

一. 减少供应和减少需求战略的结合：超越均衡的做法

1. 减少供应和减少需求战略的最终目标是一致的：尽可能减少或消除非法药物的使用和滥用。如果可以达到这一目标，用药而形成的紊乱及其相关的健康和社会问题也将减少。由于非法药物的供应和需求紧紧相连，密不可分，所以旨在减少毒品问题的各项方案应当是整体合一的、互为补充的和相辅相成的，而不是独立或相互竞争的活动。

2. 非法药物使用是一种复杂的行为，其复杂程度取决于个人及其环境和药物本身。各个层次的非法药物市场受到药物需求及其供应之间相互作用的影响。这种相互作用又受到各种社会、文化、经济和政治力量的影响。

3. 包括国际药物管制文书在内的与药物滥用作斗争的早期努力，侧重于减少非法药物供应。为防止麻醉药品转入非法渠道，1931年《限制麻醉品制造及管制麻醉品运销的公约》纳入了一个合法麻醉品估算体系，这是国际上首次正式承认药物供应与需求相关。

4. 国际药物管制条约¹是打击非法药物滥用的国际努力的基础。这些条约制定了减少供应措施，并承认非法药物需求对非法药物供求关系的影响。这些条约的缔约国被要求尤其做到特别关注并采取实际措施，减少非法药物需求。

5. 在前几份报告^{2、3、4}中，国际麻醉品管制局强调了对世界毒品问题采取平衡办法的必要性，指出解决毒品需求问题必须结合持续努力，限制其种植和制造，限制来源材料和前体的供应，以及减少街头毒品供应。1987年《控制麻醉品滥用今后活动的综合性多学科纲要》⁵和大会、经济及社会理事会和麻醉药品委员会的若干决议也强调了采取这种平衡办法的必要性。

6. 大会第二十届特别会议通过了《减少毒品需求指导原则宣言》（大会 S-20/3 号决议，附件），其中呼吁在综合处理解决毒品问题时，应采取均衡方法，兼顾减少需求和减少供应相辅相成的两个方面。麻醉药品委员会第四十六届会议部长级会议上通过的《部长联合声明》和为实施大会第二十届特

别会议产生的行动计划而应当采取的进一步措施，⁶再次重申应当采取综合和均衡的方法。

7. 无论是减少需求方案还是减少供应方案，都无法单独在对付毒品问题方面获得完全的成功。在本章中，麻管局审查了非法药物供应和需求之间的关系和相互作用以及补充努力的协同效应。麻管局强调，政策制定者、主管当局和国家当局和其他涉及参与执行药物管制战略的人员，必须在各个层面实行平衡、综合和全面的做法，以取得最大效果。

A. 市场考察

非法药物市场

8. 在非法药物市场中，毒品的获取机会（供应）和毒品的消费（需求）之间存在着明显的联系。简单来说，这意味着毒品供应满足或创造了需求，而毒品需求支持了现有毒品供应或创造了新的毒品供应。即使人们试图通过教育和预防措施改变对酒精和尼古丁的观念和使用，但这些物品的获取机会和使用所带来的问题仍表明了这种联系。这个道理同样也可以适用于受管制药物。虽然这种联系不是直接的，但在一定限度内，致瘾性药物的获取机会越大，就会有越多的脆弱个人受其影响，药物滥用带来的问题也就越突出。

9. 然而，这种只从一个角度进行的考察，掩盖了非法药物供应和需求之间相互作用所固有的复杂性。事实上，这种连续的相互作用受多种因素的影响，例如替代物质和替代来源、新市场和新用户、故态复萌以及社会、意识形态和经济挑战等。虽然减少供求的个别努力取得了积极效果，但大多数这类努力在持续性、地点或所涉药物方面都有其局限性。毒品需求，尤其是长期使用者和那些试图从中获利的人对毒品的需求，导致了贩毒者寻找替代来源或替代药物。贩毒者试图建立新的毒品市场，并通过招徕新的用户和推销新的药物来扩大现有市场。八十年代美利坚合众国快克可卡因的泛滥就表明供应如何可以创造需求，当时一种传统毒品的新形式售价更加低廉，可以广泛获取。

10. 近期证据表明，非法药物需求可以随价格的波动而发生反向变化。⁷减少供应努力将非法药物的价格提高到大大高于平时价格的水平。研究还表明，这种反向关系还适用于吸毒造成的发病程度（例如急诊部的发病病例）。高价格在多大程度上能够影响到非法药物的需求和滥用，取决于具体药物、个人的年龄和社会地位、市场类型和一般社会、文化和经济条件。有确凿的证据表明，至少对于大麻来说，价格和易于获取的机会以及同伴压力，影响到幼稚的青少年关于开始尝试毒品的决定。对于年纪较大和长期吸毒者来说，价格对于继续吸毒的决定影响较小。⁸此外，经验表明，严厉的执法行动并不总是导致价格上升。⁹

11. 禁毒政策的制定者通常对非法药物供应和非法药物市场进行分析，将之作为药物滥用的主要决定因素和主要后果，特别是这些因素在哪些方面以及如何与药物需求和关于毒品问题的对策相互作用。非法药物市场可化分为两类：新市场或新兴市场，由来已久的市场或成熟市场。这些市场除其他外，因所涉药物种类和滥用者人数及类别而异。成熟市场由少数高剂量吸毒者组成，他们消费大量的非法药物（例如，海洛因成瘾者），或者由大批小剂量吸毒者组成，他们每人消费少量的非法药物（例如，亚甲二氧基甲基苯丙胺(MDMA)，俗称摇头丸、迷魂药吸毒者）。这些市场可能并存于当地社区、个别国家或不同的区域。

12. 对某个地区非法药物市场类型的判定和认识使决策者能够就这些市场非法药物的供求制定具有针对性的战略。非法药物由来已久的（成熟）市场与新市场上的供求变化存在着重大差异。当稽查努力旨在当地、国家或国际一级捣毁成熟的非法药物市场时，其最为有效。在一个成熟的非法药物市场，逮捕和囚禁大批吸毒者或街头小贩可能不是一个可取的做法，在高剂量吸毒者占非法药物需求和消费的绝大部分的情况下，逮捕少数大型分销人或更具暴力和破坏性的犯罪分子可能更为有效。

13. 当相对少部分吸毒者消费成熟市场中的大部分非法药物时，供应和需求主要受这一群体的行为影响。这些人群中的非法药物需求不受教育预防或宣传方案的重大影响。吸毒治疗干预对于在这些人群中减少需求可能更为有效。治疗的开始通常是有关

人员由于诸如犯罪行为、工作场所安全问题或传染性等疾病等与毒瘾有关的问题而被移送。具备和可以获得高质量的治疗设施及相关的方案，能减少非法药物使用者的人数和所使用的非法药物数量，并因此而减少非法药物的贩运和供应。

14. 减少成熟市场上非法药物的供应还可以促使长期吸毒者寻求治疗，从而减少需求。例如，1999-2002年期间在澳大利亚首都直辖区海洛因供应的减少，就伴随着救护车出车量的大量减少和美沙酮治疗接收病例的增加。同期的海洛因纯度和财产犯罪也有所下降。¹⁰如果坚持开展执法活动并辅之以减少需求的努力，这种局面是可以实现的；然而，如果不坚持开展执法活动，也无减少需求努力作为辅助，那么便可能恢复到从前的局面。

15. 在新兴的非法药物市场中，供应和需求对于减少供应的早期努力都尤其敏感。执法行动可以加工作为重点，作出快速反应和针对具体毒品。在这些地区的早期干预可能产生重大的遏制效应，并防止需求扩大。作出及时的反应十分重要，因为有关当局在充分认识到一个新出现的毒品问题之前，可能对于重新分配资源解决这一问题较为犹豫。逮捕非法加工点经营人和捣毁生产新合成药物（受管制药物的类似物）的加工点，加上药物管制努力和公共健康警告，阻止了大量非法药物市场和问题的形成和扩散。

16. 预防和教育努力如果在新的非法药物市场开展较早，即使常常落后于对新出现毒品的危险性认识提高，也可以减少需求。在新出现的非法药物市场中，风险因素严重的个人，包括那些遇到家庭、伙伴群、社会、环境和心理困难的个人，更有可能成为新的吸毒者。早期干预如果以通过培养生活技能而尽量减少这类风险因素影响并减少吸毒为目标，可有效减少非法药物需求。减少脆弱者人数和脆弱程度，将使新出现的毒品市场固定成形的可能性降低，从而减少对非法药物的需求并最终减少其供应。

17. 对滥用药物形成的否定观念将影响到新的非法药物是否将能占领市场，甚至影响到非法药物一般能否得到。如果不保持减少药物滥用的成功方案，则可能形成对非法药物使用问题安于现状和表现容忍，造成对毒贩有利的环境。六十年代开始形成的

毒品泛滥，其中部分原因就是缺乏关于吸毒危险性的保护知识。¹¹正在进行的已经成为经常性健康教育方案一部分的教育和预防方案，保护了人们不受关于某些滥用药物的说法的诱惑。

18. 社会和经济因素也影响到非法药物在建立新市场时的供求关系。非法药物的一些生产地区是这种扩张的主要目标。那里药物随手可得，通常经济和社会条件较差，而且有政治动乱。药物贩运可能是少数的收入来源之一。非法药物在毒品作物种植地区或在非法药物加工或运输地区的供应与上述因素一起，还造成了这些地区对毒品的需求。这种需求的增加在有些地区快些，有些地区慢些，其原因尚未查明。在曾经被认为是来源国或转运国的一些国家，吸毒者人数日益增加。在亚洲的一些地区，特别是与苯丙胺类兴奋剂有关的问题主要涉及这类兴奋剂的制造和转运的国家，这类兴奋剂的滥用已经扩展到其他地区，并在更广泛的人群中出现。¹²在这些地区减少供应将对非法药物的需求产生正面的影响。

19. 高速技术的日益普及也为当局采取行动解决供求关系的变化增加了复杂性。互联网是所有各类药物、健康问题和治疗方法的一个重要信息来源。通过使用互联网技术，以更快的速度扩大了禁毒教育和预防方案在人群中的普及范围。但是与此同时，未受到管制的互联网站也在为管制药物发布广告和进行销售活动，违反进口国和其他地方的法律规定。这些网站提供就非法药物自由交换信息的场所（例如，如何制作和试用非法药物），包括介绍新的非法药物及其效果，以及其他相关的非法药物活动，从而导致尝试这种药物者以及对这种药物的需求增加。这个问题特别影响到青少年，他们经常依靠互联网了解知识，容易以身试药。

20. 有效利用科技进步对国际药物管制工作至关重要。通信和其他技术现在使执法当局可以在安全的环境中实时收集和交换信息，更有效地进行监视，更加迅速地搜查和识别违禁品，以及展开控制下交付行动。

合法制造的受管制药物

21. 医疗制药的供求也会影响非法药物问题。国际药物管制条约和国家管制措施试图将这些药物的种植、生产、制造和使用限制在医疗和科学用途所需的适量范围内，确保这些药物用于满足合法需要。管制不力和管制不当以及一些商业促销活动，促成药物供应增加，人们将有更多的机会获得更多的药物，超出其合法需求。这反过来也可能增加产生新的吸毒者和非法需求的可能性。例如在一些国家，精神药物的滥用与不遵照执行处方要求有关，结果造成这类药物可以在柜台上购取。

22. 这种增加的需求可以通过现有产品的转移用途或通过贩运药物学上相似的非非法药物来得到满足。当非法药物供应短缺时，长期吸毒者可能转向医用制药作为替代药物或强化药物，造成对这类药物的需求增加，而且通常是持久的需求。医用制药的供大于求和处方不当也导致需求增加。国际药物管制条约已成功减少了非法市场上这些药物的供应。但是，犯罪组织也采取了对策，魔高一尺，供应为吸毒成瘾者特别需要的精制仿冒药品，同时使这些组织获得金钱利润。

23. 通过医疗行业负责任和充分的处方做法来减少需求，以及采取协调一致的行动消除这类非法制药的供应，应能影响到非法药物的需求，并最终影响其供应。但是，与此同时，治疗疾病用药的充分供应和适当处方也可以减少对管制药物的需求及其滥用率。这反过来也可能影响到非法药物的供应。

24. 例如，当治疗鸦片剂成瘾使用的美沙酮和丁丙诺啡转入非法渠道被出售用于购买海洛因时，也促成非法药物的需求和供应增加。另外，许多吸毒者还使用苯并二氮杂卓或苯丙胺来加强阿片剂的效果，减轻脱瘾或戒断综合症，缓合可卡因的药效或调整脱瘾状态。

25. 不加制衡的政府管制和执法造成的影响可能对医用药品的供应带来负面影响，而且可能不适当地限制医疗和科学用途所需药品的获取。国际药物管

制条约要求各国政府建立数据收集系统，以评估这些药物的合法需求和供应。在卫生、监督和执法机构、医疗界和制药业之间协调药品供应和需求活动，可以确保管制药物的供应既能满足合法需求，同时又防止其供应过量。

B. 减少供应和需求战略的目标

26. 减少供应的努力支持减少需求的努力，因为就一些药物而言，在供应短缺的时候，非法药物的价格可能上升，非法药物的纯度可能下降，长期吸毒者将更有可能寻求治疗，新的吸毒者获得药物的机会减少。同样，减少需求活动可以使得减少供应活动更为有效：需求的减少导致吸毒成瘾者和新的吸毒者减少；当吸毒者减少时，犯罪网络即可能削弱，贩毒者制造非法药物的经济刺激也将减少。减少需求活动还将吸毒者在其所选药物无法获得时转向其他滥用药物的可能性降到最低；他们反而会被迫寻求戒毒治疗。

27. 吸毒者常常被迫参与诸如贩毒、卖淫、诈骗和盗窃等犯罪活动，以换取毒品的稳定供应。他们通常负责向更年轻的吸毒者或尝试毒品的人分发非法药物。在预防吸毒的同时开设方便的治疗方案，提供心理社会支助和药物治疗，并与针对吸毒成瘾者贩毒活动的地方执法努力相配合，可以产生协同效应：同时减少非法药物的供应和需求。提供监外教养办法并结合执法和个人康复组成部分的方案被证明可有效治疗吸毒带来的健康问题和减少犯罪；还可防止青少年吸毒者接触到监狱中的犯罪文化。因此，减少需求活动，例如替代治疗办法，为毒品分销网络外的吸毒者提供选择，可以影响贩毒组织并削弱他们供应非法药物的能力。

28. 减少供应方案试图减少可供滥用的非法药物的数量。为尽可能提高其效率和效力，大多数这些努力侧重于毒品来源，包括非法作物种植地、非法药物加工点、区域、国家或地方一级的贩毒组织以及街头毒贩。减少供应措施根据不同的毒品来源而有所不同。铲除作物、化学品管制和捣毁非法药物加工点在解决非法药物生产问题方面行之有效。稽查努力在经销系统所有层次都十分重要，包括在走私活动猖獗的地区以及当地社区。诸如刑罚制裁和替

代发展方案等措施也是减少供应方案和减少需求方案的有机组成部分，表明了执法、卫生和社会管制当局共同合作的必要性。

29. 减少供应方案和减少需求方案一般都有可以衡量的成果。大多数政府监测毒品、化学品和秘密加工点的缉获、逮捕、起诉和判刑、药物向非法市场的转移，以及各种非法药物的价格、纯度和供应。根据国际条约义务及时地报告和分享这类信息，有助于确保最有效的方案得到执行。就减少需求方案而言，可衡量的成果有例如参与；所接触到的目标人群人数；累犯率，家庭、社区和非政府组织的参与；学习成绩的进步；以及最佳做法的发展。提高成功结果的方法包括长期承诺和供资；目标人群（家庭、学校和社区）参与方案的设计和执行；生活技能的改进；以及考虑到性别、文化、年龄、风险和社会经济因素。

30. 减少需求方案的目标是预防和减少非法药物的使用，治疗吸毒成瘾者，减少使用非法药物带来的不良后果。减少需求方案提供并鼓励一般公众的积极参与，并针对特别危险的人群，而不论其所处地点或经济条件。以社区、学校和家庭为基础的预防方案，促进对于非法药物供应和使用的正确态度以及对于其危险性的正确认识。这些方案还可提高对于脆弱性、危险性和相关因素的认识，这些因素与使用非法药物的倾向、社会对毒贩的容忍、青少年尝试毒品的可能性以及公众对非法药物供应的态度密切相关。

31. 在非法药物持续存在和对吸毒后果认识不足或缺乏认识的地区，社会可能对非法药物滥用形成了一定的容忍度，将其视为日常生活不可避免的一部分。减少需求方案涉及社会的各个部分和层次，可以提高社会的认识，并使社会对使用非法药物带来的不良后果变得敏感。这些方案还可降低对这类活动的容忍度，防止儿童和青少年接触非法药物。打击吸毒和贩毒组织的统一方案可以促使社会对药物滥用采取正确态度，并最终减少非法药物的供应。此外，参与这类方案的公民更有可能支持警方打击贩毒活动，支持利用资源开展减少供应和需求的努力，并加强可增加弹性因素的社会网络，减少个人吸毒的可能性。预防吸毒方案使用媒体专业人员传播关于吸毒危险的信息，有助于确立一种能够使青

年人反对吸毒和抵制贩毒者诱惑的文化理念。预防吸毒活动可成功地改变观念，影响用药行为，这反过来又可能导致吸毒的减少，最终导致非法药物供应的减少。

32. 关于预防和治疗吸毒以及吸毒者康复的益处已经有大量的文件记载。^{13、14}减少需求方案的效力及其与减少供应方案之间的相互作用，可以通过采用国家和国际指导方针中以实例证据为基础的战略来得到加强。各国政府日益认识到使减少需求努力成为其药物管制战略一个有机组成部分的重要性。麻管局感到鼓舞的是，联合国毒品和犯罪问题办事处执行主任在其关于大会第二十届特别会议的成果的第二个两年期报告¹⁵中指出，89%的报告国显示其已制定 2000-2002 两年期减少需求国家战略，而且 82% 已制定国家战略的国家报告，该战略中已纳入《减少毒品需求指导原则》。

33. 许多组织公布的最佳做法，根据不同的区域和不同的社区而有所不同。一些治疗范例，包括美沙酮维持疗法和其他毒品替代治疗，并不都能为一些国家的当局所接受。然而，研究明确表明，对于有严重毒品依赖性的人来说，类似于其他慢性病疗法的持续药物治疗具有良好的效果，例如改进了个人健康状况和社会生活功能，减少了对公共健康和安全的威胁。¹⁶这些方案对非法药物供应产生了影响，因为成功地参与治疗方案的吸毒成瘾者对非法药物的需求减少，从而减少了与犯罪组织的接触。具有针对性的减少需求方案，例如个性化治疗方案、与青少年尝试者的早期接触以及精神病伴发病治疗等，都可能增加寻求治疗的吸毒者人数，使他们摆脱犯罪组织的影响；这反过来对于非法药物供应也有着明显的作用。

C. 供应和需求的全球关系

34. 在各个社区、国家和区域之间，供应和需求的数量相互作用。当地减少需求和稽查努力对于当地形势和国际上的非法药物制造和贩运都产生影响。供应和需求的全球统一关系有若干表现方式。某个地区、国家或区域减少供应努力取得成功后，贩毒者便转而试图寻找新的生产地区和贩运路线。只要存在对非法药物的需求，就可以找到来源以满足这种需求，反之亦然。持续而成功的减少供应方案取

决于在这些非法药物的主要消费国开展减少需求方案。成功的国家方案虽然不足以解决全球问题，但是形成了合作和相互补充的战略的基础。

35. 七十年代外交、药物管制政策、国际合作和执法干预的结合，在某些区域造成了对海洛因市场的重大破坏。土耳其是用于合法制药产品的阿片的传统供应国。土耳其种植的罂粟也是非法市场上出售的海洛因的来源材料。土耳其政府于 1972 年对所有阿片生产颁布了禁令，结合执法努力，成功地大量减少了欧洲和美国的阿片供应。在国际社会的支持下，对替代发展方案不断提供了大量资金，从而土耳其没有恢复阿片生产，而是转向罂粟秆浓缩物的生产，以满足合法医疗需求。这些努力在根除土耳其用于海洛因制造的阿片转移和供应方面取得了成功。然而，海洛因供应和需求的减少只是短暂的，因为减少需求努力不足以确保在这些海洛因被广泛滥用的国家长久保持对非法药物的正确观念。于是，出现了其他供应来源满足现有需求。针对非法药物供应的方案必须是区域性或全球性的，必须在所有存在需求的地区实行减少需求的举措作为辅助。

36. 甲喹酮在作为一种安眠药投放市场之后，很快在许多国家成为一种流行的街头毒品。在一些国家，国家药物管制和执法努力很快减少了其在非法市场上的供应。然而，这种药物在一些地区的持续供应和已形成的需求导致仿冒产品的贩运和发展。在那些制造甲喹酮并且该药物被滥用的国家，继双边药物管制措施之后，还采取了大量缉毒行动，最终实行了严格的国际贸易管制和列表修订行动。在许多国家，持续的教育方案和其他干预形式，在执法活动的支持下，消灭了对甲喹酮的供应和需求。目前，只在一个区域市场（东部和南部非洲）继续有大量的甲喹酮滥用现象。甲喹酮的例子表明，在麻管局的指导下，各国政府综合协调的努力可以带来某种非法药物的供应在全球范围内急剧减少和由此造成对该毒品的需求大量减少。

37. 玻利维亚制定了全面的减少供应战略，1995-2001 年期间古柯生产减少了 70%。持续的铲除、替代发展、严格的禁毒法、前体管制和稽查方案以及针对社会和经济需求的努力，以政府的坚定决心、重点突出的预算和资源的分配为辅助，受到一些国

家政府的财政和政治支持。这些联合行动造成了对可卡因和前体化学品贩运（包括过境贩运）的重大破坏、对重要犯罪组织的破获及对其资产的扣押。随着可卡因制造的减少，可卡因纯度降低（2001 年降至 47%），对玻利维亚可卡因碱的需求也随之减少。然而，在取得这一进展的同时，该区域其他地方并未发生相类似的变化，其他地区的古柯树种植增加。

38. 政治、经济和社会问题也阻碍了玻利维亚的成功发展得以坚持下去。虽然坚定的政治决心对于坚持成功的药物管制方案至关重要，但由于缺乏决心或执行努力而导致的方案失败，可能减少社会和经济良好发展的可能性，甚至导致更多的政治动荡。虽然在地方当局的参与下扩大替代发展机会（这样做将可改善社会和经济条件）对于未来的成功十分重要，但如果不能扭转古柯树种植的增加，则可能导致更多的政治动荡，并使得制定社会和经济方案变得极其困难。与此类似，阿富汗非法罂粟种植的增加和鸦片剂贩运有可能导致进一步的政治动荡，给该国重建努力造成困难。

39. 在方案执行地区以及非法药物消费地区监测毒品状况，并与他人分享这类信息，对于确保根据供求关系的变化采取灵活对策至关重要。在美国，可卡因需求指数表明，可卡因吸毒者人数近年来已趋于稳定。年度流行率数字比 1985 年约降低 60%，当时是快克可卡因流行率的高峰年。贩毒者仍在试图开辟新的市场：南美洲的需求似乎在增长，新的市场销售点正在亚洲和欧洲建立，因此显示出可卡因市场正在发生转移。国际组织和各国政府监测罂粟和古柯树的非法种植。就这种形势的发展进行报告和分享信息，有助于评估各项发展方案和毒品作物铲除行动的有效性以及查明需要增加努力和资源的地区。有迹象表明，秘鲁以及近期巴西和哥伦比亚有关非法药物和化学品转移问题的处理方案，在借鉴了其他国家采用的综合方法的经验之后，重新安排了其工作重点。综合平衡的方案，例如非洲联盟正在实施的《非洲药物管制行动计划：2002-2006 年》，已将经济、社会 and 卫生方面的活动纳入区域药物管制战略中。在各区域内和各区域之间政府对药物管制政策协调一致的承诺，可阻止贩毒组织转移到管制较弱的地区进行非法活动，创造新的需求或满足现有需求。

D. 从国家和地方的角度考察

40. 了解每一个毒品问题的性质和程度、其来源、结果和影响，将有助于国家和地方当局运用关于供求之间变化关系的知识，制定有意义的目标、结果测定标准和优先事项。调查、调查表和流行病学研究可用于描述非法药物供求之间关系的特性。可以配合采用对供应、消费、发病率和死亡率的测定。尽管长期目标是发展经过科学验证的数据收集系统，但是这类系统价格昂贵，而且数据经常不及时。有必要在执法和卫生当局提供的实时信息基础上进行短期实用分析。

41. 目标在于改变或维持对药物滥用一般观念的方案，通常不以药物或人口变量为转移。然而，公众对于毒品和禁毒政策的看法，随国家和区域的不同而有所不同。要试图改变观念就需要一致行动。关键组成部分包括国家一级的坚定决心、所有有关机构的协调一致努力和社区参与树立反对接受药物滥用的共识。最有效的方案是早期教育干预，这些应成为广泛教学大纲的一部分，强调所有各种形式的药物滥用所涉及的风险，获得政治和社会支持，同时作出坚定的减少需求努力作为配合。

42. 传播信息，尤其是关于毒品有害后果的信息，传统上一直是预防药物滥用的一个共同组成部分。评估表明，这类努力可以增加目标人群对于药物滥用不良后果的了解，并且可有助于形成更加妥当的对于毒品的观念。最近的研究表明，(a)接触关于吸毒危险性的信息和形成对于毒品的适当观念，(b)青少年对各种药物的滥用作出自己的判断，这两者之间具有正比的相关性。

43. 使用观念预测吸毒的未来趋势，特别是新吸毒者的趋势。在欧洲联盟成员国，青少年当中持不赞成态度的比例和对尝试可卡因、海洛因和摇头丸（迷魂药）带来的巨大风险的认识有所增加；迷魂药方面的情况尤其如此。媒体的报导，加上日益认识到长期大剂量使用迷魂药可能造成对大脑的损害，似乎已促成了这种药物滥用的下降趋势。

44. 所取得的教训和几十年来预防药物滥用的经验表明，预防方案中应当包括三项基本要素：(a)涉及社会对毒品和吸毒所持的观念、认识、期望和信念；(b)培养人们特别是青少年的个人和社会生活技

能，以提高其作出知情和健康的选择的能；(c) 创造一种使人们可以培养和保持健康生活方式的环境。

45. 政府实行具有正确针对性的领导和作出坚定的承诺，瓦解非法药物贸易和减少对非法药物的需求，是处理非法药物供应和需求之间关系的基础。实行这种领导对于协调国家、地区和地方当局以及非政府组织在各个层次的药物管制努力至关重要。政府步调一致地致力于坚定的药物管制政策，有助于财力和人力资源的适当分配，并可确保所有有关机构相互协作。

E. 刑事司法、保健和社会机构相互协作

46. 由于非法药物的供应和需求是同一个问题不可分割的两个方面，所以无论是减少供应还是减少需求，其中一方面努力的成功都与同时致力于另一方面的努力有关。执法和卫生及社会当局之间的协作方案可以产生协同效应，并且具有成本效益。为了达到这一目标，必须克服一系列障碍。例如，在许多情况下，减少需求和减少供应的机构在其议程和做法上相互冲突。

47. 一个成功的多学科方法需要有关人员和机构之间的相互尊重。如果双方互不信任或互不尊重，则可能妨碍通信交流、活动的协调或社区对其活动的接受程度。尽管各学科和机构保持专业上的独立性，但持续开展学科间培训和教育可促进建立一支具有共同目标的有效的工作队伍，从而带来方案更加有效的规划和实施。持续的、均衡的专项资金是必要的，也是合理的，因为这样可以大量减少刑事司法、执法、卫生和社会方案的费用。¹⁷

48. 执法努力的遏制作用影响对非法药物的需求。可能遭到刑罚惩治的风险有可能起到对从未吸毒过的一般公众的遏制作用。虽然这种惩治的风险并非总是能够遏制不顾后果而需要毒品的吸毒成瘾者，但执法努力对供应的影响，可迫使吸毒成瘾者接受治疗和心理社会干预。一些国家刑事司法系统与治疗和保健系统之间的协作形式是设立了处理毒品案件的法院和类似的方案。这类方案利用法院的强制性权力实行强制治疗和促进戒毒及正确的社会行为。目标是通过将毒品罪犯送入治疗机构解决其毒

瘾问题和其他需求，从而减少吸毒和相关的犯罪行为；努力重返社会的吸毒成瘾康复者特别容易故态萌发，重新开始危险的社会行为。各有关专业学科之间的交叉培训对于这种联合方案的成败至关重要。警察当局然后可以在捣毁非法药物市场的同时，对减少吸毒的一些环境风险因素，例如行为不轨的同伴群体、犯罪团伙或施虐家庭等，作出贡献。对一些国家毒品案法院和类似方案的审查表明，罪犯在毒品案法院出庭期间，吸毒和贩毒行为大幅度减少；累犯现象似乎也有所减少。至少从短期来看，由于减少了监禁时间，减少了犯罪以及降低了刑事司法费用，所以毒品案法院实现了费用的节省，毒品案法院还能够接触到长年累月的吸毒者。¹⁸

49. 在许多国家，囚犯中的吸毒者人数比例高于一般人口中的比例。这表明有必要为监狱中的吸毒者提供治疗，将非法药物从监狱中清除出去；研究已经表明，这种治疗可以收到很高的效率。对首次拥有毒品的罪犯采用了非监禁教养方法，假释的条件是要求罪犯保持不再吸毒；在一些情况下，通过定期毒品测试来检验。对累犯吸毒者的强制治疗也作为监禁的替代或补充而被采用。这里涉及许多预算问题，因为如果这些替代方法产生作用，就需要有充足的治疗设施。如果不具备这类服务，则对罪犯的强制治疗或其他服务毫无意义。然而，刑事司法系统对于接触到传统治疗或其他服务范围外的吸毒成瘾者至关重要。另外，还有必要为非罪犯吸毒者提供治疗和其他服务，而不是仅仅将这类服务保留给通过刑事司法系统收容的人。

F. 建议

50. 单独开展减少供应方案或减少需求方案所取得的成效有限。非法药物的供应和需求二者密不可分，形成了一个统一体，因此也应当作为一个整体来对待。均衡的战略继续将供应和需求作为单独的问题分别对待。所有层次的一体化战略在多学科方案中把减少供应和减少需求这两个组成部分结合起来，具有协同效应。

51. 为了协助各国政府达到大会在其第二十届特别会议上通过的《政治宣言》（大会 S-20/2 号决议，

附件)为2008年规定的目标,麻管局提出下列建议:

(a) 减少供应活动应当与减少需求活动相结合并相互协调。负责执法、卫生、教育、社会问题和经济发展活动的政府各部门和机构的努力应当统一成一个互为补充的战略。各级政府的努力也应当相互协调,以确保统一的做法和共同一致的承诺;

(b) 应当考虑设立一个全国中央机构,减少供应和减少需求机构在其中比例平衡,以协调努力和将财政及其他资源重点分配给负责提供卫生保健、执法、刑事司法、教育和社会服务的各机构;

(c) 应当制定和实施为刑事司法和公共保健、教育和社会服务官员开设的关于这一问题两个方面相互作用的培训方案和战略;把培训活动结合起来将有助于这些团体之间的相互了解;

(d) 为获得科学证据,应当对现有方案进行研究和分析,并使用其结果制定建立在证据之上的供求一体化方案和酌情增订这些方案;

(e) 应当鼓励各国政府汇编供求战略的实用和有效经验,并与当地、国家、区域和国际当局进行交流;

(f) 稽查努力如果侧重于捣毁非法药物市场和供应来源,则最为有效。在源头努力限制非法作物的种植和非法药物的制造至关重要,要求开展国际合作和以经济、政治、财政和技术援助为形式的持续支持。在来源地区铲除非法作物种植和采取稽查行动的同时,还应当开展并行的社会和替代发展方案。对风险人群的工作和教育方案的替代来源至关重要;

(g) 通过街头执法活动减少供应,如能与旨在减少需求的其他方案结合起来,则最为有效。具有针对性的教育方案可以作为执法活动的补充。应考虑为非暴力吸毒者提供监外教养办法以及增加对监狱中吸毒者的服务。在一些地区,刑事司法压力和公众保健服务的共同作用可以鼓励吸毒者和难以接触到的吸毒成瘾者去获得必要的治疗,从而十分有效;

(h) 对于消除对非法药物供应和使用的容忍和树立及维持反对非法药物供应和使用的正确观念,

持之以恒的教育方案至关重要。这些方案可以讨论对吸毒的认识;培养个人和社会生活技能,以帮助个人作出知情的和健康的选择;创造一种可以使人们形成和实行健康生活方式的环境;以及纳入学校、社区和家庭预防方案的公共卫生课程中;

(i) 为了保护吸毒者免受犯罪网络的影响,应当考虑提供将减少供求结合起来的方案,增加获得治疗的机会,提供监外教养办法,以及提供更多的机会获得康复和重返社会。以人为本和以服务为着眼点的治安政策与社区一级的减少需求举措相结合,收到了良好的效果。