

物质是在一座仓库里与其他前体和化学品一起被缉获的，表明所采用的办法涉及多种物质。

165. 美国利用2014年表D报告了两起涉及20公升环己酮的事件，环己酮是可用于非法制造苯环利定及其若干类似物的物质；美国偶尔报告捣毁了用于非法制造苯环利定的加工点。

#### 四、公私伙伴关系：在防止化学品转移方面的优势和潜力

166. 麻管局在2014年前体报告<sup>33</sup>中注意到公私伙伴关系和自愿与业界合作在应对化学品转移的有效战略方面的核心作用，并指出这些领域必须得到更多、更系统的关注。

167. 在过去30年里，各国政府根据《1988年公约》采取和落实了一些措施。这些措施主要侧重于通过监测《公约》表一和表二所列物质在国际贸易中的动向，防止其转入非法渠道。这使得贩毒者不得不改变作案手法，寻找用于非法目的特别是非法制造毒品所需的化学品来源。他们越来越多地利用国内贸易中的薄弱环节来获得表一和表二所列物质，或者可以很容易转化为所需前体的非表列物质。这些物质出现速度之快，以及可能用于替代传统前体的非表列物质的数量几乎无法估计，是许多国家政府如今正在面临的挑战之一。立法改革提供了长期解决方案；然而，法律的实施和管理往往需要密集的资源，在许多情况下，实行这些法律需要很长一段时间，因而在能够确保及时和充分防止前体转移方面具有局限性。

168. 这是基于自愿公私合作补充必要管制措施，通过战略的概念发挥越来越重要的作用之处。这一概念建立在通过谅解备忘录等协定确定下来的共同目标 and 责任基础上，这些战略为公共部门和私营部门提供了一系列实际益处。然而，任何自愿机制能否取得成功，取决于所涉各方彼此的诚意、信任和尊重。由于多数涉及前体化学品的商业交易是合法的，由有诚意的公司作为日常商业活动来进行，附加立法管制可能给公共和私营部门带来不必要的行政负担。因此，自愿公私合作以其快速响应能力和灵活性，可以提供有效的解决方案，解决滥用非表列化学品（包括“特制”前体、用于制造新型精神活性物质的前体以及现成可用和量身定制的化学品）以及在国内转移和贩运表列化学品的问题。

169. 考虑到转移可能并且通常在销售链各个阶段发生，私营部门利益攸关方的参与或投入程度应当不仅限于制造国和化学品行业。相反，应当寻求参与所有相关商业领域，包括但不限于制造业、分销商、交易商、承运人和最终用户。还应当寻求所有相关行业部门的参与，包括精细化工行业和特种化工行业、医药产业以及调味品、香料、化妆品及食品和饮料产业。因此，所有相关私营利益攸关方应当参与国家层面的自愿框架。化学品行业和其他协会也应当参与进来。这将确保国内管制和警报系统能够各司其职。

170. 尽管与业界合作的概念在《1988年公约》第12条第10款(a)项根深蒂固，要求各方与制造商、进口商、出口商、批发商和零售商密切合作，建立和维护监测表一和表二所列物质的国际贸易，但这一概念尚未充分落实。有一些国家政府在拦截货运的形式方面拥有多年的经验并取得了积极的成果，但还有一些国家政府尚未这么做；即便在与业界合作方面历史悠久的国家，在加强销售链低端和与非表列化学品有关的合作方面仍有发展的余地。

171. 公私伙伴关系不经常让人想到的另一个好处是能够管理业界无赖或难对付的角色，处理不可接受的活动，即不符合业务守则的活动。在许多情况下，这种商定的守则确定了制造、销售和使用面临转移风险的物质的条款，为业界提供了有效的自我监管手段。

172. 为了协助各国政府建立或改善与有关行业的自愿合作机制，麻管局提供了以下书面材料，以提供实际指导和纳入作为该概念基础的主要原则：<sup>34</sup>

(a) 《化学工业自愿业务守则准则》（2009年公布）；

(b) “实施国际麻醉品管制局化学工业自愿行为守则准则的实用说明”（2015年公布）；

(c) “制定和实施通过政府与私营部门之间的谅解备忘录确定下来的《化学工业自愿行为守则》。快速指南”，该指南概述确定和落实公私伙伴关系以及化学工业自愿行为守则的主要步骤；谅解备忘录模板计划用作各国政府与化学品行业可据以发展或加强自愿公私合作的基础；

(d) 有限非表列物质国际特别监控清单（1998年公布，麻管局从那时起定期予以更新）。

<sup>33</sup> E/INCB/2014/4，第21(a)和77段。

<sup>34</sup> 麻管局秘书处将根据请求向国家主管部门提供该材料；还可从麻管局安全网站获得该材料。

173. 麻管局认为，有限国际特别监控清单和类似的自愿监测清单是积极应对非表列化学品和替代化学品带来的挑战的实用工具。如果这些清单以通用方式予以扩展，也就是说，如果它们不仅仅列示个别化学品，并且采用包括化学成分相关的物质在内的扩展定义，通过现成适用的手段可以转化为一种表列前体，从而能够用作《1988年公约》表一和表二所列物质的替代品，那么这种情况尤其适用。化学品行业很适合掌握这些技术概念并采取负责的行动，充当第一道防线，能够积极主动地查明表列和非表列化学品的可疑订单，向监管主管部门通报这些订单，进而防止转移。

174. 为了提高对自愿公私合作的优势的认识，自2013年以来，麻管局组织开展了一系列活动，在此期间，深入讨论了业界与政府之间合作的概念，并采取了具体的措施和建议。

175. 2013年12月，在曼谷举行了题为“亚洲前体管制：应对挑战”的会议。大约100名政府官员和专家参加了会议，讨论了进一步推动业界与政府合作以防止前体和前体化学品用于非法制造毒品的方式。与会者除其他外，一致认为必须制定实用措施落实麻管局《化学工业自愿行为守则准则》，以及行为守则和谅解备忘录。

176. 2014年4月，由麻管局组织并由巴林内政部在麦纳麦举办了题为“通过伙伴关系加强化学品行业与政府合作”的讲习班。该讲习班最终通过了一份谅解备忘录模板，可调整该模板以适应具体国家需要。该谅解备忘录模板是麻管局各国政府提供实用指导的书面材料的另一部分（见上文第172段）。

177. 2015年4月，在曼谷举行的题为“前体化学品与新型精神活性物质”的国际会议上，有一个会议部分专门讨论行业与政府合作问题。作为会议成果文件的一部分，与会者通过了一系列涉及行业与政府合作的建议。这些建议包括建立与业界的合作，发展和建立由谅解备忘录签署国确定的自愿公私合作，以及增进与化学品行业代表的现有关系，加强对可疑订单和询问的报告和调查。

178. 麻管局依照其任务规定，随时准备与私营部门合作，继续支助各国政府努力建立和落实该谅解备忘录及类似的合作安排，防止前体转移。

## 五、结论

179. 《麻管局前体报告》旨在向各国政府全面概述和分析全世界前体管制的状况，涉及前体合法贸易的范围、前体贩运最新趋势、替代化学品以及各国

政府和麻管局采取的行动。还提供麻管局对防止化学品被贩运者转移和迎接最新挑战的意见和建议。<sup>35</sup>

180. 普遍认可的是，国际前体管制取得成功，尤其是通过麻管局出口前电子通知系统“出口前网上通知系统”取得的成功，使得《1988年公约》表一和表二所列物质从国际贸易转移的现象有所减少。从国内销售渠道转移现已确认为这些物质的一个重要来源。此外，各种非表列替代品和替代化学品被用于填补因此而产生的此类受管制物质的不足之数，更多非表列替代品和替代化学品可能被用作此类物质的替代品。

181. 麻管局已确认公私伙伴关系是解决表列和非表列替代化学品用于非法制造毒品问题最有效的措施之一。在本报告第四章，麻管局分析了主管部门与各种规模和各级相关产业部门合作的优势和潜力；此外，麻管局请国家主管部门采用行业作为防止化学品转移的重要合作伙伴的概念，并确定致力于发展这种伙伴关系，还请行业和行业协会将防止化学品转移原则纳入企业行业责任概念。

182. 二十一世纪有效前体管制的另一个支柱仍然是重点加强国家管制制度，弥补这些制度之间的差距，使这些制度能够各司其职。最后，麻管局认为各国政府必要时向其执法主管部门提供采取相应措施的法律框架至关重要。<sup>36</sup>执法主管部门方面必须给予前体化学品和非法制造更多的关注；必须调查缉获、拦截货运和企图转移的情况以查明转移物质的来源和支持这些活动的犯罪组织，并与世界各地相关主管部门分享调查结果，从而防止未来采用类似作案手段实施转移。

183. 本报告再次确认，信息共享的范围，尤其是关于替代品和替代化学品以及相应制造方法的信息共享，仍然不完整或不够及时。因此，麻管局谨提醒各国政府，共享怀疑正在用于或已经用于非法制造毒品的任何化学品的信息，或者将某种化学品转入非法渠道的信息，对于了解——和应对——前体化学品转移和利用化学品非法制造毒品的新动态至关重要。

184. 根据《1988年公约》第12条第12款，必须通过表D（第一部分）每年报告以下信息：

<sup>35</sup> 麻管局2015年年度报告（E/INCB/2015/1）第二章所涵盖的特别专题之一是前体管制的新动态和新挑战，以及前进之路。

<sup>36</sup> 《1988年公约》提供了制定国家立法的指南，涉及表一和表二所列物质，与第13条合并使用时还涉及非表列化学品。

(a) 未列入表一和表二但确认已用于或预定用于非法制造毒品或前体的任何物质相关信息；

(b) 转移和非法制造的方法。

185. 为了在国家层面收集相关信息并推动全球努力，防止化学品抵达毒品制造秘密加工点，麻管局鼓励各国政府考虑采取以下行动：

(a) 更系统地收集被捣毁的秘密加工点发现的化学品相关信息，包括发现的容器标签，以及有助于确定该化学品来源的任何信息；

(b) 支持和鼓励私营部门合作伙伴（即行业合作伙伴）向有关主管部门报告所有表列和非表列化学品可疑订单，甚至在此类订单被拒绝的情况下，向麻管局报告该订单，以防止此类化学品在其他地方转移。

186. 2015年4月在曼谷举行了题为“前体化学品与新型精神活性物质”的国际会议，与会者通过了一份成果文件，目的是提出措施建议，解决滥用表列和非表列前体和新型精神活性物质问题，从而进一步落实上述考虑因素。麻管局欢迎该成果文件，并鼓励各国政府以此为基础，利用即将到来的麻醉药品委员会届会和拟于2016年4月举行的关于世界毒品问题的大会特别会议，重申其以国际前体管制为根本基础和秉持《1988年公约》第12条精神的承诺：通过国际合作，防止化学品用于非法制造滥用物质。麻管局时刻准备全面支持各国政府的相关努力。

## 术语表

本报告使用了如下术语和定义：

“特制”前体	这种化学品并非现成，可能是根据贩运者的请求由业界无赖或毫无戒心的人员制作而成（即按需生产），以规避现行管制措施
转移	将物质从合法渠道转移至非法渠道
直接前体	通常仅与终端产品只有一个反应步骤的前体
药物制剂	作为成品制剂用于（对人或兽）进行治疗的、含有可用现成适用手段加以使用或回收前体的制剂；有零售包装的，也有散装的
前前体	可用于制造另一种前体的化学品；该术语通常指用于非法制造受管制的前体的非表列化学品
缉获	根据法院或主管部门签发的命令禁止财产的转让、变换、处置或转移，或对财产实施监护或控制；可以是暂时的或永久的（即没收）；不同国家法律体系可使用不同术语
被拦截货物	由于行政问题或有其他理由令人担忧或怀疑，有合理理由认为可能构成转移企图而被永久扣留的货物
被暂停货物	由于行政上的不一致或有其他理由令人担忧或怀疑而被暂时扣留的货物，必须在确定订单的真实性或解决技术问题后，方可放行
可疑订单（可疑交易）	有可疑、不实或异常特征或情况的订单（或交易），有理由认为正在进口、出口或过境的《1988年公约》表一或表二所列物质打算用于非法制造麻醉药品或精神药物或者《公约》表一或表二所列的物质