

边境地区毒品问题形势及治理路径探究

——以云南省保山市为例

王文生

(保山市公安局, 云南·保山 678000)

内容摘要: 保山公安传承和发扬“忠诚、担当、爱民、善战、争先”的保山禁毒精神, 深化禁毒人民战争, 狠抓毒品“堵源截流”工作, 创新应用大数据禁毒模式, 缴获了大量毒品, 有力遏制“金三角”毒品渗透危害, 禁毒工作取得新成效。缴毒数居全国、全省前列, 吸毒人员复吸率降幅28.07%, 新发现吸毒人员数下降47.51%, 连续6年呈现下降良好态势。

关键词: 保山市; 毒品形势; 治理路径; 探究

中图分类号: D669.8

文献标识码: A

文章编号: 1672—6057 (2020) 02—57—04

云南省保山市地处滇西咽喉, 毗邻“金三角”地区, 面临毒品形势复杂。国家禁毒委确定的7条重要贩毒通道有2条经过保山, 云南确定的6条贩毒通道有2条与保山有关联, 堵源截流工作任务繁重。近年来, 保山公安传承和发扬“忠诚、担当、爱民、善战、争先”的保山禁毒精神, 深化禁毒人民战争, 狠抓毒品“堵源截流”工作, 推进大要案侦破, 缴获了大量毒品, 有力遏制“金三角”毒品渗透危害, 禁毒工作取得新成效。缴毒数居全国、全省前列, 吸毒人员复吸率降幅28.07%, 新发现吸毒人员数下降47.51%, 连续6年呈现下降良好态势。“2018—316”毒品案件专案组被公安部荣记集体一等功, 禁毒支队流动查缉大队被评为全国青年文明号。

一、边境地区毒品形势分析

(一) 毒品多点渗透加剧。保山市缴获的毒品来源地主要来自境外缅北克钦邦、掸邦北部木姐、果敢等纵深地区。2019年全市破获由缅甸克钦邦特区(保山市腾冲、德宏州盈江境外方向)入境的毒品案件12起, 抓获犯罪嫌疑人12名, 缴获各种毒品共计311.46公斤, 其中万克毒品案4起; 破获由缅甸掸邦北部地区(德宏州境外方向)流入的毒品案件71起, 抓获犯罪嫌疑人146名, 缴获毒品共计727.42公斤, 其

中万克毒品案26起; 破获由缅甸果敢地区(临沧市境外方向)入境的毒品案件59起, 抓获犯罪嫌疑人148名, 缴获各种毒品共计1124.15公斤, 其中万克案27起; 全年查破万克以上毒品犯罪案件82起, 占全部毒品刑事案件总数662起的12.39%, 同比上升15.85%; 缴获各类毒品可疑物2603.52公斤, 占全市缴获毒品总数3051.08公斤的85.33%, 同比上升25.47%, 破、抓、缴三大数据占比较2018年均大幅上升。查获数量远不及实际输入数量, 凸显出“金三角”缅北地区毒品渗透迅猛, 输入总量巨大。

(二) 毒品种类不断增多。保山市去年缴获毒品仍以传统的海洛因、冰毒、鸦片三大类毒品为主, 全市缴获冰毒2043.22公斤、海洛因642.89公斤、鸦片337.87公斤, 冰毒占比大幅上升, 已逐渐占据市场主流, 晶体冰毒(纯冰)案件增幅较大, 缴毒量占比25.5%。境外“金三角”缅北地区生产加工毒品冰毒(含纯冰)、氯胺酮(K粉)已形成规模。境外缅北“金三角”地区毒品(冰毒)价格不断下滑, 国内重点毒品中转地区毒品需求旺盛, 贩毒案件个案缴毒量(万克案件)大幅上升。近年保山破获多起从境外贩运多种毒品的大宗毒品案件, 冰毒(晶体冰毒)入境渗透贩卖至国内重点内地省份地区(特别是以湖北武汉为中心的华中地区)发展势头较快, 毒品贩运“南线”“西线”齐头

收稿日期: 2020-02-14

作者简介: 王文生, 男, 云南省保山市副市长、市公安局局长, 主要从事公安管理工作。

并进大案频发。在海洛因和冰毒片剂保持剧烈渗透的同时，大量的晶体冰毒（纯冰）等合成毒品入境猛增势头不容小视。

（三）贩毒集团分化重组明显。境内外制贩毒集团不断分化重组，团伙贩毒分工明细，贩毒手法不断更新。受缅北部分地区武装冲突战事的影响，国内重点地区贩毒人员前往云南边境地区（或直接出境）同境外毒犯联系贩毒的情况有所减少，境外毒犯为逃避打击而逃离缅甸北部边境地区向纵深区域转移，国内部分重点地区有的地下毒品消费市场被数个贩毒团伙所控制，形成毒品交易的职业贩毒团伙。随着近年来国内加大对生产毒品冰毒（纯冰）、“K粉”（氯胺酮）的严打势头，境内毒贩为逃避打击，将生产加工毒品冰毒（纯冰）、“K粉”加工厂，从国内转移至境外缅甸掸邦‘佤邦’地区及北部掸邦地区，与境外毒贩联合生产，导致缅北“金三角”地区加工生产的冰毒（纯冰）数量剧增，缅北果敢地区冰毒生产加工已形成规模。

（四）贩毒方式隐蔽多样。毒品贩运方式复杂多变，利用物流寄递、特殊群体化整为零、分段运输毒品、绕关避卡等，毒品贩运方式更加突出和常态。利用各种车辆贩运毒品已成为贩毒人员普遍采用的运毒方式，毒品贩运活动更加诡秘狡诈且藏毒方式隐蔽多变。为逃避打击，除传统的汽车改装夹带、体内藏毒、物品夹藏，还通过人货分离、化整为零、分段运输等方式运输，贩毒手法不断翻新。一是边境地区摩托车运毒突出，犯罪嫌疑人利用人熟路熟的优势，驾驶摩托车通过便道、林间小道运输毒品，一经发现，立即丢弃毒品和摩托车向山林中逃窜，抓捕难度大。二是互联网成为贩毒人员勾连交易的平台，通过互联网发布、订购、销售毒品，高薪物色、诱骗、招募“马仔”运毒，“入伙”需要熟人介绍，通信联络使用隐语、暗语，交易采用微信、支付宝、Q币等在线支付方式，交易两头不见人，落地查控难度大。三是物流寄递贩运毒品突出。多以托运、寄递茶叶、木制家具、零食等包裹为由，从边境地区直接寄往内地，查处难度大，无主案居多。全市共查破利用物流寄递运输毒品案件达40起，上升50%，缴毒172.12公斤。

二、边境地区毒品治理存在问题分析

（一）禁毒执法警务合作不顺畅。保山市禁毒职能部门按照“中缅禁毒三级联络协作机制”，依托腾冲边境禁毒联络官积极与缅相关边境地区开展禁毒双边会谈会晤。执法合作中，因缅北局势动荡，中缅两国法律法规、政策差异，执法规范性差别，缺乏自上而下的双边联络机制操作流程和规章制度，缅方无法得到有效的制度支持，合作机制具有约束性，禁毒执法合作难于持续深入，不能满足现实禁毒工作需要。同时，缅甸方面的边防军、民兵、行政管理人员等在毒品罂粟方面有暗中支持的情况发生，故部分人员对开展禁毒执法合作不积极、不主动。

（二）禁毒措施难于持续开展。因受历史、政治和战乱等因素影响，罂粟禁种、替代发展的措施无法有效开展。缅北地区部分少数民族地方武装由于历史原因，以毒养军、以军护毒的情况依然存在，政治环境复杂和毒情形势严峻，政策不稳定。同时，国际合作局面特别是投入机制不完善，企业经营成本高、资金缺乏、盈利难，替代发展后劲不足、推动难，制约了毒品替代种植工作的开展，缅北罂粟种植面积出现反弹。

（三）禁毒多方联动格局尚未形成。近年下发的《全国禁毒工作考评细则》《云南省州市禁毒工作考评办法》中，属于公安禁毒工作的指标分值占比大，而其他职能部门履职情况在考评指标并未明细，这就形成了“禁毒工作责任主要在公安机关”的导向，禁毒责任没有“嵌入”成员单位本职工作，导致成员单位作用发挥不充分，工作机制缺乏良性互动，重复考评也给基层公安禁毒部门增加了负担。

（四）缉毒执法奖励机制不健全。《中华人民共和国禁毒法》（以下简称《禁毒法》）和《云南省禁毒条例》均有“对在禁毒工作中有突出贡献的单位和个人，给予表彰和奖励”的相关规定。由于省级没有出台具体的操作办法，《禁毒法》及相关文件规定的奖励措施无法落实，一些市、县自行制定的奖励办法也因此被叫停。与其他执法工作明显不同，缉毒工作风险高，民警长期在外奔波，缉毒民警一出差就是全天候工作状态。但目前出差只能报销交通费、伙食补助费，无法计算加班时长（即无法补休），

无法报销节假日加班补助。因出差增加的生活耗费，对家庭的亏欠成为禁毒民警日益加重的经济、精神负担，缉毒民警工作积极性减弱。

(五) 查缉堵截网络不够严密。毒贩长期在边境活动，熟悉边境通道及管控情况，很容易避开打击。加之境外“民地武”组织以毒养军的情况长期存在，境外管控时紧时松，很多时候仅靠我方一侧堵截，彻底堵住漏洞难度很大。随着交通条件改善，特别是高速公路连接成网后，查缉站点已无法做到“守住一个点控制一条线”。藏毒、运毒手法不断翻新，逐人验证、察言观色等传统查缉方法已难奏效。同时，基层在对公开查缉工作考评时多以查缉战果为主要指标，导致查缉工作重心偏向“参与专案堵截”，在一些战果不明显的地域、时段存在漏洞，削弱了查缉网络的整体性和震慑作用，不利于统一调度和查缉工作常态化开展。

(六) 禁毒保障与毒情形势不适应。当前，保山市禁毒警力不足问题非常突出，案件侦办民警仅 100 余人。特别是近年加强公开查缉和禁毒、技侦、网安、经侦合成作战后，案源拓宽了，但案件后期消化形成了瓶颈。因警力不足，公安禁毒部门长期聘用大量辅警，但由于辅警保障机制不完善、工资水平低，只能靠从禁毒工作经费中“挤”出来保障，不利于查缉队伍健康发展。同时，公车改革后基层缉毒部门普遍车辆少、车况差，要改善车辆装备需要经过层层审批，不适应工作需要。

三、保山市毒品治理路径实践探索

(一) 高位推动，党政一把手扛起禁毒责任。保山市将禁毒工作作为“一把手”工程，并提出“上下一条心、主抓一把手、全市一盘棋、社会一张网”的禁毒工作总体思路，形成市县两级党政一把手负责、自上而下抓落实的格局，开启了保山禁毒新篇章。市人民政府将禁毒工作列入为民实事强力推进。市、县、乡党委政府、各职能部门层层落实责任、分解任务，禁毒工作责任制得到全面强化。近年来，经过不断调整充实，市禁毒委成员单位增加至 113 个。各成员单位积极配合，在重点、难点工作中形成了攻坚克难的强大合力。

(二) 务实联动，市、县禁毒办实体化运

行。在市委政法委设立保山市禁毒委员会办公室，抽调公安、检察、法院、司法等部门业务骨干在市委政法委独立办公，市财政每年预算保障工作经费。2019 年以来，市委政法委对市禁毒办机构、人员进行了改革和调整，组织领导进一步加强。市禁毒办每个季度召开 1 次“全市禁毒办主任会议”，由县市区轮流承办会议，安排参会人员到农村社区和基层单位现场观摩、交流，务实高效地推动全市禁毒基础工作。

(三) 守土尽责，完善立体化堵源截流体系。完善禁毒、技侦、网安、经侦合成作战机制，与全国各地禁毒部门建立协作机制，加强情报输出和跨区域联合办案。保山市全国首创“毒品公开查缉警务模式”，形成“专案侦查 + 公开查缉”的立体化缉毒经验在全国推广，在边境地区布建人力情报网络，对毒情掌控、线索摸排形成支撑。在全市机场、客运站、出入境口岸、城市重要人行通道布建动态人像识别设备 213 套，在国、省、县道重要路口布建固定车辆卡口抓拍系统 186 套，在边境线重点部位、口岸通道、小道便道建设网络高清视频监控摄像头 277 台，布建起了点、线、面相结合的边境视频监控闭环网络，以“情报、技术、人力”3 个防控网络建设形成“境外、国界、境内、环保（保山）”全覆盖的 4 条边境防控线，有力地促进了边境禁毒工作。

(四) 攻坚克难，破解禁毒执法难题。建设“涉毒特殊群体收押收治中心”和各县（市、区）看守所“特殊监区”。在全国率先对贩毒怀孕妇女、哺乳期妇女、严重病残人员等特殊人群依法收押惩处。推进“戒毒康复场所覆盖全部县市区”，对裁定社区戒毒的吸毒人员实施集中管理，由乡镇（街道办事处）通过委托、派员、拨经费等形式履行法定职责。通过理顺法律关系、整合帮扶政策、发展安置产业，把“戒毒（康复）社区”建成戒断毒瘾的“服务区”、回归社会的“缓冲区”和净化社会治安的“调节区”。建设“病残吸毒人员收戒收治中心”，与资质医院建立“公医合作”机制，开通危重病残吸毒人员医疗救治“绿色通道”，按要求对辖区内病残吸毒人员实行全员收治。全市 945 个村（社区）按照“4 + X”模式（村干部、社区民警、禁毒专干、医务人员及其他成员、志愿者

等)设立了村(社区)戒毒康复工作站,以村(社区)为网格,充分发挥基层资源优势,就近就便为戒毒康复人员提供管理服务,严格落实戒毒康复措施。

(五)科技支撑,研发应用大数据禁毒系统。保山市创新毒品问题治理模式,研发“挖掘机”涉毒网络研判系统,整合住宿、交通、卡口、视频监控、物流寄递和嫌疑人通信等数据,总结分析涉毒人员的交往规律和交付特点,提取特征值,建立机器学习模型,实现系统自动发现未知吸毒人员、零贩网络和供应商并自动推送到一线实战单位,推动毒品问题治理由钓鱼式向网捕式、被动式向主动式转变。保山市公安局运用大数据战法,对辖区吸毒人员吸食“大黄胶囊”的线索追根溯源,在公安部、省公安厅协调指挥下,于2018年5月26日成功破获“2018-316”部级毒品目标案件,共缴获“第三代”新型毒品3.122吨,抓获犯罪嫌疑人46人,捣毁毒品加工厂1个,打掉两个覆盖全国22个省、市的涉毒网络,查扣涉毒资产价值超过1.3亿元。该案是新中国成立以来,云南破获单案缴毒最多的第一大案,全国破获含“第三代”新型毒品单案缴毒最多的第一大案,专案组荣立集体一等功。

四、加强禁毒工作的措施建议

(一)完善禁毒工作机制。推动禁毒办实体化改革,进一步强化、细化禁毒工作责任制。明确主要成员单位禁毒工作职责。压实行业主管部门对管辖的各种行业、社会组织的禁毒职责。出台社会行业、社会组织履行禁毒工作责任的指导意见,利用其内部管理机制、自媒体平台开展毒品预防教育、吸毒人员管控等工作。探索“项目化”工作模式,使成员单位在具体禁毒工作中良性互动,并推动重点、难点问题的解决。

(二)完善禁毒工作激励机制。建立完善务实的、可操作的,与缉毒执法绩效挂钩的奖励机制,持续加强禁毒队伍思想政治工作和队伍建设,从省级层面出台落实《禁毒法》等法规、政策关于缉毒执法奖励的操作规范文件,在精神

激励的同时给予禁毒民警一定物质奖励。对《毒品违法犯罪举报奖励办法》进行修订或出台解释,将禁毒辅警、基层禁毒专干、治保员、禁毒社会工作者、禁毒志愿者等人员纳入奖励对象,并加大奖励力度,带动全社会参与禁毒斗争。

(三)完善禁毒工作考评体系。在全国、全省禁毒综合考评办法中压缩或剥离“公安禁毒工作”指标,明细主要成员单位履职考评指标;用缴毒数、抓获数(起诉数)作为缉毒执法效能的主要考评指标,用抓获数(起诉数)作为零贩案件的主要考评指标;加大“案件数”“抓获数”考评力度,形成边境与内地互补联动,促进情报交流。

(四)完善禁毒法律体系。针对毒品刑事案件特殊性出台执法操作规范,推动修改不适应禁毒工作、制约打击效能的法律法规;督促职能部门加强行业、企业监管,出台具体的易制毒化学品查缉工作规范,对基层公安机关查获的非列管类化学品移交当地职能部门处理并由上级职能部门组织开展倒查;修订《戒毒条例》,对各地社区戒毒有效的创新做法加强法律保障。

(五)改革缉毒执法警务机制。完善跨区域办案管理制度,加强跨省案件指挥协调和督察督办力度,规范省内跨区域案件战果分配,最大限度提升打击效能;推进禁毒大数据建设,整合串并到一个平台,通过信息共享促进工作互动,突出时效性、实战性;科学规划查缉网络,加强专项保障,改变“以战果进行考评”的做法。顶层设计中缅警务合作,建立完善长效机制,推进境外除源截流工作。

(六)加强禁毒工作保障。对县区、乡镇建设、扩容“戒毒社区”给予政策、资金支持;建立完善禁毒装备服务工作机制,对接联络好研发机构和基层部门,帮助基层改善装备;加强辅警经费保障,改变“以战养战”的模式,确保查缉网络足够稳定、严密;基层创新形成经验,经评估确实取得成效的要给予经费补助,需要长期坚持开展工作的,要配套增加工作经费。

(责任编辑 蒋凌燕)