

121. 罗马尼亚政府在表 D 上报告 2012 年捣毁了两个秘密加工点——一个在布加勒斯特，另一个在布泽乌县——用于加工（即提纯、制成药片形式、切分和包装）新的精神活性物质。在这些加工点，植物成分与新的精神活性物质相混合，然后加以包装以便于分销。在这两个加工点缉获了大量非表列物质。

122. γ -丁内酯（GBL）是有时称作“约会强奸”药的若干物质之一，也用于非法制造 γ -羟丁酸。2012 年，各国政府缉获的 γ -丁内酯数量大幅度增加：十个国家政府，大多数是欧洲国家政府，在表 D 上报告缉获了共计 47,394 公升（或公斤）——是从前记录数量的将近 10 倍（2008 年向麻管局报告了 4,924 公升）。荷兰报告缉获了 43,000 公升 γ -丁内酯，其中大部分是从中国运来后在一个仓库中被发现的。加拿大报告缉获了 3,157 公升用集装箱从中国走私的此种物质。

123. 氯胺酮是一种不在国际管制下的麻醉剂，在整个东亚和东南亚滥用的现象十分普遍，但欧洲等其他区域的国家也在报告有这种物质的滥用现象。中国报告，2012 年缉获了 4.7 吨氯胺酮，国内登记在册的吸毒者将近 8% 在滥用氯胺酮。“羟亚胺”是氯胺酮一种前体的常用名。中国政府在表 D 上报告，2012 年缉获了 6.8 吨“羟亚胺”，比 2011 年报告的数量减少。加拿大报告 2012 年缉获了 50 公斤此种物质。现提醒各国政府，应当通过前体事件通信系统通报涉及目前不受国际管制化学品的事件，每年应当使用表 D 提供前体化学品的累计缉获数据。

四. 采取行动加强国际前体管制

124. 麻管局 2011 年前体报告重点介绍了在落实根据《1988 年公约》和相关决议确立的框架要求方面取得的成就和进展；麻管局 2012 年前体报告重点介绍了国际前体管制方面的挑战。麻管局在这些报告中指出，并非所有国家都在使用打击转移的基本工具，一些低收入国家有很大差距；有些区域整体都很落后。麻管局还提请注意已经出现但并未在现有法律框架内得到全面处理或者正在变得日益严重的新挑战。

125. 这些新挑战包括：(a) 化学品贩运组织迅速适应监管制度的变化和成功的执法行动；(b) 毒品及其前体的非法制造越来越复杂；以及(c) 使用多种替代化学品非法制造毒品。

126. 本章是麻管局前体报告系列专题章节的继续。本章以分析国际前体管制基本工具使用情况（见表 5）和以前报告结果为基础，概要介绍不同区域应予优先重视的行动。所确定的每一项行动并非都在相同程度上适用于区域内每一个国家。有些情况下，一个区域应予优先重视的行动可能也适用于其他区域的国家。但是，指望所有行动多管齐下是不现实的，本章旨在协助有关区域当局抓住前体管制工作的重点（见表 6）。

表 5. 截至 2013 年 11 月 1 日各区域使用国际前体管制基本工具的国家（百分比和国家数目）

区域 (国家数目)	援用《1988 年公约》 第 12 条第 10 款(a)项	注册使用网上 出口前通知系统	提交 2012 年表 D ^a	提供前体合法 需求量年度估计数	注册使用前体事件 通信系统
非洲（54 个国家）	26% (14)	54% (29)	31% (17)	52% (28)	9% (5)
中美洲和加勒比 (20 个国家)	50% (10)	85% (17)	45% (9)	70% (14)	40% (8)
北美洲（3 个国家）	100% (3)	100% (3)	100% (3)	100% (3)	100% (3)
南美洲（12 个国家）	75% (9)	92% (11)	75% (9)	92% (11)	58% (7)
东亚和东南亚与南亚 (22 个国家)	50% (11)	77% (17)	82% (18)	86% (19)	50% (11)
西亚（24 个国家）	67% (16)	83% (20)	75% (18)	79% (19)	50% (12)
东欧和东南欧（12 个 国家）	50% (6)	83% (20)	92% (11)	92% (11)	42% (5)
西欧和中欧（33 个 国家）	79% (26)	88% (29)	88% (29)	88% (29)	73% (24)
大洋洲（16 个国家）	13% (2)	31% (5)	19% (3)	31% (5)	19% (3)

注：遵守《1988 年公约》并未作为一项国际前体管制基本工具包括在内，因为只有 9 个国家尚未加入该《公约》。

^a 每个区域提交表 D 的国家所占的百分比（和数目），不管在该表中提供数据的全面性或质量如何。

127. 下文第五章给出更具普遍性的结论和建议。本章和第五章旨在为麻醉药品委员会 2014 年 3 月第五十七届会议期间将举行的 2009 年《政治宣言和行动计划》实施情况高级别审查会议提供资料。

A. 区域前体优先事项：非洲

128. 除少数国家以外，非洲各国的首要问题是增强国家一级（即所有相关监管和执法机构之间）、区域一级和国际一级的信息共享，以便能够更好地了解前体转移总体局势。具体而言，改进信息共享至关重要，有助于确保对被转移前体来源和这些转移行为背后的贩运组织的调查能够利用一切可以利用的证据。

129. 为便利在全世界范围内共享信息，已免费向各国政府提供几种基本工具。因此，尚未共享信息的非洲各国政府应当尽一切努力：

(a) 援用《1988 年公约》第 12 条第 10 款(a)项，为得到前体化学品出口通知创造条件（已援用第 12 条第 10 款(a)项的国家政府名单和各自范围见附件十，麻管局网站上有定期更新；网站上还提供了申请得到通知的表格）；

(b) 注册——并使用——用于实时分享前体化学品信息的两个系统：网上出口前通知系统，用于在出口前发出前体化学品装运通知（<https://www.incb.org/pen>）；以及前体事件通信系统，用于交流涉前体事件，如缉获量、转运中阻止的货物、可疑货物和查获秘密加工点（<https://pics.incb.org>）；

(c) 按时提交表 D，提供每年缉获《1988 年公约》表一和表二物质、未列入表一或表二但被确定用于非法制造毒品的物质及转移方法和非法制造方法的累积完整信息，以及被阻止货物信息及表一和表二物质合法贸易、使用量和需求量信息（关于已提交表 D 国家和所提供信息的全面性的清单，见附件七和九）；

(d) 根据麻醉药品委员会第 49/3 号决议提供苯丙胺类兴奋剂某些前体年度合法需求量（以最终合法用途为基础）最新估计数（关于这些需求量的国家估计数清单，见附件二；关于该清单的定期更新版本，见麻委会网站）。

B. 区域前体优先事项：中美洲和加勒比

130. 几个中美洲和加勒比国家³⁴需要与非洲各国一样利用一些或多数国际前体管制基本工具。已在使用

³⁴ 安提瓜和巴布达、巴哈马、多米尼克、格林纳达、圣基茨和尼维斯。

这些基本工具的国家需要审查其进出口管制是否适当，并在必要时予以加强。具体而言，麻管局——因而国际社会——不了解本区域的几个国家³⁵是否在按照《1988 年公约》第 12 条对《公约》表一和（或）表二物质适用任何出口审批制度。

131. 此外，中美洲各国以前曾被贩运分子当作《1988 年公约》非表列化学品货物的转运国和（或）目的地国，其中包括含麻黄碱和伪麻黄碱的医药制剂，最近（在几个国家禁止或更严格管制此类制剂之后）还包括苯乙酸酯和其他衍生物。中美洲有关这些化学品转运或缉获的报道在 2012-2013 年已大为减少；不过，北美洲非法市场上未见甲基苯丙胺供应减少的迹象，因此，提醒中美洲各国当局继续保持警惕，并与有关各国当局分享可能对调查有意义的任何细节。

C. 区域前体优先事项：北美洲

132. 在三个北美洲国家，涉及非法制造毒品的问题有一些共同的相似性，如适用起点数量或购买限额，低于此数量或限额即不需要监测。在加拿大和美国，规避含伪麻黄碱或麻黄碱医药制剂或保健食品的购买限额继续助长了国内广泛非法制造甲基苯丙胺的现象。

133. 在墨西哥，前体管制问题可能也与起点数量问题有部分关系。墨西哥监测醋酸酐进出口的起点数量是 1,000 公斤，2008-2012 年期间该国缉获的醋酸酐数量位于世界第二（只有阿富汗缉获了更多该物质）。此外，在墨西哥有大量非表列苯乙酸衍生物（与醋酸酐一道使用）以及制造甲基苯丙胺所需的其他化学品进口和转移。2009 年开始对这些物质实行管制措施，从而使人们对该国的此类进口和非法甲基苯丙胺制造的规模有所了解：2010-2011 年期间苯乙酸衍生物缉获量达到前所未有的数量；不过，自那时以来，缉获次数和缉获量都有明显下降。北美洲甲基苯丙胺非法市场的各项指标总体上依然未受影响（见上文第 131 段）。

134. 因此，对于北美洲而言，改进国内管制和（或）与工业界和零售供应商的合作，以减少甲基苯丙胺非法市场相关前体化学品的供应，是前体管制方面优先事项之一。

³⁵ 安提瓜和巴布达、巴巴多斯、伯利兹、格林纳达、洪都拉斯、尼加拉瓜、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、特立尼达和多巴哥。

D. 区域前体优先事项：南美洲

135. 虽然有迹象表明南美洲各国合成毒品即摇头丸类物质的供应和滥用有所增加，但本区域各国主要担忧（和重点关注）的事情仍是可卡因的加工和供应。与此同时，往往对非法制造可卡因所用化学品的来源或转移点缺乏了解。虽然其中一些化学品是非法制造的，其中一些受国际管制的化学品被非表列化学品代替，但国内转移在所需化学品中仍然占很大比例。本区域内这些化学品的转移点和非法移动规律在很大程度上仍然不为人所知。

136. 由于上述原因，南美洲各国需要加大工作力度，以充分落实适用的所有现行立法，并加强关于涉前体事件（缉获、转移、转移未遂和被阻止货物）的跨境行动信息共享，促进在国家、区域和国际各级与所有相关机构交流有实用价值的情报。一个基本手段是使用循迹调查，特别是与三个古柯生产国的邻国政府合作。这包括作为棱晶项目和聚合项目麻管局前体工作队南美洲成员的哥伦比亚积极参与和发挥领导作用。

E. 区域前体优先事项：东亚和东南亚与南亚

137. 东亚和东南亚与南亚各国继续面临着与滥用苯丙胺类兴奋剂特别是甲基苯丙胺有关的重大问题。这两个区域有几个国家还以非法制造甲基苯丙胺和（或）缉获麻黄碱和伪麻黄碱（包括医药制剂形式）而闻名。在中国和印度等国，源自国内的麻黄碱和伪麻黄碱缉获次数似乎在增加。在中国，麻黄属植物产品也被转移用于非法制造毒品。

138. 与此同时，又缺乏涉前体事件的基本信息，特别是在东亚和东南亚；在有大量非法甲基苯丙胺非法制造的国家，对此类事件进行调查的范围和深度仍然不清楚。为处理这种情况，有关国家和领土的当局需要做更多工作，在国家、区域和国际各级增强合作并共享相关信息，以便支持对涉前体化学品事件的调查并防止此类化学品的转移。这两个区域的一些国家还需要加强相关工业界的合作，提高其当局的警惕性，以确保在审批进出口时作出明智决定，而非仅仅依照行政程序办事。

F. 区域前体优先事项：西亚

139. 西亚多数国家仍然需要落实前体管制基本工具，并改善本国当局之间及这些当局在区域和国际层面与对应方的交流与合作。特别是需要增强对可疑货物和未遂转移的追踪调查，以查明下订单背后

的人并防止今后的转移。尽管最近取得一些成功，但考虑到本区域非法制造的海洛因数量，本区域各国特别是邻近阿富汗的各国缉获的醋酸酐数量依然偏低，这表明需要进一步投资以提高边界查禁能力。

140. 几个西亚国家有必要改进某些前体年度合法需求量的估计方法。该区域各国仍然属于麻黄碱和（或）伪麻黄碱年度合法需求量最高的国家。总体而言，似乎西亚许多国家都需要更好地了解国内前体化学品市场，包括所涉制造公司、其能力、最终用户以及最终合法用途。

G. 区域前体优先事项：欧洲

141. 东欧和东南欧³⁶一些国家仍然没有使用一项国际前体管制基本工具，即《1988年公约》的一项规定：援用第12条第10款(a)项，其中规定发送出口前通知是一项强制性义务。未使用该基本工具给国际前体管制制度留下了有巨大漏洞。

142. 在欧洲许多地区，前体问题主要在于用于非法制造苯丙胺类兴奋剂的非表列物质。本区域各国及早、系统地分享包括通过前体事件通信系统分享可用的行动信息并开展务实合作，曾阻止大量此类物质进入秘密加工点。过去几年，欧洲特别是西欧和中欧一直是新兴前体数量最大、种类最多的区域之一；该区域也具备查明新的物质并逐步积累涉及非表列物质案例的能力。因此，欧洲各国当局具有加强合作并与其他区域对应方共享知识的潜力。欧洲联盟成员国还应确保根据条约义务继续向麻管局提供非法制造毒品所用物质缉获量信息。另外，欧洲联盟各成员国当局应在欧盟境内充分监测有关前体流动，确保这些前体的合法最终用途。

H. 区域前体优先事项：大洋洲

143. 大洋洲有两个优先事项。一个优先事项是所有太平洋小岛屿国家使用前体管制基本工具。在尚未加入《1988年公约》的9个国家中，有5个是太平洋岛屿国家；³⁷汤加是已援用《公约》第12条第10款(a)项的唯一一个太平洋岛屿国家；只有3个太平洋岛屿国家注册使用网上出口前通知系统；而且只有一个国家（萨摩亚）注册使用前体事件通信系统。

³⁶ 阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、黑山、塞尔维亚、前南斯拉夫的马其顿共和国和乌克兰。

³⁷ 基里巴斯、帕劳、巴布亚新几内亚、所罗门群岛和图瓦卢。

144. 大洋洲第二个优先事项是澳大利亚和新西兰进一步增强国内和国际各级的合作。对于被当作前体化学品来源的国家而言，特别重要的是通过“棱晶项目”等全球举措处理被偷运到澳大利亚和新西兰的甲基苯丙胺前体问题。

表 6. 采取行动加强国际前体管制：区域优先事项

区域	援用《1988 年公约》第 12 条第 10 款(a)项	注册使用网上出口前通知系统	定期提交表 D	提供前体合法需求量年度估计数	注册使用前体事件通信系统	国际合作，包括“棱晶项目”和“聚合项目”的活动
非洲	X	X	X	X	X	X
中美洲和加勒比	X		X	X	X	X
北美洲						X
南美洲					X	X
东亚和东南亚与南亚	X				X	X
西亚	X		X	X	X	X
东欧和东南欧	X				X	X
西欧和中欧					X	X
大洋洲	X	X ^a				

^a 主要是太平洋小岛屿国家。

五. 结论和建议

146. 本章载有广泛的结论和建议，目的是：填补管制制度中具有全球性影响的空白；应对当前的挑战；使国际前体管制制度更加适应未来。

147. 《1988 年公约》和随后各项决议为开展国际合作防止前体化学品转移提供了全面的框架。此外，可供各国使用的一些法律和实用工具也为国际监测前体化学品奠定了基础。然而，这些工具并未在所有国家或区域得到相同程度的使用（见表 5 和表 6），从而为化学品贩运组织规避现行立法提供了机会，并妨碍了国际社会其他成员所做的努力。如果各种可用工具得到各国政府充分和系统的使用，将大大减少贩运分子满足对这些化学品的非法需求的机会。

148. 尽管《1988 年公约》在二十多年前就已生效，但仍有一些国家的政府尚未使用国际前体管制基本工具。事实上，许多《公约》缔约国³⁸的政府未使用任何一项基本工具。另一些政府在使用工具，但仍

³⁸ 非洲：安哥拉、布隆迪、中非共和国、科摩罗、吉布提、赤道几内亚、加蓬、莱索托、毛里塔尼亚、尼日尔、卢旺达、索马里、南苏丹、斯威士兰；中美洲和加勒比：多米尼克、圣基茨和尼维斯；东亚和东南亚：东帝汶；西亚：科威特；东南欧：前南斯拉夫的马其顿共和国；大洋洲：斐济、基里巴斯、瑙鲁、纽埃、帕劳、图瓦卢、瓦努阿图。

I. 全球前体优先事项

145. 除已确定的区域前体优先事项之外，鼓励有能力做到的国家本着分担责任的精神，支持其他国家努力应对前体管制薄弱环节，实施本章所列之行动。

需要在考虑这些前体化学品国内合法需求的情况下加强国内管制制度，并采取措施便利这些化学品的进出口管制。还有一些政府已使用所有工具，但仍需要增强合作努力，以支持区域和（或）国际调查。因此，麻管局鼓励各国政府查明薄弱环节并采取纠正行动，以遵守条约义务和对国际社会其他成员的责任，从而防止物质进入非法市场。

149. 遇到的自合法国际贸易转移前体化学品的情况较以往大为减少，贩运格局更趋复杂，合法化学品市场日渐多样化；尚未充分探讨监测和（或）追踪非法制造所需某些不受国际管制物质（除国际管制物质外）的分配情况在调查方面的潜力。分享信息还需要比以往更加详细得多。本报告曾举例说明某些区域报告的缉获麻黄碱与相同区域交易的主要物质之间的差异。因此，麻管局鼓励各当局注意非表列化学品信息、缉获麻黄碱（和其他化学品）具体类别和形状等细节、秘密加工点发现的或被拦截货物使用的集装箱标识等细节以及转移方法等细节在调查方面的价值，并与相关国家对应方交流这些细节。

150. 自合法国际贸易转移化学品现象频率降低，意味着需要将更多关注对受管制化学品的国内市场的认识并加强国家一级的措施。在许多国家，监管最少的一个方面似乎是对最终用户的验证。在一些区域，需要更加重视对受管制物质合法制造的认识、