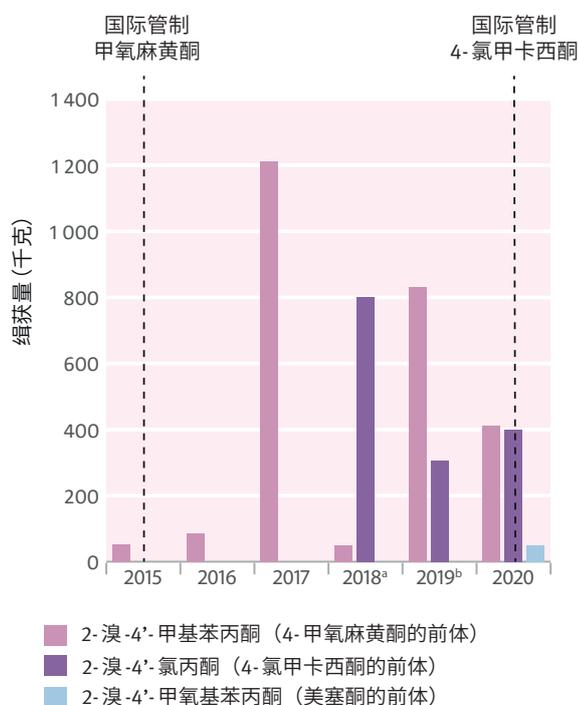


一事件中查获的。在荷兰是从一个仓库中起获的，在斯洛文尼亚是一批运往奥地利的过境托运货物。与过去几年一样，除了美国报告的缉获之外，2020年表D中报告的所有GBL缉获量都是欧洲国家报告的。一些欧洲国家及澳大利亚，没有在表D上报告GBL的缉获量，但通过PICS分享了涉及该物质的事件。澳大利亚2020年的缉获量总计近1吨，全部缉获都发生在机场。同过去一样，澳大利亚缉获的GBL货物主要源于中国，包括香港，而根据现有信息，荷兰被确定为欧洲缉获量的来源国。

200. 2021年头10个月，经PICS通报的GBL缉获量共计超过1.8吨，其中约72%的事件是由澳大利亚通报的。1,4-丁二醇是GBL的一种前体，也是GHB的前体，摄入后也随即转化为GHB，2020年的缉获量可忽略不计。

图十六. 2015-2020年各国政府在表D中报告的三种合成卡西酮的三种前体的缉获量



<sup>a</sup>2-溴-4'-氯丙酮的缉获量是经PICS而不是表D通报的。

<sup>b</sup>2-溴-4'-甲基苯丙酮的这一缉获量中，共有800千克是经PICS通报的，但未在表D中报告。

## 2. 新型精神活性物质的前体，包括最近列入《经1972年议定书修正的1961年麻醉品单一公约》或《1971年精神药物公约》的物质的前体

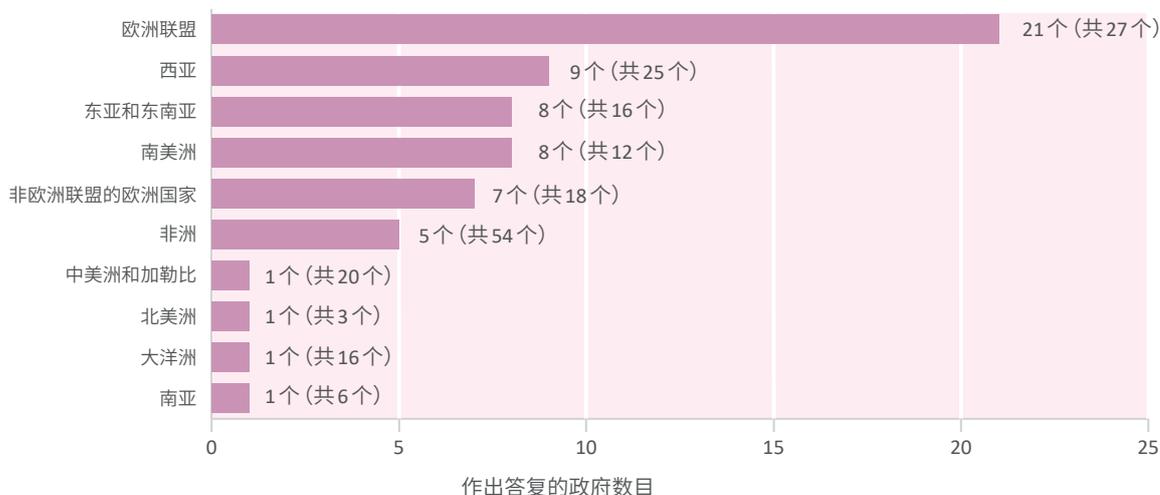
201. 没有关于缉获新型精神活性物质的前体和最近置于国际管制之下的物质的前体的系统报告。与过去几年一样，2020年，此类缉获通常是一些欧洲国家报告的，涉及合成卡西酮的前体。具体而言，在2020年的表D中，报告的最大缉获量涉及2-溴-4'-氯丙酮（各种4-氯取代卡西酮衍生物的前体，如4-CMC（4-氯甲卡西酮）和2-溴-4'-甲基苯丙酮（4-甲氧麻黄酮的一种前体），分别为400千克和405千克。另外，还报告缉获了达50千克的两批2-溴-4'-甲氧基苯丙酮（美塞酮的一种前体）。

202. 2021年前10个月，奥地利通过PICS通报缉获了139千克2-溴-4'-甲基苯丙酮。此外，俄罗斯联邦2020年和2021年继续通报发现了非法制造甲氧麻黄酮和 $\alpha$ -吡咯烷基戊二酮( $\alpha$ -PVP)的制备点和缉获了相应的前体。

## 四. 国内管制： 《1988年公约》 第12条第8款的 条款运用程度

203. 过去15年的国际前体管制历程表明，由于更有效的管制和监测，前体被转用于非法活动已经从通过国际贸易转移演变为现在基本上是国内性

图十七. 对国家药物前体法规和国内管制措施调查作出答复的国家政府,按区域分列



质的转移。麻管局最近在 2020 年前体报告中曾提请注意这一问题。<sup>26</sup>

204. 为了评估现有国际前体管制制度的实施状况, 评估根据《1988 年公约》第 12 条第 8 款施行国内管制的范围和程度以及各国政府执行麻醉药品委员会列管决定的程度, 麻管局于 2021 年 6 月对所有政府进行了调查。截至 2021 年 11 月 1 日, 62 个政府<sup>27</sup>和欧盟委员会对调查作出了答复(见图十七)。<sup>28</sup> 其中 53 个提交了有关具体管制措施的详细答复。

205. 较具体而言, 除了监测前体的国际贸易之外, 麻管局以前还确定了认为对防止前体

从国内合法渠道转入非法渠道很重要的四个领域。这些领域包括监测和管制(a)制造和(b)分销(《1988 年公约》第 12 条第 8 款提到了这两项措施), 以及监测(c)前体化学品的最终用途和(d)互联网便利的前体化学品贸易。麻管局就这些领域对各国政府进行了关于《1988 年公约》表一和表二中的物质以及未列入表一或表二但受国家管制的其他化学品的调查。为了了解这些答复的背景, 调查还询问了目前国际列管的 30 种物质的国家管制状况。

### 对国内制造、贸易和分销的管制

206. 答复方的将近 60% (53 个中的 31 个) 报告说, 对《1988 年公约》表一或表二所列一种或多种物质的国内制造没有管制。具体就表一所列物质而言, 12 个答复方(约 25%) 报告没有此类管制措施。一国政府报告说, 对表一和表二所列 30 种物质中的任何一种物质的国内制造都没有管制, 另一国政府报告说, 对这 30 种物质中的 23 种物质没有管制。

207. 国内贸易和分销的管制格局与国内制造的管制格局相似。四分之一的答复方报告说, 对《1988 年公约》表一所列一种或多种物质的国内贸易和分销没有管制。三个国家的政府报告

<sup>26</sup>麻管局 2020 年前体报告 (E/INCB/2020/4), 第 210-211 段。

<sup>27</sup>阿尔巴尼亚、安道尔、阿根廷、奥地利、阿塞拜疆、比利时、多民族玻利维亚国、巴西、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、布基纳法索、智利、中国、克罗地亚、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、德国、加纳、危地马拉、匈牙利、印度、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、黎巴嫩、立陶宛、马达加斯加、马来西亚、马耳他、墨西哥、摩洛哥、缅甸、荷兰、新西兰、挪威、巴基斯坦、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞尔维亚、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、泰国、土耳其、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、联合王国、乌兹别克斯坦。

<sup>28</sup>鉴于在欧洲联盟, 欧洲联盟委员会决定的立法和措施通过欧洲联盟条例(例如, 除其他外, 关于监测、列管和“全覆盖型”条款) 直接适用于 27 个欧洲联盟成员国, 欧洲联盟委员会的答复在很大程度上反映了 27 个欧洲联盟成员国的情况, 尽管只有 21 个成员国直接作出了答复。

说,没有对表一所列22种物质中任何一种的国内贸易和分销进行管制,两个国家的政府报告没有对表一所列三分之二以上的物质进行这种管制。

208. 调查还询问了是否存在对最终用途的管制。在这方面,17个国家政府报告说,对表一所列一种或多种物质的最终用途没有管制。在这方面,据报告,欧洲联盟关于前体的条例要求所列化学品的“用户”<sup>29</sup>从各自国家的主管部门获得许可证。

209. 调查还要求各国政府报告其条例中是否存在具体措施,如贸易公司和最终用户的登记、国内贸易的报告、提交的最终用途申报和关于可疑订单的报告。虽然立法中规定了一些此类措施,但其他措施纯属自愿性质。表4汇总了收到的对这些问题的答复。但是,如表4所示,很大一部分作出答复的政府报告没有采用这种额外的具体措施。

**表4. 适用于国内贸易、分销和用途的具体管制措施**

与《1988年公约》表一所列一种或多种物质有关的规定措施	答复表示没有所要求措施政府百分比
贸易公司注册	21
最终用户注册	68
国内贸易的报告	23
最终用途的申报	32

210. 关于可疑订单的报告,57%的政府表示,就涉及表一物质的可疑订单提出报告是必须的,21%的政府表示,报告可疑订单是自愿的。

211. 关于报告可疑订单的要求,近80%的答复方提到,按照《1988年公约》第12条第9款(a)项的设想,在监测国际贸易方面有这样的要求。共有31个国家政府确认,对于至少一种前体,公司必须

<sup>29</sup>“用户”一词在欧洲联盟条例中被定义为除经营者以外的,拥有列管物质并从事加工、配制、消费、储存、保存、处理、装入容器、从一个容器转移到另一个容器、搅拌、转化或列管物质的任何其他利用的自然人或法人。相比之下,“经营者”被定义为从事将列管物质投放市场的自然人或法人。

报告可疑订单,而11个国家政府确认,对于至少一种前体,公司的这种报告是自愿的。

### 对互联网便利的贸易的管制

212. 近十年来,麻管局一直报告有贩运者利用互联网,特别是表层网络,采购或销售用于非法药物制造的前体化学品。<sup>30</sup>因此,调查中询问各国政府是否对互联网便利的贸易实施了任何管制。<sup>31</sup>大部分作出答复的政府(70%)确认,至少一种前体的互联网便利的贸易在国家一级受到管制。然而,一些政府对这一问题的解释似乎有所不同。具体而言,不清楚“互联网便利的贸易”一语是否被解释为仅指正式注册的前体经营者为药物前体的供应、贸易、进口或出口提供的简单便利,或者该用语是否也适用于企业对企业互联网交易平台上的前体目录,无论此类目录是否与化学品的供应或贸易具体相关。

### 对非国际列管物质实行的管制

213. 考虑到许多国家政府对一些非国际列管化学品实施了国家管制,该调查对于被发现用于非法制造药物的其他化学品也提出了与关于国内管制所相同的问题。

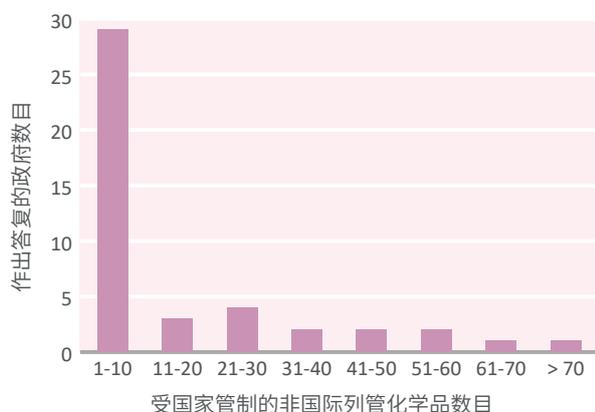
214. 几乎80%的答复国政府报告说,已将非国际列管的某些化学品置于国家管制之下,列入各自国家立法中的化学品从1种到70多种不等。麻管局还了解到,有些国家整个扩大了受管制化学品的定义,例如,在定义中纳入了所列化学品的衍生物和与其密切相关的其他物质。

215. 关于所适用的国内管制措施,约85%的对非国际列管的额外化学品实行管制的答复国政府按照《1988年公约》第12条第8款关于《公约》

<sup>30</sup>麻管局2017年前体报告(E/INCB/2017/4)第224-239段载有十分全面的记述。

<sup>31</sup>为该次调查的目的,“互联网便利的贸易”一语被定义为包括任何涉及通过网站、社交媒体或以其他方式出售或分销前体的活动,或出售或购买前体的中介活动。

图十八. 答复国政府报告的受国家管制的非国际列管化学品数目



表一和表二所列物质的建议, 对这些其他化学品的国内制造、贸易和分销进行监测。因此, 似乎当各国政府对《1988年公约》表中所列物质之外的其他物质实行管制时, 更有可能对于这些额外物质, 而不是受国际管制的物质, 执行第12条第8款中关于管制国内制造和销售的建议。然而, 在非国际列管化学品的最终用途和互联网便利的贸易方面, 没有看到同样程度的管制。麻管局注意到, 在一些对额外化学品实行国家管制的国家, 管制仅适用于这些化学品的进口和/或出口。

### 《1988年公约》表一和表二所列物质的国家管制状况

216. 考虑到在过去七年中有七种化学品被置于国际管制之下, 麻管局还调查了各国政府对目前列入《1988年公约》表一和表二的30种物质的管制状况。共有40个国家政府表示, 所有国际管制药物的前体也受其国家立法管制。但有22个国家政府报告说, 并非所有30种物质都受到国家管制。在多数这些事例中, 这些国家颁布了立法, 仅对《1988年公约》1990年生效时受国际管制的23种前体化学品实行管制。

217. 提交了有关具体管制措施的详细答复的政府约有25%报告说, 《1988年公约》表一所

列22种物质中有一种或多种仍未置于国家管制之下。在这些政府中, 有八个报告说, 受管制的表一物质不到五种或不超过五种。醋酸酐和高锰酸钾是所有答复方都报告说受国家管制的仅有两种表一物质。

218. MAPA是报告最多的(13个国家政府)不受国家管制的表一物质。MAPA是不久前在2020年11月才国际列管的, 这可能是缺少国家管制的原因。同样, 2019年增列入表一的物质, 即3,4-MDP-2-P甲基缩水甘油酸甲酯、3,4-MDP-2-P甲基缩水甘油酸和APAA, 分别被12个、11个和10个政府报告为不受国家控制。然而, 即使是较早被置于国际管制之下的物质, 如2017年被置于国际管制之下的两种芬太尼前体NPP和ANPP, 有九个对调查作出答复的政府报告缺乏管制。同样, 尽管APAAN已在2014年被置于国际管制之下, 有八个国家的政府报告称并未对该物质实施管制。这些答复表明, 在执行麻醉药品委员会的列管决定方面存在很大的时间差距。<sup>32</sup>

### 结论

219. 这次调查证实了麻管局先前的评估, 有必要在若干领域进一步加强对《1988年公约》表一和表二所列化学品的国内管制。调查表明, 近60%的答复国政府没有对表一和表二的全部物质实行管制。与此相似, 62%的答复方对国内贸易和分销不实行管制, 而最终用途不受管制的程度更高(68%)。因此, 随着一种物质在供应链中从制造到分销再到最终使用, 对它的管制程度逐渐下降, 报告缺乏管制的国家数目逐步递增就反映了这一点。另一方面, 对于受国家管制但未列入《1988年公约》附表的化学品, 国内管制的施行看来较为一致。

<sup>32</sup>根据《1988年公约》第12条第6款, 麻醉药品委员会关于将物质列入《公约》表一或表二的任何决定应在决定通知之日后180天对每一缔约方完全生效。

220. 调查还显示,全部答复国政府大约有三分之一仍然没有管制《1988年公约》表一和表二中的所有物质。考虑到这些物质已经列管很长时间,这一点尤其令人担忧。

221. 另外还收到的宝贵答复包括,有关适用于《1988年公约》附表中物质进出口的管制制度的详细情况、未列入这些附表但在不同国家受到国家管制的额外化学品的国际贸易监测状况以及对不遵守国家管制措施的制裁等信息。报告的行政处罚从简单的警告到行政罚款和撤销和/或永久取消违规经营者的注册不等。刑事处罚从没收、高出扣押货物价值数倍的罚款和几个月到几年的监禁不等。惩处本身通常取决于犯罪的方式和意图。

222. 最后,答复各方记述并提供了实际例证说明为了能根据来自对应方的信息、情报或证据采取行动或启动调查所需要的具体信息和详细程度,特别是在涉及不受国内管制的化学品的情况下。

223. 所提供的信息将有助于麻管局更新关于前体管制的资料包,加强与各国政府的对话,并促进关于国际前体管制框架的政策讨论。**麻管局赞扬所有对国家立法的范围和程度提供这些重要情况的政府,包括有关对《1988年公约》表一和表二所列物质以及未列入表一或表二但受国家管制的其他化学品实行国内管制的说明。**

## 五. 结论和建议

224. 本章总结本报告的主要结论,并向各国政府提出建议,以期在国家、区域和国际各级防止前体贩运并加强前体管制系统的运作。一些具体的建议和结论也编入了报告的此前各章,以黑体字显示。

### **迫切需要加快全球应对非列管化学品和特制前体扩散的势头**

225. 人们普遍认为,在药物制造中持续出现非列管化学品和特制前体,是对国际前体管制制度的一个主要威胁。麻管局一再提请注意不受国际管制的化学品和迅速变化的非法药物制造环境给全球监管、执法和司法机关带来的风险。

226. 贩毒者继续避免使用传统的受管制前体非法制造海洛因、可卡因、苯丙胺和甲基苯丙胺、MDMA、芬太尼和甲喹酮。近些年来的情况是,非列管化学品被发现用于非法制造所有主要的半合成和合成药物类别,目前在世界所有区域都有表现。在本报告所述期间通过PICS系统通报的所有物质中,四分之三是非列管化学品,就证明了这一事实(见第二章H.2节)。

227. 用强化和更广泛的方法应对这一挑战的必要性正在逐步增强。美国政府10月份正式启动了将三种芬太尼前体列入《1988年公约》附表的程序。各个国家越来越多地把国内市场纳入考虑范围,采取国家列管措施,以减少转移和随之发生国际贩运的可能性。欧洲联盟认识到非列管化学品和特制前体的扩散是对前体管制框架的主要挑战之一,正在为按照新成立的特制前体特设工作组的建议采取区域行动铺平道路(见第二章D节)。

228. 如第二章D节所述,为进一步遏制此类化学品在全球的迅速蔓延,麻管局在报告所述期间举行了数次国际政策讨论并开展了其他努力。这些活动的目标是发起一个全球运动,以便制定一致的全球决策方法,并促进会员国之间的共识。**麻管局鼓励各国政府加快势头,加强国际合作,争取就关于非列管化学品和特制前体的具有国际约束力的和自愿性的措施,包括麻管局指导文件“非列管化学品和特制前体的扩散:全球行动备选方案”中概述的措施,达成全球共识。此外,鼓励各国政府继续认定方法和**