



国际麻醉品管制局

**支持执行 2007 年麻管局  
《毒品和前体标准参照物进出口准则》的  
附加行动方案**

供国家毒品检测实验室和国家主管当局使用

2012 年 2 月

## 一. 导言

1. 2007 年，麻管局发布了《毒品和前体标准参照物进出口准则》，认可了司法鉴定实验室的重要性，承认需要确保这些实验室获得其从事工作所需的工具，包括“高质量标准参照物”。
2. 麻管局在《准则》中指出了参照样本供应中存在的障碍，并将其分为以下几类：对颁发进口许可的程序要求认识不足；有时颁发许可需要的时间较长；立法或其他条例阻碍受管制物质的进口；以及缺乏将受管制物质运入或运出一个国家的适当基础设施。针对检测和参照样本供应中持续存在的这些障碍，《准则》还提出了政府为促进和方便样本供应而应采取的具体行动方案。
3. 尽管承认了确保检测和参照样本供应的重要性，而且在这个问题上已经取得了进展，但许多实验室在获得其所需检测和参照样本方面仍然继续遇到困难和/或延误。政府已经注意到，充足样品供应方面的许多已知障碍对供应过程仍然存在不利影响，使其过于复杂、耗费时间而且成本高昂，对毒品检测实验室工作的有效性和可行性存在负面影响。
4. 2011 年 3 月麻醉药品委员会第五十四届会议与会各国政府通过了题为“确保毒品检测实验室科研用途的管制物质参照样本和检测样本的供应”的第 54/3 号决议（附件一），重申了这些关切。第 54/3 号决议重申，各国政府需要采取进一步行动，与麻管局及毒品和犯罪问题办公室协商，为供应用作检测和参照样本的受国际管制物质提供便利。决议请双方合作拟定“可行的机制，便利向毒品检测实验室提供所需最基本但足够数量的管制物质参照样本和检测样本”（第 3 执行段）。

## 二. 麻管局/毒品和犯罪问题办公室对检测和参照样本供应障碍的研究

5. 在其 2011 年 5 月的第 101 届会议上，麻管局指示麻管局秘书处与毒品和犯罪问题办公室的实验室和科学科合作，准备一项研究，找出受国际管制物质检测和参照样本供应中存在的障碍，并就可能的补救行动方案提出建议。麻管局秘书处与毒品和犯罪问题办公室编写并散发了一份调查，旨在向负责审批检测和参照样本运输的主管当局和需要这些样本的实验室，包括那些参加毒品和犯罪问题办公室国际协作活动及质量保证方案的实验室征求意见和信息。
6. 在 2011 年 11 月的第 102 届会议上，麻管局审议了麻管局秘书处与毒品和犯罪问题办公室编写的研究报告。根据从国家主管当局和毒品检测实验室收到的信息，麻管局注意到，《2007 年准则》指出的许多障碍仍继续阻碍毒品检测实验室获得检测和参照样本。麻管局还注意到了麻管局/毒品和犯罪问题办公室调查答复者提出的其他困难。
7. 本文件详细介绍了这些调查结果，重申调查显示麻管局的重要建议仍然适用，除麻管局在《2007 年准则》中确定的行动方案之外，为解决麻管局在《准则》中所指出的问题，提出了若干行动方案建议。

## 三. 检测和参照样本供应中继续存在的障碍

8. 针对国家主管当局和毒品检测实验室的问卷所涉及的专题领域如下：检测和参照样本供应，包括国内来源；进口许可程序、有效性和适用时限；装运方式及相关手续；提升认识和机构间合作；通过为样本供应提供便利的机制；以及面向毒品检测实验室的毒品和犯罪问题办公室国际协作活动和质量保证方案。

9. 接受调查的大多数实验室在获得其所需检测和参照样本方面仍然面临困难，尤其是当标准参照物无国内来源供应时，更是如此。实验室报告的四种最常见困难涉及以下方面：装运、国家主管当局的审批；海关和成本。

10. 以下总结了国家主管当局和毒品检测实验室问卷答复者提出的问题：

问题 1. 绝大多数接受调查的实验室都必需从国外获得至少部分样本，但只有数量有限的国家完全禁止进口任何或部分受国际管制物质用作毒品检测实验室的检测和参照样本；

问题 2. 许多实验室都不了解发放进口许可和/或提交进出口许可申请要遵循的全套程序，也不知道自己填写的申请不正确，还未附上所需文件；

问题 3. 在作出答复的绝大多数国家，检测和参照样本的进口在报关和进口许可程序中不享有任何优先待遇；

问题 4. 对于进口检测和参照样本的毒品检测实验室，大多数接受调查的国家都不免除与进出口许可和关税相关的费用。在相当数目的答复国，实验室可在同一申请表申请一种以上物质的进口许可。允许用同一表格罗列多种物质的国家中，大多数国家报告，与一种物质一张申请相比，这一措施并没有降低成本，因而未能解决与获得检测和参照样本有关的经济负担问题。

问题 5. 在某些情况下，出口国的延误意味着，在进出口许可有效期届满之前无法获得运输许可。许多回答两份问卷的答复者称，其国家进出口许可有效期为三个月或以下，只有少数主管当局报告称有效期为六个月或以上；

问题 6. 未参加国际协作活动方案的答复实验室报告称，作为非参与实验室获得样本时面临的困难大得多。未参加国际协作活动方案的实验室报告称，作为非参与者，进口许可审批时间长得多；

问题 7. 近年来，检测和参照样本成本显著增加。某些物质需求有限，经常让制造商决定停止或延迟生产有关物质，导致这些物质样本的价格飞涨。变化不定的趋势，加上化学变体新物质（特别是化学合成物质）的迅速涌现，带来了新的困难；

问题 8. 好几个国家主管当局报告，如果进口会导致本国超过向麻管局报告的有关物质估计量，它们会拒绝此等物质进口。只有极少数国家报告称，其与毒品检测实验室保持定期对话，以评估需求；

问题 9. 受管制物质检测和参照样本的装运继续给此类物质供应带来困难。对于受国际管制物质检测和参照样本的装运，大多数国家主管当局对邮政服务和航运公司都没有任何适当的程序要求；

问题 10. 绝大多数国家主管当局在其答复中表示，本国没有适当的正式或非正式机制，来促进旨在为毒品检测实验室获得检测和参照样本提供便利的机构间合作；

问题 11. 一半以上国家主管当局报告，没有适当机制促进国家主管当局与毒品检测实验室之间的合作；

问题 12. 大多数国家主管当局表示，本国尚未采取任何措施让各方认识到检测和参照样本对毒品检测实验室工作的重要性。

#### 四. 建议

在《2011 年度报告》第 315 和 316 段中，麻管局再次强调，消除国际管制物质检测和参照样本供应障碍的关键是提高认识和机构间合作。麻管局还请各国政府继续努力，确保毒品检测实验

室拥有其开展工作所需要的工具。鉴于上述障碍，麻管局邀请各国政府也考虑实施以下建议。视情况在括号内标记了所参考《2007年准则》的相应段落。

建议 1. 最重要的是，实验室能够从国外获得受国际管制物质的检测和参照样本。仍然禁止进口受国际管制物质检测和参照样本的少数国家应考虑修订其立法（《2007年准则》第 19 段）。

建议 2. 调查中提到的拒绝检测和参照样本材料进出口的最常见理由之一是，毒品检测实验室不遵守既定程序和/或未填写所需表格或提供所需文件。国家主管当局应与实验室协作，完善进出口许可申请程序方面的知识，并应建立联络点，协助毒品检测实验室（《2007年准则》第 18 段）。

建议 3. 为了加快审批程序和降低成本，国家主管当局不妨考虑优先处理毒品检测实验室提交的进口许可申请以及检测和参照样本的报关，并免除有关费用。它们也可考虑允许实验室用同一表格申请进口多种物质，并减少所要求提供的单据（《2007年准则》第 19、20、22 和 23 段）。

建议 4. 各国政府不妨考虑将检测和参照样本的进出口许可有效期延至最少六个月（《2007年准则》第 19 段）。

建议 5. 国家主管当局，特别是检测和参照样本获取受限国家的主管当局不妨考虑参加国际协作活动方案或类似质量保证方案。还应鼓励有资源这样做的国家为这些举措提供资金和其他形式的物质支助（《2007年准则》第 19 段）。

建议 6. 由于样本成本高昂，应进一步鼓励各国政府减少或消除其对检测和参照样本收取的任何相关费用，包括出口、进口和报关费用。各国政府也不妨考虑采取措施，降低经商业途径获得物质的成本，这些物质通常难以获得和/或获取成本昂贵。它们也可考虑降低成本的措施，如大宗订单（《2007年准则》第 22 和 23 段）。

建议 7. 在某些情况下，国家主管当局拒绝授权进口特定检测和参照样本的原因是，进口会导致该国超过其有关受管制物质的估计量。这些国家主管当局不妨在确定其估计量时向毒品检测实验室正式询问其预期需求，以便将其所需物质计入估计年度需求量。必要时，政府也可向麻管局提供补充估计量信息（《2007年准则》第 18 段）。

建议 8. 各国政府应考虑就受国际管制物质检测和参照样本装运制定明确要求，以避免运输在审批程序中因原则不清和自由裁量权的适用而遭到不必要的拒绝（《2007年准则》第 19 段）。任何修订也都应要求采取一定保障措施（使用信使等），从而防止样本转移。欧洲理事会第 2001/419/JHA 号决定（附件二）建立的程序提供了一种可能的模式。

建议 9. 为了促进在检测和参照样本供应问题上更有效的机构间合作，各国政府应考虑为采购和分发参照样本指定一名国家协调员；将政府机构之间的合作制度化，如组建机构间工作组；以及建立一个协调机构，从以前缉获毒品中辨别出新的物质，并将缉获毒品样本分发给全国的其他所有实验室（《2007年准则》第 18 段）。

建议 10. 各国政府应考虑建立正式和非正式的机制，促进国家主管当局与毒品检测实验室之间的合作（《2007年准则》第 18 段）。

建议 11. 国家有关各方对检测和参照样本重要性的认识是确保这些科研用样本供应的基本因素，各国政府应采取旨在促进有关机构认识到这些问题的措施（《2007年准则》第 18 段）。

## 五. 结论

让参与购买受国际管制物质检测和参照样本的各方认识到样本对毒品检测实验室的工作至关重要并予以合作，为获得样本提供便利，这一点依然非常重要。虽然收到的数据表明，一些国家政府拥有的旨在加强机构间合作的适当机构设施有限，但所发现问题的性质表明，需要继续在这方面做出更大努力。

附件一

第 54/3 号决议

### 确保毒品检测实验室科研用途的管制物质参照样本和检测样本的供应

麻醉药品委员会，

承认根据经《1972 年议定书》修订的 1961 年《麻醉品单一公约》第 9 条第 4 款而赋予国际麻醉品管制局的重要作用，

回顾 1971 年《精神药物公约》，其中承认科研用途的精神药物不可缺少，这类用途的精神药物供应不应受到不当限制，

还回顾其 2010 年 3 月 12 日第 53/4 号决议，委员会在其中强调应当促进科研用途国际管制药物的适当供应，同时防止其转移用途和遭到滥用，

注意到必须在防止转移用途和滥用的条例和法律框架内满足世界各地科研上对国际管制物质的需要，

承认根据委员会 2007 年 3 月 16 日第 50/4 和 2009 年 3 月 20 日第 52/7 号决议药物分析实验室作为药物管制系统组成部分的重要作用和实验室结果的价值，

还承认这类实验室分析和结果的可靠性对司法系统、执法工作和预防保健以及对数据的国际协调统一和毒品信息的世界范围交流和协调具有重要意义，获取管制物质的参照样本是实现这一可靠性的一个重要质量保证要求，

强调联合国毒品和犯罪问题办公室质量保证方案对药物分析实验室的重要性，因为通过该方案向会员国参与该方案的各实验室分发数量很少但是够需要的参照样本，以便能不间断地监督和改进其工作情况，

关切地注意到获得所需进出口证明和提供管制物质参照原料所涉及的费用和需完成的复杂行政程序扰乱实验室例行的分析工作，

1. 鼓励国际麻醉品管制局继续努力确保科研用途国际管制物质的适当供应，并鼓励联合国毒品和犯罪问题办公室考虑只要有这些物质特性的适当规范说明时即加以提供；
2. 请会员国与国际麻醉品管制局及联合国毒品和犯罪问题办公室协商，酌情并根据各项公约的规定对本国政策和立法框架内的国家程序进行审查，以便为科研目的获取国际管制物质参照样本和检测样本不受影响；
3. 请国际麻醉品管制局与联合国毒品和犯罪问题办公室密切合作拟定可行的机制，便利向毒品检测实验室提供所需最基本但足够数量的管制物质参照样本和检测样本，包括酌情通过加强现有的国家方案，以支持这些实验室在分析和质量保证方面的工作；并注意到这类机制可包括指定国家联络点，最好是毒品和犯罪问题办公室国际协作活动方案中的实验室，以及实行关于获取管制物质参照样本和检测样本的有效行政程序；
4. 建议联合国毒品和犯罪问题办公室继续支持会员国加强实验室的分析工作和对专家的培训。

附件二

2001年5月28日欧洲理事会关于受管制物质样本传输的第2001/419/JHA号决定

欧洲联盟理事会，

考虑到《欧洲联盟条约》，特别是第 30、31 和 34(2)(c)条，

考虑到瑞典王国的举措，  
考虑到欧洲议会的意见(1)，

鉴于：

- (1) 打击非法生产和贩运毒品是成员国执法和司法当局共同关心的问题。
- (2) 如果成员国当局之间可以合法传输用于侦查、调查和检控刑事犯罪或用作法医分析样本的所缉获受管制物质样本，那么将提高打击非法生产和贩运毒品的效率。
- (3) 目前尚不存在具有法律约束力的规则来监管成员国当局之间传输所缉获受管制麻醉药物样本。因此，应在欧洲联盟层次上建立一个允许此等样本依法传输的系统。该系统应适用于成员国之间所缉获受管制物质样本所有形式的传输。传输应基于发送国和接收国之间的协定。
- (4) 传输应采取安全的方式，保证所运输样品不被滥用，

兹决定如下：

第 1 条

样本传输系统的建立

1. 本决定规定在成员国之间建立一个受管制物质样本传输系统。
2. 根据本决定进行的受管制物质样本（以下简称为“样本”）传输在所有成员国均应视为合法。

第 2 条

定义

本决定中的“受管制物质”指：

- (a) 联合国《1961 年麻醉品单一公约》附表一或二及经《1972 年议定书》修正的《公约》提及的任何物质，不论其为天然产品或合成品；
- (b) 联合国《1971 年精神药物公约》经修订后的附表一、二、三和四提及的任何物质；
- (c) 根据 1997 年 6 月 16 日关于信息交流、风险评估和新合成毒品管制的联合行动 97/396/JHA 号第 5(1)条采取的管制措施适用的任何物质(2)。

### 第 3 条

#### 国家联络点

1. 各成员国应为执行本决定指定一个国家联络点。
2. 有关指定国家联络点的信息，包括后续修改，均应传给理事会秘书处，秘书处应将其发布在官方公报上。
3. 尽管有一些刑事事项司法协助方面的相关规定，但根据本决定，国家联络点，视情况与其他有关国家机构一起，应作为批准样本传输的唯一主管机构。

### 第 4 条

#### 传输样本的协议和收讫通知

1. 欲发送样本的成员国国家联络点与欲接受样本的成员国国家联络点应在传输之前就运输事宜达成一致。为此，它们应使用附件所载的《样本传输表格》。
2. 如果样本传输涉及经另一成员国领土（以下简称为“过境国”）运输，发送国国家联络点应相应地通知过境国国家联络点，告知其所规划的运输事宜。为此，各过境国应在传输开始之前收到一份正式填妥的《样本传输表格》。
3. 接收国应向发送国确认样本收讫。

### 第 5 条

#### 运输方式

1. 样本须以安全方式运输。
2. 以下运输方式应视为安全：
  - (a) 由发送国或接收国的官员运输；
  - (b) 由信使运输；
  - (c) 用外交邮袋运输；
  - (d) 以挂号邮件（快递）运输。
3. 样本在整个运输过程都应随附第 4 条提及的正式填妥的《样本传输表格》。
4. 有关成员国当局不得阻碍或扣留任何随附有正式填妥的《样本传输表格》的运输，但怀疑运输是否合法的情况除外。如果对《样本传输表格》的法律地位有所怀疑，扣留运输的成员国国家联络点应联系负责填写《样本传输表格》的成员国国家联络点，以澄清问题，不得延误。
5. 如果选择由发送国或接收国官员运输，那么该官员不得穿制服。此外，该官员不得开展与运输有关的任何业务活动，但符合适用国家立法且经发送国、过境国或接收国同意者除外。如果经飞机运输，则只能采用在某一成员国注册之航空公司。



## 第 6 条

### 样本数量及使用

1. 样本数量不得超过为执法和司法目的或样本分析所认为的必要数量。
2. 样本在接收国的使用须经发送国与接收国达成一致，样本可用于侦查、调查和检控刑事犯罪，或用作法医分析样本。

## 第 7 条

### 评价

1. 本决定生效至少两年后，最多不超过五年，须在理事会内接受评价。
2. 为评价之目的，各发送国国家联络点应将至少过去五年内签发的每一份《样本传输表格》副本都存档。

## 第 8 条

### 生效

本决定自 2001 年 7 月 1 日起生效。  
2001 年 5 月 28 日于布鲁塞尔签署。

理事会代表：

主席：

T. Bodström

(1) 2001 年 5 月 4 日发表的意见（尚未在官方公报上公布）。

(2) OJ L 167, 1997 年 6 月 25 日，第 1 页。