



第七十届会议

议程项目 107 和 124

国际药物管制

联合国与各国议会和各国议会联盟的互动

2016 年议会听证会总结报告

大会主席的说明

本文件载有 2016 年 2 月 8 日至 9 日在纽约举行的 2016 年议会听证会的总结报告，现根据大会第 [65/123](#) 号决议分发。



世界毒品问题：进行评估并加强全球应对

在联合国总部举行的议会听证会：总结报告

开幕会议

1. 听证会旨在为 2016 年 4 月 19 日至 21 日举行的大会特别会议提供投入，特别会议将审查 2009 年《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》的执行情况，以及根据三项全面药物管制公约所作承诺的履行情况。听证会审查了多国议员和其他利益攸关方对当前药物管制制度各个方面发表的评估意见。

2. 会议为期两天，联大主席莫恩斯·吕克托夫特阁下和各国议会联盟(议会联盟)主席萨博·乔杜里阁下在开幕会议上致辞。吕克托夫特先生强调指出，议员可以通过以下三个主要方面对会议的辩论做出贡献：第一，表达选民的意见和关切，把各种声音带到会上；第二，担负起立法责任起草并通过相关的法律框架；第三，发挥议会问责的作用，监督国际承诺的履行情况，根据需要呼吁采取行动并提出解决办法。

3. 乔杜里先生说，在采取适当行动应对毒品问题上显然存在巨大的政治分歧。他表示，近年来对所谓缉毒战争的效力进行了辩论，辩论的力度不断加大，显示部分人士从实际情况出发看待问题的方式发生了重大变化。他指出，人们对咖啡因、酒精、尼古丁和毒品都会上瘾，并邀请会议代表以不作判断、热情和开放的心态参加会议。他强调，应该从公共卫生分角度来看待药物滥用和毒瘾问题，每年有数十万人死于毒品，但也应看到每年有 800 万人死于烟草和酒精。他并强调，药物管制政策应该更好地区分毒品与毒品的生产、运输和消费。

4. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)执行主任尤里·费多托夫先生表示，应对世界毒品问题是建设健康和包容性社会的基础，也是实现 2030 年可持续发展议程总体努力的一部分。他重申，本次特别会议的筹备阶段就是一个全面分析的进程，使国际社会注意到了以下现有和新出现的挑战：海洛因贩运作为有组织犯罪与恐怖主义的连接点；非洲毒品消费上升；暴力对中部非洲稳定与发展的不利影响。他指出，以替代性发展使农民摆脱非法种植并建立可行生计的问题没有得到切实解决。

5. 费多托夫先生说，三项药物公约都确认必须把受管制药物控制在医疗范围内，但是在世界许多地区供应问题仍未解决，人们的病痛无法得到缓解和适当照护。预防努力和吸毒者服务依然没有到位，全球仅有六分之一的吸毒者得到治疗。大会特别会议之前进行的讨论强调，各方在应对上述挑战方面负有共同责任，应根据国际药物管制公约制定平衡、全面的政策，包括审查对与毒品有关的轻罪采取

判罪以外的其他办法，以缓解监狱的过度拥挤，防止罪犯和极端分子招募脆弱者。他着重指出，这种办法还包括采取有力的应对措施，捣毁有组织犯罪网络，促进替代生计，增加得到基本的受管制药物的机会，同时防止这种药物的流失和滥用。毒品和犯罪问题办公室正在通过外地办事处和方案网络并根据其涵盖司法、法治和卫生的任务授权，协助会员国在实地开展平衡的药物管制工作。

6. 开幕会议上的所有发言可登录议会联盟网站查阅：<http://ipu.org/Splz-e/ungal6.htm>.

主旨发言

7. 大会特别会议理事会主席哈立德·沙马大使阁下在发言中回顾，1912年《鸦片公约》奠定了当前药物管制制度的基础。《公约》首次确认，必须对药物滥用者和依赖者进行保护，并确保为医疗和科学目的供应药物。公约确认这一问题具有跨国性质，并提出了分担责任的原则。

8. 从1912年《公约》开始，药物管制经历了以下几个阶段：1961年《麻醉品单一公约》(经1972年议定书修正)、1971年《精神药物公约》和1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》。2009年《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》指出，贩运和滥用对千百万人民的健康、尊严、希望和生活构成了严重威胁。国际社会将于2016年4月召开会议，审查《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》的执行情况，会员国将对世界毒品问题继续对人类的公共卫生、安全和福祉、会员国的国家安全和主权以及政治稳定和可持续发展构成的严重威胁表达严重关切，并将商定执行建议。

9. 沙马大使表示，上述重大挑战依然存在，新的挑战也正在出现。显然，需要改进预防战略和干预手段。他认为，同样明显的是治疗、康复和重新融入社会仍将是一个巨大挑战，卫生预算不断削减，世界部分地区不断爆发多种卫生挑战和疾病，需要在治疗、康复，包括艾滋病毒预防和治疗方面进行能力建设。与贩毒有关的犯罪活动的演变形成的挑战，往往需要各国开展国际合作进行应对，包括洗钱、腐败、贩运武器或拐卖人口、日益加强的贩毒与恐怖主义的联系、以及如何确保改善受管制药物的供应以缓解患者的病痛和苦难，同时防止药物外流的整个问题。药物也在发生变化，出现了新的合成特制致幻药、新的精神药物，也出现了滥用药品和安非他明类兴奋剂的问题。非法种植毒品的挑战仍然存在，尽管通过各种努力试图以替代发展计划加以应对。需要加大努力，进一步改进替代发展计划，并使之与更广泛的可持续发展目标挂钩。

10. 沙马大使表示，简而言之我们已经建立起一个强大并不断发展的国际药物管制制度，我们应在基本原则、分担责任的基础上采取平衡、综合的做法，持续并坚定地执行这一制度。

讨论情况

11. 为期两天的会议对以下三大专题进行了审查：

- 世界毒品问题回顾药物管制的演变
- 毒品问题的全球应对是否能够提高应对效力？
- 从可持续发展和人权角度看待毒品预防和治疗需要采取何种行动？

12. 在三次会议上，受邀小组成员(见附件)就上述专题发表了看法，并回答了主持人 **Julia Taylor Kennedy** 提出的相关问题。讨论随后对全体代表开放，他们除提问外还提出了与本国有关的问题，小组成员每隔两三个发言者回答一次问题。

13. 许多代表阐述了本国政府为解决毒品问题而采取的具体措施，包括药物管制委员会、国家缉毒行动计划、与邻国的合作及情报分享、从事毒品交易腐败警察、军人和官员的抓捕行动、防止毒瘾并提供治疗、优先开展重新融入社会活动、制定政策在毒品种植地区种植替代作物、邀请反洗钱机构和海关等政府其他相关部门进行参与。

14. 代表们在讨论中提出了两种不同的意见。大家对大部分国家建立的药物控制制度的内容看法一致，即集中消除非法毒品并对毒品的生产者、贩运者、特别是消费者进行惩处。但在另一方面，代表们对有关制度效力的评估提出质疑。考虑到各国情况不同和国情差异，代表们提出了两种广泛的意见：(a) 目前的药物管制制度是成功的，达到了目的，不应加以重大改变而应继续执行，或许应该得到加强；(b) 目前的药物控制制度是失败的，未能大幅减少毒品使用，产生了意外后果并造成了巨大的社会苦难。

死刑

上述两种意见的辩论在贩毒者被判死刑的问题上最为激烈。对于死刑问题，代表们抱持两种截然不同的观点：一种是某些罪行可以判处死刑；另一种是无论何种罪行，都不应判处死刑。

一个代表问：“如果我们准备接受贩毒造成如此之多的死亡，我们的子女和亲属吸食过量的毒品，我们的亲人遭遇贩毒暴力，我们的父母因拥有毒品的轻罪而死于监狱，那么为什么我们不能准备支持将这种苦难的造成者处以死刑？”另一名代表则认为，死刑无正义可言，死刑使死者消亡，但没有起到威慑作用。

15. 因此，提出的一个根本问题是，药物控制公约是否具有灵活性，可以包容就现行政策的目标和效力提出的截然相反的观点。但是，双方的支持者认为这是一个虚

假的两难处境，应该在保持禁止现状与截然相反的合法化之间做出选择。有代表提出了第三种办法，即对精神药物的使用逐步进行监管，并强调公共卫生和人权。

16. 代表们指出，毒品专题是一个难题，因为参加讨论的人们出发点迥然不同，期待大相径庭。一名代表指出，辩论造成的困惑对贩毒者十分有益。

17. 几位代表认为，各国应能自由诠释药物管制公约，并在此基础上起草本国的相关法律。但是，相反的观点认为，正是因为缺乏共识才造成了问题，因为一些国家(在国家或国家以下一级)已对某种毒品的拥有实现了非刑罪化。

18. 在上述(a)和(b)两种宽泛的观点中，小组成员和与会代表发表了以下看法：

“药物管制有效”观点

19. 许多代表提及，药物管制公约是联合国所有条约和公约中批准率最高的。2016年4月大会特别会议无需对公约本身进行审查。相反，应重点讨论加强围绕现有框架形成的共识，巩固和发展已经取得的成就，同时考虑到实际的新趋势和新情况，并考虑到每个会员国的具体情况和挑战。经验表明，三项公约虽然时日已久，仍然具有重大的相关性，是打击各种形式的毒品威胁的坚实基础。我们需要的就是加大执行公约的力度。

20. 如上所述，药物管制公约的签署国和批准国都作出了某种承诺，他们承诺把国际麻醉品管制局(麻管局)表中所列药物的生产定为犯罪。在这个问题上没有回旋的余地。但是，公约并没有迫使各国对毒品犯罪判处刑期。1988年《公约》的规定，各国必须对拥有毒品并进行消费实施惩罚，但不一定判处刑期，也的确规定各国可以用照护措施来代替或加强这种刑事处罚。

21. 一些国家认为，即使是在药物管制制度严格规定的范围内，仍有灵活和酌处的空间，比如鼓励法官将初犯处以治疗、教育和康复而不是监禁。有关宪法原则的规定也提供了灵活性。如果一国认为公约的规定有违本国宪法，可以选择不适用具体条文。此外，公约规定可以对某些毒品的合法化或刑罪化进行一些具体的尝试，但对毒品的使用时间和数量提出了上限。

22. 维护法治极为重要。如何调整法律框架由各国自行决定，但是对整个法律框架不做调整，则将产生重大问题。如代表们指出，二战结束后，在广告和消费主义的推动下，并在创新的青年概念的推动下，毒品问题迅速蔓延。青年对认同问题感到困惑，需要得到群体的认同，部分青年受到同伴压力而吸食毒品。目前，全世界有3.5%的人服用毒品，2.5%的服用大麻。这一数字应与饮酒和抽烟人数进行比较，酒烟的消费量要高出很多。世界没有打赢烟酒战，绝不应该再有意打输药物管制战。

23. 毒品问题给世界各地造成了不同程度的影响。虽然东亚的毒品生产和贩运情况与拉美相同，但是东亚涉及的暴力要少得多。一些拉美国家正在大力推行“改革”，认为制度已经失败(一些西欧国家也持有这种看法)，而在东亚和中东却不存在这种

失败的感觉，仍在着力打击毒品。这些地区历史上认为服用毒品与殖民主义相关，吸毒成瘾但基本不涉及暴力。亚洲基本采取重刑做法，认为无需进行“改革”。

非刑罪化的问题

一位代表报告，他的国家过去基本没有毒品问题，直到 1980 年代才因为贩运而出现毒品问题，政府决定对贩毒者实施死刑。但是，此举引起公愤，法律被迫废止。此后，人们对毒品的认识不断提高，开始从事贩毒和种植大麻活动。结果导致犯罪增加，并在最近造成恐怖主义犯罪增加。“博科哈拉姆”实施自杀爆炸和大屠杀的恐怖罪行，原因正是信徒因为毒品丧失了理智。有人呼吁大麻合法化，但是经验表明这并不是解决问题的办法。代表们认为，合法化只会使毒品供应增加，而人们会认为不犯法而去尝试大麻，会产生更多的问题。鉴于这种特殊情况，合法化可能在其他国家发挥作用，但是他并不认为会在他的国家起到作用，因为他的答案非常清楚——拥有和使用毒品必须得到严惩。

24. 尽管如此，这种观点认为非法药物合法化将会产生反作用。各国绝不应采取权宜之计，即使非法活动难以控制。毒品问题还与其他有组织犯罪活动有着内在的联系，如洗钱、武器走私、拐卖人口、资助恐怖主义等。合法化还将导致家庭内部发生冲突，青年将违反不吸食毒品的父母的意愿，声称自己有吸食毒品的合法权利，而这项权利正是父母选举产生的政府所给予的。因此，家长放松思想、鼓励采取放宽毒品政策的做法具有破坏作用。一个代表引述教皇方济各的话说，“毒瘾是一种邪恶，不能对其谦让妥协。”一些代表还指出，政府采取“限制性”政策导致毒品服用减少，给社会带来了利益。

25. 决心严格实施公约规定的受影响发展中国家，必须展现必要的政治意愿，培训人员，制定有效的国家政策。但是，许多国家面临设备和法证实验室不足、预算拮据等严重困难，因此必须与毒品和犯罪问题办公室及发达国家加强合作。国际技术援助对于加强各国的打击毒品立法极为有效。

对滥用灵活性的担心

一位非洲代表表示，他的国家有严格的法律和机构，但还是成为了硬性毒品过境国，毒品供应受危险的大卡特尔控制，远近地区的腐败行为十分猖獗。大量毒品不时被销毁，但是有钱人总是能够买到需要的毒品。对穷人而言，出现了一种在偏僻农村地区用酒精制作的新毒品。政府最近采取严厉措施，捣毁了这种酒精毒品的生产设施。

他认为，应该继续对毒品问题采取高压手段。试图注入一些灵活性，或把大麻或类似植物中可能发现的医学利益加以区别对待，这在非洲、在他的国家都是行不通的。毒品一定会被滥用。

26. 有一个国家 2013 年以来大大加紧了情报和缉毒活动，导致拥有毒品而被逮捕的人数大幅增加，而毒品犯罪却下降了 32%。近年来，更多的种植地点被发现和摧毁，更多的毒品遭到堵截，对非法贩毒网络的了解进一步加深。对该国而言，艰难的“缉毒战”已经打赢。此外，其他国家对毒品问题采取了综合、平衡的做法，包括强调促进在本国取得成功的替代发展和生计。

27. 有代表表示，现有的药物管制制度对毒品实际受益者的关注不够，对此一名代表指出，她国家的财政部门正在对非正常购买昂贵房地产和珠宝等物品情况进行监测，迫使购买者说明资金来源。根据这项政策扣押的物品，将用来支付毒品造成的巨额公共卫生费用。

28. 一名代表表示，他的国家及其他一些国家完全是毒品问题的受害者。他们不生产毒品，也没有“本土的”毒品问题，但是却受到了非法贩运的影响。在他的国家，毒品消费最近大幅增加，对整个社会，特别是知识青年造成了污染。希望议会联盟和联合国安排一次特别会议，讨论保护这一受害群体的问题。1988 年公约第 10 条规定，所有签署国应协助和支持过境国，特别是发展中国家，并针对特别脆弱情况采取直接措施。这种国家如果是公约签署国，可向国际社会提出援助要求，也可在区域一级采取措施，把具体情况作为分担责任。

宽松政策可能存在的缺陷

一名欧洲国家的代表指出，该国在 1960 和 1970 年代对麻醉品的法律规定进行了一些试验，结果令人失望，因此决定全面禁止个人拥有麻醉品。该国认为，要减少麻醉品的社会供应，必须减少麻醉品造成的卫生和社会危害，并认为这种做法应在全世界加以推广。在采取这项压制性毒品政策后，该国尝试大麻的 16 至 24 岁的青年人比欧洲联盟其他国家的平均数减少了一半。

29. 一些代表指出，毒品贸易已经从人的安全问题演变成对机构威胁的问题，从社会边缘发展到了权力中心。他们强调，社会不能放松警惕，不能对毒品采取更加灵活的态度。

“需要改变做法”观点

30. 这一小组提出的问题有：现有的药物管制制度给我们带来了什么？巨大的执法投资是否真正发挥了效力？这种效力是否以预防和治疗为代价？大约 83% 的毒品犯罪是少量拥有而非贩运，因贩运入狱的又是轻犯。由于对非暴力毒品犯罪实施强制性判决，毒品轻犯获判的刑期要长于杀人犯或强奸犯。在逮捕的毒品罪犯中，女性的比例特别高。妇女在毒品贸易中的作用很小，常常扮演“骡子”的角色，容易成为执法的目标。大批毒品服用者入狱造成监狱过度拥挤，并产生了安保、卫生与疾病和暴力问题。

31. 正如一些代表指出，毒品控制公约非常充分、只需加大执行力度的观点是无效共识的例子，说明人们执行政策多年不见成效但期待这次会产生不同的结果。许多代表认为，综合看来公约向前迈出了巨大一步，特别是各国接受了分担责任。毫无疑问，毒品生产、贸易和消费的上升以及毒品犯罪和暴力的增加，把各国带入了目前的辩论，并对国际体系进行审查、改革和更新。代表们指出，在信息获取方面存在缺陷，需要全面分析情况，以协商一致而不是自上而下的方式达成适当的政治协议。

32. 许多代表强调，不应把毒品问题视作犯罪和安全问题，而应视作公共卫生问题。在大多数情况下，毒品可以造成破坏性的公共卫生后果——麻醉品本身的吸食注射对卫生造成了直接影响，吸食过量会增加吸食者的发病率和死亡率，共用针筒会在注射者中间造成艾滋病毒和肝炎等传染病的蔓延。利用卫生模式采取步骤的情况并不多见，比如在一个南美国家，毒瘾被视为疾病，可以进行治疗。

33. 这里的主要问题是，在销毁毒品作物以及不论严重程度把所有毒品罪犯都投入监狱的药物管制政策下，提供的治疗不够充足，为监狱关押的毒瘾者提供的治疗尤其不足。但是，即使是在人们认为需要采取新办法的国家，也往往缺乏资源提供足够的治疗，常见的原因是过去的“缉毒战”造成了预算资金不足。对于支持“药物管制正在发挥效力”观点的代表而言，执法与治疗辩论的结果在于执法是更加务实和有效的对策。对于站在“需要改变做法”一边的代表而言，执法与治疗之间的选择是道德问题，他们认为传统的强硬做法一事无成，而公共卫生做法将会取得成效，但是执行这一选择又受到了财政资源的制约。

34. 代表们还表示，毒品问题是社会深层疾病的表象，它不是一个孤立的安全问题，而是有很多其他的结构层面，需要同时加以解决。体制的软弱和社会的脆弱性，给有组织犯罪从事毒品、武器和人口贩卖、洗钱和滋生腐败提供了机会。所有这些问题的解决，需要采取综合、系统的做法。

35. 即将举行的大会特别会议，应该就实验的限制和界限展开辩论。实验是有益的，能够在短时间内对各种结果进行审查。人们奢谈在证据的基础上制定政策，但实际上药物政策的证据基础十分有限，几十年来基本就是一种做法，而这种做法在全世界的部分地区取得了有限的成果，而在其他部分地区则一事无成。同样十分重要的是，尝试揭开围绕这一专题的神话。一个代表表示，长期以来他的国家一直处在生产国的神话之中，但是细加观察该国实际上是消费国，并造成了严重的国内问题。

36. 至少，开始实验的基础已经存在——已经掌握了没有发挥作用的知识。把毒品服用者投入监狱没有减少毒品的使用，并在公共卫生、人权、服用者的发病率和死亡率、社会动乱和犯罪率升高方面产生了严重的不利影响。没有证据证明死刑会减少贩毒。并且，十分明显过早采取销毁措施，试图像一些冲突后国家一样在合法生产开始产生收入和就业之前一举铲除非法经济，将从根本上破坏国家的

稳定。实验的一个重要领域是，在目前消极结果不再继续的情况下，如何消除麻醉品和毒品资助的反叛活动。

37. 代表们强调，各国的卫生体系各不相同，监测安排和对毒品问题各个方面的认识也存在差异。因此，每个国家政策的具体设计也不尽相同。比如，一些欧洲国家和先驱国家提供治疗减少伤害的做法，将无法在西部非洲进行复制。

38. 一些代表表示，需要进行缉毒实验，以确定如何使缉毒取得成效。拉美的暴力无法容忍。这是基本人权和公共安全体系坏死的迹象。执法的作用十分关键，能够确保市场，包括毒品市场与严重的暴力和腐败脱钩，而实际缉毒政策的制定将在很大程度上取决于地方文化和体制。但是，难以提出“任何政策都有成效”的观点，因为这有悖于公约的精神。

39. 1970年代后期，药物管制制度发生重大转变，从监管药用受管制药物的供应和使用以及防止药物滥用，转变为定罪和执法的主要手段，其主要结果之一就是成瘾者和偶尔使用但未成瘾者都被判处长期监禁。这种做法对社会和经济产生了破坏性的后果，造成家庭破裂，并对公共卫生产生了非常不利的影​​响。这种更为严厉的政策从根本上失败的感觉，是现阶段推动改革的关键问题之一。要求变革的呼吁不仅来自一些具有改革头脑的国家，如一些拉美国家，甚至在作为当前药物管制制度原动机的北美，也在竭力从非暴力毒品犯罪刑罪化上后退，以减轻监狱系统的负担，取得更好的公共卫生成果。

40. 这一观点的支持者同时呼吁，在减少损害和尊重人权的基础上制定政策，并考虑到各种现实，包括新合成药品的出现，大麻使用增加效力提高；处方药品非法市场扩大，特别是在北美，前提贸易增加；海洛因使用增加，同样主要在北美。减少损害将包括对毒瘾进行治疗。比如，在1980年代后期和1990年代，一些欧洲国家的提供美沙酮计划和安全针头交换引起了很大争议，但是现在已被基本接受，被认为是向前迈出的积极一步。

使用药物的社会或文化背景

总体而言，传统的药物管制政策没有失败，但在一些情况下却遭到了惨败，具体的原因世界各地各不相同。一位代表指出，在拉丁美洲和加勒比区域的一个国家，知道拉斯特法里音乐的人未必知道拉斯特法里实际上是一种土生的结构化宗教，具有礼仪、信仰和社会规范，包括食物制作和药品配置规则。大麻在该国称为 ganjia，对该社区具有重大的宗教意义。并且，人民与 ganjia 的关系已经超过两个世纪，其他联合国公约将他们称为土著人民，或者是具有特殊社会或文化差异的人民，必须得到理解和保护。然而，在全球打击毒品的全面战争中，这种国家农村社区里的拉斯特法里人因自己的行为受到了惩罚，生性善良的人们根本不知道他们的行为触犯了法律。

多年来，政府试图为执行公约而采取行动，但是所谓的“缉毒战”让具有同样遗产的社会和国家付出了更大的代价。必须在全球一级具有更好了解世界各地社会内部差异的意愿。这就是尊重联合国的基本信念，即每个人都具有必须得到尊重的不可分割的权利。药物管制制度必须找到时间、耐性和诚意，才能超越规则，确定建立灵活制度的方式，实现平等对待世界各地的独特社区。这将成为 2016 年大会特别会议的一个有意义的目标。

在对拥有少量大麻实行非刑罪化以后的 14 个月中，该国每月逮捕的人数减少了 1 000。因此，1 000 名 30 岁以下的农村青年和 50 岁以上的女性农民继续就学，并与家人和社区一起生活，避免了与有真正受害者的惯犯的接触，避免了被与硬性毒品生产或消费国有联系的团伙招募的风险。

该区域的另一个国家存在类似的情况。对于土著人民，古柯叶是文化、健康和先辈传统的象征。古柯叶不是可卡因。玻利维亚在保存古柯叶有益特征的同时，在没有外部援助的情况下销毁了大量的可卡因。收缴毒品的增幅超过 170%，销毁的生产实验室的增幅超过 220%。现在，该国生产古卡风味的非麻醉品食品和饮料，并对消费进行监测。

41. 公约的目标是建设一个没有毒品的世界，但是许多人现在认为，一个没有毒品的世界是不可能的，并指出具有讽刺意味的是，我们物质化的世界决心通过消费者产品来解决人们的问题，但却使许多人感到不满并借助精神作用药物寻求解脱。
42. 与新的可持续发展目标相交叉的另一个新的努力方向，是发展的作用，特别是需要为种植毒品的贫穷生产者制定更人道和更有效的政策。正如一位代表指出，“缉毒战”是针对穷人的战争。替代发展一直系统性地失灵，但问题是，这种做法总是注定失败，还是由于未能与其他措施结合而失败，包括在实现农村发展和创造就业之后再铲除作物的措施。强迫铲除基本没有效果，也没有几个国家仅通过根除作物就成功地铲除毒品种植，而且这种成功是在对人权的巨大损害、破坏土著生活方式，以及通过在世界其他地区可能不可行并且肯定不可取的政治压制的方式下实现的。
43. 代表们补充说，如果要采取更加人道的方法，即合法生计使贫穷生产者可以找到摆脱犯罪途径的方法，则需要处理毒品种植的所有结构性驱动因素。一个主要问题是安全，好战行为或有组织犯罪导致的极端不安全十分严重。这种情况将会严重损害替代生计办法的效力。除了确保安全，国家或与国家合作的民间社会，必须解决可持续收入、创造就业机会以及通常处于社会最边缘地位的毒品生产社区的人的发展，以及基础设施和增值链问题。其中任何部分的失败都可能导致整个替代生计努力失败。这类政策需要比过去更加全面，侧重于有针对性的发展和更广泛的经济增长，并且需要持续执行多年，并耗费大量的资源。

44. 在贩毒恐怖主义领域，政策往往强调铲除非法作物，将其作为剥夺叛乱和恐怖团体财政资源的手段。不论在哪个区域，这种政策绝大多数适得其反。它们加强了叛乱，并削弱了古柯或罂粟生产者和国家之间的纽带。实际上，暂停铲除非法作物往往能够提高平叛政策的效力。

45. 此外，有代表提到，发达国家应考虑向控制供给的穷国提供更多的补偿。铲除作物代价高昂，不仅农民失去了收入，而且对森林造成损害，森林冠层往往必须砍掉，以显示毒品作物已被铲除。由此产生的对气候变化的负面影响很大。

46. 罂粟和古柯种植是一种劳动密集型毒品经济，与贩毒或生产甲基苯丙胺或芬乃他林非劳动密集型毒品经济之间存在区别，伊黎伊斯兰国显然越来越多地参与后者。中断低劳动密集非法经济的成本也低于铲除非法作物的成本，但这种中断也是困难的。国家很有可能必须战胜好战主义才能铲除毒品。

47. 在听证会上提出的另一个问题，是供给国与需求国概念模糊不清的问题。这一区别占据了早先毒品问题辩论的重要地位，各国就哪类国家对毒品问题负有更大责任进行了讨论，但现在现实已经发生了根本变化。许多传统供给国或过境国已经成为主要的需求市场，这提出了责任分配问题，并需要执法机构调整工作重点。

政府的监管

如一位代表指出，拉丁美洲和加勒比区域的一个国家采取的做法，往往被笼统地称为“合法化”，但实际上却是进行监管。整个大麻贸易由政府进行控制，限制了个人种植或购买，并确定了价格(低于贩运黑市价格，作为有意消除有组织犯罪作用的战略)。该国还记录所有销售的数量，并保存起源信息，使其能够确定是否有人在出售非法大麻。所有销售人和消费者必须在政府进行登记。监管做法也涉及人权、公共卫生和安全方面。新的政策实施后，在打击吸毒成瘾方面取得了进展，并且大麻监管政策与该国的反烟草和酒精的法律并行不悖。

48. 同样重要的是要承认，在任何所列毒品中都有可能发现积极的用途。例如，用大麻研制的青光眼疗法和哮喘疗法。一些代表呼吁修正公约，对在自然状态下不产生任何麻醉作用的植物和物质实现非刑罪化。矛盾的是，多项公约将这些自然植物定为非法，但对数百种新的化学药物却只字不提。药物管制制度应该确定，在大麻、古柯、罂粟和其他物质的管制供应方面全球各地需要开展何种工作，以使人类受益，特别是在缓解疼痛方面。

49. 麻管局称，在世界 80% 以上的地区，无法获得缓和护理和依赖治疗及缓解疼痛所用的受管制药物，这是药物管制政策最令人不安的意外后果。在世界范围内，

约有 50 亿人不能得到鸦片类制剂依赖性治疗来减轻晚期癌症、艾滋病或创伤的痛苦。这是一个道德、公共卫生和人权的丑闻。

50. 系统的巨大失败还影响到数百万遭受痛苦的难民，因为大多数收容国从世界卫生组织、无国界医生组织和其他机构发送的急救箱中取出了包括吗啡在内的受管制药品，因为害怕药物被滥用，尽管没有任何证据表明出现过这种情况。这些政策是基于恐惧，而不是来自实地的数据。处理这一意外后果的方法在于建立证据基础以及对全球医疗人员进行持续教育。

51. 代表们表示，在许多国家这是一项重点在于逮捕毒品使用者的蓄意政策，因为这使与毒品有关的逮捕数字高得惊人。减少毒品向多个使用者的流动，抓捕贩运者的工作将会取得更大的成效。在其他情况下，政府坚决捍卫供应和需求政策，但却无法提供所需要的资源。因此，身家百万的贩运者丝毫不受影响，大麻或古柯的普通生产者能够维持基本生活，而在贩运链最底端的“骡子”则被捕入狱，或者如果他们被迫将毒品藏在体内并且毒品从破裂的包装中漏出，则可能在过境时死亡。

52. 代表们强调指出，在监狱中获得毒品极为方便，并且没有提供治疗的规定。因此，当被监禁的毒瘾者获释时，他们的毒瘾没有戒除，因此更有可能走上犯罪和吸毒的老路(如果不死于吸毒过量的话)。如果一个人难以应对生活、无法承担责任而使用毒品，那么将其投入监狱并且不提供治疗或援助，丝毫无助于其做好获释后面对现实的准备。此外，目前没有为毒品和精神药物影响教育提供充足的资金。

53. 几位代表指出，遭受创伤和生活在紧张状况中的人很可能成为使用者，而且在许多情况下，因无法控制的原因成为吸毒成瘾者。一名代表表示，他的国家有 700 万人口，但已经吸收了来自冲突中国家的 200 万难民，他指出，如果他们来到新的国家而这个国家又不能为他们提供工作机会(该国可能正在遭受经济困难)，他们可能会转向毒品，无论是作为贩运者还是使用者。他国家的情况就是如此，该国已经从过境国转变为消费国。毒品问题目前已经影响到学校和大学，该国向一些大国发出了呼吁，但是没有得到充分的援助。毒品问题又助长了极端主义和暴力行为。

54. 将难民吸毒刑罪化可能会产生适得其反的后果。至关重要的是，捐助国提供的援助还包括戒毒治疗。参与机构需要比现在更加了解哪些预防和减少需求的措施能够产生效力。许多西方国家传统上制定和实施的许多政策没有取得成效，但这些政策很可能比监禁更具有成本效益。此外，针对特定小群体的治疗和预防政策也更为有效。因此，中东或西非出现的大量新使用者可能容易对已经提高预防和疗效力的国家发出的不同类型的讯息作出反应。

非刑罪化的慎重办法

如一位代表指出，2001年，一个欧洲国家决定在已签署和批准的各项药物管制公约范围内，将购买和拥有少量任何类型的毒品非刑罪化。该国不再将毒品消费者视为罪犯，而仅是需要帮助者。这是一种尊重人权的做法，但重要的是，它将犯罪这一要素排除在等式之外。拥有和消费毒品仍然是非法的，但该国不再推行从1970年代中期不久到上世纪末推行的大规模监禁措施，而是将其所发现的吸毒者转交通常由律师、医生和社会工作者组成的三人戒毒委员会。委员会对每个案件作出裁决，或处以罚款或社区服务，或处以接受治疗，或者在许多情况下完全免于处罚。葡萄牙当时的做法在其他国家引发了争议，但16年来这种做法基本获得了成功。吸毒逐步减少，与毒品有关的死亡人数也已下降，毒瘾者现在不再对逮捕和监禁怀有恐惧，而是更加愿意接受戒毒治疗。

55. 一位代表指出，即使采用强调治疗的办法，在过去十年中毒品问题似乎已经不再是政治领导人的优先事项。分崩离析的社会迫使人们服用毒品来摧毁自己的生活，而政治家应该看到这种情况在世界各地都有发生。各国必须在政治上进一步重视这一问题，但联合国必须采取行动，为决策者提供制订有效政策的最完善信息，报告何种措施在何地取得了成效，并就今后的前进方向提出咨询意见，这突出说明每天的意见交流和联大特别会议即将进行的意见交流极其重要。

56. 一位来自毒品滥用和毒品犯罪比率相对较低的国家的代表提出，人们大力控制供给，但是这种做法成本高昂并有局限性。控制需求更为可取，因为需求决定了供给。而控制需求的最佳方式是致力于改变思想，这意味着教育机构、民间社会和宗教机构可以发挥更大作用，可以帮助人们改变心态，并教育人们丢弃从毒品中获得幸福的幻想。

57. 酒精和烟草是不被作为“毒品”对待但仍然有害健康和可能上瘾的物质，各国在处理这两种物质方面的经历给我们带来了经验教训。可以从酒精、特别是1920年代北美禁酒的结果看到，将瘾性产品的市场推到地下只会使有组织犯罪的势力得到壮大。北美的犯罪组织，特别是黑手党，因为宣布禁酒而得到巨大的推动。烟草问题表明，教育极为重要。加拿大等国的经验表明，开展教育而不全面禁烟，足以大幅度减少香烟和其他烟草产品的消费。

58. 最后，若干代表对北美目前展现的灵活性表示赞扬。北美从过去毒品政策的错误中汲取经验教训，顺应国内正在发生的变化，正在将职能从总建筑师兼系统首席执行官转换为一种更加着力改善自身政策并使系统具有更大灵活性和更大智慧的领导人。

多哈辩论

第四次会议采用了英国广播公司推广的“多哈辩论”模式。

为了突出与会者在前三次会议上所讨论问题的重点，两名受邀小组成员(见附件)作了详细但简短的发言，支持在代表立场中已经显示出巨大分歧的一方意见的动议，两名成员发言反对这项动议。辩论者还回答了会议代表的提问，并在最后作了总结发言。

选定了两项动议，并把前三次会议激烈辩论的各种分专题和细节合并成为一个动议，要求明确回答“是”或“否”。

小组成员和发言者在会上表达的意见已反映在本报告中，因为这些意见进一步阐述了在前三次会议上提出的观点，但以更简洁的形式提出，并往往使用更加夸张的例子。

最后，为量化会议室的意见，进行了不具约束力的举手“表决”，使全体与会者对程序作出最后表态。

第一项动议：执行国际法律框架将能解决世界毒品问题，以微弱多数得到支持。

第二项动议：各国在解决拥有毒品供个人使用的问题时应寻求监禁以外的替代办法，支持者与反对者人数相等。

应当指出，多达四分之一的与会者“表决”时不在会议室，并且在场的几名与会者没有参加投票。

结论

59. 各国议会联盟秘书长马丁·纯贡先生概述了听证会的结论，他表示，虽然没有就桌面上的许多问题形成共识，但是会议澄清了许多误解，并为议会和联合国新的政治辩论做好了准备。会议也揭示了一些共同关心的领域：

(a) 几项公约提供了一个共同基线和指导所有国家政策的框架。在这个意义上，公约保护我们在建立国际合作基础的同时免受政策“分裂”的风险；

(b) 显然，存在许多国家解释公约的方式较为狭隘而不考虑公约提供的灵活性的问题，特别是在将使用毒品视为犯罪的情况下尤其如此。毒品使用应首先被视为卫生问题。多国议会正在往这一方向努力，制定将毒品使用和拥有非刑罪化和规范此种行为的立法，提供各种模式供其他国家议会考虑；

(c) 另一方面，在辩论期间有人表示关切，公约可能无法提供足够的政策空间，使各国推出创新的政策解决办法。同样明显的是，对各国的毒品问题不能采“一刀切”的办法。每个国家的政策必须适合其自身的具体情况；

(d) 所有国家都面临共同的问题，即必须铲除吸毒的根源，而不只是影响。有人指出，有许多因素造成社会疏离，诸如贫困、歧视、甚至消费社会的立即满足文化。在许多国家，社会结构需要加强，让所有人感觉自己也是社会的成员；

(e) 听证会清楚地表明，需要一个“平衡的”药物管制政策，并澄清了对这一点的各种可能理解，其中主要的是：

(一) 实现执法工作与治疗、预防和教育工作的再平衡。证据表明，大多数资源继续用于惩罚和起诉，而治疗方面资源不足。应该逆转这种趋势；

(二) 针对生产者和使用者的再平衡行动，更加强调卡特尔和有组织犯罪组织的贩运。实际上，中间商获得了大部分利润，并在犯罪和暴力方面造成了最大损害。要追查毒梟和对社会危害负有最大责任者，各国政府需要采取“顺资金流动路径走”的办法(用一个经过时间考验的短语来说)。

(三) 当惩罚用于威慑毒品使用或生产，它需要与实际犯罪更为相称。不应以“一刀切”的方式处理所有犯罪者。

60. 总体而言，听证会揭示了部分人士对当前药物管制制度成效的严重关切，强调了另一部分人士对这一制度依然具有相关性和重要意义的看法。在一些情况下，治疗比疾病更加糟糕。实际上“缉毒战”几乎无助于阻止有害毒品的使用，也没有按照公约的宗旨增进“人民福祉”。

61. 正如有关新的可持续发展目标的讨论所强调，解决毒品问题需要更加强调发展措施。如果各国政府帮助人民摆脱贫困，提供保健和教育，使机构更加透明和有代表性，而且确实积极落实可持续发展目标，那么毒品问题的驱动因素就会削弱。在这方面，一些替代发展方案已经证明可能取得成功，主要是通过提供政治支持、调动公共资源以及与农民和社区的密切合作。相反，抓捕古柯和罂粟种植者等小毒品生产者，或将吸毒者作为罪犯追究，实际上更可能导致负面的发展成果，如丧失生计、环境破坏乃至传统生活方式的消失。

62. 会议高度关注的一项成果，是监禁的人类、社会和经济成本。妇女在此方面受到的影响尤其巨大，因为她们往往处于生产和销售链的末端，因此更有可能受到起诉。任何监禁都可能导致污名化，并在重返社会和工作岗位后无法正常生活，特别是如果缺乏推动重返社会工作的资源。

63. 显然，即使在公约确定的框架中，许多国家可以进一步调整政策应对措施，以取得更好的结果。关键是各国要审视证据，即明确确定受影响民众、使用毒品的驱动因素、毒品生产的具体情况。

64. 很多国家尚未制定适当的禁毒战略，其禁毒机构和政府部门往往各自为政。随着时间的推移，它们的应对措施发生了变化，但采取零敲碎打的做法没有改变。它们需要建立法律框架，而议会则是这项工作的关键。听证会发出了明确的讯息，每个国家应对自身的毒品问题进行全面审查，并据此设计一个综合、平衡的战略。

65. 这项工作的出发点只能是人民：他们需要得到信息和教育，从而参与政策领域，并且质疑本次辩论充分体现的社会现象。每个国家都需要进行全面辩论，以使全体公民和社群(使用者、生产者、执法者、社会部门等等)参与解决这些问题。

附件

发言名单

开幕会议

大会主席莫恩斯·吕克托夫特先生阁下

各国议会联盟主席萨博·乔杜里先生阁下

联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任尤里·费多托夫先生阁下

第一次会议

正确认识世界毒品问题——药物管制的演变

2016 年联大特别会议理事会主席(主旨发言人)哈立德·沙马大使阁下

阿根廷众议员 Margarita Stolbizer 女士

国际麻醉品管制局报告员 Bernard Leroy 先生

布鲁金斯研究所 21 世纪安全和情报中心高级研究员 Vanda Felbab-Brown 博士

第二次会议

毒品问题的全球应对——是否能够提高应对效力？

约旦众议员 Reem Abu Dalbouth 女士

牙买加众议员 Raymond Pryce 先生

哈萨克斯坦常驻联合国代表凯拉特·阿卜杜拉赫曼诺夫大使阁下

秘鲁发展和无毒品生活国家委员会执行主席 Alberto Otarola 先生

刑法改革国际组织政策主任 Andrea Huber 女士

第三次会议

从可持续发展和人权角度进行毒品预防和治疗——需要采取何种行动？

巴基斯坦国会议员 Aasiya Nasir 女士

开发计划署拉丁美洲和加勒比区域局民主治理和公民安全顾问 Sagredo Javier 先生

哥伦比亚前议员、哥伦比亚古柯种植者观察站 Pedro Jose Arenas Garcia 先生

第四次会议

多哈辩论

第 1 项动议：执行国际法律框架将解决世界毒品问题

支持： 瑞典议员 Anti Avsan 先生

解决大麻问题明智方法组织主席 Kevin Sabet 先生

反对： 墨西哥常驻维也纳国际组织代表 Luis Alfonso De Alba 大使阁下

开放社会基金会全球毒品政策方案主任 Kasia Malinowska 博士

第 2 项动议：各国在解决个人持有和使用毒品问题时应寻求监禁以外的替代办法

支持： 墨西哥参议员 Laura Rojas 女士

加拿大下议院议员 Nathaniel Erskine-Smith 先生

反对： 尼日利亚参议员，参院毒品和麻醉品问题委员会主席 Joshua Lidani 先生

苏丹国民议会议长易卜拉欣·艾哈迈德·奥马尔先生

闭幕会议

各国议会联盟秘书长马丁·纯贡先生

大会主席莫恩斯·吕克托夫特先生阁下

各国议会联盟主席萨博·乔杜里先生

主持人(所有会议)： Julia Taylor Kennedy 女士
