联合国 E/CN.7/2004/9–E/CN.15/2004/2

经济及社会理事会

Distr.: General
11 February 2004
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会
第四十七届会议
2004 年 3 月 15 日至 22 日，维也纳
临时议程*项目 8
对联合国国际药物管制规划署的政策指示

预防犯罪和刑事司法委员会
第十三届会议
2004 年 5 月 11 日至 20 日，维也纳
临时议程**项目 4
国际预防犯罪中心的工作

为所有人争取发展、安全和正义

执行主任的报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 和平与安全	3-16	3
A. 法律框架	3-8	3
B. 支持条约的执行	9-11	4
C. 打击人口贩运	12-13	5
D. 通过执行条约打击恐怖主义	14-15	5
E. 打击洗钱	16	5
三. 根除贫困	17-39	5

* E/CN.7/2004/1。

** E/CN.15/2004/1。

V.04-50368 (C) GZ 250304 260304

A. 替代发展 18-23 6
B. 保护环境 24 7
C. 促进公共健康 25-34 7
D. 非洲的特殊需要 35-39 9
四. 法治和良治 40-43 10
A. 刑事司法改革 40-42 10
B. 打击腐败 43 10
五. 联合国毒品和犯罪问题办事处的供资情况 44-45 11
六. 新的挑战 46-62 13
A. 药物管制 47-52 13
B. 预防犯罪 53-62 15

一. 导言

1. 各种新的并且邪恶的恐怖主义、犯罪的蔓延、腐败、药物滥用和贩毒等问题均造成了深重的苦难；这些问题共同构成了对和平和稳定的威胁。国家越穷，反文明行为使发展难以为继的风险就越大。本报告介绍了联合国毒品和犯罪问题办事处在协助会员国努力消除此类威胁方面所开展的工作。

2. 不应过高地估计联合国毒品和犯罪问题办事处的工作能力。2004-2005 两年期综合预算所反映的会员国于 2003 年 1 月商定的工作重点（E/CN.7/2003/20 和 Add.1）将资源需要量确定为 1.804 亿美元，同 2002-2003 两年期的数额相比增加了 12.7%。

二. 和平与安全

A. 法律框架

3. 联合国毒品和犯罪问题办事处是解决世界毒品问题和打击跨国有组织犯罪和腐败的各项国际公约的保管人。它还负有协助各国加入并实施关于恐怖主义的 12 项国际文书的任务。

国际药物管制公约

4. 已得到几乎所有会员国批准的《1961 年麻醉品单一公约》、[1]《1971 年精神药物公约》[2]和 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》[3]提供了国际药物管制的法律框架。2003 年，参加麻醉药品委员会第四十六届会议部长级会议的部长和政府代表通过了《部长联合声明》，在这项声明中，他们重申了缔约国充分实施这些公约的重要性。联合国毒品和犯罪问题办事处于 2003 年继续协助各国遵守这些公约的各项条文，并支持国际麻醉品管制局监测公约的执行情况。

5. 多边主义对维持国际药物管制制度至关重要，如果缔约国不履行其条约义务，该制度就会受到削弱。联合国毒品和犯罪问题办事处 2003 年为维护和加强国际药物管制制度作出了巨大努力。

《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书和《联合国反腐败公约》

6. 联合国毒品和犯罪问题办事处在 2003 年期间协助各会员国批准了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（大会第 55/25 号决议，附件一）及其三个议定书。这一年向前迈出了一个重大步骤：该公约已于 2003 年 9 月 29 日生效，从在意大利巴勒莫举行签署公约的高级别政治会议算起不到 36 个月。《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》（大会第 55/25 号决议，附件二）也于 2003 年 12 月 25 日生效。最后，《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》（大会第 55/25 号决议，附件三）也于 2004 年 1 月 28 日生效。[4]联合国

毒品和犯罪问题办事处将作为联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约国会议的秘书处。[5]

7. 消息并不都很好。大家普遍认为，在许多社会，非法贩运枪支是对和平的一个实实在在的威胁，即使在世界最为偏远的角落都很容易得到枪支，并且价格十分低廉，枪支所造成的死伤人数达数百万人之多。尽管联合国毒品和犯罪问题办事处已作出了努力，但《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》（大会第 55/255 号决议，附件）的生效仍然推迟了。联合国毒品和犯罪问题办事处再次吁请各会员国加紧努力，控制枪支的非法制造和贩运。各国政府应尽早加入该议定书，以表明其对解决该问题所持的承诺。

8. 2003 年所取得的具有划时代意义的另一个成就是大会通过了《联合国反腐败公约》（大会第 58/4 号决议，附件），开创了此类国际文书的先河。这项公约体现了各会员国所持的史无前例的坚定承诺，拟订了新的全球标准，开辟了切实开展国际合作消除腐败这一祸患的新途径。[4] 联合国毒品和犯罪问题办事处将协助各会员国尽快加入该公约，以使合力控制种种腐败弊端。

B. 支持条约的执行

法律援助

9. 联合国毒品和犯罪问题办事处的任务授权是确保相关的国际公约提供在国家一级及通过国际合作支持和平与安全的法律框架。办事处多年来已逐步积累了协助各国改善本国法规并加强刑事司法制度的独特的专长：已查明了最佳做法，准备好工具箱，拟订了示范法规并且为日常个案工作提供了指导。2003 年期间，所有这些领域都做了大量的工作。

执法

10. 2003 年期间，联合国毒品和犯罪问题办事处帮助各会员国建立了最现代化的执法机制，推动联合开展国际行动。一直高度重视为执法官员、侦查人员、检察官和法官提供培训。办事处就秘密情报和场外证据收集等现代侦查技术以及先进的情报软件的使用提供了专门培训。

11. 联合国毒品和犯罪问题办事处查明并大力倡导执法方面的最佳做法，从而为开展跨国界执法合作提供了便利。打击有组织犯罪全球方案对建立全球专家网络做出了贡献，是朝着实施相关条约迈出的一个步骤。[6]各国禁毒执法机构负责人年度区域会议已成为直接开展机构间合作的一个论坛。尤其在前体管制、控制下交付行动、秘密行动、监视、跟踪设备、保护证人方案及金融侦查等方面促进了跨国界执法工作。许多国家提供了大量最先进的设备。[7]在所有这些领域，联合国毒品和犯罪问题办事处与国际刑事警察组织（刑警组织）、海关合作理事会（又称世界海关组织）、欧洲警察组织和东南欧合作倡议等相关的执法机构进行了密切合作。

C. 打击人口贩运

12. 人口贩运十分普遍并且还在蔓延。据估计，仅为性剥削目的而每年被贩运者即超过了 70 万人。贩运妇女，尤其是贩运女孩可能是各种有组织犯罪中增长最快的一种犯罪。此外，数以万计的人作为事实上的“现代奴隶”在血汗工厂、商船和农村庄园中劳作。在世界许多地方，由于反贩运的法规通常只侧重于妇女，针对贩运受害者的服务主要只提供给女性受害者或儿童受害者，因此很难向男性受害者提供帮助。

13. 国际合作必须使用《人口贩运问题议定书》所提供的法律框架加大对付贩运人口问题的力度。联合国毒品和犯罪问题办事处开发了针对被贩运者原籍国、过境国和目的地国的数据库以协助各会员国努力解决这一问题。而且，办事处协助对国内和国际贩运团伙进行侦查，交流在查明受害者方面的最佳做法，帮助受害者摆脱其一旦被解救以后在移民和经济上必然会遇到的困难，协助对受害者加以保护。联合国毒品和犯罪问题办事处与联合国区域间犯罪和司法研究所合作对贩运人口所涉路线和程序，包括有组织犯罪集团的作用展开了研究。[8]

D. 通过执行条约打击恐怖主义

14. 联合国打击恐怖主义的工作依据会员国就关于恐怖主义的 12 项公约和议定书所持的坚定义务：根据这些条约，各国有义务在本国采取切实有效的政策防止恐怖主义和对恐怖主义的资助。联合国毒品和犯罪问题办事处在该领域十分活跃，提供了经在药物管制和预防犯罪领域多年工作而形成的独到的专长。

15. 世界和平与稳定所面临的另一个挑战是恐怖主义、药物贩运和有组织犯罪这三者之间所存在的联系。2003 年，联合国毒品和犯罪问题办事处与安全理事会反恐怖主义委员会密切合作支持批准和执行关于恐怖主义的 12 项国际文书并遵守安全理事会 2001 年 9 月 28 日第 1373(2001)号决议。[9]办事处还协助各国将此类条文纳入本国法规，从而使其能够履行其在这些文书下所承担的义务，同时倡导提供必要的人权保障。[10]

E. 打击洗钱

16. 恐怖主义者、贩毒者和其他犯罪集团使用了类似的洗钱手法。反洗钱全球方案协助执行了安全理事会 2003 年 1 月 20 日第 1456(2003)号决议，为此在草拟法规、侦查人员、检察官和金融部门营运人员的能力建设以及建立和充实金融情报单位等领域提供了协助。

三. 根除贫困

17. 在联合国千年大会上，世界各国领导人将全球贫困确定为最为艰巨的挑战之一。这些领导人通过了《联合国千年宣言》，在该宣言中，他们决心至 2015 年将极端贫困减少一半（大会第 55/2 号决议，附件，第 19 段）。联合国毒品和

犯罪问题办事处通过其在药物和犯罪管制方面所作努力正在帮助实现该目标。这种帮助的论据有两个。首先，无可争辩的是，在无法无天的情况下反文明行为就会大行其道；这在世界最贫穷的地区尤为如此。其次，如果子弹胜过选票，就无法克服贫困。换言之，贫困的社会处于恶性循环之中，只有把涉及发展、安全和正义的各种问题放在一起解决方可打破这一恶性循环：联合国毒品和犯罪问题办事处的工作恰恰是要努力打破这一恶性循环。

A. 替代发展

18. 2003 年，联合国毒品和犯罪问题办事处协助各国政府减少了非法药物作物，尤其是罂粟和古柯树的种植。所取得的进步尽管很不平衡，但不容否认。在玻利维亚、伊朗伊斯兰共和国、黎巴嫩、巴基斯坦、秘鲁、泰国和土耳其都存在着不断铲除非法作物的成功事例。罂粟的非法种植主要集中在阿富汗和缅甸，而非法古柯树的种植仍然主要在哥伦比亚盛行。安第斯分区域及东南亚和西南亚大多数国家的政府都启动了旨在制止非法作物种植的替代发展计划。这些计划包括扶持商业上可行的农工和农林项目以及合理使用林地资源并开展土壤保持。在联合国毒品和犯罪问题办事处的方案中有些方案是独立运作的，而有些方案是同其他机构及国际金融机构共同管理的，这些方案都侧重于减轻贫困、赋予妇女权力、通过投资于基础设施创造新的谋生来源并保护环境。这些方案以与世隔绝地区的农户这些最贫困者为目标，而这些地区恰恰是非法药物生产和贩运最猖獗的地区。这些项目的制订和执行都让受益者充分自主，包括采取了消除性别偏见的特别措施。

19. 联合国毒品和犯罪问题办事处直接倡导或协助将阿富汗、玻利维亚、哥伦比亚、老挝人民民主共和国、缅甸、秘鲁和越南在替代发展方面的最佳做法纳入本国减贫战略。在拉丁美洲，由农产企业和生产商协会组织的试点项目使数以万计的农家获益。除了给年轻人和妇女创造合法的就业机会（并因此而创造收入）以外，替代谋生计划促进了合法出口作物和粮食作物的生产，改进了有关国家的收支平衡。正是这种对微观和宏观经济利益的兼顾才使得替代发展举措尤其具有吸引力——并在最近一段被疏远之后再次受到决策者的青睐。

20. 最近几年，东南亚的罂粟种植持续减少。老挝人民民主共和国和缅甸所开展的替代发展活动和相关的减少阿片需求活动促成 1996 年至 2003 年期间金三角的阿片生产下降了 60%。为了使老挝人民民主共和国和缅甸（在该国，对人权的严重关注影响了资源的共享）目前能加速铲除阿片生产并预防越南重新非法种植罂粟，有必要同发展机构结成影响深远的伙伴关系。联合国毒品和犯罪问题办事处提出各种示范项目，倡导有针对性的发展做法，然而只有通过发展机构不间断地介入方可提供所需的资本和社会基础设施（公路、电力、教育和公共医疗）。

21. 阿富汗面临着一个历史性挑战：为可持续发展建立富有成效的法治。2003 年在建立富有成效的民主政治制度上所取得的进展令人瞩目。然而，非法作物的种植及日益猖獗的非法药物的加工和贩运损害了该国的国家安全。阿富汗阿片经济所创造的资源继续被用来资助甚至在该国国界之外的犯罪集团的行动、

腐败、洗钱和恐怖主义。邻近国家和阿片贩运路线沿线各国[11]的确付出了高昂的代价：贩毒和艾滋病毒/艾滋病泛滥。

22. 2003 年，联合国毒品和犯罪问题办事处协助阿富汗国家安全委员会打击麻醉品管理局开展在禁毒执法和刑事司法部门的能力建设。办事处使用同还在变化中的安全状况相符合的方式推动对药物进行管制设法使参与冲突后重建工作的各机构保证仍然将根除非法药物作物作为优先事项。在 2003 年，办事处协助拟订了以在十年内根除罂粟非法种植为目标的国家药物管制战略。对打击麻醉品管理局的工作人员进行了培训，以便把同毒品和犯罪有关的问题纳入国家重建和发展规划之中。办事处支持阿富汗司法改革委员会对刑事司法系统、教改系统、少年司法系统和药物管制立法工作加以改进。阿富汗阿片供应的增加造成犯罪和恐怖主义的增加；吸食阿片尤其在难民营造成巨大的痛苦。因此，2003 年办事处倡议发起了减少需求活动，对药物滥用的规模开展研究并向阿富汗官员提供预防药物滥用方面的培训。

23. 除该区域邻近各国外，受阿富汗阿片输出影响的还包括中亚所有国家。联合国毒品和犯罪问题办事处为落实 2003 年 5 月在巴黎举行的关于中亚至欧洲贩毒路线部长级会议的各项建议而提出了一项举措，目的是在毒品贩运路线沿线各国之间开展卓有成效的跨国界合作。

B. 保护环境

24. 非法作物的种植和麻醉药品的生产给环境造成巨大影响：它们导致森林的毁坏、土壤的退化，而且非法药物加工点使用的有毒化学品的排放也造成污染。不管事实可能证明铲除非法作物、烟熏和其他类似活动多么有效，联合国毒品和犯罪问题办事处本身并不从事此类活动。然而，联合国毒品和犯罪问题办事处的各个方案是对此类活动的一种补充，通过提供替代谋生来源促进了对环境的保护。例如，在安第斯各国，正在使用森林管理的办法减少非法古柯树的种植，这能够在增加收入的同时保护环境。一旦阿富汗的安全状况允许开展类似的行动，办事处将为倡导此类行动发挥主导作用。

C. 促进公共健康

减少对非法药物的需求

25. 联合国毒品和犯罪问题办事处协助各会员国促进减少毒品需求，这表明它们有决心实现 1998 年大会第二十届特别会议期间所设定的目标。办事处协助各国：(a)建立了国家药物滥用信息系统；(b)促进预防药物滥用和吸毒成瘾者治疗与康复方面的最佳做法；[12](c)执行能够降低药物依赖性的项目。[13]

26. 联合国毒品和犯罪问题办事处在预防领域所提供的专长和支持尤其值得注意。[14]通过其全球青年反药物滥用网络项目，办事处确定了在预防药物滥用方面的良好做法，促进在全世界推行这些做法。由 50 个国家的约 300 个组织组成的该网络最近举办了其最后一次（项目即将结束）区域培训讲习班（该项目已接

近尾声）。联合国毒品和犯罪问题办事处还利用体育运动倡导健康的生活方式；举例说，在卡塔尔，2003 年 10 月在多哈组织举办了一次无国界足球培训营。早些时候还提出了有关举办蓝球比赛的类似举措。

27. 联合国毒品和犯罪问题办事处已开发了称作药物滥用流行病学工具箱的关于方法方面的资源以支持：(a)开发综合性药物信息系统；(b)在学校展开有关药物滥用情况的调查；(c)关于流行程度的估计，即估计毒品问题范围的间接方法；(d)数据管理和解释；及(e)定性研究和重点突出的评估性研究。[15]

28. 联合国毒品和犯罪问题办事处继续支持在中小学发展药物滥用教育。中美洲、加勒比和非洲都实施了针对风险青年的项目。联合国毒品和犯罪问题办事处还通过印度、缅甸和越南的预防项目支持动员社会的力量。药物滥用初级预防全球倡议这一由联合国毒品和犯罪问题办事处与世界卫生组织（卫生组织）联合实施的项目的社区动员阶段的工作已经完成，白俄罗斯、菲律宾、俄罗斯联邦、南非、泰国、坦桑尼亚联合共和国、越南和赞比亚数以万计的年青人和成年人都从中受益。得到该项目支持的 100 多个社区性组织的代表一起开会确定药物滥用预防、监测和评价方面的最佳做法。在东非成功地建立了地方专家网络以后，联合国毒品和犯罪问题办事处还建立了西非减少需求地方专家网络。

29. 关于治疗与康复，联合国毒品和犯罪问题办事处发起了若干区域项目，所涉国家包括白俄罗斯、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦和乌克兰以及中亚各国（哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦）。这些项目的目的是向注射用药者提供多样化的服务，包括治疗和预防艾滋病毒/艾滋病。

30. 为了支持会员国重点对付苯丙胺类兴奋剂造成的威胁，联合国毒品和犯罪问题办事处对该问题进行了首次世界性调查。《迷魂药和苯丙胺：2003 年全球调查》[16]这份出版物指出苯丙胺类兴奋剂问题影响到所有国家，既影响到生产国，消费国，也影响到同时为生产国和消费国的国家。此类兴奋剂的滥用正在蔓延；受到影响者目前估计有 4,000 万人，即占世界人口的 0.6%，而无论年龄、性别、国籍或收入情况如何。苯丙胺类兴奋剂的全球制造量估计约为 530 吨：该行业的收入估计为 650 亿美元。

防止艾滋病毒/艾滋病的流行

31. 联合国毒品和犯罪问题办事处在减少非法药物需求上所面临的挑战是扭转注射用药所造成的艾滋病毒/艾滋病流行趋势。2003 年年底，艾滋病毒/艾滋病感染者约为 4,000 万人（误差范围：15%）；2003 年，有 300 万人死于艾滋病毒/艾滋病。尽管非洲撒哈拉以南地区仍然是受害最大的地区（占艾滋病毒/艾滋病感染者的约 70%），但艾滋病毒/艾滋病在中亚、南亚、东南亚和东亚、拉丁美洲及东欧已出现新的流行趋势。艾滋病毒/艾滋病最近流行的主要原因之一是滥用药物者合用遭到污染的注射设备及由于滥用药物而造成的具有危险性的性行为。目前世界上大约有 1,260 万名注射用药者；在某些地区，艾滋病毒呈阳性的

人高达 80%。在一些国家，大多数艾滋病毒/艾滋病感染者为注射用药者及其伴侣。据估计，全世界至少 10%的艾滋病毒/艾滋病感染者为注射用药者。

32. 联合国毒品和犯罪问题办事处正在大力加强其应对与药物滥用有关的艾滋病毒/艾滋病问题的能力。办事处现已设立一个负责艾滋病毒/艾滋病工作的新部门，其任务主要是协助各国政府实施在滥用药物者之间进行预防的项目。正在将艾滋病毒/艾滋病问题顾问派驻联合国毒品和犯罪问题办事处设在曼谷、莫斯科和塔什干的区域办事处工作。

33. 联合国毒品和犯罪问题办事处将于 2004 年 7 月担任联合国艾滋病毒/艾滋病共同合办方案（艾滋病方案）共同赞助组织委员会的主席。作为负责涉及艾滋病毒/艾滋病注射用药所有有关事项的牵头机构，联合国毒品和犯罪问题办事处是关于注射用药者之间预防艾滋病毒/艾滋病问题机构间工作组的负责人。[17]

34. 仍然存在着重大的挑战。根据 2003 年进行的一项调查，世界各地注射用药者中只有 5%的人得到过艾滋病毒/艾滋病预防和治疗服务。在监狱，感染艾滋病毒的风险依然很高，令人无法接受。针对滥用药物的性工作者的预防活动也仍然不够。最后，尚未充分考虑到人口贩运与艾滋病毒/艾滋病之间的联系。联合国毒品和犯罪问题办事处正在若干国家拟订并开展以帮助这些国家的政府当局处理这一现象为目的的活动。

D. 非洲的特殊需要

35. 药物滥用和贩运、有组织犯罪、腐败、恐怖主义和艾滋病毒/艾滋病的蔓延都妨碍了非洲的可持续发展。许多国家的腐败程度仍然很高；刑事司法机构通常装备简陋，无力有效对付这一问题。人口贩运和腐败问题的规模并非总是为人们充分了解，对付这些问题的措施往往是不够的。在整个非洲，毒品贩运实际上有增无减，并且通常与腐败、洗钱和贩运前体是联系在一起的。这些趋势的后果是，在主要的城市地区，人与人之间的暴力行为十分普遍，贫困的社会条件和高失业率是造成有利于犯罪的环境的关键因素。尽管存在着这些明显的挑战，但非洲大多数国家的政府、工作在非洲的发展机构和国际金融机构长期以来都是孤立地处理毒品和犯罪问题，而不是将其作为主流发展举措的一部分。再也不能听任这种趋势发展下去了。

36. 联合国毒品和犯罪问题办事处渴望在非洲更多地、更好地开展工作。主要的限制在于向联合国毒品和犯罪问题办事处所提供的资金的性质：近 90%的资金是由第三方提供的，并“附带条件”（只限于在指定的地区或主题领域使用）。办事处于 2003 年使用其掌握的有限的手段支持非洲联盟将同毒品和犯罪有关的问题纳入非洲发展新伙伴关系。办事处继续与各国政府合作加强司法廉政，促进拟订多部门方案打击毒品贩运和药物滥用、腐败、有组织犯罪和恐怖主义。它帮助改进了东非和南部非洲一些国家海港和空港的执法能力，目的是制止通过有组织犯罪贩运毒品和其他商品。办事处还向法官、检察官和侦查人员提供了专门培训，以改进国际药物管制公约的执行情况。该办事处协助西非国家经济共同体各会员国颁布并执行打击贩运人口的行动计划。

37. 药物滥用，尤其是毒品贩运和其他犯罪活动一直是城市中心各项目的重点。2003 年尤其以南非（例如，索韦托）生活在棚户区和有色人种居住区的人作为行动的重点。正在增加对弱势群体的支持，尤其是受战争和冲突严重影响的人，例如因暴力和吸毒而被迫卷入激烈冲突的孩童兵。2003 年，在冲突期之后，联合国毒品和犯罪问题办事处根据要求组建了治疗设施。

38. 在非洲，艾滋病毒/艾滋病流行与注射用药之间的关系不如其他地区那样明显。然而，这两者之间确实相互影响，其风险万万不可低估。联合国毒品和犯罪问题办事处同艾滋病方案在非洲联合发起一项举措后，已在不同国家采取若干预防行动。[18]

39. 2003 年，再次动员民间团体合作伙伴。向非政府组织提供了小额赠款，以支持开展针对药物滥用和艾滋病毒/艾滋病的活动。在南非，政府组织和其他组织联合媒体组织，同联合国毒品和犯罪问题办事处合作在全国开展各种运动，提高人们对这些问题的认识。

四. 法治和良治

A. 刑事司法改革

40. 凡执法、司法和金融系统薄弱之处，即为有组织犯罪活动猖獗之处。联合国毒品和犯罪问题办事处的工作直接有助于《联合国千年宣言》中所要求的繁荣与社会正义的前提条件的实现，尤其是加强法治，促进民主和良治。

41. 作为联合国关于预防犯罪和刑事司法标准和规范的保存人，[19]联合国毒品和犯罪问题办事处于 2003 年向一些国家的政府提供了咨询意见，通过促进改善对犯罪者的待遇、进行少年司法改革、改善监狱条件、向受害者提供支助和保证城市的安全提高了这些国家实施刑法并减少犯罪的能力。办事处在该领域所开展的技术合作活动包括就制订法规、建立专门的部门和收集同司法有关的数据提供咨询意见。[20]

42. 联合国毒品和犯罪问题办事处收集与预防犯罪和刑事司法有关的国际标准的资料，不断探索最大限度地提高技术援助，尤其是在维和与冲突后情况下重建司法机构方面提供技术援助的效力的新方法。2003 年，办事处支持拟订了重建阿富汗刑事司法系统的方案，包括刑法改革、司法部和司法机关等关键刑事司法机构的能力建设。2003 年，曾要求办事处协助伊拉克和索马里冲突后的重建活动，办事处已开始这方面的工作。联合国毒品和犯罪问题办事处在联合国巴格达办事处爆炸这一悲剧发生之前的几天派往伊拉克的实况调查团建议采取各项措施，预防犯罪和贩运情况的发生，倡导建立法治，所有这一切都是恢复和平与安全的必备要求。

B. 打击腐败

43. 腐败扭曲市场，损害生活质量，妨碍发展，只是给少数不讲道德的个人提供了生财之道。腐败还滋长了犯罪、恐怖主义和对人类安全的其他威胁。腐败

首先是造成经济表现欠佳的一个主要原因，并且是妨碍消除贫困的一个主要障碍。尽管所有各国都存在着腐败，但国家越穷腐败的影响就越大。据估计，在某些情况下，高达三分之一的直接投资和援助总额被腐败官员为谋私利而转移至国内其他地方或国外。在 2003 年，联合国毒品和犯罪问题办事处为通过《联合国反腐败公约》奠定了基础，[21]而该办事处的外地义务有助于提高司法系统的运行标准。总的来看，目前用于打击腐败的资源不足，而供资不足又因机构间合作不够和某些银行部门的善意放纵而更形恶化。联合国毒品和犯罪问题办事处正在牵头设法克服这些瓶颈问题。[22]

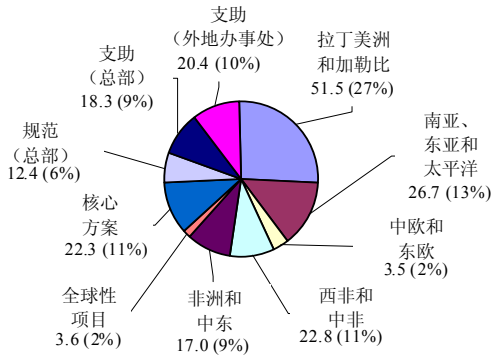
五. 联合国毒品和犯罪问题办事处的供资情况

44. 联合国毒品和犯罪问题办事处在履行其任务时所涉及的社会弊病无论从其范围还是从其规模来讲都十分庞大。人们经常说，相形之下，办事处的资源微乎其微。外部观察员通常所作的这种比较并没有什么意义。可通过举债筹措成倍地增加资源：重要的是抓住我们的社会主要关心的问题，并且以有效、富有想象力和积极主动的方式来处理所关心的这些问题（见图一和图二）。而这正是办事处最近几年来一直孜孜以求的目标，为此本办事处以良治为目标作出了不懈努力，协调同看法一致的（国家和国际性）机构的工作，同时始终以项目执行为重点。

图一
2002-2003 年按区域分列的综合预算设想

（单位：百万美元）

2002-2003 年



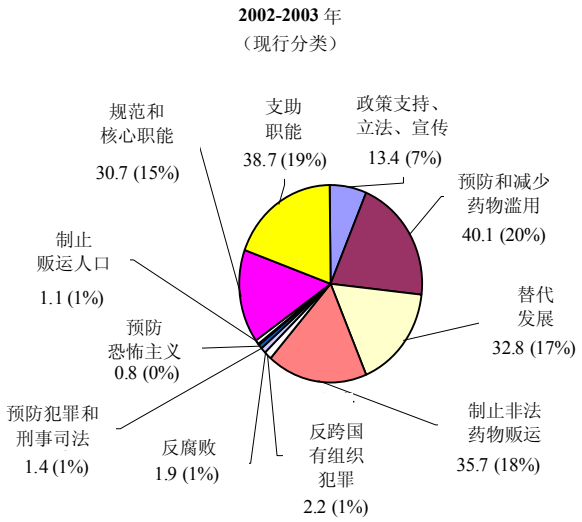
项目	自愿来源		经常预算		总额	
	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%
毒品问题方案	166.4	91	16.7	9	183.1	100
犯罪问题方案	8.4	54	7.3	46	15.7	100
毒品和犯罪问题办事处总额	**174.8**	**88**	**24.0**	**12**	**198.8**	**100**

注： 本表使用了下列缩略语：
毒品和犯罪问题办事处即为联合国毒品和犯罪问题办事处

图二

2002-2003 年按主题分列的综合预算设想

（单位：百万美元）

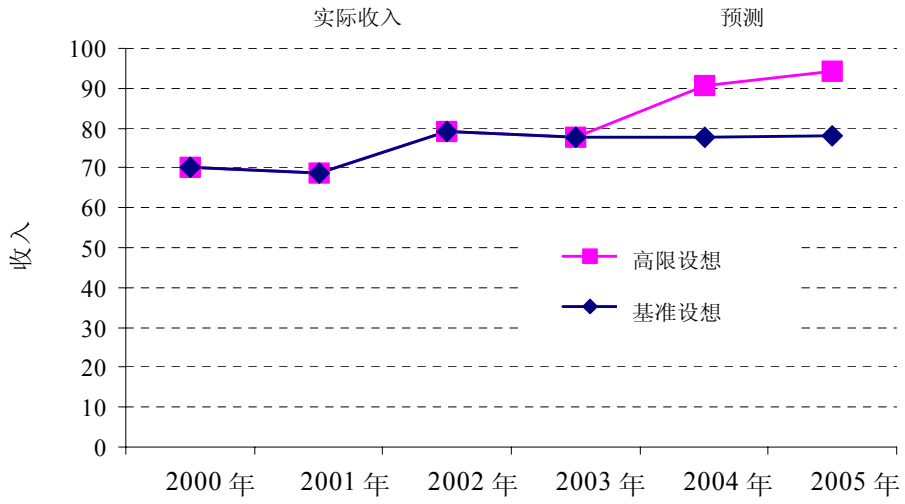


项目	自愿来源		经常预算		总额	
	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%
毒品问题方案	166.4	91	16.7	9	183.1	100
犯罪问题方案	8.4	54	7.3	46	15.7	100
毒品和犯罪问题办事处总额	**174.8**	**88**	**24.0**	**12**	**198.8**	**100**

注： 本表使用了下列缩略语：
毒品和犯罪问题办事处即为联合国毒品和犯罪问题办事处

45. 这种做法已经奏效。联合国毒品和犯罪问题办事处的预算（其资金主要来自于少数几个会员国提供的自愿捐款）已大幅度增加（增加了 12.7%——见图三）。而且，普通用途的收入 2003 年增加至 1,850 美元（比 2002 年增加了 23%）。所增加的这一款项加之 2002 年中期采取的节省费用措施避免了 2003 年期间可能发生拖欠款项的情况。目前的余额又恢复至 800 多万美元，并且还在增加。由于在管理方面进行了改革并通过了麻醉药品委员会第 46/9 号决议，预计在 2004-2005 两年期内，普通用途的资金余额将增至 1,000 万美元，足以将工作人员的合同延长两年。还必须增加普通用途的收入，使资金余额达到约 1,500 万美元这一比较合适的数额，这样就能够填补在项目资金筹措上存在的现金流量差额。

图三
2000-2005 年自愿捐款提供的收入
（单位：百万美元）



项目	实际收入			估计额	设想			
	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年		2005 年	
					基准	高限	基准	高限
毒品问题方案	67.3	65.4	74.1	70.9	70.9	81.2	70.9	81.2
犯罪问题方案	3.0	3.4	5.0	6.9	6.9	9.5	7.1	13.2
毒品和犯罪问题办事处总额	**70.3**	**68.8**	**79.1**	**77.8**	**77.8**	**90.7**	**78.0**	**94.4**
相对对前一年的变化（百分比）		-2%	15%	-2%	0%	17%	0%	4%

注：毒品和犯罪问题办事处即为联合国毒品和犯罪问题办事处

六. 新的挑战

46. 本报告提请麻醉药品委员会及预防犯罪和刑事司法委员会注意联合国毒品和犯罪问题办事处在 2003 年期间所开展的主要活动及其战略方向，着重说明了这些活动最显著的特征。将对办事处在今后时期内的工作进行调整，以顾及这两个委员会将分别应对的某些主要挑战。

A. 药物管制

47. 在近一个世纪对药物实施管制以后世界各国几乎已普遍加入国际药物管制三项公约，就在这个时候少数发达国家中的一小部分人却极力主张放松对非法药物消费的管制，这颇具讽刺意义。提出这一主张之时，全球已对加强烟草这一消费最广的合法药物的管制形成共识，这一进程是从工业化国家禁止在公共

场合吸烟开始的，并导致通过了具有里程碑意义的卫生组织《烟草管制框架公约》。有关药物问题的政策与逐渐形成这些政策的政治和社会环境是不可分割的。而且，鉴于共同打击国际药物贩运属于一种正和游戏，意见的普遍一致性应始终是国际政策所追求的一项目标。

48. 二十一世纪是实行国际药物管制的第二个世纪：从以下两个前提出发讨论如何加强以国际药物管制公约为代表的国际药物管制制度的时候可能已经到了。首先，人们普遍承认，国际药物管制公约对人民的福利、医学和科学以及对社会稳定所作出的贡献是无法估量的；这应该是作出任何认真的考虑的出发点。第二个前提是，多边主义对维护国际药物管制制度至关重要，批准国推卸其义务，就会削弱这一制度。

49. 国际社会继续坚决致力于减少药物滥用，打击贩毒，为此将采取一种以平衡兼顾方法为基础的全球战略，减少需求活动和减少供应活动并重，使用发展工具减少药物作物的非法种植。即使出现任何意见分歧，分歧点也不在于这些目标本身，而是实现这些目标的手段。各国在国家一级实施全球战略时都有责任最大限度地减少此类意见分歧对其他国家、对其经济和法律制度及其所面临的毒品问题的任何负面影响。在出现意见分歧时，必须维护国际麻醉品管制局所起的类似于法官的作用：应尊重麻管局作为一个独立的监测和评估机制所作出的判决。

50. 麻醉药品委员会的议程给讨论药物管制领域的某些关键问题提供了各种机会。在就合成药物和前体管制所进行的专题讨论期间，委员会将有机会审议苯丙胺类兴奋剂（尤其是甲基苯丙胺和迷魂药）的非法制造、贩运和滥用所构成的挑战。针对苯丙胺类兴奋剂的减少需求措施相对较新，尚未受到检验，也没有尝试过。委员会尤其应探索急需预防的措施。委员会还应研究在前体管制方面改进国际合作以打击非法药物制造的种种措施。

51. 委员会应注意到在药物滥用和贩运方面的某些明显趋向。滥用大麻影响到几乎所有国家。尽管主要是发达国家的政治党派和派别要求采取不同的做法，但国际药物管制各项公约的缔约国承诺解决因尤其是非洲滥用和贩运大麻而造成的公共健康和安全问题。有人可能会将海洛因和可卡因问题描绘成趋于稳定的问题。然而，这种说法掩盖了一种非常复杂的情况。事实证明，阿富汗的重建工作尚未在药物管制方面取得任何成效。古柯树和罂粟的种植局限于一些国家。药物滥用在成熟的市场趋于稳定或呈下降趋势，但在发展中国家呈上升趋势。尽管哥伦比亚的古柯树种植及缅甸的罂粟种植均呈下降趋势，但只有更为牢固地确立国内治安与法制，方可确保实现药物管制的目的。尽管事实证明，替代发展是减少古柯树和罂粟种植的一个可靠工具，但替代发展项目仍未覆盖某些非法作物种植最为集中的地区。因此，国际社会，尤其是参与发展工作的各机构，包括国际金融机构，必须持之以恒地支持替代发展，为此，必须在受非法作物种植影响的地区为足够多的人提供充足的资源。

52. 减少药物需求显然是未来的希望，但取得具体成果需要花时间。在预防药物滥用方面必须采取范围更广的做法，使包括学校、体育中心、工作场所和家庭以及公共场所在内的整个社会都参与预防工作。在烟草管制领域，这种争取

共识的做法已取得了具体的成果：公众普遍支持几乎在任何地方都禁止吸烟。然而，这些成果不应使人们转而无视下述事实，即从将吸烟同肺癌联系在一起的首个科学证据问世至最近通过卫生组织《烟草管制框架公约》几乎已有半个世纪过去了。如果能够从烟草管制中得出一个教训的话，那就是，如果继续以非法药物属于必须得到社会控制的危险、有害健康的药物这一全球共识为立足点，就能够增进制止非法药物需求措施的积极影响。进展不是不可能的，但必须是渐进的，而且需要时间。麻醉药品委员会似宜审查有关预防、治疗和康复全球战略的各种措施。在防止艾滋病毒/艾滋病因注射用药而蔓延方面提供指导，是极为重要的。

B. 预防犯罪

53. 过去十年当中，市场开放（全球化）的驱动，新的通信技术的便利以及执法工作取得重大胜利形成的压力，促使有组织犯罪的性质发生了变化。因此，今天的犯罪集团类似于更为复杂的企业网络——非法大型联合企业得以同合法企业混为一体（这本身就是一个问题）。专门从事暴力行为并因此而被限制在社会边缘的等级森严的组织结构（家族式、卡特尔式及类似结构）已不复存在。犯罪活动延伸到许多国家，因此增加了侦查的难度，并使得国际合作比以往任何时候更有必要。从事实中得到的证据表明，犯罪集团在所涉地理区域和部门这两方面均扩大了其活动的范围；也就是说，犯罪不只是跨越国界的和专门化的，而且是波及各大洲和多样化的。

54. 虽然犯罪组织仍然以贩运毒品作为其专门从事的一项主要活动，但同时也从事任何有利可图的偷运活动，包括毒品、枪支和人口。互联网连接因有利于不了解彼此身份、所在地点或动机的人们相互之间进行经济和金融交易而给手段高明的骗局提供了便利。

55. 联合国毒品和犯罪问题办事处希望，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会议的第一届会议将成为各国完成批准进程的非正式最后期限。参加缔约方会议具有重要的政治意义和实质性意义。在第一届会议上，各国可以就执行公约及其议定书拟订共同的远景规划和战略。在制订出一套灵活的议事规则之后，缔约方会议需深入研究执行的实质问题，确定用以履行公约所赋予的任务授权的方法和手段。

56. 联合国毒品和犯罪问题办事处所面临的另一个挑战是继续使各国政府不断积极参与对话，向它们提供必要的支持，以便利《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》的生效，该议定书的批准国数目落后于其他有关的文书。

57. 联合国毒品和犯罪问题办事处还将积极促进《联合国反腐败公约》的迅速生效。为此，它将向要求协助把公约各项条文纳入本国法律体系的国家提供专业化服务。此外，办事处将协助各国在公约生效以前执行旨在预防腐败并收回资产的各项措施。

58. 联合国毒品和犯罪问题办事处还计划使民间团体和私营部门参与反腐败方案。这些合作伙伴可协助将透明度和反腐败行动纳入秘书长的《全球契约》，确保这些努力是对作为该进程主要利害相关者的各国政府的行动的补充。

59. 预防犯罪和刑事司法委员会第十三届会议临时议程给探讨今后所面临的挑战提供了机会。这一机会的重要性进一步体现在临时议程的下述三个重要成份上：(a)第十三届会议的专题讨论（法治与发展）使委员会的工作成为影响联合国的各种政治态势和全球政策辩论的焦点；(b)最后完成了第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会的筹备工作；(c)在委员会第十三届会议期间拟举行高级别讨论，就恐怖主义所涉刑事司法方面和国际合作问题以及同恐怖主义有关的国际公约和议定书的进展情况进行讨论。

60. 因此，预防犯罪和刑事司法委员会将会有机会探讨会员国希望委员会根据在预防犯罪和刑事司法的全套标准和规范能够对促进法治并拟订有关该领域的政策发挥什么样的作用。在这方面，委员会如能就联合国毒品和犯罪问题办事处如何应用其专门知识和专长为在维和行动或冲突后重建工作中支持刑事司法系统提供指导，将是极有益的。

61. 为支持预防犯罪和刑事司法委员会的工作，联合国毒品和犯罪问题办事处打算加强其进行犯罪研究和分析的能力。办事处将同预防犯罪和刑事司法方案网其他研究所合作，充分借鉴联合国区域间犯罪和司法研究所的经验。

62. 第十一届大会的筹备工作既给预防犯罪和刑事司法委员会提供了新的机会，又提出了新的挑战。机会在于可以充分利用这次大会的巨大潜力进行政策对话并交换意见。同时也是对委员会的一个挑战，为此需对委员会的活动和讨论作出调整，使之对委员会履行其任务授权发挥积极主动的作用。

注

[1] 联合国，《条约汇编》，第 520 卷，第 7515 号。

[2] 同上，第 1019 卷，第 14956 号。

[3] 同上，第 1582 卷，第 27627 号。

[4] 联合国毒品和犯罪问题办事处与秘书处法律事务厅一道，在大会第五十八届会议期间组织举办了一次条约活动。2004 年 1 月，公约缔约国为 59 国，《贩运人口问题议定书》缔约国为 45 国，《偷运移民问题议定书》缔约国为 40 国。

[5] 联合国毒品和犯罪问题办事处同墨西哥政府合作，于 2003 年 12 月在墨西哥梅里达组织举办了签署《联合国反腐败公约》高级别政治会议。在这次会议上，95 个国家签署了该公约，一个国家交存了其批准书。2004 年 1 月该公约有 100 个签署国。

[6] 南非、前南斯拉夫马其顿共和国及中亚和西非各国均在执行打击有组织犯罪技术援助方案。收集和分析有关许多社会犯罪集团资料的试点项目已经完成，对 17 国 43 个犯罪集团的分析结果已予公布。也已经完成预防和打击有组织犯罪最佳做法手册草案的初稿。2003 年，联合国毒品和犯罪问题办事处组织举办了关于宣传和执行有组织犯罪公约的 16 个研讨会，1,600 多名从事刑事司法方面的实际工作者接受了培训。

[7] 已向南部非洲和东非、中亚、东南亚、中欧和东欧各国政府提供了各种形式的执法技术援助，以打击毒品贩运和相关的跨国界犯罪。例如，在过去两年内向各国政府提供了 900 多个前体检验工具箱。

[8] 开发并测试了若干研究工具。在东南亚、中欧和东欧、拉丁美洲和西非均开展了改进数据收集、法规和打击贩运人口实际措施的技术合作项目。建立了一个贩运量数据库，该数据库载有由多个来源提供的关于全球趋势、跨国界途径和贩运人口及偷运移民数量的数据。准备了一个工具箱，以提供有关预防和打击此类贩运良好做法的实例。为帮助提高全球对贩运人口问题的认识，联合国毒品和犯罪问题办事处发布了公共事务公告，侧重于为性剥削目的贩运妇女及为债务劳役工和强迫劳动的目的贩运男子、妇女和儿童。BBC、CNN International、MTV Asia 和 40 多个国家的全国广播电视网播出了这些公告。2003 年，联合国毒品和犯罪问题办事处推出了两套新的录象小节目，BBC、CNN 和有些国家的电视台都播放了这些节目。

[9] 联合国毒品和犯罪问题办事处协助 70 个国家制订反恐怖主义的法规。

[10] 联合国毒品和犯罪问题办事处同欧洲安全与合作组织及安全理事会反恐怖主义委员会联合于 2004 年 3 月 11 日至 12 日组织举办了协调各国际组织活动的第三次特别会议。联合国毒品和犯罪问题办事处与国际犯罪学高等研究所合作拟订了与恐怖主义有关的引渡示范法并对一系列有关引渡的案例研究进行了审查，以便利涉及恐怖主义行为的引渡。

[11] 在阿富汗，由联合国毒品和犯罪问题办事处同阿富汗过渡当局打击麻醉品管理局联合进行的 2003 年阿片问题调查确认，罂粟种植区增加了 8%，从 2002 年的 74,000 公顷增至 2003 年的 80,000 公顷。阿片产量增加了 6%，从 2002 年的 3,400 吨增至 2003 年的 3,600 吨。

[12] 联合国毒品和犯罪问题办事处分发了其药物滥用治疗工具箱系统中的头三份出版物，这些出版物论及一些关键的治疗问题，包括确定对社会影响最为严重的致瘾条件，两个主要的治疗阶段（解毒——稳定阶段和康复–预防复发阶段）及协助规划和执行富有成效的药物滥用治疗制度并就此提供指导的渐进方式。

[13] 按照《执行减少药物需求指导原则宣言行动计划》（大会第 54/132 号决议，附件），联合国毒品和犯罪问题办事处：(a)为交换有关最佳做法战略和方案的资料提供便利；(b)按照《指导原则》（大会 S-20/3 号决议，附件，第 8 段）指导并协助制订减少需求战略和方案；(c)协助建立全国信息系统，包括有关得到地区和国际承认的核心指示数的数据。

[14] 举例说，在菲律宾和泰国开展了预防滥用苯丙胺类兴奋剂的项目。联合国毒品和犯罪问题办事处继续支持尤其通过培训在埃及、约旦、墨西哥、尼日利亚和巴基斯坦设立治疗服务机构。

[15] 联合国毒品和犯罪问题办事处正在支持加勒比、中亚和西南亚、东非、北非和中东开发毒品问题信息系统。

[16] 联合国出版物，出售品编号：E.03.XI.15。

[17] 为协助联合国国别组讨论注射用药者中间艾滋病毒/艾滋病的传播问题，联合国毒品和犯罪问题办事处 2003 年 9 月 16 日和 17 日在维也纳组织举办了讨论注射用药者预防和治疗艾滋病毒/艾滋病问题的会议。参加这次会议的有阿根廷、巴西、中国、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、缅甸、巴基斯坦、俄罗斯联邦、乌克兰、乌兹别克斯坦和越南等国别组的成员以及艾滋病方案秘书处、联合国毒品和犯罪问题办事处、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、国际劳工组织、联合国教育、科学及文化组织以及世界卫生组织的代表。联合国毒品和犯罪问题办事处设有联合国关于发展中国家和转型期国家注射用药者艾滋病毒/艾滋病防治咨询小组，该小组的成员已完成对注射用药和艾滋病毒感染的全球、区域和国别流行病学的绘图工作。

[18] 东非对项目作了修订，以列入就提供预防艾滋病毒/艾滋病传染的服务向专业人员进行培训的内容，在东非所有各 13 个国家，艾滋病毒/艾滋病都是由于滥用药物引起的或因滥用药物而得到进一步传播。在包括尼日利亚在内的西非各国，联合国毒品和犯罪问题办事处帮助各国政府向易受传染的年轻人，主要是妇女和艾滋病毒呈阳性的滥用药物者提供得到咨询和治疗服务的机会。

[19] 使用从埃及和黎巴嫩（改造少年司法系统）、南非（为家庭暴力行为受害者建立扩大服务中心）和塞内加尔（采用社区维持治安的办法并建立治安所以增加城市安全）现行试点项目中获取的经验教训拟订了一些新的“进行中”项目，例如根据巴西、埃塞俄比亚、伊朗伊斯兰共和国、约旦、老挝人民民主共和国和尼日利亚等国政府的要求而正在拟订的项目。

[20] 同国际红十字委员会合作于 2002 年 10 月和 2003 年 6 月举办了两个培训班。2003 年 2 月 10 日至 12 日在奥地利 Stadtschlaining 举办了应用联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范专家会议（E/CN.15/2003/10/Add.1）。

[21] 由供决策者使用的联合国反腐败手册、供检察官和侦查人员使用的手册、有关腐败问题的国际法律文书汇编以及反腐败专题出版物汇编组成的《反腐败工具箱》将有助于加深对于为执行公约而拟采取的措施的了解。

[22] 与 14 个国际组织磋商起草了一份有关正式协调机制的建议。联合国毒品和犯罪问题办事处向哥伦比亚、匈牙利、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、黎巴嫩、尼日利亚、罗马尼亚和南非直接提供了帮助。办事处还与透明国际和大不列颠及北爱尔兰联合王国国际开发署合作，支持普通法系和大陆法系国家的首席法官确定并适用加强司法廉洁和司法能力的最佳做法。