



经济及社会理事会

Distr.: General
21 February 2008

Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第五十一届会议

2008年3月10日至14日，维也纳

临时议程**项目3

关于大会第二十届特别会议后续行动的主题辩论：

一般概况和各国政府在实现大会第二十届

特别会议通过的《政治宣言》所规定的 2003

年和 2008 年目标和指标方面的进展情况

世界毒品问题

执行主任的第五次两年期报告

增编

前体管制

摘要

前体管制措施的实施日益增加已成为大势所趋，自 1998 年以来，上报的实施情况有显著改善。大会在第二十届特别会议上发起这一进程的十年来，一般前体管制措施的全球遵守率有了显著的增加，从 1998 年的 61%增至 2007 年的 74%。

总体来说，在前体化学品、进/出口前授权及建立工作程序来监测和确定涉及前体的可疑交易方面，各国都有了完备的立法。若干技术援助接受国以及确立了化学品转移调查程序的国家取得了令人鼓舞的进展。

不过，还要做更多的工作，特别是在以下领域：与化工业合作确立行为守则、筹措资源为其他国家提供技术援助、在查封非法前体化学品货物方面的国际

* 因技术原因重新印发。

** E/CN.7/2008/1。



合作。

此外，还应鼓励并支持没有进行充分管制的国家实施妥当的前体管制措施。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	5
二. 各国政府就前体管制采取的行动	5-61	6
A. 监管框架	8-21	9
B. 防止前体、材料和设备被转用于麻醉药品或精神药物的生产或制造	22-33	12
C. 防止前体转用的法律、执法和其他措施	34-44	15
D. 国际合作	45-61	18
三. 联合国毒品和犯罪问题办事处的技术援助方案	62-63	22
四. 国际麻醉品管制局的各项活动	64-65	23
五. 结论和建议	66-73	23
A. 结论	66-71	23
B. 建议	72-73	24

表

按报告期分列的两年期报告问卷第三部分的答复国	6
------------------------------	---

图

一. 所有区域：按报告期分列的前体管制措施的遵守情况	6
二. 非洲和中东：按次区域和报告期分列的前体管制措施的遵守情况	7
三. 南北美洲：按次区域和报告期分列的前体管制措施的遵守情况	7
四. 亚洲和大洋洲：按次区域和报告期分列的前体管制措施的遵守情况	8
五. 欧洲：按次区域和报告期分列的前体管制措施的遵守情况	8
六. 按报告期分列的颁布有关前体管制法律的报告国比例	9
七. 按报告期分列的具有进/出口前授权系统的报告国比例	11
八. 按报告期分列报告已确立涉及前体可疑交易工作程序的报告国比例	12
九. 按报告期分列的与化工业确立行为守则的报告国比例	14
十. 部分报告期采取措施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的交易或转移的报告国比例	15
十一. 按报告期分列的具有调查化学品转用问题程序的报告国比例	16

十二. 部分报告期具有秘密实验室调查程序的报告国比例	18
十三. 按报告期分列的报告由于国际合作查封前体的国家比例.....	19
十四. 按报告期分列的向其他国家提供前体管制技术援助资源的报告国比例.....	21
十五. 部分报告期接受过前体管制技术援助的报告国比例	22

一. 导言

1. 1998 年 6 月，在大会关于世界毒品问题的第二十届特别会议上，会员国通过了一份《政治宣言》（大会 S-20/2 号决议，附件）和行动计划，尤其在 S-20/4 B 号决议中，大会决定特别关注各种措施，以防止非法制造、进口、出口、贩运、分销和转移用以非法制造麻醉药品和精神药物的前体，大会在《政治宣言》中决定，将 2008 年确立为各国的目标年，消除或显著减少包括合成药品在内的精神药物的非法制造、营销和贩运，以及前体的转用。在第二十届特别会议上，大会还通过了一系列措施，会员国议定，要推动这些措施的实施，以加强对 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》的各项要求的遵守情况。国际社会认识到，采购制造非法药品所需的化学品是毒品贩运与合法商业的关键界面之一。¹因此，合法贸易的监管是剥夺贩运者所需物质的必要工具。在 1988 年《公约》中，缔约方承诺对化学品贸易进行管制，以防止药物被转用于非法药品制造。在 1988 年《公约》附件的两个表格中，列出了 23 种物质，这些物质对非法制药至关重要，因此要受到国际管制。

2. 在大会第二十届特别会议上通过的《政治宣言》中，会员国也承诺，就其为实现第二十届特别会议规定的目标和指标所做的努力定期向麻醉药品委员会报告。各国要报告的措施包括其监管和控制框架的情况；防止前体、物质和设备被转用于麻醉药品和精神药物的非法生产和制造；防止前体转用的法律、执法和其他措施；加强前体管制的国际合作。

3. 本报告包括一份摘要和对会员国在关于上述领域进展的两年期报告问卷的五个报告期内提交的所有答复的分析。为了促进这些分析，还开发了一项分析工具，对两年期报告问卷中关于前体管制的第三部分各项问题的答案进行量化。²该指标是基于对有关前体管制的 6 个问题的答复：(a)前体管制有关法律的存在问题；(b)纳入进/出口前授权系统的问题；(c)设立工作程序监测和确定涉及前体的可疑交易的问题；(d)与化工业确立行动守则的问题；(e)采取措施防止交易和转用材料和设备以非法生产或制造麻醉药品和精神药物的问题；及(f)化学品转用和秘密试验室调查程序的存在问题。

4. 各个领域所取得的进展是通过区域平均值的方法说明的，区域平均值基于一个区域内已实施前体管制措施的国家比例。当所有报告国表明已实施上述前体管制基本措施，则该区域的实施率达 100%，若一个区域中所有报告国均报告没有实施任何上述措施，则实施率将为 0%。

¹ 联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

² 所形成的综合指数综合了会员国通过关于行动计划要求的各项行动执行情况和估计覆盖范围的调查表提供的反馈意见。使用所有这些国家对各报告期调查表的答复所提供的数据进行了分析。所提出的指数是区域平均数，从最低为 1%到最高为 100%。例如，一区域所有报告国家报告所有要求的措施均已到位，则该区域实施率为 100%，而一区域所有报告国家均报告没有实施任何措施，则实施率为 0%。

表

按报告期分列的两年期报告问卷第三部分的答复国

报告期	报告国数量
1998-2000 年	109
2000-2002 年	124
2002-2004 年	108
2004-2006 年	102
2006-2007 年	107

二. 各国政府就前体管制采取的行动

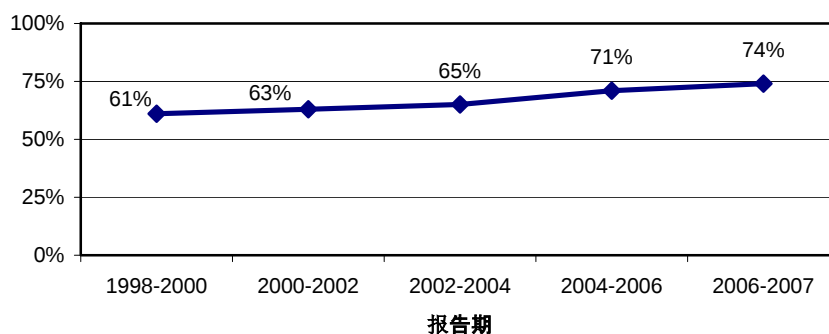
5. 在 1998-2007 年之间的整整 10 年间，一般前体管制措施的全球遵守率大幅提高，从第一个报告期（1998-2000 年）的 61% 增至第五个报告期（2006-2007 年）的 74%（见图一至图五）。

6. 10 年的报告期间，北美次区域的遵守率最高。2006-2007 年报告期间，大洋洲次区域也达到了全面遵守，与 1998-2000 年报告期相比增加了 25%。不过，该次区域仅有为数不多的国家答复了问卷，其中许多国家只是现在才开始引入前体管制的概念，尚未将其纳入立法中，这些情况也影响了遵守率。

7. 除了东亚和东南亚对前体控制措施的总体遵守情况在五个报告期中保持稳定之外，所有次区域在过去十年中均提高了其遵守率。拉丁美洲和加勒比、中欧和西欧、北美和中东以及撒哈拉以南非洲等次区域均取得了显著成果。

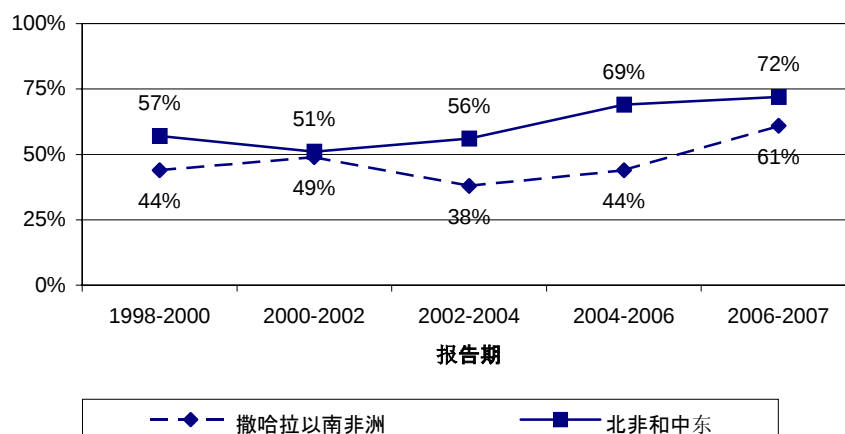
图一

所有区域：按报告期分列的前体管制措施的遵守情况
(综合指数)



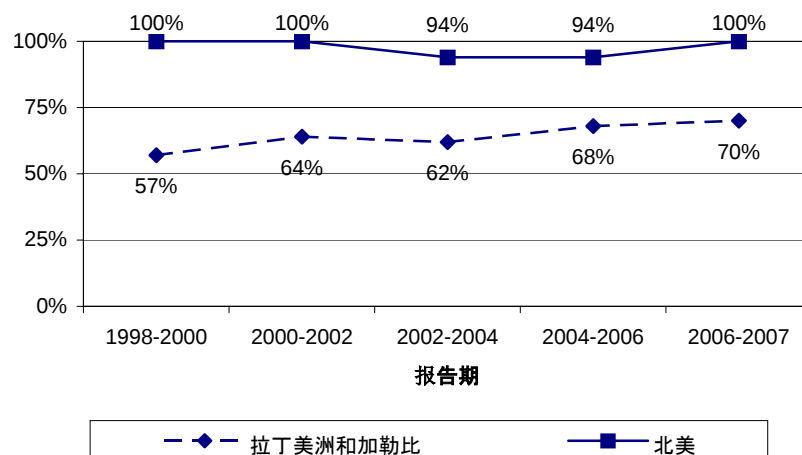
图二

非洲和中东：按次区域和报告期分列的前体管制措施的遵守情况
(综合指数)



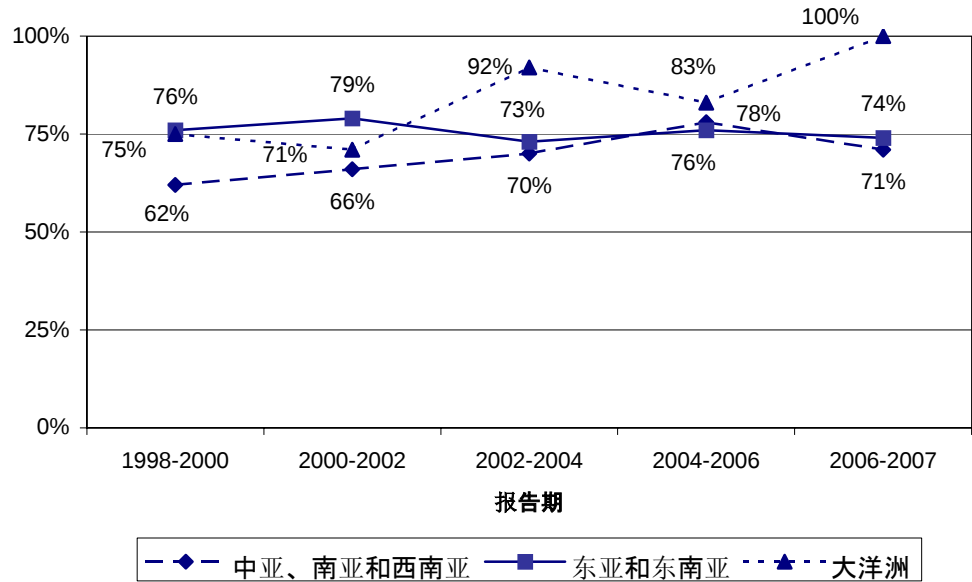
图三

南北美洲：按次区域和报告期分列的前体管制措施的遵守情况
(综合指数)



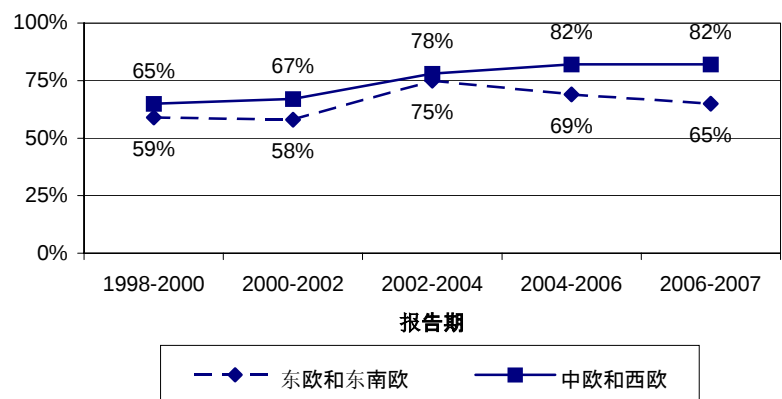
图四

亚洲和大洋洲：按次区域和报告期分列的前体管制措施的遵守情况
(综合指数)



图五

欧洲：按次区域和报告期分列的前体管制措施的遵守情况
(综合指数)



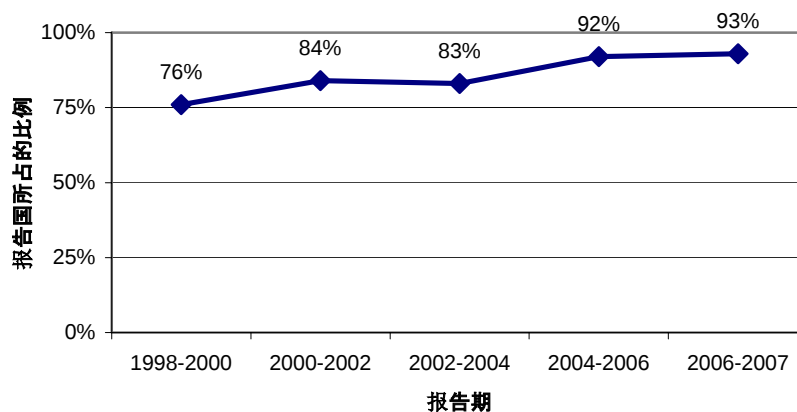
A. 监管框架

1. 立法

8. 在五个报告期中，93%的答复国，即 100 个国家，表示存在与前体制相关的法律。与第一个报告期（1998-2000 年）相比，增加了 17 个百分点（见图六）。

图六

按报告期分列的颁布有关前体制法律的报告国比例
（百分比）



9. 越来越多的报告国颁布前体制法已成为一种趋势。五个报告期的每一期中，北美和大洋洲次区域 100%的报告国报告实施了与前体制有关的法律。中欧和西欧次区域也具有完善的立法框架，1998-2000 年期间，93%的答复国报告有前体制立法，而 2006-2007 年期间，100%的答复国报告有此类立法。东亚和东南亚 75%的报告国在第一个报告期有前体制立法。在 2006-2007 年报告期，该比例已升至 100%。北非和中东次区域报告存在有关前体制的法律框架的会员国数量有所增加，67%的报告国报告在 1998-2000 年报告期拥有前体制立法，而 2006-2007 年报告期增至 92%。

10. 1998-2000 年期间，东欧和东南欧 44%的国家报告实施了前体制立法。2006-2007 年间，该数字增至 92%。在五个报告期的每个报告期，撒哈拉以南非洲的前体制立法率一直稳定在 70%。73%的拉丁美洲和加勒比国家在 1998-2000 年间报告实施了前体制法。该数字在 2000-2002 年间增至 100%，并在以后的报告期保持在该水平。1998-2000 年间，中亚、南亚和西南亚 71%的国家称拥有前体制立法。该数字在 2006-2007 年略增至 80%。

11. 东南亚国家联盟（东盟）的十个成员国是联合国所有三个药品管制公约的缔约方，东盟报告其所有成员国均制定了规定前体管制的国家立法。中国报告，由于国家和化工业的规模，打击前体转用和贩运依然面临严峻的挑战。据报告，虽然几乎东盟所有的成员国在不同程度上具有前体管制的立法框架，但控制措施并非总是有效，或能充分实施。各监管和管制机构与各部委之间缺乏认识、协调和合作，是所提及的前体管制系统有效运作的部分障碍。

12. 除了制定新的前体管制措施法律，若干国家政府还加强了管制，并将其适用范围扩展到制药产品。若干国家现在禁止伪麻黄素制剂的非处方销售，并将麻黄素和伪麻黄素重新归类为危险药品。一些国家还对配置含伪麻黄素药片的药房实施了许可系统，并限制个人客户的购买量。

2. 进/出口前授权

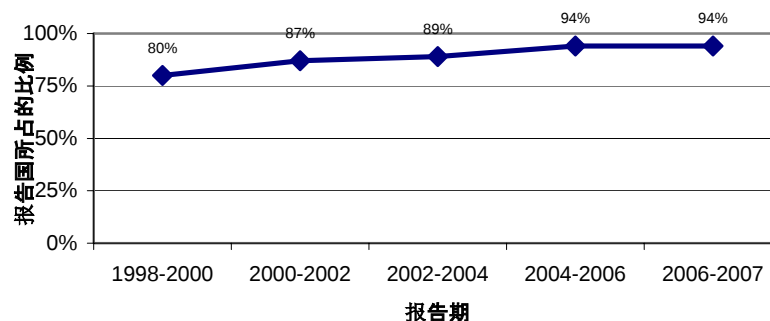
13. 为了核查个别前体化学品进出口的合法性，确定并阻止可疑货物并防止受控物质被转移到非法渠道，根据 1988 年《公约》的第 12 条第 10 (a) 段，出口国主管当局须在出口前向进口国主管当局提供以下信息：

- (a) 出口商、进口商及接货人的姓名及地址；
- (b) 物质名称；
- (c) 出口物质的数量；
- (d) 预期入境点和预期发货日期。

14. 两年期报告问卷要求各国须说明其前体管制框架中是否包括进/出口前授权系统。在第四、第五个报告期（2004-2006 年和 2006-2007 年），94% 的国家答复其框架包括此类系统。作为基准期的第一个报告期（1998-2000 年）有 80% 的国家报告具有这样系统，相比之下，增加了 14%（见图七）。

图七

按报告期分列的具有进/出口前授权系统的报告国比例
(百分比)



15. 北美洲、大洋洲、东亚和东南亚、撒哈拉以南非洲和中亚、南亚、西南亚等次区域报告在框架中纳入进/出口前授权系统的国家比例历来很高(1998-2007年间超过 80%)。北非和中东越来越多的国家确认其国家框架中包括进/出口前授权的规定。1998-2000 年间,该次区域 56%的报告国报告具有纳入进/出口认证的框架。到 2006-2007 年期间,报告有纳入进/出口前授权系统的前体制框架的国家比例增至 92%。

16. 在五个报告期内,有一个清晰的趋势,即越来越多的报告国在其前体控制系统中实施了进/出口前授权系统。此外,在五个报告期内提交的报告显示,一旦某个国家确立了进/出口前授权系统,该系统往往会维持下去。

17. 在第五个报告期,88%的国家报告其前体制系统包括进/出口前授权,并说明其授权适用于 1988 年《公约》表一和表二中的所有物质。在基准期内,只有 80%的答复国表明有此类系统。

18. 在所有报告期(1998-2007 年),若干国家说明了对未在 1988 年《公约》表一和表二内的个别物质的控制情况,并进一步说明了其进/出口前授权的计划。

19. 国际麻醉品管制局与联合国毒品和犯罪问题办事处(毒品和犯罪问题办事处)合作,制定了出口前网上通知系统(PEN 网上系统),供出口前体化学品的会员国使用。PEN 网上系统是为了向进口国国家主管当局实时通知出口交易的详细情况,从而支助会员国实施其在 1988 年《公约》第 12 条项下的义务。该系统使各国可以利用完全电子化的格式确认接收情况,或通知出口国结关出口情况。该系统的缺省设置之一是向国际麻醉品管制局发送一份电子副本。目前,92 个国家和地区受权访问 PEN 网上系统。

20. 大部分出口国家和主要转运点所在国对 1988 年《公约》表一所列物质的出口实施出口前通知，不论这些国家是否根据 1988 年《公约》第 12 条第 10 (a) 段接到过正式请求，若干国家也可对表二所列物质提供此类通知。

21. 在受控化学品运输前进行出口前通知和初步核查询问以确定交易各方合法性的做法，明确表明了此类程序在防止前体化学品从合法渠道被转移或试图转移于非法制药方面是有效的。此外，定期交换此类通知，并进行此类询问的国家政府数量在继续增加。

B. 防止前体、材料和设备被转用于麻醉药品或精神药物的生产或制造

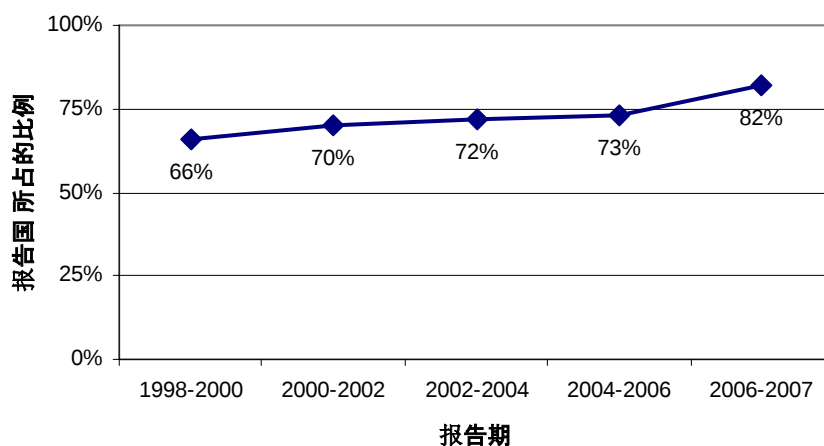
1. 确认可疑交易

22. 通过监测特定国家不断变化的化学品进出口趋势，当局可以确定犯罪组织的行动。经验显示，若当局发现一个未参加国际前体管制方案的国家的贸易激增，很可能有人正在试图躲避国际管制。就此类贸易反常现象警报当局，可给他们机会进行调查，以确认此类异常现象是否与试图转移有关，并防止转移的发生。此外，更多政府开始对查封的化学品货物进行回溯性追踪调查，以确认转用的责任方及将货物从合法贸易转移到非法渠道的方法、程序及托词。

23. 在第五个报告期，82%的国家报告已确立了工作程序来监测合法贸易，以确认涉及前体的可疑交易。第一个报告期（1998-2000 年）只有 66% 的政府报告具有此类程序，相比之下，有显著增长（见图八）。

图八

按报告期分列报告已确立涉及前体可疑交易工作程序的报告国比例
(百分比)



24. 拉丁美洲和加勒比次区域在 10 年的报告期显示了令人鼓舞的进展。在 1998-2000 年间，该次区域 59% 的报告国答复他们已经设立了工作程序来监测和确认涉及前体的可疑交易。在 2006-2007 年报告期，该数字增至 89%。

25. 在五年的报告期内，若干国家引述了其既有工作程序和相关立法的实例，并予以说明。他们还列出了所实施的确定涉及前体的可疑交易的机构和机制。许多国家报告，他们的国家海关当局，以及卫生部、内务部和刑事情报部门均参与确认前体化学品的可疑交易。

26. 在欧洲联盟国家，贸易方有责任向指定主管当局通知可疑交易。通过化学贸易准则已经对查明可疑交易的方法准则作了规定。此外，立法还规定欧洲联盟的贸易方指定一名负责官员，其主要任务是确保在列物质的贸易是根据相关法律规定开展的。遇可疑交易、停运和查封，法律还提供了所有欧洲联盟成员的相互援助和信息交换机制。信息交换是通过欧洲反欺诈信息系统进行的，该系统以共同援助通信的形式向主管当局快速发布与案件和趋势有关的信息，以防止贩运者利用欧洲联盟内部市场内货物的自由流动，防止其伺机利用欧洲联盟药品前体管制系统中可能存在的漏洞。根据修订的欧洲共同体海关法，须就可疑交易快速通知边境管制当局，特别是海关当局。通知是通过欧洲联盟风险信息信息系统发出的。

27. 2000 年，安第斯国家进一步推动其早期发现转移企图的努力，采取步骤准确评估其高锰酸钾的合法国内需求。由此，进口至这些国家的高锰酸钾的数量已减半。

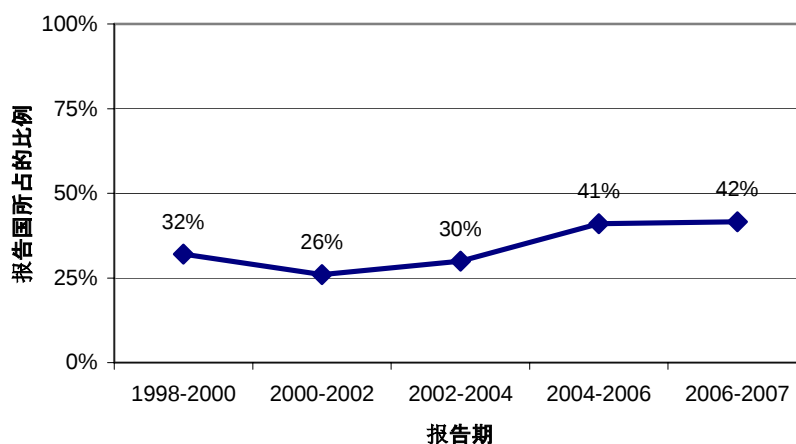
2. 行为守则

28. 考虑到化工业在防止从合法化学品贸易中转移前体方面发挥着重要作用，毒品和犯罪问题办事处鼓励各国政府与化工业共同确立行为守则，以提倡用共同的实践系统协助与政府和执法机构的合作，管制和起诉参与非法药品和武器贸易或生产的各方。

29. 在第五个报告期内，42% 的答复国指出，已确立这样的行为守则来增强与化工业的合作。在第一个报告期，仅有 32% 的国家表明确立了这样的守则，相比之下，有了显著的进展（见图九）。

图九

按报告期分列的与化工业确立行为守则的报告国比例
(百分比)



30. 一方面, 过去五个报告期中报告已确立此类行为守则的国家数量有所增加, 但依然远远未达到 2008 年的目标。总体来说, 次区域与化工业合作执行行为守则的情况在各个报告期均有所不同。北美是例外情况, 1998-2007 年的整个期间均报告有此类守则的存在。中欧和西欧区域是行为守则实施有所增加的次区域之一, 有此类守则的国家从第一个报告期(1998-2000 年)的 36%增至第五个报告期(2006-2007 年)的 83%。

31. 化工和制药业与主管当局之间签订协定、准则和/或谅解备忘录是此类合作通常采取的形式。一些国家还具体说明其实施的自愿性、法规性或监管性安排。

32. 亚洲地方前体管制协调小组³提倡在国家政策、立法和行政程序及监管中采取国际公认的最佳做法, 以解决亚洲国家前体转移和制造安非他明类兴奋剂的威胁。用于打击转移行为的应对措施必须在承认合法前体贸易对经济和社会的贡献的同时, 纳入对合法前体贸易的有效管制和监管。

33. 亚洲地方前体管制协调小组致力于在以下领域改善实践政策:

(a) 确立合法前体贸易的有效监管和控制, 包括尽量协调和统一跨区域的管制;

³ 亚洲地方前体管制协调小组包括以下会员国: 澳大利亚、孟加拉国、柬埔寨、中国、印度、印度尼西亚、日本、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、新西兰、菲律宾、大韩民国、新加坡、泰国和越南。

(b) 通过提高对合法使用前体情况的了解、监测前体的合法流动和估计每个国家的合法需求来提高对亚洲合法前体市场的认识；

(c) 加强和协调对安非他明类兴奋剂的制造和前体转移的情报及信息分享。提高对市场的了解、改善情报质量也将有助于确定未来监管和管制以及行动响应的目标；

(d) 实施法证技术能力安排，以确保亚洲各国能获取必要专业技能和设备，从而应对涉及安非他明类兴奋剂的问题。

C. 防止前体转用的法律、执法和其他措施

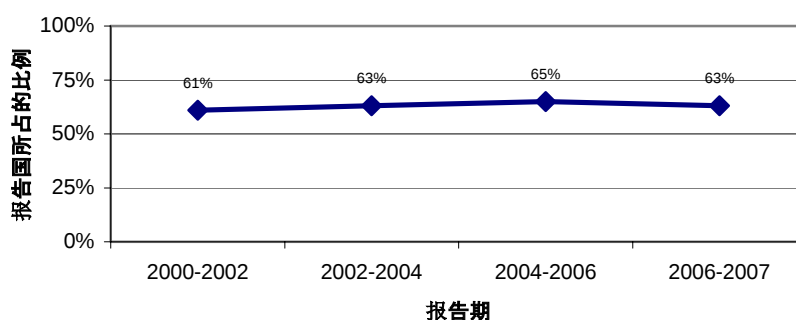
1. 防止材料和设备的转移

34. 为了应对安非他明类兴奋剂的秘密制造，鼓励各国政府监测非法制造方法，包括适于支持安非他明类兴奋剂制造的实验室设备和仪器的贸易和销售。

35. 在第五个报告期，63%的报告国报告采取措施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的贸易和转移。如图十所示，各报告期在此方面无显著进展。

图十

部分报告期采取措施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的交易或转移的报告国比例
(百分比)



36. 虽然在材料和设备的防范措施上全球情况变化不大，但有一个次区域出现了显著的进展。中亚、南亚和西南亚 60%的答复国报告在 1998-2000 年间制定了措施来防止将材料和设备转用于麻醉药品和精神药物的非法生产；2006-2007 年期间，该数字增至 90%。在大部分次区域，在五个报告期报告确立此类措施的国家比例实际上很稳定：如中欧和西欧（约 60%）、东亚和西南亚（约 70%）、拉丁美洲和加勒比（约 45%）。若干国家实施了具体措施，如采取或

修改立法、条例或工作程序来防止前体的转用。警方调查和/或国家主管当局的视察也是各国防止材料和设备转移的措施。

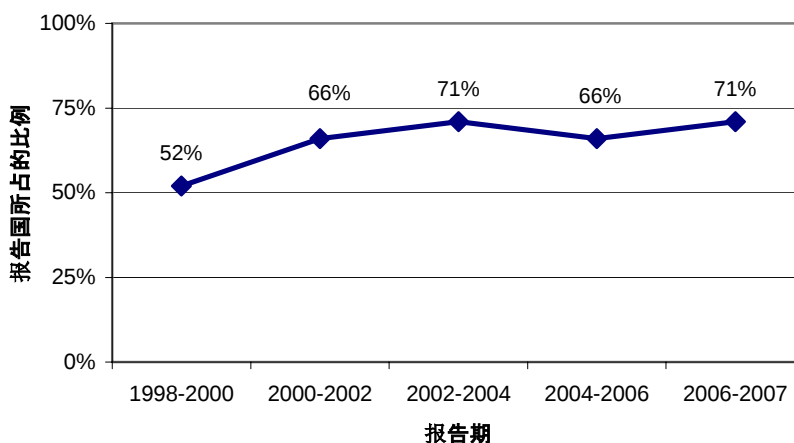
37. 近年来，查封了许多常见种类和型号的制片机。一般在这些情况下，机器是从工业中转移，或从原始制造商、居间商和制药公司等途径的二手市场获得。直到 2003-2004 年，各国还报告大部分被查封的制片机（70%）是中小型产能，但据报告，到 2005-2006 年间，大部分是较高产能（每小时可生产 15 000-60 000 片）。此外，现在还开始查封到精密工业设备和定制设备，包括具有高产能（80-200 升）的反应器，这些设备主要是在安非他明、甲基苯丙胺和替甲基苯丙胺的大型制造现场被查封的。在“超级实验室”使用的工业设备来自数量有限的合法公司，他们在不知其产品最终被非法使用的情况下生产了订单。⁴

2. 调查化学品转用问题

38. 在五个报告期的过程中，执法当局确立调查程序的会员国数量有所增加。在第五个报告期，71%的国家在答复问卷时报告期执法当局已实施了各项程序来调查化学品转用问题。第一个报告期只有 52%的国家表明已做到这点，相比之下，稳步增长了 19%（见图十一）。

图十一

按报告期分列的具有调查化学品转用问题程序的报告国比例
（百分比）



⁴ “1998-2007 年欧洲联盟安非他明类兴奋剂”，欧洲刑警组织为 2007 年 7 月在荷兰海牙举行的大会第二十届特别会议上通过的各项措施的执行情况评估中为专家磋商提供的撰稿。

39. 总体来说，各区域实施化学品转用问题调查程序的报告国比例与全球情况相似，即该比例基本稳定，总体情况略有改善。在五个报告期内，约 100% 的北美和大洋洲国家、80% 的东亚和东南亚报告国、60% 的中欧和西欧国家以及 65% 的东欧和东南欧国家称其执法当局已经确立了化学品转用问题的调查程序。从中亚、南亚和西南亚（从 28% 到 70%）、拉丁美洲和加勒比（从 50% 到 72%）以及撒哈拉以南非洲（从 23% 到 60%）所观察到的该比例的增长令人鼓舞。

40. 前体贩运问题是欧洲联盟的优先事项，并为此发起了若干举措。欧盟毒品战略（2005-2012 年）和行动计划（2005-2008 年）提出了一些措施旨在改善欧洲联盟成员国为打击毒品和前体贩运，包括进口到欧洲联盟国家的合成药品前体的转用而采取的执法措施的效率、实效和知识基础。

41. 根据欧洲刑警组织提供的信息，一种新的趋势——贩运 1-苯基-2-丙酮（P-2-P）和 3,4-亚甲基二氧苯基-2-丙酮（3,4-MDP-2-P）（在欧洲被称为苯基甲基酮和胡椒基甲基酮），这两种物质是制造安非他明和替甲基苯丙胺的主要前体，人们认为，这种趋势对欧洲联盟东部边境的各国是一种严重威胁。经过相关各国执法当局的成功调查，破获并瓦解了国际贩运组织，⁵这些组织通过白俄罗斯、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、德国、拉脱维亚和波兰从中国和俄罗斯联邦贩运 P-2-P 和 3,4-MDP-2-P、用于荷兰的大规模非法安非他明制造窝点，还有较少部分用于在比利时和波兰的非法制造。

3. 调查秘密实验室问题

42. 所有会员国均对秘密实验室的危险材料深感忧虑。危险和毒性物质使执法工作更加复杂，需要改善传统程序以有效地解决健康、职业安全和环境问题。由于对秘密实验室的调查、查封和清剿行动需要特殊技能，各国通过两年期报告问卷就其调查秘密实验室的程序进行了报告。

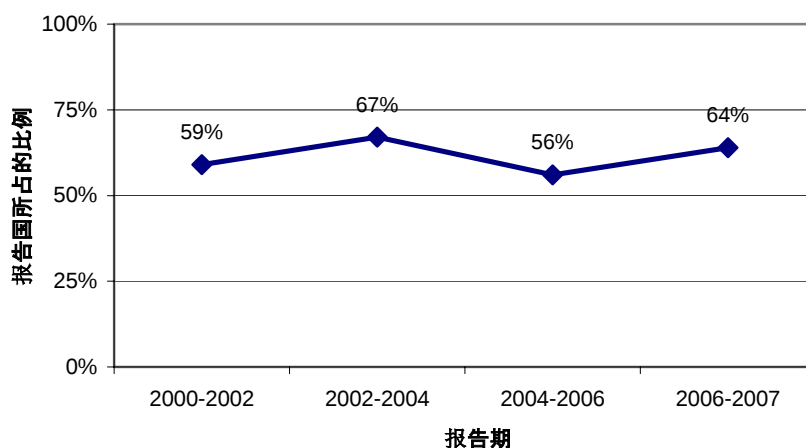
43. 在第五个报告期，64% 的答复国报告已经实施了调查秘密实验室的程序。2000-2002 年期间，有 59% 的国家报告具有此类程序，相比之下有所增长。⁶不过，在四个报告期中无法确定稳定的趋势（见图十二）。

⁵ 同上。

⁶ 由于第一个报告期（1998-2000 年）未包括该问题，因此没有该报告期的数据。

图十二

部分报告期具有秘密实验室调查程序的报告国比例
(百分比)



44. 在次区域一级，报告已确立调查秘密实验室程序的国家数量在北非和中东有大幅增加，从 1998-2000 年的 20% 的报告国增至 2006-2007 年的 50%。中亚、南亚和西南亚报告确立调查秘密实验室程序的国家数量也有所增加，从第一个报告期的 22% 增至 2006-2007 年的 40%。在报告过程中，其他次区域报告国的百分比均维持稳定，特别是东亚和东南亚（约 85%）、撒哈拉以南非洲（50%）及东欧和东南欧（约 70%）。

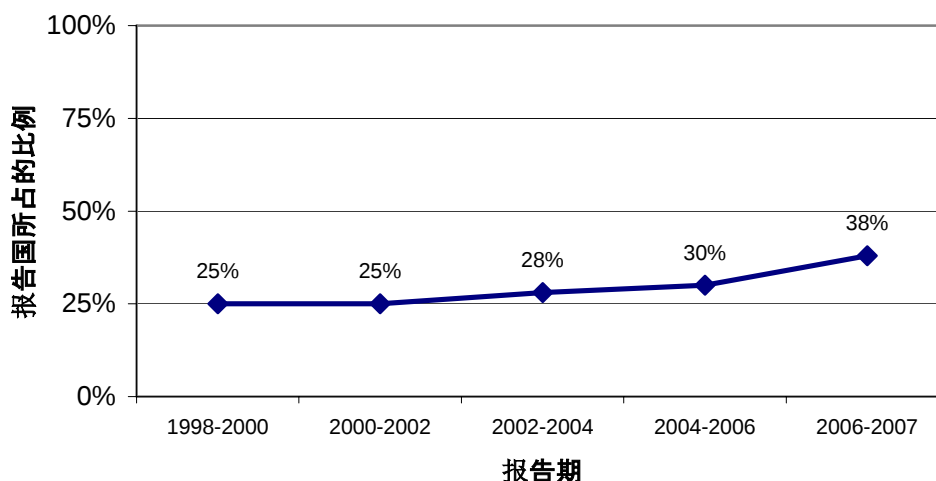
D. 国际合作

1. 查封前体

45. 世界各地的合法产业经常使用用于非法制造精神药物和麻醉药品的前体化学品。要发挥长期影响，国际合作和综合化学品管制战略是至关重要的。在两年期报告问卷中，各国被问及是否曾在其政府和其他国家政府的合作下查封过前体。在第五个报告期，38% 的报告国指出曾进行过此类查封，第一个报告期（1998-2000 年）有 25% 的答复国表明曾由于国际合作进行过此类查封，相比之下，增加了 13%（见图十三）。

图十三

按报告期分列的报告由于国际合作查封前体的国家比例
(百分比)



46. 五个报告周期中，国家合作查封前体化学品的趋势略有增加。在次区域一级，北美和大洋洲所有报告国在每个报告期均反映曾为查封非法前体货物参与到某些形式的国际合作中。在撒哈拉以南非洲次区域（从 0 增至 10%）、拉丁美洲和加勒比（从 13%至 29%），中欧和西欧（从 36%增至 57%）以及东欧和东南欧（从 22%增至 40%）的国际合作均有增加。

47. 据报告，中欧和西欧次区域利用国际合作调查前体转用的国家增长最多。此类合作的范例之一就是召开业务案件会议，来自所有相关国家的具体案件或系列案件的调查人员进行会晤，以确定进一步调查所需的步骤。

48. 若干国家报告，他们在紫色行动和黄玉行动中与国际麻醉品管制局积极合作，追踪高锰酸钾和乙酸酐货物。玻利维亚政府表明，与其他国家通过及时交换信息合作查封前体化学品。巴西、巴拉圭和委内瑞拉报告与邻国合作参与了六边境行动。

49. 哥伦比亚参加了国际行动“清真寺”，该行动是与西班牙和美利坚合众国的联合行动。巴拉圭与阿根廷和玻利维亚执法当局合作进行的格兰查科行动，成功地破获了秘密实验室并查封了化学品。2000 年，伊朗伊斯兰共和国与另一个国家协作，查封了大量的乙酸酐。

50. 大不列颠及北爱尔兰联合王国报告正在与阿根廷、比利时、荷兰和南非合作开展行动。2004 年 3 月，经过澳大利亚联邦警察与菲律宾缉毒署的合作调查，扣留并查封 1.5 吨从中国运往菲律宾的伪麻黄素。犯罪者正打算将该物质进口到澳大利亚。

51. 荷兰政府报告，应法律援助请求进行情报交换常常带来阻止和查封非法货物的成功行动，并有助于发现生产窝点和犯罪组织，在某些情况下，还有助于对犯罪者的定罪。此外，根据交流信息撤销出口许可申请（如在出口前通知中）也防止了非法交易的进行。该国政府报告，其毒品执法机构曾经过与比利时、德国和爱尔兰的对口单位之间的合作查封前体。葡萄牙政府举例说明，曾向欧洲联盟当局发出关于麻黄的出口前通知，使主管当局可以发现和阻止该物质的可疑交易。

52. 克罗地亚政府指出，2003 年，经过克罗地亚、塞尔维亚和黑山⁷、⁸及前南斯拉夫的马其顿共和国之间的合作，查封了 20 330 公斤的乙酸酐。德国政府报告，在前体监测和相关国际信息交流的框架下，若干可疑交易引起了官方注意，并正在接受相应调查。

53. 2006 年 12 月，联合王国和美利坚合众国执法当局进行了联合调查，以此为基础的“红龙”行动使联合王国的官员以美国联邦指控书上说明的罪名逮捕了一对苏格兰夫妇，指控书上称，这对夫妇在全美范围内向甲基苯丙胺实验室非法供应化学品。销售通过网站进行，网上宣传向世界各地的客户“谨慎”送货。迄今为止，由于该项调查，共破获 100 个秘密甲基苯丙胺实验室。2004 年 8 月至 2006 年 11 月，319 公斤的红磷和 46 公斤的碘通过该网站销售给美国客户，这些数量足够制造超过 635 公斤的甲基苯丙胺，批发价值约 12 600 000 美元。

54. 东盟成员国之间关于前体管制的国际合作也在增加，虽然大部分执法行动仅在双边一级。泰国在大湄公河次区域谅解备忘录行动计划下开发了东亚前体管制计划，以解决缺乏各种机制来分享经验和最佳做法及交流信息的问题。该行动计划将有助于开发联合行动，并在其中纳入关于前体化学品制造、走私和交易的回溯追踪调查。

2. 技术援助资源

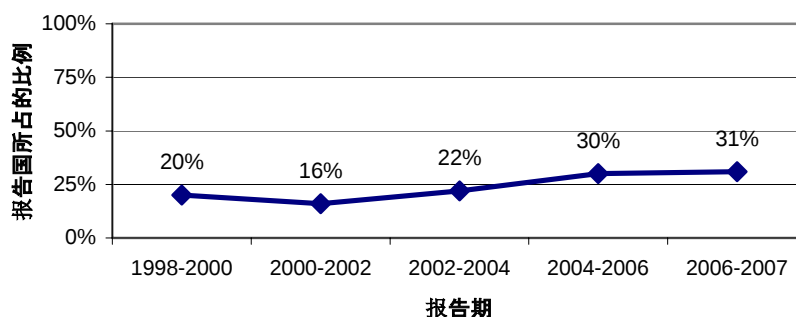
55. 在第五个报告期，31%的报告国表示，他们曾向其他国家提供前体管制技术援助资源。如图十四所反映，第五个报告期（31%）提供此类资源的比例比 1998-2000 年的基准期（20%）增加 11%。

⁷ 自 2006 年 6 月 3 日，塞尔维亚和黑山在联合国的会员身份由塞尔维亚继承。

⁸ 大会在 2006 年 6 月 28 日第 60/264 号决议中决定承认黑山的联合国会员身份。

图十四

按报告期分列的向其他国家提供前体制技术援助资源的报告国比例
(百分比)



56. 在五个报告期，向其他国家提供的技术援助量显然增加了，不论增加量是多么微小。如，1998-2000 年间，中欧和西欧 32% 的报告国表明他们向其他国家提供了技术援助资源，而 2006-2007 年为 52%。北非和中东（从 0 到 20%）、北美（从 33% 到 67%）及东亚和东南亚（从 17% 增至 30%）在五个报告期也观察到了不断增长的趋势。

57. 引述的合作范例包括关于前体化学品和麻醉品的培训援助方案和考察、国际会议课程、研讨会和讲习班；警方和海关联合演习及行动；欧洲联盟的法尔方案；提供技术设备；以及毒品和犯罪问题办事处的前体项目。在此方面，还引述了为安第斯共同体提供的一个具体欧洲联盟技术援助项目及棱晶项目。美国报告，该国主要以培训的方式向 17 个国家和来自哈萨克斯坦、墨西哥、大韩民国和越南的 530 个外国执法官员提供了技术援助。

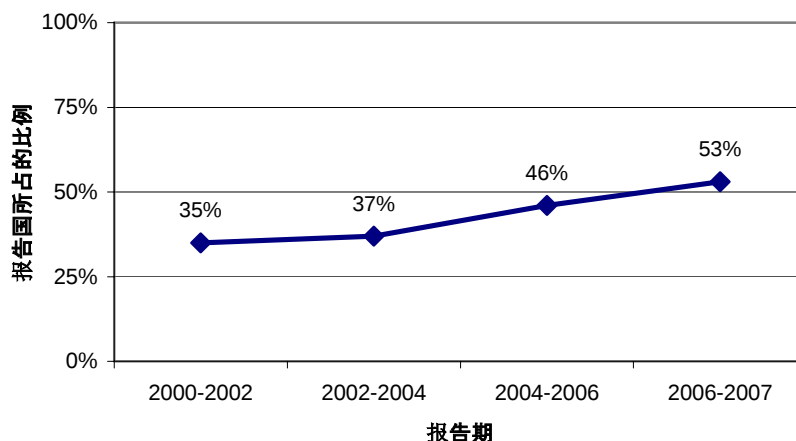
3. 从其他国家政府获得的技术援助

58. 关于答复国是否曾接受前体制的技术援助的问题，53% 的国家在第五个报告期答复曾接受过此类援助。第二个报告期（2000-2002 年）⁹35% 的答复国报告曾接受过此类援助（见图十五），相比增加了 18 个百分点。

⁹ 第一个报告期（1998-2000 年）问卷不包括该问题，因此没有该报告期数据。

图十五

部分报告期接受过前体管制技术援助的报告国比例
(百分比)



59. 在五个报告期期间，会员国接到的前体管制技术援助有稳定增长的趋势。在若干次区域，报告接到前体管制技术援助的国家比例自 2000-2002 年报告期以来有所增长。特别是，撒哈拉以南非洲得到前体管制技术援助的报告国比例从 2000-2002 年的 5% 增至 2006-2007 年间的 20%。其他有明显增长的次区域有北非和中东（从 10% 增至 33%）、拉丁美洲和加勒比（从 63% 增至 78%）、中欧和西欧（从 23% 至 50%）及东欧和东南欧（从 10% 增至 27%）。

60. 若干国家政府表明，他们从美国、欧洲联盟和/或毒品和犯罪问题办事处得到过技术援助，大部分是以培训、提供技术设备、测试设备、移动实验室和计算机数据库系统等方式。在毒品和犯罪问题办事处的援助下，若干国家政府安装并实施了国家数据库系统，该系统是管理受国际管制的药品和前体的许可和特许信息的电脑化系统。若干国家的主管当局目前正使用该系统来发放前体许可及进出口许可。

61. 拉丁美洲和加勒比各国报告通过以下途径得到了援助：由欧洲联盟委员会出资的安第斯区域前体管制区域项目；毒品和犯罪问题办事处和美洲国家组织的美洲药物滥用管制委员会；以及欧洲刑警组织。

三. 联合国毒品和犯罪问题办事处的技术援助方案

62. 毒品和犯罪问题办事处正在推动技术援助方案；就警务、海关和其他调查分享经验和信息；侦查、拦截和管制化学品转用，以促进在前体管制中的越境合作。

63. 目前，毒品和犯罪问题办事处正在中亚和西亚以及西南亚执行区域项目，并在巴西和阿富汗执行国家项目。这些项目旨在查明从国际贸易和国内分销转移到非法渠道的原因，针对走私前体问题建立充分的合法管制机制并改善执法行动。它们还寻求与邻国和可能的过境国、或在邻国和可能的过境国之间深化区域合作，并开发出开展有效前体控制业务和阻断走私化学品的知识、结构和能力。

四. 国际麻醉品管制局的各项活动

64. 国际麻醉品管制局与主管国家当局联合发起了国际举措“聚合”项目（原称紫色行动和黄玉行动），来自会员国的相关机构和专家均参与了该项目，以协助各国政府制定和实施各项程序来管制和更加有效地监测前体化学品的贸易。这些举措推动了各国政府实现大会第二十届特别会议规定目标的努力。

65. 2005 年 10 月，发起了新一阶段的“聚合项目”，着重于限时区域行动和实时信息交流、回溯追踪调查和定期活动评估。在“棱晶项目”中已经应用了此类方法，并取得了喜人的成果。“棱晶项目”还收集关于出口前通知的信息，以监测用于生产甲基苯丙胺和其他合成药物的基本前体化学品的货运情况。

五. 结论和建议

A. 结论

66. 前体管制措施得到越来越多的实施成为大势所趋，1998-2000 年间以来有了显著进展。总体来说，与前体化学品管制、进/出口前授权和建立工作程序来监测和确定涉及前体的可疑交易相关的立法已经非常完善。若干技术援助接受国以及确立程序调查化学品转移问题的国家都取得了令人鼓舞的进展。不过，全球的执行率在某些领域依然低于目标水平，特别在与化工业合作确立行为守则、为向其他国家提供技术援助资源，以及在查封前体化学品非法货物方面的国际合作等领域。

67. 除了在前体管制方面的全球情况有所改变，每个次区域在大会第二十届特别会议上启动的过程中都改善了其管制措施。北美和大洋洲次区域所报告的十年中前体管制措施的实施情况最为稳定。拉丁美洲和加勒比次区域各国在十年报告期所报告的前体管制措施显著改善，执行率从 1998-2000 年间的 57%增至 2006-2007 年间的 70%。在十年报告期中，北非和中东前体管制措施的执行率徘徊在 60%到 70%之间，该期间末期所取得的进展最大。

68. 中亚、南亚和西南亚的前体管制措施实施率从 1998-2000 年间的 62%增至 2006-2007 年间的 71%。东亚和西南亚报告国的前体管制措施的实施率保持在

75%。撒哈拉以南非洲前体管制措施的执行率显著改善，从 1998-2000 年间的 44%增至 2006-2007 年间的 61%。

69. 东欧和东南欧前体管制措施的执行率从 1998-2000 年间的 59%增至 2006-2007 年间的 65%。中欧和西欧前体管制措施的执行率也有所改善，从 1998-2000 年间的 65%增至 2006-2007 年间的 82%。

70. 虽然前体管制措施的总体执行趋势是积极的，也应注意与前体管制相关的新兴问题。这些问题包括日益使用先进技术——如网上药店——贩运受控物质；使用第三国试图转移；使用目前不受国际管制的替代化学品。

71. 许多国家依然缺乏资源或能力来确定具体的前体化学品进出口是用于合法用途还是非法制药。进而大量非法制药所需的关键化学品仍被转用于秘密实验室。许多货物通过第三国运输，以试图掩盖其真正目的和最终目的地，或利用管制系统中的漏洞，使有效管制的问题更加困难。此外，随着 1988 年《公约》所涉及的国际受控化学品变得越来越难获取，贩运者寻求获取新的化学品来代替受到严密监测的化学品。因此，使用不受国际管制的物质进行非法制造的新方法正得到越来越多的应用。

B. 建议

72. 麻醉药品委员会接到以下旨在增强会员国的前体管制能力的建议：

(a) 会员国，尤其是撒哈拉以南非洲和中亚、南亚及西南亚的会员国，应继续解决国内有关前体化学品管制的立法缺乏或不当的问题；

(b) 会员国应在其前体管制框架中纳入进/出口前授权系统；

(c) 尚未建立工作程序来监测和确认涉及前体的可疑交易的会员国，尤其是北非和中东、撒哈拉以南非洲及东欧和东南欧次区域，应确立此类工作程序；

(d) 所有次区域的会员国应经过与化工业有效协作确立行为守则；

(e) 会员国，尤其是拉丁美洲和加勒比及中欧和西欧，应采取措施防止材料和设备被交易或转用于麻醉药品和精神药物的非法生产或制造；

(f) 尚未如此做的会员国，尤其是撒哈拉以南非洲及中亚、南亚和西南亚，应鼓励其国家执法当局确立程序调查化学品转移和秘密实验室问题；

(g) 会员国应尽量在国际一级的合作下调查并查封可疑货物和非法货物；

(h) 可提供技术援助的国家应提供技术援助，可以接受技术援助的国家应接受技术援助。强烈鼓励不断对官员及其在化工业的对应方进行有关前体管制的实际培训；

(i) 各国政府应继续重点调查拦截和查封的前体化学品货物，并严格跟进有关试图转移的所有信息；

(j) 会员国应尽量使用新的和正在发展的技术来支持有效的国家和国际管制措施。此外，会员国应支持日渐重要的法证领域为前体管制和贩运罪的调查提供支助。

73. 委员会不妨探讨以下两项额外建议：

- (a) 应提倡一部国际化工业行为守则；
 - (b) 会员国应批准并恪守 PEN 网上系统等有效管制程序。
-