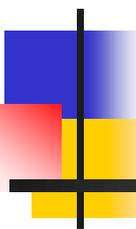


# 兩岸共同打擊毒品犯罪對策初探



報告人：中央警察大學

犯罪防治所 林健陽 教授

國境警察學系 柯雨瑞 副教授

- 壹、前言
- 貳、我國毒品來源地分析
- 參、兩岸共同打擊毒品犯罪可行模式之剖析
- 肆、兩岸共同打擊毒品犯罪之困境
- 伍、兩岸共同打擊毒品犯罪之可行對策-----代結論

# 壹、前言

- 在**2006**年，國家禁毒委員會表示，中國登記吸毒之人口，計為**116**萬人。  
。而美國國務院根據中國官員自己宣稱之數據，以及業已出版之相關文獻資料，推估中國吸毒的人口，約為**1500**萬人。中國官員之資料顯示，在所有已登記吸毒人口之中，約有**78.3%**，略為**70**萬人，係為海洛因之成癮者。

- 在中國，由於約**80%**之毒品成癮者，係施用海洛因，故對於中國而論，在緝毒方面，特別重視金三角及金新月二條運毒路線之查緝。  
。中國對於西南邊境的省區，提出所謂之“**邊境一線堵、省內二線查、出省口子三線截**”的緝毒政策。  
。中國將西南省區緝毒之工作，區分為三個動線部分，分別為：邊境上的防堵，省區內的查緝，於位處於離開省區之出省口子，進行毒品之攔截。

## “邊境狩獵集中行動”

就中國在西南邊境省份緝毒之實際成效而言，在**2005**年，雲南省公安邊防總隊推展一項名為“邊境狩獵集中行動”，破獲毒品犯罪案件之實際成效，計為**3325**起，各類毒品**3.87**噸。廣西則開展“桂西南專項行動”，破獲從越南入境海洛因**159**起，海洛因**66.8**千克

# “獵鷹緝毒專項行動” 01

中國廣州海關開展名為“獵鷹緝毒專項行動”（美國國務院則稱為 **Operation Vulture Hunting**），自2006年8月以來，迄至2007年止，先後查獲人體藏毒案件**103**件，犯罪嫌疑人**116**名。

## “獵鷹緝毒專項行動” 02

- 有關上述“獵鷹”緝毒專項行動(**Operation Vulture Hunting**)之成效，根據美國國務院**2008**年「國際毒品管制策略報告」之資料，此一“獵鷹”緝毒行動計畫，主要之目的，係要防制中國西南邊境之海洛因流入中國境內，中國並與美國緝毒局合作，由美國緝毒局提供若干情報方面之資助，在開展“獵鷹”緝毒行動計畫前**3**個月之查緝成效數據，共計逮捕**81**位毒品犯罪嫌疑人，緝獲**80**公斤之海洛因。

- 中國之毒品問題，除了中國境內之海洛因濫用問題之外，近年來，新興合成毒品之濫用，更形成另外一個相當棘手、難以處理之毒品問題。有關新興合成毒品之濫用種類，常見之毒品，則為「亞甲二氧甲基苯丙胺」（**3,4-亞甲二氧甲基苯丙胺**，簡稱**MDMA**，俗稱**搖頭丸**）及「**甲基安非他命**」（俗稱**冰毒**）。中國毒品走私及毒品之濫用問題，係為中國國家安全、經濟發展、國家及地區穩定之主要威脅。中國雖有心要處理毒品走私及毒品之濫用問題，但貪污問題亦相當嚴重。於中國之禁毒運動中，常常伴隨著貪污之問題。

# 通過禁毒法

- 中國仍非常努力地，將中國之禁毒，整合於全球及區域性之反毒執法運動中，此亦是相當值得加以稱讚之處。在**2007年12月29日**，中國第十屆全國人民代表大會常務委員會第三十一次會議，通過禁毒法，本法共計有**7章**，中國在禁毒方面所作之努力，是相當值得肯定的。

- 整體而言，中國雖然積極在緝毒與禁毒，甚且於**2007**年通過相當先進及周延之禁毒法，不過，中國仍是亞洲地區之主要的毒品轉運國。美國國務院**2008**年「國際毒品管制策略報告」中，在涉及中國部分，首先，即直接指出，中國不僅是亞洲地區主要的毒品轉運國，亦是國際毒品市場（但不包括美國毒品市場）主要的轉運國，亦即，透由中國之運毒路線，將毒品轉運至世界其他地區之毒品市場。

- 兩岸因有地緣關係，且隨著兩岸互動之頻繁，中國亦是台灣毒品來源地之主要區域之一。以民國**95**年為例，當年我國所緝獲之**1至4**級毒品，計**1992.7**公斤，其中，約有**290.7**公斤，係來自中國，約佔所緝獲之**1至4**級毒品中之**14.6%**，近約一成五。若就安非他命而論，於民國**95**年，當年我國所緝獲之安非他命中，約有**26.5%**係來自中國，近約四分之一。根據這些統計數據，中國亦是我國毒品來源地之主要區域之一。故實有必要對於兩岸共同打擊毒品犯罪之可行性對策，進行研究及分析，提供可行之建言，作為兩岸政府反毒之參考。

# 毒品之分級，可分為四級

- 一、第一級：海洛因、嗎啡、鴉片、古柯鹼及其相類製品。
- 二、第二級：罌粟、古柯、大麻、安非他命、配西汀、潘他啞新及其相類製品。
- 三、第三級：西可巴比妥、異戊巴比妥、納洛芬及其相類製品。
- 四、第四級：二丙烯基巴比妥、阿普啞他及其相類製品。

- 根據上述毒品危害防制條例第2條之分類，第一級之毒品，係為：海洛因、嗎啡、鴉片、古柯鹼、          、          、          等。第二級之毒品，係為：罌粟、古柯、大麻、安非他命、配西汀、潘他唑新、**MDMA**、          、          、          等。第三級之毒品，係為：西可巴比妥、異戊巴比妥、納洛芬、特拉嗎竇、愷他命、          、          、          等。第四級之毒品，係為：二丙烯基巴比妥、阿普唑他、甲基麻黃(安非他命之原料)、麻黃、          、          、          等。

歷年來我國毒品來自於中國大陸數量分析……單位：公斤(百分比)

年度 毒品種類	民國 86 年	民國 89 年	民國 93 年	民國 94 年	民國 95 年
1 至 4 級毒品		636.6 (48%)	578.98 (6.8%)	131.7 (1%)	290.7 (14.6%)
1 級毒品		39.05 (14.1%)	137.99 (21.2%)	46.6 (13.6%)	11.3 (5.53%)
2 級毒品		597.55 (57.5%)	143.07 (2.1%)	14.2 (0.3%)	50.7 (23.7%)
3 級毒品		0	295.87 (47.3%)	69.4 (15.6%)	132.1 (12.6%)
4 級毒品		0	2.04 (0.4%)	1.5 (0.02%)	96.6 (18.3%)
海洛因	12.7 (6.8%)	39.05 (14%)	137.99 (21.4%)	46.6 (13.7%)	11.3 (5.6%)
安非他命	1843.44 (68.1%)	477.55 (57.2%)	131.74 (4.2%)	8.1 (0.5%)	48.1 (26.5%)

資料來源：民國 87 年、90 年、94 年、95 年、96 年全國反毒報告書……

民國 95 年以後之重量，係以當期鑑定之純質淨重統計為標準。



- 若從歷年來我國**1級毒品**之來源地加以分析，於民國**89年**，來自於中國大陸之**1級毒品**，約佔當年度全國所緝獲數量(**277.45公斤**)之**14.1%**。於民國**93年**，來自於中國大陸之**1級毒品**，約佔當年度全國所緝獲數量之**21.2%**。於民國**94年**，約佔當年度所緝獲數量之**13.6%**。於民國**95年**，來自於中國大陸之**1級毒品**，約佔**5.53%**，有略為緩和之勢。

- 若從歷年來我國**2級毒品**之來源地加以分析，於民國**89年**，來自於中國大陸之**2級毒品**，約佔當年度全國所緝獲數量(**1039.59公斤**)之**57.5%**。  
。於民國**95年**，來自於中國大陸之**2級毒品**，約佔**23.7%**，約佔**2成**，重量為**50.7公斤**，接近於台閩地區所緝獲之**51.9公斤**。來自於中國大陸之各級毒品中，於民國**95年**為例，以**2級毒品**為主流。

- 若從歷年來我國**3級毒品**之來源地加以分析，於民國**93年**，來自於中國大陸之**3級毒品**，約佔當年度全國所緝獲數量(**625.02公斤**)之**47.3%**
  - 於民國**94年**，來自於中國大陸之**3級毒品**，則約佔**15.6%**。於民國**95年**，來自於中國大陸之**3級毒品**，則約佔**12.6%**，近約一成。

- 若從歷年來我國**4級毒品**之來源地加以分析，於民國**93年**，來自於中國大陸**4級毒品**，約佔當年度全國所緝獲數量(**503.4公斤**)之**0.4%**。於民國**94年**，來自於中國大陸之**4級毒品**，則約佔**0.02%**。於民國**95年**，來自於中國大陸之**4級毒品**，則約佔**18.3%**，近約二成。

- 若從歷年來我國海洛因之來源地加以分析，則於民國**86**年，來自於中國大陸之海洛因，約佔當年度全國所緝獲數量**(187.72公斤)**之**6.8%**。於民國**89**年，來自於中國大陸之海洛因，約佔**14%**。於民國**93**年，來自於中國大陸之海洛因，約佔**21.4%**。於民國**94**年，來自於中國大陸之海洛因，則約佔**13.7%**。於民國**95**年，來自於中國大陸之海洛因，則約佔**5.6%**，近年來，來自於中國大陸之海洛因，有遞減之趨勢。

- 若從歷年來我國安非他命之來源地加以分析，於民國**86**年，來自於中國大陸之安非他命，約佔當年度全國所緝獲數量(**2705.1**公斤)之**68.1%**。於民國**89**年，來自於中國大陸之安非他命，約佔**57.2%**。於民國**93**年，來自於中國大陸之安非他命，約佔**4.2%**。於民國**94**年，來自於中國大陸之安非他命，則約佔**0.5%**。於民國**95**年，來自於中國大陸之安非他命，則約佔**26.5%**，近約三成。

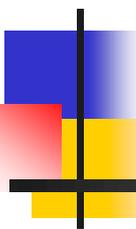
- 於民國**95**年，來自於中國大陸之安非他命的重量，計為**48.1**公斤。台閩地區所緝獲之安非他命的重量，則為**47.4**公斤。經比較結果，來自於中國大陸之安非他命的重量尚高於台閩地區所緝獲之安非他命。

- 於民國**95**年，有關於我國之毒品來源地，若從來自於中國大陸部分加以剖析，以第**2**級毒品為大宗，約佔**23.7%**。第**2**級毒品中之安非他命，則約佔**26.5%**，這是相當大宗之部分。第**4**級毒品所佔之數量比例，則約為**18.3%**。第**3**級毒品所佔之數量比例，則約為**12.6%**。第**1**級毒品所佔之數量比例，則約為**5.5%**。

- 將上述比例，從大至小加以排序之結果，依序分別為：第**2**級(**23.7%**)、第**4**級(**18.3%**)、第**3**級(**12.6%**)及第**1**級(**5.5%**)。
- 為何第**1**級之比例較少？主要是台灣之海洛因，有相當大之比例，來自於泰國及其他地區。

民國 95 年我國毒品來源地分析.....單位：公斤

來源地 種類	合計	台閩地 區	中國大陸	香 港	泰國	緬甸	其他地 區	地區不 明
第 1 級	204.4	15.4	11.3(5.5%)	4.8	40	1.1	115.3	16.5
海洛因	203.5	15.4	11.3(5.6%)	4.8	40	1.1	114.4	16.5
第 2 級	214.1	51.9	50.7(23.7%)	1.4	0.9	0.4	23.6	85.4
MDMA	2.6	0.4	0(0%)	0.5	0.9	0	0	0.9
大麻	28	4.1	1.1(3.9%)	0.3	0	0	2.6	20.0
安非他 命	181.4	47.4	48.1(26.5%)	0	0	0.4	21	64.5
安非他 命半成 品	0.1	0	0(0%)	0	0	0	0	0
第 3 級	1046.2	106.1	132.1(12.6%)	0.1	0	0	788.7	19.2
特拉嗎 靈	1.6	0	1.6(100%)	0.1	0	0	0	0
愷他命	827.9	7.2	12.8(1.5%)	0	0	0	788.7	19.2
第 4 級	528	187.1	96.6(18.3%)	0	0	0	155.3	89.1
甲基麻 黃	0	0	0(0%)	0	0	0	0	0
麻黃	338	93.5	0.1(0.03%)	0	0	0	155.3	89.1
合計	1992.7	360.5	290.7 (14.6%)	6.2	40.8	1.4	1082.9	210.1



■ 兩岸學界及專家  
們對兩岸刑事司  
法互助之模式

- 中央統一立法模式：
- 由中央立法機關制定統一的區際司法協助法律，以此作為協調本國內部，不同法域之間之區際刑事司法協助議題。而此所謂之中央立法機關，係指中國大陸之立法機關，非指台灣之國會。亦即，由中國大陸全國人大或全國人大常委會統一制定適用於港澳地區的單行法規，以此來規範中國與台灣的區際司法協助，並將其列入基本法附件三之中。

# 中央統一立法模式

- 也有學者主張通過憲法設立專門條款，用以調整中國的區際司法協助關係。此一模式之重點，~~聚焦於中央統一立法模式~~，而此之中央統一立法，係指由中國大陸中央立法機關制定區際司法協助之法律，非由台灣國會制定之。中國內地很多之學者，支持中央統一立法模式，認為這是最有效、最基本之辦法。

# 借助國際條約模式(或稱為準國際協議模式)

中國各法域可借助於在各法域都有效的涉及司法協助的國際公約，進行區際間的司法協助。此派學者主張，先行借用國際刑事司法協助可以被兩岸使用之部分，先就此一部分加以適用之。

# “司法協助協調中心” 調整模式

所謂之“司法協助協調中心”調整模式，由中國司法部授權，在與港澳地區充分協商的基礎上，設立一個全國統一的“司法協助協調中心”，成員包括各法域的代表。該“中心”可直接委託某法域的司法機關，處理有關司法協助事務。

# 區際司法協助 “示範法” 模式

- 示範法模式，主要是參酌美國各州在處理區際司法協助關係之方式，美國各州成立半官方之「統一州法委員會全國會議」，建議各州採用之。由中國司法部加以主導，吸收各法域代表，共同參加組成一個“區際司法協助委員會”，並經過充分協商，制定一部《中國區際司法協助示範法》，經各法域有權機關批准後，在中國全國施行。也有學者認為，各法域有權機關在審核批准時，可對某些條款聲明保留。

# 協商簽訂協議模式

- 由中央有權機關指定內地某個省(市、區)，諸如福建省，或上海市，作為中國內地法域代表，與港澳地區代表協商簽訂區際司法協助協議，所簽協議對內地其他省(市、區)都有約束力，或內地其他省(市、區)可根據需要加入該協議。此一模式，或可稱為「窗口協議」。也有學者主張，在內地與港澳地區達成一個區際司法協助的全面協議後，將內地各省(市、區)分成四至五個片，每個片指定一個省(市、區)的高級人民法院作為該片的中心機關，代表本片各省(市、區)處理有關的區際司法協助事務。

# 「一個協定，幾個中心」之分片協議模式

- 但其缺點則為忽略了每個片之中，各省自己所專屬之自主性及特性。「窗口協議」與「一個協定，幾個中心」之分片協議模式，兩者之間，主要之差異在於「窗口協議」係將整個中國內地，視為一個整體之獨立司法域，由內地某省當作代表，與台灣簽訂區際司法協助。故此一內地某省，被視為是整個中國內地之「窗口」。「一個協定，幾個中心」之分片協議模式，則無統一之「窗口」，在此模式之下，「窗口」係指內地各省(市、區)之四至五個片，每個片指定一個省(市、區)的高級人民法院作為該片的中心機關(窗口)。亦即，「一個協定，幾個中心」之分片協議模式，假若分為四至五個片，則會產生四至五個省(市、區)級的高級人民法院，作為「窗口」，與台灣簽定區際司法協助之相關協定，其缺點係易造成事權不統之困境。

# 分階段模式

- 第一階段可由中國最高人民法院代表內地與港澳地區簽訂區際司法協助協議，第二階段再採用中央統一立法模式。

# 「折衷模式」

- 在「一國一制」之下，先放下主權爭議，以平等互惠原則，應採取單一窗口及設立事權統一之專責機構進行簽訂區際司法協助協議。此一模式之優點，係具有單一窗口及事權統一之特色，亦是作為兩岸簽定區際司法協助的可行模式之一。

(資料來源：張平吾，當前海峽兩岸刑事司法協助的可行性之探討，中央警察大學犯罪防治學報第3期，民91年，頁47-63。)

# 「一個中國，各自表述」與「交流、對話、擱置爭議」之模式

■ 中國大陸方面所主張之一個中國，係指一個「中華人民共和國」；我國所主張之一個中國，係指一個「中華民國」；基本上，兩岸政府所指的「一個中國」，其標的是不一樣的，但用語則是具有一致性，均是「一個中國」。「一個中國」之用語，是中國大陸較能接受之用語。是以，本文認為在「一個中國，各自表述」的精神下，中國與台灣雙方執政政府，宜互相承認對方為政治實體，並擱置主權爭議，以進行交流

- 本文認為，似亦可根據1993年「汪辜會談」之基礎，雙方執政政府基於平等互惠、相互尊重之原則，中國與台灣雙方政府宜簽訂區際刑事司法協助協議，此一協議之中，並包含有兩岸共同打擊毒品犯罪之刑事司法互助。

■ 台灣部分學者認為，以第五種協商簽訂協議模式，比較能符合台灣國家利益，因此，「若引用該模式，即可能係由中央有權機關指定內地某個省(市、區)作為內地法域代表，與臺灣地區代表協商簽訂區際司法協助協議，這顯然有矮化我方之意味。若依該模式，在大陸地區與臺灣地區達成一個區際司法協助的全面協議後，將內地各省(市、區)分成四至五個片，每個片指定一個省(市、區)的高級人民法院作為該片的中心機關，代表本片各省(市、區)處理有關的區際司法協助事務，還是有臺灣地區似乎等同於中國大陸某個省(市、區)的地方化意味。因此，區際司法互助協議應透過北京與臺北簽訂，較為符合對等原則，至於協議內容之執行，則可由內地各省(市、區)高級人民法院與臺灣對等之高等法院進行，或者也可考量簡化作業流程，由雙方同級檢察院作為聯繫與執行主要窗口。」

# 兩岸共同打擊毒品犯罪之困境

- 一、中國大陸地區不願正面承認我國之司法管轄權：
- 二、1993年「汪辜會談」之重要成果「一個中國，各自表述」之原則，於**2000年至2008**年之間，未獲得我國執政新政府之重視
- 三、金門協議內容不足
- 四、兩岸執法機關未建構正式之連繫窗口，共同打擊毒品犯罪之情資無法分享

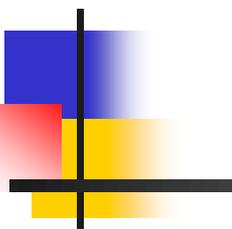
# 兩岸共同打擊毒品犯罪之可行對策

在「一個中國，各自表述」  
的精神與「交流、對話、擱  
置爭議」原則之下，簽訂區  
際刑事司法協助協議

# 建立兩岸合作打擊犯罪管道



在行政院「阻斷毒品走私來臺  
具體作法方案」架構下，走私  
毒品應列為兩岸優先共同合作  
打擊犯罪之範圍。

- 
- 推動兩岸緝毒人員及學者交流---
  - 在推動兩岸共同防制跨境毒品犯罪之實際作法方面，兩岸之學者及執法人員，可以透由學術交流、互訪、參訪等交流方式，加強雙方之互動。

- 依「對等尊嚴」、「平等互惠」原則，推動兩岸共同打擊犯罪：對於中國「反分裂國家法」所建構之「一個中國」、「一國兩制」的定位與框架，兩岸政府宜取得相互之諒解，雙方宜進行對話與簽訂兩岸共同打擊犯罪或刑事司法互助之協議

# 兩岸緝毒機關建立「控制下交付」之合作機制

- “控制下交付”是偵查跨境毒品犯罪之利器，在兩岸政府執法人員知情或監督下，允許毒品運出、通過或運入其領土，並在適當之時機，展開逮捕罪犯之行動。兩岸緝毒機關宜建立「控制下交付」之合作機制，以利「控制下交付」之機制，能夠發揮其應有之功效。

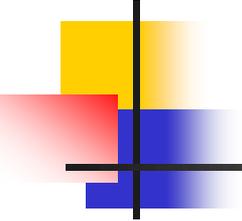
- 金門協議適用範圍應予擴大----金門協議適用範圍因僅限定於刑事犯、刑事嫌疑犯偷渡犯的遣返，範圍較小。如果能夠加以擴大至協同調查證據、協助緝捕罪犯、互通犯罪情報、訴訟結果、轉交贓物證物及犯罪物品等實質刑事司法互助方面之規範則當更佳。

# 積極推動兩岸共同防制跨境毒品犯罪議題

在兩岸共同防制犯罪之議題中，諸如防制洗錢、組織犯罪、  
等，均相當重要，但考量兩岸毒品犯罪之嚴重性，亦宜包括兩岸共同防制跨境毒品犯罪之課題。

兩岸積極簽訂共同打擊犯罪協議，有助於落實法律之前人人平等及罪刑均衡之法理

假若兩岸未簽訂共同打擊犯罪或刑事司法互助協議，則有可能發生某一種行為，在某一個法域係屬犯罪行為，在另外一個法域，則為合法行為，此種之差異性，較無法有效落實法律之前人人平等及罪刑均衡之原則。



---

- 報告完畢

- 敬請指教