

会场：联合国大会第三委员会

议题：东南亚地区毒品问题

学术团队成员：刘奕彤

职位：大会第三委员会副主席

一、议题简介

虎门硝烟在林则徐的指挥下向全世界宣告了中华民族决不屈服于侵略的决心。众鸦片烟商以为贿赂就能打动新来的钦差大臣，偏是林则徐就与历来的官员不同，视钱财如无物，他限定所有烟商三日内交出全数鸦片，并签切结书，声明以后不贩鸦片，保证：“嗣后来船永不敢夹带鸦片，如有带来，一经查出，货尽没官，人即正法，情甘服罪。”少数的烟商屈服交出鸦片，但大部分的烟商，包括官府差役、胥吏查办，皆无所动。林则徐便宣告：“若鸦片一日未绝，本大臣一日不回，誓与此事相始终，断无中止之理。”

清宣宗道光十九年岁次己亥四月廿二，林则徐下令在虎门海滩当众销毁鸦片，至6月25日结束，共历时23天，销毁鸦片19187箱和2119袋，总重量2376254斤。虎门销烟成为打击毒品的重要历史事件。国际联盟把虎门销烟开始的6月3日定为“国际禁烟日”。1987年6月12日至26日，联合国在维也纳召开有138个国家的3000多名代表参加的麻醉品滥用和非法贩运问题部长级会议。会议提出了“爱生命，不吸毒”的口号。与会代表一致同意将虎门销烟完成的翌日6月26日定为“国际禁毒日”，以引起世界各国对毒品问题的重视，同时号召全球人民共同来解决毒品问题。

可如今东南亚地区的街头发现倒在地上没了呼吸的瘾君子已不是稀奇的事，多少家庭因为毒品而坠入地狱，欠下越来越多的债务，又有多少孩子因为毒品而流离失所，只能在社会福利所中长大。毒品在世界各地危害着人类健康、发展、和平与安全。在与毒品危害抗争的路上，仍有许多严峻的挑战在等着我们。

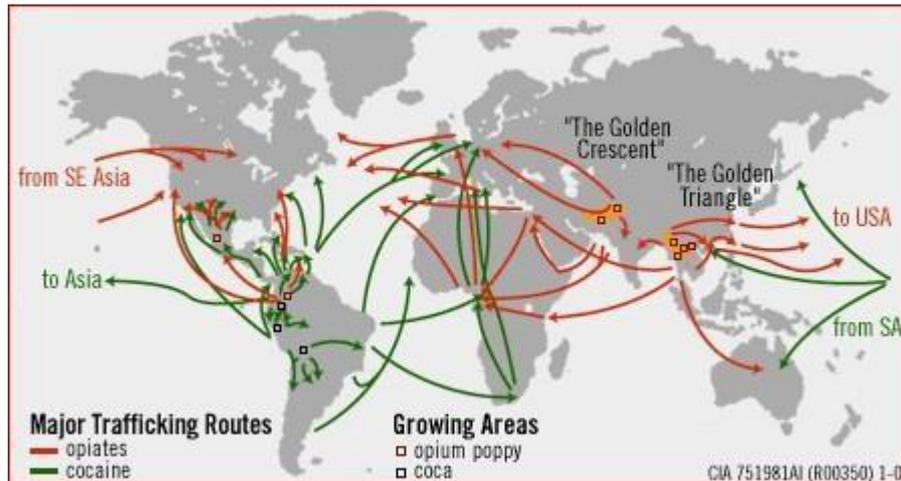
除此之外，毒品还有着与各种有组织犯罪、非法资金流动、恐怖主义及腐败等现象的联系。腐败是有组织犯罪的重要原因之一，毒品供应的各个阶段都可能存在着毒贩子与政客们的勾结。与此同时，各种恐怖主义组织及非政府武装组织借用毒品来进行非法敛财已然成为了现实。长期以来，全球各地的人们都在为解决毒品问题而努力着。在毒品问题日益猖獗的今日，传统治理中高成本低回报的一味打击已不再合适。世界需要寻找创新的理念，多元化的治理体制，以将毒品，及它衍生的养恐、养黑、暴利等周边问题的危害降至最低。



二、名词解释

1. 次区域：按联合国禁毒署的定义，金三角次区域指金三角所在国及其周边国家。

三、历史背景



主要贩运路线图

1. 东南亚

说到东南亚地区的毒品问题，最典型的地区必须是金三角。金三角是泰国、老挝和缅甸交界的一个地区，它与湄公河汇合。“金三角”通常指的是一个面积约 950000 平方公里的区域，与三个相邻国家的山脉重叠。金三角一直是亚洲乃至全世界鸦片生产最广泛的地区之一。自 20 世纪 50 年代以来，世界上大部分海洛因来自金三角，直到 21 年初圣，阿富汗成为最大的生产国。



世界海洛因生产区域地图

缅甸是世界第二大非法鸦片生产国，仅次于阿富汗，一直是世界毒品跨国贸易中重要的一环。据联合国教科文组织（UNODC）估计，在 2005，缅甸有 430 平方公里的鸦片种植。

金三角毒品来源的形成与殖民时期密切相关。在英国入侵三次之后，缅甸成为英国的殖民地。为了获得巨大的利益，泰国、缅甸和周边国家的人民被迫大量种植罂粟，生产鸦片。1948 缅甸恢复独立后，鸦片种植在缅甸北部山区和一些边疆地区广泛传播。20 世纪 60 年代，金三角的毒品生产达到了历史的顶峰，成为最臭名昭著的毒品来源之一。

最初，金三角的主要毒品是罂粟鸦片。20 世纪 80 年代，由于海洛因的先进加工技术的出现。由于海洛因的刺激性高于鸦片等常规毒品，其成瘾性和依附性强，导致海洛因需求增加。药品生产商在生产鸦片的基础上提炼海洛因，金三角成为国际毒品中心。

尽管金三角的罂粟种植在 1998 至 2006 年间减少了 80% 以上，但这是由于在美国的根除运动。联合国毒品和犯罪问题办公室的官员说罂粟种植正在扩大。在 2007，用于种植庄稼的公顷数量增加了 29%。联合国报告说，城市的腐败、贫困和政府控制的缺乏是导致这一问题的原因。

如前所述，罂粟种植自 1998 以来由于国家和泰国之间的合作已基本禁止罂粟种植。同时，由于阿富汗内部的混乱，罂粟的种植面积明显增加，成为罂粟种植面积最大的地区。但是新药需求的不断增加和化学药品生产材料的流入，在金三角地区开创了一个新的毒品形势。这些新药最典型的代表之一是甲基苯丙胺，也称为“ICE”。2013 国际麻醉品管制委员会的阿莱波特明确指出，安非他命的长期需求没有下降的迹象。在这种情况下，与甲基苯丙胺的原料一起容易获得和生产，冰的生产 and 贩运越来越猖獗。2010，联合国毒品和犯罪问题办公室的一份报告指出，世界 80% 的甲基苯丙胺来自金三角。总之，甲基苯丙胺已取代海洛因，已成为该地区的主要药物，但也有其他新的模拟和迷幻药，如摇头丸和氯胺酮并逐步发展完善。

近年来，随着新药市场的扩张，毒品走私发生了巨大的变化，并呈现出许多新的特点：

- (1) 贩卖课程的扩张：新型毒品的滥用已成为一种国际趋势，贩卖课程也在不断扩大。新药贩运的主要课程第一是直接向东南亚国家出售毒品。第二种是通过云南地区向中国销售。最后一个是出售给韩国和日本。



- (2) 主要药物类型是甲基苯丙胺，也生产其他类型的药物。在金三角，新药的主要类型是甲基苯丙胺，价格相对低廉，数量众多，使得金三角地区制造的甲基苯丙胺在国际药品市场上具有很强的竞争力。
- (3) 贩卖方式多种多样，隐蔽性强。由于对周边国家的毒品走私采取了严格的反制措施，毒品贩子们尽其所能地贩卖毒品。他们常用的方法是后勤运输、航空邮件、船舶贩运和携带其他货物的药品。这些措施是高度机密和难以察觉的。药品零售也发生了变化通过互联网销售方式，检测这一点变得越来越困难。

四、已造成的问题

1. 毒品主产区向北转移

毒品主产区向北转移至与中国云南省紧邻的缅甸北部和老挝北部地区，面积进一步扩大。20 世纪 80 年代末以前，传统的“金三角”位于缅甸、老挝和泰国三国交界地；90 年代缅甸解体和坤沙投降以后，金三角毒品主产区逐渐向北转移至与云南接壤的缅甸北部地区和老挝北部地区及越南西北部地区，扩展为一个面积近 30 万平方公里的“大金三角”毒品基地，重心在缅北掸邦。据估计，90 年代中期以来缅甸北部和老挝北部地区罂粟种植面积每年都在 130 万-140 万亩左右，年产鸦片 1500-2000 吨左右，海洛因 120-150 吨。其中缅北地区约占 85%，为 120 万亩左右，老北地区约占 15%，为 20 万亩左右。在此形势下，金三角毒品对中国的渗透力度不断加大，对我国形成多头入境、全线渗透之势。

2. 毒品生产更加多元化、合成化和精制化

人工合成毒品——冰毒的生产发展迅猛，毒品生产向多元化、合成化和精制化方向发展。在 20 世纪 90 年代以前，金三角毒源主要是毒品原植物罂粟果汁液加工提取制成的鸦片、吗啡、海洛因和可待因等，总面积 13 万平方公里，年产鸦片 800-1000 吨，海洛因 60-80 吨，其它毒品较少。

20 世纪 90 年代之后，金三角地区的毒品生产格局发生了重大变化：一是罂粟制品继续向多样化和精制化发展；二是人工合成的麻黄素制品冰毒等毒品迅速发展；三是大麻成为主要毒品之一，并开始加工提炼成大麻酊、大麻酚和大麻油等。现在金三角毒品品种日益丰富、多元化，在全球数以百计的毒品和兴奋剂中，除古柯和可卡因外，在金三角毒品产地几乎都有产销。1999 年金三角冰毒的产销量为 200 吨，已经超过了海洛因的年产量。在其周边国家中，泰国的海洛

因市场已大部分被冰毒所取代，东南亚和南亚的冰毒市场正迅速扩大。从发展趋势看，冰毒将取代海洛因成为金三角的主要毒品。

据联合国禁毒署和有关部门披露的资料，全球吸毒人数在 1994 年为 5000 万，而在 1997 年已经发展到 2.2 亿，2000 年已达 2.5 亿。这些吸毒者中，吸食大麻及其制成品者约占 60%；吸食冰毒和其他兴奋剂者约占 20%，吸食鸦片和海洛因者已降至 10%左右。“大金三角”的毒品产销已经并将继续顺应世界毒品市场的需求而发展，除继续生产鸦片和海洛因等传统毒品外，还将大力扩展国际市场所需的其他新型毒品生产，进一步使毒品生产向多元化发展。其中，一部分毒品现已实现了高科技化学合成。21 世纪初，化学合成的毒品会逐渐增加，并进一步精制化。

3. 金三角的毒品流动格局从单向外流发展到多向对流

20 世纪中期以前，金三角的毒品和加工毒品的原材料、设备基本出自当地，从外部进入的很少，可以说这一时期毒品是从毒源地单向流往世界各地的。90 年代以来，全球毒品市场迅速扩大，毒品需求多元化，金三角毒源地顺应世界毒品市场的变化不断扩大冰毒等人工合成毒品的产销，而制造人工合成毒品的原料和设备大都来自金三角以外的地区，形成“大进大出”的恶性循环和互为市场、互相驱动的毒品产销格局。

4. 相对稳定的巨头控制被众多集团据地称雄的无序状态所取代

新的制贩毒集团相继出现，使毒品形势变得更加复杂。金三角过去的毒品产销主要由三大贩毒集团所控制，即国民党军残部集团、畏蒙集团和坤沙集团。至 70 年代末国民党军残部“归化泰国”，其大规模的贩毒活动基本停止，畏蒙集团在缅政府的打击下也已瓦解。以 1996 年坤沙向缅政府投降为标志，传统的三大贩毒集团均告瓦解或退居次要地位，金三角的毒品产销进入“战国时代”，出现了一批新的毒品制贩集团，加大了有关国家和国际组织禁毒工作的难度。金三角新的制贩毒集团主要由原缅共人民军蜕变而来。1989 年缅共分化、解体后，其领导的四个军区的司令或副司令先后宣告自立门户，另立山头：缅共中部军区变成了“缅甸民族联合军”（简称佻联军）；缅共东北军区变为“缅甸民族民主同盟军”（简称果敢同盟军）；缅共 101 军区变成克钦新民主军；缅共 815 军区变成了“缅甸掸东同盟军”（简称掸东同盟军）。1995 年 8 月，原果敢同盟军在勐古地区的部队发动兵变，宣布建立“掸北勐古民族自卫军”。原为缅共部属的以上五支民族地方武装组织，为了自身的生存和发展，均采取以毒养军、



以军护毒的方针，使缅北的毒品产销迅猛扩展，其中佤联军和果敢同盟军制贩毒规模最大，成为金三角毒品的主要生产者。

此外，坤沙投降后，一些部属未向政府缴械，而是率部独立、另立门户，继续扩展坤沙的毒品产业，形成一批新的毒品团伙。同时，一些家庭性的较小的毒品团伙也相继出现，他们大都有自己合法的企业，利用合法的营销渠道作掩护，进行非法毒品产销。

5. 出现新的毒品集散地和贩毒通道，毒品北上南下、东进西出，呈全面扩散之势

我国已由毒品过境受害国变为毒品过境与消费并存的受害国。90年代以前泰国是金三角毒品的主要集散地，大部分毒品通过泰国流往世界各地。80年代末90年代初以来，国际贩毒集团在金三角周边国家开辟了全方位的贩毒路线：往南经缅泰边境进入泰国或经缅甸仰光、毛淡棉运至马来西亚，往东南经老挝转销越南、柬埔寨，往北经中缅、中老、中越边境进入中国内地转运港澳等地，往西北流向印度。

新的贩毒通道加剧了金三角毒品的泛滥，使中国和东南亚国家深受其害，吸毒人数、毒品犯罪呈上升之势。云南省1990-1999年10年间就侦破过境贩毒案件5万多起，缴获从金三角流入的鸦片和海洛因等毒品42吨。据中国政府统计，1999年全国吸毒人数为68.1万，其中吸食海洛因的占71.5%，中国毒品消费市场95%以上的海洛因来自云南境外的金三角。至2000年底，全国登记在册的吸毒人数已达86万，同比增长26.3%。据有关专家估计，目前全国艾滋病病毒感染者超过50万，其中因静脉注射毒品感染的占70%。泰国的吸毒人数高达150万，越南为20万，缅甸约30万，柬埔寨和老挝的吸毒人数也在15万-20万之间。另据世界卫生组织估计，东南亚国家的艾滋病病毒感染者已超过300万。

。



五、国际行动

禁毒阶段 1——司法惩治，严格管制

20 世纪初至 20 世纪 70 年代中，以 1909 年“万国禁烟会”的召开以及 1915 年《海牙国际鸦片公约》、1961 年《麻醉品单一公约》等国际禁毒条约的颁布和实施为标志，国际禁毒体系在美国的主导下逐渐建立，毒品开始受到严格管制。

- (1) 第一次国际禁毒会议（万国禁烟会）1909——第一次国际禁毒会议，就限制用于正当目的的鸦片数量，对鸦片的进口实行管制，逐渐取缔吸食鸦片等问题作出建议性质的决议：
 - 1) 中国政府以禁除全国鸦片烟出产行销之事，
 - 2) 因思中国政府实行禁阻吸烟之例，他国亦同有此举动。故本会敦请各代表陈请各该政府，于其本境或属地内，体察各国情形，逐渐推行吸烟之禁令，
 - 3) 本会查得鸦片烟之用，
 - 4) 查各国政府均有严厉法律，
 - 5) 查吗啡之制售流布，
 - 6) 本会会员于组织上碍难按科学之理，
 - 7) 本会极力敦促凡在中国有居留地及租界之各国政府，
 - 8) 本会会员敦促凡在中国有居留地或租界之各国代表，
 - 9) 本会会员劝勉各国代表，
- (2) 《国际鸦片公约》（《海牙禁止鸦片公约》）1912——第一份国际禁毒公约。公约就加大谴责国际鸦片贸易取得共识。缔约国应当制定法律管制“生鸦片”的生产销售和进口；逐渐禁止“熟鸦片”的制造、贩卖和吸食；切实管理吗啡、海洛因、古柯等麻醉品。
- (3) 两次日内瓦国际禁毒会议——检阅《海牙鸦片公约》的落实及解决毒品贩运问题签订《关于熟鸦片的制造、国内贸易及使用的协定》（1924）、《国际鸦片公约》（1925）
- (4) 《限制制造及调节分配麻醉品公约》、《远东管制吸食鸦片协定》和《禁止非法买卖麻醉品公约》。为了补充《海牙鸦片公约》和《国际鸦片公约》的内容，更加严格地限制麻醉药品的制造，1931 年 7 月 13 日在日内瓦签定了《限制制造及调节分配麻醉品公约》。1931 年 11 月 27 日，在曼谷签定了《远东管制吸食鸦片协定》。1936 年 6 月 26 日，在日内瓦签订了《禁止非法买卖麻醉品公约》。该公约第一次把非法制造、变造、提制、调制、持有、供给、

兜售、分配、购买麻醉品等行为规定为国际犯罪，这是国际禁毒立法上的一项重大突破。

- (5) 《1961 年麻醉品单一公约》。1961 年 6 月 30 日，联合国大会通过《1961 年麻醉品单一公约》。该公约不仅对过去的公约和协定进行了合并和修订，还把管制范围扩大到了天然麻醉品原料的种植等方面，并对有关刑事管辖权的问题作了规定。
- (6) 《经〈修正 1961 年麻醉品单一公约议定书〉修正的 1961 年麻醉品单一公约》。1972 年，联合国在日内瓦召开会议，对《1961 年麻醉品单一公约》进行了修订，于 3 月 25 日正式订立了《修正 1961 年麻醉品单一公约的议定书》，即 1972 年议定书，并以《经〈修正 1961 年麻醉品单一公约议定书〉修正的 1961 年麻醉品单一公约》为名，提交各国批准。
- (7) 《1971 年精神药物公约》。1971 年联合国在维也纳签订了《1971 年精神药物公约》，针对国际上精神药物滥用严重的情况，建议各国对精神药物实行管制。
- (8) 《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药品公约》。1988 年，联合国通过《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药品公约》。
- (9) 第一次毒品问题特别联大 1990。大会在面对日益严峻的毒品问题之时沿用总前司法惩治导向的毒品政策，奉行使用严厉的管控以控制毒品犯罪，以“国际合作取缔麻醉药品和精神药物的非法生产、供应、需求、贩运和分销问题”为主题，通过了《政治宣言》和《全球行动纲领》两个成果文件。力求减少毒品供应以解决问题。

成果：

在各方对毒品逐渐加大力度的管控之下，全球毒品生产贩运仍呈上升态势。毒品的种植面积与产量增加，毒品缉获量也逐年递增。但是毒品消费量在第一次联大后不减反增（见图 1、图 2、图 3）。



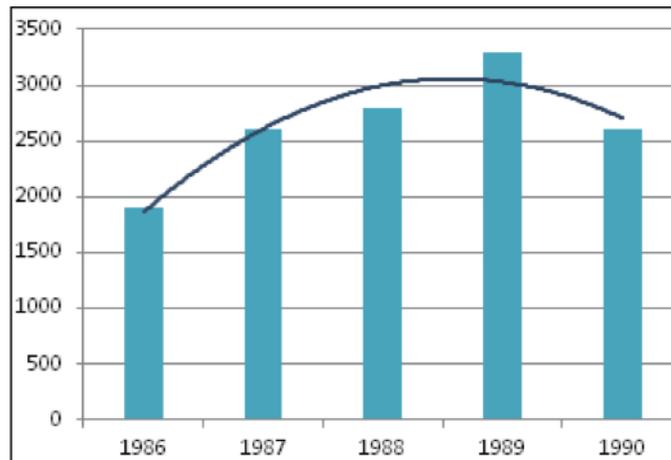


图1 1986年至1990年全球鸦片产量 (吨)

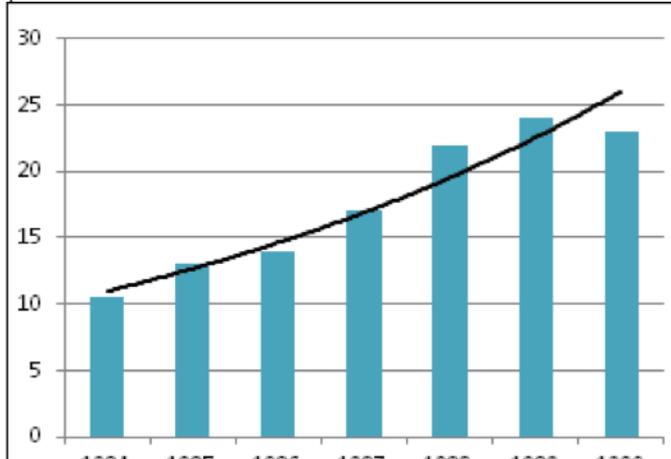


图2 1984年至1990年全球海洛因缉获量 (吨)

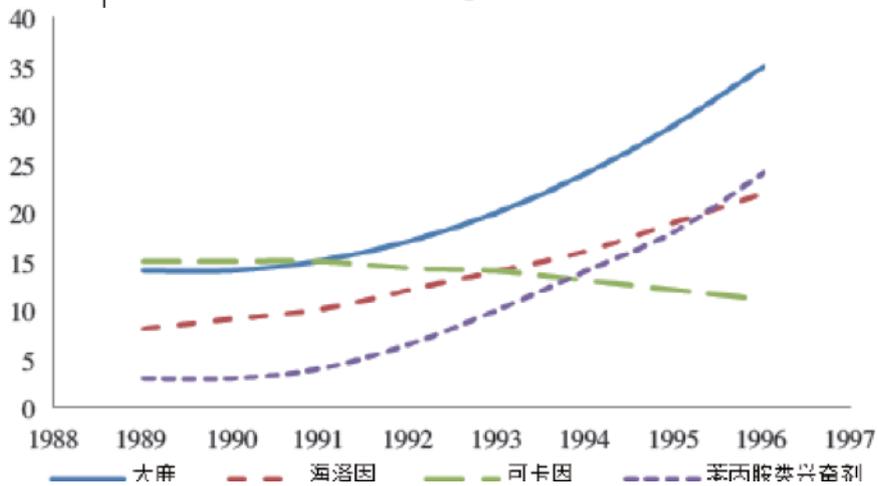


图3 : 1989年至1996年报告毒品消费量增加的国家数 (个)

在减少毒品供给方面第一次毒品特别联大的召开在一定程度上减少了毒品供应，毒品产量的上升趋势被遏制而趋于稳定。因《全球行动纲领》完善毒品缉查，打击毒品犯罪的合作号召之下，鸦片缉获率大大提高。

禁毒阶段 2——策略调整，减少需求

面对毒品消费在对供给的打压、缉获率提高而不降反升，合成毒品迅速兴起的态势之下，国际社会认识到，遏制毒品的需求才是毒品问题治理的治本之策。

第二次毒品问题特别联大 1998.大会将禁毒策略调整为减少毒品需求，通过《政治宣言》《减少毒品需求指导原则宣言》和《加强国际合作以处理世界性毒品问题的措施》三个成果文件：

《政治宣言》提出共同制定减少毒品需求战略；提出“根除或大大减少包括合成药物在内的精神药物的非法生产、销售和贩运以及前体的他用”的计划。规定在 2008 年前，全球毒品需求大大减少。

《指导原则宣言》强调，减少毒品需求应纳入公共卫生和社会福利领域，要为戒毒康复提供充足的医疗服务，推行社区参与戒毒康复。

《措施》在管制合成毒品，打击毒品犯罪，实施替代发展的三个方面对缔约国作出倡议。

成果：

第二次毒品问题特别联大后，可卡因滥用问题趋缓，但大麻鸦片等毒品的危害不减，合成毒品问题持续，新精神活性物质滥用现象涌现。到第三次毒品问题特别联大前，全球有将近 2.5 亿人曾使用过毒品，每年约有 20 万涉毒死亡病例，吸毒过量致死病例占涉毒死亡病例的 1/3 到 1/2，近 2900 万人因吸毒患有艾滋、丙型肝炎等传染病，降低毒品所致公共卫生危害刻不容缓。

六、关键国家或组织

1. 老挝

1.1. 老挝国家概况与金三角地区概况

老挝人民民主共和国国土面积 23.68 万平方公里，人口约 680 万，位于中南半岛北部，北邻中国，南接柬埔寨，东临越南，西北达缅甸，西南毗连泰国。老挝与缅甸、泰国的交界地带，被称为“金三角”。金三角地区面积约 15-20 万平方公里，山脉高低起伏，平均海拔约 1500-3000 米，湄公河也从此



地区经过，山脉间的众多深谷与支流，造成许多峡谷和绝壁产生。种种地理原因导致金三角地区与发达地区联系较少，本国政府机构很难对此地区进行有效控制。这也导致了金三角地区成为东南亚地区最大的毒品源，与西亚的金新月地区和南美的银三角地区并称为世界三大毒品源。有说法称，金三角地区是全世界约 20% 鸦片的供应源，经该地区贩运的海洛因总量达到了世界总量的 60%-70%，该地区海洛因的年生产能力能满足全球海洛因两年的消费量。近些年，在泰国政府的强硬政策下，毒品产地已经大规模转移到了缅甸与老挝。UNODC 在 2014 年公布的《2014 东南亚鸦片调查报告》中显示，2014 年，东南亚两大鸦片生产国缅甸和老挝的鸦片种植面积呈不断扩大趋势。UNODC 东南亚地区负责人亦指出：造成这一局面的最主要原因是巨大的市场需求和替代种植计划的缺乏，不断加速的区域一体化进程也给东南亚地区毒品泛滥问题的解决制造了更多的挑战。

1.2. 与老挝有关的跨境犯罪概况

老挝方面坚持对跨境犯罪进行强有力的打击，坚持与周边国家针对跨境犯罪进行涵盖立法、司法与行政方面的合作。但从种种现实状况上来看，老挝的跨境犯罪问题很难被根除，根本原因在于，老挝的经济发展水平较低导致诸如技术、行政效率等各方面水平较低。其它主要原因大致如下：

- (1) 老挝作为金三角与中国、越南乃至国际的门户，无可避免的成为了跨境犯罪的温床。
- (2) 老挝毒品生产、贩运与交易的产业链过于牢固，无法轻易破坏。
- (3) 老挝毒枭与黑帮势力极大，持有足够与军警抗衡的武装力量，形成割据势力甚至可能对政治产生影响，贸然破坏他们的利益可能对社会的稳定产生影响。

1.3. 老挝国内的毒品走私问题

早在本世纪初，老挝就大幅加大了制裁毒品犯罪的力度，特别是在 2001 年的刑法修改中针对毒品犯罪增加了死刑与无期徒刑两项重刑，同时制定了《2001-2006 年老挝禁种罂粟战略计划》，推行替代种植。老挝也积极参与东盟与联合国主导的禁毒活动，也曾取得了一系列成效。

2006 年后的相当一段时间里，在老挝政府与司法机关的大力打击与国际社会的大力援助下，老挝国内的毒品种植总量已成下降趋势，特别是除偏远地区外的大部分境内地区基本已经完全消除了毒品种植。在摆脱“毒源国”的恶名之后，老挝又成为了金三角毒品走私至越南与柬埔寨的过境通道，毒品走私活动呈增长态势。金三角地区毒品往往是通过一定交易路径运送至香港再投放

到国际市场的，这一交易路径也由从前从泰国直运至香港慢慢转变为从老挝、缅甸越过国境线后从中国运至香港，也严重影响了诸如中国等一系列周边国家的治安，导致周边地区毒品贩运与交易猖獗。而且，近些年，随着新型毒品的产生，制毒、贩毒和毒品交易又出现了复苏的迹象。

老挝的毒品集团问题也十分严重，由于掌握了一定区域的毒品生产、贩运与交易，大毒枭的经济实力与社会影响力很强，甚至掌握了规模很大的武装部队，导致了一定区域内社会的动荡，也导致了老挝边境地区的动荡。

早在 1993 年，在联合国禁毒署的倡导下，中国、缅甸、老挝、泰国（越南和柬埔寨于两年后加入）与联合国禁毒署东亚和太平洋地区中心共同签署了《东亚次区域禁毒合作谅解备忘录》（以下简称 MOU），推动了湄公河次区域在禁毒这一议题上的多边合作以及情报共享。1995 年，MOU 第一次部长级会议通过了《北京宣言》和《次区域禁毒行动计划》，并确定了以联合国援助禁毒合作项目形式开展区域合作的方针。作为东盟成员，老挝也是东盟高级官员及部长级禁毒会议这一机制的重要成员。中国方面也多次通过云南等地区对老挝进行了有关禁毒的经济技术援助。老挝也曾在国际上多次呼吁其他国家对其进行限制毒品犯罪方面的经济技术援助，并希望其他国家严厉打击毒品犯罪，从而切断毒品贸易渠道。老挝则呼吁将毒品销毁或医疗用，同时深化与联合国以及东盟的进一步合作，出台一系列解决毒品犯罪的措施。

1.4. 东南亚与老挝人口走私问题

受困于东南亚地区不太发达的经济，人口走私活动也极其猖獗。在东南亚范围内，泰国是湄公河次区域各国走私移民的主要目的地，也是老挝移民走私的重要目的地。虽然存在正式的人口迁移渠道，但使用这些渠道无疑是昂贵而又耗时的，而人口走私者则可以提供便利的非正规入境和就业安置服务。老挝到泰国的移民偷运主要发生在湄公河上，虽然可能遭遇边境检查站的不定期检查，但这无法阻止其中大多数人铤而走险。在此过程中，偷运的移民主要是农民工与逃难者。

马来西亚也是东南亚移民偷运的另一个重要目的地，由于马来西亚相对经济繁荣并缺少劳动力，所以也导致大批来自东南亚与南亚地区的非法移民进入

。关于移民偷运的规模，该地区范围内几乎没有具体数字可循。2013 年，UNODC 估计每年有超过 66 万非法移民进入泰国，其中 80% 的人受到了人口走私者的援助，这表明每年有约 55 万名移民走私至泰国。根据泰国政府给出的统计数据，每年的非正规移徙人员中，约有 8% 来自老挝人民民主共和国，

根据 UNODC 的数据估计，大约是 44000A，而且根据 2011 年的研究结果来看，其中大部分是妇女，在泰国从事家政工作。

而且，在移民偷运过程中，这些移徙人员的基本人权与人身安全，也无法得到有效保障。UNODC 的报告显示，非法移民输送的海陆路线上有许多人死亡，对他们的剥削、勒索、身体伤害乃至大规模的杀害都不罕见。

这一活动也可能诱发腐败的产生。国际移民组织研究认为，移民偷运问题与腐败现象相辅相成，东南亚地区的这一问题已经难以进行有效管理。在这一问题上，老挝对联合国打击跨国有组织犯罪公约及其议定书的内容表示知识。老挝也多次表示愿意与周边国家合作，打击跨国的人口贩运，并寻求与周边国家形成治理此类犯罪的新体系。

1.5. 与老挝有关的其他跨境犯罪问题

由于老挝博彩业合法，加之东南亚黑帮问题严重，所以赌博就成为了黑帮组织犯罪的温床。诸如以收取赌债为理由绑架国外公民，并对被绑架的公民施加伤害、折磨乃至性侵与屠杀。由于国内经济落后、公民受教育水平较低，针对国外游客的绑架，并跨国进行人口走私的行为也时有发生。涉及多国的洗黑钱犯罪与跨国非法金钱流通也很严重。近些年，老挝加强国内治安管理得到了进一步加强，对外国公民的犯罪行为受到了遏制，国内的稳定与外国游客的安全从而得到了一定保证。老挝也积极参与各种涵盖东盟与其他地区的跨国犯罪问题磋商会议，坚持在联合国主导下与东盟合作打击各种跨境犯罪问题，维护地区安全，促进本区域内经济的繁荣发展。

2. 缅甸

中老缅泰四国联合巡逻执法肇因于 2011 年 10 月 5 日发生的湄公河惨案（“105'惨案”），该案造成十三名中国船员遇害和湄公河航运的长期中断。惨案发生后，四国尤其是中国政府高度重视。2011 年 10 月 31 日，中老缅泰四国代表在北京召开湄公河流域联合执法会议，会后发表了《中老缅泰关于湄公河流域执法安全合作的联合声明》，决定正式建立中老缅泰湄公河流域执法安全合作机制，四国同意在该执法安全合作机制框架下，“建立情报交流、联合巡逻执法、联合整治治安突出问题、联合打击跨国犯罪、共同应对突发事件合作机制”。2011 年 11 月 25、26 日，中老缅泰四国执法安全部门代表在北京举行了“中老缅泰湄公河联合巡逻执法部长级会议”，会后发表了《中老缅泰湄公河联合巡逻执法部长级会议联合声明》，决定：“在中国关累港设立中老缅泰湄公河联合巡逻执法联合指挥部，四国派驻官员和联络员，根据本国司法管辖权和法律规定协



调、交流情报信息，按照协商一致的原则统一协调各国执法船艇及执法人员开展联合执法工作。”据泰国媒体报道，四国联合巡逻执法船队由三艘中国船和老缅泰三国的各一艘船组成。四国联合巡逻执法行动受到老缅泰三国政府乃至军方的积极评价，比如，2012年2月，泰国海军司令素拉沙就表示将增派船只和士兵来强化泰国海军的湄公河沿岸行动部队，通过加强监视泰国境内湄公河水域的非法活动，来支持和辅助四国联合巡逻执法行动，打击毒品走私和其他犯罪活动。2015年2月，印度曼尼普尔邦发行量最大的报纸《桑加伊快报》在相关报道中也评论说：“四国联合巡航以来，湄公河沿岸的安全措施、多边合作和情报共享有了相当的改进，现在该区域的犯罪势力正经受着四国联合执法力量的压制。”

从2011年12月10日中老缅泰湄公河联合巡逻执法首航仪式举行以来，到2016年6月24日中老缅泰第四十七次联合巡逻执法顺利完成，四国湄公河流域执法安全合作机制已顺利运作将近五年时间。目前湄公河的国际贸易航运和沿岸旅游业已经全面恢复，四国湄公河沿岸没有发生大的枪击事件，沿河两岸居民满意度和安全感有较大提升，湄公河水域及沿岸的治安状况明显改善。四国联合巡逻执法模式也不断创新，四国相关执法部门已初步建立了治安动态信息共享、违法犯罪活动联合查缉打击、突发情况联合处置、水上搜救行动联合安排、重大疫情联合控制等执法合作机制，有效地维护了湄公河流域的安全和稳定。

在此期间，中老缅泰四国执法部门还开展了三届湄公河“平安航道”联合扫毒行动，第一届于2013年4月20日在中国云南省景洪市启动，历时2个月；第二届自2015年1月15日在泰国清迈启动，历时6个月；第三届从2016年6月21日开始启动。联合扫毒行动的目标是提高湄公河流域禁毒执法能力、加强易制毒化学品查缉、联合侦破重大毒品犯罪案件、追捕重要涉毒逃犯、严厉打击“金三角”地区制造毒品活动。正如中国官方新华网在报道中指出的，“平安航道”联合扫毒行动是中老缅泰湄公河流域执法安全合作机制的重要合作形式，该联合行动得到了中国政府的大力推动和在资金、技术等方面的大力支持。“平安航道”联合扫毒行动使四国执法部门之间的交流交往日益密切、合作的层次也有所深化。

3. 菲律宾

毒品问题在菲律宾主要发生于60年代末普遍滥用镇定药品，如：大麻、安



定、鸦片、海洛因、冰毒等。在 1972 年仅有 2 万名吸毒者，而到了 1980 年吸毒者增加了 12 倍。这年以印度大麻提炼的麻药和硝基安定片剂走私流入菲律宾同时又将大麻出口到其他国家，菲律宾成了海洛因和可卡因的中转站。与此同时，吸毒者上升至 312,000 人。1983 年毒品问题开始越过国际边界，而吸毒者急剧上升达到 343,750 人。在 1993 年 12 月 13 日恢复执行死刑之前，吸毒者仍有增无减，已增加到 800,000 人，大多数吸毒者集中在首都马尼拉。

据菲律宾国家毒品执法预防协调中心统计，在总人口为 7530 万（2002 年）的菲律宾，有 370 万人吸毒，占总人口的 5%。另据菲律宾国家青年会的调查，菲律宾 1800 万的 15 至 29 岁的青年人中就有 120 万人是吸毒者，占青年人口的 7%，而且吸毒人数还在呈上升趋势。一方面，超过 50 万人需要得到戒毒治疗，而不幸的是，菲律宾全国仅有 26 个公共和私人戒毒治疗中心，仅有 5098 人可以得到治疗。另一方面，仅在大都市马尼拉就有 56 万个毒贩，约 1 百万依赖毒品的受害者，涉及 83 家毒品集团。此外外国犯罪集团大多在当地进行毒品交易，而有 62% 非法交易是在大都市马尼拉地区实施。仅非法毒品交易就值 50 亿美元（2510 亿比索）。菲律宾逐渐成为主要的毒品中转站和大麻输出国。菲律宾因西与亚洲著名的毒品产地“金三角”地区隔海相望，南面和东面是澳大利亚和美国这两个毒品消费大国经海路相通，亦成为国际贩毒集团的中转站。

2002 年被警方拘捕的毒品贩子以及诱骗他人吸毒的人员在 10 万人以上。但在 8 万多宗提起刑事诉讼的涉毒案件中，法庭仅对 1% 作出了有罪判决。

鉴于菲律宾国内日益恶化的毒品滥用问题，菲律宾立法机构的一些人士要求建立专门的毒品案件特别法庭，增加政府经营的戒毒机构，并且在学校里强制推行预防毒品滥用的教育。为了加大对毒品犯罪分子的威慑和惩治力度，菲律宾缉毒部门呼吁颁布更严格的量刑标准，要求允许对贩卖或拥有 15 克以上冰毒的人判处无期徒刑或死刑。根据目前的刑法，这一量刑标准是 200 克。2000 年警方在全国范围内各级禁毒执法机构实行反麻醉品行动，各级法庭审理 14, 258 个涉毒案件，逮捕 3,6753 人，共查获价值 39,942,644,820 比索的非法毒品。2001 年 1 月至 8 月，全国共逮捕 23,395 人，各级法庭案件审理涉毒案件 16,636 起，共查获价值 828,557,053.40 比索的非法毒品。并且逮捕外国毒贩 26 人。

七、潜在的解决方案



金三角“次区域”的国际禁毒合作

金三角毒品形势的变化发展向周边国家政府切实开展禁毒工作。缅北地区是金三角毒品主产区，这里长期以来活动着多支民族地方武装，虽然它们 80 年代末以来相继与缅政府达成了和平协议，但其拥兵自重、割据一方的情况并无改变，在政治、经济、军事上仍保持着相当大的独立性，以毒养军、以军护毒是其沿袭几十年的老传统，要使它们愿意禁毒，必须通过国际合作帮助其建立新的经济基础。二是在毒品问题国际化、全球化的形势下，禁毒工作也必须国际化。禁毒是毒品生产国、过境国、消费国的共同任务，单靠一个国家、一个地区是搞不好的，必须坚持广泛参与、责任共担原则，加强国际合作、区域合作。中国政府积极支持和促进联合国倡导的次区域禁毒合作活动。1991 年 5 月，国家禁毒委员会在北京主办第一次中国、泰国、缅甸和联合国禁毒署高级官员会议，商讨开展次区域禁毒多边合作的设想。1992 年 6 月，中国、缅甸和联合国禁毒署在缅甸仰光签署了《禁毒谅解备忘录》，确定在次区域禁毒合作中保持高级别接触。1993 年 10 月，中、缅、老、泰和联合国禁毒署在北京召开第一次次区域禁毒合作部长级会议，通过了《北京宣言》，并签署了《次区域禁毒行动计划》。1999 年中国政府又派代表出席在日本和老挝召开的次区域部长级会议，继续积极推动次区域禁毒合作。自 1996 年以来，中国还相继与缅甸、老挝建立了边境地区缉毒执法合作联络官制度。中国政府尽自己的力量，积极帮助周边国家开展禁毒工作。从 1990 年起，中国云南省通过技术援助、农业支援、发展旅游业和边境贸易等多种形式，主动帮助缅甸北部和老挝北部传统罂粟种植区开展替代发展工作，到 2000 年底替代种植面积已达 1.3 万多公顷，在一定程度上推动了该地区经济社会的发展，有助于减轻金三角毒品对国际社会的威胁。中国在境外开展的替代种植、替代发展工作得到了邻国政府和人民的赞赏，并受到联合国禁毒署的重视和好评。

90 年代以来，缅甸、老挝、越南、柬埔寨、泰国等国逐渐建立和加强了双边、多边和区域性的国际禁毒合作，签署了一系列的协定。从 1994 年起，越南、中国、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国及联合国禁毒署定期在这些国家轮流召开“东亚次区域禁毒合作谅解备忘录签署国高级官员会议”，主要讨论、制定、检查联合禁毒规划中的问题及规划执行情况并互通禁毒情报。1999 年 5 月，湄公河小区域六国(越南、老挝、柬埔寨、缅甸、泰国和中国)抵制跨境毒品走私会议在老挝万象召开，会议就各国间的禁毒合作问题达成协议并发表了

《万象声明》，声明强调：湄公河小区域六国决心在禁毒工作上进行更有成效的合作，以履行联合国第 20 届大会特别会议关于在 2008 年减少世界毒品供应的决议。在 1999 年 7 月举行的东盟外长会议讨论了有关打击贩毒等跨国犯罪活动的问题，签署了《东盟无毒品联合宣言》，宣布东盟成员国将通过多种途径，争取在 2020 年消除



各成员国的毒品生产、加工、贩卖和使用，充分发挥地区反毒机制的作用，加强打击毒品走私方面的区域性合作。金三角次区域的国际禁毒合作已有了一个良好的开端。从今后发展趋势来看，金三角次区域的国际禁毒合作应从以下几个方面得到加强：

(1) 确立国际禁毒合作的基本原则。2000年10月11日，中国代表团团长、国务委员罗干在泰国曼谷召开的国际禁毒会议上提出了禁毒国际合作需遵循的四原则：

- 1) 必须以各国政府为主体。各国政府应对禁毒负有首要责任，毒品生产国、过境国和消费国都是毒品的受害国，各国应根据各自情况，有重点地开展禁毒工作。
- 2) 必须以《联合国宪章》的宗旨和原则为指导。各国应相互尊重主权、互不干涉内政，在平等互利的基础上加强禁毒努力，确保共同受益。
- 3) 必须坚持非政治化、非歧视性原则。与毒品作斗争是正义与邪恶的斗争，任何国家都不应将禁毒问题政治化，也不应采取歧视性做法。
- 4) 必须提倡全社会广泛参与。禁毒工作涉及许多领域，应综合治理，在执法、替代种植、康复和预防教育等领域加强协调和配合。

以上原则反映了中国在国际禁毒合作中的一贯立场，也应成为金三角次区域国际禁毒合作的基本原则。

(2) 在目前已达成的区域性禁毒合作协议的基础上，尽快缔结区域性禁毒公约。为切实开展区域性国际禁毒合作，有必要在金三角毒品生产国和周边国家间订立新的全方位的禁毒公约，将有关区域性合作禁毒的性质由过去的以意向性承诺为主，转变为签约国必须以国家法律形式加以肯定的公约，从而使签约国在禁毒方面能遵守共同的标准，禁毒职责受法律约束从而使其得以认真遵守执行，在机构到位、人员到位、资金到位、物资到位、技术到位、核查工作到位等方面明确划定各自国家所应承担的职责、义务，以保证联合禁毒计划能落到实处。将公约的制定和执行公开化，主动争取美、欧、日及联合国等国际组织共同参与，从而使其能在资金、物力、技术等方面承担必要的责任和义务，使地区性禁毒工作真正成为一项“国际事务”。

(3) 引入亚行合作机制，将金三角次区域的禁毒和替代发展纳入澜沧江—湄公河次区域合作范畴。贫穷落后是金三角毒源地形成和发展的主要因素，要改变这种状况，就必须实施全方位的经济开发和替代发展，为这一地区的人民另辟一条生路。因此，促进毒源地经济的替代发展是金三角次区域国际禁毒合作的重要内容之一。1998年召开的亚行次区域第八次部长级会议已正式将禁毒和替代发展列为澜沧江——湄公河次区域合作的新领域，为在金三角地区开展国



际禁毒合作引入了新的合作机制。但目前已在确定的 100 多个优先项目中还没有替代发展方面的项目，而且由于区域内各国在经济、社会、政策、出入境管理等方面的差异，如果缺乏相互协调配合，国际合作推进毒源地替代发展的工作就很难展开。今后，在设计、确定新的优先项目时，应列入一批替代发展方面的项目，由亚行为优先项目提供资金和吸引其他机构及私人的投资等方面给予援助。同时，应尽快在次区域框架内建立禁毒和替代发展的合作协调机构，通过协调及早解决边境经济带、保税区、减免税、货物车辆出入境管理、市场相互开放、扶持价格和市场价格等在替代发展中不可避免的问题，保证相关项目的立项和顺利实施。

- (4) 建立国际禁毒基金，扩大金三角禁毒资金来源。由于金三角地区极度贫穷落后，其周边国家又均为发展中国家，因此在该地区开展禁毒工作的最大困难是资金短缺。要改变这种状况，就必须建立国际禁毒基金。其来源一是利用联合国渠道筹集资金。在 1998 年召开的联合国第二次禁毒特别大会上，联合国建议通过向毒品产地的农民提供补贴，鼓励他们停止种植罂粟、古柯和大麻，这一费用的 50% 由毒品生产国承担，另外 50% 由西方国家承担。据报道，目前已有德国、日本、澳大利亚等国表示支持此项计划。金三角次区域国家应争取通过这一渠道，与发达国家共同出资建立国际禁毒基金。二是利用国际社会中的民间渠道筹集资金，争取国际上众多的以从事公益、慈善活动为主的民间基金组织和国际机构向国际禁毒基金提供资助。
- (5) 加强区域性互通情报工作和国际司法协助，提高禁毒工作效率。一是要尽快建立起区域性禁毒专用信息网。在 1998 年 5 月召开的东亚次区域禁毒合作谅解备忘录签署国第五次高级官员会议上，中、越、缅、老、泰、柬六国代表一致同意加强跨国合作和缉毒信息的交流。2000 年 3 月，中国公安部决定用 5 年时间逐步在中国国内实现禁毒信息计算机网络化管理，并将在广西、云南、四川、辽宁等地进行试点建设。中国在禁毒信息计算机网络化管理方面所做的努力，为建立区域性禁毒信息网打下了一个良好的基础。二是对打击毒品跨国犯罪相互给予司法协助，相互提供情报，相互提供跨国侦察毒犯活动的方便，相互对毒贩进行引渡，在重大毒案中采取联合行动。三是在合作伙伴国之间建立互派情报人员制度，及时、准确、全面了解各自在禁毒、缉毒方面的情况，进行相互交叉监查，提高合作禁毒的效率。

八、参考文献

- [1] 刘稚. “金三角”毒品形势的变化与国际禁毒合作.



- [2] 外交部. 老挝国家概况.
- [3] 东方新闻. 老挝：脱名“毒源国”，或又成“毒通道”？
- [4] 谈谭. 中国主导湄公河次区域国际公共产品供给的路径分析 以中老缅泰四国湄公河联合巡逻执法为例.
- [5] 人民日报. 东南亚禁毒形势依然严峻.
- [6] UNODC 报告.
- [7] Wei, Xianze, Liang, Chunxiang. “金三角”地区新毒品贩卖现状及对策研究 [J]. 广西警察学院学报, 2016, 29(5): 71-75.
- [8] 崔连义. 近十年内我国新型毒品滥用问题的总体变化趋势 [J]. 辽宁警专学报, 2011, 69(5).
- [9] 宁警专学报, 2011, 69(5).
- [10] 刘建宏. 新禁毒全书 (第 1 卷) 全球化视角下的毒品问题 [M]. 北京: 人民出版社, 2013: 223-254.
- [11] 袁家韵. 国际毒品政策变革：以三次毒品问题特别联大为视角.
- [12] 联合国毒品和犯罪问题办公室. 1999 年全球毒品形势报告 [DB/OL].
http://www.unodc.org/pdf/report_1999-06-01_1.pdf.
- [13] 联合国毒品和犯罪问题办公室. 2000 年世界毒品报告 [DB/OL].
<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2000.html>.

