



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(a)

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

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

执行主任的报告

一、背景

1. 大会第二十届特别会议于1998年6月10日通过了一项《政治宣言》¹和关于若干有关事项的决议，其中包括《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》²。在1998年12月9日关于开展国际合作解决世界毒品问题的第53/115号决议中，大会请联合国国际药物管制规划署（禁毒署）执行主任向麻醉药品委员会报告《行动计划》的后续行动。本报告便是根据该要求编写的。

二、联合国国际药物管制规划署对《行动计划》采取的后续行动

2. 1998年9月和10月期间，作为对正在审查之中的《行动计划》的一项直接的后续行动，禁毒署与玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁政府分别草拟了三项关于通过替代发展根除非法麻醉品作物的业务计划。这三项业务计划以各自政府制订的国家麻醉品管制计划为基础，并提出了在规定时限内减少或根除麻醉品作物战略的要点。它们体现了各国作出的承诺：保证履行和执行各项国际药

* E/CN.7/1999/1。

物管制公约的规定,同时保证执行美洲国家组织(美洲组织)美洲药物滥用管制委员会(美洲药管会)于1996年10月核准的《美洲半球的禁毒战略》所载的各项建议(E/CN.7/1997/CRP.12和Corr.1)。

3. 玻利维亚的业务计划旨在2002年以前根除非法麻醉品作物。哥伦比亚和秘鲁的计划则旨在首先于2003年以前大大减少非法麻醉品作物,然后逐渐实现在2008年以前根除非法麻醉品作物的目标。这三项计划与大会第二十届特别会议上所作出的以下承诺是相一致的: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。

4. 这三项业务计划的总费用是1.64亿美元,大概相当于为这三个国家制定的减少麻醉品作物和替代发展方案总估计费用的10%。总起来说,这三项业务计划包括15个项目,需要为实现替代发展目标和根除麻醉品作物的指标提供经济上可行和可持续的必要投资。遵照该《行动计划》,这几项新的倡议将在承认这种需要的本国药物管制框架内运转,并将为在管制非法作物过程中进行执法提供资金。

5. 上述业务计划使非法麻醉品作物农场主成为主要受益人。主要目标是逐渐发展农用工业,使其拥有可靠的市场,从而生产经济作物和粮食作物、木浆、木材和家畜,同时发展必要的基础设施并提供培训,以使目前的生产者协会实现现代化。这些项目极其重视大力提倡生产和销售中的竞争性商业做法,还极为重视环境保护,凡有可能,便让非政府组织也参与进来。禁毒署将在有关政府所执行的更加广泛的发展倡议的范围内提供支助,以加强社区组织、提供社会和经济基础设施、实施土地所有制改革、发展农村金融体系并支持农业贷款。

6. 为了使《行动计划》具体化,南美的业务计划尽可能切合实际地提倡以下首要原则:

(a) 国家当局和地方当局对农村可持续发展作出长期的财政和政治承诺;

(b) 在国内和国际发展组织以及国际金融机构的参与下,国家对围绕着促进非法麻醉品作物种植区的社会-经济发展和减轻农村贫困这一共同目标提供的总体发展援助进行协调;

(c) 在确定需求和设计相关响应、包括有计划地提倡男女有别的方法时与当地社区积极进行合作,并积极

调动私营部门的积极性;

(d) 同时支持全国始终如一地执行药物管制立法,保护人权,并在非法作物种植区内及其邻近地区开展活动以减少需求。

7. 1998年10月,禁毒署向东南亚国家联盟(东盟)派出了一个代表团,以着手进行制定一项关于在东南亚开展药物管制国际合作方案框架的工作。正在制定之中的禁毒署区域战略是在大会第二十届特别会议通过的《行动计划》和《政治宣言》的指导下制定的,同时还考虑到了各国国家计划和战略。关于东南亚的战略,包括文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、中国、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国以及越南,是一项双管齐下的战略,其目的是:(a) 尽可能加强各国的药物管制能力;(b) 通过各国提高能力、尽可能利用区域合作机制以采取协调一致的行动,来解决该区域的麻醉品问题。

8. 该区域各国、东盟秘书处和亚洲开发银行目前正在对该方案框架进行审查。该框架涵盖《行动计划》的第一个五年期(1999-2003年),计划使非法的干鸦片生产减少40%,条件是现有的状况和捐助国的支助能执行老挝人民民主共和国和缅甸的扩大的替代发展方案。

9. 禁毒署关于经济合作组织(经合组织)区域的战略(包括阿富汗、阿塞拜疆、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土耳其、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦),也是在大会第二十届特别会议上通过的《行动计划》和《政治宣言》的指导下制定的,而且也是一项双管齐下的战略,其目的与上文第7段中为东南亚国家制定的战略的目的相同。已经拟定了一项关于在经合组织国家开展麻醉品管制的国际合作方案框架。该框架遵照《行动计划》和《政治宣言》,为禁毒署在阿富汗境内及其邻国开展的活动提供了一个有效而又具有成本效益的框架,该方案框架涵盖《行动计划》的第一个五年(1999至2003年),计划使非法的干鸦片生产减少30%,条件是现有的状况和捐助国的支助能执行根据阿富汗共同方案提出的替代发展倡议。

10. 遵照《行动计划》,已经实施并进一步完善了旨在根除巴基斯坦和阿富汗罂粟种植的倡议。在巴基斯坦,有关活动继续侧重于西北边境省的迪尔县。禁毒署支持该国政府执行有关鸦片禁令的行动,证明的例子

是：该国种植的罂粟估计达 500 公顷，1998 年 5 月销毁了其中的 125 公顷。此外，禁毒署还协助该国政府向罂粟种植区的农民提供通过替代发展方案种植其他作物取代鸦片收入的办法。另外，禁毒署还着手为巩固阶段制定一项战略：设想一旦迪尔县的鸦片生产得以根除，便通过其他机构提供进一步援助。1999 年彻底根除罂粟作物的目标可望得以实现。

11. 在阿富汗，禁毒署正在楠格哈尔省和坎大哈省执行一项试点方案（1997 至 2001 年），其目标是根除非法鸦片种植。已经与受益社区商定了发展活动。此外，禁毒署还有力地参与了为阿富汗制定共同方案的进程，该方案旨在促进援助界对协调一致的行动作出集体承诺。这为禁毒署提供了机会，以便提出把麻醉品毒性程度作为联合国和非政府组织方案以及正在阿富汗运作的双边方案中的一项共同原则。作为即将由联合国阿富汗人道主义和经济援助方案协调员办事处发展的共同战略监测能力的一部分，禁毒署打算建立一种监测机制，以评估向阿富汗提供的国际援助对实现麻醉品管制目标、遵守根除罂粟的时间安排以及贯彻条件限制政策所产生的影响。

12. 尤其是关于《行动计划》所要求的加强国际合作以促进替代发展问题，禁毒署和各国政府已经在很短的时间内取得了明显进展，为旨在促进受非法作物种植影响的地区和居民的农村发展方案获得了国际金融机构的支助。

13. 美洲开发银行最近向秘鲁政府提供了宝贵的支持，办法是：为那些对有效和可持续替代发展项目至关重要的道路、能源和有关的基础设施工程提供贷款。美洲开发银行还召集了一次关于秘鲁支持麻醉品管制咨询小组会议，该会议于 1998 年 11 月在布鲁塞尔举行。这次会议证明秘鲁取得了极大的成功，该会议是在禁毒署、欧洲委员会和美洲组织的合作下举行的。还计划于 1999 年 4 月借世界银行玻利维亚问题咨询小组年度会议召开之际在巴黎举行一次类似的会议，这次会议将由上述会议主办者以及世界银行和西班牙主办。美洲开发银行准备向玻利维亚政府提供必要的基础设施投资。经与禁毒署协商之后，美洲开发银行原则上还同意为根据玻利维亚业务计划制定的替代发展项目提供补充资金。

14. 在哥伦比亚，解决武装冲突与麻醉品管制密切相关。禁毒署、世界银行、美洲开发银行和其他机构正在支持该国政府的和平倡议。该国政府题为“为实现和平

的投资基金”的方案得到美洲开发银行的支持。该方案要求促进一些非法作物种植区的社会 - 经济发展，从而使它们符合替代发展的条件。哥伦比亚的业务计划强调替代发展与和平进程之间需要密切相互作用。

15. 亚洲开发银行目前正在对禁毒署为东南亚拟定的方案框架草案进行审查。替代发展的目的是建立粮食保障，并促进种植鸦片的农民进行合法创收活动，这是一项与亚洲开发银行在更加广泛的国家和分区各级进行的农村、农业和基础设施项目紧密配合的活动，这些项目的主要目标将是在亚洲开发银行活动中增加麻醉品管制部分，特别是在大湄公河分区的活动。

16. 在作为大会第二十届特别会议的成果而正在兴起的新的替代发展倡议范围内，禁毒署一直在促进加强监测、评价和信息系统。始终特别强调与各国政府共同致力于建立有效和准确的监测和核查机制，以追踪在替代发展工作期间内所产生的质和量的影响。这些努力与根除非法作物和受非法作物种植影响地区内正在推广的合法创收机会的可持续性有关。根据《行动计划》，禁毒署还将强调对在全球一级的根除非法麻醉品作物活动进行监测。

17. 监测机制是对为根除非法麻醉品作物而提出的措施的必要补充。它们主要起到下述两种作用：

作用 1：评估非法种植的程度和趋势

18. 监测活动旨在向各国政府和国际组织提供关于国家、区域和全球各级的大麻、古柯树和罂粟非法种植情况的高质量情报。这类情报是评估各国政府和国际组织提出的战略和管制措施的进展情况所需要的。它还将使国际社会能够探测到种植替代情况和新种植区的发展情况，这就是所谓的“气球效应”。不仅可以通过分析非法种植数据，而且还可以通过分析有关没收和合法要求的数据和信息来探测新的种植情况。然后可以在有嫌疑的新的种植区进行核查。

作用 2：指导管制措施的制定和执行

19. 鉴别哪些地区需要采取管制措施以及哪种类型的干预措施适合于这种情况，以及就干预措施的适用性和影响不断提供反馈的信息，这是监测机制的一项必不可少的功能。因此，监测机制还成为替代发展方案和各国政府及国际机构执行的根除措施的规划工具。

20. 少数存在非法种植麻醉品作物的国家所制定的监测机制已足以充分评估其领土内的情况。因此，尽管定

期编制统计资料,但目前却没有一项用于数据收集和非法麻醉品作物分析的全面、可靠的国际性机制。关于大麻的情况尤其如此,关于罂粟和古柯树的情况在很大程度上也是如此。每次当各国政府和国际社会保证尽一切努力根除非法作物种植的时候,就制造出一种不利的局势,这种局势可能会限制它们履行承诺,从而给全球性根除非法作物种植的方法造成损害。除非采取某种措施补救这种局势,否则各会员国和国际社会既不可能适当指导和监测根除战略的进展情况,也不可能有效防止非法种植向其他地区迁移(气球效应)。

21. 调查所使用的方法目前大约与非法种植估计数一样多。在一些国家,估计数有时是在没有进行任何正确的调查活动或者是在没有采用一致的方法标准的情况下得出的。尽管把各种不同的方法和不同来源的数据资料结合在一起,可以有助于获得更加准确而全面的情况,但仍然需要对获取数据的方法达成某种共识。有些方法尽管不够系统化,却比其他方法出名,而有一些方法仍然处于不成熟阶段。因此,必须使数据获取技术达到某种标准化,以便制定参考标准供各会员国和国际社会使用。以下四类基本调查技术可单独或结合使用,以提供非法作物种植估计和趋势,并评估替代发展和管制措施所产生的影响,管制措施包括:快速评估调查、地面调查、空中侦察以及卫星侦察。

22. 一些会员国已经决定加强数据收集活动,要求禁毒署在这一过程中发挥积极的作用。在《行动计划》第四条,会员国决定:“生产地区的各国政府应当制订有效而精确的监测和核查机制……(并)……应同联合国国际药物管制规划署和在同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。”

23. 随后,在关于1998-2001年中期计划方案13(国际药物管制)的拟议订正草案中,指定禁毒署负责“建立并保持一个有关非法种植的数据资料库并进行评估和分析,使各国政府有一个独立、中立和客观的数据资料来源,以便确定非法生产的程度、起因和影响以及替代发展措施的影响。为此,将建立或改进收集信息的网络,酌情与各国政府、联合国国际药物管制规划署以及其他国际组织和非政府组织等机构建立联系,将提供技术援助,支持各国政府采用适当调查方法监测非法种植情况”(A/53/6(Prog.13)/Rev.1,第13.10(a)分段)。

24. 根据大会第二十届特别会议通过的决定和1998-2001年中期计划的规定,为按照该中期计划对禁毒署

规定的今后活动确定了如下五项指导原则:

(a) 监测各国非法种植情况主要由各国家当局负责;

(b) 评估、分析和报告全球非法种植情况主要由禁毒署负责;

(c) 在上述原则(a)与原则(b)之间建立一种联系是各国政府、禁毒署和其他多边机构的共同责任。将必须发展或改进网络和报告机制,以改进信息资料交流,并将由禁毒署负责鉴定网络的缺口并提出弥补办法,包括有关建立或改进各国监测机制的建议;

(d) 禁毒署向各国政府提供的有关全球局势的信息的独立性、中立性和客观性等特性,只有在获自各国监测机制的信息资料是可核实和一致的条件下才能得到保证。而且只有在各国的监测机制是公开、透明和协调一致的情况下才能得到确定。禁毒署和/或各国政府或其他多边机构只有通过协调调查方法、参与调查活动或审查调查数据,才能达到上述标准。参与并不一定需要技术援助,尽管两者很容易相互结合;

(e) 应当向有需要的政府提供技术援助。禁毒署富有经验,而且有捐助国的支持,因此完全有能力提供这种援助,但是其他双边或多边援助来源同样可以发挥重要作用,特别是在技术密集型方法方面。由于有些监测手段成本和技术含量较高,因此,费用分摊安排和把来自不同合作伙伴的技术和财政贡献相结合的共同方案可以提供有希望的方法。

25. 考虑到各国能力的发展水平各不相同,希望各会员国和国际社会能够到2001年适当监测国家、区域和全球各级的非法药物作物情况。发展或加强监测机制和监测网的工作可以按下述步骤进行:

(a) 1998年(第一阶段):大会在其第二十届特别会议上作出决定;禁毒署制定一项方案制定框架;禁毒署制订一项支助项目;

(b) 1999年(第二阶段):制定调查方法;需要时制定对各国和区域监测机制的技术援助项目;需要时设计信息交流网络;建立禁毒署的数据和情况分析与报告的中心能力;

(c) 2000年(第三阶段):执行技术援助项目;传播调查方法;建立网络;禁毒署对全球情况进行分析和报告;

(d) 2001 年 (第四阶段): 完成第三阶段的活动; 国际监测机制网络开始运转。

26. 1998 年 11 月, 禁毒署制订了一项与各国政府和捐助国共用的关于监测非法作物的方案制定框架。确定了目标、指导原则和主要业务优先次序, 以指导禁毒署今后的活动。按照方案制定框架, 禁毒署还于 1998 年 12 月制定了一项一年期支助计划。该计划涉及到成立一个方案制定小组, 并为其 1999 年活动 (包括制定调查方法、参与国家一级的需要评估任务以及促进技术援助项目的拟定和信息共享机制的界定) 提供所需资金。

27. 加强监测活动主要需要制定或改进调查中使用的方法, 以及数据的获取和分析。由于技术上的不断进步, 使得与其他调查技术结合使用的太空遥感技术成为一种有希望的手段, 完全可用于监测麻醉品作物的非法种植情况和部署种植区的替代发展措施。尽管在这一方面已经积累了某些经验, 但是使用卫星监测的方法仍然需要进一步发展。目标是提出一种适当的、达到最新水平的和具有成本效益的监测非法麻醉品作物的遥感技术, 以便让那些对于在其本国监测机制范围内增加或进一步发展卫星遥感能力感兴趣的会员国随意使用这种技术。1998 年 12 月, 禁毒署与欧洲航天局 (欧空局) 签署了一项意向书。同时还讨论了合作协定的主要特征, 根据该项协定, 欧空局将向禁毒署免费提供其关于开发有关方法的专门知识和技术能力, 该协定将于 1999 年初最后确定并提交这两个组织批准。

28. 在国家一级, 禁毒署与秘鲁政府签署了一项关于进一步开发其监测非法作物机制的新项目。禁毒署目前

还正向阿富汗、老挝人民民主共和国和缅甸提供用于同一目的的技术援助。此外, 有关阿尔巴尼亚、马拉维和摩洛哥的类似活动正处在预先规划阶段。

三、结论

29. 大会第二十届特别会议刚结束, 禁毒署和各国政府就立即将《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》的规定纳入正在进行的和新的替代发展活动。自特别会议以来, 各国政府已经表明了一种新的承诺和意愿: 制定根除或大幅度减少非法作物的有时限的战略。同样重要的是, 国际金融机构对于与各国政府和禁毒署进行农村发展方案制定方面的合作正在显示出前所未有的兴趣。这种农村发展方案也考虑到受非法作物影响的社区的特殊需要。

30. 这种积极的事态发展, 在很大程度上应当归因于《行动计划》明确强调在面临高密度的非法作物种植时需要采取一种平衡的方法。在今后两年中, 预计《行动计划》的执行将会大大提高替代发展干预办法的质量和影响, 而这些干预办法本身也应当导致各国和国际财政支助水平的大大提高, 这正是实现大会在其第二十届特别会议上制定的在 2008 年以前根除或大幅度减少非法作物的目标所需要的。

注

¹ 见 S-20/2 号决议, 附件。

² S-20/4E 号决议。