



大会

Distr.: General
27 June 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议
暂定项目表*109
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 65/233 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六十六届会议提交报告。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、联合国系统其他部分以及国际组织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。

* A/66/50。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 世界毒品形势概览	3
三. 国际合作对付世界毒品问题：麻醉药品委员会的行动	4
四. 联合国系统和其他国际组织的行动	5
A. 健康方面	5
B. 供应方面	7
C. 非法毒品作物监测和可持续生计	9
D. 主要关切和新出现的问题	10
E. 数据收集和研究	13
F. 其他政府间组织、国际组织、相关区域组织和国际金融机构的行动	14
五. 联合国毒品和犯罪问题办公室方案发展工作的一体化方式	14
六. 结论和建议	16

一. 导言

1. 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联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）以及其他国际组织执行与国际药物管制有关的任务授权的情况。

二. 世界毒品形势概览

2. 从全球来看，毒品和犯罪问题办公室估计，有 1.49-2.72 亿人，即占 15-64 岁人口 3.3-6.1%，在去年至少使用过一次非法药物。¹虽然非法药物使用者的总人数自 1990 年代后期以来有所增加，但流行率基本保持稳定，问题药物使用者的人数同样如此，估计在 1,500 万至 3,900 万之间。

3. 虽然滥用海洛因和可卡因的现象呈稳定或下降趋势，但滥用合成药物和处方药物现象的增加将这些趋势抵消。非医疗使用处方药物在一些发达国家和发展中国家是一个日益严重的健康问题。

4. 近些年来，出现了若干新的合成化合物。其中许多物质在市场上作为“合法兴奋剂”和对可卡因或亚甲二氧基甲基苯丙胺（俗称“摇头丸”）等非法兴奋药物的替代品出售。哌嗪和甲氧麻黄酮就是其中两个例子，这两种药物不受国际管制。

5. 与使用非法药物相关或相联系的死亡人数估计每年为 104,000-263,000 人，其中超过半数估计为药剂量过大。在注射吸毒者当中，有 280 万人是艾滋病毒携带者。

6. 全球罂粟种植面积 2010 年达大约 195,700 公顷，比 2009 年略有增加。其中，阿富汗的种植面积占大约 123,000 公顷，种植情况保持稳定。推动全球趋势上升的主要是缅甸的种植增加，那里的罂粟种植比 2009 年增加了大约 20%。2010 年全球鸦片生产的大幅度减少（38%）是因为阿富汗罂粟植物遭遇疾病所致。

7. 全球古柯树种植面积 2010 年缩减至 149,100 公顷，比 2007 年降低了 18%。潜在的可卡因制造也大幅度下降，反映了哥伦比亚可卡因制造的减退，抵消了在秘鲁和多民族玻利维亚国的增加。但是，近些年制造量方面存在着不确定性，由于可卡因秘密加工点的效率提高，制造量可能高于从前的估计。

8. 过去二十年，苯丙胺类兴奋剂的非法制造四处扩散。迄今已有 60 多个会员国报告了这种制造活动。

9. 世界上大多数国家都发生了大麻植物的种植情况。缉获趋势的相对稳定表明大麻生产量稳定。大麻种植的室内种植仍然主要局限于北美洲、欧洲和大洋洲的发达国家。阿富汗和摩洛哥继续是大麻树脂的主要生产国。

¹ 本节中的数据摘自《2011 年世界毒品报告》（联合国出版物，出售品编号：E.11.XI.10）；见 www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2011.html。

10. 趋势表明所有主要毒品类别的缉获情况增加。1998-2009 年，缉获的可卡因、海洛因、吗啡和大麻几乎翻了一倍。缉获的苯丙胺类兴奋剂在同一时期增加了三倍多。缉获的阿片剂和可卡因尽管数量很大，但 2009 年保持稳定。缉获的大麻草数量增加，缉获的大麻树脂则数量减少。

三. 国际合作对付世界毒品问题：麻醉药品委员会的行动

11. 在麻醉药品委员会第五十四届会议期间举行的关于开展区域和国际合作对付世界毒品问题及其与有组织犯罪的联系的圆桌会议上，与会者重申，国际药物管制公约和关于跨国组织犯罪问题的国际法律文书为国际合作与协调打击贩毒提供了立法支持框架，并为减少供应和需求战略领域的国际努力提供了方向。大会第 64/182 号决议通过的《关于开展合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》(A/64/92-E/2009/98，第二节 A) 也提供了这方面的一个框架。

12. 关于大会第 65/233 号决议查明供各会员国采取进一步行动的国际药物管制方面的问题，委员会也通过了若干决议。其中包括第 54/5 号决议，题为“促进以康复和重返社会为导向的战略，应对药物滥用病症及其后果，增进个人、家庭和社区的健康和社会福祉”；以及第 54/13 号决议，题为“实现注射吸毒者和其他吸毒者艾滋病毒新感染零发生率”。在第 54/5 号决议中，委员会敦促会员国确保戒毒治疗以证据为依据，是减少毒品需求综合方法的一部分，被视为本国旨在减少非法药物使用及其不良健康后果和社会后果的努力的关键内容，并改进以增进个人、家庭和社区的健康和社会福祉为目标的康复和重返社会服务。

13. 在题为“加强国际合作以及监管和机构框架，管制用于非法制造合成药物的前体化学品”的第 54/8 号决议中，委员会回顾了其第 53/15 号和第 51/10 号决议，其中促请各会员国依照 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》，进一步加强、更新或（尚未制定的）制定关于管制用于非法制造药物的前体的国家立法和机制。第 54/8 号决议请会员国采取适当措施，在查明犯罪组织用于转移或偷运麻醉药品和精神药物非法制造中常用前体化学品的新路线和作案手法方面，加强国际合作和信息交流。在第 54/8 号决议中委员会还注意到国际麻醉品管制局为分别遏制苯丙胺类兴奋剂以及海洛因与可卡因转移用途而同各国合作启动的“棱晶项目”和“聚合项目”迄今所取得的积极成果，鼓励各国政府继续对麻管局的努力作出贡献，特别是通过网上出口前通知系统发布前体化学品的出口前通知。

14. 在委员会第五十四届会议上，若干发言者欢迎毒品和犯罪问题办公室从基于项目的方法转而改为基于综合性方案的方法，并对制定和实施区域方案和专题方案表示支持。委员会建议经济及社会理事会通过题为“支持联合国毒品和犯罪问题办公室发展和实施综合性方案发展方法”的一项决议草案。

附属机构的行动

15. 麻醉药品委员会附属机构 2010 年举行了四次会议：拉丁美洲和加勒比区域各国禁毒执法机构负责人第十二次会议，10 月 4 日至 7 日在利马举行；亚洲及太平洋区域各国禁毒执法机构负责人第三十四届会议，11 月 30 日至 12 月 3 日在曼谷举行；非洲区域各国禁毒执法机构负责人第二十次会议，9 月 13 日至 17 日在内罗毕举行；以及近东和中东麻醉品非法贩运和有关事项小组委员会第四十五届会议，11 月 8 日至 12 日在大马士革举行。

16. 各附属机构使各区域当地国家的禁毒执法机构有机会交流信息，在区域、次区域和双边层面增进药物管制领域的技术和行动方面的合作，并在各个国家的对应部门之间建立信任和合作伙伴关系。这些机构向麻醉药品委员会第五十四届会议传达了其各项建议（E/CN.7/2011/5）。

四. 联合国系统和其他国际组织的行动

17. 毒品和犯罪问题办公室的目标是使世界远离毒品，更加安全，为此，办公室支持委员会及其各附属机构的工作，并通过规范工作支持各会员国，协助各国批准和实施各项国际药物管制公约和制定国家药物管制立法；以及为条约机构和理事机构提供实质性服务和秘书处服务，开展外地技术合作，制定和执行区域方案和专题方案，并开展研究，扩大政策和行动决定的证据库。

A. 健康方面

18. 办公室继续发展以健康为中心和以证据为依据的方法帮助毒品受害者，并提高了对减少毒品需求重要性的认识。

1. 减少吸毒及其对健康和社会的后果

19. 毒品和犯罪问题办公室一直在实施一项持续的全球项目，调整、实施和评价世界各地以证据为依据的家庭技能的培训方案。

20. 针对世界各地日益严重的滥用处方药物问题，毒品和犯罪问题办公室启动了关于需要制定战略支持各会员国的提高认识工作。2010 年 6 月 22 日至 24 日在维也纳举行的一次专家组会议之后，编拟了一份题为“处方药物的非医疗使用：政策方针问题”的讨论文件，其中提供了关于流行病学和易受害群体的详细情况、帮助读者了解问题范围和与毒品问题及易受害群体相关的具体问题的政策方针，以及政策建议。

21. 毒品和犯罪问题办公室继续与世界卫生组织联手工作，改进全球各地的戒毒治疗和护理服务。在证据和道德标准基础上对吸毒病症提供的治疗和护理服务覆盖面和质量正在全世界大约 30 个国家得到改进。

22. 为减少许多发展中国家儿童和青少年中间因吸毒和毒品依赖性而造成的负

担，特别是针对在阿富汗发现的严重情况（那里传统上吸食鸦片已导致大面积的悲剧，影响着整个家庭、儿童和青年，他们正遭受着吸毒问题和对包括海洛因在内的类阿片的依赖性之害），毒品和犯罪问题办公室从阿富汗开始启动了一项全球方案，以解决年纪幼小时即接触到毒品的那些儿童的需要，为这一脆弱群体制定治疗和社会保护干预措施。

23. 为扩大可持续生计概念和补充对毒品、艾滋病毒/艾滋病和犯罪易受害人群的干预措施，毒品和犯罪问题办公室在埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚启动了提供第一线基本社会援助的干预措施，以支持对毒品成瘾的个人和囚犯而开办的毒品和艾滋病毒/艾滋病预防和治疗方案。

2. 普及治疗、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

24. 毒品和犯罪问题办公室支持五个区域的各国改进戒毒治疗和护理服务的质量和扩大其覆盖面，为治疗提供人员提供关于以证据为依据的方法和干预措施的培训。以证据和道德标准为依据对吸毒病症的治病和护理服务，正在参加国²扩大覆盖面，宣传工作已经使相关的利益关系方和决策者更好地了解吸毒和药物依赖问题的性质。

25. 毒品和犯罪问题办公室积极参与支持各会员国在充分遵守国际药物管制公约的前提下，确保用于治疗疼痛的受管制物质的适当获取途径和供应。2011 年初，毒品和犯罪问题办公室编写了一份讨论文件，题为“确保用于缓解疼痛的受管制药品的供应和预防其转移用途及滥用：达到适当平衡，实现公共健康的最佳结果”，其中阐述了确保医疗和科学用途麻醉药品和精神药物充分供应的重要性。该文件可以协助各会员国在涉及国家和国际一级合作与协调的领域内以实际行动向前推进。

26. 毒品和犯罪问题办公室为 60 多个国家制定 2011-2015 年时期艾滋病毒/艾滋病问题国家战略计划提供了培训和技术援助，该计划中包括考虑到吸毒者（特别是注射吸毒者）以及监狱环境内的吸毒者的需要。毒品和犯罪问题办公室实施的活动包括为进行法律和政策审查提供技术支持；调整立法；制定和实施政策和战略，确保公平获得艾滋病毒预防、治疗和护理服务的渠道；以及支持减少对毒品成瘾者，特别是对艾滋病毒感染者的羞辱和歧视，以及改善获取艾滋病毒预防、治疗和护理服务的渠道，办法是实施以人权为基础、男女有别和公正的艾滋病政策和服务，注射吸毒者，包括监狱环境内的吸毒者在内，以及人口贩运活动的易受害者，都可获得这些服务。

27. 毒品和犯罪问题办公室与相关的国家和国际伙伴协作，制定并在 70 多个国家推广了以证据为依据的全面的艾滋病毒预防、治疗和护理服务政策和方案工

² 阿富汗、阿尔巴尼亚、巴西、柬埔寨、哥伦比亚、科特迪瓦、埃塞俄比亚、危地马拉、海地、印度尼西亚、哈萨克斯坦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、莫桑比克、缅甸、尼加拉瓜、尼日利亚、巴基斯坦、秘鲁、塞尔维亚、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、坦桑尼亚联合共和国、乌兹别克斯坦、越南和赞比亚。

具、准则及最佳做法，面向的群体是注射吸毒者，包括监狱环境内的吸毒者，以及人口贩运活动的易受害者。

28. 包括遭受人道主义危机影响的国家在内，毒品和犯罪问题办公室在近 80 个国家提供了技术援助，协助各会员国调动资源，成立多部门工作组，评估方案需要，以及拟定、实施、监测和评价以证据为依据的全面的艾滋病毒预防、治疗和护理服务，面向的群体是注射吸毒者，包括监狱环境内的吸毒者在内，以及人口贩运活动的易受害者。毒品和犯罪问题办公室的活动还涉及执法人员与艾滋病毒相关的职业健康问题，支持他们对关键人群中的艾滋病毒实行综合对策的能力建设工作。

B. 供应方面

29. 毒品和犯罪问题办公室技术援助的重点方向仍然是在边境实行更好的管理、控制和抽查做法，发展侦查和起诉机关的专业能力，以及通过反洗钱解决贩毒所得问题。这项工作与通过替代生计方案协助农民减少非法药物供应结合在一起。

打击非法生产和贩运毒品的区域举措

30. 毒品和犯罪问题办公室帮助建立了一些区域和跨国机制，以加强应对毒品构成的多重威胁。

31. 通过《巴黎公约》举措，毒品和犯罪问题办公室为伙伴政府在专家和政策一级共同开展战略思考提供了便利。2010 年 11 月 22 日和 23 日在维也纳举行的巴黎公约政策协商小组年度会议，审查了在阿富汗及其邻国落实行动优先重点方面取得的进展。通过“自动化捐助方援助机制”提供了关于在阿富汗、其邻国和东南欧禁毒项目的信息，2010 年通过建设在当地区域的毒品和犯罪问题办公室国家办事处的巴黎公约国家战略分析员网络，加强了重点国家的数据收集和分析能力。

32. 根据毒品和犯罪问题办公室的估计，2009 年从阿富汗通过中亚偷运了 90 吨海洛因。中亚区域信息和协调中心是在前沿为努力打击贩毒而加强各国执法合作的努力的一部分，其中包括阿富汗、阿塞拜疆、五个中亚国家（哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦）和俄罗斯联邦。该中心的活动目标是在组织安排包括控制下交付在内的国际联合禁毒行动中加强信息交流与合作。在加强与该区域以外国家和诸如国际刑事警察组织（刑警组织）、欧洲警察组织和世界海关组织等国际组织的合作行动方面，该中心也发挥着重要。自该中心 2009 年 12 月正式开办以来，已经破获了 20 多条贩毒渠道，缉获了 250 多公斤的海洛因和超过 115 公斤的鸦片。

33. 其他区域举措包括将阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦连接在一起的“三方举措”的年度部长级会议。创建了“三方举措”设在德黑兰的联合规划点，以支持打击非法药物贸易的行动。这些国家构成打击非法药物流通的第一道防线，非法药物流通威胁着整个该区域及其以外的安全。“定向打击贩毒活动

区域交流、知识专长和培训”活动在前体制领域产生了重要成果。在阿富汗和巴基斯坦缉获了醋酸酐，在阿富汗、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和巴基斯坦则缉获了用于非法制造海洛因的其他化学品。

34. 2011 年 6 月，毒品和犯罪问题办公室与上海合作组织签署了一项谅解备忘录，以促进与国际健康、安全和安保相关的一系列领域内的伙伴关系。该谅解备忘录旨在审查核心领域，包括贩毒和其他形式的跨国有组织犯罪。贩毒问题是上海合作组织关心的一个关键问题，这一问题可以通过该谅解备忘录和其他多边行动得到进一步解决。2010 年 9 月，上海合作组织与中亚区域信息和协调中心签署了一项合作协定。

35. 区域伙伴关系将通过阿富汗及其邻国区域方案而得到进一步加强，该方案涵盖中亚、阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦，毒品和犯罪问题办公室目前正在制定中。

36. 毒品和犯罪问题办公室正在日益成为帮助预防冲突后国家发生动荡的区域举措的先锋行动方，将禁毒和控制犯罪纳入联合国维持和平和建设和平的任务中。国际合作随着毒品和犯罪问题办公室 2010-2014 年时期西亚区域方案而汇集了更大的推动力。通过国际利益关系方之间的协作，该方案支持西非国家经济共同体（西非经共体）打击贩毒和有组织犯罪的区域行动计划。随着打击跨国有组织犯罪的多机构部门的成立，毒品和犯罪问题办公室与秘书处维持和平行动部、联合国西非办事处和刑警组织为支持在科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂开展跨国界执法行动合作以调查贩毒和有组织犯罪而建立起来的伙伴关系得到了进一步推进。

37. 毒品和犯罪问题办公室 2009-2012 年时期促进东非法治和民生安全的区域方案还促进了在 13 个东非国家打击有组织犯罪和贩毒活动的多机构方法，包括成立了打击跨国有组织犯罪的相关部门。

38. 在过去的 10 年里，东南亚国家联盟（东盟）成员国政府联合努力，通过消除与非法药物制造、贩运和滥用相关的威胁，旨在到 2015 年实现“无毒品的东盟”。《东南亚国家联盟与中国合作行动对付危险毒品（东盟中国合作禁毒）行动计划》，继续在该区域提供坚实的行动基础。通过与大湄公河次区域六个国家（柬埔寨、中国、老挝人民民主共和国、缅甸、泰国和越南）关于解决非法药物问题的一项谅解备忘录，毒品和犯罪问题办公室与《东盟中国合作禁毒行动计划》密切合作。该谅解备忘录的关键执行工具是次区域行动计划。2011 年 5 月核准的第八个也是最近的次区域行动计划旨在解决老挝人民民主共和国和缅甸非法鸦片生产令人担忧的增加现象。

39. 阿拉伯国家联盟和毒品和犯罪问题办公室 2011-2015 年时期阿拉伯国家药物管制、预防犯罪和刑事司法改革区域方案促成了国际、区域和国家利益关系方为预防非法药物生产、贩运和滥用而开展的合作。

40. 在毒品和犯罪问题办公室全球打击洗钱方案框架内，向超过 85 个法域的执法官员、检察官、法官和金融情报机关人员提供了亲手操作的建议和协助，在全世界举办了 26 次培训活动，培训了 1,250 名官员。全球方案对南美洲反洗钱

金融行动特别工作队范围内启动一项资产没收机制作出了贡献。在南部非洲，全球方案继续对该次区域的“南部非洲资产追回工作机构间网络”提供密切的支持。

41. 90%以上的全球贸易是通过海上运输的，这使得通过集装箱偷运对犯罪分子有吸引力，而且难以查出。每年有 4.2 亿多个海运集装箱在全球流转，但进行检查的只有 2%。这方面的一个重要部分是毒品和犯罪问题办公室和世界海关组织的技术援助方案，该方案已促成在 12 个参加国的主要港口和集装箱站成立了专门的机构间集装箱状况检测部门（港口联合管制部门），并在拉丁美洲（哥斯达黎加、厄瓜多尔和巴拿马）、西非（贝宁、佛得角、加纳、塞内加尔和多哥）和经济合作组织成员国，例如阿富汗、巴基斯坦和土库曼斯坦，培训其人员发现、瞄准和拦截海运集装箱。现有 12 个参加国设立了集装箱状况检测行动组（阿富汗、贝宁、佛得角、哥斯达黎加、厄瓜多尔、加纳、危地马拉、巴基斯坦、巴拿马、塞内加尔、多哥和土库曼斯坦），预期方案范围将扩大至阿塞拜疆、伊朗伊斯兰共和国、牙买加、哈萨克斯坦、马里和摩洛哥。这一举措从一开始就取得了实在的成果。拦截了运载非法药物和转入非法渠道的前体化学品的海运集装箱。缉获总量达 40 多公吨可卡因和 35 吨多的大麻，以及大约 770 吨前体化学品。

42. 为应对西非国家发生的贩毒威胁，毒品和犯罪问题办公室协同世界海关组织和刑警组织提高在非洲、拉丁美洲和加勒比选定的八个国际机场的拦截毒品能力。机场通信项目将建立由不同部门执法官员组成的机场拦截特别联合工作队；培训他们掌握用于旅客和货物分析的风险评估、盯住目标和特征剖析的专业技术；以及通过安全的通信网络将这些业务部门与在其他机场工作的对应部门联系起来。

C. 非法毒品作物监测和可持续生计

43. 毒品和犯罪问题办公室及其各国家对应部门在阿富汗、老挝人民民主共和国和缅甸进行了鸦片调查，在多民族玻利维亚国、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁进行了古柯调查。2010 年，在阿富汗又进行了一次大麻调查。与印度政府举行了关于非法作物监测的专家磋商。2010 年全球罂粟种植达大约 195,700 公顷，比 2009 年略有增加。其中阿富汗占这一种植的大部分，那里的种植面积保持稳定。推动全球趋势的主要是缅甸发生的增加，那里的种植比 2009 年上升约 20%，达 38,100 公顷。2010 年老挝人民民主共和国的罂粟种植增加，但保持在 300 公顷的较低水平。2010 年，全世界的古柯树种植总面积减少 6%，主要是因为哥伦比亚大幅度减少的结果，虽然秘鲁略有增加，但并未完全抵消减少的幅度。2010 年，哥伦比亚的古柯树种植总面积在考虑到小块田野而适用纠正系数调整后，估计为 62,000 公顷。2010 年，秘鲁的古柯树种植总面积达 61,200 公顷，比 2009 年增加了 1,300 公顷，即 2%，表明总体状况稳定。

44. 农村发展鼓励合法作物种植，在提供农业援助和非法作物种植下降这两者之间，可以看出明显的相互关联。为农民提供进入市场的机会也帮助他们脱离非法作物种植。

45. 毒品和犯罪问题办公室继续支持小农庄增加合法农业生产和以可持续的方式管理对自然资源的使用。在老挝人民民主共和国和缅甸，毒品和犯罪问题办公室通过村庄基础设施规划和创建当地企业，继续将工作目标放在当前和曾经耕作罂粟的村落上。结果，这些村落的水稻和其他主要粮食生产现在提高了自给自足的程度。毒品和犯罪问题办公室继续在多民族玻利维亚国和秘鲁实施生产项目。在哥伦比亚，毒品和犯罪问题办公室正在积极支持而陷入非法作物种植的农民生产“和平的产物”，并促进将当地居民纳入可持续环境保护举措。

D. 主要关切和新出现的问题

1. 来自阿富汗阿片剂的威胁

46. 全球每年有 1,500 多万人使用阿片剂。海洛因是滥用最多的阿片剂，据估计，全球每年有 1,200 多万滥用者消费约 375 吨纯海洛因。全世界消费的大约 85% 的海洛因和鸦片来自阿富汗。

47. 《毒品和犯罪问题办公室 2011 年阿富汗鸦片调查：冬季快速评估》³根据农民种植时的意图，给出了初步估计，预计 2011 年该国全国的种植总量略有下降，尽管因为售价高，罂粟种植已开始再次在全国扩散。因此，鸦片产量可能将高于 2010 年。

48. 2010 年，阿富汗海洛因被偷运到全世界许多目的地，欧洲是最大的非法市场。2010 年，估计欧洲消费了 150 吨阿富汗纯海洛因。由于过去十年间缅甸的鸦片生产减少，所以东亚和东南亚也成为阿富汗海洛因的重要目的地。2010 年，将近 50% 的中国市场和大部分东亚市场可能是由阿富汗海洛因供应的。流入非洲的海洛因不断增加也正在导致该大陆部分地区的吸毒现象增加。

49. 除陆路边界外，与阿富汗接壤的邻国的海港和空港也日益被用于贩运海洛因和醋酸酐。特别是海运对贩毒者的重要性显得已经增加，无论是通过非洲路线出口海洛因，还是进口醋酸酐运往阿富汗海洛因加工点。

50. 虽然海洛因的需求在全世界已经稳定，但目前没有下降的迹象。阿富汗及其邻国不能单独承担阻止全球阿片剂市场运作的重任。需要根据国际标准和准则增加对核心阿片剂使用者的治疗工作，他们一方面正在消费着大部分非法阿片剂，另一方面又因此而遭受着最严重的健康和社会后果。

2. 跨大西洋可卡因贩运

51. 过去十年，可卡因国际市场发生了大规模的演变。可卡因市场在北美洲减缩，但在欧洲翻倍。然而，欧洲的上升趋势看来在 2006-2009 年时期并未能持续下去，而是显示出在较高水平上的稳定迹象。1998 年，美利坚合众国的可卡因市场是欧洲的四倍。此后，两者的对比不断改变，2009 年欧洲市场的价值估计

³ 见 www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/ORAS_report_2011_phase_II_20110415.pdf。

已达到 360 亿美元，⁴几乎等同于美国市场的 370 亿美元价值。贩毒者使用西非作为中转地区，利用该次区域相对邻近欧洲的便利。这已导致该次区域当地市场的不断扩大发展，尽管通过非洲的贩毒活动总体而言在 2007-2009 年间显著减少。在中美洲的一些国家，可卡因贩运导致了暴力案件的增加。

52. 毒品和犯罪问题办公室估计，单单在 2009 年一年，全球可卡因销售（850 亿美元）为农民创造了不足 10 亿美元的收入，为贩运者则创造了大约 840 亿美元的毛利润——这一数字等同于或甚至超过许多发展中国家的国民生产总值（国民总产值）。在来源国家、中转地区和最终目的地，非法药物继续对人民的生活造成严重危害。涉毒团伙暴力、社会和政治动荡以及吸毒成瘾（这不仅影响吸毒者的生活，也影响其家人和社区其他人的生活），发生这种现象的形势值得高度重视。

53. 受到影响的大西洋两岸国家需要以统一协调的方式解决这个问题，通过实行旨在减少可卡因需求、追踪毒品非法转移和没收犯罪资产的政策。

54. 在 2011 年 5 月于巴黎举行的八国扩大集团部长级会议上，来自 22 个国家的部长和 10 个国际和区域组织的代表们核可了一项政治宣言和行动计划，鼓励受可卡因直接影响的所有国家开展合作，通过与国际金融机构共同努力，以一体化的方式处理这一问题。这将包括普遍加入和实施国际公约，改进情报的收集和共享，加强海上合作，以及改进追踪和没收犯罪资产的国际合作和法律机制。

3. 苯丙胺类兴奋剂贩运

55. 虽然海洛因和可卡因等毒品的生产和消费中心往往在地理上相隔遥远，但合成毒品则实际上可以在吸毒者的厨房里制造。这意味着没有可以让执法机构采取行动沿途拦截非法毒品货物的漫长贩运路线。因此，苯丙胺类兴奋剂对执法工作构成的挑战截然不同。这些制毒设施场所已从例如西欧这些早期的生产地区转移至发展中世界的市场，从这一点即可看出建立设施上的这种便利性。

56. 诸如去氧麻黄碱、苯丙胺和亚甲二氧基甲基苯丙胺（俗称“摇头丸”）等苯丙胺类兴奋剂的非法制造、贩运和使用，已成为一个全球挑战。所有区域共有 60 多个国家已经报告了苯丙胺类兴奋剂的非法制造现象。另外，有明显的迹象表明苯丙胺类兴奋剂的制造已扩展至西非。去氧麻黄碱是全世界最广泛制造的苯丙胺类兴奋剂。

57. 全球缉获的苯丙胺类兴奋剂在过去十年里大幅度增加。2009 年，缉获量上升 16%。缉获的去氧麻黄碱的数量是推动上升的原因，这种毒品的缉获量从 2008 年的 22 吨显著上升到 2009 年的 31 吨。

58. 苯丙胺类兴奋剂的滥用现象非常广泛。2009 年，毒品和犯罪问题办公室估计，以年度流行率为 0.3-1.3% 计算，约有 1,370 万至 5,640 万 15-64 岁的人口在过去一年中至少使用过一次苯丙胺类兴奋剂。在东亚和东南亚，苯丙胺类兴奋

⁴ 西欧和中欧市场达 330 亿美元。

剂现在已名列该区域所有国家的前三种滥用毒品。在其中一些国家，苯丙胺类兴奋剂已成为首要的滥用毒品，取代了大麻、鸦片或海洛因等其他毒品。

59. 在全球范围监测这些发展动态的能力依然有限。这严重阻碍各国政府对这种情况充分采取对策的能力。虽然 2008 年实行的“毒品和犯罪问题办公室全球合成药物监测：分析、报告和趋势”方案已取得成果，在亚洲和拉丁美洲建立了收集合成药物非法使用情况数据的系统监测机制，但其他区域并无类似的系统。

4. 新出现的问题

60. 欧洲、澳大利亚、加拿大、新西兰和美国已有的苯丙胺类兴奋剂非法市场上出现一些新的不受管制的合成化合物，已成为近几年的一个重要趋势。

61. 由于这些物质其中许多都不受国际药物管制条约的管制，因此它们经常被作为“合法兴奋剂”在市场上销售。其中一种物质就是甲氧麻黄酮（4-甲基甲卡西酮），2007 年前后首次出现在非法市场上。这种物质对人类和动物都无医疗用途，但已经与欧洲国家发生的一些死亡案件相关联。2010 年 12 月，甲氧麻黄酮在欧洲联盟成员国内被禁止，但在非法药物市场上仍有供应，而且还出现在欧洲以外的国家，包括澳大利亚和美国。

62. 另一个现象是非法药物市场上出现了合成大麻素，其效果与大麻相类似。自 2004 年以来，以“调味品”（Spice）为名在市场上出售的草药混合物在欧洲国家都有供应，例如在德国、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国。最初，这些物质的使用局限于少数尝试者；但这种物质既不受 1961 年《麻醉品单一公约》管制，也不受 1971 年《精神药物公约》管制，这种情况使这些物质的制造商和销售商得以将其作为“合法的”大麻替代品在市场上出售。结果，这些物质的使用者人数大幅度增加。虽然一些国家已采取行动禁止这些化合物的其中某一种或更广的系列，但这些产品的许多种类继续在互联网上出售，新的物质不断出现在这一活跃的市场。

63. 氯胺酮，一种不受国际药物管制条约管制的麻醉剂（主要用于兽医），是另一种日益在合成药物市场上遇到的物质，常见于非法市场上作为“摇头丸”销售的物质中的一种活性成份，因为氯胺酮也具有某些致幻特性。亚洲、欧洲、北美洲和大洋洲都报告了使用氯胺酮的现象。2001 年，仅有两个国家向毒品和犯罪问题办公室报告了缉获氯胺酮，而 2006 年则增加至 20 个国家，包括中国缉获了许多吨这种物质。印度缉获的氯胺酮从 2005 年的 60 公斤上升到 2009 年的 1,000 多公斤。

64. 这些非管制物质出现后常常是很长一段时间不引人注意，因为对不受国际药物管制条约管制的药物无报告要求。另外，关于这些物质使用情况的流行病学研究或法医毒理学调查也微乎其微。因此，在监测、评估和报告这一问题方面，各国政府面临着巨大的挑战。

65. 据报告，处方药物的非医疗使用，例如一些合成类阿片、安定剂、镇静剂和兴奋剂，在一些国家是一个令人日益关切的健康问题。处方药物可替代某些

非法药物，因为是由医生开具处方的，而且使用这种药物被认为伤害不大。处方药物是合法的，比非法药物便宜，其使用也更为社会所接受。另一个令人关切的问题是非法药物使用者中越来越多的多种药物使用者也使用处方药物与其所选择的非法药物结合并用以加强主要毒品的效果。

E. 数据收集和研究

66. 2009 年 12 月，麻醉药品委员会核准了新版本的年度报告调查表，作为 2010 年收集数据的基础。还开发了一种新的电子格式，以便利各国的报告。对从各会员国收到的数据进行分析，并通过网上和最主要是《世界毒品报告》等一些出版物加以传播。

67. 在收集、分析和传播与毒品相关的数据方面，各国的能力上仍然有巨大的差距，因为各区域报告的质量和及时性差别很大。例如，仍然缺少非洲和亚洲一些次区域的报告，包括南亚和部分东亚地区以及几乎所有太平洋小岛屿国家的报告。数据上的巨大差别使国际社会无法对毒品问题的全球性形成全面的了解，并阻碍国际社会努力提出一种多边的应对策略。2010 年，毒品和犯罪问题办公室继续努力支持各国改进数据提供情况，为数据收集活动提供培训和技术支持，并启动了“毒品供应统计数字和流行病学信息监测方案”，为各国开展能力建设，改进关于毒品供求的数据。

68. 鉴于阿富汗及其邻国面临的非法药物问题的严重性，对这个问题进行监测是一项优先工作。毒品和犯罪问题办公室设立了一个关于阿富汗阿片剂全球贸易的专门研究方案，其目的是加强研究能力，并为决策者提出分析报告。已经发表的报告着重讨论了阿富汗的鸦片、海洛因产业及其与该区域安全问题的关联。毒品和犯罪问题办公室将继续发布年度报告，并努力提高有关国家的研究能力。

69. 毒品和犯罪问题办公室于 2011 年 6 月 23 日发布了《2011 年世界毒品报告》。该报告概述了全世界和各区域的非法药物形势，然后对一些关键的跨国毒品市场，即鸦片/海洛因、古柯/可卡因、苯丙胺类兴奋剂和大麻的市场进行了全面分析，并列出了统计趋势。虽然还借鉴了相关的其他来源，但所列出的统计数字主要是通过各国政府提交的年度报告调查表和与各会员国合作编印的非法作物调查报告收集而来的。

70. 2009 年和 2010 年，毒品和犯罪问题办公室还开始加强其关于全球可卡因市场的研究工作，特别注重于通过中转地区贩运的可卡因及其造成的影响。2011 年 4 月，出版了一份关于“跨大西洋可卡因市场”的研究文件，⁵其中强调了制定战略对付如此程度的可卡因威胁的重要性。

71. 2010 年 6 月，毒品和犯罪问题办公室题为“犯罪全球化：跨国有组织犯罪威胁评估”的报告⁶审查了包括可卡因和海洛因在内的主要贩毒流动情况。报告

⁵ 见 www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Transatlantic_cocaine_market.pdf。

⁶ 见 www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf。

表明了非法药物贩运流动对整个世界的影​​响程度及其现在如何成为了对和平与发展的一个威胁。

F. 其他政府间组织、国际组织、相关区域组织和国际金融机构的行动

72. 各种政府间组织、国际组织和区域组织都正在为对付世界毒品问题这一共同目标开展工作。在预防吸毒这方面，毒品和犯罪问题办公室一直在与国际劳工组织密切协作，推行工作场所预防方案，以减少员工和管理人员的吸毒现象、缺勤和工作场所事故、健康保险费用和与人事变动有关的费用。

73. 联合国工业发展组织与毒品和犯罪问题办公室开展了紧密的协作，以确保药物和药物产品的质量​​控制，以及促进替代发展措施，这项工作的成果是在国家一级开办了一些联合方案。还与联合国教育、科学及文化组织密切开展这种协作，特别是在编拟关于院校环境中预防青年人吸毒的政策简报方面。

74. 毒品和犯罪问题办公室正在与世界卫生组织合作举办一项戒毒治疗和护理方案，该方案于 2009 年开办，目的是促进和支持全世界以证据为依据和符合道德观念的治疗政策、战略和干预措施，以减少吸毒和吸毒成瘾所造成的健康和社会负担。

75. 在政策一级，毒品和犯罪问题办公室始终在支持联合国艾滋病问题高级别会议小组，特别是那些与预防工作相关的小组，并提高对吸毒者和生活在监狱和其他封闭环境中的人感染艾滋病毒问题的注意。区域组织在促进国际合作对付世界毒品问题方面发挥了重要作用。这些组织包括通过《非洲联盟药物管制和预防犯罪修订行动计划（2007-2012 年）》开展活动的非洲联盟，以及西非经共体。美洲国家组织则在参与毒品需求减少、预防和研究领域，特别是通过毒品和犯罪问题办公室/美洲国家组织关于一套次区域科学研究系统的联合项目参与这一领域，该项目生成关于减少毒品需求问题的具有确凿依据的年度报告。

76. 世界银行与毒品和犯罪问题办公室之间就追回被盗资产举措持续开展的协作是通过国际合作帮助各国追回与贩毒相关的资产的一个有力的实证。参与毒品问题执法方面的其他重要伙伴是刑警组织和世界海关组织。

五. 联合国毒品和犯罪问题办公室方案发展工作的一体化方式

77. 一体化的区域方式是为了考虑到地理和主题上相互重叠的问题，以便对毒品和犯罪问题实行战略性和相互关联的对策。

78. 2009 年后期开始实行的区域方式，集中在一些重点领域，例如便利跨国界合作和对话，确保获得在有组织犯罪、反腐败、刑事司法改革、减少毒品需求和艾滋病毒领域的技术专业知识，以及支持实施各项国际禁毒和控制犯罪公约及联合国关于预防犯罪和刑事司法的标准和规范。在毒品和犯罪威胁特别严重或迅速增加的地方，毒品和犯罪问题办公室一体化的现场方案成为区域和国家行动和专业​​知识中心。

79. 区域方案紧扣毒品和犯罪问题办公室外地工作的相互关联性质，最大限度地发挥其在处理诸如组织犯罪和贩毒等跨国威胁问题方面的附加价值。区域方案采取一种自下而上的方法，确保：(a)通过与区域和国家政策及优先重点保持一致，实现伙伴国家对方案的充分自主权；(b)在区域和国家一级建立毒品和犯罪问题办公室专业知识转让的一体化框架；(c)从基于项目的方法转为方案方法；以及(d)与联合国其他实体和其他多边伙伴密切合作。

1. 治理工作和财务状况

80. 毒品和犯罪问题办公室合并了 2010-2011 两年期的毒品和犯罪问题预算，共计 5.08 亿美元，其中包括来自联合国经常预算的 4,080 万美元。自愿捐款的预算为 4.673 亿美元，包括一般用途资源的 2,060 万美元。这表明毒品和犯罪问题办公室继续高度依赖自愿资金（约占 90%），需要有充分、可预见和持久的资源才能有效履行其任务授权。但是，目前的供资制度缺乏可预见性和灵活性，有可能影响方案优先重点。

81. 2009 年 12 月，在通过 2010-2011 两年期联合国方案预算时，大会第 64/243 号决议对毒品和犯罪问题办公室的总体财务状况表示关切，请秘书长在其所提议的 2012-2013 两年期方案概算中提出建议，确保毒品和犯罪问题办公室拥有履行其任务授权的充分资源。

82. 虽然毒品和犯罪问题办公室处理的问题都是对联合国的全球挑战和高度优先，但大会对毒品和犯罪问题办公室的拨款却少于联合国经常预算的 1%。本办公室需要更加充足的核心资金才能够继续满足对其服务的日益增加的需求，维持其重要的支持性和业务服务。

83. 2010 年，认捐的自愿捐款共计 2.427 亿美元，比 2009 年（2.15 亿美元）增加约 13%。在毒品（63%）和犯罪（37%）问题之间的分配继续向与犯罪相关的方案转移。虽然毒品和犯罪问题办公室预期 2010-2011 年自愿资金总体增加，但核心资金（普通用途资源）水平依然很低。考虑到未来对普通用途基金捐款继续存在的不确定性，自 2009 年捐款急剧下降之后开始实行节约措施，2010 年继续努力通过节约措施遏制普通用途预算。由于 2010 年对毒品方案基金普通用途基金的一次性 700 万美元的捐款，普通用途基金 2010 年的状况得到改观，没有该笔捐款，普通用途收入的下降趋势将会继续下去。

84. 对毒品和犯罪问题办公室活动的自愿捐款是由下列捐助方提供的：国家政府——由新出现的国家主要捐助方构成；联合国机构、联合国多方捐助方信托基金、政府间组织，包括国际金融机构；以及私人捐助方，包括私营部门实体和基金会。

85. 毒品和犯罪问题办公室的资金构成发生了明显转变。2010 年，主要捐助方提供了所有自愿资金中的 58%，相比之下 2009 年占 65%，而新出现的国家捐助方占大约 32%（相比 2009 年占 26%）。其他非传统捐助方，包括联合国实体、国际金融机构和私人基金会，对毒品和犯罪问题办公室总体资金的捐助比例增加至 10%。

86. 麻醉药品委员会第五十四届会议上的一些发言者认为关于改进毒品和犯罪问题办公室治理问题和财务状况的不限成员名额政府间常设工作组是各会员国之间以及与秘书处进行讨论和磋商的一个有益论坛，对其工作表示赞赏。在这方面，委员会核准了以下关于延长该工作组任务授权的决定草案供经济及社会理事会通过，并通过了题为“改进联合国毒品和犯罪问题办公室治理和财务状况：治理和财务状况不限成员名额政府间常设工作组的建议”的第 54/10 号决议。

2. 与民间社会的合作

87. 毒品和犯罪问题办公室在预防吸毒和戒毒治疗领域与非政府组织积极开展合作。通过毒品和犯罪问题办公室与维也纳非政府组织麻醉药品委员会协同采取的“2008 年之后”举措，非政府组织达成了协商一致，为积极和持续的伙伴关系提供了一个良好的基础。此后，非政府组织、会员国、毒品和犯罪问题办公室和国际麻醉品管制局之间加强了对话，取得了进展。非政府组织正在对其本国政府实施 2009 年《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》的工作作出贡献。在麻醉药品委员会第五十四届会议期间的一次周边活动上提交的一个试点项目，体现了三个发展中国家的非政府组织与政府之间合作的良好做法。另外，委员会还通过了题为“改进民间社会在处于世界毒品问题中的参与性作用”的第 54/11 号决议。

六. 结论和建议

1. 总论

88. 非法药物和经常与毒品相关联的犯罪和腐败是对全球安全、稳定、公共健康和发展的巨大威胁。平衡和综合的方式是唯一有效的消除或大幅度减少非法药物需求、供应和贩运的方法。

89. 虽然已经几乎实现普遍加入各项国际药物管制公约，但在确保实现公约的各项目标方面，即麻醉品的使用局限于医疗和科学用途、为这些用途有充分的麻醉品供应以及防止非法种植和生产、贩运及使用麻醉药品，各国政府和国际社会仍有大量的工作需要完成。

90. 全球阿片剂和可卡因非法市场是我们时代两个最大的跨国毒品和犯罪威胁。苯丙胺类兴奋剂的形势也仍然是一个严重的全球威胁。新的非管制合成化合物的出现，例如合成大麻素或与非法药物效果相似的物质，对世界各国政府提出了新的挑战。

91. 非法资金流动及其与贩毒和其他形式有组织犯罪的联系是在处理非法药物贸易中需要注意的一个重要领域。

92. 认识这些跨国和跨区域的威胁需要有详细的当地知识和全球视野。毒品和犯罪问题办公室将继续通过其各项方案支持会员国对这些问题建立一种更有效的对策。

93. 如果毒品和犯罪问题办公室要在中期至长期保持其生命力，就需要有一套更为有效的治理制度和一种可持续、可预见和稳定的资金来源模式，这一模式将把经常预算追加资源和自愿捐款结合起来，并将加强毒品和犯罪问题办公室提供、管理和监测其技术援助方案的机构能力。

2. 健康方面

94. 大会似宜考虑：

(a) 促请会员国将药物依赖性作为一种健康病症对待。药物依赖是一种疾病而不是一种犯罪。在对付使用非法药物问题时，治疗是一个关键部分，事实已证明其远比惩罚更为有效。吸毒者需要人道和有效的治疗；

(b) 请国际社会更加注重需求方面。根据共同责任原则和关于减少供求的平衡方式，消费国特别是形成最强大需求拉力的区域，需要加强自身的努力，减少境内使用非法药物的现象；

(c) 促请会员国拟订综合的预防吸毒和戒毒治疗方案，以及艾滋病毒/艾滋病预防和治疗方案，包括提供基本的第一线社会援助成套措施，以提高这类方案成功的可能性；

(d) 促请会员国制定有效的社区战略，教育家庭、教师、青年领导人和辅导员如何评估其当地与药物滥用相关的问题，并制定一套解决这些问题的综合计划；

(e) 促请会员国制定家庭技能培训方案，使家长能够保护其子女不沾染吸毒恶习；

(f) 请国际社会探讨如何确保在国际药物管制制度内对疼痛和疾病治疗的普及化。事实上，特别是鉴于一些区域和国家的供应限制，能否获得含国际管制物质的药品存在着严重问题。

3. 供应方面

95. 大会似宜考虑：

(a) 促请国际社会对付源自阿富汗的阿片剂所构成的威胁，解决整个链条上的所有环节：协助农民减少供应；吸毒预防和治疗以遏制需求；以及实行执法行动打击贩毒者。为了进一步减少海洛因的最大来源，还必须加强阿富汗的安全、发展和治理；

(b) 请毒品和犯罪问题办公室加强努力，协助会员国打击可卡因贩运，并促使相关国际和区域实体共同参与更好地处理可卡因贩运对人身健康、社会和政治造成的负面影响。所作的努力必须日益协调和统一为一种国际方式，灵活适应新的发展动态；

(c) 请国际社会继续和加强努力，预防非法制造麻醉药品和精神药物中使用的前体化学品转移用途，包括对付贩毒者转而使用非表列物质；

(d) 请国际社会继续对替代生计方案进行投资，扩大替代发展产品的市场准入机会，同时增进安全、稳定和一种无腐败的环境，这些条件是使这类举措有效和可持续的关键要素。

4. 国际合作对付世界毒品问题

96. 大会似宜考虑：

(a) 鼓励会员国作为一个紧迫事项处理需要向毒品和犯罪问题办公室提供经常、稳定和充足资源的问题，以使之能够执行其所有核心任务授权，并根据会员国日益增加的技术援助需求提供支持，资源充足也是为了确保毒品和犯罪问题办公室的可持续能力；

(b) 鼓励会员国作为一个优先事项处理加强完善治理制度的工作和为毒品和犯罪问题办公室提供一个稳定的财务基础，其中应考虑到联合国环境规划署等其他政府间组织的运营模式和自愿分摊会费比额示意表。
