

乌克兰的一批过境货物。波兰报告缉获了20千克**2-溴-4'-氯苯丙酮**(4-氯甲卡西酮(氯麻黄碱)和其他4-氯取代卡西酮衍生物的前体),在11起事件中缉获超过290千克**2-溴-4'-甲氧基苯丙酮**(甲氧麻黄酮的一种前体)。此外,摩尔多瓦共和国还提及缉获了与非法制造 $\alpha$ -吡咯烷基戊二酮(*alpha*-PVP)有关的盐酸。

195. 2022年前10个月,通过前体事件通信系统通报了7起涉及新型精神活性物质前体的事件。其中2起事件与荷兰的非法加工点有关,涉及23千克甲氧麻黄酮前体和88千克氯麻黄碱前体。此外,在同一时期通报了在俄罗斯联邦缉获8吨甲氧麻黄酮前体和 $\alpha$ -PVP前体。据称,这些非国际列管化学品来源于中国,过境哈萨克斯坦,之后在俄罗斯联邦被缉获。

## 四. 通过互联网为前体贩运提供便利: 专题研究

196. 互联网和其他计算机网络的使用近年来突飞猛涨,借助互联网贩毒的机会同样迅速增多。贩运前体化学品的情况也是如此。麻管局在其2000年前体报告中首次报告了滥用互联网(表层网)转移和贩运前体化学品的情况,其中涉及欧洲和北美洲非法亚甲二氧基甲基苯丙胺加工点发生的致命事故。这些加工点的经营者不具备化学背景,他们在互联网上获得所需的配方、化学品和设备。<sup>38</sup> 同年,麻醉药品委员会在其第43/8号决议中表示决心制止滥用万维网获得受管制药品和前体化学品用于非法目的。

197. 2011年,麻委会在其第54/8号决议中请会员国采取适当措施,在查明犯罪组织用于转移或偷运麻醉药品和精神药物非法制造中常用前体化学品的新路线和作案手法方面,包括在为非法

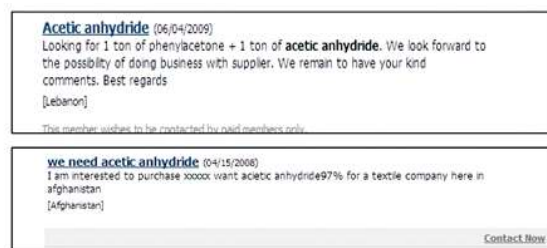
目的使用互联网问题上,加强国际合作和信息交流,并继续向麻管局通报这类信息。

198. 2017年,麻委会在其第60/5号决议中鼓励会员国、麻管局、毒品和犯罪问题办公室收集通过互联网进行的与前体有关的犯罪活动的数据,分析这方面的证据并共享信息,并依据国内法规,继续加强法律、执法和刑事司法等方面的对策,并继续加强国际合作,以遏制这类非法活动。

### 通过互联网贩运前体的推动因素

199. 麻管局秘书处过去对互联网的监测表明,从2000年代初至2010年代初,寻求非法药物加工点所需化学品的前体的潜在买家似乎是借助互联网贩运前体行为的主要推动(见图22)。当时,这类买家并未耗费多少心力遮掩其身份或活动。相对而言可以轻而易举地识别他们的联系方式,甚至供应商的联系方式。尽管掌握的信息可供查明所涉人员,但监管和执法部门可能是由于缺乏认识和专门知识,通常不会利用这些信息进行后续查询或调查。

图22. 2008-2009年期间在互联网上张贴广告宣传购买前体意向的实例



200. 自2010年代末以来,情况发生了变化,与前体有关的互联网帖子主要是供应商或私人卖家发布的,而早期主要是买家发布的。与前面提到的相对透明的方法相比,广告也变得更加复杂,供应商最近张贴的广告越来越多地使用化学文摘社登记号,补充或替代受管制前体和非列管化学品的化学名称和(或)街头俗称。此外,供应商还采用虚拟专用网络和代理服务等技术<sup>39</sup>

<sup>38</sup>麻管局2000年前体报告(E/INCB/2000/4),第76段。

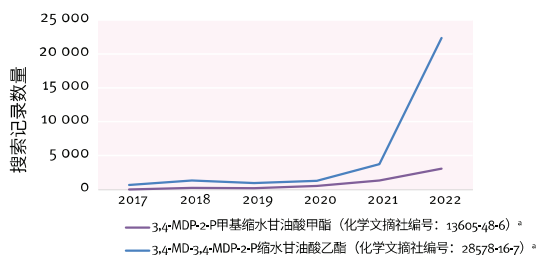
<sup>39</sup>欧警署,《2014年互联网有组织犯罪威胁评估》(海牙,2014年),第21页。

来隐藏互联网协议地址和位置。此外,虽然前体和非列管化学品的潜在买家和供应商之间的初步接触仍然在合法的在线平台上进行,包括在企业对企业平台和社交媒体平台上进行,但后续沟通往往是通过执法部门仍然无法触及的加密系统进行的。<sup>40</sup>

201. 无论是由买方还是卖方推动,借助互联网贩运前体的行为始终受到国际和国家一级监管环境的影响。通过监测互联网活动而获得的信息可以表明在化学品被列管后贩运者对这些化学品是否还有兴趣。

202. 下图说明了贩运者对亚甲二氧基甲基苯丙胺和相关物质的两种前体的兴趣模式发生的变化,这两种前体是:2019年11月列入《1988年公约》表一的3,4-MDP-2-P甲基缩水甘油酸甲酯(“PMK缩水甘油酸甲酯”),以及其未受国际列管的替代品3,4-MDP-2-P缩水甘油酸乙酯(“PMK缩水甘油酸乙酯”)。在2019年对3,4-MDP-2-P甲基缩水甘油酸甲酯进行国际列管之前,互联网上对这两种物质的搜索记录数量相对稳定,而一旦列管后,对未列管的3,4-MDP-2-P缩水甘油酸乙酯的搜索增多,增速远高于受国际管制的3,4-MDP-2-P甲基缩水甘油酸甲酯。中国于2021年下半年对3,4-MDP-2-P甲基缩水甘油酸甲酯实行国家管制,此后对3,4-MDP-2-P缩水甘油酸乙酯的检索记录数量进一步增加(见图23)。

图23. 2017年以来3,4-MDP-2-P甲基缩水甘油酸甲酯和3,4-MDP-2-P缩水甘油酸乙酯每年的互联网搜索记录数量

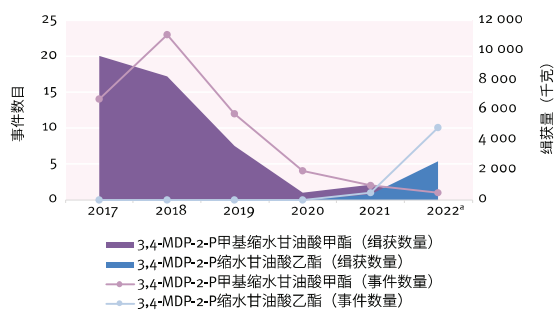


<sup>a</sup>根据化学文摘社编号进行的检索。

<sup>40</sup>例如 Telegram 或 Wickr。

203. 关于缉获量,麻管局之前注意到一种现象,即某一特定化学品被国际列管之后,涉及该物质的事件会显著减少。<sup>41</sup>图24通过事件数量和3,4-MDP-2-P甲基缩水甘油酸甲酯的数量说明了这一点。在中国2021年列管该物质后,该物质的缉获量持续减少。<sup>42</sup>而3,4-MDP-2-P甲基缩水甘油酸甲酯缉获量下降,而2021年开始缉获3,4-MDP-2-P缩水甘油酸乙酯,2022年无论从事件数量还是缉获量来看均大幅增加(见图24)。这一趋势与该时期互联网上对该物质的大量搜索记录相对应。值得一提的是,无论是3,4-MDP-2-P甲基缩水甘油酸甲酯还是3,4-MDP-2-P缩水甘油酸乙酯均无任何已知合法用途。

图24. 2017-2022年通过前体事件通信系统通报的涉及3,4-MDP-2-P甲基缩水甘油酸甲酯和3,4-MDP-2-P缩水甘油酸乙酯的事件



<sup>a</sup>数据仅涵盖2022年前10个月。

### 解决借助互联网贩运前体问题

204. 虽然各国主管部门对借助互联网贩运前体问题的认识有所提高,但该问题的实际严重程度,特别是可疑网站的数量以及电子商务和社交媒体平台上刊登销售前体化学品(包括无合法用途的前体化学品)广告的名单数量也进一步增加。<sup>43</sup>尽管如此,世界各国主管部门为核

<sup>41</sup>麻管局2021年前体报告(E/INCB/2021/4),第30段和图1。

<sup>42</sup>2017年1月1日至2022年9月15日期间通过前体事件通信系统通报的涉及这些物质的事件有57起,其中在标明来源国的37起事件中,有35起提及中国(包括香港)为来源国。

<sup>43</sup>互联网监测得出的观察结果还表明,在表层网上发现关于前体和非列管化学品的多个可疑帖子里有相同联系方式,可能存在联系,这表明它们是由相同的一个或多个贩运者发布的。

实可疑帖子的合法性而开展的监管和(或)执法调查数量仍然很少。这或许是因为许多执法官员可能认为在线交易平台或可疑网站上的可疑帖子是网络诈骗,而不是能够供应所宣传的前体化学品的合法供应商刊登的广告(另见下文第207段)。

205. 2017年以来对借助互联网贩运前体问题进行的调查虽然有限,但已取得重大成果,如2018年印度缉获了近10吨醋酸酐,这是该国过去二十年来缉获该物质的最大数量,2022年印度缉获了麻黄碱和氯胺酮。对后一个案例进行了后续调查,查获了一批运往澳大利亚的甲基苯丙胺。该起事件还涉及使用加密货币进行支付,逮捕了涉案人员。这两个案例的一个共同特点是,有关部门与张贴可疑帖子的私营企业对企业互联网平台开展合作,最终促成了缉获和逮捕行动。在另一个案例中,对巴基斯坦缉获醋酸酐的回溯调查得到了其他几个国家的支持,包括在印度进行的网络犯罪调查,结果逮捕了一名2016年参与经由坦桑尼亚联合共和国向巴基斯坦贩运大量该物质的人员。<sup>44,45</sup>

206. 这些实例证明,对借助互联网贩运前体行为的调查有助于瓦解贩运网络。在其他国家,特别是在被确定为药物前体主要来源国和最终用户的国家,也需要进行类似的调查。

207. 2021年,有针对性、有时限的“缩略语行动”着重关注通过互联网(表层网)贩运前体行为,此举还有助于麻管局查明前体和网络犯罪相关调查面临的实际障碍和法律挑战,这些障碍和挑战可能妨碍国家主管部门对可疑网上帖子展开调查。查明的障碍和挑战包括以下方面:

(a) 缺乏有关通过网站或社交媒体寻求出售或分销前体或在买卖过程充当中介的国家法规;

(b) 不愿对可疑的帖子展开调查,因为它们可能是骗局而不是合法的前体贸易;

(c) 缺乏足够的证据证明买方或供应商知道拟在网上出售或购买的前体打算用于非法制造药物,导致人们认为缺乏支持启动刑事调查的法律依据。

208. 在大多数国家,国家前体管制措施要求前体经营者(即制造商、进口商、出口商、分销商或最终用户)在国家主管部门登记,并获得进出口受管制物质的一般或单独授权。在某些法域,还要求强制报告国内贸易和分销情况。由于一些国家已采取此类措施,麻管局认为,至少就受国家管制的物质而言,对张贴内容及其所载信息的真实性进行行政核查不应对国家主管部门构成重大挑战。此外,麻管局建议相关政府机构与合法在线平台运营商接洽,以获取更多信息,帮助查明可疑帖子背后的个人或公司。合法在线平台的运营商已多次确认,愿意应要求自愿提供此类信息。

209. 如果难以在自愿基础上从有关互联网平台获得关于涉及前体的可疑非法活动的信息,那么涵盖互联网上与前体有关的帖子的具体规定可加强国家主管部门获取这类信息的权力。一些已经与企业对企业平台成功建立自愿合作安排的国家政府仍然制定了具体条例,将涉及通过网站或社交媒体或以任何其他方式寻求销售或分销受管制前体或充当买卖中介的活动纳入其中。此外,此类具体条例要求为前体化学品贸易提供便利的网上交易平台提供涉及某些前体的交易细节。<sup>46</sup>

<sup>44</sup>Faraz Khan 著,“反恐局逮捕两名涉嫌‘资助恐怖’的巴基斯坦塔利班运动嫌疑人”,国际新闻,2021年1月29日。

<sup>45</sup>麻管局2021年前体报告(E/INCB/2021/4),第172段。

<sup>46</sup>麻管局2020年前体报告(E/INCB/2020/4),插图2。

### 插文 5. 处理可疑互联网帖子方法

鉴于互联网上有大量可疑帖子,一些专家主张从有关平台上删除这类帖子,并向执法部门提供关于可疑供应商和买家的有关资料。<sup>a</sup> 虽然删除私营公司贴出的化学前体清单、在搜索索引中不再优先列出<sup>b</sup>或完全删除前体和非列管化学品看似取得了可观成果,但从麻管局支助的针对性业务活动中获得的有限的实际经验表明,如果删除可疑清单后不能辅之以开展后续调查以查明化学品的潜在买家或卖家,这一方法可能最终只能治标而不治本。已知的情形是,合作性互联网平台删除可疑帖子后,在没有与各自国家主管部门建立自愿合作安排的其他平台上会出现同样的帖子。因此,一些专家主张采取其他法律措施和务实措施,例如在企业对企业网站或社交媒体或其他平台上张贴前体或非列管化学品的在线“诈骗”<sup>c</sup>广告,或使用包括诱捕行动在内的特工行动,收集有关化学品潜在买家或卖家的信息。<sup>d</sup>

刑事调查,包括对借助互联网贩运前体行为的调查,往往涉及跨境调查和收集电子证据。根据欧警署的数据,在所有刑事调查中,约85%的调查涉及任一形式的电子证据,而在涉及电子证据的调查中,有近三分之二需要向位于另一法域的服务提供商提出请求。因此,欧警署网络犯罪调查专家主张消除调查人员面临的某些法律障碍,包括互联网服务提供商保留和共享数据方面的障碍,更加明确互联网协议地址和域名登记规则,更加注重特工活动,提高调查效率和增进调查中的跨境合作,包括电子数据交换。<sup>e</sup>

一些国家政府制定了具体的立法或条例,涵盖与前体有关的互联网帖子。在“缩略语行动”期间,印度、泰国、阿拉伯联合酋长国和美国等国家通知麻管局,在7种国际管制目标物质中,至少有一种物质借助互联网进行的贸易受到国家管制。此外,麻管局还了解到在一些国家(如中国)适用的具体条例,要求所有通过互联网销售前体的实体都必须向国家主管部门登记。<sup>f</sup> 参加“缩略语行动”的一些而非所有欧洲联盟成员国确认,通过互联网交易目标物质受国家管制。欧洲联盟成员国的对策多种多样,表明对“借助互联网进行的前体贸易”一词的解释不同。一些国家显然认为,对前体的监管只涵盖促成实际贸易的互联网活动,而不涵盖仍然限于通过互联网进行的中介活动的互联网活动,例如通过企业对企业平台和社交媒体平台及网站为销售或购买前体进行宣传。

<sup>a</sup>美国打击合成类阿片贩运委员会,《最后报告》(2022年2月),第44页。请访问[www.rand.org/pubs/external\\_publications/EP68838.html](http://www.rand.org/pubs/external_publications/EP68838.html)。

<sup>b</sup>其定义为: 将相关页面强制放置在搜索结果排名的底部。

<sup>c</sup>“诈骗”是指一种欺诈,犯罪分子伪装电子邮件地址、显示名称、电话号码、短信或网站地址,以使目标相信自己正在与已知的可信来源互动。

<sup>d</sup>美国打击合成类阿片贩运委员会,《最后报告》,第43页。

<sup>e</sup>欧警署,《2021年互联网有组织犯罪威胁评估》,第39页。

<sup>f</sup>麻管局2017年前体报告(E/INCB/2017/4),第232段。

## 前进方向

210. 由于互联网仍被以各种方式用作媒介为贩运前体提供便利, 各国政府有必要将这一问题列为优先事项, 并制定一个涵盖所有方面的全面解决办法, 从与相关互联网行业的自愿合作措施到监测和调查可疑帖子, 再到支持执法工作的具体立法措施。因此, 麻管局鼓励各国政府有效执行麻醉药品委员会第54/8号决议所载的建议, 并采取平衡兼顾的办法, 防止利用互联网转移和偷运前体化学品。此外, 麻管局还建议, 在这样做时, 有关部门应采取执法行动, 查明并起诉对此类活动负责的贩运者, 以扰乱其活动。如果不可能做到这一点, 有关部门至少可以根据国情和法规, 考虑与有关互联网平台的运营商接洽, 鼓励删除可疑帖子。麻管局随时准备继续为此提供一切必要的支助。

## 五. 结论和建议

211. 本章概述本报告的主要结论, 并向各国政府提出建议, 以期在国家、区域和国际各级防止贩运前体并加强前体管制系统的运作。一些具体的建议和结论也编入了本报告的其他各章, 并以黑体字显示。

212. 在本报告所述期间, 麻管局先前所作的许多评论被证实, 例如继续出现非列管替代化学品, 用于非法制造越来越多种类的药物。一些趋势消失了一段时间, 又死灰复燃, 例如含有麻黄碱特别是伪麻黄碱的药物制剂被转移。

213. 转移含有受管制前体的药物制剂的现象再现, 可能是非法制造药物出现某些趋势的原因。然而, 数据在数量和质量方面仍然存在欠缺, 因为缉获的前体数量仍然大大低于其相应的制成品的缉获数量, 在甲基苯丙胺及其前体方面尤其如此。2021年的数据可能表明, 在尚未受影响的

国家和地区存在生产地点。还发现有关苯丙胺前体的流动和非法制造该物质的数据也存在显著欠缺, 该物质是一些国家、特别是西亚国家缉获的大量假“芬乃他林”药丸的关键成分。

214. 在这方面, 麻管局继续关注因冲突、领土争端未解决、法治薄弱或其他阻碍有效管制的情况而受影响的国家的前体流动情况。有关国家以及国际贸易伙伴需要更仔细地审查犯罪网络的潜在作案手法, 以确定贩运者如何获得化学品并将其转移到非法制造地点。鉴于缺乏能力可能是这一领域知识欠缺的一个原因, 麻管局鼓励参与技术合作方案的各国政府、国际捐助方和组织以及其他相关伙伴共同努力, 建设能力和积累业务知识, 以防止化学品被转用于非法制造药物。

215. 在全球缉获的化学品中, 很大一部分仍然是从包括共同市场在内的国内分销渠道转移而来的化学品。由于根据《1988年公约》第12条第8款监管国内市场和监测国内销售和分销情况是各国政府的专属特权, 了解国家一级的行业情况是保护这些合法市场及其经营者免遭贩运者侵害的关键第一步。为了帮助各国政府获得或加强这方面的知识, 麻管局编写并分发了一份关于相关行业类别的补充指导文件, 该文件也可在麻管局的安全网站上查阅。麻管局鼓励各国政府确定本国是否存在可能参与制造、交易或分销非法药物制造所用化学品的各类行业, 以及它们的规模和地理分布情况。这种做法将使各国政府能够与各行业接触并最终促使它们采取积极主动的自我保护战略, 目的是减少贩运者的渗透机会, 并且有利于监测非法药物市场的潜在演变。

216. 本报告所述案例涉及受国际管制的前体, 是使用网上出口前通知系统和年度合法需求估计系统公布的, 考虑到这些案例的数量, 再次证明这些工具对于防止前体从合法国际贸易中转移的重要性。不过, 麻管局注意到, 在采取监管行动阻止继续运送拟运货物与对货物背景进行必要的执法调查之间仍然存在差距, 背景调查包括由谁如何订购货物以及货运单据和收货人的