



第六十四届会议  
暂定项目表\*项目 104  
国际药物管制

## 国际合作对付世界毒品问题

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是根据大会题为“国际合作对付世界毒品问题”的第 63/197 号决议编写的。大会在该决议中请秘书长就该决议执行情况向大会第六十四届会议提交报告。本报告概括介绍了麻醉药品委员会和联合国毒品和犯罪问题办公室执行与国际药物管制有关的任务授权的情况。其中还概括介绍了世界毒品形势。本报告应题为“麻醉药品委员会第五十二届会议关于在实现大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》所定目标和指标方面取得的进展的高级别部分会议的成果”的文件（A/64/92-E/2009/98）放在一起阅读。

\* A/64/50。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-11	1
二. 国际合作对付世界毒品问题 .....	12-25	4
三. 联合国系统采取的行动 .....	26-67	6
A. 健康方面 .....	27-37	6
B. 供应方面 .....	38-49	8
C. 可持续生计 .....	50-61	10
D. 监测毒品趋势 .....	62-64	12
E. 科学和法医方面的支助 .....	65-67	13
四. 加强联合国毒品和犯罪问题办公室的禁毒方案 .....	68-74	14
五. 结论和建议 .....	75-98	15

## 一. 引言

1. 大会第 63/197 号决议认识到，国际社会虽然继续加紧努力，但世界毒品问题仍严重威胁公共健康、安全和人类福祉，特别是青年的福祉及各国的国家安全和主权，破坏社会经济和政治的稳定及可持续发展。该决议欢迎麻醉药品委员会决定在其第五十二届会议期间召开一次高级别部分会议，评价 1998 年以来为实现大会第二十届会议所定目标和指标而取得的进展；指出今后的优先事项和需要采取进一步行动的领域，以及在 2009 年后对付世界毒品问题方面应当设定的目标和指标；并通过一项政治宣言和其他措施以促进国际合作。大会鼓励麻委会和联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）继续开展国际药物管制工作，并促请所有国家政府向毒品和犯罪问题办公室提供尽可能充足的财政和政治支持，使其能在任务规定范围内继续、扩大和加强业务和技术合作活动。
2. 本报告应同题为“麻醉药品委员会第五十二届会议关于在实现大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》所定目标和指标方面取得的进展的高级别部分会议的成果”的麻委会报告<sup>1</sup>一并审阅。
3. 本报告概括介绍了世界毒品形势，以及麻醉药品委员会和联合国系统特别是毒品和犯罪问题办公室执行与国际药物管制有关的任务授权的情况，其领域包括，开展研究增进对毒品问题的了解和理解，以便为政策和行动决策扩大证据基础，以及促进世界各地和药物管制各个领域的区域举措和实地技术合作项目。

### 世界毒品形势概览

4. 2008 年，可卡因和海洛因的产量有所降低。<sup>2</sup>毒品和犯罪问题办公室进行的年度作物调查显示，阿富汗罂粟种植减少了 19%，哥伦比亚古柯种植减少了 18%。其他区域的趋势有增有减，但并不足以抵销这两个主要产区减少的数量。对大麻、可卡因和阿片剂的世界最大市场中的吸食人员的调查表明，这些市场正在萎缩。相比之下，有一些迹象表明，全球苯丙胺类兴奋剂问题正在加剧。全球缉获量正在上升，越来越多的国家出现了生产苯丙胺类兴奋剂的活动，生产地点和生产工艺多种多样。
5. 2008 年罂粟种植总面积减至 189,000 公顷，减幅为 16%，主要是由于阿富汗的种植面积减少。缅甸和老挝人民民主共和国的种植面积约与 2007 年持平。玻利维亚多民族国和秘鲁的古柯种植面积稍有增加（分别为 6%和 4%），但由于哥伦比亚减少了 18%，因此 2008 年总面积减少了 8%。古柯种植总面积减至 167,600 公顷，接近 2002 至 2008 年的平均值，大大低于 1990 年代的水平。

<sup>1</sup> A/64/92-E/2009/98。

<sup>2</sup> 《2009 年世界毒品报告》。

6. 2008 年室外大麻产量总面积估计有 200,000 到 642,000 公顷。大麻药草总产量约为 13,300 至 66,100 公吨，大麻树脂约为 2,200 至 9,900 公吨。
7. 据毒品和犯罪问题办公室估计，2007 年苯丙胺族苯丙胺类兴奋剂的产量为 230 至 640 公吨，摇头丸族苯丙胺类兴奋剂的产量约为 72 至 137 公吨，记录表明生产地点有所改变，常常是从发达国家转至发展中国家。
8. 在毒品消费的全球趋势方面，毒品和犯罪问题办公室估计，2007 年，上一年至少使用过一次非法麻醉品的人数为 17,200 万至 25,000 万人，其中包括偶尔吸毒的人和重度或“问题”吸毒者。毒品和犯罪问题办公室估计，2007 年的问题吸毒者在 1,800 万至 3,800 万人之间。
9. 据认为全世界使用阿片剂的人口有一半以上在亚洲。阿富汗附近主要贩毒沿线地区使用量最大。从治疗上说，阿片剂仍然是世界主要的问题毒品。从经济上说，欧洲的阿片剂市场最大，许多西欧国家的使用量似乎保持稳定，但东欧报告有上升的现象。
10. 北美洲仍然是可卡因的最大市场，其次是西欧和中欧以及南美洲。据报告美利坚合众国的可卡因使用量有所降低。经过近几年的显著上升之后，一些对西欧国家的调查表明首次出现了稳定的迹象，但在南美洲和一些非洲国家，可卡因使用量似乎仍在上升。
11. 大麻使用量最大的仍然是北美和西欧的既有市场，但有迹象表明发达国家特别是年轻人的使用量正在下降。毒品和犯罪问题办公室估计，2007 年至少使用过一次苯丙胺族物质的人数为 1,600 万至 5,100 万人。在世界许多地方，包括东欧、南美、东亚和东南亚各国，由于注射吸毒，艾滋病毒感染率有所上升。

## 二. 国际合作对付世界毒品问题

12. 2007 年，麻醉药品委员会第五十届会议决定在其 2009 年第五十二届会议期间召开一次高级别部分会议，讨论大会 1998 年举行的关于世界毒品问题的第二十届特别会议的后续行动。
13. 2009 年 3 月 12 日，参加这一高级别部分会议的会员国部长和其他代表通过了《关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》。
14. 《政治宣言和行动计划》确定了今后的优先事项和需要采取进一步行动的领域，以及 2009 年之后对付世界毒品问题的目标和指标。特别是，《政治宣言和行动计划》认识到：(a) 三项国际药物管制公约继续为药物管制和国际合作提供国际法律框架；(b) 国际社会 2009 年以后解决毒品问题的做法应继续以分担责任原则为基础；(c) 减少供应和需求的战略应当是综合战略和行动中相互促进的要素，并应考虑到社会经济方面的问题、卫生与教育，以及尊重人权；(d) 会员国应加强努力减轻药物滥用对健康和社会造成的后果。
15. 按照大会第 63/197 号决议，正在通过经济和社会理事会向大会传达麻委会高级别部分会议的成果，包括《政治宣言和行动计划》，以及四次高级别圆桌

会议的成果。<sup>1</sup> 在该决议中大会决定在 2009 年大会第六十四届会议的一次全体会议上审议麻委会第五十二届会议高级别部分会议的成果。在这次会议上，会员国将有机会重申其在《政治宣言和行动计划》中所作的承诺。

16. 麻委会第五十二届会议还通过了题为“改进数据的收集、报告和分析以监测《关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》的落实情况”的第 52/12 号决议，其中涉及改进对国际社会在这一领域所开展的行动的结果进行估量和评价的主要工具。

17. 在麻委会第五十二届会议上，所有发言者都对高级别部分会议通过的《政治宣言和行动计划》表示欢迎，这一文件确定了在药物管制所有领域的新承诺。

18. 一些发言者指出，自 1998 年以来为在这一领域取得显著成果作出了努力，但仍然存在很大的难题，特别是在麻醉品非法使用的新趋势方面。他们强调必须减少毒品需求，还报告了各自国家预防和治疗药物滥用的活动。在许多国家，药物依赖被认为是慢性疾病而不是一种犯罪行为。各国代表强调需要确保在治疗非法麻醉品使用者的过程中尊重每一个人的人权。发言者们还强调了使用非法麻醉品与社会排斥之间的关系。

19. 一些发言者将“减轻伤害”定义为为了减轻吸毒对健康和社会所造成的后果而采取地干预措施，并表示认为，应将这些干预措施纳入减少毒品需求举措，以预防艾滋病毒和其他传染病在吸毒者中传播，并预防与毒品有关的死亡和吸毒的其他后果。还有一些代表报告了在这种干预措施上的负面经验，并指出他们国家的减少毒品需求战略没有纳入这些干预措施。

20. 一些发言者强调，在进行减少非法麻醉品需求的工作时必须适当尊重人权和法治。关于在打击贩毒活动的过程中开展双边、区域和国际合作的问题，特别提到必须加强司法合作、法律协助、贩毒分子引渡、信息共享、控制下交易及提供技术培训和协助的工作。

21. 对于阿富汗持续的罂粟种植和鸦片生产问题，需要按照责任分担原则和相称原则采取协调的国际性长期对策。有发言者提请注意区域性举措和机制的重要性，如《巴黎公约》举措及其彩虹战略，以及阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的三角举措。麻委会通过了题为“在分担责任原则基础上加强阿富汗周边主要过境国的执法能力”的第 52/2 号决议。

22. 经过西非贩运可卡因和经过东非贩运海洛因的活动有所增加，令人担忧，一些发言者对此表示关切。麻委会通过了题为“加强对西非各国努力打击贩毒活动的国际支持所取得的进展”的第 52/4 号决议，以及题为“为东非各国打击贩毒活动的努力提供国际支持”的第 52/3 号决议，这两项决议都请会员国和有关的国际组织加强努力，支助受这一问题影响最大的非洲国家。

23. 发言者们对苯丙胺类兴奋剂贩运活动死灰复燃表示关切，重申其政府减少供应这些物质的承诺。强调必须对前体的生产和销售保持严密监测和管制，以发现转用活动。

24. 有几名发言者指出，毒品贩运与有组织犯罪、洗钱和腐败之间存在着联系，应在广泛的国际法律框架内处理这种联系。

25. 有几名发言者强调了替代发展方案对减少非法麻醉品供应的重要作用，并表示这些方案需要辅以执法工作才能成功。还强调有必要确保在经济和政治上对替代发展方案的长期支助和承诺。麻委会通过了题为“推广最佳做法和经验教训，促进替代发展方案的可持续性和完整性”的第 52/6 号决议。关于国际社会所采取的行动以及审议情况的较为详细的说明见麻醉药品委员会第五十二届会议报告。<sup>3</sup>

### 三. 联合国系统采取的行动

26. 毒品和犯罪问题办公室意图通过其毒品方案，支助麻醉药品委员会及其附属机构的工作，并采取技术援助、法律咨询和研究等形式向会员国提供支助，从而减轻毒品对世界的危害。毒品和犯罪问题办公室能从战略上确定，自己在世界上的哪些地区能加强区域能力或动员国际社会的支助满足受援国的需要，从而使自己的参与活动作出最大的贡献。毒品和犯罪问题办公室的行动以目标为导向，寻求方法解决具有挑战性的新趋势和不断出现的问题。毒品和犯罪问题办公室协助各国履行其药物管制承诺，支助各国努力实现其自身设立的标准。关于毒品和犯罪问题办公室各项活动的详细说明见执行主任关于联合国毒品和犯罪问题办公室各项活动的报告。<sup>4</sup>

#### A. 健康方面

##### 1. 减少吸毒并减轻其对健康和社会造成的后果

27. 毒品和犯罪问题办公室支助并促进循证预防方案。毒品和犯罪问题办公室与各国政府和非政府组织一道，通过学校以青年人为对象，向他们提供必要的信息，增强他们的抵制能力以及个人和社交方面的技巧，使他们做出健康而亲社会的选择。

28. 对于有儿童和青少年子女的家庭，为家长和子女开办效费比高的家庭技巧训练方案，目的是改善家庭关系、加强家长监督，并更好地传达积极的家庭价值观。毒品和犯罪问题办公室已经出版了《预防吸毒家庭技巧训练方案实施指南》，<sup>5</sup>以协助各国政府、政策制定者、研究院所和非政府组织选择使用最适当的循证家庭技巧训练方案。

<sup>3</sup> 经济及社会理事会正式纪录，2009 年，补编第 8 号（E/2009/28-E/CN.7/2009/12）。

<sup>4</sup> E/CN.7/2009/3-E/CN.15/2009/3。

<sup>5</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.09.XI.8。

29. 毒品和犯罪问题办公室一直在顺利开展一个工作场所预防示范活动，协助公共和私营公司制定和实施各种方案，减少了吸毒现象，并在减少怠工、旷工和事故以及提高生产率等方面使公司和工作人员受益良多。

30. 毒品和犯罪问题办公室与各国政府、政策制定者、专业人员及媒体合作抵制对吸毒者、药物依赖者及艾滋病毒携带者的侮辱和歧视，同时在药物依赖治疗方面积极推广循证治疗设施，并支持人权和人道主义做法。

31. 毒品和犯罪问题办公室一直在传播良好做法和循证方法，以提高专业人员的质量并促进新的工作人员在为吸毒者提供服务方面取得进步。

32. 毒品和犯罪问题办公室推动一种综合性的方法，并提供技术援助，支助各国政府和非政府组织增加治疗服务及建立以康复为重点的连续护理系统，范围从推广活动到各种各样的临床医疗方案。综合性的办法要包括适当注意社会和经济问题，如失业和贫困问题，在这些问题所造成的环境中，社会边缘群体中的人很容易吸毒并成为犯罪受害者或实施者。

## 2. 提供治疗、保健和社会服务，包括预防艾滋病毒/艾滋病和其他与毒品有关的疾病

33. 毒品和犯罪问题办公室一直在支助各国政府和民间社会制定或修改立法、政策和战略，以便使吸毒者特别是注射吸毒者公平地享受艾滋病毒预防、治疗、护理和支助服务。为此目的，毒品和犯罪问题办公室一直在开展各种活动，如支持与吸毒和艾滋病毒有关的法律评论和政策评论，向议员、法官和执法官员提供关于吸毒者人权的培训和其他技术支助。毒品和犯罪问题办公室还一直在向各国包括民间社会提供直接技术援助并建设其能力，以增加循证艾滋病毒预防、治疗和护理综合服务。

34. 世界卫生组织（世卫组织）、毒品和犯罪问题办公室、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）的《指导各国确定向注射吸毒者普及艾滋病毒预防、治疗和护理的指标的技术指南》<sup>6</sup>包含了针对注射吸毒者的综合干预成套方案。该文件还有一个目的是，协助在全国范围提供关于注射吸毒者艾滋病毒预防和治疗的的所有基本要素的统一数据。

35. 为了协助各国进行普及，毒品和犯罪问题办公室还协助制定了政策和行动方针，并协助各国实施了(a)针对吸毒者的肺炎和艾滋病毒协作服务，(b)针对注射吸毒者和其他吸毒者的阿片类替代疗法方案和(c)针对艾滋病毒阳性的注射吸毒者的抗逆转录治疗服务。

## 3. 机构间合作

36. 参与毒品和犯罪问题办公室—世卫组织药物依赖治疗和护理联合方案

<sup>6</sup> 世卫组织，2009年，日内瓦。

(2009-2013 年)<sup>7</sup>的有各国政府、药物依赖治疗临床医疗中心、传染病医院、大学、大城市和民间社会组织。该联合方案倡导以人权为基础的循证药物依赖治疗服务，并提供技术援助以促进提供费用低的主流化循证服务。毒品和犯罪问题办公室正在与联合国其他组织发展类似的合作伙伴关系以预防吸毒。

37. 毒品和犯罪问题办公室作为艾滋病规划署在注射吸毒和艾滋病毒领域的主导机构，与世卫组织和艾滋病规划署秘书处联合制定、修改和传播了与注射吸毒者艾滋病毒预防、治疗和护理有关的其他循证指导方针和最佳做法，其中包括顾及性别问题的行动工具和指导方针，并向各国政府和民间社会提供技术援助，协助其实施这些指导方针和最佳做法。

## B. 供应方面

### 1. 打击非法生产和贩运麻醉品的区域举措

38. 阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的三角举措目的是便利边境管制和法律合作，该举措仍是毒品和犯罪问题办公室为解决阿富汗阿片剂贩运问题所提供的技术援助的一个基础。这一举措下的首次试点联合行动于 2009 年 3 月启动，多次缉获毒品并捣毁了一些毒品犯罪网络。

39. 2008 年，阿富汗的罂粟产量占全球产量的 93%。同年毒品和犯罪问题办公室启动了区域性的彩虹战略，处理一些关键性的问题，如通过跨国界合作解决阿富汗鸦片生产、贩运和消费问题；建立区域性的情报共享网络；发展前体管制网络；监测资金流；为减少毒品需求的工作提供援助。在这一战略内，定向打击贩毒活动区域交流、专门知识和培训行动在各国之间建立了合作伙伴关系，从而在阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦多次缉获了大量前体化学品。

40. 毒品和犯罪问题办公室通过《巴黎公约》促进了发展伙伴之间在专家和政策层面的定期磋商和战略思考，以便讨论、确定和启动协调行动，遏制从阿富汗贩运阿片剂的活动，并处理优先国家的药物滥用情况。2008 年，毒品和犯罪问题办公室组织了几次高级国际禁毒官员会议，审查并改善遏制阿富汗阿片剂威胁的区域和国际努力，重点是黑海和西非这两个区域，以及与非法生产和贩运阿富汗阿片剂有关的金融流。2008 年期间产生了首批具体成果，在该区域各处多次缉获了大量前体化学品醋酸酐，在伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的缉获量数以吨计。此外，2009 年 3 月，阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦开展了历史上首次打击贩毒网络联合行动，多次缉获毒品并逮捕贩毒分子。

41. 毒品和犯罪问题办公室还制定了捐助方援助自动协调机制，这一网络工具用于在以阿富汗为起点的阿片剂贩运主要路线沿线国协调禁毒技术援助活动。捐助方援助自动协调机制包含关于该区域 500 多个禁毒项目的资料，现有用户 200 多个。

<sup>7</sup> [http://www.unodc.org/docs/treatment/WHO\\_-\\_UNODC\\_Joint\\_Programme\\_Brochure.pdf](http://www.unodc.org/docs/treatment/WHO_-_UNODC_Joint_Programme_Brochure.pdf).



42. 毒品和犯罪问题办公室所支助的中亚区域信息与协调中心是中亚执法部门的禁毒信息交流平台，于 2007 年 11 月开始运行。该中心协助其所属合作伙伴及范围较广的区域内外增进关于麻醉品非法贩运的信息以及参与阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦之间执法行动对策协调的人员的有关资料。此外，毒品和犯罪问题办公室还协助波斯湾地区各国设立机构打击跨国贩毒活动。

43. 2008 年制定了促进东南欧法治和人的安全的区域方案，其中也涵盖与毒品有关的问题。在各个地区实施了各种项目，特别注重禁毒执法。

44. 毒品和犯罪问题办公室制定了一项区域方案，用于在 2009-2011 年期间促进加勒比区域的法治和人的安全，其中将非法麻醉品贩运和跨国有组织犯罪作为该区域发展的挑战。圣多明各合作伙伴关系监测机制是按照麻委会第 52/11 号决议制定的一个技术援助项目，目的是促进合作伙伴和专家在政策层面定期进行磋商和战略思考，以联合讨论、确定并启动协调的行动，遏制以中美洲和加勒比为起点、终点和过境点的非法麻醉品贩运和有关的有组织犯罪。

45. 毒品和犯罪问题办公室集装箱管制方案与世界海关组织合作，在加纳、巴基斯坦、塞内加尔设立了特别行动组，2009 年在土库曼斯坦也设立了特别行动组，概要记录集装箱装运的货物以供检查。该方案正在扩大范围以包括中亚区域的其他海港和陆港，并且正在执行其他计划，在里海港口以及南美洲、中美洲和加勒比区域的主要设施实行区域性对策。

## 2. 管制苯丙胺类兴奋剂

46. 合成药物的生产、贩运和消费形式表现出一种独特的能力，能够迅速变化并使脆弱国家的公共卫生和公共安全机构束手无策。毒品和犯罪问题办公室发表的报告《苯丙胺类药物和摇头丸：2008 年全球苯丙胺类兴奋剂评估》<sup>8</sup>和《2009 年全球合成药物监测：分析、报告和趋势方案的最新情况》<sup>9</sup>突出强调了在监测不断变化和移动的合成药物市场所带来的挑战。毒品和犯罪问题办公室认识到需要对苯丙胺类兴奋剂问题采取有针对性的全球对策，因而启动了全球合成药物监测：分析、报告和趋势方案，目的是协助主要优先区域的会员国生成、管理、分析和报告合成类药物信息，并为国际社会提供证据基础，以便采取有效的行动对策和干预措施。

## 3. 打击洗钱

47. 2008 年，毒品和犯罪问题办公室通过其反洗钱全球方案向 100 多个国家和法域提供了技术援助。这一援助工作包含一项指导举措，派出 8 名实地专家，在中亚、东南亚、拉丁美洲、非洲和太平洋岛屿提供可持续的援助。毒品和犯罪问题办公室还在太平洋反洗钱方案中起到了协调作用，该方案以指导的方式

<sup>8</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.08.XI.12。

<sup>9</sup> [http://www.unodc.org/documents/scientific/ATS\\_Newsletter\\_VOL1\\_2009\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/scientific/ATS_Newsletter_VOL1_2009_web.pdf)

向 14 个太平洋岛屿论坛法域提供法律上和行动上的技术援助。反洗钱全球方案针对与非法麻醉品生产和贩运有关的进出阿富汗的资金流，牵头开展了一项新举措，并与国际货币基金组织、国际刑事警察组织、埃格蒙特小组、欧亚小组和世界银行等合作伙伴共同编写了一份报告草稿。

#### 4. 附属机构的行动

48. 麻醉药品委员会的附属机构有：近东和中东麻醉品非法贩运和有关事项小组委员会，以及国家禁毒执法机构负责人区域会议。毒品和犯罪问题办公室担任这些机构的秘书处，目的是加强各执法当局在打击贩毒方面的区域合作。这些附属机构在 2008 和 2009 年举行了 4 次会议：2008 年 9 月 8 日至 12 日在亚穆苏克罗举行的非洲国家禁毒执法机构负责人第十八次会议；2008 年 10 月 13 日至 17 日在特古西加尔巴举行的拉丁美洲和加勒比国家禁毒执法机构负责人第十八次会议（UNODC/HONLAF/2008/5）；2008 年 11 月 16 日至 20 日在德黑兰举行的近东和中东麻醉品非法贩运和有关事项小组委员会第四十三届会议（UNODC/SUBCOM/2008/2），以及 2009 年 2 月 10 日至 13 日在曼谷举行的亚洲及太平洋国家禁毒执法机构负责人第三十二次会议（UNODC/HONLAP/2009/32/5）。

49. 实践证明，麻醉药品委员会各下属机构是独特的论坛，使特定区域各国的禁毒执法机构有机会交流信息、在药物管制领域增进技术和行动层面的合作，并在各个国家的对应部门之间建立信任和合作伙伴关系。这些机构将各项建议传达给麻醉药品委员会，<sup>10</sup>促成了一些决议的通过，其中包括第 52/10 号决议“加强拉丁美洲和加勒比国家与西非国家之间打击毒品贩运活动的区域间合作”。

### C. 可持续生计

#### 1. 替代发展方案

50. 在阿富汗，毒品和犯罪问题办公室继续与各国家政府和地方政府密切合作，实施无罂粟路线图。在基础设施、教育和卫生方面进行了投资，毒品和犯罪问题办公室的方案侧重于解决农民的直接需要，以协助阿富汗政府加强减少罂粟的运动。

51. 毒品和犯罪问题办公室在缅甸的活动侧重于解决粮食安全问题；其各个项目的重点是基本的基础设施（供水系统、学校、诊所和道路）以及农业创新技术，并提供一些战略协助农民克服粮食短缺问题。毒品和犯罪问题办公室的替代发展项目提高了稻谷产量，并改善了对家畜的管理。毒品和犯罪问题办公室继续支助果敢与佤举措，并扩大了支助规模，因为认识到，要在粮食安全和减贫方面取得成功，发展伙伴之间的协调是至关重要的。

<sup>10</sup> E/CN.7/2009/5。

52. 毒品和犯罪问题办公室在哥伦比亚的各项方案协助农民提高可可、咖啡和天然橡胶的产量和销售量。迄今为止，将近 50,000 个家庭参与了生产项目方案。替代发展项目还侧重于环境保护，目前已将《东京议定书》活动纳入其方案制定工作。正在通过守林家庭方案促进自然生态保护，在该方案中，以往靠非法种植赚取收入或有可能参与非法种植的家庭被雇为热带森林的守林人。

53. 在秘鲁，毒品和犯罪问题办公室协助小型农民合作社继续提高替代发展产品的出口量。2008 年，出口额增至 92,280,000 美元，比 2007 年的 59,500,000 美元提高了 55.2%。各种方案惠及了 23,000 个农户，涵盖土地面积 68,000 公顷，人均收入为 4,011 美元。毒品和犯罪问题办公室项目与地方社区合作，使农业生产多样化，并满足国际和国内市场的需求。有机可可、有机咖啡、棕榈油、棕榈芯和装饰性植物在出口基数中占了很大一部分。

54. 在玻利维亚，毒品和犯罪问题办公室支助农户从事具有商业利益且可持续的合法活动，包括家畜饲养、林业、农业和工业活动，大大提高了收入。在农林业方面的成功得到了巩固，毒品和犯罪问题办公室—联合国粮食及农业组织联合项目 Jatun Sach'a 在执行 14 年后结束。

55. 在老挝人民民主共和国，毒品和犯罪问题办公室与该政府合作实施促进粮食安全和减贫的替代发展项目。毒品和犯罪问题办公室与德国联盟经济合作与发展部、亚洲发展银行和联合国工业发展组织等其他发展伙伴一道，继续支助鸦片后局势国家方案战略，以 1,100 个村庄为对象。2008 年，毒品和犯罪问题办公室替代发展方案协助老挝政府起草了国家禁毒总计划，是解决该国非法麻醉品问题的五年期战略。

56. 在全球范围，毒品和犯罪问题办公室继续发挥催化作用，并加强了安第斯国家和东南亚国家南南合作机制，途径有：交流最佳做法和所取得的经验教训，以及编写最佳做法技术指南，其中着重介绍毒品和犯罪问题办公室在安第斯区域实行的方案的经验。毒品和犯罪问题办公室继续提高范围较广的发展界对替代发展的认识，以确保在广泛的农业和农村发展的框架中看待这些方案。在这方面，毒品和犯罪问题办公室加入了全球农村发展捐助者论坛，目的是加强各项国际发展活动的协调并使各种捐助者发展计划和方案联合起来。

## 2. 监测非法作物

57. 2008 年，毒品和犯罪问题办公室与阿富汗、玻利维亚多民族国、哥伦比亚、厄瓜多尔、老挝人民民主共和国和缅甸等国政府合作，继续监测非法作物种植范围。这一合作每年以科学的方法估计所有主要产区的海洛因和可卡因的产量。2003 至 2005 年期间在摩洛哥监测大麻的工作预计将在 2011 年继续进行。在国家、区域和全球报告中发表结果，包括毒品产品的收购价和经核实的清除面积等特定关注领域的最新情况。<sup>11</sup>毒品和犯罪问题办公室还加强了与高级研究中心之间在统计数据和遥感方面的科学合作，以改进现有的方法并制定新方法，同时考虑到新的研究和新技术。

<sup>11</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html>.

58. 2008 年阿富汗的罂粟产量潜能估计为 7,700 吨，比 2007 年下降了 6%。阿富汗 2007 年占全球鸦片潜在产量 93%，估计为 8,890 吨。《阿富汗：2008 年鸦片调查》报告显示，罂粟种植面积已降至 157,000 公顷，比 2007 年低 19%。毒品和犯罪问题办公室已经加强了阿富汗禁毒部的能力，该部已经承担了执行许多鸦片调查活动的责任，并已经核对了政府开展的清除活动。

59. 缅甸的罂粟种植面积几年来多次大幅下降，从 1998 年的 130,300 公顷降至 2006 年的 21,500 公顷（降幅为 83%）。但在 2007 年，这种成功的下降趋势出现停滞，2008 年的种植面积上升了 3%。尽管缅甸过去十年中下降迅速，但仍然是仅次于阿富汗的世界第二大罂粟种植国。

60. 在老挝人民民主共和国，罂粟种植面积从 1998 年的 26,800 公顷降至 2008 年的 1,600 公顷，降幅为 94%。这样，该国的罂粟种植面积仍占全世界总面积的 1%。

61. 2008 年玻利维亚多民族国、哥伦比亚和秘鲁的古柯树种植面积为 167,600 公顷，比 2007 年下降 8%。这主要是因为哥伦比亚降幅很大，没有被玻利维亚多民族国和秘鲁的少量上升所抵销。全球可卡因产量进一步下降，降幅为 15%，原因是哥伦比亚主要古柯种植区的面积减少和生产率下降所造成的持续影响。2008 年，对厄瓜多尔的古柯种植做了第二次评估（第一次评估在 2006 年），再次核实种植面积不大。

## D. 监测毒品趋势

### 1. 数据收集和研究

62. 毒品和犯罪问题办公室于 2009 年 6 月发布了《2009 年世界毒品报告》。该报告提供了鸦片/海洛因、古柯/可卡因、大麻和苯丙胺类兴奋剂市场中的生产、贩运和消费情况的详细估计数和趋势。2009 年，《世界毒品报告》首次推出了特别部分，介绍毒品和犯罪问题办公室现有的毒品数据的质量、年轻人的吸毒趋势以及警方记录的毒品犯罪。其中还讨论了禁毒工作无意中造成的后果——毒品黑市——以及国际社会解决这一问题的最佳方式。其他活动包括发布年度非法作物调查结果和本报告其他部分提及的对巴尔干、西非、中美洲和加勒比的研究。2009 年 2 月发表的“国际禁毒 100 年”介绍了国际禁毒制度的基本历史发展情况。<sup>12</sup>

### 2. 新出现的问题

#### 脆弱的过境区域

63. 近几年来，毒品和犯罪问题办公室的研究吸引了国际社会对位于主要跨国贩毒路线沿线的脆弱区域的关注，这些区域包括加勒比、中美洲、东南欧和西

<sup>12</sup> [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100\\_Years\\_of\\_Drug\\_Control.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf)

非。为这些区域制定特别方案时采用了这一分析工作的结果。《犯罪及其对巴尔干的影响》<sup>13</sup>这一报告（2008年3月）认为，该区域仍然是运往西欧的海洛因的主要过境区。“美洲麻醉品贩运造成的威胁”<sup>14</sup>一文（2008年10月）强调了毒品交易对其他犯罪形式特别是暴力犯罪的影响。毒品和犯罪问题办公室继续对非洲予以特别关注，特别是经过西非贩运可卡因的活动。为西非国家经济共同体的威胁西非安全的非法麻醉品贩运问题部长级会议编写的报告“威胁西非安全的毒品贩运”<sup>15</sup>（2008年10月）对上述问题作了分析。

### 3. 海洛因供过于求

64. 阿富汗为世界非法阿片剂市场提供了大部分货物，占全球非法鸦片产量的90%以上。鸦片供应大大超过了估计需求量，对阿富汗和世界其他地区造成了重大而深远的影响。阿片剂交易助长了主要贩毒路线沿线国的阿片剂消费和成瘾现象，尚未达到欧洲的主要消费市场便加速了艾滋病毒/艾滋病和其他血液传播疾病的蔓延。毒品和犯罪问题办公室已经具备了监测能力，重点监测阿富汗阿片剂交易，包括贩运流、储存，以及阿片剂经济和叛乱之间的联系。

### E. 科学和法医方面的支助

65. 根据麻醉药品委员会题为“提高药物分析实验室的质量和绩效”的第50/4号决议，毒品和犯罪问题办公室向逾85个会员国的机构和政府专家提供了支助，形式包括质量保证支助、准则和最佳做法手册、参考样品和现场鉴别成套工具。国际协作行动是毒品和犯罪问题办公室向会员国提供的分析缉获物和生物液中受管制物质的能力测试计划，使国家实验室能够持续监测自身的工作；有39个会员国的81个实验室参与了这一计划。毒品和犯罪问题办公室向毒品法医学实验室部门提供的其他工具包括《毒品测试实验室质量管理体系实施指南》<sup>16</sup>和《代表性毒品样品准则》。<sup>17</sup>

66. 毒品和犯罪问题办公室在其现有的毒品和前体现场鉴定测试工具包的基础上完成了一个毒品测试计算机化培训模块，从而为执法部门提供了支助。麻醉药物和精神药物多语种字典系列是监管机关和卫生机关的重要资源，其范围已经扩大到受国际管制的前体。

67. 在亚洲和南部非洲，毒品和犯罪问题办公室继续支持法医实验室之间的区域合作，通过这种合作建立了亚洲法医学网络和南部非洲法医学区域网络。

<sup>13</sup> [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan\\_study.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf).

<sup>14</sup> [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/OAS\\_Study\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/OAS_Study_2008.pdf).

<sup>15</sup> <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Drug-Trafficking-WestAfrica-English.pdf>.

<sup>16</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.09.XI.13。

<sup>17</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.09.XI.10。

## 四. 加强联合国毒品和犯罪问题办公室的禁毒方案

### 1. 2008-2011 年期间的战略：区域方法和主题方法

68. 毒品和犯罪问题办公室工作方案的三大支柱是：(a)研究工作，以增进对毒品和犯罪问题的认识与理解，并扩大政策和行动决定的证据基础；(b)规范性工作，以协助各国批准和实施各项国际条约，制订关于毒品、犯罪和恐怖主义的国内立法，并为条约机构和理事机构提供实质性服务和秘书处服务；(c)外地技术合作项目，以提高会员国打击非法麻醉品、犯罪和恐怖主义的能力。联合国 2010-2011 年期间战略框架方案 13 的三个次级方案与毒品和犯罪问题办公室 2008-2011 年期间战略中所确定的这三个主题大体一致。<sup>18</sup>解决毒品、犯罪和恐怖主义所构成的挑战的综合性办法将毒品和犯罪问题办公室的工作纳入了发展、安全与和平议程。

69. 毒品和犯罪问题办公室一直在按照其中期战略制定综合性、多元素的区域方案和主题方案，这标志着其工作从以项目为基础的援助演变为灵活性较强的以方案为基础的办法。预计采用这一新办法后，将提高透明度和吸引力，与各国政府的优先事项保持一致，使联合国系统其他实体参与，提高筹资工作的灵活性，并改善毒品和犯罪问题办公室的资金情况。

### 2. 合作伙伴关系

70. 尽管毒品和犯罪问题办公室的工作是由范围广泛的具有法律约束力的国际文书规定的，但其经常预算资源仅占联合国经常预算的不到 1%。因此毒品和犯罪问题办公室十分依赖自愿供资，这样资源便缺乏可预测性，方案优先顺序也可能受到歪曲。禁毒方案的自愿捐助方捐款（专用资金和普通用途资金）来自一群主要捐助方，<sup>19</sup>以及其他捐助国，如巴西、中国、哥伦比亚、印度和秘鲁，其中包括以分担费用的形式进行的捐助。

71. 2008 和 2009 年，毒品和犯罪问题办公室继续与欧盟委员会就毒品和犯罪问题定期举行政策磋商会，目的是加强实地合作。毒品和犯罪问题办公室还在高级政策层面与世界银行、美洲开发银行和加勒比共同体共同探讨开展联合业务活动的可能性，包括在反洗钱和可持续生计等方面。毒品和犯罪问题办公室结合《经修订的非洲联盟药物管制和预防犯罪行动计划（2007-2012 年）》，在反腐败、打击洗钱和药物管制等领域与非洲开发银行开展了战略性政策交流。

72. 在本报告期内，毒品和犯罪问题办公室继续与媒体、娱乐界、国际新闻界、非政府组织和基金会等的代表合作，对私营部门开展宣传和筹资活动。

<sup>18</sup> 经济及社会理事会第 2007/12 号决议，附件，以及第 2007/19 号决议。

<sup>19</sup> 澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、挪威、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和欧盟委员会。

### 3. 管理和财务状况

73. 2008 年，麻醉药品委员会根据其第 51/1 号决定和预防犯罪和刑事司法委员会第 17/2 号决定，设立了改善毒品和犯罪问题办公室管理和财务状况不限成员名额政府间常设工作组。该工作组将向这两个委员会提出建议。<sup>20</sup>根据这些建议，麻醉药品委员会在其第 52/13 号决议中决定设立一个管理和财务问题不限成员名额的政府间常设工作组。预防犯罪和刑事司法委员会通过了一项相应的决议（第 18/3 号决议），由此设立了一个同时对这两个机构负责的工作组。该工作组除其他外将为会员国和秘书处之间的对话提供一个论坛，并就如何改善毒品和犯罪问题办公室的管理和财务状况提出切实可行的建议。

74. 毒品和犯罪问题办公室采用一个不充足资金模式，因为本办公室有赖于少数捐助方；核心资金无法保证也无法预测；资金数额与任务授权不能相称。毒品和犯罪问题办公室的特别用途自愿捐款显著增加（自 2003 年的 6,400 万美元增至 2008 年的 24,500 万美元以上），但普通用途资金收入却从 2003 年的 1,900 万美元缩减到 2008 年的 1,520 万美元和 2009 年的 1,300 万美元（普通用途资金主要支付以下领域关键职位的费用：评价、政策、分析和研究、宣传、战略规划、人的安全和法治、健康和人的发展）。由于 2009 年普通用途资金收入下降，毒品和犯罪问题办公室面临着一个直接的挑战：将目前的承诺数额减少 390 万美元。已采取并将继续采取措施冻结总部的空缺员额、重新部署外地办事处网络并增加与东道国之间的分担费用协议，调整总部的组织结构，以加强内部一致性并优化资源的使用。这些节约费用措施以及秘书长的 2010-2011 年两年期拟议方案预算纲要所载的经常预算节约措施，将对毒品和犯罪问题办公室实现会员国期望的能力构成严重挑战，并会削弱本办公室在现有资源范围内履行现有的和新的任务授权或为新的管理安排提供服务的能力。

## 五. 结论和建议

75. 毒品和犯罪问题办公室《2009 年世界毒品报告》提供证据表明，毒品作物（鸦片和古柯）种植保持平稳或有所减少。最重要的是，阿片剂主要市场（欧洲和东南亚）、可卡因主要市场（北美洲）和大麻主要市场（北美洲、大洋洲和欧洲）都正在缩减。令人担忧的是合成兴奋剂的消费量有所增加，特别是在东亚和中东，不过发达国家使用合成兴奋剂的现象正在减少。

76. 但非法麻醉品仍然威胁着人类健康。据世卫组织估计，吸毒是世界 20 大健康风险要素之一，在高收入国家是 10 大健康风险要素之一。2007 年新感染艾滋病毒的人数约为 270 万人。感染艾滋病毒的注射吸毒者约有 300 万人，其中正在接受药物依赖治疗的不到 10%。许多艾滋病蔓延迅速的国家并没有对吸毒者采取艾滋病毒预防措施。

<sup>20</sup> E/CN.7/2009/10-E/CN.15/2009/10。

77. 正是由于上述原因，才对药物进行管制且应当继续管制。在麻醉药品委员会第五十二届会议高级别部分会议上，各会员国牢记这一点，申明坚决支持建立了世界禁毒制度的各项联合国公约。
78. 在大会 1998 年关于毒品问题的特别会议发起的十年期活动结束之际，麻醉药品委员会制定了“关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划”，为国际禁毒工作提供了新的动力。现在会员国有责任落实并履行这些国际承诺，以促进向有效解决世界毒品问题的方向发展。
79. 尚未加入《联合国打击跨国组织犯罪公约》和《联合国反腐败公约》的会员国应当加入这两项公约。所有会员国都应执行这些文书，这将有助于预防和控制严重威胁世界许多地方安全的与毒品有关的犯罪。
80. 本着各项禁毒公约的精神开展的禁毒工作以健康为中心。这些公约的目的是，通过防止使用危险麻醉品保护人们的健康，通过治疗减轻吸毒成瘾者的痛苦，并处理与毒品有关的健康问题。应当承认药物依赖是一种疾病，需要采取非歧视、非侮辱性的以人权为基础的方法和干预措施进行治疗。
81. 会员国应采取一种综合性的办法，包括药物依赖治疗；艾滋病毒预防、治疗、护理和支助；以及为感染人员采取的其他保健措施，并将这些活动纳入公共保健系统的主流。减少需求的方法和方案应当是循证且效费比高的。
82. 大多数人是年轻时开始吸毒的，因此毒品预防活动最好以年轻人作为对象。会员国应当在一系列场合，特别是在家庭、学校、工作场所和社区，通过有连贯的循证干预措施预防使用非法麻醉品。
83. 与毒品有关的犯罪大多发生在城市中犯罪集团所控制的场所。各国政府应解决城市中的贫民窟和无人管理区的问题，办法是恢复基础设施和向易受毒品和犯罪影响的年轻人提供教育、就业和体育方面的援助。
84. 互联网正在被用来进行贩毒和实施其他形式的犯罪；有必要制定打击网络犯罪的国际新安排。网络犯罪是不受国界约束的较新的犯罪活动形式，为了有效打击网络犯罪，需要进一步加强国际合作，办法包括提供技术援助和培训工具。
85. 会员国应最大限度地使用通过毒品和犯罪问题办公室提供的专门技术知识和方案支助，解决非法麻醉品贩运的威胁，请求其援助，包括通过其外地办事处网络，并支持其开展的所在国举措和跨区域举措。
86. 在应对全球化造成的执法难题时，会员国应采取步骤确保最大限度的利用麻醉药品委员会附属机构的五次区域会议所提供的机会，加强跨国界业务合作、信息交流和司法合作，在这些会议上发展业务合作并就此向麻醉药品委员会报告。
87. 鼓励会员国参与并资助各项区域举措，如毒品和犯罪问题办公室集装箱管制方案。实践证明，该方案特别有效地协助各国加强了商业海防，打击麻醉品及其前体非法贩运和其他形式的走私。



88. 《巴黎公约》举措已经成为受阿富汗生产的非法鸦片贩运影响的国家的有效协调机制。鼓励会员国利用其资源并开展协调行动，发现新趋势并集中集体应对的力量解决正在面临的威胁。
89. 会员国应采取措施促进对非法合成药物的监测，如果没有监测，则将世界各地现有的与苯丙胺类兴奋剂有关的活动联系起来，并采取措施进一步发展监测能力，包括及早发现新出现的苯丙胺类兴奋剂趋势，并生成流行率数据。
90. 洗钱活动十分猖獗。各会员国应执行为防止利用金融机构清洗犯罪所得资金而制定的建议。尚未更新本国法律框架和规范框架的会员国应考虑这样做，途径是积极为国际合作作出贡献，并建立跨学科的国内金融调查和金融情报单位。
91. 发展对于减少世界非法麻醉品供应是不可或缺的。贫困、边缘化、不安全和缺乏机会赚取可持续的生计是非法作物种植的重要原因。某些区域和国家在减少非法作物种植方面的巨大进展并未使非法麻醉品产量总体相应地大幅下降。需要对受非法作物种植影响的地区和社区的发展作出长期的国家和国际政治和经济承诺，才能使受影响的国家保持已取得的成果并朝根除非法药物作物的方向努力。
92. 替代发展仍然是减少供应战略的一个基础，但由于毒品和犯罪问题办公室及受影响的会员国可利用的经济技术资源有限，替代发展一向实施不足。受影响的人口估计有 560 万人，仅触及其中的 23%并不足以对非法作物种植产生巨大的影响。
93. 较为广泛的发展界，特别是国际金融机构，尚未充分认识到在减贫和粮食安全工作的范畴内直接解决小型农户问题的重要性。除了零散的支助外，国际金融机构尚未将替代发展领域纳入其方案，这大大减少了提高效率加强影响的机会。
94. 各会员国、国际发展界和国际金融机构应增加其针对和通过毒品和犯罪问题办公室提供的经济技术支助，以便在为非法作物种植问题所困的会员国实施替代发展方案和项目。
95. 会员国应充分支持加强南南合作，办法是主动交流在替代发展以及范围广泛的农业和农村发展中学到的最佳做法和吸取的经验教训。
96. 会员国应考虑支持制定并实施毒品和犯罪问题办公室各项新的区域方案，这将确保有关国家的完全所有权，并确保联合国合作伙伴、主要利益方和国际资助伙伴的参与。会员国应支助重新布署毒品和犯罪问题办公室外地办事处网络，以提高协同作用并降低费用。
97. 会员国应考虑定期提供足够的资源，使毒品和犯罪问题办公室能够执行其任务授权并按照不断增加的技术援助需求提供支助。应鼓励会员国将其对毒品和犯罪问题办公室捐款的一部分拨给普通用途资金，以便在普通用途资金和特殊用途资金之间保持可持续的平衡。应鼓励会员国自愿作两年期指示性认捐，与毒品和犯罪问题办公室的两年期预算周期相一致，以便提高毒品和犯罪问题办公室资金的可预测性和稳定性。

98. 会员国应讨论如何鼓励毒品和犯罪问题办公室的国别办事处和方案办事处的东道国提供自愿捐款，用作这些办事处的日常业务费用。

---