



经济及社会理事会

Distr.: General
5 January 2009

Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第五十二届会议

2009 年 3 月 11 日至 20 日，维也纳

临时议程*项目 6(a)

非法药物贩运和供应：毒品贩运的世界形势和
麻委会各附属机构采取的行动

向毗邻阿富汗的最严重受害国提供国际援助

执行主任的报告

摘要

联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）和阿富汗禁毒事务部编写了一份出版物《阿富汗：2008 年罂粟调查，执行摘要》，其中收集的数据显示，2008 年有 159,000 公顷土地被用于种植罂粟，比 2007 年减少了 19%。然而，由于气候条件适宜，2008 年的鸦片产量，与 2007 年已经很高的产量（每公顷 42.5 公斤）相比，仍旧创下了鸦片最高产纪录（每公顷 48.8 公斤）。2008 年，阿富汗的鸦片产量达 7,700 吨之多（比 2007 年减少 6%），因此它仍是世界上最大的阿片剂供应国（占全球产量的 90% 以上）。阿富汗的邻国受到了鸦片、吗啡和高纯度海洛因走私活动的影响，也受到了化学前体转移和走私、非法生产毒品的秘密制药厂运营以及阿片剂滥用与成瘾的影响。为了解决毒品问题，受害国家通过基于分担责任原则的“彩虹战略”走到一起。该战略包含七项各自分开的、以影响为导向的举措，通过处理边境问题和采取跨境合作、情报共享、前体管制、减少毒品需求、预防艾滋病毒以及阻止非法收益流动的努力，从阿富汗境内并在次区域范围内解决这一问题。“彩虹战略”仍是《巴黎公约》成员国和毒品和犯罪问题办公室工作的重中之重。正如在一些场合所强调的，阿富汗国家面临的挑战，需要一项区域性解决方案。

* E/CN.7/2009/1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 阿富汗	4
三. 阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦之间的合作	7
四. 与伊朗伊斯兰共和国的合作	9
五. 与巴基斯坦的合作	10
六. 与中亚其他国家的合作	11
七. 结论和建议	15

一. 导言

1. 经济及社会理事会在其题为“向毗邻阿富汗的最严重受害国提供国际援助”的第 2008/27 号决议中，重申了会员国在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》中承担的义务（大会 S-20/2 号决议，附件），以及为加强世界毒品问题国际合作而采取的措施（大会 S-20/4 号决议，A 至 E）。在该宣言中，各会员国承认对付世界毒品问题的行动是一项共同的集体责任，表示相信必须以多边方式解决这一问题，并欢迎关于为非法药物过境受害国提供援助的《巴黎公约》举措（S/2003/641，附件），该举措于 2003 年 5 月 21 日和 22 日在巴黎召开的中亚至欧洲贩毒路线问题会议结束时发布。麻醉药品委员会在其第 50/1 号决议中，关切地提到联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）编写的题为《阿富汗：2007 年罂粟调查》¹的报告，该报告强调，麻醉药品作物的种植和麻醉药品的生产及贩运已经大幅增长，威胁到该国的安全和稳定，具有负面的区域和国际影响；并要求阿富汗的邻国采取行动，促进国际合作，以对付在阿富汗境内非法种植罂粟和从阿富汗贩运麻醉药品造成的威胁，并合作管制向阿富汗走私前体。
2. 经济及社会理事会在其第 2008/27 号决议中，指出了阿富汗在实施阿富汗政府国家药物管制战略方面所取得的进展（S/2006/106，附件）；强调国际毒品贩子在不断变换他们的行动方式；承认过境国面临多方面的挑战，这些挑战与越来越多的非法药物从其领土过境有关，过境非法药物增多则是市场供需量不断增加的结果；注意到产自阿富汗的非法药物大部分经过伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和其他阿富汗邻国走私到目的地。
3. 经济及社会理事会在该决议中还呼吁阿富汗政府在国际社会的支助下，更加努力落实特别是国家药物管制战略的八项支柱（S/2006/106，附件 A）；要求采取区域性举措，强化国际和区域性合作，以对付阿富汗境内非法药物生产和源于该国的药物贩运所带来的威胁；鼓励阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦之间的跨边界合作；敦促国际伙伴、联合国所有相关机构，特别是毒品和犯罪问题办公室，并邀请国际金融和开发机构援助过境国，特别是援助因非法药物过境而受害最严重的阿富汗邻国，向它们提供足够的技术援助，通过一项全面综合的集体方案，有效解决毒品贩运问题。
4. 本报告根据毒品和犯罪问题办公室 2008 年底可获得的信息编写，包括捐助方援助自动协调机制²（自动协调机制）和会员国自愿提交的报告所载的数据和其他信息。自动协调机制是毒品和犯罪问题办公室在《巴黎公约》举措框架内开发的一种用于禁毒技术援助的网上工具。它安全地并且不断地向用户提供《巴黎公约》合作伙伴提供的信息，介绍在阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和其他中亚国家以及东南欧国家和俄罗斯联邦的禁毒领域，谁在做什么，

¹ 联合国毒品和犯罪问题办公室，《阿富汗：2007 年罂粟调查》（2007 年 11 月）。

² 关于《巴黎公约》倡议和自动协调机制的信息，见毒品和犯罪问题办公室执行主任的阿富汗毒品贩运路线问题第二次部长级会议后续行动报告（E/CN.7/2009/8）和互联网（<http://www.paris-pact.net>）。

在哪里做，怎样做。自动协调机制意在避免活动的重复，并谋求以协调统一方式提高效率。自 2008 年 1 月至 12 月，尽管自动协调机制的有效用户数量增加了一倍，达到 154 个，但是在 2008 年底，关于向阿富汗及其邻国提供双边技术援助的数据仍然不全。

二. 阿富汗

5. 毒品和犯罪问题办公室和阿富汗禁毒事务部编写了一份出版物《阿富汗：2008 年罂粟调查，执行摘要》。其中收集的数据显示，2008 年有 159,000 公顷土地被用于种植罂粟，比 2007 年减少了 19%。然而，由于气候条件适宜，2008 年的鸦片产量，与 2007 年已经很高的产量（每公顷 42.5 公斤）相比，仍旧创下了鸦片最高产纪录（每公顷 48.8 公斤）。结果，2008 年，阿富汗鸦片的产量达 7,700 吨之多（比 2007 年减少 6%），因此它仍是世界最大的阿片剂供应国（占全球产量的 90% 以上）。

6. 结果，阿富汗的邻国和中亚与近东及中东国家，作为向更西方的非法市场走私海洛因的过境国，继续面临经由其领土的鸦片、吗啡和高纯度海洛因走私活动带来的威胁，面临其境内前体化学品的转移和走私、非法生产毒品的秘密制药厂的运营，以及毒品贩运网络的扩张所带来的威胁。因此，共同面临的毒品问题，推动着多种多样的区域和次区域合作努力。毒品和犯罪问题办公室制定的“彩虹战略”，基于分担责任原则，包含七项各自分开的、以影响为导向的举措。该战略通过处理边境问题和采取跨边界合作、情报共享、前体管制、减少毒品需求、预防艾滋病毒以及阻止非法收益流动的努力，在阿富汗境内并在次区域范围内解决这一问题。“彩虹战略”主要但不仅仅是借助来自加拿大的资金制定的，³它仍是《巴黎公约》成员国和毒品和犯罪问题办公室工作的重中之重。正如在一些场合所强调的，阿富汗国家面临的挑战，需要一项区域性解决方案。⁴

7. 2008 年，毒品和犯罪问题办公室继续为建立禁毒事务部的省级办事处提供支助，包括通过建设、装备和培训等形式。毒品和犯罪问题办公室编写的一份报告，描述了 2005 年至 2008 年间用于替代生计、融资和改变罂粟种植的投资情况，于 2008 年 10 月印发。在阿富汗的巴尔赫省和巴达赫尚省实施了两项快

³ 在“彩虹战略”框架内实施的项目的其他捐助者包括澳大利亚、奥地利、比利时、捷克共和国、芬兰、法国、德国、希腊、冰岛、意大利、列支敦士登、卢森堡、荷兰、挪威、俄罗斯联邦、瑞典、瑞士、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国。欧洲委员会也捐助了资金。关于“彩虹战略”及相关文件的信息，见毒品和犯罪问题办公室网站 (<http://www.unodc.org/unodc/en/regional/central-asia.html>)。

⁴ 2008 年，毒品和犯罪问题办公室将其为阿富汗及其邻国制定的技术合作方案与“彩虹战略”七个部分结合起来。毒品和犯罪问题办公室为阿富汗及其邻国制定的与“彩虹战略”有关的技术合作方案，在 2007 年至 2011 年间的总费用达 18 900 万美元，其中 11 400 万美元已经获得资金，尚有 7 500 万美元没有获得。关于“彩虹战略”的其他信息，见毒品和犯罪问题办公室执行主任的阿富汗毒品贩运路线问题第二次部长级会议后续行动报告（E/CN.7/2009/8）和互联网(<http://www.unodc.org/unodc/en/regional/central-asia.html>)。

速评估调查，目的是更好地了解罂粟种植的原因和动力，以及最近减少种植量带来的影响。另外 11 项这样的评估正在进行中。该项研究的结果有助于毒品和犯罪问题办公室的重要合作伙伴——世界粮食计划署，在《红皮书》（“彩虹战略”的一部分）规划的无罂粟国家路线图框架内，向面临反弹危险的农民和社区提供紧急援助。该项研究还为“良好实绩举措”赢得了支助，并有助于毒品和犯罪问题办公室和一些国家（包括大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国）为省级禁毒计划提供支助。各省省长目前正在根据协调和监察联合委员会 2008 年 2 月 5 日和 6 日在东京举行的第七次会议上通过的主要建议，编制这些计划。毒品和犯罪问题办公室 2008 年 5 月底举办了一次捐助方会议，目的是增加对巴达赫尚省的支助。此次会议的结果是，为在该省从事基础设施建设活动的禁毒信托基金提供了支助，该基础设施建设将于 2008 年底实施。执法工作在三个重要领域取得了进展：阿富汗缉毒警察的能力建设、边界控制管理和前体管制。2008 年，加拿大、德国和日本政府捐助了资金，使毒品和犯罪问题办公室能够在这些关键领域进行能力建设。

8. 关于法治，毒品和犯罪问题办公室为起草阿富汗总统在国民议会夏季闭会期间颁布的反恐怖主义法提供了支助。毒品和犯罪问题办公室赞成并支持批准建立阿富汗独立律师协会的法律，并支持成立其第一届全国大会。毒品和犯罪问题办公室还建议阿富汗司法部长修订新通过的一部反腐败法。司法部还根据《联合国反腐败公约》⁵第 6 条，成立了监察和反腐败高级办公室。先前的反腐败机构——反腐败独立总局被撤销。阿富汗最终也成为《反腐败公约》的缔约国。除了其他活动，毒品和犯罪问题办公室还与联合国开发计划署一起，通过在选定省份对司法官员、法律专业人士和公共机构的廉正程度进行试验性研究，在阿富汗举行了首次腐败状况调查。毒品和犯罪问题办公室还举办了一次调查报告新闻记者培训班（与国际记者培训机构——一家国际媒体开发组织一起举办），目的是为选定的记者进行能力建设和提高技巧，并特别以反腐败和法治事务为重点。在这一方面，由于毒品和犯罪问题办公室和联合国区域间犯罪和司法研究所之间的合作努力，法官和检察官在反腐败法律和实务方面的训练手册和课程已经编写完成，很快将定稿。另外，毒品和犯罪问题办公室还帮助监察和反腐败高级办公室总干事和副总干事对高级办公室的全国和地区组织结构进行了最后修订，包括配置人员和撰写高级办公室将在协调和监察联合委员会下次会议上发表的第一份重要政策讲话。正在进行一项总检察长施政情况评估和一项对职业道德条例与标准的审查。而且，正向司法部、最高法院、总检察长办公室（这三个司法常设机构）和监察和反腐败高级办公室提供援助，以便使它们能够规划和制定战略和行动计划，目的是增强它们审查法律的能力以及政府整体就未来法律修订机制做出决策的能力。

9. 在联合国阿富汗援助团的协调下，在阿富汗的国际机构已经通过促进发展，为解决与麻醉药品有关的事务和应对与其根源有关的问题做出了贡献。特别是联合国粮食及农业组织（粮农组织）继续以工具、种子、化肥和类似资源的形式，向阿富汗政府提供紧急援助，这些援助将有助于为背井离乡一段时期

⁵ 联合国，《条约汇编》，第 2349 卷，第 42146 期。

以后回到原来社区的人们启动农业生产活动。一些快速行动项目业已实施，其中很多与制造工具、手推车、喷壶和已经作为工具包提供给返乡者的类似资源有关。长期项目也已得到规划和落实，以支助包括下述活动：种子生产、水果和蔬菜的生产、加工和销售；兽医辅助人员的培训；家禽饲养；丝织品生产；以及蜂蜜生产。已经为当地非政府组织提供了资金，用于包括恢复灌溉系统和更新谷物加工厂。还付诸努力，加强农业生产所需的时常是脆弱的机构和服务。在替代生计领域，欧盟委员会、德国技术合作署与毒品和犯罪问题办公室均以亚洲和拉丁美洲的禁毒努力为重点，目标是分享关于如何在包括中亚在内的选定地区增进理解和促进作为国家发展重点的替代发展经验。世界粮食计划署已经与毒品和犯罪问题办公室协调制定了双轨做法，包括一项短期内容和一项长期内容。短期内容有助于在选定省份，通过向已经停止种植罂粟或者有可能种植罂粟的弱势农民提供一揽子综合援助，包括食品援助，减少非法经济活动。长期内容的目标是与世界银行和粮农组织这样的伙伴一起，通过旨在为受国际社会与毒品和犯罪问题办公室支助省份的农民增加作物产量、创造就业机会和改善市场准入，实施一项更全面的以发展为导向的减贫方案。毒品和犯罪问题办公室和世界粮食计划署的联合方案旨在支助前罂粟种植者的工作换食品项目，该方案自 2008 年 7 月以来，已经在巴尔赫省的八个地区和巴达赫尚省的 3 个地区付诸实施。

10. 美国报告说，在 2007/2008 年的整个罂粟种植季节，它已经强化了为阿富汗制定的五项支柱禁毒战略，该项战略呼吁在短期内采取决定性行动，并确定在所有部门推行一系列广泛措施。这些措施包括开展公共宣传运动，以赢得对阿富汗政府禁毒方案的支持。美国还报告说，它已经继续增加对电台、印刷媒体和人际扩大宣传运动的支助。特别强调通过信使倍增和罂粟根除方案开展的基层社区人际扩大宣传活动，这些方案使当地社区和宗教及部族领袖参与禁毒事务。第二项措施包括在省一级解决这个问题。美国报告说，它将继续扩展良好实绩举措，以便为各省长，包括那些已经成功地实现无罂粟省的省长们，提供更大的激励。在一些重要省份，例如赫尔曼德省和楠格哈尔省，省级禁毒计划已经与当地指挥部的军事计划结合在一起。美国的第三项措施是参与一场更有力的根除罂粟运动。美国指出，它将继续支助中央根除罂粟队，该队正在实施不妥协的根除活动，通过以大地主为目标且鼓励省长在可以产生最大威慑效果的地区根除罂粟，扩大根除罂粟行动的影响。它还支助发展禁毒步兵营，为中央根除罂粟队提供保护。美国采取的第四项措施，涉及在农村地区开发替代收入来源。美国国际开发署（美援署）继续实施其综合性替代发展方案，该方案为阿富汗主要罂粟种植区的替代发展项目提供了 22,895 万美元。2008 年，美援署还为价值超过 600 万美元的 1,500 吨出口货物进入市场提供了便利。第五项措施的目标是加快实施与毒品有关的调查、逮捕、起诉和监禁。根据阿富汗、美国和国际合作伙伴推行的司法部门总体战略，2008 年，美国在阿富汗加强了对省级和地区级检察官的培训努力。第六项措施包括摧毁生产非法药物的制药厂和此类药物的存货。阿富汗缉毒警察的国家缉毒部队和阿富汗缉毒特种部队（由联合王国赞助），与美国缉毒署合作，以锁定生产毒品的制药厂和收缴毒品存货为重点。第七项措施是摧毁毒品贩运和提纯网络。毒品执法局与包括国家缉毒部队在内的阿富汗缉毒警察和阿富汗缉毒特种部队密切合作，进行刑事

调查，并瓦解非法毒品贸易。美国还报告说，它通过为阿富汗的 7 个吸毒者治疗中心提供资金，提供住院服务和门诊服务，包括在该国针对女吸毒者的唯一住院设施，以及为吸毒者设立的 6 个流动诊所提供服务。2007 年，美国还支助了 27 个以清真寺为基地的戒毒教育方案、阿富汗学校内的 5 个试验性预防药物滥用和生活技能培训方案、提高预防药物滥用意识的方案，以及一项对被动吸鸦片所造成影响的研究。

三. 阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦之间的合作

11. 最近几个月以来，阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦之间的合作在数个方面取得了进展。尤其是在许多部门之间的协调方面，通过现有的加强边界合作和信息交流的区域机制，例如通过这三个国家之间的三方举措和“彩虹战略”《绿皮书》所制定的行动计划，已经开始得到改善。

12. 2008 年 2 月，毒品和犯罪问题办公室设在伊朗伊斯兰共和国的国家办事处举办了第三次执法专家会议，毒品和犯罪问题办公室驻阿富汗、巴基斯坦和土库曼斯坦的国家办事处以及毒品和犯罪问题办公室中亚区域办事处的代表参加了会议。该次会议的目的是在三方举措的框架之内，讨论随后召开的高级技术部长级会议的筹备工作。

13. 2008 年 2 月，毒品和犯罪问题办公室伊朗伊斯兰共和国国家办事处与伊朗伊斯兰共和国政府毒品管制总部，共同举办了第二次阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦通信专家会议。该次会议的目的是讨论并在三方举措的框架内就三国间跨境通信方式达成一致，并讨论这种通信将需要何种装备。

14. 2008 年 5 月，毒品和犯罪问题办公室伊朗伊斯兰共和国办事处在三方举措的框架内，在德黑兰举办了第四次执法专家会议。毒品和犯罪问题办公室阿富汗国家办事处以及毒品和犯罪问题办公室巴基斯坦国家办事处的官员出席了会议，会后召开了三方举措第二次部长级会议。

15. 2008 年 5 月 6 日，伊朗伊斯兰共和国政府在德黑兰主办了第二次三方举措高级官员会议。该次会议之后于 2008 年 6 月 12 日在维也纳首次举办了阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦以及毒品和犯罪问题办公室之间的此类会议。该会议的目的是在三方举措的框架内，讨论一项共同的区域战略，以应对跨敏感边界的犯罪和毒品贩运造成的日益加剧且破坏稳定的威胁。在第二次高级官员会议期间讨论的问题包括是否需要建立一个联合行动中心，以规划和实施联合毒品管制行动；建立边界联络办事处，为通信和情报交流提供便利；组织联合培训会议；提供通信器材和语言学习课程；以及将定向打击贩运活动区域交流、知识专长和培训倡议与三方举措框架内实施的活动相结合。

16. 在第二次高级官员会议之后，于 2008 年 5 月 7 日在德黑兰举办了第二次三方举措部长级会议。会议由伊朗伊斯兰共和国主办，由伊朗伊斯兰共和国政府毒品管制总部与毒品和犯罪问题办公室联合组织。该会议的目标是认可为改善阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦之间的毒品管制合作而采取的行动措施。代表们在第二次高级官员会议上提出的建议，在三方举措部长级会议上获

得通过。自 2008 年 5 月举行第二次部长级会议之后，已经在德黑兰确定一处地址，用于建立联合规划机构。已经开始进行工作以使该建筑做好开展业务的准备，这包括规划和情报交流，其目的是参与这三国之间的联合行动。

17. 在第二次部长级会议之后，阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦政府建议沿其边界成立边界联络处，并于 2008 年 11 月在阿富汗赫拉特举行了研讨会。该研讨会的总体目的是评估沿阿富汗和伊朗伊斯兰共和国边界以及阿富汗和土库曼斯坦边界建立边界联络处的可行性，并讨论将需要何种培训和装备。

18. 2008 年 12 月 15 日至 16 日，在《巴黎公约》政策咨询小组第六次会议期间，阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦高级官员后续会议在维也纳举行。毒品和犯罪问题办公室执行主任和其他毒品和犯罪问题办公室高级官员为会议提供了便利，来自这三国的与会者在会上就旨在推动三方举措的下述八点达成一致：

(a) 另举行一次电信问题研讨会，完成对促进跨边界通信方式的最后讨论；

(b) 为加快建立边界联络处，伊朗伊斯兰共和国代表称，在会后数周，将与毒品和犯罪问题办公室伊朗伊斯兰共和国国家办事处的工作人员一起，组织一个联合评估团，派往相关边界。巴基斯坦代表称，边界联络处的筹备工作已经最后完成，并表示政府准备让这些边界联络处很快开展业务活动。阿富汗代表说，仍需满足某些条件，才能在阿富汗建立边界联络处；

(c) 代表们在会上欢迎伊朗伊斯兰共和国分配一幢建筑供联合规划机构使用，并表示他们的政府有义务任命一名联络官参加该机构。同时，来自阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的专家将研究毒品和犯罪问题办公室所编写的关于机构的结构和程序的文件，并在该文件的基础上，对一套规则和条例达成一致。他们一致同意，这些规则和条例将会非常简单，这样，就使机构有可能尽快开展业务活动；

(d) 一项打击毒品贩运网络的业务不久将在伊朗伊斯兰共和国警察业已编写的规划草案基础上启动。该业务计划于 2009 年 2 月实施，将会有来自伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的部队参与（阿富汗有可能参加）。首次行动将为未来的联合行动积累经验；

(e) 这三个国家同意通过运用现有的通信渠道交流信息，包括情报，在联合规划机构正式成立之前就进一步扩大业务合作；阿富汗代表告知与会者，阿富汗驻德黑兰使馆的一位代表将担任这些行动的联络员，而巴基斯坦将动员其以伊朗伊斯兰共和国为基地的禁毒联络官和专家。这些专家将被要求在联合规划机构内充当协调人，直至阿富汗和巴基斯坦政府正式任命全职联络员；

(f) 一旦联合规划机构完全运作起来，就将规划联合作业。机构获得的授权将不是收集情报，而是利用三方举措参与国提供的情报，规划联合作业；

(g) 毒品和犯罪问题办公室将通过正在开展的和已规划的项目、融资许可，以及根据其技术合作授权，提供所需技术援助；

(h) 下一次三方举措高级执法和部长级会议将于 2009 年 5 月或 6 月在伊斯兰堡举行。

四. 与伊朗伊斯兰共和国的合作

19. 毒品和犯罪问题办公室在禁毒执法、减少毒品需求、艾滋病毒/艾滋病和法治等领域向伊朗伊斯兰共和国提供技术合作协助。在所有这些领域，毒品和犯罪问题办公室在伊朗伊斯兰共和国的各项活动都促成了国际社会与该国的对话，从而促成了双边和多边技术援助的提供与实施。毒品和犯罪问题办公室的各项活动还促进了“彩虹战略”的以下三个部分在伊朗伊斯兰共和国的实施：(a) 关于三边举措的《绿皮书》，其中包括在阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦之间加强在禁毒执法领域跨国界合作的行动计划；(b) 关于定向打击贩毒活动区域交流、知识专长和培训举措的《红皮书》，其中包括针对在阿富汗内部及周边生产海洛因所用前体走私问题的行动计划；以及(c)《深蓝皮书》，其中包括更好地应对阿富汗及周边国家滥用类鸦片问题和艾滋病毒问题的行动计划。毒品和犯罪问题办公室伊朗伊斯兰共和国 2008-2011 年方案共有 13 个项目，2008 年有七个项目正在进行中；由于缺乏资金，六个项目依然在计划阶段。方案的总预算合计约 2,200 万美元，其中有 850 万美元由比利时、法国、爱尔兰、意大利、荷兰、挪威、瑞典和瑞士政府提供。欧洲委员会也提供了资金。

20. 毒品和犯罪问题办公室伊朗伊斯兰共和国国家方案促成取得了一系列成果，包括：2008 年 1 月通过了一项《反洗钱法》；2008 年 10 月批准了《反腐败公约》；通过将防范、治疗和康复措施纳入国家主流而让国家非政府组织在减少毒品需求方面发挥更大的作用；将伊朗的努力纳入到《巴黎公约》举措、“三方举措”和定向打击贩毒活动区域交流、知识专长和培训举措等区域和次区域举措中。通过与伊朗伊斯兰共和国的技术合作方案，毒品和犯罪问题办公室以政策支持和能力建设活动的形式促进了南南合作，包括通过分享经验和介绍关于应对社区和监狱注射毒品使用者的最佳方案。另外，毒品和犯罪问题办公室在伊朗伊斯兰共和国的国家办公室还为小型都柏林集团与伊朗伊斯兰共和国毒品管制总部代表的会议发挥了秘书处的作用。2008 年 11 月，毒品管制总部与小型都柏林集团恢复了合作。

21. 关于法治问题，毒品和犯罪问题办公室为伊朗参与打击有组织犯罪、洗钱和相互援助工作的司法部门、外交部和执法部门的官员组织了一次意大利考察。此次考察后，又于 2008 年 1 月组织了一场关于处理有组织犯罪、洗钱和司法协助国际标准、最佳做法、立法、体制和意大利考察成果的研讨会。毒品和犯罪问题办公室又于 2008 年 7 月和 2008 年 8 月为伊朗法官、检察官、外交官和其他政府及私人机构的代表分别组织了一次意大利考察和泰国考察。这些考察的目的是研究适应打击有组织犯罪、洗钱和网络犯罪的信息技术和数据库解决方案，并开发和加强有效的司法协助机制。

22. 关于防止滥用药物和与艾滋病毒有关的问题，毒品和犯罪问题办公室技术合作援助帮助伊朗伊斯兰共和国代表参加了 2008 年 1 月 28 日至 31 日在印度举行的第一届与使用药物有关的艾滋病毒问题亚洲磋商。此次会议目的是在艾滋

病毒预防和注射药物使用者关爱领域介绍和分享伊朗伊斯兰共和国的经验。此外，2008 年 5 月，毒品和犯罪问题办公室和药物滥用研究与干预统一战略机构组织了一个关于吸毒者配偶初级预防药物滥用和艾滋病毒/艾滋病问题的培训讲习班。该讲习班的主要目的是为预防和治疗滥用药物问题领域的专家，特别是从事吸毒者配偶初级预防药物滥用方法和原则工作的非政府组织专家提供更多的知识。

23. 关于伊朗执法当局参与到定向打击贩毒活动区域交流、知识专长和培训举措的问题——定向打击贩毒活动区域交流、知识专长和培训是毒品和犯罪问题办公室牵头的针对阿富汗国内及周边制造海洛因所用前体走私问题的区域举措——毒品和犯罪问题办公室与伊朗伊斯兰共和国的毒品管制总部及意大利的金融警卫队合作，于 2008 年 8 月在伊朗伊斯兰共和国的阿巴斯港组织了一次为期一周的培训课程。此次培训课程着重于海洛因制造所用的化学前体控制问题、集装箱控制问题和风险预测问题。在定向打击贩毒活动区域交流、知识专长和培训举措的框架下，伊朗当局在阿巴斯港查获了 16 吨乙酰氯和 5 吨乙酸酐。所查获的两批货物均发往阿富汗，并从沙特阿拉伯的迪拜转运。关于 2008 年定向打击贩毒活动区域交流、知识专长和培训举措的结果，以及 2009-2011 年计划的各项活动的详情，请查阅毒品和犯罪问题办公室网站(<http://www.unodc.org/unodc/en/regional/central-asia.html>)。

24. 文莱达鲁萨兰国、印度、伊朗伊斯兰共和国和土耳其所签订的《谅解备忘录》旨在在该领域控制走私行动、鼓励安全合作，阿曼政府已经通过提供一批现代快艇和能够在困难条件下飞行的现代航空器加强了相关机构的能力。

25. 在南南合作的框架下，毒品和犯罪问题办公室于 2008 年 7 月组织来自以下南方亚洲国家的代表就监狱和社区艾滋病毒防范及关爱方案赴伊朗伊斯兰共和国考察：孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔和斯里兰卡。在伊朗伊斯兰共和国毒品管制总部的合作下，毒品和犯罪问题办公室于 2008 年 9 月就预防药物滥用问题组织伊朗高级专家赴荷兰和瑞典进行考察，此次考察的目标之一是访问并学习荷兰和瑞典的各个组织，了解减少毒品需求的成功方案，特别是着重于预防主要药物滥用的方案；另外一个目的是让伊朗专家接触专家和专为应对受药物影响人群需求而设计、并部署在地方社区、教育系统、监狱、工作场合和家庭的防范性和促进健康方案，包括关于预防艾滋病毒/艾滋病的方案。

五. 与巴基斯坦的合作

26. 近年来，中国政府加强了与“新月”区域各国在毒品控制问题上的合作。在协助相关国家（阿富汗、巴基斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦）通过人员培训加强探测及查获麻醉药品能力方面取得了实质性成果。根据中国和巴基斯坦达成的谅解，中国于 2008 年 5 月在卡拉奇、奎达、白沙瓦、拉合尔和伊斯兰堡城市机场完成了协助巴基斯坦毒品管制当局的任务。

27. 马来西亚尚未直接与巴基斯坦合作，但它在《亚洲及太平洋合作经济及社会发展科伦坡计划》的框架下参与了区域项目。2008 年 8 月 24 日至 27 日，在

斯里巴加湾市第二十九届东南亚国家联盟毒品事务高级官员会议上提出了合作的可能性。合作的具体领域尚待进一步讨论。马来西亚愿意与各国合作，按照各项国际药品控制公约应对世界毒品问题。

28. 毒品和犯罪问题办公室在毒品执法、药品滥用的预防、治疗和康复问题、艾滋病毒/艾滋病预防和打击有组织犯罪等问题上与巴基斯坦政府进行技术合作。毒品和犯罪问题办公室还在边界管理和集装箱控制方面为巴基斯坦政府提供支助，并促进旨在打击跨国组织犯罪的越境合作（如通过三方举措）。通过其在巴基斯坦的努力，毒品和犯罪问题办公室希望为在阿富汗带来和平与稳定的国际努力发挥积极影响。毒品和犯罪问题办公室提倡使用基于证据的政策方针协助巴基斯坦政府完成了新的国家毒品管制总计划，并开展了 2006 年滥用药品问题评估。毒品和犯罪问题办公室还着重于针对流浪儿童、妇女和囚犯等弱势群体的药品滥用预防和治疗，并提倡加大对注射毒品使用者的服务。2008 年底，毒品和犯罪问题办公室巴基斯坦方案组合包括 8 个正在进行的项目，总预算达 820 万美元。该国别方案尚有 160 万美元的差额，已经从奥地利、加拿大、丹麦、瑞典、瑞士、联合王国和美国获得了供资和认捐。

29. 美国报告，通过其禁毒方案和边境安全项目（由美国国务院供资），它向巴基斯坦麻醉药品稽查部队和许多其他负有禁毒和边境安全任务的执法机构提供了业务支助、商品和培训。此外，美国还为减少毒品需求活动提供了资金，并为以下活动提供了技术和业务援助：(a) 修建俾路支省和西北边界省岗哨；(b) 筑路，以便执法部门进入边远地区；(c) 开发各个项目以便为边远地区提供水电，并鼓励种植罂粟以外的作物；(d) 为联邦直辖部落地区秘书处建立毒品管制单位提供资金，以帮助在部落区域——罂粟作物的主产区——协调禁毒工作；(f) 通过为内务部空军方案提供支助加强国家禁毒努力；(g) 通过培训边防军、提供车辆及监测和通讯装备以增强边远区域的巡逻，以加强边境安全；(h) 运输执法部队突击检查毒品窝点及毒品加工设备、勘察罂粟、疏散伤员等业务和边境勘察任务；(i) 支持巴基斯坦政府联邦直辖部落地区可持续发展计划。⁶美国还宣布了各项计划，继续支持巴基斯坦政府根除罂粟作物、增强边界管理能力、进行旨在取缔毒品贩运组织的调查、增加定罪和资产没收率并通过防范、干预和治疗措施减低对非法药品的需求。美国执行计划将需要巴基斯坦政府坚持严格实施罂粟种植禁令，根除罂粟作物、发展本土毒品情报能力、鼓励机构间合作、提高资源利用率、增加培训机会、加强区域合作和信息分享。

六. 与中亚其他国家的合作

30. 中亚依然是阿富汗所产鸦片及海洛因的主要贩运走廊。2006 年，自阿富汗走私的所有海洛因中，约 15% 是沿北部路线通过俄罗斯联邦到达欧洲，还有一

⁶ 美国发起了一个为期五年、耗资 7.5 亿美元的联邦直辖部落地区发展战略，其中包括创造就业、卫生和教育服务、体制建设、发展基础设施和扩大地方经济等措施。此外，2007 年，美国还拨款 1,700 万美元用于扩大路桥建设活动和更新执法机构和执法部队的方案，并建立了联邦直辖部落地区内部警力，其警官将从当地部落招聘。

部分从中国西部（新疆自治区）走私，数量不详。阿富汗生产的大量阿片剂远远超过世界需求，越来越多的毒品在走私沿线就被吸收了。

31. 在 2007 年和 2008 年，毒品和犯罪问题办公室中亚区域办事处着重于实施由“彩虹战略”组成的行动计划。题为“对准海洛因制造中使用的前体”的《红皮书》、题为“保护中亚与阿富汗的交界地带”的《黄皮书》以及题为“里海和土库曼边界举措”的《紫皮书》均得到了特别关注。在毒品和犯罪问题办公室中亚战略中，这些行动发挥着关键作用，同时还开展了各种活动以确保在这一区域协调一致地实施毒品控制措施。

32. 作为针对海洛因制造所用前体战略的一部分，毒品和犯罪问题办公室中亚区域办事处与《巴黎公约》举措密切合作，发起了“定向打击贩运活动区域交流、知识专长和培训”倡议。在实施定向打击贩毒活动区域交流、知识专长和培训倡议的过程中，利用该区域现有的毒品和犯罪问题办公室项目作为平台，以协助政府开展一致的干预活动，旨在确定并查获进入阿富汗的前体化学品货物，特别是乙酰酐。阿富汗、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、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的主管当局均参与了该举措，其成果令人鼓舞，自 2001 年以来，阿富汗的邻国首次截获了从该区域走私的化学品货物。此外，还与其他毒品和犯罪问题办公室项目产生了协同作用，其中包括中亚区域信息和协调中心，该中心通过作为定向打击贩毒活动区域交流、知识专长和培训倡议的业务控制单位首次作为一个独立的业务实体发挥作用。参与该项目的国际培训师还向国家当局传授了培训和业务技能，另外还查获了若干醋酸酐货物。这些货物的查获避免了逾 15 吨海洛因的制造。

33. 《黄皮书》中的行动计划将现有各个项目进行合并，促进边界当局情报交流与合作，并建立了机动拦截组，以形成统一战略来确保阿富汗与邻国交界处的安全。在该行动计划的框架下，毒品和犯罪问题办公室正促进阿富汗和中亚各国当局之间的跨国界合作，最终会由此在个别高风险地区建立边界联络办事处，高风险地区不仅是阿富汗边界沿线，也包括与次区域交界的重要边界，有可能包括中亚各国、中国和伊朗伊斯兰共和国边界沿线。这种边境联络部通过促进越境沟通、合作和协作，对于增强边境、海关官员和执法当局的能力至关重要。为了补充通过建立边界联络办事处确保和改善固定边界交叉口安全的各项活动，该战略还提倡建立并使用机动拦截队，以确保中亚各国边界的安全。目前，吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦都建立了机动拦截队。毒品和犯罪问题办公室中亚区域办事处在美国中央司令部和药品管制局指导员的支持下，为首批四个机动拦截队（33 名官员）组织了目标明确的入门培训班。

34. 里海举措是 2007 年 9 月在土库曼斯坦土库曼巴希举行的关于里海地区毒品管制技术援助协调工作专家圆桌会议的主要成果。在里海举措的框架内，毒品和犯罪问题办公室将致力于提高该区域各国执法力量的分析能力，以产生更多有效和目标更为明确的战略。该举措将在土库曼斯坦试行，该国将会成为里海区域海运和海事合作的枢纽。毒品和犯罪问题办公室（通过全球集装箱管制方案和设立机构间港口控制单位）和欧洲委员会（通过中亚边境管理方案），将协调土库曼巴希海港的各项活动。在里海举措的框架下，毒品和犯罪问题办公室在土库曼斯坦政府的支持下于 2008 年 6 月主持了一次高级执法官员会议，以

制定 2008-2010 年期间的行动计划。在“加强土库曼-阿富汗边界控制，特别是伊玛目-纳扎尔检查站”项目下，也在土库曼斯坦其他地方开展了类似活动。2008 年，组织了一次赴土耳其考察，以向执法当局介绍毒品拦截操作实践，包括在机场和边界使用扫描和监测设备，进行风险预测和数据库管理。此外，2008 年 5 月，毒品和犯罪问题办公室还在伊玛目-纳扎尔协助进行了关于边界控制行动中搜索技巧和风险预测的现场培训（包括搜查乘客、车辆、行李和货物）。

35. 毒品和犯罪问题办公室继续支持旨在提高中亚各执法机构之间信息交换的合作工作，包括通过扩大建立阿富汗和阿塞拜疆国家情报数据库的区域项目，中亚区域信息和协调中心将会提供法律框架和机制，以促进信息的分享。必要的法律和体制文书已经确定，但截至 2007 年 10 月，七个参与中亚区域信息和协调中心的国家中只有六个国家签署了这些文书。土库曼斯坦于 2007 年 12 月 28 日批准了成立中亚区域信息和协调中心的协定。吉尔吉斯斯坦于 2008 年 9 月 19 日批准了该协定。根据 2008 年 7 月 1 日哈萨克斯坦内阁的一项决议，该协定已经过认可并提交议会。中亚区域信息和协调中心战略计划提供了很好的基础，一旦批准程序顺利完成，中心即可成为一个可以充分运作的机构。2007 年，参与国的外交部法律部门主管和执法机构的高级官员批准了中亚区域信息和协调中心的试行阶段，并建议 2007 年 11 月 1 日启动。在试行阶段，中亚区域信息和协调中心为该区域若干执法项目和举措发挥了业务和协调作用，其中主要的范例即定向打击贩毒活动区域交流、知识专长和培训倡议。此外，若干外国联络官员已经与中亚区域信息和协调中心员工建立了业务联系，根据联络官员网络提供的信息开展了若干业务，还与若干国家的执法联络官员建立了工作联系。正在采取的各种确保与阿富汗当局合作的措施有望使中亚区域信息和协调中心在阿富汗获得观察员地位，并在该中心产生一个阿富汗联络官员的职位。同时也在和中国的对口机构建立联系。欧洲警察局、国际刑事警察组织（刑警组织）和世界海关组织的项目都得到了强有力的支持。刑警组织将在中亚区域信息和协调中心设立一个办公室。2007 年 12 月安装了刑警组织 I-24/7 系统，刑警组织官员也为中亚区域信息和协调中心提供培训。目前正在进行相关工作，完成 CENcomm 的测试，CENcomm 是世界海关组织向中亚区域信息和协调中心提供的一个安全通讯工具。

36. 毒品和犯罪问题办公室继续提供法律援助，以改善在引渡和共同司法协助方面的立法与实践。2008 年 7 月 9 日至 11 日，毒品和犯罪问题办公室与欧洲安全与合作组织在哈萨克斯坦阿拉木图联合组织了一场题为“查获、没收和分享/返还转移到外国辖区的犯罪收益/工具”的讲习班。来自哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰和乌兹别克斯坦的代表参加了讲习班。其他与会者包括来自爱尔兰、荷兰和联合王国以及来自阿富汗金融情报单位的执法官员和专家。刑警组织和欧洲警察局的代表也参加了讲习班。

37. 关于减少毒品需求项目，毒品和犯罪问题办公室继续协助该次区域各国进行能力培养工作，以改善对艾滋病毒预防 and 治疗的应对措施、对艾滋病毒感染者——特别是注射毒品使用者和囚犯的关爱和滥用药品者的治疗和恢复。2007

和 2008 年，成功开展了一些关键项目，为面向注射毒品使用者的有关艾滋病毒的服务的多样化提供技术援助，向国家对口单位提供政策建议，并利用媒体、记者和民间社会组织防止滥用药物行为。

38. 美国报告向塔吉克斯坦政府提供技术和业务援助，以加强其执法和禁毒能力。美国国防合作处正在安装一个大型通讯系统，该系统将连接所有边界哨所和边防总部。最终，该系统将会扩大，以连接塔吉克斯坦所有执法和安全机构，从而促成了中亚区域信息和协调中心等在中亚各国改善信息与情报流动的区域努力，以更好地应对该次区域跨国有组织犯罪网络增加的问题。美国国务院美国国际毒品和执法事务局和美国国防部也出资整修边界哨所，向各个有关安全问题的政府机构提供培训和大量的行动和调查装备。美国继续提高对塔吉克斯坦内务部的援助，并宣布计划加强其与其他执法机构在有关麻醉药品的犯罪问题上的合作。随着美国对塔吉克斯坦的援助进入第八个年头，美国正在提供资金支持与其供资的其他方案——如与药品管制局的合作方案——互补的业务能力，美国已宣布进一步增强地方执法能力、加强法制体制建设和支持降低毒品需求工作及反腐败运动等计划。美国报告，它将继续着重于以下工作：对主要执法机构的基础能力建设，特别是内务部和塔吉克边防警卫；扩大这些实体的中级管理层和领导培训；继续推进全政府的实质性反腐工作。今后各方案的关键目标是：扩大药品管制局、增加药物管制局的高端培训和指导、更多地强调招聘并开发一个可靠资源的网络，从而帮助药物控制局和内务部对中亚大型贩运组织启动调查。美国还将开始提供技术和业务支持，以加强塔吉克斯坦调查并起诉主要毒品贩运者和有组织犯罪集团的能力，改善和改革司法部门培训，并支持国家反腐工作。

39. 美国对乌兹别克斯坦的禁毒援助着重于防止乌兹别克斯坦成为非法药物活动的场所和渠道，并着重于提高乌兹别克斯坦执法机构打击这些活动的能力。援助的形式往往是技术援助和培训，在一定的程度上，也会以捐助设备的方式。乌兹别克斯坦某些机构参与了美国在 2007 年赞助的培训。由美国国务院资助的援助方案为乌兹别克斯坦全国的海关，包括具有战略重要性的特莫兹港口和位于塔吉克边界的重要的 Sarasiya 火车站，提供了额外的专业视察装备和培训。这些项目还提供援助，在该国最偏远的边哨改善基础设施，以改善生活条件和对边界的控制。沿毒品贩运路线的关键地点继续实施美援署减少毒品需求项目，以防止高危青年成为注射毒品使用者。项目员工与地方组织合作，提供关键信息，旨在防止滥用药物并通过创新性“青年力量中心”提供其他活动。这些活动对乌兹别克斯坦的国家艾滋病毒控制战略是一种示范，因为艾滋病毒的流行主要是通过注射吸毒而滋生的。

40. 美国还报告了其向土库曼斯坦政府提供的禁毒技术援助。美国国务院国际禁毒和执法事务局协助土库曼斯坦内务部改良了该部委在毒品调查中的法医分析工作。事务局还为毒品和犯罪问题办公室提供了资金，对边防警卫进行毒品拦截培训。美国国土安全部通过美国海关和边境保护管理局就拦截通过空运、国际铁路和陆地边境走私的拦截工作，向土库曼执法当局提供了培训。美国还报告，计划扩大对药物执法实践的培训。土库曼和美国官员均确定了有待改进药物管制工作的领域，美国将继续提供适当、综合和协调的应对措施。美国政

府鼓励土库曼斯坦政府制定长期的减少毒品需求工作。美国将通过拦截培训、执法体制建设、促进区域合作和交换与毒品相关的信息来促成减少供应。

41. 泰国政府为来自哈萨克斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的官员提供奖学金，以使其获得毒品执法方面的培训。泰国还为湄发奎基金会在阿富汗执行的替换生计项目提供资助。

七. 结论和建议

42. 麻醉药品委员会不妨考虑：

(a) 鼓励继续支持阿富汗及邻国确保在“彩虹战略”中设置的七项优先目标获得充分的资金，以产生鼓励双边和多边支助的基于成果的影响，从而使该战略的业务影响最大化；

(b) 支持良好实绩举措，以确保没有罂粟的省份保持目前状况，并支持毒品和犯罪问题办公室对没有罂粟的省份的路线图（根据“彩虹战略”的《蓝皮书》），并了解到毒品和犯罪问题办公室在资源有限的情况下，着重于若干个省份，以通过其干预产生最大影响；

(c) 鼓励阿富汗在省级推出技术援助，将执法、替代生计、减少需求等禁毒工作与刑事司法协助相结合，并将升级工作与旨在加强阿富汗边境省份（如沿南部路线与伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦毗邻，沿北部路线与塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦毗邻）边界的各项活动；

(d) 欢迎在“三方举措”的框架下（根据“彩虹战略”的《绿皮书》）成立一个联合规划单位；鼓励阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦之间的联合行动和情报交换，并鼓励这三个国家执行由联合规划单位员工所设计的联合行动；

(e) 铭记信息和情报交换、跨国界合作和利用现代拦截技术对应对毒品走私集团的重要性，敦促中亚各国（根据“彩虹战略”中的《黄皮书》）充分利用中亚区域信息和协调中心、边境联络办事处和机动拦截队，并在阿富汗和更宽范围区域将这些举措与类似措施（如联合规划单位和海湾刑事情报中心）相联系；

(f) （按照“彩虹战略”中的《紫皮书》）支助里海区域和阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和土库曼斯坦各国之间的合作，并鼓励阿富汗、中国、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦之间类似的三方跨国界协作；

(g) （根据“彩虹战略”的《红皮书》）将定向打击贩毒活动区域交流、知识专长和培训举措中展示的区域、国际和机构间协作视为最佳做法的典范，呼吁在 2009 年将定向打击贩毒活动区域交流、知识专长和培训举措延期三年，并将在“彩虹战略”中的其他问题中也沿用类似举措，而不仅是控制使用前体化学品；

(h) （根据“彩虹战略”中的《深蓝皮书》）敦促成员国支持阿富汗和邻国预防并治疗阿片剂成瘾和艾滋病毒/艾滋病；

(i) （根据“彩虹战略”中的《橙皮书》）欢迎在 2009 年制定一项行动计划以解决与阿富汗阿片剂生产和贩运相关的资金流动问题，鼓励阿富汗和邻国，以及其他会员国和《巴黎公约》合作伙伴，积极支持此项工作，该项工作将会得到毒品和犯罪问题办公室和其他专门国际组织的协助；

(j) 呼吁《巴黎公约》合作伙伴，特别是资助在阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和其他中亚国家禁毒领域活动的合作伙伴，通过囚犯药物管制监测方案利用现有关于在药品管制领域双边援助的数据和其他信息（见上文第 4 段）。