



经济及社会理事会

Distr.: General
13 January 2010
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第五十三届会议

2010年3月8日至12日，维也纳

临时议程项目 7(d)*

非法药物贩运和供应和相关措施：

在根除用于生产麻醉药品和精神药物的非法
作物种植和实行替代发展方面开展国际合作

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

执行主任的报告**

摘要

本报告系依据麻醉药品委员会第 52/6 号决议编写，以报告会员国和联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）执行该决议的情况。报告详述了会员国和毒品和犯罪问题办公室为支持替代发展作为解决非法作物种植问题的一种工具所提供的技术援助。报告还提供了当前全球非法作物种植形势的概要，强调了在区域和区域间交流最佳做法和经验教训，讨论了替代发展作为减少非法作物种植政策和方案的重要组成部分，并强调了会员国为加强技术援助与合作所作的努力。报告还提出了关于进一步加强替代发展作为药物管制工具的建议，以便能够充分应对非法作物种植带来的挑战。

* E/CN.7/2010/1。

** 本报告迟交是因为需要等待会员国提交进一步资料。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 全球非法作物种植概况.	3
三. 替代发展作为减少非法毒品生产政策和方案的重要组成部分.	3
四. 推广最佳做法和经验教训	4
五. 加强技术援助与合作	5
六. 替代发展方案产品的市场准入	6
七. 结论和建议	7

一. 导言

1. 麻醉药品委员会在其第五十二届会议上通过了题为“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。在该决议中，委员会承认具有广泛专业知识的发展中国家在替代发展和预防性替代发展方面发挥的作用和促进这些领域的最佳做法和经验教训及与受非法毒品作物种植影响或面临非法毒品作物种植危险的国家分享这些最佳做法和经验教训的重要性。委员会还敦促各国政府增加和保持其对综合及可持续替代发展方案，酌情包括预防性替代发展方案的支持，并加强跨境双边、次区域和区域技术援助与合作，包括南南合作。它呼吁会员国按照其国家和国际义务与有关国际组织考虑使上述方案的产品更容易进入市场的措施，同时考虑到适用的多边贸易规则。2009 年 9 月 14 日向各会员国发送了一份照会，请他们在 2009 年 10 月 15 日以前向联合国毒品和犯罪问题办公室提交关于其努力执行该决议的资料。在本报告中反映了 2009 年 11 月 30 日以前从中国、哥伦比亚、厄瓜多尔、埃及、德国、匈牙利、墨西哥和巴拿马收到的资料。

二. 全球非法作物种植概况

2. 2009 年，全球罂粟种植面积比 2008 年的水平减少了 16%，比 2007 年的水平减少了 30%。全球鸦片产量从 2007 年的 8,800 吨减至 2008 年的 8,000 吨。2008 年阿富汗的罂粟种植面积减少了 19%。目前阿富汗的 34 个省中有 20 个无鸦片。在老挝人民民主共和国，由于进行了强行铲除，罂粟种植面积从 1998 年的 26,800 公顷减至 2008 年的仅 1,600 公顷，即减少 94%。已注意到从 2008 年到 2009 年增加了 300 公顷，增长了 19%。在缅甸，种植面积连续第三年增加，从 2008 年的 28,500 公顷增至 2009 年的 31,700 公顷，增长 11%。

3. 2008 年，古柯种植总面积减少了 8%。哥伦比亚报告古柯树种植面积大幅下降，从 2007 年的 99,000 公顷降至 2008 年的 81,000 公顷，而秘鲁和玻利维亚则分别增加 6%和 4.5%。哥伦比亚的下降在很大程度上是由于 2008 年手工铲除古柯树 96,115 公顷（比 2007 年手工铲除增加 44%）和喷洒古柯树 133,496 公顷。哥伦比亚的产量下降，而玻利维亚和秘鲁的产量增加：哥伦比亚 2008 年生产 430 吨，2007 年为 600 吨，而玻利维亚 2007 年生产 104 吨可卡因，2008 年生产 113 吨。秘鲁报告 2007 年的可卡因产量为 290 吨，2008 年为 302 吨。估计全球可卡因产量下降了 15%，从 2007 年的 994 吨降至 2008 年的 845 吨。2008 年在厄瓜多尔进行的古柯调查表明，该国不存在大量古柯种植，证实了 2006 年的调查结果。

三. 替代发展作为减少非法毒品生产政策和方案的重要组成部分

4. 2009 年，毒品和犯罪问题办公室继续主张需要增加对受影响的会员国的替代发展援助并继续在阿富汗、玻利维亚、哥伦比亚、老挝人民民主共和国、缅甸和秘鲁执行其外地活动。

5. 2009 年 3 月，会员国重申了替代发展作为减少用于生产麻醉药品和精神药物的非法作物种植战略的重要性。在麻醉药品委员会第五十二届会议高级别会议¹通过以及随后大会²通过的《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》中，替代发展被公认为一项实现非法作物可持续根除和促进社会和经济发展和消除贫困的战略。

6. 按照行动计划第二部分 D “在根除用于生产麻醉药品和精神药物的作物的非法种植和实行替代发展方面开展国际合作” 的建议，除了传统的非法作物估计外，毒品和犯罪问题办公室还在其项目中纳入了通过人类发展指标衡量替代发展干预措施影响的内容。毒品和犯罪问题办公室正在执行的许多项目已经收集基线数据，对照这些数据可以衡量具体发展行动的影响。毒品和犯罪问题办公室执行的所有新项目将在项目启动之前建立这种类型的信息。

7. 在其答复中，哥伦比亚强调了毒品和犯罪问题办公室对发起、实施和共同资助替代发展领域的项目所发挥的重要作用，同时强调了有关的干预措施对环境、社会结构和经济的重要性。中国政府强调了替代发展的重要性，因为它有助于减少其国界以外的罂粟种植。

8. 埃及报告说，它积极参加了减少毒品问题的各种国际和区域努力，并加入了各种相关的国际公约，如 1912 年 1 月 23 日在海牙签署的《国际鸦片公约》、³《1961 年麻醉药品单一公约》、⁴《1971 年精神药物公约》⁵和《1988 年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》。⁶埃及报告说，它一直在执行后一项公约第 14 条第 3 款，其中规定，“缔约国可相互合作，以增强根除活动的有效性。这种合作可……酌情包括支持农村综合发展，以便采用经济上可行的办法取代非法种植”。如果当局明确强调非法毒品作物种植是一种严重的犯罪，这种替代办法就能够得到加强。

四. 推广最佳做法和经验教训

9. 吸取以往的经验 and 分享办法与结果是促进制定和实施替代发展战略的重要途径。2009 年 7 月，毒品和犯罪问题办公室在德国政府的支持下，联合赞助了在秘鲁举办的一次研讨会，并参观了正在执行替代发展项目的上瓦利亚加河谷古柯田和农庄。来自中国、哥伦比亚、厄瓜多尔、老挝人民民主共和国、缅甸和泰国的共 17 名与会者参加了访问，其重点是替代发展的政策和技术两个方面。技术方面涉及销售、性别包容、附加值、病虫害综合管理、环保投入、农业、加工和小农主导的企业发展等问题。与会者还有机会与不同的农民组织会晤并第一手了解秘鲁所面临的局限和所采取的方法，以及参观特色咖啡、可可、棕榈心和棕榈油种植或生产地点。

¹ A/64/92-E/2009/98, 第二部分 A。

² 第 64/182 号决议。

³ 国际联盟，《条约汇编》，第八卷，第 222 号。

⁴ 联合国，《条约汇编》，第 520 卷，第 7515 号。

⁵ 同上，第 1019 卷，第 14956 号。

⁶ 同上，第 1582 卷，第 27627 号。

10. 墨西哥报告说，其替代发展干预措施基于农村和社会的全面可持续发展战略，其目标包括非法作物种植地区的合法发展。根据 1995 年制定的国家药物管制方案采取了相关的干预措施，该方案仍然有效，并在 2007 年至 2012 年的国家发展计划中得到体现。可持续发展方案已在 75% 的非法毒品作物种植地区实施。这些方案在国家发展和药物管制办公室的框架内运作，旨在为农村社区开展经济活动，以促进减少贫困，保存自然资源和保护濒危物种及生物多样性。主要目标是改善这些地区的整体生活质量。另外 25% 的种植地区最难进入，那里的干预措施仅限于管制和机构存在。

11. 三个实体，即社会发展秘书处、农业、畜牧业、农村发展、渔业和营养秘书处以及环境和自然资源秘书处负责相关的活动。社会发展秘书处进行了定期评估，并发现迄今在防止非法种植方面所做的努力不足以阻止农村人口从事非法毒品作物种植。在这种情况下，非法作物种植地区的发展行动利用了从各种国家发展干预措施吸取的最佳做法和经验教训。

12. 一如麻醉药品委员会第 52/6 号决议中所要求的，2009 年 12 月，泰国正式提出主办关于促进最佳做法和经验取教训的替代发展国际会议。该会议将于 2010 年在泰国举行，议程将包括政策论坛和实地考察。

五. 加强技术援助与合作

13. 哥伦比亚报告说，它在 2007-2010 年国际合作战略框架内采取了替代发展干预行动。技术合作是其南南合作，特别是与智利和哥斯达黎加合作的一个主要重点，侧重于提高参与替代发展项目的家庭的生产能力。在替代发展产品的商业化和市场营销方面，泰国是一个重要的合作伙伴。关于区域合作，已签订多边协议，作为加强该区域各国之间合作和信息交流的一个机制。

14. 中国报告说，它已经与金三角地区各国签署了关于药物管制的双边合作协议，这些国家包括老挝人民民主共和国、缅甸和泰国。中国和缅甸政府在 2009 年 6 月就共同制定合法种植替代罂粟种植方案达成了初步协议。据报道，一直在推进与老挝人民民主共和国的合作，2009 年 7 月，中国国家禁毒委员会派代表参加了由毒品和犯罪问题办公室在秘鲁举办的替代发展南南合作研讨会。与有关国家建立了双边和多边药物管制合作机制。设立了一个涉及公安部、财政部、改革和发展委员会、农业部和海关总署的工作组。该工作组由国家禁毒委员会协调，其目的是监测替代发展干预行动。有关办公室积极推进替代发展，特别是在毗邻老挝人民民主共和国和缅甸的地区。为了加强其在缅甸北部的跨境替代发展规划，2009 年 6 月中国成立了一个规划工作组和一个专家小组，以解决其境外的罂粟种植问题。

15. 埃及强调了在替代发展的传统和综合方面支持替代发展努力的重要性。它报告说对上埃及和西奈地区的发展项目相当重视，在农业、工业、社会和旅游业发展、改善教育和支持安全工作方面确定了项目。埃及的努力继续包含作为支持努力铲除非法种植基础的替代发展方针。

六. 替代发展方案产品的市场准入

16. 哥伦比亚政府报告说，它已采取各种行动促进替代发展产品进入国内和国际市场。关于参与替代发展方案的组织和家庭的信息以及在 Sierra Nevada de Santa Marta、San José del Guaviare 和 Urabe Antioqueño 及 Chocóano 地区推广生态旅游项目的网站得到了更新。开展了与私营部门的战略联盟和援助生产者获得新的分配和销售渠道的活动。与全国百货店 Éxito 合作，目前正在进行谈判，以支持八个渔民组织，在良好食品处理方法、卫生、捕鱼及其产品商业化方面向它们提供培训。反过来，与传统供应商相比这些组织将享有商业化和分销的优势。与 Corona 基金会合作，预计 2010 年将有 20,000 名手工业者参加四条餐具线的生产和启动。哥伦比亚政府与美洲开发银行合作，正在研究战略，通过提高质量和产量的过程继续支持替代发展产品的商业化。

17. 中国报告说，2009 年中央政府和云南省政府为中国与缅甸和中国与老挝人民民主共和国之间的替代发展合作分别提供了 5,000 万元和 1,400 万元，以支持企业发展替代作物种植和替代产业。这些资金主要用于提高替代发展产品的质量，改善基础设施，提供技术培训，以及促进交流最佳做法。此外，中国政府免除了来自缅甸北部和老挝人民民主共和国的 921,400 吨替代产品，如甘蔗、玉米、橡胶、香蕉和稻米的关税和进口环节增值税。这一措施可鼓励缅甸北部和老挝人民民主共和国的罂粟种植者通过替代发展迈向可持续和合法的经济增长。

18. 厄瓜多尔报告说，其工作重点是在国家政策—厄瓜多尔计划—框架内采取预防性替代发展干预行动，它认为人类安全是综合和可持续发展的结果。农村人口的粮食安全、经济安全和社区参与是主要的干预领域，目的是防止弱势群体参与非法活动。目前正在实施三项预防性替代发展干预行动。在一项行动中，14,000 渔民受益于提供小额信贷、基础设施和设备等服务。在另一项行动中，当地人民在社会经济方面参与发展项目，包括生态旅游活动、工艺品制作、农林间作系统可持续管理和保护水源。第三项行动旨在开发甜酒和巧克力棒等可可基本产品的价值链。该五年方案正在 3 个省执行，其主要目标是 200 万公顷和 308,827 居民的经济和社会包容，重新恢复生产和创造工作机会。建立了五个社会经济发展中心，其中包括基础设施和可可加工设备。在 400,000 公顷的面积上采取了干预行动，直接涉及 77,206 人，占该地区人口的 25%，间接涉及 158,000 人，其中有许多土著群体成员。

19. 在秘鲁，从毒品和犯罪问题办公室建立和支持的合作企业的销售数字可以看出毒品和犯罪问题办公室的工作取得明显成功，这些企业在 2009 年出口创汇超过 9,000 万美元，使基层农民家庭和社区受益。这些合作企业是由毒品和犯罪问题办公室发起和支持的，其中大多数目前在原古柯农民的管理下独立运作。

七. 结论和建议

20. 以发展为导向的药物管制干预措施的影响不应仅通过非法作物的估计数来衡量，而应与人类发展指标和旨在与目标村庄和（或）人口基线数据进行比较的其他具体指标相结合。
21. 虽然受影响的会员国越来越多地从国家预算中拨出资源支持替代发展方案，但应作出更多的努力，增加经济和社会支持，以便有充分的机会制定方案、使其产生影响并可持续。
22. 会员国、毒品和犯罪问题办公室、国际社会以及特别是国际金融机构应努力增加人力、政治和经济资源，以扩大替代发展方案的覆盖面，因为任何地方需要替代发展援助的农户平均 15%至 23%得到支持。
23. 采取进一步行动的战略应确保毒品和犯罪问题办公室、会员国和国际社会在过去 25 年积累的大量知识和经验、最佳做法和吸取的教训得到分享和传播。
24. 过去几年，为满足将替代发展办法纳入更广泛国家发展战略的需要所采取的行动似乎有所增加。然而，尽管有一些改进，但需要做更多的工作，使国家药物管制组织和机构不承担融资、设计和执行替代发展方案的全部责任。在这方面，国家部委和国际金融机构应将以发展为导向的药物管制方案纳入其更广泛的战略。如果做不到这一点，替代发展仍将是部门性的，无法提供广泛的覆盖面，将不能充分利用有关机构的具体专门知识。
25. 在为替代发展方案的产品提供市场准入方面仍然存在瓶颈，尽管一些方案的营销成就明显增加。在这种背景下，鼓励各会员国、国际社会、毒品和犯罪问题办公室以及私营部门设法建立和开放市场，并分享必要的技术专长，以改进产品开发和增加附加值，支持小农协会。
26. 尽管最近区域内的合作似乎取得了一些成功，但会员国之间在南南合作范围内的技术合作交流较少。会员国、毒品和犯罪问题办公室、国际机构和民间社会组织应加强努力，协助受影响的国家探索创新方式一起工作，分享最佳做法，共同赞助研究并制定符合相关国际公约的政策方针。