

#### 四. 国际前体管制二十年：进展与挑战

132. 在过去的二十年中，麻管局报告了国际社会在实行前体管制方面的进展。<sup>19</sup>取得了许多成果：绝大多数国家都加入了《1988 年公约》；国家立法和监测基础设施有所发展；通信和国际合作增加。吸取了很多经验教训，发现了转移模式并调整和加强了国际贸易方面的管制。

133. 实质上，由于越来越多的国家具备了前体管制立法，且相关业界的监管和监测能力以及认识都有所提高，大部分受管制化学品现在都比二十年前更难从国际贸易中获得。越来越多的国家实施了更严格的管制措施，这反映在，例如转移路线变得更加复杂，而且转移的是非附表所列物质，尤其是除在合法行业中用作中间体之外很少有合法用途的直接前体可通过商业途径获得，取代了管制更严格的传统化学品。

134. 各国政府可用的有效工具越来越全面，但尽管其简单的设计使各国主管当局都能更多地使用，但尚未得到普遍使用。各国的进展不平衡，低收入国家以及整个区域进展滞后。由于技术援助既没有成为优先事项，也没有足量提供，所以全球覆盖面仍有缺口。由于非法化学品贩运组织变得更加有组织、专业化，且回避有效国际管制的方法越来越丰富，各国政府和国际社会也必须进行调整并作出反应。

##### A. 进展

135. 1988 年以来，麻管局制定和部署了年度前体调查表（表 D）；开始收集、组织和分析数据；协助各国政府组织和协调其监测和管制前体的做法；还开发和维护了前体数据库。

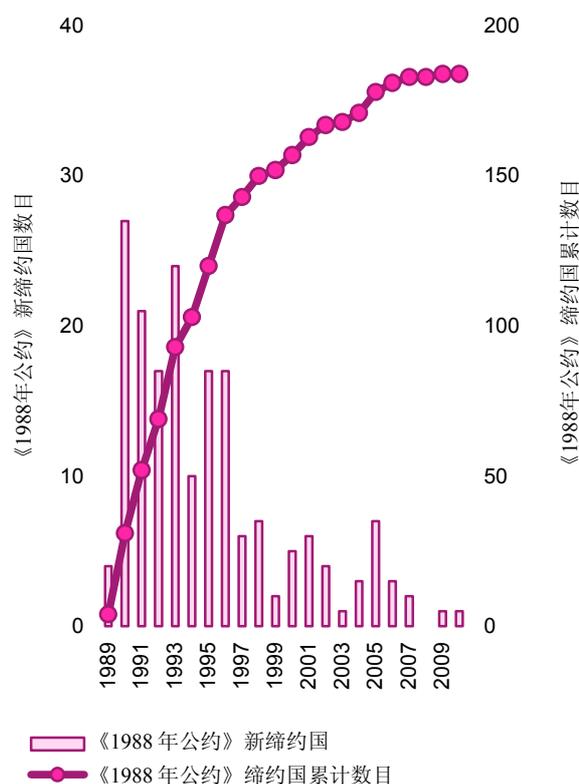
136. 绝大多数国家政府都建立了国家主管当局，负责对前体进行监管或执行国家管制措施。尽管有 188 个此类当局存在，但目前仍有 21 个国家尚未报告设有哪一国家主管当局。<sup>20</sup>这种情况主要出现在非洲国家，那里有 9 个，也就是六分之一的国家，

<sup>19</sup> 麻管局关于第 12 条执行情况的首次报告于 1991 年发布（E/CN.7/1991/21 及 Corr.1）。

<sup>20</sup> 麻管局尚未获悉以下国家和地区的政府主管《1988 年公约》事务的国家机构是哪个：阿尔巴尼亚、安哥拉、白俄罗斯、伯利兹、布隆迪、科摩罗、法国（马提尼克）、海地、利比里亚、列支敦士登、马拉维、马绍尔群岛、毛里塔尼亚、蒙古、莫桑比克、瑙鲁、帕劳、圣马力诺、索马里、南苏丹和也门。

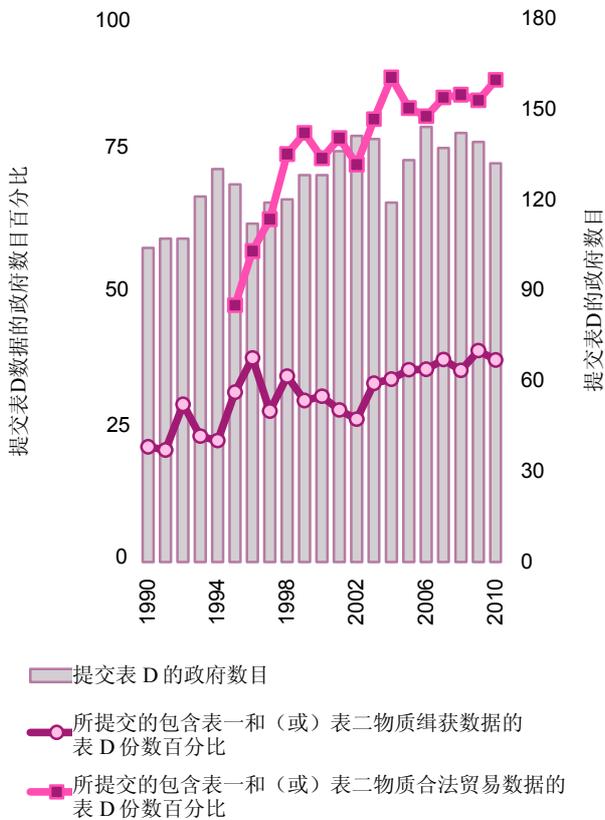
没有在国家一级负责前体管制的国家主管当局，这使非洲区域很容易发生贩运者企图获取化学品用于非法目的的活动。

图十七. 《1988 年公约》新增缔约国数目和缔约国总数，1989-2010 年



137. 过去 20 年中，麻管局收到的关于前体缉获、转移和非法药物制造，以及合法贸易的报告也大大增多，因为在国家一级管制、跟踪和最终报告的制度已经实施或有所改善。1990 年，104 个政府提交了表 D，但只有五分之一的政府能够提供有关化学品缉获情况的信息。能提供关于前体转移和被拦截化学品货物的信息或秘密制造详细信息的政府更少。2010 年，进行报告的政府数目增至 132 个，而且能够提供《1988 年公约》规定提供的前体缉获情况的政府百分比增长了近一倍，达到 37%。所提供的关于合法贸易的数据也有所增多，从 1995 年占提交总量的 47% 增至 2010 年的 89%，提交的苯丙胺类兴奋剂特定前体年度合法进口需要量估计数的数据也有所增多。

图十八. 每年提交表 D 的情况和特定数据提供情况, 1990-2010 年



138. 通过了解市场及其参与者，并理解和认识常规的贸易模式、合法贸易要求、前体贸易公司、最终用户和最终用途，可以发现合法贸易中的可疑交易。要能够在可疑情况下评估进口及其标的物的合法性，进口国的国家主管当局就必须了解拟进行的交易。做到这一点的最有效方法之一是使用出口前通知系统。各国政府正越来越多地按照《1988 年公约》第 12 条第 10 款(a)项要求发出出口前通知。请求在拟进行的进口之前提供通知的政府数目已增至 79 个。不过，尽管每年都逐渐有新的政府加入，但只有 40% 的国家要求发出通知。由于只有 21% 的低收入国家要求发出出口前通知，而高收入和中等收入国家分别有 66% 和 40% 提出了这一要求，<sup>21</sup> 所以低收入国家显然更容易发生转移企图。

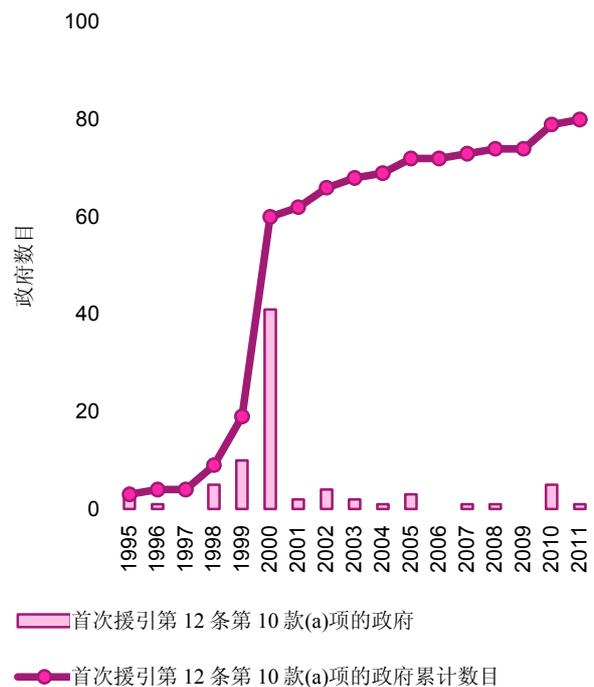
139. 随着网上出口前通知系统于 2006 年启动，前体国际贸易监测得到了显著改善。有了这一自动系

<sup>21</sup> 收入分类按 2010 年世界银行的人均国民总收入数据计算，使用阿特拉斯方法换算成美元，取 2006-2010 年的平均数。

统，各进出口国的国家主管当局现已可能通过单一、集中的系统进行通信，确认单次交易的合法性或实时暂停运输或拦截可疑货物。通过网上出口前通知门户发送的出口前通知已增加到每年 20,000 多条，发往 169 个国家和地区。该系统由麻管局为各国政府提供，目前有 126 个注册用户；但只有 43% 的低收入国家已经注册，这一比例比高收入国家或中等收入国家（分别为 85% 和 65%）都要低得多。

140. 继续发展网上出口前通知系统，对通过网上出口前通知系统报告的拟出口货物的风险进行单独或综合分析，这十分重要。麻管局尽管不是出口国与进口国之间交易的参与方，但协助各国政府核查发往各个国家的交易，特别是不要要求提供通知或资源和能力有限的国家和地区。

图十九. 援引《1988 年公约》第 12 条第 10 款(a)项要求提供化学品出口前通知的国家政府, 1995-2011 年

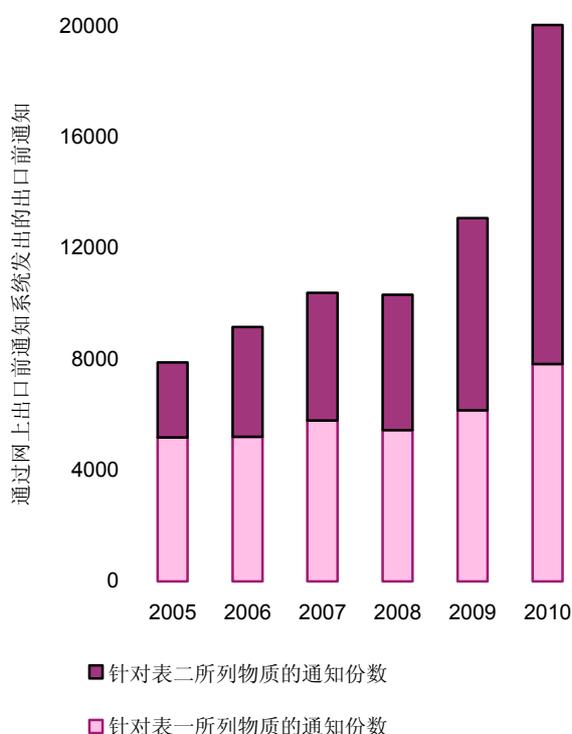


141. 在落实大会关于改善有关可疑交易的信息交流的建议和关于在交流前体交易信息及传播化学品贩运组织所用做法的系统性信息方面需要增进多边合作的建议<sup>22</sup>方面取得了一些成果。麻管局支持了多个有时限的国际行动活动，以打击前体化学品转移

<sup>22</sup> 大会 S-20/4B 号决议。

和启动追溯调查：“紫色行动”（1999-2005年）、“黄玉色行动”（2001-2005年）和“聚合项目”（由前两个项目于2005年合并而成），为各国政府提供了关于高锰酸钾和醋酸酐贩运情况的战略信息；而“棱晶项目”（2002年开始）则重点关注苯丙胺类兴奋剂的某些前体。这些多边行动使更多从国际贸易向非法渠道转移（或企图转移）化学品的案件被发现、告知和防止。这方面的成功例证在第三章H节说明。

图二十. 通过网上出口前通知系统发出的表一和表二物质出口前通知，2005-2010年



142. 在这些行动下制作的信息，加上年度报告，还为受国际管制物质的列表和重新列表进程提供了资料。为应对非法贩运和制造中的新兴趋势，麻管局此前建议麻醉药品委员会将几种化学品列入附表或重新列表。新出现的用于非法制造苯丙胺类兴奋剂的去甲麻黄碱于2000年添入表一。自那时以来，有多种其他化学品从表二移至表一，包括醋酸酐（2001年）、高锰酸钾（2001年）和苯乙酸及其盐类（2011年）。

143. 过去几年中，化学品贩运组织越来越多地开始直接从业界获得替代化学品，包括定制化学品。对

此，各国政府正越来越多地采纳以业界为重要合作伙伴来防止转移的观念。麻管局的《化学工业自愿行为守则撰写准则》和非附表所列物质有限国际特别监视清单是可在这方面提供协助的免费工具。该监视清单是因对替代化学品使用的担忧增多而于1998年设立的，它在平衡业界合法需要量的同时帮助各国政府灵活地锁定最有可能从合法贸易中转移的非附表所列物质。该清单目前已扩展至包含52种物质，已分发给监管机关，供其与业界合作使用。

## B. 挑战与未来

144. 二十年的国际前体管制证明，国际管制体系制定了一系列必要的工具。但经验表明，这些工具并未得到普遍实施，仍需在国内外和全球层面更加全面地加以实施。这些工具的具体例子在下文第五章列出。

145. 二十年的国际前体管制还证明，化学品贩运组织有能力迅速适应来自监管和执法机构的压力。具体而言，他们获得中间体、前前体和定制化学品的能力增强了，制造的规模和精密程度也提高了，证据是他们已经能够使用此前被认为因为过于复杂、成本过高而无法在非法环境中使用的其他起始原料和方法。而且，合成的、非植物性的毒品种类和数量都在持续增加，目前变化发生的速度前所未有地快。前体采购和非法制造固有的灵活性意味着遏制这些发展的机制也必须灵活。

146. 将单个物质列入附表的观念是一种被动的措施，跟不上用于非法制造毒品的新前体物质的出现速度。需要一种更灵活的方法，用更短的反应时间来发现可疑订单并防止新化学品的转移，这只有通过业界合作才能实现。

147. 同时，立法必须更灵活，以便在怀疑某种新化学品可能用于非法制造毒品时，允许就涉及该化学品的事件展开调查和进行起诉。像缉获当下受管制化学品那样，利用新的非附表所列化学品的事件应被视为调查的开始，而不是结束。

148. 政府还必须考虑贩运化学品的犯罪行为与惩罚的匹配程度。新化学品相关的刑事、民事和行政制裁必须与意欲制造的非法物质的类型和数量相称。因此，涉及打算用于非法制造毒品的前体的案件应适用与计划制造毒品数量对应的制裁。

149. 最后，为了使国际社会得益于对新的发展情况的了解，并防止未来的转移，最重要的是要改善关于可疑订单、被拦截货物和被缉获前体的信息和战略情报的实时传播。无论在国家还是国际层面上，

监管和执法机构及相关行业在了解当今转移和贩运的动态和复杂性以及发现弱点和制定适当解决方案方面都发挥着同等重要的作用。

## 五. 建议

150. 本报告研究了各国政府和麻管局采取的行动、关于前体转移和企图转移的最新信息、立法和其他管制措施，以及“棱晶项目”和“聚合项目”在过去几年中取得的成果。此外，许多信息和分析都评估了前体管制最初二十年的成就和挑战。本章概括提出粗略的建议，以使各国政府的政策保持一致，并填补本报告和此前的报告中所发现的管制制度中现有的漏洞。

151. 一些化学品，如醋酸酐，从国内分销渠道中而不是通过国际贸易转移，随后越境走私，已成为获取前体化学品用于非法制造的最常见的方法。至关重要的是要实行许可证制度，深入了解受管制物质的国内制造、贸易和需求情况，并核查合法的最终用途，从而加强对化学品动向的国内管制。麻管局敦促各国政府将国内管制努力的重点放在化学品供应链的开端，从核查所有新入行公司的诚信入手。

152. 尽管有所改善，但许多政府仍未提供其某些苯丙胺类兴奋剂前体年度合法进口需要量估计数。而且，许多此类估计数已经过时，不能反映不断变化的市场状况。对于合法用途很少的物质，这一点尤为令人关切。为确保估计数仍有助于识别涉及相应前体的可疑交易，麻管局提醒各国政府按照麻醉药品委员会第 49/3 号决议，及时提供准确的估计数。

153. 麻管局担忧地注意到，与一些政府的通信仍有问题。有一些政府从未按照《1988 年公约》的规定向麻管局提供所指定的国家主管当局的联系信息。关于潜在可疑交易的查询无人应答，在“棱晶项目”和“聚合项目”中政府的参与率和信息交换程度都很低。麻管局提醒各国政府牢记共同责任，快速通报有关前体转移以及前体转移企图的信息，以促进打击前体贩运的国际努力。

154. 由于能力有限，低收入区域的一些国家政府尚未采用许多防止化学品转移的工具。麻管局敦促各国政府和相关国际组织为低收入国家的主管当局提供培训和能力建设援助，以使其能够监测和告知相关交易的合法性并防止转移。

155. 要准确评估前体的转移和企图转移方面的全球局势，并发现和应对管制制度中的弱点，各国政府

必须在表 D 中及时提交准确全面的信息。目前存在的报告不足的问题不能仅仅解释为政府能力有限，因为许多中等收入和高收入国家也没有充分履行其报告责任。此外，如果报告中能够包含转移和非法制造所使用的做法和方法等相关情况的详细信息，那么所提供的信息将对分析更有价值。麻管局敦促各国政府按照《1988 年公约》第 12 条完善表 D 中的报告，向麻管局按时、全面地提供对缉获货物和拦截货物的调查结果的信息。

156. 通过网上出口前通知系统发送的国际贸易通知大幅增多，该系统仍是防止从国际贸易中转移前体的全球努力中的一个关键工具。尽管该系统的注册用户数量仍在增长，但覆盖面的地理差距仍然存在。而且并非每一笔交易都会录入系统。例如，麻管局得到的数据还显示，有大量的物质要进行再出口，但并非所有随后的交易都能通过网上出口前通知系统来跟踪。麻管局要求尚未在网上出口前通知系统注册的各国政府进行注册。提醒各国政府，无论作为出口国还是进口国，都应积极、系统地为所有交易使用网上出口前通知系统，包括及时向出口国提供反馈并对单笔交易发出信函表示拒绝或不拒绝。

157. 并非所有国家都已使用了网上出口前通知系统等现有工具和手段，也不是所有国家都执行了向各国通知前体即将发货情况的要求（《1988 年公约》第 12 条第 10 款(a)项）。低收入国家尤其如此。在这些国家，有限的投资和缓慢的执行仍在阻碍进展。然而，网上出口前通知系统能够通过集成的传真和电子邮件功能向所有国家发送出口前通知，包括尚未注册的国家。因此，麻管局敦促所有出口国使用网上出口前通知系统，不管进口国是否注册使用该系统或是否援引要求提供出口前通知的条款。

158. 化学品贩运组织越来越足智多谋，组织性和适应性都越来越强，从而避开已出台的越来越多的管制措施。多边国际合作是发现和应对转移新方法和防止未来转移的一个重要组成部分。麻管局敦促相关政府积极参与相关多边反贩运行动，以及“棱晶项目”和“聚合项目”下的活动，并为其作出贡献。

159. 由于获取散装麻黄碱和伪麻黄碱的成本越来越高，非法制造技术已转为使用含有前体的药物制剂。麻管局呼吁各国政府按照麻醉药品委员会第 54/8 号决议采取有效措施，管制药物制剂形式的麻黄碱和伪麻黄碱。