JIU/REP/84/16

联合国系统管制滥用麻醉药品活动

马克E·艾伦
厄尔D·索姆 编写

联 合 检 查 组

日 内 瓦

1984年

JIU/REP/84/16
CHINESE
Geneva, October 1984

联合国系统管制滥用麻醉药品活动

马克E·艾伦
厄尔D·索姆 合编

联合检查组

目　录

	段次	页次
一、导言	1 - 7	1
二、决策机构	8 - 13	3
三、联合国秘书处麻醉药品管制机构的活动	14 - 29	5
四、联合国系统其他组织	30 - 54	11
五、秘书处间的协调机构	55 - 60	18
六、结论和建议	61 - 68	20

一、导言

1．联合检查组关于1978年联合国管制滥用麻醉药品活动安排和管理的报告（JIU/REP/78/6），原先是根据联合国管制滥用麻醉药品基金执行主任的要求编写的，报告主要集中讨论了联合国管制滥用麻醉药品基金（禁毒基金）所资助活动的安排和管理情况。 报告还审查了麻醉药品司在负责向禁毒基金提供咨询意见，对麻醉药品实验室进行指导，以及代表禁毒基金直接执行项目和协调与一个或一个以上专门机构合作执行项目等方面的工作情况。 报告并深入讨论了禁毒基金的业务活动和财政情况；麻醉药品司与禁毒基金的关系；评价机构和评价方法；麻醉药品司作为麻醉药品委员会秘书处所起作用，以及麻醉药品司区域和联络办事处的活动。

2．本报告所涉的范围较广。 检查专员打算对联大向联合国系统负责管制滥用麻醉药品活动机构提出的建议执行情况作出总结，并提出适当建议。 检查专员还打算审查是否有可能改善联合国系统各机构和秘书处国际管制麻醉药品股间进行的协调和合作。

3．自上次联合检查组报告以来的六年里，世界上滥用麻醉药品的一般情况丝毫没有改善，鉴于这一令人不安的情况，联大通过了一系列关于联合国成员国之间或联合国系统各个机构之间就管制滥用麻醉药品问题进行国际合作的决议。 联大1979年12月17日第34/177号决议特别促请联合国系统内各专门机构和规划机构—— 特别是联合国教育、科学及文化组织、粮食及农业组织、国际劳工组织、世界卫生组织、联合国开发计划署—— 采取更多行动，在它们的任务范围内，拟订并执行各项旨在减少药品的非法生产和需求的方案，并特别请这些机构把这种活动列为它们理事机构议程中的经常项目；联大在1981年12月16日第36/168号决议中进一步通过国际管制药品滥用战略和基本的五年行动纲领。 决议促请各国政府对国际管制药品滥用战略和行动纲领给予优先考虑，并要求联合国各有关机构和其他国际组织应尽速予以执行。

4．联大在后来各届会议上也曾呼吁关心药品滥用问题的专门机构和其他国际组织“进一步参与和支持与国际管制药品滥用战略和行动纲领有关的活动”（第

37/168号决议第3段），并决定“麻醉药品委员会每届会议期间举行由各有关国家观察员参加的全体会议，从而组成大会第36/168号决议所规定的工作队，以审查、监督和协调国际管制药品滥用战略和行动纲领的执行”（联大第38/98号决议第2段）。 联大还请秘书长采取必要步骤，改善联合国系统内以及会员国、各专门机构和计划署及从事药品管制活动的其他国际和区域机构和组织之间的药品管制活动的协调工作（第38/93号决议第9段）。

5．联合国秘书长向联大第三十九届会议提出本组织工作报告载有以下内容：

> “日益严重的麻醉药品问题已引起国际社会的重大不安，这不仅仅因为这个问题会影响儿童和青年的前途。 日益明显的是，通过国际和多边努力将是制止和减少贩毒和毒品滥用的最佳途径，因贩毒和滥用毒品对个人和个人所生活的社会都有极其严重的影响。 联合国系统的各个机构正在同各国政府和关心这一问题的其他团体进行合作，为对付这个问题积极努力工作。”

6．联大第三十八届会议主席在1984年9月的闭幕词中特别谈到麻醉药品问题的危害日益严重，因此需要全世界加倍努力来制止它。 委内瑞拉和秘鲁的总统以及哥伦比亚外交部长在他们1984年9月25日联大发言中也强调加强控制麻醉药品的重要性并坚决支持《基多宣言》。该《宣言》支持某些拉丁美洲国家政府打算签订其有约束力的公约，主张把贩运麻醉药品视为“对人类的犯罪”。 检查专员对国际社会日益关心严重的麻醉药品问题感到鼓舞，并特别注意到联合国秘书长为改进联合国系统内对这个重要活动的协调所作努力。

7．检查专员认真审查了联合国系统对麻醉药品状况和联大呼吁作出的反应。他们与联合国系统许多组织的代表进行了有益的讨论，并从这些组织收集到很多书面材料。他们对所有有关方面提供合作和帮助表示感谢。

二、决策机构

经社理事会

8．经济及社会理事会负责拟订联合国管制滥用麻醉药品方面的政策，协调管制麻醉药品活动并向各国政府提出有关建议。 经社理事会在进行这项工作中由麻醉药品委员会提供帮助和咨询意见，该委员会除了审议现有国际管制麻醉品和精神调理物质机构可能需要的改革外，还在必要时拟订这方面的国际公约草案。 一般情况下，经社理事会核准麻醉药品委员会提出的政策建议。

麻醉药品委员会

9．麻醉药品委员会成立于1946年，是经社理事会六职司委员会之一。 该委员会是联合国系统深入研究各种管制滥用麻醉药品问题的中心决策机构。 麻醉药品公约授予委员会以重要的职能（麻醉药品单一公约，第5和第8条；精神调理物品公约，第17条）。 委员会的决定或建议先提交理事会批准或修正，然后通过这一渠道提交联大作出决定和决议（麻醉药品单一公约第7条）。

10．自1984年1月1日起，麻醉药品委员会由经社理事会选出的40个成员组成，代表联合国会员国和单一公约的非成员缔约国。 经社理事会将委员会扩大到目前规模（经社理事会第1983/5号决议）反映出各国政府对于滥用麻醉品问题在世界许多地区蔓延日益感到关切，并反映有必要为寻求解决办法实现更广泛的国际合作。 成员人数到达目前水平，就有可能按地域公平分配代表名额，还可把在非法生产和消费麻醉品方面有特殊问题的国家包括在内。 通常，大约有30至50个其他国家政府作为观察员列席委员会的会议；过去十年委员会每年轮流召开常会和特别会议。 联合国其他各机构、专门机构、政府间和非政府咨询组织也派观察员列席会议。 委员会根据授权审议与公约目的和规定有关的所有事项，并提出有关的建议。 委员会还可提请非缔约国注意委员会根据公约（《麻醉药品单一公约》第8条和《精神调理物质公约》第17条）作出的决定和决议。 根据这两项公约，委员会的重要职能是可就药物管制范围的变化作出决定。 根据麻醉药品单一公约，委员会可以接受也可以拒绝世界卫生组织就这个事项提出的建议。

11．近来，联大还授权麻醉药品委员会负责审查、监测和协调国际管制药品滥用战略的执行情况。

国际麻醉品管制局

12．国际麻醉品管制局是根据1961年《麻醉品单一公约》设立的，其目的是限定并保证麻醉药品用于医学和科学目的。 为此，授权该局负责对麻醉品实行严格的配额制度和法定的估计制度，对全球麻醉品的生产、制造、出口和进口的详细管制规定进行监测，以期防止麻醉品从合法来源渗漏到非法渠道中去。 如公约的目的受到严重损害的情形下，国际麻醉品管制局则可要求作出说明或建议举行磋商或采取补救办法，或酌情提请国际社会、麻醉药品委员会和经社理事会注意这一事项。 麻醉品管制局可经由麻醉药品委员会向经社理事会提交年度报告，麻醉药品委员会可酌情提出意见。 国际麻醉品管制局的任务系根据《1961年麻醉品单一公约》（后经1972年议定书修订）和《1971年精神调理物质公约》。

13．麻醉品管制局只执行这些国际文书专门授予它的职责，并有义务执行所有这些职责。 其任务有两个基本特点：㈠ 完全依据条约中各国集体表达的意愿，㈡ 但对每个单独的成员国来说，它在执行条约时完全是独立的。 由于该局不担负法律职能，完全根据公约采取行动，因此，只有对公约作出正式修正才能修改麻醉品管制局的职能。

三、联合国秘书处管制药物滥用机构的活动

14．联合国秘书处中有三个单位负责管制药物滥用活动，它们是：麻醉药品司、联合国管制滥用麻醉药品基金和国际麻醉品管制局秘书处。

麻醉药品司

15．麻醉品司是联合国处理管制麻醉品的专业和技术专门知识的中心机构。它根据现有国际管制麻醉品协定和联大、经济及社会理事会和麻醉药品委员会各项决议所规定的特定任务执行行政、业务和管理方面的职责。 其主要职责可概括如下：

(a) 协助秘书长根据管制药品条约履行其职责。 《麻醉品单一公约》授予联合国秘书长两项性质不同职能：一项职能是关于执行国际管制办法（管制职能），另一项职能带有“档案保管”的性质，与文书的签字、批准、加入、保留、地区适用和修订等事项有关。

(b) 起到作为麻醉品委员会秘书处的作用。这涉及大量工作。 1983年麻醉药品委员会举行第十三届会议，麻醉药品司为会议写了３２份会前文件、４０份会期文件和１０６份背景文件。

(c) 协同有关的专门机构作为一个主要来源，就麻醉品事项向毒品基金执行主任提供专业和技术方面的咨询意见。

(d) 执行经常预算和预算外经费资助的项目。 联大1981年１２月１６日第３６／１６８号决议通过国际管制药品滥用战略和基本行动纲领。基本行动纲领第一年总共列入２２个项目，提议其中１１个项目由经常预算提供资金。 这１１个项目中有9个项目委托麻醉品司执行。在1982年这九个项目中还有三个项目尚未完成。 麻醉药品委员会建议1983年执行基本的行动纲领第二年范围内另外１１个项目，但联大没有批准向这１１个项目提供预算外资源。 但是，麻醉品司表示，通过重新调整现有资源、1983年将执行委员会所建议１１个项目中的5个项目以及1982年未完成的项目。 麻醉品司还为法与药

品技术援助的执法官员和人员举办区域一级的讨论会和讲习班，为至职药品主管法官的科学家和执法人员安排奖学金和学习考察。麻醉品司还不断修订培训材料对管制药品方案进行补充。

16．预算外经费（即禁毒基金提供的经费）资助下的麻醉药品司活动，主要包括向成员国提供技术援助和咨询意见，特别是在药品执法方面。该司继续执行阿富汗、缅甸、埃及、巴基斯坦、秘鲁、土耳其和其他国家的国别方案。麻醉品司是禁毒基金最重要的执行机构，使用三分之一禁毒基金资源，并执行15个禁毒基金项目中的九个项目和其他一些国别项目。1982年，麻醉品司对禁毒基金资助项目的执行比为最高（98.3%）。

(e) 履行交换资料的职能。承担收集和传播国际管制药品方面发展情况的资料。麻醉品司出版一份麻醉品季刊和管制药品滥用方面活动的资料通讯，该通讯包括整个系统的会议日历。

(f) 协调国际上管制药品滥用方面所作努力。秘书长关于秘书处组织事项公报（ST/SGB/Organization，S节，第17页，1976年8月6日）和关于成立禁毒基金的备忘录中除其他外规定麻醉品司的职责是(a)“与国际麻醉品管制局秘书处和专门机构就共同关心的问题进行磋商和互相配合”，(b)“在禁毒基金的发起下，协调执行非由麻醉品司实施的项目。”

17．行政协调委员会组织委员会在联大1979年12月通过第34／177号决议以后，重申麻醉品司的协调作用，并请麻醉品司司长就联合国系统内与国际药物管制有关事项与有关组织进行磋商。

18．该司已加强与各专门机构的合作。这一情况在就与卫生有关的国际药品管制时间表拟订卫生组织新的审查程序方面和可能把管制滥用药品活动扩大到工作环境方面尤为明显。在这两方面，麻醉品司起到了积极作用，卫生组织和劳工组织秘书处一起推动和贯彻新方案的各个构成部分。为改进系统内的协调和避免活动的重复、以及对药品滥用现象作出全系统的对付办法，该司安排了一系列特别的机构间会议。本报告第五章将进一步讨论这些会议的情况。

19．该司还作了很大努力，同在经济及社会理事会享有协商地位的非政府组织建立更密切的关系。 人们日益认识到非政府组织在同药品滥用斗争中能发挥作用。根据常驻维也纳的二十一个非政府组织代表的倡议，1983年5月成立了设在维也纳的麻醉品非政府组织委员会。 该委员会正在着手制订一项关于同麻醉品司合作的工作方案。

联合国管制药品滥用基金（禁毒基金）

20．1971年成立联合国管制药品滥用基金的目的是在同非法生产药品、非法贩运药品和药品滥用进行斗争方面提供协助。 禁毒基金的任务是：

- 制订短期和长期的计划和方案；
- 选择合适的执行机构；
- 监测这些活动的执行情况；
- 对这些活动的成果进行评价；
- 筹集实施方案所需经费。

21．禁毒基金的资金来源全部来自政府和非政府组织的自愿捐款。 禁毒基金总部工作人员组成中除了开发计划署借调两名专业干事和两名秘书以外、还包括七名专业人员和五名一般事务人员。 在成立禁毒基金时，秘书长指出，期待最初几年基金每年大约可得到５００万美元的自愿捐款，此后可能得到大约2，000 万美元的捐款。

22．1983年禁毒基金的预算是９５０万美元（1971－1983年捐款总数几乎达7700万美元）。 这笔资金用于从事２１个部门的国别项目和１７个总部项目（A/38/522 号文件列有所有这些项目，执行项目的所在国和执行机构）。禁毒基金的项目范围涉及全部管制麻醉品活动，其中包括综合农村发展和改种作物、吸毒成瘾者的治疗和戒毒、预防教育和资料传播，提供执法援助和进行培训和研究。禁毒基金每年向个别项目提供的援助从3万美元至１００万美元不等。

23．禁毒基金本身并不执行任何项目。 几乎所有的项目均由联合国专门机构（卫生组织、劳工组织、粮农组织和教科文组织，并从中收取１３％的间接费用），以及联合国其他单位（包括联合国麻醉药品司，开发计划署／项目执行外）执行。

少数项目则由政府执行。

24．下表分开列出1982年禁毒基金提供的经费和各执行机构的开支，以及方案执行率。

1982年经费和执行机构的支出

执行机构	方案[a]		支出	
	数额（单位：千美元）	在总数中所占的百分比	金额（单位：千美元）	在方案金额中所占百分比
麻醉品司	3,343	33.1	3,286	98.3
劳工组织	253	2.5	84	33.2
粮农组织	632	6.3	547	86.6
卫生组织	1,126	11.2	714	63.4
社会防护研究所	164	1.6	89	54.3
教科文组织	512	5.1	472	92.2
开发计划署／项目执行处	2,469	24.5	2,203	89.2
小计	8,499	84.3	7,395	87.0
向联合国非政府组织的赠款	73	0.7	73	100.0
开发计划署／禁毒基金工作安排	695	6.9	663	95.4
禁毒基金[b]	822	8.2	615	74.8
合计	10,089	100.0	8,746	86.7

a 根据核准的基金拨款数字

b 包括禁毒基金的行政和评价费用。

从本表可以看出劳工组织的方案执行率有点低（仅为33.2%），主要是由于缅甸的戒毒项目执行率偏低，因在这方面劳工组织未直接进行监督。

25．在联合国促进发展活动认捐会议（1983年11月8－9日）上、捐助国认捐的1984年总额为3.428.180美元。 后来，有三个国家的政府为执行“巴基斯坦鸦片种植地区的特别发展和实施计划”又另外认捐了1150万美元。 此外，1983年认捐会议上某一国家政府为一个特殊目的承捐了4100万美元。 这笔钱分五年付清，每年付款数额尚未确定，将视具体发展项目的需要而定。

国际麻醉品管制局秘书处

26．麻醉品管制局秘书处由秘书长经与国际麻醉品管制局磋商后指定的秘书领导，秘书长1976年8月6日公报（ST/SGB/Organization Section S/Add.1）规定了该秘书处的职责。 根据规定，秘书处的职责是(a) 向麻醉品管制局提供秘书处服务，支助该局按照国际麻醉品管制条约执行其职能，并执行麻醉品管制局历届会议作出的决定和政策；(b) 向各国政府就条约执行所涉技术性问题提供咨询意见；(c) 代表麻醉品管制局参加有关联合国机构（经社理事会、麻醉药品委员会），专门机构、国际、地区和政府间机构的会议。

27．麻醉品管制局秘书指导管理秘书处的工作，并与麻醉品司和禁毒基金进行协调。 国际麻醉品管制局秘书处的经常预算资源约为２００万美元，工作人员中包括１３名专业人员和１２名一般事务人员，它除了提供秘书处服务外，目前正实施四项次级方案，其中包括编制有关世界麻醉品规定和精神调理物质统计资料的年度出版物。 最近，该局秘书处在受药品滥用影响最严重地区举办了培训讨论会。对举办这些有益讨论会的一个主要障碍是麻醉品管制局的工作量不断增加的同时，讨论会的举办和执行对秘书处的人员有限是一大负担。 但麻醉品管制局秘书处希望在不久将来有可能恢复有系统的培训计划。

28．国际麻醉品管制局和麻醉药品委员会各自设有独立的秘书处。 好些时候以来这已成为有争论的议题。 有些争论主要是行政方面的问题（例如加强工作、避免重复）把这两个单位合并在一起，另一种论点则认为，麻醉品管制局为独立执

行任务起见设有单独的秘书处。 检查专员在JIU/REP/78/6 号文件里审查了这一议题，结论认为秘书处仍应分开，因为它们是两个不同机构，其职能各不相同。检查专员仍持这种看法。

协调联合国药品管制方案

29．1984年5月秘书长指定主管政治和大会事务付秘书长负责全面协调所有与联合国药品管制有关的活动，即协调麻醉药品司、禁毒基金和国际麻醉品管制局所从事的活动。 这对在联合国范围内进行有效协作来说应该是一项积极步骤，并有可能使联合国在联合国系统内发挥更有效的关键作用。 检查专员相信付秘书长的主要职能是改进联合国本身和联合国系统内的协调工作，协助秘书长在联合国系统内采取主动行动积极管制药品滥用。 这对于目前日益严重的世界药品滥用情况是有特别重要意义的。

四、联合国系统其他组织

世界卫生组织

30．世界卫生组织是唯一对吸毒成瘾问题订有具体方案（“防止和控制酗酒和麻醉品滥用”）并配备有专职人员的专门机构。这项方案是卫生组织保护和增进精神健康这一主要方案下的一部分。其目的是在设法拟订抑制成瘾的方法，并直接与各国协力对付这一问题。这涉及包括公共卫生、精神病学、社会学、精神药理学等多门学科，并在很大程度上依赖本组织各部门所掌握的专门知识。麻醉药品成瘾方案下的费用，几乎是由经常预算和预算外来源平均提供的。在1982－1983年间，这两个来源提供的款项分别为1,086,000美元和1,144,000美元。

31．卫生组织的预算外项目几乎全由禁毒基金提供经费。卫生组织自禁毒基金成立以来便是该基金的一个执行机构，并于1982年成为该基金的第三大执行机构，项目经费为1,100,000美元，占禁毒基金整个方案的11％。禁毒基金除为国别项目提供经费外，并于1984年拨出180,000美元的经费供区域间训练班、国际会议、各项研究金以及为支助这些活动提供专家和临时顾问之用，协助各国政府制订治疗、防止和管制麻醉药品成瘾问题的国家政策与活动。1984年，卫生组织正在为禁毒基金执行在缅甸、埃及和泰国的项目。

32．经常预算资源大都用于诸如组织训练活动（巡回讨论会）、出版训练和评价方法手册和指南等小型国别项目。临时顾问是应要求向成员国提供的，就药瘾问题提出咨询意见和建议。研究金是为出国研究提供的。从经常预算支付的其他费用包括技术干事前往各区域与各国政府讨论管制滥用麻醉药品方案所需的活动。卫生组织进行的大部分工作是研究可用于毒瘾监测、识别、预防及治疗方案的技术。

33．《1961年麻醉品单一公约》和《1971年精神调理物质公约》指定卫生组织在药物管制变化及为管制目的制订计划方面负起具体责任。卫生组织必须对各种药物的成瘾易患率及治疗效用作出评价，并在对与药物滥用有关的任何公共卫生和社会问题作出评价之后向麻醉药品委员会作出建议以供其进行管制。卫生组织所作的建议就医药和科学证据而论是有决定作用的。卫生组织总共向委员会提出了80项关于麻醉品和精神调理物质的建议，其中有76项已被接受。根据卫生

组织的建议，委员会在1984年一年内将另外35种药物列入管制。

34．卫生组织也是经常把与毒品有关的活动（“毒品和精神调理物质”）列入执行委员会议程的唯一的专门机构。成瘾和毒品滥用问题的严重性质及其日益扩大的范围已使得世界卫生大会通过了数项决议，最近的一项决议为WHA33.27号决议，该项决议认识到卫生组织在滥用麻醉药品和精神调理物质方面的作用和责任，并订立了一系列政策性指令。就目前的研究而论值得提到该决议的第7(3)段，其中请总干事“促进发起并加强评价、安排和管制恰当使用麻醉药品及精神调理物质的国别和国际方案……并与联合国麻醉药品司、国际麻醉品管制局及其他联合国机构协商制订适当的指导原则来支助这些方案”。卫生组织按照这项要求，于1984年出版了“在国际条约范围内管制麻醉药品和精神调理物质的指导原则”。

35．此外，还举行了一系列国家、区域和国际会议以促使卫生工作者意识到他们在合理利用精神调理物质方面的责任。别的会议则研究如何制订所需的方法来估价易于上瘾的精神调理物质的利弊。

泛美卫生组织

36．泛美卫生组织已在拉丁美洲执行了为数有限的几个禁毒基金项目，包括在玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁治疗吸毒上瘾者的项目以及对巴拉圭滥用毒品情况的分析工作。泛美卫生组织本身对滥用毒品工作的预算很小（仅包括30个人工日的咨询服务），仅配备了一名工作人员着手毒品管制工作，这项工作被认为是精神健康方案的一部分。泛美卫生组织于1983年通过了一项能对滥用毒品问题起作用的决议。

国际劳工组织

37．国际劳工组织在毒品滥用领域的工作主要是为吸毒成瘾者重新安排工作并使其重新回到社会生活中去。该组织已在各国执行了由禁毒基金资助的项目中有关重新安顿工作的部分。1983年劳工组织参与了两个这样的项目：第一，它继续参与缅甸大规模的多部门项目中社会福利方面的工作。1983年用于这方面的全部费用为5,800美元。第二，在哥斯达黎加办举了第一次关于吸毒上瘾者重新

恢复工作和重新回到社会问题的拉丁美洲区域讨论会。 1983年用于这个项目的经费为26,700美元。 该项目已按计划完成，讨论会的结果已以西班牙文出版散发。 劳工组织约得到禁毒基金1982年核准拨款的3%，但在实际上仅花费了这笔款项的三分之一。

38．劳工组织估计每年花在与毒品问题有关的工作时间上的费用远低于100,000美元。 其中包括劳工组织总部一名专职人员的30%工作时间、区域重新安排就业顾问偶尔提供的服务、以及花在设立一个关于麻醉品和酗酒成瘾以及某些其他问题的专门化国际图书馆上面的时间。 另外于1983年拨款15,000美元，供一名顾问编写“吸毒上瘾者重新就业和重新回到社会问题国际手册”。 这项工作已接近完成，不久就将付印。

39．劳工组织指出，它在重新安置吸毒上瘾者和防止滥用麻醉品方面很少从发展中国家收到要求提供技术援助的请求。 这点也许表明它们的政府对在总的方面减少需求量而在具体方面安排重新就业不够重视（管制和执法历来比防犯和重新安置更受重视）。 该组织并认为，如果这些项目从一开始就被纳入计划阶段的话，那它们将更为有效，而这在目前并非总是如此。

40．联合国大会和经社理事会关于管制麻醉品滥用的所有决议都通过国际组织委员会转达给劳工组织理事会，但是麻醉品滥用问题从未列入理事会和国际劳工会议的议程。 在1973年和1980年曾向国际劳工会议提出关于酗酒和吸毒上瘾的决议，但是未对这两项拟待通过的案文给予必要支持。

41．最近举行了一些部门间会议，在这些会议上与重新就业问题无直接关系的其他部门讨论了它们能在管制麻醉品滥用领域所做的工作。 在这个主要的组织内这方面的发展看来虽未免过迟，但确是有益的，而且劳工组织在这方面似乎走在某些组织的前面。 这些部门间会议讨论的主要议题是麻醉品滥用／酗酒及其后果，以及制订就业方案的问题。

42．劳工组织将接待麻醉药品司将在1984年9月组织召集的机构间协调会议。

粮食及农业组织

43．粮农组织正在参与两个项目：由禁毒基金资助的一项多部门方案的农业方

面的工作，该方案旨在帮助巴基斯坦政府减少邦内尔地区的罂粟种植量，为受影响严重的城市和乡村地区的吸毒上瘾者制订治疗方案，并支持禁止非法贩运毒品的执法活动。 邦内尔的农业发展项目由开发计划署/项目执行处在粮农组织的协助下执行。 第二在禁毒基金/缅甸管制麻醉品滥用方案的农业部门，粮农组织的责任是通过和禁毒基金的信托基金安排购买农业和畜牧业部门所需的设备。 根据禁毒基金的数据，第二个项目在1983年的费用达290.000美元。 粮农组织并通过其他领域的一些项目对管制麻醉品滥用工作做出了间接的支持，这些项目中包括有例如与工业用作物有关的研究和训练活动、鼓励栽培收益高的蔬菜和鲜花、通过实地试验向农民提供援助、组织安排信贷和销售活动以及其他旨在提高农民收入水平从而减少种植麻醉品作物的欲望的活动。 粮农组织在1982年得到了禁毒基金核定拨款的6%，并花费了这笔款项的86%。

44．粮农组织按其经常预算为管制滥用毒品活动提供了一些支持。 这包括(a)1名兼职高级干事管理禁毒基金信托基金业务；(b)买地项目的项目业务干事。 粮农组织似乎并未如大会在其第34/177及36/178号决议中所敦促那样加紧在麻醉品领域的努力。 管制麻醉品滥用方面的国际合作这一议题是于1980年11月经由题为“与粮农组织有关的联合国系统的最新发展情况”的农业调整方案文件（第CL78/18号文件，第61和62段）提请粮农组织理事会注意的。 这个议题将再次以标题相同的文件（CL 86/12，第141至144段）提请粮农组织理事会即将于1984年11月召开的会议注意。 粮农组织理事会尚未对管制毒品活动给予特别注意和采取行动。

45．检查专员认为，粮农组织在农村发展方面的经验能对旨在减少麻醉品作物产量的努力起更大作用。 作物改种只有在农村全面发展的形势下才能实现。 检查专员认为管制麻醉品滥用问题所涉农业方面如在粮农组织内政府间一级或在比上述第44段所指的粮农组织秘书处内较高一级进行讨论，将是有益的。象劳工组织一样，最好让粮农组织参加项目中由其执行的农业方面的规划阶段。

联合国教育、科学及文化组织

46．教科文组织在管制麻醉品方面的工作主要在于进行预防教育，包括“公众

宣传”这一重要组成部分，常由宣传专家和新闻媒介参与这一工作。 1984－1985年中期计划认识到预防教育对帮助解决与使用麻醉品有关的问题的重要性。1984－1985年用于管制麻醉品的经常预算为66,000美元（1979－1980年为207,000美元，1981－1983年为92,000美元）。这笔经费主要用于区域教育和训练讲座、巡回咨询服务及出版刊物。 1982年有一整期的“教科文组织信使”杂志专门讨论麻醉品问题。 教科文组织的经常预算还支付麻醉品问题教育科这个小单位中3名职员中两名的薪水（1名P5和1名G4）。

47．教科文组织也在执行禁毒基金的项目，常常是多学科国别项目中教育部门的工作。 1983年该组织在阿根廷和秘鲁为禁毒基金进行预防教育和训练，总共花费了约22,200美元，并在缅甸负责一个大型国别项目中教育部门的工作，1983年在此部门的费用约为83,400美元（禁毒基金数据）。 禁毒基金并资助教科文组织的“总部方案”，其中包括一些区域讨论会和一些研究工作，1983年从这个来源提供的资金为92,000美元。 1982年，教科文组织得到禁毒基金512,000美元拨款，花费了该款项的92%。

万国邮政联盟

48．万国邮政联盟在最近才开始参与管制麻醉品滥用活动。 麻醉药品司于1983年10月在雅典为近东、中东和欧洲各成员国麻醉品执法机构负责人举办了一次区域间会议，在会上，人们对难以制止利用邮件走私麻醉品问题表示关切。万国邮政联盟条约和国际麻醉品管制条约有关邮件通过各国领土的规定之间可能存在着某些冲突。 检查专员认为万国邮政联盟参加管制麻醉品滥用活动是一件令人高兴的事。

其他组织

49．系统内的其他组织（即上述五个组织外的其他专门机构，以及联合国本身不主要负责麻醉品滥用问题的机构）对政策性的事项参与较少，尽管有一个机构充分参与了项目的执行工作。

联合国开发计划署／项目执行处

50．开发计划署／项目执行处都在积极执行禁毒基金项目。 开发计划署还在禁毒基金所资助项目国家一级代表禁毒基金，并在可偿还贷款的基础上提供两名工作人员和两名秘书参加协调小组的工作，该机构在维也纳直接负责各专门机构执行的禁毒基金外勤业务的行政工作。 1983年开发计划署／项目执行处得到了禁毒基金预算拨款总数的三分之一来执行在巴基斯坦和泰国的作物改种方案并作为向马来西亚和泰国政府执行的研究项目提供资金的渠道。 根据开发计划署／项目执行处的经验，在执行国别项目时需要有国家政府的参与以便起到所需要的作用。 然而遗憾的是，这种参与常常不够明确。 禁毒基金还另外将其经费的8％拨给开发计划署作为代表和协调方面的费用。 少数几个与管制药物滥用有关的技术援助项目则在发展中国家的要求下从其开发计划署指示性规划数字获得经费。

国际经济和社会事务部

社会发展和人道主义事务中心

51．国际经济和社会事务部通过社会发展和人道主义事务中心关切药物滥用对社会发展造成不利影响，包括社会解体和犯罪率增加的问题。 五年一度的联合国预防犯罪和罪犯待遇大会（由社会发展和人道主义事务中心负责）审议与药物滥用有关的社会犯罪问题；两年一度的犯罪预防和控制委员会也审议这个问题。 下一届的预防犯罪和罪犯待遇大会定于1985年举行，其临时议程上的许多项目都与管制药物滥用问题有关。 将需要与麻醉药品司以及国际麻醉品管制局和禁毒基金进行密切合作。

社会防护研究所

52．社会防护研究所在四年的时间内为禁毒基金执行了一项耗资200，000美元的研究调查，其主题为犯罪行为和药物滥用之间的关系以及各国所采取的控制措施。 这项报告定于今年10月发表。

联合国工业发展组织

53．工业发展组织一直与管制麻醉品的机构特别是麻醉药品司和国际麻醉品管制局保持着秘书处之间的联系，以确保工发组织拟在此领域进行技术合作的项目符合国际药物管制条约的要求。 在此方面，曾提议研究某些拉丁美洲国家加工古柯叶的其他技术方法，但此项目在受到联大第三委员会和国际麻醉品管制局的批评之后便未被执行。 关于工业印度利用鸦片制剂剩余储存的另一个项目提议也被加以修正，以使其完全符合国际药品控制的要求。

世界粮食计划署

54．粮食计划署所提供的项目粮食援助能在各方面均能支持各国和国际上控制药品滥用的工作。 粮食计划署在这一领域提供的粮食援助的主要用途是支持综合性农村发展计划，以期以别的农业作物取代非法种植的罂粟。 粮食计划署的粮食援助也可用于资助各机构处理吸毒上瘾者的重新安置问题。 粮食计划署在与禁毒基金的合作下给一个亚洲国家的农业发展项目执行计划规定了正式的条件，据此可以对非法种植罂粟的地区停止或取消粮食援助。

五．秘书处间的协调机构

55．联合国系统在控制药物滥用方面没有正式的秘书处间机构来协调各组织的工作。 联合检查组关于禁毒基金的前一份报告中所提到的机构间咨询委员会已不复存在，而近年来管制药物滥用的问题似乎只有一次被提到行政协调委员会的组织委员会上去。 这是在1980年1月该组织委员会曾请麻醉药品司司长与各有关组织就麻醉品问题进行协调、在联合国系统内协调有关的国际药物控制工作。 协商是在机构间特别会议的范围内进行。

56．麻醉药品司根据这项指示在1981、1982和1983年总共召集了六次关于协调问题的机构间特别会议：有四次在维也纳举行（其中有三次是在该委员会年会后举行的），一次应教科文组织的邀请在巴黎举行，另一次应卫生组织的邀请在日内瓦举行。 第七次机构间会议定于1984年在日内瓦的劳工组织总部举行。

57．较之原来的机构间咨询委员会，这些特别会议在这一点上是一个进步：这些会议并非总在麻醉药品委员会、麻醉药品司及禁毒基金（原在日内瓦，现在维也纳）的所在地举行。 自1982年在维也纳举行一次会议以来，每年紧接委员会届会后举行一次会议使得联合国系统内所有派代表参加委员会会议的组织都能参加秘书处间会议而不需要很多额外费用。 在密切有关的各机构总部召集其他会议常常能鼓励这些机构在管制药物问题上作出特别努力。 每年举行两次特别会议看来并未对成员组织的经费造成过重负担，但是粮食计划署则建议每年只举行一次会议。派代表出席1983年8月日内瓦会议的联合国组织有12个，与参加该年二月维也纳会议的机构数目相同。 同样有意义的是，这些会议开始时仅有6个组织参加，并有其他三个组织则送来书面认捐。 这种发展似乎表明这些特别会议已被认为是有用的。 从会议记录可见，会议曾就1981年国际管制药品滥用战略的执行情况和协调工作的各个方面进行了一些有益的讨论。

58．早期特别会议的缺点是花费了过多时间来陈述各个组织在该领域进行的工作。 这种情况已逐步得到改善，现已能看到一些真正的意见交流和合作情况。这些会议若能更为详细地讨论未来的计划和方案将是有益的，检查专员们期待会议情况进一步得到改善。

59. 检查专员相信，秘书长任命主管政治和大会事务的副秘书长为联合国所有管制药物活动的总协调员一事必能增加有效协调的机会。 他们认为这项任命将导致系统内其他组织指定同样级别的官员代表各该组织出席这些特别会议。 这将使管制药物滥用问题能在比目前各组织及秘书处间会议更高的秘书处一级予以审议。

60. 检查专员认为任何在麻醉药品司一级无法解决的秘书处间协调问题最好提交给行政协调会的有关委员会作出决定。 这样做之所以可能是由于行政协调会的组织委员会已指定麻醉药品司司长负责全系统国际药物管制事务的协调工作。 最好也经常在行政协调会的各委员会就有关管制药物滥用的实质性问题进行讨论，但这样做的理由尚需经过机构间特别会议进行彻底的辩论。

六、结论和建议

61. 联合国的任何一个机构不可能单独解决管制药物问题，正如国家政府中也不可能靠一个部门来处理这一问题一样。 卫生方面是卫生组织的活动范围，作物改种问题是粮农组织的活动范围，预防教育是教科文组织的活动范围，社会方面则是联合国的活动范围。 联合国系统内确实有一些机构的工作与药物问题完全无关。 在这种情况下，主要有关机构间的协调就具有重要意义；并由于用于管制药物滥用的专款即使在捐款大大增加之后，与用于非法贩毒活动的数额相比仍是微不足道的，协调工作就更其重要。 虽不容易做到，但仍须确保对来自禁毒基金和某些机构经常预算方案的每一块钱作出最大价值的利用。

62. 本报告上述各章叙述的情况并不令人感到鼓舞。 事实上，这样说并不为过：总的情况是近乎失败。 若干年以来，联大已认识到滥用药物问题并不限于一个国家集团，因此呼吁联合国系统及其各组织在其理事会和技术方案中更多地注意这个问题。 联大还专门通过了一项国际管制药品滥用战略并指定麻醉药品委员会负责审查、监测和协调该战略的执行情形。 然而除了由禁毒基金资助的活动之外，实际上很少作出协商一致的努力。

63. 仅有一个专门机构把管制药品滥用活动作为理事机构议程上的一个项目。看不到有任何其它机构在制订和执行药物管制方案方面采取任何更大的主动行动。没有什么迹象表明协调工作有所改进，尽管发展机构间特别会议及任命副秘书长负责协调联合国本身的活动可能预示较好情况的出现。

64. 因此，总的说来检查专员感到不得不作出这样的结论：即联大要求联合国系统在药物滥用领域进行更多活动的呼吁并未得到适当的反应。

65. 当然，这是有原因的。 首先，目前联合国系统内几乎所有的机构都面临着严重的财政困难，要增加药物管制活动看来似乎常常只能以其他领域的活动为代价。 在一个理事机构限于时间的情形下，在其议程上甚至多列入一个项目都可能影响到某些其他项目。 令人失望的是，联合国系统内没有任何机构在药物滥用领域的经常预算活动有任何明显的增加。 各组织通常表示如果能给它们必要的款项他们是愿意进行更多工作的，但对联大呼吁而言，这是难以令人满意的。

66. 可通过两条途径取得进展。 第一，各国政府应当象在麻醉药品委员会、经社理事会及联大那样在各机构的理事机构中对管制药物滥用问题表示同样兴趣。

67. 第二，系统内各秘书处在制订政策时都应个别和共同地对管制药物滥用问题给予更为认真的考虑。

68. 第一种行动途径当然应由各国政府来进行。 至于第二条途径，检查专员认为应当采取一系列步骤。 秘书长已经采取了一项非常令人欢迎的步骤，这将能更好地协调联合国本身的药物控制方案。 秘书长已任命主管政治和大会事务的副秘书长作为联合国内所有药物控制活动的总协调员。 检查专员希望联合国内药物管制问题审查级别的提高将在联合国内起到更大的结合作用，并将激励系统内其他组织也将其药物管制活动的审查级别提高。 兹列举应进一步采取的行动如下：

建议 1

管制药物滥用问题应按照联大的各项决议提到秘书处间机构中责任重大的高级别上加以审议。 因此，秘书长应定期在行政协调会上提出能就管制药物滥用问题采取的积极而具体的行动。

建议 2

各专门机构，特别是联大第34/177号决议中提到的那些机构，应按该项决议及第38/93号决议所要求拟定具体的药物管制方案及行动以供其成员国政府审议。这些机构应定期就这些事项向其理事机构提出报告，行政协调会也应定期对这些事项进行审议。

建议 3

检查专员们认为继续召集机构间协调会议是有用的，并认为有时在不同组织召集这种会议是有价值的。 在这些会议上与其各个组织分别汇报所进行的工作或规划，不如在协调一致的基础上就所能进行的工作以及就各组织如何能在这个领域帮助其他组织的问题进行建设性的讨论。

建议 4

副秘书长应代表秘书长积极参加关于管制药物滥用的机构间会议。 他也应积极参加麻醉药品委员会的会议。 这些作用应清楚地表明秘书长要加强联合国本身协调工作以及在联合国各组织范围内进一步采取建设性行动的意愿。

建议 5

近来发展中国家的一些较为成功的管制药物滥用项目所阐明的某些情况已导致这些国家的政府采取行动。 应当鼓励各国政府就管制药物滥用问题采取积极步骤，并尽可能利用自己的资源。 管制药物滥用项目应有具体的条件，要求有关政府加强各项目的目的。