



UNODC

联合国毒品和犯罪问题办公室

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



麻醉药品委员会高级别会议
2009年3月11日至12日，维也纳

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

**麻醉药品委员会
高级别会议**

2009年3月11日至12日，维也纳



联合国
2009年，纽约

本出版物因得到欧洲联盟的捐款而得以出版。

前言

在 2009 年 3 月 11 日和 12 日举行的麻醉药品委员会第五十二届会议高级别会议上，来自 132 个国家的国家元首、部长和政府代表汇聚一堂，对 1998 年以来在实现专门讨论共同应对世界毒品问题的大会第二十届特别会议所定目标和指标方面取得的进展进行评价；确定今后的优先事项和需要采取进一步行动的领域，以及将为 2009 年以后的毒品管制确立的目标和指标；并通过一份政治宣言和加强国际合作的其他措施。

会员国通过了本出版物所载的《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》。

在 1998 年大会第二十届特别会议结束后约十年时通过《政治宣言和行动计划》给国际毒品管制带来了新动力。现在，会员国应当对这些国际承诺采取后续行动，并履行这些承诺，以便取得更大进展，从而在今后几年有效应对世界毒品问题带来的挑战。

目录

前言	<i>iii</i>
联合国副秘书长兼联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任安东尼奥·马里亚·科斯塔先生在麻醉药品委员会第五十二届会议高级别会议开幕式上的发言	1
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草案	7
政治宣言	7
行动计划	17
第一部分. 减少需求和采取相关措施	17
A. 以综合全面的办法减少吸毒和药物依赖	17
第二部分. 减少供应和采取相关措施	27
B. 减少药物非法供应	27
C. 前体和苯丙胺类兴奋剂的管制	34
D. 在根除用于生产麻醉药品和精神药物的作物的非法种植和实行替代发展方面开展国际合作	41
第三部分. 为加强国际合作打击洗钱和促进司法合作	49
E. 打击洗钱	49
F. 司法合作	52

联合国副秘书长兼联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任 安东尼奥·马里亚·科斯塔先生在麻醉药品委员会第五十二届会议 高级别会议开幕式上的发言

麻醉药品委员会举行本届会议之际，正值上海国际鸦片委员会成立（1909年）一百周年。这也为审查自联合国大会毒品问题特别会议（1998年联大特别会议）以来所取得的进展提供了机会。

每个人心中都有一个简单问题：这些多方面努力是否减轻了世界毒品问题？首先让我报告一下统计结果：从这个问题的实际方面（产量吨数和吸毒成瘾者人数）来看，我们可以说，人类取得了重大进展。但是，如果更全面地来看，即从毒品对安全和发展的影响来看，评价就变得更加复杂，而且是不好的评价。我来讲一下我对形势的看法以及可采取的措施。

毒品供应量显著减少

首先看一下供应量。一个世纪以前，鸦片的产量是40,000多吨。现在减少了四分之三，降至10,000吨，主要集中在阿富汗南部。安第斯地区的可可种植比十年前（1999年）减少了近五分之一。在这两个地区，非法作物种植都发生在保护甚至促进毒品交易的武装团伙经常出没的地带。

最重要的是，在过去10年里，我们认识到减少毒品种植所需采取的措施：*(a)* 重新确立政府对领土的管制，以实现安全；*(b)* 促进发展，以消除贫困，而不仅仅是毒品。过去十年金三角地区鸦片种植量大幅下降（从190,000公顷降至30,000公顷），这实际上是建立在两个支柱之上：发展和稳定。

但是，遏制问题并不等于解决问题。每年全球市场仍得到约1,000吨海洛因（当量）、1,000吨可卡因和无以计数的大麻、大麻树脂和合成药物。因此还有很多事情要做。

从健康角度减少需求

毒品需求情况如何？我们的统计资料非常有力，我怀疑批评我们的人能否提供比这更好的资料。这些资料证实，全世界吸毒成瘾人数近几年来趋于稳定。有些类型毒品和（或）世界有些地方的吸毒成瘾者有所减少，但另一些地方有所增加。由于实行了国际管制，吸毒人数目前仅占世界成年人口中的很小一部分，远远少于使用烟草和酒精等其他成瘾物质并因而死亡的人数。二十世纪初期和末期十分猖獗的毒品市场现已受到遏制，但显然还没有调敝。

联大特别会议肯定在这方面发挥了作用。最重要的是，联大特别会议提高了人们对毒瘾是一种疾病的认识。联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）与各国政府合作，把健康置于毒品管制工作的核心，以便将吸毒成瘾者交到医生而不是警察手中。

在下一个时期，需要作出更大承诺，以一种综合而不是相互排斥的方式开展预防、治疗和减轻危害工作。为此，毒品和犯罪问题办公室正与世界卫生组织（世卫组织）合作，在全世界扩大方案，并在与艾滋病规划署合作减少感染艾滋病毒的风险。

毒品管制带来的一个令人不安的后果

联大特别会议的经验告诉我们，必须在两端解决毒品问题：*(a)* 提供更多发展援助以减少供应，*(b)* 更多关注健康以减少需求。这两个领域取得的更大进展将会影响到中间阶段：*(c)* 这样就能遏制毒品交易。让我们正视这一点。虽然毒品管制制度使毒品造成的巨大健康威胁得以控制，但却产生了一个令人意想不到的严重后果：一个宏观经济规模的犯罪市场。据我们估计，全球每年的非法毒品交易额超过了3,000亿美元。如果这是一个国家的话，其国民生产总值将居世界第21位，仅次于瑞典。

毒品经济不仅仅是秘密犯罪组织购买房地产、工商企业和飞机的问题。他们还收买官员、选举人和政党。简言之，他们收买权力。在已经受到贫困、失业和艾滋病毒流行影响的国家，这正是毒品业威胁安全和发展的所在。不仅在种植非法作物的地区（西亚和安第斯地区），在贩运这些作物的过境区（西非、中美洲、加勒比和东南欧）也是如此。

怎么做？避免极端立场

犯罪危机引起了情绪化的反应。一个极端是，也许是出于失望，普通人要求严惩，用他们的话说，以眼还眼。这误解了毒瘾的性质，忽略了

政府保护公民的责任，并且侵犯了人权。尽管毒品和犯罪致人死亡，但政府不应因此而判人死刑。

另一个极端是，一些直言赞成毒品的说客认为，毒品管制的危害大于毒品本身的危害。他们说，应当使毒品合法化，以取消毒品犯罪，也就是像谚语所说的那样，要把小孩和洗澡水一起倒掉！

我建议采取一种非意识形态、也非情绪化的方法。毒品并不是因为受到管制才有害，而是因为有害才受到管制。有些非法交易难以管制并不意味着应当使其合法化。人类难道应当出于对市场必然性或难驾驭性的天真认识而接受恋童癖、人口贩运或枪支走私吗？解除对毒品的管制即是表明国家没有能力打击有组织犯罪或保护公民健康。

政府应当实现两个目标：一是保护公共利益（健康），二是遏制世界最严重的公共恶行之一（犯罪）。令人高兴的是，本委员会内没有国家不赞成这一观点。欧洲最近进行的公民投票是另一个风向标，大多数舆论都大声并明确地指出：必须转变打击犯罪的政策，使之不利于毒品。

我们应当着力在 (a) 将吸毒者定罪和 (b) 使吸毒合法化这两个极端之间的坚实中间地带开展工作。我们的集体禁毒努力应当不太像一场战争，而更像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），而毒品管制制度（治疗）产生了很大的副作用（一个巨大的犯罪市场）。我所提议的蓝图在我们最近的文件“有组织犯罪及其对安全的威胁”中有详细说明。这里我只简单谈一下其中的论点。

1. 采取综合而不是相互脱节的行动

第一个方面：必须将毒品管制措施视为一项综合战略的一部分。目前，毒品管制工作像一盘大杂烩：各种行动相互脱节，只涉及供应的某些方面（根除作物而不是贫困），或将毒品交易问题进行转移（从一个国家转到另一个国家，或从一种物质转到另一种物质），或者使用锤子而不是凿子（将需求定为犯罪，而不是加以处理）。

这种零散的处理办法不起作用。毒品市场（及其秘密犯罪组织）是与其物流、筹资、销售和贿赂能力结合在一起的。毒品市场超越了国界。各国政府必须采取同样的措施。毒品和犯罪问题办公室在这方面一直是积极主动的。我们促成通过了《巴黎公约》，并促成建立了中亚（中亚区域情报协调中心）和海湾（海湾刑事犯罪情报中心）情报中心，以阻止阿富汗海洛因的流动。我们正在巴尔干、西非、加勒比和中美洲促进类似的区域合作。为什么不在安第斯区域和东南亚采取同样的做法？

使这些多层安排发挥作用的法律文书已经存在。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，尤其是其《枪支议定书》，为采取立竿见影的联合行动提供了平台。但是，该议定书尚未实施：看一下中美洲的形势吧，毒品从这里流向北部，枪支从这里流向南部，从而损害了各国安全。我促请所有国家——尤其是武器生产国，批准并实施《枪支议定书》。

2. 社区抵制

现在，我们谈第二个方面。毒品通过伤口传染社会。同样，犯罪集团统治的是不受控制的区域（存在供应）、脆弱地区（贸易沿线）和贫民区（存在需求）。暴力、不稳定甚至恐怖主义都是其直接原因，也是其直接结果。但是，与毒瘾一样，犯罪也是可以防治的。我们面临的挑战是使边缘化社会阶层重新融入社会，并将其拉入而不是推出法治范围。

除执法以外，实践证明，社会经济措施在禁毒工作的起始（向农民提供发展援助）和结束阶段（向吸毒成瘾者提供保健服务）都行之有效。身陷毒品大战的城市人口也应得到同样的帮助。

实际上，世界毒品交易和滥用量最多的地方集中在少数几个大城市一些居住区的个别街区。重新控制这些地区的关键是：将执法与重返社会结合起来，为吸毒成瘾或成为犯罪集团城市儿童兵的青少年创造可行的替代生活方式。在一个迅速城市化的世界中，毒品管制工作的成败都在于城市。

3. 利用现有法律文书

毒品交易不仅腐蚀人，还腐蚀政府以及工商和金融部门。各国必须加强治理，鼓励抵制拥有价值数十亿美元军火资金的毒品卡特尔。因此我要讲到第三个方面：利用现有文书，即《联合国打击有组织犯罪公约》和《联合国反腐败公约》，加强各国的抵制机制。

这些文书是为了应对贩运毒品、枪支和人口的世界犯罪集团而拟定的。但是，许多政府都没有认真加以对待。虽然贫民区被烧，西非遭到袭击，毒品卡特尔对中美洲造成威胁，贩毒所得渗入了破产金融机构，但在《巴勒莫公约》和《梅里达公约》的实施上却有很大差距。这些公约生效已有数年，却还未商定其参与规则。因此，一些国家目前面临的犯罪形势在很大程度上是由于自己的选择而造成的。这就够糟糕了。更糟糕的是，实际上易受伤害的邻国付出的代价往往更大。

在遏制之外

女士们，先生们，在麻醉药品委员会（麻委会）的这次历史性届会上，各国汇聚一堂，一致支持联合国禁毒条约。《政治宣言》证实了这一点。然而，由于一些毒品卡塔尔的出现，禁毒公约受到了抨击。这些毒品卡塔尔强大到足以影响政治和工商业——并在舆论中造成恐慌。它们损害了安全和发展，致使有些人对毒品合法化下了危险赌注。这种情况并不是毒品管制奠基人的错。这是未能充分执行现有的犯罪管制协定，并且不愿探讨更有力的措施以打击洗钱和网上犯罪的必然结果。如果我们不能对健康、安全和发展实行更有效的保护，历史将对我们作出严厉的判决。

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草案

政治宣言

在处理世界毒品问题¹的大会第二十届特别会议上作出承诺² 迄今已经十年，各国、有关国际组织和民间社会不断加大努力，也取得一些进展，但毒品问题继续严重威胁着全人类的健康、安全和福祉，尤其威胁着作为我们最宝贵财富的青少年。而且，世界毒品问题损害可持续发展、政治稳定和民主制度，包括损害扶贫工作，并危及国家安全和法治。贩毒吸毒对数以千万计的人们及其家庭的健康、尊严和希望构成重大威胁，并造成生命损失。我们决心解决世界毒品问题，积极推动建设一个无人吸毒的社会，以确保人人享有健康、尊严、和平、安全和富足；因此：

我们，联合国会员国，

严重关切世界毒品问题构成的日益严重的威胁，本着信任与合作精神，聚集一堂参加麻醉品委员会第五十二届会议高级别会议，以决定2009年以后在应对世界毒品问题方面的未来优先事项和迫切行动，并注意到在执行大会第二十届特别会议通过的以实现可衡量成果为目的的《政治宣言》、行动计划和准则过程中吸取的重要经验教训，

充分认识到世界毒品问题仍然是一项共同和分担的集体责任，需要开展有效和更多的国际合作，并要求对减少供应和需求战略采取综合性、多学科、相互增强和平衡兼顾的做法，

¹ 见大会 S-20/2 号决议、S-20/3 号决议和 S-20/4 号决议 A-E。

² 麻醉药品和精神药物包括苯丙胺类兴奋剂的非法种植、生产、制造、销售、需求、贩运和分销、前体转运和有关的犯罪活动。

1. 重申我们坚定不移地承诺，确保在处理减少需求、减少供应和国际合作各方面问题时，充分遵守《联合国宪章》的宗旨和原则、国际法和《世界人权宣言》³，特别是充分尊重国家主权和领土完整、不干涉国家内政原则、所有人权、基本自由、所有人的固有尊严和国家间权利平等和相互尊重原则；

2. 还重申减少需求和供应战略和可持续发展战略的最终目标都是尽量减少并最终消除非法药物和精神药物的供应和使用，以确保人类的健康和福祉，鼓励交流减少供应和需求的最佳做法，并强调其中任何一项战略离开另一项战略都无法取得成效；

3. 断言世界毒品问题在多边背景下得到的处理最为有效，三项国际药物管制公约⁴和其他有关国际文书仍是国际药物管制制度的基石，并促请所有尚未批准或加入这些文书的会员国考虑为此采取措施批准或加入；

4. 支持传统和公认的供应国在医疗和科研所用阿片剂和阿片剂原料合法供应和需求之间保持平衡；

5. 重申大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》、⁵《减少毒品需求指导原则宣言》、⁶《开展国际合作根除非法药物作物和促进替代发展行动计划》、⁷《实施〈减少毒品需求指导原则宣言〉行动计划》⁸和麻醉药品委员会第四十六届会议部长级会议通过的《部长联合声明》；⁹

³ 大会第 217 A (III) 号决议。

⁴ 经《1972 年议定书》修正的 1961 年《麻醉品单一公约》(联合国,《条约汇编》,第 976 卷,第 14152 号)、1971 年《精神药物公约》(同上,第 1019 卷,第 14956 号)以及 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》(同上,第 1582 卷,第 27627 号)。

⁵ 大会 S-20/2 号决议,附件。

⁶ 大会 S-20/3 号决议,附件。

⁷ 大会 S-20/4 号决议 E。

⁸ 大会第 54/132 号决议,附件。

⁹ A/58/124, 第二 .A 节。

6. 又回顾《联合国千年宣言》、¹⁰《2005年世界首脑会议成果》¹¹关于世界毒品问题的规定、《关于艾滋病毒/艾滋病问题的政治宣言》¹²和联合国其他有关决议，包括大会2008年12月18日第63/197号决议和关于开展区域和国际合作防止前体转移和偷运的各项决议；

7. 注意到2009年2月26日和27日在中国上海举行了国际鸦片委员会成立一百周年纪念活动；

8. 深为关切社会及个人和家庭为与世界毒品问题作斗争付出的高昂代价，并特别赞扬付出生命代价的执法和司法人员和投身于消除此祸患的保健和民间社会人员；

9. 承认妇女为治理世界毒品问题作出的重要贡献，承诺确保药物管制政策、措施和干预行为考虑到在涉及毒品问题时妇女面临的特殊需要和情况，并决定采取有效措施，确保妇女同男子一样平等和不受歧视地利用和受益于药物管制政策和战略，积极促使她们参与方案和政策拟订和执行的所有阶段；

10. 欢迎民间社会特别是非政府组织在应对世界毒品问题方面发挥的重要作用，并赞赏地注意到它们为审查进程作出的重要贡献，还指出应酌情促使受影响人口和民间社会实体的代表在减少毒品需求和供应政策的拟订和执行过程中发挥参与性作用；

11. 还欢迎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报告即每年的《世界毒品问题报告》和国际麻醉品管制局的年度报告，并根据这些报告，认识到在执行大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》方面，地方、区域和国际各级都取得一些进展，有了一些积极成就，但是也认识到，为可持续减少至少是有效遏制非法药物的生产、贩运和消费所作的努力仍然面临着很多挑战，也有新的挑战在不断出现；

¹⁰ 见大会第55/2号决议。

¹¹ 见大会第60/1号决议。

¹² 见大会第60/262号决议，附件。

12. 承认在应对世界毒品问题方面作出的持续努力和取得的进展，非常关切地注意到非法鸦片生产和贩运前所未有地猛增、非法可卡因制造和贩运未曾间断、非法大麻生产和贩运有增无减、前体转移和相关非法药物的分销和使用不断增加，强调需要按照共同和集体责任原则，加强和加紧国家、区域和国际级别为更全面应对这些全球挑战所作的共同努力，包括通过提供力度更大、协调性更好的技术和财政援助；

13. 一致认为苯丙胺类兴奋剂和精神药物继续对国际药物管制工作构成严重且不断变化的挑战，危及人们特别是青少年的安全、健康和福祉，要求在国际和跨部门范围内，以科学证据和经验为基础，采取重点突出和综合性的国家、区域和全球对策；

14. 决定继续提高公众对世界毒品问题不同方面给整个社会造成的风险和威胁的认识；

15. 考虑到收集和分析关于世界毒品问题所有相关问题的准确、可靠和可比较的数据需要指标和工具，并需要酌情改进或开发新的指标或工具，建议麻醉药品委员会采取进一步措施处理这一问题；

16. 重申麻醉药品委员会及其附属机构连同国际麻醉品管制局作为主要负责药物管制事项的联合国机关的主要作用，决定促进和便利有效实施本《政治宣言》及其《行动计划》并为此采取后续行动；

17. 还重申支持和赞赏联合国包括作为联合国系统应对世界毒品问题的领导实体的联合国毒品和犯罪问题办公室所作的努力，再次申明打算继续改善该办公室的治理和资金状况，强调需要充足和稳定的财政资源使其能够有效履行任务授权，并请该办公室继续努力履行各项国际药物公约以及其他有关国际文书为其规定的所有任务授权，同时继续与有关区域和国际机构和各国政府合作，除其他以外包括向提出请求的会员国提供技术援助；

18. 又重申国际麻醉品管制局作为独立的条约机构按照自身的任务授权在监测各项国际药物管制公约实施情况方面发挥的领导作用，包括管制

非法制造麻醉药品和精神药物常用的物质，欢迎麻管局年度报告，并支持麻管局履行这些公约为其规定的所有任务授权；

19. 要求会员国、国际麻醉品管制局和世界卫生组织继续合作，确保医疗和科研所需的国际管制麻醉药品和精神药物包括阿片剂的充足供应，同时按照各项国际药物管制公约的规定防止此类药物转入非法渠道；

20. 非常关切地注意到吸毒对个人和整个社会造成的有害后果，重申承诺在综合性、互补性和多部门减少毒品需求战略范围内处理这些问题，特别是专门针对青少年的此类战略，还非常关切地注意到注射吸毒者中间艾滋病毒 / 艾滋病和其他血液传播疾病发病率出现了惊人的上升，重申承诺致力于完全按照各项国际药物管制公约并按照国家法规，同时考虑到大会所有相关决议，并在适当时考虑到《世界卫生组织、毒品和犯罪问题办公室、艾滋病规划署技术指南》，¹³ 实现普及预防综合方案和治疗、护理和相关支助服务的目标，并请联合国毒品和犯罪问题办公室与联合国系统有关组织和方案密切合作履行这方面的任务授权，如世界卫生组织、联合国开发计划署和联合国艾滋病毒 / 艾滋病规划署；

21. 重申承诺完全按照三项国际药物管制公约并按照国家法规，考虑到高危吸毒者构成的特殊挑战，促进、制订、审查和加强有效、全面、综合的减少毒品需求方案，这类方案以科学证据为基础，涵盖一系列措施，包括初级预防、早期干预、治疗、护理、康复、重新融入社会和有关的支助服务，目的是促进个人、家庭和社区的健康和社会福利，并承诺投入更多资源，确保在不歧视基础上包括在监禁设施内提供这些干预措施，同时牢记这些干预措施还应当考虑到损害人的发展的各种脆弱性，如贫穷和社会边缘化；

22. 重申按照促进建设无人吸毒社会的目标，决心在国家、区域和国际战略框架内应对世界毒品问题，并采取有效措施，强调和促进用健康

¹³ 《指导各国确定向注射吸毒者普及艾滋病毒预防、治疗和护理的指标的卫生组织、毒品和犯罪问题办公室、艾滋病方案技术指南》(世界卫生组织，2009年，日内瓦)。

向上、有所作为和有所成就的生活方式替代非法消费药物，非法消费药物绝不能成为一种得到认可的生活方式；

23. 还重申承诺在各种场合包括家庭、学校、工作场所和社区投资于青少年，针对他们开展工作，做法是开展宣传活动，向青少年提供选择健康生活方式的信息、技能和机会，同时考虑到《2000年及以后世界青少年行动纲领》并与秘书处经济和社会事务部的联合国青少年方案协调；

24. 认识到：

(a) 针对生产麻醉药品和精神药物所用作物的非法种植的可持续作物管制战略要求在共担责任的基础上开展国际合作，并采取综合和平衡的做法，同时考虑到法治，并酌情考虑到安全关切，充分尊重国家主权和领土完整、不干涉国家内政原则及所有人权和基本自由；

(b) 这类作物管制战略除其他以外包括：

(i) 替代发展方案并酌情包括预防性替代发展方案；

(ii) 铲除工作；

(iii) 执法措施；

(c) 这类作物管制战略应当完全符合1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第14条的规定，¹⁴并按照国家政策进行适当协调和阶段划分，以实现可持续地根除非法作物，还指出会员国需要承诺在与其他发展措施协调的情况下，增加对这些战略的长期投资，以促进社会和经济发展的可持续性和受影响农村地区的扶贫工作，同时在有使用作物的历史证据的地方适当考虑到作物的合法使用情况，并适当考虑到环境保护；

¹⁴ 联合国，《条约汇编》，第1582卷，第27627号。

25. 重申承诺促进和实施平衡兼顾的前体管制政策和战略，以防止前体转用于非法制造毒品，同时确保合法贸易和使用不受不利影响；

26. 强调在通过研究科学证据以加深对问题的认识以及共享经验、法医学数据和信息的基础上，继续并持之以恒地在国家、区域和国际范围内作出努力至关重要，有助于防止前体和其他国际管制物质转用于非法生产和制造麻醉药品和精神药物，包括苯丙胺类兴奋剂；

27. 深为关切从事毒品贩运的犯罪组织的活动造成日益严重的暴力，并要求立即采取措施，防止这些犯罪组织获取实施犯罪活动的手段，特别是枪支和弹药；

28. 贩毒、腐败和其他形式有组织犯罪之间的联系日益紧密，后者包括贩运人口、贩运枪支、计算机犯罪，有时还包括恐怖主义和洗钱，含与资助恐怖主义有关的洗钱，强调迫切需要应对这类联系造成的严重挑战，并应对执法和司法当局在对付跨国犯罪组织为逃避侦查和起诉而不断变化犯罪手段方面面临的重大挑战；

29. 认识到尽管过去曾作出种种努力，非法作物种植和非法毒品生产、制造、分销和贩运还是日渐融合，成为一个由犯罪分子把持的行业，该行业产生巨额资金，这种资金又通过金融和非金融部门进行清洗，因此，承诺加强反洗钱制度的有效和全面实施并改进国际合作，包括司法合作，以防止、侦查和起诉这类犯罪、摧毁犯罪组织并没收它们的非法所得，还认识到需要培训执法和司法人员利用国际框架内可利用的工具，并需要鼓励发展这类培训；

30. 获悉《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书¹⁵和《联合国反腐败公约》¹⁶已经生效，认识到这些公约和其他有关国际文书是应对世界毒品问题的重要手段，并促请尚未批准或加入这些文书的会员国考虑为此采取措施批准或加入；

¹⁵ 联合国，《条约汇编》，第 2225、2237、2241 和 2326 卷，第 39574 号。

¹⁶ 同上，第 2349 卷，第 42146 号。

31. 还承认为提高药物管制措施的效力，促进对药物政策采取综合办法非常重要，包括全面处理这些措施的影响和后果，并加强这些措施的协调和执行情况评估；

32. 认识到过境国面临着非法药物通过其领土贩运而造成的多方面挑战，并重申愿意与这些国家合作，协助它们逐步增强应对世界毒品问题的能力；

33. 承诺促进双边、区域和国际双边合作，包括交流情报和开展跨国界合作，以更有效应对世界毒品问题，特别是鼓励和支持受非法作物种植和非法药物生产、制造、过境、贩运、分销和滥用直接影响最大的国家开展这类合作；

34. 要求增加对会员国特别是受世界毒品问题直接影响最大的会员国的技术和财政援助，以确保它们具备能力防止和应对各种形式和表现的此类威胁；

35. 承诺增进区域和国际级别的合作，同时适当考虑到受非法种植生产麻醉药品和精神药物所用作物和非法贩运毒品和前体影响较大的国家的局势，以应对世界毒品问题及其对政治稳定、民主制度、安全、法治和可持续发展包括扶贫工作的影响；

36. 决定将 2019 年确定为各国根除或大幅度、可衡量地减少下列活动的预定日期：

(a) 罂粟、古柯叶和大麻植物的非法种植；

(b) 麻醉药品和精神药物的非法需求；与毒品有关的健康和社会风险；

(c) 精神药物包括合成药物的非法生产、制造、销售、分销和贩运；

(d) 前体的转移和非法贩运；

(e) 与非法药物有关的洗钱行为；

37. 认识到需要在研究和评价方面增加投资，以便适当实施并基于证据评估旨在应对世界毒品问题的有效政策和方案；

38. 通过下文所载的行动计划，该行动计划构成本《政治宣言》不可分割的组成部分，并补充了大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》、《开展国际合作根除非法药物作物和促进替代发展行动计划》和《实施〈减少毒品需求指导原则宣言〉行动计划》；

39. 承诺通力开展国际合作，与有关区域和国际组织协作，利用国际金融机构和其他有关机构的充分援助，并与包括非政府组织在内的民间社会以及私营和公共部门合作，切实执行本《政治宣言》及其《行动计划》，并每两年向麻醉药品委员会报告为充分实施本《政治宣言》和《行动计划》所作的努力，还认为麻委会有必要在每年届会的议程上单列一个关于本《政治宣言》及其《行动计划》后续行动的项目；

40. 决定麻醉药品委员会在 2014 年第五十七届会议上进行一次会员国执行本《政治宣言》及其《行动计划》情况高级别审查；建议经济及社会理事会专门举行一次高级别会议，讨论与世界毒品问题有关的主题，还建议大会召开一届特别会议讨论世界毒品问题。

行动计划

第一部分. 减少需求和采取相关措施

A. 以综合全面的办法减少吸毒和药物依赖

1. 加强国际合作

问题

1. 1998 年会员国对在减少药物需求领域取得显著、可衡量成果作出了承诺,¹⁷ 但主要由于缺乏平衡、全面的办法,只在一定程度上实现了这一承诺。

行动

2. 会员国应当:

(a) 采取平衡兼顾、互为加强的办法减少供应和需求,为实现减少需求投入更多力量,在力量投入、资源调配和国际合作这三方面保持适当比例,在维护法律和坚持执法的情况下作为卫生和社会问题处理吸毒问题;

(b) 为取得显著效果而加大对减少毒品需求的国际援助;为此,需要确保各国政府和国际社会作出长期的政治和财政承诺,包括加强联合国毒品和犯罪问题办公室和其他有关的国际机构;

(c) 根据《减少毒品需求指导原则宣言》、¹⁸ 执行这些原则的《行动计划》¹⁹ 以及联合国毒品和犯罪问题办公室 2008-2011 年期间

¹⁷ 见大会 S-20/2 和 S-20/3 号决议。

¹⁸ 大会 S-20/3 号决议,附件。

¹⁹ 大会第 54/132 号决议,附件。

战略²⁰，在相互协商并与联合国其他机构和其他政府间组织协商的情况下，为加强联合国毒品和犯罪问题办公室在减少毒品需求方面的工作而提供全面支助；

(d) 与多边机构以及国际和区域金融机构合作，鼓励为减少毒品需求方案制定短期、中期和长期规划和提供持续的资助；

(e) 鼓励致力于减少毒品需求的国际机构和区域机构，特别是联合国毒品和犯罪问题办公室、世界卫生组织、联合国开发计划署、联合国艾滋病病毒/艾滋病规划署以及国际麻醉品管制局开展对话，以便为采取更有效的对策解决吸毒和药物依赖问题而加强机构间合作，同时尊重各组织的作用和任务授权；

(f) 还鼓励按照三项国际药物管制公约²¹，与国际麻醉品管制局和酌情包括人权机构在内的联合国其他有关机构就减少毒品需求问题开展对话；

(g) 与国际机构和区域机构合作制定、实施健全的长期宣传战略，包括利用传媒力量，着眼于减少可能与药物滥用有关的歧视现象，就药物依赖性是一种多因素造成的卫生和社会问题的概念开展宣传，并酌情增加对有效、有成本效益的科学循证干预方法的了解；

(h) 就能够以综合方式处理减少需求问题的有效模式促进交流。

2. 减少毒品需求的综合办法

问题

3. 有些国家已经实施了有效的减少毒品需求政策。但是，减少毒品需求措施所提供的干预办法往往范围有限。措施的规划和执行往往不配套，而且只着眼于吸毒和药物依赖所涉及的部分卫生和社会经济问题。

²⁰ 经济及社会理事会第 2007/12 号决议，附件。

²¹ 经《1972 年议定书》修正的 1961 年《麻醉品单一公约》(联合国，《条约汇编》，第 976 卷，第 14152 号)、1971 年《精神药物公约》(同上，第 1019 卷，第 14956 号)以及 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》(同上，第 1582 卷，第 27627 号)。

行动

4. 会员国应当：

(a) 完全按照三项国际药物管制公约并根据本国法规酌情制定、审查和加强全面、综合的减少毒品需求对策和方案，在保健和社会服务部门以及在相关的支助服务中提供连续的预防和护理，从初级预防做起，然后是早期干预、治疗，直至康复和重新融入社会以及减少危害，着眼于增进个人、家庭和社区的健康和社会福利，减轻滥用药物对个人乃至整个社会造成的恶果，考虑到高风险吸毒者带来的特殊挑战；

(b) 实施综合性政策和方案，通过多机构办法包纳保健、社会关照、刑事司法、就业和教育等方面的机构以及非政府组织和民间社会，充分利用非政府组织和民间组织的各种活动；

(c) 制定、执行和宣传减少毒品需求战略，将其作为全面、平衡的国家药物管制战略的一部分，既要阐明目标、干预方法和资金来源，又要界定各有关部门不同合作伙伴的作用、职责和机制；

(d) 针对各种形式的吸毒展开减少毒品需求的工作，包括针对与同时使用两种或多种药物有关的滥用和依赖性；

(e) 确保减少毒品需求的工作着眼于影响人的可持续发展的脆弱性问题，如贫困和边缘化；

(f) 在各种环境（如学校、家庭、媒体、工作场所、社区、卫生和社会服务以及监狱）中执行普遍的和有针对性的科学循证预防方案；

(g) 考虑把用科学方法建立起来的吸毒紊乱症自愿早期识别、诊断和干预机制纳入例行保健服务；

(h) 考虑发展全面综合的治疗体系，在科学循证的基础上提供药理学（如解毒以及阿片显效药和对抗药保持疗法）和心理学（如咨询、认知行为治疗和社会支助）两方面相结合的广泛干预手段，同时侧重于康复、恢复和重返社会过程；

(i) 加强努力，以减轻吸毒对个人和整个社会造成的有害影响，同时不仅考虑到预防有关的传染疾病，如艾滋病毒、乙型和丙型肝炎和肺结核，还考虑到各种其他健康后果，如剂量过大、工作场所事故和交通事故以及对身心的影响，及社会后果，如家庭问题、毒品市场在社区的影响和犯罪等。

3. 在减少毒品需求工作中重视人权、尊严和基本自由

问题

5. 在减少毒品需求的工作中对人权和人的尊严重视不够，特别是在有权享有可达到的最高水准医疗服务方面。另外还有必要加强对吸毒成瘾的了解，逐渐认识到吸毒成瘾是一种多因素造成的慢性、可治疗病症。

行动

6. 会员国应当：

(a) 确保减少毒品需求措施尊重所有个人的人权和固有尊严，便利所有吸毒者利用预防、保健和社会服务，重新融入社会；

(b) 鼓励有意义的生计活动和就业，通过唤起个人的目的感和自尊心，使其远离毒品；

(c) 完全按照三项国际药物管制公约并根据本国法规，考虑到高风险吸毒者带来的特殊挑战，制订侧重于初级预防、早期干预、治疗、护理、康复和相关的支助服务，着眼于增进个人、家庭和社区的健康和社会福利，减轻滥用药物对个人乃至整个社会造成的恶果，并着手在现行法律制度的范围内根据本国法规发展将执法程序同保健系统、包括吸毒治疗联系起来的机制。

4. 科学循证措施

问题

7. 在许多情况下，一些机构出于良好意愿针对迅速变化的紧迫吸毒问题提出了一些着眼于预防和治疗的吸毒和药物依赖性干预措施。然而，这些干预措施往往都不完全是建立在科学证据和多学科办法的基础上的。

行动

8. 会员国应当：

(a) 投入足够资源执行有科学根据的措施，注意利用在这一领域中取得的重大科学进展；

(b) 与国际社会一道，支持开展进一步研究并广泛传播研究成果，以便在科学证据的基础上制定适合不同社会文化环境和社会群体的措施；

(c) 鼓励采取创新措施并结合评价办法应对当前和未来挑战，并考虑到新媒体新技术，包括互联网提供的各种可能性，以便发展科学实证基础。

5. 减少毒品需求服务的提供和利用

问题

9. 某些减少毒品需求服务存在着各种障碍，使得有需要的人群难以利用这些服务。

行动

10. 会员国应当：

(a) 根据本国法规，确保提供负担得起、文化上适宜并有科学根据的吸毒治疗机会，并确保药物依赖治疗服务被纳入公立或私立保健系统，其中应有初级保健服务的参与，适当情况下还应有专门保健服务的参与；

(b) 在适当情况下确保为药物协助治疗提供足够药物，包括置于国际药物管制条约管制之下的药物，以此作为药物依赖治疗全面配套服务的一部分；

(c) 继续遵守各项国际药物管制公约和经济及社会理事会各项相关决议确立的，关于向国际麻醉品管制局提交本国麻醉药品需要量估计数和本国精神药物需要量评估数的程序，以便利所需麻醉药品和精神药物的进口，并使麻管局能够与各国政府合作，保持这些麻醉药品和精神药物的供求平衡，从而确保缓解疼痛和痛苦，并作为药物依赖治疗全面

配套服务的一部分提供药物协助治疗，同时根据本国法规注意遵守世界卫生组织的《基本药品示范清单》。

6. 社区的全面参与

问题

11. 在许多情况下，往往都是通过互不关联的短期举措来支持干预行动，而且没有将干预行动纳入政府提供的正规公共卫生、教育和社会服务主流。另外，这些干预行动没有社区一级的所有利益相关方参与减少毒品需求措施的规划、执行、监测和评价，并且没有充分利用非政府组织和民间社会的活动。

行动

12. 会员国应当：

(a) 尽量确保将各项措施纳入公立和私立卫生、教育和社会服务主流（如家庭、住房和就业服务等）；

(b) 让社区一级的所有利益相关方（包括目标人群及其家属、社区成员、雇主和地方组织）参与减少毒品需求措施的规划、执行、监测和评价；

(c) 让传媒通过目标明确的活动支持正在实施的预防毒品方案；

(d) 促进政府组织与非政府组织和其他民间社会成员之间为确立地方一级的减少毒品需求措施而开展协作。

7. 针对弱势群体和不利处境

问题

13. 减少毒品需求的干预行动往往是用单一的标准方法面对广大公众，而不是提供适合弱势群体具体需要的专门方案。这些群体主要包括儿童、青少年、弱势青年、妇女（包括孕妇）、有内科和精神并发症的人、

少数族裔以及社会边缘化个人。有些人可能分属不只一个群体，因此会有多种需要。

行动

14. 会员国应当：

(a) 确保各种减少毒品需求的服务，包括在预防、治疗、康复和相关的支助服务领域的服务，可提供满足弱势群体需要的、在科学证据的基础上区别对待的方法，以便在考虑到性别因素和文化背景的情况下对这些群体的需要作出最好的回应；

(b) 确保预防方案面向青少年和儿童并有他们的参与，以便扩大这些方案的影响范围和效能；

(c) 为同精神并发症患者、未成年人和妇女（包括孕妇）等弱势群体打交道的人提供专门培训。

8. 刑事司法系统内的吸毒和药物依赖治疗

问题

15. 对于吸毒罪犯，缺少除了起诉和监禁之外的替代办法，而刑事司法系统内的治疗服务往往很不充分。另外，还必须处理诸如监狱腐败、拥挤、毒品流入及其危害等问题，包括传染病在监狱中的传播速度。最后，还要更加重视从监禁到释放、重返社区和重新融入社会的过渡期。

行动

16. 会员国应当：

(a) 在本国法律框架范围内，依照有关的国际法，考虑准许对罪犯完全实行药物依赖治疗和护理办法，特别是在适当情况下作为监外教养办法提供治疗；

(b) 采取措施在监禁设施内解决腐败问题、减少人满为患并防止毒品流入和使用毒品；

(c) 在监禁设施执行全面的治疗方案，致力于向有药物依赖的囚犯提供各种治疗、护理和相关支助服务，包括那些旨在防止传播相关传染病的的服务以及着眼于药理学和心理学治疗和康复的服务，并致力于针对释放前准备工作的各种方案以及针对从监禁到释放、重返社区和重新融入社会之间的过渡期的囚犯支助方案；

(d) 提供适当培训，以便使刑事司法工作人员和（或）监狱工作人员能够采取有科学根据和讲求道德的减少毒品需求措施，使其采取尊重人、不评判是非、不羞辱人的态度。

9. 工作人员的素质标准和培训

问题

17. 人员培训不足和资格认证及素质标准的缺失，是在科学证据的基础上有效执行减少需求措施的障碍。

行动

18. 会员国应当：

(a) 支持制定、采用适当的保健标准，并支持正在进行的有关减少毒品需求措施的培训；

(b) 确保在可能和适当的情况下配备多学科工作团队，包括内科/精神科专家、护士、心理学专家、社会工作者、教育工作者及其他专业人员；

(c) 在适当情况下确保在为相关服务机构编写的教学课程中，包括在大学、医学院及其他有关专业的教材中列入关于预防吸毒和药物依赖及相关治疗的培训内容；

(d) 作为一项长期固定的工作，向政府机构、非政府组织、私营部门和社区其他机构的规划人员和从业人员提供关于减少毒品需求活动各个方面以及战略规划办法的培训，为此应查明地方、国家、分区域和区域各级的人力资源，并利用其经验进行方案设计，以此保证方案的连续性，并创建和加强地方、区域、分区域和国家各级的培训和技術资源网络，

同时，在区域组织和国际组织可能提供援助的情况下，通过鼓励各国在本国制定的培训方案中吸纳其他国家的减少需求工作人员，促进交流经验和专门知识；

(e) 为国家、区域和国际网络提供培训以及制定、宣传成功做法提供支助。

10. 数据收集、监测和评价

问题

19. 缺乏数据，特别是缺乏关于吸毒迅速变化的性质和范围的数据，各国政府没有对减少毒品需求措施的覆盖面和质量进行系统监测和评价，这些都是极其令人关切的事项。因此，加强国际合作和支助是必要的，包括可以借此改进和协调关于减少需求方案的数据收集、监测和评价工作，使人了解减少需求的服务和政策。

行动

20. 会员国应当：

(a) 加强关于吸毒和药物依赖性质和范围，包括关于有需要人群特征的数据收集工作，同时增强信息和监测系统并采用以科学证据为基础的方法和工具；

(b) 拟订和改进政府开展客观国家评估的方法，以便系统地 and 全面地了解吸毒对社会、健康和经济的负面影响；

(c) 确保减少毒品需求的措施是以关于毒品问题性质和范围的可靠科学评价为依据，同时考虑到有需要人群的社会和文化特征；

(d) 确保减少毒品需求的措施是以社区内吸毒趋势为依据，并根据新的趋势、反馈以及监测和评价过程定期加以修订；

(e) 确保吸毒和药物依赖防治干预手段以及其他减少需求的措施设有完备的存档系统并能保持机密，并确保药物依赖治疗存档系统成为监测吸毒问题性质和范围的有效系统的一部分；

(f) 采取全面、综合的办法收集、分析数据，以确保充分、合法地利用各种国际机构、区域机构和国内机构掌握的信息，并向欠缺这方面能力的国家提供技术援助；

(g) 设法就关键问题商定一套相应的指标，以便于对减少需求措施的效能进行可比评价，从而可以开发、改良、验证简单易用的标准化联合国数据收集和评价方法、概念和工具；

(h) 与国际社会合作，根据对年度报告调查表和两年期报告调查表分析所取得的经验，开发可供麻醉药品委员会考虑并采用的高级数据收集工具，以便对减少毒品需求措施的质量、范围和覆盖面迅速作出衡量，确保所使用的工具适合各国的不同需要和报告能力，有科学依据，同时充分利用现有信息资源并在适当情况下借助现有区域监测系统的经验，尽量减少报告负担。

第二部分. 减少供应和采取相关措施

B. 减少药物非法供应

1. 加强合作、协调和执法行动，减少供应

问题

21. 虽然大多数国家已采取、执行了减少供应政策，并将减少供应作为一个重要的优先事项，但会员国 1998 年作出的在减少供应方面取得可衡量的显著成果的承诺仅在有限程度上得到了实现，其中的原因主要有：未能有效执行药物供应政策、国际合作缺乏适当的国内法律框架、信息交流以及监测和管制机制不完备、执法行动不协调，以及资源分配不足、不稳定。

行动

22. 会员国应当：

(a) 为了加大治理麻醉药品和精神药物问题的力度，确保与多边机构及国际性和区域性金融机构合作，执行短期、中期和长期规划，以确保为减少毒品供应方案分配充足而稳定的资源；

(b) 促进交流减少毒品供应领域的最佳做法和成功经验；

(c) 确保在实施减少供应措施时完全遵守《联合国宪章》的宗旨和原则、国际法以及三项国际药物管制公约，特别是充分尊重各国的主权和领土完整、不干涉各国内政原则以及各项人权和基本自由；

(d) 继续以三项国际药物管制公约作为处理国际毒品问题的主要法律框架，同时考虑到《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书²²和《联合国反腐败公约》²³的重要性，并协助努力使这些文书得到更广泛的遵守和执行；

(e) 按照 1988 年《联合国打击非法贩运麻醉药品和精神药物公约》，²⁴ 对考虑到传统合法使用情况（如有历史证据证明这类使用）和环境保护的减少供应措施进行推广；

(f) 促进和实行各司法机关和执法机关的多边、区域、次区域和双边合作，打击有犯罪组织参与的毒品生产和贩运活动以及相关的犯罪活动；

(g) 确保在 2009 年以后继续作为一项共同的分担责任在国际范围应对毒品问题，同时要求为国际合作和提供技术援助而采取一种平衡的办法；

(h) 确保致力于减少毒品供应的国际和区域机构开展对话，加强机构间合作，从而进行更有效的应对，同时尊重每个组织的作用和任务授权；

(i) 为多边、区域、次区域和双边合作，包括为司法协助和引渡协议，进一步制定和实施有效的立法和立法框架，并适当处理管辖权问题，加快司法协助和引渡请求的处理，在可能的情况下进行联合侦查；

(j) 与国际社会合作，保持和扩大各个项目和方案的范围，以促进在减少供应的具体问题上开展双边合作和区域合作；

(k) 考虑重新评估目前的数据收集战略和工具，从而便利汇编关于毒品供应的可靠、相关、可比较且有用的数据，以确保对这一问题达成高度共识，并在这一方面考虑调整国际数据收集工作并使之标准化；

²² 联合国，《条约汇编》，第 2225、2237、2241、2326 卷，第 39574 号。

²³ 同上，第 2349 卷，第 42146 号。

²⁴ 同上，第 1582 卷，第 27627 号。

(l) 跟踪关于含麻醉药物和精神药物的植物的医学用途和其他合法用途的最新科学研究、数据和调查情况，同时考虑到三项国际药物管制公约的规定；

(m) 通过麻醉药品委员会，并与经济及社会理事会统计委员会协调，在减少供应领域规定明确而可衡量的指标，以便准确评估 2009 年之后国际社会可能规定的任何目标和指标的实现情况；

(n) 向具有相关专业知识的联合国实体提供资源，用于收集数据和向各国提供技术援助和资助，以便加强各国处理麻醉药品和精神药物贩运问题的能力，同时认识到应当加强与联合国各实体及各多边实体的协调以及这些实体之间的相互协调；

(o) 进一步采取步骤与联合国各实体和国际合作伙伴合作，协调一致地应对陆、空、海贩运麻醉药品和精神药物活动，以弥补各法域之间对贩运分子进行侦查、堵截和起诉存在的漏洞；

(p) 确保进一步鼓励和协助以下工作：通过官方渠道及时交流信息、执行边境管制措施、提供设备、执法官员交流、公共部门和私营部门合作、制订新的实用方法用于有效监测毒品贩运活动；

(q) 在适当情况下建立多机构组织，以确保采取综合办法处理毒品贩运网问题，同时注意参与毒品贩运的有组织犯罪集团很可能也从事其他形式的贩运；多机构组织将有助于确保打击其他形式有组织犯罪的机构与禁毒执法机构交流有关信息、情报、做法和资源。

2. 应对新的贩运趋势

问题

23. 随着新的毒品贩运趋势的出现，各国加以有力而有效应对的能力可能会面临巨大的挑战。

行动

24. 会员国应当：

(a) 确保执法机关能够进行调整以充分应对毒品贩运问题不断变化的性质，特别是在贩运分子使用的新技术、新路线和新方法等方面，从而减少非法药物供应；

(b) 在制订和执行减少供应战略时，考虑到麻醉药品和精神药物贩运、世界某些地区的恐怖主义组织的参与、腐败和跨国有组织犯罪（包括贩运枪支和洗钱）这几方面之间可能存在的联系；

(c) 继续注意制订难以取得的情报²⁵和证据的收集和利用方法，包括司法认可的证据收集技术，如电子监视、结构化举报人方案和控制下交付；

(d) 促进来源国、过境国和目的地国之间的情报交流以打击毒品贩运活动，同时保护信息来源并保障信息的完整性；

(e) 与国际社会合作，监测网络技术在麻醉药品和精神药物贩运中的使用及其性质、范围和影响，并考虑制订和执行立法以及提供培训机会，以便有效应对新出现的问题；

(f) 努力确保在国家一级制定适当的程序法和实体法，以应对在电子环境下实施的毒品贩运，包括制订一个框架，用于有效规范和监督在各法域内经营或递送含有受国际管制的麻醉药品和（或）精神药物的药剂的网上药房；

(g) 执行各种战略以瓦解和捣毁参与贩运麻醉药品和精神药物的主要组织并应对新的趋势；

(h) 向过境国提供援助，以便更有效地打击贩运麻醉药品和精神药物的活动。

²⁵ 通过登记在案的举报人、便衣警察、用于截获音频和（或）视频的电子监视、控制下交付以及为司法程序所接受的其他技术等结构化方案而合法收集的信息。

3. 减少与毒品贩运有关的暴力行为

问题

25. 在某些案件中，参与毒品贩运的犯罪组织使民间社会和执法当局面临着越来越严重的伤害和暴力，特别是因为这些组织很可能用非法制造贩运的枪支全副武装起来，并且很可能会使用武力保护自己和非法贩运的毒品。国际社会必须采取步骤，不仅减少供应非法药物，也减少伴随毒品贩运的暴力。

行动

26. 会员国应当：

(a) 考虑批准或加入《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》，²⁶ 在可能和适当的情况下加强该议定书的执行工作，以减少枪支的非法生产和贩运，从而减少与毒品贩运有关的暴力；

(b) 执行预防性措施和执法措施，打击可能与贩运麻醉药品和精神药物有关的所有形式的刑事犯罪活动，如洗钱、贩运人口、偷渡移民，在适当情况下打击资助恐怖主义的活动，包括侦查跨国际边境转移的现金和其他可转让物；

(c) 在打击麻醉药品和精神药物贩运方面，为执法机关、海关和边境管制机关提供充分和有针对性的培训，在适当情况下提供枪支非法贩运方面的培训，对于具有相关经验的国家，增加双边和多边合作，途径包括联合国毒品和犯罪问题办公室和其他国际合作伙伴管理的各种方案、联合国各机构或区域机制，侧重于能力建设和培训，并交流经验和最佳做法，以便提高各国的能力，使之更有效地打击麻醉药品和精神药物的贩运活动，以及在适当情况下更有效地打击非法贩运枪支活动；

(d) 加强执法机关之间的信息交流并增进司法合作，以确定和侦查参与贩运麻醉药品和精神药物的犯罪组织与从事其他犯罪活动

²⁶ 联合国，《条约汇编》，第2326卷，第39574号。

（特别包括非法制造和贩运枪支）的犯罪组织之间可能存在的联系。

4. 同时处理减少供应和需求的问题

问题

27. 毒品贩运是一个多方面的问题，只有同时减少供应和需求，才能有效解决。然而这一相互关系往往受到忽略。减少需求必须按照分担责任原则采用平衡办法减少供应，同样，减少供应也必须按照分担责任原则采用平衡办法减少需求。

行动

28. 会员国应当：

(a) 在国内禁毒战略中采用多学科方法，将参与打击毒品贩运的不同政府机构（包括卫生、执法和教育等领域的政府机构）包括在内，以确保在制订和执行减少供应战略时，将与减少供应有关的所有因素都考虑在内；

(b) 决需要采用综合性、多部门平衡办法的问题，这种办法包括减少需求和供应，这两方面互为补充，并适当适用分担责任原则，同时强调需要有负责预防工作的服务部门，包括执法机关，并确保将这些措施纳入公共和私营部门提供的卫生、教育、农村发展、农业和社会服务的主流。

5. 加强反腐败措施以及提供技术援助和能力建设

问题

29. 有组织犯罪集团为了便利和保护其非法药物贸易，往往试图贿赂公务人员，包括执法机关。减少供应的工作必须辅以反腐败措施，而且必须采用一种综合办法，其中包括政府和民间社会的合作。在这方面，一些发展中国家，特别是位于主要毒品贩运线上的国家，需要得到技术援助以进一步强化其执法机关。

行动

30. 会员国应当：

(a) 考虑批准或加入《反腐败公约》、《1988年公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，²⁷ 并加强其执行工作；

(b) 确保执法机关实行积极主动的战略防范腐败，如参与多边和双边反腐败技术援助方案、制订反腐败行动计划以及推行执法官员廉洁方案；

(c) 进一步开展、改进着眼于执法和司法能力建设的国内国际培训和教育，确保各种国际培训和教育相互协调，避免重叠；

(d) 按照《1988年公约》，进一步发展控制下交付并支助其应用，并按照国内法在国内和国际范围发展其他特别侦查技术并支助其应用；

(e) 加强努力掌握毒品贩运分子的作案手法，途径包括区域和国际查勘行动；

(f) 利用现有国际警察组织和机构的资源，以协调一致的方法解决麻醉药品和精神药物贩运问题，确保提高效率和效能；

(g) 为边境管理机构配备充足的资源和设备，并向提出请求的国家提供这方面的技术援助；

(h) 强化、整合执法能力，以便能够更好地调查参与贩运麻醉药品和精神药物的有组织犯罪集团；

(i) 鼓励在司法机构和执法机构中制订和实行可持续的综合方案，这些方案应当涉及服务条件、薪酬、培训和教育等问题，以便吸引和留住最优秀的人员；

²⁷ 同上，第 2225 卷，第 39574 号。

(j) 确保禁毒执法机关对商业港口的经营活动提供支持，为有效筛查、评价和审查商业货运和海运集装箱而获得充分的资源、设备、培训和法律权限，也确保有关的国际机构向提出请求的国家提供这方面的技术援助。

C. 前体和苯丙胺类兴奋剂的管制

1. 增进对苯丙胺类兴奋剂现象的认识

问题

31. 目前缺乏一个系统的全球机制监测苯丙胺类兴奋剂的非法制造、流行情况及滥用和贩运，²⁸也缺乏一种全球办法管制非法合成药物并管制前体化学品的制造、转用和贩运，因此，充分认识合成药物非法市场及其特点仍是不可能的。许多会员国尚未采取措施去认识和监测这部分非法药物市场并对有关应对办法进行评价，制订行动计划和方案所依赖的数据较为有限，因此，依据科学证据制订更有效对付这一问题的方案有局限性。此外，一些国家缺乏财政和人力资源，也缺乏专门知识处理这一问题。

行动

32. 会员国应当：

(a) 在尚未采取措施的情况下采取措施推动非法合成药物监测工作，以此将全世界范围内正在开展的苯丙胺类兴奋剂相关活动连成一体，并采取措施为及早发现新趋势等目的进一步发展监测能力，并提供苯丙胺类兴奋剂流行率数据；

(b) 重视法医学实验室和科学实验室及治疗中心的数据和定性信息对认识非法合成药物问题和非法市场产品种类所起的关键作用，并系统地将此种数据和信息纳入本国的监测调查活动；

²⁸ “合成药物监测：分析、报告和趋势”方案设立于2008年9月，在一些区域现已处于早期发展阶段。

(c) 促进国际麻醉品管制局、联合国毒品和犯罪问题办公室和其他相关国际和区域机构之间的协商机制，以提高有关苯丙胺类兴奋剂和其他合成药物及其前体的报告数据的质量和一致性；

(d) 采取进一步措施促进国际信息交流（即通过互联网实现国家、区域和国际文献中心的电子链接），确保以标准化方式在全球传播关于苯丙胺类兴奋剂问题各个方面（包括堵截情况、流行率以及为了解最佳做法而进行的政策、法规和行动对策分析）的准确而及时的信息；

(e) 继续补充各种监测活动，为此需要更加系统地研究苯丙胺类兴奋剂问题，包括对苯丙胺类兴奋剂供求关系在不同情况下错综复杂的相互作用进行更详细的分析，并需要开展研究以确定苯丙胺类兴奋剂的流行率和使用风险并提供研究结果。

2. 苯丙胺类兴奋剂秘密制造问题的治理

问题

33. 合成药物是一个特殊问题，因为用前体化学品非法制造合成药物可以有多种形式，其中许多前体化学品很容易替换。此外，由于制造的秘密性和潜在流动性，有必要采用一种全球办法，使所有生产国、过境国和消费国认识并预防合成药物及其前体的转移。

行动

34. 会员国应当：

(a) 发展或加强本国对所查获的苯丙胺类兴奋剂秘密加工点、化学品仓库和前体化学品进行安全调查和处理的能力，同时利用现有的法医学实验室资源；

(b) 确定系统清点秘密加工点的最佳做法，包括加工点设备、非法制造方法、初始材料、所用化学品和反应剂，并及时以标准化方式改进此种信息交流；

(c) 在可能范围内，依照《1988年公约》第13条自愿监测实验室设备及其他设备如压片机的销售情况。

3. 防止非法销售和转移用途

问题

35. 转移药物制剂的用途，制造和销售苯丙胺类兴奋剂和其他合成药物的混合物，使用非管制化学品和（或）替代化学品作为非法合成药物的新前体，使用和分销医药产品以规避对制造实行的适当管制，所有这些都是会员国在应对苯丙胺类兴奋剂问题时遇到的主要挑战。

行动

36. 会员国应当：

(a) 采取协调一致的行动，解决借助互联网非法销售含苯丙胺类兴奋剂的制剂和为偷运这类制剂而滥用邮政和信使服务等问题；

(b) 采取措施促进转移用途案件的侦破调查合作，并促进各国主管机构就具体的转移用途方式交流经验和信息；

(c) 加强对可用于制造苯丙胺类兴奋剂的含麻黄碱和伪麻黄碱之类前体化学品的制剂的进出口管制，包括必要时利用网上出口前通知系统；

(d) 促进系统收集关于滥用苯丙胺类兴奋剂和转用前体及含苯丙胺类兴奋剂的制剂的数据，并利用这些数据采取适当对策；

(e) 为制定和实施对苯丙胺类兴奋剂制造、销售、转移用途和滥用的充分管制措施，包括立法、行政和行动方面的对策，酌情提供技术援助，特别是在缺乏这类管制的区域。

4. 提高认识和减少需求

问题

37. 尽管使用苯丙胺类兴奋剂和其他合成药物可能带来严重风险，但人们错误地认为这与健康生活方式并不矛盾。因此，必须提高对使用这类物质可能带来的风险的认识。

行动

38. 会员国应当：

(a) 提高执法、卫生和监管当局对苯丙胺类兴奋剂及其前体的认识，教育易受影响人群了解使用苯丙胺类兴奋剂的风险；

(b) 鉴于苯丙胺类兴奋剂可广泛获得并为广大人群非法使用，鼓励在保健服务提供者和其他有关服务提供者的监督下，向有苯丙胺类兴奋剂相关问题的个人提供综合服务，如治疗、康复和重返社会服务，以解决药物滥用问题，包括苯丙胺类兴奋剂滥用问题；

(c) 针对苯丙胺类兴奋剂现象的具体特点制订防治方案，将其作为任何减少需求和尽量缩小健康风险相关战略的关键因素。

5. 前体制制方面的新问题

问题

39. 虽然法律规章方面的管制措施不允许前体²⁹ 化学品转入非法渠道，但仍有此类化学品流入秘密毒品加工点。前体化学品经常在制造国或

²⁹ “前体”一词用于表示 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》表一或表二所列的任何物质，除非按上下文需要一种不同的表达方式。视其主要化学特性而定，这类物质常被称作前体或基本化学品。通过《1988 年公约》的全权代表会议，没有使用任何一个词来描述这类物质。在《1988 年公约》中采用了“常用于非法制造麻醉药品或精神药物的物质”这一表达方式。但是，将所有这类物质简单地统称为“前体”已成为通常做法；虽然这个词在技术上不够正确，但为了简洁起见，本文中仍加以使用。

进口国被从国内分销渠道转移并偷运出境。以前未被贩运者当作目标的国家现在被用作转移用途的地点。非管制化学品和（或）替代化学品以及含有前体的药物制剂被用于非法合成药物。此外，在识别、管制和安全处置前体方面，许多国家提供的科学和法医学支助仍然不够。

40. 缺乏一个全球机制供药物管制机构、海关官员和警方之间交流实验室信息和执法结论，仍是管制苯丙胺类兴奋剂及其前体方面的一项全球挑战。

行动

41. 会员国应当：

(a) 酌情进一步加强有关机制，以及时认定、收集和交换关于非表列物质包括专门用来规避现有管制的衍生物的信息，为此应当特别利用最新非表列物质国际特别监视清单；

(b) 酌情进一步加强前体管制法规和前体转用行为的刑事定罪法规；

(c) 确保在采取前体和苯丙胺类兴奋剂管制措施时完全遵守《联合国宪章》的宗旨和原则、国际法以及各项国际药物管制公约，特别是充分尊重各国的主权和领土完整、不干涉各国内政原则以及各项人权和基本自由；

(d) 对前体作进一步研究，以掌握各种新趋势，如使用替代化学品和分解制造程序，包括先行研究这类物质的潜在用途并交流此种研究成果；

(e) 进一步推动与有关行业之间的工作关系，以促进制订普遍的行业行为守则，并促进就前体供应和贩运包括尚不受国际管制的前体的供应和贩运制订适当的国内和国际法规，并请国际麻醉品管制局就国家主管当局与经营人之间如何开展合作提供指导方针；

(f) 更多地关注使用非表列物质和替代化学品制造用于生产海洛因和可卡因的惯用前体的现象；

(g) 处理发展中国家药物管制机构所面临的种种难题，特别是鉴于这些国家的市场上出现了新的合成药物和苯丙胺类兴奋剂，为此需要进行能力建设和提供技术援助，除其他以外包括提供高级探测设备、扫描装置、测试工具包、法医学实验室和培训；

(h) 确保从事前体和苯丙胺类兴奋剂管制工作的国际和区域机构进行对话，以加强机构间合作，便于采取更有效的对策，同时尊重每个机构的作用和任务授权；

(i) 支持联合国毒品和犯罪问题办公室和国际麻醉品管制局为协助实施在国家和区域合作机制框架内采取的行动所作的努力；

(j) 支持联合国毒品和犯罪问题办公室和国际麻醉品管制局与国际科学界合作，开展、协调和传播关于前体的研究，以掌握各种新趋势；

(k) 强调《1988年公约》第12条所规定的各种手段的重要性，促进并进一步加强其有效实施，³⁰并保持安全通信方式，包括使用安全的电子邮件地址；

(l) 努力编制本国前体制造、分销和（或）贸易特许公司名单，以加强有关核查手段；

(m) 加强各国向执法和刑事司法当局提供法医学支助以协助其调查涉及前体化学品的犯罪的能力，包括前体化学品的贩运、转移和在秘密加工点使用，并协助执法当局现场侦查前体和及早发现新趋势；

(n) 加强药物管制机构、海关当局和警察当局之间交流高质量的可靠法医学信息的框架，包括酌情通过联合国毒品和犯罪问题办公室的法医学实验室进行此种交流；

³⁰ 网上出口前通知的使用是这方面一个重要问题，其中包括提供及时回复。在自愿基础上，该系统可用于在出口之前尽可能并按照国家当局的意见报告非表列物质，包括药物制剂，过境国也应得到通知。

(o) 确定经麻醉药品委员会第 49/3 号决议核可的各国对麻黄碱、伪麻黄碱、3,4- 亚甲基二氧苯基 -2- 丙酮、苯基 -2- 丙酮的合法需要量估计数，并向国际麻醉品管制局提供这方面的信息，后者应当与会员国协商，设法促进最大程度地使用标准化方法协助确定这些估计数；

(p) 为防止前体化学品转移用途，加强供应链所涉药物管制机构、海关当局、警察当局、法医实验室、有关行业和经营人之间在国家和区域范围的合作；

(q) 更好地利用国际合作和协作机制和不断发展的新技术，支持有效的国家和国际管制措施，包括制作关于前体趋势的战略数据（包括关于转移用途以及关于秘密加工点当前使用的秘密制造方法和初始材料的信息）；

(r) 建立旨在防止前体化学品从社区药店转入非法渠道的系统（如网上共用记录系统）；

(s) 除对国际贸易进行管制外，加强努力，防止前体和含有麻黄碱和伪麻黄碱等前体的药物制剂从国内渠道转移后偷运出境，在这方面，必须加大边境管制当局的参与；

(t) 与国际和区域主管机构合作，制订安全处理和处置所缉获前体的实用程序，并交流相关经验，开展培训和相关活动；

(u) 如果科学进步能够保证正当使用“标注”方法，可考虑对某些化学品货物“标注”以备今后可能使用，但要考虑到可能给当局和行业造成的负担；

(v) 继续支持“棱晶项目”和“聚合项目”所取得的成绩，这些成绩突出说明这些活动的重要性，包括国际麻醉品管制局作为全球协调中心的重要而不可或缺的作用。

D. 在根除用于生产麻醉药品和精神药物的作物的非法种植和实行替代发展方面开展国际合作³¹

1. 加强研究、数据收集和评估工具

问题

42. 生成、分发、共享和使用关于替代发展，酌情包括预防性替代发展的可信信息，对于支持替代发展干预措施的拟订、实施、监测和评价至关重要。尽管如此，仍然缺乏关于非法药物作物种植，特别是关于非法作物种植驱动因素的最新可靠数据，而关于人的发展和社会经济各个方面的数据的利用既没有增加也不见成效，国际社会中致力于替代发展工作的各个方面之间也没有充分分享最佳做法和所吸取的经验教训。

行动

43. 会员国应当：

(a) 开展进一步的研究，加强数据收集并更好地指导替代发展方案；

(b) 进行研究，评估导致非法种植用于生产麻醉药品和精神药物的药物作物的各种因素；

(c) 依照各项国际药物管制公约，尽可能地提供必要的财政和政治支助，以调查、监测和核查户内户外种植场地古柯树、罂粟和大麻种植规模，并与有关的国际机构和其他国家政府分享这种信息，以便根据每一国家或区域的具体情况，增进在根除药物作物和实行替代发展，酌情包括预防性替代发展方面的合作；

(d) 确保拥有必要专门知识的国家、联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国其他有关组织协助受影响的国家设计、改进有关系统，以从质和量两方面监测、评估替代发展和根除非法药物作物方案对持久减少

³¹ 根据经济及社会理事会第 2006/33 号决议、第 2007/12 号决议附件和第 2008/26 号决议，替代发展的概念包括预防性替代发展。

非法作物和推动社会经济发展产生的影响；这种评估应包括使用能反映《千年发展目标》的人的发展指标；

(e) 确保受影响国家、联合国毒品和犯罪问题办公室和其他有关关键行动方进一步努力与广大发展界分享替代发展方案的成果；这方面应当进一步作出努力，着重说明所完成的工作和给受影响社区带来的惠益，应当查明、共享最佳做法和所吸取的经验教训，对失败进行评价，并把结论告知广大发展界。

2. 以发展为侧重点开展药物管制方面的国际合作

问题

44. 尽管十年来在加强国际合作通过替代发展解决非法药物作物种植问题方面取得了可观的进展，但如何确保各国和国际社会增加和维持财政、技术和政治援助这一问题仍然阻碍着充分利用替代发展手段。因此，为实现有效和可持续的方案，各国和国际社会必须在分担责任的原则下加强合作，采取平衡兼顾的办法，并制订可持续发展框架，具体侧重于预防、减少和消除用于生产麻醉药品和精神药物的作物的非法种植。

行动

45. 会员国应当：

(a) 促进并加强在可持续替代发展，酌情包括预防性替代发展方面开展基于分担责任原则的国际合作；³²

(b) 加强国际援助，通过综合和可持续的替代发展，解决根除非法药物作物种植和非法药物生产的问题，为此，应当尽可能促使各国政府和国际社会作出长期政治和财政承诺；

(c) 在可能情况下制订可持续替代发展方案，尤其是在毒品生产地区，包括高度贫困地区，因为这些地区更易遭受贩运者的剥削，更有

³² 经济及社会理事会第 2007/12 号决议，附件，第 18(c) 段。

可能受到非法药物作物种植以及麻醉药品和精神药物非法生产贩运的影响；

(d) 酌情考虑在本国发展战略中纳入综合和可持续的替代发展方案，认识到贫困和脆弱性是非法药物作物种植背后的一些因素，而且消除贫困是《千年发展目标》的一个主要目标，并请各发展组织和国际金融机构确保替代发展战略，酌情包括预防性替代发展方案，纳入针对受到用于生产麻醉药品和精神药物的作物非法种植影响的国家的减贫战略文件和国别援助战略；

(e) 向联合国毒品和犯罪问题办公室提供支助，使其能够继续发挥促进作用，以便从国际金融机构、非政府组织、有关联合国组织、私营部门和民间社会调动技术、财政和政治支助，并使其还能够继续致力于支助各国设计、实施、监测和评价替代发展方案；

(f) 确保替代发展方案，酌情包括预防性办法的设计和实所有利害攸关方的参与，同时顾及目标地区的具体特点，并将基层社区纳入项目的拟订、实施和监测；

(g) 确保从事替代发展工作的国际和区域机构展开对话，以便加强机构间合作，同时尊重每个组织的作用和任务授权；

(h) 在发展界成员特别是国际金融机构当中促进制订计划、战略和指导原则，以采取综合措施治理非法种植用于生产麻醉药品和精神药物的作物的原因，并将替代发展战略纳入尚无此种战略的更广泛的发展议程；

(i) 与多边机构以及国际和区域金融机构合作，确保短期、中期和长期规划有助于对综合可持续替代发展方案，酌情包括预防性替代发展方案提供持续财政支助，特别要针对脆弱地区的此类方案；

(j) 在实施替代发展方案时酌情顾及治理和安全问题，酌情特别注意国家药物管制战略和方案的现状，包括根除用于生产麻醉药品和

精神药物的作物的非法种植，并确保对国家药物管制和替代发展战略充分采用平衡兼顾的办法；

(k) 与未受非法药物作物种植影响的国家和私营部门接触，以期根据国家和国际义务并在顾及有关的多边贸易规则的情况下对替代发展产品给予更多的市场准入；

(l) 利用现有合作机制并发展区域合作机制，以交流在替代发展和根除非法种植用于生产麻醉药品和精神药物的作物方面的经验；

(m) 协助受非法药物作物种植影响的国家加强跨国界、分区域和区域技术援助与合作，包括南南合作，并请联合国毒品和犯罪问题办公室、国际发展界和其他关键利益相关方促进和支持这方面的相关合作；

(n) 与发展伙伴合作，根据 2005 年《关于“援助效果：自主、协调、调整、实效和共同问责”的巴黎宣言》的原则协调、调整和管理向受非法药物作物种植影响的国家提供的国际发展援助；

(o) 鼓励有关国际金融机构、联合国各机构、非政府组织和私营部门通过长期的灵活资助增加对受非法药物作物种植影响的区域和人口提供的农村发展支助，而受影响的国家应尽可能对资助替代发展方案作出更强有力的承诺。

3. 针对用于生产麻醉药品和精神药物的作物的非法种植采取平衡兼顾的长期办法问题

46. 尽管在某些领域取得了一些显著进展，但所作的努力并未促成从总体上显著减少用于生产麻醉药品和精神药物的作物的全球非法种植。缺乏对毒品供求市场动态的了解，没有长期平衡兼顾办法，加上政策干预措施顺序不得当、营私舞弊以及未提供足够的国际发展援助解决非法

作物种植的根源，这些都阻碍了各国政府巩固在地方上取得的成果的能力。

行动

47. 会员国应当：

(a) 通过纵观全局的综合办法在更广阔的发展背景下处理替代发展问题，同时顾及《千年发展目标》，重点是消除贫困；

(b) 制订替代发展方案和根除措施，同时充分尊重有关的国际文书，包括人权文书，并在设计替代发展干预措施时顾及各参与社区的文化和传统；

(c) 确保向受到用于生产麻醉药品和精神药物的作物非法种植影响的地区的社区提供发展援助顾及保护人权和消除贫困的总体目标；

(d) 确保替代发展和酌情包括的预防性替代发展的实施能加强国家政府、地方行政部门和社区在建立地方自主权方面的协同效应和信任；

(e) 将边缘化区域的社区纳入经济和政治主流，以便促进药物管制工作，加强安全，并适当考虑在道路交通、学校教育、初级保健服务、供电以及其他服务和基础设施方面提供支助的可能性；

(f) 确保在设计替代发展方案时对发展干预措施划定适当而协调的顺序，为此应考虑到与小生产者订立协议和建立可行的伙伴关系、有利的气候条件、强有力的政治支持以及充分的市场准入等问题；

(g) 在考虑采取根除措施时，确保小农户采用了可行且可持续的生计，以便对这些措施以可持续的方式适当划定顺序并加以适当的协调；

(h) 特别要与发展伙伴、国际金融机构、联合国毒品和犯罪问题办公室（在其任务授权范围内）协作，向实行替代发展的国家提供支助，

酌情开展预防性替代发展活动，或采取主动的发展措施，以防止用于生产麻醉药品和精神药物的作物的非法种植扩展，并防止劳工向受非法药物作物种植影响的地区和非法药物生产地带迁移；

(i) 确保发展伙伴、国际金融机构、联合国毒品和犯罪问题办公室支持各国解决古柯树、罂粟和大麻的非法种植问题，为此开展先后有序的活动，例如进行进一步的研究以评估种植规模、查明种植活动的社会和经济根源并最终设计解决这一问题的适当干预措施；

(j) 为了增强各国打击非法种植作物用于生产麻醉药品和精神药物的能力，为了促进替代性发展方案的落实，解决加强国际合作和全面提高各项战略实效的需要；

(k) 发展市场基础设施以支持替代发展方案，在各国政府和区域之间酌情分享最佳做法；

(l) 促进对替代发展和根除活动采取协调的对策；

(m) 在非法种植用于生产麻醉药品和精神药物的作物的地方实施考虑到社会、文化、经济、政治、教育和环境各个方面的多部门综合干预措施，同时酌情纳入减少需求措施；

(n) 将药物管制和替代发展办法纳入更广泛的发展议程主流，同时鼓励发展界特别是国际金融机构将药物管制办法纳入更广泛的发展议程。

4. 旨在支持替代发展的创新战略

问题

48. 新出现的威胁和新的挑战竞相引起全球关注，导致可用于支持实施替代发展方案，包括酌情实施预防性替代发展方案的资源大大减少。目前越来越需要找出新颖的筹资机制，并确保替代发展方案能够补充和

被纳入环境问题方案。同样，必须与私营部门一道发现有销路的产品，并且必须保证市场准入，以便有效地实施替代发展战略。

行动

49. 会员国应当：

(a) 鼓励所有会员国以及多边、国际和区域金融机构依照分担责任原则加倍努力，加强国际合作，以发展中国家的专门知识与发达国家对发展中国家的资助相结合的方式，通过替代发展和适当的预防性替代发展减少药物作物非法种植；

(b) 制订与国内法律框架相一致的战略，包括利用当地专门知识、能力建设和企管技能，以便根据国际贸易规则，在市场需求和增值生产链基础上开发替代发展方案的产品，拓展对生产者而言价格公平的可靠、稳定市场，包括提供必要的基础设施和有利的环境（包括公路）、成立农民协会、以及利用特殊营销机制，例如以公平贸易原则和有机产品商务为基础的营销机制；

(c) 考虑支持开展宣传活动，以提高人们对分担责任概念和替代发展产品的社会增加值的认识；

(d) 协助受到用于生产麻醉药品和精神药物的作物非法种植影响的国家利用如债务掉期等现行机制和现行贸易安排并探索增加本国对替代发展方案方供资的可能性；

(e) 确保发展伙伴、受影响国家和其他有关关键发展行动方研究以何种创新方法促进环境相宜的替代发展方案，酌情包括预防性替代发展方案；

(f) 继续在替代发展干预措施中促进性别平等，确保为充分参与替代发展方案的设计、实施和评价提供平等的条件；

(g) 鼓励所有利益相关方，包括有可能开始非法种植用于生产麻醉药品和精神药物的作物的群体对确定、筹备、实施、监测和评价替代发展采取参与性办法；

(h) 与发展伙伴、受影响国家和其他有关发展机构一道，支持从体制上加强参与替代发展的相关的国家关键机构，特别是国家药物管制协调机构，认识到方案的可持续性取决于加强国家机构，使其有能力协调政府各部门并与国际社会进行协调；

(i) 研究是否有可能支助区域机制并促进国家之间签订双边协议，以解决地理迁移问题。

第三部分． 为加强国际合作打击洗钱和促进司法合作

E. 打击洗钱

问题

50. 毒品贩运和其他严重犯罪所得的洗钱活动依然是一个全球问题，威胁着金融机构和系统的安全和稳定，破坏经济繁荣，削弱治理制度。

行动

51. 会员国应当继续促进国际合作，实施所有相关国际和多边文书载明的反洗钱规定，例如《1988年公约》、《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》，并根据国内立法，实施金融行动特别工作组关于洗钱问题的建议，同时还应当：

(a) 建立新的或加强现有的国内法律框架，将毒品贩运、前体转移和其他跨国性质严重犯罪所得的洗钱行为确定为犯罪，以便于预防、发现、侦查和起诉洗钱行为，措施包括：

- (i) 扩大洗钱的上游犯罪范围，使之包含所有严重犯罪，适当考虑到与滥用新技术、网络空间和电子资金划拨系统有关的犯罪，以及跨国现金走私；
- (ii) 通过或加强法律措施，作出规定，查明、冻结、扣押和没收犯罪所得，并在符合国内法的根本原则情况下，考虑非定罪方式的没收；
- (iii) 在国际没收案件中推广使用国际公认的资产共享程序，例如经济及社会理事会第2005/14号决议通过的《共享没收的犯罪所得或财产双边示范协定》；

- (iv) 确保法律规定符合正当的法律程序，例如银行保密法律，不会无谓地干扰反洗钱制度的效率，也不会构成拒绝司法协助的理由；
- (v) 在涉及洗钱和没收案件的侦查、起诉和其他司法程序中，给予最大范围的司法协助；
- (vi) 确保司法协助协定涵盖洗钱犯罪，以确保在涉及此种犯罪的侦查、法庭审判和其他司法程序中给予司法协助；
- (vii) 根据国内立法，规定洗钱为可引渡的犯罪；

(b) 对于银行和非银行金融机构，包括提供正式或非正式金融服务的自然人和法人，建立新的或加强现有的金融和监管制度，从而维护金融和贸易制度的完整性、可靠性和稳定性，措施包括：

- (i) 客户身份识别和核实要求，即适用“了解客户”原则，以便掌握可向主管机关提供的关于客户身份及其金融交易的必要信息；
- (ii) 要求法人提交实际意义上的受益所有权人信息；
- (iii) 财务账目记录；
- (iv) 可疑交易的强制性报告；
- (v) 对现金和其他可转让无记名票据跨国界运送的侦查和监视机制；
- (vi) 考虑与私营部门，包括与金融行业建立伙伴关系，以确保有健全、有效的审慎调查程序打击洗钱活动；
- (vii) 采取措施，集中保管关于所采取的反洗钱司法行动的统计数据；

- (c) 实施有效的侦查、调查、起诉和定罪程序，包括：
- (i) 建立专门的金融情报部门，作为搜集、分析和传播可疑交易报告的国家中心，并考虑采用现有的、可以负担的信息技术办法，协助金融情报部门分析可疑交易报告；
 - (ii) 制定符合国家法律框架的特别执法技术，支持打击洗钱的行动；
 - (iii) 鼓励为执法和司法人员开办打击洗钱技术的专业培训；
 - (iv) 根据国内立法，考虑利用没收所得资金支持执法活动、减少需求方案和打击洗钱的努力；
 - (v) 开发和利用相应工具，及时发现和对付新出现的洗钱方法和技术，包括从贩毒、转移前体和滥用网络空间、资金划拨系统和支付卡所获得的资金；并为发展中国家这方面的能力建设提供技术援助，包括发展国家侦查手段；
- (d) 促进打击洗钱战略和洗钱案件中的有效合作，其中包括采取措施：
- (i) 加强国内机构间协调和信息共享机制；
 - (ii) 加强主管机关特别是金融情报部门之间的业务情报交流区域和国际网络；
 - (iii) 尽可能避免与会员国按相关联合国文书承担的反洗钱方面义务有关的数据收集工具发生重叠。

F. 司法合作

1. 引渡

问题

52. 尽管大多数国家制定了法律，订立了关于引渡贩毒分子的双边和多边条约，而且自大会第二十届特别会议以来，许多国家已修订了国内立法，但引渡方面的法律障碍和实际困难仍然存在。关于本国国民不引渡，一些国家坚持不考虑引渡本国国民的立场。

53. 通过订立相关的双边、区域和国际协定取得了很大进展，特别在区域一级。虽然所报告的拒绝引渡情况不多，令人鼓舞，但在法律制度差异、拖延和程序及语言问题方面，依然存在许多困难。

行动

54. 会员国应当：

(a) 在遵守本国宪法和司法规定并符合相关国际法的情况下，充分利用多边条约，特别是《1988年公约》、《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》，将其作为请求和批准引渡的法律依据，以此补充双边和区域司法合作条约；

(b) 酌情利用《1988年公约》、《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》，以此为依据，根据本国立法确立毒品犯罪属于两国共认犯罪的要件；

(c) 在符合国内立法的限度内，根据国际药物管制公约建立方便引渡的机制，特别是在两国共认犯罪、政治犯罪的适用、同意移交和有条件移交等领域，考虑进一步简化要求；

(d) 确保在以国籍为理由不实行引渡时，酌情根据国内立法将案件送交国内主管机关起诉；

(e) 在遵守相关和适用的国际人权义务以及符合国内立法的情况下，推进引渡、司法协助和执法领域的合作，有效利用加强合作努力的工具和计划；

(f) 采取措施，按照本国法律加快引渡程序和简化证据要求。

2. 司法协助

问题

55. 虽然大多数国家通过了立法并订立了关于贩毒案件司法协助的双边和多边条约，而且自大会第二十届特别会议以来，许多国家修订了其程序，但仍然难以评估这些规定的执行率。尽管这一领域取得一些进展，但仍然存在问题，特别是在程序要求上的差别、银行保密、保护国家利益、翻译要求和拖延等方面。还缺乏关于请求司法协助的统计数据。

行动

56. 会员国应当：

(a) 在不违反本国宪法规定的情况下，充分利用多边条约，特别是《1988年公约》、《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》，将其作为请求和批准司法协助的法律依据，以此补充双边和区域司法合作条约；

(b) 考虑采用更加灵活的司法合作方式，以便利尽可能提供最广泛的司法协助，特别是在非强制措施领域；

(c) 在所有中央机构之间保持及时和明确的沟通，特别注意与提出大量协助请求的国家定期进行磋商，并在复杂或具有时间敏感性的案件中事先进行磋商；

(d) 确保涉及国家间司法协助、引渡和控制下交付能力的程序和做法考虑到不同的法律制度；并酌情考虑向国外派驻刑事司法联络人员；

(e) 请联合国毒品和犯罪问题办公室与会员国合作，考虑根据《1988年公约》和《有组织犯罪公约》建立负责司法协助的中央机构和负责处理引渡请求的主管机关的虚拟网络是否合宜和可行，以便利这些机关之间的联系和解决问题。

3. 诉讼程序移交

问题

57. 为便利诉讼程序移交而订立了双边、多边协定或修订了国内立法的国家有限。这方面可以得到的数据比其他领域少。

行动

58. 会员国应当：

(a) 在适当情况下，特别是在不可能引渡的情况下，考虑颁布允许移交诉讼程序的立法或程序；

(b) 向有关国家介绍其在诉讼程序移交方面积累的经验；

(c) 考虑与其他国家，特别是与那些不引渡本国国民的国家订立移交或接受刑事事项诉讼程序的协定，这方面应以《刑事事项转移诉讼示范条约》³³ 作为谈判依据。

4. 控制下交付

问题

59. 控制下交付的执行仍然存在实际困难。其中一些困难涉及不同国家的法律规定和负责实行控制下交付的机关上的差异，也涉及查明当地和国际犯罪集团之间的联系。

³³ 大会第 45/118 号决议，附件。

行动

60. 会员国应当：

(a) 在本国法律制度基本原则许可的情况下，确保立法、程序和实务允许国家和国际上使用控制下交付技术，并为此订立必要的协定、安排和谅解；

(b) 遵照国内法律，在控制下交付要求、国家能力和涉及控制下交付的信息共享等领域加强合作；

(c) 改进来源国、中转国和目的地国之间以及政府间组织之间在执法合作领域的信息交流，并考虑使这种交流制度化；各国特别是主要贩毒路线沿线国家，应当根据本国立法，考虑建立执法官员联合侦查组处理贩毒和有组织犯罪案件。

5. 证人保护

问题

61. 在证人保护方面，各国的立法规定、规则、程序和能力仍然存在差别。

行动

62. 会员国应当量力采取适当措施，包括颁布立法、规则 and 实际措施，就审判前、审判中或审判后保护证人和酌情允许实施与《有组织犯罪公约》所列措施一致的措施作出规定，尽可能充分利用载有这一领域最新措施的这一公约。

6. 补充措施

问题

63. 虽然许多国家都存在法律和程序框架，但所有这些措施的执行仍有种种困难，特别是执行司法合作请求所涉及的法律、程序和技术方面。

行动

64. 会员国应当：

(a) 查明联合国毒品和犯罪问题办公室在《1988年公约》基础上就毒品贩运领域开展的司法合作工作与执行《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》而开展的工作之间的协同效应领域，认识到搜集这些文书执行情况信息一定可起到互补和相辅相成的作用；

(b) 协助联合国毒品和犯罪问题办公室扩大在线工具，例如指定机关名录，以便能够交流司法合作工具，包括引渡、司法协助、诉讼程序移交和其他类型司法合作的表格范本、指导原则和手册，或包括载有这些信息的网站链接；

(c) 使联合国毒品和犯罪问题办公室能够根据请求，协助各国搜集国际合作数据，并酌情建立保存这些信息的数据库；

(d) 根据本国立法，利用现有工具和方案加强引渡和司法协助，为此搜集信息、并使用司法协助资源，包括在线资源，例如名录、表格范本、指导原则和手册；

(e) 促进开办培训和讲习班，以帮助各国熟悉不同的法律制度，加强对对应机关之间的工作关系，从而为执行协助请求提供便利，在中央机关之间建立信任；

(f) 加强联合国毒品和犯罪问题办公室在提供培训和促成举办解决问题的论坛方面的作用，认识到各国需要熟悉不同的法律制度，对口部门之间需要建立新的或加强现有的工作关系；

(g) 酌情审查国内立法，以确保遵守《1988年公约》的法律要求，并通过区域和分区域合作促进主管机关之间就海上毒品贩运问题交换情报；

(h) 界定各航运机构的职责和责任，并根据现有的国际机制和国内立法，加强与行业协会的合作。



UNODC

联合国毒品和犯罪问题办公室

Vienna International Centre, PO Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org