

# 兩岸反毒策略之探討

中央警察大學教授 謝立功\*

## 摘 要

全球非法毒品消費量約占全世界人口的 3.3% 至 4.1%，估計全球大約有 2 億人吸毒，研究發現吸食毒品程度愈高，犯罪率愈高。毒品犯罪與財產犯罪、暴力犯罪皆密切相關。吸毒者所造成的直接損失與花費極為龐大，其所衍生的各種經濟與社會間接成本更是難以估計。

中國大陸向來皆遭美國國務院毒品管制策略報告列為主要毒品生產國及轉運國，同時也是新興合成毒品之來源國。近年來，其毒品消費市場擴大，又成為消費國。我國雖已連續第 5 年未被美國列入毒品轉運國名單內，但中國大陸、北韓、泰國之各類毒品持續經由漁船、貨櫃、國際機場等海空運各種不同方式走私來台。另近兩年由於中國大陸採取嚴打措施，造成安非他命工廠回流至台灣情況惡化。這些現象對兩岸政府在國際之形象，均造成極為負面之影響，也是兩岸當局不可忽視的警訊。

我政府自民國 83 年 6 月 3 日召開「全國反毒會議」，正式提出「向毒品宣戰」，並以「斷絕供給」與「減少需求」為 2 大反毒策略，採取緝毒、拒毒、戒毒 3 項作為，由法務部、教育部及行政院衛生署分別主導，期能統合中央、地方各行政機關力量，並結合民間力量，積極展開反毒工作。然 11 餘年來，其成效似未受到肯定，其原因究竟為何實有待深入探討。藉由分析兩岸毒品犯罪現況與反毒策略，進而提出檢討與建言，實乃本文之目的。

**關鍵字：**反毒、緝毒、拒毒、戒毒、禁毒、反毒策略、跨境犯罪、刑事司法互助

---

\* 中央警察大學國境警察學系教授兼系主任、全國反毒淨化社會聯盟執行長

## 壹、前言

據估計全球非法毒品消費量約占全世界人口的 3.3% 至 4.1%，聯合國毒品與犯罪辦公室（United Nations Office on Drugs and Crime）估計全球大約 2 億人吸毒，幾乎所有國家皆在增加毒品之使用<sup>1</sup>。根據實證研究發現：吸食毒品程度愈高，犯罪率愈高；吸毒會促進財產犯罪且其影響比促進暴力犯罪顯著；吸毒人口之犯罪率極高；吸毒會增加暴力<sup>2</sup>。資料顯示，美國紐約市曾出現過 1/3 以上的殺人案與毒品有關，其中殺人犯受毒品影響者占 1/4，因毒品交易直接遭謀殺者占整個殺人案件 1 成<sup>3</sup>。亦有調查發現，海洛因吸食者平均每年給社會所製造的經濟成本支出就高達 3 萬 4 千美元<sup>4</sup>。

中國大陸多年來一直遭美國國務院毒品管制及策略報告列為主要毒品生產國、轉運國，同時也是新興合成毒品之來源國。近年來，大陸地區毒品消費市場擴大，故同時也是毒品消費國，毒品除對其人民身體造成傷害外，各種直接與間接損失更是難以估計。因此中國大陸一直希望努力反毒，以洗刷國際污名，減少損失。我國雖已連續第 5 年未被美國列入毒品轉運國名單內，但中國大陸、北韓、泰國之海洛因、甲基安非他命、搖頭丸持續經由漁船、貨櫃、國際機場等海空運各種不同方式走私來台。另近兩年由於中國大陸採取嚴打措施，造成安非他命工廠回流至台灣情況惡化。這些現象對兩岸政府在國際之形象，均造成極為負面之影響，也是兩岸當局不可忽視的警訊。

我政府自民國 83 年 6 月 3 日召開「全國反毒會議」，正式提出「向毒品宣戰」迄今已 11 年。其間該反毒會議曾因故暫緩辦理，民國 90 年 1 月行政院將「中央反毒會報」「提昇」至「行政院強化社會治安專案會議」運作，此種將反毒議題併入較高層級的治安會報中，究竟是重視毒品問題還是在掩飾或稀釋毒品問題之嚴重性呢？相較於目前吸毒者之低齡化、校園毒品之氾濫，以及傳統上吸毒再犯率高<sup>5</sup>等現象，若政府部門未能清楚說明，恐易引起社會大眾之誤解，認為政府對於

<sup>1</sup> See Caterina Gouvis Roman, Heather Ahn-Redding, and Rita J. Simon, *Illicit drug policies, trafficking, and use the world over*, Lexington Books, 2005, p.221.

<sup>2</sup> 詳見劉勤章，〈毒品與犯罪關連性之探討〉，中央警察大學學報，第 39 期，民國 91.4，第 280-281 頁。

<sup>3</sup> See Robert C. Davis, Arthur J. Lurigio(ed.), *Fighting back : Neighborhood antidrug strategies*, SAGE Publications, Inc., 1996, p.6.

<sup>4</sup> 詳見林健陽、黃啟賓，〈毒品矯治與成效策略之探討〉，中央警察大學學報，第 39 期，民國 91.4，第 302 頁。

<sup>5</sup> 民國 89 年再犯率 63.7%、90 年 66.9%、91 年 65.6%、92 年 66.1%、93 年 67.6%。Available: <http://>

毒品問題並不重視<sup>6</sup>。

筆者期能透過說明兩岸毒品犯罪現況，並進一步分析大陸地區之禁毒策略與台灣地區之反毒策略<sup>7</sup>，最後對我國反毒策略作一整體之檢討與建議。

## 二、兩岸毒品犯罪現況

### (一)大陸地區

近年來，大陸毒品之緝獲量一直維持居高不下，吸毒人數亦不斷增多，並出現吸毒低齡化與女性比例逐漸提高之趨勢。大陸因吸毒造成的死亡人數，累計達 3 萬 3,975 名。中國大陸有 2,102 個縣、市、區發現吸毒者，約占縣、市、區總數的 73.5%，其中，吸毒人數在 1 千人以上的有 217 個。按照現有吸毒者估算，整個中國大陸的吸毒者每年吸食海洛因，至少耗費 270 億元人民幣，中共政府每年需花費幾 10 億元來強制戒毒和勞教戒毒。<sup>8</sup>吸毒除直接造成社會財富損失，其間接損失更是難以估計。毒品問題嚴重危害社會治安，引發大量違法與犯罪問題。據中國公安部門調查，男性吸毒者中，80%有竊盜、搶劫等犯罪問題，女性吸毒者中，80%有賣淫等問題。根據對有些地區竊盜、搶劫案件的罪犯分析，60%~80%都是吸毒者。吸毒者最中常會從事販毒來「以販養吸、吸販合一」，甚至出現「團夥化、武裝化、國際化」、「槍毒同源、槍毒同流」。在檢測確定的五萬名愛滋病病毒感染者中，55.3%都是靜脈注射毒品而感染。換言之，吸毒者成為傳染愛滋病的主要途徑。

當前中國面臨境外毒品“多頭入境、全線滲透”情況嚴重，特別是西南「金三角」毒品之危害最大。而西北有「金新月」，另國際販毒集團採迂迴方式由東南沿海將毒品輸入中國。同時東南沿海的廣東、福建製造冰毒的犯罪活動比較嚴重，也成為新的毒品問題。<sup>9</sup>邊區由於較為貧困，許多毒犯有「殺我一個人，幸福幾代人」的觀念，更有家族式販毒，進而勾結境外毒販發展為「購、運、銷或製、運、銷

---

//www.antidrug.nat.gov.tw/ (2005.10.9.)

<sup>6</sup> 民國 92 年監察院針對反毒問題曾向行政院提出糾正文，提及 70% 民眾不滿政府反毒之宣導效果，可見在反毒宣導上仍有待加強，方能贏得民眾信任。其實國外相關民調也顯示 74% 民眾認為執法部門未贏得反毒戰爭，56% 民眾認為毒品比以前更容易獲得，83% 贊成重罰販毒者。See Ross Coomber(ed.) ,*The Control of Drugs and Drug Users : Reason or Reaction?* ,Harwood Academic Publishers ,2000, p 228.

<sup>7</sup> 本文依臺灣地區與大陸地區人民關係條例之用詞，採用對等之「臺灣地區」、「大陸地區」定義海峽兩岸。另依海峽兩岸不同用語，大陸地區使用「禁毒」一詞，台灣地區使用「反毒」一詞。其他專有名詞也遵照兩岸之差異，未採一致之用語。

<sup>8</sup> 參見聯合報，民國 94.6.26，第 A13 版。

<sup>9</sup> 參見中國時報，民國 93.3.2，第 A13 版。

一條龍」的通道。

中共近年來在邊區的緝毒成果豐碩，例如 2004 年秋，黑龍江省公安緝毒人員破獲境內毒販與俄羅斯的毒販相互勾結，多次利用過境貨車從東寧口岸向俄羅斯走私麻黃素、搖頭丸，或從俄羅斯等國向其境內走私大麻、大麻油、冰毒和槍枝彈藥的案件。該集團內部組織嚴密，分工明確，行踪詭秘，在境內境外有固定的供貨、運輸、過境和分銷「一條龍」的走私販毒網絡，而且具有很强的反偵察能力，已從獲取了數以百萬計的暴利。同時除走私毒品、槍枝外，還進行偽造公章公文、非法經營、加工毒品、聚眾吸毒等違法犯罪活動。為了嚴打邊境地區毒品犯罪走私，針對毒販多頭並進、全線滲透、螞蟻搬家、手段詭秘的特點，採取全警動員、一線堵、二線查、社會面控制，公開與秘密相結合的措施。然而畢竟由於毒品犯罪之不法所得金額龐大，加上集團化、組織化經營，也可能行賄官員衍生貪污腐化問題，以及偵辦跨國犯罪必然面臨的司法互助障礙，因此要有效禁絕毒品犯罪實在非常困難。

## (二)台灣地區

近幾年司法警察機關查獲之毒品仍以海洛因及安非他命為大宗，不過值得注意的是，海洛因的查獲量顯著增加，顯見國內海洛因毒品需求有升高趨勢。至於查獲之安非他命成品數量則迭有增減，近兩年安毒加工廠已有死灰復燃跡象。另新興合成毒品如 MDMA、FM2 以及麻醉藥物如特拉嗎竇、愷他命等亦大有斬獲。90 年以前毒品案件中之犯罪行為，均以觸犯第 2 級毒品罪居多，次為第 1 級毒品罪，其比例大致為 3:1。但自 91 年開始，毒品案件犯罪行為出現反轉情形，資料顯示觸犯第 1 級毒品罪者之比重為 51%，已超越第 2 級毒品罪之 49%。顯示國內施用第 1 級毒品來滿足其毒癮者有增加趨勢，值得繼續觀察。92 年包括警、調、憲、海巡等司法警察機關查獲各級毒品共計約 8,500 公斤，較上年增加 6,200 公斤(其中以安非他命成品及半成品增加最多)；在查獲毒品中屬第 1 級者計 500 多公斤(其中絕大部分為海洛因)，第 2 級者約 7,300 公斤(安非他命成品占 54%，安非他命半成品占 38%，餘為 MDMA、大麻)，第 3 級者計 600 公斤(96%為特拉嗎竇，餘為 FM2 及愷他命)。觀諸查獲毒品數量之多及種類多樣化，亦可明確得悉國內毒品藥物供需市場仍具有相當大之規模，是以緝毒工作仍不能放鬆。如就境外走私進口統計，則以大陸地區為主要貨源地。如何落實「拒毒於彼岸、截毒於關口、緝毒於內陸」，有效防堵與掃蕩毒品，實有待持續努力。<sup>10</sup>

<sup>10</sup> 參見毒品新制 5 年來實施概況，Available: <http://www.moj.gov.tw/tpms/internet/statana/a92-1.doc>

今(2005)年3月，美國國務院於「2004年國際毒品管制及策略報告」(INCSR)中，已連續第5年未將我國納入毒品轉運國之列，顯示我國反毒工作成效已受到相當程度之肯定。依據前述毒品管制及策略報告分析，中國大陸、北韓、泰國是海洛因、甲基安非他命、搖頭丸的主要來源，走私毒品來台主要經由漁船、貨櫃或帶貨交通，另在國際機場查獲之毒品有明顯增加現象。2004年查獲安非他命數量大增，其增加主要因為中國大陸採取嚴打措施，瓦解上述製造安毒設備而移轉來台。此外加拿大運到台灣的大麻也增加，泰國走私至台灣的海洛因遭緝獲案例甚多。因此雖然能證明台灣有毒品轉運至美國之證據有限，但台灣人民涉及甲基安非他命在東亞太地區(East Asia/Pacific, 簡稱EAP)被捕之案例，顯示台灣犯罪組織將製造安非他命技術外流，因而在其他國家生產出大量的安非他命。由於許多台灣犯罪組織將先驅化學物質運至美國西岸與加拿大，因此海關與海巡署加強機場港口之各種檢查、偵查方法，使得海洛因與其他毒品由台灣流向美國情形不再惡化。

2004年開始施行修正後之毒品危害防制條例，其中包括採用控制下交付、重罰、毒品四級分類等符合聯合國反毒公約之規範，立法院並考慮將臥底偵查立法。在遠程方案之規劃上，台灣也考慮參考美國緝毒局(DEA)經驗，在法務部之下規劃成立反毒專責機關「毒品防制局」，統合調、警、海巡等緝毒及其他拒、戒毒等機關之人力，以利毒品政策之事權統合及資源之集中運用，預計以2008年前完成規劃，提出相關修法草案為目標，在此之前，中程方案先於2006年及2007年擴編法務部調查局緝毒中心人力，以為反毒專責機關成立之準備，並培訓相關反毒工作人力。

### 三、大陸地區禁毒策略分析

中國大陸在1950年至1980年間，較少關注毒品問題，1980年以後開始大力推動反毒政策。所有高中推動反毒教育，街道、大眾運輸系統皆有反毒標語，並頒發獎金鼓勵民眾檢舉吸毒、販毒者。<sup>11</sup>向來皆遭美國國務院之毒品管制策略報告列為主要毒品生產國及轉運國，同時也是新興合成毒品之來源國。2005年該報告中指出中國大陸緊鄰泰緬寮邊界東南亞的「金三角」，以及阿富汗、巴基斯坦、伊

---

(2005.10.10.)。

<sup>11</sup> See Caterina Gouvis Roman, Heather Ahn-Redding, and Rita J. Simon, *Illicit drug policies, trafficking, and use the world over*, Lexington Books, 2005, p.169.

朗西南亞的「金新月」兩大毒品產區，使之成為主要轉運國，中國官方指出，從「金新月」進入中國西部特別是新疆的毒品穩定性增加。由於經濟快速成長，北京、上海等大城市的年輕人吸毒的人數增加，搖頭丸與安非他命類的興奮劑，在這些城市的夜店隨處可見。2004年中國大陸登記有毒癮者計160萬人為八年前的兩倍，其中大部分為染上海洛因毒癮。在毒品氾濫地區的執法人員，因受到賄賂引誘而無法有效禁毒。因此中國大陸一直希望努力反毒，以洗刷國際污名，減少損失。

#### (一)2004年大陸地區禁毒成效

以2004年為例，大陸地區在中共中央、國務院和地方各級黨委、政府的領導下，全國禁毒部門認真貫徹國家禁毒委員會的部署，切實加大禁毒工作力度，取得了下列成效。<sup>12</sup>

1. 認真貫徹落實中央領導指示、《中央通知》和全國禁毒工作會議精神，有力推動了禁毒工作的發展進步。

2004年，胡錦濤總書記主持中央政治局常委會，專題聽取了全國禁毒工作匯報；黨中央、國務院轉發了禁毒工作5年規劃；溫家寶總理親自視察了武漢市公安局強制戒毒所；羅幹、周永康出席全國禁毒工作會議，對今後5年禁毒工作作了全面部署。胡錦濤分別對山西、重慶、雲南、甘肅、新疆禁毒工作做出重要批示，吳邦國、溫家寶、李長春、羅幹、周永康等中央領導同志也分別視察禁毒工作或做出重要批示，為禁毒工作指明了發展方向。各級黨委、政府認真貫徹中常委指示、《中共中央、國務院關於轉發〈國家禁毒委員會2004~2008年禁毒工作規劃〉的通知》(以下簡稱《中央通知》)和全國毒工作會議精神，25個省區市和新疆生產建設兵團召開黨委常委會，22個省區市召開禁毒工作會議，對本地禁毒工作進行專門研究和全面部署。各成員單位也分別召開會議，研究加強本部門、本系統禁毒工作；一些部門專門成立了禁毒工作領導小組，制定了本系統禁毒5年規劃。特別是各地各部門積極採取有力措施，大力加強禁毒領導機構、辦事機構和專業隊伍建設，加大禁毒經費投入，加強禁毒基礎設施建設，為禁毒事業的長遠發展奠定了良好基礎。

2. 在全國部署開展了遏制毒源專項行動和掃毒行動，打擊毒品犯罪取得重

---

<sup>12</sup> Available:<http://www.mps.gov.cn/webpage/showNews.asp?id=1479&biaoshi=bitGreatNews>  
(2005.4.18.)

大戰果。

2004年，全國共破獲毒品犯罪案件9.8萬件，抓獲毒品犯罪嫌疑人6.69萬名，比上年分別上升4.4%和5.1%；繳獲海洛因10.8噸，上升13.6%；搖頭丸300餘萬粒，增長8倍；冰毒2.7噸，下降52.9%；易製毒化學品160噸，上升119.8%。特別是通過實行目標案件掛牌督辦，偵破了“6•5”、“9•16”等一批毒品大案和13件公安部督辦案件，公開懸賞通緝了5名重大在逃毒販，有力震懾了毒品犯罪的囂張氣焰。此外，國家禁毒委員會對7條販毒通道、四個毒品集散地、10個外流販毒嚴重地區進行了掛牌整治，雲南巍山、廣東普寧等8個毒品問題嚴重地區基本改變了面貌。經過有力打擊和整治，國內多年來毒品供需平衡的狀況出現明顯變化，毒品價格大幅上升，毒品犯罪的高發勢頭得到初步遏制，實現了奪取禁毒鬥爭初步主動權的目標。<sup>13</sup>

3. 深入推進禁吸戒毒和“無毒社區”創建工作，進一步減輕了毒品的社會危害。

國家禁毒委員會辦公室運用流行病學調查方法，組織開展了對毒品濫用情況的調查評估試點工作，提高了對吸毒人員的發現能力，全年共補錄以往漏登吸毒人員5.5萬名。各地積極收戒吸毒成癮人員，全年共強制戒毒27.3萬人次，勞教戒毒6.8萬人，比上年分別增長23%和11%。公安、司法、衛生等部門積極開展戒毒治療和康復鞏固工作，進一步落實幫教措施，全國戒斷3年以上沒有復吸人員已達8.8萬，海洛因濫用問題出現好轉，一些地區海洛因濫用人數出現了負增長。國家禁毒委員會與北京大學、中國禁毒基金會聯合舉辦了以“戒毒康復理論與實踐”為

<sup>13</sup> 另2005年5月中國公安部禁毒局局長暨國家禁毒委員會辦公室常務副主任楊鳳瑞，在接受北京電視台訪問時表示：今年4月份，在國家禁毒委員會的統一部署下，在全國範圍內展開了一場聲勢浩大的禁毒緝毒行動。楊員提及中國處在毒品的包圍中，國家消費的毒品，海洛因95%以上都是金三角地區流入的，金三角地區去年大約生產鴉片400多噸，加工海洛因40多噸，其中大部分都進入了中國。此外東北境外也有毒品流入，東南境外主要是新型毒品例如苯丙氫類興奮劑、搖頭丸、K粉，通過歐洲的一些像荷蘭、其它一些國家生產的新型毒品也取道東南沿海海域進入中國，南美的可卡因和大麻也有少量通過東南進入中國。同時也坦承國內製造毒品問題，包括東南沿海廣東福建製造冰毒或者搖頭丸的問題比較突出，最高峰的時間在1999年、2000年。東北、內蒙古和黑龍江大興安嶺地區，甘肅的蓮花山地區、四川重慶巫山附近，中部的河南、安徽、山西都有一些零星種植，然後生產毒品，非常有名的就是山西料面。在涉及製毒、吸毒總人口方面，從1982年開始普查登記，到現在累計有114萬人。目前吸毒人數是79.1萬人，其中80%左右是吸海洛因的，10%是吸食新型毒品，冰毒、搖頭丸的，剩下的就是吸其它毒品了。Available:<http://news.sina.com.cn/c/2005-05-11/10046608860.shtml> (2005.6.24.)

主題的首屆禁毒論壇，推進了戒毒康復理論與實踐的創新。各地進一步深化“無毒社區”創建活動，豐富了創建工作內容，擴大了創建工作覆蓋面。

4. 廣泛開展禁毒宣傳教育，全民禁毒意識普遍增強。

“6·3”虎門銷烟至“6·26”國際禁毒日期間，各地圍繞“抵制毒品、參與禁毒”的主題，組織了集中宣傳教育活動，掀起了禁毒宣傳高潮。各級教育部門把毒品預防教育納入學生守則和日常行為規範，推進了中小學生毒品預防教育工作。國家禁毒辦印發了2.5萬套《禁毒宣傳教育掛圖》、10萬冊《社區禁毒宣傳育問答》，各地組織了近10萬支宣傳小分隊，有針對性地開展了面向吸毒高危人群的禁毒宣傳教育活動。隨着全民禁毒意識的不斷增強，新滋生吸毒人數穩中有降，2004年全國新滋生吸毒人員2.2萬名，比上年新滋生人數下降19.7%。登記在冊吸毒人員中35歲以下青少年從2001年的77%降至2004年的70%。

5. 積極參與禁毒國際事務，禁毒國際合作取得實質性進展。

與聯合國毒品和犯罪辦公室繼續開展實質性禁毒項目合作。在北京舉辦了第3屆中緬禁毒雙邊會議及東盟地區論壇毒品替代發展研討會，加大了對緬甸、寮國替代發展的支持力度，繼續為緬甸、寮國培訓了禁毒執法官員，與緬甸、寮國、越南舉行了30餘次邊境聯合掃毒行動，取得了積極成果。上海合作組織成員國簽署了《關於合作打擊非法販運麻醉藥品、精神藥物及其前體的協議》，並召開了首次成員國禁毒部門領導人會議；積極參與關於阿富汗毒品問題的國際合作，出席了喀布爾國際禁毒會議，在柏林阿富汗重建會議上簽署了《喀布爾睦鄰友好禁毒宣言》。進一步密切了與歐美有關國家的禁毒合作，與荷蘭簽署了《中荷關於易製毒化學品核查措施的諒解備忘錄》。加強了與菲律賓、馬來西亞等國家在情報交流和執法辦案方面的合作，偵破了“9·2”、“5·12”等一批跨國大案，產生了重大的國際影響。

6. 大力強化禁毒基礎工作，禁毒保障水平明顯提高。

國家發展改革委決定五年安排10億元，集中支持中央和地方禁毒基礎設施建設，並另行安排1億元支持雲南禁毒工作；財政部決定5年增加5億元，用於補助地方禁毒工作；商務部投入500萬元，用於2004年援助緬甸替代發展工作。同時，國家禁毒辦會同有關立法部門加快了

《禁毒法》立法步伐，配合有關部門修訂了《麻醉藥品和精神藥品管理條例》《易製毒化學品管理條例(草案)》。公安禁毒部門按照公安部統一部署，認真開展了禁毒業務大練兵活動，有力推進了公安禁毒隊伍的專業化、正規化建設。當前，中國禁毒工作正面臨着難得的發展機遇。一是黨中央、國務院對禁毒工作高度重視，指明了當前和今後一個時期禁毒工作的指導思想和任務目標，在禁毒政策、法制、保障等方面給予了有力支持，在解決禁毒工作體制性、機制性和保障性問題上有了較大進展。二是各級黨委、政府通過學習領會中央領導指示、中央《通知》和全國禁毒工作會議精神，對禁毒工作重視程度明顯加大，措施更加具體，保障更加有力。三是各級禁毒委員會工作機制不斷完善，成員單位職能作用進一步發揮。最近，國家禁毒委員會又增補鐵道部、交通部、中國人民銀行、中國民航總局、國家安全生產監管總局、國務院法制辦、國家郵政局為成員單位，進一步充實了禁毒機構。四是廣大人民群眾關注毒品問題、參與禁毒鬥爭的積極性進一步增強，禁毒工作的社會影響力有了顯著提升，為推動禁毒工作社會化發展打下了良好的基礎。

## (二)大陸地區禁毒策略

2005年4月中共國務委員、國家禁毒委員會主任周永康在部署開展禁毒人民戰爭電視電話會議上強調，各地區、各有關部門要組織開展禁毒預防、禁吸戒毒等5大戰役，真正在全社會形成對毒品問題“人人喊打”的良好局面，以堅決遏制毒品來源、毒品危害和新吸毒人員的滋生。因此可將其禁毒策略分為下列5項：

1. 禁毒預防戰役，抓緊抓好全民禁毒預防、青少年禁毒預防、吸毒高危人群禁毒預防，堅決遏制新吸毒人員的滋生。
2. 禁吸戒毒戰役，切實抓好大普查、大收戒、大幫教活動，實現社會面基本無失控吸毒人員的目標，堅決遏制毒品危害。
3. 堵源截流<sup>14</sup>戰役，從西南、西北、東北、東南四個方向，千方百計地把毒品來源的渠道切斷，促進中國毒品形勢的根本性轉變。
4. 禁毒嚴打戰役，切實抓好破案攻堅戰、外流販毒殲滅戰、禁種鑿毒戰、娛樂場所禁毒戰，堅決把毒品犯罪分子的囂張氣焰壓下去。
5. 易製毒化學品和麻醉藥品、精神藥物整頓戰役，大力整頓易製毒化學品

<sup>14</sup> 「堵源」指將毒品賭在境外，「截流」是將已入境的毒品攔截在邊境省分。

和麻醉藥品、精神藥物管理秩序，堅決防止流入非法渠道。<sup>15</sup>

### (三)大陸地區禁毒新方向

中國大陸之禁毒工作，主要為緝毒、強制戒毒、教育宣傳反毒與國際合作等四大部分。2004年5月28日，中共中央、國務院下發了《關於轉變〈國家禁毒委員會2004-2008年禁毒工作規劃〉的通知》(中發[2004]12號)。《國家禁毒委員會2004-2008年禁毒工作規劃》明確今後五年全國禁毒工作的目標和任務是：全民禁毒意識進一步增強，新吸毒人員滋生速度明顯減緩，吸毒人員戒斷鞏固率顯著提高，毒品的社會危害程度逐步減輕；境外毒品滲透勢頭得到有效遏制，國內製販毒品犯罪活動受到有力打擊，非法種植毒品原植物活動基本禁絕；易製毒化學品、麻醉藥品和精神藥物管理制度逐步健全，流入非法渠道的情況得到有效控制；禁毒法制體系基本形成，緝毒執法隊伍的革命化、專業化、正規化建設得到明顯加強，執法水平全面提高；禁毒保障更加有力，禁毒工作領導體制、工作機制進一步健全，齊抓共管、綜合治理的禁毒工作格局基本形成。

此外，亦有將其禁毒工作的方針政策措施歸納為<sup>16</sup>：

#### 1. 禁毒工作遵循“四禁並舉、預防為本、嚴格執法、綜合治理”的方針。

堅持禁吸、禁販、禁製、禁種，控制非法供應和防止濫用並重，加強預防教育，禁止和打擊一切毒品違法犯罪活動，動員全社會力量開展禁毒工作。

#### 2. 把青少年作為預防教育的重點。

深入貫徹中共中央、國務院《關於進一步加強和改進未成年人思想道德建設的若干意見》，積極開展青少年毒品知識教育，組織實施《中小學生毒品預防專題教育大綱》，深入推進“社區青少年遠離毒品”行動，切實增強青少年防毒、拒毒意識。

#### 3. 堅持依法禁毒。

大力加強禁毒執法工作，依法從重從快嚴厲打擊毒品犯罪活動<sup>17</sup>，深入開展禁毒專項鬥爭和整治行動，始終保持對毒品犯罪的嚴打高壓態

<sup>15</sup> Available:[http://203.85.10.214/gate/big5/www.isinolaw.com/jsp/news/LegalNews\\_LegalNews.jsp?LangID=2&news\\_id=44101](http://203.85.10.214/gate/big5/www.isinolaw.com/jsp/news/LegalNews_LegalNews.jsp?LangID=2&news_id=44101) (2005.4.17.)

<sup>16</sup> Available:[http://www.cpd.com.cn/gb/newspaper/2005-03/10/content\\_415732.htm](http://www.cpd.com.cn/gb/newspaper/2005-03/10/content_415732.htm) (2005.6.24.)

<sup>17</sup> 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。詳見人民公安報(北京)，2004.7.29，第1版。

勢，全力遏制毒品來源。按照依法治國的基本方略，大力加強禁毒法制建設，以推動禁毒法出台為重點，不斷建立健全禁毒法律法規體系，推進禁毒工作法制化。

4. 堅持“三個相結合”的工作思路。

堅持打擊毒品犯罪與減少毒品危害相結合、國內緝毒與國際合作相結合、解決當前緊迫問題與實現長遠目標相結合的工作思路，堅決遏制毒品來源、毒品危害和新吸毒人員的滋生。

#### 四、台灣地區反毒策略分析

近年來，販毒型態日趨複雜，且替代性之新興毒品不斷衍生及氾濫，不僅戕害國民身心健康、危害社會治安，甚而動搖國本。因此我政府持續宣示與全民一起「向毒品宣戰」，以標本兼治之反毒策略，從「斷絕供給」及「減少需求」雙管齊下，並由相關機關就緝毒、拒毒、戒毒等三方面，全力執行，不得鬆怠。在緝毒工作方面，隨著93年1月9日「毒品危害防制條例」及其相關子法之修正及訂定施行，緝毒工作業已建構完整的法制規範，應在此法制架構下貫徹執行，並擴大國際及兩岸查緝合作，務求杜絕毒品走私及販賣管道，嚴懲不法之徒。在拒毒方面，則應結合各界力量，擴大反毒宣導，並針對毒害之高危險群，擬定有效之輔導措施，俾能早期防治。至於戒毒方面，對毒癮患者則應施以觀察勒戒及強制戒治之處遇程序，輔以親人之規勸，協助其接受治療，以脫離毒害。<sup>18</sup>

##### (一) 2004年台灣地區反毒成效

依據法務部的統計資料，93年台閩地區包括檢調憲警等機關查獲的各類毒品共計8,547.97公斤，較92年增加65.9公斤。查獲毒品中屬第一級毒品者計650.46公斤(海洛因為644.50公斤，餘為嗎啡、古柯鹼等)，較92年增加117.59公斤；第二級毒品者計6,769.10公斤(安非他命成品及半成品分別占46.8%、47.8%，餘為MDMA、大麻等)，較92年減少557.42公斤；第三級毒品者計625.02公斤(愷他命占98.1%，餘為特拉嗎竇、FM2)，較92年略增2.33公斤。93年各地方法院檢察署新收偵查毒品案件計68,713件，較92年增加26.4%，其中犯施用毒品罪者的比重占九成二。同年毒品案件經偵查終結人數計69,120人，其中起訴人數為23,207人，較92年增加8,233

<sup>18</sup> 見法務部、教育部、行政院衛生署編，《反毒報告書》，台北：法務部，民國94.6，初版，第1-2頁。

人或 55.0%；不起訴人數 19,092 人，較 92 年減少 1,642 人或 7.9%；至於以其他原因報結者(包括送戒治所強制戒治、通緝、併案等)為 26,821 人，較 92 年增加 5,448 人或 25.5%。<sup>19</sup>依據法務部的統計資料，94 年 1 至 5 月司法警察機關查獲各級毒品共計 5,883.06 公斤，較上年同期增加 2,994.3 公斤。查獲第一級毒品計 170.51 公斤(絕大部分為海洛因)，第二級毒品計 3,518.66 公斤(安非他命成品及半成品占 48%，餘為 MDMA、大麻)，第三級毒品計 196.69 公斤(絕大部分為愷他命)，第四級毒品計 1,997.20 公斤(其中甲基麻黃鹼占 72%，餘為硝甲西洋)。<sup>20</sup>94 年 1 至 7 月司法警察機關查獲各級毒品共計 11,198.0 公斤，較上年同期增加 7,204.4 公斤，其中以第四級毒品假麻黃鹼 5,400 公斤增加最多。查獲第一級毒品計 230.7 公斤(絕大部分為海洛因)，第二級毒品 3,822.2 公斤(安非他命半成品占五成七、安非他命成品占 3 成 9，餘為 MDMA 與大麻)，第三級毒品 331.7 公斤(絕大部分為愷他命)，第四級毒品 6,813.4 公斤(其中假麻黃鹼占七成九，餘為甲基麻黃鹼及硝甲西洋)。<sup>21</sup>短短兩個月內增加迅速。若僅計警政署部分，94 年 1 至 7 月查獲毒品 2,353 公斤，較上年同期增加 947 公斤，其中安非他命、大麻等二級毒品就增加 1 公噸之多。顯示國內吸毒人口仍多，也證實安毒工廠卻已回流台灣。<sup>22</sup>

此外繼 1992 年北美事務協調委員會與美國在台協會簽訂在犯罪偵查與訴追方面合作之瞭解備忘錄<sup>23</sup>之後、2001 年 TECRO 與 AIT 簽訂海關方面司法互助之協定、2002 年 TECRO 與 AIT 簽訂司法互助協定。根據 2005 年 3 月公布之國際毒品管制及策略報告，2004 年美國緝毒局已接獲台灣不同執法單位之毒品樣品。該局在與台灣方面執法單位共同努力下，偵破第一件控制下交付案件，逮捕一人查扣大約 4.7 公斤海洛因。法務部雖是統合緝毒人力、預算與立法責任的機關，但法務部調查局、警政署、刑事警察局、警政署外事組、航空警察局、憲兵司令部、海岸巡防署、海關也出力甚大。例如由於台灣當局提供情報給美國緝毒局香港聯絡處，而成功地拆除在東亞太地區的製造毒品設備。台灣當局持續與美國相關單位分享重要情資及參與聯合

<sup>19</sup> 見法務部、教育部、行政院衛生署編，《反毒報告書》，台北：法務部，民國 94.6，初版，第 24-25 頁。

<sup>20</sup> 見法務部統計處，〈法務統計摘要〉，民國 94.7.14，第 7 頁。

<sup>21</sup> Available: <http://www.moj.gov.tw/tpms/internet/newdata/newtxt4.pdf> (2005.10.10.)。

<sup>22</sup> 見中國時報，民國 94.9.2，第 C3 版。

<sup>23</sup> 該報告描述為 TECRO 與 AIT 簽訂應係誤植。

調查行動，目前有幾個正在調查中涉及走私甲基安非他命的案件與美國犯罪組織有關。此外在緝毒局偵辦的幾個重要洗錢案件中，調查局提供了關鍵性的協助。

整體而言，在緝毒方面的成效，包括：修訂「毒品危害防制條例」及其相關子法，建構完整的法制規範；在國際緝毒合作上，無論國際緝毒合作、外逃毒品犯的遣返、參與國際性毒品會議、兩岸合作打擊毒品犯罪等均有斬獲；在國內緝毒作為上，海上及海岸緝毒、機場及碼頭緝毒、內陸緝毒方面各有精進作法。在拒毒方面的成效，包括：有效運用媒體，加強全民反毒共識；落實篩檢工作，建構藥物濫用防制網路；結合社會資源，落實拒毒及法治教育，提昇反毒成效；推廣青少年服務學習暨志願服務，提昇學習及休閒生活品質，以拒絕毒害。在戒毒方面的成效，主要顯現於戒癮體系之建立，以及藥癮流行病學調查、醫療機構之戒癮模式探討、藥癮相關性研究、藥癮人員之培訓等戒隱模式之發展。<sup>24</sup>

另教育部與衛生署結合不同的民間與宗教團體定期舉辦活動，喚醒社會注意毒品之危害，並教導民眾如何利用戒毒機制。民間團體在拒毒與戒毒工作上所扮演之積極角色，實在也是一股不可忽視之力量。

## (二)台灣地區反毒策略

有鑑於毒品對國家、社會、家庭造成的具體傷害，政府除確立「斷絕供給」與「減少需求」二大反毒策略，並自民國 83 年 5 月起動員各相關部會，分頭採取緝毒、拒毒、戒毒等 3 項作為，由法務部、教育部及行政院衛生署分別主導，統合中央、地方各行政機關力量，並結合民間力量，積極展開反毒工作。在緝毒方面，包括制定相關法規，管制先驅化學品，建構緝毒線索資訊網路，積極查緝網路毒品犯罪，改善緝毒軟、硬體設備，加強國際與兩岸合作及人員訓練。在拒毒方面，包括結合媒體力量、擴大反毒宣導層面，加強人才培訓、落實反毒教育，提供生活輔導、推廣正當休閒活動，落實尿液篩檢、建立個案通報系統，及早防制毒害。在戒毒方面，包括進行藥物濫用流行病學調查，設立觀察勒戒處所、戒治處所，建立本土化戒癮模式、評估戒癮成效，引進戒癮藥物，規劃建立追蹤體系、預防再犯。<sup>25</sup>

<sup>24</sup> 詳見法務部、教育部、行政院衛生署編，《反毒報告書》，台北：法務部，民國 94.6，初版，第 7-22、47-89、91-123 頁。

<sup>25</sup> 見法務部、教育部、行政院衛生署編，《反毒報告書》，台北：法務部，民國 94.6，初版，第 3 頁。

(三)台灣地區反毒新方向

政府為有效防制毒品危害，原「行政院毒品危害防制方案」業於 90 年 1 月 31 日修訂為「毒品危害防制方案」，「中央反毒會報」則提昇至「行政院強化社會治安專案會議」運作，有關處理與反毒工作有關之整體性、跨部會議題之各項反毒工作之組織架構，則依強化社會治安專案會議實施要點之規定，藉以發揮整體統合力量，有效施予規範、查禁、取締、法辦，澈底根絕毒害。<sup>26</sup>行政院 93 年 11 月 3 日強化社會治安第 24 次專案會議中，指示法務部邀集各相關機關就當前毒品政策所面臨之困境進行協商，以研擬出具體之創新對策，法務部遂於 93 年 11 月 11 日及 23 日分別邀集所有相關機關進行研商，經法務部彙整各機關意見後，定出我國當前反毒工作之新策略，並於 12 月 20 日由法務部以「反毒新策略」為題向行政院院長簡報，院長聽取簡報後認為各項新策略具體可行，裁示為貫徹政府反毒決心，全面向毒品宣戰，將 2005 年至 2008 年定為「全國反毒作戰年」，並指示法務部及相關部會全力推動。<sup>27</sup>94 年 7 月 20 日行政院第 2949 次會議院長提示，治安是長期性的工作，指標性的槍擊要犯張錫銘案雖已破獲，但下一階段要針對反毒問題、毒品氾濫問題及吸毒人口年輕化的問題，由跨部會研議做出比較全般性、制度性的一些變革。<sup>28</sup>94 年 9 月 20 日行政院長在立法院第 6 屆第 2 會期之施政口頭報告中，再度提及目前毒品氾濫、吸毒或販毒有年輕化趨勢，造成犯罪率增加，許多犯罪事件，大到綁架勒贖，小至偷水溝蓋，均是毒品惹的禍，甚至愛滋病的散播也與毒品有關，足見毒品對社會治安、國民健康的影響很大。今年上半年政府雖然已公開銷燬毒品 7,820 筆、重達 221 公斤，達歷年次高。我們已將反毒列為當前治安重點工作，把 2005 年至 2008 年定為「全國反毒作戰年」，更重新恢復設置「行政院毒品防制會報」，以查緝、預防及組織改造三管齊下方式，全面向毒品宣戰，讓毒品在國內斷源，以建構「拒毒空間」，推動「無毒家園」。

<sup>26</sup> 見法務部、教育部、行政院衛生署編，《反毒報告書》，台北：法務部，民國 94.6，初版，第 3 頁。

<sup>27</sup> 見法務部、教育部、行政院衛生署編，《反毒報告書》，台北：法務部，民國 94.6，初版，第 1 頁。

<sup>28</sup> Available: [http://gazette.nat.gov.tw/EG\\_FileManager/eguploadpub/eg011149/ch09/type9/gov01/num1/Eg.htm](http://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg011149/ch09/type9/gov01/num1/Eg.htm) (2005.8.9.)

## 五、我國反毒策略之檢討與建議

### (一) 檢討

由於中國走向市場經濟路線，人民普遍「向錢看」，但存在貧富懸殊現象，邊區貧窮卻有毒品產製環境、城市富有擁有毒品消費能力，因此販毒的巨額利益成為窮人「脫貧致富」的機會，毒品犯罪問題之成因難以根絕；由於幅員遼闊，又接近主要產毒地區，故毒品可由四面八方流入大陸地區牟取暴利，跨境毒品犯罪查緝不易。在需求不斷增加，供給源源不絕的情況下，禁毒談何容易。因此大陸地區同時為毒品之生產國、轉運國與消費國，故與其緊鄰之台灣地區亦深受其影響。台灣地區毒品問題之根源在於需求不減反增，因此必須透過積極有效之拒毒宣導以治其本；然而台灣之毒品主要來自大陸地區，因此面臨中國大陸之跨境毒品走私威脅，必須採取斷絕供給作為以治其標。由於治本係中長期工作，短時間不易收效，故必須先由治標之緝毒工作著手。大陸毒品走私方式，除直接以漁船運送大陸毒品來台外，也透過港澳地區輾轉走私來台。以今年4月檢調追蹤一個規模龐大的中國毒品銷台集團為例，發覺集團採取「中國出貨、澳門轉進、台灣取貨」的模式運毒，且有計畫地在澳門賭場覓誘台灣賭客，以提供賭資或解決賭債的方式，吸納台灣客擔任運毒交通。若出事被抓的皆為運毒交通，集團首腦仍活躍於中國珠海、澳門一帶。<sup>29</sup>此種毒梟在大陸遙控犯案的現象，罪犯跨境勾聯情形必須注意。因此，我國除應繼續推動與大陸公安單位之司法互助外，也必須與港澳執法部門建立相當的默契。由於大陸的嚴打措施，安毒工廠已有回流台灣趨勢，跨境轉運毒品路線也不無可能改為借道台灣，值得我國注意。而小三通後也偵破過經由金馬將毒品轉運來台案件，若未能有效防範將成為緝毒漏洞。此外，兩岸毒品走私猖獗，可能造成吸毒者將愛滋病擴散的問題，嚴重影響國民健康不容忽視。

中國大陸與美國於今年2月簽署有關分享毒品情報的備忘錄，其可解釋為中國大陸毒品走私嚴重，故美國希望藉由簽署備忘錄促使中國遏阻毒品走私氾濫情形。但另一方面我方也應可利用此種情勢，在台灣與美國已簽署司法互助協定的基礎上，進一步比照簽署類似之台美分享毒品情報備忘錄。

中國大陸毒品問題與我國毒品問題雖不完全相同，但兩岸其實有諸多相

<sup>29</sup> Available: <http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/apr/18/today-so1.htm> (2005.6.26.)

似部分，故其反毒策略與作法，仍有值得參考之處。以今年4月中國大陸之禁毒五大戰役分析：禁毒預防戰役類似台灣之拒毒任務；禁吸戒毒戰役類似台灣之戒毒任務；堵源截流戰役類似台灣之緝毒任務，強調截毒於國境外；禁毒嚴打戰役亦類似台灣之緝毒任務，但主要針對全面辦案壓抑毒販氣焰；易製毒化學品和麻醉藥品、精神藥物整頓戰役，用意在管制先驅化學品等，台灣雖有類似作法，但未單獨列出。

92年監察院曾針對行政院反毒成效提出糾正文，特摘錄其中值得檢討改進之相關部分如下<sup>30</sup>：

學者曾針對南區大專校院實施「大學生憂鬱傾向、自殺意念、藥物使用、網路使用及玩樂透盛行率調查」問卷研究，結果發現學生藥物濫用傾向雖以酒、菸、檳榔居多，然對新興毒品如：搖頭丸、FM2及安非他命等使用，亦不遑多讓，顯示新興毒品在大專校園濫用之嚴重。近年來檢警調機關偵破走私毒品案屢創新高，煙毒犯勒戒亦未見減少。我國整體吸毒人口盛行調查數據闕如，但粗估台灣地區吸毒人口有125,000人<sup>31</sup>，可見毒品需求量增加，且吸毒人口年齡有下降趨勢，影響國內治安及國人健康至深且鉅。近年來新興毒品之濫用族群更乏明確統計數字，極易成為反毒問題之黑數。學校反毒教育偏重知識性、理論性之傳授，且課程未能延伸至大專校院，目標對象無法涵蓋青年期高危險族群，形成拒毒工作之斷層與瓶頸。民調發現，70%民眾不滿政府宣導效果，可見政府反毒教育宣導工作，亟需改進。教育部執行反毒拒毒工作過度仰賴「春暉專案計畫」，對大專校院學生及中輟生部分力有未逮，且就社會人士部分之反毒宣導工作亦未有效統整。經濟部對先驅化學品之流向控管與數量查核工作，委託未具公權力之財團法人工業技術研究院生醫工程中心(簡稱生醫中心)執行，其申報頻率與檢查次數失諸寬鬆，核其執法不嚴、管制欠周。整體而言，行政院將「中央反毒會報」納入「行政院強化社會治安專案會議」運作，無法專注探究解決反毒議題，形成部會間整合溝通協調考核機制不良；復以「財政困難」為由，逐漸限縮裁減相關部會反毒年度預算，並否准其申請專案補助經費之議案，肇致反毒諸般施政，

<sup>30</sup> Available: [http://www.cy.gov.tw/XMLPost/xml\\_di/attach/0922200545-1.DOC](http://www.cy.gov.tw/XMLPost/xml_di/attach/0922200545-1.DOC) (2004.7.28.)

<sup>31</sup> 根據法務部的資料顯示，以吸毒人口與入罪比例而言，台灣地區保守估計吸毒與販毒者已逾20萬人，換句話說，每100人中至少有1人吸食毒品。台北市立療養院成癮防治科主任林式毅分析，「如果以終身盛行率來推算，吸毒人口應該超過40萬」。

Available: <http://www.buddhanet.com.tw/kids/ggw-82.htm> (2005.6.26.)

囿於財源窘困未能持續有效推展；且政府相關單位之人力、經費俱缺，橫向連繫不足，監控網絡未臻綿密，致吸毒犯之毒癮復發率居高不下。再者，衛生署未精確估算我國吸毒人口盛行數據，欠缺績效評比基礎，尤以新興毒品之濫用族群更乏明確統計數字，極易成為反毒問題之黑數，無以凸顯其嚴重性；況毒品種類近 200 種，而尿液篩檢品項僅四類，籠統認定「偽陰性」結果，檢測難以服眾；又配合人力及經費短絀，採驗尿液頻率每下愈況，難以呈現毒品危害全貌。另學校反毒教育偏重知識性、理論性之傳授，成效不彰；課程又未能延伸至大專校院，目標對象無法涵蓋青年期高危險族群，形成拒毒工作之斷層與瓶頸；而教育部執行反毒拒毒工作過度仰賴「春暉專案計畫」，核其對大專校院學生及中輟生部分力有未逮，且就社會人士部分之反毒宣導工作亦未有效統整。經濟部對先驅化學品之流向控管與數量查核工作，委託未具公權力之工研院生醫中心執行，其申報頻率與檢查次數失諸寬鬆，核其執法不嚴、管制欠周等。

## (二)建議

歸納政府相關部會反毒之新策略，未來反毒 3 大工作重點如下：<sup>32</sup>

1. 緝毒方面：
  - (1) 提出「反毒新策略」中長程反毒計畫，落實執行。
  - (2) 強化海岸巡防功能。
  - (3) 阻斷大陸毒品走私來臺。
  - (4) 加強新興毒品之查緝。
2. 拒毒方面：
  - (1) 有效運用媒體，加強全民反毒共識。
  - (2) 落實篩檢工作，建構藥物濫用防制網絡。
  - (3) 結合社會資源，落實拒毒及法治教育，提昇反毒成效。
  - (4) 推廣青少年服務學習暨志願服務，提昇學習及休閒生活品質，以拒絕毒害。
3. 戒毒方面：
  - (1) 戒癮體系之建立：儘速推展第一所獨立設置戒治所之收容業務；試辦戒治所宗教分區進駐模式；研擬建立受戒治人本土處遇模式；加強反

<sup>32</sup> 見法務部、教育部、行政院衛生署編，《反毒報告書》，台北：法務部，民國 94.6，初版，第 3-4 頁。

毒教育之宣導；持續加強輔導及監控措施；結合社會資源參與戒癮服務；毒品篩檢及監測管理。

- (2) 戒癮模式之發展：持續進行藥物濫用通報體系，建立藥物濫用流行病學資料庫；針對目前流行之藥物濫用與新興濫用藥物，持續進行生理、藥理、毒理、病理等層面之相關研究與文獻資料蒐集分析，並研訂管制藥品毒性評估之可行性指標與毒性檢測方法；對於藥物濫用者所造成的社會問題及犯罪案例，進行直接或間接之經濟與社會成本分析研究；提升毒品使用者接受愛滋病毒篩檢率，並提升毒品使用者對於愛滋病及共用針具危險之認知；「減害」的觀念及其配套措施已逐漸成為戒癮主要目標。

目前世界各國有關反毒策略，不外為加強查緝之「減少供應(Supply Reduction)」(類似我國「斷絕供給」策略)、加強教育宣導以減少新用者和提供良好戒治環境與治療模式之「減少需求(Demand Reduction)」(我國亦採取「減少需求」策略)，以及減低吸毒對社會成本耗損之「減少傷害(Harm Reduction)」等3種策略。其中「減少傷害」策略，主要係考量歐美部分國家因吸毒所引起之生產力降低、共用不潔針頭散播愛滋病及犯罪等問題，已嚴重影響國家財政、國民健康與社會治安，故權衡後由政府提供毒品給吸毒者，以減緩上述傷害。此種作法雖爭議性頗高，但我國也已開始試辦。

筆者以為「斷絕供給」僅能治標，「減少需求」方能治本。「斷絕供給」為緝毒工作，其關鍵在斷其源頭，由於台灣內部產毒有限，除查緝安非他命工廠、掌握先驅化學品原料流向外，更應加強國際與兩岸間刑事司法互助，特別是與美國、日本、韓國、東南亞國家、中國大陸等國有關機構之情資交換、個案合作。「減少需求」為拒毒與戒毒工作，依前述未來工作重點，拒毒提及「有效運用媒體，加強全民反毒共識」、「結合社會資源，落實拒毒及法治教育……」，戒毒亦有「加強反毒教育之宣導」，換言之，即結合各種資源進行反毒宣導。筆者曾於民國91年全國反毒會議提出「反毒策略之再思考--兼論民間團體所扮演的反毒角色」(拒毒組)報告，強調政府資源有限，民間力量無窮。呼籲政府部門應引導一般大眾及民間團體深刻體驗到反毒的重要性，若民間社團或基金會共同投入反毒的志業，將可收事

半功倍之效。同時，不妨協助規劃設立一個非政府組織(NGO)性質的全國反毒委員會，初期可主動邀請熱心公益之社會團體與具有反毒相關專長之學者專家參與，未來該委員會可配合政府相關部門，長期共同推動反毒工作。<sup>33</sup>其後由淨化社會文教基金會董事長淨耀法師籌組成立「全國反毒淨化社會聯盟」，有 20 餘個民間團體、40 餘位立法委員(擔任反毒宣導大使)共同參與，並舉辦多次的反毒會議，瞭解法務部檢察司、內政部警政署、行政院國軍退除役官兵輔導委員會均有經費與人力不足之困難；衛生署則因事權分散且經費不足，造成執行上的限制；法務部矯正司稱國內 17 個戒治所因空間、硬體設備不足，與戒治專業人才不足。由此觀之，目前反毒工作的諸多障礙肇因於現行機制難以有效發揮預期的成效。與會者贊同由行政院設立跨部會之全國反毒委員會，以整合政府與熱心公益之社會團體、學者專家，長期共同推動全國反毒工作。此外，各黨派共有 119 位立法委員亦正式提案，建請行政院儘速成立直屬於行政院之「全國反毒委員會」專責機構<sup>34</sup>，可惜其後未獲正面回應。日前行政院謝院長在立法院第 6 屆第 2 會期之施政口頭報告中，提及重新恢復設置「行政院毒品防制會報」，以查緝、預防及組織改造 3 管齊下方式，全面向毒品宣戰，則頗令人振奮。筆者雖不能精確掌握其構想為何，但建議該會報原則上由院長主持，除應有統合政府部門緝毒資源之功能外，也宜邀請相關學者專家或民間團體參與討論訂定長程與中短程反毒策略<sup>35</sup>，完善反毒配套法制之修正<sup>36</sup>，並設法吸納各種民間資源使拒毒(反毒宣導)成為全民運動<sup>37</sup>，同時結合民間資源以公私協力方式進行戒毒，並逐步

<sup>33</sup> 參見謝立功，〈反毒策略之再思考-兼論民間團體所扮演的反毒角色〉，91 年全國反毒會議緝毒拒毒戒毒組反毒成果報告及專題報告，民國 91.6.3，第 50 頁。

<sup>34</sup> 民國 92.11.3.台立院議字第 0920051042 號。

<sup>35</sup> 一般國家政策雖大多僅由政府相關部門擬訂，但反毒工作決非單由政府部門努力，即能克竟全功，故整體反毒策略若能有民間力量參與討論制定，未來應更較能貫徹執行。

<sup>36</sup> 例如修正毒品危害防制條例，以查獲毒品重量作為量刑標準；配套修正洗錢防制法與毒品危害防制條例沒收販毒不法收益部分，窮化罪犯讓罪犯無所得，而降低其犯罪誘因。

<sup>37</sup> 毒品犯罪之預防作法逐漸在改變中，傳統之反毒宣導著重學校與傳播媒體，今後更應加強在預防方面的投資與改革預防方法，例如透過宗教團體、政府、公私服務部門、社區、執法機關、司法機關與企業等不同管道，傳達反毒訊息。由於使用毒品之原因眾多，因此預防作為也必須機動調整因應。See Ross Coomber(ed.), *The Control of Drugs and Drug Users: Reason or Reaction?*, Harwood Academic Publishers, 2000, p.224.

轉化建立為反毒之專責機構。換言之，以定期聯繫會報的方式，整合公私部門所有反毒資源，以建構周延完善的全面反毒體系，宣示「結合全民力量，向毒品全面宣戰」。若由專業分工考量，成立反毒之專責機關固然應列為中長期目標，但目前各治安機關如何將緝毒力量整合恐係難題<sup>38</sup>，有待組織再造時，以前瞻、宏觀角度縝密規劃，並持續溝通協商。

---

<sup>38</sup> 例如海巡署無論在洋岸之執法人員，如何區分查緝毒品與偷渡者，若移撥部分人力成立反毒專責機關，海巡署是否就可完全不負責緝毒業務，若仍須負責今後權責如何區分。其他如調查局、警政署也有類似問題。