



经济及社会理事会

Distr.: General
18 January 2005
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第四十八届会议

2005年3月7日至14日，维也纳

临时议程*项目4

大会第二十届特别会议的后续行动

世界毒品问题

执行主任第三次两年期报告

增编

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**

目录

	段次	页次
一. 引言	1-5	3
二. 联合国毒品和犯罪问题办事处采取的行动	6-31	6
A. 非法作物全球监测	6-13	6
B. 替代发展举措概览	14-31	7
1. 中亚、南亚和西南亚	14-18	7
2. 东南亚	19-23	8
3. 安第斯分区域	24-28	9

* E/CN.7/2005/1。

** 本文件的编写由于提交对第三个报告期（2002-2004年）两年期报告调查表的答复时间晚而受到影响。



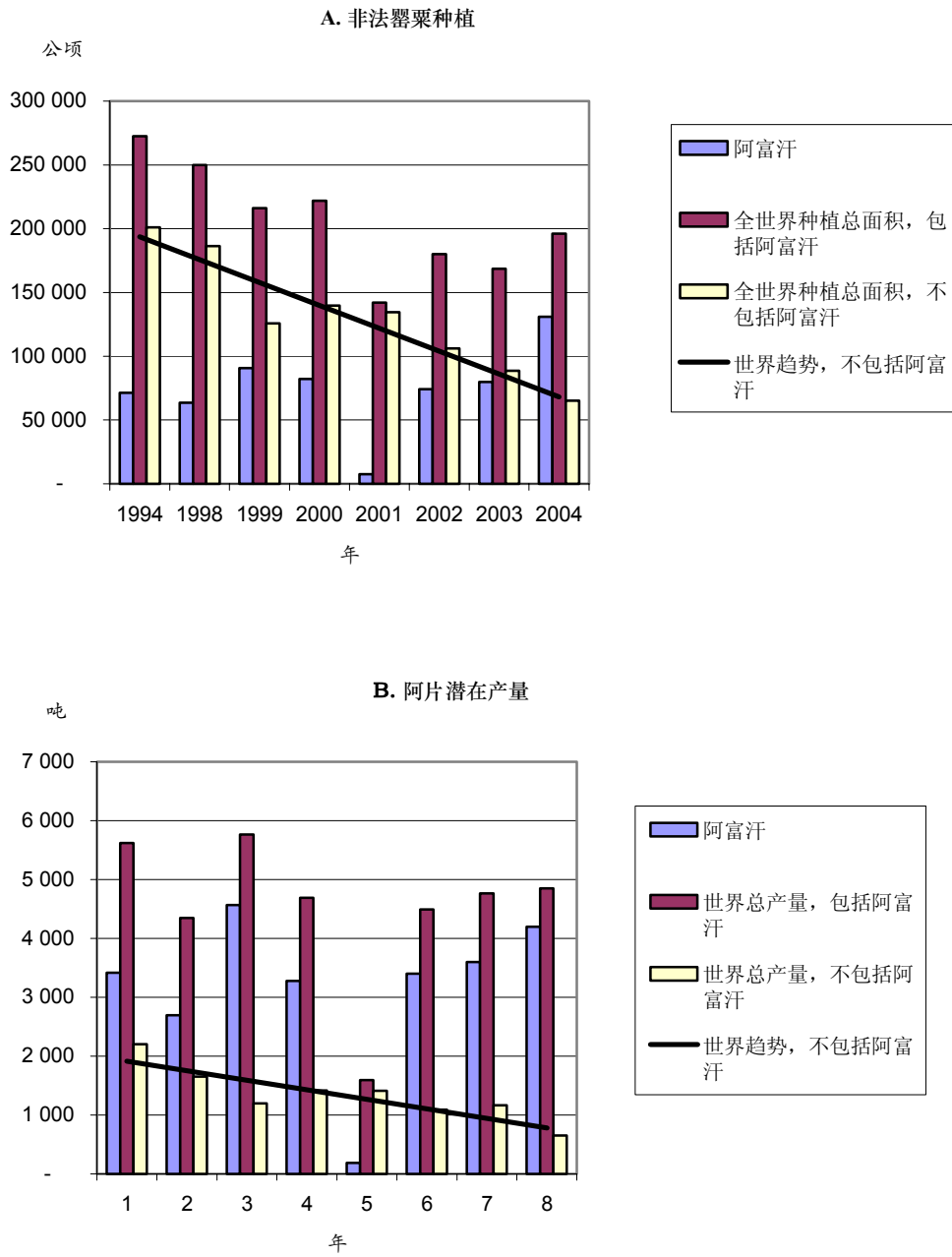
4. 非洲	29-31	11
三. 各国政府采取的行动	32-54	11
A. 包括替代发展、根除非法作物和其他执行措施在内的国家计划或方案 ..	34-35	12
B. 国际合作	36-39	12
C. 替代发展和铲除非法药物作物的供资和筹资	40-41	13
D. 机构建设、社区支持和其他支助活动	42-44	13
E. 替代发展和非法药用作物铲除方案的监测和信息交流	45-50	15
F. 加强替代发展的经济方面	51-54	16
四. 结论和建议	55-65	17

一. 导言

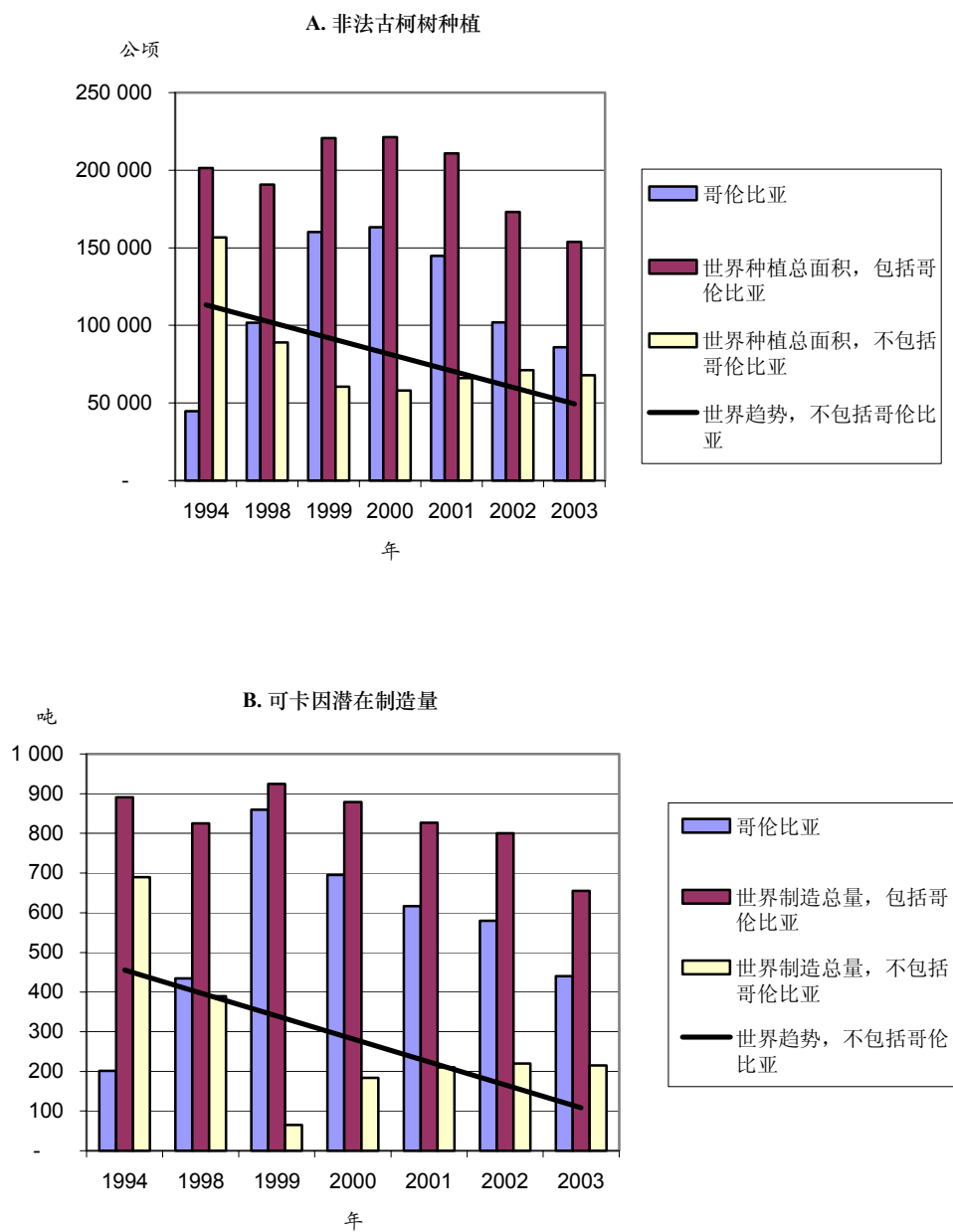
1. 自大会第二十届特别会议于 1998 年通过《关于开展国际合作根除非法药物作物和替代发展的行动计划》（S-20/4 E 号决议）以来，根除非法作物种植的工作取得了一些显著的进展，但也遇到一些挫折，特别是在阿富汗。本报告根据 2002-2004 年第三次两年期报告调查表中提供的情况介绍各国政府执行《行动计划》的情况。本报告还介绍了关于联合国毒品和犯罪问题办事处（毒品和犯罪问题办事处）为协助各国政府执行该行动计划和标题为“对大麻种植和贩运进行管制”的大会 2004 年 12 月 20 日第 59/160 号决议而采取的行动。
2. 执行主任关于大会第二十届特别会议结果执行情况的第一次两年期合并报告(E/CN.7/2001/16)指出，自二十世纪初以来全球阿片产量不断下降，从每年估计 2 万吨，到整个九十年代不足这一数量的三分之一。1998 年以后的结果起伏不定，主要是由于阿富汗的产量大幅度波动。无论是非法罂粟种植还是阿片生产，其他产出国均呈全面下降趋势。实际上，如果不包括阿富汗，2004 年全世界罂粟种植面积只有 1994 年种植总面积的 32%，而潜在的阿片产量为 1994 年阿片估计总产量的 29%（见图一）。
3. 自第二十届特别会议以来，铲除古柯树种植的情况也呈现出积极下降趋势。从全球的情况看，世界古柯树估计种植面积有所下降，1995 年略低于 215,000 公顷，1998 年降至 198,000 公顷，到 2003 年则降至 153,800 公顷。因此，2003 年的种植面积仅为 1994 年种植面积的 43%。哥伦比亚政府大大减少了非法古柯树种植面积，从 2000 年的最高峰 163,000 公顷降至 2003 年的 86,000 公顷，只有 1994 年种植面积的 31%。哥伦比亚的变化是九十年代中期玻利维亚和秘鲁古柯树种植大大减少之后发生的（见图二）。
4. 第二十届特别会议以来的记录表明，非法作物种植的根除工作可以取得成功，而且可以保持下去。为了保证减少非法作物工作的可持续性，有关国家政府还需将替代发展措施作为一个有机组成部分纳入其药物管制政策和更广泛的社会经济发展政策。另外，根据《行动计划》确定的原则，替代发展方案还需采用经过改进的做法和有创意的做法。这些做法首先要促进社区的参与和民主价值观，纳入适当的减少需求措施，考虑到性别方面的问题，遵守环境可持续性标准。各种替代发展方案应当着眼于为从事非法作物种植的农民提供合法、可行和可持续的创收办法，使其从经济上摆脱对非法作物种植的依赖，从而能够永远铲除非法作物。
5. 联合国毒品和犯罪问题办事处继续支持各国政府实施各种替代发展方案，同时加强努力，确定和提倡最佳做法并争取各国际金融机构参与为这些举措提供补充和支助的社会经济方案和发展方案。

图一

1994-2004 年阿富汗和全世界非法罂粟种植总面积和阿片潜在总产量



图二

1994-2003 年哥伦比亚和全世界非法古柯树种植总面积和可卡因潜在制造总量^a^a 尚无 2004 年数据。

二. 联合国毒品和犯罪问题办事处采取的行动

A. 非法作物全球监测

6. 《行动计划》要求非法作物产区的政府建立起非法作物监测机制。该计划还请国际社会以及联合国的有关机构特别是毒品和犯罪问题办事处为替代发展提供充分的财政和技术援助（S-20/4 E 号决议，第 10 和 23 段）。在其第 42/3 号决议中，麻醉药品委员会敦促各国政府为监测和核查非法作物而设计、制定和实施有效的国家机制，包括采用综合地面和空中调查、卫星监测和遥感手段的适当技术；另外还请毒品和犯罪问题办事处根据各国政府提供的关于非法作物种植的资料建立一个中央数据库和信息系统，并协助各国政府建立国家机制对毒品生产中使用的非法作物的种植情况进行监测和核查，同时为了执行该行动计划协助其建立管制非法作物种植的国际网络。

7. 根据这些请求，毒品和犯罪问题办事处发起了一个全球非法作物监测方案，自成立以来，该方案向非法古柯树和罂粟种植非常集中的重点国家派出了评价和方案编制工作团，亚洲国家是阿富汗、老挝人民民主共和国和缅甸，拉丁美洲国家是玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁。2003 年，办事处还为在摩洛哥进行一项大麻调查提供了支助。

8. 毒品和犯罪问题办事处的非法作物监测方案由一个全球支助项目和上述各国的七个国家项目组成。该方案着眼于发展和保持各国的非法作物种植监测系统，使之能够产生国际可比数据和标准以衡量实现 2008 年既定标准所取得的进展。在办事处的援助下建立起来的国家监测系统考虑到各国的具体情况并包括一个强有力的能力建设部分。办事处直接参与各国的监测系统，增加了调查活动的透明度和所公布结果的可信度。方案促进传播各国监测系统的最佳做法，并负责对所产生的数据进行质量控制。办事处努力不断地改进调查方法，以便纳入遥感技术和地理信息系统方面的先进做法。这种技术的使用还辅之以广泛的地面评价，以估算古柯树和罂粟的种植地点、范围和变化情况。通过实地工作还收集到产量、价格、成瘾和社会经济方面的数据。调查当中收集到的数据提供了关于非法药物生产区域及其居民独特而具体的情况，从而为政策制定以及方案开发和执行提供了基本资料。

9. 2003 和 2004 年，毒品和犯罪问题办事处与各国的对口机构合作，发布了阿富汗、玻利维亚、哥伦比亚、老挝人民民主共和国、摩洛哥、缅甸和秘鲁非法作物监测活动结果（这些报告可在办事处网址（www.unodc.org）上查到）。调查结果继续为国际社会提供关于世界主要毒品供应的更为准确的数据，从而可以以此衡量实现 2008 年根除毒品目标的进展情况，因此是办事处的《世界毒品问题报告》的基本资料来源。

10. 新的进展包括在摩洛哥实施由毒品和犯罪问题办事处提供支助的第一次大麻年度调查。另外，尽管阿富汗存在安全方面的困难，办事处还是加强了在阿富汗的监测活动，除进行年度阿片调查之外，还进行了种植农意图调查、年度迅速评价调查和月度阿片价格监测。通过与大不列颠及北爱尔兰联合王国格连菲尔德大学国家土地资源研究所协作，以阿富汗的监测活动为侧重点，在调查

方法上取得重要进展。另外，与维也纳自然资源和实用生命科学大学测量、遥感和大地信息研究所景观、空间和基础设施科学系签署了一项备忘录，从而使办事处能够利用其在遥感技术和地理信息系统方面的先进的专业知识。

11. 毒品和犯罪问题办事处加强了监测和技术支助能力。聘用了一个由三名驻外区域非法作物监测专家组成的小组，由其向阿富汗、安第斯分区域和东南亚的国家监测系统和调查工作提供直接和连续的专门知识和支助，另外还聘用了一名统计学家和一名遥感/地理信息系统专家，为每个国家项目提供专家意见。

12. 有些地区仍然需要注意。2003-2004 年哥伦比亚古柯树种植显著下降之后，仍需提供进一步援助以监测可能发生的转移到邻近国家的情形，特别是厄瓜多尔和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。老挝人民民主共和国和缅甸罂粟种植大规模减少之后，毒品和犯罪问题办事处亟需在其调查工作中对此种减少给有关社区的生活和生计带来的影响进行评价。改进社会经济方面的数据和了解应对战略，对保持迄今为止取得的减少非法作物种植的局面至关重要。根除阿富汗非法罂粟种植依然是一项重点工作，办事处将进一步协助进行监测作物方面的国家能力建设。为评价几个国家的古柯树和罂粟产量，办事处已经进行了实地研究，但估算方法尚需改进。另外，对这些调查采用的方法准则以及国际对比核查和验证程序也将继续完善。

13. 关于大麻，根据大会第 59/160 号决议，毒品和犯罪问题办事处已经开始进行大麻市场调查。估计这项市场调查将于 2005 年中期完成并将在此后发表结果。

B. 替代发展举措概览

1. 中亚、南亚和西南亚

14. 九十年代结束时，阿富汗不仅是世界上最穷的国家之一，而且也是非法阿片最大生产国，占 1999 年全球非法阿片产量的 79%。由于严格执行禁令，2001 年阿富汗的阿片产量降到约 185 吨，即相当于全球估计产量的 11%。但是，2002 年以后阿富汗的产量不断增加，现已再次占到全球罂粟生产的约四分之三。毒品和犯罪问题办事处 2004 年进行的阿富汗阿片调查表明，从 2003 年到 2004 年，罂粟种植增加了三分之二，达到前所未有的 131,000 公顷。气候恶劣和疾病流行使每公顷阿片产量下降，产出为 4,200 吨，（与 2003 年的 3,600 吨相比）2004 年增加了 17%。

15. 阿片经济价值 28 亿美元，现在约相当于 2003 年阿富汗国内生产总值（46 亿美元，只计算合法活动）的 60%。干鲜阿片价格呈下降趋势，但是，鲜阿片的出场价格仍然比九十年代后期的价格高出 2-3 倍。阿片价格下降，农民下个季度种植罂粟的热情就会减少。尽管如此，对农民来说，种罂粟仍然比种小麦的利润高出 12 倍多。

16. 由于经济条件不断恶化，特别是基本生活水平极为低下，农业结构单薄和产销体系简陋，再加上政局一直不稳定，在对罂粟的认识上形成一种看法，以

为在目前的情况下罂粟是一种能够产生足够的利润以满足阿富汗某些自给农基本需要的作物，这些自给农中有许多人是刚刚返回家园的难民，而且背了一身债。无论是限制阿富汗的阿片生产，还是制止从阿富汗供应海洛因，这两方面依然面临着重大挑战。一旦在阿富汗建立起有利的安全条件，阿富汗的形势就可替代发展工作取得成功提供机遇。首先，罂粟种植集中在该国的某些地域。第二，用于罂粟种植的可耕地只占 2.9%(在 1999 年这个最高收成年为 1.1%)。罂粟种植大部分是在灌溉地上进行的。第三，同全球的巨额利润相比，阿富汗从非法罂粟种植中获得的利润份额很小。阿富汗阿片制剂市场的美元价值超过 300 亿美元，而阿富汗贩毒者的收入加起来不过 22 亿美元，阿片种植农的收入加起来才 6 亿美元。

17. 2003 年毒品和犯罪问题办事处在楠格哈尔省（拉巴特和查帕哈尔）的两个主要罂粟种植区执行替代生计项目。这个项目为重修道路基础设施和 58 个当地灌溉计划即所谓的“Karezes”作出了贡献，从而为受影响的社区提供了就业和替代收入。对于那些依赖罂粟种植作为其主要收入来源的最脆弱的群体来说，这个项目设法在短期内减轻政府实行罂粟种植禁令和相应的铲除活动给他们带来的困难。2004 年，办事处发起了一个旨在支持巴达赫尚进行当中替代发展活动的项目，办法是帮助恢复基础设施和提供间歇式农活机会，包括对合法的间歇式农活收入机会进行可行性研究。这个项目与 Aga Khan 发展网络、联合国各项活动以及其他在该省开展活动的组织所进行的其他发展活动加以协调和补充。

18. 毒品和犯罪问题办事处还在编辑包括替代生计举措在内的缉毒活动捐助国数据库，以便促进协调和避免重叠。办事处计划将其主要精力放在替代生计活动协调、咨询服务和纳入主流上，使其归入双边捐助方对农村发展的投资框架。这些活动将涉及支持试点项目和确定最佳做法，并协助在受非法罂粟作物种植影响的农村地区开展活动的其他机构，使其适当考虑到药物管制方面的关切并将这些关切纳入其方案和项目。

2. 东南亚

19. 在东南亚，2004 年金三角地区非法罂粟种植减少到约 50,800 公顷，从 1991 年算起累计下降 76%，当时罂粟种植面积约为 210,400 公顷。从 2002 到 2004 年，罂粟种植减少 46.8%(从 95,452 公顷降至 50,800 公顷)。罂粟主要在老挝人民民主共和国和缅甸非法种植，在泰国和越南罂粟种植目前还比较少。

20. 毒品和犯罪问题办事处继续推动该区域各国交换替代发展的经验和最佳做法。办事处提供了替代发展方面的咨询和技术支助，并协助该区域国家的政府实施国家发展和脱贫战略，以便通过确定和宣传替代生计办法减少对非法罂粟种植在经济上的依赖性。

21. 2004 年缅甸政府/毒品和犯罪问题办事处阿片调查估计，非法罂粟种植面积约为 44,200 公顷，比 1996 年的高峰（163,000 公顷）减少 73%，比 2002 年的估计种植面积 81,400 公顷下降 46%，比 2003 年的估计种植面积 62,200 公顷下降 29%。根据这一调查，阿片产量估计约为 370 吨，比 2002 年的估计数字 828 吨

下降 55.3%。这一积极变化反映了该国政府和地方当局的管制工作已经取得成效，同时也部分地反映出不利的气候条件的影响。办事处的瓦邦项目为缅甸瓦邦特别区域孟包区的替代发展和粮食安全提供直接支助。为了涵盖哥冈和瓦邦这两个区域建立了伙伴关系（哥冈和瓦邦倡议）（KOWI），联合国各实体、国际和国内非政府组织以及日本国际合作厅都在这个伙伴关系的范围内协调工作。KOWI 伙伴机构协调地面援助活动，分享数据，并在可行的情况下相互提供后勤援助。办事处正在利用其长期以来在掸邦偏远和交通不便地区开展活动的经验帮助新的合作伙伴参与进来。在中央政府一级，办事处还为发展本国能力提供援助，使其能够制定、准备、执行和监测各种铲除非法罂粟种植和减少阿片吸食的项目。

22. 毒品和犯罪问题办事处协助老挝人民民主共和国政府制定了一个根除阿片计划。该国政府在办事处的支持下对非法罂粟种植和吸食阿片的范围进行了年度调查。办事处还协助加强该国政府的调查能力。2004 年阿片调查估计，2004 年初种植面积为 6,600 公顷，六年累计下降 75%，比 2003 年估计种植面积 12,000 公顷下降 45%。2004 年阿片产量估计约为 43 吨，比 2003 年的估计数字 120 吨下降 64%。在六个素来种植罂粟的省，办事处向其中四个省的替代发展方案提供了直接支助，对其余两个省也已制定了类似的计划，侧重点是某些最贫困的地区。所有替代发展项目都包括减少药物需求的内容，将预防和减少阿片成瘾纳入健康和教育方案并采取了基于社区的治疗和康复办法。这些方案旨在为现在的或潜在的罂粟种植农提供替代收入来源，并通过采用强有力的参与性办法，改善粮食安全、保健和教育服务，以及采取后续执法措施等等，促进方案的可持续性。

23. 在越南，主要通过配合基于社区的发展规划加强负责提供必要服务的国家机构的能力，发展起一种有利于在阿片产区少数民族当中开展替代阿片收入和减少药物需求活动的可移植的方法。特别强调改善教育设施和加强官员和村民的能力，同时特别结合妇女在乡村中的地位适当考虑到性别方面的问题。另外还为加强基于社区的吸毒防治服务设施提供了援助。

3. 安第斯分区域

24. 自 1998 年以来，五年期间安第斯分区域（玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁）古柯树种植总面积下降 20%，到 2003 年降至 153,300 公顷，是 14 年当中的最低水平。

25. 在第二次两年期合并报告（E/CN.7/2003/2 和 Add.1-6）中，向委员会通报了办事处为协助安第斯国家实现替代发展目标而提供的援助。1998-2003 年期间，办事处工作的重点是利用现成的市场搞活农产企业，以及经济作物和粮食作物生产、纸浆木材和牲畜。主要关切的问题是现有农民组织的现代化管理，促进采用有竞争性的商业做法，协助推销替代发展的产品，倡导注重性别的规划方法和环境保护。以下简要补充说明自 2003 年以来玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁替代发展项目的情况。

26. 2003 年玻利维亚政府/毒品和犯罪问题办事处古柯调查估计, 2003 年的种植面积 23,600 公顷, 比九十年代中期的估计水平减少一半。办事处与玻利维亚政府一道, 在联合国粮食及农业组织(粮农组织)和国际劳工组织的配合下, 继续开展并扩大其在森林管理、农业林业、职业培训和微型企业发展方面的活动。过去两年当中, 无论是受益家庭还是干预地区的数目都大大增加。在科恰班巴热带地区取得积极经验的基础上, 2003 年在拉巴斯的 Yungas 开展了农业林业活动。今天, 几个土著人地区和卡拉斯科国家公园已经受益于办事处提供的促进可持续生计方面的援助。2004 年, 按照无害生态的森林管理规划和农业林业方法管理其土地的受益家庭的数目已经达到 7,500 户, 目前已纳入森林管理范围的面积已达 173,000 公顷。还有 7,600 公顷的土地按照农业林业耕作方法种上了经济作物和粮食作物。2003 年, 在科恰班巴热带地区, 在该项目的促进下林业产品和农业作物的市场价值达到 480 万美元。一个职业培训方案继续支持年轻人学习和掌握各种技能, 包括机械、电力、食品加工、作物收割和包装、计算机技能和企业管理。自 2000 年以来举办了大约 600 个培训班, 有 14,800 人参加, 同时还为创办 133 家微型企业雇用 765 人提供了支助。

27. 2003 年哥伦比亚政府/毒品和犯罪问题办事处古柯调查估计, 古柯树种植面积为 86,000 公顷, 与 2002 年的估计数字 102,000 公顷相比减少了 16%, 是自 2000 年以来连续第三年下降, 2000 年的种植面积为 163,300 公顷。根据哥伦比亚 2002-2006 年国家发展规划以及替代发展国家政策, 哥伦比亚政府以重新造林和农业生产项目为基础制定了一项铲除非法作物战略。重新造林方案旨在恢复和保护被非法经济破坏的生态系统。为此, 办事处为梅塔和卡克塔的六个农民组织提供了援助, 受益家庭 1,200 户, 同时还提供了技术和市场营销方面的援助。2004 年, 办事处扩大了技术援助范围, 以便让圣玛尔塔国家公园(马格达莱纳)内华达山脉地区的土著社区参与进来。在纳里尼奥, 办事处与粮农组织合作, 2003 年开始执行一个项目, 为在太平洋沿岸定居的小古柯种植农提供合法的替代收入来源。这个项目使 425 户家庭受益, 采用的生产方法侧重于森林资源的合理使用、保护生物多样性和维护文化传统。自 2002 年以来, 成功地实施了与一家主要超市连锁店达成的协议, 由其向办事处所支助的农民组织提供优惠商业条件。

28. 2003 年秘鲁政府/毒品和犯罪问题办事处古柯调查表明, 自九十年代初期开始的古柯树种植下降趋势仍在继续。1998 年古柯树种植面积为 51,000 公顷, 2003 年估计为 44,200 公顷, 比 2002 年的估计数 46,700 公顷又下降 5.4%。在秘鲁, 由办事处协助的替代发展项目深入到八个古柯种植区的 21 个农民组织, 7,356 个农户受益。办事处在秘鲁政府的法律和行动框架范围内与其他捐助方一道开展工作, 提供了涉面广泛的农业推广服务和经销支助服务, 以及设备和基础设施。所推销的主要产品是棕榈油、风味咖啡、有机可可粉、棕榈心、热带水果、橡胶和牛肉。在早期阶段、办事处协助农民组织与超级市场、公平贸易组织和跨国公司签定多年期销售合同。棕榈油、咖啡和可可都在搞活合法务农经济和促使人们放弃古柯树种植方面成功地发挥了作用。最近, 办事处开始与该国政府一道致力于早先因古柯树种植而退化的土地的环境恢复工作, 并实施一些旨在采用农业林业方法以及合法利用森林资源的项目。为了保证有活力的农民企业在非法作物种植区具有商业上的可持续性和移植成功, 办事处积极促

进在其项目与包括政府和地方当局、双边捐助机构和私人部门在内的其他实体之间采用费用分担和其他合作伙伴安排。

4. 非洲

29. 2003 年，摩洛哥政府与毒品和犯罪问题办事处合作，进行了第一次大麻调查以评估里弗大麻种植的范围和数量。估计 2003 年所调查的五省内大麻种植总面积约为 134,000 公顷（14,000 平方公里）。2003 年，在大麻产区，发现 75% 的村庄和 96,600 个农场生产大麻。这相当于所调查地区农场总数的 66%。2004 年进行了第二次大麻调查，将于 2005 年上半年公布调查结果。毒品和犯罪问题办事处目前正在支持摩洛哥政府制定一项打击国内非法药物和有组织犯罪的行动计划。

30. 为支持该行动计划，预计毒品和犯罪问题办事处将通过 Agence pour la promotion et le développement économique et social des préfectures et provinces du nord du royaume (APDN)，协助摩洛哥政府制定一项铲除该国境内大麻种植的全面战略。

31. 该行动计划拟作出基础广泛的发展努力，力求加强基础设施、提供替代生计和铲除大麻种植。APDN 通过先前捐助者的支助和摩洛哥政府的资助，对该行动计划投入巨资。毒品和犯罪问题办事处预计将在监测、协调该战略和行动计划的实施以及开展药物管制领域的项目活动方面继续发挥作用。

三. 各国政府采取的行动

32. 第三个两年期报告调查表第六部分涉及行动计划，收到各国的答复 90 条，相比之下，第二个报告期（2000-2002 年）收到 112 条，但仍比第一个报告期（1998-2000 年）收到的答复增加了一倍多。从答复的地域分布情况来看，第二和第三个报告期基本保持不变（非洲，19%；美洲，19%；亚洲，28%；欧洲，32%；大洋洲，2%）。总共有 70 个国家在第二和第三个报告期均对两年期报告调查表作出了答复。

33. 虽然在第二和第三个报告期间收到的答复数量减少是一种不好的趋势，但收到了来自其境内存在非法古柯树种植的所有主要国家、其境内发生非法罂粟种植的多数国家以及制定了替代发展方案的国家的答复。第一次收到阿富汗对调查表的答复，但一些在第二个报告期作出汇报的重要国家（巴基斯坦和泰国）在 2004 年没有提交答复。其他一些受非法罂粟种植影响的国家（哥伦比亚、老挝人民民主共和国、墨西哥、缅甸和越南）和受非法古柯树种植影响的国家（玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁）报告了关于采取措施促进替代发展以及减少和铲除非法罂粟种植的情况。

A. 包括替代发展、根除非法作物和其他执行措施在内的国家计划或方案

34. 总共有 37 个国家政府在其答复中表明它们制定有减少和铲除非法作物种植的国家计划或方案。其中，32 个国家说明它们的方案或计划涉及大麻，19 个国家的方案或计划涉及罂粟，并有 7 个涉及古柯树。自第二个报告期以来，报告拥有此类计划或方案的国家的比例仍为 41%，没有变化。许多国家（39%）报告说没有此类计划，而其他一些国家表示不存在非法作物种植或种植的数量不足以需要替代发展方案，并表示通过经常性的执法措施来处理这个问题。因此，没有这方面的计划或方案在多数情况下反映出在国家一级不存在这种问题或这种问题不严重，而不是不采取行动。有两个没有受非法罂粟或古柯树种植影响的国家报告说，它们的国家药物管制战略是通过提供技术援助和禁止供应来实施替代发展。

35. 更多国家（43 个，占答复国的 48%，这一比例自第二个报告期以来保持不变）指出，它们的国家计划包括分别针对非法种植罂粟（21 个国家）、古柯树（6 个国家）和大麻（38 个国家）的根除非法作物和其他执法措施。

B. 国际合作

36. 在第三个报告期，有 18 个国家（占答复国的 20%）报告说它们在双边、区域或多边基础上，通过实施替代发展方案向其他国家提供了援助。与在第二个报告期报告这样做的 30 个国家政府（占答复国的 27%）相比，无论从绝对数目还是从相对比例来说，这一结果都是令人沮丧的。总共有 10 个国家（占答复国的 11%）报告说在实施替代发展方案方面得到援助，有 12 个国家（占答复国的 13%）在根除非法作物方案方面得到援助，这些比例自第二个报告期以来保持不变。

37. 许多国家具体提到为支持替代发展方案提供的双边和多边援助，同时有少数国家指出它们在发现非法作物种植的地区为受影响的国家提供了发展援助，然而它们的方案是补充性的，而不是旨在直接铲除非法作物。澳大利亚、加拿大、丹麦、芬兰、德国、意大利、日本、荷兰和联合王国提供了关于其技术合作方案的补充信息。从答复中看出，阿富汗似乎是技术合作援助的主要关注点。

38. 澳大利亚报告说，与中国、老挝人民民主共和国、泰国和越南国家政府一道，通过毒品和犯罪问题办事处的一个项目对在东亚实施替代发展方案提供了支助，并且还为阿富汗非法作物的取代提供了双边援助。德国报告说，它为玻利维亚、哥伦比亚、老挝人民民主共和国和秘鲁的替代发展方案以及毒品和犯罪问题办事处在阿富汗、缅甸和越南的方案提供了双边援助。意大利报告说，它支助了毒品和犯罪问题办事处在阿富汗、玻利维亚、哥伦比亚、老挝人民民主共和国、缅甸和秘鲁开展的替代发展活动，并且还通过与粮农组织和开发计划署共同实施农村发展方案，为阿富汗和秘鲁的双边项目提供了支助。

39. 其他一些国家报告了对替代发展方案提供的援助。智利报告说，它通过其双边合作方案，特别在培训领域提供援助。哥伦比亚报告说，它开展了区域和

多边合作活动，特别涉及交流信息和经验。埃及报告说，与邻国交流农业方面的信息以支持替代发展项目。尼日利亚报告说，它通过对其他西非国家的人员提供培训，在情报交换和查明非法种植园的手段方面提供援助。乌干达报告说，提供了关于非法种植大麻的情报并出人出力参与了特别是在肯尼亚、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国根除非法大麻种植的联合行动。菲律宾也报告提供了技术援助。

C. 替代发展和铲除非法药物作物的供资和筹资

40. 在第三个报告期作出答复的国家中，一些国家报告了为争取对替代发展和铲除非法作物方案的国际支助所作的努力。然而，大多数提供这方面信息的国家指出这些方案几乎完全是由国内资源供资。只有少数几个国家提供了关于为替代发展和/或铲除非法作物措施的供资来源的信息。玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、尼日利亚和秘鲁提供的信息表明，它们收到支助此类方案的双边和/或多边资源，从秘鲁的 96%到玻利维亚的 83%、哥伦比亚的 66%和尼日利亚的 1%不等。缅甸报告说得到了毒品和犯罪问题办事处提供的外部援助。

41. 总共有 11 个国家报告说与国际金融机构和/或区域开发银行商谈为替代发展和铲除非法作物方案提供资助事宜，但只有 4 个国家（哥伦比亚、厄瓜多尔、老挝人民民主共和国和越南）表示在这方面已取得积极的结果。

D. 机构建设、社区支持和其他支助活动

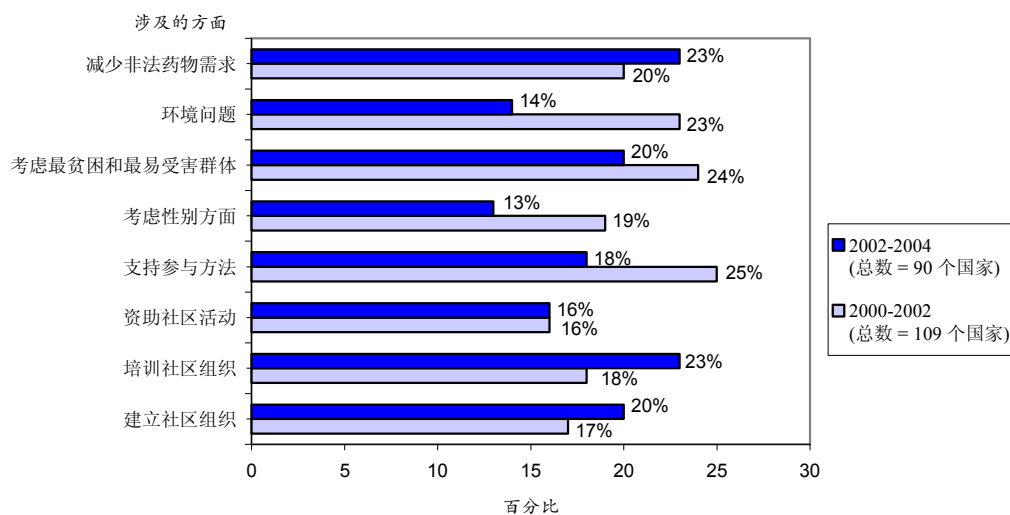
42. 总共有 24 个国家（占答复国的 27%）表明它们拥有必要的专门知识来实施替代发展方案，相比之下，在第二个报告期有 35 个国家（占答复国的 32%）作出这样的答复。¹

43. 有 51 个国家对关于通过实施替代发展和/或铲除非法作物方案，支持地方和区域一级的机构建设和广泛开展社区活动的问题作出了积极的答复。也有 16 个国家（占答复国的 18%）报告说它们的替代发展方案规定了参与办法，而其他一些国家表示它们考虑到性别、最贫困和最易受害群体、环境问题和减少非法药物需求的各项措施。图三列示了对在第二和第三个报告期所作答复的比较。

44. 总共有 24 个国家政府（占答复国的 27%）确认资金拮据是实施替代发展方案的一系列障碍中最为突出的障碍。分别有 16、14 和 12 个国家提出以下困难：缺少支助机构、缺乏技术专长和协调不足问题。尽管这些数字仍然较高，但反映出比 2002 年的情况有了显著改进，2002 年列举出这些障碍的国家的相应数目分别为 43、17、26 和 16 个。如果考虑在第二和第三个报告期都作出答复的 70 个国家组，似乎遇到困难的国家数目略有减少（见图四）。

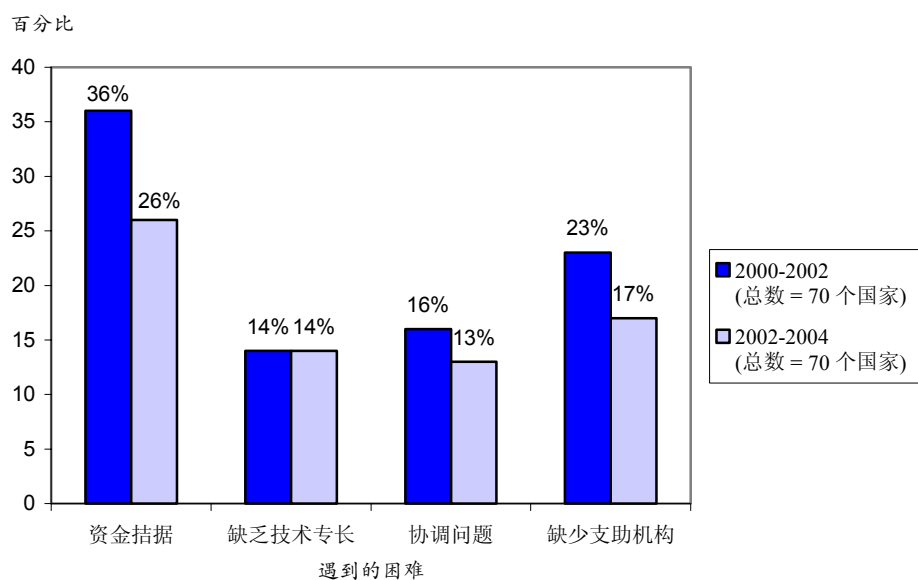
图三

第二和第三个报告期就替代发展和/或铲除非法作物方案所涉重要方面作出答复的国家的百分比比较



图四

第二和第三个报告期就实施替代发展方案遇到的困难作出答复的国家的百分比比较



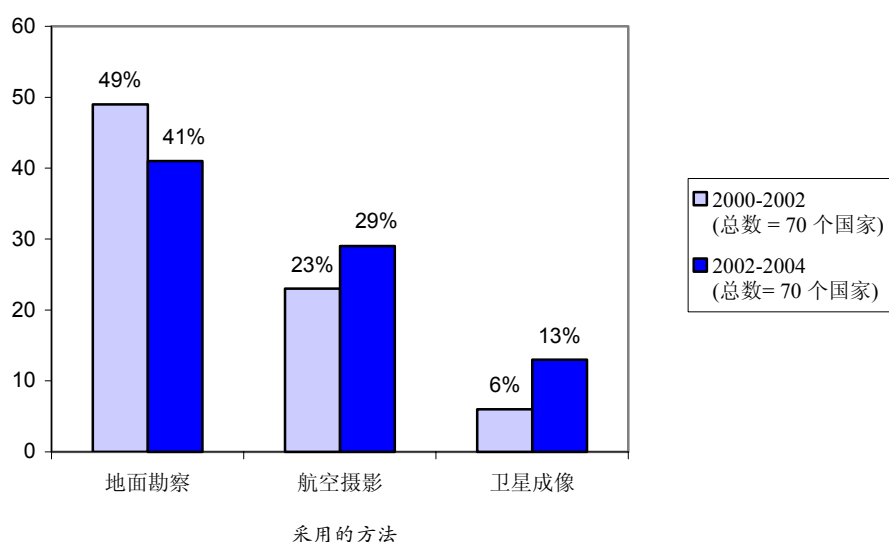
E. 替代发展和非法药用作物铲除方案的监测和信息交流

45. 各国政府继续更加注意对非法作物种植的监测。关于采用的方法，41个国家报告说采用地面勘察，24个国家采用航空摄影，11个国家采用卫星图像。与第二个报告期的答复相比，似乎有更大比例的国家采用各种勘察方法来监测非法作物种植。图五列示了在第二和第三个报告期均作出答复的70个国家在这方面提供的数据的比较。

图五

第二和第三个报告期就监测非法作物种植所采用的方法作出答复的国家的百分比比较

作出答复的
国家的百分比



46. 最为经常提及的其他监测非法作物种植的信息来源是举报人，提到九次，而对前视红外线探测、地面实况辨识、能源公司报告、来自住房协会的信息、其他调查以及资产持有情况，分别提到一次。

47. 在国家、区域和国际各级交流信息仍然是各国政府的一项重要活动，在第二和第三个报告期作出答复的国家中，有50%报告说已这样做。

48. 总共有22个国家政府（24%）表明它们拥有监测和评价替代发展和铲除非法作物方案在质量和数量上的影响的制度，与此相比，2000-2002年报告期的这一比例为22%。总共有28个国家（31%）作出否定的答复，并有40个国家政府（44%）没有答复这个问题。这些国家明显缺乏监测制度不应被视为表明未采取行动，而是在多数情况下，这些国家境内不存在或很少发生非法作物种植，

可能以其他方式来处理这个问题。有六个国家政府提到没有建立此种制度是由于下述一种或多种原因：缺乏专门知识、资源和/或设备。

49. 在拥有监测和评价制度的国家中，²有 12 个国家还提供了关于用以衡量替代发展和铲除非法作物方案的影响的指标的信息。这些国家提到各种指标，其中包括非法和合法作物种植总面积的变化（提及 13 次），缉获的数量（6 次）和逮捕的人数（3 次），而关于生活条件的改变、对非法作物的依赖以及农民对种植非法作物的态度的改变各提到两次。还采用了有关合法与非法经济之间的比率、受益者人数、享有服务、环境影响、机构建设、开展的行动次数、缉获作物的数量和种类、没收的财产、寻求康复服务的人数和失业率等其他指标。一个报告提供技术援助的国家（德国）还报告说监测和评价是其方案的一个组成部分，并设计了一些考虑性别观点的指标。

50. 有 29 个国家政府（占答复国的 32%）报告说它们定期评估其执法和替代发展措施的影响，与此相比，第二个报告期的这一比例为 30%。总共有 36 个国家政府报告说正在采取执法措施来控制非法作物种植和补充替代发展方案。几乎所有这些国家都报告说，非法作物种植要予以铲除，有关部门进行定期监测和监视，以便一经发现即予以摧毁，并稽查和取缔非法贩运活动。两个国家指出它们开展了喷洒非法作物的行动。哥伦比亚报告说，多年来，喷洒非法作物已成为其国家计划的一部分，并说为最大限度地减少社会影响和环境损害设计了这类行动。

F. 加强替代发展的经济方面

51. 许多国家提供了关于正在开展或计划开展的、旨在加强替代发展的经济方面的活动的信息。

52. 在非洲区域，尼日利亚报告说采取了许多举措，如实施提高认识方案、寻求公司对促进社区参与和创造就业方案的举措提供支助，以及制定合作计划，为所有以种植非法作物为生的人提供替代生计。斯威士兰报告说，鼓励从事非法作物种植的农民种植替代作物。多哥正在开展替代创收活动。

53. 在美洲，玻利维亚报告说，其关于打击非法毒品贩运的 2004-2008 年新的综合战略旨在巩固、扩大替代发展生产活动并使之多样化，建立面向市场的生产链以支持农业原材料转变为产品并促进完善的市场准入。哥伦比亚报告说，它推动以下方面的努力：加强机构在替代发展方面的形象、设计一种替代发展商标和森林认证方案。厄瓜多尔报告说，它在其北部边境地区实施了两个创收项目，目的在于通过提升现有或潜在的市场能力，提高产品的竞争力和价值，实现北部边境社区就业人员收入的增长。秘鲁指出，在一个综合生产链基础上实施替代发展生产项目，需要事先批准一项企业计划，该计划在确定目标市场的基础上制定销量。巴拉圭对生产者组织提供支助并促进机构间协调。

54. 在亚洲，菲律宾报告说，制定了关于土地改革的一揽子计划和加强教育与提高认识方案。越南正在研究引进质量较高和易于销售的替代产品并在投入、基础设施和发展服务方面对农民提供支助。

四. 结论和建议

55. 受非法罂粟和古柯树种植影响的主要国家在铲除非法作物和实施替代发展方案方面继续取得重大进展。阿富汗是这一积极趋势中的唯一例外。
56. 与上一个报告期所作的答复相比，第三个报告期的答复表明在支持替代发展和铲除非法作物方案的多边资源流动方面呈现下降趋势，这似乎在某种程度上被双边合作的相应增长所弥补。
57. 尽管报告在实施替代发展方案方面遇到资金拮据、缺少支助机构、技术专长和协调问题等障碍的国家比例有所下降，但许多国家仍遇到这些方面的问题。需要更多、更有针对性的技术合作援助，包括在能力建设领域，以使受援国政府能够适当处理有关方案协调的问题。
58. 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。阿富汗就是一个很好的例子，因为它需要应对重建、发展和铲除非法作物等方面的巨大挑战。非法大麻种植的管制也需要国际社会的进一步和持续的关注。
59. 国际社会必须加倍努力，结合根除非法作物和实施替代发展方案把相关的药物管制问题纳入受影响国家的社会经济和发展政策与方案以及多边和区域发展机构和金融机构的发展援助框架。
60. 在实施替代发展方案方面具有专长的国家、国际组织和其他实体尤其要作出进一步的努力，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。替代发展活动必须长期坚持下去。不存在什么“又快又灵”的办法。经过长期努力成功地根除非法作物之后必须持续地实施社会经济发展方案，以防止非法作物死灰复燃和/或异地种植。
61. 国际社会和受非法作物种植影响的国家应更多地注意采取措施防止非法作物重新种植并避免它们异地种植，包括防止其转移到生态系统脆弱和土著居民的土地上。
62. 需要进一步提供支助以继续进行国家作物监测和提高这方面能力并完善作物监测方法以应对不断变化的非法作物种植形势，包括地面安全状况的变化、根除活动以及非法种植泛滥到新的地区。
63. 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实施替代发展干预办法的地区进行评价。不存在这种可能性的地区不应当作为替代发展的目标，在这种情况下应考虑采取适当的根除非法作物措施。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。
64. 牢记《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，³在制定新的替代发展方案时应当考虑到最近的替代发展活动在林业管理和农业林业领域所取得的成功。

65. 国际社会应当考虑提供进一步的技术和资金援助，促进发展和建立对替代发展和铲除非法作物方案的影响进行定性和定量监测和评价的制度。

注

¹ 比较第二和第三个报告期均作出答复的 70 个国家：2002 年，24 个国家表明它们拥有实施替代发展方案的技术专长，2004 年反而只有 21 个国家。

² 提供信息的国家是阿富汗、玻利维亚、哥伦比亚、德国、危地马拉、墨西哥、尼日利亚、秘鲁、菲律宾、俄罗斯联邦、南非、特立尼达和多巴哥以及乌兹别克斯坦。

³ 《联合国环境和发展会议报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》（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 1，附件二。
