



经济及社会理事会

Distr.: General
5 January 2016
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第五十九届会议

2016年3月14日至22日，维也纳

临时议程*项目5

《关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》的落实情况：鉴于将于2016年举行的关于世界毒品问题的大会特别会议，麻醉药品委员会高级别审议后的后续行动

通过持续且更有力地支持《巴黎公约》举措加强国际合作
打击源自阿富汗的非法阿片剂

秘书长的报告

内容提要

麻醉药品委员会在其题为“通过持续且更有力地支持《巴黎公约》举措加强国际合作打击源自阿富汗的非法阿片剂”的第56/3号决议中，欢迎并重申其对《巴黎公约》举措的支持，该举措是最重要的国际框架之一，是各国、主管国际组织和其他相关利益关系方之间在打击源自阿富汗的阿片剂方面开展真正合作的独特平台。委员会继续吁请会员国与联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）及其他实体合作，确保充分实施2012年2月16日举行的《巴黎公约》伙伴打击源自阿富汗的阿片剂非法贩运问题第三次部长级会议的成果文件《维也纳宣言》，作为今后在加强合作的四个商定领域范围内一切行动的框架。遵照委员会的请求，本报告介绍毒品和犯罪问题办公室在实施举措的第四阶段第二年即2015年为落实该决议而采取的步骤。

* E/CN.7/2016/1。



一、背景

1. 2012年2月16日举行的《巴黎公约》伙伴方打击源自阿富汗的阿片剂非法贩运问题第三次部长级会议通过了《维也纳宣言》，¹这一宣言是一项以平衡、综合方式打击源自阿富汗的阿片剂威胁的国际承诺声明。与会者在《宣言》中确定了加强合作的四个主要优先领域，也称作四个支柱：加强和实施区域举措打击源自阿富汗的阿片剂非法贩运；发现和堵截与阿片剂非法贩运相关联的资金流动；防止用于非法制造阿片剂的前体化学品转移用途流入阿富汗；以及通过一种全面的方法减少药物滥用和依赖性。第三次部长级会议标志着《巴黎公约》的一个重要里程碑，伙伴各方重申了其打击阿片剂的共同分担责任。《维也纳宣言》可作为《巴黎公约》伙伴方活动的一个蓝图，其中确认禁毒工作和政策需要成为主流化，纳入阿富汗建立安全、民主体制和实现繁荣的进程。
2. 麻醉药品委员会题为“通过持续且更有力地支持《巴黎公约》举措加强国际合作打击源自阿富汗的非法阿片剂”的第56/3号决议确认该举措的重要性，认为这是最重要的国际框架之一，是各国、主管国际组织和其他相关利益关系方之间在打击源自阿富汗的阿片剂方面开展真正合作的独特平台。²在该决议中，委员会请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）向其提交定期报告，说明在执行《巴黎公约》举措第四阶段过程中取得的进展和采取的措施情况。
3. 《巴黎公约》有两个方面。第一个是伙伴关系本身，有58个国家和包括毒品和犯罪问题办公室在内的22个组织。这一伙伴关系负责根据《维也纳宣言》按分担责任的原则确定优先重点和执行各项措施。第二个方面是毒品和犯罪问题办公室以伙伴关系的名义建立的全球方案，以便通过该全球方案的三个组成部分：协商机制；研究和联络官员网以及信息管理，提供协调支持。方案的第二阶段目前正在执行中，伙伴各方最初确定其为三年（2013-2016年），总预算约500万美元。
4. 《巴黎公约》伙伴关系通过将技术援助作为优先重点和开展协调行动作为更强有力的证明，继续发挥具体行动全球平台的中心作用，目的是减少阿片剂非法贩运，包括罂粟种植和阿片剂生产及全球消费。
5. 2015年3月16日通过的安理会第2210(2015)号决议进一步加强了《巴黎公约》伙伴方为打击阿片剂构成的威胁所作出的努力，该项决议欢迎《巴黎公约》举措目前正在开展的工作，作为最重要的框架之一打击源自阿富汗的阿片剂，并注意到《维也纳宣言》，强调《巴黎公约》的目标是建立一个广泛的国际联盟打击非法阿片剂贩运，将其作为在阿富汗、该区域和其他地方实现和平、稳定和发展全面办法的一部分。在该决议中，如同前些年通过的各项类似的决议一样，安全理事会强调了该举措的重要性在于打击阿富汗鸦片和海洛因的生产、贩运和消费，铲除罂粟作物、毒品实验室和商店，以及拦截毒品运送队。
6. 遵照对毒品和犯罪问题办公室《巴黎公约》举措第三阶段进行深入评价之

¹ 见 E/CN.7/2012/17。

² 见 E/CN.7/2013/14。

后提出的建议，目前第四阶段的目标是按照《维也纳宣言》概述的四个优先行动领域实行一种以业务行动为导向的方法，以便利各伙伴方之间的协作。作为实施工作的第四阶段第二年，2015 年现已圆满结束，伙伴方表示明确承诺延长举措的时间期限和扩大覆盖的地域范围。

7. 在毒品管制和国际合作领域的国际框架和举措中，《巴黎公约》具有最直接相关的重要性。这其中包括“亚洲心脏伊斯坦布尔进程”和《巴黎公约》伙伴方领导下的其他区域举措。《维也纳宣言》确定加强合作的四个领域与 2016 年举行的世界毒品问题大会特别会议即将开展的讨论专题完全一致。

8. 为支持《维也纳宣言》四个支柱而实施的活动有助于实现可持续发展目标。³与执法相关的三个支柱属目标 16（促进有利于可持续发展的和平和包容性社会、为所有人提供诉诸司法的机会、在各级建立有效、问责和包容的制度）的范围。三个支柱特别关系到可持续发展目标的具体目标：第一个支柱（区域举措）关系到具体目标 16.a（加强相关的国家机构，包括开展国际合作，在各级，特别是在发展中国家进行能力建设，以防止暴力，打击恐怖主义和犯罪行为）；第二个支柱（与阿片剂非法贩运相关联的资金流动）关系到具体目标 16.4（到 2030 年时，大幅减少非法的资金和武器流动，加强追索和返还被盗资产的力度，打击一切形式的有组织犯罪）；而第四个支柱（毒品预防和健康）则关系到具体目标 3.5（进一步预防和治疗滥用药物行为，包括滥用麻醉药品的行为）。

二、委员会第 56/3 号决议的执行情况

A. 战略性和专家级对话

9. 按照《巴黎公约》伙伴方 2014 年 9 月在第十一次政策协商小组会议上确定的 2015 年执行工作第四阶段第二年的各项目标，就《维也纳宣言》四个支柱中的每个支柱都举行了一次专家工作组会议，而《巴黎公约》政策协商小组则于 2015 年 12 月 15 日和 16 日举行了第十二次会议。三个专家工作组涵盖与执法相关的支柱，中亚区域信息和协商中心于 2015 年 6 月 1 日至 5 日在哈萨克斯坦阿拉木图主办了这三个专家工作组的一次联席会议。这次联席会议称作“三管齐下的专家工作组”会议，其中特别涉及区域举措（第一支柱）、与阿片剂非法贩运相关联的资金流动（第二支柱）和前体化学品转移用途（第三支柱）。由吉尔吉斯政府担任东道主于 2015 年 6 月 25 日和 26 日在比什凯克举行的专家工作组会议，涉及毒品预防和健康（第四支柱）。在 2014 年执行工作第四阶段第一年期间举行的以往各次专家论坛的讨论结果基础上，专家级会议进一步深入。

10. 三管齐下的专家会议包括分别专门讨论非法资金流动、前体和跨国界合作的专题会议，以及几场联席会议，反映所讨论问题的跨领域性质。

11. 三管齐下会议的第一个两天半时间专门讨论非法资金流动（第二个支柱），其中包括一场与前体会议的联席会议，重点讨论利用金融调查打击前体的非法供应。与会者们探讨了非法阿片剂企业的运营模式，瓦解战略的制定和实施则

³ 大会第 70/1 号决议。

侧重于实际效果。讨论的其他专题是在国家和国际一级发展一个金融调查人员群体；支持通过金融调查瓦解毒品贩运。发现、调查和瓦解对货币转账系统的滥用；发展区域和国际警报系统的良好惯例，以及认识和瓦解“结合”威胁（例如毒品贩运与恐怖主义结合）。三管齐下的专家工作组会议首次邀请了私营部门金融服务提供商中的主要机构，从而有助于认识私营部门在打击非法资金流动方面所起的作用。

12. 三管齐下专家工作组会议第三和第四天讨论了前体（《维也纳宣言》的第三支柱）。举行了两场联席会议，一场是与非法资金流动专题会议的联席会议，另一场是与跨国界合作专题会议的联席会议，后一场联席会议着重讨论了海上贩运问题。与会者们审查了如何通过金融调查瓦解前体贩运，以及如何利用金融调查发现从事前体非法贩运的贩毒网络。与会者们强调，在处理滥用网购平台的犯罪案件中，私营部门建立起伙伴关系至关重要。会议审查了用于非法海洛因制造的前体化学品趋势和走私路线及技巧，以期改进区域间合作和信息交流。

13. 三管齐下专家会议最后两天专门讨论跨国界合作（《维也纳宣言》的第一支柱），其中包括一场与前体工作组的联席会议。伙伴方们探讨了与区域间合作及信息交流相关的问题。海上贩运首次成为《巴黎公约》专家会议的一个聚焦领域，为此原因，专门在这一领域工作的组织和方案派代表出席了会议。

14. 25 个国家，包括肯尼亚、阿曼和卡塔尔，以及 10 个国际组织，包括海上联合部队，出席了三管齐下的会议。这些当事方虽然不是《巴黎公约》的伙伴方，但首次参加会议表明对《巴黎公约》活动的关注日益增加。

15. 作为 2015 年专家级别论坛的最后一场会议，社区和门诊病人治疗问题工作组会议（《维也纳宣言》的第四支柱）与世界禁毒日正好是同一天。会议重点讨论了在社区为吸毒疾病患者实行的以健康为中心的全面治疗措施。与会者们探讨了在社区如何增加治疗服务供应，以及如何通过利用最佳科学知识改进治疗服务的效果。讨论的其他问题包括在社区以病人健康为中心的循证门诊治疗的发展框架，以及现有医药辅助治疗方案的发展或加强。伙伴各方还评估了进展情况，并提出了优先结论，附带实际发展的具体和可衡量的建议。

16. 专家会议反映了伙伴关系的重点在于对毒品问题制定充分的对策，每场会议的目标都是为了查明所需的具体行动，以便填补《维也纳宣言》四个支柱每一支柱方面的优先事项差距。2015 年所有专家会议都表明了对阿片剂问题采取跨领域处理方法的相关重要性，以及如果表现形式为独立的项目和结构，那么全球、区域甚至国内的对策都将难以为继。

17. 专家工作组提出的各项建议在 2015 年 12 月 15 日和 19 日于维也纳举行的第十二次政策协商小组会议上进行了审议并获得核准，会议就举措的未来进行了一系列战略讨论。会议的目标包括审议在专家会议上开始并在随后几个月进一步开展的差距分析，就 2016 年专家对话的重点事项作出决定，以及讨论今后专家工作组会议可能的主办方。

18. 第十二次政策协商小组会议进一步讨论并确认了在执法方面与《维也纳宣言》支柱相关的跨领域问题的重要性，例如研究、金融调查、信息共享、能力建设和法律框架；会议还审查了如何可以综合一体化处理这些跨领域的问题。

向会议介绍了毒品和犯罪问题办公室支持《巴黎公约》优先事项的一些方案，以便拟定“毒品和犯罪问题办公室一体化”综合对策的备选方案。

19. 伙伴方们进一步表明作为今后专家级别讨论的一部分而有兴趣监测在新通过的阿富汗国家禁毒行动计划下取得的进展。国家行动计划的目标是减少罂粟种植和阿片剂生产，同时处理与减少毒品需求和戒毒治疗相关的问题。

20. 活动的一个关键成果是伙伴各方一致再次表示对这一进程的承诺。伙伴各方还支持延长毒品和犯罪问题办公室《巴黎公约》方案的目前阶段。联系新捐助方和鼓励伙伴关系的各个成员参与讨论也是政策会议其中的目的。2015年12月14日召开的阿富汗和邻国伙伴方高级别会议是与《巴黎公约》政策会议密切协调和前后衔接举行的，从而两场会议都有特别高级别的代表出席。

21. 对《巴黎公约》所起重要作用的认识日益增加，而伙伴方的数量继续增加就是证明。因此，第十二次政策协商小组会议是批准欧亚反洗钱与打击资助恐怖主义小组成为《巴黎公约》新增添的一个伙伴的时机。

B. 关于毒品和犯罪问题办公室《巴黎公约》举措支持方案的最新报告

22. 以上所述的专家和政策会议构成《巴黎公约》方案的第一组成部分——协商机制。

23. 作为对协商机制的支持，《巴黎公约》协调股在2014年执行工作的第四阶段第一年年底举行的第十一次政策协商小组会议上，首次提交了其新的报告格式——“《巴黎公约》2014年报告”。“《巴黎公约》2015年报告”将于2016年初分发。该报告是根据伙伴关系的要求汇编的。报告以专家工作组会议所决定的优先措施和所提建议的现有执行情况为基础。报告中所载的信息与《巴黎公约》的任务授权相一致，这就是在主要贩毒路线上加强沿线各伙伴方之间的合作，着重点正在从北方路线向巴尔干路线发展，并进一步发展至南方路线的某些地区。

24. 除年度报告的工作外，2014年执行工作第四阶段的第一年还制定了关于第一、第三和第四支柱（分别为区域举措、前体化学品转移用途和毒品预防与健康）的《巴黎公约》调查表，以期获得关于这些支柱执行情况的更全面信息。关于非法资金流动（第二支柱）的塔什干调查表是举措的第三阶段期间制定的。在编写本报告时，已经从《巴黎公约》37%的伙伴方收到了填完寄回的调查表。一旦完成分析之后，所提供的信息将用作毒品和犯罪问题办公室所属领导每一支柱下进程的各科进行进一步专家讨论的基础。

25. 在报告期内，部署在北方路线和巴尔干路线沿线的《巴黎公约》研究和联络官员网络对编写毒品和犯罪问题办公室的一些报告和研究论文作出了贡献，包括“毒品资金：巴尔干路线贩运阿片剂的非法所得”的研究论文，这是毒品和犯罪问题办公室政策分析司研究和趋势分析处与欧洲和西亚及中亚区域科协作，通过阿富汗和邻国区域方案以及东南欧区域方案编写而成的。

26. 阿片剂贩运主要路线沿线发展情况的数据收集是研究和联络官员开展工作支持落实《巴黎公约》任务的一个重要方面，这一工作在“阿富汗阿片剂贸易

项目”的技术指导下和“研究和趋势分析处”的总体监管下开展。研究和联络官员设在毒品和犯罪问题办公室的中亚区域办事处，与“阿富汗阿片剂贸易项目”和阿富汗及邻国区域方案相联合，在中亚和更广泛的区域密切参与执法官员的能力建设工作。

27. “毒品监测平台”是一个网上工具，由《巴黎公约》方案和“阿富汗阿片剂贸易项目”联合发起，并得到这些方案和项目在人力和财力资源上的不断支持。这个平台由设在中亚区域办事处的协调和分析股管理，辅助阿富汗及邻国区域方案以及中亚方案。这一平台的重要价值已经证明在日益增加，特别是有助于《巴黎公约》伙伴方执行委员会第 56/3 号决议。这一平台是监测与毒品相关数据的一个强大机制，备有多层次的制图功能，同时也有助于获得有关禁毒形势发展和《维也纳宣言》四个支柱支持措施的证据情况。这一平台可用于制作该区域和该区域以外的全面形势图，从而可以向利益关系方提供更多的信息。平台中储存了《巴黎公约》伙伴方提供的数据，这些数据主要是由常驻现场的研究和联络官员以及“阿富汗阿片剂贸易项目”的研究工作人员收集的。这一平台是毒品和犯罪问题办公室全球数据收集过程的一部分，在数量和可用性方面都有巨大的增长潜力。

28. “捐助方援助自动协调机制”是《巴黎公约》举措第二阶段期间开发的一个基于互联网的工具，用于在来自阿富汗的阿片剂主要贩运沿线国家协调禁毒技术援助。这一机制以可靠的方式瞬间向伙伴各方提供关于在禁毒领域谁正在哪里什么时候做什么的重要信息。目的是避免活动的重复。近些年来，该机制的发展超出了其最初作为项目数据库的功能，现已演变成为一个活跃的信息中枢，增加了各种功能，涵盖与《巴黎公约》特别是与执行《维也纳宣言》相关的广泛一系列问题。后面这一方面在本报告期作了进一步的完善，以使现有的功能更方便用户使用。

C. 协同作用

29. 自 2003 年启动时开始，《巴黎公约》进程产生了毒品和犯罪问题办公室的一种跨区域、跨部门和跨主题的工作方法，毒品和犯罪问题办公室是《巴黎公约》的技术领导组织，这一工作方法涉及与相关科室、方案和伙伴组织的协调。这些相互联系在第四阶段期间得到了进一步的细致划分。

30. 《巴黎公约》方案在全球、区域和国家一级与毒品和犯罪问题办公室密切互动，包括通过欧洲和西亚及中亚区域科（通过阿富汗及邻国区域方案、东南欧区域方案和中亚方案）、司法科（通过打击海上犯罪方案）、有组织犯罪和非法贩运处（通过其下属的执行支持科、反洗钱和打击犯罪所得及资助恐怖主义问题全球方案、全球集装箱管制方案和关于建设有效网络打击跨国有组织犯罪的新全球方案）、毒品预防和健康处（通过其下属的预防、治疗和康复科）、研究和趋势分析处（通过其下属的统计调查科和“阿富汗阿片剂贸易项目”）。

31. 除与毒品和犯罪问题办公室开展合作之外，《巴黎公约》方案还与一些组织建立了伙伴关系，这些组织在专家级别发挥领导作用，其中包括国际麻醉品管制局、欧洲安全与合作组织、欧洲警察局、欧亚反洗钱和打击资助恐怖主义小

组、集体安全条约组织以及其他对《巴黎公约》讨论感兴趣但尚未成为伙伴方的行动方，例如“海上联合部队”。

32. 除《巴黎公约》早期谈判产生的现已完全固定下来的举措之处，在本报告期内还形成了一些重要的发展，这些发展也植根于《巴黎公约》的进程。这其中包括麻醉药品委员会通过了其第 58/6 号决议“加强国际合作，从反洗钱的角度防止和打击与贩毒相关联的非法资金流动”，以及作为建设有效网络打击跨国组织犯罪的新全球方案组成部分的“网络关系网”举措。

33. 推动专家级别对话进展的，主要是来自打击有组织犯罪和非法贩运处以及毒品预防和健康处的毒品和犯罪问题专题主导专家的积极参与，他们在本报告期的所有报告阶段就四个专题专家工作组的会议安排、举行和后续活动提供技术指导。

34. 各区域方案继续在战略的运作方面发挥重要作用，在各自的区域担任《巴黎公约》运作的主要执行助手。在相关国家和次区域方案的支持下，阿富汗及邻国区域方案处在独特的地位，有助于加强《巴黎公约》伙伴各方在该区域各国的活动协调和有效性。

35. 但是，阿片剂贩运的新路线和新生趋势构成了新的挑战，要求伙伴关系作出相应的调整，其中包括扩大《巴黎公约》的地域覆盖范围，特别是将南方的阿片剂贩运路线包括在内。南方路线的重要性日益增加，要求相关的专题和区域方案例如打击海上犯罪方案、阿拉伯国家区域方案和东非区域方案等，更加密切地参与《巴黎公约》的活动。

36. 重点增加放在南方路线上还要求改进数据的收集。在资金许可的情况下，第四阶段授权《巴黎公约》方案扩大研究和联络官员网络。目前正在与“阿富汗阿片剂贸易项目”共同探索联合加强研究能力的备选方案，其中包括联合驻地工作人员网络。在实行这一方法时，《巴黎公约》方案将努力与关键的区域行动方联手行动，作为举措的伙伴方，将鼓励这些行动方扩大其参与的范围。

D. 《巴黎公约》方案的可持续性

37. 目前，《巴黎公约》方案的第四阶段由奥地利、法国、印度、挪威、俄罗斯联邦、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国提供资金支持。由于《巴黎公约》协调股不断努力筹措资金的结果，目前正在与伙伴方进行讨论，以期扩大捐助方群体，确保不断为方案提供经费。第十二次政策协商小组会议上作出了延长第四阶段的决定，从而将可以实施 2016 年（第四阶段的第三年）的完整议程，其中包括四个专题专家工作小组的会议、对第四阶段的一次独立评估、第十三次政策协商小组会议（结束第三年的工作），以及可能的话，还包括伙伴方提出的 2017 年初第四次《巴黎公约》部长级会议。将确定延长方案的具体安排，并在 2016 年初通报伙伴各方。在编写本报告时，《巴黎公约》方案的资金供应仅能够保证到 2016 年 3 月底，这意味着在该日期之后的任何活动都将需要额外的资金支持。