2018 年度报告

合法化管理

对毒品进行负责任的管控

毒品政策
全球委员会

KOFI ANNAN (IN MEMORIAM)
科菲安南基金会主席及前联合国秘书长，加纳

JOYCE BANDA
马拉维前总统

PAVEL BĚM
前布拉格市长，捷克

RICHARD BRANSON
企业家，维珍集团创始人，长老会联合创始人，英国

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
巴西前总统

MARIA CATTAUI
前国际商会秘书长，瑞士

HELEN CLARK
新西兰前首相，
联合国开发计划署署长

NICK CLEGG
前英国副首相

RUTH DREIFUSS
瑞士前总统，内政部长（主席）

CESAR GAVIRIA
哥伦比亚前总统

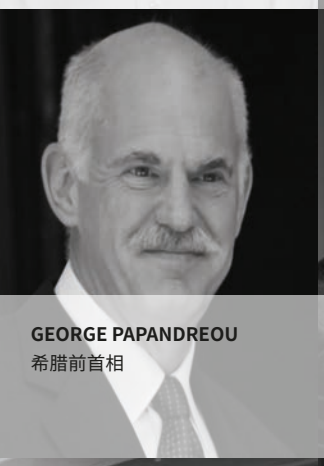
ANAND GROVER
前联合国人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员，印度

MICHEL KAZATCHKINE
前全球基金执行主任，法国

ALEKSANDER KWASNIEWSKI
前波兰总统

RICARDO LAGOS
智利前总统

OLUSEGUN OBASANJO
尼日利亚前总统



GEORGE PAPANDREOU
希腊前首相

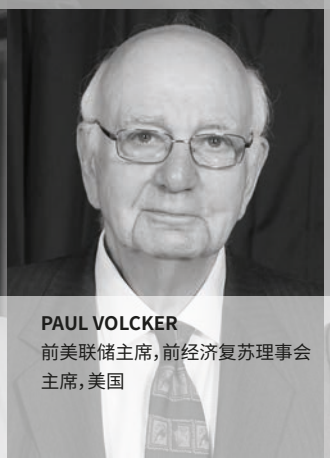
JOSÉ RAMOS-HORTA
东帝汶前总统

JORGE SAMPAIO
葡萄牙前总统

GEORGE SHULTZ
前美国国务卿

JAVIER SOLANA
前欧盟共同外交安全政策高级代表，西班牙

MARIO VARGAS LLOSA
作家和公共知识分子，秘鲁



PAUL VOLCKER
前美联储主席，前经济复苏理事会主席，美国

ERNESTO ZEDILLO
墨西哥前总统

毒品政策
全球委员会

目录

前言 **5**

摘要 **7**

合法化管理如何让毒品得到控制 **11**
毒品风险的评估与应对 11
对过度商业化风险的管理 14
来自监管模式的经验和教训 15

实施合法化管理的挑战 **17**
非法毒品市场;助长腐败与暴力 17
在管理能力弱的国家进行毒品管制 18
谨慎、渐进和以证据为导向地实施合法化管理 21
从替代发展转向可持续生计 21
对从事非法经济的边缘化群体进行赋权 22

第三章:合法化管理可削弱有组织犯罪 **25**
关注有组织犯罪 25
减少非法市场的机会和削弱有组织犯罪 26
取代当前由有组织犯罪所填补的社会真空 29

国际毒品管控制度的现代化 **31**
认识到国际毒品管控体系中的张力 31
探索改革的选择 32
为改善国际毒品管控体系而改进治理体系 35

证言 **37**
Diego Canepa: 乌拉圭的大麻管制 37
Sean Berte: 纠正“毒品战争”的错误 37
Hon. Peter Dunne: 对新西兰的精神活性物质进行合法化管理 38
Roxana Argandoña: 玻利维亚的古柯种植 39
Dr Rita Annoni Manghi: 瑞士的海洛因协助治疗 39
Megan Key: 科罗拉多州的大麻非法市场到合法市场 40

参考文献 **45**

在乌拉圭药房出售的包装大麻。© Miguel Rojo/AFP/Getty。

前言

全球毒品政策委员会的成立主要是基于两个原因：国际毒品控制体系和与之相关的国家政策在实施中的失败；毒品控制对社会人民健康安全所带来的伤害。毒品控制体系的失败是很容易证实的。悲惨的真相是，当前的毒品政策未能减少非法毒品的需求和供应，反而增加了有组织犯罪的力量，三大国际毒品公约的目标没有能够实现。对公众和个人健康的威胁也越来越严重：不仅是因为使用毒品所导致的死亡增加，艾滋病毒和丙肝也继续在注射毒品使用者和一般公众中传播。压制性的政策主要针对最脆弱的群体，加上腐败与暴力所导致的更多死亡、失踪与民众流离失所，所造成的后果有时比战争更加严重。

拯救生命，不抛弃任何人，给予其应有的关怀与尊重，维护民主制度，这是全球委员会成员的承诺，也是最为急迫的。这些来自五个大洲的公众人物认为他们有责任推动毒品政策模式的改变。通过发布报告、对出现的问题及时表明立场，与国家和国际政策制定者开展公共干预和倡导，全球委员分享正面和负面的经验。委员会致力于分享关于毒品及毒品政策的科学发现和的证据，并不懈地倡导务实、理性和尊重人权的政策。

这些人道主义政策在其能够进行实施、评估和辩论的地方都产生了积极的成果。然而，直到最近，他们都面临着真正的禁忌。一些国家仍然拒绝这些政策，其他的则更多开始采纳。

旨在缓解毒品相关风险的公共卫生措施已经证实其能有效应对艾滋病和肝病，减少致命的过量服用，改善毒品依赖者的健康和社会状况，对毒品使用者进行赋权。一些国家仍倾向于追寻零毒品社会的幻想。因此，减低伤害仍然很难在国际毒品控制体系中找到位置。但无论如何，它慢慢开始在国家卫生政策中成为指导原则。

对个人使用和持有毒品进行刑事定罪，也越来越被认为是健康政策能够有效实施的障碍。此外，刑事定罪削弱了法治，助长了针对个人和社群的偏见、污名和歧视。这些人只是冒了个人风险，并未对他人造成伤害，为什么要惩罚他们呢?而这导致了难以控制的不人道的监禁危机。为什么让这些被定罪的人背负犯罪记录的重负?公共资源的分配是否应当基于对惩罚性政策利弊的分析?在回应这些问题时，需要有更多的社会团体和政策制定者下定决心停止追捕毒品使用者，停止对个人使用和持有毒品的去罪化。

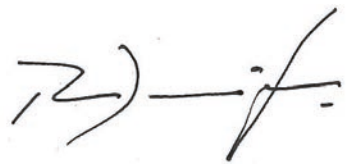
参与非暴力、低级别的有关精神药物生产、运输和销售相关活动的人，受到了过重的判刑。有些罚金或刑期比暴力犯罪还要多。个人、社会和经济环境可导致人们参与非法活动，这却很少能被当做少判刑的理由。人权实现、可持续发展和社会凝聚性都需要适当量刑，需要监禁的替代方式甚至赦免，特别是在政策和经济措施允许这些犯罪者加入合法劳动市场时，更是需要这些。

在过去几年中，国际毒品控制体系的负面后果，包括禁止和惩罚双重模式，变得愈发明显。对世界人口中极大多数而言，它阻碍了药物（主要是止痛药和麻醉药）的获取。这些药物同时出现在基本药物清单中，也在非法药品之列。这是四十年“禁毒战争”的“附带损伤”，或用联合国术语来说，是国际毒品公约的“意外后果”。

然而，国际公约（即使是最具压制性的1988年公约）也没有阻止国家根据其“宪法原则和法制基本理念”，出于保护公共卫生的目的而实施必要政策，以提升重要药物可及性，对毒品使用和持有去罪化或对轻微罪行建立惩罚以外的替代方式。

国际毒品控制体系的前提是：禁止任何医疗科研以外的毒品使用，从而禁止其生产、交易、运输、销售和消费。然而，对毒品的需求是存在的，如果不能合法满足需求，就会通过非法市场满足。禁毒使得犯罪组织控制了毒品行业链。世界每个区域都因此受罪：使用暴力争夺生产地盘和运输路线；国家机制腐败和纵容；为毒品营利进行洗钱，损害合法经济和民主运作。国家间的协作是打击跨国犯罪集团所必需的。

关于非法毒品的一个根本性问题仍然极少被问及。谁应当承担对健康有高风险的药物的管控?国家还是有组织犯罪?我们相信唯一的答案是合法化管理的市场，建立适于每种毒品危险等级的管制条例，监测和实施这些条例。我们对食品是这么做的，对合法精神药物，对化学品，对药品，对同位素和其他许多有伤害风险的产品和行为都是这么做的。本报告显示，对当前非法毒品进行合法化管理不仅是有可能的，更是必要的。本报告提醒我们，即使需要全球社会花费较长时间去审阅当前毒品公约，**没有国际公约能免除国家对人民的责任，免除其保护人民生命、健康和尊严，并让他们不受歧视地平等享有所有权利的责任。**



Ruth Dreifuss
瑞士前总统，内政部长

本报告是为了纪念 Kofi Annan (1938-2018), Asma Jahangir (1952-2018), Thorvald Stoltenberg (1931-2018), John C. Whitehead (1922-2015) 以及 Carlos Fuentes (1928-2012), 他们是全球毒品政策委员会的成员。

摘要

对毒品进行合法化管理正迅速地从理论走向实践。如果要减少禁令和非法毒品市场所带来的伤害，则合法化管理是毒品政策改革的重要一环，但这仍是社会和政治争论中极具挑战的部分。我们需要了解公众对毒品进行合法化管理的实施及影响的合理关切，以及政治反对派的立场和现有体制的弱点。

对高风险产品和行为进行规范和管理是世界各地政府的重要工作。这普遍存在于除了毒品政策之外几乎所有领域的政策和法律。法律监管应对的是我们的生活、社群和周遭一切存在的真实风险：如产品安全条例要求床垫应当是阻燃的；食品条例要求在标明出售日期；以及规定什么样的车能开上路，能开多快，能在哪里开，等等。

本报告面对着这样一个事实，即全世界超过2.5亿人因使用被禁止的毒品而承受着风险。[1] 接受这个事实，采取有效的管制策略进行管理，这不是认输，也不是纵容毒品使用。这是以负责任的态度、以证据为基础的方法途。与此相反的是被意识形态所驱使，企图创建“无毒品世界”的所带来的反作用。

本报告根据委员会的经验，指出阻碍关于对毒品进行合法化管理的公共对话取得进展的关键问题。通过直面这些问题，报告旨在促进和鼓励观点的争锋，以带来急需的改革。

1. 合法化管理如何使毒品得到控制

第一部分讨论合法化管理的性质、范围和影响。希望通过阐述对毒品进行合法化管理在真实社会环境中的影响来挑战普遍存在的误解和错误认知，并借鉴现有对已经合法的毒品和其他危险物品及行为的管理理论和措施。我们总结了对酒精、烟草和处方鸦片进行观看的错误中吸取经验和教训，讨论如何减少过度商业化的风险。

当前被禁止的毒品应当进行合法化管理。

合法化管理应当是谨慎、渐进的且有实证支持的，以保护和促进人权、公共卫生、可持续发展及安全和平原则为指导。管理条例的开发与实施应当有民间组织专家以及受惩罚性手段影响最深的社群参与，包括毒品使用者、青年、参与非法市场的基层人员。应当特别关注公共卫生与商业利益之间的紧张关系。我们从目前管控药物的合法市场中获得的经验和教训，应当用于减少过度商业化的威胁。任何管理条例的实施都应当配套多学科监测评估，以评测其有效性，应对未预见的负面影响。

政策制定者应寻求对毒品进行合法化管理的证据，必须开放地方和国家的参与流程来形成改革。

各个层级的政治领导人有责任针对重大社会议题发起具有广泛包容性的全国讨论，这就包括针对当前非法毒品进行管控的法律条例。国家和地方政府有责任收集证据，对禁止和管理两种模式从社会、经济和环境各个维度来分析比对。他们应当对民众提供证据，开放参与流程来讨论证据与选择，并考虑民众建议，以使管理模式更适于地方和国家情况。

2. 实施合法化管理的挑战

第二部分讨论向合法化管理市场转型的含义，尤其是对发展中国家或体制脆弱的地区。这部分非常重要，但在全球辩论中并没有得到讨论。相关全球辩论长期被发达经济体的观点和利益所主导。这一部分也探讨了当前在非法毒品经济中工作的上百万人的利益与福祉如何在后禁令时代得到保护和促进。

国家应当考虑尝试对低效力毒品的渐进管理。

不同政府面临不同挑战，一刀切方式并不可行。每个国家必须寻找适于自身国情和自身体制、社会文化制度的管理方式。中低收入和体制脆弱不应当被视为探索合法化管理的障碍。通过减少非法市场的腐蚀性影响，对毒品市场的合法化管理可以促进发展，为加强体制创建空间。合法化管理应优先考虑在当地使用最为普遍的毒品，或植物性毒品，如大麻、可卡叶或鸦片，以及传统上有使用历史的，可视为文化传承的一部分。

政策制定者在对毒品市场进行合法化管理时不能让受禁毒政策影响最严重的社群被遗忘。

在向毒品生产、交易和销售管制方向转型时必须优先考虑因贫穷、边缘化和缺乏机会而参与非暴力非法活动，以及受当前惩罚性毒品执法措施的负面影响最大的个人和社群的利益。

3. 合法化管理可以削弱有组织犯罪的力量

前面的内容聚焦在发展，第三部分讨论合法化管理对有组织犯罪的潜在影响。如其他非法活动，如果合法化管理将非法毒品市场从有组织犯罪群体中拿走，他们自然会将犯罪能量转向其他犯罪形式。如何将合法化管理带来的打击有罪组织犯罪的机会最大化，如何使其嵌入更广泛的可持续发展议程？

国家必须将对毒品市场进行合法化管理所带来的发展机遇最大化。这意味着重新调配资源来减轻有组织犯罪活动的可预见变化。

政府必须部署反洗钱、反腐败和跨境犯罪的机制，这也是加强法制，改革执法和建立机构能力的一部分。犯罪组织已经开始在贩毒以外的其他非法活动中活跃起来，因此对毒品相关的有组织犯罪可能扩散到其他犯罪形式不能进行夸大。合法化管理仍有希望极大削弱有组织犯罪的力量与影响，解放更多资源用以应对问题根源和其他形式的犯罪。

4. 国际毒品管控机制的现代化

最后一部分讨论对过时无效的国际毒品管控机制的现代化选择，尤其是过去60年间三个联合国毒品管制条约和相关机构所形成的禁止主义政策法律模型。成员国探索合法化管理的意愿和他们对条约承诺的保持禁令之间关系紧张，立场日益极化已接近爆点。如何快刀斩乱麻，找到更恰当灵活的适应现代世界实际情况的毒品管控制度？

联合国成员国应当紧急讨论国际毒品管控体系现代化的各种选择，
以满足各方在这个问题上的需求。

成员国、民间组织和科学界应当在重要多边论坛开始正式和非正式对话，策划改革路径，凝聚全球力量，向毒品条约中“保护人类健康福祉”的目标迈进。如果希望国际毒品管制制度能够有效，就必须放弃当前禁毒战争的模式，更多关注卫生、人权和可持续发展。关键在于，改革必须引入成员国对毒品进行合法化管理的可能性，这样有改革意愿的成员国可以在尊重联合国宪章的核心原则的同时，探索国内和国际相关工作的选择。需要注意的是，对话和共同行动是最有效的途径。

联合国秘书长应当引领国际毒品管制体系治理的改革。

这样的改革应当旨在更有效的使用现有国际机制来保护人权和公共卫生，促进可持续发展，并能有效应对腐败、洗钱和有组织犯罪。

乌拉圭蒙特维的亚立法院前，关于消遣性大麻使用条例的示威。该法律于2013 年通过，并于2017年开始销售。
© Pablo Porciuncula/Getty Images.

合法化管理如何让毒品得到控制

对毒品进行合法化管理经常被误解为失控的自由化，实际应被理解为政府的一种负责任的风险管理形式。这将对毒品的控制从不受管制的犯罪市场转移到适当的政府部门。没有哪种一刀切的方式能适用于所有从禁止到合法化管理的转型：每个国家地区都应当设计适于自身情况的策略。其他的一些重要问题，比如怎样确保公共卫生和社群安全，这在后禁令时代应当之余私人利润之上。

对高风险产品和行为进行规范和管理是世界各地政府当局的重要工作。这普遍存在于除了毒品政策之外的几乎所有领域的政策法律。法规应对的是我们的生活、社群和周遭一切存在的真实风险：如产品安全条例要求阻燃床垫；食品条例要求在标明出售日期；以及规定什么样的车能开上路，能开多快，能在哪里开，等等。

本报告面对着一个事实，即全世界超过2.5亿人因使用当前被禁用的毒品而承受风险。[2] 接受这个事实，采取有效的管制策略进行管理，这不是认输，也不是纵容毒品使用。这是负责任的实证基础途径应有的态度，实事求是。与此相反的是被意识形态驱使，企图创建“无毒品世界”的终极反作用措施。

合法化管理可以应用于合法毒品市场的所有环节：生产商执照和产品安全；产品的定价、效用、包装和准备；供应商的执照、筛选和培训。可以管理毒品的销售渠道，包括场所、外观和营业时间，营销和广告，毒品品牌和推广。可以管理可及性和可获得性，如年龄限制，也可以选择持证购买或俱乐部会员模式，还有处方模式。如果市场仍被罪犯所控制，则上述所有管制工具，以及配套的全球管制专家和部门合力支持，都无法获得。

毒品风险的评估与应对

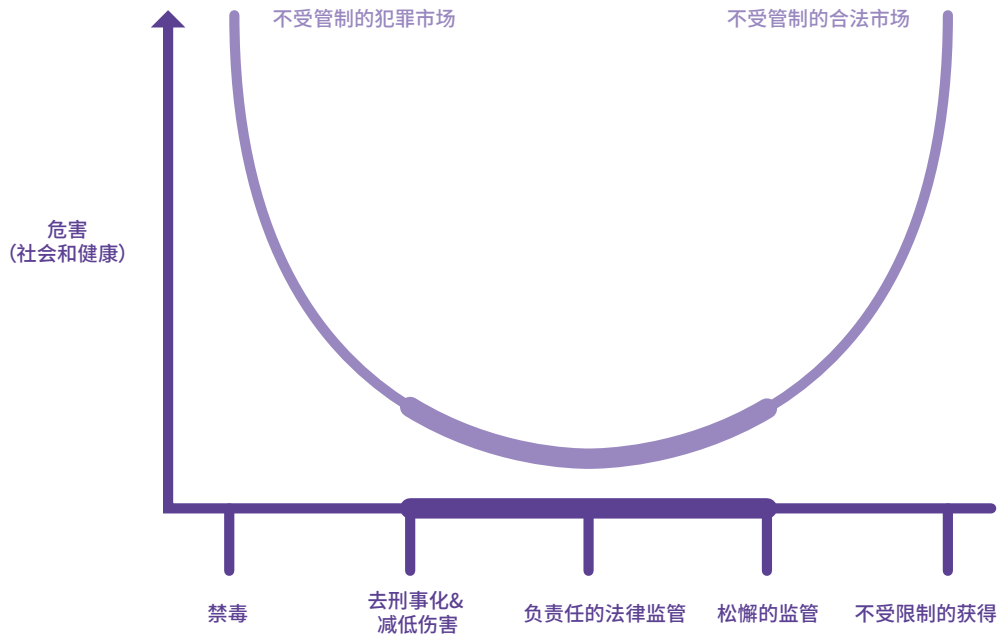
对毒品进行合法化管理，即是将平时应用于其他事物的管制原则和工具用于风险产品和行为上。这些风险产品和行为目前仍为犯罪经济所控制。从这个角度来看，合法化管理承认获取和使用特定毒品并非激进或异端，而是理所当然和平常的。在公共卫生领域，与政策对极限运动、不健康饮食和不安全性行为等其他风险行为的应对相比，惩罚性的毒品禁令才是“激进”的政策反应，合法化管理则不是。毒品应当被管制，并非因为他们安全，而正是因为他们危险。

不同毒品和毒品使用方式带来的风险有极大差异，有的可忽视，有的极严重。但是，无论毒品自身有多危险，如果它的生产销售和使用是在无管制的犯罪环境中，则其危险可能极大增长。不明效力的毒品在无质量控制的情况下销售，经常有掺假和填充[3]， 毫无产品内容、风险或安全指导的基本信息。这些风险直接来源于对毒品采取禁止的模式。让可问责的政府和管理部门掌握对这个市场的控制，可以显著减少这些风险。

> “所有毒品都必须被合法化……在过去30年，
> 禁毒战争不断扩大，扩大，扩大，每一天都有更多问题，每一天都有更多暴力，
> 每一天都更多军事化。这不能让人们离开毒品.”
>
> Jorge Batlle，乌拉圭前总统，2001

有效的市场管理需要建立规则和指标来规范被允许的物品和行为以及确保遵从规定。许可之外的行为，如向儿童销售或不正确的包装信息，都被禁止或受到相应惩罚。对管制的理解与通常将毒品合法化误解为放松管控或市场自由化是正相反的。合法化只是一个过程，只是让不合法的东西合法。管制，合法管制或合法管制的市场是这个过程的终点：管理毒品生产、销售和使用的法规体系。管制让国家对市场环境的控制从无到有。它为执法机构在应用任何新法规条例进行管治时提供了明确定义的角色.

图表 1: 合法化管理减低对卫生和社会的伤害



图表1抓住了合法化管理的核心精粹。这个政策选项一侧是一个有效的无管制市场，禁令下的犯罪市场；另一侧是合法的商业化的自由市场。[4] 对于这两者而言，利润都是首要驱动力，而且都不用应对可能的卫生和社会伤害。在这两个极端中，最佳水平的政府管制可以最小化整体伤害，并最大化益处。严苛的政府管制有理由占据实用的中央位置。

如图表1所示，在合法化之后，有很多方式可以管制市场。关于毒品的全球对话正在从“是否”转到“如何”管制。在强调需要探索针对当前非法毒品的管制方式时，也需要审视和改善如何管制酒精、烟草和其他合法毒品。这些并行的呼吁并非矛盾，目标同样是需要更好的管制，只是起点不同。

管制条例的实际模型需要针对当地经济、政治和文化环境来塑造。不同毒品和筹备也需要不同的手法。更危险的毒品显然应有政府对市场的更强干预和更严苛的限制。如注射海洛因就应当受到更严格的管制，采取医疗处方模式，而非宽松的大麻市场零售。对管制程度控制的能力意味着需要建立“风险梯度”。在风险梯度上越高的毒品的可获得性需要受到更多限制。

这个风险-可及性管制梯度有利于支持更长期的公共卫生目标，渐进地减少高风险毒品的消费和风险行为。这种思路已经应用于抑制烈酒消费，如酒精度与征税挂钩。长期来看，这种方式培养的社会范式有利于更为负责的、伤害性更低的毒品使用。相反，非法毒品市场是由经济驱动的，鼓励效力更大利润更高的毒品及其用品的生产和供应。有效管制可以逐渐逆转这种态势。

不应当认为合法管制下的供应就必然会导致毒品可获得性增加，而是这能够让当局负起责任，控制何种毒品可以获得，以及在哪里和如何获得。对效力最大风险最高的毒品，如卡芬太尼等阿片类合成毒品，继续使用禁令仍是卫生方面的当务之急，而且更低效力和更低风险的毒品的已经可以获得。不过在继续对某些高风险物品实施禁令的同时，应当对那些选择继续使用这些物品的人采取减低伤害和去罪化措施。

预防和减少需求也是减低伤害的重要部分，尤其是涉及儿童和青少年时。对有风险的毒品进行合法化管理可实现对预防工作的支持，这看起来似乎和我们的认识相反。但是，严格管理的仅限成人的可及性管理模式，其基础是务实的风险管理原则。从无管制的违法街头销售到严格控制可获得性，这个过程需要有年龄限制。这同时能支持针对青少年的预防工作。将一些当前只有反作用的执法行动消耗的资源转投向已证实有效的预防教育项目，可以进一步巩固转型过渡。

图表 2：合法化管理能够平衡毒品的风险

至少有五种管制毒品供应和可获得性的基本方式[5]，都已经应用于现有产品：

医疗处方：最危险毒品（毒性或依赖性）可以由有资质的专业人员开处方给毒品依赖者。可相应实施不同水平的管制。瑞士海洛因辅助治疗日间诊所是这种方式的范例。[6]

专科药房：药剂师或类似的持证受训专业人员可作为看守人监督毒品在柜台零售。还可同时实施补充管控措施，如持证购买或配额制。这是乌拉圭使用的大麻零售模型。[7]

持证零售：持证销售点可出售较低风险毒品，同时要遵从严格条件显示，如价格、营销、年龄方面的控制，以及产品包装上强制的健康安全信息。[8] 加拿大大麻零售店正是这种模式。本模式较宽松的形式还包括外卖牌照、烟草商销售或药房柜台销售。

与街头交易有关的风险（左，© Alan Betson），以及在加利福尼亚Calaveras Little Trees药房受到管制的安全地销售大麻（右）。

加利福尼亚Calaveras little Trees药房销售大麻。© Jeremy Carlson.

持证场所：类似酒吧或大麻“咖啡店”，持证场所可销售在现场使用的低风险毒品，和其他持证零售一样遵循严格条件，供应商和场所经理要承担更多责任。

无证零售：风险极低的毒品，如咖啡或可卡茶，极少或几乎不需要证照，所需管制条例确保符合生产和交易标准即可。

对过度商业化风险的管理

在设计适当的毒品管制条例制度时，关键是平衡公共卫生利益（缓和危险毒品使用和最小化健康伤害）和销售毒品的商业机构利益（最大化销售和利润）之间的张力

缴税守法、且对工会及和费者协会负责的合法企业，自然要胜过无法问责的组织犯罪集团。但在合法市场，企业会直接向客户推销产品，这是有组织犯罪集团做不到的。利润驱动的商业化可能会对刚刚合法的管制毒品进行激进的营销，就像酒精、烟草和医用鸦片的营销一样。人们担心这会导致毒品消费和相关健康伤害不受控的增加。对这种担忧的回应是，确保政策设计可以管理这种风险，而不是完全放弃改革。[9] 美国商业导向的大麻管理中的早期证据显示，即使有教训需要吸取，某些改革反对者的末日预测并没有实现，结果目前来看是积极的。[10]

“减低伤害不仅仅是去罪化。
为了真正减低伤害，大麻应当被检测、追踪、征税。
检测其效力、霉菌、微生物、残留溶剂、农药和其他杂质，以确保大麻安全消费。
进行追踪，这样即使大麻被污染，也容易被辨识和召回。征税，以获得资金来处理大麻相关的社会成本：青少年预防、毒品滥用的治疗与预防，
公共教育活动。”

Barbara Brohl，科罗拉多税务司前执行主任，2016

不需要将营利机构排除在毒品市场之外，竞争和创业者可以带来创新和效率。但重要的是通过管制体系来建立控制结构，预防过度商业化和不受管控的营销。全球酒精和烟草的过度商业化以及北美的阿片类处方药，都对公共卫生造成严重伤害。

一些被建议或实验的模式：

国家对部分或全部市场的垄断控制

在斯堪的纳维亚（瑞典、芬兰、冰岛、挪威）和加拿大多数省，国家普遍垄断酒精供应，其中多数对合法大麻供应采取了相似的国家垄断模式。[11] 在乌拉圭，政府是持证大麻产品的唯一购买者，也是持证药房销售点的唯一供应商。在加拿大和乌拉圭，大麻在销售时的包装是没有品牌标志只有标准化的产品信息和健康警示。

限制对特定植物毒品的个人种植和非营利性的分享

例如美国哥伦比亚[12] 和佛蒙特地区[13] 的“给和种”大麻管制模式

非营利成员制俱乐部模式

西班牙是“大麻社交俱乐部”模式的先锋，即大麻仅在有管制的成人限定的成员之间种植和分享，而且是非营利的。[14,15] 这个模式已经被其他国家采用，如比利时和乌拉圭（后者也有家庭种植和持证零售）

限制参与市场的生意规模也是预防监管和行业游说的方式。

限制市场仅向非营利机构、福利企业或社会企业开放

一些国家规定合法运作相关业务必须是在非营利基础上运作，或将社群、劳工及环境利益作为其盈利外法定目标[16]

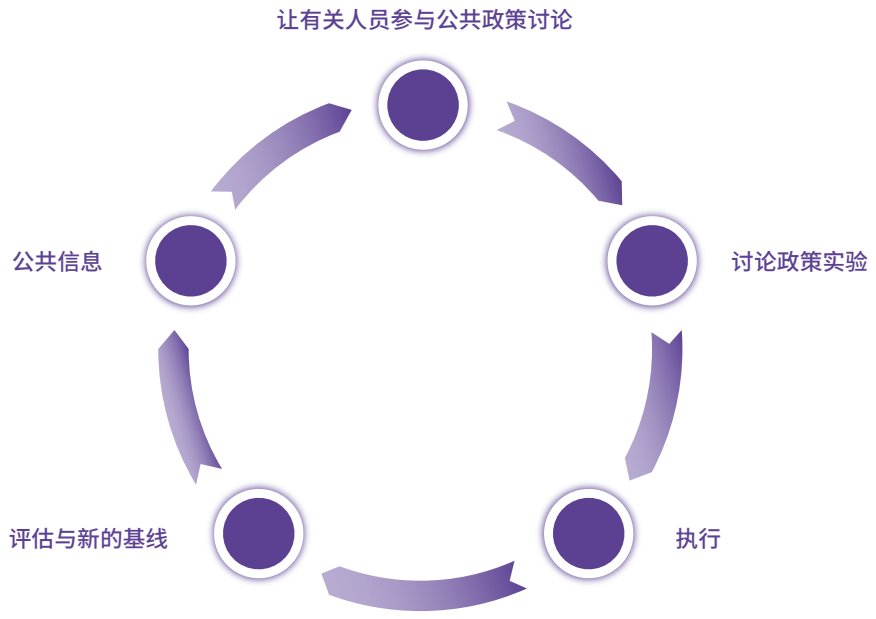
来自监管模式的经验和教训

在应对长期吸烟相关的严重风险时使用的管控模式，为对目前仍被禁止的毒品进行管理提供了思路。这种对价格、包装、营销和可及性的管制（《世界卫生组织烟草控制框架公约》WHO FCTC）加上公共卫生教育，成功减少了很多国家的伤害性烟草消费。很明显，实现这种成功不需要阻止合法生产和销售烟草，也不用对烟草消费者刑事定罪。FCTC管制条例的实用主义迥异于三大联合国毒品公约的禁令。公约的成员国支持程度类似，但采取了极为不同的对应方式来处理非法毒品使用问题，其基础是意识形态而非证据或效果。

“我们必须考虑管制和公共教育而不仅是完全压制毒品，
后者我们都知道没用。成功减少烟草消费（效力极大且有伤害的成瘾）所采取的步骤展示了我们可以实现的哪些目标。管制和教育，而不是监狱的威胁，减少了很多国家的烟民数量。高额征税，限制销售和有效的反烟运动带来了正确的结果。”

Kofi Annan，全球毒品政策委员会成员，2016

图表 3: 公共政策的设计



政策制定者再设计新的管理模式时有机会通过避免过去的错误来“做对的事”。了解过去的尝试和评估结果，同时要愿意灵活明智地面对成功和失败，才可能取得进步。所有政策创新都包括一定程度的风险和不可预测性。考虑到结果的影响，采取谨慎循序渐进的方式，在开始时采取较为严格的管制方式，总比开倒车采取错误制度框架强。尤其是要影响顽固而有政治力量的行业游说集团。

优先事项冲突之间。价格和征税既可减少某种产品的使用，也可用于促进某种产品的使用。烟草管制已经显示，提升价格也可以导致同时出现非法市场来削弱因征税等价格控制而人为提升的价格。对这些两难问题没有完美答案。在法制体系下，政府和责任部门有能力从民众健康福祉出发做决策并在必要时改变，胜于将责任拱手让给无管制的利润驱动的犯罪经济。

建议 1

当前被禁止的毒品应当进行合法化管理。

合法化管理应当是谨慎、渐进的且有实证支持的，以保护和促进人权、公共卫生、可持续发展及安全和平原则为指导。管理条例的开发与实施应当有民间组织专家以及受惩罚性手段影响最深的社群参与，包括毒品使用者、青年、参与非法市场的基层人员。应当特别关注公共卫生与商业利益之间的紧张关系。我们从目前管控药物的合法市场中获得的经验和教训，应当用于减少过度商业化的威胁。任何管理条例的实施都应当配套多学科监测评估，以评测其有效性，应对未预见的负面影响。

建议 2

政策制定者应寻求对毒品进行合法化管理的证据，必须开放地方和国家的参与流程来形成改革。

各个层级的政治领导人有责任针对重大社会议题发起具有广泛包容性的全国讨论，这就包括针对当前非法毒品进行管控的法律条例。国家和地方政府有责任收集证据，对禁止和管理两种模式从社会、经济和环境各个维度来分析比对。他们应当对民众提供证据，开放参与流程来讨论证据与选择，并考虑民众建议，以使管理模式更适于地方和国家情况。

实施合法化管理的挑战

任何朝向合法管制毒品市场的转型都会带来巨大影响，这与每个国家的社会经济政治环境高度相关。本部分讨论在发展中国家和体制脆弱地区管制毒品的挑战。同时探讨如何保护当前参与非法毒品经济的社会边缘化和经济易受损人群的利益，如何将这一点纳入改革工作以及更广泛的可持续发展议程。

非法毒品市场；助长腐败与暴力

毒品是目前世界最大的非法商品市场。[17] 增长的需求与僵化的禁令之间的碰撞促进了全球市场的扩张，而市场通常由犯罪分子掌控。联合国毒品犯罪办公室（UNODC）在2008年指出，“（全球毒品控制体系）的第一个意外后果是造成了犯罪黑市。从不缺少想在从生产到销售价格涨百倍的市场有作为的犯罪者。[18]

非法毒品市场的规模庞大；2005年估测其零售额约为3200亿美元，[19] 与全球纺织品贸易相当。巨大的犯罪交易损害了国家并阻碍可持续发展。这些禁毒战争的“意外后果”不可避免地落在了全球最易受损地区和社区，如全球南部的传统生产者和转运地区，以及全球北部的受到社会剥夺的城市贫困地区。

非法毒品的生产和运输是由利润驱动的，大多不受那些指导合法经济的法规、问责和制度所限制。灵活的机会主义犯罪组织自然被吸引到贫困社群、脆弱或腐败国家。在那里，国家对他们生意的威胁很容易压住，生产或运输的成本最小化，利润最大化。在国家机制已经组织混乱资金不足的地方，更容易有毒品市场相关的腐败，这样组织犯罪集团可保障和扩展他们的控制。

暴力和恐吓各自的破坏力量相当，经常在合法管制机制缺席时成为非法毒品经济的管理工具。当这种暴力与恐吓成为生活常态时，腐败在警察、司法和政客中盛行，无效又无法问责，使居民失去对体制的信任。法治被极大削弱，组织犯罪力量则进一步增长。

非法毒品市场也削弱更广泛意义上的经济发展。非法毒品利润和相关洗钱及腐败会制造不平等竞争，宏观经济扭曲，毒品相关暴力和不稳定会阻碍投资和旅游业。[20]

> “……证据显示在很多国家毒品政策和相关执法行动聚焦在减少供应和需求，这些对根除毒品生产或有问题的毒品使用都没什么效果。很多联合国组织也描述过这些工作的伤害性附带后果：产生犯罪黑市；助长腐败、暴力和不稳定；削弱公共卫生和安全；制造大量人权侵犯，如虐待和不人道惩罚；对毒品使用者、原住民、女性和青少年的歧视与边缘化。证据显示世界多地针对毒品相关罪行的执法行动都制造或加剧了贫穷、阻碍可持续发展和公共卫生、削弱最被边缘化的群体的人权。”
>
> 从发展的角度看待毒品政策，
> 联合国开发计划署，2015[21]

禁毒战争助长的腐败、暴力和经济动荡会成为民主政府的重大阻碍，使受影响最严重地区的面向大多数民众的2030可持续发展目标难以实现，甚至不可能实现。[22] 在一些地区，有组织犯罪集团从毒品利润中获得的可用资源等同甚至多于政府可用资源。极端情况下，非法毒品经济本身就是国家威胁，会导致“毒品国家”陷入不发达循环。

由于禁毒战争在很多发展中国家都削弱了政府体制和可持续发展，那对特定毒品市场的合法管制能如何解决问题？

关于毒品合法化管理的争论过去集中在富裕的消费型国家，并通过他们的特权滤镜进行审视，将发展中国家的利益和顾虑边缘化。由于合法化管理已经在越来越多的国家中成为现实，现在应当考虑发展中国家毒品合法化管理模式的可行性，以及他们在摸索时可能遇到的特殊挑战。

在管理能力弱的国家进行毒品管制

毒品“生产”、“运输”和“消费”地区之间的全球毒品政策争论中的历史性差异在近几十年来越来越模糊。面对日益增长的全球化贸易和文化，以及可支配收入增长，非法毒品使用到处可见，包括发展中经济体和新生经济体。这种变化将非法毒品供应的相似问题带入了更地方性的层面，曾经是生产和运输地区的国家，其毒品需求也在增长。因此，探索国内和出口毒品市场改革的潜在益处也越来越重要。

但必须指出，在传统的生产和运输地区，毒品相关有组织犯罪力量的资源仍主要来自发达国家利润丰厚的市场。非法生产和运输带来了问题，也带来了益处。如果管制趋势在发达国家中继续发展，则非法生产和运输将不可避免的在生产转运地区出现萎缩。

在国内市场进行管制，无论是面向国内需求还是产品出口，有人担忧体制和监管设施脆弱的中低收入国家没有能力有效监管。加拿大用于管制大麻产品和可及性的资源是西非国家有改革意愿的政策制定者所无法得到的。发展中经济体中反对管制的潘多拉盒论调经常与这些国家关于酒精、烟草和药品现有管制政策一起提出。实际上，跨国烟草企业已经大肆榨取了在发展中地区扩展的机遇，因为他们的生意在全球北方被更严苛管制环境所压制。[23]

> “毒品合法化对谁有好处?拉美和加勒比。
> 是非法性在杀人。是时候认真考虑毒品合法化了。”
>
> Alicia Bárcena，联合国拉美与加勒比经济委员会执行秘书，2018

政府多年来已经展示了管理风险商品的能力要强于对它们发动战争。即使是在最富裕的国家，有大量的执法资源可用于禁毒，但压制性的毒品政策已经被证明基本无效甚至有反作用。与此相反，世界各地的政府有大量经验和专家能成功管制危险产品和行为，最明显的是酒精和烟草。

当然，有一系列经验和成果是混在一起的。每个国家的挑战都有很大不同，因此需要在普遍化之前谨慎行事。世界各地对精神活性物质的合法管制有好的和坏的范例，在很多发展中国家也有着有效管制。世界卫生组织和联合国开发计划署将有效的酒精烟草管制议题作为一个发展议题来看待。[24, 25, 26]

世界卫生组织开发了以实证为基础的酒精烟草管制政策最佳实践准则，并会根据最新证据定期更新。对烟草而言，这些准则已经被正式编入广泛签署的国际控烟框架公约。[27] 人们开发了类似的准则，来为提供酒精管制政策提供最佳实践。[28] 世界卫生组织所倡导的管控方式，在很多重要方面与全球毒品政策委员会和公共卫生倡导者提出的对其他毒品的管理途径相似，这并非巧合。

再酒精烟草管制经验的背景下，需要强调第二个关键概念：由于无法全面禁止，对毒品和毒品市场的需求是存在的，市场的发展会随着需求的增加而发展。因此，即使是不完美有缺陷的管理，也好过什么都没有。酒精烟草管制的成功实例，即使不完美有缺陷（如只实施了世卫组织最佳实践准则的一部分），仍展示了发展中经济体毒品市场朝向更好管制的可行进步。

第三个重要概念是，正如已经强调的，禁止主义现状并不是发展中立立场。它是在积极增加破坏，在多个方面削弱可持续发展。通过向合法化管理转变，就算不考虑合法化管理带来的社会经济益处，渐进减少或撤销腐败、暴力和落后动因，也是根本上的积极转型。

尽管合法化管理不能建立体制本身（市场体制以外），它可以创造空间和机遇，让其他体制可以成长巩固，带来曾被禁毒战争及其混乱所阻碍的机会。另外，重要国内资源以及境外援助，现在是投向了惩罚性的禁毒执法行动，这些资源可以用于进一步的社会和社区发展，并得到获得合法化管理和征税的市场带来的经济益处。

图表 4: 可持续发展议程中的毒品政策改革

建议 1： 对酒精和烟草的公共卫生管制

“Diadema是一座位于巴西圣保罗省有近40万居民的工业城市。2002年，该市市长通过一项法律，强迫城中4800间酒吧饭馆在晚11点至早6点间停止出售酒精。自法律通过后，杀人事件数量减少47.4%，车祸数量减少30%，攻击女性的案件减少55%，酒精相关入院人数减少80%。”[29]

“1993到2009年间，南非烟草税（包括消费和销售）从零售价的32%上升到52%。同期烟草销量降低30%，政府从烟草税中的收入增加800%，成人吸烟率降低25%。”[30]

玻利维亚种植古柯的农民. © Aizar Raldes/AFP/Getty.

谨慎、渐进和以证据为导向地实施合法化管理

与危言耸听的论调相反，合法化管理不会一夜间让所有毒品随处可得。任何情况中，改革更可能是一项谨慎渐进的工作。务实的改革阶段应让地方管制能力和经验得到发展，让新的社会模式演进，同时有空间来用对抗性较弱的方式应对文化政治的反对。重点是从开始改革起就要落实每一步。

根据第一部分的风险可得性梯度概念，探索发展经济的管制的步骤应当谨慎地从管理公共卫生风险较低的毒品的零售市场开始，这样合法化管理的负担也较轻。可包括对低效力植物毒品（如大麻、可卡叶、鸦片或其他有使用传统和社会文化传承的植物毒品）的管制。这些植物毒品可能从未被管制或在较近的历史时期被禁止。来自国际专业机构的最佳实践准则在这个政策领域是非常宝贵的。

与此同时，还可以探索或扩展医用情况下高风险毒品使用者的毒品供应管制，如鸦片替代疗法模式已经在各大陆得到成功实施。[31]

改革的轨道和新管制框架应当由共同的原则进行指导，但也应当是由地方决策进行的，以满足不同政治、社会和文化环境的需求。关键的问题是，进行合法化改革的设计和实施需要所有相关人员的参与，包括地方社群、传统和生计目的的种植者以及毒品使用者。如果改革过程只有大企业、政府或不关心地方情况的外部人士参与，则重要社群的观点则很有可能被忽视。这是一个从零开始建立合法化管理框架的难得机会，我们应当确保吸取了过去关于合法和非法毒品政策的教训，并在不同环境中应用于不同毒品以进行评估。

极少有从事非法毒品经济的人符合新闻或电视剧里发财黑帮的刻板印象。实际上，非法毒品市场随处可见，其中只有极少人建立了财富王朝，更多的是上百万低收入农民、运输者和街头毒贩。

这些毒品市场的底层人员中极大比例是在社会经济方面被边缘化的人群。他们经常是流离的少数群体，其生活环境面临多层面的社会剥夺，非法毒品经济为他们提供了少数几个生存选择之一。他们的“失足”是因为“需求而非贪婪”。[32]

政策制定者和发展部门面临一系列与这些分散群体有关的重要问题。至少在毒品作物种植方面，处理非法毒品和发展之间的关联，过去都是狭隘地聚焦在“替代发展”的概念上。

从替代发展转向可持续生计

“替代发展”最初预期是作为一种工具，将毒品作物替代为其他经济作物以减少毒品供应。之后，它演进为更全面的概念如“替代生计”或“毒品环境中的乡村发展”，以及“可持续替代生计发展”。[33] 替代发展经常处于争议中。干预工作多是由毒品管控机构和安全部队实施，导致更多是这些工作更多地是以根除毒品作物为导向，而不是关注被影响社群的发展需求。[34] 但是，一些替代发展项目有效打击了驱使社群种植非法作物的制度性因素，帮助他们转向合法经济。它们多是长期的计划，获得了精心安排并得到多个机构的资金支持，并避免对基层人员刑事定罪。[35]

但替代发展模式面临一个巨大挑战。和更多不公开的执法部门主导的控制供应工作一样，即使是成功的本土化干预也不能改变全球犯罪市场中最根本的供需关系。只要需求还在，犯罪者的盈利机会就还在。本地供应减少或转型阻截“成功”仅仅是将生产或运输路径及其保护的成本与挑战转移到其他地方。这就是所谓的“气球效应”。

而替代发展的经验可以直接供任何从犯罪到合法管制毒品市场的转型所参考。进行中的改革使更多需求可以由合法渠道满足，意味着对非法毒品的需求会逐渐缩减，这是压制性的毒品政策显然没有实现的目标。美国新生合法大麻市场已经影响了墨西哥非法市场产品。[36, 37] 随着转型的持续，毒品种植业底层人员将需要建立替代生计或为新生的合法市场种植毒品作物。这两种情况都用得上替代发展的经验。

对从事非法经济的边缘化群体进行赋权

在合法化管理的生产体系中，毒品种植将成为更广泛的可持续发展进程的一部分。向合法毒品作物种植的转型会避免压制性毒品政策的负面后果（有组织犯罪集团和禁毒执法者的双重威胁），但可能将没准备好的经济角色推入不可原谅的全球资本主义经济。在一些案例中，需要额外的资源和技术协助来确保生计稳定，使转型得到支持，从而平稳着陆。从事替代发展的民间组织、政府和政府间部门需要机会如何将他们的专业更广泛地用于这种情况。成熟的公平贸易原则和机制有机会在这里得到应用。[38]

有人建议特定的毒品作物，如区域性的可卡叶和大麻品种，可依据世界知识产权组织（WIPO）[39] 的地理指标或欧盟的原产地保护（PDO）[40] 而适用某种形式的保护主义。很多发达经济体已经快速地推行了改革，所以发展中经济体越早参与这些议题越好，有必要时可获取国际专家的支持。否则他们就可能被一个迅速成熟的市场部门所抛弃，在专业、能力和市场渗透方面处于更不利的位置。

毒品作物种植从非法到合法的过渡已经有很多建设性案例得到实现。玻利维亚为传统可卡作物种植建设了正规的管制制度，土耳其对鸦片种植进行正规化（见文本框2），这都是好的样例。哥伦比亚近期出台的医用大麻管制条例要求企业至少从农民那里购买10%大麻原料。

文本框 2：土耳其鸦片农民带动合法种植的转型

土耳其的小农户在传统上会种植鸦片以供药用。在1961年《联合国单一麻醉品公约》出台后，这种种植更多转向供非医学使用并提纯为海洛因，并且主要面向美国市场。在尼克松总统宣告其“禁毒战争”后，土耳其合法的鸦片种植在1972年被完全禁止。

1974年，以医用为目的种植在严格的国家管控执照机制下大量重启，并且遵从联合国单一公约，也得到美国政府的政治和技术支持。与其他地方（如塔斯马尼亚）大规模高度工业化的合法鸦片生产不同，土耳其的合法鸦片生产仍是主要由7-10万持证小农户完成，每年平均每人种植0.4公顷。2005年，国家鸦片证照部门估测有土耳其有60万人靠鸦片种植谋生；95%的产量都被出口，产生超过6千万美元的出口收入。[41]

不可避免的使，土耳其转型后出现了“气球效应”，面向欧洲的非法市场的鸦片产品先是转到巴基斯坦、缅甸和伊朗，之后又到阿富汗。阿富汗现在是全球非法生产的主要地区。面向美国的非法海洛因市场的生产则转向墨西哥，自1975年起就供应半数以上的美国海洛因。[42]

土耳其已经不再是非法市场的鸦片生产商，它仍是阿富汗鸦片和海洛因转运到欧洲市场的重要通道。从很多方面来看，新的执照制度仍然被视为成功的。它使过去合法和准合法的无管制行业受到监督，同时维持了传统生产者的收入，创造了大量出口收入，并成功阻止几乎所有鸦片流入非法市场。[43] 土耳其的经验先是，在适当支持下，传统小规模毒品作用种植可以使非法市场产品转型到相同作物的合法管制市场的“替代发展”。

除了毒品作物种植者，更多不同群体是从事非法毒品经济的生产、运输和销售工作的底层人员。和毒品作物种植者一样，重要的是不让受影响的个体和社群在转型到合法化管理的过程中被遗忘。任何改革都必须面向所有受到负面影响的个体和社群提供针对性支持，他们必须被纳入新政策模型的设计和实施中。

我们非常高兴地看到这种思路已经开始出现在近期的管制改革中。加利福尼亚新的合法非医用大麻市场允许删除那些在改革后不再是犯罪的对毒品犯罪的定罪。在2016年11月（经64投票提议通过法律）与2017年9月之间，4885名加州人申请其定罪减少或无效。有刑事定罪的个人不会被排除在新生合法市场之外。在洛杉矶，之前有大麻罪名的居民或居住在该区域的因大麻被逮捕比例过高的人，根据该市的“社会衡平项目”，可优先获取大麻零售点执照。[44] 牙买加也有类似的决定，对大麻相关轻微违法的犯罪记录进行了消除。[45]

马萨诸塞州大麻控制委员会则走得更远，制定了目前所有合法大麻市场中最深远的衡平条款。除了“经济赋权个人优先审核”[46]（与洛杉矶类似）以外，马萨诸塞州的条款包括提供大量资助，培训合格的申请者和持证者，提供技术支持，使他们能在平等基础上参与市场。培训领域包括管理、招募和员工培训；税务和会计；法律合规；行业最佳实践。所有执照申请者都需要提交一份促进种族和性别平等，纳入退伍军人和残障者的多元化方案；以及提交方案说明业务如何对因受毒品犯罪的过高逮捕率和监禁率影响的社群产生积极影响。并资助外展项目，让受影响社群了解新的条款和可获得的支持。[47]

一些分析者认为受影响社群可通过禁毒战争后的“马歇尔计划”得到支持。[48] 美国一些州关于合法大麻市场的衡平条款是这种思路变成现实的第一个信号。这可以更广泛地应用于全球毒品管制和发展工作。大量发展援助当前的条件都是反作用的压迫性毒品控制目标，这种情况急需改变，应向脱离禁令的方向转变。作为调整工作的一部分，支持应导向之前从事毒品生产和运输的经济体。这有助于替代生计，并培育良好治理和机制建设。资助可来自于毒品战争结束的“和平红利”，并获得新的合法市场征税收入的支持。

因此，合法化管理可视为替代发展模式的自然延伸，也是“共同责任”概念的延伸。后者曾经意图用发达经济体主要消费区域的需求减少来平衡主要生产区域的供应减少。虽然“共同责任”意图是良好的，旨在平衡不同区域的交叉相关的挑战。但由于非法供应的复原力和传统惩罚性执法需求，最终是失败的。在全球层面转向合法化管理提供了更实际的预期，来处理所有区域面临的挑战。这种转变不是通过创立“零毒品世界”的无效努力，而是用法律体系重新获得对市场的控制和管理，使伤害最小化，益处最大化。各方都有共同责任来确保这些新生市场以平等方式运作，以支持所有人的可持续发展，也有责任支持那些被失败的禁毒战争所伤害的个体。

建议 3

国家应当考虑尝试对低效力毒品的渐进管理。

不同政府面临不同挑战，一刀切方式并不可行。每个国家必须寻找适于自身国情和自身体制、社会文化制度的管理方式。中低收入和体制脆弱不应当被视为探索合法化管理的障碍。通过减少非法市场的腐蚀性影响，对毒品市场的合法化管理可以促进发展，为加强体制创建空间。合法化管理应优先考虑在当地使用最为普遍的毒品，或植物性毒品，如大麻、可卡叶或鸦片，以及传统上有使用历史的，可视为文化传承的一部分。

建议 4

政策制定者在对毒品市场进行合法化管理时不能让受禁毒政策影响最严重的社群被遗忘。

在向毒品生产、交易和销售管制方向转型时必须优先考虑因贫穷、边缘化和缺乏机会而参与非暴力非法活动，以及受当前惩罚性毒品执法措施的负面影响最大的个人和社群的利益。

压制性的毒品政策让犯罪组织控制了大部分非法毒品交易。夺回对这个市场的控制并削弱有组织犯罪仍是合法化管理的中心动力。然后，人们经常提出在毒品经济中的跨国有组织犯罪如何在后禁令时代进行过渡的担忧。

关注有组织犯罪

即使在一些重要的执法部门，现在也达成了一项共识，即禁毒让有组织犯罪更有能力并且更加富有。[49] 但这个问题该如何解决，目前尚未达成共识。如果禁毒让有组织犯罪更有力量，那合乎逻辑的结论就是，终止禁毒会削弱他们。这正是推动合法化管理的核心理念，这些呼声来自多个方面，包括那些正在或者曾经奔赴在执法行动前线的人。[50]

反对合法化管理主要有两种观念。第一是认为以前的执法失败不是因为禁毒模式的根本缺陷，而是因为缺乏资源、执行和协调。根据这种主张，禁毒战争如果能有更好的协同工作或有足够打击力量，就一定能赢。但世界各地几十年经验的大量证据显示，禁毒战争所能实现的，最多是对毒品生产和供应地方性和边缘性暂时影响。猛烈打击只能是让非法活动转移到别处，增加定罪和监禁。特别是采取军事化打击时，会使毒品相关暴力和人权侵犯水平上升。毫无疑问的是，最脆弱和最边缘化的群体承受了这些“意外的后果”。[51]

和毒品法律不同，供求关系的经济规律并不容易打破。例如，通过逮捕供应链造成暂时的供应减少，只能抬升价格或降低纯度。由于毒品需求弹性较低，减少需求的情况极少。更高的价格会吸引新的犯罪者进入市场，榨取增加的利润，填补市场空缺，新的平衡又建立起来了。对供应方面的执法成为有组织犯罪生意的可承受的成本，很容易通过禁毒执法所造成的巨额利润所消化。没有证据说明达到某个水平的执法力度就能让毒品相关犯罪问题立刻改善或消失，更可能的后果是恶化或转移。[52]

在瓦拉纳希的Bhang销售者。Bhang是一种可食用的大麻制品，传统上用于印度。

“全球毒品管控工作有着戏剧化的意外后果：犯罪黑市占据极高比例。有组织犯罪是对安全的威胁。犯罪组织能够造成社会和政府动荡。非法毒品生意的价值每年由数十亿美元，其中一部分就是用于贿赂政府官员和侵蚀经济。毒品寡头在中美洲、墨西哥和加勒比地区散播暴力。西非经受毒品贩运的侵害。动乱与犯罪组织的结合威胁着西亚、安第斯山脉和部分非洲的稳定，加剧了走私军火交易，掠夺自然资源和海盗”

联合国毒品和犯罪问题办公室，2009[53]

反对毒品合法化管理的第二种主张涉及到一种常见的担忧，即担心合法化会把有组织犯罪集团简单地从毒品市场推向其他的犯罪活动形式，类似于有组织犯罪的“气球效应”。我们需要对这种观点进行仔细的审视，首先要澄清的是，我们提议的是什么和实际预期影响又是什么。那种认为毒品合法化能够完全清除犯罪市场或有组织犯罪的观点，是不切合实际的。大多数的改革倡导者从未声称合法化是解决有组织犯罪的“灵丹妙药”，而是说向合法化转型可以逐渐减少非法毒品市场的规模、有组织犯罪活动及其造成的伤害、有组织犯罪的整体力量和影响。

朝向合法毒品市场的转型在不同时间、不同国家、不同毒品、不同犯罪组织水平和运营环境的影响不一样。任何非法毒品市场的剩余规模也都取决于和他们竞争的合法管制市场的性质与范围。合法化确实为减少有组织犯罪的力量和伤害创造了机会，但这些机会的作用在不同时间地点差异极大，也与更广泛的政策选择相关。

2015年2月1日，墨西哥格雷罗州首府奇尔潘辛戈市Petaquillas社区的警员正在执行任务，抓捕嫌疑犯。
© Pedro PARDO/AFP/Getty Images.

减少非法市场的机会和削弱有组织犯罪

支持合法化的论点，主要是它能限制可能最容易参与的犯罪机会，它不仅能对当前的犯罪者产生影响，更重要的是能影响未来的犯罪者。终止禁毒政策带来的前景是让成百万潜在的年轻毒品生产者、贩运者和贩卖者离开危险且破坏性的罪犯生活方式。

那些已经从事非法经济的人对非法毒品市场萎缩的应对方式有四种。[54] 一些人完全放弃参与犯罪市场，实际这对很多底层人员或行业的边缘者是很可能的。美国在1920-1933年间禁酒时成千上万的人参与到非法酒精的生产和供应中。一些人在有机会时可能选择进入新生的合法市场，运营合法的企业。也有人可能企图继续为那些与新生合法市场共存或竞争的较小的非法市场服务。美国结束禁酒令之后，一些私酒贩子继续生产销售他们的产品，使用伪造的酒税印花或用胁迫方式进入新生合法供应链。最后一种也是最令人担忧的选择，就是转到其他有组织犯罪形式。

一些非法毒品市场参与者将转移到其他犯罪是不可避免的现实，不考虑这一点是不负责任的。尤其是那些在有组织犯罪中层级很高的人和那些最密切融入犯罪文化和生活的人。但是，有理由认为这种风险不应当被夸大。而且，合法化是任何旨在减少有组织犯罪造成整体伤害的策略的重要组成部分。

“第一个（新大麻政策的目标）是保护我们的孩子。
我们现在知道青少年很容易获取大麻，其他非法药物也一样。中学生买大麻烟比买瓶啤酒还容易。这样不对。第二，我们知道犯罪集团和街头帮派从大麻销售商挣了数十亿美元。我们认为，管理和控制可以将这些收入从犯罪分子的兜里拿出来，用于监督和征税的制度，确保我们能够为那些因使用大麻或其他原因面临困难的人提供支持”

Justin Trudeau，加拿大首相，2017

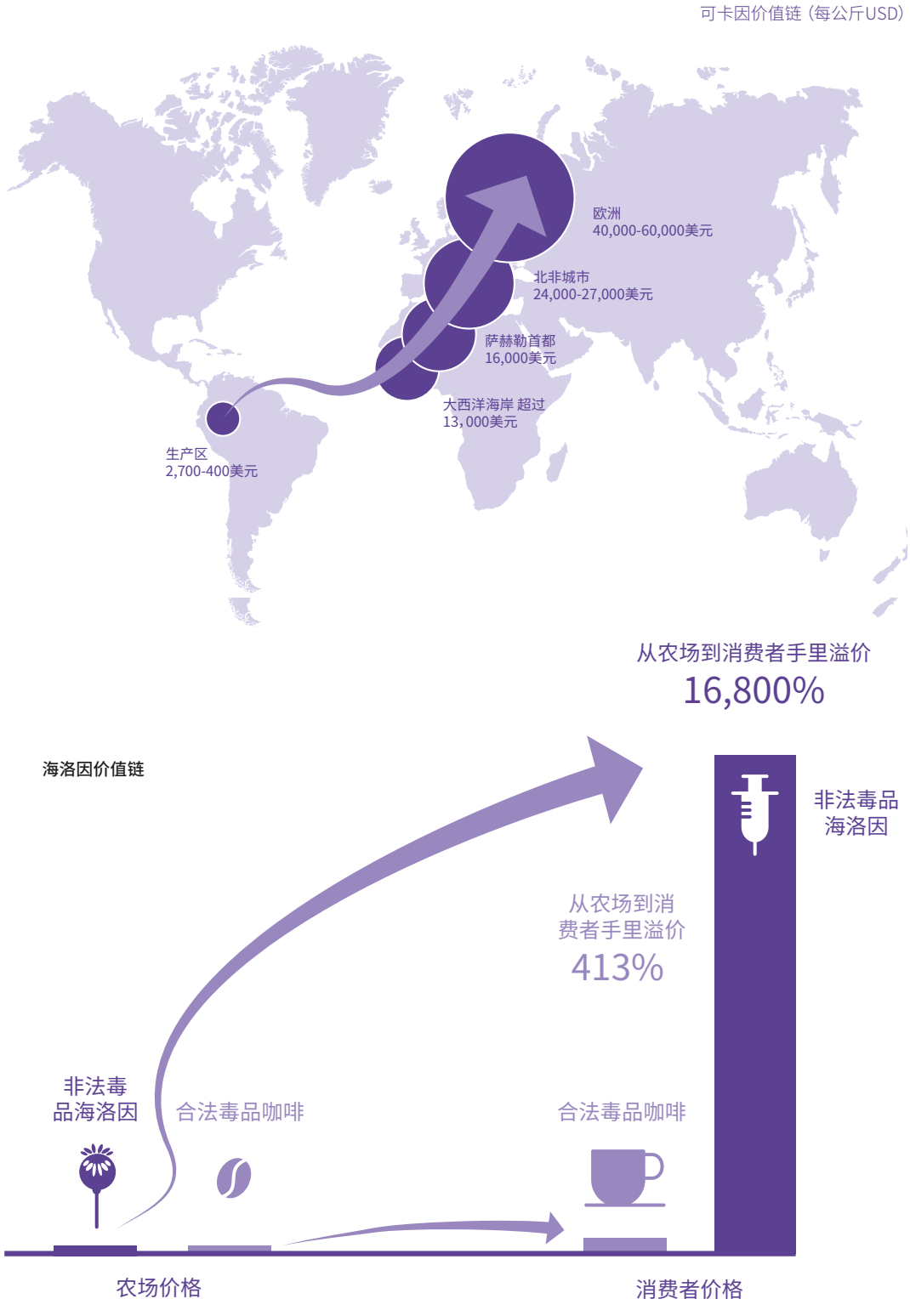
犯罪需要机会，而在不断增长的全球需求前采取毒品禁令，正制造了前所未有的、巨大的犯罪机遇。美洲国家组织（OAS）描述[55] 了美洲毒品交易中的有组织犯罪集团如何参与到国际军火贩运、走私、造假和人口贩卖中去，以及在国内对性工作、抢劫和销售赃物、绑架、勒索和受害移民如何进行控制和剥削。欧洲刑警组织也有相似的数据，65%参与到欧洲毒品交易的有组织犯罪集团也参与到其他形式的犯罪中去。[56]

向其他形式犯罪转移的可能性要放到具体情况来看。预期其他尚不确定的犯罪机会能够吸收运作3200亿非法毒品市场的有组织犯罪资源是不太现实的。在美国，禁酒令解除之后一些犯罪分子就转移到非法毒品市场，因为酒的市场已经合法化，新生的非法毒品市场让他们看到了巨大的利润。因此，解除禁毒令带来的是毒品生意的萎缩而不是扩张。

非法毒品市场的经济动力也使其从根本上与其他有组织犯罪形式不同，而这些差异与犯罪形式的转移高度相关。毒品市场工作与其他有组织犯罪形式有本质的和道德上的差异。毒品交易是买家和卖家之间相互同意的，而其他形式如绑架勒索是暴力剥削性质的。这意味着很多从事毒品经济中的人，尤其是底层人员，很可能不愿将他们的能力用在其他有组织犯罪形式。这一点所造成的改革障碍是与其他障碍不同的，如缺乏机会以及参与其他犯罪形式所需的不同技能 。

另一个显著差异是，在绝对禁止的情况下，非法毒品市场是绝对垄断，大多数毒品没有或极少有合法的替代方式。与其他非法商品相比，在这种专属市场中，随着需求增加，毒品持续提供极大利润。这些产品的成本比普通香料或感冒药多不了多少，但到了消费市场时，价值几乎和黄金一样。

图表 5: 可卡因和海洛因的价值链



来源：Frintz, Znne (2013) Drugs: the new alternative economy of West Africa, Le Monde diplomatique. http//mondeiplo.com/2013/02/03. 英国内务部/ Matrix Knowledge Group (2007) The illicit drug trade in the United Kingdom. http://we-(2014) Not Just In Transit – Drugs, the State and Society in West Africa, http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/up-barchive.nationalarchives.gov.uk/20110220105210/ rds.homeo ce.gov.uk/rds/pdfs07/rdsolr2007.pdf and 西非毒品委员会 loads/2017/02/WACD_En_Report_WEB_051114.pdf (2014)

取代当前由有组织犯罪所填补的社会真空

非法毒品市场造成的社会伤害和干扰在每个区域都很不一样，有很多并不明显与暴力相连。[57] 非法毒品市场甚至可以有一些社会经济利益，在有效国家政权缺席的情况下，有时还能提供政治和社会稳定。[58] 但巨额利润不仅为毒品市场提供遭遇严厉执法后的极好复原力，也为暴力和腐败提供独有的可能性和激励。暴力和腐败存在于犯罪组织内部和组织之间，存在于犯罪组织与执法部门之间。它们使政府丧失合法性，让犯罪者和政客有可能挑战国家力量。证据显示击破和逮捕毒品帮派对毒品供应没有影响或影响极小。在动荡的地方市场，还可能增加暴力。[59] 与此相反，抢劫、绑架或勒索帮派可以被警方击破，它们的受害者可获得正义。有理由相信这些犯罪会下降。商品市场可以被管制，暴力犯罪不会。

这些非法毒品市场经济独有的活力意味着，执法部门如果针对其他有组织犯罪形式，很可能带来更为积极的成果，而不像禁毒执法的失败。这种分析意味着，即使一些人会转入其他形式的犯罪活动，也应当从务实出发选择合法化管理的途经。如果非法毒品市场萎缩，则之前用于打击它们的资源就可以用来打击其他犯罪形式，或更理想的，去应对问题根源。

毒品相关有组织犯罪在与制度的脆弱性联系在一起时对社会的腐蚀性最强。制度的脆弱性包括贫穷、冲突、社会政治机制的脆弱，尤其严重的是军事化执法行动。[60, 61] 现在我们很清楚关于管制、打击有组织犯罪和更广泛的社会经济发展之间是如何彼此相联系的。禁毒战争为有组织犯罪创造了盈利机会，而制度的脆弱性则助长了对这种机会的利用。

合法化管理可以限制这些机会，但关键在于要务实地看待改革的时间进度和效果。在大部分情况下，改变都是渐进的，在多年的时间里缓慢推进，因为更多国家在探索对不同毒品的合法化管理。相应的，非法毒品组织将有漫长的利润降低的夕阳时期，而非断崖式的下降。如市场的改变可以预期，执法者可以做相应准备，再次培训，并重新分配资源到可能增长的犯罪风险中。

在有组织犯罪的影响深远的发展中经济体，政府能够逐渐引入措施，使政府与社会之间，尤其是政府与那些受影响最深却最被忽视和边缘化的社群之间，能够明显且持续地改善关系。接受一个负责的分阶段的合法化管理议程，只是需要长期对抗有组织犯罪的一系列相关联改革的一部分。其他的重要部分包括加强法治，开展警察改革，问责警力滥用和腐败。和毒品相关的有组织犯罪对这些都是有损害的。减少其有害影响不会重建整个体制，但为体制改革创造机会。

建议 5

国家必须将对毒品市场进行合法化管理所带来的发展机遇最大化。这意味着重新调配资源来减轻有组织犯罪活动的可预见变化。

政府必须部署反洗钱、反腐败和跨境犯罪的机制，这也是加强法制，改革执法和建立机构能力的一部分。犯罪组织已经开始在贩毒以外的其他非法活动中活跃起来，因此对毒品相关的有组织犯罪可能扩散到其他犯罪形式不能进行夸大。合法化管理仍有希望极大削弱有组织犯罪的力量与影响，解放更多资源用以应对问题根源和其他形式的犯罪。

国际毒品管控制度是在一个完全不同的时代形成的，需要改进。考虑到越来越多的国家正在呼吁或者朝着合法化管理的方向迈进，这些国家现有的体制并不能与之相匹配。我们需要认识到，当前对毒品的管控制度无法实现其目标；我们需要确认各国的国际责任和现实情况的冲突，帮助各国克服在试图实施有效毒品政策时面临的挑战。

认识到国际毒品管控体系中的张力

2014年全球毒品政策委员会强调需要对过时失效的联合国国际毒品管控制度进行现代化。它提出“联合国公约机制的力量来自于成员国共识支持以及目标的合法性。对毒品管制公约而言，共识出现断裂，其合法性被其负面后果削弱。越来越多国家认为毒品公约的核心惩罚性元素不仅僵化过时，而且有反作用，亟需改革。如果这种日益增长的抗议没有得到考虑，没有有效的正式程序来探索改革的选择，则毒品公约制度可能变得更为无效而冗余，更多有意改革的成员国会单方面选择与之疏离。”[62]

毒品管控制度的负面后果是联合国大会在2016年召集关于全球毒品问题特别会议（UNGASS）的原因。很多长期的挑战议题，如人权、减低伤害和去罪化，都在UNGASS上得到应对。但因为这些公约对管制所允许的自由度也很明确，限制了正式议程的范围和后续讨论。关于管制和改革联合国毒品体制的问题在UNGASS[63] 上被提出，但令人失望的时，最需要的实质性讨论被边缘化了。在重要高级别毒品政策论坛上，围绕一些国家向合法管制转型措施的公约紧张态势已经成为“房间里的大象”。

> “当前工作未达到消除非法毒品市场的目标。
> 以联合国大会特别会议共识为蓝图，我们可以推动工作去停止有组织犯罪，同时保护人权，促进发展，确保权利基础的措施与支持。”
>
> António Guterres，联合国秘书长，2018

无论如何，UNGASS的争论确实展示了惩罚性模式背后的共识断裂，更大的转变是将毒品政策的思路转到健康、人权和发展的路径上来。[64] 改革的力量在不断积蓄，高级论坛再不能继续无视合法化管理的问题。面对向毒品管制结构和体制的全球转型的长期意义，成员国与联合国机构迟迟未能作出诚实反应。是时候对所需的机制和法律改革进行系统性审视，以使国际毒品管制制度最初的目标“保障人类健康福祉”更可能实现。

这些都是很有挑战的问题，但其这些问题的紧迫性最终将要求联合国形成一个现代化的路径，以保持毒品管控制度的完整性和有用性。如何提供信息，促进和最优化相关工作使其有利于所有利益相关方？如何维持和巩固制度的关键部分，同时在有需要的地方进行灵活改变？正如联合国毒品犯罪办公室高级管理者所提出的，怎样让制度能“符合目标”[65]

考虑到多边论坛中关于该问题以及联合国毒品管控制度的机制和公约改革的节奏和性质的有力观点，勾勒出制度要进行的改革、在短期和中期要采取的步骤，对实现长期愿景非常重要。

这种条约改革中隐含的新的模式思路和在重新调整的优先事项也将影响联合国机构在毒品政策发展、实施和监督中的作用和责任。任何此类重组都将有助于支持“全系统一致性”原则，反映了毒品政策的跨部门性质，以及来自联合国健康、人权和发展机构贡献的重要性，如UNGASS就是一个很好的例子。

任何这种演变都可能是一个漫长而困难的政治进程的结果，而这种改革所需的实际时间可能与很多意图改革的成员国更为急迫的需求与预期并不相符。在权衡不同选择时，一套相关联的原则可以用来帮助指导必要的决策。

首先，指导决策的原则包括人类健康福祉以及联合国宪章中更广泛的目标和价值。第二，所有工作都应当有成员国、联合国机构和其他相关多边论坛重要利益相关方的参与及对话。这种对话应当在开放坦诚的意图上进行，并成为追求实现联合国宪章承诺的行动的依据。第三，具有类似想法国家的协调一致的共同行动将是改革工作最积极且建设性的基础。第四，任何方案的实施都需要根据其目标进行积极监测和评估。

“毒品公约为各国提供了某些措施灵活性，
如戒毒和康复。但是，灵活性是有限的……并没有延伸到任何非医用的毒品使用。（合法化）明显违反了公约……你们，公约成员国，有责任应对这项挑战。”

Werner Sipp，国际麻醉品理事会前主席，2016

探索改革的选择

选项 A：一个框架性单一公约

一个迫切的愿景是逐渐朝向一个新的单一公约努力，公约旨在满足所有成员国的当代需求和预期。这样的公约能通过功能统一与现代化而最终替代现有的三个公约（如OAS路径预期）。[66] 在某些方面来看，这个工作很像最初的1961年麻醉品单一公约，[67] 也是整合了一系列1912年以来的多边毒品管控条约。

一个当代的统一公约能够为成员国引入合法化管理国内市场的可能性。它也可以建立创新的条例和指标，如最低标准、监测与报告要求、和国际交易及边界控制。这样，一个新的统一毒品公约可以如全球委员会在2014年所提出的那样，“延伸1961年公约中管控毒品医疗与科研使用的雄心，接纳对非医用毒品使用的管制，追求的仍是同样的联合国目标”。[68]

新的统一毒品公约也可以尽力弥补若干日益过时的现有框架中的结构性缺陷。比如，这种改革可以包含一个结构性的定期审阅机制（当前框架中可疑地缺失了）[69] 以及一个更好的日程安排，以建立合法使用的管控物质的可得性与预防有问题的毒品使用之间的平衡。这种公约可以整合1988年联合国《禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》中的打击有组织犯罪和腐败的部分[70]，纳入其他1988年条约已经关联的相关条约框架。

1948年11月19日在巴黎夏乐宫签署《麻醉品议定书》的开幕式。© United Nations。

选项 B：修定当前的毒品控制条约

和其他所有公约一样，毒品条约包含了修正和改革的机制。从理论上看，可以通过修正公约来引入成员国实施合法化管理所需的灵活性。关于修订公约，已经有大量的案例。1961年的《单一公约》在召集一个多边会议后通过1972年的议定书来修订。美国政府那时认为“是时候在单一公约的基础上建立国际社区，因为十年间已经对其优势和弱势有了更好的了解”。[71] 1961年公约中“监禁的替代方案”为近期关于去罪化的争论创建了空间，而这一部分正是来自于1972年议定书中通过的公约修正部分。

但是，这种修正需要在成员国各方之间达成共识。由于联合国中关于合法化管理的观点两极分化，达成合法化管理市场所需共识似乎极为不可能。

公约也包含修订某些毒品（根据世界卫生组织或某成员国建议）相关安排的机制。这只需要多数票通过即可[72]， 而不需要达成共识。这种修订在理论上可以将特定毒品从公约框架中完全撤销，而且有助于成员国对合法管制进行摸索。但当前政治现实意味着这种选择也不太可能。由于短期内难以真正通过修正或修订实现的改革，有意改革的成员国的选择极少。

选项 C：退出和保留

可能最简单的选项是退出公约，这样就再没什么违反或破坏公约的问题了。这样的激进措施不仅会引起外交和声誉损失，还可能破坏公约对管制科研和医用的毒品使用的重要功能。而在这点上，与对禁毒战争的看法不同，这在成员国之间仍有强烈共识。

类似的可能选项是从相关公约退出，然后在重新加入时对会妨碍特定毒品管制的具体条款持保留。玻利维亚在没能就可卡叶传统使用的公约禁令问题达成修正共识后，就采取了这种策略。[73] 虽然玻利维亚用这个策略成功了，但问题是，这种手段能在多大范围上应用到其他毒品上（可卡是公约正文中具体点名的少量毒品之一，还有大麻和鸦片）。

选项 D：尊重性的违规

由于退出公约可能有严重后果，而退出再进入的方式使用范围有限，另一个选择是，仍然作为公约成员国，但开展国内改革工作，同时承认这意味着对公约特定条款的违规，主要是关于非医用和科研的管制途径的强制性严苛禁令的条款。而成员国如何处理这种行动带来后果则会面临更多难题。

作为已经开始进行大麻管制的国家，加拿大是第一个明确承认这是“违反联合国毒品公约中大麻相关特定责任”的。[74] 考虑到上文提到的加强协同合作的原则，像加拿大一样承认法律现实，好过拒绝、回避或用花言巧语模糊法律主张。

重要的是，承认部分违规是联合国大框架内制度演化的常见前奏。[75] 但是，在一定条件下，这个基础上的工作公信力可以得到提升巩固。选择合法化管理背后的理由应当在重要多边论坛上进行澄清，这很重要。乌拉圭在大麻管制模式相关问题就是这么做的，说明其理由是促进人们健康福祉和联合国宪章的核心价值。[76]

如果能够遵守条约的监管规划，包括全面监测和定期向公约机构进行报告，确保合法化管理模式是由一个国家政府部门主持建设，对可能出现的边境问题和邻国所担忧的问题进行关注和着手解决，那么久可能进一步减少紧张的态势。在这个基础上，一些分析者所说的“原则性”或“尊重性”的 违规的暂时阶段，是可以与继续对话和努力解决公约义务问题共存的。这似乎是一个可选择的单边行动。[77]

选项 E: 公约的修订?

为了保持联合国精神的同时，相比于越来越多的各种单边行动（退出、保留或可疑的解释）的潜在混乱后果，以法律为基础的、协调各方的共同行动是一种更好的选择。其中一个改革的方案并不受共识要求的限制，即多边条约的修订——这是1969年《维也纳公约法》[78] 中设立的机制，使一组成员国可以在“彼此之间”修订公约。[79]

1969年公约的起草者认为公约的修订是国际法的核心原则。正如国际法委员会1964年所讨论的，“无需再强调该主题的重要性，它包括依照和平改变的要求重新调解需求以保障公约稳定性”。相互之间可以提供“体面”且合法的前进路径，而且有共同行动的安全阀，来及时调整按说应当不变的公约体系。

长期来看，单边和协同行动的经验和转型问题可以为更灵活的后禁毒战争共识与配套的现代化毒品管控制度打下坚实基础。

2015年11月15日，左起：David M. Malone，联合国大学校长；Anarfi Asamoa-Baah，世界卫生组织副总干事；Yury Fedotov，联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任；联合国副秘书长Jan Eliasson，Zeid Ra’ad Al Hussein，联合国人权事务高级专员；Michel Sidibé联合国艾滋病规划署执行主任；Magdy Martínez-Solimán，联合国开发计划书助理署长兼政策及项目支持局主任；向成员国介绍联合国关于世界毒品问题所开展的工作，为2016年联合国大会的特别会议(UNGASS)做准备。© United Nations.

为改善国际毒品管控体系而改进治理体系

全球毒品政策委员会、多国政府和民间组织机构呼吁要更好地从整体的角度利用联合国体系，因为我们需要一个能够更好运作的国际毒品管控体系。当前体系是由三大国际毒品管控公约指导的，将毒品的管控限制在消除医疗需求以外的毒品使用，偏重强调旨在减少供需的惩罚性措施。该体系并未能改进，以应对影响毒品管控的重大全球转型，包括艾滋病毒/艾滋病蔓延，世界经济全球化和新的国家边界控制。我们需要的不是毫无效果的以执法为主导的模式，而是一种新的以健康为主导的方式。1997年联合国毒品管控署和国际犯罪预防中心合并为联合国毒品与犯罪问题办公室，成为一个为各国制定实施毒品政策提供能力建设和专家技术的技术部门。这个决策直接将毒品与犯罪联系在一个办公室，有两个独立的治理机构，麻醉品委员会（CND）和犯罪预防与刑事司法委员会（CCPCJ）。这造成了联合国毒品政策思路和导向存在不可持续的不平衡，更倾向于犯罪问题，而没有对可持续发展、农业、公共卫生和人权给予同等关注。

这种存在严重问题的治理模式也阻碍了使用当前机制（《联合国反对跨国有组织犯罪公约》《反腐败公约》等）来应对跨国有组织犯罪。比起1988年《反对非法毒品贩运公约》，这些公约能更有效地打击毒品的非法生产和贩运，因为他们有全面手法来瞄准犯罪组织及其非法活动整体，而不是分散工作。分散工作无法削弱非法经济，也不能减少非法毒品市场。

当前机制框架如何能适应变化的环境，满足当下需求并与可持续发展议程保持一致?有类似治理改革的先例提供了最佳实践。如联合国艾滋病规划署的治理模式，是由联合国经济社会理事会（ECOSOC）建立的，包括11个联合国机构作为联合支持方，并有民间组织代表参与理事会管理。这为新的联合国毒品管控方案提供了一个可靠的启示。[80] 另一个建设性先例是用人权理事会取代人权委员会[81]，让人权问题通过所有联合国任务来主流化，更好地代表成员国，定期审议各国的国际任务的实施。审视和现代化治理结构是成员国和联合国秘书长应当追寻的路径，以应对当前国际毒品管控体系的缺陷。

建议 6

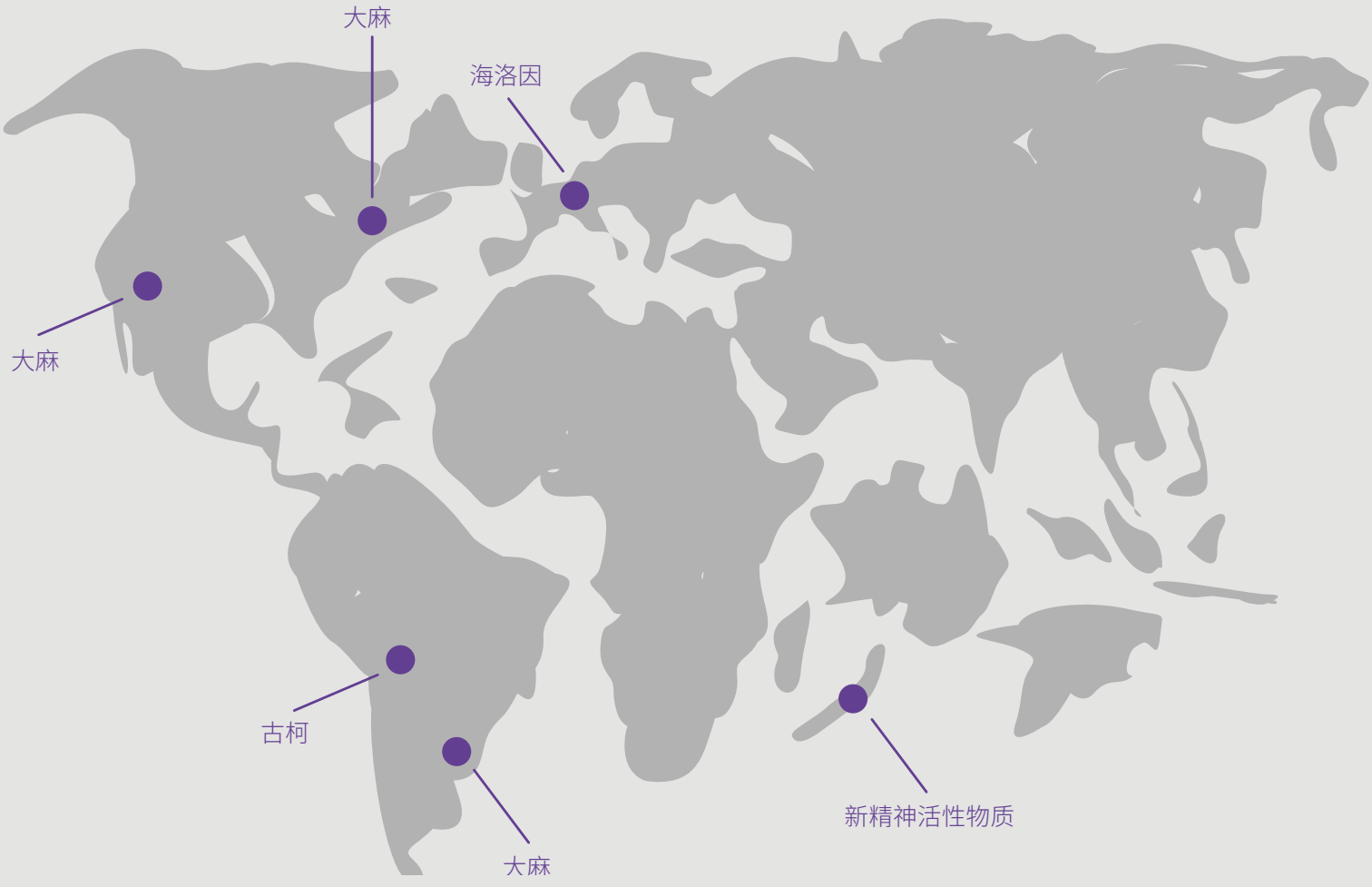
联合国成员国应当紧急讨论国际毒品管控体系现代化的各种选择，以满足各方在这个问题上的需求。

成员国、民间组织和科学界应当在重要多边论坛开始正式和非正式对话，策划改革路径，凝聚全球力量，向毒品条约中“保护人类健康福祉”的目标迈进。如果希望国际毒品管制制度能够有效，就必须放弃当前禁毒战争的模式，更多关注卫生、人权和可持续发展。关键在于，改革必须引入成员国对毒品进行合法化管理的可能性，这样有改革意愿的成员国可以在尊重联合国宪章的核心原则的同时，探索国内和国际相关工作的选择。需要注意的是，对话和共同行动是最有效的途径。

建议 7

联合国秘书长应当引领国际毒品管制体系治理的改革。

这样的改革应当旨在更有效的使用现有国际机制来保护人权和公共卫生，促进可持续发展，并能有效应对腐败、洗钱和有组织犯罪。


大麻
海洛因
大麻
古柯
大麻
新精神活性物质

DIEGO CANEPA

2010-2015总统任期副幕僚长，乌拉圭

乌拉圭从未对使用任何毒品进行刑事定罪，而是交由由法官来决定。这导致了毒品使用者被刑事定罪。我们转向聚焦到公共卫生和市民福祉，这些并不能通过对毒品使用者刑事定罪或监禁而实现。这也是大麻合法化和管制的决策背后的理念。

这个决策有两个重点。第一个是公共卫生。我们现在知道，在禁毒战争之下，毒品消费一直在增长。我们只是把对市场的控制交给了有组织犯罪集团。合法化管理正在改变这一点。大麻产品更加安全，因为生产者执照是政府根据严格标准颁发的，而且大麻是通过药房和持证销售点出售的。我们控制功效、价格、包装上的健康信息，以及谁可以参与市场。我们也从过去的烟草问题吸取了经验，禁止品牌和宣传营销。我们希望取代非法市场，而不鼓励更多的毒品使用。我们通过收税来为公共教育提供资金。

第二个重点是社群安全与尊重人权，遏制有组织犯罪集团的威胁以及非法毒品交易相关暴力。拉美是受禁令打击最重的地区，我们需要找到有助于本区域的内部解决方案：如有合法化管理的市场。我们看到其他地方也采取了这种理念，如哥伦比亚、智利和墨西哥。我们也理解毒品使用者的权利应当得到考虑和尊重。我们认为人权责任优先于毒品控制工作。我们坚信，如果我们尊重人权，并将其作为区域发展议题看待，则可以改善安全。

在这种背景下，我们希望人们看到，通过建立有合法化管理的大麻市场，我们并没有解放大麻。国际经验显示，有管制的市场比禁毒战争更有助于良好的监督，更透明的管控。

一些我们的邻国和联合国的人不赞同乌拉圭的决策。但我们的改革理由是正确的，而且更多国家在追随我们。很高兴看到加拿大及世界各地的改变。正如总统Mujica（第40任乌拉圭总统，2010-15）所说，总有人要第一个站出来。

SEAN BERTE

从联邦罪犯到有管制的大麻市场，马萨诸塞州，美国

我二十岁出头时，成为一名波士顿消防员。这个职业会带来很多身体状况，最多的是癌症和心脏病。不过在这俩出现之前，消防员们更多还是因肌骨骼疾病需要手术，以及经常要在几秒内从静坐转变为迅速动作造成的压力水平剧增。消防员接到的很多求救，如企图自杀或伤害儿童，都让他们有精神损耗。因为这些疾病，我尝试用一种更温和的毒品来抵抗职业造成的疼痛和压力。毕竟，我从高中起就使用大麻。我从一所著名的公立学校毕业，大麻没有给我负面影响。

由于污名，作为一名公务员使用大麻是很难的。所以我开始自己种。几年后DEA和当地警察一起突然同时搜查我家和消防局。我被发现有131株大麻植物。我在联邦法庭认罪并在联邦监狱服刑8个月。我失去了职业、积蓄、养老金，还差点连房子都没了。我服刑后，有3年假释。我申请破产以保住自己的家。离开监狱5年后，我挣的只比最低工资多一些。

我家乡所在的州对大麻进行合法化和管理，应该是要矫正禁毒战争的一些错误。我符合优先获得执照的资格，但我很难获得创业所需资金，自入狱以来就一直财政困难。我不能完全确定合法市场会为那些受禁毒战争伤害最重的人提供机会。

我个人选择进入合法市场，因为这是我一直想做的。我从不喜欢做政府视为非法的事情。我进入这个新行业还有其他原因。我得知当初因为大麻逮捕我的警察加入一个公司，准备在我老家开一个合法销售大麻的药房。我仍然在因为重罪而受苦，觉得自己有责任在新行业取得成功，让人们知道，那些曾犯过错的人也值得拥有第二次机会，也能在这么多年后再次站稳脚跟。

HON. PETER DUNNE

议员，卫生部助理部长（2005-13，2014-17），新西兰

2013年7月，新西兰议会119比1投票通过建立世界第一个精神药物管制市场。基本上，该法案规定，只有符合药房检测为低风险级别的药物才能生产并在指定店铺销售给18岁以上的人，而且有关的广告及营销将受到严厉的限制。该法律出台的背景是有将近350种不同产品和混合药已经在全国4000多个街角店铺、便利店和成人商店的柜台上自由销售。

该法律要求所有产品立即撤回，重新提交检测，证实其确实低风险后再向公众销售。只有153个指定成人商店能够销售这种产品。据估计，大约需要几周时间能够完成新管制体系的细节，为减轻转型工作，有41种产品已经在市场销售多年，没产生有害后果，允许这些产品继续销售，直至体系完成，再对其进行撤回和检测。

该法案立即被视为一项有远见的明智方式，但几周内出现的问题差点整个毁了法案，至少也是拖延了法案的全面实施。

第一个，也是目前最严重的，是卫生部极大低估了建立新管制体系的复杂性，没有提前咨询政府，这就会产生问题。因此，所花费的时间不是几个星期，实际上是到两年半后，也就是2015年11月，都没能完成。同时，这个延迟导致了其他问题。

这有几个方面。首先，一些即将被撤回的药物被囤积起来，这自然导致这些毒品的使用极速上升。关于医院急救部门收治的毒品使用者极速增加的报道不仅夸大了事实，也会误导公众。出现这种情况是因为使用非法毒品而出现问题的人以前不敢来医院就诊，因为怕被定罪，但现在则可以公开地出现，因为他们服用的是合法的精神药物。但过渡时期拖得越久，指责的话就越猛烈，几乎每天电视新闻里都是恐怖故事，导致公众信心迅速消退了。

第二，对成人商店的限制将公众的注意力吸引到了他们从未注意过的的销售点。在大城市，这不是个大问题，但在边远市镇，反应大不一样。人们害怕看到这些一直以来隐蔽的销售点和鬼祟的客人变成每天早上人们排大队买毒品。2013年10月的地方政府选举中，新西兰每个大小城市的市长和议会的候选人都有了现成的竞选话题。

在这样的环境下，人们的反应不是原来的零售点从4000多个减少到约150个，而是现在全国有150家指定的毒品销售商店。以前毒品就在这些零售店的柜台进行销售，和口香糖和报纸一起完全不受任何管制的售卖，没有人注意这个问题。但现在看起来是我们鼓励毒品在全国各地销售，真是太疯狂了！

之后，2014年初卫生部关于检测体系的专家委员会报告动物（大鼠和小鼠）检测考量的水平不合适，关于这些毒品对人类生殖系统的影响需要更高水平的动物检测，如兔类。将“可爱的兔兔”用于检测精神药物是很多人接受不了的。同时，议会委员会考虑动物检测时更多是从动物福利的角度来看的，就倾向建议更严苛的控制。

经历这些混乱后，议会对立法的支持仍然相当坚定，因为大家都同意全面禁止精神药物是不实际的，还可能造成地下市场。然而，从2014年初起，由于是大选年，共识基础开始不稳。来自边远地区的议会政府成员受到选民的压力越来越大，反对派也越来越要打全面禁令的民粹牌。因此，正是在2014年复活节前，我建议首相对精神药物法案进行两个简单修正，一个是撤销对41种产品在过渡期继续销售的许可，而是禁止使用动物检测精神药物。修正提议在5月初得到议会一致通过。公众舆论立即减弱，但禁止动物检测意味着法案无法被实施，就陷入了不稳定。

回想起来，导致这种情况有两个因素。一个是对41种产品的过渡期许可。如果它们和其他产品一样立刻下架，公众在2013下半年和2014年初的恐慌不会到达那个程度。不过，无论是否有这个过渡，管制体系的延期是更关键的原因，如果能如预期在2013年7月底出台，则转型会更平稳。

《精神药物法案》应在2018年进行评估，同时也要评估1975年的《毒品不当使用法案》。公众对毒品使用的态度在变化，关于娱乐性大麻使用可能将在明年举行公投，尽管遇到困难，它引入的管制市场的理念有其好处和相关性。

ROXANA ARGANDOÑA

可卡种植者，玻利维亚

我的名字是Roxana Argandoña，来自玻利维亚热带地区的Chapare省。我家不富裕，没上完学，因为家里负担不起。几十年来，我家靠种可卡叶为生，生活的一切都围绕着它。

我们为可卡叶的斗争也不是新鲜事，已经有好多年了。之前的政府谴责可卡叶，说玻利维亚容不下这些。但传统上来看，可卡叶一直是我们文化中重要的一部分。

我经历的不同政府对可卡叶有不同态度。有的用严厉的军事行动来完全禁止可卡生产，强力根除。每一次打击都导致严重暴力对抗。我第一次目击这些时是个年轻女孩，我当了母亲之后也见过这些清醒。我们社区中很多年轻男性遭到了极端暴力、谋杀和监禁，妇女遭到虐待。这是我们每日的实际生活。没有可卡，我们就没了生计来路。我们是被迫反击的。

我们花更多时间设路障和游行，但没人听。军队用催泪弹和子弹对付我们。很多人死了。在Chapare的生活极恐怖。我们睡觉都不安心。军队会来我们家里，无论白天还是晚上。我们经常被喷催泪弹，就像早中晚饭一样平常。我再也不想那样活，也不想我的子孙看到我们受的罪。

谢天谢地，从2005年Evo Morales掌权起，事情开始改变，我们不再看到暴行。我们现在每家被允许种植一小块可卡叶。我们也终于能和平的生活和睡觉。我们可以自由走动，种植可卡叶，也可以聚会，不用害怕暴力或后果。

银行现在第一次为我这样的农民和生产者提供贷款。这让我们和很多家庭有钱盖房子买车。

过去，我们村的女人要进城去生孩子。我的三个孩子都在Cochabamba出生，因为热带地区的医院缺乏设备。我害怕在那里生孩子。因为缺乏医疗援助，我的一个儿子死在那里。他死了。之后，我再也不想在那里生孩子。但是，现在城市正在大力发展，建了更多医院，条件也更好。我最小的孩子出生在Villa Tunari。

教育也有了极大改善。以前我们没有合适的学校，教室房顶都是泥土稻草搭的。我们现在有学校了。过去，Chapare的青年人受到歧视，尤其是在大学里。人们并不希望我们的孩子上大学。但我们现在看到了改变。现在男性和女性都意识到自身的权利。我们的孩子上了大学，拿了文凭。

种植可卡叶不会导致暴力或动乱，也不会造成我所见过的恐怖。是政府禁令和用来打击我们的军事手段造成了最大的恐怖。

DR RITA ANNONI MANGHI

海洛因辅助治疗诊所，瑞士

25年前我开始做精神医师和心理咨询师，那是成瘾者时代，我脑子充满了顾忌和偏见，认定病人有暴力特征，十分害怕。我担心他们的成瘾状态会阻碍我和他们交流的机会。我并不理解毒品成瘾所带来的长期复发的痛苦。

我见过各种人，有的完全沉默，有的则乐于接触我。有的人忙于对付他们的药物依赖。所有人的共同点是有能力与我分享自己的经历，这塑造了今日的我。

我尝试按他们的方式接触他们，尊重而谦逊。多亏有减低伤害措施和鸦片替代治疗，我看着他们奋斗，最初是为生存，然后为学习如何生活，只能是敬佩，并反思他们原本可有的生活。和这种会带来污名和拒绝的慢性病一起生活，是他们必须面对的挑战。我们对药物依赖患者提供关怀，必须在改变人们的认知。

我遇到最早在1980年代后期就提供无菌针头来抑制艾滋病毒蔓延的药剂师。我仍记得支持反对鸦片替代疗法的两派咨询师的激烈争辩。我记得最早在1990年代早期开展美沙酮治疗的人，正是那些曾多次在苏黎世列顿公园看到一天之内至少三人死于药物过量的医生。1994年，我在日内瓦看过第一批参加海洛因辅助治疗（HAT）的患者。那些人在获得医保报销的合法海洛因和辅助关怀时是那么惊讶。

我想到劳拉，第一批从这个项目的处方医疗海洛因获益的人之一。她在十年后帮助在西班牙设立了一个类似的实验中心。我记得Jacques，他跟了面向酒精依赖者的减低伤害项目。他对我说，“终于有个地方接受真正的我，我可以说自己喝酒”。

25年后，我与丹尼斯交谈，他已婚且有两个孩子。他正是HAT有效性的活证据。HAT让他可以有未来，而不是在几年前就因为药物过量而死去。

以严格的合法海洛因发放为基础的项目拯救了这些人的生命。不同的治疗项目让病患和医生共同成长，保障他们不会因药物依赖而活在羞愧中，而是就像得了慢性病一样，有其危机和缓解的周期。这就是为何在2018年的今日，我和他们的谈话不只是关于药物使用，而更多是他们的假期，家庭问题，找到工作或失去工作，以及他们每日的快乐。

我开始意识到，医疗上一刀切的方式导致病人隐藏起来不寻求帮助，不信任我们。单靠操守是不可能解决问题的。如果不对毒品使用进行污名化和刑事定罪，是可以通过教育减少大家因为使用毒品而出现的问题，甚至不再痛苦。重要的是每个人希望怎样过自己的生活，无论是否吸毒。从这点来看，Jacques，Laura，Denis可以回溯自己一生，认为到底还算不差或过得够好了。像Cyril这样，70岁在医院接受姑息治疗，去世时有家人环绕，也就不是特例了。

MEGAN KEY

从非法市场到合法市场的消费者，科罗拉多，美国

我来自一个什么都不用的宗教家庭，所以总得向家里隐藏自己使用大麻。科罗拉多州转到合法市场之后也是这样。但是，我向朋友公开时感觉更轻松，而且似乎我认识的多数成年人都使用大麻制品，或吸或抽或食用。

大麻合法以前，很容易搞到，但我不会告诉任何人我用大麻，尤其是因为我在教堂工作。我们在开派对时，我会溜出去吸一些。由于压制性的毒品政策，我从没真去买过大麻，过去都是我丈夫买。我觉得，因为非法，女人还是更多依赖男人去买毒品。当我真正去买时，我总是很紧张，担心质量和分量是否合适，也因为我一开始不认识毒贩。后来我们种了一些自己用的，可我很担心别人闻到，或孩子告诉别人。

大麻在科罗拉多州刚合法时，我们都很兴奋，但都不知道相关法规，以为哪里能抽烟哪里就能吸大麻。当然，我们现在都知道规矩了。很吓人，因为并不允许随便抽。但一开始，我们在公共场合抽大麻，即便服务员都不知道法规。情况更清楚后，就有了严格的社会和法律规范。

我爱合法市场。我常去两个地方买，并挑出最适合我的种类。合法化管理意味着我可以像个成人那样挑选我想要的。我现在开始尝试低THC的CBD，看看是否适合我。在压制性的毒品政策下时，我没有这种自由或保障。我之前在买毒品时那种紧张完全消失了。我不想再回到非法市场。我百分百喜欢合法市场。因为我知道自己购买的是什么毒品，我也可以从销售者那里获取更多信息。

尽管我和同伴说起自己买毒品时是很轻松的。但仍有些污名感，尤其是因为我在较保守地区的学校工作。我不会在学校里说这个，就像不会在学校谈喝酒一样。主要是为了避免同事父母尴尬。我觉得这种情绪逐渐在改变。现在抽烟比抽大麻还糟。而且这个有证据证明。

我仍然在寻找和我15岁儿子谈这些问题的方式。我觉得很难和年轻人解释一个东西从非法变成到合法，因为他们看待这个世界就是非黑即白。我把使用大麻的事诚实地告诉了大儿子，但还没跟9岁的女儿谈这个。你怎么解释?也不想对自己的孩子撒谎。所以，我跟他们说对待大麻像对待酒精一样。这是成年人才做的，他们需要等长大之后再决定是否使用。

合法化管理让这些对话容易些，但仍很复杂。我想几年后会有代际转变，有助于我们开展对话。我很高兴合法管制市场让我对购买什么毒以及何时何地购买有完全掌控。成年人应当有机会为自己做决策，即使和青少年的对话仍然很难。

参考文献

1 联合国毒品和犯罪问题办公室（2018），《世界毒品报告2017》，维也纳：联合国
2 同上
3 Cole, C. et al (2010)，《削减：非法毒品中的掺假、填充物和其他污染物指引》，利物浦：John Moores大学公共卫生中心，链接：www.cph.org.uk/wp-content/uploads/2012/08/cut-a-guide-to-the-adulterants-bulking-agents-and-other-contaminants-found-in-illicit-drugs.pdf，（最后登录2018年3月5日）
4 改编自John Marks博士原创概念
5 对这些模式的更详细探讨参见：Rolles, S. (2009)，《禁毒战争之后：管制蓝图》，布里斯托：转型毒品政策基金会，链接：http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/after-war-drugs-blueprint-regulation，（最后登录2018年3月5日）
6 Strang, J., Groshkova, T., Metrebian, N. (2012)，《新型海洛因辅助治疗——欧洲及其他地区监督下的注射海洛因治疗的近期证据与当前实操》，Lisbon: EMCDDA，链接：http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/690/Heroin_Insight_335259.pdf（最后登录2018年3月25日）
7 Hudak, J., Ramsey, G., Walsh, J. (2018)，《乌拉圭大麻法：新模式先锋》，华盛顿：WOLA，链接：https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/03/gs_032118_Uruguays-cannabis-law_FINAL.pdf，（最后登录2018年6月12日）
8 加拿大政府（2018），《大麻法令介绍：问与答》，卫生部，链接：https://www.canada.ca/en/services/health/campaigns/introduction-cannabis-act-questions-answers.html，（最后登录2018年6月20日）
9 Murkin, G. (2016)，《毒品使用会增加吗?探讨关于毒品去罪化或管制的关键担忧》，布里斯托：转型毒品政策基金会，链接：https://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Use-report-2016.pdf，（最后登录2018年5月15日）
10 毒品政策联盟（2018），《从禁令到进步：大麻合法化现状报告》，纽约：DPA，链接：http://www.drugpolicy.org/legalization-status-report，（最后登录2018年6月20日）
11 加拿大毒品使用与成瘾中心（2018），《各省与领区大麻管理制度概述》（截至2018年6月1日），渥太华：CCSUA，链接：http://www.ccsa.ca/Resource%20Library/CCSA-Canadian-Provincial-Territorial-Cannabis-Regulations-Summary-2018-en.pdf，（最后登录2018年6月21日）
12 哥伦比亚区都市警察（2018），《DC大麻法律事实》，华盛顿特区：大都市警察部门，链接：https://mpdc.dc.gov/marijuana，（最后登录2018年6月21日）
13 Jaeger, K. (2018)，《佛蒙特新大麻合法化法律指引》，大麻时刻，链接：https://mpdc.dc.gov/marijuana，（最后登录2018年6月21日）
14 转型毒品政策基金会（2016），《西班牙大麻社交俱乐部：合法化而不商业化》，链接：https://www.tdpf.org.uk/blog/cannabis-social-clubs-spain-legalisation-without-commercialisation，（最后登录2018年6月15日）
15 参考示例；美国http://benefitcorp.net/，英国https://www.socialenterprise.org.uk
16 世界卫生组织（2005），《WHO烟草控制框架公约》，日内瓦，链接：http://www.who.int/fctc/en/，（最后登录2018年6月21日）
17 联合国毒品与犯罪问题办公室（2011），《毒品贩运和其他跨国有组织犯罪导致的非法资金流动估测》，链接：https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf#page=38，（最后登录2018年6月21日）
18 联合国毒品与犯罪问题办公室（2008），《世界毒品报告2008》，链接：https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf，（最后登录2018年6月21日））
19 联合国毒品与犯罪问题办公室（2005），《非法毒品市场价值估测-世界毒品报告2005》第2章，链接：https://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_chap2.pdf，（最后登录2018年6月21日）
20 Rolles, S. et al (2016)，《另类世界毒品报告》，链接：http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report，（最后登录2018年6月21日）
21 Schleifer, R., Sagredo, J., Avafia T. (2015)，《应对毒品政策的发展维度》，链接：http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/addressing-the-development-dimensions-of-drug-policy.html，（最后登录2018年6月21日）
22 Horsfield, N. (2015)，《毒品政策与可持续发展目标》，链接：https://www.healthpovertyaction.org/wp-content/uploads/2015/11/HPA-SDGs-drugs-policy-briefing-WEB.pdf，（最后登录2018年6月19日）
23 多名作者（2018），《烟草：致命的生意》，卫报，链接：https://www.theguardian.com/world/series/tobacco-a-deadly-business/all，（最后登录2018年6月21日）
24 世界卫生组织（2018），《烟草控制中其他经济问题》，链接：http://www.who.int/tobacco/economics/other_issues/en/，（最后登录2018年6月21日）
25 世界卫生组织（2014），《减低伤害性酒精使用的全球策略》，链接：http://www.who.int/substance_abuse/activities/gsrhua/en/，（最后登录2018年6月21日）

26 联合国开发计划署（2017），《世界卫生组织控烟框架公约——可持续发展加速器》，链接：http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/-the-who-framework-convention-on-tobacco-control-an-accelerator-.html，（最后登录2018年6月21日）
27 世界卫生组织（2005），《WHO烟草控制框架公约》，日内瓦，链接：http://www.who.int/fctc/en/，（最后登录2018年6月21日）
28 世界卫生组织（2004），《全球状况报告：酒精政策》，链接：http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_status_report_2004_overview.pdf，（最后登录2018年6月21日）.
29 Monteiro, M.G. (2007)，《美洲酒精与公共卫生》，泛美洲卫生组织，第27页，链接：http://www.who.int/substance_abuse/publications/alcohol_public_health_americas.pdf，（最后登录2018年6月21日）
30 框架公约联盟（2012），《南非：烟草税成功记》，链接：http://fctc.wpengine.com/wp-content/uploads/2012/11/success_SoAfrica_en.pdf，（最后登录2018年6月21日）
31 Stone, K. (ed) (2016)，《减低伤害全球状况2016》，国际减低伤害，链接：https://www.hri.global/files/2016/11/14/GSHR2016_14nov.pdf，（最后登录2018年6月21日）
32 Jelsma, M（2001），《邪恶循环：化学与生物的禁毒战争》，链接：https://www.tni.org/files/download/viciouscircle-e.pdf，（最后登录2018年6月21日）
33 在1998年UNGASS，AD被定义为“打击毒品并认识到目标社群和人群的特定社会文化特征的国家，在其持续国家经济增长和可持续发展工作中，在全面长期非法毒品问题解决方法的框架下，通过针对性设计的乡村开发措施，预防与消除含麻醉毒品和精神药物的植物的非法种植”。
34 Buxton, J. (2015)，《毒品与发展：巨大分离》，链接：https://www.swansea.ac.uk/media/The%20Great%20Disconnect.pdf，（最后登录2018年6月21日）
35 德国国际合作GIZ协会（2016），《重思替代发展途径，毒品生产地区乡村发展的原则与标准》第四版，链接：https://snrd-asia.org/download/sector_programme_rural_development/Rethinking-the-Approach-of-Alternative-Development.pdf，（最后登录2018年6月21日）
36 Kilmer, B., Caulkins, J., Bond, M., Reuter, P. (2010)，《减少墨西哥毒品贩运收入和暴力；加州大麻合法化有帮助吗?》，链接：https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP325.pdf，（最后登录2018年6月21日）
37 Ingraham, C. (2015)，《合法大麻最终做到了禁毒战争没能做到的》，链接：https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/03/03/legal-marijuana-is-finally-doing-what-the-drug-war-couldnt，（最后登录2018年6月20日）
38 公平贸易组织（2009），《公平贸易原则的一章》，链接：http://www.fairtrade-advocacy.org/images/Charter_of_Fair_Trade_principles_EN_v1.2.pdf，（最后登录2018年6月21日）
39 世界知识产权组织（2018），《地理指标》，链接：http://www.wipo.int/geo_indications/en/，（最后登录2018年6月21日）
40 欧洲委员会（2018），《农业与乡村发展，欧盟质量标志》，链接：https://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes_en，（2018年6月21日）
41 Kamminga, J. (2006)，《土耳其制度药用鸦片生产执照制度的政治史：阿富汗经验》，链接：http://www.jorritkamminga.com/wp-content/uploads/2016/04/A36_JK_Turkey_0.pdf，（最后登录2018年6月21日）
42 Jelsma, M. (2011)，《国际毒品控制发展：教训与未来的战略挑战》，链接：https://docplayer.net/296753-The-development-of-international-drug-control-lessons-learned-and-strategic-challenges-for-the-future.html，（最后登录2018年6月21日）
43 美国国务院（2008），《国际麻醉品控制战略报告2008》，链接：https://www.state.gov/documents/organization/102583.pdf，；UNODC（日期不详），《土耳其项目》，链接：http://www.unodc.org/pdf/turkey_programme.pdf，（最后登录2018年6月2日）
44 经济学人（2018），《加州新毒品法路近乎滑稽的改进》，链接：https://www.economist.com/news/united-states/21733424-some-cities-plan-give-people-marijuana-convictions-priority-when-setting-up-legal，（最后登录2018年6月2日）
45 编辑（2015），《轻微印度大麻违法现在自动撤销》，链接：http://falmouth.news/automatic-expungement-now-available-for-minor-ganja-offences/，（最后登录2018年6月21日）
46 马萨诸塞州大麻控制委员会（2018），《衡平条款指引》，链接：https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/FINAL_Social-Provisions-Guidance-Short.pdf，（最后登录2018年6月21日）
47 马萨诸塞州大麻控制委员会（2018），链接：https://mass-cannabis-control.com，（最后登录2018年6月21日）
48 Rolles, S. (2009)，《进度战争之后：管制蓝图》，链接：https://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Blueprint.pdf，（最后登录2018年6月8日）

49 Rolles, S. et al. (2016),《另类世界毒品报告：计算成本》，链接：http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report，（最后登录2018年6月21日）
50 执法行动伙伴（2018），链接：https://lawenforcementactionpartnership.org，（最后登录2018年6月21日）
51 Rolles, S. et al. (2016),《另类世界毒品报告：计算成本》，链接：http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report，（最后登录2018年6月21日）
52 Reuter, P., MacCoun, R. (2001),《禁毒战争邪教：向其他恶习、时间与地点学习》，剑桥大学出版社
53 联合国毒品与犯罪问题办公室（2009），《安全与公正》，链接：http://web.archive.org/web/20090826182157/http://www.unodc.org/drugs/en/security-and-justice/index.html，（最后登录2018年6月21日）
54 Nadelmann, E. (1994),《关于毒品禁令替代方式的认真思考》，第 87–132页，链接：https://www.scribd.com/document/348756215/thinking-seriously-about-alternatives-to-drug-prohibition-ethan-nadelmann，（最后登录2018年6月21日）
55 美洲组织（2013），《美洲毒品问题》，链接：http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf，（最后登录2018年6月21日）
56 欧盟执法协作局（2018），《生意本质：非法毒品如何在欧盟持续有组织犯罪》，链接：https://www.europol.europa.eu/publications-documents/how-illegal-drugs-sustain-organised-crime-in-eu，（最后登录2018年6月21日）
57 美洲组织（2013），《美洲毒品问题》，链接：http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf，（最后登录2018年6月21日）
58 Gutierrez, E. (2015),《毒品与非法活动：对发展与治理的影响》，链接：https://www.christianaid.org.uk/sites/default/files/2017-08/drugs-illicit-practices-impact-development-governance-october-2015.pdf，（最后登录2018年6月21日）
59 Werb, D., Rowell, G., Guyatt, G., Kerr, T., Montaner, J. and Wood, E. (2011),《毒品法律实施对毒品市场暴力的影响：系统回顾》，国际毒品政策期刊，第22期，第87-94页
60 Felbab-Brown, V. (2017),《有组织犯罪，非法经济，国内暴乱与国际秩序：比你想的更复杂》，Daedalus，146(4)，，第98-111页
61 Barnes, N. (2017),《犯罪政治：整合途径研究有组织犯罪、政治和暴力》，政治视角，15(04)，，第967-987页
62 全球毒品政策委员会（2014），《掌控：毒品政策生效途径（2014）》，链接：https://www.globalcommissionondrugs.org/reports/taking-control-pathways-to-drug-policies-that-work/，（最后登录2018年6月21日）
63 国际毒品政策联合会（2016），《世界毒品问题UNGASS：进展报告》，链接：https://idpc.net/publications/2016/09/the-ungass-on-the-world-drug-problem-report-of-proceedings，（最后登录2018年6月21日）
64 同上
65 Costa, A. (2008),《让毒品控制‘符合目标’：基于UNGASS十年》，链接：https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1_CRPs/E-CN7-2008-CRP17_E.pdf，（最后登录2018年6月21日）
66 美洲组织（2013），《美洲毒品问题方案2013-2025》，链接：https://globalexchange.org/wp-content/uploads/2013/11/Scenarios_Report.pdf，（最后登录2018年6月21日）
67 联合国毒品与犯罪问题办公室（1961），《麻醉品单一公约》（1961），链接：https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf，（最后登录2018年6月21日）
68 全球毒品政策委员会（2014），《掌控：毒品政策生效途径（2014）》，链接：https://www.globalcommissionondrugs.org/reports/taking-control-pathways-to-drug-policies-that-work/，（最后登录2018年6月21日）
69 更现代的公约，包括2000年《跨国有组织犯罪公约》（UNTOC），2003年《反腐败公约》（UNCAC），2003年世界卫生组织控烟框架公约（FCTC），有一内嵌的缔约国会议机制，要求他们受到定期审议，促进现代化以面对变化的环境。三个毒品公约其根源早于联合国及其现代制度，没有这样的缔约国会议机制。
70 联合国毒品与犯罪办公室（1988），《联合国反对非法贩运麻醉品和精神药物公约》，链接：https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf，（最后登录2018年6月21日）
71 联合国（1961），《关于美国提议修正关于麻醉品单一公约的备忘录》，E/CONF.63/10，出自考虑修订1961年麻醉品单一公约的联合国大会，日内瓦，1972年3月6-24日，官方记录第1卷，1974，第3-4页
72 1961年公约要求简单多数投票，1971年公约要求2/3多数票
73 拉美跨国研究所及华盛顿办公室（2013），《玻利维亚赢得关于可卡叶的正当胜利；为联合国毒品公约现代化创造积极案例》，链接：https://www.tni.org/en/article/bolivia-wins-a-rightful-victory-on-the-coca-leaf-0，（2018年6月21日）

74 加拿大参议院（2018），《外交与国际贸易证据常务参议院委员会》，链接：https://sencanada.ca/en/Content/Sen/Committee/421/AEFA/53882-e，（最后登录2018年6月21日）
75 Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M., Walsh, J.（2018），《平衡公约稳定与变化：联合国毒品控制公约的相互间修订以助力大麻管制》，链接：https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing_treaty_stability_and_change.pdf，（最后登录2018年6月21日）
76 2015年，乌拉圭联合其他方面形成一个联合国人权理事会决议，要求联合国人权高级专员（UNHCR）准备一份《关于世界毒品问题对人权实现的影响》的报告。乌拉圭为UNHCR提供的帮助规划了该国在首要人权的立场："我们重申保障人权制度的重要性，强调人权是普世的、固有的、相互依赖且不可分割的。国家有责任保障其优先于其他国际协议，尤其是国际毒品控制公约"。2015年5月15日，人权工作中世界毒品问题的影响。链接：http://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/AportedeROUalaUNGASS2016enDDHHENG.pdf，（最后登录2018年6月21日）
77 Bewley-Taylor, D., Jelsma, M., Rolles, S., Walsh, J.（2016），《大麻管制与联合国毒品公约：改革策略》，链接：https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/08/Cannabis-Regulation-and-the-UN-Drug-Treaties_June-2016_web.pdf，（最后登录2018年6月21日）
78 联合国（1969），《关于公约法的维也纳公约》，链接：https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf，（最后登录2018年6月21日）
79 Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M., Walsh, J.（2018），《平衡公约稳定与变化：联合国毒品控制公约的相互间修订以助力大麻管制》，链接：https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing_treaty_stability_and_change.pdf，（最后登录2018年6月21日）
80 联合国艾滋病规划署（2018），《治理》，链接：http://www.unaids.org/en/whoweare/governance，（最后登录2018年6月21日）
81 联合国大会（2006），《人权理事会，决议60/251》

其他资源

www.anyoneschild.org
www.beckleyfoundation.org
www.countthecosts.org
www.druglawreform.info
www.drugpolicy.org
www.genevaplatform.ch
www.globalcommissionondrugs.org/the-latin-american-commission-on-drugs-and-democracy/
www.hri.global
www.hrw.org
www.intercambios.org.ar
www.icsdp.org
www.idhdp.com
www.idpc.net
www.inpud.net
www.incb.org
www.menahra.org
www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/WorldDrugProblem.aspx
www.talkingdrugs.org
www.tdpf.org.uk
www.unaids.org/en/topic/key-populations
www.unodc.org
www.wacommissionondrugs.org
www.who.int/topics/substance_abuse/en/

全球毒品政策委员会报告
(http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/)

禁毒战争（2011）

禁毒战争与艾滋病毒/艾滋病：
对毒品使用刑事定罪如何刺激全球传播（2012

禁毒战争对公共卫生的负面影响：丙肝隐蔽蔓延（2013）

掌控：毒品政策生效途径（2014）

毒品管制对公共卫生的负面影响：
可避免灾难的全球危机（2015）

推动毒品政策改革：去罪化的新途径（2016）

世界毒品认知问题：反击对毒品使用者的偏见

全球毒品政策委员会立场文件
http://www.globalcommissionondrugs.org/position-papers/

北美鸦片危机（2017年10月）

毒品政策与可持续发展议程（2018年9月）

致谢

技术协调
Steve Rolles
Khalid Tinasti

专家工作组
Brian Emerson
Christian Ben Lakhdar
Martin Jelsma
Lisa Sanchez
Christian Schneider
Zara Snapp
John Walsh

专家审阅组
Olga Belyaeva
Barbara Brohl
Ernesto Cortes
Pablo Cymerman
Ann Fordham
Goro Koto
Nazlee Maghsoudi
Monique Marks
Kali Mercier
Khalid Mouna

全球毒品政策委员会秘书处

Khalid Tinasti
Barbara Goedde
Eric Grant
Anna Iatsenko

支持

开放社会基金会
维珍联合会
橡树基金会
瑞士联邦外交部

联系方式

secretariat@globalcommissionondrugs.org
www.globalcommissionondrugs.org

毒品政策
全球委员会

毒品政策全球委员会

毒品政策全球委员会的目标是在国际层面上引导以信息和实证、科学为基础的讨论，以人性和有效的方法，减少毒品对人和社会 产生的伤害。

目标

- 评估“毒品战争”的基础、有效性和后果
- 评估不同国家应对毒品问题方式的风险和益处
- 制定可行的、以实证为基础的建议，以开展建设性的法律和政 策改革