

一. 合成毒品制造、销售和消费迅速扩张的情况和可能的对策

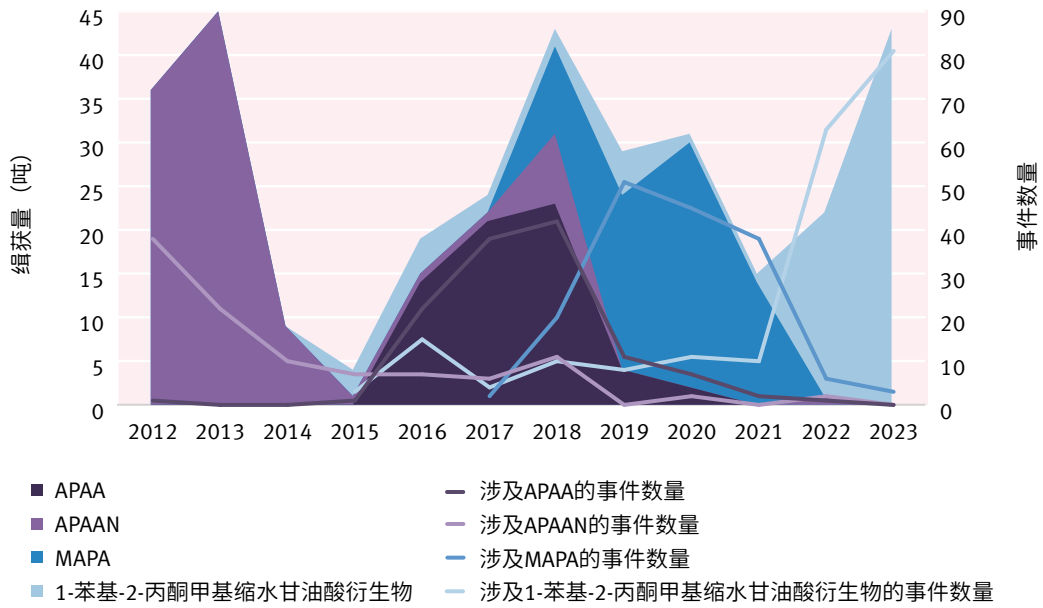
A. 导言

1. 自1970年代以来非法合成毒品行业的出现及其迅速发展给国际药物管制、法治和公共卫生带来了复杂的挑战。与植物类毒品相比,合成毒品的效力可能高出数倍,生产起来更可行,也更容易隐藏。而且重要的是,许多合成毒品在医药上的合法使用,以及易于转移的两用化学前体,使犯罪行为者能够规避监管。
2. 对合成毒品的需求急剧上升,同时对处方类阿片的依赖和进入非法市场的伪造药品也在增加。对合成毒品的依赖和滥用已迅速成为一个致命的问题,每年有数十万人因过量服用而死亡,因为犯罪分子使合成毒品的药效更强,并加入了难以常规检测和识别的新的未知物质。
3. 针对合成毒品激增的情况,国际机构和监管当局一直在努力解决供应和需求问题。麻管局发挥了重要作用,促进采取前瞻性、面向行动的办法,应对新合成物质的出现,同时采取基于自愿多边信息交流与协调的积极主动的举措。然而,仍有更多的工作要做,不仅要有效地解决,而且要积极主动地遏制合成毒品制造、营销和消费有害影响。
4. 为了协助会员国努力应对这一挑战,麻管局在本章对这种情形进行深入分析,确定非法合成毒品行业内的关键趋势和模式,包括制造、贩运、营销和分销以及消费方面发生的显著变化。考虑到这些趋势,麻管局探讨了前体和合成毒品在国际市场蔓延的一些可预见的情景,并综述了为应对这些新出现的挑战而建立的现有全球基础设施。此外,麻管局还指出了贩运者试图利用的在监管、拦截和减少供需方面的政策漏洞。分析的最后提出一系列建议,以应对这些不断演变的合成毒品市场及其影响。
5. 在1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第12条为麻管局规定的职能方面,麻管局几年来一直提请注意非列管化学品特别是特制前体的扩散对国际药物管制工作构成的挑战。大会、经济及社会理事会和麻醉药品委员会的各项决议都提出了应对这些挑战的行动,最近的一项此类决议是麻委会2022年的第65/3号决议。

B. 合成毒品制造、贩运和使用的演变以及对健康和福祉的威胁

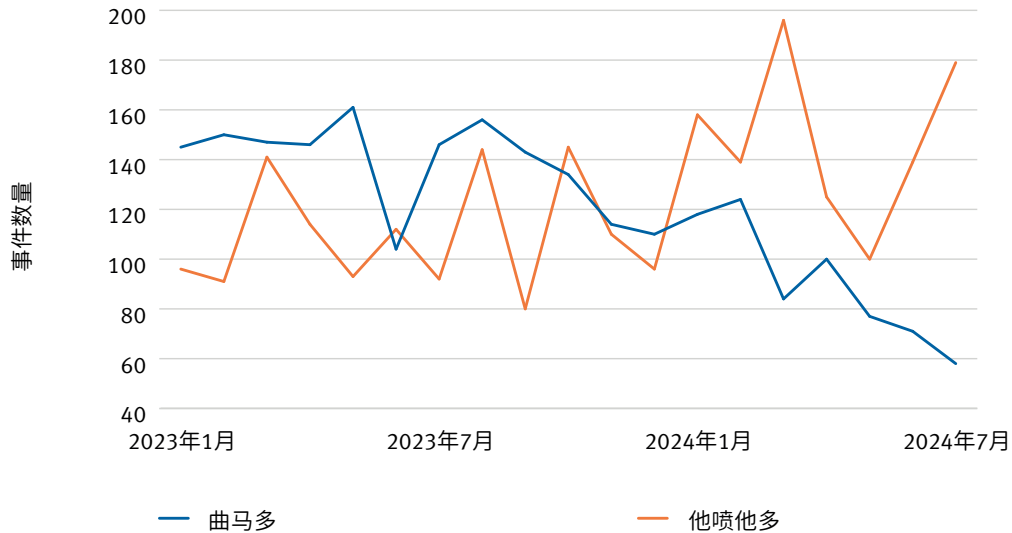
6. 国际药物管制面临的主要宏观挑战之一是包括非医用合成类阿片在内的新精神活性物质的扩散。用于制造不受管制的新精神活性物质的特制化学品和先导前体化学品的出现,已成为许多国家日益关切的问题。
7. 合成毒品的制造和贩运为犯罪行为者提供了相对于植物类毒品种植和贩运的比较优势,还提供了更多机会不断发展新做法——其速度往往是监管和执法机构无法追上的。图一和图二说明了生产者如何在短短几个月内转换供应APAAN、MAPA、APAA和1-苯基-2-丙酮等不同前体材料,以及从一种合成毒品成品(如曲马多)转换成另一种合成毒品成品(如他喷他多)。

图一. 2012–2023年通过前体事件通信系统通报的涉及APAAN、APAA、MAPA和1-苯基-2-丙酮甲基缩水甘油酸衍生物的事件



资料来源: E/INCB/2023/4。
^a2023年的数据仅涵盖当年的前10个月。

图二. 2023年1月至2024年7月曲马多和他喷他多的缉获量



资料来源: 危险物质速载方案战略情报, 新精活物质通信系统中2023年1月1日至2024年7月31日期间曲马多(左图)和他喷他多(右图)缉获通知的时间线。

8. 随着非法药物市场的演变, 合成物质现已对管制和监管、预防、治疗、执法和人类安全构成了严峻挑战。新精神活性物质的设计初衷是模仿植物类毒品的效果, 但在效力和药效持续时间方面却要强数倍, 如今种类也越来越多, 为非法行为者提供了从根本上重塑毒品市场的无限途径。欧洲联盟毒品管理局(前身为欧洲毒品和毒瘾监测中心)运营的欧洲联盟新精神活性物质预警系统已查明有500多种合成新精神活性物质, 其中一些作为非法生产的植物类毒品替代品销售。¹ 仅在2023年, 便有34个国家和地区向毒罪办的预警信息库通报了44种新发现的新精神活性物质, 其中最大的一类是合成大麻素。² 1998年至2017年期间, 合成毒品的缉获量开始超过植物类毒品的缉获量, 其中涉及新精神活性物质的缉获量增幅最大。^{3,4} 虽然合成物质的供应量尚未超过全球对非法植物类毒品的需求量, 但合成毒品目前在系统性、环境和地缘政治上具有优势, 正在重塑毒品市场, 可能正在开始取代传统的植物类毒品。

9. 合成毒品的营销具有无可争议的独特竞争优势, 即其易于制造, 无需太多技术或科学专门知识, 劳动力和占地需求减少, 能够灵活扩大或缩小业务规模, 并且其药效-重量比大大提高。总而言之, 这些特点提高了非法行为者避免被拦截的能力, 并增加了其经济回报。这种情况目前依然保持, 尽管新精神活性物质制造工艺最近发生了变化, 需要投入更多的专门知识和资源, 还增加了贩运者的风险。

10. 植物类毒品的种植、收获、晾干、碾磨和粉碎过程需要大片土地, 投入很多人力资源, 且易受天气条件、卫星探测和强制铲除的影响。与此同时, 在线科学文献和压片机等制造材料的获取途径扩大, 进一步提高了个人高效制造合成毒品的能力。此外, 由于没有以作物为基础的生产系统, 贩运者能够根据自身需要调整制造工艺的规模和范围。他们可以建造难以被执法部门发现的小型临时设施, 也可以建造用以大规模制造的工业级设施。贩运者利用合成前体和定制的替代特制药物, 能够在保持小型运营以便为贩运降低被拦截风险的同时, 大幅提高毒品的药效和利润。

11. 然而, 应引起对公众健康和人类安全的关切的不仅是合成物质占据主导地位, 还有新的合成物质在非法国际市场上的快速涌现。贩运者能够从合法市场转移化学品或生产危险替代品, 再加上制造和贩运活动更加隐蔽, 造成一个迫在眉睫的问题, 监管和执法机关以及公共卫生部门对此大多毫无准备。国际组织、各国政府和非营利组织逐步建立起复杂的生态系统, 包括监管控制、讨论论坛和减少供需的战略。然而, 这些系统并不足以应对迅速更新换代的复杂合成毒品产业及其造成的后果。

12. 由于合成毒品的非法制造活动不断扩张且演变发展, 并挑战国际和国家药物管制制度, 这类物质可能成为非法药物领域的主要特征, 并给执法、公共卫生和监管机关带来新的挑战。各国政府应预料到, 贩运者会寻找国家和国际前体管制中的漏洞, 并采用各种各样新的定制化学类似物和投入品, 实践证明这些对公众健康监测、检测、拦截和监管工作而言是不小的考验。

¹ 欧警署, 犯罪领域, 毒品贩运, “合成毒品”。可查阅 www.europol.europa.eu/。

² 毒罪办, 实验室和科学处门户网站, “预警信息库: 首次报告的新精活物质数量为2010年以来最低水平”, 2024年10月。

³ “合成毒品现象”, 载于《2023年世界毒品问题报告》, 第二分册, 《当代毒品问题》(联合国出版物, 2023年), 第16页。

⁴ 毒罪办, “不断扩大的合成毒品市场: 对前体管制的影响”, 《全球合成毒品监测方案最新情况通报》, 第23卷(2020年3月), 第3页。

C. 全球共同威胁概览

1. 制造

制造工艺方面的趋势

13. 由于运营成本降低、制造设施的地理位置灵活、全球化、加工点和仓库防范被查扣的能力增强、化学品获取和合成流程简化以及多样化机会增多,非法合成毒品制造量正在增加。

14. 合成毒品设施与植物类毒品设施不同,后者的供应中心取决于气候、地形和地理位置,而合成毒品设施的地理位置更加灵活,通常更靠近关键的需求中心,制造中心和贩运中心有时位于同一地点。生产者可以用紧凑的加工点设施取代用于作物种植的成片土地,这些设施能够产出更多的毒品,并带来更高的经济回报。此外,合成毒品制造为寻求降低劳动力和制造成本的生产者提供了机会:即不需要进行作物种植。⁵海洛因、可卡因和大麻的生产和加工工程依赖劳动密集型种植,需要大片土地,收获过程长达数月,而全合成制造则提供了一种简化的替代办法。合成毒品的制造地点更靠近过境地和目的地市场(大多位于城市地区)。相比之下,古柯树等植物的种植需要生产者在偏远、隐蔽的地区建立农场,这些地区不仅要有高海拔和湿润的气候条件以有利于植物生长,还要能降低被拦截和铲除的风险。^{6,7}

15. 制造合成毒品的贩运者还展现出一种能力,即能够调整制造设施的规模和先进程度,以躲避侦查和拦截。他们为防范风险,设计出能够在被拦截威胁很高时跨境转移的制造设施。犯罪网络经常使用由专业人员组成的复合业务架构,其中包括化学家、实验室助理、经纪人、探查员、司机和快递员,采购和合成前体材料,寻找设备,探查可能的加工地点和运输路线,运输产品。⁸为了帮助管理这一过程的财务运作并降低风险,还会借助财务专家和废物承包商。⁹

16. 此外,贩运者使用相同的设备和制取过程生产不同的合成产品,他们用相同的化学品进行不同组合来制造效力各异的各种毒品。同样,苯丙胺和甲基苯丙胺的制造者使用前体化学品,如1-苯基-2-丙酮或其他物质,如麻黄碱或伪麻黄碱,这些物质通常来自或转移自化学公司,并可使用相同的金属反应器、混合盆和压片机来非法制造不同种类的毒品。¹⁰此外,贩运者已开始获得精密度高、容量更大且达到商业级别的制造设备和技术,以实现工业规模的制造。接入在线电子商务平台也使行为者能够购买甚至设计可容纳数千升反应物的定制反应器,以及可提高产量且难以被主管机关拆解或销毁的专用压片机和设备。

17. 合成毒品非法生产者还通过采用能提高药效或延长毒品作用持续时间的化合物,提高了效率,并简化了制造流程。例如,制造者使用酒石酸,以在使用相同量1-苯基-2-丙酮前体材料的情况下制得效力更强的甲基苯丙胺异构体。¹¹

⁵“合成毒品现象”,《2023年世界毒品问题报告》,第二分册,第12页。

⁶Michelle L. Dion和Catherine Russler,“铲除工作、现状、流离失所和贫困:《哥伦比亚规划》期间哥伦比亚古柯种植的原因”,《拉丁美洲研究杂志》,第40卷,第3期(2008年8月),第399-421页。

⁷Marcela Ibáñez,“谁种植古柯,为什么?哥伦比亚农民的案例”,《讨论文件》,第40号(德国哥廷根,乔治-奥古斯都-哥廷根大学,柯朗研究中心——贫穷、公平和增长,2010年)。

⁸欧洲毒品和毒瘾监测中心和欧警署,“欧洲毒品和毒瘾监测中心-欧警署网络研讨会:欧盟毒品市场——关注苯丙胺”,视频,2023年10月16日。

⁹同上。

¹⁰E/INCB/2023/4,第16页。

¹¹欧洲联盟毒品管理局和欧警署,“在欧洲使用的甲基苯丙胺主要生产方法”。可在以下网址查阅:www.euda.europa.eu。

18. 与此同时,添加芬太尼、卡芬太尼或硝氮类物质提高了毒品的药效——往往达到致命程度。添加更强效的合成类阿片和提高效力-重量比使贩运网络能够提高其抗拦截能力,因为体积更小的毒品更难被发现。

前体和先导前体使用趋势

19. 可用的化学前体的供应链中的主要前体化学品有3,4-亚甲基二氧苯基-2-丙酮、麻黄碱、1-苯基-2-丙酮、伪麻黄碱及其他投入品。¹²然而,对受管制前体实施限制促使制造者通过改变分子结构制成新的化合物,并采用新方法和使用国家或国际管制制度之外的非列管特制或“隐蔽”化学添加剂。苯丙胺和甲基苯丙胺的先导前体 α -苯乙酰乙腈、 α -乙酰乙酰苯胺和 α -苯乙酰乙酸甲酯的出现就是这方面的一个例子,这些物质并无合法用途。在2014年将 α -苯乙酰乙腈列入国际管制后, α -乙酰乙酰苯胺和 α -苯乙酰乙酸甲酯开始出现,且缉获次数和缉获量均有所增加,如图一所示。

20. 为了掩盖前体供应链并利用两用化学品监管中的漏洞,合成毒品制造者从多个来源获取小批量的不同前体类似物,而不是进行工业规模采购,以避免引起监管或执法机关的注意。¹³其中许多化学前体,如常见感冒药中的伪麻黄碱,具有双重用途,因为它们也有合法医疗用途。这给监管机构带来了挑战,同时也为贩运者获取前体提供了漏洞。除了确定定制、特制或“隐蔽”化学化合物之外,使用从医药业取得的非列管物质和类似物,也有助于贩运者避免依赖更传统的前体化学品。¹⁴

2. 流动

流动模式、营销模式和需求模式的变化

21. 更有效的法律和监管执法迫使贩运者改变其作案手法,以避免被发现。对贩毒集团的摸底工作改进,情报收集和交换网络更加高效,执法机关的拦截能力提高,加之对化学品的管制更为有效,这些因素在贩运者中反而形成了一种新的激励结构。为了防范拦截、降低运营成本、提高利润率和增强市场影响力,贩运者改变了制造、流动和营销策略,以提高产量和降低风险。

22. 制造技术改进后,新的不受管制的最终产品降低了被拦截风险,并提高了贩运者的应对能力。由于效力-重量比提高,贩运者得以缩小货物体积,从而更容易隐藏和采用不同的运输方式。贩运者还将假冒或非法制造的毒品和非列管物质,如大麻、可卡因、氯胺酮、¹⁵甲基苯丙胺、称为“K2”或“香料”的合成大麻素和苯丙胺类兴奋剂进行混合装运。这种做法使贩运者能够将合成毒品添加到传统毒品市场原有的成熟贩运路线中,同时为消费者提供多样化的产品。合成物质的重量减轻也为新的走私手段打开了大门,例如使用无人机、快递和邮政服务。

¹² 毒罪办,“不断扩大的合成毒品市场”,第4-8页。

¹³ 美国国家药物滥用问题研究所,“甲基苯丙胺是如何制造的?”,2021年4月13日。

¹⁴ 毒罪办,“不断扩大的合成毒品市场”,第3页。

¹⁵ 氯胺酮是一种广泛用于麻醉的药物,但由于其解离作用,在东亚、欧洲、北美洲和澳大利亚越来越多地被用作娱乐性药物。该物质并不是国际列管物质;但已在70多个国家被列入国家管制。

23. 贩运者利用不受国际管制的化学品、前体或先导前体,找到了新方法,通过加密应用程序、在线商务和企业对企业批发商采购这些化学品,由普通承运人运输。¹⁶

3. 健康后果和社会后果

24. 合成毒品的迅速扩张对人类安全、治理和公众健康造成了一系列影响。鉴于合成毒品产业的流行和增长,对公众健康的关切日益增强。除了某些法域过量致死人数激增外,实验室分析和循证研究证明,这一系列物质对心血管健康构成风险,并可能导致心理和身体依赖以及吸毒病症。

25. 合法药品市场上宽松的药物处方做法,特别是开具合成类阿片止痛药处方的情况增多,引发了对合成类阿片的大规模依赖危机,其中许多合成类阿片对健康有严重的短期和长期影响,并且视药效而定,一旦摄入有可能立即致命。许多使用处方合成止痛药的人已经产生了依赖性,这导致需求增加,而这种需求往往是通过非法渠道得到满足的,因为人们会寻找昂贵处方药的替代品。

26. 虽然合成类阿片过量使用的风险最高,但其他合成毒品也对使用者构成严重的健康风险。3,4-亚甲二氧基甲基苯丙胺(俗称“摇头丸”)、苯丙胺、氯胺酮以及“K2”和“香料”等物质都会对健康有急性和长期的严重影响,其中一些物质会使康复和恢复机会有限。对于苯丙胺和甲基苯丙胺等特别容易上瘾的毒品,消费者的耐受性会随着时间的推移增加,这意味着他们需要不断加大剂量,这可能会提升用药过量和死亡的风险。

27. 由于制造和贩运流程危险,合成毒品可能造成更多的安全风险并对公众健康构成更大的威胁。这些流程可能在社区内产生有毒烟雾、火灾、爆炸并造成环境破坏,危及制造者、应急响应人员、执法人员和当地平民的安全。此外,合成材料的海陆空运输也会对附近的乘客、邮政工作人员、海关和执法人员,甚至警犬造成中毒风险,因为有泄漏和空气传播的风险。

28. 对执法机构而言,处理合成毒品有若干毒性风险。由于许多国家没有明确的法律框架来负责任而安全地处置或回收所缉获的货物,合成毒品往往被储存或不当处置,有时由于溢出、焚烧和其他事件而对执法人员构成健康风险。

29. 合成毒品制造过程中残留化学品的处置也会当地社区的健康和当地环境构成风险。苯丙胺类兴奋剂等合成毒品的许多非法制造者将其化学废物非法倾倒在自然和农业地区,造成环境破坏,并对当地社区造成危害。

4. 法律方面的挑战

30. 由于贩运者能够迅速转向使用新的前体和先导前体来制造合成毒品,管制和监管部门一直处于不断追赶的状态。国际列管过程是一项涉及多个步骤的工作,很难利用这一过程来应对相关物质快速涌现且可能很快用于非法制造合成毒品的问题。¹⁷

31. 根据《1988年公约》第12条建立的前体列管制度针对的是单个物质,将这些物质逐一置于国际管制之下。然而,逐个物质列管的速度落后于非法运营商创新的速度。这个过程是

¹⁶Vanda Felbab-Brown, “中国、墨西哥和美国遏制芬太尼流行情况”,布鲁金斯学会,2024年3月21日。

¹⁷麻管局,“非列管化学品和特制前体的扩散:全球行动的备选方案”(2024年,维也纳)。

被动的, 需要花费大量资源, 且耗时长, 既表现在完成评估以佐证列管决定需要一系列程序步骤, 也表现在此类决定须在秘书长将麻委会所作决定通知各国后180天才在国际层面生效。此外, 麻管局评估某种物质是否建议列管, 需要有特制前体合法用途的数据, 而这个数据可能并不容易获得, 且《公约》同时要求提供有关物质已实际用于非法药物制造的证据, 这使得主动列管具有挑战性。但2024年, 在表D上和通过前体事件通信系统向麻管局报告的数据首次帮助麻醉药品委员会列管了可能会用于制造苯丙胺类兴奋剂和3,4-亚甲二氧基甲基苯丙胺的前体。¹⁸

32. 虽然与科学和制药部门开展了强有力的合作, 以识别未来可能成为非法合成毒品成分的化学品, 但制造者使用人工智能很可能会限制这些努力的有效性。贩运者可能会找到方法, 利用人工智能来确定新的分子结构用作前体和先导前体化学品, 以保持领先于管制和监管制度。

33. 同样, 根据《经〈1972年议定书〉修正的1961年〈麻醉品单一公约〉》和1971年《精神药物公约》列管新物质也面临着上述在前体方面遇到的挑战。随着新物质进入市场, 国际社会无法跟上贩运者快速创新的步伐。

D. 发展动态: 新出现的具体区域威胁

1. 北美类阿片危机的演变

34. 卡芬太尼、芬太尼和硝氮类物质对公众健康构成了一些最大、最直接的风险, 主要影响区域为北美洲, 但也有可能影响新的区域。美利坚合众国缉毒局发现, 2021年是该国吸毒过量的高峰年, 75%的吸毒过量是由合成类阿片造成的。¹⁹ 在美国, 每天有150例死亡与合成类阿片用药过量有关, 其中芬太尼导致的死亡占比超过三分之二。²⁰ 某些形式芬太尼的效力可能比海洛因高出50倍, 研究人员估计, 2016年, 仅3至5公吨芬太尼便足以满足美国非法供应的类阿片的消费水平,²¹ 这一数量远低于当年美国估计消费的47吨海洛因。²²

35. 非法制造或转移的芬太尼通常以片剂或粉末的形式分销。然而, 贩运者可能会试图增加转移而来的可注射液芬太尼的分销量, 据证人称, 已经从医院、医疗用品储存仓库和诊所转移或窃取了医用枸橼酸芬太尼注射液。这种形式药用芬太尼的贩运和消费扩大的情况对执法和公众健康构成了严峻挑战。随着液体形式的出现, 静脉注射使用现象也可能增加, 诱发与针头使用相关的危害, 如艾滋病病毒、乙型肝炎和丙型肝炎的传播。

36. 除了将液体芬太尼引入现有和新兴的类阿片市场之外, 随着对芬太尼制造和贩运活动的管制越来越严, 替代类似物如卡芬太尼和异硝氮烯的使用也将增加。卡芬太尼有多种形式(例如吸墨纸、粉剂、片剂、贴片和喷雾剂), 其效力可比吗啡强10,000倍, 比芬太尼强100

¹⁸ 麻管局, “国际麻醉品管制局参加麻醉药品委员会第六十七届会议中期审议进程”(2024年3月21日)。

¹⁹ 美国缉毒局, “华盛顿特区新的危险合成类阿片在三州交界地区出现”, 2022年6月1日。

²⁰ Mbabazi Kariisa等, “用药过量致死事件涉及非法制造的芬太尼且检测到甲苄噻嗪: 美国, 2019年1月至2022年6月”, 《发病率和死亡率周报》, 第72卷, 第26期(2023年6月), 第722页。

²¹ 美国, 《打击合成类阿片贩运委员会: 最后报告》(2022年2月)。

²² Beau Kilmer等, “美国可以消费多少非法制造的芬太尼?”, 《美国药物和酒精滥用杂志》, 第48卷, 第4期(2022年), 第397-399页。

倍。²³ 仅仅2毫克的卡芬太尼就可能导致用药过量。²⁴ 异硝氮烯也在扩散, 贩运者和该物质的使用者通常将其称为“iso”或“硝氮类物质”, 随着贩运者寻求效力更强的化学投入品, 这类物质可能会在北美进一步站稳脚跟。²⁵ 硝氮类物质是类阿片的一个新的子类, 可以被无数次修改, 以规避列管管制和挫败拦截行动。许多形式的硝氮类物质(甲硝苯、原硝氮烯、异硝氮烯和溴啡)已开始在北美洲流通。一些硝氮类物质(如*N*-去乙基依托尼秦)的效力可能比芬太尼强10至20倍。^{26,27} 根据缉毒局的报告, 在目前的主要目的地市场美国, 迄今在其缉获物中发现的硝氮类物质不到1%。²⁸ 然而, 对缉获和过量致死情况缺乏连续的实验室分析可能会掩盖北美洲和欧洲消费率和滥用率上升这一情况。

2. 苯丙胺类兴奋剂制造和贩运活动扩大

37. 在中东和非洲, 随着苯丙胺和甲基苯丙胺被纳入当地的非法流通渠道, 苯丙胺类兴奋剂的制造、贩运和消费很可能加速。这种情景将给执法机关、海关系统、保健部门、治疗和康复服务部门以及政策制定者带来沉重负担。在中东和非洲, 用于戒毒治疗和康复方案的资源已然有限, 贩运者扩大苯丙胺类兴奋剂市场将对人们造成长期严重伤害, 并给这些区域设备不足的医疗保健部门带来严重问题。

38. 俗称“芬乃他林”的苯丙胺类兴奋剂的工业规模制造将继续集中在阿拉伯叙利亚共和国西部和南部地区, 那里有成熟的工厂和复杂的犯罪基础设施。海湾国家对苯丙胺类兴奋剂的高需求也可能会持续。²⁹ 然而, 预计黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的贩运者和制造组织将利用新的机会将新物质纳入现有的供应链并使制造场所和贩运场所多样化。

39. 此外, 随着区域执法机构缉获“芬乃他林”和捣毁贩毒网络的能力增强, 制造者设法将业务地点分散到阿拉伯叙利亚共和国以外, 并随着海湾地区需求水平的稳定, 扩展到伊拉克、科威特、土耳其和其他国家。³⁰ 北非为“芬乃他林”制造者和贩运者提供了这样一个机会, 使他们能够利用非洲大陆对合成物质的现有需求, 将“芬乃他林”纳入大麻、卡塔叶(*Catha edulis*)、库什和曲马多的流通中。黎凡特的走私者主要集中在非洲开展行动, 利用利比亚东部的海港, 据报告那里有储存设施和走私网络, 有几批货物发往了埃及、摩洛哥、西非港口和非洲之角港口。

40. 沿阿拉伯叙利亚共和国与约旦边界的甲基苯丙胺晶体流动也有所增加, 这些物质与“芬乃他林”和武器的非法流动交织在一起。³¹ 此外, 伊拉克和土耳其的需求有可能扩大到约旦、黎巴嫩和海湾国家。这种情形将加剧现有的公共卫生问题, 因为中东苯丙胺类兴奋剂消费量增加会给本就准备不足且预防、治疗、康复和恢复服务能力有限的保健系统造成负担。

²³ 美国缉毒局, “缉毒局向警察和公众发出卡芬太尼警告”, 新闻稿, 2016年9月22日。

²⁴ 同上。

²⁵ 美国缉毒局, “华盛顿特区新的危险合成类阿片”。

²⁶ 同上。

²⁷ Kerry Breen, “什么是硝氮类物质? 了解这种效力可能是芬太尼10倍的毒品”, CBS新闻, 2023年12月31日。

²⁸ 同上。

²⁹ Caroline Rose, “伊拉克和土耳其: ‘芬乃他林’ 毒品贸易中要关注的两个过境国”, 新线战略政策研究所, 2023年4月4日。

³⁰ Caroline Rose和Karam Shaar, “2015年至2023年的‘芬乃他林’贸易”, 新线研究所, 2024年5月30日。

³¹ 阿拉伯电视台新闻, “约旦军队拦截从叙利亚运送毒品的无人机”, 2023年11月2日。

41. “芬乃他林”等苯丙胺类兴奋剂也可能从中东的制造地点扩散到欧洲市场。尽管“芬乃他林”主要通过欧洲海港贩运,但最近有报告称,在德国和荷兰王国也发现了“芬乃他林”制造和压成片剂的活动,以黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国为基地的贩运团伙在那里建立了非法加工点和储存设施。与此同时,多达10吨的“芬乃他林”片剂从黎巴嫩经比利时海港贩运到奥地利,在奥地利重新装运至沙特阿拉伯。³² 这些趋势表明,以中东为基地的贩运组织认为欧洲的海港和大陆路线是扩大业务并使业务多样化的机会。

42. 此外,在比利时和荷兰王国,3,4-亚甲二氧基甲基苯丙胺和甲基苯丙胺的制造活动很可能将持续,但相关犯罪集团也会寻找新的机会,将贩运路线和犯罪关系全球化。墨西哥的卡特尔网络和荷兰王国的贩运集团可能会利用2010年代末和2020年代初通过制造和贩运甲基苯丙胺而建立的合作关系和科学交流,进一步发展壮大。³³ 设在墨西哥和欧洲的贩运网络之间的关系加强,可能会导致更大规模交换合成前体材料和硝氮类物质等毒品成品,从而填补可能即将发生的全球海洛因短缺所留下的空白,并开辟新的需求市场。³⁴ 这将导致欧洲和北美的合成物供应链进一步复杂化,科学专门知识、知识交流和贩运方法交叉融合,使执法机关难以监测和捣毁这些供应链。

43. 向南部非洲、东非和西非市场贩运苯丙胺类兴奋剂,特别是贩运甲基苯丙胺的活动一直在稳步增加。在一些市场,对甲基苯丙胺的需求已开始超过对大麻、可卡因、海洛因和甲喹酮的需求。³⁵ 造成这种情况的原因之一是当地生产,据报告,在尼日利亚和南非等国建立的秘密加工点依靠使用麻黄碱、伪麻黄碱和1-苯基-2-丙酮前体的不同制造工艺。³⁶ 其中一些制造设施将专门知识和指导外包到非洲大陆以外,对尼日利亚的加工点³⁷和最近对南非³⁸的加工点的突袭行动表明,墨西哥卡特尔集团参与了大规模制造甲基苯丙胺。以南部非洲和西非为基地的犯罪集团试图向当地和区域外市场推销甲基苯丙胺,一边以低价在当地销售,一边将大量甲基苯丙胺贩运到南亚和东亚、中欧和西欧以及大洋洲。³⁹

44. 在东南亚的金三角跨境地区,有充分证据表明甲基苯丙胺的产量有所增加。总部设在东南亚的有组织犯罪集团在扩大甲基苯丙胺市场方面推行了一种供应驱动的做法,采用工业规模的制造设施,并将生产、加工和压片从其主要制造中心缅甸掸邦扩大到柬埔寨、老挝人民民主共和国和泰国,并在较小程度上扩大到中国、印度尼西亚、马来西亚和菲律宾。⁴⁰

45. 这些犯罪网络很可能会寻求将制造业务多样化,以免被拦截,并提高甲基苯丙胺的效力-重量比,将秘密加工点扩大到中部非洲,并使用依赖麻黄碱粉、苯甲醛和替代品的合成工

³² 欧洲毒品和毒瘾监测中心,“新报告显示,欧洲是将‘芬乃他林’运往阿拉伯半岛的主要转运地区”,2023年9月13日。

³³ 欧洲毒品和毒瘾监测中心,“欧洲成为全球重要的甲基苯丙胺生产地”,2022年5月6日。

³⁴ 同上。

³⁵ Jason Eligh,《合成毒品时代:东非和南部非洲甲基苯丙胺市场的演变发展》(日内瓦,打击跨国有组织犯罪全球倡议,2021年)。

³⁶ 《2020年全球合成毒品评估》(联合国出版物,2020年),第25页。

³⁷ Quentin King,“尼日利亚破获甲基苯丙胺‘超级加工点’,四名墨西哥人被捕”,《犯罪洞察》,2016年3月16日。

³⁸ Amarachi Orié和Nimi Princewill,“南非警方在农场发现价值数百万美元的甲基苯丙胺加工点”,美国有线电视新闻网,2024年7月20日。

³⁹ 《2020年全球合成毒品评估》,第25页。

⁴⁰ 毒罪办,东南亚和太平洋区域办事处,《东亚和东南亚的合成毒品:最新动态和挑战》(2023年,曼谷),第5页。

艺。⁴¹ 预计非法甲基苯丙胺制造者还将继续寻求与墨西哥卡特尔等跨国有组织犯罪集团建立合作伙伴关系和知识交流机会,以获取新的前体材料,并实现更高的产量。

3. 塔利班的罂粟禁令对合成毒品需求的影响

46. 塔利班 2022 年的罂粟种植禁令已使非法阿片剂贩运市场多次转变。为应对这一政策决定,贩运者囤积了大量鸦片,这可能会限制禁令的直接效果,但长期影响甚微。然而,合成毒品贩运者已经开始寻找机会,利用海洛因供应预期短缺和需求的变化,增加合成类阿片和甲基苯丙胺等其他合成毒品的市场足迹。

47. 禁令的影响和塔利班铲除罂粟作物的努力大幅减少了阿富汗境内大规模种植和加工罂粟的现象。阿富汗多年来一直是世界上主要的非法鸦片生产国,供应量占全球总量的 90% 以上,但现在非法生产已大幅减少。根据毒罪办的数据,罂粟种植量减幅已达 95%。⁴² 然而,禁令对市场的影响并不意味着阿富汗境内所有的非法制造活动已经停止。

48. 这一禁令在阿富汗的影响可能促使邻国边境地区的小规模甲基苯丙胺加工和贩运活动增加。该禁令给阿富汗的毒品生产者造成了负面外部效应,迫使他们更加依赖国内现有的甲基苯丙胺替代制造工艺。塔利班禁令实施后,伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的边境地区的贩运者在策略上必须维持甲基苯丙胺市场。⁴³ 因此,随后甲基苯丙胺晶体的消费激增,这种晶体在西亚和南亚俗称“冰毒”或“shabu”。⁴⁴

49. 塔利班禁令的影响还将波及欧洲。海洛因供应即将出现短缺,这可能为合成毒品市场在欧洲大陆的扩张创造更大的空间。为了应对供应所受影响,贩运者已经开始向欧洲市场推出替代合成类阿片。硝氮类物质被当作“合成海洛因”销售,并被掺入伪造的止痛药中,爱沙尼亚和波兰已证实发生了过量服用的情况,爱尔兰和法国报告缉获了此类物质。⁴⁵ 鉴于硝氮类物质的效力-重量比较高,这种情况使人面临直接风险。硝氮类物质进入欧洲还可能给执法、管制系统和公共卫生带来严重问题。预计以芬太尼为主的类阿片危机在一定程度上将从北美洲向欧洲蔓延,欧洲国家对硝氮类物质进入其市场仍普遍准备不足。芬太尼危机促使美国改善了减少危害措施,例如增加类阿片拮抗剂的生产 and 供应,而欧洲国家在扩大供应方面则进展缓慢。一些欧洲国家提供了可带回家的纳洛酮包,但只有丹麦、爱沙尼亚、法国、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国等少数几个国家采取了进一步措施,例如将鼻喷雾剂作为非处方药提供,或将其纳入警方工具包中。^{46,47} 硝氮类物质引起的用药过量还可能需要使用高达四倍剂量的类阿片拮抗剂纳洛酮,这可能造成用药过量逆转药物供应紧张。欧洲联盟新精神活性物质预警系统在就 2019 年以来缉获的 16 种硝氮类物质向欧洲国家发出警告方面发挥了重要作用;⁴⁸ 然而,其公众意识和教育工作却滞后于合成类阿片进入当地市场的速度。

⁴¹ 同上,第 24 页。

⁴² 毒罪办,“毒品禁令后 2023 年阿富汗鸦片种植量减少了 95%: 毒罪办新调查”,新闻稿,2023 年 11 月 5 日。

⁴³ Daud Khattak 和 Frud Bezhan,“结晶甲基苯丙胺成瘾在巴基斯坦‘迅速蔓延’”,自由欧洲电台,2023 年 5 月 20 日。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ Alessandro Ford,“欧洲正在耗尽海洛因: 替代品更糟糕”,《政客》,2024 年 6 月 11 日。

⁴⁶ Monica Kleja,“瑞典将纳洛酮喷雾剂作为非处方药,以防止类阿片过量致死”,欧洲新闻网站 Euractiv,2024 年 3 月 25 日。

⁴⁷ Hanneli Rudi,“处方药纳洛酮将被纳入警方工具包”,ERR 新闻,2024 年 5 月 25 日。

⁴⁸ 同上。

4. 非洲的合成毒品

50. 伪造的合成药物及其非医疗使用在整个非洲急剧扩散。与北美等其他市场类似,对非洲合法市场处方止痛药的依赖助长了合成毒品的更广泛滥用,因为人们出于负担能力的原因,纷纷转向非法市场上的替代或转用合成物质。特别是,曲马多在非洲的非医疗使用非常普遍。根据毒罪办的数据,2015年至2019年期间,非洲54个国家中有22个报告了非医疗消费曲马多的情况。⁴⁹ 非洲滥用曲马多的根源来自合法药品,因为对医疗处方止痛药的依赖导致对更便宜的替代品的需求,特别是非法市场上的转移药物或伪造药物。曲马多的药效和成瘾可能性与芬太尼等其他合成类阿片相似,因而成为公共卫生和安全方面令人关切的主要问题。在西非、中部非洲和北非,曲马多的滥用现象正在增多,因为它具有精神活性特性,包括被认为能够提高生产力,而且价格低廉。曲马多通常与酒精、咳嗽糖浆、大麻、咖啡因等其他物质以及其他类阿片一起使用,⁵⁰ 通常以Trabar、Ultram、Ixpriam和Zamadol等品牌名称销售,有时可不凭处方从药店非法获取。^{51,52} 在埃及、加纳和尼日利亚等国缉获的曲马多也被发现药效危险且剂量超过了医疗用途的核准剂量。⁵³ 曲马多在中部非洲、北非和西非的蔓延给当地公共卫生部门带来了严重风险,因为这些部门在应对日益增长的康复服务和减少危害措施需求方面准备不足。

51. 随着苯丙胺类兴奋剂和曲马多在非洲的扩张,库什将可能在非洲大陆进一步站稳脚跟。该物质已被纳入非洲各地现有非法毒品和武器贩运路线,并作为大麻的替代品销售。库什的成分因制造者和消费者市场而异,但据怀疑其中含有芬太尼、福尔马林(一种消毒化学品)和曲马多等添加剂和掺杂物。⁵⁴ 在塞拉利昂83%的库什样本和几内亚比绍55%的样本中,已经发现了硝氮类物质,预计该物质今后将越来越多地掺入库什,以提高药效。⁵⁵ 这一点在2024年5月麻管局危险物质速截方案发布的特别通知中得到了进一步证实,该通知确认了来自塞拉利昂的几个库什样品中硝氮类物质检测呈阳性。⁵⁶ 这种毒品的广泛使用已经导致了一系列潜在的致命健康影响,如四肢肿胀和感染、呼吸道问题以及肝肾衰竭。⁵⁷ 在塞拉利昂,虽然很难收集到有关消费者死亡人数的官方信息,但医院、精神病院和治疗机构与库什相关的收治率激增。⁵⁸

52. 鉴于对库什的需求增加以及有可能提高其效力-重量比,制造者很可能会寻找新的替代混合物用于合成制造过程。库什的使用已在几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂流行,可能会从西非海岸蔓延到肯尼亚、毛里求斯、尼日利亚、南非和坦桑尼亚联合共和国。这种情形将对资金不足的预防、治疗和康复方案产生重大影响。

⁴⁹ 《2020年全球合成毒品评估》,第21页。

⁵⁰ 同上,第23页。

⁵¹ 世卫组织,《评审报告:曲马多》,药物依赖问题专家委员会第四十一次会议(2018年,日内瓦)。

⁵² Saidou Sabi Boun、Olumuyiwa Omonaiye和Sanni Yaya,“非洲曲马多非医疗使用的流行率和健康后果:系统性范围综述”,《公共科学图书馆·全球公共卫生》,第4卷,第1期(2024年1月)。

⁵³ 《2020年全球合成毒品评估》,第21页。

⁵⁴ Lucia Bird Ruiz-Benitez de Lugo和Phoenix Mohawk Kellye,“库什:傅里叶变换红外光谱计光谱仪检测表明在弗里敦和比绍存在合成大麻素和硝氮类物质”,2024年6月12日。

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ 麻管局,危险物质速截方案,“特别通知2”,2024年5月23日。

⁵⁷ Saidu Bah,“席卷西非的‘僵尸’毒品流行病内幕”,《电讯报》,2024年1月2日。

⁵⁸ Umaru Fofana,“塞拉利昂就人骨制毒品库什宣布进入紧急状态”,英国广播公司新闻,2024年4月5日。

5. 东亚和东南亚及其之外的氯胺酮制造和贩运活动

53. 由于犯罪行为者寻找替代合成物质并引入消费市场, 氯胺酮的非法制造和贩运活动在东亚和东南亚稳步增多, 在北美和欧洲市场也同时增长。氯胺酮原本用作外科手术强效麻醉剂和兽药, 但已被从合法市场转移或非法制造用于非医疗用途。氯胺酮非法制造和贩运的急剧增加对氯胺酮在人和动物身上的持续医疗用途构成了挑战, 该药物的合法可及性构成了潜在风险。

54. 2022年, 东亚和东南亚国家缉获了超过27.4吨氯胺酮, 与前一年的氯胺酮缉获量相比增加了167%, 这一数字也超过了过去六年的缉获量总和。⁵⁹ 犯罪组织通过找到新的用于制造的类似物, 并将其与地西洋、芬太尼和其他合成类阿片等其他物质混合, 能够提高非法市场上氯胺酮的药效。此外, 犯罪行为体还在该区域形成了新的需求群体, 瞄准了大洋洲: 澳大利亚、新西兰和太平洋岛国的年轻人。^{60,61}

55. 制造者和贩运者可能会寻求进一步将制造活动多样化, 并将其从老挝人民民主共和国、缅甸和泰国的金三角边境地区扩大到柬埔寨、马来西亚和越南等国。⁶² 近年来, 执法机关得以查明柬埔寨境内氯胺酮的工业规模秘密加工点、加工中心和储存仓库, 在这些地方, 犯罪网络利用非国家武装团体控制的跨境地区、相对薄弱的法治以及海洛因、3,4-亚甲二氧基甲基苯丙胺、甲基苯丙胺和鸦片的现有过境路线。⁶³ 随着产量增加, 贩运活动也随之增加, 证据是湄公河下游流域的缉获量已经显著增加, 金三角地区的当地武装团体与国际犯罪集团之间结成了犯罪伙伴关系, 这种关系将有助于扩大氯胺酮在当地非法市场的覆盖面。⁶⁴

56. 最初, 由于工业规模的制造和分销, 氯胺酮非法制造和贩运中心是东亚和东南亚。但也正在瞄准欧洲联盟、北美和联合王国的新市场。2024年2月, 麻管局危险物质速截方案发布了关于全球氯胺酮贩运的特别警报, 提请属于氯胺酮货物来源地或目的地的69个国家和地区(大部分位于亚洲、欧洲和北美)注意。⁶⁵ 犯罪网络利用兽医供应链监测方面的空白和较低的监管水平, 转移和贩运氯胺酮等兽医产品以及非法市场上的甲苯噻嗪、地托咪定和卡芬太尼等物质。麻管局在2022年支持了严打行动, 促成671次缉获新精神活性物质, 其中一半是氯胺酮。⁶⁶ 图三显示, 仅在2023年, 氯胺酮缉获量就稳步上升, 其中许多货物通过欧洲转口。⁶⁷

⁵⁹ 毒罪办, 东南亚和太平洋区域办事处, 《东亚和东南亚的合成毒品》, 第32页。

⁶⁰ 同上, 第33页。

⁶¹ Virginia Comolli, “大洋洲合成毒品市场快速发展”, 打击跨国组织犯罪全球倡议, 2024年6月21日。

⁶² Grant Peck, “东亚和东南亚去年的甲基苯丙胺缉获量创历史新高: 利润仍高达数十亿”, 美联社新闻, 2024年5月28日。

⁶³ 毒罪办, 东南亚和太平洋区域办事处, 《东亚和东南亚的合成毒品》, 第53页。

⁶⁴ 同上。

⁶⁵ 麻管局危险物质速截方案, “特别警报1: 全球氯胺酮贩运”, 2024年2月26日。

⁶⁶ 麻管局, “国际麻醉品管制局与合作伙伴在严打行动中瓦解了多个贩运网络”, 2024年5月26日。

⁶⁷ 麻管局危险物质速截方案, “特别警报1: 全球氯胺酮贩运”, 2024年2月26日。

图三. 2023 年 1 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日通过新精活物质通信系统分享的关于氯胺酮缉获量的通信



资料来源: 危险物质速截方案业务情报高清工具, 2023 年 1 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日新精活物质通信系统氯胺酮缉获通知的时间线。

E. 现有工具和举措

57. 为应对合成毒品制造、贩运和使用的不断扩大所构成的日益严峻的挑战, 并考虑到上述新出现的情况, 各国政府和国际管制制度已有一系列工具。三项相辅相成的联合国条约, 即《经〈1972 年议定书〉修正的〈1961 年公约〉》、《1971 年公约》和《1988 年公约》, 是国际药物管制工作的基础。制定这些条约旨在确保适当供应麻醉药品、精神药物和化学前体用于医疗、科研和工业, 同时防止其转入非法渠道, 从而为通过麻醉药品委员会、麻管局和世卫组织等条约机构采取积极主动的行动创造条件。在过去 60 年里, 大会、经济及社会理事会、麻醉药品委员会和世界卫生大会通过了一系列关于药物管制的决议, 对这些条约加以补充, 共同构成了国际药物管制框架。通过这一基础架构, 联合国各机构和会员国开展合作, 采取多边战略、预警和预防系统以及科学指导的卫生对策, 并提高打击非法药物和前体贩运活动的的能力。

58. 为了应对合成毒品制造所用的前体和先导前体材料的制造和贩运活动日益增多的问题, 麻管局前体工作队制定了一系列举措, 以收集情报并查明前体管制方面的能力差距。麻管局还开发了出口前通知系统(网上出口前通知系统), 这是一个交流平台, 使出口国和进口国政府能够确定运输受管制前体材料的可疑货物是否合法。2022 年推出的国际麻醉品管制局网上出口前通知系统简化版, 进一步以交流可据以采取行动的情报为基础, 使会员国能够自愿互发非管制替代化学品的出口前通知。前体事件通信系统在为各国政府提供实时平台以交流关于化学前体贩运和转移及相关非法企业的可据以采取行动的情报方面发挥了关键作用。在前体事件通信系统注册的国家执法机构使用该系统接收自动推送通知和特别警报, 其中标明缉获的前体货物、市场上的新前体以及对合成毒品制造过程的深入了解, 这有助于更全面地了解犯罪网络如何获取、合成和发送用于非法制造合成毒品的前体材料。⁶⁸

⁶⁸ 麻管局, 聚合项目和棱镜项目。

59. 麻管局危险物质速截方案还开发了一套工具, 供有关政府执法和管制机构就非法合成毒品交流可据以采取行动的情报。新精神活性物质国际行动项目事件通信系统(IONICS)是一个在线通信平台, 用于交流关于可疑贩运和非法制造新精神活性物质的信息。IONICS工具包括战略风险分析(危险物质速截方案战略情报)、业务可视化(危险物质速截方案业务情报高清图)、新出现的合成毒品查找参考工具(ChemProfiler)和在线多语言培训工具(ELITE), 以建设一线官员的能力。麻管局危险物质速截方案召开了25次以上的专家组会议、利益攸关方协商会议和讲习班, 以建立公私伙伴关系, 促进自愿交流建议、技术指导和专门知识, 以捣毁合成毒品市场和贩运组织。麻管局还印发了《行业自愿合作实用指南》系列出版物, 其对象有: (a) 货运代理和第三方物流提供商, (b) 快递行业, (c) 电子商务, 包括企业对企业平台, (d) 与互联网有关的服务提供商。

60. 然而, 现有机制的应用不足以弥合高收入国家与中低收入国家之间在执法和公共卫生应对能力方面的差距。许多现有论坛和项目都依赖于连续一致的化学分析、执法机关的详细检查, 以及与区域内与区域外对应方的情报交换。中低收入国家很难实现这些目标。许多国家的毒品检测实验室缺乏必要资源, 也没有能力将缉获的货物送往区域检测中心。许多国家还缺乏人员和资源来进行例行检查, 这些例行检查本可以帮助缉获毒品, 并获取可据以采取行动的情报, 进而摧毁贩运网络。然而, 中低收入国家最大的不足体现在减少需求和提供治疗服务方面, 在减少需求战略方面的能力和开展宣传活动使高危社群认识合成毒品消费问题的能力尤其有限。

61. 逆转合成毒品相关用药过量的成功方案, 如改善类阿片拮抗剂纳洛酮可及性的方案, 由于产品采购和分销成本高, 在发展中国家的实施也颇具挑战性。

F. 有关采取综合对策的政策建议

62. 各国和各机构已经建立了各种政策机制, 以同时应对非法合成毒品产业的不同要素。然而, 这些努力需要整合在一个协调的框架之下, 从而促成采取平衡且具有前瞻性的办法以争取减少需求和供应。

63. 为了填补政策空白, 国际社会应着手制定一项全面、协调的战略, 其中应处理合成毒品市场演变和扩大的问题。各国政府和国际组织应查明贩运者可轻易利用的关键盲点, 为处理合成毒品在地方和区域市场上日益增多的问题做好准备。在加强拦截和安全方案的同时, 现在需要加大对循证、无污名化的教育、治疗和预防战略的投资。重要的是, 各国政府应寻求通过有关合成毒品的持续知识交流、对话、协调和教育来支持这些努力。

64. 为了对非法合成毒品日益严重的威胁做好充分准备, 各国和管制机关应当考虑以下建议:

国家协调

(a) 各国政府应建立国家机构间特别工作组, 以解决其法域内合成毒品增加的问题, 而不论本国是前体供应国、制造国、过境国还是目的地市场;

预警和持续监测

(b) 由于出现了危险的强效合成物质, 给公众健康带来了重大风险, 各国政府应投资于推定检测能力, 以更好地保护本国民众, 并更加注重监测流通中新出现的合成物质, 以及在用药过量毒理学检查中检测是否存在这些物质;