



经济及社会理事会

Distr.: General
18 January 2007
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会
第五十届会议
2007年3月12日至16日，维也纳
临时议程*项目4
大会第二十届特别会议的后续行动

世界毒品问题

执行主任第四次两年期报告

增编

前体管制

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
A. 信息的有效性	5	3
B. 信息分析	6-8	4
二. 各国政府采取的前体管制行动	9-37	4
A. 监管和管制框架	9-15	4
B. 防止转移前体、材料和设备用于非法制造或生产麻醉药品和精神药物 ..	16-20	6
C. 防止前体转移的法律措施、执法措施和其他措施	21-25	7

* E/CN.7/2007/1。



D. 国际合作	26-29	8
E. 1998 年以来前体管制进展情况全球概览	30-37	9
三. 结论	38-44	13

表

1. 1998-2006 年对两年期报告调查表作出答复的国家	4
2. 1998-2006 年期间对问题“贵国政府是否有任何关于前体管制的法律？”作出答复的国家	5
3. 1998-2006 年对问题“管制框架是否包含进出口前许可制度？”作出答复的国家	5
4. 1998-2006 年对问题“贵国政府是否已为监测并查明涉及前体的可疑交易制订工作程序？”作出答复的国家	6
5. 1998-2006 年对问题“是否建立了化工行业行为守则？”作出答复的国家	7
6. 1998-2006 年对问题“贵国政府是否已为防止买卖和转移材料和设备用于非法制造或生产麻醉药品和精神药物而采取了措施？”作出答复的国家	7
7. 1998-2006 年对问题“贵国执法当局是否已经确立侦查(a)化学品转移和(b)秘密加工点的程序？”作出答复的国家	8
8. 1998-2006 年对问题“贵国政府是否与其他国家政府在前体管制合作中缉获过前体？”作出答复的国家	9
9. 2004-2006 年在前体管制领域取得的进展，按分区域分列	13

一. 导言

1. 在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》（S-20/2 号决议，第 14 段）中，会员国决定特别注意该届会议通过的前体管制措施（S-20/4 号决议 B），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目标日期。特别会议通过的措施加强了 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》（以下称“1988 年公约”）¹第 12 条规定的防止前体化学品从合法商业转移的多边合作框架。
2. 前体化学品交易活动十分普遍。这些化学品从合法制造和贸易转入非法贩运，是对国际社会的挑战。在企图转移前体化学品的活动中，通常会利用专业中介人、自由贸易区、伪造的进出口许可和虚构的进口商。前体转移通常发生在管制机制不健全或根本全无的地方。为了防止其转入非法药物制造，各国必须建立有效而灵活的管制制度，对合法的前体贸易实行监管，包括继续与国际麻醉品管制局进行有效的合作。
3. 麻管局已制定了一些务实的指导方针，可供国家当局在防止前体和基本化学品转移时采用。麻管局就防止《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。麻管局每年向麻醉药品委员会报告《1998 年公约》第 12 条中各项规定的执行情况，并在监测大会通过的前体管制措施实施情况的过程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，与麻管局进行充分合作，并执行其有关前体管制的建议。
4. 大会 2004 年 12 月 20 日在其题为“采取后续行动加强化学前体管制制度并防止其转移他用和贩运”的第 59/162 号决议中，请执行主任在两年期报告中纳入大会第二十届特别会议有关如何加强利用出口前通知机制和确保及时作出反应的建议的执行情况。这类建议载于第三次两年期报告（E/CN.7/2005/2/Add.5）中，进一步的建议将继续登载在每年向麻委会提交的麻管局年度报告²及其 1988 年公约第 12 条执行情况的报告³中。

A. 信息的有效性

5. 两年期报告调查表中提供的资料是定性资料，因其是以专家观点为基础的。在四个报告期中，平均每个报告期的两年期报告答复率约为联合国会员国总数的 53%（约为 102 个国家）⁴。但是，对一个以上报告期的调查表作出答复的国家较少。对所有四个报告期的调查表都作出答复的仅有 56 个国家，占全球总数的 29%。

¹ 联合国《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

² 关于最新的年度报告，见联合国出版物，出售品编号：E.06.XI.2。

³ 关于最新的前体问题报告，见联合国出版物，出售品编号：E.05.XI.6。

⁴ 在本报告编写时，联合国共有 192 个会员国。

表 1
1998-2006 年对两年期报告调查表作出答复的国家

报告期	报告国家数	报告国家所占百分比
初始期(1998-2000 年)	109	55
F1 (2000-2002 年)	114	58
F2 (2002-2004 年)	93	47
F3 (2004-2006 年)	91	46
所有四个报告期(1998-2006 年)	56	28

B. 信息分析

6. 虽然信息质量、答复率和所考虑的缔约国在抽样显著性上都有一定的局限性，但两年期报告调查表提供了重要的信息，表明了各国如何评估自己为实现大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》所定的广泛目标（S-20/2 号决议，附件，第 14 段）而取得的进展。

7. 在两年期报告调查表第三部分，各国政府提供信息介绍了为实施大会特别会议通过的前体管制措施而采取的行动。

8. 本报告侧重于第三和第四个报告期内取得的进展，其中涵盖 2002-2004 年和 2004-2006 年。报告全文将提及 1998-2000 年初始报告期和在四个报告期内观察到的特殊趋势。在表 1-8 中，“初始期”指第一个报告期（1998-2000 年），“F1”指第二个报告期（2000-2002 年），“F2”指第三个报告期（2002-2004 年），“F3”指第四个报告期（2004-2006 年）。从两年期报告调查表中选出了一些关键问题生成一个指数，即前体管制指数，其目的是表示在四个报告期内实现 1998 年所定目标的总体进展情况（见第二章 E 节）。

二. 各国政府采取的前体管制行动

A. 监管和管制框架

1. 立法

9. 共有 50 个国家在 1998-2006 年所有四个报告期内对是否有前体管制立法的问题（见表 2）作了答复。平均有 82 个会员国报告说有关于前体管制的法律，占全球总数的 43%。

10. 在 2002-2004 年第三个报告期，共有 74 个国家报告有前体管制立法，在 2004-2006 年第四个报告期有 79 个国家。在 2002-2006 年第三和第四个报告期，有 17 个国家对这一问题未作回答或表示没有立法，其中有 3 个国家到 2004-2006 年第四个报告期时报告已有了立法。

表 2

1998-2006 年期间对问题“贵国政府是否有任何关于前体制的法律？”作出答复的国家

报告期	报告国家数	报告有立法的国家数
初始期(1998-2000 年)	109	83
F1 (2000-2002 年)	111	93
F2 (2002-2004 年)	91	74
F3 (2004-2006 年)	90	79

11. 除了报告率很低的大洋洲之外，大多数分区域都报告说有前体制法律。前体制法比例最高的分区域是北美洲，其次是西欧和中欧，以及东亚和东南亚。在四个报告期内发现，东南欧分区域报告有前体制法的国家数目在持续增加。

12. 在第三个报告期，确认有法律的 74 个国家中有 54 个报告说已经颁布了新的法律和条例，或修订了现行法律和条例。在第四个报告期，79 个报告有法律的国家中有 52 个报告说已经颁布了新法律或修订了现行法律。共有 18 个国家在每个报告期都报告说制订或修订了法律。到第四个报告期结束时，有四分之三的国家报告说修订了前体制法，这一事实反映了各国政府愿意根据各自的国际承诺和不断变化的贩运方式来更新其前体制立法。

2. 进出口管制

13. 各国被问及在前体制框架中是否有进出口前许可制度（见表 3）。发现自第一次报告期之后至第二次报告期实行进出口许可制度的情况大幅增加，此后的普遍趋势相对平稳。在 1998-2000 年第一个报告期报告说没有或正在建立进出口前许可制度的 75 个国家中，有 46 个国家在第二个报告期确认有这种制度。这些报告国大部分集中在西欧和中欧、东亚和南亚及东南欧这几个分区域。

表 3

1998-2006 年对问题“管制框架是否包含进出口前许可制度？”作出答复的国家

报告期	报告国家数	报告有许可制度的国家数
初始期(1998-2000 年)	109	34
F1 (2000-2002 年)	110	96
F2 (2002-2004 年)	89	81
F3 (2004-2006 年)	91	85

14. 在第三个报告期，有 81 个国家报告实行了事先许可制度，到第四个报告期，有 85 个国家报告有此种框架。在第三个报告期有 8 个国家报告说没有事先许可制度，其中有一个国家在随后的报告期报告说已经建立了此种制度。

15. 在被问及事先许可所涵盖的物质种类时，在第四个报告期报告说有此种制度的 85 个国家中，有 4 个国家报告说只有 1988 年公约表一所列的物质，一个国家报告说有表二所列的物质，68 个国家报告说有表一和表二所列的物质。在报告了具体逐个物质的国家中，有 5 个国家提交了具体逐个物质的清单。

B. 防止转移前体、材料和设备用于非法制造或生产麻醉药品和精神药物

1. 查明可疑交易

16. 平均有 70 个国家报告说有监测并查明涉及前体的可疑交易的制度，占全球总数的 35%（见表 4）。自第一个报告期之后，共有 30 个国家报告说有这种制度。在四个报告期都未对这个问题做出答复的 46 个国家主要在拉丁美洲和加勒比、大洋洲和撒哈拉以南非洲这几个分区域。

17. 有 133 个国家在第三个报告期未作报告、未回答该问题或表示没有监测制度，其中有 23 个国家在第四个报告期报告说已经有了这类制度。据发现上述进展情况发生在西欧和中欧、拉丁美洲和加勒比及撒哈拉以南非洲这几个分区域。

表 4

1998-2006 年对问题“贵国政府是否已为监测并查明涉及前体的可疑交易制订工作程序？”作出答复的国家

报告期	报告国家数	报告有监测和查明涉及前体的可疑交易的制度的国家数
初始期 (1998-2000 年)	109	72
F1 (2000-2002 年)	109	76
F2 (2002-2004 年)	87	63
F3 (2004-2006 年)	92	69

2. 行为守则

18. 对于各国是否建立了化工行业行为守则这一问题，在多数报告期中，有三分之一的国家答复说有（见表 5）。共有 6 个国家在 1998-2000 年第一个报告期时就报告说有这种守则，这些国家主要在西欧和中欧分区域。在最初报告说没有这类行为守则的 65 个国家中，有 12 个国家在第四个报告期报告说已有这类守则。这些国家在西欧和中欧、拉丁美洲和加勒比、北非和中东、中亚、南亚和西南亚这几个分区域。

表 5

1998-2006 年对问题“是否建立了化工行业行为守则？”作出答复的国家

报告期	报告国家数	报告有行为守则的国家数
初始期(1998-2000 年)	109	34
F1 (2000-2002 年)	109	26
F2 (2002-2004 年)	85	25
F3 (2004-2006 年)	92	37

19. 在第三个报告期，有 85 个国家报告了关于行为守则制度的信息，到第四个报告期，这一数字已升至 92 个。在第三个报告期末作答复的国家中，有 28 个在第四个报告期作了答复，其中有 9 个国家特别报告了实施行为守则的情况。这些国家主要在西欧和中欧，其次是在中亚、南亚和西南亚这几个分区域。

20. 在四个报告期中，有很多国家报告说有行为守则措施，这表明采用这一做法的国家数目正在增加。

C. 防止前体转移的法律措施、执法措施和其他措施

1. 防止材料和设备转移

21. 在被问及为防止转移材料和设备用于非法制造或生产麻醉药品和精神药物而采取了哪些步骤时，各国的报告清楚表明，很多国家已经采取了对策(见表 6)。

表 6

1998-2006 年对问题“贵国政府是否已为防止买卖和转移材料和设备用于非法制造或生产麻醉药品和精神药物而采取了措施？”作出答复的国家

报告期	报告国家数	报告有防范措施的国家数
初始期(1998-2000 年)	109	27
F1 (2000-2002 年)	109	65
F2 (2002-2004 年)	87	54
F3 (2004-2006 年)	92	62

22. 在第三个报告期，有 87 个国家报告了与转移有关的信息，有 54 个国家报告说有防范机制。在第四个报告期，有 62 个国家报告有防范机制。在第三个报告期末作报告、报告说不知道或没有此类防范机制的有 142 个国家，其中有 27 个国家在第四个报告期报告说已有此类机制。这些国家主要集中在撒哈拉以南非洲、西欧和中欧、中亚、南亚和西南亚这几个分区域。

2. 侦查转移案件和秘密加工点

23. 在 1998-2000 年初始报告期，各国被问及是否已有侦查化学品转移和秘密加工点的程序时，有一半以上的国家报告说有这类程序（见表 7）。

表 7

1998-2006 年对问题“贵国执法当局是否已经确立侦查(a)化学品转移和(b)秘密加工点的程序？”作出答复的国家

报告期	报告国家数	报告有侦查程序的国家数
初始期(1998-2000 年)	109	57
F1 (2000-2002 年)	110	75
F2 (2002-2004 年)	87	61
F3 (2004-2006 年)	92	60

24. 在第三个报告期，有 87 个国家答复了这个问题，其中有 61 个国家报告说有侦查转移案件的程序；这个数字在第四个报告期基本上没有变化。在第三个报告期报告说没有侦查程序的有 26 个国家，其中有 3 个在第四个报告期报告说已有这类程序。报告已确立这种程序的国家主要在中亚、南亚和东南亚，其次是撒哈拉以南非洲、西欧和中欧及东南欧这几个分区域。

25. 在第三个报告期，有 61 个国家报告说有侦查化学品转移的程序，其中有 55 个国家还报告说有侦查秘密加工点的程序。在第四个报告期，有 60 个国家报告说有侦查化学品转移的程序，其中有 50 个国家报告说对秘密加工点也有此类侦查程序。

D. 国际合作

1. 前体缉获

26. 在被问及是否曾与其他政府合作缉获过前体时，平均有四分之一的答复国报告说有某种形式的合作（见表 8）。在第三个报告期答复说有国际合作机制的国家大部分集中在西欧和中欧，其次是拉丁美洲和加勒比、东欧和东南欧这几个分区域。在第四个报告期，报告有国际合作机制的国家集中在西欧和中欧、拉丁美洲和加勒比、东亚和东南亚这几个分区域。

27. 在第三个报告期末作报告、未回答该问题或报告说没有国际合作的有 172 个国家，其中有 14 个国家在第四个报告期报告说进行了国际合作，这样在这两个报告期通过合作而从中受益的国家总数累积有所增加。西欧和中欧分区域所报告的在调查前体转移中进行国际合作的情况增加最多。

表 8

1998-2006 年对问题“贵国政府是否与其他国家政府在前体管制合作中缉获过前体？”作出答复的国家

报告期	报告国家数	报告有国际合作的国家数
初始期(1998-2000 年)	109	27
F1 (2000-2002 年)	110	28
F2 (2002-2004 年)	87	24
F3 (2004-2006 年)	93	26

2. 技术援助资源

28. 在被问及各国政府是否向别国政府提供前体管制技术援助资源时，第三个报告期有 18 个国家报告说提供了这类资源，第四个报告期有 28 个国家说提供了这类资源。例如，西欧和中欧分区域在第四个报告期的报告答复率最高，有 13 个国家报告说向拉丁美洲安第斯国家和中亚国家提供了技术援助，这 13 个国家大部分是欧洲联盟成员国。一些国家提供了补充信息，其中芬兰报告说协助过波罗的海国家，西班牙报告说向南美洲、北非和中非提供了技术援助。拉丁美洲和加勒比分区域在技术援助方面的报告答复率位居第二（有 4 个国家），向紧邻的国家提供了技术援助。

29. 在第三个报告期，有 33 个国家报告说得到了与前体管制有关的技术合作，在第四个报告期有 43 个国家。所报告的技术援助最集中的是拉丁美洲和加勒比分区域，其次是西欧和中欧、东亚及东南亚。在拉丁美洲和加勒比分区域，各国提到的提供援助的多边举措和组织有：欧盟委员会关于在安第斯区域防止转移化学品前体的项目、美洲药物滥用管制委员会/联合国毒品和犯罪问题办公室联合举措和欧洲警察组织。在双边方面，提到的提供此类援助的国家有：哥伦比亚、巴拿马、法国、日本、西班牙和美利坚合众国。

E. 1998 年以来前体管制进展情况全球概览

30. 为了能够以曲线图形式表示第二十届特别会议以来全球前体管制的进展情况，根据各国在四个报告期填写的两年期报告调查表所提供的信息生成了前体管制指数。该指数反映了根据大会 S-20/4 号决议 B 部分采取措施对前体化学品进行管制的情况。

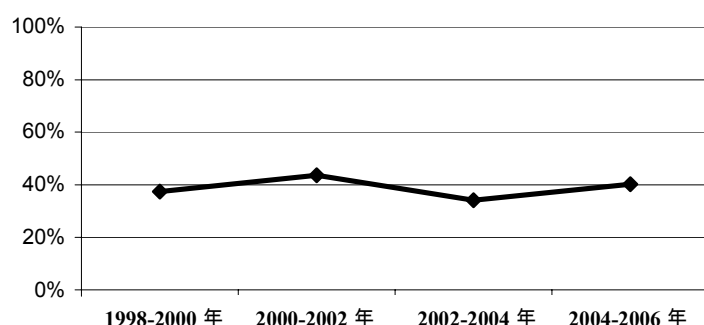
31. 选出了两年期报告调查表中与前体管制有关的六个问题，并生成了分区域一级的指数，用以观察各国正在取得的进展情况（见图一）。⁵

⁵ 为生成指数而选出的六个问题涉及到是否有(a)前体管制立法，(b)进出口前许可框架，(c)监测和发现涉及前体的可疑交易的现行政程序，(d)化工行业行为守则，(e)防止材料和设备买卖和转移的措施和(f)侦查化学品转移和秘密加工点的程序。

32. 在第三和第四个报告期报告国的绝对数低于初始报告期和第二个报告期报告国家的数量，这一事实可能影响到所生成指数的结果，但总的趋势是，在对前体采取管制方面取得的进展是稳定的。

图一

全球前体管制进展情况：1998 年以来报告对前体化学品实行管制的国家的百分比



33. 在分区域一级，北美洲的指数最高，其次是西欧和中欧，以及东亚和东南亚。最低的是撒哈拉以南非洲和大洋洲（见图二至五）。⁶

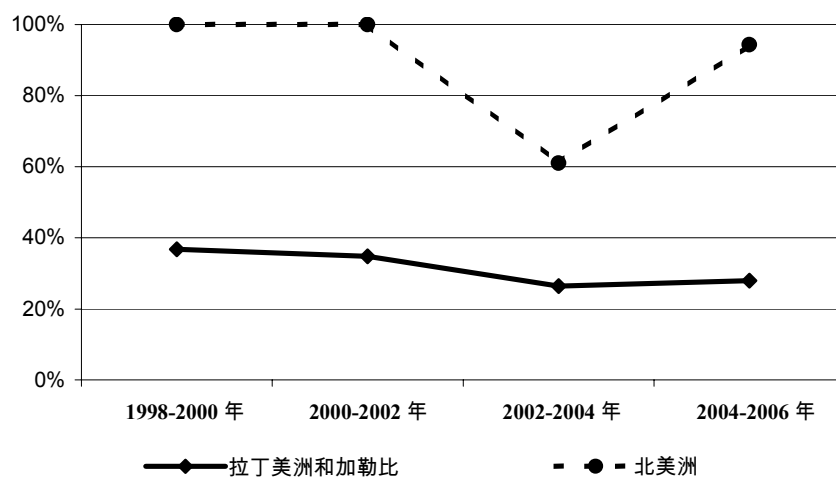
34. 在非洲区域，虽然指数范围低于其他区域，但报告和指数的趋势都表明，北非和中东及撒哈拉以南非洲这两个分区域的前体管制环境相似。在第二和第三个报告期之间，撒哈拉以南非洲区域的区域指数有所降低，但在第四个报告期有所回升。北非和中东分区域的指数自初始报告期后一直在上升，但在第四个报告期有所下降。

35. 可以看出，在亚洲及其两个分区域（东亚和东南亚；中亚、南亚和西南亚）进展加快，特别是自第三个报告期之后至第四个报告期。这可能反映了该区域的非法药物种植情况（特别是阿富汗的罂粟种植情况），以及毒品和犯罪问题办公室在这些分区域开展的长期技术支助方案。大洋洲区域，特别是小岛屿国家的报告短缺，表明数据收集能力仍然不足，这影响到进行区域性深入分析的机会。不过，该区域较大的国家都作了报告；因此，数量上的下降表明报告有困难。

⁶ 这些分区域的指数低，部分原因是报告率比其他分区域低。

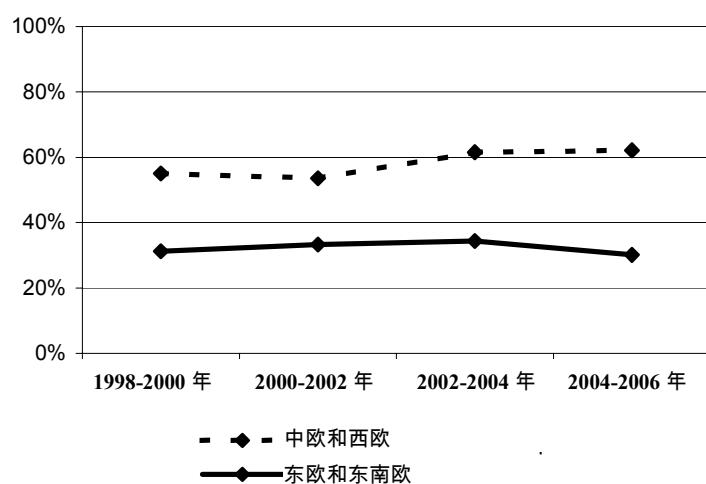
图二

分区域前体管制进展情况：1998 年以来美洲报告对前体化学品实行管制的国家的百分比



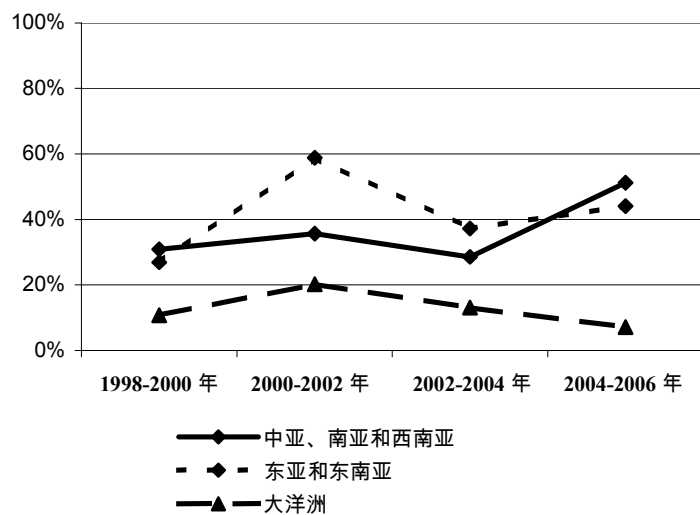
图三

分区域前体管制进展情况：1998 年以来欧洲报告对前体化学品实行管制的国家的百分比



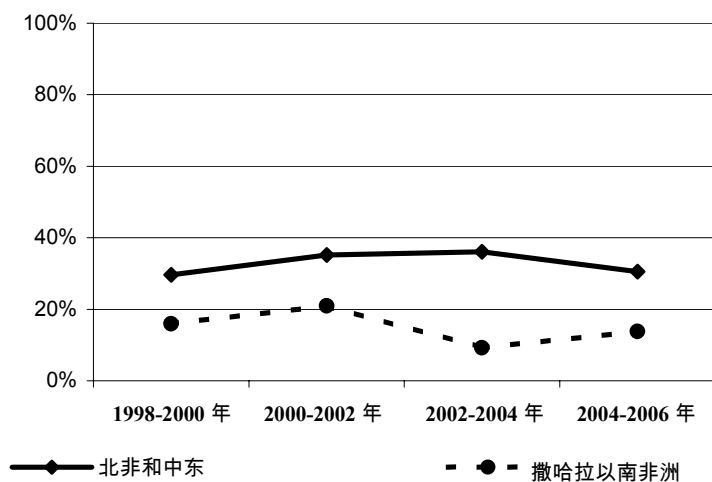
图四

分区域前体管制进展情况：1998 年以来亚洲和大洋洲报告对前体化学品实行管制的国家的百分比



图五

分区域前体管制进展情况：1998 年以来非洲报告对前体化学品实行管制的国家的百分比



36. 在美洲，尽管北美分区域的指数在第三个报告期有所下降，但仍是全球最高的。在第三个报告区有所下降的原因很可能是该分区域有一个主要国家在第三个报告期没有报告，也有可能发生了报告错误。拉丁美洲和加勒比分区域的指数表明自初始报告期后稍有下降趋势。但其中的原因可能是该分区域报告的质量和数量上的问题。自 2000 年后，在拉丁美洲安第斯区域古柯叶非法种植情况有所下降，这也可能影响到了该区域的前体管制问题。

37. 在欧洲区域，中欧和西欧分区域的指数范围高于东欧和东南欧。中欧和东欧的指数在第二个报告期之后至第三个报告期有所上升，而东欧和东南欧的指数自 1998-2000 年初始报告期之后一直稳步上升，但在第四个报告期稍有下降。该区域不仅是加工制造的海洛因和可卡因等非法药物的接受地，还是苯丙胺类兴奋剂的生产地。因此，继续在该区域进行技术合作以防止前体转移至关重要。

三. 结论

38. 表 9 载有对上文提供的各图表和评论的分析总结

表 9

2004-2006 年在前体管制领域取得的进展，按分区域分列

前体管制 框架内的 有关领域	非洲		美洲		亚洲和大洋洲			欧洲	
	北非和 中东	撒哈拉 以南 非洲	北美洲	拉丁美洲 和加勒比	中亚、 南亚和 西南亚	东亚和 东南亚	大洋洲	西欧和 中欧	东欧和 东南欧
前体管制立法	很少	..	很多	很少	中等	中等	..	很多	很少
进出口前许可 框架	很少	很少	很多	很少	中等	中等	..	中等	很少
监测并发现可疑 交易	很少	..	很多	很少	中等	中等	..	中等	很少
化工行业的行 为规范	很少	..	很多	..	很少	极少	..	中等	..
防止转移设备 和材料的措施	很少	极少	很多	极少	中等	很少	..	很少	极少
侦查化学品转 移和秘密实验 室的程序	很少	..	中等	很少	中等	很少	..	中等	很少
同别国政府的 合作	..	..	中等	很少	很少	很少	..	□□	..

注：两个点 (..) 表示没有数据或数据不足。

39. 与前三个报告期相比，第四个报告期答复两年期报告调查表第三部分问题的国家数量绝对减少。所有区域记录的数量都有减少，从而限制了各国提供的数据之间的可比程度。因此，麻委会似宜建议增强数据收集和报告能力。

40. 麻委会还似宜建议，各会员国继续加强收集和交换前体贩运信息的机制，特别是缉获情况、所阻止的转移图谋、扣押的货物、捣毁的加工点、新出现的贩运和转移趋势、新的生产方法和用非管制物质替代的情况等信息，以便增强国际监管制度。还应考虑为查明非法药物生产所使用的前体来源而将化学品特征分析包括在内的机制。

41. 麻委会似宜促请各会员国仔细审查并遵守麻管局关于前体管制的各项建议。

42. 尚有空间进一步发展和作出承诺开展技术合作以提高对所转移的非法前体的缉获量。

43. 大会在其特别会议上就前体管制措施所提出的建议在全球范围实施仍有诸多障碍。一些政府遗憾地表示缺乏资源和专门技能，立法或监测制度存在漏洞，或立法和监测制度均存在漏洞。在这方面，麻委会似宜请各会员国拨出人力和财力资源，以确保国家前体管制系统有效发挥职能，并加强努力，确保参与前体管制工作的官员得到促进这些系统运作所必要的培训。为了满足各政府为增强管制系统并更有效地防止前体转移而提出的请求，毒品和犯罪问题办公室和麻管局开展了提供技术援助和专门知识的工作，麻委会似宜请各政府对其给予支助。

44. 麻委会还似宜促请所有会员国充分并及时地对第五次两年期报告调查表作出答复。