

一. 概述

1. 在过去二十年当中，全世界目睹了吸毒问题“全球化”，吸毒形势急剧恶化。麻醉药品委员会现已不再讨论个别的情况，如将海洛因走私运入中国，从土耳其将鸦片非法贩入埃及，或通过所谓的“法国关系”向纽约供应海洛因等。几十年前，吸毒问题只是数目有限的国家关注的问题，而今天，未受吸毒之害的国家已不是常例，而是少数例外了。

2. 贩毒集团的经济实力和政治影响与日俱增。一方面吸毒问题“全球化”，另一方面吸毒集团也越来越多地在国际范围内勾结合作。另外还有明确的证据表明，贩毒组织之间还在进行不同种类的毒品易货交易。贩毒集团利用尖端技术手段和现代通讯系统，越来越多地卷入其他形式的有组织犯罪和暴力犯罪。犯罪组织从种植和生产直到贮存和分销各阶段都对毒品进行着控制。大量毒品都贮存在某些国家的中转待运站，钻这些国家法制不严的空子。还有证据表明贩毒组织经常利用下述各类国家的领土从事贩毒活动：(a) 不是国际药物管制条约缔约国；(b) 正式批准了有关公约但未实施其规定的国家；(c) 陷入内战、恐怖主义活动、政局动荡、种族冲突、经济衰退或社会紧张状态之中的国家；(d) 无力确保政府对其领土某些部分实行控制的国家；(e) 无法保持充分执法、海关及制药管制的国家。

3. 越来越多的国家的政府正开始认识到，在药物管制方面开展国际合作，过去只是一种表示声援的方式，而现在已成为紧迫自卫的问题。1987年6月17日至26日在维也纳举行的药物滥用和非法贩运问题国际会议是国际社会转变看法的一个重要标志。在此之后，1990年大会在其第S-17/2号决议中通过了《全球行动纲领》，这一文书有助于通过主权国家和国际组织之间的自愿合作促进国际行动。

4. 《1988年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》¹ 是一个更为重要的文书。这一文书将国际药物管制条约的范围从基本药物管制措施扩大到打击犯罪组织活动的具体规定，从而建立了一种打击与毒品有关的国际犯罪活动的全球机制。越来越多的国家加入《1988年公约》反映出各国政府对强制执行该公约的规定作出越来越多的承诺。促成通过此项《公约》的倡议由成为犯罪组织主要目标的南美洲国家提出，并不是偶然的。

5. 1993年，各国政府再次表示，为了消除吸毒和非法贩毒给全世界带来的灾难，必须尽可能地进行最密切的国际合作。为此，大会举行了五届高级全体

会议，审查这种国际合作的状况。 1993年10月大会通过关于加强国际合作、打击麻醉药品和精神药物非法生产、销售、需求、贩运和分销及其有关活动措施的第48/12号决议，可能是进一步拟定共同战略和建立国际机制以打击吸毒和非法贩运的一个重要步骤。 大会第48/12号决议清楚地表明，各国政府决心在同威胁到社会基础结构和国家政治稳定的吸毒问题进行斗争的过程中增进与国际组织的合作及相互合作。

6. 国际麻醉品管制局满意地注意到，大会在其第48/12号决议中强调了采取国家和国际行动执行国际药物管制条约规定的重要性。 针对大会在该决议中提出的请求，麻管局将继续履行其基本职责，监测并评价国际药物管制条约的执行情况，与麻委会进行合作，找出取得进展的领域和薄弱环节，并协助麻委会拟定提交经济及社会理事会高层的建议。

7. 国际药物管制系统要发挥作用，取决于国际药物管制条约的规定能否得到普遍实施。国内法规不完善和/或国内法律和条例执行不力，会在全球保护措施网中造成漏洞。麻管局请各国政府根据国际药物管制条约增补本国的法规，并确保这些法规得到实施，鼓励各国政府请联合国国际药物管制规划署（禁毒署）在这方面给予协助。

8. 麻管局关切地注意到，各国政府仍然未能充分遵守提交报告的义务，在《1961年麻醉品单一公约》²、由《1972年议定书》³修改过的该《公约》、《1971年精神药物公约》⁴、《1988年公约》以及经济及社会理事会的许多决议中都对这种义务作出了规定。麻管局强调，这些公约的缔约国以及非缔约国务必及时提供这些公约要求提供或这些决议请求提供的资料，以便使国际药物管制系统得以正常运行，并保证汇报和估计数的全面性和准确性。尤其是，由于只有几个国家的政府提供了必要的数字，麻管局不得不将按麻委会的请求评价《1988年公约》中规定的前体*目前管制范围的工作推迟。

* “前体”一词系用来表示《1988年公约》表一或表二所列任何物品，但上下文要求另作表示者除外。 此类物品常根据其化学性能被称为前体或基本化学品。 通过《1988年公约》的全权代表会议并没有使用任何一个用语来表示此类物品。 相反在公约中采用了“麻醉药品或精神药物非法制造中常用的物品”这种表示方法。 然而，通常的作法是将所有这类物品简单地称作“前体”；这个用语虽然在技术上并不正确，但麻管局为简明起见决定在本报告中加以采用。

9. 麻管局深表关注的是,《1971年公约》通过后虽然已经过了二十多年了,但有些主要的生产国和出口国仍未成为该公约的缔约国,而且也没有对许多精神药物的国际贸易采取任何管制措施。这种情形正在损害国际管制系统对精神药物进行的管制工作,尤其是对普遍存在此类物品滥用问题的众多发展中国家产生了不利影响。

10. 有明显的证据表明,在世界各区域兴奋剂的滥用在不断增加。在西亚缉获了大量芬乃他林药片;安非他明和匹吗林继续走私运入西非。据报告,东南亚地区的公共汽车司机经常滥用安非他明药片;安非他明是斯堪的纳维亚国家和其他一些欧洲国家滥用的主要药物;滥用亚甲二氧甲基安非他明(MDMA),即通常所说的“迷幻药”,已成为欧洲许多夜间公路事故的肇事原因;在北美和东亚捣毁了许多甲基安非他明秘密制药厂;在独立国家联合体(独联体),滥用ephedrone(methcathinone)是主要的吸毒问题,而同样的化合物是在北美洲的秘密制药厂合成的。现在,越来越多的卡塔叶(阿拉伯茶)从生产国输出到澳大利亚和欧洲及北美洲国家。麻管局请各国政府在防止大规模非法贩运兴奋剂方面给予合作,并调查《1971年公约》所列此类物品或其他不受国际管制的物品如ephedrone 或卡塔叶的滥用范围和方式。

11. 禁毒署所作的努力得到麻管局的高度赞赏。1993年,禁毒署通过183个区域性和国别药物管制方案与59个国家开展了合作。除此之外,禁毒署1993年的业务工作方案包括为各种禁毒活动提供支助的32个全球项目,如专门培训、研究和咨询服务。这些活动是与联合国系统内的各专门机构、其他国际组织以及各种非政府组织合作执行的。1992年和1993年的技术合作项目预算总额为1.359亿美元。禁毒署还通过一个在行政上纳入其结构的秘书处为麻管局的工作提供支助,并根据请求提供其他支助。

12. 关于前体的管制问题,麻管局在提交麻委会第三十六届会议的关于《1988年公约》第12条的执行情况的报告⁵中注意到,1990年由七大工业化国家的国家元首或政府首脑以及欧洲共同体委员会主席设立的化学品管制行动工作队将不再保持,后续任务将按照《1988年公约》的规定由麻管局和联合国的主管机构承担。在《1988年公约》为其规定的职责范围内,麻管局已协助各国政府制定管制前体的程序和机制,包括核查交易的合法性等。麻管局打算进一步扩大其目前的工作,并在资源允许的情况下酌情扩大活动范围。

A. 减少需求的重要性

13. 大会第48/12号决议适当地确认了麻管局的基本任务——监测和评价执行国际药物管制条约规定的执行情况——的重要性，麻管局在该决议和各国政府对麻管局坚决反对将受国际管制的药物非医用合法化的立场的积极反应鼓舞下，继续向各国政府和国际机构发出警报。在本报告中，麻管局希望提请各国政府注意，减少需求方案是极为重要的。

14. 以往对供应国与消费国作了区分。现在人们普遍认识到，这种区分已不再有任何意义：消费国成了供应国，供应国成了消费国。“过境国”一词也失去了原来的含义：过境国也迅速成为消费国，并有可能成为供应国。取缔某些“供应国”的非法药物生产和/或减少“消费国”的非法药物需求，毒品问题自然就会得到解决，这种简单化的看法再也站不住脚，其实从来都站不住脚。

15. 但要牢记这一点，如果不大量减少非法药物供应，减少需求的努力就不会取得成功：如果毒品可轻而易举地得到，新的吸毒者就会层出不穷。同时，证据表明，在市场上根除某种毒品并不意味着根除了吸毒问题，不过是转而滥用其他毒品或药物而已。因此，如果不努力减少非法药物需求，旨在减少非法药物供应的行动只会取得暂时的成功。

16. 麻管局满意地注意到，这种观点和这种平衡的办法反映在禁毒署的战略中：协助制定国内法律文书，加强执法服务，支持替代性经济发展，提供旨在改善社会、教育和卫生条件的援助，所有这些内容都包括在禁毒署的方案和项目中。

17. 显然，在国家一级减少供应和减少需求两者是不能分开的。但在国际一级却存在着重大区别。旨在禁止药物非法制造、生产、贩运和转移用途的措施可以“规定”在国际条约中，因为这些措施的统一适用是国际药物管制系统运转的必要条件标准。然而，减少需求的方法不能由法律文件“标准化”。

18. 麻管局请各国政府将减少需求作为本国打击吸毒的首要优先事项之一。麻管局请各国政府密切合作，交换有关本国减少需求方案执行效果(成功和失败)的资料。麻管局极为赞赏禁毒署以及其他联合国实体，如联合国儿童基金会(儿童基金会)、世界卫生组织(卫生组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、各种政府间组织和一些非政府组织所作的努力。麻管局请各国政府与这些组织开展合作并请其协助拟定减少需求方案。

19. 减少需求的重要性最初是国际社会在二十年前认识到的：这种认识体现

在《1971年公约》的规定中，此后不久《1972年议定书》又修订了《1961年公约》。值得注意的是，《1988年公约》本来是一项明确禁止非法贩运的公约，但其中也载有关于减少需求的规定。

20. 国际药物管制条约的规定旨在防止或起码减少药物的非法供应。因此，这些规定构成了任何国家减少供应方案的基石。就各国减少需求的方案来说，情况是不同的：在大多数国家的国内市场上都可找到替代性合法药品，尤其是酒精。对于减少需求方案来说，从滥用受国际管制的药物改为滥用酒精、有机溶液和其他药品，这样的成就是靠不住的。

21. 因此，至关重要的是将减少对所有滥用药物的需求作为此类国家方案的目标。这种看法反映在卫生组织对解决这一问题所采取的办法上：卫生组织的药物滥用问题方案是全面综合的，不仅限于麻醉药品和精神药物。麻管局赞扬卫生组织的药物成瘾问题专家委员会在其最近发表的第二十八次会议报告中再次提请人们注意与使用烟草、酒精和其他药物有关的问题。麻管局欢迎专家委员会将重点放在禁止滥用刺激神经药物的全面综合方法的必要性上。麻管局注意到，这种全面综合方法也体现在教科文组织的预防性教育战略中。

22. 1987年举行的药物滥用和非法贩运问题国际会议、1990年4月9日至11日在伦敦举行的减少药物需求和对付可卡因威胁问题世界部长级高级会议以及大会1990年在通过《全球行动纲领》时都强调了减少需求的根本重要性。麻管局希望强调，大会在第48/12号决议第10段中将减少需求问题列为需请麻委会和经济及社会理事会审议并提出建议的首要议题。

23. 应当在了解实际药物滥用情况的基础上制定减少需求方案和活动。麻管局认为，有可能在不进行耗资巨大的流行病学研究的情况下评价吸毒问题的性质和程度。从执法机构、医生、药剂师以及社会工作者那里收集数据和其他资料，已经使迅速评价吸毒情形（例如，哪些群体通过什么方式使用哪种毒品）、甚至粗略估计吸毒问题的范围成为可能。麻管局希望提请各国政府注意不断监测经常变化的吸毒情形的必要性。

24. 减少需求战略应当认真加以设计，不仅要考虑到有关的个人，而且要考虑到社会、文化和经济环境。为此，各种方案必须适合有关社会的情况。

25. 社区对控制吸毒发挥作用，通常是教育与治疗服务之间的关键环节。这样做的目的是使社区在更大程度上感到对直接影响它们的决策过程有一定的控制能力。尤其是在几乎没有社会控制的情况下，这种方法对减少需求战略和减少

供应战略的成功至关重要。因此，加强社区的团结是最重要的任务之一。

26. 必须认真设计教育方案，以避免产生相反的作用。可支持开展大众传播媒介运动，提高公众对吸毒危险的认识。各种教育方案的主要目标群体应当是校内和校外的青年人。应当鼓励包括预防吸毒内容的提倡健康生活方式的方案。必须牢记，在许多保健和社会服务设施不完善的发展中国家，教育方案实际上是开展减少需求活动的唯一手段。

27. 吸毒者的治疗和康复是减少需求战略中的关键问题。然而，没有任何一种特别的方案对所有吸毒者都能发挥效力，即使是在一个国家范围内也是如此，而且，将某种文化条件下采用的治疗方法移植到另一种文化中并非总能发挥建设性的作用。因此，各种治疗和康复方案必须适合当地的条件和情形。

28. 减少需求方案的成功取决于下述两个因素：各国政府处理这一问题的政治意愿，例如，是否提供必要的财政资源；社区是否愿意给予合作。如果不同时采取“自上而下”和“自下而上”的方法，指望减少需求方案取得成果是不现实的。

29. 麻管局承认“减少损害”方案的某些方面作为第三级预防战略对减少需求的重要性。然而，麻管局认为有义务提请各国政府注意，“减少损害”方案不能取代减少需求方案。

30. 减少需求活动有着许多成功的事例，麻管局希望提请各国政府注意其中的一些事例。在这方面，发展中国家也越来越注意鼓励动员整个社区的战略，以便为吸毒成瘾者的治疗和康复提供支助。这些干预方法看来收到了成效，费用也比较低。麻管局特别注意到卫生组织所报告的关于采用基于社区的方法在印度、缅甸和斯里兰卡进行解毒治疗的令人鼓舞的结果。在缅甸，这种方法还导致与药物有关的犯罪大量减少。

31. 禁毒署也报告了成功的减少需求项目。在巴基斯坦的一个综合性减少需求项目成功地提高了学生和公众对吸毒危险的认识。包括一些非政府组织的干预行动小组对社区服务给予指导，以便进行旨在预防和减少吸毒问题的公共教育、社区组织和治疗服务。在哥伦比亚，波哥大市政当局成功地参与执行了一个防止吸毒的项目。这一项目以减少导致吸毒的危险因素为目标，将重点放在个人、家庭和社区上。在玻利维亚，以一个明确的群体，如以流落街头的儿童为目标，被看作是一个制定保护流落街头的儿童的战略和政策的项目取得良好结果的原因，这一项目将通过教育、培训、咨询和提供替代就业机会来鼓励其他生

活方式。

B. 腐败对药物管制系统的影响

32. 麻管局希望重申其深切关注腐败行为对各国麻醉品管制系统产生的影响。腐败问题是一个任何社会都不能声称自己可以免受其害的问题，不论这个社会处于什么发展水平。政府官员和刑事司法人员中间的腐败行为危及药物管制条约的根本原则和目标，破坏国际药物管制系统的效力。近年来跨国犯罪和有组织犯罪扩大，使这一问题更加复杂。各届联合国预算犯罪和罪犯待遇大会都一再请所有国家打击腐败行为。

33. 麻管局希望提请各国政府注意第八届联合国预算犯罪和罪犯待遇大会通过的第7号决议。⁶ 在题为“政府机关中的贪污腐化”的该决议中，第八届大会建议会员国确立各种行政和法规机制，防止涉及滥用权力的贪污腐化；大会还请会员国审查本国刑法、包括程序法是否作出了适当规定。麻管局注意到，根据第八届大会第7号决议拟提交第九届大会的反贪污腐化实际措施手册⁷以及政府官员国际行为守则草案将为制定药物管制领域中的政府官员和刑事司法人员培训手册以及为会员国的实际援助提供基础。

C. 防止洗钱行为

34. 由于全球范围的贩毒活动每年可带来数额达数十亿美元的收益，而洗钱又为这些收益的合法化提供了便利，因此急需在国际范围内打击洗钱行为。尽管全世界许多国家在制定有助于追踪、缉获和没收贩毒收益的新法规方面做出了种种努力，但还需要做更多的工作。

35. 许多国家都对法律和条例进行了有效的修改，成为《1988年公约》的缔约国，采纳了由七大工业化国家元首或政府首脑以及欧洲共同体委员会主席设立的金融行动特别工作组所通过的关于国际社会加强努力打击洗钱行为的大多数建议或所有建议，遵守了欧洲共同体理事会1991年6月10日关于防止利用金融系统进行洗钱的第91/308/EEC号指令，或通过了美洲国家组织的美洲药物滥用管制委员会（美洲禁毒委员会）1992年通过的关于与非法贩毒有关的洗钱罪行及有关罪行的示范条例。协调打击洗钱行为的国际努力，是为了最终在大多数国家

制定有效的方案，从而确保切实执行法规，进行调查，在金融系统内部采取实际措施，报告跨境货币流动以及可疑的货币交易，并通过利用法律互助条约促进国际合作。

36. 尽管如此，洗钱活动仍在进行，这主要是由于贩毒者采用越来越复杂的技术并不断变换手法来清洗贩毒收益。贩毒者专门挑选那些中央银行控制力差、实行限制性银行保密做法以及对外汇的管制有限的国家和地区。经验表明，即使是在已颁布法律，将洗钱行为定为犯罪行为的管辖区内，除非在适当保障允许的情况下放宽银行、公司和官方的保密规定，否则这种法律可能不会发挥效力。《1988年公约》要求在涉及贩毒、包括与毒品有关的洗钱行为的情形下放宽银行的保密要求。为了限制洗钱的机会并确保一旦发生洗钱可以追踪到令法院满意的文件和金钱，通常需要作出补充规定。

37. 打击清洗贩毒收益活动的斗争才刚刚起步。麻管局欢迎禁毒署关于洗钱行为和金融调查的行动计划，欢迎联合国维也纳办事处预防犯罪和刑事司法处为协助各国政府打击腐败行为而开展的活动。麻管局呼吁国际社会增加对这些活动的支持。

D. 补充意见

38. 如果不普遍减少获得滥用药物的渠道，指望减少需求的努力取得持久的成功是不现实的。任何滥用药物的合法化必然导致获得此种药物的机会增加。这是麻管局坚决反对进行此种试验的理由之一。⁸ 麻管局赞赏各国政府在经济及社会理事会1993年届会以及麻醉药品委员会第三十六届会议上对麻管局在这一问题上的立场给予的全面支持。麻管局满意地注意到，在大会第四十八届会议上所有提到这一问题的人都反对合法化的主张。麻管局希望，意大利政府将补救因1993年6月发布一条取消对药物非医疗用途禁令的法令而在该国出现的情形，这一法令不符合国际药物管制条约的精神。麻管局赞赏葡萄牙和西班牙最近颁布了旨在加强措施、防止药物非医疗用途的法规。

39. 自1992年12月以来，麻管局派出了工作团，审查玻利维亚、保加利亚、哥伦比亚、哥斯达黎加、丹麦、印度、以色列、肯尼亚、缅甸、尼加拉瓜、秘鲁、波兰、南非、乌拉圭和赞比亚等国的药物管制系统的运作情况。禁毒署和麻管局的一个联合技术工作团访问了喀麦隆和埃塞俄比亚。以往，麻管局派出的工

作团对条约的遵守和执行产生了积极作用，麻管局相信，麻管局工作团去年所访问的国家的政府也将采取步骤执行麻管局的建议。

40 . 麻管局对区域一级和分区域一级的合作不断增加表示赞赏。 由于各国政府决心协力进行跨境行动以及禁毒署作出种种努力，在非洲、东南亚、西亚、中美洲以及加勒比达成了一些协定并确定了一些区域项目。 麻管局鼓励各国政府、禁毒署、其他国际实体和区域组织继续在规划和执行各种区域及分区域联合行动方面进行协调。

41 . 麻管局强调，必须在药物管制的各方面加强联合国系统内部、其他国际组织之间和政府间组织之间的合作。 麻管局将继续与联合国各实体以及其他组织如海关合作理事会和国际刑事警察组织（刑警组织）经常进行联系。根据麻管局主席**1993年 9月**与秘书长举行会议期间所进行的讨论，麻管局建议秘书长召开一次所有负责药物方面的问题或对此问题感兴趣的国际组织行政长官高级会议。