

培训教材

1961 年《麻醉品单一公约》

第一部分：

国际麻醉品管制制度

INCB



OICS

联合国国际毒品管制局

目 录

第 1 部分	页码
一、1961 年《麻醉品单一公约》 .....	3
二、国际药物管制机关 .....	3
三、国际管制物质 .....	4
1. 麻醉品及其制剂 .....	4
2. 麻醉品植物和植物材料 .....	6
3. 管制范围的变更 .....	6
四、国家药物管制制度 .....	7
1. 麻醉品需求估计 .....	7
2. 种植、生产和制造 .....	7
3. 国内贸易和经销 .....	9
4. 国际贸易 .....	9
5. 检查和监察 .....	13
6. 执法 .....	13
7. 预防和处理 .....	13
8. 向麻管局报告 .....	13
9. 其他管制措施 .....	13

## 一、1961年《麻醉品单一公约》

1. 1961年《麻醉品单一公约》由各国政府于1961年3月30日在纽约举行的特别国际会议上通过，并于1964年生效。该公约取代了于20世纪初缔结的关于阿片剂、大麻和可卡因的条约。1972年3月25日在日内瓦通过的《修订1961年麻醉品单一公约的议定书》对《单一公约》进行了修订。

2. 《单一公约》是联合国承认适当提供医用麻醉品对于人类福利不可或缺这一事实以及药物成瘾是一个世界性的社会和经济威胁这一事实的结果。因此，《单一公约》旨在使麻醉品的使用局限于医疗和科研目的，并防止其被转移和滥用，与此同时确保为合法目的可以获得麻醉品。该公约包括了对种植用作麻醉品原料来源的植物的管制措施、关于国家当局对生产、制造、交易和销售麻醉品采取管制措施的义务的规定，以及关于成瘾者的医疗和康复的规定。

3. 《单一公约》还强调了国际毒品管制局在确保用于医疗和科研的麻醉品的供求之间的平衡以及帮助防止非法药物种植、生产、制造、贩运和使用方面的作用。《单一公约》强调必须开展合作和协调一致的国际行动处理与药物滥用有关的问题。

4. 《单一公约》具有普遍适用性。即无论是否为该公约的缔约方，所有国家都必须遵守其中的一些规定。《单一公约》的序言提及了它的普遍性质，因为公约的出发点就是缔约各方对人类健康和福利的关注，以及它们考虑到防止麻醉品滥用的有效措施需要采取协调一致的全球行动。所有国家都必须在实施《单一公约》中发挥作用，以确保为医疗和科研目的可以适当获得麻醉品，同时又将它们的获取限于对它们的正当需求。这一点尤其可以通过普遍适用药物需求估计制度得到保证，本培训手册第2部分对这一制度作了详细的说明。

5. 截止2005年8月，在210个国家中，有181个已成为经过1972年议定书修订的《单一公约》的缔约方，只有3个国家仅为《单一公约》的缔约方。

## 二、国际药物管制机关

6. 根据《单一公约》第5条的规定，主管国际麻醉品管制的两个国际机关是**麻醉品委员会（麻委会）**和**国际麻醉品管制局（麻管局）**，合作机关是**世界卫生组织（卫生组织）**。

7. **麻醉品委员会（麻委会）**是经济及社会理事会的一个附属机构，由联合国会员国组成。它是联合国系统内负责处理所有与药物有关的事项包括与《单一公约》的宗旨有关的事项的核心决策

机构。**麻委会**提请**麻管局**关注与**麻管局**的职能有关的事项，并就实施《单一公约》的宗旨和规定提出建议，其中包括科学研究方案和交换科学技术情报。它提请各国注意它所通过的决定、建议和决议，以便各国可以采取适当的行动。最后，**麻委会**有权确定是否在《单一公约》的附表中添加新的物质，或者是否将所列药物转入另一附表或删除（见“国际管制物质”一节）。

8. 按照《单一公约》第 3 条的规定，**卫生组织**在药物管制系统中所起的作用相当于一个咨询机构。在附表中增加麻醉品、删除麻醉品或将其从一个附表转到另一个附表（见“国际管制物质”一节）时，**麻委会**必须考虑世界卫生组织的调查结论和建议。和公约缔约方一样，**卫生组织**有权启动这种修改程序。此外，按照《单一公约》第 9 条的规定，**麻管局** 13 个成员中的 3 个由**卫生组织**提名。

9. **国际麻醉品管制局**是为实施联合国各项药物管制条约而设立的一个独立的准司法管制机关，它于 1968 年通过《单一公约》设立，并取代在此之前监督公约实施的国际条约机构。**麻管局**的工作就是要确保为医疗和科研目的可以获得适当的药物供应，并确保不发生从合法来源向非法贩运的转移。为此目的，**麻管局**施行麻醉品估计制度和麻醉品统计报告制度，本培训教材第 2 部分和第 3 部分分别对此作了阐述。

10. 除了**麻委会**和**麻管局**外，《单一公约》还向大会、**经济及社会理事会（经社理事会）**和**联合国秘书长**赋予了与国际麻醉品管制制度有关的职能：

- 大会决定国际药物管制机关的预算事项。大会和/或经社理事会必须审查和批准麻委会有关《单一公约》的所有决定、建议或决议，但根据第 3 条作出的决定（管制范围的变化）和次要的决议（例如，没有财务影响或涉及到已经接受该决议的专门机构的决议）除外。经社理事会还是麻管局的选举机关，并可以为各方和麻管局提供讨论公约某些条款的适用问题提供一个论坛。
- 秘书长是《单一公约》及其议定书以及麻委会根据第 18 条要求缔约各方提供的资料的保存机关。后一资料包括公约在缔约方领土上实施的年度报告、相关国内法律法规的文本（详细程度由麻委会根据非法贩运案件的情况确定），以及主管机关的名称和地址。秘书长还向麻委会和麻管局提供秘书处服务。

注：就《单一公约》而言，派驻在奥地利维也纳的联合国毒品和犯罪办事处执行主任代表秘书长。

### 三、国际管制物质

#### 1. 麻醉品及其制剂

11. 目前，《单一公约》管制 118 种麻醉品及其制剂。它们包括鸦片及其制剂（包括吗啡、可待因和海洛因）、大麻、可卡因等天然产品，以及芬太奴及其相似物、美沙酮和哌替啶等合成麻醉品。该公约对不同组的药物或药物制剂规定了严格程度各不相同的管制措施，各组药物或药物制剂分别列入公约所附的四个附表：附表一、附表二、附表三和附表四。各附表根据附表所包括药物的依赖性、易滥用性和治疗用途加以定义。公约第 2 条对前述附表所载药物作了详细的规定，并提到公约其他条款所载的相关规定。

12. 根据定义，麻醉品是指附表一和附表二所列的物质。附表一和附表二中的麻醉品盐状物、异构体和异构体盐状物受与药物本身同样的管制。附表一中的麻醉品的酯、乙醚以及酯和乙醚的盐状物也要受到管制。

13. 附表一包括了有高度成瘾性和易被滥用性或可以转化为有类似成瘾性和易被滥用性的药物的物质。这其中包括大麻和大麻酯（以及浸膏和大麻酊）、麻醉品原料（古柯叶、罂粟草浓缩物、鸦片）、效力较强的鸦片止痛剂（吗啡、羟二氢可待因酮）、芽子碱-可卡因类药物以及大量的合成药物（芬太尼及其类似物、美沙酮）。

14. 附表二包括了比附表二成瘾性和易滥用性小的物质，如可待因及其衍化物。

15. 附表三包括了含供正当医疗用途的麻醉品的制剂，这种麻醉品的化合方式使得这种制剂有可能被滥用，而且不容易提取碱基药物。

#### 重要说明：

附表三的制剂由于其化合方式而免于某些管制措施。各国不必要求对附表三的制剂实行进出口许可，也不必向麻管局提供这些制剂的任何估计数或统计报告（进口、出口、制造、消费或库存）。然而，各国必须提供关于用于制造附表三的制剂的麻醉品数量的资料。关于附表三中包括了哪些制剂的详细说明，请查阅受国际管制的麻醉品清单（黄表）第 2 部分。

16. 附表四包括了附表一所列、被认为在其成瘾特性和滥用可能性方面极为有害的一些药物。附表四中的物质被假定很少用于医疗实践，而且各国可能对其制定了特别管制措施。附表四中的所有药物还必须包括在附表一中。各国还可以选择在其认为必要时禁止附表四中的药物。

17. 附表三以外的麻醉品制剂原则上受到与其所包含的药物同样的管制措施。然而，有以下一些例外：

- 就这些制剂而言，不需要不同于涉及碱基药物的估计数字和统计数字（本培训教材第 2 部分和第 3 部分分别详细阐明了对估计数和统计报告制度的要求）。
- 特许制造商不必定期获得详细说明拟生产制剂的种类和数量的许可。
- 这些制剂的贸易和销售不需要许可证。

18. 在这一方面，应当指出的是，《单一公约》规定的麻醉品附表不一定与各国药物管制立法中所载的药物附表一一对应。

19. 麻管局每年都出版受国际管制的麻醉品清单，即**黄表**，目的在于协助政府官员，尤其是药物管制行政和海关的官员执行《单一公约》要求的管制职能。黄表每年更新一次，以便包括麻醉品委员会就麻醉品的列表所作的决定以及向麻管局提交的任何新的相关数据（新的同物异名、注册商标等等）。

## 2 . 麻醉品植物和植物材料

20. 虽然按照《单一公约》的定义罂粟、古柯叶、大麻植物、罂粟草和大麻叶不是药物，但它们仍然受该公约管制。管制措施包括：

- 报告罂粟种植面积的估计数和统计数字及其地理位置。
- 报告罂粟草的国际贸易（并要求进出口许可）。
- 允许种植罂粟、古柯树和大麻植物的国家设立全国性机构，以便对这种种植进行管制并管理所产生的作物。
- 在认为必须保护公众健康和防止非法贩运时，禁止种植罂粟、古柯树或大麻植物（缉获并摧毁非法作物）。

- 采取为防止滥用和非法贩运大麻叶所必需的措施。

### 3. 管制范围的变更

21. 《单一公约》的管制范围可以按照第 3 条的规定加以变更：“缔约国或世界卫生组织根据情报认为有修订任一附表的必要时，应连同其所根据的情报通知秘书长”。秘书长应按要求将该通知转发各缔约方、麻委会和/或卫生组织。卫生组织应向麻委会提供关于该事项的医学和科学意见，而麻委会在考虑到这一意见的情况下，可以把药物加到附表中、删除药物或将其从一个附表转移到另一个附表。按照同一程序，麻委会还可以根据卫生组织的意见决定将某些麻醉品制剂添加到《单一公约》附表三中获从中加以删除，从而使它们免于某些管制措施。

22. 麻委会关于变更麻醉品管制范围的决定，经任何缔约方在收到决定通知之日起 90 日内提出请求，须经过经社理事会审查。审查请求连同相关的支持性文件应寄送秘书长。秘书长应向麻委会、卫生组织和所有缔约方转送审查请求的副本和相关资料，并请它们在 90 天内提出评论意见。经社理事会在确认、改变或推翻麻委会的决定时可以考虑这些评论意见，经社理事会的决定是决定性的。在经社理事会审查期间，麻委会原来的决定仍应有效。

23. 秘书长必须将麻委会与管制范围变更有关的任何决定通报所有国家、卫生组织和麻管局。决定在它们收到这种通报之日对所有各方生效，**即各国必须采纳并立即开始实施。**

## 四、国家药物管制制度

24. 关于《单一公约》，各国都负有某些一般性义务，其中包括采取为落实公约规定和在执行过程中与其他国家进行合作所需的行政和立法措施。在遵守公约规定的情况下，各国还必须把药物的生产、制造、进出口、销售、贸易、使用和拥有**仅限于医疗和科研目的。**

25. 根据《单一公约》第 17 条的规定，各缔约方应当设有特别管理机关，负责施行公约的规定。该管理机关必须协调各部和政府办公室在保健、社会福利、司法、执法等领域与落实条约规定有关的工作。这可能尤其包括有权颁发麻醉品进出口证书和许可的国家主管机关、管制麻醉品国内生产/制造的当局、生产/制造麻醉品的国有企业、有关预防和处理药物滥用的机构以及负责对麻醉品非法贩运采取预防和打击行动的执法当局。

26. 应当指出的是，特别管理机关并不一定指的是单一机构，尽管可以指定单一机构如外交部作为代表政府与国际药物管制机构进行对话的机构。特别管理机关完全可以是一个不同部门与参与实施《单一公约》的机构之间协调一致的有效合作机制。

## 1. 麻醉品需求估计

27. 一国要想拥有足够的麻醉品或阿片原材料满足其人民的医疗和科研需要，就必须能够充分确定其这些方面的需求。《单一公约》第 12 条和第 19 条规定了药物需求估计制度，以便以适宜的方式确定这些需求。各国的药物管理当局负责确定这些估计数。

28. 估计制度的目的就是要将各国麻醉品的供应量限制在正当用途、维持适当库存和合法出口所需的数量，从而最大限度地减少转用于非法药物交易的风险。如果对需求的估计过低，国家可能无法满足特定年份其人民的医疗对麻醉品的需要，这是因为一国制造或进口的麻醉品不得超出麻管局对该国已确认的估计数，出口国出口的麻醉品也不允许超出进口国相应的估计数。本培训教材第 2 部分对麻醉品估计制度作了全面阐述。

## 2. 种植、生产和制造

29. 《单一公约》第 19、20、23、25、26 和 28 条规定各国对罂粟、古柯树和大麻植物的非法种植实行管制。按照这些条款的规定，并通过其国家药物管制制度，各国应该能够提供罂粟种植面积估计数和统计报告，并在罂粟、古柯树和大麻植物的种植威胁到公众健康时对其加以禁止。

30. 如果一国允许为生产鸦片而种植罂粟，它就应该设立全国性鸦片管理机构，由它指定拟种植的面积、为种植者颁发许可证并严格管理该作物的交易、销售和库存。如果一国为生产鸦片以外的目的种植鸦片（即为提取生物碱、烹饪、装饰或园艺目的生产罂粟草），那么它应确保不会从这种罂粟中生产出鸦片。除关于管制用于提取阿片剂原材料的罂粟种植的这些规定外，经社理事会还作出了好几项决议（另见下文第 35 段）。

31. 如果一国允许种植古柯树和大麻植物（用于生产大麻或大麻酯），它就应当实行与对种植生产鸦片用罂粟类似的管制制度，其中包括设立全国性管制机构。《单一公约》不适用于种植工业用（纤维和种子）或园艺用大麻植物。

32. 如果一国禁止种植鸦片和大麻植物，该国还应当缉获并处置这些非法栽培品种。对非法种植应当按照《单一公约》第 36 条进行处罚（见下文第 53 段）。

33. 根据《单一公约》，**生产**一词仅适用于从取得鸦片、古柯叶、大麻和大麻子的植物中将它们分离出来。生产不同于以下定义的制造，本培训教材第 3 部分“理解关键概念”一节进一步阐明了它们之间的区别。

34. 有关合法生产鸦片、古柯叶、大麻和大麻酯的规则见于《单一公约》第 20、23、26、27 和 28 条。关于鸦片的其他条款载于第 19 条、第 21 条之二和第 24 条。根据这些条款，各国义务把这些药物的生产仅限于医疗和科研目的、提供这种生产的统计报告并提供鸦片产量的估计数。对非法生产麻醉品应当按照《单一公约》第 36 条进行处罚（见下文第 53 段）。

35. 关于为国际贸易的目的生产阿片剂原材料，各国应当与麻管局进行合作，以便在这些材料的全球供求之间达成平衡。这就意味着要避免生产不足或过量生产以及避免转用于非法贩运。经济及社会理事会关于这一主题的相关决议强调了各国政府在维持鸦片和其他阿片剂原材料的这种平衡方面的作用的重要性（见本培训教材附件中最新的一份决议）。

36. 根据《单一公约》所作的定义，**制造**一词适用于生产以外（见上文）、获得药物的所有过程，其中包括提炼以及把药物转化为其他药物。公约第 19、20、21、29 和 34 条对管制麻醉品的制造做出了规定。这些条款规定，各国必须提供关于用于制造其他药物的药物、附表三中的制剂（见上文第 15 段）和《单一公约》未包括的物质的数量的估计数和统计报告。此外，各国还必须能够提供合成药物制造量估计数和关于已制造出来的麻醉品《单一公约》附表一和附表二规定的麻醉品）的统计报告，并将这种制造仅限于医疗和科研所需的数量。关于如何报告麻醉品制造的估计数和统计报告的说明，请分别参照本培训教材第 2 部分和第 3 部分。

37. 使各国能够对麻醉品的制造作出估计和限制的管制措施包括管制开展或从事麻醉品制造的所有任何企业，以及颁发执照、监督和检查制造这种药物的工业企业。国家当局还必须要求特许制造商定期取得许可证，其中要详细列明他们有权制造的药物的种类和数量（制剂不需要有定期许可证）。此外，国家当局还必须在顾及当时的市场条件的情况下，防止药物制造商拥有的药物和罂粟草的数量（库存）累积超过正常开展业务所需的数量。对非法制造麻醉品应当按照《单一公约》第 36 条的规定进行处罚（见下文 53 段）。

### 3 . 国内贸易和销售

38. 为确保《单一公约》管制的麻醉品所涉及的活动限于医疗和科研用途，公约第 30 和 34 条规定，药物的国内贸易和销售应当根据许可证进行，被许可人应当具备充分的资格（另见下文第 5 节）。各国政府必须管制这种贸易和销售所涉及的所有人和任何企业，以及发生这种活动的企业和地点。

39. 和对药物制造商所做的一样，各国还应当防止贸易商、经销商和其他授权实体累积过多数量的麻醉品和罂粟草。关于分配，各国必须要求有医疗处方才能给个人配制附表一中的麻醉品，而且如果认为必要，各国还可以要求这些药物的处方开在正式的表格上，而这些正式的表格将由主管当局或授权的行业协会以存根簿的形式发出。各国政府还可以选择对药品的标签和包装进行管

理。

40. 应当指出的是，就《单一公约》附表二中药物的零售贸易或零星分配而言，不需要采取特别的措施防止库存累积，不需要发给医疗处方，也不需要显示准确的药物成分。

#### 4 . 国际贸易

41. 《单一公约》第 31 条载有关于麻醉品国际贸易的特别规定。各国必须通过管制麻醉品的进出口的方式参与管制国际贸易。该条规定麻醉品的进出口限于进口国的估计需求（本培训教材第 2 部分对药物需求估计制度作了详细的说明）。还有规定要求对自由港和自由区进行管制和监督、禁止某些交易（如出口到某一邮政信箱）、要求扣留不附有单证的发运货物，等等。

42. 第 31 条中最重要的规定是要求对受公约管制物质的进出口实行许可证制度的规定，以及界定这一制度运作方式的规定。各国都应当设立有权颁发麻醉品进出口许可证的主管当局，并且必须向秘书长通报该主管当局的名称和地址（由联合国毒品和犯罪问题办事处执行主任转交）。

43. 以下段落对该许可证制度项下麻醉品进出口的动态作了说明（另见第 49 段之后的简化流程图）。

44. 进口国的主管当局在批准任何进口之前必须弄清楚以下事项：

- 麻管局已对其希望进口的药物的估计数加以确认。
- 其希望进口的数量不超过对该药物总的估计数，同时考虑到已经订购的数量并排除该年重新出口的数量。注：本培训教材第 2 部分对为取得估计总数所作的计算作了说明。
- 如果该国对该药物没有估计数，或者如果该估计数太低，则国家主管当局应当向麻管局提供补充估计数，并说明必须补充的理由。进口国必须等到麻管局确认补充估计数之后才能批准进口。
- 进口商持有当前有效的麻醉品贸易和/或分销许可证（但国有企业或行使治疗或科研职能的医生、牙医、兽医或科学家除外）。

45. 一旦签发进口许可证，应当向出口国主管部门寄送一份。应当发给进口商两份（进口商然后向出口商寄送一份，并保存另一份用于海关申报）。应向进口国海关当局寄送一份，进口国主管当局另留一份存档。

46. 出口国的主管当局在批准任何出口之前必须弄清楚以下事项：

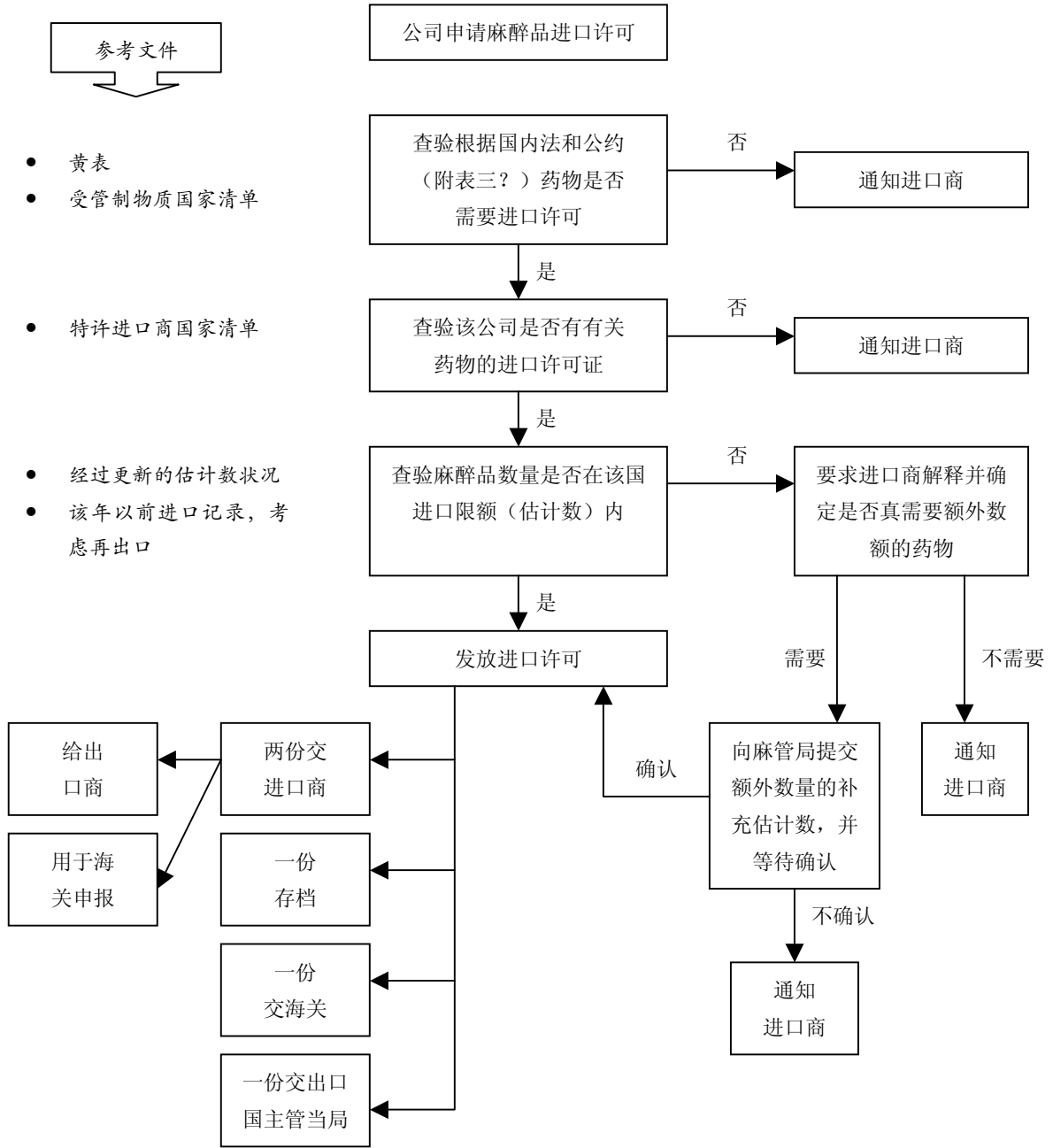
- 目的国主管当局已经签发格式齐备的进口许可证。如果对该文件的真实性有怀疑，出口国应当联系麻管局和/或者进口国国家主管当局加以澄清。
- 目的国有它谋求进口的药物的估计数。如有疑问，出口国也应当联系麻管局和/或者进口国国家主管当局加以澄清。
- 进口许可证中要求的数量不超过目的国估计的总数，同时考虑到向该国的已知出口量，并扣除可能已经发生的重复出口量。如有疑问，出口国应按上述程序办理。
- 出口商持有允许其进行麻醉品贸易的有效许可证。

47. 一旦签发出口许可证，应当向进口国主管部门寄送一份。应当发给出口商两份，其中一份必须跟随发运货物。应向出口国海关当局寄送一份，出口国主管当局另留一份存档。

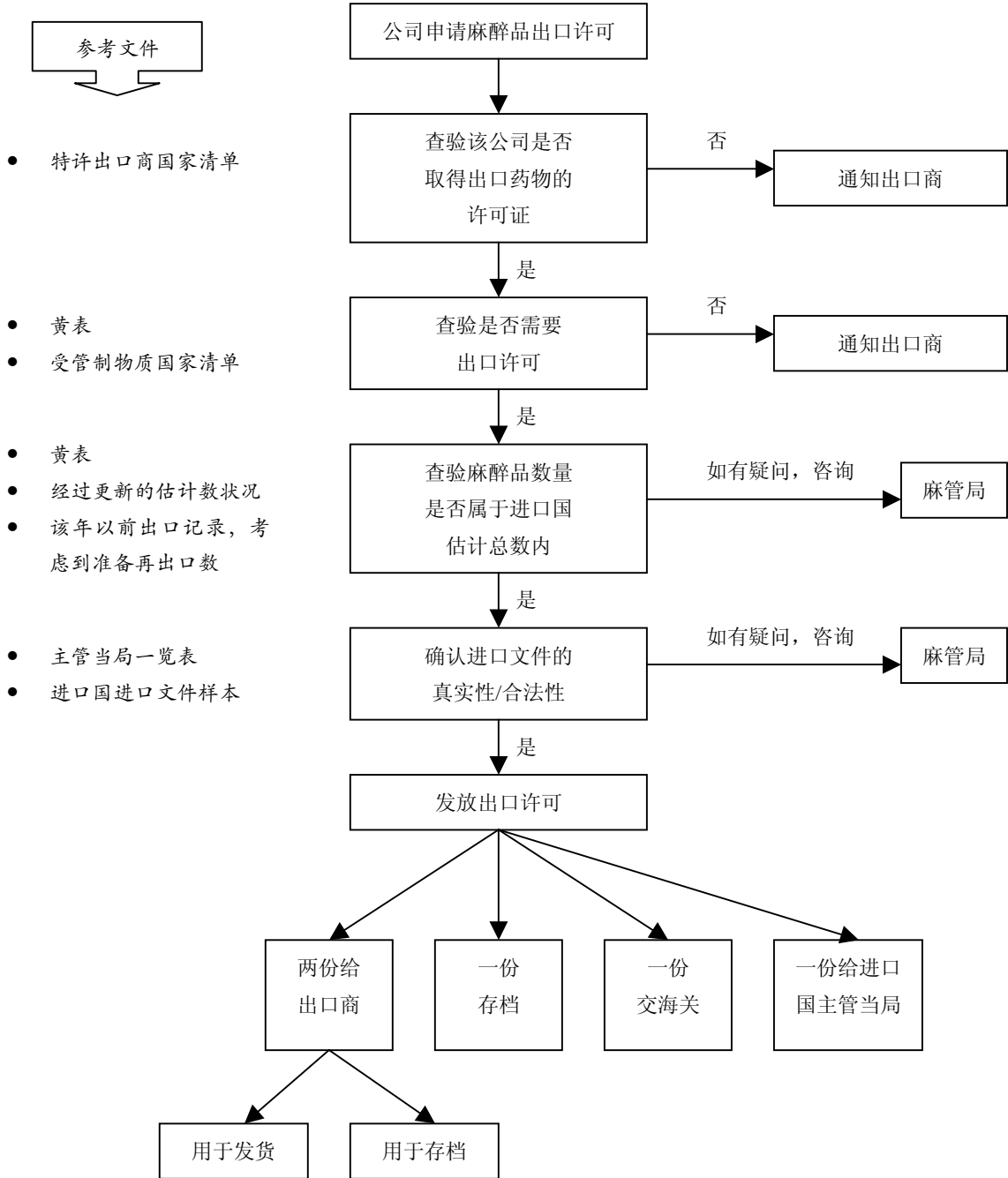
48. 进/出口许可证应当以标准格式制作，并采取防伪措施。进/出口许可证样式应提交麻管局，并应载有下列资料：药物名称（尽可能提供国际非专利商标名）、拟进/出口的数量、药品形式、出口商和进口商的名称和地址、进/出口必须完成的期间以及在以制剂进/出口的情况下该制剂的名称。出口许可证注明相应的进口许可证的编号和日期以及签发机关的名称。

49. 在收到发运货物后，进口主管当局应当退回随附的出口许可证并加上批注，证明实际进口的数量。

### 颁发进口许可的简化流程图



### 颁发出口许可的简化流程图



## 5 . 检查和监察

50. 根据《单一公约》第 34 条的规定，所有涉及麻醉品的主管当局、制造商、贸易商、医院和科学家必须保存显示这些药物处置情况的记录至少两年。此外，国有企业中所有负责监督麻醉品生产/制造或贸易的人都必须具备担任该职务的适当资格。

51. 尽管第 34 条的标题提到了检查，但该条的正文并不包括关于检查的任何具体规定。这其中的原因是，在起草《单一公约》之时，这样的明示规定被认为是多余的，因为无论如何各国政府都会把检查作为其管制措施的一部分。尽管如此，应当指出的是，检查也不应当敷衍了事，而应当是频繁的和彻底的，足以确保对麻醉品贸易各个阶段（种植、制造、贸易和分销）进行管制和监督的其他措施得以有效地进行。

52. 检查内容可以包括：麻醉品的特许种植者（生产者）、制造商、贸易商和分销商是否达到了取得这种许可证的标准（道德和技术上的限定条件），公约所要求的麻醉品记录全面、真实、充分。

## 6 . 执法

53. 根据《单一公约》第 35、36 和 37 条的规定，各国必须在适当顾及其宪法、法律和行政制度的情况下，在国家 and 国际一级开展合作，预防和打击非法药物贩运活动。各国应当确保麻醉品的非法种植、生产、制造、提炼、配制、拥有、出售、购买、分销、分发、运输、交付、居间买卖、进口和出口根据国内立法都是应予惩处的犯罪行为。实施这种犯罪过程中所使用的或准备用于这种犯罪的药物、药品和设备应予缉获和没收。此外，当犯下这种罪行的人同时也是药物滥用者时，各国可以选择《单一公约》第 38 条中规定的治疗（见下文第 54 段）。

## 7 . 预防和治疗

54. 根据《单一公约》第 38 条的规定，各国应当采取一切措施预防药物滥用，并向药物滥用者提供诊疗、教育、护理、康复和融入社会的服务。各国政府还应当尽一切努力培训或促进培训履行上述职能的人员。该条还设想了一些举措，如药物滥用研究、公众宣传和预防运动。

## 8 . 向麻管局报告

55. 根据《单一公约》第 19 和 20 条的规定，各国义务向麻管局提供其领土上的麻醉品估计数，以及麻醉品进出口和流动情况的统计报告。本培训教材第 2 部分和第 3 部分分别详细阐述了估计和统计报告制度。

## 9 . 其他管制措施

56. 最后，根据《单一公约》第 39 条的规定，国家药物管制可以实行比公约规定更严格的管制措施。

“虽有本公约所载各项规定，并不妨碍、亦不应视为妨碍缔约国采取较本公约所规定者更为严格或严厉的管制措施，有不妨碍或视为妨碍缔约国对附表三的制剂或附表二的麻醉品规定应适用于附表一内麻醉品的一切管制措施办理或以其认为必须或允宜适用以保护公共卫生与福利的一部分管制措施办理。”