

## 一. 替代发展与合法生计

1. 替代发展<sup>1</sup>系一种药物管制战略，目的是减少或消除由非法种植的植物提炼而成的毒品的非法供应。这一概念与发展中国家农村地区所适用的综合发展有关，这些地区种植此种植物，主要是罂粟(*Papaver somniferum*)和古柯树(*Erythroxylum coca*)。决定种植非法药用作物原因有很多，这些原因涉及从家庭至国际的各个层面，十分复杂而且互为影响，同时涵盖世界各地非法药物的供应和需求。在促使非法药用作物种植者停止种植活动上最为成功的做法涉及赏罚并施。因此，解决之道可能在于执法和威胁加以惩处和/或强制根除的同时提供合法替代生计的机会，在教育、保健和基础设施开发等领域提供可以持续下去的广泛的经济援助。

2. 国际药物管制条约定有关于根除非法种植的药用作物的条文。1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>2</sup>第 14 条称，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。如果主管当局明确指出对非法药用作物的种植将不会坐视不管，这些备选办法就会得到加强。

3. 在大会第二十届特别会议上通过的《政治宣言》(大会 S-20/2 号决议，附件)中，大会重申必须按照《开展国际合作根除非法药用作物和促进替代发展行动计划》(大会 S-20/4 E 号决议)在根除麻醉药品的问题上采取全面的做法，并强调在替代发展方面开展合作特别重要。

4. 自 1998 年通过《政治宣言》和《行动计划》以来大会(第 53/115、54/132、55/65、56/124、57/174 和 58/141 号决议)和麻醉药品委员会(第 43/6、45/14 和 48/9 号决议)曾在多份决议中一再强调替代发展的重要性。举例说，委员会在其第 45/14 号决议中吁请各会员国更加充分利用替代发展的潜力，将其作为药物管制的一种适当的手段。委员会最近在其第 48/9 号决议中认为国际社会应该不仅把替代发展视作减少非法药物供应的一种手段，而且还应将其视为在受非法作物影响的社区和领土内巩固可持续发展的一种手段，及

各国为履行《联合国千年宣言》(大会第 55/2 号决议)的承诺而开展的减贫战略的一部分。受影响的国家的政府在实施替代发展方案时有时得到了联合国毒品和犯罪问题办事处(毒品和犯罪问题办事处)和国际社会其他成员的资助和技术支持。这些方案的目的是减少并最终根除非法药用作物的种植。

5. 本章载有对在实施替代发展方案上的经验的审查，并着重说明了系提高此种方案效力的典范的最佳做法。与此同时，该章考虑到了各种挑战和所关切的问题。该章还就是否需要替代发展的概念加以重新思考和定位作了研究，目的是保持或加强这一概念作为一种国际药物管制战略在农村和城市地区的適切性。

### A. 背景情况

6. 替代发展在努力实现减少并根除用于医学以外的非法目的的麻醉药品和精神药物的供应这一全球目标上发挥了重要的作用。替代发展部分立足于供应和需求这一简单的模式，即减少罂粟和古柯树等用于制作麻醉药品的植物的种植应有助于减少比较富裕的消费国中对这些非法药物的供应及随后的滥用。但非法药物的供应和需求之间是否存在此种简单的互动关系正日益受到人们质疑，其中包括国际麻醉品管制局最近在其 2004 年的报告中对此提出的质疑。<sup>3</sup>

7. 亚洲国家实施替代发展已有 30 多年了，尤其是泰国自 1969 年以来及土耳其自上世纪 70 年代初期以来一直在实施，而安第斯国家，尤其是秘鲁自 1981 年以来也一直在实施。在早期替代发展工作上的最初设想是将其作为罂粟种植地区的作物替代项目。上世纪 80 年代后期在管制非法作物种植上的替代做法范围更广，全面扶持乡村发展，为非法药用作物种植者提供可持续的替代生计。实现已确定的药物管制目标仍然是一个优先目标，通常以结合包括根除非法药用作物在内的各种执法措施来对待替代发展问题。

8. 作物替代的主要预设前提是，可以用合法的经济作物替代非法的药用作物，前者可以使作物种植者获得类似或甚至更高的收入。只是从 1994 年起才开始在古柯树种植地区以及已经开展根除工作的黎巴嫩贝卡谷地大麻植物种植地区规划并实施重点不太窄的项目，但贝卡谷地大麻植物种植地区的项目的规模十分有限。以往的这一范围较窄并且很机械的做法历时数年均未达到预期的效果。

9. 在替代发展上的一个的确很全面的构想是不仅包括种植替代作物，而且还包括发展基础设施、为将合法产品运往市场提供一种可行的运输方法以及在教育和保健方面提供协助。此外，只有在充分的安全与稳定得到保证的情况下替代发展方案才有可能得到实施。如果各国政府无法确立其权威并提供一个安全的环境，替代发展就根本不可能得到有效实施。国际社会应协助各国政府努力维持将采用替代发展的地区的安全。

10. 实施替代发展的国家特点很不相同，其中包括亚洲国家（举例说，阿富汗、老挝人民民主共和国、缅甸、巴基斯坦、泰国和越南）也包括拉美国家（玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁）。其中大多数国家的非法药用作物的种植均有所下降。<sup>4</sup>这些下降可部分归因于替代发展工作，部分是由于其他方面的因素。在其中有些国家（玻利维亚、老挝人民民主共和国、巴基斯坦、秘鲁和泰国以及在较低程度上有哥伦比亚）中，非法作物的种植者减少或完全停止了非法作物的生产但生计却有所改善。2004 年除阿富汗以外的所有国家的罂粟种植总面积仅相当于 1994 年的 32%；2003 年古柯树种植总面积仅为 1995 年的 43%。<sup>5</sup>

11. 实施替代发展的通常是受罂粟和古柯树种植影响的地区，而不是受大麻植物种植影响的地区：<sup>6</sup>仅在受大麻植物种植影响的地区实施了两个由捐助方支助的替代发展项目——一个在摩洛哥的里夫谷地，另一个在黎巴嫩贝卡谷地（贝卡谷地也种植罂粟）。因此，在捐助方支助的大麻植物种植区替代发展方案上经验有限。<sup>7</sup>预防性替代发展方面的经验也很有限：正在厄瓜多尔北部实施一个预防性替代发展方案。

12. 非法种植罂粟和古柯树的国家已动用自身有限的资源实施替代发展。举例说，这些国家将替代发展纳入全国药物管制总体计划并设法改善种植药用作物的地区的投资环境。有些国家还大量投资于基础设施，以减少非法药用作物种植区疏离于国家社会经济发展主流的情况。哥伦比亚等有些国家正在努力为来自替代发展地区的产品创造有利的市场条件。但总的来说，受大规模非法药物种植影响的国家必须集中开展全面的政策和结构性改革以减少非法药物经济的规模和影响。此种努力的成功离不开国际社会的积极支持。安第斯分区替代发展战略可构成确保得到此种国际支助的一个框架。

## B. 替代发展处境困难

13. 尽管国际社会对通过替代发展方案取得成效所需时间的长短“缺乏耐心”，但必须强调的是，这些方案是在最为艰难的处境下加以实施的。均需要有更多的时间来实现药物管制和可持续发展的目标。<sup>8</sup>实施替代发展方案的所有上述国家均处境困难。毕竟其中某些国家系冲突后社会或仍然未摆脱冲突摧残的社会。下文论述了影响实施替代发展的种种条件或因素，及替代发展为什么需要更多的时间来实现可持续发展和药物管制目标的问题。

### 社会经济状况

14. 从非法药用作物种植获得的收入并不总是有保障的。此外，麻醉品作物种植者在其与政府机构的关系上经常处于边缘地位，尤其是妇女和儿童更有可能成为各种冲突的受害者。有些作物种植者并非其所种土地的物主，无法通过有效的民间社会组织与私营或公营部门的组织和机构进行谈判。其权力较小，以社区为基础的传统机构可能很弱；因此，作物种植者更有可能落入犯罪网的势力范围。这一社会阶层中的妇女在社会文化和经济上均处于不利地位，这就增加了动员其从事替代发展的难度。举例说，在东南亚，还有一个问题是从事非法药用作物种植的大多数是高原地带的少数民族群体。这些社区由于缺乏社会经济投资而往往使其与主流社会的隔绝更趋恶化。

## 地理和生态因素

15. 在东南亚各国，许多非法罂粟种植区地处偏远的山区边界地带。阿富汗的部分情况也是如此。在巴基斯坦，以前曾用于罂粟种植的地区也大体上处于偏远的边界地带。拉丁美洲某些古柯树种植区也散布于偏远的地区并缺乏适当的基础设施。

16. 由于许多罂粟和古柯树种植区位于十分偏远的丛山峻岭，改善基础设施代价很高，私营投资者不愿意在此种地区进行任何投资。此外，此种种植通常发生于有关国家中生态最为脆弱的林区和/或极为重要的流域。其中相当一部分位于国家公园内和国家公园周围。用于非法种植大麻植物的地区也是如此。由毒品和犯罪问题办事处进行的调查显示，摩洛哥里夫谷地地区这一重要大麻生产中心的生态系统很脆弱，受到因继续非法种植大麻植物而造成的毁林和土壤侵蚀的威胁。

17. 土地使用权若得不到保障，就无法以各种方式可持续地利用土地，从而热带和半热带生态系统就会受到进一步的损害。这些地区土壤严重退化，生态十分脆弱，从而使非法作物种植者在农业经济上所能够选择的做法十分有限。

## 投资和营销

18. 交通不便的偏远地区争取投资和推销产品都很困难；在此种地区，农民难以销售其产品，包括打算用于“取代”非法药用作物的产品，例如咖啡、可可豆、橡胶、蔬菜、水果、木材、花卉和手工艺品。由于市场价格的确远离替代发展区域，因此贸易条件可能对这些作物种植者不利。市场价格的不稳定（例如，咖啡和可可豆的世界价格）使农民境况不稳，因为这就意味着其生计将仍然易受影响。与此同时，农民可能会认为非法作物的市场条件较好。在存在非法作物种植的许多国家中，非法药用作物的市场与合法作物市场相比，较为发达而且地位更加稳固。这就使得作物种植者更有可能在经济上依赖于贩毒者。

## 服务的缺失

19. 在非法药用作物种植盛行的地区，尤其是当此类地区位于本国偏远地区、边境地带和（或）冲突频仍的地区时，通常缺乏政府的服务，特别是卫生、教育和农业推广服务。还有可能缺乏其他必要的服务，例如银行、通信或运输设施。

## 法律和秩序

20. 有些非法作物种植区的特点是存在各种冲突和/或缺乏法律与秩序。例如，在哥伦比亚主要的古柯树种植区，尽管政府已作出许多努力，但仍无法维持和平与安全，从而人们无法无所畏惧地谋求生计。在非洲、亚洲和拉丁美洲，人们将出售非法药物所获金钱用于购置武器及支持战争和叛乱。居住在此种地区的人除了与军事当局或执法当局打交道外与国家的直接交往很少。这就可能造成人民与地方政府之间缺乏信任，从而更加难以在公民社会组织与政府之间发展必要的伙伴关系，并更加难以向此种地区提供服务和/或鼓励投资于此种地区。

21. 由于上述种种因素，非法作物种植者可能会受到武装团伙的摆布，后者将贩毒所得用于支持其反对国家的活动。非法作物种植者同武装团伙、贩毒者和其他犯罪组织之间的关系可能比同政府组织的关系还要密切，甚至可能将其与前者之间的关系视为一种有利的关系。此外，根据秘书长的报告，许多发展中的、过渡中的和冲突后的社会都缺乏一种运作良好的法律制度，而这种制度对药物管制工作是至关重要的。<sup>9</sup>

## C. 替代发展原则

22. 在社会经济发展方面的最佳做法通常指的是在项目或方案上所采取的做法结果很成功，解决了某些问题及产生了可持续下去的积极影响。替代发展方面的最佳做法与合理的发展原则有着密切的联系。这些最佳做法将性别和减贫方面的考虑明确列入在内。<sup>10</sup>但替代发展项目通常不具备最佳做法得以发展和成功的必需条件，如果在上文概述的困难情况下实施这些项目就更难具备这些

条件。如果要在社区或农场一级成功地开展可持续的药物管制工作，就必须要有适当的条件，其中包括政治稳定、安全和良治。

23. 下文所述的原则涉及以家庭为背景的替代发展，而家庭将被列作国家减贫战略下的目标群体；此种家庭的收入中很大一部分来自于种植非法药用作物所得的收益。这些原则既不涉及未曾以此种作物为生的一小批“伺机而动的”非法药用作物种植者，也不涉及“种植园”种植者。考虑到每一地区的具体特点，不存在有关替代发展的手册或明确的指南。但为实施这些原则，政府和公民社会各机构（其中包括非政府组织）迫切需要拟订有关能力建设和提高认识的具体措施。这些原则内容如下：

(a) 国家和地方各级政府、地方人士和国际社会等所有利害关系者都必须要有政治意愿、提供资金并作出长期的承诺；

(b) 替代发展应该与受影响社区的可持续发展政策、战略与做法保持一致；

(c) 替代发展方案的拟订必须考虑到以种植罂粟、古柯树和大麻植物为生的生计的复杂性以及这些作物在种植者的生活中所发挥的作用。因此，必须把治理、环境、人力与社会资本及可持续发展等问题作为拟订替代发展的全面、可持续的做法的基础；

(d) 拟订、实施、监测和评价替代发展战略均需要有作物种植者、其家庭及社区的全面参与。为实施大规模项目，必须把集体举措和协作性举措作为这种参与式做法的补充；

(e) 对替代发展方案必须辅之以执法。执法工作应照顾到作物种植者的生活情况并应该有各种措施，其中包括不鼓励种植者种植非法作物的种种惩戒性措施。必须通过包括打击腐败的积极努力等做法来增加对执法工作的信任度；<sup>11</sup>

(f) 非法作物种植区的执法措施应侧重于打击贩毒和犯罪组织及其武装集团，通常正是这些组织和集团推动种植者作出种植非法作物的决定。挫败贩毒组织的行动即可切断供应链，使买方得不到非法作物；非法药用作物由此就不再成

为种植者的收入来源，从而可更容易地使根除方案得到实施；

(g) 应该把预防药物滥用、教育和治疗措施纳入替代发展方案，其原因是，居住在非法作物种植区的人更容易受到毒品的影响，再加上脆弱无助、生活无望和无权无势等其他因素，这些人就更有可能会走上吸毒的道路；

(h) 为尽全力削弱非法药物经济，必须把替代发展纳入地方、国家和国际各级的所有有关发展和投资的总体工作中，因此替代发展是一个贯穿一切的问题。<sup>12</sup>

24. 在实施替代发展项目和方案时，各国政府和国际捐助方都急于尽可能在最短的时间内尽量减少非法药用作物种植区，这种迫切的心情是可以理解的。但他们却很少认识到替代发展需要有种种辅助性条件，而这些条件对最佳做法取得“最佳成效”是必需的。这些条件来自于政策和资助、宣传或法律与秩序/安全的环境，如果缺少这些条件的话，替代发展方案势必成效有限。如果各国政府和捐助方抱有不切实际的希望，则会起相反的作用，并导致意想不到的结果，例如造成有关的人突然缺乏可替代的收入来源。必须同时展开两方面的努力，一方面开展执法和肃毒工作，另一方面提供合法替代生计。

## D. 替代发展功过论

### 成就

25. 替代发展对减少非法药用作物种植面积作出了贡献。令人遗憾的是，这种情况很少出现。以发展为导向的做法改善了作物种植者的生计，同时在某些情况下又使非法药用作物的种植持续减少。如果像泰国那样坚持采取以发展为导向的做法就能在大量减少非法药用作物上取得良好的成效。在泰国，1965/66 作物年期间罂粟种植总面积为 17,900 公顷，而 2000 年已减少至仅为 330 公顷，即减少了 98%。<sup>13</sup>其他国家也有迹象显示坚持采取面向发展的做法可产生良好的成效。举例说，在老挝人民民主共和国，罂粟种植总面积减少了 75%，即从 1998 年的约 26,000 公顷减少至

2004 年的仅 6,600 公顷。<sup>14</sup>在哥伦比亚，非法古柯树种植总面积减少了一半，即从 2000 年的 163,000 公顷减少至 2004 年的 80,000 公顷；在秘鲁，此种种植的总面积从 1995 年的约 115,000 公顷减少至 2003 年的 44,200 公顷，即减少了 62%。<sup>15</sup>尽管上述这些下降并不总是可以归诸于替代发展，但替代发展的确作出了重要的贡献。

26. 在替代发展方面的经验还表明，需要作出长期的承诺并牢固建立有利于社会经济发展的各种条件。

### 挑战和问题

27. 尽管替代发展方案向作物种植者提供了初步的援助，但安全生计的长期可持续性可能仍然存在。种植者可能为市场而选择种植的合法作物（例如咖啡）会受到与许多农产品有关的价格波动或其他市场不确定因素的影响。还有人指责替代方案所推销的产品从一开始就没有销路。由于国际关税与贸易结构的变化，来自于替代发展地区的产品市场可能仍然没有开放，或可能无法在竞争中取胜。非法作物种植者可能无法得到信贷服务。已放弃药用作物种植但其生计仍无保障的种植者可能又重新种植此种作物。尽管包括大会在内的国际社会一再呼吁改善替代发展方案的产品进入市场的机会，但在通过合法分销渠道加强合法经济方面的困难依然存在。<sup>16</sup>

28. 往往被忽略的一个问题是，有必要为非法作物种植者获得信贷，或许是作为替代发展方案的一部分的微额信贷，提供充分的便利条件。目前非法作物种植者往往得不到合法信贷服务。结果，已放弃非法种植毒品作物但生计得不到保障的种植者极有可能重新种植此类作物。

29. 一个相关的问题是如何在非法作物种植区的发展工作与执法措施之间取得平衡。如何实现这一平衡以便使大多数作物种植者的境遇不至于更糟，以免增加其被诱使恢复种植非法作物的可能性？举例说，发展和执法方面的官员可以通过哪些机制与作物种植者的代表在和平与安全问题上展开合作？需要对替代发展方面的执法官员进行特别的培训以确保这些官员以一种积极的方式与

各社区进行交往，以便其行为处事不至被视为违背这些社区的人的利益。

30. 迄今为止大体上是在单独几个地区的个别乡村发展项目和/或方案方面实施替代发展。这种主要按项目逐一实施的方法并没有给替代发展提供足够的机会，从而无法对药物管制或与药物管制有关的条件产生大规模的影响。令人遗憾的是，绝大多数非法作物种植者，特别是发展中国家的大批大麻植物种植者从没有得到直接的替代发展援助。<sup>17</sup>如果认为通过个别项目可以使该大多数受益也是不切实际的。这种“逐一按项目”的做法使得将替代发展纳入总体发展政策与方案的主流变得更为困难，其原因是政府与捐助方的注意力都集中在个别项目或试点项目上，而不是侧重于改变总体政策与方案的必要性。此外，这种在地理范围上有限的项目很难给发展与执法措施合为一体提供充分的机会。

31. 尽管麻醉药品委员会曾多次呼吁实行预防性替代发展，但尚无任何国家实施此种方案，而事实是，在贫困程度较高的地区，出现非法作物种植的风险往往也较高。预防性替代发展将在了解防止毒品经济站稳脚跟所涉机制和动力方面提供宝贵的经验教训。

32. 另一个与非法作物种植实际上已无法分开的问题是环境问题，这个问题在古柯种植区尤为严重。据估计，2004 年亚马逊河流域种植的古柯树超过了 88,000 公顷，影响到重要的雨林和自然生态系统，并给全球环境造成严重的影响。此外，可卡因最初也可能是在古柯收割地附近制造的，这就会产生危险的化学废料。据估计，在安第斯分区域古柯制造每年使用了数十万吨的化学品。<sup>18</sup>化学品残渣通常被倒入生态系统已经十分脆弱的河流。具有讽刺意义的是，使用化学喷雾剂根除非法作物的活动也可能对这些生态系统造成损害。

33. 令人遗憾的是，尽管非洲系大量大麻的生产地，但该地区没有任何替代发展项目或方案。同样，在非洲国家编拟的减贫战略中大麻生产和药物滥用均未得到足够的注意。虽然非洲大多数国家都生产大麻，但大量生产大麻的约有 17 个国家。麻管局在其 2003 年的报告中注意到，撒哈拉

以南非洲地区的粮食短缺因大麻植物的种植有增无减而更形恶化。<sup>19</sup>举例说，南部非洲发展共同体的一些成员国放弃种植玉米而改种大麻植物。非洲妇女的处境尤为不利的原因在于，尽管非洲妇女主要负责粮食生产，但恰恰是其耕种的田地被男子侵占，用于种植作为经济作物的非法作物。

34. 替代发展方案以及一般药物管制工作应该比以往更加重视性别问题。尽管治疗方面的统计数字提到妇女的次数少于男子，但一旦家庭成员吸毒，受害最大的通常是妇女。在世界各地较为传统的农业社会中，许多农活都是由妇女负责的。换言之，在耕作过程的各个部分，如果没有妇女的积极参与，某些地区的非法作物种植可能是无法实现的。虽然妇女可能会由于非法作物种植增加其家庭成员滥用药物或吸毒的风险而反对种植非法作物，但妇女通常无力影响有关其家庭的决定。

#### **E. 复杂多变的毒品情况：减少非法药物需求的必要性**

35. 药物问题的结构几百年来发生了显著的变化；在最近五十年内，在所滥用的药物、滥用方法、药物滥用者的年龄、药物滥用的地点、贩毒网的规模和复杂性等方面均发生了重大的变化。在发达的消费国和发展中的生产国之间所作的区分已不再适用。此外，在微观一级，早已吸毒成瘾者的需求缺乏某种弹性，这就意味着“减少毒品生产即等于提高毒品的价格并从而等于减少毒品需求”的观点可能不再成立。尽管吸毒者在毒品价格上升的时候更有可能寻求治疗，但尤其在发展中国家可能缺乏适当的治疗设施。因此，实施替代发展以减少非法药物的供应时如果不为药物滥用者开展预防和治疗方案，就只会起到相反的作用。正如麻管局在其 2004 年的报告中所指出的，<sup>20</sup>必须将供应和需求战略、分析与方案完全融为一体。

36. 毒品的供应和需求一直在变化之中。这些变化包括海洛因和可卡因等从植物中提取的毒品、部分合成阿片剂和包括各种苯丙胺类兴奋剂在内的合成毒品的定价和营销情况。其中某些毒品具有作为药品的合法用途，从而造成合法药物市场

和非法药物市场之间的互动关系十分复杂。许多因素相互作用造成结果不一的各种药物滥用情况。举例说，非法药物供应的减少有时会造成街市价的上升并从而如希望的那样造成非法药物需求的减少。但在另外一些时候，贩毒者却能够在街市调整毒品的纯度以保持价格的稳定并维持其“市场份额”。在这两种情况下所取得的结果都不可能持续很长时间，这就又表明必须在提供合法替代生计方面作出长期的承诺。

37. 尽管减少药用作物的生产有助于削弱某些地区非法药物的供应，但对非法药物的总体需求（以及因而造成的其供应）依然存在。<sup>21</sup>这种需求可能是由合成毒品的非法供应来加以满足的。在已成功地减少鸦片生产的泰国，苯丙胺类兴奋剂急剧增加：以前曾是鸦片贩运网中的参与者现改而贩运苯丙胺类兴奋剂。在城市和农村地区加强预防性替代发展努力会产生明显效果。

38. 泰国的情况明确显示，社会不能仅仅因为鸦片和海洛因等某些毒品的供应减少而削弱其在预防药物滥用、教育或治疗方案上所持有的承诺。在非法药物市场的格局有所变化的整个东亚和东南亚，许多药物滥用者已从吸食鸦片改为注射海洛因，从而大大增加了通过血液感染的风险。尽管减少任何非法药物的供应都是一项十分可取的目标，但还必须要有适当的预防、教育和治疗方案，目的是确保全面地长期减少药物滥用。

39. 有必要确保替代发展方案以及旨在实现一般可持续发展的方案充分顾及艾滋病毒/艾滋病问题，但这一必要性往往被忽略。其中部分原因是，药物滥用某些情况下助长了艾滋病毒/艾滋病的散播，但却往往仅被视为一种城市现象。不过，鉴于贩毒路线沿线和主要产毒地区附近的毒品滥用通常有所增加，应当将减少毒品需求方案和预防艾滋病毒/艾滋病方案尽可能地纳入替代发展方案。

#### **F. 替代发展今后的方向**

40. 考虑到全球毒品形势十分复杂，就目前对替代发展的看法是否足以迎接新的挑战提出发问正当其时。或许必须加以解决的第一个问题是继续

对毒品供应和需求加以区分。麻管局在其 2004 年的报告中审查了非法药物供应与需求之间的关系和相互作用以及辅助工作的协同增效作用；麻管局还强调必须在所有各级对药物管制工作采取平衡兼顾并统筹全局的做法，以取得最大的效能。<sup>22</sup> 是否应继续按照大会第二十届特别会议于 1998 年所作的定义（大会 S-20/4 E 号决议）几乎完全从减少供应的角度来看待替代发展令人怀疑。如果必须考虑作出更为全面的定义的话，就还应对乡村、城市周边地区和城市社区在以发展为导向的药物管制方面的需求加以更为认真的研究。与参与减少非法药物供应和需求者所面临的挑战一样，应把这些社区所面临的挑战视为一个连续统一体，其各部分有着密切的联系。贫困、绝望和看不到前景就是人们参与滥用药物和其他与毒品有关的活动的部分原因。最为重要的是，面向发展的药物管制工作的地理范围必须比替代发展的范围大很多，后者目前只局限于世界非法作物种植区的部分地区。

41. 迄今实施的替代发展项目在微观或宏观一级以及在区域和全球各级都没有联系，而这种联系是可以提高这些项目的效力的。为纠正这种情况，应该使替代发展从“逐个项目”的做法的限制中摆脱出来，将其视为一个横贯一切的问题，需要有地方、国家和国际各级的多方参与。在受毒品问题影响更为严重的地区和在被毒品经济所主宰的国家需要采取全面的发展做法，把这些问题更加充分地考虑进去。换言之，必须采取全面的发展做法，把替代发展的原则和做法，包括在农村或城市与执法机构进行协调，充分纳入主流。

42. 替代发展方案作为全面持续的国家发展方案的一个组成部分更加有效，其目的是提高整个人口的经济和社会福利。玻利维亚及老挝人民民主共和国（后者已努力解决与吸食鸦片和苯丙胺类兴奋剂上瘾有关的问题）减贫战略文件都曾提到非法药用作物问题。<sup>23</sup>

43. 随着毒品的供应和需求合为一体，必须从“替代生计”方面来重新界定替代发展的界限。最近规划的方案已侧重于替代生计，其原因是，根据对家庭至政策各级相互影响的固有理解，这

一概念的范围大于替代发展，更有利于纳入主流。例如，最近通过的阿富汗药物管制战略将替代生计列作应加以干预的主要领域之一。玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国最近通过了可持续替代生计计划，将此作为打击非法作物种植的区域做法的一部分。

44. 不仅应该考虑在种植非法药用作物的农村地区实施合法替代生计，而且还应考虑在滥用非法药物的农村和城市地区实施。在许多情况下，生产商和当地的社区都不再具备协助非法药物的生产者和滥用者解决社会经济问题的传统结构。尤其是非法药物使用者通常被边缘化，生活在大城市的贫民窟等困难境遇下，因此可能需要在发展方面作出特别的努力以克服其困难。城市地区处于边缘化的社区的成员还可能被暴力团伙胁迫在街上从事毒品买卖。在街头贩毒者本人通常就是吸毒者，这就要求预防、教育和治疗方案向其敞开大门。在此种情形下，几乎没有可能赚取合法的收入。为此需要有明确界定的政策——包括由受影响的群体提供意见——以协助减少毒品问题，包括与毒品有关的犯罪。

45. 在当今全球化的社会中，捐助国再也不能只关心本国领土内的吸毒者的情况。如果需求的确会对供应产生影响，则（非法药物生产国内的）当地需求以及国际需求也可能影响到毒品的生产。这对国际社会来说就意味着，只从一国或一地区内部供应与需求的有限范围内来看待替代发展或面向发展的药物管制工作是不够的。

46. 考虑到大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》中所确立的目标，如果把替代发展看作为只是主要在个人和社区两级予以适用，则替代发展能否发挥效力令人怀疑。正如上文提到的，有许多国内外因素都会影响到地方经济，其中包括毒品经济。举例说，有必要了解国际贸易条件。是否对替代作物的种植者作出了适当的让步以确保其产品得到公平的价格？国际市场是否很开放，足以使替代发展作物和产品毫无阻碍地进入市场？麻醉药品委员会在其第 45/14 号决议中重申有必要鼓励向来自替代发展地区的产品开放国际市场。经济及社会理事会在其 2003 年 7 月 22 日第 2003/37 号决议中吁请国际社会和各会员国

推动形成一种有利于来自替代发展的产品的经济环境，为此种产品进入国际市场提供便利，以此作为根除非法经济的一种有成效和高效率的手段。是否已建立起使来自替代发展区的产品具有优势的国内市场？考虑到非法市场机制所具有的优势，确保合法市场机制尽可能有利于来自替代发展区的产品具有极为重要的意义。私营部门可向作为替代发展方案实施工作的一部分而生产的产品开放市场，从而在这方面发挥重要作用。

## G. 结论和建议

47. 最近 15 至 20 年所设想和实施的替代发展在某些情况下有助于在给予作物种植者人道主义考虑的同时减少罂粟及古柯树的非法种植，但对减少古柯树非法种植的影响程度较轻。不过与此同时还应进一步认识到供应和需求与城乡地区被边缘化和忽视的人群之间有着不可分割的联系。在这方面，提供替代生计以削弱毒品经济的目标对城乡人口均为适用。必须在考虑到各地区的特殊性的同时更多地从全球的角度来看待此种做法。

48. 此外，人们日益认识到，替代发展的重点如其一般实行的那样，需要扩展范围，更多地注意农村和城市地区被边缘化和忽视的人口的需要。各国政府、各国际组织和其他有关各方有必要确保为相关社区——不仅仅是种植非法药用作物的社区，而是受毒品经济影响的所有社区——提供长期可行和可持续的合法生计。这包括能够为从事非法药物活动的社区和人口产生和推广可持续的合法社会经济选择的经济和社会政策方案以及由面向社区的有效执法产生的安全措施。

49. 为协助各国政府实现大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》中为 2008 年设定的目标，麻管局提出以下建议：

(a) 各国政府和各区域机构应当对各国和各地区毒品经济的动向展开更为全面的分析，以了解这种经济对当地经济各个方面的影响，并确保每一替代生计战略都适合于相关的地区。各国政府应增强旨在巩固替代发展方案的联合战略，其中包括提供培训、教育和技术援助，目的是根除非法作物的种植并促进经济与社会发展；

(b) 各国政府、联合国以及包括世界银行和国际货币基金组织在内的联合国系统其他组织应将替代发展纳入其更广泛的发展方案。应当改变目前在替代发展上的这种“逐一按项目”的做法，承诺采取提供合法替代生计的长期战略。例如，撒哈拉以南非洲大麻生产国在今后修订其减贫战略时应该把大麻植物种植问题列入在内；

(c) 各国政府应拟订其国内和国际贸易政策，尤其是关于来自替代发展区的产品和服务进入市场问题的政策，目的是协助削弱任何现存的毒品经济；

(d) 各国政府和各民间机构应当在药物滥用和毒品贩运的特点上提高警惕并预料到变化，目的是在提供合法替代生计的战略问题上保持一种主动的态势；

(e) 各国政府应确保在非法作物种植区的执法活动有助于建立当地社区与主管当局之间的信任，并应推动各社区加强对拟订解决各方面毒品问题的政策的参与。为了取得成效，应将执法视为总体社会经济发展背景下的一种辅助因素。应呼吁各国政府确保同受毒品经济影响的社区一起工作的执法官员充分得到有关发展原则方面的培训。必须同时实施非法作物根除方案和提供合法替代生计方案；

(f) 作为替代发展战略的一部分，各国政府应确保向当地社区提供适当的公共服务，例如就学、保健和基本的基础设施。在农村地区，应在土地保障和可持续的土地开发等方面向从事耕作者提供帮助与保护；

(g) 各国政府应推动当地的妇女和男子以及非政府组织及公民社会其他成员进一步参与拟订和提出解决影响其日常生活的毒品问题诸多方面的办法；

(h) 各国和国际社会的其他成员应考虑进一步修改国家和（或）国际辅助性政策，以帮助减少任何地方可能存在的毒品经济。这尤其包括国内和国际贸易政策以及对来自替代发展区的产品和服务开放市场的程度；

(i) 各国和国际社会的其他成员应顾及因非法作物种植区通常系边缘化地区而须作出更大努



力加以开发的事实。此种开发既可在提供替代生计的方案下进行也可在促进社会经济发展并实现千年发展目标方案下加以实施；

(j) 各国政府应指明易受药物滥用影响的任何人口群体并确定哪些政策和发展措施最有利于向其提供合法生计；

(k) 各国政府以及包括政府间组织在内的其他有关机构应交流和传播其在替代发展方面的经验，确保当地各社区及学术和研究机构均能参与到这一进程中去，目的是扩大对替代发展方案的了解；

(l) 按照麻管局 2004 年的建议，各国政府和国际社会的其他成员应摒弃在界定毒品问题及其解决办法上将“供应和需求”加以分开的传统做法，确保在所有各个层面上，包括在替代发展上将供应和需求合为一体。