

一. 导言

1. 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》¹规定了一些措施，防止化学品从合法渠道转用于非法制造毒品。国际麻醉品管制局（麻管局）负责监督各国政府对这些前体化学品的管制工作，并协助各国政府防止此类化学品转入非法贩运。

2. 本报告由麻管局根据《1988 年公约》第 23 条编写，概述自 2013 年前体报告以来各国政府和麻管局所采取的行动。²鉴于 2016 年初将举行的大会特别会议³极为重要，本报告第二章载有麻管局对 2019 年及以后全球前体管制实效和挑战的评估，有助于麻醉药品委员会筹备此次特别会议。

3. 第三章介绍了各国政府和麻管局根据《1988 年公约》第 12 条采取的行动，包括向麻管局提交报告、立法和管制措施、审查出口前网上通知系统的运行情况，以及概述棱晶项目和聚合项目下所开展的活动和取得的成果，包括前体事件通信系统的使用情况。

4. 第四章回顾了前体化学品的合法贸易以及这些化学品的主要贩运和非法使用趋势，概述了可疑货运和被拦截货运的最重要案件、转用和企图转用以及这些化学品的缉获量。鉴于本报告重点关注拟于 2016 年举行的特别会议，第四章不仅概述了自麻管局上次前体报告以来的主要趋势，而且针对更长时间予以了考虑，旨在帮助更好地了解当前挑战。

5. 第五章总结了重要结论和建议，作为各国政府采取必要行动的依据，以便防止转用和贩运前体化学品（包括非表列化学品）或将其用于非法制造。

6. 本报告附件⁴载有实用资料，以协助国家主管当局履行职能，包括苯丙胺类兴奋剂特定前体的年度合法进口需求量估计数，要求发送出口前通知的政府名单，关于表列物质用于非法制造毒品的资料，以及可适用条约规定的摘要。

二. 使前体管制适应 2019 年及以后形势（为 2016 年大会特别会议做出贡献）

7. 麻管局每年在其前体年度报告中审查 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第 12 条的执行情况。本报告系根据《1988 年公约》规定编制，载有解决已查明的国家和国际前体管制制度薄弱环节的意见和建议。本报告通过麻醉药品委员会提交经济及社会理事会。

8. 过去三年的报告都纳入了专题章节，综合审查了自《1988 年公约》于 1990 年 11 月 11 日生效以来国际前体管制取得的成就和进展及面临的挑战，并概述了不同区域为了加强国际前体管制拟优先采取的实际行动。

9. 本报告的此专题章节继续沿袭这一传统，旨在从批判角度审查并从战略高度展望前体管制，将其作为当前经济和技术环境中一项共同责任。这一环境与大约 25 年前谈判和批准《1988 年公约》时已有了天翻地覆的变化。本章旨在促进麻醉药品委员会筹备拟于 2016 年初举行的大会特别会议。

A. 从 1988 至 1998 年：前 10 年以及专门讨论国际社会努力打击吸毒和贩毒的大会特别会议

10. 麻管局认识到对经常具有重大和普遍合法工业用途的物质确立管制措施并不容易，制定《1988 年公约》的目的是引进一种监测制度，旨在防止有关物质转入非法渠道，而又不会不必要地影响合法贸易。为此，关注重点在于有关国际贸易监测的国际合作。与此同时，《公约》赋予各缔约国以监测本国境内前体化学品制造和销售方面的重要酌处权。

11. 《1988 年公约》通过十周年恰逢专门讨论国际社会努力打击吸毒和贩毒的大会特别会议召开，此次会议通过了大会 S-20/4 A-E 号决议。S-20/4 B 号决议特别关注前体管制，全面说明了防止前体转入非法渠道所面临的问题和必须采取的行动。所采取的

¹ 联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

² 《经常用于非法制造麻醉药品和精神药物的前体和化学品：国际麻醉品管制局 2013 年关于 1988 年〈联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约〉第 12 条执行情况的报告》（联合国出版物，出售品编号：E.14.XI.4）。

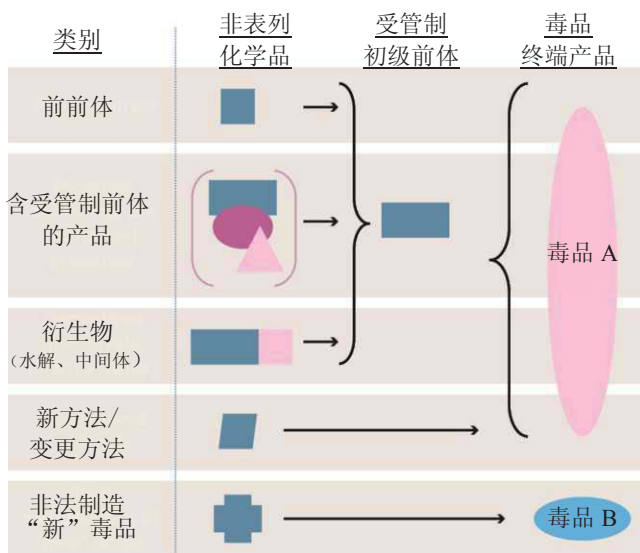
³ 大会在第 67/193 号决议中决定，举行大会特别会议，“在三项国际药物管制公约以及联合国其他相关文书框架内审查《关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》的落实进展，包括评估在对付世界毒品问题上取得的成就和遇到的挑战”。

⁴ 附件未载入本报告印刷版，但可提供 CD-ROM 版，同时还可国际麻醉品管制局网站（www.incb.org）上查阅。

措施包括建立和/或实施国家立法和管制制度，完善数据收集、国际合作和前体管制各方面的信息交流，包括合法制造和贸易，以及非法贩运和转移。其中包括要求在前体管制方面开展更普遍的国际合作和统一行动，包括技术合作以及前体管制经验和最佳做法交流；还讨论了前前体和衍生物（即可替代受到更严密监测的物质的化学品），需要目前未列入《1988年公约》表一和表二的物质的加工或制造新方法，以及制造受管制药物的类似物，这也需要目前未列入表一和表二的物质作为起始原料（见图一）。

12. 1988年确定的诸多问题仍然主导着当今前体管制形势，要么成了全球挑战，要么影响着特定国家和地区。

图一. 非表列化学品的类别



B. 2009年形势

13. 2009年3月，麻醉药品委员会第五十二届会议高级别会议的与会者确定了未来优先事项及2009年后需要采取进一步行动的领域，并通过了《关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》。⁵《政治宣言》将2019年确定为各国根除或大幅度、可衡量地减少世界毒品问题的预定日期。

14. 推动通过该《政治宣言和行动计划》的进程包括评价自1998年以来实现第二十届特别会议所定目

标和指标的进展情况。在前体方面，评价发现在一些领域已取得重大进展：

- (a) 制定关于前体化学品管制的立法；
- (b) 实行全球出口前通知交换系统（出口前网上通知是该系统的网上自动交换形式）；
- (c) 建立监测和查明涉前体可疑交易的工作程序。

15. 评价还发现，麻管局领导的国际行动倡议“聚合项目”和“棱晶项目”分别以可卡因和海洛因前体及苯丙胺类兴奋剂前体为重点，所取得的成果可用作今后开展活动的依据。评价还得出结论，若干技术援助接受国以及确立程序调查化学品转移问题的国家都取得了可喜的进步。

16. 然而，一些领域的全球执行率低于目标水平，特别是与化学工业合作制定行为守则、在查获非法前体化学品货运方面开展国际合作，以及为了向其他国家提供技术援助而供应资源的领域。与前体管制有关、应当引起注意的新问题包括企图利用第三国进行转移以及使用目前不受国际管制的替代化学品。

国际麻醉品管制局

17. 在国际麻醉品管制局按第二十届大会特别会议要求提交的报告中，麻管局简要介绍了1998年起10年间所采取的行动，概述了麻管局为防止前体化学品转用于非法制造毒品而发起的几项国际倡议的进展情况，特别是出口前通知系统，大大方便了发现众多转用企图。麻管局2006年启用的这套自动通知系统进一步推动了国际前体贸易信息的交流。实现更普遍国际前体管制合作的办法已得到各国政府和国际社会的广泛认可。

18. 注意到从国内渠道转移和越境走私是贩运者最常使用的方法，以及使用非表列物质的趋势，是麻管局已确认的主要挑战之一。已提出应对这些挑战的具体建议，包括：

- (a) 为了应对从国内渠道转移和越境走私，各国政府应当确保：
 - (一) 根据《1988年公约》第12条第8款，除了管制国际贸易以外，充分监督用于非法制造毒品的前体合法制造和分销；
 - (二) 根据麻醉药品委员会第49/3号决议，提供有关用于制造苯丙胺类兴奋剂的前体的年度合

⁵ 《经济及社会理事会正式记录，2009年，补编第8号》(E/2009/28)，第一章，C节。

法需求量信息，定期审查此类需求，并向麻管局通报任何必要的修订情况；

(三) 各国政府齐心协力阻止走私用于非法制造海洛因的醋酸酐和其他物质，加强对各自境内这些化学品动向的管制；

(b) 为了解决贩运组织搜寻出非列表物质的问题，包括专门设计用于规避现有管制的衍生物以及含有表列物质的药物制剂，各国政府应当确保：

(一) 利用最新的有限非表列物质国际特别监控清单；

(二) 建立机制提醒各国主管当局关注涉这类物质的可疑交易，并向麻管局提供任何非列表前体缉获情况的详细信息；

(三) 含《1988 年公约》表列物质的药物制剂的管制方式等同于其所含表列物质的管制方式。

19. 此外，考虑到前体管制仍然远未普遍落实，亦远未全球同步，麻管局根据大会第二十届特别会议在其报告中重申了其若干一般性建议，涉及加入和充分遵守国际毒品管制条约、国际合作以及全面和系统监测国际贸易。许多挑战目前仍然存在，建议应对这些挑战的措施依然有效。

C. 2014 年形势

20. 截至 2014 年，距根除或大幅度、可衡量地减少世界毒品问题的 2019 年预定日期的时间已过半，麻醉药品委员会第五十七届会议高级别会议审查了所取得的成就、面临的挑战和未来行动优先事项。值此之际发布的 2014 年高级别审议《部长级联合声明》⁶认识到，第二十届大会特别会议作出承诺已 15 年，尽管坚持不懈地努力并已取得了一些进展，但毒品问题继续严重威胁着全人类的健康、安全和福祉，尤其威胁着青年。

21. 关于前体化学品管制所取得的成果，《部长级联合声明》承认，会员国与相关国际组织和联合国机构合作，尤其是与国际麻醉品管制局合作，在前体管制领域取得了重大进展，欢迎通过利用出口前网上通知系统支持的这方面的联合努力，该系统大大提高了减少《1988 年公约》所管制前体从国际贸易渠道转移的联合努力的效力，并吁请尚未这样做的会员国考虑充分利用出口前网上通知系统。会员国已确定的挑战和优先行动包括：

⁶ 《经济及社会理事会正式记录，2014 年，补编第 8 号》(E/2014/28)，第一章，C 节。

(a) 进一步加强对前体化学品的管制，包括通过集中利用国际麻醉品管制局编制的工具，如出口前网上通知和前体事件网上通信系统，与有关产业及其他相关公司合作拟定自愿行为守则，加强公私伙伴关系以及强化国际合作；

(b) 与国际麻醉品管制局开展更密切的合作，交流有关贩运前体化学品及用于非法制造毒品的其他非表列物质的信息，包括有关物质转移的新方法的信息，如《1988 年公约》第 12 条第 12 款所规定；

(c) 加强监测麻管局有限非表列物质国际特别监控清单所列的非表列物质的贸易；

(d) 采纳以业界为重要合作伙伴来防止前体化学品转移和促进查明非表列物质可疑交易的观念，以防止此类物质被用于非法制造麻醉药品和精神药物。

22. 在努力打击洗钱方面，《部长级联合声明》还要求建立新的国内立法框架或加强现有框架，将毒品贩运及前体贩运和转移所得的洗钱活动定为刑事罪。

国际麻醉品管制局

23. 麻管局支持《部长级联合声明》的分析和所确定的优先事项，但认为至关重要是，关于前体管制的任何战略性讨论应采取更广泛、概念性更强的办法，使其能适应 2019 年及以后的形势。麻管局对全球前体管制形势的分析表明，如今前体管制的主要挑战来源于以下方面：

(a) 《1988 年公约》和相关决议的规定未得到全面和系统执行；

(b) 出现了新挑战，在现有法律框架内尚未得到全面解决，或者这些挑战在不断变化的世界中变得日益突出。

24. 麻管局 2012 年前体报告全面概述了各种挑战及应对这些挑战的具体行动。⁷此外，多数建议涉及国际前体管制制度的运作，麻管局以往的年度报告⁸中提出的相关建议如今仍然有效。最难以应对的是现有

⁷ 《经常用于非法制造麻醉药品和精神药物的前体和化学品：国际麻醉品管制局 2012 年关于〈1988 年公约〉第 12 条执行情况的报告》。

⁸ 《国际麻醉品管制局 2013 年报告》；《经常用于非法制造麻醉药品和精神药物的前体和化学品：国际麻醉品管制局 2013 年的报告》；及往年报告。

国际框架未述及或未充分述及的新挑战。麻管局认为其中包括以下方面：

(a) 非法制造活动和化学品来源复杂化、多元化及规模化大幅度提高；

(b) 出现了专门为规避管制而制作的特制前体；

(c) 其他非前体管制所特有的但对前体管制具有重大影响的全球动态：贸易关系、通信和运输方面的变化。

25. 一方面存在上述动态，另一方面，对非法制造中可能用到的化学品和制造方法范围实际上毫无限制，包括过去认为在非法环境中不可用的一些化学品和制造方法。

26. 非表列化学品问题由来已久，早在 1998 年麻管局为回应经济及社会理事会第 1996/29 号决议而制定有限国际特别监控清单第一版时就已经存在。那份清单列出了最近在全球一级出现、已有大量资料确证其可用于非法制造毒品的替代化学品和化学品。该清单的制定以及各国主管当局和化工企业采取的相关行动，是为了防止尚未列入《1988 年公约》表一或表二之内但常常被用来非法制造毒品的物质转移而迈出的重要一步。最新的清单包括 52 种化学品以及通常所说的一些衍生物。此外，多年来，联合国机构也通过了一些决议，简要列出了针对非表列物质的具体行动。⁹

27. 然而，仅从 2010 年起，特制前体大规模涌现。与先前看到的非表列化学品范围不同，特制前体往往有特定用途，并且可以很容易转化为受管制物质。此类前体是从表面上为商业企业的来源获得的，这类企业在合法边界运作，按需求生产有关物质，这些物质最终用于非法目的，有时生产商对此一无所知。

28. 其他一些动态并非前体管制所特有的，但对现有前体管制方法的影响日益深远，具体如下：

(a) 贸易和关税联盟的数量和地理范围扩大，包括经常不够透明的自由贸易区和自由港的大幅增加；

(b) 改进基础设施，包括公路、铁路和与日俱增的交通网络；

(c) 互联网和技术用于电子交易；

(d) 从多边办法向单一或双边办法转变，缺乏全球合作与协调；

(e) 国家级管制制度和由此产生的管制范围差异激增。

29. 所有上述动态已有并且继续对前体管制产生明显的影响，原因是现有机制和系统并非为了处理这些动态而建立。

D. 可能的解决办法

30. 应对层出不穷的新挑战的核心在于重新聚焦国际前体管制，把重点放在预防行动（工业合作和国内管制）与执法行动（拦截或缉获已知或怀疑用于非法目的化学品货运）上。

31. 有效的工业合作将不仅允许各国政府更好地履行其在《1988 年公约》下关于表一和表二所列物质（可疑订单和企图转移）的责任，而且是应对非表列化学品，包括应对可能数量无限并存在多样性的特制前体最有效的措施之一。麻管局认为至关重要是，各国政府加紧努力与私营产业和相关部门合作，探讨此类合作的全部可能性，通过完善对可疑订单和查询的报告和调查，有效打击表列和非表列化学品转移。打击转移活动的原则应当成为企业行业责任、问责制和信誉概念不可分割的组成部分。已提供的工业合作指南，如《化学工业自愿行为守则撰写准则》¹⁰、有限国际特别监控清单，以及示范谅解备忘录和旨在帮助制定各当局与行业之间量身定制的谅解备忘录的说明文本。¹¹

32. 除了与行业合作，应对当前挑战的另一个关键要素是有效的国内管制制度，包括如下：有效监测制造和销售，包括涉及此类活动的场所和经营者；实际现场访问以核查所有新入行公司的诚信；建立最终用户注册和最终用途申报制度并核实合法需求量；了解受管制化学品和可能用于非法制造的化学品的合法需求量，并确定切合实际的进口限量。虽然在一些国家和地区，必要的立法有待制定，但麻管局关切的是，薄弱环节往往源于未能有效执行现有立法。因此，促请所有国家政府审查本国化学品管制制度的实效，致力于弥补这些制度上的空白并使之切合其目的。这还包括对自由贸易区和自由港实施与本国其他地方同样严格的措施。

⁹ www.incb.org/incb/en/precursors/resolutions.html。

¹⁰ 联合国出版物，出售品编号：E.09.XI.17。

¹¹ 所有工具和文献资料可在麻管局安全网页上查阅（www.incb.org/incb/en/precursors/cna.html）。

33. 政府的国内监管制度也是能够在化学品离境之前向进口国通报其出口情况的先决条件。如果了解国内市场及其行为者的情况, 各国政府可能无法履行《1988年公约》第12条下所规定的防止前体转移的相关义务。

34. 然而, 工业合作和国内管制仅仅是解决方案的一部分。为了在化学品转移管制方面取得实效, 各国政府还必须向本国执法机关提供法律框架, 必要时相应诉诸刑事诉讼。《1988年公约》提供了制定国家立法的指南, 涉及表一和表二所列物质, 与第13条合并使用时还涉及非表列化学品。¹²

35. 针对表一和表二所列物质, 麻管局先前建议, 必须进一步重视前体管制执法机构。对缉获情况、拦截货运和转移企图的投资应当被视为过程的起点而不是终点, 以查明转移的来源以及这些活动背后的犯罪组织, 同时防止以同样或类似的作案手法进一步转移。前体事件通信系统为分享相关业务信息和立案提供了依据。前体事件通信系统还响应了麻管局以及2009年《政治宣言和行动计划》中关于尽早交流新出现的物质和其他非表列物质相关信息的一再呼吁。鼓励各国政府充分利用这一安全网络系统, 为前体事件通信和业务合作提供便利。

三. 各国政府和国际麻醉品管制局采取的行动

36. 本章介绍各国政府和麻管局自2013年前体报告发表以来采取的相关行动。

A. 管制范围

37. α -苯乙酰乙腈是《1988年公约》表一所列物质——1-苯基-2-丙酮的直接前体, 被用于非法制造苯丙胺和甲基苯丙胺。麻管局对大量查获和缉获 α -苯乙酰乙腈十分关切, 因而在2013年3月启动了物质列表程序并向麻醉药品委员会提出应将 α -苯乙酰乙腈列入附表的建议。

38. 麻醉药品委员会在2014年3月举行的第五十七届会议上, 全体一致决定采纳麻管局的建议, 将 α -苯乙酰乙腈及其旋光异构体列入《1988年公约》表

一(麻委会第57/1号决定)。该决定于2014年10月9日全面生效。

39. 麻管局期望将 α -苯乙酰乙腈列入附表, 与世界海关组织合作开始在其统一系统中创建一个新代码编号, 作为 α -苯乙酰乙腈的独立识别码。如果在世界海关组织理事会于2014年6月暂时采用新代码2926.40之后的6个月内没有任何异议, 该代码将于2017年1月1日生效, 作为新版统一制度目录(《商品名称及编码协调制度目录2017年版》)的一部分。

B. 《1988年公约》的加入情况

40. 截至2014年11月1日, 已有189个国家批准、加入或核准《1988年公约》, 欧洲联盟正式确认《公约》(权限范围: 第12条)。在麻管局2013年前体报告发布后, 东帝汶成为《1988年公约》缔约国, 从2014年9月1日起生效。在尚未成为《1988年公约》缔约国的9个国家中,¹³有5个位于大洋洲, 3个位于非洲(见附件一)。麻管局吁请剩余的这9个国家执行第12条的规定, 并尽快成为《公约》缔约国。

C. 按照《1988年公约》第12条向麻管局报告

41. 截至2014年11月1日, 总共有136个国家和地区提交了条约所规定的有关经常用于非法制造麻醉药品和精神药物的各类物质的2013年年度信息(表D)(见附件七)。

42. 巴巴多斯、马里、密克罗尼西亚联邦和尼泊尔在5年内首次提交了表D。帕劳有史以来第一次提交了表D。然而, 麻管局关切的是只有51个国家政府在6月30日之前提交表格, 大多数国家政府仍然错过了报告截止日期, 或完全没有报告, 或提交了空白表格, 或仅仅提交了部分资料。这继续影响着麻管局对区域和全球前体模式和趋势的分析。未向麻管局提交2013年报告的国家政府列于表1。为了协助会员国达到报告要求, 麻管局修订了表D, 列出了详细说明和范例, 可供2014年报告周期查阅。¹⁴麻管局促请所有缔约国履行其在《1988年公

¹² 《公约》第3条第1款(a)项第四分项; 另见1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约的评注》(联合国出版物, 出售品编号: E.98.XI.5)第13.1和13.4段。麻醉药品委员会在第56/13号决议中还忆及第13条所载的规定, 这可以为各国应对涉及非表列物质的非法毒品制造的举措提供依据。

¹³ 赤道几内亚、基里巴斯、帕劳、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、索马里、南苏丹、巴勒斯坦国和图瓦卢。

¹⁴ 麻管局网站(www.incb.org)以联合国六种正式语文提供表D的最新版本。