

1 March 2009  
Chinese  
Original:

---

麻醉药品委员会  
第五十二届会议  
2009年3月11日至20日，维也纳  
临时议程\*项目4、12和13

大会第二十届特别会议后续行动  
高级别会议一般性辩论  
高级别会议的圆桌讨论会

预防犯罪和刑事司法委员会  
第十八届会议  
2009年4月16日至24日，维也纳  
临时议程\*\*项目4  
世界犯罪趋势与对策：联合国毒品和犯罪  
问题办公室与会员国在预防犯罪和刑事司  
法领域的工作的统一与协调

有组织犯罪及其对安全的威胁

应对禁毒带来的令人不安的后果

联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任的报告

---

\* E/CN.7/2009/1。

\*\* E/CN.15/2009/1。





**UNODC**

联合国毒品和犯罪问题办公室

麻醉药品委员会  
第五十二届会议  
2009年3月11日至20日，维也纳

预防犯罪和刑事司法委员会  
第十八届会议  
2009年4月16日至24日，维也纳

## 有组织犯罪及其对安全的威胁

应对禁毒带来的令人不安的后果

# 有组织犯罪及其对安全的威胁

## 应对禁毒带来的令人不安的后果

### 内容提要

随着时间的推移，国际管制工作已使得吸毒人数仅限于占全世界成年人口中的很小一部分，大大少于吸食如烟草和酒精等其他成瘾物质的人数。这一不可否认的成功也带来了引人注目的非预期后果：规模惊人的非法市场。如果不予以关注，这一非法市场将会使禁毒的许多惠益被抵销。事实上，与毒品交易相关的犯罪和腐败使少数直言赞成毒品的说客有有力的证据争辩说治疗比疾病更糟糕，解决办法是使毒品合法化。

这一建议将是历史性错误，是各联合国会员国不愿意提出的。理由直截了当：没有必要在健康（禁毒）和安全（预防犯罪）之间进行选择。这两者是相辅相成的，而不是相互抵触的承诺。然而，由于贩毒使犯罪分子获得财富、使社区受到破坏以及甚至使国家受到威胁，必须强有力地紧急处理贩毒问题。需要为打击犯罪而不是为有利于毒品而改变政策。

本文件重点论述三项要求，以此描绘前进的道路。

需要综合战略。控制犯罪的措施必须整合毒品链的所有要素：供应、交易和需求。迄今为止政府所采取的干预措施大多是不连贯的，将问题转移到别处（从一国转移到另一国以及（或）从一种物质转移到另一种物质）；仅涉及某些方面（打击非法作物，而不是抗击大众贫困）；或者使用的手段不恰当（将成瘾定为刑事犯罪，而非治疗成瘾者）。此外，在时间上（政治承诺不平衡）和在空间上（没有国际协定所倡导的协调）未能一致采取措施。例如，联合国关于打击有组织犯罪的文书及其关于枪支问题的议定书为采取迅速产生影响的联合行动提供了平台：但这些文书尚未能以对毒品交易问题产生足够强大影响的方式得到实施。结果，一些国家目前面临主要是由其自己的选择而引起的犯罪的局势。这是够糟糕的。但更糟糕的是易受伤害的邻国往往付出更大的代价。

需要社区抵制。毒品尤其使某些社会阶层受到腐蚀。贫民区及甚至由犯罪卡特尔控制的整个地区是毒品供应（贩运）和需求（成瘾）的滋生地。剥削、不稳定及甚至恐怖主义都是其直接因果。然而，与成瘾问题一样，暴力也可被消除：重新取得对目前仅有利于反社会行为的地方的控制确实是可能的。面临的挑战是使边缘化社会阶层重新融入社会，并将其拉入而不是将其推出法治范围。从安第斯地区到东南亚，已对种植农作了此项工作，协助其从种植非法作物转为种植合法作物——尽管他们出于战争环境。从欧洲到澳大利亚，对成瘾者作了此项工作，帮助他们摆脱了毒品依赖——尽管社会环境基本上是消极的。在全世界，毒品种植农和毒品成瘾者从有针对性的援助获得了惠益：何不在贫民区中心和失控地区推广这一成功范例？国家为何抛弃大量失业的文盲青年？这些青年别无选择，只有在黑手党式犯罪集团和反叛分子的乌合之众队伍里当跑腿，做一天坏事卖一天命拿一天钱。

需要共同的承诺。毒品交易不仅使如此多地方的人们受到腐蚀。它还使政府以及工商和金融部门变得腐败。各国有必要加强（公共和私营部门）治理上的廉正并抵制拥有价值数十亿美元战争基金的毒品卡特尔。这并不是偶尔发生的事情。洗钱活动猖獗，几乎未受到反对：诚实的公民看到逍遥法外的黑手党式犯罪集团成员及其亲信拥有昂贵轿车、游艇和别墅会不明白为何犯罪所得未被没收。互联网供应商在线供应毒品、枪支以及甚至人员及其器官。作为人类最大资本资产之一的网络当被恶意使用时就会变成犯罪分子和恐怖主义分子手中的武器。令人惊讶的是，要求订立打击网络犯罪和网络恐怖主义的国际协定的呼声仍未得到响应。甚至各项现行国际法律文书也未得到充分适用，其参与规则在其生效数年后也尚未商定。事实上，关于实施《联合国反腐败公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的缔约方会议一再未能取得实效，其侧重的是打击有组织犯罪方面的程序而不是实质。

各项药物管制公约在减轻非法药物对健康的影响方面非常有效，但却因公约创立者无法预见的以下附带损害而受到责难：出现了强大的足以影响政治和工商业的毒品卡特尔。这可能是各项毒品问题公约的非预期后果：首先，这是以下原因的非必然结果：尽管执法人员作出了牺牲——往往是终极牺牲，但未能充分执行各项既有的犯罪控制协定，而且不愿意制定新的协定。

总体情况进一步削弱了对人权的尊重。虽然毒品和犯罪可使人致命，但社会不应因为有毒品和犯罪而使人致命。对于这一点不可能有异议。然而，在有关公众舆论的（无疑是情绪性的）压力下，旨在（通过禁毒）维护公众健康和（通过预防犯罪）维持公共秩序的努力并不总是在尊重他人权利的情况下作出的。更糟糕的是，当法律不被遵守时，当毒品黑手党挑战国家时，当巨大的收入不平等是由犯罪而不是诚实工作所造成时，必然会出现这样的呼声：以眼还眼。各国政府必须反对这种可怕的循环。

# 目录

	页次
有组织犯罪及其对安全的威胁：应对禁毒带来的令人不安的后果 .....	1
宏观经济规模的犯罪市场 .....	3
对安全的威胁 .....	4
三管齐下的禁毒和控制犯罪做法 .....	5
(1) 针对各个市场的管制战略 .....	5
(一) 跨区域工作 .....	5
(二) 跨部门工作 .....	7
(三) 针对特定毒品的对策 .....	8
(四) 时间性强的干预措施 .....	9
(2) 社区的抵制平台 .....	10
(一) 适用在实践中学到的经验 .....	10
(二) 适用在烟草问题上学到的经验 .....	12
(3) 国家间共用的抵制机制 .....	13
不削减人权进步的成果 .....	14
结论 .....	15
图	
全球一级的吸毒情况（2006/2007年） .....	1
图 1：与吸烟相比的年吸毒情况，世界 15 至 64 岁人口中所占比重 .....	2
图 2：在所缉获的全球毒品供应量中所占比重，1994-2005 年 .....	2
图 3：西非可卡因年缉获量，2000-2007 年 .....	4
图 4：瑞典和欧洲 15-24 岁人口的年吸毒流行率 .....	8
图 5：2006 年按吸毒频率划分的全年全球大麻吸食者和所吸食的大麻吨数 .....	9
图 6：1975 年居住人口超过 1,000 万的城市群 .....	11
图 7：2025 年居住人口超过 1,000 万的城市群 .....	11

## 有组织犯罪及其对安全的威胁

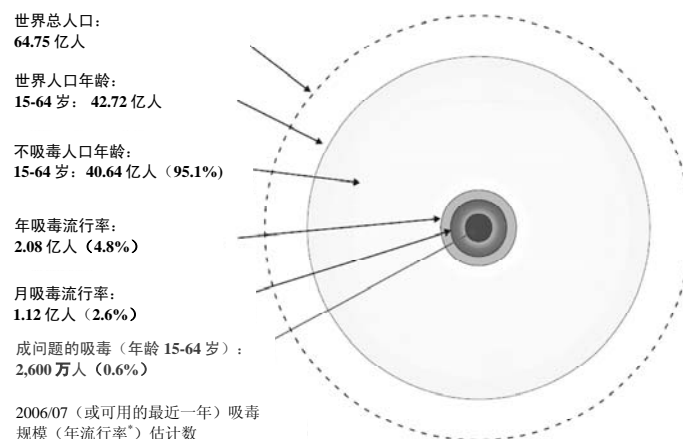
### 应对禁毒带来的令人不安的后果

国际药物管制系统已致力于将危险药物的使用限于医疗目的，并努力阻止其在全社会蔓延。保健方案与执法一道在实施这一管制制度方面发挥了关键作用。

虽然各国无法显示所有由于预防和拦截而从未成为的成瘾者，但取得的进展不可否认。

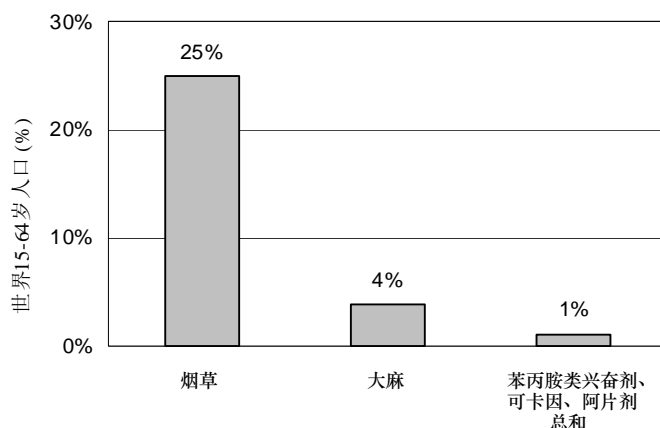
世界上不吸毒的人口（14-64岁）所占比例（95%）大大高于的确吸毒甚至偶尔吸毒的一小部分人所占比例（5%）。预计问题吸毒者人数至多 2,600 万，仅仅占世界成年人口的 0.6%。此外，在过去几年里，全世界吸毒者人数保持了相对稳定。与二十世纪之初和之末所记录的吸毒迅速增加相比，这是一个令人欢迎的变化。

#### 全球一级的吸毒情况（2006/2007年）



还值得注意的是，吸毒者人数远远少于吸食诸如烟草和酒精等令人成瘾并往往是致命的合法物质的人数。由非法药物致死的人数就更少了（十分之一或不到）。

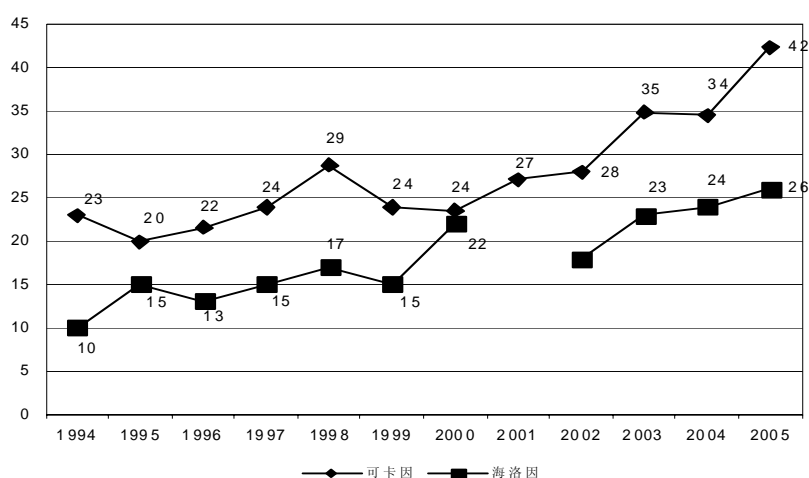
图 1: 与吸烟相比的年吸毒情况, 世界 15 至 64 岁人口中所占比重



资料来源: 《2008 年世界毒品报告》

执法一直很突出, 基本上取得了成功。在全世界缉获了每年生产的所有可卡因的几乎一半和所有阿片剂的大约四分之一 (较难衡量合成药物和大麻的情况)。这些结果相当可观。

图 2: 在所缉获的全球毒品供应量中所占比重, 1994-2005 年



资料来源: 《2007 年世界毒品报告》

然而, 药物管制系统也付出了代价, 这些代价并不是仅限于在减少供应和需求方面的公共支出。国际药物管制产生了若干出乎意料的且代价高昂的后果, 这些后果在此前于 2008 年 3 月提交给麻醉药品委员会的题为“使药物管制‘符合目的’: 在大会特别会议十年基础上再接再厉”的文件中作了审查。在

这些后果中，伴随而来的最巨大的损害是形成了一个有利可图的受管制物质黑市，该黑市由强大的犯罪卡特尔主导，导致了前所未有的暴力和腐败。

这种由毒品驱动的犯罪现象的根源和机制很容易理解。麻醉药品是一种商品。这种药品通过药物管制而变得稀少，从而使价格提高到大大超过生产成本。由于惧怕法律以及毒品价格高昂，使得无数潜在的成瘾者远离毒品。同时，毒品让国际黑手党式犯罪集团牟取暴利，通过向吸毒者供应毒品而几乎达到宏观经济规模。

对毒品市场的犯罪竞争非常激烈，导致在全世界许多城市的街头上发生实际战争。利润被返回用于增强暴力能力和腐蚀公职人员。暴力和腐败会赶走投资并损害治理，致使法治本身成为疑问。由此引发了恶性循环，由于失去法律控制而出现甚至更大程度的贩毒，不断升高的收益正在损害社会与其被选出的统治者之间的社会契约。

对禁毒的巨大代价和禁毒给健康带来的不可否认的惠益这两者之间的利弊平衡进行评估的问题已在对大会特别会议进行审查期间提出。后果是否如此严重以致于所作的反应比有意加以解决的问题糟糕？这种成本/效益很难量化，但确实有必要直接应对这一问题。

上述论点不应被设定为一种虚假的两难问题以迫使我们在禁毒和预防犯罪之间作出选择。有些令人厌恶的交易难以管制这一事实并不意味着不应对其加以管制。人类难道应当出于对市场必然性或难驾驭性的天真意识而接受恋童癖、人口贩运或枪支走私吗？解除对吸毒的管制即是表明国家悲观地放弃对保护其公民的健康负有的责任，并意味着接受每一代人中的一部分将陷于成瘾这一情况。

国际社会应避免采取一分成二或二中取一的办法，而应实现全部两个目标：保护公共利益（健康）和遏制世界上最严重的公共坏现象之一（犯罪）。

## 宏观经济规模的犯罪市场

禁毒并控制犯罪是一项艰巨的任务。据毒品和犯罪问题办公室最近估计，每年全球毒品交易额为 3,200 亿美元。该交易额虽然最近可能保持了稳定，但现已几乎达到宏观经济规模。如果它是一个国家，它会被列为世界上第 21 大经济体，紧接在国民生产总值为 3,580 亿美元的瑞典之后。换言之，这一市场大于烟草、葡萄酒、啤酒、巧克力、咖啡和茶叶加在一起的世界市场，尽管小于石油批发市场。

关于海洛因这一最危险的毒品，毒品和犯罪问题办公室估计其全球交易额为 570 亿美元。其中不到 20 亿美元为农民所得到，其余金额（2/3）仍在职业犯罪分子、暴动分子和恐怖主义分子手中（街头零售者得到 1/5）。由邪恶之手掌握的这笔金钱创造了危险的经济、政治和甚至准军事力量，这种力量会购买使毒品进入市场所需的武器、渗入机会和影响力。这种交易如此有利可图，使得所涉人员愿意使用致命手法兜售其致命毒品。

可卡因批发市场占整个交易额的四分之一以上。缉获多吨可卡因货物的情



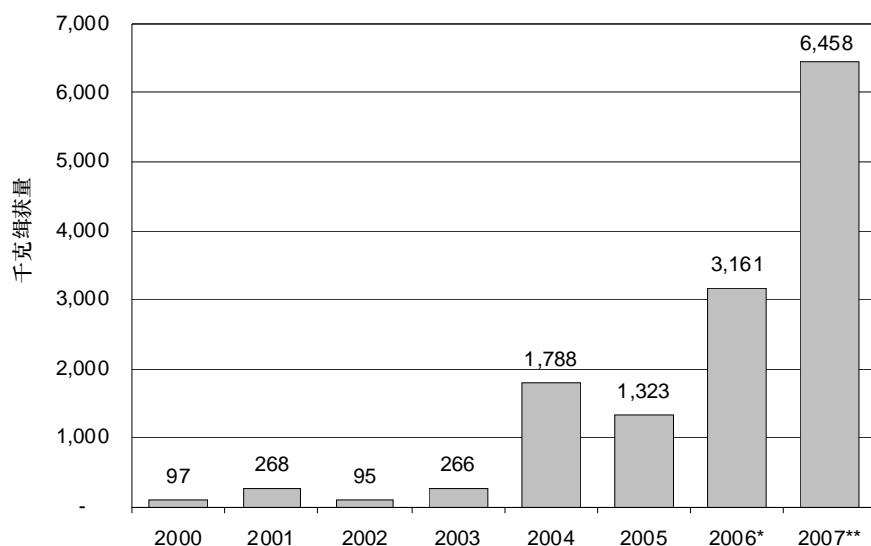
况并非不常见，最近几年有数十起这种缉获。一吨可卡因的批发价大约为 5,000 万至 7,000 万美元。虽然每一批货物都有通向最终用户的多个交付渠道，但在这一层面交易可卡因的人数有限。这些人中许多是属于黑手党式犯罪集团家族，他们的名字和身份已得到牢固树立，包括其运作等级结构。

### 对安全的威胁

毒品市场不仅仅是一些可恶人物赚取大笔金钱：同样这些人可实际摧毁社会。正如西非最近所显示的，贩毒对人的安全所产生的影响是摧毁性的。贩毒者利用其战争基金攻击脆弱的国家，手段是商业收购、腐败和暴力。这些过程必然趋于会合，危险不仅仅在于洗钱和恐吓：毒品卡特尔不仅仅购买房地产、银行和企业。它们还收买选举、候选人和政党。简言之，它们收买权力。这就是毒品交易变成对安全的威胁的原因。这也是禁毒措施与安全举措相吻合的原因，正如联合国安全理事会最近就贩毒对非洲的稳定造成威胁问题进行的辩论期间所强调的那样。

毒品不仅来源于亚洲和拉丁美洲的冲突泛滥地区：毒品还资助并从而持久延续叛乱及有关的人道主义灾难。贩毒者拥有的资源远远多于如安第斯、中美洲、加勒比、西非、巴尔干和中亚等贫穷、脆弱的转型地区的国家。这些区域被诸多问题所困扰，这种状况使游客、生意和投资等望而却步，使其社会经济问题变得更加难以解决。要么作出更多的努力来帮助这些地区应对贩毒构成的挑战，要么甚至更多地指责禁毒在已面临各自令人瞩目的贫困和健康问题的国家中造成了巨大问题。

图 3：西非可卡因年缉获量，2000-2007 年



资料来源：毒品和犯罪问题办公室“贩毒作为对西非安全的威胁”，2008 年

## 三管齐下的禁毒和控制犯罪做法

那么应当做什么？各国当局可用的资源有限，尤其是在目前的经济困难时期，不可能预期保健与安全预算有大量增加。实际上，金钱并不是瓶颈。本文件所载各项建议的实施不太有赖于金融资本的获得，而是更多地有赖于承诺提供政治资本——这也许是近来供应最短缺的资源。

我们可以一开始就将我们的集体禁毒努力设计为不太象一场战争，而是更象一种医治社会疾病的努力。打个比方，我们可以说世界患上了毒瘾（疾病），而药物管制系统（治疗）产生了非预期的副作用：一个巨大的非法毒品市场。为纠正这一情况，我们需要改进诊断和疗法。本文件提出一种三管齐下的做法，由下列三个部分组成：

第一部分：针对各个市场的管制战略

第二部分：针对各个社区的抵制平台

第三部分：国家间共同的承诺

所有这些都必须在尊重人权的情况下加以设计。如果我们忽视只有个人尊严得到保护社区福祉才能繁荣这一点，由加强保健和安全而带来的惠益就会丧失。

### (1) 针对各个市场的管制战略

必须将禁毒措施视为综合性战略的一部分，其目标和时间安排应当治本而非治标，影响要达到最高限度，副作用要降到最低限度。毒品市场被认为是联系制造者、贩运者和吸毒者的链条，每个市场都需要因地制宜的干预措施。另一种办法是大杂烩，干预措施杂乱无章，将问题转移到别处（其他国家和（或）其他药物），仅涉及问题的某些方面（种植毒品罪而非农民的贫困），或者使用的手段不恰当（将成瘾定为刑事犯罪，而非医治每个成瘾者）。

非法药物经济是许多参与者组成的，每个参与者都按各自的一套动机行事。为了制订对策，我们需要了解链条上的每一个环节，同时牢记，实际上这个链条联系了(一)跨区域、(二)跨市场的参与者，因此对策必须(三)针对具体的毒品，并且(四)具有很强的时间性。

#### (一) 跨区域工作

禁毒战略通常是在国家一级制定的，但这有时并不是最有效的工作方式。当然，这一问题最显著的表现是地方性的，但也与国际上发生的事件有着深层的关联。如下文所讨论的，跨国界制定的干预措施才会有效。否则效果便会减弱，问题也会转移到别处：这已成为全球禁毒工作的一个普遍结果，大规模的鸦片种植从缅甸转移到阿富汗，或者古柯种植园从秘鲁转移到哥伦比亚。

毒品问题是生产者和吸毒者共同的责任，这并不是现在才认识到的。在这一认识的启发下，建立了国际禁毒系统，最近已在上海庆祝了该系统建立 100 周年。1998 年联合国大会特别会议《政治宣言》再次肯定了这一点。但令人惊讶的是，并没有做多少努力将这一认识转化为与毒品问题的规模相称的战略。总的来说，全球禁毒努力一直是各国相互独立的工作组成的大杂烩。国际合作主要是执法官员之间（为控制下交付）进行的信息交流以及提供技术援助以（建设各国的禁毒能力）。

同样，虽然已经为制止清洗贩毒所得制定了多边协议，但由于各国立法不统一、金融中心一直不予合作，以及目前前所未有的金融环境，有组织犯罪仍然是金融执法工作尚无法有效解决的问题。在这方面，可回顾最近的历史。经过积累大量现金的时期（1960 和 1970 年代）后，有组织犯罪集团转而通过银行机构清洗资产（1980 年代）。由于采取了积极措施（金融行动特别工作组在 1990 年代以及 911 事件之后采取的措施）禁止对金融部门的这种滥用行为，有组织犯罪（在近十年）又转而囤积大量现金并进行实物交易（以毒品交换房地产等）。由于当前的金融危机，特别是银行部门流动资金短缺，毒品卡特尔有了一个不寻常的机会重新渗入金融部门——因为“了解客户”原则多适用于违法行为而非守法行为，在各个国家的适用情况当然也并不一致。

这些单独努力的总和是不容低估的。这些努力有助于使吸毒量远远低于吸烟量和饮酒量。但仅作防御并不足以赢得比赛。要破坏非法药物交易，必须在整个赛场上采取进攻行动，而这一赛场横跨多个国家和大陆。有一些新的合作实例很值得研究。

2003 年 5 月，8 国集团外交部长与另一些国家的外交部长联合发起了一项边境管制举措，该举措是毒品和犯罪问题办公室建议的，意图是阻止阿富汗海洛因流向欧洲。这一举措称为《巴黎公约》，以下述认识为基础：阿富汗海洛因交易范围甚广，需要采取一种与之相称的多边对策。后来《巴黎公约》为应对这一威胁提供了战略性框架。《巴黎公约》仍然是正在进行的工作，不久将辅以巴尔干打击犯罪行动计划，同时还需要进行类似的努力以协调打击其他毒品流的行动。确实正在开展一些行动：目前正在西非和加勒比针对可卡因交易实行一种更加系统化的办法，不久也将在中美洲实行。这些努力都很有效，但如果将这些努力合并起来，与可卡因交易的规模相当，成功的机率会更大。在（东南亚的）其他毒品市场，苯丙胺类兴奋剂的交易量仍在增加，即使不一定采用上述手段，至少一定需要适用同样的概念。

在其他地方，毒品和犯罪问题办公室启发和支助下的区域内协调的禁毒工作一旦执行后，应当起到一些缓解作用。例如，中亚国家和俄罗斯正在设立一个区域性犯罪信息办公室（中亚区域信息和协调中心，总部位于哈萨克斯坦阿拉木图），其意图是采用国际刑警组织和欧洲警察组织在情报交流方面的最佳经验。六个海湾国家也正在设立这一类型的机构（海湾刑事犯罪情报中心，总部位于卡塔尔多哈）。鉴于这些工作需要的资源不多，可以考虑在其他地方采用这一模式，特别是在毒品贩运最猖獗的区域。目前想到的有东南亚和安第斯区域。最需要的并不是资金，而是政治承诺——这是十分缺乏的东西。这些机

构可能会成为打击毒品市场所需要的关于阿富汗海洛因、哥伦比亚可卡因或缅甸供应的苯丙胺等规模的情报交流网络的主要基础。

使这些区域机构以至全世界有能力实现犯罪控制效果所需要的法律文书已经具备。不需要再另起炉灶。例如，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（《有组织犯罪公约》，特别还有其《打击非法制造和贩运枪支议定书》，为联合行动提供了一个平台。但各会员国迄今为止的执行工作并未对毒品交易产生有力的影响。《枪支议定书》在各国之间成了一个孤儿。该议定书已经生效，但由于武器生产大国的抵制，并没有达到 2000 年初在维也纳就其进行谈判时所产生的预期。因此，一些国家目前面临的犯罪状况是自己造成的。这已经够糟糕了。更糟糕的是，实际上易受伤害的邻国往往遭受池鱼之殃，付出的代价更大。

## (二) 跨部门工作

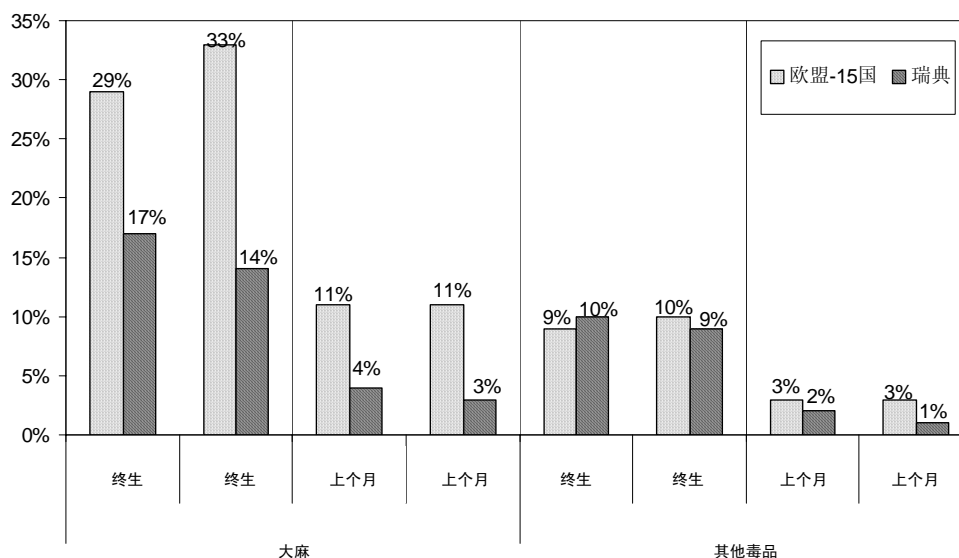
禁毒的一个基本原则是，以平衡的办法在供应和需求两边采取干预措施。但是这一办法几乎没有指明应当如何在禁毒政策各部分之间分配资源，以及如何对打击毒品市场各个部分的工作进行协调。

毒品市场的每一部分都相互联系，无法独立运转。不过，从战略角度和实际操作角度看，我们的对策迄今为止基本上仍然是各自为政的。总而言之，减少需求专家很努力地减少需求，发展专家试图控制供应，执法部门缉拿贩运者和兜售者。尽管这些部门有时会进行互动，但极少有一个为捣毁非法药物经济并解决基本脆弱性问题的联合战略将其各自的工作连贯统一起来。

瑞典是采取全国性办法减少供应和需求的典型案例，其中协调了预防、处理和执法。瑞典的禁毒预算额是欧盟平均数额的 3 倍，其各组成部分之间的相互依赖性也比欧盟平均状况高数倍。其结果显然是积极的：毒品价格高、获得毒品的机会少、人们很了解毒品的危险性，吸毒比率低而且在不断下降。艾滋病感染率很低。监狱的作用不是关押吸毒者，而是处理贩运问题和随黑市产生的犯罪。由于简化了刑事诉讼，工作绩效得到了很大提高，清除贩运分子的成本也有所降低。由于上述努力，再加上近十年的经济环境良好，瑞典目前每年的吸毒比率比西欧和中欧平均数的一半还低。

瑞典制定的综合办法提供了一个良好做法范例，可使其他国家得到启发，我们在制订所需的打击市场跨国新战略时也可在较大范围内进行仿效。

图 4：瑞典和欧洲 15-24 岁人口的年吸毒流行率



资料来源：欧盟委员会，欧洲民意调查“青年与毒品”，2004年6月

为了尽可能加强经济政策的影响并降低其成本，经济学家和各国政府通常会不遗余力地确定合法市场的不同部分和不同级别适于采用哪一种干预措施组合。目前禁毒专家也应该为禁毒政策和非法市场确定适当的干预措施。

### (三) 针对特定毒品的对策

与不同药物有关的黑市具有不同的特点。首先是(a)毒品种植，例如，鸦片等作物是劳动力密集型的，会取代其他农业形式。相比之下，大麻几乎不需要照看，几乎可以在任何地方生长，因此在土地充足的地区可以与其他作物一同种植。所以很难制止大麻种植者，因为种植时投入很少。

整个(b)批发交易过程中也存在着差别。大麻供应是加拿大、墨西哥、摩洛哥、巴拉圭和阿富汗等国的有组织犯罪的主要收入来源，而在世界其他地方，国内大麻生产过于分散，产品过于廉价，不会引起高级犯罪分子的兴趣。生产摇头丸比较复杂，因此跨国贩运摇头丸较为常见。在市场链的销售端通常也较有组织，因为摇头丸通常与特别的亚文化有关，不像大麻那样受到较为普遍的欢迎。

兴奋剂所形成的(c)零售市场不同于麻醉剂（阿片剂）所产生的市场。使吸毒者行为狂暴的药物会制造出特别暴力的市场。但海洛因不同：这是一种作用时间长的麻醉药物，成瘾者每隔一定的时间吸食一次。相比之下，吸食快克的人是在狂欢时吸食，要不间断地吸食：极其疯狂！摇头丸等毒品以及某种程度上还有可卡因往往是在某一特定的大空间区域吸食的，如在起居室、舞厅或一

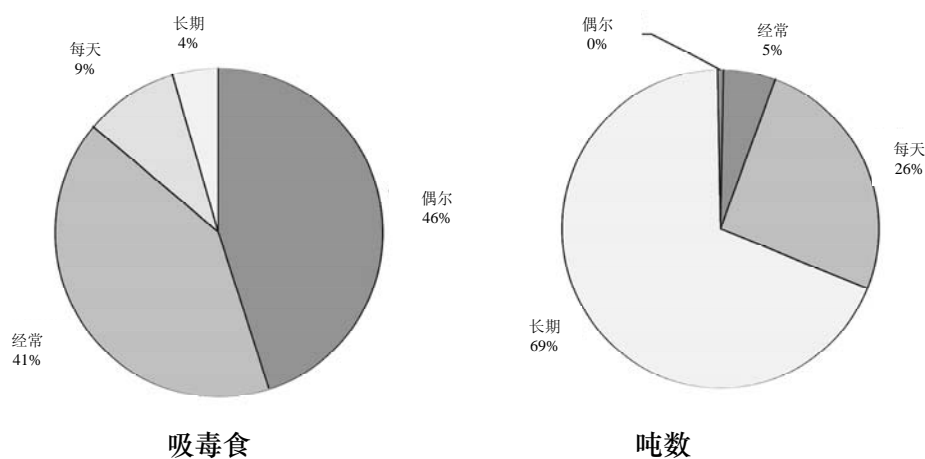
项活动中吸食：控制这类局面的人控制着毒品交易，他们的销售也通常是有组织的。

这些差别对干预措施有一定的影响。必须对其有所了解，并利用这些知识，针对每一个非法药物市场制订应对措施。但目前还没有这样做：错过了这一机会十分可惜。

#### (四) 时间性强的干预措施

毒品问题不是一成不变的。在吸毒流行问题的不同阶段应采用不同类型的干预措施。我们通常侧重于跟踪国内吸毒流行率，或者上一年的吸毒人数。但从市场角度看，成瘾者人数和所在地同样重要。研究表明，大部分毒品都是每天吸毒的人吸食的。例如，全世界大麻供应的 2/3 以上是持续处于沉迷状态的人吸食的。处理贩毒问题最有效的方式也许是侧重于毒品流量而不是吸毒者人数。

图 5：2006 年按吸毒频率划分的全年全球大麻吸食者和所吸食的大麻吨数



资料来源：《麻醉品问题简报》，“世界大麻形势评论”，2006 年

所有吸毒者和（成问题的）成瘾者人数之间的比率因特定市场在毒品流行周期中所处位置而有所变化。一旦毒品流行达到成熟，核心吸毒者相对于偶尔吸毒者人数的比例会有所升高。在这种情形下，为了破坏这种毒品的黑市，政府必须首先采取干预措施打击向成瘾者而非偶尔吸毒者提供毒品的零售市场。

在毒品流行的早期，有力的执法会取得成功。之后，如果已经有了大批成瘾者，对治疗的投入得到的回报最大。如果侧重于流向成瘾者的大流量，我们便抓住了打击贩运分子要害的最佳良机。

要重申的是，重点是将禁毒视作一系列相互联系的要素，其中各种干预措施会彼此影响。绩效指标必须是长期而全面的，而不仅仅是跟踪非法作物种植

面积和吨数每年的循环周期、毒品价格的起落，或者是政治因素对流行率造成的变化。事实证明，如果政策是以证据为基础制定的、范围全面、具有长期性而且有充足的资源，禁毒工作便会成功。

## (2) 社区的抵制平台

毒品交易往往会通过社会的创口感染社会：破败的居住区以及军阀/毒枭控制下的混乱地区。各种情势犯罪预防文书可使这些地区恢复正常并抵制毒品巨头。每种情形的重点都是重新控制边缘化地区，接纳它们，而非将它们推到社会之外。

逮捕和没收是必要的措施，但并不足够。逮捕和没收的原则是使犯罪分子失去犯罪能力并威慑住可能犯罪的人。但如果因社会条件而持续产生有很强犯罪动机的新阶层，那么逮捕和没收就毫无作用了。那些（为了几千美元）愿意冒着生命危险吞下裹在保险套中的一公斤可卡因颗粒的人不会害怕坐牢。逮捕的威胁必须保留，以阻止那些珍重自己未来的人，但吓不住已经放弃希望的人。

这会在执法上造成一种结果。能够调动几亿美元资产的黑手党式犯罪集团家族有厚墙、电子监视和全副武装的打手保护，可以招募大量人手去从事将毒品带过国境、储存在安全库里、向零售者收取所得以及为阻止竞争而杀人等肮脏勾当。这些招募来的人员大多是年轻人，他们的预期寿命可能很短——但“不然又能怎么样？”他们这样反驳。他们总是记得自己的悲惨身世，有的出身城市贫民区，有的出身贫穷乡村，往往无父无母，不识字，当然也没有工作。

无论是在穷国还是富国（想想罗伯特·萨维亚诺的影片《俄摩拉城》对那不勒斯腹地犯罪情形的生动描述），禁毒政策都必须认识到，堕落、欠发达和失业会造成易受吸毒和毒品交易影响的情形，对这种情形要予以坚持不懈的关注，否则执法工作将在全球不停追着自己的尾巴跑。黑帮成员一辈子都生活在与警察的冲突中，他们将监狱看作人生的必然经历，把死亡看作为死后得到敬仰而付出的代价。逮捕和没收对他们没有长久的效果：经济学家会说，这种跑腿的人要多少有多少。因此，政府必须尝试采取别的办法——新办法。

在犯罪预防理论中，往往会错误地将涉及执法的解决办法和犯罪预防分割开来，前者被视为短期纠正办法，而后者被描述为一种长期项目。在每段执政期都不长的世界，往往会忽略后者而支持前者。但至少在禁毒这一特定领域，还有第三种办法，即旨在改变社会条件的干预措施，以影响那些有利于毒品市场繁荣的环境。

### (一) 适用在实践中学到的经验

实践证明，社会干预措施作为执法的辅助办法，在毒品周期的开始时（靠近种植者）和结束时（靠近成瘾者）都特别有效。

在供应方面，全世界大部分毒品来自少数几个国家中的少数几个地区。由于改变了使毒品生产得以扎根的环境，警察直接干预打击毒品工厂、市场或运

输所产生的影响在最大程度上得到了加强。此外还有助于防止问题再次发生。执法工作只有顺应基本趋势而非违背社会经济环境的走向，才能取得成功。从安第斯到东南亚，已经对毒品种植者开展了这一工作，使其在发展条件（而不是执法行动）充足时从事合法的经济活动。

毒品需求问题也一样。世界毒品消费很大一部分都可追溯到世界各地几个主要中心城市的少数几个居住区中的少数几个街区。在这些地区，执法只有按照重返社会的方向开展工作，才能取得成功。从欧洲到澳大利亚和北美洲，已经对成瘾者开展了这种工作，协助其选择适合自己的替代药物。必须在贫民区内部和失控的城市提供另一种生存方式，以挽救贩卖和吸食毒品的无业（往往是文盲）青年，他们没有别的机会，只有在黑手党式犯罪集团和反叛分子的乌合之众队伍里当跑腿，常常在毒品的作用下，做一天坏事卖一天命拿一天钱。

那么毒品交易问题呢？很多公开的毒品零售市场都在废弃的城市地区，这些人人都能自由出入的地区还可能是逃犯、性奴隶、逃亡者和非法移民的避难所。随着世界迅速城市化，这些地区日益扩大，特别是在发展中国家（约有 10 亿人居住）。这些漫无计划扩展的城市无法容纳快速涌入的人口，贫民区越来越多，超出了主管当局的管理能力。绝望促使人们走向毒品和犯罪。在世界的某些地方，由于存在自由贸易条件、分裂状况和冲突地区，毒品和走私在整个区域都很猖獗。

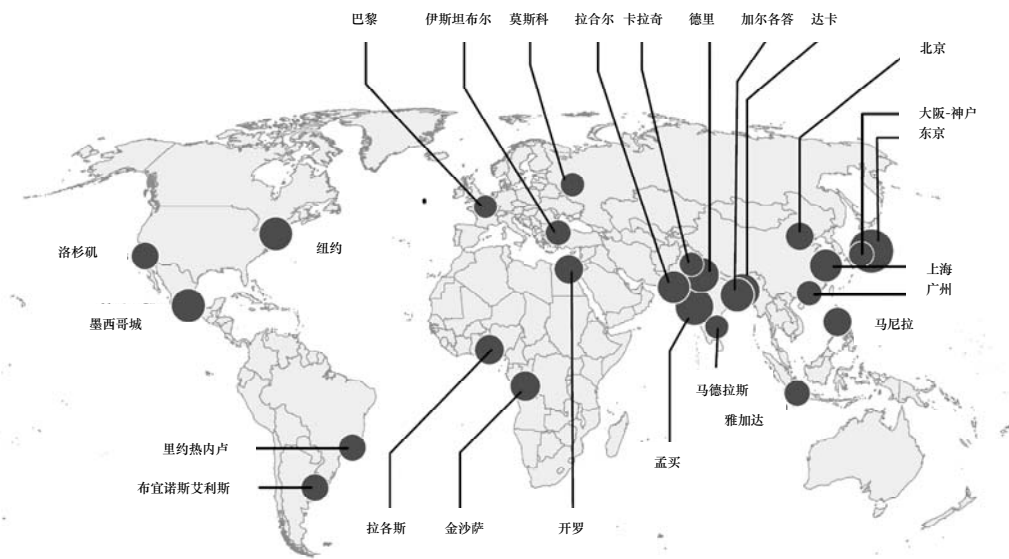
**图 6：1975 年居住人口超过 1,000 万的城市群**

（资料来源：联合国经济和社会事务部——《2007 年城市群》）





图 7：2025 年居住人口超过 1,000 万的城市群



街头毒品市场并非存在于真空中。这些地区产业的业主允许非法活动继续下去。令人惊讶的是，破败的城市产业由于能带来收入，往往被贫民区地产巨头看好，因为边缘人群会付保护费以避免受到过多注意，或者只是因为没有其他选择。如果法律要求业主为在其产业上发生的事承担责任，甚至可能会没收该资产，便会大大有助于恢复秩序。目前应该收复城市废地：在城市中，禁毒工作不胜则败。

## (二) 适用在烟草问题上学到的经验

这种干预措施不需要太多资源。某些形式的规范基本上是自动执行的。例如，限制在公共场所吸烟的法律如果仅靠国家强制执行，是不会成功的——要管治的吸烟者太多了。遵守禁烟法律依靠的是两个非国家途径。其一是公共场所的业主本身有遵守这一法律的动力。其二是不吸烟的人作为注重健康的个人，反对在公共场所吸烟。

禁烟运动中的典型转变是，这一问题不再被描述为个人选择问题，而开始被视为一个公共卫生问题。毒品市场的危害有过之而无不及：想一想神志不清的司机在周末造成的车祸（不亚于屠杀）。这相当于二手烟。必须制定类似的机制，向不希望吸毒的大多数人（95%）赋予权力。

当然，关闭公开的毒品零售市场并不意味着问题已经解决了。成瘾者需要毒品，会继续通过网络获得毒品。不过这种破坏工作有若干益处。它清除了许多与毒品有关的暴力行为所依赖的的场地因素。实际上这还会严重打击街头黑帮，因为对他们来说，对地盘的控制是至关重要的。此外还会防止出现新的成

瘾者：在这些无人管理的地区寻找避难所的逃亡者和新的性奴隶。总的来说，由于这些工作，要获得毒品不再像仅仅出现在街角那么容易了，贩毒分子扩大市场的能力也受到了遏制。

这类地方性重点似乎不太符合国际社会的兴趣，但在全球化的世界中，国际问题往往是许多相互联系的地方性问题的总和。如果以协调的方式处理这些小问题，高级贩运分子可能会很难找到销路。

### (3) 国家间共用的抵制机制

我们必须形成社区抵制，也同样必须协助各国共同努力，在制度层面上抵制贩毒分子的入侵。我们在减少跨国犯罪分子安全港数量方面已经取得了很大进展，但还有其他工作要做，特别是在支助脆弱国家方面。

《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（《有组织犯罪公约》）为解决犯罪交易问题和建立国际合作机制提供了立法框架。但在批准情况和公约条款执行情况上存在着巨大的差距。国际社会似乎并没有认真对待自己的文书。许多国家通过了立法却很少使用，这可能是几届联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议无法一致同意进行同行监测的一个原因。各国甚至无法一致同意就这些问题提供（并交流）基本信息，这么害怕暴露自己的情况；会员国代表开会讨论世界犯罪形势时，几乎不了解这个问题的发展情况是好是坏，在哪些方面有发展，以及发展的原因：这就是永远蒙在鼓里作决策。当然，禁毒工作背上了恶名，因为已经造成了违背初衷的后果——跨国有组织犯罪，好像没有几个国家承认这实际上是自己造成的。

由于集体范围无力在这一领域取得进展，以及没有称职地促进执行《有组织犯罪公约》，各毒品问题公约的有效性一定会受到破坏，许多英勇的执法官员的最大牺牲和民间社会的人道主义奉献也会因此而失去价值。制定《有组织犯罪公约》部分是为了处理非法黑市，这是禁毒工作无意中造成的后果之一。然而，虽然有贫民区遭受火灾，无法无天状况威胁着西非，毒品卡特尔给中美洲造成难题，贩毒所得渗透进（以往）可靠的银行，谈判代表却在缔约方会议上对程序问题争论不休。

错过的另一个机会是在洗钱问题上缺乏协调一致的工作。全球金融危机已经使 1990 年代取得的许多成果归于无有。为什么？因为银行需要流动资金，对资金的来源不会再问那么多问题。此外，许多文书已经到位。特别需要为预防房地产经济中的洗钱而制定其他文书。最需要的是适用这些文书的政治意志和共同责任。犯罪经济的规模如此之大，不仅是禁毒的副作用，也是我们大家没有行动起来确定/没收贩毒巨头资产的结果。最终造成的结果是，诚实的公民看到逍遥法外的黑手党式犯罪集团成员及其亲信的豪华车、游艇和别墅，越来越感到失望，不明白非法所得为什么没被没收——而与此同时，不断加剧的经济萧条使正当的工作机会减少，也使人们辛苦挣来的资产缩水。

在腐败问题上也一样。腐败基本上使犯罪分子免受起诉，禁毒执法通常预期产生的威慑作用可能会因此而归于无有。各会员国通过了《联合国反腐败公

约》，便具备了一个有力的文书，可用于除掉违法市场所需的一种润滑剂。然而，公约虽然已于四年前生效，并已经过 120 多个国家批准，但在具体行动方面的努力仍然没有实现潜力。经过大量争论后，于 2006 年启动了一个有限的（试点）监测程序。迄今为止，缔约国会议像有组织犯罪公约缔约方会议一样令人失望——谈判代表又一次在程序问题上争论不休，而与此同时，犯罪分子由于公共领域的腐败而猖獗起来，金融系统正在被白领（中产阶级）黑手党式犯罪集团渗透。此外，若首先强制披露部长、立法人员、高级官员和执法人员的收入和资产以在其所有资产中发现非法所得，便能够取得很大的成果。反腐败的锋芒应当随处可见且得到广泛宣传，特别是在有些国家中应当如此，那里许多官员的生活方式并不是他们微薄的工资负担得起的。

在上述所有问题上，普遍缺少的一个环节是对互联网空间缺乏管理：这是有利于有组织犯罪和毒品贩运分子的另一种情形。互联网当然是人类最大的资产之一：自从网络问世以来，通信得到了改革，学习和研究随之全球化，商务也与以前大不相同了。但是，正如其他发明一样，网络有可能且正在用于危险目的。互联网上的供应商在线提供毒品、武器及甚至人口。他们在网上招募容易实施激进行为的人，训练他们进行操作炸药这类危险活动，使他们成为人体炸弹。尽管如此，要求订立国际协议以管理互联网并减少犯罪分子和恐怖分子将其用作武器的机会的呼吁却没有得到响应。

与此同时，由此产生的一个后果是，世界某些地方的法治已经崩溃。严重犯罪是随着周期性的动乱出现的，因此应当据此规划维持和平和建设和平的努力。其目标是相同的：提供安全，直到受影响的地区/国家能够处理所面临的难题，无论是武装起义还是有组织犯罪。西非正在受到谴责：近年来西非已成为新的贩毒中心。鉴于这一区域政治不稳定的状况和欧洲不断增长的毒品需求，这一发展情况并不令人吃惊，必然需要加以解决。重新确立法治应当与供电和民主化一样，成为受影响国家（如几内亚比绍）的一个首要任务。目前毒品和犯罪问题办公室与联合国维持和平行动司及政治事务司合作开展的工作，已经开始在因国内动乱而造成贩毒和有组织犯罪的区域或因贩毒和有组织犯罪造成国内动乱的区域产生效果。

## 不削减人权进步的成果

禁毒和打击犯罪必须以尊重人权为基础。这些措施还必须切实有助于人权进步。防范野蛮行为的最佳保护措施是尊重每一个人。促进民间社会最好的办法是推进人权事业。

已经处于社会边缘的吸毒者不应被定罪。他们健康有问题，应当去的地方是康复所而不是监狱。如果不向他们提供拯救生命的医疗和社会服务，他们会通过犯罪和血液传染疾病伤害到自己和社会。

毒品犯罪分子则不同：他们应当被绳之以法。但不经审判处死贩毒嫌疑人和对毒品罪犯人处以极刑都是不对的。尽管毒品和犯罪会致人死亡，但政府不应当因此而处以死刑。不过，现代社会目前有两种不同但一致的趋势。

其一，禁毒工作及其造成的暴力已经被滥用，从而削减了人权成果。其二，公民不顾一切地求得安全，以致甘于放弃自己越来越多的权利：以眼还眼似乎成了老调。应该由国家作出克制的表现，并寻找其他办法解决毒品和犯罪问题。不能将政治上和行政上的失职错误地用作侵犯人权的理由：最重要的是，政府必须反对这一可怕的循环。

## 结论

国际禁毒制度已经限制了非法药物的蔓延。逮捕和没收以及对前体和资金流动的管制使贩运分子的交易难以进行，虽然他们的利润因人造的稀缺而有所提高。不过政府有义务破坏这一市场本身，让毒品黑手党的日子更加难过。

在联大特别会议（1998 年）上通过的办法有赖于规定了广泛的原则和目标的一系列全球禁毒计划。2009 年，统计数字表明：近 10 年来世界毒品形势已经有所稳定。我们称之为“保持”，当然，联大特别会议的目标是减轻这一问题，所以这并不是令人满意的成果。不过，既然各国需要在管制麻醉品和非法市场方面取得更大的进步，并在更广的范围内促进实现安全而健康的社会，将来的多边努力便需要在战略上更加统一，在行动上更有针对性。

全球政治集团感染了毒瘾，禁毒制度造成了充满暴力和腐败的黑市。为了解决这些问题，必须做到以下几点：

针对各个市场的战略。毒品问题的应对措施必须被视为综合措施的一部分，其目标和时间安排是为了治本而非治标，并尽可能产生最大的影响和最小的副作用。

社区抵制。毒品交易往往会通过社会的创口腐蚀社会。情势犯罪预防可迅速使这些（多数在城市中的）伤口恢复正常并抵制毒品交易。重点必须是将边缘化地区纳入主流，接纳受影响的人（无论是成瘾者还是零售毒贩）而不是把他们打倒或拒之门外。

协调的抵制。各国应利用《联合国打击犯罪公约》和《反腐败公约》，在制度层面上阻止犯罪分子的入侵。必须对失去法治的脆弱国家给予紧急关注。

当然，尽管毒品和犯罪会致人死亡，但政府干预措施必须以充分尊重人权为基础。防范野蛮行为最好的办法是法治，法治本身就是促进人权的一种方式。

联大特别会议程序制订了减少毒品的全球目标，这一点是值得称赞的，但其中没有具体说明如何实现这些目标。最重要的是，联大特别会议无意中忽略了相关犯罪问题的严重性。各会员国必须坚持维护最近通过禁毒在卫生方面取得的成果。各国特别必须遏制与犯罪有关的显著后果。必须进行政策改革，目的是打击犯罪，而不是有利于毒品。

2009 年 3 月 1 日，维也纳