

第一章.

应对世界毒品问题的全面、综合和平衡做法的执行情况

1. 世界毒品问题因其涉及多个方面并且具有变化不定的性质，现已成为当今世界所面临的最为复杂的挑战之一。由于麻醉药品和精神药物的非法种植、生产、制造、销售、需求、贩运和分销，也由于处方药物被滥用造成的后果，毒品问题对每个人都产生直接或间接的影响，并严重威胁到健康。世界毒品问题有害所有人特别是儿童和青年、家庭以及社区等的尊严、安全和福祉。毒品现象影响所及，破坏社会凝聚力、保健、环境、国家安全、区域和国际稳定、国际和平及各国的主权。它损害对人权和法治的尊重、社会经济和政治稳定、民主体制及可持续发展。与此同时，世界毒品问题之所以产生，本身就是因为法治薄弱、社会经济和政治状况不稳、贫困、边缘化和政治、司法及经济体制腐败。世界毒品问题既是经济、社会和政治状况上各种难题的原因，也是其后果，这就使得解决这一问题极具挑战性。新型精神活性物质的快速蔓延和使用范围反映出了毒品问题动态多变的性质。

2. 自从上世纪 90 年代以来，在联合国主持下为全面应对世界毒品问题而通过的所有政治宣言、行动计划和决议均表明，在毒品现象上的行动如果要取得成功就应当具备以下前提：完全遵守并普遍适用国际毒品管制三项公约的条文；落实共同分担处理世界毒品问题的

责任以及有关应对该问题的全面、综合和平衡做法这样两项基本原则。这些要素中，没有任何一项是要激起一场界定不明的“打击毒品战争”，也不是要强行设立纯属禁止的机制或容忍压制人权。国际毒品管制各项公约以确保人类的健康和福祉为最终目标，是国际社会对世界毒品问题所作出的共同回应，并且构成毒品管制的主要法律框架。共同分担责任原则提供了缔约国在对毒品问题、共同目标和采取共同协调行动的必要性形成共识的基础上展开合作的框架。全面、综合和平衡做法的原则为实现共同商定的目标提供了战略方向和远景，顾及并适当重视世界毒品问题互为依存的所有各个方面。

3. 拟于 2016 年举行的联大世界毒品问题特别会议的筹备工作，让国际社会有机会审查 2009 年《开展国际合作以采用综合平衡战略处理世界毒品问题的政治宣言和行动计划》⁴ 执行进展情况，评估在解决世界毒品问题上的既有成就、差距和挑战，并确立采取进一步行动的优先重点。这一进程基于麻醉药品委员会对会员国执行 2009 年《政治宣言和行动计划》所作的 2014 年高级别审查的结果。筹备工作和 2016 年联大特别会议提供了很好的机

⁴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。

会，可藉此对最佳做法展开讨论，就分析世界毒品问题各个方面的各种模式和方法交换意见。

4. 国际麻醉品管制局在各次年度报告和通信中指出了并将继续指出执行各项国际毒品管制公约方面存在的差距和挑战。麻管局还强调了上文第 2 段所述两项基本原则的中心地位。在 2012 年年度报告中，麻管局讨论了国际毒品管制责任分担原则。在世界毒品问题上需要采取全面、综合和平衡做法，是麻管局在其活动、通信和各次年度报告中不断强调的一个问题，所做的强调，或者关系到构成这类做法各项要素（例如社会凝聚力、社会分裂和非法药物问题以及用多学科方法处理这些问题的必要性）的毒品问题各个方面⁵，或者作为其年度报告的主要专题，例如 2004 年年度报告的主要专题。考虑到即将举行的联大世界毒品问题特别会议，麻管局认为，重新回顾平衡、综合和全面做法的原则在当前的情况下很有现实意义，因为世界毒品问题的不同方面对各国有着各种不同的影响，这不仅在于对毒品问题的看法互有不同，而且该问题对各国的影响也不尽一致。

A. 原则和目标

5. 对待世界毒品问题的全面、综合和平衡做法的原则是战略性原则，它要求会员国确保可以将管制物质用于医疗与科研目的。会员国应当对减少供应和减少需求战略予以同等的重视，并且同样重视与拟订以综合的并互为增强的方式开展国际合作共同解决世界毒品问题的联合对策有关的问题，同时顾及并以全面方式处理该问题的所有方面。遵行并且充分执行这一原则将能加强会员国的相关能力，使其以一致和高效的方式应对现有和正在出现的各种挑战，制订处理该现象各种形式和表现的相关政策与方案。

⁵《国际麻醉品管制局 2011 年报告》，第一章。

6. 执行关于应对世界毒品问题的全面、综合和平衡做法本身并非目的，而只是实现目的的一种手段。这种做法的最终目标必须是，实现毒品管制各项公约的总体目标，即确保人类的身心健康和福祉。这方面经过政治商定和业已转化为国际法的一项关键要素是，将管制物质的供应完全限定于医疗和科研用途，同时预防而且以显著并可衡量的方式减少或根除这类物质的非法生产、贩运或使用。

7. 全面、综合和平衡做法的执行要求会员国完全致力于忠实执行毒品管制三项公约的各项条文，政府有相关意愿和能力在所有各级采取实际措施并为所涉一切要素调拨适当的资金，包括在经济和财政拮据的情况下坚持这样做。

B. 缘由和演变

8. 应对世界毒品问题的全面、综合和平衡做法的原则随着时间的推移而有所变化。在 1961 年《麻醉品单一公约》⁶之前的早期毒品管制公约主要侧重于毒品问题的供应方面。关于《修正 1961 年麻醉品单一公约的 1972 年议定书》⁷所载第 38 条修订稿反映了采取多学科做法处理麻醉药品问题的需要。第 38 条规定，各国负有法律义务采取所有切实措施以预防药物滥用并且对相关人士开展尽早予以识别、治疗、教育、善后护理、改造并让其重新参与社会生活的。同一条款彰显了推动人员培训和开展提高认识活动的重要性。“关于修正 1961 年麻醉品单一公约的议定书的评述”解释说，第 38 条表明，得到普遍接受的观点是，仅有以防止实际或潜在受害人接触麻醉药品为目的的行政管制或刑事制裁制度还不够，这类制度不应当构成国际合作的唯一内容。第 38 条认为，吸毒成瘾是一个复杂的问题，并且指出治疗、善后护理、改造和重新参

⁶联合国，《条约汇编》，第 520 卷，第 7515 号。

⁷同上，第 976 卷，第 14152 号。

与社会生活是救治措施的四个阶段，被普遍认为是让受吸毒致瘾影响的人重获安康并让其重新成为对社会有用的人所必需的。⁸1971年《精神药物公约》第20条反映了在精神药物上的相同做法。¹⁰

9. 这一做法的明文拟订和发展见于以下文书：1998年联大第二十届特别会议通过的《政治宣言》¹¹、《减少毒品需求指导原则宣言》¹²及该届会议通过的其他文件、2009年《政治宣言和行动计划》以及联大、经济和社会理事会及麻醉药品委员会的各种决议和在中期审查会议上通过的部长级声明。《1998年政治宣言》把执行全面、综合和平衡做法的问题提高到了应对世界毒品问题的基本原则的高度。在2009年《政治宣言和行动计划》通过的战略中，这项原则仍然处于核心位置。麻醉药品委员会在就会员国执行《政治宣言和行动计划》的情况而于2014年所作的高级别审查联合部长级声明中，重申了该项原则的核心地位。¹³

C. 全面、综合和平衡做法的各个要素

国际管制物质为医疗和科研用途的供应

10. 应对世界毒品问题的全面、综合和平衡做法的结果必须不仅是为了预防（或至少大幅

⁸关于修正1961年麻醉品单一公约的议定书的评述(E/CN.7/588)，关于第38条的评述。

⁹联合国，《条约汇编》，第1019卷，第14956号。

¹⁰在措辞上略作改动并作必要修正之后，第38条修订稿取代了1971年《精神药物公约》第20条的案文。

¹¹联大S-20/2号决议，附件。

¹²联大S-20/3号决议，附件。联大在该项宣言中强调，“解决毒品问题最有效的是采用全面、均衡和协调的做法，通过控制供应和减少需求使两者相辅相成，同时酌情适用分担责任原则”。

¹³见《经济及社会理事会正式记录，2014年，补编第8号》(E/2014/28)，第一章，C节。

度减少)麻醉药品和精神药物的非法生产、贩运和使用，而且还必须便利为医疗和科研用途供应管制物质。这类做法如果要加以恰当执行，就必须使限制措施和便利措施取得最佳平衡，以求确保世人的健康和福祉并减少其痛苦。

11. 确保为医疗和科研用途供应管制物质是毒品管制制度的一项基本目标和缔约国在国际毒品管制各项公约下所承担的一项义务。《经1972年议定书修正的1961年公约》和《1971年公约》强调，麻醉药品和精神药物的医疗用途是减轻疼痛和折磨所必不可少的，必须作出适当安排以确保为这类用途供应国际管制物质。《经1972年议定书修正的1961年公约》第9条明确规定，缔约国有责任确保为合法用途供应麻醉药品，并授权麻管局监督为合法用途供应管制物质的情况。

12. 麻管局根据评估会员国管制物质合法消费情况的任务授权行事，率先表示各地区在麻醉药品供应方面存在重大差异，管制物质的供应不足影响到许多国家。在过去二十年内，麻管局在其同各国政府及其他相关利益攸关方的关系上尤为注意这一问题。并提出了一系列措施建议以处理这一情况。¹⁴关于类阿片镇痛剂供应的数据表明，虽然拉丁美洲和西亚、东亚及东南亚等一些地区有所进展，但仍有约55亿人，即世界四分之三的人口生活在含有麻醉药品的药物供应数量很少或根本不存在，且中度至重度疼痛的治疗供应不足的国家，而与此同时，世界上17%的人口占据了92%的啡啡全球消费量，这些人口主要集中在北美、大洋洲和西欧。麻管局还数次指出，在合法用途精神药物适当数量的供应上，也存在类似的差异。¹⁵

¹⁴见《国际麻醉品管制局有关国际管制药物的供应的报告：确保为医疗和科研用途的充分供应》(E/INCB/2010/1/Supp.1)。

¹⁵例如见E/INCB/2010/1/Supp.1，第6段。

13. 对会员国提供的数据所作的分析显示，为生产止痛用类阿片镇痛剂所供应的阿片剂原材料数量，完全可以满足各国政府所报告的需求量和消费量，而且全球储量正在增加。许多国家对止痛用类阿片镇痛剂的需求不高显然并不是合法生产的原材料短缺所致。正如麻管局一再强调的，对于被认定为造成类阿片供应不足主要原因的监管、态度和认知以及经济和采购问题采取矫正行动，即可大大改进目前这种状况。麻管局鼓励各国与世界卫生组织（世卫组织）及其他相关利益攸关方就此问题展开合作，并重申对继续协助各国在该领域取得较好成果持开放乐意的态度。为此目的并作为对 2016 年联大世界毒品问题特别会议所作的贡献，麻管局将增补书名《国际管制药物的供应：确保对医疗和科研用途的充分供应》的 2010 年特别报告，发表修订本，其中将提供有关医疗和科研用途的国际管制药物消费和供应情况的最新数据和分析。

14. 恰当适用毒品管制各项公约并执行有关应对世界毒品问题的全面、综合和平衡做法，将能促进为医疗和科研用途供应适当数量的管制物质，并防止对这类物质的非法及过量使用。¹⁶

减少需求及相关措施

15. 应对世界毒品问题的全面、综合和平衡做法的缘由及演变与更加重视减少需求并将其纳入主流的必要性的联系有着密切的联系。

¹⁶麻管局在大多年度报告中都阐述过为医疗和科研用途供应国际管制物质的问题，并在这方面提出过多项建议。麻管局还在很多出版物中一再提请注意滥用处方药的问题，例如，在 2009、2012 和 2013 年报告的特别专题下强调过这个问题。2000 年，麻管局在主题章节中专门审议了国际管制物质消费过量的现象，2013 年则在特别专题中讨论了处方药品的处置举措。

16. 麻管局一再强调减少毒品需求的重要性，认为它是这类做法的一个不可或缺的要素，并且还强调，根除非法供应并减少需求具有互为增强的效应。麻管局继续鼓励会员国作为其毒品管制政策的一项当务之急，执行一整套减少需求措施。麻管局还澄清说，对这两项目标需要采取不同的做法。必须在国际层面确定有关打击毒品制造、生产、运输、贩运和转移用途的措施的法律框架。预防药物的非法使用和滥用涉及多种沟通战略，应当顾及目标人口群体的社会、文化和经济背景。此外，只有结合各国现有的社会经济背景才可向药物滥用者提供治疗和改造。应当首先在国家 and 地区层面上设计和执行减少需求政策和方案，包括相关的法律框架，以便切实有效地实现国际毒品管制各项公约及相关文书所确立的目标。¹⁷

17. 国际毒品管制各项公约对缔约国在减少需求领域所应采取的政策规定了明确的义务，并就此提出了相关准则。《经 1972 年议定书修正的 1961 年公约》第 38 条和《1971 年公约》第 20 条规定，缔约国应当采取所有实际措施，预防滥用麻醉药品和精神药物，并对所涉人员加以尽早识别、治疗、教育、善后护理、改造并让其重新参与社会生活。这两项条款还鼓励对参与减少需求活动所有各阶段的相关人员展开培训，并呼吁推进提高公共认识活动。1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉品和精神药物公约》¹⁸ 第 14 条第 4 款要求缔约国采取旨在根除或减少麻醉药品和精神药物非法需求的适当措施，以期减少世人的痛苦并消除对非法贩运的经济刺激因素。

18. 《开展国际合作以采用综合平衡战略处理世界毒品问题的政治宣言和行动计划》所载对联大第二十届特别会议以来在减少需求领域进

¹⁷《国际麻醉品管制局 2007 年的报告》，第 278 段。

¹⁸联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

展情况所作的评估表明，仅仅取得了有限的成果，主要原因是未能执行全面、综合和平衡做法。《行动计划》强调，会员国应当“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。”¹⁹

19. 作为一项政策目标，减少需求要求把吸毒成瘾理解为涉及由多个因素造成的健康不良症问题，对此需要采取以科学为基础的做法，实施广泛多样的各类复合措施，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，同时顾及各目标群体的具体特点。必须以不歧视方式提供这类方案。这类方案和干预做法应当基于对毒品形势的适当评价和评估，并且应当对现有科学证据加以充分利用。在减少需求所有各个方面，基于科学的做法同样具有关联性。还应考虑到各种社会因素、社会凝聚力受到的威胁和导致社会涣散的因素。在毒品问题需求方面采取全面的做法意味着各个行动方的参与和合作，这类行动方包括：教育和宗教机构；保健、社会护理、司法、执行和就业机构；非政府组织及相关公民社会实体。它还意味着所有这些行动方之间的协调。并且应当对非政府组织和公民社会组织的专长与活动加以充分利用。此种做法还需要体现出缔约各国重组毒品管制政策的优先事项，并为减少需求的努力调拨资源。

减少供应

20. 减少供应是全面、综合和平衡做法的另一项基本要素。减少供应战略和措施力求根

除或大幅度减少可被非法使用的麻醉药品和精神药物数量，同时确保其在医疗和科学用途上的供应。减少供应措施利用执法、司法合作和可持续替代发展方案，力图打击非法作物种植并捣毁参与非法生产和贩运管制物质的有组织犯罪集团。从为减少供应所作努力的漫长历史及所获经验中得出的结论是，减少管制物质非法用途供应的努力，如果不同样重视减少需求，在这方面作出同样的努力并铲除造成世界毒品问题的其他根源，就无法取得成功。

21. 在减少需求领域能否有所进展取决于若干因素。至关重要的是，在完全遵行国际毒品管制三项条约的适当国家法律基础上拟订并有效执行减少毒品供应的政策，为国际合作和技术援助提供适当的立法框架。《2009年行动计划》还确定了为实现减少供应领域较好成果而需要处理的其他因素，例如，“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”。²⁰

22. 妥为执行关于会员国努力打击作物非法种植及毒品生产、制造、销售和贩运以及其他毒品相关犯罪方面的全面、综合和平衡做法，也应当有助于努力有效应对这样一些新的挑战，例如新的精神活性物质快速泛滥、贩毒路线改变、毒品贩运新趋势以及在毒品相关有组织犯罪方面利用新的通信技术等新出现的威胁。应当特别着力于设法让毒品经济丧失其商业吸引力并捣毁其社会经济基础的全面措施。应当就此拟订并执行一整套措施，以便打乱同贩毒有关的非法资金流动，切断毒品与其他形式的犯罪活动之间的联系，消除导致人们参与毒品经济的社会经济条件从而阻止贩毒分子招募人员，并加强与相关行业的联系以确保前体化学品只用于合法目的。

¹⁹见 E/2009/28，第一章，C 节，《行动计划》，第 2(a) 段。

²⁰同上，第 21 段。

23. 洗钱是一种全球现象，具有削弱社会、政治和经济稳定及发展的作用。洗钱为有组织犯罪和腐败提供燃料。毒品经济与洗钱之间的联系广为人知。《1988 年公约》是载有关于将毒品贩运所得洗钱的行为并将这种行为定为刑事犯罪的条款的第一个国际文书（第 3 条第 1 款和第 5 条）。防止和调查洗钱行为的能力是查明犯罪分子并且瓦解其活动的一种有效手段。缔约各国在努力打击这种现象的过程中应当建立和更新国家立法，加强相互间的合作，执行各项有关国际文书，如《1988 年公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》²¹、《联合国反腐败公约》²² 和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》²³ 以及金融行动特别工作组的建议。通过执行这些准则，在揭开某些案件的资金秘密方面取得了一些进展，但令人担忧的问题仍然存在，尤其是海外银行中心即所谓的金融避风港，以及互联网的利用和规避调查的新洗钱方法，使开展刑事调查更为困难。

24. 近些年在管制范围以外日益出现的新型精神活性物质已经构成对公共健康的重大威胁，并且实际演变成一种全球现象。这些物质经常被包装成取代替管制物质的“合法”或“天然”替代物质，从而形成因为其不受国际毒品管制各项公约的管制所以事实上是安全的这一错误印象。虽然无法准确估计市场上新型精神活性物质的数目，但联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）报告称，在 2009 至 2013 年期间，这类物质在用数目翻了一番多，超过了国际管制药物的数目。²⁴ 对各国政府力求应对新型精神活性物质的出现所作努力而构成的一个特别挑战是，对

²¹联合国，《条约汇编》，第 2225 卷，第 39574 号。

²²同上，第 2349 卷，第 42146 号。

²³同上，第 2178 卷，第 38349 号。

²⁴目前有 234 种国际管制物质：其中 119 种受 1961 年公约管制，115 种受 1971 年公约管制。联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）称，到 2013 年 12 月又有 348 种新的精神活性物质（毒品和犯罪问题办公室，《2014 年世界毒品问题报告》，第一章，H 节）。

这些物质的及时识别由于以下原因而遇到困难：新的物质快速进入市场、其进入市场的方式各不相同并且化学构成不尽一致，缺乏相关技术数据和药理学数据及参考材料，而且有些国家的法医学和毒理学能力不足。国际毒品管制各项条约所确立的法律框架允许各国在国际授权之外采取国家管制措施。通过对趋势的监督和也能积累信息，为有效的循证政策对策提供依据。在国家和国际层面上加强政府间合作，协同毒品和犯罪问题办公室及其他相关国际组织共享信息、交流最佳做法并拟定共同战略，是应对物质滥用全球性挑战的关键所在。

社会经济方面

25. 贫困和粮食不安全、经济不平等、社会排斥、由于迁徙和流离失所而造成的匮乏、缺乏综合性教育和娱乐设施和就业前景、童年早期的父母介入和指导不佳及容易受暴力和虐待的侵害，是影响到毒品问题供应和需求方面并影响两者之间互动关系的其中一些社会经济因素。在这些因素与毒品使用和滥用或参与毒品供应之间并不存在直接的因果关系，因为受这些因素影响的人并非都必然以某种形式卷入毒品问题。然而，这些因素是造成毒品现象的重要的驱动因素，需要考虑将其作为对待世界毒品问题的全面、综合和平衡做法的相关要素。

26. 关于毒品管制，主要是从替代发展的角度来讨论其社会经济方面的情况，并将其作为减少需求相关事项加以对待。《2009 年行动计划》注意到，缺乏有关作物种植的可靠和最新数据，人的发展和社会经济方面的数据没有增加，不能有效利用。²⁵ 麻管局 2005 年报告指出，迄今尚没有一个国家执行了预防性替代发展方案，回应性方案是在最为艰难的情况下执

²⁵见 E/2009/28，第一章，C 节，《行动计划》，第 42 段。

行的。既有经验教训是，这些方案需要正刺激和负刺激同时并用——执法、根除与合法的替代生计——所针对的不仅是种植非法作物的社区，而且是受到毒品经济影响的所有社区。据指出，消费国和生产国的划分不再具有相关意义，执行替代发展以减少毒品供应而同时又不引入针对吸毒者的预防和治疗方案只会适得其反。自那时以后，联大和麻醉药品委员会关于替代发展的大多决议都提到，会员国需要确保作物管制战略，包括预防性替代发展的可持续性，应与其他发展措施相协调，以求促进消除贫困和社会经济发展的可持续性。缔约国在执行可持续替代发展方案时，应当顾及《关于替代发展的利马宣言》和 2012 年 11 月替代发展问题高级别国际会议所通过的“替代发展国际指导原则”，²⁶ 其中除其他外强调：“对替代发展方案和战略采取综合、互补性办法至关重要，应结合更广泛的毒品管制政策，包括减少需求、执法、消除非法作物及提高认识来加以采取，同时应酌情顾及人口、文化、社会 and 地理等考虑因素”。²⁷

27. 必须加强各国政府、发展组织和国际金融机构之间的国际合作与承诺，以确保发展方案的可持续性，并将毒品管制纳入更为广泛的发展议程。必须重视受到影响的人群以及提供医疗、教育和社会服务，加强法治和为解决某些地区地处偏远的问题而开发有形基础设施。应当以不歧视方式适用这些发展措施。为了取得最佳结果并反映目标人群的需要，发展方案必须确保受影响社区、国家、区域和地方主管机关、公民社会组织及所有其他相关利益攸关方充分参与各阶段工作，包括规划、执行、监督和评价。这类方案和战略的主要目标必须是，创建一个卷入毒品供应链或毒品消费不再被视为无法避免也不再被视为正常生活的环境。

²⁶ 联大第 68/196 号决议，附件。

²⁷ 同上，附录，第 8 段。

社会文化方面

28. 文化态度对世界毒品问题影响重大。某些象征性含义与麻醉药品和精神药物的使用与否有着联系。这类态度和含义还影响到一个人是否会卷入非法活动的可能性。

29. 影响或改变人们对毒品的观念被视为主要是一个预防问题，但也可能在某种程度上受到毒品管制政策总体结构及其所传递的形象的影响。对毒品问题不同方面采取不平衡的立场可能会对毒品管制政策产生消极影响，并削弱公众对这些政策的支持。

30. 如同打击腐败等其他现象，在正视世界毒品问题上取得持续成功的主要要素既非执法也非反应式做法，而是培育一种预防性文化。麻管局早在其 1997 年的报告中就已经谈到如何针对宣扬毒品的情况预防吸毒的问题。在该报告中，麻管局强调需要展开平衡的讨论，在影响态度和限制毒品供应两者之间找到适当的平衡。当时所确定的问题，例如通俗文化中存在的宣扬毒品问题以及教育的相关作用至今仍具有相关性。事实上，这些方面的问题如今远比当时更为严重，因此，应当考虑将其作为平衡、综合和全面做法有机部分的相关要素。

安全和稳定

31. 安全和稳定，是解决经济、社会、文化或人道主义性质的国家和国际问题并促进和鼓励尊重人权的基本要求。

32. 暴力和腐败破坏国家的稳定和合法性，破坏法治，并在极端情况下导致冲突。暴力并非毒品市场的一个固有特征，但如果满足某些条件则可能经常发生。在与毒品经济有联系的多数暴力行为所发生的国家或地区，国家的存在及其对领土的控制薄弱，国家机构缺乏确保

保护本国公民并执行法律的能力，由于法律似乎只有利于特定群体而对法律规则的尊重度不高，被授权行使权力的机构由于其腐败而不受信任，以及存在有罪不罚和偏袒行事的现象。如同有组织犯罪集团的存在一样，助长暴力和腐败的条件通常在毒品问题爆发以前便已存在。在其 2010 年报告中，麻管局述及毒品现象与腐败之间的关系，强调腐败削弱了关于处理毒品问题并减少其他形式的跨国有组织犯罪的国际和国家努力。许多社会消极现象和毒品之间的复杂关系也使得在毒品政策上的所有努力面临更加复杂的挑战。

33. 两份《政治宣言》均关切地注意到贩毒、腐败同其他形式的跨国有组织犯罪之间的联系日益密切所构成的主要挑战，这些有组织犯罪包括人口贩运、枪支贩运、网络犯罪及在某些情况下与资助恐怖主义有关的洗钱等恐怖主义犯罪。联大在其有关开展国际合作以解决世界毒品问题的年度决议中重申了这些关切。此种联系也是安全理事会一些年来所关切的一个事项。安理会强调，作为同维护国际和平与安全有关的一个事项，打击毒品非法生产、需求及其贩运并确定贩毒上的新趋势有着重要意义。

34. 减少或根除与毒品经济有联系的暴力行为，必须通过在全面、综合和平衡做法的战略框架内恰当和全面执行各项国际毒品管制公约来实现，加强所必需的相关体制以使各国较少受到对外国毒品的需求增加等外部冲击的影响。国际毒品管制各项公约在有关安全与稳定方面发挥着重要作用，并连同例如《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书、²⁸《联合国反腐败公约》以及同恐怖主义有关的相关国际公约和议定书，一并构成加强国际和平、稳定与安全的综合法律框架。

²⁸联合国，《条约汇编》，第 2225、2237、2241 和 2326 卷，第 39574 号。

D. 尊重人权准则，以此作为全面、综合和平衡做法的一个有机要素

35. 应对世界毒品问题的全面、综合和平衡做法的原则所赖以成立的各项宣言、行动计划和决议的共同要素之一是，致力于确保遵行人权准则。人权突显为在国际毒品政策上的一个互为交织的问题，特别是在减少供应、减少需求和国际合作方面。即便不提及这类内容，各项人权公约显然也构成在执行任何国际条约时都需要加以考虑的一组重要的国际约束性法律，不论除其他外是否涉及到毒品、腐败或环境。

36. 显然，自从 2004 年以来，对现行毒品管制机制持批评意见的许多行动方部分上都把毒品管制各项公约与人权准则有所抵触这一前提作为其论点的前提。对关于人权的这种论述，需要从现有人权法律规则以及相关人权条约机构所作权威性解释的角度来加以分析和验证。

37. 对人权这一用语的使用必须专门提及现有国际法律文书特别是关于人权问题的九份核心公约所规定的法定权利。²⁹而且，人权条约所用语言和论据与毒品管制条约序言部分所用相同。这就表明，人权规则和各项国际毒品管制公约是一致而并非相互背离的。

²⁹《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(联合国，《条约汇编》，第 1465 卷，第 24841 号)；《消除对妇女一切形式歧视公约》(联合国，《条约汇编》，第 1249 卷，第 20378 号)；《残疾人权利公约》(联合国，《条约汇编》，第 2515 卷，第 44910 号)；《儿童权利公约》(联合国，《条约汇编》，第 1577 卷，第 27531 号)；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》(联大第 61/177 号决议，附件)；《消除一切形式种族歧视国际公约》(联合国，《条约汇编》，第 660 卷，第 9464 号)；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(联合国，《条约汇编》，第 2220 卷，第 39481 号)；《公民权利和政治权利国际公约》(联大第 2200 A (XXI) 号决议，附件)；及《经济、社会和文化权利国际公约》(联大第 2200 A (XXI) 号决议，附件)。

38. 之所以建立国际毒品管制制度，是因为关心人类的健康和福祉，目的是满足对麻醉药品和精神药物的医疗和科研需要，同时预防管制物质的非法使用。这一核心目标完全支持联大第二十届特别会议通过的《政治宣言》和《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》所述关键要素——儿童、青年、健康和福祉。它还与各项人权条约有着直接的联系。³⁰ 会员国应当根据其法律义务，结合全面、综合和平衡做法的各项要素适当考虑有关的人权规则，在必要时还应当就执行这类规则征求人权条约机构的意见。

E. 建议

39. 将于 2016 年举行的联大世界毒品问题特别会议，对于重申处理世界毒品问题的平衡全面做法这一原则的核心地位极其重要。它还提供了一个很好的机会，可籍此审查会员国为确保这一做法并不限于空谈而是其毒品管制战略、政策和方案的指导原则必须采取的实际措施。这应当构成据以评判国家和国际毒品政策成功与否并确立前进方向的主要标准之一。

40. 为协助会员国在国际毒品管制各项公约的法律框架内执行平衡和全面做法的原则，国际麻醉品管制局提出以下建议：

(a) 鉴于全面、综合和平衡做法本身并非目的，而是在各项国际毒品管制公约法律框架内可加以适用的一项战略原则，麻管局请各国政府履行在批准各项毒品管制公约时所承担的义务并对这些公约的条文予以

³⁰ 例如见《儿童权利公约》第 33 条，该条规定了保护儿童免于使用非法药物并预防利用儿童非法生产和贩运这类物质的法律义务；该公约第 24 条涉及儿童享有健康的权利；《经济、社会和文化权利国际公约》第 12 条涉及人人有权享有可达到的身心健康最高标准。

解释时，适当考虑得到普遍承认的国际法原则；

(b) 国家、区域和国际层面的各个利益攸关方需要彼此合作以平衡、多学科和全面的方式处理这类做法的所有要素，并可就此借鉴宗教机构和宗教领袖以及相关非政府组织和公民社会组织的经验和活动。为此目的，麻管局请各国政府确保并鼓励所有利益攸关方参与其毒品管制政策的战略规划、执行和监督并就此开展合作；

(c) 麻管局请各国政府适当考虑确保为医疗和科学目的提供管制物质的义务。建议会员国继续并加强同麻管局、世卫组织及其他相关利益攸关方在该领域的合作，并充分利用题为《国际管制药物的供应：确保对医疗和科研用途的充分供应》的麻管局 2010 年特别报告以及由麻管局和世卫组织拟订的 2012 年《国际管制物质需求量估算指南》，该指南力求协助各国主管机关计算为医疗和科研用途所需的管制物质数量并编拟关于管制物质年度需求量的估计数和评估数；

(d) 麻管局鼓励各国政府确保减少需求是其毒品管制政策的一项当务之急，并且以平衡全面的方式处理毒品问题各个方面，同时顾及毒品问题所涉国家和地方特性，并充分利用可用的科学证据。麻管局建议会员国更加重视预防、治疗和改造方面的相关努力，并对这类努力提供政治支持和适当资源以求在这些努力之间保持平衡；

(e) 如果不以有效持续的方式处理推动毒品问题形成的相关社会经济因素，为减少毒品需求和供应所作努力则将徒劳无益。麻管局建议各国政府作为全面、综合和平衡做法的一部分而处理这些因素，并且把毒品管制纳入更加广泛的社会经济发展议程；

(f) 麻管局鼓励各国政府在制订毒品相关战略和政策时尊重所有相关人权规则，对复杂的国际法律框架加以充分利用，以便保护儿童免于非法使用麻醉药品和精神药物，防止利用儿童非法生产和贩运这类物质并确保国家和国际毒品管制战略与政策顾及关于儿童根本利益的原则；

(g) 对待世界毒品问题的最为有效的做法是采取全面、综合和平衡的做法，以综合并且互为增强的方式同等重视减少供应战略和减少需求战略，同时顾及助长药物非法需求和供应的其他要素，如社会经济、社会文化、安全和稳定因素。这种做法要求采取广泛多样的各种复杂措施。鉴于其中某些措施并不属于毒品管

制相关各组织和机构的直接管辖和任务，麻管局请其他联合国组织和机构根据其任务授权参与这项工作，并在这项努力中发挥其专长，支持各国政府落实这一做法。麻管局还请这些实体利用其能力推动实现毒品管制制度的双重目的，即确保为医疗和科研用途供应管制物质，同时预防、大幅度减少或根除这类物质的非法生产、贩运和滥用；

(h) 麻管局请各国政府利用即将举行的联大世界毒品问题特别会议所提供的机会，严格认真地评估其毒品管制政策以及其政治支持和资源调拨在实践中体现平衡、综合和全面做法原则的程度。