联合国 E/CN.7/2008/2*

经济及社会理事会

Distr.: General
21 February 2008
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会
第五十一届会议
2008 年 3 月 10 日至 14 日，维也纳
临时议程**项目 3
专题辩论：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 年目标和指标方面所取得的进展

世界毒品问题

执行主任的第五期报告

摘要

联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任关于世界毒品问题的第五期报告表明，在过去 10 年中，各会员国在实施大会第二十届特别会议所确定的目标和指标方面取得了长足的进展，但在若干领域和区域中，各会员国尚未完全达到该届会议通过的《政治宣言》和有关的《行动计划》中商定的目标和指标。

全世界大多数答复国已经通过了均衡的综合性国家药物管制战略，并设立了中央协调机构指导国家药物管制政策，表明了对解决世界毒品问题的高度而持久的政治承诺。在药物滥用情况方面，所提供的信息表明，在全球一级，麻醉品消费量趋于稳定，在实行长期一贯的减少需求战略的国家，消费量普遍有所降低。大多数国家在制定国家减少需求战略、评估药物滥用问题和提供预防、治疗及恢复服务等方面取得了进展。

尽管在减少东南亚罂粟种植方面取得了很大进展，但由于阿富汗罂粟种植和非法鸦片生产增加而抵消。在玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁，1998 年到 2006 年间非法古柯树种植总面积有所下降，但这一时期由于作物产量上升，可卡因产量也

* 因技术原因重新印发。

** E/CN.7/2008/1。

V.07-89268 (C) GP 120208 120208

随之有所上升。联合国毒品和犯罪问题办公室所作的估计表明，近年来大麻药草的产量稳定，但大麻的总体药力有所增强。自 1998 年以来，各会员国制订并改进了国家计划和战略，以处理非法麻醉品作物种植问题，包括替代发展和根除措施。财政紧张仍然是替代发展方案难以持续的原因。

在司法合作方面也取得了重大进展。各项国际药物管制条约目前基本上得到了普遍遵守。自大会第二十届特别会议以来，涉及引渡、司法协助、控制下交付和执法合作的措施已经达到了很高的执行率。然而，尽管许多国家都有法律和程序框架，但在执行上仍有困难。

在《打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》的执行上也取得了进展，所采取的措施有：制定国家政策、查明和监视苯丙胺类兴奋剂的贩运和滥用、促进预防，以及打击前体挪用。尽管如此，仍需要作出巨大努力，增进对这一问题的了解，铲除生产苯丙胺类兴奋剂的秘密加工点，并预防对这些药物的滥用。

在大会第二十届特别会议以来的 10 年中，实行前体管制措施的国家所占的百分比大大上升。大多数报告国对 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》附表中所列的药物进行了管制，据指出，在国际合作领域也取得了重大成功。但是，充分的管制措施并未普遍确立，应当鼓励和支助各国实行最低限度的统一管制措施。

自 1998 年以来，实行打击洗钱措施的情况有所增加。大多数会员国将清洗毒品贩运所得定为刑事犯罪，并确立了有关的立法和措施打击与毒品有关的洗钱活动。

目录

		段次	页次
一.	导言	1	5
二.	麻醉药品委员会和大会采取的行动	2-5	5
三.	政府的行动	6-80	5
	A. 国家药物管制战略	13-20	8
	B. 减少毒品需求	21-30	12
	C. 根除非法麻醉品作物和促进替代发展	31-47	14
	D. 司法合作	48-55	17
	E. 苯丙胺类兴奋剂及其前体	56-63	18
	F. 前体管制	64-71	22
	G. 反洗钱	72-80	23
四.	结论和建议	81-91	25
表	调查表的答复率，按报告期划分		7
图			
一.	调查表的答复率，按次区域和报告期划分		7
二.	所有区域：建立国家药物管制基础设施，按报告期划分		9
三.	非洲和中东：建立国家药物管制基础设施，按次区域和报告期划分		9
四.	美洲：建立国家药物管制基础设施，按次区域和报告期划分		10
五.	亚洲和大洋洲：建立国家药物管制基础设施，按次区域和报告期划分		10
六.	欧洲：建立国家药物管制基础设施，按次区域和报告期划分		11
七.	所有区域：减少需求措施的实施情况，按干预领域、选定的报告期划分		13
八.	所有区域：有国家计划或方案用以减少和铲除非法麻醉品作物的种植，按计划种类和报告期划分		15
九.	所有区域：采取引渡方面的措施，按选定的报告期划分		17
十.	所有区域：《打击苯丙胺类兴奋剂及前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》的执行情况，按报告期划分		19
十一.	非洲和中东：《打击苯丙胺类兴奋剂及前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》的执行情况，按次区域和报告期划分		20

十二. 美洲：《打击苯丙胺类兴奋剂及前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》的执行情况，按次区域和报告期划分 20

十三. 亚洲和大洋洲：《打击苯丙胺类兴奋剂及前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》的执行情况，按次区域和报告期划分 21

十四. 欧洲：《打击苯丙胺类兴奋剂及前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》的执行情况，按次区域和报告期划分 21

十五. 所有区域：前体管制措施的遵守情况，按报告期划分 22

十六. 所有区域：对清洗贩毒和其他严重犯罪所得实行刑事定罪，按报告期划分 23

十七. 所有区域：在金融系统防止和侦查洗钱活动的措施的执行情况，按报告期划分 24

一. 导言

1. 大会在其第二十届特别会议上通过了：(a)《政治宣言》（S-20/2 号决议，附件）；(b)《减少毒品需求指导原则宣言》（S-20/3 号决议，附件）；以及(c)加强国际合作对付世界毒品问题的措施，其中包括：《打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》（S-20/4 A 号决议）；前体管制措施（S-20/4 B 号决议）；增进司法合作措施（S-20/4 C 号决议）；打击洗钱活动措施（S-20/4 D 号决议）；《开展国际合作根除非法麻醉品作物和促进替代发展行动计划》（S-20/4 E 号决议）。大会在其 1999 年 12 月 17 日第 54/132 号决议中通过了《实施减少毒品需求指导原则宣言的行动计划》。

二. 麻醉药品委员会和大会采取的行动

2. 在《政治宣言》中，大会请所有国家每两年向麻醉药品委员会提交一次报告，说明为实现第二十届特别会议所确定的 2003 年和 2008 年目标和指标所作的努力，并请麻委会分析这些报告，以加强对付世界毒品问题的合作努力。大会在其 2005 年 12 月 16 日的第 60/178 号决议、2006 年 12 月 20 日的第 61/183 号决议和 2007 年 12 月 18 日的第 62/176 号决议中，重申了会员国对落实特别会议成果及实现为 2003 年和 2008 年确定的目标所持的承诺。

3. 麻委会在其第 42/11 和 44/2 号决议中要求联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任在其关于世界毒品问题的两年期报告中，在对毒品问题各方面资料进行综合性、保密和平衡兼顾的处理的基础上，介绍各国政府在实现大会第二十届特别会议规定的目标和指标日期方面所做的努力，并提及各国政府在实现这些目标上遇到的困难。麻委会还要求该报告载列按区域排列的全球趋向资料并介绍大会第二十届特别会议通过的行动计划和措施。

4. 麻委会请会员国在 2007 年 6 月 30 日之前提交其对第五个报告期的调查表的答复。已在 2006 年 12 月 20 日将该两年期（2006-2007 年）的调查表发送会员国。2007 年 5 月 25 日和 7 月 16 日发出了催复通知。麻委会在闭会期间的工作中以及麻委会第五十届会议主席和秘书处都开展了积极的后续行动。2007 年 9 月 25 日举行的麻委会闭会期间会议，促请在截止日期前仍未交回填好的调查表的国家尽快交回，因为拖延提交答复会妨碍及时分发这份报告。截至 2007 年 6 月 30 日，有 23 个国家[1] 提交了对调查表的部分或全部答复。截至 2007 年 11

[1] 阿尔及利亚、奥地利、孟加拉国、白俄罗斯、比利时、不丹、捷克共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、厄立特里亚、芬兰、以色列、约旦、黎巴嫩、摩纳哥、秘鲁、卡塔尔、圣多美和普林西比、斯洛文尼亚、西班牙、阿拉伯叙利亚共和国和突尼斯。

月 6 日，共有 108 个国家[2]提交了答复；换言之，在第五个（即最后一个）报告期内，对调查表的答复有 79%是在截止日期 2007 年 6 月 30 日之后提交的。

5. 麻委会在其第 50/12 号决议中请执行主任向其第五十一届会议提交根据麻委会第 42/11 号决议编写的报告，该报告应综合通过以往各期两年期报告调查表收集的资料，以及根据其第 49/1 和第 50/12 号决议获得的补充资料。本报告是按照这一请求编写的。[3]

三. 政府的行动

6. 本报告概述了会员国在实施大会第二十届特别会议所确定的目标和指标方面取得的进展。本报告所依据的是 1998 至 2007 年五个报告期内各国政府对各期调查表的答复。[4]本文件的增编（E/CN.7/2/2008/Add.1-6）对各国政府为实施 1998 年通过的行动计划与措施而采取的行动作了更为详细的分析。

7. 第五个报告期内的答复率（55%）与第一个（55%）、第三个（56%）和第四个报告期（52%）相近，但低于第二个报告期（65%）。对利用调查表收集到的数据进行分析是否有效，取决于覆盖面和资料的质量。有 60 个国家对所有五个报告期的调查表作了答复，有 160 个国家至少填写完成了一期调查表。下表提供了五个报告期答复率的概况，显示在所有报告期内，根据答复可以就世界上 88%以上的 15-64 岁人口得出结论，因为未作答复的国家大多是小国或小岛国家。

---

[2] 阿富汗、阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、孟加拉国、白俄罗斯、比利时、不丹、玻利维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、布基纳法索、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、厄立特里亚、爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、格林纳达、几内亚、海地、洪都拉斯、匈牙利、冰岛、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、以色列、意大利、牙买加、日本、约旦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、拉脱维亚、黎巴嫩、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马达加斯加、马来西亚、马耳他、墨西哥、摩纳哥、蒙古、黑山、摩洛哥、缅甸、尼泊尔、荷兰、新西兰、尼日利亚、挪威、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、圣多美和普林西比、塞拉利昂、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、斯里兰卡、苏丹、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、特立尼达和多巴哥、突尼斯、土耳其、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、乌拉圭、乌兹别克斯坦和赞比亚。

[3] 麻委会在其第四十四、四十六、四十八和五十届会议上审议了第一期两年期报告（E/CN.7/2001/2 和 E/CN.7/2001/16）、第二期两年期报告（E/CN.7/2003/2 和 Add.1-6）、第三期两年期报告（E//CN.7/2005/2 和 Add.1-6）和第四期两年期报告（E/CN.7/2007/2 和 Add.1-6）。

[4] 分析也反映了因收到得太晚而未纳入两年期报告的答复。2007 年 11 月 6 日以后收到的调查表未纳入本报告。

调查表的答复率，按报告期划分

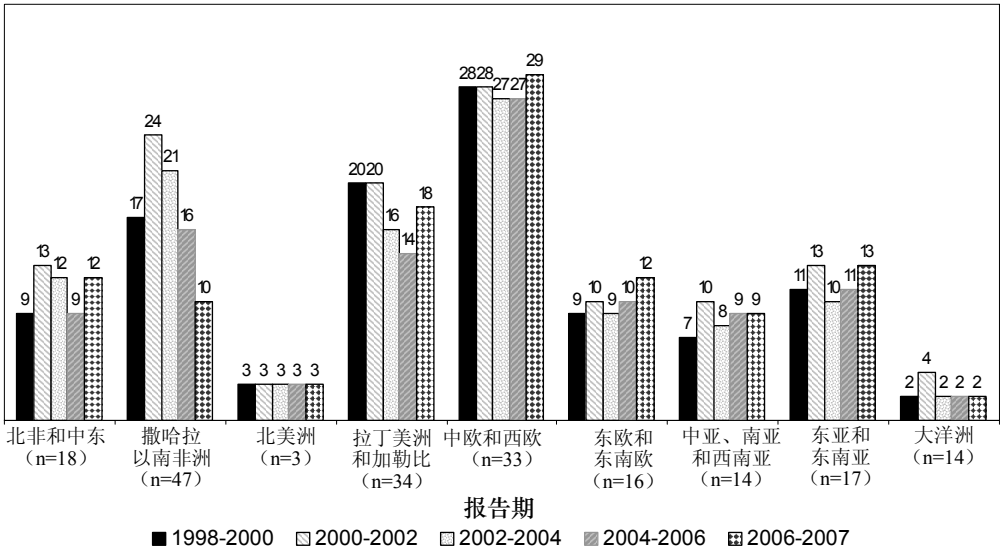
	答复国		
报告期	数量	比例（百分比）	答复国 15-64 岁的人口占该年龄段世界人口的大约比例
1998-2000 年	106	55	91
2000-2002 年	125	65	95
2002-2004 年	108	56	89
2004-2006 年	101	52	89
2006-2007 年	108	56	89
所有报告期	60	31	79

8. 为了在描述区域情况时具有代表性，分析中包括了各报告期内作出答复的所有国家。以下图一按区域分列了五个报告期内的答复。

图一

调查表的答复率，按次区域和报告期划分

（n =次区域内应可对 2007 年调查表作出答复的国家数目）



9. 尽管资料的质量（有效性、可靠性和客观性）、答复率以及所考虑的国家样本的有效性都存在着局限，但调查表仍然提供了重要的资料，显示了各国如何认识本国在努力实现大会第二十届特别会议所确定的各项目标上取得的进展，而且在许多情况下是能够得到的唯一资料。

10. 前后不一致的问题有时是方法上的欠缺造成的，其中包括：(a)调查表在基线期之后作了很大修改，这可能会造成报告偏倚；(b)在五个报告期内作出答复的国家不同；(c)次区域资料以从少数国家收到的答复为基础，其中反映的趋势可能在很大程度上受到一个国家的答复的影响；(d)没有为调查表中使用的概念和术语提供定义，因此可能产生不同的理解和解释。

11. 在撒哈拉以南非洲，所有五个报告期内只有不到 50%的国家作了答复，而且不同报告期的答复国不尽相同，因此在对分析进行解释说明时必须特别谨慎。

12. 为方便分析并直观地展示各会员国所取得的进展，联合国毒品和犯罪问题办公室开发了一个分析工具，以数字方式表示对调查表各部分所作的答复情况。[5]该工具在 2002-2004 年期内首次用于报告在减少毒品需求方面的进展情况（E/CN.7/2005/2/Add.1），并在 2004-2006 报告期内扩展到报告所有专题部分的进展情况（关于根除非法作物和替代发展的第六节（E/CN.7/2007/2/Add.1 和 3-6）除外）。在本报告中，资料按区域和分区域分列，[6]目的是对各种趋势进行更为适当的分析。

A. 国家药物管制战略

13. 国家药物管制战略或计划构成基本的基础设施，用于确保制定规划和采取协调行动解决毒品问题的所有方面，包括在执法、保健、教育和可持续发展等领域之间保持平衡的互动。从全球范围看，对 2006-2007 年报告期调查表作了答复的 108 个国家在调查表第二节所指的行动上取得了 89%的执行率。该节将建立国家药物管制基础设施作为指标，即确立国家药物管制战略，这种战略应是跨部门的（涵盖保健、社会方案、教育、执法、司法和就业等部门）并设有一个国家药物管制协调机构。下文的图二至图六显示所有作出答复的国家在每一报告期内在全球和次区域两级采取此类措施方面的遵守情况。

---

[5] 拟订的综合指数归纳了会员国通过调查表提供的答复，内容涉及所报告的按各项行动计划要求而实施的活动情况及其估计覆盖范围。利用每个报告期对调查表作出答复的所有国家提供的数据进行了分析。列出的指数为平均数，从最低 0%至最高 100%。例如，当某区域所有报告国都指出建立了所要求的全部措施时，该区域即达到 100%，而当某区域所有报告国都报告说无这类措施时，该区域的执行率为 0%。

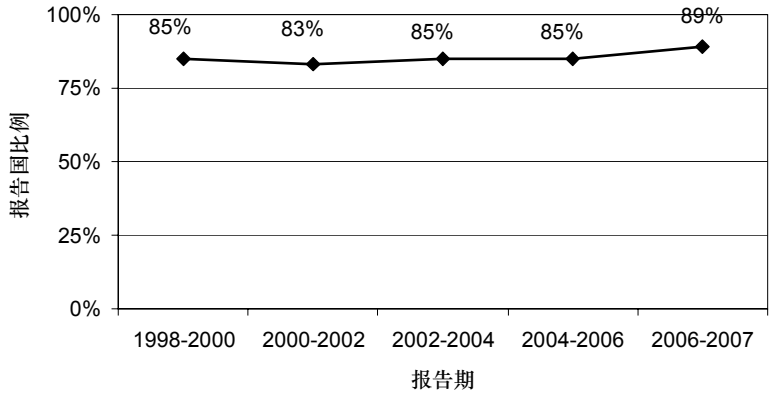
[6] 在本报告中，将各国按以下次区域分类：

(a) 非洲和中东区域分为以下次区域：
  ㈠ 北非和中东；
  ㈡ 撒哈拉以南非洲；
(b) 美洲分为以下次区域：
  ㈠ 拉丁美洲和加勒比；
  ㈡ 北美洲；
(c) 亚洲和大洋洲分为以下次区域：
  ㈠ 中亚、南亚和西南亚；
  ㈡ 东亚和东南亚；
  ㈢ 大洋洲；
(d) 欧洲区域分为以下次区域：
  ㈠ 中欧和西欧；
  ㈡ 东欧和东南欧。

图二

所有区域：建立国家药物管制基础设施，按报告期划分

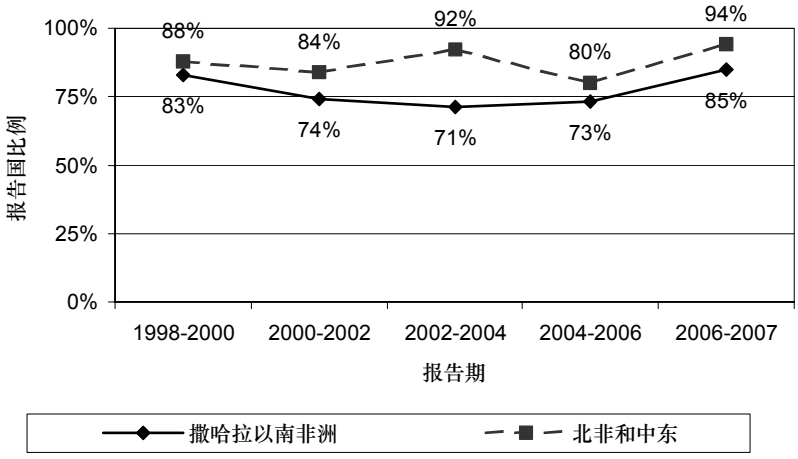
（百分比）



图三

非洲和中东：建立国家药物管制基础设施，按次区域和报告期划分

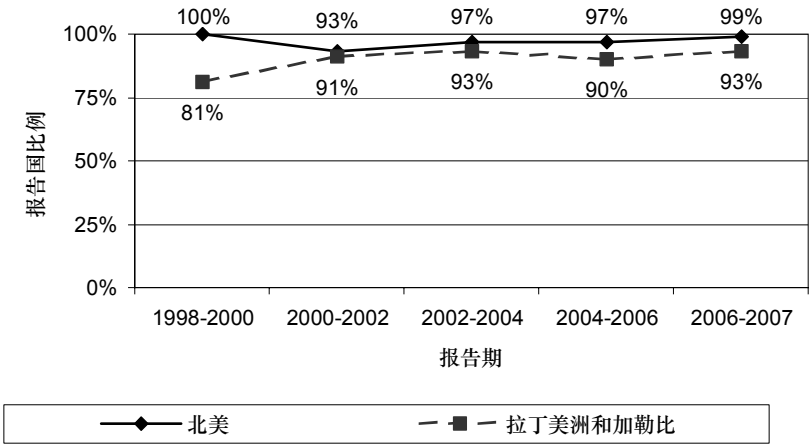
（百分比）



图四

美洲：建立国家药物管制基础设施，按次区域和报告期划分

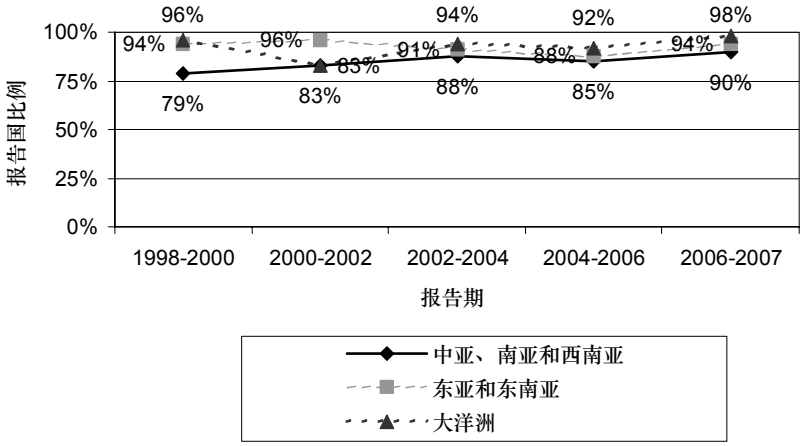
（百分比）



图五

亚洲和大洋洲：建立国家药物管制基础设施，按次区域和报告期划分

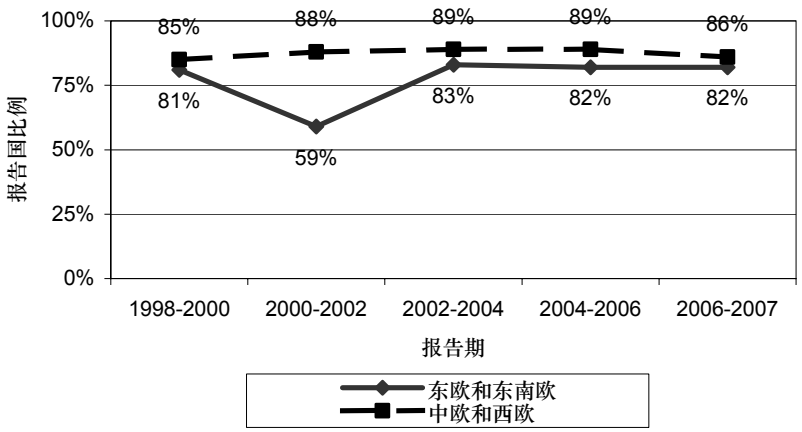
（百分比）



图六

欧洲：建立国家药物管制基础设施，按次区域和报告期划分

（百分比）



14. 图二至图六显示，尽管在五个报告期期间区域内部有波动，但建立国家药物管制基础设施的决心仍然很大，所有区域都报告在实现调查表中所定成就指标方面的遵守率超过 80%。

15. 如图四所示，1998 至 2007 年期间拉丁美洲和加勒比次区域将其总体执行率从 81%提高到 93%。在发出了对第五报告期的调查表的答复的该次区域各国中，88%的国家表示定有国家药物管制战略或行动计划，而所有在第二报告期（2000-2002 年）、第三报告期（2002-2004 年）、第四报告期（2004-2006 年）和第五报告期（2006-2007 年）内作了答复的国家都建立了国家药物管制协调实体。该次区域的这一趋势已由美洲国家组织美洲药物滥用管制委员会（美洲药管会）向毒品和犯罪问题办公室作了类似的报告。

16. 在整个五个报告期内，东亚和东南亚的趋势仍然稳定在 90%左右（见图五）。由东南亚国家联盟（东盟）和中国应对危险毒品合作行动为该区域 11 个国家提供的信息对调查表中的数据给予了支持。虽然大多数国家都在 1998 年之前制定了措施，但它们都在所审查的 10 年期间改进了其国家药物管制战略的质量。

17. 在中亚、南亚和西南亚，国家药物管制基础设施的实施率在这一期间稳步增长，从 1998 年的 79%增至 2007 年的 90%（见图五）。

18. 从图六可以看出，对调查表的答复表明，总体而言，尚未见到在中欧和西欧有任何进展。在为 2006-2007 年期间作出报告的 29 个国家中，5 个国家未制定国家药物管制战略，4 个未设立执行这种战略的协调实体。一些欧洲国家报告说，它们之所以未制定国家药物管制战略，是因为这一领域的职责属于国家以下一级主管机关的范围，不是由中央协调的。但欧洲毒品和吸毒问题监测中心向毒品和犯罪问题办公室提供的数据却显示出不同的情况，反映了在国家药物管制战略领域在数量上有所增加并在质量上有所改进。从那些数据来看，现在

该区域所有国家都设有协调实体，而且多学科药物管制战略的范围和领域不断得到扩大。

19. 在五个报告期内，所有各区域的采取行动的国家数目和国家药物管制基础设施领域的成就水平显示出各会员国对解决世界毒品问题的持续高度政治承诺，必须将此视为一项重要成就。

20. 必须指出，即使一个国家制定了国家药物管制战略并建立了协调该战略的实施的国家主管机关，也可能仍有必要从政治上或从其技术、机构或人力资源能力上加强该战略或主管机关。特别是，如果缺乏充足的预算或有效的任务授权，就可能妨碍国家实体适当地实施该战略。还应当考虑到在政策或措施的采用与其随后的影响之间存在的时间差。

B. 减少毒品需求

21. 在大会第二十届特别会议上，各会员国将 2003 年确定为制定新的增强型减少需求战略和方案的目标日期，决心在 2008 年前取得可衡量的显著成果。对会员国在这方面报告的行动所作的详细分析以及一组建议载于关于减少毒品需求的增编文件（E/CN.7/2008/2/Add.1）。

22. 根据会员国通过两年期报告调查表[7]和年度报告调查表提供的数据，可以就减少毒品需求领域取得的进展得出一些结论。

23. 现有关于药物滥用形势的信息表明，在全球一级，古柯和鸦片衍生物的消费量保持稳定或甚至有所下降。苯丙胺类兴奋剂的消费量仍在增加，但增长速度较慢，正趋于稳定。大多数国家的大麻消费量继续增加，尽管流行率较高的一些国家报告说有迹象表明出现稳定和甚至有所下降。虽然难以证明这一情况是会员国在过去 10 年里所做努力的结果，但由于药物滥用行为受多种因素的影响，消费量下降似乎趋于发生在已实施了长期、持续和资源充足的减少需求战略的国家中。

24. 如下文图七所示，减少需求的各关键领域（预防；治疗和康复；以及减少消极的健康和社会后果）的方案和覆盖面有所增加，虽然增加幅度较小。但应当考虑到，所报告的干预措施所侧重的方法并不总是证明为最有效的方法。

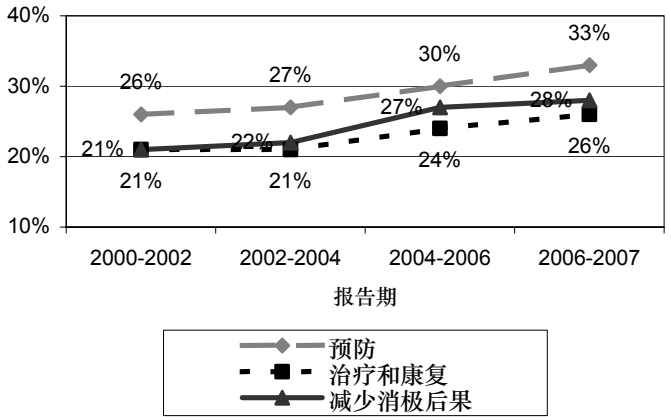
25. 举例说，在预防领域，与宣传和教育相比，为生活技能教育实施的方案较少。

26. 虽然在全球范围对治疗的需求有所增加，但治疗和康复方案也有所增加，尽管在有些区域，服务的提供水平非常低，而且通常没有持续提供服务（例如替代治疗）的关键要素。

[7] 总共有 108 个国家对第五报告期（2006-2007 年）调查表中关于减少毒品需求一节作了答复。

图七

所有区域：减少需求措施的实施情况，按干预领域、选定的报告期划分
（综合指数）



27. 为减少药物滥用对健康和社会产生的消极后果而采取的干预措施在全球一级有大幅度增加。这一趋势似乎与为防止艾滋病毒和其他传染病在注射吸毒者中蔓延而做出的努力有关。尽管如此，如果考虑到所有服务的覆盖面和开设情况，在大多数区域对《实施减少毒品需求指导原则宣言行动计划》的各项要求的遵守程度相当低。

28. 大多数国家表示其已实施了以弱势和特殊人口群体为对象的方案，尽管仍有许多工作要做。在媒体和公共宣传运动中投入了可观的资源，但其结果如何并未总是得到评价。

29. 大多数国家宣布具有高度的政治决心实施大会第二十届特别会议通过的各项措施。即使这些国家报告说通过研究和分析使方案和战略得到充实，但也仍需要改进信息基础和评价能力，以便加强行动的证据基础。

30. 必须扩展伙伴关系，让所有利益方参与。在减少毒品需求和持续性方案方面具有长期经验的国家与缺乏充足经验和资源的国家之间继续存在着差距。这表明有必要在各国之间建立联系网和传播所吸取的经验教训和良好做法。

C. 根除非法麻醉品作物和促进替代发展

31. 从调查表第六节可以了解到：第五报告期的答复为 105 份，而第四报告期为 100 份。这些答复按各区域所占比例分列的情况如下：非洲和中东，21%；美洲，19%；亚洲，19%；欧洲，39%；大洋洲，1%。对这些答复的详细分析和一组建议载于关于开展国际合作根除非法麻醉品作物和促进替代发展行动计划的增编文件（E/CN.7/2008/2/Add.2）。

32. 全球非法罂粟种植面积减少了 2%，从 1998 年的 238,000 公顷减少到 2007 年的 234,000 公顷。同一时期，老挝人民民主共和国、缅甸和泰国的罂粟种植面积从估计的 157,900 公顷减少到仅为 29,400 公顷，9 年中减少了 81%。

33. 然而，东南亚非法罂粟种植面积的大幅减少未能被阿富汗发生的非法种植的增加所抵销。2007 年世界范围非法罂粟种植面积估计增加了 17%。2007 年全球非法罂粟产量达到 8,800 吨，比 2006 年增加 33%，是 1998 年产量的两倍。阿富汗目前占全球罂粟种植面积的 82%，并占全球非法鸦片产量的 93%。

34. 1998 年至 2006 年，玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁非法古柯树种植总面积减少了 18%，从 190,800 公顷减至 156,900 公顷。尽管非法古柯树种植有所减少，但估计 2006 年全球可卡因产量为 984 吨，比 1998 年增加 19%。这种趋势可归因于种植技术的改进，比如每年收获更多季的麻醉品作物、选用高产品种和每公顷种植更多株麻醉品作物等。此外，据认为近年来可卡因地下加工点变得效率更高。2006 年，哥伦比亚占全球可卡因估计制造量的 62%，秘鲁占 28%，玻利维亚占 10%。

35. 据毒品和犯罪问题办公室估计，2005 年生产了大约 42,000 吨大麻药草，表明大麻生产呈稳定趋势。[8]尚未得到关于世界大麻种植总面积的可靠估计数。室内种植规模继续扩大，一些国家正在成为重要的生产国，供应其境内和其他地区的非法市场。此外，对大麻的科学分析表明，四氢大麻酚的含量继续上升。

国家计划

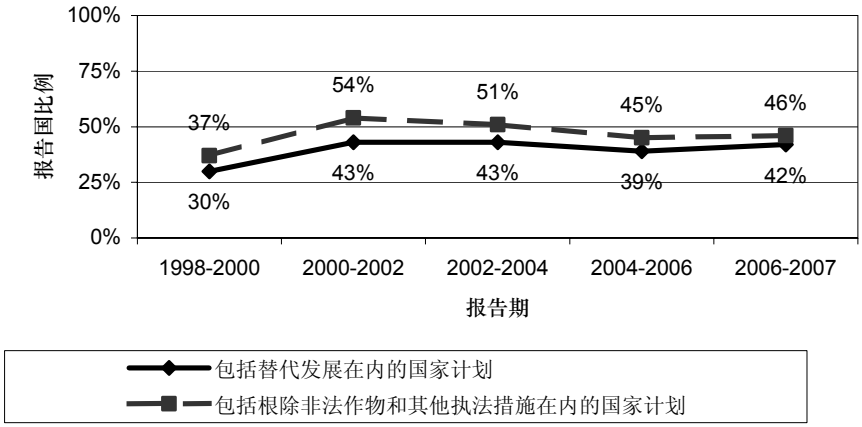
36. 关于第五个报告期（2006-2007 年），有 44 个国家（占答复国的 42%）报告称已订有包括替代发展在内的国家计划或方案。如图八所示，这一比例比前一个报告期略有增加，比第一个报告期（1998-2000 年），即基线期，增加了 12%。在第五个报告期，报告称已订有包括根除非法作物或其他执法措施在内的国家计划或方案的国家总数为 48 个（占答复国的 46%），而在第一个报告期，报告称已订有这种计划或方案的国家为 40 个（占答复国的 38%）。

[8] 《世界毒品问题报告》（2007 年）（联合国出版物，出售品编号：E.07.XI.5），第 95 页。

图八

所有区域：有国家计划或方案用以减少和铲除非法麻醉品作物的种植，按计划种类和报告期划分

（百分比）



37. 最近的替代发展评估报告指出，作出长期政治承诺，决心为受影响的地区和人口带来发展，是实现替代发展的充分潜力的一个关键要求。

国际合作

38. 在 2006-2007 年报告期，有 21 个国家报告称在双边、区域或多边基础上向其他国家提供了替代发展方面的援助。同期，总共有 11 个国家（占答复国的 10%）报告称在实施替代发展方案方面得到了技术援助，并有 11 个国家报告称在实施铲除非法作物方案方面得到了这种援助，而 1998-2000 年报告期，有 15 个国家（占答复国的 14%）报告称得到替代发展方案方面的技术援助，2000-2002 报告期（调查表中列入关于铲除非法作物方案方面的技术援助问题的第一个报告期），有 17 个国家（占答复国的 14%）报告称在铲除非法作物方案方面得到了技术援助。

39. 那些报告称提供了替代发展多边援助的国家，多数表示其支助是经由毒品和犯罪问题办公室提供的。一些国家还报告了为支持替代发展提供双边援助的情况。

制约因素

40. 关于 2006-2007 年报告期，总共有 32 个国家（占答复国的 31%）称财政拮据是影响实施替代发展方案的最大障碍。这一数字自 2002-2004 年报告期以来基本没有变化，但比 2000-2002 年报告期有所改善，该报告期报告存在这些制约因素的有 47 个国家（占答复国的 40%）。[9]查明的其他障碍是缺少提供发展

[9] 2000-2002 年报告期的两年期报告调查表首次纳入该有关问题。

援助的支助机构（21 个国家提出），缺乏技术专长（15 个国家提出）和协调问题（15 个国家提出）。在 1998-2007 年 10 年期间，所报告的这些障碍对实施替代发展方案影响的严重程度顺序仍未改变。

41. 毒品和犯罪问题办公室题为“替代发展：全球专题评价”的报告[10]指出，一些安第斯国家的非法古柯树种植者表示，除了道路状况差、缺少信贷和没有农产工业外，他们所面临的主要障碍是缺少充满生机的稳定市场。在面临许多同样困难的东南亚，强调存在着种族问题，难以进入国家社会，以及难以享有社会服务。

普遍问题

42. 关于第五个报告期，略超过 20%的答复国报告说通过其替代发展或根除方案向社区行动提供了财政支助以及为社区组织的建立和培训提供了支助。

43. 在同一个报告期，表示其替代发展方案规定了参与方法、纳入性别方面及环境考虑，包括采取措施减少非法药物需求并考虑到最贫穷和最易受害群体的国家比例有所增加。

44. 过去十年来，替代发展项目还侧重于减轻非法麻醉品作物种植和毒品生产对环境产生的不利影响。

监测和评价

45. 在整个 10 年报告期里，各国报告最经常采用监测和评价方法来进行地面勘查，其次是采用航空摄影和使用卫星图像。[11]一些国家始终报告了利用人力情报、社区治安、信息网络、地面巡逻、直升机监视等手段进行监测的情况。表示在国家、区域和国际各级交流了有关监测非法麻醉品作物种植信息的国家数目从 1998-2000 年报告期的 59 个减少到 2006-2007 年报告期的 45 个。

46. 关于第五个报告期（2006-2007 年），有更多国家（23 个，而 1998-2000 年报告期为 17 个）报告说拥有对替代发展和铲除非法麻醉品作物方案在质量和数量上的影响进行监测和评价的制度。这表明只有半数实施这类方案的国家建立了评价其影响的机制。据报没有这类方案的原因是缺乏技术专长和财政拮据。

47. 最近若干替代发展评估报告建议使用一些社会经济参数来衡量替代发展的影响和可持续性，[12]其中包括教育、健康、就业、环境和性别相关问题、机构建设以及政府能力等方面的参数。

---

[10] 联合国出版物，出售品编号：E.05.XI.13。

[11] 2000-2002 年报告期的两年期报告调查表首次纳入该有关问题。

[12] 例如，见麻委会第四十九届会议报告（《经济及社会理事会正式记录，2006 年，补编第 8 号》(E/2006/28)，第 10-24 段）。

D. 司法合作

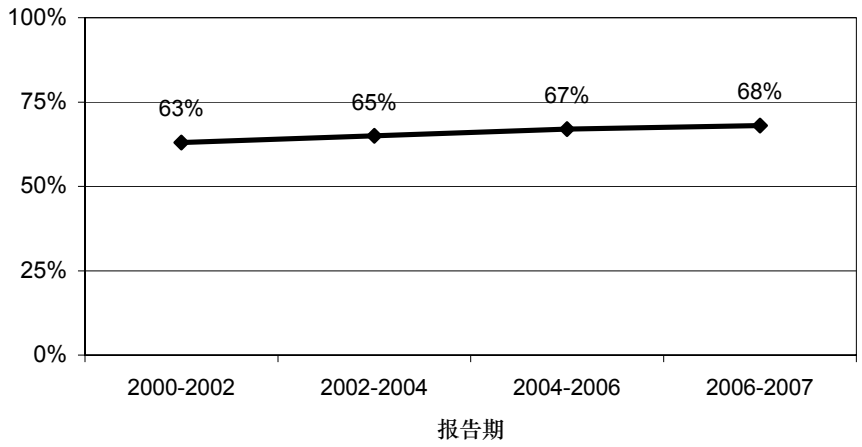
48. 在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》中，各会员国承诺促进司法和执法部门之间的多边、区域、分区域和双边合作以对付毒品犯罪和有关犯罪活动。为此，鼓励各国在2003年之前审查并加强第二十届特别会议上通过的促进司法合作措施的实施。这类措施包括引渡、司法协助、移交诉讼、控制下交付、执法合作、打击海上毒品贩运、加强司法程序的措施以及开展其他形式的合作。对各国政府[13]为实施 1998 年通过的行动计划与措施而采取的行动进行的详细分析以及一组建议载于关于促进司法合作措施的增编文件（E/CN.7/2008/2/Add.3）。

49. 1998 年，各会员国商定采取步骤审查并在必要时简化其引渡法律和程序，包括审查有关立法；并为与其他国家开展引渡方面的合作提供便利。在 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》[14]和大会第二十届特别会议通过的措施均呼吁各国消除引渡障碍。请各国考虑在下述约定的基础上针对严重毒品犯罪引渡其国民：被指控犯罪者虽被交出受审，但可将其遣送回国服任何宣判的徒刑。在几个报告期所收集的数据表明，这是引渡方面的其余几个主要障碍之一。虽然大多数国家已通过了有关法律并订立了规定引渡被指控的毒品罪犯的双边和多边条约，而且许多国家自大会第二十届特别会议以来已修订了其立法，但在法律上和实务中依然存在许多其他困难。在通过有关引渡的双边和多边协定方面，大多数进展是在区域框架内取得的。这 10 年期间，大会关于引渡的各项目标在全球范围的执行率有所上升（见图九），但并不是所有区域都持续上升。

图九

所有区域：采取引渡方面的措施，按选定的报告期划分

（综合指数）



[13] 总共有 105 个国家对 2006-2007 年期调查表中这一节的问题作了答复。

[14] 联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

50. 各会员国承诺确保其本国立法有助于其实施《1988 年公约》第 7 条（司法协助），并采取具体步骤为司法协助提供便利。虽然多数国家已就在毒品贩运案件中提供司法协助通过了有关法规并已订立了双边和多边条约，并且许多国家自 1998 年以来已修订了本国的程序，但由于缺乏数据，无法评估这些措施的影响。就全球而言，采取措施以实现大会在司法协助领域各项目标的国家稳步增多，但各分区域的情况各不相同。在这几个报告期间，非洲和亚洲是执行率最低的区域。

51. 大会第二十届特别会议和《1988 年公约》鼓励各国考虑制定有关移交或接收刑事诉讼的法律，并采取其他步骤为移交诉讼提供便利。《1988 年公约》第 8 条规定，缔约国如果认为相互移交诉讼有利于正当司法，应当考虑相互移交诉讼的可能性，以便对根据该公约第 3 条第 1 款确立的犯罪进行刑事诉讼。这 10 年期间，这些措施的执行率就全球而言有所上升，但仍偏低，并且各分区域和不同报告期的情况各不相同。当一国不引渡其国民也没有对被指控犯罪者提起诉讼的法律依据时，移交诉讼应当被视为一项替代措施。

52. 关于执法合作和信息交流，鼓励各会员国考虑制定或扩充关于执法人员交流方案，并加强执法机构之间的合作。在这方面，执法合作看来在所有区域都取得了进展，1998 年至 2007 年期间，实施执法合作领域各项措施的国家略有增多。然而，在区域框架以外国际上进行的合作似乎较少。

53. 资料表明，在第五个报告期内，国家和国际一级进行的控制下交付是一种有效的国际合作手段。虽然控制下交付是各区域国家广泛采取的一项措施，但已制定允许控制下交付的法律的国家比例基本上仍与先前的报告期相同。这显然是一个许多国家在有效实施方面仍存在各种困难的领域。

54. 关于《1988 年公约》第 17 条作出相关规定的海上毒品贩运领域，呼吁各国审查本国的法规，确保达到《1988 年公约》的法律要求。在第五个报告期，制定了允许开展合作打击海上毒品贩运的法律的国家以及订立了相关双边和多边协定的国家比例显著增加，但仍有许多工作要做。1998 年至 2007 年期间，全球实施打击海上毒品贩运领域各项措施的国家有所增多，但各分区域和不同报告期的情况各不相同。

55. 还请各会员国考虑制定不仅保护法官、检察官、监视与执法机构的其他成员而且保护证人的措施。虽然大多数国家报告说已有这方面的法律、规章或程序，但仍存在区域差别。与以往各报告期相比，在第五个报告期内，有更多的国家颁布和修订了其关于保护证人的法规和程序，并且全球执行保护证人措施的国家增多。

E. 苯丙胺类兴奋剂及其前体

56. 在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》中，会员国将 2008 年确定为各国消除或大幅度减少包括合成药物在内的精神药物非法制造和销售及贩运和前体转移用途的目标日期。调查表的第七节请各国提供在下列关键领域其执行《打击苯丙胺类兴奋剂及前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》的情况：政

策和战略对策；情报收集和分析能力；国际和多部门合作；改进发现和监测苯丙胺类兴奋剂问题的技术能力的措施，包括提高对这一问题的认识能力；以及提高认识和减少需求的措施。

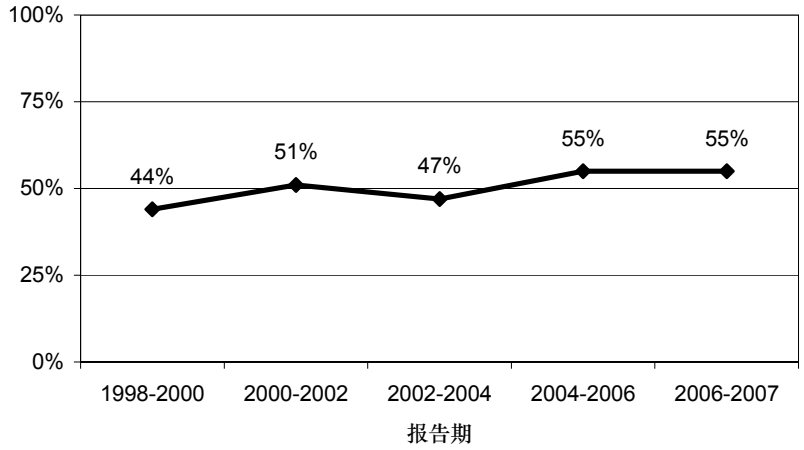
57. 在第五个报告期，共有 107 个国家对调查表第七节作了答复。对会员国报告的行动进行的详细分析和一组建议载于关于《行动计划》执行情况的增编文件（E/CN.7/2008/2/Add.4）。

58. 《行动计划》的总体执行率从 1998-2000 年的 44%上升到第五个报告期的 55%，表明在 1998-2007 年这十年期间会员国在这一领域取得了明显的进展，但这还不够（见图十）。

图十

所有区域：《打击苯丙胺类兴奋剂及前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》的执行情况，按报告期划分

（综合指数）



59. 总体而言，在五个报告期内取得进展最大的关键领域是情报收集和分析能力，其次是政策和战略对策、提高认识和减少需求的措施以及改进发现和监测苯丙胺类兴奋剂问题的技术能力的措施，包括提高对这一问题的认识能力。国际和多部门合作起色不大，位于低端。

60. 在次区域级别，十年来《行动计划》执行率最高的是在大洋洲、北美洲、东亚和东南亚以及中欧和西欧（见图十一至十四）。分析表明，有些会员国具有长期执行持久方案和行动计划的经验，而有些则缺乏资源，在这一领域经验有限，这两类国家之间存在差别。非洲的情况尤其如此，政治不稳定、监测能力薄弱和缺乏专用资源促成一些国家的执行率低下。拉丁美洲和加勒比区域的情况相对没有那么严重。

61. 执行率改进最大的是在第一个报告期（1998-2000 年）执行率低下的次区

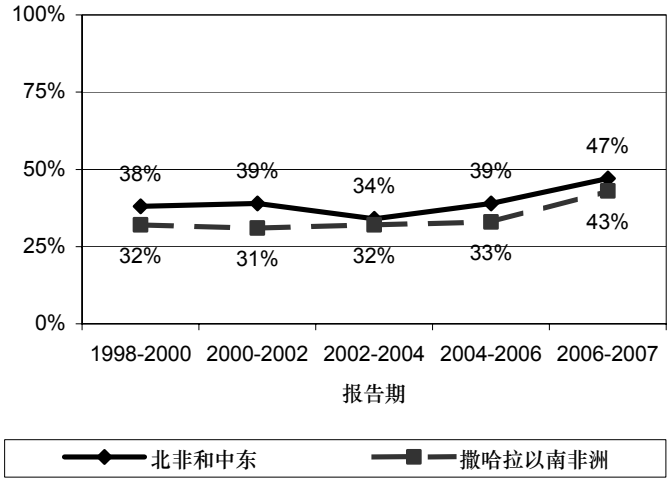
域。

62. 即使《行动计划》的执行情况在不同区域不同程度上普遍取得进展，但仍须作出重大努力，才能更好地认识苯丙胺类兴奋剂问题和加以有效处理。

图十一

非洲和中东：《打击苯丙胺类兴奋剂及前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》的执行情况，按次区域和报告期划分

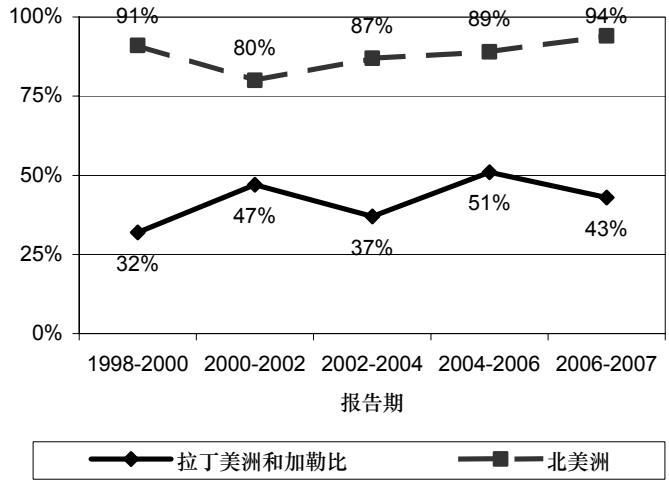
（综合指数）



图十二

美洲：《打击苯丙胺类兴奋剂及前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》的执行情况，按次区域和报告期划分

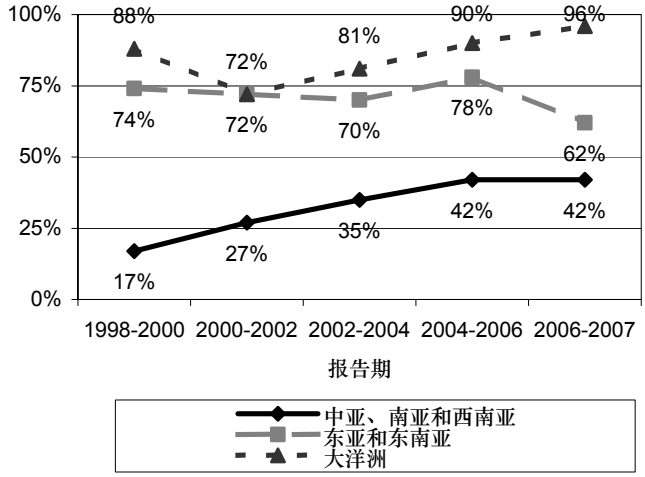
（综合指数）



图十三

亚洲和大洋洲：《打击苯丙胺类兴奋剂及前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》的执行情况，按次区域和报告期划分

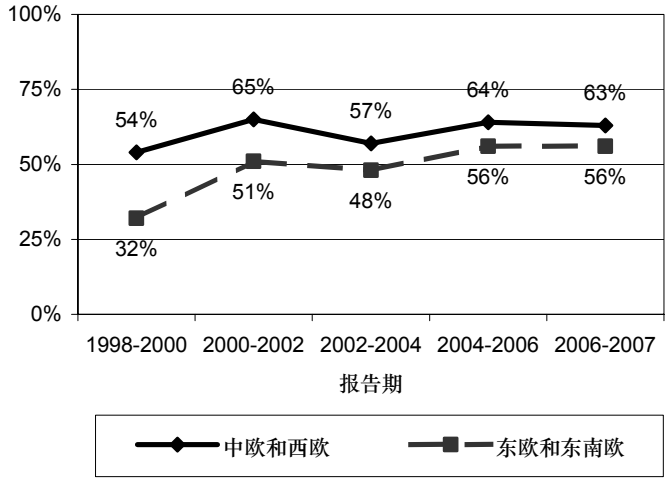
（综合指数）



图十四

欧洲：《打击苯丙胺类兴奋剂及前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》的执行情况，按次区域和报告期划分

（综合指数）



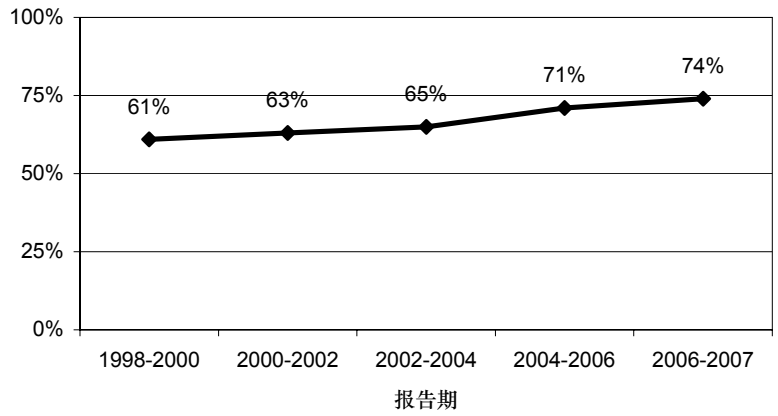
63. 在这方面，需要作出更多的努力，才能在国家、区域和国际各级有效遏制苯丙胺类兴奋剂的制造、贩运和滥用，特别是在《行动计划》执行不充分、答复率不高或所作答复与现有补充数据不符的区域。

F. 前体管制

64. 在大会第二十届特别会议上，会员国查明前体管制是需要采取时间有限的行动的重要领域之一。前体化学品被转移用途而用于制造非法药物已成为国际药物管制工作所面临的最严重挑战之一。为了防止这种转移用途，各国商定对特定前体化学品在国内和国际上的流动实行监测。在第二十届会议上，会员国商定，通过采取措施进一步加强对前体化学品的管制来促进协调一致的全球行动，各会员国将 2008 年确定为大幅度减少这类化学品转移用途的目标日期。

65. 在大会第二十届特别会议以来的 10 年中，前体全面管制措施的全球遵守率从 1998-2000 年报告期的 61%上升到 2006-2007 年报告期的 74%（见图十五）。对会员国报告的行动进行的详细分析[15]和一组建议载于关于前体管制的增编文件（E/CN.7/2008/2/Add.5）。

图十五
所有区域：前体管制措施的遵守情况，按报告期划分
（综合指数）



66. 除全球级别前体管制情况改善之外，在所审查的整个十年期中，所有区域也都加强了管制措施。北美洲报告的前体管制执行率前后一致程度最高，在五个报告期中，有三个报告期 100%确认了实行管制。前体管制措施改进幅度最大的分区域是大洋洲，总体遵守率增长了 30%，2006-2007 年报告期达到了充分遵守的程度。[16]

67. 拉丁美洲和加勒比报告前体管制措施大幅度改进，1998-2000 年报告期至 2006-2007 年报告期，从 57%上升到 70%。在北美洲和中东，前体管制措施的遵

[15] 2006-2007 年报告期共有 107 个国家对调查表中的前体控制一节作了答复。

[16] 第一、第三、第四和第五报告期，该区域只有两个国家对调查表作了答复。第二个报告，四个国家作了答复。

守率在整个十年期间为 60-70%，在接近该阶段结束时改进的幅度最大。

68. 在中亚、南亚和西南亚，遵守率从 1998-2000 年报告期的 62%改进为 2006-2007 年报告期的 71%，而在东亚和东南亚，遵守率保持在约 75%。撒哈拉以南非洲大幅度改进了其前体管制措施的遵守率，从 1998-2000 年报告期的 44%上升到 2006-2007 年报告期的 61%。

69. 在东欧和东南欧，前体管制措施的执行情况从 1998-2000 年报告期 59%的遵守率，上升至 2006-2007 年报告期的 65%。在中欧和西欧，十年期间遵守率也从 65%增加至 82%。

70. 虽然前体管制措施执行方面的总体趋势良好，但应当注意随着前体管制而出现的新问题。这些包括日益使用先进技术贩运所管制的物质，在转移操作中使用第三国当事人，使用目前无国际管制的化学品作为替代。

71. 从合法商业中转移化学品用于加工和提炼药物，正在成为一个日益严重的问题。需要实行有效的管制制度和适当制裁措施，才能预防和阻嚇这类行动。

G. 反洗钱

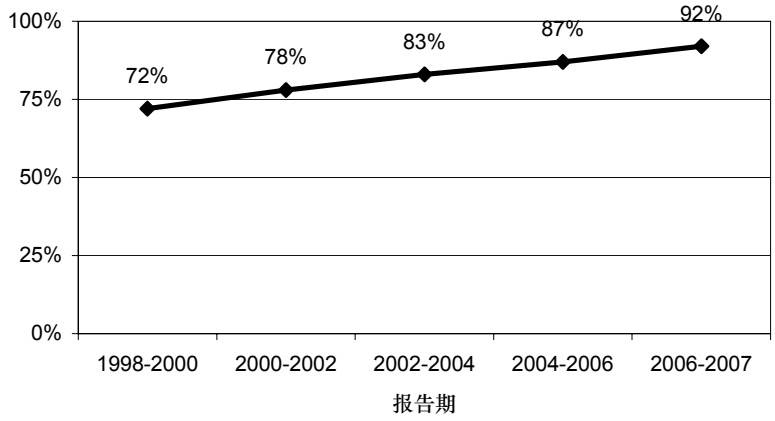
72. 对会员国报告的反洗钱领域的行动进行的详细分析[17]和一组建议载于关于反洗钱的增编文件（E/CN.7/2008/2/Add.6）。

73. 关于全体会员国通过本国反洗钱立法，全球趋势显示 1998-2000 年报告期至 2006-2007 年报告期这类国家的数目稳定上升（见图十六）。在第五个报告期，在作出答复的会员国中，有 92%的国家报告说实行了相关立法，对清洗贩毒和其他严重犯罪所得的行为加以刑事定罪。

图十六

所有区域：对清洗贩毒和其他严重犯罪所得实行刑事定罪，按报告期划分

（综合指数）



[17] 2006-2007 年时期，共有 107 个国家对调查表中反洗钱一节作了答复。

74. 关于冻结、扣押和没收贩毒和其他严重犯罪所得，总趋势是从 1998-2000 年报告期的 71%稳定增加至 2006-2007 年报告期的 89%。

75. 在全球范围，从五个报告期中观察到将洗钱作为可引渡犯罪的会员国数目呈稳定上升趋势（达 77%），第四和第五个报告期数目稳定。然而，这一百分比仍然低于国际标准的要求，因为曾呼吁所有会员国加强合作和司法协助，并将洗钱定为一种可予引渡的犯罪。

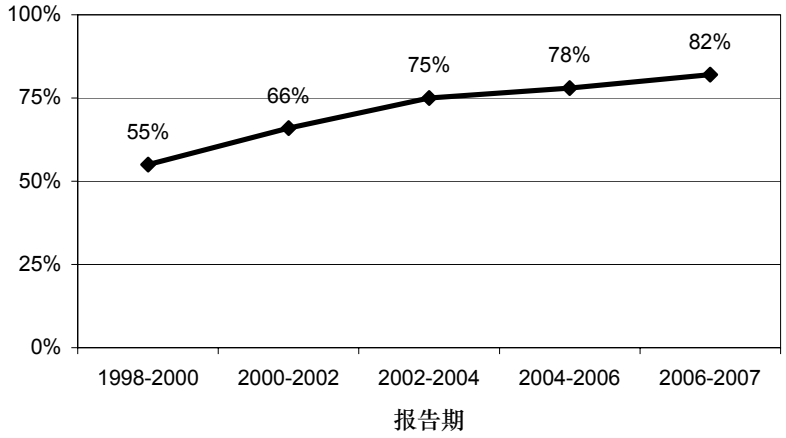
76. 一些国家报告说通过了立法，要求对特定价值以上的现金数额跨国界运输进行申报，这类国家的数目已从第一个报告期的 49%上升至第五个报告期的 83%，这一趋势距离充分遵守仍然相差甚远。

77. 关于可转让无记名票据跨国界运输要求申报的立法，总趋势在全球仍然很低，尽管观察到从第四个报告期（47%）至第五个报告期（62%）有了大幅度增加。各区域之间的差别很大，北美洲是已达到充分遵守的唯一一个次区域，而其他许多区域则仍然在 60%以下。

78. 金融系统采取措施的全球趋势表现为逐渐增加（见图十七）。第五个报告期，82%的国家报告说在金融系统实行了反洗钱措施。这些措施包括报告可疑或异常交易，实行“了解客户”的做法，以及查明账户受益的所有人身份。

图十七

所有区域：在金融系统防止和侦查洗钱活动的措施的执行情况，按报告期划分
（综合指数）



79. 根据麻醉药品委员会第 49/1 号决议，对于通过调查表从各会员国收集的数据，利用从金融行动特别工作组、反洗钱金融行动特别工作组、区域机构以及国际金融机构的共同评价报告中获得的信息作了补充（E/CN.7/2008/2/Add.6）。为了更全面地了解情况并核实通过调查表从各会员国收到的数据，建立并分析了第二个数据库。这个数据库汇编 2006-2007 年报告期内通过调查表从各会员国收到的数据以及共同评价报告中提供的数据。数据库包括两类国家，一类国家

已经对第五报告期调查表作了答复，但也可以从共同评价报告中获得关于这些国家的比较客观的资料，另一类国家还没有作出答复，而只能从共同评价报告中获得有关这些国家的数据。

80. 在全球一级，对通过第五报告期调查表收集的数据（只包括对调查表的答复）和从共同评价报告中取得的数据作了比较，这一比较所反映的情况大体一致，一般都证实了会员国通过调查表提供的信息。

四. 结论和建议

81. 从五个报告期的情况来看，在大会 1998 年第二十届特别会议通过的《政治宣言》及相关措施所涉及的所有领域中，会员国继续取得进展。就第五报告期（2006-2007 年）来看，87%的会员国报告称制订了国家药物管制战略，对跨部门协调国家药物管制战略的全面遵守情况达到 89%。然而，在许多方面会员国仍未达到大会第二十届特别会议所确定的目标和指标。

82. 在《政治宣言》中，会员国把 2003 年和 2008 年确定为在减少需求、替代发展和减少非法作物种植、司法合作、苯丙胺类兴奋剂及其前体的管制以及反洗钱努力等领域取得重大成果的目标日期。

83. 对通过年度报告调查表和两年期报告调查表从会员国收集的数据以及对从各政府间组织收到的补充数据进行的分析表明，这些目标还没有充分实现。

84. 现提醒委员会注意以下各项建议，以便在 2008 年之后就这些目标采取后续行动；这些建议取自本报告增编，其中载有更为完整的全套建议。

减少需求

85. 关于减少需求，提出建议如下：

(a) 会员国应当进一步扩大和加强减少需求方案和工作的覆盖面，包括预防、治疗和康复这三个方面，同时着眼于减少吸毒带来的健康和社会危害；

(b) 会员国应当扩大合作关系，寻找更多的机会，以便建立起网络，与其他国家交流经验教训和最佳做法；

(c) 会员国应当加强数据收集和评价工作，并应与其他有关机构合作，在方法、概念和报告工具上采用标准做法。

铲除非法麻醉品作物以及替代发展

86. 关于铲除非法麻醉品作物和替代发展，提出建议如下：

(a) 敦促受非法麻醉品作物种植影响的会员国加强跨境次区域和区域技术援助和合作，包括南南合作；

(b) 敦促国际社会把替代发展战略和目标纳入更广泛的发展战略和方案，以便在受非法麻醉品作物种植影响的区域和人群中增加对农村发展的支助；

(c) 敦促那些受非法麻醉品作物种植影响的会员国加强或者利用现有的替代发展产品，同时敦促那些没有受到非法麻醉品作物种植影响的会员国为这些产品开放更多的市场；

(d) 拥有相关专门知识的国家、毒品和犯罪问题办公室以及联合国的其他有关实体应当支持受到影响的国家建立和加强有关系统，以便监测并评价替代发展方案和铲除方案在质和量这两个方面产生的作用，并应与发展界的其他方面分享有关成果；

(e) 捐助方、受影响国以及其他相关的关键发展伙伴应当对各种新颖的做法进行审查，以便促进环境相宜的替代发展方案。

司法合作

87. 关于司法合作，提出建议如下：

(a) 会员国应当颁布或者修订本国法规，以便准许引渡、司法协助和控制下交付；

(b) 会员国特别应当颁布相关的法规或者程序，以便能够实现程序的转移和开展合作打击海上贩毒活动，同时能够保护证人、法官、检察官和执法人员；

(c) 会员国应当考虑利用引渡和司法协助方面的示范法和立法指南、最佳做法指导方针以及由毒品和犯罪问题办公室及其合作伙伴开发的其他工具，以便在拟订和执行有效的司法合作请求书方面对主管当局进行培训和提供协助；

(d) 会员国应当考虑使便利引渡的普遍机制标准化，提供尽可能广泛的司法协助，并加强各国之间在控制下交付和情报交流方面的合作。

苯丙胺类兴奋剂及其前体

88. 关于苯丙胺类兴奋剂及其前体，提出建议如下：

(a) 会员国应当考虑在有相关的区域实体参与的情况下支持建立监测非法合成药物的全球系统，以更为系统的方法把全球范围的有关活动进一步连成网络，并建立和加强各项监测活动；

(b) 为此会员国应当考虑把关于非法合成药物和前体的司法鉴定实验室数据和定性资料更为系统地纳入各项监测活动和执法调查。这些数据应当在各实验室、执法机构、其他国家当局以及区域和国际组织之间分享；

(c) 会员国应当进一步加强对所缉获的秘密加工点和前体化学品进行安全调查和处理的能力，为此应当使用本国现有的实验室资源，并在必要的情况下发展和建立这方面的能力。

前体管制

89. 关于前体管制，提出建议如下：

(a) 会员国应当继续着手解决本国前体化学品管制法规条例框架中的不足之处，并在本国前体管制框架中建立进出口事先批准制度；

(b) 会员国应当制订行为守则以便能够与化学工业界有效地开展合作，并应采取措施，防止用于非法生产或制造麻醉药品和精神药物的材料和设备的贸易和用途转于此目的；

(c) 会员国应当充分利用新的和正在形成的技术，为有效的国家和国际管制措施提供支助。此外，应当为司法鉴定工作在前体管制方面发挥更重要的作用提供支持。

洗钱

90. 关于洗钱，提出建议如下：

(a) 会员国应当批准和加入联合国的有关公约，并应当采纳和执行反洗钱金融行动特别工作组提出的建议；

(b) 会员国应当颁布立法，把贩毒及其他严重犯罪所得的洗钱行为定为刑事犯罪，并应采取立法措施，查明、冻结、扣押和没收犯罪活动所得；

(c) 会员国应当努力消除一切不必要地削弱本国打击洗钱活动制度有效性的法律障碍及其他障碍；

(d) 会员国之间的合作应当加强，以便更有效地打击洗钱活动。

91. 1998 年，会员国对打击全球毒品问题作出了一系列重大承诺。这些承诺不仅是对其他国家的政府作出的，更重要的还是对世界各国人民作出的。全球毒品问题继续在社会、经济、卫生、政治以及治理等方面对各国的社会产生重大影响，不过，在有些情况下，在有些区域，据报告这种影响有所下降或者处于持平状态。会员国的义务是，认真考虑它们在大会第二十届特别会议上作出的各项承诺，审查已经取得的成绩，重申这一政治承诺，包括在必要情况下采取新的行动，以及深化经证明行之有效的干预行动。各国还必须重申其决心拟订和落实各种安排，评价全球打击世界毒品问题的工作所产生的功效。