



经济及社会理事会

Distr.: General
4 October 2001
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第四十四届会议续会

2001年12月12日至14日，维也纳

临时议程项目*2

大会第二十届特别会议的后续行动：审查执行主任

关于各国政府在实现大会第二十届特别会议通过的

《政治宣言》中规定的2003年与2008年目标和

指标方面取得的进展情况的单一两年期报告

执行主任关于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成果的执行情况的 第一次综合两年期报告

执行主任的报告

摘要

本报告系根据麻醉药品委员会1999年12月1日第42/11号决议的要求编写，全面介绍了各国政府为实现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大会第二十届特别会议通过之行动计划和措施中规定的各项目标和预计日期而作出的努力。本报告遵照该项决议，利用各国政府通过两年期调查表提供的资料以及药物管制署可利用的其他资料来源，分析了各国政府为执行已通过的行动计划和措施所作出的努力。应结合执行主任提交2001年3月举行的麻委会第四十四届会议第一部分会议供其审议的初次两年期报告（E/CN.7/2001/2），对本报告进行审查。本报告审查了麻委会根据授权所采取的行动，并分析了各国政府在关于大会第二十届特别会议通过的行动计划和措施的报告中所提供的数据。

* E/CN.7/2001/1。

目录

	段	次	页 次
一. 导言	1		4
二. 麻醉药品委员会采取的行动	2-7		4
A. 大会第二十届特别会议以及大会第五十四届会议采取的行动 赋予麻委会的任务	2		4
B. 麻委会第四十二届会议和第四十四届会议采取的行动	3-7		4
三. 关于大会第二十届特别会议通过的行动计划和措施的报告	8-207		5
A. 实施《减少毒品需求指导原则宣言》的行动计划	18-45		8
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	46-101		17
C. 增进司法合作的措施	102-122		26
D. 打击安非他明类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用 行动计划	123-148		32
E. 前体管制	149-185		37
F. 打击洗钱活动	186-207		42

表

1. 按区域分列的响应率分析	6
2. 不同部门参与制订和实施减少毒品需求国家战略的情况	10
3. 发表研究结果或报告期内开展研究的领域	11
4. 预防活动的范围	13
5. 治疗和康复介入	14
6. 减轻滥用毒品对健康和社会的消极影响	16

图

一. 所有收到的答复按区域分列的百分比.....	6
二. 采用国家药物管制战略.....	7
三. 国家药物管制战略中代表的主要部门.....	8
四. 在打击非法药物贩运的司法合作方面与其他国家订有协议的国家.....	26
五. 引渡.....	28
六. 法律互助.....	29
七. 移交诉讼.....	30
八. 打击非法海上贩毒.....	30
九. 具有在控制下交付方面允许和便利与其他国家进行司法合作的立法.....	31
十. 将清洗药物贩运收益定为刑事犯罪的国家.....	44
十一. 通过立法能进行调查、起诉或定罪的国家.....	44
十二. 具有立法依照1988年《公约》规定冻结、扣押和没收非法贩运收益的国家.....	45
十三. 将洗钱视作为一项可以引渡的犯罪的国家.....	46
十四. 实施“了解你的客户”原则的国家.....	47
十五. 已经为与银行保密有关的刑事调查消除了障碍的国家.....	48
十六. 建立了中央金融情报单位收集和分析关于涉嫌洗钱案件的报告和情报的国家.....	49
十七. 与其他国家订立了条约、协议、备忘录或换文的国家.....	50

一. 导言

1. 在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上，大会通过了《政治宣言》、《减少毒品需求指导原则宣言》以及加强国际合作对付世界毒品问题的措施，其中包括：(a)《打击安非他明类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》；(b)前体管制措施；(c)促进司法合作措施；(d)打击洗钱活动措施；(e)《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》(分别是第 S-20/2 号决议附件，第 S-20/3 号决议附件和第 S-20/4 号决议 A 至 E)。大会在其 1999 年 12 月 17 日第 54/132 号决议中通过了该决议所附的《实施减少毒品需求指导原则宣言的行动计划》。

二. 麻醉药品委员会采取的行动

A. 大会第二十届特别会议以及大会第五十四届会议采取的行动赋予麻委会的任务

2. 大会在其第二十届特别会议通过的《政治宣言》第 20 段中，吁请各国每两年向麻醉药品委员会提交一次报告，说明为实现 2003 年和 2008 年的目标和指标所作的努力。此外还要求麻委会分析这些报告，以加强解决世界毒品问题的合作努力。大会在其题为“国际合作对付世界毒品问题”的第 54/132 号决议中，请麻委会在药物管制署的支助下，在规定的时限内，继续加紧拟定指导方针，以便于各国政府每两年报告一次在实现《政治宣言》确定的 2003 年和 2008 年的目标和指标方面所取得的进展。根据大会第 54/132 号和第 55/65 号决议的要求，秘书长向大会第五十五届和第五十六届会议提交了一份关于第二十届特别会议的成果，其中包括《实施减少毒品需求指导原则宣言行动计划》执行情况的报告(A/55/132)。药物管制署执行主任根据大会第 54/132 号决议的要求，在麻委会第四十三届会议上提交了一份关于《实施减少毒品需求指导原则宣言行动计划》的报告(E/CN.7/2000/3)和一份关于《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》后续行动的报告(E/CN.7/2000.6)。

B. 麻委会第四十二届会议和第四十四届会议采取的行动

3. 麻醉药品委员会在其 1999 年 3 月 16 日至 25 日举行的第四十二届常会上审查了大会第二十届特别会议赋予它的新任务，并通过了第 42/4 号决议，题为“各国政府报告《全球行动纲领》的执行情况和在实现大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》中规定的 2003 年与 2008 年目标和指标方面取得的进展的指导原则”。

4. 在 1999 年 11 月 30 日至 12 月 1 日举行的第四十二届会议续会上，麻委会通过了第 42/11 号决议，题为“报告第二十届特别会议后续行动的指导原则”。麻委会在该项决议中，通过了一项统一的单一调查表，调查的内容包括就大会第二十届特别会议通过的行动计划和措施提交报告所需的资料，但有一项谅解是，调查表必须简化，而且要在报告期内加以修订。执行主任将根据这些答复情况，编写一份单一的两年期报告，在 2001 年第四十四届会议上提交麻委会审议。麻委会指出，报告应对毒品问题的各方面资料进行全面、保密和平衡兼顾的处理，概述各国政府在实现大会所商定的目标和预计时间方面所遇到的困难和作出的努力。报告还应包括按区域划分的全球发展趋势的有关资料。还要求药物管制署利用其在全球技术援助方案中获取的专业知识和经验，并利用从各种有关的调查表中

收集的资料。

5. 麻委会在其第 42/11 号决议中把 2000 年 6 月 30 日定为各国政府向执行主任提交两年期调查表的截止日期，以便有必要的时间对资料进行分析并向麻委会报告。截至该日期，麻委会从 15 个国家和地区收到了答复。截至 2000 年 11 月 8 日，收到了 81 份调查表¹，以此为基础编写了执行主任第一次两年期报告的初稿，供在 2001 年 3 月举行的麻委会第四十四届会议第一部分会议审议。麻委会在审议初次报告（E/CN.7/2001/2）期间获悉，药物管制局在 2000 年 11 月 8 日之后又收到了一些调查表。

6. 麻委会第四十四届会议第一部分会议在审查了大会第二十届特别会议的后续行动之后通过了第 44/2 号决议，其中它要求执行主任为第一次两年期报告编写一份增编，添入 2000 年 11 月 8 日以后提交的对两年期调查表的所有答复，供麻委会第四十四届会议续会审议。为了避免分两份报告评估第一个报告周期，由初次报告涉及 81 份调查表，由增编涉及 28 份调查表，麻委会在其 2001 年 6 月 18 日举行的闭会期间会议上请执行主任编写一份综合的两年期报告。本报告既包含在 2000 年 11 月 8 日之前从各国政府收到的 81 份第一个报告周期调查表中所含的所有答复（初次报告就是以此为基础编写的），又包含在该日期之后收到的另外 28 份调查表中所含的答复。编写本综合性第一次两年期报告反映了各国政府为第一次报告周期提交的所有答复（109 份），将增强麻委会以拟在 2003、2005、2007 和 2008 年编写的两年期报告为基础衡量各报告周期期间所取得的进展的能力。

7. 麻委会在其第 44/2 号决议中还请执行主任在考虑到填写第一次两年期调查表中所遇到的困难和所发现的缺陷的情况下，查明两年期调查表可能需要调整的地方，并向麻委会第四十四届会议续会提出修订提议供其通过。经修订的两年期调查表载于 E/CN.7/2001/17 号文件提交麻委会第四十四届会议续会。

三. 关于大会第二十届特别会议通过的行动计划和措施的报告

8. 本节载有各国政府通过两年期调查表提交的关于大会第二十届特别会议通过的各项行动计划和措施的资料分析。调查表涉及药物管制的各个部门，并且各部和各机构已经按照其职能范围提供了资料。

9. 第一个报告周期收到 109 份调查表这一响应率是令人满意的。相比之下，1999 年有 120 个国家提交了年度报告调查表。应当充分考虑到两年期调查表正处在第一个报告周期，因而感到生疏。今后，随着报告机制得到确认，响应率预计会有所提高。然而，由于调查表是监测在应付特别会议上接受的挑战方面所取得的进展的重要工具，故麻委会可能希望考虑可否鼓励更好地遵照要求行事，尤其是及时向秘书处呈交调查表。

10. 作为一项两年期任务，通过后续调查表收集数据的下一个周期是 2002 年，连同对在 2003 年麻委会第四十六届会议的报告中提交的资料所作的分析一起提交。这样，应提供两套标准化的数据，以便于进行中期审查并编制提交给 2003 年大会的报告。鉴于初次调查表的响应率，麻委会应当请各国政府按质按量地提供全面的数据，使它衡量取得的进展。麻委会似宜请那些没有对初次调查表作出答复的国家在 2002 年提交其调查表。

11. 图 1 是第一个报告周期所收到的答复总数按区域分列的细目图。表 1 显示从每个地理地区可能已作出响应的国家和区域总数方面按地区分列的响应率的分析。资料表明，发达国家，尤其是欧洲发达国家的响应率超过发展中国家，最突出的是非洲和亚洲的发展中国

家。按区域分列掩盖了某些分区域之间的差别。例如，在亚洲，东亚和东南亚的国家有一半以上填写了调查表，而中亚和西亚的国家仅有 25%填写了调查表。同样，在非洲总的响应率中，南部和东部非洲各国所占的比例很低，加勒比国家提交答复的也比北美洲、中美洲和南美洲来得少。然而，应当指出，与初次报告中所作的分析相比较，所收到的答复显然更具有区域代表性。在表 1 中置于括号内的表示截至 2000 年 11 月 8 日的响应率的数字与将另外 28 个国家纳入分析之后所得出的响应率成鲜明的对照。将这些后来的答复列入进去在某种程度上改进了所提交的调查表的区域平衡度。特别是，由亚洲和非洲国家提交的答复的百分比有了提高。

图一
所有收到的答复按区域分列的百分比
(总数：109 份)

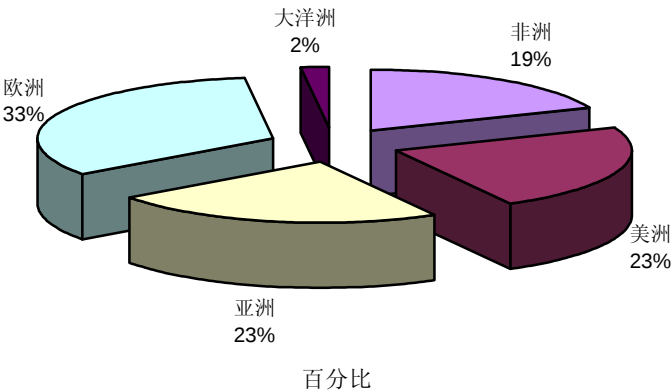


表 1
按区域分列的响应率分析

区域	可供分析的响应数 (总数=109)	占有所有响应的 百分比	每个区域作出响应的 国家估计百分比
非洲	21(11)	19(14)	37(21)
美洲	25(23)	23(28)	48(62)
亚洲	25(13)	23(16)	45(28)
欧洲	36(32)	33(40)	72(71)
大洋洲	2(2)	2(2)	15(15)

注：括号内为截至 2000 年 11 月 8 日的响应率。

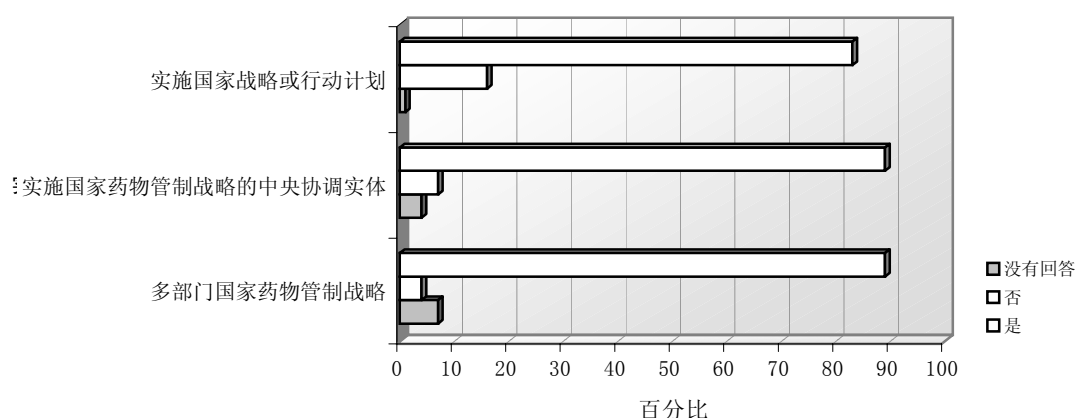
12. 调查表中所载的资料是以下分析的依据。正如麻委会第 42/11 号决议所要求的,也已经对主要从其技术援助文件中获得的提供给年度报告调查表的其他资料进行了审议。大会第二十届特别会议通过的行动计划和措施起着行动催化剂的作用,在执行国际药物管制条约方面尤其如此。它们也是对 1991 年 2 月 23 日大会第十七届特别会议通过的《全球行动纲领》(第 S-17/2 号决议,附件)的补充。会员国在调查表中报告的一些活动是按照以前的授权采取的,诸如与前体和安非他明类兴奋剂有关的那些活动,分别源自 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》²第 12 条和 1971 年《精神药物公约》³。下文的分析由此反映出会员国采取的行动,正如调查表所报告的,而没有对这类行动的效果进行详细评估。

13. 第二十届特别会议通过的行动计划和措施已经在国家和地区层面成为全球衡量标准。它们已经产生重大影响,因为过去三十年间饱受非法毒品影响之害的国家政府终于能够将其国家努力视为全球战略的组成部分。对于诸如玻利维亚、哥伦比亚、秘鲁、巴基斯坦、泰国和老挝人民民主共和国等明确承诺通过替代发展根除非法种植古柯灌木和罂粟的国家,特别会议带来了国际社会对它们努力的承认。

14. 已经通过或修订了各国的国家药物管制战略或计划,以包括特别会议形成的目标(见图二)。国家药物管制战略或计划是确保实施精心规划和协调的行动的基本手段,这种行动要查明毒品问题的方方面面,在诸如执法、保健、教育和经济发展等不同活动领域之间实现相互作用。国家战略或计划能使减少需求与减少供应措施兼顾的办法合法化。在对两年期调查表作出答复的 109 个国家中,有 91 个(84%)指出它们已经通过了国家药物管制战略或计划。一些政府明确表示,虽然有一项与非法毒品斗争的总体战略,但并未载入单独的综合行动计划。有 18 个国家政府(16%)答复说它们或是没有制订国家药物管制战略或行动计划,或是正处在精心计划过程之中。在一些国家,正在对现行的行动计划和战略进行调整,以包括特别会议通过的目标和办法。一些国家在编制其国家计划方面正在接受援助。

图二

采用国家药物管制战略
(占答复总数的百分比)

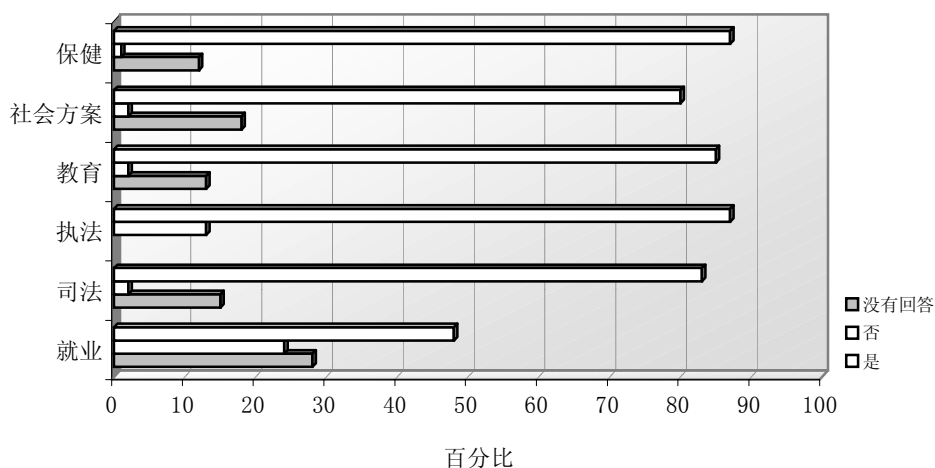


15. 在很多情况下，国家战略框架和纲领特别强调管制措施、保健、执法政策和方案之间的协力增效作用和互补性。有助于协调执法、预防、治疗和重新参与社会生活方案的那些努力⁴，产生了一种更加强调减少需求的更平衡的办法。在对两年期调查表作出答复的109个国家中，有73%的国家表示它们已经将《减少毒品需求指导原则》收录在其国家毒品管制战略或行动计划中。有8个国家指出它们尚未将这些指导原则收录到其国家战略或行动计划中。

16. 各部门之间行之有效的协调是实施国家毒品管制战略或行动计划的基本要求。多数政府（报告国的89%）已经设立了实施其国家药物管制战略或行动计划的中央协调实体。

17. 在97个国家（报告国的89%）中，国家毒品管制战略或行动计划是多部门的。涉及的主要部门是保健（95个国家，即占87%）、社会方案（87个国家，即占80%）、教育（93个国家，即占85%）、执法（95个国家，即占87%）、司法（91个国家，即占84%）及就业（52个国家，即占48%）（见图三）。在几乎所有答复中都提到非政府组织、民间社会团体、教会、慈善基金会和社区参与制定和实施国家毒品管制战略。在一些国家的国家战略中包含了青年组织的参与；四份答复中涉及环境管理；有一个国家提到在建立健全国家毒品管制战略的同时，需要向各方专家和官员请教。鉴于与毒品问题做斗争所附带的高度政治承诺和协调与领导的重要性，在包括意大利和日本在内的若干国家中，由政府首脑主持实施国家毒品控制战略国家协调实体的工作。其他国家已经在部一级建立了国家机构间委员会，以加强协调工作。

图三
国家药物管制战略中代表的主要部门
（占答复总数的百分比）



A. 实施《减少毒品需求指导原则宣言》的行动计划

18. 两年期调查表的第八节论及减少毒品需求，并由安排成七小节的29个问题所组成。这些小节针对政治和战略响应（承诺）、信息资源（评估问题）、响应（处理问题）、工作方法（结成伙伴关系）、做易受害或特殊人口的工作（注重特殊需求）、传播和教育（传

送正确的信息)以及培训和协调问题(积累经验)。下面按照调查表中出现的顺序论述每个议题。在适当时也提及定性评述及其他相关材料。百分比或是根据任何规定问题的答复数目,或是根据报告涉及的调查表总数(整个样本由提交答复的 109 个国家所组成)。正文中提到了计算百分比所用的基准。

1. 承诺

19. 涉及承诺的问题是探讨对减少毒品需求的政治和战略响应。减少毒品需求的国家战略在协调响应,确保良好做法和庄严载入《减少毒品需求指导原则宣言》中的减少需求与减少供应措施之间的平衡办法方面至关重要。这一战略也为推动基于多部门和社区的响应提供了基础,正如《宣言》中所要求的那样。第八节中的第一个问题恰当地询问各国是否有减少需求的国家战略。该问题在绝大多数情况下得到了积极的答复。在作出答复的国家中,有 84%的国家报告有国家战略,12%的国家报告说没有,4%的国家没有回答。这是该节中几乎所有国家都作出答复的少数问题之一。一些国家提供了它们国家计划及其他预算和相关信息的详细情况。列举的实例表明,一些国家已经在制定战略规划方面投入了巨大的努力,并且各国之间在所涉议题方面也有显著的重叠。因此,会员国之间在该领域共享经验可能证明十分有益。

20. 从这样一个简单问题中很难判断个别战略响应的优点。在许多场合,减少需求战略看来被纳入包含需求和供应两方面问题的国家药物管制战略。平衡问题依然存在,其程度就像国家战略对实践产生影响那样。然而,拥有国家战略的多数国家(68%)在补充答复中报告说,国家战略纳入了《减少毒品需求指导原则》。这表明它们的国家战略规划考虑到了议定的良好做法原则。有 12%的国家报告说,它们的战略计划并未包含《指导原则》,而且还有 20 个国家并未作出响应,可能是因为在它们的国家战略反映《指导原则》的深入程度方面存在着某些不确定因素。总共有 54 个国家(67%)报告它们有包含《指导原则》的国家战略。尽管在拥有全国减少需求战略的国家数目和拥有包含《指导原则》的战略响应的国家数目这两方面仍留有改进余地,但令人鼓舞的是,这一问题引出许多会员国的积极响应。

21. 国家战略是否适宜以及其内容是否与《指导原则》相符的一个进一步的指标是,它们的构成是否基于对问题性质的评估。《减少毒品需求指导原则》的核心是响应应与证据相符的原则以及减少需求方案应基于对局势的定期评估的原则。大多数拥有国家战略的国家(74%)报告说情况就是这样。

22. 几乎所有制订了国家减少需求战略的国家(84%)还报告说,它们设立了负责战略实施的中央协调实体。协调机构各不相同,但多数国家报告说,这一责任或是由卫生部,或是由司法部或其他形式的多部门毒品委员会承担,称之为例如国家麻醉药品委员会、滥用毒品管制中央委员会或毒品管制委员会。无论安排由谁来负责国家战略,几乎所有国家都报告采取了多部门办法。

23. 正如《指导原则》中提倡的,减少需求的综合办法需要各个政府和非政府机构的支持、承诺和投入。因此,不仅应在国家一级拟定响应,而且还应有当地社区层面有关机构的积极参与。问题 69 涉及政策制订与实施两方面情况的程度,询问在每个结构层面(国家、地区和地方)有哪些政府、公共和官方机构参与制订和实施减少毒品需求国家战略。该问题还询问有关同一过程中民间社会(非政府组织和工会)的参与情况。表 2 对数据进行了汇总,提供了那些对该问题作出积极响应的百分比,依据是总体抽样(作出答复的 109 个国家)和对该问题每一部分的答复数(将该特定问题的答复总数用作计算的依据)。

24. 这一办法已经被采纳,从而可能在整体上反映抽样情况,这是因为那些响应明显倾向于不作出消极的答复。即为可能合理预期积极响应率较低的那些问题增加缺失的价值。

在调查表的其他地方将消极响应与未响应区分开的问题也很明显,这种设计只允许作出积极响应。尽管如此,不考虑所用的依据,显然要进行大量多部门和多机构合作。在国家和地方一级,卫生机构是最常报告参与制订和实施国家减少需求战略的机构,也就不足为怪了。在卫生部门也经常报告民间社会(非政府组织等)的参与情况。社会服务、教育和司法机关也几乎总是参与制订和实施国家战略。在所有报告国中,大约有半数还提到就业机构在国家一级参与制订和实施减少需求战略。如所报告的那样,在许多国家,滥用毒品、社会排斥和经济贫困之间的联系值得注意,来自民间社会的巨大投入也是这样。这些投入符合《减少毒品需求指导原则宣言》,这显示出政府与非政府机构之间结成伙伴关系的重要性。

表 2
不同部门参与制订和实施减少毒品需求国家战略的情况

部门	国家一级的参与			地方一级的参与			民间社会的参与		
	响应者 的%	响应(积 极/总共)	总抽样 的%	响应者 的%	响应(积 极/总共)	民间社会 的参与%	响应者 的%	响应(积 极/总共)	民间社会 的参与%
卫生	100	101/101	93	89	81/91	74	90	74/82	68
社会服务	97	93/96	85	88	77/88	71	86	69/80	63
教育	96	94/98	86	89	80/90	73	85	66/78	61
执法	98	97/99	89	84	73/87	67	55	35/64	32
司法	96	89/93	82	82	65/79	60	54	32/59	29
就业	74	58/78	53	68	48/71	44	60	38/63	35
其他	83	50/60	46	67	29/43	27	57	21/37	19

25. 问题 70 提出了国家减少毒品需求战略的实施是否得到专用预算支持的问题。所有政策倡议不得不竞争经常是缺乏的预算资源,以保障其顺利实施所需的拨款。因此,为实施减少毒品需求国家战略之具体目标划拨的资源,有可能是政府对减少需求和该领域政策倡议实际影响相对重视程度的一个指标。然而,由于政府筹资是一个错综复杂的问题,而且缺乏专用预算不一定排除通过其他渠道获得资源,故需要引起注意。就是说,令人鼓舞的是,制订了国家战略的多数国家(60%)报告为实施战略划拨了专用预算。

26. 在本报告的前面,曾提到《指导原则》将重点放在评估和采用以证据为基础的办法上。这些原则对于国家战略同样适用。绝大多数制订有国家战略的国家(69%)报告称,对业已取得的成果进行评估和报告的框架已经落实到位。虽然为此采用的机制实际上可能大相径庭,但承认需要进行评价和评估对于已经制订减少需求战略的多数国家依然重要。

2. 评估问题

27. 两年期调查表涉及到评估议题的细节。在所有完成的调查表中,有三分之二(62%)报告它们制订有毒品研究、毒品依赖性和减少毒品需求的国家或地区方案。显然,研究活动的规模和强度因国家而异。例如,美国报告说,仅在 1999 年就向减少需求研究领域投资

668,100,000 美元。诸如伯利兹等其他国家报告，资源短缺阻碍了任何一种研究活动。还提到了促进信息收集的地区和国家协调机构，如欧洲毒品和毒瘾监测中心和美国国家毒品滥用研究所。一些国家提供了有关给人以深刻印象的综合方案的详细情况。例如，墨西哥为各种毒品流行病监测系统投资，包括人口普查、学生调查、治疗报告网和趋势分析等。

28. 诸多可能的议题与毒品问题的研究工作相关，而且许多学科积极参与这类研究。然而，旨在贯彻落实特别会议的活动和具有明确政策针对性的活动特别关注在一个国家毒品滥用的程度和相关格局与趋势。在可供开展监测工作的方法方面已经取得了进展，而且现在对这些问题了解远比以往深入得多。方法的改进往往集中在发展标准化指标、多种方法分析技术、调查技术改进和发展流行估测的间接统计方法上。在各国政府提交给麻委会的年度报告调查表的第二部分，收集了有关全球滥用毒品（毒品流行病学）格局和趋势的数据。鉴于这类信息的重要性及其直接的政策相关性，完成两年期调查表的国家中有 61% 报告它们设立了继续监测滥用毒品问题的框架，这很令人鼓舞。还令人感兴趣的是，毒品流行病学及预防被引述为目前正在开展研究的两个领域。该调查结果对应于问题 74 给出的答案，涉及发表研究结果或会员国在报告期内开展研究的课题领域。表 3 中列示了这些数据。这里再一次出现响应者未回答否定问题的倾向。这样，基于两年期调查表的所有响应的百分比，较之基于具体问题响应率的百分比，可能是衡量全面活动的一个更好的指标。尽管负责填写该表的人或机构也有可能不清楚是否正在开展具体的研究活动，但在任何情况下，这些数据显示了在不同课题领域研究活动的相对频繁程度方面的差异。显然，在某种程度上可以预测，在成本分析、生物化学和药理学领域正在开展的研究为数不多，而研究大多集中在预防、治疗和流行病学领域，一般的社会学和药物政策类居两者之间。对预防、治疗和流行病学研究的投资具有直接的政策相关性。对成本分析的研究理论上非常复杂，并且取决于提供准确的流行病学数据及其他数据。药物管制署一直支持这类工作，但这仍属于一个需要长期探讨的议题，而且迄今只有少数国家有能力在该领域提出令人信服の詳細估测。

表 3
发表研究结果或报告期内开展研究的领域

领域	积极响应		
	响应者 百分比	响应 (积极/总共)	总体抽样 百分比
生物化学	43	24/56	22
药理学	55	35/64	32
社会学	70	50/71	46
流行病学	83	63/76	58
预防	87	66/76	61
治疗	83	63/76	58
一般药物政策	67	47/70	43
成本分析	41	23/56	21

29. 在《减少毒品需求指导原则宣言》中表明了基于对滥用毒品问题和促进减少需求进展方案的性质的合理评估，作出国家战略响应的重要意义。《宣言》呼吁通过涉及减少需求的所有领域的方案，采用对付毒品问题的综合办法。在两年期调查表中，对会员国在减少需求每个领域开展活动的范围进行了评估。减少需求活动分成三个特定领域：预防、治疗和康复；以及减轻滥用毒品对健康和社会的不利影响。要求各国报告它们以多种不同形

式在上述每个领域实施的方案。在评估减少需求活动的开展情况时，重要的是掌握该办法在覆盖率方面的全面情况。为此，列入一个补充问题，询问特定的方案是“个别偶尔”，还是“比较普遍”。由于《宣言》还要求减少需求活动应“注意到性别”或“做过评价”，故针对那些方面提出两个进一步的问题。在解释这些数据时，应当记住任何国家的实际活动结构有可能在很大程度上受到国家毒品滥用问题性质的影响。

30. 表 4 报告了有关属于以下三个一般工作领域的预防活动的信息：关于毒品和滥用毒品的信息与教育；培养生活技能和提供使用毒品的替代品。还要求各国评定各种环境中活动的范围。数据表明，多数预防工作发生在学校并且涉及提供信息。然而，应当记住，存在着一种培养生活技能和使用毒品替代品的倾向，这以被视为处在危险中的特定人口为目标，而不一定被看作适合一般人口适合的办法。它们执行起来也可能比简单的提供信息活动更加复杂和耗费资金。这些因素可部分地解释作为预防活动更加广泛地汇报提供信息和毒品教育工作情况的原因。

31. 有 68% 的国家报告了相对广泛的以学校为基础的毒品教育方案。一些国家报告已将其作为正式学校课程的一部分；例如，爱尔兰从 2000 年 9 月起，在中等学校社会、人文和卫生教育课上进行了有关毒品和滥用药物的教育。同样，澳大利亚已经在学校开设毒品教育课，作为国家毒品教育战略的组成部分。刚好超过半数的国家也报告了以社区为基础的广泛教育方案情况，而且有略少于半数的国家（40%）提到在保健中心的广泛预防方案。所报告的约三分之一方案对性别问题敏感，尽管判断所依据的标准仍不明确，而且可能是一个值得今后更详细审议和讨论的议题。以学校为基础的毒品教育方案也最有可能进行评价（40%）。管教系统和工作场所的教育方案获得的报告最少。该调查结果令人失望，因为这两种环境可能特别适合进行这类毒品预防工作。

32. 培养生活技能涉及一系列旨在增强社会和竞争能力的活动，使个人避免吸毒和毒品问题进一步发展（见表 4，B 节）。在学校环境中更为经常报告的是培养生活技能方案。这类工作有时被视为特别适合高危和易受伤害人群。有 27% 的国家报告了多方面的监狱生活技能方案就可能反映了这一事实。工作场所也是最不经常开展这类工作的环境。类似的调查结果适用于提供使用毒品替代品。这类方案鼓励开展积极的活动和培训，以取代毒品使用可能在人的生活中扮演的角色。人们也常常认为该办法特别适合年轻人和那些被视为处在毒品问题进一步发展的更大风险中的人（见表 4，C 部分）。

33. 那些存在毒品问题的人的治疗和康复显然是减少需求工作的一个重要领域。尽管治疗方案费用较高和较为复杂，但有充分的证据表明它们可能取得成果并且具有成本效率。混合疗法和康复服务非常困难，因为不同会员国的活动和环境各不相同。两年期调查表将集体治疗和康复服务归入下列标题：戒毒；替代疗法；非药物治疗；社会融合。表 5 中可见相应的数据。

34. 戒毒是毒品问题较为著名的治疗方法之一。然而应当注意的是，这一标题下的程序可能种类繁多。戒毒采用的程序可能因毒品种类和国别而异。例如，印度尼西亚报告了运用宗教手段的传统办法和超快速一天戒毒。在其他地方，戒除鸦片可能涉及鸦片替代品——如美散酮——剂量递减处方，持续数天或数周。因此，不应认定所作出的响应描述的是类似的治疗法。最有可能的是服用戒毒药，实际做法有可能大相径庭，从草药治疗到服用麻醉药品。在接受住院或急救治疗的专家中心经常报告戒毒情况。过半数的国家报告了多种住院戒毒服务。有 52% 的国家在普通或精神病医院提供广泛的戒毒服务。考虑到在该环境中提供治疗服务可能出现的困难，人们很有兴趣地注意到，20% 的国家报告称有多种戒毒设施设在刑事司法系统内。

表 4
预防活动的范围

环境	方案范围			方案实施			
	不知道/无响应 (%)	孤立 (%)	较为广泛 (%)	对性别敏感		经过评价的结果	
				总体 抽样的%	报告活动 的国家% ^a	总体 抽样的%	报告活动 的国家% ^a
A. 关于毒品和滥用毒品的信息与教育							
学校	5	27	68	31	33	40	43
基于社区	15	34	51	28	33	33	39
工作场所	33	50	17	21	32	20	31
管教系统	26	42	32	26	35	19	26
保健中心	28	32	40	25	34	28	38
其他	73	7	20	9	33	14	50
B. 培养生活技能							
学校	23	28	49	31	40	29	38
基于社区	30	39	31	24	34	19	28
工作场所	53	37	10	19	41	12	25
管教系统	43	30	27	21	37	14	24
保健中心	41	30	29	20	34	17	28
其他	90	6	4	4	36	2	18
C. 提供使用毒品的替代品							
学校	30	22	48	26	37	26	34
基于社区	37	28	35	22	35	18	29
工作场所	60	31	9	11	27	10	25
管教系统	49	28	23	22	43	15	29
保健中心	51	25	24	20	42	17	34
其他	87	5	8	3	21	4	29

^a 孤立或广泛。

表 5
治疗和康复介入

环境	方案范围			方案实施			
	不知道/ 无响应	孤立	较为广泛	对性别敏感		经过评价的结果	
				总体	报告活动	总体	报告活动
	(%)	(%)	(%)	抽样的%	的国家% ^a	抽样的%	的国家% ^a
A. 戒毒							
普通医院和精神病医院	14	34	52	29	34	37	43
初级护理及其他保健设施	35	47	18	19	30	20	31
管教机关	41	39	20	22	38	12	20
社区机构	58	25	17	16	38	12	29
专科戒毒治疗（住院）	27	16	57	29	41	34	47
专 科 戒 毒 治 疗 （ 不 住 院 ）	28	29	43	26	35	31	43
社会服务	57	25	18	14	32	12	28
其他	94	3	3	3	50	1	17
B. 替代治疗（疗法），不包括短期戒毒							
普通医院和精神病医院	56	26	18	15	33	17	40
初级护理及其他保健设施	63	19	18	13	34	16	41
管教机关	69	17	14	13	41	7	24
专科戒毒治疗（住院）	49	28	23	18	36	19	38
专 科 戒 毒 治 疗 （ 不 住 院 ）	41	17	42	19	33	28	48
社会服务	76	9	15	12	50	9	38
其他	96	1	3	2	50	1	25
C. 非药物治疗							
普通医院和精神病医院	45	28	27	15	27	23	42
初级护理及其他保健设施	54	29	17	12	26	12	26
管教机关	51	25	24	19	40	18	38
专科戒毒治疗（住院）	36	18	46	26	40	31	49
专 科 戒 毒 治 疗 （ 不 住 院 ）	33	21	46	21	32	32	48
社会服务	60	24	16	11	27	13	32
其他	95	2	3	4	80	1	20
D. 社会融合							
普通医院和精神病医院	48	34	18	22	42	18	35
初级护理及其他保健设施	57	35	8	15	34	11	26

管教机关	43	33	24	17	31	16	27
专科戒毒治疗（住院）	38	21	43	22	35	26	41
专科戒毒治疗（不住院）	37	26	37	26	41	31	50
社会服务	46	27	27	18	34	17	31
其他	92	4	4	4	44	3	33

a 孤立或广泛。

35. 毒品替代治疗涉及给患有毒品问题的患者开处方药，替代服用非法毒品，但经常不一定持续很长时间。替代治疗通常与海洛因及其他鸦片制剂有关。为了澄清情况，这一问题不包括旨在戒毒的短期药物疗法。两年期调查表取得了有关提供与戒毒法大体相似的替代疗法的数据。有 23% 的国家报告广泛提供了住院替代治疗，有 42% 的国家称广泛提供了急救替代治疗。所报告的一个有趣的差异是社会服务对替代疗法的参与多于对戒毒法的参与。还值得注意的是，大约三分之一的国家报告在管教机关实施广泛的替代疗法。就对性别敏感的方案而言，结果再次多少令人失望。然而，对该问题响应率低表明可能有一些界定问题。综合方案评价率也留有相当大的改进余地。至于其他治疗方法，专业服务机构最有可能是评价的对象。不过据报，即使在这类情况下，通过对数据作出最积极的解释，也只有大约半数的非住院专业服务机构进行了评价。

36. 关于提供非药物治疗的报告遵循与戒毒和替代疗法类似的格局。以此为题的疗法和干预方法举不胜举，并且似乎多数在住院或急救的基础上由专家服务机构提供。不过，据称在管教设施里实施了更高水平的非药物治疗。考虑到多数存在毒品问题的人在任管教设施里，并且一些国家制定了旨在抑制恶习复发的社会融合方案，这也是可以理解的。社会服务机构的参与程度也高于所审议的其他治疗方法。这很可能与社会融合的活动不一定要与所审议的其他治疗领域相同水平的医疗投入这一事实相关，因此，非药物治疗或许更有可能通过参与社会护理的机构来提供。

37. 两年期调查表还涉及为减轻滥用毒品对健康和社会的消极影响作好准备的程度（见表 6）。该领域首要事项是关注与毒品有关的血液感染，主要是艾滋病毒。然而，这些方案还可能涉及其他问题，如过剂量预防、提供信息和促进初级保健服务。与论及的其他治疗努力相比，其中一些活动属于较新的发展。尽管如此，有 43% 的报告国广泛地报告，有相当多的活动报称提供联系方案，这种方案可能有一整套目标，诸如发挥接受更正规治疗选择的渠道的作用。最终认识到传播有关安全程序的信息的重要性，有 35% 的响应国报告开展了广泛的活动和传染病检验方案。据推测，29% 的国家也广泛提供抗乙型肝炎传染的疫苗，乙型肝炎可能通过共用注射设备传染。三分之一的国家报称实施了广泛的避孕套分发计划，以降低在毒品滥用者之间性行为传染的发病率。考虑到危险的性行为经常与毒品问题有关，可以认为这样做是适当的。在政治上更有争议的领域是向毒品注射者提供清洁的注射设备（针头和注射器交换），这是某些国家逐步完善的作为应对艾滋病毒及其他血液感染危险的一种做法。大约一半的响应国在一定程度上报告了注射器交换问题，20% 报告了全面覆盖率。调查表的措辞只允许答复不知道。为了澄清情况，未答复和答复不知道已合并提供的表格中。看来，“不知道/未响应”这一类答复大多表明没有有关的服务，而并非响应者只是不知道情况。

38. 在 D 节，两年期调查表涉及到组织减少需求活动的主题和是否设立多部门委员会来增进伙伴关系。这里的结果异常积极。多数国家（所有响应国的 84% 和对问题作出答复的 96%）报告它们在国家层面设立多部门委员会。报称存在地方多部门委员会者数目略少（所有响应国的 62% 和对问题作出答复的 83%）。区域一级的委员会提出报告的可能性略少，尽管这一差别微不足道（所有响应国的 59% 和对问题作出答复的 80%）。多数国家（所有响应国的 59% 和对问题作出答复的 76%）也报告为非政府组织设立一个总括组织。还

广泛报告了网络组织和协作机制的情况，为确定和吸纳新的伙伴做好了准备（所有响应国的 61%和对问题作出答复的 83%）。

表 6
减轻滥用毒品对健康和社会的消极影响

环境	方案范围			方案实施			
	不知道/ 无响应 (%)	孤立 (%)	较为广泛 (%)	对性别敏感		经过评价的结果	
				总体	报告活动	总体	报告活动
				抽样的% 的国家% ^a	抽样的% 的国家% ^a	抽样的% 的国家% ^a	抽样的% 的国家% ^a
低临界点干预	37	36	27	20	32	24	38
推广	34	23	43	21	32	26	39
应急收容所	56	27	17	15	33	12	27
过剂量预防方案	72	17	11	7	23	8	29
传播关于安全程序的信息	45	20	35	13	23	13	23
针头和注射器交换方案	58	22	20	10	24	19	46
提供清洁剂	71	18	11	8	28	7	25
传染病检验方案	38	25	37	17	27	19	31
疫苗接种	54	17	29	11	24	14	30
避孕套分发	36	30	34	19	30	15	23
其他	90	7	3	3	27	3	27

^a 孤立或广泛。

39. 众所周知，毒品问题经常与其他社会问题缠绕在一起，因此它们可能对社会中的贫困阶层和边际群体产生过于严重的影响。因此，减少需求工作的一个重要领域就是要确定那些特别容易受到毒品问题伤害的群体。这能导致更好地制定减少需求方案和确立其目标。在此方面，重要的是要确保干预措施尊重文化的多样性和对此保持敏感，这是在《减少毒品需求指导原则宣言》中特别确定的一个问题。指导方针能够帮助确保在该领域遵循良好做法。调查表的许多响应国都报告拥有关于预防活动（71%）、治疗服务（74%）和康复服务（61%）的指导方针。一个补充问题询问这类指导方针是否考虑到文化多样性和

有关与性别、年龄以及人口中在社会、经济和地理上受排斥群体有关的具体需求。有 62% 的国家报称情况正是如此。制定对这类问题敏感的指导方针并不是一项无足轻重的任务。对于该问题在实践中如何处理以及各国之间就此能够共享哪些教训做个比较，可能大有帮助。

40. 以那些特别易受伤害者为目标开展减少需求活动的重要性看来得到普遍认同，所有国家中有 62% 报告了该领域的特别方案。视为易受毒品问题伤害的群体因社会的不同而各异，虽然也可能预测某些共性。在已经制定减少需求方案的地方，确定为易受伤害的群体包括色情业者、囚犯、使用毒品父母的子女、土著居民、街头流浪儿童和无家可归者、少数民族人口、青少年罪犯、运输工人、经济上陷入边缘处境者、失学儿童和娱乐业的员工。在制定方案时，考虑作为减少需求工作对象的那些人的观点，被视为正确做法的一个要点。两年期调查表的问题 85 询问年轻人或危险阶层的成员是否参与方案制定或实施。据报告，年轻人参与比危险阶层成员参与更为普遍（所有国家中分别为 70% 和 58%）。

41. 一个常被视为易受毒品问题伤害的阶层由司法系统中的囚犯所组成。所有响应国中有 47% 曾报告拥有专门以社区内获得释放的囚犯为目标的减少需求方案，尽管那些以释放前的囚犯为目标的方案更为常见（所有国家的 53%）。此外，在所有国家中，有 44% 的国家已经为毒品犯制定了方案，作为惩罚和服刑的替代办法。

42. 多数国家（81%）报告说，它们的国家药物战略包括公众宣传运动。这些运动通常基于评估（答复的 79%），并且考虑到人口的社会和文化特点（答复的 89%），但它们常常得不到评价（答复的 53%）。

3. 积累经验

43. 两年期调查表的最后一节题为“积累经验”，要求各国考虑如何才能确保将行之有效的方案活动所吸取的教训转变为确保持之以恒和良好做法的进一步发展。关于在专门针对毒品的服务机构内的培训，半数以上的国家报告目前正在提供培训。然而，对于不专门针对毒品的服务机构，情况就远非如此。多数国家报告为专门的和非专门的方案工作人员均可提供某种形式的初步培训。

44. 有 62% 的国家报告说，它们的战略和活动受到监控和评价，使之能够改进其减少毒品需求国家战略。许多国家还报告称在双边一级（74%）、地区一级（80%）和多边一级（74%）参与信息交流的国际协调机制。所有国家中不足半数（45%）报称拥有关于减少毒品需求信息的国家数据库，这较令人失望。在存在这类数据库的地方，也不常与跨国或全球网络相连（响应国的 35% 和所有国家的 24% 报告存在这种情况）。考虑到各国在调查表中报告的各类经验，一个重要性显而易见的领域是如何才能在各国之间分享所取得的经验教训。

45. 总之，对两年期调查表的初步分析表明，这一工具在监控全球减少毒品需求努力方面发挥着有益的作用。这一工具的确遇到了技术困难，最主要的困难是并非总是很容易区分无响应和消极响应。所有技术术语是否正作出统一的解释，这一点也尚不明了。尽管如此，这一工具的表现整体上令人满意，并且应证明足以为将来的审查提供基准数据。甚至在对该工具的初步分析中就可得出的一项明确信息是，各国在减少需求活动中积累了丰富的经验，因此可从分享如何取得最大进展的信息中获益匪浅。

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

46. 在二十世纪初，全球鸦片产量估计为每年 20,000 吨左右。如今，鸦片产量已经降到不足该数量的三分之一，2000 年全球合法生产鸦片约 1,300 吨，非法生产约 4,700 吨。在这种全球情况中，更加有趣的实例是持久地成功根除毒品作物。二十世纪初每年生产的 20,000 吨鸦片大部分产于中国。今天中国的合法鸦片产量约为 20 吨，几乎可以忽略不计，而且在过去 50 年实际上不存在非法种植。毒品管制的历史有许多这样的实例。其他持久地根除鸦片的案例包括玻利维亚、危地马拉、伊朗伊斯兰共和国、黎巴嫩、巴基斯坦、秘鲁、泰国和土耳其。

47. 以往的经验证明，铲除非法种植能够实现并且持久保持下去。然而，仍存在一个重大的挑战，其困难程度取决于非法作物生长的不同环境。麻醉品作物的非法种植使一部分乡村居民处在极其不稳定和无保障的境地。由于地理上的偏远性或者由于政治动荡或内战，在非法作物产区经常缺乏有效的政府管制。由于那些偏远地区经常处在国家政府的管制以外，故生活在那里的人们很少或者根本没有机会获得通常由政府提供的甚至是最基本的服务，如教育、卫生和保健。因此，只有在合法提供切实可行和可持续的创收替代办法时，才能消除对麻醉品作物种植的经济依赖。实际上，替代发展办法不过是实施一整套与处理毒品问题核心因素的预定目标相协调的方案。这类方案应当不仅在近期内切实可行地根除麻醉品作物，而且应持久消除那些作物和始终伴随着毒品种植的暴力和无保障状态。不同国家取得的积极成果突出了因地制宜的替代发展干预措施的重要性。

48. 在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》第 18 段中，会员国重申了它们对反映在《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》中的消除非法麻醉品作物的承诺。《行动计划》在许多方面意义重大：首先，各国政府表现出拟定有时限的消除或显著减少非法作物战略的真切承诺和愿望。其次，各国政府强调了监测机制的重要性，认为评估非法种植的范围和趋势至关重要。最后，《行动计划》号召在经济发达地区采取具体行动来支持消除非法种植。

49. 大会在 2000 年 12 月 4 日的第 55/65 号决议中，要求种植和生产非法药物作物的国家在适当场合建立或加强监督和核查非法作物的国家机制，并要求药物管制署执行主任在 2001 年 3 月的第四十四届会议上向麻委会汇报有关《行动计划》的后续行动。

1. 全球非法作物监测方案

50. 麻醉品作物非法种植和根除程度的估计一直出自东拼西凑的资料来源，根本没有为收集和分析非法麻醉品作物的数据以及监测和衡量替代发展方案的成果提供全面的国际机制。为了识别该问题，麻委会在题为“监测和核查非法种植”的第 42/3 号决议中，敦促生产古柯树、大麻作物和罂粟的国家政府设计、建立和实施有效的国家机制，对非法作物进行监测和核查，包括结合地面和空中勘测、卫星监测和遥感的适当方法。它要求药物管制署基于各国政府提供的有关非法作物种植资料建立中央数据库和信息系统。还要求药物管制署协助各国政府建立监测和核查用于毒品生产的非法作物种植的国家机制，并且发展以实施《行动计划》为目标的监测非法种植的国际网络。

51. 为了响应大会和麻委会的要求，发起了一项全球非法作物监测方案，包括以下部分：一个以药物管制署总部为基地的全球支助项目；以及针对大面积种植非法作物的国家的六项国家项目，即亚洲的阿富汗、老挝人民民主共和国和缅甸，拉丁美洲的玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁。其目的是协助各国在 2001 年年底前建立监测系统（阿富汗除外，药物管制

署自己在阿富汗进行调查, 不进行能力建设), 从而能够产生国际可比数据和借以衡量实现 2008 年根除目标进展情况的基准。该方案还可以快速探测可能的“气球效应”, 即当一个地区减少药物作物触发以前影响较小的地区开始种植。这一方案凭借与欧洲航天局(欧空局)的技术合作, 于 2000 年 1 月开始实施。

52. 这些国家分项将支持国家机构(阿富汗除外)运用卫星图像、地理信息系统(GIS)和全球定位系统(GPS)等领先的地理信息技术, 连同地面和空中勘测, 发展在其各自境内监测和评价非法作物种植的能力。按照与欧空局达成的合作伙伴协定, 药物管制署在六个优先国家执行若干评估和方案制定任务。方法的落实将由一个在遥感和监测领域国际公认的专家组成的小组定期进行审查。

53. 在秘鲁, 第一阶段古柯监测项目正在全面展开, 目的在于根据航空摄影、卫星图像和地面勘察的综合判读绘制 11 个古柯生长区的详细地图。空中侦察已经确定了六个古柯生长区。在哥伦比亚, 监测项目始于 1999 年 9 月。它的基础是哥伦比亚的瓜维亚雷和沃佩斯和比查达部分地区首次卫星勘察试验阶段的联系项目, 并且将与欧洲委员会资助的未来土地使用情况绘图项目联系起来。在一项全国性勘察中正在广泛使用卫星成像, 绘制非法古柯种植范围图并且为根除努力提供支持。在玻利维亚和缅甸, 监测活动处在初期阶段, 并且将从实施针对其非法作物监测方案的特定方法中受益。为了支持玻利维亚令人印象深刻的根除方案, 提供了技术咨询, 以发展确认和监测正在转移到偏远地区(特别是查帕雷和 Yungas 地区)的非法种植的国家系统。缅甸将从考虑到种植区出入困难和地形复杂性的办法中受益。在药物管制署替代发展项目领域开始进行有关使用卫星图像的准备工作的第一步。阿富汗和老挝人民民主共和国的可靠地面侦察已经落实到位, 结合卫星图像、地理信息系统和全球定位系统将尽可能改善对非法种植的评估。国家系统预期将对建立和加强国际非法作物监测网络作出突出的贡献。

54. 在几乎所有古柯和鸦片产区, 妇女参与种植非法作物, 就像参与其他作物种植那样。将性别观点纳入替代发展项目中已经提高了活动的有效性和可持续性。从 1998 年 10 月至 2000 年 1 月, 药物管制署对替代发展中关于将性别观点纳入主流活动进行了评估。结果反映在药物管制署关于将性别观点纳入替代发展中的主流之最佳做法的指导方针中, 这体现了受麻醉品作物非法种植影响的地理区域性别状况的现有知识和经验。指导方针将首先用于培训目的和项目发展实施。

2. 按地区分列替代发展倡议概览

(a) 中亚、南亚和西南亚

55. 2000 年, 经过巴基斯坦政府成功的根除努力和罂粟种植者转向替代发展, 巴基斯坦西北边境省迪尔县的罂粟种植已经从 1992 年的大约 3,700 公顷减少到 2000 年的接近零。迪尔县的药物管制署替代发展项目也为这一成果作出了贡献。药物管制署迪尔县发展项目的第二阶段于 1994 年开始实施, 比原计划提前整一年实现了目标。公路、电力、灌溉渠、水土保持工程和植树造林初具规模, 加之多样化农作物格局取代了作为该地区主要商品作物的罂粟, 成果有目共睹。在那些发展当中, 道路尤为重要, 因为它们使得所谓的隐蔽区域对外部世界的合法贸易开放。为了维持消除罂粟作物, 已经开始为 5 - 10 年巩固方案制订计划, 涉及到双边和多边援助。

56. 1980 年, 阿富汗还是一个相对较小的鸦片生产者或来源, 生产的鸦片大多供国内使

用，数量有限的鸦片转给西方旅游者。二十年的长期战乱使该国变成了陷于崩溃的国家，非法鸦片种植以及鸦片和海洛因生产达到令人担忧的水平。1990 年代末，阿富汗不仅是世界上最贫穷的国家，而且显然是非法鸦片最重要的生产者，1999 年占全球非法鸦片产量供应的 79%，2000 年约为 70%。

57. 阿富汗经济形势每况愈下，尤其是极低的仅供维持生存标准和结构性脆弱加之营销乏术的农业部门，连同长期的政治不确定性，促使其将罂粟种植看成是唯一的作物，在目前的境况下，这可能创造足够的利润来满足许多阿富汗农民维持生存的基本需求。

58. 阿富汗人仍面对着国际社会削减鸦片产量和海洛因供应的巨大挑战。这一挑战能够化解。阿富汗的局势表现出了一旦条件成熟即成功发展替代品的工作潜力。首先，罂粟种植集中在少数明确界定的地区。2000 年和 1999 年，正如前几年那样，仅在两个省——赫尔曼德省和楠格哈尔省发现了 74% 的罂粟田，而全部种植的 93% 出现在阿富汗 30 个省中的 6 个省。其次，即使在 1999 年——阿富汗收获量创纪录的一年，也只有 1.1% 的可耕地用于种植罂粟。第三，按全球巨大的利润来衡量，非法罂粟种植取得的利润份额对于阿富汗小得令人难以置信。药物管制署一直在敦促塔利班当局对该国令人担忧的非法毒品生产实行管制。2000 年 6 月，塔利班最高领导人签发了一项政令，下一个播种季节全面禁止罂粟种植。2001 年的药物管制署罂粟普查表明，禁令的有效执行已导致该国罂粟种植和生产大幅度减少。

59. 根据供需状况，价格大幅度浮动。由于 1999 年创纪录的鸦片产量，2000 年年初鸦片价格暴跌，从 1999 年的每千克鸦片约 60 美元跌至每千克仅 30 美元。2000 年鸦片生产的种植场门口价格估计为 9,100 万美元，相比之下 1999 年为 2.51 亿美元。2000 年鸦片零售价减半，几乎完全抵消了 1999 年鸦片产量的翻番。由于本季节禁止罂粟种植，2001 年鸦片的价格提高了。

60. 过去三年，药物管制署一直与楠格哈尔和坎大哈省四个县的地方社区合作，发展适合阿富汗的通用替代发展方法。按照试验项目开展的活动旨在创造替代的生活来源，增加种植场内外的收入机会和改善社会服务及社区和睦。通过参与计划，目标县的受益人获得机会，以其融入一揽子发展援助为目标，确定和优先关注它们的需求。项目覆盖区非法种植减少表明项目取得了成果，即使在 1999 年和 2000 年所有鸦片种植区种植量增加时也是如此。然而，那是一项长期战略。为了大规模实施，减少罂粟方案需要恢复和平、稳定和发挥职能的国家当局所作的保证。

(b) 东南亚

61. 在泰国，已经成功地实施了麻醉品作物管制方案，非法罂粟种植面积降至 702 公顷，1999 年鸦片产量减至 8 吨。

62. 在缅甸，瓦邦南部地区一项耗资 1560 万 美元的五年替代发展方案启动阶段于 1998 年开始实施。该方案以靠近中国边境的瓦邦地区巨大的鸦片产区为目标。目的在于通过以社区为基础的可持续办法大幅度减少非法罂粟种植，减少和最终消除基于鸦片的经济。方案的关键部分包括社区发展、提供卫生及教育服务和创收活动以及监测鸦片产量，确保取得预期的结果。1999 年，完成了基础性的罂粟种植地面和空中普查。可以提供罂粟种植、土地使用和社会经济数据。药物管制署还向瓦邦北部和哥冈地区当地社区发起的鸦片根除方案提供支助，提供灌溉系统、高产稻种和改善道路交通。

63. 1999 年 5 月, 老挝人民民主共和国政府开始实施一项为期六年的方案, 以便在 2006 年以前消除罂粟种植。该替代发展方案由老挝国家毒品管制及监督委员会发起, 得到了药物管制署的支持, 以八个北方省的 15 个优先县为目标。2000 年和 2001 年初开始落实若干新倡议, 包括负责协调、监测和支持六年方案的方案促进单位, 以及丰沙里省最优先的县为目标的替代发展新项目。老挝人民民主共和国的替代发展已经对改善乡村生活、减少对鸦片生产和消费的依赖性作出了贡献。1998 至 2000 年间罂粟种植区减少了 29%。在每个正在实施替代发展方案的县, 显著的减少引人注目。已经开始与亚洲开发银行进行合作, 将以村为基础的毒品管制活动并入亚银的乡村发展方案。

64. 在越南, 药物管制署支助义安省 400 万美元的建山替代发展试验项目, 该省与老挝人民民主共和国接壤, 人口 57,000 人, 面积 179,000 公顷。该项目在 2000 年顺利完成。严格执行政府对罂粟种植的禁令已经成功地将项目区域非法罂粟种植减少了 90%以上, 而在该项目开始时, 该区域出产的鸦片比该国任何县都要多。传统吸食鸦片的人数从 1994 年的 2,800 人减少到 2000 年的不足 500 人。该项目项下以村为基础的倡议和活动已经改善了社会经济条件并且为乡村引进各种可选择的创收活动。然而, 为了确保初步成果的可持续性, 据认为扩大援助是必要的。因此, 药物管制署根据项目评价的建议, 协助拟定 2000 年开始的第二阶段项目。

(c) 安第斯山区

65. 在大会第二十届特别会议以后, 玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁制订了三个独立的业务计划, 将消除非法药物作物与一整套替代发展措施结合起来。三个业务计划总共由 18 个项目组成, 其中 12 个已在实施, 需要对实现替代发展目标必不可少的投资: 开发证明有市场的农业、生产商品作物和粮食作物、木浆用材和生活资料; 并且伴随着必要的基础设施开发和培训, 使现有的生产者社团实现现代化。这些项目特别重视有效推广生产和营销领域具有竞争力的商业惯例以及环境保护的重要性。

66. 药物管制署与其他双边捐助人一道, 与玻利维亚政府合作建设资本和社会基础设施, 使替代发展成为一项切实可行的事业。玻利维亚的“尊严计划”规定到 2002 年彻底根除非法古柯作物。尊严计划由四部分组成——预防和康复、古柯根除、禁止和替代发展——替代发展显然是最重要的, 占尊严计划总投资的 73%。政府已经批准一项国家毒品预防及康复计划, 作为玻利维亚减少非法毒品(尤其是可卡因)供求战略的组成部分。玻利维亚业务计划的一个重要部分是查帕雷地区农林方案。与私营部门和农民社团协作, 药物管制署正在证明从环境角度合理利用森林是地方居民长期可靠的收入和就业来源。双边或通过药物管制署运作的捐助人已经为减少农民对古柯生产的经济依赖性和提高他们的生活标准作出了贡献。在管制和禁止领域, 药物管制署正在协助培训玻利维亚官方与贩毒活动作斗争。

67. 玻利维亚实施中的农林方案从 1998 年的 300 万美元预算扩大到 2000 年的总预算 940 万美元, 包括来自玻利维亚政府的 120 万美元费用分摊捐款。一些新的供资也将涉及 Yungas 的非法古柯种植, 这是一个玻利维亚法律准许出于传统目的种植有限的古柯的地区, 但这也越来越多地用于非法种植。有 750 个家庭将从方案中获得技术支持, 主要是提高该区域的咖啡产量, 尤其是供出口的有机肥料咖啡。农林方案直接与查帕雷的 1,800 多个家庭协作, 组成森林管理机构的股东, 支持林业产品的加工和营销, 包括木材和诸如棕榈芯、柑桔、西番莲子、橡胶和香蕉等商品作物。林业管理方案目前覆盖查帕雷的 4,000

公顷土地。环境合理的林业管理系统出产的木制品发展前途尤为广阔，使一些原古柯种植者每年每公顷收获高达 4,700 美元，具有在七、八年里每年每公顷增加到 6,000 美元的潜力。相比之下，非法古柯种植的平均收入约为每年每公顷 2,900 美元。同样重要的是，该方案协助地方和国家当局恢复以前因种植古柯而退化的土壤。2000 年年底，在省一级建立了一个林业技术中心，以确保方案结束后项目成果的可持续性。

68. 玻利维亚第二个价值 500 万美元的业务计划项目于 2000 年年底启动，目的在于利用不同的农业和非农业专业 350 种培训课程培训 8,500 名年轻人，以及支持接受过培训的人进入劳动力市场和促进创办小型企业。第三个业务计划项目协助玻利维亚政府为替代发展和更好地协调国内外资源，建立一体化国家规划、管理和监督体制。

69. 按照秘鲁的业务计划，药物管制署在 2000 年为替代发展项目拨款 640 万美元，包括支持国家毒品管制委员会（Contradrogas），以及一个基于卫星图像、航空摄影和地面勘察的国家古柯种植监测系统。替代发展项目现在覆盖下瓦利亚加、Pichis-Palcazu 河谷（以中塞尔瓦闻名）、Inambari-Tambopata 河谷（以普诺塞尔瓦闻名）和阿普里马克河谷四大古柯种植区。这些项目项下提供的技术援助继续将重点放在对生产组织的直接支助、改进诸如可可和咖啡等传统作物的生产制度的一揽子技术方案（包括有组织种植咖啡生长比例）以及开发合适的产品上。农业企业面向经营的管理做法，包括棕榈油和棕榈芯生产，已经显示出良好的市场潜力。况且，药物管制署支持改良中塞尔瓦项目的牛畜繁育，该项目正在对靠近玻利维亚边境的 Inambari-Tambopata 地区乡村道路基础设施升级改造。

70. 然而，由于财政限制，在阿普里马克、Inambari-Tambopata 和中塞尔瓦开展的项目活动的规模小于原来的计划。尽管幸亏 2000 年收到的捐助资金弥补了某些融资缺口，但 2001 年年初预算状况仍存在困难。此外，政治局势紧张以及瓦利亚加发生的与政府根除运动相关的社会动乱经常使实施进程放慢。

71. 按照哥伦比亚的业务计划，药物管制署为 2000 年的替代发展活动提供了 230 万美元。药物管制署继续在国家、地区和市一级协助国家替代发展计划办公室（PLANTE），为该地区制订和实施专用于替代发展的生产项目。重点放在确保这些项目并入地区和市政发展计划中。尽管暴力活动盛行，药物管制署仍继续支持农业推广服务，使之惠及博利瓦尔、卡克塔、考卡、纳里尼奥、梅塔和普图马约各省的 2,200 个家庭。第二个业务计划项目——“梅塔-卡克塔替代发展”于 1999 年开始实施。大约 415 个家庭接受了有关双重目的牛畜繁育和香蕉生产培训和推广服务，并且为大约 100 个家庭提供改良牛。药物管制署还为一项耗资 500 万美元的卡克塔省和纳里尼奥省改良牛畜繁育项目的准备工作提供帮助，该项目将于 2001 年开始活动。

72. 药物管制署也继续支持建立非法作物监测系统，以便能够识别和定量分析非法古柯和罂粟种植以及替代发展所取得的进展。2001 年年底，该系统将产生全国各地有关非法作物的数据。

3. 两年期调查表中报告的各国政府根除非法药物作物和替代发展的行动

73. 在 109 个提交两年期调查表的政府当中，最多有 42 个政府（39%）涉及了在一定程度上与《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》有关的问题。

74. 询问各国政府是否制订有减少和最终消除非法药物作物种植的国家计划或方案，其中包括替代发展。

75. 一些政府，包括答复调查表第六节中有关替代发展问题的 30% 的政府指出，它们已经通过了减少和消除非法药物作物种植的综合国家计划，其中包括替代发展。对于受到古柯灌木（玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁）和罂粟（巴基斯坦、缅甸、老挝人民民主共和国、哥伦比亚和缅甸）非法种植直接影响的国家来说，自特别会议以来，它们借助国际社会的额外支持和各国政府的直接投资，综合替代发展方案得以制定和加强。这对秘鲁和玻利维亚根除古柯灌木以及老挝人民民主共和国和巴基斯坦根除罂粟的重大进展作出了贡献。

76. 其他一些国家表明，它们已经制定根除非法作物的国家方案，没有任何附带的替代发展方案，在涉及根除大麻时尤其是这样。其主要原因是缺乏国际社会的资助和技术支持。

77. 一些与毒品生产国毗邻的国家已经开始拟定在已经探测到非法种植罂粟、古柯灌木和大麻的边境地区根除非法作物和促进替代发展的行动计划。

78. 在哥伦比亚，替代发展方案在和平进程（涉及执行 1998-2002 年发展计划，“营造和平的变革”）的框架内，与《哥伦比亚计划》一道实施，以期将替代发展方案扩大到消除古柯灌木和罂粟。

79. 已经设立了专门机构来发起和协调国家替代发展方案的实施工作。这些专门机构凭借负责各个经济和社会部门的各部和机构的支持开展工作，尤其是农业、保健、教育、社会福利、信息、司法及执法、农村及社会发展、地区发展以及环境等部门。答复调查表第六节的国家大多数提到主管部、机构、私人实体管理或参与替代发展。除政府机构外，私营企业、省市机构和非政府组织也参与了替代发展方案。

80. 国家政府答复调查表的中有 37% 报告说，它们的国家计划或方案包括根除或者确保减少和最终消除非法药物作物种植的其他强制性措施。

81. 在一些国家，利用空中和陆基设备以及执法方案和以乡村人口为目标的经济奖励办法，来识别和根除非法作物的措施，已成为替代发展方案的组成部分。

82. 根除非法作物是这一战略的基石。在制定根除方案时要考虑到罂粟和大麻的播种周期以及蔬菜生长周期。空中侦察用来探测非法作物或播种区域。在多数情况下，以人工方式销毁非法作物。诸如墨西哥和南非等一些国家报告说，利用飞机喷洒除莠剂来销毁非法作物。正在对涉嫌非法种植和生产的犯罪活动进行调查，以摧毁有关的犯罪组织。

83. 一些国家指出，其方案主要集中在根除大麻种植上，而不包括发展方案。尽管美国有一项根除非法作物的国家计划，但它并未推广替代发展作为减少非法种植的方法，而是强调旨在罚没和销毁作物的执法活动。一些政府报告了有关根除非法大麻种植的努力。菲律宾危险药品委员会正在开展一项题为“关于销毁大麻植物的细菌学实验”的研究。

84. 一些国家已经制定了根除大麻栽植的方案。在澳大利亚，利用国家公园和野生动物服务机构的直升飞机来探测国家公园中的大麻种植情况；前视红外线雷达被用来探测水栽作物并确定这类作物的位置。

85. 20% 的国家政府称，在农业生产利润很低的地区已采取替代发展方案或旨在强制根除的措施。在一些国家（如墨西哥），根除非法药物作物和农村发展方案在非法麻醉品作物种植高发地区和在那些濒于成为非法作物产区的地区联合实施。注意到一些非法作物种植的高发地区不适合农业生产。

86. 替代发展需要长期和持久的资助。一些国家政府表示，替代发展和/或根除非法麻醉品作物的其他途径的资金筹措机制实现制度化或定期作计划。在玻利维亚、哥伦比亚和巴

基斯坦，替代发展的资助通过双边和多边协议以及通过国家预算和公共和私人机构的捐助来提供。负责替代发展的国家机构通常在资金筹措方面发挥关键作用。在其他场合，替代发展的资助仅仅来自国家预算。菲律宾政府正在努力对农民进行宣传工作、扩大财政支持和提供有关现代耕作方式和技术的培训，作为其对抗非法大麻种植努力的一部分。

87. 各国政府被问及它们如何资助根除非法麻醉品作物和替代发展方案。好些政府提供了关于根除非法麻醉品作物和替代发展方案资助方式的信息。其中有些表示根除非法麻醉品作物和替代发展方案仅通过国家预算来提供资金。其他政府正在利用包括药物管制署在内的双边或多边来源提供国际援助，补充国家预算划拨给根除非法作物的资源。在某些情况下，为了根除非法作物的目的向警察局划拨了资源。

88. 已经开始实行融资方案的新倡议。在哥伦比亚，替代发展方案正在通过国家预算、与美洲开发银行签约的贷款以及国际合作机构的捐款来提供资金。在菲律宾，政府通过私人银行和合作社向农民发放低息贷款，作为提供一个替代收入来源的手段。

89. 替代发展需要范围广阔的专门技术知识。在答复调查表关于替代发展的第六节的 42 个政府中，32 个政府表示，它们拥有开展替代发展方案的专门技术知识。一些国家正在通过其技术援助方案向发展中国家提供资助和技术援助。14% 的政府答复说，它们已经获得替代发展或根除非法毒品作物方案的技术援助；其中一些政府表示收到的一份财政资源出自双边或其他来源。

90. 好些发展中国家表示，无论从双边还是多边来源，它们均未获得任何针对根除非法作物或替代发展的技术援助。那些政府报告说，根除非法作物的努力正在通过国家一级的现有资源提供资金，而且来自国家预算的那部分大多划拨给执法部门。其他政府正通过将国家预算的一大部分专门用于替代发展来资助根除非法作物的努力，并且得到一般公共机构或私人机构资源的补充。技术和财政援助的一个重要来源是双边或多边来源的捐款。

91. 要求各国政府汇报在双边、地区或多边基础上提供给其他国家的根除非法麻醉品作物替代发展方案的援助情况。16% 政府表示它们正在双边、地区或多边基础上向其他国家提供援助。尽管没有受到非法种植的直接影响，但一些发达国家正在双边或多边一级提供技术援助，特别是通过药物管制署或诸如（就美国而言）美洲国家组织（美洲组织）的美洲管制药物滥用委员会（CICAD）等其他多边机制，以支持各国通过替代发展来努力根除非法作物。

92. 加拿大国际开发署支持受非法种植影响的区域或邻近区域的减少贫困方案，提供切实可行的非法麻醉品作物种植替代办法，并且缓解了农民因贫困而要转向非法种植的要求。1999 年，西班牙为替代发展提供了 8,000 万比塞塔，其中包括用于秘鲁替代发展的债务注销。1999 年，美国直接或通过诸如药物管制署和美洲管制药物滥用委员会这样的机构，为玻利维亚、哥伦比亚、老挝人民民主共和国、巴基斯坦、秘鲁和泰国的方案提供了 6,300 万美元。联合王国正在支持玻利维亚、秘鲁和巴基斯坦的药物管制署替代发展项目，投资 680 万英镑。自 1990 年以来，德国双边援助方案已经通过双边技术合作项目以及由德国技术合作署实施的方案，向玻利维亚、哥伦比亚、老挝人民民主共和国和秘鲁提供援助，1981 年至 1999 年间预算为 2.25 亿德国马克或约 1.23 亿美元。此外，在多边一级，德国一直向阿富汗、玻利维亚、哥伦比亚、巴基斯坦、秘鲁、泰国和越南的替代发展合作提供支持，由药物管制署实施，1981 年到 1999 年间总计 7,000 万德国马克或约 3,500 万美元。日本通过其双边合作方案，在 1998 年为替代作物向秘鲁提供了 8 亿日元。

93. 大会已经敦促国际金融机构和地区开发银行达成替代发展的财政援助协议。8 个国家表示它们与金融机构或地区开发银行进行替代发展的协议谈判, 5 个国家获得了积极支持。其他国家正在谋求增加国家和国际来源的资金。哥伦比亚正利用美洲开发银行的贷款为其替代发展方案提供资金。私人银行和合作社正在向农民发放低息贷款。答复这一问题的大多数发展中国家尚未与国际金融机构进行有关替代发展财政援助协议的谈判。

94. 地方和地区一级的体制建设和社区活动, 是替代发展与根除非法作物方案的重要支柱。有 16 个国家报告说, 正在向地方和地区一级的体制建设提供支持, 并且正在通过替代发展与根除非法作物方案扩大对社区活动的支持。已经为在玻利维亚支持市级体制建设和加强生产者组织提供了技术和财政援助。在一些国家, 替代发展计划的拟定有地方社区、市级和部级行政管理机构以及地方和国家机关的参与。它们直接参与有关诸如动物繁育、木材林种植和育种作物的集体项目的设计和实施, 以种植罂粟的村庄为目标。情况表明, 提供给发展中国家的替代发展技术援助的主要焦点, 在于加强地方、国家和地区一级的体制建设。在哥伦比亚, 与社区、市级和部级行政管理机关、非集中化机构和国家替代发展计划办公室合作拟定地区替代发展计划。国家替代发展计划办公室的一项战略是通过参与办法, 加强冲突地区的国家-社区关系。在其他国家, 如尼日利亚, 有一项执行中的社区动员方案。参与办法允许建立和支持村委会, 塞内加尔的情况就是这样。

95. 各国政府将表明是否考虑替代发展的一整套因素。19%的国家政府回答了这一问题。有 17%的政府考虑将参与替代发展的办法考虑在内, 16%考虑性别方面, 17%考虑最贫穷和最易受到伤害的阶层, 19%考虑环境问题, 19%考虑减少非法毒品需求的措施, 另有 17%考虑传统医疗方法。

96. 监测包括非法种植转移在内的非法种植, 是消除非法作物战略的基本部分。有 42 个国家政府答复说, 它们将诸如卫星、航空和地面勘察等机制用于监测非法种植, 包括非法种植转移, 而且与国家、地区和国际组织分享情报。其中 8 个政府表示, 联合运用卫星图像、航空摄影和地面勘察。8 个国家运用空中和地面勘察来识别大麻栽种, 而另外 12 个国家运用陆基勘察来监测大麻和罂粟的非法种植。

97. 诸如玻利维亚和哥伦比亚这样的一些国家, 正在探索增强其非法作物监测能力的手段, 包括在药物管制署和诸如法国和欧洲联盟等捐助方的支持下, 利用遥感和编绘地理信息。情况表明, 各国的目标是在联合国范围内建立一个信息系统, 正如麻委会第 42/3 号决议所要求的那样。

98. 有 17 个国家政府表示, 它们拥有监测和评价替代发展和根除非法麻醉品作物定性和定量影响的系统。15 个政府指出了用来衡量方案影响的指标。例如, 下列指标用来判断玻利维亚根除方案的定性和定量影响: (a) 古柯亚经济的价值 (可卡因与国内生产总值的关系); (b) 查帕雷非法古柯种植面积与合法农作物种植面积的关系 (非法古柯产量剩余最多的地区); (c) 古柯作物的净根除。在哥伦比亚, 国家替代发展计划办公室已经为市典型代表制订了基准, 每年要对之进行审查, 以确定方案进展情况及其影响。在墨西哥, 这些指标包括非法作物向不同地点的转移, 生产周期的修改以及小块土地尺寸的分散和修改。在其他国家, 如黎巴嫩和菲律宾, 指标包括非法药物的价格、该国查获毒品走私的数量和价值以及源于该国并且在海外查获的毒品数量。评价构成规划和酌情重新确定根除努力方向的基本要素。一些提供替代发展技术援助的国家表示, 监测和评价是技术和财政合作方案的组成部分。其中一些国家用以评价的指标包括生活条件、环境状况和体制安排方面的进展。

99. 为了衡量根除非法作物方面取得的进展，各国政府必须定期评估其执行情况和替代发展措施的影响。有 24 个国家政府报告它们每年或定期对其执行情况和替代发展措施的影响进行评估。在一些国家，作物根除方案全年定期评价，并在大麻和鸦片生产周期结束时进行分析。在某些场合，评估按临时需要作出而不是遵循一个固定的时限。

100. 执法措施对于管制非法作物种植和附带替代发展方案至关重要。有 37 个国家报告它们正在采取执法措施来管制非法作物种植和附带替代发展方案。一般而言，受非法种植影响的地区处在不断侦察之下并实施定期根除作业。报告国还提到有关的组织。采取的执法行动包括用飞机向大麻田喷洒除莠剂、人工根除、侦察可疑种植区、利用特工和情报员确定种植园的位置、全国范围定期和年度根除大麻和罂粟运动、包括在涉嫌有组织犯罪时关押非法种植者的惩罚行动、预防性教育和公众宣传运动。在玻利维亚，执法措施包括强行根除新植株和捣毁古柯苗床。

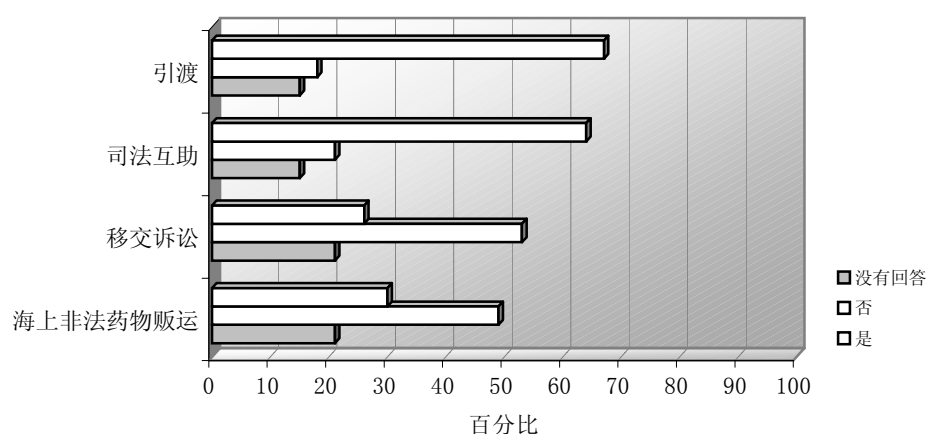
101. 为了支持农村社区，各国政府已开展新的方案，以改善替代发展的经济框架。有 18 个国家政府表示专门设计了现有或计划的活动，以改善替代发展的经济框架，例如，在营销领域。

C. 增进司法合作的措施

102. 在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》第 16 段中，会员国保证增进对付涉嫌毒品犯罪和相关犯罪活动的司法和执法机关之间的多边、地区和分地区合作。为此，鼓励各国在 2003 年底以前，审查并酌情加强促进特别会议通过的司法合作措施的执行，其中包括引渡、法律互助、移交诉讼及其他形式的合作，如控制下交货和海上合作等（见图四）。

图四

在打击非法药物贩运的司法合作方面与其他国家订有协议的国家
（占答复总数的百分比）



103. 国际药物管制条约为国际合作提供了框架。截至 2001 年 9 月 1 日，条约几乎得到了普遍

的加入。自特别会议以来,有 14 个国家已成为 1988 年《公约》的缔约国,使该公约缔约国的数目增加到 161 个国家再加上欧洲共同体;12 个国家成为 1961 年《麻醉品单一公约》⁵和经 1972 年《议定书》⁶修正的该公约的缔约国,使缔约国的数目增至 174 个国家;以及 11 个国家已成为 1971 年《精神药物公约》的缔约国,使缔约国的数目增至 168 个。

104. 加强与非法贩毒作斗争的司法合作的努力必须始终置于最优先的地位。将贩毒要犯绳之以法已证明贩毒组织在协调一致和持久的国家压力下是极其脆弱的,并且由于政府一直在追捕其领导人,故它们一再遭受挫折。例如,有哥伦比亚、墨西哥和美国代表参加的联合执法行动最终拘捕了 30 个大毒枭,捣毁了扩展到美国和欧洲的国际贩毒网。

105. 功能完善的司法系统在所有管制努力中发挥着基础的作用。然而,由于缺乏充分的法律框架,许多发展中国家、经济转型国家和冲突后国家削弱了国内和国际两方面的药物管制努力。例如,对 14 个南部非洲发展共同体国家的评价揭示:有一个国家(莱索托)合法管制立法严重过时;对所有严重贩毒的罪犯惩罚不够;其中只有三个国家能罚没涉嫌前体犯罪的前体;其中多数国家已经发现很难获得支持最终罚没贩毒得来的资产的法庭裁决;任何非南共体国家均未规定移交诉讼;而且南共体国家尚未在针对其领水外涉嫌贩毒的船只采取措施方面,通过任何促进与 1988 年《公约》其他缔约国合作的立法。此外,多数国家仍缺乏国家药物管制协调职能机构和国家药物管制行动计划或国家战略。

1. 引渡

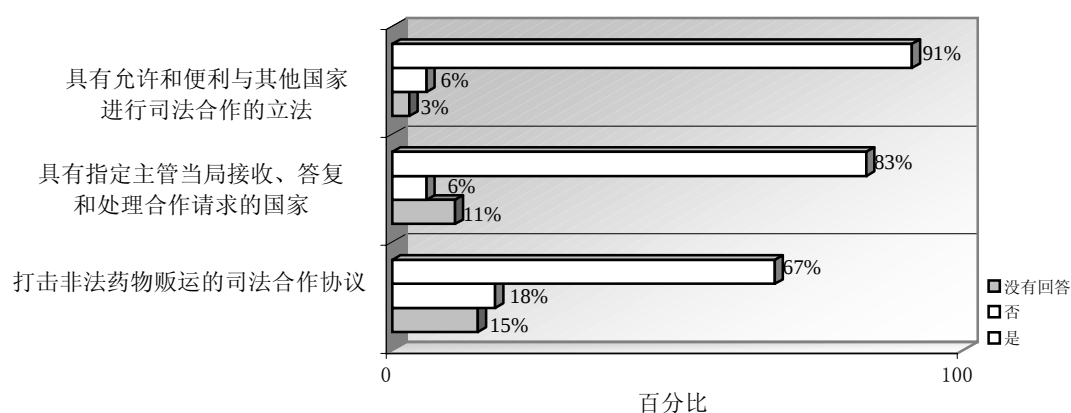
106. 引渡仍然是司法合作的一个关键手段,并且正如 1988 年《公约》呼吁的那样各国政府正在越来越多地签署和执行引渡协议(见图五)。在一些管辖区,国家立法已经修改,使犯有严重贩毒罪的国民得以引渡。1988 年《公约》和特别会议采取的措施力求捣毁长期阻碍各国之间有效引渡合作的两大障碍——许多具有普通法传统的国家的“表面上证据确凿的案件”规则和许多具有大陆法系传统的国家不引渡国民。严格实行那些规则经常意味着拒绝引渡,结果是法官爱莫能助或无法有效行事。一些实行英美法系的国家正在修改其有助于引渡的证据法规,例如,使法庭能够接受大陆法系国家司法官员(预审法官、司法公诉人和审判法官)经核证无误的案件档案中包含的证据。大陆法系国家倾向于改变其法律,允许有条件的临时引渡。不过,多数具有英美法系传统的国家仍然严格实施传统的表面上证据确凿的案件规则,而大陆法系国家大多承认其法律依然妨碍或严重限制国民引渡。有 48%对两年期调查表作出答复的政府表示,它们国家的法律阻碍或严重限制国民引渡。已经有了一些积极的事态发展。多数国家政府(91%)报告说,它们已经通过了慎重考虑其国家引渡程序的立法。一些对调查表作出响应的国家政府(32%)已经简化了引渡程序。例如在阿根廷、哥伦比亚、捷克共和国、匈牙利和斯洛伐克,引渡程序已经作了符合宪法原则及其法制基本概念的简化。加拿大在 1999 年通过了一部新的《全面引渡法》;而在委内瑞拉,则通过了新的《刑事诉讼法》,其中对引渡程序作出了规定。

107. 1988 年《公约》和特别会议采取的措施鼓励各国订立加强司法合作的协议或协定。在引渡领域,67%对调查表作出答复的国家表示,它们已经与其他国家订立了协议,其中包括地区引渡条约,如《欧洲引渡公约》,或者适用于各种犯罪的双边引渡条约或协议,包括毒品犯罪。

108. 此外,埃塞俄比亚、卢森堡、荷兰和菲律宾目前正在审议有关引渡的新立法。许多欧洲国家已经修改或正在修改其国内立法,以符合《欧洲引渡公约》的规定。在某些情况下,没有任何有关引渡的国家立法,可能根据国际引渡协议来批准引渡。

109. 要求各国政府设立专门接受、答复和处理引渡请求的主管机关。这类指定将大大扩展引渡范围并为请求提供便利。多数答复国（83%）已经设立了主管机关。所示的主管机关包括外交部、检察总长办公室、司法部以及负责与国际刑事警察组织（刑警组织）合作的国家警察分支机构。

图五
引渡
（占答复总数的百分比）



2. 司法互助

110. 特别会议通过的建议和 1988 年《公约》谋求确立和加强更加有效地识别严重犯罪的司法互助（见图六）。对调查表作出答复的一些国家政府（27%）表示它们已经审查了司法互助的程序。许多国家现在已经通过了符合 1988 年《公约》和特别会议所通过的提议的法律互助法，以便针对贩毒和严重犯罪实施全球打击。多数国家政府（81%）已经通过了准许和促进法律互助领域合作的国家立法。根据对调查表的答复，一些国家政府仍没有促进法律互助的国家立法。

111. 区域组织经常率先倡议加强法律互助。诸如北欧国家警察及海关合作组织和欧洲联盟范围内欧洲司法网等分区域机制已经加强了法律互助领域的合作。制订双边条约也一直在加强。对调查表作出答复的许多国家（64%）表示它们已经达成了法律互助领域的双边协议。

112. 法律互助方面的有效合作需要提出请求的国家快速响应。实际上，这意味着提出和被提出请求的国家快速有效地协作、沟通、协调和解决问题。然而，一些政府仍遇到困难。一些国家经常缺乏训练有素的人员、基础设施和设备，无论是提出请求，还是对请求作出迅速有效的反应均是如此。不过，一些国家政府已经采取了措施，对法律互助请求作出迅速反应。对调查表作出答复的多数国家（82%）表示它们已经指定一个或多个有权提出和执行，或

者为执行而传达司法互助请求的中央机构。指定的中央机构包括司法部、最高法院秘书处、检察官办公室或联邦警察。然而，在 1988 年《公约》的 167 个缔约国中，只有 127 个国家和属地按照《公约》的要求将其中央机构的详细情况通知秘书长。

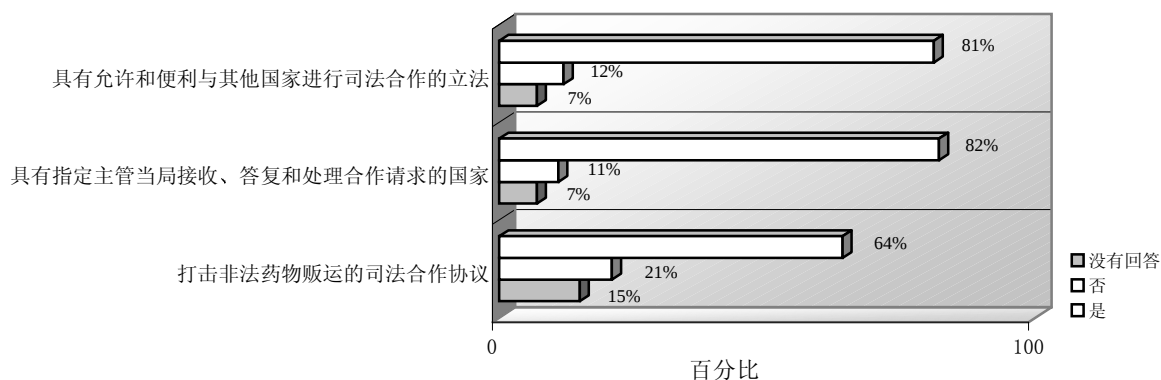
113. 各国政府在国家主管机关之间分享情报资料方面已经作出了引人注目的努力，这是打击贩毒的必要先决条件。许多国家政府（82%）已经采取措施，交换有关程序、国内立法和惯例的信息，并且为执法人员制订或扩展交流方案。这已经得到培训及其他形式合作的补充。已经为涉及犯罪组织调查的情报交换以及处理司法互助和引渡请求规定了双边合作协议、渠道和程序。联合国拟定的条约范本已经为这类协议提供了指导方针。一些国家政府（58%）表示，它们已经按照那些条约范本拟定了自己的协议。一些国家表示，在起草条约范本之前协商的引渡和司法互助条约符合其中的规定。那些规定也已用于最近的条约谈判中。

114. 一些国家政府（69%）指出，它们将现代通讯技术和安全程序用于增进与其他国家主管机关的情报交流。例如，在澳大利亚，经常将现代通讯技术，包括视频线路，用于获得国外诉讼中的证人声明和证言。为了促进合作，一些国家政府已经拟定了有关在准备提出适当的司法合作请求过程中如何协助其他国家的样表、指南和手册。在哥伦比亚，已经签发了有关与外国政府交换证据的手册，以便在拟定海外司法协助请求时查询。同样，欧洲司法网正在起草司法合作请求和有关机构指导方针。

图六

法律互助

（占答复总数的百分比）



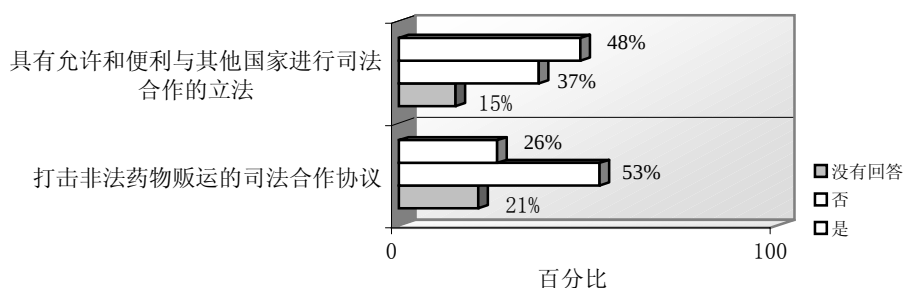
3. 移交诉讼

115. 1988 年《公约》和特别会议的建议鼓励各国在这类移交可能有益于适当的司法行政管理的国家相互移交刑事诉讼，尤其是如果它们的司法制度类似并且它们并未引渡其自己的国民（见图七）。近半数对调查表作出答复的国家（48%）表示它们能够移交刑事诉讼。

116. 自特别会议以来，一些国家在涉及移交诉讼的国内立法方面有新的发展。少数国家

(26%) 与其他国家订立了移交刑事诉讼的协议。有关司法互助的双边协议或协定有助于法庭审判和档案、专案材料和证据的移交。许多国家已经广泛和令人满意地开展了这样的合作，尤其是那些相互毗邻并且目前在政治和操作层面上关系良好的国家。

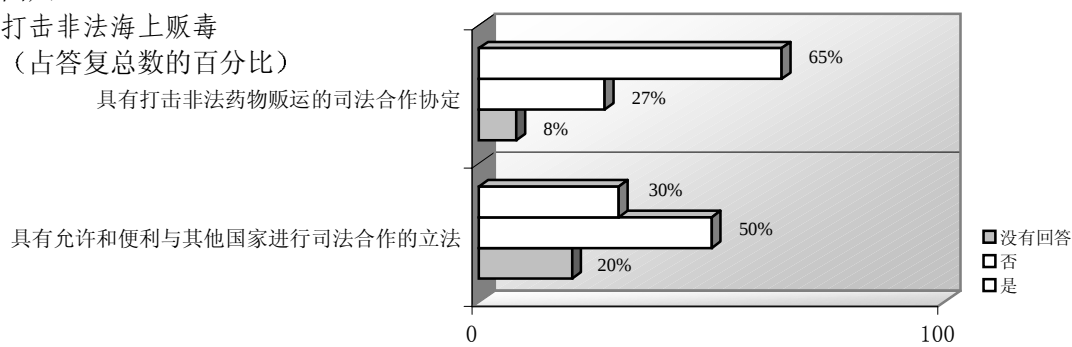
图七
移交诉讼
(占答复总数的百分比)



4. 海上贩毒

117. 海上贩毒，尤其是通过散装运输非法物质，仍是对执法界的重大挑战（见图八）。为了对付威胁，一些国家政府（65%）表示它们的国家立法允许或促进针对非法海上贩毒的司法合作。有 30% 的答复国表示，它们已经订立了有关非法海上贩毒的协议。一些国家（答复的 15%）已经采取新措施来对付这类贩毒。加勒比地区国家报告说，它们最近已经通过分享业务情报和战略资讯来加强海上合作，因此有助于采取行动和查获大量毒品。一些国家政府提到，它们正在探索使 1988 年《公约》第 17 条规定产生更大效果的途径。许多国家仍缺乏它们就能够同意另一个国家登船、搜查和扣押所必需的立法，只要这一国家发现悬挂其旗帜的船只涉嫌贩毒的证据，而且确认在严重犯罪的情况下对这类船只行使刑事管辖权。

图八
打击非法海上贩毒
(占答复总数的百分比)

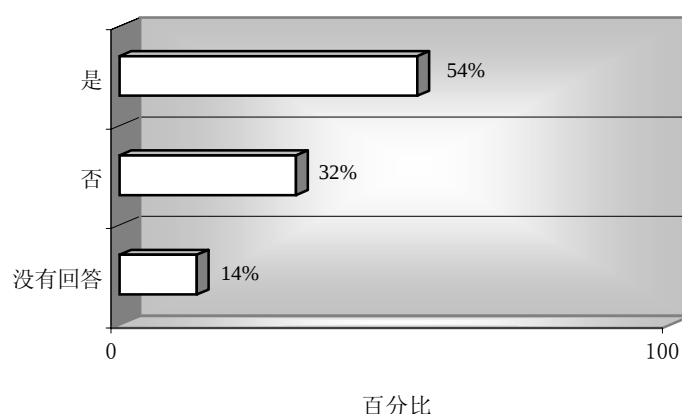


5. 控制下交付

118. 控制下交付技术仍然是毒品执法机关的主要财富（见图九）。对调查表作出答复的半数以上国家政府（54%）表示其国家立法允许运用控制下交付技术。一些国家已经审查、简化和加强了与控制下交付有关的程序。一些国家政府（16%）报告了有关运用控制下交付国家立法方面的新发展。澳大利亚、阿根廷、玻利维亚、哥斯达黎加、巴基斯坦、西班牙和前南斯拉夫的马其顿共和国通过了新立法，而孟加拉国、法国、印度和斯里兰卡正在拟定新立法。

图九

具有在控制下交付方面允许和便利与其他国家进行司法合作的立法
（占答复总数的百分比）



6. 保护法官、证人和专家证人

119. 一些国家政府已经涉及到证人保护事宜。对调查表作出答复的国家中 35%已经修改了它们的国家立法或者通过了有利于保护涉及刑事诉讼的证人的新规定。同样，一些国家政府（24%）已经审查了其国家立法，进一步加强实施 1988 年《公约》，并且确保在涉及非法贩毒和其他严重犯罪案件中保护法官、检察官和执法机关。例如在哥伦比亚，新立法已经修订了证人、目击者和参与刑事诉讼的人及其家庭成员的保护方案。在墨西哥，《联邦有组织犯罪法》规定了对人的保护，尤其是法官、专家证人、目击者及其他参与刑事诉讼的人。在特立尼达和多巴哥，《国家司法保护方案》规定保护参与刑事诉讼的所有人，包括法官、执法人员和证人。在土耳其，《预防以赢利为目标的犯罪组织法》包括有关保护侦察人员和执法官员的规定。在乌克兰，新立法规定保护司法和执法人员、其亲属和参与刑事诉讼的人。而在美国，专门设计了保护所有联邦雇员的安全措施，包括法官、检察官和执法官员，对杀害联邦官员者严惩不怠。

120. 一些国家政府（答复总数的 78%）设立一个与刑事调查技术和战略有关的指定国家机构。诸如哥伦比亚、海地、老挝人民民主共和国、缅甸、巴拿马、圣多美和普林西比及瑞士等国家表示它们没有一个负责刑事调查技术和战略的指定机关。一些国家报告了有关

负责这类技术和战略的中央机构。在西班牙，授予密探调查涉嫌有组织犯罪的法定权力，而且控制下交付的范围已经扩大。

121. 对调查表作出答复的多数国家政府（83%）已经设立调查贩毒案的专门机构。有 82% 的国家已经加强了执法人员技术合作、培训和人力资源开发方案。这包括毒品管制和禁止海上贩运武器和前体化学制剂方面的培训。

122. 多数国家政府（79%）已通过采取加强与其他国家的执法机构和司法机关合作的措施，在操作层面加强合作。那些方案包括有关拦截非法交付毒品和调查犯罪组织的战术、作战和战略情报的交换机制。

D. 打击安非他明类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划

123. 在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》第 13 段中，会员国决定特别注意初显端倪的非法制造、贩运和消费合成药物倾向，并要求在 2003 年底以前制定或加强实施反对非法制造、贩运和滥用安非他明类兴奋剂及其前体行动计划的国家立法和方案。《行动计划》建议在五个关键领域采取行动：提高对安非他明类兴奋剂问题的认识；减少非法安非他明类兴奋剂需求；提供准确情报；限制供应；及加强安非他明类兴奋剂及其前体的管制系统。最为经常滥用和非法出售的安非他明类兴奋剂包括安非他明、亚甲二氧基安非他明、MDE、二亚甲基双氧安非他明，统称“迷魂药”，以及甲卡西酮，它们主要在秘密制药厂制造。

124. 安非他明类兴奋剂问题的性质在国家、地区和全球一级提出特定的挑战。安非他明类兴奋剂的一些特性，如制造技术简单灵活，便于提供原料、使毒贩获取高额利润、消费价格低廉，刺激了非法市场的扩大。安非他明类兴奋剂表面上无危险，被视为一种安全无害的药物，尽管越来越多的证据证明它可以慢性中毒。最近对迷魂药的研究已经发现，长期使用这种药物可产生严重的精神病和神经损伤后果。同时，安非他明类兴奋剂可能严重影响使用者的心理和精神状态。它们造成依赖性，而且带来与可卡因一样高的成瘾危险。它们还导致耐受程度越来越高从而不断加大剂量，以获得同样的腾云驾雾效果。

1. 实施全球框架

125. 以经济及社会理事会、麻委会和国际麻醉品管制局的决议和决定作为补充的国际毒品管制条约，为识别安非他明类兴奋剂的非法制造、贩运和滥用的国际合作提供了框架。对调查表作出答复的多数国家政府（82%）报告说，它们已经执行了国际毒品管制条约的规定以及经社理事会、麻委会和麻管局关于合成药物及安非他明类兴奋剂的各项决议和决定或建议。适用于安非他明类兴奋剂的措施收录在国家法律法规中，而且一些国家政府提供了它们努力识别安非他明类兴奋剂问题各个方面的具体信息。然而在一些国家，国际毒品管制条约仅仅得到部分执行，而国家立法正在修改或者新法规正在通过，以便执行与安非他明类兴奋剂有关的条约规定。

2. 提高对安非他明类兴奋剂的认识

126. 多数国家政府（54%）报告说，它们已经采取了提高对安非他明类兴奋剂问题的认识的措施。一些国家政府已经发动全国预防运动和提出综合战略，减少对包括安非他明类

兴奋剂在内的非法毒品需求和滥用。大多数报告国已经将传播媒介运动、互动媒体、因特网、电话热线、体育活动、咨询中心、研讨会和讲习班以及诸如活页宣传品、小册子、学校课程和教学大纲等书面材料，用作告知保健专业人士、教师及其他工作对象有关安非他明类兴奋剂危害的工具。在一些国家，正在作出更多的努力告知青年、父母和指导者有关安非他明类兴奋剂的有害影响。

127. 自从特别会议以来，许多国家在高危群体中分享有关安非他明类兴奋剂（包括滥用安非他明类兴奋剂的副作用）知识方面已经得到明显的改善。在 1990 年代受安非他明类兴奋剂影响严重的国家，尤其是在法国、德国、意大利、日本、荷兰、瑞典、联合王国和美国开展的目标明确的活动，已经使北美、西欧和日本的安非他明类兴奋剂市场趋于稳定或甚至缩小。除了在地方和国家一级提高认识外，那些活动还包括减少需求措施，尤其是预防措施，执法机关更多地将重点放在安非他明类兴奋剂贩运以及改进法律和控制前体上。然而，在东亚和东南亚，安非他明类兴奋剂的贩运和滥用呈上升趋势。

3. 减少对安非他明类兴奋剂的非法需求

128. 减少对非法安非他明类兴奋剂的需求依然是特别会议通过的全球战略的关键部分。超过半数对调查表作出答复的国家政府（57%）报告说，已经采取措施来减少对非法安非他明类兴奋剂的需求。针对非法药物的全国性减少需求运动和方案焦点对准安非他明类兴奋剂滥用问题。所采取的措施包括旨在预防药物滥用和成瘾的教育、预防、治疗、监测、评价和研究项目。在欧洲和东南亚的一些国家，已经加强对娱乐场所和迪斯科舞厅的管制。例如在爱尔兰，保健人员和警察已经将安非他明类兴奋剂的危害通知夜总会的工作人员。在意大利，在政府与全国迪斯科舞厅业主协会之间已经签订了关于在迪斯科舞厅采取特别措施的协议。

129. 为了采取更好地针对非法安非他明类兴奋剂需求的适当战略，至关重要的是政府要掌握有关安非他明类兴奋剂滥用格局的一整套可靠数据。然而，不到一半（48%）对调查表作出答复的国家政府报告采取了监测非法安非他明类兴奋剂需求和滥用的措施。一些国家政府已经开展了流行病调查、全国健康普查以及家庭和学校调查。几乎一半（42%）的答复表明，收集到的信息大多用作监测和评价国家毒品管制战略的基准数据。一些国家已经建立评价和监测安非他明类兴奋剂需求和滥用的信息系统和国家数据库。许多国家政府报告了打击非法制造、滥用和贩运安非他明类兴奋剂的新倡议。欧洲联盟成员国报告说，它们正在开展 1997 年 6 月 16 日部长理事会根据《欧洲联盟条约》第 K.3 条通过的关于新合成药物信息交换、风险评估和管制的“联合行动”。为了加强合作应付安非他明类兴奋剂的威胁，欧洲联盟成员国已经建立了一个新合成药物预警系统。欧洲毒品和毒瘾监测中心正在协调两方面的主动行动。在丹麦，已经开展一项有关非法药物交易的特别项目，旨在特别检测纯品等级和价格、识别新型药物和采取后续行动以及建立非法市场药物系统登记和分析的模型。在法国，国家确定有毒物质系统（SINTES）已经启动。

130. 以年轻人为目标的预防方案在打击安非他明类兴奋剂滥用方面发挥着关键作用。更多的国家政府应当在制定这类面向年轻人的方案方面取得进展。由于安非他明类兴奋剂滥用日益集中在年轻人当中并且有可能成为主流文化的一部分，故必须特别强调确定年轻人的特定需求。只有 39% 对调查表作出答复的国家政府表示它们已经采纳预防年轻人尝试安非他明类兴奋剂的具体方案。其中一些国家政府报告说，已经广泛开展以学校为基础的预防方案，向年轻人传播包括安非他明类兴奋剂在内的非法药物的有害作用。传播媒介、商

业电视和印刷材料被用来告知年轻人滥用药物的副作用。研讨会、体育活动和文化活动也普遍用来阻止青少年尝试安非他明类兴奋剂。所采取措施的一些实例包括：在德国开展的检测年轻人中新滥用趋势的预警试验项目；以及在美国，1999 年开展的全国青年反毒媒体运动，通过 11 种语言的广告宣传影响到 90% 的年轻人，其中包括有关滥用甲基安非他明和迷魂药造成的危害的信息。认识到在年轻人中开展预防的重要性，一些成功地开展针对特定年龄组方案的国家政府分享了它们的正面经验，鼓励其他国家政府在国家一级重复运用该经验。

4. 提供安非他明类兴奋剂的准确信息

131. 各国政府承担着提供有关安非他明类兴奋剂的准确信息的主要责任。国际合作对于处理不计后果地使用因特网址促进受管制物质及其前体的非法销售所造成的问题至关重要。敦促各国政府防范非法药品市场经营者的这种剥削行为。迄今，只有为数不多对调查表作出答复的国家政府（14%）已经采取了措施，打击将因特网用作推动娱乐性使用非法药物的工具，预防在因特网上传播与非法药物有关的信息。一些国家的执法机关已经采取措施，对诱使人们毒品犯罪（包括宣传滥用管制药物、其非法制造和贩运）的因特网网址进行不间断监控。一些国家政府已经设立控制通过诸如因特网这样的在线服务发表或传播非法或严重犯罪材料的法规框架。欧洲一些国家也已建立针对因特网服务提供商的法规制度或咨询委员会。一些国家政府对使用因特网来推广和销售精神药物及其前体表示关切。在美国，已经对使用因特网不加区别地销售管制物质的行医者进行调查和起诉，而提供或推动非法销售含有管制物质和前体化学制剂的药物的网址则是调查的对象，这涉及从国内外管制物质来源获得的信息。此外，全国药店委员会协会已经制定一项自愿方案，称为“已经核实的因特网药店从业网址”，向消费者保证他们购买药品的网址符合所有适用的州和联邦标准。

132. 现代信息技术应用来传播有关滥用安非他明类兴奋剂对健康、社会和经济产生有害后果的信息。例如，这包括将因特网用作影响年轻人的工具。有 30% 对调查表作出答复的国家政府报告，它们创办了国家网址向公众告知和更新有关滥用包括安非他明类兴奋剂在内的毒品对健康、社会和经济产生有害后果的情况。尽管已经取得明显的进步，但更多的政府应制定战略，充分利用现代信息技术提供的一切手段，传播有关部门滥用安非他明类兴奋剂有害后果的信息。

133. 根据平衡兼顾办法，所有抑制对安非他明类兴奋剂非法需求的倡议应伴随限制安非他明类兴奋剂供应的努力。相比之下，对抑制安非他明类兴奋剂非法供应的关注多于对反对非法需求措施的关注。

5. 限制安非他明类兴奋剂的供应

134. 有 57% 对调查表作出答复的国家政府报告采取了限制非法安非他明类兴奋剂供应的措施，包括加强对前体和实验室设备的控制。所有报告国已经通过了关于前体控制的国家立法和法规。一些国家政府表示它们已经采取措施管制用于非法制造安非他明类兴奋剂的前体，与适用于其他非法毒品前体的措施相似。它们一般包括对用来制造安非他明类兴奋剂的化学前体的制造、制备、销售、购买、进口、出口、运输、储存和分配进行管制。有 18% 以上对调查表作出答复的国家表示，已经采取措施来监测制造安非他明类兴奋剂所

需的制片机和技术设备的提供情况，并且已经对制造和分配安非他明的药物实验室进行严格管制，以防那些药物流入非法市场。

135. 两年期调查表列出以下请各国政府为限制安非他明类兴奋剂供应而采取的措施：(a)加强与化工行业的合作；(b)建立对付非列表物质的机制；(c)监测系统以查明秘密制造和防止安非他明类兴奋剂非法转用；(d)进行药物特性分析和特征描述；及(e)防止安非他明类兴奋剂非法转用、不负责任地营销和开处方（问题 63）。

136. 与化工行业合作是限制前体供应倡议的必要先决条件，在预防合法来源的安非他明类兴奋剂非法转用方面发挥着关键作用。一些国家政府日益注意加强这类合作。有 42% 的报告国政府已经实行与化工行业加强合作和减少安非他明类兴奋剂供应的既定做法。三分之一的答复表明，涉及精神药物的商业和工业实体保持着正常沟通，并且已经与主管机关开展自愿合作活动。在某些情况下，主管机关通过组织培训、讲习班和研讨会积极促进与化工行业的协作，将预防前体流入非法市场的措施通知化工行业的人。在一些国家，化工行业、政府和执法机关之间已经制订了促进相互合作的行为准则。在其他国家，化工行业已经涉足起草新法规，或者已经指定专门的执法官员作为它们的联系人。

137. 关于非列表物质，一些国家（36%）建立了处理这类物质的机制。其中多数国家已经将有关列入国际管制清单或表格的精神药物的灵活行政管理程序落实到位。一些国家，如缅甸、新西兰和斯洛伐克，正在制订方便对非列表物质实行管制的新立法。欧洲联盟成员国已经制定和建立了新合成药物专门监控清单和预警系统。在日本，每年举行专家会议，对非列表物质的潜在危险进行评价。在北欧国家警察及海关合作框架内，许多物质已经列入自愿交换信息的清单。

138. 非法安非他明类兴奋剂市场通过全球范围和多种多样的秘密制造商以及合法市场的非法转用获得供应。有 40% 对调查表作出答复的国家政府已采取措施，建立判别非法安非他明类兴奋剂制造和预防其非法转用的监控系统。有 34% 的国家政府已经采取执法措施，探查和摧毁秘密制造厂以及预防化学前体走私或转为非法制造用途。许多国家还建立了监测合成药物非法贩运和秘密制造厂的情报系统和数据库。一些欧洲国家参与若干旨在识别非法安非他明制造场所和安非他明类兴奋剂分流源的主动行动。这些主动行动还可能对北美、西欧和日本安非他明类兴奋剂市场的稳定或缩减作出了贡献。

139. 作为导致举行大会第二十届特别会议的进程的一部分，1998 年 3 月在东京举行了咨询会议，审查甲基安非他明及其他安非他明类兴奋剂特性确定和特征描述的方法。有 31% 的报告国政府说，它们大多在国家法医实验室对查获的安非他明进行定期标记分析和特征描述。欧洲国家报告针对迷魂药片剂药物特征描述进行情报交换和国际合作。药物管制署已经支持和启动旨在发展和推动通过杂质分析对查获的安非他明类兴奋剂识别出处的项目。最近，它与东南亚的执法和实验室人员协作，促进该分区域制定可操作的毒品特征描述方案。通过这类项目，已经确认了制造和贩运的新动向。

140. 很多国家政府（对调查表作出答复的 47%）已经采取了措施，预防安非他明类兴奋剂非法转用、不负责任地推销和开处方，而一些政府已经通过了管制安非他明类兴奋剂制造和运销的法规。安非他明类兴奋剂发药的医疗处方是大多数报告国的一项要求。在此方面，美国正在监控管制物质在线销售以及提供和推广含管制物质和前体化学制剂的药物非法销售的网址。

6. 加强安非他明类兴奋剂及其前体的管制体制

141. 大会呼吁各国政府通过采取拟在国家 and 国际一级实施的措施，加强安非他明类兴奋剂及其前体的管制体制（问题 64）。正如两年期调查表指出的，这些措施包括：(a)迅速查明和评估在非法市场上发现的新的安非他明类兴奋剂；(b)加速列表工作；(c)在加强执法努力的同时，对涉及安非他明类兴奋剂的非法活动采取适当的制裁和惩罚；(d)改进数据收集工作；(e)加强区域合作；(f)实行“了解客户原则”；(g)协助其他国家对付安非他明类兴奋剂问题。

142. 有 40%对调查表作出答复的政府，已经实施了第一套与采取迅速查明和评估非法市场发现的新安非他明类兴奋剂的措施。通常在国家法医实验室对查获的安非他明类兴奋剂进行早期判别和评估。欧洲联盟的 15 个成员国已经建立了诸如新合成药物预警系统和欧洲毒品和毒品成瘾信息网等国际合作网。由于该主动行动，建议在欧洲联盟中对新的安非他明类兴奋剂实行控制。一些政府还报告了它们与国际组织，尤其是与麻管局及其他主管机构合作和交换信息，以作为执行中的探查和确定新形式安非他明类兴奋剂及其前体的重要机制。

143. 一些国家已经加强了对非法安非他明类兴奋剂制造和贩运的惩罚制裁。不到半数（41%）对调查表作出答复的国家政府表示，它们已经针对与安非他明类兴奋剂有关的犯罪实行特别的制裁和惩罚制度。在一些国家，国家立法已经修改，而且已经开始实行涉及安非他明类兴奋剂犯罪的制裁和惩罚。在一些国家，认为没有必要修改涉及安非他明类兴奋剂的国家立法，因为适用于精神药物的管制体制已经包含了安非他明类兴奋剂。在一些国家，如澳大利亚、古巴和美国，对于涉及安非他明类兴奋剂的犯罪给予严厉惩罚，包括贩卖用来制造安非他明类兴奋剂的其他化学制剂或设备。在某些场合，例如在美国，《行动计划》的建议已经收录在针对甲基安非他明及其他安非他明类兴奋剂颁布的国家立法中。一些国家政府报告已经强化了针对安非他明类兴奋剂贩运的执法努力，包括加强司法部门起诉罪犯的能力，如在荷兰。东亚和东南亚的执法机关加倍努力已经导致安非他明类兴奋剂查获量猛增，尤其是在中国，1999 年安非他明类兴奋剂查获量增加十倍，达到 16 吨。此外，日本、缅甸、菲律宾和泰国加强执法努力，也使得安非他明类兴奋剂查获量大幅度增加。

144. 需要改进有关安非他明类兴奋剂现有的信息，尤其是在收集有关秘密制造厂、制造方法、所用的前体、纯度、价格、来源和流行趋势的信息。不足三分之一的答复国政府（31%）已经改进或正在改进数据收集和信息交换系统，多数报告国已经设立了国家数据库。在许多报告国，国家机关、部门和各部之间以及与国际组织之间经常交换信息。一些西欧国家报告说，通过新合成药物预警系统、欧洲警察局（Europol）关于迷魂药和迷魂药片查获量数据库系统——称为“LOGO”项目以及与刑警组织的合作，也已改善了数据收集工作。

145. 区域合作至关重要。有半数政府（50%）报告说，它们已经采取加强区域合作的措施。这些措施包括在诸如麻管局、东南亚国家联盟（东盟）、美洲管制药物滥用委员会、欧洲毒品和毒瘾监测中心、欧洲警察局和刑警组织等组织的框架内，或者通过由药物管制署负担的国家毒品执法机关首脑区域会议的多边交流，或者在各国主管机关之间直接交流涉及安非他明类兴奋剂的信息。通过这些主动行动聚积的势头，应最终提高各国政府在年度报告调查表中提供的信息质量。在某些情况下，邻国之间就信息交换（大多在情报和调查方式方面）已经订立了双边协定。

146. 药物管制署一直参与协助东亚和东南亚——一个正面对安非他明类兴奋剂及其前体非法制造、贩运和滥用的地区——政府的主动行动，但对付这一挑战的区域框架却十分有限。由日本政府主办并于 2000 年 1 月 24～27 日在东京举行的东亚和东南亚安非他明类兴奋剂大会，建议拟由该区域各国政府以及在世界其他地方采取反对增加非法制造、贩运和滥用安非他明类兴奋剂的行动。该主动行动为东盟成员国与中国在国际大会上就解决问题订立的里程碑协议作出了贡献。该会议名为：“国际会议：努力实现 2015 年东盟无毒品：共享远见卓识，领导变革”，由泰国政府、东盟和药管办事处于 2000 年 10 月 11～13 日在曼谷联合举行。举行此次大会的背景是，东盟成员国领导人对该地区因新毒品（尤其是安非他明类兴奋剂）的迅速蔓延而日益加剧的毒品问题日益关注。在大会通过的行动计划中，东盟成员国政府和中国遵循大会第二十届特别会议树立的样板，为自己规定明确的目标和预计日期，并且同意加强它们在涉及安非他明类兴奋剂的不同活动领域中的协调努力。

147. 大会第二十届特别会议强调了为有关涉及安非他明类兴奋剂非法交易的信息交换提供便利的重要性。对两年期调查表作出答复的不到三分之一（28%）国家政府报告说，它们已经通过了国家法律和法规，改进各国之间有关涉及安非他明类兴奋剂交易和加强这类物质及其前体的管制体制的信息交换，包括运用“了解客户原则”。采取的措施包括，开始实行进出口通知程序和规定具体说明顾客需求以及在批准该物质销售之前呈交最终用户证明。

148. 实施《打击安非他明类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》是一项共同的责任。对两年期调查表作出答复的三分之一（32%）国家，向其他在处理非法制造、贩运和滥用安非他明类兴奋剂造成的复杂技术问题方面专门知识有限的国家提供援助。向各国政府提供的援助通常在信息和情报交换、培训方案、安非他明类兴奋剂管制会议、联合行动和控制下交付、技术转让以及派遣安非他明类兴奋剂管制问题专家方面加以考虑。

E. 前体管制

149. 在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》第 14 段中，会员国决定特别关注特别会议上通过的前体管制措施，并且将 2008 年定为各国消除或大幅度减少非法制造、销售和贩运包括合成药物在内的精神药物和前体他用的目标日期。特别会议上通过的措施加强旨在防止挪用从合法商业获得的前体化学制剂的多边合作框架，正如 1988 年《公约》第 12 条中规定的那样。

150. 贩运前体与非法制造的药物本身一样广泛。利用专业经纪人和自由贸易区在此方面颇为常见。通常，前体转移他用发生在管制体制有缺陷的国家。故此，至关重要是每个国家建立一个有效灵活的体制控制关键前体化学制剂流动而又不给合法商业增加不应有的负担。

151. 大会注意到麻管局在制定指导方针供国家当局用于预防前体和基础化学制剂转移他用方面所取得的进展。麻管局多年来一直为各国政府预防 1988 年《公约》表一和表二中所列物质的转移他用提出了大量行动建议。尤其是，麻管局 1998 年关于执行 1988 年《公约》第 12 条的报告⁷载有这类建议的汇总，这些建议经麻委会核准并由经社理事会通过。麻管局每年向麻委会报告 1988 年《公约》第 12 条规定的执行情况，并且继续在执行大会为管制前体采取的措施方面发挥核心作用。为了使国际管制前体卓有成效，各国政府应实施麻管局管制前体的建议，其中包括管制中间产品。

152. 药物管制署已经就东南亚、中亚、南亚和西南亚的前体管制问题与麻管局密切协商，协助建立区域一级的管制与合作机制。在此方面，药物管制署组织了 1998 年 7 月在科伦坡举行的前体管制立法意识区域会议，作为药物管制署南亚和西南亚区域前体管制项目的一部分。该会议提高了对前体的认识，并且促进了相关法律法规的修订与协调。1999 和 2000 年期间，区域项目以七个南亚区域合作方案国家为重点，举办了提高意识研讨会，培训了培训员和实验室工作人员，并在该项目的某些国家中分发了设备和计划软件，协助它们建立由药物管制署开发的前体数据库系统。药物管制署在前体管制领域的技术援助已经增进了关于贩运前体化学制剂最新趋势的了解。

153. 对两年期调查表作出响应的多数国家政府（76%）表示它们已经通过了管制前体的立法。半数以上的报告国（59%）表示它们颁布了新的或修订了现行的涉及前体管制的法律法规。一些国家政府报告说，它们正在审查相关立法。然而，近 38% 的报告国表示它们尚未针对前体管制颁布或修订其国内法律或法规。

154. 总共 109 个报告国中有 88 个表示它们已建立进出口事先批准制度。这类机制包括为前体和基本化学品的进口、出口、制造和使用规定年度配额并且获得事先批准。由各部为进口或出口 1988 年《公约》表一所列的前体签发许可证，并且要求在拟进行作业日期的前五天发出通知。

155. 关于个别交易的出口前通知或查询，使进口国家的主管机关能够核查那些交易的合法性并且识别可疑发货，从而预防转移他用。经常发出有关个别交易合法性出口前通知或查询的国家不断增加。麻管局在其 1999 年⁸和 2000 年⁹关于 1988 年《公约》第 12 条执行情况的报告中满意地提到，越来越多的主要转运点当局，如新加坡、斯洛文尼亚、瑞士、欧洲联盟成员国和阿拉伯联合酋长国，已经与其他业已引进该机制的主要出口国或转运点联合，如中国、中国香港特别行政区、捷克共和国、印度、伊朗伊斯兰共和国、南非和美国。

156. 就防止转移他用方面行之有效的出口前通知而言，有关进口国应作出及时的反馈，确认它们并不反对有关的交易；不然，应要求出口国当局采取适当行动。麻管局已经注意到，规定进口控制和提供这类反馈的进口国政府已经越来越多。这里尽管仍有改进余地，但进步是显而易见的。

157. 要求各国政府汇报建立监测和查明涉嫌前体的可疑交易的工作程序情况。许多国家政府（66%）作出了积极答复，列举了工作程序实例。后者包括：为制造前体化学品公司的工作人员制定教育和培训方案；与化工行业合作的自愿方案；事先对每一个前体的进口国和出口进行登记；向涉及可疑交易的进口国或出口国主管当局报告；进口国定期报告有关其存货状况及管制物质和前体的变动情况；为进口或出口选定的前体化学品签发“不反对证书”的制度；对所有申请出口许可证者进行筛选；汇报列表化学品异常或过量损失或遗失情况；及控制与进口、出口和国内前体销售相关的程序；利用控制下交付和秘密行动；对违反管制物质和医药产品条例者进行调查和起诉。

158. 一些作出报告的国家政府（31%）答复说，它们已经制定了加强与化工行业合作的行为准则。一些国家政府报告说，这类合作采取与化工和制药行业及主管当局签订谅解备忘录的形式精心安排。其他一些国家正在编制行为准则。

159. 要求各国政府报告是否已经采取措施实行了解客户原则，包括诸如提供或要求最终用户证明的义务等措施。有 51 个国家政府，即对调查表作出答复的近半数国家政府，表示它们已经采取了这类措施。

160. 有半数以上（60%）作出报告的国家政府已经通过修改或修订现行立法或通过旨在预防前体他用的新法律、法规或工作程序，实行包括惩戒在内的具体措施。在巴基斯坦，醋酸酐被列入了进口限制清单；对麻醉药品实行的管制制度同样适用于醋酸酐和丙酮。在印度，已经宣布醋酸酐、N-乙酰邻氨基苯酸、麻黄碱和假麻黄碱属于对其制造、分配和运输实行强制管制的管制物质。在佛得角，计划采取对涉嫌前体他用的个人或公司的非法活动实行惩罚的措施。其他国家采取的管制前体具体措施和惩戒实例尤其包括：运用控制下交付；注销证书；对企业提起司法诉讼；处以罚金和调查；出口前和进口前通知或进口和出口许可证；建立配额和严格控制制度；包括阻止、中止或查扣可疑前体货运在内的处罚；及批准化学品进口“不反对函”程序。

161. 大会第二十届特别会议向会员国建议若干改进监测前体贸易之机制和程序的措施。这些措施包括出口国、进口国和中转国之间以及与麻管局事前经常交换有关前体出口的信息。

162. 有 64% 作出报告的国家政府（70 个）表示它们已经执行 1988 年《公约》第 12 条第 10 款要求事先通知出口表一物质的规定。然而，迄今只有 42 个国家通知秘书长它们已经执行 1988 年《公约》第 12 条第 10 款。这意味着对于另外 28 个国家而言，目前不存在公约所规定的出口国须向这些国家提供出口前通知的义务。除了那些要求外，一些政府还对醋酸酐、高锰酸钾和 1988 年《公约》表二中其他物质实行出口前通知。麻委会在其第 44/5 和第 44/6 号决定中分别决定将醋酸酐和高锰酸钾从表二转到表一。哥伦比亚重申化学品出口需要事先通知，因为某些生产商和中转国未遵守这一程序。

163. 要求各国政府报告其执法机关是否已经将调查化学品转用和秘密制造厂的程序落实到位，包括分享有关调查结果的信息和与行业联络的程序。半数以上对调查表作出答复的政府（52%）表示已经采取执法措施。然而，难以判断这些措施的效果。已经采取了以下步骤：建立情报数据库；在前体转用案件中提起公诉；建立信息交换和分享的各种体制；与化工行业联络；及实行调查化学品转用和报告可疑交易的程序。

164. 在区域一级，美洲管制药物滥用委员会正在发展美洲药物管制电信网络，这是一个允许参与机构就交换有关非法药物及其前体化学品沿着七个南美国家（即玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉）边境地区移动的信息进行直接和及时沟通的计算机无线电信网。第二个主动行动有关基地设在利马的区域安第斯山脉反毒品情报学校，于 1999 年 12 月 14 日启动，这是该区域各国发起的区域合作的范例。该校将加强该区域执法机关打击贩毒的能力。

165. 就实行查明和报告非法药物制造中替代化学品和新方法使用情况的程序而言，54% 对调查表作出答复的国家政府答复说尚未采取任何行动。只有 30% 的国家报告已经采取了行动，包括执法机关之间的联络和每年交换有关经常用于非法药物制造的物质的信息；查明替代化学品的实验室分析；信息交换；拟定特别侦察清单；向麻管局报告替代化学品的使用情况；安全机关查扣非法化学品的行动；及通过分析和查明在秘密制造厂缉获的化学品监测管制物质非法制造的趋势。

166. 只有 25% 的国家报告缉获是在管制前体方面与其他政府合作的直接结果。59% 的答复说明情况并非如此，这表明需要更新加强合作的努力，尤其是主管当局之间关于可疑交易的信息交换。据报告，在日本，过去二十年未曾发现任何涉及非法药物制造的案件。在国际一级，标志性的事件是在名为“紫色行动”的国际跟踪方案期间，通过严密的国际交易监测方案、控制下交付和拦截走私货运，成功地防止了非法挪用并缉获了高锰酸钾，这

是政府间合作的直接结果。与第三国跨境合作以及执法机构之间的协作也证明卓有成效并导致缉获毒品。

167. 按照 1988 年《公约》第 12 条建立的主管当局名录由麻管局编辑和联合国出版，应当用作管制前体合作的实用工具。经社理事会在其 1992 年 7 月 30 日第 1992/29 号决议中敦促各国确保主管当局在审议出口批准申请时，与其进口国的同行协商，采取措施核查交易的合法性。经验表明直接联系是查明和阻止涉嫌列表物质的可疑交易并在适合的场合最终将其缉获的最便利手段。然而，各国政府应确保经常更新有关主管当局的信息资料。

168. 要求各国政府报告是否已经向其他国家提供前体管制方面的技术援助资源。为了加强合作，有 20% 对调查表作出答复的国家表示它们已经向其他国家提供前体控制领域的技术援助。这类援助的实例包括：以初步查明管制物质为重点的国际研讨会和讲习班；监测化学品的联合行动；打击边境贩毒；对涉及处理前体的公司进行现场审计；在援助波匈经济改革方案（法尔方案）方案范围内对执法官员进行前体领域的培训；警察和海关合作；以及拉丁美洲和东南亚国家为重点的培训援助方案。

1. 紫色行动：监测高锰酸钾

169. 为了阻止可卡因贩获取高锰酸钾，根据第二十届特别会议通过的前体管制措施，23 个国家政府和主管国际机构，与麻管局协商，于 1999 年发起从制造国到最终目的国的有组织地跟踪每一批高锰酸钾——非法制造可卡因所用的关键化学品——货运的主动行动。名为紫色行动的国际高锰酸钾跟踪方案，要求严格监控和跟踪来自制造国且通过所有转运点到最终用户的所有超过 100 千克的交运货物。它还包括对所有经办这类交易的经营者进行仔细盘查，并且将可疑交易通知所有相关同行或阻止发货。

170. 紫色行动是迄今在国际前体管制框架内实施的最为成功的行动。在该项行动的第一阶段（1999 年 4 月至 12 月），近 8,000 吨高锰酸钾被跟踪，32 批总计 2,200 吨在源头被阻止发货或者被进口国缉获。主要成就之一是实时信息交换，以及协调执法和管理机构，包括许可证签发机关和各参与者之间在跟踪每一批化学品和调查有关经营者合法性方面的活动。紫色行动已经证明，跟踪每一批货运对于诸如高锰酸钾这样的常用化学品是可行的，但不适合合法用途可能更有限的物质。

171. 鉴于紫色行动的成功，参与者以略加修改的方式，不定期延长该主动行动。二期行动于 2000 年 1 月开始，邀请另外的参与国参加协作。

172. 管制当局采取一些与紫色行动没有直接关系的行动，加强对高锰酸钾的管制。例如，在拉丁美洲国家中，哥伦比亚和秘鲁政府已经开展研究，确定它们国家对高锰酸钾的合法需求。哥伦比亚的主管当局还注销了某些公司以前批准进口该物质的进口许可证，并且大幅度减少其余获准进口高锰酸钾的商行的配额。危地马拉当局已经规定了进口高锰酸钾的年度配额，而巴西和委内瑞拉政府已经颁布防止挪用这种物质的国家行动计划¹⁰。

173. 为了防止高锰酸钾走私和转移他用，哥伦比亚政府 1999 年 6 月在波哥大组织和主办了关于管制机制的国际培训研讨会。研讨会的主要目标是使该分区域出现可卡因非法制造的国家联合起来，并考虑防止高锰酸钾转移他用和走私的共同战略。为响应第二十届特别会议通过的措施，更具体地说是因为开展了紫色行动，更加重视高锰酸钾已经导致防止大量这种物质被移用到非法制造可卡因。

174. 安第斯山地区不断报告大量缉获 1988 年《公约》表二所列用于非法制造可卡因的其他物质。尤其是哥伦比亚报告缉获有史以来数量最大的丙酮、硫酸气溶胶和甲苯，高锰酸钾还不包括在内。委内瑞拉政府已经查明只为获取非法制造可卡因所需的化学品而建立的门面公司。

2. 黄玉色行动：监测醋酸酐

175. 为了对大会第二十届特别会议通过的管制前体措施和紫色行动成果作出响应，制订旨在预防挪用醋酸酐——非法制造海洛因所用的一种化学品——的类似全球方案的主动行动已经开始。这一称为“黄玉色行动”的倡议是在 2000 年 10 月由麻管局召开、由土耳其政府在安塔利亚主办的一次会议上提出的。此次会议有醋酸酐的主要制造者和贸易者、已缉获醋酸酐和处于发生非法制造海洛因的地区国家参加。黄玉色行动是一个类似于紫色行动的大力度国际追踪方案，追踪醋酸酐从制造国运到最终目的地的情况，并防止将它们从合法国际贸易转入非法用途。除了国际追踪方案之外，黄玉色行动还推动执法调查，拦截走私货物和从截获品中追查被非法挪用的醋酸酐的来源，以期实施充分的管制，防止从国内销售渠道转入非法用途。

176. 自特别会议以来，各会员国已经对醋酸酐给予更多的注意。1998 年向麻管局报告的年度缉获量创下新纪录，高达 155 吨。

3. 将醋酸酐和高锰酸钾从 1988 年《公约》的表二转列表一

177. 1998 年，麻委会在审查 1988 年《公约》是否充分和适当时开始对醋酸酐和高锰酸钾的列表情况进行评估。经社理事会在其 1999 年 7 月 28 日的第 1999/31 号决议中确认《关于采取统一措施以管制用于麻醉品和精神药物非法制造的前体及其他化学品的国际贸易的勒克瑙条约》的建议，要求麻管局按照 1988 年《公约》第 12 条，审议将醋酸酐和高锰酸钾从 1988 年《公约》表二转列表一的必要措施。近东和中东非法药物贩运和相关事项小组委员会在其 2000 年于土耳其安塔利亚举行的第三十五次会议上通过的第 35/1 号决议中，赞同管制醋酸酐的措施。麻管局在对这两种物质进行审查后断定，现有的资料要求将这两种物质从《公约》表二转列表一。麻委会在其 2001 年 3 月的第四十四届会议第一部分会议上审议了麻管局的建议。

4. 麻黄碱、假麻黄碱和降麻黄碱

178. 甲基安非他明的滥用和非法制造在东亚和东南亚、北美及西欧仍在继续。一些国家政府正在对含有麻黄碱和假麻黄碱的药物制剂的国际贸易和国内分销实行管制，毒贩越来越多地将这两种化学品用于非法制造甲基安非他明的前体。这些国家包括印度（它对所有含有麻黄碱和假麻黄碱的药物产品出口实行严密监控）、以及澳大利亚、哥斯达黎加、刚果民主共和国、加纳、墨西哥、尼日利亚、斯里兰卡、泰国和美国（这些国家已经对其中一些产品实行进口管制）。

179. 尽管东亚和东南亚引进这些机制在查明和防止麻黄碱和假麻黄碱转移他用企图方面获得成功，但它们继续向麻管局报告在该区域大量缉获用于非法制造甲基安非他明的麻黄碱。例如，1998 年报告的全球缉获量中 80% 在南亚和东南亚，中国的缉获量超过 5 吨，

缅甸超过 4 吨，而印度超过 1 吨。在美国，1998 年缉获假麻黄碱超过 18 吨。

180. 作为难以获得制造甲基安非他明的麻黄碱和假麻黄碱的对策，尤其是在北美，降麻黄碱被用于非法制造安非他明。麻委会在第四十三届会议上就麻管局的建议采取行动，决定将降麻黄碱列入 1988 年《公约》表一。正如麻管局在其 1999 年关于 1988 年《公约》第 12 条执行情况的报告中提到的，一些国家的主管当局已经采取措施来管制该物质，其中包括阿根廷、巴哈马、加拿大、哥伦比亚、中国香港特别行政区、墨西哥、秘鲁、沙特阿拉伯、美国和乌拉圭。

5. 前体管制的国际合作

181. 毒贩经常利用复杂的途径，包括将他们希望转移他用的化学品通过第三国转运，以掩盖其最终目的地。为了提高前体管制的效力，各国政府应监测化学品的一切货运，无论其目的地为何，而不仅是监测以那些已知出现制造非法药物现象的地区为目的地的货运，以便避免监测系统的漏洞。中间产品不仅在转用这些物质方面，而且在探查转用企图方面发挥着关键作用。

182. 正如大会第二十届特别会议通过的前体管制措施中所提到的，进口国和出口国之间迅速及时交换信息是有效管制前体的关键，使各国得以核查个别交易的合法性并且识别可疑的前体交运货物。往往正是主管当局之间快速交换信息，才使它们能够查明可疑交易。

183. 在多数场合，控制下交付揭露了非法制造药物的制造厂，并且查明和拘捕涉嫌前体转用的毒贩。在控制下交货可能不切实际或无法得到保证的地方，政府应通过调查可疑发货对这类案件采取后续行动，查明责任者，并防止在他处出现类似的图谋。

184. 认识到前体管制的重要性已经使主管当局及国际和区域组织开展各种主动行动，尤其是组织解决这些问题的会议和论坛。参与所有主动行动对一些当局而言是一件非常繁重的工作。为了在国家、区域和国际层面上优化现有资源和确保协调一致的努力，正像大会第二十届特别会议要求的那样，药物管制署与麻管局协商后，必须拟定前体领域会议或其他主动行动的日程表。这将防止各行其是以及各个机构组织过多的专门会议，并且将推动所有新倡议在全球框架内的整合。

185. 因特网除了提供如何制造非法药物外，还使毒贩能够通过化学品供应商的网址购买他们需要的化学品，因此使主管当局查明可疑发货更加困难。各国政府应采取措施，打击使用因特网进行非法前体交易。

F. 打击洗钱活动

186. 大会第二十届特别会议确认，贩毒及其他严重犯罪所得收益的洗钱问题对金融和贸易系统以及甚至政府结构的健全性、可靠性和稳定性构成了全球性的威胁，而国际社会需要采取对策，以免为罪犯提供庇护所。为了对付这一威胁，各会员国在特别会议通过的《政治宣言》中保证针对贩毒收益洗钱问题作出特别的努力。大会进一步建议，尚未这样做的国家应在 2003 年年底以前，按照 1988 年《公约》的相关规定和特别会议通过的打击洗钱措施，通过国家关于洗钱问题的立法和方案。

187. 在特别会议期间，药物管制署发表了一份题为“金融庇护所、银行保密和洗钱”的研究报告，对海外金融部门犯罪收益洗钱所造成的问题进行了全面分析。作为一项后续行

动，在 2000 年 3 月于开曼群岛举行的一次会议上，在提供国际金融服务的管辖区参与下，药物管制署全球打击洗钱方案提出了联合国海外论坛（后来改称为打击洗钱活动全球方案）——一项预防为犯罪收益洗钱而滥用国际金融中心的全球性倡议。参加会议的国家和地区签署的一份公报要求采取一种全球性非自定的办法，通过国际公认标准的金融法规和措施来对付洗钱。到 2001 年 9 月 1 日，有 33 个国家和地区已经作出正式承诺，参加联合国采用这类国际公认标准的全球主动行动。这些国家有资格在涉及建立和加强其打击洗钱能力的事项上，从联合国获得技术援助。在此方面，在东加勒比实施了一个审查建立区域金融情报单位是否可行的重大项目。该项目建立在药物管制署对分区域倡议的推动上，在 2000 年，包括为波斯湾和安第斯分区域国家组织了讲习班。

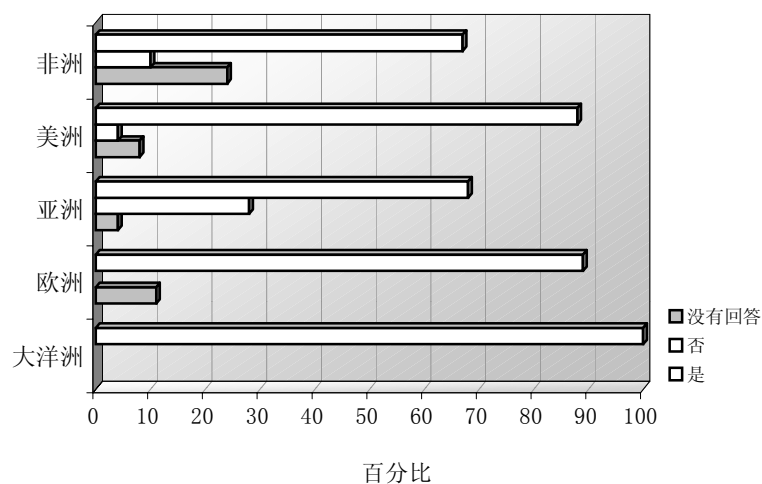
188. 国际社会与洗钱作斗争的政治意愿表现在多边倡议中，这些倡议提供了法律和政策框架，供各国在界定和采取针对洗钱的措施时使用。例如，关于洗钱问题金融行动特别工作组（FATF）的 40 条建议专门用于制订和推动与洗钱作斗争的政策。加勒比金融特别工作组，由 25 个管辖区组成；1997 年 2 月建立的亚太洗钱问题集团，由南亚、东南亚和东亚以及南太平洋的 17 个成员所组成；东非和南非反洗钱集团，由 7 个管辖区组成；以及非洲的西非经共体政府间反洗钱特别工作组，都是类似于关于洗钱问题金融行动特别工作组的地区性机构，它们在地区和全球一级为反洗钱倡议作出了贡献。同样，欧洲理事会关于评价反洗钱措施特设专家委员会通过其相互评价方案和现场访查取得了显著的进展。反洗钱努力也已经得到美洲管制药物滥用委员会的支持，它引进一个对其成员国在执行国家洗钱方案方面的进展情况进行同等审查的过程，并且修订了洗钱管制示范条例。英联邦巴塞尔银行业务监督委员会、国际保险监督协会、国际证券委员会组织、海外银行业务监督员集团也对此提供了支持。在上述旨在推动和加强反洗钱有效措施的区域和国际主动行动框架内，各国和区域正在取得重要进展。麻委会鼓励各国积极参加这类主动行动。

189. 在两年期调查表中涉及洗钱的第五节，要求各会员国汇报以下事项：（a）为规定洗钱活动为刑事犯罪而采取的立法措施；（b）为防止和侦查洗钱活动而采取的措施；及（c）作为与洗钱活动作斗争的一项重要手段的国际合作情况。

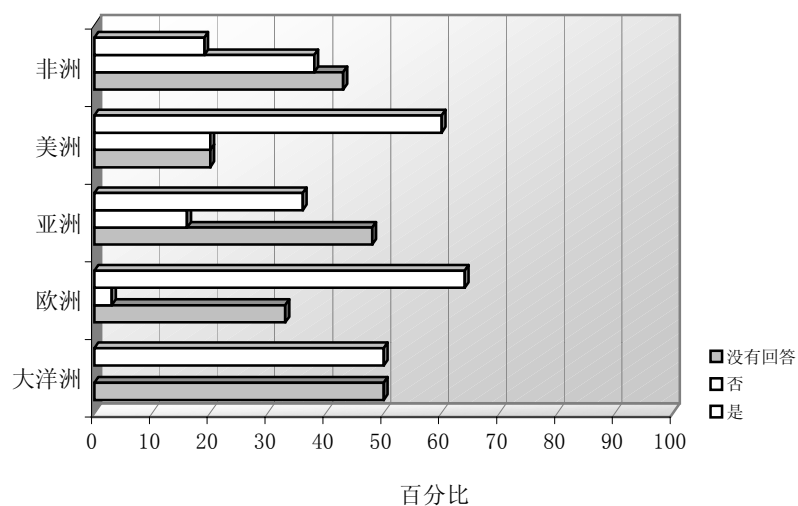
1. 立法措施

190. 1988 年《公约》的所有缔约国需要将洗钱活动定为一种应受惩处的犯罪，并且采取使当局得以查明、跟踪和冻结或查扣贩毒收益的必要措施。许多国家在通过和实施将洗钱活动定为刑事犯罪的国内立法方面作出了努力。对调查表作出答复的多数国家（80%）表示，贩毒及其他严重犯罪收益的洗钱活动在它们的管辖区是刑事犯罪（见图十）。在其中的许多国家（48%），这类立法导致在其管辖区内进行洗钱调查、起诉或定罪（见图十一）。最近刚刚实行这类立法的一些国家（16.5%）尚未报告任何涉及起诉的案例。在一些国家（11%），洗钱活动不被看作刑事犯罪。报告的国家中几乎有一半（48%）进行了调查、起诉或者定罪。

图十
将清洗药物贩运收益定为刑事犯罪的国家
(各区域所占百分比)



图十一
通过立法能进行调查、起诉或定罪的国家
(各区域所占百分比)



191. 在一些国家（响应者的 63%），其他严重犯罪收益的洗钱活动也是刑事犯罪，虽然在其他国家这类行为不属于刑事犯罪，正如 17%对调查表作出答复的国家特别指出的那样。为了加强打击洗钱活动的能力，一些国家（17%）正在颁布新立法或修订现行关于洗

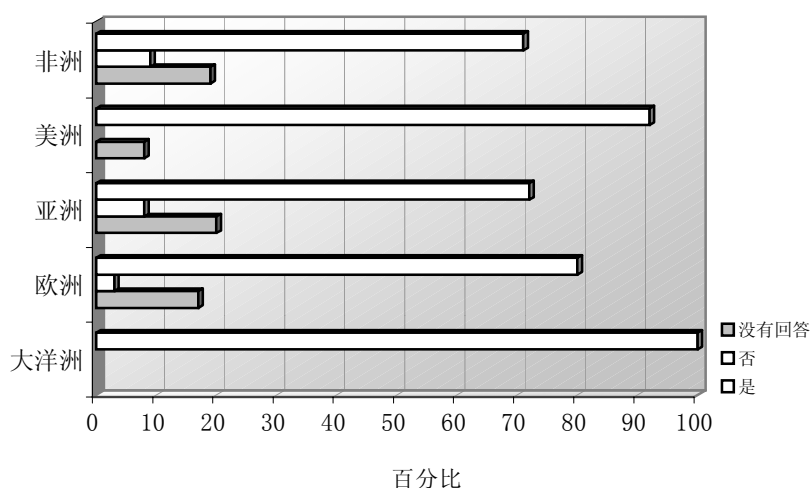
钱的法律法规。一些没有处理犯罪收益洗钱立法的国家表示，它们还没有计划实行与贩毒以外的严重犯罪有关的这类立法。如果所有国家在 2003 年年底以前都在其惩罚措施武库中放入国家打击洗钱活动立法和方案，正如大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》中要求的那样，就必须作出更大的努力。

192. 要求各国政府报告它们的相关机构是否拥有关于与洗钱活动作斗争所采取的法律行动的统计数据，包括调查、起诉和定罪。对调查表作出答复的 48% 的国家表示，它们保存了关于涉嫌洗钱案调查的统计数据，而三分之一以上（35%）的国家没有。调查的数目差别很大，从某些管辖区的不足 10 件到其他管辖区的数百件。1999 年德国报告 481 件初步调查，而土耳其为 872 件调查。不足半数对调查表作出答复的国家（43%）报告说，它们有起诉洗钱犯罪的统计资料。然而，三分之一以上的国家（38%）没有。可以预期，报告起诉的比率低于调查数。例如，厄瓜多尔报告调查了 511 件案件，但只起诉了 39 件，而希腊开展了 373 项调查，起诉 23 项。而另一方面，联合王国报告 357 项起诉，美国 2,412 项。38% 对调查表作出答复的国家表示，它们拥有为洗钱犯罪定罪的统计数据，尽管有 40% 的国家没有。去年，多数国家报告不到 10 件定罪，少数仅一、两件。

193. 要求各国报告它们的立法是否规定按照 1988 年《公约》的条款冻结、查扣和罚没非法贩毒及其他严重犯罪的所得（见图十二）。80% 对调查表作出答复的国家报告说，它们的立法规定按照 1988 年《公约》的条款冻结、查扣和罚没非法贩毒的所得。一些国家（5%），如圣多美和普林西比及斯里兰卡，报告它们的立法没有规定。16% 的国家没有回答。很多国家（61.5%）报告或是冻结、查扣或者罚没贩毒所得。在少数国家（12%），尚未采取这类措施。许多响应者（62%）已经采取了冻结、查扣和罚没其他严重犯罪资产的措施。一些国家（11%）报告这类措施不适用于贩毒以外的严重犯罪。

图十二

具有立法依照 1988 年《公约》规定冻结、扣押和没收非法贩运收益的国家
（各区域所占百分比）



194. 截至 2001 年 9 月 1 日，在 1988 年《公约》的 161 个缔约国中，有 111 个国家按照《公约》第 5 条第 4 (e) 款向秘书长递交了它们针对洗钱活动通过的立法的副本。尽管各国通过的立法的效力无法准确评估，但从一些国家报告的刑事犯罪（尤其是贩毒罪）的收益查扣和罚没额增加中可以推论取得了积极成果。其中一些国家已经颁布了洗钱惩罚规定和综合性罚没法律。一些国家还颁布了有关跨境货币交易的强制报告规定。一些国家已经强制执行金融机构报告可疑交易的规定，其他国家则发展了自愿报告制度。

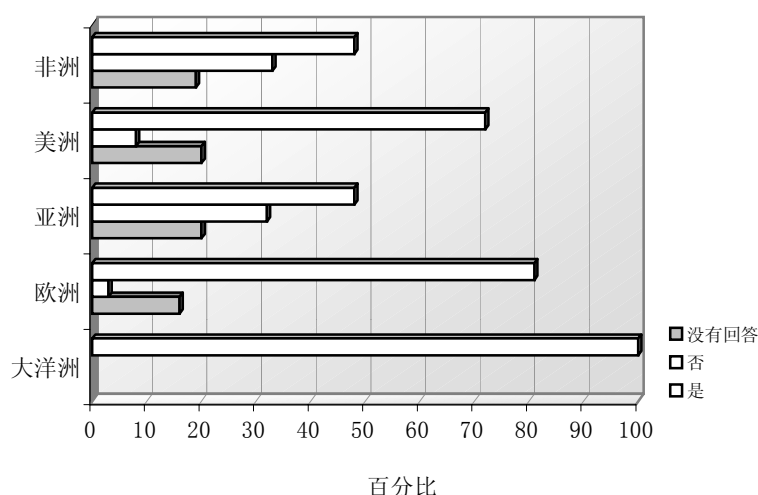
195. 各国政府在通过允许查扣洗钱所得资产的立法方面取得了重大进展。多数对调查表作出答复的国家（76%）规定查扣洗钱所得资产。许多国家（61.5%）报告对贩毒所得或是冻结、查扣，或是罚没。然而，某些国家（12%）的立法不允许查扣洗钱所得资产。27% 的国家没有回答这个问题。

196. 请各国政府报告它们的有关当局是否保存有关因采取打击洗钱的法律行动而查扣和罚没所得的统计数据。不足三分之一对调查表作出答复的国家（31%）表示，它们的有关当局保存了有关因采取打击洗钱的法律行动而查扣和罚没所得的统计数据。不过，许多国家（45%）根本没有这类资料。拥有这类资料的国家报告说查扣了大笔款项，共计数百万美元。

197. 在许多响应国（65%）中，洗钱活动属于可引渡犯罪，尽管不同的管辖区实行不同的资格条件（见图十三）。例如在委内瑞拉，引渡仅适用于外国公民；而在哥伦比亚，引渡的要求之一是该行为在哥伦比亚也应视为犯罪，并且受到至少四年监禁的惩罚。在一些国家（16.5%），洗钱活动不是可引渡犯罪。

图十三

将洗钱视作为一项可以引渡的犯罪的国家
（各区域所占百分比）



198. 至于它们的国家立法是否规定在超过规定价值时申报过境携带现金和可转让无记名票据的任何要求，半数对调查表作出答复的国家（49%）表示有这样的现金交易要求。三分之一的国家（31%）表示有申报可转让无记名票据的要求。在其他国家，没有任何这

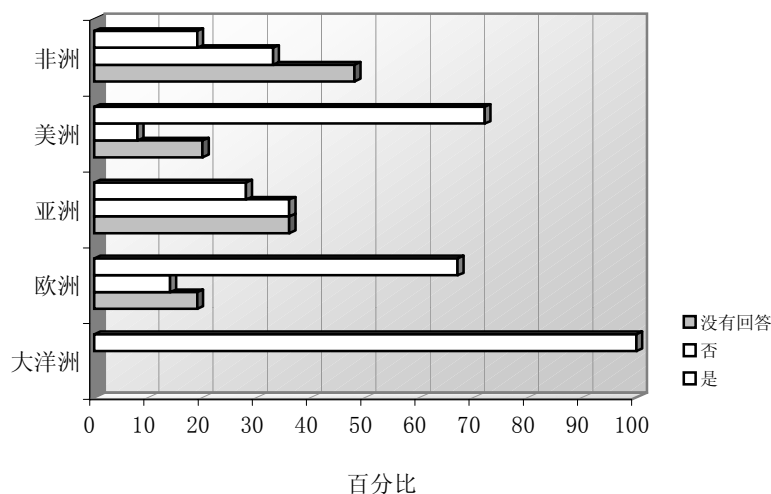
类现金交易（答复的 27.5%）和可转让无记名票据（答复的 37%）的要求。未申报现金交易的处罚从罚款和/或罚没全部或部分隐瞒款价值直至监禁二到七年。在某些场合，这种罪行属刑事犯罪；在其他场合，则属于行政过错；而有的场合，罪犯要受到即决有罪判决。在一些国家，过境携带可转让无记名票据属于海关法规范畴，如走私或违反外汇管制。

2. 防止和侦查金融实体内洗钱活动的措施

199. 要求各国政府报告为以下目的采取的措施：报告可疑和/或异常交易；实际应用了解客户原则；消除对涉及银行业务秘密的刑事调查的障碍；使确定帐户受益人成为可能；及设立中央单位（金融情报单位）收集和分析有关涉及洗钱的可疑案件的报告和情报。许多国家（63%）已经采取了能够报告可疑和/或异常交易的措施。然而，18%的国家没有采取此类措施。这类交易的数量因国而异，差别很大。例如，伯利兹报告一件这类交易，尼日利亚 20 件，玻利维亚 35 件，斯洛伐克 800 件，日本 1,059 件和捷克共和国 4,000 件；西班牙 1999 年报告 1,311 件可疑交易和 39,794 件异常交易，而同年联合王国这类交易为 14,500 件。这些数字可能受到不同要求的影响，即与基于怀疑的报告相对的强制性报告。加拿大将建立可疑交易集中报告制度，这有助于收集数据。关于了解客户原则，只有 50% 对调查表作出答复的国家采取了实际应用该原则的措施（见图十四）。

图十四

实施“了解你的客户”原则的国家
（各区域所占百分比）



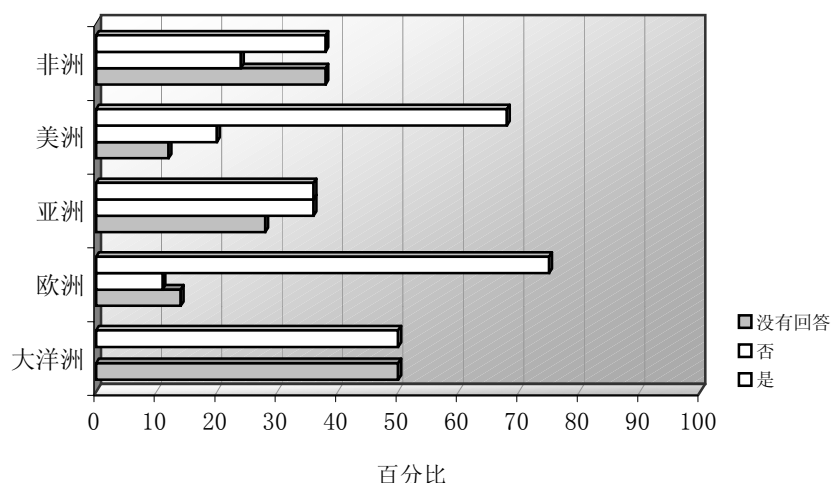
200. 实行该原则的办法五花八门。例如，巴基斯坦国家银行已经发布要求每家银行作出适当努力来确定顾客身份并采取相关措施的条例。在美国，虽然没有任何正式的条例，但金融企业理应考查异常或可疑交易，以保护它们的声誉。在其他情况下，如澳大利亚，要求所有金融实体核查作为帐户持有者的顾客身份并且报告任何可疑或异常交易。在其他国

家，如哥伦比亚，要求金融机构保存规定金额的交易记录。这类记录包括实际开展交易之人的身份、签名和地址，代理人的姓名和地址和受益人的姓名，以及其他相关信息。

201. 银行秘密是洗钱活动犯罪刑事调查的一大障碍。对调查表作出答复的一些国家（57%）报告，它们正在清除对涉及银行秘密的刑事调查的障碍；一些国家政府（21%）报告它们尚未这样做（见图十五）。在采取这类行动的国家当中，多数报告说，汇报可疑交易的法律要求显然超越了任何商业机密。例如在智利，国家防务会议可能向高等法院请求在调查的具体案件中解除银行保密的权力。相关的行动是，有超过半数对调查表作出答复的国家（54%）采取了能够识别帐户受益人、法人团体及其他金融资产的措施。其他国家（20%）没有采取能进行这类识别的措施。

图十五

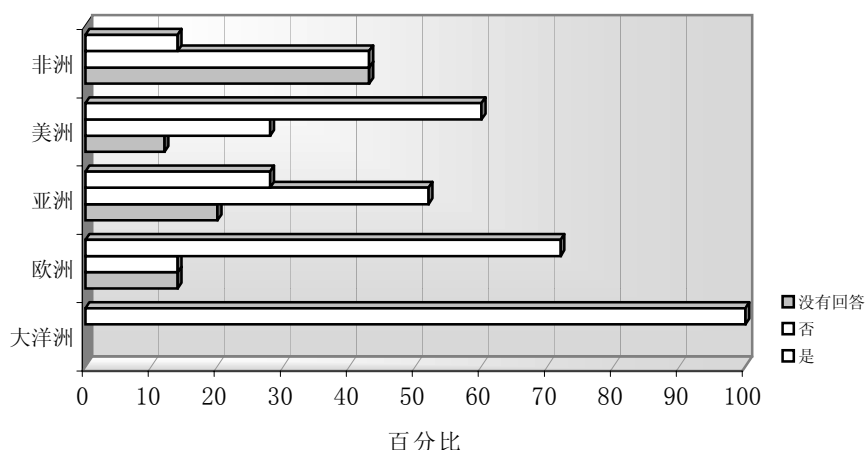
已经为与银行保密有关的刑事调查消除了障碍的国家
（各区域所占百分比）



202. 许多政府已经建立处理洗钱活动的专门机构。一项重要的事态发展是，世界各地建立了 48 个以上的可运作金融情报单位，作为中央机构，它至少接收、分析和向主管当局公开金融机构提供的有关可能的洗钱及其他金融犯罪的信息。其他许多单位正处在不同的发展阶段。这些单位起着连接执法、金融和管制部门的作用，向世界各地的执法机关提供重要的收集和交换信息的新途径。半数以上答复调查表的国家（49%）已经建立了收集和/或分析有关洗钱嫌疑案的报告和情报的中央金融情报单位（见图十六）。不过，由于三分之一的国家（31%）尚未采取这类措施，20%的国家没有回答这个问题，故仍须作出更大的努力。

图十六

建立了中央金融情报单位收集和分析关于涉嫌洗钱案件的报告和情报的国家
(各区域所占百分比)



203. 一些国家，如加拿大、智利和巴基斯坦，正在建立金融情报单位。全球反洗钱方案已经花费大量时间向各国提供建立这类单位方面的援助。已经与埃格蒙特集团——一个国际金融情报单位总括组织——协同开展了这方面的全球方案工作。2001年1月10~11日在维也纳举行了有世界各地124位官员参加的培训班。计划在2002年再举办一个这样的讲习班。

204. 为了取得实效，各国政府应采取措施，有效地调查和起诉那些涉嫌洗钱的人。半数答复调查表的国家(49.5%)报告说，它们已经采取有效调查和起诉洗钱犯罪活动的措施。然而，一些国家(25%)没有采取任何措施，25%没有回答这个问题。在其他国家，如印度和前南斯拉夫的马其顿共和国，提交议会的洗钱立法包括了这类措施。一些国家提到了成功进行的调查和起诉。例如在澳大利亚，国家犯罪局和一个与洗钱活动作斗争的特别工作组已经查明巨额未申报税收收入和严重犯罪收益。在伯利兹，一个监督机构促进金融机构与执法机关之间的合作。在巴西，洗钱是单独一项犯罪，并可以根据肯定犯罪的证据展开调查。为了促进对洗钱犯罪的调查和起诉，加拿大政府已经在全国范围设立由执法机关的代表组成的综合犯罪收益科。1999年，美国开始实施国家打击洗钱战略，这是一项在该国和世界各地与洗钱作斗争的全面综合办法，涉及执法机关和银行机构。

205. 一些国家在调查、起诉和审理阶段面临的一项持续挑战是，缺乏进行成功的资产罚没所需的财政资源和掌握操作技巧的训练有素的人才。鉴于在多数地区，在通过打击洗钱活动的立法，包括罚没立法方面的工作一直处在发展之中，因此在起诉洗钱犯罪从而最终导致罚没资产方面的成果就较为有限。

3. 打击洗钱活动的国际合作

206. 在国际合作领域，要求各国政府报告它们是否向其他国家发出或从其他国家得到任何有关洗钱案司法互助的请求，尤其是在冻结、查扣或罚没犯罪资产方面。半数答复调查

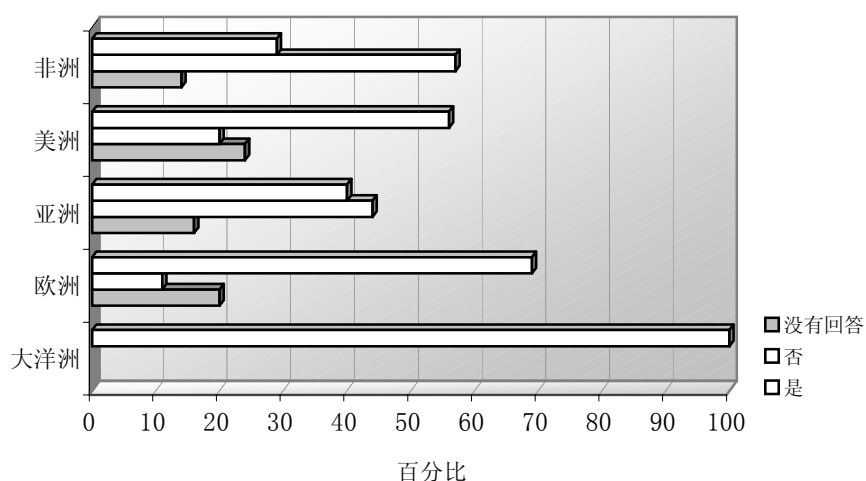
表的国家（50%）已经向其他国家发出或从其他国家得到有关洗钱案的司法互助请求，包括冻结、查扣或罚没犯罪资产；近三分之一（30%）表示它们未曾发出或收到这类请求。在已经这样做的国家中，请求的数量平均每个国家 18 项。另一方面，芬兰 1999 年发出 175 项请求，美国发出 200 多项，卢森堡发出 218 项，哥斯达黎加发出 540 项。收到请求的数量从 1 项到 90 项不等，平均每个国家 23 项。在数量较多的国家当中，墨西哥收到 147 项请求，芬兰 163 项，土耳其 175 项，开曼群岛 192 项，卢森堡 234 项，哥斯达黎加 499 项，英属维尔京群岛 500 项。在发出的请求中，大多数得到执行。少数请求因不符合国家立法和证据要求而被拒绝，其中或是因为缺乏目标帐户中的资金，或是因为其他未确定的原因。应当注意的是，甚至很低的请求数量也能够产生显著的成果。例如，立陶宛报告说，它只收到了一项请求，结果缉获 3,100 万美元。

207. 一些国家已经就双边全面法律互助条约进行了谈判，以促进在犯罪事项方面的合作，其中一些专门涉及跟踪、冻结和罚没贩毒及相关犯罪的所得。在洗钱活动案件中，它们是从这类协定或条约缔约国那里获得银行业务及其他财务记录的重要手段。此外，其中许多文件对调查和起诉洗钱犯罪方面的各类援助作出了规定。一些国家还根据非正式协定在洗钱调查方面相互援助。超过半数答复调查表的国家（52%）报告说，它们已经与其他国家订立了条约、协议、备忘录或谅解函，以期交换有关洗钱活动的金融信息和/或开展法律互助（见图十七）。一些国家政府（29%）表示它们尚未订立这类协议或协定。

《联合国打击跨国有组织犯罪公约》创立了在涉及有组织犯罪同谋和洗钱案时开展法律互助的普遍适用制度。这一文件重点放在有组织犯罪上，将进一步加强打击洗钱活动的国际合作。它是将洗钱活动的定义扩展到所有严重犯罪所得的第一份国际法律文件，将洗钱定为“最多剥夺自由至少四年或实行更严厉处罚的应受惩处的”犯罪。它还是要求各国为银行和非银行金融机构建立全面的管制和监督制度的第一份国际法律文件。它要求这类制度特别要确定客户的身份、保持可疑交易的记录并作出汇报。

图十七

与其他国家订立了条约、协议、备忘录或换文的国家
（各区域所占百分比）



注

- ¹ 截止 2000 年 11 月 8 日提交答复的国家和地区有：阿根廷、澳大利亚、奥地利、孟加拉国、巴巴多斯、白俄罗斯、伯利兹、玻利维亚、巴西、英属维尔京群岛、保加利亚、加拿大、佛得角、开曼群岛、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、多米尼加、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、加纳、希腊、格林纳达、海地、匈牙利、冰岛、印度、印度尼西亚、爱尔兰、意大利、日本、老挝人民民主共和国、拉脱维亚、黎巴嫩、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马来西亚、墨西哥、摩洛哥、缅甸、纳米比亚、荷兰、新西兰、尼日利亚、巴基斯坦、巴拿马、菲律宾、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、圣多美和普林西比、塞内加尔、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、斯里兰卡、瑞典、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、塔吉克斯坦、多哥、特立尼达和多巴哥、突尼斯、土耳其、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和委内瑞拉。2000 年 11 月 8 日之后递交答复的国家和地区有：阿尔及利亚、比利时、文莱达鲁萨兰国、布基纳法索、喀麦隆、乍得、中国、中国香港特别行政区、科特迪瓦、克罗地亚、埃及、萨尔瓦多、爱沙尼亚、冈比亚、几内亚比绍、伊朗伊斯兰共和国、约旦、肯尼亚、马尔代夫、尼日尔、挪威、秘鲁、波兰、卡塔尔、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、泰国、阿拉伯联合酋长国。
- ² 《联合国通过打击非法贩运麻醉药品和精神药物公约会议正式记录，维也纳，1988 年 11 月 25 日至 12 月 20 日》，第 1 卷(联合国出版物，销售品编号 E.94.XI.5)。
- ³ 联合国，《条约集》，第 1019 卷，14956 号。
- ⁴ 这一过程反映在法国、德国、葡萄牙、西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国最近通过的国家战略中以及反映在欧洲理事会 1999 年 12 月在赫尔辛基会议上批准的欧洲联盟麻醉药品战略（2000-2004 年）中。
- ⁵ 联合国，《条约汇编》，520 卷，第 7515 号。
- ⁶ 同上，976 卷，第 14152 号。
- ⁷ 见《经常用于非法制造麻醉药品和精神药物的前体和化学品：1998 年国际麻醉品管制局关于 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第 12 条执行情况的报告》（联合国出版物，销售品编号：E.99.XI.4）。
- ⁸ 见《经常用于非法制造麻醉药品和精神药物的前体和化学品：1999 年国际麻醉品管制局关于 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第 12 条执行情况的报告》（联合国出版物，销售品编号：E.00.XI.3）。
- ⁹ 见《经常用于非法制造麻醉药品和精神药物的前体和化学品：2000 年国际麻醉品管制局关于 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第 12 条执行情况的报告》（联合国出版物，销售品编号：E.01.XI.4）。
- ¹⁰ 见《经常用于非法制造麻醉药品和精神药物的前体和化学品：1999 年国际麻醉品管制局的报告》。