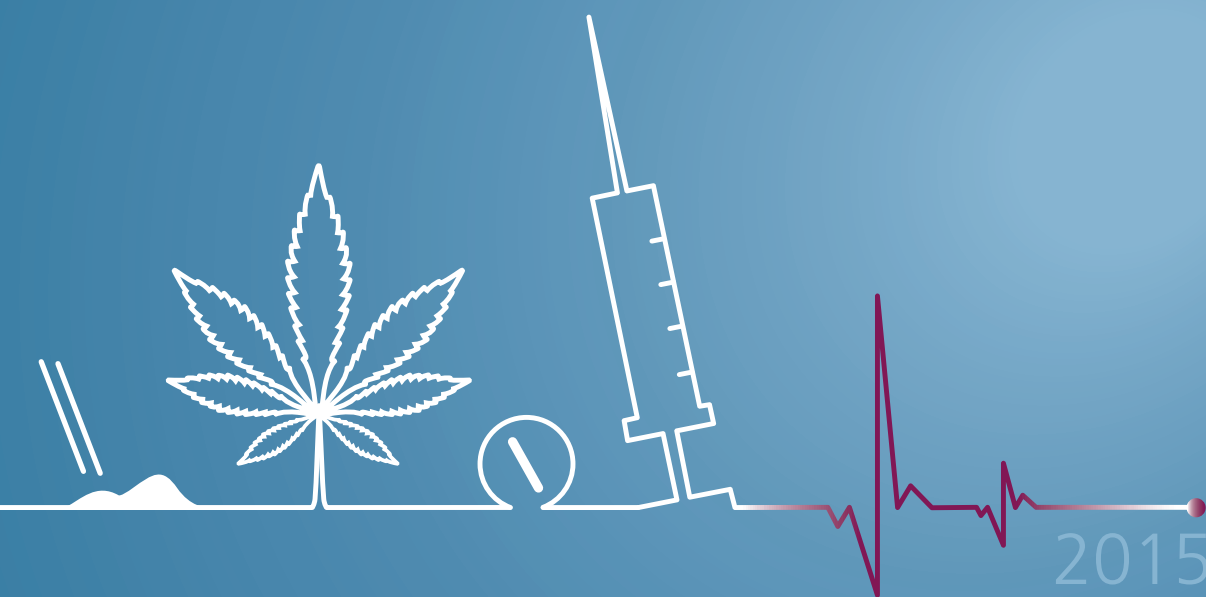




UNODC

联合国毒品和犯罪问题办公室



世界毒品 报告

2015

内容提要

内容提要

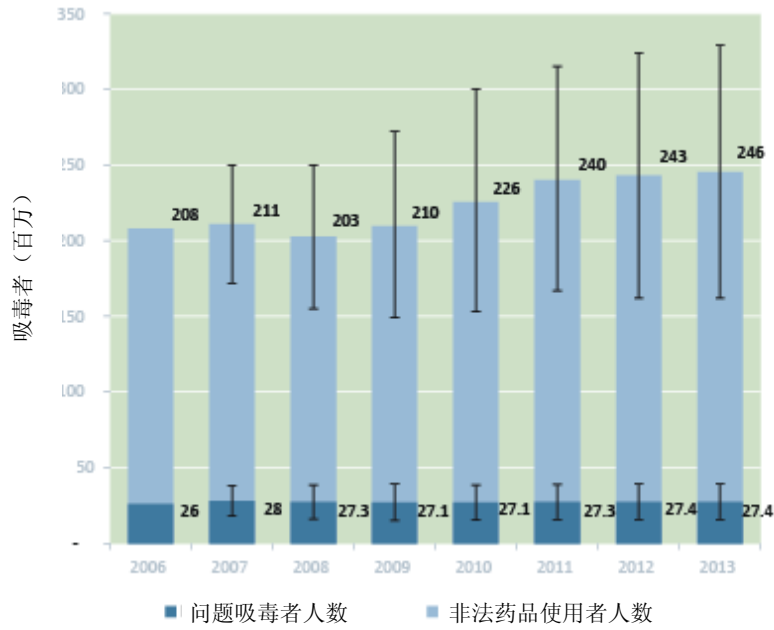
《世界毒品问题报告》全面概述了世界非法药物市场每年的最新发展情况，重点是各类主要非法药物的生产、贩运和消费情况及其对健康的相关后果。《2015 年世界毒品报告》第 1 章概述了阿片剂、可卡因、大麻、苯丙胺类兴奋剂和新的精神活性物质供求方面的全球情况及其对健康的影响，审查了各种预防吸毒办法的科学证据，以及讨论了治疗吸毒有效对策的基本原则。第 2 章重点讨论在更宽泛的发展议程中替代发展如何旨在通过为农民提供替代生计打破非法作物种植的恶性循环。

根据可得到的最新数据，非法药物生产、使用和对健康的后果方面的全球总体形势变化甚微。非法药物使用对健康产生的后果仍然是令全球关切的事项，因为绝大多数问题吸毒者仍然没有治疗渠道。此外，全球罂粟种植面积和鸦片产量提高到创纪录水平，尚未对全球阿片剂市场产生重大影响。这令人对日益复杂且变化多端的有组织犯罪团伙给执法形成的挑战规模感到关切。

吸毒及其对健康的后果

据估计，2013 年，总共有 2.46 亿人，即，在 15 岁至 64 岁人群中，每 20 人中有 1 人在使用某种非法药物。这表明比上一年增多 300 万人，但是，由于全球人口在增长，非法使用药物情况实际上保持稳定。

2006-2013 年估算吸毒人数的全球趋势

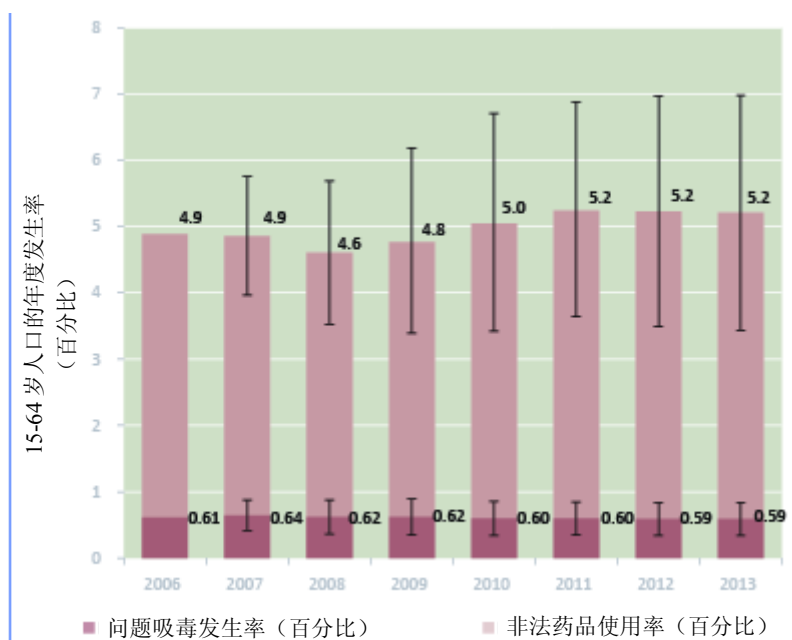


资料来源：毒品和犯罪问题办公室，对年度报告调查问卷的答复。

注：基于上一年吸食情况，成年人（15-64 岁）的估算数。



2006-2013 年估算吸毒率的全球趋势



资料来源：毒品和犯罪问题办公室，对年度报告调查问卷的答复。

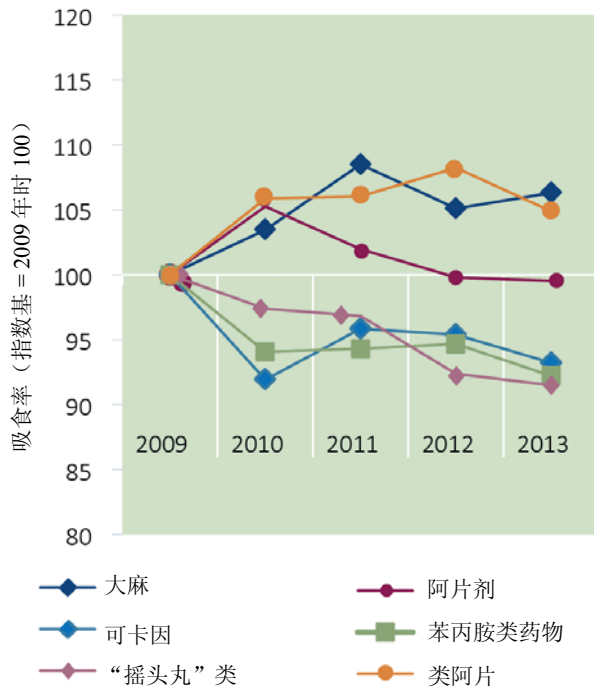
注：上一年吸毒的成年人（15-64岁）的估算百分比。

考虑到 10 个吸毒者中就有不止一个是问题吸毒者，即患有吸毒病症或吸毒成瘾，世界毒品问题的严重性就变得越发明显。换言之，约 2,700 万人，几乎是马来西亚那么大国家的总人口，是问题吸毒者。2013 年，这些问题吸毒者中有几乎一半（1,219 万人）在注射毒品，估计在注射毒品者中有 1,650 万人是艾滋病毒感染者。

从预防、治疗和护理吸毒病症及其对健康的后果方面来看，这给公共卫生体系带来了沉重的负担。全世界每六名问题吸毒者中只有一人获得了治疗渠道，因为许多国家基本上不提供治疗服务。每年与毒品有关的死亡人数（2013 年估计为 187,100 人）保持相对不变。即使药物过量致死能够预防，也仍有过多的吸毒者继续由于药物过量而英年早逝。

尽管国家和区域在吸毒趋势上存在着差异，但可得到的有限数据表明，全球一级的阿片剂（海洛因和鸦片）吸食情况仍然稳定。其主要原因是，在美洲和欧洲，可卡因吸食情况总体上已经下降，而吸食大麻和非医学使用类阿片药物在继续上升。各区域的苯丙胺类兴奋剂吸食趋势存在着差异，而且东南亚等某些次区域报告吸食甲基苯丙胺情况有了增加。

2009-2013 年各种毒品吸食率的全球趋势



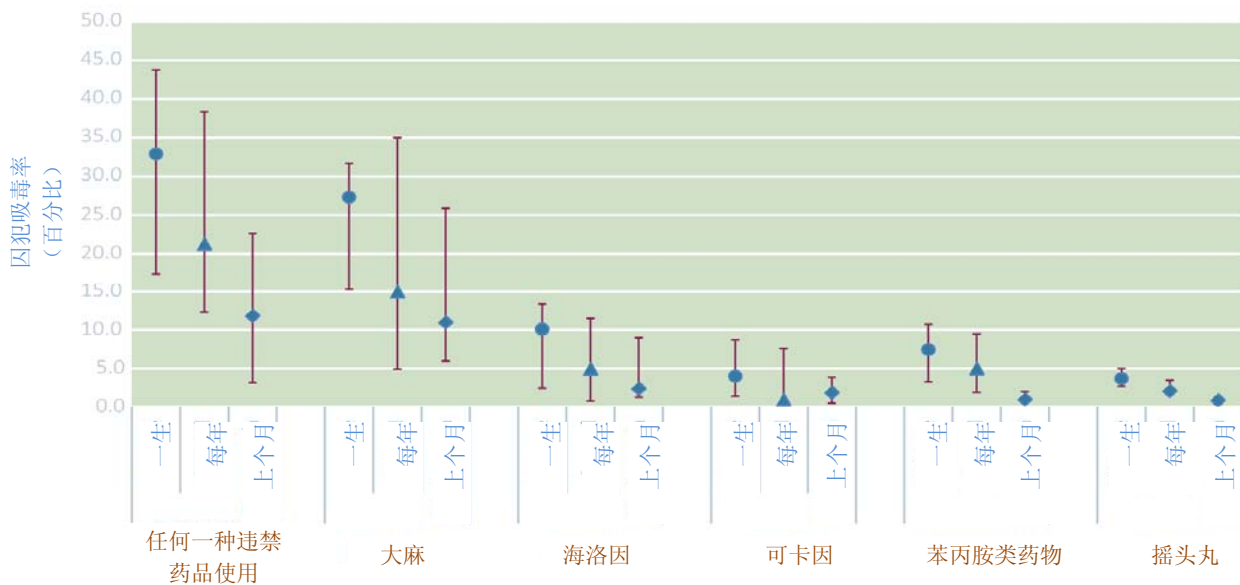
资料来源：毒品和犯罪问题办公室，对年度报告调查问卷的答复。

注：根据上一年吸食该物质的成年人（15-64 岁）的估算百分比。

另有迹象表明，大多数区域要求得到吸食大麻治疗的人数在增长。有证据表明，有更多的吸毒者身患吸食大麻病症，而且越来越多的证据表明，大麻可能在变得更加有害。这反映为欧洲、北美和大洋洲首次接受吸食大麻病症治疗的人比例较高。据可得到的有限信息来看，在接受吸毒治疗的非洲人所吸食的各类毒品中，大麻排在首位。

迄今为止，监狱中最常吸食的是大麻。尽管关于该主题的数据有限，但有迹象表明，有三分之一囚犯在监禁期间至少吸食过一次毒品。一生中和近期（上个月）在监狱中吸食过海洛因比吸食可卡因、苯丙胺类药物或“摇头丸”高得多。监狱是一种高风险的受控环境，吸毒（包括注射吸毒）通常都是在极不安全的环境下进行的。这或许能说明为什么传染病尤其是艾滋病毒以及丙型肝炎和结核病感染率高而且获得预防和治疗渠道有限能成为监狱环境的特点，这提高了感染血源病毒的风险。

囚犯一生、每年和上个月的吸毒率（根据 2000-2013 年期间 43 个国家的 62 项研究）

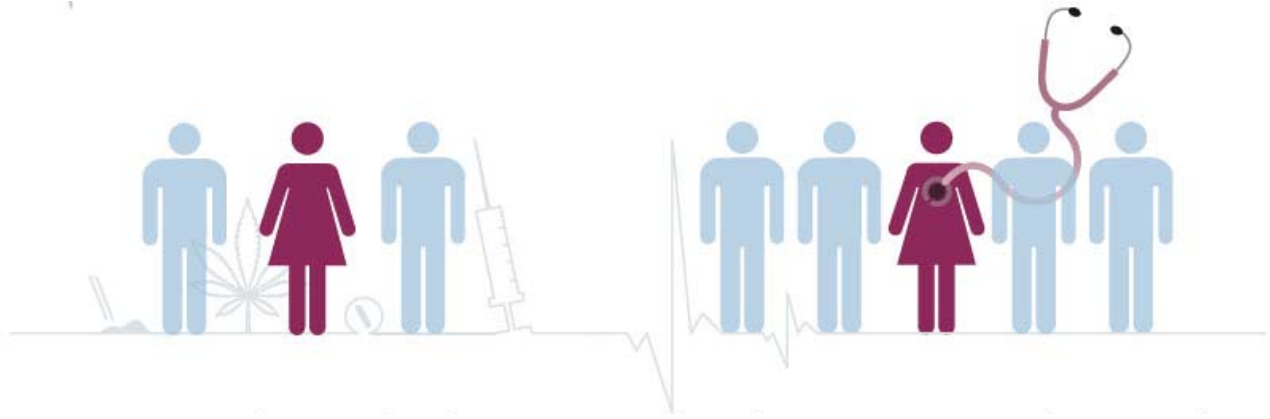


全球需要接受吸食苯丙胺类兴奋剂治疗的人数也在增多。这可能要归因于吸食者众多，因为亚洲的苯丙胺类兴奋剂吸食率较高，那里对治疗的需求也很高，但是，治疗苯丙胺类兴奋剂吸食病症的专业知识不像治疗阿片剂吸食病症的专业知识那么先进。

新的精神活性物质作为国际受管制药物的替代品销售，而且旨在产生与其“传统”对应物相似的效应。这些药物有可能对公共卫生与安全形成严重风险。关于新的精神活性物质引起的潜在伤害的信息和研究有限，但是，估计包括甲氧麻黄酮在内的 500 种新的精神活性物质的扩散对吸毒者形成健康威胁，并且加大了对吸毒治疗的需求。

可卡因仍然是令拉丁美洲和加勒比关切的首选毒品，那里的阿片剂吸食情况仍然是全球最成问题的药物使用形式。这可能要归因于吸食阿片剂和注射吸毒、艾滋病毒、艾滋病和药物过量致死之间的关系，以及吸食阿片剂占亚洲和欧洲准许接受吸毒治疗的大部分这一事实。

公众对药物依赖者康复的认识往往将吸毒成瘾的严重性看得过于简单。吸毒成瘾没有快速而简单的补救办法。这是一种慢性疾病，与其他慢性病一样，令受影响者一生都会脆弱，且需要长期持续的治疗。日益庞大的研究工作表明，许多旨在防止吸毒发生（或者有可能过渡到吸毒病患）的干预措施，如果针对儿童和年轻人不同的个人和环境脆弱情况，则能够奏效，这些因素基本上都超出个人的控制能力。



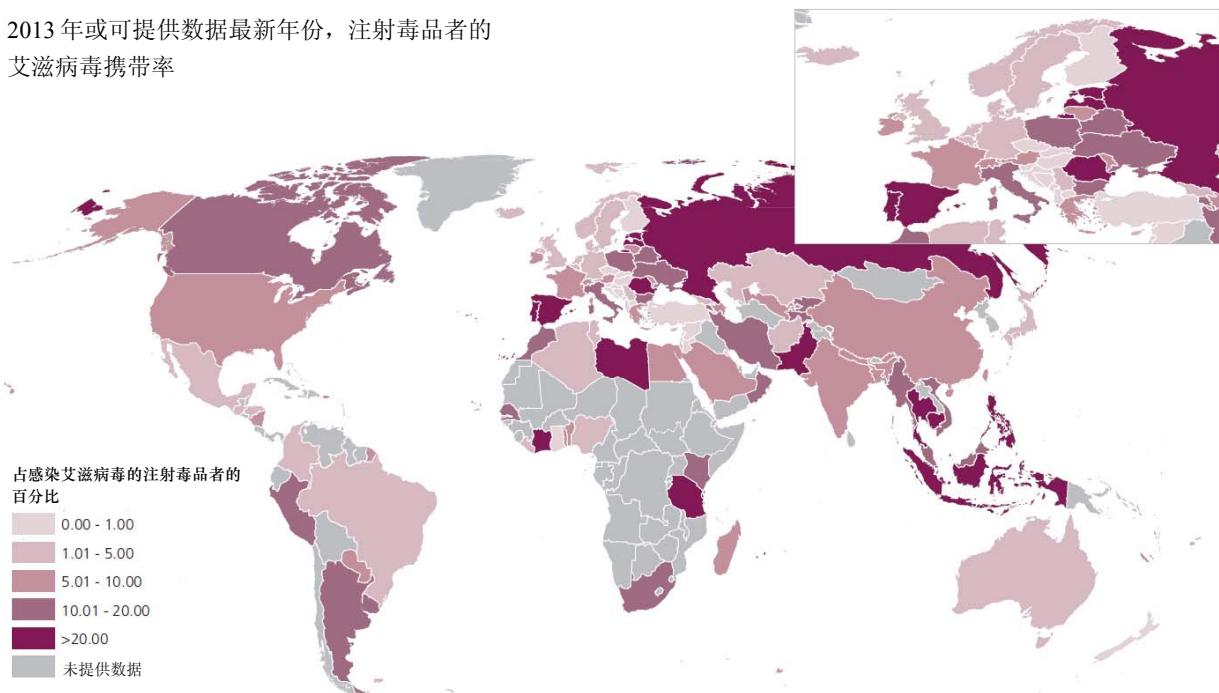
在接受治疗的五名吸毒者中有一名妇女，而在三名吸毒者中就有一名妇女

一些社会和结构性障碍显然在继续阻碍妇女获得吸毒治疗：从全球来看，在接受治疗的五名吸毒者中只有一名妇女，而在三名吸毒者中就有一名妇女。有大量的证据表明，在与开始吸毒有关的社会和生物因素、持续吸毒及产生与吸毒有关的问题方面，男女之间存在着很大差异。男子吸食大麻、可卡因和苯丙胺类药物的概率可能是妇女的三倍，而妇女比男子更可能滥处方类阿片和镇定剂。由于滥用镇定剂和处方类阿片导致定期或经常吸食这种药物的概率比吸食其他药物高，这仍然是女性中尤其令人关切的一个领域。关于注射吸毒者的艾滋病毒感染率的现有数据表明，在许多国家，注射毒品的妇女比其男性对应方更易感染艾滋病毒，而且注射毒品的妇女的艾滋病毒携带率比其男性对应方高。

在致力于实现《2011 年关于艾滋病毒和艾滋病问题的政治宣言》确定的具体目标（到 2015 年将艾滋病毒在使用注射药物的人群中的传播率减少 50%）方面，已经取得了一些进展。¹尽管在注射毒品者中新诊断的艾滋病毒病例数量减少了约 10%，估算从 2010 年的 110,000 人减至 2013 年的 98,000 人，但这一具体目标不可能实现。

¹ 《关于艾滋病毒和艾滋病问题的政治宣言：加大行动力度，消灭艾滋病毒和艾滋病》（大会第 65/277 号决议，附件）。

2013 年或可提供数据最新年份，注射毒品者的
艾滋病病毒携带率



注：本地图上显示的边界线和名称以及使用的标识并不意味着联合国正式赞同或接受。短横虚线表示未确定的边界。圆点虚线表示印度和巴基斯坦约定的查谟和克什米尔地区大致的控制线。双方尚未就查谟和克什米尔的最终地位达成一致。苏丹共和国和南苏丹共和国之间的最终边界尚未确定。阿根廷政府与大不列颠及北爱尔兰联合王国政府在福克兰群岛（马尔维纳斯群岛）的主权问题上存有争议。

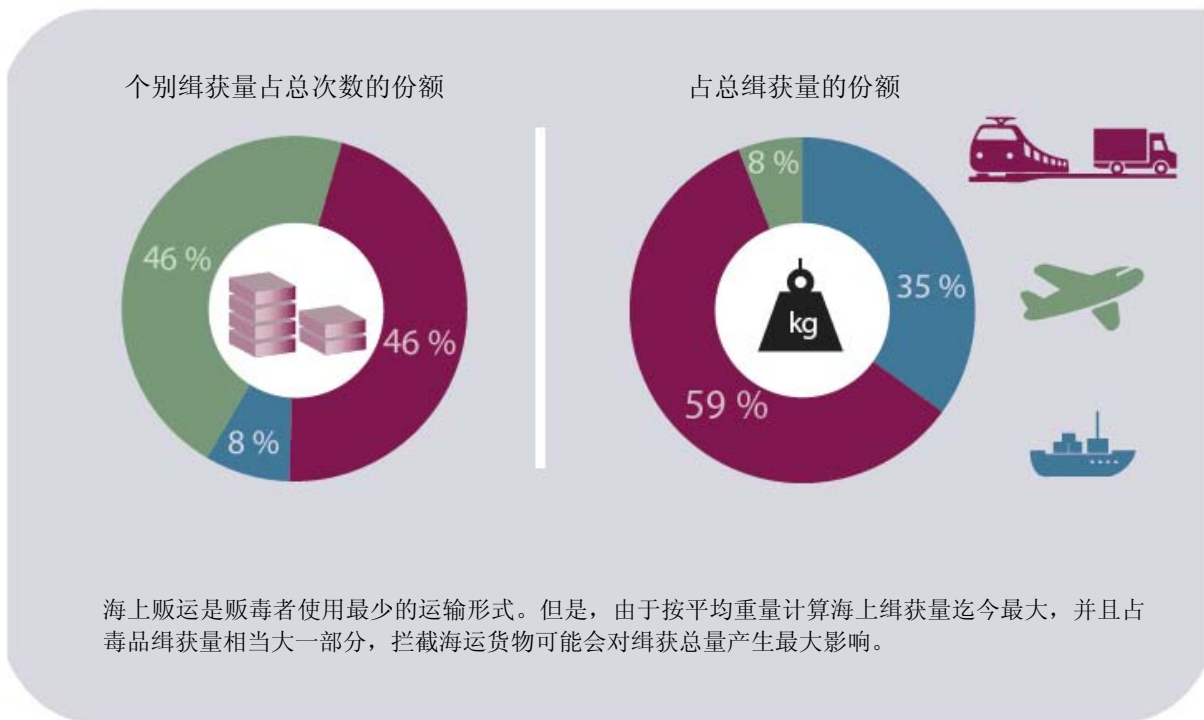
艾滋病毒和丙型肝炎等传染性疾病的传播以及发生药物过量致死情况，只是导致注射毒品者的死亡率比普通人口中类似年龄和性别者的正常预期死亡率高近 15 倍的风险因素的一部分。

并非所有药物过量使用都是致命的；根据不同的研究估算，20 至 25 例过量使用病例中只有 1 例是致命的。非致命的过量使用报告不足，而且在吸毒者中屡见不鲜；然而，如果连续过量使用，累积导致的死亡风险将增高。

毒品供应和市场

大麻酯生产仍然局限于北非、中东和西南亚的一些国家，而世界上大多数国家都生产大麻药草。南美实际上在继续种植全球的所有古柯树，西南亚（阿富汗）和东南亚（主要是老挝人民民主共和国和缅甸）在继续种植绝大多数非法罂粟。尽管苯丙胺类兴奋剂制造情况难以评估，但所有区域都报告了苯丙胺类兴奋剂的制造情况。

进行非法作物种植和毒品制造的各区域可能没有发生重大变化，但非法药物市场和贩毒所采用的路线继续呈不断变化状态。“暗网”，即非法销售包括毒品在内的各种产品所使用的匿名在线市场，是证明形势一直在变化的一个主要实例，而且它对执法和贩毒产生了深刻影响。



这一动态方面的一个更经典实例是，贩运阿片剂所采用的路线在继续变化，而且阿富汗海洛因可能将到达新市场。非洲作为运往欧洲和其他区域的阿富汗海洛因的过境地区越来越重要，这已反映为近年来某些非洲国家，尤其是东非报告的缉获量越来越大。最近的缉获情况也表明，大批阿富汗海洛因货物穿过印度洋走私进入东非和南部非洲可能已经更加常见。此外，非洲继续被用作将可卡因跨越大西洋走私到欧洲的一个转运地区，东欧正在成为一个过境地区和目的地。走私数量虽然较小，但这可能是表明可卡因市场正在东移的一个迹象。

西非似乎已成为经过南部非洲或欧洲将甲基苯丙胺走私到东亚和东南亚的一个固定原产地，新的贩运路线将以前毫无联系的甲基苯丙胺区域市场连接起来。东亚和东南亚的甲基苯丙胺固定市场在继续增长，同时还有迹象表明在北美和欧洲部分地区吸食甲基苯丙胺情况增多。

由于原产于缅甸的阿片剂可能无法满足东南亚的需求，所谓的“南线”可能会越来越重要，它是走私阿富汗海洛因从阿富汗经过巴基斯坦或伊朗伊斯兰共和国南行的路线。贩毒网采用巴尔干路线将阿富汗海洛因走私到欧洲，可能在尝试经过高加索的新路线，还有迹象表明，有海洛因正从伊拉克而不是伊朗伊斯兰共和国向外贩运。

不只是贩毒路线在发生变化，还有证据表明，过去的贩运活动可能局限于一种毒品的有组织犯罪团伙现在正在实现多样化。例如，以前专门贩运海洛因的团伙似乎越来越多地参与贩运大麻酯和甲基苯丙胺。

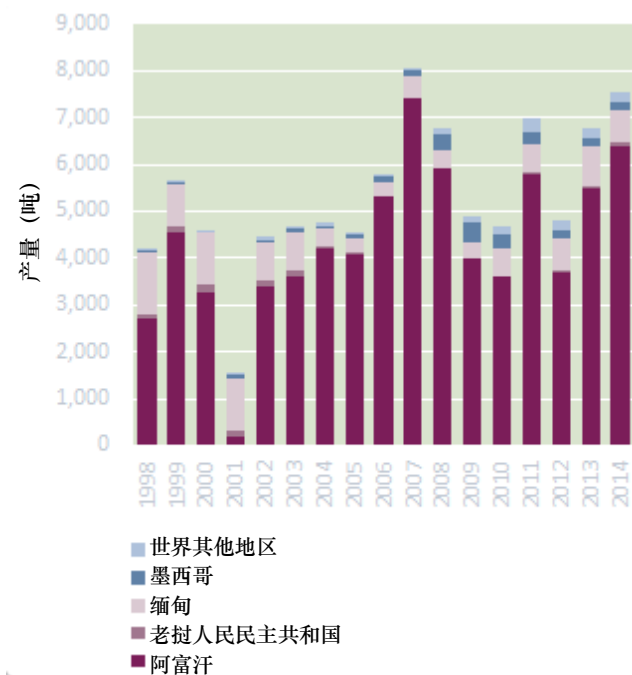
在一定程度上，贩运路线本身的重心也有了转移。越来越多的证据证明，传统上走私一种毒品所采用的路线现在正被用作走私其他各种毒品。虽然报告被用作某些毒品过境枢纽的国家似乎发生了变化，如非洲国家被用作海洛因和可卡因的过境地区，但某些非洲国家也越来越被用作不同类型毒品的过境地区。

阿片剂

根据可得到的有限信息来看，全球的类阿片吸食率（占世界成年人口的 0.7%，共有 3,240 万吸食者）和阿片剂吸食率（占 0.4%，全世界共有 1,650 万吸食者）保持稳定，而 2014 年全球的罂粟种植面积已经达到自 1930 年代末以来的最高水平。这主要归因于罂粟种植面积在主要的罂粟种植国阿富汗达到了有史以来的高水平，那里的潜在鸦片产量也在继续上升。2014 年，全球鸦片产量达到 7,554 吨，是三十年来的第二高产量，尽管从 2012 到 2013 年全球的鸦片、海洛因和违禁吗啡缉获量减少了 6.4%。

鸦片和海洛因的估算产量增加，尚未反映在大多数区域海洛因供应量增加上。海洛因增长数量的目的地并不明确，但有迹象表明，在某些国家，海洛因供应量有了增加，而且有了与海洛因相关的指标，如死亡和急救。

1998-2014 年全球潜在的鸦片产量

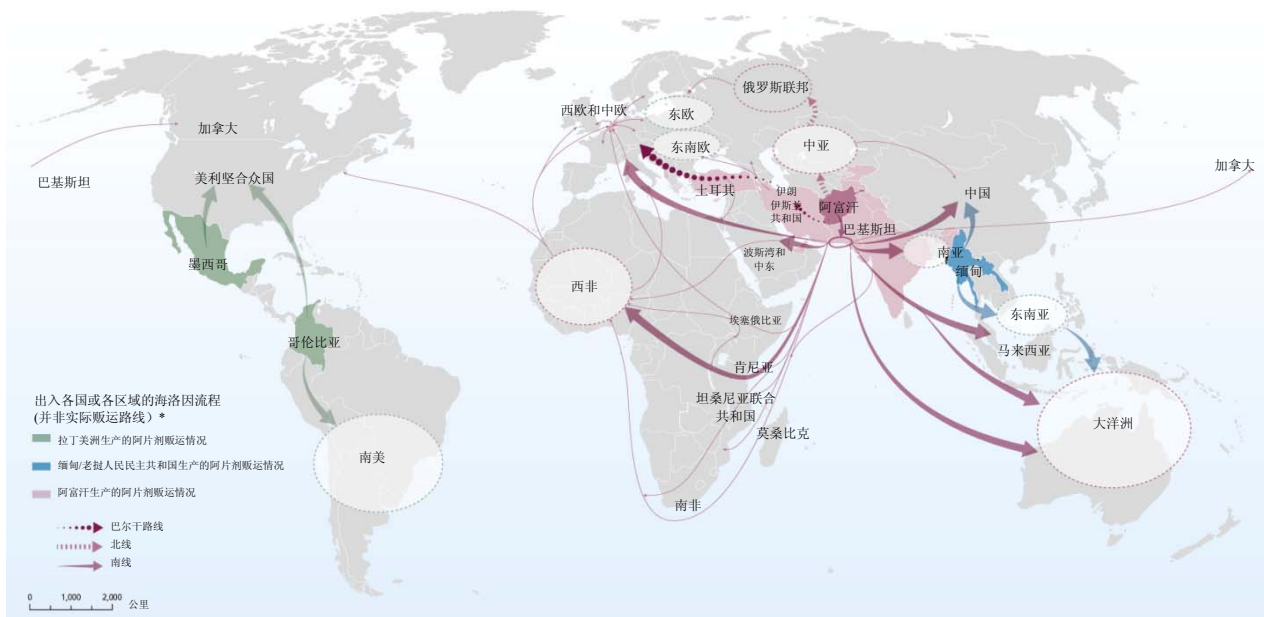


资料来源：1997-2002 年期间：毒品和犯罪问题办公室；自 2003 年以来：毒品和犯罪问题办公室支持的国家非法作物监测系统。

与全球平均数相比，北美（3.8%）的类阿片吸食率依然较高。在美利坚合众国，有迹象表明，吸食类阿片部分上转向吸食海洛因，这一部分要归因于奥施康定——被滥用的主要处方类阿片之一——的配方有了变化，以及海洛因供应有了增长，而在美国某些地区其价格有了下降。随着与海洛因有关的死亡人数大幅增长（从 2012 年的 5,925 人增至 2013 年的 8,257 人），达到十年来的最高水平，美国境内与毒品有关的死亡人数在继续上升。

有迹象表明，不同区域的海洛因供应发生了变化。在北美，尽管加拿大境内 90% 的海洛因源于阿富汗，但美国继续由中美和南美制造的海洛因来供应。然而，对缉获物所做的分析表明，虽然阿富汗海洛因目前在美国缉获的海洛因中只占少数，但情况可能在发生变化。在大洋洲，澳大利亚市场上的阿富汗海洛因供应与原产于老挝人民民主共和国或缅甸的海洛因供应一直在波动，但这似乎表明，2013 年，后者占主导地位。这凸显了一个事实：有组织犯罪网的活动范围仍然遍及全球，而且有组织犯罪团伙正变得日益复杂且变化多端。

阿片剂的全球主要贩运流程



资料来源：毒品和犯罪问题办公室，对年度报告调查问卷的答复和个别毒品缉获数据。

注：本地图上显示的边界线并不意味着联合国正式赞同或接受。短横虚线表示未确定的边界。圆点虚线表示印度和巴基斯坦约定的查谟和克什米尔地区大致的控制线。双方尚未就查谟和克什米尔的最终地位达成一致。苏丹和南苏丹之间的最终边界尚未确定。

本地图所显示的贩毒路线应在广义上被理解为起指示作用，且基于数据分析而不是确定的路线草图。这种分析基于与贩毒路线沿线的官方毒品缉获量有关的数据以及国家正式报告和对年度报告调查问卷的答复。路线可能偏向路线沿线的其他国家，而且可能没有反映众多的次级流程。

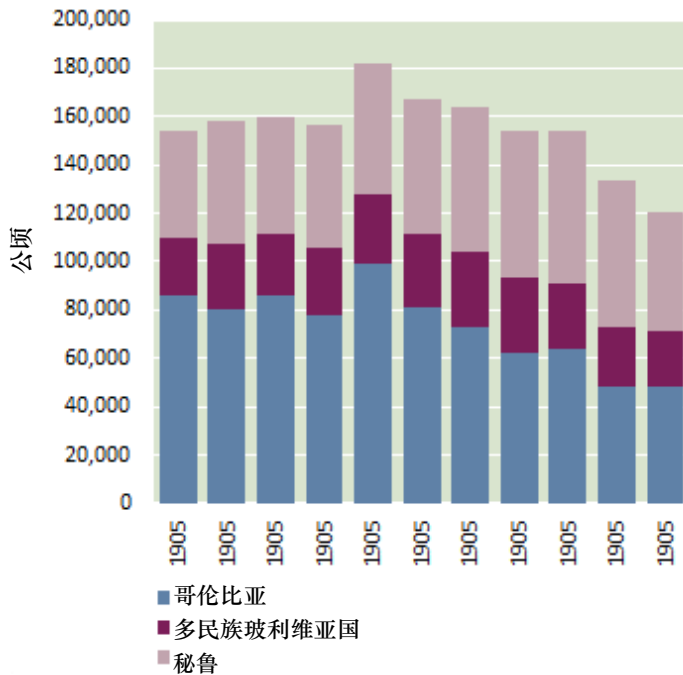
在欧洲，海洛因市场也呈多变特点，尽管只是在次区域层面上。有迹象表明，在西欧和中欧，吸食海洛因呈稳定或下降趋势，而东欧和东南欧的海洛因缉获量最近有所增长，那里缺乏新数据，阻碍了评估吸毒率的最新趋势。

亚洲大部分地区缺乏关于吸食类阿片程度的任何近期可靠数据，所以现在难以确定呈什么趋势，但类阿片吸食情况一般被视为是稳定的。亚洲仍然是世界上最大的阿片剂市场，估算占阿片剂全部吸食者的三分之二，在中国登记的海洛因吸食者总数一直在增长。关于非洲的数据仍然有限，但可能的情况是，非洲作为运往其他区域各市场的阿富汗海洛因的过境地区地位日益重要，已经对非洲的阿片剂吸食情况产生影响。

可卡因

2013 年，古柯树种植面积在继续缩小，达到首次提供估算数的 1990 年以来的最低水平，不仅如此，西欧和中欧及北美的可卡因年吸食率（占成年人口的 0.4%）也在继续下降。这些次区域与南美加在一起，拥有世界上最大的可卡因市场，其可卡因吸食率最高。减少供应措施可能有助于古柯生产国的古柯树种植面积缩小，从而导致可卡因供应减少以及某些主要的可卡因市场萎缩。

2003-2013 年古柯树种植情况



资料来源：毒品和犯罪问题办公室，对年度报告调查问卷的答复和其他官方资料来源。

除了可卡因制造和贩运的人力成本外，非法的古柯树种植活动和将古柯变成可卡因继续造成严重的环境破坏，虽然古柯树种植面积已经缩小。仅在哥伦比亚，就因 2001 至 2013 年间种植古柯作物的直接影响，大概丧失了 280,000 公顷森林，而清理新耕地所用的“刀耕火种”法导致水土流失加剧。古柯树种植所用的杀虫剂和化肥以及将古柯变成可卡因所用的化学品导致环境进一步破坏。

可卡因的主要全球贩运流程



资料来源：毒品和犯罪问题办公室，对年度报告调查问卷的答复和个别毒品缉获数据库。

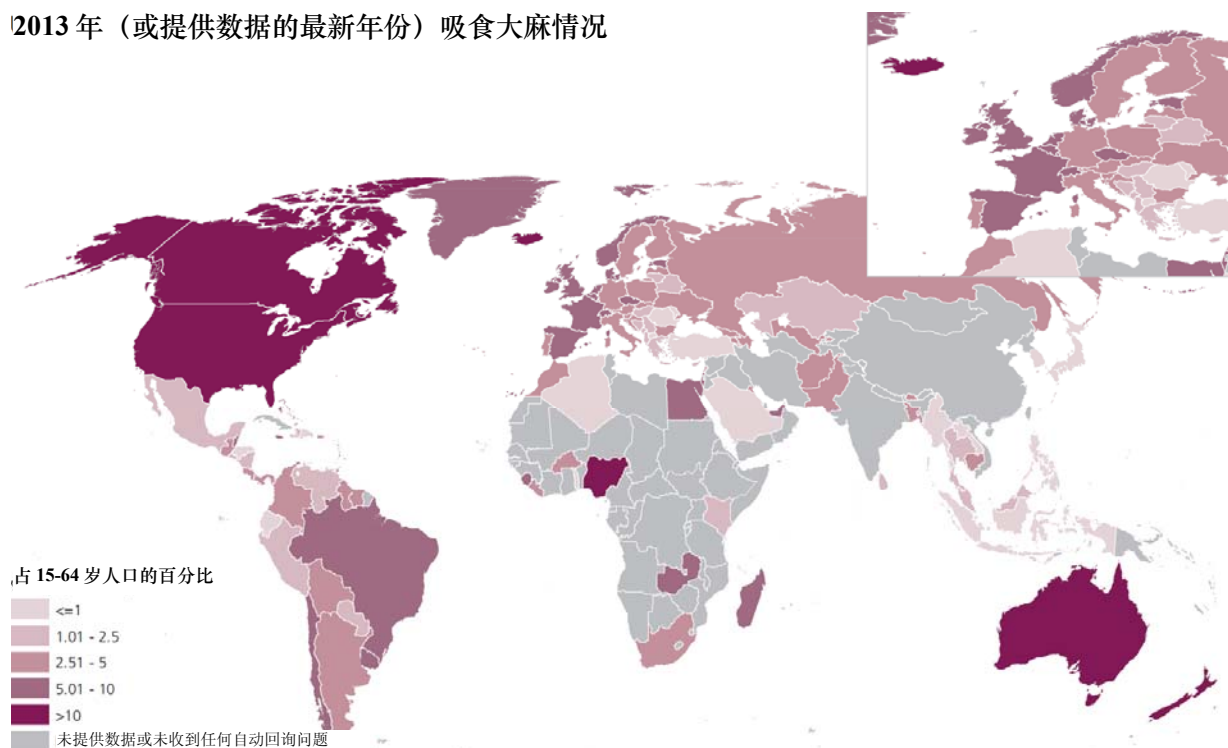
注：本地图上显示的边界线并不意味着联合国正式赞同或接受。短横虚线表示未确定的边界。圆点虚线表示印度和巴基斯坦约定的查谟和克什米尔地区大致的控制线。双方尚未就查谟和克什米尔的最终地位达成一致。苏丹和南苏丹之间的最终边界尚未确定。

本地图所显示的贩毒路线应在广义上被理解为起指示作用，且基于数据分析而不是确定的路线草图。这种分析基于与贩毒路线沿线的官方毒品缉获量有关的数据以及国家正式报告和对年度报告调查问卷的答复。路线可能偏向路线沿线的其他国家，而且可能没有反映众多的次级流程。

大麻

在西非和中部非洲、西欧和中欧及大洋洲还有北美，大麻吸食呈增长趋势，并且继续居高不下，可得到的北美最新数据表明，美国的大麻吸食率呈增长趋势。欧洲仍然是世界上最大的大麻酯市场，但是其吸食集中在少数国家。在欧洲国家，吸食大麻药草甚至更为普遍，西欧和中欧的市场正由大麻酯转向大麻药草。

2013 年（或提供数据的最新年份）吸食大麻情况



注：本地图上显示的边界线并不意味联合国正式赞同或接受。短横虚线表示未确定的边界。圆点虚线表示印度和巴基斯坦约定的查谟和克什米尔地区大致的控制线。双方尚未就查谟和克什米尔的最终地位达成一致。

苏丹和南苏丹之间的最终边界尚未确定。

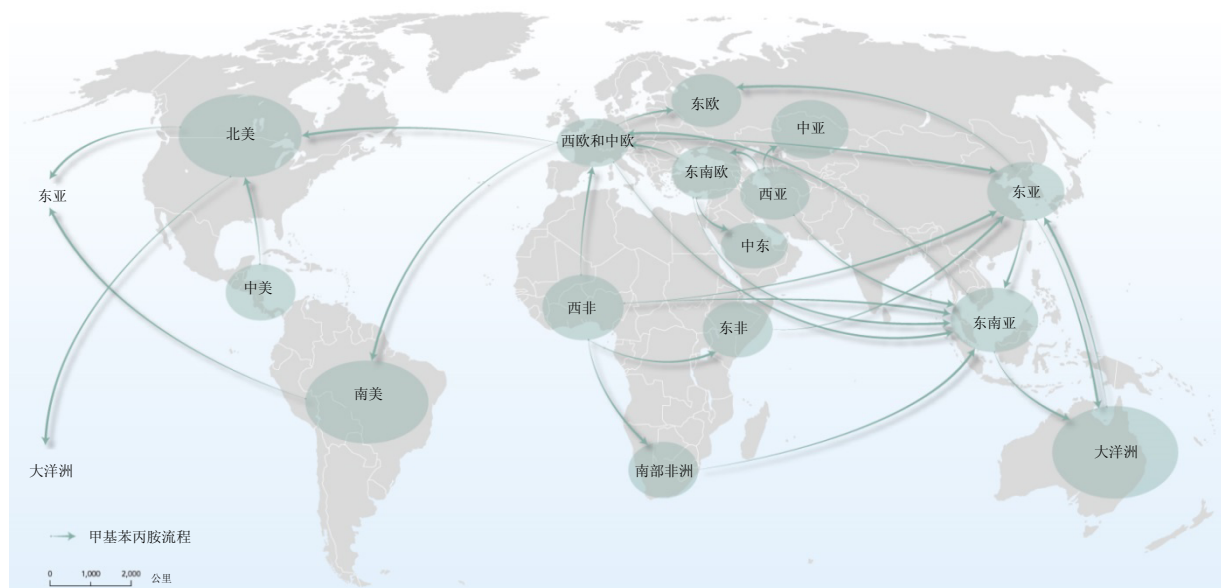
大麻草种植技术的进步和利用转基因株，导致大麻收获次数大增，以及大麻产量和药效大增。大麻药效，通常按四氢大麻酚纯度（ Δ^9 -四氢大麻酚，大麻的主要精神活性成份）衡量，在过去十年里，在许多市场上呈增长趋势，导致人们对大麻造成严重健康问题的可能性越来越关切。尽管日益增长的专业化和复杂程度增强了大麻草种植商逃避执法当局探测的能力，但 2013 年的数据表明，全世界的大麻药和大麻酯缉获量都有了增长。

合成药物：苯丙胺类兴奋剂和新的精神活性物质

全球合成药物市场继续以甲基苯丙胺为主。日益多样化的甲基苯丙胺市场正在东亚和东南亚不断扩大，而该药物在一些国家接受吸毒治疗的人中占很大份额，在北美和欧洲部分地区吸食多晶甲基苯丙胺情况日益增多。自 2009 年以来日渐增多的缉获量也表明，苯丙胺类兴奋剂的全球市场在迅速扩大，被缉获的苯丙胺类兴奋剂总量几乎翻番，2011 和 2012 年达到逾 144 吨，是自联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）开始系统监测以来的最高水平，2013 年仍保持较高水平。

根据缉获数据，全球“摇头丸”市场小于全球苯丙胺和甲基苯丙胺市场，仍然局限于几个区域。东亚和东南亚及大洋洲可能正成为全球“摇头丸”市场的一个驱动者，而美洲的市场似乎呈下降趋势，2009 至 2012 年间，那里的“摇头丸”缉获量减少了 81%。最大的“摇头丸”市场仍然是东亚和东南亚及大洋洲，虽然 2013 年在那里缉获的“摇头丸”数量有了减少。

2011-2013 年接受国查出的甲基苯丙胺流程



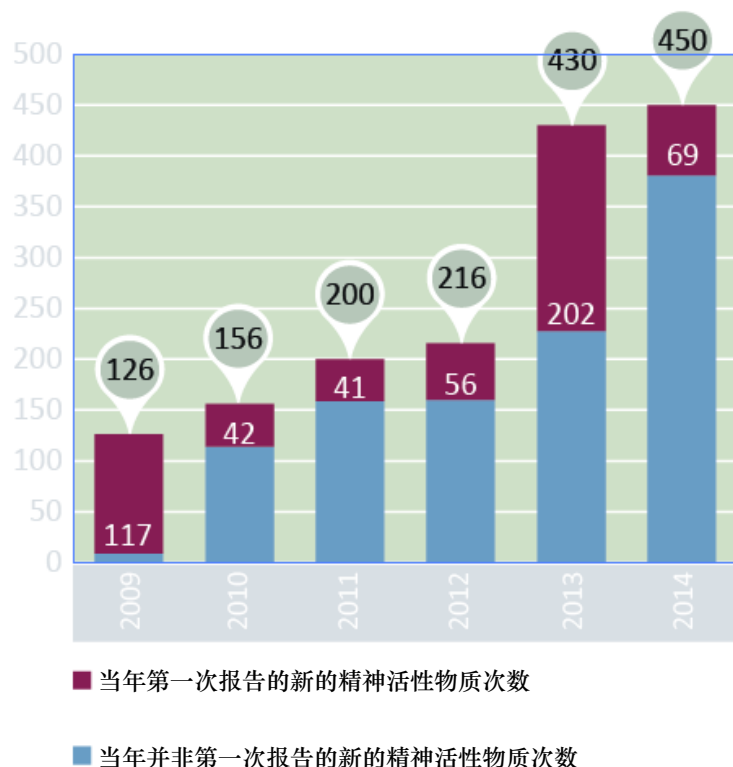
资料来源：毒品和犯罪问题办公室，2011-2013 年对年度报告调查问卷的答复。

注：流程箭头源头并不一定是指甲基苯丙胺的来源/制造。这些箭头代表被接受国查出的流程。流程箭头代表甲基苯丙胺贩运的方向，而未指明贩运数量。

本地图上显示的边界线并不意味联合国正式赞同或接受。短横虚线表示未确定的边界。圆点虚线表示印度和巴基斯坦约定的查谟和克什米尔地区大致的控制线。双方尚未就查谟和克什米尔的最终地位达成一致。苏丹和南苏丹之间的最终边界尚未确定。

在若干欧洲国家，“摇头丸”市场已有一段时间呈下降趋势，可能是因为甲氧麻黄酮和其他新的精神活性物质成为替代品。近年来，在某些市场上，吸食甲氧麻黄酮和合成大麻素可能已经减少，但越来越多的国家报告范围更广泛的新增新的精神活性物质以及注射使用新的精神活性物质等方面令人不安的发展趋势。注射吸毒和使用涉及新的精神活性物质的集成药物方面的数据仍然有限；这些特定吸毒形式可能对吸毒治疗提供机构和保健提供机构形成严峻挑战。

2009-2014 年向联合国毒品和犯罪问题办公室预警咨询报告的新的精神活性物质数量



资料来源：毒品和犯罪问题办公室，2009-2014 年关于新的精神活性物质的预警咨询。

注：本图只列示了在各自的报告年份报告的不同的新的精神活性物质次数。某一年报告过的新的精神活性物质并不一定全部要在下一年里报告。

目前市场上的新的精神活性物质的绝对数目、多样性和瞬变性部分上解释了为什么许多新的精神活性物质吸食率的现有数据仍然非常有限。这些困难也解释了为什么新的精神活性物质的监管及解决与新的精神活性物质有关的健康问题的能力仍具有挑战性。不同的国家报告指出，新的精神活性物质继续在市场上扩散，在数量和多样性方面都是如此。到 2014 年 12 月，95 个国家和地区向毒品和犯罪问题办公室预警咨询报告了总共 541 种新的精神活性物质。合成大麻素继续在 2014 年报告的新的精神活性物质中占大多数（39%）；紧随其后的是苯乙胺（18%）和合成卡西酮（15%）。全世界可提供越来越多新的精神活性物质表明，合成药物市场甚至变得更加多种多样。

替代发展

非法作物种植：打破恶性循环

非法作物种植受到随具体情况而变的脆弱性与机会因素的综合影响。由于生存和生计是许多住户从事非法作物种植真正要考虑的因素，他们通常是规避风险的，在就非法作物种植做决定时还会考虑到各种因素。

其中的一个因素是非法作物的具体性质——农学方面、产品的耐久性、价格、易销性等。所有主要非法作物，由于非易腐产品很快产生回报，所以特别具有吸引力。因此，非法作物种植能够为农民生存提供必要的短期经济手段，但它不允许该地区发展其合法经济和创造机构环境。

其他因素包括地理和环境因素，如气候、水和可耕地的可得性及离市场远近；与住户有关的社会经济因素，如收入水平、现有的就业机会、获得信贷和土地持有规模；获得道路、电网和教育及保健服务等发展设施；以及安全、政府管制和法治等社会政治和体制因素。非法作物种植往往发生在边缘化和偏僻地区，其特点是政府管制有限、土地权不明晰、缺乏基础设施、贫穷和暴力，很少有国际发展机构想在这些地区开展行动。

替代发展是一种旨在减少导致从事非法作物种植的脆弱因素并最终消除这种种植活动的办法。替代发展通过切实促进有助于可持续合法经济的因素，能够打破以下各方面的恶性循环：非法作物种植活动兴起、法治受到削弱、合法经济增长减弱、对合法部门的投资减少、有组织犯罪加剧及暴力行为加重。从长远来看，这能吸引投资并帮助发展必要的基础设施，从而改变并支撑农业社区的生计。

非法药物生产和替代发展干预措施的影响



替代发展本身一般不是目标，而是达到目的的手段：旨在为长期的农村发展创造一种不种植非法作物的有利环境。替代发展起到催化作用，在面临与非法药物经济有关的具体挑战的地区促进了发展。

1998 年举行的大会第二十届特别会议将替代发展界定为，“根据目标社区和群体的具体社会文化特性，通过在采取禁毒行动的国家结合持续的国民经济发展和持续的发展努力，专门制订乡村发展措施”，来防止和根除非法作物种植的一个过程。²这种定义用在国际一级。不同的执行国家、捐助方和从业人员制订了不同的反映替代发展新战略和新办法的定义。

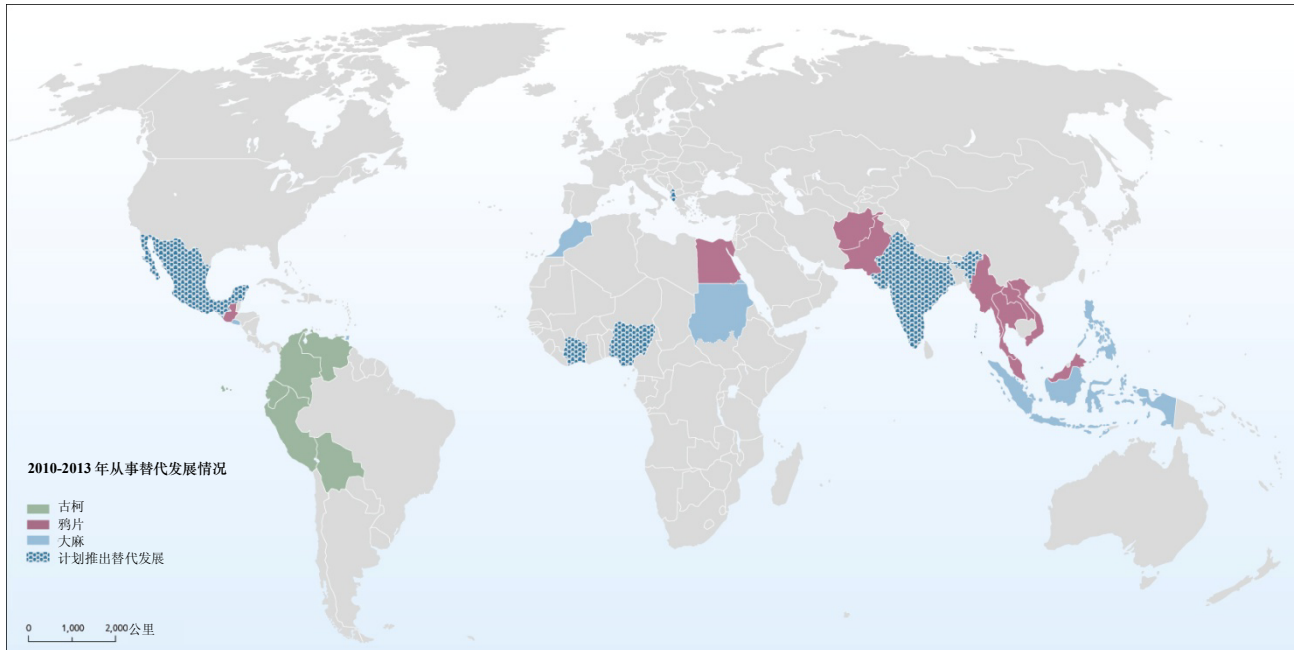
国家战略或计划采用平衡兼顾的办法，不仅用其他减少供应战略（尤其是执法和拦截），还用减少需求（预防、治疗和康复），来补充替代发展。另一个经常纳入的战略——有时作为一种贯穿各领域主题或一项单独政策而出现——是促进善治或加强国家机构或法治。

² 《开展国际合作根除非法药物作物和促进替代发展行动计划》（大会 S-20/4 E 号决议）。

在哪些地方实施替代发展？

大多数替代发展在所有古柯和鸦片主产国以及在某些大麻生产国和某些小型鸦片生产国里实施，这些国家位于南美、中美、加勒比、亚洲和非洲。亚洲、中美、非洲和欧洲的一些国家也已经报告计划开展替代发展活动（见地图）。

2010-2013 年实施国内替代发展项目的会员国（根据提交联合国犯罪和毒品问题办公室的报告）



资料来源：毒品和犯罪问题办公室年度报告调查问卷和毒品和犯罪问题办公室替代发展项目。

注：只包括提供了关于替代发展项目实施情况充足信息的国家。本地图上显示的边界线并不意味着联合国正式赞同或接受。短横虚线表示未确定的边界。圆点虚线表示印度和巴基斯坦约定的查谟和克什米尔地区大致的控制线。双方尚未就查谟和克什米尔的最终地位达成一致。苏丹和南苏丹之间的最终边界尚未确定。

替代发展要素

替代发展在国际一级颁布，但替代发展的变化由国家一级、甚至地方一级来驱动。一个国家或地区推动农民从事非法作物种植的因素与另一个国家或地区可能大不相同，同样，必须根据地方一级的实地情况调整替代发展要素。任何两个替代发展项目或干预措施都不会完全相同，即使它们在同一个地区，而且它们还有共同之处。

这些一般性战略要素通常是相似的，在总体框架和总体办法上有共同之处，但其发挥的作用是否重要，可能因项目不同而不同，某些可能根本不起重要作用。成功与否尤其取决于具体情况，没有替代发展手册或

蓝图。随着《联合国替代发展问题指导原则》的通过，³现在已经有一套阐述规划和实施替代发展的良好做法的基本准则。在大多数替代发展项目中或多或少发挥重要作用的主要内容如下：

- 创收型替代办法是替代发展的核心，因为经济上的必要性往往在农民决定是否从事非法作物种植中发挥重要作用。创收型替代办法需要有生命力和可持续性，以便减轻对非法作物种植的依赖。
- 替代发展产品的销售是任何项目的一项重要内容。为了增加销售机会和减少某些与非法作物种植有关的脆弱性，替代发展方案经常竭力动员私营部门参与。这种办法使得替代发展产品不仅能够进入当地和国内市场，而且能够进入国际市场。
- 长期的政治和财政支持对于替代发展取得成功至关重要。不仅需要时间来对付非法作物种植背后的经济推动因素，而且也需要时间来建立与地方社区的信任并发展长期投资。农民和社区直接参与，可在替代发展活动设计和规划中发挥关键作用，在公共机构不能发挥这种作用的地区尤其如此。
- 土地保有权和土地的可持续利用及土地利用对于替代发展取得长期成功至关重要，因为得不到土地可能是种植非法作物的驱动因素之一。因为产生收成需要若干年，大多数替代性经济作物需要农民长期投入；然而，如果得不到土地，农民就不愿意种植长期经济作物。
- 环境保护发挥了日益重要的作用。替代发展的一项是“不伤害”，力图尽可能降低替代发展干预措施的环境影响，另一项内容是积极主动性，其中的各项方案直接或间接地促进环境保护和生物多样性以及减缓气候变化。

成功的替代发展是什么？

衡量替代发展干预措施和服务对于解决毒品问题的覆盖面、质量和实效具有挑战性。替代发展干预措施具有长期性，这是令衡量其成功与否变得复杂的一个因素。经验表明，从可持续减少非法作物种植角度确定替代发展是否成功，只能在干预措施实施若干年后才能确定。发现评估短期是否成功的各种尝试都起了反作用，尤其是在得到的信息被用于立即采取行动的情况下。项目实施在地方一级，但其影响评估常常在国家一级，这也可能影响到人们对某项替代发展方案成功与否的认识。

在评估替代发展方案时，已经适用了与人类发展、社会经济状况、农村发展和减缓贫穷有关的指标以及机构和环境指标，以确保各项成果都符合国家和国际发展目标，包括千年发展目标。此外，已经做出各种努力，以加强可以用来监测替代发展影响的一套指标。

在某些情况下，长期致力于替代发展导致有关国家或地区的非法作物种植取得了可持续减少。40 多年的替代发展经验表明，当拥有长期愿景、资金和政治支持充足，能将其纳入更广泛的发展和治理议程时，替代发展就能奏效。当各社区的社会经济发展和农村住户生计得到改善，全世界不同社区就能在减少非法作物种植方面取得可持续成果。

政治承诺

尽管国际一级对替代发展给予了极大关注，但各捐助国尚未把政治支持转化为持续供资。在为麻醉药品委员会和关于世界毒品问题的大会特别会议编写的文件中，替代发展占显赫位置；然而，在过去几年里，用于替代发展的供资已经大幅减少。1998 年举行的大会第二十届特别会议激发了以“共同责任”精神资助替

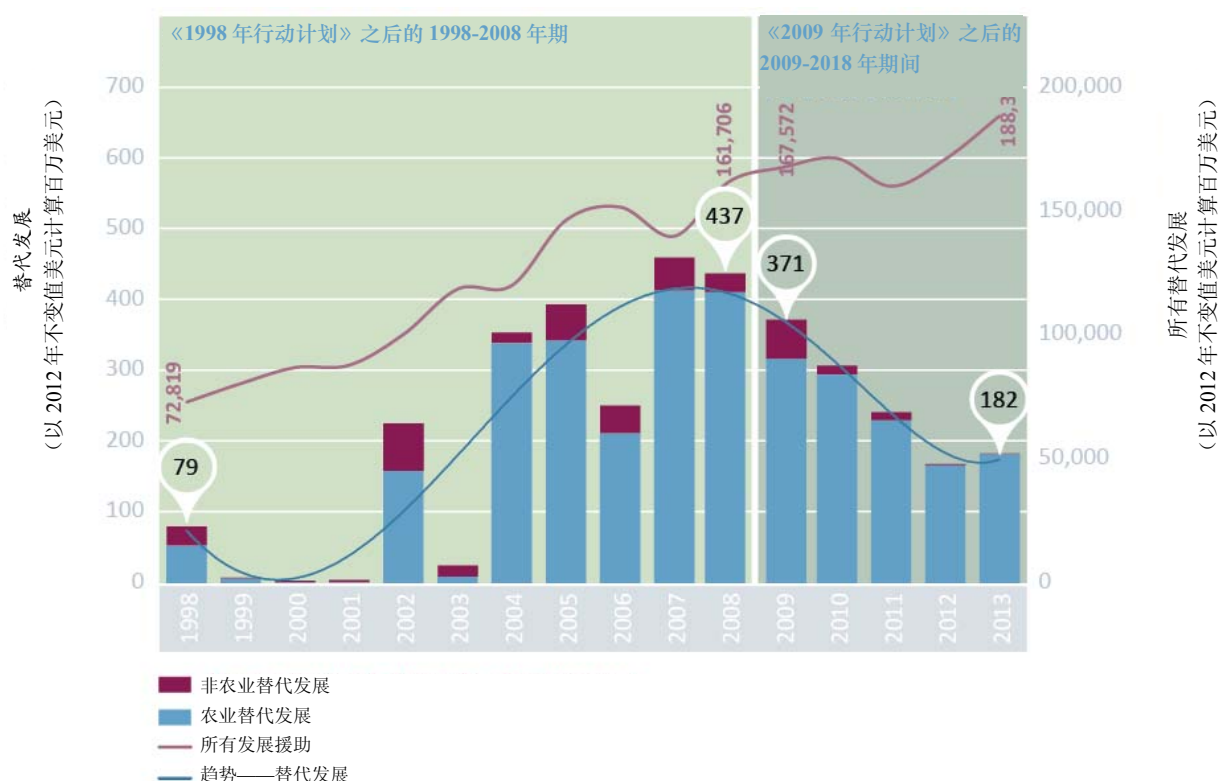
³ 大会第 68/196 号决议，附件。

代发展的新动力，但是，自 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》通过以来，经济合作与发展组织（经合组织）成员国为替代发展资金拨付的资金总额已减少 71%。⁴2013 年，这些拨款仅占全球发展援助的 0.1%。

在过去四十年里，替代发展基本上都由外部捐助方供资，包括经合组织北美、欧洲和大洋洲的成员国及中国、伊朗伊斯兰共和国、沙特阿拉伯和泰国等非成员国。但是，近年来，南美国家，如玻利维亚多民族国、哥伦比亚和秘鲁及泰国等亚洲国家一直在越来越多地使用国内资金来支助替代发展活动。

在目前正进行的“地方联通全球”的过程中，在国家战略内交换了从地方经验中总结的最佳做法和吸取的经验教训。这增强了毒品和犯罪问题办公室、麻醉药品委员会和其他实体按照《联合国替代发展问题指导原则》为促进更多的南南合作（南方国家之间协作的广泛框架）所做的努力。

1998-2013 年经济合作与发展组织捐助国为提供发展援助和替代发展所做的全球承诺的趋势



资料来源：经合组织，国际发展统计在线数据库（2014 年 12 月 19 日选取的数据）。

⁴ 见《经济及社会理事会正式记录，2009 年，补编 8A 号》(E/2009/28)，第一章，C 节。

下一步行动

替代发展极大地促进了经济发展（大多数在农村地区），以便有目的地解决非法药物经济的基本要素和根源。除社会经济发展——其“传统”支柱——外，新的可持续发展目标（2015 年后发展议程）可能带来新愿景，并为替代发展提供新的理论框架。

由大会可持续发展目标开放工作组报告⁵中产生的新的发展议程指出环境保护的关键作用，认识到对土地和自然资源安全和公平的权利是实现可持续发展的核心。如报告中目标 16 所述，这些和法治及“有效、负责和包容性机构”等其他要素部分上已由替代发展解决。

不同的国家经验表明，制止非法作物种植之外的非法活动可能也有机会应用替代发展办法。替代发展可用于支助受贩毒、非法采矿或野生物和森林犯罪等影响的社区。随着更广泛的应用，替代发展概念可以扩大，完全超越现有的针对有可能被用于非法作物生产的地区的“预防性替代发展”战略。

⁵ A/68/970 和 Corr.1。