



---

麻醉药品委员会

第四十六届会议

2003年4月8日至17日，维也纳

临时议程\*项目3和11

大会第二十届特别会议的后续行动：各国政府在实现大会第二十届特别会议《政治宣言》所订的2003年和2008年目标和指标的概览和进度

部长级部分一般性辩论：评估在实现大会第二十届特别会议《政治宣言》所订的目标和指标方面所取得的进展和遇到的困难

关于专门讨论共同对付世界毒品问题的大会第二十届特别会议结果执行情况的第二次两年期报告

执行主任的报告

增编

前体管制

---

\* E/CN.7/2003/1。

## 目录

	段次	页次
一、 导言 .....	1-3	3
二、 两年期调查表中介绍的第二个报告期间（2000-2002 年）各国政府采取的前体管制行动4-25		3
A. 法规和管制框架 .....	5-9	3
B. 禁止转移非法生产或制造麻醉药品和精神药物用的前体、材料和设备 .....	10-15	4
C. 第一个报告期间（1998-2000 年）以来为防止前体转移所推行的法律和执法措施以及其他措施 .....	16-19	6
D. 执法调查程序 .....	20-21	7
E. 查明和报告非法药物制造用的替代化学品和新方法 .....	22	7
F. 国际合作 .....	23-25	8
三、 结论和建议 .....	26-35	8

## 一、 导言

1. 在专门讨论共同对付世界毒品问题的大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》（大会第 S-20/2 号决议，附件）第 14 段中，会员国决定特别注意实施大会特别会议通过的前体管制措施（大会第 S-20/4B 号决议），并将 2008 年定为各国取缔或大量减少非法制造、销售和贩运包括合成药物在内的精神药物及前体转移的预计日期。特别会议通过的措施加强了根据《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>1</sup>第 12 条规定防止挪用从合法商业获得的化学先质的多边合作框架。
2. 前体交易活动十分普遍。转移非法制造和交易的前体，成为贩运链中的一个主要环节。在企图转移化学先质的活动中，通常会利用专业中介人、自由贸易区、无效的进出口许可和虚构的进口商。为了防止非法交易的化学品转移，各国必须建立有效而灵活的管制制度，对合法的前体交易实行管理和监测，包括继续与国际麻醉品管制局进行有效的合作。
3. 多年来，麻管局制定了一些实际指导方针，可供国家当局在防止前体和基本化学品转移时采用。它就防止《1998 年公约》表一和表二所列药物的转移问题向各国政府提出了建议。麻管局每年向委员会报告《1998 年公约》第 2 条规定的执行情况，并在实施大会通过的前体管制措施中继续发挥核心作用。为了对前体实行有效的国际管制，各国政府有义务根据国际药物管制条约，与麻管局进行有效的合作，并执行麻管局有关前体管制的建议。

## 二、 两年期调查表中介绍的第二个报告期间（2000-2002 年）各国政府采取的前体管制行动

4. 在第二个报告期间（2000-2002 年），共有 114 个国家提交了对两年期报告调查表第三部分的答复。在 2001 年涉及 1998-2000 年期间的第一个报告周期，有 109 个国家提交了对第三部分的答复。据记录，在第二个报告期间，美洲和欧洲作出答复的国家数目略有下降，除了这两个地区外，其他各地区作出答复国家的绝对数目均有增加。在第二个报告周期各地区作出答复的国家数目分布如下：非洲国家：24 个（占总数的 21%）；美洲国家：21 个（占总数的 18%）；亚洲国家：32 个（占总数的 28%）；欧洲国家：33 个（占总数的 29%）；大西洋国家：4 个（占总数的 4%）。有 82 个填写了第一个报告周期调查表的国家填写了第二个报告期间的调查表。

### A. 法规和管制框架

5. 在第二个报告期间，对前体管制问题作出答复的国家共有 114 个，其中 93 个国家（占 82%）报告说它们已制订前体管制立法。这个数字比第一个报告期间报告说制订有此类立法的国家百分比（76%）

有所增加。

6. 半数以上的报告国（62 个）报告说，它们在第二个报告期间就前体管制问题颁布了新的法律和法规或修订了现行法律和法规。巴西和列支敦士登修订了有关前体管制的法律和法规。德国报告说，它于 2002 年 6 月修订了《1994 年前体管制法》，而且与前体转移有关的刑罚和行政罚款条例已于 2002 年 8 月开始生效。纳米比亚报告说，新的前体管制立法预计将在今后几个月开始生效。西班牙和联合王国报告说，它们在 2001 年通过了新的前体管制立法。
7. 2000-2002 年期间，几乎所有对 2000-2002 年期间的调查表作出答复的国家（96 个国家，占有报告国总数的 84%）均对《1988 年公约》表一和表二所列药物实行了管制，只有 3 个报告国（占有报告国的 2.6%）仅对表一所列药物实行了管制。一些国家报告说，它们已对《1998 年公约》表一和表二所列药物以外的某些药物实行了管制，而其他国家则将该公约各表所列某些药物排除在管制范围之外。
8. 在第二个报告期间，有 96 个国家（占有答复国的 84%）报告说制订了药物管制框架，并建立了进/出口预先通知系统。72 个国家（占有答复国的 63%）报告说，药物管制框架涉及《1998 年公约》表一和表二所列药物。10 个国家（占有报告国的 9%）表明，它们的系统只适用于表一所列药物。一个国家（占那些报告国的 1%）指出，进/出口预先通知只须用于表二所列药物。
9. 有 73 个国家（占有报告国的 64%）表明，它们对个别交易颁发了许可，以证实这些交易的合法性，查明可疑货运，并防止药物转移。多数报告国发布了有关《1988 年公约》表一和表二所列药物的单独通知。在某些情况下，一些国家（保加利亚、中非共和国、伊拉克、缅甸、巴拿马、秘鲁、多哥、乌兹别克斯坦、委内瑞拉和越南）发布的通知主要涉及表一和表二所列药物以外的个别药物。阿根廷对表一所有药物都单独颁发了进出口证书。美利坚合众国政府报告说，美国虽然没有颁发单独许可证，但要求在进出口表一和表二所列药物之前填好申报单。有 29 个国家（占答复国的 25%）表明，他们没有为化学先质交易颁发单独许可证。

#### **B. 禁止转移非法生产或制造麻醉药品和精神药物用的前体、材料和设备**

10. 各国必须报告它们是否制订了用来查明可疑前体交易的非法交易监测工作程序。在第二个报告期间，有 73 个国家（占有答复国的 64%）制订了这类程序，仅比第一个报告期间增加了一个国家。有 29 个国家政府报告说在两个报告期间均没有制订这类程序。
11. 若干国家援引了一些实例，来证实它们已制订出工作程序和有关立法。在阿根廷、加拿大、克罗地亚、萨尔瓦多和秘鲁，监测和查明可疑前体交易的程序由警方和执法机构实施。在澳大利亚，各主管当局

(海关、内政部和社会安全部)之间进行了密切合作,共同监测和查明与化学先质有关的可疑交易。澳大利亚报告说,2002年6月它通过了一项新的《防止供应品转移用于非法药物制造业务守则》。该守则的主要目标是为澳大利亚的化学品制造商、科学设备进口商和分销商以及仪器供应商建立一个共同的业务系统。另外,还制订了有关战略,如基本化学品的转移、与有关当局的合作,以及针对化学品制造商及科学设备和仪器进口商与分销商的培训方案等。在塞浦路斯,前体的监测和管制是由海关当局和卫生部药品管理局联合进行的。在法国,国家化学前体管制局对化学先质交易实行了管制,并针对工业部门和交易者组织开展了宣传教育运动。德国根据《前体监测法》对前体监测进行了管理。为了查明可疑交易,德国在经营者中分发了标准清单。意大利内政部禁毒署建立了一个与前体有关的危险分析系统,可以查明非法交易以便进行监测和控制下交货。另外,该国还根据欧洲委员会反舞弊股或其他执法机构提供的数据,建立了一个数据库,用来储存有关公司的名称、制造的产品以及参与前体转移或非法交易者的姓名。墨西哥建立了各种机制,协助获取对前体、前体制造设备及胶囊、药片和/或药丸实行管制的情况。联合王国国家犯罪情报署最近设立了一个化学品管制情报股,负责与化学工业界保持密切联系。

12. 与国际麻醉品管制局的合作在防止前体转移方面发挥了至关重要的作用。共有 64 个国家(占答复国的 56%)实施了麻管局就有限的非表列物质国际特别监视清单提出的建议。西班牙表明,前体管制主管当局已与化学工业界签订了自愿合作协议。根据该协议,有关公司承诺提供非表列化学品的经营情况,以及可以确定或有理由证明非法制造的药物有可能转移的情况。该协议适用于 15 种非表列物质,其中 14 种系欧盟特别监视清单和麻管局关于有限制的国际特别监视清单中载列的药物。
13. 在第二个报告期间,有 26 个国家(占答复国的 23%)制订了加强与化学工业界合作行为守则,在第一个报告期间,制订这类守则的国家有 34 个(占答复国的 31%)。这类合作通常详细地反映在化学和制药工业界与主管当局之间达成的协议、准则和/或谅解备忘录中。一些国家正在拟订或通过行为守则。在意大利,有关部门与意大利化学工业协会共同制订出了特别合作计划。
14. 要求各国报告是否已采取措施推行“了解客户”原则,包括履行义务提供或请求提供最终用户证明书等措施。在第二个报告期间,共有 70 个国家(占答复国的 61%)介绍了这类措施。在第一个报告期间,有 51 个国家(占答复国的 57%)报告说采取了这类措施。
15. 要求各国报告是否已采取措施,防止为非法生产或制造麻醉药品和精神药物进行材料和设备的交易和转移。有 66 个国家(占答复国的 60%)报告说已采取了这类措施。7 个国家介绍了一些特殊措施,如通过或修订防止前体转移的立法、法规或工作程序。各国采取的措施还包括警方的调查和/或国家主管当局的检查,其目的也是为了防止为非法生产或制造麻醉药品和精神药物进行材料和设备转移。例如,

巴哈马对《1998 年公约》表一和表二所列药物的进出口实行了限制。中国建立了确定化学先质生产规模和对这种化学制剂交易实行管制的机制。哥斯达黎加和塔吉克斯坦在 2002 年通过了新的立法，建立了合成药物制造机械和设备管制系统。在捷克共和国，化学工业协会、化学家工会以及海关和警察当局之间缔结了打击毒品及其前体非法交易和制造的相互合作备忘录。在中国香港特别行政区，海关当局对持有化学先质许可证的经营场地的存货情况定期进行例行的和突击性的检查，并登记和记录审计结果。德国说明它没有建立具体的法律框架，但有关程序是在经营者与主管当局根据化学先质监测措施自愿进行合作的基础上采用的。在葡萄牙，只是在有理由对非法活动表示怀疑，例如认为运货有可疑之处时，才进行有关前体管制的监测活动。印度尼西亚报告说，它不久将发布一项政府条例，对使用和监测非法生产或制造麻醉药品和精神药物用的前体和设备的程序加以约束。大韩民国报告说它已修订了《麻醉品管制法》。业经修订的立法将包含有关进出口审批制度的规定，并允许执法当局检查进行化学先质交易的场所。乌克兰通过了对高锰酸钾实行管制的措施。联合王国通过国家刑事情报署，实行了针对工业部门的自愿报告制度。该制度鼓励各公司上报可疑的订货单和询价，如收到的有关实验室设备和压片机等物品的订货单和询价。

### C. 第一个报告期间（1998-2000 年）以来为防止前体转移所推行的法律和执法措施以及其他措施

16. 大多数国家都报告说，自提交第一份调查表以来，它们为防止前体转移采取了新的具体措施和/或有关的制裁办法。共有 45 个国家（占答复国的 40%）实行了新的或业经修订的法律、法规或工作程序，通过向进口国发布出口前通知，防止前体转移。在某些情况下，这类措施只是针对表一所列药物的进出口采取的。在许多情况下，为了防止表一和表二所列药物转移，各国从第一个报告期间开始就已采取了各种措施，如颁布新的或业经修订的立法、新法规或工作程序。玻利维亚强调说，作为一个前体进口国，它收到了一些出口前通知，不过，它本身没有发布这类通知。大量的高锰酸钾被缴获，重达 30000 公斤，在这之前就已发现一个公司从不申请进口这种寄销货品。哥斯达黎加于 2002 年 7 月发布了前体进口补充条例。立陶宛就预先出口通知的发布通过了新的法规，而且正对新的前体法进行审议。特立尼达和多巴哥正在对国家立法进行审查。由于该国参加了美洲管制药物滥用委员会的化学先质项目，因此，在制订新立法草案方面得到了联合国国际药物管制规划署（药物管制署）法律顾问的帮助。美国通过了《防止甲基安非他明扩散法》。
17. 有 43 个报告国（占答复国的 38%）说明，自提交第一份调查表以来，它们为防止化学先质转移，采取了拦截、中止或扣押可疑运货的措施。
18. 有 39 个国家（占对第二个调查表作出答复国家的 34%）提交第一份调查表后，在其立法中规定了刑事

制裁，以此作为防止前体转移的一种手段。澳大利亚、塞浦路斯、德国、匈牙利、吉尔吉斯斯坦和美国援引了刑事制裁和/或行政制裁的实例。自提交第一份调查表以来，它们已利用这两类制裁手段对非法的化学先质进出口商进行了起诉。哥伦比亚报告说，目前它正在拟订一项对转移管制化学品的行为加大惩罚力度的法律。

19. 在第二个报告期间（2000-2002 年），共有 32 个国家（占对第二份调查表作出答复国家的 28%）采取了控制下交货的措施，以防止前体转移。澳大利亚修改了允许控制下交货的立法。在玻利维亚和哥伦比亚，有关控制下交货的规定已列入新的《刑事诉讼法典》。联合王国说明，2001 年它与阿根廷、比利时、荷兰、南非和阿拉伯叙利亚等国的执法当局合作，实行了控制下交货。

#### D. 执法调查程序

20. 有 75 个国家（占对调查表作出答复国家的 66%）报告说，它们的执法当局已开始采用化学品转移调查程序。在第一个报告期间，这类国家只有 57 个（占答复国的 52%）。有 74 个国家（占答复国的 65%）说明，化学品转移调查程序包括交流调查结果的信息。在 58% 的示例（66 个国家）中，既定程序还包括与化学和制药工业建立联系。
21. 要求各国报告其执法当局是否已开始采用秘密实验室调查程序，包括有关调查结果的信息交流和与工业部门的联系。有 65 个国家（占对调查表作出答复的国家的 57%）报告说，它们的执法当局已开始采用这类程序。这 65 个国家都说明，调查程序包括有关调查结果的信息交流，其中 58 个国家报告说，它们在调查程序中列入了与制药和化学工业的联系。

#### E. 查明和报告非法药物制造用的替代化学品和新方法

22. 要求各国报告是否已采取有关程序，查明和报告利用替代化学品和新方法进行非法药物制造的情况。2000-2002 年期间，共有 35 个国家（占报告国的 30%）采取了这方面的行动，在对第一份调查表作出答复的国家中，采取这方面行动的有 33 个国家，占答复国的 30%。一些国家报告说，它们的法医实验室对辑获的毒品进行了化学分析，以确定这些毒品的物质成分、原产地和新的制造方法。这些国家还收集、评估并与化学品制造商、外国执法当局和/或国际麻醉品管制局交换了法医实验室有关替代化学品和新的非法制造方法的调查结果信息。一些国家说明，它们对用于非法药物生产的物质进行了监测。澳大利亚警察署设立了一个化学品转移情况问询处，负责与化学品和化学品制造设备供应商取得联系。它还保留了安非他明数据库，主要存储有关前体和涉嫌参与安非他明类兴奋剂非法生产的已知犯罪的现有资料。澳大利亚刑事情报局每年还召开化学品转移问题会议。加拿大海关和税务局与国内和国际执法机构密切合作，相互交流有关信息，例如，新药趋势、走私犯的作案手段、走私路线及掩盖罪行

的方法等。

## F. 国际合作

23. 要求各国报告是否已通过与其他国家的合作辑获了化学先质。有 28 个国家（占答复国的 25%）说明，通过这种合作已辑获了化学先质，此类国家仅比第一个报告期间多了一个国家。一些国家报告说，它们一直积极配合开展紫色行动和黄玉色行动，这些活动是有关国家经与国际麻醉品管制局磋商，为跟踪高锰酸钾和醋酸酐的装运开展的。玻利维亚具体说明，它与第三国合作，通过及时交换信息辑获了化学先质。巴西和委内瑞拉与邻国合作，参与了六国边界行动。加拿大说明它与美国进行经常性的合作，对越过其共同边界的化学先质实行管制。哥伦比亚报告了采取 Mosque 国际联合行动及与美国和西班牙合作的情况。德国在前体监测和相关的国际信息交换框架内，通过区域一级（欧盟）、国际一级（例如麻管局、国际刑警组织或世界海关组织）和国家一级（海关、警方、药物联络官员）的渠道，取缔了一些可疑的交易。中国香港特别行政区通过国家间合作，截获了第三批装运的化学先质。伊朗伊斯兰共和国报告说，2000 年它与其他国家合作，辑获了大量的醋酸酐。荷兰说明按法律援助请求进行的信息交换，已多次导致采取有效行动，拦截和缴获非法装运的货物。这种信息交换活动还帮助侦破了非法药物生产场地和犯罪组织，在某些情况下，还促进了对罪犯的定罪工作。另外，根据交换的信息（例如出口前通知）撤销出口许可证申请，防止了非法交易的进行。巴拉圭报告说，它与阿根廷和玻利维亚执法当局合作采取了“大查科”行动，从而成功地拆除了秘密实验室并辑获了化学品。联合王国说明，它正与阿根廷、比利时、荷兰和南非合作，在这一领域采取行动。
24. 在第二个报告期间，共有 18 个国家（占答复国的 16%）报告说在前体管制领域提供了技术援助，同第一个报告期间相比，这类国家有所减少，当时作出这方面报告的国家有 22 个。合作事例包括在化学先质和麻醉品的鉴定方面实施培训援助方案、组织考察访问、举行国际会议及举办培训班、研讨会和/或讲习班；警方和海关联合开展活动并采取行动；实施欧洲法尔方案；提供技术设备；以及实施药物管制署的前体项目。美国报告说它主要以培训形式，向 17 个国家和 530 名国外执法官员提供了技术援助。
25. 有 37 个国家（占对第二个调查表作出答复的国家的 33%）获得了前体管制方面的技术援助。例如，来自巴西的执法官员在设在秘鲁利马的区域安地斯山脉反毒品情报学校接受了培训。特立尼达和多巴哥也获得了援助，得以在美洲管制药物滥用委员会/药物管制署加勒比化学先质项目下，审查现行的前体管制立法，并起草新的前体管制立法。

## 三、结论和建议

26. 就两个报告期间始终可以比较的问题而言，将第二个报告期间从各国收到的数据与第一个报告期间各

国作出的答复相比较就可以看出，报告说加强了前体管制框架的国家在总数上无疑已有增加。但是，数据的可比性是有限的，这是因为各个周期调查表所列举的问题并非都可直接进行比较，而且在第一个周期作出答复的国家并没有都在第二个周期作出答复。为了促进在一个时期内对加强前体管制的情况进行跟踪，各成员国最好考虑对调查表进行审查，以保证有关问题能够在规定的时限内解决并能进行比较。

27. 从第一个报告期间到第二个报告期间，订立了前体管制法的国家增加了 10%。各国应当继续修订或颁布前体管制方面的国内法律和法规。
28. 在第二个报告期间，更多的国家都说明它们建立了前体管制框架，包括出口前通知制度，并确定了实施“了解客户原则”的措施，包括提供或请求提供最终用户证明书的措施，以及对化学品和秘密实验室的转移进行调查的程序。
29. 两个报告期间的比较表明，前体管制取得了全面进展。许多国家报告说它们已制订出工作程序，用于监测和查明与前体有关的可疑交易，并防止用于非法生产或制造麻醉药品和精神药物的材料和设备转移。至于与其他国家合作辑获的前体数量，答复显示不止一个国家提供了此类合作，这说明成员国在这方面还能做的更好。各国应当交流经验，并统一在适当情况下使用的控制下交货程序。
30. 特别是，各国应当对实行刑事制裁的必要性进行审查。在对第二个调查表作出答复的国家中，有 34% 的国家在提交第一份调查表后，为防止前体转移在其立法中作了刑事制裁规定。麻管局在其 2001 年报告<sup>2</sup>中建议，利用计算机因特网活动私自兜售化学先质，在《1988 年公约》缔约国中应被视为一种犯罪。另外，为获取化学先质出谋划策应被视为违背《1988 年公约》第 3 条规定的引诱或教唆行为。
31. 各国需要进一步作出努力，改进国家监测前体交易的机制和程序，包括出口国就与《1988 年公约》表一所列药物有关的所有交易向进口国主管当局发布出口前通知。对于表二中保留的化学品，也应作出这方面努力。各国应当更加重视在出口国、进口国和过境国与麻管局之间交换有关可疑交易和前体辑获情况的信息。
32. 对两个报告期间提供的数据的比较表明，制订了化学工业行为守则的国家从第一个报告期间的 34 个减少到第二个报告期间的 26 个。这些数字说明在制订化学工业行为守则方面应有可能取得进一步的进展。对化学工业行为守则的制订应当更加重视，还应当与从事前体方面活动的协会、个人或公司开展或加强合作。
33. 关于提供技术援助或实行前体管制的情况，一些国家报告说它们在每个报告期间都向其他国家提供此

类援助。不过这类国家的数目基本没有改变。这说明在此方面还需作出很大努力。

34. 在作出答复的国家中，只有 56%的国家执行了麻管局就有限的非表列物质国际特别监视清单提出的建议。所有国家都应考虑执行这些建议。
35. 在对两个调查表都作出答复的国家中，只有 30%的国家说明它们确定了鉴别非法药物制造用的替代化学品和新方法的程序。需要进一步作出努力，以使麻管局切实了解哪些非表列物质已转入非法贩运，并促进对有可能使用非表列物质的情况进行研究，以期及时查明任何有可能用于药物非法制造的替代化学品。

#### 注

<sup>1</sup> 《联合国大会通过禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约的正式记录，维也纳，1988年11月25日至12月20日》，第一卷（出售品编号，No. C. 94. XI.5）。

<sup>2</sup> 《麻管局2001年报告》，（出售品编号，No. C.02.XI.1），第41段。