

## 第五章 全球化下的兩岸緝毒合作

1980 年代大陸開始推行改革開放政策，由於對外交流活動驟增及經濟成長，毒品犯罪乃隨之猖獗，1987 年毒品問題開始惡化，毒品查獲量逐年倍增，據統計，大陸目前全國登記吸毒人口達 105 萬人，其中青少年吸毒占總人數 72%。<sup>1</sup>台灣地區毒品問題惡化亦始於 1980 年代，並於 1990 年代達到高峰。據法務部統計資料，2005 年全國毒品案件數計 85,970 件，較 2003 年增加 25.1%。<sup>2</sup>2000 年美國國務院公布之「國際毒品控制策略報告」台灣及中國大陸都被列為毒品生產及轉運國家地區之一，我國在經積極努力，及展現緝毒成果後，2001 年已自美國毒品策略報告之轉運國名單中除名，中國大陸則迄至 2006 年仍為該報告中之先驅化學物主要來源國，顯示中國大陸在全球非法毒品走私活動中，有關毒品生產、轉運及濫用等環節，犯罪情形相當嚴重。<sup>3</sup>中國大陸基於人文、地利之便，對台走私毒品活動猖獗，是我國毒品最大來源國之一，兩岸間毒品犯罪活動及其所衍生出相關的犯罪活動如洗錢、走私偷渡、組織犯罪等，對我國社會安全及台海安全均造成衝擊及影響。

### 第一節 中國大陸毒品犯罪情勢

中國大陸政權成立之後，曾全力掃毒並自認成效極佳，但自 20 世紀

<sup>1</sup> 聶國雲，〈我國毒品犯罪的現狀及對策研究〉，《公安研究》，總第 128 期(2005 年第 6 期)，頁 51。

<sup>2</sup> 法務部、教育部、行政院衛生署，《2005 年反毒報告書》(台北：法務部，2005 年)，頁 25。

<sup>3</sup> 朱蓓蕾，《兩岸交流的非傳統性安全》(臺北：遠景基金會，2005 年)，頁 167-168。

80年代中期以後毒品危害已成嚴重問題，據中國大陸指稱「國際上販毒活動猖獗，國際販毒集團和販毒分子假道我國過境販毒，不斷向我國滲透，毒品犯罪在我國又死灰復燃，走私毒品、販毒、吸毒，非法種植毒品原植物等犯罪活動日益猖獗。」<sup>4</sup>，加上十億多人口就是任何犯罪的大黑洞，引發境內外聯手販毒，先由過境販毒，再到自身的走私、販賣、運輸、製造毒品的犯罪活動，及造成越來越多的吸毒者，形成洶湧氾濫的「新毒潮」<sup>5</sup>。

## 一、大陸毒品犯罪現狀

大陸自從80年代改革開放後，沈寂達30年之久的毒品問題又開始氾濫起來，迄今二十多年來，毒品在大陸迅速蔓延開來，大陸吸毒人數持續上升，毒品犯罪案件不斷增多，除危害日益嚴重，並使禁毒工作「形勢十分嚴峻」<sup>6</sup>，中共高層也高度重視毒品問題，國務院總理溫家寶於2004年6月10日在湖北考察禁毒工作時指出：「要最大限度地遏止毒品蔓延，減少毒品危害，絕不能讓毒品問題影響經濟發展，社會穩定，人民身體健康和安居樂業。」<sup>7</sup>

### （一）主要濫用毒品種類

大陸在改革開放後，吸毒人員仍以海洛因為主，但濫用冰毒、搖頭丸的人則有越來越多的現象，大陸全國31個省、自治區、直轄市都發現了吸食冰毒、搖頭丸的問題，許多城市的娛樂場所吸食搖頭丸問題十分嚴重。<sup>8</sup>目前大陸主要濫用毒品種類如下：

#### 1. 由「金三角」地區煉製純度高達75-80%的4號海洛因不斷和大量湧

<sup>4</sup> 蔡彰主編，《中國刑讀本-根據最新司法解釋編撰》（北京：人民法院出版社，2002年1月），頁741。

<sup>5</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6。

<sup>6</sup> 倪壽明、鄧早陽編著，《毒品面面觀》（北京：東方出版社，1992年6月），頁298。

<sup>7</sup> 《人民公安報》，2004年6月18日，第一版。

入，導致海洛因一直占吸打毒品的第一名。<sup>9</sup>

2. 其次是雲南省昆明市公安緝毒大隊於 1991 年在安寧縣破獲首宗冰毒(ICE、即甲基安非他命或安非他命)案<sup>10</sup>，之後屢屢破獲，由於冰毒使用一次即可成癮，因此上癮者也甚多。

3. 第三是搖頭丸成為年輕人新寵，1996 年 8 月底在廣州白雲機場查獲首批搖頭丸走私入境<sup>11</sup>，大陸又增加一新興毒品。

## (二)毒品犯罪形勢

1. 境外毒品「多頭入境、全線滲透」，情況嚴重：中國大陸因緊臨世界兩大毒源區-「金三角」、「金新月」，長期以來毒品走私入境情形猖獗，其中金三角的毒品危害最大。西南境外的「金三角」所生產的海洛因，自滇、緬邊境陸路走私進入。據聯合國通報，大部分金三角海洛因走私進入中國大陸<sup>12</sup>，供大陸消費或轉運出國。西北境外的「金新月」，由產地阿富汗繞道印度、泥泊爾入境，已擴大危害。

2. 製造冰毒活動猖獗，成為新的毒品犯罪問題：在廣東、福建兩省製造冰毒活動十分猖獗，當地公安所查獲之冰毒、製造工廠超過全國總數之 80%。同時製毒已從閩、粵蔓延到內陸，製毒技術也更提高。

3. 易製毒化學品(先驅化合物)非法流入渠道出現新的變化：由於全球製毒活動日益猖獗，導致易製毒化學品需求持續增加，大陸境內外不法分子大量走私出境或用於境內製毒。「金三角」地區製造海洛因用易製毒化學品，部分也是來自中國大陸。

4. 毒品消費市場繼續擴大，毒品種類多元：中國大陸毒品種類已有海洛因、搖頭丸及其他麻醉藥品、精神藥物濫用的情形。據統計，大陸登記

---

<sup>8</sup> 周曉梅、李鵬翔，《我國禁毒鬥爭形勢依然嚴峻》。<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5>

<sup>9</sup> 郭建安、李榮文主編，《吸毒違法行為的預防與矯治》(北京：法律出版社，2000 年 1 月)，頁 82。

<sup>10</sup> 孫大虹主編，《冰毒危害與防範》(北京：中國人民公安大學出版社，2001 年 6 月)，頁 12。

<sup>11</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 585。

<sup>12</sup> 聶國雲，〈我國毒品犯罪的現狀及對策研究〉，《公安研究》，2005 年第 6 期，(總第 128 期)，頁 51。

在冊吸毒人數超過 105 萬人，其中青少年吸毒人口占總數之 72%。

### (三)毒品危害情形

1. 隨著大量毒品的供給，大陸吸毒人數開始逐漸攀升。1989 年公布的全國吸毒人數僅 7 萬人，2003 年底，大陸累積登記在冊吸毒人數已達 105.3 萬人，其中 72.2% 為 35 歲以下的青年，無業人員共 57.3 萬人、農民占 29.4 萬人，青少年、無業人員和流動人口已成為吸毒的主要高危險群。至 2004 年全中國大陸吸食人數更高達 160 萬人。<sup>13</sup>此外，大陸涉毒縣(市、區)亦持續增加，至 2003 年已發展到 2,148 個，比上一年增加 97 個，禁毒工作面臨嚴峻挑戰。<sup>14</sup>

2. 毒品引發大量違法犯罪活動，危害社會治安穩定。2005 年大陸治安情形有以下特點：治安案件提高；犯案區域、犯罪場所由農村向城鎮、由居民住宅向公共場所轉移；流動人口犯罪人員增多；未成年人暴力犯罪嚴重等。<sup>15</sup>統計數字顯示，搶劫、搶奪、竊盜等案件 30% 以上是吸毒人員所為，一些嚴重地區甚至接近 70%。<sup>16</sup>

3. 由於共用針頭等原因，造成愛滋病在大陸爆發流行趨勢，根據中共官方統計，大陸現有愛滋病感染人數為 84 萬人，其中約有 55.3% 是因靜脈注射毒品而感染的，另據統計，自 1990 年以來，吸毒死亡人數達 3.9 萬人。<sup>17</sup>

4. 毒品在其經銷的過程中，會形成百倍以上的利潤。此一龐大的金額就必須藉由金融體系匯進匯出，洗錢犯罪乃應運而生。<sup>18</sup>由於中國大陸已加入世界貿易組織，其與世界各國所形成的「直接通匯」機制，更使得中國大陸走私、偷渡、販毒等各類型犯罪集團，獲得更方便、公開的洗錢管

<sup>13</sup> 謝立功，〈兩岸反毒策略之探討〉，《刑事政策與犯罪研究論文集》，頁 100。

<sup>14</sup> 《2004 年中共年報》(台北：中共研究雜誌社編，2004 年)，頁 3-107。

<sup>15</sup> 《2006 年中共年報》(台北：中共研究雜誌社編，2006 年)，頁 4-65。

<sup>16</sup> 《2004 年中共年報》(台北：中共研究雜誌社編，2004 年)，頁 3-114。

<sup>17</sup> 聶國雲，〈我國毒品犯罪的現狀及對策研究〉，《公安研究》，2005 年第 6 期，(總第 128 期)，頁 52。

道，直接進行勾聯，以合法掩護非法，大肆洗錢。據統計，大陸沿海地區地下錢莊為走私犯罪分子洗錢金額，每年高達 2,000 億元人民幣。<sup>19</sup>

## 二、大陸毒品犯罪嚴重原因

### (一) 國際毒品犯罪和地理環境的影響

當今國際毒品犯罪日益氾濫，世界毒品非法交易額已突破五千億美元以上，相當於世界貿易的百分之十三，僅次於軍火交易居第二位，各國無一例外受到毒品的危害。與大陸西南毗鄰的緬甸、寮國、泰國交界的「金三角」，是世界第二大海洛因生產地。儘管近年來，金三角海洛因產量銳減，但毒品走私影響大陸的局面沒有改變，緬北各地武裝勢力仍然奉行「以毒養軍」的策略，並在南下通道受阻後，繼續北上向大陸境內大肆販毒。目前國際上毒品犯罪已從種植、加工、販運到銷售形成完整的走私體系，過去被緝獲的走私毒品僅占三分之一，非法毒品消費在全球增長中。

西南亞的「金新月」毒源和中亞地區以及俄羅斯的毒品也不斷向大陸西北境內滲透。「金新月」地區的鴉片產量近年來已取代「金三角」，成為世界最大罌粟種植地、鴉片產地和海洛因輸出地，其中小部分流入新疆，使其成為海洛因受災區及中轉站。<sup>20</sup>

「金三角」與「金新月」都在亞洲，且緊臨中國大陸，西南邊陲地帶的毒梟千方百計將毒品運入中國大陸境內。另由於國際社會對毒品打擊日趨嚴厲，以及地區戰爭衝突的變化，國際販毒集團假道中國大陸將毒品運往西方國家，<sup>21</sup>

### (二) 販毒、製毒利潤龐大

---

<sup>18</sup> 陳仟萬、林宜君，《抓毒專家小六法-偵查毒品犯罪策略》(台北：永然，1999年)，頁125。

<sup>19</sup> 《中新社》，2001年11月13日，版2。

<sup>20</sup> 《人民公安報》，2004年6月26日，第4版。

<sup>21</sup> 曹子丹，《中國犯罪原因研究綜述》(北京：中國政法大學，1993年)，頁288。

大陸國境線漫長，地域又非常遼闊，有利於境內外販毒活動，在交通幹線地區已經形成了毒品販運銷售網，以獲取巨大數額的販毒利潤。由於毒品成本低廉、獲利豐厚，因此種毒、製毒、販毒、運毒均有暴利可圖，此為促使大陸地區毒品犯罪蔓延滋長的因素之一。據瞭解，1 公斤海洛因目前在雲南邊境售價約 6 萬元(人民幣)，在大理售價約 12 萬元，廣州售價約 20 萬元，香港售價約 50 萬元，在美國可高達 100 萬元。1998 年 11 月，大陸境內麻黃素每噸 42 萬元，走私到緬北是 1,100 萬元。<sup>22</sup>在暴利的引誘下，毒品犯罪成為不法之徒發財致富的途徑。尤其是中共改革開放後，名義上處於社會主義初級階段，但實際上商品經濟抬頭，使資本主義拜金、自我變壞的影響不能免，為錢不惜手段，包括毒品犯罪。<sup>23</sup>

### (三)化學合成毒品發展迅速

麻醉藥品、精神藥物和易製毒化學品(先驅化合物)流入非法渠道情況嚴重，是近年來大陸毒品犯罪的新情勢和特點。儘管大陸近年來在醫院藥品、藥物管理方面採取了管制措施，但竊盜、倒賣情況嚴重，甚至境外毒販也進入內陸走私製毒化學品的原料。當前「金三角」地區生產毒品的化學品有小部分是來自中國，也有一些案例顯示中國的易製毒化學品流入歐洲，用於製造新型毒品。<sup>24</sup>

自 20 世紀 90 年代起，冰毒(甲基安非他命)因製造簡易、價格便宜等因素，在大陸成為重要毒品之一，由東南沿海向內陸迅速蔓延。另幾乎同時興起和冰毒同屬甲基苯丙胺類興奮劑的 K 他命和搖頭丸販賣、吸食、濫用也開始蔓延，而以青少年吸食居多。因此中共教育部副部長陳小姬認為新型毒品已經對青少年構成很大的威脅<sup>25</sup>。

<sup>22</sup> 李瑛、高輝，〈跨境毒品犯罪的成因及防制對策〉，《河南司法警官職業學院學報》，第 2 卷第 3 期(2004 年 9 月)，頁 62。

<sup>23</sup> 郭崇武，〈中國大陸毒品犯罪問題與緝毒工作〉，「海峽兩岸犯罪問題-關於兩岸毒品犯罪問題與緝毒工作」研討會，法務部調查局緝毒中心、展望與探索雜誌社聯合舉辦，2004 年 11 月 5 日。

<sup>24</sup> 中國網，《中國公安部禁毒官員談中國的禁毒工作》。<http://big5.china.com.cn/chinese/law/610650.htm>

<sup>25</sup> 《法制日報》，2004 年 6 月 21 日，第 1 版。

#### (四)毒品消費市場日趨龐大

中國大陸自 1980 年對外採改革開放措施以來，毒品犯罪日益嚴重，據中共公安部禁毒局局長指出，中國歷年累計登記在冊的吸毒人數有 105 萬人，其中吸食海洛因的有 75 萬，<sup>26</sup>以每個吸毒者每天吸食 0.3 公克海洛因計算，僅全國登記在冊 74 萬海洛因濫用者每年至少消耗 270 億元人民幣<sup>27</sup>。此一數字一般認為偏低，有部分非官方統計中國大陸實際毒癮者數字可能為 1,200 萬人。中國有全世界最多的人口，惟隨著經濟開放及人民購買力增加，中國大陸毒品消費市場大增，已是明顯的事實。

### 三、大陸毒品犯罪特點

近年來，中國大陸積極推動禁毒工作，且將之列為治安工作重點，展開對毒品犯罪的「嚴打」，從 1998 年到 2003 年，中國禁毒執法部門共破獲 50 多萬起毒品犯罪案件，繳獲了 51 噸海洛因，52 噸冰毒，14.8 噸鴉片和 1,412 噸易製毒化學品，<sup>28</sup>儘管中國大陸宣稱查緝成效非常顯著，但迄今大陸毒品犯罪情勢仍是十分嚴峻的。當今大陸毒品犯罪主要特點如下：

(一)吸毒人數直線上升：據統計中國大陸在 1989 年時吸食鴉片和海洛因成癮者有 7 萬多人。中共「衛生部」副部長 1996 年 4 月 11 日在北平舉行的「學生部第二屆麻醉藥品專家委員會」成立大會上稱，中國大陸毒品非法需求現象仍在蔓延，吸毒人員仍在增加。據統計 1991 年全大陸登記在冊的吸毒人數為 14.8 萬人，1994 年增至 38 萬人，1997 年底，全大

<sup>26</sup> 中國網，《中國公安部禁毒官員談中國的禁毒工作》。<http://big5.china.com.cn/chinese/law/610650.htm>

<sup>27</sup> 聶國雲，〈我國毒品犯罪的現狀及對策研究〉，《公安研究》，2005 年第 6 期，(總第 128 期)，頁 52。

<sup>28</sup> 中國網，《中國公安部禁毒官員談中國的禁毒工作》。<http://big5.china.com.cn/chinese/law/610650.htm>

陸登記在冊的吸毒人數有 54 萬人<sup>29</sup>，此後持續上升，1999 年吸毒人數增加為 68 萬人，2000 年底增為 86 萬人，2003 年增加為 105 萬人<sup>30</sup>，以上顯示中國大陸吸毒人數呈直線上升趨勢，從 1989 年至 2003 年 14 年吸毒人數上升 14 倍餘。按照國際刑警組織推算慣例，一個吸毒者周圍有 10 個吸毒者，所以，保守估計，目前大陸吸食毒品人口，已達千萬人以上。

(二)毒品犯罪案件增加：1991 年中共公安機關查獲的毒品犯罪案件 10,946 起，緝獲海洛因 1,919 公斤、大麻 454 公斤、冰毒 351 公斤，1997 年查獲的毒品犯罪案件 180,125 起，全年共緝獲海洛因 5,477 公斤、大麻 2,408 公斤、冰毒 1,333 公斤，較 1991 年無論案件數或緝獲毒品數量都大幅數倍成長，到 2003 年中共公安機關查獲的毒品犯罪案件 94,000 起，緝獲海洛因 9,536 公斤、大麻 9,530 公斤、冰毒 5,830 公斤，較 1997 年雖案件數減半，但毒品緝獲量仍然大幅數倍成長。<sup>31</sup>由上述數字顯示，大陸毒品犯罪自 1991 年以來逐年激增，一些販毒者開始由原先販運鴉片，升級到販運海洛因為主，同時鴉片、大麻、精神藥物並舉，甚至出現了危害更大的「冰毒」。

(三)境外走私毒品犯罪猖獗：由於大陸毗鄰世界次大毒品產地「金三角」，境內外毒梟利用闖關方式走私毒品日趨嚴重。「金三角」流入大陸的毒品應是大陸毒品問題的主要危害，在破案查獲的毒品中和市場上消費的毒品中，海洛因類 95%以上來自金三角，其他地區包括金新月在內的來源，不超過 5%。<sup>32</sup>從查獲的毒品案件，顯示境外走私有如下特點：<sup>33</sup>

1. 境外毒梟都是盤據境外，選用先進的通訊設備，遙控指揮，採取單線聯絡，先收錢，後發貨，受到打擊的多是販夫走卒，境外毒梟毫髮未損

<sup>29</sup> 孟南，〈對大陸毒品犯罪問題探討〉，《中共研究》，32 卷 8 期，(1998 年 8 月)，頁 48。

<sup>30</sup> 《2004 中共年報》(台北：中共研究雜誌社編，2004 年)，頁 3-107。

<sup>31</sup> 郭崇武，〈中國大陸毒品犯罪問題與緝毒工作〉，「海峽兩岸犯罪問題-關於兩岸毒品犯罪問題與緝毒工作」研討會，法務部調查局緝毒中心、展望與探索雜誌社聯合舉辦，2004 年 11 月 5 日。

<sup>32</sup> 中國網，《中國公安部禁毒官員談中國的禁毒工作》。<http://big5.china.com.cn/chinese/law/610650.ht>

<sup>33</sup> 祝鳳瑞、王孔林，〈跨國毒品犯罪的形勢與對策研究〉，《雲南警官學院學報》，總第 56 期 2005 年



。

2. 藏毒手段層出不窮。毒販用來藏匿毒品的部位和物品令人難以想像和察覺到。另一方面，在運毒路線上變化不定，販毒路線千變萬化是近年來販毒分子在販毒中最明顯的一個特點。

(四)毒品犯罪向國際化、集團化、武裝化發展：近年來的毒品犯罪情形顯示，大陸已成為連接毒源與毒品消費地的重要毒品運輸的國際通道。此即所謂新時期大陸毒品犯罪最主要特點-過境販毒，是由毒源和消費市場所決定的。目前大陸的毒品犯罪具有國際化的特點，國際販毒集團和販毒分子，一方面與大陸的販毒分子內外勾結，組成販毒集團，進行毒品的走私、製造、販賣、運輸甚至洗錢「一條龍」犯罪，犯罪活動日趨集團化。因此，現在大陸境內某些地區便形成了由黑社會操縱的境外毒品滲透的據點和集散地。彼等往往為了抗拒檢查、逮捕，經常攜帶槍枝彈藥，掩護走私、販賣、運輸毒品，致使暴力抗拒檢查、逮捕的案件層出不窮。

## 第二節 中國大陸緝毒工作現況

### 一、中國大陸緝毒工作現況

70年代末及80年代初，在國際毒品消費市場特別是歐美毒品消費需求不斷增長的刺激下，全球毒品犯罪已出現新的高峰，毒品浪潮也開始襲捲中國大陸。大陸地區在過境販毒與就地消費迅速結合的推動下，毒品氾濫於80年代中期已初見端倪，而進入90年代後更呈增長態勢。<sup>34</sup>面對毒品氾濫情勢，中國大陸也採取了重要的防制對策與措施，嚴厲打擊毒品犯罪。

---

第3期(2005年3月)，頁24。

<sup>34</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234-240。

### (一)毒品查緝對策

1. 設置禁毒領導機關：中共體認禁毒工作不只是公安機關緝毒所能全的事，必須動員衛生、醫藥、民政、林業、農業、外交、財政、教育、商務、鐵路、交通、民航，甚至民族事務和宣傳等黨、政、軍機關和團體的參與，發揮各自職能，並協同配合，實行綜合治理，運用法律、政治、行政、經濟、文化、教育的各種手段，齊抓共管，才能預防、控制、打擊毒品犯罪活動<sup>35</sup>。乃於1990年11月國務院會議決定成立「國家禁毒委員會」，由公安部部長擔任委員會主任，負責統一領導與協調全國禁毒工作。目前編制係公安、宣傳、衛生、海關總署、最高法院等25個成員單位組成；各省(市、區)根據實際需要，成立地方之禁毒委員會。1991年1月10日召開首次委員全體會議，同年6月24日召開「全國禁毒工作會議」，提出「三禁(販、種、製)並舉、堵源截流、嚴格執法、標本兼治」的禁毒工作方針，展開禁毒鬥爭的措施，要在3年內根絕毒品泛濫情形，進而逐步做到堵住境外毒源、禁絕國內毒源、消除毒品消費市場。<sup>36</sup>

2. 「四禁並舉」的禁毒指導方針：「國家禁毒委員會」於1999年召開全國禁毒會議時，針對毒品犯罪突出的情況，把禁毒戰略對策做調整增加「禁吸」，採行「四禁(吸、販、種、製)並舉、堵源截流、嚴格執法、標本兼治」的禁毒工作方針<sup>37</sup>。「四禁」中把「禁吸」認為是「馬車之轆」，要加大對分銷(中盤)、零星(小盤)販毒的打擊力度，降低毒品對社會的直接危害<sup>38</sup>。「禁販、禁製」就是要減少毒品供應，透過法律手段來遏止其蔓延。「禁種」是指禁止非法種植罌粟和其它毒品原生植物。

3. 5年禁毒工作規劃：由於大陸毒品犯罪日益嚴峻，為加強打擊毒品犯罪，「國家禁毒委員會」於2004年在北京召開年度全體委員會議，會

<sup>35</sup> 倪壽明、鄧早陽編著，《毒品面面觀》(北京：東方出版社，1992年6月)，頁325-326。

<sup>36</sup> 《2004中共年報》(台北：中共研究雜誌社編，2004年)，頁3-109。

<sup>37</sup> 《人民公安報》，2000年7月27日第3版；《人民公安報》，2004年1月1日第6版。

<sup>38</sup> 《人民公安報》，2000年月10日第7版。

中中共公安部主委周永康指示各級公安機關，特別是禁毒部門，要保持對毒品犯罪的「嚴厲打擊」高壓態勢，在解決海洛因來源、製販冰毒、易製毒化學品(化學先驅物)流失等問題上見成效<sup>39</sup>。會議討論和檢討當前毒品和禁毒工作面臨的形勢，審議和通過《2004年禁毒工作要點》，同時初審通過《國家禁毒委2004-2008年禁毒工作規劃(簡稱5年禁毒工作規劃)》草案。同年6月20日全國禁毒工作會議在雲南省昆明市召開二天，正式審議並通過《5年禁毒工作規劃》，還重申「有毒必肅、販毒必懲、吸毒必戒、種毒必究」的禁毒工作要求和「四禁」並舉、預防為本、嚴格執法、綜合治理的禁毒工作方針<sup>40</sup>。會後《5年禁毒工作規劃》由中共中央、國務院轉發至各地區各部門，成為禁毒指導綱領性文件。

## (二) 禁毒立法情形

中國大陸自1979年訂定第一部「刑法」，針對毒品犯罪加以處罰規範，之後由於毒品犯罪形勢的不斷變化與日趨嚴重，禁毒立法也有多次重大的變革。大陸政治體制沒有黨派歧見和不同利益團體的鬥爭，因此禁毒立法皆能應實際需要，迅速做調整或修訂，提供防制毒品犯罪強大的法律武器。

1. 1979年《中華人民共和國刑法》：早於1979年制定的《中華人民共和國刑法》對毒品犯罪的規定只有171條：製造、販賣、運輸鴉片、嗎啡或其他毒品的，處5年以下有期徒刑或者拘役，可以併處罰金；一貫製造、販賣、運輸前款毒品的，處5年以上有期徒刑，可以併處沒收財產<sup>41</sup>。

2. 1982年《關於嚴懲嚴重破壞經濟的罪犯的決定》：1982年3月8日中共人大常委會通過了《關於嚴懲嚴重破壞經濟的罪犯的決定》，該《決定》第1條對刑法171條予以增補，將販毒罪的處罰刑期修改為；情節

<sup>39</sup> 《法制日報》，2004年2月13日第1.2版。

<sup>40</sup> 《法制日報》，2004年8月23日第1版。

特別嚴重的處 10 年以上有期徒刑、無期徒刑或者死刑，可以併處沒收財產。國家工作人員利用職務犯前款所列罪刑，情節嚴重的，按前款規定從重處罰。

3. 1987 年《中華人民共和國海關法》：1987 年 1 月 22 日中共人大常委會決議通過了《中華人民共和國海關法》，該法第 47 條將逃避海關監督、運輸、攜帶、郵寄毒品進出境的行為規定為走私罪的一種，並規定以武裝掩護走私的，以暴力抗拒檢察走私貨物、物品的，不論數額大小都是走私罪。

4. 1988 年《關於懲制走私罪的補就規定》：1988 年 1 月 21 日中共人大常委會決議通過走私鴉片等毒品、武器、彈藥或者偽造貨幣的，處 7 年以上有期徒刑，並處罰金或沒收財產，情節特別嚴重的，處無期徒刑或死刑，並沒收財產。

5. 1990 年《關於禁毒的決定》：由於毒品問題日趨嚴重，原有關於禁毒法令已不能滿足當前的需要，1990 年 12 月 28 日中共人大常委會通過了《關於禁毒的決定》，此為大陸第一部有關毒品犯罪的專門立法，也是大陸禁毒法令的重大變革。《關於禁毒的決定》共 15 條，不但對 1979 年《刑法》的不足予以補救，最重要的是增加具體毒品犯罪罪名，並逐一調整其法定刑<sup>42</sup>，是中共禁毒立法的一個極其重要的里程碑。

6. 1997 年《刑法》的修訂：《關於禁毒的決定》雖對禁毒問題有較全面性的規定，但究竟不是統一的刑法典，加上新興毒品出現及氾濫卻未列入常見毒品中等不足。因此 1997 年 3 月 14 日中共人大會對《刑法》做修訂成所謂的新《刑法》。新《刑法》將《關於禁毒的決定》的主要內容全部吸收入律，同時在總結近年來禁毒鬥爭實踐經驗的基礎上，又增加一

---

<sup>41</sup> 邱創教主編，《毒品犯罪懲治與防範全書》（北京：中國法制出版社，1998 年 1 月），頁 112。

<sup>42</sup> 周其華著，《中國刑法罪名釋考》（北京：中國方正出版社，2001 年 3 月），頁 748。

系列新的規定，從而使中共對於禁毒的刑事立法更臻完善。<sup>43</sup>

### (三) 緝毒工作作法

#### 1. 緝毒警力

基於禁毒工作需要，中共於 1998 年將原公安部刑事偵查局緝毒處升格為公安部禁毒局，成立專責緝毒機關，以為中共緝毒工作的總樞紐。禁毒局職責任務為：(1)掌握毒品違法犯罪活動動態，研擬預防、打擊對策。(2)組織、指導、監督對毒品犯罪案件的偵查工作及毒品預防教育、禁吸戒毒、禁種剷毒。(3)麻醉藥品和精神藥品安全管理及易製毒化學品管制。(4)協調有關部門展開禁毒工作。(5)以國家禁毒委名義代表中共官方履行禁毒國際公約的義務，統一負責協調禁毒國際合作。禁毒局下設一室六處：(1)辦公室負責掌握禁毒工作情況，進行綜合調查研究，提出禁毒工作對策。(2)一(預防教育)處，負責毒品預防教育和禁毒宣傳。(3)二(緝毒)處，負責毒品犯罪案件偵查、指導，打擊毒品犯罪。(4)三(情報信息)處，負責毒品犯罪情報信息的蒐集、調查研究、分析處理和緝毒的基礎業務建設。(5)四(禁吸禁種工作)處，負責禁吸戒毒和禁種剷除。(6)五(禁製毒品)處，負責麻醉藥品、精神藥品和易製化學品等各種製毒物品的管制協調。(7)六(國際合作)處，負責多邊、雙邊的禁毒國際合作。<sup>44</sup>

中共緝毒動用的警力包括各級普通和專業公安機關和擁有刑事偵查權的公安邊防武警共同布防查緝，在普通公安機關至 2004 年中已有各省、自治區、直轄市，372 個地方市，707 個縣建立公安禁毒專業隊伍、警力 1 萬 7 千人<sup>45</sup>。另鐵道、交通、民航、森林、緝私等 5 個專業公安機關行政領導及公安部業務領導的雙重領導，也負有緝毒之責，其中海關總署緝私局員警是重要的緝毒力量。

<sup>43</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 317-318。

<sup>44</sup> 張起厚編撰，《大陸地區毒品泛濫情勢調查研究》(臺北：法務部調查局，2000 年 2 月)，頁 134-135。

<sup>45</sup> 《法制日報》，2004 年 6 月 29 日第 11 版。

## 2. 布置「三道防線」，進行「嚴打」緝毒措施

「堵源截流」是中共緝毒工作指導方針，「堵源」是全力把毒品堵在境外，「截流」是把已入境的毒品盡力攔截在邊境省分。為做到「堵源截流」中共在全國布置大、小「三道防線」，所謂「三道防線」是從雲南開始的「邊境一線堵、內地二線查和出省口子(包括交通要道、機場、車站、碼頭)三線截」。若用在各省、直轄市內由省-地-縣，是謂小「三道防線」<sup>46</sup>。

布好大、小「三道防線」，就部署各項「嚴打」，如2004年進行的「全國掃毒專項行動」有十大「嚴打」目標任務<sup>47</sup>。(1)偵破一批毒品大案要案，抓捕一批毒販。(2)切斷一批毒販通道，共七條。(3)打掉一批毒品集散地和中轉站。(4)整治一批「外流販毒」嚴重的地區。(5)摧毀一批製毒窩點。(6)處罰一批涉毒娛樂場所。(7)掃掉一批零星分子。(8)收戒一批吸毒成癮人員。(9)剷除一批毒品原植物。(10)嚴懲一批嚴重毒品犯罪分子。

中共多年來打擊毒品犯罪活動，遏止毒品來源的緝毒措施就是持續「嚴打」毒品犯罪專項行動，即是以打擊措施作為解決毒品問題的重要手段及任務。

3. 緝毒工作成效：在展開遏止毒源專項行動和掃毒行動下，近年來大陸打擊毒品犯罪取得重要成果如下：

(1)2001年：共繳獲海洛因毒品13.2公噸，遠超過歷年來海洛因毒品的緝獲量，其中70%以上是通過「堵源截流」查獲的；而冰毒及搖頭丸的查獲量分別為4.8公噸及207萬粒。<sup>48</sup>共破獲案件11萬餘起，抓獲毒犯嫌疑人7.33萬人。

<sup>46</sup> 孫大虹，《禁毒「三大戰場」的成功實踐與戰略思考》。雲南省禁毒委員會辦公室禁毒網。

<sup>47</sup> 《法制日報》，2004年7月29日第2版。

<sup>48</sup> 中華人民共和國國家禁毒委員會，《2001年中國禁毒報告》(北京：中華人民共和國國家禁毒委員會辦公室，2002年)，頁4。

(2)2002年：共破獲毒品犯罪案件11萬餘起，繳獲海洛因毒品高達9.29公噸、鴉片1.21公噸、冰毒3.19公噸、搖頭丸301萬粒、各類易製毒化學品300餘公噸，依法查處4,532家涉毒問題嚴重的歌舞娛樂場所，強制戒毒25.25萬人，勞教戒毒7.6萬人。<sup>49</sup>

(3)2003年：共破獲毒品犯罪案件9.39萬起，抓獲毒犯嫌疑人6.37萬人，登記在冊吸毒人員105.3萬名，全年共強制戒毒22萬多人次，勞教戒毒6萬多人，緝獲海洛因毒品9.5公噸，鴉片905公斤、冰毒5.82公噸、搖頭丸41萬粒、易製毒化學品72.8公噸。<sup>50</sup>

(4)2004年：共破獲毒品犯罪案件9.8萬件，抓獲毒犯嫌疑人6.69萬名，比上年分別上升4.4%和5.1%；繳獲海洛因10.8公噸，上升13.6%；搖頭丸300餘萬粒，增長8倍；冰毒2.7噸，下降52.9%；易製毒化學品160公噸，上升119.8%。經過有力打擊和整治，大陸多年來毒品供需平衡狀況出現明顯變化，毒品價格大幅上升，毒品犯罪的高發勢頭得到初步遏止，實現了奪取禁毒鬥爭初步主動權的目標。<sup>51</sup>

## 二、中國大陸國際緝毒合作

由於毒品氾濫，犯罪問題日益嚴重，不論毒品自境外流入，抑或轉運出境等查緝工作，均非中國大陸所能獨力承擔或進行，因此為了進一步遏止毒品犯罪的蔓延，從20世紀80年代開始，中國大陸開始積極參與一系列的國際反毒合作工作。<sup>52</sup>

(一)國際緝毒合作法制化：1985年6月18日，經全國人大常委會批

<sup>49</sup> 中央社，《中國大陸毒品泛濫去年破獲十一萬餘起案件》。

<http://tw.news.yahoo.com/2003/03/05/twoshore/cna/3849324.html>

<sup>50</sup> 公安部，《我國去年共破獲毒品犯罪案件9萬餘件》。<http://www.mps.gov.cn>

<sup>51</sup> 謝立功，〈兩岸反毒策略之探討〉，《刑事政策與犯罪研究論文集(8)》頁101；轉引自

<http://news.sina.com.cn/c/2005-05-11/10046608860.shtml>9(2005.6.24)。

<sup>52</sup> 《2004 中共年報》(台北：中共研究雜誌社編，2004年)，頁112-113。

准，中國大陸加入聯合國《1961年麻醉品單一公約》和《1971年精神藥物公約》。1989年9月4日，經全國人大常委會批准，中國大陸加入聯合國《禁止非法販運麻醉品和精神藥物公約》。1990年12月28日全國人大常委通過的《關於禁毒的決定》第13條規定：中華人民共和國公民在中華人民共和國領域外犯走私、販賣、運輸、製造毒品罪的，適用本決定；外國人在中華人民共和國領域外犯前款罪進入我國領域的，我國司法機關有管轄權，除依照我國參加、締結的國際公約或者雙邊條約實行引渡的以外，適用本決定。<sup>53</sup>另於1997年新《刑法》中再次確認並完善上述規定，使中國大陸國際緝毒合作步入法制化軌道。

## (二)近年國際緝毒合作具體作為

### 1. 加強東亞多邊合作及「金三角」國家的雙邊合作

2003年7月，國家禁毒委員會副主任、公安部副部長羅幹率團出席在泰國清萊舉行的中、寮、緬、泰、印(度)五國「禁毒合作高官會和部長級會議」，發表「清萊宣言」，推動五國在「替代發展」和先驅化學品方面加強合作。2003年9月公安部張新楓部長助理率團出席在越南河內召開東亞次區域禁毒諒解備忘錄「六國七方高官會和部長級會議」。國家禁毒委辦公室分別組團參加「東盟和中國」禁毒行動計畫各工作組會議以及在泰國曼谷舉行的中、寮、緬、泰、印(度)五國先驅化學品工作會議。2005年中共、聯合國毒品控制和犯罪預防辦公室、東盟在北京召開「第二屆東盟和中國禁毒合作國際會議」，會議通過了「北京宣言」及「東盟和中國關於2006年開展打擊苯丙胺類毒品犯罪聯合行動的倡議」。

加強與「金三角」周邊國家的多層次禁毒合作，先後召開中泰、中寮、中越、中緬雙邊禁毒會議；繼續為緬甸、寮國開展禁毒執法培訓，分別再為兩國培訓各30名禁毒執法官員。2003年7月，中、寮、緬、泰

<sup>53</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483-484。



四國禁毒主管部門聯合組織實施湄公河禁毒考察，草擬合作打擊沿河販毒活動的行動計畫。

## 2. 擴大與菲律賓、日本、韓國、荷蘭等國的禁毒合作

擴大與菲律賓、韓國、日本、荷蘭、加拿大、澳大利亞等國的情報交流和辦案合作，一年內共為各國禁毒執法部門辦理線索查核30餘起。2003年8月，菲律賓內政和地方政府部部長應邀訪問大陸，雙方簽訂落實雙邊「禁毒合作諒解備忘錄」的「會談紀要」；9月，中共國家禁毒委辦公室組織涉韓冰毒犯罪的環渤海省市公安機關，參加在韓舉辦的「懲治毒品犯罪國際會議」。10月，中共國家禁毒委辦公室應邀赴荷蘭參加打擊合成毒品國際會議，為雙方合作打擊走私先驅化學品等非法活動建立聯繫管道。12月，中共禁毒代表團赴菲訪問，與有關部門建立聯繫管道。繼續加強與日本、韓國的禁毒合作，共同打擊跨國冰毒走私犯罪。

## 3. 加強與「金新月」及中亞地區毒品相關國家的禁毒合作

2003年10月，中共國家禁毒委辦公室組團參加在塔吉克首都杜桑貝舉行的「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。另加強與「金新月」周邊的伊朗和中亞國家、俄羅斯的禁毒合作，與伊朗就兩國「禁毒合作諒解備忘錄」的文件達成共識，及開始與烏茲別克、吉爾吉斯等國就簽署禁毒協定開展磋商。11月，俄羅斯遠東聯邦區與黑龍江省開展邊境會晤，雙方簽署有關合作打擊跨國毒品犯罪的「會談紀要」。

## 4. 加強與美國、聯合國禁毒機構及國際多邊的禁毒合作

經多次磋商，和美國雙方就「中國公安部禁毒局和美國司法部緝毒

署禁毒合作意向備忘錄」基本達成共識。2003年中共國家禁毒委辦公室兩次組團赴美考察毒品實驗室設備和禁毒裝備。4月禁毒代表團赴奧地利維也納參加自1998年聯合國禁毒特別聯合大會召開以來所舉辦的麻醉品委員會首次部長級會議，積極參加各項議題的討論，提出重視替代發展工作、加強先驅化學品管制以及有效應對因吸毒引發愛滋病蔓延等問題的主張。中共國家禁毒委辦公室先後派團參加「亞太地區緝毒執法機構負責人會議」和「國際刑警組織打擊毒品犯罪會議」，推動參與「聯合國次區域禁毒專案」在大陸的設計和實施，如推動中寮、中緬邊境一線的緝毒聯絡官機制的建設；增設電腦多媒體緝毒培訓點，擴大培訓規模；引進與聯合國禁毒部門接軌的禁毒資料統計指標體系等。2004年1月，「聯合國毒品和犯罪問題辦公室」亞太地區中心與中共國家禁毒委員會以及福建、廣東省禁毒部門，就「打擊中國南部冰毒製販活動」國際禁毒合作專案在福建省廈門市召開會議，並就在福建、廣東建立毒品實驗室、提供培訓等相關援助進行研討，推動建立打擊安非他命類興奮劑的國際合作機制。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、精神藥物及其先驅化學品的協議」。<sup>54</sup>

### （三）國際緝毒合作成效

1. 2003年1至10月中共與緬甸、寮國在邊境地區聯合開展38次緝毒執法行動，緝獲海洛因281公斤、冰毒8公斤、鴉片429公斤，有19名境外大毒梟或涉案在逃毒販被緬甸有關方面逮捕並移交大陸。2004年為進一步加

---

<sup>54</sup> 公安部，《禁毒工作》。<http://www.mps.gov.cn>

強禁毒國際合作。中共公安機關以東南亞次區域禁毒合作為重點，進一步加強與緬甸、寮國、泰國和印度等國家的禁毒合作。2004年9月下旬開始，中、泰兩國警方經過1個多月的艱苦偵查，聯手破獲雲南耿馬縣公安局立案偵查的“3.15”特大跨國販毒案，逮捕劉鋼毅等8名犯罪嫌疑人，緝獲海洛因463公斤、毒款人民幣200餘萬元、汽車3輛、摩托車5輛。

2. 2003年5月，中、美警方聯合破獲代號為125的販毒集團。緝獲了40多公斤的海洛因，逮捕了20多名販毒人員，瓦解該跨國販毒集團。另外也得到印度警方積極協作和配合，偵破該集團設在印度的冰毒製造加工廠。

55

### 三、中共緝毒工作面臨問題

#### (一) 緝毒工作問題

1. 禁毒機構體制仍不健全：中共國家禁毒委是個雜牌軍，大部分成員的功能僅在列名和與會，就是衛生部等比較有關部門也往往各自為戰，未形成整體戰力。至於國家禁毒力量也只有公安部禁毒局在運作，因層級不高，難以發揮統合和控制全局作用。在地方上更差，許多黨政領導對毒品犯罪問題的嚴重性及禁毒工作的長期和複雜性認識不夠，使毒品犯罪益加嚴重。此外，緝毒工作雖由各級公安機關負責，但許多地方尚未建立專門的緝毒部門，多由刑警兼管，緝毒警力不足，致對毒販和販毒通道堵截打

---

<sup>55</sup>中國網，《中國公安部禁毒官員談中國的禁毒工作》。<http://big5.china.com.cn/chinese/law/610650.htm>

擊不力。

2. 製販毒品犯罪偵查難度大：海洛因多來自「金三角」、「金新月」等毒源地，邊境地帶山水相依，大小通道不計其數，客觀上為毒品的流入提供了方便的條件。進入90年代以來，每邊境一線查獲的海洛因約有4噸左右，而實際流入的海洛因，至少是這一數字的10倍。儘管採取了嚴厲的查禁措施，但想要完全將毒品堵截於境外，實際上是很難辦到的。<sup>56</sup>。而在各地尤其是西南邊境的公安機關很少能抓到大毒梟，因彼等只在境外幕後策劃遙控，利用、指使他人交易毒品，運送毒品的小嫌犯被抓後，大多會斷線。至於實際入境走私、販毒者大多是些所謂「馬仔」的小角色，彼等處於販毒網的末梢，很難深入核心。總之，這都透露出製販毒品犯罪偵查困難的特性：(1)隱秘性強。(2)和其他犯罪特點不同-沒有被害人，即便被發現，打擊的難度仍大。(3)小毒販多隱瞞毒品來源，無法挖深、打擊源頭<sup>57</sup>。

3. 經費及設備不足：中共中央財政每年投入禁毒專項補助經費從2002年後增為2.15億元，2003年約1.4億元，在此之前還不到億元。<sup>58</sup>這些錢從中央分到地方都是杯水車薪，使大多數地方緝毒設備差，科技性不足，緝毒多靠運氣。

4. 窮困和農村剩餘人力太多：大陸窮困農村剩餘人力有數億人，外出打工變成毒販者被稱為「外流毒販」，多係被利用充當「馬仔」，處於毒品犯罪鏈的末端，抓不勝抓。由於大部分毒販都有「殺我一個人，幸福幾

<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451。

<sup>57</sup> 《法制日報》，2004年6月28日第5版。

代人」的想法，致使緝而不絕<sup>59</sup>。如浙江省蒼南縣望里鎮部分農民集資販毒成為脫貧致富的最快方式，家族中已有人被判處死刑，但仍阻止不了「拚死吃河豚」，最直接原因是對「金錢的膜拜」<sup>60</sup>。

## (二)緝毒問題對策

1. 提高禁毒委規格，建立緝毒獨立部門：禁毒理應是一種國家行為，是政府義不容辭的職責，而不能把禁毒只看作是某一部門的職責，不能把它託付給公安機關一家去辦。如果把禁毒的任務全交給公安部，那就不可避免的會將其看作只是一種部門行為。國家禁毒委員會主任至少應由副總理兼任，同樣各省禁毒委員會主任也應由副省長兼任，以提高禁毒委員會的規格和權威性，以利統一領導與協調各方面的工作。另公安機關雖在內部有禁毒局、在省級有禁毒處，在市級有禁毒科，但最好應單獨設立緝毒部門。尤其在毒品氾濫的地區，應儘快建立專職的緝毒部門，已經建立了專職緝毒部門的地區，也應根據實際需要充實加強。

2. 樹立「大禁毒」觀念並建立緝毒協作制度：毒品走私、販運本質就是跨國、跨省及跨地區犯案，因此要查緝此類犯罪，尤其是重大案件，必須靠相關省市部門密切配合，而過去在偵破跨地區販毒案件的合作上，存在許多問題，因此必須特別強調樹立「大禁毒」觀念，建立有效緝毒協作制度。公安部禁毒局於2003年通過《打擊「金三角」毒品入境和跨區域販毒活動協作機制(暫行)》，以建立毒品情報共享的緝毒協作新機制。除中央級的作為外，在地方上滇、粵省公安廳按照「堵進口、截出口、斷通道

---

<sup>58</sup> 《法制日報》，2004年6月29日第11版。

<sup>59</sup> 《檢察日報》，2004年6月26日第2版。

」的思路，決定聯合展開「粵、滇夏季掃毒風暴」專項行動，於2004年7月23日在昆明簽署《滇、粵兩省公安機關全面加強緝毒辦案合作協議》和《滇、粵兩省公安機關聯合展開打擊區域毒品犯罪專項行動方案》，以求共同切斷「金三角」毒品入粵的通道。<sup>61</sup>

3. 提高查緝能力，加強情報工作：公開查緝是堵截走私、販運的重要手段，它能夠對走私、販毒人員起震懾的作用，而祕密偵查所獲取的情報，是發現走私、販毒的基礎，只有把這兩者結合起來，才能達到「堵源截流」的目的。而研發推廣先進的查緝儀器和設備，可提高公開查緝的效率，避免誤查、漏查。而無論是邊境禁毒執法合作、抓捕境外毒梟、破獲販毒大案、展開毒品問題重點整治，還是強化公開查緝和禁毒基礎工作，情報都是重要關鍵。中共公安部副部長孟宏偉於2004年8月下旬在廣東舉辦的全國掃毒行動座談會中總結表示，禁毒執法部門要做到「盯得住、反應快、拉得出、打得贏」，加強情報交流和辦案協作，完善情報資訊網路，以提高打擊效能。<sup>62</sup>。在加強情報工作上，要不斷發展擴大情報編制，還應加強部門之間的交流與合作，拓寬情報來源。

4. 增加緝毒工作經費：制定與經濟發展和緝毒需要成正比、穩定的經費預算機制，以確保緝毒工作能順利、有效推動。在中央財政支出中應單獨編列緝毒預算，並優先分配給毒害最深、緝毒任務最多的地區。繼續施行將販毒罰、沒款項撥交緝毒部門之政策，惟應訂定管理辦法，以保證經

---

<sup>60</sup> 《檢察日報》，2004年6月25日第1版。

<sup>61</sup> 郭崇武，〈中國大陸毒品犯罪問題與緝毒工作〉，「海峽兩岸犯罪問題-關於兩岸毒品犯罪問題與緝毒工作」研討會，法務部調查局緝毒中心、展望與探索雜誌社聯合舉辦，2004年11月5日；轉引自Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration*(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962)150.

<sup>62</sup> 《法制日報》，2004年8月25日第2版。

費真正用於緝毒。海關查獲走私案件之罰、沒款項，亦可訂定一定比例，劃歸公安部門用於緝毒，擴大緝毒經費來源。

### 第三節 兩岸毒品走私犯罪活動及趨勢

兩岸的毒品大部分來自境外，由於大陸緊臨世界最重要的毒品產地「金三角」及「金新月」，毒品經由運毒路線迂迴進入境內，同時毒梟更利用大陸改革開放之時機大舉將毒品輸入中國大陸，或經由所謂「中國通道」將毒品轉運至其他國家，而我國則首當其衝。兩岸間僅一水之隔，由於人文、地利之便，因此毒品走私活動日益猖獗，中國大陸一直是我國最重要毒品來源國。

#### 一、 兩岸毒品走私犯罪概況

##### (一) 兩岸毒品犯罪互動關係

##### 1. 兩岸毒品氾濫種類相同

台灣地區毒品問題惡化始於1980年代，並於1990年代達到高峰。據法務部統計資料，2005年全國毒品案件數計85,970件，較2004年增加25.1%。<sup>63</sup>從近年來國內偵破之毒品走私、販賣案例顯示，所查獲的毒品種類，仍以海洛因與甲基安非他命為大宗。<sup>64</sup>近年來更有新興藥物(如MDMA、

<sup>63</sup> 教育部、法務部、行政院衛生署，《2006年反毒報告書》(台北：教育部、2006年)，頁102。

<sup>64</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研究〉(中國文化大學中山學術研究所，博士論文，2004年12月)，頁187。

FM2、K他命、特拉馬竇)逐漸興起，流行於特定場所及青少年族群，使得我國毒品犯罪趨勢日形複雜與多樣。<sup>65</sup>

1980年代大陸開始推行改革開放政策，由於對外交流活動驟增及經濟成長，毒品犯罪乃隨之猖獗，1987年毒品問題開始惡化，毒品查獲量逐年倍增，據統計，大陸目前全國登記吸毒人口達105萬人，其中吸食海洛因的有75萬。在傳統毒品海洛因還沒有得到有效控制的情況下，苯丙胺類(安非他命)新型毒品蔓延和發展的速度還是比較快的。有一些大、中城市歌舞娛樂場所青少年吸食苯丙胺類新型毒品的現象還比較多。<sup>66</sup>大陸目前毒品氾濫種類以海洛因為主，但濫用冰毒(甲基安非他命)、搖頭丸(MDMA)及K他命的人則有越來越多的現象。

由此觀之，兩岸毒品氾濫種類相同，然就年代而言，傳統類毒品海洛因、甲基安非他命我國開始氾濫較大陸早，而新興合成類毒品如MDMA、K他命等則而岸同時期開始氾濫。

## 2. 兩岸毒品來源為上下游關係

「金三角」流入中國的毒品應是中國毒品問題的主要危害，在被查獲的毒品中和市場上消費的毒品中，海洛因類95%以上來自「金三角」。港、澳、台是亞洲癮君子較多的地區，也是國際上比較開放的地區，因此「金三角」生產的毒品大多是運往港、澳、台，除了供應港、澳、台地區的吸毒者外，其餘的毒品又可以從香港轉運到美國。毒品從「金三角」直接運往香港，困難度較大，而中國大陸位於緬甸和香港之間，與緬甸有很長

<sup>65</sup> 同上註，頁253。

<sup>66</sup> 中國網，《中國公安部禁毒官員談中國的禁毒工作》。<http://big5.china.com.cn/chinese/law/610650.htm>



的邊境線，且許多邊境地段沒有天然屏障，邊境貿易非常活躍，於是，從緬甸經中國的雲南、廣西、廣東再到港、澳，就成為國際販毒集團運輸毒品的重要路線。<sup>67</sup>

臺灣地區境內並無栽植罌粟及麻黃，因無生產毒品的原料，毒品及原料完全來自境外。復就地形而言，臺灣地區四面環海，海岸線曲折綿長，提供走私者有利之天然條件，致使犯罪集團藉地理及地形之變而從事跨國越區之毒品走私犯罪。從近年來國內偵破之毒品走私、販賣案例顯示，海洛因在1996年以前大多數主要係來自產地之「金三角」，少部分則來自大陸地區，1996年以後。中國大陸即與「金三角」同為臺灣地區海洛因毒品的主要來源地。甲基安非他命的主要原料鹽酸麻黃素(Ephedrine)，來自大陸地區居多。<sup>68</sup>

兩岸毒品均來自境外，惟大陸地區是「金三角」或「金新月」毒品的目的地國(消費國)及轉運國，兩我國則是大陸毒品或製毒原料的目的地國，大陸是我國毒品的上游國。

### 3. 兩岸販毒集團的結合關係

甲基安非他命源自於日本及韓國，台灣在1990年氾濫達到高峰，1993年政府展開「向毒品宣戰」，大力掃毒下，甲基安非他命製造技術及人才轉進大陸及東南亞地區，大陸因而成為甲基安非他命主要生產供應國之一，大陸所生產的甲基安非他命成品、半成品或原料，再經由廣東、福

---

<sup>67</sup> 李瑛、高輝，〈跨境毒品犯罪的成因及防制對策〉，《河南司法警官職業學院學報》，第2卷第3期(2004年9月)，頁62-63。

<sup>68</sup> 鄭幼民，〈兩岸合作打擊毒品犯罪之研析〉，「海峽兩岸犯罪問題-關於兩岸毒品犯罪問題與緝毒工作」研討會，法務部調查局緝毒中心、展望與探索雜誌社聯合舉辦，2004年11月5日。

建沿海走私入境臺灣。臺灣毒梟除將甲基安非他命工廠遷往大陸外，亦結合當地毒梟掌握國際主要走私管道，使得大陸東南沿海不少漁港淪為輸出港，部分深水港及香港、澳門、臺灣等則成為大陸甲基安非他命走私日本等多國的轉運站。<sup>69</sup>邇來，中國大陸有感毒品犯罪問題日益嚴重，公安部於是對毒品犯罪「嚴打」，使得原本由臺灣地區流竄到中國大陸落腳的甲基安非他命製造工廠，再回流至臺灣，另亦轉進到東南亞國家如菲律賓、馬來西亞等。使原僅由台灣、大陸及港、澳結合的販毒集團，擴大與東南亞不法集團結合成為國際性毒盤，弁取販毒之不法利益。

## (二) 兩岸毒品走私犯罪情形

1. 大陸毒品走私來台情形：兩岸毒品走私主要毒品種類包括傳統海洛因、甲基安非他命及新興合成毒品、搖頭丸、K他命等，依據我國「反毒報告書」統計，2001年至2005年緝獲毒品源自於大陸地區(含香港)數量如表5-1。

表 5-1 2001-2005 年我國緝獲毒品源自於大陸數量 (單位：公斤)

	海洛因	占全部%	MDMA	安非他命	占全部%	K他命	占全部%
2001年	142.14	39%	-	395.84	28%	-	-
2002年	168.82	28%	1.65	643.54	50%	-	-
2003年	62.6	12%	61.06	194.58	5%	1.02	
2004年	139.85	22%	3.74	131.74	4%	295.87	48%
2005年	50.8	15%	1.2	8.1	-	69	17%

資料來源：法務部、教育部、行政院衛生署，《2002年反毒報告書》(台北：法務部、

<sup>69</sup>同上註。

2002年)，頁23；教育部、行政院衛生署、法務部，《2003年反毒報告書》（台北：教育部、2003年），頁27；行政院衛生署、法務部、教育部，《2004年反毒報告書》（台北：行政院衛生署、2004年），頁25；法務部、教育部、行政院衛生署，《2005年反毒報告書》（台北：法務部、2005年），頁24；教育部、法務部、行政院衛生署，《2006年反毒報告書》（台北：教育部、2006年），頁101。

據上述數量表顯示；2003年以前大陸為我國海洛因最大來源，2003年(含)以後，則次於泰國，為我國第二大來源(統計中尚有大部分為「來源不明」，下同)，然海洛因始終為兩岸毒品走私最猖獗的毒品種類。2003年以前大陸甲基安非他命為我國境外最大來源，2003年以後，因製毒工廠自大陸回流臺灣，臺灣內部自行大量生產安毒，(製安原料麻黃素仍來自大陸)兩岸安毒走私趨緩，惟2006年起臺灣嚴厲查緝製安工廠，兩岸安毒走私活動又開始升溫。K他命自2004年起成為兩岸毒品走私重要的毒品，MDMA走私情形較不嚴重。

## 2. 兩岸毒品走私犯罪案例

大陸地區毒品犯罪之定義，係指違反國家有關毒品管制法規和國際公約、走私、販賣、運輸、製造毒品、非法持有毒品、非法種植罌粟、大麻等毒品原植物，或組織、引誘、教唆、欺騙、強迫他人進行毒品犯罪，或留容他人吸食、注射毒品、或為毒品犯罪融資、洗錢、提供幫助、設備，從而對國民經濟、社會治安秩序和公民身心健康造成危害的活動，依法應當受到刑事處罰的行為。臺灣地區毒品犯罪的定義，則係依據毒品危害防制條例可將之分為：製造、運輸、販賣毒品罪；意圖販賣持有毒品罪；強

暴脅迫欺瞞或其他非法方法使人施用毒品罪；引誘施用毒品罪；轉讓毒品罪；施用毒品罪、持有毒品罪；栽種罌粟古柯大麻罪；運輸販賣罌粟古柯大麻種子罪；持有轉讓罌粟古柯大麻種子罪等十類。

近年來發生在臺海兩岸較具代表性之毒品走私犯罪案例如下：

(1) 張O傑集團自大陸大量走私新興合成類毒品來台案：因毒品案通緝的張O傑，交保後潛逃至中國大陸，並且擴大販毒成員，吸收沒有犯罪紀錄的胞弟張O祥、表弟許德威及陳O銘等嫌犯，由張O傑在大陸指揮共同走私販賣毒品，該集團並在基隆新基金一路以經營水族館掩護，掛羊頭賣狗肉，做為毒品發貨站。刑事警察局在蒐證完成後，於2007年4月13日採取行動，於基隆發貨倉庫查獲甲基安非他命34公斤、K他命130公斤及搖頭丸(MDMA)約28萬顆，並逮捕張O祥等6名嫌犯。據嫌犯供述，自2007年1月迄今，該集團已成功自大陸走私新興合成類毒品3次。<sup>70</sup>顯示新興合成類毒品在兩岸毒品走私的猖獗。

(2) 張某集團以貨櫃自大陸夾藏走私甲基安非他命案：大陸公安單位於2006年2月5日提供以張某為首之跨境販毒集團情資，該販毒集團成員預定於2006年2月9日返台，及預計於近日內自廣東省黃浦江走私毒品入境臺灣地區。經刑事警察局協調聯繫及全力查處，於2006年2月14日在高雄港63號碼頭萬海貨櫃站緝獲主嫌張某於進口金紙之貨櫃中夾藏走私甲基安非他命14.5公斤。

(3) 黃某以郵遞包裹自大陸夾藏走私安非他命及海洛因案：憲兵司令

---

<sup>70</sup> 《中國時報》，2007年4月14日，版AA3。

部北區憲兵隊於 2006 年 2 月間偵查獲悉大陸地區毒梟結合國內販毒集團，欲以國際空運郵遞、快遞等方式走私毒品入境牟利，經進一步偵查並於 2006 年 6 月 17 日在涉嫌對象黃某搭乘之計程車後車廂內，查獲由中國珠海郵遞來台之飲水機濾心，夾藏走私安非他命 3,980 公克、海洛因 700 公克。

(4)國際集團自港、澳走私海洛因入台案：2005 年 11 月 5 日台北關稅局於機場查驗德籍旅客行李可疑，經以 X 光掃瞄及拆解可疑罐頭，查獲罐頭內夾藏走私海洛因 6,110 公克。另高雄關稅局於 2005 年 12 月 27 日查驗自澳門寄運可疑貨物乙批，於布匹硬紙管中查獲夾藏走私海洛因 5,246 公克。港、澳為大陸海洛因毒品走私入台的重要轉運地，兩岸毒梟雇用國際交通進行走私，以規避查緝。<sup>71</sup>

(5)林某以漁船自大陸走私甲基安非他命案：海岸巡防署偵查獲悉林某擬自大陸走私毒品，2003 年 9 月 16 日林某駕駛漁船至台灣海峽中線後，自大陸漁船接運毒品後返航，海巡署經以艦艇攔截登船檢查，於駕駛座下密艙查獲甲基安非他命 53 包、重 53.5 公斤。漁船為兩岸毒品走私重要方式。<sup>72</sup>

### 3. 「小三通」毒品走私情形

2001 年 1 月 1 日，金馬小三通開始實施，金門、馬祖與大陸進行直接往來，並於 2002 年 4 月 16 日進行金廈客輪直航業務，開啟小三通另一項里程碑。金門、馬祖實施小小三通後，兩岸毒梟利用此一管道先將毒品運到

<sup>71</sup> 教育部、法務部、行政院衛生署，《2006 年反毒報告書》(台北：法務部，2005 年)，頁 112-113。

<sup>72</sup> 行政院衛生署、法務部、教育部，《2004 年反毒報告書》(台北：行政院衛生署，2004 年)，頁 36-37

金門、馬祖，再轉運至台灣。從國內查緝單位偵辦案例顯示，澎湖、金門、馬祖三外島被毒梟當作毒品轉運站情形日趨嚴重，以往所查獲的毒品數量多為少量，但近來所查獲的毒品數量高達數十公斤。例如海巡署台中機動查緝隊即於 2005 年 12 月 17 日偵破辛某利用小三通模式，從金門夾帶 718.5 公克闖關案例<sup>73</sup>；調查局福建省調查處亦曾在金門查獲黃某以鋁門框夾藏走私 3 公斤多的海洛因，準備委由不知情的快遞公司運往台灣<sup>74</sup>；2006 年 5 月 30 日法務部調查局與廈門公安局緝毒支隊合作，在廈門市和平碼頭緝獲國人王某以身體夾藏走私海洛因 823 公克，並循線逮捕同夥朱某及宋某等人。小三通提供了兩岸毒梟更多元及便捷通暢的走私管道。

### （三） 兩岸毒品走私猖獗原因

#### 1. 全球化、國際化影響

從 1985 年以後，國際販毒集團千方百計地打通「中國通道」，使得大陸毒品犯罪集團開始與國際毒品犯罪集團不斷勾結，大陸毒品犯罪活動亦呈現出國際化的特點。<sup>75</sup>

近年來，中國大陸與港、澳、台地區之間的跨境毒品犯罪逐年上升，屢禁不止，這是歷史、地理和國際因素綜合作用的結果。1978 年開始，中國大陸實行改革開放政策，加強了和台灣、香港、澳門地區的經貿往來。隨著跨境貿易迅速發展和兩岸三地人員往來不斷的增加，跨境毒品犯罪死灰復燃迅速蔓延，毗鄰港、澳、台沿海地區毒品犯罪案件上升很快，漸成

---

<sup>73</sup> 《自由時報》，2006 年 6 月 9 日，版 B2。

<sup>74</sup> 《中國時報》，2002 年 5 月 14 日，版 8。

<sup>75</sup> 聶國雲，〈我國毒品犯罪的現狀及對策研究〉，《公安研究》，2005 年第 6 期，(總第 128 期)，頁 52。

為吸毒、販毒、製毒的氾濫地區。<sup>76</sup>

全球化趨勢下促使兩岸毒品犯罪的便利性與國際化，兩岸毒梟隨著毒品產、運、銷的關連性，日益密切結合，並朝組織化、集團化的方向發展，造成兩岸毒品犯罪的惡化與猖獗。

## 2. 地理環境便利因素

由於中國大陸緊臨金三角等海洛因毒源區，甲基安非他命境內製造繼續增加，及新興合成類毒品的大量流入，使得中國大陸成為亞洲最主要的毒品生產及轉運地區。中國大陸毒品對外輸出的主要門戶在東南沿海的廣東、福建、港、澳等地區。台灣與大陸地區在地理上僅一水之隔，兩岸人民若有意從事跨境毒品犯罪行為，因漁船緊臨，接駁對方在海上運毒之漁船、漁民，機會甚多。兩岸人民若欲走私毒品牟利，合作對象自然會優先考慮距離最近的對方地區人民。兩岸人民若因在己方地區販毒，逃至對岸藏匿至為便捷。而大陸地區人民若欲販毒，因兩岸地區距離近，所花費用必較運毒至其他地區低且較安全。因此，地理因素是兩岸毒品犯罪猖獗的重要因素之一。<sup>77</sup>

## 3. 經濟因素

暴利是毒品犯罪的重要誘因，毒品地區差價的懸殊，是毒梟鋌而走險最主要的原因。大陸在改革開放後，全力發展經濟，而大陸地區人民開始與資本主義國家一樣，也期望追求高額利潤，而種植、製造、販毒、運毒

---

<sup>76</sup> 李瑛、高輝，〈跨境毒品犯罪的成因及防制對策〉，《河南司法警官職業學院學報》，第2卷第3期（2004年9月），頁62。

<sup>77</sup> 沈道震、劉進福、宋筱元、曾正一，《兩岸合作共同打擊毒品犯罪之研究》（臺北市：遠景基金會，2003年），頁57。

均能滿足此一要求。以海洛因為例，1 公斤海洛因在雲南邊境價約 6 萬元（人民幣、下同），賣到廣州就上升到 20 萬元，到香港售價約 50 萬元<sup>78</sup>，而台灣可賣到 100 萬元（台幣約 400 萬元），利潤豐厚，大陸毒梟因而趨之若鶩。

台灣地區過去多年來經濟富庶、工商發達，但社會上亦瀰漫著物質功利主義風氣，普遍存在著一夕致富心理。加以台灣地區近年來沿海漁業資源匱乏，漁船及漁民證申請管制措施不彰，致使台灣地區部分漁業者，為兩岸地區毒品犯罪集團利潤所誘，不惜鋌而走險，盼由走私毒品以獲取鉅額不法利益。<sup>79</sup>

#### 4. 兩岸刑事司法協助不足

兩岸隔海對等分治、互不隸屬，且中共從未在台灣行使過任何主權行為，此已逾 50 年，既是歷史事實，也是政治現實。但兩岸間的犯罪卻不曾中斷，而兩岸就打擊犯罪上實有互相合作的必要。兩岸雖於 1990 年簽訂了「金門協議」，開啟兩岸有關司法互助的先端，然「金門協議」內容，部分不夠明確，且僅以偷渡、刑事犯等遣返為內涵，並無有關查緝合作之規定，無法滿足當今兩岸合作打擊毒品走私之需求。此外兩岸地區至今為止，均未簽訂有任何有關合作查緝毒品犯罪的刑事司法互助協議，當毒梟在兩岸地區之一方從事毒品犯罪後，為圖逃避刑責而逃匿至對方地區藏匿，對方地區政府甚難察覺，更無從查緝，無形中間接鼓勵毒梟從事兩岸

---

<sup>78</sup> 李瑛、高輝，〈跨境毒品犯罪的成因及防制對策〉，《河南司法警官職業學院學報》，第 2 卷第 3 期（2004 年 9 月），頁 62。

<sup>79</sup> 沈道震、劉進福、宋筱元、曾正一，《兩岸合作共同打擊毒品犯罪之研究》（臺北市：遠景基金會，2003 年），頁 56。



跨境毒品犯罪。<sup>80</sup>這也是多年來兩岸毒品犯罪日益嚴的原因。

## 二、兩岸毒品跨境犯罪之型態

兩岸毒品犯罪問題存在已久，隨著時間的改變，兩岸間毒品犯罪型態也有所變化。由於社會變遷的程度不同，台灣毒品問題要比大陸來得早，因此早期主要是大陸的毒品流入台灣，台灣與大陸間毒品犯罪是上下游與買賣間的關係，隨著時代的變遷與全球化的影響，兩岸間毒品犯罪關係也益形複雜，兩岸間的毒品犯罪已不再是傳統的毒品由大陸流入而已，兩岸販毒集團的相互結合，創造發展出許多相互供需的犯罪模式與手法，並且成為國際販毒舞台重要的角色。

### (一)兩岸毒品犯罪模式

1. 逕赴大陸建立購毒管道：台灣的海洛因來源，原先多由金三角經東南亞國家來台，近年來由金三角經大陸來台比例大增，由於兩岸間交流日益頻繁，全球化使彼此距離拉近，因此許多國人甚至逕赴大陸建立購毒管道，以降低成本，這也是目前兩岸毒品犯罪的主流模式。

2. 大陸設廠製造就地或運送回台銷售：1980年前後台灣地區甲基安非他命開始氾濫，早期因台灣安毒製造容易、成本低廉，且法律規範不足，因此安毒主要以在台自行製造為主，製毒化學原料則多由大陸走私進口。1993年台灣地區宣布向毒品宣戰，並修改法律，加重甲基安非他命刑責，

---

<sup>80</sup> 同上註，58頁。

進行嚴格查緝，台灣製安集團於是紛紛轉進大陸地區，與當地毒梟合作，在當地設置製毒工廠，除可規避查緝外，亦更方便取得製毒化學原料，及製造成本更低，獲利更豐厚，所製造之毒品除供大陸地區消費外，亦向境外台灣、日本等地輸出。

3. 大陸毒品來台銷售或轉運出境：由於台灣地區毒品價格遠高於大陸地區，大陸販毒集團，為謀取暴利，遂透過各種手段將毒品走私來台，但台灣毒品市場仍屬有限，加以我國是個海島型國家，運輸頻繁、貨櫃吞吐量，查察不易，因此大陸不法份子及國際販毒集團，設法先將毒品運送來台，再以掉包或合法轉運的方式將毒品轉運至澳洲、美國等地銷售。<sup>81</sup>

4. 兩岸聯手在第三國生產，回銷台灣或其他國：由於甲基安非他命原料與製造成本較低，台灣地區亦能掌握生產技術，因而在甲基安非他命方面，近年來兩岸人民已跨境聯手，共同組成跨境販毒集團。<sup>82</sup>同時為規避風險，降低成本開拓市場貨源，兩岸販毒集團已將生產安毒工廠，自兩岸轉移至東南亞國家，在當地生產製造後，利用香港或台灣地區，作為轉運或中繼站，再以台灣、大陸地區和日本為主要行銷市場。

## (二)兩岸毒品犯罪交易方式

由於毒品犯罪的處罰非常重，對毒梟而言，降低被捕風險遠比利潤更為重要，因此如何減少各階段分配者或銷售者對其上手或下手資訊的掌握與瞭解，從而降低被捕風險，是毒品交易者當要考量的事情。對毒品製造

---

<sup>81</sup> 曹承允，〈兩岸合作防制毒品危害可行性之研究〉(國立政治大學外交學系戰略與國際事務在職專班，碩士論文，2007年)，頁74。

<sup>82</sup> 沈道震、劉進福、宋筱元、曾正一，《兩岸合作共同打擊毒品犯罪之研究》(臺北市：遠景基金會，2003年)，頁62。

或販售的上游毒販，除了拉長行銷流程的方式降低風險，也會運用少次但量大的方式增加安全係數，對下游毒販來說，則多半是透過降低交易次數以減少交易風險。大陸毒品走私來台交易方式包括：

1. 毒販單線交易：由毒販以王八卡或易付卡單線聯絡，與買方聯絡好價錢後，約定一手交錢一手交貨。中、小盤及吸食者間交易，多採此方式。

2. 轉手交易：透過層層阻隔及各種轉手進行交易，始由大毒販下設幾組中毒販及小毒販，每組由毒販及購買者單線聯絡，雙方談妥交易價碼後，由指定人員將藥物及錢送至一定地點交易，買賣雙方並不認識。由於各毒販各自組成一個集團，如樹根一般，故有稱樹狀結構犯罪模式，此係中、大盤常用交易方式。

3. 居中聯絡者負責接洽：雙方確認身份付錢及交貨，為大盤以上毒販常用之方式。有時毒販為了降低風險，會利用沒有前科記錄的失業青年，運送，藉以躲避查緝。

4. 交易方式混合模式：販售者與買方採單線及居中聯絡，大、中、小盤之間彼此不認識，增加查緝的困難度。

### (三)兩岸毒品走私方式

台灣地區四面環海，毒品主要來自境外，依據歷年所破獲毒品走私案，歸納兩岸毒品走私途徑以海運、空運及郵包等方式為主，情形如下：

#### 1. 海運方式

(1) 漁船走私：台灣四面環海，捕漁業發達，兩岸間漁業活動往來密

切，其中不法毒品走私活動隨之應運而生，常見漁船走私毒品方式有；密艙夾層、漁產品夾藏、漁船船員夾帶及舢舨接駁上岸。

(2)利用貨輪走私：貨輪走私為具有規模販毒集團所使用走私方法，其特色為走私成本高、毒品數量大、獲利龐大、不易被察覺等，兩岸間經第三地中轉貨輪頻繁，易為毒梟所利用，常見貨輪走私毒品方式有；貨櫃夾層、貨櫃物品中夾藏及輪船船員攜帶。

## 2. 空運方式

(1)走私交通夾帶：販毒集團利用交通走私運毒情形十分普遍，常見的交通夾藏走私毒品方式有；毒品網綁於人身夾帶、吞食毒球體內走私、手提或拖運行李夾層走私、隱藏於以各種物品中夾帶、偽裝改變毒品外貌混裝走私。

(2)空運貨物走私：以航空寄運方式，將毒品隱藏於貨物中走私。

## 3. 郵包寄送方式

毒品如搖頭丸等，其特點為毒品數量少、投遞地址非走私者等，走私者以小蜜蜂方式大量郵寄，讓查緝單位查一漏多，對走私者無法進一步查緝。

法務部調查局於 2000 至 2003 年所破獲 14 件重要大陸走私毒品來台案件顯示，毒梟主要走私方式為漁船及貨櫃。<sup>83</sup>因為臺灣海岸線綿長，查緝不易，因此利用漁船走私，相對風險較低且走私數量龐大，另以貨櫃走私方式，因數量且易於藏匿闖關進口，同為大宗毒品走私常見之方式。

---

<sup>83</sup> 鄭幼民，〈兩岸合作打擊毒品犯罪之研析〉，海峽兩岸犯罪問題-關於兩岸毒品犯罪問題與緝毒工作研討會論文資料，法務部調查局、展望與探索雜誌社聯合主辦，2004 年 11 月 5 日。

### (三)兩岸走私路線

兩岸毒品走私最嚴重的一級毒品海洛因及二級毒品甲基安非他命走私路線情形如下：

#### 1. 海洛因

國內海洛因主要來自於金三角所產製，近年來大陸毒品問題氾濫，因此自大陸西南地區輾轉對台走私毒品增多，目前重要走私來台路線有：

(1)雲南線：金三角-昆明-廣西或廣東(或四川、貴州)-香港-台灣。

(2)廣西線：金三角-越南、柬埔寨-廣州-台灣。

(3)廣東線：金三角(緬甸、泰國)-雲南-廣東-香港-台灣(或深圳、香港-彭湖-台灣)。

(4)福建線：金三角-泉州、廈門-金門-台灣。(小三通路線)

(5)香港線：金三角-香港-台灣。

(6)海路結合新線：廣東、福建-金門、馬祖-台灣。<sup>85</sup>(小三通路線)

#### 2. 甲基安非他命

安毒以中國大陸東南省份廣東、福建等為主要生產地，產製完成後以漁船、貨櫃或夾帶方式直接走私入台，近年來台灣販毒集團自行產製毒品情形漸增，但原料鹽酸麻黃素則仍循前述管道走私入台，或以合法方式進口，非法流入地下工廠使用。中國大陸販毒集團近年來亦前往海外國家如

<sup>84</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180。

<sup>85</sup> 鄭幼民，〈兩岸合作打擊毒品犯罪之研析〉，海峽兩岸犯罪問題-關於兩岸毒品犯罪問題與緝毒工作研討會論文資料，法務部調查局、展望與探索雜誌社聯合主辦，2004年11月5日。

菲律賓產製安毒，或與北韓販毒集團合作，毒品在海外生產後，以漁船或貨櫃方式將毒品走私入台，或經由中國大陸內路運送至香港、澳門後轉運入台。

小三通開放後，兩岸販毒集團利用金門、馬祖做為走私毒品直接管道，不須經過第三地中轉，縮短了走私過程，及增加了便利性，目前查獲自小三通走私毒品個案及毒品數量日增，顯示兩岸直接進出口岸，未來將成為兩岸販毒集團毒品走私的重要管道。

### 三、兩岸毒品走私犯罪趨勢

兩岸毒品犯罪關係密切，然隨著時空變化犯罪型態及手法也有新的發展，從近年來國內破獲之案件中，不難發現兩岸毒梟在毒品犯罪互動關係方面，已逐漸形成新型毒品犯罪模式。

#### (一)毒梟藏身大陸，幕後遙控走私毒品來台

過去兩岸毒梟自大陸安排走私毒品的模式，近年來已有改變。由於科技的進步，毒梟可以無遠弗屆的聯絡、控制販毒活動。對此境外操控的販毒模式，除甚難緝捕幕後人外，製、販毒品者與毒源地區毒梟的結合，更使毒品犯罪走向國際化、組織化。<sup>86</sup>近年來兩岸交流密切，人民往來便利，由於大陸對台灣毒梟的查察不易，因此台灣毒梟前往大陸，藏身幕後，遙控毒品走私成為趨勢，復因為有能力直接前往產地交易及可減少風險與

---

<sup>86</sup> 鄭幼民，〈兩岸合作打擊毒品犯罪之研析〉，海峽兩岸犯罪問題-關於兩岸毒品犯罪問題與緝毒工作研討會，法務部調查局緝毒中心、展望與探索雜誌社聯合主辦，2004年11月5日。

成本，因此多遙控將毒品由產地或鄰近國直接走私進入台灣。以 2006 年 2 月 3 日刑事警察局在台中港、基隆港緝獲鍾 O 億集團走私海洛因 49.5 公斤案為例，鍾 O 億以經商名義到雲南，2005 年開始，鍾某頻繁出入邊境，與金三角地區毒梟會面，昆明海關緝私局曾查獲鍾某集團交通自金三角、雲南經大陸沿海準備出境到台灣毒品走私案件，惟屬於零星、數量少，最多只夾藏有 700 公克海洛因。由於大陸打擊嚴厲，鍾某集團設法打通了新的毒品走私管道，該集團直接到泰國交易毒品，將毒品在泰國夾藏後，經由海、空運直接發運台灣地區。通過這條路線，鍾 O 億集團走私毒品完全避開大陸，鍾某本人只坐鎮昆明進行策劃及遙控指揮。<sup>87</sup>

## (二)小三通成為兩岸新的毒品走私管道

自從小三通開放後，台灣及金門、馬祖地區經此途徑出國門赴大陸旅遊或經商日益增多，但兩岸毒梟為規避警方的查緝亦選擇經由此一途徑走私毒品，自小三通開放以來，查獲毒品走私案件激增，使小三通成為兩岸毒品走私新的途徑，據統計，小三通之前 1994 至 1997 年間金門緝獲毒品走私案件計 4 案，小三通後 2002 至 2005 年間金門緝獲毒品走私案件計 13 案，<sup>88</sup>增加 3 倍餘。以金門縣警察局 2006 年 6 月所破獲金門朱 O 興集團走私毒品案為例，該集團看準金門與大陸廈門近在咫尺之便，以廈門為毒窟暗中從事金廈兩岸走私運送毒品，轉運至台灣以牟取暴利。2006 年 1 月 8 日朱嫌以 10 萬元雇請楊姓無業男子自大陸走私毒品入金門後，以高

<sup>87</sup> 新華網，《兩岸聯手剷除特大國際販毒集團》。

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/legal/2006-02/16/content\\_4188512](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/legal/2006-02/16/content_4188512)

<sup>88</sup> 尹祥雲，〈金門地區實施「小三通」後緝毒工作困境暨策進作為調查專報〉(法務部調查局緝毒徵文，2005 年 10 月 12 日)，頁 8-11。

梁酒夾藏海洛因 676 公克、甲基安非他命 4,014 公克夾藏方式自金門搭機企圖闖關運送至台灣，被航警查獲後潛逃大陸躲藏。2006 年 1 月 17 日朱嫌再以人民幣 1 萬元雇請自幼送養的翁姓胞妹，以快遞郵寄方式，將海洛因 303 公克、甲基安非他命 1,931 公克夾藏特產芋頭箱內寄送至台灣，為機場安檢人員查獲。2006 年 3 月 18 日朱某集團以漁船偷渡方式走私海洛因 2 塊及甲基安非他命乙批，在金門金沙鎮青嶼上岸，為岸巡隊發現並緝獲。朱嫌案發後逃跑至廈門藏匿，經兩岸合作始將其繩之以法。

### （三）兩岸安毒集團集資在東南亞國家設廠製毒已成新趨勢

冰毒的重要原料-麻黃素主要產地在大陸，但製毒高手卻在台灣，於是日本、南韓、台灣和大陸的相關毒品犯罪集團乃「跨國合作」、「技術移轉」，在大陸東南沿海等地或是東南亞國家設置工廠，成品再走私販賣至日、韓、台<sup>89</sup>。2003 年大陸實施「嚴打」，製安集團開始回流台灣及轉進東南亞國家，兩岸聯手集資在鄰近東南亞國家設置安毒工廠，所生產之安毒再回銷大陸、台灣及日本已成為趨勢，其中又以菲律賓、馬來西亞為最常見，以菲律賓為例，過去一年菲律賓當局已經查獲 11 處具有工業生產規模的甲基安非他命工廠，<sup>90</sup>2006 年 1 月 1 日法務部調查局與美國緝毒局、菲律賓緝毒署聯合破獲大陸、台灣及菲律賓跨國安毒製售集團在菲律賓南部民答那峨省設置大型安毒工廠乙座，現場共緝獲安毒 76 公斤、大批安毒生產設備、化學原料及手槍三把，並擊斃 6 名毒梟。<sup>91</sup>該案販毒集

<sup>89</sup> 郭崇武，〈中國大陸毒品犯罪問題與緝毒工作〉，「海峽兩岸犯罪問題-關於兩岸毒品犯罪問題與緝毒工作」研討會，法務部調查局緝毒中心、展望與探索雜誌社聯合舉辦，2004 年 11 月 5 日。

<sup>90</sup> Yahoo 新聞，〈亞洲安非他命毒品泛濫程度居全球之冠〉。

<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/060929/19/4nzg.html>

<sup>91</sup> 大紀元，〈兩岸集資原料菲國設廠，成跨國安毒犯罪新趨勢〉。



團由大陸毒梟提供資金、原料，台灣毒梟提供技術與設備，菲律賓當地毒梟則提供廠址及人力，形成一個兩岸結合前進東南亞的國際產、銷安毒集團，類似此種模式製安集團已為當今兩岸毒品犯罪之趨勢。

#### (四)新興合成毒品成為兩岸走私新寵

依法務部之統計，2006年檢調憲警等機關查獲的各類毒品共計1,992.7公斤，其中第一級毒品204.4公斤、第二級毒品214.1公斤、第三級毒品1,046.2公斤、第四級毒品528公斤。<sup>92</sup>其中第三級毒品主要為K他命、FM2及特拉嗎竇(新興合成類毒品)。在純質淨重計算基礎下，第三級毒品緝獲量居然高達1,046公斤，創歷年新高，也是第一(主要為海洛因)、二(主要為甲基安非他命)級毒品緝獲量的5倍，首次成為國內緝獲各級毒品數量之冠，顯示新興合成類毒品正快速增加，走私活動猖獗。K他命為第三級毒品中最氾濫的毒品，台灣地區自2003年以後K他命危害始漸嚴重，當時主要走私來源為馬來西亞等東南亞國家，近年來由於國內K他命市場需求激增，兩岸毒梟因而積極進行走私，弁取暴利，且由於第三級毒品刑責較輕，單純吸食者無罪，益促使走私猖獗，並且漸成為兩岸毒品走私新寵。以近期台灣地區緝獲K他命走私案件情形(如表5-2)為例，其中來自中國大陸走私案件數就已超越馬來西亞而居冠。

---

<http://tw.epochtimes.com/bt/5/1/1/n766822p.htm>

<sup>92</sup> 法務部統計查獲毒品數據，以往是以緝獲時重量為統計數據，惟為求毒品緝獲量能反映真實狀況，並與世界計算緝獲量之標準一致，法務部對於查獲各類毒品統計數據，自2006年起改以按當期鑑定之

表 5-2 近期台灣地區緝獲 K 他命走私案件情形

單位：公斤

緝獲單位	日期	緝獲數量	毒品來源	走私方式
刑事警察局	2007/4/14	130	中國大陸	貿易公司進出口
法務部調查局	2007/4/4	25	中國大陸	航空快遞包裹
嘉義縣警察局	2007/3/21	2	中國大陸	航空快遞包裹
法務部調查局	2007/2/7	91	中國大陸	海運貨櫃
警政署	2006/12/13	0.988	中國大陸	航空包裹
海岸巡防署	2007/2/14	5.4	馬來西亞	航空包裹
航空警察局	2006/12/7	10	馬來西亞	旅客夾帶
法務部調查局	2006/10/12	5	馬來西亞	航空郵包
屏東警察局	2007/4/3	工廠乙座	國內自製	-
法務部調查局	2007/3/25	30、工廠乙座	國內自製	-

資料來源：大紀元。<http://www.epochtimes.com/b5/7/2/7/n1615889p.htm>;

Yahoo 新聞。<http://tw.news.yahoo.com/article/ur1/d/a/070413/cw5w.html>;

中時電子報。<http://news.chinatimes.com/2007Cti-News>;

大紀元。<http://www.epochtimes.com/b5/7/3/21/n1653474.htm>;

大紀元。<http://www.epochtimes.com/b5/6/12/13/n1555146.htm>;

大紀元。<http://www.epochtimes.com/b5/7/2147/n1622598.htm>;

大紀元。<http://www.epochtimes.com/b5/6/12/7/n1549256.htm>;

中華日報。

[http://www.cdnnews.com.tw/20061013/news/dfzh/711030002006101218071399\\_fp.htm](http://www.cdnnews.com.tw/20061013/news/dfzh/711030002006101218071399_fp.htm);

大紀元。<http://www.epochtimes.com/b5/7/4/4/n1667640.htm>;

大紀元。<http://www.epochtimes.com/b5/7/3/25/n1657275.htm>.

#### 第四節 全球化下兩岸緝毒合作與困境

純質淨重統計。

跨國性、跨區性的毒品犯罪問題，使得兩岸人民及社會都遭受到極大的傷害與損失，為增進兩岸間安全與人民福祉等，如何有效結合兩岸力量，以防制跨區性毒品犯罪的惡化，是有其必要性與急迫性。

## 一、兩岸緝毒合作現況

### (一)影響兩岸打擊犯罪合作因素

1. 兩岸關係影響合作：從 1996 年台海危機至今，兩岸情勢維持著僵持狀態，中共對於「一個中國」定義有愈來愈縮小之趨勢而對台獨的定義則不斷放大<sup>93</sup>。中共對其「一中原則」的政治意涵，仍受其僵化的傳統主權觀所影響，再加上中共國力推升與台灣本土民主化之推展，台灣內部希望保障國際活動空間與經濟發展等願望日益升高，最終無可避免造成與中共看似僵化，卻又善變的「一國兩制」統一論調相衝突。事實上，兩岸關係一直呈現著上冷下熱的局面，就政治層面而言，如果兩岸無法復談，關係無法正常化，兩岸長遠和平無法確保，兩岸僵持的結果，對台灣經濟和產業的發展帶來不利影響，這些不確定的政治因素，牽動兩岸極需共同合作來面對兩岸犯罪問題。

2. 合作符合兩岸共同利益：毒品犯罪嚴重危害國家安全、社會安定及人民健康，早已視為「萬國公罪」。大陸地區肇因於地利，各類毒品及製毒原料大量輸出，而成為世界主要毒品供應的生產基地與轉運地區，遭受國際間反毒組織的抨擊與譴責，其對國家的政治、社會、經濟與環境等利益，造成或大或小的衝擊與危害。若以兩岸共同利益來考量，雙方基於「絕非單憑一方之力，可竟其功」之理念，對於防制毒品進行合作，具體執行打擊兩岸間毒品犯罪，不但可藉此而減少大陸地區毒品的輸出，順勢洗刷毒化其他國家的不良形象，雙方更可藉由合作反毒的機會，促進雙方的

<sup>93</sup> 柳金財，〈論九〇年代以來中華民國政府關於「一個中國論述」內涵的持續與變遷〉，《共黨問題研究》，27 卷 4 期(2001 年 4 月)，頁 24-25。

互信，<sup>94</sup>並據以擴大發展其他刑事司法合作關係，以符合兩岸人民的共同利益，及雙方互蒙其利。

## (二)現行合作情況

### 1.兩岸打擊犯罪合作協商

(1)金門協議：儘管目前兩岸政府尚未正式接觸，但雙方透過各自授權的海基、海協兩會以及雙方「紅十字會」組織，已經達成若干協議並已發揮一定程度的功效。其中最主要者是雙方「紅十字會」組織於1990年9月12日達成的「金門協議」。該協議規定雙方可以遣返違反有關規定進入對方地區的人民和刑事嫌疑犯。<sup>95</sup>

(2)辜汪會談：海基會與海協會於1993年4月簽署辜汪會談共同協定中，將「有關共同打擊海上走私、搶劫等犯罪活動問題」及「兩岸司法機關之相互協助」列入協商議題，期藉此加強兩岸共同打擊犯罪。同年11月兩會於大陸廈門再次進行協商，雙方最終未能達成協議，但均認為劫機行為是嚴重的刑事犯罪，亦為「萬國公罪」，達成劫機犯原則上應予遣返的共識。而同屬「萬國公罪」性質之毒品犯罪理應等同視之。

(3)澳門模式：「金門協議」雖具刑事司法互助性質，但只是針對雙方偷渡犯與刑事犯的海上遣返事宜所達成的協議。一些非刑事案件通緝犯偷渡對岸後，若未在大陸境內犯罪，又持有第三國護照，地方公安單位不會主動協助我方緝捕。為解決此一漏洞，兩岸執法機關透過私下合作管道另闢「澳門模式」即大陸公安查緝到我方通緝犯，在查核身分無誤後，大陸公安將其列為「不受歡迎人士」驅逐出境抵達澳門，由澳門警方協助押解，同時間我方執法人員抵澳門機場接押，在通緝犯登上我方航空班機

<sup>94</sup> 任海傳，〈兩岸信心建立措施之研究-以共同打擊犯罪為例〉(臺北：私立淡江大學國際事務與戰略研究所，碩士論文，2003年6月)，頁191。

<sup>95</sup> 沈道震、劉進福、宋筱元、曾正一，《兩岸合作共同打擊毒品犯罪之研究》(臺北市：遠景基金會，2003年)，頁111-112。

後，便完成合作打擊犯罪的任務。

(三) 兩岸打擊毒品犯罪合作成效：兩岸由於政治因素的僵持，使得中國大陸不願與我國就司法互助的事項進行協商，致使兩岸打擊毒品犯罪無法合作。但因兩岸犯罪問題升高，在迫切需要合作情況下，雙方執法人員因而發展出特別的合作管道與方式，也就是以個案需要、地方緝毒層級及民間交流等方式進行合作。在此一方式下，近年來有關兩岸緝毒合作情形如表 5-3。

表 5-3 近年兩岸打擊毒品犯罪合作情形

合作方式	合作內容
合作辦案	1. 2006 年 7 月 18 日法務部調查局與廈門公安緝毒單位合作，在高雄紅毛港偵破夏某等以漁船走私甲基安非他命 8 公斤。 2. 2006 年 7 月 15 日法務部調查局與香港海關合作，在香港赤鱸角機場偵破國人吳某、柯某以茶葉罐走私海洛因 1.5 公斤。 3. 2006 務部調查局與廈門公安緝毒單位合作，於廈門緝獲朱某等走私海洛因 823 公克。 4. 2006 年刑事警察局與大陸公安單位經由情資交換及合作展開查緝行動，分別破獲陳某等走私海洛因 49 公斤及張某走私甲基安非他命 14 公斤。 5. 2004 年 11 月 12 日法務部調查局與香港警務處合作，在台北縣偵破港人莫某走私海洛因 3.5 公斤、MDMA2 公斤案。
召開學術會議	1. 海岸巡防署於 2004 年 10 月 14 日與中央警察大學合辦「兩岸共同打擊犯罪策略研討會」，兩岸與會人員就兩岸合作打擊海上犯罪等議題進行研討。 2. 海岸巡防署於 2003 年 2 月與中央警察大學合辦「金廈地區治安管理學術研討會」，兩岸與會人員就金門地區治安聯防體系運作及建立金門、廈門聯繫、合作機制等議題進行研討
交流參訪	兩岸執法人員以中華民國刑事偵防協會及中國警察協會進行互訪與學術交流。

毒犯遣返	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 2006 年自大陸遣返刑事通緝犯 33 人，其中 3 人為毒品通緝犯。 。（經由海基會洽大陸協助追緝遣返，由刑事警察局執行）</li> <li>2. 2005 年自大陸遣返刑事通緝犯 24 人，其中 4 人為毒品通緝犯。</li> <li>3. 2004 年自大陸遣返刑事通緝犯 23 人，其中 3 人為毒品通緝犯。</li> <li>4. 2003 年自大陸遣返刑事通緝犯 33 人，其中 3 人為毒品通緝犯。</li> <li>5. 2002 年自大陸遣返刑事通緝犯 23 人，其中 6 人為毒品通緝犯。</li> </ol>
------	---

資料來源：行政院衛生署、法務部、教育部，《2007 年反毒報告書》（台北：行政院衛生署，2007 年）。教育部、法務部、行政院衛生署，《2006 年反毒報告書》（台北：教育部，2006 年）。法務部、教育部、行政院衛生署，《2005 年反毒報告書》（台北：法務部，2005 年）。行政院衛生署、法務部、教育部，《2004 年反毒報告書》（台北：行政院衛生署，2004 年）。教育部、法務部、行政院衛生署，《2003 年反毒報告書》（台北：教育部，2003 年）。

## 二、兩岸打擊毒品犯罪合作困境

儘管兩岸毒品犯罪嚴重，然迄今兩岸未建立有打擊毒品犯罪合作機制，致兩岸在進行打擊毒品犯罪合作上，發生若干的困難，影響合作效能。

（一）大陸地區不願承認臺灣地區司法管轄權：1979 年後，中國大陸對臺灣展開和平攻勢，但仍否定中華民國作為一個主權獨立的國家，即使強調兩岸的問題可以和平解決，卻須符合「一個中國三段論述」與「一國兩制」的條件。因此，中國大陸在兩岸問題的立場，是堅持一個中國原則，所謂「一個中國」便是世界上只有一個中國、台灣是中國的一部分、中國的主權和領土完整而不可分割<sup>96</sup>。由於大陸地區向來拒絕接受兩岸對等分治的客觀事實，更不承認台灣地區的主權，而兩岸合作共同打擊跨區毒品犯罪，將直接觸及兩岸刑事案件的司法管轄權問題。大陸地區在顧慮承認台灣地區司法管轄權將有變相接受兩岸分治事實的政治考量下，造成兩岸合作共同打擊跨區毒品犯罪的一大障礙。<sup>97</sup>

<sup>96</sup> 中華人民共和國國務院，《台灣問題與中國統一白皮書》（北京：中華人民共和國國務院辦公室，1993 年）。

<sup>97</sup> 蔡生當，〈兩岸犯罪防制〉，收錄《「2001 年國境警察學術研討會-跨境犯罪偵查與刑事司法互助」

(二)「金門協議」內涵不足，成效不彰：在對抗跨國毒品犯罪上，為避免罪犯利用各國執法策略不同的漏洞，執法部門分享跨國犯罪集團活動之情報，簽署引渡條約或簽訂司法互助協定均是良策。兩岸於1990年9月所簽訂的「金門協議」，是以兩岸偷渡人民及刑事犯為遣返對象，並無協助、合作共同查緝犯罪或相關刑事司法協助之協議，司法互助不足，以致協助緝捕毒犯工作，須視大陸地區公安機關之意願或兩岸政治因素而定。目前對於潛逃之毒販，台灣函轉給中國大陸協助追緝並遣返的部分，中國大陸對此的反應較為冷淡，並未積極配合，以致助長各類毒犯潛逃大陸地區藏匿或隔海持續遙控，危害臺灣地區之社會治安<sup>98</sup>。

(三)大陸策略性拒絕相關議題與台灣進行協商：兩岸海基、海協兩會於1993年簽署之「辜汪會談共同協議」中，已將「有關共同打擊海上走私、搶劫等犯罪活動問題」與「兩岸司法機關之互相協助」列入年度協商議題，但因涉及兩岸司法管轄權之爭議問題，以致兩岸兩會仍無法就此議題進行磋商，再者，自大陸地區方面片面中斷兩岸兩會協商機制以來，現階段大陸地區之談判策略為積極推動兩岸政治、經濟對話，並主張兩岸必須在展開政治談判程序性商談後，才能重開兩岸兩會事務性商談，為兩岸協商設下新的障礙。

(四)未建立直接聯繫窗口，毒品犯罪情報交換不足：兩岸的合作是經由海基會、海協會協助轉達訊息與見證，兩岸並未具直接聯繫與溝通的對話窗口，只有透過其他民間團體的轉達，無法藉由彼此的治安機關建構犯罪情資的交流機制，也未能建立犯罪資料庫，以提供兩岸跨區毒品犯罪之活動與犯罪手法等情報資料。<sup>99</sup>

兩岸犯罪情報之聯繫，經兩岸紅十字會及海基海協兩會函電往返傳達

---

學術研討會論文集》(桃園：中央警察大學國境警察學系，2001年6月6日)，頁64。

<sup>98</sup> 沈道震等，《兩岸合作共同打擊毒品犯罪之研究》(臺北：遠景基金會，2003年6月)，頁104。

<sup>99</sup> 黃益盟，〈兩岸共同打擊跨國組織犯罪之合作以毒品犯罪為例〉(國立成功大學政治經濟學研究所，碩士論文，2006年12月)，頁95。

，惟目前大陸方面刻意中斷海基會協商溝通及聯繫管道，造成流竄兩岸間之毒品犯罪活動時有發生，由於缺乏情報交換，而無法有效進行防制，致對兩岸地區社會安全影響甚鉅。

(五)欠缺聯合查緝，無法剷除幕後集團：兩岸販毒集團常利用兩岸對法律認知的落差及犯罪情資交流的不通暢等盲點，進行毒品跨區犯罪活動，對兩岸社會、經濟帶來不利的影響。兩岸目前因無合作打擊毒品犯罪管道，致查緝機關在查獲兩岸間走私販毒案件後，即因欠缺合作查緝機制，無法進一步根據相關情資在對岸查緝，致使案情無法順利往上發展，而案件查獲的往往僅是運毒末端的「交通」、「車手」、「馬伕」，無法真正揪出幕後操控者，瓦解販毒集團組織。

### 三、促進兩岸共同打擊毒品犯罪作法

衡酌兩岸間毒品犯罪日益嚴重趨勢，對兩岸人民及社會實質利益造成傷害日深，要有效防制跨區毒品犯罪情形的持續惡化，現階段兩岸地區關於常態性、制度性的合作打擊毒品犯罪模式的建置，實有其必要性。縱使兩岸目前仍困於政治問題的僵局，然迫於國際、兩岸形勢需要，兩岸仍有可能逐步開展合作、相互協商及在個案上配合，互惠、互利。

#### (一)恢復海基、海協兩會會談，就兩岸合作打擊跨區毒品犯罪進行磋商

兩岸的海基、海協兩會是目前兩岸共同打擊犯罪模式的主持機構，由兩岸海基、海協兩會作為建構和發展兩岸合作共同打擊毒品犯罪模式的主體機構，在現階段內是必需、可行的。當然由建構兩岸合作共同打擊毒品犯罪模式將涉及雙方的法律體系，關係到執法機關的實際運作方式，因此，兩岸兩會在會談協商如何建構兩岸合作共同打擊毒品犯罪模式的過程中，應充分參考兩岸執法機關的意見。<sup>100</sup>

<sup>100</sup> 沈道震、劉進福、宋筱元、曾正一，《兩岸合作共同打擊毒品犯罪之研究》(臺北市：遠景基金會，2003年)，頁118-119。



兩會會談因中共片面中斷無法會談迄今，因此重開兩會會談，並就兩岸合作打擊跨區毒品犯罪議題納入會談主題，將是根本且有效可解決兩岸合作打擊犯罪機制欠缺、不足之道。

## (二)協商簽訂兩岸毒品犯罪刑事司法協助之協議

兩岸因政治因素中斷協商已久，至今尚未能簽訂刑事司法互助協定，現行兩岸間犯罪證據之調查，仍未有一定準則規範，必須就對方主觀意願積極與否而定。兩岸間無法協商簽訂刑事司法互助協定事宜，主權之爭議為最重要之因素，因此如能將雙方司法協助，定位在「合作共同打擊毒品犯罪」議題上，降低政治方面意涵，朝技術面、務實面規劃，以求取雙方共識並突破。兩岸應勿計較形式上名稱，而應著重於實質內容，雙方應暫將主權問題擱置，在互信基礎上，秉持平等互惠互利原則，進行地區事務性的合作共同打擊毒品犯罪議題之協商，簽訂兩岸毒品犯罪刑事司法協助之協議，一起共同消弭毒品犯罪。短期目標可先由毒販成員、組織、犯罪地點方式等相關情報資料之交換做起，以逐步漸進方式達成共同合作打擊毒品犯罪之刑事司法協助。<sup>101</sup>

## (三)強化兩岸緝毒實質合作關係

兩岸間恢復協商及簽署刑事司法協助等制度化合作打擊毒品犯罪進程並非一蹴可成，尚需視兩岸關係的大環境條件配合，在此之前，兩岸間仍有必要先就緝毒實質合作關係加強，以因應全球化時代下兩岸日益氾濫的毒品犯罪問題，同時也可突顯兩岸制度化合作的必要性與迫切性。在實質合作上，雙方應以「議題切割」、「先個案再整體、先局部再全部」循序漸進的方式，以求議題單純及務實可行。強化兩岸緝毒實質合作關係上可區分近程及遠程作法

### 1. 近程作法

---

<sup>101</sup> 沈道震、劉進福、宋筱元、曾正一，《兩岸合作共同打擊毒品犯罪之研究》(臺北市：遠景基金會，

(1)個案合作：個案合作可經由直接及間接管道與大陸緝毒機關進行接觸，洽談合作，以不涉及政治議題並顧及兩岸利益為原則，就情資交換及合作偵辦等方面，針對兩岸跨區毒品犯罪之個案進行合作，個案偵破後再循著向上追源之毒品案件偵辦模式，進行打擊毒品源頭之合作，以擴大合作空間。<sup>102</sup>以 2006 年兩岸共有 4 個成功個案合作案例觀之，顯示此一合作方式已為大陸方面接受，而是目前兩岸可行之合作方式。

(2)與大陸東南各省進行合作：鑒於大陸東南沿海各省為我國毒品走私入境的主要轉運地區，且大陸東南各省毗鄰世界毒源地，國際毒販利用大陸東南地區對外走私毒品，並已開闢所謂「中國通道」。<sup>103</sup>因此台灣地區先期與大陸東南各省如廣東、福建等緝毒機關建立聯繫、合作管道，相互交換情報及合作偵查，應是必要及可行的方式。待取得相關經驗或進一步從中達成合作共識後，再逐步推廣到兩岸的各個區域。

### (3)透過第三地進行合作

當有些法域、地區、國家間因故一時無法直接接觸時，或可考慮透過第三方(第三國、第三地)的協助，以進行法域、地區、國家間的合作共同打擊犯罪。<sup>104</sup>此種方式亦可運用來解決兩岸跨區毒品犯罪問題。我國目前基於主客觀形勢限制，與大陸直接聯繫合作管道尚不通暢，因此雙方情資傳遞透過香港、澳門或美國緝毒署香港辦事處等間接傳遞，甚而進行間接合作偵查。例如法務部調查局與香港警務處毒品調查科合作關係良好，不僅情資交換管道通暢，港方在涉及中國大陸、香港、台灣三地之毒品案件中，亦曾在獲得中國大陸緝毒機關同意後，將相關情資轉交法務部調查局

---

2003 年)，頁 130-131。

<sup>102</sup> 曹承允，〈兩岸合作防制毒品危害可行性之研究〉(國立政治大學外交學系戰略與國際事務在職專班，碩士論文，2007 年)，頁 116。

<sup>103</sup> 法務部、教育部、行政院衛生署，《2005 年反毒報告書》(台北：法務部，2005 年)，頁 43。

<sup>104</sup> 沈道震、劉進福、宋筱元、曾正一，《兩岸合作共同打擊毒品犯罪之研究》(臺北市：遠景基金會，2003 年)，頁 115。

參考。<sup>105</sup>

#### (4) 進行兩岸緝毒人員交流互訪及召開研討會

透過兩岸緝毒人員的相互參訪、實務經驗座談或學術研討等活動，逐步建立兩岸緝毒人員的交流關係，經由人員的熟悉與經驗交換，增進彼此雙方的瞭解，提高雙方個案合作的意願。考慮官方機構的政治敏感性，目前可藉助兩岸民間、學術團體之名義，出面安排交流或研討，實質上由雙方緝毒人員參加，以達到交流、強化合作關係之目的。

### 2. 遠程作法

#### (1) 建置聯絡熱線

為使兩岸間之毒品犯罪情資能有效的運用交換，除須建置兩岸間的對口聯繫單位外，另有必要架設雙方相當層級的聯絡熱線，讓雙方職司打擊毒品犯罪的高層首長，藉由專責的管道實施定期或不定期的聯繫，進而召開專案會議，隨時提供彼此間最新的毒品犯罪動態與資訊<sup>106</sup>，以利雙方合作打擊毒品犯罪。

#### (2) 互派緝毒聯絡人員

台灣地區及大陸地區為促進國際合作皆在鄰近或重要國家派遣有緝毒聯絡官，在第一線進行國際合作，由此顯示，緝毒聯絡人員的互派，是跨國緝毒合作重要手段，也是國際間普遍採行的措施。兩岸要強化緝毒合作關係，緝毒聯絡人員的互派，是未來必須考慮採行的途徑，有了緝毒聯絡人員的互派，除可建立堅實的互信外，並可有效掌握雙方的需求，使緝毒情報的傳遞及案件合作偵查更加快速有效，提昇合作成效。

#### (3) 建立兩岸跨區毒品犯罪資料庫，情資共享

建置情資資料庫是打擊毒品犯罪最重要的基礎，例如美國與中南美洲

---

<sup>105</sup> 教育部、法務部、行政院衛生署，《2006年反毒報告書》(台北：教育部，2006年)，頁85。

<sup>106</sup> 任海傳，〈兩岸信心建立措施之研究-以共同打擊犯罪為例〉(臺北：私立淡江大學國際事務與戰略研究所，碩士論文，2003年6月)，頁203。

國家合作打擊販毒，即在區域內設置有情報資料中心，蒐集各種跨國毒品犯罪活動資料後輸入資料庫，並進行彙整、分析，及提供各合作國家分享，對防制區域販毒活動，甚具打擊效果。兩岸為能有效打擊跨區毒品犯罪，建置兩岸跨區毒品犯罪資料庫並分享實屬必要，資料庫的建立除可有效掌握販毒集團網絡、走私路線及管道，提供雙方緝毒人員進行布線、追蹤、調查及偵破案件外，另亦可促使雙方在合作關係更密切與穩固。