联合国 A/58/253

大 会

Distr.: General
7 August 2003
Chinese
Original: English

第五十八届会议
临时议程项目 111*
国际药物管制

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执行情况的五年期评价

秘书长的报告

摘要

大会在其 2002 年 12 月 18 日第 57/174 号决议中请秘书长根据麻醉药品委员会第四十六届会议报告，向大会第五十八届会议提交关于落实第二十届特别会议成果、包括《实施<减少毒品需求指导原则宣言>行动计划》执行情况的五年期评价报告。本报告是根据这一请求编写的。

* A/58/150。

V.03-86880 (C) GP 080903 090903

目录

		段次	页次
一.	导言	1	3
二.	大会对第二十届会议成果的五年期评价	2-4	3
三.	麻醉药品委员会部长级会议：关于实现《政治宣言》确定的目标和指标进展情况的五年期审查	5	4
四.	通过国家药物管制战略和计划	6-7	4
五.	《实施<减少毒品需求指导原则宣言>行动计划》	8-14	5
六.	《打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》	15-24	6
七.	反洗钱	25-29	8
八.	《开展国际合作铲除非法药物作物和促进替代发展行动计划》	30-36	11
九.	司法合作	37-44	13
十.	前体管制	45-49	14
十一.	趋势评估：令人鼓舞的进展	50-51	15

图

一.	1998-2000 年和 2000-2002 年国家药物管制战略	5
二.	1998-2000 年和 2000-2002 年反洗钱措施	9
三.	1998-2000 年和 2000-2002 年对冻结、扣押和没收贩毒或其他严重犯罪收益立法的情况	9
四.	1998-2000 年和 2000-2002 年采取有助于报告可疑或异常交易的措施的情况	10
五.	1998-2000 年和 2000-2002 年为减少并最终根除非法作物种植而设有包括替代发展在内的国家计划或方案并采取铲除或其他强制执行措施以及建立评价此种方案的影响的监测和评估系统的情况	11
六.	1998-2000 年和 2000-2002 年替代发展方案对各个方面给予考虑的情况	12
七.	1998-2000 年和 2000-2002 年加强前体管制措施的情况	14

一. 导言

1. 大会在其 1998 年 6 月专门讨论共同对付世界毒品问题的第二十届特别会议上通过了一份政治宣言（S-20/2 号决议，附件）、《减少毒品需求指导原则宣言》（S-20/3 号决议，附件）及加强国际合作对付世界毒品问题的措施（S-20/4 号决议）。S-20/4 号决议中所载的这些措施包括《打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》（S-20/4 A 号决议）、前体管制措施（S-20/4 B 号决议）、增进司法合作措施（S-20/4 C 号决议）、打击洗钱措施（S-20/4 D 号决议）以及《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》（S-20/4 E 号决议）。大会随后在其第五十四届会议上通过了 1999 年 12 月 17 日第 54/132 号决议附件所载《实施减少毒品需求指导原则宣言行动计划》。

二. 大会对第二十届会议成果的五年期评价

2. 大会在其标题为“国际合作对付世界毒品问题”的 2002 年 12 月 18 日第 57/174 号决议中敦促所有国家在商定时限内，执行第二十届特别会议的成果，特别是在国际、区域和国家各级执行高度优先的切实措施。大会请秘书长根据麻醉药品委员会第四十六届会议报告向其第五十八届会议提交关于落实第二十届特别会议成果、包括《实施<减少毒品需求指导原则宣言>行动计划》执行情况的五年期评价报告。本报告是根据这一请求编写的。

3. 大会赋予担任大会第二十届特别会议筹备机构的麻醉药品委员会监督落实已通过的行动计划和措施的任务。大会在《政治宣言》第 20 段中吁请所有国家每两年向麻醉药品委员会提交一份报告，说明为实现 2003 年和 2008 年目标及指标所作的努力。大会要求委员会分析这些报告，以加强对付世界毒品问题的合作努力。

4. 麻醉药品委员会审查了来自其于 1999 年 3 月 16 日至 25 日以及 11 月 30 日和 12 月 1 日举行的第四十二届会议《政治宣言》第 20 段中提出的新的任务。委员会通过了一份调查表，其中包括会员国拟就大会通过的行动计划和措施加以报告的资料。它请国际药物管制规划署执行主任根据各国政府对调查表的答复并借鉴药物管制署从其全球援助方案中所获专门知识和经验，编写一份两年期报告，供委员会在 2001 年、2003 年、2007 年和 2008 年审议。委员会在 2001 年第四十四届会议上审议了执行主任根据对调查表的 109 份答复编写的第一份两年期报告，在 2003 年第四十六届会议上审议了根据对调查表的 117 份答复编写的第二份两年期报告。关于特别届会成果落实情况的本评估反映了执行主任对委员会的报告(E/CN.7/2003/2 和 Add.1-6)所论及的各国政府在对第二份两年期调查表的答复中提供的资料以及各国政府在委员会第四十六届会议期间向委员会提供的资料。

三. 麻醉药品委员会部长级会议：关于实现《政治宣言》确定的目标和指标进展情况的五年期审查

5. 委员会根据经济及社会理事会 1999 年 7 月 28 日第 1999/30 号决议和麻醉药品委员会第 45/7 号决议于 2003 年 4 月 16 日和 17 日在维也纳举行了为期两天的部长级会议，132 个会员国参加了这次会议，其中包括 75 名部长。部长级会议的主题是，评估各国政府在实现《政治宣言》确定的目标和指标上取得的进展和遇到的困难。参加部长级会议的各国部长和政府代表在会议结束时通过了一份部长联合声明和关于 2003-2007 年期间的一组建议，前者包括对在大会第二十届特别会议上所作承诺执行情况的评价，后者已列入 A/58/124 号文件提交给大会。关于对 1998 年通过的行动和措施进行五年期评价的本报告正是按照这些计划和措施的思路编排的。

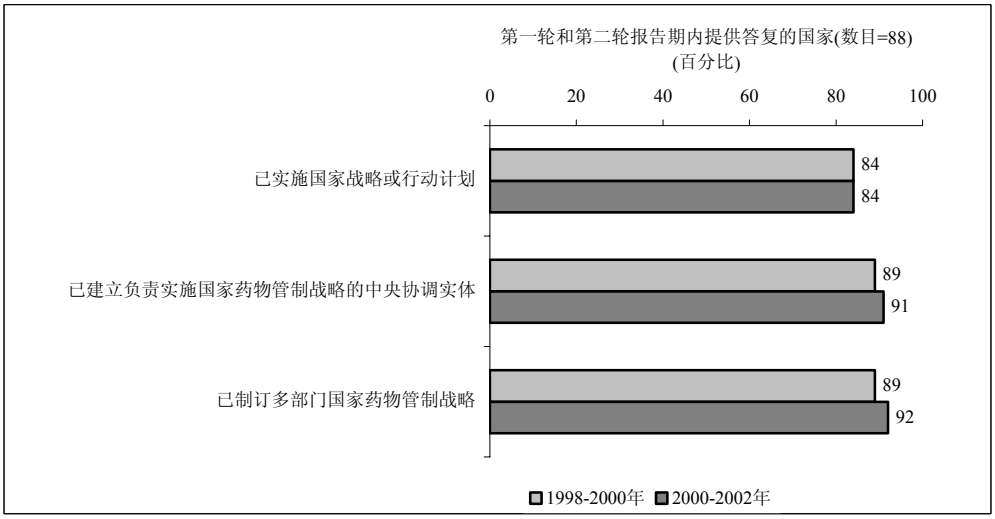
四. 通过国家药物管制战略和计划

6. 国家药物管制战略和计划是确保对行动认真规划与协调的一个基本工具，活动涉及毒品问题各个方面以及执法、卫生、教育和可持续发展等不同活动领域之间的相互关系。为列入大会第二十届特别会议通过的目标和指标，各国政府通过或增补了国家药物管制战略或计划（77%的国家的政府已提交了其对两年期调查表的答复）。绝大多数国家（91%）报告称，其战略或计划是跨部门性的，所涉及的主要部门是卫生（93%）、社会方案（84%）、教育（88%）和执法（91%），另外还有司法、就业、青年方案以及非政府组织和公民社会组织。

7. 政府与公民社会组织之间开展卓有成效的协调是确保国家药物管制战略或计划得以执行的一个重要条件。对该调查表提供答复的大多数国家（89%）表示，本国设立了中央协调实体、委员会或部际办公室或委员会，通常由一名政府高级官员担任负责人，一般设在总统、副总统、总理或一名资深部长的办公室，由其负责协调执行国家战略或行动计划。如下文图一所示，1998 年以来在这方面取得了巨大进展，这一点从各国政府在第一轮和第二轮报告期内提供的答复可以看出。

图一

1998-2000 年和 2000-2002 年国家药物管制战略



五. 《实施<减少毒品需求指导原则宣言>行动计划》

8. 减少需求是对付世界毒品问题全球策略的一个不可或缺的支柱。一个具有里程碑意义的事件是，大会第二十届特别会议通过了《减少毒品需求指导原则宣言》和一年后通过了《实施<减少毒品需求指导原则宣言>行动计划》。在 2002 年对第二份两年期调查表提供答复的 117 个国家中，86%的国家报告，它们已参照这些指导原则或以其为依据制订了国家减少毒品需求战略。

9. 正如《减少毒品需求指导原则宣言》所强调的那样，评价毒品滥用形势和分析数据，为各国减少需求活动提供了依据，在第二轮和第一轮报告期内提供答复的国家中，分别有 84%和 74%的国家是这样做的。与第一轮报告期相比（61%的国家），有更多的国家（82%）设立了该问题的评价机制。联合国毒品和犯罪问题办事处通过其药物滥用问题全球评估方案，积极参与就评价和分析药物滥用形势拟订标准和向各国提供技术援助。

10. 拥有评价和报告本国国家减少需求战略成就机制的国家数目有所提高（从 69%增至 75%），这与《减少毒品需求指导原则宣言》重视评估和采用重证据的做法是一致的。预防方案的覆盖范围有所扩大，尤其是那些涉及培养谋生技能吸毒替代措施的方案和那些在保健中心和教养中心执行的方案。据报告，所有方案中有三分之一考虑到性别问题。对药物滥用提供非药物治疗的国家的比例也有所增加，有更多的国家提供了专门服务，如脱毒和替代治疗。初级保健和其他保健设施、教养机构、社区机构和专门去瘾治疗设施也进一步参与提供治疗服务。另据报告，旨在减轻吸毒对健康和社会不良影响的方案，尤其是那些检验与药物滥用有关的传染病的方案，覆盖范围有所扩大。

11. 预防药物滥用仍然是优先事项。宣传运动在国家药物战略中继续占据突出位置（国家的比例从第一轮报告期的 81%提高到 83%），以需求评价为基础开展宣传运动的国家的比例从第一轮报告期的 79%提高到第二轮的 95%）。

12. 50%的国家提及财政拮据是其在执行《实施<减少毒品需求指导原则宣言>行动计划》方面遇到困难的原因。其他障碍涉及缺乏适当的制度、组织结构、技术专门知识及协调和多部门合作，每一种问题至少有三分之一的答复国提到。

13. 所报告的活动的数量大大增加，反映出各国已将其在第二十届特别会议上所作的承诺付诸行动。在与《实施<减少毒品需求指导原则宣言>行动计划》所载任务相对应的几乎所有领域中，活动都显著增加，。

14. 减少非法药物需求，要求改变态度和行为，而这是一个需要作出持续不懈的长期努力的过程。这方面已经取得进展。各国正在采取平衡兼顾的做法，减少需求已成为大多数国家的优先事项。然而，尤其是在发展中国家和经济体转型期国家，药物滥用的程度之严重，仍然令人担忧，而在世界其他一些地区，某些药物的滥用已趋于稳定。为了取得显著的和可衡量的结果，今后五年必须抓紧减少需求工作。特别是，各国政府应当为显示其决心而继续拨出相应的资源，对付药物滥用所构成的挑战。

六. 《打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》

15. 在《政治宣言》第 13 段中，会员国决定特别注意合成药物的非法制造、贩运和消费，并吁请采取行动落实《打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》。《行动计划》建议在五个关键领域采取行动：提高对该问题的认识；减少需求；提供准确信息；限制供应和加强管制制度。

16. 对两年期调查表作出答复的大多数国家的政府（88%）都报告说，它们执行了国际药物管制条约的规定、经济及社会理事会和麻醉药品委员会的决议和决定以及国际麻醉品管制局关于非法制造、贩运和滥用合成药物，特别是苯丙胺类兴奋剂的建议。已将适用于苯丙胺类兴奋剂的措施列入国家法律和条例之中。有些国家的政府指出其缺乏专门知识，并称为实施涉及苯丙胺类兴奋剂问题各个方面的全球法律框架需要得到国际援助。[1]

17. 鉴于苯丙胺类兴奋剂问题的规模和地域分布正在迅速变化，许多国家的政府采取了行动，以提高公众对该问题的认识，并高度重视全面解决这一问题。大多数国家（80%的答复国）开展了国家预防和提高认识的运动与战略。这些运动是以父母和青少年以及特定的高危群体为目标的。大多数报告国都利用大众传播媒介宣传、互动媒介、互联网、电话热线、运动会、辅助中心、研讨会、讲习班、书面材料、学校课程表与教材等作为提高对苯丙胺类兴奋剂危害性认识的手段。

[1] 关于对各国执行《打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》所作努力的更为详细的分析，见 E/CN.7/2003/2/Add.4。

18. 大多数国家（60%）报告说，它们为提高对苯丙胺类兴奋剂有害影响的认识而采取的行动是针对医务人员、青少年和其他弱势群体、执法机构和司法机构官员、中小学、大学、宗教和基层组织、咨询人员、地方政府官员、研究人员、货车司机和非政府组织等特定群体的。在许多情形下，采取了针对青少年的具体措施，以纠正以为苯丙胺类兴奋剂无害并且不会致瘾的看法。相当一部分国家的政府（40%）还将娱乐业和制药业作为其提高对苯丙胺类兴奋剂认识的工作对象。

19. 越来越多的国家的政府（从第一轮报告期的 57%增至 75%）采取了减少滥用苯丙胺类兴奋剂的措施。大多数国家的政府（60%）开展了减少对苯丙胺类兴奋剂非法需求的全国性运动。然而，为滥用者提供专门治疗、愈后服务或其他服务的国家不到三分之一。非政府组织在进一步采取措施减少对苯丙胺类兴奋剂的非法需求上发挥了重要作用，有些国家的政府还争取非政府组织提供治疗服务。

20. 为减少对非法苯丙胺类兴奋剂的需求而采取的措施包括教育、预防、治疗、监督、评价和研究。有些国家拟订了各种方案，并将其列入中小学校的课程。一些国家的政府实施了严格管制，即使是滥用和拥有少量苯丙胺类兴奋剂也不放过。在某些情况下，在采取此类措施的同时还辅之以惩处，包括对任何旨在鼓励滥用药物，尤其是滥用苯丙胺类兴奋剂的宣扬或宣传行为处以监禁和罚款。

21. 与第一轮报告期 48%这一数字相比，近 60%的答复国政府采取了不间断监督苯丙胺类兴奋剂滥用情况的措施。大多数国家的政府（57%）将关于需求和滥用特征的研究结果纳入了防治工作。与第一轮报告期 39%这一数字相比，超过半数即 53%的答复国政府采取了防止年轻人试用苯丙胺类兴奋剂的具体方案。

22. 秘密制造苯丙胺类兴奋剂的配方以及滥用苯丙胺类兴奋剂所使用的方法尤其在因特网上广泛传播。有些国家的政府报告称，它们正在通过因特网传播关于苯丙胺类兴奋剂危险的信息，执法机构也在努力打击滥用信息技术，包括使用因特网促成滥用苯丙胺类兴奋剂的活动。采取各种措施防止在因特网上传播关于非法药物信息的国家，从第一轮报告期的 14%增至第二轮报告期的 25%。有些国家的政府设立了特别的单位，以打击滥用因特网从事犯罪活动的情况，并制作网页，向公众，尤其是向父母、学生和保健专业人员传播药物信息。

23. 卓有成效地监督苯丙胺类兴奋剂前体的生产，对制止非法制造此类前体至关重要。许多国家（63%的答复国）采取了措施，查明非法制造苯丙胺类兴奋剂的情况，其中包括采取了监督所使用方法的措施。一些国家（38%的答复国）对所缉获的苯丙胺类兴奋剂定期进行特性分析和特征描述。过半数的答复国（55%）已采取措施，加强同化学工业的合作，以防止苯丙胺类兴奋剂前体转移用途。这方面的一个重大突破是国际社会一致同意进一步加强国际合作，在一项称作棱柱项目的新举措范围内监督非法制造苯丙胺类兴奋剂所使用的前体。同样，许多国家的政府（45%）已采取措施，防止苯丙胺类兴奋的剂转移用途、不负责任的销售和处方。

24. 为打击贩运苯丙胺类兴奋剂必须加强法律和执法工作，为打击非法制造、贩运和滥用必须改进区域合作。然而，只有 35%的答复国称其在打击非法制造、贩运和滥用苯丙胺类兴奋剂方面向其他国家提供了援助。另一方面，与第一轮报告期 50%这一数字相比，近 60%的国家已采取措施加强区域合作。必须作出更多的特别努力，改进各国为对付非法制造、贩运和滥用苯丙胺类兴奋剂这一挑战而相互提供的援助。

七. 反洗钱

25. 会员国在《政治宣言》第 15 段中承诺在打击与毒品贩运有关的洗钱方面作出特别努力，并将 2003 年定为各国通过国内立法执行联合国 1988 年《禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》[2]的目标日期。多国政府通知委员会第四十六届会议，它们已通过或修订了反洗钱立法、成立了金融情报和调查单位和国家协调特别办公室，对金融部门和专业服务采取了更严密的监测和管制。许多国家报告，它们正在执行洗钱问题金融行动工作队的建议。

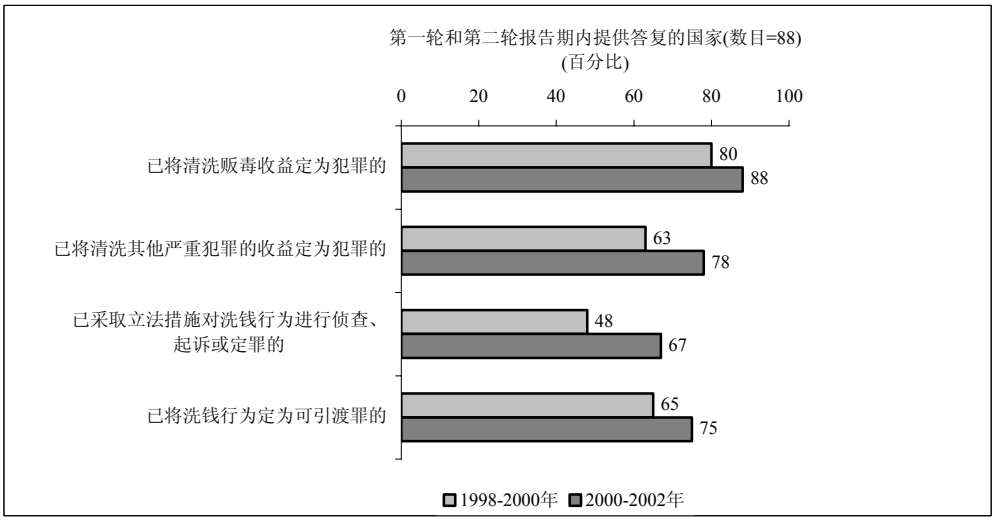
26. 如下图二所示，2001 年和 2003 年报告期的对比表明，将对毒品贩运所得的洗钱行为定罪的国家从 80%增至 88%。将对所有严重犯罪所得的洗钱行为定罪的国家的比例从 63%增至 78%，采取立法措施对洗钱行为进行侦查、起诉或定罪的国家的比例也从 48%上升到 67%，这反映出在通过和执行反洗钱举措方面已经取得重大进展。

27. 如下图三所示，在立法领域也取得重大进展。更多的国家（2003 年有 91%，2001 年有 80%）报告，其立法对冻结、扣押和没收毒品贩运的犯罪所得作了规定。报告其有立法规定冻结其他严重犯罪所得的国家数目从第一轮报告期的 62%增至第二轮报告期的 75%，而那些已经成功冻结、扣押或没收毒品贩运所得的国家从 62%增至 77%。

[2] 《联合国关于通过禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约的会议正式记录，1988 年 11 月 25 日至 12 月 20 日，维也纳》，第一卷（联合国出版物，出售品编号：C. 94. XI. 5）。

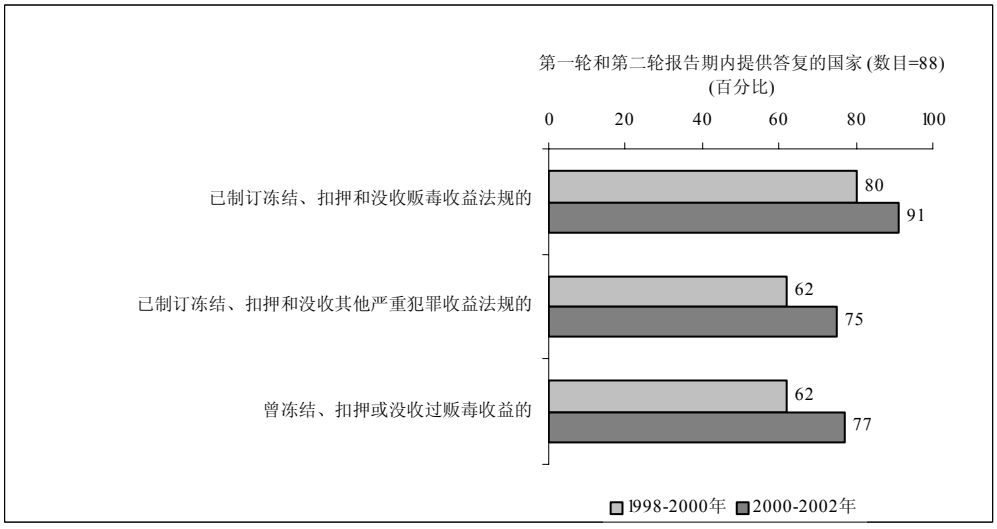
图二

1998-2000 年和 2000-2002 年反洗钱措施



图三

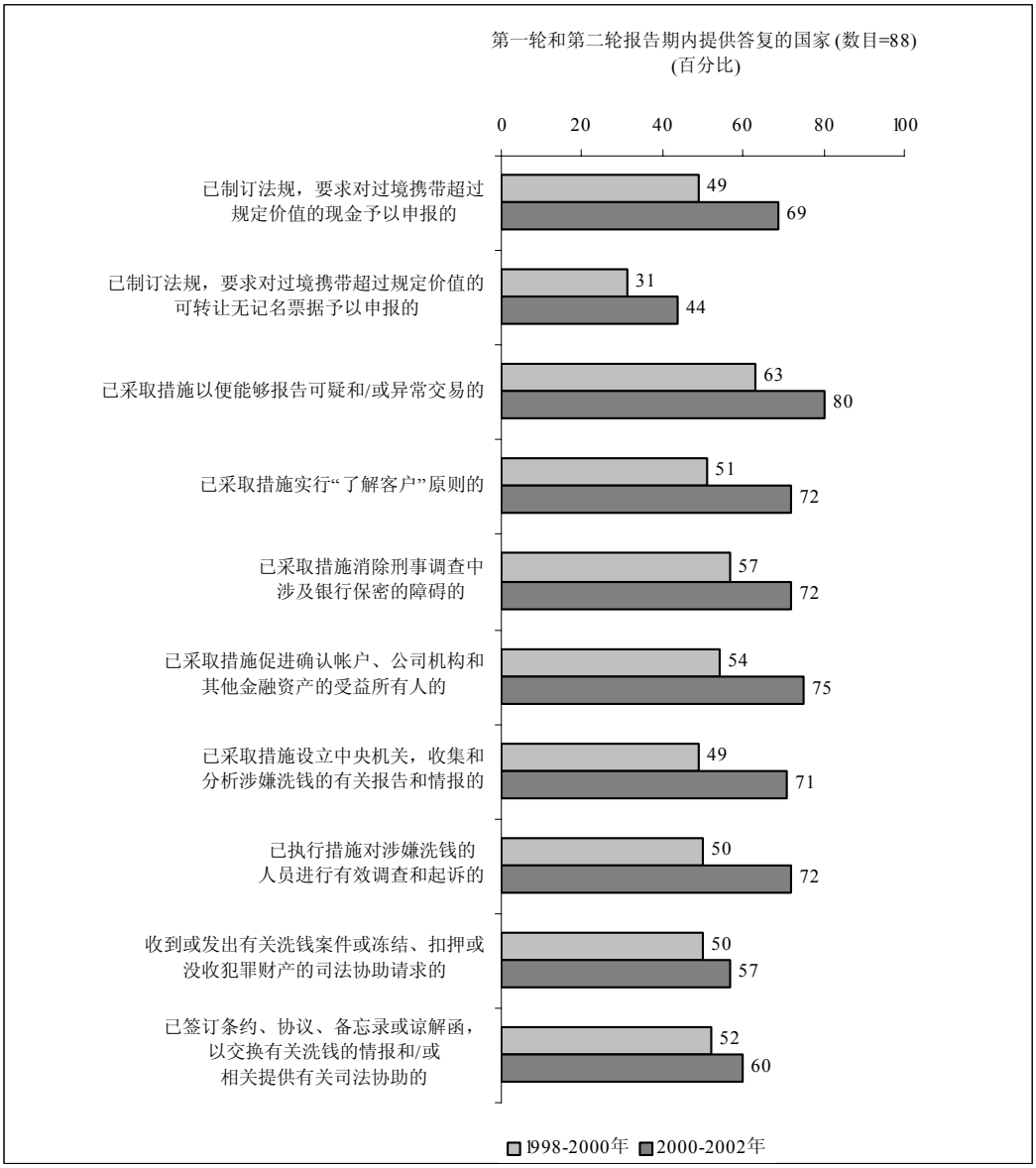
1998-2000 年和 2000-2002 年对冻结、扣押和没收贩毒或其他严重犯罪收益立法的情况



28. 根据“了解客户”原则已采取立法和措施报告可疑和/或异常交易的国家数目明显增多（见下图四），这些措施包括消除与银行保密法有关的妨碍刑事侦查的障碍。这些措施有助于辨认账户、公司机构和其他金融资产的受益所有人。

图四

1998-2000 年和 2000-2002 年采取有助于报告可疑或异常交易的措施的情况



29. 若干国家特别是由于专门知识和资源缺乏或有限，在采取反洗钱的执行措施方面仍然面临限制和困难。在一些法域，政治和经济利益阻碍和/或延误了这些措施的实行。需要进一步的技术援助，以便为所有国家提供反洗钱的能力和消除妨碍交换反洗钱侦查信息的障碍的能力。

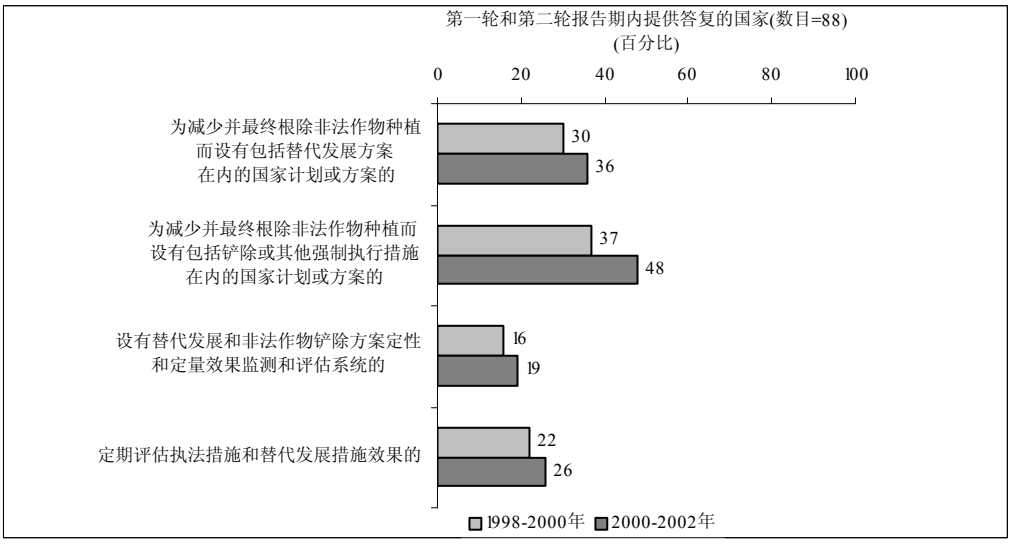
八. 《开展国际合作铲除非法药物作物和促进替代发展行动计划》

30. 自 1998 年大会通过《开展国际合作铲除非法药物作物和促进替代发展行动计划》以来，受到非法种植古柯树和罂粟影响的国家通过了包括替代发展方案在内的国家计划和方案，以减少并最终根除此类种植。受到非法种植古柯树和罂粟影响的六个主要国家中的五个，即亚洲的老挝人民民主共和国和缅甸以及拉丁美洲的玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁，报告了在打击非法种植方面的重大成就和大量投资。除阿富汗之外，亚洲所有受到罂粟种植影响的国家的非法种植都大幅下降。2001-2002 年期间，巴基斯坦、泰国和越南将非法种植大幅降低到相当低的水平，而老挝人民民主共和国和缅甸实现了相当于前一年产量的 1/5 左右的减产。在这一趋势中阿富汗是例外，在阿富汗，以后几年非法作物种植情况的改善与该国的政治和安全状况的改善密不可分。在拉丁美洲区域，玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁的非法古柯生产都已下降。

31. 共有 46 个国家通过了减少并最终根除古柯树和罂粟种植的国家计划或方案；37 个国家报告，其方案或计划还涵盖非法种植大麻。国家计划或方案包括 60 个答复国（53.6%）针对非法种植罂粟（29 个国家）、古柯树（8 个国家）和大麻（48 个国家）的铲除或其他执行措施。下图五提供了旨在根除非法作物种植的现有各项措施以及有关的监测系统的进一步资料。

图五

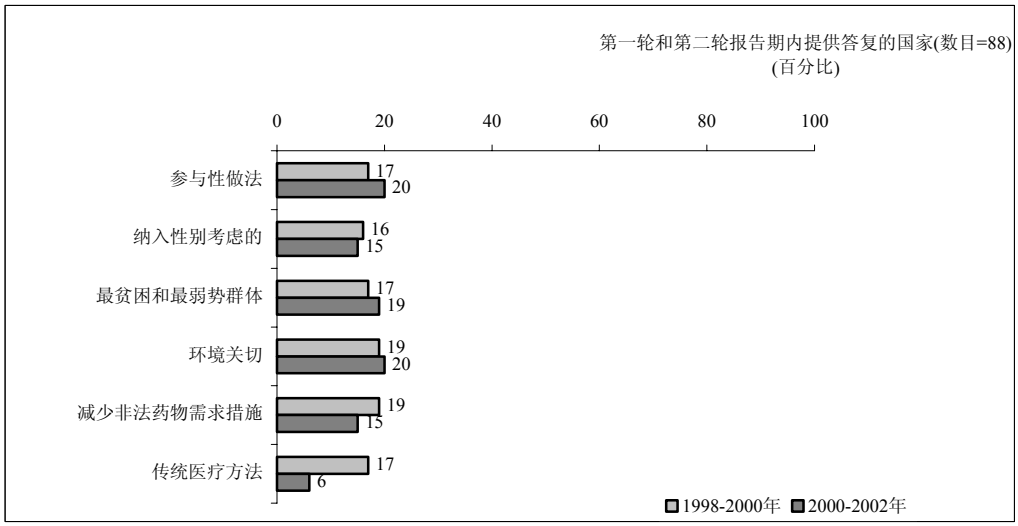
1998-2000 年和 2000-2002 年为减少并最终根除非法作物种植而设有包括替代发展在内的国家计划或方案并采取铲除或其他强制执行措施以及建立评价此种方案的影响的监测和评估系统的情况



32. 替代发展和铲除作物方案需要综合开展体制建设和社区发展活动。大多数国家的政府表明，其方案包括支助建立社区组织并为这类组织提供培训和资金以及其他支助措施。据报告，这类方案是平衡和多层面的，并考虑到参与性办法、性别问题、弱势群体和环境关切。下图六对不同报告期的答复作了比较。

图六

1998-2000 年和 2000-2002 年替代发展方案对各个方面给予考虑的情况



33. 相比第一个报告期间的 17 个国家，共有 30 个国家的政府报告在双边、区域或多边基础上为替代发展提供了援助。一些国家，特别是那些受非法作物种植影响最大的国家，报告为替代发展加强了资金筹措。然而，大多数执行替代发展和作物铲除方案的国家注意到，这类活动完全由其本国资源提供资金。一些国家，特别是非洲一些国家，报告为铲除大麻种植投入了相当多的人力和财政资源。

34. 共有 24 个国家的政府报告，它们拥有对替代发展和铲除非法作物方案的影响进行定量和定性分析的监测和评估系统。在这方面，联合国毒品和犯罪问题办事处全球非法作物监测方案促成在受非法种植古柯树和罂粟影响最大的国家建立监测方案。许多国家的政府表示缺乏技术和资金援助是建立和实施这类系统的障碍。

35. 若干国家的新举措，特别是通过替代发展方案的新举措，为在实现减少和最终根除非法作物种植的目标方面所取得的进展作出了贡献。参与铲除非法古柯树种植的国家包括玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁，参与铲除非法罂粟种植的国家包括老挝人民民主共和国和巴基斯坦。非法罂粟种植在阿富汗和缅甸最为集中。国际社会需提供进一步的持续支助，以巩固迄今所取得的进展，并向实现第二十届特别会议制定的 2008 年目标靠拢。根除或大量减少非法作物种植的目标应当越来越多地纳入多边和区域发展机构以及国际金融机构的方案和发展援助框架。

36. 铲除或大量减少非法作物的种植需要长期的努力。据报告，资金拮据、替代发展产品的有限市场进入和缺少物力、人力和财力资源是持续实施替代发展方案和铲除非法作物种植的主要障碍。

九. 司法合作

37. 经 1972 年议定书[3]修订的《麻醉品单一公约》、《1971 年精神药物公约》[4]、1988 年公约以及大会第二十届特别会议通过的行动计划和措施，为打击毒品问题国际合作提供了框架。自大会第二十届特别会议以来，若干国家批准了这些国际毒品管制条约，而现在这些条约几乎已经由所有国家普遍加入。

38. 根据《政治宣言》第 16 段，会员国已经采取特别举措，促进司法部门和执法部门之间打击毒品贩运的合作。加强了司法合作并采取了措施，以便利引渡、司法协助、移交诉讼程序、控制下交付和海上合作，并通过保护证人和司法官员等措施加强司法程序。

39. 1988 年公约和特别届会通过的措施呼吁各国消除引渡障碍，特别是不引渡本国国民的规定。在第二轮报告期内提供答复的国家中，大多数（88%）都通过了允许和便利对涉及贩毒的刑事犯罪的引渡法规。然而，过半数的国家（52%）表示，其法律不允许或限制引渡本国国民。大多数国家通过双边协定处理引渡问题，不过也有相当多的国家（58%）签订了多边引渡协定。许多国家在谈判引渡协定并使其生效的过程中面临困难。其中一个困难与刑罚的适用有关，例如请求国判处死刑，据认为这种刑罚与现行保护人权和基本自由的公约相悖。

40. 大多数国家（两个报告期内均为 70%）都通过了便利和允许与其他国家的司法协助的立法。答复国中有 30%制定了司法协助指南或手册。为便利司法协助，许多国家签订了简化洗钱案司法协助请求程序的双边协定（70%）和/或多边协定（60%）或其他安排。然而，双边或多边安排欠缺，法律和程序要求不同，经常阻碍各国执法机构之间开展合作。

41. 许多国家（71%的答复国）报告与其他国家交流有关刑事侦查技术的资料，以打击贩毒、有组织犯罪和恐怖主义。尽管大多数国家（79%）成立了贩毒罪侦查特别单位，但委员会认为，应当在增进执法部门打击贩毒的直接合作方面取得进一步进展，特别是要加强针对贩毒组织的措施。

42. 若干国家采用了针对有组织犯罪网络的新的缉毒执法手段。例如，大多数提供答复的国家（74%）表示，其法律制度允许使用控制下交付这种执法手段，促进了犯罪网络的瓦解。

43. 海上贩毒仍然是各国所面临的一个巨大挑战：超过一半的提供答复的国家表示，其法律促进打击海上贩毒方面的合作。一些国家（31%的答复国）报告

[3] 联合国，《条约汇编》，第 976 卷，第 14152 号。

[4] 同上，第 1019 卷，第 14956 号。

与其他国家签有打击海上贩毒的合作协议，并援用这些协议成功拦截了载有非法药物货物的船只。所遇到的一个障碍是船只变换国旗，导致难以确认船只的注册国。

44. 许多国家（占第二轮报告期内提供答复的国家的 63%）制订了保护法官、检察官、监管人员、执法人员和证人的法律、法规或程序。一些国家（两轮报告期内均为 22%）审查、修订、简化和/或加强了与保护法官、检察官、监管人员、执法人员和证人有关的程序。

十. 前体管制

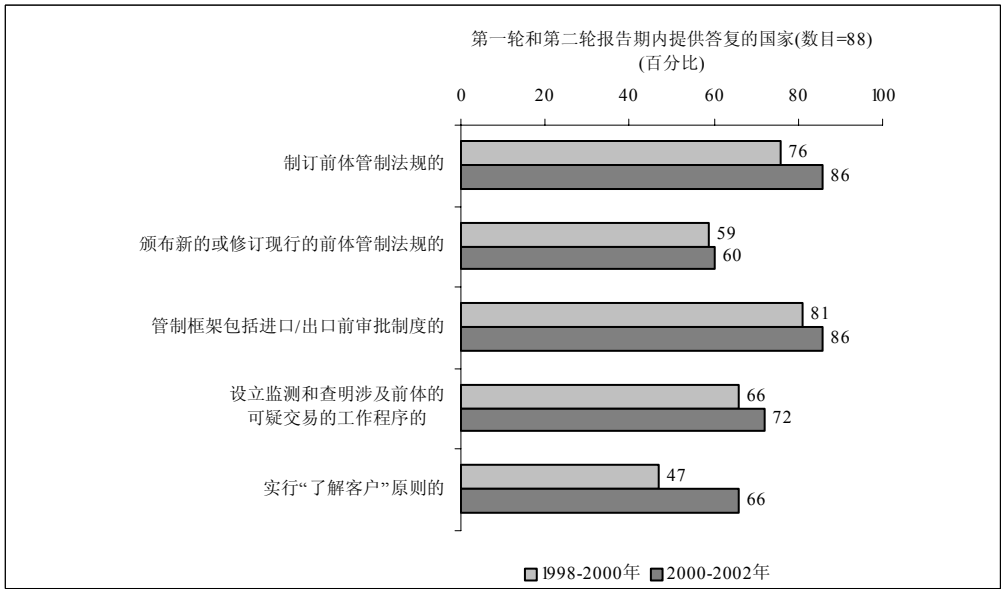
45. 会员国在《政治宣言》第 14 段中决定对非法药物生产所需化学前体的管制措施给予特别的关注。

46. 两轮报告期内各国的答复表明，1998 年以来前体管制取得了显著的改进。在第二轮报告期间对有关前体管制的问题提供答复的 114 个国家中，93 个国家（82%）制订了有关前体管制的立法，相比之下第一个报告期间是 76%。相当一部分国家（60%）颁布了与前体管制有关的新法律或修订了与前体管制有关的现行法律和法规，并采取了查明和报告替代化学品的使用和非法药物生产的新方法的程序。

47. 许多国家（第一轮报告期间为 66%，第二轮报告期间为 72%）建立了监测和查明涉及前体的可疑交易的程序，并在前体的合法交易中实行“了解客户”原则。需要进一步努力监测前体贸易，包括出口国就所有涉及 1988 年公约表一中所列物质的交易向进口国主管当局提供出口前通知。图七为各国政府提供的有关加强前体管制的资料。

图七

1998-2000 年和 2000-2002 年加强前体管制措施的情况



48. 自 1998 年以来，监测前体的国际合作明显加强，并发起了新的国际举措。国际麻醉品管制局协调有关的国际努力，通过紫色行动防止从国际贸易中转移用于可卡因生产的主要前体高锰酸钾，并通过黄玉色行动防止转移用于海洛因非法生产的关键化学品醋酸酐。麻管局还在协调棱柱项目的执行，该项目负责监测苯丙胺类兴奋剂非法生产所使用的前体。

49. 必须作出进一步的努力，在发现从合法贸易转移前体时展开执法侦查，以便查明责任人并防止进一步转移。同样，需要进一步制定和执行与化学工业有关的行为守则，并进一步开展和执行与从事涉及前体的合法活动的组织、个人或公司的合作。

十一. 趋势评估：令人鼓舞的进展

50. 从 2001 年和 2003 年对麻醉药品委员会的报告来看，各国政府采取举措落实大会第二十届特别会议通过的行动计划和措施，已经在打击毒品方面取得进展。然而，从某些毒品种类和某些区域来看，既有积极的进展，也有一些警示信号。一些国家海洛因和可卡因滥用趋于稳定或减少，使我们有理由对取得更大的成绩抱有希望。合成药物，特别是苯丙胺类兴奋剂的滥用趋势则令人担忧，大麻的滥用也在上升。在供给方面，非法古柯树种植正在减少。非法罂粟种植也在减少，并正在从亚洲的一个区域转向另一个区域，但总产量保持稳定。生产国数量大大减少，表明替代发展方案产生了积极的效果，例如在巴基斯坦和泰国就是这样。阿富汗是主要生产国，而东南亚的产量在下降。每个洲都有大麻生产，其程度难以评估。至于非法合成药物，特别是苯丙胺类兴奋剂，我们对其产地和产量知之甚少，但是非法生产已经开始从北美、欧洲和东亚的传统中心向外扩展。

51. 根据现有的评估，并借鉴联合国在处理非法药物问题方面的长期经验，可以看出一些趋势。第一，药物管制政策奏效了。有足够的证据表明，措施得当，各国是可以有效控制毒品问题的。如果能够兼顾减少需求的干预措施和减少供给的干预措施，同时将执法和司法合作包括在内，政策的效力最大。第二，减少需求奏效了。不过，这方面还需要时间和持续的努力。大量证据表明，预防、治疗和恢复是有效的，而且最重要的是这些工作的机会成本大大低于执法和查禁。第三，替代发展奏效了。强有力的证据表明，各项方案有效地解决基本问题，就可以根除非法药用作物：关键是解决小农的贫困问题。在全世界阿片和古柯种植区，当风险——报酬比与一项基本经济规律相一致时，即钱来得快风险也高，农民就转向了合法谋生手段。所面临的长期挑战是，在更大的规模上将替代发展干预扩展到所有的阿片和古柯种植区。这要求各国政府继续作出政治承诺，并需要多边发展机构和金融机构提供资源。第四，国际合作发挥了作用。然而，只有所有国家都在国际法的共同框架下进行合作，国际药物管制的持久成功才能有保证。三项药物管制公约就提供了这样一种框架，同时辅之以特别届会通过的行动计划和其他措施，特别是《减少毒品需求指导原则宣言》和后来制订的《实施〈执行减少毒品需求指导原则宣言〉行动计划》。