

## 一. 社会凝聚力、社会解体与非法药物

1. 非法药物滥用是当今世界面临的巨大挑战之一。这个问题发生在所有国家，不管是最富国还是最穷国，波及所有群体，并日益波及所有年龄段，助长全球犯罪、腐败和恐怖主义，为少数人创造难以想象的财富，为许多人带来无穷无尽的损害，数百万人因此丧失性命，全世界各个社区的可持续性因此而受到威胁。

2. 世界药物问题的范围之大、影响之广，给全球各国的卫生、教育、刑事司法、社会福利、经济体系有时并给政治体系带来了挑战。这个问题势头愈来愈猛，通过利用包括互联网在内的新技术，得以以新的方式扩大影响，并提高盈利能力。

3. 不过，本章的重点并非各个社会药物滥用的一般形势，而是许多国家内不同规模社区——有些规模较大，有些规模较小——的发展情况，在这些社区，药物滥用实际上已成为普遍现象，带来一系列社会问题，反过来又被这些社会问题推波助澜，其中包括暴力、有组织犯罪、腐败、失业、医疗糟糕和教育落后等，这些问题对个人和集体造成的损害呈恶性螺旋式上升之势。这些社区带来巨大的挑战，不仅要满足自身需要，而且以后还可能给它们所属的更广泛社会造成危险。

4. 这些社区面临的种种问题以及吸毒率、犯罪率和社会解体日益严重的趋势令人痛心。不过，其中许多社区已经在采取一些举措，政府和非政府机构通过这些举措，在认真、坚决地增强当地人民的能力，并处理这些地区已经非常普遍的诸多社会问题。

5. 满足这些社区内居民的需要的重要性是毋庸置疑的。千年发展目标为旨在处理这些高度危险和非常脆弱社区的需要提供了政治共识，这些目标包括消除极端贫穷、确保为所有儿童提供普遍的初级教育、促进两性平等、促进全球公共卫生、降低儿童死亡率、改善妇幼保健、与艾滋病毒/艾滋病作斗争、确保环境可持续性和促进有利于发展的全球伙伴关系等。

6. 必须认识到，其中许多边缘社区给其居民的健康和福利带来重大风险，在一定时候还可能给它们所属的更广泛社会带来重大风险。这些社区不能也不应受到忽视，不管是从其自身需要来看，还是从它们可能带来的更广泛挑战来看。

7. 顾名思义，社会不仅仅是大量不相关联的个

人的累积。社区和社会这些概念的关键是将人们联系在一起并给人以身份和目的方面的共识的纽带。当个人和家庭明确认识到与邻居联系在一起，他们有着对未来的共同投资、有着共同的语言、相互尊重并且有深深的信赖感时，才可能有强烈的社区感。

8. 不过，当个人感到对更广泛的社会漠不关心，重要的是他们感到更广泛的社会一点也不关心他们的福利时，就存在着以下实际危险：将人们联系在一起的纽带日渐削弱，给人以社区四分五裂的感觉，并且必将带来广泛的社会问题。社区和社会内部的社会凝聚力如何是这些社会是否健康的晴雨表。在社会四分五裂之时，凝聚力微乎其微，可能会发生多种问题，其中药物滥用和犯罪可能只是最明显的迹象。这些问题可能导致较严重的社会混乱和暴力，正如世界各地一些城市的情况那样，而社会混乱和暴力可能蔓延至更广泛的社会，远远超出这些社区的范围。

### A. 边缘社区的增长及这些社区的药物滥用问题

9. 目前，在世界各国，无论是富国还是穷国，都可以看到这种情况：边缘社区不断增多，其中冲突、暴力、药物滥用、犯罪、恐吓、医疗糟糕、教育落后、就业机会有限或根本没有等现象并存，这些现象给许多居民造成破坏性影响，他们已经见惯不怪了。

10. 药物滥用、贩毒和有组织犯罪已成为这些社区的日常现象。在这些地区，国家和地方政府监管各项活动的的能力日前受到挑战，武装齐全、财大气粗的犯罪团伙掌握了地方治理的权力，并综合利用恐吓和短期报酬等手段影响当地人的生活。在这些社区，药物滥用问题发展势头迅猛。在这些地区长大的青少年往往为从事贩毒和毒品交易者享受的巨额财富和崇高地位等表面现象所吸引。

11. 在巴西、墨西哥、南非、美利坚合众国和大不列颠及北爱尔兰等国，都有广为人知、备受关注的此类社区的例子，但此类问题存在于每一个区域。这些社区有些在农村，有些在地球上最富裕城市的核心，在这里，当地人不再感到是更广泛社会的一部分，社会排斥和社会解体问题十分明显。

12. 其中许多社区正经历着危险的螺旋式下滑，一系列社会问题日渐严重，其中包括药物滥用、暴力、有组织犯罪、贫穷、医疗糟糕、教育水平低下

和大量失业等。在这些社区，个人和家庭有一种深深的无助感，致使他们相信，他们所处的环境永远不会改变，他们永远不会享受到其他社会成员所享受的安全、保障和经济稳定等好处。面对似乎已与更广泛的社会割裂这一现实，有些人无意之中会认为，没有理由不涉足与非法毒品和犯罪有关的生活方式。

13. 这些社区往往被看作“免进区”，即人们不愿前往的地方，因为害怕遇到暴力或恐吓。在此居住者可能形成一种强烈的与社区认同和联系感，这种感觉既是力量的源泉，也是与更广泛社会脱离的根源。同样，在更广泛社会生活的人可能将这些地区的居民视为与自身有着根本的不同，过着某种充满危险和犯罪的生活。

14. 与此同时，在这些社区工作的许多机构（警察、保健部门、社会部门和教育部门）可能会认为，这些地区带来的挑战太过强大，非是他们利用有限的资源可以解决的。例如，就警察而言，当地犯罪团伙可能在这些社区取得很大权力和影响，成功地调查犯罪行为 and 起诉参与者完全超出传统执法机构的能力。有时，犯罪团伙故意袭击警察，杀死大量执法人员，向当地人发出强烈信息：是他们即犯罪组织而非警察说了算。团伙问题的另一个方面是团伙与团伙之间的动态，从而加强了个人对团伙的归属感。

15. 面对执法机构的能力似乎不足以对付社区内有组织犯罪频发这一现实，在这些地区居住者可能会认为他们实际上已沦为被囚禁在自己家中和自己街区的人质。

16. 这些犯罪团伙经常强势地向当地人传达的信息是不要同警察讲话。这种信息往往是通过暴力威胁和实际暴力来传达的。当地人变得不敢对社区内参与毒品经济者说长道短。事实上，即使他们想向警察报案，可能也会担心当地警察内部的腐败分子可能将其报告转给此类犯罪的参与者。反过来，这会导致这样一种情况，即向警察报告情况者很少或者没有，其结果是可能形成整个社区以某种方式成为犯罪生活方式的同谋的现象。

17. 当执法机构确实发起行动打击这些地区的犯罪团伙时，此类行动有时需要象一项军事行动那样进行。事实上，有时，当局认为执法行动只有综合利用警察和军事部分才是安全的，因为这些犯罪团伙装备非常好，以致实际掌管着这些地区。不管这类行动资源多么充分、规划多么细致、执行多么专业，都难免给人以国家的权威遭

受严重威胁的印象。

18. 这些社区内的疏离和解体不仅仅体现在发生毒品交易、药物滥用和与毒品有关的犯罪的程度上。这些特区常见的特点是保健服务糟糕或者不存在、社会服务有限、教育服务资金不足、交通系统落后或不存在、卫生状况恶劣、得到货物、服务和就业的机会有限以及发病率和死亡率高企。

19. 满足这些地区人们的需要无疑难度很大，但失败的后果要严重得多，应当尽一切代价避免。挑战远远超出提供有效和高效的执法，以实现这些地区的社会康复，以便居民能够享受充分参与更广泛社会的好处。此外，还必须认识到任何社会康复工作都将面对来自根深蒂固的团伙的激烈竞争。

## B. 对社会凝聚力的威胁

20. 本节概要介绍目前在一些社区看到的凝聚力遇到的威胁。这类威胁多种多样，但必须认识到，下述社会进程无一应视为不可避免地导致个人陷入药物滥用和犯罪的生活方式之中。个人无论在何时何地参与此种行为，在某种程度上均有其个人选择的成份。这并非是“谴责受害者”，而是要认识到，不管眼前的社会进程和社会压力如何，人类仍然能够行使一定的选择权，可以选择做什么和不做什么。重要的是，正是这种选择提供了即便在非常困难的情况下也能改进和恢复，并使个人找到摆脱当前困境之路的前景。

### 1. 持久的社会不平等

21. 许多社会具有这样的特点，即随着部分社会群体日益富裕，贫富差距越来越大，并变得根深蒂固。此类不平等现象的后果是，一系列医疗和社会福利指标明显不均衡，如产妇和儿童保健、婴儿死亡率、发病率、预期寿命和识字率。

22. 如社会存在此类多样、持久和长期的不平等现象，一些社会群体会认为，已完全没有享受充分参与更广泛社会的好处的前景。面对机会渺茫的未来，这些社区的个人可能越来越脱离更广泛的社会，并开始涉足一系列对个人和社会有害的行为，包括药物滥用和毒品交易。

### 2. 迁徙

23. 当个人和社会群体从一个地区迁徙至另一地区之时，个人和社区面临与背井离乡感有关的多种社

会逆境的风险就会增大。这些可能包括身体和心理健康、福利、就业、教育和家庭生活等方面的挑战。虽然移徙对于移徙者和整个社会而言有许多正面的益处，但也可能造成与周围社区的脱离感和被迫背井离乡者的脆弱感。当移徙的社会群体来自与非法生产毒品和药物滥用有关的地区时，个人即更有可能以某种形式滥用药物，以此对付此种脱离感。

### 3. 政治和经济转型

24. 同样，正在政治和经济转型的社会的社会凝聚力可能大幅降低。如果过去的政治结构和经济活动得不到支持，新形式的经济活动和治理不断出现，一些社会群体可能感到孤立并与更广泛社会相脱离。这种疏远新的治理结构的感觉可能导致个人和社会群体从事对社会和个人有害的各种行为。

### 4. 新出现的无节制文化

25. 不仅贫穷和社会排斥，而且新出现的无节制文化，都会损害社会凝聚力。例如，某些生活水平较高者可能会认为自己不再需要按照更广泛社会的规范和观念生活，可能形成自我毁灭的行为方式。对于其中一些个人而言，滥用某些药物（如粉状可卡因）可能象征着成功和地位。一些名人和在艺术、音乐和娱乐界工作的其他人滥用药物，可能被视为其创新性才能和地位的表现。结果就形成了接受一些个人和社会群体非法使用药物的文化，从而助长更广泛社会将某些形式的药物滥用正常化，反过来又导致对社会凝聚力造成损害。

### 5. 个人主义和消费主义膨胀

26. 一些社会重视满足个人需要胜于满足更广泛社会的需要的趋势日益严重。越来越重视个人愿望并越来越注重消费主义，削弱了某些社会的社会凝聚力，并导致对个人和社会有害的一些行为方式如药物滥用增长。

### 6. 传统价值观转变

27. 在文化、政治、经济和宗教变革导致传统价值观发生转变，并随后形成一些新的价值观之时，社会的社会凝聚力可能受到严重损害。这种

情况可能导致一些社会群体感到被排斥或与新出现的价值观脱节，往往倾向于追求个人利益，而不顾对更广泛社会的影响。

### 7. 冲突和冲突后社会

28. 社会处于冲突或冲突后状态时，往往有明显迹象表明社会凝聚力出现崩溃。在此情况下，以前密切而互相帮助的社会纽带可能绷紧和削弱，使大量人对于在多大程度上属于一个共同的社会感到不确定。从冲突中恢复的社会可能遇到治理真空，在此阶段，社会服务可能缺乏，司法和执法也可能不明确。这可能进一步削弱本已脆弱的社会凝聚力。

### 8. 迅速城市化

29. 有些社会正在迅速地城市化，其中包括人们从农村环境进入城市环境，许多较传统形式的社会凝聚力可能会削弱和消亡。这可能包括家庭联系和家庭亲近感骤然下降，也可能包括城市地区成为容忍更多个人行为以及社会和个人错误的文化空间，因为在这些地区人们有强烈的谁也不认识谁的感觉。

### 9. 不再尊重法律

30. 如果当地人感到法律制度不公平、腐败或无效，预计他们可能丧失对法律及法律执行机构的信任。此时，就存在这样的实际危险，即人们彻底放弃国家或地方政府能够做什么事情来改善他们的状况的预期。人们可能带着怀疑和不信任看待政治家和公共官员，越来越认为其动机是希望改善自身的状况而非当地人的状况。这种局势将导致犯罪团伙将自己打扮成当地唯一可持续的权威力量。

### 10. 地方毒品经济

31. 在这些社区内，非法毒品贸易非常活跃，可能确实取代了合法经济，不仅有非法毒品贸易本身扩散的危险，而且有形成一种药物滥用文化的危险。有些情况下，这种文化可以自行维持，因为它使在这些地区居住的人有一种独特的身份认同，与此同时使他们进一步脱离更广泛的社会。

32. 以上是全世界各国和各区域“热点社区”面临的诸多问题。这些问题是在世界各地同样明显存在的毒品和犯罪问题的极端表现。上述多种问题往往并存，足以决定居住在这些社区的人们生活。

### C. 应对问题

33. 目前，全球各国的政府、社区机构和自愿群体在实施各种举措，以对付这类边缘社区造成的诸多问题。例如，维持社区治安、加强社会服务、提供娱乐机会以及城市复兴，这些举措可能有益于提高正经历社会解体社区的社会凝聚力。

34. 例如，巴西政府利用军警人员联合开展一系列高调突然袭击行动，逮捕团伙头目，建立法制，寻求从武装犯罪团伙手中夺回对棚户区的控制权。在有些地区，在采取这些执法办法的同时还致力于维护社区治安，“和平警察”部队努力与当地居民建立联系，有时为他们上课，或者以更接近社会工作的方式为青少年团体提供支持。通过这些综合努力，正在尽力消除有组织犯罪团伙的权力基础，并通过增强这些地区居住者的安全保障来加强警察与居民之间的信任感。

35. 南非开普福拉兹地区长期以来吸毒率居高不下，暴力频繁，医疗糟糕，就业率低，国家和国际机构实施了一些举措，以通过城市升级减少街头暴力。这些举措往往针对犯罪率较高的地区，涉及提升和发展当地交通系统，开发被忽视的城市空间，改进照明和实行更密切的监测，以加强当地居民的安全。在其中一些社区，沿主要人行道建立了称作“活动箱子”的小型社区中心。这些中心一天 24 小时由当地居民值守，用来降低当地人遭受暴力的风险。

36. 哥伦比亚和萨尔瓦多开展了类似的城市升级计划，这些计划往往由各种国家和国际组织供资，目的是改善药物滥用和犯罪率居高不下的边缘社区的环境。

37. 在美国，最初在芝加哥开展了城市安全方案，随后该方案推广到其他城市，其目的是减少边缘社区的街头暴力。在巴尔的摩，利用该方案促进多种当地社区团体、宗教界以及自愿机构和法定机构参与，以期支持当地社区努力解决该市犯罪率和吸毒率居高不下的地区普遍存在的各种问题。在发生涉及枪支事件的地区开展宣传工作，目的是鼓励青少年探讨以别的方式解决争端并避免涉及枪支的暴力。

38. 在面临涉及使用枪支的毒品相关犯罪的美国其他城市，当地警察开展一些计划，居民向警察交出任何武器即可得到经济奖赏。虽然最有可能参与街头暴力者大概不会交出武器，但这些计划给人一种感觉，即由于流通的武器减少了，当地

人的总体安全得到了增强。

39. 虽然互联网等技术被贩毒者和团伙广泛使用，但也可将其广泛用于增强社区的能力，以便开展行动打击与毒品有关的犯罪和有组织犯罪。例如，在印度，“我曾行贿”网站使遭官员索贿的个人能够举报案件，以便利行政程序。虽然这类计划可以有效增强社区的能力，但存在着犯罪分子也可能用来威胁和恐吓其他人的风险。

40. 在苏格兰，在认为药物滥用和犯罪对特定地区有特殊影响的地方，当地警察和地方议会制定了一项儿童安全举措，即晚上 9 点以后还在街道上、无人监护的 16 岁以下儿童，当地警察有权接上他们，送还父母。联合王国的利物浦和其他一些城市也开展了类似项目，即在晚上将易受伤害的青少年带离街道，以作为处理涉及团伙成员和街道犯罪的问题的方式。

41. 在伯明翰、利物浦和曼彻斯特等英国城市，警察部队与其巴西同事一样，也寻求处理涉及枪支事件的问题，他们将对这个问题的执法对策与维持社区治安举措相结合，后者旨在与社区成员之间建立信任、相互支持。例如，警察针对已知团伙成员的兄弟姐妹密集开展工作，后者成为团伙成员的风险特别大。

42. 在法国，专门为贫困地区建立了一种新的司法机制。在处境不利地区的核心，建立了 *Maisons de justice et du droit*（司法与法律中心），以处理中小型违法案件。这些中心实际上作为法院的分支机构行事，实质上通过调解来开展工作。中心由一名治安法官管理，由民间社会成员提供支持，还接待受害人并组织法律咨询。目前有 107 个中心，每年接待逾 500,000 人。

43. 其他计划涉及与已知有可能成为团伙成员的青少年的父母合作，目的是支持父母自己为限制子女暴露于街头犯罪所作的努力，并使父母能够更好地认识到其子女加入团伙的早期迹象。还注意确保这些社区的青少年有机会选择别的方式，不与团伙成员一道消磨时间。这些计划已促使提供免费或得到补贴的休闲活动设施，建立俱乐部，为青少年组织活动，以便共同努力建立不加入团伙的替代方式，其附加好处是促进提高了社区青少年之间的社会凝聚力。

44. 在西班牙的加泰罗尼亚地区，尝试对加入团伙和团伙暴力采取一种特别的办法，省级政府承诺吸收某些团伙进入地方治理过程。例如，尝试将一个特殊团伙重组为文化协会，以促进青少年利益，并

便利拉丁美洲移民同化。通过合法化过程，该团伙得以享受到一系列公共利益，使之能够在活动地区提供一系列教育和培训项目。作为合法化过程的一部分，团伙成员承担的义务是他们必须不再参与犯罪和暴力活动。

45. 在伊朗伊斯兰共和国，曾作出果断努力，加强向学校、监狱和工作场所发放预防药物滥用材料，以此降低药物滥用和艾滋病毒对社会的影响。在上述每个部门工作的非政府组织寻求增进当地对危险因素和降低危险的认识，并促进广泛的休闲和体育活动，以努力减少参与药物滥用和毒品相关活动的青少年人数。

46. 除明确注重处理边缘社区毒品和犯罪问题的各种举措之外，还认识到这些边缘社区实际所处和从社会角度所处的位置的许多方面实际上加重了居民的社会孤立和脱离感，并使得解决这些问题的任务更加困难。例如，一些边缘社区交通系统极其糟糕甚至不存在，妨碍了支助服务的提供，同时加重了孤立和脆弱感。为了处理这类问题，巴西政府和其他国家的政府承诺改善交通系统，以此催化其他形式的发展和支助。有些地区首次承诺建立有效的土地登记和土地使用控制制度，以期扭转社会解体的趋势。在有些国家，例如科特迪瓦、加纳、马拉维、秘鲁和南非，制定了改进土地登记的举措，以使当地居民能够基于土地所有权得到发展贷款，从而为这些边缘社区的发展提供推动力和手段。

47. 上述各种举措有很大不同，其共同之处是都重视让当地人参与干预过程的每个阶段。

48. 国际麻醉品管制局强调，必须在政府和当地组织开展有效行动的常规能力变得不够之前应对正经历社会解体的社区的需要。必须认识并处理社区内社会凝聚力骤然下降的早期迹象。这些迹象可能包括人口统计变化、土地使用模式变化、移徙后或冲突后局势中社会动态变化、教育水平低下、卫生服务供应不足、零售供应有限、交通系统糟糕以及暴力日渐增多。

49. 这些社区的问题可能蔓延，远远超出社区本身的范围；如长时间不加处理，这些问题确实有可能如此发展。届时，这些边缘社区可能产生强大的根本性影响，威胁社会组织结构本身。绝不能允许此种威胁得以形成。

## D. 建议

50. 处理社会解体及其相关毒品问题这一恶性循环，需要采取涉及各级利益相关者的多学科办法，其中包括公民、家庭、民间社会、各级政府和私营部门。在这方面，麻管局提出如下建议：

(a) 各国政府必须确保提供预防药物滥用服务，特别是在正经历社会解体的社区。应促使所有利益相关者——学校、社区团体、父母及国家机构和自愿机构——参与旨在实现这项目标的干预措施的设计和实施。这些干预措施应当专门针对特定社区而制定，其关键信息应是药物滥用并非该社区内成长过程中一个不可避免的特征。干预措施应结合其他活动进行，这些活动向人们特别是青少年提供正面的自身价值和成就感，并提供拒绝参与毒品相关活动所需要的生活技能；

(b) 在经历社会解体的社区，如果人们感到没有其他机会可以利用，就可能陷入非法毒品活动。因此，各国政府应当确保青少年和家庭能够拥有与其他地区类似的教育、就业和休闲机会；

(c) 在经济贫穷的社区，与参与非法毒品活动有关的经济上成功的现象可能吸引青少年涉足药物滥用，从而使他们进一步脱离更广泛的社会。因此，各国政府在处理边缘社区毒品问题的战略中，应当处理与非法毒品市场有关的经济上成功的明显现象，努力针对青少年宣传其他行为榜样。这一点在团伙头目以前是青少年仅有的行为榜样的地区尤其重要；

(d) 在经历社会解体和存在与药物滥用有关问题的社区，应当尽可能实施综合性社区恢复方案。作为第一步，各国政府应在必要时支持在公民、家庭和民间社会参与下建立有效的地方治理系统，以增强社区的能力，并促进有抱负的文化而非边缘化文化。必要时各国政府应在一些社区投资于提供有效和平等的交通、医疗、教育和社会支持系统，以及就业机会，并提供适当的零售设施。应作为投资机会而非慈善捐助鼓励私营部门参与；

(e) 在制订计划过程和发展过程中，各国政府应努力确保这些边缘社区有能力、有办法发展成为与更广泛社会相联系而非相脱离的兴旺昌盛的社区。还应当利用互联网和移动通信技术的潜力为这种联系提供便利；

(f) 各国政府应考虑实施维持社区治安举措，以增强与当地人民的信任和相互尊重关系，与此同时加强安全保障，以便执法机构不被视为对当地人民的威胁，而被视为保护他们并增进其福利的宝贵财富。社区警察积极参与休闲、体育和文化活动，可以促进居民和执法机构建立信任，并促进尊重法治；

(g) 政府机构应当确保可以便利地获得高质量的戒毒和康复服务，以便患有药物滥用症者可以在有最少迟延的情况下得到有效治疗。治疗的基础应是使人们能够摆脱药物，而非仅仅寻求降低与持续药物滥用有关的某种伤害；

(h) 执法机构在处理边缘社区的社会解体 and 药物滥用问题时必须认识到社会凝聚力的重要性。各国政府应当确保旨在从活跃在这些社区的犯罪团伙手中夺回控制权的执法方案辅之以上文所建议的措施，包括维持社会治安、预防和治疗以及提供服务和基础设施。这些努力应当持之以

恒，以便加强居民的安全保障感，并对显而易见的犯罪团伙势力发起挑战；

(i) 应当促进涉及所有利益相关者的发展、增强能力和主人翁文化，而非通过形成一种依赖文化使受影响社区进一步边缘化。小额金融类供资计划可以使边缘社区的个人和群体在促进自身的发展和独立方面发挥积极作用。土地登记举措可进一步推动基层的各项举措。恢复过程可能需要政府来启动，以便就社区内可以取得的成就树立榜样。尽管如此，促使社区成员参与恢复过程并培养他们的主人翁精神，其必要性再怎么强调也不过份；

(j) 麻管局强调，在通过投资于社会凝聚力、服务和基础设施而使这些边缘社区得到恢复方面，国际合作非常重要，有利于建设能力、提供技术援助并分享最佳做法，目的是促进建设有凝聚力、安全 and 无毒品的社区。