

**麻醉药品委员会**

第五十届会议

2007年3月12日至16日，维也纳

临时议程\*项目4

大会第二十届特别会议的后续行动

**世界毒品问题**

执行主任第四次两年期报告

增编

**开展国际合作根除非法药用作物和促进替代发展行动计划****摘要**

自 1998 年以来，联合国各会员国都致力于监测和跟踪《关于开展国际合作根除非法药用作物和促进替代发展的行动计划》（大会第 S-20/4 号决议）的执行进展。联合国毒品和犯罪问题办事处执行主任第四次两年期报告介绍了《行动计划》的执行进展。

东南亚国家在减少非法罂粟种植方面持续取得的进展被阿富汗种植面积的大幅度增长抵消。在安第斯国家玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁，古柯树的非法种植量总体上大幅减少。然而，由于每公顷的产量增加，可卡因的供应量稳定。全球非法大麻作物种植量仍然没有减少，部分原因是各国的禁毒法律不明确。

乡村贫穷、可持续的替代经济无法实现及不安全仍然是贫穷农民从事非

\* E/CN.7/2006/1。



法种植的重要根源。

自 1998 年以来，各会员国制定并改进了国家计划和战略以解决非法种植问题，包括：替代发展、根除及其他执法措施。通过把性别因素、基于社区的参与方法及环境等重要问题纳入替代发展方案，也取得了进展。然而，为评估替代发展和铲除方案的影响，国家一级在具备管理评价和检测系统的能力方面取得的进展还不全面且没有可持续性。

资金吃紧继续给实施替代发展方案带来麻烦，只有少数国家能成功争取到国际金融机构、区域开发银行及其他捐助者的支助。现在，虽然许多国家拥有执行替代发展方案的技术知识，但缺乏承办这类活动所需的资金。

## 目 录

	段次	页次
一、非法种植全球概览.....	1-5	4
二、各国政府采取的行动 .....	6-31	7
A. 关于非法药用作物种植的政策及战略答复.....	9-11	8
B. 替代发展的国际合作.....	12-16	9
C. 实施替代发展方案过程中遇到的困难.....	17-21	10
D. 关于替代发展经过改进的和有创意的做法.....	22-23	12
E. 关于非法种植的监测、信息交流和对替代发展方案影响的评价.....	24-26	12
F. 改善替代发展的经济框架.....	27-31	14
三、联合国毒品和犯罪问题办事处采取的行动.....	32-87	15
A. 非法药用作物的全球监测.....	32-35	15
B. 替代发展举措概览.....	36-78	15
四、结论.....	79-87	22
图表		
一、1993-2006 年全球非法罂粟种植面积.....		5
二、1993-2006 年全球非法鸦片产量.....		5
三、1993-2005 年全球古柯树种植面积.....		6
四、1993-2005 年全球可卡因潜在产量.....		7
五、1988/1989-2004/2005 年全球大麻药草产量估计数 .....		7
六、已制定减少和铲除非法药用作物种植国家计划或方案的报告国的比例 .....		8
七、制定减少和铲除非法药用作物种植国家计划或方案的报告国的比例 .....		9
八、报告就实施替代发展和根除非法麻醉作物方案进行国际合作的国家的比例 .....		10
九、报告至实施替代发展方案构成障碍的国家的比例 .....		11
十、报告替代发展和/或铲除非法作物方案所涉重要领域的国家的比例 .....		12
十一、用于非法作物种植监测的方法，表示为报告国的比例 .....		13
十二、监测和评估替代发展和铲除方案的制度，表示为报告国的比例 .....		14

## 一、非法种植全球概览

1. 联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）执行主任第四次两年期报告的增编部分报告各国政府执行《关于开展国际合作根除非法药用作物和替代发展的行动计划》（大会第 S-20/4 号决议）的进展。本报告载有各会员国在 2004-2006 年第四次两年期报告中提供的信息及禁毒办协助会员国执行《行动计划》的情况。

2. 全球非法罂粟种植面积减少了 27%，从 1993 年的 277 400 公顷降至 2006 年的 201 900 公顷（见图一）。然而，由于阿富汗非法罂粟种植面积大幅度增长，2005 年和 2006 年的下降趋势停止。从全球来看，2006 年的非法鸦片产量达到 6 630 吨，与 2005 年的估计产量相比增加了 41%（见图二），其中阿富汗占全球种植总量的 92%。禁毒办 2007 年农民种植意向调查的初步结果显示农民再次种植的可能性增加。

3. 如果不计阿富汗的数字，自 1998 年以来东南亚金三角地区的非法罂粟种植量减少 85%。而今，老挝人民民主共和国和泰国实际上已没有鸦片。1998 年至 2006 年，缅甸的罂粟种植量下降了 83%。如果从分区域看，全球非法罂粟种植总量从 1998 年的 66% 降至 2006 年的 12%。

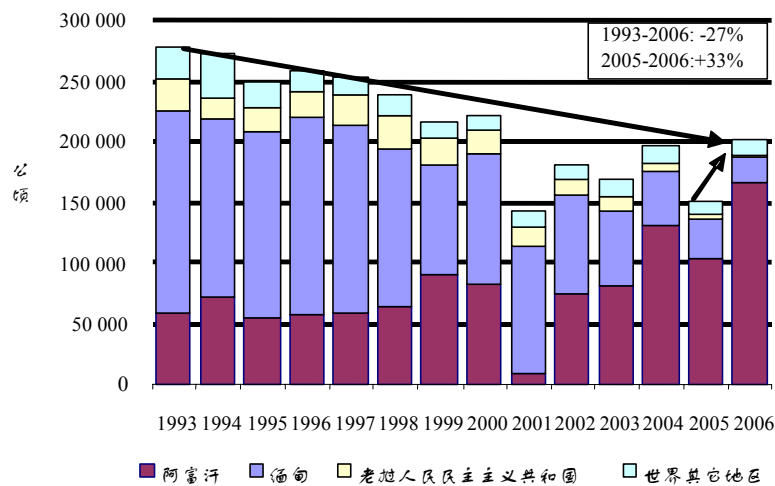
4. 安第斯国家玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁的古柯树估计种植量也呈积极的下降趋势。与 2000 年相比，非法种植总面积下降 28%，从 221 300 公顷降至 2005 年的 159 600 公顷（见图三）。种植者和贩毒者运用新材料和新技术提高了潜在的可卡因氢化物产量，从而导致 1990 年代中期到 2005 年的产量达到 910 吨后基本上没有任何变化（见图四）。2005 年，哥伦比亚的可卡因产量占全球总产量的 70%，秘鲁占 20%，玻利维亚占 10%。

5. 大麻种植和收获的独特性使得其被广泛种植。虽然没有对全球非法大麻作物种植面积作出准确估计，禁毒办估计 2004-2005 年期间大麻种植面积约为 231 000 公顷，能生产 45 000 吨大麻药草。与对前十年的估计数相比，现在的种植面积几乎翻了一倍（见图五）。根据通过年度报告调查表提供给禁毒办的信息，1994-2004 年，176 个国家和地区种植大麻。对数字进行的初步分析表明大多数大麻种植在美洲（54%），其次是非洲（27%）、亚洲（15%）、欧洲（4%）和大洋洲（1%）。

图一

## 1993-2006 年全球非法罂粟种植面积

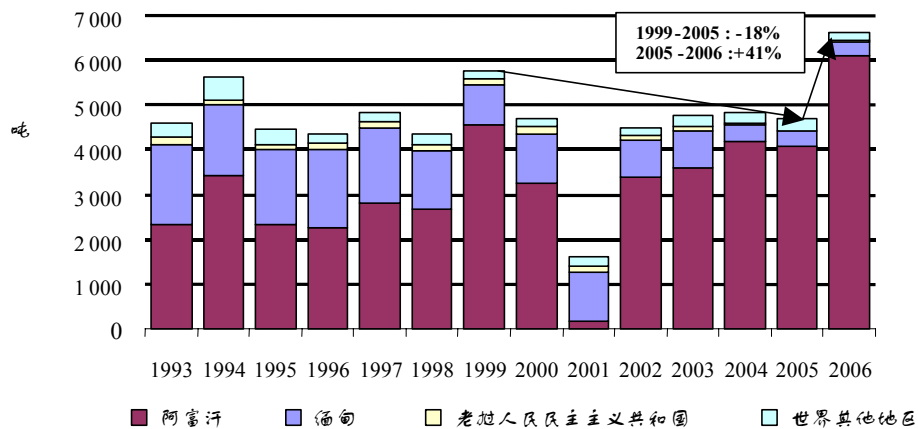
(公顷)



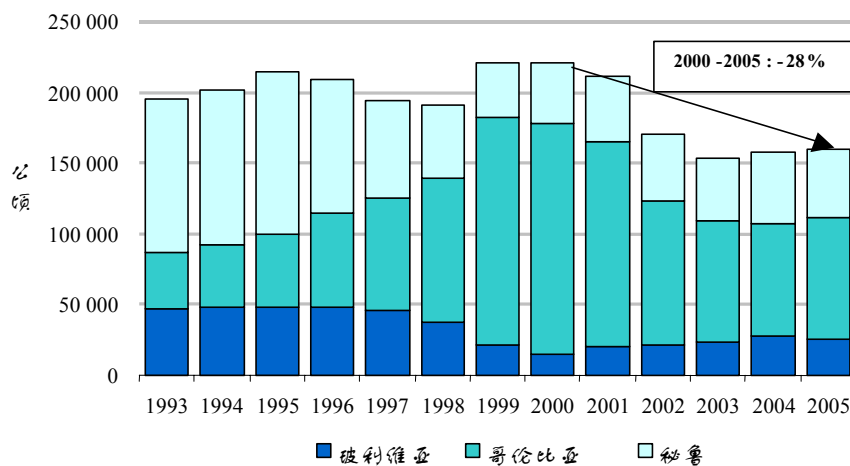
图二

## 1993-2006 年全球非法鸦片产量

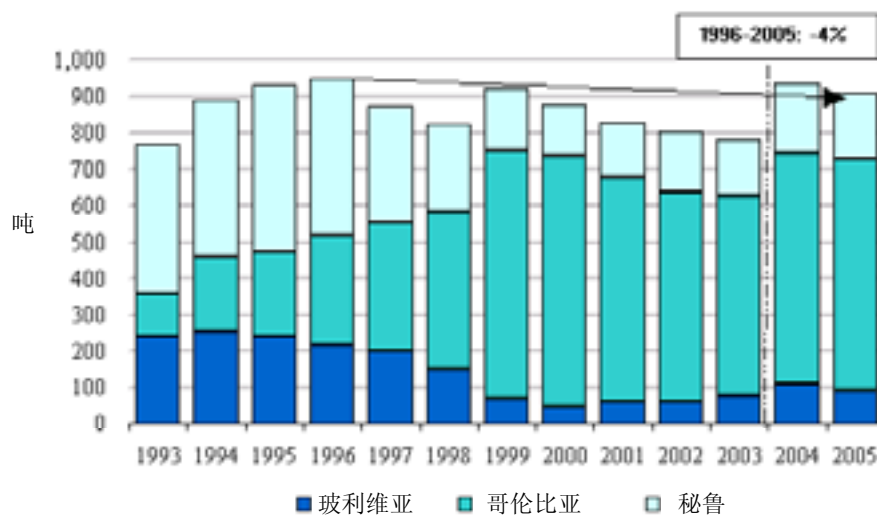
(吨)



图三  
1993-2005 年全球古柯树种植面积  
(公顷)

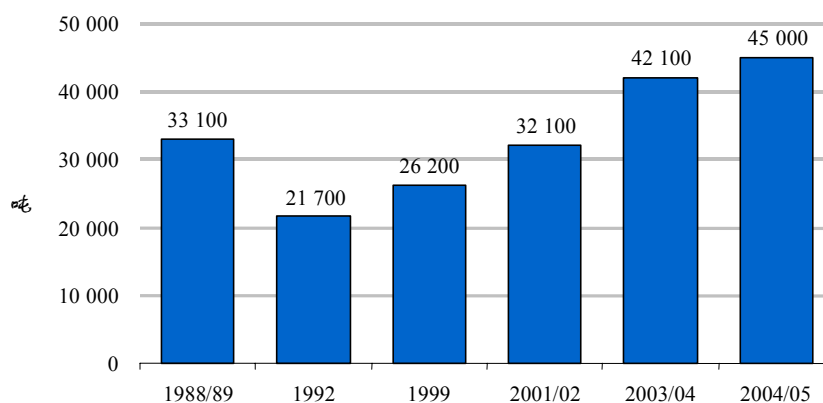


图四  
1993-2005 年全球可卡因潜在产量  
(吨)



注：2004-2005 年期间哥伦比亚可卡因产量数据以新的实地研究为基础。

图五  
1988/1989-2004/2005 年全球大麻药草产量估计数  
(吨)



资料来源：联合国犯罪和问题办事处，《2004 年世界毒品报告》（联合国出版物，出售品编号：E04.XI.16）和《2005 年世界毒品报告》（出售编号：E.05.XI.10）；联合国犯罪和毒品问题办事处，年度报告调查表；政府报告及联合国犯罪和毒品问题办事处的估计。

注：2001-2002 年及 2003-2004 年期间的显著增长是由于国家的产量估计扩大（适用于尚未提供这类估计数的各国的消费型生产估计）。如果不改变估计方法，全球大麻药草产量将会从 32 000 吨增至 35 000 吨。

## 二、各国政府采取的行动

6. 2004-2006 年第四个两年期报告调查表第六部分收到各国的答复 90 条，同样数量的国家对第三个两年期报告调查表（2002-2004 年）作出了答复。答复的地域分布如下：非洲，25%；亚洲，21%；欧洲，34%；美洲，19%；大洋洲，1%。与前几个报告周期相比，作出答复的亚洲国家数目增加，北非和中东国家数目下降。

7. 遗憾的是，阿富汗作为全球最大的非法鸦片供应国并且已制定了替代发展/替代生计方案，却没有作出答复。

8. 对两年期报告调查表第六部分的答复进行了分析。由于问题相对较少，没像其他专题领域那样对此构建综合指数进行比较。分析以对各种问题作出积极答复的国家比例变化为基础。然而，应注意对问题作出否定答复意味着这一问题不适用于所述国家或该问题已得以成功解决。

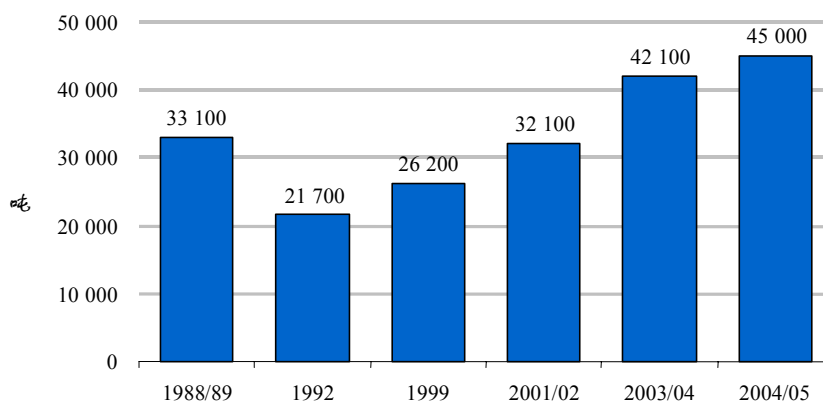
## A. 关于非法药物种植的政策及战略答复

9. 总共有 36 个国家政府在其答复中表明他们制定了减少和铲除非法作物种植的国家计划和方案，包括替代发展。其中 29 个国家表示其方案或计划涉及大麻，14 个国家的方案或计划涉及罂粟，6 个国家涉及古柯树。自第三个报告期以来，报告拥有此类计划和方案的国家比率仍然稳定地保持为 40%，在分区域一级略有变化。41 个国家（占答复国的 46%，与第三个报告期的 48% 相比）报告，它们的国家计划或方案包括分别针对非法种植罂粟（17 个国家）、古柯树（6 个国家）和大麻（38 个国家）的根除非法作物和其他执法措施（见图六和图七）。与前一个报告期相比，大麻和古柯树的目标毒品销售量仍然没有变化，罂粟的下降。

10. 另外 41 个国家（占答复国的 46%）报告说没有此类方案或计划。一些国家对此问题作出否定答复表明：由于这些国家的非法药用作物种植量微不足道或者不种植非法药用作物，所以调查不适用它们。其他国家报告说，非法种植面积很小，通过定期执法行动来处理这一问题。

图六

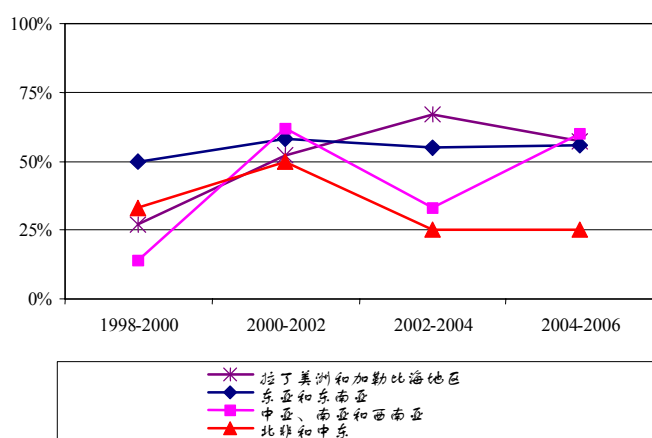
制定减少和铲除非法药用作物种植国家计划或方案的报告国的比例





图七

制定减少和铲除非法药用作物种植国家计划或方案的报告国的比例



11. 许多国家提供资料，说明为管制非法作物所采取的执法措施；其他国家报告了替代发展的配套执法措施。答复的信息包括有关的国家法律法规、负责执行的国家机构和职能部委、相应的罚款、监测和检查技术、铲除行动和提高认识的活动。

## B. 替代发展的国际和作

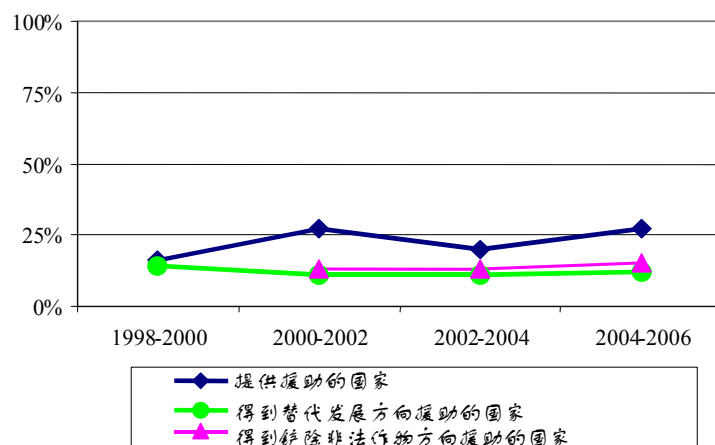
12. 在第四个报告期，据报告，在双边、区域或多边基础上通过实施替代发展方案向其他国家提供援助以消除非法麻醉品的国家数目增多（24个国家，占答复国的27%，第三个报告期是18个国家，占答复国的20%）。这一进展鼓舞人心，但与第二个报告期（2000-2002年）报告提供援助的30个国家政府相比，绝对数目仍然落后。总共有11个国家（占答复国的12%）报告说利用替代发展方案得到了技术援助，有13个国家（占答复国的15%）利用根除方案得到了援助，这些比例比第三个报告期仅略有上升（见图八）<sup>1</sup>。

13. 大多数国家在报告为支持替代发展提供多边援助时表示，它们的支助通过禁毒办来提供。澳大利亚、奥地利、加拿大、芬兰、法国、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、西班牙和美利坚合众国在报告中说它们通过禁毒办的替代发展方案向亚洲或拉丁美洲，或两者，提供援助。

<sup>1</sup> 第二个报告期的两年期报告调查表首次纳入关于得到铲除方面援助的问题。

图八

报告就实施替代发展和根除非法麻醉作物方案进行国际合作的国家的比例



14. 许多国家也报告了为支持替代发展提供的双边援助。澳大利亚报告它为亚洲国家的替代发展提供了支助。加拿大报告了它向阿富汗提供的双边援助。塞浦路斯报告了向阿富汗提供捐助以支持替代发展的情况。丹麦报告说，它支持阿富汗民族团结方案和玻利维亚农民经常向古柯种植区迁徙的区域的乡村发展。法国报告说，它通过欧盟以及阿富汗、摩洛哥和拉丁美洲的双边方案支持替代发展。德国报告说，它向阿富汗、玻利维亚、老挝人民民主共和国和秘鲁提供了技术援助。日本报告说，它为缅甸提供了双边援助。

15. 大不列颠及北爱尔兰联合王国报告了为支持阿富汗的禁毒战略和国家优先发展方案为该提供援助的情况。美国报告说，它向玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁及拉丁美洲和亚洲的其他国家，包括阿富汗、老挝人民民主共和国和缅甸提供了双边根除和发展援助。

16. 柬埔寨报告说，它通过亚洲和太平洋吸毒信息网络交流有关非法麻醉作物的信息。厄瓜多尔报告说，它提倡预防性替代发展的观念。立陶宛报告其合作限于信息交流。菲律宾报告了信息交流和培训方面的合作情况。泰国报告说，它向缅甸的 BaanYong Kha 发展项目提供了技术和经济支助，并在 Mae Fah Luang 基金的合作下采取措施成为替代发展的培训中心。伊朗伊斯兰共和国报告说，它与阿富汗进行了替代罂粟种植和执法方面的合作。

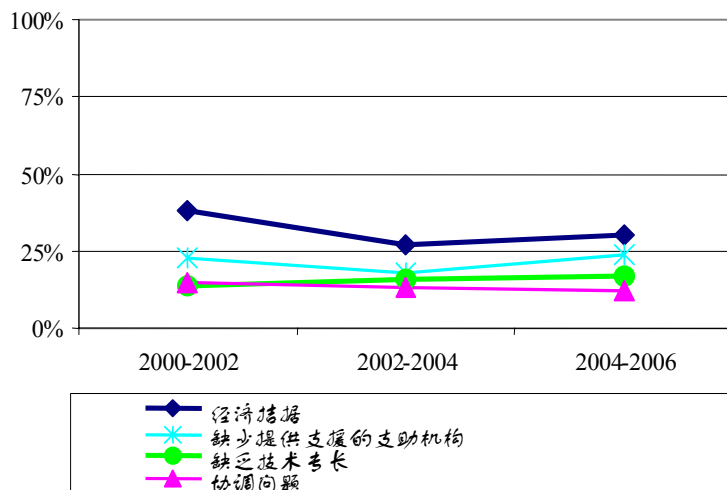
### C. 实施替代发展方案过程中遇到的困难

17. 总共有 27 个国家（占答复国的 30%）表示资金吃紧是实施替代发展方案的最大障碍。第二大障碍是缺少提供发展援助的支助机构（22 个国家提出），缺乏技术知识（15 个国家提出）和协调问题（11 个国家提出）。与前一个报告期相比，障碍的大小程度仍未改变。然而，确认由于资金吃紧而缺少支助机构的国家数目大幅增加（22 个，前一个报告期是 16 个）（见图九）。总共有

30 个国家（前一个报告期为 24 个）表明它们拥有必要的技术知识来实施替代发展方案<sup>2</sup>。这个结论表明到目前为止各国已具备充分的能力。

图九

报告至实施替代发展方案构成障碍的国家的比例



18. 注意到虽然 27 个国家表示资金吃紧是实施替代发展方案面临的困难，但是只有 9 个国家（与前一个报告期的 11 个国家相比）报告说已经与国际金融机构或区域开发银行，或两者，商谈了为替代发展和铲除非法作物方案提供资助事宜。其中有 5 个国家报告说在这方面已得到了支助（前一个报告期为 4 个国家）。

19. 许多国家报告说在取得用于替代发展方案的资金支助时受到制约。缅甸报告说，由于政治和经济制裁，它未得到此类支助。巴拉圭表示，虽然非法大麻作物种植是严重的国家问题并且与贫穷有关，但在为解决此问题开展的合作方面，它并未得到其他国家的支助。加纳报告说，由于还款率较低，商业银行认为替代发展是不可行的尝试，因此将不为此类方案供资。摩洛哥表示，在替代发展方案的早期阶段，必须为替代作物提供补贴，原因是替代作物的利润不够大，不能获得银行贷款。

20. 许多国家提供资料说明它们努力确保获得财务资源，用于替代发展和/或铲除方案。大多数报告国表示，这些方案由国内资源供资。少数国家表示，禁毒罚款和没收与毒品有关的资产这两方面所得收益也用于为这些方案提供资金。缅甸和巴基斯坦报告说已得到禁毒办的援助。摩洛哥报告了欧盟支助的方案，并表示它已向禁毒办提交了一个方案，供其审议。秘鲁报告说美国为其根除方案提供了资金。

<sup>2</sup> 第二个报告期的两年期报告调查表首次纳入政府在实施替代发展方案方面面临的资金吃紧问题。

21. 玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁提供资料说明它们已收到的为代替发展和/或根除方案供资的双边和/或多边援助。

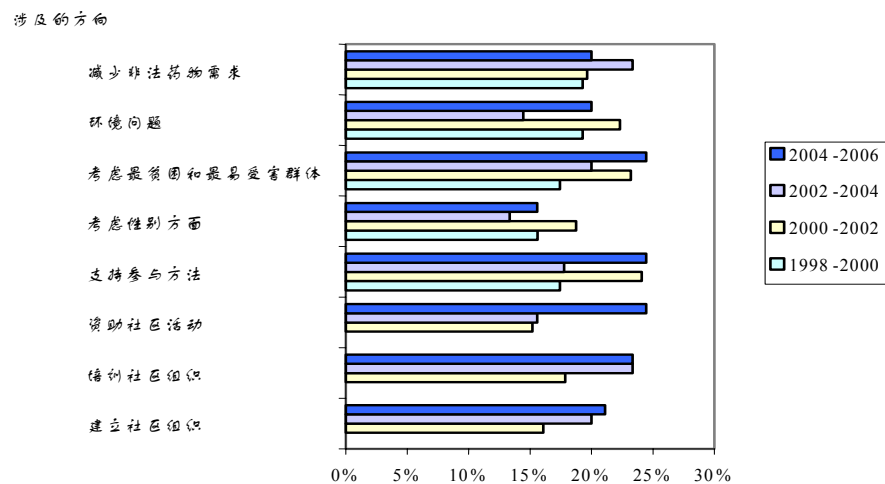
#### D. 关于替代发展经过改进的和有创意的做法

22. 大约有四分之一的答复国表示它们的替代发展方案载有支助建立和培训社区组织的规定。与前一个报告期的 14 个国家相比, 22 个国家报告说通过其替代发展和/或根除方案向社区行动提供了财政支助。在这方面, 南非报告执行了减缓贫穷方案, 冈比亚利用禁毒罚款所得收益来支助社区活动, 美国向地方和国家政府提供了财政支助。乌兹别克斯坦报告说, 社区领导参加了根除非法作物活动。黎巴嫩在对此问题作出答复时, 表示它需要针对替代发展的紧急支助。

23. 与前一个报告期相比, 表示其替代发展方案规定了参与方法、纳入性别方面及考虑到最贫穷和最易受害群体和环境问题的国家数目增多。对在替代发展方案中纳入性别和环境问题作出积极答复的国家中, 拉丁美洲和加勒比海地区国家占的比重最大。较少的国家(18 个, 前一个报告期为 21 个)报告说, 其替代发展方案考虑到了减少非法药物需求的措施(见图十)<sup>3</sup>。

图十

报告替代发展和/或铲除非法作物方案所涉重要领域的国家的比例



#### E. 监测

24. 与前一个报告期的答复相比, 在非法作物种植的监测机制方面<sup>4</sup>, 报告说采用地面勘测和卫星图像的国家数目增加, 采用航空摄影的国家数目下降(见图十一)。在报告地面勘测使用情况的国家中, 撒哈拉以南非洲、拉丁美洲及

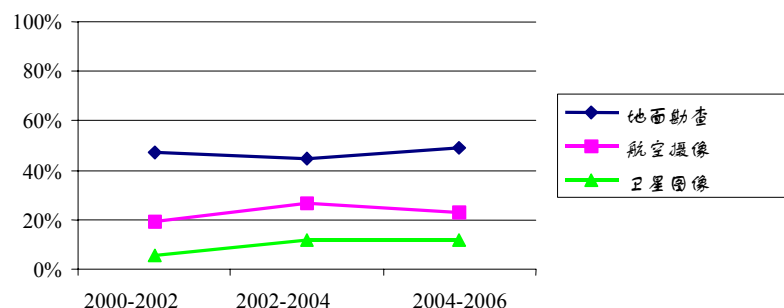
<sup>3</sup> 第二个报告期的两年期报告调查表首次纳入关于支助社区组织和社区活动的问题。

<sup>4</sup> 第二个报告期的两年期报告调查表首次纳入关于监测非法种植机制的问题。

加勒比国家将近占一半。主要受古柯树种植影响的国家报告说它们采用三种监测方法。一些国家还报告了在特殊和个别情况下利用人力情报、社区治安、信息网络、地面巡逻、直升机监视进行监测的情况。

图十一

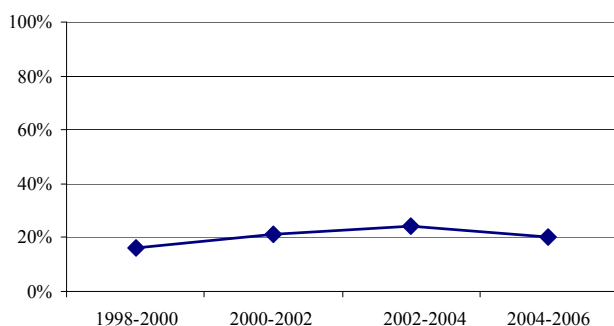
用于非法作物种植监测的方法，表示为报告国的比例



25. 总共 40 个国家表示在国家、区域和国际一级交流了有关监测非法种植的信息，相比之下，前一个报告期为 45 个国家。较少的国家，(18 个，前一个报告期为 22 个) 报告说它们拥有监测和评价替代发展和铲除非法作物方案在质量和数量上的影响的制度 (见图十二)。在很多情况下，明显缺乏监测制度是由于没有非法种植现象或缺乏替代发展。然而，对此问题作出积极答复的国家减少令人关注。只有 24 个国家报告说它们定期评估其执法和替代发展措施的影响，相比之下，前一个报告期为 29 个国家。七个国家指出，之所以没有建立监测和评估制度，是由于缺乏技术知识和资金吃紧。两个国家表示它们的替代发展方案是新方案，尚需作出评价。

图十二

监测和评估替代发展和铲除方案的制度，表示为报告国的比例



26. 在拥有监测和评价制度的国家中<sup>5</sup>；一些国家还提供资料介绍用于衡量替代发展和铲除非法作物方案的影响的指标。其中包括受益于替代发展的家庭数目、从合法活动中获得的家庭收入、合法种植面积的公顷数目、已经放弃或根除，或两者的非法种植面积公顷数目及替代发展产品的市场增加值。玻利维亚也表示它评价了参与方案的妇女人数。提出的其他指标还包括在国内外缴获的非法药物的数量，对涉及毒品的逮捕人数统计及非法市场上毒品价格的波动。

#### F. 改善替代发展的经济框架

27. 许多国家提供信息介绍目前正在开展或计划开展的活动，活动的宗旨在改善替代发展的经济框架。在非洲区域，马达加斯加报告说通过修建道路开放了偏远地区。斯威士兰报告说鼓励从事非法种植的农民种植替代作物，如甘蔗。喀麦隆报告说，2006-2008年国家药物管制战略通过后将会进行作物替代活动。刚果民主主义共和国正在进行关于作物替代的社会经济研究以确定受影响人口的当前需要。加纳报告说获得了能够让农民提高其产品附加值的加工机械。

28. 在加勒比地区，特立尼达和多巴哥报告说在该国的替代发展指的是根除大麻和促进合法替代。其行动包括引导从事任何非法贸易的风险群体进行合法活动的社会方案并涉及教育和创收活动。

29. 在南美地区，玻利维亚报告说它已着手促进生产者进入条件得到改善的市场。哥伦比亚报告说，它已确认拥有广泛国内外市场的产品并重点改进生产工艺。哥伦比亚与私营部门及禁毒办一道举行了旨在鼓励私营部门参与的业务圆桌会议。秘鲁报告了其在《安第斯共同体贸易促进与根绝毒品法》框

<sup>5</sup> 阿尔巴尼亚、澳大利亚、玻利维亚、柬埔寨、哥伦比亚、厄瓜多尔、洪都拉斯、印度、巴基斯坦、巴拉圭、秘鲁、大韩民国、俄罗斯联邦、南非、斯威士兰、泰国、特立尼达和多巴哥及美国

架内所作的努力和《自由贸易协定》的签署情况。巴拉圭报告说，它努力为国家和国际一级项目争取资金，为受影响地区争取安全投资并通过农村综合发展减轻贫穷。

30. 在东南亚，缅甸报告说已根据其根除毒品 15 年计划（1999-2004 年）改进了替代发展的经济方面，包括市场营销领域。泰国报告了多统发展项目生产的增值产品的推广情况。

31. 法国报告了它为包括哥伦比亚的有机咖啡在内的替代发展产品提供的市场营销支助。黎巴嫩建议鼓励从受非法作物种植影响的国家进口合法产品。

### 三、联合国毒品和犯罪问题办事处采取的行动

#### A. 非法药用作物的全球监测

32. 2006 年，禁毒办继续在非法作物监测方案框架内监测全球非法古柯树和罂粟种植，并在相关国家政府的合作下，在阿富汗、玻利维亚、哥伦比亚、老挝人民民主主义共和国、缅甸和秘鲁实施了年度调查。另外，在厄瓜多尔和委内瑞拉玻利瓦尔共和国进行了初步评价，预计 2007 年初得到最后结果。2006 年，禁毒办还发布了摩洛哥第三个年度大麻作物种植调查的结果。

33. 尽管阿富汗存在着安全问题，禁毒办还是进行了年度快速评价和月度鸦片价格监测调查，以此加强其监测活动。在接下来的第二年，办事处还核查了阿富汗政府的根除活动。

34. 老挝人民民主共和国和缅甸罂粟大规模减少后，禁毒办在其种植农意向调查中对此减少给有关社区的生活和生计带来的影响进行了评价。改进社会经济方面的数据和了解应对战略对设计可持续方案以指导未来发展援助至关重要。

35. 安第斯国家为古柯和可卡因制定了类似阿富汗月度鸦片价格监测指数的系统。哥伦比亚进行了广泛的产量调查，这可以调整古柯叶的估计产量及古柯叶到古柯糊的转换率。

#### B. 替代发展举措概览

36. 替代发展一直是各会员国及禁毒办在减少贫穷和可持续发展框架内解决非法作物种植问题的主要办法。替代发展为易受害农民提供了维持合法和可持续生计的替代方式和机会。1998 年，各会员国一致认同替代发展是实现这一目标的最好方式，因为它是更广泛的社会经济发展政策和平衡办法的有机组成部分，包括执法、根除和减少毒品需求。会员国也认同替代发展还需采用经过改进的做法和有创意的做法。这些做法除其他外要促进社区的参与和

民主价值观，纳入性别方面的问题，遵守环境可持续性标准（大会第 S-20/4 E 号决议）。

37. 2005-2006 年，禁毒办继续协助会员国设计、实施和监测替代发展方案。禁毒办也继续提倡采取最佳做法和交流经验，并继续提供技术能力协助各国政府确定并争取双边和多边发展机构、国际金融机构和私营部门对替代发展方案的支持。禁毒办也提倡将禁毒目标纳入更大的发展计划和方案，并继续努力协助各会员国在《联合国气候变化框架公约京都议定书》<sup>6</sup>的清洁发展机制框架内积极寻求执行方案的机会，以此来解决非法药物种植和生产所涉环境问题。

#### 1. 中亚和西南亚

38. 2006 年，阿富汗政府尽管得到了大量的军事和发展援助，但在减少非法罂粟种植方面未取得任何进展。2006 年的种植面积为 165 000 公顷，增加了 59%。产量达到前所未有的 6 100 吨，使得阿富汗成为全球唯一供应国。非法鸦片总出口额超过 30 亿美元，约相当于阿富汗 2006 年国内生产总值（70 亿美元）的一半。从事鸦片种植的人数为 290 万，增加了将近三分之一，占全部人口的 12.6%。全国 36 个省中只有 6 个省无鸦片。社会和政治不稳定似乎是促使种植的重要因素，有八个种植省份地位较稳定的北部地区。

39. 2006 年，阿富汗铲除了大约 15 300 公顷的罂粟，约占种植面积的 10%，相比之下，比 2005 年上升了 5%。

40. 2005 年，用于农业部门的外部援助比率增加，但仅仅占为阿富汗提供的全部援助的 18%。农民对于贷款、替代作物的市场援助、灌溉和电力的期望还未实现，而且这将继续成为未来发展的主要问题。

41. 2005-2006 年，禁毒办向阿富汗的政策制定、活动协调、非法作物监测、替代生计的机构和能力建设提供了援助。2005 年，禁毒办向禁毒部提供了修订国家毒品管制战略和拟定新的禁毒法律的咨询服务。2005 年，禁毒办还发布了题为《阿富汗替代生计项目规划》<sup>7</sup>的综合报告。该报告的数据库载有替代生计项目和捐助者提供援助投资的地区的信息，该数据库已经移交禁毒部。预计此数据库与财政部捐助者援助数据库最终将会成为计划和协调替代生计援助的工具。

42. 2006 年，禁毒办与联合国工业发展组织(工发组织)合作设计了一个农村发展项目，此项目的重点是在无罂粟的省份或面临非法种植风险的地区发展小规模农工业。工发组织、禁毒办和阿富汗政府当局之间的讨论尚在进行，

---

<sup>6</sup> FCCC/CP/1997/7/Add.1, 决定 1/CP, 附件。

<sup>7</sup> 联合国犯罪和毒品问题办事处，《阿富汗替代生计项目计划》。



当前的侧重点是在有创意的项目设想中考虑短期影响活动。关于综合一揽子方案的设计，农村电气化和低成本住宅也正在考虑当中。2006年，禁毒办还在中央和省一级加强了重点职能部委（禁毒部和农村重建和发展部）的机构和运作能力并籍此建立当地专门知识以确保将禁毒目标和分析纳入重要的发展战略和方案。

43. 目前，禁毒办正在加强其在省一级的能力，以便能够提供技术支助和专门知识，满足阿富汗政府及药物管制和替代发展所有部门的发展机构日益增长的需要。

## 2. 东亚和东南亚

44. 1998—2006年，东南亚地区非法罂粟种植减少了85%。泰国和越南的罂粟种植在十几年前就变少。曾是世界第三大非法罂粟生产国的老挝人民民主共和国的种植面积从1998年的26 900公顷降至2006年的约2 500公顷。

45. 在缅甸，非法罂粟种植面积从1998年的130 000公顷降至2006年的21 500公顷，下降了83%。然而，由于2006年气候条件有利、耕作方法改进及发展方案不周全使得每公顷的鸦片产量增加了54%，这表明如果不推行和实施方案的所有组成部分，农民迅速恢复非法种植是何等容易。因此，潜在的鸦片产量仍未改变，2006年为315吨（2005年为312吨）。

46. 2005-2006年，禁毒办继续促进区域合作。这主要通过交流信息和提高机构和人力资源能力来实现。区域方案提倡在该地区的六个国家（哥伦比亚、中国、老挝人民民主共和国、缅甸、泰国和越南）实施基于社区的替代发展方案，并促进交流关于非法作物监测系统和取代先前鸦片种植农收入的可行来源的经验和信息。完成了一项研究，其侧重点是老挝人民民主主义共和国和缅甸的鸦片种植农为应对减少鸦片的措施而采用的应对战略。

47. 在审查期间，禁毒办继续促进实施《东南亚国家联盟与中国合作行动对付危险毒品的行动计划》，并协助各会员国监测实现既定目标方面的进展情况。2006年初，东盟与经济合作组织<sup>8</sup>签署一份谅解备忘录，以推动两个地区在各专题领域开展密切合作。涉及药物管制的合作领域包括非法作物的取代和替代发展。

48. 禁毒办也便于为印度尼西亚政府设计旨在减少亚齐省非法大麻种植的方案提供咨询服务。

49. 在世界第二大非法鸦片生产国缅甸，先前依赖罂粟的126 5000户农村家庭目前都受到了粮食和燃料短缺的影响。由于罂粟种植量减少，许多农村

---

<sup>8</sup> 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

家庭失去了接受保健和教育的机会，并成为不文明行为（包括贩运人口）的易受害群体。

50. 替代发展方案针对的是靠种植鸦片为生的自给农民的粮食安全和创收活动，禁毒办继续在该方案的范围内，在缅甸与包括世界粮食计划署在内的其他伙伴进行合作。自 1998 年开始实施禁毒办的瓦邦替代发展项目以来，在瓦邦第 2 特区和东掸邦已有约 40 000 人受益，目前此项目已覆盖 271 个村庄，并促进了其他机构的工作。

51. 禁毒办在缅甸的工作主要集中于基于社区的基础保健活动，包括：鸦片成瘾者的治疗和复原、教育、生计（比如，稻田开发、茶树种植、农业技术推广服务、储蓄计划、乡村周转资金、以工换粮计划）、基础设施开发（比如，灌溉系统、乡村道路支线系统、供水系统）。禁毒办还组建了乡村发展委员会和互助小组，以此加强决策者和社区满足其发展需要的能力。同时也在继续加强妇女参与发展方面作出了努力。

52. 目前，考虑到瓦邦项目和其他发展干预措施的教训，基于社区的援助扩展到北瓦邦区的贫穷地区。开展基线社会经济调查是为了确定最易受害和最需要援助的群体。

53. 2005-2006 年，禁毒办继续通过《哥冈和瓦邦倡议》带头实施哥冈和瓦邦地区的多边方案。《哥冈和瓦邦倡议》的伙伴机构包括政府部门、联合国机构及国家和国际非政府组织。通过这种创新的机制，合作伙伴分享最佳做法和经验、讨论问题并制定共同解决方案。通过这样的合作，禁毒办制作了涉及社会经济数据的改进地图，用来加强瓦邦区所有合作伙伴机构的发展规划。禁毒办也在探讨是否有可能建立新的伙伴关系，包括与欧洲联盟委员会的伙伴关系，目的是将传统发展援助的覆盖范围扩大到包括替代发展。

54. 2006 年，在老挝人民民主主义共和国有 5 800 户家庭依赖罂粟种植。禁毒办与联合国其他组织和亚洲开发银行一道向万象省和桑怒省提供了替代发展援助。这些援助包括：基本保健、对鸦片有依赖人员的治疗和康复、替代生计活动和基本基础设施，如小规模灌溉、乡村道路支线。自方案开始实施以来，700 户家庭（占目标区域家庭的 30%）通过由禁毒办支助的微额信贷计划和其他支助摆脱了贫穷。

55. 禁毒办东南亚方案的核心是提高村民和政府官员处理当地发展和吸毒问题的能力。方案覆盖的村庄在生计和保健（例如，在婴儿死亡率和疟疾病例方面均大有改观）都取得了实质性进展。2005 年，联合国国家工作队授予由禁毒办/亚洲开发银行资助在老挝人民民主主义共和国桑怒省 Tabong 村实施的项目联合国发展奖，以表彰其取得的成就。

56. 2006 年，禁毒办协助老挝人民民主主义共和国政府制定了题为《持续消除老挝人民民主主义共和国鸦片的平衡办法》（2006-2009 年）的新的国家毒品方案战略。该新战略列入一项行动计划，以便将先前种植罂粟的 1 000 个最穷的村庄列为目标。

57. 2006 年晚些时候，联合国人类安全信托基金批准了禁毒办/工发组织在乌多姆赛省的项目。该项目的重点是通过发展乡村企业和职业培训来创造创收机会。

2006 年，禁毒办在意大利环境和领土部的支持下，特别是在《京都议定书》的清洁发展机制框架内，协助老挝人民民主共和国和缅甸执行方案，解决非法药物种植所涉环境问题。

### 3. 安第斯地区

58. 在安第斯国家玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁，非法古柯树种植面积在 1999 年和 2000 年增加后，2000 年至 2005 年取得显著进展，古柯树种植面积从 221 300 公顷降至 159 600 公顷，下降了 28%。然而，由于每公顷古柯产量的增加（每公顷作物和改进的加工程序），潜在的可卡因总体产量与十年前相比实际上没有变化。

59. 经过连续四年下降后，2005 年哥伦比亚古柯树种植面积为 86 000 公顷，与 2004 年相比增长了 8%。尽管有所增长，但只是 2000（最后一个高峰年）年种植面积的一半。

60. 哥伦比亚仍是世界上最大的古柯树种植国，占全部产量的 54%。2005 年底，哥伦比亚的 32 个省份中有 23 个，约 68, 600 户家庭，种植古柯树。

61. 2004-2005 年，哥伦比亚政府报告说其航空喷洒方案根除了 130 000 公顷古柯树。哥伦比亚政府还报告了其 2005 年人工根除的创记录数字（31 287 公顷）。

62. 2005-2006 年，禁毒办继续在国家替代发展计划框架内协助哥伦比亚政府。由禁毒办支助的替代发展方案提倡林业产品、咖啡、蜂蜜、酸奶酪、椰子、可可豆和豆类及其他产品，2005 年的销售额为 600 万美元。方案使项目区域的约 6 800 户家庭受益，其合法作物种植面积为 80 000 公顷。禁毒办与私营部门建立了重要的伙伴关系，以便扩大其替代发展方案的影响并支助政府的“和平产品”市场营销运动。

63. 在梅塔和卡克塔省，禁毒办继续为有机咖啡、可可豆和蜂蜜等产品提供技术和营销援助，以此支持体制的加强和生产组织。部分产品通过哥伦比亚大型超市连锁店销售。纳里尼奥省的太平洋沿岸地区古柯树种植量很大，禁毒办与联合国粮食及农业组织(粮农组织)合作，按照哥伦比亚主席团的社会行

动计划，通过森林管理、农林业和粮食安全活动改善了 425 户家庭的生活。该项目提倡的生产系统以森林资源的合理利用、保护生物多样性和维护文化传统为基础。该方案针对 20 000 公顷森林并使另外 1 000 个家庭受益。

64. 2006 年，哥伦比亚政府及禁毒办开始共同努力，以防 Tayrona 和圣玛尔塔国家公园的环境因种植古柯树而遭到破坏。这是实现《京都议定书》环境目标的新举措。

65. 在审查期间，禁毒办监测了在国家公园根除古柯的行动并衡量了政府森林巡视家庭方案中技术、环境、社会和经济内容的执行进展。该方案的主要目标是在提倡可持续地利用自然资源的同时恢复和保护受非法作物影响的生态系统。

66. 作为世界上第二大古柯生产国，秘鲁 2005 年的古柯种植面积为 48 200 公顷，占全球种植总面积的 30%。这一数字比 2004 年估计的 50 300 公顷下降了 4%。之所以下降，主要原因是由于在瓦亚加上游河谷的圣马丁省和 San Gabán 河谷的普诺省执行了铲除运动。2005 年，秘鲁约有 50 000 户乡村家庭种植古柯树。

67. 在秘鲁，由禁毒办支助的替代发展方案和农民协会在以前或现在涉及古柯种植的区域进行了合作。该方案在农业技术、企业管理、产品质量保证和营销方面提供了技术援助。提倡的产品和活动包括特色和有机农产品、森林管理和农林业。秘鲁的方案还特别强调了环境保护、性别平等和重要的贫穷需求。

68. 禁毒办目前和先前依赖古柯树种植的 40 000 人进行了合作。禁毒办的受益者（27%）参与重新造林和农林业活动的比例增加。2005 年，秘鲁前十名由禁毒办支助的农民企业的销售额为 4 000 万美元（其中有 90%是出口收入）。2006 年的销售额有望超过 2005 年。替代发展项目的产品的主要外国市场仍然是欧洲（60%）和北美（38%）。

69. 在 Monzón、Aguaytia 和 Piene 河谷，重新造林面积为 1 696 公顷。还建立了一个林业协会，并向 5 000 多人提供了农林业培训。在 Apurimac-Ene 河谷取得的积极进展是从秘鲁政府获得了新分摊费用资金。2005 年，在 Piene 河流域开始实施森林管理方案（重新造林并恢复早先古柯树种植破坏的土地）。禁毒办还支助政府制定了瓦亚加上游河谷地区的社会和农业发展项目。

70. 2006 年，在秘鲁政府和美国国际开发署的配合下，禁毒办在 Tocache 北部地区（Polvora 区和圣马丁省）开始实施替代发展方案，计划种植 1 240 公顷棕榈油，400 公顷可可豆。预计将有 650 户家庭从该项目中直接受益。禁毒办继续努力确定秘鲁另外的财政来源从而保证 2006 年后替代发展方案的持续性和影响。

71. 2005 年，玻利维亚非法古柯树种植面积为 25 400 公顷<sup>9</sup>，下降了 8%，占世界种植总面积的 16%。与 1990 年代前期相比，这个数字已大大下降，当时约占世界种植总面积的四分之一。这是累计四年上升后的第一次下降，主要原因是查帕尔地区的种植面积下降了 31%。在拉巴斯的云加斯，种植面积占 71%，增长了 5%。2005 年，禁毒办估计玻利维亚约有 40 000 户家庭从事古柯树种植。

72. 2005-2006 年，禁毒办在玻利维亚的替代发展方案的重点是通过创收活动和环境保护来减缓当地贫穷状况。最终目标是向人民提供摆脱非法古柯树种植和其他非法种植活动的方法。1997-2005 年，禁毒办和包括粮农组织的其他利益相关者合作，深入 10 000 多户家庭，并支助了 200 000 公顷土地上的可持续森林管理活动和 9 500 公顷土地上的农业林业活动。

73. 2005 年，科恰班巴热带地区由禁毒办支助的林业产品的市场价值达 540 万美元。拉巴斯的云加斯由禁毒办支助的咖啡市场价值为 400 万美元，家庭年平均收入为 2 500 美元。

74. 禁毒办及其合作伙伴在森林管理和农林业方面取得的经验已通过出版题为《十年内建立一种森林文化：Jatun Sach 的项目》<sup>10</sup>补充了有关替代发展的知识。所得教训也将纳入新的四年期农林业方案，该方案于 2006 年开始，科恰班巴热带地区和拉巴斯的云加斯的 4 500 户家庭将从中受益。

75. 2005-2006 年，禁毒办与国际劳工组织和若干玻利维亚教育机构一道继续举办职业培训课程、支助微型企业并帮助年轻人进入劳动力市场。该项目自 2001 年开始实施以来，已惠及有 20 500 年轻人（其中 47%为妇女），并举办了 900 多个职业培训班，涉及农业和计算机科学。该项目还支助创办了 200 家微型企业，雇佣了 1 883 人（近 50%是妇女）。通过将职业培训纳入学校课程保证了该项目的可持续性。

#### 4. 北非

76. 自 2003 年开始以来，禁毒办支助了摩洛哥政府的年度大麻作物种植调查。2005 年的调查结果显示，大麻作物种植面积从 2004 年的 120 500 公顷降至 2005 年的 72 500 公顷，减少了 40%。摩洛哥超过 95%的大麻作物种植区域主要从事大麻树脂生产。2005 年，估计的大麻树脂产量为 1 070 吨，2004 年为 2 760 吨。这种减少在很大程度上可以归咎于严重的干旱，因为干旱影响了种植大麻的雨浇土地。拉腊什、Tanouate 和舍夫沙万省针对 15 000 多

<sup>9</sup> 此数字包括由 1988 年 7 月 19 日玻利维亚第 1008 号法律许可用于传统用途如嚼食古柯叶、药物、古柯茶的 12 000 公顷土地。

<sup>10</sup> 联合国粮食和农业组织，10 años construyendo una cultura forestal。

公顷土地开展了铲除运动。与前几年一样，大多数的大麻种植在舍夫沙万省。调查显示 2005 年 89 800 户家庭从事大麻作物种植。

77. 2005 年，摩洛哥政府批准了一个综合国家药物管制战略。该战略为在更大的发展方案框架内将解决里夫地区非法大麻作物种植的乡村试点发展干预措施主流化提供了必要的文件支助。摩洛哥政府在中央和地区一级建立了必要的体制和运作结构。Agence pour la promotion et le développement économique et social des préfectures et provinces du nord du royaume (APDN) 是参与里夫中部地区发展方案的主要政府机构。

#### 四、结论

78. 东南亚国家在减少非法罂粟种植所取得的重大进展需要维持。缅甸和老挝人民民主主义共和国先前的鸦片种植者现在生活极度贫穷，需得到持久的捐助国援助以改善其生活质量并帮助他们摆脱饥饿和疾病。国际社会也需要帮助面临鸦片后期挑战的国家，政府政策也应确保援助能够到达受影响的社区。

79. 阿富汗的复杂局势需要国家当局和国际社会采取一致的紧急行动。需要充分了解引起阿富汗非法种植的根源及其与经济的相互关系，也需要设计并执行相应的行动。需在所有的省份特别是该国的南部省份改善安全和法制状况。必须进一步发展早期的刑事司法系统，使之能将贩毒者绳之以法，并有效消除腐化。

80. 贫穷使得农民更容易从事非法活动。亟需增加、改善并更好地协调对阿富汗的发展援助，这些援助显然并未提供给所有需要援助的地方。

81. 国际社会也需要改进其预防吸毒政策。阿富汗日益增长的海洛因供应助长了消费量，加剧了恶性循环。

82. 关于古柯树种植，安第斯国家玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁近年来无论在减少非法古柯树种植还是在为受影响的人口提供经济替代方面都取得了重大进展。不应对这些进展想当然。呼吁国际社会继续合作并巩固因投资于受影响的乡村社区的发展所取得的进展，这些社区是世界上最贫穷的地区。同海洛因的情况一样，敦促消费可卡因的国家要通过投资于预防吸毒、治疗、康复和来源国方案积极解决消费可卡因的行为。

83. 敦促国际社会为制定和建立向受影响的国家和社区提供发展援助资金的协调制度提供技术和财政援助。也需要向改进的衡量替代发展和铲除方案在质量和数量上的影响的制度提供援助。

84. 执行替代发展方案的国家应从国际社会得到新的支助。在这方面遵循环境可持续标准非常重要。受影响的会员国除其他外通过森林管理和农林业项目努力解决这一问题，它们在这样做时需要得到支助。在这方面，《京都议定书》的清洁发展机制为国际合作提供了可行的框架。

85. 呼吁国际社会考虑向参与受大麻作物种植影响的地区的预防性替代发展和替代发展的国家提供技术和财政援助。

86. 委员会似宜考虑上述内容，并考虑进一步采取可能的措施促进替代发展方案的实施并保证该方案在全世界受影响地区的可持续性，同时考虑在包括减少药物需求各个方面的平衡药物管制战略范围和国际药物管制公约框架内采取措施，通过补充性执法措施确保有效、持续地铲除非法作物。

---