

事件, 其中至少一起事件还涉及到非法制造氯胺酮的某些工序。现有资料表明, 欧洲非法制造卡西酮的规模有限, 西欧和中欧的非法制造主要以甲氧麻黄酮和氯麻黄碱为主, 东欧以甲氧麻黄酮和 α -吡咯烷基戊酮为主。中亚国家也偶尔报告此类非法制造活动。缉获了大量前体, 但通常没有说明具体类型。例如麻管局获悉, 2023年6月在吉尔吉斯斯坦捣毁了一处据称是甲氧麻黄酮的制备点, 缉获了2.2吨不明前体和相关制备点设备。麻管局还了解到中国台湾省存在非法制造甲氧麻黄酮的情况。

四. 冲突和未解决的领土争端对前体制度的影响

185. 贩运者为非法目的企图获取化学品, 没有任何一个国家能够幸免于, 但法律地位不明确或存在争议的地区, 或在任何特定时间都不在国际公认政府的有效控制之下的地区, 更有可能成为非法经营者的目标。各种情景导致前体制度工作存在薄弱之处, 从性质上来看表现各异, 其中包括政治不稳定、冲突和各种形式未解决的领土争端、内战或旷日持久的内乱和冲突后局势(存在这类情况的地方被称为冲突国家或冲突地区), 以及因任何其他原因而不被公认的国家主管当局。某个特定国家的脆弱可能会随着时间的推移而发生变化。

186. 在越来越多的地区, 冲突、未决领土争端或其他情况会阻碍政府实施有效管制, 从而增加非法经营者利用这些地区转移化学品和(或)非法制造药物的风险, 麻管局多次对此表示关切。³⁵ 麻管局之前还表示关切的是, 大量前体(特别是

麻黄碱和伪麻黄碱)通过网上出口前通知系统预先发布了向冲突地区出口的通知, 以及麻管局所记录的这些物质的年度合法需要量估计数缺失或过高, 不切实际, 其中许多物质的估计数已经多年没有更新。各国政府与冲突地区开展互动的能力有限, 且麻管局应对与冲突地区有关的通信的能力也有限, 这都增加了这个问题的复杂性。

187. 本章借鉴了麻管局在过去15年中的观察结果。虽然世界各地有更多的冲突国家和未决的领土争端局势, 但下文讨论的国家和地区仅为麻管局遇到的具体情景。其中大部分在麻管局所涉年份的前体报告中有所涉及。这些观察结果还是聚合项目和棱晶项目下几项警报的主题。虽然一个国家或地区的具体情况可能继续存在, 也可能不再占据主导, 但可将这些观察结果和经验教训适用于其他冲突地区的类似情况。

国家主管部门以外的实体签发的进口许可证

188. 2016至2019年, 大量含有伪麻黄碱的药物制剂在运往伊拉克库尔德斯坦地区之前已进行预先通知, 不过伊拉克的国家主管部门对所有运往该地区的货物表示反对。³⁶ 在这些情况下, 进口许可证由伊拉克库尔德斯坦地区的卫生部签发。然而, 国家前体制度系统的指定主管部门是位于巴格达的卫生部, 因此伊拉克库尔德斯坦地区的机构无权批准前体的进口。

189. 2008年至2013年期间, 还出现了企图利用伊拉克库尔德斯坦地区卫生部签发的“进口许可证”进行转移的情况。当时, 贩运者的目标物质是醋酸酐, 尽管伊拉克主管部门通过与出口国展开合作, 阻止了数百吨该物质的交付, 然而却对负责下达有关该物质的可疑订单的人和公司的身份没有进行执法调查, 这意味着贩运者多年来一直试图通过伊拉克的公司获取醋酸酐。

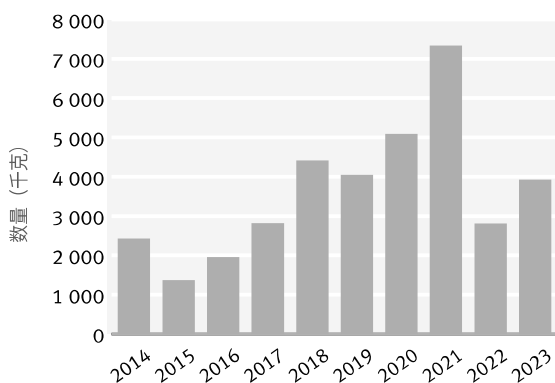
³⁵ 麻管局2016年、2017年和2022年前体报告(E/INCB/2016/4, 第207-210段; E/INCB/2017/4, 第49-54段; 和E/INCB/2022/4, 第214段)。

³⁶ 此外, 对含有麻黄碱或伪麻黄碱的药物制剂的管制不如对原料本身的管制严格, 而且并非所有国家都遵循了麻醉药品委员会各项决议中所载的建议, 且实施了立法, 将含前体制剂与含麻黄碱和伪麻黄碱的制剂一视同仁, 这都使情况变得更加复杂。

190. 2016年在塞浦路斯发生了类似情况,某出口国主管部门向塞浦路斯主管部门询问根据一份由位于塞浦路斯北部的某个实体签发的许可证将500千克伪麻黄碱运出口到该国北部的情况。这批货物最终被出口国主管部门拦截,理由是其并未获得进口地区的承认。

191. 另一个实例是也门,该国自2015年以来便一直受到内战的影响。令人担心的一点是,自内战开始以来,拟议进口到也门的药物制剂和原料形式的麻黄碱,特别是伪麻黄碱的数量不断增加(见图23),而且网上出口前通知系统的监测不力。2020年年中,麻管局获悉也门国家主管部门办公室从萨那迁至亚丁,同时任命了一名新的联络人,负责与三项国际药物管制公约有关的事项。在2021年1月之前的两年时间里,当网上出口前通知系统的新用户注册时,亚丁新办公室和先前代表国家主管部门的萨那办公室之间的利益冲突影响到对通过网上出口前通知系统对拟议前体货运的许可。考虑到预先通知的数量以及核实订单合法性方面的困难,麻管局鼓励出口国主管部门对运往也门的伪麻黄碱保持警惕,以免其转入非法渠道,同时确保用于合法目的的伪麻黄碱始终供应充足。

图23. 2014-2023年^a出口国通过网上出口前通知系统通报的拟运往也门的伪麻黄碱(原料和制剂合计)



^a2023年数据仅涵盖当年前十个月。

进口国家和地区对合法贸易的监测不力

192. 网上出口前通知系统已根据《1988年公约》第12条第10款(a)项成为交换出口前通知的全球中心系统,网上出口前通知系统以外的前体国际贸易也带来了更高的转移风险。这种情况适用于冲突国家,更加笼统地说,适用于任何不使用或没有积极使用该系统来监测收到的通知的进口国。尤其令关切的是含有列管前体,特别是麻黄碱和伪麻黄碱的药物制剂贸易,麻管局和麻醉药品委员会建议以对待这些药剂所含前体贸易的相同方式对其加以监测。含麻黄碱和伪麻黄碱的制剂被经常用于非法制造甲基苯丙胺。

193. 一些冲突国家的主管部门已登记使用网上出口前通知系统;然而,它们并没有定期查看收到的出口前通知。因此,贸易可能在没有监督或保证货物的最终用途或目的地的情况下进行。下文介绍了麻管局所了解的一些实例,借此说明这一问题的不同表现形式。

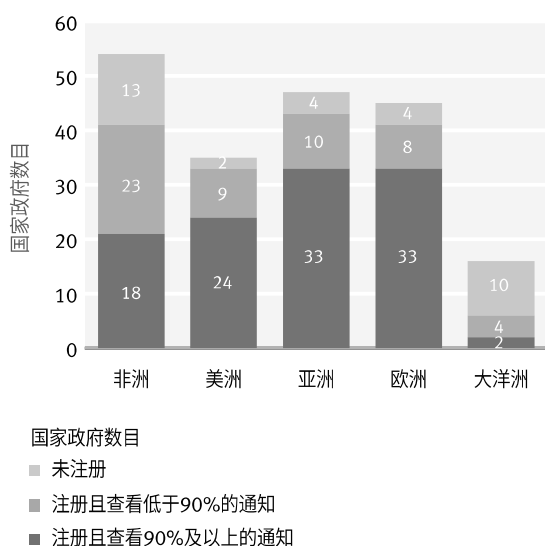
194. 利比亚的政治局势导致当局在一段时间内没有对拟运往该国的前体进行监测。在三年半的时间里,通过网上出口前通知系统预先通知了共计超过2.8吨药物制剂形式的伪麻黄碱,16批货物单次超过100千克。鉴于利比亚当局没有作出答复,包括对麻管局的询问没有作出答复,这些货物可能在当局不知情的情况下运往该国。2022年10月,利比亚当局恢复积极使用网上出口前通知系统,并在处理可疑交易方面开展合作,已经拒绝了几批拟议货物,其中包括四批伪麻黄碱制剂。

195. 在索马里,尽管该国尚未成为《1988年公约》的缔约方,但位于摩加迪沙的卫生与公共服务部已注册并使用网上出口前通知系统。2022年7月,针对麻管局的询问,出口国当局主管部门拦截了运往索马里的大量含有伪麻黄碱的药物制剂。然而,在此之前,由于索马里主管部门没有通过网上出口前通知系统提出异议,而且有进口证书,该证书后来被索马里主管部门证实是伪造

的,总共近1吨的伪麻黄碱制剂似乎继续装运。在该案之后,主管部门要求,作为一般惯例,任何出口前通知都要附上一份进口许可证副本,以便能够核实许可证的真伪。此后,有关出口国一直采用这种做法。这一案例表明,进口国政府需要及时对可疑货物提出异议,或要求提供更多时间进行审查。

196. 对许多非洲国家来说,网上出口前通知系统使用不充分,这个问题令人关切。2022年,非洲大陆共有36个,即占总数三分之二的国家政府没有在该系统注册,或没有定期查看收到的出口前通知(见图24)。其中包括西非和中非最近冲突(再次)激增的一些国家,比如**布基纳法索、中非共和国、乍得、加蓬、几内亚、马里和尼日尔**。

图 24. 2022 年网上出口前通知系统的利用水平,按区域分列



出口国家和地区对合法贸易的监测不力

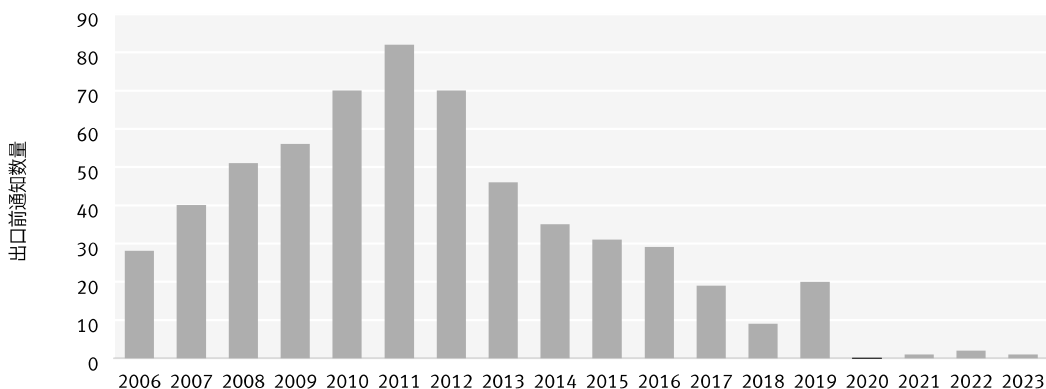
197. 进口国通过表D自愿提供合法贸易数据,能够表明其他国家和地区作为受管制前体出口方的作用,尽管这些出口可能没有通过网上出口前通知系统进行预先通知,也可能没有通过表D向麻管局报告。

198. 具体情形可见**中国台湾省**。进口国自愿提供合法贸易数据表明了该省作为《1988年公约》表一所列物质的重要出口方的地位。例如,2018-2022年期间,台湾省占进口国在表D中申报的去甲麻黄碱出口总量的10%。在此期间,14个国家在其表D中报告了从中国台湾省进口前体的情况。此外,尽管中国台湾省不是网上出口前通知系统的注册用户,但在2018年1月1日至2022年12月31日期间,16个出口国通过网上出口前通知系统向台湾省发送了2,200多份(涉及各种前体的)出口前通知。³⁷这些通知将通过电子邮件送达至出口国的网上出口前通知系统用户所选择的收件人。

199. 中国台湾省的出口给进口国当局带来了挑战,因为货物可能在没有预先通知的情况下抵达进口国,继而在某些情况下导致货物被取消和拒收,并最终被退回。此外,中国台湾省的出口为**阿拉伯叙利亚共和国**的制药业供应相关货物,包括在2011年3月冲突开始之后。根据阿拉伯叙利亚共和国自行报告的伪麻黄碱进口数据,该国伪麻黄碱的主要供应方是中国台湾省,其平均供应量占2012-2016年期间报告数量的50%。由于出口国的认识提高、麻管局询问以及2012年9月发布的棱晶项目特别警告,预先通知向阿拉伯叙利亚共和国出口的麻黄碱数量在2013年开始下降。叙利亚当局采取了一系列措施,包括2015年临时暂停批准伪麻黄碱进口,其后多次延长该举措至2018年底,³⁸也导致了麻黄碱数量减少。因此,169个国家和地区利用网上出口前通知系统向阿拉伯叙利亚共和国预先通知的只有极少量的麻黄碱货物。事实上,自2011年以来,拟议向阿拉伯叙利亚共和国装运前体的出口前通知数目大幅下降,而自2019年以来,没有通过该系统预先通知任何出口(见图25)。

³⁷数据来自网上出口前通知系统。

³⁸麻管局2015年、2016年和2017年前体报告(E/INCB/2015/4,第71段;E/INCB/2016/4,第30段;和E/INCB/2017/4,第54段)。麻管局不了解2018年底以来的暂停状况。

图 25. 2006-2023 年^a 每年向阿拉伯叙利亚共和国发出的出口前通知总数

^a 2023 年数据仅涵盖当年前十个月。

冲突国家和非法药物制造

200. 在冲突地区或经冲突地区转移前体,以及在政府控制之外的地区非法制造药物,也有可能报告的前体缉获量与相应的药物缉获量之间常常出现差异(见上文图6)。

201. 麻管局过去曾牵头开展两项有时限的国际举措,目的是阐明这些差异。其中一项为2013年开展的“EPIG行动”,该行动旨在解决出口国主管部门和麻管局对运往或途径冲突地区(尤其是北非和中东)的麻黄碱和伪麻黄碱的最终目的地表达的关切。另一项举措是2016年至2017年开展的“缺失环节行动”,旨在填补有关非法制造受管制药物所使用的化学品的情况空白,这些药物据推断藏在假冒的“芬乃他林”片剂中。

202. “缺失环节行动”首次缉获了在中东非法制造“芬乃他林”所使用的特制前体,并获得相关证据。具体而言,法证特征分析证实,在非法制造存在于假冒的“芬乃他林”片剂中的苯丙胺时,使用了 α -苯乙酰乙腈作为原材料。此外,2016年在贝鲁特机场缉获的替代特制前体即1-苯基-2-丙酮甲基缩水甘油酸钠盐和甲酯共计超过3吨,³⁹并通过前体事件通信系统进行了通报。2021年,对在黎巴嫩缉获的“芬乃他林”片剂的法证特征

分析证实,在非法制造这些片剂中存在的苯丙胺时使用了1-苯基-2-丙酮缩水甘油酸甲酯。EPIG行动显示,北非和中东这两个目标区域内的国家没有系统地使用国际出口前通知系统,因而难以确保对国际前体贸易,特别是有关麻黄碱和伪麻黄碱以及含有这两种物质的药物制剂的贸易进行不间断的监测。

203. 麻管局在其过去关于前体的一些报告中注意到,药物最终产品的供应(可得性)与这些药物的前体的缉获量之间存在差异。这些差异涉及不同区域的几乎所有药物和前体,包括缺乏关于在阿富汗和缅甸非法制造甲基苯丙胺所用化学品的性质和来源的信息,以及在西亚为生产假冒的“芬乃他林”而非法制造苯丙胺的信息。这些国家和地区长期冲突和政治不稳定使采取必要行动的工作复杂化。

204. 在阿富汗,过去有一些证据表明,在非法制造甲基苯丙胺时使用了含有麻黄碱或伪麻黄碱的药物制剂。2015年,当这些证据开始浮出水面时,该国政府便采取措施查明国内转移的程度,并查明来源和作案手法。随着2018年首次报告缉获生长在阿富汗山区的野生麻黄属植物且这些植物可用作甲基苯丙胺前体,给该国解决非法制造甲基苯丙胺问题的努力增加

³⁹ 已建议根据《1988年公约》将该物质列管(见第7段)。

了一层复杂性。然而, 尽管阿富汗履行了《1988年公约》规定的报告义务, 并且过去积极使用网上出口前通知系统, 但自2021年8月塔利班掌权以来, 该国关于前体情况的信息差距有所扩大。

205. **缅甸**的特区⁴⁰属于自治领土, 据报告该国主管部门几乎无法进入这些地区, 据称这些地区可以开展一系列非法活动, 尤其是非法药物制造活动。拟运往缅甸的受国际管制的前体货物数量有限, 如果这些前体被转移, 有可能被用于非法制造甲基苯丙胺。缅甸报告缉获的物质大多涉及常见的非列管化学品, 鲜少包括甲基苯丙胺的任何主要前体或先导前体。无论是否受到国际管制, 大多数化学品似乎都是以走私的方式进入缅甸或在特区进行转移。至于不受国际管制的化学品, 自2022年11月以来, 中国与泰国通过麻管局新的网上出口前通知系统简化版⁴¹预先通知了共计69批货物, 其中45批遭到缅甸主管部门的拒绝。遭到拒绝的货物主要涉及常见的酸(比如冰醋酸)和碱(比如苛性钠、碳酸钠和碳酸氢钠)。**麻管局赞扬所有使用网上出口前通知系统简化版的国家政府, 并鼓励它们不仅考虑预先通知受出口国管制的化学品的货运, 还要考虑就已知将在进口国转移的化学品发出预先通知。**

206. 从国内分销渠道转移前体, 然后在转移所在国中使用, 这些可能助长非法药物制造, 由此产生的资金使那里的冲突持续不断。麻管局注意到南美洲在高锰酸钾方面的这种情况, 并鼓励各国政府审查其国内管制机制, 并制定应对这种情况的战略。⁴²

行动呼吁

207. 麻管局仍然对因冲突、未解决的领土争端或妨碍有效管制的其他情形而受到影响的国家

的前体流动情况表示关切。麻管局还认识到, 以冲突国家为目的地的前体贸易给出口国带来了许多挑战, 使其在决定是否继续进行拟议出口时陷入困境。一般而言, 希望向冲突地区出口的国家政府当局应遵循健康和人道主义考虑, 以及大会和安全理事会的适用决议及声明所表达的国际承认此类领土的原则。尽管麻管局或许能够促进有关前体化学品进出口许可方面的沟通, 但是否批准出口的最后决定权仍在于出口国当局。

208. **冲突和悬而未决的领土争端使化学品转移的风险增加, 为非法药物制造和前体化学品走私提供了有利环境, 从而助长了非法经济, 导致冲突长期存在。为解决这一问题, 所涉国家及其国际贸易伙伴的所有国家政府需要更加仔细地审查犯罪网络的潜在作案手法, 以确定贩运者是如何获得化学品并将其转移至非法制造场所的。**为此需要加大努力, 分享与运往冲突国家途中可疑前体的过境货运和缉获有关的可采取行动的信息, 无论所涉及的化学品是否受到国际管制。可采取行动的信息包括相关的货运文件、海关文件和发票, 应以更加系统和及时的方式分享这些信息, 最好是通过前体事件通信系统分享, 以支持回溯调查。此外, 还需要采取协调一致的国际努力, 为非法药物制造中实际使用的前体提供科学证据, 例如, 对在其他地方缉获但与冲突地区有关的药物最终产品开展法证特征分析。

209. **麻管局赞扬为推动确保世界所有区域(不论国家状况和领土地位如何)为合法目的提供受管制前体同时管理转移风险所做的一切努力。**麻管局还请各国政府与麻管局合作, 制定适当的方式和方法, 根据《1988年公约》第12条监测贸易并处理出口前通知, 以便能够以进行监管的方式开展进出高风险地区的化学品贸易。

⁴⁰以前称为自治区。

⁴¹网上出口前通知系统简化版是一个信息交流平台, 用于交流涉及不受国际管制的药物前体化学品的计划国际货运信息。对该系统的使用是自愿的。

⁴²麻管局2020年前体报告(E/INCB/2020/4), 第136段。

五. 结论和建议

210. 本章载有广泛的结论,并向各国政府提出建议,以期在国家、区域和国际各级防止前体贩运并加强前体管制系统的运作。具体建议和结论也已被编入报告的前几章,并以黑体字显示。

211. 在本报告所述期间,麻管局先前的许多看法得到证实,比如与传统的受管制前体(包括最近纳入列管的某些前体)相比,未列管替代化学品贩运活动很显著。此外还证实了含麻黄碱药物制剂尤其是伪麻黄碱的转移依然非常显著。

212. 根据麻醉药品委员会第65/3号决议的建议,全球开展努力与合作对于解决经常用于非法药物制造的非列管化学品的转移和特制前体的扩散问题仍然至关重要。为此,不仅需要在国内一级,还需要在国际一级适用整类列管的概念,前者已经在某些国家采用,后者则反映在麻管局关于启动化学上相关的1-苯基-2-丙酮甲基缩水甘油酸和3,4-亚甲基二氧苯基-2-丙酮甲基缩水甘油酸的两个衍生物系列列管进程的建议中。还需要让以某种方式制造、买卖或经营有关非列管化学品但尚未登记为前体经营者的广泛行业参与进来,以及为调查涉及这类化学品的贩运案件开展国际合作,这些化学品在不同国家的受管制程度可能存在差异,甚至可能完全不受管制。开展这种国际合作还需要提高法官和检察官对前体管制、化学品的双重用途以及非列管化学品和特制前体的特殊性的认识,以确保刑事案件成功审结,并对有组织犯罪集团形成足够的威慑。**麻管局赞扬那些已经在这方面取得进展的国家政府,并鼓励其他所有国家政府重温麻管局网站上汇编的麻管局指导材料和相关决议,充分利用包括少数物质国际特别监控清单在内的所有可用工具,并继续开展相互合作以及与麻管局的合作,从而阻止贩运者获得制造非法药物和前体所需的化学品和设备。**

213. 为了支持各国政府确保不受国际管制但被发现贩运用于非法药物制造的化学品国际贸易,

麻管局于2022年10月推出网上出口前通知系统简化版。网上出口前通知系统的169个用户自动获准访问网上出口前通知系统简化版,其中25个用户正在积极使用该系统,以便就计划装运发出预先通知和(或)予以确认。在本报告所述期间,该系统已经帮助阻止了大量伽马丁内酯被运往不了解这种贸易或出于其他原因没有批准特定进口的国家。**麻管局赞扬为防止未列入《1988年公约》表一或表二的化学品流入非法制备点而作出的一切努力。其中包括提醒进口国注意计划向其境内出口的此类化学品,以便进口国政府在不需/未经许可的货物抵达之前采取行动,从而防止可能发生的转移。网上出口前通知系统简化版为系统地交换此类信息提供了一个简单易用的全球平台。麻管局鼓励所有国家政府利用网上出口前通知系统简化版,并考虑对主管有关非列管化学品的机构和部委的其他用户进行登记,以便专门进入该系统。**

214. 与业界合作仍然是防止前体和其他化学品转入非法渠道的有效和可持续战略的一个关键支柱。麻管局多年来一直支持各国政府努力建立和落实此类合作机制,并为此开发和传播了一些规范和业务工具及资源,还将其公布在麻管局网站上。其中包括一套关于《化学工业自愿行为守则撰写准则》的指导材料、少数物质国际特别监控清单、与药物前体和非列管化学品领域公私伙伴关系有关的各种国家做法汇编以及对参与非法制造药物所用化学品的制造、分销和贸易的各类行业的全球审查,审查突出表明,除了化学和制药工业之外,其他类别的行业也可能——往往是在不知情的情况下——成为贩运者获取用于非法药物制造的化学品的目标。这些资源还旨在指导各国政府绘制本国业界全景图。**麻管局鼓励各国政府绘制本国业界全景图,以期借此了解该国领土上有哪些行业类别,并提高所有相关行业的认识。另外,麻管局还建议各国政府更多地利用麻管局的现有资源和为此目的编制的材料。**

215. 在本报告所述期间,用于非法制造甲基苯丙胺的药物制剂的缉获量仍然很高。报告缉获此