联合国 E/CN.7/2016/13

经济及社会理事会

Distr.: General
18 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年举行的大会世界毒品问题特别会议，麻醉药品委员会高级别审查之后的后续行动

泰国常驻联合国（维也纳）代表团2016年1月14日致联合国毒品和犯罪问题办公室的普通照会

泰国常驻联合国（维也纳）代表团谨依据麻醉药品委员会第57/1号和第58/4号决议，转交2015年11月19日至24日在泰国清莱举行的《联合国替代发展问题指导原则》实施工作国际研讨会/讲习班暨第二次替代发展问题国际会议的报告，并请求将该报告作为麻醉药品委员会定于2016年3月14日至22日在维也纳举行的第五十九届会议的正式文件提供。

* E/CN.7/2016/1。

V.16-00169 (C) GX 050216 050216

请回收

泰国常驻联合国（维也纳）代表团 2016 年 1 月 14 日致联合国毒品和犯罪问题办公室的普通照会附件

《联合国替代发展问题指导原则》实施工作国际研讨会/讲习班和第二次国际替代发展会议的成果*

摘要

本文件介绍《联合国替代发展问题指导原则》实施工作国际研讨会/讲习班暨第二次替代发展问题国际会议成果的情况，其中包括国际会议的审议情况和建议。

国际会议于 2015 年 11 月 19 日至 24 日在泰国举行，部分实地访问在缅甸进行。会议由泰国皇室政府在德国政府、缅甸政府及联合国毒品和犯罪问题办公室的合作下主办，其目的是促进实施《联合国替代发展问题指导原则》。

一、 导言

1. 麻醉药品委员会在题为“推动实施《联合国替代发展问题指导原则》”的第 58/4 号决议中欢迎泰国皇室政府提出主办一次关于《联合国替代发展问题指导原则》实施工作的国际讲习班和会议。

2. 在该决议中，麻委会请会员国、毒品和犯罪问题办公室、国际金融机构、捐助方、发展领域从业人员、区域组织和国际组织、民间社会以及从事替代发展（包括预防性替代发展）工作的其他相关利益攸关方参与这次活动。

3. 这次国际会议的目标有：强调有必要将替代发展干预措施纳入较大规模的国家农村发展议程，并使《指导原则》与围绕 2015 年后发展议程（特别是可持续发展目标）的范围较广的讨论及 2016 年大会世界毒品问题特别会议联系起来。这次国际会议还有一个目的是，通过加强潜在国际捐助方、实施替代发展方案的国家和对替代发展有兴趣的国家之间的全球联盟，帮助替代发展方案获得更多政治支持和财政支助。

二、 国际讲习班

4. 国际会议的第一部分由 2015 年 11 月 19 日至 21 日在泰国公主 Bajrakitiyabha Mahidol 殿下带领下进行的实地访问和讲习班组成。参加者们参观了在缅甸掸邦及泰国清莱和清迈两府开展的替代发展项目。2015 年 11 月 19 日，参加者们访问了缅甸—泰国可持续替代生计发展合作项目，这是缅甸政府和泰国政府在缅甸掸邦孟萨区的 Yawng Kha 开办的合作项目。该项目正处在初级阶段，采用一种以地区为基础的办法，侧重于提高社区的整体福祉并为其提供各种可选择的

* 印发前未经正式编辑。

生计，使他们不必依赖非法活动。2015 年 11 月 20 日，参加者们还参观了泰国清莱由 Mae Fah Luang 基金会管理的雷东发展项目，以及泰国清迈由皇室项目基金会管理的农海皇家项目发展中心。这两个地点是已经长期开展替代发展的地区，正在进入可持续阶段，重点是农业和非农业创收活动的多样化、收获后管理、增值活动，最重要的是当地人的能力建设、赋权和创业。

5. 在对缅甸掸邦 Yawng Kha 村进行实地访问期间，参加者们看到了以地区为基础的全面替代发展项目的初期阶段，该项目横跨健康、水系统、农业、畜牧和教育活动。参加者们注意到，对该方案的成功至关重要的因素有：缅甸中央和地方政府主管部门的有力合作、将替代发展纳入国家政府和地方政府发展政策，以及当地社区在发展进程中全程参与并增强能力。全面而综合的办法的重要性也在所有活动中得到证明。例如，畜牧发展方案对当地村民进行牲畜管理和基础兽医培训，建立了一个社区医药基金，提供质量好的药物，以确保有效治疗，还引进了高质量的牲畜饲料，随后设立了一个畜牧银行方案，使最弱势的家庭得到牲畜，以增加他们的资产和收入。

6. 在实地访问雷东发展项目时，参加者们研究了高质量食品和工艺产品生产基地以及经济森林[1]产品（阿拉比卡咖啡和夏威夷果）增值设施。这些替代生计为所有年龄的女性和男性创造了长期稳定的收入和就业。这些产品在经济上与鸦片不相上下，在现代市场也很有竞争力，从而表明多样的非农创收、质量保证、持续创新、以市场为驱动的办法以及人—公共—私营伙伴关系的重要性。

7. 雷东项目的几代替代发展受益者中的社区代表讲述了自己在该替代发展项目开展多年来经历的变化。讨论突出了社区在项目全程中的密切参与，人们在个人发展和社区发展上的主人翁意识、促进社区自我监督和守法文化，以及他们对保护自然环境、本地文化和社会规范的承诺。

8. 参加者们听取了关于皇家项目的简要介绍，该项目是该区域替代发展政策和做法的先驱。皇家项目是国王陛下的举措。自 1969 年以来已经改善了山区部落人民的生活质量，减少了鸦片种植，恢复了森林和水资源。皇家项目帮助增强了社区恢复力，这对可持续发展至关重要。

9. 参加者们参观了农海皇家项目发展中心，该中心的主要作物是蔬菜。该中心展示了皇家项目的现代收获后处理、储存和分销系统。综合运作确保了皇家项目的产品按照国际食品安全与质量控制标准从高原递送到消费者手中。皇家项目是在面向发展的农村企业中利用私营部门一级收获后处理的良好范例。几十年的不懈努力已将这片高原转变为无鸦片地区。

10. 实地访问特别突出了在替代发展项目实施的各个不同阶段确保生存、充足和可持续的重要性。该项目的生存阶段涉及的是社区的生存能力，办法是处理基本健康问题、改善基本的基础设施、提供粮食保障，以及创造足够的收入以满足基本的经济和社会需要。第二阶段使人们更有能力过上充足的生活，重点是开展增值活动以获得稳定、长期的收入和储蓄，改进以社区为基础的资源开

[1] 政府为当地人分配的森林地区，用于种植符合市场需求、可在增值链中加工的高价值多年生作物，使当地社区能够获得稳定的收入。

发和管理，通过提供必要的技能和教育使社区有能力推动自身的发展。最后一个阶段，如果社区适应性强且能够继续自我改进，就实现了可持续性。替代发展项目最终应能为自身提供资金；资金稳定性加上社会和环境上的进步，即实现了可持续发展。

11. 实地访问之后，参加者们分成四个工作组，讨论并归纳实地访问对《替代发展问题指导原则》实施情况的主要调查结果，以及这些结果与可持续发展目标的关系，随后向全体会议报告。Mae Fah Luang 基金会副首席执行官 M. L. Dispanadda Diskul 代表泰国组办方在高级别会议全体会议上介绍了总结要点，麻醉药品委员会第五十八届会议主席 Arthayudh Srisamoot 大使阁下在高级别会议结束时作主席口头报告时也介绍了这些要点。除其他外，参加者们强调了以下要点。

12. 实地访问参加者们指出必须采取以地区为基础的全面综合长期发展办法，处理社会、经济和环境等方面，还指出公私伙伴关系对于提供技术和资金支助并协助推销替代发展方案产品的重要性。

13. 参加者们还强调土地获得和管理十分重要，有助于社区产生归属意识并愿意投资于需要花费较长时间才能创造收益并获得利润的长期替代经济作物。参加者们特别注意到人的发展指标，如收入、预期寿命和教育，以及符合可持续发展目标的其他衡量因素，如健康和粮食保障，对于衡量替代发展效力的重要性。

三、 高级别国际会议

14. 第二次替代发展问题国际会议的第二部分是 2015 年 11 月 23 日和 24 日在曼谷举行高级别会议。高级别会议由麻醉药品委员会第五十八届会议主席 Arthayudh Srisamoot 大使阁下主持。

A. 与会者

15. 出席第二次替代发展问题国际会议的有 258 人，分别来自 38 个国家、17 个组织，此外还有国际专家、学者、民间社会代表、私营部门代表以及种植非法作物的社区代表。

16. 与会国家有：阿富汗、阿尔及利亚、澳大利亚、奥地利、孟加拉国、多民族玻利维亚国、柬埔寨、加拿大、中国、哥伦比亚、埃及、德国、危地马拉、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、日本、哈萨克斯坦、肯尼亚、老挝人民民主共和国、利比亚、马来西亚、墨西哥、摩洛哥、缅甸、荷兰、尼日利亚、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、葡萄牙、卡塔尔、俄罗斯联邦、苏丹、泰国、美利坚合众国、乌拉圭、越南。

17. 派代表出席的组织有：非洲联盟、亚洲开发银行、东南亚国家联盟秘书处、科伦坡计划秘书处、德国国际合作署、欧洲禁止麻醉药品组织、国际反贪局联合会、国际麻醉品管制局、国际戒酒会组织、Mae Fah Luang 基金会、开放

社会基金会、皇室项目基金会、泰国证券交易所、泰国司法研究所、跨国学会、联合国毒品和犯罪问题办公室、华盛顿拉丁美洲问题办公室。

B. 开幕式

18. 在 2015 年 11 月 23 日举行的高级别会议开幕式上，首先由泰国总理巴育·占奥差将军阁下致欢迎辞，他重申替代发展作为打击世界毒品问题的基本要素的重要性。他介绍了泰国采用替代发展方案处理北部金三角地区附近非法药物作物种植问题的经验。总理讲话后，播放了联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任尤里·费多托夫的讲话视频，他重申替代发展具有巨大的潜力，可极大地改善人民的生活。费多托夫先生强调有必要加强替代发展与更广泛的农业问题、进入市场的机会、土地业权、基础设施等方面的联系。随后，毒品和犯罪问题办公室副执行主任 Aldo Lale-Demoz 强调，替代发展问题国际会议的目标是将替代发展与可持续发展目标联系起来，强调这些目标是一个完美的平台，可使替代发展在减贫、可持续农业、环境保护、性别平等、创立和平而包容的社区以及良好治理等方面产生成果。德国联邦毒品问题专员 Marlene Mortler 夫人阁下建议，共同目标应当是使替代发展不仅得到政治上的承认，而且得到适当资金和可持续的实施，成为国际禁毒政策的支柱。泰国公主 Bajrakitiyabha Mahidol 殿下最后致开幕辞，强调需要从最高政治层面到社区人民持续而长期地致力于替代发展，将这一做法纳入更广的国家发展战略，以便在当地产生实际影响。公主殿下还强调，守法文化能促进共同责任和尊重公共秩序；有权能的社区是对非法活动免疫的最好形式。麻醉药品委员会责成筹备 2016 年大会世界毒品问题特别会议的委员会主席 Khaled Abdel Rahman Shamaa 大使阁下也向全体会议简要介绍了特别会议筹备情况以及本次国际会议可为这一进程作出何种贡献。

C. 全体会议

19. 开幕式后举行了一次全体会议，使各国有机会就“实施《联合国替代发展问题指导原则》：差距和挑战”这一专题发言，也使与会者有机会就“前进道路：替代发展和可持续发展目标”提出建议。

20. 毒品和犯罪问题办公室介绍了《2015 年世界毒品问题报告》中关于替代发展的一章，为全体会议的讨论提供了材料，因为其中列出了非法种植的诱因、用于衡量替代发展项目影响力的指标，以及替代发展项目面临的挑战，重点是需要长期政治支持和财政支持。

21. 在介绍中概述了全球罂粟、古柯树和大麻种植估计数，以阿富汗等为例列出了估计的减少数。在介绍中，替代发展方案地理位置地图突出显示，非法作物种植的诱因取决于实际位置、相关非法作物的特点（耐久性、获利等）和环境因素。非法种植问题因基础设施薄弱以及法治和施政无力而加剧。据认为替代发展的主要挑战有：社区边缘化、贫困、政府管制力度有限的偏僻地区，以及不安全。据强调，成功实施替代发展的关键要素有：长期政治支持和财政支持、替代性的创收办法、替代发展产品推销、土地保有权及土地的可持续管理和使用、地方自主，以及以妇女为重点。

22. 据显示，替代发展的影响是使社区从恶性循环转变为良性循环。恶性循环包括法治薄弱与非法作物种植增加之间的关联，有组织犯罪和暴力增多，合法经济增长减缓。反之，良性循环包括有力的法治和施政与非法作物种植减少之间的关联，有组织犯罪和暴力削弱，合法经济增长加快。

23. 在介绍中重点指出，全球发展援助中为支持实施替代发展提供的资金只有不到 1%。这一事实突出表明了目前替代发展得到的广泛国际政治认可同支持其实施的实际供资之间存在的差距。

24. 会员国强调，应当增进所有相关机构之间在发展政策和禁毒政策上的全系统一致性和协调。所有利益方之间的有效合作是整个替代发展进程所不可或缺的。

25. 会员国强调进入市场的机会与替代发展方案的可持续性之间的紧密联系，强调替代发展产品必须适合销售、质量高，在本地市场、区域市场乃至国际市场都有竞争力。据指出，私营部门可发挥宝贵的作用，共享创新、专长、技能，为替代发展产品提供财政和技术支持并协助推销。

26. 会员国指出，替代发展方案不应仅侧重于农业，还应促进多样化的生计活动和收入来源，提高粮食保障，向增值和推销活动发展。

D. 小组讨论

27. 高级别会议的第二天举行了两场小组讨论。第一场小组讨论侧重于以发展为导向的禁毒工作中在法治和安全上的挑战。第一个讨论小组由毒品和犯罪问题办公室副执行主任 Aldo Lale-Demoz 先生主持，讨论小组成员包括泰国公主 Bajrakitiyabha Mahidol 殿下、德国联邦毒品问题专员 Marlene Mortler 夫人阁下，以及阿富汗禁毒部长 Salamat Azimi 夫人阁下。第二场小组讨论侧重于替代发展、可持续发展目标和 2016 年大会世界毒品问题特别会议：加强创新和实地影响力。第二个讨论小组由 Mae Fah Luang 基金会战略规划高级顾问 Sandro Calvani 博士主持，小组成员有：2016 年大会世界毒品问题特别会议筹备委员会主席 Khaled Abdel-Rahman Shamaa 先生阁下、毒品和犯罪问题办公室副执行主任 Aldo Lale-Demoz、民间社会工作队[2]代表 Pien Metaal 女士，以及泰国证券交易所总裁 Kesara Manchusree 夫人。

第一讨论小组的主要结论

28. 讨论小组成员和代表们强调，治理和安全方面的国家在场对于和平的包容性社会和替代发展至关重要。还指出，非法作物种植与国家缺场是相互关联的。

---

[2] 维也纳非政府组织毒品问题委员会—纽约非政府组织毒品问题委员会促进 2016 年大会世界毒品问题特别会议联合举措。

29. 讨论小组成员们强调，尊重法治是促进社会公正所必不可少的。虽然存在符合人权标准的法律，但仍需由农民社区加以监管和执行，承认守法文化源自社区内部。

30. 讨论小组还讨论了土地权利和财产所有权对于促进与小型农民社区结盟的重要性。法治使社区认识法律框架，有权诉诸司法，并了解他们作为社会良好公民的权利和义务，从而增强社区的权能。有替代发展项目的社区若对自身的发展有主人翁意识和责任心，便能够促进法治。

31. 讨论小组成员强调了将国家禁毒战略与更广的国家发展战略和区域协调相联系的重要性。

第二讨论小组的主要结论

32. 私营部门对可持续发展与替代发展之间联系的观点是，公司利益方有社会责任将可持续发展纳入营利项目。经济投资应将政府、环境和社会相互联系起来。会上还强调，应在社区推广推销技能，以便制造增值产品并将源自替代发展的产品引入地方市场、国家市场、区域市场和（或）国际市场。

33. 民间社会强调，必须重新评估加入替代发展方案所应符合的标准，从而将大量农民社区纳入替代发展方案。还强调了替代发展项目的适当顺序，以便在人们已采取谋生手段之后进行根除活动，并强调确保发展援助不以根除为条件。还必须确保社区切实参与设计和实施进程，从而增强社区的权能。

34. 从 2016 年大会世界毒品问题特别会议相关进程的角度，强调了将源自替代发展项目的产品有效纳入国际贸易体系的重要性。据指出，发展项目的设计应当依据社区的社会经济情况以及当地的历史和行为准则。最后一点，参与的所有利益方都应有效合作与协调，以确保可持续的替代发展。据认为，对非法作物种植诱因、非法金融流、社会赤字以及对环境可持续性的影响进行远景研究是至关重要的。

35. 毒品和犯罪问题办公室建议，替代发展应当要求提高可靠性和维持能力。该办公室强调，改进对可持续发展目标的各项指标的监测和评价、了解非法作物种植的诱因、处理社会赤字和非法金融流问题、在环境保护领域的创新，以及培养农民的商业技能和才干，将有助于更有效的替代发展。

E. 附带活动

36. 在高级别会议的第一天举行了三次附带活动，会议第二天举行了一次附带活动。这些活动是良好的机会，使各国家、组织和农民得以表达对替代发展各个方面的看法，在与会者中发起了热烈的讨论。这些附带活动涵盖一系列议题，如“改进对替代发展影响的研究和认识”、“大湄公河次区域国家在替代发展方面的合作及对《联合国替代发展问题指导原则》提供的资料”、“农民和受影响社区的有效参与”和“法治与替代发展：加强法治以在非法作物种植区实现可持续发展”。

四、 主要结论和建议

37. 《联合国替代发展问题指导原则》是一个重要的替代发展框架。对替代发展在实地的实施没有一刀切的办法，因为必须按照各地的具体情况加以调整。替代发展会加大国家在场的力度，在社区和政府之间建立信任，在某些情形下还会增进和平和守法文化。在实地参观时看到的替代发展项目被认可为泰国国王陛下充足经济哲学的范例，因为它们侧重于增强个人和社区的韧性。替代发展作为国际作物管制战略的基本柱石之一，与最近通过的《2030 年可持续发展议程》有着内在的联系，并起到辅助作用，因为实施替代发展可有助于实现所有可持续发展目标并为之创造有利条件。

38. 替代发展方案应当纳入国家发展计划的主流，其中涉及相关政府机构之间的协调，以便为小型农民社区提供可持续的替代生计、创收来源、服务和必要的基础设施。

39. 替代发展必须采用以地区为基础、以人为中心的办法，以参与设计和实施替代发展方案的地方社区增强权能和自主为基础。所有利益方，包括相关政府机关、地方当局、地方负责人、民间社会、私营部门、相关的次区域机构、区域机构和国际机构、国际金融机构，最重要的是农民和社区本身，他们在整个替代发展进程中的有效合作，对于替代发展取得成功至关重要，因为这将满足最终受益者的需要，利用专门知识，避免服务重叠，并更好地利用资源。

40. 应将替代发展纳入在善政和法治领域的进一步讨论。替代发展、法治和善政之间的关系可被视为相互增强和互补的。

41. 按照可持续发展目标，替代发展方案成功与否不应只用非法作物减少估计数来衡量，还要用人的发展指标来衡量。需要为影响力评估工作提供更多资金，以获得循证数据来评估这些方案的影响力、有效性和可持续性。高质量的影响力评估会提供更好的替代发展成果证据，这将有助于使更广泛的发展界参与进来，并给予替代发展工作更多的支持。

42. 应将环境可持续性方面的标准纳入替代发展方案。替代发展中的重新造林、水管理、轮垦——在替代发展方案有了靠得住的收入来源之后——以及可持续的土地利用规划，也有助于范围更广的环境保护。

43. 在实施替代发展方案时，必须在当地社区的充分参与和协商下。促进和保护获得多产土地的机会和土地权利，包括正式或非正式的土地保有制度。

44. 有必要以适当顺序实施替代发展方案，以便允许小农户在根除非法作物之前有机会获得有保障的替代生计，同时考虑到非法作物种植和合法创收活动之间的过渡期。

45. 应当考虑在农村和城镇两地扩大替代发展方案的适用范围。一些会员国表示有兴趣在大麻种植地区扩大实施替代发展。

46. 在非法作物种植区域存在着吸毒和吸毒症，在那里开展的替代发展方案应当包括吸毒预防和治疗干预措施。

47. 需要进行更多研究，以更多了解非法作物种植的各种促成因素，同时考虑到地方和区域的具体情况。应当鼓励和推广反映共同情况的区域性替代发展战略和良好做法。

48. 确保替代发展方案继续进行并保持可持续性的关键要素包括：支持替代发展原则的强烈政治意愿；设计完善的替代发展方案；政府、国际组织和捐助方承诺以灵活供资进行长期发展援助；以及改进次区域举措和区域举措。

49. 应在实施替代办法之前评估产品是否适合在市场出售，如果适用，替代发展产品应着眼于创造增值链以确保目标社区获得更高收入，从而支持可持续生计，并且比得上非法作物种植产生的收入。

50. 与私营部门的合作可发挥宝贵的作用，共享创新、专长和技能，为替代发展产品提供资金和技术支持以及推销援助。