

9 March 2022
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第六十五届会议

2022年3月14日至18日，维也纳

临时议程*项目5(c)

各项国际药物管制条约的执行情况：

国际麻醉品管制局

国际麻醉品管制局提交的会议室文件，题为：“非法药物制造设备与《1988年公约》第13条：为政策制定者编写的提高认识和指导文件”**

摘要

本文件提供各种备选方案、措施、办法和工具，指导国际政策努力和行动，旨在防止非法药物制造所必需的设备转用，加强对《1988年公约》第13条的实际运用，并为此开展合作。

本文件的基础是在麻管局召开的一系列专家会议过程中收集的资料和良好做法，以及与处理非列管化学品和特制前体扩散问题的备选方案的类比。各国政府可在其国内立法框架内考虑所提供的适合本国国情的指导意见。

* E/CN.7/2022/1。

** 本文件未经正式编校。



一. 引言和演变情况

1. 麻醉药品和精神药物、新型精神活性物质和前体的秘密制造若无化学品、材料和设备的投入，是不可能实现的。虽然全世界主管机关根据《1988年公约》第12条的规定，长期以来着重于化学品管制，但对设备和材料以及该《公约》中为在这方面开展国际行动与合作提供依据的第13条的关注却少得多。
2. 近年来，麻管局一直提请注意《1988年公约》第13条，将其作为处理非法药物制造问题的补充工具。麻管局在其《2019年前体年度报告》¹的专题章节中强调，需要在全世界一级提高认识并处理这一事项。
3. 麻醉药品委员会（麻委会）在2019年3月举行的第六十二届会议上通过了第62/4号决议，其中吁请各国政府增加对第13条的实际使用，并采取适当措施，防止买卖和转移设备用于非法药物制造。其中还鼓励麻管局根据第13条制定准则，以防止和调查将设备转用于非法药物制造的案件。这些准则已于2020年3月麻委会第六十三届会议上推出，并以联合国所有六种语文发布在麻管局的安全网站上，供各国主管机关查阅。²

二. 可行的备选方案、措施和办法

4. 与为解决在非法药物制造中使用化学品问题而实施的一些举措类似，与设备有关的举措可包括国家或国际一级的行动，其性质可以是自愿的，也可以是强制的。虽然最好的行动方针是采取统一的国际办法，但可能需要根据不同国家的情况采取不同的办法。例如，根据一个国家是否有制造某些设备的工业，是否进口这些设备用于合法用途，或是否以翻新二手设备为主，将有不同的需要。
5. 因此，各国政府需要评估本国的情况，研究材料和设备被转用和使用的程度和风险。将根据这些评估设计或选择与本国在全球化世界中的国际责任相匹配的最适当的国家措施。
6. 在大多数情况下，这不是一项单一的措施，而是几项措施的结合，这些措施在防止材料和设备转用于非法药物制造方面相辅相成。另一个挑战是界定所应监控、监管或以其他方式关注的设备。
7. 以下各节概述广泛政策层面的备选方案、措施和办法。更实用的指导载于上文提及的关于设备的准则中。

¹ www.incb.org/documents/PRECURSORS/TECHNICAL_REPORTS/2019/EN/Report_Breakdown/09_Article_13_of_the_1988_Convention_as_a_complementary_tool_in_addressing_illicit_drug_manufacture.pdf。

² www.incb.org/incb/en/precursors/materials-and-equipment.html。

A. 国际层面的备选方案

8. 《1988 年公约》第 13 条促请缔约国“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。”

9. 因此，第 13 条为各国政府规定了防止买卖和挪用材料和设备用于非法生产或制造药物的任务。同样，《公约》第 3 条为各国努力打击制造、运输或分销用于非法目的的设备并在各国国内法中将其定为刑事犯罪提供了框架。³ 这些规定不仅涉及在缔约国境内用于非法加工点的材料和设备，还涉及从缔约国境内走私出境或出口到其他国家并在这些国家非法加工点中使用的材料和设备（另见《评注》第 13.3 段）。

10. 因此，《1988 年公约》第 13 条与第 3 条一起适用可成为各国政府的一个有效工具。

B. 国家层面的备选方案

11. 与监测化学品并考虑其广泛的合法用途的情况一样，各国政府在寻找一种平衡的方法来防止设备转入非法渠道同时确保为合法用途的提供设备方面，也面临着类似的挑战。

12. 鼓励各国政府依据国家立法考虑下列备选方案。

1. 与私营部门的自愿合作（公私伙伴关系）

13. 事实证明，在《1988 年公约》表一和表二所列物质以及非列管物质方面，与私营部门的合作是成功的。“了解你的客户”原则可适用于设备以及识别和报告可疑订单。现有的工业准则，包括麻管局为与化学工业合作而编写的准则，⁴以及麻管局的其他现有资源，^{5,6}也可适用于设备行业。

14. 为使相关的设备行业伙伴参与这一进程，必须了解供应、改装或交易贩运者可能感兴趣的设备的合法行业和经营者的性质和范围。因此，鼓励各国政府查明和了解本国私营部门的潜在利益攸关方（例如，制造商、进口商/出口商、批发商、分销商/物流合作伙伴、翻新商、分支机构以及参与定制设备和二手分销的任何运营商），并与商会合作。还应确定是否存在与设备有关的专门（贸易）协会，因为这可能有助于这项工作。在摸查相关设备行业合作伙伴时，互联网（“明网”）可作为有用的参考点，因为在各种电子商务平台上可以找到与设备有关的一些帖子。

³ 这些规定的范围延伸到占有材料或设备（第 3 条第 1 款(c)项第(二)目）。第 3 条第 1 款(a)项第(四)目和(c)项第(四)目将刑事定罪的规定进一步延伸至组织、管理或资助上述任何犯罪，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 3 条确定的任何犯罪。

⁴ 《化学工业自愿业务守则准则》，2009 年（以及 2013 年增编）。

⁵ 关于执行国际麻醉品管制局《化学工业自愿业务守则准则》的实用说明，2015 年。

⁶ 快速指南——通过政府和私营部门间的谅解备忘录而正式确认的化学工业自愿业务守则的拟订和执行，2015 年。

15. 除了确定合法的行业利益攸关方之外，确定来自这些行业的设备在国内和国际上被滥用的程度也可能是有用的。进行国际回溯调查和跨境交流调查结果，对于获得必要信息用于国内行动至关重要。为了进一步加强回溯调查和来源确定工作，各国政府和工业界可开展合作，并考虑建立机制，使设备标识和标签难以更改或删除。

16. 成熟的公私伙伴关系还将有助于更广泛地推广各种提高认识和敏感性的工具，例如非法制造药物所用设备国际监测清单（见下文第 3 节）。

2. 对国内和（或）国际设备贸易的监管

17. 监管办法可有助于减少贩运者可能感兴趣的设备的任何不必要的国内和（或）国际流动，而又不妨碍其合法使用或为此增加不必要的行政负担。这种办法必须界定法规将涵盖哪些设备以及对涉及这些设备的交易适用哪些要求。如第 14 段所建议的，对潜在的利益攸关方进行摸底调查，并对基本设备的国际贸易进行审查，可以了解有哪些具体物品和活动可考虑进行监管（例如，国际贸易和/或国内管制）。

18. 鼓励各国政府制定相关的行政处罚或刑事处罚措施，以支持对有关设备的监管。为选定的设备制定唯一关税编码（见下文第 4 节）将有助于在国际贸易方面执行此类法规。

3. 用于非法制造药物的设备国际监测清单

19. 对某些物品加以重点关注，可更有效地监控设备。非列管物质的有限国际特别监测清单是为在必要情况下采取灵活办法而制定的，国际设备监测清单与之相似，其中可包含具有国际意义且有实质证据表明用于非法制造麻醉药品、精神药物和前体/其中间体的某些设备项目。

20. 国际设备监测清单第一版已由麻管局分发给各国政府，也可在麻管局的安全网站上查阅。该清单将得到维护并在必要时更新。各主管机关可通过公私伙伴关系进一步推广该清单，从而帮助防止设备转入非法渠道。

4. 协调制度分类

21. 有效监测设备贸易和对合法但可疑或申报错误的货物采取行动的一个最起码的手段是使用协调制度编码，该编码以世界海关组织（海关组织）建立的分门别类为基础。但目前大多数基本设备并无唯一的协调制度编码，而是归入较大的相关物品类别。因此很难对这些物品进行监测。麻管局已着手与世界海关组织（海关组织）进行讨论，以便对选定的设备采用新的唯一子目。有关政府应考虑协助这一进程。

22. 鉴于海关组织的审查周期，国际一级新的统一制度分类（新编码或新子目）将是一项中期工作，但鼓励各国政府加快制定国家编码，使用适用的六位数国际编码，并在可能的情况下增加两位或四位数字，以反映本国要求。

5. 国家一级的做法实例

23. 麻管局网站的“材料和设备”部分⁷提供了一个与执行《1988年公约》第13条有关的现有国家办法和最佳做法资料库。该清单并非详尽无遗，正随着麻管局获得更多的资料而不断更新。⁸鼓励各国政府分享更多的办法和最佳做法，以帮助扩充这一资料库并提高其业务效用。

C. 国际合作备选方案

1. 交流情报和可用于行动的信息和工具

24. 交流与非法生产或制造药物所用专门设备有关的情报和可用于行动的信息，是防止这类物品用于非法药物制造的一个重要因素。它涉及执法机关共享情报，以查明不同案件之间的联系，立案（包括非刑事案件），并防止今后发生使用类似作案手法的涉及设备的案件。麻管局现已通过棱晶项目和聚合项目，并借助于前体事件通信系统，针对前体化学品推动这一工作，该系统已扩大工作范围，包含与设备有关的案例。第13条的规定为调查这类案件和联合行动提供了依据。⁹

25. 在国际合作方面，进一步鼓励利用麻管局的前体事件通信系统平台交流关于设备事件的情报和信息。此外，有关国家政府、区域组织和国际组织可开展合作，进一步开发一个可搜索的全球数据库，收录压片机等关键设备的缉获信息。有关政府和组织还应合作推动图像库和图像识别工具等技术的发展。

26. 鼓励各国政府在设备相关事件方面加强跨境合作，包括向过境国和目的地的对应方通报包含此类设备的可疑出境货物，以便该国机关能够对入境货物预先做好准备并采取行动。在某些情况下，目的地的国家立法可能授权有关机关采取执法行动。麻管局网站上供各国政府官员查阅的国家做法资料库意在为此类行动提供信息。

2. 对专门培训的需求

27. 可能有必要对执法人员进行专门培训和提高认识，以确保他们在涉及毒品的业务活动中能够正确识别遇到的可疑物品。在可能的情况下，应将及设备有关的提高认识和能力建设纳入现有的培训课程，例如关于调查秘密加工点的培训课程。目前有几个这样的培训机会。

⁷ www.incb.org/incb/en/precursors/materials-and-equipment.html。

⁸ 目前包括澳大利亚、加拿大、德国、墨西哥和美利坚合众国提供的资料。将随着获得新资料而更新。

⁹ 对《1988年公约》第13条的评注；第13.11段。