

信息和情报,鼓励各国政府通过前体事件通信系统实时通报相关事件。

## 四. 冠状病毒病 (COVID-19) 对前体相关合法活动和非法活动的影响

193. 2020年上半年,COVID-19疫情席卷全球,数千万人感染,数百万人的生计受到影响,各国政府纷纷采取措施遏制疫情蔓延。随后世界各地采取的公共卫生和社会措施在范围和严格程度上各不相同,但在疫情高峰期间,国际人员和货物流动普遍中断。

194. 已发表了许多研究和政策论文,论述了疫情对非法药物市场各个方面的实际或可能影响,包括对化学品前体贩运的影响。<sup>26</sup>联合国毒品和犯罪问题办公室指出,各国政府为应对COVID-19疫情而实施的措施不可避免地影响了非法药物市场的方方面面,从药物的生产和贩运直到药物的使用。然而,对若干药物的制造至关重要的前体化学品被赋予与药物本身不同的地位,因为这些化学品也有正当的工业、化学或制药用途。众所周知,前体化学品供应中断以往曾影响到非法制造药品的可获得性。本章审视COVID-19疫情对合法和非法活动前体供应的影响。

<sup>26</sup>例如, Jason Eligh, Jason Eligh, “危机与机遇: COVID-19疫情对非法药物市场的影响”,《政策简报》(日内瓦,打击跨国有组织犯罪全球倡议,2020年); Louise Shelley, “芬太尼、COVID-19和公共健康”,《世界医疗和健康政策》(2020年); 毒品和犯罪问题办公室,“COVID-19与毒品供应链:从生产和贩运到使用”,《研究简报》(维也纳,2020年)。

### COVID-19对前体相关合法活动的影响

195. 为了确定COVID-19疫情对前体可获得性及其国际合法贸易的影响,麻管局进行了一次全球调查,通过网上出口前通知系统调查了进出口国家相关主管部门,还调查了麻管局前体工作队成员。该调查要求答复者报告前体的供需是否有任何中断或变化,通过网上出口前通知系统接收回复是否发生延误,或者是否因COVID-19疫情遭遇了挑战。

196. 共收到40多份答复。大多数答复者报告称,除了一般封锁措施造成的中断(如关闭边境影响了总体贸易)外,前体的合法供应没有出现重大中断。答复者还指出,若干前体被合法地用于制药和相关产业的活动,由于其必要性,这些活动在封锁期间得以维持,尽管范围往往有限。

197. 在经历过中断的国家中,吉尔吉斯斯坦指出,由于关闭边境,前体供应量大幅减少。匈牙利则指出,由于一些公司需要储备高锰酸钾,对高锰酸钾的需求有所上升。马来西亚报告称,伪麻黄碱、高锰酸钾、醋酸酐和胡椒醛等某些前体的进口出现延误。俄罗斯联邦指出,2020年4月和5月收到的前体进出口许可证申请数量减少了20%左右。瑞典报告称,这类申请减少了50%,并将其归因于订单数量的减少。大多数答复者报告指出,由于有关部门通过业务连续性安排确保了持续运作,因此通过网上出口前通知系统回复通知所用的时间仅受到轻微影响。

198. 据报道,各国政府采取了若干创新措施,以确保合法供应不会受到不利影响。例如,萨尔瓦多政府针对与前体有关的所有程序改变了提交请求的方式,从在授权柜台当面提交改为通过电子方式提交,而且允许全天候提出此类请求。加拿大通知其贸易伙伴的主管部门和麻管局,前

体以及麻醉药品和精神药物的所有进出口许可证将暂时以电子方式签发，而不是邮寄送达。加拿大卫生部详细介绍了其电子文件的外观以及以数字方式添加的签名和印章，并鼓励其对口单位将新格式通知其海关和边境控制机关的同事。

199. 同样，印度主管部门允许以电子方式提交麻醉药品、精神药物或前体进出口的“无异议”证书申请以及证明文件的扫描副本。他们还暂时允许因国际航空公司定期航班取消而对出口发货路线进行修改，无需等待正式批准，但必须提前 48 小时通知。尽管 COVID-19 相关限制似乎影响国际合法贸易的时间段在全球各地并不相同，但 2020 年 1 月至 6 月是此类贸易最有可能受到最广泛影响的时期。为了说明这一点，表 3 对 2018 年、2019 年和 2020 年 1 月至 6 月期间提交的出口前通知进行了比较分析。

**表 3. 2018-2020 年 1 至 6 月期间各国政府通过网上出口前通知系统提交的出口前通知数量**

月份	2018	2019	2020
1月	3 067	3 115	2 605
2月	2 854	2 978	2 557
3月	2 959	3 192	2 817
4月	2 796	3 001	2 665
5月	3 180	3 471	2 147
6月	2 904	2 733	2 479
合计	17 760	18 490	15 270

200. 很明显，与 2019 年同期相比，2020 年 1 月至 6 月期间提交的出口前通知减少了近 17%。相比之下，与 2018 年 1 月至 6 月期间相比，2019 年同期发送的出口前通知数量略有增加，增幅为 4%。因此，网上出口前通知系统的数据表明，由于疫情，《1988 年公约》表一所列用于合法活动的拟议出口物质数量确实减少了六分之一左右。最显著的下降发生在 2020 年 5 月（与 2019 年相比

减少 38%），此后在 6 月份这一数字再次上升。上升趋势在 7 月份继续（超过 2,600 份出口前通知），8 月份略有下降（超过 2,300 份出口前通知）。然而，即使是暂时的下降似乎也没有影响用于合法目的的前体的可获得性，可能是因为有足够的库存来应对疫情高峰期间行业需求的减少。

201. 可能会因为疫情而变得更加重要的前体相关合法活动的另一个方面是，由于担心供应链中断导致合法药物短缺，各国政府正在考虑建立或重新建立本国的制药产业生产线。作为该过程的一部分，各国政府本身可能会采购所需活性药物成分的相关化学中间体。这些化学中间体可以是麻醉药品或精神药物的直接前体，具体取决于通过它们生产的药品有效成分。由于这些化学中间体通常是应要求为提出请求的制药公司定制的，麻管局希望鼓励在其境内为合法目的生产这些中间体的国家的主管部门仔细核实任何已提交请求的合法性，以防止这些物质进入非法渠道。

### COVID-19 对前体相关非法活动的影响

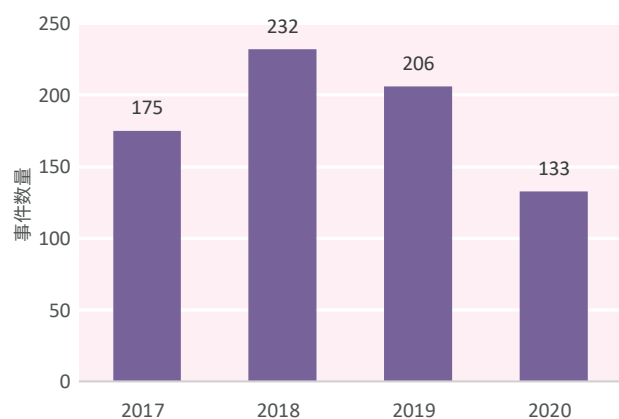
202. 有若干研究论文和媒体报道称，用于非法目的的前体出现短缺。但这些说法需要更详细地加以分析。首先，即使在没有疫情的时候，评估非法经济的规模也具有挑战性。试图在疫情相对较短的时间内和封锁高峰期之后评估影响则难度更大，而且在很大程度上是在推测。关于对非法用途前体可获得性的影响，必须区分受国际或国家管制的前体和不受国际或国家管制的前体。提及显著影响的若干研究实际上提到了非法加工可卡因过程中常用的非附表所列化学品和溶剂，例如汽油（见上文第 145 段）。

203. 衡量疫情对于非法药物制造的前体的可获得性所产生影响的一种办法，是观察疫情

期间注意到的非法药物制造趋势。一些研究认为，在任何存在合法国内制造业或可以依赖国产或区域产前体的地方，合成药物的可获得性就没有受到影响，东南亚或俄罗斯联邦的情况就是如此，在东南亚，用于非法药物制造的前体化学品来自该区域，而在俄罗斯国内就可以获得甲氧麻黄酮的前体。但是，如果前体来自其他国家（如在阿富汗用于制造海洛因的醋酸酐），则用于非法药物制造的前体的可获得性可能会受到影响。另一方面，一些研究还认为，化学前体的制造和供应链的完整性在疫情期间基本上没有中断。

204. 另一种办法可以是分析在疫情期间缉获的前体数量，并与前几年非疫情时期进行比较。图十七比较了通过前体事件通信系统分享的2017年至2020年1月至6月期间涉及前体（表一和表二所列物质以及某些非附表所列化学品）的缉获量和其他事件数量。

**图十七. 2017-2020年1至6月期间通过前体事件通信系统通报的涉及前体的事件数量**



205. 显然，与2019年1月至6月期间相比，2020年同期通过前体事件通信系统通报的事件数量下降了约35%，与2017-2019年每年的1月至6月期间前体事件通信系统通报的平均数相比，

2020年的相应数目下降了约14%。正如对缉获数据的任何比较分析一样，当数据应用于有限的时间跨度和地理范围时，可以不同的方式对其进行解释。例如，缉获量的下降可能反映了转移或滥用事件的实际下降，或者表明执法活动的减少。然而，当数据在足够长的时间跨度内在全球范围内应用时，比较分析往往会反映出实际贩运活动本身的趋势。

206. 同样值得注意的是，2017-2019年期间通过前体事件通信系统通报的事件中，约60%由欧洲国家通报、约20%由亚洲国家通报。2020年，前体事件通信系统欧洲用户通报的事件数量下降了约25%，而亚洲用户通报的事件数量减少了50%以上。这些下降证实了关于这两个区域最近药物趋势的调查结果。由于全球海洛因和苯丙胺类兴奋剂两者的前体制造活动有很大一部分发生在亚洲，亚洲国家报告的前体相关事件下降了50%以上这一情况与其他研究报告的这些药物本身可获得量减少的趋势是一致的。欧洲各国通报的事件降幅相对较小，可能是由于主要制造国家有库存，特别是苯丙胺类兴奋剂前体的库存。

207. 在这方面，2020年9月举行的前体工作队会议期间，与会者讨论了因COVID-19疫情而面临经济困难的制造公司成为贩运者非法制造前体的目标的可能性。

208. 因此，总体而言，COVID-19疫情期间全球颁布的措施似乎也有助于减少前体的贩运和滥用，而这种情况可能对疫情期间相应药物的制造产生影响。然而，在本报告完稿之时，前体贩运没有出现可归因于疫情的永久性转变或趋势。**麻管局鼓励各国政府对前体从合法渠道转移到非法渠道保持警惕，同时采取一切可能措施确保合法贸易不受阻碍。**