

大国竞合与国际限制麻醉药品制造 机制的形塑(1921-1934)

张勇安

【摘要】随着麻醉药品过量制造、非法走私和滥用等问题日益受到国际社会关注,1921年国联第一次动议通过国际公约采取行动,中经1930年伦敦预备会议和1931年日内瓦会议,最终签订《限制制造和调节分配麻醉药品公约》。围绕公约议定和批准,英、日、法、美等国,或利用对国联的主导权试图掌控公约走向,或通过结盟方式对抗老牌帝国以谋求主导公约基本原则,或借助程序规则谋求自身利益最大化。“弱国联”与“强国家”的国际格局,注定大国才是左右国际公约议定的主要力量,大国间的竞争与合作形塑了国联时期限制麻醉药品制造的国际机制。

【关键词】国际联盟;大国竞合;国际禁毒史;麻醉药品;鸦片

【作者简介】张勇安,上海大学历史学系教授(上海 200444)。

【原文出处】《历史研究》(京),2023.3.135~158

【基金项目】本文曾提交2021年10月中国历史研究院与浙江大学共同主办的第三届全国史学高层论坛暨第十五届历史学前沿论坛,系国家社科基金重大项目“《国际禁毒史(多卷本)》”(18ZDA215)阶段性成果。

1931年5月27日至7月13日,57个国家代表齐聚日内瓦,经过一个半月共36次全体会议和无数次小组会议的唇枪舌剑,最终签署了一项新的国际禁毒公约——《限制制造和调节分配麻醉药品公约》(Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs,简称《1931年公约》)。该公约旨在通过国际机制和国内立法,管控麻醉药品的制造和调节分配,进而实现“把麻醉药品限于世界医学和科学目的的合法需求”。作为“第一部旨在为遍及全世界的行业和贸易分支建立完整法规体系的普适性国际公约”,《1931年公约》不仅是1912年《海牙鸦片公约》和1925年《日内瓦国际鸦片公约》的重要补充,而且被国联视为“国际关系和国际法史上前所未有的大胆构想”,^①代表了“国际法和行政管理领域的一项重要进展”。^②

国内外学界对该公约的酝酿、推进、各方博弈的

复杂过程缺少专题研究,围绕公约颁行动力机制的探讨众说纷纭。同时代记录者强调,公约议定“主要出于社会和人道主义需要,而非经济环境压力”;^③阿诺德·泰勒将国际社会打击麻醉药品走私的努力,视为“国际关系中人道主义和政治影响的双重博弈”;^④戴维·比利-泰勒和威廉·麦考利斯特更强调国家间政治博弈对公约议定的影响。但他们将美国视为国际禁毒工作的“卫道士”和关键推动者,^⑤对其他国家的作用以及英、日、美等国重构亚洲秩序与国际禁毒公约议定间的关系,尤其是西方列强借国际禁毒工作进一步毒化、奴役中国的图谋重视不够。^⑥上述研究均对国联时期国际禁毒机制形成,尤其是《1931年公约》议定过程中大国博弈认识不足,消解了对该过程中多边跨国互动复杂性的理解。

鉴于此,本文以国联档案、英国外交部和殖民地

部档案、日本外务省档案、美国对外关系文件、亲历者日记和记录、同时代报刊等文献为基础,尝试把国际机制史、外交史和条约史结合起来,围绕国际社会限制麻醉药品制造和调节分配机制的形成,考察不同麻醉药品制造国之间、麻醉药品制造国与原料生产国之间的博弈过程,探究不同政治行为体内部结构性矛盾和差异化利益诉求在形塑国际禁毒机制过程中的作用,考辨两次大战期间大国力量消长与国际禁毒机制建构的复杂关系。

一、麻醉药品及其原料的国际管制之争

近代以英国为首的西方帝国主义列强借助坚船利炮打开中国大门之时,还通过一系列不平等条约迫使中国鸦片贸易合法化,导致外国鸦片及其衍生物大量流入中国市场。毒品的流入不仅成为西方列强毒化中国和谋求战略利益的“武器”,而且成为其从中国攫取财富和平衡贸易赤字的重要工具。巨大的经济利益、东亚殖民的战略诉求和以英国为代表的西方列强极力抵制,令中外仁人志士的禁毒努力成效不彰,致使国际社会难以就限制毒品供需达成共识。1909年上海“万国禁烟会”的召开,虽揭开了国际禁毒合作序幕,注意到“吗啡之制售流布”,但更多聚焦于麻醉药品原料限制问题。^⑦随着吗啡、海洛因和可卡因等麻醉药品越来越多流入非法渠道,国际麻醉药品市场份额占有多寡不均,国际社会对此关注日益增多。新兴国家如德国是麻醉药品最大制造国和出口国,以英国为首的老牌殖民帝国,则更多以控制原料生产和贸易为主。西方列强围绕如何管制麻醉药品原料抑或新出现的麻醉药品的问题多有分歧,实际上是从国际麻醉药品原料和市场主导权之争,延展到对殖民地半殖民地利益和控制权之争。

1912年《海牙鸦片公约》议定时,英国试图以管制麻醉药品之名重新瓜分市场,提出将管控吗啡和可卡因贸易纳入讨论范围。对英国而言,如果提议能够成功,制药企业便可在“更加公平的环境下”同德国竞争,同时还可以安抚殖民地对限制麻醉药品

的敦促,亦能转移国际社会对其殖民地如印度——彼时世界上最主要的鸦片生产国和出口国的关注。英国的提议遭到德国、瑞士、荷兰及其他麻醉药品主要制造国反对,后者更希望管控原料,而非限制成药。^⑧英国的行动还遭到美国抵制。美国寄希望于英国和英属印度能够停止向远东尤其是中国输入鸦片,英美在禁毒问题上的博弈,究其根源是两国对亚洲特别是对中国主导权争夺的延续。

作为各方妥协结果,1911年12月1日,除奥匈帝国外,曾参加上海万国禁烟会的12国悉数派代表出席海牙国际鸦片会议。该会议不仅考虑与远东地区相关的鸦片贸易问题,而且讨论了已经对西方构成威胁的鸦片衍生物贸易问题。翌年1月23日,与会诸国代表签署《海牙鸦片公约》,条约凡6章25条,规定除熟鸦片外,吗啡、海洛因、可卡因及其他衍生物的制造、贩卖、使用也限于药用及正当之需。但该公约更多依赖“缔约国应该颁布法律或章程”来贯彻执行,因此难有作为。不过,作为世界第一部国际禁毒条约,它的通过“确立了麻醉药品多边管制体系的国际法机制”,“建立了现行国际麻醉药品管制体系雏形”。^⑨

1914年6月25日,《海牙鸦片公约》正式生效。然仅隔3日,就发生了“萨拉热窝事件”。7月28日,第一次世界大战爆发。战争不仅导致国家间正常贸易往来中断,而且一定程度上打乱了同盟国、协约国和中立国之间麻醉药品的供需关系。英、法、日、荷、美等无视《海牙鸦片公约》规定,公然大幅提升麻醉药品制造量。^⑩

随着战争结束,国际联盟组建,国际禁毒工作被重新提上日程。1924—1925年,日内瓦国际鸦片会议成为国际社会新的“竞技场”。美国虽表现积极,但它非国联成员国身份一定程度上限制了其行动;法国则忙于处理同德国战争的善后事宜;英国最终成为新的主导国际禁毒工作走向的国家。英国代表、国联鸦片咨询委员会创始成员之一马尔科姆·德莱文涅(Malcolm Delevingne)积极筹划并

提出管控麻醉药品原料生产和限制麻醉药品制造“两线策略”，推动公约议定。^①然而，无论是麻醉药品原料专卖制度，还是制造配额方案，均未获得绝大多数国家支持，法国、德国和瑞士更是明确拒绝管控麻醉药品制造，英国等又不愿限制原料生产，各国利益诉求不同，严重影响它们在国际事务上的立场。^②

尽管如此，1925年2月19日，日内瓦会议最终通过《日内瓦国际鸦片公约》。与《海牙鸦片公约》相较，该公约更加关注国际禁毒工作的跨国合作，其中国联的建立，特别是常设中央鸦片委员会(Permanent Central Opium Board)的设立，为公约执行提供了一定制度保障。^③该公约的颁行虽不至如供应控制论者批评的那样，没有对麻醉药品原料生产、制造或消费进行任何限制，^④但不论是《海牙鸦片公约》还是《日内瓦国际鸦片公约》，在列管范围、管控方式以及执行情况等方面，都存在诸多不尽如人意之处。

就列管范围而言，两份公约多限于特定麻醉药品原料，尤其是鸦片，因监管缺少普适性而令实际效用难以彰显。《海牙鸦片公约》列管限于4类物质，1925年《日内瓦国际鸦片公约》虽增至7种，^⑤但主要还是局限于麻醉药品原料，旨在通过列管减少供应，达到预防麻醉药品滥用的目的。具体到执行而言，两大公约都有相关条款规定限制制造：《海牙鸦片公约》多强调国内规制；《日内瓦国际鸦片公约》虽有常设中央鸦片委员会，但其主要职责是监测会员国鸦片生产和消费，而所谓的监测也仅限于生产国自行报送数据。国际管制需要依赖缔约国自身立法或颁行管理办法来执行，因此也就难以阻止过量制造。又因缺少对缔约国履约程度的国际监管，国际合作难免流于形式。^⑥不言而喻，这样的管控措施虽一定程度上有助于限制麻醉药品原料种植和生产，却无法阻遏麻醉药品过量制造、非法走私和滥用。

英国政府向国联提交的《1930年鸦片和其他危

险药品报告》注意到，美国、埃及、印度及英国其他殖民地的缉获量显示，麻醉药品非法走私整体上减少甚微或没有减少。^⑦而且随着部分鸦片主要生产国如印度开始限制鸦片种植和出口，反而“按下葫芦起了瓢”，波斯(今伊朗)和其他国家后来居上，逐渐蚕食空出来的市场份额。其中波斯作为当时世界上主要鸦片生产国之一，无视《日内瓦国际鸦片公约》，不仅大量种植罂粟，而且无节制地大量出口。

更令人担心的是，随着这一时期现代化工技术的发展，越来越多具有潜在滥用可能性的新物质被研制出来，尤其是吗啡、海洛因和可卡因及相关制剂，因国际公约缺少明确规定和有效管制措施，成为国际社会新威胁。研究者甚至认为，“如果说吸食鸦片是东方国家的难题，那么新制成的麻醉药品则是西方文明的威胁”。^⑧1925-1930年，非法贩运的增加甚至到了“令人震惊的地步”。^⑨时任国联卫生处中国委员的伍连德在《拒毒季刊》上不无担忧地指出，瑞士、德国、日本甚至是印度的加兹普尔都在全速制造吗啡，根本不关心吗啡最终流向何处：“结果，毒品成瘾不再限于中国，不再限于某一国，而成为全世界的问题。如果没有采取有效措施，麻醉药品包括吗啡、海洛因和可卡因，将如流感侵袭每个国家，几乎每个家庭都将遭受毁灭性影响。”^⑩

而且，这些公约对非缔约国几无约束力。1930年初，签署并批准《日内瓦国际鸦片公约》的国家仅34个，^⑪而部分未签订公约的国家，无限制地种植罂粟、制造和出口鸦片，破坏了国际鸦片市场供需平衡，导致鸦片滥用，同时还为非法制造吗啡、海洛因提供原料。如土耳其作为当时世界上最大的鸦片生产国，既不是1912年《海牙鸦片公约》缔约国，又非国联成员国，在鸦片生产和麻醉药品制造等方面均获利颇丰，让其放弃罂粟种植和鸦片生产难度可想而知。^⑫且一些缔约国为了一己私利转嫁责任，利用公约漏洞，将与鸦片有关的生产和制造活动转移至非缔约国，以逃避公约管束。^⑬20世纪二三十

年代,无论是以美国为代表的非缔约国,还是以英、德、日等为代表的缔约国,均存在不同程度的过量生产行为。

事实上,英国和美国对国际禁毒工作的关注,还源于大国力量消长导致国际政治经济格局微妙变化,这在对远东地区的争夺上体现尤为明显。随着中国在全国范围内禁绝种植罂粟,英国和印度官方名义上全面停止向中国输入鸦片,日本却借机取代英国,将巨量鸦片走私贩卖到中国,对华推行毒化政策,逐步取代英国成为向中国输入鸦片和其他毒品的主要国家。日本从英国、印度、波斯等国低价购入鸦片、吗啡,在台湾或在日本国内加工改装后,走私贩运到青岛、大连和厦门等中国大陆通商口岸,再由日本特务、浪人、药商、妓女等贩运,牟取暴利。^④日本通过毒化政策逐步扩大对中国渗透,必然同英国利益对冲。对英国而言,“保护帝国的经济利益仍是其远东政策核心”,英日之间更大的地缘政治竞争随之加剧。^⑤

对美国而言,虽然它对英国和印度的鸦片政策多有不满意,并积极通过国联等平台敦促其采取措施管制鸦片贸易,尤其是对华鸦片输出,但面对日本在东亚的扩张和在中国日益膨胀的野心,美国开始进一步调整东亚政策。华盛顿会议后,英国同样迫切希望同美国改善关系,两国在鸦片管制上的友好关系显然有助于实现这一目标。但需明确,美国对国联禁毒机制“投资”背后,同样离不开扩张经济的诉求。^⑥

1925年《日内瓦国际鸦片公约》失灵,令国际社会管制麻醉药品原料种植的希望变得渺茫,转而将注意力集中于应对制造过剩。但就在即将出现支持管制制造新共识时,世界经济形势急转直下。面对“大萧条”的到来,生产国担心原料需求减少,制造国担心进口原料涨价和麻醉药品出口减少,而消费国则担心麻醉药品价格上涨。全球经济衰退令管制工作更加不易,加剧麻醉药品市场畸形发展。面对日益严峻的挑战,特别是新制造出来的有潜在滥用可

能的新物质威胁日甚,如何有效控制这些物质过量制造和非法贩运以及滥用,成为国际社会必须考虑的问题。

二、制造国间的博弈与伦敦预备会议召开

国际社会前述努力的方向仍多在控制麻醉药品原料生产,期待通过控制源头来解决问题。诚然,这种理想模式如果被国际社会普遍接受并得以实施,将是最好的解决之道。然事与愿违,这种办法非但没有取得成功,相反,世界毒品市场的发展态势已远超国际禁毒公约管控范围,而其管控能力的脆弱性或非强制性,导致国际社会违约成本低廉,甚或有劣币驱逐良币之可能。麻醉药品无限制“合法供应”与非法走私并行,致使毒品滥用问题及相关健康和犯罪问题频发,国际社会不得不另谋他途,限制麻醉药品制造的设想再次受到关注。

事实上,1921年10月13日,国联理事会和第四届国联大会就通过决议,第一次明确提请各国政府考虑缔结一项协议,限制吗啡、海洛因或可卡因及其各自盐类物质制造可能性。为推进此项工作,国联专门组建筹备委员会,试图制订“限制世界麻醉药品制造总计划”,希望通过确定制造国生产配额来限制需求。^⑦这些决议和倡议是国际社会限制麻醉药品制造设想的雏形。以此为契机,美、英、中等国相继提出各自计划与方案,试图主导管控体系未来走向。

美国、英国和中国虽都关注限制麻醉药品制造问题,但侧重点各不相同:美国希望“直接限制”原料生产,英国希望限制制造,中国则想两者兼而有之。与此同时,各种社会力量既积极向所在国施压,通过道德压力迫使其采取有效措施打击麻醉药品生产、制造和消费,又积极通过各种渠道动员国际社会加强国际禁毒合作。这些工作各有侧重,随着不同力量介入,制造国之间博弈加剧,致使国际禁毒机制主导权之争日趋白热化。

1927年底,美国商人查尔斯·克莱恩(Charles K. Crane)提出一项计划,即“定供方案”(the Scheme of

Stipulated Supply), 又称“克莱恩计划”, 意在通过制造国间集体行动将麻醉药品制造、出口限于医学之需, 并借助常设中央鸦片委员会进行监管。克莱恩积极游说美国国务院, 希望得到政府支持。1928年3月16日, 非国联成员国的美国将此方案经由荷兰提交国联鸦片咨询委员会。随后, 国联秘书处就此同《海牙鸦片公约》签署国和国联会员国进行沟通。^③

“克莱恩计划”真正起草者的身份不久后被曝光, 为时任国联鸦片贩卖和社会事务科(Opium Traffic and Social Questions Section)工作人员卜兰阁(Alfredo E. Blanco), 这让认为国联秘书处应该持中立立场的事务科主管雷切尔·埃莉诺·克劳迪夫人(Rachel Eleanor Crowdy)非常恼火。卜兰阁随后辞职, 独立组建位于日内瓦的禁烟信息局(Anti-opium Information Bureau), 继续参与国际禁毒工作。^④

正因为来自各方的积极动议, 1929年9月24日, 第十届国联大会通过一项决议, “希望在可能的情况下, 立即采取行动补充《日内瓦国际鸦片公约》, 毫不迟疑地将危险药物的生产限制在医学和科学目的所需数量之内”。^⑤这一提议得到比利时、意大利的原则性支持, 并拟率先通过措施来限制麻醉药品进出口。^⑥国联大会进而动议, “通过召开一次国际会议来确定, 满足世界合法医疗和科学所需的麻醉药品总量, 并在各个制造国之间分配配额”。对此, 鸦片咨询委员会建议, 如果决定召开会议, 可将日期定在1930年10月底, 同时对会议的筹备、相关材料的准备提出设想, 并提醒国联秘书处可用于该工作的材料还远远不够, 建议邀请各国政府提供有关麻醉药品制造和消费的数据。^⑦为此, 克劳迪夫人积极同主要国家沟通协调, 调查相关情况。1929年10—11月, 她相继致信波斯、德国和瑞士等国代表, 调查可卡因制造企业的情况。这些工作对会议筹备多有裨益。^⑧

对于国联的行动, 卜兰阁既感兴奋, 又有顾虑。1929年10月9日, 卜兰阁致信国联秘书长埃里克·德

拉蒙德(Eric Drummond), 希望后者能进一步推动国际社会限制麻醉药品制造。作为对此前“克莱恩计划”的补充, 卜兰阁还随信附上一份“国际麻醉药品制造协定简要大纲”, 希望转给各国政府。该大纲重申把麻醉药品制造限于医学之需, 限制其流入非法走私渠道, 同时指出“克莱恩计划”有效破解了麻醉药品市场供需难题, 即麻醉药品供应“过多”, “远超世界医疗需求”, 强调该计划并非为了取代现行国际禁毒公约, 而仅作为其补充, 敦促国际社会接受该方案。^⑨但大纲同时认为, 就当时情况而言, 召开一次新国际大会的时机尚未成熟。^⑩

尽管美国政府对卜兰阁方案态度暧昧, 但它仍被视为“美国方案”。到1929年底, 该方案得到德国、西班牙、匈牙利、乌拉圭、比利时、哥斯达黎加和意大利支持。可以注意到, 这些支持国除德国外, 其他均是非制造国。^⑪但国联秘书处对卜兰阁行动不满, 注定该方案难以走得更远。^⑫作为英国利益代言人, 德莱文涅抓住机会重新设计了直接管制麻醉药品制造方案, 要求各国政府估算它们的医疗需求量, 然后根据商定的比例在制造国间分配。^⑬

“英国方案”得到国联秘书处支持, 最终成为接下来讨论的基础。1930年1月20日至2月14日, 国联鸦片咨询委员会第十三届会议在日内瓦召开, 这是委员会举行的一次“历时最长且极为重要”的会议。这次会议以“英国方案”为蓝本, 鸦片咨询委员会再次提议召开直接限制麻醉药品制造的会议, 获得各国代表一致同意。^⑭委员会随后批准成立限制麻醉药品制造小组委员会, 提出三点应关注的内容: (1)确定每年生产的药品总量; (2)按配额制在制造国间分配; (3)通过配额确保每个消费国都能收到其医疗和科学所需数量。^⑮

1930年5月, 国联理事会批准了鸦片咨询委员会计划, 拟邀请25个麻醉药品主要生产国、制造国和消费国参加于12月1日召开的会议, 就上述问题进行协商, 以便在大会召开前达成一致意见。但与会代表注意到, 能否成功举行限制麻醉药品制造会议,

关键是“制造国政府或制造商自身应事先考虑(制造国间的)配额分配和安排,以确保制造的药品能够在消费国间合理分配”。^①

国联理事会接受了英国建议,拟在7月底先行召开一次只有制造国参加的预备会议,旨在就建立“国际卡特尔”和制造配额的分配方式进行协商。^②然而,会议筹备过程并非一帆风顺。原因有二:一是国联秘书处对召开会议并没有充分准备,会前相关材料难以如期提供;二是各国政府反馈信息未能及时全部到位。^③事实上,除了这两个原因外,还有两个非常重要的问题:一是苏联作为重要的麻醉药品制造国和消费国,是唯一没有接到邀请的国家,无疑不利于预备会议掌握其麻醉药品制造和消费情况;二是“克莱恩计划”作为个人提出的方案,能否被视为美国政府方案的补充,或者直接被视为“美国方案”,将涉及如何区分个人与政府的关系,以避免令美国政府身陷尴尬境地。这两个难题在筹备预备会议时颇费周章。^④诚然,英国还有自己的盘算,德莱文涅希望欧洲制药公司之间能够直接谈判商定制造配额的分配,从而避开政府间可能的无休止争吵。遗憾的是,他低估了企业竞争的激烈程度,利益各方均想抢占更大的市场份额,根本无法达成妥协。^⑤无奈之下,7月9日,英国政府向国联秘书长提出推迟召开预备会议。

为了避免前述尴尬情况,一方面,国联秘书处和鸦片咨询委员会积极准备会议相关材料,并及时提供给会员国和相关国家;另一方面,以英国为首积极展开游说活动,以争取美国、法国、荷兰、瑞士、德国、日本、意大利、土耳其和苏联等各主要制造国支持,并提议将会议召开日期放在10月最后一个星期一。^⑥

在国联与英国的积极推动下,1930年10月27日至11月11日,限制麻醉药品制造预备会议在伦敦召开,是为“伦敦预备会议”,来自法国、德国、英国、意大利、日本、荷兰、瑞士、美国、土耳其、印度和苏联11个主要麻醉药品制造国和原料生产国的代表参加会

议。这些国家大体分成四类:一是既自用又出口的制造国(法国、德国、英国、荷兰和瑞士);二是主要自用且没有大规模出口的国家(美国、日本和苏联);三是仅制造少量自用的国家(印度和意大利);四是比较特殊的原料生产国(土耳其)。^⑦

可见,限制麻醉药品制造预备会议实质上变成“麻醉药品制造国会议”,制造国各有盘算,即如何保障各自利益不受损且最好还能有所扩大。会议主要议题最终限制到两个:一是制造国间配额分配,二是制造的药品如何在消费国间进行分配。围绕这两个议题,多个草案被提交给会议讨论,其中最引人注目的是英国以制造国间配额分配为主要特征的方案。

理论上,预备会议讨论应以鸦片咨询委员会决议为基础,即将麻醉药品制造总量限于世界医学和科学之需,然而,研讨过程则走向了基于制造国各自制造数量来确定配额,再将这些配额在各国分配,无疑本末倒置。日本代表在事后报告中特别批评伦敦预备会议方案与鸦片咨询委员会方案之间的“分野”。^⑧不仅欧洲制造商从未就出口贸易划分达成一致,而且无论如何它们也不愿意将份额分配给美国、日本或苏联,这种情况显然是三国不能接受的。尤其是日本政府在会前给本国代表的指令中特别强调,“关于麻醉药品制造国间的配额问题,我国不仅要完成国内正当需求量制造,此外鉴于本国制造麻醉药品的现有能力,还应主张参与到供应新出现的消费国的额度分配中”。^⑨相较而言,如果说这些困难或还有可商讨余地,但对土耳其这个特殊的原料生产国而言,当它提出全部配额三分之一的要求时,大大出乎制造国意料,也“成为给它们的最后一击”。^⑩伦敦预备会议商量的方案因遭到土耳其、日本、苏联和美国联合抵制,最终未能达成共识,^⑪预备会议于1930年11月11日解散。有趣的是,尽管与会各方没有就具体事项达成妥协,但仍一致认为,有必要起草一项专门限制麻醉药品制造的国际协定。^⑫

三、日内瓦会议召开与公约认定主导权的反转

尽管存在诸多争议,但伦敦预备会议的铺垫和国联前期筹备工作还是将限制麻醉药品制造大会的召开送入快车道。事实上,伦敦预备会议召开当日,国联秘书长就通告参会国代表,决定将限制麻醉药品制造的会议由限于麻醉药品制造国扩充为所有国家都能参加的大会,并将会议日期定在1931年5月27日。^⑤因此,国联在会后就开始加紧调研,并积极敦促和游说各国派出全权代表参加会议。国联的调研和动员得到多数国家积极响应。截至会议召开前,已有57个国家同意派代表参会,就规模而言,该会议已远超海牙国际会议和日内瓦国际鸦片会议。

国联鸦片咨询委员会以英国草案为基础,同时结合前期咨询委员会编写的方案,并参考美国提交的“克莱恩计划”,制订了公约草案最初文本。尽管在草案制订过程中,遭遇来自日本、土耳其和南斯拉夫以及非制造国如西班牙和波兰等的阻力,但在英国坚持下,以配额制为基础的草案最终获得多数国家支持,英国主导的以鸦片咨询委员会之名制订的草案文本成为大会最初讨论基础。^⑥

伦敦预备会议后,鸦片咨询委员会在提交给国联理事会、国联成员国和拟邀请参加1931年大会国家的报告中指出,经过长时间讨论商定,吗啡及其衍生物配额在德国(39.97%)、瑞士(25.20%)、法国(21%)和英国(13.83%)4国按比例分配,可卡因在德国(49.30%)、法国(20%)、英国(15%)、荷兰(10.28%)和瑞士(5.42%)5国间分配。^⑦如按这一配额方式,“后发国家”将完全丧失国联公约认可的麻醉药品制造市场份额。就日本而言,除向中国出口小部分外,它基本算不上出口国,却生产了世界需求量的40%。^⑧而英国和印度早就注意到日本向国联瞒报可卡因产量和消费量。1930年4月7日,德莱文涅致电英国驻日大使约翰·蒂利:日本用于合法消费目的的可卡因产量远高于欧洲同行。^⑨蒂利对此非常重视,指令英国驻日使馆和各领馆秘密展开调查。^⑩英日在麻醉药

品制造和贸易领域的争端,随着大会召开日期临近日趋激烈。

1931年4月23日,日本政府在《限制麻醉药品制造会议方针事宜》中,针对鸦片咨询委员会提出的配额方案明确提出:“从此方案得知,这仅是基于既往的出口实绩来决定配额,但这样的方法等于承认既往出口国独占的特权,对像我国这样新兴有出口意愿及能力的国家来说非常不利与不公平。因此我们不能赞同此种方法。”^⑪与伦敦预备会议前的指令相较,该意见显然更为直接。5月5日,日本政府决定派帝国事务局局长泽田节藏、内务书记官大达茂雄参加国联限制麻醉药品制造会议,并明确要求“基于(前述)附件方针致力于贯彻帝国政府意见”。^⑫

英国政府对此显然估计不足。1931年5月13日,英国专门召开部际鸦片咨询委员会(the Inter-departmental Opium Committee)会议,来自内政部、外交部、殖民地部、印度部的代表悉数参加,德莱文涅担任会议主席,旨在为英国代表参加限制麻醉药品制造会议提供政策指南。然而,无论是外交部还是殖民地部和印度部,其关注的重心都是如何防范他国代表提出限制原料方案,以及如何应对土耳其对印度鸦片生产可能造成的冲击。^⑬

1931年5月16日,英国外交大臣亚瑟·亨德森给德莱文涅的指令中,同样要求代表团抵制任何破坏草案基本原则的提案,但如果对于合适的条款或对目标能产生重要影响及在会议上得到广泛支持的内容,可以接受方案扩充。当然,亨德森也关注到可能出现的变数,即如果草案不能确保得到大多数参会国支持,则应呼吁其他制造国代表就限制制造达成谅解。但面对土耳其的情况,英国提出比较灵活的办法,即全面禁止土耳其制造危险药物,同时考虑满足其鸦片原料生产配额。如果土耳其坚持要自己制造,则建议制造国和土耳其代表之间进行协商。^⑭外交部和殖民地部的建议最终被写进德莱文涅的参会指南,但就事后发展来看,英国政府对形

势的判断存在重大失误,尤其面对以日本为首的国家联合发难,英国代表团明显准备不足。

1931年5月27日,57国代表齐聚日内瓦,为期一个半月的限制麻醉药品制造大会正式拉开序幕,围绕鸦片咨询委员会提供的草案,与会国代表各抒己见,争论不已。^③5月30日,美国代表团团长约翰·考德威尔(John E. Caldwell)根据国务院指示精神,在会上简要陈述了美国立场,希望公约既可以限制麻醉药品制造,又可借此进一步限制原料进出口、制造和销售。^④这是英国主导的配额方案遭遇的第一次重大挑战。不讨论原料限制问题是英国的底线,德莱文涅对美国提议表示强烈反对。^⑤

美国的意见可谓“一石激起千层浪”,苏联、南斯拉夫、土耳其、日本和法国相继提出不同计划。苏联代表重申其在预备会议上的立场,坚持要限制原料生产,否则任何措施都将无效。该提案同样因英国抵制而被迫搁置。^⑥南斯拉夫和土耳其作为鸦片种植国和生产国,向大会提出了制造配额的要求。其中土耳其提出以原料换配额,继续坚持预备会议上的要求,希望获得世界总需求量30%的配额,并保证以合理的价格出售。对此,阿根廷代表费尔南多·佩雷斯(Fernando Perez)不无忧虑地指出:“限制药物制造的问题会步裁军问题后尘。讨论裁军的次数越多,国家武装力量就越强大;同理,药物限制讨论越多,生产药物的欲望就越大。”事实上,除南斯拉夫和土耳其外,比利时、匈牙利等国同样希望从中分一杯羹。^⑦

围绕麻醉药品原料生产国、制造国、消费国之间的利益配置,各国代表纷纷抛出各自设想,在近两周的一般性讨论中,共提出约50项公约草案修正案。然细究这些提案,并没有提及任何计划细节。无奈之下,全体会议只能暂缓举行,转而请立法和起草委员会、技术委员会和限制委员会先行审议已提交的修正案。^⑧

修正案最大争议之处,是原草案中涉及配额制度的第8—17条。面对各国抵制,英国试图通过妥协

折中的办法来换取多数国家支持,但这一努力未见成效,其中日本、法国代表抵制最甚。^⑨根据日本内务省发卫第41号指令,泽田节藏以鸦片咨询委员会草案干涉“商业自由”,以及没有在制造国中平分配额而加以拒绝,进而提议各国制造数量要限制在国内医学和科学之需范围内,以及通过进口许可证确定的出口量之内。法国则对日本提议作了修正,加斯东·布尔古瓦(Gaston Bourgois)建议增加非缔约国可随时向缔约国订购药物的条件,后者仅需询问其中央政府是否可以交付订购数量,而该答复将取决于这些数量是否超过合法要求。该修正案经双方同意纳入日本计划中。^⑩这一提议让越来越多国家代表意识到,鸦片咨询委员会条约草案实际上可能会增加生产和制造量,而各国均有可能借此抢占合法商业份额,面对新“商机”,原本支持配额方案的各方力量迅速瓦解。^⑪

德莱文涅不得不承认,日本政府的态度是鸦片咨询委员会草案未获通过的主要原因。加之制造国没有同土耳其和南斯拉夫达成和解,德莱文涅提出的补救措施和倡议又均没有成功。迫不得已,德莱文涅以退为进,表示愿意接受法日修正案,但提出一种“即时应用的机制”,希望在制造国意见达成一致时,公约能够加入允许配额制度后续应用的条款。他仍然自信地以为,“在法日方案试验数年后,制造国很可能认为配额方案在各个方面更有优势”。即便如此,德莱文涅也没有成功,法日修正案最终以压倒性多数获得通过,^⑫成为制订新公约草案的基础。

对于法日修正案,无论是限制委员会还是全体代表大会投票表决,英国和苏联都投了反对票。苏联更多是认为该联合修正案没有触及问题根本,即对原料的限制,其结果只是将一项限制麻醉药品制造计划转变为一项没有限制生产、仅包含控制药品流通措施的计划,可能是无效的。令英国恼火的则是,现行讨论的草案如果获得通过,无疑等于放弃了英国原来主导的公约草案。在德莱文涅看来,过去

两年中鸦片咨询委员会的计划是经过仔细研究、详细论证制订出来的,到会议召开时,无论是在大会上还是参与国政府,都没有提出任何严厉反对意见。与此相对,在本次会议期间临时制订或正在制订的计划多是没有成型的设想。^⑦

6月23日,作为德莱文涅随员参加大会的外交部法律顾问,杰拉尔德·格雷·菲茨莫里斯在写给外交部的报告中,同样对以日本为首的国家反对配额方案表示不可理解。在其看来,“该方案呈现在世人面前至少有2年或更长时间……尽管其他计划以各种方式多次被提出来,但对于‘配额方案’从来没有过或基于原则或基于细节的严肃反对。但大会开始不久就冒出对配额观念非常普遍的厌恶情绪……反对者以日本为首,采取了完全拒绝行动的态度(an attitude of complete non possumus)”。他批评日本提出的备选方案不仅废除了配额,而且修正了公约草案的重要内容,“这根本就不是一个限制方案,而仅是一个比已经纳入1925年《日内瓦公约》的条款稍显严格的政策。很快将证明,这个方案同原来的相比并不完备,而原方案注定会得到相当多的支持”。一直以“配额方案坚定支持者”自诩的法国,转而支持日本的立场变化更令英国颇感恼火。^⑧

德、美等主要国家同样采取了趋利避害、退而求其次立场。一定程度上说,这一策略是成功的。配额方案遭到拒绝后,法国和日本邀请德国、美国 and 西班牙代表以及秘书处部分官员合作,开始公约的起草工作。英国最初被排斥在起草小组之外,但公约起草并非如德莱文涅批评的那样完全是“另起炉灶”,更多是对鸦片咨询委员会草案的完善和补充。然而,公约议定主导力量反转却是不争事实。6月26日,大会开始就修正案逐条听取意见,审议各条款细则,经过拉锯战式争论,其间,英国还不失时机提出多条修正案。在德莱文涅看来,英国提出的修正意见旨在令方案“尽可能可行且无懈可击”,尔后,德莱文涅又利用其在国联的影响力,成为起草委员会重要成员,积极致力于公

约、议定书和最终文件的完善,部分弥补了英国的“缺憾”。晚至7月12日,除土耳其和南斯拉夫仍有部分保留意见外,公约最终在整合各方意见基础上完成制定。^⑨7月13日,限制大会第36次会议即最后一次全体会议开幕,由会议主席路易斯·德布鲁凯尔(Louis de Brouckère)主持,通过了公约最终文本,签署协议书和相关文件。

四、公约的批准与大国保留条款

尽管公约议定过程中不乏美国和德国倡导的“直接限制”、英国主导的“配额制”、苏联希望的“限制原料供应”以及法日主张的“总量控制”等方案的冲突,但是通过整合后的《1931年公约》仍开创了国际禁毒体系建构中多项创新性成果。阿诺德·泰勒就指出,公约“有限地达成其目标,即将合法麻醉药品制造限于世界医学和科学之需,限于各国所需的药物数量”。^⑩戴维·比利-泰勒更是认为,“《1931年公约》注定将成为国际管制体系的里程碑”。^⑪

与此前国际禁毒公约不同,《1931年公约》试图通过估算世界麻醉药品需求量、限制麻醉药品制造总量实现“需供平衡”,进而通过限制制造和调节分配,把麻醉药品限于医学和科学之用,同时解决麻醉药品过量制造、非法走私和滥用问题。更重要的是,国际禁毒机制的更新带来了管理重心三大转向:一是管理对象转向,即由限制原料转向限制制造和分配;二是管理地域转向,即从更多关注远东地区转向更加注重毒品困境的国际之维;三是管理行动主体转向,即国际禁毒工作从更多依赖国家自我努力转向以具有普遍约束力的国际行动为主。

同时,《1931年公约》引入“相似性原则”(similarity principle),提出针对“转化药”的列管措施,进一步拓展了列管对象和范围,为其后出现的新物质列管提供了国际法支持,进而通过消费估算制度、生产总量控制、进出口许可证制度等方式来强制性限制各国麻醉药品的需求、制造和消费。该公约一经生效,

实际上将同样适用于非缔约国,通过赋予这些规则与法律一样的效力来对缔约国和非缔约国施加压力。^②不仅如此,《1931年公约》还第一次引入“毒品列管分级”(drug scheduling)原则,即根据不同物质的危险程度和医学需求采用不同管制等级。^③

然而,这些“构想”能够真正发挥效用的前提是《1931年公约》经国际社会批准生效。国际社会最终审议通过的《1931年公约》凡7章34条,根据公约第30条规定:本公约自国联秘书长收到国联会员国或非会员国25国之批准书或加入之日起,90日后生效,此25国须包括下列任意4国:法国、德国、英国、日本、荷兰、瑞士、土耳其及美国。而如果批准国数量在1933年7月13日前没有达到规定要求,国联秘书长将通知国联理事会,或召开国联成员或已批准公约的非成员参加的会议进行审议,或采取认为必要的措施。以此而论,如果公约希望在1933年7月13日前正常生效,国联秘书长须在1933年4月13日前收到必需数量国家的批准或加入文书。就技术层面而言,公约能否尽早生效,关键不是批准或加入国数量,而是取决于制造国态度。

1930年美国新组建联邦麻醉品局(FBN)后,更是积极地参与国际禁毒合作,《1931年公约》被视为国家间合作打击麻醉药品滥用的重要一步。1932年4月28日,美国率先批准公约,成为继尼加拉瓜之后世界上第二个批准该公约的国家。^④同时,美国还积极通过各种方式敦促各国批准加入,以期公约早日生效。考虑到尼加拉瓜和秘鲁已经批准加入该公约,智利将另行交涉,1932年8月4日,美国代理国务卿威廉·卡斯尔(William R. Castle, Jr.)专门致电美国驻除上述三国以及驻萨尔瓦多、摩洛哥之外的所有使领馆,期待他们能够敦促所驻国政府尽早批准加入该公约。^⑤1932年9月20日,美国联邦麻醉品局局长哈里·安斯林格(Harry Anslinger)特别提醒,土耳其非法工厂的关闭导致非法贸易中心转移,美国吗啡的走私转到太平洋沿岸,法国因制造过量海洛因和缺少对现有库存的监管而成为新的中心,非法吗啡的

走私中心转向远东,日本则是罪魁祸首。^⑥面对可能恶化的局势,10月31日,美国国务院又专门指令驻日内瓦领事普伦蒂斯·吉尔伯特(Prentiss B. Gilbert)同国联秘书长德拉蒙德会晤,请其代为报告美国政府希望公约能够在1933年生效执行,同时希望国联能够尽其所能让公约早日生效。^⑦

不可否认,美国的游说和推动发挥了一定作用,到1933年3月31日,包括美国在内已有14个国家批准或加入公约。然而,14个国家中仅有美国一个制造国,要想让公约生效,既需要更多国家批准加入,更需要至少另外3个制造国支持。

日本因在前期发挥了主导作用,外务省立即着手办理批准手续,于1932年12月9日奏请批准。外务省原计划在奏请此项批准后,于1933年2月中旬至3月上旬通过枢密院前期审议,不经审查委员会,在4月上旬的枢密院大会上直接提出,在公约签署协议书所预见的4月13日之前完成批准书的递交手续。^⑧但是,日本政府因在中国东北蓄意制造九一八事变正与国联交恶,1933年3月27日,更是宣布退出国联。^⑨晚至1935年6月3日,日本政府才有保留地将批准书递交国联秘书处。

英国作为重要的麻醉药品制造国,加之其殖民地尤其印度是重要原料生产国和贸易集散地,它是否批准或以什么样的方式甚至何时批准《1931年公约》均显得非常重要。当英国政府考虑批准公约时,必须要面对英国及其殖民地相关立法或政策如何进行相应调适。1931年10月8日,殖民地部提醒内政部,当公约批准之时,它应该适用于所有在英国管辖下的殖民地、保护地和托管地,而要令公约生效,需要对英国现行《危险药物法》进行必要微调。^⑩因为《1931年公约》拓展了国际禁毒机制的管制范围与对象,将彼时还不认为是成瘾药物的鸦片衍生物,但将来能够被转化为成瘾性药物的物质纳入管制,同英国现行法律相矛盾。因此,如果英国要批准该公约,不仅要修正国内法,而且根据条约第26条,殖民地、保护地或托管地也不能被排除在外,这些地方法律

也需相应修正。英国外交部同样注意到,文件中所应包含的批准文件需要数个殖民地政府共同签署。^⑥遗憾的是,英国和殖民地国内立法调适并不顺利,晚至1932年6月22日,殖民地事务大臣菲利普·康利夫-李斯特(Philip Cunliffe-Lister)还在提醒,如果要批准公约须尽早抓住机会修正殖民地立法,如果因故推迟颁布也请告知。^⑦

事实上,殖民地部对印度等殖民地在整个公约中的“权益保护”问题,在公约议定过程中已多有考虑,而殖民地部在给予德莱文涅的参会指南中更特别关照,在条约签署过程中要将殖民地、保护地和托管地排除在公约执行之外,进而提出公约是否适用殖民地的问题,要求公约由殖民地部考虑,即通常在提交加入文书之前要垂询殖民地政府意见。“故我们提议大会期间或签署过程中不将殖民地纳入,这样既为您签署公约提供便利,也为我们更自由地审议公约提供机会。”^⑧这种看似灵活的考虑,后来恰恰成为英国迟迟未能批准加入公约的障碍之一。

与殖民地部考虑的问题不同,英国外交部关注的是如何协调主要制造国之间的利益关系,以免英国制药公司在竞争中受损。随着英国下院通过批准公约的决议,外交部认为,如果推迟批准公约,将可能导致它同其他制造国竞争时处于不利地位,因为《1931年公约》仅需要4个制造国批准即可生效。对英国而言,如果法国、德国和瑞士率先批准公约,英国制药公司将被置于同这3个主要制造国竞争的不利地位,因为以往经验表明,外国订单倾向于流向限制或海关手续少的国家。因此,英国外交部希望能够确保公约在主要制造国同步生效。1932年6月14日,英国外交大臣约翰·西蒙致电英国驻德国大使霍勒斯·朗博尔德,同时通告英国驻瑞士大使以及驻法国大使,敦请驻3国使领馆人员向派驻国政府解释英国立场,希望3国同英国政府同步递交批准国书,还特别提醒3国要注意生效日期的要求。^⑨

与此同时,土耳其也正酝酿是否加入或以何种方式加入公约。公约开放签署后,土耳其一直拒绝在公约文本上签字,因为《1931年公约》没有充分考虑其利益,德莱文涅不得不承认,鸦片价格是土耳其和南斯拉夫真正诉求和更加关注的问题,麻醉药品大幅度减产意味着制造商对土耳其和南斯拉夫鸦片需求减少,进而导致生鸦片价格下跌,罂粟种植农人不敷出。因此,两国的主要目标是保证制造国能够从它们手中购买一定比例的原料,而且定价须能满足种植农的合理回报。^⑩土耳其和南斯拉夫的诉求没有得到应有考虑,为此,土耳其联合南斯拉夫在君士坦丁堡秘密建立“中央鸦片局”(The Central Opium Bureau),由2名土耳其代表和1名南斯拉夫代表组成,主要负责收购、销售和出口两国鸦片,并分配鸦片出口配额,其中土耳其占77.5%,南斯拉夫占22.5%,以此防范公约带来的冲击。1932年7月14日,约翰·西蒙从英国驻君士坦丁堡使馆收到秘密报告,^⑪欧洲两大主要原料生产国的态度和行动反过来促使英国加快批准加入公约的步伐。

然而,英国积极敦促他国批准和加入公约时,国内立法的修正工作却迟迟没有到位,甚至对《1931年公约》条款的理解出现歧义。究其根源,英国试图放宽麻醉药品制剂尤其是可待因制剂限制,但遭到同为制造国的德国、法国和瑞士强烈反对,^⑫不得不改弦易辙。

对于困扰英国批准公约的殖民地问题,解决起来更加不易。1933年3月16日,英国部际鸦片咨询委员会再次召开会议共商公约批准事宜。殖民地部称,截至这次会议召开时,约12个殖民地政府通过了必要立法,其他殖民地政府提出立法草案,但因需修正而被搁置,此外还有20个殖民地政府未作出答复。在此情况下,经殖民地部提议、各位委员同意,决定将所有殖民地排除在外,而非代表他们中一部分来批准公约。^⑬该难题也成为英国政府批准和加入公约的保留条款。

晚至1933年3月30日,英国外交部最终致电国

联秘书长,提交英国批准文书。同时在提交时提出保留条款:英国政府的殖民地、受保护地和海外领地或有宗主权和委任统治的领地免于承担任何义务。^⑤4月1日,英国正式批准公约,4月3日,土耳其正式加入公约,4月10日,法国、德国、瑞士三国批准公约。至4月12日,批准该公约的国家总数已达34个,实施公约的条件已达到,国联遂决定7月9日公约开始生效。不过,鉴于公约部分条款内容须翌年1月1日才能开始实施,故真正全面正式生效实始于1934年1月1日。^⑥

需要特别关注的是,除英国外,美国、日本、法国、葡萄牙、墨西哥、比利时等均提出保留条款,这些保留条款分为四类:第一类主要为保障其国内立法优先权,如美国和墨西哥均提出保留其国内实施比公约更严厉的立法权。第二类是出于政治和意识形态考虑,如美国针对苏联等社会主义国家专门提出保留条款,即未来美国对不承认的政权或实体代表不履行任何义务,直到其获得美国政府承认为止。第三类主要针对条约的具体执行,如美国提出严格时限,即60天内编制进出口数据提交常设中央鸦片委员会,出于政府需要购买或进口的不在条约限制范围内。第四类则多是针对殖民地、保护地或托管地提出,这类国家数量最多,如法国、葡萄牙管辖下的殖民地、保护地和托管地,可不必在规定时限内编制季度统计数据;比利时提出要免除殖民地刚果和卢旺达—乌隆的义务;日本在公约签署时就提出,“由台湾总督工厂制造并由该政府库存的粗制吗啡,不受本公约规定的限制措施约束”,^⑦此类粗吗啡库存仅会不定时按照日本政府批准的数量放行。^⑧这些保留条款,尤其是第四类,以各种各样的借口提出,名义上为保障殖民地、保护地和托管地权益,实则让这些地区或国家继续沦为殖民帝国的麻醉药品原料产地、加工地、分销地,甚至非法地下毒品制造地和集散地。

尽管如此,《1931年公约》的正式全面生效,对规范世界麻醉药品制造和分配发挥了一定作用。1934

年9月,国联第15届大会将公约颁行以来取得的主要成绩概括为三个方面:(1)国际社会第一次明确区分合法贸易和非法走私;(2)合法制造的麻醉药品数量非常接近或在特定年份低于世界合法消费需求;(3)国联在该领域的工作出现一个历史性“重大拐点”(a great turning-point),即药物从合法工厂流入非法渠道已越来越少,由完全地下制造所取代。^⑨美国联邦麻醉品局前雇员约翰·库萨克就指出,随着政策推行,吗啡和海洛因的过量生产暂时终结,欧洲及其他国家甚至出现麻醉药品严重短缺的情况。^⑩鸦片咨询委员会报告显示,1934年全世界合法制造的吗啡、海洛因和可卡因数量低于此前任何年份。^⑪

结语

1921年国联动议开启了国际社会议定公约以管制麻醉药品制造的序幕,到1934年公约正式全面生效,13年间,“弱国联”—“强国家”的国际格局,注重大国才是左右国际公约议定和形塑国际机制的主要力量。无论是麻醉药品原料和制造管制之争,还是伦敦预备会议草案内容的确定,抑或日内瓦会议的不断争吵,到最后公约批准生效,英国、日本、美国、土耳其、法国、德国等粉墨登场,它们或利用对国联的主导权试图掌控公约走向,或通过结盟方式来对抗老牌帝国,或借助程序规则谋求利益最大化,大国围绕公约议定展开形式多样的合作与斗争,形塑了国际社会管控麻醉药品制造和分配的机制。而正是借助这一机制,大国完成了对全球麻醉药品市场的新一轮瓜分,8个麻醉药品制造国、全球60家麻醉药品制造企业控制了彼时世界上每年约40吨的麻醉药品制造和供应。^⑫

必须承认,与1912年《海牙鸦片公约》和1925年《日内瓦国际鸦片公约》相较,《1931年公约》提出的一系列措施或机制,不仅在当时被视为“前所未有的大胆构想”,而且还为第二次世界大战后被誉为全球禁毒体系基石的“三大公约”——1961年《麻醉品单一公约》、1971年《精神药物公约》和1988年《禁止非

法贩运麻醉药品和精神药物公约》吸纳和继承。麦克利斯特就指出,国际管制的第一次浪潮在1931年达到顶峰,随后40年里,该体系的原则、目标和限制机制几乎没有变化。但他同时也注意到,1931年之后,国际禁毒体系能否成功取决于管制倡导者调集他们能够支配力量的能力。^④

如果《1931年公约》确立的“国际计划经济原则”和建立“一个真正的国际管理机构”^⑤的理想模型能够得到认真执行,麻醉药品制造和分配在一定程度上将会得到有效控制。但问题在于,麻醉药品制造国和潜在制造国都在积极谋求占有更大的市场份额;最糟糕的是,西方殖民强国对殖民地或半殖民地、保护地或托管地的麻醉药品原料种植、制造提出诸多保护措施、豁免政策、保留意见,这些特殊要求和考虑,日后恰恰成为公约推行的最大障碍。

与此同时,公约在实际执行过程中,还会遭遇“制度惯性”影响,如部分国家忽视它们应尽的监管义务,有些甚至直接拒绝合作,恶意瞒报产量和虚报需求,造成非法麻醉药品市场扩大和麻醉药品监管体系失灵,过量制造和非法走私现象屡禁不止。到20世纪30年代末,随着全球经济、政治和军事动荡加剧,大国治下的国际限制麻醉药品制造机制的重要构建者逐渐成为公然对抗者和破坏者,^⑥国际禁毒合作难以为继。一定意义上讲,《1931年公约》的议定,既是两次大战期间大国政治博弈的竞技场,反过来公约的走向也成为折射大国之间力量此消彼长的新棱镜。

第二次世界大战的结束、大国力量的结构性变化和联合国的建立,为美国走上国际禁毒工作“前台”和主导谋划建立限制麻醉药品制造新机制提供了契机。美国凭借强大军事、经济和文化霸权优势,积极输出毒品管制理念,试图建立“美国化”的毒品管制体系,或者说使美国制度“国际化”。美国推行的单边主义毒品外交政策不仅令国际禁毒合作成效大打折扣,而且导致非法麻醉药品市场无序

扩张,以美国为首的西方国家反受其害,毒品问题愈益恶化。

注释:

①The Opium Traffic Section of the Secretariat of the League of Nations, Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs of July 13th, 1931 (Official No: C. 191. M. 136. 1937. XI.), Geneva, 1937.

②Arnold H. Taylor, American Diplomacy and the Narcotics Traffic, 1900–1939, Durham, NC: Duke University Press, 1969, p. 260.

③The Opium Traffic Section of the Secretariat of the League of Nations, Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs of July 13th, 1931, p. XX.

④Arnold H. Taylor, American Diplomacy and the Narcotics Traffic, 1900–1939, "preface," p. vii.

⑤David R. Bewley-Taylor, The United States and International Drug Control, 1909–1997, London and New York: Pinter, 1999; William B. McAllister, Drug Diplomacy in the Twentieth Century, London: Routledge, 2000.

⑥美国学者威廉·沃克三世、日本学者后藤春美和神山晃令虽注意到该问题,但因研究重心并不在此,故未深入。参见William O. Walker III, Opium and Foreign Policy: The Anglo-American Search for Order in Asia, 1912–1954, Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1991; 後藤春美:『アヘンとイギリス帝国——國際規制の高まり1906–43年』、東京:山川出版社、2005年; 神山晃令:『「麻薬製造制限条約」批准問題——國際連盟脱退の一面』、『外交史料館報』第14号、2000年、第48—63頁。

⑦关于万国禁烟会的研究,可参见苏智良、刘效红:《全球禁毒的开端:1909年上海万国禁烟会》,上海:上海三联书店,2009年;苏智良:《一九〇九年上海万国禁烟会研究》,《历史研究》2009年第1期;张勇安:《万国改良会与国际禁毒合作的缘起——以1909年上海“万国禁烟会”的召开为中心》,《学术月刊》2009年第8期。

⑧H. Richard Friman, "Germany and the Transformations of Cocaine, 1880–1920," in Paul Gootenberg, ed., Cocaine: Global Histories, London and New York: Routledge, 1999, pp. 91–92; William B. McAllister, Drug Diplomacy in the Twentieth Century,

pp. 32-33.

⑨I. Bayer and H. Ghodse, "Evolution of International Drug Control, 1945-1995," *Bulletin on Narcotics*, Vol. 51, Nos. 1 and 2, 1999, p. 3; Krzysztof Krajewski, "How Flexible Are the United Nations Drug Conventions?" *International Journal of Drug Policy*, Vol. 10, No. 4, 1999, p. 329.

⑩William B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century*, p. 37.

⑪David R. Bewley-Taylor, *The United States and International Drug Control, 1909-1997*, p. 30.

⑫Richard Friman, *Narcodiplomacy: Exporting the U.S. War on Drugs*, New York: Cornell University Press, 1996, pp. 24-26; William B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century*, pp. 60-61.

⑬Harumi Goto-Shibata, *The League of Nations and the East Asian Imperial Order, 1920-1946*, Singapore: Palgrave Macmillan, 2020, p. 60.

⑭William B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century*, pp. 76-77.

⑮United Nations Office on Drugs and Crime(UNODC), *World Drug Report 2013*, Vienna: United Nations, 2013, p. 105.

⑯Health Organisation, League of Nations, *Certain Results of the Conference for the Limitation of Narcotic Drugs, September 30th, 1931*(C. H. 1062), 1931 Conference on Limitation of Manufacture of Drugs, Attendance of Aspects Nominated by the Health Organisation, R3215-12-27802-14678, United Nations Library & Archives, Geneva.

⑰"The Traffic in Narcotic Drugs," *The British Medical Journal*, Vol. 2, No. 3694, 1931, pp. 761-762.

⑱C. K. Crane, *International Drug Control: Existing Methods and Proposed Solutions*, New York: Opium Research Committee of Foreign Policy Association, 1927, pp. 4-5.

⑲"A New International Conference on the Traffic in Narcotic Drugs," *The British Medical Journal*, Vol. 1, No. 3672, 1931, pp. 905-906.

⑳Wu Lien Teh, "International Control of Narcotic Production," *Opium: A World Problem*, Vol. I, No. 4(June 1928), pp. 18-19.

㉑Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dang-

erous Drugs, League of Nations, Report to the Council on the Work of the Thirteenth Session Held at Geneva from January 20th to February 14th, 1930(C. 138. M. 51. 1930. XI), Geneva, February 1930, p. 2.

㉒C. K. Crane, *International Drug Control: Existing Methods and Proposed Solutions*, p. 6.

㉓UNODC, *A Century of International Drug Control*, Vienna: United Nations, 2010, p. 55.

㉔相关研究参见王金香:《中国禁毒史》,上海:上海人民出版社,2005年,第216—221页;李恩涵:《九一八事变前后日本对东北(伪满洲国)的毒化政策》,《“中央研究院”近代史研究所集刊》第25期,1996年6月;李恩涵:《日本在华北的贩毒活动(1910-1945)》,《“中央研究院”近代史研究所集刊》第27期,1997年6月。

㉕William O. Walker III, *Opium and Foreign Policy*, pp. 41-42; William B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century*, p. 68.

㉖David R. Bewley-Taylor, *The United States and International Drug Control, 1909-1997*, p. 32.

㉗League of Nations, *Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs*, Geneva, May 27th to July 13th, 1931, Vol. I, Plenary Meetings(C. 509. M. 214. 1931. XI), Geneva, 1931, p. 29.

㉘"C. K. Crane to the Department of State, Washington, D. C., March 16, 1928," *Limitation of Manufacture of Drugs-Plan of Mr. C. K. Crane for the Control of the Manufacture of Drugs*, R3180-12-3497-3497, United Nations Library & Archives, Geneva.

㉙William B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century*, pp. 87-88; Arnold H. Taylor, *American Diplomacy and the Narcotics Traffic, 1900-1939*, pp. 227-230.

㉚"Report of the Fifth Committee to the Assembly, September 21st, 1929," *Conference on Limitation of Manufacture, 1931: Discussion of the 10th Ordinary Session of the Assembly, 1929*, R3213-12-14802-14678, United Nations Library & Archives, Geneva.

㉛"Letters from the Belgian and Italian Governments, O. C. 1089, Geneva, December 9th, 1929," *Limitation of Manufacture*

of Drugs—Plan of Mr. C. K. Crane for the Control of the Manufacture of Drugs, R3180–12–3497–3497, United Nations Library & Archives, Geneva.

③② Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, League of Nations, Report to the Council on the Work of the Thirteenth Session Held at Geneva from January 20th to February 14th, 1930, p. 9.

③③ Syndicate of Cocaine and Morphine Manufacturers, Letters from Mr. van Wettum, Dr. Kahler and Dr. Carrière, League of Nations, O. C. 1133, Geneva, January 16th, 1930, "Limitation of Manufacture of Drugs—Enquiry Concerning the Organisation and the Work of a Syndicate of Cocaine Manufacturers, October 1929, R3217–12–15375–15375, United Nations Library & Archives, Geneva.

③④ "Alfredo E. Blanco to Eric Drummond, October 9, 1929," Limitation of Manufacture of Drugs—Plan of Mr. C. K. Crane for the Control of the Manufacture of Drugs, R3180–12–3497–3497, United Nations Library & Archives, Geneva.

③⑤ "Brief Outline of an International Narcotics Manufacture Agreement Designed to Effect an Appropriate Limitation of the World's Output of Manufactured Drugs," Limitation of Manufacture of Drugs—Plan of Mr. C. K. Crane for the Control of the Manufacture of Drugs, R3180–12–3497–3497, United Nations Library & Archives, Geneva.

③⑥ Arnold H. Taylor, American Diplomacy and the Narcotics Traffic, 1900–1939, pp. 227–230.

③⑦ "Rachel Eleanor Crowdy to Eric Drummond, October 18, 1929," Limitation of Manufacture of Drugs—Plan of Mr. C. K. Crane for the Control of the Manufacture of Drugs, R3180–12–3497–3497, United Nations Library & Archives, Geneva.

③⑧ William B. McAllister, Drug Diplomacy in the Twentieth Century, p. 88.

③⑨ Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, League of Nations, Report to the Council on the Work of the Thirteenth Session Held at Geneva from January 20th to February 14th, 1930, p. 1.

④① "Appendix 5. Report of the Sub-Committee on Limitation of Manufacture," Advisory Committee on Traffic in Opium and

Other Dangerous Drugs, League of Nations, Report to the Council on the Work of the Thirteenth Session Held at Geneva from January 20th to February 14th, 1930, p. 20.

④② "Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries Held in London October–November 1930. M. C.(Lond.)E. 18," p. 2, 『国際連盟阿片関係一件/麻薬製造国会議ノ部(人事関係ヲ含ム)/麻薬製造国会議ノ部(議事録)』第一巻、JACAR(アジア歴史資料センター)、Ref. B04122116500。

④③ "Report to the Council on the Plan Drawn up by the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs with a View to the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs," Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, League of Nations, Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs Drawn up by the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs at Its Fourteenth Session, Geneva, February 6th, 1931(C. 168. M. 62. 1931. XI), Geneva, February 1931, p. 4; Arnold H. Taylor, American Diplomacy and the Narcotics Traffic, 1900–1939, pp. 235–236.

④④ "Report by the Representative of Yugoslavia, Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs—Conference on the Limitation of the Manufacture of Narcotic, League of Nations, Geneva, September 16th, 1930(C. 535. 1930. XI)," 1930 Conference on Limitation of Manufacture Drugs, Discussion at 60th–61st Session of the Council, R3213–12–21689–14678, United Nations Library & Archives, Geneva.

④⑤ "The Draft Circular Letters Regarding the Limitation Conference for the Chief of the Social Questions an Opium Traffic Section, May 23, 1930," 1931 Conference on Limitation of Manufacture of Drugs, Arrangements, R3213–12–19658–14678, United Nations Library & Archives, Geneva.

④⑥ William B. McAllister, Drug Diplomacy in the Twentieth Century, p. 89.

④⑦ "The British Ambassador(Lindsay) to the Secretary of State, Washington, August 22, 1930," "The Secretary of State to the British Ambassador(Lindsay), Washington, September 12, 1930" and "The British Ambassador(Lindsay) to the Secretary of State,

Washington, September 26, 1930," Papers Relating to the Foreign Relations of the United States(FRUS), 1931, Vol. I, Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1946, pp. 646–648; William B. McAllister, Drug Diplomacy in the Twentieth Century, p. 91.

④⑦"Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries Held in London October–November 1930. M. C.(Lond.)E 18," p. 5.

④⑧"Statement by the Japanese Representative, O. C. 1334, Geneva, January 10th, 1931, The Fourteenth Session, Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs,"『國際連盟阿片關係一件/阿片諮問委員會ノ部/諮問委員會ノ部(議事録)』第十卷、JACAR、Ref. B04122055400。

④⑨「倫敦ニ於テ開催ノ麻薬製造国会議ニ対スル帝国制ノ方針ヲ定ム」(1930年10月24日)、JACAR、Ref. A14100230700。

⑤⑩William B. McAllister, Drug Diplomacy in the Twentieth Century, p. 92.

⑤⑪"A New International Conference on the Traffic in Narcotic Drugs," pp. 905–906.

⑤⑫"Report to the Council on the Plan Drawn up by the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs with a View to the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs," p. 4.

⑤⑬"The Charge in Switzerland(Moffat)to the Secretary of State, Berne, October 28, 1930," FRUS, 1931, Vol. I, p. 648.

⑤⑭"Report to the Council on the Plan Drawn up by the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drug with a View to the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs(C. 115. 1931. XI.)(O. C. 1357(1)), Geneva, January 22nd, 1931,"『國際連盟阿片關係一件/阿片諮問委員會ノ部/諮問委員會ノ部(議事録)』第十卷、JACAR、Ref. B04122055400。

⑤⑮Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, League of Nations, Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries Held in London October–November 1930(C. 669. M. 278. 1930. XI), Geneva, December 2nd, 1930, p. 5.

⑤⑯"Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, League of Nations, Conference on the Limitation of the Manufacture of

Narcotic Drugs, Limitation Committee, Revised Draft of Franco–Japanese Plan for Limitation, Plan for Limitation, Geneva, June 19th, 1931[Conf. L. F. S./C. L. 1(b)]," 1931 Conference on Limitation of Manufacture of Drugs, Limitation Committee, R3216–12–28926–14678, United Nations Library & Archives, Geneva.

⑤⑰"Malcolm Delevingne to John Tilley, 7th April, 1930," Foreign Office and Foreign and Commonwealth Office: Embassy and Consulates, Japan: General Correspondence, Vol. 8, File 11, FO 262/1749, The National Archives, London, UK.

⑤⑱"John Tilley to Paravicini, British Embassy, Tokyo, May 17th, 1930" and "John Tilley to Malcolm Delevingne, April 19th, 1930," Foreign Office and Foreign and Commonwealth Office: Embassy and Consulates, Japan: General Correspondence, Vol. 8, File 11, FO262/1749, The National Archives, London, UK.

⑤⑲「第1号議案 麻薬製造制限會議に関する方針の件」(1931年4月23日)、『昭和財政史資料第1号第66冊』、No.33、JACAR、Ref. A08071640400。

⑤⑳「麻薬製造制限會議ニ対スル方針ヲ訓令ス」(1931年4月30日)、『公文類聚・第五十五編・昭和六年・第三十九卷・警察・行政警察・衛生・人類衛生』、No. 7、JACAR、Ref. A14100291600。

⑤㉑"Interdepartmental Opium Committee, Minutes of the 14th Meeting, Held at the Home Office, on Wednesday, May 13th, 1931, at 3:30 p.m.," Conference on Limitation of Manufacture of Narcotic Drugs, Geneva 1931, CO 323/1148/1, The National Archives, London, UK.

⑤㉒"Arthur Henderson to Sir Malcolm Delevingne, May 16th, 1931," Conference on Limitation of Manufacture of Narcotic Drugs, Geneva 1931, CO 323/1148/1, The National Archives, London, UK.

⑤㉓William B. McAllister, Drug Diplomacy in the Twentieth Century, p. 95; Arnold H. Taylor, American Diplomacy and the Narcotics Traffic, 1900–1939, pp. 243–245.

⑤㉔"The Chairman of the American Delegation(Caldwell)to the Secretary of State, Geneva, May 30, 1931–3 p.m.," FRUS, 1931, Vol. I, Doc. 519, p. 657.

⑤㉕"G. G. Fitsmaurice to Orde, June 23rd, 1931," Conference

on Limitation of Manufacture of Narcotic Drugs, Geneva 1931, CO 323/1148/2, The National Archives, London, UK.

⑥⑥ League of Nations, Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Geneva, May 27th to July 13th, 1931, Vol. I, Plenary Meetings, pp. 42, 102–104; Arnold H. Taylor, *American Diplomacy and the Narcotics Traffic, 1900–1939*, p. 245.

⑥⑦ League of Nations, Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Geneva, May 27th to July 13th, 1931, Vol. I, Plenary Meetings, pp. 112–114.

⑥⑧ "The Chairman of the American Delegation(Caldwell)to the Secretary of State, Geneva, June 10, 1931–11 a.m.," FRUS, 1931, Vol. I, pp. 658–659.

⑥⑨ "Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, League of Nations, Conference on the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Committee for Limitation, Provisional Minutes, Ninth Meeting(Public), Held on, June 19th, 1931 at 10:30 a.m. (Conf. L. F. S./C. L./P. V. 9)," pp. 1–7, 1931 Conference on Limitation of Manufacture of Drugs, Limitation Committee, R3216–12–28927–14678, United Nations Library & Archives, Geneva.

⑦⑩ "Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, League of Nations, Conference on the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Limitation Committee, Revised Draft of Franco–Japanese Plan for Limitation, Plan for Limitation, Geneva, June 19th, 1931(Conf. L. F. S./C. L. 1(b))"; League of Nations, Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Geneva, May 27th to July 13th, 1931, Vol. I, Plenary Meetings, pp. 42, 102–104; Arnold H. Taylor, *American Diplomacy and the Narcotics Traffic, 1900–1939*, p. 245.

⑦⑪ William B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century*, p. 95.

⑦⑫ "Sir M. Delevingne to Mr. A. Henderson(Received July 28), Home Office, July 27, 1931[F4138/21/87]," *The Opium Trade, 1920–1941, Vol. 6, 1927–1941*, Wilmington, Delaware & London: Scholarly Resources Inc., 1974, pp. 27–28.

⑦⑬ League of Nations, Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Geneva, May

27th to July 13th, 1931, Vol. I, Plenary Meetings, pp. 130–133.

⑦⑭ "G. G. Fitzmaurice to Orde, June 23rd, 1931," Conference on Limitation of Manufacture of Narcotic Drugs, Geneva 1931, CO 323/1148/2, The National Archives, London, UK.

⑦⑮ "Sir M. Delevingne to Mr. A. Henderson(Received July 28), Home Office, July 27, 1931[F4138/21/87]," *The Opium Trade, 1920–1941, Vol. 6, 1927–1941*, p. 30.

⑦⑯ Arnold H. Taylor, *American Diplomacy and the Narcotics Traffic, 1900–1939*, p. 260.

⑦⑰ David R. Bewley–Taylor, *The United States and International Drug Control, 1909–1997*, pp. 39–40.

⑦⑱ Herbert L. May, "The Evolution of the International Control of Narcotic Drugs," *Bulletin on Narcotics*, No. 1, 1950, pp. 1–12.

⑦⑲ Thomas Pietschmann, "A Century of International Drug Control," *Bulletin on Narcotics*, Vol. 54, Nos. 1 and 2, 2007, p. 76.

⑦⑳ Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs, July 13, 1931, Ratifications and Accessions, S581/11/5/3, United Nations Library & Archives, Geneva.

⑧① "The Acting Secretary of State to Certain Diplomatic Officers, Washington, August 4, 1932," FRUS, 1932, General, Vol. I, Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1947, pp. 897–898.

⑧② "Letter from H. J. Anslinger to F. H. La Guardia, September 20, 1932," Folder "Correspondence 1932," H. J. Anslinger Papers 1835–1975, Box 3, Special Collections Library, Pennsylvania State University.

⑧③ "The Consul at Geneva(Gilbert)to the Secretary of State, Geneva, October 31, 1932," FRUS, 1932, General, Vol. I, p. 898.

⑧④ 参見 神山晃介:『麻薬製造制限条約』批准問題——国際連盟脱退の一面』、第48—63頁;『麻薬条約ノ留保二関スル措置振リノ件』(1933年11月16日)、『条約ノ調印、批准、実施其他ノ先例雜件』第二卷、JACAR、Ref. B04013409200。

⑧⑤ 後藤春美:『アヘンとイギリス帝国——国際規制の高まり1906–43年』、第144頁。

⑧⑥ "Paskin to M. D. Perrins, October 6th, 1931," Conference on Limitation of Manufacture of Narcotic Drugs, Geneva 1931, CO 323/1148/3, The National Archives, London, UK.

⑧ "C. W. Orde, the Under-Secretary of State, Colonial Office, to the Under-Secretary of State, Foreign Office, London, S. W. A, October 27th, 1931," Conference on Limitation of Manufacture of Narcotic Drugs, Geneva 1931, CO 323/1148/3, The National Archives, London, UK.

⑨ "Enclosure in No. 7. Extract of Circular Despatch from Sir P. Cunliffe-Lister, Downing Street, June 22, 1932,[F. 5426/437/87]," The Opium Trade, 1920-1941, Vol. 6, 1927-1941, pp. 21-22.

⑩ "Sir G. Grindle to Sir Malcolm Delevingne, May 13th, 1931," Conference on Limitation of Manufacture of Narcotic Drugs, Geneva 1931, CO 323/1148/1, The National Archives, London, UK.

⑪ "Sir John Simon to Sir H. Rumbold(Berlin), Foreign Office, June 14, 1932[F. 4776/437/87]," The Opium Trade, 1920-1941, Vol. 6, 1927-1941, pp. 19-20.

⑫ "Sir M. Delevingne to Mr. A. Henderson(Received July 28), Home Office, July 27,1931[F4138/21/87]," The Opium Trade, 1920-1941, Vol. 6, 1927-1941, pp. 27-28.

⑬ "Sir George Clerk to John Simon(Received July 14), Constantinople, July 6, 1932[F. 5546/42/87]," The Opium Trade, 1920-1941, Vol. 6, 1927-1941, p. 22.

⑭ "Minutes of the Twenty-second Meeting of the Inter-departmental Opium Committee Held at the Home Office on March 16, 1933[F 1902/1902/87]," The Opium Trade, 1920-1941, Vol. 6, 1927-1941, pp. 15-16.

⑮ "Minutes of the Twenty-second Meeting of the Inter-departmental Opium Committee Held at the Home Office on March 16, 1933[F 1902/1902/87]," pp. 17-18.

⑯ "Foreign Office to Secretary General, League of Nations, Foreign Office on March 30, 1933[F1901/395/87]," The Opium Trade, 1920-1941, Vol. 6, 1927-1941, p. 18.

⑰ Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs, Geneva, July 13, 1931, Ratifications and Accessions, S581/11/5/3, United Nations Library & Archives, Geneva.

⑱ "Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Protocol of Signature, Geneva, July 13th, 1931 (Conf. L. F. S 73(j)), p. 308,『国際連盟阿片関係一件/麻薬製造国会議ノ部(人事関係ヲ含ム)/麻薬製造国会議ノ部(議事

録)』第三卷、JACAR, Ref. B04122117500; League of Nations, Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Geneva, May 27th to July 13th, 1931, Vol. I, Plenary Meetings, p. 264.

⑲ International Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs with Protocol of Signature, Geneva, July 13th, 1931(Treaty Series No. 31, 1933), Presented by the Secretary of State for Foreign Affairs to Parliament by Command of His Majesty, London: His Majesty's Stationery Office, 1933, pp. 46-56.

⑳ The Opium Traffic Section of the Secretariat of the League of Nations, Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs of July 13th, 1931, pp. XVI-XVII.

㉑ John T. Cusack, "Response of the Government of France to the International Heroin Problem," in Luiz R. S. Simmons and Abdul A. Said, eds., Drugs, Politics, and Diplomacy: The International Connection, London: Sage Publications, 1974, p. 238.

㉒ Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, League of Nations, Report to the Council on the Work of the Twenty-first Session Held at Geneva from May 18th to June 5th, 1936(C. 278. M. 168. 1936. XI), Geneva, July 1st, 1936, p. 12.

㉓ The Opium Traffic Section of the Secretariat of the League of Nations, Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs of July 13th, 1931, pp. XVI-XVII.

㉔ William B. McAllister, Drug Diplomacy in the Twentieth Century, p. 80; William B. McAllister, "The Global Political Economy of Scheduling: The International-historical Context of the Controlled Substances Act," Drug and Alcohol Dependence, Vol. 76, No. 1, 2004, pp. 3-8.

㉕ The Opium Traffic Section of the Secretariat of the League of Nations, Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs of July 13th, 1931, p. XX.

㉖ 倉橋正直:『日本の阿片戦略:隠された国家犯罪』、東京:共栄書房、2005年、第32頁。