



国际麻醉品管制局

2008年

# 国际麻醉品管制局关于 大会第二十届特别会议 后续行动的报告



## 发行限制

遵守发行日期  
不得在以下时间之前发表或播出：  
2009年2月19日，星期四，11:00（欧洲中部时间）

## 敬请注意



联合国

## 国际麻醉品管制局 2008 年发表的报告

除国际麻醉品管制局 2008 年报告 (E/INCB/2008/1) 外, 还发表了下列报告作为补充:

国际麻醉品管制局关于大会第二十届特别会议后续行动的报告 (E/INCB/2008/1/Supp.1)

麻醉药品: 2009 年全球估计需要量; 2007 年统计数字 (E/INCB/2008/2)

精神药物: 2007 年统计数字; 医疗和科研对 1971 年《精神药物公约》表二、表三和表四所列物质的年需要量评估数 (E/INCB/2008/3)

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 2008 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 (E/INCB/2008/4)

受国际管制的物质, 包括麻醉药品、精神药物和经常用于非法制造麻醉药品和精神药物的物质的最新修订清单, 载于麻管局另外印发的统计表 (“黄单”、“绿单”和“红单”) 附件的最新文本。

### 与国际麻醉品管制局联系

可按下列地址与麻管局秘书处联系:

Vienna International Centre  
Room E-1339  
P.O. Box 500  
1400 Vienna  
Austria

另外, 还可以利用下列方式与秘书处联系:

电话: +(43-1) 26060  
电传: 135612  
传真: +(43-1) 26060-5867 或 26060-5868  
电报: unations vienna  
电子邮件: [secretariat@incb.org](mailto:secretariat@incb.org)

本报告的文本还可以在麻管局网站 ([www.incb.org](http://www.incb.org)) 上获取。



国际麻醉品管制局

国际麻醉品管制局关于  
大会第二十届特别会议  
后续行动的报告



联合国  
2009年，纽约

E/INCB/2008/1/Supp.1

UNITED NATIONS PUBLICATION

Sales No. C.09.XI.7

ISBN 978-92-1-730170-4

## 前言

本报告概要介绍了国际麻醉品管制局根据大会在其 1998 年第二十届特别会议上通过的各项决议所采取的行动。

在过去 10 年中，各国政府和整个国际社会极大地加强了对解决世界毒品问题的承诺，证据是越来越多的国家采取具体步骤加强其国家药物管制能力，包括加入和执行国际药物管制条约。国际药物管制制度继续发展、有效运行，为防止药物滥用做出了贡献。由于各项国际药物管制条约以及经济及社会理事会和大会的相关决议得到有效执行，几乎完全阻止了合法生产的药物被转入非法市场。

然而，依旧存在一些挑战。应该更好地管制包括苯丙胺类兴奋剂在内的精神药物。虽然目前很少从国际贸易中转用精神药物，但由于仍然有从国内销售渠道中转用此类药物的情况，因此问题依旧存在。滥用处方药问题依旧存在，世界各国政府仍需适当应对通过互联网销售此类药物的问题。

在前体化学品方面，由于采取多项国际措施防止将其转用于非法生产药物，因此各国政府已经取得了进展。特别是，出口前通知系统大大方便了发现众多的转用企图。麻管局 2006 年启用的这套自动通知系统的实施进一步推动了国际前体贸易信息的交流。目前，一项关于实现更为普遍的国际前体管制合作的办法已得到各国政府和整个国际社会的广泛认可。

正如报告所述，大会在 1998 年设定的各项目标在 2008 年仍同样切合实际，同样重要。此外，国际药物管制领域出现了新的挑战，意味着必须付出更多努力才能实现这些目标。麻管局提出了大量旨在加强国家和国际层面的协调与合作的建议。呼吁各国政府和国际社会在未来几年中继续努力实现大会在其第二十届特别会议上设定的目标。



# 目录

	页码
前言 .....	iii
解释性说明.....	vi
一.  导言.....	1
二.  国际麻醉品管制局对大会第二十届特别会议通过的各项决议的回应 .....	2
三.  成就.....	3
A.  解决苯丙胺类兴奋剂问题 .....	3
B.  前体管制.....	6
四.  管制局承担的与大会第二十届特别会议相关的其他具体任务.....	11
A.  普遍加入国际药物管制条约 .....	11
B.  提高国家药物管制能力.....	13
C.  促进医疗所需阿片剂的供应 .....	14
D.  加强在减少非法药物需求方面的努力.....	16
E.  打击洗钱行为，推动司法合作.....	18
F.  提供合法的替代生计.....	19
G.  与其他国际组织合作.....	20
五.  挑战.....	20
六.  建议.....	22
A.  防止受管制物质，包括苯丙胺类兴奋剂的转用 .....	22
B.  对前体化学品的管制.....	23
C.  实现普遍加入各项国际药物管制条约 .....	24
D.  促进全面遵守各项国际药物管制条约 .....	24
E.  减少非法药物需求的措施.....	25
F.  国际合作.....	26
附件	
一.  减少供应问题不限成员名额政府间专家工作组 .....	28
二.  打击洗钱和促进司法合作问题不限成员名额政府间专家工作组.....	32
三.  开展国际合作根除非法药物作物和促进替代发展问题不限成员名额政府间专家工作组 .....	36
四.  减少毒品需求问题不限成员名额政府间专家工作组.....	40
五.  前体和苯丙胺类兴奋剂管制问题不限成员名额政府间专家工作组 .....	46

## 解释性说明

本报告使用了以下缩略语：

ATS	苯丙胺类兴奋剂
INTERPOL	国际刑事警察组织（刑警组织）
3,4-MDP-2-P	3,4-亚甲基二氧苯基-2-丙酮
P-2-P	1-苯基-2-丙酮
PEN Online	网上出口前通知系统
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）
WHO	世界卫生组织（世卫组织）

## 一. 引言

1. 1998 年，大会在其第二十届特别会议上通过了旨在在 2008 年以前极大减少世界毒品问题的各项决议。关于打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划的决议（大会第 S-20/4 A 号决议）和关于前体管制措施的决议（大会第 S-20/4 B 号决议）中提到了国际麻醉品管制局，麻管局对以下各项国际药物管制条约负有责任：经《1972 年议定书》修正的 1961 年《麻醉品单一公约》<sup>1</sup>、1971 年《精神药物公约》<sup>2</sup>和 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>3</sup>。
2. 根据《行动计划》，国际和地区机构应该继续鼓励执行由经济及社会理事会、麻醉药品委员会和麻管局通过的解决苯丙胺类兴奋剂各方面问题的国际药物管制条约、决议或决定的广泛框架。例如联合国国际药物管制规划署（现称为联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）、麻管局和世界卫生组织（世卫组织）等国际机构应该加强其在苯丙胺类兴奋剂问题中的技术和科学层面的工作，并在向各国和一般公众发行的定期出版物中公布结果。
3. 根据前体管制措施（大会第 S-20/B 号决议），各国应当定期审查，如果发现存在任何薄弱环节，应采取适当措施加强现有的前体管制，同时充分考虑麻管局关于《1988 年公约》第 12 条执行情况年度报告中所载相关建议。而且，各国应及时向麻管局递交报告，介绍所通过的关于管制前体出口、进口和过境的国内法规；各国应改进其前体贸易的监测机制和程序，包括出口国、进口国和过境国相互之间以及与麻管局交流关于涉及前体的可疑交易的信息；各国应与麻管局合作，就目前没有列入《1988 年公约》表一和表二的药物编写一份有限国际特别监视清单。
4. 在 2007 年 12 月 18 日第 62/176 号决议中，大会鼓励麻管局继续其有益的工作，对用于非法制造麻醉药品和精神药物的前体和其他化学品进行管制。
5. 大会第二十届特别会议之后的十年中，各国政府加强了努力，以更加有效地处理世界毒品问题。麻管局是监测各项国际药物管制条约执行情况的独

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第 976 卷，编号 14152。

<sup>2</sup> 同上，第 1019 卷，编号 14956。

<sup>3</sup> 同上，第 1582 卷，编号 27627。

立的准司法性机关，在协助各国政府处理世界毒品问题方面发挥了重要作用。

6. 本报告是麻管局为响应大会第二十届特别会议通过的各项决议而编写的。报告中载有麻管局在执行《行动计划》赋予的任务时发现的主要问题以及由大会处理但没有向麻管局提出的问题。在评估这些领域所取得的进展时，麻管局强调了各国政府对各项国际药物管制条约以及大会、经济及社会理事会和麻醉药品委员会的相关决议的执行情况，以及对麻管局关于苯丙胺类兴奋剂和前体管制相关问题的建议的执行情况。

## 二. 国际麻醉品管制局对大会第二十届特别会议通过的各项决议的回应

7. 为回应大会第二十届特别会议通过的各项决议，麻管局采取了一系列行动打击非法制造、贩运和滥用苯丙胺类兴奋剂，并加强对前体的管制。定期评估各国政府在执行国际药物管制条约的各项条款，特别是在执行《1971 年公约》的条款和《1988 年公约》第 12 条方面所取得的进展是这类行动的基础。

8. 麻管局继续密切监测包括苯丙胺类兴奋剂在内的各类兴奋剂在各国的消费情况，以便确定可能导致滥用这些物质的趋势，并与相关国家政府保持正在进行的对话。麻管局还就如何加强前体管制的问题提出了大量一般性建议和具体建议，麻管局的年度报告和其关于《1988 年公约》第 12 条执行情况的报告中公布了这些建议。

9. 2004 年，在对《行动计划》的执行进展情况进行中期审查之后，麻管局成立了一个工作组，其具体任务是为大会第二十届特别会议的成果采取后续行动。根据其正在开展的评估，该工作组确定了需要进一步发展的领域，麻管局据此为各国政府加入和执行国际药物管制条约提出了具体建议。

10. 2007 年，麻管局开展了一项调查，以审查国际药物管制条约在全世界的执行情况，并邀请所有国家和地区填写一份由麻管局为此目的设计的问卷。调查旨在评估各国政府为执行国际药物管制条约各项规定而作出的努力，确定国家和国际层面药物管制工作的缺点和漏洞，就国家和国际药物管制机制提供建议。

11. 此外，根据麻醉药品委员会第 51/4 号决议，麻管局积极参与筹备关于大会第二十届特别会议后续工作的麻委会第五十二届会议高级别部分。麻管局参加了五个不限成员名额政府间专家工作组的会议，并做出了实质性贡

献。特别是，麻管局向这些工作组提供了关于以下五个议题的讨论说明：(a) 减少供应（见附件一）；(b) 打击洗钱和促进司法合作（见附件二）；(c) 关于根除非法药物作物和促进替代发展的国际合作（见附件三）；(d) 减少毒品需求（见附件四）；及(e) 管制前体和苯丙胺类兴奋剂（见附件五）。这些讨论说明中概述了麻管局对各个问题的立场。

### 三. 成就

12. 大会在其第 S-20/4 B 号决议中明确了各国政府将在不同领域采取的行动，包括有关防止贩运和非法制造、销售、转用和滥用苯丙胺类兴奋剂及其前体的措施；国际前体管制合作；替代化学品的管制。麻管局牢记其在各项国际药物管制条约项下的职责，与各国政府密切开展合作，防止合法生产的包括苯丙胺类兴奋剂在内的精神药物及其前体被转入非法渠道，并进一步加强国际前体管制合作。本节所述各项成就真实反映了各国政府为执行大会第二十届特别会议通过的各项决议而做出的努力以及所取得的进展。

#### A. 解决苯丙胺类兴奋剂问题

13. 滥用苯丙胺类兴奋剂在 1998 年对许多国家还是一个相对较新的现象，由于被视为是需要各国政府和整个国际社会采取协调一致的紧急行动加以解决的问题，它成为了大会第二十届特别会议处理的主要议题之一。《打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》确定了以下重要行动：提高意识、减少需求、提供准确信息、限制供应和强化管制制度。

14. 为回应大会关于继续开展苯丙胺类兴奋剂工作的要求，麻管局收集和分析了关于滥用苯丙胺类兴奋剂的信息，利用其年度报告传播了此类信息，并在有必要采取补救行动时与各国政府进行了接触。

#### 1. 防止从国际贸易中转用苯丙胺类兴奋剂

15. 对苯丙胺类兴奋剂的管制是根据《1971 年公约》进行的。《1971 年公约》的表一和表二载有最有可能被滥用的精神药物。对这些药物采取了严格的管制措施，包括在这些药物的国际贸易中实行强制性进出口准许证制度。对表一和表二中的药物采取的管制措施有效防止了这些药物被转用。但是，由于没有对表三和表四所列药物实行类似管制制度，1980 年代仍然存在从合法的国际贸易中转用这些药物的现象，即使在通过《1971 年公约》之后也是如此。

16. 为了防止包括苯丙胺类兴奋剂在内的《1971 年公约》表三和表四所列药物被转用，麻管局继续鼓励各国政府实施额外的管制措施，例如进出口准许证制度和大会第二十届特别会议以来十年间实行的年度需求评估制度。

17. 依照麻管局的建议和经济及社会理事会的相关决议，大多数国家的政府自愿扩大了进出口准许证制度的范围，以便将《1971 年公约》表三和表四所列药物包括进来。自 1998 年以来，另有 25 个国家的政府建立了关于表三和表四所列所有药物的进出口准许证制度。截止 2007 年 11 月 1 日，约有 160 个国家制定了立法，要求对表三和表四所列所有药物实行进出口准许证。根据理事会的相关决议，麻管局敦促各国政府对表三和表四所列所有精神药物实行进出口准许证制度。

18. 在精神药物评估制度的执行方面也取得了进展。自 1998 年以来，已有 23 个国家政府首次确立了精神药物评估数。此外，曾经为数量有限的精神药物提供了评估数的 9 个国家政府已经为附表所列所有精神药物确立了评估数。自 2008 年 11 月 1 日以来，所有国家和地区关于《1971 年公约》表三和表四所列精神药物的合法需要量的评估数均已公布。

19. 建立进出口准许证制度和评估制度越来越有利于各国政府防止从合法的国际贸易中转用苯丙胺类兴奋剂。几乎所有从国际贸易中转用苯丙胺类兴奋剂的企图都已被发现，而极少数取得成功的转用企图也仅涉及少量的苯丙胺类兴奋剂。

## 2. 预防苯丙胺类兴奋剂从国内销售渠道中被转用的措施

20. 麻管局还采取了行动帮助各国政府防止从国内分销渠道中转用合法生产的药物。在这种情况下，麻管局密切监测苯丙胺类兴奋剂的全球消费量情况，以鉴别异乎寻常的高消费量。在其 2000 年的年度报告<sup>4</sup>中，麻管局强调，欧洲和美洲精神药物高消费量的背后可能存在过量用药和滥用的问题。麻管局向相关国家政府提出了这一问题；一些受影响最严重的国家所采取的措施，包括对医疗业和药业的教育活动在内，已收到积极效果。

21. 此外，根据要求缔约国禁止向公众做精神药物广告的《1971 年公约》第 10 条，麻管局提出了苯丙胺类兴奋剂制造商公开推广其产品的问题。2005 年，麻管局欢迎 1 个国家政府关于禁止直接向消费者宣传处方药，包括宣传

---

<sup>4</sup> 《国际麻醉品管制局 2000 年报告》（联合国出版物，出售品编号：E.01.XI.1），第一章。

含受管制物质的药物的决定。这项决定以医疗保健专业人士和消费者群体的建议为基础，它表明尽管存在宪法上的约束，但在该领域仍然可以取得进展。麻管局敦促各国政府采取必要措施，确保《1971年公约》第10条得到充分执行。

22. 根据对麻管局2007年国际药物管制条约执行情况调查（见上文第10段）的答复，多数国家已经加强了管制苯丙胺类兴奋剂及其前体化学品的国家立法。一些国家已经采取了全面的措施，通过减少需求方案来解决苯丙胺类兴奋剂的滥用问题。

23. 尽管取得了这些进步，但在确保充分管制苯丙胺类兴奋剂方面仍然存在着大量挑战。1998年以来各国递交的有关精神药物收缴和滥用的报告表明，从合法的国内销售渠道转用包括苯丙胺类兴奋剂在内的含受管制物质的药物制剂已日益成为非法药物供应商的重要来源。一些国家主管部门和多数人仍不了解滥用苯丙胺类兴奋剂包括药物制剂的危险。不适当的广告宣传和处方仍然存在，造成合法市场上可获得的苯丙胺类兴奋剂过多，可能导致转用和滥用。在一些国家，执法部门或司法当局无法制裁涉及苯丙胺类兴奋剂的非法活动。特别是，通过互联网销售包括苯丙胺类兴奋剂在内的含受管制物质制剂构成了新的威胁，必须在国家和国际层面采取协调一致措施予以应对。

24. 此外，新物质目前不属于国际和国家管制范围，因此能够轻易从合法销售渠道获得，或者可以贩运而不需担心受到制裁，它们正逐渐成为滥用物质。这类物质包括从哌啶中提取的化合物和化合致幻药，只需稍微改变受国际管制的苯丙胺类兴奋剂的分子结构就可以得到。互联网正被用于共享这些物质的信息和用于其贩运。

### 3. 互联网

25. 在其《打击苯丙胺类兴奋剂及其前体的非法制造、贩运和滥用行动计划》中，大会承认互联网的使用为解决药物滥用问题提出了新机遇和新挑战。麻管局把利用互联网非法交易药物问题列为其重要议程项目，并在《国际麻醉品管制局2001年报告》<sup>5</sup>和2004年、<sup>6</sup>2005年<sup>7</sup>以及2006年<sup>8</sup>的报告中深入分析了这一问题。麻管局就利用互联网非法销售受管制药物和利用邮包

<sup>5</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.02.XI.1。

<sup>6</sup> 《国际麻醉品管制局2004年报告》（联合国出版物，出售品编号：E.05.XI.1）。

<sup>7</sup> 《国际麻醉品管制局2005年报告》（联合国出版物，出售品编号：E.06.XI.2）。

<sup>8</sup> 《国际麻醉品管制局2006年报告》（联合国出版物，出售品编号：E.07.XI.11）。

走私这类药物的问题组织了两次专家组会议。会议的直接成果是，2005年7月，麻管局要求所有国家政府确定关于非法经营网上药房问题的活动协调中心。麻管局还从各国政府收集了关于互联网服务和网站相关国家立法、国家合作机制以及非法互联网药房实际管制和调查经验的数据。这些信息表明，只有数量有限的国家采取了特别的立法措施防止如此滥用互联网。麻管局呼吁各国政府采取措施通过新立法，打击这种形式的非法贸易。请各国政府在调查时彼此充分合作，提高执法、监管和药物管制机构对采取行动打击非法经营网上药房的必要性的认识。

26. 为了协助国家主管部门制定该领域的国家立法和政策，麻管局决定就有关网上药房问题制定指导方针。《防止通过互联网非法销售国际管制药物政府指导方针》<sup>9</sup>对国家和国际层面将要采取的行动提出了建议，其中述及法律法规的规定、一般性措施以及国家和国际合作。《指导方针》体现了麻管局在过去五年中积累的经验、专家提供的信息以及通过与各国政府和国际组织交流该领域的知识而收集的信息。

## **B. 前体管制**

### **1. 防止非法生产、进口、出口、贩运和销售用于非法生产麻醉品和精神药物的前体的措施**

#### **(a) 立法和国家管制制度**

27. 在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》（第 S-20/2 号决议，附件）中，大会敦促各国政府通过和执行遵守《1988 年公约》第 12 条所需的国家法律和条例。越来越多的国家和地区通过了有关前体管制的立法，截至 2008 年 11 月 1 日，总共已有 80 个国家和地区通过了相关立法。但是，其中一些政府仍未采取措施对非法实施前体转用相关活动的个人和公司定罪。根据《政治宣言》，麻管局敦促各国政府定期、及时地向麻管局报告国家前体管制条例的通过或修改情况。

#### **(b) 信息交流**

28. 通过采纳麻管局在其《1988 年公约》第 12 条执行情况年度报告中提出的建议，各国政府在建立和改进前体贸易监测机制和程序方面取得了巨大成

---

<sup>9</sup> 随后作为联合国出版物出版。

就，从而实现了《政治宣言》的重要目标之一。例如，74 个国家的政府已经根据《1988 年公约》第 12 条要求进行出口前通知。

#### 出口前通知

29. 出口前通知仍然是迅速核实各笔交易是否合法的最有效的途径。定期发出出口前通知的政府数量以及根据《1988 年公约》第 12 条第 10 (a)款正式请求接收出口前通知的政府数量均有所上升。截至 2008 年 11 月 1 日，45 个国家和 2 个地区已经实施了这一规定，使发送此类出口前通知具有了强制性。加上欧盟的 27 个成员国，总共有 74 个政府使用了上述规定（而 1988 年为 7 个政府）。因此，有可能实时核查各笔交易的合法性，查明和阻止大量可疑的装运情况，从而防止受管制化学品被转用于非法渠道。

30. 2006 年 3 月，麻管局推出了用于交流出口前通知的自动在线系统，即网上出口前通知系统。截至 2008 年 11 月 1 日，已有 96 个国家和地区，包括最主要的出口国在内，使用了网上出口前通知系统。自从该系统运行以来，超过 16,000 份出口前通知通过网上出口前通知系统被发往 169 个国家和地区。网上出口前通知系统已经成为迅速交流装运信息的主要渠道，有助于防止转用或企图转用前体化学品，阻止或中止国际贸易中的装运。

31. 此外，由于进口国能够利用网上出口前通知系统及时向出口当局反馈有关交易合法性的信息，减少了对合法贸易的不必要延迟。该系统是通过出口前通知交流信息方面的一项主要进展，因此麻管局促请所有还未采用该系统的进口国和出口国政府注册和使用网上出口前通知系统。

#### 对经常用于制造苯丙胺类兴奋剂的物质的年度合法需要量

32. 《政治宣言》的一个重要内容是由国家主管部门利用各项机制预先核查交易的合法性，包括交流关于这一化学品的合法国内需求的信息。麻管局高兴地注意到在这个方面取得了重要进展。在其题为“加强对用于制造合成药物的前体化学品的管制系统”的第 49/3 号决议中，麻醉药品委员会请会员国向麻管局提供年度评估数，体现其对 3,4-亚甲基二氧苯基-2-丙酮（3,4-MDP-2-P）、伪麻黄碱、黄麻碱和 1-苯基-2-丙酮（P-2-P）的合法需要量，并尽可能提供可轻易通过现有途径使用或回收的含此类物质的制剂的进口估计需要量。因此在 2006 年共有 80 个国家和地区首次提交了此类估计数。2008 年，共有 110 个国家和地区提交了估计数。麻管局每年都会在其关于《1988 年公

约》第 12 条执行情况的技术报告中公布从各国政府收集到的有关前体化学品合法需要量的信息，并定期在其网站（<http://www.incb.org>）上更新信息。

33. 前体估计数是前体管制整体框架中的一项有用、实用的工具。估计数为出口国主管当局提供有关进口国合法需要量的基础信息，从而防止转用企图。麻管局鼓励所有国家政府提交关于其估计的年度合法需要量的必要信息，定期审查其合法需要量并告知麻管局任何修正情况。

### (c) 数据收集

34. 根据大会第二十届特别会议通过的各项决议，麻管局建立了各项机制，以获取和共享关于附表所列前体化学品的合法运输和用途的数据。这类数据是自愿提供的，旨在协助各国政府查明可疑交易。提供合法用途信息也推动了合法贸易，因为这种做法加快了颁发进出口准许证的速度。

35. 总共有 96 个政府提交了 2007 年有关前体合法运输的数据，81 个政府提供了关于这类物质的合法用途和合法需要的信息。大多数向麻管局提交报告的国家 and 地区目前至少也能提供关于一些前体化学品的合法运输情况的数据。

## 2. 实现更加普遍的前体管制合作

36. 根据大会第 S-20/4 B 号决议，各国应该使各项程序制度化，以促进交流关于可疑交易的信息、推动关于监测国际前体贸易重要信息的多边安排、传播更为系统的关于犯罪组织贩运和转用前体的方式方法的信息。如下文所述，在过去 10 年中，麻管局在该领域的倡议取得了巨大成就。

### (a) 关于前体管制的国际倡议

37. 麻管局协助出台了一些打击化学品转用的国际倡议：紫色行动（1999-2005 年）、黄玉色行动（2001-2005 年）、棱镜项目（自 2002 年起）和聚合项目（自 2005 年起）。这些倡议使得查明和防止企图将前体从国际贸易中用于非法渠道的案件数量大大增加。

#### 紫色行动和黄玉色行动

38. 1999 年开始的紫色行动运用大规模国际方案跟踪国际贸易中的各次装运，以防止转用高锰酸钾，高锰酸钾是用于非法制造可卡因的重要化学品。开始于 2001 年的黄玉色行动以非法制造海洛因所需关键化学品醋酸酐为目

标，不仅侧重于对合法装运开展国际跟踪，还侧重于由执法当局在收缴地点或其他的走私物质拦截点开展回溯调查。

39. 通过根据这些国际倡议所开展的活动，关于这些前体化学品合法国际贸易的模式、差异和范围的信息被公开。如果没有这些活动，这些信息是无法得知的。通过已经建立起来的信息交流网络，正在揭露将这些物质转用于非法渠道的企图，防止转用活动。通过以收缴或其他拦截作为起点开展回溯调查，有可能确定并发现将前体化学品从国际和国内合法渠道转用与将这些物质走私到非法药物制造领域之间的缺失环节。

40. 2000年，全球收缴的醋酸酐总量为87吨。2001年为开展黄玉色行动的第一年，这一年全球收缴的醋酸酐总量翻了一番，达到169吨。随后，收缴数量逐渐降低，2005年降至21吨。在国际贸易中查明的可疑装运情况较少，这说明对这一物质的国际运输管制非常有效，而贩运者已经找到在国内转用这一物质的途径。例如，一般认为醋酸酐主要是从国内销售渠道中转用的。因此，麻管局促请各国政府加强对其领土内的化学品运输的管制。

41. 2006年，麻管局对这些国际倡议所取得的成就开展评估，并总结称已经取得成功。紫色行动指导委员会和黄玉色行动指导委员会联合会议决定发起新一阶段的联合行动，称为聚合项目。

#### 聚合项目

42. 聚合项目是一项全球倡议，旨在通过提供一个平台发起有时限的地区行动来帮助各国解决醋酸酐和高锰酸钾转用问题。该项目以有时限的地区活动为重点，并提供实时信息交换、回溯调查和定期活动评估。因此，可以协调调查收缴和阻止装运情况，监测合法贸易。聚合项目特别工作队负责对该项目进行指导，目前来自82个国家和地区的主管部门参与了这一项目。自2007年以来，由于各国政府齐心协力，收到了防止转用和贩运用于非法制造海洛因的醋酸酐和其他物质的效果。

43. 麻管局将继续敦促聚合项目特别工作队的成员考虑在其他地区发起必要活动。特别是，鉴于当前报告收缴大量高锰酸钾的情况，麻管局鼓励美洲的主管部门制定战略，解决贩运这类物质的问题。麻管局已经准备好在其条约授权范围内协助开展这些活动。

44. 由于在监测附表所列化学品的国际贸易方面取得了成功，致使秘密制药厂普遍采用从国内销售渠道转用和跨国走私的方法获取前体化学品。因此，

根据《1988 年公约》第 12 条第 8 款，麻管局敦促各国政府充分监测把合法生产和销售的化学品用于非法制造毒品的情况。

#### 棱镜项目

45. 棱镜项目以五种用于非法制造苯丙胺类兴奋剂的主要前体为重点。棱镜项目特别工作队的成员来自各主要地理区域（澳大利亚、中国、荷兰、南非和美利坚合众国）和主管国际机构（欧盟委员会、国际刑事警察组织(国际刑警组织)和世界海关组织）。在这个项目下，总共有 126 个国家建立了主管部门，负责收集和宣传与国家及国际层面的前体转用及可疑装运相关的信息，并负责协调作为项目一部分开展的各项活动。麻管局通过其秘书处作为协调中心负责交换信息，例如关于转用趋势的警报。棱镜项目的各项活动帮助了各国政府和麻管局查明和处理新趋势，例如从非洲、中美洲及南亚和西亚转用前体，将麻黄碱从东亚装运至美洲和欧洲，将药物制剂走私到非洲、中美洲、南美洲和西亚以及在这些区域内部走私。

46. 2007 年，棱镜项目特别工作队推出了水晶流行动，以向非洲、美洲和西亚运送麻黄碱、伪麻黄碱以及麻黄的合法贸易为目标。行动从 2007 年 1 月 1 日持续到 2007 年 6 月 30 日，得到 65 个国家的支持，利用了通过网上出口前通知系统发出的关于麻黄碱、伪麻黄碱、麻黄以及含有这些物质的药物制剂的出口前通知。

47. 参加水晶流行动的进口国和出口国提请麻管局注意，总共有超过 120 吨的货物（17,800 公斤麻黄碱和 103,595 公斤伪麻黄碱）涉嫌用于非法制造甲基苯丙胺。行动期间，参与国核查了进口商和最终用户是否合法，查明了可疑交易。当发现这类可疑交易的证据时，即向特别工作队在相关地区的成员提供数据，以便回溯调查收缴情况和被停运货物。在可能的情况下组织控制下交付。麻管局秘书处是全球信息交流协调中心。在对 1,400 批麻黄碱和伪麻黄碱的装运监测中，确定了 35 起可疑交易，防止了足以制造 48 吨甲基苯丙胺（96 亿剂）的共计 52 吨此类物质被转用。

48. 作为棱镜项目的一部分开展的各项活动提供了贩运者试图获取大量含麻黄碱和伪麻黄碱的药物制剂的证据。麻管局再次建议所有各国政府采用与管制附表所列物质相同的方式管制含附表所列物质的药物制剂。

### 3. 替代化学品

49. 正如大会第二十届特别会议通过的各项决议所强调的，有关非列表化学品的信息非常重要，因为各国政府和麻管局可利用这些信息查明非法药物生产和前体贩运方面的新趋势。由于加强了对前体的监督，贩运组织正在寻找非列表物质，包括专门设计用于规避现有管制的衍生物。麻管局请各国政府使用 2007 年 6 月向所有主管当局提供的经订正的非附表所列物质有限国际特别监视清单。麻管局还请各国政府建立提醒其涉及这类物质的可疑交易的机制，并向麻管局提供关于任何非列表前体收缴情况的详细信息。

50. 为了应对非法贩运的新趋势，麻醉药品委员会依据麻管局的提议对用于非法生产苯丙胺类兴奋剂的苯丙醇胺进行了评估并将其列入附表；并把分别用于生产海洛因和可卡因的两种关键化学品——醋酸酐和高锰酸钾从《1988 年公约》的表二转至表一。目前，麻管局正在对苯乙酸进行评估，以期可能建议将该物质从表二转至表一。

## 四. 管制局承担的与大会第二十届特别会议相关的其他具体任务

51. 国际药物管制条约授予国际麻醉品管制局的任务是，以审查和分析麻管局可获得的信息以及麻管局对各国政府工作的持续评估为基础，对评价条约执行情况进行评价。这一任务是麻管局工作的实质。

52. 为了推动实现国际药物管制条约的目标，麻管局还肩负了并非直接由大会在其第二十届特别会议上通过的决议所赋予的，但对于确保充分执行这些条约非常重要的任务。这些任务包括：加入国际药物管制条约、减少需求的措施和打击通过互联网和邮政服务贩运药物的措施等。

### A. 普遍加入国际药物管制条约

53. 在倡导执行三项国际药物管制条约时，麻管局与相关政府保持了正在进行的对话，呼吁还没有做到的国家加入并全面执行这些条约。自 1998 年以来这种努力已通过各种途径得到进一步加强，各国加入条约问题被列为麻管局的议程重点。

54. 继在 1999 年 5 月第六十六届会议上做出决定之后，麻管局制定了旨在促进各国政府加入国际药物管制条约的战略。作为第一步，考虑到有 10 个国家还未成为其中一项或多项条约的缔约国但在药物管制方面能起到重要作用，麻管局与这些国家进行了接触。《战略》中列出了一系列可使用的工

具，包括向这些国家派出特派员，在会见政府官员时处理这一问题，以及致函国家主管当局询问延迟加入的原因。结果，所有这 10 个国家都成为所有三项国际药物管制条约的缔约国。

55. 2005 年 6 月，麻管局主席致函所有尚未加入一个或多个国际药物管制条约的国家，敦促它们采取实质性措施确保尽快加入这些条约。此外，在 2005 年 6 月 29 日至 7 月 27 日在纽约举行的经济及社会理事会实质性会议期间，麻管局主席会见了相关国家的常驻代表，以促进这些国家遵守国际药物管制条约。另外，麻管局在规划其国别任务时，将遵守条约列为议程重点。麻管局还建议联合国毒品和犯罪问题办公室应请求向各国提供法律援助。

56. 麻管局所作的努力有助于在普遍加入国际药物管制条约问题上取得巨大进展。正如图一所示，1998 年以来，另有 20 个国家加入了 1961 年《麻醉品单一公约》<sup>10</sup>（或经《1972 年议定书》修正的 1961 年《麻醉品单一公约》），另有 25 个国家加入了《1971 年公约》，另有 34 个国家加入了《1988 年公约》。截至 2008 年 11 月 1 日，《1961 年公约》或修正的《1961 年公约》的缔约国数量达到 186 个（换言之，占国家总数的 96%）。截至 2008 年 11 月 1 日，《1971 年公约》有 183 个缔约国（占国家总数的 95%），《1988 年公约》有 182 个缔约国（占国家总数的 95%）。

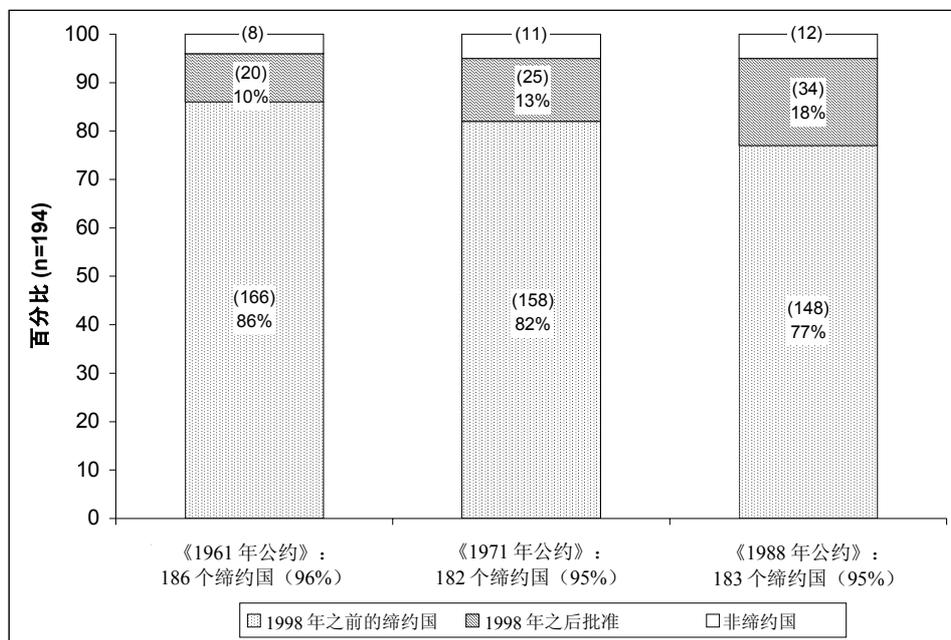
57. 几乎普遍加入国际药物管制条约的事实说明各国政府致力于遵守这些条约和以协调一致的方式解决世界毒品问题。但是，麻管局注意到，尽管过去 10 年中麻管局在大洋洲付出了努力，但未加入各项公约的国家有 50% 位于大洋州。

---

<sup>10</sup> 联合国，《条约汇编》，第 520 卷，编号 7515。

图一

## 各国批准国际药物管制条约的情况



注：括号中为国家和地区的绝对数量（194）；百分比取整。

## B. 提高国家药物管制能力

58. 在药物管制领域采取有效的实际措施和国际援助的前提条件是充分的药物管制立法、一个发挥职能的国家药物管制机构和一个先进的、均衡的药物管制战略。如果缺乏这些要素，一个国家不可能有效参与协调一致的全球药物管制活动。

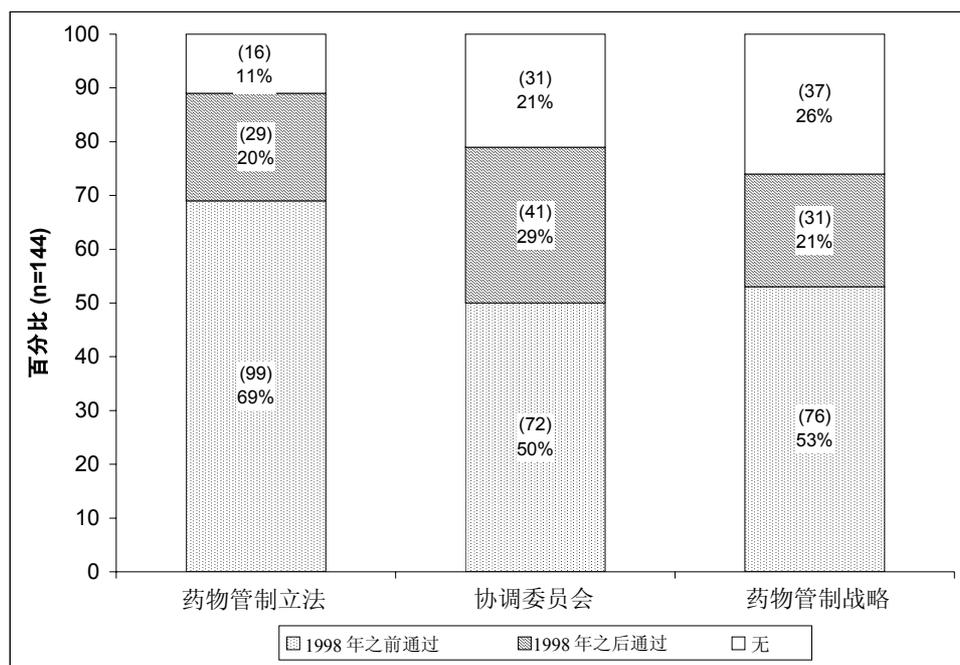
59. 正如上文提到的，作为对大会第二十届特别会议以来在药物管制方面取得的进展情况所作评估的一部分，麻管局在 2007 年对所有国家和地区的整体履约情况进行了审查。共有 144 个国家和地区（占 67%）答复了调查问卷。

60. 审查结果表明，越来越多的国家和地区采取了具体的能力建设措施来执行国际药物管制条约。1998 年以来，另有 29 个国家和地区通过了全面的药物管制立法，41 个国家和地区成立了协调委员会，31 个国家和地区制定了药物管制战略（图二）。总共有 128 个国家和地区（占答复方的 89%）实行了全面的药物管制立法，113 个国家和地区（占答复方的 78%）成立了药物

管制协调委员会，107 个国家和地区（占答复方的 74%）制定并执行了药物管制战略。对药物相关问题的深入理解加强了国家层面的协调以及不同专业机构与国家主管当局之间的合作。

图二

### 国家药物管制能力建设



注：括号中为国家和地区的绝对数量（144）；百分比取整。

### C. 促进医疗所需阿片剂的供应

61. 根据国际药物管制条约的各项目标，麻管局不断努力，确保有麻醉药品，特别是阿片剂用于医疗和科学用途。1996 年，麻管局与世卫组织合作，发布了名为《医疗所需阿片剂的供应》的特别报告<sup>11</sup>。报告载有各种建议，供各国政府、联合国国际药物管制规划署（现称为联合国毒品和犯罪问题办公室）、麻醉药品委员会、世卫组织、国际和地区的药物管制、卫生和人道主义组织、教育机构和非政府卫生保健组织以及其他卫生保健代表审议。鼓励所有这些机构和组织促进用于治疗疼痛特别是由癌症引发的疼痛的阿片剂得到充分供应。

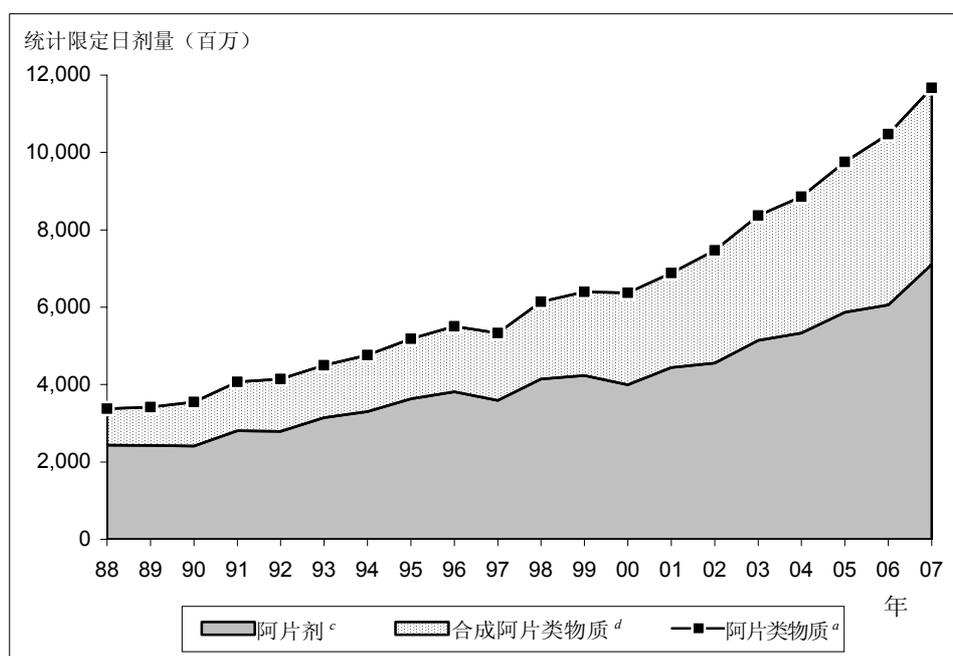
<sup>11</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.96.XI.6。

62. 麻管局持续在其年度报告中提及供应医疗所需阿片剂的问题，敦促各国政府认真检查其评估国内阿片剂医疗需求的方法，并采取必要措施消除阻碍用于医疗和科学用途的这类药物得到充分供应的障碍。因此，在过去的十年间，全球用于治疗中度至剧烈疼痛的阿片类镇痛剂（为便于统计而以限定日剂量表示）的消费量增加了 2.5 倍多。这主要是得益于各国政府、世卫组织和卫生专业人员为进一步缓解癌症引发的疼痛而做出的努力。

63. 一项对 1988-2007 年 20 年期间阿片剂和合成阿片类物质的全球消费趋势的审查（见图三）表明，阿片剂的消费稳定增加，1987 年之后几乎翻了三番。合成阿片类物质的消费量在同一时期内几乎翻了四番。这种增长主要出现在欧洲和北美国家，例如在 2007 年，这些国家的吗啡消费量约占全球吗啡消费量的 89%。

图三

1988-2007 年阿片类物质<sup>a</sup>的全球消费量，为便于统计而以限定日剂量表示<sup>b</sup>，以百万计



<sup>a</sup> 阿片类物质：阿片剂和合成阿片类物质。

<sup>b</sup> 统计限定日剂量（S-DDD）是为便于统计分析而采用的技术计量单位，不推荐作为处方剂量。

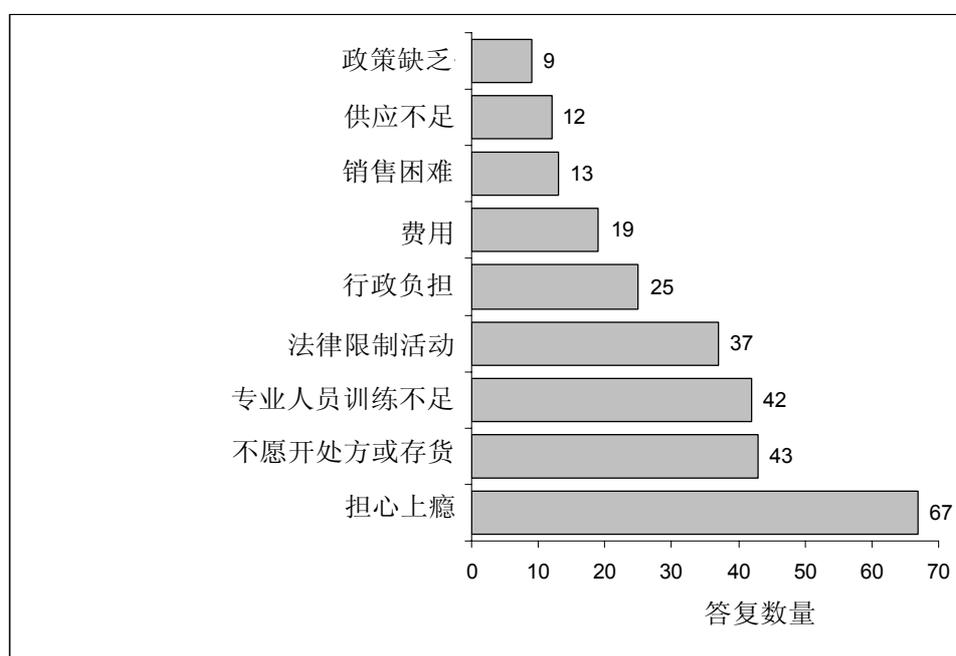
<sup>c</sup> 包括丁丙诺非，一种受 1971 年《精神药物公约》管制的阿片剂。

<sup>d</sup> 包括喷他佐辛，一种受 1971 年《精神药物公约》管制的合成阿片类物质。

64. 2007 年的调查结果表明，担心上瘾是影响医疗所需阿片类物质供应的最大因素（见图四）。其他因素，例如不愿开处方或储存阿片类物质、对卫生保健专业人员的培训不够和存在限制性法律也起到了重要的作用。虽然担心上瘾是所有区域中影响最大的因素，但限制性法律和条例似乎在亚洲起到了重要作用，而在美洲国家，与其他因素相比，不愿意开处方或储存这些药物看似对阿片类物质的供应影响更大。

图四

#### 影响医疗所需阿片类物质的供应的主要因素



注：图中所示结果以国家和地区（n=144）对某一具体的多项选择题所做答复为基础。国家和地区可选择该题中的一项或多项答案。

#### D. 加强在减少非法药物需求方面的努力

65. 减少需求是国际药物管制条约的核心内容。根据经《1972 年议定书》修正的《1961 年公约》第 38 条和《1971 年公约》第 20 条，要求缔约国采取一切可行措施预防麻醉药品和精神药物的滥用，尽早实现所涉人员的鉴定、治疗、教育、善后护理、康复和重返社会。《1988 年公约》第 14 条第 4 款指出，缔约国应该采取适当措施，消除或减少对麻醉药品和精神药物的非法需求，从而降低人类苦痛，根除非法贩运的经济诱因。

66. 减少需求方案的目标是预防和减少药物滥用现象，治疗上瘾者，降低药物滥用的负面影响。减少需求方案支持并鼓励一般公众的积极参与，并以那些有特定风险的人群为对象，无论其地点或经济状况如何。以社区、学校和家庭为基础的预防方案促进对药物可获得性、药物滥用和对其风险认识持适当的态度。这些方案还可以帮助人们进一步认识到脆弱性、风险以及与滥用药物倾向密切相关的各项因素。

67. 麻管局在其 1993 年的年度报告<sup>12</sup>中第一次呼吁国际社会关注减少毒品需求问题。在报告中，麻管局提到减少毒品需求方案至关重要。麻管局还对大会第二十届特别会议通过《减少毒品需求指导原则宣言》（大会第 S-20/3 号决议，附件）时提出的倡议表示赞赏，《宣言》进一步提高了对这一问题的重要性的认识。

68. 在《宣言》中，会员国保证向减少需求方案投资。要求开展一系列行动，包括：定期评估药物滥用的性质和严重性；确保减少需求方案覆盖整个预防领域，包括劝阻首次使用和降低药物滥用的负面影响；在国家和社会利益攸关方之间形成伙伴关系；采取不同方法解决一般大众和特殊群体，特别是年轻人的需求；确保所传播的信息准确、可靠。

69. 麻管局 2007 年对国际药物管制条约执行情况的调查（见上文第 10 段）表明，从 1998 年以来，在减少需求方面取得了积极的进展：103 个国家和地区（占答复方的 72%）指出，它们已经自 1998 年以来发展和执行了减少需求和减少供应的政策。大多数做出答复的国家和地区报告称实施了减少需求的政策（108 个国家和地区，即答复方中的 75%）。这类政策侧重于三个领域：减少与药物滥用相关的伤害、预防药物滥用和治疗药瘾。在那些还未采取减少需求政策的国家和地区中（35 个国家和领土，即答复方中的 24%），有一些报告称它们实施了减少需求的措施，特别是在预防药物滥用和治疗药瘾领域。

70. 在对这些积极进展表示欢迎的同时，麻管局强调，减少需求方案需要持续不断地执行，而且应该以对地方层面的药物滥用情况进行充分评估为基础。此外，这些方案应该是全面的，侧重于《宣言》所提及的所有领域，包括预防和治疗。

---

<sup>12</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.94.XI.2。

## E. 打击洗钱行为，推动司法合作

71. 麻管局 1995 年年度报告<sup>13</sup>第一章专门论述了洗钱问题，其中确认打击洗钱行为对任何打击毒品贩运的办法都非常重要。麻醉药品和精神药物的国际贩运为其发起人和组织者带来了大量的资金。毒品卡特尔和贩运组织被组织起来，在国家经济内部和国际层面有效运行。从其非法活动中获取的收益被融入合法经济或者通过腐败和犯罪途径被用于加强这类活动。作为应对，各国政府决定利用《1988 年公约》采取措施侦查和处罚洗钱活动。在《公约》第 5 条中，缔约国承诺采取这类必要措施，以便能够没收毒品贩运收益。麻管局建议各国政府落实这项条款，包括通过修正宪法来做到。

72. 大会在其第二十届特别会议上还通过了打击洗钱的措施，鼓励所有国家通过除其他外建立立法、金融和监管框架落实《1988 年公约》中的相关条款。麻管局敦促所有政府遵行该建议，并与相关国际机构，特别是与发展 and 促进打击洗钱的政策的政府间机构——反洗钱金融行动特别工作组充分合作。2000 年 2 月，金融行动特别工作组发布了一份有关不合作国家和地区的报告，其中确定了 23 个在国际打击洗钱行为的努力中不合作或表现不力的国家和地区。随着各国政府采取更加强有力的反洗钱措施，这一数目迅速下降。2006 年 10 月，反洗钱金融行动特别工作组从清单中划掉了最后一个法域。

73. 在引渡等司法问题上的合作对解决毒品贩运问题及实现国际药物管制条约目标至关重要。麻管局在其 1996 年年度报告<sup>14</sup>的第一章中讨论了引渡问题。在报告中，麻管局建议应该利用大会第二十届特别会议争取确定良好管理刑事司法系统的原则。随后，大会通过了有关司法合作的措施，鼓励各国根据《1988 年公约》为引渡犯下严重毒品相关罪行的国民提供便利。《公约》第 6 条指出，缔约国必须将《公约》规定的毒品相关犯罪归为缔约国间任何现有引渡条约中的可引渡罪行，缔约国可以考虑在没有这类双边或多边条约时将《公约》用作引渡的法律基础。

74. 在麻管局于 2007 年开展的审查各国政府为执行国际药物管制条约而所作努力的调查中（上文第 10 段），就国家立法是否根据《1988 年公约》明确允许引渡提出一个问题。在 109 个做出答复的国家中，47%的国家称依据《1988 年公约》引渡了毒品犯罪罪犯。其他国家仍然需要双边引渡协议，而

<sup>13</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.96.XI.1。

<sup>14</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.97.XI.3。

其中最多的是亚洲国家（21%），其次是非洲国家（12%）和美洲国家（12%）。尽管这些统计数据说明了所取得的进展，但麻管局鼓励那些还未做到的政府使用《1988年公约》的条款促进对严重毒品犯罪的引渡。

75. 为了打击毒品贩运行为，根据《1988年公约》第7条，缔约国被要求在调查、起诉和司法程序方面相互提供最广泛的司法协助措施。《联合国打击跨国组织犯罪公约》<sup>15</sup>第18条中载有类似条款。

#### F. 提供合法的替代生计

76. 在药物管制的背景下，替代发展是一项旨在减少或消除非法供应从非法种植植物中提取的毒品的战略。替代发展应用于主要种植罂粟和古柯树等植物的发展中国家农村地区。让种植者停止种植非法药物作物的最成功的方法是将阻止和鼓励结合起来。因此，可能的解决方案把执法、威慑性处罚和根除作物与合法的替代生计前景以及广泛的可持续经济援助（包括教育、卫生保健和基础设施发展领域的援助）结合起来。在《开展国际合作根除非法药物作物和促进替代发展行动计划》中，大会重申了对消除麻醉药品采取全面办法的必要性，强调了替代发展合作的特殊意义。

77. 麻管局在其2002年的报告中强调，非法药物生产的本质为犯罪活动，它不是一个稳定、可持续的收入来源，而是破坏稳定的因素和阻碍发展的障碍。<sup>16</sup>随后，麻管局在其2005年年度报告的第一章中专门论述了替代发展问题；在这一章中，麻管局指出，真正全面的替代发展概念不仅包含替代作物的种植，还包含基础设施的发展、提供将合法产品运往市场的可行途径以及提供教育和卫生保健援助。<sup>17</sup>

78. 尽管国际社会付出了努力，但罂粟和古柯树的非法种植仍在继续，发展替代生计仅仅取得了有限的成功。麻管局指出，只有在充分确保了安全和稳定的地方才有可能实行替代发展方案。除非各国政府能够树立它们的权威并提供安全的环境，否则替代发展努力不可能奏效。麻管局敦促国际社会协助各国政府努力维护即将实行替代发展的地区的安全。麻管局建议各国政府和相关国际组织将替代发展融入其更加广泛的发展方案中。

<sup>15</sup> 联合国，《条约汇编》，第2225卷，编号39574。

<sup>16</sup> 《国际麻醉品管制局2002年报告》（联合国出版物，出售品编号：E.03.XI.1），第一章。

<sup>17</sup> 《国际麻醉品管制局2005年报告》……，第9段。

79. 麻管局在其 2005 年的报告中建议改变当前以项目为基础的替代发展办法，致力于制定提供合法替代生计的长期战略。以项目为基础的执行办法所具有的优势并未为替代发展在更大范围内影响药物管制提供足够的机会。不幸的是，绝大多数非法作物种植者没有收到直接的替代发展援助。<sup>18</sup>而且，各国政府经常忽略为替代作物的运输提供充分的基础设施，这意味着作物不容易进入市场。缺少普遍的教育和扫盲方案也可能导致合法生计无法长期持续。卫生保健服务常常不够充分，特别是考虑到非法药物作物的种植通常会导导致农业社区的药物滥用现象加剧。

#### **G. 与其他国际组织合作**

80. 各国政府通过药物管制相关组织的活动相互合作。除了毒品和犯罪问题办公室，世卫组织、国际刑警组织和世界海关组织也参与了药物管制的各个领域。此外，很多区域组织成立了专门机构，帮助各国处理与药物管制相关的问题，并在加强就打击非法药物滥用和贩运进行地区合作方面发挥了重要的作用。

81. 这类地区和国际组织拥有联合项目。然而，麻管局注意到，区域和国际层面的联合努力趋向于在减少供应和执法领域进行。尽管各个组织在减少需求方面做出了突破性的工作，但通常这类努力是孤立开展的。可以确定，减少需求的努力本质上更贴近特定国家和环境。尽管如此，仍然可以在减少需求方面分享很多知识和专长，因此麻管局促请进一步发展在这一领域的合作。

### **五. 挑战**

82. 麻管局强调，大会第二十届特别会议为 2008 年设定的目标仍然与为 1998 年设定的目标一样适当和重要，而且已经出现了针对国际药物管制的新挑战。下文强调了各国政府在这一领域面临的一些挑战。

83. 全世界对非法药物的需求仍旧很高。必须进一步加强国家和国际层面的减少需求措施。特别是，由于缺乏能力和资源，尤其在对药瘾的治疗方面缺乏能力和资源，很多政府还未对这一问题予以优先关注。

---

<sup>18</sup> 同上，第 30 段和第 49(b)段。

84. 在确保国家和国际层面充分管制苯丙胺类兴奋剂方面仍然存在重大挑战。从合法的国内销售渠道转用包括苯丙胺类兴奋剂在内的含受管制物质药物制剂已日益被用于非法药物供应商的来源。
85. 滥用和贩运苯丙胺类兴奋剂仍然是一个问题。在国家和国际层面采取的减少药物滥用和贩运的措施并未在各地取得明显的结果。特别是，通过互联网非法销售含有受国际管制物质的药物制剂以及滥用邮政及专递服务走私这类药物制剂对解决药物滥用问题构成了新的挑战。在很多国家，对这类制剂的滥用仅次于对大麻的滥用。国际社会必须采取协调行动，但保证各国政府就特殊问题共享经验和迅速交流信息的机制还没有建立起来。
86. 国际药物管制系统的一个核心目标是确保能有受国际管制的物质用于医学用途和促进这类物质的合理使用。精神药物的消费水平在各个国家和地区大不相同。虽然有时医疗实践中的文化因素和处方模式的变化有时可以解释这类差异，但药物消费水平极高或极低的问题值得特别关注。
87. 前体管制立法不足、监督和管制机制无力以及缺乏对出口前通知和前体装运合法性质疑的及时应对继续阻碍了很多国家对前体的有效管制。在世界的大部分地区，贩运者日益设法从合法的国家或国际贸易中获取大量含有麻黄碱和伪麻黄碱的药物制剂。
88. 非法种植罂粟和贩运毒品仍旧对阿富汗和世界其他国家的政治、经济和社会稳定构成严重威胁。腐败问题严重阻碍了阿富汗的药物管制努力。如果要在药物管制方面取得进展，就应该充分解决腐败问题。前体管制，特别是醋酸酐管制依然是对预防该物质被转用于在阿富汗非法生产海洛因的严重挑战。
89. 古柯树和大麻植物的非法种植仍在继续，必须在国家和国际层面加以充分解决。
90. 因为对药物管制问题的关注不够或因为缺乏药物管制能力，仍然有国家没有履行国际药物管制条约对其规定的报告义务或者没有与麻管局就药物管制问题开展合作。
91. 此外，将法定义务从国际范围转化到国家范围的过程可能引发国家法律概念和国际标准之间的差异，并可能受到政治考虑的影响。麻管局担心，对于国际义务的不同解释正在削弱管制系统的总体效能。

92. 麻管局认为，一些降低危害的措施，例如建立所谓的“咖啡店”和“药物消费室”或“药物注射室”，不符合国际药物管制条约。麻管局认为，在某些设施中，国家政府或地方当局从法律上容忍非法持有和消费非医疗处方药物，这些设施的存在违背了《1961年公约》和《1988年公约》。

93. 在一些国家，在执行有关古柯叶的条约条款方面，还出现了国际和国家法律之间的僵局。在起草《1961年公约》时，逐步结束古柯种植被视为对安第斯次区域人民有利，同时也是在全球层面消除或减少非法生产和贩运可卡因的途径。但是，一些政府不仅继续允许甚至还鼓励古柯树种植行为。

## 六. 建议

94. 在承认所取得的成就的同时，麻管局发现，毒品问题仍然是一项严重的威胁，破坏了社会经济和政治稳定以及可持续发展。麻管局呼吁各国政府和国际社会继续共同努力，以便在未来几年在解决世界毒品问题方面取得更大的进步。麻管局希望提出如下建议，供各国政府和相关国际组织审议和执行。附件一至附件五中载有其他建议。

### A. 防止受管制物质，包括苯丙胺类兴奋剂的转用

95. 根据经济及社会理事会 1985 年 5 月 28 日第 1985/15 号决议、1987 年 5 月 26 日第 1987/30 号决议、1991 年 6 月 21 日第 1991/44 号决议、1993 年 7 月 27 日第 1993/38 号决议和 1996 年 7 月 24 日第 1996/30 号决议，麻管局建议各国政府对《1971 年公约》表三和表四所列所有精神药物实施强制性进出口准许证，因为这项措施与评估系统一起被证明在鉴别转用企图方面非常有效。

96. 从国内销售渠道转用和滥用含有受管制物质的药物制剂是很多国家存在的问题。麻管局建议各个相关政府建立一个系统收集这类制剂的转用和滥用数据的机制，并将这些数据用作采取适当对策的基础。

97. 根据《1971 年公约》第 10 条，对于国内有公司直接面向消费者宣传含受国际管制物质的药物的国家，麻管局促请其政府通过并执行禁止这类宣传广告的规定。各国政府还应该考虑执行《1971 年公约》第 13 条，防止不用于医疗和科技用途的物质进入其领土。

98. 对邮政系统和互联网的利用已经成为获取受国际管制物质以供应非法市场的一个重要途径。麻管局建议各国政府采取充分的措施，特别是建立各项

机制，确保在对涉及邮政和互联网的转用案件的侦查和调查方面展开合作，保证法律和条例规定在其领土内生效，以打击这类非法活动。

## **B. 对前体化学品的管制**

99. 目前，从国内渠道转用和跨国走私是贩运者最常使用的获取前体化学品的的方法。因此，根据《1988 年公约》第 12 条第 8 款，除了管制国际贸易以外，麻管局还促请各国政府充分监督用于非法生产药物的前体的合法生产和分销。

100. 根据麻醉药品委员会第 49/3 号决议，麻管局建议所有主管当局提供有关苯丙胺类兴奋剂前体的年度合法需要量的信息。麻管局请国家主管当局通报任何其发现有有益于估计本国对这些前体的需要量的方法。麻管局鼓励所有政府定期审查各自的需求，并将任何必要的修正通报给麻管局。

101. 麻管局建议各国政府以管制药物制剂中所含附表所列物质相同的方式管制含有《1988 年公约》附表所列物质的药物制剂。由于这些制剂的生产程序简单而且可以获取，这类制剂越来越多地在全世界被用于非法生产苯丙胺类兴奋剂。这一建议特别适用于含有麻黄碱和伪麻黄碱的制剂。

102. 各国政府的齐心协力是阻止走私用于非法生产海洛因的醋酸酐和其他物质所必需的。麻管局促请各国政府加强对这类化学品在其领土内运输的管制。鉴于目前报告的大量收缴高锰酸钾的情况，麻管局鼓励美洲各国的当局制定解决该物质贩运问题的战略。麻管局已准备好在其条约授权范围内协助这类活动。

103. 由于网上出口前通知系统是通过出口前通知进行信息交流方面的一项重要发展，麻管局促请所有还没有使用该系统的进口国和出口国政府注册和使用该系统。

104. 由于加强了前体监督，贩运组织正在寻找非附表所列物质，包括专门用于规避现有管制的衍生品。麻管局请各国政府使用 2007 年 6 月向所有主管当局发布的最新的非附表所列物质有限国际特别监视清单。麻管局还请各国政府建立提醒其注意涉及这类物质的可疑交易的机制，并向麻管局提供对非附表所列前体的任何收缴的详细信息。

**C. 实现普遍加入各项国际药物管制条约**

105. 麻管局关切地注意到，尽管许多大洋洲国家在药物管制方面取得了巨大成就，但过去 10 年中该区域在加入国际药物管制条约方面取得的进展不大。在 20 个最多加入两个条约的国家中，有 10 个位于大洋洲。未加入任何条约的 5 个国家中也有 3 个位于该区域。麻管局敦促相关政府采取具体措施，加速加入各项条约。麻管局还鼓励国际社会，特别是大洋洲的区域组织，例如太平洋岛屿论坛，将该问题列入议程，以便促进该区域各个国家加入这些条约。

**D. 促进全面遵守各项国际药物管制条约**

106. 为响应大会第二十届特别会议通过的各项决议，越来越多的国家和地区通过或更新了国家立法、政策和战略。1988 年以来，大多数国家和地区建立或更新了各自的药物管制战略。

107. 但是，麻管局注意到，需要在一些领域开展适当行动以确保充分遵守国际药物管制条约。麻管局提请各国政府特别注意以下问题，并敦促相关政府采取具体措施确保在弥补那些领域的情况方面取得进展：

(a) 尽管大多数受国际管制的药物和物质已经被列入多数国家和地区的国家立法，但某些物质，特别是前体化学品，还没有被列入一些国家的国家立法。很多国家还缺乏在没有这类立法的情况下管制这些非附表所列物质的特定措施；

(b) 按照条约的要求，相当多的国家需要 180 天以上才能执行麻醉药品委员会有关将新的精神药物列入国家管制范围的决定；

(c) 一些国家仍然缺乏国家层面的解决与药物相关问题的协调机制；

(d) 很多国家缺乏对实现国家药物管制战略中所定目标非常必要的确保定期评估这些战略执行情况的系统。

108. 很多国家，特别是发展中国家用于治疗疼痛的阿片类镇痛剂的消费量较低仍然是麻管局担忧的问题。麻管局强调，将麻醉药品用于医疗对于缓解疼痛和痛苦依旧必不可少，而政府有责任确保可以充分获取这些药品。麻管局敦促各国政府考虑世卫组织与麻管局协商起草的《受管制药品准入方案》，制定行动计划，以在所有适当情况下促进供应和获取阿片剂。

109. 尽管从国际贸易中转用受管制物质的现象在目前还不多，但从国内销售渠道中转用受管制物质仍旧是一个问题，特别是在含有受国际管制物质的药物制剂方面。在一些国家，受管制物质常常由未被授权的个人或实体在没有履行适当程序的情况下出售。应该努力加强对国内销售这类物质的立法，立法应该包含针对电子环境下的毒品犯罪以及生产和贩运假药的条款。

110. 麻管局关切地注意到，“药物消费室”和“药物注射室”依然存在于少数国家，主要是欧洲国家。麻管局敦促以管理非法获取药物为目的而运营这类设施的国家的政府停止这类做法，并为治疗吸毒者提供适当的循证医疗服务和设施。

111. 安第斯次区域仍旧保留着咀嚼古柯叶的习惯。位于该次区域的国家和世界各国深受非法生产和贩运可卡因之害。麻管局呼吁相关政府立即采取行动，消除与《1961年公约》相悖的涉及古柯叶使用的习惯，包括咀嚼古柯叶在内。此外，各国政府应该加强其打击非法生产和贩运可卡因的努力。

#### **E. 减少非法药物需求的措施**

112. 尽管很多政府采取了抵制药物滥用的措施，但在减少需求方面可以更进一步，包括在药物滥用监督、预防、治疗和康复领域。麻管局注意到，在对2007年的调查作出答复的国家和地区中，有37%还没有建立起监督系统。很多政府报告称由于缺乏对毒品问题的充分评估和认识，在预防等领域遇到阻碍。麻管局敦促还没有采取预防、治疗和康复措施的国家和地区采取具体措施，确保在这些领域的服务得以提供。各个国家当局之间应该分享通过这类系统收集的信息，以便制定最新的适用战略，齐心协力解决减少需求问题的各个方面。

113. 麻管局提醒各国政府其在药物管制条约下的义务以及《减少毒品需求指导原则宣言》所载各项承诺。各国政府应该根据关于药物滥用的可靠信息，把全面增加其减少需求干预措施作为工作重点，同时适当关注特定年龄和性别群体的需求。特别是，各国政府应该遵守条约的相关条款，采取各种实际措施，确保防止药物滥用，尽早实现所涉人员的鉴别、治疗、教育、善后护理、康复和重返社会。减少对苯丙胺类兴奋剂，包括药物制剂形式的苯丙胺类兴奋剂的滥用的措施应该是减少需求活动不可或缺的一部分。

114. 即使如果不配合采取减少需求干预措施，减少供应活动就不能取得可持续的成就，但与减少需求相比，很多政府仍然更为重视减少供应，为其提供

的资源也更多。麻管局呼吁各国政府和相关机构协调实施减少供应和减少需求战略。负责执法、卫生、教育、社会问题和经济发展活动的政府部委和机构都应该参与发展和执行一个全面的战略。应当由一个中央国家机关协调有关工作并划分财政资源和其他资源的分配次序，负责减少供应和减少需求的各个机构在这一主管机关的代表权应当均衡。

## F. 国际合作

115. 许多国家报告称，必须改进与邻国在解决毒品贩运问题上的合作。麻管局敦促各国政府探索通过多边论坛或以双边为基础，确保在解决毒品贩运问题上开展有效、持续的国际和地区合作的其他途径。在没有多边论坛的地方，麻管局建议政府考虑建立多边论坛的可能性。

116. 参与药物管制的各种国际和区域组织的工作通常是孤立开展的，导致了不必要的重复，有时甚至是无效的努力。这一点在减少需求领域尤其明显。尽管减少需求通常被认为是一个比执法更加依赖于特定背景的领域，但国际和区域组织仍然能够通过分享关于减少需求的知识和专长而取得良好进步。麻管局敦促参与药物管制的国际和区域组织尽全力在减少供应和需求领域开展合作，共同努力。

117. 麻管局敦促所有政府执行《1988年公约》的相关条款，建立有效的反洗钱立法和监管框架并与相关国际机构，特别是反洗钱金融行动特别工作组充分合作。

118. 《1988年公约》的各条款鼓励缔约国将《公约》作为引渡毒品犯罪人的法律基础，以便将引渡发展为打击毒品贩运的工具。然而，许多国家，特别是亚洲、非洲和美洲的许多国家还没有执行这些条款，对于引渡还要求以双边协定为基础。麻管局建议所有还没有做到的政府通过立法和政策，允许把《1988年公约》用作引渡的法律基础。麻管局还建议那些选择不引渡特定毒品犯罪人的国家政府将案件提交国内起诉。

119. 国际社会在替代发展方面的记录仍然是喜忧参半。麻管局敦促国际社会通过关于实现可持续发展的长期承诺，根除非法药物作物的种植，确保采取含有对替代发展作物和产品的优惠贸易条件的一致办法。

120. 麻管局呼吁相关国际机构，例如毒品和犯罪问题办公室、世卫组织、国际刑警组织和世界海关组织以及参与药物管制的区域机构继续加强协调和合作，为政府解决非法药物滥用和贩运问题的努力提供协助。

## 附件一

### 减少供应问题不限成员名额政府间专家工作组

#### 国际麻醉品管制局的讨论说明

##### 一. 导言

1. 根据国际药物管制公约：经《1972 年议定书》<sup>a</sup>修正的 1961 年《麻醉品单一公约》、1971 年《精神药物公约》<sup>b</sup>和 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>c</sup>，各国必须解决非法供应药物问题。根据 1961 年《麻醉品单一公约》<sup>d</sup>第 35 条和《1971 年公约》第 21 条，各缔约国应当除其他外进行国家一级的安排，以协调为打击非法贩运而采取的防止和查禁行动。为此目的，它们可以指定一个适当的机构负责此项协调，以利事功。

2. 《1988 年公约》以综合的方式针对受管制物质的非法供应，向国际社会提供了打击毒品贩运的工具，包括管制前体化学品、在调查和起诉与毒品有关的犯罪方面开展司法协助和打击源自贩毒的洗钱等方面。

##### 二. 成就

3. 大多数国家将减少供应视为高度优先事项。这就是它们为什么将其作为一个组成部分纳入各自的药物管制政策的原因。在对国际麻醉品管制局所做的关于国际药物管制公约执行情况的调查的答复中，有 72%作出答复的政府表示已经制订和实施国家减少供应政策。大约 9%的政府表示已经通过其他政策解决减少供应问题，还有另外 9%的政府正在制订减少供应政策。

4. 各国政府越来越意识到减少供应和减少需求之间的相互依赖关系。有些国家已经开始对两种干预进行协调。这种协调的成功例子显示，减少获得非法药物的途径并同时实施药物滥用预防和治疗方案可以使整体药物滥用持续减少。

5. 各国政府越来越意识到以自身努力解决网络犯罪以减少非法药物供应的重要性。在国家和国际一级已经采取了各种举措。比如，有几个国家的国家

---

<sup>a</sup> 联合国，《条约汇编》，第 976 卷，编号 14152。

<sup>b</sup> 同上，第 1019 卷，编号 14956。

<sup>c</sup> 同上，第 1582 卷，编号 27627。

<sup>d</sup> 同上，第 520 卷，编号 7515。

警察部队已经建立了专门打击网络犯罪的队伍。欧洲委员会的《网络犯罪公约》<sup>e</sup>是在高科技犯罪领域进行高级国际合作的一个例子。

6. 国际药物管制制度的执行持续有效地防止了麻醉药品和精神药物从国际贸易流入非法渠道，从而成功地帮助了非法药物供应的减少。近年来，关于所报道的麻醉药品被转用的案例很少，而且几乎所有这种转用企图都已经被成功识破。成功的转用次数很少，而且涉及的药物数量很小。

7. 对前体化学品的管制也有助于减少非法市场上的药物供应。比如，诸如聚合项目和棱镜项目之类的国际举措对防止大量转用醋酸酐、高锰酸钾和苯丙胺类兴奋剂这些可能被用于非法制造滥用药物的前体做出了贡献。

### 三. 挑战

8. 在对麻管局的调查作出的答复中（见上文第 3 段），相当多的国家表示，持续的资源短缺和培训不足是执行减少供应战略面临的主要挑战。此外，还需要加强区域和国际一级的合作，以加强减少供应方案。

9. 减少供应的努力会严重受制于不同国家法律的差异，这些法律与起诉罪犯、执行涉及居住在国外的被告的法庭判决以及执行管理跨境调查的议定书的办法有关。涉及以电子手段实施的犯罪的证据在法庭上的可采性是一个特别难办的问题。许多国家当局缺乏截获并理解加密通信的能力，因此使得对与毒品有关的犯罪的防范和侦查以及对参与这类犯罪的个人的起诉的效果大打折扣。

10. 比起减少需求措施，许多政府仍然给予减少供应措施更高的优先地位并分配更多资源，尽管实际上，如果不与减少需求干预协调进行，减少供应活动显然并不能产生可持续效果。结果，许多国家的减少供应和减少需求联合战略的效果大打折扣。

11. 十年来，互联网及其他信息和通信技术给各国政府的减少供应努力带来了复杂的挑战。越来越多无适当凭证的处方药在互联网上销售，这对监管机构和执法机构是一个严峻的挑战。由于网上非法交易通常依赖邮政服务来发送药物，有必要采取各种办法扫描、识别和截取装有非法药物的包裹。在这方面，许多国家在打击网络犯罪的法律中没有与毒品相关的规定，这是一件特别令人担忧的事情。

<sup>e</sup> 欧洲委员会，《欧洲条约汇编》，编号 185。

12. 虽然从国际贸易中转用非法制造的受管制药物事件很少出现，但是从国内销售渠道中转用这类药物，尤其是精神药物的现象仍然是一个问题。含有国际管制药物的药物制剂经常被未经授权的个人或实体以非正当程序或以假造的处方销售。比如在一些发展中国家，可以轻易获取苯二氮卓类和苯丙胺，无需任何处方。在发达国家，关于从国内销售渠道转用的受管制药物被滥用或误用的报道越来越多。

13. 假冒药物制剂可能也含有受国际管制药物，它们越来越容易获取，不但给发展中国家和发达国家的减少非法药物供应问题带来额外的挑战。根据世界卫生组织的估计，世界上的药物至少有 10%是假药。在发展中国家，人们消费的药物中有 25-50%被确认为假药。

14. 在一些国家，管制立法不足以及监测和管制前体化学品的机制薄弱阻碍了减少供应的努力。在世界许多地方，贩运者正在试图从合法的国内和国际贸易中获取含有麻黄碱和伪麻黄碱的药物制剂，用于非法制造甲基苯丙胺。

#### 四. 建议

15. 尚无减少供应政策的政府应当采取一项这方面的政策，并确保指定或成立适当的机构协调这方面的工作。各国政府应当努力改善国家以及国际一级各药物管制所涉机构之间的合作。各国应当考虑探索确保在解决贩毒问题上持续有效地开展区域及国际合作的办法，不管是通过多边论坛还是以双边为基础。

16. 各国政府应当确保在国家一级采取适当的程序性和实质性法律，以处理电子环境中的犯罪。未经授权兜售麻醉药品、精神药物和前体化学品在任何国家的法域中都应当是可以受到起诉的犯罪行为，只要该国家是国际药物管制条约的缔约方。

17. 各国政府应当要求，网络药房无论是在哪里经营或发送处方药物都必须有营业执照，并建立一套监督这些活动的系统。政府应当考虑麻管局编制的《防止通过互联网非法销售国际管制药物政府指导方针》。

18. 各国政府应当考虑制订国家、区域和国际一级的行动方案，目标在于防止与毒品相关的高科技犯罪。鼓励禁毒执法机构参与区域一级和全球一级现有的网络。应当向被认为有可能因使用高科技犯罪而受到剥削的发展中国家提供援助。

19. 可以考虑制订联合国打击网络犯罪公约。这样的公约将对高科技犯罪和计算机相关犯罪进行全球归类和定义，并提供一个调查和起诉借助电子手段实施或促进的跨境犯罪的立法协调和国际合作框架。它还可以包括一个关于毒品犯罪的章节，提醒各国政府注意国际药物管制条约包含的有关麻醉药品和精神药物广告的规定。这样一个网络犯罪问题公约将必须在防范犯罪的安全及保护需要和维持公民的自由、尊严和隐私问题之间进行平衡。
20. 各国政府应当努力对减少供应战略和减少需求战略进行协调。应当将负责执法、卫生、教育、社会问题和经济发展活动的政府部委和机构的干预纳入一个补偿战略。应当由一个中央国家机关负责对各项工作进行协调并划分财政资源及其他资源的分配次序。专注于减少毒品供应的机构和专注于减少毒品需求的机构在该中央机关中的代表比例应当均衡。
21. 各国政府应当确保防止管制药物从国内销售渠道流入非法市场。应当酌情努力完善管制药物国内销售方面的立法。
22. 根据《1988年公约》第12条第8款，鼓励各国政府除了加强国际贸易管制之外，充分监测诸如醋酸酐和高锰酸钾等用于非法制造毒品的前体化学品的合法制造和销售。各国应当酌情将目标放在对含有《1988年公约》附表所列物质的药物制剂的管制上，就像它们管制这些制剂中含有的附表所列物质一样。

## 附件二

### 打击洗钱和促进司法合作问题不限成员名额政府间专家工作组

#### 国际麻醉品管制局的讨论说明

#### 一. 洗钱

##### A. 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》<sup>a</sup> 的通过标志着在调动国际社会打击洗钱方面迈出了决定性的第一步。《1988 年公约》第 3 条对洗钱犯罪进行了定义，并规定《公约》的缔约国应当将其确定为刑事犯罪，依法进行惩处。第 6 条规定，这类犯罪应当适用引渡。由于洗钱通常包括国际金融交易，打击洗钱要求必须有有效的国际合作。这一点从其定义上几乎就已经得到说明。《1988 年公约》规定缔约国在实施联合行动打击洗钱方面应当互相提供合作。

##### B. 成就

2. 国际社会同意将洗钱作为需要优先解决的问题。这从《1988 年公约》的高批准率（截至 2008 年 11 月 1 日有 182 个缔约国）以及其他一些反洗钱举措的实施上得到明证。

3. 此外，2001 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约》<sup>b</sup> 的通过也具有重大意义。该公约在其第 6 和第 7 条中包含有详细的条款，规定了缔约国应当采取的反洗钱措施。根据该公约第 34 条，应当将洗钱确定为犯罪，不论其是否具有跨国性或是否涉及有组织犯罪集团。

4. 反洗钱金融行动特别工作组最初由七国集团<sup>c</sup> 于 1989 年成立，目前有 34 个成员国。它在打击洗钱的工作中起到了带头的作用，尤其是通过对其 40 条建议的实施情况进行监测发挥作用（可查阅 <http://www.fatf-gafi.org>）。这些建议已经几次修订，以适应洗钱技术的发展。

---

<sup>a</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，编号 27627。

<sup>b</sup> 同上，第 2225 卷，编号 39574。

<sup>c</sup> 七国集团由以下国家组成：加拿大、法国、德国、意大利、日本、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

5. 许多国家已经按照反洗钱金融行动特别工作组的措施加强它们在打击洗钱方面的努力。而且，虽然还有许多国家和地区开始的时候并未与反洗钱金融行动特别工作组合作，但是被指定为“不合作”的国家和地区稳步减少。

### C. 挑战

6. 有 13 个政府仍未成为《1988 年公约》的缔约方：大洋洲 8 个（基里巴斯、马绍尔群岛、瑙鲁、纽埃、帕劳、巴布亚新几内亚、所罗门群岛和图瓦卢），非洲 3 个（赤道几内亚、纳米比亚和索马里）、亚洲 1 个（东帝汶）以及欧洲 1 个（罗马教廷）。据报道，在一些尚未成为《1988 年公约》缔约方的国家，洗钱问题相当严重。

7. 《有组织犯罪公约》目前有 147 个缔约国，意味着许多国家尚未成为这一重要国际法律文书的缔约方。

8. 虽然反洗钱金融行动特别工作组被广泛认可为反洗钱领域的权威国际机构，但该组织只有 34 个成员国。随着国际反洗钱努力的继续发展，这一事实可能会导致各种困难的出现。

9. 洗钱使用的技术发展迅速，经常超出执法人员对此类技术的反应能力。在一些其主管当局与这类行为作斗争的经验相当缺乏的国家，情况尤为如此。

### D. 建议

10. 鼓励尚未加入并执行《1988 年公约》和《有组织犯罪公约》的国家尽早加入并执行这两个公约。

11. 国际社会应当考虑建立世界性综合框架，以更有效地协调反洗钱行动。这样的框架将包括对政府工作的改进进行评价和提出建议的程序。

12. 各国政府应当考虑全面实施反洗钱金融行动特别工作组拟订的 40 条建议（见上文第 4 段），并制订和有效适用反洗钱法律，包括关于没收毒贩财产的法律。各国政府应当继续确保定期修订反洗钱措施，以适应洗钱技术和信息技术的新发展。

13. 鼓励各国政府将责成金融机构向主管当局报告可疑交易的程序制度化。此外，各国政府应当考虑将类似的报告义务扩展至从事金融活动的专业人员。

14. 鼓励各国政府加强针对公司的法规，以使所有权和管制更加透明，并促进公司和打击洗钱执法机构之间的合作。
15. 根据《1988 年公约》第 5 条第 7 款，各国政府应当考虑确保关于指称的收益或其他应予没收的财产的合法来源的举证责任可予颠倒，即使这样做会涉及到对宪法或立法的修改。
16. 各国政府应当成立专门的机构调查洗钱，并向这些机构提供充足的财政、人力和物质资源。
17. 各国政府应当考虑加强国际反洗钱合作。比如，经验比较丰富的政府特别应当提供打击洗钱方面的技术援助，包括培训执法人员，以确保经验欠丰富的政府不被犯罪组织所利用。
18. 各国政府应当考虑将没收的收益和财产的部分价值分配给专门从事打击毒品贩运和药物滥用的机构。

## 二. 司法合作

### A. 导言

19. 《1988 年公约》包含有关于司法协助的条款。根据该公约第 7 条，缔约国应当互相提供与贩毒有关的调查、起诉和司法程序方面最广泛的司法协助措施。《有组织犯罪公约》第 18 条包含有重申关于应当在可能的最大程度上提供司法协助的措辞。
20. 关于引渡涉及毒品相关犯罪的个人的问题，缔约国可以根据《1988 年公约》第 6 条考虑将该公约作为引渡的法律依据。在大多数情况下，拒绝引渡某个人的缔约国必须考虑在其国内进行起诉。
21. 控制下交付（一种调查技术，其中允许非法或可疑的货物（比如非法药物）流出、流经或流入一个或多个国家并使其能够为这些国家的主管当局所知晓或处在这些主管当局的监督下，以识别涉及严重犯罪的货物）是另一项用于打击贩毒的重要工具。根据《1988 年公约》第 11 条，缔约国应当采取必要措施，以使控制下交付能够适当应用于国际一级。

## B. 成就

22. 国际麻醉品管制局通过对自大会第二十届特别会议在 1998 年举行以来所取得的进展进行调查所收集到的信息表明，许多国家参与了联合行动，并作为联合国毒品和犯罪问题办公室、国际刑事警察组织（国际刑警组织）、欧洲警察组织以及各区域和次区域打击贩毒工作队等区域和国际组织的成员，扩大了打击贩毒方面的互助。执法合作在所有区域均有所增加，控制下交付技术的运用也是这样。

23. 超过 90%向麻管局提供关于该问题的信息的政府表示，它们的执法官员或边防官员定期与其邻国或邻近地区的同行会晤，讨论贩毒问题。

## C. 挑战

24. 当被问及它们觉得与邻国和邻近地区的合作的质量是否足够时，近 30%的国家向麻管局表示尚需改进。这些国家大多数是非洲国家或美洲国家。

25. 邻国之间关于贩毒问题的讨论大多似乎只在工作一级进行，而更高级别和政策制订级别（比如副部长级或部长级）的会谈远远没有那么普遍。

26. 尽管实际上《1988 年公约》包含有引渡条款，仍有相当多的国家（至少有一半向麻管局提供关于该问题的信息的国家）要求制订双边协议，以引渡涉及贩毒犯罪的个人。这些国家大多数是亚洲国家。

## D. 建议

27. 尚未加入并执行《1988 年公约》和《有组织犯罪公约》的国家政府应当尽早加入并执行这两个公约。

28. 各国政府应当考虑在司法协助和执法协助方面既加强工作级别也加强政策制订级别的国际合作机制。

29. 鼓励各国政府使《1988 年公约》成为引渡涉及毒品相关犯罪的个人的充分法律依据。

## 附件三

### 开展国际合作根除非法药物作物和促进替代发展问题不限成员名额政府间专家工作组

#### 国际麻醉品管制局的讨论说明

#### 一. 引言

1. 缔约国应当按照经《1972 年议定书》<sup>a</sup> 修正的 1961 年《麻醉品单一公约》和 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>b</sup> 的规定努力根除在其领土内非法种植的药物作物。不仅如此，按照《1988 年公约》第 14 条规定，缔约国可相互合作，以增强根除活动的有效性，包括酌情向农村综合发展提供支持，以便采用经济上可行的办法取代非法种植。

2. 因此，各国一方面必须在根除和执法问题上进行努力，另一方面也要在替代发展问题上进行努力，以取得真正的进展。仅仅根除非法作物的种植而不提供合法可持续生计可能会导致有关农业社区的社会经济状况恶化，并将最终无法持续。同样，替代发展若没有充分的执法也不会实现所期望的目标。

3. 为提供合法可持续替代生计而开展的工作不仅应该在非法种植药物作物的农村地区开展，而且还应该在存在非法药物滥用现象的农村和城镇地区开展。严重受到与毒品有关的问题影响的地区以及非法药物经济占主导地位的国家有必要采取充分考虑到这些问题的全面发展办法，将这些办法充分纳入替代发展原则和做法的主流。

#### 二. 成就

4. 各国政府继续开展根除工作，一些国家已经取得了明显成果，主要是在那些坚持采用面向发展的办法为农业社区提供合法的可持续生计的国家。

5. 包括卫星成像在内的先进技术正在越来越多地应用于根除工作，以发现非法药物作物的地点和规模。

---

<sup>a</sup> 联合国，《条约汇编》，第 976 卷，编号 14152。

<sup>b</sup> 同上，第 1582 卷，编号 27627。

### 三. 挑战

6. 在一些国家，安全和稳定程度不足阻碍了根除工作的开展。此外，一些政府有时候没有能力查明并根除偏远和难以到达地区的非法药物作物。政府内部的腐败也阻碍了根除工作的开展。
7. 尽管替代发展方案为作物种植者提供了初步援助，但替代生计的长期可持续性和保障问题往往得不到解决。尽管国际社会不断呼吁改善市场准入并为替代发展方案的产品制定公平的价格，而且大会第二十届特别会议也作了如此呼吁，但仍然很难通过合法营销渠道加强合法经济。
8. 在替代发展方案框架中，通常不可能向希望放弃非法药物作物而改种替代作物的农民提供诸如小额信贷之类的金融服务。已经放弃非法种植药物作物但生计没有保障的种植者更有可能重操非法种植这类作物的旧业。
9. 在非法作物种植地区，需要在发展努力和执法措施之间达成平衡。替代发展方面的执法人员必须积极参与到其工作的社区中，以使自己在人们眼中并不是在妨碍他们的福利，而是在向社区成员提供合法谋生所必要的保障。
10. 迄今为止，替代发展方案主要是在偏远地区的个别农村发展项目中实行。这种以项目为单位实施替代发展方案的趋势并不能产生大规模减少非法作物种植的影响。令人遗憾的是，绝大部分非法作物种植者并没有得到直接的替代发展援助。此外，各国政府往往忽略了为替代作物的运输提供充足的基础设施，这意味着这些作物很难进入市场。一般的教育和扫盲方案的缺乏也可能致使合法生计无法长久地持续下去。还有，保健服务往往不足，特别是考虑到非法药物作物种植常常造成农业人口中药物滥用率增加的事实。
11. 总的来说，替代发展方案没有充分考虑到边缘化人口的状况。为了使替代发展方案能够长久持续，需要予以农村以及城镇地区的这些社区更多的关注。
12. 非法药物滥用者通常被边缘化并生活在困难的环境中（比如大城市的贫民区）；城镇地区中边缘化社区的一些成员还可能被暴力团伙强迫从事街头毒品交易。街头毒贩通常都是吸毒成瘾者，他们需要获得实施预防、教育和治疗方案的机会，而且，他们通常几乎没有机会争取合法收入。必须采取将受影响群体的投入包括在内的明确政策，以帮助减少与毒品有关的问题，包括与毒品有关的犯罪。

13. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）麻醉药品委员会已经几次表示支持替代发展方案。然而，尽管实际上高度贫穷常常伴随着高度的非法药物活动风险，但很少国家已经实施了这类方案。

14. 在东南亚，消除非法罂粟种植方面的工作已经取得了很大成效。但阿富汗的非法罂粟种植情况仍然很严重。尽管在阿富汗的某些地区非法罂粟种植面积已经有所减少，但阿富汗政府和国际社会仍然受阻于高度的不安全和腐败问题。因此，还需要加大努力，以取得实际进展。缅甸的非法罂粟种植正在重新扩大，麻管局对此甚感担忧。

15. 一个重大问题是这类种植对环境的影响，特别是在种植古柯树的地区。据估计，2004年，亚马逊流域用来种植古柯树的土地面积超过88,000公顷，影响到了重要的雨林和自然生态系统，并对全球环境造成了严重影响。此外，可卡因制造的初始阶段通常产生未经安全处理的危险化学品垃圾，而这一阶段可能就在古柯叶产区附近进行。

16. 摩洛哥是唯一一个已有针对非法种植大麻植物的替代发展方案的国家。非洲的情况尤其令人担忧，因为大麻生产和药物滥用问题在该区域国家及其发展伙伴拟订的减贫战略中往往得不到充分的关注。麻管局早在2003年就已经指出，在一些地区，由粮食作物种植向大麻种植的转移日益增加，造成了粮食的短缺。<sup>c</sup>在阿富汗和巴拉圭，大麻种植也日益成为一个重大的问题。

#### 四. 建议

17. 国际社会应当在阿富汗和其他必要地区提供充分的援助，以确保有一个安全而稳定的环境可以实施根除和替代发展方案。各国政府，特别是阿富汗政府，应当考虑加强反腐败工作。

18. 鼓励国际社会通过毒品和犯罪问题办公室和其他有关组织，继续扩大卫星成像等先进技术的应用，以监测非法药物作物的规模和地点，并努力协助进行根除和替代发展工作，同时考虑到环境问题。

---

<sup>c</sup> 《国际麻醉品管制局2003年报告》（联合国出版物，出售品编号：E.04.XI.1），第238段。

19. 各国政府应当考虑对非法药物经济的动态进行综合分析，以便了解它与地方经济各方面之间的相互作用，并确保合法替代生计战略与有关地区相适应。
20. 鼓励各国政府和有关的国际组织和区域组织将替代发展纳入其范围更广的发展方案。鉴于在提供合法替代生计的长期战略上的承诺，目前在替代发展方面采取的以项目为单位的办法应当改变。这类承诺应当通过除其他外提供基础设施、教育、扫盲等侧重于确保有关农业社区可持续发展的支持方案来予以展现。还应当提供充分保健的方案，包括对药物滥用的预防和治疗。
21. 麻管局建议各国政府扩大替代发展方案的重点，多加关注农村和城镇地区边缘化人口和受忽略人口的需要。
22. 各国政府应当多加关注非法大麻植物种植这一日益严重的问题，尤其是在贫穷地区，并酌情在国际社会的支助下，实施打击这一现象的战略，包括根除和替代发展方案。
23. 各国政府应当考虑制订国内和国际贸易政策，特别是来自替代发展地区的产品和服务的市场准入政策。国际贸易协议也应当将这方面问题考虑在内，并应该得到拟订和实施，以支持消除非法药物经济的努力，无论它存在于何处。
24. 各国政府应当努力确保非法作物种植地区的执法活动有助于建立当地社区和主管当局之间的信任，还应当促进社区更多地参与制定政策以处理毒品问题的各个方面。为了发挥效力，执法应当被视为总体社会经济发展中的一个辅助因素。各国政府还应当确保执法人员能够保护农业社区免遭试图强迫其生产非法药物作物的犯罪组织伤害。
25. 鼓励各国政府确保替代发展方案包括能确保为正在转向合法替代作物的农业社区提供充足的信贷及其他有关支助的措施。
26. 为了在预防性替代发展领域采取措施，各国政府应当考虑按照麻醉药品委员会的建议，确定可能参与种植非法药物作物的人群，并开展工作，以确保这些社区的合法可持续生计。
27. 鼓励各国政府和包括政府间组织在内的其他有关机构共享和传播各自在替代发展方案方面取得的经验，确保地方社区和学术及研究机构参与这一过程，以便扩充替代发展方案的知识库。

## 附件四

### 减少毒品需求问题不限成员名额政府间专家工作组

#### 国际麻醉品管制局的讨论说明

##### 一. 导言

1. 减少需求问题是各项国际药物管制公约的核心组成部分。根据经《1972年议定书》修正的1961年《麻醉品单一公约》<sup>a</sup>第38条以及1971年《精神药物公约》<sup>b</sup>第20条，各国政府应当采取一切切实可行的措施，防止滥用麻醉药品和精神药物，并对所涉人员进行早期确诊、治疗、教育和善后护理以及帮助他们康复和融入社会。根据1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>c</sup>第14条第4款，各缔约国应采取适当措施，消除或减少麻醉药品和精神药物的非法需求，以减少个人痛苦并消除非法贩运的经济刺激因素。

2. 考虑到各项国际药物管制公约的规定，大会在其1998年举行的第二十届特别会议上承认减少供应和减少需求是同一件事情的两个方面，只有当两方面同时进行，在减少药物滥用和贩运问题上才能真正取得明显成效。既然非法药物的供应和需求是同一问题不可分割的两部分，减少其中一个的努力是否成功关系到同时减少另一个的承诺。

3. 减少需求方案目的是预防和减少药物滥用、治疗成瘾者以及减少药物滥用的副作用。减少需求方案向一般大众提供参与的机会并鼓励他们积极参与，同时针对高危人群，不管他们在何处或经济状况如何。基于社区、学校和家庭的预防方案可以促进对药物获得和滥用的正确态度以及对其风险的认识。此外，它们还可以提高对脆弱性、风险以及与药物滥用倾向密切相关的各个因素的认识。

##### 二. 成就

4. 自1998年举行大会第二十届特别会议以来的十年期间，各国政府对减少毒品需求予以了更多的优先。人们不再接受供应国和消费国之间简单的区

---

<sup>a</sup> 联合国，《条约汇编》，第520卷，编号7515。

<sup>b</sup> 同上，第1019卷，编号14956。

<sup>c</sup> 同上，第1582卷，编号27627。

别。人们现在广泛认识到过境国容易变成消费国，甚至变成供应国。同样地，人们不再认为制止一些国家的毒品供应就会减少其他国家的需求。

5. 2007年，国际麻醉品管制局进行了一项关于自第二十届特别会议以来所取得的进展的调查。<sup>d</sup> 调查结果显示，大多数国家认可减少需求的重要性。事实上，在作出答复的国家政府中，75%的政府表示已经制订有专门为了减少毒品需求的国家政策；13%的政府已经将减少需求纳入其他政策中；6%的政府正在制订此项政策；6%的答复国尚未有相关政策。这些国家均匀分布于世界各区域。

6. 国际药物管制制度从一开始就对减少全世界的毒品需求做出了重要贡献。在二十世纪初，仅在中国，所滥用的阿片剂的总量估计就超过3,000吨吗啡当量。相比之下，目前全世界每年非法使用的阿片剂总量估计仅大约为400吨吗啡当量。这表明，现在与阿片剂成瘾有关的状况远远好于国际药物管制制度建立之前。最近已经取得了一些成功，比如在减少一些国家的海洛因滥用方面。

7. 各国政府越来越意识到减少供应和减少需求之间的相互依赖关系。有些政府已转向减少供应战略和减少需求战略相结合的整体方法。成功的例子表明，减少非法药物的获得与治疗药物滥用者相结合，已使整体的药物滥用情况持续减少。

8. 一些政府已制订了国家治疗制度，这些制度考虑到了地方的状况，并包括除监禁以外或者代替监禁的多种措施。这类措施范围非常广泛，从为罪犯提供获得监督下治疗的机会和监禁，到将治疗作为入狱判决的一部分。

### 三. 挑战

#### A. 政策

9. 麻管局实施的调查的结果表明，一些答复国仍然没有减少需求的政策，主要是在加勒比和中亚。并非所有国家政府都认可或实施互相促进的减少供应和减少需求战略。一些政府表示将优先权和更多的资源放在减少供应的干预措施方面。

---

<sup>d</sup> 2007年，麻管局向所有政府分发了调查问卷，以评价药物管制公约的执行情况并确定联合国大会第二十届特别会议十年间所取得的进展。提问涉及一系列问题，包括药物管制立法和政策以及发现的挑战。在向所有国家和地区分发的216份问卷中，有145份（67%）交回了麻管局。

10. 一些国家的政府正越来越倾向于把注意力和资源放在重点旨在减少药物滥用给健康和社会带来的负面后果的措施上。在这些国家中，其他的更为重要的减少需求措施，比如预防和治疗似乎已经被忽略。

11. 许多政府，甚至是一些财政和人力资源都十分丰富的政府，都缺乏系统地监测药物滥用趋势所必要的基础设施。这些政府在药物管制方面往往存在缺乏相关机构间的协调、专门技术不足或者资源有限的问题；此外，它们往往表现出普遍缺乏解决这类问题的政治意愿。

12. 新的被滥用药物，比如所谓的“聚会药物”，已经在一些国家出现。它们通常取代了已被减少滥用的药物。这表明药物滥用是一种可转移的现象。通常，将某种特定的药物从市场上消除并不意味着药物问题得到消除，而只是转向滥用其他药品或药物。

## **B. 合法管制**

13. 国际药物管制体系已经成功地防止受管制药物从国际贸易转入非法市场。然而，在许多国家，含有从国内销售渠道转用的受管制药物的药物制剂的滥用仍是一个严重的问题。在一些国家，含有受管制药物的药物制剂的滥用严重程度仅次于大麻的滥用。各国政府收集的关于药物制剂滥用模式的数据表明，这些模式与制剂的全面可获得性相关：可获得性越高，滥用程度就越高。

14. 尽管药物制剂的滥用越来越多，但大多数国家药物滥用监测系统对处方药物滥用现象并不敏感。药物滥用调查中和执法当局收集的贩运数据中很少包括处方阿片类、苯二氮卓类和兴奋剂。这就是为什么该问题的程度未被知晓和未获充分评估的原因之一。

15. 国际药物管制公约要求各国政府建立数据收集系统，以评估用于医疗和科学目的的受管制药物的合法需求和供应。然而，不平衡的管制会影响药物的充分获得。

## **C. 与毒品有关的犯罪和司法体系**

16. 在许多国家，非法药物、犯罪和暴力仍严重破坏着当地社区，因为这些社区的成员不得不生活在非法药物市场之中，那里一直存在犯罪和暴力（以及犯罪和暴力的威胁）。此外，药物滥用和相关犯罪活动的成本对个人的身心健康以及社会和经济的健康具有短期和长期的影响。

17. 在一些国家，刑事司法体系并未或不能将治疗作为鼓励药物滥用者停止滥用药物的工具，有效治疗的机会尚未被利用。在一些国家，刑事司法体系侧重于监禁，而未提供足够的治疗以代替监禁或与之相结合。

#### **D. 互联网、流行文化和鼓动行为**

18. 在无有效处方的情况下通过互联网销售含有国际管制药物的药物制剂的现象持续增加，给国际药物管制带来非常严重的挑战。根据仔细调查非法互联网药房活动的国家提供的信息，单个互联网药房非常巨大的交易量是一个备受关注的问题。

19. 在一些流行文化盛行的地区，对药物滥用的促进或至少是容忍可以成为创造助长人们滥用药物的环境的推动因素。流行文化将药物滥用描述为个人生活方式的一个正常的、可以接受的部分。年轻人特别容易受到这方面的误导。此外，互联网使每个人都很容易获取关于如何制造或贩运非法药物的信息。

20. 《1988年公约》第3条第1款的规定要求缔约国在不违背其宪法原则及其法律体系基本概念的前提下将公开鼓动或引诱使用毒品行为确定为刑事犯罪。一些政府尚未执行或没有全面执行这一规定。这使它们的减少需求努力大打折扣，并可能导致药物滥用的增加。

### **四. 建议**

#### **A. 政策**

21. 所有政府都应当认识到实行互相促进的减少供应和减少需求战略的价值。应当由一个中央国家机构对政府的工作进行协调。专注于减少毒品供应的机构和专注于减少毒品需求的机构的代表比例在该中央机构中应该得到平衡。鼓励各国政府确保旨在减少药物滥用对健康和社会造成的负面效果的措施不凌驾于预防和治疗之上。应该确保各项减少需求措施之间的充分平衡。

22. 强烈鼓励尚未建立评估药物滥用趋势的信息系统的各国政府建立这样的系统，以系统地、定期地收集有关当前状况的信息。此外，减少需求方案要求必须有持续的监测和常规的评价程序。制订了信息和监测系统的有关国际组织和政府应当考虑向需要更多专门技术、财政资源和人力资源的国家提供援助，以实施这类系统。各国政府应当开展医学研究，研究与新药物滥用有关的死亡案例。

23. 拥有减少需求干预方面相关经验的各国政府应当考虑使其他国家或区域的药物管制当局能够获得这些经验。信息和经验的共享有助于加强尚未建立监测和评价系统的国家的减少需求战略。

24. 各国政府应当继续加强获得治疗的渠道，并提供更多康复和融入社会的机会。应当将街头执法活动纳入旨在减少需求的方案，比如有针对性的教育方案。刑事司法压力和公共健康服务的结合能够鼓励药物滥用者和难以接近的成瘾者接受必要的治疗，在一些地区非常有效。

25. 各国政府应当向狱中的药物滥用者提供充足的治疗，并采取行动，减少狱中获得非法药物的机会。此外，各国政府应当提供替代的判刑选择。

26. 各国政府应当始终采取充足的预防措施，甚至在药物滥用程度似乎有所下降的时候也不例外。在实施预防方案中，各国政府应当考虑到以下几点的重要意义：(a)改变社区与毒品和药物滥用联系在一起的价值观、认识、期望和信仰；(b)发展人们，尤其是儿童和年轻人的个人技能和社会技能，以提高他们做出明达、健康的决定的能力；和(c)创造一个人们可以发展和过上健康生活方式的环境。

## **B. 合法管制**

27. 各国政府必须系统地评估它们的麻醉药品和精神药物需要量，以确保供应足以满足合法需求。涉及制造、进口、出口和销售的行动记录必须经过核实，任何不符之处必须得到解释。会员国应当进一步促进麻醉药品和精神药物的合理使用，并采用促进合理使用药物的处方的程序。

28. 没有对含有麻醉药品和精神药物的药物制剂的转用和滥用问题进行审查并采取充分的对策的政府应酌情进行这样的审查和采取充分的对策。

29. 鼓励各国政府确保卫生与监管机构、医疗界和制药业之间的充分协调，以确保受管制药物的供应能够满足合法需要，同时防止它们供应过剩。

## **C. 与毒品有关的犯罪和司法体系**

30. 麻管局呼吁各国政府确保地方执法当局通过与社区组织合作充分应对微观一级的暴力犯罪和药物滥用问题。社区监测对威慑很重要，而后者又对减少毒品需求很重要。在出现与毒品有关的问题的时候发布预警很关键。对最容易被卷入药物滥用和贩运以及与这类活动有关的暴力的社区和群体进行干

预可以震慑和防止犯罪和药物滥用。采取这些措施时应当与减少需求的努力，包括涉及药物滥用者的治疗和康复的努力结合进行。此外，鼓励各国政府采取措施，打击在毒品的影响下实施的犯罪。

31. 各国政府应当考虑建立“戒毒治疗法庭”（即专门处理涉及毒品相关犯罪的个人的法庭）。这样的法庭采用恢复性司法原则和程序，将相应的药物滥用犯罪人从传统的刑事司法程序转到在法庭监督下的治疗和康复方案。

32. 根据《1988 年公约》的规定，各国政府应当经常审查其法律，以确保与国际药物管制公约相一致，并经常审查对所需的刑事罪名和适当惩罚的确定，包括药物滥用者及其他卷入与毒品有关的犯罪的个人的康复和治疗方案。

#### **D. 互联网、流行文化和鼓动行为**

33. 各国政府应当确保使互联网药房的客户意识到消费从非法互联网药房获得的处方药物涉及的潜在健康风险。各国政府应当考虑麻管局编制的《防止通过互联网非法销售国际管制药物政府指导方针》。

34. 各国政府应当考虑运用适当的并有效到达目标受众的媒体加强预防工作。特别是，鼓励政府增加对大众媒体和互联网的使用，以传播反药物滥用信息。各国政府应当采取措施打击在互联网上买卖吸毒用具、工具及其他非法生产、制造和滥用药物所需物品的行为。各国政府应当考虑探索培养反药物滥用态度的办法。

35. 鼓励各国政府实施和执行《1988 年公约》第 3 条第 1 款的规定。根据该项规定，缔约国应当在不违背其宪法原则和法律体系的基本概念的前提下将公开鼓动或引诱他人非法使用麻醉药品或精神药物确定为刑事犯罪。因此，各国应当使违犯者受到有适当威慑效果的制裁。

## 附件五

### 前体和苯丙胺类兴奋剂管制问题不限成员名额政府间专家工作组

#### 国际麻醉品管制局的讨论说明

#### 一. 导言

1. 十年来，国际麻醉品管制局根据其在各项国际药物管制条约下的职责和大会第二十届特别会议通过的行动计划赋予它的任务，采取了一系列行动，加强对前体的管制和打击非法制造、转用和滥用以及贩运苯丙胺类兴奋剂。特别是，麻管局在它的年度报告和关于 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>a</sup> 第 12 条的执行情况的报告中，向各国政府提出了关于强化前体管制措施的建议。

#### 二. 成就

##### A. 前体的管制

2. 根据大会在其第二十届特别会议上通过的《政治宣言》（第 S-20/2 号决议，附件）和有关麻醉药品委员会决议（比如，麻委会第 51/10 号决议），各国政府采取了步骤加强管制前体的措施，包括通过相关立法。此外，各国政府在建立附表所列化学品贸易的监测机制方面也取得了一些成果。比如，目前通过网上出口前通知系统（PEN Online）入口，每年向 169 个国家和地区发送 10,000 多项出口前通知。网上出口前通知系统启动于 2006 年，是用以交换出口前通知的自动化网络系统。各国政府在向麻管局提交前体合法国际流动信息方面已经有所加强，包括每年对苯丙胺类兴奋剂前体的合法需要量进行估算。

3. 出口前通知仍然是快速核实个别交易合法性的最有效方法。目前，有 74 个国家的政府根据《1988 年公约》第 12 条的规定请求提供出口前通知。通过网上出口前通知系统，实时核实个别交易的合法性已经成为可能，确认并阻止了 60 多批可疑货物，从而防止受管制化学品转入非法渠道。此外，该系统减少了合法贸易中不必要的拖延，因为它使进口国能够对出口方的询问做出及时回应。

---

<sup>a</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，编号 27627。

4. 大会在其第二十届特别会议上提出了关于交换可疑交易信息的建议以及关于在交换前体交易信息中开展多边合作的必要性和系统地传播有关贩运组织所用方法和途径的信息的必要性的建议。在执行这些建议方面，已经明显取得了积极的成果。在麻管局的援助下，已经启动几项成功的禁止转用前体化学品的国际举措：紫色行动（1999-2005年）、黄玉色行动（2001-2005年）、棱镜项目（自2002年以来）和聚合项目（自2005年以来）。这些举措（它们得到了国际社会的支持，各种决议在麻醉药品委员会和经济及社会理事会获得通过证明了这一点）使成功识别和防止转用企图的案例明显增加。
5. 有关合法的前体化学品国际贸易的模式、种类和范围等重要信息，通过其他途径无法了解，现在通过这些国际举措框架中实施的活动，已经能够获取。通过已建立的信息交换网络，得以继续防止或发现转用受管制物质的企图。前体化学品从国际和国内合法渠道被转用和这些物质被走私到非法药物制造领域这两者之间的缺失环节方面的更多信息，由于回溯跟踪调查而得以获得。
6. 紫色行动是1999年启动的一项设计精密的国际跟踪方案，重点在于防止用于非法制造可卡因的重要化学品高锰酸钾的转用。黄玉色行动是2001年启动的一项包括回溯跟踪调查的国际举措，目的在于防止用于非法制造海洛因的关键化学品醋酸酐的转用。棱镜项目是2002年启动的旨在防止用于制造苯丙胺类兴奋剂的主要前体的转用。2006年紫色行动和黄玉色行动合并形成聚合项目，目的是通过提供一个区域行动平台解决用于非法制造海洛因和可卡因的化学品的转用。2008年已经在聚合项目框架中启动了多项活动，特别针对阻止用于在阿富汗非法制造海洛因的化学品的转用和走私。
7. 棱镜项目由麻管局根据大会第S-20/4 B号决议进行协调，在该项举措的框架内已取得显著成果。通过对1,400项个别交易进行监测，已能够确定35起可疑的麻黄碱和伪麻黄碱交易，防止了52吨麻黄碱和伪麻黄碱被转用。
8. 针对贩运的新趋势，麻醉药品委员会根据麻管局的提议将用于非法制造苯丙胺类兴奋剂的苯丙醇胺列入了附表，同时将用于制造海洛因和可卡因的两种关键化学品醋酸酐和高锰酸钾分别从《1988年公约》中的表二转到表一。目前，麻管局正对苯乙酸进行评估，以提出将该物质从表二转到表一的可能建议。

## B. 苯丙胺类兴奋剂的管制

9. 在国际一级，大多数苯丙胺类兴奋剂在 1971 年《精神药物公约》<sup>b</sup> 下受到管制。《1971 年公约》包含的管制措施根据物质被列入的附表不同而不同。其中表一和表二列出的物质受到最严格的管制。1990 年代末之前，大量包括在表三和表四中用于合法制造苯丙胺类兴奋剂的物质一直从国际贸易中被转用。自那以后，由于大多数国家自愿对这些物质适用附加管制措施（即按照经济及社会理事会有关决议实施的进出口准许证制度和精神药物需要量评估制度），从国际贸易中转用这些物质的现象实际上已被消除。

10. 鉴于麻管局采取行动提请各国政府注意从合法销售渠道获得的含有苯丙胺类兴奋剂的药物制剂被转用和滥用的情况，一些政府已经采取措施解决这些问题。结果，这些政府已经成功地减少了曾在其领土内被转用和滥用的含有苯丙胺类兴奋剂的药物制剂的数量。

## 三. 挑战

### A. 前体管制

11. 虽然有更多的国家和地区已经通过了前体管制立法，但其中一些国家和地区仍尚未执行将转用前体的行为定为犯罪的措施。有些国家甚至没有前体管制方面的立法，以致于容易出现贩运现象。必须进一步加强相关机构中国内努力和国际努力之间的协调以及行政机构和人力资源方面的能力建设。

12. 由于对附表所列化学品的国际贸易的监测非常成功，源自国内销售渠道的转用和跨境走私已成为获取供秘密实验室使用的前体化学品的常用方法。

13. 作为棱镜项目的一部分开展的活动得出的证据表明，贩运者正试图获取大量含有麻黄碱和伪麻黄碱的药物制剂。

14. 鉴于对前体的监测得到了加强，贩运组织正转向未被列入附表的物质，包括为规避现有管制而特别设计的衍生品。

### B. 苯丙胺类兴奋剂的管制

15. 苯丙胺类兴奋剂在非法市场上仍可广泛获得，并经常可以从非法制造中获取。一些含有苯丙胺类兴奋剂的药物制剂正在被贩运和滥用，因此受到更

---

<sup>b</sup> 同上，第 1019 卷，编号 14956。

严格的管制，不再能够从合法贸易或销售渠道中转用，于是目前被秘密地制造。

16. 尽管如此，从国内合法销售渠道转用苯丙胺类兴奋剂仍然是非法药物的重要来源。在这一点上，通过互联网和邮件系统非法买卖受管制物质已成为一种常用的转用方法。

17. 在许多国家，社会压力导致人们滥用苯丙胺类兴奋剂，比如用以抑制食欲和控制体重的食欲抑制药。一些国家当局和大部分普通大众仍未意识到包括药物制剂形式在内的苯丙胺类兴奋剂滥用所造成的危害。在一些国家，司法机关不能制裁已经查明的有关非法活动。此外，在有些国家，直接面向消费者的鼓动性广告和不当医疗做法使得苯丙胺类兴奋剂可以从合法市场大量获取，从而可能导致转用和滥用。

18. 已经出现一些新的被滥用药物，它们尚未被列入国际或国内管制范围，因此很容易从合法的销售渠道获得或贩运而不必担心受到制裁。这些药物的实例包括哌嗪衍生化合物和通过稍微改变受国际管制的苯丙胺类兴奋剂的分子结构而生成的所谓“设计者药物”。互联网被用作共享这些药物的信息和走私有关物质的途径。

#### 四. 建议

##### A. 前体管制

###### 国家管制措施

19. 强烈鼓励各国政府根据大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》和其他有关麻醉药品委员会决议定期和及时地向麻管局报告有关通过或修订旨在管制前体的国家法规的情况。还鼓励各国政府使用经修订的非附表所列物质有限国际特别监视清单，该表已于 2007 年 6 月向所有主管当局发布。进一步鼓励各国政府建立识别涉及这些物质的可疑交易的机制，并向麻管局提供任何缉获非附表所列前体的详细信息。

20. 各国政府应努力以其管制附表所列物质同样的方式管制含有附表所列物质的药物制剂。各国政府还应当努力根据《1988 年公约》第 12 条第 8 款，通过对用于非法制造毒品的前体的合法生产和销售进行充分的监测，加强对各自领土内前体化学品流动的管制。

## 国际合作

21. 鼓励各国政府积极参与聚合项目和棱镜项目框架中的各种活动，并促进当前与其他国家政府之间的信息交换。还鼓励各国政府积极参与旨在防止前体化学品转用的区域举措。

## 信息交换

22. 麻管局请各国政府考虑加强国内有关机构间的协调，途径有：在网上出口前通知系统中注册并利用该系统；向麻管局提交所要求的苯丙胺类兴奋剂前体合法年度需要量估计数，同时定期审查其需要量，如有任何更改，需通知麻管局；积极参与聚合项目和棱镜项目；以及促进与其他国家政府之间的信息交换。

## B. 苯丙胺类兴奋剂的管制

### 国家管制措施

23. 所有各国政府都应当执行《1971 年公约》和经济及社会理事会决议中与精神药物有关的所有条款，特别应当：将进出口准许证制度用于表三和表四所列全部苯丙胺类兴奋剂；将精神药物需要量评估制度用于苯丙胺类兴奋剂；确保按国家法律将转用和企图转用合法制造的苯丙胺类兴奋剂行为确定为犯罪并对这类罪行施以足够的惩罚；执行《1971 年公约》第 10 条，禁止向一般公众发布精神药物广告；监测对精神药物处方的要求的执行情况；通过国家立法禁止通过互联网非法进行苯丙胺类兴奋剂买卖，并考虑麻管局编制的《防止通过互联网非法销售国际管制药物政府指导方针》。

### 转用和滥用的预防和早期侦察

24. 鼓励各国政府：将包括药物制剂形式的苯丙胺类兴奋剂在内的苯丙胺类兴奋剂的滥用问题包括到所有的预防方案中；将包括药物制剂形式的苯丙胺类兴奋剂在内的苯丙胺类兴奋剂的滥用问题包括到为评估药品和药物的滥用所进行的调查中；酌情将包括药物制剂形式的苯丙胺类兴奋剂在内的苯丙胺类兴奋剂的滥用的治疗问题包括到国家方案中；培训执法当局，以监测和扣押非法市场上包括药物制剂形式的苯丙胺类兴奋剂在内的苯丙胺类兴奋剂和不在国内或国际管制范围内的药物；检查所缉获的被认为含有苯丙胺类兴奋剂的样品，以识别其中所含的活性成份；教育保健专业人员以使他们认识到

滥用苯丙胺类兴奋剂造成的危害，请这些专业人员促进合理使用苯丙胺类兴奋剂并遵守合理的处方做法；以及考虑建立处方监测方案。

### 国际合作

25. 麻管局建议各国政府共享关于包括药物制剂形式的苯丙胺类兴奋剂在内的苯丙胺类兴奋剂、假药以及尚未列入国家或者国际管制范围的药物的贩运、制造和滥用新趋势的信息。麻管局还建议各国政府将这些信息提供给世界卫生组织和麻管局，并考虑将遇到的新发现被滥用、转用或贩运的苯丙胺类兴奋剂的问题通知秘书长，以便除了采取国家一级的措施之外能够将它们列入国际管制范围。麻管局进一步建议各国政府在与苯丙胺类兴奋剂贩运有关的调查方面进行合作，包括禁止非法经营互联网药房。



## 国际麻醉品管制局简介

国际麻醉品管制局（麻管局）是为监测各项国际药物管制条约的执行情况而由条约设立的一个独立的准司法监管机关，其前身可以一直追溯到国联时期在前药物管制条约下设立的一些机构。

### 组成

麻管局由经济及社会理事会选出的 13 名成员组成，他们以个人身份而不是作为国家政府代表供职。其中三名成员具有医学、药理学或制药学方面的经验，是从世界卫生组织（世卫组织）提名的名单中选举产生，其余 10 名成员从各国政府提名的名单中选举产生。麻管局的成员是一些以其才干、公正、廉洁而受到普遍信任的人。经社理事会与麻管局协商后作出一切必要的安排，确保麻管局在履行其职责时保持充分的技术独立性。麻管局设有秘书处，协助其履行与条约有关的职责。麻管局秘书处是联合国毒品和犯罪问题办公室的一个行政实体，但在实质问题上只向麻管局报告。在经社理事会第 1991/48 号决议核准的安排框架内，麻管局与该办公室密切配合。麻管局还与其他负责药物管制的国际机构合作，其中不仅包括经社理事会及其麻醉药品委员会，而且还包括联合国的有关专门机构，特别是世卫组织。麻管局也与联合国系统外的机构开展合作，特别是国际刑事警察组织（刑警组织）和世界海关组织。

### 职责

下列条约规定了麻管局的职责：经《1972 年议定书》修正的 1961 年《麻醉品单一公约》；1971 年《精神药物公约》和 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》。概括地说，麻管局处理下列方面的事务：

(a) 在药物的合法制造、贸易和使用方面，麻管局努力同各国政府合作，确保医疗和科研用途的药物充分供应，确保防止药物从合法来源转入非法渠道。麻管局还监测各国政府对用于非法制造药物的化学品的管制，协助它们防止这些化学品转入非法贩运；

(b) 在药物的非法制造、贩运和使用方面，麻管局查明国家和国际管制系统中的薄弱环节并促进纠正此种情况。麻管局还负责评估用于非法制造药物的化学品，以便确定是否应将之列入国际管制范围。

在履行职责时，麻管局：

(a) 通过一种统计报告制度实施麻醉药品估量制度和精神药物自愿评估制度并监测涉及药物的合法活动，以协助各国政府实现供求之间的平衡等目标；

(b) 监测和促进各国政府为防止经常用于非法制造麻醉药品和精神药物的物质被挪用而采取的措施，并评估此种物质，以确定是否需要修改《1988 年公约》表一和表二的管制范围；

(c) 分析各国政府、联合国各机构、专门机构或其他主管国际组织提供的资料，以便确保各国政府充分执行各项国际药物管制条约的规定，并提出补救措施建议；

(d) 经常保持同各国政府的对话，以协助它们遵守依据各项国际药物管制条约所承担的义务，并为此酌情提出拟提供的技术或财政援助建议。

如果发生明显违反条约的情况，要求麻管局寻求做出解释，向没有充分适用各项条约的规定或在适用这些规定时遇到困难的国家政府提出适当的补救措施建议，并视需要协助各国政府克服此种困难。但是，如果麻管局注意到有关方面没有采取必要的措施以补救所出现的严重情况，它可提请有关各方、麻醉药品委员会和经济及社会理事会注意这一事项。作为最后的手段，各项条约授权麻管局建议当事方停止与违约国的药物进出口业务。在所有情况下，麻管局都是在与各国政府密切合作的情况下采取行动。

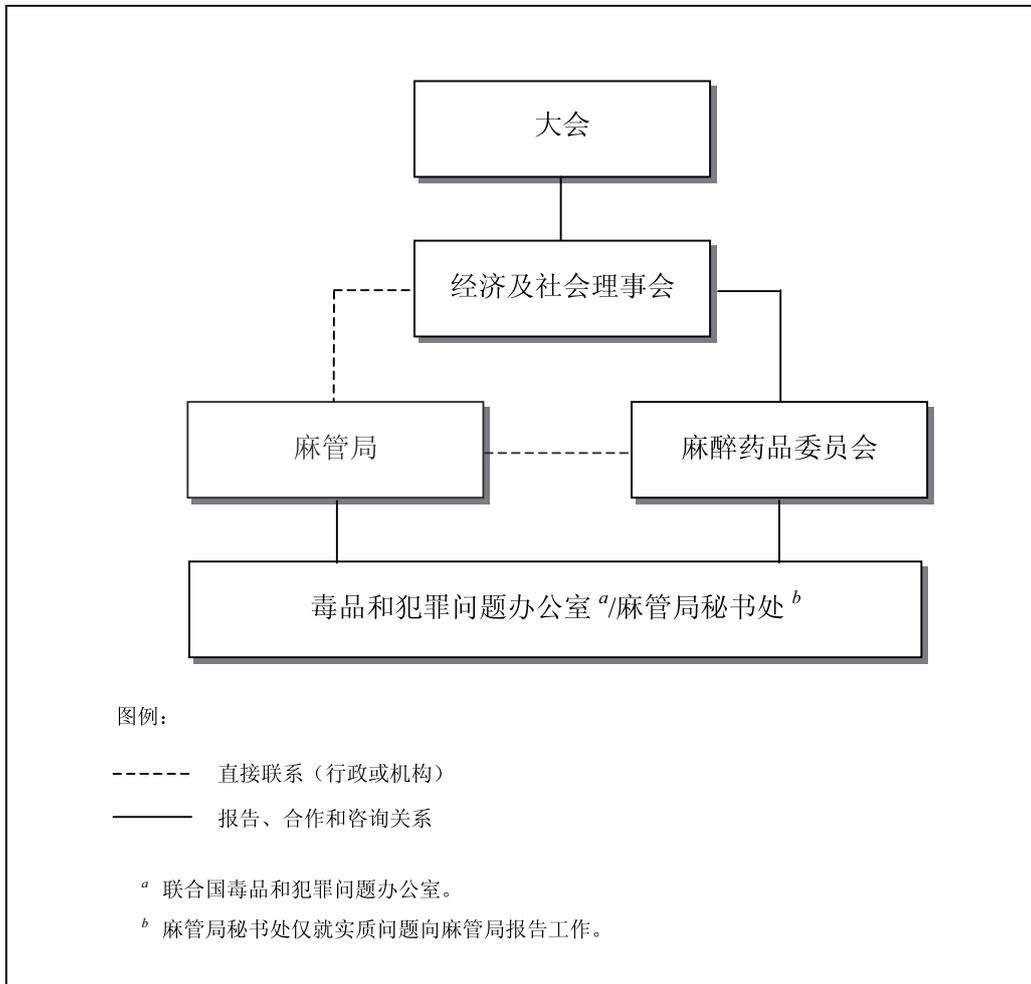
麻管局协助国家行政当局履行其依据各公约所承担的义务。为此目的，它建议并参加了为药物管制行政人员举办的区域培训研讨会和方案。

## 报告

各项国际药物管制条约均要求麻管局编写关于其工作情况的年度报告。该年度报告载有对全世界药物管制形势的分析，以便各国政府知晓可能危害国际药物管制条约目标的现有和可能的情况。麻管局提请各国政府注意在国家管制和遵守条约方面存在的差距和弱点；它还就国家和国际一级的改进提出意见和建议。年度报告的编写以各国政府提供给麻管局、联合国各实体和其他组织的资料为依据。报告还采用通过其他国际组织，如刑警组织和世界海关组织以及各区域组织提供的资料。

麻管局年度报告还有详细的技术报告作为补充。这些技术报告载有关于医疗和科研目的所需要的麻醉药品和精神药物合法移动的数据以及麻管局对这些数据所作的分析。麻醉药品和精神药物合法移动（包括防止其转移到非法渠道）的管制体系要想正常发挥作用，这些数据就是必不可少的。此外，依据《1988年公约》第12条的规定，麻管局每年都要向麻醉药品委员会报告该条款的执行情况。该报告阐述对经常用于非法制造麻醉药品和精神药物的前体和化学品的监测结果，也将作为年度报告的补编出版。

## 联合国系统和药物管制机构及其秘书处



كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة  
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم  
عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经营处均有发售。 请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

**HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS**

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

**COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES**

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

**КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

**CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS**

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.



United Nations publication

ISBN 978-92-1-730170-4

Sales No. C.09.XI.7

E/INCB/2008/1/Supp.1

FOR UNITED NATIONS USE ONLY



Printed in Austria

V.08-58479—January 2009—105