



大会

Distr.: General  
4 July 2007  
Chinese  
Original: English

第六十二届会议  
暂定项目表\*项目 109  
国际药物管制

## 国际合作对付世界毒品问题

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是根据大会 2006 年 12 月 20 日第 61/183 号决议“国际合作对付世界毒品问题”拟定的，决议中大会请秘书长向其第六十二届会议提交一份有关该决议执行情况的报告。本报告概述了有关国际药物管制任务授权的执行情况，尤其是大会第二十届特别会议的成果。

\* A/62/50。



## 目录

	段次	页次
一. 引言 .....	1-3	3
二. 在解决世界毒品问题上的国际合作 .....	4-57	3
A. 麻醉药品委员会的后续行动 .....	4-10	3
B. 大会第二十届特别会议的后续行动 .....	11-57	4
三. 联合国系统的行动 .....	58-80	17
A. 减少需求 .....	61-64	17
B. 减少供应与执法 .....	65-70	18
C. 替代生计 .....	71-77	19
D. 加强联合国毒品和犯罪问题办公室毒品问题方案 .....	78-80	20
四. 结论与建议 .....	81-98	20
图		
一. 1998-2000 年、2000-2002 年、2002-2004 年和 2004-2006 年，作出回应的国家在全球和区域两级对旨在建立国家药物管制基础设施的预期措施的执行情况 .....		7
二. 2000-2002 年、2002-2004 年和 2004-2006 年所报告的减少毒品需求措施执行情况的全球平均比例 .....		8
三. 1998-2000 年、2000-2002 年、2002-2004 年和 2004-2006 年，在全球和区域两级作出回应的会员国对《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》预期措施的执行情况 .....		10
四. 1998-2000 年、2000-2002 年、2002-2004 年和 2004-2006 年，在全球和区域两级作出回应的国家对前体管制预期措施的执行情况 .....		11
五. 在全球范围报告国对加强司法合作的措施的执行情况 .....		12
六. 洗钱活动的刑事定罪：1998-2000 年、2000-2002 年、2002-2004 年和 2004-2006 年全球执行情况 .....		14
七. 1998-2000 年、2000-2002 年、2002-2004 年和 2004-2006 年，提交报告的国家中制定有减少和消灭非法药用作物种植的计划或方案的国家所占比例，按计划类型统计 .....		15
八. 1998-2000 年、2000-2002 年、2002-2004 年和 2004-2006 年，特定区域内提交报告的国家中制定有减少和消灭非法药用作物种植的计划或方案的国家所占比例 .....		16

## 一. 导言

1. 大会在其 2006 年 12 月 20 日第 61/183 号决议“国际合作对付世界毒品问题”中，重申了大会于 1998 年第二十届特别会议上通过的《政治宣言》（大会第 S-20 号决议，附件）以及实现 2008 年工作目标的重要性，并重申了麻醉药品委员会第四十六届会议部长级部分通过的部长联合声明（A/58/124，第二节，A）、《实施减少毒品需求指导原则宣言行动计划》（大会第 54/132 号决议，附件）和《开展国际合作根除非法药用作物和促进替代发展行动计划》（大会第 S-20/4 号决议，E）。大会吁请所有国家加大努力，实现大会第二十届特别会议上设定的 2008 年目标。

2. 另外，在第 61/183 号决议中，大会敦促所有国家促进和落实大会第二十届特别会议的成果以及麻委会第四十六届会议部长级部分的成果，执行《实施减少毒品需求指导原则宣言行动计划》，并加大努力遏制滥用非法药物的现象。大会邀请各国继续加大努力，实施创新的替代发展方案。大会呼吁采取综合措施，将各种替代发展方案，包括预防性的替代发展，纳入到更广泛的经济和社会发展方案中。大会邀请各国根据联合国毒品和犯罪问题办公室关于非法作物种植的年度调查的结果，考虑调整其药物管制战略。大会尤其吁请各会员国加大努力增强地方社区和当局的能力，以增强其对于按照国家立法所采取的发展措施的主人翁意识。

3. 再者，在第 61/183 号决议中，大会鼓励麻委会和国际麻醉品管制局继续进行针对用于麻醉药品和精神药物非法生产的前体和其它化学品的管制工作。大会促请各国政府向联合国毒品和犯罪问题办公室提供尽可能充分的财政和政治支持，使之能够继续、扩大和加强其任务授权范围内的业务和技术合作活动，并建议从联合国经常预算中向该办公室划拨足够资金，使之能够履行其任务授权。

## 二. 在解决世界毒品问题上的国际合作

### A. 麻醉药品委员会的后续行动

4. 在第五十届会议上，麻委会强调了在执法与减少毒品需求的措施间取得平衡的做法的重要性，并重申了减少毒品需求对于各国制定毒品问题应对策略的重要性（E/2007/28，第 44 段）。麻委会注意到，根据执行主任的第四个两年期报告，大多数会员国在制定以青年和易受影响群体为重点的减少毒品需求综合战略方面取得了进展，但报告也表达了对一些区域中出现的某些药物滥用情况增多的担忧（第 31 段）。另外，有代表指出，应当立即引入对新合成物质的管制手段（第 62 段）。麻委会还强调了取得关于药物滥用的可靠和可比数据的重要性，以及优质数据在协助制定有实证依据的减少需求对策方面所起的根本作用（E/2007/28，第 31、44、45 和 62 段）。

5. 麻委会强调了开展基本预防工作的重要性，并着重指出必须在国际经验和最佳做法的基础上制定方案。有代表指出，以学校为基地开展的预防方案、以提高公众对使用精神活性物质的风险及相关后果的认识为目的的宣传运动、以及媒体、娱乐界和其他部门的参与对年轻人的态度和行为具有重大影响，而贫穷、社会排斥以及前途黯淡则会增加对药物滥用的受害程度（E/2007/28，第 46 段）。
6. 有代表对艾滋病毒/艾滋病和其他因药物滥用而感染的传染性疾病的形势表示震惊。麻委会欢迎毒品和犯罪问题办公室在加强对于由药物依赖造成的艾滋病毒/艾滋病感染问题的对策方面所发挥的作用，并支持其在预防药物滥用方面作为联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）共同赞助方的工作，尤其是因为预防药物滥用关系到注射吸毒者中包括监狱环境中的艾滋病毒/艾滋病防治工作，以及人口贩运问题（E/2007/28，第 48 和 49 段）。
7. 麻委会考虑到非法药物贩运给国际社会带来的威胁，表达了加强国际和区域协调工作的必要性，特别有必要在执法、各国和机构参与遏制毒品生产与贩运的联合举措和战略、以及采取协调一致的办法管制前体化学品等领域加强协作。代表们认为，良好的边境管制是有效药物管制必不可少的，同样，建立邻国和区域间的跨边境合作，包括通过推出区域合作举措实现合作，也是必不可少的（E/2007/28，第 32 和 56 段）。
8. 麻委会对阿富汗非法种植罂粟的情况增多表示关切。麻委会指出，国际社会不得不继续支持阿富汗政府实施其国家药物管制战略，并建议由经济及社会理事会通过一项题为“对阿富汗禁毒措施和方案的支持”的决议草案以促进这方面的行动。一些发言者指出，阿富汗境内麻醉药品生产和恐怖主义之间存在关联（E/2007/28，第 1 和 57 段）。
9. 代表们对苯丙胺类兴奋剂和制造苯丙胺类兴奋剂所用的前体化学品的制造和贩运表示关切（E/2007/28，第 62 段）。
10. 关于这一主题的辩论集中在前体化学品管制所遭遇的新挑战上，包括为非法生产苯丙胺类兴奋剂、麻醉药品和精神药物，而转用和贩运前体的新趋势。麻委会通过了如下决议以加强对前体的管制：第 50/5 号决议“查明用于非法药物制造的前体来源”；第 50/6 号决议“促进在预防前体转用方面的合作”；第 50/7 号决议“加强受管制药物进出口批件的安全性”；第 50/9 号决议“利用毒品特征鉴定和化学特征分析支持禁毒执法情报收集和业务工作以及趋势分析”；以及第 50/10 号决议“预防药物前体和用于非法制造麻醉药品和精神药物的其他物质的转用”（E/2007/28，第 3 至 20 段）。

## **B. 大会第二十届特别会议的后续行动**

### **1. 麻醉药品委员会的行动**

11. 大会在其第二十届特别会议上所通过的《政治宣言》（大会第 S-20/2 号决议，附件）中，吁请所有国家每两年向麻委会报告一次为实现 2003 年和 2008

年目标所作出的努力，并请麻委会对这些报告进行分析，以加强对付世界毒品问题的协同努力（第 S-20/2 决议，第 20 段）。麻委会在其第 42/11 号决议中，请各国在 2001 年、2003 年、2005 年、2007 年以及 2008 年的届会上提交这些报告，供麻委会进行审查（第 3 段）。

12. 麻委会在第五十届会议上审议了毒品和犯罪问题办公室执行主任关于世界毒品问题的第四个两年期报告（E/CN.7/2007/2 及其 Add.1-6）。该报告利用了会员国对 2004 年 6 月至 2006 年 6 月两年期报告调查表的答复，以及诸如会员国在年度报告调查表和毒品和犯罪问题办公室非法作物监测调查中所提供的信息等其他来源。

13. 麻委会注意到执行主任的报告对会员国在实现大会第二十届特别会议上设定的目标方面所取得的进展作了有价值的描述。麻委会还注意到报告表明了会员国继续在朝着实现特别会议上设定的 2008 年目标取得重大进展。麻委会进一步注意到，在受贫穷困扰、缺乏安全感以及经济停滞不前的国家中，毒品问题尤其紧迫。麻委会促请会员国将禁毒措施纳入实现经济可持续发展的战略中（E/2007/28，第 24、25 和 34 段）。

14. 在其第 50/12 号决议“为实现到 2009 年确定在实施大会第二十届特别会议通过的各项宣言和措施方面所取得的进展这一目标而应采取的措施”中，麻委会强调各会员国客观、科学、均衡和透明地评估在实现大会第二十届特别会议所设定的目标方面所取得的全球性进展意义非凡，并请毒品和犯罪问题办公室执行主任在麻委会第五十一届会议上向麻委会提交根据其第 42/11 号决议拟订的报告，汇集从先前所有的两年期报告调查表及其它相关来源所收集到的资料。

15. 另外，在第 50/12 号决议中，麻委会决定第五十一届会议的主题辩论应专门讨论在实现大会第二十届特别会议设定的目标方面所取得的进展，并考虑将由毒品和犯罪问题办公室提交的关于最终评估报告的报告；麻委会请毒品和犯罪问题办公室邀请有关的政府间、国际性和区域性组织提供补充资料，为麻委会的审议工作提供便利；麻委会决定在 2009 年第五十二届会议期间召开一个由所有会员国自由参加的高级别会议部分，以便有额外时间进行关于 1998 年大会所通过的宣言和措施的执行情况的全球性评估，并通过经济及社会理事会向大会提交关于在实现大会第二十届特别会议所通过的《政治宣言》中设定的目标方面所取得的进展的全球评估结果；麻委会还商定这一高级别会议部分的筹备工作将在第五十一届会议上启动。

## 2. 各国政府的行动

16. 执行主任的第四个两年期报告（E/CN.7/2007/2 及 Add.1-6）总体介绍并详细分析了各国政府为执行大会第二十届特别会议提出的下列行动计划和措施所作出的努力：(a)《实施减少毒品需求指导原则宣言行动计划》（大会第 54/132 号决议）；(b)《开展国际合作根除非法药用作物和促进替代发展行动计划》；(c)促进司法合作的措施（大会第 S-20/4 号决议，C）；(d)《打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》（大会第 S-20/4 号决议，

A)；(e)前体管制（大会第 S-20/4 号决议，B）；以及(f)遏制洗钱行为（大会第 S-20/4 号决议，D）。

17. 总共有 94 个国家<sup>1</sup>和欧盟委员会作出了回应；第四个报告期 65%的回应是在 2006 年 6 月 30 日的最后期限之后提交的。第四个报告期内会员国所报告的行动总结如下。

**(a) 国家药物管制战略**

18. 对 2004-2006 两年期报告作出回应的 94 个国家执行了 88%的预期行动。这些行动被预期作为国家药物管制基础设施建立情况的评估措施，评估是否制定了国家药物管制战略，即多部门参与的国家级药物管制协调机构。图一显示了各报告期内作出回应的国家在全球和区域两级对引入预期措施要求的执行情况。

19. 图一显示，各国对建立国家药物管制基础设施的热情依然高涨，因为各区域所记录的执行率均超过了 70%。这表明了会员国在对付世界毒品问题方面持续的高度政治热情，应当视为一项重大成就。

**(b) 减少需求**

20. 会员国使 2003 年成为一个里程碑，在这一年中提出了新的更有效的减少毒品需求的战略和方案，并承诺到 2008 年实现重大的可衡量的结果。通过两年期报告调查表，会员国报告了以下几方面的情况：(a)是否制定了国家减少毒品需求战略；(b)通过数据收集和分析评估毒品问题的能力；(c)通过采取以预防、治疗和康复为重点的干预措施并减轻药物滥用的负面影响，从而解决毒品问题的能力；(d)建立合作关系和联网机制的情况；(e)是否设立了以最容易受影响的人群或特殊群体为重点的方案；(f)媒体的利用与公共宣传运动；以及(g)评估和利用所吸取的经验教训的能力。<sup>2</sup>从全球来讲，在执行降低需求而预期的措施方面取得了相当可观的进展（见图二）。

21. 大多数区域的国家报告称已经实施了调查表上所提到的活动的 75%以上。中亚、南亚和西南亚取得了明显进步，从 1998-2000 年期间的 50%提高到了 2004-2006 年期间的 75%以上。东欧和东南欧国家接近中欧和西欧的水平。在东亚、东南亚和北美，大部分措施在各报告期内得以持续实施。大洋洲在最近三个报告期期间，政策和战略性对策的数量有了显著提高。撒哈拉以南非洲地区以及拉丁美洲和加勒比国家在 2000-2002 年期间达到 75%或更高以后，在第四个报告期似乎遇到了一些困难。

22. 自 1998 年以来，几乎所有各区域对减少毒品需求方案的投资都有所增长。几乎所有（96%）作出回应的国家都制定了国家减少毒品需求战略，每 10 个国

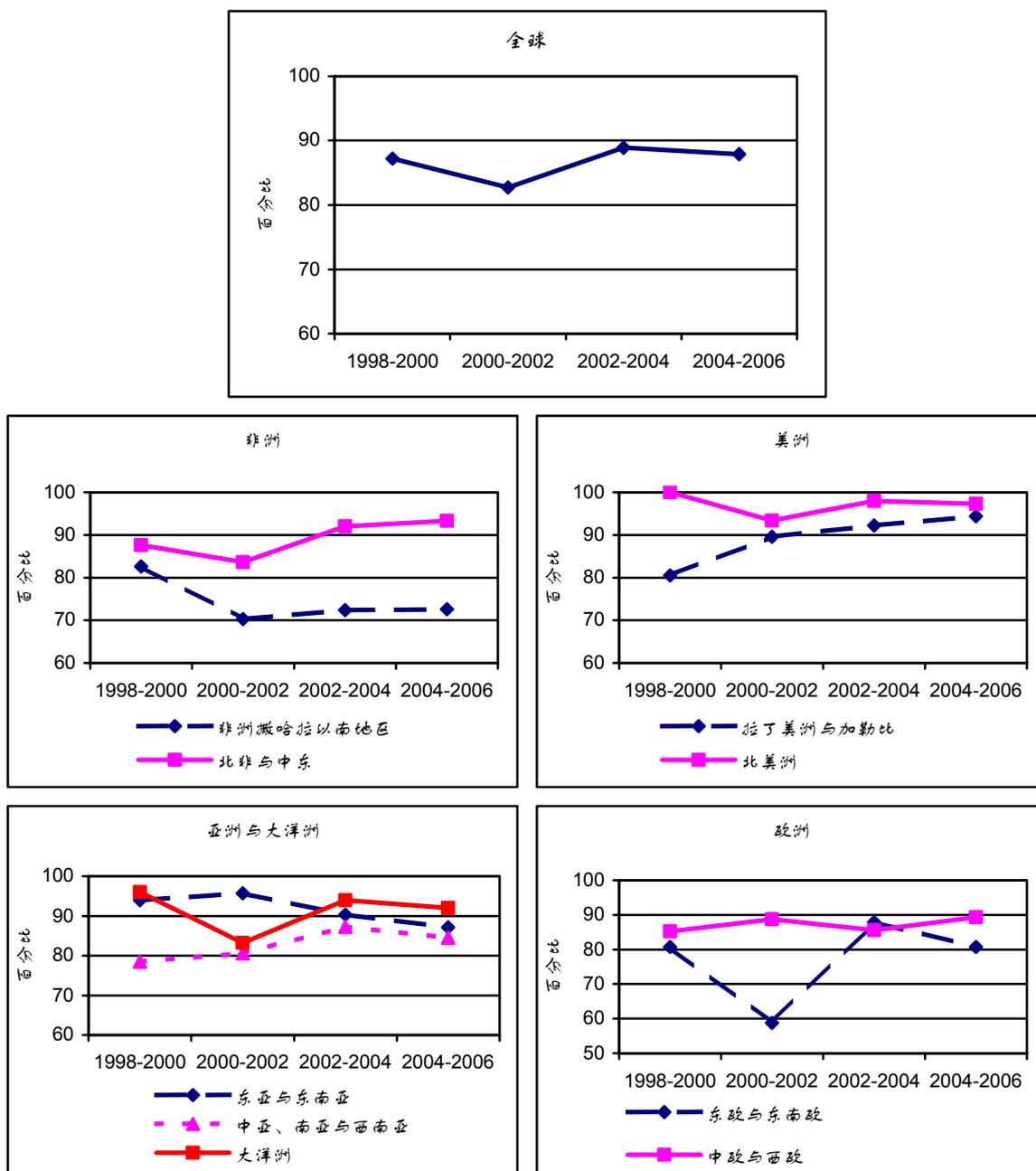
<sup>1</sup> 关于作出回应国家的名单，见执行主任的报告（E/CN.7/2007/2）。

<sup>2</sup> 见执行主任关于减少毒品需求的报告（E/CN.7/2007/2/Add.1）。

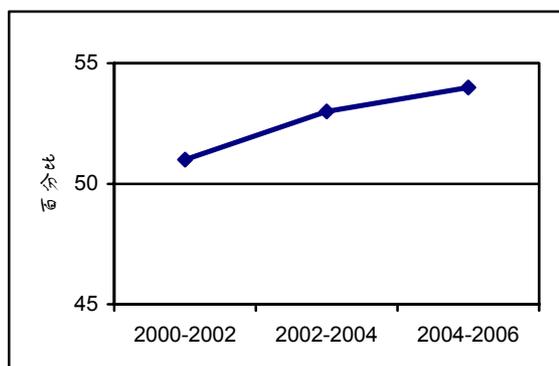
家中有 8 个 (81%) 将其国家战略建立在对毒品问题的评估的基础上。每 10 个国家中有 9 个 (88%) 报告称其国家战略涉及多个部门, 65% 的国家称已作出预算, 专门用于减少毒品需求。

图一

1998-2000 年、2000-2002 年、2002-2004 年和 2004-2006 年, 作出回应的国家在全球和区域两级对旨在建立国家药物管制基础设施的预期措施的执行情况



图二  
2000-2002 年、2002-2004 年和 2004-2006 年所报告的减少毒品需求措施执行情况的全球平均比例



23. 各国收集和分析资料以及评估药物滥用性质和严重程度的能力有了提高。然而，在早已设立药物滥用监测机构的区域（北美、大洋洲以及中欧与西欧）与基础设施、专门知识或国家及区域协调与监测能力欠发达的区域（特别是非洲撒哈拉以南地区，以及北非和中东）之间，存在明显差距。

24. 全球预防趋势继续保持上升。最常见的干预措施（九个分区域中有八个实施）是提供信息。在大多数情况下，这些干预措施得到了扩展和改进。然而，为实现特别会议上作出的承诺，呼吁各会员国加大努力。

25. 总体上讲，各国实施了更多的治疗和康复干预措施。在各区域，解毒依然是最普遍的干预措施，而替代治疗则最不普及。

26. 全球重返社会的形势保持稳定。全球提高媒体和公众认识的活动呈上升趋势，2004-2006 年期间，执行比例达到 76%。然而，以需求评估作为运动基础的国家的比例从 75% 下降到了 67%。大多数国家（82%）向减少毒品需求的从业人员提供关于如何传达信息的培训。这种培训必须持续下去，因为它是确保减少毒品干预措施一致性和有效性的基础。

### (c) 非法合成药物

27. 1998 年大会第二十届特别会议上，会员国一致同意对合成药物的制造、贩运和消费给予特别关注。因此，它们呼吁建立或加强国家立法和方案，以使《打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》生效。它们还将 2008 年定为一个里程碑，各国在这一年应显著减少精神药物（包括合成药物）的非法制造、销售和贩运以及前体的转用（大会第 S-20/2 号决议，附

件)。会员国提供了在以下领域实施《行动计划》的情况：政策与战略性对策；收集和分析资料的能力；国际与多部门合作；提高侦测与监测毒品问题（包括理解毒品问题）的技术能力的措施；以及提高认识与减少需求的措施。<sup>3</sup>

28. 在全球范围内，报告国执行《行动计划》预期措施的总体情况取得了重大进展，但仍不足够。2004-2006 年期间的总体执行率为 53%。在各区域，执行情况在各个分区域和不同报告期有所波动（见图三）。

29. 在苯丙胺类兴奋剂的制造、贩运或滥用比较猖獗的区域，《行动计划》的实施情况最为积极：大洋洲与北美洲，紧接着是东亚与东南亚、西欧与中欧，以及东欧与东南欧。全球范围内，实施程度最高、取得进展最大的几个领域是：“政策与战略性对策”（59%），“提高认识与减少需求”（56%）以及“资料收集能力”（56%）。虽然“国际与多部门合作”仍为发展程度最低的领域（46%），但也在 2002-2004 年期间的基础上有了改进。

#### (d) 前体管制

30. 第四个两年期报告调查表收到了有关前体管制的 91 份回应。<sup>4</sup>在全球范围内，提交了报告的会员国可改进其对于前体管制预期措施的执行情况。然而，与 2002-2004 年期间相比，第四个报告期的执行率又提高了 6 个百分点。在各个分区域，执行程度差别巨大，从 44%（非洲撒哈拉以南地区）到 94%（北美洲）不等。从 2002-2004 年期间到 2004-2006 年期间，大多数区域所报告的执行率有了提高或者保持稳定。

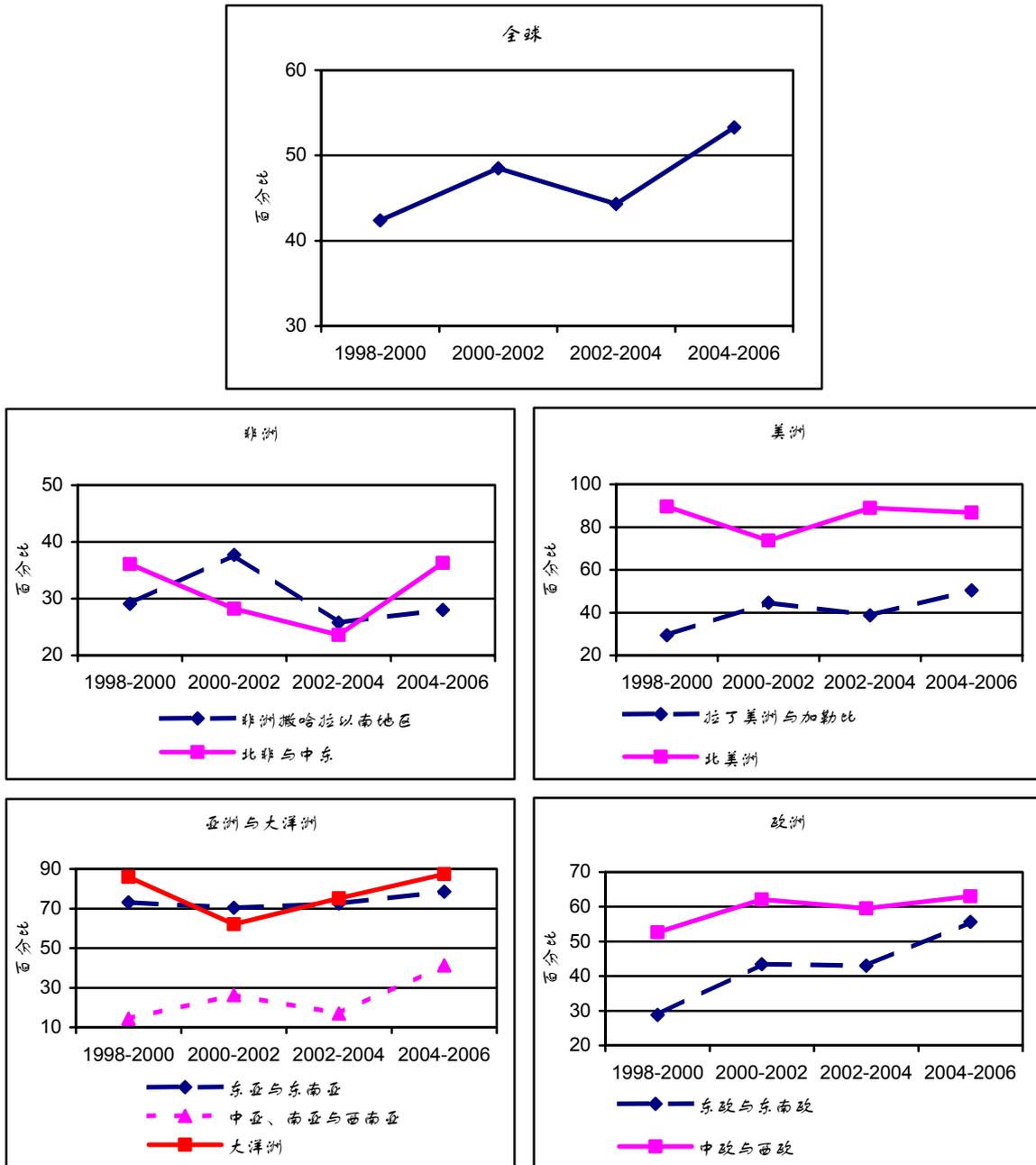
31. 非洲各分区域报告了重大改进。北非和中东的前体管制执行率从 2002-2004 年期间的 56%提高到 2004-2006 年期间的 69%，非洲撒哈拉以南地区在这两个期间的执行率从 38%提高到 44%。中亚、南亚和东南亚以及拉丁美洲和加勒比也取得了进步（分别提高了 9%和 6%）。东亚和东南亚、中欧与西欧以及北美洲的情况保持稳定，而东欧与大洋洲报告了执行率的下降。图四显示的是一个综合指数，表明了提交报告的会员国在四个报告期实施 1998 年大会第二十届特别会议所通过的主要措施的情况。结果显示回应国对于实施前体管制措施的执行程度很高。

32. 2004-2006 年期间，91%（2002-2004 年期间为 82%）作出回应的会员国报告称制定了前体管制的法律。其中，66%的国家制定了新的法律或者修订了现有法律。平均而言，18 个会员国报告称在每个报告期均制定了法律，反映了更新监管框架和遵守国际要求的意愿。

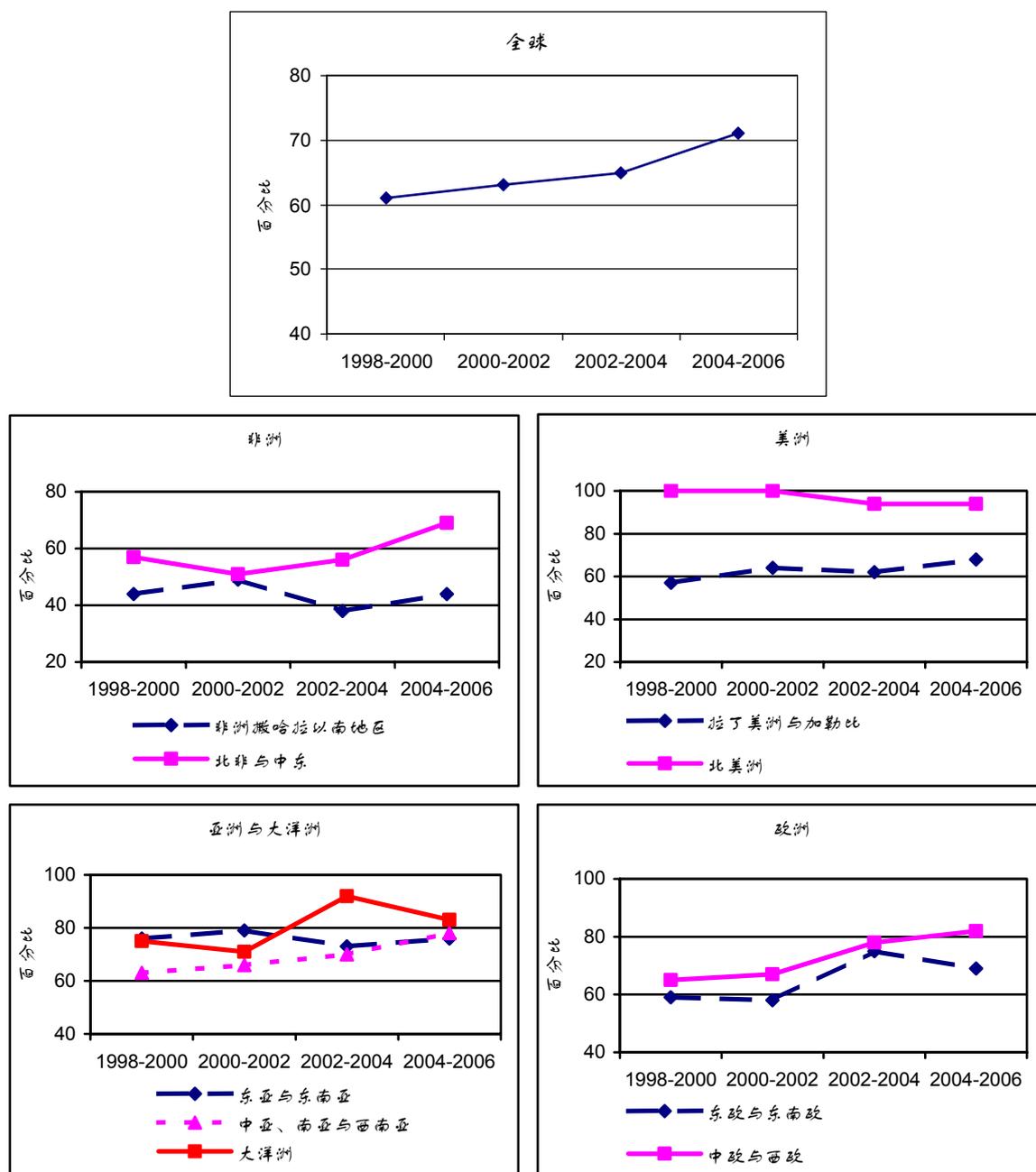
<sup>3</sup> 欲了解更多详情，请参阅执行主任关于《行动计划》的报告（E/CN.7/2007/2/Add.4）。

<sup>4</sup> 本小节载有摘自执行主任关于前体管制的报告（E/CN.7/2007/2/Add.5）的数据。

图三  
 1998-2000年、2000-2002年、2002-2004年和2004-2006年，在全球和区域两级作出回应的会员国对《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》预期措施的执行情况



图四  
1998-2000年、2000-2002年、2002-2004年和2004-2006年，在全球和区域两级作出回应的国家对前体制预期措施的执行情况



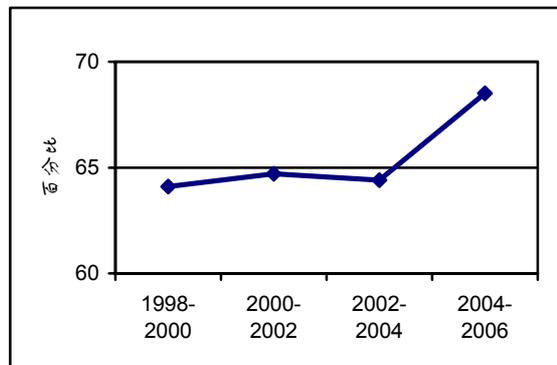
33. 据观察，自 1998 年以来引入进出口许可制度的做法有了增加。2004-2006 年期间，94% 的回应国表示已实施了前期许可系统，比 2002-2004 年期间增加了 8%。四分之三 的回应国制定了监测和识别涉及前体的可疑交易的程序；从 2002-2004 年期间到 2004-2006 年期间，制定了化学行业行为守则的国家比例增加了 13 个百分点，达到 41%。许多会员国引入了有关措施，监测非法生产或制造麻醉药品和精神药物所用材料和设备的贸易，并防止其转用（上述两个期间内，国家比例从 59% 增长到 66%）。从 2002-2004 年期间到 2004-2006 年期间，报告称制定了化学品转用调查程序的国家比例保持稳定（67%）。2004-2006 年期间，大约三分之一（30%）的回应国向其他国家提供前体管制方面的技术支援，比 2002-2004 年期间上升了 9 个百分点。另一方面，2004-2006 年期间，46% 的回应国报告称获得了技术支援。

#### (e) 司法合作

34. 在大会第二十届特别会议上，会员国承诺推广加强司法合作的措施。为评价第二十届特别会议上所通过的措施的总体执行情况，制定了一个关于会员国所期望的关键行动的综合指数。该指数将两年期报告调查表第四部分所载的各种指标组合在一起，分别得出一个全球性、区域性和分区域性的综合平均值。这些根据各国对两年期报告调查表所作 90 份回答得出的结果，显示了在司法合作领域所预期措施的执行情况方面，呈现出稳定的略微上升的趋势（见图五）。<sup>5</sup>

图五

在全球范围报告国对加强司法合作的措施的执行情况



35. 大多数国家报告称加强了其法律框架，以促进国际司法合作。2004-2006 年期间，84% 的回应国表示其立法为引渡提供便利，28% 的国家表示已审查、简化

<sup>5</sup> 欲了解更多详情，请参阅执行主任关于促进司法合作的措施的报告（E/CN.7/2007/2/Add.3）。

或以其他方式加强了与毒品相关案件有关的引渡程序。自 1998 年以来，修订或审查过其引渡程序的国家和地区总数达到了 78 个。

36. 2004-2006 年期间提交报告的国家中，大多数（81%）已通过关于司法协助的立法，其中 37% 的国家审查、简化或以其他方式加强了司法协助的程序。

37. 78% 的回应国已建立了与其他国家的执法合作与信息交流方案。超过四分之三的报告国（2004-2006 年期间为 78%）与其他国家共享了刑事侦查技术方面的信息，74% 的国家设立了专门侦查涉及毒品贩运的案件的单位。大多数国家（83%）还已加强了执法人员的培训方案。2004-2006 年期间作出回应的国家中，84% 的国家的立法规定了控制下交付。自第一个报告期以来，69 个国家已报告对这一方面的法律和程序加以修订。

38. 2004-2006 年期间，66% 的报告国的立法允许在遏制海上贩运毒品方面与其它国家开展合作，而 2002-2004 年期间只有 44% 的国家允许这种合作。37% 的国家报告称签订了合作遏制海上贩运毒品的双边或多边协定。

39. 2004-2006 年期间，69% 的国家制定有保护法官、检察官、监视人员、执法人员以及证人的立法、规则或程序，40% 的国家审查、简化或以其他方式加强了保护证人的程序。

#### (f) 遏制洗钱活动

40. 在第二十届特别会议上，大会确认，由衍生自毒品贩运和其他严重犯罪的洗钱活动带来的问题，已成为一个威胁到金融和贸易系统、甚至政府结构的诚信、可靠性和稳定性的全球性问题。因此，大会促请所有国家实施 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>6</sup> 以及其他相关国际文书所载的打击洗钱活动的规定。截至 2004-2006 年期间，打击洗钱活动的立法尚未获得普遍通过，某些区域的国家仍需加大努力，对清洗毒品贩运和其他严重犯罪所得钱财的行为加以定罪。在全球范围，2004-2006 年期间作出回应的国家中，91% 的国家提到其立法规定可对非法贩运毒品和其他严重犯罪所得钱财进行冻结、扣押和没收。<sup>7</sup>

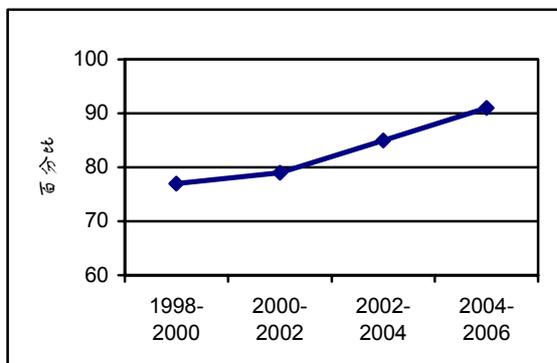
41. 拉丁美洲和加勒比区域遵守这一要求的国家比例呈略微增长（3%）。中亚、南亚和西南亚取得了 15% 的增长，而非洲撒哈拉以南地区却呈现 7% 的下降。

42. 从全球范围讲，对洗钱活动加以刑事定罪的会员国比例在所有四个报告期呈现稳定增长，从 2002-2004 年期间到 2004-2006 年期间，增长幅度为 6%，使执行率达到 91%（见图六）。

<sup>6</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

<sup>7</sup> 欲了解更多详情，请参阅执行主任关于遏制洗钱活动的报告（E/CN.7/2007/2/Add.6）。

图六  
洗钱活动的刑事定罪：1998-2000 年、2000-2002 年、2002-2004 年和 2004-2006 年全球执行情况



43. 2004-2006 年期间，大多数报告国制订有立法，可对犯罪所得进行冻结、扣押和没收。自 1998-2000 年报告期以来，东欧和东南欧的形势稳步上升，而东亚和东南亚的形势呈现 4% 的下降。自第三个报告期以来，北非和中东取得了 28% 的增长，该区域内 88% 的国家表示其立法规定可暂时性禁止财产的转让、转换、处分或流动，或暂时性对财产进行监管或控制，还可永久性剥夺财产。另外，79% 的回应国将洗钱行为作为一种可引渡的罪行，截止到 2004-2006 年报告期，这一数据达到了 79%。

44. 更多的回应国制定有立法，要求个人对现金和无记名流通票据的跨境运输进行申报。北美洲和大洋洲 2004-2006 年期间所报告的执行率为 100%，东欧和东南欧的执行率达到了 71%。在北非和中东、非洲撒哈拉以南地区以及中亚、南亚和西南亚，立法要求个人对跨境运输现金进行申报的国家不到 50%。

45. 世界各地大多数的分区域已采取措施预防和侦查由金融实体进行的洗钱活动，包括报告可疑的和（或）异常的交易、采取“了解客户”的做法、明确账户受益所有人，以及设立金融情报机构。从全球来看，从 2002-2004 年报告期到 2004-2006 年报告期，在实施诸如报告可疑的和（或）异常的交易、采取“了解客户”的做法、明确账户受益所有人，以及设立金融情报机构等措施方面，增长了 4 个百分点，从 15% 提高到了 19%。

#### (g) 根除非法作物和替代发展

46. 尽管 2006 年阿富汗的罂粟种植出现大规模增长，全球的总种植面积仍然比 2000 年少了 10%。然而，从 2005 年至 2006 年，全球的鸦片产量增长了 33%，这是由于占全球鸦片产量 92% 的阿富汗鸦片产量增长了 59%（2006 年阿富汗收获罂粟 165,000 公顷，生产鸦片 6,600 吨）。

47. 东南亚的非法鸦片生产连续第六年继续下降。金三角的罂粟种植自 2000 年以来下降了大约 80%。这很大程度上是由于缅甸的罂粟种植大幅下降，种植面积在 2006 年进一步下降了 34%，为 21,500 公顷。

48. 自 2000 年至 2006 年，玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁的非法古柯树种植面积从 221,300 公顷减少到 156,900 公顷，减少幅度为 29%。然而由于产量的提高和技术的改进，使得 2006 年潜在的可卡因产量保持在 984 吨，与 20 世纪 90 年代中期的估计产量相比，很大程度上没有变化。

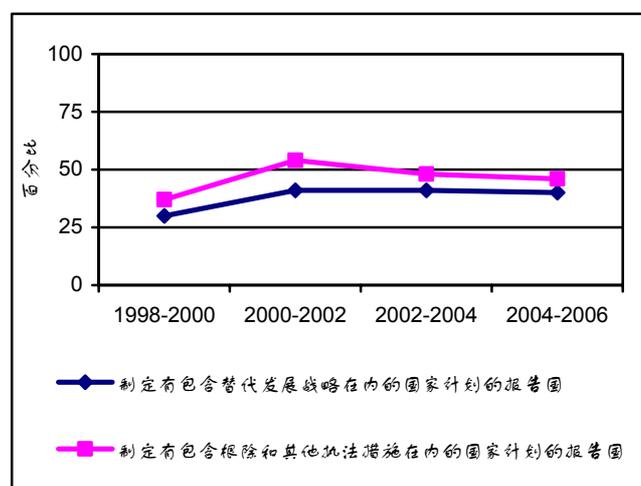
49. 关于非法大麻草种植，毒品和犯罪问题办公室估计，2005 年有 530,000 公顷土地被用来种植这一作物，收获的大麻药草有 42,000 吨。1995 年至 2005 年期间，172 个国家和地区种植了大麻草，大部分分布在美洲（占 46%），然后是非洲（26%）、亚洲（22%）、欧洲（5%）和大洋洲（1%）。

50. 涵盖 2004-2006 年期间的情况的第四个两年期报告调查表第六部分，得到了来自各国的 90 份回答，与 2002-2004 年期间的份数一致。

51. 总共有 36 个国家的政府（占回应国的 40%）报告称其制定有包含遏制大麻草、罂粟和古柯树种植的替代发展战略的国家计划或方案。制定有这些计划或方案的国家比例与 2002-2004 年期间一致。41 个国家（占回应国的 46%）报告称其国家计划或方案包含了根除或其他执行措施（见图七和图八）。

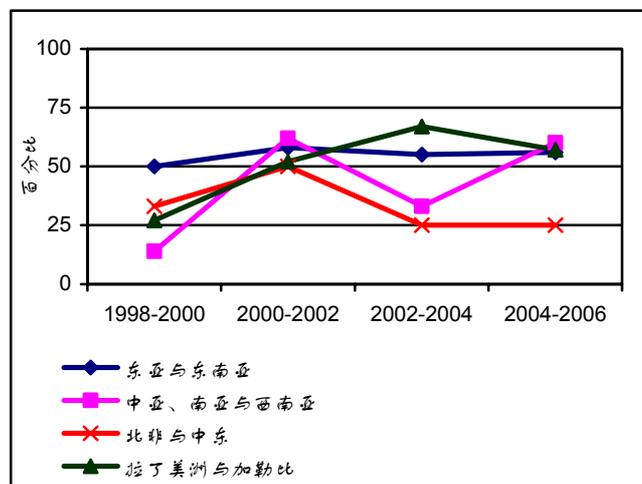
图七

1998-2000 年、2000-2002 年、2002-2004 年和 2004-2006 年，提交报告的国家中制定有减少和消灭非法药用作物种植的计划或方案的国家所占比例，按计划类型统计



图八

1998-2000 年、2000-2002 年、2002-2004 年和 2004-2006 年，特定区域内提交报告的国家中制定有减少和消灭非法药用作物种植的计划或方案的国家所占比例



52. 2004-2006 年期间，24 个国家报告称，通过替代发展方案，向其他国家提供了双边、区域性或多边援助，而在 2002-2004 年期间，提供此类援助的国家为 18 个，2000-2002 年期间为 30 个。提交关于替代发展多边援助的报告的大多数国家表示，其支持是通过毒品和犯罪问题办公室的渠道提供的。

53. 只有 9 个国家报告了就替代发展与根除方案的财政援助问题与国际金融机构和（或）区域开发银行进行谈判的情况，且只有 5 个国家取得了这种援助。大多数国家提到其替代发展和根除方案是由国内提供资金的。

54. 财政资源不足是对于实施替代发展方案的主要约束（30% 的回应国提到这一点），接下去是缺乏支持结构以及缺乏专门知识和协调工作。2004-2006 年期间，30 个国家（2002-2004 年期间为 24 个）称其具备启动替代发展方案的专门技术知识。

55. 大约四分之一的国家表示其替代发展方案支持社区组织的设立和培训工作。22 个国家（2002-2004 年期间为 14 个）报告称其方案为社区举措提供财政支持。越来越多的报告国指出，其替代发展方案规定了参与性方式，体现了性别因素，以最贫穷和最易受影响的群体为目标，并且将环境问题纳入了考虑。

56. 使用地面和卫星图像监测非法作物种植的国家数目有所增加。一些国家还报告称使用了其他方法评估非法作物种植的程度。

57. 18 个国家设有监测和评价替代发展和根除方案所带来影响的性质和程度。24 个国家报告称定期评估执法和替代发展措施带来的影响。7 个国家的政府提到财政紧张和技术知识不足是未能设立监测和评价系统的原因。

### 三. 联合国系统的行动

58. 毒品和犯罪问题办公室试图通过其毒品问题方案，以提供技术援助和法律建议以及开展研究的方式，支持联合国在药物管制领域内的主要决策机构<sup>8</sup>和会员国，从而更好地保护世界不受毒品危害。毒品和犯罪问题办公室处于一个良好的战略地位，能够确定世界上那些通过加强区域能力或调动国际社会的支持以切合受援国的需求而使其参与可作出最大贡献的区域。毒品和犯罪问题办公室的运作以目标为导向，寻求针对各种挑战性新动向和新问题的解决办法。毒品和犯罪问题办公室协助各国履行其药物管制承诺，并支持其在达到为自身设立的标准方面所作出的努力。

59. 毒品和犯罪问题办公室被授权协助会员国实施有关毒品问题的国际法律文书的规定。毒品和犯罪问题办公室就药物管制公约的所有方面向各国提出建议，从引入预防措施和刑事定罪到强化更好地开展国际合作的能力。

60. 2006年和2007年，毒品和犯罪问题办公室继续提高其提供给会员国的数据和分析的涵盖范围和质量。在其2007年版的代表性出版物《世界毒品问题报告》<sup>9</sup>中，毒品和犯罪问题办公室介绍了世界非法药物市场的趋势，展现了在2005-2006年期间所取得的进展，并强调指出了全球药物管制系统中的薄弱环节，其中最为突出的是阿富汗的罂粟种植和欧洲对可卡因的需求。

#### A. 减少需求

61. 为了在2008年之前取得减少毒品需求方面的重大成果，毒品和犯罪问题办公室继续专注于预防药物滥用，特别是预防年轻人的药物滥用。从全球来看，预防工作的重点放在预防苯丙胺类兴奋剂滥用的更有效的做法上，包括面向决策者和非政府组织的有关预防此类滥用的培训模块。

62. 2006年，毒品和犯罪问题办公室协助了会员国发展循证治疗服务，使需要治疗的吸毒成瘾者可得到这些服务。国际药物依赖治疗和康复资源中心网络 Treatnet 为吸毒成瘾者的治疗和康复提供了多样化的服务，并建立了一个可通达80,000个客户之多的网络。

63. 通过药物滥用程度全球评估方案，毒品和犯罪问题办公室在以下领域为会员国提供支持：收集数据与药物滥用流行病学资料，以便收集更完备的标准化数据；改进关于该方案提供直接援助的地方的药物滥用情况的资料库；以及向70多个国家提供援助。这些活动使得毒品和犯罪问题办公室撰写的报告更加可靠，让麻醉药品委员会和国际社会能够评估在实现大会第二十届特别会议上设定的目标方面所取得的进展。

<sup>8</sup> 麻醉药品委员会及其附属机构。

<sup>9</sup> 《2007年世界药物报告》（联合国出版物，出售品编号：E.07.XI.5）。

64. 毒品和犯罪问题办公室与艾滋病规划署合作，继续支持各国扩大在注射吸毒、监狱和人口贩运领域内的干预规模。毒品和犯罪问题办公室在特定国家和地区派驻了区域顾问，提供专门知识，并促进这三个授权领域内的活动实施。

## B. 减少供应与执法

65. 毒品和犯罪问题办公室继续作为麻醉药品委员会各附属机构，即近东和中东非法药物贩运和有关事项小组委员会和国家禁毒执法机构负责人区域会议的秘书处。2006 年召开了四次麻委会附属机构会议：6 月 26 日至 30 日在安曼召开的近东和中东非法药物贩运和有关事项小组麻委会第四十一届会议；9 月 25 日至 29 日在内罗毕召开的非洲国家禁毒执法机构负责人第十六次会议；10 月 23 日至 27 日在布宜诺斯艾利斯召开的拉丁美洲和加勒比国家禁毒执法机构负责人第十六次会议；以及 11 月 14 日至 17 日在曼谷召开的亚洲及太平洋国家禁毒执法机构负责人第三十次会议。

66. 在麻委会第五十届会议上提请麻委会注意的附属机构所提建议是针对一系列问题提出的，如各区域贩运和消费海洛因和其他阿片剂的趋势、交换毒品贩运犯罪情报的区域性合作、确定培训执法官员的完善做法、非洲在国际可卡因贩运方面不断提高的重要性、非洲的大麻草非法种植、大麻贩运及其影响、可卡因制造与贩运对策、滥用苯丙胺类兴奋剂带来的不断增大的威胁，以及海上贩运非法药物。

67. 巴黎公约举措是一个旨在实行协调一致的措施以限制通过欧洲以及西亚和中亚走私阿富汗阿片剂的国家与组织间契约。该公约已被证明是一个有效的和充满活力的机制，将受影响的过境国与国际捐助国汇聚在一起。2006 年召开了两次专家圆桌会议，主题是在阿富汗及其邻国之间开展跨边境合作和交流信息和情报。

68. 俄罗斯联邦政府与毒品和犯罪问题办公室合作，组织召开了阿富汗贩毒路线问题第二次部长级会议。会议于 2006 年 6 月 26 日至 28 日在莫斯科举行，通过了《莫斯科宣言》（A/61/208-S/2006/598，附件），其中强调了国际社会支持阿富汗政府实施其国家药物管制战略的重要性。麻委会除了建议经济及社会理事会通过一项支持阿富汗药物管制措施和方案的决议草案（见上文第 8 段）以外，还通过了第 50/1 号决议“阿富汗贩毒路线问题第二次部长级会议的后续行动”（E/2007/28，第 1 和第 3 段）。

69. 在促进国际执法合作方面，阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦签署了谅解备忘录，以建立一个被称为中亚区域信息与协调中心的区域性信息共享中心。一个以服务波斯湾地区国家为目的的类似中心也正在考虑当中。这些机构将有助于增进执法业务合作和改进信息交流，以促进收缴毒品和摧毁犯罪团伙。

70. 毒品和犯罪问题办公室通过其反洗钱全球方案，继续协助各国制定机制，打击洗钱和为恐怖主义提供资金的活动。该全球方案为会员国遵守立法起草、金融部门调查员、检察官和经营者培训、以及金融情报机构职能强化等领域的

国际标准提供协助。毒品和犯罪问题办公室还继续与类似反洗钱金融行动特别工作组的区域性机构建立合作关系，以此作为其提供适当技术援助的平台。

### C. 替代生计

71. 毒品和犯罪问题办公室继续培养对替代发展方案的更高的政治热情，并促进发展界增加对替代发展方案的支持，以减少或消灭非法作物种植。

72. 毒品和犯罪问题办公室在三个安第斯国家（玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁）开展的方案侧重于环境保护、两性平等以及减轻贫困的参与性做法。在哥伦比亚，由毒品和犯罪问题办公室支持的替代发展方案促进了森林保护、森林产品以及咖啡、蜂蜜和可可豆的生产，受惠家庭估计为 8,000 户。在秘鲁，毒品和犯罪问题办公室与农民协会合作，在农业技术、商业管理、质量保证和市场营销方面提供技术援助。2006 年由替代发展项目所产生的销售额预计可达 4,780 万美元。在玻利维亚，农林业方案的新一期四年项目已于 2006 年启动，预计将惠及目标地区的 4,500 户农民家庭。

73. 在东南亚，毒品和犯罪问题办公室的替代发展方案以食品安全和减轻贫困为重点。在老挝人民民主共和国，毒品和犯罪问题办公室与联合国其他机构合作，向受毒品影响的社区提供了替代发展方面的援助。这些方案涵盖了基本保健、吸毒者治疗和康复、可持续生计以及必须的基础设施等领域。

74. 毒品和犯罪问题办公室的缅甸佤邦替代发展项目已惠及大约 40,000 人，通过开展基于社区的活动，减轻了根除罂粟所带来的影响。在老挝人民民主共和国和缅甸，毒品和犯罪问题办公室都对侧重环境保护和生计的政策和项目提供了支持。

75. 毒品和犯罪问题办公室在其非法作物监测方案的框架内，在阿富汗、玻利维亚、哥伦比亚、老挝人民民主共和国、摩洛哥、缅甸和秘鲁与各自的国家药物管制机构一道，进行了年度调查。

76. 2006 年 6 月，毒品和犯罪问题办公室发表了一份题为“安第斯区域的古柯种植情况：对玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁的调查”的研究报告。报告显示，2005 年安第斯国家的古柯树种植情况保持稳定。2006 年 9 月和 2007 年 2 月，毒品和犯罪问题办公室又发表了关于罂粟的调查报告。

77. 2006 年，毒品和犯罪问题办公室发表了摩洛哥大麻草种植情况第三次调查的结果<sup>10</sup>。结果显示，从 2004 年到 2005 年，大麻草种植的总面积减少了 40%。

<sup>10</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，《摩洛哥：2005 年大麻调查，执行概要》（2007 年 1 月）。

#### D. 加强联合国毒品和犯罪问题办公室毒品问题方案

78. 根据麻醉药品委员会第 48/14 号决议<sup>11</sup>，毒品和犯罪问题办公室制定了 2008-2011 年中期战略，通过实施注重成效的管理，加强问责制。

79. 麻委会在第五十届会议上，提出了题为“联合国毒品和犯罪问题办公室 2008-2011 年战略”的决议草案（E/2007/28，第 1 段），供经济及社会理事会通过。

80. 虽然毒品和犯罪问题办公室的财政资源管理集中在改进的财务信息报告、节约成本的措施、提高透明度以及确保合规性等方面，但是在一般用途资金方面存在缺口。毒品和犯罪问题办公室需要这些资金，以便更好地规划和实施与其任务授权和核心职能相适宜的长期活动。

#### 四. 结论与建议

81. 如果国际社会愿意作出必要的投入，并在一段时期内维持这些投入，那么世界毒品问题是可以被战胜的。同样，只要国际社会在一段时期内持续提供资源，并制定和适用明确一致的政策，那么大会第二十届特别会议上设定的目标也是可以实现的。

82. 会员国既然将 2008 年定为对在实现大会第二十届特别会议设定的目标方面所取得的进展进行审查的一年，那么就应当对目前已经取得的成就和为将来协调一致的行动所设置的药物管制重点进行反思。面临药物管制严峻挑战的国家可自愿设定目标和时间表，作出应对这些挑战的公开承诺，而其他国家可作出类似的支持承诺。

83. 会员国继续在《政治宣言》以及 1998 年大会第二十届特别会议上所通过的相关措施的所有方面取得进展。然而，在许多重要领域有待进一步努力。

84. 越来越多的国家制定有多部门参与的协调一致的国家药物管制战略，并为有效的减少毒品需求战略奠定了政治和战略基础。

85. 在减少毒品需求的领域，会员国需要采取进一步行动，提高数据收集和评估能力，还应当扩大预防、治疗和康复举措，以实现 2008 年目标。

86. 各国和国际上制造、贩运和滥用苯丙胺类兴奋剂的祸患依然是一个重大挑战。会员国应当进一步重视这一领域的数据收集和分析能力，进一步注意设立综合监测系统和加强区域性、国际性和多部门的合作，包括与工业界的合作，从而更好地控制含有这些物质及其前体的非法药品的转用。为提高会员国侦测、监测和更好地理解毒品问题的技术能力，并为将司法鉴定实验室更好地纳入国家药物管制工作，需要进一步的资源。

<sup>11</sup> 《2005 年经济及社会理事会正式记录，补编第 8 号》（E/2005/28/Rev.1），第二部分，第一章，第 48/14 号决议。

87. 虽然在为打击洗钱活动提供立法和规范框架方面取得了重大进展，大会第二十届特别会议过去八年之后，洗钱活动依然是对金融和贸易系统诚信、可靠性和稳定性的一个全球性威胁，在世界上的某些区域尤其严重。各会员国应当更新法律和规范框架、设立金融调查机构以及寻求技术援助，特别是在确定、冻结、扣押和没收犯罪所得方面的援助，包括寻求毒品和犯罪问题办公室的援助。尚未采取上述行动的会员国应立即行动起来。如有可能，会员国应当参与有关的区域性和国际性反洗钱机制。根据 1988 年公约第 5 条第 5(a)(-)款，各国应当积极考虑将扣押资产的部分或全部所得用于预防药物滥用举措和打击毒品贩运，包括捐助毒品和犯罪问题办公室。

88. 大多数受非法作物种植影响的国家报告称具备了实施根除非法作物和替代发展方案的专门技术知识，但是有证据表明财政紧张和国际技术援助额不断下降再次成为取得更大进展的障碍。

89. 虽然东南亚国家在减少非法罂粟种植方面取得了令人印象深刻的进展，但是这些努力需要继续下去。老挝人民民主共和国和缅甸生活在极度贫困中的原鸦片种植者，需要得到充实和持续的发展支援。为帮助这些国家应对后鸦片种植时期带来的挑战，国际社会需要作出更大努力。

90. 阿富汗局势的复杂性迫切要求国家当局和国际社会采取协调一致的行动。安全和法治有待改善，并达至该国的所有省份。初步的刑事司法系统有待进一步发展，使之能够将毒品贩运者和腐败官员绳之以法。这一切是进行有效药物管制的先决条件。

91. 近年来在玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁取得了一些可衡量的进展，降低了非法作物种植，并向受影响人口提供了替代性经济手段。然而，从这一区域的国家所得到最新数据表明这一趋势可能被逆转。这一区域的国家需坚持和贯彻作为国际合作必要条件的各项国际议定的药物管制公约，以重新标明其在此方面的努力。这一非法作物生产的重新抬头，已经反映在这一区域其他国家的毒品贩运和滥用趋势上。国际社会应当重申其与受非法作物种植影响的国家团结一致，并提供进一步的技术和财政援助，建立协调一致的体系，为面向受非法作物种植影响的社区和地区的发展援助提供资金。在改进衡量替代发展和根除方案所带来影响的性质和程度的系统方面，也需要进行援助。

92. 在这一背景下，应当倡导环境可持续性的标准，正如应当倡导能确保更好的协调的方法以及将药物管制目标纳入总体发展干预措施的做法一样。

93. 国际司法合作框架自 1998 年以来得到了显著加强。许多国家仍然阻止或限制对国民的引渡。在执行控制下的交付方面，有报告称遇到了困难。会员国应当采取行动克服国际合作的障碍，以确保大会第二十届特别会议所通过的促进司法合作措施的成功执行，特别是在提供司法协助、交换信息以及联合行动方面的合作措施的执行。

94. 在全球实施 1998 年关于前体管制的建议方面障碍犹存。在某些国家，所提到的障碍有技术知识、立法和（或）监测系统方面的漏洞以及资源缺乏。会员国应当提供足够的人力和财政资源，以确保国家前体管制系统的有效运作，并加大努力确保负责官员得到足够的培训。在此方面，会员国应当确保相互之间

以及通过国际麻醉品管制局展开充分合作。各国还应当支持毒品和犯罪问题办公室，使其能够对各国政府在预防前体转用方面提出的技术援助请求作出回应。

95. 会员国应当积极考虑采用何种方式加强收集和共享前体贩运信息的机制，特别是加强毒品扣押、预防转用、扣留交运货物、摧毁实验室以及评估贩运和转用新趋势、新制造方法和非管制物质的使用等方面的机制，以提高国际管制和监测系统的效力。

96. 1998 年，会员国作出了对付世界毒品问题的重大承诺。这些承诺是对其他国家的政府作出的，更重要的事，也是对其人民作出的。世界毒品问题对于世界的影响依然是巨大的，包括社会、经济、健康、政治和理政等各个方面。会员国有义务认真考虑这些承诺，审查所取得的成就，并计划好任何可能必须的进一步行动。这一程序将于 2008 年麻醉药品委员会第五十一届会议上，随着对执行主任关于世界毒品问题的报告的审议和就这一主题展开的专题辩论而启动，并将在 2009 年麻委会第五十二届会议高级别部分达到高潮。根据麻委会第 50/12 号决议“为实现到 2009 年确定在实施大会第二十届特别会议通过的各项宣言和措施方面所取得的进展这一目标而应采取的措施”（E/2007/28，第 2 段），该高级别部分将通过经济及社会理事会向大会提交报告。

97. 大会应当考虑重申国际社会对于《政治宣言》、《减少毒品需求指导原则宣言》和大会第二十届特别会议通过的增进国际合作以遏制世界毒品问题的各项措施，以及对于《部长联合声明》的承诺。

98. 参加大会的会员国应当鼓励其他国家在必要时请求援助，以实现 2008 年目标，并请求毒品和犯罪问题办公室促进向各国提供这种技术援助。与会各会员国还应当呼吁各国向毒品和犯罪问题办公室提供足够的经常预算资源，使之能够履行其任务授权。鼓励会员国继续并进一步增加其对毒品和犯罪问题办公室工作的财政和政治支持。