

兩岸緝毒合作情勢研析

論文之六

The Analysis of Cooperative Trend Against Drug Crime across the Cross-Strait

王華富 (Wang, Hua-Fu)

法務部調查局緝毒中心主任

壹、前言

1987年政府開放赴陸探親，自該年起臺灣人民赴大陸地區人次即逐年大幅增加，1988年全年赴陸人次約為47萬人次，至2006年全年臺灣人民赴陸人次成長近10倍達440萬人次，20年來累計赴陸計4,240萬人次。

隨著臺灣人民赴陸人次大幅增加，兩岸經貿往來亦日趨密切，依據行政院大陸委員會統計，1987年對大陸進出口僅占全國總量之1.79%，至本（2007）年5月對大陸地區進出口成長至21.36%，兩岸間經貿及人員往來之密切由此可見。

毒品犯罪在本質上是一種非法的產業，其中涉及跨國買賣、進出口以至於運輸等，多以非法方式依附合法經貿或運輸管道進行，兩岸間毒品犯罪互動趨於密切亦是一種必然之現象。

兩岸毒品犯罪互動增加之另一重要因素為兩岸緝毒人員受限於政治因素，互通訊息都十分困難，遑論有效合作，我國毒梟乃利用此一漏洞，進出兩岸四地，雙方增加查緝之困難，部分毒梟更藏身大陸地區躲避法律追緝甚而遙控毒品犯罪，不僅對臺灣地區治安產生威脅，其毒品走私更及於菲律賓、印尼、澳洲及日本等地。

本局近年來深感跨境緝毒合作之必要性，積極針對包括美、日、澳洲在內各亞太國家或地區開展緝毒合作關係，年來已有相當成效，現與包括港、澳在

內的22個國家地區有直接合作管道，惟自我國毒品犯罪情勢以觀，大陸地區毒品犯罪與我國更有明顯之互動關係，在未能與大陸地區緝毒機關建立普遍、直接有效之合作關係前，本局之境外緝毒合作網路確有不足。

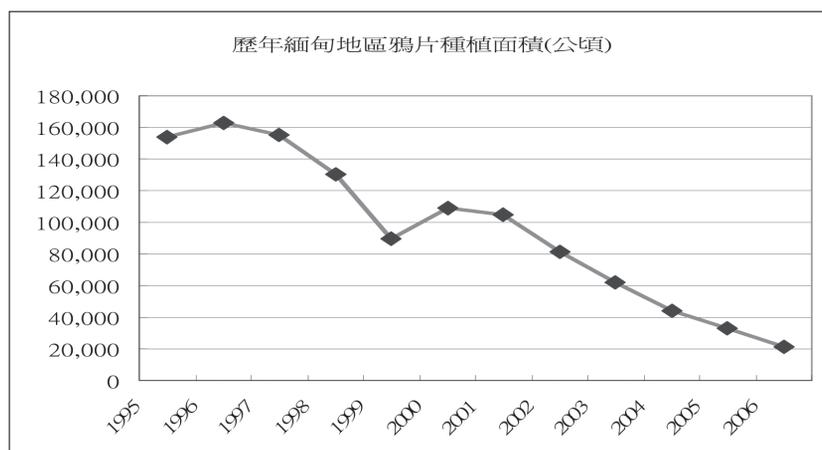
2006年3月本局緝毒中心經局長葉先生指示成立兩岸工作組開展兩岸緝毒合作工作，迄今已一年半時間，已獲致相關成效，惟兩岸緝毒合作其複雜及敏感程度遠甚於其他地區，本局緝毒中心自當以開放的態度，謹慎的作為持續開展。惟有必要先對兩岸毒品犯罪互動情勢、未來相關趨勢發展等事項研析。

貳、兩岸毒品犯罪趨勢及互動

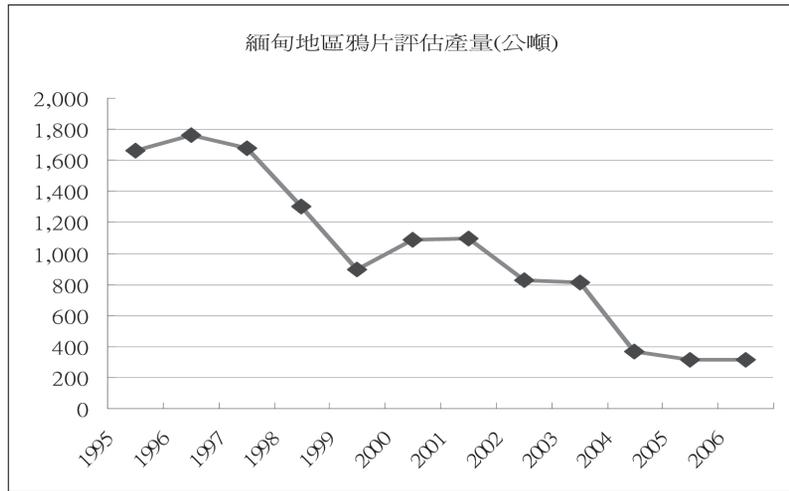
兩岸間毒品犯罪互動以海洛因及安非他命毒品為主，其間之消長與兩岸政府反毒策略及東南亞地區毒品銷售運輸環境之變化息息相關。以下僅就海洛因及安非他命兩類毒品互動情形及未來發展趨勢分別說明。

一、海洛因毒品

近10餘年來，包括兩岸在內之亞太地區，海洛因毒品主要來源均為緬甸，該地生產之海洛因毒品即俗稱之「中國白粉」(China White)之4號海洛因，惟在聯合國及中國大陸之干預及援助下，緬甸地區罌粟種植面積及產量自2001年開始逐年下降，在種植面積部分自2001年的10萬餘公頃縮減至2萬餘公頃(圖表1)，評估產量2006年同樣亦自2001年的1,000餘公噸降至315公噸(圖表2)，

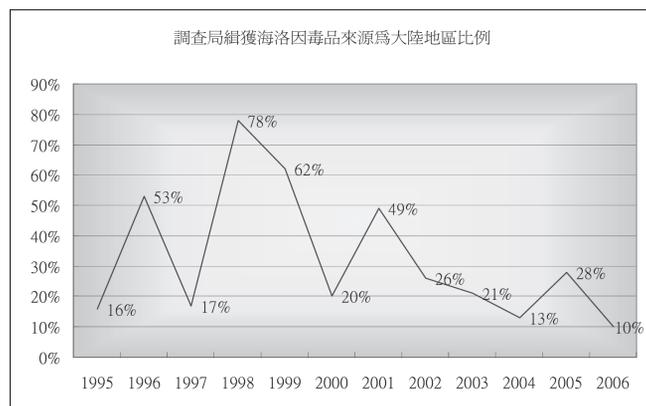


圖表1



圖表2

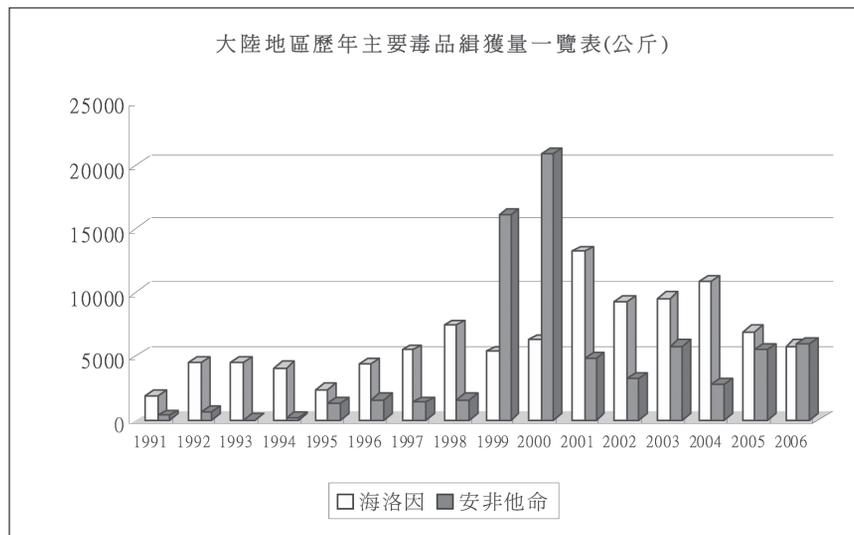
泰緬金三角地區生產海洛因原先係取道泰北，再轉銷亞太地區其他主要消費市場，惟自大陸地區採取改革開放措施以來，中緬邊界亦成為主要海洛因運毒管道，自90年代初期開始，臺灣地區海洛因毒品主要走私入境路線有二：一是經泰緬邊境自泰國經海運或空運直接走私來臺或經陸路經柬埔寨或越南等地轉運來臺。其次，經中緬邊境進入雲南，經大陸地區東南沿海地區走私來臺。其中大陸地區轉運海洛因毒品來臺情勢，以1996年至2001年間較為嚴峻，以調查局為例，1998年全局緝獲之海洛因毒品總數的78%來自大陸地區，但自2002年開始歷年均降至30%以下，2006年更只有10%為歷年最低（圖表3）。



圖表3

究其原因，除緬甸地區鴉片產量減少外，另兩個關鍵因素分別為：

(一) 大陸當局自1999年開始逐步強化毒品查緝強度，先是在1998年9月成立公安部禁毒局，1999至2001年中共中央禁毒專項經費為2億4,900萬人民幣，2002年為2億1,500萬，2003年為1億4,000萬，各地禁毒總隊及支隊亦漸次成立，至2004年為止全大陸地區緝毒警察計約1萬7,000人。而其歷年主要毒品緝獲量亦自1998年開始大幅成長（圖表4），大陸地區強化緝毒作為，使得經雲南運毒來臺之風險及成本增加，進而減少自大陸走私海洛因來臺之比例。



圖表4

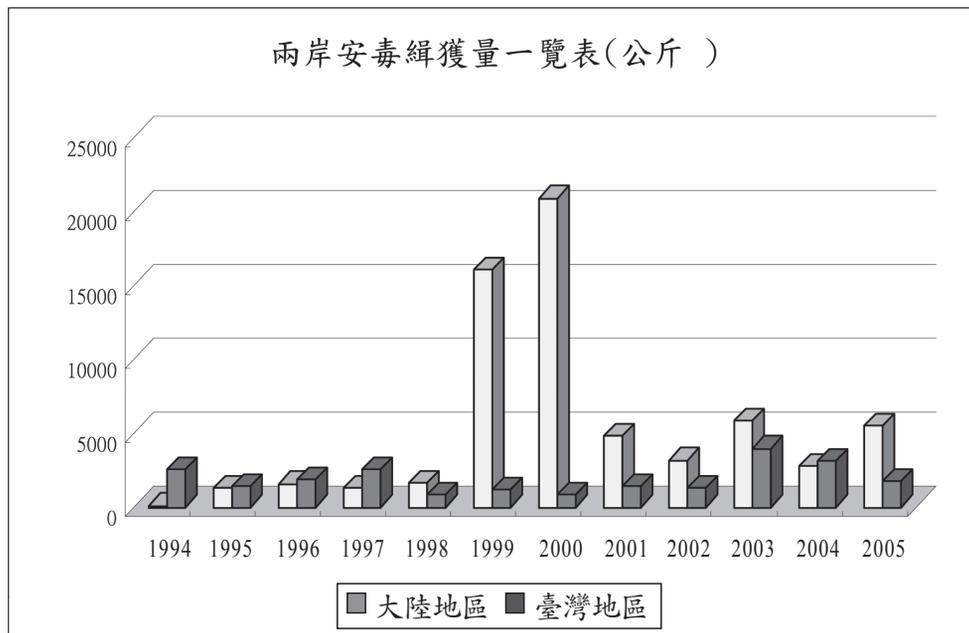
(二) 自90年代開始，中南半島之公路建設逐步獲得改善，再加上泰、緬鄰近國家如越南、柬埔寨等對外逐漸採取開放措施，因此緬甸山區所產製海洛因毒品運送走私管道趨向多元，對大陸地區以運毒管道依賴降低，近年本局亦緝獲多起自越南、柬埔寨等國走私海洛因毒品來臺案件可茲證明。

二、甲基安非他命

臺灣地區甲基安非他命毒品犯罪在臺灣地區始於90年代初期，當時大陸地區「冰毒」尚未構成嚴重問題，以1994年為例，該年臺灣地區安非他命毒品緝獲量計2,500多公斤，而大陸地區緝獲量僅100多公斤，惟自1998年開始大陸地區安非他命毒品緝獲量即大幅超越臺灣，其中2000年更達20公噸之最高量（圖

表5)，迄今為止仍為大陸地區危害最大之毒品種類，而大陸地區安非他命毒品製造犯罪始於大陸東南沿海一帶，大陸公安部禁毒局局長楊鳳瑞於2004年公開表示：「（冰毒）加工、製造，販賣是比較隱蔽的，90年代初期，境外販毒集團已到內地來，投資、建廠。……到東南沿海的一些農村去生產。」

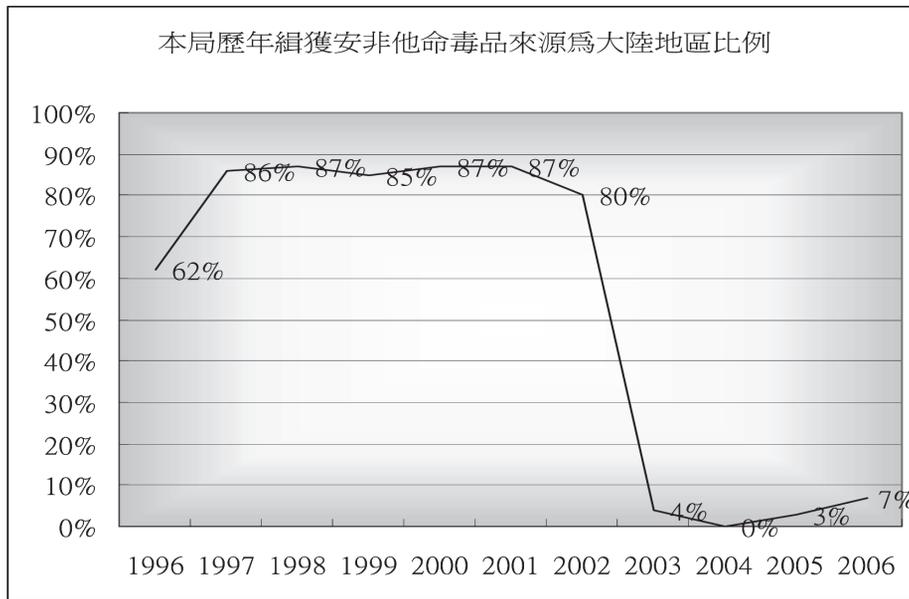
大陸東南沿海地區安非他命製造與臺籍毒梟動態亦息息相關，本局自1994年開始強力查辦國內安非他命地下工廠案件，使得國內製毒犯為逃避國內查緝轉而至大陸廣東及福建兩地製毒，並將相關製毒技術亦引進大陸地區。



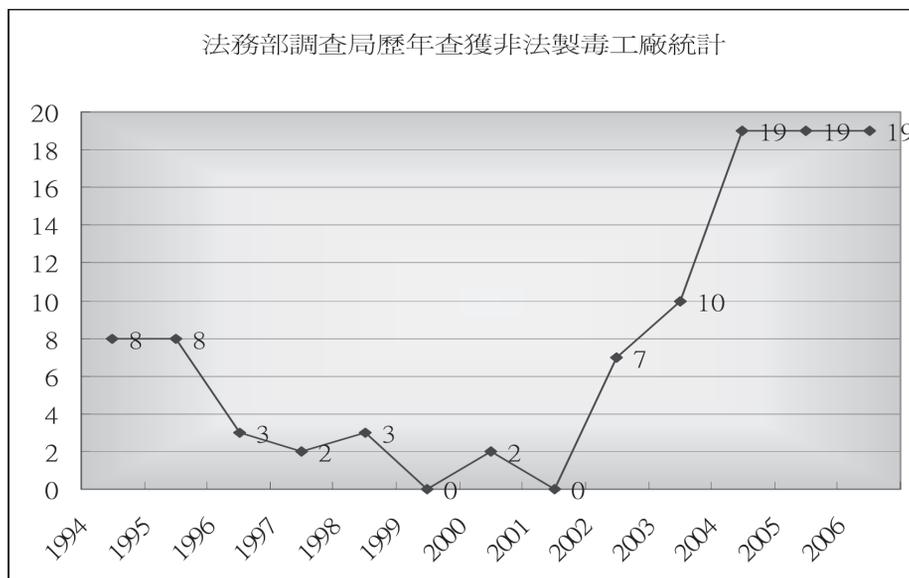
圖表5

自本局查緝安非他命工廠成效，亦可看出自1996年至2002年臺灣地區安非他命地下工廠確有大幅減少情形，其中2000年及2002年本局破獲安毒工廠數均為零（圖表7），與大陸地區安非他命緝獲量恰成反比，另本局歷年查獲安非他命毒品來源亦可發現，自1997至2002年之間，大陸地區產製安非他命毒品均占本局安非他命緝獲總量80%以上，但自2003年開始即大幅降至不到10%，其中2004年更掛零，但臺灣地區每年安非他命緝獲總量並未減少，毒梟自行在臺製造之安非他命毒品取代自大陸地區走私入境之安毒，因為毒梟在大陸地區所面臨查緝壓力大增，其刑罰強度更甚臺灣地區，是以自2002年開始，臺籍毒梟有

逐漸自大陸地區回流趨勢，至2004年起達另一波國內非法製毒高峰，此一情勢至今方興未艾（圖表7，本（2007）年至10月8日止，本局緝獲非法毒品工廠20座，其中安非他命工廠為12座）。



圖表6



圖表7

兩岸安非他命毒品犯罪情勢，充分突顯臺灣毒梟在臺海兩岸活動的趨避性，亦即所謂的「氣球效應」，意指某個地區毒品查緝力道增強時，該地毒梟基於成本及風險的考量，經常會流竄至鄰近緝毒能力相對較弱地區活動，就安非他命毒品而言，兩岸間如無法有效促成緝毒合作，則此種「氣球效應」仍將持續發生。

安非他命毒品犯罪另一重要關鍵為製安原料麻黃素的供應，中國大陸與印度、西德同為世界三大麻黃素輸出國之一，我國自2005年開始將麻黃素列為第四級毒品，本局於該年在臺中地區偵破「張○○盜賣麻黃素案」，計發現20餘噸合法進口麻黃素於2004至2005年間流入我國非法製毒黑市，該案偵破後，2006年國內緝獲源自大陸地區之麻黃素原料達全國緝獲量之50%，2007年至9月底為止其比例更高達88.9%，顯見製毒原料麻黃素亦為兩岸毒品犯罪重要關鍵因素，其未來發展值得進一步觀察（圖表8）。

圖表 8 我國歷年緝獲毒品確認來源為大陸地區比例

年度	海洛因	安非他命	MDMA	愷他命	大麻	麻黃鹼或半成品
2000	14%	57%				100%
2001	39%	28%			50%	
2002	28%	48%		33%		
2003	11%	5%				
2004	21%	4%	1%	15%	5%	59%
2005	13.5%	0.5%	0.7%	15.6%		
2006	6.2%	24.6%		1.1%	3.6%	50.5%
2007 1-10	5.8%	10.9%		13.8%	90.9%	88.9%

三、未來發展趨勢

（一）兩岸毒販境外勾串製造或走私毒品

兩岸毒販觸角除臺灣及大陸地區以外，亦擴及澳洲、日本等地，本局近5年以來，經由國際合作協助日本及澳洲分別緝獲100公斤以上之安非他命及海洛因毒品案，均係港、臺及中國大陸毒梟合作之毒品走私個案，另2004年本局與菲律賓緝毒局合作在菲國南部民答那峨省達佛市破獲之大型安非他命工廠，亦

係兩岸毒梟合作設置之非法工廠，該案6名大陸毒犯在拒捕時，為菲國警方所擊斃。另本局亦曾發現臺籍毒嫌至印度走私愷他命等毒品來臺，其居間媒介毒品者，亦為大陸籍毒嫌。

（二）所涉毒品種類趨於多元

近年亞太地區毒品市場除先前海洛因及安非他命毒品外，愷他命及大麻等毒品危害亦日益增加，臺海兩岸毒品犯罪標的趨於多元亦是必然結果，以愷他命為例，2004及2005源自大陸地區愷他命均占全國緝獲量之15%以上，本（2007）年至9月底為止，源自大陸地區之大麻占全國緝獲量90%（如圖表8），自2004年以來毒品多元化之趨勢顯而易見。

此外，隨著泰緬金三角地區海洛因毒品減產，經大陸西北地區入境產自金新月地區之三號海洛因毒品已成為大陸地區毒品犯罪新威脅，未來是否連帶影響兩岸毒品犯罪情勢，殊值持續密切觀察。

參、兩岸緝毒合作的發展

一、海協及海基會時期（1996-1999年）

兩岸緝毒機關的合作是屬於共同合作打擊犯罪的一部分，本局自1996年開始即在「毒品犯罪防制工作年報」首度將開拓兩岸合作關係列為未來工作方向，當時是以海基會及海協會管道間接與大陸地區緝毒機關進行情資交換，惟成效有限，自1998年開始行政院大陸委員會成立「防制兩岸犯罪聯繫工作會報」，針對兩岸合作打擊犯罪問題，召集國內相關執法機關協調整合相關作法，其中在緝毒合作部分，本局曾提出〈如何有效建立兩岸毒品犯罪相關資料之交換管道〉專題報告，建議利用海協及海基兩會建立情資交換熱線，並開放司法警察人員以海基會或紅十字會顧問身分赴大陸地區與陸方相關人員直接聯繫。

該會報於1999年7月召開第三次會議，會中決議：個別案件本局人員可於經層級主管核可後直接與陸方相關人員電話聯繫；我方執法人員為推動兩岸犯罪防制工作，如須赴大陸地區，應依《臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法》有關掌理大陸事務人員赴大陸地區規定辦理。

自1996至1999年間本局透過海基、海協兩會提供陸方毒品犯罪情資約20

件，但僅2件有回應，陸方亦僅請求本局協查相關毒品情資1件。

二、中斷期（1999-2006年）

自1999年7月以後，「防制兩岸犯罪聯繫工作會報」即不再運作，本局兩岸緝毒合作亦因而中斷，其間本局曾利用香港警務處及美國緝毒署針對個案，間接傳遞交換情報，整體而言本局在主政機關政策不明確之情況下，未再進一步積極發展兩岸緝毒合作關係。

三、重新出發期（2006年-）

先是上級指導機關，於2005年開始訂定執法機關辦理兩岸合作打擊犯罪相關規範及作法，本局緝毒中心在局長葉先生指導下依據相關規定，於2006年3月成立兩岸工作組，而後局本部經濟犯罪防制中心及福建省調查處亦分別於2007年5月成立兩岸事務組及兩岸工作組，自此，本局開始恢復兩岸合作打擊犯罪業務，並以福建與廣東為聯繫重點，自2006年迄今在緝毒工作方面已合作偵辦6案，交換情資個案達20餘件，未來將持續擴展聯繫平臺，增加聯繫機關，並提升聯繫層次。

四、現階段所遭遇問題

基於兩岸關係之特性，本局在兩岸緝毒合作所面對之問題，可歸納為下列兩項：

（一）政治指導及考量超越實務需求

我方進行兩岸緝毒合作需受行政院大陸委員會、國家安全局等單位指導，而陸方緝毒機關亦受國務院臺灣事務辦公室及公安部港澳臺辦公室（隸屬公安部第一局）節制，因此兩岸情勢變化經常影響雙邊合作及互動氣氛，此為現實問題，本局在因應上是以不違背國家政策及法令為最高原則。

（二）在大陸地區難覓適切可靠聯繫對象

大陸地區幅員廣大，公安部禁毒局固為全國禁毒政策指導機關，唯具有緝毒功能之警察機關，除各地公安單位外，尚有武警邊防總隊、海關總署緝私局等機關，不相隸屬。在實務上，我方所聯繫機關如層級太高，則層層轉折可能反應太慢；如直接聯繫基層單位，則難以確實瞭解，或管轄權等相關問題。此外對大陸地區緝毒人員操守亦非毫無疑慮，在接觸個別聯繫對象或單位時，對方人員操守亦必須列入考量，更增加聯繫難度。

肆、結語

基於緝毒合作之正當性及必要性，在兩岸間已取得相當共識之前題下，本局未來將依循下列原則執行相關合作：

一、大膽規劃，審慎執行，循序漸進。

二、恪遵政府政策，不冒進。

三、尊重對方體制，平等互惠：又可分為實質及形式兩個重點。

實質平等：在聯繫合作時，必須雙邊均有意願，相互平等對待，而非單方面要求對方協助，其核心在於互惠之精神。

形式平等：此為兩岸合作必須特別注意事項，為免於在不經意間為陸方矮化為地方單位，因此，在聯繫上宜以適當層級與陸方人員互動，如本局在聯繫大陸福建地區緝毒機關均以本局福建省調查處為聯繫窗口，其目的即在於此。

今後，本局自當持續堅持前述作法，全力杜絕毒品自海峽彼岸入境，以達成拒毒於海峽彼岸之國家反毒目標。