织开展密切合作,其中许多非政府组织都举办禁毒教育方案或提供咨询服务。一些政府还努力争取社会上其他民间组织的支持,包括青年服务组织、宗教团体和商业及专业协会。

19. 在制订减少药物非法需求的指导原则方面取得了进展。根据经济及社会理事会1995年7月24日第1995/16号决议,禁毒署执行主任与各国政府和有关组织共同

协商,确定了减少需求指导原则宣言草案中拟列入的内容,麻醉药品委员会第三十九届会议对此作了审查。经社理事会第1996/18号决议请执行主任进一步拟订这项宣言草案和召集工作组会议协助完成这项工作。

二、药物滥用者的治疗、康复和重新融入社会

20. 一般来说,药物滥用被认为是一种可通过治疗而获得痊愈的疾病,大多数政府都努力为愿意治疗的所有药物滥用者提供治疗。治疗通常是自愿的,* 免费的,由政府机构提供。一些治疗方案尊重药物滥用者不暴露身份的愿望。虽然有更多的政府为药物滥用者开设了专门的治疗中心,但通常是由医院的戒毒科或由戒酒康复中心提供治疗。

21. 许多政府指出,治疗服务供不应求,一些国家政府还报告说,正在计划建立专门的治疗和康复中心或扩大现有的治疗设施。在东欧和西欧,实行美沙酮维持方案的国家越来越多。另据报告,还正在对能否使用丁丙诺啡治疗药物滥用者进行临床试验。

22. 在提供治疗时,各国政府努力对药物滥用者个人的不同需求给予适当的注意。特别重点是防止注射吸毒者扩散传染病和对吸毒罪犯实行治疗,这类罪犯在监狱人口中的比例常常相当大。

23. 虽然大多数治疗和康复方案常常对已戒毒者实行医疗监督,监测发展情况和防止旧病复发,但很少活动着眼于帮助这类人员重新融入社会。这项重任似乎是由吸毒者的家人或朋友来承担,但有些国家也作出努力,使家庭参与康复过程。职业培训,包括帮助吸毒者发展适宜技能和寻找适当就业的培训在内,很少成为治疗和康复方案的组成部分。

* 少数政府实施强行治疗方案。一些国家的立法规定在某些情况下实行强制性治疗(例如对怀孕或暴力型药物滥用者)。

24. 针对常与吸毒者打交道的社会服务人员和保健工作人员举办了培训方案。这些方案目的在于使他们掌握基本技能和进行工作的必要知识。还为法官和司法人员举办了培训,鼓励对毒品罪行较轻者实行治疗、康复和重新融入社会的措施。在发展中国家,培训常常是通过双边援助提供的。

25. 各国政府继续促使和促进非政府组织参与这一领域,特别是参与向吸毒者或已戒毒者提供劝导服务和长期帮助。政府还经常以赠款或奖励的形式向社会福利机构或致力于预防或治疗吸毒的其他服务组织提供财政资源。

三、管制麻醉药品和精神药物的供应

A. 消除和取代麻醉药品的非法生产,消除此种药品的 非法加工和精神药物的非法生产和转移

26. 一些政府报告说正努力消除麻醉品植物的非法种植,在大多数情况下是大麻的非法种植,它在许多国家是一种野生植物。一些国家每年进行一次铲除行动,努力消除大麻和罂粟的非法种植。有的国家还努力消除古柯树的非法种植。有合法罂粟种植的地方,实行了严格的管制措施(例如对鸦片生产实行持续不断的监视),以防止合法生产的鸦片类药物转入非法贩运。报告的其他行动涉及扫除制造海洛因、吗啡或可卡因的秘密加工点。

27. 一些政府报告说,实行了乡村发展或替代发展战略来制止麻醉品植物的非法种植。这些战略涉及种植有经济价值的作物,在大多数情况下还加上改进运输和通讯基础设施的辅助措施、社会服务和扩大农业销售机会的活动。虽然一些国家为铲除非法作物种植或防止毒品秘密加工而实行了各种措施,但这些问题仍然成为一项挑战。其中部分原因是因为偏远地区的侦查和铲除措施费用高昂,对确立有效的铲除方案构成严重的障碍。

28. 禁毒署在替代发展活动中的作用已逐步从参与充分供资项目转为提供支助,加强国家替代发展计划执行机构的技术能力。虽然替代发展项目在今后仍将继续

续需要禁毒署与有关政府之间的积极合作,但替代发展将被明确为国家乡村发展的一个组成部分。禁毒署将继续将其重点放在实现禁毒目标上。

29. 禁毒署将进一步加强努力,争取双边捐助者、联合国实体、国际金融机构和从事发展工作的区域组织的参与和积极承诺。重点将放在禁毒署作为推动者、技术伙伴、协调中心和部分资金来源的作用上。为实施这一新方针,将向亚洲和拉丁美洲派驻替代发展顾问。

B. 麻醉药品和精神药物的合法生产、制造和供应

30. 各国政府报告说,为保证包括医疗和科学产品在内的合法用途,使原料、中间品及最后产品的供求保持平衡并不困难。所采取的若干措施,包括经常报告生产和库存情况以及实行核查,对保持这种平衡起到了积极的作用。但是,国际麻醉品管制局(麻管局)在一份题为《医疗上所需鸦片类药物的供应》³的特别报告中指出,在一些欠发达国家和发达国家,医疗上对鸦片类药物的需要远没有得到充分满足,建议各国政府采取一系列措施,确保医疗和科研所需吗啡和其他鸦片类药物的供应。

31. 虽然根据计算,1994年鸦片类药物的消费超过鸦片类药物原料的生产,但预计1995年总产量将超过消费量大约50吨吗啡当量。根据麻管局预测,⁴超额生产在1996年将可达到60多吨吗啡当量。遵照经济及社会理事会的各项决议,麻管局已与各政府合作,努力实现鸦片类药物供求之间的长期平衡。鸦片生产国正在限制罂粟种植面积,而主要进口国在进口鸦片类药物原料时总注意到经社理事会的各项有关决议。

C. 多边合作

非洲

32. 1995年,作为禁毒署和非洲统一组织(非统组织)1994年签署的谅解备忘录的一项后续行动,禁毒署向非统组织提供了技术援助,协助拟定整个非洲的一项行动计划草案和一项药物管制宣言草案,这两项草案随后都获得了通过。行动计划草案

的主要内容之一是呼吁各区域机构支持对付毒品问题的努力。

33. 禁毒署参加了南部非洲发展共同体和欧洲共同体于1995年10月30日至11月4日在南非马巴托举办的关于越境贩运问题的会议。会议通过了一项关于南部非洲查禁非法毒品的议定书,其中含有关于禁毒执法合作和实行反腐败法律措施及行政措施的条款。议定书于1996年6月获得南部非洲发展共同体成员国的批准,现已正式生效。禁毒署的倡导工作及其与南部非洲发展共同体的合作是按照禁毒署战略去做的,这就是通过各区域机构促进建立和加强区域药物管制方案。禁毒署对上述会议的支持是其对南部非洲发展共同体提供援助之外的补充,禁毒署正在协助这些国家执行调查贩毒罪行和起诉贩毒者的合作行动计划,这项行动计划是1994年于南非比勒陀利亚举行的关于分区域共同合作禁止贩毒的法律讲习班上通过的。

亚洲和太平洋

34. 东南亚合作的一个重要里程碑是禁毒署谅解备忘录签字国柬埔寨、中国、老挝人民民主共和国、缅甸、泰国和越南于1995年5月在北京通过了一项行动计划。目前正在根据行动计划的建议制定12项分区域项目。

35. 禁毒署于1995年8月与南亚区域合作联盟签署了一项谅解备忘录。禁毒署支持该联盟的药物管制活动,为该联盟举办的禁毒执法和减少需求讲习班提供了技术援助。1995年3月,禁毒署与经济合作组织签署了一项谅解备忘录,为西南亚国家与独立国家联合体中亚成员国之间药物管制活动的合作提供了又一个框架。禁毒署向经济合作组织提供了技术支持,协助该组织制订一项区域药物管制政策。禁毒署还参加了该组织于1995年11月在德黑兰举行的拟订药物管制计划的会议。

36. 在太平洋,禁毒署推行了一个三年方案,支持南太平洋论坛实施的禁毒执法培训计划。

欧洲和中东

37. 1995年7月在开罗召开了一次技术会议,查明共同的药物管制问题,特别是

非法贩运和药物滥用的趋势,并就最终采取何种分区域反措施进行磋商,这次会议是中东毒品事务合作进程具有里程碑意义的大事。埃及、以色列、约旦和巴勒斯坦当局参加了会议,共同探讨各种进行分区域合作的途径,特别是通过交流毒品执法信息。

38. 1995年7月,禁毒署参加了在维也纳举行、目的在于改善联合国与阿拉伯国家联盟合作关系的一次会议。该会议除其他事项外,提出了若干建议,加强阿拉伯国家联盟与禁毒署在筹资、培训及信息交流方面的合作。在1995年7月于开罗举行的一次后续会议上,禁毒署与阿拉伯国家联盟秘书处共同审查了有关今后合作的一些具体措施,特别是阿拉伯国家联盟对禁毒署在黎巴嫩的方案的可能支助。

39. 禁毒署、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦于1996年5月签署了一份谅解备忘录。在三年时间内,由此而产生的方案将以机构建设、执法以及减少供应和需求为优先领域。将实施的项目包括协助制定新的国家禁毒立法、改进数据收集和管理工作以及加强执法,包括各个国家执法部门之间的跨境合作。

拉丁美洲和加勒比

40. 1994年,在禁毒署的主持下,阿根廷、玻利维亚、智利和秘鲁签署了一项谅解备忘录。作为后续行动,禁毒署批准了一项毒品执法分区域培训方案。该方案的目的是使这些国家的现有资源得到最佳使用,作为在该分区域设立一个长期培训方案的第一步。

41. 1996年5月15日至17日在巴巴多斯召开的一次高级别战略会议通过了一项促进加勒比药物管制协调与合作的行动计划。该行动计划列出了该分区域各国及领土应当开展的具体活动,目的是提供一个框架,促进打击药物滥用和非法贩运所有领域的合作,包括协调立法、司法合作、执法、海上合作及减少需求问题。

D. 监测和管制机制

42. 目前已有好几项管制非法制造麻醉药品和精神药物的常用物质的区域协定或国际协定,例如欧洲共同体理事会关于前体管制的指示,该指示的各项规定对欧洲共同体的成员国具有约束力;还有原先化学品行动特别工作组提出的建议,它是由七大工业国政府或国家首脑以及欧洲共同体委员会主席在第十六届年度经济首脑会议上(1990年7月于美利坚合众国德克萨斯州的休斯敦召开)共同建立的,那些建议目前由麻管局监测执行。另外,欧洲共同体还与本区域以外的几个国家缔结了合作协定,以便防止经常用于非法制造麻醉药品和精神药物的化学品、材料及设备转入非法用途。

43. 许多国家政府都设立了监测系统,用以监控经常用于非法药物制造的物质贸易和流动情况。这些监测系统是与这类物质的制造商或与提请注意这类物质的可疑动向或交易的那些人共同操作的。由专门部门--通常设在执法机构内部--负责收集和分析数据。还有一些国家定期或临时视察经营人的宅所,确保不发生非法制造药物之事。

44. 各国政府均强调指出,为侦查有关物质转入非法市场的情况,很有必要与国际组织及与本区域内外各国政府进行合作。有几个国家的政府认为,最近几次执法活动的成功应归功于在这方面有效的信息交流。不过,麻管局在1995年报告中对某些国家政府未能及时传递有关交易合法性的信息表示关切。

四、取缔非法贩运麻醉药品和精神药物

45. 有几个国家政府报告说,缔结了取缔非法贩运麻醉药品和精神药物的双边协定、区域性协定或其他安排。这类协定大部分是与邻国或本区域的国家缔结的,其目标在于使各级执法机构之间的合作制度化。在执法事项的国际会议--例如国家禁毒执法机构负责人会议--上建立的个人关系也对促进区域执法合作起到良好作

用。

46. 一些国家报告说,通过国际刑警组织和海关合作理事会(又称为世界海关组织)或区域性组织,交流了有关非法贩运毒品的方法和路线的信息。还在禁毒署召开的国家禁毒执法机构负责官员会议上交流了区域一级的业务信息。几个欧洲国家报告说,通过专门的电脑化数据库交流了执法信息。一些国家还派联络官员到其他国家,促进情报交流。

47. 国家一级合作与双边或多边一级合作同样重要。几个国家的政府指出,有必要加强国家禁毒执法部门之间的合作及协调,这是执法行动取得更大成效的一个先决条件。缺乏适当的协调可导致代价昂贵的重复努力和低效率,特别是如果涉及收集、分析和交流与毒品有关的情报。尽管大多数政府已经建立了收集和處理本国毒品情报的机制,但是,很少拥有集中的情报收集和传播系统。有些国家缺乏财政和人力资源,影响了有效情报系统的建立和运作。

48. 各国政府采取了各种措施加强禁毒能力。特别是,人们逐渐认识到,控制下交付是跟踪非法药物运往最终目的地、进而查明并摧毁重大贩毒组织的一种有效手段。还报告了一些打击国际毒品贩运组织的其他手段,例如使用先进的电子监测设备,安排便衣或内线。有的政府对法律进行了修订,以便有效地实施1988年公约的条款,加重对贩毒者的刑罚。

49. 一些国家政府向另一些国家提供了技术援助,充实和加强执法能力。实施了培训方案,使执法人员掌握调查事务及方法、拦截及获取麻醉品情报的工作,特别着重于教员的培训。

50. 有几个国家报告说,由于缺乏有效的通信网络和交通工具,往往影响了执法行动的有效性。有几个1988年公约的当事国仍然缺少有效地执行该公约有关非法贩运条款的必要资源和专门知识。

五、针对非法贩毒所获钱财、用于或意图用于贩毒的
钱财、非法资金流动和非法利用银行系统
的影响而应采取的措施

51. 有几个国家正在起草、修订或颁布立法,将洗钱定为刑事罪,允许根据1988年公约第3条和第5条没收非法贩毒的收益和所用工具。一些国家政府颁布实行了以下立法:在可没收的收益的合法性问题上颠倒举证责任,对于拥有据称来自非法贩毒的资产,执行无罪推定原则。

52. 与银行和其他金融机构的积极合作,对于侦查毒品活动所获资产的非法交易和转让,其重要作用得到了认同。一些国家政府还采取了各种措施,确保超过某一线额的存款、划拨和取款需报告有关当局。在获知这类交易或引起金融机构怀疑的其他活动后,即以此种报告为根据进行必要的调查、起诉和没收。不论报告制度是自愿还是强制性的,若发生不报告可疑交易之事,将受到惩罚,参与洗钱的金融机构,即使出于疏忽,也将受到惩罚。

53. 为了防止利用银行系统进行犯罪活动,银行及其他接受存款的金融机构应实行严格的验证客户身份政策,查明开设帐户者或利用贵重物品保管设施的新客户的身份。一些国家的银行界同意为防止洗钱而遵行某些原则,采取某些惯例。一些国家政府报告说,一些银行及其他金融机构举办了培训班,以利于可疑交易的发现。

54. 几个国家的政府报告说,正在实施七大工业国国家或政府首脑以及欧洲共同体委员会主席在1989年7月巴黎举行的第十五届经济年度首脑会议上共同建立的金融行动特别工作组通过的关于国际社会在打击洗钱方面加强合作努力的各项建议。欧洲共同体的成员国应当遵守欧洲共同体理事会关于防止利用金融系统进行洗钱活动的指示。各国还利用其他国际协定或安排,例如美洲国家组织的美洲药物滥用管制委员会于1992年通过的《与非法毒品贩运有关的洗钱罪行及相关的罪行的示范条例》。另外,还有几个国家签定了目的在于加强防止洗钱和打击洗钱领域的合

作的双边协定。另一些国家加强了法律互助和引渡安排,以便能够更有效地对洗钱者进行起诉。

55. 越来越多的国家建立了中央控制的基金或类似的机制,以便利用或部分地利用所没收的资产和收益,进行防止药物滥用和非法贩运的活动。《1988年公约》鼓励各国将没收的收益捐献给专门从事打击药物滥用和非法贩运活动的政府间组织。在该公约生效几乎六年之后,禁毒署才收到了第一笔这类捐款。1996年8月,卢森堡捐款200,000美元,用于禁毒署协调的一项禁毒官员培训方案。

六、加强司法系统和法律系统,包括执法

56. 1995年,四个国家加入了经由1972年议定书修正的1961年《麻醉品单一公约》,⁶七个国家加入了1971年《精神药物公约》,⁷十五个国家加入了1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》。1961年《麻醉品单一公约》的两个当事国加入了经由1972年议定书修正的该公约。各国继续进一步颁布为执行上述公约所需的法律和行政措施;其他尚未加入公约的国家在完成批准或加入公约所需的全面立法的同时,也采取了适当的措施执行公约的规定。到1996年8月31日止,已有142个国家加入了经由1972年议定书修正的《1961年公约》,144个国家加入了《1971年公约》,133个国家加入了《1988年公约》。还有18个国家是未经修订的《1961年公约》文本的当事国。

57. 大量国家的加入并不能充分反映出条约得到实施的程度。尽管大多数国家建立了实施条约的基本法律框架和行政框架,但是,有的国家在颁布有关洗钱或法律互助等立法方面行动缓慢,其中部分原因是议会审议程序的拖延。

58. 一些国家政府报告说,正在进行双边协定的谈判,这些协定所提供的法律援助将补充并扩大根据1988年公约第7条所承担的义务,使之能够在司法程序方面提供最大限度的法律互助,另一类协定是为了方便于毒品犯罪的引渡程序。

59. 禁毒署和法国司法部于1995年4月24日至27日在留尼汪岛的圣但尼为印度

洋国家司法官员联合举办了关于禁毒司法合作的分区域讲习班。讲习班确定了参与国政府--包括科摩罗、马达加斯加、毛里求斯、留尼汪岛和塞舌尔--能够加强合作的那些领域。讲习班讨论了关于协调立法和实施1988年公约的问题。

60. 一些国家政府报告说,正在全面修订刑法,使之有利于对重大贩毒组织的调查和起诉,修改的结果往往是扩大了可惩处的违法行为的定义,加重了对非法贩运的处罚。尚处于草案阶段或最近颁布的其他这类立法目的在于扩大国内法的调查权力;除其他事项外,允许使用便衣侦探、对电话进行监听或利用其他电子监视手段。

61. 好几个国家政府报告说,正在开展各项活动,通过诸如增加处理毒品犯罪的法官数量等措施加强司法系统,以便加速对毒品犯罪份子的起诉。向法官提供了关于如何根据国际药物管制条约的规定对轻微毒品罪犯采取定罪或惩处之外的其他方式(例如社区服务或治疗和康复)。采用了各种机制来加强司法和执法机构之间的信息交流。

62. 几个国家的政府报告说,正在研究和促进某些措施,努力保护司法部门避免由于任何形式的影响和恫吓而危及其独立性和公正性,这表明了它们正在增强对此问题的认识。只有少数几个国家颁布立法,规定对帮助警方或对在任何刑事诉讼中担任证人或法官者施加伤害或恐吓均属于犯罪行为;但是,凡颁布了这类立法的国家,这类立法都得到了广泛的实施。

七、为防止武器、爆炸物的转移和防止利用船只、飞机和 车辆从事非法贩运而应采取的措施

63. 许多国家制定了严格的法律措施,控制武器和爆炸品的进出口,以便防止流入非法市场。欧洲共同体理事会关于购置和拥有武器的指示,欧洲共同体所有成员国都必须执行。

64. 关于防止非法利用航空公司或其他商业运输公司经营的交通工具进行非法毒品贩运的措施,根据1988年公约第15条的几项规定,一些国家政府与航运组织和附

属航空公司和运输公司签定了谅解备忘录,防止非法接触和利用飞机和车辆。对航空公司工作人员进行了培训,使他们识别那种利用飞机进行非法贩毒的可能迹象。为有利于国际机场应付大量旅客,实行了旅客提前登机的制度,这种做法也使毒品贩运的侦查得到改善。

65. 为了打击海上非法贩运,各国政府通过诸如在海岸线定期巡逻等措施,补充了警方和海关当局在正式入境口岸的控制手段,以便更全面地监视水上的入境。海事合作工作组(1994年9月12日至23日和1995年2月20日至24日,维也纳)和海事毒品执法专家组会议(1996年2月27日至29日,维也纳)——均由禁毒署举办——提出建议后,为加强打击海上毒品贩运的海事合作建立了一个切实可行的框架。根据对各国政府在上毒品执法领域的培训能力和需求的评估,禁毒署正在编写一份培训指南,协助各国政府加强1988年公约第17条(海上非法贩运)各项规定的全面实施。欧洲理事会的成员国缔结了《关于执行联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约第17条(海上非法贩运)的协定》。

八、联合国禁止药物滥用十年,1991年至2000年

66. 在1990年2月联合国第十七届特别会议上,与《全球行动纲领》同时通过的《政治宣言》(第S-17/2号决议附件),强调了各会员国对加速实施《全球行动纲领》的高度重视。大会在《政治宣言》中宣布1991年至2000年为“联合国禁止药物滥用十年”,旨在采取有效、持续的国家、区域和国际行动,促进《全球行动纲领》的实施。大会在其第50/148号决议第2节中重申了各成员国、禁毒署和联合国系统实现“十年”目标的重要性。

67. 1995年10月,禁毒署任命了一位日本相扑冠军为其亲善大使之一。禁毒署继续重视其他亲善大使的服务,例如大韩民国的CHUNG三重奏小组,该小组通过在不同国家举办音乐会,提高人们对药物滥用问题和禁毒署活动的认识,玻利维亚Tahuichi Aguilera足球学院的活动是鼓励年轻人通过参加体育活动,选择不沾染毒

品的、健康的生活方式。

68. 6月26日是禁止药物滥用和非法贩运国际日,联合国新闻处或新闻中心网络及禁毒署外地办事处散发了宣传小册子、散页传单、录像带和招贴画。许多成员国推出了录像带、招贴画、T恤或其他材料来纪念国际日,播放了联合国秘书长和禁毒署执行主任的特别讲话。在国家一级,负责毒品管制问题的部长们的讲话受到广泛注意。

69. 结合1996年7月19日至8月4日在美利坚合众国佐治亚州亚特兰大举行的100周年奥林匹克运动会,禁毒署和国际奥林匹克委员会举办了主题为“通过体育活动防止吸毒”的国际摄影展览。在整个奥林匹克运动会期间,该展览在奥林匹克村展出。这些努力是禁毒署与国际奥林匹克委员会于1995年在罗马发起的“体育防毒”宣传运动的一部分。许多著名运动员签署了一份反对药物滥用的宣言,表示支持该宣传活动。这项活动呼吁各国政府、体育联合会和国家奥林匹克委员会制定各种方案并传播信息,促使人们特别是城市中的高危险青少年群体选择健康的生活方式,在生活技能上弃旧图新。

九、资源和结构

70. 大会在通过《全球行动纲领》时决定,在联合国系统内对药物管制活动所需要的财政、人员及其他资源的分配给予更高的优先地位。就联合国本身而言,大会认识到有必要提供额外的资源,期望上述决定能够反映在1992-1997年期间中期计划和相应的两年期预算中,对药物管制活动给予更高的优先地位。但是,国际药物管制不再列入1998-2000年中期方案拟议的优先事项之内。

71. 禁毒署的预算包括两个相互独立又相互补充的部分:一是大会核准的经常预算;二是麻醉药品委员会核准的联合国国际药物管制规划署基金。该基金是大会于1991年建立的,由禁毒署执行主任直接掌管,靠预算外资源维持。

72. 1996-1997两年期禁毒署的预算总额为1.69亿美元,其中1.524亿美元,即

92%，来自该基金的自愿捐款；其余0.166亿美元，即9.8%，来自联合国的经常预算。1996-1997年，该基金的总收入预计为1.164亿美元，收支相比，预计不足数额为0.378亿美元。1995年12月23日大会第50/217号决议要求联合国全面削减预算，因此经常预算部分的1660万美元预算额表明削减将近100万美元。

73. 禁毒署的经常预算主要用于资助条约实施和禁毒署总部的法律事务。在基金资源中，1.214亿美元，即79.6%，用于项目活动，主要是在发展中国家，帮助这些国家履行条约义务，对付非法毒品生产、贩运和滥用的有关问题。基金资源的其余0.311亿美元，即24%，用来支付外地办事处网络的费用以及一部分总部开支。自愿基金的主要部分1.214亿美元，用于资助大约在50多个国家实施的350个项目。拉丁美洲和加勒比在开支中所占份额最大，其次是亚洲和太平洋、欧洲和中东以及非洲。

74. 在报告期内，禁毒署在行政领域采用了一系列改进措施。1995年5月开始，实行一项轮换政策，涉及各工作地点之间和工作地点内禁毒署工作人员的重新分配。对禁毒署和执行机构实施的项目采用了强制性预算修订制度。禁毒署建立了一个为项目活动寻找资源和监测项目活动资助情况的新系统。最后，禁毒署对总部和外地业务实行了以标明费用的工作计划为基础的新的预算概念。该预算概念是实行新的方案监测系统的基础--该系统将提高业务活动的透明度，高级管理人员可通过这一工具指导经核准的活动的实施。

注

¹ 《联合国通过禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约会议正式记录，第一卷》（联合国出版物，出售品编号E.94.XI.5）。

² 《联合国条约集》第1019卷，第14956号。

³ 联合国出版物，出售品编号E.96.XI.6。

⁴ 《国际麻醉品管制局1995年报告》（联合国出版物，出售品编号E.96.XI.1），第

74段。

⁵ 同上,第134段。

⁶ 《联合国条约集》,第976卷,第14152号。

⁷ 同上,第1019卷,第14956号。

⁸ 同上,第520卷,第7515号。
