

第六章 結論

第一節 研究結論

冷戰結束以來，在全球化的趨勢下，毒品問題在全球各地迅速氾濫，造成新一波的毒品危害，也成為國際間當今必須嚴肅面對，共同解決之重大議題。在新一波的毒品危害情勢下，亞洲各國紛紛受害，其中包括進行改革開放的中國大陸。臺灣地區毒品問題自 20 世紀 90 年代始漸嚴重，其主要原因亦根源於全球新一波的毒品氾濫及中國大陸毒品犯罪嚴重。本文前揭就國際、中國大陸與臺灣之毒品犯罪情勢、緝毒措施及相互間影響情形進行論述，並獲致相關結論如下：

一、全球化是全球新一波毒品危害的重要推手

冷戰結束後，全球化時代的來臨，受到全球化與資訊化的影響，各種非傳統性安全危害日益嚴重，其中跨國毒品犯罪是其中最重要的一項。由於毒品本身擁有廣大的消費市場，及成本低廉、獲利豐厚的特性，復加上販毒集團以武力保護生產，布置綿密的供銷管道及各國禁毒態度不一致等諸多不利的影響因素下，毒品因而在全球各地快速蔓延，促使新一波毒害升高，而成為全球化毒品問題，例如東歐、俄羅斯、中國大陸及非洲等過去毒品問題不嚴重的地區，近年來也相繼日益嚴重，毒品危害並升至高點

。目前全球每年非法毒品交易額高達 8000-10000 億美元，占世界貿易總量的 10%，是僅次於軍火的全球第二大宗交易項目。

二、國際組織加強全球反毒力量，因應毒品氾濫趨勢

由於全球化的快速發展，毒品犯罪在不同國家間也有隨著產銷分工而有快速擴散的現象，面對此一情勢，聯合國也加強全球反毒力量的投入，試圖遏止毒品氾濫。1990 年 2 月，聯合國在紐約總部舉行第 17 屆特別聯大會議，專門討論全球禁毒問題，並通過「政治宣言」和全球行動綱領，要求各國加強禁毒合作。1998 年 6 月復在紐約總部召開「世界毒品問題特別會議」，會中由約 150 個國家通過「政治宣言」，其內容包括要求各國在 2003 年時通過或強化反毒司法合作法規。大會並要求各國在 2008 年時，消除或大幅減少海洛因、古柯鹼、大麻、鴉片等毒品原生物之種植及安非他命類人工化學合成毒品的製造、運銷與走私。此外，在區域方面國際組織反毒投入也甚積極，例如；2000 年 10 月在曼谷舉行「第一屆東協和中國禁毒合作會議」，以「實現 2015 年東盟無毒品」為主題，會中通過「曼谷政治宣言」和「東協與中國禁毒合作行動計畫」。新一波的毒品危害情勢下，全球性與區域性的毒品防制計畫亦逐漸受到重視，藉由國際合作方式進行查緝、減少生產、降低濫用、促進毒癮治療與聯合監控等，已是目前國際間毒品防制上相當重要的策略與手段。

三、中國大陸毒品問題嚴重，禁毒成為國家重要政策

在全球化時代下，中國大陸進行改革開放，促使中國大陸經濟蓬勃發展。然在經濟發展的同時，大陸地區毒品問題也迅速蔓延，毒品犯罪至今仍不斷的在擴大，成為大陸地區人民、社會重大的危害。據大陸官方統計，1989 年全國吸毒人數有 7 萬人，至 2003 年底，登記在冊吸毒人數已達 105 萬人，此外，涉毒縣市亦持續增加，2003 年已有 2,148 個，情勢嚴峻。中國大陸毒品問題根源於境外「金三角」、「金新月」及東南沿海省份走私入境，為國際新一波毒品氾濫受害者。面對新的毒品危害情勢，中國大陸把禁毒提昇為國家綱領性工作，採取了各方面措施，全力防堵，諸如；1990 年通過「關於禁毒的決定」、1997 年修訂新「刑法」，充實禁毒條文。1990 年成立「禁毒委員會」、1998 年成立「公安部禁毒局」，專責毒品防制政策及查緝。此外；並擬訂「四舉並進、堵源截流」禁毒工作方針及「2004-2008 年禁毒工作規劃」，樹立「大禁毒」觀念，布置大、小「三道防線」，進行各項「嚴打」緝毒措施。顯現中國大陸在新一波毒品潮流危害下，氾濫情形嚴重，及中共展開反毒的積極行動。

一、臺灣地區毒品危害雙峰時代來臨，政府再次向「毒品宣戰」

1993 年臺灣地區因傳統毒品海洛因及新興毒品甲基安非他命氾濫嚴重，緝獲量創歷史新高，政府因而宣布「向毒品宣戰」，成立「中央反毒會

報」，擬定「斷絕供給」、「減少需求」反毒策略，並以「緝毒」、「拒毒」、「戒毒」三大工作全面進行反毒工作，在緝毒工作以達成「拒毒於彼岸」、「截毒於關口」、「緝毒於內陸」為目標。之後臺灣地區毒品危害趨緩，惟至 2003 年起毒品問題再次嚴重，其中 2003 年甲基安非他命緝獲量倍增且創歷史新高、2004 年海洛因緝獲量亦倍增並創歷史新高，另新興毒品 K 他命於 2003 年成為新的濫用毒品，當年緝獲量達 600 公斤以上，2006 年更創新高緝獲量達 1000 多公斤，以上顯示台灣地區毒品泛濫第二次高峰時代來臨。為因應毒品問題二次高峰的到來，政府於 2004 年宣示「2005-2008 年為全國反毒作戰年」，同時擬定「反毒新策略」，於中央成立「行政院毒品防制會報」，會報下設「緝毒合作組」、「防毒監控組」、「毒品戒治組」、「拒毒預防組」及「國際參與組」等五組，將原有「拒毒」、「戒毒」、「緝毒」三大工作區塊重新劃分並擴大為「防毒」、「拒毒」、「戒毒」、「緝毒」四大工作區塊，及規劃成立專責緝毒機關，再次全面展開反毒工作。2004 年政府宣示反毒與 1993 年不同在於 2004 年反毒策略中增添並重視「拒毒預防」的工作，另亦把緝毒、防毒更推向國際層面，加強國際合作，以符合國際環境與需要。

五、新興合成類毒品危害成為臺灣地區新的隱憂

新興合成類毒品現已成為國際毒品犯罪新趨勢，臺灣地區亦為受害者。2003 年起 K 他命首次在臺灣地區出現大量緝獲情形，之後緝獲數量甚至

高於海洛因，成為臺灣地區第二大數量之毒品，2006年緝獲量迅速再攀升至1000公斤以上，成長速度驚人，這也顯現新興合成毒品容易快速蔓延的特性。此外，新興合成毒品主要為青少年使用，在青少年活動場所如校園、網咖、PUB、KTV及轟趴等場所，流傳快速，法令上吸食者也無刑罰。此外，幫派介入新興毒品走私、販賣也日益嚴重，為了保護走私、販賣利益，搶奪地盤，幫派以擁槍自重，造成槍、毒合流情形，更增加毒品危害情形。因此如何因應新興合成毒品快速氾濫情勢，應是臺灣地區未來防制毒品重要工作。

六、兩岸跨區毒品犯罪情形嚴重，販毒集團利用兩岸進出便利，游走兩岸販毒

改革開放後中國大陸毒害日益嚴重，大陸地區不但是毒品生產國、消費國，同時也是毒品重要轉運國，大量毒品自中國通道對外輸出，而臺灣地區因地緣、文化之故，已成為大陸毒品的重要輸出地，目前大陸是臺灣地區海洛因、甲基安非他命等毒品的最重要來源國。由於兩岸人民往來便利，販毒集團相互勾聯日益密切，而臺灣毒梟前往中國大陸與大陸毒梟合作，建立兩岸販毒集團的「產、運、銷」網絡，毒梟在大陸地區遙控毒品走私進入臺灣，甚或從產地直接走私毒品至台灣，以規避兩岸政府緝毒機關之查緝，而臺灣地區往往緝獲的只是販毒組織的「交通」、「馬伕」等組織末端成員，無法將藏匿在大陸遙控走私的幕後重要販毒成員逮捕或瓦

解跨區販毒組織，致使兩岸毒品犯罪日益猖獗。

七、兩岸合作打擊毒品犯罪機制欠缺，惟合作已露曙光

儘管兩岸跨區毒品犯罪猖獗及兩岸同受其害，由於兩岸關係的僵持及政治因素的干擾，兩岸迄今仍無任何的合作打擊毒品犯罪機制。兩岸所簽署的「金門協議」內涵不及於刑事司法合作，相關協議遣返刑事犯大陸時而進行、時而擱置，成效不彰，亦無法解決兩岸合作打擊毒品犯罪需要。兩岸打擊毒品犯罪並非全無共識，在個案上或與大陸東南沿海省份直接或間接進行合作已是目前可行的方式，近年來雙方在此一合作方式下已有多起成功的個案發生，其中包括 2006 年 2 月臺灣地區與大陸海關合作破獲兩岸販毒集團聯合自泰國走私 49.5 公斤來臺案，中國大陸海關總署並特別舉行記者會，強調由大陸、臺灣及泰國三方合作所破獲該案外，中共公安部禁毒局副局長陳存儀亦於 2006 年 6 月中共禁毒局白皮書記者會中，公開對媒體強調上述三方合作案件為成功的案例，顯示兩岸未來以個案、地方直、間接的打擊毒品犯罪為可行的合作方式。而在兩岸簽署打擊毒品犯罪合作協議方面，中共反分裂法中也明定鼓勵和推動兩岸打擊犯罪之條文，顯現兩岸在打擊犯罪有交集，及均體認合作的必要性與急迫性，因此未來兩岸開啟協商後可優先推動簽署打擊毒品犯罪合作協議。

第二節 研究心得

反毒有多面向之工作內容，其中毒品查緝為反毒工作的重要內容之一，我國在 1993 年及 2004 年兩次反毒宣示都特別強調要加強查緝毒品，以遏止毒品犯罪及氾濫，顯現緝毒工作為階段性反毒工作的重要手段。在緝毒工作上，有國內及國際兩大主軸工作，其中國際合作又為國內緝毒工作之延伸，而國際合作亦可補強國內緝毒工作面向之不足，因此兩者應為相輔相成。由於國際政治現實因素，我國無法參與國際組織之反毒機制，其中包括兩岸合作，造成國際緝毒工作開展的困難，也影響到國內緝毒工作執行效能，如何尋求突破，則有待政府部門努力加以克服。本文經探討國內、兩岸及國際面向之緝毒工作，認知到國際毒品犯罪在全球化趨勢下日益嚴重，我國受此一國際大環境影響，毒品犯罪再現高峰，嚴重影響人民、社會安全，政府相關部門應儘速研商，謀取改善之道。本文茲針對全球化毒品犯罪升高情勢下，我國緝毒工作因應對策之研究心得臚列如下：

一、國際緝毒合作方面

毒品是全球性問題，經由國際緝毒機制打擊毒品犯罪將事半功倍，我國雖非聯合國成員，但積極參與國際緝毒機制的努力仍不能放棄，並應爭取國際緝毒資源為我所用，強化國內毒品查緝工作。

(一)積極加強雙邊緝毒合作：我國雖無法加入聯合國，但基於共同打擊國際販毒組織或犯罪活動是無國界之分原則，積極運作與他國雙邊合作共同打擊毒品犯罪模式，亦為開展國際緝毒合作的重要途徑。在雙邊合

作上尤應以我國毒品上游來源國或國際緝毒有影響力之國家為優先合作對象，作法上應持續深化與國外單位合作關係，保持密切情報交換及案件熱線聯繫。

(二)參加曼谷國際緝毒聯絡官聯誼會：由於泰國是國際毒品重要轉運地區，因此各國緝毒機關多在泰國曼谷派有緝毒聯絡官，進行毒品犯罪情資交換與傳遞，各國緝毒聯絡官並在曼谷成立聯誼會，以方便進行合作。由於該聯誼會政治意涵不高，我國緝毒機關派在曼谷負責緝毒之聯絡官，可爭取加入該聯誼會，與各國緝毒聯絡官聯絡交流，互換毒品犯罪情資，開展實質合作關係。

(三)推動簽署反毒合作備忘錄：簽署反毒合作備忘錄是兩國建立合作打擊毒品犯罪機制的重要項目。由於外交因素，我國參與區域或全球多邊國際緝毒機制十分困難，然雙邊緝毒合作機制之建立，如簽署雙邊反毒合作備忘錄，在技術上儘量避開政治敏感因素，應為可行的方式。我國目前毒品主要來自於鄰近東南亞地區國家，因此與相關毒品來源國家磋商簽署反毒合作備忘錄具正當性，方法上可先尋求與我國緝毒合作關係良好之國家進行洽商，再逐次擴大範圍，以竟事功。

(四)加入國際刑警組織：國際刑警組織是全世界打擊跨國犯罪最大的國際警察合作組織，其所建置的「I-24/7 全球通訊系統」是打擊跨國毒品犯罪的利器。目前我國雖已退出國際刑警組織，並非國際刑警組織會員，但仍維持有國際刑警組織中央台之運作，可與各國互通情報。然此並不能滿足我國國際合作打擊跨國毒品犯罪之需要，因此尋求可行模式，重返國

際刑警組織，強化與各國間之毒品犯罪情資交換，應循序漸進加以推動。

二、兩岸緝毒合作方面

兩岸緝毒合作主要障礙為兩岸政治的影響，惟基於國際義務與兩岸毒害共同的嚴重，彼此間仍有實質合作的空間，兩岸也必須做好準備，以因應隨時進行協商合作打擊毒品犯罪之可能。

(一)建立兩岸緝毒合作政策新認知：過去兩岸合作打擊毒品犯罪的認知主要在於國際毒品犯罪嚴重、兩岸毒品走私活動猖獗及合作符合共同利益等，然就實際威脅而言，大陸地區是我國毒品威脅來源國，而大陸地區主要毒品威脅則來自於金三角等地區，因此在兩岸合作上，主要獲利應是毒品消費國的臺灣地區，對大陸地區而言，利益誘因是不足的，這也是兩岸合作在政治考量以外，實質上大陸地區也缺乏興趣之故。然近年來大陸東南沿海地區走私、製造毒品活動升高，東南沿海已成為大陸毒品三大威脅來源地之一，而東南沿海地區毒品犯罪活動又與臺灣地區關係密切，臺灣毒梟前往大陸東南沿海地區勾結當地販毒集團，進行走私、製造毒品，當今兩岸如能合作，即可遏止毒品自大陸東南地區流入。因此就兩岸緝毒合作新認知而言，大陸地區亦將是合作的獲利者，而非僅單獨由臺灣地區獲利。大陸如能在此政策認知下，咸信可吸引其合作的意願，特別是大陸東南沿海利害相關之地區政府。

(二)推動實質合作關係：近年來從兩岸打擊跨國毒品犯罪實質合作觀

之，兩岸的合作機制雖不健全，但仍可以展開聯合辦案行動。在實際作法上，兩岸只要能密切的進行情資聯繫及交換，確實掌握毒梟或販毒組織的行蹤，同樣可以在兩岸展開有效同步查緝行動。大陸地區願意合作之原因主要在於販毒組織及其走私路線，都因涉及台海兩岸，單憑一方的情資，無法完全掌控販毒活動，是以大陸不得不與臺灣進行情資交換與共同監控，以利採取行動，偵破案件。因此臺灣如能掌握兩岸毒品犯罪情資，主動與大陸進行聯繫，只要利害相關，合作便容易建立，而由實質合作的案例，逐漸累積合作的經驗，進而在互動聯繫中，健全兩岸合作及溝通的管道。

(三)強化多國合作機制：兩岸毒品犯罪已朝多國結合販毒發展，也就是兩岸毒梟合作前往第三國與當地毒梟共同製造、走私及販賣毒品，從近年許多案例中都可以發現此一最新兩岸犯罪模式。跨多國的毒品犯罪活動必須有多國的合作始能奏效，因此臺灣地區不僅可以被動的配合第三國的要求，也應主動將涉及兩岸及第三國的毒品案件，提供第三國，並邀請第三國參與及交換情資，進而建立多國並包含大陸之合作關係。如此在多國合作關係架構上，兩岸雖未進行直接的合作，但經過第三國的承轉，在各自採取打擊毒品犯罪作為下，同樣可達到逮捕毒販及遏止兩岸毒品犯罪的效果。

三、國內緝毒工作方面

(一)設置全國反毒策略指導常設機構：設置全國反毒策略指導機構為各國普遍採取之反毒機制，由全國反毒策略指導單位負責瞭解毒品氾濫情

勢，並隨時開會研商及擬定相關反毒措施，交由反毒機構落實執行，期能聚焦、縮小打擊面，求取最大效果，此為防制毒品犯罪情勢升高的有效途徑。我國目前雖在行政院設有反毒工作會報，負責反毒政策及策略指導工作，其秘書單位設於法務部，然目前法務部檢察司卻只有一位檢察官兼辦此一秘書業務，無法確實承擔全國反毒策略指導的重責大任，致使相關工作無法健全開展，並影響下游反毒執行單位的執行效能。國際間多在全國反毒策略指導機構下設一常設單位，負責幕僚業務，例如泰國肅毒委員會辦公室、越南肅毒委員會辦公室等，該等常設單位均有完整的人員、設備及經費編制，可充分擔綱反毒政策單位的幕僚工作，就毒品情勢、反毒政策等負責研析及擬定，然後交由反毒執行單位落實。因此我國亦應比照各國政府，在行政院反毒工作會報下設立一個常設、專責單位，負責秘書業務，有效推動各項工作。

(二)成立緝毒專責機構：我國目前緝毒工作、相關單位組織包含調查局緝毒中心、刑事警察局、航空警察局、各地方政府警察局、憲兵單位、海岸巡防署、關稅總局等，因緝毒組織零散，缺乏專責單位，致各單位多因循怠惰，無法提昇緝毒能力，或相互抵消緝毒工作的整體力量與成效。目前偵辦毒品案件上多為淺碟式辦案，缺乏精緻性辦案，無法深入將販毒集團瓦解，致毒品越查越多，未見減緩，因此緝毒單位的統整及成立專責緝毒單位實有必要。目前法務部所規劃於遠程工作目標成立「毒品防制局」作法積極性不足，政策上應再檢討於近程目標成立「毒品防制局」之可行性。未來成立緝毒專責單位後，可在境內主要都會區及港口、機場布置

專責緝毒人力，由中央統一指揮，專責重大毒品案件之偵辦，並透過國際合作與國外緝毒機關合作，自國際源頭打擊毒品走私，及提昇辦案技術及能力，相信必能有效發揮打擊效果，並徹底瓦解販毒集團及走私管道。

(三)建置全國毒品情報資料庫：毒品情報資料庫是毒品查緝的基礎，先進國家在緝毒工作上倚賴甚深，並設有專責的情報分析師，負責毒品犯罪情資的研整及支援毒品案件之偵辦。我國迄今並沒有設置專業的毒品情報資料庫，各緝毒機關各自有零星的案件資料建檔，但此與全國性毒品資料庫的規模、內容相去甚遠，無法發揮完整資料庫所具有整體分析、研判販毒活動的功能，此亦為現階段我國緝毒工作的困境，因此統籌建置全國性、完整的毒品情報資料庫實刻不容緩。情報資料庫的建置必須由專責的緝毒機關負責，該機關亦須具有統合海關、各地方警察等緝毒協辦機關的能力，並應建置情報分析師制度，以充分發揮情報資料庫之功能。

(四)強化科技辦案能力：隨著全球科技的發展，毒品犯罪也日趨專業，運毒手法不斷翻新，因此強化科技辦案能力，已是當今緝毒機關對付毒梟必須正視的問題。我國未有專責緝毒機關，一般緝毒機關對緝毒科技及設備的引進或研發有限，能力多不足，以致往往在偵辦案件中，欠缺科技偵查能力，無法有效蒐證，讓毒梟有脫罪的機會，亦或必須向美國等先進國家請求支援，而喪失案件偵辦的時效性。現階段必須強化的科技辦案能力主要有科技偵查、行動蒐證、通訊監察等方面，例如隨著通訊系統發展，必須研發配合技術，以避免監察死角及盲點，其中包含衛星電話監察；亦或在港口、機場增添大型貨櫃透視掃瞄科技設備，增強檢查能力。在建

置科技辦案能力過程上必須編制專責人員及經費，透過研發及國外緝毒機關的協助，逐步的精進完成。

(五)加強毒品案件財務調查：針對販毒集團財務流向加以調查或依法查扣、沒收是瓦解販毒活動的重要手段，其重要性不可言喻。然實務上國內一般緝毒機關在偵辦毒品案件上，鮮有針對販毒集團財務進行調查，並依法予沒入之案例，造成打擊販毒活動效能不足，讓毒梟得以獲得所需資金，繼續從事販毒活動。國內怯於進行財務調查最主要的原因在於調查的專業性、法律要件嚴苛、緝毒人力不足及國際合作管道欠缺等。而國外經驗顯示，建置完整緝毒機制的國家，多設有專責財務調查部門，因此我國要強化毒品案件財務調查唯有專責、專業化一途，未來在成立專責緝毒單位之下，應設立財務調查部門，統合國內、外調查資源，針對重大毒品案件或重要販毒集團進行財務調查，從根本遏止販毒活動。