



经济及社会理事会

Distr.: General
20 December 2017
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第六十一届会议

2018年3月12日至16日，维也纳

临时议程*项目6

《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

会员国为落实《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》而采取的行动

执行主任的报告

摘要

本报告所载信息以会员国对年度报告调查表第一和第二部分提供的第四轮答复为基础，内容涉及为落实《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》而采取的行动。联合国毒品和犯罪问题办公室按照麻醉药品委员会题为“简化年度报告调查表”的第53/16号决议，每两年编拟这样一份报告。本报告述及会员国在减少毒品需求和供应、打击洗钱和促进司法合作等领域采取的措施，并纳入了相关建议。

这是《政治宣言和行动计划》所载目标日期前的最后一份两年期报告，供会员国在2019年麻醉药品委员会第六十二届会议上审议。本报告比较了在第一、第二、第三和第四报告期提供的信息，并确定了取得的进展和遇到的挫折。

* E/CN.7/2018/1。



目录

章次	页次
一. 导言.....	3
二. 对方法的考虑.....	3
三. 减少需求和相关措施.....	4
A. 禁毒战略以及用于治疗 and 预防的资源.....	4
B. 预防和早期干预.....	5
C. 治疗.....	8
D. 质量标准和人员培训.....	13
E. 预防疾病, 包括传染病.....	13
四. 减少毒品供应和相关措施.....	14
A. 国内减少供应活动.....	14
B. 跨境和国际合作.....	21
C. 国际技术合作.....	24
D. 前体化学品管制.....	27
E. 替代发展.....	28
五. 打击洗钱和促进司法合作以加强国际合作.....	30
A. 打击洗钱.....	30
B. 司法合作.....	37
六. 建议.....	41

一. 导言

1. 本报告分析了会员国对年度报告调查表第一和第二部分的答复，该调查表由麻醉药品委员会题为“简化年度报告调查表”的第 53/16 号决议通过。在该决议中，麻委会请执行主任基于会员国提供的对调查表的回复，每两年编写并向麻委会提交一份有关为落实 2009 年麻委会第五十二届会议高级别部分会议和之后大会第 64/182 号决议通过的《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》而采取行动的单一报告。

2. 为了支持会员国为将于 2019 年，即《政治宣言和行动计划》中确定的目标日期举行的麻醉药品委员会第六十二届会议做好准备，本报告载有最近一个两年期收到的会员国所提供信息，并介绍了自 2009 年以来确定的挑战和取得的进展。按照要求，会员国应在 2017 年 9 月 30 日之前提交对 2016-2017 报告周期调查表的答复。本报告应与秘书处提交给麻醉药品委员会的两份年度报告一并阅读：秘书处关于世界药物滥用形势的报告（E/CN.7/2017/4），该报告的编写以对关于毒品使用范围、类型及趋势的年度报告调查表第三部分的答复为基础；秘书处关于世界毒品贩运形势的报告（E/CN.7/2017/5），该报告的编写以对关于毒品作物种植以及毒品制造和贩运的范围、类型及趋势的年度报告调查表第四部分的答复为基础。考虑到 2019 年这一目标日期，上述为麻醉药品委员会第六十一届会议编写的年度报告也将概述自 2009 年以来毒品贩运和生产以及药物滥用方面的趋势。

3. 前三份两年期报告分别于 2012 年、2014 年和 2016 年编写。为了保证数据的连续性、一致性和可比性，所有报告均采用同样的方法。

4. 在执行主任关于会员国为落实《政治宣言和行动计划》而采取的行动的第三份两年期报告（E/CN.7/2016/6）发布之后，大会举行了其关于世界毒品问题的特别会议，并通过了题为“我们对有效处理和应对世界毒品问题的共同承诺”的成果文件。麻醉药品委员会在其题为“2019 年麻醉药品委员会第六十二届会议的筹备工作”的第 60/1 号决议中，认识到执行该成果文件有助于执行《政治宣言和行动计划》。此外，《2030 年可持续发展议程》已经占据中心位置，大会在 2015 年通过了其中的 17 项可持续发展目标。在大会世界毒品问题特别会议的成果文件中，会员国注意到，实现可持续发展目标的努力与有效处理世界毒品问题的努力相辅相成，相互促进。本报告第六章引用了成果文件的条款和相关的可持续发展目标。

二. 对方法的考虑

5. 本文件所载的分析以会员国对 2010-2016 年期间年度报告调查表的第一和第二部分的答复为基础。依某个具体主题是否在年度报告调查表的第一或第二部分涉及到而定，分析使用的国家子集可能有所不同。例如，用于分析减少毒品需求事项的国家子集与用于分析打击洗钱问题的国家子集不同，因为前者基于对调查表第二部分的答复，而后者依赖对第一部分的答复。

6. 为确保不同时间的可比性，本文件中对答复的趋势分析局限于在 2010-2011 年、2012-2013 年、2014-2015 年和 2016-2017 年所有两年期均填写调查表相关部分的会员国。每个两年期内两年中至少一年提供答复的会员国被纳入分析。依数据的

可得性而定，本报告一些章节中的分析放松了上述限制。在这种情况下，在四个两年期中的三个作出答复的会员国的数据也被纳入分析。

7. 就 2010-2011 年、2012-2013 年和 2014-2015 年三个两年期而言，如果会员国报告在两年期内两年中至少一年发生了某种事情，即认为是在该两年期确实发生的情况。就 2016-2017 两年期而言，由于在编写本报告时 2017 年的信息尚未提供，因此仅考虑对 2016 年年度报告调查表的答复。在解释结果时应考虑到这一事实，因为这一点能够解释为什么在 2016-2017 两年期期间作出否定答复或未作出答复的国家较多。

8. 然而，对特定两年期内不同区域或次区域所作答复的比较包含了会员国提供的所有答复，不论其是否在其他两年期作出答复。这种办法便于对每个两年期所发生的事情进行更加有力的分析。

9. 本文件所载分析受到的主要限制之一有数据可查的会员国数量。平均而言，在所分析的每个两年期中，有约 105 个国家对年度报告调查表第一部分作出答复，第二部分的答复率与之相似。在本报告撰写之时对年度报告调查表第二部分作出答复的 94 个国家中，有 78 个在所有四个周期里均作出答复。因此，对于依赖调查表第二部分答复的某些主题，例如与减少毒品供应有关的活动，所作的趋势分析使用的数据来自所有会员国中约 40% 的国家。各个区域作出答复的会员国占比存在着明显差异。

10. 在欧洲会员国中，约有 80% 在所分析的四个两年期中的三个都对年度报告调查表第一部分作了答复，而在撒哈拉以南非洲，答复记录与此相同的国家只有四个。与此相似，45 个欧洲会员国中有 39 个在四个两年期中的三个对调查表第二部分作了答复，而这样做的国家在大洋洲 15 个会员国中只有两个，在撒哈拉以南非洲 48 个会员国中只有五个。

11. 撒哈拉以南非洲、大洋洲和加勒比地区等区域样本的代表性严重不足，在这些区域中只有约 10% 甚至比例更低的会员国一直对年度报告调查表第一和第二部分作出答复。此外，全球趋势受欧洲国家影响造成过大，特别是西欧和中欧国家，因为 2010-2016 年期间该区域内一直对调查表作出回复的国家比率相对较高。虽然西欧和中欧会员国数量仅占会员国总数的 15%，但在趋势分析考虑到的所有答复国中该区域国家占到约三分之一，这可能影响到本报告所载结果和结论在全球范围的适用性。

三. 减少需求和相关措施

12. 截至 2017 年 9 月 30 日，共收到对年度报告调查表第二部分的答复 93 份，相比之下，截至 2015 年 9 月 30 日收到答复总数为 96 份。对会员国为问题 1 至 15 提供的答案作了分析，在可能的情况下跨越了多个报告周期。

A. 禁毒战略以及用于治疗 and 预防的资源

13. 在所有报告周期中，会员国中有超过 90%（第四个报告周期为 91%）指出它们已经通过了书面的国家禁毒战略，其中包括减少需求部分。已经报告过的战略都正在实施，平均期限为三年到七年。多数战略涵盖了预防、治疗、康复和重新融入社会服务、旨在预防吸毒造成的健康和社会后果的服务，以及毒品监测和研究。

14. 提供报告的多数国家委托一个中央协调机构执行战略中的减少毒品需求部分。在每个报告周期 85% 以上的答复中，会员国指出该中央协调机构中有卫生部、社会事务部、教育部、执法部和司法部的代表。在第四个报告周期中可以看到的一种发展情况是，非政府组织在这些协调机构中的参与度有了提高：在该周期中，80% 以上作出报告的国家指出非政府组织参与了中央协调机构的工作，而之前三个周期这样报告的国家平均不到 60%。一般而言，与之前三个周期相同，劳动和就业部以及私营部门在中央协调机构中的代表情况仍然欠佳。

15. 尽管有很大比例的会员国报告制定了国家减少需求战略，但这些战略有大约三分之一（37%）资金仍无着落。这种情况在非洲尤其严重，在非洲，所报告的战略中有一半资金无着落。¹

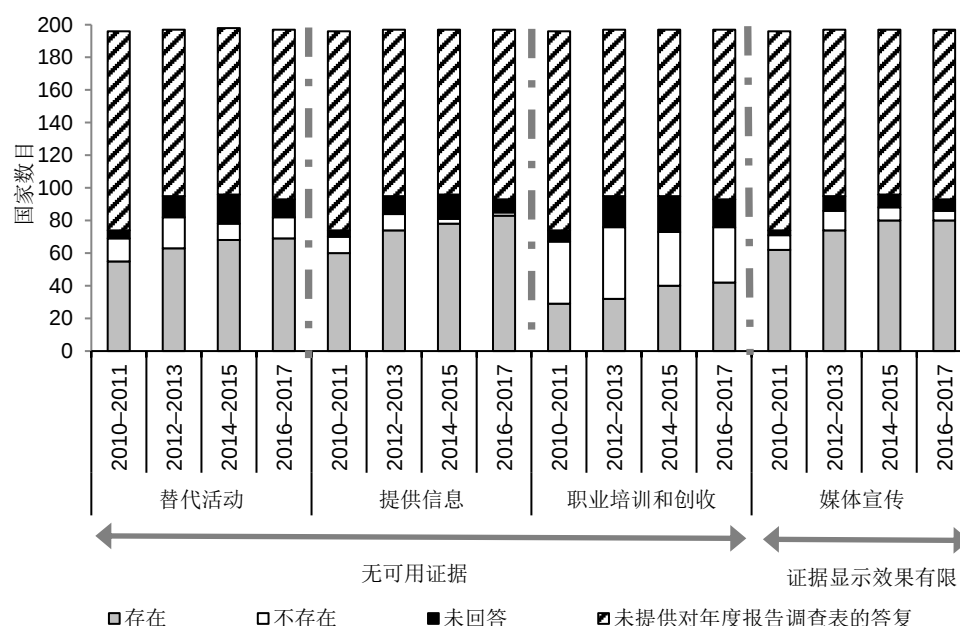
16. 根据第四周期的报告，在其战略已有资金的会员国中，报告治疗和预防供资增长的会员国分别占 32% 和 26%。剩余会员国中有约一半报告，这些方案的预算保持稳定（预防预算稳定的占 51%，治疗预算稳定的占 42%）。

17. 在中东和北非，对年度报告调查表作出答复的会员国中有 28% 报告预防方案的预算有了增加，有 43% 报告治疗活动预算有了增加。在作出答复的中亚、南亚和西亚国家中，有三分之二报告预防战略和治疗战略的供资均有增加，而在上一个周期中将近 90% 的国家报告这些战略的预算保持稳定或有所减少。

B. 预防和早期干预

图1

2010-2011、2012-2013、2014-2015 和 2016-2017 两年期报告存在无效果或效果有限的各种社区预防活动的国家数目



¹ 应当指出的是，撒哈拉以南非洲只有六个国家提供了信息。

图2
2010-2011、2012-2013、2014-2015 和 2016-2017 两年期报告存在效果良好或非常好的各种社区预防活动的国家数目

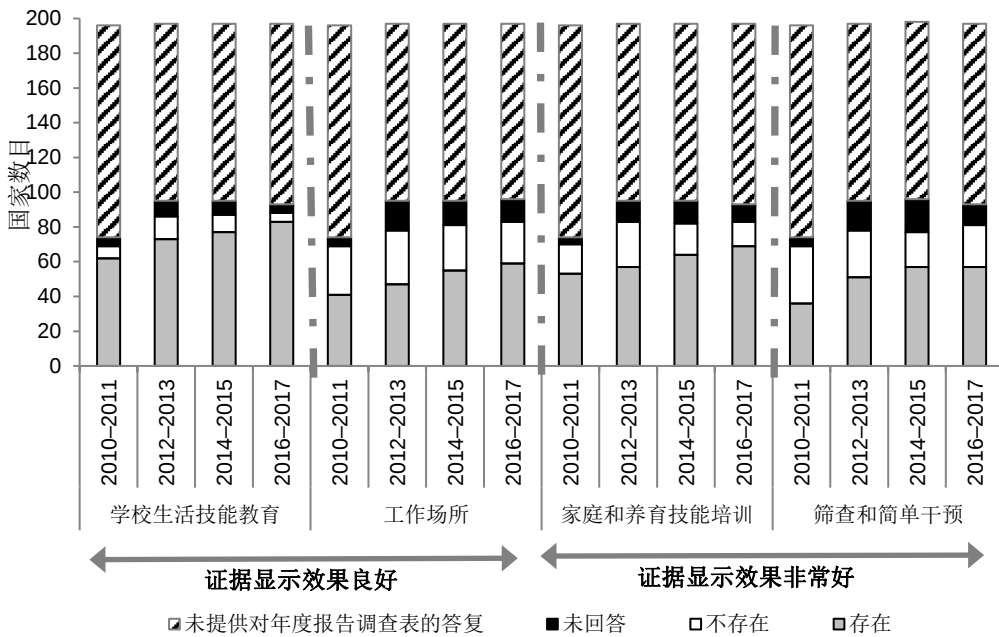


图3
2010-2011、2012-2013、2014-2015 和 2016-2017 两年期报告存在针对风险人群的无效果或效果有限的各种预防活动的国家数目

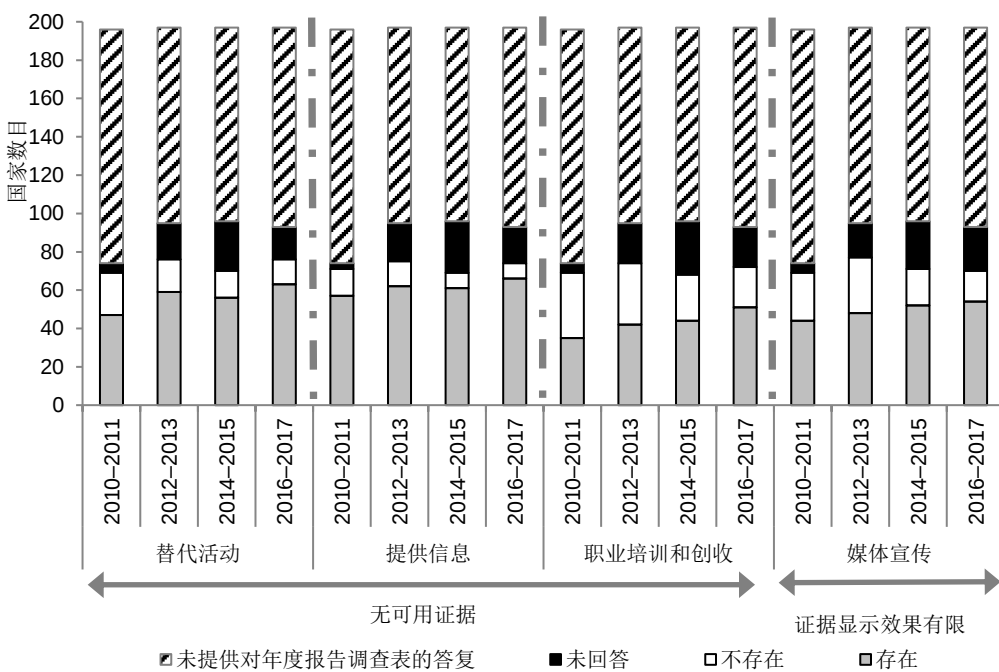
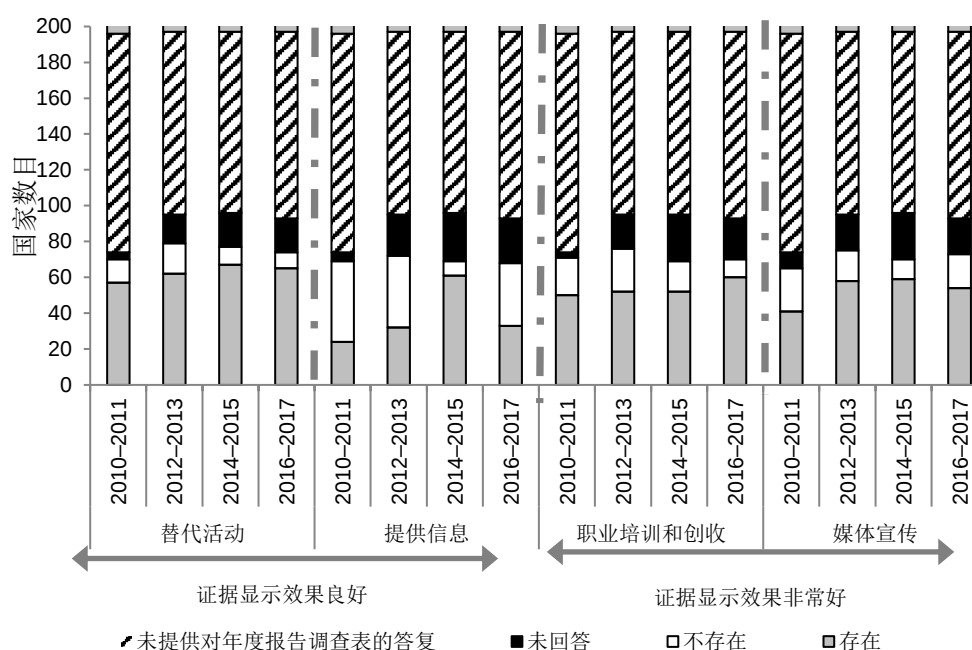


图4

2010-2011、2012-2013、2014-2015 和 2016-2017 两年期报告存在针对风险人群的效果良好或非常好的各种预防活动的国家数目

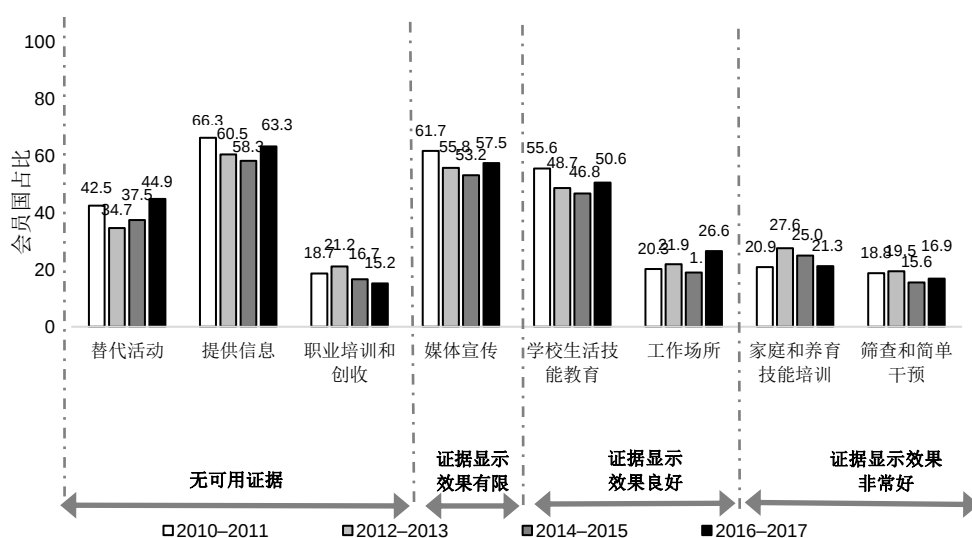


18. 图1至4列示会员国对于在一般人口和风险人群中开展各种预防活动情况的答复，这些预防活动按照《预防吸毒国际标准》所载证据强度作了进一步分类。

19. 与前几个周期一样，针对风险人群开展的预防活动少于针对一般人口开展的预防活动。几个周期下来，社区一级所能提供的预防对策略有增加，其中针对风险人群的预防对策增幅更小。虽然按照《预防吸毒国际标准》来衡量，被视为效果良好或非常好的预防干预措施数量有所增加，但应当指出的是，被评为无效或效果有限的服务也在增多。此外，后一种干预措施似乎仍比效果较好的干预措施更为普遍。例如，媒体宣传和提供毒品信息仍然被列为在一般人口中开展得最为普遍的活动。只有少数会员国报告了循证干预措施、学校和家庭生活技能教育及养育技能培训。

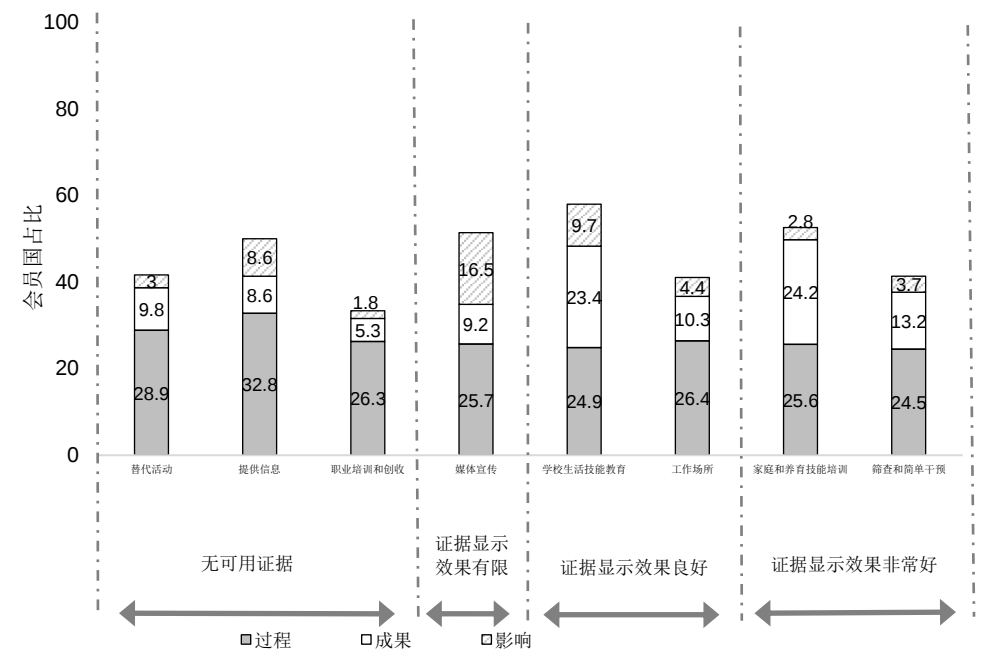
图5

2010-2011、2012-2013、2014-2015 和 2016-2017 两年期报告各种预防活动高覆盖率的会员国占比，这些活动按《预防吸毒国际标准》中的效果级别分类



20. 在所有报告周期中，效果非常好的活动的覆盖水平仍然令人关切。如图 5 所示，按照《预防吸毒国际标准》，最常见的干预措施没有效果或效果有限（报告最多的四种干预措施中有三种没有效果证据或效果证据有限）。提供毒品信息和开展媒体宣传仍然是最经常报告的干预措施。在效果良好或非常好的干预措施中，报告在学校环境中开展的生活技能教育比在家庭或工作场所开展的更多，在学校环境中，普遍的和有选择的预防性干预措施均可有效适用。与学校环境中的生活技能教育相比，筛查和简单干预也非常有效；然而，报告此类措施的频率似乎低得多。

图6
第四周期（2016-2017 年）报告对预防活动进行评价的会员国占比



21. 许多国家没有采取任何措施对已经执行的干预措施进行评价，这一趋势在各个报告周期中保持不变（见图 6）。报告最为频繁的是对替代活动的信息和干预措施的评价。在各个报告周期中，不论对哪项具体干预措施进行评价，大多数评价都侧重于过程，侧重于成果的评价较少，而侧重于影响的评价甚至更少。对预防性干预措施的影响进行评价需要得到更多注意，以使预防战略真正具有实效。

C. 治疗

22. 在第四周期中，90%以上的会员国报告提供了住院和门诊戒毒治疗设施（分别为 94%和 93%）。住院和门诊治疗单位的比例细分情况难以根据提供的答复加以确定，因为总和超过了 100%。在第四周期对这一问题作出正确答复的会员国共有 26 个，占比为 27.4%，相较于第三周期的 28%和第一周期的 42%均有下降。在第四周期，提供的住院床位数量减少，同时提供的门诊服务单位数量增加，其中门诊设施平均占治疗设施的 70%。在提供了有效答复的会员国中，这两类治疗设施的平均占比差异巨大：住院设施占比从 3%到 86%不等，而门诊设施占比从 9%到 97%不等，这使得对趋势作总结性解读变得更加复杂。住院床位与门诊床位之比下降，多数可能归因于欧洲和美洲的报告，而来自非洲和亚洲的报告仍然反映出住院与门诊单位之比为 50/50。

23. 同前几个周期一样，由于很多国家没有就该议题的相关问题作出答复，难以得出具体治疗服务的总体存在情况。同前几个周期一样，治疗服务归为三个不同类别：药物治疗、心理治疗以及恢复正常社会生活和后续护理服务。在社区一级和监狱场所对这些服务进行了评估。以康复为重的连续护理包括并融合了上述所有服务，不管是在社区一级还是在监狱中。

图7

2010-2011、2012-2013、2014-2015 和 2016-2017 两年期关于社区存在的药物治疗的报告

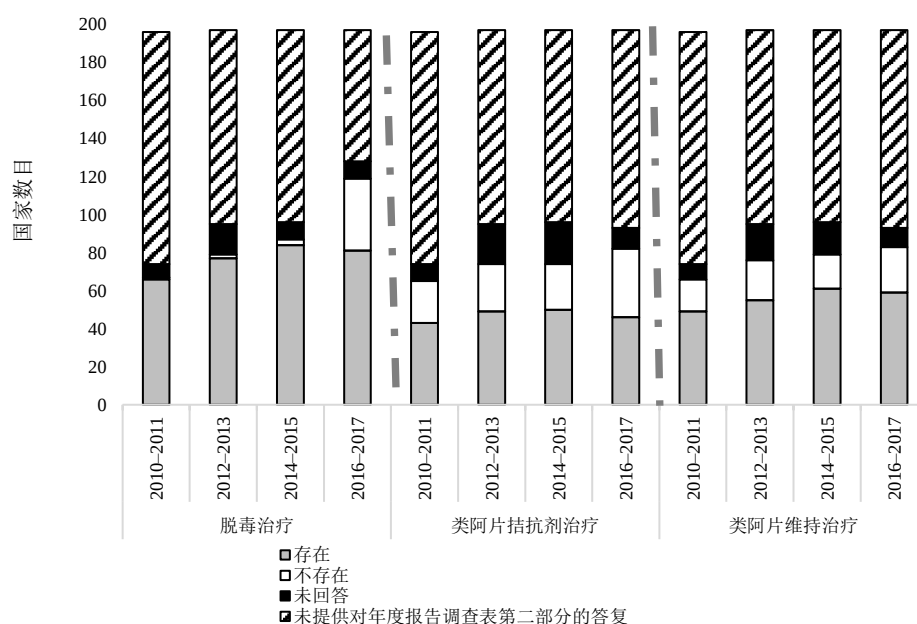


图8

2010-2011、2012-2013、2014-2015 和 2016-2017 两年期关于监狱场所存在的药物治疗的报告

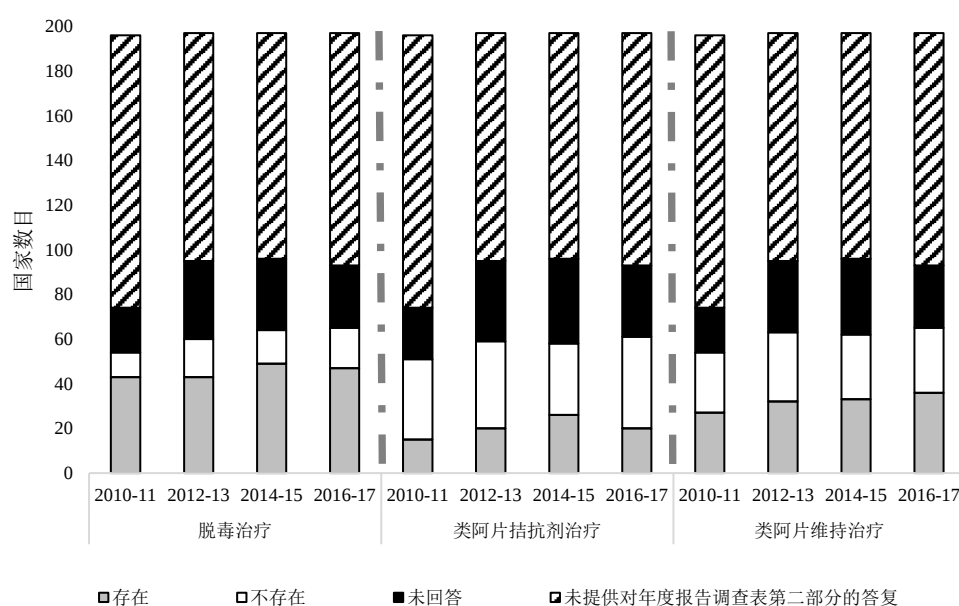


图9
2010-2011、2012-2013、2014-2015 和 2016-2017 两年期关于社区存在的恢复正常社会生活和后续护理治疗的报告

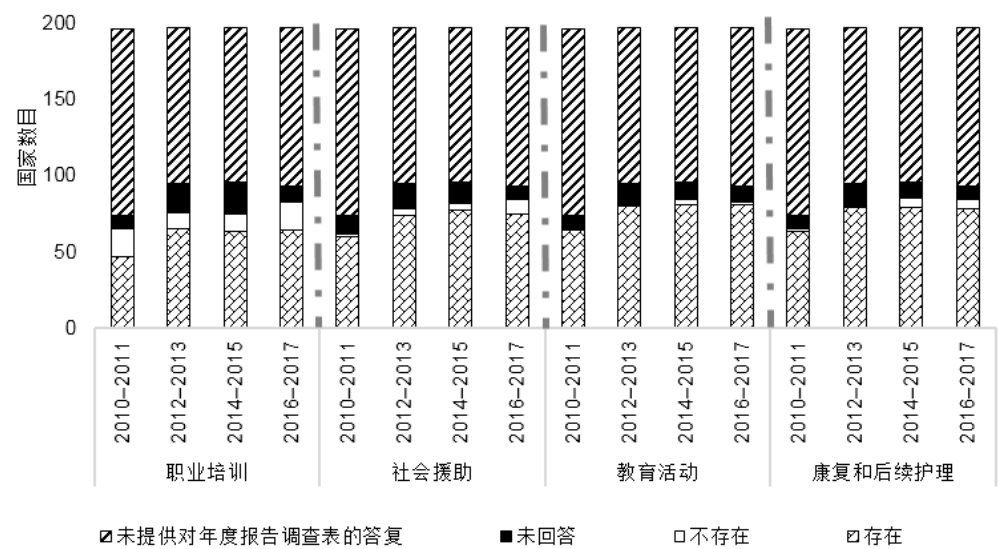


图10
2010-2011、2012-2013、2014-2015 和 2016-2017 两年期关于监狱场所存在的恢复正常社会生活和后续护理治疗的报告

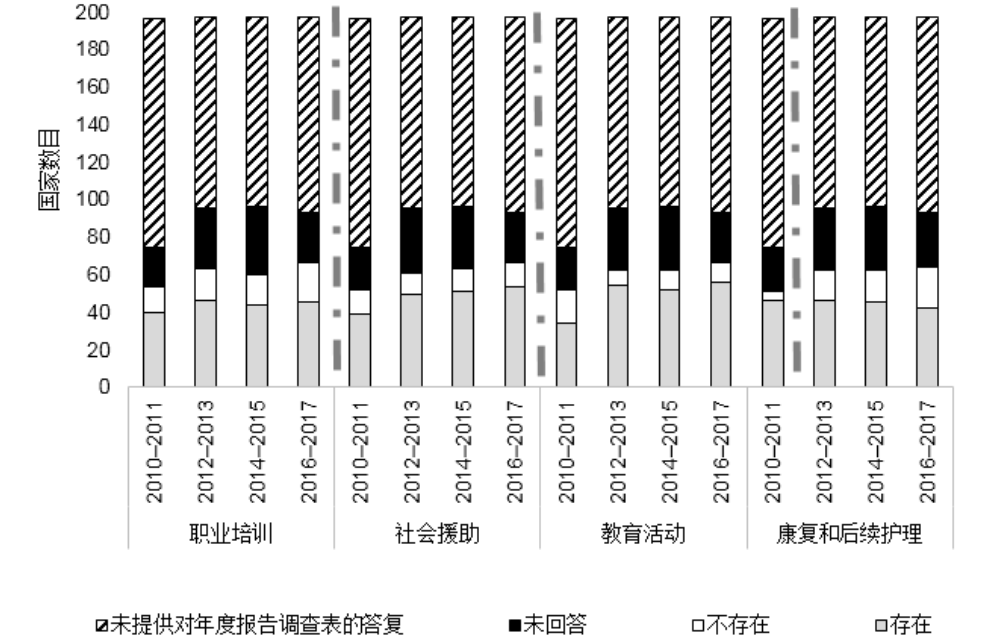


图11

2010-2011、2012-2013、2014-2015 和 2016-2017 两年期关于社区存在的心理治疗服务的报告

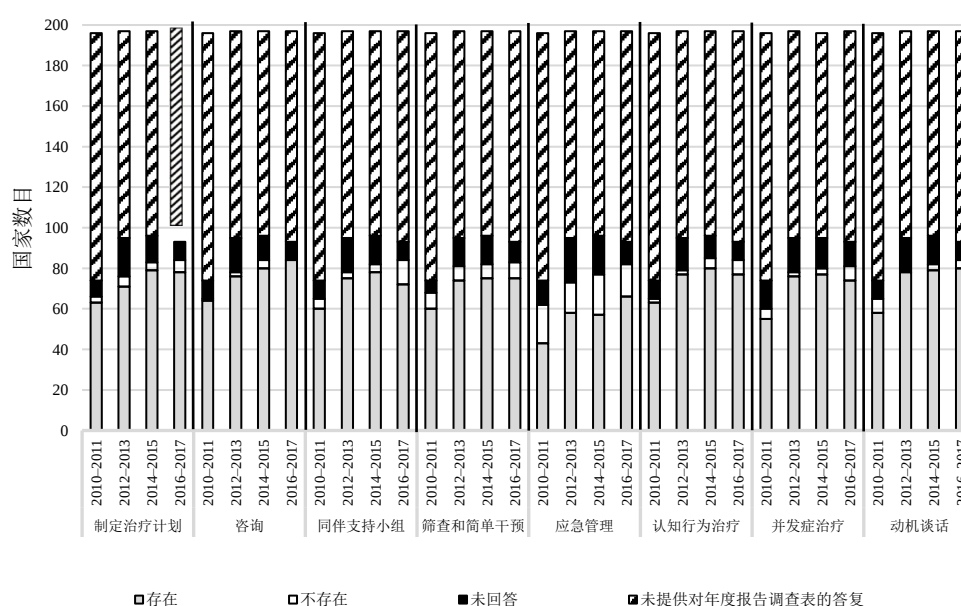
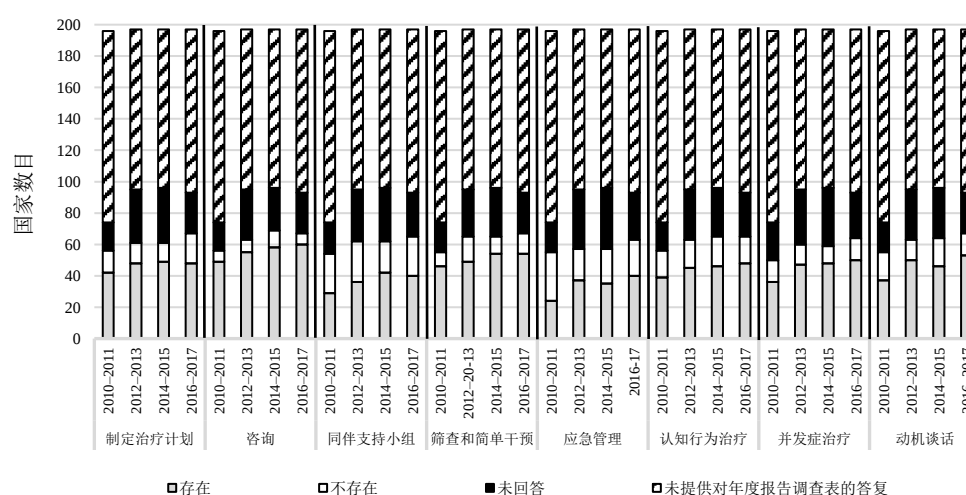


图12

2010-2011、2012-2013、2014-2015 和 2016-2017 两年期关于监狱场所存在的心理治疗服务的报告



24. 服务提供情况在四个报告周期保持相对稳定，除了社区一级和监狱场所中的心理服务略有增加（见图 7 至 12）。在第四个报告周期，监狱提供服务的频率仍然低于报告社区场所提供服务的频率。药物治疗特别是类阿片拮抗剂治疗和类阿片维持治疗，仍是提供最少的服务，尤其是在监狱场所可提供的服务中。

25. 注意到在社区一级服务方面各次区域没有大的差异。不过，根据中东和北非、拉丁美洲和加勒比、撒哈拉以南非洲以及中亚和西南亚国家的报告，在监狱场所提供服务方面各次区域存在着明显差异；在接受评估的 15 种服务中，这些次区域的国家在监狱场所提供的服务平均不到 10 种。

图13
2010-2011、2012-2013、2014-2015 和 2016-2017 两年期报告社区戒毒治疗服务高覆盖率的 国家占比

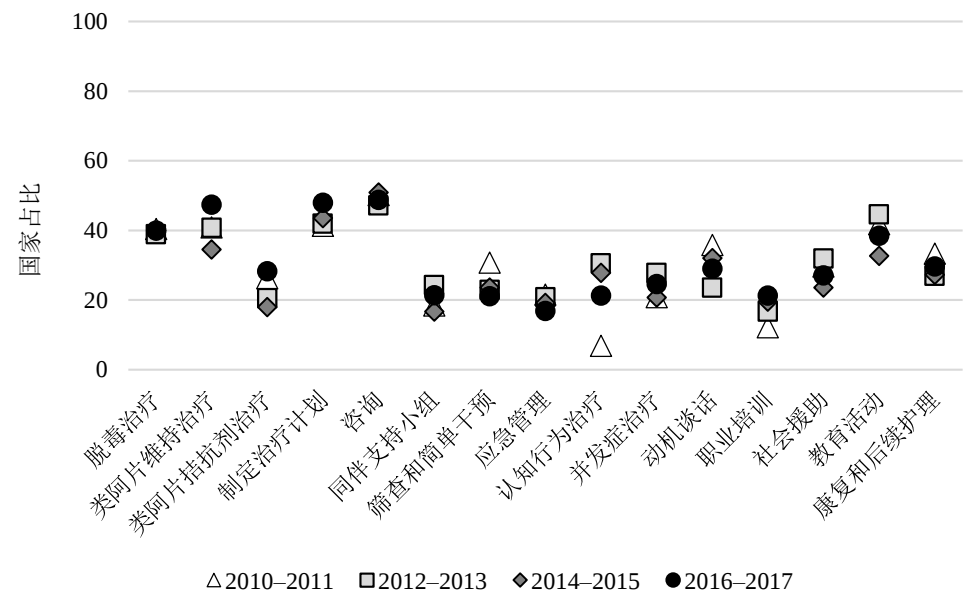
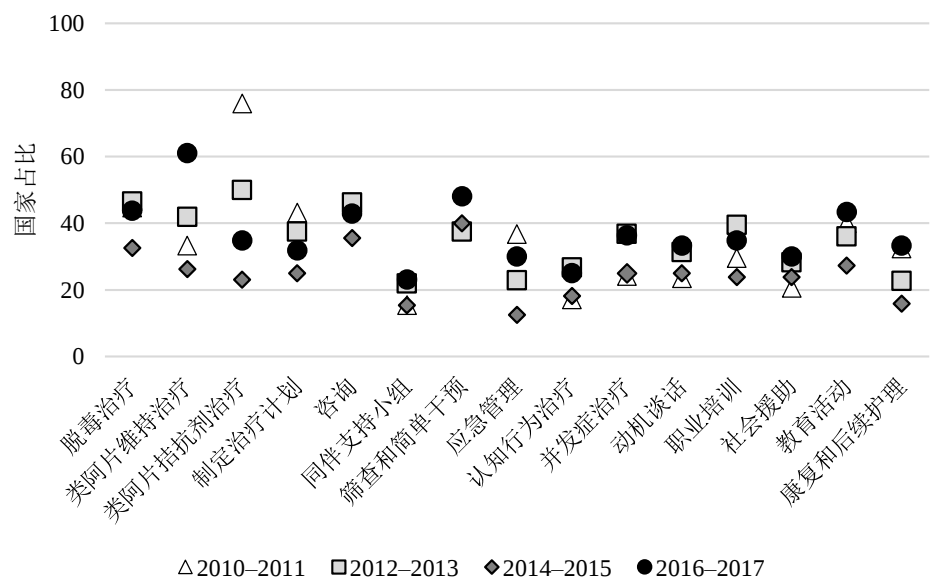


图14
2010-2011、2012-2013、2014-2015 和 2016-2017 两年期报告监狱场所戒毒治疗服务高覆盖率的 国家占比

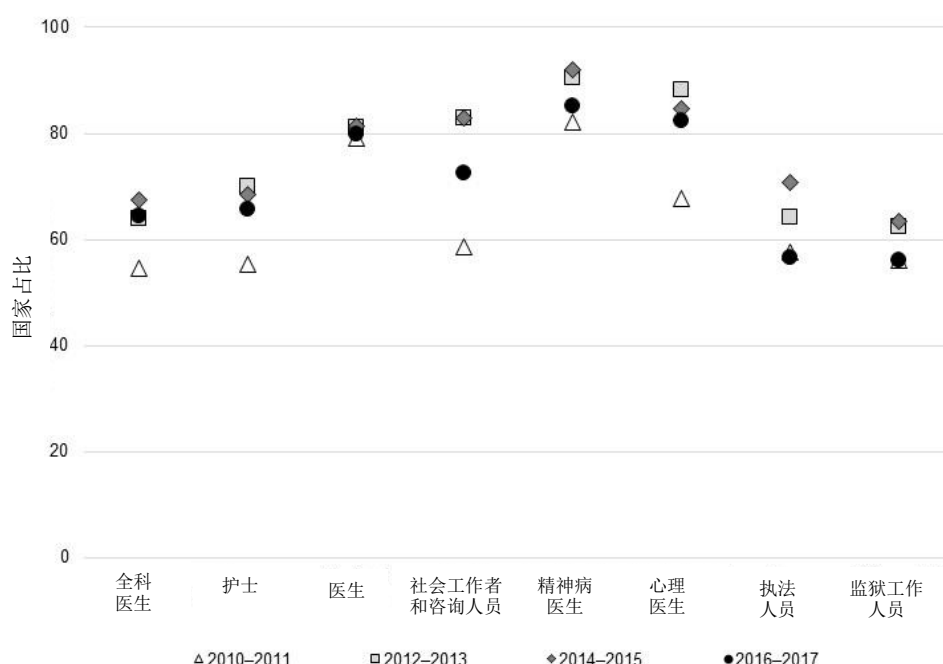


26. 在第四周期，报告此类服务在社区一级和监狱场所高覆盖率的会员国占比仍然低于预期。在接受评估的 15 种服务中，只有咨询和制定治疗计划在超过 40% 作出报告的会员国中始终被报告为覆盖率高。在各个周期中，其他大多数服务的覆盖率仍然相对较低，但保持稳定（见图 13 和图 14）。

D. 质量标准和人员培训

图15

2010-2011、2012-2013、2014-2015 和 2016-2017 两年期在专业人员培训中提供减少毒品需求干预措施的情况

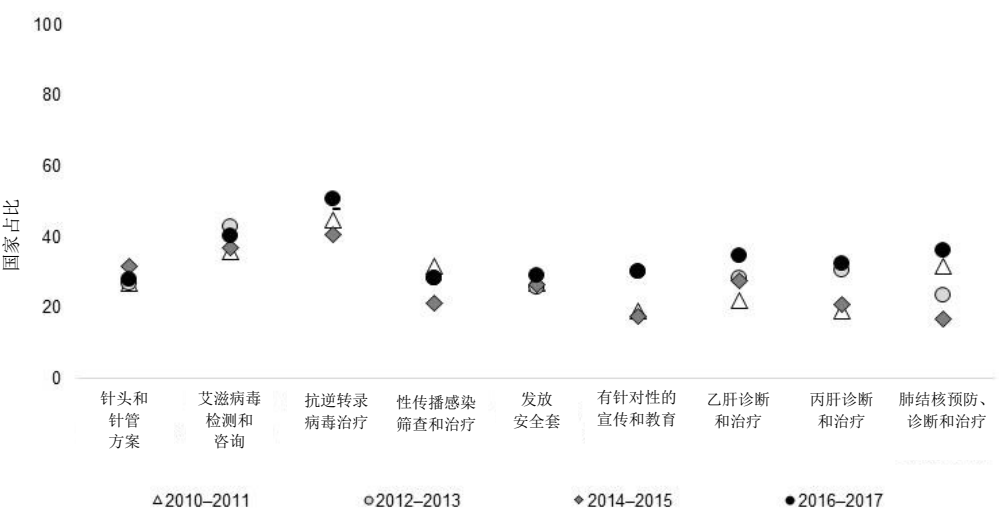


27. 向专业人员提供的减少毒品需求干预培训似乎在第四周期有了减少，而前两个周期都在增加。减少最明显的是社会工作者/咨询人员、心理医生，特别是执法人员和监狱工作人员，向他们提供的培训降至有记录的最低水平（见图 15）。向其他专业人员提供的培训量大体保持稳定。鉴于这些专业人员在向吸毒者提供有效治疗和支持方面发挥着至关重要的作用，这种培训是进一步加强和改进质量标准的关键。

E. 预防疾病，包括传染病

28. 在各个报告周期中，会员国中约有一半未提供疾病（包括传染病）预防服务信息。在提交的所有报告中，41%至 47%的报告没有包含社区一级的此类信息，而 51%至 55%的报告缺乏监狱场所的此类信息。因此，必须强调本文件所载的各项结论依据的只是会员国提供的少数答复。

图16
2010-2011、2012-2013、2014-2015 和 2016-2017 两年期报告社区艾滋病毒和其他传染病各种预防、治疗和护理服务高覆盖率的国家占比



29. 在社区一级，在接受监测的九项循证干预措施中，会员国始终报告面向吸毒者及其伴侣的针头和注射器方案以及安全套发放方案情况没有达到建议的覆盖水平，监狱场所的覆盖水平甚至更低。据报告，抗逆转录病毒治疗以及艾滋病毒检测和咨询是仅有的始终在社区一级向吸毒者提供且覆盖率高的两项服务。与之前各周期相比，在第四周期中下列服务在社区一级的覆盖率有了提高：(a)抗逆转录病毒治疗；(b)安全套发放；(c)针对性宣传和教育；(d)乙型和丙型肝炎的诊断、治疗和预防；(e)肺结核的预防、诊断和治疗（见图 16）。

30. 据报告，抗逆转录病毒治疗以及艾滋病毒检测和咨询也是仅有的始终在监狱场所向吸毒者提供且覆盖率高的两项服务。在最近的两个报告周期（2014-2015 年和 2016-2017 年），结核病的预防、诊断和治疗服务对吸毒者的覆盖率有了提高。在最近一个周期（2016-2017 年），报告这些服务在最普遍提供的服务中排在第三位，且在监狱场所覆盖率高。

四. 减少毒品供应和相关措施

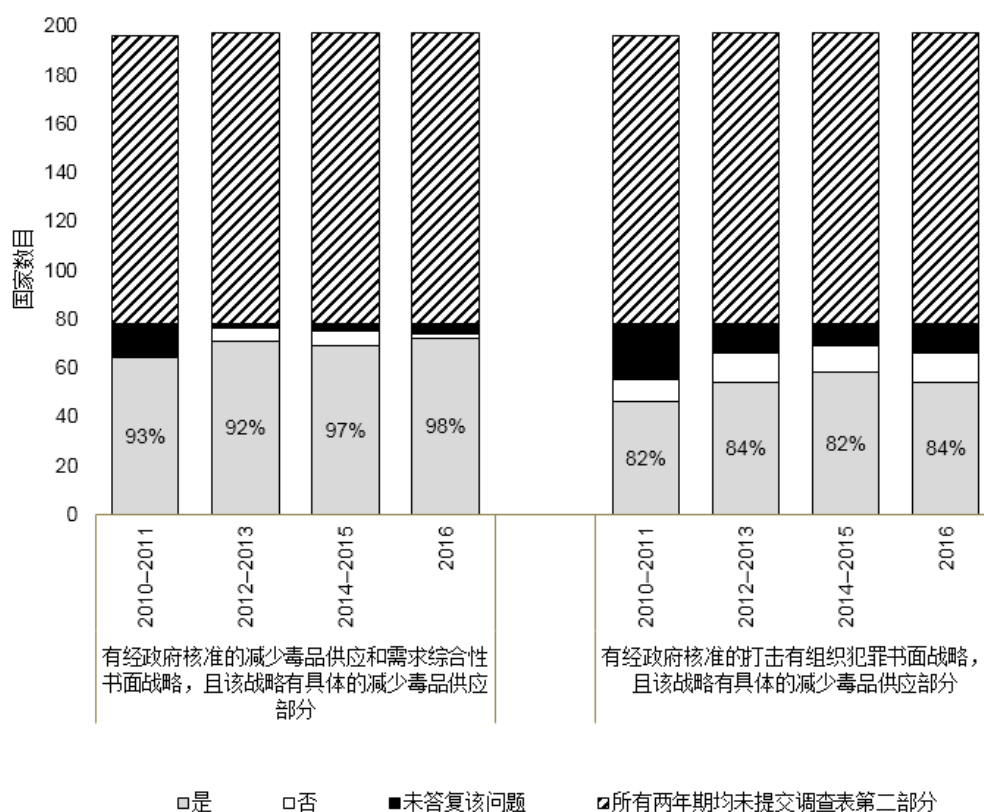
31. 年度报告调查表第二部分中有约一半问题专门涉及减少非法药物的供应。问题 16 至 37 问及国内减少供应活动、跨境合作和国际合作、国际技术合作以及前体管制。

A. 国内减少供应活动

32. 作出答复且有经核准的打击有组织犯罪战略的会员国数目在分析所涉各个期间保持稳定，报告有经核准的减少毒品供应战略的会员国数目略有增加（见图 17）。

图17

利用各种措施减少毒品供应的国家数目



注：百分比是根据答复该问题的国家数目计算出来的。

33. 在四个两年期中的每一个两年期，作出答复的会员国中均有超过 90%表示有减少非法药物供应和需求的综合性书面战略，其中包含具体的减少毒品供应部分。2016 年，只有一个国家报告没有这样的战略。

34. 虽然有经核准的打击有组织犯罪书面战略并且其中包含具体的减少毒品供应部分的会员国占比在整个期间保持稳定——约占 80%到 85%——但在区域一级仍存在着差异。在欧洲、非洲和中东，70%到 80%的会员国报告实施了这种战略。同侧重于打击有组织犯罪的战略相比，这些区域似乎更加依靠减少非法药物需求和供应的综合性战略。在欧洲，2010-2016 年期间实施包含具体的减少毒品供应部分的打击有组织犯罪战略的会员国占比有了提高。有几个国家在 2010-2011 年期间没有实施此类战略，但在 2016 年报告已经实施。

35. 收到的答复表明，监测前体化学品仍然是减少毒品供应活动的核心，几乎所有作出答复的会员国在所有四个两年期都参与了此项工作（见图 18）。同样，在整个期间作出答复的会员国中有 92%到 98%对苯丙胺类兴奋剂进行监测。

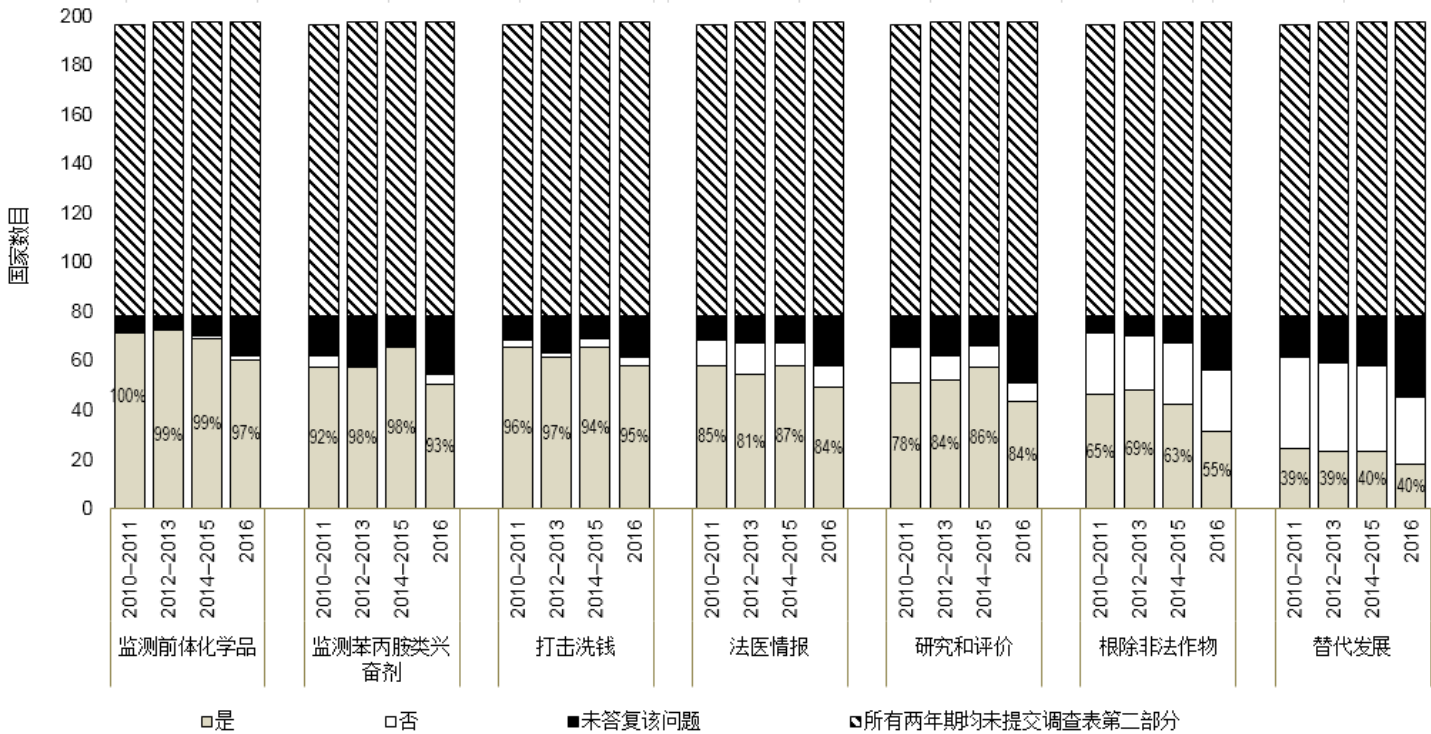
36. 作出答复的会员国中共有 95%报告在 2016 年积极开展活动以打击洗钱，这一占比自 2010 年以来保持稳定。

37. 2012-2013 年、2014-2015 年和 2016 年期间，有约 85%的会员国积极开展研究和评价，比 2010-2011 年期间有了增加。在欧洲，报告积极开展这些活动的会员国占比在整个 2010-2016 年期间均低于其他区域。

38. 作出答复的会员国中有约 84% 报告在 2016 年开展了与减少毒品供应有关的法医情报活动（见图 18）。这一百分比在整个 2010-2016 年期间保持相对稳定。尽管有很大比例的会员国认为法医科学和证据是打击毒品贩运和生产的一个重要支柱，但根据收到的答复，这一占比在 2010-2016 年期间没有增加。

39. 报告包括根除和替代发展方案在内的处理非法作物活动的会员国占比较小，因为各国受非法种植影响的程度不同。2016 年，有约 55% 的会员国报告积极开展了根除非法作物活动，比 2010-2011 年期间的 65% 和 2012-2013 年期间的 70% 均有下降。作出答复的会员国中有约 40% 报告在 2010-2016 年期间积极执行替代发展方案。报告替代发展方案的会员国主要来自美洲、亚洲以及北非和中东，这些区域作出答复的会员国中在 50% 以上在此期间报告了此类活动。然而，撒哈拉以南非洲为数不多作出答复的国家更加依赖根除非法作物活动，从而对种植加以控制。西欧和中欧以及大洋洲的会员国开展此类活动的比例更低，因为这些国家受罂粟和古柯树种植以及大麻树脂生产影响的程度较低。

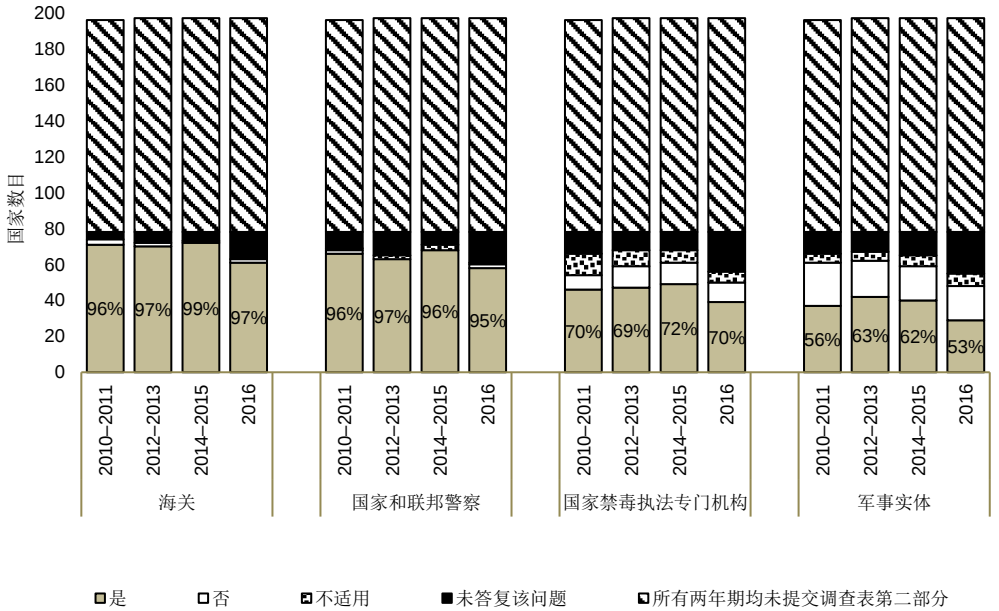
图18
报告积极开展各种减少毒品供应活动的国家数目



注：百分比是根据答复该问题的国家数目计算出来的。

40. 2016 年，作出答复的会员国中有 95%以上指出授权海关以及国家或联邦警察减少毒品供应，占比在所有四个周期中保持在 95%至 99%之间（见图 19）。2016 年，作出答复的会员国中共有 70%设立了开展禁毒执法的国家专门机构，负有减少毒品供应的任务，这一百分比在全球一级保持稳定。然而，该百分比在欧洲尤其低下，因为作出答复的会员国中有约一半报告未设立负有减少毒品供应任务的国家专门机构。

图 19
报告授权各种执法机构减少毒品供应的国家数目



注：百分比是根据答复该问题的国家数目计算出来的。

41. 在美洲，作出答复的所有会员国均报告在 2016 年设有这种机构。在亚洲和大洋洲，设立负有减少毒品供应任务的国家专门机构的会员国占比从 2010-2011 年和 2012-2013 年期间的 94%下降至 2016 年的 73%。有几个国家在前两个报告所述期间报告有此类机构，但在 2016 年不再有此类机构。

42. 2016 年，作出答复的会员国中有 53%设立了负有减少毒品供应任务的军事实体，但机构设置在各区域有所不同。这一百分比在非洲、中东和美洲明显较高，在整个期间大多保持在 70%到 90%不等，而在欧洲，依靠军事实体打击毒品供应的会员国仅占 40%。同前三个周期相比，2016 年，所有区域设立了负有减少毒品供应任务的军事实体的国家占比均有下降。据会员国报告，协调机构的类别有所不同，可以归为四大类：国家禁毒专门机构和委员会、警察和军事部门、公共部委和有组织犯罪局。

43. 2016 年，作出答复的会员国中有约 84%报告设有负责协调被授权减少毒品供应的各机构的活动的实体。该占比在整个 2010-2016 年期间保持相对稳定。在每个被分析的周期中，欧洲近 30%作出答复的会员国报告未设协调机构。

44. 关于反腐败措施，所有六类措施都越来越多地被会员国所采用，同 2010-2011 年期间相比，作出答复已实施每一项措施的国家占比有了提高。

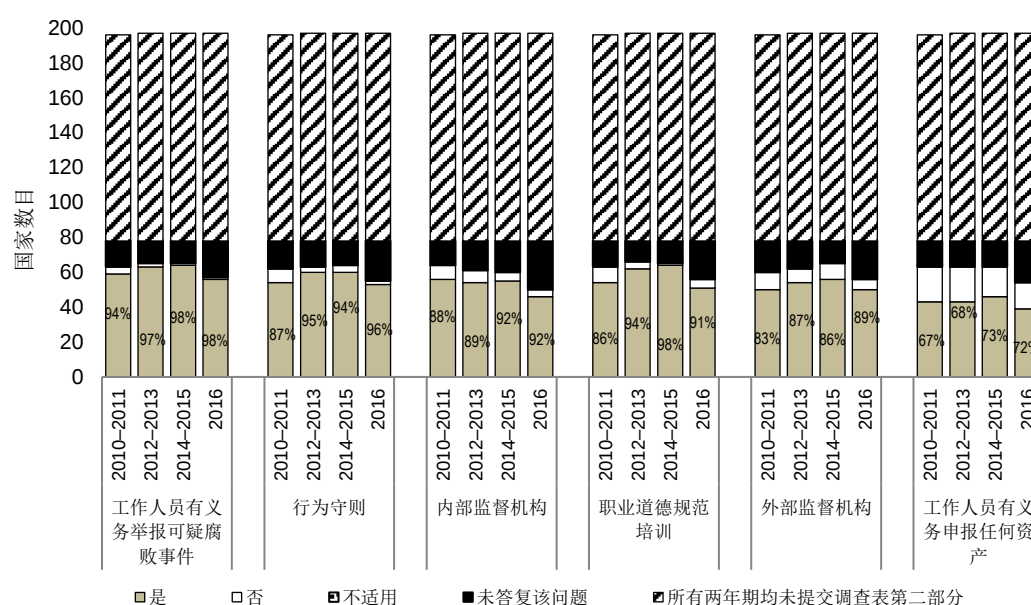
45. 2016 年，作出答复的所有会员国均采取某种整套措施，应对其国内负责减少毒品供应的执法机构内部腐败所造成的威胁（见图 20）。

46. 最常见的措施见于约 90%作出报告的会员国，包括工作人员有义务举报可疑腐败事件、订立行为守则、开展职业道德规范培训以及设立内部或外部监督机构。虽然职业道德规范和工作人员培训是非常常见的做法，但几乎所有在四个周期中报告没有实施此类举措的会员国都在欧洲。在全球同等普遍利用的是内部监督机构，所有区域有约 90%的会员国报告了此类措施。同其他区域相比，欧洲国家似乎较少依赖外部监督机构。该区域报告此类机构的会员国占比从 2010-2011 年期间的不到 75%提高到近几年的 80%左右。

47. 此外，70%以上的会员国报告规定工作人员有义务申报任何资产。美洲、亚洲和大洋洲的会员国更经常地报告此项义务（这些区域 85%至 100%的国家），而欧洲、非洲和中东的报告较少（约 60%）。

图 20

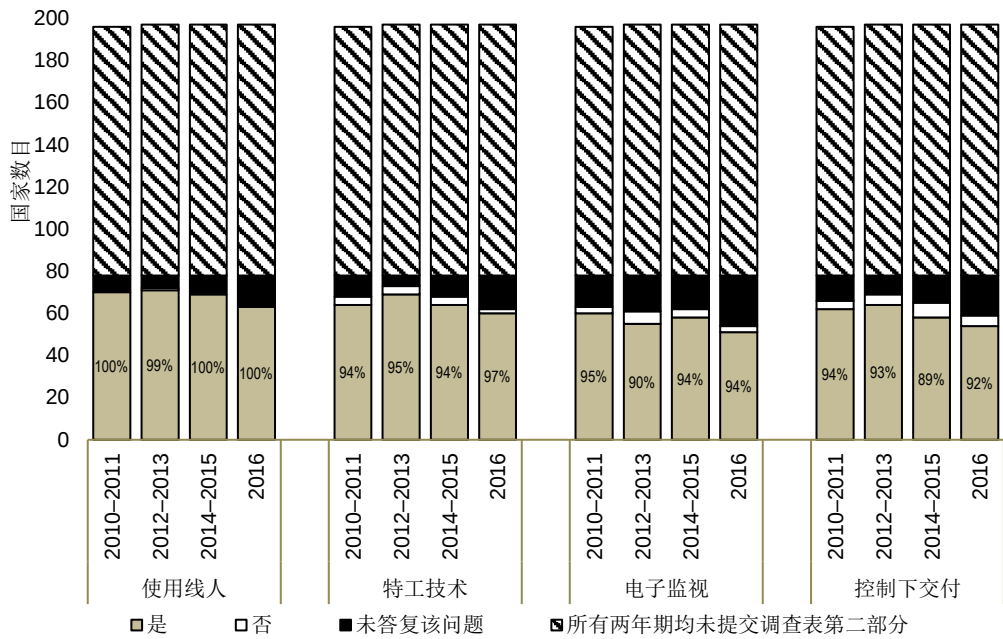
为应对国内负责减少毒品供应的执法机构内部腐败所造成的威胁而采取的措施及设立的机构



注：百分比是根据答复该问题的国家数目计算出来的。

48. 在所有四个周期中，作出答复的所有会员国均允许执法机构使用特殊侦查手段（见图 21）。其中超过 90%报告执法机构在 2010-2011 年、2012-2013 年、2014-2015 年和 2016 年曾使用线人、特工技术、电子监视和控制下交付。一些会员国报告还使用了其他方法，如证人保护、资金或资产追踪、电信侦听以及设立公开电话线路供一般公众举报可疑行为。

图21
执法机构收集证据所用侦查手段

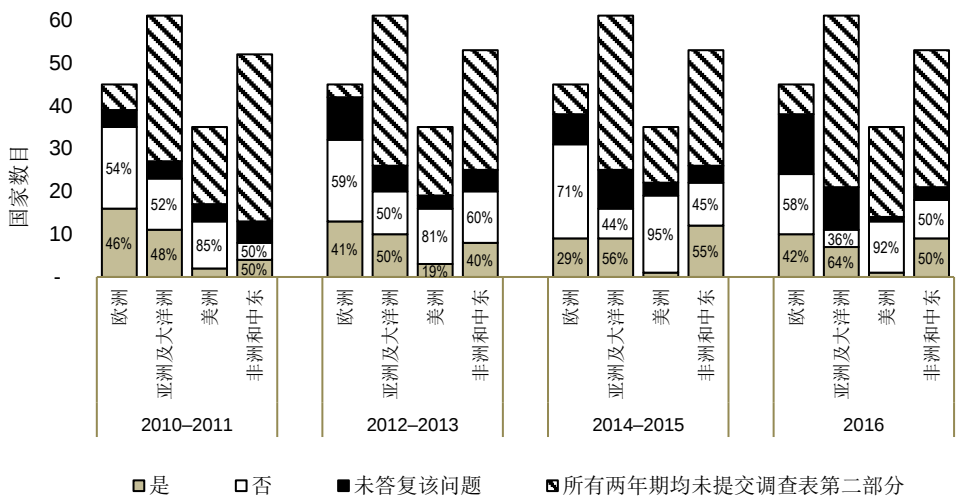


注：百分比是根据答复该问题的国家数目计算出来的。

49. 作出答复的会员国中有约 42%报告在各个周期对含国际管制麻醉药品或精神药物的药剂的网上销售实行了监测制度，其中 2014-2015 年期间例外，该周期内该占比降至 34%。出现下降主要是由欧洲国家造成的。然而，数据显示，2016 年的占比在欧洲和全球都增长到之前的水平。

50. 在非洲、亚洲、欧洲、中东和大洋洲，报告设有此类系统的会员国占比在所有四个周期基本保持在 40%至 60%之间（见图 22）。此类系统在美洲明显少见，在整个 2010-2016 年期间，作出答复的国家中只有 5%至 20%报告设有此类系统。

图22
按区域分列是否对含国际管制麻醉药品或精神药物的药剂的网上销售实行监测制度的情况



注：百分比是根据答复该问题的国家数目计算出来的。在特定两年期作出答复的所有国家都被考虑在内，不论该国是否在其他两年期作出答复。

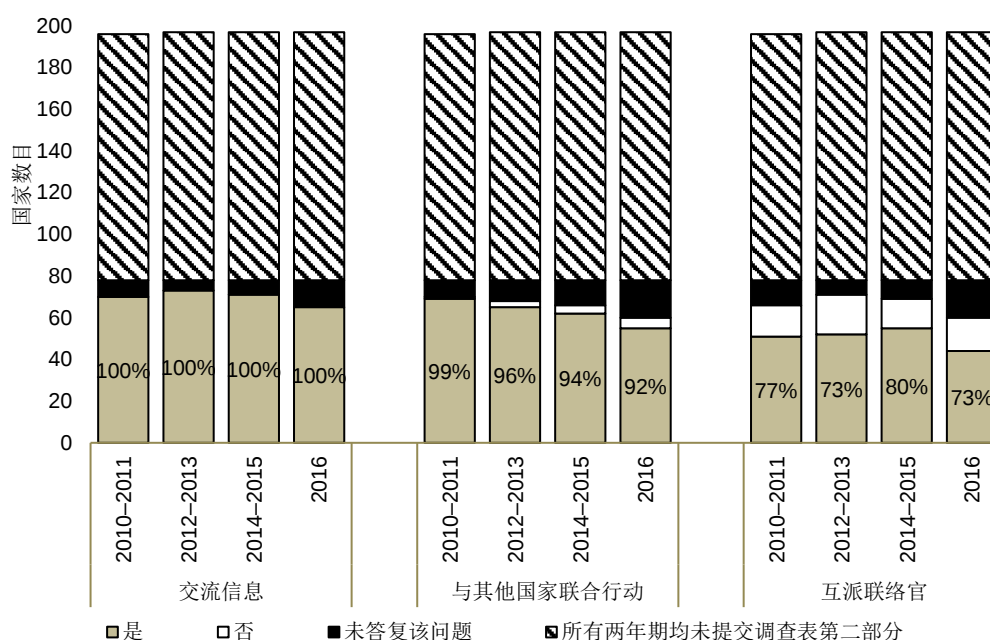
B. 跨境合作和国际合作

51. 会员国继续参与多种跨境活动和国际合作，以减少非法药物供应（见图 23）。在所有四个报告期间，作出答复的所有会员国均报告其执法机构曾与其他国家的对应方交流信息。2016 年，作出答复的会员国中绝大多数（92%）曾参与联合行动，只有五个报告未曾参与。虽然在 2010-2011 年期间 100% 的来源国和过境国报告开展了联合行动，但该占比在 2016 年降至 90% 以下。作出答复的会员国中有约四分之三报告在此期间互派了联络官。在全球一级，70% 至 80% 的国家报告互派了联络官，但来源国和过境国的这一占比在 80% 至 90% 之间。然而，各区域的这一做法有所不同，该做法在非洲和中东（55% 至 70% 的会员国）比在其他地方更为少见。各国还报告曾组织考察访问、联合行动会议、联合控制下交付、联合边境监视和联合培训活动。

52. 此类合作的成果包括：缉获了大量海洛因、可卡因和苯丙胺类兴奋剂以及有组织犯罪集团的资产；会员国之间的跨境合作更加密切，包括在打击毒品贩运方面成功的双边行动和高效的信息交流；工作人员培训；设立联合行动和侦查小组；控制下交付的执行更顺利；以及捣毁贩运辛迪加。多数联合行动实例涉及邻国，不过也提供了区域间合作实例。

图23

有助于不同国家执法机构间跨境合作的活动



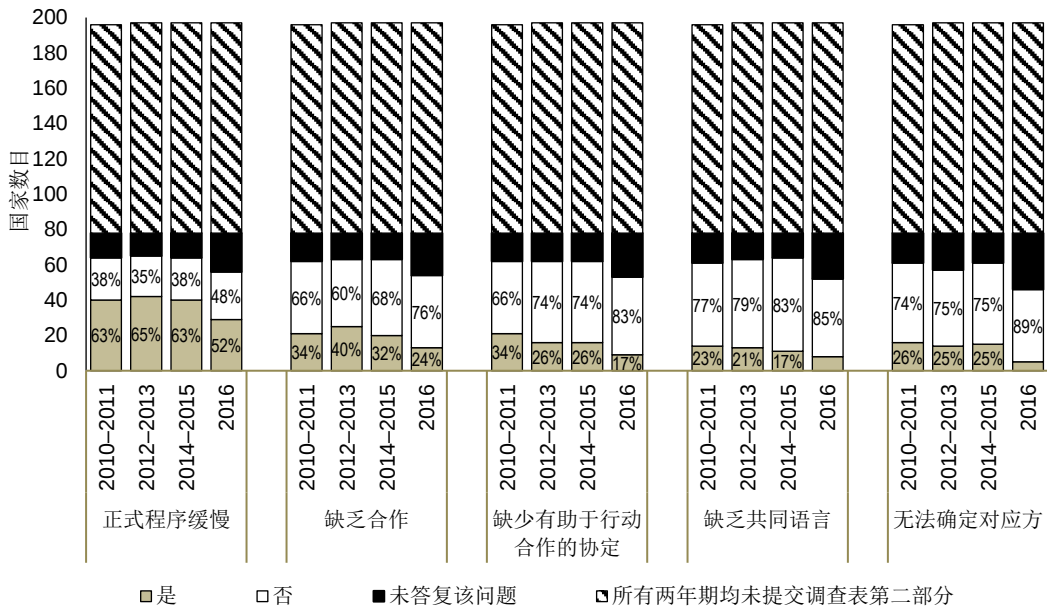
注：百分比是根据答复该问题的国家数目计算出来的。

53. 双边和多边国际司法合作的一项具体成果是引渡毒品罪犯。作出答复的会员国中报告引渡毒品罪犯的占比从 2010-2011 年期间的 60% 以上分别降至 2014-2015 年期间的 51% 和 2016 年的 53%。在区域一级，此类合作是美洲国家最常报告的类别，美洲 70% 至 90% 的会员国报告在整个 2010-2016 年期间实施了该措施。在亚洲和大洋洲，报告引渡毒品罪犯的会员国占比在所有区域中排名最低，从 2010-2011 年期间的约 30% 下降至 2016 年的 0%，即该区域没有国家报告此类活动。

54. 虽然作出答复的所有会员国都曾开展执法机构间的跨境合作，但是许多国家在与其他国家对应方合作方面仍然面临挑战（见图 24）。最常见的问题是正式程序冗长，在所有四个周期中半数以上国家报告了此类问题（2016 年占 52%）。2016 年，约四分之一会员国报告遇到了缺乏合作问题。10%至 20%的国家强调，缺少有助于行动合作的协定、缺乏有效沟通的共同语言以及无法确定对应方，是在与其他会员国合作时面临的最紧迫问题。必须指出，就衡量的这五类困难中的每一种而言，2016 年报告有这些困难的会员国占比比前三个所述期间有了下降，这表明 2010-2016 年期间各国所作的努力为国际合作提供了便利。²

55. 关于在与对应方开展合作时遇到的挑战，同其他区域的国家相比，美洲和欧洲国家更倾向于报告发现法律程序过于缓慢。美洲、亚洲和大洋洲的会员国更倾向于报告缺乏国家之间的合作。同其他区域相比，非洲和中东会员国较少报告缺乏行动合作协定和无法确定要联系的对应方。最后，缺乏进行沟通的共同语言被认为是一个重要问题，特别是在亚洲和大洋洲各国。

图24
司法或执法机构在与其他国家对应方合作方面遇到的问题

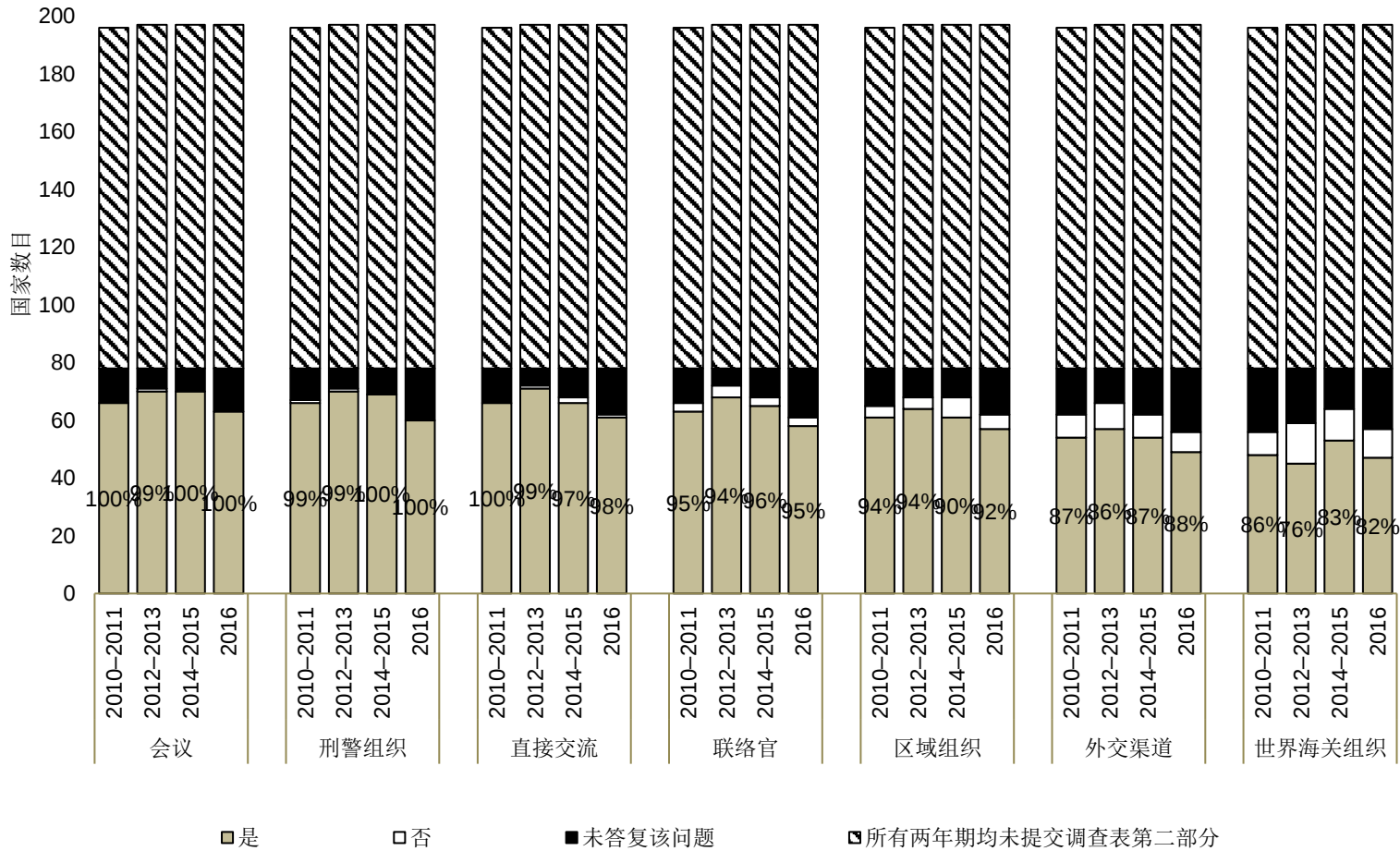


注：百分比是根据答复该问题的国家数目计算出来的。

56. 各种交流平台继续广泛用于执法机构之间交流信息（见图 25）。作出答复的绝大多数会员国使用多个交流平台，包括正式和非正式渠道。最常见的包括区域和国际会议、执法机构间直接交流、国际刑事警察组织（国际刑警组织）、联络官、区域组织、世界海关组织和外交渠道。此类渠道的使用率在 2010 年至 2016 年期间大多保持相对稳定。作出答复的会员国中共有 80%至 100%报告使用了这些渠道。2010-2016 年期间，利用区域组织作为沟通渠道的比率似乎略有下降，同 2010-2011 年和 2012-2013 年期间相比，在作出答复的会员国中，报告在 2014-2015 年和 2016 年期间没有使用此类渠道的数量有了增加。会员国报告的其他渠道包括欧洲警察组织、地中海地区禁毒执法协调中心、国际麻醉品管制局和区域情报联络处。

² 应当慎重解释这一结果，因为在 2016-2017 两年期内只有一年（2016 年）的答复可用，导致这些数据的可靠程度下降。这一两年期内缺乏一年年的数据，由此也可以解释为什么对这两个问题作了大量的否定答复或未作答复。

图25
执法机构用来与其他国家对应方交流信息的实体或渠道

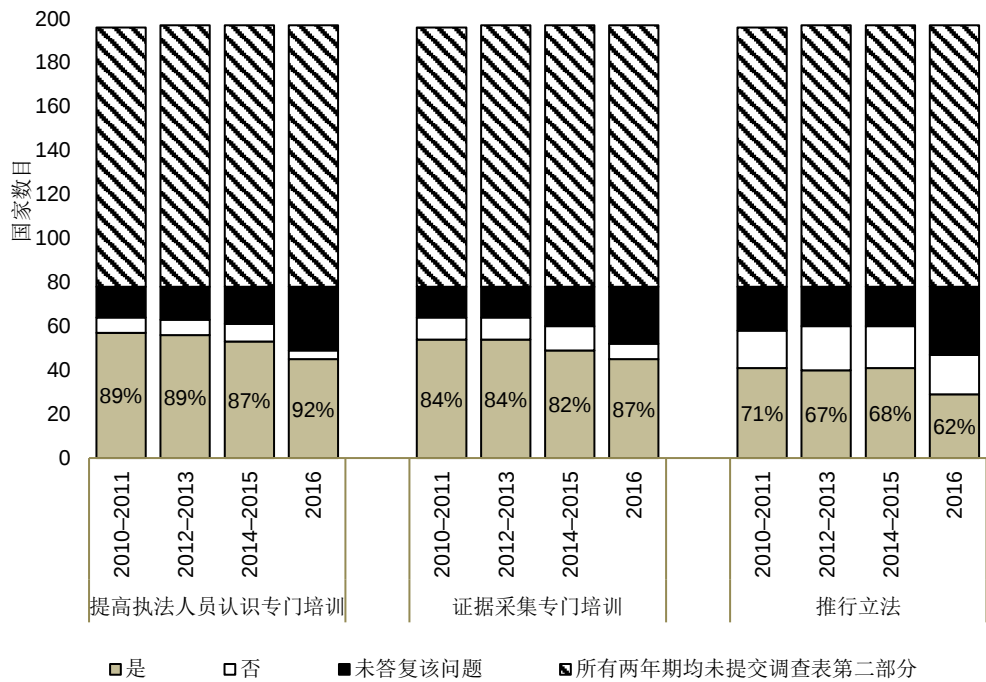


注：百分比是根据答复该问题的国家数目计算出来的。

57. 绝大多数作出答复的会员国指出，已采取步骤以应对在打击麻醉药品和精神药物贩运方面由新技术（包括计算机、移动电话、互联网和黑网）带来的挑战。2016 年，这些步骤包括举办专门培训以提高执法人员的认识（92%的会员国）和举办证据采集方面的专门培训（87%）（见图 26）。报告较少的步骤是推出新的立法应对这些挑战（2016 年有 62%的国家）。同其他区域相比，亚洲和大洋洲会员国更倾向于推出新的立法，这些区域的国家中有约 85%至 95%在 2010-2016 年期间采取了此类步骤。

58. 2016 年，会员国对这一问题未作答复的比率很高，因此，应当慎重解释这一结果，但数据显示，会员国在被分析期间（2010-2016 年）越来越重视培训举措，以便应对由这些技术带来的挑战。

图26
为应对新技术在打击麻醉药品和精神药物贩运方面带来的挑战而采取的措施



注：百分比是根据答复该问题的国家数目计算出来的。

C. 国际技术合作

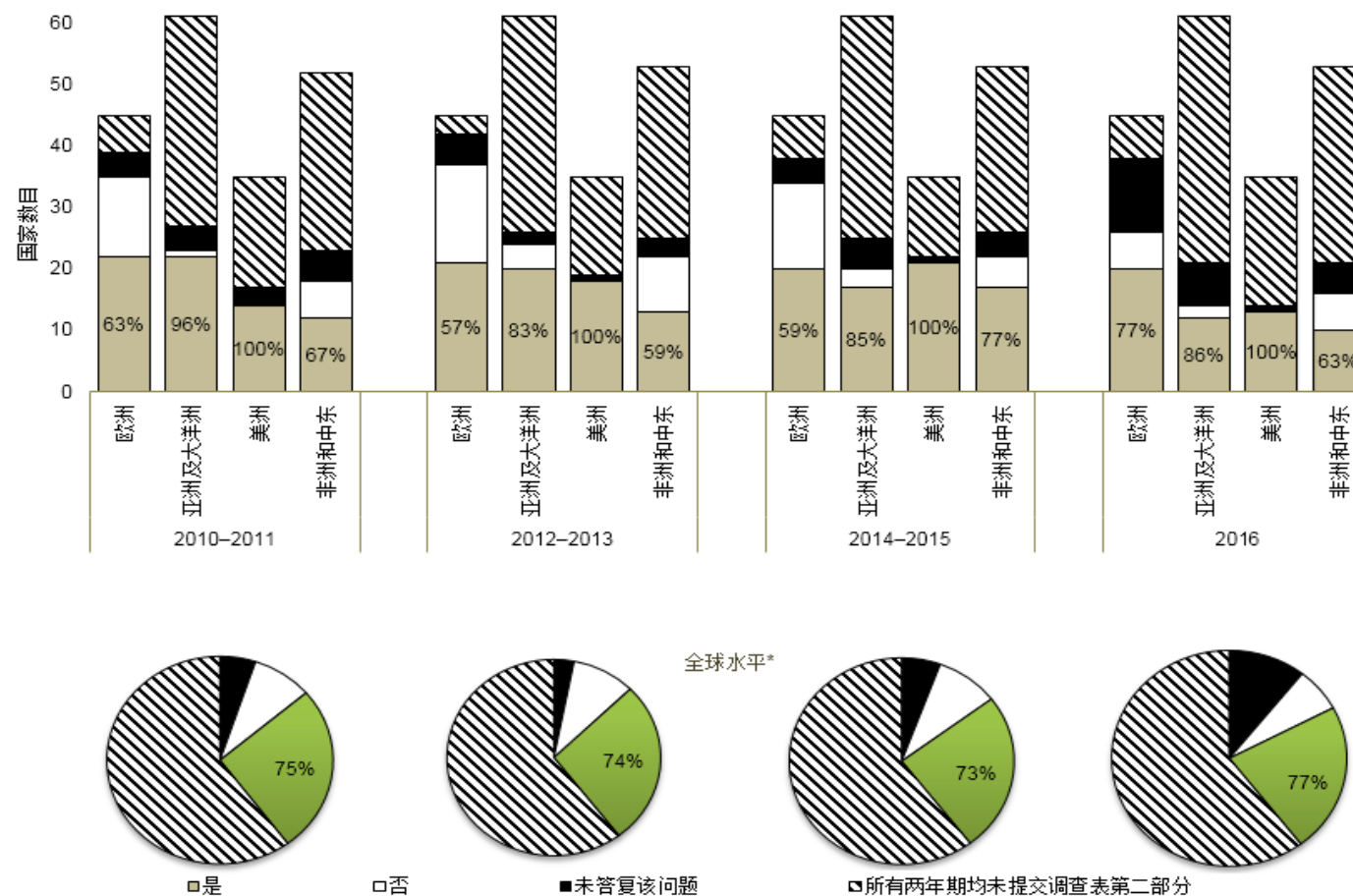
59. 作出答复的会员国中有近四分之三报告，曾经在 2010-2016 年期间在减少毒品供应方面得到了另一国家或某一国际组织的技术援助，占比自 2010 年起保持稳定（见图 27）。美洲所有作出答复的会员国均报告在所有四个周期得到了技术援助，而非洲、欧洲和中东报告此类活动的国家的占比在 57%至 77%之间。

60. 同非洲、欧洲和中东会员国相比，美洲、亚洲和大洋洲会员国报告得到此类援助的范围更广。

61. 2016 年，会员国报告收到的最常见援助形式是培训（95%）和数据分享（83%）（见图 28）。尽管在所有四个周期中报告得到培训和资金支持的会员国占比有了提高，但数据分享、设备和软件援助的提供情况保持相对稳定。基于资源的援助不太常见，2016 年，会员国报告提供了设备（62%）、资金支持（53%）和软件（37%）。非洲和中东会员国中有约 30%报告在所有四个周期中收到了软件或资金支持形式的援助，近 60%的会员国报告收到了设备。

图27

按区域分列在减少毒品供应领域得到技术援助的会员国

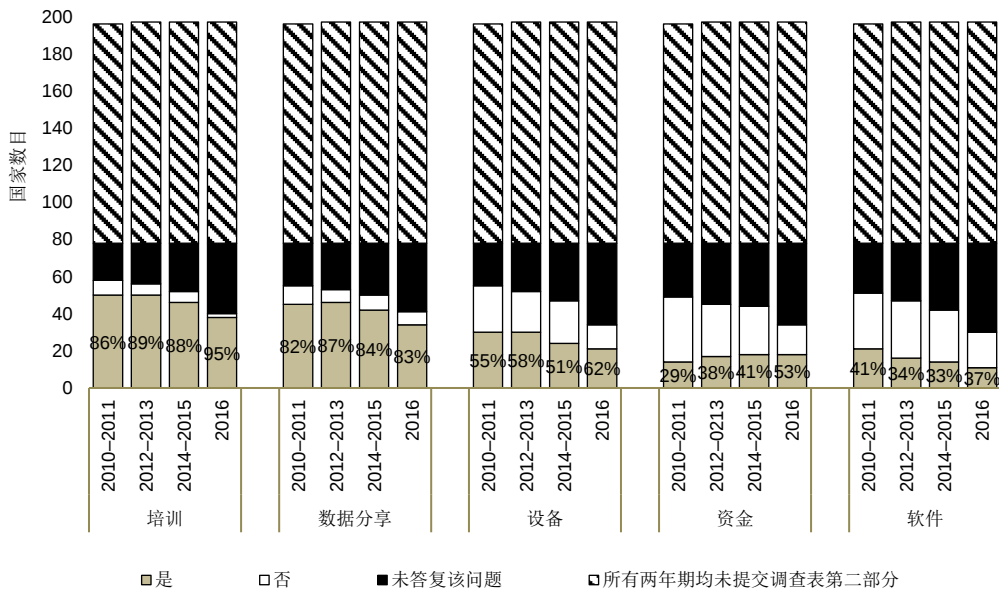


注：百分比是根据答复该问题的国家数目计算出来的。

* 计算全球一级的数字时仅使用在所有四个报告期间均对年度报告调查表作出答复的会员国的数据。但是，区域分类包含了在某一特定报告期间对调查表第二部分作出答复的所有会员国，不论它们是否在其他期间作出答复。

62. 在全球一级，收到的答复表明，最常见的援助来源是其他国家，其次是包括联合国在内的国际组织。在欧洲，不包括联合国在内的国际组织是最常见的援助来源，该区域约四分之三的会员国在 2014-2016 年期间报告收到了援助。该区域国家中仅有四分之一报告在最近三个两年期收到了联合国的援助。在非洲和中东，联合国是最常提及的援助来源。2016 年，四分之三的会员国报告了此类活动，其中 58%报告其他国家为援助来源，44%指出其他国际组织为援助来源。在美洲，报告的援助主要是其他国家提供的双边援助，虽然报告由联合国和其他国际组织提供援助的比率也很高。

图28
按类别分列在减少毒品供应领域得到技术援助的会员国



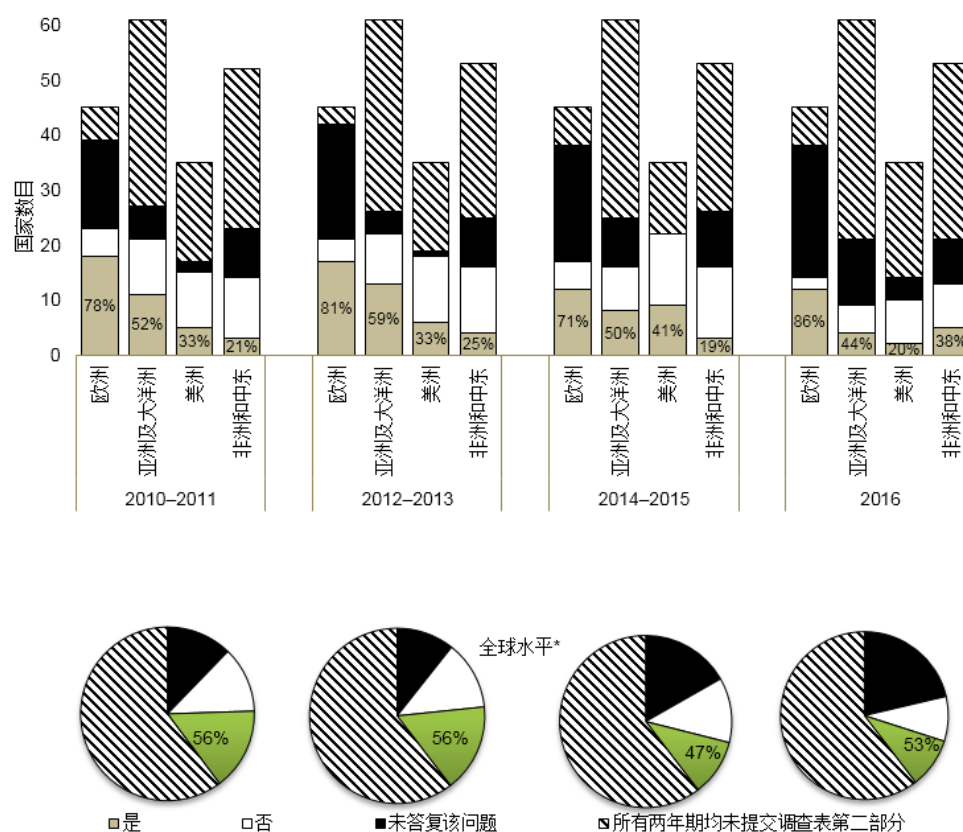
注：百分比是根据答复该问题的国家数目计算出来的。

63. 2016 年，有约 53%的会员国报告收到的援助足以满足其需要，这一占比在所有四个周期中保持稳定（见图 29）；有近 50%的技术援助需要仍未得到满足。在区域一级，作出答复的美洲国家中只有约三分之一报告提供的援助满足了需要，而在亚洲和大洋洲，这一占比大概在 45%到 60%之间。

64. 非洲、欧洲和中东区域报告收到的技术援助水平是最低的。然而，虽然欧洲有约 80%的会员国指出收到的援助足以满足其需要，但在非洲和中东这一占比非常低，在 2010-2016 年期间从 19%到 38%不等。

图29

按区域分列收到的援助足以满足其需要的会员国



注：百分比是根据答复该问题的国家数目计算出来的。

* 计算全球一级的数字时仅使用在所有四个报告期间均对年度报告调查表作出答复的会员国的数据。但是，区域分类包含了在某一特定报告期间对调查表第二部分作出答复的所有会员国，不论它们是否在其他报告期间作出答复。

D. 前体化学品管制

65. 2010-2016年期间，作出答复的会员国中有90%始终报告已编制获准从事前体制造、分销和贸易的本国公司名单。关于与这些公司的合作，2016年有约25%的会员国报告在该领域相关行业协作下采用了新措施，这一占比较前两个期间的35%有了下降。2016年采取的措施包括：向公司传播受管制物质清单；制定行为守则，编写经营人准则；以及制定要求公司报告受管制物质交易的立法。

66. 虽然绝大多数作出答复的会员国报告参与了对前体化学品的监测，但这一占比在四个周期中略有减少，2010-2011年期间报告此类活动的国家占比为100%，而2016年这一占比降至97%（见图18）。作出答复的会员国中只有四分之一报告在2016年与相关行业合作，对前体化学品的供应和贩运采取了新措施，同2010-2011年期间的36%相比，这一占比有了下降（见图30）。该占比在非洲、欧洲和中东作出答复的国家中甚至更低。同样，在作出答复的会员国中，报告出台便于对前体化学品进行缉获后侦查的制度的占比越来越低。虽然在2010-2011年期间作出答复的国家中有94%报告出台了此类制度，但这一占比在2014-2015年期间降至81%，随

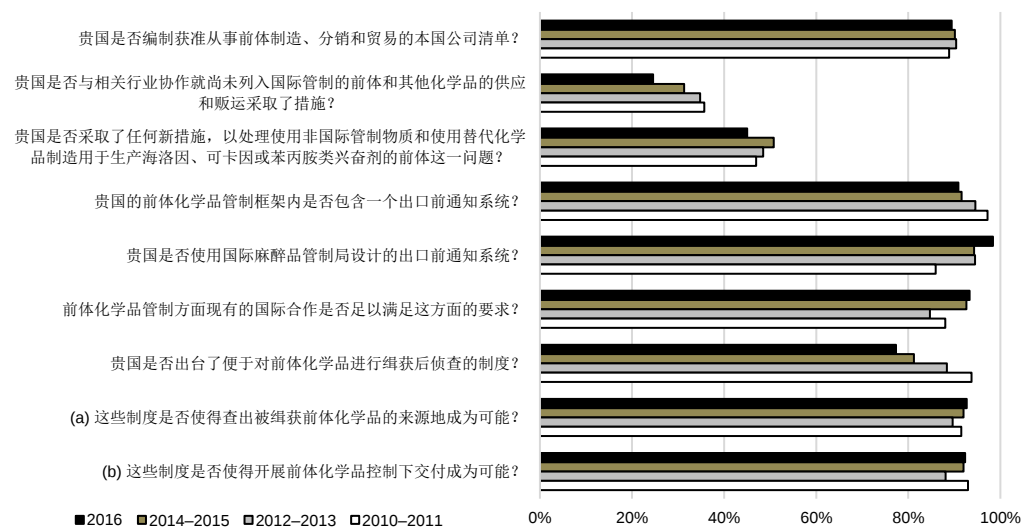
后于 2016 年降至 77%。收到的答复表明，在这些制度中有 90%以上使得查出前体化学品的来源地和进行前体化学品控制下交付成为可能。

67. 报告在前体化学品管制方面现有的国际合作足以满足要求的国家在 2010-2011 年期间的占比为 85%，2012-2013 年期间增至 88%，随后在 2014-2016 年期间又增至 93%。利用网上出口前通知系统的会员国占比越来越大。尽管在国际一级为支持前体化学品监测而投入的努力似乎越来越多，但在国内一级仍然有进一步改进的机会。

68. 国家机关与相关行业伙伴之间的合作明显减少，与之相符的是，报告其前体化学品管制框架包括一个出口前通知系统的会员国的占比在 2014-2017 年期间降至约 90%，而这一占比在 2010-2013 年期间超过 95%。作出答复的国家中有约 98%报告曾使用网上出口前通知系统，报告这么做的国家占比相较于 2010-2011 年的 86%有了提高。

69. 作出答复的会员国中有 45%至 50%报告在 2010-2016 年期间已采取步骤，处理使用非国际管制物质和使用替代化学品制造用于生产海洛因、可卡因或苯丙胺类兴奋剂的前体这一问题。2016 年，这些步骤主要包括将新的精神活性物质和其他物质增列到受管制物质清单，以及与化工行业采取协调行动。

图30
2010-2011 年、2012-2013 年、2014-2015 年和 2016 年期间提交了年度报告调查表第二部分并且就下列涉及前体化学品管制的问题回答“是”的会员国所占百分比



注：百分比是根据答复该问题的国家数目计算出来的。

E. 替代发展

70. 在所有四个周期中，作出答复的会员国中估计有 40%始终报告参与了替代发展方案的执行工作，既包括在国内一级上执行，也包括向受非法作物种植影响的其他国家提供支持。大多数有此类方案的会员国报告它们还评估了这些方案对千年发展目标的影响，尤其是对消灭极端贫穷（目标 1）、普及初等教育（目标 2）、性别平等和妇女赋权（目标 3）、降低儿童死亡率（目标 4）、改善孕产妇健康（目标 5）和环境可持续性（目标 7）的影响。

71. 据作出答复的会员国称，替代发展方案主要在美洲、亚洲、中东和北非执行，这些区域超过 50%的会员国在所有四个周期中均报告了此类活动。

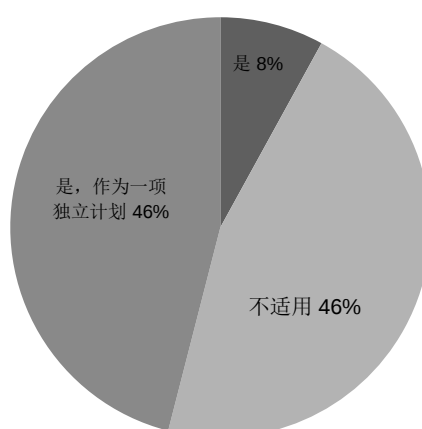
72. 西欧和中欧国家报告支持其他国家的替代发展举措。

73. 一些作出答复的会员国尽管受到非法作物种植的严重影响，但没有报告执行了替代发展方案，或是提交的信息不完整或有缺失。因此，难以清楚地了解在全球范围为执行此类方案所作努力情况。

74. 大多数报告有国家替代发展计划和方案的会员国指出，这些计划都是独立计划（见图 31），而且有不只一个部委加入了国家协调机构。经常提及的是农业部、教育部、社会事务部、内政部、司法部和经济事务部。会员国在报告周期中始终报告已采取措施，使相关利益攸关方参与到替代发展方案的所有阶段，其中特别强调受益农民社区的参与。

图31

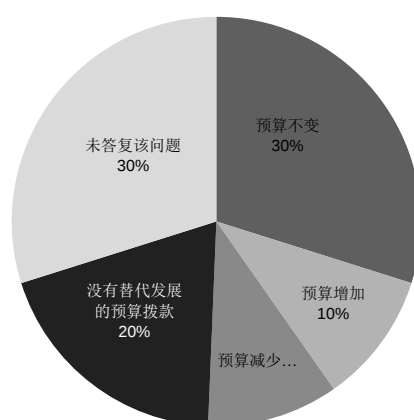
会员国对是否拥有国家替代发展战略以应对古柯树、罂粟或大麻植物的非法种植这一问题的答复



75. 在就此类方案的预算拨款问题提供答复的会员国中，大多数国家报告国家预算拨款没有发生变化。所有四个周期中的信息相似（见图 32）。

图 32

会员国关于预算拨款变化的答复



76. 在所有四个周期中，大多数作出答复的会员国报告在其替代发展战略和（或）方案中纳入了性别层面，且妇女对此类方案的参与是成功执行这些方案的关键。一些会员国报告其国家战略包含促进平等获得和拥有土地、筹资办法和向男子和妇女提供技术服务。一些会员国报告这些项目促进和加强了妇女组织，以便它们按照国家替代发展战略支持决策并提供创收活动培训。

77. 几个会员国报告替代发展项目有助于减少非法作物种植和（或）降低非法作物在项目执行地点被播种的机会。

78. 一些会员国报告已经对方案开展了影响评价研究，以便更好地了解已执行活动的影响，另有一些会员国报告利用人类发展指标对方案影响进行了审查。一些会员国报告无法充分评估替代发展方案对国内非法作物种植水平产生的效力，因为此类种植在方案执行地区的发生率较低。

79. 2016-2017 年期间，第一次有会员国报告将替代发展方案作为国家建设和平进程的重要组成部分。

80. 在之前的周期中只有极少数会员国报告在其替代发展方案中纳入了环境保护组成部分，而在当前的周期中，许多会员国就环境因素提供了详尽的答复，其中尤其侧重于环境可持续性和可持续农村经济。在本两年期中报告的措施包括重新造林做法、土壤恢复做法、使用生物肥料、作物多样化、有机生产以及在较小程度上促进生态旅游。

81. 会员国重申私营部门在促进和获得替代发展产品进入国内和国际市场的机会方面的重要作用。几个会员国报告销售了替代发展产品，有些销售到国内市场，有些销售到国际市场。

82. 一些会员国报告正在与邻国或其他区域国家就替代发展领域的举措持续开展合作，并且强调促进经验和信息交流的方案。

83. 一些会员国报告，只要基础设施和其他必要条件到位，比起销售替代发展产品的挑战，具备市场竞争力并提供适足的包装以为买家保证质量和一致性的挑战更大。

84. 为了使替代发展产品获得进入市场的机会，一些会员国报告与邻国进行谈判，以放松进口配额和为此类产品实行特别配额，包括增值税减少和其他相关豁免。

五. 打击洗钱和促进司法合作以加强国际合作

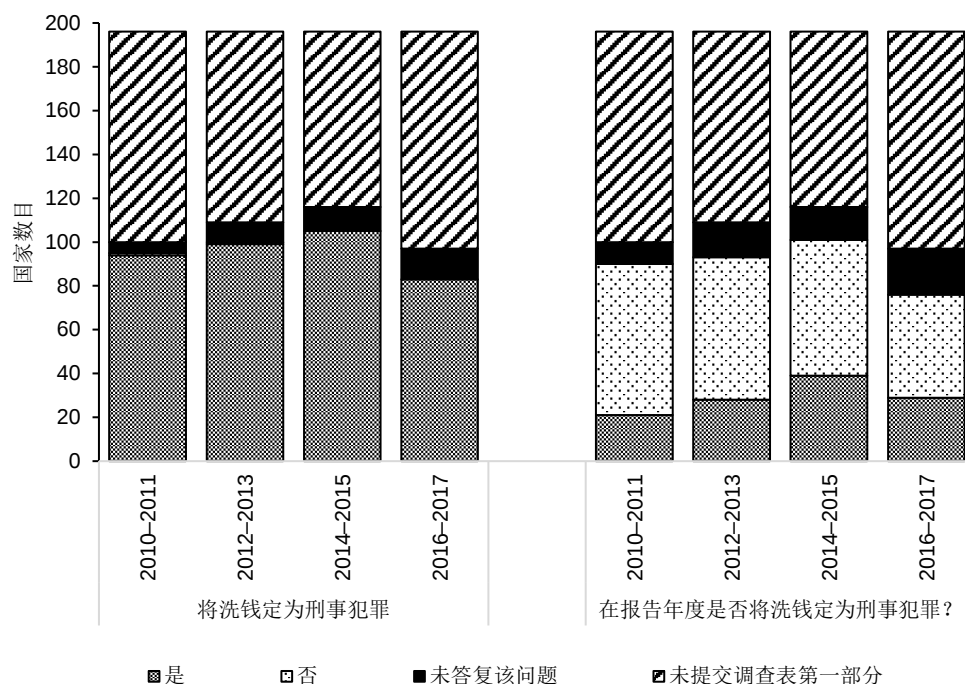
A. 打击洗钱

1. 立法框架和刑事定罪

85. 国际社会制定了打击洗钱国际标准，并吁请会员国通过建立健全而全面的法律制度，将洗钱定为刑事犯罪。一些会员国将上游犯罪限制为贩运毒品，也有可能包括其他几种罪行。另有一些会员国有一个其立法中所列上游犯罪的详细清单。还有一些会员国对上游犯罪笼统地进行定义，包括所有犯罪、所有严重犯罪或最低应受某种特定处罚的所有犯罪。

图33

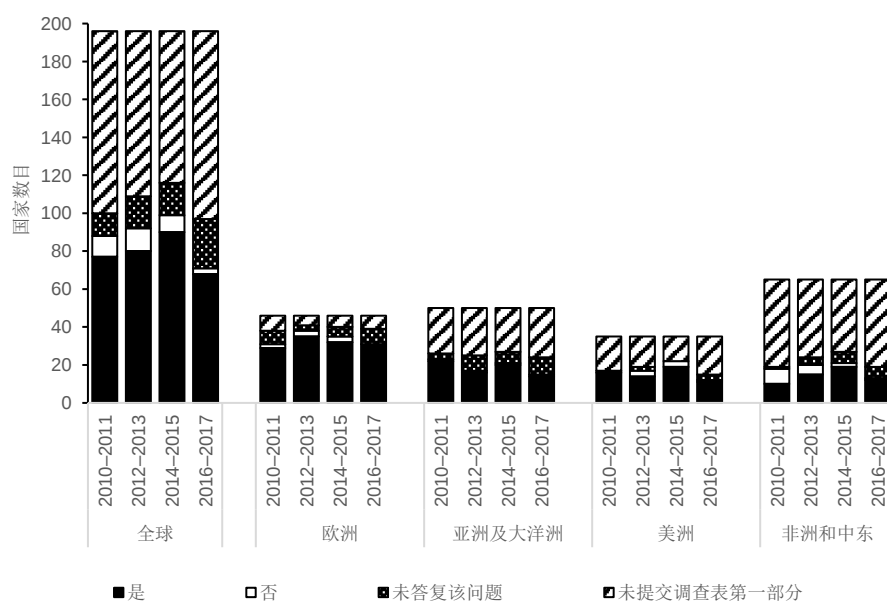
将洗钱普遍定为刑事犯罪和在报告年度将洗钱定为刑事犯罪的会员国



86. 自 2009 年以来，许多会员国将洗钱定为刑事犯罪且数量在稳步增加。数据显示，作出答复的会员国中超过 90%将洗钱定为刑事犯罪。虽然这一比率在当前周期似乎有了下降，但现在提供的仅仅是 2016 年的数据，因此还不能对情况进行准确评估（见图 33）。

图34

管理被扣押资产的措施

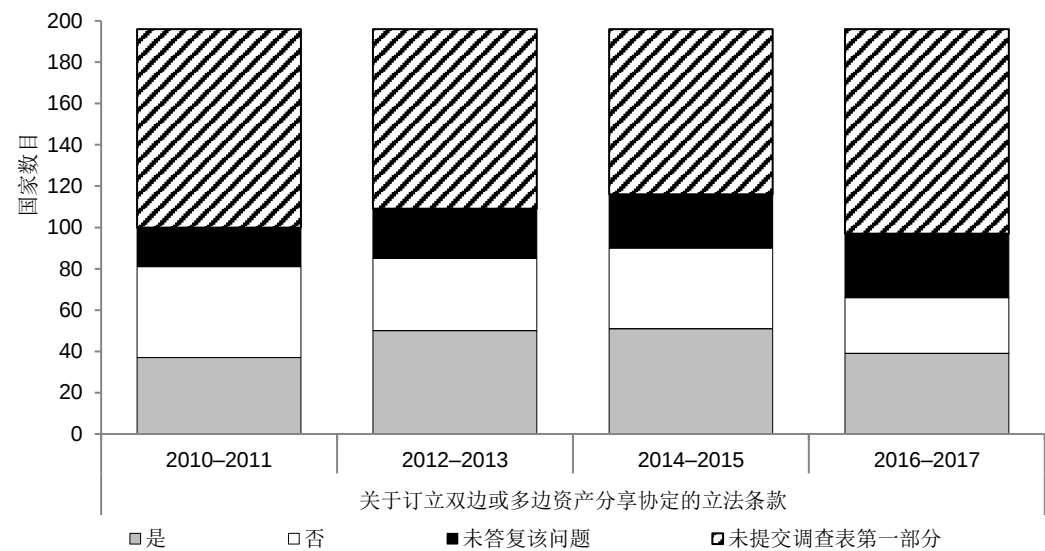


87. 在四个报告周期中，全球很大比率且相对稳定的会员国指出已采取措施管理被扣押资产（见图 34）。2010-2011 年期间，作出报告的 100 个会员国中指出已采取此类措施的有 77 个（77%），与之相比，2012-2013 年期间 109 个国家中有 80 个

（73%），2014-2015 年期间 116 个国家中有 90 个（78%），2016-2017 年期间 97 个国家中有 68 个（70%）。³

88. 按照国际反洗钱标准的要求，资产管理是任何有效的反洗钱制度中非常重要的组成部分。如果没有快速冻结和（或）扣押行动，犯罪资产将会消失，不会留下任何可没收或查抄的东西。如果一国政府没有适当管理被扣押资产，并且涉嫌的洗钱者没有被定罪，那么该国有义务将被扣押资产恢复为原始状态。

图35
关于订立双边或多边资产分享协定的立法条款



89. 在全球一级，2010-2011 年期间，作出报告的 100 个会员国中有 44 个（44%）指出其立法未就订立双边或多边资产分享协定作出规定（见图 35）。2012-2013 年期间，这一数字为 109 个中的 35 个（32%）；2014-2015 年期间为 116 个中的 39 个（33%）；2016-2017 年期间为 97 个中的 27 个（28%）。

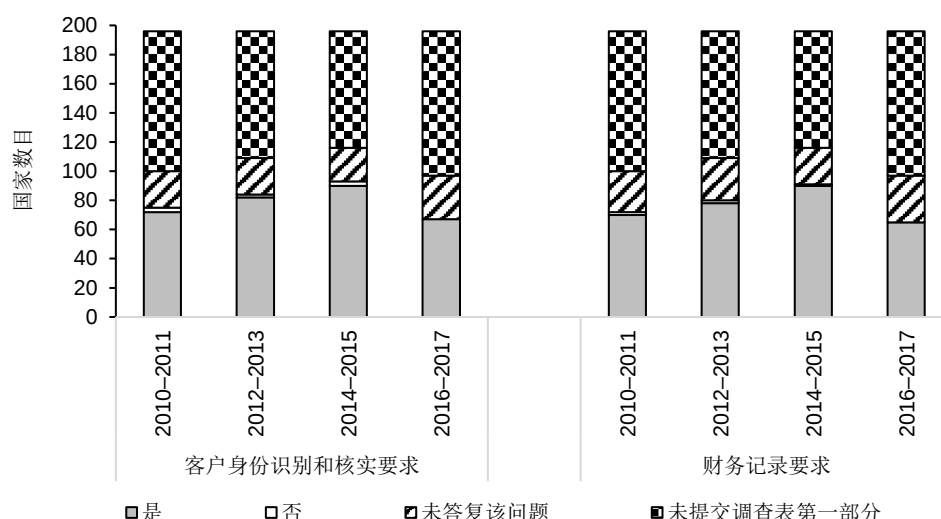
90. 至于就订立双边或多边资产分享协定作出规定的立法，有此类立法的会员国所占百分比仍然较低：第一周期为 37%，第二周期为 46%，第三周期为 44%，第四周期为 40%。因此，大力鼓励会员国考虑在其国家立法中纳入与其他会员国订立双边或多边资产分享协定的必要规定。

³ 在审查区域数据时可以从上图 2 中清楚地看到，在所有四个周期中，欧洲对此问题的答复率最高，而非洲和中东对此问题的答复率最低。2010-2011 年期间，欧洲作出答复的 46 个国家中有 29 个（63%）指出已采取措施管理被扣押资产。2012-2013 年期间，这一数字为 46 个中的 35 个（76%）；2014-2015 年期间为 46 个中的 32 个（70%）；2016-2017 年期间为 46 个中的 31 个（67%）。2010-2011 年期间，非洲和中东作出答复的 65 个国家中有 10 个（15%）指出已采取措施管理被扣押资产。2012-2013 年期间，这一数字为 65 个中的 15 个（23%）；2014-2015 年期间为 65 个中的 19 个（29%）；2016-2017 年期间为 65 个中的 12 个（18%）。

2. 针对银行和其他金融机构的金融制度和监管制度

图36

银行和其他金融机构采取的关于客户身份识别和核实要求以及财务记录的措施

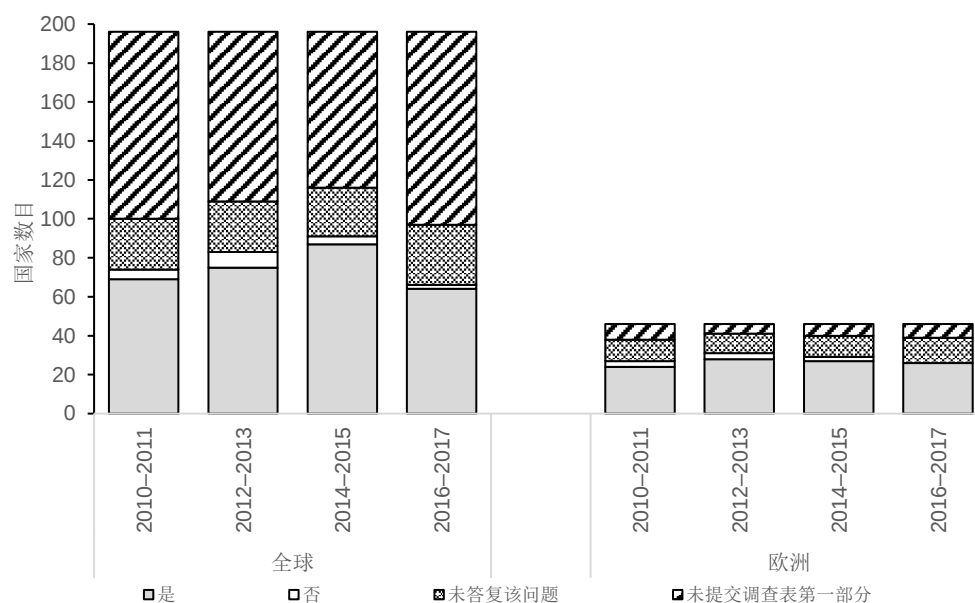


91. 银行和其他金融机构在查明和追踪犯罪所得方面发挥了重要作用，且往往被称为该制度的把关人。关于银行和其他金融机构是否采取措施识别客户身份并核实客户信息，2010-2011年期间，100个作出报告的会员国中有72个（72%）指出其银行和其他金融机构已采取此类措施。2012-2013年期间，这一数字为109个中的82个（75%）；2014-2015年期间为116个中的90个（76%）；2016-2017年期间为97个中的67个（69%）（见图36）。

92. 为了迅速满足主管当局的信息要求，金融机构有时需要保留至少五年内所有国内和国际交易的必要记录。2010-2011年期间，作出报告的100个会员国中有70个（70%）指出其银行和其他金融机构需要保留此类记录。2012-2013年期间，这一数字为109个中的78个（72%）；2014-2015年期间为116个中的90个（76%）；2016-2017年期间为97个中的65个（67%）。数据分析表明这一领域的进展缓慢。

图37

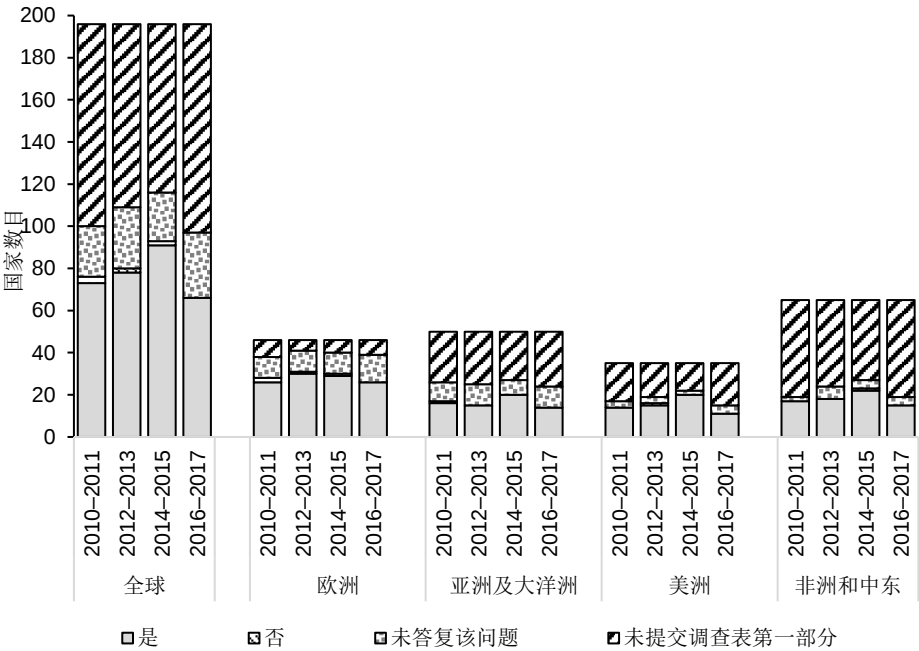
查明法人的实际所有权信息



93. 金融调查员遇到的一个问题是金融交易的复杂性，以及法人往往躲在公司面纱后面这一事实。全球分析表明，在四个报告周期中，银行和其他金融机构采取措施以查明法人的实际所有权信息的情况存在着波动（见图 37）。2010-2011 年期间，作出报告的 100 个会员国中有 69 个（69%）指出为查明此类信息采取了措施。2012-2013 年期间，这一数字为 109 个中的 75 个（69%）；2014-2015 年期间为 116 个中的 87 个（75%）；2016-2017 年期间为 97 个中的 64 个（66%）。

94. 在区域一级，2010-2011 年期间，欧洲作出报告的 38 个国家中有 24 个（63%）指出银行和其他金融机构已采取措施以查明法人的实际所有权信息。2012-2013 年期间，这一数字为 41 个中的 28 个（68%）；2014-2015 年期间为 40 个中的 27 个（68%）；2016-2017 年期间为 39 个中的 26 个（67%），表明在所有四个周期中这一比率仅仅略有增加。

图 38
强制性报告可疑交易

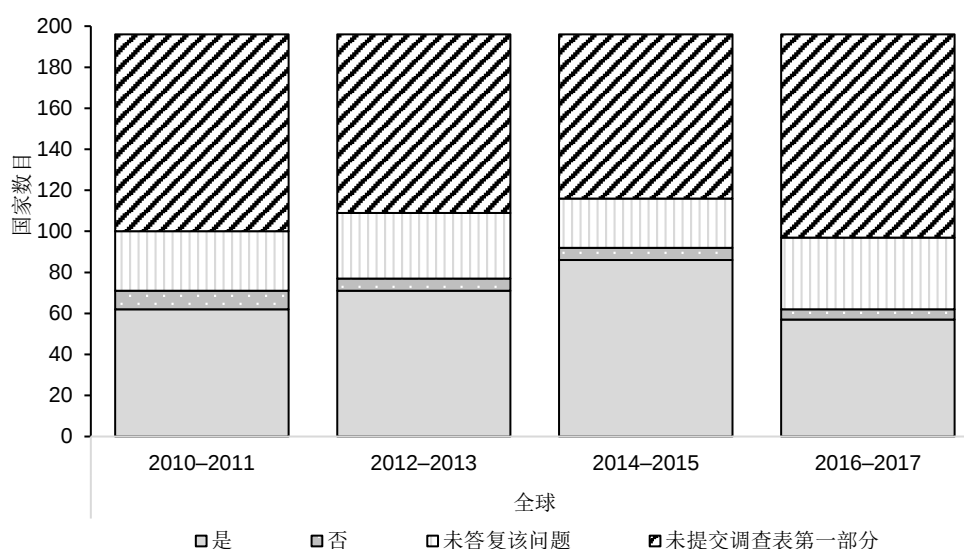


95. 在全球一级，2010-2011 年期间，作出报告的 100 个会员国中有 77 个（77%）指出报告可疑交易属于强制性规定（见图 38）。2012-2013 年期间，这一数字为 109 个中的 80 个（73%）；2014-2015 年期间为 116 个中的 90 个（78%）；2016-2017 年期间为 97 个中的 68 个（70%）。

96. 在区域一级，2010-2011 年期间，亚洲和大洋洲作出报告的 26 个国家中有 16 个（62%）指出报告此类交易属于强制性规定。2012-2013 年期间，这一数字为 25 个中的 15 个（60%）；2014-2015 年期间为 27 个中的 20 个（74%）；2016-2017 年期间为 24 个中的 14 个（58%）。在美洲，2010-2011 年期间，这一数字为作出报告的 17 个国家中的 14 个（82%）；2012-2013 年期间为 19 个中的 15 个（79%）；2014-2015 年期间为 22 个中的 20 个（91%）；2016-2017 年期间为 15 个中的 11 个（73%）。

图 39

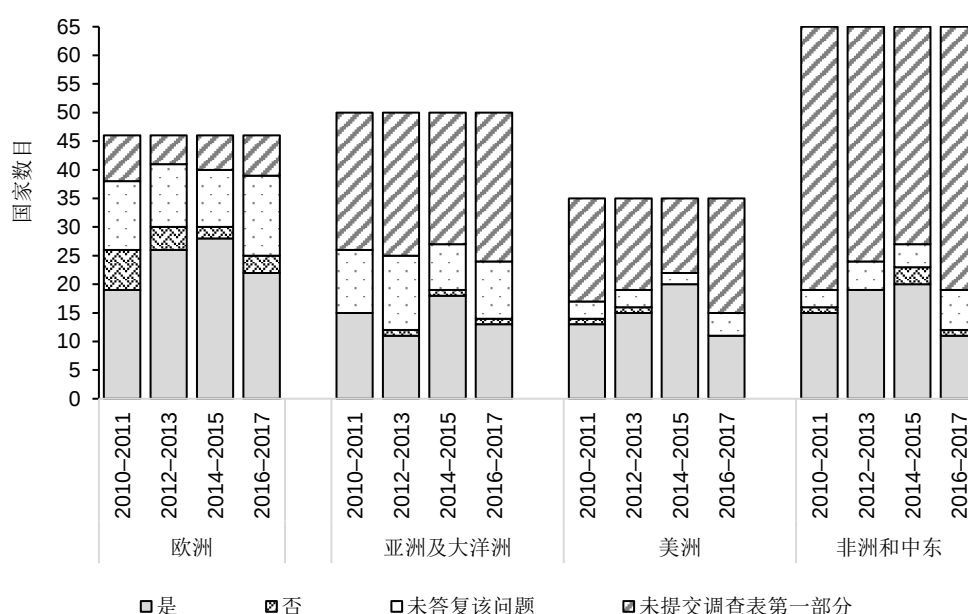
在全球一级对现金和无记名可转让票据跨境运送进行侦查和监测的机制



97. 在全球一级，2010-2011年期间，作出报告的100个会员国中有62个（62%）指出出台了对现金和无记名可转让票据跨境运送进行侦查和监测的机制（见图39）。2012-2013年期间，这一数字为109个中的71个（65%）；2014-2015年期间为116个中的86个（74%）；2016-2017年期间为97个中的57个（59%），说明第三报告周期比第一报告周期增加了12%。鉴于在起草本报告时仅提供了2016年的数据，还不可能对第三和第四报告周期进行准确比较。

图 40

在区域一级对现金和无记名可转让票据跨境运送进行侦查和监测的机制



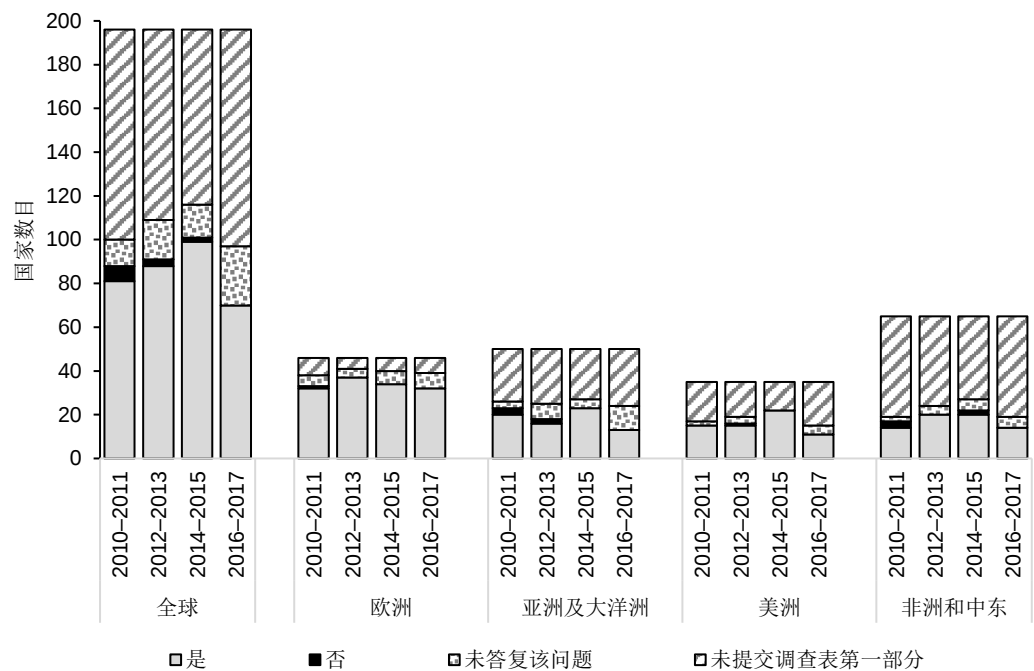
98. 根据对调查表的答复，对现金和无记名可转让票据跨境运送进行侦查和监测的机制在欧洲最为普遍（见图40）。2010-2011年期间，作出报告的38个会员国中有19个（50%）指出出台了对现金和无记名可转让票据跨境运送进行侦查和监测的机制。2012-2013年期间，这一数字为41个中的26个（63%）；2014-2015年期

间为 40 个中的 28 个（70%）；2016-2017 年期间为 39 个中的 22 个（56%），说明第三报告周期比第一报告周期增加了 20%。鉴于在起草本报告时仅提供了 2016 年的数据，还不可能对第三和第四报告周期进行准确比较。

3. 国内和国际合作

99. 为有效的反洗钱制度作出贡献的措施包括国内合作、国家一级的信息交流、开展联合行动和国际合作。

图 41
洗钱为可引渡犯罪



100. 全球数据表明，2010-2011 年期间，作出答复的 100 个会员国中有 81 个（81%）报告洗钱为可引渡犯罪（见图 41）。2012-2013 年期间，这一数字为 109 个中的 88 个（81%）；2014-2015 年期间为 116 个中的 99 个（85%）；2016-2017 年期间为 97 个中的 70 个（72%），说明第三报告所述期间比第一报告所述期间有了增加。鉴于在起草本报告时仅提供了 2016 年的数据，还不可能对第三和第四报告周期进行准确比较。

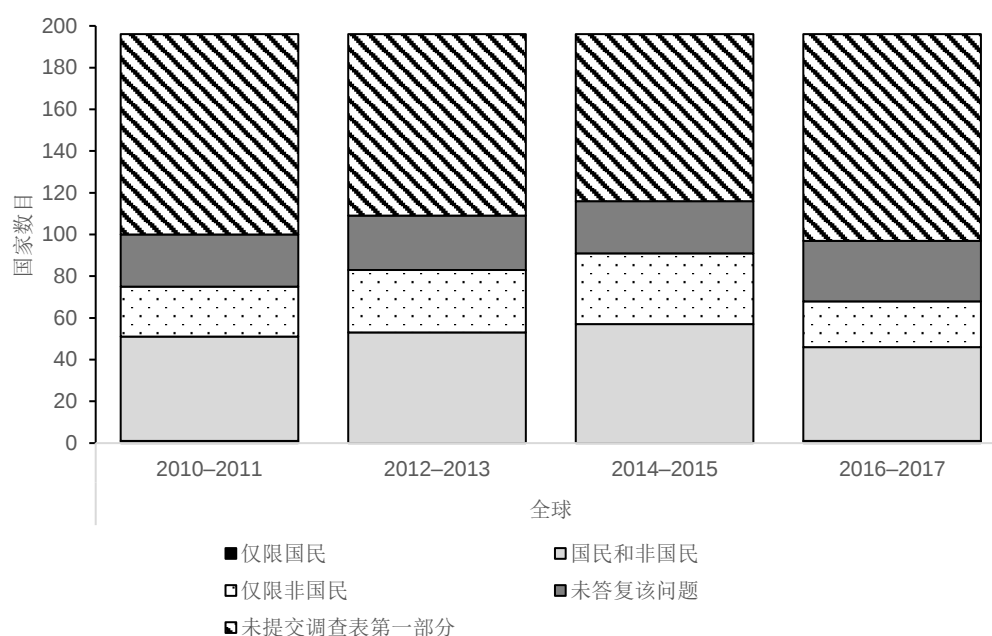
101. 区域数据表明，2010-2011 年期间，亚洲和大洋洲作出报告的 26 个国家中有 20 个（77%）报告洗钱为可引渡犯罪。2012-2013 年期间，这一数字为 25 个中的 16 个（64%）；2014-2015 年期间为 27 个中的 23 个（85%）；2016-2017 年期间为 24 个中的 13 个（54%）。可以看出，第一、第二和第三报告周期之间波动很大。很难解释出现这种波动的原因为何，因为在所有三个周期作出报告的国家数量相近。一种解释是，在第二报告周期中，作出报告的 25 个国家中有七个没有回答调查表中的这一问题。

102. 2010-2011 年期间，美洲作出报告的 17 个国家中有 15 个（88%）报告洗钱为可引渡犯罪。2012-2013 年期间，这一数字为 19 个中的 15 个（79%）；2014-2015

年期间为 22 个中的 22 个（100%）；2016-2017 年期间为 15 个中的 11 个（73%）。即使不考虑 2016-2017 年期间，也无法明确解释该区域第二和第三周期之间有 21% 的差异。

图 42

因洗钱而可以引渡的人



103. 2010-2011 年期间，作出报告的 100 个会员国中有 50 个（50%）指出国民和非国民均可因洗钱而引渡（见图 42）。2012-2013 年期间，这一数字为 109 个中的 53 个（49%）；2014-2015 年期间为 116 个中的 57 个（49%）；2016-2017 年期间为 97 个中的 45 个（46%）。2010-2011 年期间，作出报告的 100 个会员国中有 24 个（24%）指出只有非国民可因洗钱而引渡。2012-2013 年期间，这一数字为 109 个中的 30 个（28%）；2014-2015 年期间为 116 个中的 34 个（29%）；2016-2017 年期间为 97 个中的 22 个（23%）。分析表明，在所有报告周期中对此问题的答复率都很低，大多数会员国要么没有填写调查表第一部分，要么没有回答这一问题。

B. 司法合作

104. 本节分析了会员国在第四报告周期就年度报告调查表第一部分提供的答复，涉及为了司法协助、引渡、非法海上贩运及保护证人和受害人目的开展司法合作。同前几个周期一样，本节提供了统计数据，努力从数量上描述会员国在调查表第一部分所涵盖领域采取的行动。此外，本节在适用和可能的范围内将第四周期的结果与整个报告所涉期间前几个周期中可比的统计结果联系起来。为此，下文引用的数字目的是（在整个报告期间固定以两年为期限）反映中间概貌以描绘国家趋势。除第四周期提出的建议外，本节还分析了与前几个周期的一些共同建议有关的落实趋势。

105. 近年来，在通过关于引渡、司法协助和较小程度上关于海上非法贩运的双边、区域和国际协定方面取得进展。然而，2010-2016 年期间提供的数据反映出，报告订有此类协定的会员国数量仅有小幅增加。总体而言，订有此类协定的大多数是欧

洲及拉丁美洲和加勒比国家。此外，区域和次区域范围的多边协定在这些区域得到广泛利用，尤其是为了促进引渡程序或移交逃犯程序以及便利司法协助的程序。

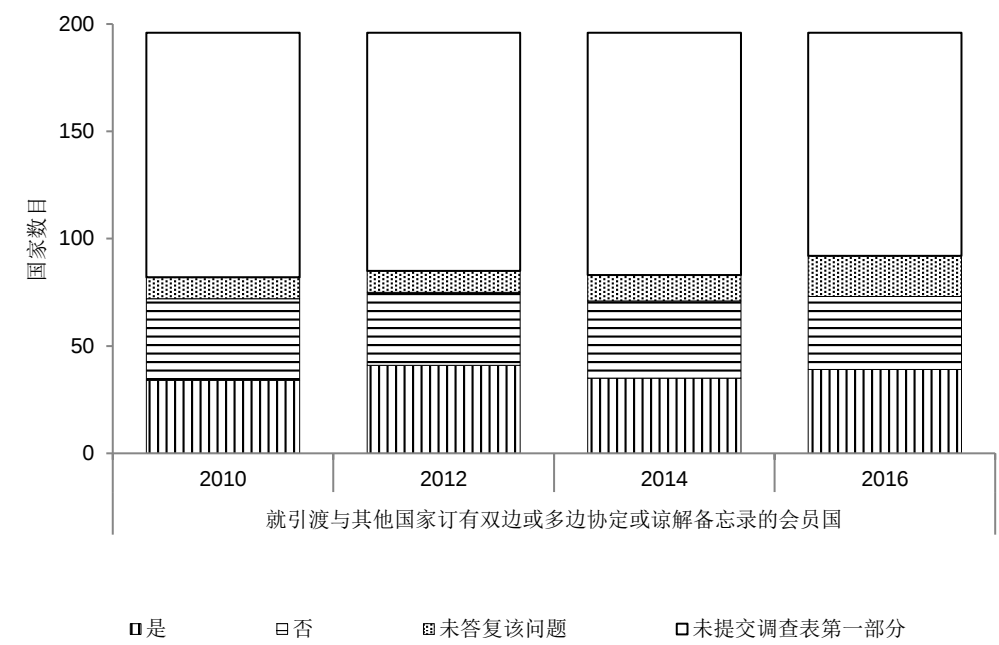
106. 2016 年，共有七个国家没有答复关于司法合作的任何问题。因此，作出报告的会员国中有 7.6%未能经过分析纳入下文列示的对司法合作的趋势和结果。

1. 引渡

107. 根据为答复年度报告调查表问题 14 提供的数据，约 42%的会员国与其他国家订有双边或多边协定或谅解备忘录。2010 年，34 个会员国报告订有此类协定。2012 年该数字增至 41 个，2014 年降至 35 个，2016 年又增至 39 个。在整个报告所述期间，共有 17%至 21%的会员国确认订有此类协定（见图 43）。

108. 根据整个报告所述期间提供的答复，切实使引渡协定生效的行动水平大体保持稳定，其中 2016 年略有提升。此外，2014-2016 年期间，报告根据司法协助协定采取行动的国家数量大幅增加。

图 43
就引渡与其他国家订有双边或多边协定或谅解备忘录的会员国



109. 根据提供的数据，作出答复的会员国与其他一些国家订立了引渡协定。每个会员国报告的协定数量各不相同，2010-2011 年期间从三个到 74 个不等，2012-2013 年期间从两个到 95 个不等，2014-2015 年期间从一个到 130 个不等，2016 年从一个到 175 个不等。此外，越来越多的国家（20.5%）报告成为区域和（或）次区域范围内多边引渡协定的缔约国，主要是东欧、西欧以及拉丁美洲和加勒比国家。其中只有五个国家报告批准或加入载有引渡条款的多边公约，例如 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》。

110. 第四报告周期提供的数据证实，在订立新的与引渡相关的协定方面进展放缓：只有 10 个国家（主要来自拉丁美洲和加勒比）表明订立了此类协定，平均每个国

家订立了两到三份协定。与此形成对照的是，23 个国家指出没有订立任何协定，而大多数没有报告这方面的任何活动。

111. 在报告订有双边和（或）多边引渡协定的国家中有将近一半同时报告根据这些协定采取了行动。根据整个报告所述期间提供的答复，切实使此类协定生效的行动水平大体保持稳定。唯一的例外是 2016 年，该年行动水平有小幅上升，最终取得了最高报告率：17 个国家，占作出报告的国家的 18.4%，确认采取行动。第四周期提供的数据显示，在双边或多边引渡协定的基础上合作国家最多的区域是中欧以及拉丁美洲和加勒比。

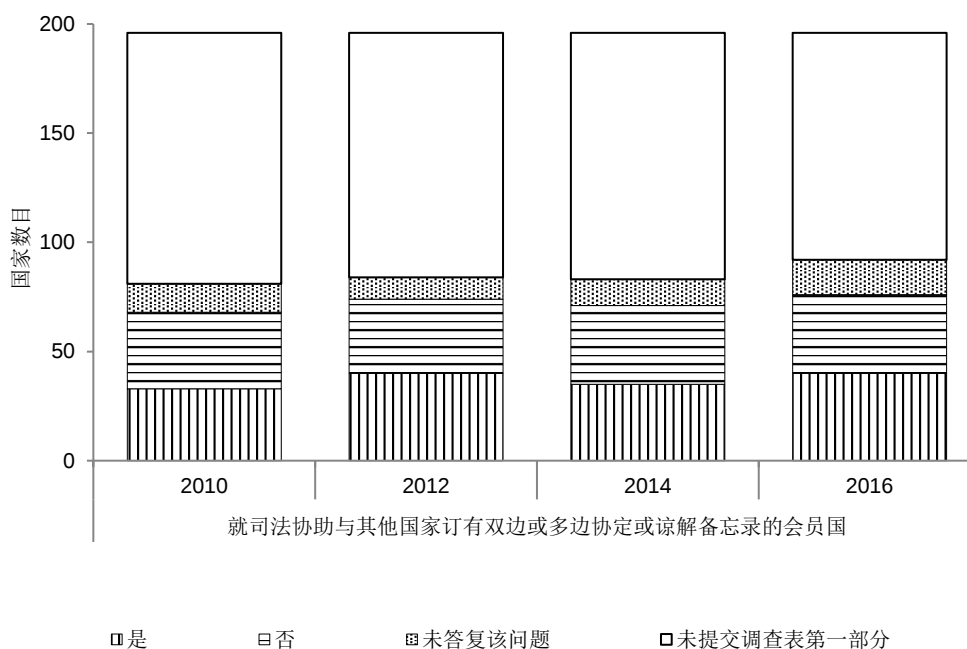
112. 一些国家无法提供与其引渡活动有关的信息，因为未掌握相关数据或者主管当局没有收集相关数据。

2. 司法协助

113. 2016 年，40 个会员国表示就司法协助与其他国家订有双边或多边协定或谅解备忘录（见图 44）。这一数字相当于会员国总数的 20.4%，占作出答复的会员国数目的 43.5%。

图 44

就司法协助与其他国家订有双边或多边协定或谅解备忘录的会员国



114. 在上述 40 个作出答复的会员国中，70%报告与不超过 50 个国家订有协定，20%报告与 51 至 82 个国家订有协定。

115. 与引渡类似，几个国家提到订有国际和区域范围的多边协定，并将此作为司法协助基础。特别是有四个国家明确提及《1988 年公约》和《打击跨国组织犯罪公约》。

116. 在整个报告所述期间，报告订有新的司法协助协定的会员国数目存在着波动，但总体上略有增加。2010 年，共有五个国家报告订立了此类协定。2011 年的数字是八个；2012 年是五个；2014 年是八个；2016 年是 11 个。2016 年有 11 个国家报告订立了新协定，这相当于作出答复的国家的 12%，并表明每年订有一至五份协定。

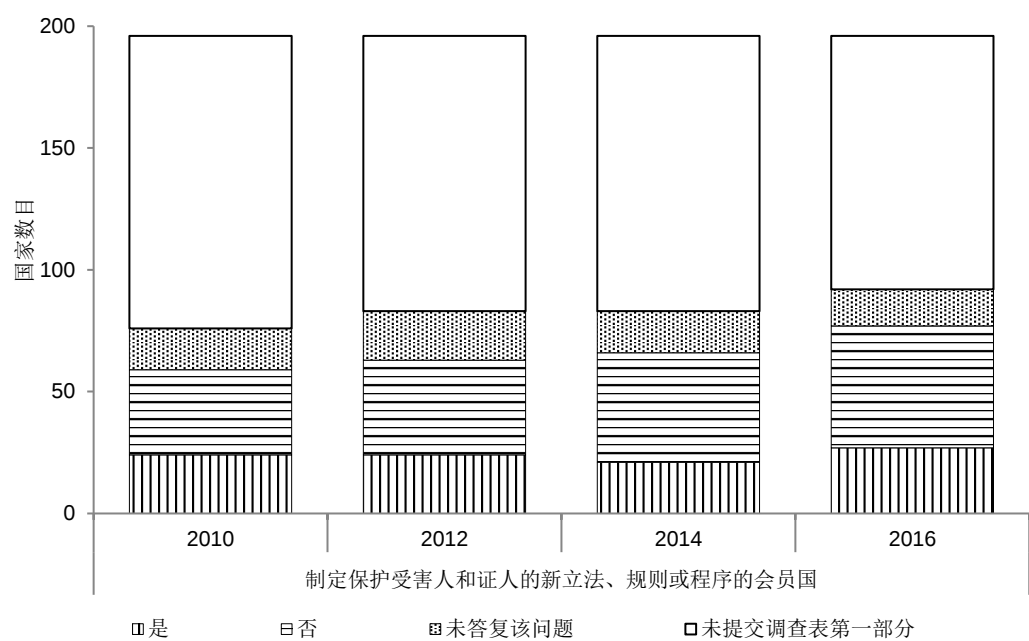
117. 2016 年，会员国所作答复表明，这些国家中只有 16%根据司法协助协定采取了行动。根据答复，与这些作出报告的国家共同采取行动的国家数目显著增加，2010-2013 年期间从两个到 77 个不等，2014-2016 年期间从三个到 207 个不等。

3. 证人和受害人保护

118. 2010-2013 年期间，收到的答复始终反映作出答复的国家平均有约 25%拥有保护受害人和证人的新的立法、规则或程序。但自 2014 年以来，该数字有了提高。2014-2015 年期间，作出报告的会员国中有 37%在此方面执行了新措施。在 2016 年作出报告的 92 个会员国中，29%报告了新措施。

119. 与此形成对照的是，对此问题作出否定答复的国家占比在过去几年保持稳定：2010 年为 55%左右，2012 年为 58%，2014-2015 年期间为 54%，2016 年为 54%。约 16%的国家未提供这方面的信息（见图 45）。

图 45
制定保护受害人和证人的新立法、规则或程序的会员国



120. 图 45 表明在整个报告所述期间，对此问题作出答复的国家数目略有增加。然而，在新通过的法律范围以及加强向受害人和证人提供保护的程序方面仍缺乏信息。

4. 补充措施

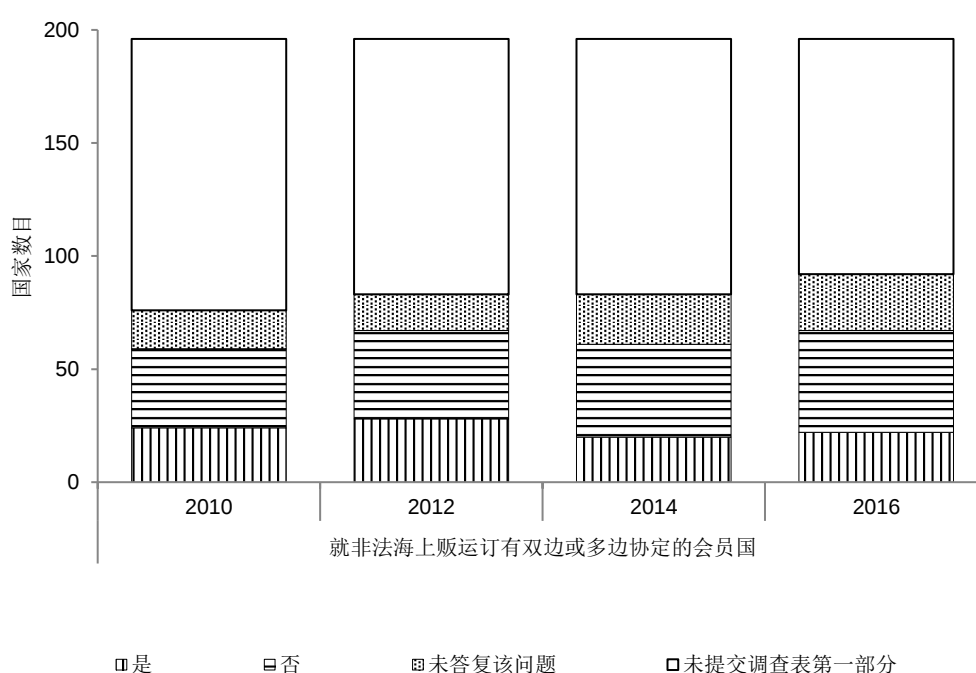
非法海上贩运

121. 2010 年以来，作出答复的国家平均有 25% 表示就非法海上贩运与其他国家订有双边或多边协定或谅解备忘录（见图 46）。2016 年，答复数目最多的是欧洲以及拉丁美洲和加勒比国家，这再次确认了前几个报告周期所呈现的趋势。平均而言，各国表示与五个国家订有协定。

122. 只有一个会员国将《1988 年公约》作为打击非法海上贩运的法律依据。

图 46

就非法海上贩运订有双边或多边协定的会员国



123. 自第一个报告所述期间以来，指出缺乏关于非法海上贩运的协定或谅解备忘录的国家数目有了增加。2010 年，有 35 个国家指出它们没有此类协定。该数字在 2012 年、2014 年和 2016 年分别增至 39 个、41 个和 45 个。

六. 建议

124. 在讨论本报告时，麻委会不妨考虑建议各会员国：

(a) 及时地向联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）提供对年度报告调查表的完整答复，以此方式提高报告和相关结论的质量；

(b) 通过在各个级别采取跨部门干预措施处理毒品问题的各个方面，以确保以科学证据为基础采用综合、多学科、相互加强、均衡和全面的办法；

(c) 考虑审查其目前的毒品管制政策和框架，以反映大会第三十届特别会议成果文件所载的行动建议以及可持续发展目标中的相关具体目标。

减少需求和相关措施

125. 关于减少需求和相关措施，麻委会不妨考虑建议各会员国：

(a) 根据大会第三十届特别会议成果文件的规定，制定并执行普遍的毒品管制政策以及具体的毒品预防、戒毒治疗及护理系统，作为基础，尤其要认识到药物依赖是一种包含多种因素、复杂的健康障碍，特点为慢性和易复发，并带有社会性成因和后果；

(b) 在设计毒品预防、戒毒治疗和康复服务（包括为预防出现健康和社会后果所作的努力）时，要以对吸毒、吸毒病症和脆弱性所作的全面和准确评估为基础；

(c) 制定的毒品预防和戒毒治疗战略应易于年轻人（包括男童和女童）和妇女（尤其是孕妇）获得且适应其特殊需求，同时符合可持续发展目标中关于加强预防和治疗的具体目标 3.5、关于性别平等的可持续发展目标 5 和大会第三十届特别会议成果文件第四章；

(d) 投资于对毒品预防和戒毒治疗战略的过程、成果和影响开展的监测和评价，以确保其有效性和成本效益，最大限度地降低负面结果的风险，并且促进扩大和加强全球科学证据基础；

(e) 加大行动力度，确保在防止转移和滥用的同时为医疗目的获得受管制物质；

预防

(f) 根据《预防吸毒国际标准》以及可持续发展目标中关于加强预防和治疗的具体目标 3.5，提高毒品预防的覆盖面和质量，同时促进关于预防暴力的具体目标 16.1；

(g) 制定一项预防制度，在儿童和年轻人整个发展阶段为其提供支持，以普通民众为目标（普遍预防），还要为特别面临风险的民众和个人提供支持，处理脆弱性和复原力的个人因素和环境因素，以及通过多重环境（包括家庭、学校、社区和工作场所等）惠及民众；

治疗

(h) 根据毒品和犯罪问题办公室/世卫组织《吸毒病症治疗国际标准》以及可持续发展目标中关于加强预防和治疗的具体目标 3.5，提高治疗、护理和康复服务的无障碍性、覆盖面和质量；

(i) 制定的戒毒治疗和护理服务适应有需求者的不同健康问题和社会问题，以便能够协调一致地提供各种无障碍、支付得起且多样化的服务，此外，制定这些服务要以科学证据、人权和尊重有需求者的尊严为基础；

(j) 在刑事司法程序的所有阶段执行战略，向吸毒病症患者提供治疗以替代刑事司法制裁；

(k) 根据在大会第三十届特别会议成果文件重申的承诺，为提高艾滋病毒和丙型肝炎预防干预措施对吸毒者（包括狱中吸毒人员）的覆盖面而进行投资，以便有

效预防艾滋病毒和丙型肝炎的传播以及实现可持续发展目标中关于到 2030 年消除艾滋病的具体目标 3.3:

(l) 使国家艾滋病和禁毒政策、战略和方案符合世卫组织、毒品和犯罪问题办公室以及联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)针对注射吸毒者的所有九项全面干预措施,并便利其实施和扩大规模,以便满足为产生影响而建议达到的覆盖水平;

(m) 通过能力建设等办法,提高社区组织和民间社会组织的参与度;

(n) 强化对监狱保健采取人权和公众健康办法,并为狱中吸毒人员增加循证的艾滋病毒预防、治疗和护理服务。⁴

减少毒品供应和相关措施

126. 关于减少毒品供应和相关措施,麻委会不妨考虑建议各会员国:

(a) 鼓励其主管机关利用毒品和犯罪问题办公室提供的打击毒品贩运的工具和服务,例如毒品和犯罪问题办公室的新型精神活性物质预警咨询、网上出口前通知系统以及国际麻醉品管制局开发的 Ion 项目事件通信系统;

国内减少供应活动

(b) 审查本国与边境管理有关的国家战略,审查边境机构之间的合作程度并评估当前管制措施的适用情况,以应对陆海空贸易和旅客数量增长并确保边境得到妥善保护;

(c) 确保定期修订旨在维护本国金融调查单位廉正的反腐败措施,以便这些机构保持效力并支持适当发展组织文化;

(d) 发展本国分析新型精神活性物质化学成分的法证能力,同时设立前体化学品缉获后侦查制度,并与其他会员国的对应方分享此类信息;

(e) 支持国家执法机构与私营部门(比如化工业、金融机构及贸易和通信公司)密切合作,以应对毒品贩运的复杂性带来的新挑战,其中包括基于互联网的非法贸易、新型精神活性物质的出现、医药制剂滥用和前体转移;

国际合作

(f) 采取步骤确保及时回应司法协助请求,尽量减少延误,以免破坏积极调查和成功起诉;

(g) 鼓励执法机关通过能力建设举措和建立可靠的行动合作,加强与毒品来源国和过境国对应方的合作;

⁴ 根据毒品和犯罪问题办公室、国际劳工组织和联合国开发计划署题为“监狱和其他封闭环境中的艾滋病毒预防、治疗和护理:一揽子综合干预措施”的政策简报。

(h) 提高执法合作机制的效率，除其他外建立有效的信息分享系统，建立相关机关之间的沟通渠道，以及必要时订立相关安排以促进行动方面的援助；

替代发展

(i) 将可持续发展目标纳入替代发展方案的设计和评价；

(j) 根据《联合国替代发展问题指导原则》设计和执行替代发展方案，确保实现非法作物种植的减少以及改善目标地区的社会和经济条件；

(k) 为替代发展产品进入市场提供便利，以促进小型农业社区的长期合法创收；

(l) 考虑为妥善设计的替代发展方案确定一个至少五到七年的时限，以便让各个项目显示出对受益社区的影响；

(m) 承认安全与发展之间的联系，同时认识到非法作物往往在缺乏政府工作人员和安全部队普遍存在的边缘地区种植；

(n) 设计执行替代方案的相关战略，以解决大麻种植问题；

(o) 加强私营部门的外联活动，以确保替代发展产品满足利基市场的要求；

(p) 扩大替代发展概念，以便从农村发展转而采用更加以市场为导向的办法；

(q) 改进替代发展方案的数据收集、进展分析和影响评价工作。

打击洗钱和促进司法合作以加强国际合作

127. 关于打击洗钱和促进司法合作以加强国际合作，麻委会不妨建议会员国：

洗钱

(a) 落实大会第三十届特别会议成果文件中所载的关于打击洗钱的建议；

(b) 采用一种全面的办法，承认并处理毒品贩运、腐败和其他形式有组织犯罪（例如人口贩运、枪支贩运、网络犯罪和洗钱以及某些情况下的恐怖主义，包括与资助恐怖主义行为有关的洗钱）之间日益密切的联系；

司法合作

(c) 按照各项国际毒品管制公约、其他国际法律文书和国内立法，酌情加强刑事事项上的区域、次区域和国际合作，包括在引渡、司法协助和移交诉讼等领域的司法合作，并通过向请求国提供有针对性的技术援助等手段，努力向国家主管机关提供适当的资源；

(d) 进一步加强和简化为订立关于引渡、司法协助尤其是非法海上贩运的协定或安排所作的努力，特别是在没有一项条约准许关于提供这些援助的请求的情况下；

(e) 充分利用多边条约，尤其是《1988 年公约》和《打击跨国有组织犯罪公约》，将其作为请求和同意国际合作请求的法律依据，特别是在没有可适用的双边协定的情况下；

(f) 根据国家立法，为毒品犯罪的引渡设定双重犯罪要求，并根据国内法律采取措施，以便加快引渡程序和简化引渡程序中的证据要求；

(g) 采取更加灵活的司法合作办法，以促进提供范围尽可能广泛的司法协助，特别是在非强制措施领域；

(h) 推动增进其他形式国际合作，如刑事事项诉讼转移。
