



经济及社会理事会

Distr.: General
16 January 2003
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第四十六届会议

2003年4月8日至17日，维也纳

临时议程*项目3和11

大会第二十届特别会议的后续行动：一般概况和

各国政府在实现大会第二十届特别会议通过的

《政治宣言》所规定的2003年和2008年

目标和指标方面的进展情况

部长级会议一般性辩论：评估在实现大会第二十届

特别会议通过的《政治宣言》所规定的目标和

指标方面取得的进展和遇到的困难

关于专门讨论共同对付世界药物问题的大会
第二十届特别会议成果执行情况的
第二次两年期报告

执行主任的报告

增编

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

* E/CN.7/2003/1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	3
二. 全球非法作物监测方案	6-11	4
三. 各区域替代发展举措概述	12-30	5
A. 中亚、南亚和西南亚	12-17	5
B. 东南亚	18-21	7
C. 安第斯山区	22-30	8
四. 第二轮报告周期两年期调查表中报告的各国政府 2003 年根除非法药物作物和替代发展的行动	31-61	10
A. 包括替代发展、铲除和其他执行措施在内的减少并最终根除非法药物作物种植的国家计划或方案	33-38	10
B. 国际合作	39-46	11
C. 替代发展和铲除非法药物作物方案的供资和筹资	47-48	12
D. 机构建设、社区支持以及替代发展和非法药物作物铲除方案中加以考虑的其他因素	49-51	12
E. 替代发展和非法药物作物铲除方案的监督和信息交流	52-58	13
F. 加强替代发展的经济方面	59-61	14
五. 结论和建议	62-72	14

一. 引言

1. 麻醉药品委员会在执行主任关于大会第二十届特别会议成果执行情况的第 一次两年期综合报告中 (E/CN.7/2001/16) 中获悉, 2000 年, 全球鸦片产量从 二十世纪初每年估计的 20,000 吨下降到不足这一数额的三分之一。2002 年, 据 初步估计, 全球非法鸦片产量约为 4,600 吨, 合法鸦片的产量约 700 吨, 而 2001 年的估计数分别为 1,600 吨和 1,177 吨, 2000 年的估计数分别为 4,700 吨和 1,300 吨。全球非法古柯种植从 2000 年的 221,000 公顷下降到 2001 年的约 211,000 公顷。¹潜在的古柯叶和可卡因产量也从 2000 年的 352,000 吨和 879 吨 分别下降到 2001 年的 305,000 吨和 807 吨。麻委会还获悉, 在全球发生了一系列 成功持久铲除作物的故事。这种事例发生的国家有玻利维亚、危地马拉、伊朗伊 斯兰共和国、黎巴嫩、巴基斯坦、泰国和土耳其。中国在二十世纪初曾经占到 20,000 吨鸦片年产量的绝大部分, 在过去的五十年已基本上没有非法鸦片种植。
2. 记录表明, 根除非法种植是可以实现的和持久的。然而, 只有在社会经济 和发展方面采取持久的双管齐下的干预措施, 才能使农村人口摆脱由于依赖非 法种植作物而遭受的岌岌可危的生存状态。替代发展方案的旨在通过实施 合法、切实可行和可持续的替代创收办法, 解除对非法麻醉品作物种植在经济 上的依赖, 从而一劳永逸地根除非法作物种植。
3. 药物管制署在全球和区域开展的替代发展活动的重点一直是确定、分析和 制定最佳的做法, 而且自 1998 年大会第二十届特别会议以来已经取得相当大的 进展。药物管制署一直在促进开展合作和分享替代发展领域积累的经验。在东 南亚和拉丁美洲, 还召开了区域会议, 以便在参与替代发展的国家之间分享积 累的经验、吸取的教训和确定的最佳做法。2001 年 11 月, 来自玻利维亚、哥伦 比亚和秘鲁的项目专家和替代发展专家就在秘鲁召开了这样一次会议。2002 年 1 月 8 日至 12 日德国国际开发基金、德国技术合作署和药物管制署在德国费尔 达芬共同主办了替代发展在药物管制和发展合作中的作用问题国际会议, 来自 各国国内和国际组织的替代发展专家汇聚一堂, 交流经验, 确定良好的做法, 并且提出了改进替代发展的建议。
4. 药物和犯罪问题办事处继续向所有受到非法种植麻醉品作物尤其是古柯树 和罂粟的区域的替代发展项目和方案现场提供建议和技术支助。在所有主要的 非法作物种植国家, 已经制定和实施了替代发展项目, 并已向其提供技术指 导。1998 至 2001 年期间, 办事处投入了 6,800 万美元开展根除非法作物种植的 技术合作, 其中包括规划和加强替代发展机构、非法作物监测和大规模的示范 或样板方案。办事处在这一领域的旨在促进采取行动和加强国际合作。目前正 在加强与许多合作伙伴的合作, 其中包括国家各部、双边机构、联合国其他 实体和较低一级的国际金融机构、区域开发银行和非政府组织。在阿富汗, 办事处向国家当局提供咨询和技术援助, 以提高其药物管制能力。办事处还向 阿富汗政府提供关于罂粟种植和鸦片生产状况的资料, 促进把药物管制的关注 事项纳入其他机构的发展和重建方案的议事日程, 并在提供替代非法罂粟种植 的生计的范围内评估小额贷款和其他融资计划的可能性。

5. 自从大会第二十届特别会议以来，秘鲁和玻利维亚在减少非法古柯种植方面，老挝人民民主共和国、缅甸和巴基斯坦在罂粟种植方面，都已经取得了积极的成果。伊朗伊斯兰共和国、泰国、土耳其和越南继续成功地防止了在它们各自国家的非法种植。不过，仍然存在巨大的挑战。受非法古柯树和罂粟种植影响的一些关键国家的政治和安全形势妨碍了根除和替代发展方案开展行动和取得成功。必须对替代发展和/或国家作物根除计划提供额外的资金和技术支持，对阿富汗、玻利维亚、哥伦比亚、老挝人民民主共和国、秘鲁和缅甸尤其应当如此。对已经根除非法种植的地区的农村和农业发展计划还必须提供更多和更持久的支持，以便保住所取得的成果，并防止非法种植重新抬头以及/或替代作物异地种植。

二. 全球非法作物监测方案

6. 在第一次两年期综合报告中，麻委会得知，过去对麻醉品作物非法种植和根除水平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或监测和衡量替代发展方案的成果提供全面的估计机制。1998年，大会第二十届特别会议通过了《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》，其中规定，处于非法作物产区的各国政府应当制定高效准确的监测和核查机制，并要求国际社会和联合国相关组织尤其是药物管制署对替代发展提供适当的资金和技术援助（S-20/4号决议E节，第10和23段）。随后，麻委会在1999年3月23日关于监测和核查非法种植的第42/3号决议中敦促各国政府设计、制定和实施有效的全国监测和核查非法作物的机制，其中包括把地面和空中调查、卫星监测和遥感结合起来的适当办法。在同一决议中，麻委会还要求药物管制署在各国政府提供的关于非法作物种植的资料的基础上建立一个中心数据库和信息系统，还要求药物管制署协助各国政府建立全国性的监测和核查药物生产中所使用的非法作物种植的机制，以及为实施行动计划的目的发展一个管制非法作物种植的国际网络。

7. 应大会和麻委会的请求，药物管制署启动了全球非法作物监测方案。通过秘书处外层空间事务厅和欧洲航天局（欧空局）提供技术合作，现已开始该方案的制定阶段。药物管制署与欧空局合作，对发生了大部分非法古柯树和罂粟种植的以下六个重点国家进行了好几次评估和方案制定考察：亚洲的阿富汗、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。一个在遥感和监测领域国际公认的专家组对所制定的方法进行了审查。非法作物监测方案目前由一个全球支助项目和上述六国的六个国家项目组成，目的在于建立和维持国家非法作物种植监测系统，使之产生出可以在国际上进行比较的数据以及衡量在实现为2008年确定的目标方面所取得的进展的基准。该方案还可以快速探测可能的“气球效应”，即一个地区减少药物作物触发以前受影响较小的地区开始种植。

8. 截至2002年12月，药物管制署支助的监测机制已经落实到位，而且已经编写了年度调查报告，其中包括第一次有关玻利维亚和缅甸的调查报告，以便在上文第7段提到的六个重点国家发表。在药物管制署的援助下正在建立的国家监测系统适合各国的具体情况，并且包括了强大的能力建设功能。药物管制

署直接参加国家监测系统提高了调查活动的透明度和已公布成果的可信性。该方案有助于确保国家系统符合国际标准方法以及国际社会的息要求。它还有助于在国家系统之间交流最佳做法，并且还承担对所产生的数据进行质量控制的功能。

9. 药物管制署努力不断改进调查方法，善于引进遥感技术和地理信息系统方面所取得的进步。利用这种技术并把它与广泛的现场评估结合起来，可以对古柯树和罂粟种植的地点、范围和变化情况进行估计。开展实地工作还可以收集产量、价格、成瘾情况和社会经济数据。调查期间所收集的数据构成了对非法药物产区及其人文情况的详细描述。这种资料对于执行决策和制定方案具有重要意义。

10. 2002 年，新的事态发展包括在缅甸和玻利维亚进行了由药物管制署支助的第一次年度调查，以及在阿富汗进行了 2002 年年度调查，尽管其安全环境并不稳定。在继续利用地面资料独特的优势的同时，在遥感抽样（卫星图像）和阿富汗与缅甸的地面调查活动的结合方面取得了十分重要的方法上的进步，它使得药物管制署支助的调查部分地克服了这些国家一些区域存在的一些安全和地面进入问题。征聘了一个由三名以实地为基础的区域非法作物监测专家组成的小组，向安第斯区域、阿富汗和东南亚的国家监测系统和调查提供直接和连续的专业指导和支持。

11. 有一些领域需要给予关注。阿富汗需要建立作物监测国家能力方面的进一步援助。玻利维亚的国家监测系统需要扩大到包括查帕尔区域，老挝人民民主共和国的调查方法需要得到加强，以便把罂粟种植的变化情况考虑在内。拉丁美洲和东南亚的次区域非法作物信息系统需要得到进一步的发展，非法作物产量估计方法需要得到改进。对调查进行方法上的指导和国际交叉核查和认证程序，以及与科学界、土地利用和农村发展方案以及其他潜在的合作伙伴尤其是利用类似的空间数据的伙伴之间开展合作，这一切都需要得到进一步的发展。

三. 各区域替代发展举措概述

A. 中亚、南亚和西南亚

12. 按照在第一次两年期综合报告中向麻委会所作的报告，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。药物管制署通过迪尔县的持久替代发展项目对这一成果作出了贡献。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得了原来作为该区域主要商品作物的罂粟，成果有目共睹。在这些发展当中，道路尤其重要，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。尽管取得了给人留下深刻印象的成果，而且也许是由于取得了这些成果，2001-2002 年生长季节非法罂粟种植只出现了有限的反弹，只种植了 160 公顷罂粟，目的是为争取政府的优惠和额外的国际发展援助而讨价还价。政府把这当作一个执法问题加以对待，这些罂粟被强力铲除。这一事件突出地表明，必须把促进以前受非法作物种植影响的地区如迪尔县持久的经济和社会发展作为防止反弹的关键。从前的

罂粟种植区在迪尔县发展项目下获得了大幅度的发展。只有采用以可持续的生计为基础的办法，才能最好地巩固已经取得的成果。与此同时，在药物管制署的支持下，西北边境省政府一直在以前的核心罂粟种植区支助和实施特别发展一揽子方案。

13. 在 1980 至 1985 年期间，阿富汗是一个十分重要但并非主要的非法鸦片来源。1985 年，据估计，阿富汗只生产了不到 500 吨的鸦片，占世界非法鸦片估计产量的 31%。经过二十年的长期战争，非法罂粟种植和鸦片及海洛因产量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之一，而且也是最大的非法鸦片生产国，1999 年占到全球非法鸦片产量的 79%，2000 年约为 70%。阿富汗的鸦片产量 2001 年下降到估计的 185 吨，即占世界估计产量的 11%。然而，2002 年，阿富汗的产量又开始上升，再次占到世界罂粟产量的约四分之三。《药物管制署 2002 年阿富汗鸦片调查》估计，2002 年的罂粟种植面积为 74,000 公顷，相比之下，2001 年为 8,000 公顷，2000 年为 82,000 公顷；同样年份相应的潜在鸦片总产量据估计分别为 3,400 吨、185 吨和 3,300 吨。

14. 阿富汗的经济形势每况愈下，尤其是极低的仅供维持生存的生活标准和以营销乏术为特征的结构脆弱的农业部门，连同长期的政治不确定性，促使形成了这样一种观念，即罂粟作为一种作物，在目前的境况下，可以创造出足够的利润来满足许多阿富汗农民维持生存的基本需求，因为其中许多人都是回国的难民和负债累累者。削减阿富汗的鸦片产量和来自阿富汗的海洛因的供应仍然是面临的巨大挑战。阿富汗的局势表现出了一旦条件成熟即可成功开展替代发展活动的潜力。首先，罂粟种植集中在少数明确界定的地区。1999 年和 2000 年，正如前几年那样，在赫尔曼德省和楠格哈尔省发现了约四分之三的罂粟田，而全面种植的 93% 出现在阿富汗的 30 个省中的 6 个省。2002 年，最大罂粟生产区又是赫尔曼德省（40%）和楠格哈尔省（27%）。其次，即使在 1999 年——阿富汗收获创记录的一年，也只有 1.1% 的可耕地用于种植罂粟。2002 年，这一数字为 0.9%。即使在罂粟种植村庄中，2000 年全部可耕地中也只有 8% 在种植罂粟，虽然在赫尔曼德省和楠格哈尔省要大大高于这一比例（分别为 36% 和 29%）。大部分的罂粟（2000 年为 97%）都种植在灌溉土地上。第三，按全球巨大的利润来衡量，阿富汗从非法罂粟种植中所占的利润份额极小。

15. 价格根据供需状况波动极大。在继 1999 年创记录的鸦片产量之后，2000 年初，鸦片的价格从 1999 年每公斤约 60 美元跌至每公斤 30 美元。鸦片总产量的出场价据估计 2000 年为 9,100 美元，而 1999 年为 2.51 亿美元。1999 年的产量翻番几乎完全被 2000 年鸦片零售价格的减半所抵消。

16. 按收获时节的出场价格，农民从生产鸦片中获得的总收入在 1994 至 2000 年期间据估计达到每年平均 9,500 万美元（每个农民不足 500 美元）。不过，并不是所有的农民都在价格最低的收获时节出售鸦片。按照主要鸦片集市报告的平均年鸦片价格计算，农民的收入在 1994 至 2000 年期间每年本可以高达 1.8 亿美元。然而，如果进行合理的估计，这一期间每年的收入可能在 1.2 亿到 1.5 亿美元之间。这一期间农民的年平均收入总额接近每公顷 1,500 美元。不过，这一数字在 2000 年下降到 1,100 美元，接近种植合法作物可以获得的收入（每公顷

约 900 美元)。2002 年,总收入水平大幅度上升,据估计为每公顷 16,000 美元,但 2002 年鸦片的高价格是否可以持续仍然是一个未知的问题。

17. 药物管制署一直与阿富汗当地社区一道开展工作,努力创造替代生计来源,增加农场内外的创收机会,并加强社会服务和社区生活福利设施。在目前正在进行的冲突后重建过程中,在阿富汗重建和农村发展部的领导下,药物管制署充当了适合罂粟生产者的替代生计问题工作组的秘书处的角色。为了争取更好地确定正在开展的活动和把共同努力作为目标,以及为了避免重复,药物管制署正在编制联合国、阿富汗、非政府组织和其他活动数据库。所有替代生计举措都必须理解为长期战略。为了大规模加以实施,罂粟减少方案需要有持久的和平和稳定。

B. 东南亚

18. 在泰国,国家麻醉品作物管制方案已经成功地把非法罂粟种植面积从 1965 年 17,720 公顷的高峰降低到 1995 至 2000 年期间每年 168 至 890 公顷这一相对微不足道的水平。2001 年,非法罂粟种植面积为 820 公顷,鸦片产量为 6 吨。

19. 《药物管制署 2002 年缅甸鸦片调查》估计,非法罂粟种植面积约为 81,400 公顷,从 2001 年估计的 105,000 公顷下降 22.5%。根据调查,鸦片产量据估计约为 828 吨,比 2001 年据估计生产的 1,097 吨下降约 25%。这表明,政府和地方当局加强管制力度取得了成功,不利的天气状况产生了影响也是其中的部分原因。药物管制署在掸邦南瓦地区开展的替代发展方案将于 2003 年末结束。该方案主要针对靠近中国边界的瓦区的一个主要鸦片产区。方案的目标是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,从而减少并最终消除鸦片经济。该方案的关键部分包括社区发展、提供健康和教育服务和创收活动,以及监测非法鸦片生产水平。这一项目还通过水稻耕作制度的强化和多样化提高了项目区的粮食产量。项目受益者生活条件的改善还促进了项目区罂粟种植面积下降约 30%。药物管制署还向北瓦和哥冈地区的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。

20. 药物管制署在国家鸦片根除战略的范围内向老挝人民民主共和国提供援助。药物管制署和老挝国家药物管制和监督委员会正在受鸦片种植影响的北方好几个省份开展替代发展和减少需求活动。视资金的供应情况,还将制定在北方其他几个优先省份开展类似活动的方案。此外,药物管制署向方案促进单位提供技术援助,由方案促进单位协调、监督和支持国家鸦片根除战略。已经与国际农业发展基金、亚洲开发银行和好几个双边机构建立起十分重要的业务协作关系。老挝人民民主共和国的替代发展通过减少对鸦片生产和消费的依赖促进了村民生活的改善。《药物管制署 2002 年老挝人民民主共和国鸦片调查》估计,罂粟面积约为 14,052 公顷,从 2001 年估计的 17,255 公顷下降了 18.6%,证实了从 1998 年以来的下降趋势,当时的种植面积据估计为 26,800 公顷。下降主要发生在国家鸦片根除战略所针对的省份以及替代发展项目正在开展的地方。目前正在收集农民从替代发展活动中所取得的收入的数据。

21. 在越南，政府继续严格执行关于罂粟种植的禁令，并已导致种植面积的大幅度下降，但由于缺乏替代收入来源，农民将重新非法种植鸦片的危险仍然存在。2001年，罂粟种植面积为324公顷，而1992年为21,199公顷。2002年，药物管制署和政府开始实施建山替代发展项目的第二阶段。这个以村庄为基础的项目将确保项目第一阶段所取得的成果的可持续性，并且发展一种可以复制的方法，以便在越南生产鸦片的少数民族中开展替代的创收和药物需求减少活动。这一目标将通过加强尤其负责提供健康和卫生服务以及社区发展规划的国家机构的能力的办法加以实现。

C. 安第斯山区

22. 在第一次两年期综合报告中，麻醉药品委员会得知药物管制署对安第斯国家实现替代发展目标提供了援助。具体来讲，在1998至2001年期间，药物管制署重点强调了证明有市场的农工业的开发以及经济作物和粮食作物、木浆用材和牲畜的生产。首要的基本关注事项是使现有的农民组织实现现代化、推广具有竞争力的商业惯例、协助营销替代发展产品以及提倡注重性别的规划和环境保护。以下第27至30段是玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁的替代项目自2001年最新发展情况的简要介绍。

23. 玻利维亚的非法古柯种植出现了大幅度的下降，从1998年的26,000公顷下降到2001年——可以获得完整数据的最后一年——的7,900公顷。这些数字不包括1998年7月19日关于古柯和管制物质制度的第1008号法令授权种植的12,000公顷合法古柯。干古柯叶的潜在产量也急剧下降，从1998年的52,000吨下降到2001年的20,200吨。玻利维亚的非法古柯产量的下降归功于该国政府的综合药物管制战略，这一战略既重视《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》中规定的执法措施，也重视其中规定的替代发展措施。

24. 在秘鲁，古柯种植从1998年的51,000公顷下降到2001年的46,232公顷，而干古柯叶的潜在产量下降的幅度更大，从1998年的95,600吨下降到2001年的49,260吨。

25. 在哥伦比亚，由于改变了监测方法，1999年以后的古柯种植面积数字无法与这之前年份的数字直接进行比较。1999年，古柯种植面积据估计为160,200公顷，而在改变方法之前的1998年，种植面积据估计为101,800公顷。1991至2000年之间古柯种植面积持续爆增的基本趋势于2001年中断，估计的种植面积为144,800公顷，与2000年的163,290公顷估计数下降了11%。干古柯叶的潜在产量也延续了古柯种植面积1993年到2000年同样的上升趋势，但2001年却下降了11%，从2000年估计的260,995吨下降到236,035吨。关于罂粟种植，2001年种植面积仍然是估计的6,500公顷。从中期来看，哥伦比亚即将减少非法古柯种植，新政府决心执行一项雄心勃勃的替代发展方案，让数以万计的农民参加森林管理计划。

26. 在整个安第斯山区，古柯种植面积在1998年至2001年期间增加了10%，而同一期间干古柯叶的潜在产量却下降了3%。出现这一现象的部分原因是哥伦比亚出现了增长，这种增长超过了玻利维亚和秘鲁在1998年至2001年期间的

减少。可卡因的潜在制造量基本保持不变，1998 年为 825 吨，2001 年为 827 吨。考虑到可卡因及其制剂的滥用虽然在拉丁美洲区域及世界其他地方有所增加但在美利坚合众国却出现稳定，1998 至 2001 年期间可卡因的潜在制造量没有增加令人鼓舞。强调以下事实也具有十分重要的意义，即玻利维亚和秘鲁自 1990 年代中期以来已经大幅度地减少了非法作物，这一点不仅应当得到国际社会的承认，而且应当得到成员国继续提供政治上和财务上的支持，以防止重新种植非法药物作物。

27. 药物管制署与玻利维亚政府一道开展工作，继续特别关注在森林管理、农林业、职业培训和小企业发展方面的促进项目。结果，有 2,000 家农户目前可以在生态上无害的林业管理计划和农林业系统下获得管理土地的技术支持。以往，玻利维亚查帕雷地区大量的木材被非法采伐；如今，该地区出售的 68% 的木材都是在管理林区收获的。另外还有 2,362 个家庭接受了更高产和经济上更可行的农林场的管理培训。为 75 个农民协会和妇女团体建立周转基金。职业培训项目惠及 2,600 人，大多是年轻人。培训课程包括企业管理、企业文化、计算机技能和生产工艺。药物管制署帮助玻利维亚政府成立了 51 个能独立发展的微型企业，这些企业招收了 460 多名年轻人。药物管制署在玻利维亚的替代发展方案是与玻利维亚政府共同规划和实施的，与双边捐助者资助的更广泛的方案互为补充。药物管制署与粮食及农业组织和国际劳工组织共同执行了在玻利维亚的项目。

28. 在哥伦比亚，2002 年期间，武装冲突使得药物管制署开展的项目活动大幅度减少。尽管如此，还是有属于八个农民组织的 3,000 家农户得到了药物管制署在替代作物和畜产品的生产和营销方面的援助。2002 年，所取得的一项重要成就涉及药物管制署帮助销售产品，成功地居间达成了与好几个超市连锁店和私营公司关于出售有机咖啡、棕榈树心、大豆和牛奶的协议。同样具有重要的意义是，按照大会第二十届特别会议所产生的《行动计划》的规定，与农民签订了自愿减少非法古柯和罂粟种植的协议。

29. 在秘鲁，药物管制署援助的替代发展项目惠及八个古柯种植区的 21 个农民组织，即 8,900 个农户。药物管制署与秘鲁政府的替代发展办公室一道开展工作，它所提供的资助与双边捐助者开展的活动互为补充，其中包括农业推广和营销服务，以及提供农垦企业设备。推广产品的范围包括有机咖啡、可可、棕榈油、棕榈树心、热带水果和牲畜。药物管制署还积极帮助农民销售产品，并已居间达成了与超市连锁店、商业展览会组织和好几家跨国食品公司的协议。药物管制署最近一直在支持林业管理和手工制作方面的政府试验项目。

30. 在玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁，药物管制署协助建立了国家非法药物种植监测系统，这一系统现已全面开始运行。在玻利维亚，2002 年制作了 Yungas 地区的第一张古柯收获图。在玻利维亚还开设了地理信息系统和遥感软件使用培训班。该培训班的培训对象是农业恢复总署的技术专家和负责替代发展的副部长。在哥伦比亚和秘鲁，非法作物监测系统利用卫星图像生成了 2001 年非法古柯作物的年度数字。2002 年的数字将于 2003 年初产生出来。在这两个国家，药物管制署都在支持制定侦测罂粟种植以及衡量非法作物产量方法的努力。

四. 第二轮报告周期两年期调查表中报告的各国政府 2003 年根除非法药物作物和替代发展的行动

31. 在第二轮报告周期, 112 个国家对关于《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》的两年期调查表第六部分作了答复。在这些国家当中, 有 99 个 (88%) 国家的答复涉及到行动计划, 比第一轮报告周期所收到的答复数量翻了一番以上。非洲的答复数为 24 个(21.4%), 美洲为 20 个(17.9%), 亚洲为 32 个(28.6%), 欧洲为 34 个(30%), 大洋洲为 2 个(1.8%)。

32. 并非所有受到非法作物种植影响的国家都答复了调查表。最值得注意的未作答复的国家是阿富汗。未答复只能从该国当时面临的形势来理解。受非法古柯 (玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁) 和罂粟 (哥伦比亚、老挝人民民主共和国、墨西哥、缅甸、巴基斯坦和泰国) 种植影响的国家报告了它们的替代发展方案以及减少和根除非法种植的其他措施。

A. 包括替代发展、铲除和其他执行措施在内的减少并最终根除非法药物作物种植的国家计划或方案

33. 调查表要求各国答复是否制定了其中包括替代发展从而减少并最终根除非法种植麻醉品作物的国家计划或方案, 如果有, 则说明方案包括哪些作物。一共有 46 个国家 (41%) 报告制定了这样的国家计划或方案; 37 个国家报告它们的方案或计划包括大麻, 26 个国家的方案或计划包括罂粟, 10 个国家的方案和计划包括古柯树。许多国家 (53 个) 报告没有制定这样的计划或方案, 并提到在它们的领土上没有发现非法作物, 或者非法作物的数量很小, 以及/或将会被铲除。

34. 半数以上作出答复的国家 (60 个, 占 53.6%) 指出, 它们的国家计划或方案包括针对罂粟 (29 个国家)、古柯树 (8 个国家) 和大麻 (48 个国家) 非法种植的铲除或其他执行措施。这比第一轮报告周期有了大幅度的增加, 当时有 37% (40 个国家) 对这一问题作了肯定的答复。除了受非法古柯树和罂粟种植影响的主要国家和非法作物生产国之外, 大多数国家都没有通过替代发展方案。就大麻而言, 只有巴西报告实施了某种替代发展, 另一个国家的政府表示曾经寻求过对这种项目提供支持。巴西曾经实施了一个替代发展项目, 该项目包括了北部两个州巴伊亚州和帕南布哥州的广大地区。该项目受益于一家区域银行为促进技术发展、培训和基础设施而提供的低成本融资, 目的是促进涉及非法种植大麻区域的可持续发展。巴西还报告说, 联邦警察已经铲除了非法麻醉品作物, 并且为土改目的没收了种植非法麻醉品作物的土地。

35. 一些国家报告制定了全面的国家药物战略或计划。例如, 澳大利亚报告说, 澳大利亚的国家药物战略是一项全国协调一致的平衡的战略, 旨在减少药物的供应和需求, 而且该战略的八个优先事项之一是减少供应, 其中包括中断进入该国的药物供应以及在该国境内的药物的生产和销售。

36. 许多国家报告制定了国家计划, 成立了委员会或跨部门的办公室或委员会, 常常由高级政府官员担任负责人, 而且经常设在总统、副总统、首相或资深部长的办公室内, 任务是监督药物管制活动。阿塞拜疆指出, 非政府组织还

参加了阿塞拜疆的国家委员会。此外，一些受非法作物种植直接影响的国家，如玻利维亚和哥伦比亚，报告为替代发展方案作出了特别的管理安排，其中包括进行部门间协调。玻利维亚报告，农业、畜牧业和农村发展部在负责替代发展的副部长的领导下负责执行替代发展政策，并且已经成立了执行部门管理替代发展项目。

37. 墨西哥报告根据其 2001 至 2006 年国家药物管制计划采取了一项综合性的农村发展政策。该计划促进通过社会发展方案、基础设施工程和为受非法生产大麻和罂粟影响的地区开展和支持开展替代创收活动的措施，在涉及麻醉品供需的危险地区采取社会和经济发展的替代办法。政府的行动包括采取旨在防止生产、拦截和铲除非法作物的综合措施。

38. 厄瓜多尔和委内瑞拉报告铲除了在其领土上偶尔发现的少量种植的古柯树，还有好几个国家表示，在其境内发现的少量的非法罂粟和大麻将会被铲除。这些国家几乎无一例外地报告说，这一问题的重要性并不能证明必须采取替代发展举措。

B. 国际合作

39. 共有 30 个国家的政府报告在双边、区域或多边基础上提供了替代发展援助，而第一轮报告周期只有 17 个国家这样报告。共有 12 个国家的政府报告得到了替代发展方案的技术援助，15 个国家的政府报告得到了铲除非法种植的麻醉品作物方案方面的技术援助；第一个两年期综合报告中所报告的相应的数字分别为 7 个和 9 个。一些国家还特别表明向邻国提供了铲除非法作物替代发展方案方面的援助。中国报告向缅甸和老挝人民民主共和国提供了这种援助。新的跨国界举措已经开始实施。博茨瓦纳与莱索托和马拉维在铲除活动上开展合作，而肯尼亚与乌干达也开展了这样的合作。莱索托、南非和斯威士兰已经开始执行共同铲除方案，而在博茨瓦纳、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦之间则开展着双边合作。巴西对巴拉圭的铲除努力提供了援助，委内瑞拉与哥伦比亚签订了双边合作协定，为在它们两国边境地区的非法种植区开展预防发展方案提供技术援助。

40. 许多国家报告在双边和/或多边基础上提供技术援助资源。澳大利亚、奥地利、加拿大、德国、意大利、日本、美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国以及欧洲委员会报告为铲除非法麻醉品作物和/或促进替代发展提供了援助。

41. 一些国家在区域范围内提供援助。佛得角在西非国家经济共同体（西非经济共同体）《西非区域药物管制行动计划》的范围内提供了这种援助。哥伦比亚在安第斯替代发展委员会的框架范围内与安第斯山区各国分享它的经验，并且报告与其他国家共同发起了分析非法药物生产管制问题和在区域基础上通过替代发展加以解决的行动计划。

42. 奥地利向玻利维亚提供了双边替代发展援助，德国向玻利维亚、老挝人民民主共和国、秘鲁、哥伦比亚、泰国和越南并且通过药物管制署在多边基础上向阿富汗、秘鲁和越南提供了这种援助。德国的援助方案的范围更加广泛，它

支持加强警察和司法系统的能力建设，并且在制定总计划和有关非法作物种植的法律方面提供支助和建议。

43. 意大利向药物管制署在阿富汗、玻利维亚、哥伦比亚、老挝人民民主共和国、巴基斯坦和秘鲁的替代发展项目提供了自愿捐款。日本向缅甸提供了替代作物专家，并且向缅甸、秘鲁和泰国提供了引入替代发展作物的财政援助。联合国报告向秘鲁以及以前通过药物管制署向玻利维亚的替代发展项目提供了捐助。澳大利亚报告向药物管制署在亚洲的替代发展项目提供了捐助。

44. 美国向不同的国家提供了双边援助，重点主要是玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁以及拉丁美洲和亚洲的其他国家的铲除活动、作物控制和替代发展。它还通过药物管制署向老挝人民民主共和国、缅甸和巴基斯坦的替代发展项目提供了资金。

45. 泰国报告向缅甸的替代发展项目提供了技术和财政支持。

46. 欧洲委员会报告在替代发展领域对各国提供了援助。它对玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁的项目提供支持，为摩洛哥的大麻种植替代项目提供资金，而且以前曾对老挝人民民主共和国和泰国类似的罂粟种植替代项目提供过资金。

C. 替代发展和铲除非法药物作物方案的供资和筹资

47. 许多国家，尤其是那些受到非法作物种植最严重影响的国家，报告加强了对替代发展方案的筹资工作。玻利维亚报告举行了双边和多边会议，分析了融资目标和控制药物的要求、在实现目标方面所取得的进展，并且签署了双边和多边合作协定。玻利维亚和秘鲁报告在其替代发展和非法作物根除方案的融资方面得到了来自美国政府的援助。玻利维亚报告专用于铲除和替代发展方案的资源的 16%来自国内渠道，70%来自双边渠道，12%来自多边渠道。哥伦比亚报告其替代发展方案的 14.5%由国内渠道提供资金，62.9%来自双边渠道，22.6%来自多边渠道。

48. 开展替代发展和/或铲除方案的其他大多数国家表示，这些活动完全由其国内渠道提供资金。15 个国家的政府报告与国际融资机构和/或区域开发银行就替代发展和铲除方案资金援助进行了谈判，而另外八个国家的政府则表示，已经得到了来自这些机构的支持。哥伦比亚报告它已经与美洲开发银行就向其国家替代发展计划提供贷款进行了谈判。

D. 机构建设、社区支持以及替代发展和非法药物作物铲除方案中加以考虑的其他因素

49. 35 个国家报告拥有实施替代发展方案所需的专门知识。替代发展和非法药物作物铲除方案要求机构建设和社区发展活动相互结合，互为补充。因此，18 个国家的政府对成立社区组织提供了支助，20 个国家的政府为这种组织提供了培训，17 个国家的政府为这种组织提供了资金，10 个国家的政府报告开展了其他辅助措施，比第一轮报告周期报告采取这种行动的国家增加了约 70%。许多

国家还报告采取了一系列其他的措施，其中包括从为短期和长期生产、农村基础设施和技术转让项目提供资金，到支持土著人民的文化和组织建设、恢复和保护环境脆弱地区以及加强地方政府机构的项目。

50. 许多国家报告它们的替代发展方案考虑了参与性办法(27 个)、性别问题(21 个)、最贫困和最脆弱的群体(26 个)、环境问题(25 个)、减少非法药物需求的措施(22 个)以及传统医疗做法(11 个)。例如，哥伦比亚说，它的替代发展方案与地方政府和区域环境当局进行了密切的协调，它的非法作物铲除方案规定，在方案执行过程中，必须把对社会和环境所产生的不利影响降低到最低限度。因此，与第一轮报告周期相比较，在其方案中考虑到上述方面的国家的数量翻了一番以上。

51. 许多国家的政府(43 个)报告融资困难是执行替代发展方案中最常见的问题。在限制替代发展方案执行的其他因素中，26 个国家的政府提到了缺乏分发援助的辅助机构，17 个国家的政府提到了协调问题，16 个国家的政府提到了缺乏技术专长。

E. 替代发展和非法药物作物铲除方案的监督和信息交流

52. 各国政府采取了各种办法监测非法种植。53 个国家采用实地调查监测非法作物种植，22 个国家采用空中拍摄，7 个国家采取卫星图像，10 个国家利用其他方法，如情报交流。

53. 调查表请各国政府答复是否制订了监测和评价替代发展和非法作物铲除方案在质量和数量上的影响的制度。虽然有 24 个国家答复它们制定了这样的制度，但有 51 个国家即比第一轮报告周期多一倍的国家答复没有制订这样的制度。在对没有这样的制度的原因作出解释的 34 个国家中，19 个国家认为缺乏财力和/或专长是制订和实施监测和评价制度的主要障碍。中非共和国报告 2001 年 7 月 18 日之前缺乏相关的立法妨碍了这种机制的建立。从所做的答复中明显可以看出，国际社会可能必须确定在这一领域提供技术援助的方式和方法。

54. 一些国家报告建立了全面的监测系统。例如，哥伦比亚利用非法种植综合监测系统确定和量化非法种植。这一系统尤其可以确定作物替代情况、种有各种作物的地区及其变化，利用综合指标评价替代发展和根除活动的执行情况、有效性和影响。这一系统被用来进行决策和制订解决非法作物种植问题的战略。俄罗斯联邦报告它已经制订了空中和利用卫星监测非法作物的方案，并且已经在受非法作物种植影响的区域利用机载空中侦查设备进行了性能测试。这些方案和附带的根除作业都在进行之中。墨西哥在其统一的药物管制统计系统中报告它实施了监测和评价机制。该系统包括了所缉获和根除的罂粟和大麻的数量的资料，以及其综合农村发展方案产生的影响的资料。

55. 一些国家的政府提供了在其监测和评价系统中所采用的指标的资料。泰国报告它们把种植非法作物的农民通过多次采收、合法和非法作物兼种以及在单独的地块种植从而避免被铲除所作的努力以及企图通过应用先进农业技术增加鸦片产量都作为其方案产生影响的指标。

56. 55 个国家的政府报告它们与国内、区域和国际组织分享这种资料。一些国家曾经作出特别的努力分享和促进分享关于替代发展的资料。德国曾积极促进并从事替代发展知识和经验的交流工作，并且与药物管制署共同主办了替代发展在药物管制和发展合作中的作用问题国际会议，该会议已于 2002 年 1 月 8 日至 12 日在德国费尔达芬召开。德国还报告监测和评价工作是其技术和资金援助的组成部分。它报告替代发展项目中所采用的指标类似于农村发展项目中所采用的指标以及为衡量在生活状况、机构建设和环境影响方面所取得的进展而采用的指标。衡量的指标还有非法作物的减少情况以及人们对非法作物生产的依赖程度，而且所有指标都考虑到了性别问题。

57. 33 个国家报告定期或正在对其执行和替代发展措施的影响进行评估。许多国家的政府报告颁布了立法，通过执法措施管制非法种植，并对替代发展方案进行补充。例如，玻利维亚报告特别联合工作队和警察负责铲除非法作物。一个国家报告，用来种植非法麻醉品作物的土地将被没收，在土改中重新分配并交给贫穷的家庭占有，而许多国家则表示，所查获的作物都被摧毁，种植它们的土地将被征用。许多国家报告，作为补充活动，它们定期和/或正在开展铲除作物和禁止非法贩运监督运动。

58. 为了补充替代发展和执法活动，缅甸还开展了宣传运动，并在 2002 年播种季节前向罂粟种植者发放替代作物种子。缅甸还报告，重量超过 120 吨的罂粟种子和胶囊被自愿交给当局并由当局加以摧毁。

F. 加强替代发展的经济方面

59. 所作的许多答复涉及到计划或正在开展的、旨在加强替代发展的经济方面的活动。玻利维亚向替代发展的生产者和出口商提供营销援助，并与其他安第斯国家一道参加与欧洲联盟和美国关于优惠关税和开放共同市场的谈判。巴西在上述项目的范围内促进召开了技术会议，使社会了解到可持续的替代发展所带来的机遇，组织了商品展览会，并且开设了农业技术学校。

60. 哥伦比亚和墨西哥报告了向社区提供支助的方式主要是提供资金，促进在受非法作物影响的地区开展合法的生产活动，从而创造就业机会和改善生活条件。哥伦比亚还促进技术转让，并为在国家替代发展计划包括的地区建立和加强生产者组织提供支助。作为该计划的一部分，正在制订一项政策，把替代发展作为一项国策，拓宽替代发展的范围，建立加强机构间协调的常设机制，并加强管理的灵活性和融资工具的可利用性。正在编制促进企业出口的替代发展产品目录，并且已经计划开展替代发展产品的促销巡回展览。

61. 缅甸报告在市场营销方面开展了促销活动，而泰国则报告对市场需求大的果树、蔬菜、咖啡和花卉等农产品的生产、牲畜的养殖和手工艺品的生产进行了推广。

五. 结论和建议

62. 受非法罂粟和古柯树种植影响的主要国家需要得到来自国际社会额外和持久的资金和技术支持，才能实现第二十届特别会议上提出的根除非法作物的目标。

63. 国际社会必须进一步加大努力，把根除非法作物和实施替代发展方案有关的药物管制问题纳入到多边和区域发展机构和金融机构的方案和发展援助框架之中。
64. 在实施替代发展方案方面具有专长的国家尤其必须作出进一步的努力，把积累的经验、最佳做法和吸取的教训编制成文件、加以传播并促进其交流。
65. 国际社会和受非法作物种植影响的国家还必须更多地注意采取旨在防止非法作物重新种植的措施。就旨在在每年的播种季节之前防止种植罂粟的活动而言，这一点可能尤其具有重要意义。
66. 替代发展的干预措施必须长时间予以保留和继续下去。不存在任何应急的措施。成功地长期根除非法作物之后必须持续采取社会经济发展干预措施，以防止非法作物重新出现和/或非法作物异地种植。
67. 必须进一步开展工作，建立和加强国家作物监测能力，尤其是在阿富汗和玻利维亚。药物管制署支助的作物监测调查的方法也同样需要作进一步的研究。
68. 替代发展干预措施的目标必须十分明确。尤其应当作出努力，对挑选出来的有可能成功进行替代发展干预的地区进行评价。不存在这种可能性的地区不应当作为替代发展的目标。
69. 牢记《开展国际合作根除非法药物作物和促进替代发展的行动计划》（S-20/4 号决议 E 节，第 18(f)段）中关于遵守环境可持续性标准的呼吁，并且考虑到《二十一世纪议程》所确定的目标，²非法作物种植方面的替代发展方案应当为此考虑到最近的替代发展干预措施在林业管理和农林业领域所取得的成功。
70. 替代发展方案必须在明确的法律框架内加以实施，并酌情由执法和铲除方案加以补充。
71. 国际社会应当考虑提供进一步的技术和资金援助，促进制定和建立监测和评价替代发展和铲除非法作物方案的定性和定量影响的制度。
72. 麻委会似可考虑进一步修订两年期报告调查表第六部分，以便在问题与大会第二十届特别会议确定的目标之间建立更直接的联系，以及加强麻委会不断跟踪实现这些目标所取得的进展的能力。

注

¹ 2002 年的数字尚无法提供。

² 《联合国环境和发展会议报告，里约热内卢，1992 年 6 月 3 日至 14 日》（联合国出版物，出售品编号：E.93.I.8 和更正），第一卷：《大会通过的决议》，决议一，附件二。