



经济及社会理事会

Distr.: General
10 February 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 5(b) (iii)

非法药物贩运和供应：大会第二十届特别会议的
后续行动：开展国际合作根除非法药物作物和替
代发展行动计划

替代发展在药物管制和发展合作方面的作用

执行主任的报告**

一、 导言

1. 在麻醉药品委员会第四十五届会议上，委员会通过了关于替代发展在药物管制和发展合作方面的作用的第 45/14 号决议。在该决议中，委员会鼓励各国政府和多边组织考虑到把替代发展作为一项重要内容列入社会和经济发展计划的必要性，把药物管制确定为贯穿其政策所有部分的一个普遍问题。在同一项决议中，委员会呼吁联合国国际药物管制规划署和其他药物管制及发展机构、国际金融机构和区域开发银行，探索向替代发展方案（包括预防性替代发展）提供财政援助的新形式和采用新型筹资机制的可能性。委员会请联合国国际药物管制规划署执行主任就新型筹资机制的可能性以及使以发展为导向的药物管制机制加入国际发展努力主流的成果，向麻醉药品委员会第四十六届会议提出报告。本报

* E/CN.7/2003/1。

** 由于技术问题，本报告在 10 周规则要求的日期之后提交。

告就是应这一要求完成的。

2. 本报告的结构如下：将以发展为导向的药物管制机制纳入主流的成果在第二节中叙述，新型筹资机制的可能性在第三节中讨论。

二、将以发展为导向的药物管制机制纳入主流

3. 长期以来，替代发展战略和活动就是药物管制方案的一个组成部分，其规模和数量随实施的可行性和资源的可获性而变化。毒品和犯罪问题办事处的立场是替代发展必须被国际社会和联合国系统看作是可持续发展的一个组成部分。
4. 联合国毒品和犯罪问题办事处开展了试点项目；作为综合建议的一部分倡导和拟订替代发展干预措施；并且在毒品和犯罪问题办事处有可能这样做或具有相对优势的领域自己实施替代发展项目。对毒品和犯罪问题办事处来说，纳入主流工作中的另一个重要因素是确定替代发展“最佳”做法并宣传这些最佳做法，使它们成为主流可持续发展的一个组成部分。
5. 2002 年 12 月联合国毒品和犯罪问题办事处向成员国提出的题为《业务活动重点：中期指导方针》的文件，确认了将以发展为导向的药物管制机制纳入国际发展努力主流的重要性。替代发展的两个关键问题，即促进可持续发展和确定最佳做法是这些“业务活动重点”的关键因素。
6. 在 2002 年，联合国毒品和犯罪问题办事处继续宣传替代发展在药物管制中的重要作用以及它对可持续发展的重要价值。与联合国组织、国际筹资机构和非政府组织的代表组织了各种会议，并且毒品和犯罪问题办事处出席了 2002 年 6 月 10 日至 13 日在罗马举行的世界粮食首脑会议和 2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日在南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议在促进将药物管制方面的考虑纳入其他机构工作的主流的同时，毒品和犯罪问题办事处在去年在全系统倡议范围内执行 2000 年 9 月在大会千年首脑会议上通过的《联合国千年宣言》提供协调支持方面取得了进展。
7. 在国家一级，联合国发展援助框架（联发援框架）和驻地协调员机制有助于将毒品的内容纳入联合国议程并且促进了机构间合作。在实行替代发展的大多数国家，包括玻利维亚、哥伦比亚、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、秘鲁和越南，均在联发援框架中解决毒品问题。在所有三个安第斯国家都成立了替代发展专题小组。此外，在秘鲁，通过毒品和犯罪问题办事处参加有关“农村发展和粮食安全”、“土著社区-原住民”和“流离失所者”的小组，药物管制问题被纳入了大多数专题小组的日程。在玻利维亚，联发援框架与世界银行减贫战略文件（减贫战略文件）之间建立了明显的联系，这对于支持替代发展尤其重要。在老挝人民民主共和国，毒品和犯罪问题办事处将参与制订下一个减贫战略文件，以确保承认毒品作物种植与贫穷之间的联系以及解决这一问题的替代发展的作用。

8. 在玻利维亚，替代发展的规划和实施在国家替代发展计划的范围内进行，政府、毒品和犯罪问题办事处和其他双边捐赠者，如欧共体、美国国际开发署和西班牙都在为该计划作出贡献。在玻利维亚和哥伦比亚，毒品和犯罪问题办事处的活动促使将替代发展纳入国家、部门和市各级更广泛的规划和发展进程。在哥伦比亚，毒品和犯罪问题办事处正在支持哥伦比亚计划办公室的工作，在区域和地区的发展方案以及其他相关行动者，如非政府组织和私营部门之间建立联系。
9. 在销售替代产品方面，与私营部门、基金会和公司实体的伙伴关系促进了分担替代发展的义务和分享其资源。在拉丁美洲，与连锁超市、跨国食品公司甚至航空公司签定了协议，目的是不但在本国销售咖啡、棕榈果和扁豆以及牛奶，而且还销往欧洲和美利坚合众国。在玻利维亚的查帕雷，私营部门作为木制品的客户和/或林业的参加者或作为两者也越来越多地参与进来。
10. 毒品和犯罪问题办事处设在阿富汗的办事处不是支持孤立的替代发展项目，而是正在协助政府协调各捐赠者和机构，以确保重建方案适当地把目标瞄准影响罂粟种植的因素及种植罂粟的地区。毒品和犯罪问题办事处的作用是确保向这些主动行动提供其在替代发展方面的经验、最佳做法和技术援助，并因此将替代发展方法纳入主流。作为迈向这一目标的第一步，毒品和犯罪问题办事处现正充当阿富汗农村复兴和开发部主持下的鸦片种植者替代生计工作组的秘书处。这个工作组包括好几个部、联合国机构和双边捐赠国的代表。
11. 在东亚区域一级，在联合国毒品和犯罪问题办事处的支持下，东南亚国家联盟（东盟）的政策制定者和中国共同决定促进建立一个合作网，将那些寻求在 2015 年之前实现一个无毒品的东盟的所有国家和区域决策机构联系起来。东南亚国家联盟与中国合作行动对付危险毒品（**ACCORD**）行动计划使得建立这样一个合作网成为可能。行动计划的四个支柱之一是：通过促进替代发展方案和社区参与根除毒品，来断绝非法药物的供应。成立了一个替代发展特别工作队来满足对相关的机构管理能力的需要，以便理解如何规划和管理所必需的综合方法。
12. 还是在亚洲，继 2001 年 11 月 27 日至 29 日在缅甸举行第十届亚洲开发银行分区域合作部长级会议之后，正在建立亚洲开发银行与毒品和犯罪问题办事处之间的伙伴方案。在东南亚国家联盟与中国合作行动对付危险毒品（**ACCORD**）行动计划的背景下，正在研究东亚的下述伙伴关系提议：（a）建立一个执行和监督 **ACCORD** 行动计划的进展的区域合作机制，（b）非法作物监督，以及（c）东亚的替代发展。
13. 在老挝人民民主共和国的国家根除鸦片战略的背景下，由毒品和犯罪问题办事处提供资金的方案促进单位与有关政府和捐赠者支持的发展活动保持了密切的联系与合作。与欧洲联盟、德国技术合作署、澳大利亚国际开发署、丹麦国际开发署、瑞典国际开发合作署和好几个非政府组织所实施的项目的协调会议处理与替代发展和政府的下述政策有关的问题：减贫；稳定刀耕火种的耕作；以及根除罂粟的

种植。在越南，毒品和犯罪问题办事处在奇山资助的替代发展项目成功地开发了目标地区，结果其他一些机构，如世界银行，最近都表示有兴趣在奇山和临近地区开展工作。

14. 在缅甸活动的联合国系统各组织选定了三个优先行动领域：艾滋病毒/艾滋病、非法药物和粮食安全。联合国国别小组签署了 2003-2007 年战略方案框架，作为联合国药物管制联合行动计划的基础。该框架与国际社会和邻国共享。作为这一战略的一部分并且在人道主义援助的背景下，毒品和犯罪问题办事处正寻求与其他发展组织结成战略联盟，以便尽可能全面解决当地人民所面临的问题。例如，在 2002 年，毒品和犯罪问题办事处成功地从日本政府资助的联合国人类安全基金中调出资金，用来解决东掸邦 Wa 地区的替代发展项目目标地区的粮食安全问题。

三、针对替代发展的新型筹资机制的可能性

15. 在联合国系统内，联合国毒品和犯罪问题办事处执行主任正在尽一切努力通过执行首长理事会，说服他的对话者将包括替代发展在内的药物管制问题纳入他们的国际、地区和专题议程。执行首长理事会包括 27 个成员组织，其中有联合国基金、方案，以及专门机构、世界贸易组织和布雷顿森林机构，由联合国秘书长主持工作。在政策层面作出这一努力的同时，毒品和犯罪问题办事处还参加联合国千年发展目标机制的一部分，尤其是减贫经济发展第 1 工作队，在该机构中，毒品和犯罪问题办事处努力让联合国系统的相关部门适当重视作为可持续发展的一个组成部分的替代发展问题。
16. 尽管毒品和犯罪问题办事处的几乎所有的主要捐赠者都支持作为非法药物管制的组成部分的替代发展，但他们在重点和对提供援助及执行的渠道的选择上各不相同。下面是对他们的观点的非正式审查：
 - (a) 一些重要的捐赠者指定将他们提供给毒品和犯罪问题办事处的援助的大部分用于替代发展；
 - (b) 其他捐赠者通过双边关系或通过其他国际机构和/或联合国机构或通过两者提供大量的财政和技术援助；
 - (c) 一个重要的捐赠者在全力支持替代发展的同时，更愿意利用它自己的援助人员或受援国的机构，在非政府组织的协助下，在这一领域直接资助和实施项目。该捐赠者认为其他发展援助机构应参与这一领域的活动，而毒品和犯罪问题办事处应专注于非法药物管制的其他方面；
 - (d) 另一个重要的捐赠者更愿意把重点放在降低需求上；
 - (e) 一些重要的捐赠者指出，替代发展是三方面战略的一个组成部分，另外两个方面是执法和根除，如果毒品和犯罪问题办事处要继续它在这一领域的行动，那么捐赠者要求毒品和犯罪问题办事处为全套计划作出可预见的长期承诺。

17. 2002 年 9 月，执行主任发出了一项倡议，目的在于说服国际金融机构关注药物管制及相关问题，作为它们的国家、区域和专题战略及干预行动的一个组成部分。在这一背景下，作为总体可持续发展的一部分的替代发展，应该是国际金融机构的一个关注重点。这一努力正在继续，并且一旦普通用途资金稳定在高于 2002 年中期的水平上，则这一努力将得到更多的关注，到那时，更多的时间和资源可以用于其他优先领域。
 18. 因此，尽管联合国毒品和犯罪问题办事处还没有为替代发展建立专门的筹资机制，但它确实有了旨在确保对替代发展给予更多的关注、支持和资金的创新办法。
 19. 毒品和犯罪问题办事处对于替代发展的支持将受到下列因素的积极影响：
 - (a) 一个稳定的和可预见的核心筹资基础；
 - (b) 对替代发展项目资金的长期承诺；
 - (c) 以及重要的发展和金融机构将替代发展纳入可持续发展政策和行动。
 20. 毒品和犯罪问题办事处将继续这些努力，并在第四十七届会议上向麻醉药品委员会报告所取得的进展。
-