



第六十八届会议  
第三委员会  
议程项目 109  
国际药物管制

## 联合国替代发展问题指导原则

### 秘书处的说明

经济及社会理事会 2013 年 7 月 25 日第 2013/42 号决议建议大会通过以下决议草案：

## 联合国替代发展问题指导原则

大会，

重申必须按照经 1972 年《议定书》修正的 1961 年《麻醉品单一公约》、<sup>1</sup> 1971 年《精神药物公约》<sup>2</sup> 和 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>3</sup> 的规定处理世界毒品问题，这些公约构成国际毒品管制制度框架，

铭记《1988 年公约》第 14 条关于采取措施根除非法种植麻醉品植物和开展合作提高此类措施的效力的内容，

充分意识到世界毒品问题仍然是一项共同和分担的责任，需要开展有效和强化的国际合作，要求用综合、多学科、互为增强和平衡兼顾的办法对待减少供需的战略，

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第 976 卷，第 14152 号。

<sup>2</sup> 同上，第 1019 卷，第 14956 号。

<sup>3</sup> 同上，第 1582 卷，第 27627 号。



重申大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》<sup>4</sup>和《开展国际合作根除非药物作物和促进替代发展行动计划》，<sup>5</sup>并强调获麻醉药品委员会第五十二届会议高级别会议和大会2009年12月18日第64/182号决议通过的《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》<sup>6</sup>中所载的承诺，

回顾麻醉药品委员会2009年3月20日第52/6号、<sup>6</sup>2010年3月12日第53/6号、<sup>7</sup>2011年3月25日第54/4号<sup>8</sup>和2012年3月16日第55/4号决议，<sup>9</sup>这些决议促成2011年11月6日至11日在泰国清迈府和清莱府举行了可持续替代发展问题国际研讨讲习班以及2012年11月14日至16日在利马举行了高级别的替代发展问题国际会议，上述讲习班和国际会议分别由泰国政府和秘鲁政府在联合国毒品和犯罪问题办公室的密切协作下主办，其间会员国审议并通过了《替代发展问题国际指导原则》，<sup>10</sup>

又回顾其2012年12月20日第67/193号决议，其中大会指出会员国需要承诺在与其他发展措施相协调的情况下增加针对非法作物种植问题的可持续作物管制战略进行的长期投资，以便对社会和经济发展的可持续性及其根除贫困做出贡献，并认识到在替代发展包括预防性替代发展方面具备广泛专长的发展中国家，在推广来自此类方案的最佳做法和从中汲取的经验教训过程中发挥的重要作用，并请它们继续与受非法作物种植影响的国家分享这些最佳做法，

承认替代发展<sup>11</sup>是一种可替代非法药物作物种植的重要、合法、可行和可持续的做法，是应对世界毒品问题和其他涉毒犯罪挑战的一项有效措施和有利于无毒社会的一种选择，是减少非法药物生产的政策和方案的关键组成部分之一，是各国政府为实现本国社会的可持续发展所作努力的有机组成部分，

重申以发展为导向的毒品政策和方案的实施应遵循《联合国宪章》的宗旨和原则、国际法，并特别是应尊重各国的主权和领土完整、人权和基本自由及《世

<sup>4</sup> 大会 S-20/2 号决议，附件。

<sup>5</sup> 大会 S-20/4 号决议 E。

<sup>6</sup> 见《经济及社会理事会正式记录，2009年，补编第8号》(E/2009/28)，第一章，C节。

<sup>7</sup> 同上，《2010年，补编第8号》(E/2010/28)，第一章，C节。

<sup>8</sup> 同上，《2011年，补编第8号》(E/2011/28)，第一章，C节。

<sup>9</sup> 同上，《2012年，补编第8号》(E/2012/28)，第一章，C节。

<sup>10</sup> 见 E/CN.7/2013/8。

<sup>11</sup> 根据经济及社会理事会第2006/33、2007/12和2008/26号决议，替代发展的概念包括预防性替代发展，重点在于可持续和综合地提高人民生活水平。

界人权宣言》<sup>12</sup>的各项原则、共同分担责任原则以及千年发展目标，同时还顾及各国和各区域的具体情况，并酌情顾及对安全的关切，

1. 欢迎 2012 年 11 月 14 日至 16 日在利马举行的高级别的替代发展问题国际会议，包括通过了《替代发展问题利马宣言》和《替代发展问题国际指导原则》；<sup>10</sup>

2. 赞赏地注意到联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任关于上述会议成果的报告；<sup>10</sup>

3. 通过上述《替代发展问题利马宣言》和《替代发展问题国际指导原则》，并将后者作为本决议所附《联合国替代发展问题指导原则》；

4. 鼓励会员国、国际组织、国际金融机构、实体和其他相关利益攸关方在拟订和实施替代发展方案时顾及《联合国替代发展问题指导原则》；

5. 表示赞赏和感谢泰国政府和秘鲁政府分别召开了可持续替代发展问题国际研讨讲习班和高级别的替代发展问题国际会议。

## 附件

### 联合国替代发展问题指导原则

#### 替代发展问题利马宣言

我们 2012 年 11 月 16 日在利马举行的高级别的替代发展问题国际会议的代表们，

强调经 1972 年《议定书》修正的 1961 年《麻醉品单一公约》、<sup>13</sup> 1971 年《精神药物公约》<sup>14</sup> 和 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>15</sup> 特别是其第 14 条第 2 和第 3 款构成国际毒品管制制度的框架，并敦促全面、有效地实施这些公约，

重申大会 1998 年第二十届特别会议通过的《政治宣言》<sup>16</sup> 和大会于 2009 年通过的《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》，<sup>17</sup>

<sup>12</sup> 大会第 217A(III)号决议。

<sup>13</sup> 联合国，《条约汇编》，第 976 卷，第 14152 号。

<sup>14</sup> 同上，第 1019 卷，第 14956 号。

<sup>15</sup> 同上，第 1582 卷，第 27627 号。

<sup>16</sup> 大会 S-20/2 号决议，附件。

<sup>17</sup> 见《经济及社会理事会正式记录，2009 年，补编第 8 号》(E/2009/28)，第一章，C 节。

注意到，正如 2011 年 11 月 6 日至 11 日在泰国清迈和清莱举行的可持续发展问题国际研讨讲习班所指出，上述《政治宣言和行动计划》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》<sup>18</sup> 是一大进步，因为这些文书促进在广泛的国家农村发展框架内实行替代发展，强调需要处理尤其是作为非法作物种植驱动力的贫困问题，并建议将人的发展与减少作物指标相结合来衡量替代发展努力的成功，

重申以发展为导向的毒品政策和方案的实施应遵循《联合国宪章》的宗旨和原则及国际法，并特别是应尊重各国的主权和领土完整，按照《世界人权宣言》<sup>19</sup> 保护人权和基本自由，以及遵循共同分担责任原则及千年发展目标，同时还顾及法治、各国和各区域的具体情况，并酌情顾及对安全的关切，

回顾麻醉药品委员会 2010 年 3 月 12 日第 53/6 号、<sup>20</sup> 2011 年 3 月 25 日第 54/4 号、<sup>21</sup> 2012 年 3 月 16 日第 55/4 号和第 55/8 号决议，<sup>22</sup>

认识到替代发展(根据经济及社会理事会有关决议，酌情包括预防性替代发展)是可持续和有效的作物管制战略的一部分，其中也可包括根除和执法措施，

又认识到替代发展是一个过程，是要在采取禁毒行动的国家的持续国民经济增长和可持续发展努力背景下，通过专门设计的农村发展措施预防和消除非法种植含有麻醉药品和精神药物的植物的现象，并且还认识到，在全面、永久解决非法药物问题的框架下目标社区和群体所具有的特殊社会文化特点，

还认识到麻醉药品和精神药物的非法生产和制造问题往往与发展问题相关，这些联系需要各国、联合国系统主管机关特别是联合国毒品和犯罪问题办公室、区域机构以及国际金融机构之间在共同分担责任的背景下开展密切合作，

承认作为联合国毒品和犯罪问题办公室理事机构的麻醉药品委员会及其各附属机构以及国际麻醉品管制局是对毒品管制事项负有主要责任的联合国机关，

重申替代发展是解决世界毒品问题的手段之一，

回顾并赞赏地注意到 2011 年 11 月 6 日至 11 日在泰国清迈府和清莱府举行的可持续发展问题国际研讨讲习班与会者商定的关于替代发展问题国际指导原则草案的意见，<sup>23</sup>

<sup>18</sup> 大会 S-20/4 号决议 E。

<sup>19</sup> 大会第 217A(III)号决议。

<sup>20</sup> 见《经济及社会理事会正式记录，2010 年，补编第 8 号》(E/2009/28)，第一章，C 节。

<sup>21</sup> 同上，《2011 年，补编第 8 号》(E/2011/28)，第一章，C 节

<sup>22</sup> 同上，《2012 年，补编第 8 号》(E/2012/28)，第一章，C 节。

<sup>23</sup> 见 E/CN.7/2012/8。

1. 欢迎 2012 年 11 月 14 日至 16 日在利马举行的高级别的替代发展问题国际会议的成果，其中包括本宣言和载于附录的《替代发展问题国际指导原则》；
2. 鼓励各国、主管国际组织、实体和其他相关利益攸关方在制定和实施替代发展战略和方案时考虑到本宣言和《替代发展问题国际指导原则》；
3. 将本宣言，包括其附录，提交给联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任以供列入其给麻醉药品委员会第五十六届会议的报告；
4. 表示赞赏和感谢秘鲁政府举办高级别的替代发展问题国际会议。

## 附录

### 替代发展问题国际指导原则

#### A. 总则

1. 对于受到非法种植用于非法药物生产和制造的作物的影响或在某些情况下有这种非法种植风险的国家而言，替代发展政策是增进这些国家的发展的一个重要组成部分，此外，替代发展政策还在国家、区域和国际发展政策方面以及在减贫与合作综合政策方面发挥重要作用。
2. 替代发展作为减少毒品生产政策和方案的一个不可分割部分，对于通过对付贫困和提供生计机会预防、消除或大大减少用于生产和制造麻醉药品和精神药物的作物的非法种植而言，是一种重要、可行和可持续的选择。
3. 替代发展，在某些情况下包括预防性替代发展，是建立在共同分担责任原则基础上的一项国际政策，寻求抑制在受非法作物种植影响的国家和易出现非法活动的国家出现此类种植。
4. 制定和实施替代发展(酌情包括预防性替代发展)的战略和方案时，应在更广泛的国家政策框架内顾及受到非法种植用于毒品生产和制造的作物影响的社区和群体的脆弱性和具体需要。
5. 有效的替代发展战略和方案需要酌情加强国家、地区和当地各级的相关政府机构。应尽可能地以除其他外的以下做法支持公共政策：加强法律框架，其中涉及当地社区和相关组织；阐明并提供充分的财力支助、技术援助和更多的投资；以及确认并执行穷人的权利，包括获得土地的权利。
6. 应让当地社区和相关组织参与所有替代发展方案的设计、实施、监测和评价，以真正反映目标社区的需要。
7. 民间社会可对制订有效和可持续的替代发展方案作出重要贡献，因此应鼓励其积极参与替代发展方案的所有阶段。

8. 对替代发展方案和战略采取综合、互补性办法至关重要，应结合更广泛的毒品管制政策，包括减少需求、执法、消除非法作物及提高认识来加以采取，同时应酌情顾及人口、文化、社会 and 地理等考虑因素，并应遵守三项毒品管制公约。
9. 各国应确保在设计替代发展方案时对发展干预措施进行适当、协调的排序，并在这方面顾及与制订协议和同小生产者建立可行伙伴关系、有利的气候条件、强有力的政治支持和充分的市场准入有关的问题。
10. 在种植用于非法药物生产和制造的作物的地区实行替代发展方案时，应酌情清楚了解各项总体目标，即在国家和区域两级消除或大大减少毒品供应，同时促进全面发展和社会包容、减贫以及加强社会发展、法治、安全和稳定，并顾及促进和保护人权。
11. 替代发展方案应包括符合国内和国际法律与政策的当地一级环境保护措施，为环境保护、适当的教育和提高认识方案提供激励措施，以便当地社区得以改进和保持其生计并减轻对环境的消极影响。
12. 替代发展方案(酌情包括预防性替代发展方案)的设计应旨在满足次区域和区域的需要，并应在情况需要时将此类方案纳入更广泛的区域、次区域和双边条约与安排。
13. 国际合作、协调及利益攸关方主导权对于替代发展方案的成功实施和可持续性至关重要。所有相关各方均应将替代发展视为一种长期承诺，因为其成果的实现可能需要时间。
14. 着眼于替代发展的国际合作方案应顾及不同国家的经验，包括在南南合作方面的经验，应借鉴替代发展方案和项目上的最佳做法和汲取的经验教训，并应顾及捐助方提供的现有财力和技术支助。
15. 替代发展政策是解决世界毒品问题可用手段之一，在实行此类政策时，各国还应同时努力加强法治及促进健康、安全和安保，以确保采取综合办法应对贩毒、腐败和不同形式有组织犯罪以及某些情况下的恐怖主义之间可能的联系所构成的挑战。
16. 替代发展可成为总体发展战略的一个不可分割部分，并应与抗贫方面的经济努力相辅相成。
17. 评估替代发展方案的影响，应顾及该方案对管制非法作物种植(包括根除此类作物)的贡献，以及以人的发展指数、社会经济与环境指标和公正、准确的评价为基础的估计数。

## B. 行动和实施措施

18. 联合国会员国、国际组织、区域组织、发展机构、捐助方和国际金融机构以及民间社会均应酌情尽力做到：

(a) 把非法种植和生产用于生产和制造非法药物的作物定为打击目标，并解决相关因素，方法是减轻贫困、酌情加强法治和机构框架以及促进旨在提高民众福利的可持续发展；

(b) 与利益攸关者并在其之间建设和保持信任、对话及合作，其中包括社区居民、地方当局以及国家和地区一级领导人，以确保对长期可持续性的参与和主导权；

(c) 实施长期项目和方案以提供机会抗击贫困、使生计多样化以及加强发展、机构框架和法治；

(d) 制订的政策和方案应能顾及对替代发展具有的以下潜在影响进行的循证和基于科学的评估，即其对非法种植用于非法生产和制造麻醉药品和精神药物的作物的潜在影响，以及对农村和社会经济发展，包括与此相关的性别方面及环境的潜在影响；

(e) 在实施替代发展方案时顾及需要促进使种植的合法作物和开展的合法经济活动多样化；

(f) 鉴于毒品相关犯罪的跨国性质，鼓励并支持在适当和可行的情况下以及在国际合作的配合下开展协调的跨境协作和替代发展活动，

(g) 采取特定措施处理妇女、儿童、青年和其他高风险群体的处境，其中，在某些情况下包括吸毒成瘾者，因为其在非法毒品经济中具有脆弱性和受到剥削；

(h) 在全盘和综合发展做法范围内，向受非法作物种植影响或在某些情况下易出现此类非法种植的社区提供重要基本服务和合法生计机会；

(i) 认识到替代发展(酌情包括预防性替代发展)需要所有相关利益攸关者实施清晰的短期、中期和长期计划和行动，以推动在受影响的以及在某些情况下脆弱的地区进行积极和可持续的社会经济变革。

(j) 促进开展协调并鼓励实施含有当地、区域和国家各级补充措施的替代发展方案；

(k) 在考虑作物管制措施时，确保小农户有机会获得可行和可持续的合法生计，以便可对此类措施以可持续的方式加以适当排序和适当地予以协调，同时顾及相关区域、国家或地区的情况；

(l) 确保与替代发展有关的方案或项目能有效抑制非法种植用于非法生产和制造毒品的作物；

(m) 又确保以全面和均衡的方式实施毒品管制方案，以防止非法作物种植在国内转移以及从一国或区域转移到另一国或区域；

(n) 在设计 and 实施替代发展方案时，尊重当地受影响的以及在某些情况下脆弱的人群的合法利益和特定需要；

(o) 充分遵循三项毒品问题公约和各相关人权文书，满足人的基本需要，以促进目标社区的福利；

(p) 将边缘地区的社区纳入经济和政治主流；这种纳入应酌情涉及支持使用公路、入学、获得基本医疗保健服务、供电和其他服务及使用基础设施的机会；

(q) 促进相关政府机构之间酌情增加协调与合作，对毒品管制采取让所有相关利益攸关者参与的综合做法；

(r) 确保替代发展方案的实施方式有助于增强国家政府、地区当局和当地行政管理部门和社区之间在建设当地主导权和协调与合作方面的协同增效和信任；

(s) 以有利于加强替代发展努力的方式促进加强司法和安全部门及社会发展，以及体制法律框架和反腐败措施；

(t) 酌情促进治理能力，以加强法治，包括在当地一级；

(u) 确保旨在加强法治的措施被纳入以发展为导向的毒品管制政策，以便除其它外支持农民努力停止并在某些情况下防止种植非法作物；

(v) 在评估替代发展方案时，除了与世界毒品问题有关的非法种植和其他非法活动的估计数外，还应适用与人的发展、社会经济条件、农村发展和减贫有关的指标以及体制和环境指标，以确保各项成果符合国家和国际发展目标，包括千年发展目标，并确保其反映对捐助方资金的负责任使用并使受影响社区真正受益；

(w) 利用对多种多样社会、经济和环境因素进行审查的客观影响评价，并将得自这些评价的经验教训纳入今后的项目，以确保替代发展方案的设计和实施依据的是对当地社会经济、地域和文化现实情况进行的可靠和循证的评价及全面分析，以及对惠益和风险的评估；

(x) 进一步研究和加强数据收集，以便为更加有效和循证的替代发展方案提供一个基础，以及进行研究以评估导致非法种植用于生产和制造麻醉药品和精神药物的作物的各种因素；

(y) 利用数据和进行分析，以查明易出现非法种植及其相关非法活动的地区、社区和受影响人群，并使方案和项目的实施适用于满足所认明的需要；

(z) 鼓励跨境替代发展活动合作伙伴考虑以何措施支持实施替代发展战略和方案，其中可能包括特殊优惠政策、保护财产权，以及根据相关国际法，包括贸易协定，使产品进出口便利化；

(aa) 在为替代发展方案寻求获得长期灵活供资以确保其可持续性的同时，加强技术支助，包括交流专门知识、最佳做法和资源；

(bb) 考虑有否可能为替代发展方案建立一个可用于应对重大紧急情况的国际基金，以确保连续性；

(cc) 认识到应通过与伙伴国家的协商和协调来使用用于实施替代发展方案的国际合作资源，以支持为消除、减轻和在某些情况下预防非法作物的种植而做出的联合努力，方法是减轻贫困、加强在受非法种植或在某些情况下易出现非法种植的地区的农村发展，以及采取有效的执法措施；

(dd) 认识到多层次和多部门利益攸关者的长期合作、协调与承诺对于采取全盘、综合办法提高替代发展方案的有效性和可持续性至关重要；

(ee) 考虑在适当的论坛采取自愿和务实的措施，以期根据适用的多边贸易规则和条约并考虑到世界贸易组织框架内正在进行的谈判进程，使替代发展产品能够获得更方便进入国际市场的机会；这可能包括促进在替代发展(酌情包括预防性替代发展)领域的有成本效益的营销制度，例如对来自替代发展方案的产品给予全球印戳和自愿认证，以支持替代发展项目的可持续性；

(ff) 酌情促进有利的社会经济基础设施，包括发展公路和运输网络、促进和加强农民协会、微额融资计划和旨在提高现有供资资源管理有效性的计划；

(gg) 将当地智慧、本地知识、公私伙伴关系和现有资源结合起来，以除其它外促进适用的市场驱动型合法产品开发办法、能力建设、所涉人群的技能培训、有效管理和创业精神，目的是支持建立内部可持续的商业制度以及适用情况下的当地一级可行价值链；

(hh) 支持有利于同国际金融机构合作的政策，并酌情让私营部门参与和进行投资，以帮助确保长期可持续性，包括为此利用公私伙伴关系，以及鼓励在农村协会或合作社的替代发展并支持其管理能力从而最大限度实现初级生产的价值，并确保使受非法种植影响或在某些情况下易出现非法种植的地区纳入国家和区域市场以及酌情纳入国际市场；

(ii) 促进在替代发展方案和项目的设计、实施、监测和评价上的当地自主权和所涉各方的参与；

(jj) 增强社区和地方当局及其他利益攸关者的权能，包括其表达、交流和参与，以保持项目和方案的成就；

(kk) 根据国家法律框架，在设计、实施、监测和评价替代发展方案，包括土著人民和当地社区的此类方案时，顾及土地权利和其他有关的土地管理资源；

(ll) 使农村社区加深认识违反国内法和国际法的非法药物作物种植、有关的毁林以及非法使用自然资源行为可能对长期发展和环境产生的消极影响。

---