

3. 氯胺酮前体

172. 2015 年，中国在年度禁毒报告²⁸中报告了 118 起氯胺酮非法制造案件，与 2014 年相比增长了 12.4%。非法制造案件也包括制造氯胺酮的两个化学品中间体：羟亚胺和 o-环戊基环戊酮。

173. 2016 年 8 月，马来西亚主管部门捣毁了一个工业级非法氯胺酮加工点，据估计，该加工点自 2015 年 10 月起共生产了逾 100 千克氯胺酮，生产周期约为一周，每个周期的生产能力为 5 至 10 千克。冗长的生产周期以及在该加工点发现的化学品表明，非法经营者（其中包括马来西亚和印度国民）使用的是基本化学品，没有用据报告不久前其他氯胺酮加工点使用的氯胺酮化学中间体作为起始原料。调查表明，化学品和玻璃器具贩运自印度。

4. 新型精神活性物质的前体，包括最近列入《1961 年公约》或《1971 年公约》附表的物质

174. 4-甲基甲卡西酮列入了《1971 年公约》表二，于 2015 年 11 月 4 日生效，此后，麻管局获悉越来越多的涉及未受国际管制的该物质前体的事件。波兰利用 2015 年表 D 报告缉获了与非法制造 4-甲基甲卡西酮有关的化学品，并捣毁了一个中等规模加工点。2015 年 11 月，在荷兰的秘密加工点缉获了 4-甲基甲卡西酮前体 2-溴-4'-甲基苯丙酮。荷兰和法国的主管部门通报了涉及该物质的其他事件，总量近 80 千克；在这些事件中，该物质来源于中国，经法国运往波兰或乌克兰，或者在德国转运到荷兰。

175. 2016 年，继续通过前体事件通信系统通报涉及其他新型精神活性物质前体的缉获情况，如 1-(2-氟苯基)丙胺或 1-(2-氟苯基)-n-甲基丙烷-2-胺以及 4-氯代苯丙胺或 4-氯代甲基苯丙胺的前体。

5. 其他毒品和稀释剂的前体

176. 自荷兰于 2014 年缉获了用于非法制造对甲氧基苯丙胺和对甲氧基甲基苯丙胺的 1-苯基-2-丙酮的非表列同等物质 4-甲氧基-苯基-2-丙酮后，拉脱

维亚主管部门报告在 2015 年缉获了 1.8 千克该物质；未提供任何进一步信息。

177. 爱沙尼亚利用 2015 年表 D 报告缉获了 43 千克氯化铝锂，该物质与非法制造受国际管制的三种苯丙胺类兴奋剂有关（三甲氧基苯丙胺、4-溴基-2,5-二甲氧基苯乙胺和 2,5-二甲氧基苯丙胺）。

178. 美国利用 2015 年表 D 报告捣毁了位于加利福尼亚的一个苯环利定非法加工点，并缉获了一些化学品，包括乙醚、亚硫酸氢钠和氰化钠。还通过前体事件通信系统通报了这一个和之前的苯环利定加工点。

179. 一些国家还继续报告缉获了稀释剂（掺杂剂和冲淡剂），缉获量通常为数百千克。这些报告与各类毒品都有关。2015 年，巴西、马来西亚和荷兰都报告，发现咖啡因是最频繁地用作不同类型毒品稀释剂的物质，巴西缉获了逾 12 吨，马来西亚缉获了 153 千克，荷兰缉获了 126 千克。阿根廷报告在几起事件中总共缉获了 656 千克对乙酰氨基酚。

180. 有关可卡因，应贩运者的要求，越来越频繁地在结晶过程中直接将稀释剂加入盐酸可卡因中。2015 年报告的这些物质包括苯佐卡因、昔罗卡因、甘露醇和非那西；哥伦比亚没有报告缉获任何稀释剂事件，但已知确有这种做法。麻管局鼓励各国政府考虑利用关于稀释剂的信息来追溯非法制造毒品的加工点。各国政府也可考虑根据《1988 年公约》第 13 条对稀释剂采取行动。

四. 防止监管控制范围之外的化学品转移：执法的作用

181. 麻管局在 2014 年前体报告中提供了针对作为共同责任的前体管制的重要评论和战略前景。²⁹当时，麻管局将预防行动（以行业合作和国内管制形式）和执法行动（拦截或缉获将用于非法用途的化学品货运）作为适用于未来的前体管制战略的核心内容。麻管局在 2015 年前体报告中阐述了公私伙伴关系在预防化学品转移方面的优点和潜力。本章旨在探讨执法行动在预防化学品转移方面的作用及其与监管控制的互动。

²⁸ 中国国家禁毒委员会，《2016 年中国禁毒报告》。

²⁹ E/INCB/2014/4，第 7 至 35 段。

法律框架

182. 作为国际毒品管制努力的补充要素，大约在 25 年前通过《1988 年公约》第 12 条推出了前体管制概念。因为可用于非法制造毒品的物质具有合法用途，且出于这些目的被广泛和合法地交易，交易监控是国际前体管制制度的核心。

183. 关于执法行动，《1988 年公约》要求各国政府规定扣押有充分证据证明被用于非法制造某一麻醉药品或精神药物的表一或表二所列的任何物质（第 12 条第 9 款(b)项）。各国政府也有义务每年向麻管局提供被缉获物质的总量及所知悉的来源；任何未列入表一或表二但查明已用于或打算用于非法制造麻醉药品或精神药物的物质的信息；以及转移和非法制造方法的信息（第 12 条第 12 款）。

184. 各国政府要想有能力履行这些义务，就必须能够收集和合并国家层面的相关信息，从而推出规定缉获《1988 年公约》表一和表二所列物质以及未列入上述附表但有证据证明打算用于非法毒品制造的物质的国家立法。为了能够编写一份全面的国家状况报告，各国政府还必须出台一种机制，使负责前体管制的所有机构能够充分合作和分享信息。然而，许多国家都缺乏国家层面的合作和协调。为了取得实效，各国政府还必须致力于其全境的前体管制，也就是说，不仅包括监管内容，也包括执法和调查部分。此外，为使后一项内容取得实效，各国政府必须向执法主管部门提供法律框架，以采取包括缉获化学品在内的适当行动。

185. 《1988 年公约》第 3 条第 1 款规定建立国际框架，以将一些活动确定为国内法中的刑事犯罪。关于化学品转移管制，将在明知用于非法用途情况下制造、运输或分销犯罪确定为犯罪，是所有缔约国的强制义务（第 3 条第 1 款(a)项(四)目），而《公约》对将仅持有表列前体定为刑事犯罪留有一些余地（第 3 条第 1 款(c)项(二)目）。³⁰对于这两种情况，《公约》不仅涉及表一和表二所列物质，还涵盖了设备和材料。因此，第 3 条中确立刑事犯罪的规定来自第 12 和第 13 条监管条款中的对应要求。

³⁰ 《1988 年公约》还规定将组织、管理或资助任何这些犯罪或者参与进行，合伙或共谋，未遂，以及便利进行按第 3 条确立的任何犯罪确定为刑事犯罪（第 3 条第 1 款(a)项(四)目和(c)项(四)目）。

186. 然而，麻管局注意到，国家主管部门正在寻求指导，特别是为了解决不受国际管制的化学品（“非表列化学品”）问题。因此，麻管局汇编了可适用于解决非表列和替代化学品的《1988 年公约》条款，作为前体管制资料包的一部分，国家主管部门可在麻管局安全网页上查阅。汇编中还包括麻醉药品委员会、经济及社会理事会和大会相关决议要求采取的补充措施。

实践中的前体执法

187. 当暂停或拦截前体拟议货运（通过出口前网上通知系统）或实际货运时，关键是要发现转移企图，或实施缉获，或捣毁非法加工点，收集并及时传播收集到的所有信息和产生的情报。这将为有效的后续侦查奠定基础。此类调查的目的是，确定被转移前体的来源，转移点和转移方法，运送方法和路线以及参与这些活动的犯罪组织。然后，国家主管部门能够完全关闭具体路线或方法，预防今后类似的转移企图。如果要在全球分享关于转移和转移企图的调查结果，向世界各地的主管部门发出警告，将有助于预防今后使用相同或类似手段的转移。

188. 因此，缉获前体、拦截货运和查明转移和企图转移情况，是一个进程的开始而不是结束。虽然缉获情况和其他统计数据可能反映执法或监管活动的水平，有助于预防特定的化学品货物到达非法加工点，但只有完整和迅速的后续调查促成发现相关信息，才会提供解决管制系统中的差距和缺点的手段，当调查结束时，这将确保长期杜绝贩运者获得他们所需的化学品。

189. 及时分享疑似正在用于或实际已用于非法制造毒品的任何化学品的信息，或者企图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将其用于非法制造毒品的新动态至关重要。

190. 系统分享关于缉获或可疑交易的情报，也有助于构建非表列化学品供应来源和转移方法的证据。这反过来能使声称来源国的主管部门本着分担责任的精神采取行动。³¹在墨西哥和中美洲港口，可用作 1-苯基-2-丙酮前体的苯乙酸非表列衍生物（见下文第 194 段苯乙酸及其衍生物行动）和

³¹ 通常，有关化学品和通过其非法制造的毒品不影响来源国的国内市场，因此，要本着分担责任的精神开展旨在预防这些化学品到达其他地方秘密加工点的任何行动。

甲胺（见下文第 194 段，一甲胺行动）的缉获量明显减少，这证明了所采取的用来限制这些化学品出口到风险国家的措施的有效性。

191. 转移可能发生在分销链的所有阶段。化学品转移可能影响制造、出口、进口、过境和使用化学品的所有国家。

192. 各方分担责任以确保每个国家的前体管制制度适用于其目的，并且不会给贩运者提供目标。也需要充分合作和意愿，以调查和分享执法活动的结果，以便分析情况并最终查明转移点，将转移的幕后指使者绳之以法，并预防今后的转移。最重要的是，前体管制的最终目标仍然是有效防止转移，然而，实际上，缉获仅是已知成功转移的标志。

国际麻醉品管制局的作用

193. 为以实际方式促进化学品转移管制中的执法部分，麻管局收集了棱晶项目（侧重于合成毒品前体）下的 134 个国家和聚合项目（侧重于可卡因和海洛因前体）下的 92 个国家的联络点。这两个项目由前体工作队指导，以期要求指定的联络点在持续、临时基础上，在限定期限（即有时限的行动期间）就具体的前体方面开展直接、实际的协作。

194. 近期的棱晶项目和聚合项目活动帮助揭露了在非法药物制造中使用的许多非表列化学品。这些活动包括调查用于非法药物制造的非表列化学品的类型（2014 年），和重点关注苯乙酸的酯类和其他非表列衍生物（苯乙酸及其衍生物行动，2011 年）以及甲胺（一甲胺行动，2015 年）的两个行动。两个补充行动重点关注非洲在麻黄碱和伪麻黄碱方面的情报差距（非洲麻黄碱和伪麻黄碱情报差距行动，2012 年）以及与醋酸酐和冰醋酸有关的情报差距，后者是可用于隐瞒走私的醋酸酐的化学品（鹰眼行动，2013 和 2014 年）。

195. 鹰眼行动分两个阶段开展：第一阶段收集关于醋酸酐国内动向的信息和审查该物质国内贸易和最终用途的合法性，以及所涉公司的诚意，以期编制专门的风险简介；第二个阶段包括通过利用第一阶段编制的风险简介等途径查明和拦截贩运到阿富汗的醋酸酐。

196. 上述实例表明，监管控制和贸易监测不能脱离执法行动，三者相互支持、互惠互利。因此，

前体管制是连续的，始于适当理解合法市场和市场中的经营者以及贩运趋势和手段的最新知识，延伸至有效利用回溯调查、控制下或监控下交付、财务调查以及其他执法工具。收集、分享和利用情报是一切工作的核心。前体工作队通过麻管局充当交流这种信息和协调跨越前体管制监督和执法部分的国际业务活动的全球联络点。

197. 在及早查明基于不寻常的贸易形式或不合问询者商业模式的格局的可疑问询、订单和交易方面，与行业合作发挥了重要作用。在全球层面收集的行业警报所提供的信息可帮助确立包括非表列化学品在内的全球化学品新趋势，重点关注特定时间的贩运者。随后，这些信息反馈给国家执法部门的工作。超过 99.9% 的化学品交易是合法的，可疑的问询可能是一条重要的情报，能够帮助预防化学品用于非法药物制造，即使该阶段尚未涉及任何犯罪活动。

198. 棱晶项目和聚合项目的参与者也从定期警报中获益，这些警报提请关注前体转移案件或药物、手段或贩运趋势方面新的事态发展，包括涉及可疑或非法交易的公司。麻管局促进在全球层面交流此类情报，采取必要预防措施，以确保可能成为贩运者目标的行业或国家不被不恰当定罪。

199. 自 2012 年 3 月启动以来，前体事件通信系统已成为参与国政府实时交流前体信息以期启动联合调查的重要工具。因为能够注册来自多个机构的用户，前体事件通信系统也有助于增强国家层面的机构间交流。麻管局还为所涉国家代表举行前体案件会议提供方便，以协助追溯调查中的情报交流与合作。

200. 根据可得到的信息，麻管局促进国际业务合作并在全球分享战略调查结果。这也包括关于合法用途、年度合法需求量估计值、可用于非法制造药物或前体的非表列物质的信息，以及从被拦截货运和盗窃事件中得到的信息。

五. 结论

201. 本章载有广泛的结论和建议，目的是应对国际前体管制系统中具有全球层面影响的挑战和填补现有差距。关于更详细的技术建议的概述，可查阅麻管局网站（www.incb.org），其中的一些建议已在几年前提出，现在仍然有效。