



经济及社会理事会

Distr.: General
24 January 2007
Chinese
Original: English

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6(b)(三)

非法药物贩运和供应：大会第二十届特别会议的

后续行动：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

加强国际合作，促进替代发展，包括预防性替代发展，
并适当注意环境保护

执行主任报告

摘要

本报告根据经济及社会理事会题为“加强国际合作，促进替代发展，包括预防性替代发展，并适当注意环境保护”的第 2006/33 号决议编写。本报告概述了联合国毒品和犯罪问题办公室在决议所涉领域内开展的工作，提出了进一步行动的建议。

* E/CN.7/2007/1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-7	3
二. 联合国毒品和犯罪问题办公室在促进替代发展和预防性替代发展 方面的作用	8-10	4
三. 会员国在替代发展和预防性替代发展方面的合作	11-19	4
四. 替代发展的资金筹措	20-25	5
五. 结论	26-30	6
六. 建议	31-37	7

一. 导言

1. 自从首次提出以替代发展的概念作为控制非法作物种植的手段以来，各会员国认识到，要成功地鼓励引导农民放弃非法作物种植，就需要在政策、资源和技术合作方面采取协同行动。捐助机构已逐步作出积极反应，按照共同责任和均衡方法的原则，向发现有非法作物的会员国提供资金和技术资源，以便执行注重替代发展的方法，减少古柯树和罂粟的种植。而设有替代发展方案的会员国也相应地采取对策，设立或加强负责替代发展的国家机构，分配资金、人力和技术资源，倡导一个良好的有利于处理这一问题的政策环境。
2. 虽然 2000 年至 2005 年间安第斯地区实现了非法古柯树种植减少 28% 的进展，但要使非法作物种植减少成为一个可持续过程，仍有许多障碍亟待解决。日趋值得关注的领域是市场准入问题。为替代发展方案生产的产品打开市场，依旧是成功实施方案的首要障碍。会员国经常遭遇贸易壁垒、高关税和进口税、补贴竞争及不明确的优惠贸易协定。
3. 但遗憾的是，替代发展干预行动虽然使非法种植在减少，但也导致种植者和贩毒者转移至更偏远的地区进行规模更小的种植，而且经常非法侵占受保护区和自然保护区，对其产生了不利影响。这些构成了与易地种植和扩展有关的新挑战，需要采取创造性的解决办法。
4. 东南亚的情况则不同于安第斯地区出现的情况，提出了另一类型的挑战。自 1998 年以来，该地区的罂粟种植惊人地减少了 85%。这些行动虽然被承认是成功的行动，但却加剧了日趋严重的贫穷程度、食物短缺和对林区及其他保护地林木的乱采滥伐。
5. 由于根除方案和执法的结果，部分地区的种植已转移至有关国家或区域的其他地区，以便弥补从前来自罂粟种植的收入损失。种植非法作物的农民们迁入林区在许多小块土地上种植，这种趋势加大了林区和保护区（保留地和国家公园）被砍伐和以其他方式被破坏的速度。
6. 为了应对这些挑战，各会员国确认需要采取进一步的行动，开放市场为替代发展中生产的产品提供平等的准入机会。此外，应加倍努力制定于环境相宜的替代发展方案。这些方案应研究如何用创新办法解决非法种植作物与环境破坏之间的关联性，将传统的农村发展与替代发展的目的和目标结合起来，并使替代发展干预行动符合国家的毒品管制和开发政策与战略。
7. 本报告详述了迄今为止在执行经济及社会理事会第 2006/33 号决议的过程中所取得的进展。虽然在加强替代发展的国际合作方面仍有许多尚待会员国解决并考虑的未解决的重大问题，但传统的替代发展活动已普遍取得了积极的进展。在预防性替代发展方面，国际社会看来还没有充分注意这个概念，其原因可能是对这个概念有误解，也可能是由于尚未认识到为了降低非法作物种植的可能性，解决与非法种植相关的其他问题，如易地种植和劳动力迁移，就必须预先采取某些防范行动。

二. 联合国毒品和犯罪问题办公室在促进替代发展和预防性替代发展方面的作用

8. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）仍将替代发展视为减少乃至根除非法作物种植并解决驱使农民从事非法作物种植的因素的主要手段。在这方面，毒品和犯罪问题办公室继续发挥其催化剂的作用，以期使整个国际发展捐助界对替代发展方案作出更坚定的政治承诺，提供更多的支助。毒品和犯罪问题办公室在加强国家能力方面作为外地活动通过其外地办事处和总部技术人员向会员国提供的直接技术援助，同样也很重要。毒品和犯罪问题办公室提供的技术援助在制定毒品管制总体政策和替代发展政策过程中同样起到了关键作用，特别是在玻利维亚、哥伦比亚、老挝人民民主共和国、缅甸、巴基斯坦、秘鲁和越南等国家。

9. 为了提高国际发展捐助界对非法作物种植影响的全面性的认识，毒品和犯罪问题办公室自 2006 年 12 月起开始参加全球农村发展捐助者论坛。毒品和犯罪问题办公室参与论坛的目的在于确保传统的农业和农村发展活动考虑到替代发展干预方案的目标和行动。

10. 同时，参加全球农村发展捐助者论坛也被毒品和犯罪问题办公室确定为预防性替代发展概念创造行动势头的一种手段。如果传统的农业和农村发展方案能被扩大或扩展，纳入有可能非法种植作物的地区或提供移徙劳工的地区，则发展援助将会开始影响一大批迄今为止尚未接受任何发展援助的人。同样，如果传统方案能被扩展以便间接地涵盖或直接地支助非法作物种植区域的现有方案，则替代发展方案将有更大的机会得到加强、取得成功并持续下去。

三. 会员国在替代发展和预防性替代发展方面的合作

11. 在共同责任的原则下，部分国家如哥伦比亚和秘鲁已开始通过创造性的成本分担安排增加了分配给替代发展的国家资金和技术资源。例如在哥伦比亚，安蒂奥基亚省省长已承诺与毒品和犯罪问题办公室一起全力支助一个造林方案。

12. 意大利政府已同意在《联合国气候变化框架公约京都议定书》¹的清洁发展机制框架下支助在哥伦比亚和秘鲁的项目，而且还确定了对支助东南亚类似举措的初步兴趣。

13. 毒品和犯罪问题办公室配合哥伦比亚政府开展其国际举措“共同责任”，该举措注重突出毒品问题的跨国性。

14. 日本政府通过联合国人类安全信托基金，对支助联合国工业发展组织和毒品和犯罪问题办公室在老挝人民民主共和国开展的保持无鸦片社会的联合项目中发挥了作用。

¹ FCCC/CP/1997/7/Add.1, 第 1/CP.3 号决定, 附件。

促进市场准入

15. 作为其综合援助方案的一部分，毒品和犯罪问题办公室努力确定市场需求，使之与替代发展项目的潜在供应相衔接。方案的市场销售重点主要集中于安第斯地区，因为这些方案更为完善。

16. 在 2006 年，毒品和犯罪问题办公室继续在其国家替代发展计划框架下协助哥伦比亚政府开展注重为咖啡、蜂蜜、酸奶、椰子、可可豆及豆类等替代发展项目的产品打开市场的活动。这些方案以约 80,000 公顷的项目区域为目标，覆盖约 6,800 户家庭。毒品和犯罪问题办公室驻哥伦比亚国别办事处还设法与私营部门建立了重要的合作伙伴关系，逐步扩大其替代发展方案的影响，参与并支助了哥伦比亚政府的“和平产品”促销活动。

17. 在哥伦比亚的梅塔和卡克塔，毒品和犯罪问题办公室继续通过为有机咖啡、可可豆和蜂蜜等产品提供技术和销售援助，支助机构的加强和生产效率高的组织。该项目生产的有机蜂蜜目前在哥伦比亚的一家大型跨国超级市场的 21 家店中销售。

18. 为了培养人们对替代发展项目产品的兴趣并促销产品，毒品和犯罪问题办公室于 2006 年 9 月参加了意大利非政府组织圣帕蒂纳诺（San Patrignano）举办的食品展销会（Squisito）。圣帕蒂纳诺是欧洲最大的戒毒康复中心。在这个中心，许多年轻的吸毒成瘾者受益于以食品生产、准备和礼貌待客为重点的专门职业技能培训而得以重新融入社会。展销会上展出了产自哥伦比亚的毒品和犯罪问题办公室替代发展项目的产品，如可可豆、特色咖啡、蜂蜜、扇叶菜粽和豆类。许多参加展销会的私营公司对在欧洲销售其中部分产品表现出了高度的兴趣。但为了充分利用这次机会，将来必须增加产量，因为目前供货尚存在限制。为在短期内克服这一问题，毒品和犯罪问题办公室正探索与非政府组织和私营部门建立合作伙伴关系，在较小范围的专门市场推销这些产品，包括作为销售计划的一部分的“社会责任”主题。这次活动意大利得到了广泛的新闻报道，帮助向公众介绍了替代发展的概念。

19. 在秘鲁，毒品和犯罪问题办公室在 2005 年所取得成功的基础上继续努力。2005 年受毒品和犯罪问题办公室支助的农民企业的咖啡、可可豆、棕榈油和棕心达到了 4,000 万美元的销售额，其中 90% 销往出口市场。2006 年替代发展项目实现的销售额预计将超过 2005 年销售额的 20%，总额达到 4,780 万美元。替代发展项目产品的主要国外市场仍旧是欧洲（60%）和北美（38%），但近期与中美洲和新西兰私营部门进行的讨论看来大有希望。

四. 替代发展的资金筹措

20. 从以往资金筹措角度看，通过替代发展促进可持续生计已经成为毒品和犯罪问题办公室技术合作方案最突出的一个主题领域。2006 年底，替代发展的全部份额占 30.5%（金额为 3.91 亿美元）。由于出现了许多新的工作任务需要筹措资金，促进可持续生计在全部执行中项目中所占的相对份额虽然已降至 15.4%（金额为 9,600 万美元），但它仍是前三位的主题领域之一。

21. 在过去一年中，与国际金融机构的合作伙伴关系得到了进一步的加强。世界银行启动了针对阿富汗的临时发展战略，并专门确认了毒品和犯罪问题办公室作出的投入的重要性。毒品和犯罪问题办公室与亚洲开发银行签署了谅解备忘录并举行了协商。而同时，国际农业发展基金和石油输出国组织国际开发基金也表示有兴趣与毒品和犯罪问题办公室在这个领域开展合作。同样，与美洲开发银行就拉丁美洲和加勒比区域的具体行动计划开展的对话也在继续进行。
22. 毒品和犯罪问题办公室与意大利环境和土地海洋保护部建立了合作伙伴关系，开始共同资助安第斯地区的三个项目，其中特别重视与非法作物种植有关的环境破坏问题。在其他国家的项目正在进行审查。
23. 借助德国与瑞典提供的资金，从 2007 年起将实施一个新的名为“全球替代发展合作伙伴”的行动计划。该计划的目标在于建立并加强机构的机制和能力，以便统一政策，使毒品管制目标和分析进入发展方案、计划和项目的主流；提高发展干预行动在非法种植药用作物的地区的范围、涉及面和质量；增加对非法种植作物区域的发展干预行动的了解，以将情况提供给本国和国际发展和捐助机构。
24. 以私营部门为重点的另一新的举措涉及阿富汗的替代作物发展和销售的可行性研究。最后重要的一点是，一些受援国也开始成为捐助国（如哥伦比亚），并继续向毒品和犯罪问题办公室的替代发展方案提供有力的资金与物质支助。
25. 虽然每一种伙伴关系的重点与性质各不相同，但总体目的都是在政策和行动方面加强这些伙伴关系，并利用毒品和犯罪问题办公室在替代发展方面的专门知识、资源和行动能力。

五. 结论

26. 从本报告概述的执行经济及社会理事会第 2006/33 号决议的进展情况中可以明显看出，会员国、国际组织、发展机构和国际金融机构在这方面继续做出了承诺。但由于缺少稳定的技术资源和资金，在将这种政治承诺有效地转变成实际的干预行动方面受到阻碍。某些情况下，模棱两可或不清晰的政策也在迫使部分捐助国政府重新考虑是否支助某些替代发展方案。同时，捐助国的其他与之争夺资金的优先事项以及国家利益也阻碍了毒品和犯罪问题办公室为替代发展方案筹措资金的努力。
27. 在市场准入方面，虽然作出了一些努力打开市场或提供准入，但仍需进一步采取行动。同样重要的一点是，在提供市场准入的同时必须消除带补贴的国家竞争。在这方面，考虑某些内贸与外贸政策和优惠制度对替代发展产品的销售的影响也很重要。私营部门积极参与销售和产品支助活动对于项目的成功与否至关重要。那些成功吸引了私营部门参与的项目，大多数都能实现销售目标，因此也就克服了实施高效率的项目中的主要障碍。
28. 虽然替代发展与农村发展的方法与目标之间存在着明显的关联，但却并未采取什么行动确保二者的方法在共同关心的领域协同作用。在这方面，许多国

际捐助机构尚未充分了解替代发展，也未认识到两种方法之间的相似性以及在其多年经验后可资利用的机会。

29. 均衡的方法和共同责任原则继续是提供替代发展援助的框架。在这方面，大多数会员国认识到了在执法、根除与替代发展之间实现均衡的重要性。但仍欠缺的是，没有采取协同一致的行动，将预防性替代发展的概念作为一种手段，改善有可能从事非法作物种植的处于边缘和弱势地位的农村人口的社会经济状况。

30. 国际社会应立即并持续关注老挝人民民主共和国和缅甸的情况，以应对无鸦片后的情况，并提供所需的人力、财力和技术资本，以便提高收入水平，确保粮食安全，提供保健，确保持续减少非法作物种植。

六. 建议

31. 为了使减少非法作物种植成为一个持续过程，国际社会必须充分认识到，注重发展的作物种植减少战略是一项长期战略，需要采取综合的方法，让政府各个部门、国际捐助界、民间社会、私营部门以及受惠群体积极参与。

32. 国际组织、国际金融机构、发展机构和会员国必须为替代发展方案和项目提供稳定和充足的资金供应。如果资金不够或时有时无，就无法指望其实现最初的全部目标。捐助者在做出为项目提供资金的决策时应该考虑到这一点，发展机构在设计项目时也必须考虑到这一点。

33. 必需做出更大努力，促使国际发展和金融界进一步认识到将注重发展的毒品管制干预措施列入有关会员国总体国家发展方案的重要性。所有有关的和参与的会员国和国际社会应当将替代发展纳入更加广泛的发展方案的主流，并尽可能设法在与世界银行协商减贫战略文件中提出非法作物种植和替代发展问题。

34. 国际社会应采取行动支助会员国作为一项战略执行预防性替代发展方案，减少边缘化人口从事非法作物种植、加工、收割或相关活动的可能性。

35. 私营部门依然是成功开展替代方案的一个重要因素。在这方面，毒品和犯罪问题办公室将继续加强并促进协作伙伴关系，以便确定、生产并销售替代发展方案产品。

36. 毒品和犯罪问题办公室和有关会员国应寻求设计出创造性的方法解决非法作物种植及其对环境的影响。在这方面，毒品和犯罪问题办公室将继续与各会员国和世界银行开展对话，评估是否有可能将《京都议定书》的清洁发展机制作为共同应对发展和全球气候变化的一种手段。

37. 毒品和犯罪问题办公室将继续参加全球农村发展捐助机构论坛，以期使更多的发展机构更深入地认识到有必要将替代发展和毒品管制目标纳入其发展援助方案的主流，为受非法作物种植影响的会员国的农村发展方案筹措资金。