

# 溫哥華『行動綱領』毒品問題綜合計劃諮詢白皮書

四支柱原則： 預防、治療、執法與減低損害



溫哥華市毒品政策專員

Donald MacPherson

二零零零年十一月二十一日

撮要中文版

## 市長引言：

溫哥華市的美景、氣候、多元文化特色與前進態度一向聞名於世界，但許多社區、個別人士與遊客卻受到嚴重毒品問題的困擾，物質濫用已威脅到整個低陸平原不同的社區與個人。

在過去的數年內，有不少圍繞毒品問題的論壇、研討會及有關報告出現，除了承諾提供一些治療服務和加強執法工作外，在減低對社區與市民負面影響的工作進展不大。

自一九九三年起，溫哥華每年平均有一百四十七人因非法吸毒致死，許多死亡個案皆發生於市中心東區及其他社區。數以百計的人透過毒品注射而感染到愛滋病毒和丙形肝炎，加上與毒品有關連罪案的上升，我們必須制止這種趨勢，不能再漠視這問題。我們不能再故步自封，各級政府必須各儘其力以維護公眾治安與衛生。

三級政府於二零零零年九月就「溫哥華協議」發表了聯合聲明，第一階段的工作是要處理市東區逼切與繁複的社會、經濟、衛生與治安問題。這只是重要的第一步，我們明白到溫市其他社區也有需要面對同樣問題。

聯邦與省政府必須倍加努力去履行他們的責任，處理毒品濫用和非法毒品買賣問題。「行動綱領」所列出的四支柱原則在許多美國、英國及歐洲城市均見成效。四支柱建基於預防、治療、執法與減低損害，四支柱具同等重要性，必須同步執行方能發揮其功效。「行動綱領」建議一套全市性、合理、可行的方案。重要的關鍵是衷誠合作、協調力量、社區參與和致力為每一位創造一個安全與健康社區的承諾。

溫哥華市長 歐文

## 『行動綱領』簡介：

『行動綱領』是給予各級政府、非政府關注團體組織、執法機構、司法機關與衛生護理專業人員的緊急呼籲，目的在結合各界力量，在溫哥華發展和推行一套具協調性的綜合行動計劃，並建基於四支柱原則：預防、治療、執法與減低損害，以維護公眾治安與衛生。為達成此目標，我們必須獲取各級政府的行動承諾和財政資助，也需要得到社區和有益相關人士的支持與合作。

### 『行動綱領』的目的：

1. 為溫哥華市及其市民提供一套行動綱領計劃，促使省政府及聯邦政府履行他們司法管轄範圍的責任。
2. 列舉各級政府應負責的工作行動以求達成計劃目標。
3. 澄清溫哥華市的毒品問題和制訂適當可行的目標與行動計劃。

所列舉的目標均圍繞兩個主題：部份適用於現行的法律和政策；另一部份則需要修改現有法律和政策。

### 『行動綱領』四項目標：

- i. **省府與聯邦政府的責任：**透過顯示溫哥華市毒品問題所涉及的廣泛層面，由全市、區域性、全國性以至國際性的影響，從而游說省府及聯邦政府履行他們管轄範圍的責任和採取應有行動，並應用區域性策略發展服務。這目標是最重要的一項，其餘三項目標的成效有賴於此。

- ii. **公眾治安**：透過一系列的措施以恢復溫哥華市的公眾治安，包括清除公開毒品區（尤其是緬街夾喜事定街）；減低非法毒品活動對社區帶來的負面影響；減低有組織罪案對溫哥華社區與個人的影響；為社區、團體組織及個人提供途徑表達對治安、刑事活動、毒品濫用及相關問題的關注；並推行防止罪案措施以加強公眾治安。
- iii. **公眾衛生**：確認存在溫哥華市與毒品相關的衛生危機，推行措施包括減低對社區及個人的損害；減低感染愛滋病毒與丙形肝炎的危機；減少毒品濫用人數；並提供一系列的服務予邊緣對象如青少年、婦女、土著及精神病患者等。
- iv. **協調、監管與評估**：倡議設立一個負責任的代理機構，統籌各項計劃行動工作的推進，並由溫哥華與列治文衛生局、溫哥華警察局、溫哥華市政府、律政廳等的高層代表和社區代表，一同監管與評估計劃的推行。

這份草擬諮詢文件包含四大主要目標和三十一項具體行動計劃，整體計劃所需費用約二千萬至三千萬元。此數字遠少於花費在毒癮人士上的開支，例如：卑詩省在一九九七年估計花費了約九千六百萬於執法與衛生護理服務上；而安省最近的一項研究估計政府平均每年花費約三萬三千七百六十一元於每一名尚未接受治療的吸毒者身上。

這份諮詢文件建議一個恰當和有效的行動架構去應付全市的藥物濫用與相連的罪案。這份「行動綱領」諮詢文件試圖澄清應用四支柱原則，處理一些有毒癮和需要治療人士的問題，包括制止惡化的公眾治安和公開毒品區。概括而言，癮君子需治療服務而刑事行為則需要運用執法行動處理。

「行動綱領」包含四支柱：預防、治療、執法與減低損害，各支柱具同等重要性，缺一不可，故必須互相配合以改善公眾治安和衛生。

下列為四支柱的簡介：

**預防**涉及教育公眾有關吸毒的禍害，加強對濫用酒精與毒品的警覺性，並懂得如何去避免沾染酒或毒癮。『行動綱領』支持具協調性和實質基礎的服務，協助特定的人口對象與年齡組別 — 服務集中處理上癮的原因和性質，並加強預防工作。

**治療**包括一系列連貫的介入與支援服務，讓癮君子能夠為自己生活作更健康的抉擇。這些服務計有解毒、門診輔導與長期治療，也包括房屋、延續醫療護理、就業服務、社交服務和生活技能訓練等。

**執法策略**是毒品策略中最重要的一環，為要加強市中心東區的公眾治安和清除公開毒品區，我們必須運用有效的策略，包括重新調配市中心東區的警員；加強打擊有組織犯罪、毒品屋、毒販；改善與衛生服務和其他有關團體的聯繫，轉介酗酒或吸毒者往溫哥華或其他地區接受所需的服務。

『行動綱領』為求能改善公眾治安，不同的執法機關必須通力合作，如溫哥華警察局、皇家騎警、新成立的有組織罪案科、假釋服務及法庭有關服務等，均可參與不同支柱的工作。

**減低損害**是一項實務的取向，焦點在減低因吸毒而引致個人或社區的負面後果。事實上，傳統戒毒服務的成效非常有限，並未能處理街頭公開毒品區的問題，因此，保障社區與個人是服務關注的大前題。『行動綱領』嘗試引證提供減低損害服務的需要，並列舉了世界各地成功的例子，大大減低了衛生和社會的負面影響，也節省了用於癮君子的開支。

## 溫哥華市的責任

溫哥華市政府有責任提供各種服務以促進社區及個人的幸福。

溫哥華市政府在市中心運作的社區中心、鄰舍中心及其他設施與服務，如卡奈基社區中心、Gathering Place、Evelyne Saller 中心，提供服務予邊緣團體，並有助溫市整體的社會發展。透過支援和塑造正面氣氛與機會，在社區內提供有意義的活動，為預防物質濫用工作造就穩固的基礎。

溫市的廉價房屋計劃專為有特殊需要人士而設，如精神病患者、精神病及物質濫用者、物質濫用康復中人士、邊緣青年及社區內其他的特別團體等。透過支援服務連貫房屋與治療。

社區安全與公共秩序是市政府的基本關注。除了資助溫哥華警察局和支持鄰舍警察服務外，溫哥華市透過許可證及牌照部和消防局，提供各種執法附例。

過去兩年中強硬執行的建築物與土地規劃附例，有效地減少溫哥華市社區內的販毒活動。新設立的鄰舍統合服務隊分佈全市，提供一個良好社區合作基礎，去處理社區問題，包括非法販毒活動。

警察及市政府提供其他的社區服務，可以在支援減低損害服務上扮演重要的角色，如協助吸毒者接受所需服務；與社區組織及居民合力處理區內買賣和吸用毒品的問題。

市政府在處理物質濫用問題上扮演領導的地位，倡議省府及聯邦政府提供應有服務和資源予本市居民。由於物質濫用問題存在於城市層面，城鎮政府應扮演重要的角色，建議合適與平衡的解決方案。

## 省政府的責任

由於省政府需負責提供衛生、教育和執法服務予卑詩省民，因此大部份的任務如預防、治療、減低損害等工作與撥款，均落於省政廳與溫哥華列治文衛生局的肩上。

下列為不同範圍的一般責任：

### 預防

- 教育 教育廳
- 由社區主導的物質濫用  
關注行動 兒童及家庭廳

### 治療

- 戒毒治療 衛生廳、兒童及家庭廳  
溫哥華列治文衛生局
- 戒毒治療研究、  
臨床試驗與評估 衛生廳
- 就業輔導與訓練 社會及經濟發展廳

### 執法

- 毒品法庭、社區法庭、  
其他相關服務 律政廳
- 有組織犯罪科 律政廳

### 減低損害

- 衛生與物質濫用轉介服務 衛生廳、兒童及家庭廳  
溫哥華列治文衛生局
- 針筒交換服務 衛生廳、溫哥華列治文衛生局
- 試驗普及化支援服務 衛生廳、溫哥華列治文衛生局
- 吸毒者房屋服務、收容中心 卑詩房屋局

## 聯邦政府責任

聯邦政府的管轄範圍包括刑事司法制度、衛生推廣與研究、移民事務等，故此，治療服務與執法的工作和撥款，均由聯邦政府有關部門如司法部和衛生部負責。

下列為不同範圍的一般責任：

### 預防

- 衛生教育 加拿大衛生部

### 治療

- 戒毒治療研究、  
臨床試驗與評估 加拿大衛生部、  
加拿大衛生研究院、  
加拿大毒品政策中心
- 就業輔導與訓練 加拿大人力資源部

### 執法

- 本國與國際掃毒 皇家騎警、  
加拿大毒品政策中心
- 毒品法庭、社區法庭、  
其他相關服務 加拿大司法部

### 減低損害

- 發展創新服務計劃 加拿大衛生部
- 試驗普及化支援服務 加拿大衛生部

### 三十一項行動簡介

1. 有關的省政廳推行政策，確保能支持卑詩省內各城鎮，發展各種戒酒和戒毒服務。
2. 省政府推行政策架構，減低社區與個人因煙酒或非法毒品而引致的損害，並知會城鎮決策者有關釐訂工作行動的優先次序。
3. 聯邦政府在下列範圍採取積極的領導地位：
  - 重新審查非法毒品、有組織罪案、搜集毒品個案證據、保護青少年等的現行法例。
  - 實行新的洗贓款立法。
  - 重新審查現行法例與司法程序，用以處理參與非法販毒的難民身份人士。
  - 研究發展新種類的戒毒藥方。
  - 發揮領導作用，研究發展可行的方案，如海洛英輔助治療、安全注射屋、美沙酮處方及其他形式的服務，以減低對個人或社區的損害。
4. 支持及撥款予社區主導的工作，以加強溫哥華市內社區，對物質濫用不良後果的應變能力。此過程應由社區內的組織和居民一同領導，目標在加強居民對物質濫用的醒覺性，用不同語言提供有關四支柱原則、防止罪案技巧，並支持以社區為基礎的行動，處理濫用酒精毒品問題。

**領導機構：**溫哥華市政府

**伙伴機構：**溫哥華列治文衛生局、兒童及家庭廳、國立防止罪案中心、私人基金會
5. 設立預防/教育工作任務，以發展適用於中小學的試驗性課程，並透過傳媒、社區中心、鄰舍中心等，推廣公眾教育運動。成員將包括溫哥華學校局、教育廳、兒童及家庭廳、溫哥華列治文衛生局、溫哥華市政府、溫哥華公園局、溫哥華警察局、預防物質濫用機構、關注團體和社區代表等。

**領導機構：**兒童及家庭廳

**伙伴機構：**教育廳、溫哥華學校局、溫哥華列治文衛生局、溫哥華警察局

6. 探討在不同日期發放福利金支票，以減少接受福利金而染上毒癮的精神病患者，在同一時間內買賣和吸食毒品與酒精。  
**領導機構：**社會及經濟發展廳
7. 考慮在溫哥華市創立城市健康辦事處，目的在支持具協調性的社區健康與安全和防止罪案運動，並推廣與支持一些計劃，有助於溫市內創造更健康和更安全的鄰舍。  
**領導機構：**溫哥華市政府  
**伙伴機構：**溫哥華列治文衛生局、兒童及家庭廳、溫哥華警察局
8. 消除現有障礙限制以加強美沙酮治療服務，在未來的兩年內於低陸平原多服務一千人，先以市中心東區為首要擴充地區。並繼續在溫哥華市及全省各有需要地區擴充省立美沙酮治療服務。  
**領導機構：**衛生廳  
**伙伴機構：**內外科醫學院、兒童及家庭廳、溫哥華列治文衛生局
9. 確保有連貫性的長期房屋支援服務給予有需要人士，包括為濫用酒或毒品人士的臨時收容房屋，以穩定他們的情況；為康復中人士而設的禁止酒、毒房屋。  
**領導機構：**卑詩房屋局  
**伙伴機構：**溫哥華列治文衛生局、溫哥華市政府
10. 在卑詩婦女醫院設立十五張床位，讓因為物質濫用而需要解毒的婦女可獲得基本的衛生護理服務。  
**領導機構：**衛生廳  
**伙伴機構：**溫哥華列治文衛生局
11. 為青少年在市中心東區以外的地區，對社區影響較低的地點，設立二十張住宿治療床位，照顧在青少年發展期間濫用毒品者，保障他們的安全和長遠幸福。  
**領導機構：**兒童及家庭廳  
**伙伴機構：**溫哥華列治文衛生局

12. 加強支援服務給予受到物質濫用困擾的兒童家庭，從而消除被定型的效應，協助家長處理罪疚感和憤怒，並協助他們了解染上毒癮的情況，如毒癮復發和潛在的絕望危機。  
**領導機構：**兒童及家庭廳  
**伙伴機構：**溫哥華列治文衛生局
13. 於聖保羅醫院設立六張解毒病床，為停止使用酒精或毒品而產生嚴重醫療問題的人士服務。  
**領導機構：**衛生廳  
**伙伴機構：**溫哥華列治文衛生局
14. 開始研究治療海洛英與可卡因的各種藥物，並進行臨床試驗。醫生在療程可因應接受治療者的情況有較多的選擇，為一些抗拒美沙酮療程的人士，或對治療長期不收效者，製造新的希望。  
**領導機構：**加拿大衛生局  
**伙伴機構：**衛生廳
15. 進行建議的多城市臨床研究試驗，探討應用海洛英輔助治療的可行性。此項行動將會透過聖保羅醫院及卑詩省愛滋病研究中心，在溫哥華及加拿大其他各地城市進行，對象為一些抗拒美沙酮療程或對現有治療長期不收效者。  
**領導機構：**加拿大衛生局  
**伙伴機構：**衛生廳
16. 擴充及分散針筒交換計劃於溫哥華及列治文區域，所有的健康護理診所、醫院、藥房及非牟利團體均提供針筒交換服務。  
**領導機構：**溫哥華列治文衛生局  
**伙伴機構：**藥劑師學院
17. 為市中心東區以外鄰舍的癮君子，開設試驗性的普及式支援服務或日間中心，以免他們泥足深陷於中心城市的毒品區，尤其是對青少年而言。  
**領導機構：**加拿大衛生部  
**伙伴機構：**溫哥華列治文衛生局、兒童及家庭廳

18. 因應土著人士文化背景，創立各種合適的策略和服務，並在四支柱範圍內：預防、治療、執法和減低損害，優先發展服務給予染上毒癮的土著女性和邊緣土著青少年。  
**領導機構：**溫哥華列治文衛生局、兒童及家庭廳  
**伙伴機構：**溫哥華警察局
19. 增加有組織罪案單位、溫哥華警察局掃毒組和皇家騎警掃毒組單位，以求更有效地打擊有組織罪案和騷擾民居的毒品屋，以至供應毒品予街頭拆家的中上層毒販。  
**領導機構：**檢察長（聯邦）、律政廳（省）、溫哥華市政府  
**伙伴機構：**溫哥華警察局
20. 設立一高層次的毒品行動隊，成員包括溫哥華警察局、溫哥華列治文衛生局、省律政廳、兒童及家庭廳、皇家騎警等的高層職員和社區代表，並與社區組織如鄰舍統合服務隊、社區保健委員會、服務機構和社區警察服務組織等合作，協調區內與毒品有關的嚴重問題。  
**領導機構：**溫哥華市政府  
**伙伴機構：**溫哥華警察局、溫哥華列治文衛生局、省律政廳、兒童及家庭廳、皇家騎警
21. 發起在溫哥華成立毒品法庭，並倡導在刑事司法制度下設立各種不同的服務，讓吸毒者能選擇接受戒毒治療，而無需接受監禁。同時探討社區法庭和社區服務的選擇。  
**領導機構：**省律政廳  
**伙伴機構：**加拿大司法部、衛生廳
22. 重新審查現行聯邦與省府法例和市府的附例，以釐訂需要修改的地方，讓警察與法庭能夠更有效地處理轉變形式的非法毒品買賣，如透過電話、公開吸食毒品、性剝削青少年等。  
**領導機構：**檢察長（聯邦）、律政廳（省）、溫哥華市政府  
**伙伴機構：**加拿大司法部、兒童及家庭廳

23. 繼續重新調配市中心東區警員人手，以加強警方與社區的接觸和出現率，改善警察與醫療衛生組織及其他有關機構的協調，從而協助吸毒與酗酒人士接受適當的服務。  
**領導機構：**溫哥華警察局
24. 探討法律和政策上有關強制治療的可行性，尤其是針對一小部份重覆犯案的罪犯，他們染上了毒癮或酒癮，並與許多市內發生的罪案有關。  
**領導機構：**省律政廳  
**伙伴機構：**衛生廳
25. 探討法律和政策上的有關可行性，強制一些參與販毒而又染上極深毒癮的青少年，接受戒毒治療，因為毒癮已經令到他們瀕臨傷害自己或他人的危機。  
**領導機構：**兒童及家庭廳  
**伙伴機構：**省律政廳
26. 提供臨時收容房屋予活躍街頭的吸毒者。  
**領導機構：**卑詩房屋局  
**伙伴機構：**溫哥華市政府、溫哥華列治文衛生局
27. 設立一多部門工作隊，由各級政府部門代表所組成，研究在溫哥華及其他合適的地區，發展設施作安全使用毒品的可行性，以減低衛生危機和縮減公開毒品區。  
**領導機構：**加拿大衛生部  
**伙伴機構：**溫哥華列治文衛生局、溫哥華市政府、溫哥華警察局、皇家騎警省、律政廳
28. 推行預防吸毒過量致死運動，並由溫哥華列治文衛生局、溫哥華警察局、卑詩救護車服務、溫哥華市政府、吸毒者機構及社區團體，共同發展預防吸毒過量致死策略。  
**領導機構：**溫哥華列治文衛生局  
**伙伴機構：**溫哥華警察局、卑詩救護車服務、溫哥華市政府

29. 設立測試街頭毒品的程序，有助社區短時間內取得有關街上毒品的純度和品質，避免吸毒過量致死。並發展正式政策測試狂歡舞會內的毒品成份和純度。

**領導機構：**溫哥華警察局

**伙伴機構：**皇家騎警、卑詩死因裁判處、溫哥華市政府、溫哥華列治文衛生局

30. 提倡在不同地區設立適當的房屋，照顧被診斷有雙重問題的精神病患者。

**領導機構：**溫哥華列治文衛生局

**伙伴機構：**卑詩房屋局、溫哥華市政府、衛生廳

31. 監察推行四支柱工作計劃的平衡性：預防、治療、執法與減低損害。

**聯絡查詢：**

許道璋 George Hui

社會規劃師

市中心東區復興計劃

電話: 662-8311

傳真: 873-7641

電子郵件: [george\\_hui@city.vancouver.bc.ca](mailto:george_hui@city.vancouver.bc.ca)

區韻宜 Wendy Au

社區策劃經理

市政經理辦公室

電話: 871-6639

傳真: 873-7641

電子郵件: [wendy\\_au@city.vancouver.bc.ca](mailto:wendy_au@city.vancouver.bc.ca)