

2. 氯胺酮的前体

208. 中国在其2018年禁毒报告⁴⁵中报告大量缉获了两种主要氯胺酮前体，即羟胺（超过10吨）和邻氯苯基环戊酮（近5吨）。这两种物质是制造氯胺酮的中间体。它们不经常被合法交易，也不常见为现成品。因此，它们是氯胺酮的“特制”前体，类似于在苯丙胺和甲基苯丙胺制造过程中的 α -苯基乙酰基乙腈、 α -乙酰乙酰苯胺和1-苯基-2-丙酮甲基缩水甘油酸衍生物，以及类似于一些芬太尼中间体。这两种氯胺酮中间体的制造始于邻氯苯腈，据报告2017年在荷兰缉获了200公升这一化学品。

209. 2018年6月，在印度，税收情报总局捣毁了一个参与原材料寻购以及氯胺酮非法制造和供应的国际犯罪组织。捣毁了在果阿、瓦多达拉和赖加德的四个制造设施。此外，共缉获了2,000千克用于制造氯胺酮的未具体指明的原材料，据称从中可以制造出约250千克氯胺酮。

3. 新型精神活性物质的前体，包括最近在1961年《麻醉品单一公约》或1971年《精神药物公约》下予以列管的物质

210. 2017年表D中报告的新型精神活性物质的前体缉获量又是极少，表明法医学鉴定非表列化学品的能力有限、执法重点有限以及(或)犯罪集团一如既往继续贩运最终产物，即新型精神活性物质，比贩运相应的化学品更加频繁。报告的缉获次数少也可能是报告问题的结果，特别是因为按定义，新型精神活性物质的前体是不受《1961年公约》或《1971年公约》列管的最终产物的前体。尽管有这些限制，但一些国家报告缉获了新型精神活性物质的前体，包括2017年缉获了4-氯苯丙酮（4-氯甲卡西酮(4-CMC)的前体），据报告在荷兰缉获了约110千克。

211. 荷兰在2017年表D中还再次确认在一个仓库缉获了1,200千克2-溴-4'-甲基苯丙

酮，该物质是甲氧麻黄酮的前体。这一事件已在早些时候通过前体事件通信系统作了实时通报。法国是另一个曾报告2016年缉获2-溴-4'-甲基苯丙酮的国家，又报告了2017年缉获该物质的情况。虽然在法国缉获的其他特制前体的目的地是其他欧洲国家，但2-溴-4'-甲基苯丙酮的最终目的地是法国本地。与以往一样，据声称的来源地是中国香港。

212. 比利时报告说有1千克2,5-二甲氧基苯甲醛在从中国至荷兰的转运途中被缉获。2,5-二甲氧基苯甲醛可用作2,5-二甲氧基苯丙胺(DMA)、布苯丙胺(DOB)和2C系列受管制精神药物的前体，以及新型精神活性物质的前体。

213. 中国破获了七起制造和供应各种新型精神活性物质的案件，其中缉获了超过2.2吨未指明的前体，捣毁了四个秘密制备点。⁴⁶麻管局还了解到，2017年俄罗斯联邦捣毁了一些秘密制备点，这些制备点一直在用苯戊酮和吡咯烷制造 α -吡咯烷基苯戊酮(α -PVP)。该国境内秘密制造的其他物质包括MDMB-CHMINACA、甲氧麻黄酮和美沙酮。俄罗斯联邦捣毁的一些制备点有相当大的能力。拉脱维亚是已知的另一个捣毁了一些秘密美沙酮制备点的国家。

四. 在国际一级解决非表列“特制”前体扩散问题的备选办法

214. 非表列化学品、替代品、替代化学品和前前体是经常互换使用的术语，用来描述一种事态发展，这种事态发展日益对国际毒品供应管制的支柱之一构成挑战，即按照《1988年公约》第十二条的规定防止化学品转移。

⁴⁵《2018中国禁毒报告》，第24页。

⁴⁶同上，第29页。

215. 为了应对这些挑战，有必要了解“特制”前体的性质和现有法律框架的局限性，该法律框架侧重于监测《1988年公约》两个表中所列一套重点前体的合法贸易。

216. 本专题章节以麻管局多年来的观察⁴⁷为基础，旨在为有关二十一世纪前体管制的战略讨论提供投入。

问题

217. 非表列化学品问题并不新鲜。⁴⁸ 然而，在过去的8到10年里，这一问题已经发生巨大飞跃。非法药物制造活动的复杂性、多样性和规模的增加远远超过了《1988年公约》起草时任何人的想象。合成毒品的制造尤其如此。

218. 因此，现在对非法药物制造中可能使用的化学品和制造方法范围几乎没有限制，其中包括以前被认为在非法环境中无法使用的化学品和制造方法。总的来说，所使用的化学品得自两个供应来源，每个来源对可适用的管制都有其自身的影响：

(a) 现货供应的并为合法目的定期交易的化学品，如苯甲醛、甲胺和苯乙酸酯（见上文第127、134和150段）；

(b) “特制”前体，是为特定目的制作的与受管制前体亲近的化学物质，可容易地转化为受管制前体；它们通常没有合法用途，因此没有广泛和经常的交易（见插文5）。一些常见的“特制”前体是1-苯基-2-丙酮和3,4-亚甲基二氧苯基-2-丙酮甲基缩水甘油酸的衍生物（见上文第124和147段）。

⁴⁷麻管局在2014年题为“使前体管制适合2019年及以后（对2016年联大特别会议的贡献）”的前体报告的主题章节中最全面地反复强调了这一问题（E/INCB/2014/4，第24-27、30-35、208和209段）。

⁴⁸例如，见1998年举行的专门讨论共同对付世界毒品问题的联大第二十届特别会议及其产生的S-20/4号决议B部分，以及2009年《关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》。

219. 虽然第一类化学品原则上适用于《1988年公约》第十二条规定的监测制度，但很明显，可以用来替代受管制前体的非表列物质的数量几乎是无限的，这给国际前体管制制度带来挑战，特别是出于两个原因：

(a) 单个物质的评估制度和逐个物质的列管几乎肯定会是被动的，落后于贩运者的创新速度；

(b) 监测国际合法贸易是国际前体管制制度的核心。然而，最近出现的许多化学品都是专门设计用来规避管制的。除了用于有限的研究和分析之外，这些化学品没有合法用途，也没有正规的贸易（即它们没有现货供应，尽管它们可能被按需求制造，包括为合法工业用途）。

220. 各国政府在防止非表列化学品到达秘密制备点方面面临重大困难。其中一些困难具有法律性质，其他一些困难可能有碍于合作。因此，有必要为世界各国政府提供一个共同的框架和法律基础，以共同应对这些挑战。

有限的国际特别监视清单

221. 1998年，根据经济及社会理事会第1996/29号决议，麻管局建立了有限的非表列物质国际特别监视清单，以满足灵活、补充性办法的需要。⁴⁹ 该清单以及与之相关的所建议的行动使各国政府能够与相关行业合作建立统一的程序和共同的方法来防止非表列化学品的转移。不过，清单的使用和与业界的合作是自愿的。

222. 该清单目前包含53种单个物质。2013年，针对“特制”前体的扩散，麻管局以通用方式扩大了清单。这意味着，麻管局不是仅列出单个物质，而是引入了涵盖共同衍生物和其他物质的扩展的定义，这些衍生物和物质具有与《1988年公约》表一或表二

⁴⁹麻管局每年向各国主管机关分发一次有限的非表列物质国际特别监视清单。最新版本可从麻管局的安全网页上查阅。该清单也可索取。

插文5. “特制”前体的类型

贩运者近年来为规避管制而采用的化学概念包括：

- 系列相关物质，如酯和其他简单衍生物，受管制前体通常可以通过单一水解步骤从这些物质中回收；
- 稳定的化学中间体，即在受管制药物或前体的合成过程中产生的化学物质，但通常不会被分离，因此不会被交易，但会在下一个反应步骤中立即消耗掉。 α -苯基乙酰基乙腈和 α -乙酰乙酰苯胺是1-苯基-2-丙酮、苯丙胺和甲基苯丙胺的制造中的此类中间体的例子。还遇到了为特定目的制作的化学中间体作为芬太尼的替代前体（见上文第204段）和氯胺酮的替代前体（见上文第208段）；
- 受管制前体的掩蔽衍生物（见上文第124和147段），即不受国际管制但可容易地转化为相应受管制前体的化学物质；掩蔽前体的概念基于有机合成中称作为的保护基化学；
- 受管制药物的掩蔽衍生物（见上文第156段），即不受国际管制但可容易地转化为相应药物的物质；制造这些物质首先需要制造药物最终产物，最终产物随后被转化为非表列掩蔽衍生物，以掩盖其特性，并将走私过程中的风险降至最低。

所列物质相关的化学结构并可以通过随时适用的方式转化为受管制前体。

223. 有限的国际特别监视清单和类似的国家和区域监测清单原则上提供了主动应对系列化学相关物质和“特制”前体所必需的灵活性。然而，这些清单的使用没有法律约束力，取决于主管机关和各行业之间自愿合作的程度和范围。

《1988年公约》

224. 将一种化学品置于具有法律约束力的全球框架之下的唯一方法是将其列入《1988年公约》附表之一。不过，这一列管过程仅适用于单个物质。通用扩展仅限于盐类⁵⁰和光学

异构体⁵¹。《1988年公约》附表不同于《1961年公约》附表和许多国家的国内前体法规，没有将管制扩大到酯类等衍生物。

225. 不过，《1988年公约》也为制定应对非表列化学品和“特制”前体的国家立法提供指导。麻管局过去曾指出过《公约》的适用条款，最重要的是第十三条（材料和设备）。其他适用条款列于第十二条第8款（监测国内制造和分销）、和第二十四条（更严格的措施）（见插文6）。在麻醉药品委员会的各项决议中，最近的第56/13号和第60/5号决议全面阐述了在国家一级应对非表列化学品的方法。

⁵⁰《1988年公约》的每个附表都附有短语“本表所列物质可能存在的盐类”。（关于表二，盐酸和硫酸的盐类被特别排除在外。）

⁵¹虽然《1988年公约》中没有明确说明，但据了解，《公约》各附表列出的每种物质的名称涵盖了该物质的所有（光学）异构形式（见《1988年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约评注》，第251页，脚注543）。麻醉药品委员会的列管决定也反映了这一点，其中酌情提及该物质及其光学异构体。

插文6. 《1988年公约》提供的指导

《1988年公约》第十三条

《1988年公约》第十三条要求缔约国采取其认为适当的措施，防止为非法生产或制造麻醉药品和精神药物而买卖和挪用材料和设备，并应为此目的进行合作。虽然没有具体提到这一点，但第十三条可以被相当宽泛地解释为涵盖非表列化学品和新出现的前体（另见《1988年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约评注》第13.1和13.4段）。麻醉药品委员会在其第56/13号决议中回顾了第十三条，将该条款视为各国应对涉及非表列物质的非法药物制造的依据。

与《1988年公约》第三条第1款(a)项第(iv)目一并解读，第十三条规定缔约国必须将制造、运输或分销用于非法目的的[……]材料和设备定为刑事犯罪。⁹这些规定不仅涉及用于一缔约国领土内非法制备点的材料和设备，还涉及从该缔约国领土走私出去或出口到其他国家并用于这些国家境内非法制备点的材料和设备（另见《评注》第13.3段）。

《1988年公约》第十二条第8款

第十二条第8款要求缔约国采取其认为适当的措施，监测表一和表二所列物质的制造和分销。这项规定也可作为基础，据以采取措施应对非表列化学品和新出现的前体，即那些系《1988年公约》表一和表二所列物质合法制造中原材料和（或）中间体的非表列化学品和新出现的前体。根据这项规定通过的国家立法可能包括对故意实施《1988年公约》第三条所列犯罪的监管和（或）刑事制裁。

《1988年公约》第二十四条

《1988年公约》第二十四条为缔约国制定比《公约》所述措施更严格的管制措施提供了一般依据。

⁹ 这些规定扩大到针对占有材料或设备（第三条第1款(c)项第(ii)目）。第三条第1款(a)项第(v)目和(c)项第(iv)目进一步将刑事定罪的规定扩大到针对组织、管理或资助任何这些犯罪，以及参与进行、合伙或共谋进行、进行未遂以及便利进行按第三条确定的任何犯罪。

拦截和国际合作需要一个共同的法律依据

226. 麻管局认为，有必要就国际一级应对系列非表列化学品和“特制”前体扩散问题的可用备选办法展开更广泛的政策讨论。这种政策讨论应当补充和扩大前体管制方面已经证实的、已在过去取得成果的概念，在大多数涉及受国际管制前体的情况下将继续这样做。

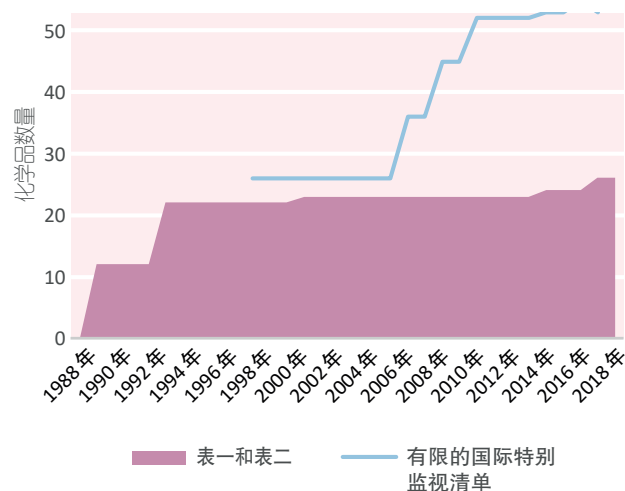
227. 在最近对可能列入《1988年公约》附表的化学品进行评估期间，这种讨论的必要性变得尤为明显。所评估的两种化学品，即

α -乙酰乙酰苯胺和3,4-亚甲基二氧苯基-2-丙酮缩水甘油酸甲酯（3,4-亚甲基二氧苯基-2-丙酮甲基缩水甘油酸甲酯），可被视为“特制”前体。 α -乙酰乙酰苯胺是 α -苯基乙酰基乙腈的化学近亲，在2014年 α -苯基乙酰基乙腈被管制后开始出现。非法市场上已经有 α -乙酰乙酰苯胺的替代品。3,4-亚甲基二氧苯基-2-丙酮缩水甘油酸甲酯是3,4-亚甲基二氧苯基-2-丙酮甲基缩水甘油酸的一系列衍生物之一，麻管局已经正式发布补充通知，以捕获至少一种其他已知的曾以相同次数缉获过的化学近亲物质。

228. 受管制前体可以被几乎无限数量的替代品所取代(见图十五),包括许多没有合法用途的替代品,其设计完全是为了规避管制,很大程度上同特制毒品和新型精神活性物质一样。将如此越来越多的化学品列入《1988年公约》各附表既不可行也不可取,特别是如果那些化学品不宜在合法贸易流动中受到监测。

229. 相反,努力的重点可以是建立一个共同的法律基础,使世界各地的主管机关能够在不造成不必要的监管负担的情况下阻止向非法药物制造商供应这类化学品。为此,会员国可以确定在《1988年公约》各附表中引入更积极主动内容的方式方法,以应对系列化学近亲问题,并支持刑事案件的起诉。还应能够另立一个前体化学品类别,收录目前没有任何公认合法用途的前体化学品。对于这一类别,关于执行措施的规定,例如对扣押作出规定的要求(《1988年公约》第十二条第9款(b)项),可以与监测合法贸易的监管要求分离。

图十五. 《1988年公约》表一和表二所列以及1988-2018年麻管局有限的国际特别监视清单所列化学品数量



230. 麻管局鼓励各国政府考虑所有可用的备选办法,并与麻管局合作,使国际前体管制框架更能应对当前的挑战。