

第四章 兩岸反毒工作分析

第一節 兩岸毒品防制組織與策略

1990年11月中共國務院決定成立「國家禁毒委員會」，1990年12月28日第七屆全國人大常委會第17次會議通過的《全國人大常委會關於禁毒的決定》，〈關於禁毒的決定〉對中共而言不僅是政策性的決定，亦具有一定的法律效果。此決議對於大陸禁毒工作起了政策性與決定性的影響。1998年9月中共在公安部底下成立「禁毒局」領導全國禁毒工作的推展，至1998年底共有20個省級、204個地級、735個縣級的公安機關設立了禁毒機構。¹¹¹1998年已有24個省（區、市）的公安廳（局）設立了禁（緝）毒處。¹¹²並於1998年成立中國禁毒基金會。

壹、大陸毒品防制組織與策略

一、大陸禁毒機構和職能

（一）國家禁毒委員會

國家禁毒委員會是大陸最高的禁毒領導機構。它於1990年成立，由外交部、公安部、最高人民法院、最高人民檢察院、司法部、民政部、教育部等23個部委組成，現已增至25個部委。該委員會主任由公安部部長擔任，委員會的辦公室設在公安部禁毒局。禁毒委員

¹¹¹公安部《中國禁毒報告》（1999年），北京：公安部，第160頁。

¹¹²公安部《中國禁毒報告》（1999年），北京：公安部，第184頁。

會的主要職能，負責研究制定禁毒方面的重要措施和決策，協調有關毒品的重大問題，統一領導全國的禁毒工作。具體職責有：（1）負責研究確定禁毒工作的戰略、方針、政策和措施，統一領導全國的禁毒工作；（2）協調涉及國務院各部委的有關禁毒工作的重大問題，按照分工充分發揮各部門的職能作用；（3）檢查督導各省、自治區、直轄市和國務院各部門禁毒工作的規劃和執行情況；（4）在國家對外方針政策的指導下，負責與聯合國禁毒機構及其他國際機構的聯繫，代表政府進行禁毒國際合作；（5）研究有關禁毒的人力、財力、裝備的統籌安排，促進改善禁毒執法部門的工作條件。（6）負責向國務院報告禁毒工作。¹¹³

（二）禁毒局

1998 年大陸公安部底下增設“禁毒局”，下設辦公室、緝毒、禁吸禁種、宣傳教育、國際合作等機構。它是國家禁毒委員會的辦事機構，也是領導全國禁毒工作的最高行政機關。禁毒局的職能主要是領導全國的禁毒工作。具體職能有：1. 掌握毒品違法犯罪動態，研究制定預防、打擊對策；2. 組織、指導、監督毒品犯罪案件的偵查工作；3. 組織、指導、監督毒品預防教育、禁吸戒毒、禁種鑄毒工作，麻醉藥品、精神藥物安全管理和易制毒化學品管制等工作；4. 履行國際禁

¹¹³ 余光州主編，《禁毒執法與戒毒所規範化管理實務全書》，黑龍江人民出版社，哈爾濱：2007年5月，第1版，第94-95頁。

毒公約義務，統一協調禁毒國際合作。¹¹⁴

（三）中國禁毒基金會

中國禁毒基金會，是1999年4月28日依法登記的具有獨立法人地位的全國性非營利社會團體。它的宗旨在於動員社會各界和廣大人民群眾參與禁毒鬥爭，籌集和接受捐款，支持中國禁毒事業，開展國際民間禁毒合作，為人民健康幸福和民族興旺發達而努力。國務院批准國家財政撥款5000萬人民幣作為中國禁毒基金會的啟動資金。¹¹⁵

（四）其他禁毒工作的領導機構及其職能

國家司法部勞教局，負責全國勞動教養戒除毒癮工作；海關總署緝私處，負責包括毒品和其他違禁物品在內的走私緝查工作；國家藥品監督管理局，負責全國麻醉品生產、運輸、使用及進出口管理計畫，並對戒毒藥品進行管理，對各戒毒場所的戒毒脫癮方法進行指導；國家藥物依賴性中心、國家藥物濫用監測中心和國家麻醉品實驗室，均負責研究各種濫用藥物的依賴程度和戒毒藥物的開發、戒毒方法的研究；國家衛生防疫部門，負責與禁毒部門合作，開展與吸毒有關的性病、愛滋病的防治工作；國際刑警中國國家中心局，負責包括毒品犯罪在內的打擊跨國毒品。犯罪，傳遞有關毒品犯罪情報和聯繫國際緝

¹¹⁴ 余光州主編，《禁毒執法與戒毒所規範化管理實務全書》，黑龍江人民出版社，哈爾濱：2007年5月，第1版，第95頁。

¹¹⁵ 同註114。

毒刑事法律協助等工作；毒品監測中心和部分省、市成立的毒品檢測中心，負責對收繳的走私、販賣、製造、吸食、種植的毒品進行定性、定量檢測，為打擊毒品犯罪提供科學依據。¹¹⁶

（五）地方性禁毒機構及其職能

目前大陸各省、自治區、直轄市以及多數市、重點縣都建立了禁毒領導機構及辦事機構，統一組織和全面開展本地區的禁毒工作。目前已有30個省、自治區、直轄市及其所轄的200多個地（市、州）、700多個縣（市、區）的公安機關組建了緝毒警察隊伍。禁毒專業隊伍是指在公安機關和其他相關機關中專門從事禁毒工作的人員，是中國大陸禁毒工作的主力軍。據統計，截至2006年底，大陸地區已共有專業禁毒警察2萬人¹¹⁷，中共專職禁毒組織架構如圖4-1。另外大陸人民武裝警察部隊、公安邊防、司法、海關、醫藥監督管理和工商管理部門所屬地方機構也承擔著相應的禁毒任務。¹¹⁸在過去的二十多年裏，中國大陸的禁毒工作取得了顯著的成就，禁毒專業隊伍建設也得到了加強。在禁毒專業隊伍建設方面，由於歷史及地理環境因素，雲南省受到毒害影響極深，故最早成立禁毒專業隊伍，早在1982年，雲南省公安廳就向中央提交了組建禁毒專業隊伍的報告，從而在全國率先組建了公安禁毒專業隊伍。1998年，國務院批准公安部設立

¹¹⁶同註114。

¹¹⁷公安部，《中國禁毒報告》（2007年），北京：公安部，第12頁。

¹¹⁸同註114，第96頁。

禁毒局，使大陸禁毒工作進入了一個嶄新的階段。¹¹⁹

(六) 中共專職禁毒組織架構 (圖4-1)

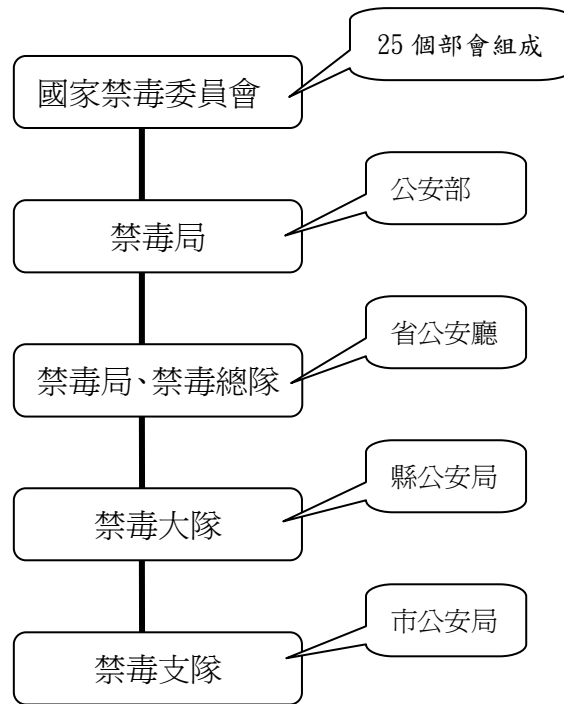


圖4-1中共專職禁毒組織架構圖

資料來源：1998-2007中國禁毒報告 筆者整理製圖

二、大陸毒品防制策略

(一) 禁毒工作方針

1. 禁毒工作方針的概念

禁毒工作方針，是指貫穿於禁毒工作始終並對禁毒工作具有指導意義的基本准則。1991年6月，在第一次全國禁毒工作會議上，國家禁毒委員會提出了“三禁並舉，堵源截流，嚴格執法，標本兼治”的禁毒工作方針。1999年，國家禁毒委員會召開全國禁毒工作會議，在

¹¹⁹同註 118。

這次會議上，將大陸禁毒工作基本方針調整並確定為“四禁並舉，堵源截流，嚴格執法，標本兼治”，使其更加適應大陸同毒品違法犯罪作鬥爭的形勢。¹²⁰

2. 禁毒工作方針的含義

(1) 四禁並舉：“四禁”是指：禁吸、禁販、禁種、禁製。它是在1999年以前的禁吸、禁販、禁種“三禁並舉”的基礎上，為了使禁毒工作方針更加適應同毒品違法犯罪作鬥爭的形勢而調整的結果。吸毒、販毒、種毒、制毒互有聯繫，相互刺激，互為因果；並舉並不是平均用力，分散作戰，而是根據不同時期，不同地方的具體毒情採取不同的禁毒對策。“四禁”工作相輔相成，缺一不可，只有“四禁並舉”，才能有效遏制毒品問題的發展，才能截斷販運、吸食、製造、種植之間的聯繫，忽視哪一個環節，都將為毒品的氾濫留下缺口，而使禁毒工作功虧一簣。¹²¹

(2) 堵源截流：是針對中國毒品問題特點提出的切實有效措施。大陸的毒品主要來源於境外，打擊過境販毒是大陸禁毒鬥爭的首要問題，力爭最大限度把毒品堵在境外和查獲在邊境地區，並將經過大陸境內的毒品流通管道截斷，不讓或減少毒品擴散到國內其他地區或境外後危害國際社會。為了貫徹執行“堵源截流”這一工作方針，大陸

¹²⁰同註118，第90頁。

¹²¹同註120。

禁毒部門特別是邊境省份的機構針對在堵源截流過程中涉及到的一些具體問題實施了一系列具體措施。如雲南根據境外毒品走私入境的流向特點，建成了“邊境一線堵，省內二線查，出省三線截”的三道防線查緝網路：第一道防線是邊防武警、邊境公安機關、海關等部門及群眾聯防隊伍，嚴守邊境一線地區；第二道防線是在邊境通往內地的交通要道組建定點和不定點的檢查站卡，嚴防毒品通過，即嚴控“三江”（怒江、瀾滄江、紅河），嚴卡“三路”（昆畹、昆洛、昆文3條公路幹線）；第三道防線是堵住出省通道，即在通往鄰省的交通要口，包括公路、鐵路、車站、碼頭、航空港，佈置專門查緝力量，採取公開設卡與秘密偵查相結合，控制毒品偷運出省流入內地。就全國而言，雲南等邊疆省區的查堵工作又是廣義的第一條防線，內地過境的省份是第二道防線，廣東等通往境外的出口是第三道防線。近年來，隨著毒品形勢的變化，即在毒品滲透入境同時，制毒物品外流出境。為了適應這種變化，大陸對堵源截流的內容也進行了調整，一方面要對入境的毒品進行堵源截流，另一方面要對出境的制毒物品進行堵源截流，即雙向堵源截流。20世紀90年代以來，大陸進一步加大查禁過境販毒的工作力度，把“堵源截流”提升為全國禁毒工作方針，在各省、自治區、直轄市的主要交通線布建公開查禁毒品網路，已形

成了全國統一布控、各地分工協作對出入境毒品圍追堵截的局面。¹²²

(3) 嚴格執法：嚴格執法是大陸打擊毒品犯罪的基本原則。它是強調法律的作用，在法律範圍內開展禁毒工作，不管是《關於禁毒的決定》、《強制戒毒管理辦法》等一部部單行打擊毒品違法犯罪的法規，還是大陸最新修訂的《刑法》，在禁毒司法實踐和執法現狀方面，都是本著對毒品違法犯罪實施最有效的法律制裁，對吸毒者實施教育挽救、行政約束和管教的原則，以便遏制毒品問題在大陸繼續蔓延。堅持依法禁毒，不斷建立健全禁毒法律法規體系，依法管理管制麻醉藥品、精神藥品和易制毒化學品，防範、懲治毒品犯罪，堅決打擊各類毒品違法犯罪活動，開展戒毒治療和康復工作，矯治挽救吸毒人員，確保禁毒工作在法制軌道上進行。¹²³

(4) 標本兼治：毒品問題的“標”和“本”是一個問題的兩個側面，二者相輔相成，互為依託。禁毒工作必須堅持“治標”、“治本”兩手抓，在加強打擊毒品違法犯罪的同時，必須增強全民禁毒意識，形成自覺抵制毒品的禁毒氛圍，動員社會各方面的力量，充分利用法律的、政治的、經濟的、行政的、教育的、文化的等各種手段，把打擊和預防、治標和治本有機地結合起來，才能從根本上解決大陸的毒

¹²²122. 余光州主編，《禁毒執法與戒毒所規範化管理實務全書》，黑龍江人民出版社，哈爾濱：2007年5月，第1版，第91頁。

¹²³同註 122。

品問題。¹²⁴

（二）禁毒工作的原則

1. 禁毒工作原則的概念

大陸政府以禁絕毒品為禁毒工作的根本目標。禁毒工作原則，即“有毒必肅，販毒必懲，種毒必究，吸毒必戒”。它是禁毒工作方針的具體化，是指導大陸禁毒工作的基本準則。¹²⁵

2. 禁毒工作原則的含義

（1）有毒必肅：這是大陸禁毒工作的一項概括性原則，對其他三項原則具有指導意義。有毒必肅，即強調凡是涉及毒品的違法犯罪活動，無論數量多少，情節是否嚴重，都要給予制裁，進行肅清，決不姑息遷就。它表明了大陸政府對待毒品問題的態度，是禁毒立法、司法和行政執法原則性依據。

（2）販毒必懲：這是大陸禁毒工作的關鍵所在，是禁販方針內容的體現。販毒應作廣義理解，即販毒的行為方式包括販賣、運輸和走私；販毒的對象包括毒品及其前體物。販毒是毒品違法犯罪活動的中間環節，是牟取暴利、產生暴力和滋生腐敗的主要毒品犯罪形式。對這種犯罪活動必須依法懲治，即按刑法的規定“對走私、販賣、運輸、製造毒品罪中無論數量多少，都應當追究刑事責任”。一旦堵住了販

¹²⁴同註122，第92頁。

¹²⁵同註124。

毒的流通管道，也就為剷除毒源和禁止吸毒的各項禁毒工作創造了有利條件，更為根治毒害奠定了堅實的基礎。

(3) 種毒必究：這是大陸禁毒工作標本兼治的重要保證，是禁種方針內容的體現。大陸對禁種工作一向抓得很緊。在一些重點地區，各級政府層層落實責任制，把禁種宣傳和法制教育工作做在播種之前，非法種植大大減少，另外，對先前非法種植比較嚴重的地區，像原本種植罌粟嚴重的內蒙古、黑龍江大興安嶺和甘肅蓮花山地區，已取得了顯著成效，基本上杜絕了毒品的種植。

(4) 吸毒必戒：這是大陸禁毒工作的重要方面，是禁吸方針內容的體現。吸食毒品嚴重危害人類健康和生命，是一種有悖於現代社會文明的醜惡現象。國家視吸毒活動為違法行為，除了給予治安拘留和罰款等經濟制裁外，還要求吸毒者自願戒毒或者強制其戒毒，必要時在勞動教養中戒毒，以期戒除毒癮，恢復健康。¹²⁶

綜上所述，禁毒工作原則是禁毒工作方針中四禁並舉的具體體現和進一步補充。它反映了大陸政府對毒品問題的態度，是指導大陸禁毒執法和司法工作的重要準則。

(三) 禁毒工作的任務

1. 加大禁毒宣傳教育的力度，提高全民族的禁毒意識

¹²⁶同註 125，第 92-93 頁。

禁毒的關鍵在於喚起民眾。大陸把提高全民族禁毒意識作為一項治本之策和戰略任務，需要進一步在全體國民中廣泛深入地開展毒品預防教育。首先，將禁毒宣傳教育工作作為禁毒的常項工作進行開展，各地禁毒機關每年都要與宣傳、文化、廣播電影電視、新聞出版等媒體部門開展多種群眾喜聞樂見的禁毒宣傳教育和諮詢活動，普及禁毒知識和法律知識。其次，要進一步加強對青少年的毒品預防教育工作。要按照禁毒預防教育從小抓起的思路，把對中小學生的禁毒預防教育作為禁毒工作的基礎工程，積極開展各項活動，使禁毒預防教育走進學校，走進課堂。第三，進一步加強對特殊人群的禁毒宣傳教育工作。讓毒品預防教育走進強制戒毒所、治安拘留所、收容教育所、看守所、勞動教養所、戒毒所、工讀學校，使易染毒的特殊人群受到應有的教育。¹²⁷

2. 加強禁毒工作領導和專業隊伍建設，為禁毒提供可靠的組織保障

加強禁毒工作領導和禁毒專業隊伍建設是一項長期的任務。在大陸，禁毒工作由各級政府領導，公安禁毒部門主管，政府有關職能部門齊抓共管，社會團體共同參與。落實地方黨政領導禁毒工作責任制是加強禁毒工作領導的重要措施，把禁毒工作提上各級黨委、政府工作的重要議事日程，以推動各地禁毒工作的順利開展。另外，目前禁

¹²⁷ 余光州主編，《禁毒執法與戒毒所規範化管理實務全書》，黑龍江人民出版社，哈爾濱：2007年5月，第1版，第93頁。

毒專業隊伍建設還不能充分適應禁毒工作的形勢，需要不斷擴大禁毒專業隊伍和提高其素質，並加大物質投入，改善裝備落後、辦案和戒毒經費短缺的現狀，以提高禁毒專業隊伍的戰鬥力。¹²⁸

3. 提高戒毒效果，降低複吸率，控制新吸毒人員的滋生

禁吸戒毒是根本解決毒品問題的突破口，也是大陸禁毒工作方針原則的重要內容。近年來，大陸禁吸戒毒工作取得了顯著成績，但複吸率居高不下、吸毒人數不斷增加是困擾禁吸戒毒工作的兩大難題。解決這兩大難題，首先，要依法加強強制戒毒工作，推動以強制戒毒為主的多種戒毒形式相結合的戒毒模式完善和發展。其次，動員全社會力量，積極開展對戒毒人員回歸社會後的繼續幫教工作。第三，繼續推動“無毒社區”活動的深入開展，落實戒毒人員幫教措施。第四，加大毒品預防宣傳教育，提高全民對吸毒危害的認識。第五，加大對吸毒違法人員的打擊力度，做到吸毒必罰，吸毒必戒。¹²⁹

4. 嚴厲打擊毒品違法犯罪活動，遏制毒品犯罪的蔓延趨勢

堅決懲治毒品犯罪是大陸禁毒工作的一貫立場。針對大陸毒品犯罪的特點，在打擊毒品犯罪方面主要從以下幾個方面入手：首先，要繼續加大堵源截流力度，嚴格查禁過境毒品。其次，對毒品重災區進

¹²⁸ 余光州主編，《禁毒執法與戒毒所規範化管理實務全書》，黑龍江人民出版社，哈爾濱：2007年5月，第1版，第93頁。

¹²⁹ 同註128，第93-94頁。

行重點整治，狠狠打擊國內毒品違法犯罪活動。第三，進一步強化易制毒化學品管理，加大打擊製造、販賣安非他命、“搖頭丸”等苯丙胺類毒品犯罪力度。第四，進一步做好禁種罌粟工作。¹³⁰

5. 加強國際合作

加強國際合作，對於推動全球的禁毒工作與從根本上解決大陸境內毒品問題是十分必要的。大陸必須積極參與國際禁毒合作，重點方向要與緬甸、寮國、泰國等東盟國家合作，以解決大陸西南邊區的毒品輸入問題。其次要加強與美國、加拿大、澳大利亞、俄羅斯及中亞國家的禁毒合作，以打擊大陸的毒品過境和化學品外流的情況。¹³¹

（五）禁毒工作的5大戰役

依照大陸國家禁毒委員會的部署，禁毒工作以5個戰役為重點，全面展開禁毒戰爭。

1. 深入開展禁毒預防戰役

以青少年、農民、城市無業人員合娛樂場所從業人員為重點，開展多樣化形式的禁毒宣傳教育活動。

2. 深入開展禁吸戒毒戰役

建立吸毒人員動態管控機制，開展多種型式的戒毒治療，推進戒毒康復場所，積極探索建立禁吸戒毒新模式，深化無毒社區創建活動。

¹³⁰同註128，第94頁。

¹³¹同註139，第95頁。

3. 深入開展堵源截流戰役

在西南、西北、東北邊境地區和東南沿海地區建立陸海空郵立體防控體系，進一步加大堵源截流工作力度，最大限度的減少毒品入境和內流。

4. 深入開展禁毒嚴打戰役

完善多警種參與偵辦毒品犯罪案件工作機制，組織開展打擊跨境跨區域販毒、打擊製販新型毒品、打擊零星販毒、禁種鑿毒等活動。

5. 深入開展禁毒嚴管戰役

貫徹實施《易製毒化學品管理條例》和《麻醉藥品和精神藥品管理條例》，加強易製毒化學品和麻醉藥品、精神藥品管制，集中治理麻醉藥品、精神藥品流失濫用問題，從源頭上防止易製毒化學品和麻醉藥品、精神藥品流入非法管道。¹³²

貳、台灣毒品防制組織與策略

台灣地區反毒工作在民國82年5月12日行政院連院長「向毒品宣戰」之宣示下，政府旋即成立「中央反毒會報」，整合各部會之力量全力消滅毒品，並訂定「斷絕供給」、「減少需求」二大反毒策略。在組織任務分工上確立了「緝毒」、「拒毒」、「戒毒」三大主軸，

¹³²公安部，《中國禁毒報告》（2007），公安部，北京：第1頁。

分別由法務部、教育部、行政院衛生署主導。在緝毒方面以「拒毒於彼岸」、「截毒於關口」、「緝毒於內陸」為查緝原則，統合各緝毒機關力量，結合掃黑工作，嚴密查緝販毒組織，管制先驅化學物質，制定「洗錢防制法」追查販毒不當利益，嚴密查緝替代性毒品，擴大加強國際合作，俾達到「斷絕供給」之目標。在拒毒方面，擴大反毒宣導，整合反毒資源，強化反毒教育，加強青少年休閒設施及輔導，減少毒品誘惑，建立高危險群尿液篩檢制度，積極達成「減少需求」之目標。戒毒方面建立吸毒犯戒癮體系，藥癮戒治體系，發展戒癮模式，提升戒癮品質，使吸毒者終身脫離毒害。¹³³

一、台灣反毒機構和職能

(一) 在反毒組織架構上，民國 82 年 5 月由行政院核定由內政部交集相關部會組成「中央肅清煙毒協調督導會報」，明定各部會的分工，後來鑒於毒品氾濫嚴重，82 年底將該會報提高至行政院層級，83 年 2 月更名為「中央反毒會報」。90 年 1 月行政院將「中央反毒會報」提昇至「行政院強化社會治安專案會議」運作，藉以發揮整體統合力量，有效施以規範、查禁、取締、法辦，徹底根絕毒害。95 年 6 月 2 日行政院成立行政院毒品防制會報並召開第一次會議，蘇院長並於會中裁示，分設「防毒監控組」、「國際參與組」、「拒毒預防組」、「毒品戒治組」及「緝毒合作組」負責各反毒區塊的工作。

¹³³教育部、法務部、行政院衛生署印行，《反毒報告書》(民國 92 年)，台北：92.5，第 1 頁。

在反毒組織分工上，緝毒工作由法務部主導，拒毒工作由教育部主導，戒毒工作由法務部辦理吸毒犯之觀察勒戒與強制工作；衛生署指定符合藥癮戒治機構原則之醫療院所，以及精神醫療網藥癮核心醫院，提供毒癮者生理解毒服務。¹³⁴

二、台灣毒品防制策略

台灣自民國82年向毒品宣戰，及確立以「斷絕供給」與「減少需求」為主要反毒策略。以「緝毒」、「拒毒」、「戒毒」為重點工作項目，此一策略亦為國際間對消弭毒品問題之共識。¹³⁵因民國93年以前我國反毒工作及資源投入偏重於供給面之毒品查緝，忽略需求面之拒毒及戒毒工作。長久以來均將工作重點與資源配置集中於毒品查緝，拒毒工作流於形式，戒毒亦僅著重於對1、2級毒品施用者的勒戒，故無力有效抑制需求，影響整體反毒績效。為扭轉以往的反毒策略，徹底達成拔根斷源的目的，政府將2005年至2008年定為「全國反毒作戰年」，全面向毒品宣戰，並經相當研究，將目前「斷絕供給，降低需求」反毒策略，調整為「首重降低需求，平衡抑制供需」，由於此政策的轉變，使以往備受忽略的拒毒及戒毒工作展開新頁，加上對「防毒」區塊的規劃，使得毒品問題得以建立初步整體圖像。¹³⁶

¹³⁴楊士隆，《毒品問題與對策》，行政院研究發展考核委員會編印，台北：95年2月，初版，第16-17頁。

¹³⁵同註134，第56-57頁。

¹³⁶法務部，〈當前毒品防制政策的新策略〉（2006），臺北：法務部檢察司。

(一) 降低需求、斷絕供給：由於反毒政策的轉變，當前毒品防制政策將防線及資源前推至上游之預防工作，期能達成治本效能，亦即從偏重「斷絕供給」轉向重視「降低需求」。

(二) 四大區塊及預期新目標：為因應反毒政策的轉變，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；將目前之反毒戰略警戒線由「拒毒」前推至「防毒」；將管控打擊標的由「毒品」擴展至「有脫法濫用之虞的藥品」及其先驅化學工業原料或製品的管控，加深反毒戰略縱深。而為達「降低需求」的目的，除在「防毒」區塊，全力建制「健全先驅化學工業原料管制系統」、「建立國際藥物資訊交換平臺」、「建立管制藥品施用管控與早期預警機制」及「加強區域反毒策略聯盟」以防患未然，在「戒毒」區塊，更是側重「降低再犯」，全面建制「提昇專業毒癮戒治模式」、「結合民間毒癮戒治體系」、「建構社區導向支持網絡」及「推動減害計畫降低危害」；在「拒毒」區塊，則採取「多元拒毒」，強調「發展拒毒宣導之多元模式」、「聯絡學校、家庭、社會、社區網絡」、「整合評量、檢驗、通報及輔導體系」，以降低毒品裁判確定案件有罪人數比率。

(三) 毒品防制政策從中央到地方的貫徹：反毒不僅係中央部會的事，更需地方政府協助，由中央擴及地方，形成直、橫向聯結之緊密反毒網絡。

1. 中央成立行政院毒品防制會報

行政院於 95 年 6 月 2 日成立行政院毒品防制會報，並召開第一次會議，會中廣邀在犯罪學、藥癮治療、心理治療、精神疾病及團體輔導等具專業知識之專家學者來參與會報，針對「拒毒」、「緝毒」、

「戒毒」及「防毒」等反毒區塊所面臨之問題提出建議，期能將各項反毒工作所遭遇之問題獲得妥適性解決。院長並於會中裁示分設「防毒監控組」、「國際參與組」、「拒毒預防組」、「毒品戒治組」及「緝毒合作組」負責各反毒區塊的工作。台灣反毒策略與組織分工¹³⁷如(表4-1)。

表 4-1 台灣反毒策略與組織分工

反毒策略	減少需求	拒毒預防組	教育部 衛生署、內政部、新聞局、文建會、 勞委會、研考會、經濟部、國防部、 海巡署、交通部、退輔會、法務部 (保護司)
		毒品戒治組	衛生署 教育部、內政部、研考會、經濟部、 法務部(矯正司)
	斷絕供給	國際參與組	外交部 衛生署、教育部、金管會、內政部、 陸委會、法務部(調查局、檢察司)
		防毒監控組	衛生署 經濟部、外交部、金管會、研考會
		緝毒合作組	法務部 內政部、國防部、財政部、交通部、 陸委會、研考會、海巡署

資料來源：96年反毒報告書，第7頁 筆者製表

2. 地方成立「毒品危害防制中心」

臺灣現階段的反毒工作係整合防毒、拒毒、緝毒、戒毒等機關，由點至面形成嚴密網絡。以各縣市地方政府著手建構有關反毒—拒毒宣導、弱勢救助、毒品戒治及醫療轉介等業務之統合機制，作為相關業務機關之聯繫平臺，提供整合性之服務或轉介，針對社會大眾、學

¹³⁷法務部調查局、教育部、外交部、行政院衛生署邊印，《反毒報告書》(2006年)，台北：96年6月，初版，第7頁。

校、家庭廣泛宣導拒毒觀念，避免產生吸毒人口；針對毒品施用者提供追蹤輔導，必要時協助轉介醫療、中途之家等機構提供服務與照護，以期減少吸毒人口，達到「降低需求」之反毒策略。

三、 毒品防制的作法

為達到毒品問題標本兼治之效果，毒品之供給與毒品之需求是毒品問題之核心，除斷絕供給之外，對於毒品施用族群及潛在毒品施用族群採取積極介入方式，透過醫療、教育、宣導等各種方式，減少毒品施用族群，並且預防民眾成為施用族群。因此「斷絕供給」與「減少需求」是並行不悖，相輔相成的。「緝毒」、「拒毒」、「戒毒」是反毒措施的為重點工作項目，也是「斷絕供給」與「減少需求」兩大策略的分工。

（一）「緝毒」：主要係以修訂反毒的相關法規以加強毒品管制，加強國際合作打擊毒品，強化海上毒品攔截，對機場、港口海關查緝及內陸查緝毒品，追查毒品源頭等措施為主。

（二）「拒毒」：係以運用媒體加強全民反毒認識，落實篩檢工作，建構藥物濫用防制網路，並結合社會資源，落實拒毒的法治教育，並推廣青少年服務學習及志願服務等措施拒絕毒品危害。¹³⁸為因應毒品氾濫問題，衍生性犯罪日益嚴重，再犯率居高不下，為展現反毒新觀念與新思維，政府採取「公共衛生三級預防模式」概念，將反毒政策轉向注重拒毒與戒毒，前者「防止新的毒品人口產生」，後者「減少原

¹³⁸楊士隆，《毒品問題與對策》，行政院研究發展考核委員會，台北：95.2.，初版，第57頁。

有毒品人口」。具體策略為實施教育宣導及輔導戒治以「降低需求」，再輔以積極查緝以「減少供應」，藉由三級預防全面解決毒品問題。

(三)「戒毒」：

1. 台灣現行提供的毒癮戒治機構可區分為 3 類：

(1) 為醫療機構提供之門診及住院服務，如衛生署公告指定辦理藥癮治療業務之醫療機構。

(2) 為民間戒癮輔導機構。

(3) 為司法矯正機構的強制戒治業務，包括各看守所、少年監護附設之勒戒處所。¹³⁹

2. 戒毒作為的新措施

(1) 毒癮戒治暨社區復健計畫—法務與醫療合作模式

為落實前述反毒新思維，中央結合各縣、市政府及衛生署醫療資源，推出多項戒毒新措施，諸如協調各縣、市政府成立「毒品危害防制中心」，整合地方警政、社政、衛生醫療、教育、觀護、更生等機關，深化並廣化反毒教育宣導、毒癮犯戒毒及更生保護等措施；另參考國外藥物濫用者治療性社區（Therapeutic Community）計畫，結合衛生署辦理「毒癮戒治暨社區復健計畫—法務與醫療合作模式」延續毒品戒治效能等，均為反毒創新措施。

(2) 毒品犯受保護管束人醫療戒癮模式

為預防毒品犯受保護管束人再犯，並在觀護期間內提供專業心理

¹³⁹楊士隆，《毒品問題與對策》，行政院研究發展考核委員會，台北：95.2，初版，第 54 頁。

治療，幫助其在保護管束期滿後延續戒癮效果，本部督導地檢署廣泛結合醫療資源辦理毒品犯團體、個別諮商治療、毒品、愛滋防治衛教宣導及愛滋篩檢、毒癮減害計畫宣導等，深化個案心理輔導效能，協助成功戒毒，再配合加強採驗尿液等外在監督，達到預防再犯成效。

(3) 成立獨立專責戒治所，落實各項戒治處遇措施提昇執行成效

法務部規劃於北、中、南、東成立四所獨立專責戒治所，北部地區已於 95 年 1 月 1 日將臺灣坪林戒治所移置原國防新店監獄並更名為「臺灣新店戒治所」；中部地區亦同時將臺灣臺中監獄合署辦公之臺灣臺中戒治所搬遷至臺中少年觀護所現址，原臺中少年觀護所則與「臺灣臺中戒治所」合署辦公，同時裁撤臺灣臺中少年戒治所。另預計於 95 年 10 月 1 日南部地區將與台灣高雄第二監獄合署辦公之台灣高雄少年觀護所現址，成立「臺灣高雄戒治所」，原臺灣高雄少年觀護所則與臺灣高雄戒治所合署辦公；東部地區則利用台灣武陵監獄現址改制為「臺灣台東戒治所」。另新店及台中戒治所自成立以來，業已延請基督教、佛教、天主教、一貫道等宗教團體駐所提供戒治輔導方案，及廣納社會資源，開辦氣功、園藝等課程，更分別引進醫療資源，合作推動戒治醫療計畫，使戒治所提供之戒治處遇方案多元化而更趨完善。

(4) 延長勒戒、戒治處遇期間，使勒戒及戒治處遇之執行更趨完善

修正觀察勒戒作業流程，自 95 年 4 月 10 日起將原訂之 21 日工作天逐步延長為 50 日，而各戒治所亦配合延長受戒治人戒治處分期間，使受戒治人於所內接受之各項處遇計畫或輔導方案能更趨完善，

及落實核實考核受戒治人在所表現，俾利降低受戒治人出所後再犯可能性，提昇戒治成效。截至 95 年 8 月，觀察勒戒期間平均為 54 天，強制戒治期間則達近 9 個月（263 天）。

（5）整合戒治醫療資源，完善戒治處遇模式，提昇戒治成效

強化受戒治人戒治醫療服務，提昇戒治成效，協調醫療資源的引進，與行政院衛生署於 95 年 3 月 22 日至 95 年 5 月間陸續召開「法務部戒治所戒治醫療資源整合事宜」相關會議，促成醫療體系與獨立專責戒治所之合作。其中新店戒治所與臺北立市聯合醫院松德院區、衛生署立桃園療養院及八裏療養院組成戒治醫療團隊，台中戒治所則與衛生署立草屯療養院合作，並分別擬定戒治醫療整合試辦計畫，推動受戒治人所內及所外之戒治醫療服務方案，使受戒治人於所內即能接受完整藥癮之醫療照顧，提昇戒毒動機，並於出所後能順利銜接所外社區醫療系統的藥癮治療及追蹤，俾利預防復發。

（6）於監獄推動毒品受刑人輔導方案，擴大戒毒處遇實施對象，務求全面降低毒品再犯率

法務部研訂監獄毒品犯輔導策略，透過毒品犯受刑人基本資料及毒品施用情形等相關資料的搜集與評估，施予在監及出監前兩階段的輔導，輔導策略除落實個別、類別教誨外，亦要求各監所主動積極廣納社會資源及引進各地衛生局或醫療機構，提供戒毒輔導方案或戒癮相關衛教講座。同時全力配合衛生署「毒品病患愛茲減害計畫」之實施，對於是類受刑人，於其出監前加強相關衛教宣導，及協助辦理替代療法之收案評估前置作業。

（7）結合毒品危害防制中心，落實社區追蹤輔導機制。

為延續監內毒品犯輔導成效，落實社區追蹤輔導，俾利毒品犯出監後

再犯率之下降，法務部已積極規劃受戒治人與毒品犯受刑人出監(所)之追蹤輔導機制。

A、戒治所部分：法務部已於兩獨立戒治所引進醫療資源，提供受戒治人所外之追蹤輔導。此外，亦請各戒治所積極與各地方毒品危害防制中心聯繫，規劃推動受戒治人出獄後之社區追蹤輔導、資源轉介等預防復發措施。

B、監獄部分：毒品犯受刑人之追蹤輔導機制擬與毒品危害防治中心及更保、觀護體系配合，對於期滿出監者，於其出監時將相關資料交由各更生保護分會持續追蹤，經其篩選後認有必要者，再由各分會將資料交由毒品危害防制中心進行後續追蹤輔導事宜。假釋出監者則將資料交由各檢察署觀護人室追蹤，經其篩選認有必要者，再由各觀護人室將資料交由毒品危害防制中心進行後續追蹤輔導事宜。對於期滿或假釋出監且具高再犯危險者則除將相關資料函知更生保護分會、觀護人室外，並直接將相關資料交由毒品危害防制中心進行後續追蹤輔導事宜。¹⁴⁰

第二節 兩岸毒品防制法律規範

壹 大陸毒品防制法律規範

一、大陸懲治毒品犯罪立法沿革

¹⁴⁰法務部，2006，〈當前毒品防制政策的新策略〉，臺北：法務部檢察司。

(一) 清末至中共建政之前¹⁴¹

1. 雍正 7 年 (1729)，頒布了第 1 道查禁鴉片諭旨。
2. 嘉慶元年 (1796)，降諭查禁從外洋輸入鴉片及國內種植罌粟。
3. 嘉慶 17 年 (1813) 頒訂《官吏、兵弁及人民吸食鴉片治罪則例》。
4. 嘉慶 19 年 (1815) 訂定《查禁鴉片煙章程》確立了官吏禁煙獎懲辦法。
5. 道光 12 年 (1833) 訂定《禁種條例》。
6. 道光 19 年 (1840) 頒布了《查禁鴉片章程》。
7. 清末《清新刑律》第 21 章規定了鴉片罪。
8. 袁世凱的北洋政府 (1912) 頒布了《中華民國暫行新刑律》第 21 章規定了鴉片煙罪，其內容全部延用清末《清新刑律》。
9. 國民政府 (1928) 公佈了《中華民國刑法》第 19 章規定了鴉片罪。(1935) 又頒布了新的刑法，第 20 章為鴉片罪。

(二) 中共建政以後懲治毒品犯罪立法

1. 1950 年 2 月 24 日發布《政務院關於嚴禁鴉片煙毒的通令》。
2. 1950 年 9 月 12 日發布《內務部關於貫徹嚴禁煙毒工作的指示》。
3. 1952 年 5 月 21 日《政務院關於嚴禁鴉片煙毒的通令》。

¹⁴¹ 趙秉志、於志剛，《毒品犯罪》，北京：中國人民公安大學出版社，2003 年 11 月，第 2 次印刷，頁 11-16，

4. 1963年5月26日頒布《中央關於嚴禁鴉片、嗎啡毒害的通知》，這通知在當時是具有法律效力的。
5. 1973年1月13日頒發了《國務院關於嚴禁私種罌粟和販賣、吸食鴉片等毒品的通知》。
6. 1979年7月1日通過，1980年1月1日實施的新中國第一部刑法典《中華人民共和國刑法》規定了製造、販賣、運輸毒品罪。
7. 1982年3月8日全國人大常委會通過《關於嚴懲破壞經濟的犯罪決定》提高了1979年刑法典對製造、販賣、運輸毒品罪的法定刑。
8. 1988年1月21日全國人大常委會通過《關於懲治走私罪的補充規定》提高了走私毒品犯罪的法定刑。
9. 1990年12月28日全國人大常委會通過《關於禁毒的決定》，該決定吸收了國內外有關禁毒立法中的合理規定，系統、全面的規定了毒品犯罪的種類及其處罰標準，是中共建政後第一部詳備規定毒品犯罪及其刑罰的單行刑事法律。
10. 1997年3月14日通過的新《中華人民共和國刑法》吸收、保留《關於禁毒的決定》原有規範的基礎上，對於毒品犯罪的法條規定做了更嚴謹、合理的修改與補充。¹⁴²

¹⁴²趙秉志、於志剛，《毒品犯罪》，北京：中國人民公安大學出版社，2003年11月，第2次印刷，第18-21頁。

11. 2007年12月29日中共通過《禁毒法》，將在2008年6月1日正式開始生效。禁毒法總共7章71條，主要規定了禁毒工作的方針和機制，毒品管制、預防和宣傳教育、強制性教育禁毒，國際合作和法律責任。禁毒法規定，鴉片、海洛因、甲基苯丙胺（安非他命）、嗎啡、大麻、可卡因等被管制的能夠使人形成癮癖的麻醉藥品和精神藥品都屬於毒品。值得注意的是，禁毒法規定吸毒行為不構成犯罪，而屬於治安管理處罰法處罰範圍。同時禁毒法把過去的強制戒毒和勞動教養戒毒兩種戒毒措施合併為強制隔離戒毒，這意味著勞動教養戒毒制度將從中國消失。除強制隔離戒毒外，禁毒法還提出了社區戒毒措施，首次發現吸毒成癮者、懷孕或哺乳嬰兒的婦女吸毒者以及未成年人吸毒者都可以接受社區戒毒，而不需強制隔離。吸毒者強制隔離戒毒的期限為2年，而且第1年結束後如果診斷顯示戒毒效果良好戒毒者可提前獲得釋放。¹⁴³《禁毒法》實施後，1990年制定的《全國人大常委會關於禁毒的決定》同時廢止。中共強調《禁毒法》制定的特點是針對毒品案件的特殊性，對執法做特別規定，一方面總結多年來的禁毒工作經驗，再綜合其他法律、行政法規的規定，形成一部比較全面、系統的法律，對推動禁毒工作極具意義。

¹⁴³ 法制日報，2008.1.2，<http://202.98.123.203:82/law/gdfw/20080102/200812102339.htm>

貳 台灣毒品防制法律規範

一、台灣毒品防制法律沿革¹⁴⁴

(一)「麻醉藥品管理條例」

民國 18 年政府在大陸公佈「麻醉藥品管理條例」，將醫藥及科學上需用之麻醉藥品加以分類管理。首先將麻醉藥品分為 1. 鴉片類及其製劑 2. 大麻類及其製劑 3. 高根類及其製劑 4. 化學合成麻醉藥品類及其製劑等共計 4 類，並限定於醫藥及科學上使用。

(二) 刑法第 20 章「鴉片罪」

民國 24 年政府為有效遏制鴉片毒害，重新制定刑法「鴉片罪」一章，全章共計 10 條，將鴉片、嗎啡、高根、海洛因或其他化合物料及罌粟列為「鴉片罪」之客體。

(三)「戡亂時期肅清煙毒條例」

民國 38 年政府播遷來台以後，為肅清煙毒，於民國 44 年 6 月 3 日禁煙節公佈「戡亂時期肅清煙毒條例」，以特別刑法加重對毒販之處罰及對吸食者的勒戒。該條例第 2 條，首次明確區分「煙毒」之區別，所謂「煙」者，乃指鴉片、罌粟、罌粟種子及麻煙或抵隱物品；「毒」者為嗎啡、高根、海洛因或其合成製品。

(四)「藥物藥商管理法」

¹⁴⁴ . 林健揚、柯雨瑞，《毒品犯罪與防治》，桃園：中央井茶大學出版社第，民 92 年，初版，第 113-114 頁。

民國 59 年政府公佈「藥物藥商管理法」，將管制藥品分類，除了前面所談的「麻醉藥品管理條例」所規定的 4 類藥品外，另納入使用後會產生習慣性、依賴性之依藥性製劑及其原料藥，以及其他認為有加強管理必要之毒劇原料藥。

(五)「毒品危害防制條例」

民國 86 年政府為宣示將強反毒決心及符合世界反毒潮流，將「肅清煙毒條例」名稱修訂為「毒品危害防制條例」，明確將毒品依成癮性、濫用性及對社會危害性分為 3 級加以管制，並加重毒品濫用刑責。民國 92 年 7 月 9 日，修正該條例，將毒品之分類，由原先 3 級修改為 4 級。

(六)「管制藥品管理條例」

民國 79 年因為安非他命在台灣地區蔓延造成氾濫，行政院衛生署將安非他命列入「麻醉藥品管理條例」中的第 4 類化學合成麻醉藥品類管理。民國 88 年政府將「麻醉藥品管理條例」修訂為「管制藥品管理條例」。明確對於管制藥品依其習慣性、成癮性、濫用性及對社會危害性分為 4 級加以管理，並對先關罰則列入「毒品危害防制條例」處罰，明顯區分出行政罰與刑罰之規定。

二、台灣毒品防制立法與國際政治的關係

中華民國政府成立後，為避免醫療用麻醉藥品造成流、濫用，於

1929年在大陸頒布「麻醉藥品管理條例」，將鴉片及古柯、大麻及其他成分傳統毒品的一併列管，台灣光復後，亦受該條例管制。民國60年聯合國公佈「1971年影響精神物質公約」，針對新興毒品如安非他命、搖頭丸(MDMA)、各種迷幻藥劑及安眠鎮靜劑所做的管制作為，因當年我國退出聯合國，未能適時做出因應。後聯合國又頒布「1988年禁止非法販運麻醉藥品和精神物質公約」，要求各國對毒品原料(先驅化學品)進行控管，避免流供製造毒品，台灣均未能配合訂定整體性相關法律予以執行，僅針對該特定物質產生濫用問題後，才頒訂單一行政命令予以管理或禁用。民國60年之後，台灣地區許多物質濫用問題，實際上是因為台灣脫離國際社會未能接軌所致。¹⁴⁵

有鑑於台灣地區相關法律無法有效制止新興毒品或成癮物質濫用問題，法務部及行政院衛生署乃依據聯合國「1961年麻醉品單一公約」、「1971年影響精神物質公約」及「1988年聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約」三大管制物質相關公約的精神，對台灣毒品相關防制法令進行修法，於87年5月20日將「肅清煙毒條例」修正為「毒品危害防治條例」，並於民國92年6月6日再次修正增列第四級毒品之處罰規定，將原先三級毒品分類改分四級管制，至此台灣之相關防制法令才得與聯合國同步。¹⁴⁶

¹⁴⁵李志恆，從鴉片到搖頭丸-台灣百年物質濫用史(臺北市：國立歷史博物館，歷史博物館刊-歷史文物月刊，第14卷第7期，2004年7月，第74-76頁。

¹⁴⁶同註145，第76頁。

第三節 兩岸反毒成效

壹、大陸禁毒成效

大陸打擊毒品活動，主要分為三個戰役層面：即堵源截流戰役，體系，進一步加大堵源截流工作力度，最大限度地減少毒品入境和內流。禁毒嚴打戰役，進一步完善多警種參與偵辦毒品犯罪案件工作机制，組織開展打擊跨境跨區域販毒、打擊制販新型毒品、打擊零星販毒、禁種鎗毒等一系列行動，有力遏制毒品犯罪分子的囂張氣焰。禁毒嚴管戰役，認真貫徹實施《易制毒化學品管理條例》和《麻醉藥和精神藥品管理條例》，加強易制毒化學品和麻醉藥品、精神藥品管制，集中治理個別地區麻醉藥品、精神藥品流失濫用問題，從源頭上防止易制毒化學品和麻醉藥品、精神藥品流入非法渠道。¹⁴⁷

一、堵源截流戰役¹⁴⁸

2006年，大陸大力強化堵源截流工作，切實減少毒品入境內流，支持貴州、西藏、新疆、吉林、廣西、四川等6省區公安禁毒、邊防、鐵路、交通、民航、海關、郵政等部門，進一步增設查緝站點，增加查緝力量，配備查毒設備，強化查緝手段，建立陸海空郵立體防控體系，推動堵源截流工作從單線向立體、從人工向科技、從邊境向縱深、

¹⁴⁷ 公安部，《中國禁毒報告》（2007），公安部。第7頁。

¹⁴⁸ 同註147，第7-8頁。

從防禦性向進攻性轉變，提高了堵源截流工作能力，國內毒品來源持續減少，價格普遍上漲。

（一）西南方向

雲南省部署開展了“天網三號”掃毒行動，進一步完善毒品查緝工作機制，通過公開查緝查破毒品犯罪案件 6666 起，占全省破獲毒品犯罪案件的 66.9%。雲南公安邊防部門開展了“2006 邊境狩獵”行動，破獲毒品犯罪案件 460 起，抓獲犯罪嫌疑人 475 名，繳獲各類毒品 409 公斤。雲南民航系統共查獲各類毒品案件 1002 起，抓獲毒品犯罪嫌疑人 1121 人，繳獲各類毒品 342 公斤。昆明、成都海關查處走私毒品案件 58 起，繳獲毒品 282 公斤；昆明海關開展了以打擊毒品走私入境、易制毒化學品走私出境為主的“4·26”緝毒專項行動和“天劍”查緝毒品專項行動，偵破了一批走私毒品大要案件。雲南郵政部門會同昆明禁毒支隊建立了出省郵件檢查機制，查獲毒品案件 72 起，繳獲毒品 30.74 公斤。廣西於 7 月至 9 月開展了打擊中越邊境跨國犯罪的“桂西南會戰”，破獲毒品案件 165 起。

（二）西北方向

2006 年 10 月 26 日至 27 日，國家禁毒委員會辦公室、公安部禁毒局在新疆召開了打擊“金新月”毒品入境滲透工作會議，部署開展打擊“金新月”毒品走私入境專項行動。新疆以及廣東、北京、

上海等地在邊境口岸和機場加大查緝力度，共破獲“金新月”地區毒品走私案件 58 起，抓獲犯罪嫌疑人 110 名，繳獲海洛因 106.4 公斤。其中，新疆紅其拉甫口岸“10·22”案件查獲海洛因 20.7 公斤，是迄今大陸繳獲“金新月”地區海洛因最多的個案。

（三）東南方向

廣東以整治“三個港口、兩個通道”為載體加強堵源截流工作。2006 年 3 月 16 日，深圳、廣州、珠海拱北海關聯合美國司法部緝毒署、香港海關破獲特大跨國毒品走私案，抓獲犯罪嫌疑人 9 名，繳獲可卡因 142 公斤，是中美迄今聯合破獲的最大一起可卡因案件。廣東海關與香港海關聯手打掉 4 個特大毒品走私團夥，抓獲犯罪嫌疑人 30 餘名，繳獲毒品 50 餘公斤。5 月，廣東破獲“6077”特大跨國販毒案，繳獲從海路入境我國的緬北海洛因 65 公斤。上海在機場、公路、鐵路、港口等通道開展了“獵鷹 2 號”查毒行動，查獲毒品案件 98 起，抓獲犯罪嫌疑人 116 名，繳獲各類毒品 19 公斤，易制毒化學品近 100 噸。12 月 4 日，江蘇在一外籍貨輪上查獲可卡因 107 公斤。

（四）東北方向

黑龍江、內蒙古等省區配合俄羅斯等國開展“通道—2006”行動，集中開展查緝毒品專項行動，破獲毒品案件 14 起，繳獲各類毒品 4.9 公斤。吉林開展了“邊境地區禁毒防控體系建設”試點工作

和“邊境110”行動，破獲毒品案件174起，繳獲安非他命4.7公斤。

遼寧加強大連——煙臺航線客運、碼頭、船舶的禁毒查堵工作，查獲毒品案件14起，繳獲毒品千餘克。

2006年，全國公安機關共破獲毒品犯罪案件4.63萬起，抓獲毒品犯罪嫌疑人5.62萬名，繳獲海洛因5.79噸、鴉片1.69噸、安非他命5.95噸、搖頭丸45.41萬粒、氣胺酮1.79噸。全國檢察機關共批准逮捕毒品犯罪嫌疑人47290人。

二、禁毒嚴打戰役¹⁴⁹

（一）深入開展打擊境外毒梟“拔釘子”專項行動

針對境外毒梟藏身幕後，遙控指揮向我販毒的情況，公安部鎖定了一批境外毒梟和重要毒販，搜集和固定販毒證據，發出A級通緝令懸賞抓捕，部署雲南等地開展了打擊境外毒梟的專項行動。同時積極加強與緬甸、老撾、泰國、菲律賓等國家的緝毒執法合作，開展聯合抓捕行動。2006年，先後抓獲了陳偉華、文坤全、陳強、肖雲春、邵春天等37名長期盤踞境外的大毒梟和重要毒販，抓獲一大批坐鎮境外向我販毒的大毒梟，極大震懾了境內外販毒勢力。

（二）組織專案偵查和破案攻堅

¹⁴⁹公安部，《中國禁毒報告》（2007），公安部。第8-9頁。

全國公安機關以“打團夥、摧網路、破大案、抓毒梟、繳毒資”為目標，堅持打總體仗、聯手仗，進一步完善多警種偵辦毒品犯罪案件的工作機制，組織開展了一系列打擊行動，共破獲 10 公斤以上毒品案件 409 起、公斤以上毒品案件 1902 起，打掉販毒團夥 738 個，摧毀制毒窩點 132 個。公安部確定了 92 起重大毒品犯罪案件，各省級公安機關也確定一批毒品大案，組織開展專案偵查，集中攻克了 49 起公安部督辦案件。

（三）嚴厲打擊零星販毒活動

各地公安機關從淨化社會面、減少毒品危害出發，部署開展了打擊零星販毒專項行動，全國共破獲 10 克以下零星販毒案件 2.6 萬起，打掉了一大批零星販毒交易點，對阻斷毒品進入消費環節發揮了明顯作用。甘肅開展了禁毒嚴打“利劍”動；雲南省臨滄市開展了“捕鼠”行動；上海將“取締零包販毒交易點”列為 2006 年上海平安建設的十項實事之一，集中開展了為期一年的“打擊整治零包販毒專項行動”。同時，四川、貴州、重慶、新疆、甘肅、寧夏等外流販毒嚴重地區加大了禁毒重點整治工作力度，並與雲南、廣東、浙江等流入地公安機關聯合開展打擊外流販毒行動。雲南省公安邊防部門破獲了“6·24”特大販毒集團案，打掉外流販毒團夥 7 個，

抓獲犯罪嫌疑人 423 名，繳獲海洛因 56.45 公斤。整治一批毒品問題嚴重地區。

（四）集中開展整治涉毒娛樂場所專項行動

公安部會同文化部等部門，對部分大中城市的娛樂場所連續開展暗訪，對 10 家涉毒嚴重娛樂場所通過中央電視臺予以曝光。各級公安機關會同文化、工商行政等部門認真實施《娛樂場所管理條例》，積極開展“娛樂場所禁毒承諾行動”，加強對娛樂場所的清查管理，建立群眾舉報獎勵制度，嚴厲打擊娛樂場所販毒活動，依法取締和處罰涉毒問題嚴重的娛樂場所。為實現“平安奧運”的目標，北京市組織多警種聯合開展了“打擊娛樂場所內涉毒違法犯罪”專項行動，建立了“涉毒場所和人員黑名單”，實行積累打擊；對涉毒娛樂場所一律曝光，一律停業整頓半年，實行高限處罰。北京市全年共出動警力 1.8 萬餘人次，檢查各類娛樂服務場所 1.6 萬家次，全市娛樂場所內的涉毒違法犯罪活動得到了有效遏制。重慶建立了“娛樂場所涉毒情況分級管理制度”和現場管理巡視制度。福建對娛樂場所實行計分量化考評，建立了民警責任追究制度和群眾舉報獎勵制度。據不完全統計，2006 年全國共查處存在涉毒問題的歌舞娛樂場所 1959 家。懲治一批涉毒問題嚴重的娛樂場所。

（五）落實加大禁種鑄毒工作力度

國家禁毒委員會確定若干禁種罂粟重點縣，嚴格落實領導責任；運用衛星遙感技術，在部分地區開展了“天目—06”監控罂粟行動。各地深入開展禁種宣傳、航測罂粟和人工踏查，及時發現、剷除非法零植的毒品原植物。全國繼續保持無大面積非法罂粟種植。

三、禁毒嚴管戰役¹⁵⁰

（一）加強易制毒化學品、麻醉藥品、精神藥品管制，有效減少流入非法渠道

各級禁毒部門認真貫徹實施《易制毒化學品管理條例》和《麻醉藥品和精神藥品管理條例》，深入開展對易制毒化學品和麻醉藥品、精神藥品管理秩序的整治行動，從源頭上防止易制毒化學品流入非法渠道。2006年，國家禁毒辦共發出易制毒化學品出口前通知書747份，共計89318噸。

（二）深入實施《易制毒化學品管理條例》

公安部定了《易制毒化學品購買和運輸管理辦法》，國家安全生產監督管理總局定了《非藥品類易制毒化學品生產、經營許可辦法》，商務部修訂了《易制毒化學品進出口管理規定》、《易制毒化學品進出口國際核查管理規定》、《商務部、公安部、海關總署

¹⁵⁰公安部，《中國禁毒報告》（2007），公安部。第9-10頁。

2006 年第 57 號公告》、《麻黃素類易制毒化學品出口企業核定暫行辦法》，公安部、國家安監總局制定下發了新的許可證（或備案證明）。4 月和 6 月，公安部禁毒局分別在浙江、北京舉辦了國家易制毒化學品管理動計畫終期評估會及行動計畫研討會、易制毒化學品購買和運輸證明防偽技術培訓班。國家安監局、藥監局、商務部、海總署等部門也舉辦了本系統內的培訓班。2006 年，全國共舉辦各類易制毒化學品培訓班 1300 期，受訓人員 47500 名。

（三）加強易制毒化學品管制

全國各級公安禁毒部門通過成立多部門聯席會議制度和支持有關行業協會的工作，加強了政府主管部門與企業之間的聯繫和資訊交流。各省（市、區）普遍建立了多部門聯席會議。遼寧、四川成立了由海關、藥監、安監、工商、外貿、商業等部門參加的易制毒化學品管理協作小組，建立了協作管理長效機制。上海聯合化工行業協會，建立了易制毒化學品管理聯席會議，建立了“上海市易制毒化學品監管服務網”。全國各級公安禁毒部門與安監、藥監、商務、海關和工商等有關部門密切合作，初步摸清了易制毒化學品生產、經營、使用數量、規模、種類及主要流向等情況，全面摸清了易制毒化學品企業底數，落實了管理責任，嚴密了管理措施。國家禁毒辦正在積極建設具有辦證管理、電腦開證、資訊查詢、統計分

析、製表匯總、核查比對、違規預警、產品流向監控等功能的全國易制毒化學品管理系統，實現主管部門之間、主管部門內部、主管部門與企業之間的聯網管理。目前，江蘇、浙江等地研發了新的易制毒化學品管理系統。

（四）嚴厲打擊各種易制毒化學品違法行為和違法犯罪活動

全國各級公安禁毒部門加強了對涉及易制毒化學品企業的監督檢查，及時發現和打擊非法走私販運易制毒化學品活動。2006年，全國共查處易制毒化學品行政違法案件968起，沒收易制毒化學品5800噸。全國共繳獲易制毒化學品1460.98噸。四川省全年共檢查易制毒化學品相關企業2638家，處理行政違法案件41起，破獲非法買賣制毒物品犯罪案件5起，共查獲易制毒化學品142噸。

四、大陸歷年查獲毒品犯罪人數、毒品數量、種類統計

（一）大陸地區毒品犯罪查獲案數與逮捕人數

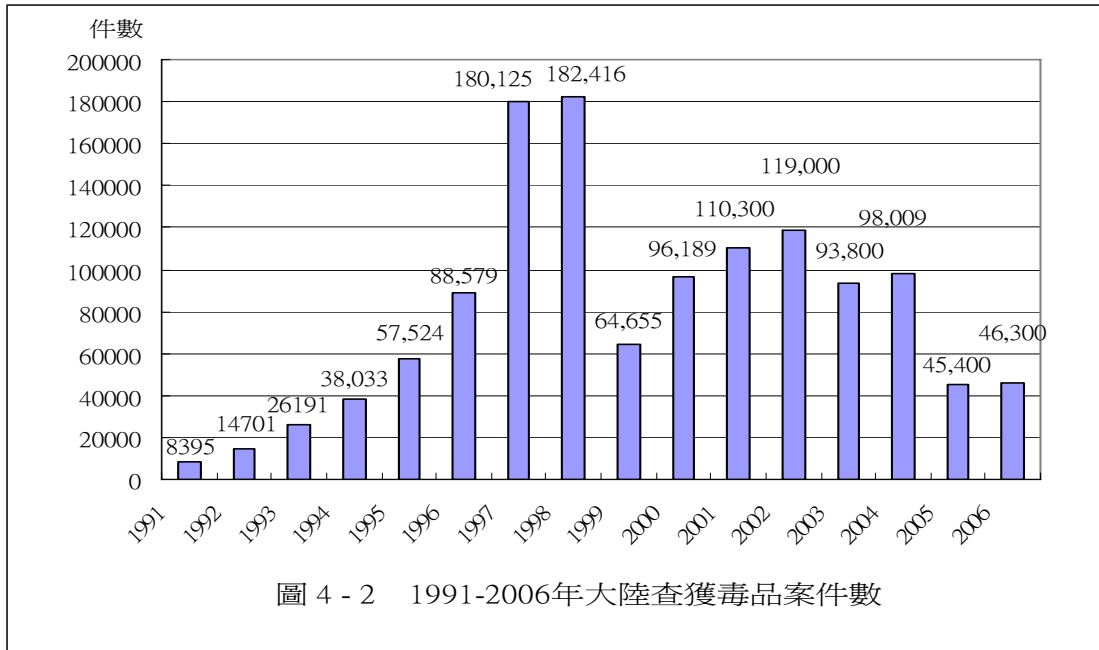
中國大陸1991年查獲毒品案件8,395件，至2007年11月，查獲50,000件，其中以1998年（公安部成立禁毒局）的182,416件最高。逮捕人數由1991年的8,080人至2007年11月，56,200人，其中以2002年的90,000人達到最高峰。詳見大陸地區毒品犯罪統計表（表4-2）；及1991-2006年大陸查獲毒品案件數（圖4-2）。

表 4 - 2 大陸地區毒品犯罪統計表¹⁵¹

年份	查獲案數 (起)	逮捕人數 (人)	查獲毒品數量					
			海洛因 (公斤)	鴉片 (公斤)	安非他命 (公斤)	大麻 (公斤)	搖頭丸(粒)	易制毒化學品(噸)
1991	8395	8080	1919	1980	351	454		49.8
1992	14701	7025	4489	2680	655	910		58.8
1993	26191	7677	4459	3354	5	251		90
1994	38033	10434	3881	1737	460	1534		38
1995	57524	12990	2376	1110	1034	466		85.9
1996	88579	18860	4347	1745	1599	4876		218.6
1997	180125	24873	5477	1880	1334	2408		383.5
1998	182416	34287	7358	1215	1608	5079		344.5
1999	64655	37267	5364	1193	16059	106		272
2000	96189	40092	6281	2428	20900	4493	240000	215
2001	111300	73000	13200	2820	4820	750	2070000	208.2
2002	112000	90000	9290.8	1219.3	3190.9	1300	3010000	300
2003	93800	63700	9530	905.4	5830	703.9	409000	72.8
2004	98009	66960	10890	549	2746	1420	3000000	160
2005	45400	58000	6900	2300	5500	941	234000	157.9
2006	46300	56200	5790	1690	5950		4541000	1460.98
2007	50000	60000	4200	1100	6200		2075000	2838
1-11 月								

資料來源：1998-2007 中國禁毒報告、1992-2006 中國法律年鑑、中共公安部新聞發布資料，筆者整理製表。

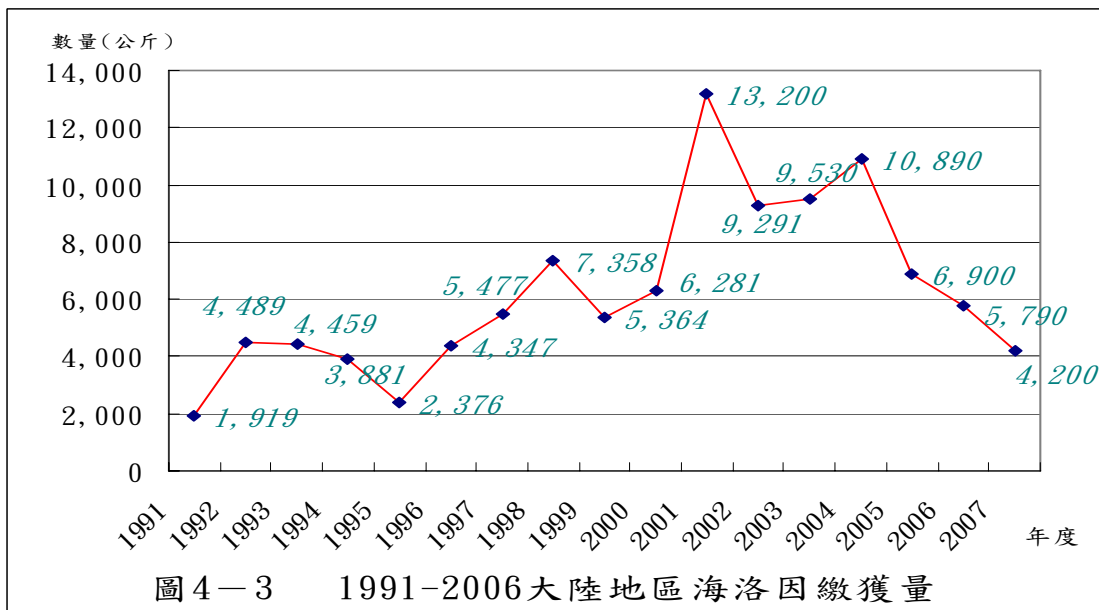
¹⁵¹資料來源：(藍色) 1998-2007 年中國禁毒年度報告、(咖啡色) 1992-2006 年中國法律年鑑、(綠色) 2008 年 12 月大陸公安部新聞發佈會公佈資料。



資料來源：1998-2007 中國禁毒報告，筆者整理製表。

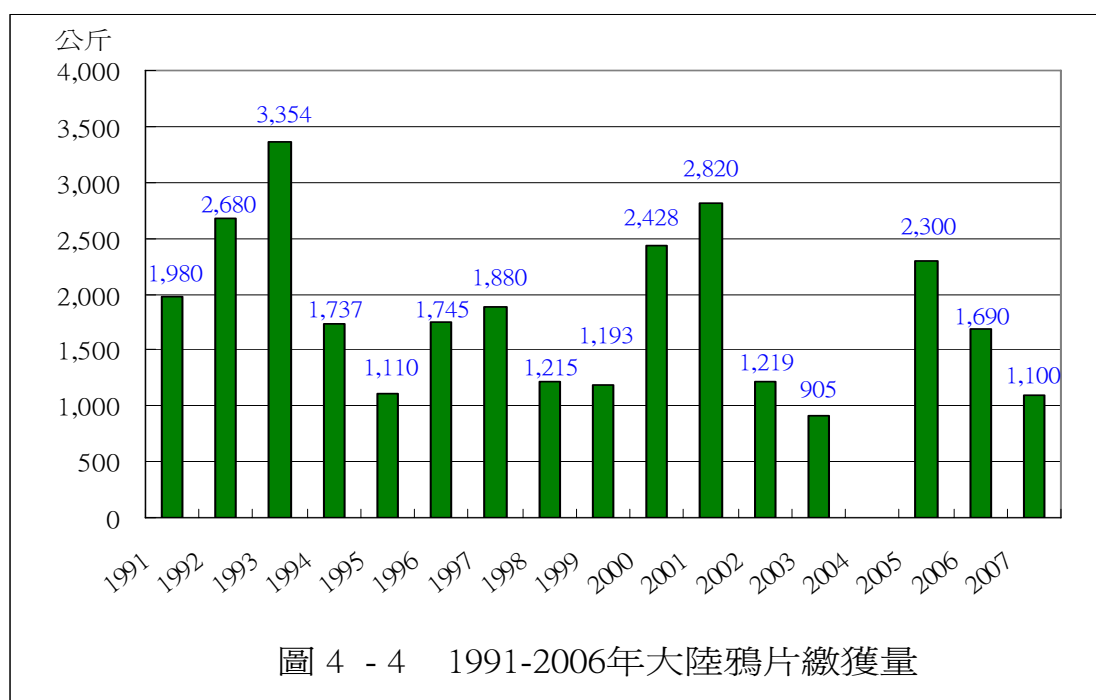
(二) 1991 至 2007 年 11 月，大陸查獲主要毒品統計

1、海洛因：1991 年查獲 1,919 公斤，2001 年的 13,200 公斤為最高峰，中間雖有起伏，但已呈現逐年下跌趨勢，2007 年 1-11 月為 4,200 公斤。(圖 4-3)



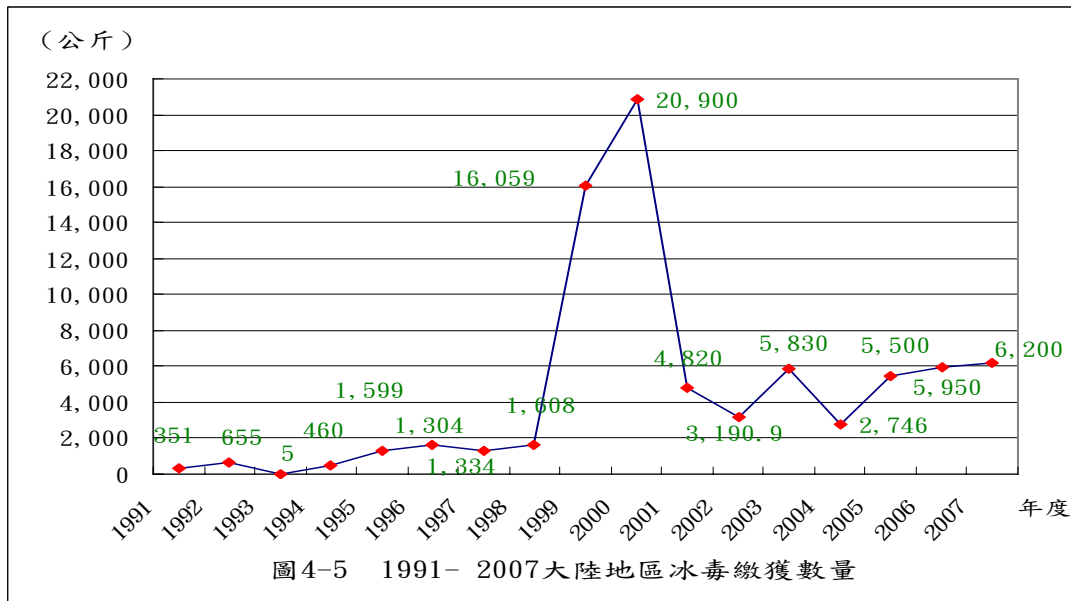
資料來源：1998-2007 中國禁毒報告，筆者整理製表。

2、鴉片：1991年查獲數量為1,980公斤，1993年的3,354公斤為最高峰，2007年1-11月為1,100公斤，(圖4-4)目前世界上鴉片使用量較少，中國大陸由於歷史因素，使用鴉片數量仍高，但因為其他毒品逐漸取代市場，故其曲線主要呈現逐漸下降趨勢。



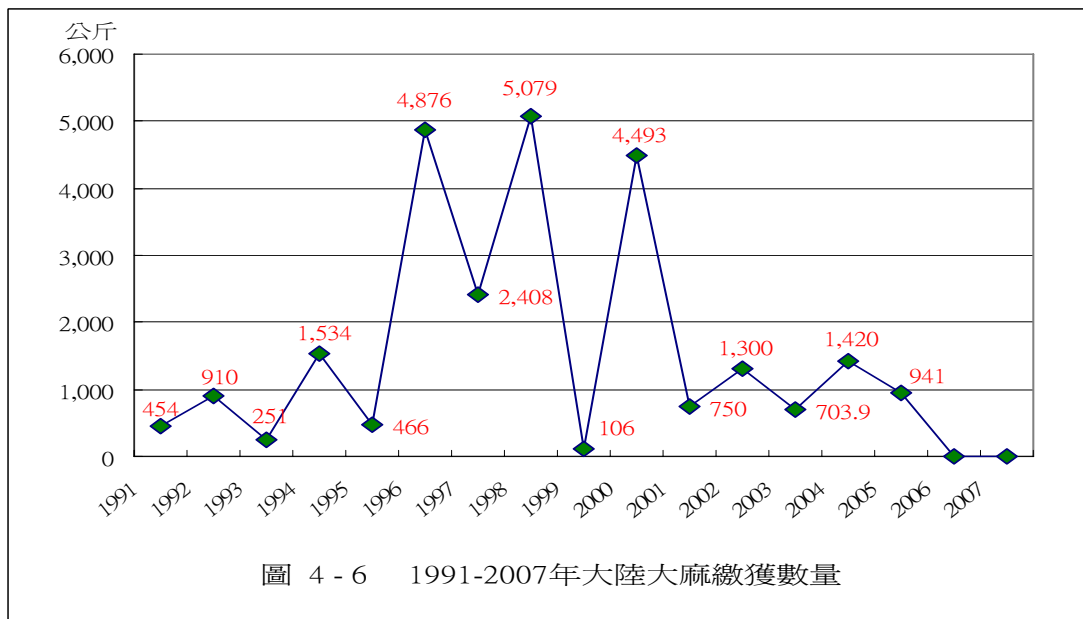
資料來源：1998-2007 中國禁毒報告，筆者整理製表。

3、安非他命 (安非他命)：1991年查獲數量為351公斤，2000年的20,900公斤為最高峰，2007年1-11月為6,200公斤。在1990年以前大陸安非他命危害並不嚴重，後來由於台灣嚴厲掃毒，使製造安非他命集團潛逃至大陸東南沿海地區重起爐灶，也導致大陸地區安非他命危害問題逐年氾濫，影響愈趨嚴重，此由(圖4-5)其查獲數量總體曲線呈現上升趨勢可以看出。



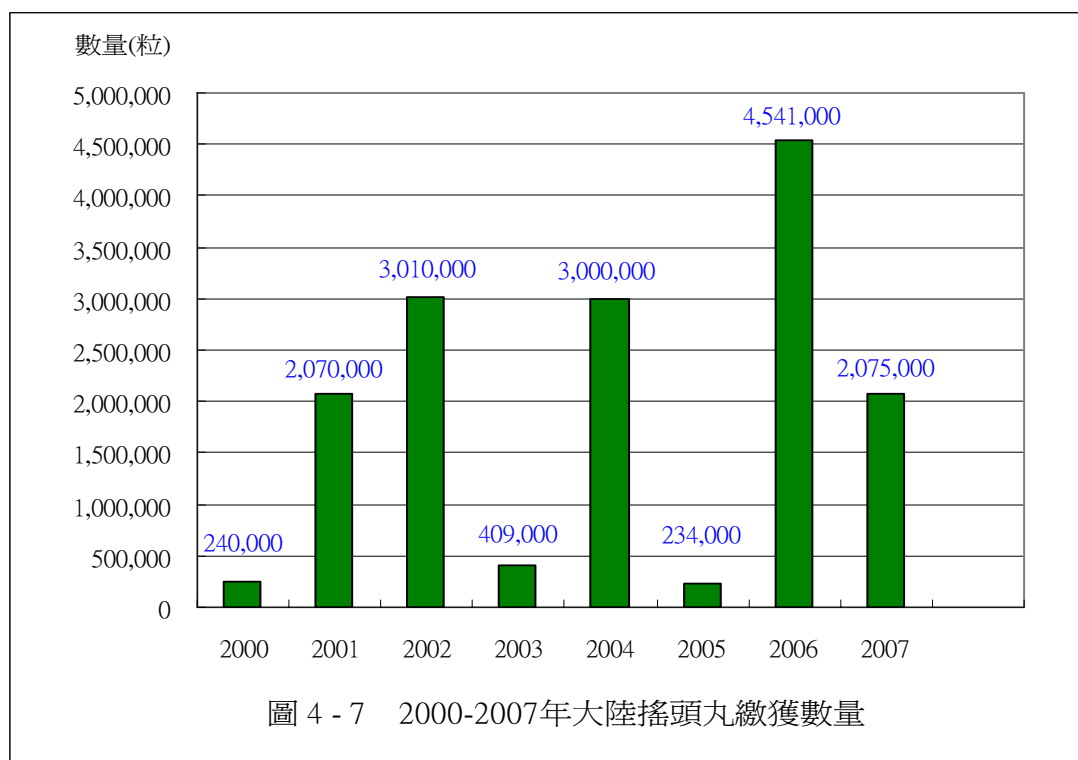
資料來源：1998-2007 中國禁毒報告，筆者整理製表。

4、大麻：1991年查獲數量為454公斤，1998年的5,079公斤為最高峰，2005年為941公斤。其曲線以1996-2000年為高峰期，隨後呈現下滑現象（圖4-6），其歷年查獲數量起伏甚大，因為中國四周的產毒地區並不是以生產大麻為主，故危害較小，查獲數量亦相對較少。



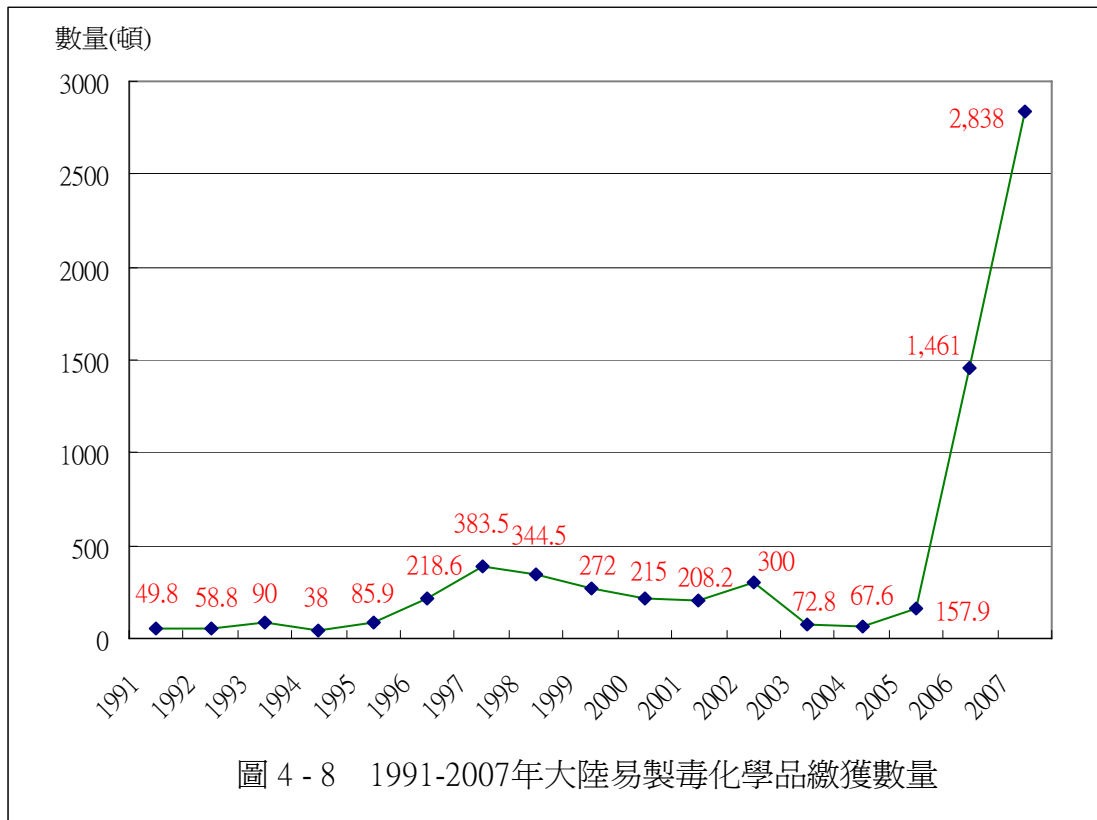
資料來源：1998-2007 中國禁毒報告，筆者整理製表。

5、搖頭丸：從 2000 年開始查獲數量為 240,000 粒，2006 年為 4,541,000 粒。(圖 4-7) 中間查獲數量起伏甚大，但總體曲線呈現上升趨勢，與世界各國新興毒品危害逐漸升高的趨勢相符合。



資料來源：2001-2007 中國禁毒報告，筆者整理製表。

6、易製毒化學品：1991 年查獲數量為 49.8 噸，至 2005 年的 157.9 噸，連續 15 年均處於低平線的查獲數量，但從 2006 年的 1,461 噸，至 2007 年 1-11 月飆升為 2,838 噸。(圖 4-8) 此與全球新興化學合成毒品的氾濫有關，中共近年為遏止新新毒品的化學生產原料外流，採取強力的查緝行動故緝獲量呈現直線上升的趨勢。



資料來源：1998-2007 中國禁毒報告，筆者整理製表。

貳、台灣反毒成果

台灣地區民國87-95年來緝獲毒品數量、種類歷年增減趨勢如(表

4-3)：¹⁵²

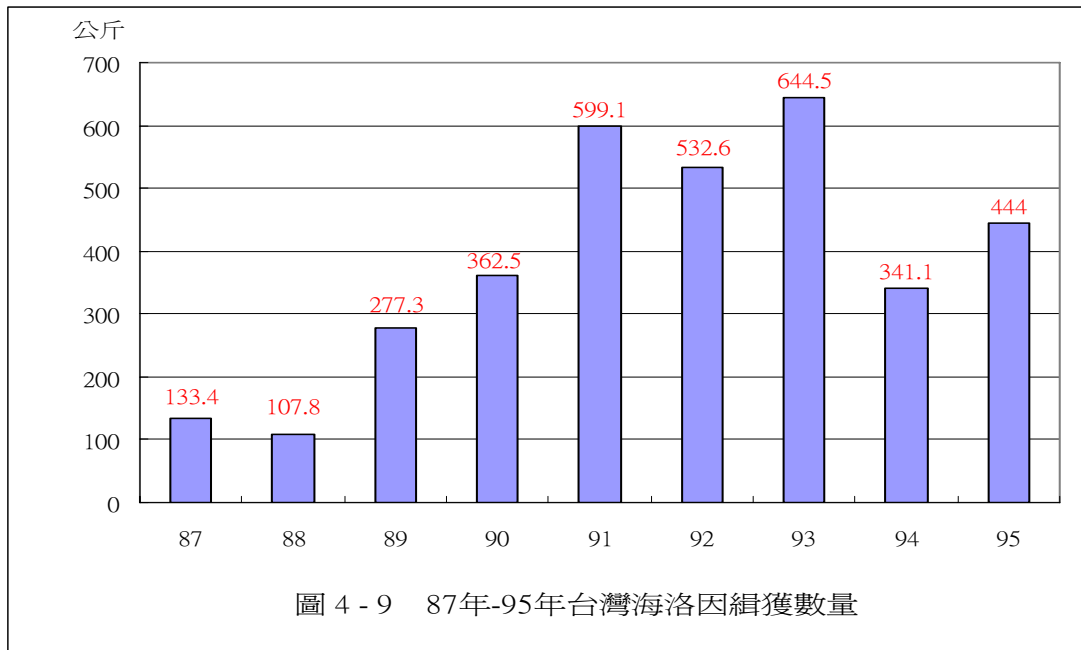
種類 年份	海洛因	MDMA	大麻	安非他命	安非他命 半成品	特拉馬竇	愷它命	甲基麻黃	麻黃
87	133.4	0.1	16.4	886.7					
88	107.8	3.3	47.9	1215.1	95.7				
89	277.3	4.9	74	836.2	120				
90	362.5	44.7	107	1421					
91	599.1	132.6	11.1	1298.1	2	1472	63.2		
92	532.6	405.6	121.2	3980.5	2811.8	5	600.5		
93	644.5	303.3	38.7	3165.5	3238	3.9	613.4	363.6	
94	341.1	141	45.4	1728.6	3300	0.5	441.2	835.1	371.4
95	444	106	95.3	664.3	347.8	3.1	1044.4		623

註：以上數量以查獲時毛重計算，單位均為(公斤)。

資料來源：91-96 年反毒報告書，筆者製表。

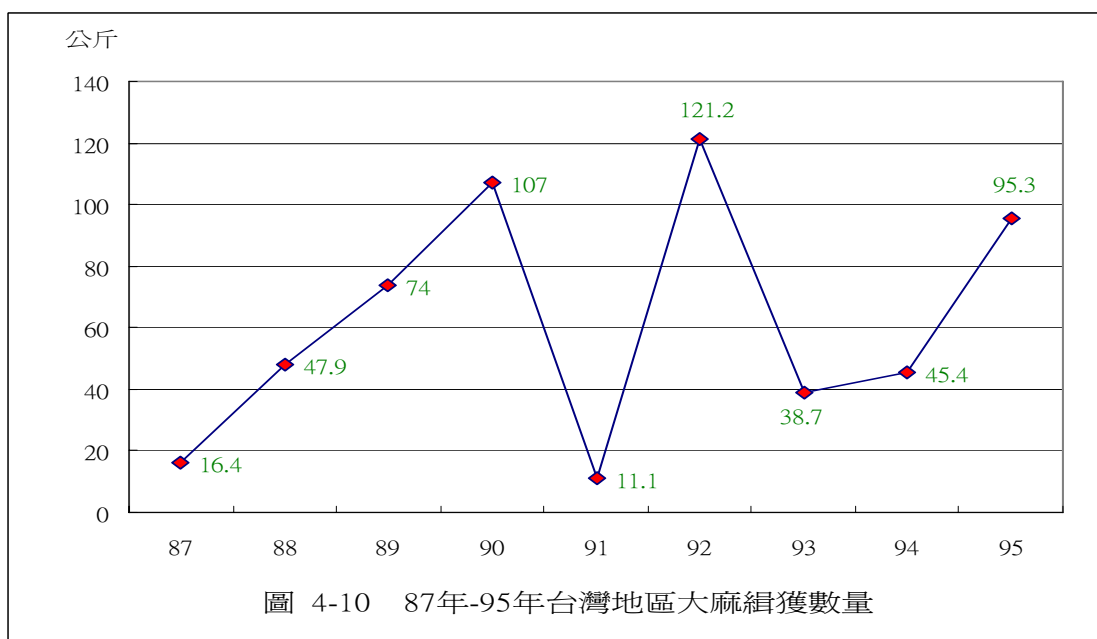
一、海洛因：自 87 年至 95 年，平均每年緝獲量為 356.4 公斤，自 88 年至 91 年，海洛因緝獲量有明顯上升趨勢，自 91 年至 93 年緝獲量維持在 500-600 公斤左右，其來源地包括「泰國」、「中國大陸」、「地區不明」、「其他地區」、「台閩地區」與「緬甸」等，95 年度將近 20% 的海洛因緝獲量來自「泰國」，「台閩地區」與「中國大陸」共占約 14% (圖 4 - 9)。

¹⁵²法務部、教育部、外交部、行政院衛生署印《反毒報告書》(民國 96 年)台北：第 24-25 頁。



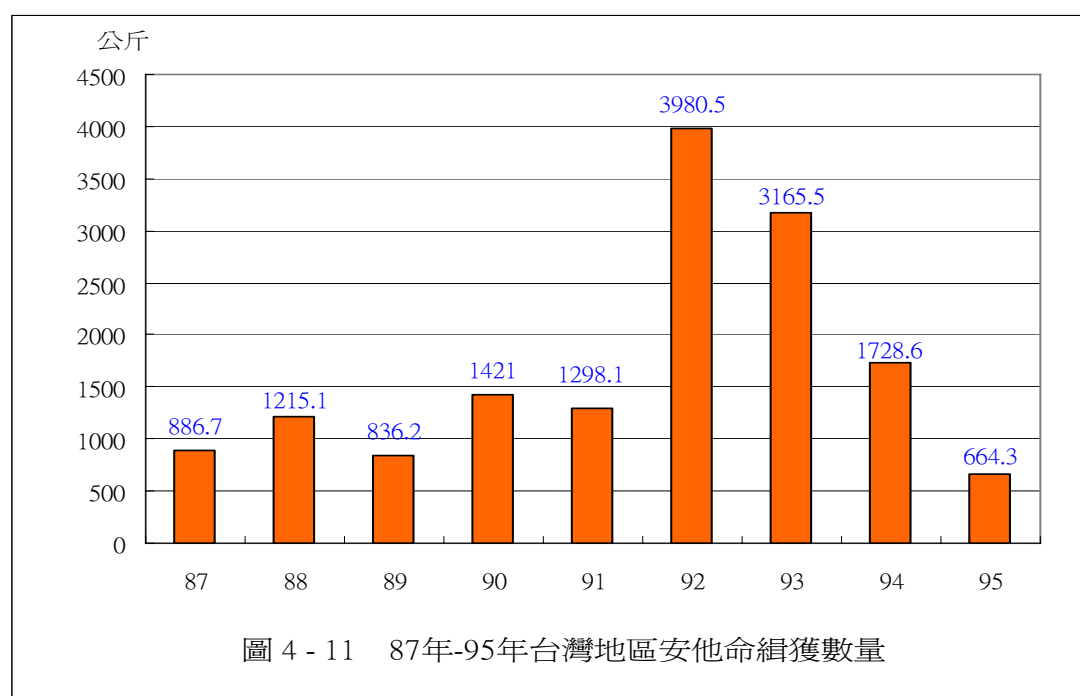
資料來源：91-96年反毒報告書，筆者製圖。

二 大麻：自87年至95年，平均每年緝獲量為54.4公斤，每年緝獲數量的變化幅度較大，以90年、92年兩年的緝獲量較多，均超過100公斤以上，94年僅有28.0公斤；95年度將近15%的大麻緝獲量來自「台閩地區」（圖4 - 10）。



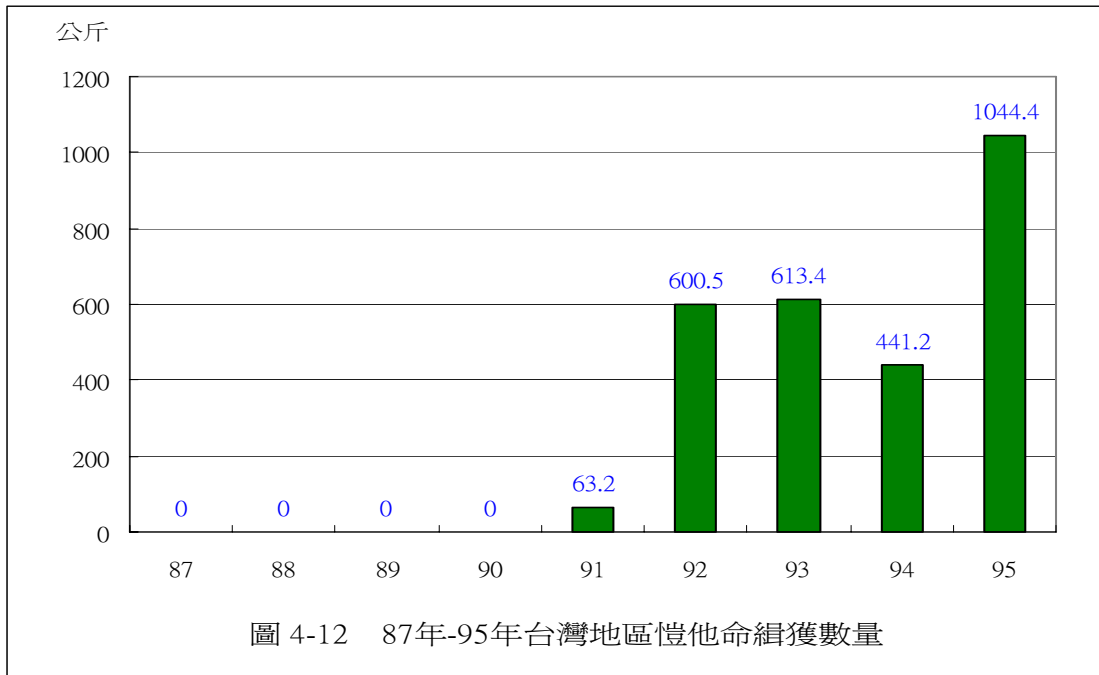
資料來源：91-96年反毒報告書，筆者製圖。

三、(甲基)安非他命：自87年至95年，平均每年緝獲量為1,636.4公斤，92至93年緝獲量均上升至3,000公斤以上，過去幾年多分散於「中國大陸」、「台閩地區」或「地區不明」等，但91年始來源地為「台閩地區」的量有逐年上升之趨勢，而「中國大陸」的緝獲量自92年起有下降之趨勢；95年度31.1%的(甲基)安非他命緝獲量來自「台閩地區」(圖4-11)。



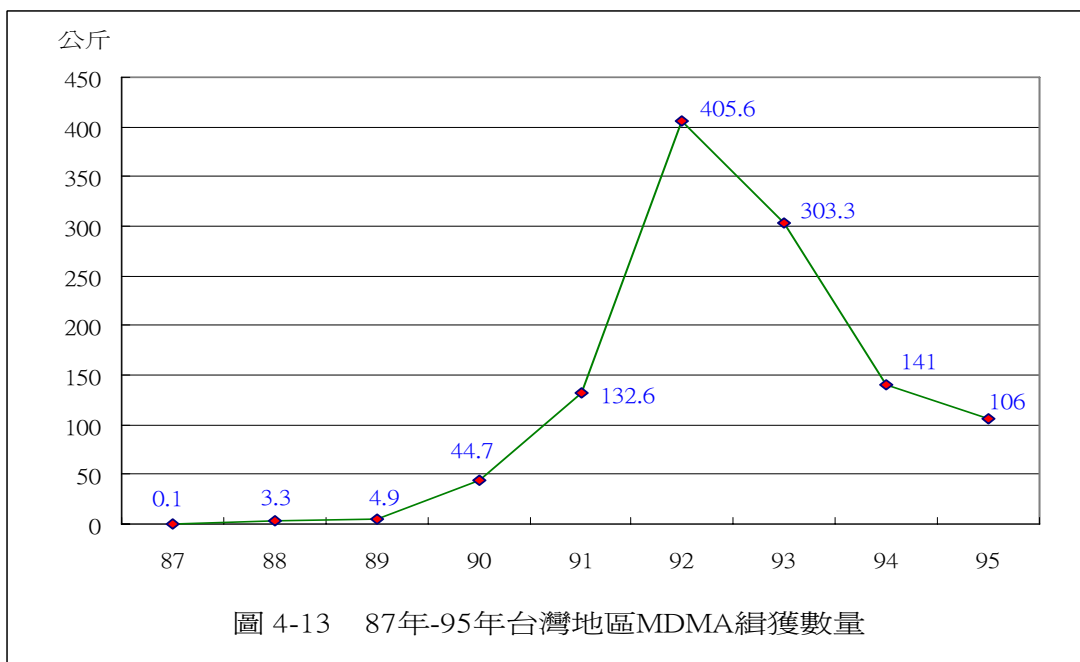
資料來源：91-96年反毒報告書，筆者製圖。

四、愷他命：民國91年2月8日起始列入毒品品項，自91年至94年，平均每年緝獲量為567.96公斤，其緝獲量自92年起大為上升，均高達600公斤以上，躍升為緝獲毒品的前三位，94年略有下降；95年度將近70.3%的愷他命緝獲量來自「其他地區」，20%則來自「台閩地區」(圖4-12)。



資料來源：91-96 年反毒報告書，筆者製圖。

五、搖頭丸(MDMA)：自87年至95年，平均每年緝獲量為115.3公斤，緝獲數量自90年起有明顯上昇的趨勢，且逐年大為增加，94年至95年略有下降；95年度將近34%的搖頭丸緝獲量來自「泰國」(圖4-13)。



資料來源：91-96 年反毒報告書，筆者製圖。

六、麻黃鹼類原料藥：「毒品危害防制條例」於93年1月9日始增列第四級毒品，故麻黃鹼類原料藥於93年始列入毒品查緝品項。95年共計查獲麻黃鹼類原料藥338公斤（其中包括麻黃鹼、甲基麻黃鹼及假麻黃鹼等），為95年度臺灣地區緝獲毒品數量排名之第二位，值得多注意未來趨勢。

七、特拉嗎竇（Tramadol）：歷年Tramadol緝獲量不多，惟民國91年共查獲147.19公斤，為當年臺灣地區緝獲毒品數量排名之第三位，而其來源地主要為「其他地區」；另民國92年及93年分別查獲5公斤及3.91公斤，94年僅0.5公斤，95年為1.6公斤。¹⁵³

¹⁵³ 特拉馬竇（Tramadol）：屬於麻醉止痛劑，是醫師用於治療中、重程度疼痛止痛用的麻醉劑。因為無明顯的生理依賴性及耐藥性，在台灣屬於合法的戒毒抵癮的止痛劑，必須經醫師處方，台灣列為第三級管制藥品。

第四節 兩岸國際合作反毒情形

現今的毒品犯罪問題，已經不是一個國家或一個地區的問題，而是一個世界性的問題。由於毒品犯罪從種植、加工、生產、運輸、販賣、消費已經形成國際化的犯罪體系，所世界各國也逐漸的重視國際反毒合作。國際反毒合作的主要內容，主要有下列四項：一、交流毒品犯罪情報，二、國際反毒的司法協助，三、學術交流與培訓，四、國際反毒經濟援助。

壹、國際反毒合作的主要內容¹⁵⁴

一、交流毒品犯罪情報

交流毒品犯罪情報通常被視為國際禁毒合作的主要內容之一。因為毒品犯罪分子普遍存在跨國活動的特點，所以，為了掌握毒品犯罪的事實，以緝拿捕獲和從法律上制裁毒品犯罪分子，就必須在國際範圍內進行有效可靠的毒品犯罪情報的交流合作。毒品犯罪情報的交流一般根據合作雙方所簽訂的協議，或者依照參加的國際組織（如國際刑警組織）規定的要求進行。此外，也有一些國際組織專門下設情報機構，負責向該組織成員國提供毒品情報，以實現情報資料的共用。

¹⁵⁴張紹民主編《禁毒大視角—國際禁毒形勢掃描》中國人民公安大學出版社，北京市：2004年5月，第1版，第200-204頁。

如歐共體1990年夏在都柏林會議上決定，設立歐洲中央毒品情報機構，用以交換情報和培訓禁毒官員。此機構的職能活動極大地方便了歐共體國家之間採取協調行動，共同打擊毒品犯罪。

一般來說，多數國家比較重視販毒分子跨國實施犯罪的情報交流，因為這種情報交流通常是沉重打擊毒品犯罪的一個有力手段。一般遇到此種情報，禁毒機構便會全力以赴，基本上都能夠取得預期戰果。從目前情況看，絕大多數的重大國際毒品案件是依靠情報的交流得以查獲的。國際間的毒品情報交流，已基本形成了對國際毒品犯罪活動的監視網，為全球的禁毒戰略打下了良好的基礎。此外，各國禁毒執法部門還進行辦案合作，實行國際級控制下交付。

二、國際禁毒司法協助

國際禁毒的基本目標就是使毒品犯罪分子不論在何處都將受到打擊和制裁。因此，嚴格遵循《國際禁毒公約》關於“或引渡或起訴”及“普遍管轄”的準則，展開禁毒司法協助便當然地成為國際禁毒合作的一項重要內容。

（一）“或引渡或起訴”的國際禁毒司法準則

《國際禁毒公約》規定了“或引渡或起訴”的原則。即要求各締約國有責任對條約所規定的毒品犯罪或者提起訴訟，或者選擇把被告人引渡到要求對其起訴的另一國家。“或引渡或起訴”本來是一句拉丁語

格言，作為國際法的術語最早出自格老秀斯的名著《戰爭與和平》。格老秀斯的原意是：遇有違反數個國際社會利益的犯罪行為時，作為一種國際責任，各國應以國際社會的名義承擔格言中兩者擇從其一的義務。但是，在這一理論提出後的200多年中，並未被各國實際接受，直到本世紀，才在某些國際公約中被引用。

引渡是指一國把在該國境內逮捕的而被他國追捕、通緝或判刑的人，根據有關國家的請求移交給請求國審判或處罰。引渡是國家間司法協助的傳統形式。構成引渡的條件：首先是兩國法律都認為其行為是犯罪行為，犯罪性質較嚴重，有可能判處一年以上徒刑的案犯；二是國際條約、多邊條約規定應該引渡的犯罪者。犯有國際罪行者，一般來說有關國際公約都有引渡的規定，締約國原則上不能拒絕引渡。按照國際慣例，政治犯不引渡。本國國民在外國犯罪，受害國要求引渡的，除少數國家作例外處理外，一般不引渡本國國民。有的國家法律明文規定不得引渡本國國民。國際上國家間引渡的實現，按一般慣例有以下三種途徑：1、當事國雙方訂有雙邊或多邊引渡條約，為履行條約義務而給予引渡；2、對等原則，以本國引渡法引渡罪犯時，對方必須恪守對等原則。即甲國依其引渡法將某個犯罪者引渡給乙國時，乙國必須承諾在同類情況下引渡給甲國；3。一國自願向另一國引渡案犯完全出於一種禮讓與親善的表示。這種情況較為罕見。

1998年《聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約》原則上規定了締約國對毒品犯罪分子的引渡義務。如果締約國不予引渡，則意味在“或引渡或起訴”的這項強制性義務中選擇了後者。

目前，在國際禁毒合作中，“或引渡或起訴”的司法協助問題越來越引人注目。可以說，“或引渡或起訴”的原則是目前國際禁毒規範賴以生存的基礎，舍此，國際禁毒規範就無任何實際意義，也就無法懲治國際毒品犯罪。

2. “普遍管轄權”的確定

如果毒品犯罪分子犯罪後逃往他國，而該國的法律不承認外國人在外國犯罪有刑事管轄權，同時又因某種理由而不能將該罪犯予以懲治，那麼這些逃亡的犯罪分子就可以逃避打擊和制裁。普遍管轄權的確立彌補了這一缺陷，使毒品犯罪分子在任何締約國都會受到刑事處罰，這是國際合作的重大進步。

《國際禁毒公約》規定的對毒品犯罪的普遍管轄權主要表現在兩個方面：一方面它規定在一締約國領土內發現在國外犯罪的外國人，如果依照該締約國法律不能予以引渡，而該罪犯又未受到起訴和制裁，應由罪犯所在的該締約國起訴，而不問該締約國對外國人在國外犯罪是否規定了刑事管轄權；另一方面，締約國本國國民在國外犯罪，在本國被發現，如果該國不能將罪犯予以引渡，而該罪犯又未受

到起訴和審判，應由罪犯所在的締約國（即罪犯的本國）起訴，不問該締約國對其他締約國的領土是否具有域外管轄權。

現行《國際禁毒公約》中規定的有關毒品犯罪的管轄，為各締約國制定國內禁毒法、進行國際禁毒司法合作奠定了基礎，對各國普遍一致地打擊毒品犯罪起到了積極作用，意味著國際禁毒合作有了實質性的進展。

三、學術交流與培訓

作為國際禁毒合作的一項戰略措施，學術交流及培訓日趨頻繁，其所發揮的作用越來越引起人們的重視。聯合國禁毒署的一項基本職能就是組織和參加世界各地的會議、講習班、研究會和培訓班。聯合國藥物管制機構—國際麻醉藥品管制局也具有上述職能。除了聯合國具有全球意義的學術、培訓交流與合作外，在歐洲、亞洲、美洲均有區域性的涉及毒品問題的各種學術和培訓交流活動。此外，國際刑警組織等有關的國際組織也參與了大量的關於禁毒問題的學術與培訓活動。

隨著形勢的發展，禁毒學術和培訓的交流與合作的項目不斷擴展和深入。從禁毒的技術手段到禁毒的戰略戰術，從戒吸的途徑到禁種的多學科戰略等等，國際間有關禁毒的學術與培訓合作，為推動國際社會禁毒鬥爭的順利發展起到了重要的作用。

四、國際禁毒經濟援助

國際禁毒經濟援助是國際禁毒合作中的又一重要內容。援助項目包括幫助毒品種植區改植、強化緝毒裝備、改善戒毒設施、提高醫療待遇等方面。這些援助對經濟欠發達國家十分重要。¹⁵⁵

貳 大陸國際禁毒合作情況與成效

加強國際禁毒合作，對於推動世界範圍內的禁毒工作和從根本上解決大陸的毒品問題是十分必要的。近十餘年來，大陸積極參與和推動禁毒國際合作。首先，加強與緬甸、老撾、泰國等東盟國家的合作，為解決西南邊境的海洛因入境問題而努力。這一區域是大陸禁毒國際合作的重點方向。其次，加強與東北亞、東南亞國家的禁毒合作，為解決大陸的苯丙胺類毒品製造問題創造條件。第三，加強與美國、加拿大、澳大利亞、俄羅斯及中亞諸國的禁毒合作，為打擊大陸的毒品過境和化學品外流服務。第四，開展與世界上一些在禁毒領域取得突出成效和有益經驗的國家的合作。在國際合作方面，大陸主要依據“五項基本原則”的基礎，即第一、堅持廣泛參與，責任共擔；第二、充分尊重各國主權；第三、切實履行禁毒國際公約和有關協定；第四、全面實施綜合、均衡的國際禁毒戰略；第五、高度重視替代發展，促進從根本上解決毒品問題。秉持著這上述原則，大陸主要採取了如下

¹⁵⁵ 余光洲主編，《最新禁毒執法與戒毒所規範化管理實務全書》（第1冊），哈爾濱：黑龍江人民出版社，2007年5月，第1次印刷，頁263-265。

方式和內容的國際禁毒合作。¹⁵⁶

一、國際組織框架下的禁毒合作

與禁毒關係密切的國際組織，主要有聯合國禁毒署、國際麻醉品管制局、麻醉藥品委員會、國際刑警組織、世界海關組織、世界衛生組織等。大陸積極參與這些國際組織的禁毒事務，先後加入了《1961年麻醉品單一公約》、《1971年精神藥物公約》和《聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約》；多次派代表團出席上述國際組織召開的禁毒國際會議；與上述國際禁毒組織保持著較為密切的禁毒業務關係。

二、次區域禁毒合作

次區域禁毒合作，是指局部地區三個或三個以上國家所開展的禁毒合作。由於大陸臨近境外毒源地金三角與金新月，故積極支持和促進聯合國宣導的次區域禁毒合作活動。最著名的次區域禁毒合作是東亞次區域禁毒合作諒解備忘錄，（簡稱MOU）高官、部長級會議。1991年5月，國家禁毒委員會在北京主辦第一次中國、泰國、緬甸和聯合國禁毒署高官會議，商討開展次區域禁毒多邊合作的設想。1993年10

¹⁵⁶ 余光洲主編，《最新禁毒執法與戒毒所規範化管理實務全書》（第1冊），哈爾濱：黑龍江人民出版社，2007年5月，第1次印刷，頁267。

月中國、泰國、緬甸、老撾和聯合國禁毒署簽署《禁毒諒解備忘錄》，確定在次區域禁毒合作中保持高級別接觸。1995年5月，中國、越南、老撾、泰國、緬甸、柬埔寨及聯合國禁毒署，在北京召開第一次次區域禁毒合作部長級會議，通過《北京宣言》，並簽署《次區域禁毒行動計畫》，以後每年舉行一次高官會議，每兩年舉行一次部長級會議。2002年5月20日，由聯合國禁毒署主辦，中國國家禁毒委員會在北京承辦了2002年東亞次區域禁毒合作諒解備忘錄，（簡稱MOU）高官會議，會議在回憶了過去一年間區域禁毒合作的同時，就MOU機制夥伴關係及其未來發展方向等進行了深入探討，為今後區域禁毒工作謀劃發展前景。

另外，大陸在禁毒次區域合作上，支援和推動“6+2”機制和中亞次區域的禁毒合作。“6+2”機制是在聯合國宣導下，與阿富汗接壤的中國、伊朗、巴基斯坦、烏茲別克斯坦、塔吉克斯坦、土庫曼斯坦等6國加上美國、俄羅斯2個國家共同合作解決阿富汗毒品問題而建立的全新的工作機制。大陸政府積極參與，推動次區域禁毒合作的深入發展。

三、國家間的禁毒合作

大陸不斷加強與外國開展雙邊、多邊國家間禁毒合作。1987年，中美兩國政府簽署《中美禁毒合作備忘錄》。1996年，中俄兩國簽署

《關於禁止非法販運和濫用麻醉藥品及精神藥物的合作協議》。1996年底與印度、巴基斯坦簽署了國際禁毒合作協議。¹⁵⁷

2001年，大陸與老撾、緬甸和越南三國分別簽署《禁毒合作諒解備忘錄》。大陸已和緬甸、老撾、越南、俄羅斯等國建立邊境地區緝毒執法合作聯絡官制度。已和美國、泰國等國家建立互派聯絡官制度。大陸和美國、加拿大、日本、法國、澳大利亞、泰國、緬甸、老撾、越南、柬埔寨等國家開展了多種形式的禁毒情報交流、培訓與執法合作。¹⁵⁸

四、2006年國際合作重要成果¹⁵⁹

2006年，中國進一步加強禁毒國際合作，推動境外替代發展、禁毒情報交流、聯合打擊跨國毒品犯罪等方面取得實質性進展，為禁毒人民戰爭的開展創造了良好的國際和周邊環境。

（一）以實現境外除源為戰略目標，推動“金三角”地區替代發展取得新進展

為最大限度地減少“金三角”毒源地毒品對國內危害，中國政

¹⁵⁷ 余光洲主編，最新禁毒執法與戒毒所規範化管理實務全書（第1冊），哈爾濱：黑龍江人民出版社，2007年5月，第1次印刷，頁165-166。

¹⁵⁸ 余光洲主編，最新禁毒執法與戒毒所規範化管理實務全書（第1冊），哈爾濱：黑龍江人民出版社，2007年5月，第1次印刷，頁267-268。

¹⁵⁹ 公安部，《中國禁毒報告》（2007），公安部。第11-13頁。

府加強了與緬甸、老撾開展罌粟替代種植合作的力度。2006年4月，國務院出臺了專門檔，鼓勵國內企業前往緬甸和老撾北部開展替代發展工作，並為境外替代發展設立了專項資金。國家禁毒委員會加快了在緬北、老北地區禁毒替代發展示範項目建設。5月，我國政府對緬甸撣邦第一特區果敢地區500萬元人民幣替代種植援助專案啟動。國家禁毒委員會副主任、公安部副部長張新楓於2月率團訪問老撾，首次以中國國家禁毒委員會的名義與老方共同命名了中老禁毒替代發展示範項目；於5月率團訪問緬甸並與緬方簽署了中緬禁毒協議和兩國禁毒委員會關於聯合在緬北地區開展罌粟種植遙感監測的意向備忘錄。為落實中緬遙感監測備忘錄，中緬聯合開展了地面踏查工作。

為緩解有關地區因罌粟禁種引發的糧食緊缺狀況，中國政府向緬北地區提供了1萬噸大米的糧食援助。在雙方的努力下，該批糧援已于11月成功實施完畢，鞏固了緬甸北部罌粟禁種成果。據聯合國報告，2006年，緬北地區的罌粟種植面積32.3萬畝，同比減少34%；鴉片產量315噸，海洛因等傳統毒品加工生產規模繼續減少。

(二)加強與“金新月”周邊國家合作，為堵截該地區毒品創造良好條件

針對“金新月”地區毒品問題日益嚴重的情況，4月，公安部在北京成功舉辦了上海合作組織成員國緝毒執法會議。9月，公安部在大連市舉辦了2006年中俄禁毒合作會議，張新楓副部長和俄羅斯聯邦麻醉監管總局副總局長哈裏奇京分別率團參加會議。雙方就加緊落實兩國《邊境地區禁毒合作議定書》、加強精神麻醉藥品和易制毒化學品管制的合作等方面達成重要共識。12月，阿富汗內政部主管禁毒的副部長達烏德訪華，張新楓副部長與達烏德進行了會談並簽署了《中華人民共和國政府和阿富汗伊斯蘭共和國政府關於禁止非法販運和濫用麻醉藥品和精神藥物的合作協議》。

國家禁毒辦公室積極構建與阿富汗、巴基斯坦等國的禁毒合作渠道和機制，努力減少“金新月”地區對我的毒品危害。2006年，巴方在國際機場加強了查緝力度，向我通報了數十起販毒案件情報線索。11月27日，中巴禁毒執法部門聯合行動，繳獲“金新月”海洛因12公斤，摧毀一長期盤踞在廣東的外籍販毒團夥，抓獲外籍犯罪嫌疑人7名。

（三）與美國、澳大利亞等西方國家的禁毒合作取得新突破

6月，中美聯合召開了第二屆禁毒情報工作組會議。7月，國家禁毒委員會主任周永康訪美，簽署了《關於加強中國國家禁毒委員會與美國白宮國家禁毒政策辦公室合作的意向備忘錄》。8月，中美

聯合舉辦了第二期反涉毒洗錢研討會，美方派出 9 名反洗錢專家為中方 40 名禁毒及有部門人員就反洗錢的法律、制度、偵查手段和方法等內容進行了培訓。

5 月，澳大利亞聯邦警察助理總監費明凱率團前來北京訪問，中澳雙方就加強情報交流、禁毒執法、緝毒培訓等方面的合作達成了共識。

（四）積極參加多邊禁毒會議和國際禁毒專案

3 月，中國派員參加了在維也納召開的聯合國麻醉品委員會（CND）第四十九屆會議，與有關國家代表團開展了雙邊會談，會議通過了“加強國際合作、促進替代發展”、“加強用於製造合成毒品的易制毒化學品的管制制度”、“將氯胺酮列入管制藥物”等決議。5 月、8 月和 11 月，國家禁毒辦公室分別組團參加了在韓國、泰國舉辦的第十六屆亞太地區禁毒聯絡官國際合作會議、東盟和中日韓打擊跨國犯罪緝毒執法工組會議以及第三十屆亞太地區禁毒執法機構負責人會議。

5 月，根據中國與聯合國毒品和犯罪問題辦公室聯合開展的“提高中國南部地區打擊非法製造和販運苯丙胺類興奮劑(ATS)的能力專案”（G75）安排，廣東、福建建立了 10 個多媒體培訓中心，並安裝了由澳大利亞聯邦警察提供的情報資訊系統，對近百名基層禁毒民警

提供了情報資訊培訓。12月，國家禁毒辦公室與聯合國毒品和犯罪辦公室聯合考察了湖南、陝西、四川三省，並初步設計出了禁毒援華專案框架。

（五）加強國際禁毒執法合作

中國積極開展與周邊國家以及加拿大、澳大利亞、美國、智利等國在緝毒執法、情報交流等方面的合作，成功破獲一批特大跨國走私毒品案件。1月，中國、泰國、臺灣地區警方合作破獲“707”特大跨國販毒案，抓獲鍾萬億等犯罪嫌疑人10名，繳獲海洛因57.4公斤。10月24日，中國黑龍江、遼寧、廣東三省公安機關和俄羅斯警方聯手破獲“12·21”跨國販賣毒品案，抓獲犯罪嫌疑人14名，繳獲安非他命1112.7克。公安部禁毒局協調廣東、雲南與美國司法部緝毒署、印度內政部禁毒局、香港毒品調查科等合作，破獲“陳偉華”跨國販毒團夥案，在印繳獲製毒設備一批、原料2000公斤，抓獲2名犯罪嫌疑人，12月28日，將大毒梟陳偉華抓獲，繳獲安非他命3公斤、安非他命半成品400公斤。

自2005年12月中國和東盟國家在廣州啟動“共同打擊苯丙胺類毒犯罪聯合行動”以來，中國與菲律賓、馬來西亞、印尼、新加坡、緬甸、泰國、中國香港、中國澳門等國家、地區的執法部門聯合確定了一批毒品大案，實行即時情報交流，在執法層面形成了高效運

行的協作機制。12月19日，中國公安機關與菲律賓緝毒署聯合偵破“邵春天”特大跨國販安非他命案，在菲律賓搗毀一面積約3000平方米的安非他命工廠，共抓獲犯罪嫌疑人20名，繳獲麻黃素1噸、安非他命350公斤、易制毒化學品近萬箱及制毒設備8套，繳獲毒資320萬元。

參 台灣國際反毒合作情況與成效

鑒於毒品對全球危害的嚴重性，且毒品犯罪深具跨國特性，非僅靠一國之力即能有效解決，因此國際合作共同打擊毒品犯罪，已成為國際社會共識。近年來台灣為反制毒品氾濫，感受到跨境合作緝毒之重要性，在法務部調查局及內政部警政署、海岸巡防署等有關緝毒機關的努力下，台灣對美、日、澳洲及中南半島國家的合作頗具成效。2006年6月2日行政院蘇院長親自主持第1次行政院毒品防制會報，並依據行政院研考會所作「防毒」、「拒毒」、「戒毒」、「緝毒」4大防毒區塊之規劃，決定增設「國際參與」組，由外交部擔任第一主辦機關並擔任幕僚權責單位，負責協調法務部、法務部調查局、內政部警政署、行政院衛生署、經濟部、行政院金融監督管理委員會、行政院大陸委員會及行政院海岸巡防署等機關，共同推動國際及區域反毒策略工作，加強與美、日、澳洲及東南亞等鄰國增加簽訂相關反

毒協定，藉以增強台灣際反毒成效。

一、台灣反毒國際合作之策略¹⁶⁰

我國緝毒工作目標為「拔根斷源、阻絕供給」，考慮我國外交環境艱困，政府緝毒國際合作係採「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及對我國反毒工作深具影響力之國家為優先合作對象，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，衡諸國內毒品犯罪情勢，推動與相關國家之合作關係。新增設的「國際參與」組任務在推動與相關外國政府簽署反毒合作協定或備忘錄，積極推動及參與反毒多邊、雙邊機制。為有效打擊毒品來源，國際參與組將本著「互助合作、集體合作」精神，藉由簽訂反毒協定，建立策略聯盟與國際反毒工作接軌，不僅改善國內治安，並對我國國際形象產生正面效益。

二、台灣反毒國際合作現況¹⁶¹

（一）法務部調查局：

該局秉持對等、互信、互惠、互利之基礎上，積極與國外緝毒對等機關建立聯繫合作管道、加強情資交換、著重同步合作辦案、提昇偵查技能、掌握最新資訊等為國際合作之工作要項，迄今已與歐美、

¹⁶⁰法務部、教育部、外交部、行政院衛生署《反毒報告書》（民國96年）台北：第49頁。

¹⁶¹法務部、教育部、外交部、行政院衛生署《反毒報告書》（民國96年）台北：第49-50頁。

港澳地區、東南亞、東北亞等21 個國家或地區建立聯絡管道；復鑒於國內毒梟自柬埔寨、越南等東南亞國家走私海洛因等毒品遽增，為防堵毒品流入國內，於95 年度派員訪問泰國、菲律賓等國，深入越南、柬埔寨拜會當地緝毒首長及打擊跨國犯罪專案小組，期透過雙方合作，發掘線索依法偵辦，全面阻絕境外毒品走私管道。

（二）行政院海岸巡防署

95 年度與美國、日本、菲律賓、越南、新加坡建立海域執法合作關係，並與馬來西亞海事執行署（MMEA）建立合作機制。另安排國外執法及情資交流合作人員來台訪問，提供外國執法機構互換情資等。

（三）內政部警政署¹⁶²

1、國際交流合作：

警政署每年均派員參加亞裔組織犯罪及恐怖主義國際會議（International Conference on Asia Organization Crime and Terrorism）、國際緝毒研討會（International Drug Seminar）、中日緝毒合作會議（Sino-Japan Drug Conference）等國際性會議，與全球刑事、司法單位之執法人員交換非法槍枝、毒品、恐怖活動等重要犯罪情資，瞭解最新跨國性犯罪模式，吸收全球犯罪偵查科技及新知，共同研商打擊組織犯罪策略。

¹⁶²法務部、教育部、外交部、行政院衛生署《反毒報告書》（民國 96 年）台北：第 50-51 頁。

2、國際緝毒合作：

為有效打擊國際犯罪、緝捕海外逃犯，警政署刑事警察局多年來積極透過國際刑警組織，與世界各國之警政當局密切聯繫，加強合作，交換非法槍枝、毒品、重要通緝逃犯等情資外，並主動與各國司法機關合作，如與美國緝毒署(Drug Enforcement Administration, DEA)、秘勤局(United State Secret Service, USSS)、加拿大皇家騎警(Royal Canadian Mounted Police, RCMP)、及日本警察廳(National Police Agency of Japan, NPA)、香港警務處乙部門(H. K. Police Force BDepartment)、菲律賓緝毒署(Philippine Drug Enforcement Agency, PDEA)、國家警察局(Philippine Nation Police, PNP)、調查局(National Bureau of Investigation, NBI)泰國緝毒局(Royal Thai Police Narcotics Suppression Bureau, PNSB)、泰國移民局(Thai Immigration Bureau)、首都警察局(Metropolitan Police Bureau, MPB)、越南公安局(Vietnam Public Security Bureau)、移民局(Immigration Bureau)等國家之執法機關均建立情報合作管道，偵辦毒品走私等跨國刑事案件。

(四) 海關、機場國境緝毒合作

1. 95年1月臺澳海關完成「台澳海關情資交流協議」簽署，確立雙方情資交換之法律基礎，目前兩國海關已根據該協議條款，進行情

資交換，澳大利亞海關亦承諾將協助我方提升緝毒能力。

2. 95年3月美國司法部緝毒署（DEA）香港辦事處任主管及資深幹員數人拜會財政部關稅總局；同年4月澳洲海關新任駐東京代表來訪；同年8月日本東京海關調月部密輸情報調月官等2人拜會關稅總局，並分別舉行情資交流會議，就毒品走私情資及查緝經驗進行交流，有助於提升海關緝毒能力。

3. 財政部關稅總局於95年8月15日加入「亞太地區海關緝私通報系統（Customs AsiaPacific Enforcement Reporting System, 簡稱CAPERS）」，此一系統係由美國、澳洲與紐西蘭三國發起建置之海關情報系統，其目的在透過平臺，分享各國海關情報資料，提升太平洋區域之各國打擊走私犯罪的能力。參與者包含太平洋盆地內或位於船舶或飛機通過太平洋盆地必經位置之國家，至95年底，CAPERS計有30個會員國。加入此系統，可加強我國海關與亞太地區海關之情資交流，共同防杜走私毒品之不法活動。

4、財政部關稅總局於95年12月5日至7日舉辦「95年台美反恐及毒品情資交流研習會」，邀請美國國土安全部邊境保護局（CBP）及美國司法部緝毒署（DEA）6名專家來台講授反恐、毒品及其情資蒐集、分析、運用及查緝技巧等課程。¹⁶³

¹⁶³法務部、教育部、外交部、行政院衛生署《反毒報告書》（民國96年）台北：第50-51頁。

三、台灣打擊跨國毒品犯罪之策略¹⁶⁴

(一) 強化專責緝毒國際合作建制：

強化現有專責國際緝毒機關之雙邊或多邊關係，共同打擊跨國毒品犯罪。

(二) 部署境外一線合作據點：

針對我國重要毒品來源上游國及臨近國家，應派遣緝毒聯絡官與該國緝毒機關建立起第一線直接接觸，未來應著重在中南半島、馬來西亞、印尼、新加坡等國設立據點，完善境外緝毒網脈。

(三) 強化情資綜合分析能力：

情資分析向為先進國家緝毒機關所重視，除派員到美、日、澳洲等國參訓外，並規劃成立情報分析建制，以因應緝毒國際合作情勢需要。

(四) 密集交流精進緝毒技能：

國際合作的另一層意義，即在學習先進的知識、技能，以提升本身的緝毒能力，充實緝毒工作技能，同時亦對東南亞等國，提供緝毒經驗、技能，促進合作關係。

(五) 主動出訪提升合作成效：

視個案或業務需要，主動出擊，適時機動赴國外或邀國外緝毒人

¹⁶⁴法務部、教育部、外交部、行政院衛生署《反毒報告書》(民國96年)台北：第56頁。

員來台，直接進行面對面溝通，必要時並予支援或配合蒐證，以突破偵查瓶頸，期能達到同步辦案。

(六) 參加區域專案研討會議：

積極參與國際性、區域性毒品犯罪防制會議或活動，以拓展國際合作交流領域，並提昇緝毒工作人員國際觀；並主動爭取參加國外緝毒機構舉辦之各項緝毒專精訓練，增益緝毒工作技能，並加強推動與美、日等國之毒品來源鑑析合作計畫，共同致力打擊國際販毒組織。

(七) 因應販毒趨勢調整方向：

目前新興合成類毒品已成為流行趨勢，國內除安非他命、MDMA外，另愷他命近年來大幅成長，有鑒於此，應針對臺灣毒品來源國菲律賓、馬來西亞及柬埔寨等國加強緝毒合作。

(八) 外交與緝毒，相輔相成

秉持國際合作原則，善盡國際社會成員之責，持續加強與國外緝毒機構合作，增進雙邊或多邊區域之結合，以利拓展情報交換、開發毒品案源，共同偵辦跨國毒品走私案件。主動爭取加入國際反毒組織機會，及推動簽訂雙邊、多邊合作反毒協定，期藉參與國際社會反毒事務，共同致力打擊國際毒品犯罪。

四、2006 年國際重要合作成果¹⁶⁵

(一) 法務部調查局與日本海上保安廳及日本警察廳合作，蒐獲國人王○○等三人涉及琉球海域「新○○2 號」丟包甲基安非他命 104 公斤不法事證，於 95 年 3 月陳報基隆地檢署並起訴。

(二) 法務部調查局與香港海關合作，95 年 7 月 15 日在香港赤鱗角機場偵破國人吳○○、柯○○以茶葉罐走私海洛因 1.5 公斤案。

(三)、法務部調查局與柬埔寨警政署跨國打擊犯罪專案組合作，95 年 7 月 17 日在金邊機場偵破臺籍嫌疑犯林女以身體夾藏走私海洛因 1.55 公斤案。

(四)、法務部調查局與菲律賓緝毒署及澳門警方合作，95 年 8 月 26 日在馬尼拉機場偵破國人鄭○○等 3 人，以桂格燕麥片食品夾藏走私愷他命 10.8 公斤案。

(五)、內政部警政署與泰國、馬來西亞、香港及日本合作破獲吳○○跨國販運毒品集團案，自 95 年 5 月間起至 95 年 12 月 8 日止，於國內查獲該集團計 8 起運輸毒品案，共計起獲海洛因 13.88 公斤及安非他命 6.65 公斤，逮捕綽號「洲董」之吳○○等 23 人，並凍結相關可疑帳號資金上千萬元；另通報馬來西亞、香港、日本成功攔獲三起運輸毒品案。

¹⁶⁵法務部、教育部、外交部、行政院衛生署《反毒報告書》(民國 96 年)台北：第 145-146 頁。

(六)、內政部警政署與香港、美國等國警方合作查獲國人王○華等走私海洛因案，於95年6月11日下午4時許，王、葉二人一同自大陸深圳返港，香港警方持續監控，於王○○準備登機返臺時予以逮捕，並立即在另一候機室內逮捕葉○○，在王○○身上查獲700公克海洛因。

(七)、內政部警政署與香港、日本三地警方合作查獲國人李○○走私安非他命毒品案，刑事警察局專案小組偵悉綽號李○○將於95年11月16日搭機前往香港，再由香港搭機前往日本，立即通知日本警方，李女抵達東京成田機場後，即遭日本警方會同海關人員嚴查搜身，查獲安非他命毒品重約1.6公斤。

(八)、內政部警政署與馬來西亞、緬甸及澳洲等國警方合作查獲尚比亞人走私海洛因案，刑事警察局專案小組偵悉尚比亞籍男子K○○涉嫌於馬、緬、台之間從事運毒工作，並適時將其赴馬國情資通報馬國緝毒局，馬國警方於95年10月13日在馬國檳城國際機場逮捕該名男子，從其腹內共緝獲37粒海洛因球，重210克。