

IDPC 毒品政策指南

执行摘要

国际毒品政策联合会(IDPC)是一个由NGO和专业人员工作网组成的全球性工作网,专注于管制药物的生产和使用相关问题。联合会的目标是促进关于国家和国际水平毒品政策的实效、方向和内容的客观开放的讨论,并支持有实证基础的有效减低毒品相关伤害的政策。IDPC不定期发表简报,传播联合会成员组织毒品相关的专题报告,为世界各地的政策制定者和官员提供专业顾问服务。

介绍

所有政府都正面临一个日益复杂的挑战,即如何处理境内由毒品贩卖和使用所带来的各种问题。世界各地的政策制定者都已经意识到,传统的“禁毒战争”方式没能消除毒品市场或显著减少毒品的使用。现实证明,政府需要采取平衡综合策略方案,以有效地容忍现有毒品市场规模,同时最小化相关危害——毒品相关犯罪、公共健康危机、对家庭和社区的社会影响。

找到对不同国家具体适用的策略和方案,在这个公共支出财政紧张的时期,是个令人畏惧的挑战。然而,在未来的几年中,政府必须谨慎应对这项挑战。制定更有效的毒品政策已经显示出对一个国家的整体社会环境和经济活动有着长期影响。

政策制定者会被毒品政策领域中大量的分析研究、政策选择和两极化的争论弄昏头脑。他们也处于各种压力之下。公众和媒体想要快速解决问题,政治对手随时会指责他们的失败或对毒品问题“软弱无力”。而且,关于犯罪和社会不安定的忧虑经常导致对毒品犯罪问题的强硬路线受到广泛欢迎。

《IDPC毒品政策指南》列出世界各地最佳实践的证据和案例,提供详细的建议,以供各国政策制定者在制定和实施毒品政策方案时参考。行政摘要概述了指导中涉及的各个问题。想下载指导全文,可浏览IDPC网站:www.idpc.net。

第一章：核心原则

《IDPC政策指南》的第一部分介绍了有效且人性化的毒品政策的5项核心原则。

- 1. 毒品政策应当在对优先次序和证据的结构化客观评估后制定。**《指南》强调,在这个政治敏感的政策领域,对政策实施情况进行客观独立的评估非常重要。比起测量没收药品数量和逮捕人数,评估应当关注于哪种政策方案降低了毒品相关的犯罪、健康和社会问题。一些评论可能会导致某些失败被突出放大而被质疑施政能力,这有理由使政策制定者们小心从事。但我们从经验中体会到,关键在于让人们对政策的作用有更深入的理解。选取时间段也很重要。如果时间太短,很难评价政策带来的趋势和影响,而变化莫测的毒品市场和快速发展的使用方式使得政府很难长期固定在一种方案上。

2. **所有的行动都应当完全遵从国际人权法。**政策分析员和研究员只在近期才开始检查毒品政策和方案对联合国宪章以及下属公约和宣言最看重的基本人权和自由的不同形式侵害。这些侵害包括使用死刑、法外惩罚、对毒品犯罪量刑过重、不当的隐私侵犯等，还有大量案例包括拒绝提供重要医疗服务，或以戒毒治疗为名的酷刑和残忍不人道的惩罚。所有这些毒品控制措施都与政府的促进和保护人权的国际责任相冲突。因此，毒品控制政策要符合人权责任是制定和评估毒品政策的重要原则之一。
3. **毒品政策应当关注于降低危害性后果，而非毒品使用和交易的规模。**在上世纪，各国对毒品控制的工作更多聚焦于降低毒品市场规模，以基于威慑原则的惩罚手段为主，认为这样就可以降低毒品带来的危害。这些工作已经在不同程度上遭到失败，而且带来了额外的危害。例如，对毒品使用和拥有注射器具的刑事化加重了警方对针具交换站点的吸毒人员的骚扰，使他们无法获得必要的艾滋病和肝炎预防服务，导致疾病在这个易感群体的加速传播。现有证据显示，与那些努力营造“无毒品社会”的政策相比，目的为明确降低具体危害的政策和方案更加有效。“减低伤害”的概念通常是指健康促进措施，包括针具交换项目、毒品的预防和治疗及其他社会支持项目，但也包括旨在减低毒品相关的对个体、社群和整个社会的多种伤害的项目。因此，减低伤害是一个实用的途径。降低毒品市场的规模和毒品的使用不是毒品政策的唯一目标，甚至不是最重要的目标。政府必须开始评估哪种毒品相关的危害对其人民的负面影响最大，以针对性的制定和实施有效毒品政策。
4. **政策和行动应当促进社会包容边缘群体，而不是专注于针对他们的惩罚性措施。**“禁毒战争”背后有部分观点是这样，如果一个社会显示出对吸毒的彻底地不支持，而且政府部门努力工作，发现并惩罚吸毒者，那么可能吸毒的人就会抑制自己，不去参与非法毒品活动。很多当前的毒品策略就是基于社会排斥的理论，认为通过大范围的逮捕和惩罚吸毒者，进行毒品检测，从工作场所和学校驱逐吸毒者，拒绝为吸毒者提供社会福利等待行动可以制止毒品的使用。然而，在实际操作中，威慑原则很少其作用。而这种驱逐手段更多是用在了已经被社会边缘化的群体身上，那些穷人、少数族裔和流动人口。讽刺的是，政府其他的社会经济发展方案在试图将这些群体纳入主流社会。这些毒品控制措施在无意中损害了社会经济发展方案的效果。IDPC建议国家毒品政策应当以社会包容为基本原则，将毒品交易和使用猖獗的贫穷和边缘化社群最大化的整合入社会中来。有必要将毒品控制和发展措施进行更好的结合。
5. **政府应当与公民社会建立开放的建设性的关系，以讨论和实施方案。**政治上的敏感性经常使政策制定者将公民社会看做一个需要避开的问题。但NGO和吸毒者及种植者的代表实际上是无价的专业知识来源，他们对毒品市场和吸毒社群有着深刻的了解。公民社会积极参与的主要原则为：
 - 支持促成适当的政策规划，基于实证与可行性的优先次序设置；
 - 在制定和实施适当方案时强化政治支持；
 - 促成政策制定者和重要公民社会利益攸关方之间的有效对话，确保受政策影响的个人和社群参与到方案制定过程中；
 - 与公民社会团体建立共赢关系，协同实施方案项目；
 - 促成有活力的公民社会组织工作网，以继续支持有效的政策方案的设计和实施。

以下三个章节简介了最佳实践的证据、经验和案例，并向各国政府提供了设计实施有效且人道的毒品政策的建议。

第二章：刑事司法

执法部门和司法系统在应对毒品交易和毒品相关问题上起着关键作用。但IDPC建议政府将注意力从以逮捕及起诉人数和起获毒品数量上转移，因为这些方式看起来并没有缓解问题。政策应当更多的直接关注毒品交易和使用引起的具体健康、犯罪和社会问题。关注点的转移需要刑事司法策略包括以下观点：

1. **改革毒品法律。**更好的将毒品交易中的不同角色加以区分，如偶尔吸毒者、依赖性吸毒者、零售毒贩、运毒者、大毒品商等，应对那些为获利而控制毒品交易的人采取严厉惩罚。
2. **重新聚焦于执法方式。**执法的明确目标是降低毒品交易相关的暴力、危险和腐败，将更多注意力集中在最暴力无情的团体，而不是低级罪犯。这些政策和方案应当与卫生和社会工作部门紧密协调，共同实施。
3. **实施措施，使轻罪犯不进入昂贵的法庭程序或监狱刑罚，**以免法庭和监狱系统被轻微的毒品案件堵塞，不但花费高昂管理问题严重，还无助于缓解整个毒品问题。
4. **建立监狱毒品政策。**将安全、治疗和公共健康措施相结合，对已经人满为患的关押机构中的吸毒者进行管理。

第三章：社会与健康方案

IDPC呼吁对预防、治疗和减低伤害项目给予更多的投入，这是减轻毒品相关的健康和社会问题的性价比最高的方式。由世界各地整理的最佳实践的证据和多个案例可以为国家毒品策略提供建议：

1. **预防** 毒品预防显然比出了问题再解决更好，但没有证据显示，普通毒品预防活动能够有效降低毒品使用的整体水平。这些活动中很多都有效促进了人们对危险意识和改善了决策制定的技能，但是，他们没有能达到降低使用率或新增人数的基本目标。有效证据显示，毒品使用程度和社群与社会联结程度存在一定相关。也就是说，低水平管制药物的使用与“保护因素”（家庭和谐、社会接纳、经济平等、教育和就业机会等）有关。了解情况使社群容易为毒品使用所影响，有助于政策制定者最小化在实施针对性社会经济发展项目时可能的风险。虽然这样的方式可能对政府和当地社群都是个重大挑战，但长远看来，这可能是降低毒品交易和管制药物使用的规模程度的最有效方式。
2. **药物依赖治疗** 药物依赖治疗的基础原则是认为药物依赖是一个可治疗的疾病，而不是一种道德败坏或一种罪行。现有证据显示，正确设计和实施的方案可以显著降低药物依赖相关的健康和犯罪问题。本章强调，政府应当设计综合治疗系统，将鉴别药物依赖个体、提供系列治疗方案和协助他们重新回归社会来居住就业这些包容在一个机制内。这些应当与健康、社会事务和刑事司法部门协同计划实施。
3. **减低伤害** 明确证据显示一系列行动的实施可以减低艾滋病和肝炎的感染率，或过量吸食导致的意外死亡。这些行动不一定能降低整体对毒品的需求，但能有效地减少由药物依赖带来的健康和社会问题，所有应当更广泛的在毒品相关健康问题严重的地区提供减低伤害服务。

第四章：增强社群

本章分三部分，旨在推进社会融入和发展的原则：

- 1. 减少毒品交易暴力** 本节突出了多种良好实践的实例，认为应当在对管制药物市场的结构与驱动力有清晰了解后才能设计和实施执法策略。工作应当关注在降低毒品交易相关暴力，而不是毒品交易规模。同时要拉近毒品问题严重地区社会经济水平差距。
- 2. 促进替代性发展** 在对现有证据进行评估后，IDPC认为作物根除的策略不仅代价高昂，而且对贫苦边缘化的农民有着特别不良的影响。替代性发展策略理顺了因果关系，采取综合发展措施以改善农民的整体生活质量，可以成功地减少生产毒品所需作物的种植量。
- 3. 保护原住民权利** 指南最后一节重点在以毒品控制为名的对原住民群体权利的侵害。IDPC提出了一种策略，使毒品政策既能尊重原住民的权利，又不导致毒品生产和使用的增加。

本指南在协同研究和我们全球专家工作网的顾问支持下，于2009年发表。我们将定期更新指南，以反映毒品政策领域最新的证据和最佳操作实践。

请参考我们的网站（www.idpc.net）或联系IDPC秘书处（contact@idpc.net），以获得有关毒品政策和《IDPC毒品政策指南》的更多信息。

指南完整版可在IDPC网站获得：

英语：<http://www.idpc.net/publications/idpc-drug-policy-guide-version-1>

西班牙语：<http://www.idpc.net/es/publications/guia-sobre-politicas-de-drogas-idpc>

俄罗斯语：<http://www.idpc.net/ru/publications/idpc-drug-policy-guide-russian>

IDPC有一系列来自世界各地关于毒品政策发展的出版物。所有出版物都是基于本指南中所涉及的基本原则和建议。

IDPC杂志

- 毒品控制名义下的人权侵犯
- 东南欧对于毒品的执法态度

IDPC报告

- 2010年世界毒品报告：国际毒品政策联合会的回应
- 2009年世界毒品报告：国际毒品政策联合会的回应
- IDPC对INCB2009年年度报告的回应

- IDPC对INCB2008年年度报告的回应
- 2010 CND进展文献
- 2009 CND进展文献

IDPC倡导笔记

- UNODC新任执行主任Fedotov先生的几个首要优先事项
- 向国际麻醉品控制委员会新任秘书长的呼吁：当前挑战

IDPC 简报

- 海洛因协助治疗的现况
- 厕所战争：关于学校毒品检测的疑问
- 是评估毒品政策影响的时候了
- 对联合国毒品控制体系的10年回顾：关于成员国与联合国体系范围内一致性的难题依旧存在
- 里约热内卢的毒品政策及其后果
- 在拉丁美洲和加勒比海地区开发综合性国家毒品控制政策的资源
- 由美国到墨西哥的武装贩毒：分歧的责任
- 墨西哥的大麻：一场公开辩论

IDPC/TNI 毒品政策立法改革系列

- 毒品法律改革：新西兰经验教训
- 英格兰和威尔士的毒品犯罪惩罚

以上出版物都可在www.idpc.net/publications 下载。

IDPC是一个NGO和专家工作网的动态全球工作网，自2006年创办以来，已经有超过82个成员。我们现有的成员分布在以下地区：加勒比地区、欧亚大陆、拉丁美洲、北美洲、南亚、东南亚、大洋洲、东南欧和西欧。我们正在同中东/北非和撒哈拉以南非洲地区的公民社会组织及政策制定者建立联系。

IDPC毒品政策指南对我们的政策和对政策制定者的倡导工作非常重要。该文件收集整理了全球国家水平毒品政策方案的制定和实施的最佳实践的的证据和案例。每个章节都叙述了所挑战政策的性质，以及世界各地在该问题上的广泛证据和经验，涉及刑法、健康和社会项目，还有增强社群。

指南中的建议和意见旨在鼓励与政策制定者在经验和科学证据的基础上进行开放对话。指南是公民社会的重要工具，在关于有效且人道的毒品政策的问题上，可用以提出建设性意见。

部分资助来自开放社会基金会



国际毒品政策联合会
Fifth floor, 124-128 City Road, London
EC1V 2NJ, United Kingdom

电话: +44 (0)20 7324 2975

邮件: contact@idpc.net

网站: www.idpc.net

Copyright (C) 2011 International Drug Policy Consortium All rights reserved