



大会

Distr.: General
22 June 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议
暂定项目表*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

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 64/182 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六十五届会议提交报告。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/65/50。



目录

	页次
一. 引言	3
二. 合作对付世界毒品问题：麻醉药品委员会所采取的行动	4
三. 联合国系统和其他国际组织采取的行动	7
A. 健康方面	8
B. 供应方面	9
C. 非法药物作物监测和可持续的生计	11
D. 新出现的问题	12
E. 数据收集和研究	13
F. 科学和法医学支助	14
四. 加强联合国毒品和犯罪问题办公室的毒品问题方案	14
五. 结论和建议	16

一. 导言

1. 大会第 64/182 号决议表示严重关注各国、相关组织、民间社会和非政府组织虽持续加紧努力，但世界毒品问题仍严重威胁公众健康和安全及全人类福祉，特别是儿童和青年及其家庭的福祉，以及各国的国家安全和主权，而且也破坏社会、经济和政治的稳定及可持续发展。大会重申，世界毒品问题仍然是一项共同分担的责任，需要加强开展有效的国际合作并要求采用一种统筹、多学科和平衡的做法来推行减少供应和减少需求的战略。
2. 在该决议中，大会通过了麻醉药品委员会第五十二届会议高级别部分通过的《关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》，¹并呼吁各国采取必要措施，落实其中所述的目标和指标。大会还吁请各国加强国际和区域合作，对付非法生产和贩运毒品活动对国际社会造成的威胁以及世界毒品问题的其他方面。
3. 在该决议中，大会还鼓励麻醉药品委员会和国际麻醉品管制局加强其工作，对用于非法制造麻醉药品和精神药物的前体和其他化学品进行管制，并敦促所有国家政府向联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）提供尽可能充足的财政和政治支持，使其能够在任务规定范围内，继续、扩大、改进和加强其业务和技术合作活动，以提高会员国应对世界毒品问题的能力。
4. 本报告概括介绍了世界毒品形势，²以及麻醉药品委员会和联合国系统特别是毒品和犯罪问题办公室执行与国际药物管制有关的任务授权的情况。

世界毒品形势概览

5. 全球可卡因和海洛因市场最近的若干发展情况令人鼓舞：2009 年全球罂粟种植面积减至 181,400 公顷，自 2007 年以来减幅为 23%；全球鸦片产量自 2007 年的 8,890 吨减至 2009 年的 7,754 吨（13%），海洛因潜在产量从 2007 年的 757 吨减至 2009 年的 657 吨；2009 年全球古柯树种植面积减至 158,800 公顷，自 2007 年以来减幅为 13%，自 2000 年以来减幅为 28%；全球可卡因估计产量从 2007 年的 1,024 吨减至 2008 年的 865 吨（16%）。在 2007 至 2009 年期间，全球新鲜古柯叶产量减少了 14%。2008 年的大麻药草产量在 13,000 至 66,100 吨之间，大麻树脂产量在 2,200 至 9,900 吨之间。2008 年苯丙胺、去氧麻黄碱、甲卡西酮和相关物质的产量在 161 至 588 吨之间。作为摇头丸销售的毒品产量在 55 至 133 吨之间。
6. 阿富汗是全世界大多数非法阿片剂的原产地（2009 年鸦片产量为 6,900 吨，占世界总量的 89%），但缅甸（330 吨）和拉丁美洲（特别是哥伦比亚和墨西哥）的产量也很大。有迹象表明，2010 年的全球鸦片产量将保持 2007-2009 年期间的下降趋势。

¹ A/64/92-E/2009/98，第二节 A。

² 《2010 年世界毒品报告》（联合国出版物，出售品编号：E.10.XI.13）。

7. 向毒品和犯罪问题办公室报告的国家³中有三分之一以上查明在本国领土上有制造苯丙胺类兴奋剂的活动。据报告，参与制造这类兴奋剂的秘密加工点在2008年增加了20%。
8. 近年来最引人注意的全球大麻生产趋势是室内种植量有所增长，特别是在欧洲、澳大利亚和北美洲。室内大麻种植属于非法活动，正越来越多地成为有组织犯罪集团的收益来源。
9. 全球可卡因缉获量近几年保持稳定。北美洲和欧洲的缉获量有所下降，但南美洲和中美洲的缉获量有所上升。阿片剂缉获量继续上升，特别是在阿富汗邻国。2008年全球苯丙胺和去氧麻黄碱的缉获量大多保持在很高的水平上。
10. 2006-2008年期间全球大麻药草的缉获量有所上升（升幅为23%），特别是在南美洲，达到了2004年报告的数量。2006-2008年期间全球大麻树脂缉获量上升了62%。2008年近东和中东区域以及欧洲和非洲均报告大麻树脂缉获量大幅上升。
11. 在全球范围，据毒品和犯罪问题办公室估计，2008年至少使用过一次非法药物的约有1.55亿至2.5亿人（占15-64岁人口的3.5%-5.7%）。在非法药物使用者中，大麻使用者的人数最多（1.29亿至1.9亿人）。第二大普遍使用的药物是苯丙胺类物质，其次是可卡因和阿片剂。
12. 根据大麻、阿片剂、可卡因和苯丙胺类兴奋剂使用者人数的全球估计数，估计2008年全世界问题吸毒者人数在1,600万至3,800万之间。发达国家的吸毒情况已有所稳定。但有迹象表明，发展中国家的吸毒情况有所增加，全世界滥用苯丙胺类兴奋剂和处方药的情况正在增加。据估计，2008年全球有12%至30%的问题吸毒者在上一年的接受了治疗，这意味着，那一年有1,100万至3,350万问题吸毒者没有接受治疗。
13. 全世界最大的海洛因市场是西欧，约有一半集中在以下三个国家：大不列颠及北爱尔兰联合王国、意大利和法国。多数西欧国家的海洛因使用情况似乎正在减少，但与使用海洛因有关的伤害似乎正在增加，这反映在海洛因所造成的死亡人数上。

二. 国际合作对付世界毒品问题：麻醉药品委员会所采取的行动

14. 在2010年3月8日至12日举行的麻醉药品委员会第五十三届会议上，有发言者指出，世界毒品问题对社会的社会、经济、健康、政治和治理方面的影响仍然很严重，世界毒品问题损害了可持续发展、政治稳定和民主体制。⁴
15. 有发言者指出，《政治宣言和行动计划》确认三项国际药物管制公约继续为药物管制和国际合作提供了国际法律框架。其他国际文书，如《联合国打击跨

³ 毒品和犯罪问题办公室收到会员国对调查表中药物滥用部分的答复110份和对非法药物供应部分的答复114份。

⁴ 《经济及社会理事会正式记录，2010年，补编第8号》（E/2010/28），第43和46段。

国有组织犯罪公约》⁵和《联合国反腐败公约》⁶，在处理世界毒品问题方面也很有意义。⁷

16. 一些发言者强调了非法药物与诸如贩运枪支和前体、制造合成毒品、洗钱、腐败和资助恐怖主义活动等犯罪活动之间的联系。⁸

17. 几位发言者报告了本国政府通过的国家药物管制立法和促进采取平衡、多学科办法的国家药物管制战略或行动计划，还报告了本国政府在减少需求方面采取的行动，包括预防、治疗、康复和重新融入社会方案。有发言者提到某些药物的滥用现象增多，特制药物、合成大麻素和富含四氢大麻酚的大麻植物等新药物扩散，以及不受国际管制的药物的滥用现象增多等问题。有发言者承认非政府组织在预防药物的滥用及向药物滥用者提供治疗和护理方面发挥的关键作用，并承认公共部门与民间团体之间继续密切合作的益处和必要性。⁹

18. 委员会通过了题为“防止会员国内的吸毒行为并加强在预防药物滥用政策方面的国际合作”的第 53/2 号决议。还通过了题为“实现向吸毒者以及受艾滋病毒感染或影响者普遍提供预防、治疗、护理和支助”的第 53/9 号决议。委员会在该决议中请毒品和犯罪问题办公室支持提高提供全面预防方案和治疗、护理及相关支助服务的能力并增加这方面的资源，并大力扩展与民间社会相关团体的合作，以弥补包括吸毒者在内的受艾滋病毒感染或影响者获得服务方面的差距。委员会还通过了题为“保护儿童和年轻人免受吸毒之害的措施”的第 53/10 号决议，其中请尚未这样做的国家制定、实施和评价循证计划和战略，以求在学校教育的所有层次加大预防吸毒的力度，并考虑把这类举措融入公共保健和教育方案之中。

19. 一些发言者强调了国际合作对打击毒品贩运的重要性。他们提到了引渡和司法协助方面的协定、共享信息、执法领域的最佳做法和联合侦查。提到了三方举措、《巴黎公约》举措和如彩虹战略等其他区域举措，以及东南亚国家联盟（东盟）与中国合作行动对付危险药物、棱晶项目、聚合项目和运河行动等机制。委员会通过了题为“加强国际合作，以贩毒和相关犯罪为重点，应对世界毒品问题”的第 53/8 号决议，其中促请各国在国家、区域和国际各级采取有效措施，以协调行动，加强合作，预防和打击国内和国际毒品贩运和相关犯罪活动，并吁请增加向会员国提供的技术和财政援助。¹⁰

20. 有与会者重申了替代发展的重要性，可藉此推动向从事非法种植麻醉药品非法生产所用作物的小农提供合法、可行而且可持续的创收机会。发言者承认，加紧推行替代生计做法，同时加大力度打击麻醉品并实施良好治理，才能减少非法作物种植。发言者强调应当适时把包括预防性替代发展在内的替代发

⁵ 联合国，《条约汇编》，第 2225 卷，第 39574 号。

⁶ 同上，第 2349 卷，第 42146 号。

⁷ 《经济及社会理事会正式记录，2010 年，补编第 8 号》（E/2010/28），第 44 段。

⁸ 同上，第 48 段。

⁹ 同上，第 51-53 段和第 69 段。

¹⁰ 同上，第 26 和 54 段。

展方案纳入国际发展方案和减贫战略。委员会通过了题为“推广最佳做法和经验教训以促进替代发展方案的可持续性和综合性的后续行动以及举办替代发展问题国际讲习班和会议的提议”的第 53/6 号决议。这次会议将于 2010 年 11 月在泰国举行。¹¹

21. 几位发言者对苯丙胺类兴奋剂的制造和消费、贩运规模日趋扩大和从事这些兴奋剂制造的跨国组织犯罪集团的手法更为狡诈深表关切。因滥用苯丙胺类兴奋剂而寻求治疗的人数和被捣毁的参与生产这类兴奋剂的地下加工点数量均有所增加。还有发言者提请注意到在防止这类兴奋剂非法制造所用的前体化学品转移方面所作的努力。¹²委员会通过了题为“加强国际合作和对麻醉药品和精神药物制造中常用物质的法规管制框架和机构管制框架”的第 53/15 号决议，其中委员会请会员国采取措施，在查明犯罪组织专门用于转移或偷运前体的新路线和作案手法方面，加强国际合作和信息交流，并继续协助国际麻醉品管制局作出努力。委员会在关于麻管局建议的第 53/1 号决定中，决定将苯乙酸从 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》¹³表二转至表一。

22. 产自阿富汗的鸦片所造成的威胁被视为十分严重的问题。非法罂粟种植、生产和贩运对阿富汗、其周边地区乃至全世界的发展和治理都造成了严重的威胁。¹⁴委员会通过了题为“在共同和分担责任原则基础上加强阿富汗与过境国之间的区域合作和所有受影响国家对禁毒工作的贡献”的第 53/5 号决议，其中委员会鼓励会员国通过现有区域机制特别是通过《巴黎公约》举措加强协调，以加强在打击阿富汗原产非法药物方面的跨界合作和信息交流。

23. 有发言者承认安第斯地区各国为减少古柯树非法种植面积而作出的努力。有发言者关切地提到了经由西非贩运可卡因的现象，其主要原因是该地区基础设施薄弱。¹⁵

24. 按照题为“改进数据的收集、报告和分析以监测《关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》的落实情况”的委员会第 52/12 号决议，一个不限成员名额的政府间专家工作组于 2010 年 1 月 12 日至 15 日在维也纳举行了会议，以便就如何改进用于收集、整理、分析和报告毒品相关数据的工具，以及是否可能采用单一的综合性数据收集工具等问题，提供具体的建议。委员会第五十三届会议通过了题为“经修订的年度报告调查表草案的后续行动”的第 53/2 号决定，其中决定重新召集根据委员会第 52/12 号决议设立的数据收集问题专家组，讨论任何未决问题并最后确定数据收集工具，使委员会得以在拟于 2010 年 12 月举行的第五十三届会议续会上通过经修订的全面数据收集工具。

¹¹ 同上，第 98 和 99 段。

¹² 同上，第 93 段。

¹³ 联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

¹⁴ 《经济及社会理事会正式记录，2010 年，补编第 8 号》(E/2010/28)，第 43 和 92 段。

¹⁵ 同上，第 95 段。

25. 有发言者表示赞赏毒品和犯罪问题办公室提供的协助。还有发言者表示赞赏毒品和犯罪问题办公室所制定的主题方案和区域方案，据认为，这些方案的实施是向改进毒品和犯罪问题办公室供资情况迈出的重要一步。¹⁶

26. 发言者对管理和财务问题工作组的工作表示支持，指出工作组为会员国之间以及会员国同秘书处之间的对话提供了一个论坛。¹⁷

27. 有发言者对毒品和犯罪问题办公室的财务状况和普通用途资金减少的问题表示关切。在这方面，委员会第五十三届会议决定建议经济及社会理事会核准题为“联合国毒品和犯罪问题办公室职能的重新调整和对战略框架的修改”的决议草案，以供大会通过。若该决议草案获得通过，大会将请秘书长在其 2012-2013 两年期方案概算中适当注意为完成毒品和犯罪问题办公室被赋予的任务而需要的资源数量，并特别注重于资源不足的领域。

附属机构的行动

28. 2009 年，麻醉药品委员会各附属机构一共举行了五次会议：6 月 16 日至 18 日在维也纳举行的欧洲各国禁毒执法机构负责人第八次会议；9 月 28 日至 10 月 2 日在委内瑞拉玻利瓦尔共和国玛格丽塔岛举行的拉丁美洲和加勒比各国禁毒执法机构负责人第十九次会议；10 月 6 日至 9 日在印度尼西亚登巴萨举行的亚洲及太平洋各国禁毒执法机构负责人第三十三次会议；10 月 12 日至 16 日在温得和克举行的非洲各国禁毒执法机构负责人第十九次会议；11 月 16 日至 19 日在维也纳举行的近东和中东非法药物贩运和有关事项小组委员会第四十四届会议。

29. 各附属机构使各区域的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。这些机构将各项建议传达给麻醉药品委员会（E/CN.7/2010/5）。值得注意的是拉丁美洲和加勒比各国禁毒执法机构负责人第十九次会议，其中有 10 个西非国家的代表参加。这次会议推进了拉丁美洲和加勒比国家与西非国家在打击可卡因贩运方面的区域间合作。

三. 联合国系统和其他国际组织采取的行动

30. 毒品和犯罪问题办公室意图通过其毒品问题方案减轻毒品对世界的危害，为此支助麻醉药品委员会及其附属机构的工作，并通过以下途径支助会员国：开展研究，以便为制定政策和行动决定扩大证据库；进行规范性工作，以协助各国批准和实施各项国际药物管制公约；制订关于毒品的国内立法，并为条约

¹⁶ 同上，第 57 和 156 段。

¹⁷ 同上，第 162 段。

机构和理事机构提供实质性服务和秘书处服务；开展外地技术合作以及制定和执行区域方案和专题方案。¹⁸

A. 健康方面

1. 减少吸毒并减轻其对健康和社会造成的后果

31. 世界卫生组织与毒品和犯罪问题办公室继续与各国政府和其他伙伴合作，以扩大戒毒治疗并实现其普及化。毒品和犯罪问题办公室还正在与联合国艾滋病病毒/艾滋病联合方案合作，以防止艾滋病毒在注射吸毒的人群中蔓延。

32. 毒品和犯罪问题办公室支持并促进在学校、家庭、工作场所和社区预防吸毒的循证方案。毒品和犯罪问题办公室一直在支助选定的国家根据生活技能办法调整并实施毒品教育课程。科学评估发现，这一办法在许多国家都产生了效果。

33. 对于有儿童和青少年子女的家庭，为家长和子女开办效费比高的家庭技巧训练方案，目的是改善家庭关系、加强家长监督，并更好地传达积极的家庭价值观。毒品和犯罪问题办公室出版了循证家庭技巧训练方案汇编，作为政府、政策制定者、研究院所和非政府组织的工具。毒品和犯罪问题办公室已经为公共和私营公司如何制定和实施方案减少吸毒、怠工、旷工和事故并提高生产力确定了总括指导方针。此外，毒品和犯罪问题办公室正在与国际劳工组织和世界卫生组织协作防止在工作场所吸毒的现象。

2. 提供治疗、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

34. 毒品和犯罪问题办公室与政府、政策制定者、专业人员及媒体合作抵制对吸毒者、药物依赖者及艾滋病毒携带者的侮辱和歧视，同时在药物依赖治疗方面积极推广循证治疗，并支持人权和人道主义做法。

35. 毒品和犯罪问题办公室推动一种综合性的方法，并提供技术援助，支助政府和非政府组织增加治疗服务并建立以康复为重点的连续护理系统，范围从推广活动到各种各样的临床医疗方案。毒品和犯罪问题办公室传播良好做法和循证方法，以提高专业人员的素质，促进作为刑事司法处罚替代办法的药物依赖治疗，提供培训，支助将服务扩展到五大区域的 25 个国家，并改善这些服务。

36. 参与毒品和犯罪问题办公室—世界卫生组织药物依赖治疗和护理联合方案（2009-2013 年）的有政府、药物依赖治疗临床医疗中心、传染病医院、大学、大城市和民间社会组织。该联合方案倡导以人权为基础的循证药物依赖治疗服务，并提供技术援助以促进提供费用低的主流化循证服务。该联合方案目前正在东南欧实施，但今后将作为毒品和犯罪问题办公室在药物依赖治疗和护理领域开展的所有活动的一部分进行实施。

¹⁸ 毒品和犯罪问题办公室各项活动的详细介绍见执行主任的相关报告（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3）。

37. 毒品和犯罪问题办公室一直在应对艾滋病毒/艾滋病问题，协助各国采取各种各样大规模的干预措施，预防艾滋病毒感染，并向所有主要区域的 50 多个国家的监狱中艾滋病毒和艾滋病感染者以及注射吸毒者和易遭人口贩运之受害者提供护理和支助服务。

38. 毒品和犯罪问题办公室继续与民间社会、国家政府和多边捐助方的代表密切合作，处理对最有可能感染艾滋病毒的人口提供的服务覆盖率和质量不平衡且通常很低的问题，提供技术援助，协助按照有关的国际标准制定以人权为基础、有性别针对性的公平的政策和方案，并建设民间社会的能力，从而减少羞辱和歧视，使人们更方便地享受艾滋病毒预防和护理服务。

B. 供应方面

39. 跨国有组织犯罪集团采用了企业经营办法，其活动和功能一直在花样翻新，同时也提高了其从事非法活动的能力。这些新策略包括广泛使用现代技术和新的洗钱方法，给执法机关带来了新的挑战。实践证明，区域合作和区域间合作，包括交流贩毒和吸毒最新趋势方面的信息和最佳做法，是打击非法药物的最有效的办法。

40. 毒品和犯罪问题办公室技术援助的重点仍然是在边境实行更好的管理、控制和抽查做法；通过提高侦查和起诉机关的专业能力，增进社会对法律系统的信心；通过打击洗钱锁定犯罪所得。

41. 通信对于制定有效对策减少非法药物供应至关重要，也是毒品和犯罪问题办公室在这一主要专题领域的战略的核心。在本报告所涉期间，毒品和犯罪问题办公室在支助各国建立边境管理中的通信所必不可少的业务框架方面取得了实际进展。中亚区域信息和协调中心于 2009 年 12 月启动，目前正在促进信息交流和对贩毒活动趋势的分析，支助 5 个中亚国家、阿塞拜疆和俄罗斯联邦的执法机构所开展的行动。中亚区域信息和协调中心在试运行阶段协助捣毁了 12 个跨国海洛因走私网络，缉获海洛因 200 多公斤。预计将为波斯湾地区建立一个禁毒情报共享中心。

42. 全球贸易中有 90% 以上是通过海上运输的，海上流通量正在迅速上升，因而通过集装箱走私麻醉品和前体对犯罪分子的吸引力越来越大，执法官员查获的难度也更高。毒品和犯罪问题办公室与国际海关组织合作进行的集装箱管制方案加强了港口工作人员使用剖面分析和情报交流技术拦截载有非法货物的集装箱的能力，全世界主要港口缉获量增加即为明证。在该方案下设立的特别行动股在厄瓜多尔、加纳、巴基斯坦和塞内加尔开展行动，不久将在以下地区开展行动：土库曼斯坦、中亚区域其他海港和陆港、里海港口以及南美洲、中美洲和加勒比的主要港口。

43. 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国际刑事警察组织（刑警组织）合作，启动了一个技术援助举措，以支助在西非建立跨国界行动合作，侦查贩毒和有组织犯罪。正在科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂组建跨国犯罪股。跨国犯罪股是跨机构的小组，担任本国

在贩毒和跨国界有组织犯罪事项上的主要联络点。这些专业资源将加强西非执法机关的能力，并支助执行西非国家经济共同体（西非经共体）的《解决西非日益严重的非法药物贩运、有组织犯罪和吸毒问题区域行动计划（2008-2011年）》。

44. 毒品和犯罪问题办公室通过其打击洗钱全球方案，已向参与打击洗钱和恐怖主义融资的从业人员提供了实际操作咨询和援助，其中包括来自至少 85 个法域的执法人员、检察人员、法官和金融情报机构工作人员。已经围绕增强意识及建设能力和制度制定了具体的举措，特别是在南部非洲和南美洲设立金融情报机构、开发培训工具和建立资产没收网，以及在国家和区域各级执行技术援助。该全球方案的工作由驻外地技术顾问支助（在非洲、中亚、拉丁美洲、太平洋岛屿和东南亚），他们通过打击洗钱和恐怖主义融资的区域机制，向各国或国家集团提供了深入的援助。

打击非法生产和贩运毒品的区域举措

45. 在区域一级，毒品和犯罪问题办公室通过以下途径，力求统一区域合作伙伴的利益：促进综合性的区域战略，以打击制毒、贩毒和吸毒活动；支助实施跨国界行动举措；开展刑事事项国际合作，其中包括司法协助和引渡。

46. 国际社会已经制定了旨在遏制原产于阿富汗的阿片剂的贩运和消费的优先方案。《巴黎公约》举措是超过 55 个国家和国际组织的国际伙伴关系，通过该举措，毒品和犯罪问题办公室得以为阿富汗及其邻国制定一个区域合作战略，称为“彩虹战略”。该战略旨在减少阿富汗及其邻国的阿片剂供应、贩运和消费，特别是加强各国的能力，以集中打击、瓦解在该区域活动的犯罪网络并没收其经济资源。

47. 2009 年最重要的活动包括：制定了《巴黎公约》举措第三期，最后完成了毒品和犯罪问题办公室为阿富汗及其邻国制定的区域方案（参与国包括阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦）。该区域方案将开展活动，在执法、刑事司法、减少毒品需求、艾滋病毒/艾滋病、洗钱和法医学等领域促进区域跨国界合作与协调，从而加强区域一级现有的干预措施。

48. 2009 年 10 月，禁毒执法和减少毒品需求方面的专家在巴黎举行会议，分析了阿富汗原产海洛因在西欧的贩运和滥用情况目前的趋势和今后可能出现的趋势，确定了西欧减少供应和需求领域当前的挑战 and 良好做法。2009 年 11 月在塔什干举行了技术工作组会议，与会者特别针对出入该国的现金流问题，探讨了阿富汗非正式交易商的条例（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第 45 段）。

49. 三方举措旨在增进阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦三国的禁毒合作。已经开展了三次联合行动，正在交流信息并计划今后的步骤（包括使边境联络处参与）。2009 年 10 月 27 日，三国部长在维也纳举行会议，商定了今后在三方举措框架内所要采取的步骤。在维也纳会议上，三方商定任命常驻联络官到联合规划小组任职，设立边境联络处，并增加巡逻和联合行动的次数。计划

于 2010 年 7 月举行高级官员会议，2010 年 11 月在巴基斯坦举行下一次部长级会议。最近已将三方举措同中亚区域信息和协调中心联系起来。

50. 在前体管制方面，毒品和犯罪问题办公室在阿富汗以及来源国和过境国推动开展的目标明确的打击贩运区域通信、专门知识与培训举措在 2008 年期间缉获了大批货物（55 吨前体和 20 吨醋酸酐）。该举措第二期在 2009 年下半年得到了毒品和犯罪问题办公室的协助和协调，在巴基斯坦缉获了大量醋酸酐，在塔吉克斯坦及该区域其他地区的行动中（2009 年 10 月）缉获了 26 吨醋酸酐和几吨其他化学品。此外，2010 年 3 月在巴基斯坦卡拉奇缉获了创纪录的 16 吨醋酸酐。

51. 在中美洲和加勒比争取增进加勒比共同体和中美洲一体化系统之间的三方合作。毒品和犯罪问题办公室正在为执行 2009 年 2 月在圣多明各通过的圣多明各伙伴关系和监测机制提供支助，以加强打击毒品和犯罪方面的区域合作（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第 82 段）。

52. 毒品和犯罪问题办公室与非洲联盟委员会合作支助非洲联盟药物管制和犯罪预防行动计划（2007-2012 年）。启动了毒品和犯罪问题办公室—非洲联盟委员会联合项目，以加强非洲联盟委员会在药物管制和打击有组织犯罪方面的能力（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第 81 段）。

C. 非法药物作物监测和可持续的生计

53. 全球鸦片产量与 2007 年的峰值相比大为减少，主要是因为阿富汗的罂粟种植面积大幅减少。老挝人民民主共和国和缅甸的鸦片产量稍有增加，但并未抵消上述减少的数量。毒品和犯罪问题办公室支助了阿富汗、老挝人民民主共和国和缅甸这三个国家的监测系统，2009 年这三国的鸦片产量比 2008 年低 11%，比 2007 年低 16%。¹⁹2009 年，阿富汗农民种植一公顷鸦片的收入是种植一公顷小麦收入的约两倍。而过去这一比率要大得多。在这种情形下，在主要地区分发改良麦种和化肥可大幅减少罂粟种植面积。在阿富汗和缅甸，罂粟种植仍然与叛乱活动地区有关（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第 3 段）。

54. 全球古柯种植面积去年减少了 5%，从 2008 年的 167,600 公顷减至 2009 年的 158,800 公顷。这一变化主要是因为哥伦比亚有大幅减少，且未被多民族玻利维亚国和秘鲁增加的数量抵消。2000-2009 年期间全球古柯种植面积减少了 28%。2009 年，哥伦比亚占全球种植面积的约 43%，秘鲁占 38%，多民族玻利维亚国占 19%。

55. 2009 年，毒品和犯罪问题办公室侧重于推动南南合作，发挥了其促进作用。在秘鲁，在加强并建立以农民为主导的小型商业企业方面开展了工作。为使这项工作发挥影响，举办了一次研讨会，来自中国、哥伦比亚、厄瓜多尔、

¹⁹ 联合国毒品和犯罪问题办公室，《2009 年阿富汗鸦片调查》（2009 年 12 月）；联合国毒品和犯罪问题办公室，《东南亚的鸦片种植情况：老挝人民民主共和国、缅甸》（2009 年 12 月）。

老挝人民民主共和国、缅甸和泰国的与会者还实地参观了秘鲁正在实施替代发展项目的各种农业村庄（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第5段）。

56. 在秘鲁，毒品和犯罪问题办公室建立并支助了一些合作社企业，这些企业2009年创造的出口额超过9,000万美元，惠及了当地的农民家庭和社区。由这一培训和可持续发展项目而产生的企业目前大多独立经营，由以前种植古柯的农民管理（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第6段）。

57. 毒品和犯罪问题办公室已加倍努力，处理老挝人民民主共和国和缅甸的鸦片后环境中不断加剧的粮食安全问题。2009年11月，毒品和犯罪问题办公室与老挝人民民主共和国政府签署了一份项目协议，在德国政府的资助下，以与亚洲开发银行、联合国工业发展组织和泰国皇家项目基金会开展的协作干预为基础，加强粮食安全并促进合法作物生产和小型农民企业发展（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第7段）。毒品和犯罪问题办公室继续与缅甸政府合作，以便达成协议在掸邦南部的佩孔实施类似的项目。

58. 2009年，毒品和犯罪问题办公室着手在秘鲁将环境保护内容纳入其替代发展战略，以处理因非法采伐造成的毁林和侵蚀问题以及贩运和偷猎野生动植物对乡村的农业社区造成的影响。2010年，毒品和犯罪问题办公室将继续开展工作，将环境保护纳入其替代发展方案。2010年，毒品和犯罪问题办公室将在老挝人民民主共和国的农业村庄中开展一个试点项目，促进保护森林和野生动植物的工作（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第8段）。

59. 为了实现千年发展目标8，即建立促进发展的全球伙伴关系，毒品和犯罪问题办公室将通过其全球农村发展捐助者论坛成员的身份，继续倡导将替代发展战略和概念纳入基础广泛的国家农业和农村发展战略（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第9段）。

D. 新出现的问题

1. 阿富汗阿片剂的不断演变的威胁

60. 阿富汗在世界罂粟种植方面居垄断地位。罂粟是世界上最致命的毒品海洛因的原料。阿富汗的罂粟种植在过去两年中有所减少，越来越多的阿富汗省份根除了罂粟，但全世界仍有92%的罂粟是在阿富汗种植的，每年从阿富汗贩运的900吨鸦片和375吨海洛因对延伸到欧洲、俄罗斯联邦、印度和中国的巴尔干和欧亚毒品线路沿途各国的健康与安全造成了极大的破坏。海洛因贩运市场价值650亿美元，供应1,500万成瘾者，每年造成多达100,000人死亡，促使艾滋病毒以前所未有的速度蔓延，为犯罪集团、叛乱分子和恐怖分子提供了资金。据毒品和犯罪问题办公室估计，2009年阿富汗的鸦片交易价值28亿美元。自2006年起，阿富汗生产的鸦片大大超出了全世界的消费量，目前产自阿富汗的鸦片存量有12,000吨下落不明，这一数量足以满足全世界两年以上的海洛因需求量。在阿富汗，鸦片产量增加反映在麻醉品成瘾人数的增长率上：2005年至2009年，经常吸食鸦片的人数从150,000人跃升至230,000人，海洛因使用者的人数也从50,000人增至120,000人。

2. 西非新的毒品生产趋势和贩运路线

61. 毒品和犯罪问题办公室早已强调指出了西非作为南美洲可卡因运往欧洲市场的过境区的脆弱性。例如，2010 年发现有一队货机将可卡因运送到西非和萨赫勒地区。2009 年，在几内亚缉获了用于生产二亚甲基双氧苯丙胺（摇头丸）的大量前体化学品，同时缉获的还有用于这类生产的工业规模设备。这是迄今为止最确凿的证据，证明在西非活动的犯罪集团正在生产或准备生产苯丙胺类兴奋剂——对于这一动荡的次区域来说，这一发展情况令人担忧（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第 48 段）。

62. 毒品和犯罪问题办公室成功地使国际社会注意到贩毒和跨国有组织犯罪对西非构成的安全威胁。2009 年 7 月，安全理事会注意到毒品和犯罪问题办公室题为“跨国贩运和西非法治：威胁评估”的报告，并赞扬对 2008-2011 年《西非经共体解决非法药物贩运和有组织犯罪问题的区域行动计划》提供的支助。2009 年 11 月和 12 月，毒品和犯罪问题办公室执行主任向安全理事会介绍了几内亚比绍、西非和整个非洲大陆的情况。之后，安全理事会成员请执行主任定期向安理会介绍西非在贩毒和有组织犯罪方面所面临的挑战和取得的进展的最新情况（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第 49 段）。

3. 过境国的贩毒和不稳定情况

63. 贩毒对政治稳定造成威胁的方式有两种。一种是国中叛乱分子和非法武装集团通过对毒品生产和贩运进行收费甚至管理来取得资金。另一种是，有的国家没有上述情形，但毒贩的力量大到可以通过暴力冲突或高层腐败与国家对抗。毒品交易对过境国暴力和腐败程度的影响在拉丁美洲、加勒比和西非尤为显著。必须采取措施确保不稳定的局势不会因跨国有组织犯罪而加重，包括在适当情形下，将预防犯罪纳入促进和平与法治的国际努力中。

E. 数据收集和研究

64. 毒品和犯罪问题办公室于 2010 年 6 月发表了《2010 年世界毒品报告》。该报告详细介绍了鸦片/海洛因、古柯/可卡因、大麻和苯丙胺类兴奋剂的市场（三个主要的跨国毒品市场）中生产、贩运和消费的估计数和趋势。所提供的统计数据在适当之处借鉴了其他来源，但主要是通过年度报告调查表和与会员国合作进行的非法作物调查收集的。

65. 2009 年，毒品和犯罪问题办公室向各国提供了援助，支助非法药物作物监测工作。在本报告所涉期间，在阿富汗、多民族玻利维亚国、哥伦比亚、厄瓜多尔、老挝人民民主共和国、缅甸和秘鲁进行了作物监测调查（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第 2 段）。

66. 2009 年 12 月，毒品和犯罪问题办公室发表了《2009 年阿富汗鸦片调查》，提供了当年阿富汗阿片剂的潜在出口总额。2010 年 2 月，毒品和犯罪问题办

室发表了题为《犯罪与不稳定：跨国威胁的案例研究》的报告，其中说明了非洲可卡因流和海洛因流的影响。毒品和犯罪问题办公室《2010 年阿富汗鸦片调查：冬季快速评估》根据农民种植时的意图，初步指明了 2010 年阿富汗的鸦片收获情况。2010 年 6 月，毒品和犯罪问题办公室发表了题为“阿富汗吸毒情况”的概览的内容提要。

F. 科学和法医学支助

67. 根据委员会第 52/7 号决议，毒品和犯罪问题办公室为其国际协作工作开发了一个网上门户，为药物分析实验室制定了一项能力测试计划，该计划对参与的实验室所提交的结果立即进行专项保密评价，目前支助 34 个会员国的大约 60 个实验室。在支助实验室和执法部门的过程中，开发了一些工具，如多语种前体词典²⁰和关于使用毒品和犯罪问题办公室药物检验箱的计算机培训模块，以及一系列有关质量管理的各个方面的最佳做法手册（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第 69 段）。

四. 加强联合国毒品和犯罪问题办公室的毒品问题方案

1. 联合国毒品和犯罪问题办公室 2008-2011 年期间的战略：区域性和专题性方法

68. 2009 年，毒品和犯罪问题办公室坚持根据相互联系的区域方案和专题方案的制定情况，采用一种综合性战略办法。专题方案提供的政策指导通过区域方案转化为各种活动。在制定区域方案时，毒品和犯罪问题办公室确保与有关会员国就其优先事项进行充分协商，并为提供技术援助和建立合作伙伴关系确定明确的目标（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第 71 段）。

69. 区域方案办法有以下几个目标：(a)通过与国家政策和区域政策以及优先事项保持一致，实现伙伴国家完全的主权；(b)用一个综合框架将毒品和犯罪问题办公室工作的规范性方面和业务方面联系起来，以便在国家和区域层面提供专门知识；(c)从以项目为基础的办法转为方案办法；(d)与联合国其他实体和多边捐助方进行更有效的合作和规划。按照新办法，毒品和犯罪问题办公室制定了新一代区域方案，涵盖东亚和太平洋、东非、中美洲和加勒比以及巴尔干等区域。将在 2010 年启动更多的区域方案，其中包括西非、北非和中东、南部非洲、中部非洲、中亚、西亚和拉丁美洲南锥体等区域的方案（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第 72 段）。

70. 上述办法通过一个广泛协商程序，确保有关区域各国产生更强的自主权感，并取得其政治核可。该程序结束于分别在罗安达、贝尔格莱德、圣多明各和马那瓜举行的区域专家和部长级会议。实地方案制定工作的新办法意味着，除其他外，毒品和犯罪问题办公室将逐渐转向使用更统一的资金分配、监督和

²⁰ 《受国际管制的经常用于非法制造麻醉药品和精神药物的前体和化学品多语种词典》（联合国出版物，出售品编号：M.09.XI.14）。

报告系统，从而减轻单独的项目管理的行政负担（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第 73 段）。

71. 尽管普通用途资源持续减少，毒品和犯罪问题办公室仍设法在过去两年中将其技术合作的外地执行额翻了一番，只是这一增长的主要原因是在一些国家开展的方案规模有所扩大（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第 74 段）。

2. 治理和财务状况

72. 毒品和犯罪问题办公室的特别用途自愿捐款已大幅增加（从 2003 年的 6,400 万美元增至 2009 年的 2.15 亿美元），但大会目前拨给毒品和犯罪问题办公室的经费还不到联合国经常预算的 1%。在 2010-2011 年两年期预算中，这一数额为 4,260 万美元。

73. 普通用途资金不到毒品和犯罪问题办公室所掌握的资金总额的 6%，但 2009 年普通用途收入意外骤降 26%，令毒品和犯罪问题办公室不得不立即削减费用。由此而进行的大幅削减包括撤消了依赖普通用途资金的 29 个职位，并大幅减少了业务费用、差旅、培训、咨询和订约承办事务。此外，为克服这一困境，毒品和犯罪问题办公室还采取步骤，将制定综合性区域和专题方案所采用的以项目为基础的分散办法进行合理化和简化。所要求的节约对毒品和犯罪问题办公室的日常运作有太大影响，也带来了严峻的挑战，特别是在评价、政策分析与研究、宣传和战略性规划等方面。2010 年从捐助方收到的资料表明，普通用途收入将进一步下降，从 1,170 万美元（概算）降至 2010 年的 1,080 万美元，2011 年降至 1,040 万美元。

74. 与此同时，特别用途收入也从 2008 年的 2.706 亿美元减至 2009 年的估计 1.979 亿美元，减少了 26.9%。此外，多数自愿捐款都是严格为特定项目提供的专用资金，几乎不可能灵活操作以应对方案规划和管理等方面复杂的难题。

75. 由于上述财务困难，委员会于 2009 年 12 月核准的毒品和犯罪问题办公室 2010-2011 两年期合并预算是一项财务紧缩预算，以 2009 年的收入水平为基础（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3，第 76 段）。

76. 毒品和犯罪问题办公室目前的筹资模式是不可持续的，因为办公室继续依赖少数几个捐助方；核心资金（普通用途资金和经常预算）无法保证，也不可预测；筹资数额与任务授权也不相称。大会在通过 2010-2011 两年期联合国方案预算时，在毒品和犯罪问题办公室的历史上前所未有地对其总体财务状况表示关切，还请秘书长在其 2012-2013 两年期拟议方案预算中提出建议，以确保毒品和犯罪问题办公室有足够的资源执行任务（大会第 64/243 号决议，第 85 段）。

77. 在涉及政策、供资和业务优先事项的若干重要问题上，毒品和犯罪问题办公室加强了与主要捐助方、新捐助方和国家捐助方之间的合作，以便为其毒品问题方案取得自愿捐款。收到了联合国机构、国际金融机构和私营基金会等其他捐助方的捐助。巴西、哥伦比亚和墨西哥政府通过分摊费用，为毒品和犯罪问题办公室外地办事处和方案的当地支助预算提供了大量捐助。

78. 毒品和犯罪问题办公室加强了与联合国其他机构之间的伙伴关系，并成功为一些机构间项目筹集了资源。2009 年，毒品和犯罪问题办公室与欧盟委员会举行了高级别年度政策磋商。在业务方面，欧盟委员会与毒品和犯罪问题办公室之间的合作得到了加强，达到了前所未有的高度（E/CN.7/2010/3-E/CN.15/2010/3, 第 80 段）。

79. 按照委员会题为“改善联合国毒品和犯罪问题办公室的管理和财务状况”的第 52/13 号决议，以及经济及社会理事会题为“麻醉药品委员会和预防犯罪和刑事司法委员会届会续会的次数和会期”的第 2009/251 号决定，设立了一个不限成员名额的政府间常设工作组，以讨论如何改进毒品和犯罪问题办公室管理结构和财务状况的问题并制定建议。该工作组在 2009 和 2010 年举行了多次正式和非正式会议，为会员国和秘书处之间进行对话提供了一个论坛。

五. 结论和建议

80. 世界毒品问题对社会的社会、经济、卫生、政治和治理方面的影响仍然很严重，也有损于可持续发展、政治稳定和民主制度。各会员国有义务继续在药物管制方面进行投资并在今后几年采取进一步的行动。

81. 吸毒和药物依赖对个人、其家庭和社区造成一系列健康和社会后果，如艾滋病毒/艾滋病、肝炎、肺结核、精神病、犯罪和暴力、交通事故和其他事故、工作场所的生产力损失。有效预防、早期干预和多学科做法是减少毒品需求政策的基本要素（E/2010/28-E/CN.7/2010/18, 第 11 和 37(c)段）。

82. 综合性的办法需要包括适当注意社会和经济问题，如失业和贫困问题，因为在这些问题所造成的环境中，社会边缘群体中的人易成为吸毒者并沦为犯罪受害者或实施者（A/64/120, 第 32 段）。

83. 药物滥用是可以预防、治疗和控制的。会员国应改进本国的预防性干预措施，并将戒毒治疗纳入公共卫生方案。

84. 预防药物滥用并对药物滥用者进行治疗并使之康复的方案需要以科学依据和尊重个人人权和尊严为基础。应将药物滥用者送去治疗，而不是送进监狱。戒毒治疗不应意味着令人羞辱的惩罚，对与毒品有关的犯罪也不应处以死刑。

85. 会员国应向初级保健工作者、教师、父母、媒体专业人员和警官提供药物滥用预防培训，预防工作应当涉及所有程度的风险，且应在各种场所进行（学校、家庭、社区，以及通过媒体），为目标群体量身定做，并纳入国家教育和卫生政策的主流。对医生、护士和社会工作者的培训应当包括了解吸毒成瘾是一种多因素慢性疾病。

86. 非法药物对安全造成了日益严重的威胁。除非会员国有效处理贩毒和有组织犯罪所造成的威胁，否则其安全——甚至主权——将受到威胁。应当多加关注脆弱区域（如巴尔干、中亚和西亚、中美洲、东非和西非）的安全、司法和发展情况。

87. 与毒品有关的犯罪正在世界许多地区造成了严重的安全威胁，会员国在努力预防和遏制这类犯罪时，应当执行联合国各项药物管制公约，以及《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》。

88. 易发生非法药物种植、生产和贩运活动的国家需要更多的发展援助并加强法治。如果没有这些基本要素，各国便有不稳定之虞，在实现千年发展目标方面也会面临更大的困难。

89. 会员国要抗击阿富汗原产阿片剂所造成的威胁，唯一的办法是处理链条上的所有环节：协助农民减少供应，预防和治疗药物滥用以遏制需求，以及对贩运分子进行执法。为了进一步减少海洛因的最大来源，还必须在阿富汗增进安全、发展和治理。

90. 在打击贩毒过程中，成功与否取决于信息交流和以主要的跨国网络为目标、以情报为主导的行动。为了应对贩毒活动的跨国威胁，会员国应将情报共享视为加强主权的方式，而非交出主权的方式。

91. 在预防用于制造毒品的前体化学品的转移方面，会员国应当继续加强全球努力，并继续与国际麻醉品管制局进行这方面的合作。

92. 委员会各附属机构应当继续审议通过哪些途径加强区域一级执法行动的实际影响，并积极审议附属机构的各项建议，在必要情况下就此采取行动。

93. 会员国应当继续加强毒品数据收集活动，并通过周期性的调查表和每次缉获情况报告，向联合国汇报。

94. 会员国应当承诺提供资源，帮助发展中国家设计和改进政策制定和方案制定所必需的毒品信息生成、管理、分析、报告和使用系统。

95. 经常预算资源有限，普通用途资金进一步减少，据预测方案工作量也将减少，这些问题将继续影响着毒品和犯罪问题办公室促进政策制定并向会员国提供专门知识的能力。大会题为“与 2010-2011 两年期拟议方案预算有关的问题”的第 64/243 号决议表示关切毒品和犯罪问题办公室的总体财务状况，并请秘书长在 2012-2013 两年期拟议方案预算中提交有关建议，以确保该办公室有足够的资源执行任务。按照该决议，会员国应定期向毒品和犯罪问题办公室提供充足的核心资源。这样毒品和犯罪问题办公室才能满足会员国在该办公室所负责的领域中的日益增多的支助需求，包括支助执行其技术援助和区域方案。