

### 第三章 全球化下的國際緝毒工作

全球化下的毒品氾濫問題已是國際社會共同關切之焦點，反毒工作在聯合國等國際組織全力推動下，亦為各國列為重要工作，並積極尋求國際合作，共同防制跨國性毒品犯罪活動。

依據「聯合國毒品控制和犯罪預防辦公室(UNODC)」於2006年6月公布之「2005年世界毒品報告」(2005 World Drug Report)，指出國際社會近幾年的禁毒努力雖然取得一定成效，但全球禁毒形勢依然嚴峻，毒品濫用與毒品走私、組織犯罪、軍火走私和恐怖主義之間的關係日趨明顯。<sup>1</sup>

#### 第一節 國際毒品生產、走私情形

國際對毒品的定義見於相關反毒公約，聯合國於1961年通過《麻醉品單一公約》、1971年的《精神藥物公約》，以及1988年《聯合國禁止非法販運麻醉品和精神藥物公約》，其中並對「毒品」內容加以定義。<sup>2</sup>根據上述國際公約，「毒品」是指國際公約規定的受控制的麻醉品和精神藥品。其中，「麻醉品」是指附於《麻醉品單一公約》後麻醉藥品表或製劑表中所列的任何物質；而「精神藥品」是指附於《精神藥物公約》後精神藥物表中所列天然或合成物品。

依據相關公約，「聯合國麻藥委員會」(United Nations Commission on

---

<sup>1</sup> United Nations Office on Drug and Crime, "2005 World Drug Report," <http://www.unodc.org/unodc/en/world-drug-report.html>

Narcotics Drugs)則將毒品分為六大類：一、嗎啡型藥物，包括鴉片(opium)、嗎啡(morphine)、古柯鹼(cocaine)、海洛因(heroin)和罌粟(poppy)植物等。二、古柯鹼和古柯葉(coca)。三、大麻(cannabis)。四、安非他命(amphetamine)等人工合成興奮劑。五、安眠鎮靜劑，包括巴比妥(barbital)藥物和安眠酮。六、精神藥物，即安定類藥物。

美國國務院「毒品管制策略報告」所公布 2006 年世界主要毒品生產國及轉運國及世界主要新興合成毒品來源國(詳見表 3-1)，說明全球毒品的來源分佈情形。

表 3-1 世界主要毒品生產國及轉運國及世界主要新興合成毒品來源國

年 度	世界主要毒品生產國及轉運國
2006	阿富汗、巴基斯坦、印度、緬甸、寮國、巴哈馬、牙買加、墨西哥、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、委內瑞拉、玻利維亞、巴西、哥倫比亞、多明尼加、厄瓜多、瓜地馬拉、海地、奈及利亞
年 度	世界主要新興合成毒品來源國
2006	中共、印度、美國、加拿大、墨西哥、阿根廷、巴西、德國、荷蘭

資料來源：U.S. Department of State, 2007 International Narcotics Control Strategy Report

### 一、全球毒品主要產地

全世界毒品種植規模最大產地為東南亞「金三角」、西南亞「金新月

<sup>2</sup> International Narcotics Control Board, INCB, [http://www.incb.org/e/ind\\_ar.htm](http://www.incb.org/e/ind_ar.htm)

」、及拉丁美洲「銀三角」等三個地區，分述如下：

### (一) 金三角地區

金三角是指位於東南亞的緬甸、寮國和泰國邊界地區三角地帶，面積約 20 萬平方公里，人口約 100 萬。該地區大部分是海拔 3 千公尺以上的山區，土壤肥沃、雨量充沛、氣候炎熱，很適合種植罌粟、大麻等毒品原植物。

金三角的鴉片和海洛因生產從 60 年代起進入黃金時代，1960-70 年代金三角成為世界鴉片王國，鴉片產量占全球 70%，1980 年代又成為世界海洛因王國，1991 至 1998 年金三角鴉片年平均產量超過 3,000 公噸，提煉的海洛因占全球總量的 60%，<sup>3</sup>價值約 160 億美元。<sup>4</sup>區內主要生產國家為緬甸、寮國(寮國自 2004 年起產量已大幅下降，現已不具重要性)。聯合國為掃除毒害，在金三角地區推行「替代栽種計畫」，自 1999 年起已見成效，該地區生產量逐年下降，2006 年該地區鴉片種植面積已大幅下降，產量 323 公噸，為全球總產量 5% 以下，為歷年新低<sup>5</sup>，惟緬甸仍是僅次於阿富汗的全球第二大鴉片生產國。由於新興毒品的興起，「金三角」地區之毒品生產工廠已開始改生產安非他命類毒品，據美國 2007 年毒品管制策略報告指出；東南亞因安非他命及甲基安非他命興起，致使海洛因生產轉向合成毒品之生產，合成毒品興起主要因素是便利性，如緬甸就可輕易取得製毒化學原料進行製造，與海洛因的種植、走私相較，合成毒品獲利更

<sup>3</sup> 據估計鴉片提煉海洛因比例約為 10:1；即每 10 公斤鴉片約可提煉 1 公斤海洛因。

<sup>4</sup> 呂天，《邪惡的罌粟：20 世紀毒品問題掃描》(重慶：重慶出版社，2000 年)，頁 40-42。

<sup>5</sup> United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report-Policy and Program Development*, 2007. March.,32.

簡單、方便。<sup>6</sup>

## （二）金新月地區

位於西南亞的阿富汗、巴基斯坦和伊朗三國交界月牙型狹長地帶，該地區有三千多公里的邊界線，因其形狀像伊斯蘭教的新月又盛產鴉片，故被稱「金新月」。此地氣候和土壤適合罌粟、大麻的成長，歷史上曾是鴉片的產地，其地處西亞、鄰近中東，是亞洲通向歐美的門戶，也是國際販毒集團走私毒品最重要地區之一。

據估計，金新月地區於 1990 年鴉片總產量已達 1,600 公噸左右。<sup>7</sup>區內主要生產國為阿富汗，另巴基斯坦只有微量生產，不具重要性。1998 年新金月地區鴉片產量達 2,406 公噸，首次超過前世界第一大鴉片生產金三角地區 1,926 公噸，2001 年 911 事件發生後，該地區產量一度銳減，但 2004 年起產量又開始大幅增加，2006 年產量達 6,138 公噸，為歷史最高點，約占全球 95%，為全球最大海洛因產地，2006 年阿富汗產量為 6,100 公噸，占該地區之 99%。<sup>8</sup>

## （三）銀三角地區

銀三角是指拉丁美洲哥倫比亞、玻利維亞和巴西所在安地斯山和亞馬遜地區，總面積約 20 萬平方公里，由於該地區山巒起伏，熱帶雨林茂密，氣候潮溼，適合古柯植物的生長。

銀三角地區是世界唯一的古柯集中產地和大麻的主要產地，也是世

---

<sup>6</sup> 同上註 p.77。

<sup>7</sup> 趙秉志，《現代世界毒品犯罪及其懲治》（北京：中國人民公安大學出版社，1997 年），頁 3-4。

<sup>8</sup> United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report-Policy and Program Development*, 2007. March, 32.

界上最大的古柯鹼供應地，2000 年之前古柯葉產量曾高達 60 萬公噸，其中 2000 年的 66 萬公噸為歷史最高點，2001 年起產量銳減至 20 萬公噸左右(約可提煉古柯鹼 800 公噸<sup>9</sup>)，2005 年產量持平約 22 萬公噸，銀三角所產古柯鹼幾乎壟斷全球市場。<sup>10</sup>該地區古柯鹼主要生產國家為哥倫比亞、玻利維亞及秘魯，銀三角 70%的毒品在哥倫比亞加工生產，每年平均提煉古柯鹼 600 公噸左右，哥倫比亞因而被稱為「毒品廚房」，每年進入美國的古柯鹼占美國消費總量 75%。<sup>11</sup>

銀三角除生產古柯鹼外，大麻也是重要產地，該區內以哥倫比亞為主要生產國，年產量平均約 4,000 公噸，次於墨西哥，為世界第二大生產國，哥倫比亞的毒品在美國最為暢銷，每年進入美國的大麻占美國大麻消費總量的 60%。<sup>12</sup>

除傳統種植類毒品生產外，合成類化學毒品之生產亦十分重要，並已成為全球毒品市場的重要一環。全球安非他命類毒品年產量約 400 噸，其中四分之三安非他命及甲基安非他命，另外四分之一為搖頭丸。安非他命生產主要集中在歐洲，甲基安非他命在中國大陸、緬甸、菲律賓及北美洲，搖頭丸則是在荷蘭及比利時。<sup>13</sup>

## 二、 全球毒品非法生產及製造情形

---

<sup>9</sup> 據估計古柯葉提煉古柯鹼比例約為 1000:4，即每 1000 公斤古柯葉約可提煉 4 公斤古柯鹼。

<sup>10</sup> United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report-Policy and Program Developmen*, 2007. March, 32.

<sup>11</sup> 呂天，《邪惡的罌粟：20 世紀毒品問題掃描》(重慶：重慶出版社，2000 年)，頁 140-142。

<sup>12</sup> 同上註。

依據美國國務院所 2007 年 3 月所公布《國際毒品管制策略報告 (INCSR)》顯示，國際各主要類型毒品產量呈穩定情況，產量變化不大。

### (一) 鴉片(海洛因)

2005 年全球鴉片產量約 4,958 公噸，阿富汗、緬甸為主要生產國家，1998-2005 年全球鴉片生產國家及產量情形如下表 3-2：

表 3-2 1998-2005 年全球鴉片生產國家及產量情形 (單位：公噸)

	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
阿富汗	4,475	4,950	2,865	1,278	74	3,656	2,861	2,340
巴基斯坦		70		5	5	11	37	66
緬甸	380	330	484	630	865	1,085	1,090	1,750
寮國	28	49	200	180	200	210	140	140
泰國				9	6	6	6	16
越南				10	15	15	11	20
哥倫比亞	(不詳)	30	63	68			75	61
瓜地馬拉		4	12					
墨西哥	71	73	101	58	91	21	43	60
總產量	4,958	5,514	3,713	2,238	1,256	5,004	4,263	4,453

資料來源：United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, "International Narcotics Control Strategy Report-Policy and Program Development," March 2007。

說明：國際統計以鴉片產量計算，鴉片提煉海洛因換算值約為 10:1。

#### 1. 阿富汗海洛因非法生產情形

近 20 年來，阿富汗一直處於戰亂和政治動亂之中，工農業受到嚴重破壞，基礎設施被毀，但卻刺激了毒品交易的畸型發展。毒品成為該國戰

<sup>13</sup> UNODC, '2006 World Drug Report' [http://www.unodc.org/unodc/en/world\\_drug\\_report.html](http://www.unodc.org/unodc/en/world_drug_report.html)

時經濟的主要支柱，民族主義抵抗組織往往透過種植罌粟，製造海洛因來獲取武器軍火。<sup>14</sup>

2006年阿富汗罌粟種植面積為172,600公頃，較2005年之107,400公頃大增61%，種植面積為歷史次高。2006年每公頃罌粟田平均產量為32.7公斤鴉片，低於2005年時每公頃產41.5公斤。

據「聯合國毒品控制和犯罪預防辦公室」估計，阿富汗是全球最大罌粟種植國家，2006年罌粟種植面積占全球82%，鴉片產量占全球92%。該國全國參與罌粟種植人口2005年有200萬人，2006年增至290萬人，占全國總人口之12.6%。2005年全國鴉片出口總值約31億美元，占全國總生產毛額(98億美元)三分之一。

## 2. 緬甸海洛因非法生產情形

緬甸北部山區是金三角地區最大的罌粟種植區，也是90年代以來鴉片、海洛因的集中地區。據國際麻醉藥品管制局和國際刑警組織的報告，罌粟種植和海洛因製造主要在掸邦。掸邦是緬甸14個省中最大的一個邦區，面積約占全國的四分之一，名義上屬中央政府，實際上被地方武裝所控制，此地種植罌粟、製造鴉片和海洛因，是山民賴以生存和地方勢力養軍的一個重要經濟來源。<sup>15</sup>

緬甸目前是全球第二大鴉片生產國，2006年鴉片產量為315公噸，占全球的11%。緬甸曾經是全球鴉片最大生產國，1998年的產量占全球產量63%，近年來緬甸的鴉片減產(由聯合國所推動)發生了戲劇性的變化，鴉

<sup>14</sup> 崔敏 主編，《毒品犯罪發展趨勢與遏止對策》(北京：警官教育出版社，1999年6月)，頁100。

<sup>15</sup> 崔敏 主編，《毒品犯罪發展趨勢與遏止對策》，(北京：警官教育出版社，1999年6月)，頁93-94。

片種植面積從 1998 年的 13 萬公頃逐年大幅下降至 2006 年的 2.1 萬公頃，下降幅度高達 83%，其中最具成效的是佻邦聯合軍控制的區域所進行的減產計畫。由於減產之故，緬甸鴉片大盤價已漸升高，2004 年的每公斤價為 153 美元，2005 年升至 187 美元，2006 年再升至 230 美元。緬甸農家一半年收入是靠種植罌粟，2006 年農家種罌粟所得則占年收入的 43%。

緬甸鴉片的大幅減產，但伴隨而來的是該國新興合成毒品製造、走私的明顯增加，另阿富汗鴉片於此同時卻是大量增產。

## (二) 古柯鹼(古柯葉)

2005 年全球古柯葉產量約 229,100 公噸，哥倫比亞、玻利維亞及秘魯為主要生產國家，1998-2005 年全球古柯葉生產國家及產量情形如下表 3-3：

表 3-3 1998-2005 年全球古柯葉生產國家及產量情形 (單位：公噸)

	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
哥倫比亞	136800	108027	115500	147918	180666	583000	521400	437600
玻利維亞	36000	37000	33000	35000	32000	26800	22800	52900
秘魯	56300	48800	52300	59600	54100	54400	69200	95600
總產量	229100	193827	200800	242518	266766	664200	613400	586100

資料來源：United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, "International Narcotics Control Strategy Report-Policy and Program Development," March 2007。

說明：國際統計以古柯葉產量計算，古柯葉提煉古柯鹼換算值約為 1000:4。

## 1. 哥倫比亞古柯鹼產製情形

全世界毒品生產國中，哥倫比亞所生產的毒品種類最多，產量也都非常可觀，該國種植古柯、罌粟及大麻面積都非常大，並且是大規模製造古柯鹼、海洛因、大麻脂及非法精神藥物，同時也是世界毒品走私、販運大國。該國的毒品集團控制了整個南美洲的製毒、販毒活動，並將觸角伸向世界各地，因此，在 80 年代以來，哥倫比亞往往成為世界毒品產地的代名詞。哥倫比亞總人口 3,300 萬，至少有 1,400 多萬人生活在貧苦之中，其中多數是農民，種植毒品作物是他們謀生的一條出路。哥倫比亞販毒集團以固定價錢收購，鼓勵農民種植毒品植物，這是該國毒品生產、製造快速發展的重要原因。

2005 年哥倫比亞古柯種植面積約 144,000 公頃 較 2004 年 114,100 公頃增加 26%，因此，2005 年哥國古柯鹼產量也從 2004 年的 430 公噸增加至 545 公噸。<sup>16</sup>儘管如此，目前哥國的古柯鹼產量較 2000 年的歷史高點仍相去甚遠，這也表示，哥國政府近年來積極配合國際社會進行掃除古柯種植，已相當程度遏止古柯鹼毒品之泛濫。

## 2. 玻利維亞古柯鹼產製情形

玻利維亞是世界第三大古柯鹼生產國，全國約有十五分之一的耕地被用來種植古柯，主要分布在山區森林，據玻國官方統計，在全國 600 萬人口中，從事古柯種植和加工的農民約有 50 萬人，也就是說，全國 10% 人口與毒品有關。由於玻國依賴毒品經濟甚深，該國政府曾於 1992 年發動古

---

<sup>16</sup> United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report-Policy and Program Development*, March 2007,115.

柯種植合法化運動，強調古柯葉正確使用的醫療和營養價值，及使用古柯鹼毒品為外國人或美國人行為，不能因此將古柯的種植列為非法，並開始修正其反毒政策，顯見古柯的種植對玻國農民經濟的重要性。<sup>17</sup>

玻國 2005 年古柯種植面積為 26,500 公頃，較 2004 年增加 7%，古柯葉產量約 36,000 公噸，古柯鹼產量約 115 公噸。玻國政府依法允許全國 12,000 公頃合法生產古柯葉，做為國內傳統醫藥及營養使用，目前玻國政府正計劃修法，將合法種植面積提高至 20,000 公頃，理由是除國內使用外，亦將外銷國際市場，以為商業或醫療合法用途，惟事實上國際合法使用古柯葉僅 250 公頃已足夠，因此玻國所謂合法種植均可能流入地下，進行製造古柯鹼毒品。

### 3. 秘魯古柯鹼產製情形

秘魯是世界第二大古柯種植及古柯鹼生產國，該國北部主要種植地區，約有三萬多個大型種植農場，幾乎全國最好的土地都被用來種植古柯。全國 2,110 萬人口，從事毒品經濟的約為 90 萬人。過去秘魯出產的古柯葉大多運到哥倫比亞加工，據國際麻醉藥品管制局的報告，自 90 年代以來，該國製造古柯鹼用化學品進口數量不斷增加，說明已自行生產古柯鹼，該國現並已為全球古柯鹼製造用先驅化學品最主要進口國家。

2005 年秘魯古柯種植面積為 48,200 公頃(較 2004 年下降 4%)，古柯葉產量 56,300 公噸，古柯鹼產量 180 公噸。<sup>18</sup> 依據秘魯官方所發表統計數

---

<sup>17</sup> 崔敏 主編，《毒品犯罪發展趨勢與遏止對策》(北京：警官教育出版社，1999 年 6 月)，頁 107-108。

<sup>18</sup> UNODC, "2006 World Drug Report," [http://www.unodc.org/unodc/en/world\\_drug\\_report.html](http://www.unodc.org/unodc/en/world_drug_report.html)

字，該國每年約有 400 萬人總計合法使用古柯葉 9,000 公噸，剩餘古柯葉即可大量提供製造古柯鹼。

### (三) 大麻(大麻葉、大麻脂)

大麻種植已遍及世界各地，主要大麻生產國集中在美洲，並陸續向亞洲、非洲擴散，高額的利潤和可觀的收入驅使非洲、中美洲及世界其他地區農民放棄了原有的農作物而轉種大麻，使全球大麻種植面積不斷的擴大，而歐洲、加拿大、美國室內種植大麻也明顯的上升，2003 年全球大麻產量已超過 40,000 公噸。

#### 1. 北美地區

墨西哥是北美地區大麻最大生產國，2005 年產量有 10,100 公噸，境內大麻緝獲量占全球緝獲量 35%，近年墨國政府已展開掃除大麻田行動，儘管如此，墨國仍是美國大麻市場最大來源國，走私進入美國大麻數量占美國市場 20%。<sup>19</sup>另加拿大室內種植大麻亦已開始進入當地市場，並向外走私到美國市場。

#### 2. 非洲

由於國際販毒活動的蔓延，1980 年代後，中非和西非等地區開始大量種植毒品，包括摩洛哥、尼日、迦納、肯亞、蘇丹和南非等國，現非洲已成為世界大麻的主要產地。摩洛哥是全球最大的大麻脂生產國，該國自 1980 年代起，大麻種植面積逐漸增加，至 2003 年面積已達 134,000 公頃，占該國所有可耕農地 1.5%，約可生產 3,080 公噸大麻脂(cannabis resin)

---

<sup>19</sup> 註：美國本身亦為大麻主要生產國，境內生產大麻數量約占全美國市場三分之二。

，<sup>20</sup>所生產大麻脂主要走私至歐洲，為歐洲大麻脂最大來源國。

### 3. 中南美洲

哥倫比亞是中南美洲大麻最大生產國，近年來大麻年產量約 4,000 公噸，早期大麻產量曾高達 9,000 公噸，所生產大麻主要銷往美國。巴拉圭為中南美洲大麻次大生產國，種植地區主要在巴西及玻利維亞邊界，2006 年種植面積約 5,500 公頃。

### 4. 亞太地區

大麻產地主要在中亞地區，阿富汗是全球第二大大麻脂生產國，大麻緊鄰罌粟田一起種植，2004 年阿富汗與巴基斯坦合計生產大麻脂約 7,000 公噸。

#### (四) 安非他命類毒品

2002 年全球安非他命及甲基安非他命生產數量約 410 公噸，搖頭丸數量約 113 公噸，總產量高於海洛因，但低於古柯鹼。甲基安非他命生產國在東南亞有緬甸、中國大陸及菲律賓，在北美為美國及墨西哥。另安非他命及搖頭丸生產國主要在歐洲，包括；荷蘭(最大生產國)、比利時、波蘭、英國及德國等，近年來搖頭丸生產並有擴向東南亞及大洋洲國家的趨勢，另安非他命生產則有擴向東歐趨勢。<sup>21</sup>

## 三、 國際毒品走私情形

<sup>20</sup> 朱蓓蕾，《兩岸交流的非傳統性安全》(臺北市：遠景基金會，2005 年)，頁 159-160。

<sup>21</sup> UNODC, "2004 World Drug Report" [http://www.unodc.org/unodc/en/world\\_drug\\_report.html](http://www.unodc.org/unodc/en/world_drug_report.html)

毒品自產地走私運輸，經由中間國家轉運，最後到達終點消費國，進入全球消費市場，販毒集團有組織的操縱了跨國的生產、製造、運輸及銷售各階段過程，其中包括古柯、罌粟及大麻農戶的非法種植，海洛因、古柯鹼及安非他命生產、製造，走私運輸、行賄官員，大盤商、中盤商批發及零售交易等，不同階段有不同的利益獲得者，整體而言，為一過程複雜的利益共生結構。

傳統上毒品走私集團是指從事毒品產、製、運、銷四階段的犯罪集團，惟當今由於國際情勢變化及全球化之影響，目前許多從事毒品走私之犯罪集團已非單純從事毒品走私不法活動而已，且從事毒品走私之集團亦擴大至政治領域，諸如叛亂、極端主義團體或恐怖組織。<sup>22</sup>

## （一） 國際毒品走私集團

### 1. 傳統的毒品走私集團

傳統的毒品走私集團金三角地區以羅興漢和坤沙集團最具代表性。1970 年代羅興漢集團擁有金三角地區最強大的販毒武裝部隊約 3-4 千人，進行大規模的毒品生產和販運，專門製造純度 99% 的雙鷹牌 4 號海洛因，並將活動勢力範圍延伸到曼谷、仰光、吉隆坡、新加坡等地，當時並為全世界海洛因頭號供應集團。1980 年代起金三角地區毒品生產、走私則以坤沙集團勢力最龐大，80 年代初，坤沙已經控制金三角毒品生產 70% 和大部分販運活動，販毒部隊人數 4-5 千人，該集團生產純度 99% 之嗎啡和純度

---

<sup>22</sup> 朱蓓蕾，《兩岸交流的非傳統性安全》（臺北市：遠景基金會，2005 年），頁 162。

80%以上的海洛因，世界著名的雙獅地球牌 4 號海洛因即為該集團商標，坤沙當時被稱為「鴉片大王」。<sup>23</sup>

銀三角地區則是哥倫比亞的麥德林和卡利集團最為著名，麥德林集團在 80 年代中期最鼎盛，它控制了南美及全世界大部分古柯鹼生產和走私，該集團重金賄賂官員、法官和軍官，建立保護傘，另一方面以綁架、暗殺對付緝毒人員，使麥德林市成為「謀殺之都」，而哥倫比亞成為「最危險的國家」。卡利集團則是在麥德林集團式微後，取而代之成為南美最大毒品集團，控制歐、美 85%古柯鹼市場，90 年代甚且與義大利黑手黨聯手，及與日本黑社會組織聯繫，擴大走私毒品網絡及跨國經營。<sup>24</sup>

上述著名集團為專門從事毒品走私活動，此外美國的三合會、義大利黑手黨、日本的山口組等犯罪組織，雖並非來自毒品產地或以毒品走私為主要犯罪活動，但他們因與專門從事毒品走私集團建立關係，並以犯罪組織力量進行走私及銷售古柯鹼、海洛因或合成毒品等。

## 2. 新崛起之毒品走私集團

新崛起毒品走私集團主要是指當前擁有龐大財力和影響力的毒品走私集團。主要有：墨西哥的「海灣集團」和「華蒂納集團」、阿富汗的「北方聯盟」、哥倫比亞的「解放力量」、緬甸的「佻邦聯合軍」、俄羅斯的「紅色黑手黨」、巴西的「多彩黨」、「地獄天使」、「摩托黨」，<sup>25</sup>這類販毒集團多曾與革命運動、游擊隊建立合作關係，並由後者提供武力保

<sup>23</sup> 崔敏 主編，《毒品犯罪發展趨勢與遏止對策》（北京：警官教育出版社，1999 年 6 月），頁 95-98。

<sup>24</sup> 崔敏 主編，《毒品犯罪發展趨勢與遏止對策》（北京：警官教育出版社，1999 年 6 月），頁 103-107。

<sup>25</sup> 國際毒品市場狀況，<http://www.eboardsall.com>

護，前者提供資金，利益共生。此外在中東貝卡谷的「黎巴嫩真主黨」、秘魯的「光明之路」和巴勒斯坦的「哈馬斯」等亦參與毒品走私活動，<sup>26</sup>並藉此獲取資金，進行叛亂活動或恐怖破壞，此即所謂「毒品恐怖主義」(narcoterrorism)。

## (二) 國際毒品走私路線

根據國際刑警組織 2002 年公布的報告指出，全球毒品每年銷售總額為 8000-10000 億美元，占全球總貿易額的 10%，此一數字與全球軍火貿易額相差無幾。<sup>27</sup>目前全球毒品走私，在販毒集團控制下，已具有完整的走私路線和產、供、銷網路，可以說，毒品走私已成為一個沒有國界的全球性行業。

當今國際毒品走私主要路線如下：

### 1. 東南亞金三角地區

金三角地區所生產鴉片質量均佳，多被提煉成海洛因，銷往美國、歐洲及其他亞洲國家，其主要走私路線如下：<sup>28</sup>

#### (1) 北美線

金三角—廣州、曼谷—香港、臺灣、韓國或日本—加拿大或美國。

↙  
緬甸—菲律賓—日本—美國。

#### (2) 澳洲線

金三角—緬甸—印尼—澳洲。

---

<sup>26</sup> Grafam Turbiville, "Operations Other Than War: Organized Crime Dimension," *Military Review*, Vol. 74, No. 1 (Jan. 1994): 36。

<sup>27</sup> *New York Times*, 15 July, 2002。

<sup>28</sup> 鄭幼民，《我國毒品犯罪問題與防制機制-以緝毒工作為核心之分析》(中國文化大學中山學術研究所，博士論文，2004年12月)，頁102-104。

馬來西亞、新加坡—菲律賓—澳洲。

(3) 歐洲線

金三角—緬甸—斯里蘭卡、印度—非洲—歐洲。

2. 金新月地區

金新月所生產的鴉片和海洛因，多銷往歐洲、北美和其他亞洲國家，其主要走私路線有：

(1) 西北線

金新月—伊朗—亞塞拜然、阿美尼亞、喬治亞—波羅地海三小國

↙  
列寧格勒—美國、加拿大

(2) 西幹線

金新月—伊斯坦堡—保加利亞—南斯拉夫—奧地利、德國

↙  
土庫曼斯坦—外高加索—土耳其、巴爾幹半島—歐洲

(3) 東幹線

金新月—巴基斯坦—印度—葉門—希臘(巴爾幹半島)—歐洲

(4) 南幹線

阿富汗—巴基斯坦—葉門—希臘<sup>29</sup>(巴爾幹半島)—歐洲

2. 銀三角地區

該地區毒品主要銷往美國或歐洲，其主要走私路線有：

(1) 墨西哥—加勒比海—美國。近年來毒品走私集團另闢以中美洲

國家為轉運站的通路，如厄多瓜爾、瓜地馬拉、巴拿馬及加勒比海

<sup>29</sup> 朱蓓蓓，《兩岸交流的非傳統性安全》(臺北市：遠景基金會，2005年)，頁166。

沿岸的無數島嶼為毒梟銷往北美毒品提供優越的地理條件。

- (2) 南美洲安地斯山區的秘魯、玻利維亞和哥倫比亞等國，該區生產的古柯鹼主要銷往美國和歐洲市場，銷往歐洲主要經由加勒比海或非洲，然後進入歐洲。

國際毒品的產製、走私數十年來始終無法有效解決，其中販毒集團與巨額利潤為毒品走私猖獗最主要因素，過去以植物類為主的傳統毒品時代，國際間針對毒品的生產、製造及販運較容易掌握，也較容易謀求對策，共同合作加以遏止，而當今，在全球化快速發展時代下，除傳統毒品種類外，新興合成化學毒品的出現，造成全球毒品新的情勢，由於新興合成毒品的產製、走私與傳統毒品有別，其生產、販運資料之掌握及估算均十分困難，形成反毒工作困境，這也是當前國際間面臨全球化下毒品情勢的新挑戰。

## 第二節 國際毒品犯罪特點及其對國際社會的危害

進入新世紀以來，人類面臨的毒品問題日益嚴重，毒品犯罪成為全球性公害，幾乎無一國家倖免。毒品因具有嚴重的成癮性，可使人產生生理和心理上強烈藥物依賴，而製造、走私、販賣、運輸毒品又具有強大的經濟誘惑力，因而使得國際毒品日益泛濫，而毒品犯罪也成為全球性的行業。

## 一、國際毒品犯罪特點

國際毒品犯罪隨著時代的不同，毒品的生產、走私也有所變化，當今在全球化時代下國際毒品犯罪之特點如下：

### (一)傳統產地的生產規模化和種類多樣化

傳統的毒品主要產地如東南亞、西南亞和安地斯地區仍是當今世界毒品的主要產地，但是 90 年代以來出現了下列趨勢，一是單位產量越來越大，形成了規模性生產，另外則是產品的種類從單一性轉為多樣化，往往同時種植或加工兩種以上毒品。據美國毒品管制策略報告指出，1992 年阿富汗罌粟種植面積為 19,470 公頃，之後生產規模逐漸擴大，至 2005 年種植面積高達 107,400 公頃，規模擴增近 5 倍之多，每公頃產量也倍增為 41.5 公斤。而金三角原為鴉片、海洛因產地，儘管海洛因產量已大幅降低，但近年來因新興毒品的興起，原來提煉海洛因工廠也改生產甲基安非他命(俗稱冰毒)，並對外大量輸出。<sup>30</sup>

### (二)毒品生產、販運、銷售一體化，界線模糊化

由於全球毒品的生產地，兩個在亞洲，一個在南美，而兩大消費市場卻在北美和歐洲，這種生產供應國與消費使用國之間的地理距離，決定了毒品的販運必然是跨國的犯罪活動，也形成了生產國、製造國、轉運國及消費國不同的犯罪環節。90 年代以後販毒集團從生產到銷售的跨國經營方

---

<sup>30</sup> United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report-Policy and Program Development*, March 2007, 268.

式逐漸成為趨勢，在跨國經營趨勢下，原供應國與消費國的區分也產生變化，消費國也可能是供應國，供應國也可能是消費國，轉運國也不再是單純轉運，也可能成為消費國或者是供應國，例如中國大陸，早期為轉運國，而現在已是生產國、轉運國及消費國。

### （三） 毒品犯罪網絡化、國際化

由於毒品濫用情形的全球化，促使販毒集團更相互緊密結合。大規模的販毒活動多數是國際性的：一個犯罪網絡的組織者可能在一個國家，毒品生產者在第二個國家，銷售在第三個國家，犯罪不法所得的洗錢在第四個國家。<sup>31</sup>販毒集團利用尖端科技及現代通訊系統，將非法活動推展到境外不同的地區、國家，形成了一個龐大的地下網絡。

### （四） 毒品犯罪的武裝化、暴力化

國際販毒集團為維護其龐大利益，均培養其個人武力，以確保其毒品從製造、運送、販賣過程之安全。<sup>32</sup>亞洲的金三角的坤沙集團曾建立有 1.5 萬名的武裝部隊，並曾與泰國軍隊進行作戰，以保護其毒品生產區域，現在金三角毒品產製仍然在緬甸「掸邦聯合軍」控制下。哥倫比亞的麥德林集團亦擁有自己的軍隊，他們以高薪招聘大批來自以色列、南非、法國、英國之雇傭兵，組成強有力的武裝集團，以保護毒品的種植、加工、運輸和銷售，對抗政府掃毒。該集團甚至專門成立了一個從事暗殺的組織-「死亡小組」，雇用了職業殺手，對那些妨礙該集團利益者進行暗殺。<sup>33</sup>據

<sup>31</sup> 崔敏 主編，《毒品犯罪發展趨勢與遏止對策》(北京：警官教育出版社，1999 年 6 月)，頁 124。

<sup>32</sup> 鄭幼民，〈我國毒品犯罪問題與防制機制-以緝毒工作為核心之分析〉(中國文化大學中山學術研究所，博士論文，2004 年 12 月)，頁 108。

<sup>33</sup> 呂天，《邪惡的罌粟：20 世紀毒品問題掃描》(重慶：重慶出版社，2000 年)，頁 103。

統計，近年來在哥倫比亞已有 50 多名法官、30 多名記者及數百名警察因反毒被殺害。

#### （五） 毒品犯罪手法多樣化、工具現代化

由於販毒帶來巨額利潤，為規避警方和海關的查緝，販毒集團千方百計變化走私手法。現今販毒集團事先多進行周密的策劃和嚴格的分工，運毒的手段和藏毒的方法也不斷翻新，主要方法如：雇人運毒品、人貨分離；利用郵寄販毒；雇用妓女、兒童運毒和人體藏毒；還有甚至將毒品溶解於液體中。

國際販毒組織挾其龐大的財力和人力，擁有汽車、飛機和艦艇等現代化販毒工具。如哥倫比亞的麥德林集團曾擁有自己的飛機大隊，包括數十架飛機和直升機，飛機上並裝設有最先進的精密導航雷達和偵測設備。該集團還有先進的無線電通訊設備，可以監聽總統座機、總統座車、秘密勤務局和美國空軍戰鬥機大隊的無線電通訊。<sup>34</sup>

## 二、毒品犯罪對國際社會的危害

毒品為當今世界危害之首，就長期而言，毒品會毀掉一代人甚至一個國家，其所造成的危害性不僅限於經濟領，還會危害社會安全、人民健康、政治穩定等。它不僅造成成千上萬的無辜生命損失，還會引發各類犯罪，甚至成為國際恐怖活動的重要根源。

---

<sup>34</sup>呂天，《邪惡的罌粟：20 世紀毒品問題掃描》（重慶：重慶出版社，2000 年），頁 103。

### (一)毒品犯罪對經濟的嚴重破壞

毒品對世界各國經濟的破壞甚為嚴重，每年 8000-10000 億的毒品交易額占世界貿易總量的 10%，相當於 100 個中小國家的國民生產總值的總和。根據國際金融行動工作小組(Financial Action Task Force, FATF)的報告曾指出，毒品是不法利潤的最大來源。<sup>35</sup>由於毒品走私的動機主要是賺取暴利，然而販毒所得的非法利潤來路不明、金額龐大，必須經由「洗錢」方式將黑錢加以「漂白」，才能進入合法之金融體系與經濟活動。根據聯合國國際麻醉藥品管制局估計，每年毒款漂白至少有 2,000 億美元。<sup>36</sup>另根據美國金融犯罪稽查局(Financial Crimes Enforcement Network)的估計，每年全球洗錢金額約 7,500 億美元，其中以毒品暴利為最大來源，占美國全年洗錢案件的 60%至 80%。<sup>37</sup>而販毒集團將販毒所得洗錢後，利用資金購買更先進的通訊設備及更精良的武器裝備，從事更大規模的販毒活動。

毒品活動的猖獗，加重了各國政府財政支出，為了遏止毒品犯罪，各國政府使用大量人力、物力和財力打擊毒品犯罪及進行反毒宣傳和幫助戒毒。根據美國國家毒品濫用處(U.S. National Institute for Drug Abuse, NIDA)估計，1995 年美國在毒品濫用方面，包括醫療與生產力降低等經濟總損失總值約 1,100 億美元。另據研究全美約有 330 萬古柯鹼嚴重成癮者，97 萬海洛因嚴重成癮者，1999 年美國在非法毒品方面約花費 630 億美元。<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> James R. Richards, *Transnational Criminal Organizations, Cyber Crime and Money Laundering* (London: CRC Press, 1999), 44.

<sup>36</sup> United Nations International Drug Control Programme, *World Drug Report*: 124.

<sup>37</sup> David A. Andelman, "The Drug Money Maze," *Foreign Affairs*( July/August 1994): 94.

<sup>38</sup> White House, National Security Council, the Department of State, Justice and Treasury, ..., "Global Context of International Crime, International Crime Threat Assessment"  
<http://clinton4.nara.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/pub45270index.html>

## （二） 影響各國政治及社會治安

隨著毒品走私與交易金額的日益擴大，販毒集團會尋求法律和政治上的保障，因此利用販毒所得巨款，收買、賄賂政府要員及司法官員，造成政府貪污和腐敗，嚴重侵蝕國家政治清明。在而哥倫比亞，卡利集團曾向總統候選人捐款百萬美元，亦曾試圖購買內閣成員的職位(包括國防部長)。更有甚者，一些國家的政府官員和軍隊直接參與毒品走私活動。如 90 年代初，美國反毒機構發現 17 名泰國政界人士和國會議員，在暴利驅使下，參與向美國運輸毒品。古巴前陸軍中將奧喬亞曾夥同內政部長等十多名政府高官，與麥德林集團聯手，在古巴開闢運毒管道，大量販運古柯鹼。<sup>39</sup>

由於毒品犯罪的集團化和國際化發展，甚至與黑社會組織相結合，因此在犯罪活動上更暴力、更殘忍，因毒品而衍生的相關犯罪也更頻繁。而毒品犯罪的武裝化，更使各國治安、社會安全面臨最嚴重的挑戰。例如麥德林集團曾派遣殺手，暗殺力主掃毒的司法部長、法院法官、檢察長及警察局長，使得全國治安陷入一片恐慌，帶來嚴重的社會問題，哥倫比亞也被國際形容為危險之國。

## （三） 影響人類健康

從人類安全的理念而言，健康人權是人類安全中「健康安全」的核心概念之一，亦是人類社會的普世價值。毒品的濫用不僅是犯罪的根源，且對人類健康造成嚴重威脅，而近年來吸毒者共用針頭，導致愛滋病快速傳

---

<sup>39</sup> 陸忠偉 主編，《非傳統安全論》(北京：時事出版社，2003 年)，頁 462。

播與蔓延，所引發的公共安全危害，實不容輕忽。據聯合國毒品控制與犯罪預防辦公室 2005 年所發布的世界毒品報告指出；當今全球愛滋病患約 5-10%為注射毒品所感染，儘管目前仍以性交為愛滋病傳染主要方式，但毒品共用針頭正大量傳播愛滋病毒中，全球各地共用針頭注射毒品感染愛滋病約占愛滋病感染的 30-80%不等。

據美國研究報告指出，紐約市的毒品注射有 17 萬人。自 1970 年代中期首次在注射人口中篩檢出愛滋病毒後，即開始快速增加，到 1980 年代初期，每百名注射者中有 13 人感染愛滋病毒，<sup>40</sup>紐約市因此成為鄰近地區愛滋散播中心。顯見毒品濫用者與愛滋病之關聯性相當密切。

近年來，中共官方曾承認，雲南地區的愛滋傳染病與毒品濫用有直接關係。<sup>41</sup>2000 年初中共、印度、美國所組成之聯合調查小組指出，金三角毒品向外走私四條路線所經過的邊境轉運城市中，皆面臨愛滋病患遽增、愛滋病快速蔓延的嚴重問題。該研究並證實，中國大陸東南、西南邊境所爆發之愛滋病蔓延情勢，確實是來自金三角海洛因毒品走私、濫用的結果。<sup>42</sup>據中國公安部禁毒局局長楊鳳瑞對記者表示；中國衛生部門統計，愛滋病感染者有 84 萬，其中吸毒是傳播愛滋病主要途徑，84 萬愛滋病毒感染者中，有 55.3%是因靜脈注射毒品傳播。<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Don C. Des Jarlais, Theresa Perlis, Samuel R. Friedman & Sherry Deren, "Declining Seroprevalence in a Very Large HIV Epidemic: Injecting Drug in New York City, 1991 to 1996," *American Journal of Public Health*, Vol. 88, No. 12( December 1998):1801-1806.

<sup>41</sup> Bertil Lintner, "The Drug Trade in Southeast Asia," *Jane's Intelligence Review*, Special Report No. 5( April 1995): 16.

<sup>42</sup> Susan Okie, "AIDS Outbreaks Follow Asia's Heroin Traffic," *The Washington Post*, March 6, 2000, A9.

<sup>43</sup> 中國網，中國公安部禁毒官員談中國的禁毒工作， 2005/12/13，  
<http://big5.china.com.cn/Chinese/law/610650.htm>

### 三、毒品恐怖主義的出現

在 2001 年美國 911 事件以前，執法機關一向視毒品犯罪與恐怖活動為不相關連之兩種犯罪，但在 911 事件後，各國才警覺到這兩種犯罪活動是相互結合在一起，美國緝毒局亦著手調查毒品與恐怖主義的關連性，並給予新的定位。

#### (一) 毒品恐怖主義之定義

恐怖主義主要具備三項特徵：1. 使用威脅或暴力。2. 具有政治目的。3. 攻擊目標是平民。<sup>44</sup> 恐怖主義是利用平民的弱點，蓄意針對平民的行為，並藉以造成恐慌及緊張，威脅政府並達成其政治目的。美國國務院《2002 年全球恐怖主義形勢報告》中指出：“國際恐怖主義”是指涉及一個以上國家的公民或領土的恐怖主義。<sup>45</sup> 美國蘭德公司對國際恐怖主義的定義是：恐怖份子跨越國界實施襲擊或者在國內襲擊使館等外國目標或國際商業運輸線。<sup>46</sup>

概言之，毒品恐怖主義即是參與販毒或是其財源來自於販毒的恐怖團體。美國緝毒署將「毒品恐怖主義組織」(narco terrorist organization) 定義為「一個同時從事販毒活動，俾期擴展或金援非戰鬥人員為目標，企圖對政府或人民團體產生影響的政治性動機之組織暴力團體。」<sup>47</sup>。因此所謂毒品恐怖主義者，是指毒梟利用恐怖手段對付平民百姓，以獲取其政治勢

<sup>44</sup> 陸忠偉 主編，《非傳統安全論》(北京：時事出版社，2003 年)，頁 305。

<sup>45</sup> 美國國務院國際資訊局，美國國務院《2002 年全球恐怖主義形勢報告》，2003 年 6 月 25 日。

<sup>46</sup> 蘭德公司，《反擊新恐怖主義論》(軍事科學出版社，2001 年)，頁 4。

<sup>47</sup> 國家安全叢書，《非傳統安全威脅研究報告(第三輯)》(2004 年 2 月)，頁 251。

力，或其本身就是恐怖分子，並利用販毒所得藉以助長其政治性恐怖動機。

## (二)全球毒品恐怖主義分布狀況

### 1. 中南美洲

中南美洲的毒品恐怖組織包括：「國際解放軍(ELN, National Liberation Army)」、「哥倫比亞革命武裝部隊(FARC, the Revolutionary Armed Forces of Colombia)」以及「哥倫比亞聯合自衛隊(AUC, the United Self-Defense Groups Colombia)」、秘魯「光明之路」等。上述這些組織大部分活躍於哥倫比亞境內，據統計，僅在2002年這些組織即造成了3,500起以上的謀殺案，以及3,000多起的綁架事件，而這些組織的活動經費大多從毒品走私，或是綁架、勒索及搶劫等犯罪活動獲得。<sup>48</sup>

據美國緝毒署的情資顯示，AUC及FARC等組織在墨西哥的運毒活動非常猖獗，並且不少犯罪活動是以毒品交換武路，2002年11月在墨西哥發生的一次恐怖攻擊事件(Operation White Terror)證實與AUC有關，該事件並導致國際軍火及販毒組織在墨國的蔓延。

### 2. 西南亞地區

西南亞的毒品恐怖組織主要有：「基地組織」、「庫德族工人黨(Kurdistan Workers Party)」及「塔利班(Tatiban)」、黎巴嫩「真主黨」等。「塔利班」控制阿富汗的鴉片生產、加工及販運，全世界海洛因市場大部分來自於此，非法毒品為「塔利班」主要收入，靠著非法毒品豐厚的收

---

<sup>48</sup> 王重能，《毒品恐怖主義：國際販毒組織與恐怖主義的危險結合》(台北縣新店市：調查局2005年緝毒專題寫作，2005年)，頁7-8。

入，「塔利班」政權支援及保護國際頭號恐怖分子賓拉登(Osama Bin Laden)及其「基地組織」。<sup>49</sup>賓拉登領導的基地組織被指控在世界各地策劃多起針對美國人的恐怖爆炸行動，其中最慘重的就是美國 911 事件，造成美國政治、社會及經濟巨大的損失，據美國所公布情資顯示，911 事件恐怖活動資金 50 萬美元即是經由販毒活動所得。

土耳其「庫德族工人黨」在土國境內從事毒品加工及販運不法活動，每年約生產 60 噸海洛因，每年毒品販運至少 4,000 萬美元。

### 3. 東南亞地區

東南亞的毒品恐怖組織主要為斯里蘭卡的「坦米爾之虎(Tamil Tigers)」，「坦米爾之虎」以炸彈自殺客(黑虎隊)惡名昭彰於世，其經常在斯里蘭卡境內從事政治暗殺及爆炸攻擊。據美國緝毒署情資顯示，「坦米爾之虎」為了籌措經費不惜涉入販毒工作，另若干與「坦米爾之虎」有關的團體有在歐洲從事販毒與走私的紀錄。<sup>50</sup>

緬甸的「佤邦聯合軍(UWSA, the United Wa State Army)」是東南亞地區最大的海洛因及甲基安非他命產銷組織，軍隊人數超過一萬人，完全控制了緬甸東北部地區，依據與政府簽定的停火協議，佤邦聯合軍可保留武器，其管轄範圍包括掸邦，甚至對毒品走私者發給通行證照。UWSA 雖不是所謂恐怖主義團體，但其運銷毒品目的地非常廣泛，包括中國、香港、泰國及遠至美國、澳洲及加拿大等地。由各種證據顯示，緬甸軍政府與毒梟共謀販運毒品，學者 Dupont 認為；緬甸政府是東南亞最惡名昭彰的毒

<sup>49</sup>國家安全叢書，《非傳統安全威脅研究報告(第三輯)》(臺北：遠景基金會，2004 年 2 月)，頁 252。

<sup>50</sup> 王重能，《毒品恐怖主義：國際販毒組織與恐怖主義的危險結合》(台北縣新店市：調查局 2005 年編

品政權。<sup>51</sup>

### (三) 恐怖活動與毒品走私運作

近來的恐怖活動之中，有 50% 左右採取炸彈恐怖活動的型式。使用的武器從輕武器、炸藥到重武器及高性能的塑膠炸藥等種類繁多。另恐怖組織從舊蘇聯所得到的高科技武器、技術及大規模毀滅性武器，如；生物武器、化學武器及核子武器等，使恐怖活動更具巨大毀滅能力。另利用電腦科技對某國所發動攻擊，如；1997 年「坦米爾之虎」向斯里蘭卡駐歐洲、北美洲和亞洲大使館發出大批電子郵件並持續兩週，造成大使館網路系統癱瘓。<sup>52</sup>

販毒集團利用現今資訊發達和交通往來便利，聯繫日趨密切，形成全球販毒網並不斷的擴展。在毒品走私上，販毒集團改變以現金支付方式，改以每次貨運毒品的一半作為酬勞，使得運送集團更有利可圖，也刺激了彼等更積極拓展及經營毒品市場。例如據塔利班和基地組織被俘人員所供述，基地組織常常組織武裝小分隊押送鴉片離開阿富汗，回來的時候他們帶的則是大筆的美元、武器裝備和先進的通訊器材。<sup>53</sup>

販毒集團獲得毒款後，在運送或清洗通常採取多種途徑以減低風險，例如以現金方式走私偷運至他國，或者透過賭場、秀場、夜總會、旅行社、進出口公司或是汽車代理商，將毒款匯出或匯入，予以清洗。<sup>54</sup>而販毒

---

毒專題寫作，2005 年)，頁 7-8。

<sup>51</sup> Alan Dupont, *transnational Crime, Drug, and Security in East Asia*, 445.

<sup>52</sup> 國家安全叢書，《非傳統安全威脅研究報告(第三輯)》(臺北：遠景基金會，2004 年 2 月)，頁 254。

<sup>53</sup> 國家安全叢書，《非傳統安全威脅研究報告(第三輯)》(臺北：遠景基金會，2004 年 2 月)，頁 245。

<sup>54</sup> 同上註，頁 256。

集團也多在香港、新加坡及瑞士等著名金融體系成立空頭公司，經由銀行戶頭將毒款轉入國際金融網絡，以便加以運用。

恐怖組織經由販毒取得資金後，必需加以清洗漂白，才能合法的使用。由於當今販毒與恐怖主義結合，並且企業化，恐怖組織可順利經由洗錢取得大筆資金，不斷的用於恐怖活動，此對各國及國際安全，均造成莫大的威脅。

### 第三節 全球化下國際毒品犯罪防制工作

毒品氾濫是全球性的問題，自 19 世紀中葉以來，濫用麻醉藥品的蔓延，給人類社會造成了巨大的損害。進入 20 世紀以後除了麻醉藥品被濫用外，又出現各種精神藥物被廣泛濫用的問題，而這些問題只靠任何一個國家是不可能加以禁止，於是各國政府透過接觸、協商，逐步建立旨在限制麻醉品和精神藥物的供應，開展禁毒的國際性機構，以國際性禁毒機制來遏止及根絕毒品對全球的危害。

#### 一、 國際禁毒組織及其作法

聯合國於 1987 年在維也納召開麻醉藥品濫用和非法販運問題部長級會議，共有 138 國、3000 多名代表參加，會中並決定將大會日期 6 月 26 日定為「國際禁毒日」，以促使各國對毒品問題的重視，同時號召全球人

民共同來解決毒品問題。同年 12 月，第 42 屆聯合國大會並決議，把每年的 6 月 26 日定為「反麻醉藥品的濫用和非法販運國際日」(International Day against Drug Abuse and Illicit Trafficking；即「國際禁毒日」)

由於國際麻醉藥品的濫用和非法販運形勢日益嚴重，為加強聯合國在國際麻醉藥品管制上的領導角色，1990 年聯合國大會決定將原負責麻醉品工作的 3 個機構(聯合國麻醉藥品司、國際麻醉藥品管制局秘書處和聯合國麻醉藥品濫用管制基金)合併為一個麻醉藥品管制機構，並於 1991 年 1 月由聯合國大會決議正式成立「聯合國國際藥物管制規劃署」(United Nations International Drug Control Programme, UNIDCP)，簡稱「聯合國禁毒署」。

另 1997 年 11 月，成立「聯合國毒品控制和犯罪預防辦公室」(United National Office for Drug Control and Crime Prevention, ODCCP)，而禁毒署為其主要組成機構(聯合國禁毒機構組織成員詳如表 3-4)

表 3-4 聯合國禁毒機構組織成員

資料來源：筆者彙整

聯合國禁毒機構組織成員			
機構名稱	成立緣起	主要職掌	重要事蹟
聯合國毒品控制和犯罪預防辦公室 (United National Office for Drug Control and Crime Prevention, ODCCP)	1997 年成立於維也納，下設 22 個地區辦公室，在紐約和布魯塞爾設有聯絡辦公室。主要由兩部分組成：聯合國國際麻醉藥品管制署和聯合國國際犯罪預防中心。	主要任務是預防恐怖主義，在全球進行反毒品走私、反洗錢、反腐敗、反有組織犯罪和反販賣人口等工作，是全球打擊非法毒品和國際犯罪方面領導者。	每年出版「世界毒品報告」，評估毒品狀況及研判世界毒品趨勢
聯合國國際藥物管制規劃署(United Nations International Drug Control Programme, UNIDCP)	1991 年 1 月依聯合國第 45/179 號決議成立，簡稱「聯合國禁毒署」，為聯合國毒品控制和犯罪預防辦公室主要組成部分。	主要職掌為條約實施、政策實施和研究、業務活動。	每年出版「麻醉品問題簡報」(Bulletin on Narcotics)兩期
國際麻醉藥品管制局(International Narcotic Control Board, INCB)	由聯合國經濟及社會理事會選出 13 個成員組成。其中 3 個由國際衛生組織提名具醫療、藥理或製藥專業人員產生，另 10 人由締約國提名選舉產生。	1. 擔任經社會和麻醉藥品委員會及聯合國有關部門協調角色。 2. 編寫年度報告及技術報告，分析世界各地藥物管制狀況。 3. 提供國際各國技術合作，協助履行相關條約義務。 4. 辦理藥物管制行政人員培訓。	
麻醉藥品委員會 (Commission on Narcotics Drugs)	1946 年成立，成員由經社理事會按地區分配，從成員國中選舉產生，任期 4 年。下設近東麻醉藥品販運和有關事務小組委員會和 4 個地區性協調委員會。	聯合國麻醉藥品管制領域的決策機構、相關政策和措施制定、國際公約草擬。審議「全球行動綱領」的執行狀況、「聯合國系統麻醉品濫用管制行動計劃」的發展和執行狀況，向聯合國國際麻醉藥品管制署提供政策指導並監督其活動。	制定聯合國反毒 3 公約、「全球行動綱領」、「聯合國系統麻醉品濫用管制行動計劃」等文件。

有鑒於毒品走私的全球化與跨國毒品走私的嚴重性，為加強國際合作，有效打擊毒品生產及販運等非法活動，聯合國分別於 1990 年及 1998 年

兩次召開聯合國大會禁毒特別會議(簡稱禁毒特別聯大)。

(一)1990年2月，聯合國第一次禁毒特別聯大(會議正式名稱為「國際合作取締麻醉藥品和精神藥物非法生產、供應、需要、販運和分銷問題的聯大特別會議」)通過「政治宣言」和「全球行動綱領」，並宣布將20世紀最後10年(1991-2000年)定為「國際禁毒10年」。

(二)1998年6月，聯合國第二次禁毒特別聯大通過了「政治宣言」、「減少毒品需求指導原則宣言」、「在處理毒品問題上加強國際合作」等文件，交流各國的禁毒情況和經驗，審議全球面臨的禁毒任務，並就加強國際司法合作、控制興奮劑、減少毒品需求、打擊洗錢、剷除非法毒品作物，為全世界建立一個「無毒品世界」制定了跨世紀戰略，期使在2008年前實現全球毒品需求大幅度減少的目標。<sup>55</sup>

## 二、國際禁毒公約及各國立法

### (一)國際禁毒公約

毒品走私具有國際犯罪之特性，國際間為了解決毒品犯罪問題，自20世紀初便陸續召開許多國際會議，並達成多項公約，其中在聯合國成立前約有下列禁公約<sup>56</sup>：

1. 1912年1月23日在荷蘭簽署的「海牙國際鴉片公約」(International Opium Convention of 1912)，並於1915年生效。

<sup>55</sup> 國家安全叢書，《非傳統安全威脅研究報告(第三輯)》(臺北：遠景基金會，2004年2月)，頁119。

<sup>56</sup> 崔敏 主編，《毒品犯罪發展趨勢與遏止對策》(北京：警官教育出版社，1999年6月)，頁138。

2. 國際聯盟於 1925 年 2 月 11 日簽訂「關於熟鴉片之製造、國內貿易及適用之協定(Agreement concerning manufacture of Internal Trade in and use Prepared Opium)」、1925 年 2 月 19 日簽訂「日內瓦國際鴉片公約(International Opium Convention of 1925)」、1931 年 7 月 13 日簽訂「限制製造及調節分配麻藥品公約(Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs of 1931)」

3. 1931 年 11 月 27 日在泰國簽署的「遠東管制吸食鴉片協定(Agreement for Control of Opium Smoking in the Far East)」，反對及禁止鴉片的吸食。

4. 1936 年 6 月 26 日在日內瓦簽署「禁止非法買賣麻醉藥品公約(Convention for the Suppressing of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs)」，將製造、買賣、運輸、提取、銷售麻醉藥品等行為規定為國際犯罪。

1945 年聯合國在美國成立，取代國際聯盟，在聯合國主持及倡導下召開多次禁毒會議，並通過數個禁毒公約與協定。而上述有關毒品的禁止公約多已失效，目前仍有效且具重要性的公約，約有下列數種<sup>57</sup>：

1. 1961 年「麻醉品單一公約(The single Convention on Narcotic Drugs)」。是當今國際禁毒的重要依據。本公約訂立主要目的在防止濫用麻醉品危害人類健康，主張麻醉品僅能供醫療與科學研究使用，非法種植罌粟、大麻及古柯鹼及違反管制條款行為為刑事犯罪。

---

<sup>57</sup> 蔡志明,〈臺灣地區毒品走私問題之研究〉(國立台灣海洋大學海洋法律研究所,碩士論文,1997年6月),頁33-34;謝立功,〈國際抗制毒品犯罪之研究-以臺灣地區之跨境毒品犯罪為核心〉。《中央警察大學警學叢刊》,第31卷第6期,2001年5月,頁67-68;魏靜芬、徐克銘,《國際法洋法與海域執法》(神州出版社,2002年3月),頁122-123。

## 2. 1971 年的「精神藥物公約(Convention on Psychotropic Substances)」

。主要目的為預防並制止精神藥物的濫用及其非法產銷活動。

3. 1988 年的「禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約(The United Nations Convention Against Illicit in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance)」。「禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約」是 1961 年「麻醉品單一公約」與 1971 年的「精神藥物公約」的重要補充，是迄今為止對於非法販運毒品問題的一個全面且有效可行的國際公約。此公約的通過確認了聯合國對管制麻醉藥品及精神藥物的主導地位，對各締約國在打擊非法販運麻醉、精神藥品產生積極推動的作用，亦促進了各締約國在此領域充分合作與交流，俾更有效打擊跨國毒品犯罪活動。

## (二)國際禁毒立法

為了及時、有效的防止毒品犯罪，世界少數國家的禁毒立法採取刑法與單行法規相結合或是頒布禁毒單行法規兩種方式。

### 1. 刑法與單行法規相結合

許多國家，尤其是大陸法系傳統的國家在其刑法中規定毒品犯罪，同時又通過單行法和特別法加強控制與處罰。較典型的如<sup>58</sup>：

(1)日本：日本於刑法第 14 章專門規定了鴉片煙罪，同時又先後頒布了「大麻控制法」、「興奮劑控制法」、「鴉片法」、「麻醉品控制法」、「毒品資金洗淨防止法」及「麻醉及精神藥物取締法」，更明確界定毒品犯罪範圍，擴大對毒品犯罪之管轄。

---

<sup>58</sup> 崔敏 主編，《毒品犯罪發展趨勢與遏止對策》(北京：警官教育出版社，1999 年 6 月)，頁 145-148。

(2)俄羅斯：俄羅斯自 1991 年獨立後一直沿用「蘇俄刑法典」，其中規定了毒品犯罪。俄羅斯現行的禁毒單行法規有：「關於嚴厲打擊販毒分子的命令」、「俄羅斯聯邦國家控制毒品政策精神」、「關於追究涉及毒品的違法責任」等。

(3)法國：法國於 1994 年新生效刑法中第 3 章「傷害人身或精神罪」中規定了毒品走私犯罪。在新刑法之前，法國主要是依據「公共衛生法」對毒品犯罪進行處罰。

(4)泰國：泰國在刑法中並沒有毒品犯罪專章，泰國主要禁毒特別法是 1976 年制定、1985 年修正的「麻醉品法」、「精神藥品法」，以毒性和危害程度將毒品區分成 5 類，處以不同的刑罰。

(5)義大利：義大利現行刑法規定毒品犯罪，另 1975 年以「第 685 號法律」專門對毒品犯罪加以規定。

## 2. 制定禁毒的單行特別法

許多國家依照國際禁毒公約的要求，以單行法規或專門法的形式，制定關於毒品犯罪的特別法。較典型的有<sup>59</sup>：

(1)美國：早在 1914 年即制定「哈里森麻醉品法」，1970 年制定「綜合預防和控制濫用毒品法」將毒品分為 5 種，1984 年的「綜合犯罪控制法」、「1986 年「反毒品走私法」、1988 年「反毒品濫用條例」和 1990 年的「禁止麻醉品法」等，不斷加強對毒品犯罪的處罰。

(2)英國：英國禁毒法律於 1971 年制定、1979 年修正的「濫用毒品法

---

<sup>59</sup> 崔敏 主編，《毒品犯罪發展趨勢與遏止對策》（北京：警官教育出版社，1999 年 6 月），頁 145-148。

」、1986 年的「販毒罪法」等，將毒品按危害程度分 3 種，處不同刑罰。

(3)新加坡：現行禁毒法律為 1973 年制定、1985 年修正的「濫用毒品法」，將毒品按危害程度分為 3 類，並規定各類毒品犯罪。

此外，加拿大、印度、埃及、澳大利亞及菲律賓等國也都是制定了禁毒單行法規。

### 三、國際反毒行動

「聯合國毒品控制和犯罪預防辦公室」為聯合國推動全球反毒工作的核心機構，該辦公室年度推動全球反毒重要工作項目有<sup>60</sup>：

#### (一)替代發展計畫(Alternation Development)

主要針對金三角、金新月及銀三角世界毒品重要種植區域，以替代性經濟農作物取代毒品種植，減少全球毒品植物的種植區域，以從源頭將毒品根絕。本計畫在 1998 年通過執行，同時並訂定「國際合作掃除毒品植物種植與替代發展行動計畫」，並結合「全球非法毒品種植監控計畫」，以有效達成解決非法毒品問題目標。

本計畫在金三角執行堪稱奇蹟，2005 年金三角之緬甸罌粟種植面積降至 32,800 公頃、寮國降至 1,800 公頃，與 1998 年總種植面積相比，金三角地區種植面積減少達 78%。

#### (二)強化執法機關打擊能力

---

<sup>60</sup> Alternative Development, Law Enforcement, United Nations Office on Drugs and Crime.[http://www.unodc.org/unodc/en/alternative\\_development\(law\\_enforcement\).html](http://www.unodc.org/unodc/en/alternative_development(law_enforcement).html)

有效執法是打擊跨國毒品犯罪重要手段，也是「聯合國毒品控制和犯罪預防辦公室」重要工作項目，聯合國協助各國強化執法能力主要項目包括：建構有能力之執法及司法體系(包括調查、起訴)、技術訓練(包括：資料庫、立法、內部情資整合及境管控制等)。

### (三)加強國際合作

1. 協助成立國際合作機構，如；國際刑警組織、歐洲刑警組織及世界關稅組織等。

#### 2. 舉辦反毒會議：

(1)全球性反毒會議：較具代表性的有：聯合國麻醉藥品委員會議、聯合國麻醉藥品濫用和非法販運問題部長級國際會議、聯合國世界市長反毒品日討論會、國際反毒品會議、聯合國關於禁止毒品特別會議、國際掃毒會議、聯合國亞太地區禁毒首腦會議等。

(2)地區性反毒會議：東協五國反毒會議、亞洲地區緝毒研討會、美洲禁毒首腦會議、南美八國內政部長會議、亞太地區內政部長會議，其他尚有針對地區特性或實際需要而舉行非定期及非常態性會議。

3. 各國及國際組織間互派緝毒聯絡官，負責聯絡及傳遞情報，為國際合作重要工作項目之一。

4. 提供經援：援助項目包括：毒品替代種植、加強緝毒裝備、協助人員培訓、改進戒毒設施、提供治療待遇等方面。主要是針對經濟落後、財力不足而禁毒繁重的國家，以有效協助該國政府禁毒。

### (四)國家和地區採取反毒措施、有計劃展開掃毒行動及進行國際合作

## 1. 金三角地區

### (1) 泰國

泰國現有 250 萬多吸毒人口，毒品氾濫一直是泰國嚴重的社會問題。泰國因緊臨金三角毒品生產地，每年流入泰國安非他命毒品達 7 億粒，而泰北地區也是金三角毒品對外運輸最重要的通道。

2003 年 1 月，泰國政府展開「向毒品宣戰」，從打擊毒品生產、切斷毒品運輸及改造吸毒人員三方面著手，並加強國際合作。據泰國陸軍統計資料，1-7 月邊境巡邏 15,245 次，設立檢查站 11,252 個，執行搜捕行動 670 次，擊斃毒販 29 人，逮捕 469 人，緝獲安非他命 338 萬片、海洛因 971 公斤、鴉片 672 公斤。而全國首階段至 2003 年底為止，泰國共緝獲 4,000 萬粒安非他命，逮捕毒品製造、交易及吸食嫌犯 91,000 人，2,625 人在緝毒行動中被擊斃(其中包括 31 名軍警)。

2003 年泰國政府並制定嚴厲的「反洗錢法」，調查販毒資金、財產，以切斷毒源，同年 3 月泰國通過「吸毒改造法案」，將輕微吸毒者送進軍事改造營，協助其重返社會。

在國際合作方面，泰國除與金三角鄰近的緬甸、寮國、中國、印度等國合作，加強情報交換，聯手打擊洗錢、販賣人口、武器走私等與毒品有關的跨國犯罪行為外，並與緬甸合作投資 2,000 萬泰銖(47.6 萬美元)，在非法種植罌粟的地方推動替代作物種植計畫，以幫助當地居民脫離窮困。

2000 年 10 月泰國曼谷召開「2015 年無毒東協(Drug Free ASEAN 2015)」國際會議，會後與會各國並發表「2015 年無毒東協」政治宣言，於

2015 年達成有效降低東南亞毒品生產、走私及吸食，並採取「東協與中國共同合作行動對付危險毒品(ASEAN and China Cooperative Operations in Response to Dangerous Drugs, ACCORD)」行動方案。2003 年 7 月在泰國清萊召開泰、中、緬、寮、印(度)五國「禁毒合作部長及高級官員會議」，發表「清萊宣言」，推動五國在「替代發展」和先驅化學品管制方面加強合作。2004 年 1 月東協與中國大陸簽署備忘錄，以便制定對付包括販毒、恐怖主義和洗錢等跨國犯罪戰略，2004 年 5 月湄公河國家藥物管制問題諒解備忘錄簽署國(柬埔寨、中國、寮國、緬甸、泰國及越南)在泰國舉行年會，會議同意繼續加強區域合作和建立伙伴關係。<sup>61</sup>

## (2) 中國大陸

中國大陸在毒品問題日益嚴重下，1990 年成立禁毒委員會，由公安部、衛生署、海關總署等 25 個部門組成，領導全國禁毒工作，1998 年於公安部下成立禁毒局，並在境內 31 個省、自治區、直轄市和大多數縣政府建立相應的禁毒機關，負責執行禁毒任務。

為切斷毒品來源及運輸，中國大陸於 2000 年與東盟國家合作，簽訂「東盟和中國禁毒行動計畫」，2001 年中共、寮國、緬甸及泰國舉行禁毒合作部長會議，並發表「北京宣言」，並於 2002 年 11 月由黑龍江省與俄羅斯遠東地區內務總局簽署打擊毒品犯罪的「會談紀要」，正式建立雙方打擊毒品犯罪合作機制。2004 年 6 月簽署「上海合作組織成員國關於合作打擊非法販運麻醉藥品、精神藥物及先驅化學品的協議」。2005 年 10 月

---

<sup>61</sup> 國際麻醉品管制局，《2004 國際麻醉品管制局年報》。<http://www.incb.org>.

在北京召開「第二屆東盟和中國禁毒合作國際會議」，會中通過「北京宣言」、「東盟和中國禁毒合作行動計畫」及「東盟和中國在 2006 年展開打擊苯丙胺類(安非他命)毒品犯罪聯合行動的倡議」。<sup>62</sup>

在國際組織合作方面，中國大陸正式簽署國際反毒三項公約，陸續與 25 個國家簽署 30 多個司法互助條約，並參與加入反毒相關組織成員(如東盟對危險麻醉藥品採取合作行動、中亞及美國「六加二」麻醉品管制機制等)。

## 2. 金新月地區

近年來，俄羅斯和中亞地區國家的「民族分離主義」、「宗教極端主義」、「國際恐怖主義」蓬勃發展，嚴重影響到該地區國家安全。基於恐怖主義與毒品犯罪有共生結構關係，因此俄羅斯被迫必須重視中亞國家毒品犯罪問題，並透過區域合作組織進行對話與協調，以解決共同的威脅。因此，俄羅斯與中亞地區等國在區域性合作除簽署多項反毒協定、成立上海合作組織、獨聯體集體安全機制外，並積極參與聯合國反毒公約，主動配合國際組織相關反毒作為。在個別國作為上，如<sup>63</sup>：

(1)哈薩克宣布反毒品為基本國策，積極引進先進的緝毒儀器，也經常邀請歐洲的緝毒專家傳授經驗和培訓緝毒人員。

(2)另吉爾吉斯總統倡議建立無毒品區目標，率先於中亞地區第一個通過反毒品法。

(3)土庫曼則訂定法律條款，規定凡販運 2 公斤以上海洛因者將處以

---

<sup>62</sup> 《中共公安部召開第二屆東盟和中國禁毒合作國際會議新聞發表會資料》。北京：2005 年 10 月 20 日。

死刑。

(4)塔吉克則決定建立一支專門打擊犯罪活動(包括從事販毒)的快速反應部隊等。2003年10月在首都杜桑貝舉行「上海合作組織禁毒專家會議」，就上海合作組織成員國多邊禁毒合作協定文件草案達成共識。

(5)2005年10月阿富汗政府宣佈，將成立一個「反毒信託基金」，由聯合國發展署負責管理外國協助阿富汗杜絕毒品生產的捐款，鼓勵農民放棄種植鴉片。

### 3. 拉丁美洲地區

多年來美國為了擺脫境外毒品的侵襲，不惜投入巨大的人力、物力，配合拉丁美洲各國進行長期的緝毒戰爭，如在2000年美國總統柯林頓正式宣布了一項為期二年、價值13億美元的緊急援助計畫，以軍事協助哥倫比亞打擊新生代毒梟販毒潮。

在國際合作作為上，1994年12月美洲高峰會議，宣布美洲民主政府領袖們的政策承諾，要有效的對抗毒品交易、洗錢及有關的跨國犯罪。1995年12月，在部長級會議中擴大高峰會議的政治承諾，由各國政府同意採行特定計畫以控制洗錢行為，並要求在美洲國家組織的美洲毒品管制委員會，對21世紀美洲反毒品政策內容達成協議。而參與、涵蓋區域包括中、南美洲及加勒比海、東歐、新興獨立國家及已開發國家如德國、義大利等工業化民主國家，以國際合作途徑，促進達成毒品管制目標。<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> 國家安全叢書，《非傳統安全威脅研究報告(第三輯)》(2004年2月)，頁125-126。

<sup>64</sup> 國家安全叢書，《非傳統安全威脅研究報告(第三輯)》(2004年2月)，頁126-126。

拉丁美洲國家重要反毒作為有<sup>65</sup>：

(1)區域合作：

a. 「平臺計畫(Plataforma)」：2001年由委內瑞拉、哥倫比亞、秘魯、智利、巴西、巴拿馬及厄多瓜爾參加，針對查緝海洛因毒品及販毒集團。

b. 「六大國境行動」：2001年12月由委內瑞拉、哥倫比亞、秘魯、玻利維亞、巴西、巴拿馬及厄多瓜爾參加，目標為辯識、尋找及逮捕從事古柯鹼和其它毒品交易的毒販。

c. 2002年於哥倫比亞波哥大建立安地斯山區域性中央情報中心，供區域組織成員相互交換資料及情報。

(2)各國反毒行動

a. 玻利維亞：2001年3-11月期間展開「查科(Gran Chaco)行動」，由玻利維亞、阿根廷及巴拉圭參加，為跨國性緝毒和情報行動，目的為控制古柯鹼交易和跨國販毒集團。

b. 多明尼加：2002年於多明尼加設立加勒比海區域情報中心，供區域組織成員相互交換資料及情報。

c. 墨西哥：於2001年展開「翅膀行動」，行動期間針對409架飛機、17,722件行李檢查及約談1,990人。「輪子行動」，管制泛美公路、邊界和盲點區域。「大西洋計畫」，對可疑船隻進行強迫上岸檢查行動。

#### 第四節 我國與國際緝毒合作工作現況

---

<sup>65</sup> 《第二十屆國際反毒會議資料》(玻利維亞聖克魯斯：2002年3月5日至7日)。

聯合國於「1988年反毒公約」中明定並鼓勵各國應相互合作，共同打擊毒品犯罪，這也是當今全球、區域及雙邊反毒際合作的重要基礎。我國因非聯合國會員國，並未簽署聯合國反毒公約，而無法成為締約國，亦不能參加該公約之相關活動，故無法組由國際組織之機制，共同從事國際反毒合作。儘管如此，基於毒品犯罪為萬國公罪及國家利益、形象，我國仍恪守聯合國「1988年反毒公約」之原則與精神，並願在國際反毒行動中扮演更積極的角色。<sup>66</sup>

## 一、我國國際緝毒合作策略與機制

(一)國立中正大學犯罪防治研究所教授楊士隆於2005年受行政院委託研究，所提出之「毒品防制政策整體規劃報告」中，建議政府要加強區域反毒策略聯盟，防止漏洞滋生，並提出具體建議<sup>67</sup>：

1. 建立國際反毒策略聯盟，擴大參與國際反毒組織、會議及策略聯盟，推動合作機制、建立聯繫管道、互通毒品犯罪情資，聯合查緝毒品製造與走私。

2. 以簽訂雙邊或多邊協定方式，加強境外毒品、管制藥品及藥物原料物質輸入控管。

---

<sup>66</sup> 中華民國參與聯合國案說帖(1994年中文版)，外交部資料。  
[http://www.tahr.org.tw/site/internalize/foreign\\_2html](http://www.tahr.org.tw/site/internalize/foreign_2html)

<sup>67</sup> 楊士隆等，《毒品防制政策整體規劃報告》，行政院研考會委託專案研究計畫(臺北市：2005年)，頁14-15。

3. 擴大參與國際性緝毒合作會議，與其他國家共同舉辦緝毒聯合講習或演習，以瞭解最新跨國性犯罪模式，交換偵查技術，共同防制、打擊毒品犯罪。

4. 建立兩岸合作緝毒機制，暢通資訊管道及毒犯遣返作業。

(二) 行政院為貫徹毒品防制政策之執行，於 2005 年 11 月 14 日成立「行政院毒品防制會報」(行政院毒品防制策略指導單位原為「行政院治安會報」，「行政院治安會報」之前是行政院「中央反毒會報」)，負責研擬、議訂、督考及協調全國毒品防制工作。會報下設防毒監控組、拒毒預防組、毒品戒治組、緝毒合作組及國際參與組等 5 組，其中國際參與組主要任務為：加強區域反毒策略聯盟，推展國際緝毒合作等有關國際事務之參與協調工作。<sup>68</sup> (幕僚機關：外交部。主辦機關：外交部、衛生署、教育部、法務部、金管會、內政部、海巡署等)

(三) 有關兩岸合作打擊毒品犯罪問題上，我國海基會與大陸海協會於 1993 年 4 月所簽之辜汪會談共同協議中，已將「兩岸司法機關之相互協助」列入年度協商議題，期望由此類議題的協商，建立兩岸共同防制犯罪(包括毒品、槍械走私)的機制，惟辜汪會談後因故停止舉行。有鑒於國內毒品氾濫與大陸間關係密切，行政院於大陸事務委員會於 1998 年成立「防制兩岸犯罪聯繫工作會報」，並於 1999 年特訂頒「阻斷大陸毒品走私來臺具體作法方案」，訂定有關情資交換、人員交流與個案協助等通盤性原則與做法。

---

<sup>68</sup> 同上註，頁 27-29。

中國大陸則於 2005 年 3 月 14 日訂頒「反分裂國家法」，其中第六條第(四)款載明；鼓勵和推動兩岸打擊犯罪。<sup>69</sup>

## 二、國際緝毒合作執行依據及相關法律

(一)我國目前緝毒機關中，依據法令規定辦理國際緝毒合作業務有：

1. 調查局緝毒中心：依據法務部調查局緝毒中心 1994 年奉行政院核定之設置要點第二點掌理工作事項中第(五)款敘明；掌理關於國外緝毒機構之資訊交換及聯繫合作之規劃、執行事項。<sup>70</sup>據此調查局緝毒中心下設第一科，負責辦理對外國際合作各項事宜。

2. 警政署刑事警察局：刑事警察局下設國際刑警，國際刑警內設有國際電台，負責國際刑警組織(Interpil)間犯罪資料之接收與發送。國際刑警組織成立宗旨為預防、遏止跨國犯罪發生，其中包括毒品犯罪，為甚具重要性之打擊跨國毒品犯罪之國際組織。我國國際刑警雖已於 1984 年被中共取代，但在實務上仍與各國國際刑警組織保持犯罪情資之傳送，共同合作打擊跨國刑事犯罪。<sup>71</sup>刑事警察局下設國際科，負責刑事犯罪國際合作，其中包括毒品犯罪。

3. 財政部關稅總局：世界關稅總局為國際緝毒合作重要國際組織。我國財政部關稅總局與國際間各國海關建立有情資通報窗口，總局下設有查緝處，負責國際合作、交換毒品走私情報等。

<sup>69</sup> 教育部、法務部、衛生署，《2006 年反毒報告書》(臺北市：教育部，2006 年)，頁 119。

<sup>70</sup> 法務部調查局編印，《緝毒工作手冊》(臺北縣新店市：2001 年 7 月)，頁 125。

4. 海岸巡防署：海巡署負責掌理事項之第四項任務為，海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查事項；第五項任務為，走私情報之蒐集、滲透及安全情報之調查事項。<sup>72</sup>據此，海巡署與鄰近海域國家海巡、執法機關保持有緝毒合作關係。

## (二) 國際條約、組織情形

1. 1992 年我國北美事務協調會與美國在台協會簽訂「反毒品合作犯罪起訴備忘錄」。

2. 2001 年台美雙方簽署「海關互助協定」。

3. 2002 年台美雙方簽署「司法互助協定」。

4. 2007 年我國駐菲律賓經濟文化辦事處與菲國駐台北經濟文化辦事處簽署「反毒合作備忘錄」，法務部調查局與菲律賓緝毒署並簽署見證。

5. 財政部關稅總局於 2006 年 8 月 15 日加入「亞太地區海關緝私通報系統（Customs Asia Pacific Enforcement Reporting System, CAPERS）」，此系統係由美國、澳洲與紐西蘭三國發起建置之海關情報系統，其目的在透過平台，分享海關情報資料，以提昇太平洋區域之各國打擊走私犯罪的能力。

## (三) 國際緝毒合作相關法律

1. 2006 年法務部修訂完成「防制毒品危害獎懲辦法」，增列協助外國緝毒者，有助國際緝毒合作，於發給特別獎金。鼓勵查緝機關加強國際合作。

---

<sup>71</sup> 《國際刑警》<http://www.cib.gov.tw/police/police0101.aspx>

<sup>72</sup> 《行政院海巡署》[http://www.cga.gov.tw/about\\_cga](http://www.cga.gov.tw/about_cga)

2. 2004 年行政院訂頒「偵辦跨國性毒品犯罪入出境協調管制作業辦法」，作為執行「控制下交付」之配套法令，提供查緝機關與外國進行國際控制下交付之合作。

3. 2004 年修訂完成「毒品危害防制條例」，增列第四級毒品之處罰規定。我國現行成癮物質之管制係依聯合國 1961、1971 及 1988 年反毒公約，為符合國際公約之精神與管制藥品管理條例互相配合，故增列第四級毒品處罰之規定。

4. 2003 年修訂完成「毒品危害防制條例」，增定「控制下交付」條文，配合 1988 年國際反毒公約精神，提供查緝機關與外國進行國際合作，打擊跨國毒品走私犯罪。

5. 1996 年制定「洗錢防制法」，2003 年修訂完成「洗錢防制法」，增訂「沒收財產分享」制度，外國政府、機構或國際組織依法協助我國執行沒收犯罪所得財務或財產上利益者，法務部得將沒收財產之全部或一部分撥交外國政府、機構或國際組織。

6. 2002 年法務部訂頒「醫藥或研究毒品及器具管理辦法」，提供查緝機關與外國緝毒機關進行毒品來源鑑析合作。依該辦法之規定，部分扣案毒品樣品可透過國際合作，送往研究實驗室進行分析，依分析結果予以有系統之分類，作為世界各地執法機關所緝獲毒品之比對資料，以利瞭解毒品來源國家及地區和毒品製造、銷售國家及地區。

### 三、我國國際緝毒合作作法

依據我國緝毒工作「斷絕供給」之目標，及考慮我國外交環境的艱困，我國國際緝毒合作採取「有實案、有實力」的原則，在戰略上以我國毒品及製毒原料的上游國家、地區及對我國反毒工作深具影響力之國家、國際組織為優先進行之合作對象，在戰術上則以「管道建立、經驗交流、情資交換、專案會議、合作辦案、案犯追緝」等方式執行，依據國內毒品犯罪情勢需要，推動與相關國家之合作。<sup>73</sup>

(一)專責緝毒國際合作建制：專責的建制是工作推動的基本要件，我國緝毒機關在國際緝毒合作上，建制有專責之單位及人員，並慎選適當的工作人員，注重在職訓練，以有效推動各項工作。

(二)部署境外一線合作據點：針對我國重要毒品來源上游國，派遣緝毒聯絡官至當地，與該國緝毒機關進行第一線的聯絡工作，是推動國際緝毒合作最有效的方式之一。目前我國依情勢需要，在泰國、菲律賓、越南、馬來西亞及印尼派有緝毒聯絡官，肩負起第一線工作，遏止毒品走私進入台灣。

(三)強化情資綜合分析能力：緝毒國際合作最密集的工作就是情資交換，情資分析向為先進國家緝毒機關所重視，我國在推動國際緝毒合作上，對強化情資分析能力不遺餘力，除派員到美、日、澳等國緝毒機關參訓、學習外，並規劃成立專責情報分析建制，以因應緝毒國際合作情勢需要。

---

<sup>73</sup> 鄭幼民，〈兩岸緝毒國際合作事務之分析〉《展望與探索》，第4卷第6期(2006年6月)，頁90-92。

(四)密集交流精進緝毒技能：國際合作的另一層意義，即在學習先進的緝毒知識、技能，以提昇本身的緝毒能力，有效打擊毒品犯罪。我國持續向先進國家如美、日、澳洲等要求提供研習及訓練機會，充實緝毒工作技巧，同時亦對泰國、菲律賓、越南、柬埔寨等國，提供緝毒經驗、技能，促進合作關係。

(五)走動出訪提昇合作成效：合作辦案為國際合作重要項目，我國緝毒機關每年均依毒品犯罪情勢之需要，以個案偵查為基礎，擬定出訪計畫，親赴相關國家緝毒機關拜訪高層，並與工作階層當面研討案件，以走動方式進行合作辦案，提昇工作成效。

(六)參加區域專案研討會議：區域專案研討會議為打擊跨國毒品犯罪有效的利器，美國緝毒署香港辦事處過去即因合作辦案需要，多次邀集我國緝毒機關及其它國家緝毒機關參加專案會議，針對個案，充分交換情資，結合各緝毒機關力量，打擊跨國販毒集團，有效遏止毒品犯罪。

(七)因應販毒趨勢調整方向：目前新興合成毒品已成為流行趨勢，國內除安非他命、MDMA 外，另 K 他命近 3 年來大幅成長，成為新的毒品問題，我國有鑒於此，針對台灣重要的安非他命及 K 他命毒品製造、走私來源國菲律賓、馬來西亞及柬埔寨等國家加強進行聯繫與合作。

(八)結合外交緝毒相輔相成：在緝毒國際合作中，適時的結合外交部駐外機構，藉緝毒國際合作以推動與當地國實質外交工作。在毒品犯罪是「萬國公罪」的共識下，國際緝毒合作可有效增進我國外交實質關係。