

從《2016 中國毒品形勢報告》 觀察跨境毒品危害情勢

An Observation of the Damage Situation Caused by Transborder Drugs
Based on “2016 China Drug Situation Report”

柯雨瑞 (Ko, Yui- Rey)

中央警察大學國境警察學系專任教授

壹、前言

有關於跨境毒品之販運、走私等議題，屬於非傳統安全之課題，普遍地受到全球各國之重視。¹ 就中國大陸而論，亦非常重視毒品犯罪之防治與治理。大陸主管禁毒之機關，是「國家禁毒委員會辦公室」，此一單位常被簡稱為國家禁毒辦。在 2015 年，「國家禁毒委員會辦公室」首次發布《2014 年中國毒品形勢報告》；之後，於 2016 年發布《2015 年中國毒品形勢報告》；再者，於 2017 年發布《2016 年中國毒品形勢報告》。² 是以，「國家禁毒委員會辦公室」從 2014 年迄今 (2017 年)，每一年均發布《中國毒品形勢報告》，前後共發布 3 份《中國毒品形勢報告》。截至 2017 年 5 月為止，《2016 年中國毒品形勢報告》是最新之一份。透過《2016 年中國毒品形勢報告》之內涵，可以概括地瞭解大陸禁毒相關情形。

探討大陸禁毒之相關情形與作法，首先，非常重要之一點，係有必要

¹ 黃秋龍，「非傳統安全的理論與實踐」，展望與探索 (新北市)，第 2 卷第 4 期 (2004 年 4 月)，頁 11-22。

朱蓓蓓，「大陸公布《2015 中國禁毒報告》之評析」，展望與探索 (新北市)，第 13 卷第 5 期 (2015 年 5 月)，頁 20-27。

² 禁毒圈，「近三年《中國毒品形勢報告》全文 (2014-2016)」 (2017 年 3 月 28 日)，2017 年 4 月 30 日下載，《禁毒圈》，<http://chuansong.me/n/1717192552330>。

先知曉上開 3 份《中國毒品形勢報告》中所提及之毒品名稱。唯有對其中之毒品定義，有認識，方能有效地瞭解大陸禁毒之概況。

針對上開 3 份《中國毒品形勢報告》中所提及之各式毒品名稱，常見者，計有：冰毒晶體、冰毒片劑；所謂之冰毒，係為甲基苯丙胺，最令人知悉之名詞，乃為甲基安非他命。是以，《中國毒品形勢報告》中所提及之冰毒，即為臺灣地區所指之甲基安非他命。

於上述 3 份報告中，亦經常提及氯胺酮，何謂氯胺酮？氯胺酮，即為臺灣地區所指之 K 他命、K 仔、愷他命，英文名稱為 Ketamine。在臺灣，根據《毒品危害防制條例》之毒品分級，Ketamine 係屬於第 3 級之毒品。於《中國毒品形勢報告》中，亦經常出現可卡因之毒品名稱，英文名稱為 cocaine，即為古柯鹼。

此外，在大陸毒品消費市場中，亦會出現「底料黃皮」。「底料黃皮」乃是一種混合型之毒品，其為粗製之嗎啡或鴉片，再與其他麻精藥品相互加以混合之。亦即，「底料黃皮」有可能是粗製之嗎啡，再與其他麻精藥品相互加以混合；或者，亦可能是粗製之鴉片，與其他麻精藥品混充之。

在大陸毒品消費市場中，亦會出現所謂之精神藥品套餐，其乃丁丙諾啡之毒品，再加上安定片，被俗稱為精神藥品套餐。

3 份《中國毒品形勢報告》中，亦經常提及甲凱西酮。甲凱西酮即為甲基凱西酮，又被稱為「筋兒」、「長治筋」、「土冰」或「僵屍藥」。³ 甲凱西酮是屬於一種精神藥物，有人稱其為毒品之王，亦即，其具有毒王之地位。土冰並非冰毒，土冰乃指甲凱西酮，而冰毒則係為甲基苯丙胺。甲基苯丙胺是指甲基安非他命，而甲凱西酮則為甲基凱西酮。甲基凱西酮之英語名稱為 Methcathinone。Meth 代表甲基，cathinone 則為凱西酮。

在大陸毒品消費市場中，有所謂之「奶茶」，乃指其內容物之中，含氯胺酮之成份。亦即，「奶茶」之中，含有 K 他命、K 仔、愷他命之成份。在大陸之毒品消費市場之中，亦有所謂之「忽悠悠」。「忽悠悠」係指安眠酮，安眠酮又被稱為又忽得、甲 酮、甲苯 唑酮，有人稱其為佛得。安眠酮之英語，乃為 Methaqualone。

³ 健客戒毒頻道，「毒品『筋兒』是？」(2017 年 3 月 8 日)，2017 年 5 月 1 日下載，《健客戒毒頻道》，<https://www.jianke.com/jdpd/3861984.html>。

貳、大陸毒品濫用之形勢

在大陸毒品濫用之形勢方面，截至 2016 年年底，大陸全部施用毒品人口，計為 250.5 萬人。於 2016 年，大陸之人口，約為 13 億 8271 萬人。⁴ 根據此一數據，大陸全部施用毒品之人口，其占全人口之比例，大約為 0.18%，尚未達 0.2%。整體而論，大陸政府對於吸毒之管控與治理，其成效尚可。不過，仍有進步空間。大陸毒品濫用情形，具有以下特色：一、吸毒人員總量緩慢增長，青少年人數增幅同比下降；二、毒品濫用種類多元並存，合成毒品濫用規模居首位；三、新精神活性物質濫用增多，大麻等其它毒品濫用問題凸顯。⁵

根據《2016 中國毒品形勢報告》之統計數據，在上述全大陸 250.5 萬人之施用毒品人口，經常被濫用之毒品，依次為：濫用合成毒品，占 60.5%；濫用鴉片類毒品，占 38.1%；濫用大麻、可卡因等毒品，占 1.4%，合成毒品經常被人們廣泛地濫用，其排名為第 1 名。

參、大陸毒品跨境販運之形勢

大陸毒品跨境販運之形勢，是雙向的，亦即，毒品從境外流向大陸；經過大陸之處理之後，又向境外販運，包括：販毒罪犯將毒品從大陸直接販運至臺灣。另一條之販毒路線，係大陸之毒品亦會販運至香港，⁶ 再被轉販運至臺灣。⁷

於上述 3 份《中國毒品形勢報告》之中，「國家禁毒委員會辦公室」特別重視毒品從境外流向大陸之區塊。毒品從境外流向大陸之販毒路線，主要可分為以下之數種情形：

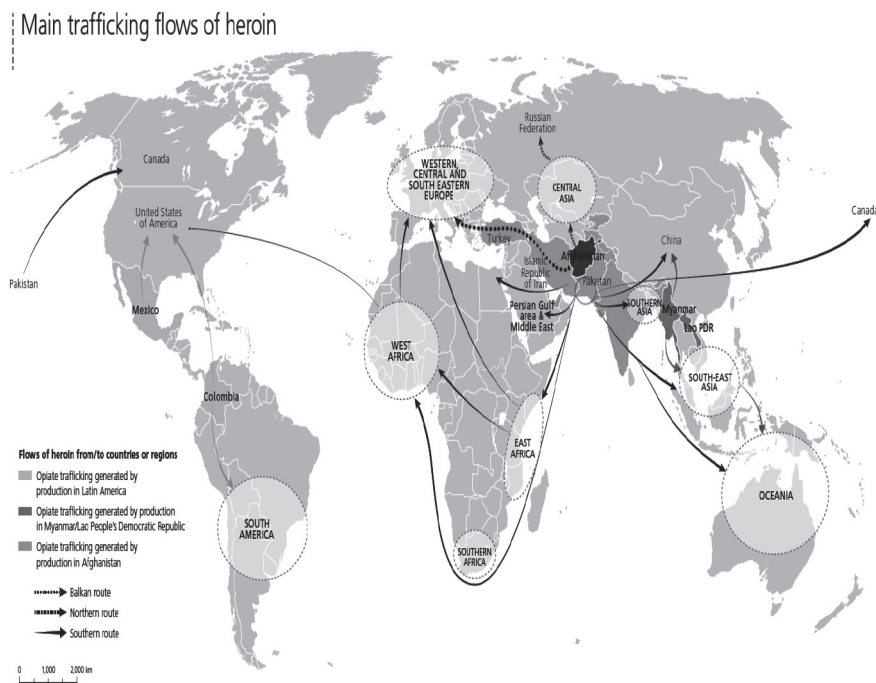
⁴ 百度百科，「中國人口」(2017 年)，2017 年 5 月 1 日下載，《百度百科》，<http://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E5%8F%A3>。

⁵ 中國禁毒網，「2016 中國毒品形勢報告」(2017 年 3 月 27 日)，2017 年 4 月 30 日下載，《中國禁毒網》，http://www.nncc626.com/2017-03/27/c_129519255.htm。

⁶ 法務部，法務部 104 年派員出席「海峽兩岸暨香港澳門禁毒執法合作研討會」(臺北市：法務部，2015 年 10 月 23 日)，頁 1-7。

⁷ 法務部、衛福部、教育部，105 年反毒報告書(臺北市：法務部、衛福部、教育部，2016 年 6 月)，頁 1-95。

一、「金三角」跨境運毒路線：從境外之「金三角」地區，販運至大陸境內之主要毒品類型，係為海洛因和冰毒片劑。於2016年，大陸境內禁毒執法部門之緝毒執法人員，於毒品販運之整個流程中之批發階段，所查獲之來自於「金三角」之海洛因、冰毒片劑數量，兩者分別占同期大陸境內所查獲海洛因、冰毒片劑總量之95.2%和87%。跨境運毒之路線，係從「金三角」，透由雲南、廣西、四川、貴州省，進入大陸境內。由此可知，上述「金三角」跨境運毒之路線，方興未艾，是一條非常活絡之運毒路線。另外，從2016年版之全球毒品報告書之摘要報告之中，亦可發現，被販運至大陸境內之海洛因之路線圖（如圖一所示），主要係從大陸南方與西南方進入，來源主要有2，分別是：「金三角」與「金新月」。大陸境內之海洛因，恐因海洛因市場之需求量大，故似乎比較不會被販運出境。從2016年版之全球毒品報告書之中，並未發現大陸境內之海洛因，有被販運至其他地區之路線圖。



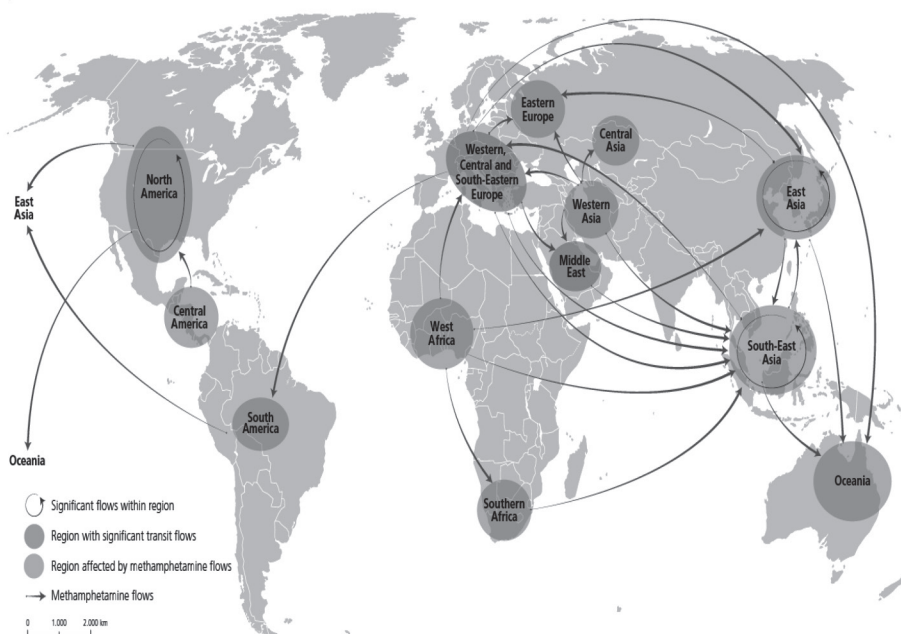
Source: UNODC, responses to annual report questionnaire and individual drug seizure database.

圖一、全球海洛因之販運路線模型圖⁸

⁸ UNODO, *2016 World Drug Report* (New York: United Nations, 2016), pp. xii-xv.

從 2016 年版之全球毒品報告書之摘要報告之中，亦可發現，被販運至東亞境內（含大陸境內）之甲基安非他命之路線圖（如圖二所示），主要係來自西非、東南亞、西歐、中歐及東南歐。故進入大陸之甲基安非他命，亦有可能來自於西非、東南亞、西歐、中歐及東南歐。東亞境內之甲基安非他命（含大陸境內），亦會被販運至東歐、東南亞及澳洲。

Interregional trafficking flows of methamphetamine, 2011-2014



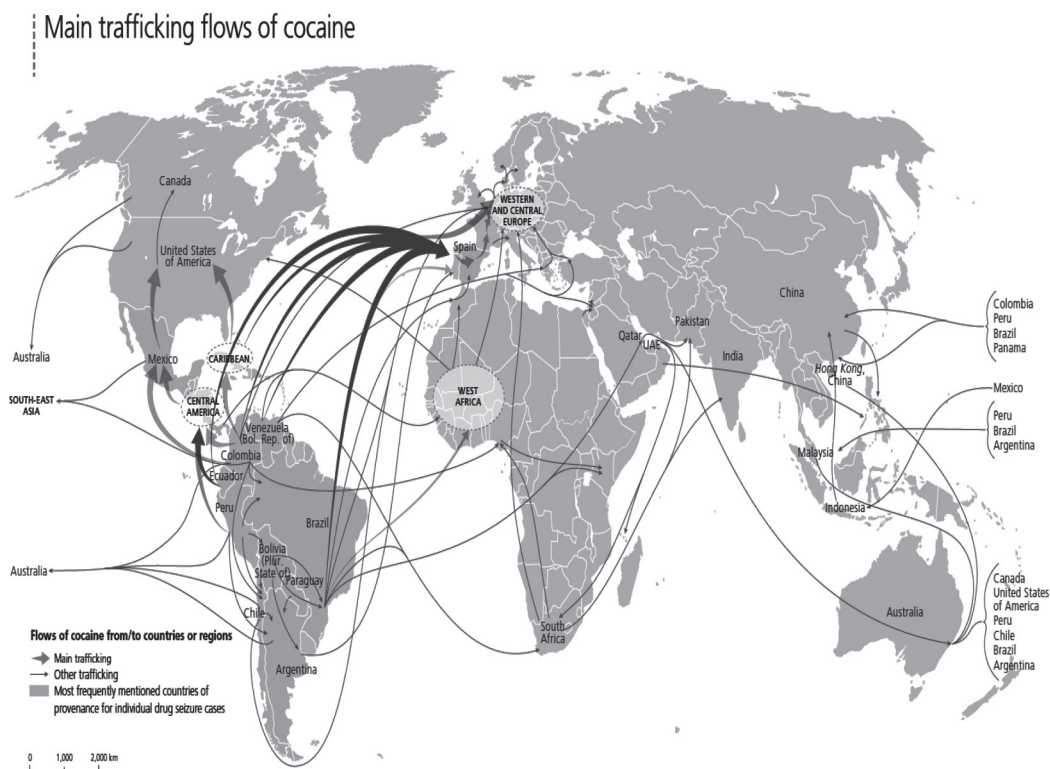
Source: UNODC, responses to annual report questionnaire.

圖二、全球甲基安非他命之販運路線模型圖⁹

二、「金新月」跨境運毒路線：從大陸境外之「金新月」地區，販運至大陸境內之主要毒品類型，係為海洛因。就 2015 年之前三季而論，來自於「金新月」之海洛因，其被查獲之總重量，占同期大陸境內所查獲海洛因總量之 2%，比例偏低。在 2016 年，大陸之緝毒執法人員，查獲來自於上述之「金新月」海洛因之毒品走私入境大陸之案件，計有 22 案，所查獲「金新月」海洛因總重量，計為 24 公斤。

⁹ UNODO, 2016 World Drug Report, pp xii-xv.

三、南美可卡因跨境運毒路線：南美之可卡因，跨境運毒路線之終點目標，主要係為流入大陸之廣東和香港。就 2016 年而論，大陸緝毒執法人員，查獲可卡因走私案件，共計 64 件，查獲可卡因之總重量，計為 430.6 公斤。綜上，南美跨境運毒之主要毒品種類，係為可卡因。南美古柯鹼跨境運毒之終點目標，則為廣東和香港。從 2016 年版之全球毒品報告書之摘要報告之中，亦可發現，被販運至大陸境內之古柯鹼之路線圖（如圖三所示），最終目的地，偏向於大陸之南方、東南方，及香港地區，主要來源國，係為：哥倫比亞、秘魯、巴西、巴拿馬四國。另外一條之古柯鹼之販毒路線圖，係從墨西哥出發，經由印尼，進入大陸之南方。大陸境內之古柯鹼，亦會被販運至亞洲之菲律賓。



Source: UNODC, responses to annual report questionnaire and individual drug seizure database.

圖三、全球古柯鹼之販運路線模型圖¹⁰

¹⁰ UNODO, 2016 World Drug Report, pp. xii-xv.

針對於 2016 年而論，《2016 中國毒品形勢報告》就大陸之毒品販運之特點，歸結如下：一、重大販毒案件持續多發，販毒活動組織化特點突出；¹¹ 二、跨國跨境販毒持續高發，販毒活動的國際化特點突出；三、利用特殊人群販毒屢禁不止，販毒活動的區域性特點突出；四、利用互聯網販毒快速蔓延，販毒活動的隱蔽性特點突出；五、武裝販毒案件時有發生，販毒活動的暴力性特點突出；六、販毒活動與洗錢犯罪聯繫緊密，販毒活動的暴利性特點突出。

值得一提之處，依據《2014 中國毒品形勢報告》之內容，大陸境內所生產之毒品，向境外販運之主要毒品種類，計為：冰毒晶體、氯胺酮及新精神活性物質。大陸在管控毒品之課題，針對於冰毒晶體、氯胺酮及新精神活性物質之治理而論，有必要強化易制毒化學品之管理能量。

肆、大陸反制毒品跨境販運之對策

有關於大陸反制毒品跨境販運之相關對策，依據上述之 3 個年度之《中國毒品形勢報告》，以及《2017 中國禁毒報告》之相關內涵，禁毒之對策，如下：

一、大陸積極實施與推進以下之相關對策：1、「4・14」打擊制毒專案工作，其主要重點，乃在於聯合打擊製毒犯罪；2、「5・14」堵源截流機制；3、「6・27」青少年毒品預防教育工程，其主要之重點，乃在於深入實施青少年毒品預防教育；4、「8・31」社區戒毒社區康復工程；5、網路掃毒工作機制；6、深化區域聯動、警種協作。

二、於 2016 年，在大陸主導之下，主動開展「中」、寮、緬、泰、東、越六國之 2016 年第二階段「平安航道」聯合掃毒行動。「平安航道」聯合掃毒之執法行動，共計查獲毒品案件 6,476 件，犯罪嫌疑人 9,927 名，同時，查獲各類毒品 12.7 噸，成果斐然。

三、於 2016 年，推進與開展第三屆越「中」邊境聯合掃毒行動，大

¹¹ 有關於毒販利用互聯網從事犯罪行為之文獻，尚可進一步參閱：黃秋龍，「中國大陸網路犯罪及其衝擊」，展望與探索（新北市），第 6 卷第 12 期（2008 年 12 月），頁 90-106。

陸緝毒人員，破獲毒品之犯案，共計 2,530 案件；查獲毒品犯罪嫌疑人 3,450 名；大陸所查獲毒品，合計為 990 公斤。

四、於 2016 年，大陸啟動澳「中」聯合緝毒行動，澳「中」雙方共聯合偵辦毒品之犯案，合計為 86 件；所查獲之犯罪嫌疑人，合計為 133 名，所查獲之各類毒品總重量，合計為 2.65 噸，再者，澳「中」雙方共同聯合查獲之製毒原料，合計為 3.88 噸。

五、於 2016 年，加強雙邊之緝毒合作：大陸與緬甸、寮國、泰國、越南、馬來西亞、印尼、巴基斯坦等國家（「一帶一路」之相關國家），相互推動禁毒之合作。通過年度雙邊禁毒之合作會議，開展訪問交流及禁毒執法合作。再者，大陸加強與改進雙邊合作機制，積極推動與菲律賓之合作。大陸加強與美國、俄羅斯、加拿大、紐西蘭等國家之禁毒合作機制，兩國間之禁毒管制機構，相互簽署禁毒合作議定書、開展禁毒執法合作，及人員培訓，與協助交流訪問。大陸並與近三十個國家之禁毒執法機構交流禁毒之情報，向外國緝毒機關提供近五百件情報。關於國際社會非常關心之吩坦尼 (fentanyl) 問題，大陸積極與外國對口機關進行溝通，採取立法和執法措施，回應國際社會之關切。

伍、結論與建議

整體而論，大陸在禁毒之區塊，展現強大企圖心。大陸之毒品盛行率，針對施用毒品而言，用毒人口約占大陸全國總人口之 0.18%，比例不高。大陸在禁毒之努力，雖已達到一定之禁毒成效，不過，仍有精進空間。在禁毒之相關對策方面，部分之禁毒作為（其中，不含將吸毒行為除罪化），有臺灣值得學習之處。

茲提出以下之建議，供政府部門與社會大眾參考：

- 一、臺灣宜主動積極參與「海峽兩岸暨香港澳門禁毒執法合作研討會」，除檢察官之外，建請增加名額，供緝毒執法人員，建立互動、交流機制。
- 二、除了持續維持現行之「海峽兩岸暨香港澳門禁毒執法合作研討會」

機制外，可思考另創立新的合作機制 ---- 海峽兩岸四地緝毒執法合作座談會，每年例行性之執法交流與互動。上述機制，優點在於我方可掌握話語權與主導權，而非僅是被動地參與由大陸所主導之「海峽兩岸暨香港澳門禁毒執法合作研討會」，我方化被動為主動。

- 三、維持「兩岸共同打擊犯罪機制」之正常運作，持續加強兩岸四地之緝毒合作，極主動地與大陸「國家禁毒委員會辦公室」進行互動與交流，以利雙方推展禁毒之雙邊合作。
- 四、加強與東南亞、東北亞國家合作，積極爭取民間組織之經費贊助，主動建制相關之亞洲區域緝毒合作機制，彙集「金三角」東南亞、東北亞國家之相關緝毒執法人員，相互交流緝毒之情資與經驗。
- 五、建議大陸宜修改《中華人民共和國治安管理處罰法》第 71 條，將非法種植罌粟不滿五百株之情形，作若干之修正，該法第 71 條現行以非法種植罌粟 500 株作為行政罰與刑事罰之切割點，其標準過於寬鬆，可改為：非法種植罌粟不滿 2 株者，始可適用《中華人民共和國治安管理處罰法》之行政罰，非法種植罌粟超過 2 株者，則適用刑罰。
- 六、另外，建議大陸亦宜修正《治安管理處罰法》第 72 條，將非法持有鴉片不滿 200 克之現行規定，下降為非法持有鴉片不滿 20 克者，始可適用《治安管理處罰法》之行政罰，非法持有鴉片超過 20 公克者，則適用刑罰。此外，該法中之向他人提供毒品的；脅迫、欺騙醫務人員開具麻醉藥品、精神藥品的，此種行為，宜以刑罰制裁。
- 七、建議大陸亦宜修正《治安管理處罰法》第 73 條，將教唆、引誘、欺騙他人吸食、注射毒品的行為，從現行之行政罰，改為以刑罰制裁。
- 八、建議大陸宜加大對於非藥用類麻醉藥品和精神藥品之管制，於《易製毒化學品管理條例》與《非藥用類麻醉藥品和精神藥品列管辦法》之中，隨時更新易成為製毒原料、化學品之新精神活性物質之管制名單，對於違反《易製毒化學品管理條例》與《非藥用類麻醉藥品和精神藥品列管辦法》之違法情事，加強處罰。

- 九、建議「國家禁毒委員會辦公室」在考量公布《中國禁毒報告》之問題時點上，資訊公開、透明化之方式為佳，並將中、英文全文放置於「國家禁毒委員會辦公室」之網站上，可令關心此一議題之學者及專家們，能順利地取得該年度最新版之《中國禁毒報告》，並進行分析，作為大陸禁毒施政，與國際及區域合作參考之用。以《2017 中國禁毒報告》中文版為例，截至 2017 年 5 月為止，「國家禁毒委員會辦公室」雖已公布英文版之《2017 中國禁毒報告》，但中文版之部分，仍未正式公開，似有管制過度之嫌，此種之管制作為，不利於禁毒資訊之流通，有背於「國家禁毒委員會辦公室」大力宣導禁毒工作之本質，有礙國際及區域合作之推進與開展。
- 十、在統籌禁毒之反毒機關方面，大陸主導機關，係為「國家禁毒委員會辦公室」；反觀臺灣統籌禁毒之反毒機關，係為行政院毒品防制會報，本會報之功能，就監察院之觀點，其成效不佳，行政院、法務部及教育部等 3 個機關，曾於 2013 年遭受監察院之嚴厲糾正，¹² 主要之糾正點，如下所述：1、行政院毒品防制會報未依規定期間召開會議；2、行政院毒品防制會報係屬於非常設之建制單位，亦無專責幕僚單位；3、行政院、法務部及教育部等各機關各自宣導反毒，散彈打鳥，未見有效統合力道。「國家禁毒委員會辦公室」之組織態樣，值得臺灣學習。建議，宜於我方之行政院之下，成立行政院毒品防制辦公室，以取代現行功能行政院毒品防制會報。
- 十一、臺灣地區之 K 他命已受到青少年之嚴重濫用，建議，《毒品危害防制條例》宜將 K 他命之等級，從 3 級提升至 2 級，改採以刑罰為主要之制裁手段。在實際運作上，可採較寬鬆緩起訴之作法，目前，法務部訂有緩起訴處分戒癮治療之實務運用之行政命令，可擴大緩起訴處分戒癮治療之範圍與手段，包括：令施用毒品者至全台各醫院接受心理與戒毒門診等。戒癮者（人）如於緩起訴處分戒癮治療之期

¹² 監察院，「行政院等 3 機關未落實毒品防制工作，監察院糾正」（2013 年 11 月 7 日），2017 年 5 月 1 日下載，http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=/di/Message/message_1.asp&ctNode=903&msg_id=4706。

間，再次施用毒品，提高可容許之復發次數，如 2 次或 3 次施用毒品，仍可保留其接受緩起訴處分戒癮治療之權利，而非一律均撤銷上述之緩起訴處分，並須令施用毒品者進入毒品戒治所，如此，應可解決法務部監所人滿為患之慮。對於青少年拉 K 之濫用情形，簡而言之，目前法制上之缺失，乃是愛之適足以害之。目前《毒品危害防制條例》將 K 他命之等級，列在第 3 級之作法，無法有效解決 K 他命被青少年濫用之問題，僅是令問題持續惡化。強烈地建議，我方之《毒品危害防制條例》宜將 K 他命之等級，從目前之 3 級，將其提升至 2 級，加大對於 K 他命處罰之力道與能量，達到嚇阻 K 他命被青少年濫用之犯罪形勢。