

18 June 2008
Chinese
Original: English

开展国际合作根除非法麻醉品作物和促进
替代发展问题不限成员名额政府间专家
工作组
2008年7月2日至4日，维也纳

开展国际合作根除非法麻醉品作物和促进替代发展问题
不限成员名额政府间专家工作组

国际麻醉品管制局的讨论说明

摘要

根据麻醉药品委员会第 51/4 号决议，国际麻醉品管制局（麻管局）在 2008 年 5 月举行的上届会议上决定，向 5 个不限成员名额的政府间专家工作组提供麻管局对以下 5 个讨论专题的意见：(a)减少毒品需求；(b)减少供应（制造和贩运）；(c)打击洗钱活动和推动开展司法合作；(d)开展国际合作根除非法麻醉品作物和实行替代发展；(e)对前体的管制和对苯丙胺类兴奋剂的管制。

本文载述了麻管局关于开展国际合作根除非法麻醉品作物和实行替代发展这一专题的意见。麻管局希望其意见能够在各工作组的审议工作中和联大特别会议审查过程的最后成果中得到适当反映。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 成就	3-4	3
三. 挑战	5-15	3
四. 建议	16-26	4

一. 引言

1. 各项国际药物管制公约规定缔约国应当努力根除非法种植的麻醉品作物。不仅如此，其中还承认，若不采取措施向受影响的人口提供合法的替代生计，这类努力不会真正有效且可持续。《1988年公约》第14条规定，缔约国可相互合作，以增强根除活动的有效性，这种合作可酌情包括支持农村综合发展，以便采用经济上可行的办法取代非法种植。
2. 因此各国必须在两方面做出努力——一方面是根除和执法，另一方面是替代发展。这两方面是硬币的两面，必须携手并进才能取得真正的进展。仅仅根除而不提供合法生计可能会导致有关的农业社区人道主义状况恶化，最终将无法持续。同样，替代发展若没有充分的执法也不会实现所期望的目标。

二. 成就

3. 各国政府继续开展根除工作，一些国家取得了看得见的成果，主要是在坚持采用面向发展的办法为农业社区提供合法生计方面。
4. 包括卫星成像在内的先进技术越来越多地应用于根除工作，目的是发现非法麻醉品作物的地点和规模。

三. 挑战

5. 在阿富汗等国，由于缺乏充分的安全和稳定，根除工作受到了阻碍。在另一些国家，有的地区由于偏远且地形崎岖，政府没有能力查明并根除那里的非法麻醉品作物。还有一些国家，政府内部的腐败也阻碍了根除工作。
6. 尽管替代发展方案为作物种植者提供了初步援助，但可靠生计的长期可持续性往往得不到解决。尽管包括联合国大会在内的国际社会不断呼吁改善市场准入并为替代发展方案的产品制定公平的价格，但通过合法营销渠道加强合法经济仍旧困难重重。
7. 尝试改种替代作物的非法作物种植者往往得不到充分的信贷提供服务——或许是作为替代发展的一部分的微额信贷。已经放弃种植非法作物但生计并不可靠的种植者更有可能重操旧业。
8. 需要在发展工作和非法作物种植方面的执法措施之间达成平衡。替代发展方面的执法人员需要以积极的方式参与到社区中，使自己的活动在人们眼中不是妨碍这些社区人民的福利，而是保障社区安全，使人们能够合法谋生。
9. 迄今为止，替代发展大部分是在与外界隔绝的地区开展的单独的农村发展项目中实行的。这种绝大部分以项目为单位的实施工作使替代发展没有充分的机会对禁毒工作产生大规模的影响。令人遗憾的是，绝大部分非法作物种植者并没有得到直接的替代发展援助。
10. 还有一些问题出自孤立的以项目为单位的办法。各国政府往往忽略了为替代作物的运输提供充分的基础设施，这意味着这些作物很难进入市场。一般的

教育和扫盲方案的缺乏也可能造成合法生计无法长久地一代接一代持续下去。医疗服务往往不足，特别是考虑到非法药物种植常常造成农业人口中吸毒现象增加。

11. 总的来说，替代发展方案没有充分考虑到边缘化人口的情况。为了使替代发展方案能够长久持续，需要对农村和城镇地区的这些社区予以更多的关注。

12. 尽管麻醉药品委员会已经多次呼吁实行预防性的替代发展，但尚未有一个国家实行这类方案，而实际上在严重贫困的地区往往极有可能产生非法作物种植问题。

13. 在所谓的“金三角”，消除非法罂粟种植的工作取得了很大成效。但阿富汗的非法罂粟种植情况仍然很严重。尽管在阿富汗的某些地区非法种植面积已经有所减少，但由于安全形势和腐败的阻碍，阿富汗政府和国际社会尚未取得实际进展。

14. 特别是在古柯产区，一个主要问题是环境问题。据估计，2004年，亚马逊的古柯树种植面积超过了88,000公顷，影响到了重要的雨林生态系统和自然生态系统，并对全球环境造成了严重影响。此外，为可卡因生产而进行的初步加工可能就在古柯收割地区附近，会产生危险的化学垃圾。

15. 除摩洛哥之外，几乎没有针对非法大麻种植的替代发展方案。非洲的情况尤其令人关切，因为大麻生产和吸毒往往得不到非洲国家及其发展伙伴制定的减贫战略的充分关注。麻管局在2003年报告中指出，撒哈拉以南非洲由于大麻植物种植日益增加，粮食短缺问题正在加重。在阿富汗，大麻种植日益成为一个主要的问题，在巴拉圭等其他国家也是如此。

四. 建议

16. 国际社会应当在阿富汗和其他必要地区提供充分的援助，以确保有一个安全而稳定的环境可以实行根除和替代发展。各国政府，特别是阿富汗政府，还应当加强打击腐败的努力。

17. 国际社会应当通过毒品和犯罪问题办公室和其他有关组织，继续扩大卫星成像等先进技术的应用范围，以监测非法麻醉品作物的规模和地点，并协助根除和替代发展工作，同时适当考虑到环境问题。

18. 各国政府应当对非法药物经济的动态进行更多的综合性分析，以便了解非法药物经济与地方经济的方方面面之间的相互作用，并确保合法替代生计战略与有关地区相适应。

19. 各国政府和有关的国际组织和区域组织应当将替代发展纳入其范围更广的发展方案。由于承诺实行提供合法替代生计的长期战略，目前在替代发展方面采取的以项目为单位的办法应当改变。这一新承诺将包括提供教育、扫盲方案和其他方案，重点在于确保有关农业社区的可持续发展。还应当实行各种提供充分医疗的方案，包括对吸毒的治疗和预防。

20. 各国政府应当扩大替代发展方案的重点，多加关注农村和城镇地区边缘化人口和受忽略的人口需要。
 21. 各国政府应当多加关注非法大麻种植这一日益严重的问题，并酌情在国际社会的支助下，制定和实施打击这一现象的战略，并将根除和替代发展方案包括在内。
 22. 各国政府应当制定国内和国际贸易政策，特别是关于来自替代发展地区的产品和服务的市场准入政策，目的是协助减少无论何处存在的非法药物经济。
 23. 各国政府应当确保非法作物种植地区的执法活动有助于建立地方社区和主管当局之间的信任，还应当促进社区更多地参与制定政策以处理毒品问题的各个方面。执法应当被视为总体社会经济发展中的一个辅助因素，才能发挥效力。
 24. 各国政府应当确保替代发展方案包括确保为试图转向合法替代作物的农业社区提供充足的信贷和其他有关支助的措施。
 25. 为了在预防性替代发展领域采取措施，各国政府应当按照麻醉药品委员会的建议，确定可能开始种植非法麻醉品作物的人群，并开展工作以确保这些社区的合法生计。
 26. 各国政府和其他有关机构，包括国际组织，应当交流和传播各自在替代发展方面的经验，确保地方社区和学术及研究机构参与这一过程，以便扩充替代发展方案的知识库。
-