

国际毒品政策联合会（International Drug Policy Consortium, IDPC）
促进客观公开的毒品政策讨论

五项政策原则

国际毒品政策联合会（IDPC）是一个全球性NGO网络和专门研究非法毒品使用有关问题的专业网络。联合会旨在促进全国和国际层面上关于毒品政策的有效性、方向 and 内容的客观公开的讨论，以及支持能够有效减低毒品相关危害的基于证据的政策。联合会不定期制作简报文件，散发其成员组织关于特定的毒品相关问题的报告，还向全世界的政策制订者和官员提供专家咨询服务。国际毒品政策联合会成员在毒品政策分析上有广泛经验，并且已经对国内和国际层面上的政策讨论做出了贡献。若干成员已经在政府或学术岗位上参与了毒品政策和战略的制订或评估。在审视了目前可用的证据之后，联合会成员一致同意在我们对政府和国际机构的倡导中提倡以下5项原则。

毒品政策应该更多得到可用的最佳证据的充实

使用非法毒品及其应对政策对数亿人的生活有着显著影响。因此，在此领域开发和实施有效的政策是社会政策的重要方面。因此，国民议会和欧洲议会、美洲国家组织（OAS）-美洲药物滥用管制委员会（CICAD）、东南亚国家联盟/中国协议（ASEAN/China ACCORD）或联合国麻醉药品委员会（CND）等国际机构中关于毒品政策的讨论和决定常常是受到意识形态、政治或外交考虑，而不是对使人类的健康和幸福最大化的政策和项目的客观追求的支配，这仍然是一个至关重要的问题。

过去10年中，关于吸毒、相关问题和毒品政策的影响的资料的可得性已经大大提高，但目前进入国际政策讨论的资料分析不足。20世纪90年代，许多政府制订了全面的国内毒品政策，并且承诺致力于按照经验和证据持续评估和审议这些政策。实际上只有少数国家进行了独立评估——共同经验来自在重述和延续现有战略的主要成分之后进行仓促的内部审议。同样，联合国现在正在处理1998年联合国大会特别会议上达成的10年战略的结束的问题，该战略为减少非法毒品的供需制订了远大的全球目标。但是，为这一重要里程碑审视可用的证据的安排令人担忧地缺乏，这给了人们这样的印象：成员国只准备重申目前的一系列政策和项目。由于过去10年中全球毒品市场的规模和性质的显著变化，以及国内政策和国际合作在减少吸毒（或与后续危害做斗争）上没有取得显著成功这个事实，我们要论证说：全面评估迄今为止所取得的进展和未来的政策选择，现在尤其适当和可行。

毒品政策的重点和优先问题应该从缩小毒品市场的规模转向减低其消极后果

从20世纪初的首个毒品管制协议直到现在，政策的重点都是处理非法毒品的供应——通过预防其生产和销售，以及逮捕和起诉吸毒者来进行。这一政策是基于如下信念：成功降低可能有害的物质的可得性是减少其使用的有害后果的最简单和最可靠的方法。毒品管制实施了100年之后，说明为什么这一模式已经过时了的两个基本理由是：

- 政府和国际机构镇压全球毒品——如大麻、海洛因和可卡因——市场的能力有限。尽管有有限的成功和阿富汗鸦片生产和哥伦比亚可卡因生产的集中化，但在二十世纪下半叶，这些药物的全球贸易规模显著增加，在最近10年中最多是保持了稳定。与此同时，大麻和苯丙胺类兴奋剂（AT S）等毒品的供应机制明显变得更加多样——有许多小规模的生产经营活动，家庭生产的水平越来越高——这使它们更容易躲避国内和国际的执法工作。在少数情况下，当来自特定来源的特定毒品供应停止时，供应者会很快转向另一个来源，吸毒者会转向另一种毒品。按照价格、纯度和易得性来衡量，现在在世界上多数地方，非法毒品比10年前我们制订承诺在“根除或显著减少古柯树、大麻植物和罂粟的非法种植……”上取得显著进展的最新全球战略时更容易得到。这种情况不能被称做政策的成功。

- 政府和地方行政当局已经越来越多地实施不直接针对缩小毒品市场的规模，而是针对由吸毒导致的特定的后续伤害的政策和项目——如预防过量吸毒致死和HIV感染的公共健康措施，以及地方政府处理与毒品市场有关的轻罪的行动。这些政策和项目的关键目标是减少后续伤害而不是减少吸毒本身。现在许多政府在其全国和地方战略中明确承认：社会中有一定程度的吸毒是不可避免的，其主要责任是减少有害后果。这一立场得到了证明设计和实施得当的公共教育、健康促进和减

少犯罪项目能够有效减轻吸毒的最消极后果的日益扩大的证据基础的强化。这些项目得到的支持越来越多，这已经导致了許多政府所实施的国内政策与通过国际机制提倡的继续强调减少供应的政策和投入之间日益增长的脱节。

国内战略和国际项目中需要解决只关注与供应做斗争和关注减低有害后果的更复杂政策之间出现的紧张关系。现在许多全国政府愉快地综合了与毒品供应、毒品需求和有害后果有关的目标。1998年，联合国将与减低需求有关的目标纳入其政策和项目，以便补充以前的重点在于减少供应的政策。国际社会的下一个挑战将是找到方法，把与减少有害后果有关的目标和项目纳入国际协议。

减少毒品供应的工作不应集中于惩罚种植者

只要存在对鸦片、可卡因和大麻等从植物毒品中衍生出来的产品的需求，只要其销售能够营利，这些植物就会在世界上某个地方生长（或用替代方法来合成制作）。即使对苯丙胺类兴奋剂和摇头丸——尽管它们被认为是“合成”毒品，但仍然主要基于麻黄和擦树——来说也是如此。所有阻止种植这些植物的努力不是带来失败——种植模式转移到其他地方（“气球效应”），就是最多短期中断对消费者的供应。秘鲁20世纪90年代初和玻利维亚20世纪90年代末古柯种植的减少只是把更多的生产过程转移到了哥伦比亚。同样，20世纪90年代泰国和巴基斯坦减少罂粟种植的成功行动导致阿富汗生产水平的提高。按照这一经验，很难看到减少种植这些药物的持续努力能够实现上述防止向消费市场供应浓缩或合成产品的目标。

政府和国际机构处理犯罪组织和网络——它们从销售非法毒品中获得了许多财富——的范围和影响的行动显然十分重要。但是这一挑战的动力应该来自与镇压有组织犯罪有关的更大目标，而不是仅仅关注所拦截的毒品的数量。同样，给毒品种植地区带来稳定和繁荣的国际行动（目前集中于阿富汗和南美洲的安第斯地区）是需要的，但这些工作的重点应该是为地球上某些最贫穷的人创造可持续的谋生方式和提高其生活质量。这种途径既是更加人道的也是更加有效的。贫穷的农民将种植用于生产非法毒品的作物当作一种基本的谋生方式。在建立替代性谋生方式之前消灭他们往往是唯一的收入来源，导致受影响者的贫困状况每况愈下，这确保他们会重新种植，导致这种作物的地理面积扩大。在安第斯和阿富汗继续提倡强制根除项目，既不能用成功减少总体毒品供应的期望来辩护，也不能用对当地形势的影响来辩护。强制根除项目常常是适得其反的，它导致社会矛盾和政治暴力，破坏政府的合法性。飞机洒药对种植地区脆弱的经济和环境产生了消极影响，导致了农村社区的贫困和排斥。这使美国政府得到联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）支持的反毒政策与联合国其他机构——如联合国开发计划署（UNDP）、联合国艾滋病规划署（UNAIDS）、联合国粮农组织（FAO）、联合国教科文组织（UNESCO）和联合国难民署（UNHCR）——的发展和人权政策产生了直接矛盾。

更加有效和负责的减少非法毒品供应的政策应该集中于当前种植地区的发展和解决冲突的目标，而不是将整个社群和文化当作罪犯来对待，还应该更明确地将执法注意力针对从合成和销售非法药物中营利最多的犯罪网络。

减少毒品需求的工作不应集中于惩罚吸毒者

《2006年世界毒品报告》（World Drug Report 2006）估计，目前非法毒品使用者有大约2亿人——约占成年人口的5%。可用的调查指出，一生中某些时间曾经使用过非法毒品的人数是这个数字的3到4倍。由于许多国家的报告系统的限制，即使是这些数字也可能是被低估的。由于非法毒品使用的规模（以及国际公约中不包含的注意力分散处方药物和精神药物的普遍使用），任何给大量使用者定罪、对他们采取执法行动的企图都是不切实际的策略。实际上，多数政府都声明强烈反对吸毒，但只能对很小一部分吸毒者采取行动。找到所有吸毒者和对他们采取行动所需要的资源甚至超出了最富裕的国家的能力，可能造成广泛的人权侵犯，还会有严重的消极社会影响。这一“执法空白”破坏了毒品执法的重要目标——通过使他们害怕逮捕和惩罚来制止潜在的吸毒者。吸毒者和潜在的吸毒者知道他们被抓的风险很小。关于人们为什么选择吸毒或不吸毒的因素的调查一贯显示：被逮捕和惩罚的风险只有很小的影响，远远落后于社会、文化和情感因素。此外，寻找执法率和吸毒流行率之间的联系的研究发现：二者之间没有明显相关——某些有高速捕率和惩罚水平的国家也有高流行率，而某些有着更开明的法律的国家也有低流行率。

鉴于普遍执法和惩罚吸毒者的政策目标的影响有限，我们很难看出为什么这些途径会继续得到

支持，因为它们有显著的消极副作用：

- 对吸毒者普遍使用警察行动、起诉和惩罚给公共开支造成了沉重负担，在许多国家，这是法庭和监狱系统人满为患的重要因素。
- 对吸毒者执法总是不平等的，贫穷、城市和少数民族的吸毒者由于其可见性更高或由于制度性偏见，总是逮捕的重点。
- 消除“执法空白”的努力常常导致当局实施有人权问题的做法，例如取消无罪推定和侵犯隐私。
- 就用监禁作为惩罚来说，其效果是把许多吸毒者集中到一个封闭的环境中，这给非吸毒者遭到更大的同伴压力和与吸毒有关的传染病和疾病的传播创造了条件。

如果我们的目标是减少吸毒的有害后果，那么减少需求活动和资源就应该集中于帮助吸毒者和潜在的吸毒者了解与吸毒有关的风险，及向那些需要的人提供容易使用的获得建议和康复服务的途径。在实践中，这意味着关于毒品的性质和风险的普及和诚实的信息和教育项目，成瘾者能够普遍获得有效的治疗，最重要的是减少贫穷和疏远——这造成了许多吸毒问题——的社会包容项目。

联合国系统应该开发更加协调和连贯的处理毒品政策问题的途径

联合国目前涉及毒品政策的架构多少是历史的意外产物。有了一系列连续的毒品管制公约协议之后，我们需要创造协调这些协议的实施和监督成员国遵守情况的机构。国际麻醉药管制委员会（International Narcotics Control Board, INCB）和联合国毒品和犯罪问题办公室（United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC）已经成长得与这一过程不相称了，它们经常限制性地解释其权限。国际麻醉药管制委员会主要充当公约的精神和实施的监护者。它经常超出其权限，轻易批评它认为偏离对它们的法律要求，或是被认为削弱国际共识的成员国，而且在这样做的时候完全不考虑联合国在有关地区的政策发展。联合国毒品和犯罪问题办公室在政策谈判中主要充当执法导向的途径的拥护者和现有架构和项目的捍卫者。

在国内层面上，人们承认有效的毒品政策需要跨越不同部门——健康、执法、社会和经济各部门及外交部门——的协调。但联合国系统中缺乏这一协调。在毒品政策问题上有重大利益的联合国机构或者绕开主题，或者遵从就其本质而言重点在于犯罪和执法的较小的专门机构的优先考虑或立场。这种情况正在变得越来越难以为自己辩护，因为毒品市场与发展、公共健康和人权之间的联系正在变得更加清晰。由于联合国毒品和犯罪问题办公室的政策变得更加关注毒品、犯罪和恐怖主义之间的联系，现在我们需要在整个联合国系统中重新安排毒品问题。

- 与国际麻醉药管制委员会和联合国毒品和犯罪问题办公室相比，世界卫生组织和联合国艾滋病规划署应该在识别和应对与吸毒和毒瘾有关的公共健康威胁上获得更主要的权限。

- 联合国开发计划署、联合国艾滋病规划署、联合国粮农组织、世界银行和联合国难民署应该更多参与确保打击毒品种植、销售和使用符合《联合国宪章》和《千年目标》（Millennium Goals）中制订的关于减少贫困和HIV预防的人权和发展标准和重点的工作。

联合国毒品和犯罪问题办公室和国际麻醉药管制委员会在更加协调的联合国系统中可能有强有力而积极的作用。国际麻醉药管制委员会不仅能够利用其委员会职权批评被认为偏离毒品管制公约的执法方向的成员国，还能够帮助各国政府了解适合其执行来自整个联合国系统的命令的政策和实践的范围。为了履行这一更大的职能，可能需要修改国际麻醉药管制委员会成员的选择标准，目前该委员会主要由药理学专家而不是对吸毒发生于其中的更大政策背景有经验的专家支配。

联合国毒品和犯罪问题办公室应该变得更像一个协调机构，远离正常职能，促进联合国全系统在处理毒品政策上的一致性，充当整理和发布减少供应、减少需求和减少有害后果上的最佳实践的优秀核心，还要（通过联合国麻醉药品委员会）提供一个论坛，使成员国可以在其中以公开和客观的方式讨论毒品政策的挑战。所有这些进展——尤其是最后一项——都要取决于成员国对正视国际毒品政策目前所面对的真正挑战的承诺，还要有讨论和开发有效的解决方案的意愿，而不是仍然陷于过时和非此即彼的立场中。

国际毒品政策联合会成员注意到，在这一不同的社会政策领域寻找有效的途径充满了困难。我们在这一简报文件中综合了某些非常复杂的问题，还做出了一些影响深远的建议。但是我们认为，这些立场得到了对目前全世界的证据和经验的客观审视的支持。但是我们知道，与非法毒品的普遍使用有关的问题没有简单的解决方案，事实上一种环境中的做法可能完全不适合另一种环境。因

此，我们要继续经常审视可用的证据，如果证据指出我们的立场应该改变，我们就会做出相应的改变。

我们计划的某些行动进程还有某些巨大的政治和外交障碍。虽然我们认识到了这一领域中的国际关系的复杂性，但我们认为：在参加关于这种政策如何才能被实际推行和实施的漫长讨论之前，清楚地说明我们认为通情达理的毒品政策的指导原则是什么十分重要。