

20 May 2008
Chinese
Original: English

开展国际合作根除非法药用作物和
促进替代发展问题不限成员名额
政府间专家工作组
2008年7月2日至4日，维也纳

会员国在实现大会第二十届特别会议所设目标和指标上取得的
成果、限制因素、所遇到的问题和前进方向：开展国际合作
根除非法药用作物和促进替代发展

秘书处的说明

摘要

本说明是根据麻醉药品委员会第 51/4 号决议编写的，其中麻委会尤其决定，设立一个不限成员名额的政府间专家工作组，以协调一致的方式讨论以下专题，这些问题与大会第二十届特别会议通过的行动计划、宣言和措施的主题相一致：(a)减少药物需求；(b)减少供应（制造和贩运）；(c)打击洗钱并促进开展司法合作；(d)开展国际合作根除非法药用作物和促进替代发展；(e)管制前体和苯丙胺类兴奋剂。

开展国际合作根除非法药用作物和促进替代发展问题不限成员名额政府间专家工作组将讨论会员国在实现大会第二十届特别会议所设目标和指标上取得的成果、在开展国际合作根除非法药用作物和促进替代发展方面的限制因素、所遇到的问题及今后的前进方向。将把工作组的结论和建议转交麻委会闭会期间的会议，为起草麻委会第五十二届会议高级别部分会议成果文件提供素材。



一. 导言

1. 在大会第二十届特别会议上，会员国通过了《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 S-20/4 E），其中指明了会员国在解决非法药用作物种植问题上应当考虑的五个方面：

- (a) 必须采用平衡兼顾的方式处理大量非法种植问题；
- (b) 加强在替代发展方面的国际合作；
- (c) 在替代发展上采取经过改进的和具有创新性的做法；
- (d) 加强监测、评价和信息交流；
- (e) 需要在管制非法作物上开展执法工作。

二. 在开展国际合作根除非法药用作物和促进替代发展上取得的重大可衡量结果

2. 自大会第二十届特别会议以来的十年内，非法种植罂粟和古柯树的趋势相对平稳。老挝人民民主共和国、缅甸和泰国的罂粟种植总量从 1998 年估计为 157,900 公顷减至 2007 年的 29,400 公顷，九年内减少了 81%。这一减少显然为阿富汗种植的增加所抵消，但在阿富汗，2008 年的种植也出现平稳甚至略有下降的迹象。

3. 1998 至 2006 年期间，玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁等安第斯国家古柯树非法种植总面积减少了 18%，从 190,800 公顷降至 156,900 公顷。

4. 最近的估计指出，2005 年大麻药草的产量约为 42,000 吨，这表明，大麻植物的种植趋于稳定，甚至有可能出现小幅下降趋势。

5. 在 1998 年这一基线年之后的时期内，会员国拟定并改进了国家计划和战略，以打击非法药用作物的种植，包括替代发展、根除和其他禁毒执法活动。

6. 对最近十年的分析表明，还在计划和方案方面取得了进展，包括性别考虑、参与做法和环境保护等关键问题。

7. 对拉丁美洲国别方案的分析表明，替代发展干预措施的范围更为全面，目前将重点放在了增加价值、营销和提供其他服务上。替代发展干预措施还对环境更为友善，着力于有机生产，在可持续资源管理的框架内以农用林业为重点。

8. 替代发展干预措施和非法药用作物的种植之间存在相互交织的关系，在提高对这方面的认识上取得了一些进展。举例说，世界银行已经正式着手处理非法罂粟种植问题，并且认识到这类种植对阿富汗的小农和国家发展产生的消极影响。

9. 有些会员国摆脱了对国际合作和外来资源的依赖，转而利用本国资源为替代发展筹集资金。尽管这不是一条通例，但已被视为是一个积极的新态势。

10. 地基和空基监测技术有所改进，如今为设计、执行和监测替代发展与非法药用作物减少活动提供了有益的信息。联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）与各国政府在这一领域的协调已经证明取得了成功。

三. 限制因素和问题

11. 2006 年，全球可卡因产量估计为 984 吨，比 1998 年增加了 19%。这一趋势应当归因于古柯树种植技术的改进，例如引进了高产品种并增加了每公顷的种植数目。

12. 虽然某些会员国在对非法药用作物的监测上取得了成功，但仍然缺乏据以了解大麻种植情况的有效的监测技术，开展这项工作的资源也不够。

13. 关于平衡兼顾做法的重要性，一些干预措施的先后顺序仍然不对，在将努力和资源放在根除工作的同时没有适当顾到生计问题。

14. 资金拮据使得替代发展方案仍然难以为继，只有几个国家有能力在本国预算中拨出资源，或争取捐助方和国际金融界提供长期支持。显然，在国家 and 国际层面上，对替代发展的政治和资金承诺都不够。

15. 减贫战略文件和国别援助战略均未顾及非法药用作物种植及其对国家发展的影响，这仍然是一个严重问题，阻碍了将资源拨给替代发展并扩大其覆盖范围。

16. 替代发展援助范围有限，仅仅覆盖了安第斯分区域 23% 的农民和亚洲 5% 的农民。

17. 有些会员国的药物管制法律含糊不清或模棱两可，这给设计、宣传和执行替代发展与减少非法药用作物活动造成种种困难。

18. 高关税、国家补贴和保护主义政策等贸易壁垒影响了替代发展方案以及由这些方案产生的产品的营销和贸易取得成功。

19. 捐助政策和捐助方案过于僵化加剧了会员国在试图执行协调机制或积极主动地解决紧迫问题上遇到的困难。

20. 在安第斯国家，古柯种植者将缺乏自主独立的稳定市场连同破旧的公路、缺乏信贷和农用工业确定为影响实现替代发展的一个主要障碍。在东南亚，除了许多同样问题外，族裔传统始终是一个至为重要的问题，关键是能否进入本国主流社会并利用其服务。

21. 由于使用刀耕火种的种植方法清理森林、滥用除草剂和杀虫剂、对森林资源过度利用并将废弃物（前体化学品）倒入河流等活动，非法药用作物种植和毒品生产对环境继续造成不利后果。所造成的危害不仅威胁到动植物群，而且还加剧了今后执行生产力项目上遇到的困难。

四. 前进方向：开展国际合作根除非法药用作物和促进替代发展

A. 给会员国的建议

22. 开展国际合作根除非法药用作物和促进替代发展问题不限成员名额政府间专家工作组似宜考虑由会员国采取行动落实以下拟议建议：

- (a) 便利公共部门和私营部门筹资，确保在非法作物种植区有系统地不间断执行乡村发展干预措施；
- (b) 确保把大麻问题列入今后的任何行动计划或宣言；
- (c) 全面研究、认识发展与安全之间的联系，承认两者相得益彰；
- (d) 确定非法药用作物种植农的替代发展方案覆盖率达到 50% 的目标；
- (e) 确保以综合做法确定市场需求、生产援助以及货物享有价格公平的稳定可靠市场；向外寻求国际市场之前首先对国内市场展开评估；
- (f) 借助一系列指示数监测进展情况，不仅包括非法药用作物生产估计数，而且包括使用人文发展指示数评估干预措施对主要利害关系者的社会和经济影响；
- (g) 确保政策和方法的前后一致以及参与方案拟定和执行工作的所有利害关系者之间持续的资源流动，利害关系者包括政府各部，地方政府和民间团体组织；
- (h) 采取整合做法，为非法药用作物种植区的社会、经济和私营部门发展提供支助；
- (i) 确保当地社区和民间团体的价值观、传统和习俗在国家政策与法律中得到反映；
- (j) 把旨在减少对非法药用作物种植依赖性的支助工作纳入国家发展政策战略目标（如，减贫战略文件、国别援助战略）；
- (k) 在广泛种植非法药用作物的国家确定国家农业发展预算对替代发展的拨款达到 10% 的目标。

B. 给国际机构的建议

23. 工作组似宜考虑由国际机构采取行动落实以下拟议建议：

- (a) 承认发展援助是一项长期的事业，必须向各类方案提供充足的资金，使其有充分的时间产生影响；
- (b) 把禁毒和替代发展工作摆在范围更广的发展议程的主要位置。发展界，尤其是国际金融机构，必须把禁毒工作纳入其范围更广的发展议程；各禁毒机构必须把发展工作纳入其计划和战略；
- (c) 考虑采取积极主动的发展措施或预防性替代发展措施，承认气球效应

是对短期、有限发展观的一种自然反应；

- (d) 为执行有效方案而商定共同做法并对本国境内各部门方案加以协调；
- (e) 确保在小农家庭采用可行和可持续的谋生手段以前不开展根除工作，而且干预措施必须有适当的先后顺序；
- (f) 不将减少非法药用作物种植作为发展援助的先决条件；
- (g) 提供长期、灵活的资金，辅之以扎实的部门做法；
- (h) 开创新的方法，为旨在减少对罂粟和古柯树依赖性的干预措施寻找新的资金来源（例如，气候变化筹资机制、千年挑战账户、债务转换安排）。

C. 给民间团体的建议

24. 工作组似宜考虑由民间团体采取行动落实以下建议：

- (a) 参与项目/投资周期各阶段的工作，寻求鼓励和授权，以便为政策拟定作出积极贡献；
 - (b) 力争在国内外协力合作，协助交流信息和发展能力，争取有更多的机会确保资金上的可持续性；
 - (c) 促进在多个不同利害关系者之间交流经验（包括在发展和禁毒活动方面），支持加强民间组织的能力。
-