

## 一. 国际毒品管制的分担责任

### 导言

1. 共同分担责任是国际法的一项原则，且被应用于许多合作领域。因此并非专门应用于毒品管制。虽然国际条约建立的一套规则确立了各缔约国各自的义务，不过共同分担责任原则走得更远。它在对共有问题、共同目标以及有必要通过采取协调统一行动来达成这一目标的共识基础上提供了缔约方群体之间的合作伙伴关系框架。因此可将分担责任原则视为政府机构、私营部门、民间社会、社区和个人参与其中的一项共同事业，它们同意作为合作伙伴共同努力，且具有在各级采取统一行动应对毒品挑战的共同义务。因此，共同分担责任原则使各方致力于加强其合作，不仅要谋求自身的利益，还要考虑到其他各方的利益并帮助那些需要帮助的各方。然而，只有各国在其国家一级充分履行其义务时，国际一级毒品管制的分担责任才会成效卓著。

2. 这一原则多年来一直在演变，从 1980 年代毒品管制的集体责任这一概念到 1990 年代的分担责任，再到本世纪开启以来的共同分担责任。探讨分担责任的要素要求承认关键标准和原则，包括如何分配多个行为者之间的责任、相互问责和责任的概念、才能和能力的各个方面，以及每个伙伴的作用和资源。

3. 这个原则的有效实施今天变得更为重要，因为几乎每个国家都饱受毒品滥用、非法生产、贩运或与毒品有关的腐败和暴力之害。

### 背景

4. 十九世纪末和二十世纪初，许多国家面临与吸食鸦片、吗啡和其他成瘾药物现象越来越多有关的经济和社会问题。在缺乏有效管制情况下，严重成瘾问题影响着中国和世界其他地方。对此，13 国政府的代表于 1909 年 2 月在中国上海聚会以解决世界麻醉品问题。这是第一个国际论坛，称为国际鸦片委员会，论坛收集了有关麻醉品的种植、生产和消费情况的大量数据。该委员会还采纳了许多建议，敦促逐步抑制吸食鸦片现象并对鸦片走私进行管制。委员会在上海通过的决议具有历史意义。有相当数量的主要国家首次一致认为，非医疗使用鸦片应是一个需要进行严格国际监管的问题。这些决议标志着国际社会首次承诺共同采取行动和分

担责任以打击日益严重的毒品问题。虽然委员会没有被授权确立具有法律约束力的义务，但其工作加快了努力，促成了毒品管制分担责任的首个汇编范例：1912 年 1 月 23 日在海牙签署的《国际鸦片公约》。

5. 同许多新概念一样，国际毒品管制的框架是在很长一段时间内才逐步实施的。在上海会议和海牙会议之后，拟定了一系列的多边协定来解决种植和生产、贩运和滥用鸦片及其他麻醉药品问题。这些努力最终在 1961 年促成了组成当今行动框架的多项国际毒品管制条约中的第一项条约。

### A. 分担责任的法律和体制框架

#### 1. 国际毒品管制公约

6. 《1961 年麻醉品单一公约》<sup>1</sup>的主要目的是在联合国的框架内，重组国际毒品管制制度，并扩大现行管制范围，使其包括用于麻醉药品的植物材料。修正《1961 年麻醉品单一公约》的《1972 年议定书》<sup>2</sup>进一步加强对非法生产、使用和经销麻醉品的管制。经《1972 年议定书》修正的《1961 年麻醉品单一公约》<sup>3</sup>有别于之前公约之处在于它包含国际社会就吸毒治疗和康复作出的国际承诺。

7. 《1971 年精神药物公约》<sup>4</sup>扩大了国际毒品管制范围，使其包括一些易被滥用的合成精神药物，即兴奋剂、抑制剂和致幻剂。经《1972 年议定书》修正的《1961 年公约》和《1971 年公约》均呼吁采取协调统一行动，实施行之有效的措施来防止转移和滥用麻醉药品和精神药物。

8. 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>5</sup>是对其他两项公约的补充，它探讨了非法贩运受国际管制的药物问题。其主要目标是改进国际执法合作，以及协调和加强国内刑事立法。《1988 年公约》包含关于洗钱、冻结金融和商业记录、引渡贩毒分子、移交刑事诉讼、司法协助和监测经常用于非法制造毒品的化学品的规定。

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第 520 卷，第 7515 号。

<sup>2</sup> 同上，第 976 卷，第 14151 号。

<sup>3</sup> 同上，第 976 卷，第 14152 号。

<sup>4</sup> 同上，第 1019 卷，第 14956 号。

<sup>5</sup> 同上，第 1582 卷，第 27627 号。

9. 虽然缔约国各自有责任遵守国际毒品管制公约的各项规定，不过这些公约也包含分担责任要素，《1988年公约》的序言中证明了这一点，其中该公约的缔约国认识到根除非法贩运是所有国家的集体责任。事实上，《1988年公约》的许多条款如果要得到有效、充分落实，就必须进行国际合作和协调。

10. 国际毒品管制系统头100年取得了诸多成就，这是因为各公约的缔约方同意——尽管具有不同的地缘政治、商业、道德和人道主义利益——携手努力、集体行动和合作来减少非法生产、贩运和滥用毒品现象并解决非法药物贸易的健康、社会和犯罪问题。根据各公约的精神和文字，许多政府都在国家一级建立了毒品监管机关或中央协调机构，负责指导全国性多部门毒品管制政策的制定和实施并对药物的合法使用进行管制。这些机构协调健康、社会、经济发展、执法、外交和司法领域各机构的努力，在某些情况下，还包括私营部门以及民间社会。各缔约国还缔结了包括分担责任原则的的双边和多边协定。

11. 今天，所有国家中95%以上是三项国际毒品管制公约的缔约国。这些国家都在不同场合重申其坚定致力于充分实施这些公约，并采取一切必要措施，以维护国际毒品管制制度的完整性。麻醉药品和精神药物从合法国际贸易中转移的现象已大大减少，并且一个运转良好的制度正在有效监测可用于非法制造毒品的化学品的国际贸易。

## 2. 分担责任的一项国际议程

12. 1960年代和1970年代全世界经济和社会发生了重大变革。在国际体系中，从非殖民化中诞生了新国家使得联合国会员国从1945年的51个创始会员国增至1970年的127个会员国直至今天的193个会员国。在这二十年中，通过了《1961年公约》和《1971年公约》，毒品管制制度主要是交由各国承担履行各项公约的规定的责任。在国际一级，这二十年的特点还表现为毒品管制政策关注执法和根除非法作物以及作物替代。直到1990年代中期，明确的政治分界线仍在发展演变，将所谓的“南方”“毒品生产国”与“北方”“毒品消费国”区分开来。在当时的规范性框架内，减少对毒品的非法需求以及吸毒对公众健康造成的影响更多地被视为国内问题而非要求分担国际责任的问题。例如，《1961年公约》让单个国家负责通过预防、治疗、后续照管、康复和重新参与社会生活等办法减少对麻醉药品的非法需求。关于毒品管制方面的国

际合作，可在例如会员国向原联合国管制药物滥用基金提供的自愿捐款数额方面找到这种做法的证据，该基金主要用于进行执法方面的能力建设和替代非法作物。

13. 1980年代和1990年代期间非法生产、贩运和滥用现象继续增多，这期间还看到有组织犯罪集团涌现的全球性影响。此外，在欧洲、北美和东南亚，非法制造和滥用精神药物，特别是苯丙胺类兴奋剂现象增多。在许多国家，吸毒，特别是注射吸毒也成为严重的社会问题，对公众健康构成新的挑战，例如艾滋病毒和丙型肝炎的扩散。这期间又恰逢全球贸易前所未有的开放、媒体扩大和人民流动，以及现代信息和通信技术的爆炸式增长。

14. 1981年，为应对不断增长的世界性毒品挑战，大会的第一项此类措施就是通过了《国际管制药物滥用战略》<sup>6</sup>，其中认识到迫切需要通过有效、全面、协调的全球性办法来解决毒品问题。随着1984年大会通过《管制药品贩运和药品滥用宣言》<sup>7</sup>，大会还强调所有国家的集体责任，同时承认毒品问题与社会和经济发展之间的联系。

15. 1990年举行的专门讨论国际合作打击麻醉药品和精神药物的非法生产、供应、需求、贩运和分销问题的大会第十七届特别会议期间肯定了毒品管制领域的分担责任原则。在那次特别会议上，大会通过了一项政治宣言和全球行动纲领<sup>8</sup>，其中各会员国同意加大努力，根据分担责任原则加强国际合作和协调一致行动。

16. 分担责任的概念是1998年举行的专门关于共同应对世界毒品问题的大会第二十届特别会议的核心。当时，所谓的“生产国”和“消费国”之间的明显区分已不再适用，因为许多国家同时遇到非法毒品生产、贩运和滥用问题。生产国已变成消费国且消费国已变成生产国。对这一事实的承认反映在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》<sup>9</sup>中，其中各会员国承认采取行动应对世界毒品问题是一项共同分担责任。在这次特别会议上，大会还通

<sup>6</sup> 《经济及社会理事会正式记录，1981年，补编第4号》(E/1981/24)，附件二。

<sup>7</sup> 大会第39/142号决议，附件。

<sup>8</sup> 大会第S-17/2号决议，附件。

<sup>9</sup> 大会第S-20/2号决议，附件。

过了加强国际合作以应对世界毒品问题的措施<sup>10</sup>和《减少毒品需求指导原则宣言》<sup>11</sup>。

17. 在所有上述宣言、行动纲领和决议中，通常在特定情况下提及毒品管制的分担责任原则，即(a)需要开展国际合作和协调一致的行动；(b)要求一个全面、均衡和相辅相成的办法来减少毒品供应和需求；以及(c)尊重《联合国宪章》和国际法的原则，包括尊重各国的主权和领土完整、不干涉内政原则，以及人权和基本自由。

18. 应对可持续发展、人口增长、气候变化、粮食安全和反恐怖主义等全球性挑战的许多联合国机构的理事机构所发表的权威性声明表现出类似的原则演变：从集体责任到分担责任，然后到共同分担责任。最近几年，用于毒品管制领域的这一原则也演化为包括安全问题，这是因为毒品催生的有组织犯罪对国际和平与安全构成的威胁日益严重。自2008年以来，过去只在特定的情况（例如阿富汗的局势）下论及毒品问题的安全理事会，专门为毒品管制以及与有组织犯罪有关的事项召集了多次会议。这些会议重申了在解决走私前体进入阿富汗和在阿富汗境内走私前体以及通过西非贩运可卡因问题方面的分担责任原则。

19. 国际麻醉品管制局一直关注过去几十年各会员国为促进联合与合作努力以减少全球毒品问题的严重性和后果、其跨国影响和非法毒品市场带来的巨额犯罪所得所采取的措施。麻管局在其年度报告和主席声明中曾几次敦促各国政府在分担责任的框架内加强合作。麻管局指出，在不解决诸如社会正义、经济发展、腐败、有组织犯罪和人权等其他全球性的关切情况下，毒品问题不能孤立处理，因此鼓励各国政府在分担责任基础上采取综合办法应对这些挑战。

20. 麻醉药品委员会作为联合国毒品管制系统的核心决策机构，也采用了分担责任原则，特别是在其于2003年和2009年审议所有各国政府为落实1998年举行的大会第二十届特别会议上所作承诺而采取的各项措施的框架内。分担责任原则一直是目前10年战略的核心，体现在2009年麻醉药品委员会第五十二届会议高级别部分期间通过的《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》<sup>12</sup>中。2011年，该委员会

通过了一项决议（第54/12号决议），重新焕发这一概念的活力，指出共同分担责任原则是国际毒品管制制度的支柱之一。

21. 在区域和国际一级，将毒品管制的分担责任作为其自身战略和活动核心的机构的例子不胜枚举，其中包括如下情况：

(a) 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）正在根据《巴黎公约》倡议和《三方举措》促进协作努力，涉及阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦；

(b) 美洲国家组织（美洲组织）于1986年创建了美洲药物滥用管制委员会（美洲药管委），并于1999年建立了多边评价机制，审查该地区各国政府各自努力和集体努力取得的进展情况；

(c) 非洲联盟委员会负责在一些非洲区域经济共同体的支持下监督修订后的《非洲联盟药物管制和犯罪预防行动计划》（2007-2012年）的落实情况；

(d) 欧洲联盟在欧洲毒品和毒品成瘾监测中心的支持下，就分担责任原则采取行动，针对该地区的毒品问题提供协调良好和均衡的对策。

22. 虽然根据毒品管制公约的规定各国承担主要责任，不过民间社会和私营部门通过其日常活动、实地工作和宣传，在落实分担责任原则方面也发挥着重要作用。例如，麻管局忆及题为“2008年之后”的全球论坛的成果，该论坛最后提出三个关键主题：第一，分担责任、问责制和承诺，以此鼓励各级政府利用非政府组织的经验、影响力、专业精神和激情；第二，聆听受影响最严重的人群（即个人及其家庭和社区）的心声；以及第三，号召采取强有力的行动。

## B. 所有各级分担责任良好做法的范例

23. 全世界各国政府承诺以协调、统一和分担方式来解决毒品问题的最明确迹象是几乎所有国家都加入了国际毒品管制公约这个事实。

24. 下文列出了全世界制定并实施的体现分担责任原则的良好做法的一些范例。

### 1. 合法管制

25. 分担责任方面最佳做法的一个领域是监管麻醉药品和精神药物合法国际贸易的现行制度。缔约

<sup>10</sup> 大会 S-20/4 号决议，A 至 E。

<sup>11</sup> 大会 S-20/3 号决议，附件。

<sup>12</sup> 见《经济及社会理事会正式记录，2009年，补编第8号》(E/2009/28)，第一章，C节。

国实施的严格管制，加上监管制度的有效管理和自愿管制——现在几乎普遍适用——大大减少了这些药物的转移。没有各国政府和麻管局的齐心协力和协调一致努力，就无法取得这一成就。

26. 分担责任的另一个良好范例是由麻管局管理的各国政府之间的自愿协定，协定确保用于医疗和科研目的的阿片剂原料的充足供应，同时防止库存过度积累，以免可能导致被转移。这涉及到(a)所有各方采取行动，以防止阿片剂原料生产来源的扩散；及(b)达成协定，阿片剂原料以及来自这些原料的阿片剂并非可不受监管的普通商品。

## 2. 减少需求措施

27. 一些国家推动具体举措来减少毒品需求，这些举措体现了分担责任原则。例如，2008年哥伦比亚发起了一项国际运动，称为“分担责任”项目。该项运动旨在向有滥用毒品现象的国家的人口发出明确信号，它提高了人们对制造和滥用可卡因对社会和环境造成的损害的认识，尤其是在欧洲和北美。

28. 减少毒品需求和供应的联合和协调一致努力的另一个范例是涉及拉丁美洲及加勒比国家共同体和欧洲联盟之间毒品问题协调与合作机制的合作模式。该机制尤其支持在国际论坛上协调这两个区域的共同立场，促进国家毒品管制机构之间开展合作、交流信息和良好做法，以及推动关于核心政策专题的联合举措，例如使吸毒者重新参与社会生活。

29. 国家毒品观测站在提供更准确的毒品形势详情方面发挥着关键作用，办法包括在早期阶段查明新出现的趋势，并向规划者和决策者提供制定国家和区域毒品管制战略所需要的证据，尤其是在预防、治疗和重新参与社会生活领域。在国家、区域和全球一级正越来越多地通过合作应对这些挑战。欧洲毒品及毒品成瘾监测中心和美洲药管委编制的《建设国家毒品观测站：联合手册》<sup>13</sup>是区域组织为加强负责收集毒品相关数据的国家机构而分担责任的一个值得注意的范例。

<sup>13</sup> 欧洲毒品及毒品成瘾监测中心和美洲药物滥用管制委员会，《建立国家毒品监测站：联合手册》（卢森堡，欧洲共同体出版局，2010年）。

## 3. 减少供应和缉毒措施

30. 在打击贩毒努力中也可以找到分担责任方面的各种良好做法。一个关键问题是改进执法机构在利用《1988年公约》所述的控制下交付行动等手段方面的合作与情报交换。不过禁毒执法机构认为，控制下交付可能是一种要求执法和司法机关之间建立信任和信心的有效手段。

31. 近年来已采取各种举措，例如在哈萨克斯坦阿拉木图建立中亚区域信息和协调中心，加强了成效卓著的区域禁毒执法合作。该中心以欧洲警察组织为典范，在毒品和犯罪问题办公室的支持下，充任中亚禁毒执法机构之间信息交流和业务合作的联络点。

32. 各国政府采取的成功区域协调一致努力的例子包括打击转移用于非法制造海洛因、可卡因和苯丙胺类兴奋剂的化学品的国际举措。棱晶项目和聚合项目等举措涉及在交换信息、实施跟踪单个货运国际方案以及开展国家和国际一级执法当局之间合作和调查方面分担责任的许多政府、组织和麻管局。

33. 协调一致合作努力的许多例子可在发展替代生计的方案中找到，并以缉毒措施为补充，这些努力是在发展中国家存在非法种植麻醉植物主要是罂粟和古柯树现象的农村地区实施的。

## 4. 司法合作

34. 自《1988年公约》通过以来的几十年中，逐渐认识到各国之间的司法合作对于打击洗钱、促进法律援助和便利引渡非常重要。《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其三项议定书<sup>14</sup>为缔约国在司法协助问题方面正式开展合作提供了机会。特别是，该公约提供了引渡请求框架，这对于未缔结双边条约的各国尤为重要。

35. 金融行动特别工作组成功地鼓励各国使其国家立法符合国际公约和建议，并加强反洗钱金融体系。金融行动特别工作组背景下分担责任的一个突出特征是，各国政府允许定期监测在落实金融行动特别工作组建议方面取得的进展。该机制被称为多边同行审查，反映了各国政府坚定致力于履行在打击洗钱和维护国际金融体系完整性上的分担责任。

<sup>14</sup> 联合国，《条约汇编》，第2225、2237、2241和2326卷，第39574号。

36. 世界各地金融情报机构的建立是加强伙伴关系和协作的另一个例子。这些机构交换金融部门中报告的关于可疑交易的业务信息和其他信息，随后可将这些信息转交执法机构以便进一步调查。

37. 欧洲逮捕令就是司法合作，尤其是毒品管制领域司法合作方面分担责任的一个良好范例。逮捕令的使用清除了欧洲原先引渡制度中要求的政治和行政步骤，使欧洲联盟内的引渡变得更为便捷。欧洲逮捕令自 2004 年首次实施以来使用率稳步上升。同样，司法事项合作，例如拉丁美洲和加勒比国家中的引渡请求等方面的合作近年来也有所增多。

### C. 毒品管制的分担责任方面取得的成就和遇到的挑战

38. 把国家划分为“毒品生产国”、“毒品消费国”或“过境国”类别早已不再现实。所有国家在不同程度上均是毒品生产国和毒品消费国，并且是毒品过境国。合成毒品问题充分体现了这种演变。近年来，加强了分担责任原则，办法是承认毒品问题在多个方面影响几乎所有国家，而且，没有所有各级国家和非国家行为者之间坚定的政治意愿、国际合作和进一步的协作就无法解决这个问题。

39. 在国家一级有效地应用分担责任原则也是毒品管制政策取得成功的关键。各国必须实施全面、均衡、长期和多学科办法并使之与社会政策、卫生、教育、执法和司法相结合，且私营部门和民间社会积极参与其中。

40. 麻醉药品委员会所进行的审查和麻管局的调查结果已经证明，通过加强国家毒品管制能力和国内立法、建立和完善数据收集机制和程序、评估药物滥用情况、监测趋势、交流信息和实施具体方案以减少非法药物的供应和需求并打击贩毒，全世界各国在毒品管制的许多领域取得了丰硕成果。

41. 除非每个国家均接纳减少其特定的毒品非法供应和需求的责任，否则分担责任原则就不能充分实现其全部潜力。拥有庞大的非法毒品市场的国家的政府需要制定更有效的预防吸毒政策，并且发展中国家和新兴经济体国家应与捐助方结成伙伴关系，投入更多资源来解决其本国的吸毒问题。考虑到吸毒问题特别是富国的吸毒问题——甚至在较不富裕的国家也存在这个问题——仍是毒品问题的重要因素之一，各国政府应充分利用本国的教育和医疗保健机构来提供预防吸毒、治疗和康复服务。这也意味着，各国在预防吸毒领域需要有充分

的、符合国际毒品管制条约规定的国家立法和服务。这些措施应向青年人和整个社会发出明确信息。

42. 麻管局在之前的年度报告中指出，替代发展只有在存在着法治下提供的充分安全和稳定的地区才具有可行性。除非各国政府能够建立自己的机关并提供安全的环境，否则替代发展工作不可能取得成效。麻管局还呼吁各国政府更加有效地解决易受毒品相关问题，包括犯罪和暴力影响<sup>9</sup>

的被边缘化社区的问题。各国政府需扩大国家机构面向被边缘化社区的服务，尤其是在公民安全、治理、卫生和教育领域。

43. 在分担责任背景下，麻管局过去几年提请各国政府注意与毒品管制有关的新问题，这些问题要求会员国、区域组织和国际组织、私营部门和民间社会作出更协调统一的回应。这些问题包括有组织犯罪集团的新形式和范围、不受管制的毒品市场、滥用处方药、许多国家的类阿片药物供应不足、不受管制的互联网药店的蔓延、药品广告、假药、获得卫生保健设施的机会有限以及缺乏有效减少非法药物的供应和需求的能力和资源。

44. 由于互联网这一媒介的全球和动态性质，国际合作对于制止互联网药店非法销售受国际管制的药物尤为重要。任何一个国家内运营的非互联网药店的活动均具有全球性影响，关闭一个国家内的此类非法活动往往会导致非法活动转移到另一个国家。因此，采取行动打击互联网药店非法销售是所有国家的分担责任，而且，要成功地打击这些活动，政府当局就需要开展国际合作，并需与诸如医药协会、制药业、互联网服务提供商和金融机构等其他利益攸关方合作。

45. 前体管制方面的挑战要求国际社会持续、一致的关注。所有政府都有必要认识到前体管制是分担的责任，需要国家毒品管制当局予以特别关注。还需要政治意愿来解决利用未列入附表的物质作为受管制前体的替代品、从国内分销渠道转移前体，以及没有资源来发展前体管制所需的能力和技能或者没有前体管制所需的机构的国家仍然脆弱等问题。

46. 虽然几乎所有国家加入了所有的国际毒品管制公约，但整个毒品管制制度的完整性也可能因各国的行动或它们不采取行动而受到损害。麻管局提请各国政府注意所有各级政府均需一致地履行条约义务。麻管局已注意到，在一些国家，虽然在国

家一级充分履行各项公约，但州、省或市一级的政策和措施并不符合各项公约的规定。

47. 此外，麻管局呼吁各国政府增强本国的毒品管制能力并满足有效措施和国际援助的基本前提，即充分的国内毒品管制立法、一个正在运作的国家毒品管制机构和一项最新的、解决非法药物供求以及过境贩运问题的均衡的综合性毒品管制战略。

48. 已确定的挑战指出需要利用分担责任原则来更有效地制定和实施符合各项相关公约的精神和文字的国家毒品管制政策。还必须加强国家、区域和国际各级的机构联系，特别是禁毒执法机关之间的机构联系，以便建立信任和促进在瞄准、调查和瓦解贩毒集团方面开展更密切的合作。

#### D. 结论和建议

49. 支持毒品管制的分担责任原则就必须不只是口头说说而已。作为一个贯穿全局的问题，毒品管制及其法律框架——国际毒品管制制度——有权有效调动政府部门、非政府组织、私营部门、专业保健和消费者组织以及区域和国际组织中的许多行为者。

50. 各国政府已经认识到，毒品问题影响到每个国家的几乎每一个社区。应用分担责任原则意味着应具备务实可行的措施，这样所有国家和非国家行为者可能协调一致行动以实现国际毒品管制公约的各项目标。事实上，毒品管制的分担责任是一个应当用来衡量各国如何在国际和国内级别携手努力的概念。

51. 2012 年是第一项国际毒品管制条约通过一百周年，因此这对于把分担责任以及三项国际毒品管制公约作为国际毒品管制努力基础以维护公众健康并降低毒品问题给子孙后代造成的风险的会员国极为重要。此外，在毒品管制方面学习到的经验教训可作为解决当前其他全球性挑战的范例。

52. 分担责任并非始终是指导全世界行动的简易原则，但它将是最有效的一个原则。各国政府、民间社会、当地社区和私营部门需携手努力，为其居民谋求健康的生活并尊重法治。

53. 为了改进国际社会的一致行动以促进毒品管制的分担责任，麻管局提出以下几点建议：

(a) 各国政府应遵行国际毒品管制公约的各项规定。它们应制定更有效的做法，减少非法药物

需求，重视教育、预防、治疗和康复，并应更加重视防止首次吸毒的基本要求；

(b) 各国政府、联合国系统、区域组织、民间社会和私营部门应发展全新意义的毒品管制分担责任。这个责任应基于包容性的基本价值观、宗旨和角色的明确定位、以及旨在实现可持续成果并促进所有行为者中问责的一个均衡的、多部门参与的综合办法。此外，各国政府和公共机构关于毒品管制及促进社会正义、经济发展和人权以及应对腐败和有组织犯罪的政策和战略应寻求实现更大的共同目的；

(c) 各国政府应携手合作努力，通过确保利用仅用于医疗和科学目的的受国际管制的物质来促进人类的健康和福利；

(d) 各国政府应将毒品管制作为一项业已确立的优先事项，将其完全纳入国民经济和社会发展计划，包括为其毒品管制方案提供必要的资源。必须通过在国家以下一级充分实施各项相关公约以及坚定致力于毒品管制伙伴之间的区域、国际和发展合作来支持国家一级的行动；

(e) 作为对分担责任的一项承诺，各国政府应充分利用《1988 年公约》，特别是其第 5 条，来促进将所扣押资产和财产的价值用于社会和经济发展的方案，并在适当的情况下支持双边和多边毒品管制协定；

(f) 各国政府更加清楚地认识到 2015 年千年发展目标下毒品管制的重要性，这还将推动各国、国际组织和国际金融机构作出更大的承诺，以充分将受非法药物生产、贩运和使用影响的被边缘化社区纳入社会和经济发展的方案；

(g) 各国政府和有关组织应建立有效的机制，以交流其在毒品管制领域的行动、经验和良好做法的信息。应鼓励相关区域和国际组织的行动实现更大的协作和协调，以避免重复努力并促进合作。应鼓励这些组织更加积极地参与联合努力，特别是旨在减少非法药物需求的努力。与此同时，不同地区各国应为其区域组织提供实施区域毒品管制战略所需要的能力和资源；

(h) 在国家层面，各国政府应加强分担责任，办法是作出更大努力，以在统一的中央毒品管制当局下整合减少供需活动，该中央毒品管制当局与民间社会和私营部门的代表一道，协调负责执法、卫生、教育、司法和经济发展的政府部门和机构的工作；

(i) 各国政府应促进当地居民、非政府组织和民间社会的其他成员以及私营部门更多地参与开发加强毒品管制工作分担责任的新渠道。这将使各国政府能够在所有相关行为者中谋求更高层次的合作与协调，在行为者中间分配任务和职责，并推动在这些部门和机构中配置必要的财政资源和其他资源；

(j) 毒品和犯罪问题办公室和区域组织应继续通过《巴黎公约》倡议和《三方举措》等多边合

作机制支持分担责任。它们还应通过制定和实施解决国家和区域一级毒品管制及相关犯罪的所有方面的综合方案，向各国提供协助。拥有由各国和供资伙伴组成的指导委员会的方案提供了分担责任的卓越框架，使各国和供资伙伴能够联合审查进展情况、成就和挑战并开展联合活动。