

時評

美國對華政策新趨勢

The Prospect of Washington's Policy toward both Taipei and Peking in the Second Bush Administration

李登科 (Lee Deng-Ker)

國立政治大學國際事務學院院長

美國總統大選結果已揭曉，小布希總統連任成功。雖然小布希繼續入主白宮，而且共和黨也繼續掌握參眾兩院，但因內閣人事安排尚未確定，同時伊拉克問題又是最急需處理的重大優先議題，因此美國對華（對臺海兩岸）政策是否仍將維持既有政策，還是將作若干調整，仍需塵埃落定之後，才有可能完全明朗。

在另一方面，儘管重要內閣人事仍未確定，並且國內外情勢也與四年前相去甚遠，不過自 1979 年美國與中共建交以來，美國的對華政策卻有重要脈絡可循。事實上，不論是共和黨或民主黨執政，美國對華政策可說是大同小異，相差有限。

就我國而言，由於中共犯臺的軍事能力隨著中國大陸的經濟發展日益增強，再加上臺海兩岸的關係持續低迷冷淡，因此即使美國對華政策稍作調整，我國也很可能受到相當大的衝擊。

本文主要的目的是從國家利益、小布希主義、美國對華政策的持續性以及影響美國對華政策其他重要變數，對美國的臺海兩岸政策作一扼要的分析並研判未來政策走向。

一、美國的國家利益

國家利益是影響美國對華政策最重要的變數。如果美國在臺海地區沒有重要的利益，或是美國在東亞地區都沒有重要的國家利益，美國當然不會關切臺海局勢的發展。反之，如果美國在東亞有重大的國家利益，而且臺海局勢的發展攸關此項利益，美國當然不至於忽略臺海地區。

根據四年前「美國國家利益委員會」所作的報告，美國的重大國家利益包括：防止美國本土及海外駐軍遭受到核子、生物以及化學武器之攻擊；確保盟邦的生

存以及與美國共同塑造彼此均能發展的國家體系；阻止美國邊境出現敵對的強權或失敗的國家；確保重要全球體制的存在與穩定（如貿易、金融、能源供應以及生態環境等）；與美國的潛在對手（中共及俄羅斯）建立建設性的關係。列入非常重要（Extremely Important）的國家利益則包括：防止大規模毀滅性武器的使用及擴散；防止在重要地區出現區域性霸權；促進美國盟友的福祉並保護這些國家免於遭受侵略；促使各國接受國際規範以及和平解決爭端的機制；防止在重要的地區爆發重大衝突或在合理的代價下結束這些衝突；壓制恐怖主義、以及防止種族屠殺等。

從上述「美國國家利益委員會」的報告來看，美國在東亞地區至少具有兩項重大的國家利益，包括確保美國盟邦（日本、南韓等國）的生存、以及與中共建立建設性的關係，其中後一項是與臺海地區相關。至於在東亞地區的非常重要國家利益則包括：防止大規模毀滅性武器的擴散與使用、阻止出現區域性霸權、壓制恐怖主義、保護盟友免於受到侵略、以及防止爆發重大衝突等等。這幾項屬於非常重要的國家利益均與美國和臺海兩岸的關係有關。換言之，就國家利益而言，美國在東亞地區具有兩項重大利益與至少五項的非常重要國家利益，而這幾項國家利益是否能確保，又與臺海局勢息息相關。因此，只要美國的外交政策繼續取決於國家利益，美國顯然不會輕易放棄在臺海地區的地位與影響力。

二、布希主義

小布希總統在第一個任期之初，即重用「新保守主義」的外交與國家安全策略。在這些策略的規劃下，「布希主義」乃告成形。簡單來說，布希主義的主要內涵包括：第一、美國應以強大的軍事、科技與經濟力量，取得稱霸世界的地位；第二、為取得霸權，美國應採取單邊主義以及先發制人戰略；第三、對於被美國列入邪惡國家清單的國家，進行政權轉移（及予以推翻）。

根據布希主義的內涵，美國在東亞地區的外交工作重點包括阻止中共稱霸亞洲、防止北韓發展核武、以及加強與日本等傳統盟邦安全合作關係。事實上，這幾個外交重點工作都在確保美國的重大國家利益，而最終目標則是稱霸天下。

在總統大選期間，民主黨候選人凱瑞曾一再抨擊布希主義，認為該主義不僅導致美國與歐洲盟邦的嚴重爭執，而且還讓美國陷入伊拉克的困境。但在布希總統連任成功，共和黨繼續控制國會參眾兩院，以及美國主流民意呈中間偏右的保守態度下，布希總統似乎不太可能完全放棄布希主義，除非美國在伊拉克與阿富汗遭受重大挫折。而只要美國繼續採取布希主義，美國就將繼續阻止中共稱霸東亞，如此一來，美國又豈有可能讓中共支配臺灣？

三、美國對華政策的持續性

過去二十五年來，美國對華政策的主軸是堅持「美國的一個中國政策」，而主要支柱則是尼克森與周恩來共同發表的上海公報、美國與中共的建交公報、有關美國對臺軍售的八一七公報、以及臺灣關係法。在此一架構下，美國對臺海地區的基本立場是，維持臺海現狀，反抗任何一方企圖片面改變現狀。因此，美國一方面反對中共以武力犯臺的政策，一方面也不支持臺灣在「法理上」尋求獨立的作為。此外，美國也盡可能避免因為介入臺海兩岸的爭端，而與中共爆發軍事衝突。

其實從柯林頓總統在 1995 到 1996 年臺海危機期間，出動兩艘航空母艦戰鬥群到臺灣附近海域，到小布希政府對臺灣進行公投的疑慮，都可看出美國對華政策的持續性。就此而言，在小布希總統的第二任期內，顯然不會輕易改變對華政策。

四、其他影響美國對華政策的重要變數

伊拉克問題、反恐問題、及北韓核武問題，無疑地是可能影響美國對華政策的重要變數。具體來說，如果美國能順利地處理這幾個難題，美國就將進一步往稱霸世界的目標邁進。美國同時也就不必刻意拉攏中共或對中共作重要讓步。反之，如果美國無法順利解決這三大難題，美國不但將繼續設法與中共維持良好關係，而且還有可能在臺海問題上，對中共作若干讓步。理由很簡單，當美國疲於處理伊拉克、北韓以及反恐等問題時，當然不希望臺海地區出現緊張情勢。

五、未來展望

今年 11 月 9 日美國國務院主管亞太事務的助理國務卿凱利，在華府的一項座談會上指出，小布希政府在下一任任期中，其對臺政策將一如前往，不會改變。凱利並表示，他期待臺海兩岸能夠找到解決問題的方法。出席同一座談會的喬治華盛頓大學國際事務學院院長何漢理則強調說，小布希政府現在的對華政策就是海峽兩岸「任何一方均不得片面改變臺海現狀」。

凱利及何漢理的說法其實恰可印證本文的基本論點，即小布希總統在第二任任期內，不太可能改變對華的基本政策。但因中共犯臺的軍事力量逐漸增強，而美國似乎不易在短期內解決伊拉克問題、北韓核武危機，以及反恐等問題，因此，美國小布希政府更不願意見到臺海地區出現危機狀態。為防止臺海地區出現緊張或危機狀況，未來小布希政府或許將對臺海兩岸同時施壓，要求雙方自制，同時美國也有可能傾向於扮演協助兩岸恢復對話的角色。

時評

布希總統連任後 美國與中共關係之展望

The Prospects of Sino-American Relations after Bush's Reelection

邱坤玄 (Chiu Kun-Shuan)

國立政治大學東亞研究所教授

今年美國總統大選競爭激烈，選前民調顯示布希與凱瑞幾乎不分軒輊，而布希總統最後獲得連任，最主要原因有以下兩項。第一、國家安全與外交事務超越經濟成為這次總統大選最重要的議題，因此布希與凱瑞兩位總統候選人在安全議題上的表現就成為當選的重要因素，布希總統在處理反恐議題上的能力，大幅領先凱瑞，在伊拉克問題上，雖然民眾對布希的處理方式不甚滿意，但是仍然相信布希優於凱瑞，特別是凱瑞在此問題上的態度前後不一致，使得美國人民對他的領導能力產生不信任。

第二、布希代表美國的傳統道德價值，而且立場鮮明，對大部分選民而言，凱瑞代表的民主黨傾向自由派，在同性戀婚姻、墮胎、禁藥管制等社會議題，凱瑞的尺度遠比布希寬鬆。布希總統連任充分證明美國仍然是個中間偏右（center-right）的國家。

布希總統第二任內的外交政策也將受到此兩項因素的影響，安全的考量仍將重於經濟，強調以道德為基礎從事捍衛美國與世界安全與和平的任務。在安全上，以軍事力量為主的硬國力仍然是外交的主要工具；單邊主義的行為將略有修正，更強調盟國在打擊恐怖主義與防止大量殺傷性武器擴散問題的作用，並且要求友好國家分享美國價值利益與分擔責任。在經貿政策上，布希政府則持續競爭性自由化的主張。

一、布希當政以來對中共政策

1980 年代以後，中共與美國關係的兩大支柱為經貿與安全，冷戰結束後安全的支柱重要性一度削弱，但是 911 事件後，由於中共在反恐與北韓核武問題上的重要性以及對美國採取合作的態度，使雙方的安全關係日趨強化，而經貿關係則是呈現持續迅速成長的趨勢。

經貿仍是主軸

1990 年代之後，中共與美國的貿易額迅速增長，成為雙方關係發展的主軸，布希總統當政之後，雙方經貿關係持續成長，美國成為中共最大出口國以及最大順差來源，根據中國大陸海關統計，2003 年雙方貿易總值達到 1,263 億美元，大陸對美出口 924.7 億美元，大陸享有 586 億美元順差，整體而言，美國僅次於日本為中國大陸第二大貿易夥伴，如此龐大的貿易數額，強化了雙方的互賴關係，成為雙方決策過程中重要的考量因素，同時為雙方發展關係提供了有利的基礎。

戰略安全關係由競爭轉為合作

布希上任之初，不再將中共視為戰略夥伴關係，而以戰略競爭者對待，2001 年 4 月發生兩國軍機擦撞事件，雙方關係陷入緊張，當年 7 月撞機事件和平落幕之後，美國務卿鮑爾於 7 月 28 日訪問北京時表示，「中」美關係是一個愈來愈將建立在友誼和信任以及在共同努力解決問題的基礎上的關係，可見在 911 事件前，中共與美國關係已有改善跡象。

眾所皆知，911 事件提供了中共與美國戰略合作的機會，2001 年 10 月布希總統赴上海參加 APEC 年會；2002 年 2 月布希正式訪問中國大陸；胡錦濤副主席 2002 年 5 月訪美；2002 年 10 月江澤民主席訪問布希家鄉克勞福德農莊；溫家寶總理於 2003 年 11 月訪問華府，布希總統將中共定位為美國處理危機的外交夥伴，顯示美國肯定了中共在反恐、防止大量殺傷性武器的擴散以及六方會談等問題上的積極作用。

臺灣問題仍是爭執所在

布希總統在臺灣問題上延續了美國對華一貫政策，仍然堅持一個中國政策，遵守中共與美國的三個公報，但是更強調臺灣關係法的承諾，提供臺灣安全保障，並對於臺灣的民主政治發展高度支持，引起中共對美國的不滿。但是隨著中共與美國戰略關係的改善，布希總統逐漸修正對臺灣的支持程度，不再提竭盡所能防衛臺灣，而是強調維持美國所界定的臺海現狀，逐漸以政治約束的手段防止臺灣朝向獨立的道路前進。

二、布希連任後對中共政策的可能走向

兩岸關係

布希政府對兩岸仍將堅持一個中國政策，鼓勵臺海兩岸展開對話，和平解決兩岸爭端，要求中共不武、臺灣不獨維持兩岸現狀，以軍事實力嚇阻中共使用武力，以政治約束臺灣推動改變現狀的行為，但是布希連任後會強化對臺灣的政治約束。

美「中」關係

整體而言，當前美「中」關係已度過磨合期，雙方都清楚對方底限，因此較能務實互相對待，同時加上雙方在反恐與防止大量殺傷性武器擴散方面的合作，布希第二任內美「中」關係將可持續增強。

在政治領域，美國認為中共持續改革開放符合美國國家利益，因此對胡、溫體制會有更多的期待，而中共也需要獲得 20 年戰略機遇期以全面建設進入小康社會，對於改善雙方關係提供有利基礎。

在經貿交流方面，布希政府支持自由貿易，因此會關注中共加入世貿組織承諾的落實，同時會設法進一步擴大在中國大陸市場的占有率，美國對人民幣升值將會持續施壓，但不會有太大的動作。

中共人權與民主化問題是「中」美兩國長期性的矛盾問題，美國將持續關注中共的人權與民主的議題，並要求對話協商，但是由於布希總統以安全為外交首要任務，因此不會出現對中共嚴厲的制裁行為。

三、中共可能的因應政策

面對布希總統連任後對華政策可能走向，中共將持續鞏固雙方的經貿與安全關係，但是對於美國的單邊主義行為，中共仍然會持續推動世界多極化的主張，同時以多邊外交降低美國的影響。在臺灣問題上，中共將加大對美國的工作，以達到「經美制臺」的目的。

持續發展經貿關係

截至今年 8 月為止，「中」美貿易額已超越日本，創下 1,070.4 億美元的新高，但歐盟則首次躍居為中國大陸最大貿易夥伴，達到 1,116.5 億美元，中共可能以經貿為手段推動世界多極化，並且促成歐盟解除對中共的武器禁運，同時也可以發揮平衡美國霸權的作用。

鞏固安全合作

中共將持續與美國在反恐上合作，並且積極推動六方會談的進程，防止美國對北韓採取強硬制裁的行動，兩國之間的軍事交流將持續加強。

積極推動多邊外交

1990 年代中期以後，中共積極推展多邊外交，目的在抵禦霸權、推動世界

多極化；樹立大國形象以及防止干涉中國內政。中共官方多次指出東南亞國協以及上海合作組織是其推展多邊外交的最佳實踐，2003 年中共與東協的貿易額達 782.6 億美元，比上年增加 42.9%，東協已經成為中共第五大貿易夥伴，而中共則是東協的第六大貿易夥伴，值得提出的是東協對中共的貿易自 1998 年起連續六年都享有貿易順差，2003 年的順差為 164.1 億美元，約為 2002 年的兩倍，中共並以此密切的經貿關係轉化並擴大對東協的政治影響。上海合作組織由於受到美國反恐作戰的影響，使中共的影響力相對降低，中共將強化與上海合作組織的經濟關係以為因應。

臺灣問題

布希政府將持續對臺灣的安全承諾，但有可能以此為籌碼限制臺灣提出改變現狀的言論與行為。中共則會持續要求美國在對臺軍售上做出讓步。此外，美國會積極促成兩岸展開對話，但不會要求我方接受有前提的談判。在涉及我國的主權問題上，美國將加大對我的約束，特別是在 2006-2008 年期間，鑒於我方可能推動制憲的敏感議題，中共會積極要求美國形成以反獨為共同利益的框架制約臺灣。

四、小結

中共與美國由於政治制度與價值觀的差異，因此雙方關係的發展有一定程度的限制，但是從過去美「中」關係發展的歷程觀察，美國總統連任後的雙方關係進展將十分迅速，加上目前中共在美國全球安全戰略上的地位至為重要，因此雙方合作的基礎將日益擴大。

布希政府仍然會堅持對臺灣的安全承諾，但是隨著美「中」關係的改善，美國對於我們的國際活動空間與國家定位，將採取更為緊縮的態度。整體評估，美國對臺海兩岸的政策已明顯向中共傾斜，我們應當審慎以對。

時評

緊縮的鳥籠： 布希總統第二任期之臺海政策

Strangled Birdcage: Second Bush Term's Policy in the Taiwan Strait

黃介正 (Huang Chieh-Cheng)

淡江大學美國研究所所長

對於我國政府與人民而言，布希總統連任成功所帶來的影響是複雜的。布希現有的亞洲及中國政策團隊，固然有許多同情臺灣艱困處境的人士；但大選前十天鮑爾國務卿在北京的兩次電視訪談講話，對於積極維護臺北與華府關係的臺美人士所造成的深沉內傷，卻仍未復原。而隨著美國政府人事的調整，布希總統的諸多國防、安全與外交政策亦有進行若干檢討的可能。正因為如此，如何謹慎因應未來數月美中臺三邊關係的可能變化，將是我國國家安全團隊所必須承擔的重任。

戰略延續與政策檢討

美國布希總統經歷長達數月的艱苦鏖戰，一直等到投票日的隔天中午，才接到對手凱瑞的祝賀電話，終於得以連任成功。許多美國政策圈人士在大選期間表示，雖然此次兩黨在總統選舉上勢均力敵，勝負差距不會很大；但是共和黨內部的新保守主義者將此次美國總統大選，視為對過去四年布希政府外交政策思維的信任投票。因此只要贏了，就代表布希團隊獲得了最新的人民授權；而以美國利益為核心、以單邊主義為主臬、以先發制人為手段的外交政策理念即可以繼續執行。

如今布希總統獲得連任，副總統錢尼對於布希國際觀以及重大人事任命的影響也可能持續。倘依此演進發展，則美國與北約及歐盟國家因國際秩序與美伊戰爭所產生的齟齬，勢必進行某種程度的彌合；而錢其琛在美國選前批評美國藉由

武力執行布希主義的撰文，亦難免令人想到美國與中共之間畢竟仍然存在戰略利益的競爭。因此，未來中共和歐盟在外交與安全關係上，彼此之間是否更容易有需要感以為制衡因應，而逐漸形成鼎足之勢，頗值得觀察與玩味。

此次美國總統大選至少具有外交與安全政策之辯論特別凸顯，以及中國與兩岸政策不再是爭論議題二大特色，成為近卅年來之特殊經驗。但此並非表示臺海問題雲淡風清。近二年來臺海兩岸的情勢，事實上超越了過去廿年來的緊張程度。只是美國外交政策的焦點完全放在伊拉克與反恐議題，相對的將臺灣海峽之可能衝突暫時遮蓋。然在大選結束之後，兩岸間的緊張關係仍將成為布希第二任期必須妥慎經營處理的重要課題；而美中臺三組雙邊關係的隱性積怨，也有可能成為新任布希團隊中亞洲政策幕僚進行政策檢討思考的首要任務。

誠如美方政策人士一再強調，美國自從 1972 年與中共簽署「上海公報」以降，歷經七位總統的「一個中國政策」已經成為美國兩大主要政黨的共識。在過去卅二年來，無論白宮由何黨掌控，或美中臺關係的如何發展，都沒有改變。眾所週知，美國與中共雖然都談「一個中國」，但華府的「一個中國政策」與北京的「一個中國原則」在實質內容上存在相當的差異。簡言之，北京所強調的是「一個中國，句點」(one China, period.)，美國講的是「一個中國，但是……」(one China, but...)。北京將「一個中國」視為原則性問題，包括中國的領土主權不容分割、兩岸必須也只能統一的認定，是不可能退讓或改變的。然而，對於美國而言，「一個中國政策」除了承認與北京的正式外交關係外，也保證與臺灣維持包括對臺軍售在內，強勁有活力的非官方關係。如果臺灣內部將兩者混為一談，而一律加以撻伐，或者認為後面的「但是」可以超越前面的「一中」，則將不切實際地忽略美國在兩岸關係上的槓桿作用。

美國「一中政策」的緊縮

對於熟稔美中臺三邊關係歷史的老手而言，美國的「一個中國政策」有如一間若大的屋子，裡面作了至少兩個房間的隔間，一個房間是美中兩國所簽定的三項聯合公報，另一個房間則是由臺灣關係法與六項保證所組成。美國的政策即便時有傾斜，也只是在兩個房間中變換位置，而且經歷過去卅年各種劇變，終究沒有離開那間房屋。針對美國布希總統就任之初曾有「竭盡所能防衛臺灣」之言，臺北的錢君復先生應不至於喜出望外；而當鮑爾國務卿在媒體說出「臺灣並非主權國家」，北京的錢其琛應也不會手足舞蹈。因為二人都太有經驗的知道，國務院很快就會提出正式澄清。話雖如此，上述兩句話卻隱含著美國臺海兩岸態度移轉的強烈警訊。

對於臺灣而言，美國的「一個中國政策」又猶如一個隨著華府意圖而收放自如的鳥籠。四年前布希政府與中共視為戰略競爭對手，而將柯林頓政府「三不政策」所縮小的鳥籠放大，使得臺北頓感舒坦而可以一展雙翅。但是臺灣如果忘記帶上近視眼鏡，而誤以為鳥籠已經撤除而展翅高飛，結果可能換來衝撞鳥籠框架而造成的瘀傷。近月來，臺美之間充斥著許多不利於雙邊關係與影響互信的言行，使得自克勞夫農場布江會晤以至北京鮑胡會談，那個鳥籠已在逐漸縮小。

布希總統第二任期所面臨的臺海問題挑戰，主要在於若干臺灣人士鼓吹「二〇〇六制憲」、「二〇〇八建國」的所謂時間表問題。由於我國高度民主化之下存在著撕裂的藍綠對立，而憲政改革工程又必須依「公投法」而走過複決的程序。對美國而言，整個過程都充滿太多不可預測的變數，而稍有不慎就會引發中共方面強烈的反應，而引爆臺海軍事危機。因此，展望未來布希政府的作為，美方可能會有一個更緊縮的中國政策，而對於其「一個中國政策」的詮釋以及執行，都會採取比較清晰而嚴謹的態度，傾向不會容許臺灣將「現狀」(status quo)任意作擴張性解釋；而相對的儘量由華府來詮釋何謂臺海「現狀」，以及定義是否違反「現狀」。此外，美國鑒於臺灣在未來三年中，僅有明（2005）年沒有中央級全國性選舉的事實，以及兩岸進行接觸、重啟對話的機會之窗。因此，為了趕在我國憲政改革工程啟動之前，先行營造兩岸和緩的氣氛，美方未來將更會以各種方式，「鼓勵」兩岸接觸、對話，以避免屆時擦槍走火而使華府陷於更為窘迫的政策環境。

謹言慎行迎新春

臺美雙邊關係在布希政府第二任期伊始，即同時面臨著風險與轉機，親疏之勢、逆順之間可謂瞬息萬變。我國在處理與美國新政府之互動上，尤其必須注意以下三個層面：

第一，在雙邊關係上，作為支持的盟邦 (supportive ally)。美國政府在必須優先應付伊拉克以及北朝鮮問題的國際安全環境下，至為期盼臺海能夠維持穩定，少生變數。我國作為理念相同、利益互補的友人，允宜體諒彼此互助的需要，儘量在現階段不要批評美國的一中政策。此外，臺灣必須要重塑在美國政策圈的形象，理解美國稱許陳總統的五二〇就職演說及雙十談話的背後意含，尤其在競選造勢場合仍然維持慎言的心情，降低任何引發雙方誤會的可能性。

第二，在兩岸對局上，展現誠懇的角色 (sensible player)。北京與華府本有正式外交關係，又均為政治大國，自然溝通交往機會較多，相對對我較為不利。但美國政策圈對於兩岸間何者具有善意、何者不惹麻煩，均有一定的思考尺度。

目前我方提出的建立兩岸和平穩定的互動「架構」，與中共五一七授權聲明所稱的共構兩岸和平穩定發展的「框架」，在英文裡，均稱（framework），這也可能引導美方思考的方向。而對我最有利益者，就在於要讓美方感覺兩岸間比較有誠意的是臺灣。

第三，在國防安全上，作更實質的夥伴（substantial partner）。美國的臺海政策或許時有向中共傾斜，美中軍事交流合作也在積極進行；然而美中雙邊關係仍然在理念、體制、利益、互信上存有極大的衝突因子與極深的脆弱本質。布希總統的連任成功，使得我國在美臺軍事交流上，很難得的還能再有四年精進時間與發揮空間。過去四年我們已經在臺美戰略對話、國防諮商、軍事交流上取得了長足的進步。為了因應中共解放軍快速的現代化，我們必須更低調、再深入地把握良機，將臺美軍事與安全合作推進到立於不敗之地的有利態勢與實質效果。

最後也是最重要的，在於我政府能夠真正展現穩健、高效、優質的領導能力，在理念詮釋、戰略規劃、政策說明以及實際作為上，能夠發揮團隊精神、口徑一致、劍及履及。尤其主管外交、國防、兩岸決策的國家安全團隊，在未來幾個月內，更應該集中精神，妥慎規劃明年的對美工作，以期在美國新政府團隊就位之前，站穩腳步，方可期待更好的雙邊關係的到來。

時評

大陸開放民眾赴金馬地區 旅遊之影響

The Impact of Mainland China's Allowing Her Citizens to visit
Quemoy and Matsu

范世平 (Fan Shih-Ping)

銘傳大學觀光研究所助理教授

2004年9月24日，中共福建省副省長王美香在中共國臺辦交流局局長戴肖峰與中共國家旅遊局旅遊促進與國際連絡司司長沈蕙蓉的陪同下，首度宣布將儘快實施開放福建地區居民到金門、馬祖旅遊，我方大陸委員會隨即表示樂觀其成。同年10月26日王美香在會見馬祖經貿文化交流聯誼會理事長陳雪生（現任連江縣縣長）時再度表示，福建將於今年底前開放居民赴金門、馬祖旅遊，這除了使得兩岸旅遊交流邁出了重要的一步外，更對於面臨低潮的兩岸關係增添了一絲希望。

事實上早在2000年12月15日行政院就發布了「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」，也就是所謂的「小三通」，並且正式從2001年元旦開始試辦，在該辦法第十二條規定大陸地區人民可因探親、探病、奔喪、返鄉探視、商務活動、學術活動、宗教文化體育活動、交流活動與旅行，得申請許可入出金門、馬祖。因此，觀光旅遊活動也包括在內，重要之相關規定如下：

一、必須團進團出

根據第十二條規定，大陸民眾前來金馬旅遊必須是組團辦理，每團人數限十人以上二十五人以下，整團同時入出，不足十人之團體不予許可，並禁止入境。因此根據2002年8月1日入出境管理局發布之「試辦金門馬祖與大陸地區通航人員入出境作業規定」與2004年2月27日編印之「大陸地區人民申請進入金門馬祖送件須知」，團體往來金門、馬祖之入出境許可證，第一張必須註記本團人

數及團號，第二張以後必須註記「應與○○○等○人整團入出境」，而若是申請進入金門者需加註「限停留金門」，申請進入馬祖者則需加註「限停留馬祖」。

二、由金馬地區旅行社代為申請

根據第十二條規定，大陸觀光客必須經交通部觀光局許可，在金門、馬祖營業之綜合或甲種旅行社代為申請。另根據第十三條規定，代申請之綜合或甲種旅行社應備申請書及團體名冊，向服務站申請進入金門、馬祖，並由負責人擔任保證人。

三、停留時間有所放寬

第十四條規定，申請經許可者發給往來金門、馬祖「旅行證」，有效期間自核發日起十五日或三十日，由當事人持憑連同大陸居民身分證或其他足資證明居民身分之文件，經服務站查驗後進入金門、馬祖。若以旅行事由進入金門、馬祖者，停留期間自入境之次日起不得逾二日；但根據「試辦金門馬祖與大陸地區通航人員入出境作業規定」與「大陸地區人民申請進入金門馬祖送件須知」，對於停留時間有所放寬，其中赴金門與馬祖旅行停留時間最多為三天二夜，每日許可人數金門為 600 人，馬祖為 40 人；另申請旅行者（簡稱為第二類），其申請工作天數為六天。

從上述可知，我方早已完成大陸民眾前來金馬旅遊之相關配套法令，只待兩岸協商完後即可開放，然而由於兩岸對於「一個中國」的看法迥異，大陸當時堅持必須在「體現一國內部事務」的原則下商談，而臺灣則無法接受，因此談判無法開展。我方在「可操之在我」的前提下，小三通由我方片面開放，而並未與大陸方面進行磋商。故從 2001 年至今，中國大陸所採取的是消極抵制的態度，而不願意積極配合，這使得雖然金馬地區廣開大門但真正前來旅遊者數量甚少。在金馬地區人士的大力奔走下，2004 年 9 月中共終於改變過去以來對於小三通的拒絕態度，轉而同意開放福建地區民眾前來金馬地區旅遊。此一發展模式對於金馬與臺灣而言具有以下意義：

一、有利於金馬地區的觀光發展

基本上，金馬地區除了製酒業、食品業外幾乎沒有製造業，農業漁業則因為地質與環境因素使得發展受限，如今農漁產品則多由大陸地區輸入，因此長期賴以維生的產業是以替大量駐軍服務的「服務業」，但隨著軍隊不斷撤除，金馬地區的傳統服務業也必須轉型而朝向觀光業發展。在金馬地區解除戰地政務之初曾經吸引許多臺灣觀光客前往，但熱潮一過之後觀光產業也逐漸蕭條，最主要原因是金馬旅遊資源是以靜態之戰地史蹟為主，對於青少年之吸引力有限，而且必須

搭乘飛機，因此成本較高，加上濃霧與機場設備所限，使得飛航受到若干疑慮。如今大陸觀光客多數對於國共內戰史蹟充滿興趣，加上往來交通便利而價格低廉，因此能為金馬地區帶來發展生機。而大陸觀光客若大舉進入後，對於金馬地區的經濟發展與就業必然帶來直接而明顯的幫助，必須立即增加飯店、旅行社、導遊人員、餐廳、特產店與遊樂設備，以提供大量之需求，屆時全臺焦點將會聚集金馬，甚至臺灣業者也會前來投資或是尋找機會。

二、「金廈兩馬旅遊圈」隱然成行

未來，金馬地區的觀光產業發展必將與中國大陸形成更為緊密之聯繫，其中金門與對岸的廈門將會形成所謂「金廈旅遊圈」，而馬祖與對岸之馬尾，也會形成所謂「兩馬旅遊圈」，並且逐漸與中國大陸的國內旅遊相結合，屆時大陸各省民眾來到福建旅遊，均可順道造訪金馬，而外國觀光客來到福建，金馬也可成為另一旅遊資源與訴求，使得金廈與兩馬形成「互補互利」之局面。事實上，廈門機場為一國際機場，具有 77 條國內外航線，吞吐量 1,000 萬人次；2002 年福建入境觀光客共計 184.82 萬人次，國內觀光客為 3,931 萬人次，因此金馬地區可充分利用福建此一「旅遊腹地」。但另一方面，未來金馬地區與大陸之間的經濟依賴程度，將會有更大幅度的增加。

三、將金馬與臺灣作為區隔

長期以來金馬地區的民眾角色尷尬，由於金馬自古以來即與閩省關係密切，加上血緣與親族關係緊密，因此許多臺灣人將金門馬祖人視為大陸人，加上近年兩岸關係緊張而對他們的忠誠度提出懷疑；加上小三通後金馬與大陸地區的關係日益緊密，雙方往來頻繁，使得當地政府頻頻提出擴大與對岸交流之要求，甚至欲跨過中央而與大陸當局直接簽訂協議，種種舉措均與中央政府的立場產生歧異，使得金馬與中央之間嫌隙日深。因此，中國大陸此一開放措施，除了是將臺灣事務與金馬事務加以區隔看待外，似有對於金馬地區「支持」之意味，在臺灣與金馬的矛盾中獲得利益。這除了將使得金馬與臺灣之間的關係漸行漸遠外，中共這種「跨過中央」的操作模式，直接與地方政府或團體進行協商，並且給予較大讓步空間的作法，恐怕是中共未來對臺工作的新模式。

四、成為對臺宣傳樣版

大陸觀光客若在中共當局的刻意「政治操作」下大舉進入後，對於臺灣也會形成某種宣示意義，除了顯示大陸觀光客可以直接帶動經濟復甦，而使政府對於開放大陸民眾直接來臺觀光的壓力增加外；當前臺灣各縣市無不積極發展觀光產業，若唯獨金馬成果豐碩，這將使得地方政府發現只有與中共維持良好關係，才

能享受相同之待遇，例如 10 月 26 日中共福建省副省長王美香會見連江縣縣長陳雪生時就公開指出「馬尾與馬祖的交流合作能有今日的局面，是因雙方有誠意、多用心、常溝通，且正是因為雙方都認同一個中國原則」，這其中的統戰意味不言可喻。因此，臺灣其他縣市為了發展觀光產業，恐怕也會希望比照金馬模式開放大陸觀光客直接來臺旅遊，甚至要求中央政府更主動的釋出善意或是在政治立場上作出更大讓步，這種壓力恐怕會是「由下而上」的。

五、對臺策略以拉攏民心為主

當胡錦濤於 2004 年 9 月 16 至 19 日所舉行的中共十六屆四中全會取代江澤民而成為中央軍委主席後，正式成為掌握黨、政、軍大權的第四代領導人，也開始完全主導對臺事務，就在 9 月 24 日於北京舉行的「中國和平統一促進會」第七屆理事會上，中共中央對臺工作領導小組副組長、全國政協主席賈慶林的致詞中，就首次把胡錦濤關於對臺工作的四點意見，並列於「和平統一，一國兩制」和江八點之後，顯示在中共十六屆四中全會後「胡四點」已成為中共對臺政策的新基調。「胡四點」是胡錦濤在 2002 年 3 月 11 日，於十屆人大一次會議臺灣團分組會上所提出之「關於對臺工作的四點意見」，分別是：要始終堅持「一個中國」原則；要大力促進兩岸的經濟文化交流；要深入貫徹「寄希望於臺灣人民」的方針；要團結兩岸同胞共同推進中華民族的復興。對於其中的「寄希望於臺灣人民」，胡錦濤在會中又提出了所謂「三個凡是」：「凡是有利臺灣同胞的事，凡是有利於祖國統一的事，凡是有利於中華民族偉大復興的事，應該積極去做，把它做好」，強調「中國是兩岸同胞的中國，是我們的共同家園」、「兩岸合則兩利、通則雙贏，分則兩害」。這些說法與鄧小平「和平統一，一國兩制」基本方針、江澤民於 1995 年提出的對臺八項主張相較，最大差異點是將「臺灣執政當局」與「臺灣人民」予以分開處理，對於臺灣民眾與中國大陸的矛盾定位為「人民內部矛盾」而非「敵我矛盾」，另一方面在態度方面更為細膩懷柔而採感性訴求，強調必須兼顧臺灣民眾的感受。因此對於臺灣民眾特別是南部民眾改採拉攏策略，以爭取民心與好感為主軸，而如今將觀光客輸入金馬地區甚至是未來的臺灣，都將形成「由下而上」的統戰效果。

六、一條龍經營模式

中國大陸從 1997 年公布「中國公民自費出國旅遊辦法」後，出境旅遊人數為 800 萬人次，2003 年時達到 2,022 萬人次，根據世界旅遊組織的統計，2002 年中國大陸在全球出境旅遊花費上排名第七，達到 131 億美元。如此龐大的市場充滿著無窮商機，而中國大陸旅行業者為了分食這塊大餅，就在許多國家投資旅

行社、飯店、餐廳、車隊，這種情形尤其在東南亞國家最為普遍，使得中國觀光客從一出國門就搭乘本國的航空公司，到了目的地包括迎接的遊覽車、住宿的飯店、用餐的餐廳、購物的商場等，也多是中國旅遊業者在當地的投資產業，這種所謂「一條龍」的接待模式，除了能使業者「肥水不落外人田」外，更重要的是可以減少中國外匯的損耗。大陸這種「一條龍」的經營接待模式是否也會在金馬地區複製，透過中資進入金馬地區旅行社、飯店、餐廳、車隊的經營，值得政府與業者注意。

七、我方相關單位必須提早因應

我方在開放大陸民眾前來金馬地區旅遊的同時，首先必須強化金馬的入出境安檢措施，一方面防止非法或違禁物品藉此途徑走私，另一方面防止少數大陸人士趁此機會偷渡來臺；其次，相關檢疫衛生、金融匯兌、經濟犯罪、國家安全、治安事件、旅遊糾紛、旅遊意外事件等問題的處理方式，也都應該成立跨部會的管理機制，以因應即將到來的種種問題。

因此總的來說，開放大陸民眾來金馬地區旅遊的確有利於當地的經濟發展與就業機會，但另一方面，則顯示中共對臺工作在進入胡錦濤時期，其手段已經更為彈性而細膩，未來中共當局是否會為了擴大統戰效果而將目前僅限於福建省居民的規定，增加為各省民眾皆可前往金馬旅遊，則值得進一步觀察。此外，我方也可藉此機會積極進行「反統戰」作為，將金門地區轉變為臺灣民主發展的櫥窗，使得大陸觀光客來到金馬地區旅遊時，也能領略臺灣獨有的民主政治氛圍，使大陸民眾更深入的瞭解臺灣，以增進兩岸民眾之間的互相認識與理解，如此才是開放大陸民眾前來金馬地區旅遊的真正意義。

法務部調查局緝毒中心與本社合辦
「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

A Seminar on Crimes Between the Taiwan Strait—Cross-Strait
Drug Crime and Drug Enforcement

編輯說明

Editor's Words

編輯部 (Editorial Office)

法務部調查局緝毒中心與本社鑑於兩岸毒品犯罪問題和緝毒工作均面臨嚴峻挑戰的現況，特於民國 93 年 11 月 5 日下午於法務部調查局科技大樓大簡報室舉辦「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，除法務部調查局人員外，還邀請行政院海岸巡防署、財政部關稅總局、內政部警政署刑事警察局、內政部警政署航空警察局、內政部警政署外事警官隊、國立中央警察大學法律研究所等有關單位人員與會，以深入研討大陸毒品犯罪的現況及防制、毒品犯罪與國家安全的關係及兩岸合作打擊毒品犯罪的可行性。

研討會由本社社長徐立功主持，評論人係邀請對兩岸法律和毒品犯罪問題素有研究之學者專家擔任，論文計三篇，題目、發表人及評論人為：

一、〈兩岸合作打擊毒品犯罪之研析〉，發表人：鄭幼民（本刊特約研究員、私立中國文化大學中山學術研究所博士候選人），評論人：陳國鳴（士林地檢署主任檢察官）

二、〈國家安全與犯罪防制之研究—以查緝毒品犯罪為例〉，發表

人：任海傳（本刊特約研究員、私立淡江大學國際事務與戰略研究所碩士），評論人：周成瑜（國立臺灣海洋大學海洋法律研究所副教授）；

三、〈中國大陸毒品犯罪問題與緝毒工作〉，發表人：郭崇武（本刊編輯委員、私立中國文化大學史學研究所碩士），評論人：謝立功（國立中央警察大學國境警察學系教授兼主任）。

主持人致詞

Chairman's Remarks

徐立功 (Hsu Li-Kung)

展望與探索雜誌社社長

各位貴賓、各位先進、各位同仁、各位學長：

大家午安、大家好！

歡迎大家在百忙中前來參加由本局緝毒中心和「展望與探索」雜誌社合辦的「關於海峽兩岸毒品犯罪問題與緝毒工作」研討會。

「展望與探索」雜誌社，自民國九十一年十二月由原「共黨問題研究」雜誌改為現在名稱，並成立雜誌社，正式掛牌，我們希望利用雜誌社這個平台，結合國內外的專家學者，以及政府部門從事實務的先進，對大陸問題、兩岸關係，尤其是涉及兩岸的犯罪問題、國家安全、社會安定等議題，大家進行研究討論、交換意見心得，以謀求解決之道。基於這一宗旨，本社自成立以來，先後舉辦過「中共十六大之後的政經情勢」研討會、「關於洗錢問題之探討」研討會，這次舉辦的「關於海峽兩岸毒品犯罪問題與緝毒工作」研討會，更是希望能藉著大家的集思廣益，深入研討大陸毒品犯罪的現況及防制、毒品犯罪與國家安全的關係以及兩岸合作打擊毒品犯罪的可行性。今天非常難得的是，與會貴賓都是對刑事法和毒品犯罪問題素有研究的學者專家或是實際參與偵辦案件的實務工作人員。這當中有海岸巡防署、關稅總局刑事警察局、航空警察局、外事警官隊、警察大學法律研究所等各位貴賓先進。在本局方面，緝毒中心楊主任率副主任及多位同仁參加這次座談，並提供寶貴的資料，大家齊聚一堂，是難得的共同研討與交換意見的機會。在此我要對緝毒中心、聯絡室、第六處、第七處支援這次研討會表示感謝。

「海峽兩岸犯罪問題—關於兩岸毒品犯罪問題與緝毒工作」研討會論文之一

兩岸合作打擊毒品犯罪之研析

A Research on the Cooperation of Cracking Down upon Drug Crimes Between the Taiwan Strait

鄭幼民 (Cheng Yu-Min)

本刊特約研究員

摘 要

臺灣地區 1980 年代由於海洛因取得不易，當時濫用的藥物尚以紅中、白板、速賜康及強力膠一類化學品為主，惟至 1980 年代末期，經濟上高度成長，又逢日、韓大力取締安非他命，此一中樞神經興奮劑乃自 1989 年間開始流入臺灣。同時，海洛因的使用亦成倍數成長，是故 1990 年代乃以安非他命與海洛因為並行發展期，因此，政府於 1993 年 5 月 12 日宣示「向毒品宣戰」，當時亦有效的遏止臺灣地區的毒品氾濫趨勢。

而 1980 年代，大陸地區亦開始推行改革開放政策，由於對外交流活動驟增，「金三角」地區的毒梟紛紛大肆北上，尤以雲南邊境各縣首當其衝，販賣及吸食毒品現象逐漸蔓延，且持續向內地擴散，毒品既有暴利可圖，不法分子競相鋌而走險，毒品犯罪乃隨之猖獗，致使毒品禍害在中國大陸死灰復燃。至 1987 年毒品問題開始惡化，且逐年查獲毒品數量呈倍數增加，再加上臺灣地區「向毒品宣戰」，致使部分製安師傅流竄至大陸東南沿海各省設置製安工廠，使大陸地區的安非他命更形氾濫。但近年來中國大陸對「冰毒」（即甲基安非他命）採取嚴打措施，以致製安工廠有回流臺灣地區跡象。

海峽兩岸由於同文同種，加上地理環境上僅隔一線海峽，交通便利，毒梟在兩岸之間遊走遠比在其他毒源區自在。因此，兩岸毒品犯罪活動往來密切，互補有無，要想有效遏阻，惟有兩岸能展開緝毒工作的合作，否則毒梟可以狼狽為奸在兩岸流竄肆虐。

關鍵詞：毒品、毒品犯罪、臺灣地區、大陸地區

壹、兩岸毒品犯罪情形

一、大陸地區毒品犯罪情形

1980 年代，中國大陸自推行改革開放政策以來，大量引進西方技術、資金與科技研究發展成果，惟在與國際社會交流、吸收資本主義優質之同時，也滋生拜金主義與「一切向錢看」之社會心理。亦由於對外交流活動驟增，「金三角」地區的毒梟紛紛大肆北上，尤以雲南邊境各縣首當其衝，販賣及吸食毒品現象逐漸蔓延，且持續向內地擴散，毒品既有暴利可圖，不法分子競相鋌而走險，毒品犯罪乃隨之猖獗，致使毒品禍害在中國大陸死灰復燃。

大陸當局鑒於毒品危害之嚴重，為落實反毒工作及加強禁毒措施，特別於 1990 年 11 月，在國務院成立國家禁毒委員會之專責單位，統籌全國各項反毒相關工作，研究確立禁毒的措施，並協調有關重大政策的制定及推展，以期能有效遏止毒品氾濫的情況。

對於中國大陸毒品氾濫成災，雲南省公安廳長江普生坦承，打擊毒品困難主因是毒品生產地不在境內，且四千多公里之邊防線沒有天然屏障，造成「金三角」毒品形成全線滲透的態勢，再加上龐大的地下消費市場及毒品走私的高額利潤，使犯罪分子鋌而走險。據統計，大陸地區 1989 年登記有案之吸毒人數為 7 萬人，1991 年為 20 萬人，1994 年為 38 萬人，1995 年為 52 萬人¹，1998 年為 59 萬 6 千人，毒品案件持續上升，犯罪手段不斷升級²。

截至 2003 年底，大陸地區累計登記在冊的吸毒人員已達 105.3 萬人，現有吸毒人員 74 萬餘人，其中海洛因吸毒者 65 萬人。吸毒人員呈現「三多」的特點，即男性、青少年和社會閒散人員多，分占吸毒人員總數的 84.5%、72.2%和 54.3%。涉毒縣（市、區）已達 2,201 個，比 2002 年增加了 53 個。其中吸毒人員在百人以下的縣為 1,033 個，百人至千人的 963 個，千人以上的 205 個³。上述數據，充分說明中國大陸正面臨著嚴重的毒品問題。而登記在冊的吸毒人員之社會背景，以青少年、下崗職工、無業游民、個體戶工人、農民、商人或經商失敗者等中下階層分子居多。

歸結大陸境內之毒品問題具有下列幾項特徵：吸食毒品人口年齡層逐步往下

¹ 張起厚，大陸地區毒品氾濫情勢調查研究（初版）（臺北：法務部調查局，2000 年 2 月 25 日），頁 54。

² 同前註，頁 55。

³ 「我國的毒品形勢十分嚴峻 吸毒人員持續增加」，公安部，2004 年 6 月 26 日。<http://www.mps.gov.cn>，上網檢視日期：2004 年 9 月 15 日。

延伸且以青少年居多； 女性犯罪者人數上升； 集體式吸毒，導致愛滋病等重大傳染病激增； 涉毒地區從沿海向山區或內地，從鄉鎮向城市逐漸擴散； 以販養吸現象嚴重，消費市場穩固； 毒品從傳統鴉片向精製化發展，吸毒方式則向注射化發展⁴。

大陸境內毒梟走私販賣的毒品，包含海洛因、安非他命（大陸稱冰毒）、搖頭丸、鴉片、大麻、嗎啡、麻黃素、罌粟殼等成品、半成品及原料（含化學先驅物），幾乎囊括目前主要濫用之毒品項目。

有關於製販冰毒、搖頭丸等犯罪形勢更加嚴峻，近年來冰毒有躍居主流毒品之趨勢，而搖頭丸則廣受青少年青睞，氾濫於城市與沿海地區，仍以東南沿海的部分省市為主要活動地區，但正日益向內地蔓延，成為一新興毒品。甚至有的販毒分子以合法企業為掩護，秘密生產製造冰毒、搖頭丸，並採取分段分地加工製毒的方式，即在甲地對原料進行初步加工後，迅速轉移生產地，在乙地進行其他步驟加工，再到丙地提煉成冰毒或搖頭丸。而在運輸過程中，採用「人貨分離」的方式非常明顯，亦發現販毒分子越來越多採用郵寄方式走私販賣毒品。

至於製毒化學先驅物（大陸稱易製毒化學品）之走私手段則更加詭秘，除仿造品名、貨物夾藏外，執法單位還發現偽造購用證明，同其他化學品混裝，改變製毒化學先驅物形態及名稱等方法，以規避海關之查驗監管。甚至還發現直接利用網際網路進行線上交易，以減少中間環節，避免查緝單位的追查。由於相關單位最近加強對於製毒化學先驅物的管理措施，有的製、販毒分子開始將未列入管制而可以轉化成製毒化學先驅物的化學品，以通過正常貿易的管道，大量販運出境，使執法查緝機關深感困擾。

在毒品犯罪手段上，近年屢屢翻新，除帶有一般毒品犯罪形態之隱蔽性、對抗性外，另具有下列特點： 朝向集團化、企業化、智慧型經營； 個案製造、轉運之毒品量多； 零包分銷； 境外加工製毒技術與設備流入； 境外毒販與內地毒販勾結犯罪，由外人傳授犯罪技能、提供資金或麻黃素原料、購買現代化通訊器具與交通工具，當地人則利用人熟、地熟等條件，彼此分工，建立共犯結構； 吸毒誘發大量刑事案件，導致治安惡化。

就毒品犯罪案件分析，據中共國家禁毒委員會所發布之資料顯示：2001年緝毒執法部門共繳獲海洛因毒品13.2公噸，遠超過歷年來的查獲量，其中70%以上是通過「堵源截流」方式查獲的；而甲基安非他命及搖頭丸的查獲量，則分別為4.8公

⁴ 「青少年吸毒問題擴大」，中新社，2003年3月26日。

噸及 207 萬粒⁵。

2002 年共破獲毒品犯罪案件 11 萬餘起，緝獲海洛因毒品高達 9.29 公噸、鴉片 1.21 公噸、冰毒 3.19 公噸、大麻 1.3 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 萬人次，勞教戒毒 7.6 萬人⁶。

2003 年共破獲毒品犯罪案件 9.39 萬件，抓獲毒品犯罪嫌疑人 6.37 萬名，強制戒毒 22 萬多人，勞教戒毒 6 萬多人，繳獲海洛因 9,535.8 公斤，鴉片 905.4 公斤，冰毒 5,827.5 公斤，搖頭丸 40.9 粒，易製毒化學品 72.8 公噸⁷。

目前大陸地區毒品犯罪的趨勢為：境外毒品對大陸地區「多頭入境，全線滲透」；外流販毒活動仍然突出，毒品藏匿手段多樣；製造冰毒、搖頭丸等苯丙胺類毒品犯罪活動繼續發展；毒品消費市場不斷擴大，毒品種類日趨多元化；境外毒販利用大陸地區境內銀行、地下錢莊轉移毒資，洗錢活動初露端倪；易製毒化學品流入非法渠道屢禁不止⁸。

二、臺灣地區毒品犯罪情形

由於臺灣地區毒品生產量極少，毒品大部分皆由國外及大陸地區走私入境，1980 年代由於海洛因取得不易，當時濫用的藥物尚以紅中、白板、速賜康及強力膠一類化學品為主，惟至 1980 年代末期，經濟上高度成長，政治上的解嚴，使社會紀律開始鬆弛，又逢日本、南韓大力取締安非他命，此一中樞神經興奮劑乃自 1989 年間流入臺灣。同時，海洛因的使用亦成倍數成長，至 1993 年，海洛因的查獲量為 1,072 公斤⁹，1994 年安非他命的查獲量為 6,869 公斤，為歷年來最高峰¹⁰，是故 1990 年代乃以安非他命與海洛因為並行發展期。近年來更有新興藥物（如：FM2、MDMA、愷（K）他命）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益形複雜與多樣，且近來中國大陸對冰毒採取「嚴打」措施，以致製安工廠有回流跡象。

⁵ 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），頁 4。

⁶ 「中國大陸毒品氾濫去年破獲十一萬餘起案件」，中央社，<http://tw.news.yahoo.com/2003/03/05/twoshore/cna/3849324.html>，2003 年 3 月 5 日。

⁷ 「我國去年共破獲毒品犯罪案件 9 萬餘件」，公安部，2004 年 2 月 9 日。<http://www.mps.gov.cn>，上網檢視日期：2004 年 9 月 15 日。

⁸ 同註 3。

⁹ 行政院衛生署、法務部、教育部，反毒報告書（民國 84 年 1 月至 12 月）（臺北：行政院衛生署、法務部、教育部，1996 年 5 月），頁 13。

¹⁰ 同前註，頁 13。

據法務部統計資料顯示：2003年共緝獲約8,482.07公斤毒品（包括532.87公斤海洛因、3,980.51公斤安非他命、2,811.75安非他命半成品），其中海洛因來源地區最高量分別為泰國88.13公斤、大陸61.07公斤、緬甸30.76公斤，安非他命來源地區最高量分別為臺閩地區1,009.45公斤、大陸193.72公斤¹¹。

從近年國內偵辦案例發現，國內毒品走私方式仍以漁船、海運貨櫃為大宗；自大陸、北韓海域、越南海域等地區走私入境所占比例陸續增加，毒梟兩岸三地，跨海勾聯情形，益形嚴重。目前國內毒品犯罪，具有逕赴毒源地購買毒品、交易採人貨分離、販毒手法不斷翻新等情形，並出現下列現象：

海洛因、甲基安非他命危害嚴重：依據法務部統計摘要，2003年全國海洛因查獲數量532.64公斤，為五年來次大量；全國甲基安非他命查獲數量6,792.36公斤，為十年來新高。地檢署新收毒品案件第一級毒品海洛因再次超越第二級毒品（甲基安非他命），達57.8%。在監毒犯中第一級毒品犯首次超過70%，海洛因成癮性最高、危害性最烈，很難有效戒治，嚴重危害個人身體健康，影響家庭幸福，造成社會治安隱憂。

毒品來源地區愈趨複雜、多元化：國內毒品仍以海洛因、甲基安非他命為大宗，惟近年來MDMA、愷他命、特拉嗎竇及其他不法藥物有明顯增加趨勢；走私路線仍如以往多以經過泰國或大陸轉運來臺，其中除原來源地大陸、泰國、香港外，另發現有加拿大、荷蘭、比利時、印度、柬埔寨、越南、印尼、馬來西亞、菲律賓等地區均成為販毒集團利用之走私路線。

新興合成毒品、藥物漸趨氾濫：國內毒品雖仍以海洛因、甲基安非他命為主，但據行政院衛生署管制藥品管理局公布資料顯示，刑責較輕的第三級毒品，如愷他命，另屬第二級毒品的大麻、MDMA亦大幅成長，2003年全國愷他命查獲數量600.48公斤、大麻查獲121.17公斤、MDMA查獲數量405.63公斤，均為十年來最高量。使國內毒品犯罪愈趨複雜化。

無毒品前科國人充當運毒交通：以往自國外夾帶毒品走私進入國內，多由港、泰、星或非洲貧窮國家等外籍人士擔任運毒交通，然受不景氣影響，國人受利誘擔任交通由關口走私毒品案件遽增，值得注意的是，販毒集團利用無毒品前科國人及在學大學生夾帶毒品來臺案例，明顯增加。

安毒製造工廠大量回移臺灣：自2000年以後，中共對冰毒（甲基安非他命）採取嚴打措施後，製造工廠已逐漸移回國內或東南亞地區，近二年（2002年、2003

¹¹ 法務部調查局，民國九十二年經濟及毒品犯罪防制工作年報（臺北：法務部調查局，2004年4月），頁235。

年)法務部調查局(下簡稱調查局)已陸續查獲 17 座中、大型甲基安非他命製造工廠案件,顯示甲基安非他命製造工廠死灰復燃,回流臺灣嚴重¹²。

黑道分子槍毒合流介入毒品市場:以往黑道分子介入販毒活動均屬個人行為,惟近來搖頭丸、愷他命、FM2 等新興毒品在 PUB、舞廳、KTV 等場所成為新寵,幫派、黑道分子藉機圍事並劃分勢力範圍,又為確保暴利而槍毒合流,走私案件增多,嚴重危害社會治安。

再、累犯比率居高不下:毒品犯罪近五年來之再、累犯率皆達 60%以上,2001 年、2002 年更高達 65%以上,顯示施用毒品上癮後,因心理依賴而甚難戒治,且衍生行竊、殺人、弑親等諸多犯罪問題。執行毒品案件裁判確定有罪人數及再、累犯情形統計,已由 1993 年的 23.6%升至 2003 年的 66.0%,如何使毒品再累犯問題獲得有效控制,應為當前反毒工作當務之急¹³。

貳、兩岸毒品走私活動情形

一、兩岸毒品犯罪互動關係

臺灣地區境內並無栽植罌粟及麻黃,因此無生產毒品的原料,毒品原料完全來自境外。復就地形而言,臺灣地區四面環海,海岸線曲折綿長,提供毒品走私者有利之天然條件,致使犯罪集團易藉地理及地形地物之便而從事跨國越區之毒品走私犯罪。從近幾年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。其中,海洛因在 1996 年以前大多數主要係來自生產地之「金三角」,少部分則來自大陸地區,走私的路線乃經東南亞、香港、澳門或繞經福建、廣東沿海等地後,再伺機利用漁船接駁走私進入臺灣;1996 年以後,中國大陸即與「金三角」同為臺灣地區的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。以往臺灣地區甲基安非他命的製造係先取得製造的原料鹽酸麻黃素(多自中國大陸走私進入),再經過專業「製安師父」(主要以經驗傳承為主),在製造工廠內,加工提煉而成。臺灣地區「製安師父」非法煉製甲基安非他命的技術,雖源自韓國及日本,但所製造出的成品,卻遠遠超過其他國家而馳名於亞洲。1980 年代時,臺灣地區非法所製造的甲基安非他命,主要供銷日本、韓國、美國(夏威夷)等地,至 1980 年代後,由於日本、韓國大力取締甲基安非他命走私,迫使販毒集團不得已乃積極開

¹² 法務部調查局自 2002 年至 2004 年 9 月 16 日已破獲製安工廠 30 座,MDMA 工廠 1 座。

¹³ 同註 11,頁 194-195。

發本土市場，自此甲基安非他命的不法濫用，遂在國內急遽惡化。雖然，臺灣曾是甲基安非他命重要製造地區，但是自政府 1993 年「向毒品宣戰」後，大力掃毒下，甲基安非他命製作技術及人才轉進大陸及東南亞地區，使得大陸成為國際間甲基安非他命主要供應國之一，自大陸走私來臺的甲基安非他命，以成品、半成品或原料型態，由廣東、福建沿海走私入境。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。大陸躍居國際甲基安非他命重要供應地後，臺灣毒梟恃臺商在大陸之經濟優勢廣結人脈，並結合大陸及港、澳等地，甚至東南亞不法集團成為國際性毒盤，牟取販毒之不法利益。由於甲基安非他命為亞洲最普遍的毒品，消費市場亦多集中在亞洲地區，日本、韓國、臺灣皆曾因甲基安非他命氾濫而成為主要市場，大陸及東南亞各國亦日益氾濫。臺灣毒梟即挾其甲基安非他命製造技術，及利用臺商在各國的投資關係，掌握國際甲基安非他命製造及走私管道，在國際市場中具有舉足輕重的重要角色。邇來，中國大陸有感毒品犯罪問題日益嚴重，公安部門於是對毒品犯罪「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，開始有漸漸回移至臺灣的趨勢。

二、大陸毒品走私來臺路線方式

綜觀大陸毒品走私來臺，以地近世界毒源「金三角」之雲南、廣西等西南邊陲各省，水利航空便捷之廣東、福建等東南各省及香港等國際性都市為最嚴重。各因特殊之地理條件與運銷管道，為販毒集團所利用，形成毒品走私路線。

雲南線：雲南與「金三角」接壤，為大陸毒品走私犯罪之前沿。毒販常以鴉片、大麻、海洛因等毒品，以昆明為中轉站，採空運方式，或經廣西、廣東而抵港、澳，或經川、貴至港，再以空運闖關入臺灣。

廣西線：廣西地處沿海、沿江、沿邊所謂「三沿」地帶，為背依西南、面向東南亞之出海通道。販毒集團往往利用東京灣遼闊之海域與甫處於開放狀態之廣西沿海，進行走私。渠等自柬埔寨、越南等地購入毒品，或自「金三角」運載海洛因、鴉片，以公路或海路轉運，經防城、百色，運往廣州，走私進入臺灣。

廣東線：廣東因特殊之地理位置與經濟發展條件而更為複雜，非但成為國際毒梟屬意之運毒中轉站，本地且因吸毒市場不斷擴大，本土性地下加工製銷工廠與分銷點激增，形成自有之產銷走私系統與路線。而渠等復與國際及臺灣毒梟聯成一氣，或境外承購轉運，或自行提供貨源分銷。販毒集團往往勾結廣東當地不良分子，在深圳、茂名、普寧、陸豐等地，以麻黃素等原料，就地加工製毒，或自香港取得

海洛因、安非他命、搖頭丸等毒品貨源，經汕頭、普寧一線，僱用漁船偷運至澎湖西嶼，與臺灣毒販接駁流入臺灣。另一線係從緬甸、泰國、「金三角」地區販運海洛因，經雲南至廣東，再由廣東分銷內地、港、臺等地。

福建線：國際毒販直接從「金三角」運毒至泉州、廈門等地，部分由臺灣毒販採取就地製造或購買毒品之方式，再從泉州、廈門經水路走私至金門，以為轉銷來臺之捷徑。

香港線：「金三角」→香港→臺灣。毒梟由「金三角」利用船運貨櫃、運毒交通等方式將海洛因、安非他命等走私至香港，再於沙頭角村、九龍西區等地分銷，經海路、空航，走私入臺灣。

海陸結合新線：由於「小三通」的實施，毒梟設法將毒品走私至廣東或福建沿海，再經由臺灣漁船接駁至金門或馬祖後，再經由空運或海運至臺灣。此走私路線以離島作為轉運站，除可逃避安檢、降低風險外，更易於將毒品走私入境臺灣。

三、大陸毒品走私來臺偵破案例

臺灣毒品氾濫與大陸地區具有相當之關聯性，可由調查局近四（2000 至 2003）年來破獲中國大陸走私毒品來臺的 14 個案例中看出端倪：

南部某販毒集團利用貨櫃夾藏方式走私毒品來臺，經密集偵查得知該集團貨主 A 先生於 1999 年 12 月間，赴大陸安排貨櫃走私事宜，並於 25 日返回國內，立即報請高雄地檢署檢察官指揮偵辦，於 2000 年 1 月 1 日，專案小組人員見時機成熟，依法逮捕 A 先生，在住所查獲安非他命 15 公斤並起出大陸偽藥正露丸 5,200 粒、減肥藥 99 萬餘粒、止瀉丸 50 萬 6,000 餘粒、壯陽藥 3,924 瓶¹⁴。

南部地區某販毒集團，涉嫌自大陸地區走私毒品來臺販售牟利，經報請檢察官指揮下，會同專案小組人員經過半年長期跟監並展開密集偵查，於 2000 年 2 月 23 日偵知該集團已走私乙批安非他命入境來臺，藏放於高雄市區某套房內，乃立即採取行動逮捕毒梟 B 先生，並起出安非他命 40.53 公斤¹⁵。

南部地區某販毒集團，涉嫌自大陸地區走私毒品來臺販售牟利，經過六個月餘長期跟監並展開密集偵查，於 2000 年 5 月 29 日偵知該集團已利用貨櫃走私乙批海洛因入境來臺，藏放於高雄縣大寮鄉某倉庫內，乃立即採取行動，在藏放毒品現場逮捕毒梟 C 先生，起出海洛因磚 60 塊、重 23.3 公斤¹⁶。

¹⁴ 法務部調查局，民國八十九年經濟及毒品犯罪防制工作年報（臺北：法務部調查局，2001 年 4 月），頁 213-215。

¹⁵ 同前註，頁 215。

¹⁶ 同前註，頁 218。

北部某販毒集團涉嫌利用漁船自大陸走私毒品來臺，鎖定 D 先生為該集團主嫌，但跟監期間多次因其狡滑而遭逃脫。專案小組復經偵悉該集團又已自大陸走私乙批毒品來臺準備交易，為免重蹈覆轍，乃實施密集偵查並鎖定對象，於 2000 年 10 月 26 日，在 D 先生準備外出交易時，以現行犯逮捕 D 先生，並在基隆市住所起出海洛因 8,916 公克、安非他命 2,588 公克¹⁷。

E 先生等販毒集團前往大陸洽購乙批毒品，交由臺北縣漁民 F 先生走私回臺。經長期在臺北縣瑞芳鎮及深澳實施行動蒐證，於 2000 年 11 月 15 日清晨發現 F 先生搭乘 CT-4 漁船返回深澳漁港，並攜帶二袋可疑物品返回住所，且隨即以電話與滯留大陸之毒梟報平安，專案小組乃於上午俟 F 先生外出準備交易時，至渠住所搜索起出安非他命 21.09 公斤，並循線於 18 日將自大陸返臺之 E 先生拘提到案¹⁸。

於 2000 年 11 月間偵破「深澳港漁民 F 先生走私安非他命 20 公斤案」後，繼續循線追查 G 先生等走私毒品集團，偵悉利用渠所有之漁船「金○豐」號自大陸走私毒品來臺，經專案小組派員至臺北縣瑞芳鎮深澳漁港對 G 先生等人展開行動蒐證，發現該船於 2001 年 2 月 22 日出海前往大陸接運毒品，俟於 2 月 24 日返回深澳漁港後，專組人員即登船搜索，查獲安非他命 148 公斤，並逮捕 H 先生及大陸漁工共七人¹⁹。

於 2001 年元月間接獲檢舉，謂新竹、苗栗地區販毒集團前往大陸購買罌粟、大麻種子夾帶走私回臺，計畫在苗栗、南投等山區大量種植，收成後製成大麻煙對外販售牟利。專案小組在苗栗、南投等山區實施密集偵查作為，分別於 2001 年 3 月 6 日在苗栗縣南庄鄉、3 月 22 日在南投縣國姓鄉、4 月 4 日在臺東縣池上鄉，共計查獲罌粟植株 1,630 株、大麻植株 1,324 株、待種種子約 16 萬粒，並逮捕 I 先生等七人，為國內歷年來查獲種植毒品最大案件²⁰。

主動發掘偵知 J 先生販毒集團利用漁船自大陸走私毒品來臺，於 2001 年 11 月 21 日發現 J 先生駕駛「長信○號」漁船自大陸載運毒品返臺，駛至臺北縣野柳外海時專案組人員即進行攔檢，在船艙內查獲安非他命 30 公斤，並逮捕 J 先生等人²¹。

主動發掘獲悉中部 K 先生販毒集團已自大陸以漁船走私大量毒品來臺，於 2001 年 12 月 21 日發現 K 先生自臺中縣太平市毒品發貨倉庫取貨外出時，為專案組人員以現行犯逮捕，身上查獲海洛因 10 塊，隨即押解 K 先生至其發貨倉庫內再查獲

¹⁷ 同前註，頁 220。

¹⁸ 同前註，頁 221。

¹⁹ 法務部調查局，民國九十年經濟及毒品犯罪防制工作年報（臺北：法務部調查局，2002 年 4 月），頁 211。

²⁰ 同前註，頁 212。

²¹ 同前註，頁 216。

海洛因磚 64 塊，計重 27.28 公斤，安非他命 1.755 公斤、九〇改造手槍乙把等，並逮捕看管毒品及送貨之 L 先生²²。

於偵查「北部某涉嫌走私毒品案」時，發現另一集團與大陸綽號 M 先生者合組走私集團，於 2001 年 11 月購入「金〇〇號」漁船，12 月 22 日出海，前往越南海域自柬埔寨走私海洛因回臺。2002 年 1 月 15 日返抵蘇澳港，在臺北地檢署檢察官指揮下搜索該漁船，在油櫃密窩中查獲海洛因磚 20 塊，重 8.2 公斤及子彈 200 發²³。

長期偵查得悉，中部某販毒集團經常赴大陸珠海購買海洛因，並計畫由廈門走私至金門，再以空中飛人方式走私來臺轉售牟利。經報請金門地檢署指揮偵辦，專案組人員進行密集蒐證，於 2002 年 6 月 11 日俟 N 先生步出「海〇飯店」時，以現行犯逮捕，並當場起出海洛因 2.34 公斤²⁴。

長期偵查獲知，南部某販毒集團利用漁船接駁方式自大陸走私毒品來臺販售牟取暴利，又於 2002 年 3 月中旬掌握〇先生經常利用交通尖峰時間以汽車進行毒品交易，經報請高雄地檢署檢察官指揮偵辦，於 2002 年 6 月 24 日在高雄縣大寮鄉大發工業區對〇先生駕駛之休旅車實施攔檢，在其車上及住所查獲安非他命 52 公斤²⁵。

於偵查北部某販毒集團時，發現該集團係以代工方式為人走私毒品來臺，並於 2002 年 9 月 17 日派員赴大陸安排貨源，26 日該員返臺後與同夥 Q 某聯繫，Q 某並親赴馬祖洽談走私事宜，專案小組於經過多日跟監，於 10 月 4 日報請基隆地檢署檢察官指揮偵辦，俟臺馬輪抵基隆西五碼頭時，對渠等托運車輛進行搜索，在車廂夾層內查獲海洛因 26 塊，總重 13.715 公斤²⁶。

偵悉某販毒集團計畫自大陸走私毒品來臺，經報請高雄地檢署及板橋地檢署指揮偵辦。該集團係以冷凍貨櫃進口螃蟹夾藏方式將毒品走私入境，2003 年 3 月 10 日偵知該貨櫃已安排運送來臺，專案組人員即對在臺接貨者 Q 先生等人進行監控，當其與同夥 R 先生於 17 日租一部箱型車前往臺北縣新莊市某餐廳旁之停車場準備接貨時，以現行犯逮捕二人，隨即在冷凍貨櫃之螃蟹中查獲夾藏之海洛因磚 31 塊，重 11.625 公斤，並逮捕負責運送之 S 先生及 T 先生²⁷。

從上述案例 21 位嫌犯，經統計高中、職畢業有 6 位，國中畢業有 12 位，國小

²² 同前註，頁 217。

²³ 法務部調查局，民國九十一年經濟及毒品犯罪防制工作年報（臺北：法務部調查局，2003 年 4 月），頁 190。

²⁴ 同前註，頁 192。

²⁵ 同前註，頁 193。

²⁶ 同前註，頁 198。

²⁷ 同註 11，頁 201。

畢業有 3 位；以職業區分其中 6 位係漁船船員。因此，在兩岸從事走私販運毒品人員，以高、國中學歷，漁船船員占多數²⁸。

四、兩岸毒品走私猖獗原因

探究海峽兩岸毒品走私猖獗及毒梟勾結頻繁之原因，除妄想能「一夕致富」的貪圖暴利心理外，尚有以下原因：

地理環境及地利之便

「金三角」毒品由於受到相關各國緝毒機關不斷的打擊，傳統經由泰、緬、寮的毒品輸出路線亦一再受到阻撓，在毒品無處宣洩下，國際販毒集團為牟取暴利，利用大陸對外開放和邊界貿易迅速發展，邊民交往便利的機會，開闢了走私毒品所謂的「中國通道」，即經由金三角—雲南—廣西、廣東—香港、澳門—臺灣地區或向北美或澳洲販運²⁹。滾滾毒流沿大陸西南各省傾洩而下，除過境販毒外並流出境外，毒害全世界，臺灣則首當其衝，成為最大的受害者，這就是近年來國內毒品氾濫急遽升高的因素之一。另因兩岸僅一水之隔，販毒集團所花運毒費用比較至其他地區為低且較安全。此外，臺灣四面環海兼以海岸線曲折，地形起伏變化大，沙岸、岩岸交錯，不利海巡部隊等查緝走私單位之部署，加以查緝人力、設備不足，遂提供兩岸跨區毒品犯罪集團有利之地理環境，亦是有利於兩岸毒品走私活動的主因³⁰。

海峽兩岸刑事司法協助不足

我方於 1987 年 11 月開放大陸探親，兩岸民間各層面的往來日益頻繁，交流的形式、管道層次也不斷地擴增及提升，迄今對兩岸關係已從「量變」進展成「質變」。各層級人員透過文化、社會、經貿等各層面的往來，已建立基本互動與交流模式，使得原本隔絕的兩個社會體系相互流通，對促進兩岸人民相互了解是有一定的幫助。然許多因交流也衍生犯罪問題，囿於現實國情考量下，兩岸並無簽訂有關打擊犯罪之刑事司法互助協定，當兩岸某一地犯罪發生，往往僅靠單方的管理與法規來加以追緝與制裁，而非透過雙方協商與協議來進行管理，導致所有因犯罪行為所引發之相關問題，無法有效地解決，同時民眾權益亦無法有效地獲得保障。此一現象，給予從事走私販賣毒品之人有逃避刑事制裁之機會及心存僥倖之心態，進而助長兩岸毒品犯罪案件及增加執法人員的偵查困難。

文化背景相同，交流方便通暢

²⁸ 請參閱附錄。

²⁹ 馬曜，「毒品的走私與查緝」，輯於海峽兩岸犯罪偵查之理論與實務學術研討會（臺北：國立臺灣大學法律系主辦，1998 年 5 月），頁 2。

³⁰ 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 57。

兩岸人具有共同文字、語言、風俗、習慣等淵源，因此從事兩岸跨區之毒品交易活動，相較其他地區更優勢與便利，不若港盤、泰盤或其他地區毒盤需與「外國人」交涉，尚需第三者的通譯，致產生阻礙。再者，政府開放國人至大陸觀光及投資，加上兩岸地下經濟猖獗，又有便捷漁船權充地下海運交通角色，而離島如金門、馬祖、澎湖，與大陸地區如福建、廣東等沿海城市如平潭、廈門、汕頭等地有較深的地緣關係，且早有各類的「民間接觸」，遂成為東南沿海地區毒梟將毒品走私進入臺灣本島的最佳跳板。

製毒原料充沛並產銷一貫

臺灣地區主要氾濫的毒品有海洛因與甲基安非他命。海洛因多來自「金三角」，經東南亞、中國大陸、港、澳等地走私管道入臺，尤其中國大陸管道在兩岸往來日漸開放與頻繁下，已是毒梟走私入臺的最主要路線。1993年5月政府「向毒品宣戰」後，製安毒梟一則在國內各查緝機關戮力查緝之下，無法在臺灣立足；二則基於取得生產原料（即麻黃素）及其他製毒化學品之便利；三則在便於尋覓秘密工廠之設立地點及掩護；多在大陸就地取材，煉製後再走私回臺。惟近年來，由於中共對毒品犯罪採取嚴打政策，製安工廠已有回流臺灣現象，從2002、2003年法務部調查局陸續查獲17座中、大型甲基安非他命製造工廠案件即是明證³¹，而麻黃素仍多來自大陸地區。

毒梟在大陸幕後遙控

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，更使毒品犯罪走向組織化、系統化。而在人文相同、地理相近的大陸，自然是國內毒梟最易、最愛進出的毒源地。另外兩岸非法進出便利，所造成毒品通緝犯潛逃大陸之現象，亦間接增長兩岸毒梟之勾聯活動。在上述諸多因素的推波助瀾下，兩岸毒梟間勾聯及毒品犯罪是有持續密切及嚴重之趨勢。

金、馬「小三通」形成漏洞漸成毒品轉運站

2002年9月調查局偵辦自金門利用托運箱型車至高雄港轉運毒品案件，查獲愷他命原料13.4公斤，約可製造愷他命140萬粒³²，顯示金門、馬祖地區與大陸實施「小三通」後，毒梟已利用此一管道自大陸轉運毒品至臺灣本島。蓋因金、馬至臺灣係屬國內航線，一般海關人員配置較少，且對乘客檢查較鬆，故予以毒梟可趁之

³¹ 同註11，頁194。另自2002年截至2004年9月，法務部調查局已偵破製安工廠30座，MDMA工廠1座。

³² 同註23，頁195。

機。

參、兩岸打擊毒品犯罪現況

一、臺灣地區打擊毒品犯罪之作法

政府為積極打擊毒品犯罪，有效防制毒品氾濫，1993年5月12日行政院宣示「向毒品宣戰」，使得反毒運動邁向新階段。1994年2月1日，行政院將中央肅清煙毒協調督導會報改為中央反毒會報，以「斷絕供給、減少需求」為具體反毒策略，並確立反毒會報的分工為「緝毒」、「拒毒」、「戒毒」三組，分由法務部、教育部及衛生署負責主辦各項分工業務，定期召開會議檢討改進緝毒策略及執行方向，並研討各組平時執行反毒工作之狀況、改進措施及亟需統合之決策。另鑑於毒品氾濫嚴重，為澈底執行緝毒工作、拒毒工作及戒毒工作以有效達成反毒目標，爰修正《肅清煙毒條例》，除將內容大幅度修正，並改名為《毒品危害防制條例》，於1998年5月20日公布施行，以宣示政府反毒的決心，並將反毒工作細分為「緝毒」、「拒毒」與「戒毒」為三大任務分工，以「拒毒於彼岸、截毒於關口、緝毒於內陸」作為緝毒原則。而當前緝毒工作重點為：

統合各緝毒機關力量

法務部為強化各緝毒機關的協調、合作，提昇緝毒績效，並避免各機關相互「踩線」，乃於1994年7月1日在臺灣高等法院檢察署成立緝毒督導小組，負責協調、聯繫各警察、調查及憲兵等各查緝機關，有計畫偵辦毒品案件並統合緝毒事權；另在全國18個地方法院及其分院檢察署成立緝毒執行小組（下簡稱為小組），執行指揮、聯繫緝毒工作。各緝毒機關在小組協調下每兩月召開執行會報一次，就緝毒案件之聯繫、管制、追蹤事宜，檢討執行成效。另在小組設置專責資料處理人員，就毒品案件之資料、線索彙整建檔，以供擬定方案，從事整體性、全面性、計畫性、持續性之查緝。

擴大國際合作

毒品犯罪是萬國公罪，緝毒工作先天上具有跨國性，必須與相關國家密切合作，共同偵辦打擊國際毒品犯罪，始能有效斷源。法務部正緊密與外交部合作，蒐集國際反毒組織與活動資訊，並與相關國家對等單位建立合作管道、進行反毒情報交流，以建立雙邊或多邊關係，俾利跨國性反毒工作之遂行。

管制先驅化學品

先驅化學品（Precursor chemicals）本身並非毒品，但可用以製造毒品，如麻黃

素可用以合成安非他命；醋酸酐可用在提煉嗎啡為海洛因。因此 1988 年聯合國「禁止非法販運麻醉藥品及影響精神藥物公約」要求各國加以管制。我國雖非聯合國會員國，但仍依據此公約之精神，採取適當措施，由經濟部訂定《先驅化學品工業原料之種類及申報檢查辦法》，並於 1998 年 12 月 23 日完成公告，以管制先驅化學品，避免被挪用於非法製造麻醉藥品或影響精神藥物。其中藥品部分，行政院衛生署業已納入《管制藥品管理條例》草案予以規範。工業原料部分，依據《毒品危害防制條例》第 31 條，由經濟部據以行政措施監測管制³³。

制定《洗錢防制法》

洗錢犯罪為跨國性犯罪，而且危害國家的金融秩序，目前已被視為國際公罪。防制洗錢，也是前述聯合國反毒公約的要求，同時也是七大工業國成立財金行動專案小組對於各國的期望。我國在邁向亞太營運中心的過程中，為避免金融體系淪為罪犯「黑錢漂白」的管道，自應同時建立防制洗錢的法制。

1996 年 10 月 3 日政府通過亞洲第一部反洗錢專法—《洗錢防制法》，成為我國在檢肅貪瀆、掃黑及毒品查緝工作上的法律利器，並於 1997 年 4 月 23 日施行，同時由行政院核准調查局成立洗錢防制中心，負責處理洗錢防制業務。目前該中心已加入艾格蒙聯盟³⁴、亞太防制洗錢組織³⁵兩個國際組織，與其他國家共同防制洗錢犯罪。

施行毒品危害防制條例

依據國際反毒工作的最新精神，在有關毒品刑事政策制訂上，大都將吸毒者視為兼具病人與犯人的定位；而在處遇上，我國係採取有條件「除刑而不除罪」。上述觀念已充分反映在修正後的《毒品危害防制條例》，此舉終把醫療與司法作有系統的

³³ 毒品危害防制條例 31 條：經濟部為防制先驅化學品之工業原料流供製造毒品，得命廠商申報該項工業原料之種類及輸出入、生產、銷售、使用、貯存之流程、數量，並得檢查其簿冊及場所；廠商不得規避、妨礙或拒絕。前項工業原料之種類及申報、檢查辦法，由經濟部定之。違反第一項之規定不為申報者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知限期補報，屆期仍未補報者，按日連續處罰。規避、妨礙或拒絕第一項之檢查者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得按次處罰及強制檢查。依前二項所處之罰鍰，經限期繳納，屆期未繳納者，依法移送強制執行。

³⁴ 艾格蒙聯盟（The Egmont Group）是美、英、法、比利時、西班牙、澳洲等十餘國家，為結合各國防制洗錢機關，強化國際合作及資源共享，加強情報交換及人員訓練，以合作打擊洗錢犯罪，呼籲各國成立「金融情報中心」（Financial Intelligence Unit, FIU），而於 1995 年在比利時布魯塞爾艾格蒙宮（Palais d'Egmont-Arenberg）首度集會，以各國為成員，所成立之國際性防制洗錢組織。

³⁵ 亞太防制洗錢組織（Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG）係於 1997 年 2 月於泰國曼谷召開第四屆亞太防制洗錢研討會（The Fourth Asia/Pacific Money Laundering Symposium）中所決議成立之國際防制洗錢之合作，包括各國應制定國際間可接受之洗錢防制法令、成立金融與執法單位、提供實務與專家之協助及訓練，分享防制洗錢之技術與經驗，以共同打擊洗錢犯罪。我國為該組織十六個創始會員之一，會籍名稱為 CHINESE TAIPEI。

整合。該條例認為施用毒品者具「病患性犯人」的特質，本有條件「除刑不除罪」的原則，除降低施用毒品罪的法定刑外，並兼採觀察勒戒方式，戒除其「身癮」及「心癮」的措施，以符合國際反毒工作之最新精神。

施行管制藥品管理條例

行政院衛生署為加強管制藥品的醫療使用與管理，防止誤用、濫用或流為非法使用，爰將《麻醉藥品管理條例》修正為「管制藥品管理條例」，於1999年6月2日公布施行，由管制藥品管理局專責管理醫藥及科學上需要之麻醉藥品及影響精神藥物，並將管制藥品之範圍及依賴性、濫用性及對社會危害性分四級管理。

訂定「阻斷大陸毒品走私來臺具體作法方案」

大陸為國內毒品主要來源地區之一，為求根本解決毒品走私入境問題，法務部依行政院於1999年8月26日核定函示，通函各部、會、署、局，依「阻斷大陸毒品走私來臺具體作法方案」研究辦理。其內容大致如下：

兩岸協商共同合作打擊犯罪協議。

加強兩岸執法人員交流。

加強情資交換並研商回饋機制。

兩岸相互協助監聽或搜索扣押。

經由第三國之協助與大陸進行情資交換及合作。

經由兩會聯繫及國際宣傳促使大陸採行有效防制措施。

加強海防及關口查緝。

另配合整體緝毒策略的需要，並以偵辦毒品源頭、毒盤網系、走私管道及製造工廠的案件為工作重點，積極執行緝毒工作。在政府各部門及民間團體大力推動下，反毒工作已成全民共識，亦有相當輝煌成果，使當前的反毒工作邁入新里程。但毒品犯罪再累犯比例逐年增加，使毒品犯的戒治成效與戒治方法，引發諸多檢討與改進之建議，乃於2002年修訂《毒品危害防制條例》部分條文，將戒治處遇程序更為簡化及可行性；另援引《證人保護法》之作為，向上追源之作法已獲多數檢察官認同，對查緝毒品亦有相當助益³⁶。

二、大陸地區打擊毒品犯罪之作法

中國大陸當局意識到在國際毒潮氾濫和周邊國家及地區苯丙胺類（即安非他命類）毒品消費市場的刺激和影響下，近幾年來毒品犯罪形勢出現新的變化。「金三角」毒品大量入境，海洛因等傳統毒品問題尚未得到有效遏制外，廣東、福建等東南沿

³⁶ 同註23，頁181。

海地區冰毒、搖頭丸等苯丙胺類毒品的製造、販賣和消費問題日益嚴重，對政治穩定、經濟發展和人民生命財產構成巨大的危害，因而強調毒品之公害性與嚴加禁絕立場，標榜集中整治之作法，以法肅毒，推動各種禁毒立法，主張「禁吸、禁販、禁種、禁製—四禁並舉」。在政策上，依據經驗與環境特性，研究提出「境外嚴防」、「邊境嚴查」、「境內嚴打」三道防線與「重點嚴控」防制毒品犯罪指導方針，以期達到「堵源截流」之拒毒、防毒目標。策略運用上，要求從最基層之社區做起，積小區為大區，積小勝為大勝，最終在一市、一縣、一省乃至全國禁絕毒品，堅持「嚴格執法、標本兼治」的方針，持續在宣傳教育、緝毒破案及強制戒毒三項重要環節上全面加強禁毒的力量，並具體採取相應對策：

加大禁毒宣傳教育力度，增強全民防毒禁毒意識。

加強禁毒法制建設，堅持以法治毒。

持續堅持嚴打鬥爭，推選重點地區專項治理。

充分發揮職能部門作用，有力查緝毒品違法犯罪，查緝毒品犯罪，以公安為主，民警、邊防隊、海關等為第一線部署，直接執行偵查。

加強禁毒的國際司法合作，共同打擊毒品犯罪，先後加入聯合國「1961年麻醉品單一公約」、「1971年精神藥物公約」、「1988年禁止非法販運麻醉藥品和影響精神藥物公約」，成為最早公約國之一，並在開展次區域禁毒多邊合作之構想下，與泰國、緬甸、寮國等國家簽署「禁毒合作諒解備忘錄」。

認真搞好戒毒工作，鞏固禁毒鬥爭成果在禁種、禁販的同時，對吸毒、注射毒品成癮者依法進行處罰並予以強制戒毒。搞好戒毒工作可以限制和縮小毒品在國內的消費市場，減少走私毒品的危害³⁷。

2003年中共公安部展開的兩個緝毒專項行動。針對「金三角」毒品入境嚴重，東南沿海地區製販冰毒、搖頭丸突出的情況，先後部署以雲南和廣東、福建為重點，在全國範圍組織展開打擊「金三角」毒品入境和跨區域販毒活動以及打擊製販和跨國走私苯丙胺類毒品犯罪兩個專項行動。共破獲毒品犯罪案件 4,200 餘起，抓獲涉毒犯罪嫌疑人 27,000 餘名，搗毀製毒加工廠 13 家，繳獲海洛因 4.15 公噸、冰毒 0.44 公噸、搖頭丸 17.36 萬粒³⁸。

2004年4月9日，中共公安部召開部署全國開展遏制毒源專項行動電視電話會議，決定自4月至9月在全國範圍內開展一次遏制毒源專項行動，以「破大案、打

³⁷ 同註 29，頁 3-6。

³⁸ 「公安部部署全國開展遏制毒源專項行動」，公安部，2004年4月9日。<http://www.mps.gov.cn>，上網檢視日期：2004年5月5日。

團夥、抓毒梟、摧網路、追資產」為主線，向毒品犯罪活動發起更加凌厲的攻勢。堅決打掉一批境內外販毒集團和網路，摧毀一批毒品地下加工廠，最大限度地切斷毒品來源，努力從根本上、從源頭上解決毒品問題。

這次專項行動的主要措施包括：

以雲南為重點，集中開展公開查緝毒品行動，切實把「金三角」毒品堵在境外，查獲在雲南省內。

推動和緬甸禁毒合作，深入開展跨境聯合掃毒行動，重點打擊長期盤據境外販毒的毒梟、重要毒販和重大涉案在逃犯罪嫌疑人，聯手偵破一批跨境販毒案件，掃蕩一批毒品加工廠和窩點，共同通緝一批重要毒販。

強化偵查破案，開展打擊販毒集團和摧毀販毒網路行動。廣東、福建等地要以打擊制販冰毒、搖頭丸犯罪為重點，打掉一批販毒網路；同時進一步加強與韓、日、菲等有關國家的緝毒執法合作，力爭打掉一批跨國販毒集團和網路。加強對毒品犯罪分子的毒資和販毒收益的調查、追繳，加大對涉毒洗錢犯罪的打擊力度。

採取措施，開展對歌舞娛樂場所吸販毒問題整治行動³⁹。

三、近三年兩岸毒品緝獲量比較分析

兩岸緝毒執法部門於近三（2001-2003）年緝獲毒品種類及數量如表一及圖一～三⁴⁰。

³⁹ 同前註。

⁴⁰ 法務部調查局於2002年10月13日偵破施某販毒案時，當場查獲MDA22萬餘粒，重54.21公斤（詳見同註23，頁199），依此比率換算MDMA207萬粒，重約510公斤，MDMA301萬粒，重約742公斤，MDMA40.9萬粒，重約101公斤。

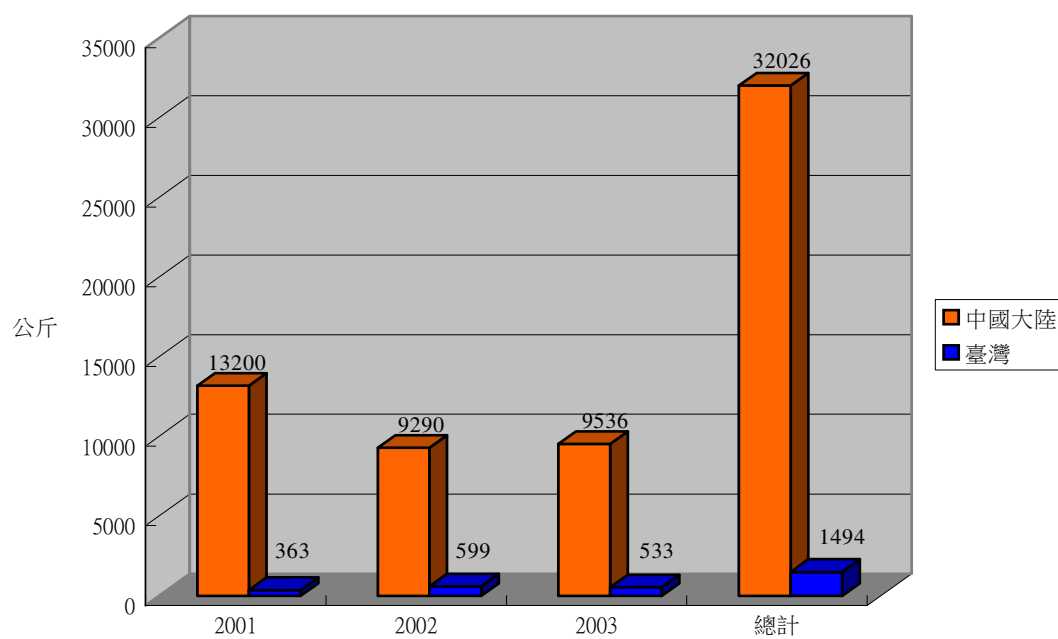
表一 兩岸毒品緝獲量比較

單位：公斤

年份	海洛因 (大陸)	海洛因 (臺灣)	甲基安非他命 (大陸)	甲基安非他命 (臺灣)	MDMA 搖頭丸 (大陸)	MDMA (臺灣)
2001	13,200	363	4,800	1,421	510 (= 207 萬粒)	45
2002	9,290	599	3,190	1,298	742 (= 301 萬粒)	133
2003	9,536	533	5,828	3,981	101 (= 40.9 萬粒)	406
總計	32,026	1,494	13,818	6,700	1,353 (= 609 萬粒)	583

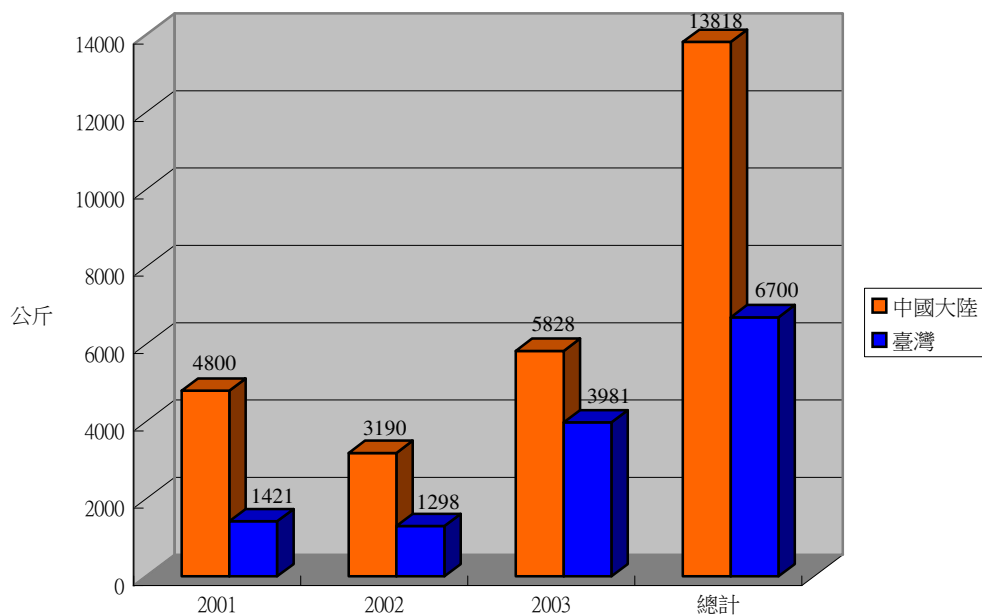
資料來源：研究者自行整理

圖一 兩岸海洛因毒品緝獲量比較



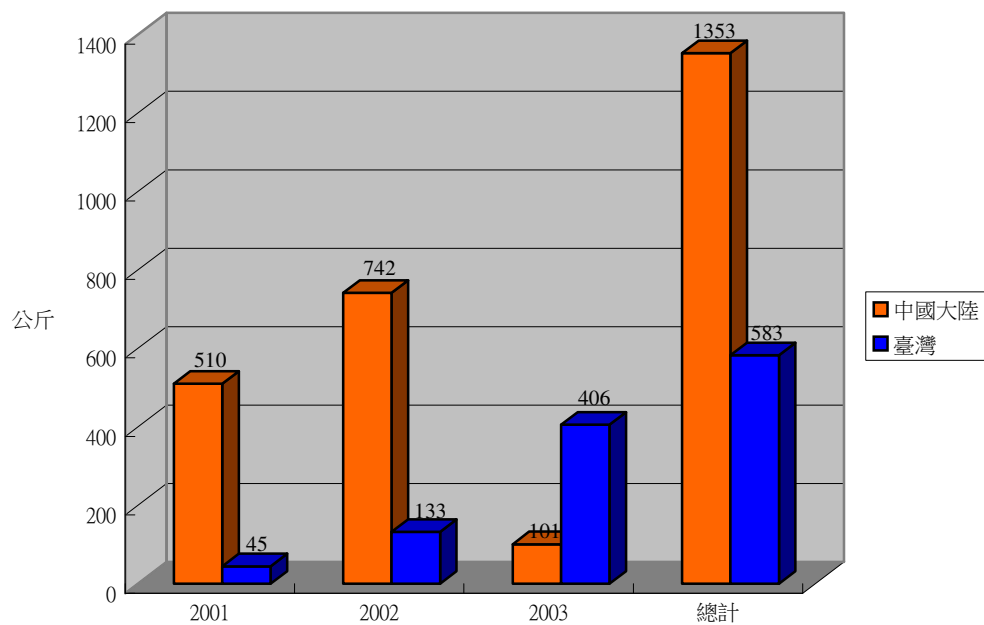
來源：研究者自行整理

圖二 兩岸甲基安非他命毒品緝獲量比較



來源：研究者自行整理

圖三 兩岸 MDMA 毒品緝獲量比較



來源：研究者自行整理

從上述圖表可見大陸地區毒品緝獲量均超越臺灣地區，尤其是海洛因緝獲量；而在安非他命的緝獲量顯示大陸地區重擊苯丙胺類興奮劑犯罪的行動獲得一定成效，致使安毒回流臺灣，造成緝獲量急速上升，充分顯示兩岸之間毒品犯罪息息相關。

肆、促進兩岸共同打擊毒品犯罪

一、兩岸共同打擊毒品犯罪的必要性

為消弭兩岸毒品犯罪の上昇趨勢，兩岸之間實有必要將政治上的歧見擱置，在共同關心的事務或議題上，尋求合作發展的空間。如兩岸共同打擊毒品犯罪，實有助於雙方消除猜疑，建立互信，進而化解兩岸政治上的對立。其理由如下：

兩岸毒品犯罪的密切關係性

從近年來國內破獲之重大安非他命毒品案例中分析，不難發現有：兩岸毒梟合作；隔海遙控；製毒手法或包裝技術學自臺灣；原料自大陸引進；重視專業、分工；量化製造等犯罪特點。均顯示出大陸毒品走私提供毒源，或兩岸共犯合作，或技術轉移，或購買材料製成品，難以排除大陸因素之影響，足見兩岸毒品走私合作，已逐漸形成新型毒品犯罪模式，亦顯示臺灣與大陸毒品走私之密切關係。因此如何有效瓦解兩岸毒品犯罪之產、運、銷連鎖體系，將是今後緝毒工作的重要課題，值得有關緝毒機關深入研討及重視。

兩岸打擊毒品犯罪的共同性

兩岸對於反毒法令政策的規定，皆採「重懲嚴罰」與「戒治觀察」雙管齊下的方式，在緝毒、拒毒與戒毒的策略上，都採取兼具積極性且全方位的措施，以期杜絕毒品犯罪的起源，查緝毒品供給面，並嚴懲販毒者，而對於施用毒品者採戒治的手段，迫使吸毒者不再施用毒品，以斷絕需求面。另積極參與國際社會關於反毒的各項活動。諸此種種，足證兩岸對於防制及打擊毒品犯罪皆具有相同的共識與認知，同時也是兩岸司法單位謀求共同打擊犯罪可能性的焦點，此亦給予兩岸對於共同合作打擊毒品犯罪奠下良好契機，且就共同合作打擊毒品犯罪而言，其可行性亦相較其他合作事務項目為高，倘若兩岸均能先拋開政治爭議，在共同合作打擊毒品犯罪的焦點上，建立共識並藉個案實務彼此交流，應能在刑事司法互助上取得突破，方能逐漸由點、線再擴及至面的發展，共創兩岸打擊毒品犯罪工作之雙贏局面⁴¹。

⁴¹ 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，民國 92 年），頁 183-184。

兩岸合作打擊毒品犯罪符合雙方利益

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之大量輸出，致使成為世界主要毒品供應的生產與轉運地區，遭受國際間反毒組織的抨擊與譴責，對其國家的政治、經濟、社會與環境等利益，造成或大或小的衝擊與危害。尤其在美國國務院撰寫的「國際毒品管制策略報告」中，更是年年將中國大陸列入「國際主要毒品生產國暨轉運國」的黑名單中，甚至曾以貿易最惠國待遇的條件作為籌碼，使中國大陸飽受內外夾擊之憂苦。若以兩岸共同的利益來考量，雙方基於「絕非單憑一方之力，可竟其功」之理念，對於防制毒品犯罪進行合作，具體執行打擊兩岸間的毒品犯罪，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，奠定彼此的互信基礎，再據以擴大發展其他方面的合作事宜，從而增進兩岸和平相處的機會⁴²。

二、兩岸共同打擊毒品犯罪的困境

大陸地區不願承認臺灣地區司法管轄權

由於大陸地區向來拒絕接受兩岸對等分治的客觀事實，更不承認臺灣地區的主權。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，致使大陸地區在顧慮承認臺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，造成合作共同打擊跨區毒品犯罪的一大障礙⁴³。

「金門協議」內涵不足

兩岸於1990年9月假金門簽訂著名的「金門協議」，但僅以兩岸偷渡人民及刑事犯、刑事嫌疑犯為遣返對象，並無協助、合作共同查緝犯罪或相關刑事司法協助之協議，以致協助緝捕毒犯工作，均須視大陸地區公安機關之意願或兩岸政治因素而定，且大陸地區對於此項問題，少有正面及善意回應，以致助長各類毒犯潛逃至大陸地區藏匿或隔海持續遙控，危害臺灣地區之社會治安⁴⁴。

兩岸無法擱置主權爭議

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的程序性商談後，才能重開兩岸兩會事務性商談，為兩岸協商設下新的障礙⁴⁵。兩岸如能暫時擱置主權

⁴² 同前註，頁191。

⁴³ 蔡生當，「兩岸犯罪防制」，輯於2001年國境警察學術研討會—跨境犯罪偵查與刑事司法互助（桃園：中央警察大學國境警察學系主辦，2001年6月6日），頁64。

⁴⁴ 同註30，頁104。

⁴⁵ 同註43，頁65。

爭議，在營造兩岸和諧氣氛，恢復對話前提下，儘早進行事務性商談，從司法協助、互補互利等務實面出發，建立兩岸司法合作模式。另方面，亦可由民間或半官方團體持續舉辦兩岸打擊犯罪研討會，廣邀兩岸學者專家甚至司法人員，透過學術性會議、交換意見，造成輿論共識，以發揮推波助瀾之效，如此當可建構具體實現兩岸間共同合作打擊毒品犯罪之機制，開創出兩岸互動新機。

三、促進兩岸打擊毒品犯罪之作法

未來打擊兩岸毒梟勾聯，從事毒品犯罪，應建立以下觀念及作法：

拓展國際合作領域

在跨國毒品犯罪日益猖獗的今天，國際合作緝毒已成世界潮流。要談國際合作，就必須主動走入國際社會，深入國際舞台，活躍於國際間。而我國海洛因、甲基安非他命多來自大陸，為「拒毒於彼岸」，澈底斷絕毒品來源，兩岸合作緝毒實為有效打擊毒品犯罪之重要手段。惟鑒於兩岸政治情勢未能有所改善，想要在短期內直接涉入事務性之司法緝毒合作，實是極為困難。雖然中共在國際外交場合極力封殺我方，然國際間曾經默認我方可以加入不以國家名義為成員之國際非政治性組織，因此務實作法為我應設法先行加入該等非以國家名義為成員之國際非政治性組織，透過此種組織將司法合作緝毒納入會議議題，誘導成員討論、決議，形成合作氣氛，如此方有突破兩岸合作緝毒之一天。

開創兩岸合作緝毒管道

不獨大陸毒品犯罪衝擊兩岸社會，臺灣黑道亦往往潛逃對岸以規避刑責，並將大陸地區當做「犯罪的天堂」，形成法律漏洞。因此，兩岸司法合作共同打擊犯罪，確有其必要。「金門協議」雖明訂由雙方相互協緝遣返含毒品犯在內之潛逃對岸刑事嫌疑犯，唯此項事務推展阻滯不前，主因在於兩岸關係紛擾與司法管轄權涉及主權問題。然而，緝毒工作最不具政治敏感性，又是兩岸人民的迫切要求及願望，是最適合作為推動兩岸合作業務項目，兩岸均應設法開創合作緝毒管道。

突破國際緝毒合作瓶頸

臺灣地區之毒品主要來自境外，因此販運走私毒品必然呈現跨境犯罪的特徵，而毒品犯罪在臺灣，事實上從種植、加工、販運乃至消費之國際化體系已然成型，僅靠國內之查緝，無法澈底摧毀毒梟集團，應可藉助於國際刑事司法互助以竟其功。

如 2000 年 9 月 25 日我國派遣反毒成效宣達團赴美與國務院國際毒品暨執法事務局等八個單位會晤溝通，反映我國查緝毒品不遺餘力，並與美國緝毒署（DEA）合作表現績效良好，要求美方正視我國推動反毒工作的努力與成果，終獲美方認同，從國務院每年出刊的「國際毒品管制策略報告」（International Narcotics Control

Strategy Report) 中，從 2001 年起將我國從「毒品轉運國」名單中除名，而之前該報告已連續六年將我國列為該黑名單中⁴⁶。臺美雙方又於 2002 年 3 月 21 日，完成簽訂「臺美刑事司法互助協定」，提供雙方在共同打擊毒品、洗錢及其他犯罪方面更直接合作的管道；同時雙方研議訂定「反毒備忘錄」，在在顯示臺美雙方在打擊犯罪事務上友好、互助、互惠的合作關係，此一「實質外交」之突破，給予我國外交上極大的鼓舞。再者，DEA 致力於與其他國家建立與維繫合作關係，以期建構一道強而有力的國際緝毒防線，當此現勢，應充分利用 DEA 在各國的影響力，並輔以兩國的刑事司法互助為由，積極推動發展與中國大陸及其他國家實質雙邊及多邊的合作，以開啟我國的反毒外交之門。

建置打擊重大毒品犯罪聯絡熱線

兩岸在海基會、海協會內，原即設有相互聯絡的熱線及專責的聯絡人員，以處理有關兩岸間犯罪情報資料的提供與交換事宜，但囿於兩岸間政治立場問題，目前不僅已建構的協商管道暫告中斷，也使兩岸關於跨區犯罪情資的交流窒礙難行。為使兩岸間的毒品犯罪情資能有效地運用與交換，除兩岸間的對口聯繫單位須建置外，另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，能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⁴⁷，當有利於兩岸合作共同打擊犯罪的遂行。

互派緝毒聯絡人員

緝毒聯絡人員之互派，乃反毒合作中不可或缺的一環，兩岸緝毒聯絡人員可建立毒品走私情報交流，包括運毒線索提供、動態分析、預測，案件緝獲和處理，緝毒方法和經驗交換等，以及爭取反毒互援方面能發揮重大作用。互派緝毒聯絡人員還可克服毒品情報交流透過國際刑警組織或其他中介組織傳遞在時效太慢和內容方面的局限。互派緝毒聯絡人員，在兩岸各項交流日趨緊密的今日，更不失為一可行之道和適當切入點。建立緝毒聯絡人員互動關係完全是互惠性質，不致危及國家機密和安全，兩岸當局應消除一些不必要的顧慮和障礙，有計畫地推動此項合作，容或經由此一作法，可避開那些困擾兩岸關係發展的政治分歧，進而建立兩岸的共識和默契，為兩岸反毒戰爭開啟新頁。

伍、結 論

⁴⁶ 同註 14，頁 207-208。

⁴⁷ 同註 41，頁 203。

近年來，販毒集團藉臺灣海峽特殊之地理位置和兩岸關係之不正常狀態，販運毒品牟取暴利，嚴重破壞兩岸之社會秩序，致使兩岸產生新的不信任和互相猜疑，增加不穩定因素，故兩岸海關和司法部門合作打擊毒品犯罪，已屬刻不容緩。以前瞻性角度觀之，隨著兩岸交往，廣度和深度的不斷發展下，涉及兩岸關係之各種法律事件和案件將不斷增加並趨向複雜，如果不合作，將難以解決和防止。因此，要消弭兩岸毒品犯罪問題，合作打擊毒品犯罪只是遲早的問題，這不僅是臺灣人民也是大陸人民的迫切要求和願望。然而，解決兩岸毒品走私犯罪活動，在大陸當局不放棄中華人民共和國代表「一個中國」和「一國兩制」的原則下，有些問題想要立刻獲得解決是不可能的。然倘若雙方採取正面的態度，遵循彼此在兩岸關係現狀下都能接受的切實可行的原則，經過積極的努力，在一定範圍和程度上解決一些目前較為迫切的問題，並非遙不可及。再從兩岸各自之法規來看，儘管在許多方面存在著衝突，但對禁止生產、販運、買賣、吸食毒品的規範，有諸多共同之處，為未來合作打擊毒品走私提供了法律上的準則和依據。

本文將中國大陸毒品氾濫情形及兩岸之間毒品走私情形做研析，並列舉近年自大陸走私來臺實際案例，說明兩岸毒品犯罪問題息息相關，若欲有效打擊毒品犯罪，兩岸當局應消除一些不必要的顧慮和障礙來齊心合作打擊。惟以目前兩岸政經環境看來，要達成此一目的，實有賴兩岸決策者，發揮政治智慧，才能進一步使雙方刑事司法互助發揮力量。

附錄 案例人物代號對照表

案件編號	案 名	人物代號	人 物 基 資
一	莊○賜涉嫌走私毒品案	A-莊	男、1945.10.31 生、農校畢、商。
二	歐○良涉嫌走私毒品案	B-歐	男、1958.03.13 生、國中畢、無業、綽號黑桃。
三	黃○忠涉嫌走私毒品案	C-黃	男、1959.08.12 生、國中畢、漁、綽號阿忠。
四	周○堂涉嫌走私毒品案	D-周	男、1963.05.26 生、國中畢、托運行捆工、綽號阿堂。
五	蔡○春、董○發涉嫌走私毒品案	E-蔡 F-董	蔡男、1950.05.17 生、高中畢、商、綽號蔡董。 董男、1960.01.16 生、高工畢、漁、綽號華仔。
六	游○標等涉嫌走私毒品案	G-游 H-曾福輝	游男、1956.02.02 生、國小畢、漁船船長。 曾男、1969.07.01 生、大陸漁工。
七	劉○兆涉嫌走私毒品案	I-劉	男、1956.04.25 生、高中畢、農、砂石場負責人。
八	林○雄涉嫌走私毒品案	J-林	男、1960.07.01 生、高中畢、漁船船長、綽號阿狗。
九	王○宜、林○陽涉嫌走私毒品案	K-王 L-林	王男、1961.07.29 生、國中畢、印刷工、綽號鳳梨。 林男、1956.12.23 生、國中畢、廚師、綽號林仔。
十	陳○海涉嫌走私毒品案	M-陳○海	陳○海、1960.12.01 生、國中畢、漁船航員、綽號昌仔、阿昌。
十一	周○春涉嫌走私毒品案	N-周	周男、1966.03.03 生、國中畢、無業。
十二	陳○明涉嫌販毒案	O-陳	陳男、1972.02.15 生、國中畢、工。
十三	洪○輝涉嫌走私毒品案	P-洪	洪男、1949.12.24 生、國小畢、裝璜行負責人、綽號紅龜。
十四	江○田等涉嫌走私毒品案	Q-吳○德 R-郭○添 S-江○田 T-陳○生	吳男、1969.04.09 生、商職畢、計程車司機。 郭男、1966.07.06 生、國中畢、報關行業務員。 江男、1959.03.02 生、國中畢、計程車司機。 陳男、1948.08.16 生、國小畢、漁船船長。

評論人評論

Comments

陳國鳴 (Chen Kou-Ming)

士林地檢署主任檢察官

- 一、本件論文為實務與理論的結合，且有極詳細數據作為參考，非常有助於瞭解兩岸打擊毒品犯罪之研究。
- 二、談到打擊犯罪之合作，目前所知其他治安單位係透過臺商與對岸公安單位建立實質合作關係，完全不談政治，拋開形式主義，以實際合作、互惠互利展開密切合作。
- 三、有銷路才有市場，有市場才会有進口商。目前貴局所查獲之毒品案件，大多為數量龐大之上游毒販或進口商，再加上長期蒐證，由於物證齊全，法院將被告處予重刑，絕大多數均無問題。但是自從《刑事訴訟法》修正，刑事訴訟制度變更後，目前後遺症已慢慢顯現。因為根據《刑事訴訟法》新修正的證據法則是極為嚴格的，一般其他治安單位在查獲小型毒販時，通常是根據線報，或是專案偵查，但是因毒品數量甚少，不值得長期蒐證，在稍有跡象，即予以逮捕、移送，但是販賣毒品罪刑度又太重，再加上所查獲毒品數量極少，很多法官判不下去，是以下游小毒販要定罪反而比較困難，造成小型毒販猖獗，又通常會餵毒品予青少年、學生的均是這批小型毒販，因為他們需要市場，是以影響整體的毒品查緝成果。因而在美國、歐洲對於販賣毒品刑度，會以其是否屬於販賣毒品的累犯，及該次所查獲毒品數量來決定刑度；在美國某些州甚至將毒品重量與量刑比例予以明文規定。不知主講人鄭博士是否知道大陸有否這方面的規定？

「海峽兩岸犯罪問題—關於兩岸毒品犯罪問題與緝毒工作」研討會論文之二

國家安全與犯罪防制之研究 —以查緝毒品犯罪為例

National Security and Crime Prevention—A Case Study of
Drug Enforcement Operations

任海傳 (Jen Hai-Chuan)

本刊特約研究員

摘 要

犯罪防制工作的目的，在確保國家整體安全、民眾福祉及維繫國家長遠的發展，是國家安全工作的關鍵。由於國際局勢的詭譎、國內政治環境的變動、兩岸關係互動頻仍及國內人權意識高漲等因素影響，導致各類犯罪活動有惡化趨勢，犯罪防制工作遭遇到諸多問題，使國家安全、社會安定受到威脅。當全球化時代到臨，每個國家都開始調整其安全策略時，我們勢必要修正對國家安全與兩岸關係的認知及作法，依循形勢建構新思維與新作法，以因應所面臨的挑戰，防制毒品犯罪即是建構國家安全、社會安定的基礎。而防制毒品犯罪是具專業性、智慧性與辛苦的工作，本文試從國家安全與犯罪防制的關係中，探討毒品犯罪趨勢、發展與查緝毒品所遭遇困境，期能釐出務實而妥適防制策略，以突破犯罪防制工作的瓶頸。

關鍵詞：全球化、國家安全、犯罪防制、毒品犯罪

壹、前 言

現實世界由於科技與資訊業的急速變革，致使國際關係領域中不斷湧現出新體系結構與問題，同時也衍生許多新的紊亂與困局，無時無刻不在挑戰國際社會中的

基本結構—主權國家體系¹。隨著二次世界大戰、冷戰結束及後冷戰時期到來，美、俄兩極對立與緊張情勢的逐漸趨於和緩，共產集團國家在形式上漸次趨於瓦解並進入政權重整的當刻，國與國間似仍難以共同的宗教、文化、經濟或社會原則等建立相互合作的機制，以促進全面和平²。甚至，當某些國家認定在安全方面不再感受到軍事威脅時，反倒是關於經貿利益衝突、民族意識認知、恐怖主義威嚇、環境污染嚴重及跨國性犯罪危害等議題，取代了國家間直接軍事的威脅，當每個國家的政府都在新國際環境挑戰中，摸索並追求國家安全新定位時，對於國家整體安全的維護，明顯要較以往更為關注與要求，所探討安全面向也較過去廣泛，就在維護國際秩序合作機制建立未臻完備之際，原屬於各國內部安全的犯罪問題，像是毒品犯罪、經濟犯罪、組織犯罪、洗錢犯罪、恐怖主義威脅及政府貪腐等，已然躍昇為直接危害國家安全、影響區域安定、干擾國際秩序及窒礙全球發展的嚴重威脅來源，特別是關於國際性、跨區域的犯罪活動，在後冷戰時期不僅有逐漸增加趨勢，且類型更為多元與複雜，而犯罪活動所造成的危害，也都對各國國家安全、區域安定及國際秩序等生有程度不等的干擾與挑釁，特別是在「九一一恐怖攻擊事件」後，恐怖攻擊所造成無時間性、對象性與地域性的威脅，不僅讓人們生活充滿不安，也間接激化各國對於維護其國家安全基礎概念的認知。任何軍事或非軍事手段，都有可能變成危害國家安全的關鍵，而敵對國間的爭鬥，也不再具有明顯前線與後方分別，組織化、專業化及國際化的犯罪行為，加上國際恐怖組織活動的肆虐，逼使國家間合作打擊犯罪，及以共同打擊犯罪司法合作機制的建構等，成為國際社會迫切追求綜合性安全的必要趨勢³。

犯罪是一種非常複雜的法律與社會現象，面對不同的社會及時空變遷，有不同的意涵，且具有相對性與內涵性（Immanent）的概念⁴，而一定限度的犯罪，是整體社會活動中所不可避免的「正常」現象⁵。由於社會的日益城市化，不僅促進犯罪類型的多樣，也導致犯罪率不斷增長，社會發展進程與社會發展成就等，都直接或間接地助長犯罪活動的滋生⁶，無論是整體犯罪現象，或是個別犯罪情形等，其形成的

¹ 張建邦總策劃、邵玉銘審校，跨世紀國家安全戰略（臺北：麥田出版股份有限公司，民國 87 年 1 月），頁 32。

² 鈕先鐘著，二十一世紀的戰略前瞻（臺北：麥田出版股份有限公司，民國 88 年 8 月），頁 36。

³ 林碧炤，「總體國際情勢」，輯於和平論壇『二〇〇一年臺灣安全展望』座談會論文集（臺北：臺灣綜合研究院戰略與國際研究所，民國 90 年 3 月 31 日），頁 1。

⁴ 黃富源、范國勇、張平吾，犯罪學概論（臺北：三民書局，民國 92 年 4 月），頁 1。

⁵ 張忠龍，海峽兩岸犯罪問題之研究—以打擊毒品犯罪為例（臺北：淡江大學大陸問題研究所碩士論文，民國 91 年 6 月），頁 1。

⁶ Louise Shelley 著，何秉松譯，犯罪與現代化—工業化與城市化對犯罪的影響（北京：中信出版社，2002

因果關係（亦即任何犯罪或其他社會偏差行為的滋生或蔓延坐大），都有其當代政治、經濟、社會、法律、文化及社會價值觀等多元的基因⁷。準此，犯罪問題是與社會治安、人民權益與國家安全等息息相關，犯罪活動的氾濫與否，不僅會衝擊到國家整體的政治安定與經濟發展，更會對社會治安與國家安全造成嚴重影響。如何有效防制國內犯罪，進而推展為合作打擊跨國性犯罪活動，已逐漸成為國際合作的另類新趨勢。由於非傳統安全威脅的出現，不僅使逐漸混沌的國際戰略環境激起巨變，也刺激各主要國家開始檢省並界定新的敵我關係，國際社會業已體認到國家安全威脅的來源，已不再侷限於敵國槍砲優勢，而是源自於國內、外足以顛覆國家利益的任何因素，特別是恐怖主義、毒品及洗錢等犯罪的結合與氾濫。準此，各個國家在確保其生存與利益，在不屈就暴力對國家、人民安全挑釁的前提下，已開始調整相關安全與外交政策，以機先防制影響國家生存發展所面臨的威脅，進而確保國家終極安全與利益，相較於亞太地區安全環境變化，對兩岸而言，是既有威脅、也有契機⁸；相對於傳統性軍事威脅而言，非傳統性安全威脅就顯得多元與多變化，不僅影響國家經濟的發展、社會秩序的穩定及人民生活的安全，且威脅程度還更擴大、深化，甚可能為敵對勢力所利用，作為顛覆政權的手段，若無法適時而有效地防制非傳統性安全威脅，當情勢惡化後，就可能危及到國家的存續、安全與繁榮。據此，如何做好犯罪防制工作，以化解各類犯罪行為對國家內部安全所造成的危害，當是國家追求整體安全的重點所在。

貳、安全意涵變革與犯罪防制

冷戰時期，國家安全議題是環繞在國際核子戰略問題及美、俄軍事對抗層面；冷戰結束後，美、俄所壟斷支配的兩極體系瓦解，多元爭雄國際格局興起，美國不僅成為舉世軍事與經濟的超級強國，日本、中共及歐盟地位等也日益突出，各區域內的安全秩序成為各國關切的焦點，「國際安全」（International Security）與「國家安全」（National Security）問題隨之而生。「國家安全」不僅是國家生存與發展的前提，更是國家追求永續生存與發展的基本保障，既是複雜概念，也是爭議甚多的公共事務，更是屬國家性或整體性的重大施政要領，舉凡國家利益、國家目標、政治

年7月），頁200-205。

⁷ 林山田、林東茂，犯罪學（臺北：三民書局，民國90年8月），頁10。

⁸ 林佳龍，「九一一事件後的亞太戰略情勢與臺日美關係」，輯於蘇進強主編，九一一事件後全球戰略評估（臺北：臺灣英文新聞股份有限公司，民國91年9月），頁49。

制度、領土主權、外交、軍事、經濟及內政等內外環境因素，都屬於國家安全事務的範疇。準此，「國家安全」對外具有宣揚主權國家（Sovereign State）的特質，對內則是展現國家權力（National Power）的表徵，在國家追求生存與發展的主軸下，其意涵常會隨著時代變遷，而被賦予不同的時代意義與重點。年來，國際間已開始重視並追求國內社會的安全，關於內部安全的迫切性與時效性，相對於整體公共事務，更應有其合理、合法定位，才能在政府施政流程中正常運作，使其爭議性降到最低⁹。

國家安全思維在意涵及定義上，具有多元性論究的特性，隨著國際關係的發展、國際政治的演變、威權時代的過往及民主法治的落實等，安全概念產生有極大的改變。環視時局更迭，動盪的社會秩序不僅帶給人民恐慌，更導致社會道德、傳統文化與經濟發展架構的崩解，讓國家陷入劫難。準此，要追求國家綜合性的安全，就必須從多元角度去審度足以威脅國家安全的潛在因素，期先化危機為契機、弭傷害於無形，才能立足於動盪的國際環境而不墜。國家要能長治久安，人民生活的安全與不虞恐懼是首要條件，而各類犯罪活動的氾濫，不僅挑釁政府的公權力與公信力，更衝擊著人民所賴以安定生存的環境，故如何做好犯罪防制以維護國家內部整體安全，確與國家安全有著密不可分的關係。

一、國家安全意涵新思維

「國家安全」是一切安全的基礎，是社會安全與個人安全的保證¹⁰，所追求的是國家積極求生存、求發展的基本保障。實際上，國家安全的研究不僅包含了國防問題，尚涉有關國家重大利益和國際和平的事件、解決與預防方法¹¹。早期關於安全的定義，是在主觀上不存在擔心外部攻擊的恐懼感，客觀上不存在外部攻擊的現實或潛在的威嚇¹²，亦即避免受到外在敵對聯盟或國家對本國的軍事攻擊，而相關經濟、文化或意識形態的敵對或對抗，都被認為是軍事戰略的附屬品，或是強化軍事威脅的手段¹³，軍事安全是維護國家安全的不二法門。準此，傳統的國家安全概念，即詮釋為國家免於受到外敵的壓迫與威脅，軍事手段則是保障國家安全的唯一方法，其認定標準，明文載述於《聯合國憲章》第二條第四款：「各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國

⁹ 陳福成著，國家安全與戰略關係（臺北：時英出版社，民國89年3月），頁11。

¹⁰ 馬維野編，全球化時代的國家安全（武漢：湖北教育出版社，2003年10月），頁24。

¹¹ 林碧炤，國際政治與外交政策（臺北：五南出版公司，民國91年10月），頁154。

¹² 朱陽明主編，亞太安全戰略論（北京：軍事科學出版社，2000年8月），頁122。

¹³ 陳欣之，東南亞安全（臺北：生智文化公司，民國88年10月），頁8。

家之領土完整或政治獨立。」¹⁴其理論實踐首要確保國家生存與領土、主權完整，其次是要能實踐國家政治與經濟的利益。

1945年8月，「國家安全」用詞首次出現於美國海軍部長富里斯塔（James Forrestal）在參議院聽證會時所說：「只有在非常寬廣和綜合的層面上，才能確保我們的國家安全。」¹⁵其傳統定義多偏向軍事安全意涵，講究以強大軍事武力來保障國家的生存、獨立與領土完整，用國防實力來嚇阻國家外來的安全威脅；學者克勞德（Inis L. Claude）認為「國家安全單指個別國家的安全，即國家都有生存的權力，並須維護其領土完整及政治獨立，以確保其所致力之價值體系與生活方式等，不會受到外來的干預。」李普曼（Walter Lipmann）則認為「一個國家可避免戰爭，而又不必犧牲它的核心價值（core value），若受到戰爭的挑釁時，可在戰爭中以勝利來維持其核心價值。」¹⁶瓦特（Stephen M. Walt）則強調安全研究是關於戰爭的現象，且可界定為威脅、使用及控制軍事武力的研究¹⁷。換言之，過去關於國家安全的定義，大都以軍事範疇為主軸，當國家開始面對全球化趨勢的衝擊時，相關安全研究也就開始進入新思維的調整。

冷戰結束後，國際局勢發生重大變化與改組，各方所面臨的安全威脅頓時消失，國家所要保護的主體顯得難以區隔¹⁸，致使國家安全概念隨環境因素及詮釋角度不同而生衍變，當意識形態之爭不再是國際間的主要矛盾時，便已開啟了國際化與全球化的趨勢。學者 Helga Haftendorn 認為，國家安全每個階段都須以不同的理論與政治前提為基礎，且與國際體系的歷史演變及詮釋其知識成就等息息相關。柯林斯（John M. Collins）從戰略觀點，給國家安全下定義：「國家對所有一切外來侵略、間諜活動、敵意偵察、破壞、顛覆、困擾及其他敵意影響等為國家所採取保護的行動。」¹⁹理查·烏爾曼（Richard H. Ullman）則提出：「將國家安全定義在軍事意義上，是一種對現實的錯誤設想和虛構，導致國家僅注重軍事威脅而忽視其他也許更為有害的危險，同時讓國際關係出現軍事化傾向」²⁰同時，Nye 和 Lynn-Jones 也認為

¹⁴ 丘宏達主編，現代國際法基本文件（臺北：三民書局，民國80年3月），頁11。

¹⁵ 同註2，頁272。

¹⁶ Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962), p.150.

¹⁷ 瓦特所指意涵是「擴大安全的研究面向，將會產生過分擴大安全研究的危險。依照此一邏輯，如污染、疾病、虐待兒童或是經濟衰退都可以被視為安全的威脅。如此定義將會摧毀安全研究的學術連貫性，同時使得它更難以對任何重要的問題，提出解決的工具。」詳 Stephen M. Walt, "The Renaissance of Security Studies", *International Studies Quarterly*, Vol.35, No.2 (1991), pp.212-213.

¹⁸ 翁明賢，突圍—國家安全的新視野（臺北：時英出版社，民國90年11月），頁35。

¹⁹ John M. Collins, 鈕先鍾譯，大戰略（臺北：黎明文化公司，民國64年6月），頁455。

²⁰ 詳 <http://netcity1.web.hinet.net/UserData/wutl/tsp/chapt2.htm>。

國家安全已涵蓋了國際安全中非軍事層面的全部議題，要解決安全問題就勢必要從國際性角度著手，以處理所面臨的各類具體問題²¹；美國前國防部長布朗（Harold Brown）則強調國家安全中非軍事部分的重要性²²；學者阿拉賈帕（Muthiah Alagappa）主張國家的政治生存與福祉，是安全所關切的最主要價值²³；馬來西亞總理馬哈地更強調非軍事威脅對國家安全殺傷力的鉅大²⁴；而歐洲經驗所發展出「共同性安全」（Common Security）概念，強調經由合作、對話、信心建立及非零和競爭關係等獲致安全，仍以軍事安全為主要內涵；亞洲方面「綜合性安全」（Comprehensive Security）概念，則強調能源、糧食、國家內部穩定、國家發展及社會和諧等為安全的核心要素；聯合國提出「人類安全」（Human Security）概念，則跳脫以國家為中心的安全觀，轉以個人為主，關切人類生活的安全與品質²⁵，各類概念所強調的重點雖不盡如一，但相對於傳統安全威脅係以軍事安全為宗，非傳統性安全則具有來源多元化、形式多樣化、類型多變化等特質。由於國際局勢的瞬息萬變，威脅國家安全的各項因素已趨複雜和普遍，其範疇更是「其大無外、其小無內」，至軍事權力則為日益多樣的威脅所箝制，顯見非傳統性安全威脅已成為當前追求國家安全的焦點。換言之，安全是以國家為中心，而安全問題的解決與否，則需視各項合作架構的程度而定，尤其是當國家面臨安全威脅時，縱有個人、社會、經濟、戰爭、國家或國際等層次的差異²⁶，但仍須以國家層面的安全概念，來整合層次間安全關係，瞭解各項威脅安全因素，從而謀求解決之道²⁷。

當今「國家安全」已從傳統的主權、軍事及政治等安全面向追求，擴展為對經

²¹ Joseph S. Nye, Jr., Sean M. Lynn-Jones, "International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field", *International Security*, Vol.12, No.4, 1988, p.7.

²² 布朗（Harold Brown）認為：「國家安全是一種保存國家物質和領土完整，在合理條件上維持其與世界其餘部分間經濟關係，保護其特性、制度和統治不受外力擾亂，及控制其國界的能力。」詳臺灣研究基金會編輯部，國防白皮書（臺北：前衛出版社，民國84年7月），頁18&同註9，頁16。

²³ 阿拉賈帕（Muthiah Alagappa）認為：「權威決策者認為生死攸關到社群（community）生存及福祉價值的保護與增進。」這些價值包括有建立與鞏固民族與國家的思想基礎、維護內部秩序與政治穩定、促進經濟成長、發展與分配正義及保存民族社會文化等，強調軍事武力不是唯一威脅到政治生存的因素，而需考量政治、外交、經濟及社會文化等不同的層次。詳 Muthiah Alagappa ed., *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences* (Stanford, California: Stanford University Press, 1998), pp.681-682 & 689.

²⁴ 馬哈地曾表示：「安全不單是軍事能力，國家安全是不能與政治穩定、經濟成功與社會和諧所分離的。沒有這些，世界上所有的槍砲也不能防止一國被其敵人所征服，有時在不發一槍一彈的情況下，敵人的野心就可以達到。」詳同註12，頁36。

²⁵ 張中勇，「臺灣海峽非傳統性安全威脅之評估」，戰略與國際研究季刊（臺北：臺灣綜合研究院戰略與國際研究所，第3卷第4期，民國90年10月），頁5。

²⁶ 同註9，頁14。

²⁷ 劉傳秀，「國家安全的認知與界定」，海軍學術月刊（臺北：海軍總部），頁5。

濟、科技、文化、生態、社會及環境等非軍事領域的要求²⁸，進而產生向下、向上、水平及垂直擴展的現象²⁹，其範圍自個人、國家及於國際體系，從軍事擴觸到經濟、環境、社會等，更擴及全人類領域。在探討「國家安全」議題時，實有必要用廣面向思維去審度侵犯安全的諸多因子，籌謀預防與解決之道，方符合追求安全的目的與目標。據此，試以符合趨勢與潮流的模式，給「國家安全」詮釐出具體定義，即：「為維持國家的長治久安，確保國家主權、生存與國家利益的不受威脅，在保障社會秩序安定、經貿永續發展、國際地位提昇、人民生活無懼及國民福祉無虞等前提下，所採取各類抗制危害社會秩序、人民生存與經濟發展等不安全因子的任何措施，均屬之。」相關安全概念擬定首重務實，而「綜合性安全」所追求的更是整體安定、安全、和平與不虞恐懼，除軍事行動外，所有與人民切身相關，會危害到人民生活、社會秩序與國家經貿發展的任何威脅，都是必須預防及防制的重點，特別是侵害國民生計至鉅的重大犯罪活動，更是當前追求國家整體安全新思維的重心所在。

二、國家安全與犯罪防制

犯罪係一社會問題，也是社會無可避免的規則現象³⁰。不論國家的文明程度、政治體制與經濟水平等發展是如何，犯罪行為是永遠伴隨人類社會的發展而存在。犯罪原是一種社會現象或法律事實，其形成過程，具有極其錯綜複雜的社會與個人因素，所侵害的係個人的私法益或破壞社會與國家的公法益³¹。過去傳統型犯罪是以個體犯罪形式呈現，較受到倫常禮法的拘束，其訴求不外乎是個人求溫飽、爭勇鬥狠等，影響層面有限；然隨著科技進步、資訊快速流通及物質利益等誘惑，縱使個體犯罪仍是當前犯罪活動的主軸，但經濟利益成為犯罪的主要驅動力，犯罪趨勢從個人擴展為組織，犯罪型態從單樣而多元，組織性犯罪興起並不斷發展，其動機就是以追逐經濟利益為目標，為達目的而從事敲詐勒索、販毒、走私或洗錢等不法手段³²，對家庭、社會，乃至於國家、區域，甚而國際、全球的秩序與安全等，產生嚴重的影響與威脅，特別是跨國性犯罪活動，卻因各國民情、法律規範的差異或不協調等掣肘下，無法有效遏制，導致犯罪的蔓延與氾濫，再受到全球化浪潮的衝擊，舉凡

²⁸ 叢鵬主編，大國安全觀比較（北京：時事出版社，2004年7月），頁31-32。

²⁹ 「國家安全」概念的擴展，向下擴展是指安全概念從國家層次到個人層次；向上擴展是指從國家到國際體系；水平延伸是指安全研究已從軍事面向延伸到政治、經濟、科技、社會、環境及人類領域等；而垂直擴展則是指確保安全的政治責任，從國家向下降到區域、地方政府，向上提昇到國際制度、非政府組織、新聞界與抽象的自然界及市場等，亦可稱之為「綜合性安全」的範疇。詳

<http://netcity1.web.hinet.net/UserData/wutl/tsp/chapt2.htm>。

³⁰ 同註4，頁67。

³¹ 同註7，頁66-67。

³² 盧建平主編，有組織犯罪比較研究（北京：法律出版社，2004年6月），頁4-10。

無國界、時間之別之國際性犯罪活動（如恐怖主義、毒品犯罪或洗錢等），不僅已嚴重衝擊到各國政治、經濟發展與國家安全等，其所具有的多重性與跨國趨勢³³，更造成單一國家或多數國家面臨嚴重的傷害。據此可知，犯罪防制工作執行成效的良窳與否，對維護國家安全而言，有其重要性與指標作用。

對犯罪防制必要性之探討

隨著全球化的來臨，科技技術日新月異，許多犯罪行為已不再單純侷限於國境內的安全事務，不僅會對社會安定、經濟發展與人民福祉等造成衝擊，更直接或間接地影響到國家安全；而跨國性或損害各國共同利益的犯罪，其法益損害嚴重時會危害國家整體性安全、會傷害他國所有共同權益，甚或威脅到全球性的安全，故不論是對國內犯罪或是關於跨國性犯罪的防制，都是各國亟應善盡司法防杜的職責，更是國際間相互合作所應努力的目標。所謂「防制」，意指預防與制約，預防的重點在於防範犯罪發生及遏止犯罪行為滋長；制約的重點則在防制犯罪行為擴散，及避免因犯罪所導致的傷害層面持續惡化，其積極作為是「預防」，而消極作法才是「偵辦」。準此，就打擊不法犯罪而言，國家安全工作的最高戰略指導，就是將對國家安全產生威脅的危害因子，機先掌握並化解於無形、次弭平於危害，從而達到「預防重於偵辦」、「偵辦也是為預防」的目標³⁴，而這不僅兼具有「預防」、「偵辦」交互為用的指導原則，也可展現出維護國家內部安全積極作為的寫照。

由於經濟型態與社會結構隨著科技發達而變動，導致社會共同生活條件與價值判斷等產生質變，犯罪行為在質與量、需求與層次上即隨之更迭，各類新興犯罪型態與模式，如經濟犯罪、貪污犯罪、恐怖主義、毒品犯罪、洗錢犯罪及有組織犯罪等，開始對社會安全構成重大威脅³⁵，且逐漸由各國國家內部呈區域、全球性的輻射擴展。年來，國內犯罪的區域化與國際化，不僅促使跨國性犯罪有惡化的趨勢，更對國際間各個國家的安全造成衝擊，由於跨國性犯罪行為、地點及法益侵害等，不再像過去般地僅侷限在單一國家，常會橫跨多個國家，故須藉助國際合作力量，配合各國國內法律的規範，始能有效打擊並據以偵辦。然我國受國際政治現實的影響，對部分重大犯罪的防制，僅能憑藉國際合作方式交換情資，卻無法有效配合國內法加以偵辦，導致各類犯罪持續惡化，像是毒品、洗錢及組織性犯罪等；再逢各國國

³³ Andre Bossard 著、陳正雲、孫麗波等譯，*跨國犯罪與刑法*（北京：中國檢察出版社，1997年11月），頁105。

³⁴ 「預防重於偵辦」、「偵辦也是為預防」係法務部調查局吳前局長東明先生對調查員從事犯罪調查工作所作劃切的訓示與要求。詳法務部調查局編印，*八十七年經濟、毒品及洗錢犯罪防制工作年報*（臺北：法務部調查局，民國88年5月），頁15。

³⁵ 林山田，*犯罪問題與刑事司法*（臺北：臺灣商務印書館，民國71年8月），頁193。

情與文化的差異、司法處分的認知及政治環境的不同等影響，無法即時發動對威脅國家安全犯罪的偵辦，致使跨國犯罪對我社會安全的傷害愈來愈嚴重。

1950年起，聯合國犯罪預防暨刑事司法部門（United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Section）曾自國際刑法暨監獄委員會（International Penal and Penitentiary Commission）接管關於犯罪預防與抗制經驗交換的國際性會議，同年並於瑞士日內瓦舉辦第一屆「聯合國犯罪預防暨罪犯處遇會議」（United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders），對各國刑事政策及犯罪預防等有極大影響力，但我國自1971年退出聯合國後無法與會³⁶，殊為遺憾。2000年底，聯合國依1994年12月23日聯合國大會第49/159號決議所通過「那不勒斯政治宣言和打擊跨國組織犯罪全球行動計畫」（the Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime）在義大利西西里島巴勒默（Palermo）就如何防止跨國性組織犯罪為議題，舉行國際會議（共148個國家與會），其中124個國家共同簽署《聯合國打擊跨國組織犯罪公約》（UN Convention on Transnational Organized Crime，內容計41條條文），公約中對專有名詞定義、適用範圍，組織犯罪、洗錢及貪污行為的罪刑化，到採取對犯罪所得之扣押、沒收措施，乃至於國際合作的司法互助、引渡制度等均有具體規劃³⁷，重點在於結合各國司法力量，加強國際合作以共同對抗因全球化所帶來跨國性犯罪與國際公敵。據此，不難看出犯罪防制在維護國家安全角色的重要性，亦可體察犯罪防制在國家追求綜合性安全過程中的不可或缺性。

影響國家安全之犯罪類型

凡對人類乃至於國家所可能產生的安全威脅，屬傳統軍事威脅範疇以外的，便是「非傳統性安全威脅」（Non-traditional Security Threat）。隨著國際政治的多元，軍事力量已不再是威脅國家安全的唯一因素，凡會影響國家主權行使、政治制度、傳統文化、生活方式及國家所賴以生存的一切有形、無形力量等，皆可視為對國家安全的威脅，其範圍相當廣泛：有攸關個人生計的經濟、居住及生活環境等問題、社會秩序的安定與否、人口移動問題、經濟犯罪問題、毒品犯罪問題、恐怖活動猖獗、社會結構衝突及電腦犯罪問題等，都是可能影響國家安全的關鍵因素³⁸。實務上，貪污、走私、販毒、洗錢、經濟犯罪、族群對立、恐怖主義活動及新興網路犯罪等，

³⁶ 同註33，頁190-192。

³⁷ 詹德恩，「二〇〇〇年聯合國打擊跨國組織犯罪公約淺釋」，法務通訊（臺北：法務通訊雜誌社，第2028期，民國90年4月12日），第4-5版。

³⁸ 宋筱元，「跨國性及非傳統性威脅對臺灣安全的影響」，輯於曾章瑞主編，2003 臺海戰略環境評估（臺北：國防大學國家戰略研究中心，民國92年1月），頁329-330。

都屬於社會中危害人民生活較嚴重的非傳統性威脅。不僅單獨的犯罪行為會危害到國家安全，相關複合性的犯罪型態，更對社會安全、國家安全造成極大衝擊與威脅，像是菲律賓前總統艾斯特拉達因經濟犯罪及貪污等，不僅發生群眾暴動，股匯市亦受重創³⁹；秘魯前總統藤森因貪污滯留日本不歸，致秘魯政局動盪經年⁴⁰；阿根廷前總統梅南亦因貪污，致阿根廷金融危機愈演愈烈⁴¹；印尼總統瓦希德為其貪污醜聞，導致政局不安並重創金融市場⁴²；中共對內面臨高層貪污問題，突現出政治發展困境⁴³；泰國官員受賄讓中國大陸走私品順利進入泰國，致稅收損失慘重等⁴⁴，都適足說明各國所面臨屬個案的犯罪，不論是官員貪污、金融失序或走私受賄等，都對國家的人民福祉、政局安定、社會安全、經濟及國家安全等造成嚴重傷害。因此，為使犯罪防制能發揮其鞏固國家安全的效果，就有必要對影響我國家安全有直接威脅的犯罪，像是毒品查緝等，依現行法規授權，從其犯罪要件的弱點切入，有效預防、防制犯罪的發生與惡化，解危機於無形。

國家安全與毒品犯罪之關係

毒品犯罪，特別是在國際性有組織的販毒下，已經成為影響國家安全的重要威脅⁴⁵，屬於國際性犯罪行為，而打擊毒品犯罪更是任何國家都不能置身度外，德國聯邦犯罪調查局在 1996 年年度報告中指出：「在許多國家中，非法毒品買賣已經影響到整個國家的經濟及司法體制，在某些國家中，甚至國家安全都受到威脅。」⁴⁶1997 年，美國國防大學的「戰略評估報告」：「國際組織犯罪的毒品犯罪，實構成美國國家安全利益的最大威脅。」⁴⁷2000 年 1 月 4 日，美國前總統柯林頓依據 1986 年美國

³⁹ 菲律賓前總統艾斯特拉達因貪污等罪名遭拘禁，引發支持與反對艾斯特拉達的群眾走上街頭並引發暴動衝突，致使社會情勢緊張，經軍警強力掃蕩後，大部分的商業活動方告回復正常，股匯市也大漲。詳梁東屏，「菲以八項罪名起訴艾斯特拉達」，中國時報（臺北），民國 90 年 4 月 5 日 & 謝富旭，「菲國暴動平息股匯市大漲」，中國時報（臺北），民國 90 年 5 月 3 日。

⁴⁰ 閻紀宇，「秘魯總統選舉托雷多呼聲高」，中國時報（臺北），民國 90 年 4 月 8 日。

⁴¹ 華盛頓郵報指出，拉丁美洲的金融混亂不但可能對美洲自由貿易區的實現計畫造成傷害，甚至可能使目前成長已呈趨緩的全球經濟雪上加霜。詳謝富旭，「阿根廷金融危機加劇拉美受累」，中國時報（臺北），民國 90 年 4 月 25 日。

⁴² 謝富旭，「印尼政變傳言甚囂塵上」，中國時報（臺北），民國 90 年 5 月 21 日 & 林國賓，「政局緊張印尼股匯市重挫」，中國時報（臺北），民國 90 年 6 月 2 日。

⁴³ 位於倫敦的「國際戰略研究所」（IISS）在 90 年 5 月 16 日所公布的最新年度「戰略調查」中指出，中國的主要問題仍在於內政。詳江靜玲，「中共困於內政對外將儘量避免麻煩」，中國時報（臺北），民國 90 年 5 月 16 日。

⁴⁴ 郭芳贊，「大陸走私貨品猖獗引起泰國當局關注」，中央社（臺北），民國 90 年 4 月 9 日。

⁴⁵ Martin Tuffner，「毒品犯罪：亞洲的安全問題」，輯於國防部史政編譯局譯，亞洲的安全挑戰（臺北：國防部史政編譯局，民國 89 年 5 月），頁 83。

⁴⁶ 同註 45，頁 83。

⁴⁷ National Defense University, *Strategic Assessment: Flashpoints and Force Structure* (Washington D.C., 1997),

《國防部組織法》修正案規定，就國家安全策略向國會提出「新世紀國家安全策略」年度報告時，即列出毒品犯罪對美國利益的六項威脅；中共當局也認為，毒品是全人類共同面對的世界公害，禁毒是國際社會刻不容緩的共同責任，毒品不僅危害人民健康，滋生犯罪和腐敗，所造成的破壞更會危及國家安全與世界和平；菲律賓司法部長帛禮斯也認為販毒是國家安全問題；俄羅斯總統普京、國家安全會議秘書長謝爾蓋·伊萬諾夫等，也都強調毒品犯罪已經對國家安全構成威脅等⁴⁸。年來，由於臺灣對趨利現實價值觀的追求及對傳統道德理念的淡薄等，導致社會人際關係的複雜化，而經濟未能更上層樓與生活壓力的與日俱增，也加速了社會結構體的崩解，提供予社會墮落人士濫用及販售毒品的藉口，也導致毒品犯罪益形氾濫。

海洛因等毒品的濫用，不僅會戕害個人人身的健康，使傳統價值及家庭倫理喪失，促使暴力、血腥等重大犯罪的發生，甚至成為愛滋病、肝炎或其他傳染性疾病散播的溫床，更嚴重危害到內部治安的維護，像是走私、洗錢犯罪、組織犯罪及綁架勒贖等。若毒梟挾其組織與非法經濟利益等破壞政府運作機制，利用各種手段賄賂警察及司法人員，以避過追緝、起訴與判刑等，不但會影響司法單位間的合作與默契，更會牽動國家在國際間的合作計畫⁴⁹。此外，毒品犯罪中關於毒品生產、走私途徑及濫用等問題的惡化，也會衝擊到國家政治、軍事、經濟、社會及環境等安全利益的保障，所牽動的犯罪問題除威脅國家內部團結外，也對人民生活、福祉及國家經貿發展等造成危害，直接影響到國家整體安全，其程度不可謂不深遠⁵⁰！

參、查緝毒品的基礎與現況探討

毒品氾濫一直是世界各國所極為困擾的重大犯罪問題，而安全、隱密及不留證據等，是販毒不法行為的最高指導原則⁵¹。愛毒品交易犯罪（Drug Trafficking crime）早已無國界之分，因為有地緣關係及暴利誘惑等動機因素，故常伴隨經濟犯罪、組織性犯罪（黑道、幫派或非目標型集團組織等）、走私偷渡、洗錢犯罪、恐怖主義、

p.202.

⁴⁸ 「新世紀國家安全策略」中所提出對美國利益的六項威脅，分別是以區域或國家為中心的威脅、恐怖活動和毒品走私等跨國威脅、危險科技擴散、流氓國家、外國蒐集情報活動及環境與衛生威脅等。詳郭石松，「『國際情資與國內線索之結合運用』課程講授教材」（臺北：法務部調查局幹部訓練所，未出版，民國91年），頁7。

⁴⁹ 同註45，頁100-101。

⁵⁰ 同註47，頁5。

⁵¹ 江東原，「我國查緝毒品工作之現況與展望」，臺灣板橋地方法院檢察署84年度研究發展報告（臺北：臺灣板橋地方法院檢察署，未出版，民國84年6月），頁73。

甚或暴力犯罪（綁架、勒索或槍擊等）的傾向等。2000年11月1日，美國前總統柯林頓於送交國會的年度報告中，首度將臺灣自「主要毒品生產暨轉運國名單」中除名⁵²；2003年1月31日，白宮公布布希總統向國會提交之「國際主要毒品生產國暨轉運國」報告名單中，我國則連續第三年未列入該名單⁵³。顯見，毒品犯罪不僅會對國內社會治安造成危害，更對國家在整體國際環境中的形象，產生極大影響。我國對於毒品犯罪的防制，係依中央反毒會報所擬之「斷絕供給、減少需求」為兩大反毒策略，民國83年5月起，更動員各相關部會，分頭採取「緝毒」、「拒毒」與「戒毒」等三項作為，積極統合政府與民間的力量展開反毒運動。法務部調查局（下簡稱調查局）並據以訂定「拒毒於彼岸、截毒於關口、緝毒於內陸」為防制毒品犯罪的指導原則⁵⁴，透過情治體系相互合作、聯繫，建立情資交流管道，機先掌握毒品犯罪背景情資，再盱衡整體治安狀況，預置部署偵證作為，適時打擊毒品來源，期遏制毒品犯罪的發生，並澈底根絕毒害。要能真正有效抑扼毒品犯罪的氾濫，嚴刑重罰確有其必要性，目前我國對於規範毒品犯罪的法令，概有《毒品危害防制條例》、《刑法》鴉片罪章⁵⁵、《懲治走私條例》及《海關緝私條例》等，法律規範上尚稱完整。惟毒品犯罪在有暴利可圖誘惑下，其趨勢不僅未因政府強力查緝而減緩，反由國內勾結到國外，由個人而集體分工，成為組織化、專業化的結構性犯罪，所牽動相關的治安問題，已直接對國家安全造成危害。

一、毒品犯罪態樣

毒品犯罪特性

整體而言，過去的毒品犯罪，從實務面來探討，概有隱密、專業、跨國及再犯率高等特性⁵⁶。隨著國際政治與國內經濟環境的丕變，毒品犯罪手法更日益翻新，在犯罪主軸不變的前提下，當前毒品犯罪發展的幾項特點為：

科技性

⁵² 這是臺灣自1995年以來，首度自主要毒品轉運國家名單中除名，報告中指出，臺灣作為毒品轉運至美國的中繼站角色，在過去幾年已有極大的改變，臺灣已有嚴格的法律懲處措施，海關查驗及監控方式也有改進，使得經由臺灣轉運到美國的海洛因大量減少。詳民國89年11月3日，<http://news.kimo.com>。

⁵³ 法務部，「『國際主要毒品生產國暨轉運國』名單，我國連續第三年未列入該名單中」，詳法務部網站<http://www.moj.gov.tw/news1.asp?num=6>。

⁵⁴ 法務部調查局編印，八十五年經濟、毒品及洗錢犯罪防制工作年報（臺北：法務部調查局，民國86年5月），頁184。

⁵⁵ 「毒品危害防制條例」係民國87年5月20日修正通過，原為《肅清煙毒條例》，條文計36條。詳黃昭元、蔡茂寅、陳忠五、林鈺雄等編，綜合小六法（臺北：學林文化公司，民國91年3月），頁F-24、F-25、F-63、F-64、F-65、F-66、F-67。

⁵⁶ 任海傳，「查緝煙毒工作中偵查技術之研討」，法務部調查局年度緝毒專報（臺北：法務部調查局，未出版，民國84年1月），頁2-4。

由於網路設備與通訊器材的快速變革，縱司法機關不斷追緝，但毒販亦積極整理許多被偵破案例報告，從中思考交易環節的緊密與失誤，將毒品交易依附於現代化科技的環境下來進行，諸如將毒品交易所得資金，購置比司法機關更先進的裝備（車輛、手機或電腦等），強化其販毒及反偵查的能力，再透過合法程序，開設公司、投資企業，以掩護其非法毒品買賣，使毒品犯罪更加隱蔽於無形，難以追緝。

擴散性

毒品犯罪具有相當擴散性。因此，毒品犯罪的組織、團體，常經由彼此相互的串連、結合及支援等，「化整為零、零存整付」的交易模式，讓毒品犯罪更潛藏於無形，如近期調查局北部機動組所偵辦某毒品實案中，即發現毒梟經由當舖業者的掩護，由當舖業者提供他人典當的轎車，作為毒犯販毒時的交通工具。

混合性

販毒集團原本對其毒品種類的買賣，有其區隔性及地域性，由於政府的強力查緝、毒品市場需求增加及需求毒品種類的多元，乃開始多角化經營，海洛因、安非他命及搖頭丸等混合著賣，在毒品交易上增加了混合性，交易術語混雜，使得查緝單位在追查渠等販毒過程時，必須花下更大心力，去釐清毒盤網路。調查局專案小組在前年，所偵破綽號「勇哥」販毒集團，原以為該集團是買賣海洛因毒品，結果在偵破後才發現，竟是廿二萬顆搖頭丸。

再累犯比例居高不降

從法務部統計民國 86 年至 90 年間，毒品案件裁判確定有罪人數及再累犯情形的數據研析，毒犯之再、累犯情形，占毒品有罪人數的比率有逐年升高趨勢（由民國 86 年的 58.8%，逐年上昇至 90 年的 66.9%）⁵⁷，突顯出毒品施用者一旦吸食成癮，戒斷極為困難，導致再累犯問題未有任何改善。年來，因女性及青少年吸食毒品比例有升高趨勢，對毒品需求有增無減，再由於販毒利潤豐厚，毒犯出獄後重操舊業的技術翻新，毒品供給管道更形熱絡，縱查緝機關不斷投入人力、物力，惟礙於再累犯比例的居高不降，使得毒品犯罪更形嚴重。

高犯罪黑數

實際已發生，卻未在各種犯罪統計數字上出現的犯罪數稱「犯罪黑數」（Dark Figure of Crime）⁵⁸。因案遭逮捕的毒犯，在數量上，是遠低於從事毒品犯罪的人數，

⁵⁷ 法務部調查局編印，九十年經濟、毒品及洗錢犯罪防制工作年報（臺北：法務部調查局，民國 91 年 4 月），頁 232。

⁵⁸ 國內林山田教授亦認為，犯罪黑數又稱犯罪未知數，即未為眾所周知或未受到刑事司法機關所追訴及審判之犯罪，是一種隱藏的犯罪。詳同註 4，頁 105。

這可從販毒價格的波動狀況及法院對毒犯判決情形等指標看出端倪。販毒集團早在籌建販毒網絡架構時，就已作好「防火牆」，集團成員在毒品交易過程中，若遇司法單位查緝，不會因少部分人落網而牽連到毒品交易的幕後集團，也不致對日後的交易造成影響。實務上，對於販毒高「犯罪黑數」意義的解讀，應是幕後隱藏著綿密而龐大的販毒組織，指揮幕前獨立交易，各交易間沒有聯繫，過程中不會因嚴查而受重創，這也是毒品犯罪氾濫的關鍵之一。

常見毒品種類

毒品係指具成癮性、濫用性及對社會危害性之麻醉藥品與其製品及影響精神物質與其製品，並依毒品之成癮性、濫用性及對社會危害程度，法律明文區分為三級⁵⁹。關於毒品種類的區分，係根據聯合國《1961年麻醉品單一公約》、《1971年影響精神物質公約》及《1988年禁止非法販運麻醉藥品精神物質公約》所列附表清單予以區分，主要有麻醉藥品及影響精神藥物或物質等兩大類⁶⁰。在我國所最常見的第一級毒品，主要有海洛因（行話常稱『四號』、『女人』或『軟的』）及其類似製品⁶¹；第二級毒品則是大麻⁶²、安非他命（圈內俗稱『糖果』、『男的』或『硬的』）及其類似製品等⁶³。目前國內毒品犯罪年齡層有逐年下滑現象，青少年慣於流連在 PUB 等娛樂場所尋求刺激與發洩精力，致使許多樣新興中樞神經迷幻劑，如 FM2、MDMA 及愷他命丸等新興化學合成毒品在其中散布⁶⁴，加上買藥費用不若海洛因、安非他命等毒

⁵⁹ 《毒品危害防制條例》著有明文，可資參照。

⁶⁰ 同註 5，頁 30。

⁶¹ 據法務部調查局偵查毒品案件得知，實案中尚有以「衣服」、「香奈爾」、「麻將」及「家具」等暗語稱之，交易毒品時所用術語繁不及載；海洛因是目前危害各國最劇的毒品，亦是附加犯罪及社會問題最多的毒品，近兩三年來，東亞、南亞、歐洲、北美及大洋洲等，濫用情形是愈演愈烈，其最初來源地係「金三角」，現由泰北、北韓及柬埔寨組成「新三角」，而國內貨源轉運則多自廣東、深圳，或由漁船自北韓，或經海運以貨櫃自柬埔寨運入，少數是以空中飛人方式直接自泰國入境。詳 UNITED NATIONS Office on Drugs and Crime, *Drug Abuse Trends in East Asia*, 2003 年 5 月 12 日，<http://www.unodc.un.or.th/abuse/> & 法務部、教育部、行政院衛生署編著，九十一年反毒報告書（臺北：法務部、教育部、行政院衛生署，民國 91 年 6 月），頁 31-40。

⁶² 大麻類毒品是全球濫用普及率最高及最廣的毒品，亦為時下國內最常見的 PUB 毒品之一，其濫用普及程度與需求，自民國 85 年全國大麻緝獲量 4.75 公斤至民國 90 年攀升至 106.99 公斤。詳同註 57，臺灣地區查獲毒品種類及數量統計附表。

⁶³ 據法務部調查局偵查毒品案件知，安非他命尚有「鑽石」、「冰糖」、「冰塊」等暗語，都是依實案毒販在交易時買賣雙方所能接受的稱呼。詳 UNITED NATIONS Office on Drugs and Crime, *Regional Drug Abuse Update*, 2003 年 5 月 12 日，詳參閱：<http://www.unodc.un.th/country>。

⁶⁴ 搖頭丸為時下最常見的 PUB 毒品之一，其成分多為「亞甲二氧基甲基安非他命」，是近年濫用普及率僅次於大麻類毒品，其濫用情形最嚴重是臺灣、日本、韓國，且受青少年次文化影響，施用年齡層不斷向下修正，故國內現也將查緝搖頭丸列為緝毒工作要項；所謂青少年次文化，高雄師範大學施培村教授指出：價值相對取向；官能逸樂取向；人際面具取向；社會區隔取向；感覺定位取向；偶像認同取向。詳 UNITED NATIONS Office on Drugs and Crime, *Drug Abuse Trends in East Asia*, 2003 年 5

品所需那麼貴，青少年為好奇、刺激而開始吸食化學合成毒品，以達到麻醉與興奮的效果，殊不知濫用結果，不僅會促使生理健康遭到戕害、自身行為安全造成傷害，同時因上癮，而在急需孔急情形下，更衍生出許多刑事案件的發生，直接衝擊到社會治安。

新興化學合成毒品不僅種類繁多，且流行於各地區、各層面，也間接刺激了海洛因及安非他命毒品市場的供需，目前治安機關雖查有國內製造工廠直接供貨的案例，但其來源還是由東南亞或歐洲等地，以郵寄、夾帶或其他走私方式入境臺灣為大宗，可說是近期頗為搶手的新興替代性毒品。民國 92 年 4 月間，警方在屏東墾丁所舉辦的熱門音樂活動中，查獲涉嫌非法販賣、持有及吸食毒品案件，計有搖頭丸、愷他命及吸食器等⁶⁵，且遭查獲的年輕男女中，竟還有在技術學院就讀的學生，足見各類新興毒品已和海洛因及安非他命交錯在國內氾濫。

二、查緝毒品現況

毒品來源

臺灣地區毒品來源主要是來自境外。主要毒品係以《毒品危害防制條例》所列第一級毒品海洛因及第二級毒品安非他命為主，大麻及新興化學合成毒品（如 FM2、MDMA 及愷他命等）亦為常見⁶⁶。年來，從偵破案例來看，國內所查獲相關毒品走私、販售的種類中，仍是以海洛因及安非他命為大宗。其中，海洛因毒品來源地，主要是泰國「金三角」地區，少數則來自大陸地區，在 1996 年前，其走私路線係經泰國、香港、澳門或經福建、廣東沿海等地，伺機透過漁船接駁轉運入境；1996 年後，中國大陸即取代泰國，成為主要來源地。目前，全世界毒品的主要產地概以「金三角」（指東南亞泰國、緬甸和寮國接壤的交界邊境地帶）、「金新月」地區（指南亞阿富汗、巴基斯坦、伊朗三國交界處月牙形地區）及「銀三角」地區（指南美洲哥倫比亞、秘魯和玻利維亞三國交界處的安地斯山和亞馬遜河地區）最負盛名，東半球部分以生產鴉片及海洛因為主，西半球則以生產大麻、古柯鹼為宗⁶⁷。中國大陸部分地區雖也生產毒品，但海洛因多來自世界最大毒源供應區—「金三角」，大多從雲南入境後，部分轉運外銷，部分流入各地自用，使得中國大陸的毒品問題日益嚴重，其中還不包括北方邊境省分及東南沿海省區毒品走私活動的氾濫⁶⁸。

此外，安非他命的主要原料—鹽酸麻黃素則來自大陸地區，經「製毒專業師傅」

月 12 日，<http://www.unodc.un.or.th/abuse/> & 同註 5，頁 67。

⁶⁵ 徐富美，「墾丁音樂會見毒蟲」，聯合晚報（臺北），民國 92 年 4 月 4 日，第 23 版。

⁶⁶ 內政部警政署，警政白皮書—民國九十年版（臺北：內政部警政署，民國 90 年 11 月），頁 87-88。

⁶⁷ 同註 5，頁 50。

⁶⁸ 羅豐，「毒品問題嚴重程度仍在加劇」，法制日報（北京），2004 年 2 月 13 日，第 1 版。

在臺加工提煉成為安非他命，原本因價格富競爭性，市場銷路奇佳，更曾遠征過美國及日本等地，但經我國多年來的查緝，開始四處逃竄，製安集團逐步將製毒器具、技術與師傅等遷往中國大陸福建東南沿海，繼續匿製，成品則經由漁船或航運走私等方式，直接或經韓國、越南等地回銷臺灣地區。近來，由於中共公安部門的大力掃蕩，使得安非他命工廠開始有回移臺灣的趨勢，且回流國內製毒工廠的氯化工廠（安非他命鹽酸麻黃素氯化為氯假麻黃素的過程）與冷卻結晶工廠（氯假麻黃素氫化製成鹵水後，置入冰箱冷卻結晶為安非他命成品的過程）間，有分離製作、規避查緝現象⁶⁹。近期，調查局及海巡署等單位所陸續偵破安非他命工廠的實例，足資明證。此外，安非他命成品由福建地區走私進口者，也在毒品查獲數量中占相當高比例，準此，目前雲南省與「金三角」兩大海洛因毒區及福建冰毒區當是臺灣地區主要毒品的源頭⁷⁰。

上述毒品是以陸運、海運及空運等方式走私來臺，臺灣毒犯一是以觀光或商務考察名義至大陸，與大陸毒犯在雲南、廣東或福建等地接洽，再經由福建沿海，利用漁船走私或以空運方式輾轉夾運來臺；或是以觀光名義在香港與香港毒販會晤，利用空中飛人方式夾帶毒品走私來臺；或是直接前往泰國曼谷、清邁、緬甸仰光、寮國永珍等地，與國際販毒集團在地成員接頭，以貨櫃夾藏（大型材質家具）、快遞郵寄（木材、地毯）或空中飛人方式夾帶毒品走私來臺。歸納販毒集團慣性運毒路線，概有：

緬甸→昆明→廈門→香港→臺灣。

緬甸→越南→香港→臺灣。

泰國→香港→臺灣。

泰國→菲律賓→香港→臺灣。

泰國→菲律賓→臺灣。

雲南→四川→空運（陸運）福建（廣東）沿海→香港→臺灣。

金三角→泰國接駁→臺灣。

福建（廣東）→臺灣（漁船）。

北韓→中國大陸→澳門→香港→臺灣→日本。

福建→臺灣→香港→日本。

福建（廣東）沿海→金門、馬祖→臺灣。

⁶⁹ 陳大偉，「臺灣臺北地方法院檢察署緝毒組工作報告」，輯於臺灣臺北地方法院檢察署民國92年度3月份緝毒執行小組會議紀錄（臺北：臺灣臺北地方法院檢察署，未出版），頁1-2。

⁷⁰ 張起厚，大陸地區毒品氾濫情勢調查研究（臺北：法務部調查局，民國89年2月），頁180-181。

值得注意的是，毒犯利用「小三通」機會，先以漁船或人員將毒品夾運至金、馬，再藉空運或海運接駁轉運至臺灣，調查局於民國 91 年 10 月間，在停靠基隆港台馬輪上一部廂型車夾層內查獲 26 塊自大陸走私市價超過新臺幣一億元、高純度的海洛因磚，是為一例⁷¹；民國 92 年 12 月間，桃園地檢署指揮航警局偵破「張○綦走私毒品案」，就是利用「小三通」機會，從福州運海洛因進馬祖，在馬祖以保險套、肛門夾藏後，搭乘立榮班機返臺時，為警查獲數百公克，亦為一例⁷²。此外，販毒集團甚慣將臺灣作為毒品網絡的中轉地區，其原因在於臺灣海關檢查較其他國家嚴謹，若能過關，相對被他國查獲的機率較低。綜上，可看出毒梟為因應反查緝作為所發展出不同類型的運毒模式，目的就在於避免固定路線遭到查緝，關於運毒路線的變化，是既可單一管道走私運毒，亦可用交叉方式來轉運，以混淆執法機關的查緝方向。如此走私販毒的發展，深值有關機關重視。

毒品查緝

隨著兩岸民間往來的日趨頻繁，使兩岸毒品犯罪是愈漸複雜。從實務偵破案例來看，兩岸毒品犯罪態樣已併附司法單位的嚴厲查緝，而呈多元化、專業化的趨勢。基本上，兩岸毒品犯罪係以走私為主流，其中以貨櫃、漁船走私為大宗⁷³，夾帶闖關、郵包投寄為輔。就毒品藏匿而言，販毒集團常利用不知情或集團中未曾謀過面的第三者，以債務或金錢引誘、箝制，使其出面租用跨地緣關係的套房、倉庫或其他隱密處所，藉以保管或分裝已非法輸入的毒品；以術語為聯絡訊息，以地形、地物作毒品交易掩護，再運用直接販售、轉手（死轉手、活轉手）或「插旗」等模式進行交易⁷⁴，犯罪手法可說是愈來愈專業，目的就在規避司法單位的查緝。

我國毒品防制策略，大抵遵循聯合國所頒訂反毒的相關規定，為有效打擊毒品犯罪問題，自民國 82 年毒品在臺灣地區氾濫開始，政府即將原屬部會層級的中央肅清煙毒協調督導會報，提昇至行政院層級的中央反毒會報，並確立「斷絕供給」及「減少需求」為二大反毒策略，以「緝毒」、「拒毒」與「戒毒」為三大任務分工⁷⁵，其中「緝毒」工作係以「拒毒於彼岸」、「截毒於關口」、「緝毒於內陸」等為原則，

⁷¹ 孫承武，「調查局查獲台馬輪走私市價逾億元海洛因磚」，奇摩電子報（臺北），民國 91 年 10 月 4 日。

⁷² 民國 92 年 12 月間，本案係桃園地檢署指揮調查局北部機動組偵辦有關桃園縣警察局警官涉入「蔡○雲販毒案」時所查知。詳呂開瑞、葉英豪，「警官疑涉洩密聲紋還清白」，聯合報（臺北），民國 92 年 12 月 12 日，第 B4 版。

⁷³ 同註 56，頁 7-11。

⁷⁴ 犯罪集團通常在計畫性的犯罪過程中，會在犯罪現場布置隱匿身分的成員（即『插旗』），用以監控並確保犯罪行為的順遂進行，此種手法常用於販毒、謀報及走私不法活動中。

⁷⁵ 王毓仁，我國反毒政策之執行評估分析（臺北：國立中興大學公共行政研究所碩士論文，民國 85 年 6 月），頁 50。

有效發掘毒品源頭、走私管道及毒盤網絡等，適時杜絕毒品流入國內⁷⁶，另配合整體緝毒策略的需要，制定或修訂多項關於防制毒品犯罪的法律規範，期藉由查緝、戒治、處分與宣傳等政策的推動，達到全民反毒的目標。同時，政府也擴大加強與國際間有關緝毒單位的合作，積極擊劃加入國際性緝毒組織，以促進反毒資訊與情報的交流，並建立實質合作關係，有效防制毒品犯罪的氾濫。毒品對國家社會的危害，尤其對於廣大的青年、青少年族群而言，不僅會摧毀家庭、危害勞動生產率和工作安全⁷⁷，所導致暴力犯罪的事端，更是駭人聽聞。

據法務部民國 93 年的統計資料顯示，前一年 1 至 12 月間，各地方法院檢察署新收偵查毒品案件，計 54,341 件，較民國 91 年同期案件數少 3.8%（約 1,800 餘件），而同年臺閩地區檢調憲警等機關所查獲各類毒品計 8,482.07 公斤，則較民國 91 年增加約四倍⁷⁸。民國 93 年 1 至 7 月各地方法院檢察署新收偵查毒品案件，計 37,992 件（其中第一級毒品占 60.9%，第二級毒品占 38.4%），較民國 92 年同期增加 14.6%；民國 93 年 1 至 6 月檢調憲警等機關查獲各類毒品共計 3,804.92 公斤，較上年同期減少 11.1%，查獲毒品中屬第一級毒品計 406.12 公斤（絕大部分為海洛因），第二級毒品 2,754.42 公斤（安非他命半成品與成品分別占五成五及三成四，餘為 MDMA 與大麻），第三級毒品 416.23 公斤（其中愷他命占九成八，餘為特拉嗎竇、可待因及 FM2），第四級毒品計 228.15 公斤⁷⁹，若依來源地區分，中國大陸是為走私進口的大宗⁸⁰（詳附表一、二），此不可不防是否係中共對我所進行非傳統威脅破壞手段。另民國 93 年 1 至 7 月地方法院檢察署毒品案件偵查終結數計 36,078 件、36,859 人，其中起訴人數為 12,312 人（其中屬第一級毒品者 8,364 人、第二級毒品者 3,822 人、第三級毒品者 101 人、第四級毒品者 3 人），則較上年同期增加 3,704 人，約 43.0%；至於以其他原因結案（包括通緝、移轉管轄、移法院併案審理等）人數為 14,058 人，較上年同期增加 1,537 人，約 12.3%⁸¹；民國 93 年前 7 月各級法院審理毒品案件裁判確定移送檢察機關執行有罪人數合計 7,371 人，其中屬第一級毒品罪者計 4,527 人，第二級毒品罪者 2,802 人，第三級毒品者 37 人。毒品案件有罪人數中，純施用者 6,085 人，占 82.6%；純製賣運輸者 467 人，占 6.3%。至於毒品案件之累、再犯人數中具

⁷⁶ 法務部調查局編印，八十八年經濟、毒品及洗錢犯罪防制工作年報（臺北：法務部調查局，民國 89 年 5 月），頁 203。

⁷⁷ Conway W. Henderson 著，金帆譯，國際關係—世紀之交的衝突與合作（海口：南海出版社，2003 年 12 月），頁 429。

⁷⁸ 法務部、教育部、行政院衛生署編，九十三年反毒報告書（臺北：法務部，民國 93 年 6 月），頁 7。

⁷⁹ 法務部最新毒品統計摘要，詳<http://www.moj.gov.tw>。

⁸⁰ 法務部、教育部、行政院衛生署編，九十一年反毒報告書（臺北：法務部，民國 91 年 6 月），頁 22-23。

⁸¹ 同註 79。

有毒品罪前科者計 5,061 人，占毒品有罪人數比率達 68.7%⁸²。

準此，毒品查緝工作的推動絕對是沒有時間與地域的侷限，當販毒集團活動的型態，已在組織規模及手段運用上，展現出更複雜與專業的意圖時，各相關機關就更要隨時檢討相關的查緝思維與作法，針對毒品犯罪的趨勢，修正對防制毒品犯罪的認知與預防，機先妥擬相關因應良策，而不應坐視此種現象的持續惡化，要早日發掘問題、面對問題並解決問題，如此方能在緝毒劣勢中扭轉主宰戰略的能力。

表一 各機關查獲毒品及種子數量

年 月 別 (民國)	法調			內警			國憲			行海		
	務查 部局	第一 級毒 品	第二 級毒 品	政政 部署	第一 級毒 品	第二 級毒 品	兵 防司 令 部部	第一 級毒 品	第二 級毒 品	岸 政巡 防 院署	第一 級毒 品	第二 級毒 品
	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤
89 年	504.31	201.62	299.80	821.32	75.82	739.05	0.77	0.02	0.75	-	-	-
90 年	345,836.39*	259.72	366.37	1,325.60	104.67	1,215.01	3.16	0.49	1.28	109.23	3.24	106.00
91 年	1,088.06	95.86	820.40	1,073.93	445.14	588.64	5.69	1.26	3.61	404.38	63.69	340.38
92 年	2,218.35	198.25	1,941.95	4,186.28	259.58	3,629.49	3.87	0.77	3.00	2,073.58	74.27	1,752.07
93 年 1-7 月 (p)	1,716.35	246.34	1,334.01	1,724.96	151.42	1,350.99	36.29	0.14	34.78	515.89	21.13	181.37

資料來源：法務部調查局、內政部警政署、國防部憲兵司令部、行政院海岸巡防署、財政部關稅總局。

說明：本表係以司法警察機關為主（行政院海岸巡防署於 89 年 2 月成立），至財政部關稅總局所轄各關稅局查獲之毒品，均移送調查局或警政署等司法警察機關辦理，民國 93 年 1 至 7 月計 370.97 公斤。

本表依新修訂《毒品危害防制條例》毒品分類統計，惟受限於篇幅，第三、四級毒品及其他未能臚列。

本表數字均以公克整理計算，再經進位為公斤陳示，其尾數採四捨五入法列計，故細數之和與相關總數間偶有些微差異。

為求彙編數據正確性，聯合數單位查緝毒品案件，其緝獲毒品數量業歸於主辦單位下，至於協辦單位則不予重複登載。

*法務部調查局民國 90 年內含查獲大麻種子合計 345,210.01 公斤。

(p)指初步統計數據。

⁸² 同註 79。

表二 查獲各類毒品

年 月 別	合 計	第 一 級 毒 品	海 洛 因	嗎 啡	第 二 級 毒 品	M D M A	大 麻	安 非 他 命	安 非 他 命 成 品	第 三 級 毒 品	特 拉 嗎 寶	愷 他 命	第 四 級 毒 品	甲 基 麻 黃 鹼	安 非 他 命 半 成 品
	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤	公斤
89 年	1,326.40	277.45	277.33	0.12	1,039.59	4.93	73.98	836.24	120.00	9.35	-	-	...	...	...
90 年	2,064.36	368.12	362.50	0.06	1,688.66	44.65	106.99	1,421.01	-	7.59	-	-	...	...	...
91 年	2,268.92	603.46	599.09	0.06	1,452.56	132.65	11.06	1,298.06	1.96	212.90	147.19	63.16	...	...	...
92 年	8,482.07	532.87	532.64	0.19	7,326.52	405.63	121.17	3,980.51	2,811.75	622.69	5.00	600.48	...	...	...
92 年 1-6 月	4,279.06	273.57	273.55	0.02	3,727.68	153.35	72.80	849.82	2,645.38	277.81	0.33	266.95	...	...	...
93 年 1-6 月(p)	3,804.92	406.12	401.37	0.01	2,754.42	288.93	30.15	923.02	1,509.69	416.23	3.91	407.62	228.15	91.20	...
較上年同期±%	-11.1	48.5	46.7	-43.3	-26.1	88.4	-58.6	8.6	-42.9	49.8	1,070.4	52.7	...	...	...
毒 品 臺 閩 地 區	2,388.68	15.77	15.77	-	2,304.67	229.37	2.08	816.00	1,256.09	7.63	-	6.52	60.60	60.60	...
品 中 國 大 陸	336.57	31.97	31.97	-	6.69	1.74	-	4.95	-	295.87	-	295.87	2.04	-	-
來 香 港	5.01	1.86	1.86	-	3.15	-	3.15	-	-	-	-	-	-	-	-
源 泰 國	209.26	205.40	205.40	-	3.86	0.17	-	3.69	-	0.01	-	0.01	-	-	-
地 緬 甸	32.71	32.71	32.71	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
區 其 他 地 區	280.22	63.29	58.55	-	34.02	2.35	22.63	9.05	-	52.72	-	49.44	130.19	-	-
別 地 區 不 明	552.46	55.12	55.11	0.01	402.03	55.31	2.30	89.33	253.60	60.01	3.91	55.79	35.31	30.60	...

資料來源：同表一。

說明：毒品來源地區別係由各查獲機關依毒品包裝或走私來源地區或毒犯之自白判別統計，包括轉口地，並不專指原始生產地區。如無法判明則列入地區不明欄。地區不明欄亦包括毒犯街頭交易或持有、施用等被緝獲其毒品來源無法判明之資料。
同表五、六、七。

三、毒品犯罪趨勢

從已偵破案例分析，國內毒品犯罪仍是以海洛因及安非他命等毒品為大宗，而新興化學合成毒品的氾濫亦緊隨其後。各類毒品來源，除於島內自行產製安非他命或部分 MDMA、愷他命外，以非法管道走私、夾藏毒品來臺仍是市場供貨的主流，而走私則以漁船接駁（公海丟包）、空（海）運貨櫃夾藏（以櫃易櫃、轉運調包等）、快遞郵寄及人員夾藏闖關（人身、行李夾帶）等管道為多。走私來臺的各類毒品中，且早已獨占首位，在中共對我政治、軍事意圖未嘗稍歇的前提下，毒品犯罪對我國國家安全，實有其潛藏的危機。故毒品犯罪惡化的趨勢概有：

再累犯率持續升高

吸食毒品者一旦成癮，要戒斷是極為不易，因此毒品案件中屬再累犯者往往較

一般犯罪為多。近期，法務部所發布「毒品收容人統計分析」中指出，以民國 90 至 92 年資料預估吸毒犯人數未來變化發現，受觀察勒戒人平均每年入所人數約 18,000 人，其中約三成係再犯再度入所者⁸³。儘管我國不斷加強查緝各項毒品犯罪，但從法務部所公布相關統計數據來看，93 年 1 至 8 月，毒品案件之累、再犯人數中，具有毒品罪前科者計 5,968 人，占毒品有罪人數比率高達 68.4%⁸⁴，已較民國 92 年的六成六為高⁸⁵，可知毒品犯罪再累犯的犯罪率，較過去要相對嚴重，此不僅突顯出毒犯儼然成為矯正機關收容的主流，也彰顯出我國在法律懲處面上，對販毒者的處分過輕，導致刑罰（期）成為毒犯暫時喘息的機會，而不是斷絕毒品犯罪的手段，間接浪費並腐蝕社會的成本與根基。此外，觀察戒治雖對初犯人數的節制有所成效，但過去因案入獄的毒犯，或刑期結束、或假釋在外，亦逐年投回毒品市場中，積極擴展其新的販毒網絡，這種老將新兵相互合作、交流經驗的情形，會否成為毒品犯罪的另一波高峰，深值我們注意及追蹤。

毒品來源愈趨複雜

我國海洛因毒品來源，向來是以中國大陸、香港及泰國為主。為因應各類新興化學成癮藥物市場的擴展，除來自歐美地區的走私外，案例中已發現有來自印尼、馬來西亞，甚至有臺灣在地產製的成品；至於安非他命，除大陸福建地區的安毒外，尚發現有來自北韓、越南、寮國及柬埔寨的成品，而臺灣地區正也重新投入廣設安毒工廠的序列。

毒品犯罪區域擴展

根據各地區檢察署收案數據顯示，過去毒品犯罪區域，大多以都會區的臺北、高雄、臺中等地較多。而近年來，在第二級毒品案件方面，南投、屏東、臺東、花蓮、宜蘭等非都會地區案件數，已開始較大臺北、臺中及高雄等地區為高，顯示毒品犯罪已無城鄉之分，又隨著網路科技的發達、通訊設施的進步、觀光景點的增多及社會經濟的蕭條等因素影響，都會區所衍生的犯罪現象，也逐步開始向城郊、鄉村擴散。像是部分活力十足、嗜毒成癮的年輕族群，藉由各縣市、景觀處所音樂季等活動的興起，夾雜在熱門音樂旋律中，一圓集體嗑藥助興，戶外搖頭、解放的「假性合法」樂趣，讓美意的活動蒙上陰影，也使毒品犯罪在無形中深入了城郊、鄉村，且有逐漸擴展的趨勢。

⁸³ 法務通訊，「法務部所發布毒品收容人統計分析」，法務通訊（臺北：法務通訊雜誌社，第 2187 期，民國 93 年 5 月 20 日），第 1-2 版。

⁸⁴ 參閱法務部<http://moj.gov.tw/tpms/a92-1.aspx>。

⁸⁵ 同註 78，頁 28。

外島成毒品轉運站

我政府實施「小三通」後，兩岸毒梟即藉由小額貿易的除罪化⁸⁶，利用原走私漁貨管道，將海洛因毒品以合法掩護非法的方式，經由金、馬地區轉運至國內販售，從中牟取不法暴利。民國 91 年 5 月間，調查局福建調查處在金門破獲黃金發以鋁門窗夾藏大陸走私海洛因毒品 3 公斤餘，便是一例。案例顯示，澎湖也被毒梟引為毒品轉運據點，相關利用外島轉運、走私的案件，正呈現增多趨勢。

槍毒合流情形嚴重

國內部分幫派分子為藉助毒品獲取暴利，並對所招收之青少年等幫眾成員進行控制，不時提供安非他命或其他化學合成新興毒品等予其吸用，使幫眾無法脫離幫派的支使，甚至鼓譟幫眾擁槍自重，以槍械或械鬥方式鞏固地盤。此「槍毒合流」趨勢，顯然已對社會治安、國家安全產生影響⁸⁷。

化學合成新興毒品氾濫

由於時下青少年慣於流連 PUB、CLUB 及 KTV 等夜店，藉機尋找刺激與發洩體力，因而有心人士將 MDMA、FM2、LSD、GHB 及愷他命等化學合成新興毒品販售予青少年牟利，再利用藥物所衍生成癮性框住基本消費群，從而擴大需藥族群，導致各類合成禁藥的使用，日趨氾濫與惡化，不僅嚴重戕害青少年及國人健康，更增添社會成本的負擔與危害，是當前最迫切需要處理的毒品犯罪問題。

安非他命工廠有回流趨勢

臺灣製造安非他命所需要的原料—鹽酸麻黃素，幾乎百分之百從大陸走私進口，由於原料取得容易且價格低，使得安非他命毒品曾一度非常風行、氾濫。加上近來中國大陸公安部門大力掃蕩毒品犯罪案件，使得流竄到中國大陸落腳的安非他命工廠，有回移臺灣的趨勢，近期調查局所陸續偵破販毒集團所有安非他命工廠的案例，適足明證。

此外，國內販毒集團經過港盤販毒集團及國際販毒組織不斷的洗禮及啟蒙，也開始步入國際化多元組織販毒之林，成為新型態的國際組織犯罪（Organized crime）⁸⁸。在 1990 年代，「國際組織犯罪」這詞對許多國家而言，都還是十分陌生，但 1992

⁸⁶ 所謂「除罪化」則係指透過刑事立法手段，將原屬刑法規定處罰之犯罪行為，加以刪除。同註 7，頁 9-10。

⁸⁷ 朱蓓蕾，「兩岸交流衍生的治安問題：非傳統性安全威脅之概念分析」，中國大陸研究（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，第 46 卷第 5 期，民國 92 年 9/10 月），頁 40。

⁸⁸ 美國學者 Frank Hagan 曾就組織犯罪定義：「組織犯罪是一個連續不斷存在的企業體，以非暴力形式自公眾所需之非法活動中取得利益，同時以衍伸出之暴力或威脅之力式，得保障組織繼續生存」。詳 Frank Hagan, *The Organized Crime Continuum: A Further Specification of A New Conceptual Model Criminal Justice Review*（民國 72 年 8 月），頁 55-57。

年間，阻止此類型犯罪組織卻成為各國治安機關的首要任務，因此種組織犯罪能快速崛起，其背後所隱藏的鉅額利益，自是與毒品犯罪關係密切。以西歐及美國為例，國際犯罪組織經由走私毒品乙途，就淨賺得逾美金五千億元的資金，將毒品「產、供、銷」連成一線，進行專業的分工，再透過各種合法管道，從多方、多管道進行洗錢，再將資金轉投資在合法企業，用不法利益將集團武裝化，進而取得政治權利⁸⁹，顯然已成為國際販毒集團所追求的目標，又因毒品犯罪可取得暴利，故國際性恐怖組織也藉以籌措其活動的資金，「九一一恐怖攻擊事件」中蓋達組織，其根據地阿富汗就是位於「金新月」毒品產區，販毒所得鉅額款項，便是其主要資金來源；國內也有所謂天道盟、太陽會及同心會等聯合掌控東北沿海走私毒品槍械，竹聯幫掌控國內貨櫃及貨運路線走私毒品槍械等組織犯罪的雛形⁹⁰。

所以，組織犯罪、毒品犯罪及恐怖行動（Terrorist Acts）等，已不再是孤立的個體犯罪行為態樣，而成為相互結合、互取其利的新犯罪模組，不僅對全世界執法單位形成極為嚴苛的挑戰，而要如何提出有效的防制之道，絕對不再只是一個國家的使命，也不再只是一國國家的安全遭到挑戰，而是全世界各國國家安全的新挑戰，國際社會必須正視並發展新的策略，針對組織犯罪、毒品犯罪及恐怖行動等犯罪合流態樣及犯罪行為全球化的問題，提出有效的解決之道⁹¹。環顧國內販毒集團的發展，雖然尚未與國際販毒、恐怖主義等不法犯罪相接軌，但預估會在國內發酵，不能排除國內販毒集團會朝組織犯罪、毒品犯罪及恐怖行動合流發展的可能，所以必須隨時檢省整體的緝毒策略與作法，修正查緝毒品等犯罪的抗制思維。

肆、防制毒品犯罪的困境與對策

防制毒品犯罪是智慧之戰。毒品犯罪在形式上，雖屬單一犯罪行為，但毒品與犯罪實際是存在有「互生」及「繁生」關係⁹²，因毒品犯罪所衍生出犯罪人口階層的分布，是其他犯罪所無可比擬的。實務上，毒品犯罪已有多元化的趨勢，亦即毒品犯罪所附帶重大犯罪的類型及形式，較以往更多、更複雜，也印證了犯罪理論所謂

⁸⁹ Claire Sterling, 王嘉源譯，黑道入侵（臺北：時報文化出版社，民國85年），頁9。

⁹⁰ 林欽隆，臺灣地區組織犯罪與跨國犯罪防治策略（臺北：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，民國90年6月），頁13。

⁹¹ Steven C. McCraw, *Organized Crime, Drug Trafficking, and Terrorist Acts* (FBI Congressional Statement, Dec.13, 2000)，詳<http://www.fbi.gov/congress/Congress00/mccraw.htm>。

⁹² 同註5，頁13。

的複雜性及相對性⁹³。毒品犯罪的趨勢，早已是由多國毒梟所組成屬專業性、企業型及跨國際性的組織性犯罪，使毒品犯罪與恐怖活動等問題成為國際上受矚目犯罪行為⁹⁴，緣於兩者關係的糾結不分，造成各國查緝毒品的單位與人員，無法因應國內及國際犯罪環境態樣的快速改變，而提昇查緝能力，就變成販毒集團建構反制查緝「防火牆」的漏洞，又因為毒品犯罪及施用問題，根本不受地域邊界的限制，導致毒品吸食與販售的犯罪行為，對各國國家安全與社會安定等造成嚴重影響⁹⁵。

一、防制毒品犯罪的困境

毒品犯罪係屬刑事重處分的犯罪。毒犯甘願冒險以牟取暴利，不論是在犯罪手法上、工具上或是技術上等，當會不擇手段地從被查緝經驗中，蒐尋查緝作為的漏洞，對其販毒程序予以修正及補強，以規避治安單位的偵查，於是直接或間接形成司法查緝瓶頸。就本局偵查毒品案例顯示，毒品犯罪手法及所使用的車輛、科技等屢屢翻新，而國內查緝毒品環境卻始終無法追上販毒集團販毒技能的提昇，土法煉鋼的作法，只會造成更多敵長我消的窘境，這對於從事查緝毒品工作的專案人員而言，無疑是重大的打擊與無奈。在偵辦案件時，各單位未能有效整合、放棄本位，偵查過程中不僅造成人力資源的重疊，也導致財力、物力的浪費。平心而論，以國內現行查緝毒品的制度、資源及相關法令等，根本無法與販毒集團，甚至是販毒的趨勢潮流相抗衡。茲就如後幾項偵查困境，提出說明：

法律配套措施的不足

近年來，綜觀國內所偵破之重大毒品案件，大多與運用內線關係有關，但所衍生出的法律問題，卻沒有明確的法律規範，足資保障。內線的運用，本身即為遊走於法律灰色地帶的投機分子，具有多元化的性格及角色扮演，常容易在販毒集團的誘惑下，從事我們所無法控制的犯罪行為，也難保日久生反噬之心，將查緝毒品幹員玩弄於股掌之間。實務上，就曾發生過運用關係脫離查緝毒品幹員掌控的情形，走避法律該執行的制裁，加上相關證人保護條款及臥底條款等法律，都未步上正軌，如何有效「運用」、「指導」內線關係，作為偵破毒品案件的關鍵，就有商榷的必要；又所謂「控制下交付」作為（Controlled Delivery）⁹⁶，雖於毒品危害防制條例第 32

⁹³ 所謂複雜性，是指犯罪原因常因社會結構、個人特質、民眾態度及法律規定等原因而顯得錯綜複雜；相對性則是犯罪現象的存在，會因地區及時間不同而有不同的概念，有些行為在某地區是犯罪行為，再別地區就可能不是犯罪行為，同理，有些行為在某一時間屬於犯罪行為，在另一時間則可能不是犯罪行為。詳同註 4，頁 71。

⁹⁴ 謝瑞智著，犯罪與刑事政策（臺北：正中書局，民國 89 年初版），頁 134-135。

⁹⁵ 美國毒品事務室副主任 Lee Dogoloff 在總結 1970 年代全球毒品緝毒會議時所指出。倪壽明著，毒品面面觀（北京：北京東方出版社，民國 81 年），頁 22。

⁹⁶ 「控制下交付」係因應國際販毒集團而設立，是以監控制作為將毒品自來源（起運）國運送入境，俟誘

條之1、32條之2等著有明文，但其適法性究竟如何？實用效果如何？在何條件下，查緝毒品幹員從事「控制下交付」，可獲有相關法令、配套措施的保障，讓第一線從事查緝毒品幹員，能安心為緝毒工作付出其心力，尚欠缺實務案例、判例等資參據。此外，我們從他面向來端詳，若證人保護條款及臥底條款等法令，真能順利通過立法，我們應如何有效保護證人安危？如何跨越單位間隙，有效安排臥底幹員（Undercover）的身分與故事掩護，從事（Undercover Operations）？事後，在臺灣所處腹地狹隘的缺憾下，又要如何有效維護臥底幹員的去處與安全，不致讓販毒集團藉機報復？等，可能都是我們將面臨的兩難抉擇，特別是臥底幹員身分與故事掩護，在國內相關單位（戶政、交通及金融等）欠缺整合管道與合作默契下，理想與現實仍有相當落差。畢竟，美國緝毒局相關臥底偵查、保護內線與證人等措施，能否充分援引及適用於我國，應還有探討的空間。

法務統計數據的錯判

自民國87年5月20日頒布《毒品危害防制條例》，視施用毒品成癮者為「病犯」，著重於醫療處置，並降低其法定刑，另移送勒戒處所或戒治處所，施以觀察、勒戒，強制戒除其「身癮」及「心癮」後，確實對毒品案件的偵查，生有重大影響。從各地檢署新收毒品案件的數量來看，自民國87年迄今，除民國89年有高達93,824件的高峰期外，各年都維持至少55,000件以上；若從毒品案件起訴人數來看，自民國87年迄今，每年平均也都維持在13,000人上下；若從毒品案件定罪率來看，自民國87年迄今，除88年間有明顯的數據差降外，似乎也都呈顯出均數12,000人左右的動態穩定；若再從查獲毒品數量（指第一級毒品、第二級毒品）觀察，自民國87年迄今，所查獲毒品的數量一直呈現增長情形，這還不包括未遭查獲的黑數在內（詳

出國內買主再予以偵辦，或再跟監剩餘毒品的流向，讓毒品經由第三國運往目的國，直至目的國偵查就緒，再同步偵辦國內毒犯的一種緝毒方式。1988年《維也納反毒公約》中，第一條第七項規定所謂「控制下交付」係指一種技術，即在一國或多國的主管當局知情或監控下，允許貨物中非法或可疑的麻醉藥品、精神藥物或該公約第三條第一款確定之犯罪人，亦即在主權國知情並與目的國的聯手合作下，對毒品流向予以嚴密監控的一種措施。以美國司法部緝毒局為例，透過「控制下交付」對查緝國際毒品走私確有很大助益，美國緝毒局實施「控制下交付」方式，主要包含下列幾項：對可疑或確定交運之毒品予以再包裝，必要時可全部或部分抽換內容物，並回復其交運時之外觀，且依交運人指定之運送方式及途徑運送，以免涉案人疑心，致任務功敗垂成；對控制之貨物全程施以實際監控，並留意各轉運站之地點及「交通」（即運毒者）之交接或更換；貨物運抵最後目的地，應即由目的國及各參與國同步採取搜索、扣押及逮捕行動，尤其不可遺漏實際收貨人；利用已被逮捕者之合作以辨認其他同夥人；在司法機關允許下，執法機關可使用預先藏置於運送工具或毒品內之竊聽器或電子追蹤器，確保查緝成果，防止行動曝光。實施「控制下交付」偵查作為的功能有：可以辨別真正或潛在之毒品買主、發貨者、販毒組織及毒品監控者及金主；掌握充分證據將毒犯定罪；辨明並可依法沒供販運毒品所用之運輸工具及供藏匿或分送毒品之建物等處所，以澈底摧毀毒犯犯罪之憑藉；瞭解毒梟慣常販運毒品之路線，透過國際合作共同防制毒品氾濫。詳全國反毒會議會議資料，91年6月3日。

附表三)，綜依法務部所公布的數據，近年來，除查獲毒品數量與再、累犯比例有明顯增長趨勢外，毒品案件數量及毒品案件起訴人數等都有減少現象，則社會販毒、吸毒人口的結構似乎多有更迭。然據實案瞭解，國內海洛因毒品大盤商與中盤的交易價格，依舊持高（每件約新臺幣 115～130 萬元左右），但毒品進口盤與大盤的售價，卻有極大議價空間（一次一件新臺幣 90～95 萬元、一次三件降為新臺幣 85 萬元、三件以上可再議降等），從前述毒品進口盤與大盤間的交易情形推判，毒品市場應該還是供過於求，可見毒品交易並未因司法單位的嚴厲查緝而受到劇烈撼動。準此，何以毒品查獲數量是逐年提昇，而新收案件、案件定罪率與起訴人數等卻持穩未增？何以司法單位不斷緝獲大量毒品的同時，毒盤在毒品售價上卻仍有討價還價的空間？顯見法務統計數據，只反應出毒品犯罪冰山一角，而無法有效釐清毒盤網絡發展趨勢，相關防制毒品犯罪的作法，亦應有深入探討空間。

表三

年 份 (民國)	項 目	單 位 ： 公 斤 (查 獲 毒 品 數 量)	單 位 ： 案 (毒 品 新 收 偵 查 案 件)	單 位 ： 人 (起 訴 人 數 毒 品 案 件)	單 位 ： 人 (有 罪 人 數 裁 判 確 定)
85 年		2,042.45	37,074	33,159	26,572
86 年		2,781.52	45,961	37,935	32,095
87 年		1,039.92	56,187	13,981	20,026
88 年		1,488.24	82,981	10,439	8,391
89 年		1,326.40	93,824	15,817	13,191
90 年		2,064.36	70,716	14,544	13,511
91 年		2,268.92	56,207	13,750	11,856
92 年		8,482.07	54,341	14,974	12,677
93 年		3,993.49 (1 至 7 月)	43,999 (1 至 8 月)	14,330 (1 至 8 月)	8,727 (1 至 8 月)

資料來源：作者自行整理。

未建置完整毒品線索脈絡

民國 83 年 4 月 1 日，調查局經行政院核定成立緝毒中心以來，即不斷積極投入防制毒品犯罪工作，歷年來，毒品緝獲量均為全國查緝毒品機關之翹楚。然近年來，囿於國內毒品市場的有限空間，各單位績效掛帥、做法不一，加上累犯出獄後重操

舊業的高警覺性等主、客觀因素影響，各單位關於犯罪線索的來源，都受到相當程度的侷限性。建議除形成專案、成立專組偵辦外，應適時將海外資訊及已偵破案件情資等所得各項資料整合，建置持續而完整的毒品線索脈絡，並依轄區特性及任務需求，有效建構相關毒品案件偵查的資料檔案，讓毒品案件線索更具系統性、整體性，不致出現缺口，應能樽節辦案資源，提升案件偵辦品質。

單位本位主義的窒礙

國內職司查緝毒品的單位，在各自績效管考壓力的考核下，大都持各自辦案的心態，甚至為爭取績效，甘冒運用內線所可能引發的風險，在案件夾縫裡迂迴，無形中擴展了內線隱匿情資及背地犯罪的空間。實務上，在各單位多頭馬車的競爭下，對於各自運用、拉出或打入販毒集團內的諮詢人員，已發生過「有毒品卻無人可抓」的案例⁹⁷，值得注意；又毒品犯罪並不侷限於單一區域，極可能因交易行為的南北移動而跨越多個縣市，並牽涉多個法院管轄的權責區，依《刑事訴訟法》第二章相關管轄權責規定，案件最終繫屬的地方法院檢察署雖僅有一個，但實務上，在毒品案件執行時，常會因執行時機的不確定性、單位間的溝通不足、或案件原繫屬檢察署與查獲犯罪地所轄檢察署間認知不同等影響，致使毒品案件執行後，對於因案所逮獲之毒犯、毒品或購毒贓款等移送問題，生有若干程度的困擾。而實案中，即曾發生過毒品交易犯罪地所屬地方法院與原繫屬地方法院檢察署間，就所緝獲之毒品與逮捕販毒集團分子，有互不受理情形⁹⁸，相關案例堪為日後避免再發生的參考⁹⁹。

二、毒品犯罪防制對策

國家安全工作是場智慧之戰，查緝毒品犯罪不僅也是場智慧之戰，更是場專業且不對稱的持久戰。要有效打擊毒品犯罪，就勢必要「謀定而後動」，從根本摧毀掉毒品供應源頭，但毒品犯罪手法是日新月異，再受到當今社會環境快速變遷等因素的窒礙，確實讓毒品犯罪防制工作遭到若干瓶頸的困擾。面對新的任務挑戰，且為防制毒品犯罪更氾濫，有必要重新去省思並檢討現行作法，嘗試就毒品犯罪所面臨的偵查困境，提出可行性的策略芻議，期能激化從事毒品查察專案人員新思維，釐定出防制毒品危害的整體戰略，共同打贏這場反毒之戰。

⁹⁷ 實案中，曾發生有案件快到執行階段時，發現有與其他緝毒單位同案狀況，惟各單位所運用諮詢不相同，分屬販毒集團不同層級，為避免各單位諮詢人員曝光，故執行時幾乎無人可逮捕。

⁹⁸ 實案中，曾有某地方法院因管轄權問題，不願羈押在該管逮捕到的販毒集團分子，並以不送回即釋放為由，堅持要緝毒幹員將毒犯押回原案件繫屬法院地檢署聲請羈押，緝毒幹員於爭取無效後，只好將人犯押回原案件繫屬法院檢察署，經檢方向院方聲押時，該地方法院又以無管轄權為由，不予受理。

⁹⁹ 趙振宇，九十二年臺灣臺北地方法院緝毒專案會議緝毒工作心得報告（臺北：法務部調查局，未出版，民國91年6月），頁6-7。

積極加強國際聯繫及合作

由於跨國性毒品組織犯罪問題日趨嚴重，不但威脅到各國政局的有效統治，甚至國家的經濟及安全都蒙受其陰影，聯合國等國際組織自 1990 年起，即召開多次會議迄今，揭發多項反「跨國性毒品犯罪組織及國際組織型犯罪」國際合作條款及條約，包括 1990 年於古巴首府哈瓦那舉行之聯合國第 8 次大會通過之引渡條款，1991 年「預防及控制跨國犯罪」國際會議，1944 年召開「跨國性毒品暨組織犯罪」全球部長及會議，2000 年全球 146 國簽訂之《聯合國打擊國際組織犯罪公約》等¹⁰⁰，在說明國際間合作打擊國際組織犯罪之必要性及必然性。我國雖無法加入聯合國，但基於共同打擊國際販毒組織或犯罪活動等是無國界之分原則，積極運作與他國合作共同打擊毒品犯罪模式，像是積極爭取參加國際性反毒會議等，並在國內相關單位努力下，除積極協助泰國緝毒局，美國緝毒局，日本警察廳等外國執法單位合作偵破多起跨國境毒品組織犯罪、及引渡毒品犯罪集團外逃要犯，並曾與美國緝毒局，加拿大皇家騎警，日本警察廳，香港緝毒局，澳洲、紐西蘭等國家執法單位建立非官方情報合作管道。近年來，甚至在兩岸三地間也展開有積極聯繫及合作關係¹⁰¹。

儘速修訂相關毒品犯罪法令

為配合國際間執行聯合緝毒任務的遂行，所需憑恃的法令就須更周延、更符合現況。目前，國內查緝毒品工作所依據的主要法源，有《毒品危害防制條例》、《洗錢防制法》、《組織犯罪防制條例》、《懲治走私條例》、《管制藥品管理條例》及《藥事法》等，但該等法規多為事後處罰，對於犯罪偵查進行之法令規章則付之闕如，像是「臥底偵查」、「控制下交付」及「內線保護」等，都沒有較完整、縝密的配套措施，以因應日益組織化、集團化之販毒、貪污、組織犯罪及經濟犯罪活動。再者，關於毒品分類管理部分，我國現行除《管制藥品管理條例》分為四級管理外，《毒品危害防制條例》亦於民國 92 年 7 月 9 日明文修正為四級，並律定毒品名稱（第 2 條第 2 項第 4 款）及相關刑事罰則（散見第 4、5、6、7、8 及 11 條之 1 等條文等），而有關沒入分享相關法律條文，業已在民國 92 年 2 月 6 日洗錢防制法增修條文中納入（詳第 12、12 條之 1），此次修法掌握了務實原則，讓「1988 年聯合國禁止販賣麻醉藥品及精神物質公約」中，將查獲販毒集團贓款及資源，轉為強化查緝機關打擊毒品犯罪工作經費的精神，融入並落實到我國緝毒工作的政策內涵，當可有效充裕緝毒經費。因此，我們對於相關緝毒法令，特別是《毒品危害防制條例》暨施行

¹⁰⁰ 該聯合國公約首次將「國際洗錢防制」加入該公約，詳同註 90，頁 126。

¹⁰¹ 同註 90，頁 135。

細則部分，應定期或不定期的針對偵辦案例進行檢視、檢討與修正，儘速修訂相關防制或跨境毒品犯罪的法令並嚴予落實。

建構各司法單位間互信機制

民主法治國家抗制犯罪必須遵守法定程序及罪刑法定主義，兼顧追求實質及程序正義，縱國家針對犯罪行為已訂有明文，然法律卻無法因應犯罪形式及結構性改變而作即時修正，查緝人員便無法持為抗制犯罪的依據。實務案例發現，院方關於執法認定、判刑刑度等，在自由心證前提下，多有不同見解，導致部分屬證據確鑿的重罪犯，卻能在第一時間獲得交保或以其他途徑逃避制裁。再者，檢、警、調等偵查體系與司法單位間，偶因任事、用法不一，觀念體認不同等，而無法有效統合戰力¹⁰²，都是必須戮力去溝通、協調及化解的重點，唯有加強對重疊線索單位之整合，積極建構各單位間的互信機制與對話窗口，摒除單位間嫌隙，強化各司法單位間對查緝毒品案件的共識，方有可能提昇緝毒工作的成效。

強化與相關金融業者的溝通、配合

不僅毒品犯罪案件會伴隨洗錢問題的發生，有組織性犯罪案件，更是以洗錢作為組織最大資金來源。鑑此，政府雖積極制定及修正《洗錢防制法》等相關法令，使執法人員據以執行對犯罪不法所得的追徵，但囿於金融業以客為尊的心態及基層金融人員對洗錢防制法律概念未盡認知等因素影響，實務上，司法單位依法就犯罪嫌疑部分，針對特定帳戶或資金往來行為，要求金融業者配合提供相關往來明細資訊時，常發生金融機關除覆知司法機關外，竟也副本通知受調閱人¹⁰³，甚至另以電話暗地通知受調閱人，有關司法機關查詢情事，差點引起警覺¹⁰⁴，而影響案件偵查。前述行為的發生，或因基層人員欠缺法治概念，或無視於《洗錢防制法》中保密義務明文規定罰則（第11條）等，這些都對案件的偵辦產生影響。今後應透過相關機制，增進金融從業人員對法紀認知的機會，並適時強化與金融業者的溝通、配合，建立共同打擊犯罪的共識。

建置完整毒品線索資料庫

調查局有必要針對國際販毒情資、海外單位所提供毒品線索、國內各外勤單位所發掘線索、結合個案偵查前的情資及偵辦中的異動資料等，建構完整而綿密的毒

¹⁰² 同註90，頁145。

¹⁰³ 調查局偵辦「徐○○涉嫌不法案」時，金融業者居然將調閱資料回函正本函覆調查局，副本告知資料受調閱人。

¹⁰⁴ 調查局偵辦「蔡○○等涉嫌販毒案」時，涉嫌人欲以人頭公司以貨櫃併櫃方式走私毒品，調查局欲清查該人頭公司資金來源，向金融業調資金明細，當日於通訊監察中及發現該金融業櫃臺人員，馬上即以電話通知該人頭（即毒梟小弟），後案件雖破獲，但險因該金融業櫃臺人員的無知，造成毒梟警覺。

品網絡資料庫。從戰略面來規劃並主導全國毒品犯罪線索資訊網路，從而整合所有情資，以統合整體緝毒戰力。準此，應積極建置下列兩項資料系統：

建置線索整合資料庫

將外勤單位所發掘及因國際交流所獲得之線索，全數彙入線索整合資料庫內進行控管，由緝毒中心進行線索整合（發掘線索單位，未必是偵辦單位），再依據線索性質、區域分布及清查情形等，配合毒品犯罪趨勢及整體緝毒策略考量，有效發交妥適單位進行偵查，逐步釐清相關線索可信度，再依案件性質，有效統合「區域結合」戰力，如此必能持續使全局各外勤單位的緝毒工作動起來，從而發揮整體的緝毒力量，並避免資源的浪費。

建置線索情資瞰視圖

現行每年所製作的毒品緝獲量統計數據，只能單純地反應出每年的查緝成果，卻未能澈底掌握緝毒工作的實質成效，應以戰略角度建置「毒品線索情資瞰視圖」，適時呈現蒐獲線索（含國際合作所獲情資）、現階段偵辦案件及偵破案件等三項情資，並就各區域案件分布情況，將前述三項情資加以比對、分析，經由妥適的情資分析，當可充分掌握全國毒品氾濫情況及本局緝毒工作的實質成效，進而瞭解在緝毒戰略的布局是否允當，同時定期或不定期將犯罪趨勢研析結果做成報告，交由偵辦科統籌辦理，在內外勤各司分工整體戰略的推動下，進行有效線索的發交清查、過濾、統合與偵辦等，如此將更能確實掌握我國毒品犯罪趨勢。

可開創兩岸互信契機

兩岸由於政治對立與軍事對峙，不僅影響兩岸良性互動的發展，更對兩岸人民福祉造成傷害¹⁰⁵。衡酌兩岸間跨區犯罪的日益嚴重，特別是關於毒品犯罪、組織犯罪及洗錢犯罪，傷害兩岸人民實質利益日深，若考量兩岸對綜合性安全追求的需要，要有效防制犯罪情形惡化，建構兩岸關於常態性、制度性的合作打擊犯罪模式，不僅有其必要性，且還相當急迫。揆對毒品犯罪的防制，已是雙方共識，若能擱置政治爭議，從共同合作打擊毒品犯罪著手，咸信對我國毒品來源的防杜與洗刷毒品轉運的不良形象，都有相當助益，更可藉合作反毒機會，奠定雙方互信基礎，從而恢復對話，以降低誤判與衝突機會。

伍、結 語

¹⁰⁵ 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：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，民國 92 年 6 月），頁 205。

當今許多犯罪行為已不再單純侷限為國境內的安全事務，許多重大犯罪的發生，不僅已經衝擊到整體的社會安定、經濟發展與人民福祉等，更直接或間接地對國家安全造成影響。準此，要追求國家綜合性的安全，就必須由多元角度去審視各項足以威脅國家安全的潛在因素，從而期先化危機為契機、弭傷害於無形。事實上，犯罪防制在國家安全工作中，不僅占有極為重要的角色，也代表著抗制各類非傳統安全威脅的基石，像毒品犯罪之所以為萬國公罪，除因毒品對國際社會危害之深、影響範圍之廣外，其侵害程度更遠超過傳統犯罪。又毒品犯罪具有極隱密特性，交易行為涵蓋有重大犯罪的各類模式，而走私、販售毒品的手法，更類似諜報活動的翻版。因此，毒品犯罪防制就像是場智慧之戰，必須時時與毒梟進行鬥智及鬥力，不論是走私管道的漏洞；抑或是中共利用毒品走私來臺販售，以遂行其滲透、破壞等伎倆，都應是我們掌握與預防的重點。

復量酌兩岸間地理位置相近、同文同種歷史背景及習俗相通文化等因素，導致兩岸間犯罪活動隨著民間交流的日益密切而氾濫，同時衍生出許多牽動兩岸傳統與新興犯罪的治安問題，犯罪問題頓時成為影響兩岸互動的重點所在。兩岸各自內部的犯罪問題，有些已透過刑事立法手段將之「犯罪化」（如槍械、毒品及金融犯罪等）¹⁰⁶，有些雖明定有處罰規定，現則經立法程序逐步將其「除罪化」（如『小三通』後部分農產品的『走私』行為等），姑不論「犯罪化」或「除罪化」的細目屬何，兩岸間犯罪活動早已開始走向分工化、多元化、組織化與國際化的趨勢，又受到經濟不景氣及恐怖主義橫行等因素影響，使得犯罪現象更形惡化。當兩岸政府都對打擊毒品犯罪表達出強烈企圖心與魄力時，我方勢必應以務實態度，秉持平等、互惠原則，依行政院於民國88年8月間所頒定「阻斷大陸毒品走私來臺具體作法方案」等¹⁰⁷，經由兩岸紅十字會、海基、海協兩會及相關刑事偵防機構的互訪與學術交流中，拉近對相關法令制度的認知差異，除建立毒品走私、查緝情報的交換外，並積極建構兩岸共同緝毒合作管道，有效防制毒品犯罪的氾濫，並確保國家與社會的安全與安定。

總之，要保障臺灣的長治久安、及有效維護臺海良性的互動，不應僅置重點於防範中共武力犯臺一即所謂單純軍事安全威脅，尚有必要從綜合性國家安全觀的角度審視，在確保兩岸軍事安全的前提下，充分運用國家整體充沛的資源¹⁰⁸，析瀘出

¹⁰⁶ 所謂「犯罪化」係指透過刑事立法手段，將某一不法行為賦予刑罰之法律效果，使其成為刑法明定處罰之犯罪行為。同註7，頁9-10。

¹⁰⁷ 同註78，頁14。

¹⁰⁸ 同註25，頁35。

我國所可能面臨的各類安全威脅，像是會動搖國家內部安全與安定的各類犯罪活動等，特別是牽連洗錢、貪腐、組織性犯罪等嚴重的毒品犯罪，充分掌握危害人民財產、社會安定及國家安全的犯罪情資，積極建構預防犯罪與抗制犯罪的機制，從而有效打擊毒品犯罪、維護社會安定。準此，由防制毒品犯罪角度來建構國家安全的基礎，不僅可以開創兩岸互信契機，減緩中共對我軍事威脅，更可為兩岸百姓謀取福利。

評論人評論

Comments

周成瑜 (Choh Chen-Yo)

國立臺灣海洋大學海洋法律研究所副教授

報告人對於國家安全與犯罪防制的關聯性，以毒品犯罪查緝工作作為犯罪防制首要任務有完整探討，此一議題不僅屬國際犯罪之一環，對國家安全、社會治安的維護自然顯得更為重要。尤其對近年來國內持續查緝之工作成效，作一回顧、檢討，體系完整、清晰，並列出許多重要觀察，如：再累犯率持續升高、槍毒合流情形嚴重、化學合成新興毒品氾濫等問題，頗值得深思。同時，在文中，報告人也指出目前執法人面臨偵控技術上以及行政部門間協調不理想等問題，仍待克服，具體提出若干改善建議，內容深入而務實，足見報告人之用心。但對於法制面的探討，個人認為仍有不足之處，僅提供下列幾點淺見：

- 一、《毒品危害防制條例》應增加走私行為。報告中一再強調我國毒品來源地均自境外，屬於跨境犯罪，綜觀該條例中卻僅列「製造、運輸、販賣」等行為，反而獨獨不列「走私」一項，降低對維護國境安全的意識，該條例既為走私犯罪的特別法，自不宜再適用《懲治走私條例》第二條第一項規定，以私運逾公告數額之管制物品進口出口罪名論之，因為毒品走私犯罪並無數量多寡的問題，應自行政院公告內容刪除，宜請法務部於修法時再作全盤考量。再者該條例僅處罰專供製造或施用毒品「器具」之行為，對於製造所需的設備材料在解釋上並不包括在內。若明知他人製造毒品而為其提供醋酸酐、乙醚、三氯甲烷、麻黃素等製毒物品原料入境者，僅能依製造毒品罪之共犯論處。然而，走私、運輸、攜帶該項製毒物品行為，亦具刑事可罰性，宜考慮增訂之。
- 二、加強對販毒者之搜證能力，以增強法院判決有罪之心證。由於《毒品危害防制條例》第十七條訂有對施用毒品之罪，若供出毒品來源，因而破獲者，得減輕其刑之規定，因而法院對該證人供述之真實性，均採較為嚴格的證據主義，不能僅憑證人之證言，而作不利被告的認定。查緝販毒案件審理時，依移送資料

中，除有查扣之毒品、電子秤及塑膠分裝袋等證物外，往之以其他施用毒品者作為證人，指稱曾向被告購買毒品。當被告於法院審理時翻供否認販賣毒品，僅憑證人之供述及扣案之物，法院仍無法推論被告雖持有毒品，而與販賣毒品行為有關。在無其他積極證據證明其販賣毒品，因此難以追究被告販賣毒品的刑事責任，自有其依據。與其埋怨司法機關認事、用法不一，實宜檢討查緝單位所提之證據是否足夠說服法官，對起訴的被告繩之以法。

三、追蹤移送案件法院判決結果，尤其對無罪判決之法院見解有關證據認定作個案研究，編輯成教材，改進偵辦技巧。

「海峽兩岸犯罪問題—關於兩岸毒品犯罪問題與緝毒工作」研討會論文之三

中國大陸毒品犯罪問題與緝毒工作

The Drug Crime and Drug Enforcement in P.R.C.

郭崇武 (Kuo Chung-Wu)

本刊編輯委員

摘 要

中國大陸自 20 世紀 80 年代中期以後，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，形成洶湧泛濫的「新毒潮」，至今仍在「浪頭」上。包括緝毒在內的禁毒工作，係由中共中央、國務院雙重領導的國家禁毒委員會和以各級普通、專業公安人民警察和由公安部業務領導的公安邊防人民武裝警察負責和執行，以「四禁並舉、堵源截流」為禁毒工作方針和緝毒工作措施，以 1997 年新《刑法》的相關條文和 1990 年《全國人民代表大會常務委員會關於禁毒的決定》等禁毒法規給司法機關提供懲治毒品犯罪的法律武器。但其緝毒工作仍有許多難點無法解決，在禁毒立法上還有所不足，成「毒多緝難」的局面，因此大陸毒品犯罪形勢在當今和未來一段時間內都極為嚴峻，緝毒工作績效仍待加強。

關鍵詞：毒品犯罪、國家禁毒委與緝毒警力、「四禁並舉、堵源截流」、「三道防線」

壹、前 言

中共政權成立之後，曾全力掃毒並自認績效極好，但自 20 世紀 80 年代中期以後毒品為禍已成嚴重問題，據中共指稱「國際上販毒活動猖獗，國際販毒集團和國際販毒分子假道我國過境販毒（毒源和消費均不在大陸），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。」¹加上十多億人口就是任何犯罪的大黑洞，引發境內外毒販聯手，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，形成洶湧泛濫的「新毒潮」²。

大陸「新毒潮」興起後，吸毒者使用毒品經三次更迭，各有固定的「擁護者」³：一是由「金三角」地區（下簡稱「金三角」）煉製純度達 75-80% 的 4 號海洛因不斷和大量湧入，導致海洛因一直占吸打毒品的第一名⁴。再是雲南省昆明市公安局緝毒大隊於 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⁵，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。第三是搖頭丸成為年輕人的新寵，1996 年 8 月底在廣州白雲機場查獲首批搖頭丸走私入境⁶，大陸又增加一新興毒品。因此二十多年來，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」⁷，在未來一段時間內都難收斂。基此，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：「要最大限度地遏制毒品蔓延，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。」⁸

大陸毒品問題包括吸毒和毒品犯罪問題二大部分，毒品犯罪問題包括製毒和販毒；製毒是毒品犯罪的源頭；販毒是毒品犯罪最為常見和最直接的表現方式⁹；吸毒則是毒品犯罪的支柱¹⁰；三者相互依存，但本文所述以大陸的毒品犯罪為主，不包括吸毒部分。此外，中共的禁毒工作大體包括：緝毒、強制戒毒、教育宣傳反毒和國際合作等四部分，其中以緝毒工作最重要，因此本文也以研究具有毒品犯罪偵查權的由中央至地方各級的普通和專業公安機關的人民警察、及列入人民武裝警察部隊序列但由公安部管理的公安邊防武警的緝毒工作為主。

¹ 蔡彰主編，中國刑法讀本—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。

² 崔敏主編，毒品犯罪發展趨勢與遏制對策（北京：警官教育出版社，1999 年 6 月），頁 6。

³ 中共中央黨校編寫組主編，嚴打鬥爭與社會治安幹部讀本（北京：中共中央黨校出版社，2001 年 5 月），頁 212。

⁴ 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。

⁵ 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。

⁶ 同註 2，頁 585。

⁷ 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。

⁸ 「溫家寶在考察禁毒工作時指出 依靠科學 預防為主 切實加強禁工作」，人民公安報（北京），2004 年 6 月 18 日，第 1 版。

⁹ 同註 4，頁 11。

¹⁰ 同註 2，頁 20。

貳、大陸毒品犯罪形勢與《5年禁毒工作規劃》

面對大陸毒品犯罪形勢的益形險峻，2004年以來，中共中央和國務院指示國家禁毒委員會（下簡稱國家禁毒委）就禁毒工作展開系列部署；加上現任公安部部長兼國家禁毒委主任周永康企圖心強、作風積極，除召開多次會議制定禁毒計畫方案外，還把多項掃（緝）毒措施一併付諸實施。

國家禁毒委年度全體委員會議先於2月12日在北京召開，周永康指出：「我國禁毒工作面臨的形勢仍十分嚴峻，毒品來源多元化、毒品濫用多樣化和製販吸毒一體化日趨明顯，毒品危害難以在短期內澈底消除。¹¹」還強調禁毒工作關鍵是要解決毒品來源、毒品危害和新吸毒人員滋生這三個問題。指示各級公安機關，特別是禁毒部門，要保持對毒品犯罪活動的「嚴厲打擊」（下簡稱為『嚴打』）高壓態勢，在解決海洛因來源、製販冰毒、易製毒化學品（我方稱為製毒化學先驅物）流失等問題上見成效¹²。會議討論和檢討關於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〉，但最主要的是討論和初審《國家禁毒委2004-2008年禁毒工作規劃（下簡稱5年禁毒工作規劃）》草案。

2月26日，周永康在國家禁毒委召開部署2004年全國禁毒工作電視電話會議中強調，各級禁毒部門要堅持打擊毒品犯罪和減少吸毒危害相結合等工作思路全面加強各項禁毒工作，其四項作法中最重要的就是「打擊毒品犯罪活動，全力遏制毒品來源（即緝毒）。¹³」

4月9日，國家禁毒委和公安部召開全國遏制毒源專項行動電視電話會議，部署在全境為期半年的遏制毒品來源禁毒專項行動，係採「因地制宜、突出重點；廣泛調研、深入分析；嚴密網絡、優化配置；強化經營、增強協作；完善措施、加強管理；多警聯動、協同作戰；構建平台、信息共享」等作法，以求最大限度切斷毒品來源¹⁴。

6月20日起，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

¹¹ 周永康，在國家禁毒委年度全體委員會議的講話，法制日報（北京），2004年2月13日，第1、2版。

¹² 同前註。

¹³ 丁曉璐，「周永康在國家禁毒委部署2004年禁毒工作電視電話會議上要求 求真務實 開拓進取 奪取禁毒工作新勝利」，人民公安報（北京），2004年2月27日，第1版。

¹⁴ 「最大限度切斷毒品來源—全國遏制毒源專項行動進展順利」，人民公安報（北京），2004年6月18日，第6版。

作要求和「四禁『禁吸、禁販、禁種、禁製』並舉、預防為本、嚴格執法、綜合治理」的禁毒工作方針¹⁵。會後不久，《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，成為指導的綱領性文件。公安部掃毒行動辦公室也隨即下發「公安部掃毒行動方案」，並於 7 月起開展「全國掃毒專項行動」，開始新一波的緝毒工作¹⁶。

由以上四次會議和部署可了解大陸當前毒品犯罪形勢及《5 年禁毒工作規劃》的實施情形。

一、當前毒品犯罪形勢

境外毒品「多頭入境，全線滲透」情況嚴重。長期以來毒品壓力來自於境外三大毒源地：西南境外的「金三角」危害最大（該區是由雲南省和緬甸、泰國、寮國交界的湄公河與夜賽河匯流沖積成的三角洲，面積有二十多萬平方公里，預估種植罌粟地約 100 萬畝，其中和滇接壤之緬北的撣邦、克欽邦，是產、銷海洛因所在），2003 年約生產加工 4 號海洛因 70 至 80 噸，其中約八成是由滇、緬邊境陸路走私進入或過境或自留。西北境外的「金新月」地區，2003 年鴉片產量超過 3,600 噸，由產地阿富汗繞道印度、尼泊爾入境，已擴大危害。境外新興毒品採迂迴方式經東南沿海向內地滲透也十分嚴重，冰毒、搖頭丸也日益猖獗。以上即所謂境外毒品「四面包圍、南北夾擊、多頭入境、全面滲透」。

製（冰）毒活動突出，已成為新的毒品問題。在東南沿海主要是廣東、福建二省製造冰毒，廣東仍是最大的冰毒生產地，2003 年繳獲 5 噸，占全國總繳獲量約 87%，且製毒已從粵、閩蔓延到內陸 20 多個省、自治區、直轄市。

易製毒化學品（共八類，以麻黃素為主，均係甲基苯丙胺類興奮劑毒品製造主要成分）流入非法渠道出現新特點。境內外不法分子不斷大量走私出境或用於國內製毒活動。2003 年，阻止 3,490.8 噸非法外流，比前一年上升 52.6%。

毒品消費市場繼續擴大，吸毒種類日漸多樣化。公安機關登記在冊吸毒者至 2003 年底已達 105 萬人。海洛因、冰毒、搖頭丸及其他麻醉藥品、精神藥物等多種毒品交叉濫用的局面已經形成¹⁷。

二、《5 年禁毒工作規劃》的實施

《5 年禁毒工作規劃》在緝毒上的目標和任務是：境外毒品滲透勢頭得到遏制，

¹⁵ 劉復晨、翟惠敏、陳王瑩，「全國禁毒工作方針確立四禁並舉預防為本 嚴格執法 綜合治理」，法制日報（北京），2004 年 6 月 22 日，第 1 版。

¹⁶ 翟惠敏，全國掃毒行動初戰告捷繳獲毒品 5 千餘公斤，法制日報（北京），2004 年 8 月 23 日，第 1 版。

¹⁷ 羅鋒，「毒品問題嚴重程度仍在加劇」，法制日報（北京），2004 年 2 月 13 日，第 1 版。

國內製販毒品犯罪活動受到打擊；易製毒化學品和麻醉、精神藥品管理制度逐步健全，流入非法管道的情況得到控制；非法種植毒品原植物活動基本禁絕；禁毒法規體系基本形成，緝毒執法隊伍的革命化、專業化、正規化建設得到加強等；簡言之就是要「有效遏制毒品的滋長蔓延」¹⁸。

《5年禁毒工作規劃》的作法中更要求始終保持對毒品犯罪的「嚴打」，認為這是綜合解決毒品問題的首要環節，事關禁毒工作全局。各級禁毒部門須本「甚麼毒品犯罪突出就重點打擊甚麼犯罪、那個地方毒品問題嚴重就重點整治那個地方、甚麼方式更為有效就採取甚麼方式」的原則，開展禁毒專項鬥爭和整治行動，務求在遏制毒品來源上取得實效。還要求各地公安機關：堅持「打團夥、摧網路、破大案、抓毒梟、繳毒資」的偵查指導思想，集中警力，儘快破案¹⁹。利用公安部「全國在逃人員資訊庫」和於2004年4月建成的「全國遏制毒源專項行動網站」，完成數據、情報、案件、嫌疑人、毒情動態等信息的及時上報和儲存分析，實現上下互動和全國禁毒系統信息共享²⁰。

參、新興毒品犯罪急起直追與易製毒化學品管控成難題

大陸毒品犯罪無論是毒品種類或案件、毒販人數都涉及新興毒品與易製毒化學品，因此相關犯罪問題頗值得探討。

一、新興毒品犯罪急起直追

自20世紀90年代起，冰毒因製造簡易、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。另幾乎同時興起且和冰毒同屬甲基苯丙胺類興奮劑的是K粉（氯胺酮、或稱K他命）和搖頭丸，這些毒品犯罪特色為：以18-25歲青少年居多，吸食主因為符合彼等追求快節奏生活、尋求發洩、拼命玩樂和工作的生活方式。吸食者大不知其為毒品和危害性，且不認為是違法，更混用多種毒品，導致毒性更重，造成犯罪多在事後，以色情和暴力為主，對人身（尤其是女性）的殘害和性病的傳播最嚴重。販賣、吸食、濫用場所常發生在大、中城市PUB、KTV、電子遊戲、歌舞娛樂、三溫暖按摩、錄像放映、美容、茶座、酒吧、網吧、

¹⁸ 指導禁毒工作的綱領性文件 國家禁毒委負責人就《2004-2008年禁毒工作規劃》答記者問，人民公安報（北京），2004年7月16日，第1版。

¹⁹ 「打團夥、摧網路、破大案、抓毒梟、繳毒資全國掃毒戰役8月打響」，人民公安報（北京），2004年7月29日，第1版。

²⁰ 丁曉璐，「釜底抽薪 創新毒魔—全國遏制毒源專項行動取得初步成效」，人民公安報（北京），2004年4月27日，第6版。

賓館飯店等公共娛樂場所的聚會中，容易帶動、傳播，使吸食人群、範圍逐漸擴大。

吸食場所逐漸從沿海向內陸、從城市向縣甚至鄉鎮發展，有些娛樂場所的負責人和從業人員為謀暴利，提供毒品或購買管道，使新型毒品與賭、嫖一體化。在某些地方的蔓延有超過海洛因之勢，如上海娛樂場所已成為主要集散地和消費市場²¹。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的健康成長構成很大威脅²²。

國家禁毒委多年來對此採取應對措施為：一是會同有關主管部門，加強對製造這類毒品的化學品管理，防止流入非法管道；二是會同有關部門，加強對容留吸毒的娛樂場所的治理和整頓，剷除滋生的來源；三是堅持「打團夥、抓毒梟、搗工廠」思路，廣闢線索來源，加強偵查經營，加大打擊力度²³。

冰毒的重要原料—麻黃素主要產地在大陸，但製毒高手卻在臺灣，於是日本、南韓、臺灣和大陸的相關毒品犯罪集團或分子乃「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、臺²⁴。著名的案例是：湖南省郴州市中級人民法院於 2004 年 7 月 21 日以販賣、運輸、製造毒品等罪名，判處蕭新傳、楊泰光、林能謙、王忠傑、許勝恩等五名臺籍毒犯死刑，另一名臺籍毒犯呂福營則被緩刑二年。本案係中共所破獲的最大一起製販毒品案，1999 至 2002 年，蕭某等人糾集臺灣「製冰」技術人員林某等人，勾結大陸毒販陳錫鍾等人，並網羅國家工作人員，建立起「產、供、運、銷一條龍」的毒品網，先後在廣東海豐、陸豐、深圳；福建廈門；湖南宜章縣建成工廠，採取「多點生產、異地加工、境外銷售」手法，共製成冰毒約 2,607 公斤，販賣冰毒 723 公斤，2002 年底，被湖南省各級公安部門聯手破獲²⁵。

中共承認查緝製造冰毒的最大難點在地點難以發現，由於製毒者按工序在不同地點多次跳躍式進行，如污染大的擺在深山偏地，最後成品則多在人多、交通便利的地區，可在租用的民宅、廢棄的工廠甚至營房開工設廠。還改大量生產方式為小量或定額，縮短生產和銷售時間來逃避追緝。此外，最重要原料的麻黃素在不少產

²¹ 翟惠敏，「社會共同參與禁毒遏制毒源警惕：新型毒品的危害」，法制日報（北京），2004 年 6 月 29 日，第 11 版。同註 5，頁 107。

²² 翟惠敏，「禁毒：為了中華民族的興旺—來自全國禁毒工作會議的報告」，法制日報（北京），2004 年 6 月 21 日，第 1 版。

²³ 溫憲，「賈春旺：開創禁毒國際合作新局面—國家禁毒委員會主任、公安部部長賈春旺專訪」，人民日報（北京），2001 年 8 月 28 日，第 7 版。

²⁴ 同註 5，頁 13。

²⁵ 梁建軍、廖志剛，「加工麻黃素 5,200 公斤 製成冰毒 2,606.9 公斤 販賣冰毒 723 公斤 臺灣大毒梟一審被判死刑」，人民法院報（北京），2004 年 7 月 22 日，第 4 版。

家被利誘下，大量產品流入非法渠道；加上一些藥材供應站、製藥廠、醫學公司等銷售單位也加入供應方，讓原料和設備都被濫用²⁶。

二、易製毒化學品管控成難題

大陸易製毒化學品非法生產、買賣、販運、走私遭截獲案件和數量自上世紀 90 年代起呈未息之勢²⁷，對其管控工作已成為禁毒工作的一道難題，係因：大陸大量生產、使用和進出口。無論是天然或合成毒品都離不開它，尤其是合成毒品的成本低、收效快、隱蔽強，乃成為毒販的重心。境內外毒品犯罪分子（多由不法港商或海外華人指使大陸一些不法商人違法生產），採取偽裝、隱瞞、欺騙等手段逃避監管，將大量列管和非列管易製毒化學品走私出境或用於大陸製毒活動：連「金三角」毒源地用於生產海洛因的易製毒化學品也有一部分來自大陸；苯基丙酮、胡椒基甲基酮等化學品被走私至荷蘭、比利時用於製造冰毒和搖頭丸；麻黃素及其片劑則由黑龍江邊境口岸流向俄羅斯²⁸。對生產、銷售在源頭控管工作的失效，特別是有些地方的生產單位和醫學管理部門連自己都成了走私犯²⁹。

中共對易製毒化學品管制主要是在生產和經營活動上要嚴遵相關法律，如行政規章有於 2000 年 12 月由前國家經貿委、公安部、國家工商行政管理局聯合發出的《關於加強易製毒化學品生產經營管理的通知》等³⁰。但商務部、公安部、海關總署和藥品監督管理局等部門各有管理規定，故連最基本的生產和經營狀況都一直難以掌控。因此建議：在公安部內成立專業管理機構，並加強與有關部門協作配合，加強管制，保護合法生產、經營和使用。推動《易製毒化學品管理條例》儘快立法，加強對易製毒化學品生產、銷售、儲運及進出口管理和國際核查，繼續嚴格麻醉藥品、精神藥物生產、經營和使用的管理³¹。

肆、大陸毒品犯罪的主因和泛濫省分

一、大陸毒品犯罪的主因

國際毒品犯罪和地理環境的影響。此為中共官方最常歸咎的主因，「金三角」

²⁶ 同註 2，頁 441。

²⁷ 同註 4，頁 86。

²⁸ 「當前易製毒化學品犯罪概況」，人民公安報（北京），2002 年 7 月 10 日，第 6 版；曲本茂，「對當前易製毒化學品問題的思考」，人民公安報（北京），2003 年 1 月 23 日，第 13 版。

²⁹ 同註 2，頁 458。

³⁰ 趙秉志、于志剛著，毒品犯罪（北京：中國人民公安大學出版社，2003 年 1 月），頁 394-397。

³¹ 翟惠敏，「我國毒品問題嚴重程度仍在加劇」，法制日報（北京），2004 年 2 月 13 日，第 1、2 版。

產的海洛因，多數由大陸過境中轉或銷入內陸。「新金月」地區一中、西亞的阿富汗、巴基斯坦、伊朗三國接壤地，大部在阿國境內，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，使其也成海洛因受災區及中轉站³²。

毒品消費市場日趨龐大。目前世界毒品一年交易額估為 5 至 6 千億美元，僅次於軍火，因此具「可靠的市場和誘人的暴利」雙重價值因素³³。由於毒品也是商品，係從價格低向高之地流動，所以馬克思說：「如有 3 倍以上的利潤，就不惜踐踏人間的一切法律。」³⁴

拜金盛行：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、自我等壞的影響不能免，為錢不惜手段，包括毒品犯罪。

二、大陸毒品犯罪的泛濫省分

大陸因地大人多，因此毒品犯罪應是各地毒品犯罪問題的總和，其中泛濫的省係按毒品入境的雲南省；毒品過境或內流通道的桂、黔、川、渝、甘、寧、湘、鄂、豫和皖等省、自治區、直轄市；毒品出境的粵、閩和滬等省、市為主³⁵。

毒品入境的雲南省

雲南省與緬甸、越南、寮國三國交界，尤其是和「金三角」產毒區接壤特殊的地理位置，自 20 世紀 80 年代中期起，國際販毒集團或分子即勾結大陸不法分子，把雲南成為轉運海洛因至世界的最重要過境通道和內銷的源頭，使成為「外銷」中轉站和「內銷」突破口，約有 70% 的毒品特別是海洛因（約 8 成）經雲南走私入境³⁶。

大陸各地和臺、港、澳毒販雲集雲南邊境和境外為海洛因接貨點，以各省交通沿線的毒品重災區為中轉點、集散地，以城市為銷毒重點，形成「購、運、銷一條龍」的販毒網路。毒犯以雲南和甘肅、廣東、陝西、四川、安徽不法分子為多，多為親友，不容易被打入或拉出，採單線聯繫，先接觸、取信任後才談生意，成交時全用現金，寧肯丟貨不丟人。另由於近年來由於昆明至廣州及沿海緝毒力量的加強，販毒方式在 2002 年後出現新變化：採大迂迴不直接從雲南入境；利用網路聯繫交易；利用郵政寄送；人體帶毒（將海洛因置入胃腸甚或肛門、陰道），採「螞

³² 錢慰曾，「在第 17 個『國際禁毒日』來臨之際——禁毒正未有窮期」，人民公安報（北京），2004 年 6 月 26 日，第 4 版。

³³ 林賢浩，「毒品的商品屬性和市場」，人民公安報（北京），2004 年 3 月 4 日，第 6 版。

³⁴ 同註 2，頁 10。

³⁵ 同註 2，頁 410。

³⁶ 翟惠敏、劉復晨，「蜂箱夾層藏著海洛因」，法制日報（北京），2004 年 7 月 20 日，第 10 版。

蟻搬家」方式人海戰術帶至廣東、上海、北京、甘肅、新疆等地；販毒集團吸取經驗教訓，形成一套對抗查緝和反偵查的方法³⁷。

雲南現有一百多個專業緝毒隊伍、2 千餘人，每年緝獲的海洛因常占全國繳獲總量的 8 成左右，永遠居第一名，1982 至 2002 年，總計破獲毒品案件 11 萬餘起，繳獲海洛因 50.7 噸、鴉片 54.1 噸、冰毒 2.4 噸，查獲各類非法易製毒化學物品 1,925 噸³⁸。

毒品過境或內流通道的桂、黔、川、渝、甘、寧、湘、鄂、豫和皖等省、自治區、直轄市

廣西壯族自治區和滇、粵相鄰，陸、海線長，是由滇走私販毒至粵的最重要通道。

貴州省省會貴陽是毒品販運至廣州、西北（陝、甘）的中轉站。

四川省和雲南交界，毒品經成都轉運廣東、西北；涼山彝族自治州的大批彝民流竄在川、滇、鄂三省的毒品犯罪大城市吸、販。

重慶市，由於直轄市和大城市的地位，已形成地下毒品市場。

甘肅省的臨夏回族自治州、蘭州市是和滇、粵間毒品的中轉站、集散地、外流販毒嚴重的毒品犯罪活動要地，臨夏州所轄廣河縣的三甲集鎮是有名的集散地和加工摻雜地。省內回籍農民從事販毒者兇悍且成群結隊。

寧夏回族自治區有些回民以賺把毒品由滇至粵的運費為主，南部山區回族縣市為「外流販毒」發源地，已有數百人因販毒被判死刑，唯其勢仍不能止。

湖南省省會長沙等大城市「以販養吸、零包販毒」活動突出。

湖北省省會武漢是滇、川、粵、陝、湘等省毒品的中轉地。

河南省周口和駐馬地已成為滇、川、陝、蒙、黔等省和東北地區鴉片和粗製嗎啡輸入後加工製成粗製或純度較高海洛因（分別為 20 至 30% 及 70%）的產地³⁹。

安徽省毒販大本營在西北阜陽市所轄的臨泉縣，海洛因進口通過雲南邊境、烏魯木齊、廣州等地與境外相連；出口則包括滬、粵、蘇、浙、東北、西北等地，該縣毒販已厲害到利用一些地區和和城市在認識、管理、打擊上的弱點，使新吸毒群不斷擴大⁴⁰。

毒品出境的粵、閩和滬等省、市

³⁷ 楊金高、簡正午，「社會共同參與禁毒遏制毒源 毒販難以逾越的『鐵門檻』」，法制日報（北京），2004 年 6 月 29 日，第 11 版。

³⁸ 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。

³⁹ 同註 2，頁 246-274。同註 7，頁 300-309。

⁴⁰ 李光明，「臨泉禁毒 痛苦與希望」，法制日報（北京），2004 年 6 月 28 日，第 5 版。

「金三角」毒品進入國際毒品市場最便捷的途徑就是經滇、粵到港；加上廣東與港、澳相連，進出口港岸多，和西南邊陲交通也極便利，更是改革開放後的主要窗口，給毒犯作為聯繫「金三角」的中轉通道，已成為國際販毒集團中轉和集散所有毒品、生產新興毒品和易製毒化學品的首選之地。毒販以港、澳黑社會和大陸不法分子勾結居多，到雲南或在省內尋找毒品來源，或在雲南、廣州、深圳等地設聯絡據點，以海、陸、空多樣化手段，把毒品走私至香港，再轉運至世界，使廣東成為最大的毒品中轉站和集散地，也是登記註冊吸毒人數最多的省，毒品消費量僅次於雲南⁴¹。

福建省是臺灣毒品的主要來源，二地毒販勾串，從雲、貴及緬、越、寮、泰等國購買以海洛因為主的毒品及閩製的冰毒，由兩岸漁船走私至臺灣，如 2003 年 8 月 9 日曾破獲一起包括四名臺灣人特大販毒案，繳獲海洛因 4.2 公斤⁴²。

上海陸海空交通便利，海洛因從西北和西南流入並轉出至美國為主。

伍、大陸毒品犯罪特點和危害

一、繳獲毒品量和破獲製販毒案維持上升態勢

中共自成立國家禁毒委後，每年公布前一年繳獲毒品量和破獲製販毒案件數，十多年來維持上升態勢，數量如表：

中共公布歷年來繳獲毒品量和破獲製販毒案數量表

年份	鴉片	海洛因	大麻	冰毒	搖頭丸	製毒配劑	破獲案件起	抓獲犯罪嫌疑人
1991	1,961	1,919	454	351		50	10,946	18,479
1992	2,680	4,489	910	655		59	14,701	28,292
1993	3,354	4,459	251	5		90	26,191	40,834
1994	1,738	3,881	1,534	460		38	38,033	50,964
1995	1,110	2,376	466	1,304		86	56,524	73,734
1996	1,745	4,365	4,876	1,599	0.16	219	88,579	112,614
1997	1,880	5,477	2,408	1,333		384	180,125	244,000
1998	1,215	7,358	5,079	1,608		345	184,216	231,940
1999	1,193	5,364		16,059		272	65,000	57,000

⁴¹ 同註 2，頁 258-259。

⁴² 薛建和、蔡晨輝，「怒揮『利劍』斬毒魔—福建省掃毒專項行動戰果輝煌」，人民公安報（北京），2004 年 3 月 18 日，第 6 版。

2000	2,400	6,300		20,900	24	215	96,189	
2001	2,820	13,200	750	4,820	207	208	110,300	73,300
2002	1,210	9,300	1,300	3,190	301	300	110,000	90,000
2003	10,440	9,536	9,530	5,830	41	73	94,000	63,700

說明：鴉片、海洛因、大麻、冰毒為公斤，搖頭丸為萬粒，製毒配劑（易製毒化學品）為噸。1998 年前資料取自顧慰華、劉志民主編，毒品預防與管制（北京：經濟科學出版社，1997 年 8 月），頁 7；同註 2，頁 368；同註 4，頁 78。1999 年資料取自中國社會科學院電腦網路中心。2000 年、2001 年資料取自中國互聯網新聞中心中國網。2002 年資料取自中新網。2003 年資料取自 2004 年 2 月 11 日法制日報，第 1 版。

由表中看出大陸毒品犯罪案件和毒品繳獲及消費量在 1998 年前均一起快速增長，後 2 年雖減少，但至新世紀起又呈上升趨勢。更需注意的是冰毒、搖頭丸新興毒品的崛起，已和海洛因般很難剷除，這由中共各級人民法院審判涉毒案於 2002 年排名更可證明：海洛因 20,057 件、25,653 人；搖頭丸 1,261 件、1,718 人；冰毒 880 件、1,267 人⁴³。

二、吸毒人數不斷增多及初次吸毒者的低齡化問題

1989 年公安機關開始正式登記註冊吸毒者時只有 7 萬人，至 2003 年底已暴增至 105 萬人，其中現有濫用海洛因人員為 64.3 萬人（即海洛因至今仍大陸最泛濫的毒品）；另百萬多吸毒者總數中 72% 是 16 至 35 歲以下的青少年，其中女性吸毒者比例也逐漸提高到近 20%⁴⁴。中共司法部預防犯罪研究所「吸毒違法行為的預防與矯治」課題組，曾於 1996、1998 年在雲南和兩廣對近二千名的重癮者進行調查，在 30 歲以前總累計比高達 95%，基此認為，未成年和成年早期的吸毒者的增加，除意味新增吸毒人數的增加外，還會產生更嚴重的犯罪和複雜的社會問題⁴⁵。光對此點，中共就認為毒品問題絕非治安問題，而是「關係社會穩定、國家安危和民族興衰的重大的政治問題」⁴⁶。此外，大陸現有 2,863 個縣（市、區）中約七成七涉毒有 2,201 個，其中吸毒者千人以上縣（市、區）約占一成，但人數卻占二成⁴⁷。

三、造成社會財富多方損失

其中僅對現仍吸毒者每人每天平均吸食 0.3 克海洛因推算，每年就至少消耗約

⁴³ 杜中杰，「充分發揮審判職能 依法嚴懲毒品犯罪—訪最高人民法院刑一庭負責人」，人民法院報（北京），2003 年 6 月 26 日，第 4 版。

⁴⁴ 同註 11。

⁴⁵ 同註 4，頁 91-94。

⁴⁶ 同註 11。

⁴⁷ 翟惠敏，「8 至 12 月再掀掃毒狂飆 公安部確定十大目標任務」，法制日報（北京），2004 年 7 月 29 日，第 2 版。

70 噸，耗費 270 億元人民幣（下同；價格視轉運的難度、警方緝捕的嚴鬆等有所不同，平均每人每天最少 100 元）⁴⁸。

四、吸毒與多種刑事犯罪關係密切

因毒品犯罪問題誘發的刑事案件和治安問題不斷增多，成為影響社會治安穩定的重要因素⁴⁹。搶奪（案件有 60% 左右是吸毒者所為，一些地區甚至高達 80%，）詐騙、敲詐勒索、綁架、貪污等侵財型犯罪，而在全國死刑犯中，毒犯所占比例最高⁵⁰。

五、引發和加速傳染包括愛滋病為主的各種傳染病

主要是指以靜脈注射海洛因共用針頭造成的傳染。中共衛生部網站於 2004 年初公布《中國愛滋病防治聯合評估報告》，係由衛生部、聯合國愛滋病中國專題組以及聯合國愛滋病規劃署等組織聯合發布，指明雲南、新疆、廣西、廣東、四川、湖南、貴州、江西、北京當地注射毒品人群中發現較嚴重的愛滋病流行，感染率超過 5%。2004 年 3 月 1 日，公安部透露，在檢測確定的 5 萬名愛滋病病毒感染者中，約 55% 都是因為靜脈注射毒品而感染，證明毒品最大危害之一是傳染愛滋病（二報告百分比落差很大）⁵¹。此外，新興類毒品也成為間接傳播愛滋病的途徑，因部分人吸食後，極易發生嫖妓或群體亂性。

六、演成製販毒品的黑社會組織

由多數吸毒者最終會從事販毒來「以販養吸、吸販合一」，甚至出現「團夥化、武裝化、國際化」傾向，「團夥化」是以常業慣犯為首，把吸毒者結合一起販毒，久後可能演變成黑社會組織；「武裝化」是為拒捕，形成「槍毒同源、槍毒同流」；「國際化」是許多重大案件多由國際販毒集團操縱，或和境外毒品犯罪集團：緬甸、泰國、寮國、越南、美國、英國、德國、法國、俄國、尼泊爾、南北韓、港澳特區和臺灣地區勾結共犯⁵²。

⁴⁸ 同註 11。

⁴⁹ 同註 47。

⁵⁰ 邵清澄，「毒品泛濫給我國經濟造成巨大損失 海洛因每年『吸』掉 270 億」，人民公安報（北京），2004 年 2 月 13 日，第 1 版。

⁵¹ 羅鋒，公安部舉行記者會通報關於當前禁毒工作的情況、當前面臨的毒品形勢及今後 5 年禁毒工作的主要措施與禁毒方針，中新網，2004 年 3 月 1 日電。

⁵² 中共中央黨校編寫組主編，嚴打鬥爭與社會治安幹部讀本（北京：中共中央黨校出版社，2001 年 5 月），頁 207-211。

陸、「四禁並舉、堵源截流」的禁毒工作方針 和緝毒工作措施

中共體認禁毒工作不僅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⁵³。乃於1990年11月國務院第72次會議決定成立由16個部委負責人組成的國家一級的禁毒領導機構—國家禁毒委，負責統一領導全國的禁毒工作，研定禁毒方面的重要政策和措施，協調有關重大問題，並於1991年1月10日召開首次委員全體會議⁵⁴，6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，開展禁毒鬥爭的措施⁵⁵。但國家禁毒委於1999年召開全國禁毒工作會議時，針對毒品犯罪突出的情況，在禁毒戰略決策做重大調整增加「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⁵⁶，但若細分，「四禁並舉」是禁毒指導方針，「堵源截流」則是緝毒工作措施。

一、「四禁並舉」的禁毒指導方針

「四禁」中把「禁吸」認為是「馬車之轅」，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⁵⁷。「禁販、禁製」就是要減少毒品供應，通過法律手段來扼制其蔓延。

「禁種」是指禁止非法種植罌粟和其他毒品原植物，中共自認多年來在此工作上績效較好，使「種植面積持續減少」⁵⁸。另係查禁較嚴，基本做到「播種季節抓宣傳，生長季節抓剷除，收穫季節抓查處」，達到「懲處一人，教育一片」目的⁵⁹。禁

⁵³ 同註7，頁325-326。

⁵⁴ 同註2，頁533。

⁵⁵ 同註2，頁535-536。

⁵⁶ 國務院新聞辦公室，《中國的禁毒》白皮書，人民公安報（北京），2000年6月27日，第3版；國家禁毒委辦公室，「機構制遇與挑戰並存，期望與責任同在—2003年全國禁毒工作回顧」，人民公安報（北京），2004年1月1日，第6版。

⁵⁷ 張晶，「新時期毒品問題走向思考」，人民公安報（北京），2003年4月10日，第7版。

⁵⁸ 同註11。

⁵⁹ 同註7，頁432。

種剷毒工作是由受國家林業局行政領導和公安部業務領導的森林公安局負責⁶⁰。受國家林業局、人民武裝警察部隊總部和公安部三重領導的武警森林部隊，在有一定森林面積和歷史上非法種毒較多的省分—內蒙古、吉林、黑龍江、四川、西藏、新疆、雲南，設立七個省級森林總隊，也負有剷毒的任務⁶¹。不過就實際言，非法種毒仍持續，從 1998 至 2004 年，共剷除罌粟 6,400 餘畝⁶²，還是以上述七個省、自治區和重慶市為主，如黑龍江省七台河市巨集南山區被形容為「東北的金三角」和「大煙村」，除地域複雜，又聚集違反計畫生育政策、因案潛逃、開荒種地等分子，1999 年至 2003 年抓獲違法種植罌粟 40 餘畝，共 350 餘萬株⁶³。另 2004 年國家禁毒辦在黑龍江、四川、重慶進行「天目—04 行動」，對遙感監測確定的零星種植可疑地逐一踏查並剷除⁶⁴。

非法種毒無法盡除，除警力不足外，在於：「想致富、種罌粟，要賺錢，種大煙」⁶⁵。罌粟的種植大多化整為零，在荒山野地、森林腹地，或在田間套種、夾種，隱蔽性大；某些貧困地區缺醫少藥，種罌粟煉鴉片做為萬靈丹，如麻瘋病的特殊社區或病群（以雲南為主）⁶⁶。

二、以「堵源截流」來布置大、小「三道防線」並進行各項「嚴打」的緝毒措施

「堵源截流」可謂中共緝毒工作的主要措施，「堵源」是力爭把毒品堵在境外；「截流」是把已入境的毒品盡力攔截在邊境省分。除可繳獲部分毒品；還能威懾毒販，控制和減少毒品內流；也是獲得情報和線索管道之一，可深入偵查案件。而要做好「堵源截流」，係在全國範圍內針對性和專門性的布置大、小「三道防線」。所謂「三道防線」是由雲南始用的「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、自治區、直轄市內由省一地一縣（所市、區），是謂小（或基本）「三道防線」⁶⁷。

唯「堵源截流」非雲南一地之事，乃布置大（或全國性）的「三道防線」，先在

⁶⁰ 「以林為業促發展 以警為榮護家園—國家林業局森林公安局 20 周年歷程回顧」，人民公安報（北京），2004 年 5 月 8 日，第 4 版。

⁶¹ 高哲翰、蔡衡、邱伯浩、蘇育平合著，中國人民武裝警察大解構（臺北：揚智文化事業股份有限公司，2003 年 4 月）頁 88-91。

⁶² 張耀宇、賀志堅，「周永康在全國禁毒工作會議上強調 大力加強禁毒工作 有效解決毒品問題 為全面建設小康社會創造良好社會環境」，人民公安報（北京），2004 年 6 月 24 日，第 1 版。

⁶³ 郭毅、馬原，「社會共同參與禁毒遏制毒源釜底抽薪剷毒根七台河『大煙村』替代種植致富記」，法制日報（北京），2004 年 6 月 29 日，第 11 版。

⁶⁴ 翟惠敏，「全國掃毒行動劃定涉毒重點地區和通道」，法制日報（北京），2004 年 7 月 29 日，第 2 版。

⁶⁵ 同註 7，頁 308。

⁶⁶ 同註 2，頁 433-434。

⁶⁷ 同註 38。

「金三角」地區毒品滲透入境前沿的雲南布置第一道防線；接著在中間位於毒品過境或內流通道的桂、黔、川、渝、甘、寧、湘、鄂、豫、皖等省、自治區、直轄市為第二道防線；最後在毒品出境的粵、閩、滬等省、直轄市建立第三道防線，即這14個省、自治區、直轄市是毒品重災區和緝毒重點地區，破案件數和繳獲毒品數占全國總數的九成以上⁶⁸。

布好大、小「三道防線」，就部署各項「嚴打」，如現正進行的「全國掃毒專項行動」有十大「嚴打」目標任務⁶⁹，其主要目的全在遏制毒品來源：

偵破一批毒品大案要案，抓捕一批毒販。鎖定一批跨國、跨區域的毒品案件和販毒集團，實行掛牌督戰，以求偵破和抓捕。

切斷一批販毒通道，共七條：緬甸木姐經雲南瑞麗市到昆明、緬甸果敢經雲南鎮康縣到昆明；緬甸佤邦經雲南孟連縣到昆明、廣東深圳到香港等四條陸路通道；廈門到金門的海上通道；廣東廣州、鹽田、蛇口等三港和遼寧大連港到境外的海上通道；川江至重慶港的內河通道。設法堵截「金三角」毒品入境，以雲南為重點，在全國範圍組織開展「打擊『金三角』毒品入境和跨區域販毒」專項行動，加強「堵源截流」，雲南並進行堵截毒品入境和易製毒化學品走私出境為主的「天網會戰」⁷⁰。

打掉一批毒品集散地和中轉站：被列為全國重點整治的集散地和中轉站的城市有昆明、大理、廣州和深圳。當地公安機關必須組織禁毒、治安、刑偵技術等警種，摸清本地的主要販毒集團、網路、人員情況，發現一批毒品存放、摻假加工、汽車改裝和轉運的窩點，制定偵查方案，加強證據蒐集，把販毒網路、團夥和消費市場打散，各個擊破。

整治一批「外流販毒」嚴重的地區：已被國家禁毒委和公安部掛牌整治的「外流販毒」活動嚴重、近年「外流販毒」活動突出縣為主。

摧毀一批製毒窩點：閩、粵要繼續「打擊製販和跨國走私苯丙胺類毒品犯罪專項行動」。晉、遼、黑、蘇、魯、豫、鄂、湘、川、寧等地也曾經發現和摧毀過制毒窩點。各地公安機關要提高基層民警識別發現製毒窩點的能力⁷¹。

處罰一批涉毒娛樂場所。把暗訪檢查作為經常性措施，各地公安機關會同文

⁶⁸ 同註36，趙秉志、于志剛著，毒品犯罪，頁36；同註14；翟惠敏，「公安部部署遏制毒源專項行動」，法制日報（北京），2004年4月10日，第1版。

⁶⁹ 同註47。

⁷⁰ 徐雁，「雲南『天網會戰』戰果赫赫」，法制日報（北京），2004年6月28日，第2版。翟惠敏，上半年遏制毒源專項行動戰果顯著繳獲海洛因近5000千克冰毒近2000千克，法制日報（北京），2004年8月6日，第1版。

⁷¹ 同註65。

化、工商行政管理部門加大對娛樂場所（以大、中城市為主）吸毒問題的整治，遏制新型毒品的蔓延。處罰有：停業整頓；取締其經營資格；對有責任的經營管理人員和從業人員按《治安管理處罰條例》、《娛樂場所管理條例》等法規處置，夠治安拘留條件的，一律拘留⁷²。此番暗訪檢查結果發現聚眾販賣、吸食搖頭丸、K粉（氯胺酮）二毒品為主，且多為青少年⁷³。

掃掉一批零星販毒分子。開展打擊零星販毒等區域性專項行動，因這可阻止把毒品提供給吸毒者。更強調：一要克服「重大案，輕零案」想法；二要發揮派出所作用，加強對轄區內出租房、旅社、城郊結合部及外來人員的管控，剷除零販毒品的溫床；三要「嚴打」危害較大的零販「中間商、坐地商和批發商」，減少毒品需求和萎縮毒品消費市場；四要建立「打零」網路體系，針對零販「證據單一、涉毒量小、人員複雜、打處難」等問題，做到查詢、打擊、處理快捷、高效⁷⁴。

收戒一批吸毒成癮人員。

剷除一批毒品原植物。

嚴懲一批嚴重毒品犯罪分子。由國家禁毒委、公安部以「控制下交付」方法來破獲大宗、武裝、集團、跨國等重大、特大販毒案件。

中共多年來打擊毒品犯罪活動、遏制毒品來源的緝毒措施就是持續「嚴打」毒品犯罪專項鬥爭及其項目，公安部禁毒局局長楊鳳瑞於7月底強調，「嚴打」毒品犯罪，遏制毒品來源，就是扭轉當前禁毒工作被動局面的突破口。公安機關作為禁毒執法的最重要力量，必須把打擊措施作為解決毒品問題的首要環節和核心手段⁷⁵。但究實而言，這些緝毒工作只是把例行「『嚴打』各類毒品犯罪專項行動」再次的階段性加強而已。

柒、國家禁毒委員會和緝毒警力

一、國家禁毒委員會成員和職責

中共國家禁毒委成員十多年來隨著國務院的機構改革而微調，根據國務院辦公廳於2001年1月5日轉發《國家禁毒委員會成員單位主要職責》規定，可了解與會

⁷² 翟惠敏，「娛樂場所涉毒將被關閉」，法制日報（北京），2004年7月29日，第2版。

⁷³ 鄭發，「30天查封15家停業整頓54家—全國大力整治涉毒歌舞娛樂場所綜述」，法制日報（北京），2004年9月3日，第2版。

⁷⁴ 曾清文、何忠雄，摸清點子 收集證據 露頭就打—辦理「零包」販毒案件的幾點體會，人民公安報（北京），2003年8月14日，第7版。

⁷⁵ 同註70。

各機關團體的職責⁷⁶，其具體工作一直由公安部承擔，現任主任由部長周永康兼任；副主任共四人：公安部副部長孟宏偉兼常務副主任、秘書長及該委員會下設辦公室主任，中共中央宣傳部副部長胡振民、衛生部副部長朱慶生、海關總署副署長盛光祖為副主任；委員由相關黨、政、軍機關團體組成—最高人民法院、最高人民檢察院、外交部、國家發展和改革委員會、教育部、國家安全部、民政部、司法部、農業部、商務部、文化部、國家廣播電影電視總局、國家工商行政管理總局、國家林業局、國家食品藥品監督管理局、全國總工會的副首長兼任；財政部由部長助理，解放軍參謀部由作戰部部長，共青團中央和全國婦聯由書記處書記兼任。

國家禁毒委職責：研究確定禁毒工作戰略、方針、政策和措施，統一領導全國的禁毒工作；調查研究涉及國務院各部委的有關禁毒工作的規劃和執行情況；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；在國家對外方針、政策指導下，負責與聯合國及其他國際禁毒機構的聯繫，代表官方進行國際禁毒合作；研究有關禁毒的人力、財力、裝備統籌安排，促進改善禁毒執法部門的工作條件；向國務院報告禁毒工作。其辦事機構為國家禁毒委辦公室，設於公安部禁毒局，負責執行委員會的各項決定，開展日常工作，局長兼國家禁毒委常務副秘書長及該辦常務副主任⁷⁷。國家禁毒委成立後各省、自治區、直轄市陸續成立禁毒領導及其辦事機構，建成從中央至地方各級普通及專業公安民警、公安邊防武警構成的緝毒隊伍，增設專項經費，持續掃毒。

二、緝毒警力

公安部禁毒局可說是緝毒工作的總樞紐，於1998年8月由原刑事偵察局緝毒處升格，領導指揮各級地方行政公安和專業公安機關的緝毒工作，職責任務為：掌握毒品違法犯罪活動動態，研擬預防、打擊對策。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；麻醉藥品和精神藥品安全管理及易製毒化學品管制。協調有關部門開展禁毒工作；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。據此，下設一室六處：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：

（預防教育）處，負責毒品預防教育和禁毒宣傳。（緝毒）處，負責毒品犯罪案件偵查、預審和起究的指導，打擊毒品犯罪。（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。（禁吸禁種工作）處，負責禁吸戒毒和禁種剷毒。（禁製毒品）處，負責麻醉藥品、精神藥品和易

⁷⁶ 中國法制出版社主編，關於禁毒的決定及其配套規定（北京：中國法制出版社，2000年5月），頁10-19。

⁷⁷ 同註2，頁287-288。

製毒化學品等各種製毒物品的管制協調。（國際合作）處，負責多邊、雙邊的禁毒國際合作⁷⁸。

緝毒動用的警力包括各級普通和專業公安機關及擁有刑事偵查權的公安邊防武警共同布防和查緝，在普通（即按行政區劃的地方各級）公安機關至 2004 年中已有各省、自治區、直轄市，372 個地市，707 個縣（市區）建立公安禁毒專業隊伍，警力 1 萬 7 千人⁷⁹。還要求刑偵（警）、治安等有關警種和單位協同打擊零星販毒活動⁸⁰。

在鐵道、交通、民航、森林、緝私等五個專業公安機關（分受主管部門鐵道部、交通部、民航總局、國家林業局、海關總署）行政領導及公安部業務領導的雙重領導，也負有緝毒之責。特別說明的是海關總署緝私局員警也是重要緝毒隊伍之一，按《中華人民共和國海關法》第 4 條第 1 款規定：國家在海關總署設立專門偵查走私犯罪的公安機構，配備專職緝私警察，負責對其管轄的走私犯罪案件的偵查、拘留、執行逮捕、預審。近年來該局緝毒極為賣力，局長呂濱於 2004 年 8 月初在昆明召開的全國海關緝毒工作會議中，除公布 5 年來各共繳獲各類毒品 12,400 公斤、易製毒化學品 271 噸外，還說明查獲的毒品案件特點為：旅檢、郵遞、貨運渠道是毒品走私的主要渠道。重特大毒品走私犯罪案件突出。海洛因等傳統毒品走私進境仍然嚴重，冰毒等新型毒品走私出境態勢嚴峻。毒品走私口岸相對集中，67% 進境案件經昆明、南寧、成都、拉薩、烏魯木齊、重慶、西寧等關區；79% 出境的案件經上海、深圳、廣州、拱北等關區，明顯的「西進東出」。除傳統的緬甸—雲南販毒路線外，新闢有：緬甸—印度—西藏—各省分—沿海地區—出境；「新金月」—尼泊爾—西藏—四川—廣東—香港⁸¹。

此外，公安邊防武警也負有刑事案件的偵辦權，管轄在邊境管理區和沿海地區查獲的走私、販賣、運輸毒品和走私製毒物品案件，此即由公安部邊防管理局和武警總部雙重領導的 28 個省級及以下各級公安邊防部隊把緝毒作為重要任務。如雲南省公安邊防總隊能破獲全省四成以上的販毒案件，2003 年以來的一年半，查獲海洛因數占全國查獲總數的三分之一⁸²。

⁷⁸ 張起厚編撰，大陸地區毒品氾濫情勢調查研究（臺北：法務部調查局，民國 89 年 2 月），頁 134-135。

⁷⁹ 同註 63。

⁸⁰ 同註 14。

⁸¹ 「毒品走私出現新的嚴峻勢頭 全國海關系統全面提升緝毒能力」，人民公安報（北京），2004 年 8 月 6 日，第 1 版。

⁸² 徐雁、楊金高、宗德鋒，「中國西南有這樣一支鐵軍—雲南省公安邊防總隊緝毒紀實」，法制日報（北京），2004 年 6 月 28 日，第 3 版。

捌、中共禁毒立法的歷程、內容和不足

中共於 1990 年意識到必須全力對付「新毒潮」，除先於 11 月由國務院成立國家禁毒委統一領導禁毒工作外，還認為要完善禁毒法制，給司法機關提供懲治毒品犯罪的法律武器⁸³。早於 1979 年制定的《中華人民共和國刑法》（下簡稱《刑法》）對毒品犯罪的規定只有第 171 條：製造、販賣、運輸鴉片、海洛因、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⁸⁴。這些罪名太簡單，刑罰也太輕。

全國人大常委會乃於當年 12 月底總結多年禁毒經驗，並參照國際公約（1989 年 9 月，全國人大常委會批准中共參加《聯合國禁止非法販運麻醉品和精神藥物公約》，對毒品犯罪行為及特別嚴重的毒品犯罪行為都做具體規定，並要求各締約國規定在國內法中）通過並隨即施行《全國人民代表大會常務委員會關於禁毒的決定》（下簡稱《關於禁毒的決定》），是中共第一個專門的禁毒立法⁸⁵。《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⁸⁶。主要內容有：立此單行法是為嚴懲走私、販賣、運輸、製造毒品和非法種植毒品原植物等犯罪活動，嚴禁吸食、注射毒品（前言）。

明定毒品涵義：鴉片、海洛因、嗎啡、大麻、可卡因（古柯鹼）以及國務院規定管制的其他能夠使人形成癮癖的麻醉藥品和精神藥品（第 1 條）。對懲處毒品犯罪規定具體的量化標準（第 2 條）。對利用、教唆未來年人從事毒品犯罪予以重罰（第 2 條）。對多次販毒者其數量累計計算（第 2 條），用以專門對付零星（包）販毒。

把非法持有毒品規定為犯罪並給予嚴懲（第 3 條）。嚴懲包庇毒品犯罪分子和隱藏毒品、毒資等行為（第 4 條）。把走私配製毒配製劑規定為犯罪並給予嚴懲（第 5 條）。對非法種植罌粟、大麻等毒品原植物規定處罰標準（第 5 條）。對引誘、教唆、欺騙他人吸食、注射毒品者予以嚴懲（第 7 條）。對吸毒者由公安機關予以處罰並強制戒除，進行治療、教育；之後又吸毒，可以實行勞動教養並再強制戒除（第 8 條）。嚴懲容留他人吸毒並售毒的行為，依照第二條的規定處罰（第 9 條）。

⁸³ 同註 2，頁 317。

⁸⁴ 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。

⁸⁵ 蘭劍著，毒品犯罪的定罪與量刑（北京：人民法院出版社，2000 年 3 月），頁 69。

⁸⁶ 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。

嚴懲向吸毒者和毒販提供管制的麻醉藥品、精神藥品的行為（包括人員和單位，第 10 條第 2、3 款）。查獲的毒品、毒資一律沒收（第 12 條）。中共司法機關對在境外向大陸販毒的案件有管轄權（第 13 條）⁸⁷。

《關於禁毒的決定》雖對禁毒系列問題有較全面的規定，但究竟不是統一的刑法典⁸⁸，加上新興毒品出現及泛濫卻未列入常見毒品之中等不足。因此 1997 年 3 月八屆全國人大五次會議對《刑法》做修訂成所謂的新《刑法》，在分則中對包括毒品犯罪在內的各種具體犯罪予以規定，根據對社會危害性的大小分成 9 類、413 個罪名，由重到輕依序排列，並明定量刑的標準⁸⁹。有關毒品罪為第 6 章妨害社會管理秩序罪、第 7 節走私、販賣、運輸、製造毒品罪，從第 347 條至第 357 條共規定 12 個具體犯罪：走私、販賣、運輸、製造毒品罪；非法持有毒品罪；包庇毒品犯罪分子罪；窩藏、轉移、隱瞞毒品、毒贓罪；走私製毒物品罪；非法買賣製毒物品罪；非法種植毒品原植物罪；非法買賣、運輸、攜帶、持有毒品原植物種子、幼苗罪；引誘、教唆、欺騙或者強迫他人吸毒罪；強迫他人吸毒罪；容留他人吸毒罪；非法提供麻醉藥品、精神藥品罪⁹⁰。

這些條文把《關於禁毒的決定》主要的內容全部吸收入律，並納入些新規定，如：第 357 條中指明常見及危害較重的毒品是鴉片、海洛因、甲基苯丙胺（冰毒和搖頭丸等）、嗎啡、大麻、可卡因以及國家規定管制的其他能夠使人形成癮癖的麻醉藥品和精神藥品（1996 年初衛生部公布的《麻醉品品種目錄》和《精神藥品品種目錄》，分別規定 118 和 119 種）。及把新興毒品與海洛因、鴉片併列明定量刑標準。

第 347 條將無論數量多少的零星（包）販毒視同犯罪予以刑罰。第 350 條第 1 款增加在境內非法買賣製毒原料或配劑（易製毒化學品）罪，包括個人和單位。第 357 條第 2 款明定在定罪或量刑時只按查獲的毒量而不以純度計算⁹¹。

中共自認新《刑法》的修改和補充，已形成完備的懲治毒品犯罪立法⁹²。不過中共未像我方一般把毒品分級成四級，也還沒制定專門的《毒品危害防治條例》。因此近年來大陸法、學和警界有共同的聲音認為，目前毒品犯罪案件不僅數量劇增，而且新類型案件（如 K 粉尚未明確列為毒品）不斷出現，其中涉及的法律問題越來越

⁸⁷ 同註 77，頁 1-5。

⁸⁸ 同 86，頁 70。

⁸⁹ 張福森主編，幹部法律知識讀本（上）（北京：法律出版社，2002 年 9 月），頁 225。

⁹⁰ 最高人民檢察院《法律手冊編委會》編，禁毒常用法律法規司法解釋新編（北京：中國檢察出版社，2002 年 8 月），頁 1-4。

⁹¹ 同註 2，頁 318-320。

⁹² 同註 86，頁 70。

複雜，亟需通過立法予以解決⁹³。最重要的是各方都希望能早日制定《禁毒法》，以「增強法律的可操作性，成為打擊毒品犯罪有力的助推器。⁹⁴」公安部禁毒局局長楊鳳瑞乃於2004年7月下旬重申，針對吸毒人數持續增多，毒品犯罪問題日趨嚴重，加上《刑法》關於毒品犯罪的定罪量刑存在著彈性較大、缺乏量化規定等問題，公安部與國務院法制辦公室等部門，已展開《禁毒法》的立法調查研究、起草，並將於2005年提交全國人大常委會審議⁹⁵。

玖、中共緝毒工作的難點與對策

一、中共緝毒工作的難點

禁毒機構體制仍不健全。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。至於國家禁毒辦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。在地方上更糟，許多黨政領導對毒品犯罪問題的嚴重性及在禁毒工作的長期和複雜性認識不夠，使毒品犯罪問題益形嚴重。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擊不力。如安徽省臨泉縣緝毒人數與毒品氾濫對比處於「小馬拉大車」的狀態，公安緝毒大隊現有26人，能投入戰鬥的只有一半，而且交通、通訊工具都落後於對手。一名民警坦言，警方打擊毒販主要憑「經驗」，其他都不能比⁹⁶。

跨地區和系統合作需規範化。由於大陸製販毒品案件特點之一就是跨國、省或地區，想要查緝，特別是重特大案件，一定要協同配合，但實際經常在相關案件出現「講條件、爭名利、討價還價」⁹⁷，若失誤更爭相諉過。如安徽省臨泉縣雖已和附近縣建立打擊毒品犯罪的區域聯手協作機制，但連最簡單的情報通報互享、適時開展統一行動的低層面協作還不盡完善，有關部門只是被動地配合個案行動⁹⁸。

製販毒品犯罪偵查難度大。海洛因大多來自「金三角」、「新金月」等毒源地，

⁹³ 劉復晨、翟惠敏，「社會共同參與禁毒遏制毒源 禁毒亟須立法」，法制日報（北京），2004年6月29日，第11版。

⁹⁴ 張仁平、李靜芬，「遏制毒品犯罪需綜合治理」，檢察日報（北京），2004年6月25日，第3版。

⁹⁵ 翟惠敏，「目標：禁毒法制體系基本形成—解讀《國家禁毒委員會2004-2008年禁毒工作規劃》」，法制日報（北京），2004年7月15日，第2版。

⁹⁶ 同註40。

⁹⁷ 同註95。

⁹⁸ 同註40。

由於「種植罌粟已經成為當地人民的基本謀生手段」，使毒品惡性膨脹⁹⁹。加上實際流入的毒品可能是截獲的數倍以上，想要完全堵截於境外或邊境是不可能的¹⁰⁰。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，用人背馬馱、躲關避卡、晝伏夜出，或採人體藏毒方式運毒；加上彼等處於販毒網的末梢，很難深入核心。人體藏毒雖數量不大，但積少成多，且直接進入消費市場，危害很大。總之，這都透露出製販毒品犯罪偵查困難的特性：隱秘性強。和其他犯罪特點不同——沒有被害人，使被發現、打擊的難度加大。小毒販多隱瞞毒品來源，無法深挖、打擊源頭¹⁰¹。

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 年後增至為 2.15 億元，2003 年約 1.4 億元，即之前還不到億元¹⁰²，這些錢從中央分到地方都是杯水車薪，使大多數地方緝毒裝備差，科技性不足，緝毒多靠運氣。如安徽省臨泉縣 2003 年用在公安緝毒的經費只有 10 萬元，這還是歷年來投入最多者，故慨嘆連 10 多萬元的「危險物品檢查儀」，盼了幾年仍買不起¹⁰³！

窮困和農村剩餘人力太多。大陸窮困和農村剩餘人力有數億人，外出打工變成毒販者被稱為「外流販毒」，多係被利用充當「馬仔」，處於毒品犯罪鏈的末端，但也是毒品流動的「載體」，抓不勝抓。參與者在 20 至 40 歲之間；值得注意的是女性約三分之一，係因毒品犯罪很少使用暴力，交易過程簡單，故參與比例遠高於其他刑事案件¹⁰⁴。安徽省臨泉縣公安局緝毒副局長高傑表示：臨泉有十多萬人且允許吸毒者外出打工，使強制戒毒和登記列管者必須定期向派出所報到的規定流於形式（這也是其他許多貧困地方的共同現象），往往可能複吸，甚至「以販養吸」，導致毒品供求市場難斷。另該縣販毒係家族式，一夥夥的以打工等名義長期在雲南、貴州、西安等地販毒。近年更逐漸發展為與外省甚至境外毒販勾結，已形成「購、運、銷或製、運、銷一條龍」，很難切斷通道。由於大部分毒販都有「殺我一個人，幸福幾代人」的想法，致使緝而不絕¹⁰⁵。另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「拼死吃河豚」的

⁹⁹ 魏春華，禁毒，「我們還有很多對策——訪中國人民公安大學法律系教授、一級警監崔敏」，檢察日報（北京），2004 年 6 月 26 日，第 2 版。

¹⁰⁰ 同前註。

¹⁰¹ 同註 98。

¹⁰² 同註 63。

¹⁰³ 同註 99。

¹⁰⁴ 王鋒、王奕，「判例揭示涉毒犯罪具四大特點」，法制日報（北京），2004 年 6 月 26 日，第 1 版。

¹⁰⁵ 同註 99。

最直接原因是對「金錢的膜拜」¹⁰⁶。

二、中共面對緝毒難點的對策

加強領導與認識，理順禁毒機構體制。除禁毒機構體制不順暢外，中共始終認為各級黨政領導認識不足問題是多年來禁毒工作未臻理想的關鍵，因此不斷要求必須提高認識，常抓不懈，除要克服「與己無關論」，還需在心理和認知上拋棄「禁毒速勝論」的思想（包括各緝毒單位）¹⁰⁷。在理順禁毒機構作法則為：一是健全各級禁毒委，尤其是地方各級主任應由政府正、副首長兼任，以增加權威性；另各級禁毒辦應作為政府的一個常設機構，不宜設在公安機關下，以免造成「禁毒只是公安一家的事之錯覺」¹⁰⁸。二是公安機關雖在部內有禁毒局，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。

樹立「大禁毒」觀念並建立緝毒協作制度。公安部禁毒局面對各界批評其協調不夠等壓力，於2003年7月18日通過《打擊「金三角」毒品入境和跨區域販毒活動協作機制（暫行）》，要建立毒品情報共享的緝毒協作新機制，30日「公安部打擊『金三角』毒品入境和跨區域販毒活動專項行動會議」在昆明舉行，旋於9月8日在昆明設立公安部禁毒局駐滇聯絡辦公室，禁毒局、雲南省和12個外流到雲南販毒人員較多、緝毒任務較重的省、自治區、直轄市—廣東、上海、甘肅、新疆、四川、湖南、重慶、湖北、廣西、河南、寧夏、安徽；加上北京、上海、陝西、福建、浙江、江蘇6地主動要求加入，派出近50名禁毒聯絡員進駐。該辦職責和任務是：情報信訊的蒐集、傳遞和反饋，並通過建立「涉毒人員數據庫」，搭建情報交流互享平台，把情報整合，再進行儲存、研判、整合、交流和使用，實現已蒐集情資的廣泛化、分析科學化、整合系統化、共享網路化（開設「駐滇禁毒協作網站」）、傳遞快速化、利用最大化的目的。此外，該辦還走出去和昆明民航公安局、雲南鐵路公安局、昆明海關緝私局、雲南省公安邊防總隊等其他緝毒部門交流，在「情報交流、深挖擴線、線索查證、案件經營、方便工作」上達成共識¹⁰⁹。中共自認該辦是公安系統第一個多地區、多警種、多部門共同參與的禁毒協調機構，在發揮局部地區禁毒情報、案件、警力等資源上的作用已顯現¹¹⁰。

¹⁰⁶ 范躍紅、宗媛萱，「膜拜金錢上了癮 集資巨款走毒道—浙江省最海洛因販賣案4被告人一審均判死刑」，檢察日報（北京），2004年6月25日，第1版。

¹⁰⁷ 文強，「當前我國毒品犯罪的防治」，人民公安報（北京），2002年9月4日，第6版。

¹⁰⁸ 同註52，頁217。

¹⁰⁹ 邵清澄，「禁毒執法協作機制的創新一公安部禁毒局駐滇聯絡辦公室成立的前前後後」，人民公安報（北京），2004年2月12日，第6版。

¹¹⁰ 同註14。

除中央級的作為外，在地方上滇、粵兩省公安廳按照「堵進口、截出口、斷通道」思路，決定聯合開展「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《粵、滇兩省公安機關聯合開展打擊跨區域毒品犯罪專項行動方案》，求共同切斷「金三角」毒品入粵的通道¹¹¹。

強化情報工作，改善毒品犯罪偵查難度。中共認為，無論是開展邊境禁毒執法合作、抓捕境外毒梟、重要毒販、破獲販毒大案、開展毒品問題重點整治，還是強化公開查緝和禁毒基礎工作，情報都是生命線。為此，一要各級禁毒部門增強情報工作意識，在禁毒的戰略、戰役和戰術情報層面同時展開。二是要以情報集中帶動警力集中，多打殲滅戰。在販毒日益「集團化、職業化、國際化」和使用現代化通訊工具和高科技手段的今天，傳統的一些破案方式越來越不適用，且造成相互奪利，封鎖情報的狀況，更導致「擊潰戰多，殲滅戰少；傷其十指多，斷其一指少」，往往是「打擊馬仔多，打擊毒梟、團夥和摧毀網路少」。因此雲南已總結出「人力情報、技術情報和電腦分析管理一三結合」的情報機制，人力情報は基礎，技術情報は關鍵，電腦分析管理是手段。用「三結合」的情報先行工作機制，打破「警力分散、條塊分割」舊模式對合理調配警力的束縛，提高情報的發現和蒐集能力，最重要的是堅持在境內「堵源與截流」相結合，重在「堵源」的緝毒工作¹¹²。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¹¹³。

增大經費和設備。在中央和省級的財政支出中單列專款，並重點投向毒害最深、緝毒任務最多地區，還應訂定管理辦法，以保證專用於緝毒。另要把設關立卡公開查緝毒品「查、看、嗅、審」等手工作業，甚至扎胎、拆車、捅包、卸貨、搜身等擾民手法減少或不用，以研製或購買使用先進和科學的儀器和設備代替¹¹⁴。如公安部第三研究所最新研製的 XT11-01 型人體藏毒檢查機，所占空間僅 2 平方公尺¹¹⁵。

改善窮困地區農民生活。由於「外流販毒」者多為窮困，尤其是西部地區農

¹¹¹ 同註 16。

¹¹² 同註 38。

¹¹³ 鄧新建，「公安部對禁毒工作提出新要求加強情報交流完善資訊網路」，法制日報（北京），2004 年 8 月 25 日，第 2 版。

¹¹⁴ 同註 2，頁 454。

¹¹⁵ 「公安部科技成果推廣項目展示」，人民公安報（北京），2004 年 5 月 21 日，第 7 版。

民，北京市第一中級人民法院對此提出「促進西部地區經濟發展、使少數民族儘快脫貧、提高文化素質、加強法制宣傳」，以有效遏制毒品犯罪¹¹⁶。但這事關全局，非禁毒機關所能單盡其功。

拾、結 語

中共認為，毒品犯罪問題有複雜的因素，因此禁毒治理也極繁複，別奢望根本解決，即使在短時間內想使其大幅度萎縮也非易事，只有持續採行各種措施來遏止毒品的產、銷和用。這就要靠「堵源截流」—減少毒品非法供應的根本策略，通過肅清種植、生產的毒源，「嚴打」毒品販運，才能減少來源，進而控制濫用。但二十多年來毒品犯罪活動除海洛因販吸居高不下，新興毒品更傳播快速，光以原本要到2005年前登記註冊吸毒者應不至於超過100萬人的樂觀估計¹¹⁷，卻早在2002年就已達此數，證明中共包括緝毒在內的禁毒工作實際已算是失敗了。安徽省臨泉縣或許是大陸毒品犯罪問題的一個縮影，該縣一位資深禁毒工作者表示：「打擊毒品，破壞毒品鏈條上某一兩個環節，是遠遠不夠的。毒品犯罪轉移功能很強，有潛伏性、重生性，只要有市場，在高額利潤驅使下，隨時都有新網路進入，會不斷讓潛伏的毒販及網路伺機復燃¹¹⁸。」此即大陸的毒品犯罪問題就像春風和野火關係般，是永遠燒不盡的。

不過中共由中央至地方都設有禁毒委和下屬辦公室來統一領導和執行禁毒工作；制定並執行以「堵源截流」來布置「三道防線」的緝毒措施；樹立「大禁毒」觀念並建立緝毒協作制度；強化情報工作，改善毒品犯罪偵查難度；建成「全國遏制毒源專項行動網站」等網絡和資料庫，利用電腦和網路來上下互動和全國禁毒系統信息共享等設想和作為，仍值得我方參考運用。

¹¹⁶ 同註105。

¹¹⁷ 同註2，頁16。

¹¹⁸ 同註99。

評論人評論

Comments

謝立功 (Hsieh Li-Kung)

國立中央警察大學國境警察學系教授兼主任

整體而言，本文探討中國大陸之毒品犯罪與緝毒問題，係當前大陸地區所面臨極為棘手之課題，也是兩岸均甚為重視之跨境犯罪問題。作者蒐集大量大陸地區各相關資料，作為分析之素材，實屬難能可貴，全文文筆流暢，更使得讀者可清晰瞭解其全貌，對於偵查實務工作應有相當之貢獻。

第 95、96 頁介紹大陸地區之國家禁毒委員會組成與職責範圍，並於第 100 頁批判該體制缺失之論述，對於我國應有相當參考借鑑之價值。

第 97 頁提及毒品走私口岸相對集中、走私新路線等特點，對緝毒工作無論是諮詢布置、加強安檢等偵查作為，均應有相當助益。

第 95 頁（八）收戒……、（九）剷除……相較其他部分之敘述為少，建議補充強化之。

附表之資料來源說明於註中，此與一般學術論文規格不符，建議調整之。

第 95 頁，柒、國家禁毒委「員會」加二字。