



担任专门审议打击麻醉药品和精神药物  
非法生产、销售、需求、贩运和分销及  
有关活动问题大会特别会议筹备机构的  
麻醉药品委员会

第二届会议

1998年3月16日至20日，维也纳

议程项目 2(b)\*

筹备召开大会特别会议以审议打击麻醉药品和精神药物非法生产、  
销售、需求、贩运和分销及有关活动问题并提出在解决药物滥用和  
非法贩运问题方面加强国际合作的新战略、方法、  
切实可行的活动和具体措施

审议担任国际药物管制问题大会特别会议  
筹备机构的麻醉药品委员会的  
闭会期间非正式会议的报告

对前体的管制

\* 本届会议的议程载于 E/CN.7/1998/PC/1 号文件。

## 目 录

	段	次	页	次
拟议的决议草案 .....				3
一. 防止用于非法制造麻醉药品和精神药物的前体的非法制造、进口、出口、贩运和分销的措施 .....			1-9	4
A. 立法和国家管制制度 .....			1-4	4
B. 信息交换 .....			5-7	5
C. 数据收集 .....			8-9	6
二. 努力扩大前体管制方面的普遍国际合作 .....			10-12	6
三. 替代化学品 .....			13-15	7

## 拟议的决议草案

大会，

认识到近年来前体<sup>1</sup>的转移用途已成为非法药物制造方面最严重的现象之一，

注意到经 1972 年议定书修正的《1961 年麻醉品单一公约》<sup>2</sup>、《1971 年精神药物公约》<sup>3</sup>和《1988 年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>4</sup>提供了药物和前体管制的国际基础，

重申防止化学品从合法商业转入非法药物制造是禁止药物滥用和贩运综合战略一个基本组成部分的重要性，

认识到与这种现象作斗争要求通过和有效实施可防止和惩处这种犯罪行为的严格的现代法律，以及建立有效和训练有素的、具有处理这个问题所需人力和物力的调查机构和司法机关，

注意到能够用许多可轻易替代的化学品以各种方式非法制造的合成药物所造成的特殊问题，

还注意到在制订国际药物管制公约实际执行准则方面所取得的进展，特别是国际麻醉品管制局的《各国当局用以防止前体和基本化学品转移用途的指导方针》和题为“关于各国政府执行 1988 年公约第 12 条国际麻醉品管制局的建议提要”的附件，该附件每年都附在麻管局关于 1988 年公约第 12 条执行情况的报告之后，

意识到由于一些国家的国家主管当局间的合作而在管制前体货运方面取得的进展和国际麻醉品管制局进行的重要工作，

还意识到许多国家缺乏足够的资源进行深入的投资，从而无法确定交易的合法性，

考虑到前体管制的经验表明，各有关国家的国家主管当局之间以及有关国际组织之间的多边信息交换，在必要时辅之以双边和区域信息交换协定，对防止前体转移用途至关重要，

深切关注药物贩运者仍然能够获得非法制造药物所需的前体，包括 1988 年公约表一和表二所列物质，以及作为替代物使用的其他物质，

---

<sup>1</sup> “前体”一词用于表示《1988 年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》表一或表二所列的任何物质，除非按上下文需要一种不同的表达方式。视其主要化学特性而定，这类物质常常被称作前体或基本化学品。通过 1988 年公约的全权代表会议，没有单独使用任何一个词来描述这类物质，而是在 1988 年公约中采用了“常用于非法制造麻醉药品或精神药物的物质”这一表达方式。但是，将所有这类物质简单地统称为“前体”已成为通常的做法；虽然这个词在技术上不够正确，但为了简洁起见，本文中仍加以使用。

<sup>2</sup> 联合国，《条约集》，第 976 卷，第 14152 号。

<sup>3</sup> 同上，第 1019 卷，第 14956 号。

<sup>4</sup> 《联合国关于通过一项禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约的会议正式记录，1988 年 11 月 25 日至 12 月 20 日，维也纳》，第一卷（联合国出版物，出售品编号：E.94.XI.5）。

考虑到只有通过共同原则和目标指引下的世界范围的协调行动和国际合作，禁止前体转移用途的措施才能奏效，

决定采取下列措施，防止用于非法制造麻醉药品和精神药物的前体（包括替代化学品在内）得以非法制造、进口、出口、贩运、分销和从合法渠道转入非法贩运，并采取下列补充措施，加强前体管制方面的国际合作。

## 一. 防止用于非法制造麻醉药品和精神药物的前体的 非法制造、进口、出口、贩运和分销的措施

### A. 立法和国家管制制度

#### 问题

1. 只有各国建立了充分的法律基础或管制制度从而能够有效地监测前体的动向，各国才有可能采取必要的行动防止转移用途，以及在这些行动中获得成功，发现企图转移用途的案件并阻止其装运。另外，还必须建立有效实施现有立法的机制和程序。

2. 为了建立有效的管制制度，各国需要确定国家主管当局及其专门职责，并将这些情况通报其他国家。各国还需要相互通报所采取的实际管制措施的详细情况。

3. 许多国家尚未采取这些必要的步骤。

#### 行动

4. 各国应与有关国际和区域机构，必要时尽可能与各国的私营部门合作：

(a) 通过和实施(如果尚未这样做)必要的国家法律和条例，严格执行《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第 12 条的规定和建议，以及麻醉药品委员会和经济及社会理事会的有关决议，特别是包括建立一套管制制度，对制造和分销 1988 年公约表一和表二所列物质的企业和个人实行许可证制度，并对这类物质的国际贸易建立一套监测制度，以便于发现可疑货运，同时指定负责实施这些管制的国家主管当局；

(b) 定期进行审查，并采取适当步骤在发现任何薄弱环节时加强现有的前体管制，充分考虑到国际麻醉品管制局在其关于 1988 年公约第 12 条执行情况的年度报告中所载的各项有关建议；

(c) 实行刑事、民事或行政措施，依照本国法律规定，对涉及将前体从合法商业转入非法药物制造的个人或公司的非法行为，按 1988 年公约第 3 条的定义作为一项刑事罪行处罚；

(d) 交流在通过立法的程序方面的经验和关于采取措施查禁和惩罚前体非法贩运和转移用途方面的工作经验，包括在适当情况下采用控制下交付的经验；

(e) 及时向国际麻醉品管制局提交报告，介绍关于前体进出口和过境管制而实行的国家条例，包括详细说明进出口许可制规定需要达到的各项要求；

(f) 采取必要的措施，确保对缉获的化学品实行的处置不会对环境造成有害影响。

## B. 信息交换

### 问题

5. 进出口国之间迅速而及时的信息交换是前体有效管制的关键，从而使各国可以核证各项交易的合法性，查明可疑货运，以防止前体转移用途。许多国家尚未建立系统的机制，确保与国家其他主管当局和国际麻醉品管制局的这种迅速的信息交换联系，包括及时的反馈在内，即使是在保密的基础上。

6. 同样，贩运者在无法得到所需的化学品时，会迅速转向其他国家的货源。经验证明，立即交换信息，将转移用途的企图和可疑交易或阻止装运的情况通报其他国家和国际麻醉品管制局至关重要，以便可查禁其他地方的这类企图。

### 行动

7. 各国应与有关国际和区域机构合作，必要时尽可能与各国私营部门合作：

(a) 改进其监测前体贸易的机制和程序，包括下列行动：

(一) 出口国、进口国和过境国之间以及同国际麻醉品管制局定期交换关于前体出口的资料，特别是包括在进口国向秘书长提出请求时由出口国向进口国主管当局以出口前通知通报涉及表一所列物质和除《1988年公约》第12条第10款要求以外还有醋酸酐和高锰酸钾的所有交易。认识到出口前通知对于有效打击麻醉药品、精神药物尤其是安非他明类兴奋剂的非法生产的重要性和作用，应就表二所列其余物质作出同样的努力。这些措施应当与各国的那些也是为确保防止前体化学品转移用途所必需的严格国内管制措施相辅相成。

(二) 促进国家主管当局实行适当机制，在交易发生之前核查其合法性，包括：交换关于化学品的合法国内需要的资料；收到出口前通知的国家向出口国及时提供反馈；当进口国提出请求时，出口国做出安排，以留出充分时间——尽可能留出15天的时间——核查合法的最终使用者；

(三) 出口国、进口国和过境国之间以及与国际麻醉品管制局交换关于涉及前体的可疑交易及适当情况下关于所实行的缉获和拒绝批准情况的资料；

(b) 依照1988年公约第12条第11款规定，对各国提供的关于前体进出口或过境及预定用途的报告中所含的任何工业、企业、商业或行业秘密或贸易过程实行保密。必要时应建立适当的法律框架，以确保个人数据得到适当保护；

(c) 如果无法核证某项交易的合法性，无论是某项进口、出口或转运交易，尽可能迅速向国际麻醉品管制局和本国认为必要的有关其他国家通知关于拒绝签发装运前体的许可证的任何决定，同时提供关于拒签原因的所有有关资料，以便其他国家可考虑采取类似的行动方针。进口国、出口国或过境国凡是准备考虑签发货运许可时，应在对有关案件的所有要点，特别是对该批货物拒绝签发许可的国家向其提供的任何这类资料进行适当评审的情况下作出决定。

## C. 数据收集

### 问题

8. 关于合法贸易正常状况和前体合法用途及需要量的资料，是核查具体交易合法性所必需的。没有这些资料，便难以根据 1988 年公约第 12 条规定监测前体的转移。许多国家尚不能收集关于前体合法转移的数据。无法这样做可能表明缺乏适当管制的框架和制度，以及表明没有明确界定前体管制领域的职责。

### 行动

9. 各国应与有关国际和区域机构合作，必要时尽可能与各国的私营部门合作：

(a) 在不违反保密和数据保护的要求的情况下制定和建立灵活而有效的机制(如果尚无这些机制)，收集关于前体合法制造和进出口数据，以及与前体贸易有关的任何其他活动的数据，并监测这类物品的动向，包括建立从事与之有关的任何活动的公共或私营公司的名册，这些公司应报告对前体的可疑订货或失窃案件，并随时与国家主管当局合作；

(b) 建立或加强与化学贸易和工业协会的合作，以及与从事与前体有关的任何活动的个人或公司的合作，例如通过制定准则或行为守则，以加强旨在管制这类物品的努力。

(c) 为制造或销售化学品者确立“了解你的客户”的原则，以加强信息交流。

## 二. 努力扩大前体管制方面的普遍国际合作

### 问题

10. 在防止前体转移用途方面所取得的成就，是因为数量不断增加的、但仍然为数不多的世界上各出口国、进口国和过境国及地区的政府所开展的活动的结果。

11. 这些国家即使没有建立前体管制的全面立法，也已采取了具体步骤，监测前体在其境内的动向。但是许多国家尚未制定前体管制的适当制度，尽管贩运者已将这些管制不严的国家和地区作为转移用途的场所。如果在前体贩运方面面临类似形势的所有国家并非统一采取类似的实际步骤，确保查明转移用途的企图，或并非一致交流其实施管制方面的经验，那么管制是无法达到其目的的。所有国家需要采取更加一致的行动，限制贩运者可以得到的非法药物制造所需的前体数量。

### 行动

12. 各国应与有关国际和区域机构合作，必要时尽可能与各国私营部门合作：

(a) 将统一的程序制度化，以便在执行国家前体管制法律和条例的过程中，根据国际药物管制公约和有关决议、准则和建议促进关于可疑交易和阻止货运情况的广泛、多边信息交换，从而补充双边或区域协定；

(b) 促进多边安排，鼓励交换为有效监测前体国际贸易所需的重要信息，以补充类似的双边或区域协定，特别着重于制定关于通报具体交易情况的实际制度。

(c) 传播资料，更加系统地介绍非法贩运前体和转移其用途的犯罪组织所采用的方式方法，以便根据 1988 年公约第 12 条第 12(c) 款采取措施，防止这类非法活动；

(d) 促进按请求对各国的技术援助方案，对资源最欠缺的国家给予最优先，以加强前体管制和避免其转入非法用途；

(e) 促进交流关于警事、海关和其他行政调查、侦听、侦查和管制前体转移用途方面的经验；

(f) 必要时，组织关于查禁前体非法贩运和转移用途问题的专家会议，以便推广专业技术和提高专业知识水平。

### 三. 替代化学品

#### 问题

13. 由于执行 1988 年公约的规定，公约表一和表二所列的、非法药物制造所需的一些物质，已变得非常难以获得。贩运者转而努力获取可作为替代那些受到更加严密监测的物质的化学品，并获得了成功。另外，他们还发现和采用了新的加工或制造方法，使用 1988 年公约表一和表二目前未列入的物质。他们还制造了所谓受管制药物的类似物，其中许多也是使用表一和表二目前所未列入的物质作为原材料。

#### 行动

14. 各国应与有关国际和区域机构合作，必要时尽可能与各国私营部门合作：

(a) 根据经济及社会理事会 1996 年 7 月 24 日第 1996/29 号决议第一节的要求，与国际麻醉品管制局合作编制一份范围有限的国际特别监视物品名单，列出目前未列入 1988 年公约表一和表二、但已有大量资料表明常用于非法药物贩运的物品，并对保留这份清单作出贡献，根据第 12 条第 12 款，定期向麻管局通报从合法渠道转入非法贩运的非表列物品，促进对非表列物品潜在用途的研究，以便及时发现可用于药物非法制造的任何物品；

(b) 与化工界合作实行各种监测措施，无论是自愿的、行政的还是立法的，以便防止特别监视物品名单上的物品从合法渠道转入非法贩运，包括对属于国家或区域一级监测范围的物品的特别监测措施。另外，各国应考虑将那些在明知一些未列入表的化学品将被用于非法制造麻醉药品或精神药物的情况下仍然将这些化学品转入非法渠道的行为作为《1988 年公约》第 3 条含义的刑事犯罪行为加以处罚，实行相关的刑事、民事及行政制裁。