



大会

Distr.: General
15 July 2005
Chinese
Original: English

第六十届会议
临时议程*项目 108
国际药物管制

国际合作对付世界毒品问题

秘书长的报告

提要

大会在题为“国际合作对付世界毒品问题”的 2004 年 12 月 20 日第 59/163 号决议中，请秘书长向大会六十届会议提交关于该决议执行情况的报告，本报告就是根据该决议编写的。本报告概要介绍了旨在打击世界毒品问题的国际合作情况，尤其是 1998 年 6 月 8 日至 10 日举行的专门讨论共同对付世界毒品问题的大会第二十届特别会议的成果执行情况。

* A/60/150。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	3
二. 国际合作对付世界毒品问题和大会第二十届特别会议的后续行动	7-38	4
A. 麻醉药品委员会及其分支机构采取的后续行动	7-12	4
B. 政府采取的行动和国际合作对付世界毒品问题以及第二十届特别会议的后续行动	13-38	5
三. 联合国系统采取的行动	39-51	12
A. 减少毒品需求	42-43	13
B. 减少供应与执法	44-47	13
C. 替代生计与保护环境	48-49	14
D. 加强联合国毒品和犯罪问题办事处的毒品问题方案	50-51	14
四. 结论和建议	52-55	15

一. 导言

1. 大会在题为“国际合作对付世界毒品问题”的2004年12月20日第59/163号决议中，重申了其对1998年6月8日至10日在纽约举行的专门讨论共同对付世界毒品问题的第二十届特别会议的成果所作的承诺。认识到正如联合国毒品和犯罪问题办事处执行主任两年期报告所示，在实现大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》（第S-20/2号决议，附件）所定各项目标方面的进展情况参差不齐，因而大会确认毒品问题仍是全球性挑战，对公众健康和安全以及人类的幸福，特别是对儿童和年轻人构成严重威胁，而且危及社会经济稳定和政治稳定及可持续发展，包括减轻贫穷工作。在该决议第二节，大会重申麻醉药品委员会第四十六届会议部长级会议期间通过的部长联合声明和大会第二十届特别会议行动计划的进一步执行措施（A/58/124，第二节A）；吁请所有国家加强努力，与世界毒品问题进行斗争，以期实现《政治宣言》为2008年所设立的各项目标；并强调为了进一步制定建立在证据基础上的完善的药物管制政策，数据收集和分析以及对现行国家和国际政策的结果进行评估是必要的手段。
2. 大会在第59/163号决议第二节中还促请所有会员国执行《实施减少毒品需求指导原则宣言的行动计划》（大会第54/132号决议，附件），并加强国家努力，制止特别是儿童和青年滥用非法药物；并促请各国为了在2008年之前在减少药物滥用方面取得重大的、可衡量的成绩，进一步执行涉及国际管制下所有药物的全面的减少需求政策和方案，包括进行研究，以提高公众的认识，并进一步制定和执行全面的减少需求政策。
3. 在非法合成药物方面，大会在同一决议中促请各国继续努力，以执行《打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》（见大会S-20/4号决议，A部分）所包括的全面措施。关于对药物的管制，大会鼓励各国建立或加强机制和程序，以确保严格管制在国际药物管制条约上所列的用于制造非法的天然和合成药物的物质。关于对前体的管制，大会鼓励各国建立或加强机制和程序，以确保严格管制用于这类非法制造的化学前体，支持国际行动，预防化学前体被转用。
4. 在司法合作方面，大会吁请所有国家加强各级司法和执法当局间的国际合作，以防止和打击非法药物贩运，并交流和促进最佳操作方法，以查禁非法药物贩运。在打击洗钱方面，大会敦促各国在联合国系统、世界银行等国际机构和区域开发银行的支助下加强行动，以防止和打击清洗毒品贩运和有关犯罪活动所得收益的行为，并制定和加强打击洗钱行为的全面国际制度，改进金融机构与负责预防和侦查有关清洗这些收益的活动的机构之间的情报分享。大会还吁请各国考虑将关于建立国家网络的规定纳入其国家药物管制计划，以提高各国预防、监测、管制和制止与洗钱及资助恐怖主义行为相关的严重犯罪的能力，提高打击一切跨国有组织犯罪行为的能力。
5. 在根除非法作物和替代发展方面，大会吁请各国加强支助，酌情包括通过提供新的和额外的财政资源，以支助受大麻（特别是在非洲）、罂粟和古柯树非法种植影响的各国开展的替代发展、环境保护和根除方案；通过开展国际和区域合作，加强共同战略，来增强替代发展、根除和查禁能力，以便铲除非法

作物种植，加强经济社会发展；鼓励开展国际合作，酌情包括预防性替代发展，以防止出现非法作物种植或此种作物转移到其他地区；根据分担责任的原则为替代发展方案的产品提供更大程度的市场准入，这是创造就业机会和根除贫困所必需的；继续促进在医疗和科学目的所用阿片原材料的合法供应与需求之间保持平衡，并在防止阿片原材料生产来源扩散方面给予合作。

6. 大会在其第 59/163 号决议第三节中鼓励麻醉药品委员会作为国际药物管制的全球协调机构以及作为联合国国际药物管制规划署的理事机构开展工作，以及鼓励国际麻醉品管制局一并继续进行有益的工作，对在麻醉药品和精神药物的非法生产中使用的前体和其他化学品进行管制。大会欢迎联合国毒品和犯罪问题办事处努力执行任务，并请办事处加强与会员国的对话，并确保继续改进管理，以便以可持续的方式更好地实施方案；加强与会员国及与联合国各方案、基金和有关机构以及相关区域组织和机构及非政府组织的合作；并根据请求相应协助落实第二十届特别会议的成果。大会鼓励各国禁毒执法机构负责人会议及麻醉药品委员会近东和中东非法贩运毒品及有关事项小组委员会会议考虑到第二十届特别会议及委员会第四十六届会议部长级会议的成果，继续对加强区域和国际合作作出贡献。最后，大会请秘书长向大会第六十届会议提出关于该决议执行情况的报告。

二. 国际合作对付世界毒品问题和大会第二十届特别会议的后续行动

A. 麻醉药品委员会及其分支机构采取的后续行动

7. 在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》第 20 段中，大会请所有国家每两年向麻醉药品委员会报告一次其为实现 2003 年和 2008 年目标和指标所做出的努力。委员会在其第 42/11 号决议中请执行主任提交两年期报告供其在 2001、2003、2005、2007 和 2008 年的常会上审查。大会还请委员会分析这些报告，以便加强打击世界毒品问题的合作努力。

8. 委员会在其于 2005 年 3 月 7 日至 11 日在维也纳举行的第四十八届会议上，审议了联合国毒品和犯罪问题办事处执行主任根据会员国对 2002 年 6 月至 2004 年 6 月期间的两年期报告调查表的答复提交的关于世界毒品问题的第三个两年期报告（E/CN.7/2005/2 和 Add.1-6）。

9. 委员会高兴地注意到，执行主任的第三个两年期报告指出，会员国继续在实现大会第二十届特别会议确定的 2008 年目标方面取得相当大的进展。还据指出，这一报告提请注意需要国际社会作出进一步努力的领域，如有必要提供司法协助和交流信息，以促进和加强国际合作；开展预防、治疗和康复方案；减少吸毒对健康和社会带来的负面影响；进行能力建设；对方案加以协调；进行监测和评价；提高对苯丙胺类兴奋剂相关问题的认识并防止年青人尝试吸毒；以及对前体加以管制。委员会还指出，许多会员国需要进一步努力，对两年期调查表提供充分和及时的答复，以便从报告程序中获取最准确的结果。

10. 委员会第四十八届会议强调，国际社会应在其为第二十届特别会议采取后续行动方面有所创新，以便能够应对新的发展情况，例如因非法药物从本国领土过境而遭受其害的国家所面临的挑战。许多国家政府颁布或修订了国家药物管制战略或行动计划，或在此类战略或行动计划的实施上取得了进展，这对确保全面药物管制活动的规划与协调，对于涵盖涉及卫生、教育、执法和其他有关机构的行动及对于推行平衡兼顾的多学科做法均至关重要。有与会者提及用以加强合作和药物管制政策之间协调的区域做法和工具。

11. 在同一届会议上，会员国对全球化现象构成的挑战和威胁、犯罪集团利用全球化发展以及贩毒、恐怖主义、本国和跨国有组织犯罪之间的联系表示关切。有与会者强调必须提高尤其是司法和执法部门之间国际合作的效能。有与会者回顾了通过各国之间的双边、区域和多边协定和安排，尤其在司法协助、引渡、执法机构之间的合作、交换资料、交流经验和控制下交付等方面所取得的成功。有与会者提及推动国际合作的现行机制，例如颁发欧盟拘捕令的机制。

12. 在为根除非法罂粟和古柯树种植并限制非法阿片和可卡因生产而开展的国际合作方面，委员会第四十八届会议强调，有必要确保这方面工作的可持续性，并且需要开展特别努力，尤其是在这些种植者刚刚放弃罂粟种植的过渡期间，减轻原罂粟和古柯种植者的贫穷；在安第斯区域，由于缺少资源，替代发展没有跟上持续的非法作物根除工作的步伐。关于根除大麻种植的努力，据报告一些国家正在研究大麻种植及其社会经济影响，并评估实施替代发展方案以解决非法大麻种植问题的可行性。在这方面，一些国家吁请国际社会提供援助以支持它们的努力。

B. 政府采取的行动和国际合作对付世界毒品问题以及第二十届特别会议的后续行动

13. 提交麻醉药品委员会第四十八届会议的执行主任第三个两年期报告及其议程（E/CN.7/2005/2 和 Add.1-6）提供了对各国政府执行大会第二十届特别会议各项行动计划和措施的综述和详细分析：(a)《实施减少毒品需求指导原则宣言的行动计划》（大会第 54/132 号决议）；(b)《开展国际合作根除非法药物作物和促进替代发展行动计划》（大会 S-20/4 号决议 E 部分）；(c)促进司法合作的措施（大会 S-20/4 号决议 C 部分）；(d)《打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》（大会 S-20/4 号决议 A 部分）；(e)前体管制（大会 S-20/4 号决议 B 部分）；(f)打击洗钱活动（大会 S-20/4 号决议 D 部分）。

14. 共有 93 个国家¹对第三个两年期报告调查表（2002-2004 年）的至少一个部分作出了答复。在此基础上编写了执行主任关于世界毒品问题的第三个两年期报告。2004 年收到的答复数目低于第二个报告期（2000-2002 年）所收到的答复数目（117 份答复）。编写 1998-2000 年第一个两年期报告（E/CN.7/2001/2）时共收到 81 份答复，该报告在委员会第四十四届常会后作了修订，以纳入另外 28 份答复。这反映在第一个两年期合并报告（E/CN.7/2001/16）中，委员会于

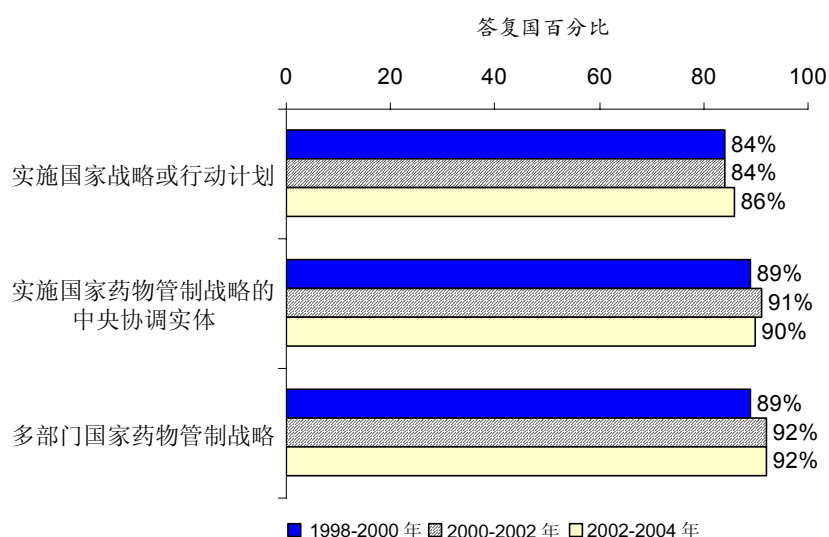
2001 年 12 月的续会上审议了该报告，其中反映了共 109 份答复。本章概述对在第三个报告期中收到的答复的分析。

1. 国家药物管制战略

15. 国家药物管制战略为在国家一级确保药物管制政策和活动的规划和协调提供了一个宝贵的机制，其中包括执法、保健、教育、经济发展和其他部门之间的相互促进，以及促进减少需求和减少供应之间平衡兼顾的方法。对第三个两年期报告调查表作出答复的国家（91 个国家）中，大多数已通过或修订了国家药物管制战略或规划，而另一些国家表示，正在制订规划或战略。答复国政府中有 90%建立了负责协调和实施国家药物战略的中央机关，有 92%表示，其战略是多部门的，涉及保健、社会方案、教育、执法、司法、就业或其他领域。在几乎所有答复国中，非政府组织、民间社团、教会、慈善基金会和社区都参与了国家药物战略的制定和实施（见图一）。

图一

1998-2000 年、2000-2002 年和 2002-2004 年通过国家药物管制战略的情况



16. 各国提供的数据表明，大多数报告国政府都已采取步骤以落实大会第二十届特别会议在制订国家物管制规划或战略并建立适当协调和执行机制方面所设想的行动，这反映出会员国对于通过平衡兼顾的多部门方法对付毒品问题所给予的高度重视。

2. 减少需求

17. 在第二十届特别会议上，会员国承诺到 2008 年在减少需求领域取得重大的、可衡量的成绩。2004 年对两年期报告调查表的答复表明，大多数国家制定了全面的减少毒品需求战略。在三个报告期，所有区域的国家都信守了各自的高度承诺。在撒哈拉以南非洲和欧洲，减少需求方案的执行情况有所改善，而中亚、南亚和东南亚国家似乎退回到 1998-2000 两年期所报告的水平。多数区域的相关主管机关和社会其他部门间都建立了良好的伙伴关系。所报告的在协作和联网机制方面的某些增长，也表明了减少需求工作在某些区域向地区 and 市镇一级下放的一种普遍趋势。在拉丁美洲和加勒比尤其如此。总的说来，在那些对三个报告期（1998-2000 年、2000-2002 年和 2002-2004 年）调查表作出答复的国家中，60%以上表明减少需求活动是以对药物滥用情况的流行病学评估为基础的。欧洲和北美已有较完善的药物信息系统，而撒哈拉以南非洲、北非和中东的情况尚可进一步加以改进，随着监测药物滥用趋势机制的建立，其他区域正在取得重大进展，其中包括拉丁美洲和加勒比，中亚、南亚和西南亚以及东亚和东南亚。

18. 对于规划人员和从业人员的培训以及为改进国家减少需求规划而对战略和活动进行评价，大多数国家作出了肯定的回答。但是，对于具体类型的减少需求干预措施，报告国中不到 30%对其干预结果进行了系统的评价。而且，似乎只有欧洲和北美也在比较积极地传播关于良好做法和经验的信息。

19. 大多数答复国都已为有效减少需求战略建立了政治和战略基础，但需要进一步采取行动改进数据收集和评价能力，以支持制定未来干预措施。非法药物滥用方面的趋势随所滥用的物质和区域的不同而不同。各区域报告了药物滥用状况的增加、稳定和减少等情况。考虑到这一情况，应大规模增加预防举措，以便使其能够涵盖更广范围的环境和目标群体，包括有较大风险的目标群体，并应扩展和维持国家和区域预防举措，以便实现 2008 年的目标。似乎需要进一步投资，以便尤其是在拉丁美洲和加勒比以及东亚和东南亚提供治疗和康复。似乎还需要为侧重于特殊需要的举措提供更多的资源，而如何减少药物滥用对健康和社会的消极影响仍是重大挑战之一。要使这些方面发生显著变化，就需要长期作出持续的努力。

3. 非法合成药物

20. 大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》呼吁加强或在 2003 年前制定使《打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》发生效力的国家立法和方案，并决定特别重视前体管制措施以及将 2008 年定为各国消除或大大减少包括合成药物在内的精神药物非法制造、销售和贩运及前体的转移的目标日期。

21. 根据两年期报告调查表，报告已采取措施侦查苯丙胺类兴奋剂秘密制造情况的国家政府的比例有所下降（相比 2000-2002 年期间的 63%，2002-2004 年期间为 53%）。不过，区域一级对秘密加工点所使用的制造方法，包括对苯丙胺

类兴奋剂的非法制造所需制片机和技术设备的交易而进行的监测工作有所改进。在 2002-2004 年期间, 54% 个报告国 (2000-2002 年期间为 60%) 已采取具体措施提高司法鉴定实验室的业务能力, 并为执法和监管人员提供更多有关苯丙胺类兴奋剂相关问题的技术培训。超过三分之一的答复国政府 (33%) 已采取措施管制国际药物管制公约所没有涵盖但是建议实行特别监督的药物。这些措施尤其与列入国际麻醉品管制局制订的国际特别监督有限清单中的药物有关。报告国政府中几乎有一半 (48%) 加强了同化学工业的合作, 以防止苯丙胺类兴奋剂前体的转移, 并加强了同制药工业的合作 (42%), 以防止含有苯丙胺类兴奋剂的合法药品的转移。各国政府继续采取进一步措施和更有效的行动, 防止苯丙胺类兴奋剂的不负责任营销和处方。

22. 会员国在执行《打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》方面取得了重大进展。但是需要作出进一步努力, 以便实现 2008 年的目标, 尤其是提高对苯丙胺类兴奋剂问题的认识, 减少非法需求并防止青年人试用毒品, 以及提高司法鉴定实验室的业务能力, 并在各国当局和化工和制药行业之间建立有效的合作。《行动计划》的有效执行需要在双边、区域和国际一级加强国际合作。

4. 前体管制

23. 执行主任的第三个两年期报告指出, 与第一和第二个报告期相比, 有更多的国家建立了前体管制框架。这包括进 (出) 口前通知制度、识别和跟踪前体贸易商的措施 (“了解你的客户” 原则)、提供和 (或) 要求最终用户证书的措施以及制定调查前体转移并查明和捣毁秘密加工点的程序。进 (出) 口前通知制度的有效执行使国家主管当局能够核实交易的合法性, 并查明可疑货物, 从而防止前体化学品的转移。尽管通过各国对进 (出) 口前通知制度的执行在前体管制方面取得了良好进展, 但缺乏资源和技术以及在法律和 (或) 监管框架方面的漏洞仍然妨碍了一些国家和区域的进一步改进。各国政府需要提供充分的人力物力资源, 以确保国家前体管制制度的有效运行, 并需要加强努力以确保从事前体管制的人员能够得到执行这些制度所需的培训。

24. 尽管有上述情况, 大多数报告国 (80%) 加强了其法律框架, 制定了前体管制法律, 而与第二个报告期的 55% 相比, 60% 的报告国颁布了新的法律或修订了法律。大多数报告国 (83%) 对 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》² 表一和表二所列物质实行管制, 有更高比例的国家 (88%, 相比之下第二报告期为 84%) 建立了包括进出口通知制度在内的管制框架。在第三个报告期中, 有 63% 的国家 (在第二个报告期中为 56%) 正在实施国际麻醉品管制局关于非表列物质国际特别监督有限清单的建议, 并有 1/3 以上的答复国在法律中规定了刑事处罚作为预防前体转移的一种手段。

25. 各国还报告采取了行动以执行控制下交付, 交换情报, 与化学工业和制药工业建立合作, 以及通过一定的程序发现和报告使用替代化学品的情况和非法药物制造新方法。只有 26% 的答复国报告通过与其他国家的合作而缉获了前体化学品。但是, 由国际麻醉品管制局协调的诸如黄玉色行动、紫色行动和棱晶

项目等前体管制方面的一些多边国际举措取得了显著的成功。答复中还提到拉丁美洲六国边界行动，该行动为前体管制方面的国际合作提供了便利。

26. 各国应当例如通过实行“了解客户”原则，加强与私营部门的伙伴关系，制定与化学工业和制药工业的行为守则，并与从事前体合法贸易的公司加强合作。各国应进一步加强国际合作，尤其是在主管当局之间交换情报方面，包括通过国际麻醉品管制局开展国际合作，以及在实行控制下交付和联合执法侦查方面，包括反向追踪行动。

27. 关于进一步开展前体管制方面的国际合作，麻醉药品委员会在其题为“加强国际合作，通过棱晶项目、紫色行动和黄玉色行动防止前体和基本设备的转移和偷运，从而防止麻醉药品和精神药物的非法制造和贩运”的第 48/11 号决议中，提请各会员国注意加强前体管制的进一步措施，尤其是呼吁各会员国认真注意到执行主任关于世界毒品问题的第三个两年期报告，特别是其关于前体管制的增编（E/CN.7/2005/2 和 Add.5），以便采取所要求的执行措施和行动。

5. 司法合作

28. 大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》鼓励各国审查和加强特别会议所通过的促进司法合作的措施（大会 S-20/4 号决议 C 部分）。国际药物管制条约在对付毒品问题方面提供了国际合作的框架，几乎得到普遍的遵守。大多数国家继续加强了法律框架以便利开展国际司法合作。在对 2002-2004 年两年期报告调查表作出答复的国家中，有 85% 的国家表示执行了引渡法律，有 31% 的国家加强了毒品案件的引渡程序，从而使报告自从第二十届特别会议以来修订或审查本国程序的国家总数达到 70 个。

29. 在第三个报告期作出答复的大多数国家（82%）都通过了关于司法协助的立法，其中大约三分之一还审查了司法协助程序。大多数国家（74%，相比之下 2000-2002 年期间为 70%）订立了双边司法协助协定，许多国家还订立了多边司法协助协定（67%，相比之下，两年前为 60%）。在执法合作和情报交换方面也取得了进展。78% 的答复国实施了与其他国家的交换方案，通常是在双边、多边、区域或分区域协定和安排基础上进行。

30. 自 1998 年大会第二十届特别会议以来，尽管本国国民不引渡仍然是阻碍引渡的一个重要障碍，但司法合作国际框架得到了大幅度加强。几乎有一半在 2004 年作出答复的国家的法律不允许引渡或限制引渡本国国民，这一比例自 1998 年以来保持不变。各国还提及导致拒绝引渡请求的其他一些障碍，如缺乏双重归罪、时效规定、犯罪的政治性质和程序上或手续上的缺陷。法律制度差别、语言问题和缺乏资源，为执行引渡和司法协助请求带来了进一步障碍。据报告，类似困难以及后勤和技术上的问题和缺乏经验和专门知识也影响到打击海上毒品贩运的控制下交付和国际海上合作的执行。各国的答复表明，需要采取进一步行动，以确保成功执行各项措施，促进第二十届特别会议所通过的司法合作。

6. 反洗钱

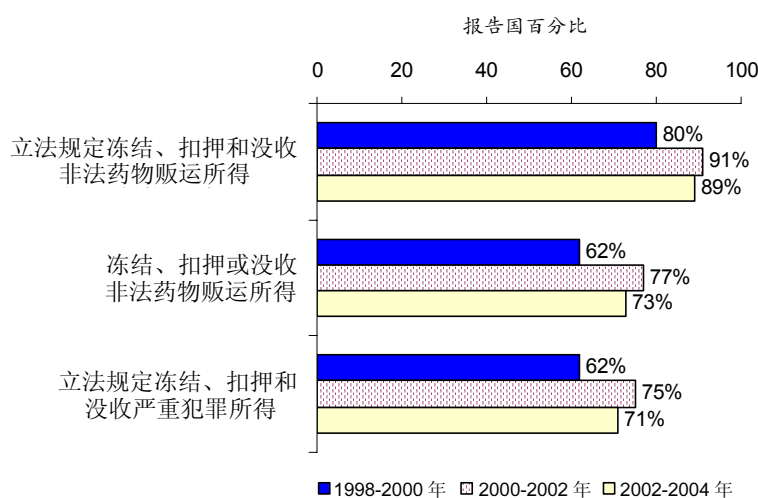
31. 大会第二十届特别会议将 2003 年确定为根据《1988 年公约》有关条款各国通过关于打击洗钱的国家立法和方案的目标日期。大多数在第三个两年期 2002-2004 年报告调查表中报告的国家（88%）通过了对毒品贩运所得洗钱活动进行刑事定罪的法律，这一比例自第一个报告期以来增长了 8%。另有 8% 的国家正在通过这方面的立法。76% 在第三个报告期报告的国家将其他严重犯罪所得洗钱活动定为刑事犯罪，还有 8% 的国家报告正在计划采取这方面的立法措施。在大多数国家（86%），洗钱被视为严重犯罪和一种可引渡的犯罪（70%）。2/3 的答复国还解释说，这些立法框架促成了对其法域内的洗钱犯罪进行侦查、起诉或定罪。

32. 大多数于 2004 年对调查表作出答复的国家（89%）的法律规定了冻结、扣押和没收贩毒罪所得以及冻结、扣押和没收其他严重犯罪的所得（71%）。将近 3/4 的答复国（73%）还成功地冻结、扣押或没收了非法贩毒所得，相比之下，2000-2002 年报告期间为 62%（见图二）。

33. 在反洗钱领域，在实现第二十届特别会议确定的目标方面已取得重大进展，但仍有进一步改进的余地，尤其是在采取立法措施、建立金融情报机构和国际合作方面。一些国家提到在进行侦查、起诉和审判阶段面临的制约因素，特别是缺少财政资源和训练有素人员以确保资产的没收。这些国家还强调需要更多技术援助，以消除司法协助方面的障碍，其中尤其包括银行保密制度，从而确保所有国家都有能力打击洗钱和促进国际合作。支持建立可作为执法部门、金融部门和监管部门之间一种衔接联系的金融情报机构，是实现第二十届特别会议确定的目标的一个关键因素。

图二

1998-2000 年、2000-2002 年和 2002-2004 年冻结、扣押和没收贩毒所得或其他严重犯罪所得情况



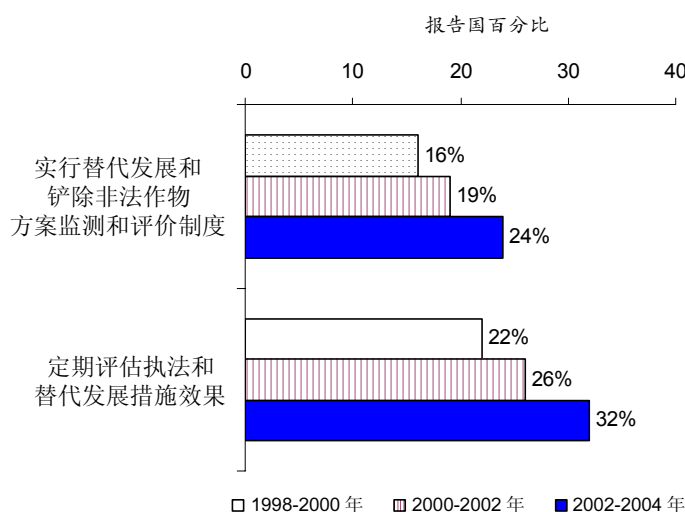
7. 作物根除和替代发展

34. 在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》中，会员国承诺将拟定战略，到 2008 年时铲除或大幅度减少古柯树、大麻植物和罂粟的非法种植。所有非法古柯树大量种植的国家（玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁）以及大多数非法罂粟种植地国家（阿富汗、哥伦比亚、老挝人民民主共和国、墨西哥、缅甸和越南）都在 2004 年对两年期报告调查表作出了答复。

35. 大多数实施替代发展和（或）根除非法作物方案的国家报告，其方案平衡周全，具有多面性，支持当地和区域一级的机构建设及社区发展活动。这些国家还报告，其替代发展方案规定了参与方法，并考虑到性别问题、最贫穷和最脆弱的群体、环境考虑及减少毒品需求。

图三

1998-2000 年、2000-2002 年和 2002-2004 年对替代发展和铲除非法作物实行监测和评价



36. 更多的国家正使用地面调查（41 个国家）、空中摄影（24 个国家）和卫星成像（11 个国家）等方法监测非法作物种植（见图三）。对调查表作出答复的半数国家报告，在国家、区域和国际一级交换了情报。在第三个报告期，有 22 个国家（占答复国的 24%）报告拥有可以监测及定量和定性评估替代发展和非法作物铲除方案的影响的系统。共有 39 个国家（占答复国的 32%）报告定期评价了这类措施的影响（见以上图三）。

37. 受非法因素和古柯树种植影响的主要国家在减少和铲除非法作物方面继续取得良好进展。不包括阿富汗在内，2004 年全世界非法罂粟种植总面积为 1994 年这类种植总面积的 32%，而 2004 年潜在的阿片生产为 1994 年这类生产的 29%。在铲除非法古柯树种植方面，在拥有完整数据的最近一年 2003 年也取得

了重大进展，这一年非法古柯树种植不到 1994 年水平的一半。大麻种植没有可比较数据，但是很明显，国际社会迫切需要在这方面作出进一步的努力。

38. 缺乏财政资源仍然是各国政府所查明的影响实施替代发展方案的主要障碍，另外还有缺乏辅助结构、技术专业知识和充分的协调机制。2004 年的报告国中只有 20% 表示，在 2002-2004 年报告期中，在双边、区域或多边技术上向其他国家提供了替代发展援助，相比之下，2000-2002 年期间这一比例为 27%。为了达到 2008 年目标，这些受非法作物种植影响最严重的国家需要国际社会更多和持久的支助，包括在能力建设和方案协调领域，以及在建立监测制度和效果评估制度方面，还有在更长期的社会经济发展方面，以防止非法作物重新出现。

三. 联合国系统采取的行动

39. 联合国毒品和犯罪问题办事处通过其毒品方案支持麻醉药品委员会的工作，协调和领导联合国毒品管制活动，并担任联合国秘书处的国际药物管制技术专门知识中心。该办事处是对付世界毒品问题的各项国际公约的保管人。已得到几乎所有会员国批准的《1961 年麻醉品单一公约》、³《1971 年精神药物公约》⁴和 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》提供了国际药物管制的法律框架。该办事处协助各国遵守这些公约的规定，并支持国际麻醉品管制局监测公约的执行情况。该办事处努力通过其成套组合的全球方案以及区域和国别项目加强国际药物管制制度，包括提供立法和能力建设方面的援助，在非洲、美洲、东亚、中亚和东欧各国协助解决涉及毒品、犯罪、腐败和恐怖主义的问题。环境保护是一个高度优先事项，因为非法作物种植和非法药物生产导致环境退化，而缉获的化学物质的安全处理也是至关重要的。在捐助界的支助下发起了一些新的举措，包括中亚区域情报协调中心，也包括在非洲、亚洲和拉丁美洲主要海港开展的旨在阻止非法商品流动的集装箱方案。此外，为了加强方案对策，该办事处还继续协助会员国和国际社会改进数据的收集和分析。

40. 2004 年 6 月，该办事处发表了两卷本《2004 年世界毒品问题报告》，⁵该报告合并了之前的《全球非法药物趋势》和《世界毒品报告》，并将每年出版。2005 年 6 月，该办事处发表了《2005 年世界毒品报告》，⁶该报告列入了两项新的研究举措：建立关于全球毒品问题的演变的标准化指标，以及全球非法药物市场收入的计算方法，这些收入的金额估计达 3,220 亿美元。

41. 继续实行保持并加强与会员国对话的举措，目的在于便利麻醉药品委员会向办事处提供关于其毒品方案的优先事项和管理问题的政策指导。在加强与多边开发银行和机构的对话与合作方面，办事处与世界银行进行磋商之后，两个机构于 2004 年 7 月商定一起执行一组行动计划，其中涉及特定的地理区域和国家（阿富汗、老挝人民民主共和国、加勒比和中亚）和专题领域（洗钱、资助恐怖主义行为、腐败、吸毒及艾滋病毒/艾滋病）。这一合作安排的第一阶段包含大量专题，如信息共享、工作互补及联合行动等。2005 年，与联合国工业发展组织订立了一项协定，以查明诸如替代生计方案等共同的工作领域。办事处将

与区域金融机构和其他组织建立类似形式的伙伴关系。2005 年 6 月，办事处发表了一份题为“非洲的犯罪与发展”⁷的重要研究报告，该报告论及非洲大陆的非法药物市场问题。该研究报告将作为制订非洲行动方案的基础，在方案将在 2005 年 9 月 5 日至 6 日在阿布贾举行的非洲圆桌会议上讨论。

A. 减少毒品需求

42. 药物滥用全球评估方案有助于进一步改进一些国家的药物滥用信息系统。⁸迄今为止，毒品和犯罪问题办事处在全球评估方案下向 50 多个国家提供了培训、形势分析和建网技术援助。全球青年人药物滥用预防网络项目现已联络了大约 300 个青年团体和社区组织，共同开展防止青年人滥用药物工作。⁹自 2004 年 7 月至 2005 年 6 月，办事处担任了联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案（艾滋病方案）合办组织委员会主席，其间提请注意解决艾滋病毒/艾滋病预防问题的必要性和注射吸毒者的治疗方案。2004 年，通过所设立的注射吸毒问题机构间工作组和联合国发展中国家和转型期国家注射吸毒者艾滋病毒/艾滋病防治咨询小组，办事处仍然是艾滋病方案注射吸毒问题的召集机构。

43. 麻醉药品委员会第四十八届会议对艾滋病毒/艾滋病给予特别关注，并在涉及能力建设和防治艾滋病毒/艾滋病和其他经血液传染疾病方面进行了关于药物滥用预防、治疗和康复的专题辩论。委员会通过了题为“扩大社区向药物滥用情况下的艾滋病毒/艾滋病和其他经血液传染疾病感染者提供信息、治疗、保健和社会服务的能力并加强监测、评价和报告制度”的第 48/12 号决议，其中委员会鼓励会员国继续将与艾滋病毒/艾滋病和其他经血液传染疾病有关的预防吸毒和戒毒治疗措施纳入其本国的各种社会经济发展方案，尤其是纳入旨在增强妇女的社会和经济方面权利和儿童福利的方案。

B. 减少供应与执法

44. 联合国毒品和犯罪问题办事处继续担任麻醉药品委员会各附属机构、近东和中东麻醉品非法贩运及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的秘书处。2004 年举行了麻醉药品委员会附属机构的四次会议。¹⁰2005 年，第六次欧洲国家禁毒执法机构负责人会议于 2 月 7 日至 11 日在维也纳举行，第五次非洲国家禁毒执法机构负责人会议于 3 月 29 日至 4 月 1 日在瓦加杜古举行，今年晚些时候还将举行另外三次会议。在对毒品贩运以及区域和分区区域合作的趋势进行审查之后，各附属机构着手处理了本区域的优先禁毒执法问题。在为此目的而成立的工作组的非正式会议期间进行的讨论促进了对这些问题的审议。此外，所有附属机构还审查了之前建议的落实。麻醉药品委员会每年审议其附属机构的报告。

45. 联合国毒品和犯罪问题办事处经与诸如国际刑事警察组织（刑警组织）、海关合作理事会（又称为世界海关组织）和欧洲警察组织等国际和区域禁毒执法伙伴机构合作，促进了执法机构内的能力建设，并协助其确保行动上的协调，以打击跨国贩运。为协助会员国应对来自非法药物贩运和相关跨国犯罪的威胁，在非洲、中亚和阿富汗、巴尔干、东南和西南亚以及拉丁美洲和加勒比

等所有区域提供了执法技术援助。这类援助涉及前体化学品管制、促进业务信息共享、用于收集业务情报的信息系统、专门人员的培训和提供办事处推广使用的电脑互动式培训电子学习系统、支持在机构之间缔结操作协定以及提供技术设备。办事处发起了一项改进中亚执法机构之间业务合作的重要举措，以便建立一个中亚区域信息和协调中心。此外，为了应付海上集装箱贩运的挑战，办事处发起了一项全球举措，以建立对集装箱的有效管制，防止其被用于非法药物贩运、前体化学品转移和其他非法活动。

46. 委员会建议经济及社会理事会核准题为“向阿富汗提供支助以确保有效实施其《禁毒执行计划》”的决议草案供大会通过。委员会关切地指出，办事处题为《阿富汗：2004 年阿片调查》¹¹的报告表明，阿富汗的罂粟种植增加到前所未有的水平，并强调，非法罂粟种植以及非法药物生产和贩运的增加已经对该国、周边区域和整个世界的安全与稳定带来了威胁。委员会呼吁国际社会为实现《阿富汗政府禁毒执行计划》的宗旨而提供必要的技术和资金支持。

47. 在预防洗钱方面，办事处继续在外地部署专业人员，以培训人员并建立机构能力，在各国和各区域提供直接技术援助。目前的培训任务包含了中亚、菲律宾、东非和南非、太平洋岛屿和加拿大的金融交易与报告分析中心。办事处经与金融情报室埃格蒙特小组合作举办了若干会议和讲习班。

C. 替代生计与保护环境

48. 联合国毒品和犯罪问题办事处在可持续生计方面的工作重点是对制定和实施所有主要非法药物产区的高质量替代发展方案和项目提供支助。在安第斯国家，办事处支持有可靠市场的农产工业的发展、经济作物和粮食作物生产以及农民生产体系和微型企业的发展。

49. 办事处还对七国政府在 2004 年开展非法作物监测调查提供了支助。¹²非法作物监测方案协助国际社会和有关国家政府监测非法种植毒品原植物的范围并进行评价。办事处为确定每年的全球估计数而汇编的调查结果使国际社会能够指导和评估在采取措施实现到 2008 年铲除或大幅度减少非法作物种植的目标方面所取得的进展。这些调查结果还有助于有关国家政府规划和实施替代发展和减轻贫困的干预活动。

D. 加强联合国毒品和犯罪问题办事处的毒品问题方案

50. 在为联合国毒品和犯罪问题办事处提供财政支助方面，麻醉药品委员会通过了题为“为联合国国际药物管制规划署取得有保证的和可预见的自愿资金”的第 48/3 号决议，其中请执行主任与会员国合作，继续努力扩大捐助群范围并增加对基金的自愿捐款，包括普通用途资金和用于支助预算的专项资金。决议还请执行主任按关于普通用途资金的使用准则所述随时向会员国通报普通用途资金的使用情况，并监测方案预算与支助预算之间的比例，以确保支助费用的增加不损害对方案的支出。

51. 委员会在其题为“加强联合国毒品和犯罪问题办事处毒品问题方案和麻醉药品委员会作为其理事机构的作用”的第 48/2 号决议中，鼓励正在进行的办事处改革进程，其目的在于推出更有效和更高效的全组织办事惯例，并请办事处坚持一种持续改进管理做法的风气。委员会在该项决议中还鼓励正在进行的财务管理审查，希望这次审查将使办事处和各会员国能够公开地评价各项业务活动的成本、影响和效能，为全面实施按结果编制预算作出贡献，并期待着这项制度的持续发展，包括实施按结果进行管理。委员会支持执行主任在与国际组织和其他国际实体结成和发展伙伴关系方面所开展的工作，以确保与世界毒品问题有关的议题成为可持续发展议程的一个有机组成部分。

四. 结论和建议

52. 在加强针对世界毒品问题的国际合作方面正在持续取得进展。会员国在第三个报告期（2002 年 6 月至 2004 年 6 月）提供的资料表明，为达到大会第二十届特别会议规定的 2008 年目标，已经取得了相当大的进展。越来越多的国家已经制定和实施了多部门协调的国家药物管制战略，包括国家减少需求计划或战略，为有效协调的药物管制行动提供了政治和战略基础。已通过国家计划或方案减少和铲除非法作物种植的国家所占的百分比也正在上升，更多的国家在这些计划或方案中包括了替代发展措施。已加强了关于合成药物特别是苯丙胺类兴奋剂的非法制造、贩运和滥用的法律框架，前体管制也已得到了加强。同时大多数国家还通过了反洗钱立法，包括关于冻结、扣押和没收犯罪所得的规定，而自 1988 年以来审查、简化或加强了司法合作程序的国家所占的百分比持续增加。

53. 但是，还需要作出巨大努力，特别是在实施与国际合作方面有关的立法措施方面。程序上、后勤上、技术上和财政上的问题仍然妨碍执行司法合作请求。还通常缺乏的是包括通过冻结、扣押和没收犯罪资产成功打击洗钱活动所需的专门知识和能力。受非法作物种植影响最严重的国家需要进一步开展能力建设和方案协调，建立监测和效果评估制度，以及实现长期的社会经济发展，以便使铲除非法作物和替代发展的努力能够持久下去，并防止非法作物的重新出现。需要进一步努力加强前体管制和打击苯丙胺类兴奋剂的非法制造和贩运。在这方面，需要加强执法行动与合作，提高司法鉴定实验室的业务能力，以及进一步加强与化学工业和制药工业的伙伴关系。在采取这些行动的同时，还应当结合努力防止苯丙胺类兴奋剂的滥用，特别是青年人尝试毒品。总之，需要作出更多的努力，以建立各种非法药物问题的评价体系、全面预防方案、治疗和康复服务，以及在注射吸毒者和监狱环境中对包括艾滋病毒/艾滋病在内的药物滥用负面社会影响的预防方案。有关活动应当重在证据，涉及广泛的环境，并以一般人群和特别是诸如青年人等脆弱群体为目标。

54. 大会似宜吁请麻醉药品委员会在会员国和联合国毒品和犯罪问题办事处的支助下，继续认真监测会员国在完成其所述目标方面的进展，以期对会员国 1998 年在大会第二十届特别会议上所设定的目标和指标的完成情况进行全面的审查和评价。

55. 鉴于利用两年期报告调查表进行分析，成功与否取决于答复比例的高低，即答复国数目，以及所提供资料的质量，而且其成功与否对于评价在实现大会第二十届特别会议所商定的指标和目标方面的进展至关重要，因此大会似宜重申呼吁各国考虑到《政治宣言》所反映的该特别会议的成果，并请各国按照第二十届特别会议所商定的，就其实现各项指标和目标的努力以及加强国际合作以对付世界毒品问题的措施的落实情况，及时答复两年期调查表，以使秘书处能够编写准确和全面的评价报告。

注

¹ 下列国家至少对两年期报告调查表中的某一部分作了答复：阿富汗、阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安道尔、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴哈马、孟加拉国、玻利维亚、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、厄立特里亚、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、芬兰、德国、希腊、格林纳达、危地马拉、海地、洪都拉斯、匈牙利、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、以色列、意大利、日本、约旦、老挝人民民主共和国、拉脱维亚、黎巴嫩、列支敦士登、卢森堡、马达加斯加、马尔代夫、毛里求斯、墨西哥、摩纳哥、摩洛哥、缅甸、纳米比亚、尼泊尔、荷兰、新西兰、尼日尔、尼日利亚、阿曼、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、斯威士兰、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、多哥、特立尼达和多巴哥、突尼斯、土耳其、乌干达、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、乌兹别克斯坦、越南、赞比亚和津巴布韦。

² 联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

³ 联合国，《条约汇编》，第 520 卷，第 7515 号。

⁴ 同上，第 1019 卷，第 14956 号。

⁵ 联合国出版物，出售品编号：E.04.XI.16。

⁶ 联合国出版物，出售品编号：E.04.XI.10。

⁷ 联合国毒品和犯罪问题办事处，《非洲的犯罪与发展》（2005 年 6 月）。

⁸ 全球评估方案完成了《焦点评估研究：数据收集的一种定性方法》（联合国出版物，出售品编号：E.04.XI.5）和《药物流行病学中伦理方面的挑战：问题、原则和指南》（联合国出版物，出售品编号：E.04.XI.9）的有关单元。还通过药物滥用趋势加权分析，改进了对药物滥用趋势的分析。

⁹ 全球青年网的工作产生了一系列出版物，其中包括：《在少数民族和土著青年中预防药物滥用问题》（联合国出版物，出售品编号：E.04.XI.17）；《学校：学校开展的预防药物滥用教育》（联合国出版物，出售品编号：E.04.XI.21）；以及《监测和评价预防药物滥用工作》。

¹⁰ 10 月 26 日至 29 日在贝鲁特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三十九届会议；5 月 30 日至 6 月 3 日在开罗举行的第十四次非洲国家禁毒执法机构负责人会议；10 月 11 日至 15 日在墨西哥城举行的第十四次拉丁美洲和加勒比国家禁毒执法机构负责人会议；以及 2004 年 11 月 29 日至 12 月 3 日在曼谷举行的第二十八次亚洲和太平洋国家禁毒执法机构负责人会议。

¹¹ 联合国毒品和犯罪问题办事处，《阿富汗：2004 年阿片调查》（2004 年 11 月）。

¹² 玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁的古柯调查；阿富汗、老挝人民民主共和国和缅甸的罂粟调查；摩洛哥的大麻调查。
