



经济及社会理事会

Distr.: General
31 December 2021
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第六十五届会议

2022年3月14日至18日，维也纳

临时议程*项目6

在国家、区域和国际各级落实 2019 年《部长级宣言》所反映的关于处理和应对世界毒品问题的所有承诺的后续行动

在落实处理和应对世界毒品问题的所有国际毒品政策承诺方面取得的进展

执行主任的报告

* E/CN.7/2022/1。



一. 导言

1. 在 2019 年通过的《关于在国家、区域和国际各级加大行动力度以加快履行我们对处理和应对世界毒品问题的共同承诺的部长级宣言》中，会员国承认过去十年取得了切实进展，但也关切地注意到世界毒品问题构成的持续和新出现的挑战。它们承诺依据共同和分担责任的原则，加快速度，充分执行 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》、2014 年麻醉药品委员会对会员国执行《政治宣言和行动计划》情况进行的高级别审议的《部长级联合声明》和大会第三十届特别会议题为“我们对有效解决和应对世界毒品问题的共同承诺”的成果文件。它们还重申实现可持续发展目标的努力与有效处理世界毒品问题的努力是相辅相成、彼此加强的。
2. 各国在 2019 年《部长级宣言》中还承诺确保由麻委会领导的履行自 2009 年以来作出的处理和应对世界毒品问题的所有承诺的后续行动在单一轨道上进行，这些后续行动除其他外促成确保通过加强和精简的年度报告调查表收集可靠和可比较的数据反映所有承诺。它们请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）执行主任对现有的两年期报告进行调整，改为单一份报告，在现有资源范围内每两年编写一期，以会员国对经过加强和简化的年度报告调查表提供的答复为基础，报告在国家、区域和国际各级履行所有承诺取得的进展情况，第一期报告应于 2022 年提交麻委会第六十五届会议审议。
3. 为落实这些承诺，秘书处向麻委会提交了一份题为“经过改进和精简的年度报告调查表”的说明（E/CN.7/2020/12），并通过该说明分发了拟议的调查表。麻委会在题为“经过改进和精简的年度报告调查表”的第 63/15 号决定中决定通过该年度报告调查表。麻委会请会员国在力所能及的情况下，根据本国立法，尽快且不晚于每年 6 月 30 日提交对年度报告调查表的答复。麻委会还请会员国指定一个国家联络人，负责填写调查表事宜，以提高国家答复的质量和及时性。
4. 2021 年 4 月推出了一个新的网上数据收集平台--年度调查表数据交换平台（ARQ-DXP），以便利会员国提交报告。举办了一些培训班，以便国家对官方熟悉该平台的功能。2021 年 5 月至 11 月，以联合国所有六种正式语文举办了 12 次关于新调查表（2020 年年度报告调查表）和平台的培训班和问答会议，有来自大约 100 个国家的 600 多人参加。
5. 截至 2021 年 12 月 1 日，57 个国家和领土完整提交了 2020 年年度报告调查表，另有 26 个国家和领土部分提交了 2020 年年度报告调查表，¹这意味着共有 83 个国家提交了官方数据。在其余 117 个会员国和领土中，23 个正在填写调查表，94 个在本报告编写之时尚未开始填写。国家联络人的作用在国家一级证明是至关重要的：所有已提交调查表（完整或部分提交）的会员国都指定了国家联络人，而三分之二以上尚未开始提交调查表的国家尚未指定国家联络人。
6. 本报告所载信息以截至 2021 年 11 月会员国对年度报告调查表的答复为基础。该信息必要时以《2021 年世界毒品问题报告》和其他出版物所载的信息，以及通过毒品和犯罪问题办公室新型精神活性物质预警信息库收集的信息作为补充。本报告根据 2019 年《部长级宣言》确定的挑战进行编排。

¹ 完整提交指的是提交了所有 20 个单元，部分提交指的是提交至少一个单元。

二. 挑战 1：毒品和毒品市场的范围都在扩大和多样化

7. 与冠状病毒病（COVID-19）大流行有关的封锁和相关的经济衰退增加了包括吸毒者在内最弱势群体的脆弱性。失业率上升、缺乏机会以及毒品预防和治疗方案及其他社会和保健服务支出的削减，使贫困和弱势人群更有可能以有害的方式吸毒，患上吸毒病症。大多数国家都出现了使用大麻和出于非医疗目的使用苯二氮草类药物增多的情况。其他物质使用模式的变化不太明显，但“摇头丸”和可卡因等常见于社交场合的毒品的使用频率降低。自大流行爆发以来，北美类阿片过量致死人数激增。例如，在加拿大，在 2020 年 4 月至 6 月这一期间，类阿片过量致死人数比 2019 年同期增加了 58%。²

8. 毒品市场的扩张是由多种因素推动的，例如城市化、人口变化，包括年轻人口增长，以及社会经济劣势，所有这些都与更广泛的发展环境有关。虽然发达国家报告的吸毒率最高，但预计发展中国家的吸毒者人数的增长速度要快得多，因为这些国家提供的预防和治疗服务较少。过去十年里，毒品市场上流通的物质发生了多样化（见下文第 30 至 35 段和第 51 至 52 段）。

9. 网上毒品市场向社交媒体和大众电子商务平台延伸，进一步表明人们更容易进入毒品市场。暗网买卖以大麻为主，而在明网上的营销往往涉及新型精神活性物质和用于制造合成毒品的物质，包括前体化学品。快速的技术创新，再加上利用新平台售卖毒品和其他物质的做法机动灵活而且适应性强，可能会催生一个全球化的市场，人们可在更多地方获得更多毒品，特别是因为贩运者能够迅速调整分销网络。³

三. 挑战 2：麻醉药品和精神药物的滥用、非法种植、生产和制造，以及这些物质和前体的非法贩运达到创纪录水平，前体化学品的非法需求和国内转用正在增加

A. 滥用

10. 有 42 个国家提供了关于吸毒流行率和规模的信息（单元 A01），其中 43% 报告大麻使用保持稳定，⁴26% 报告有小幅上升，⁵13% 有小幅下降，⁶10% 有大幅上升，⁷8% 有大幅下降。⁸关于类阿片使用，60% 的国家报告情况稳定，18% 的国家报告有小幅下降，10% 有大幅下降，10% 有小幅上升，不到 4% 有大幅上升。关于苯丙胺，53% 的国家报告情况稳定，19% 有小幅上升，12% 有大幅下降，11% 有大幅上升。

² 《2021 年世界毒品问题报告》，第一分册，《内容摘要：政策影响》（联合国出版物，2021 年）。

³ 同上。

⁴ 即与上一次报告相比增减 5%。

⁵ 与上一次报告相比增加 5% 到 10%。

⁶ 与上一次报告相比减少 5% 到 10%。

⁷ 与上一次报告相比增加超过 10%。

⁸ 与上一次报告相比减少超过 10%。

11. 然而，分析通过 2020 年年度报告调查表收集的信息的任何尝试都必须考虑到报告趋势的国家数量有限，而且不具有地域代表性。例如，非洲国家组只有五个国家提供信息。这一点，以及如何评估趋势的质的变化有很大差异，使得很难得出明确的结论。因此，本报告所载的初步分析以《2021 年世界毒品问题报告》所载分析作为补充。⁹

12. 根据该报告所载的分析，2.75 亿 15 至 64 岁的人在上一年至少有一次使用非法药物（占全球 15 至 64 岁人口的 5.5%）。比 2010 年估计的 2.26 亿人增加了 22%。这一增长部分是人口增长的结果，因为 15 至 64 岁的人口自 2010 年以来增加了 10%。到 2030 年，人口因素意味着，全世界吸毒人数预计将增加 11%，仅在非洲就将增加 40%。在低、中收入国家，年轻人口的增长加上全球城市化的总体趋势，表明吸毒的总人数将增加。

13. 在估计的 2.75 亿过去一年吸毒者中，估计约有 3,630 万人即 13% 患有吸毒病症，这意味着这些人的使用已造成损害，到了依赖毒品或需要治疗的地步。这一数字与 2017 年相比有所增加，当时约为 3,050 万人。

14. 据报告，药物比过去更有效，更容易获得。连续或先后使用对预防吸毒、治疗吸毒病症和解决其不良健康后果的努力构成了更大挑战。新型精神活性物质，包括兴奋剂、大麻素和越来越多的类阿片，对健康造成不可预测的、有时甚至是严重的后果，包括死亡。

15. 引起关切的主要物质因地理区域而异。在全球范围内，2019 年约有 2 亿大麻使用者，使大麻成为全球最经常消费的毒品。类阿片在全球非医疗原因使用药物人群的消费中排名第二，2019 年有 6,200 万使用者。其次是苯丙胺，2019 年估计有 2,700 万使用者，相当于全球 15 至 64 岁人口的 0.5%。

B. 非法种植

16. 替代发展仍然是国际药物管制战略的支柱之一。这种发展基于这样一种理解，即种植毒品作物的地区大多地处偏远，较为贫穷，生活在这些地区的社区种植这种作物，是因为由于冲突、缺乏市场、缺乏土地所有权和租赁权以及缺乏基本基础设施，他们无法从合法活动中获得足够的收入。

17. 在提供关于替代发展国家战略的信息的 50 个国家中，只有 6 个国家报告说制定了这种战略。提供关于执行这些战略的资金来源的所有国家都指出，资金是由国家部委提供的，而两个国家报告说，自外国援助也为此提供了资金。

18. 这一信息证实，需要加强长期替代发展干预措施，不仅是为了减少非法作物种植，还是为了改善社会、经济和环境条件以及农村小农户的复原力。

19. 为了具有可持续性，替代发展干预措施必须促进从事非法作物种植的社区与私营部门之间的互利伙伴关系。这种伙伴关系可以支持社区超越基本生计发展水平，建设自身的能力以及组织和管理技能，这反过来又可以提高替代发展

⁹ 《2021 年世界毒品问题报告》，第二分册，《全球概览：毒品需求、毒品供应》（联合国出版物，2021 年）。

项目的盈利能力、可持续性和可扩展性。这不仅导致非法作物种植减少，而且还提供了有吸引力的收入机会，从而帮助弱势社区继续摆脱毒品种植。

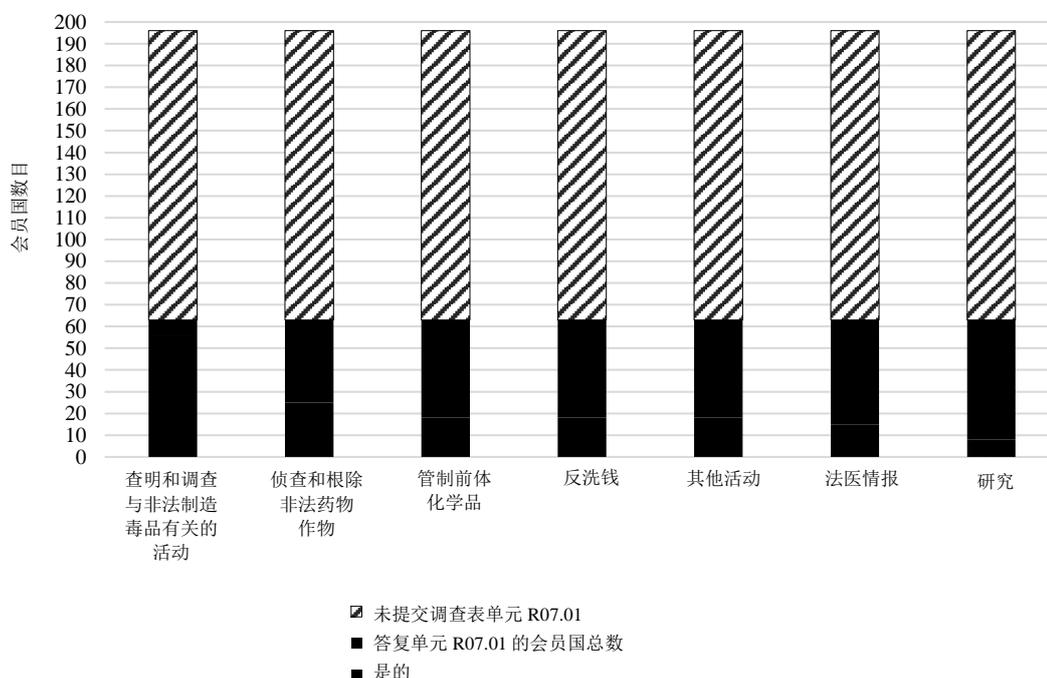
20. 只有 5 个国家提供了关于私营部门对替代发展投资的信息。一个国家指出，替代发展资金是通过国际合作而不是私营部门投资提供的，另有两个国家指出，私营部门资金不适用，或只使用了公共部门资金支持替代发展。一个国家指出，一家农产企业公司向一个国家替代发展项目提供了实物捐助，包括提供技术援助，以提高农业标准和便利市场准入。一个国家指出，三个私营组织得到授权进行大麻的生产和受管制的工业化，包括进行价值链试点测试。

C. 麻醉药品和精神药物的生产和制造，以及这些物质的非法贩运

21. 在会员国报告的三项主要减少供应活动中，最常见的是查明和调查非法药物制造。在作出答复的 63 个会员国中，共有 89% 报告说，它们查明并调查了此类案件。尤其是欧洲会员国报告了这类减少供应活动，其次是亚洲及太平洋区域的国家。第二个最经常报告的活动是侦查和根除非法药物作物，40% 的答复国报告其国家当局侦查和根除了此类作物。大约 30% 的答复会员国报告说，它们监测和管制前体化学品并开展了反洗钱活动。15 个会员国（24%）表示，它们对缉获的毒品进行了分析和特征归纳。只有 13% 的国家报告进行了系统的研究或调查，旨在查明不断变化的毒品市场和贩运趋势，阻断这些市场和趋势，并制定提高对这些市场和趋势的了解的方法和系统。共有 29% 的答复国报告说，它们开展了各种其他活动来遏制非法药物供应。这些活动包括通过向执法机构和其他机构提供培训，加强公共部门雇员的能力，并对互联网和社交媒体平台进行监测（见图一）。

图一

报告了三种主要减少药物供应活动的会员国数目



资料来源：年度报告调查表，单元 R07.01（答复数量：63）。

22. 会员国报告说，捣毁贩毒组织、缉获非法药物和没收非法药物贸易所得的情况有所增加。此外，一些会员国强调了国际合作和联合行动的积极成果。作为欧洲联盟成员的国家提到欧洲应对犯罪威胁多学科平台，认为这是采取综合办法应对包括贩毒在内在有组织犯罪造成的威胁的一个范例。

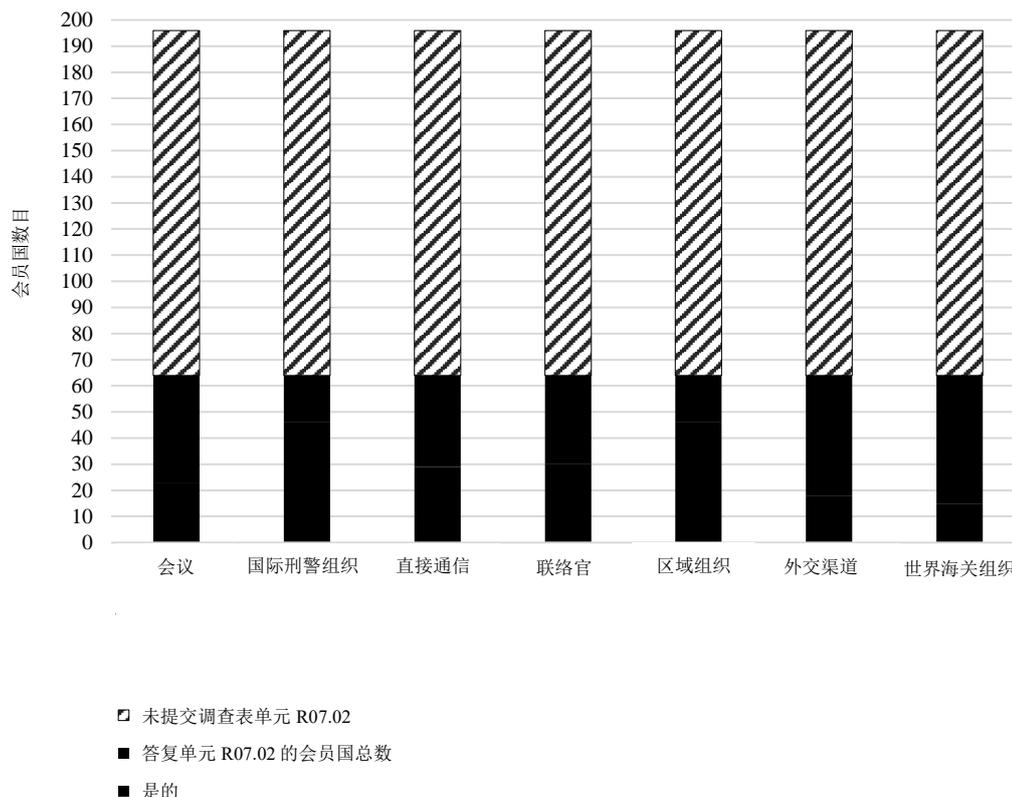
23. 会员国利用各种合作机制减少毒品供应（见图二）。国家执法机构继续与其他法域的对应方交流信息。大多数答复国通过国际刑事警察组织以及区域和次区域组织广泛合作（73%）。联络官、直接通信渠道和世界海关组织也促进了执法机构和检察官之间在打击贩毒方面的信息交流，改进了他们之间的跨境合作。会员国提到了一系列区域和次区域组织、机制和平台，这些组织、机制和平台协助它们及时分享最佳做法和经验，组织控制下交付和更好地执行联合行动。

24. 共有 36 个会员国介绍了在刑事事项国际合作方面面临的挑战。四个国家查明的一项挑战是难以确定两国共认罪行要求，特别是在毒品确切性质及国内立法中毒品列管方面。

25. 一些国家还提到了应对现有挑战的措施，包括主管当局之间的直接沟通；使用电子通信代替纸质通信；建立联合侦查机构；加强中央当局的作用以确保尽职调查；以及制定引渡程序准则。

图二

执法机构用来与其他国家对应方交流信息的实体或渠道



资料来源：年度报告调查表，单元 R07.02（答复数量：64）。

D. 前体贩运、对前体化学品的非法需求和国内转用

26. 据报告，对前体化学品的非法需求和国内转用继续增加。会员国继续高度重视对前体化学品的监测。70 多个答复国提供了有权对前体和基本化学品进行规范或执行国家管制的国家主管局的详细资料。作为减少毒品需求和供应综合办法的一部分，大多数国家已经制定或正在制定国家战略和行动计划，其中包括管制前体和前前体的战略。作为欧洲联盟成员的许多国家提到了《欧洲联盟 2021-2025 年毒品战略》，该战略将防止前体转移和贩运以及开发替代化学品的努力视为战略优先事项。

27. 52%的提交报告的会员国确认，它们建立了监测中心和预警系统等机制，以监测未置于国家或国际管制之下的物质。一些国家报告说，前体受法律管制，其进出口需要得到相关实体的批准。一些国家报告在积极使用国际麻醉品管制局的前体事件通信系统和网上出口前通知系统。几个国家强调，它们改进了执法和边境管制活动以及与私营部门的合作，以防止前体的转移并侦查前体的贩运。共有 34%的国家报告在 2020 年将物质置于国家管制之下。45%的国家表示，它们有法医实验室，对前体进行缉获后分析，并协助国家当局对化学品进行特征识别、特征分析和特征描述，以查明缉获的前体化学品的来源。

28. 几个会员国提供了关于秘密加工点或前体和前前体使用方面的重大变化的信息。虽然所使用的技术、方法和设备不是新的，但据报告，将 α -苯乙酰乙酸甲酯（MAPA）转化为 1-苯基-2-丙酮（P-2-P）的情况有所增加。¹⁰此外，据报告，前体和（新型）前前体材料的进口大幅增加，缉获了约 12 吨前前体材料。

29. 据报告，大多数受国际管制的物质都是通过海上路线走私的。一个欧洲国家报告说，甲基苯丙胺加工点数量急剧增加，这些加工点使用新的生产方法和 PMK 和 BMK 等几种前体制造 3,4-亚甲基二氧基甲基苯丙胺（MDMA，俗称“摇头丸”）和甲基苯丙胺。在位于欧洲的加工点发现了一种相对不为人知的使用酒石酸制造甲基苯丙胺的工艺，该工艺起源于中美洲和南美洲。还报告了冒充防冻剂和挡风玻璃清洁剂等各种流体的前体的贩运，这些前体用乙醇进一步处理，而不需要特殊的实验室设备。特制前体如茶碱的使用有所增加，使用有机溶剂如丙酮和苯制备合成大麻素的情形也有所增加。关于用合法化学制剂取代管制物质，据报告有使用水泥代替氧化钙，使用汽油代替煤油，使用稀释剂代替丙酮的情况。一些国家报告说，它们发现了在制造非法药物的加工点制造前体的情况。

四. 挑战 3：合成类阿片以及非医疗使用处方药对公众健康和公共安全构成的风险日益增高，还有科学、法律和监管方面的挑战，包括物质列管方面的挑战

30. 迄今为止，已向毒品和犯罪问题办公室新型精神活性物质预警信息库报告了 1,100 多种新型精神活性物质，其中约 10% 是合成类阿片。根据预警信息库中的数据对具有类阿片作用的新型精神活性物质及其化学结构进行的分析揭示了正在进行的创新和多样化。虽然芬太尼类似物仍占所报告类阿片的大多数，但

¹⁰ 1-苯基-2-丙酮是使用麻黄碱制造甲基苯丙胺这一路径的替代品。

过去十年来，非芬太尼相关合成类阿片的数量稳步增加，从 2009 年至 2014 年平均每年报告两种物质增加到 2020 年的 25 种物质。

31. 2021 年，受北美类阿片危机影响最大的会员国，即加拿大和美利坚合众国通过了一项类阿片联合行动计划，旨在加强跨境合作，并通过涵盖执法、边境安全和卫生的三个工作组找到解决类阿片过量危机的有效办法。该计划促进了更多的信息共享，以解决包括芬太尼和相关物质在内的类阿片贩运问题。它还成为一个双边讨论论坛，以讨论类阿片相关危害的健康影响和应对此种危害的公共卫生办法，特别是考虑到 COVID-19 大流行。

32. 在执行毒品和犯罪问题办公室类阿片战略期间收集的数据表明，优先区域的会员国通过利用科学最佳做法和加强执法部门与科学界之间的协调与合作，加强了查明、拦截和安全处理合成类阿片贩运案件的能力。

33. 会员国和国际社会以若干方式应对处方药的非医疗使用。在国际一级，近年来有 18 种合成类阿片和 6 种苯二氮卓类药物被置于国际管制之下。此外，用于制造芬太尼及其类似物的两种主要前体已置于国际管制之下，以处理非法制造毒品问题。在国家一级，一些国家扩大了对芬太尼类似物的管制，包括采用创新办法，如基于结构/效果的类别定义和类似物法律，并加强与国际和国内伙伴的合作，以打击与这些物质有关的非法活动。

34. 会员国通过使用毒品和犯罪问题办公室关于推荐实验室分析方法的新手册、参与毒品和犯罪问题办公室国际协作行动方案等质量保证支助活动以及接收化学参考物质，加强了国家药物检测和毒理学实验室分析和查明受国际管制物质和新型精神活性物质的能力。海关、执法和法医人员还收到关于识别毒品和前体以及安全处理和调查合成类阿片的准则，并在毒品和犯罪问题办公室实验室接受了这方面的培训。

35. 此外，会员国认识到预警在查明与处方药非医疗使用有关的新出现威胁和风险方面的重要作用，通过开发和使用国家预警系统加强了应对措施。

五. 挑战 4：戒毒治疗和保健服务仍然无法满足需要，与吸毒有关的死亡人数增加

A. 戒毒治疗和保健服务

36. 共有 68 个国家通过 2020 年年度报告调查表报告了现有的治疗干预措施。在这些国家中，65% 是高收入或中等收入国家。然而，不到 15% 的国家认为药物辅助治疗是完全足够的。¹¹

37. 《2021 年世界毒品问题报告》和 2020 年年度报告调查表中的极少数据都表明，全球一级严重缺乏戒毒治疗和保健服务。每年只有八分之一的吸毒病症患者接受戒毒治疗，反映了全球在获得服务方面的差距。经过进一步检查，发现在地理或亚人口群体一级存在进一步的差异。例如，非洲 18 个问题药物使用者中只有一人¹²接受治疗。此外，虽然吸毒妇女与男子相比往往在更短的时间内患

¹¹ 覆盖率至少 90%。

¹² 关于“问题吸毒者”的定义，见《2021 年世界毒品问题报告》第一分册中的术语表。

上吸毒病症，妇女占全世界吸毒人数的近三分之一，但接受治疗的人中只有六分之一是妇女。监狱环境中的人、少数民族、移民和流离失所者也因羞辱和歧视而面临重大阻碍，难以获得治疗。

38. 此外，通过按主要关切药物对寻求帮助或由刑事司法系统或其家属转介的人数进行分析，可以发现对治疗吸毒病症的需求量。

39. 2014年至2019年，各次区域因使用大麻作为主要关切药物而接受治疗的人数各不相同，但占非洲、大洋洲（澳大利亚和新西兰）和拉丁美洲接受治疗人数的近一半。鉴于大麻使用病症缺乏现成的药理学治疗，此类干预措施主要是心理社会性质的，旨在改变行为和提供支持，如认知行为治疗或动机访谈。

40. 在欧洲（特别是东欧和东南欧）、北美洲和亚洲，接受治疗者的主要致病毒品仍然是类阿片。在欧洲，使用类阿片（主要以海洛因的形式）是2019年接受专门戒毒治疗的主要原因。接受治疗者报告的海洛因以外的类阿片使用包括非医疗使用美沙酮、丁丙诺啡、芬太尼、可待因、吗啡、曲马多和羟考酮。类阿片占西欧和中欧所有收治病例的40%，占东欧和东南欧收治病例的74%。在大多数区域，因类阿片使用病症接受治疗者往往比因其他药物使用接受治疗者年龄略长（35岁左右）。此外，四分之一至三分之一的接受治疗者是第一次接受治疗。2018年每五个因类阿片相关问题接受戒毒治疗的人中间有一个报告合成类阿片是其主要问题药物。

41. 在亚洲、大洋洲和北美洲，因使用苯丙胺而接受治疗更为普遍，这些区域四分之一以上的接受治疗者是因使用苯丙胺而接受治疗。在东亚和东南亚许多国家，因使用甲基苯丙胺而接受治疗者占因吸毒而接受治疗者的四分之三以上。因苯丙胺使用病症接受治疗者往往比因类阿片使用病症接受治疗者年轻（25岁左右），大多数是第一次接受治疗。

42. 关于新型精神活性物质，在2020年全球毒品调查的110,000名答复者中，有3%报告因使用合成大麻素受体激动剂而寻求紧急治疗。在欧洲，2014年至2017年急诊科24,000次与毒品有关的就诊中，有6%与使用新型精神活性物质有关。

B. 过量预防

43. 2020年年度报告调查表没有收集关于预防过量的具体信息。然而，收集了关于预防吸毒政策的信息。在64个国家中，共有58个国家（90%）对是否有预防吸毒政策作出肯定答复。然而，近一半的报告国（45%）在欧洲，不到9%的报告国在撒哈拉以南非洲。尽管高收入和中等收入国家的比例较高，但只有44%的国家制定了要求参与预防吸毒的工作人员和机构须经认证的政策。

44. 《2021年世界毒品问题报告》提供的数据显示，在过去几年中，在类阿片方面出现了新的威胁，有些区域的吸毒过量人数大量增加，另一些区域吸毒病症患者人数急剧增加。例如，2019年美国报告的过量致死人数超过了7万。其中近50,000起与类阿片有关，这表明与2010年相比，此类过量致死人数增加了一倍。这些死亡中最大比例（62%）归因于海洛因，归因于类阿片药物的死亡（42%）也涉及合成类阿片（芬太尼）。芬太尼也大大推升了归因于可卡因和其

他精神兴奋剂如甲基苯丙胺的过量致死人数。没有药物干预措施可用于治疗兴奋剂使用，行为干预是唯一可用的治疗方法。

45. 戒毒治疗服务扩大，改善了获得类阿片激动剂治疗的机会，改善了获得纳洛酮的机会，并将对高剂量苯二氮卓类药物依赖的管理转向维持治疗。《2020 年世界毒品问题报告》反映，与前一年相比，美国吸毒过量致死人数有所下降。部分原因是因为用于逆转类阿片过量的纳洛酮在整个社区范围内均可得到，并且在 2012 年至 2018 年期间修订了总体类阿片处方率的战略。这些信息可以视为反映了这类措施在解决过量致死问题方面的价值。¹³

46. 自大流行爆发以来，北美类阿片过量致死人数激增。¹⁴虽然尚无法从数据中看出 COVID-19 大流行背景下治疗和过量预防方面的明确情况，但边缘化群体面临的特殊问题仍然存在，在许多情况下还加剧了。从长期来看，在全球一级，迫在眉睫的经济危机可能导致市场的持久转变和人们的脆弱性。贫穷、失业和更加不稳定的社会经济状况可能有利于药物使用（数量增加、有害模式加剧或转向更便宜的毒品或注射吸毒）。这一点，加上各国政府用于对毒品采取卫生对策的预算不断减少，使得有必要作出进一步努力，以突出这种应对措施的价值和重要性，并且为实现各国的经济、社会和可持续发展而作出更大努力。

六. 挑战 5：一些国家与吸毒（包括注射吸毒）有关的艾滋病毒、丙型肝炎病毒和其他血液传播疾病的传染率居高不下

47. 40 个会员国提供了关于述及预防与吸毒有关的传染病干预措施的国家战略或政策的信息，这些干预措施符合《世卫组织、毒品和犯罪问题办公室、艾滋病规划署指导各国确定向注射吸毒者普及艾滋病毒预防、治疗和护理的指标的技术指南：2012 年修订本》。其中，35 个会员国报告说已执行此类战略（见图三）。报告这些战略的国家有一半在欧洲。

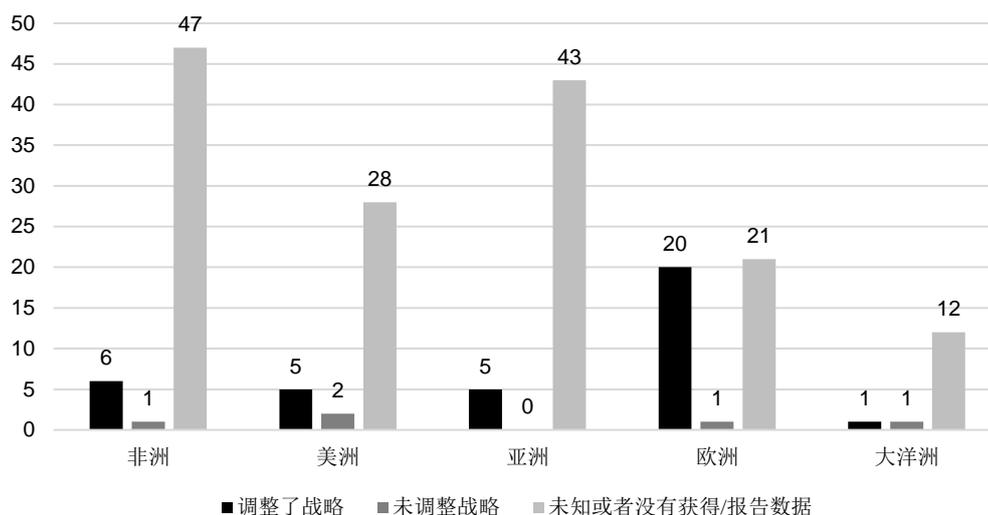
48. 同样，只有 28 个会员国（多数在欧洲）报告实施了针头和注射器方案，作为预防吸毒对健康和社会造成不利后果的总体战略的一部分（见图四）。

¹³ 《2021 年世界毒品报告》，第四分册，《毒品市场趋势：可卡因、苯丙胺类兴奋剂》（联合国出版物，2021 年）。

¹⁴ 《2021 年世界毒品问题报告》，第一分册。

图三

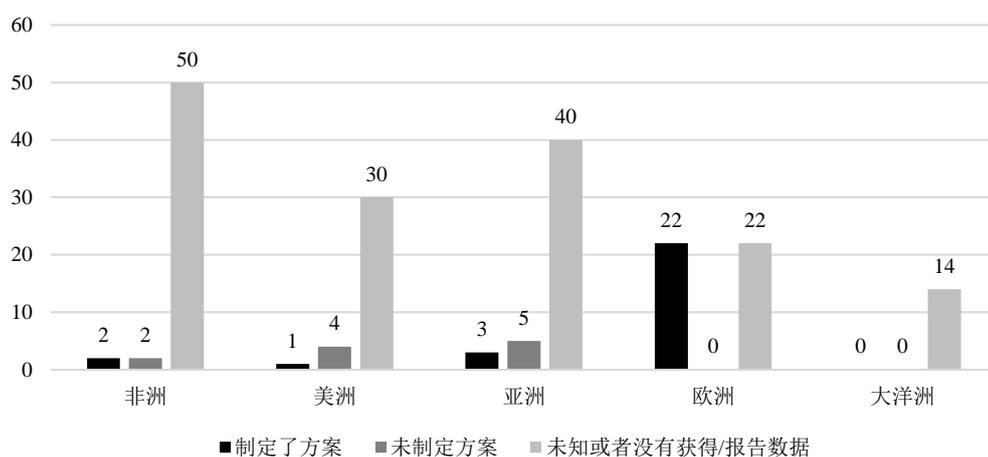
按区域分列制定预防吸毒对健康造成不良后果的国家战略或政策的情况



资料来源：年度报告调查表，单元 R12（答复数量：40）。

图四

按区域分列制定针头和注射器方案的情况



资料来源：年度报告调查表，单元 R12（答复数量：40）。

49. 吸毒或注射吸毒者是由于使用受污染的注射设备或其他吸毒用具或由于危险性行为而发生艾滋病毒、丙型肝炎和其他血液传播感染的高风险人群。2019年，注射吸毒者占全球新增成人艾滋病毒感染者的10%。¹⁵同样，注射吸毒者中丙型肝炎的流行率比一般人群高37倍，这种高流行率是全球丙型肝炎流行的主要原因。¹⁶虽然目前没有掌握按性别分列的全球艾滋病毒和丙型肝炎病毒流行率估计数，但多种环境的许多研究报告称，性别因素是预测注射吸毒的妇女中间

¹⁵ 联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署，《2020年全球艾滋病最新情况：抓住时机——解决根深蒂固的不平等现象，以结束流行病》（2020年，日内瓦）。

¹⁶ 《2021年世界毒品问题报告》，第二分册。

感染艾滋病毒和丙肝病毒风险的独立因素。¹⁷在使用兴奋剂毒品的亚群体中，传播艾滋病毒和丙型肝炎高危行为仍然较为普遍。¹⁸

50. 虽然通过 2020 年年度报告调查表收集的数据具有局限性，但它们可能表明 2019 年《部长级宣言》中确定的挑战依然存在。尽管在按照世界卫生组织、毒品和犯罪问题办公室以及联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署建议的综合一揽子干预措施，扩大注射吸毒者的艾滋病毒预防、治疗和护理方面的循证干预措施之后取得了良好的卫生成果，但在全球范围内，预防注射吸毒者感染艾滋病毒和丙型肝炎的干预措施的提供率仍然很低，并且令人警惕的是，这一提供率可能不足以有效预防血液传染病的传播。

七. 挑战 6：与新型精神活性物质有关的不良健康后果和风险达到了惊人的程度

51. 根据通过预警信息库收集的信息，兴奋剂是最大的一类新型精神活性物质，其次是合成大麻素受体激动剂。近年来，具有类阿片作用的新型精神活性物质数量迅速增长，2021 年达到 100 多种不同物质。许多类阿片效力很高，非常低的剂量即可能有毒。查明往往只以非常低的浓度存在于生物样品中的越来越多的结构不同的类阿片，这对实验室提出了分析方面的挑战。它们的持续出现令人特别关切，因为其使用可能造成严重的健康后果，包括致命和非致命的过量事件。

52. 在向预警信息库报告的新型精神活性物质个案中，多药使用仍然是一个重要特点和因素。在与使用新型精神活性物质有关的尸体解剖中，79% 的案件涉及一种以上物质。随着有可能导致意外过量事件（包括死亡）的极为高效物质的出现，与使用新型精神活性物质相关的健康危害可能增加。含有新型精神活性物质的产品的纯度和组成通常是未知的，从而使使用者处于高度风险中，紧急入院人数和与其使用相关的死亡人数证明了这一点。¹⁹

八. 挑战 7：在世界许多地方，为包括减轻疼痛和姑息治疗在内的医疗和科研提供的国际管制药物仍然不多，甚至为零

53. 29 至 45 个会员国就 2020 年年度报告调查表中关于医疗和科研用途国际管制物质供应情况的问题提供了信息。除其他问题外，会员国被要求根据各自国家的供应短缺情况对物质进行排名。在回答这一问题的 29 个国家中，26 个国家报告了短缺情况，其中 38% 的国家将芬太尼列为最短缺的物质。还根据环境对每种物质进行了排名。在医院类别中，47% 的国家将芬太尼列为最短缺的物质，而在初级保健中心和医院以外的药房这一类别中，据报告最严重的短缺涉及芬太尼、可待因、羟考酮和哌替啶。

¹⁷ Steffanie A Strathdee 等人，“注射吸毒者中艾滋病毒血清转换危险因素的性别差异：10 年前展望”，《内科医学档案》，第 161 卷，第 10 期（2001 年 5 月），第 1281 至 1288 页。

¹⁸ Shirley J. Semple、Thomas L. Patterson 和 Igor Grant，“甲基苯丙胺异性恋使用者中的危险性行为背景”，《成瘾行为》，第 29 卷，第 4 期（2004 年 6 月），第 807 至 810 页。

¹⁹ 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室），《当前的新型精神活性物质威胁》，第四卷（2021 年 11 月）。

54. 关于按环境分列的医疗用途受管制药物的供应趋势，43个答复国中有13个报告说，所有环境中的22种不同受管制药物大幅减少。²⁰三个国家报告说，五种以上不同的受管制药物大幅减少。此外，18个国家报告所有环境中15种不同的受管制药物大幅增加，²¹有3个国家报告5种以上不同的受管制药物大幅增加。

55. 吗啡被普遍认为是最有效和负担得起的止痛药物之一。在43个答复国中，51%的国家报告吗啡的供应没有变化，41%的国家报告其供应增加，不到9%的国家报告其供应减少。

56. 会员国还查明了阻碍获得受管制药物的挑战。在45个报告国中，共有35个国家报告说，对于15种特定物质没有挑战。共有74%的国家报告说，芬太尼的供应没有挑战；80%的国家报告说，哌替啶和羟考酮的供应没有挑战；共有82%的国家报告说，吗啡的供应没有挑战；共有91%的国家报告说，可待因的供应没有挑战。报告这些数据的依据是对供应的看法，而不是关于该国这种药物实际供应情况的参考数据。其余国家最常报告的挑战是“市场短缺”。

57. 最后，各国对导致受管制药物供应率下降的最主要限制因素进行了排名。36个国家对限制因素进行了排名，将下列因素列为前三项限制因素的国家的百分比如下：(a)国家立法或监管制度（51%）；(b)卫生保健制度（46%）；(c)国际立法或监管制度（40%）；(d)可负担性（30%）；(e)缺乏教育或认识（26%）；(f)卫生保健专业人员缺乏培训（20%）；(g)估计或评估进程（17%）；和(h)国际合作方面的挑战（9%）。

58. 鉴于在自然灾害或疾病爆发等危机或紧急情况下更加重视受管制药物的供应，会员国还确定了它们为解决受管制药物的供应问题而制定的程序。各国分享了各种战略，包括授权建立一个紧急时期药品储备库；每周收集数据，每周讨论短缺情况；向电子处方过渡；以及以电子方式临时发送进出口许可证。

九. 挑战 8：观察到毒品贩运、腐败和其他形式有组织犯罪（例如人口贩运、枪支贩运、网络犯罪和洗钱以及某些情况下的恐怖主义，包括与资助恐怖主义行为有关的洗钱）之间日益密切的联系

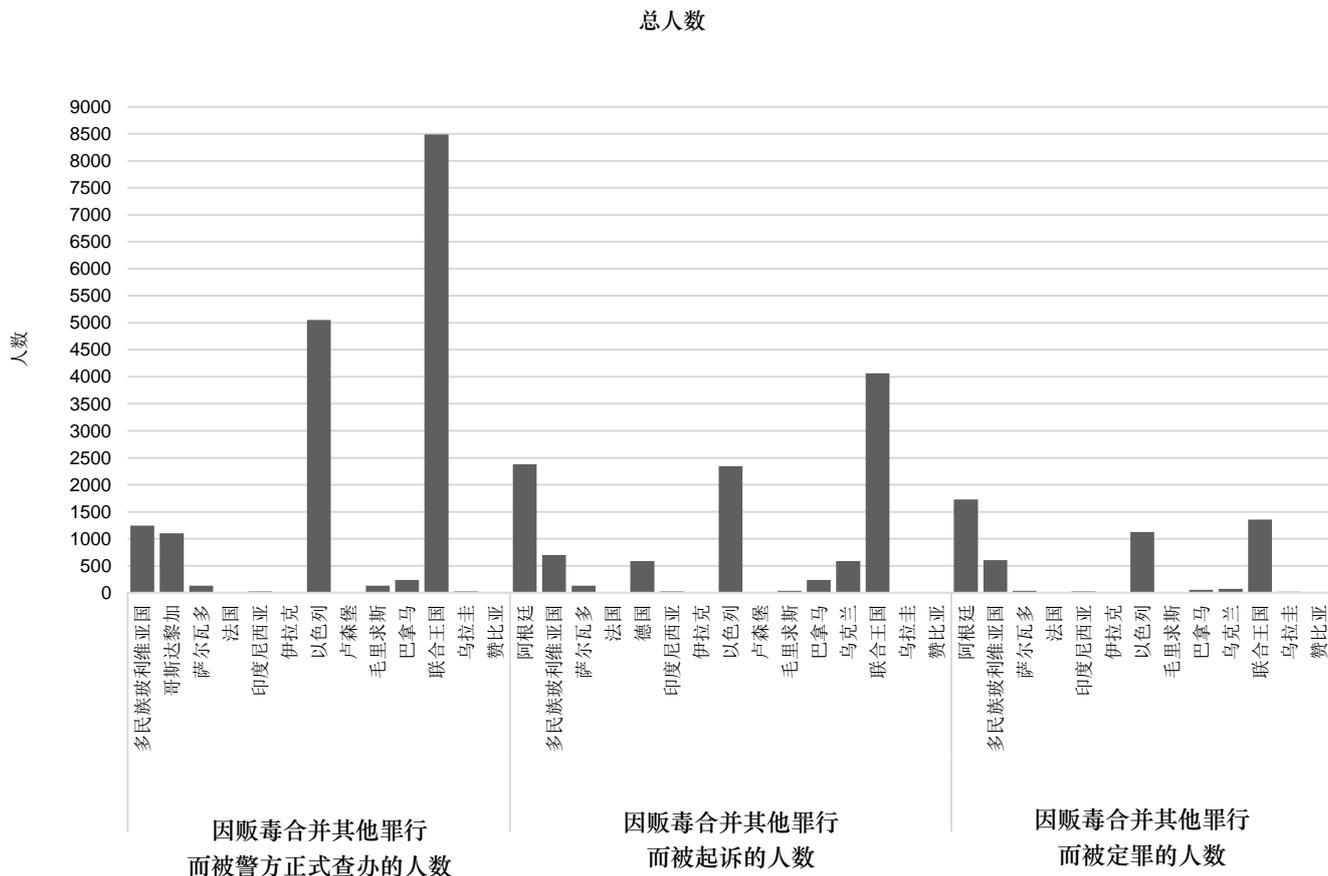
59. 世界各地的执法机构早就注意到贩毒与其他形式的有组织犯罪之间复杂、动态和日益密切的联系。这种相互联系的表现形式多样，在不同地区表现出不同的特点。收集、分析和分享刑事司法系统产生的数据在预防和打击这种联系方面发挥着关键作用，尽管需要在各级加强合作以处理这些联系。

60. 在2020年年度报告调查表中，60个作出答复的会员国中有40个报告说，它们有关于贩毒与其他形式有组织犯罪之间联系的数据。极少数会员国提供了因贩毒合并其他形式有组织犯罪而被警方正式查办并被起诉和定罪的人数的数据（见图五）。

²⁰ 与上一次报告相比减少超过10%。

²¹ 与上一次报告相比增加超过10%。

图五
因贩毒合并其他罪行而被警方正式查办、被起诉和定罪的人数



资料来源：年度报告调查表，单元 R06.04（答复数量：16）。

61. 近几十年来，贩毒组织的数量有所增加，其结构呈现多样化。这类组织从基于家庭或族裔作案到管理特定国家内和跨境整个供应链的复杂企业不等。

62. 在一些国家，毒品卡特尔采用等级金字塔结构，其头目和成员之间往往有着牢固的族裔联系。它们采用严格的垂直组织这种结构，有明确的角色和内部纪律。然而，在另一些国家，贩毒组织已从按等级组织的结构转变为各自为政的网络，这些网络分别履行种植、生产、藏匿、运输和分销、贩运和洗钱等具体职能，并在它们之间或通过不同的行为者进行协调这些职能。据报告，一些贩毒组织进行情报收集、使用暴力和恐吓，并通过在紧急情况或自然灾害期间向当地社区提供支助而创造社会资本和建立合法性。

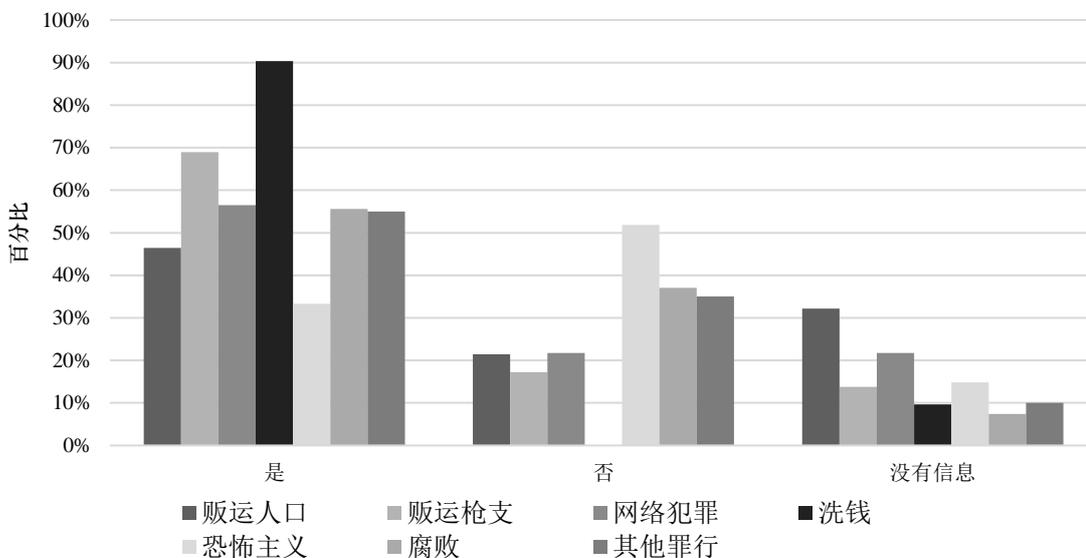
63. 会员国报告说，贩毒组织往往参与其他形式的有组织犯罪（见图六）。共有85%的答复国报告说，贩毒组织参与洗钱，69%的答复国报告说，此类组织参与枪支贩运。55%以上的答复国表示，贩毒与网络犯罪、腐败或其他犯罪有关联。恐怖主义被认为是与贩毒关系最不密切的犯罪（33%）。

64. 一些国家注意到，贩毒组织在某种程度上参与贩运战争武器和突击步枪等军用枪支，以保护其非法活动免受竞争，通过消灭敌对团体或控制领土来扩大

其活动，并获得经济利益。在欧洲，据报告一些贩毒组织参与重新激活并随后贩运停用的枪支，并通过组装各种零部件制造枪支。

图六

报告贩毒与其他形式有组织犯罪之间联系的会员国百分比



资料来源：年度报告调查表，单元 0R6.02（答复数量：40）。

十. 挑战 9：全球范围没收的与源自贩毒的洗钱有关的犯罪所得的价值仍然不高

65. 在全球范围内，没收的与贩毒有关的犯罪所得的价值仍然很低，尽管由于国家和国际努力，该价值正在上升。无法确定可比数字，因为对 2020 年年度报告调查表作出答复的国家报告了部分数据或列出了资产，但没有提供必要的定量信息。然而，贩毒和相关活动仍然是与非法转移资金有关的最常见犯罪之一。

66. 在对与这一挑战有关的问题作出答复的 41 个会员国中，有 3 个国家报告说，由于 COVID-19 大流行导致增加了限制和控制，沿拉丁美洲至欧洲路线等路线贩运毒品对有组织犯罪集团来说成本更高。非法市场继续依赖复杂的跨国犯罪组织系统，这些组织已向扩展到不受控制的陆地边界，特别是那些不易进入的边界。

67. 从境内的个人身上缴获了大量资金。一些欧洲国家提到滥用水果运输路线非法转移毒品贩运产生的现金。亚洲及太平洋区域的一个国家报告说，毒品贩运趋势从使用人力承运转向集装箱运输，特别是海运。

68. 最近的案例证实，非法资金流动同时使用偷运现金和通过金融系统转移两种手段。一个在大流行期间一直关闭边境的国家报告说，非法资金流动越来越多地转向区块链技术。尽管如下文挑战 10 下所述，虚拟资产的使用日益增加，但各国报告说，金融系统仍然是非法资金流动的主要手段。

69. 为了制止毒品供应和加强对贩毒产生的洗钱的总体对策，会员国报告采取了更多措施以查找和没收资产。一个拉丁美洲国家提到针对非法组织的资产采取的民事和刑事措施的积极影响，这些资产的合法来源无法解释。欧洲和亚洲及太平洋区域有三个国家报告说，在扣押投资于房地产的犯罪所得方面取得了越来越多的成功。然而，在国家司法系统中，考虑将贩毒作为洗钱的上游犯罪的情况仍然有限。

70. 一些国家加强了其打击洗钱和追回非法资产的法定权力。一个欧洲国家报告说，通过改革可疑活动报告制度，努力提高其获取洗钱关键情报的能力。

71. 一些欧洲会员国还提到在国家和国际两级加强专门刑事司法机构（禁毒、打击洗钱和有组织犯罪）、政府机构和多边集团之间的机构间合作，如五眼联盟，这是澳大利亚、加拿大、新西兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国之间分享情报并利用数据侦查和调查毒品路线沿线国家之间的贩运的一个联盟。在地方一级也加强了情报交流、犯罪分析和协调努力，注意到在亚洲产生了积极影响。

72. 此外，各国还增加了研究活动，以加强毒品特征分析和查明新型精神活性物质，以便支持刑事司法对策、有针对性的行动和国际合作。事实证明，加强预防措施与国际一级的合作相结合，在没收非法资金方面是成功的。欧洲会员国还报告了在欧洲应对犯罪威胁多学科平台范围内开展合作的积极影响。

十一. 挑战 10：非法滥用信息通信技术进行非法涉毒活动的情况正在增多

73. 有组织犯罪集团正在利用暗网和明网（包括社交媒体平台、公开论坛和交友应用程序）进行前体、合成毒品和类阿片的广告推广、采购谈判、销售以及通过合法的空运和海运服务的运输协调。由此产生的非法资金流动越来越多地通过使用区块链技术进行洗钱，因为这种技术采用的伪匿名和分散结构符合暗网市场的性质。首选的支付方式（在最终销售点）是加密货币。这一转变预计将在收集情报和进行调查方面给执法部门以及寻求监管的决策者带来重大挑战。²²

74. 为了更好地侦查此类活动，包括利用互联网和其他通信技术进行的与合成药物和新型精神活性物质的生产、制造和贩运有关的活动，所有五个区域的会员国都报告增加了与明网和暗网有关的互联网服务监测，并努力加强情报的收集和分析。

75. 在提供了关于贩毒产生的非法资金流动路线新动态的信息（单元 R11.03）的 33 个会员国中，一些国家正在调整其做法，以反映犯罪活动以及数据和技术使用的变化。一个国家报告说，该国负责网络空间的机构、海关当局和国家邮政局加强了特殊侦查手段和协调，以应对芬太尼走私的新趋势。另一个国家报告了一项成功打击使用 EncroChat 平台的加密设备用户的行动，结果缉获了大量非法货物和两吨多非法药物。

76. 绝大多数答复国没有提供关于互联网上贩毒的数据。一些会员国报告了在一个案基础上为解决滥用信息技术进行毒品相关活动而采取的行动。会员国报告

²² 毒品和犯罪问题办公室，《拉丁美洲和加勒比合成毒品和合成类阿片的网上贩运》（2021 年）。

说，加密平台被越来越多地用于协调与非法药物有关的活动，其中许多活动滥用合法的国际贸易路线和运输方法，如通常用于提供基本服务和运输食品等合法货物的航运和邮寄，这些在大流行期间受到特别保护。

77. 虽然通过 2020 年年度报告调查表收集的数据有限，但这些数据表明迫切需要加强对网络犯罪威胁的循证对策，包括在这一领域提高认识和开展能力建设。

十二. 挑战 11：不符合三项国际毒品管制公约以及不符合适用的国际人权义务的对策对于依据共同和分担责任原则履行共同承诺构成了挑战

78. 对与这一挑战有关的年度报告调查表单元作出答复的国家数目在 26 至 54 个之间，依具体问题而不同。答复表明，很大一部分答复国在与毒品有关的犯罪和刑事司法程序方面有了新的情况。由于针对 COVID-19 大流行实施的封锁和行动限制，一些国家因与毒品有关的犯罪而被逮捕的人数减少了多达 38%，起诉和定罪的人数也减少了。很少有国家报告逮捕和起诉增加的相反趋势，尽管与 COVID-19 有关采取了限制措施。评价对男子和妇女的不同影响虽是有利的，却是不可行的，因为只有一个国家提供了按性别分列的数据。

79. 2020 年年度报告调查表中与这些挑战有关的问题包括与处罚以及定罪和处罚的替代办法有关的问题。在报告对个人使用毒品的处罚的国家中，有 18% 表示对个人使用毒品没有处罚。应当指出，吸毒不是缔约国有义务根据国际毒品管制公约确定为应受惩罚的罪行的行为之一。此外，7% 的报告国对购买、种植和拥有供个人消费的毒品不实施处罚。

80. 尽管各项国际毒品管制公约允许缔约国对非法拥有、购买和种植供个人消费的麻醉药品和精神药物采取定罪或处罚的替代办法，²³但只有不到五分之一的答复国报告说，它们对此类犯罪处以罚款和其他非监禁刑罚或非刑事处罚。大多数国家报告说，对此类罪行的处罚是监禁。然而，其中一些国家的立法允许在某些情况下处以罚款代替监禁，这取决于所涉毒品的类型或数量。

81. 在绝大多数国家，对生产、制造和贩运毒品等其他与毒品有关的罪行的处罚是监禁。然而，值得注意的是，一些报告国规定对种植非法药物和转移前体采取非监禁刑罚或罚款。有一个国家甚至对生产、制造和贩运毒品规定了非监禁刑罚。这可能反映了根据国际毒品管制公约在性质较轻的适当案件中采用定罪或处罚的替代办法的努力。²⁴

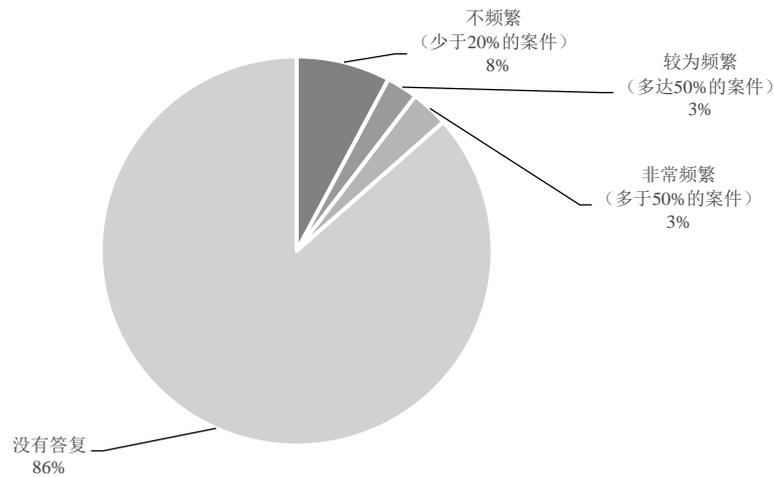
82. 共有 26 个国家提供了关于在毒品相关犯罪案件中使用定罪或处罚的替代办法的信息（见图七）。这些国家中有一半以上报告说，不频繁使用，即在不到 20% 的案件中使用了处罚的替代办法。一些国家报告较为频繁地使用处罚的替代办法，占涉及毒品相关犯罪的所有案件的多达一半。四个区域的六个国家报告说，一半以上的毒品相关犯罪案件使用了处罚的替代办法。一个国家报告说，正在创建让警察将人们转介至与保健有关的服务而不是起诉他们的途径；政府正在对这一途径进行审查，以评估其有效性。

²³ 例如，见 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第 3 条第 4 款(d)项。

²⁴ 例如，见《1988 年公约》第 3 条第 4 款(c)项

图七

在与毒品有关的犯罪案件中使用定罪或处罚的替代办法的情况



资料来源：年度报告调查表，单元 R12.05.5（答复数量：26）。

十三. 结论

83. 可靠、可比、及时和全面的数据以及对这些数据的合理分析是制定和执行针对世界毒品问题的循证对策的前提条件。麻委会似宜考虑请会员国加强其毒品监测系统及其对国际数据报告机制的贡献，包括对新的年度报告调查表的贡献，并支持通过世界毒品问题报告和两年期报告对毒品问题进行分析。

84. 截至 2020 年，提交年度报告调查表的国家数量略有减少：2018 年和 2019 年共有 115 个会员国提交了调查表，2020 年有 104 个会员国提交。目前，106 个国家已提交或开始编制 2021 报告年度的调查表。毒品和犯罪问题办公室将继续直接支持会员国提交调查表，并与其他国际组织合作，以简化各国关于毒品相关数据的报告，减轻各国在答复方面的负担。

85. 麻委会似宜鼓励尚未提名年度报告调查表国家联络人的会员国提名该联络人。麻委会似宜继续监测会员国提交年度报告调查表的情况，并提高对提供与毒品有关的数据和定性信息的重要性的认识，以确保分析产品以全面和及时的证据为基础。还请捐助方为能力建设方案提供资源，以支持各国编制高质量的毒品信息并通过年度报告调查表进行报告。