

新精神活性物质管制的国际经验和中国路径

包涵

【摘要】新精神活性物质的产生与泛滥，并非毒品品项或功能的自然进化，而是毒品列管制度的缺陷与难以根除的毒品消费需求之间固有矛盾的衍生现象。新精神活性物质的出现，对于传统的毒品管制制度提出了挑战。如何在坚持法律明确性的前提下，合理地遏制不断涌现的新精神活性物质，保障公民身心以及可能受到危害的社会秩序，同时避免对现存的毒品管制制度造成结构性破坏，是较为重要但难以解决的问题。为应对新精神活性物质的泛滥，域外试图改进管制策略或立法模式予以响应，虽然取得了一定成效，但也引发了新的问题。中国已经开始着手规划与建设新精神活性物质管制的制度体系，在立法和具体措施上有了一定的积累，然而也存在着值得检讨和改进之处。中国的新精神活性物质管制制度，应以现有的法律资源作为基础，适当借鉴域外的经验与合理方案，以期在不剧烈改变现存毒品管制制度与措施的前提下，对新精神活性物质施以有效的控制。

【关键词】新精神活性物质；列举管制；单行立法；类似物管制；早期预警

【中图分类号】D035.3 **【文献标志码】**A **【文章编号】**2096-5176(2018)03-0044-20

【基金项目】2016年国家社会科学基金重大项目“我国刑法修正的理论模型与制度实践研究”(16ZDA061)；中国人民公安大学2018年中央高校基本科研费项目“拉丁美洲地区毒品问题与禁毒政策研究”(2018JKF304)

【作者简介】包涵(1982—)，男，中国人民公安大学侦查与反恐怖学院副教授(北京 100038)

一、问题的提出

2013年《世界毒品报告》这样写道“新精神活性物质来势迅猛、创意迭出，在其影响下，国际管制制度首次失灵了。”^①新精神活性物质(New Psychoactive Substances, NPS)究竟为何物？其又具有何种“能力”，能够使毒品管制制度在其面前显得无能为力呢？从现象上看，这已经不是国际社会第一次产生这样的担忧——如欧洲毒品与滥用监控中心(European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, EMCDDA)就在其2011年报告中讨论了新精神活性物质的管制问题，认为“(新精神活性物质)是处于《1961年麻醉品单一公约》和《1971年精神药物公约》之外，但与公约所列表管的毒品一样可能带来公众健康危害的物质；……是与那些受管制的物质达成相似效果但逃避管制

^① UNODC. World Drug Report, 2013. Abstract XV.

的保护伞”。^① 联合国毒品与犯罪办公室 (United Nation Office of Drug and Crime, UNODC) 也有大致相同的认识, “‘新精神活性物质’是‘纯药物或制剂形式的滥用物质, 不受《1961 年麻醉品单一公约》或《1971 年精神药物公约》管制, 但可能对公众健康构成威胁’”。^② 而且, 当前被滥用的新精神活性物质从“国际毒品管制体系设立之初就出现了, 20 世纪 70 年代 Ann 和 Alexander Shulgin 就已经合成了超过 230 种苯乙胺和色胺类具有滥用潜力的精神活性物质”。^③ 因此, “新精神活性物质的‘新’并非意味着‘新近发明’, 而是指‘最近 (或者以新的方式) 被滥用’, 它们中的大多数在很多年前就已经被制造出来”。^④

可见, 新精神活性物质并非在毒品功能上有所创新, 而只是为了规避“管制”而刻意制造的在结构上与已管制物质迥异但功能相似或者更甚的物质, 在满足吸毒者滥用需求的同时, 逃避法律的否定评价及相应的惩戒。与此同时, 由于在制造过程中参与了有意识的“设计”, 新精神活性物质的理化属性可能更加强烈, 在“合法”的身份下可以达到较之传统毒品更为强烈的精神作用。根据 2016 年《欧洲毒品报告: 趋势与发展》显示, 人工合成大麻素 (Synthetic cannabinoids) MDMB - CHMICA 仅于 2016 年 1 月就在欧洲 8 个国家造成了 13 人死亡和 23 人非致命损伤, 而人工合成卡西酮类 (Synthetic cathinone) alpha - PVP 于 2015 年在欧洲至少造成了 100 人的死亡。^⑤

新精神活性物质给毒品管制制度所造成的“新的问题”, 具体体现在不断涌现的管制目录之外的物质, 其滥用效能及滥用潜力与管制目录中的毒品相似或更甚, 但却因其不在目录当中而获得了法律意义上的“合法”身份。若立法者意图对其加以管制, 但囿于法律修订冗长繁琐的程序和固有的时限, 管制措施必然滞后于这类物质的更新速度, 使得在这一场“猫鼠游戏”当中, 优势会一直偏向于意图制造“新物质”的一方; 若对“新物质”不加以管制, 则其将会继续蔓延, 以合法的属性肆意散布, 戕害公民, 危及社会秩序。在这一近似于“二律背反”的情境之下, 当前的毒品管制制度已经无法应对新精神活性物质所带来的冲击。

二、问题的实质: 毒品双重属性的必然现象

新精神活性物质产生“新”问题, 根源在于业已定型的国际毒品管制制度。目前的国际毒品管制体系, 是由联合国反毒公约及相应的附表作为基础予以构建的; 其中附表确定了毒品管制的范围以及品项。目前通行的三大国际禁毒公约, 即《1961 年麻醉品单一公约》《1971 年精神药物公约》和 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》都使用了附表 (schedule) 的方式对毒品进行列举 (listed)。作为缔约国的立法样本, 三大公约为大多数国家或地区的域内立法提供了

① EMCDDA. Report on the Risk Assessment of Ketamine in the Framework of the Joint Action on New Synthetic Drugs, EMCDDA - EUROPOL 2011 annual report on the implementation of Council decision 2005/387/JHA (Lisbon, 2012), p. 25.

② UNODC. World Drug Report, 2014. p. 135.

③ UNODC. World Drug Report, 2013. Chapter 2. B.

④ EMCDDA made it explicit that the term ‘new’ did not refer to newly invented, but rather ‘newly misused’ substances as most of the drugs in question were first created many years ago.

⑤ EMCDDA. European Drug Report: Trends and Developments. pp. 12, 14.

参考。

采取附表进行列举管制是立法原则的基本要求，其原因在于，毒品是具有自然属性与法律属性双重定义限制的语义范畴。仅仅具有理化属性并不必然属于国家(地区)管制的毒品，只有当某种物质具有法律规定的理化属性，同时又经由立法明确加以管制，才能称之为法律意义上的毒品。例如，我国台湾地区《毒品危害防制条例》第2条规定，“本条例所称毒品，指具有成瘾性、滥用性及对社会危害性之麻醉药品与其制品及影响精神物质与其制品”，在这一定义当中，“成瘾性、滥用性”的定义描述了毒品的理化属性，而社会危害性则是由理化属性衍生的法律属性，兼具以上两种属性的物质，才能称为法律意义上的“毒品”。而且，仅凭“成瘾性、滥用性及对社会危害性”的定义，显然仍旧不能让公民明确了解毒品的具体种类，因此毒品的品种，还需要予以具体和明确，登载于法律所设立的列表当中，因此台湾地区《毒品危害防制条例》第4条，依据上述定义要素对毒品划定了级别并以列表的形式对毒品品种进行了列举。中国大陆也采取了类似的做法，《刑法》第357条将毒品定义为“鸦片、海洛因、甲基苯丙胺(冰毒)、吗啡、大麻、可卡因以及国家规定管制的其他能够使人形成瘾癖的麻醉药品和精神药品”。这一定义也是通过“使人形成瘾癖的麻醉药品和精神药品”及“国家规定管制”两个定义要素，明确了毒品的理化属性与法律属性，同时根据《禁毒法》和《刑法》的相关规定，^①通过授权国务院制定的《麻醉药品和精神药品管理条例》，将规定与更改毒品品种的权力，赋予国务院相关部委。^②

与之不同的是，在一些国家和地区，并不以具体的要素归纳毒品的属性，而是直接以在法律文件中进行列举的方式表达国家(地区)对于某种物质进行管制而赋予其毒品属性的态度。如美国《管制物质法》802(6)规定，“术语‘管制物质’(controlled substance)是指列举在本法案B部分之下的附表I、II、III、IV或V中的任意一种药物或其他物质的直接前体”。^③我国香港特别行政区也采取相似的立法思路，例如其在《危险药物条例》第2条规定，“‘危险药物’(dangerous drug)指任何在附表I第I部中所指明的药物或物质”。列举定义放弃了对毒品进行实质定义，而是直接通过在立法中添附附表的形式载明管制毒品的种类，从而保障公民对于法律管制毒品种类的预测可能性。^④

两种毒品的定义方式尽管法律外观不同，但它们都要求法律应当以明确的形式规定毒品的种类。其原因在于，毒品的管制是价值无涉的行政管理行为，毒品违法犯罪也大多属于行政犯的范畴。受罪刑法定原则的限制，法律应当赋予公民在行为时违法性认识的可能性。对于自然犯，不断积累的社会道德规范和世代传承的族群习惯就可以向人们传播违法性认识的印象，所以自然犯大多只需要概念描述，诸如杀人、盗窃之类的犯罪行为，虽然行为样态也具有外观上的多样性，

^① 《禁毒法》第25条规定“麻醉药品、精神药品和易制毒化学品管理的具体办法，由国务院规定”；《刑法》第96条“本法所称的违反国家规定，是指违反全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律和决定，国务院制定的行政法规、规定的行政措施、发布的命令与决定。”

^② 在中国大陆，附表并不附属于《刑法》或者《禁毒法》，而是以附属于《麻醉药品和精神药品管理条例》以及《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》的形式予以发布，例如《麻醉药品品种目录》《精神药品品种目录》和《非药用类麻醉药品和精神药品管制品种增补目录》，这些规范形式属于根据《刑法》《禁毒法》等法律进行的授权立法或者再授权立法。

^③ Controlled Substance Act. (21 U. S. C 802), 802(6).

^④ 参见包涵《论毒品的定义要素与授权列管原则》，《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2017年第3期。

但一般来说并不需要列举加以明确。然而，行政犯却不能通过归责性条款的设置直接赋予公民违法性认识，对于毒品犯罪来说，仅仅说明毒品是“国家规定管制的使人形成瘾癖的麻醉药品与精神药品”并不能让普通民众了解哪些具体的物质是违法的，违法的理由是什么。除了一些具有历史渊源的毒品因其在公民的理念当中长期积累而形成了排斥性的认识之外，大多数被管制的毒品并不具有道德可谴责性。^① 因此法律一旦设定作为行政犯的毒品犯罪，罪刑法定主义就要求立法者明示毒品的种类，以此赋予公民确定的法律印象——某种物质属于国家否定评价的对象，涉及这一物质的行为是非法的。这是国家对于公民行为进行约束的前提，而列举毒品种类是提供这一法律印象的直接途径。只有法律明确告知公民处罚的具体对象，公民的涉毒行为才具有在法律上进行归责的理由。基于此，公民方可产生对国家管制的认可与遵守，国家对于涉毒行为的否定评价也才具有正当性。

因此，对于毒品管制制度来说，明确列举毒品种类是必不可少的管制要素，毒品种类目录既为公民提供涉毒违法行为的预测可能，同时也宣告了立法者对所列举毒品的否定态度。然而，新精神活性物质的出现打破了这一平衡——新精神活性物质与已列管毒品在“成瘾性”等理化属性上相似，然而在结构上却和已列管毒品存有差异，因此不再受毒品管制目录所约束，也就脱离了相应的法律评价，那么现有的法律规范只能对新精神活性物质施以“放任”的态度。显然，为了保障公民预测可能性的需要而确定列管目录，在目录之外的物质自然就不能被视为毒品，国家也就无法搭建毒品与相关违法行为和惩戒措施之间的法律关系。在这一背景之下，行为人故意设计与管制目录所列举毒品功能相似但是结构和名称均存有差异的物质，就可以达成既满足与毒品相同消费需求，又逃避毒品管制的目的。^②

现有的毒品管制制度，大多以“目录”（Schedule）或“附表”（List）作为列明毒品品种的方式，以此为公民提供违法性认识的预测可能，同时也为科研、医疗等合法使用毒品提供依据，因此在化学结构上存在差异而未能列入目录的物质，就成为了所谓的“新精神活性物质”。如上所述，国家应当通过立法将某种物质纳入到毒品管制目录当中，以体现毒品的法律属性，然而物质的化学结构千变万化，具有不可穷尽的特征，在列举式的管制方式之下，若有目的的改变已管制毒品的化学结构，在不影响其理化属性的基础上，主动脱离法律的列举范围，就能创造出一种“合法”的“毒品”。面对此种情形，毒品管制制度就会面临双重困境：若通过修法对该种物质加以管制，法律修订程序的繁琐和负担的成本，与继续改进该物质使之脱离修订后法律的管制相比要困难很多——不仅修法的固有程序需要大量的时间成本，作为管制“合法”物质的强制性和义务性立法，还应当在公

① 例如海洛因、鸦片甚至冰毒，这些毒品经过长时间的宣传教育，通过历史上的史实、现实的滥用规模以及危害的宣教，可能会让公民达成排斥性的观念，但是对于大多数毒品来说，公民的观念几乎是价值无涉的，某种物质是否属于毒品更多的是一种事实判断。

② 这一类物质被称为“策划毒品”（designer drug），策划毒品与新精神活性物质在概念内涵上存在一些差异，但是在概念外延上有很大的重合。“由于在列举式定义当中，毒品在附表是以特定的形式来表达的，一些化学家开始试图寻求持有、分发或使用违禁物质但避免受到刑事处罚的方法。这些化学家试图细微的改变管制物的化学结构，从而制造出一种在化学定义上与管制物不同的新物质，这些物质被称为‘策划毒品’”。See Paul Anacker & Edward Imwinkelired. The Confusing World of Controlled Substance Analogue Enforcement Act Criminal Defense. Criminal Law Bulletin, 2006 (42), p. 744.

布之后到施行之前留出必要的时间以供公民了解法律更改给权利带来的减损并获得涉及该物质的行为是否合法的判断，这段时间足以让毒品的“策划者”重新物色新的修饰物质的手段，制造新的毒品。^①而且，不断修订法律，还会带来法律“缺乏稳定和权威”的负面印象。法律需要尽可能地契合社会生活的稳定性进程，在适用的过程当中，应当保持相对的安定状态，不至于对社会造成过度的波动，这既符合法律自身进化的规律，同时也符合民主的基本理念。^②但若立法者为了保持法律相对稳定而对有泛滥可能的新精神活性物质置之不理，该物质的提供者和消费者就可以合法地脱离法律的管制，在满足牟利或者滥用目的的前提下逃避相应的制裁。

三、新精神活性物质管制的域外方案

如何从制度上应对新精神活性物质的泛滥，是摆在世界各国与地区面前的共同课题。正如前述论及的“法律悖论”，这一问题的解决与否，关涉到国家毒品管制制度是否自治以及法律的权威能否得以保障。新精神活性物质在域外已有发展与蔓延的趋势，这些区域的立法不得不就新精神活性物质作出针对性的响应，通过改良与完善管制策略，修订毒品管制的法律制度，一定程度上遏制了新精神活性物质的泛滥。

（一）单行立法模式

单行立法是在毒品管制的立法之外，通过专门的法律规范来解决具有毒品属性但是不易分类或列举管制的物质。这一立法模式力图在法律的相对稳定性与毒品变更迅捷性的固有矛盾当中另辟蹊径，在已有的毒品管制立法之外通过专门的新精神活性物质立法来解决这一问题。这其中的典型代表是英国立法。1985年英国颁布了《毒物（供给）法案》（Intoxicating Substances (Supply) Act），将提供“毒物”^③的行为规定为犯罪，若“明知对方为18岁以下的人，而向其提供或者帮助提供物质（即便不属于毒品），且明知或有理由推定该物质或该物质的挥发物是被故意用来吸入而致人中毒”的行为，最高可被处以6个月的监禁和5000英镑的罚金。^④但是法案并没有对“毒物”（Intoxicating Substances）进行列举，只是笼统地规定，“凡是能导致吸入后产生毒性的物质”都属于“毒物”，而且法案对象较为局限，如其规定的犯罪行为仅限于对“18周岁以下的人提供毒物”。^⑤

有鉴于此，英国于2016年5月26日颁布《精神物质法案》（The Psychoactive Substances Act）取代了《毒物（供给）法案》，将管制范围扩张到所有能够产生精神作用的物质，同时将犯罪行为扩

^① 修订列管的法律是需要时间的，有些国家在刑法中进行列表增补还需要议会的同意，这大概会花掉一年以上的的时间。然而新精神活性物质的更新是非常快速的，在这段时间之内，更新的物质又摆上架架了。see EMCDDA. Perspectives on drugs: Legal approaches to controlling new psychoactive substances (2016).

^② 参见拉德布鲁赫《法哲学》，王朴译，北京：法律出版社2005年版，第73—74页。

^③ 该法案的主要对象如笑气、鼻息剂、气溶胶等，这一类物质也具有一定的成瘾性，但是成瘾机理与麻醉药品与精神药品有较大差异，因此这一类物质的滥用被称为“挥发性物质滥用”（volatile substance abuse）。

^④ Intoxicating Substances (Supply) Act 1985. 1 (1) (a).

^⑤ R. J. Flanagan, P. J. Streete, J. D. Ramsey. *Volatile Substance Abuse, Practical Guidelines for Analytical Investigation of Suspected Cases and Interpretation of Results*. UNODC, 1994, p. 15.

大到供给、意图供给、制造、进出口、为供给而持有、在机构内持有以及违反禁令等行为。^① 该法案所规定的“精神物质”(Psychoactive Substance)并不包括毒品(Controlled Drugs),也不包括尼古丁、酒精、咖啡因以及其他的虽然具有精神活性但可药用的物质。这也就意味着《精神物质法案》所管制的物质并非已经被管制的毒品,即使它们本来就可以造成“精神作用”,但也不属于该法案的管制对象,法案管制的是除了毒品以外的其他所有“能够使人产生精神效用的物质”。^② 2016年法案的立法目的主要就在于对“合法兴奋剂”(legal highs)予以规制,特别是针对“那些意图供应精神物质或者从事相关交易的商店或者网站”。^③ 为了尽可能扩大打击的范围,法案笼统地设定了“精神物质”这一概念,并且将涉及这类物质的部分行为规定为犯罪,以此来控制新精神活性物质的产生和蔓延。该法案并不影响《毒品濫用法案》(Misuse of Drugs Act, MDA, 1971)、《毒品临时分管制令》(Temporary Class Drug Orders, TCDOs, 2015)以及《药品规例》(Human Medicines Regulations, HMR, 2012)等法规的效力,也不涉及上述法案所确定的毒品管制列表,而是在这些法律构成的毒品管制体系之外,另外设立了一套平行的规范制度,因此法案在管制强度、范围、法律责任等方面都有较大的差异。例如法案并不处罚一般性地持有精神物质的行为,而只处罚在机构化的场所(例如监狱、少年矫正机构或者社区服务机构)持有精神物质的行为;^④ 同时也不处罚消费精神物质的行为,而且在法定刑上,也大大低于《毒品濫用法案》的规定。^⑤ 可以看出,由于法案并不列举“精神物质”,留给了警察与司法系统更大的权限,例如警察可以向合理怀疑的行为人或者场所发布禁止令,而违背禁止令的行为是可以构成犯罪的,而在审判的过程当中,也不用依据具体的管制附表,这极大地扩充了打击的范围。所以为了避免陷入类推的质疑,法案只能通过限定犯罪行为 and 降低法定刑的方式予以适当平衡。在具体的作用上,目前还不好客观评估单行立法的功效,但是英国的执法部门认为在面对诸如“笑气”和“亚硝酸酯”等流行的精神活性物质时,法案的存在会有一定的遏制作用。^⑥

(二) 临时列管模式

新精神活性物质的产生在很大程度上源自于立法列管速率与毒品更新速率之间的“时间差”。立法程序繁冗而时限较长,无法应对毒品管制的时效性需求,有鉴于此,有些国家和地区设置了临时列管制度,在不改变毒品管制基本制度的基础上,通过立法程序的简化或者设立特别的程序,缩减

① Psychoactive Substances Act 2016. Offences 4-9; Powers for dealing with prohibited activities 26-27.

② Psychoactive Substances Act 2016. 2 Meaning of “psychoactive substance” etc (1) In this Act “psychoactive substance” means any substance which (a) is capable of producing a psychoactive effect in a person who consumes it, 即在本法案中,“精神物质”是指“任何能够使人在使用时产生精神作用的物质”。

③ A simple guide to the Psychoactive Substances Act. Local Safeguarding Children Board, 4/5/2016.

④ Psychoactive Substances Act 2016. 6 Aggravation of offence under section 5 (10) .

⑤ 在《精神物质法案》当中,除“在机构内持有”和“违反禁止令”两种行为依据公诉程序定罪的最高法定刑是2年有期徒刑,其余的“供给、意图供给而持有、生产、进出口”依据公诉程序定罪的最高法定刑都是7年,而依据简易程序定罪的最高法定刑都是12个月。相比较之下,《毒品濫用法案》则规定,制造或涉及制造(Production, or being concerned in the production, of a controlled drug) A级毒品,依循公诉程序定罪的最高法定刑是终身监禁, B级毒品最高法定刑是14年。Misuse of Drugs Act 1971. Schedule 4 Prosecution And Punishment of Offences, Section 4 (2) .

⑥ A simple guide to the Psychoactive Substances Act. Local Safeguarding Children Board, 4/5/2016.

列管毒品所需的时间，以此应对新精神活性物质的不断更新。在设置临时列管制度的国家和地区当中，美国较为典型。美国建立了较为完整的毒品管制制度，1970年《管制物质法》(Controlled Substance Act)^①将毒品的管制程序分为两类，一类是“事前明文列管”，另一类是“事后类推列管”。事前明文列管事实上就是一般的列管程序，即根据某种物质是否符合法律的定义而展开管制，这一管制手段需要明确以附表的形式列举“被列管物质”。而列管需要考虑相关的因素，在法案当中“列管/移除列管的标准”包括：(1) 它(拟列管物质)的实际或相对滥用可能性；(2) 它的药理作用的科学依据(如果有的话，此条件为选择适用)；(3) 关于该物质，现行的科学知识的说明；(4) 它的历史以及现在的滥用方法；(5) 滥用的范围、时间以及滥用特征；(6) 对于公众健康的风险；(7) 它的生理以及心理依赖倾向；(8) 该物质是否有直接的前体(易制毒化学品)已被管制。^②

依据列管程序的繁简程度和启动条件的差异，“事前明文列管”又分为“一般列管程序”与“临时列管程序”。立法首先明确将列管建议权和批准权赋予司法部部长(The Attorney General)^③

① 《管制物质法》是1970年10月27日通过的《毒品滥用综合防治法》中的TITLE II部分。国会制定《毒品滥用综合防治法》(The Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act of 1970, Pub. L. No. 91-513, 84 Stat. 1236 Oct. 27, 1970)，是基于20世纪60年代娱乐化滥用毒品(recreational drug use)现象严重，而当时的法律已然不足以应对日益泛滥的药物非法滥用行为的事实。在这之前，国会也曾颁布过一系列关于禁毒的法律法规，例如1906年《纯净食品与药品法案》(pure food and drug act of 1906, ch. 3915, 34 Stat. 768)建立起了美国联邦食品药品监督管理局(FDA)以及相应的监管制度，并且确定了由FDA作为药品监管的主体地位；1914年《哈里森毒品法》(Harrison Tax Act, ch. 1, 38 Stat. 789)以及依据该法案所作出的相应判决，禁止配制和分发麻醉药品；1922年，《麻醉品进出口法》(Narcotics Drug Import and Export Act, ch. 202, 42 Stat. 596)，禁止除医疗用途之外的鸦片和其他麻醉品进出口；1956年《麻醉品管制法》(Narcotic Control Act of 1956, ch. 629, 70 Stat. 567)，将运输包括大麻在内的毒品作为犯罪处理；1966年《麻醉品成瘾戒治法》(Narcotic Addict Rehabilitation Act of 1966, Pub. L. No. 89-793, 80 Stat. 1438)将视野扩展到毒品消费，开始关注戒除毒瘾的法律保障，规范了作为监禁刑替代措施的戒毒制度。但是，这些法律被认为并不足以应对当时的毒品形势，如它们对当时已经非常流行的苯丙胺类和巴比妥类毒品并没有涉及，而且各个州大多已有自己的毒品立法，联邦期望通过统一的立法作出一些普适性的或者可参考的规定，有鉴于此，《毒品滥用综合防治法》的制定就显得颇有必要。《毒品滥用综合防治法》分为两部分：TITLE II和TITLE III。其中的TITLE II部分就是《管制物质法》(Controlled Substances Act)，《管制物质法》是《毒品滥用综合防治法》最主要的部分，规定了毒品分级管制、前体与列管化学品管制、类似物管制、毒品列管程序、刑事处罚、从业者登记注册、毒品专家咨询委员会等内容，被视为政府向毒品宣战的主要法律依据(The CSA provides the legal basis for the government's war on drugs)。而TITLE III部分是《进出口、赃物追缴以及毒品修正案》(Importation and Exportation, Criminal Forfeiture, and Drug Law Amendments)，这一部分适用较少，主要涉及修订进出口管制物质的处罚和毒品犯罪的赃物追缴与没收，同时还有关于法案生效时间等程序性规定。《管制物质法》在制定后经历了数次修订，例如1974年国会通过的《麻醉品成瘾者戒治法案》(Narcotic Addict Treatment Act of 1974, Pub. L. No. 93-281, 88 Stat. 124)，允许执业医师为成瘾者脱毒治疗或基于相似目的而进行麻醉品的配制，该法案就是《管制物质法》823以下的相关内容。除了《管制物质法》之外，美国还有一系列的反毒法案，例如《国家麻醉品法案》(The National Narcotics Act of 1984, Pub. L. No. 98-473, 98 Stat. 2168)和《国家麻醉品主导者法案》(National Narcotics Leadership Act of 1988 as Subtitle A of the Anti-Drug Abuse Act of 1988, Pub. L. No. 100-690, 102 Stat. 4181)规定毒品执法机构，协调案件合作以及确定毒品政策等事项，但《管制物质法》作为美国毒品立法的核心地位一直未曾动摇，虽然经过历次修订，但《管制物质法》仍旧是了解美国毒品立法模式和管制策略的重要法律资源。

② Controlled Substance Act. 21 U. S. C. (802) 811 (c). Factors determinative of control or removal from schedules In making any finding under subsection (a) of this section or under subsection (b) of section 812 of this title, the Attorney General shall consider the following factors with respect to each drug or other substance proposed to be controlled or removed from the schedules: (1) Its actual or relative potential for abuse. (2) Scientific evidence of its pharmacological effect, if known. (3) The state of current scientific knowledge regarding the drug or other substance. (4) Its history and current pattern of abuse. (5) The scope, duration, and significance of abuse. (6) What, if any, risk there is to the public health. (7) Its psychic or physiological dependence liability. (8) Whether the substance is an immediate precursor of a substance already controlled under this subchapter.

③ 美国立法授权司法部部长作为决定毒品是否增列，解除或者变更管制的主体，司法部部长是美国司法部的最高首长，由总统提名并经联邦参议院同意任命，因此司法部部长的职责仍旧属于行政权的范畴。

当司法部部长认为某种物质“具有滥用可能”(potential for abuse)或者“认为美国需要按照签订的国际禁毒协议进行管制或变更管制”之时,就可以展开对该物质进行管制的程序。^①在实施“一般管制程序”之时,司法部部长应当从“健康与人类服务部秘书长”(Secretary of Health and Human Services)获得“医学或科学上的建议”,该建议是秘书长根据前述的列管标准对该物质进行评估而作出的,并且需要在合理的时间内书面提交司法部部长,司法部部长对于该物质是否应当列管,受到该书面评估报告的限制。在经过该评估之后,以年度作为单位将该物质添加到确定的附表当中。^②而“临时列管程序”,则是司法部部长认为“某一物质将对公共安全带来紧迫危险”(imminent hazards to public safety),那么可以直接将其放入附表I进行管制。在此情形下,司法部部长不需要考虑上述的“一般程序”的前提条件——即从“健康与人类服务部秘书长”那里获得“医学或科学上的建议”。临时管制在司法部部长将管制命令、目的以及所涉物质在“联邦公报”(Federal Register)上进行公布并将该管制令呈送“健康与人类服务部秘书长”并且将其回复记录在管制令中之后的30天内生效。一旦该管制令生效,有效期为一年,在一年内应当根据前述的“一般程序”对于该物质进行考察实施正式管制,若时间届满仍旧悬而未决,临时管制还可以再延长6个月。^③

实践当中,美国联邦缉毒署(Drug Enforcement Agency, DEA)也可以提出临时列管申请。2016年9月26日,针对在美国泛滥严重的呋喃基芬太尼,就是由联邦缉毒署向司法部部长提出的临时列管申请。临时列管可以大幅度压缩管制程序,削减启动和决定管制所花费的时间,在应对新精神活性物质的变化更新速率上具有响应相对及时的优势,能够从一定程度上克服当前新精神活性物质不断变化更新给管制制度带来的负面影响;而临时列管的考察要素与一般列管相同,也避免了司法部部长专断行使权力而造成不当管制的结果。

(三) 类似物管制模式

无论是单行立法模式,还是临时管制模式,都是希望在“事前”对新精神活性物质进行某种程度的限制而设计的管制制度。然而临时列管依旧是以列举为手段的,只是在速率上有所提高,并不足以完全克服立法滞后的弊端;单行立法虽然可以通过兜底的形式来解释新精神活性物质,但是又会落入类推的质疑当中,因此不得不采取在行为方式、法定刑上进行折中和平衡,某种程度上降低了法律效力。而且,这两种方式都是被动响应新精神活性物质的产生和泛滥,那么能否主动应对新精神活性物质,从而根本上遏制新精神活性物质呢?针对这一问题,相关的国家或地区创立了类似物管制制度,美国是采取该制度应对新精神活性物质的首倡者。1986年美国在《管制物质法》当中增设802(32)号法案,这一被称为《类似物管制法案》(Controlled Substance Act of Enforcement of Analogue)的规范,确立了联邦的类似物管制制度。创设这一制度的背景在于,20世纪80年代初

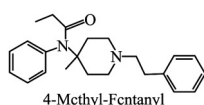
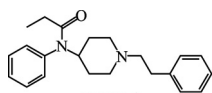
^① 根据812(a)的规定,设定了5级列表进行管制。

^② 根据812(2)的规定,附表在1970年10月27日起1年之后的2年内,应当半年修订及更新一次,此后每年修订及更新。

^③ 存在一个例外情形,当被临时列管的物质符合《联邦食品、药物与化妆品法》第505条的豁免条件——“新药申请”(New Drug Application)之时,需要经过“健康与人类服务部秘书长”在科学和医学上进行评估(scientific and medical evaluation),若这一物质在医学上具有治疗效果“801(1) a useful and legitimate medical purpose”,则可以从临时列管中豁免,不纳入拟列管的附表。也就是说,临时列管仍旧会考虑被列管物质的医疗用途。见21 U. S. C. 355 Federal Food, Drug, and Cosmetic Act.

“芬太尼” (Fentanyl) 的衍生物 “4-甲基-芬太尼” (4-Methyl-Fentanyl) 在美国呈现出泛滥之势, “4-甲基-芬太尼” 是在 “芬太尼” 的四号键位上加入一个甲基, 且毒理效用大约是前者的 30 倍。^① 但是 “芬太尼” 在管制附表当中, 但 “4-甲基-芬太尼” 却没有被列入管制附表。^② 这就意味着, “4-甲基-芬太尼” 在法律上是 “合法” 的, 吸毒者可以任意使用。针对这一状况, 美国国会于 1985 年 7 月开始审议 《策划毒品管制法案》 (Designer Drug Enforcement Act of 1985), 以惩罚 “那些怀有逃避法律惩戒的意图而故意修饰物质化学结构的地下化学家 (underground chemists)”。由于这些化学家能够轻易地改变一种物质的化学结构而制造出新的物质, 使得政府的毒品管制制度有陷于虚置的危险。在该法案通过时, 国会将法案的名称修改为 《类似物管制法案》 (Controlled Substance Analogue Enforcement Act of 1985), 并且将其增补到 《管制物质法》 802 (32) 条, 以此确立了美国的类似物管制制度。

类似物管制与以往的毒品管制最大的区别在于, 其通过立法设置了衡量一种新物质与已列管物质相似性的评价标准, 如果某一物质符合类似物的标准, 则将通过司法裁判的方式认定为类似物, 而根据 《管制物质法》 第 813 条的规定, 被认定为类似物的物质应当视为附表 I 的物质, 并且适用与附表 I 对应的联邦法律的处遇后果。^③ 从立法目的上看, 类似物管制确立了 “事后管制” 的策略, 因为其评价的是已经存在但不在毒品管制目录当中的物质, 但是却对认定为类似物的物质施以毒品相同的法律处遇后果, 这一策略对 “故意地制造或分发与那些危险的管制物质相类似的物质” 可以起到遏制作用。^④ 根据法案的规定, 若某种物质与附表 I 和附表 II 中已列管的毒品存在 “实质相似性”, 则可以根据该条所设定的标准, 通过司法裁判将其认定为 “管制类似物” (controlled substance analogues), 那么此时就可以依据 《管制物质法》 的规定对其比照附表 I 的毒品进行惩罚。具体来说, 一种物质能够被认定为 “类似物”, 在于 (该物质) 1. 化学结构与表 I 或 II 中的物质实质上相似 (substantially similar); 2. 具有相对于附表 I 或 II 中的管制物质相似或者更高的对中枢神经的兴奋、抑制以及致幻作用; 或者对于特定的人 (滥用者) 来说, 该物质具有与附表 I 或 II 中管制物质相似或者更高的对中枢神经的兴奋、抑制以及致幻作用”。^⑤ 类似物管制是毒品列管制度的立法创新, 其意义在于将传统的立法或授权立法确定毒品品项的 “事前管制” 策略, 推及到司法裁判确定毒品品项的 “事后管制”, 赋予了司法管制毒品的职能。在类似物制度当中, 法院可以通过类似物诉讼对某种物质展开司法调查, 一旦认定该物质属于类似物, 那么就意味着对该物质 “追认” 为毒品, 对涉及该物质的行为将会参照附表 I 所对应的罚则进行处罚。



①

② 附表 II (b) (Opiates) (6) Fentanyl.

③ Controlled Substance Act. (21 U. S. C 802) 813. Treatment of controlled substance analogues. A controlled substance analogue shall, to the extent intended for human consumption, be treated, for the purposes of any Federal law as a controlled substance in schedule I. 有目的的用于他人滥用的管制类似物, 将作为管制物质附表 I 予以管制, 并且适用与附表 I 对应的所有联邦法律的处遇后果。

④ Designer Drug Enforcement Act of 1985 \ [S. 1437 \], S. Rep. No. 196, 99th Cong. , 1st Sess. 5.

⑤ Controlled Substance Act. (21 U. S. C 802) 802 (32) .

(四) 早期预警模式

早期预警并非专门针对新精神活性物质的管制而开展的措施，但是对于以明文列举管制的国家和地区来说，提前预警并知晓某种物质可能会泛滥，可以为其及时介入对该物质进行属性与危害的评估确认，从而为立法列管提供充分的依据以及相对充裕的时间，同时也可以紧急采取一些其他的手段遏制该物质的传播。^① 联合国毒品与犯罪办公室开展的“SMART”项目（Synthetics Monitoring: Analysis, Reporting and Trends. 合成毒品监控：分析、报告与趋势）是早期预警措施中的代表。截至2014年底，一共有39个欧洲国家，27个亚洲国家，14个非洲国家，13个美洲国家以及2个大洋洲国家报告涉及新精神活性物质的活动，一共报告新精神活性物质541种，其中有69种是2014年首次报告的。^② 通过早期预警制度，联合国建立了以禁毒公约缔约国为节点的新精神活性物质预警网络架构，以此发现、分析和报告新出现的物质的滥用潜力以及可能存在的人体损害，给相关国家和地区提供涉及该物质的相关信息，以尽快作出响应，从而挤压新精神活性物质的蔓延渠道和流通过程。

欧盟也建立了区域性的早期预警系统。欧盟委员会于2005年5月10日在比利时布鲁塞尔通过了第2005/387/JHA号决议，该决议的内容是“关于新精神活性物质的信息交流、风险评估及管制”（On the information exchange, risk - assessment and control of new psychoactive substance），这一决议旨在快速、有效地响应新精神活性物质在欧盟范围内的制造、流通，协调成员国之间的刑事司法协助、情报咨询交流、快速确定新精神活性物质成分以及提供相应的预警信息，以便成员国根据自身的法律原则和法律体系，作出尽快的应对。根据这一决议，欧盟建立了相应的早期预警制度，即“欧盟早期预警系统”（EUEWS, EU Early Warning System），根据欧洲毒品与毒品滥用监测中心（EMCDDA）的统计，2005年欧盟报告发现新精神活性物质14种，2015年共报告98种，截至2016年一共报告新精神活性物质628种。^③ EMCDDA会随时统计并汇总相关的预警信息，并且将信息随时上传到欧洲新毒品数据库（European Database on New Drugs, EDND）当中，并且组织对每一种物质进行相关的分析与定性，同时监测其在欧盟范围内的生产、流动等信息。^④ 根据早期预警系统的情报搜集和汇总分析，EMCDDA每年都发布相关的报告，指出成员国应当注意的问题和新精神活性物质可能泛滥的趋势。例如其在2016年发布的《毒品展望：控制新精神活性物质的法律手段》当中就指出，欧盟新精神活性物质的最主要挑战，在于不断增长的新精神活性物质种类以及越来越快的更新速度。种类更新导致了传统列管式管制手段的趋于失效，而更新速度增快，更是导致传统列管手段滞后的主要原因。^⑤ 在早期预警系统的警示之下，有些国家通过完善药物安全法律对新精神活性物质进行一定程度的控制，例如波兰、意大利和英国，通过不给含有新精神活性物质的药物颁发上市许可或者

① A. Helander and others, Detection of new psychoactive substance use among emergency room patients: results from the Swedish STRIDA project. *Forensic Science International*, vol. 243 (2014), pp. 23 - 29. 另可见 EMCDDA, Perspectives on drugs: injection of synthetic cathinones, Perspectives on Drugs Series. 27 May, 2014.

② UNODC. World Drug Report, 2015. p. 73.

③ EMCDDA. EMCDDA - Europol 2016 Annual Report on the Implementation of Council Decision 2005/387/JHA, p. 13.

④ EMCDDA. EMCDDA - Europol 2016 Annual Report on the Implementation of Council Decision 2005/387/JHA, p. 6.

⑤ EMCDDA. Perspectives on drugs: Legal approaches to controlling new psychoactive substances (2016).

合法标签，以此来区别具有毒品作用的新精神活性物质和一般的药品；也有国家扩展现有法律和程序的适用度，例如匈牙利和芬兰分别于2010年和2011年通过了相关法案，将科学上的危害评估作为是否管制的考察因素，简略了以往列管毒品时的考察标准；此外，有些国家还变更了管制程序，早期预警的警示信息可以作为变更管制措施的依据，例如2011年英国设立了临时列管程序，规定可以根据预警信息，在一年以内对某种物质实施临时管制措施。^①

四、对域外新精神活性物质管制制度评价

新精神活性物质的出现，对以列举管制作为主要特征的毒品管制制度提出了挑战，而立法列管的速率又无法与新精神活性物质更新速率匹配，造成了管制措施与物质更新之间的竞逐状态。域外为应对新精神活性物质泛滥的制度设计和实践，大都从两个方面来考虑：一是尽可能缩减列管时间，简化列管程序，填补新精神活性物质更新较快而造成的法律空档期；二是扩大毒品管制范围，将明确列举式的管制扩展到类推管制，以此彻底封堵新精神活性物质修饰和更新路径。对于前者来说，早期预警措施和临时列管制度是其中的代表，而对于后者来说，单行立法和类似物管制是具体的体现。从实践来看，这两类应对措施虽然取得了一定的效用，但仍旧暴露出很多问题。

（一）对单行立法模式的评价

以单行立法的模式应对新精神活性物质的泛滥，是一种较为新颖的手段，目前只有英国等少数国家和地区开展了尝试。这一方案意图在保障毒品列管附表稳定性以及原有管制程序的基础上，对新精神活性物质进行单行立法，突出立法的针对性，针对新精神活性物质更新迅速的特点，采取了有别于传统管制的手段。这一模式的优点在于，由于属于单行立法的形式，那么对新精神活性物质的定义可以不用遵循传统的毒品立法以及毒品管制附表的限制，可以进行“兜底式”的定义。例如英国的《精神物质法案》，就将所有的能够对人产生“精神作用”的物质都囊括其中，作为法案管制的对象，避免了列举定义带来的滞后性，同时也赋予了司法官更大的自由裁量空间。此外，单行立法还可以制定在传统的毒品立法之外的新的管制规则或措施，例如《精神物质法案》当中的禁止令制度，警察可以对有嫌疑的场所或行为人发出场所禁止令或行为禁止令，提前介入到有违法嫌疑的行为人或者场所当中，若违反禁止令则构成犯罪，以此来遏制新精神活性物质的更新或流散，将其扼杀在萌芽阶段。^②然而，单行立法依然会带来负面的影响。首先，单行立法势必造成管制体系的混乱，对于同样具有“精神作用”的物质，一部分已经进入毒品列表当中，而另一部分则归纳为“精神物质”，但这两种制度是相互平行的，对于物质的范围、犯罪、刑事责任都有独立的定义或解释，然而在新精神活性物质当中，有一部分本身就是已在管制物质的基础上“策划”的，在化学结构与毒理性质上差别不大。对于相似的物质，却规定在不同的法律当中予以管制，且法律后果差异

^① EMCDDA, Perspectives on drugs: Legal approaches to controlling new psychoactive substances (2016).

^② Psychoactive Substances Act 2016, 13 Prohibition notices; 14 Premises notices.

较大，这难免会对法律适用的统一性产生负面影响。其次，由于“精神物质”的概念是以兜底式的抽象定义来规定，即“任何能够对人产生精神作用的物质”，这显然难以避免类推的嫌疑，为了尽可能消除负面影响，《精神物质法案》并不处罚消费精神物质的行为，对于犯罪行为的划定范围较为保守，在法定刑上较之《毒品滥用法案》中规定的毒品犯罪也相对较轻。虽然这一立法考量是为了在保障公民权利与管制精神活性物质之间达成合理的平衡与折中，然而这也就为新精神活性物质的泛滥提供了空隙，行为人仍旧可以“策划”新精神活性物质，只要不属于《毒品滥用法案》当中列管的毒品，虽然会受到否定评价，但是在法律适用、认定以及裁量等方面都会有相对轻缓的结果。单行立法试图以较为宽泛的适用条件，管束或控制新精神活性物质，无非是以扩张惩罚范围但降低处罚幅度的方式来形成法律威慑，实践当中能否达到立法目的以及收到应然的效果，还有待长时间的观察与总结。

（二）对临时列管模式的评价

临时列管措施，是希望在不改变现有毒品管制制度的基础上，通过提高法律的反应效率对新精神活性物质提供更加有效的管制。临时列管的意义在于通过程序上的简化，提高管制效率，将新精神活性物质“合法”的时段压缩，以此应对其更新速率快于法律修订的状况，使得法律能够尽可能跟上新精神活性物质的变化情势。然而临时管制终究也属于一种被动防御措施，只有当新精神活性物质开始泛滥，也就是在“合法”地存在了一段时间之后，临时列管措施才能够发挥效应。同时，临时列管还可能会存在一些风险，例如如何保障相对人的权益——作为有意识地修改一种物质的化学结构使之具有毒品的理化属性，管制这一类所谓的“策划毒品”是具有正当性的，因为修饰化学结构具有逃避法律处罚的动机。然而新精神活性物质也包括那些以前从没有发现过滥用潜力但事实上具有毒品自然属性的物质，例如植物类新精神活性物质、非策划合成的新精神活性物质^①，这一类物质的制造者或者发现者并没有主观上逃避法律处罚的动机，而这些物质本身的药理性质也很难在短时间内确定，若轻易地加以临时列管，则可能会损害相关者的合法权益。这也是美国在设定临时管制措施时将“对公共安全带来紧迫危险”（imminent hazards to public safety）作为必要的前提条件，同时加入“新药豁免”作为例外的原因。^②同时值得注意的是，在美国的临时列管措施程序当中，由于无须考虑“药物及其他物质评估”（Evaluation of drugs and other substances），司法部部长几乎可以肆意提出列管建议，而不会受到任何监督和制约。^③这一立法原意显然也是为了加快管制速率，但

① 新精神活性物质与策划毒品是有重大差别的，从概念上看，新精神活性物质包括了策划毒品，因为主动对毒品进行修饰而逃避法律惩戒而制造出的物质，是经过策划的毒品，这一物质必然是“新”的，然而除此以外，新精神活性物质还包括以前没有发现的具有毒品属性的合成类化合物，以及自然存在的具有毒品属性的植物，后两种物质都不是“有意策划”而创制产生的。

② Controlled Substance Act. (21 U. S. C 802) 811 (h) (1). 若拟列管物质具有《联邦食品、药品与化妆品法案》第 505 条所规定的情形，存在着具有药物效果的证明，则可以不受临时列管令的限制而予以豁免。见 Federal Food, Drug, and Cosmetic Act 21 U. S. C. 301 et seq.

③ Controlled Substance Act (21 U. S. C 802) 811 (b). 健康与人类服务部秘书长对司法部部长提出的一般列管建议是有否决权的，秘书长应当就该物质是否应当被管制或者是否应当移除管制的科学及医学要素，在考虑管制要素的基础上进行评估，然后应当就上述评估结果提出建议，建议书应当包括对该物质拟管制的级别以及适当的附表位置。建议书对司法部部长具有约束力，若秘书长不建议就司法部部长提出的物质进行列管，那么司法部部长就不能再继续开展列管程序。

是又可能导致管制决定机关在拟定管制时的随意性和执法专断。在这一情形下，如何协调临时列管的效用和未经充分考虑的列管措施对行政相对人可能造成的权利损害，是临时列管措施必须面对的问题。

（三）对类似物管制模式的评价

与早期预警或临时列管措施不同，类似物管制并不是被动地对新精神活性物质消极防御，而是主动扩大管制范围，将新精神活性物质通过事后追认的方式经司法裁判认定为毒品，以此达到彻底封堵新精神活性物质修饰和更新的途径。从制度设计上看，由于类似物是事后司法裁判认定的，那么理论上来说，只要司法裁判具有一定的弹性或宽容度，那么就能够完全遏制新精神活性物质的产生和更新，但类似物管制也会产生一些难以解决的问题。从制度上看，例如美国的类似物管制制度，设计了数个“实质相似条件”，作为判断某一物质是否属于类似物的标准^①。如果某种物质符合上述条件，那么可以通过司法裁判确定其为类似物，而确定为类似物之后就可以比照附表 I 对应的罚则进行处罚。然而值得注意的是，类似物管制本质上是一种类推，所管制的类似物都是通过司法裁判来确认其类似物身份的。对于类似物管制制度的质疑，首先就在于类似物管制并没有赋予涉及类似物的行为人对于其所交易或者持有的物质可能属于违法的预测可能性，作为一般的市民，很难搞清楚“化学结构实质相似”意味着什么，由于这一标准的判断权力掌握在行政或者司法机关手上，那么很有可能造成行政机构肆意执法的局面。其次，这几个标准似乎都有可解释的余地，作为一般的理智的人是否能够领会立法者的意图从而避免涉及类似物，法条并没有给出合理且明确的解释，所以可能落入“法条不具有明确性而违宪”的局面。^②正是基于这些原因，目前对于类似物并无较为固定的认定规则，也缺乏稳定的司法判决，类似物管制制度事实上并没有达到预设的目标。而且，即便设立了类似物管制制度，司法裁判也可以追溯到类似物生产或者分销的行为，同时判例也可以产生立法的作用，也就是以判例的形式管制了类似物。但是既然交付司法裁判，出于保障司法程序以及控辩的需要，司法效率必然是相对低下的，在漫长的审判之后，即使判决认定了类似物属性并且予以了相应的处罚，在时效性上也会大打折扣，由于类似物的更新速率极其快速，甚至可能出现判决

^① Controlled Substance Act. (21 U. S. C 802) 802 (32) (A). “1. (该物质) 与《管制物质法》附表 I 或 II 中的物质具有“实质相似”(substantially similar) 的化学结构; 2. (该物质) 与附表 I 或 II 中的物质相比, 对中枢神经具有相似或更高的兴奋、抑制或致幻作用, 或者对于某一特定的人来说, 对该物质具有与附表 I 或 II 所管制的物质一样的兴奋、抑制或者致幻的有目的的使用需求”。

^② 在笔者查到的类似物判例当中, 几乎所有案例中的辩方都会提出几种固有的抗辩理由: (1) 类似物管制法案对于类似物的定义模糊, 属于违宪性的模糊 (unconstitutionally vague); (2) 类似物管制法案没有给公民提供足够充分的预测可能性 (fair warning and effective safeguards); (3) 类似物管制法案关于类似物的定义存在争议, 三个定义项之间的关系属于并合解释还是择一解释有争议 (conjunctive reading or disjunctive reading); (4) 类似物管制法案会导致控方滥用诉权, 由于类似物是事后追认, 所以控方决定启动诉讼程序, 涉嫌专断的执法行为 (arbitrary enforcement)。具体可参见 United States v. Forbes, United States v. Todd Kelly Roberts 等案, 在 United States v. Forbes 一案中, 法庭认为类似物管制法案违宪, 由此认定 AET (alphaethyltryptamine) 不是附表 I 物质 DMT (dimethyltryptamine) 或 DET (diethyltryptamine) 的类似物, 并且判决被告人 Forbes 无罪; 而在 United States v. Roberts 一案中, 则裁定 BD (1, 4 - butanediol) 构成 GHB (gamma hydroxybutyric acid) 的类似物, 判决被告人 Roberts 有罪。类似物案件之所以没有形成统一的认定标准, 案件判决结果与类似物立法的固有缺陷、证据认定标准、辩方的抗辩理由以及法庭的态度有一定的关联, 而这些因素大多都是变量, 迄今也没有固定的作为类似物认定的客观标准, 类似物案件的判决结果更多地取决于控辩双方对于证据的把握和法庭规则的利用, 那么作为一种制度来说, 其存在的意义就是值得商榷的。

生效之时该类似物已经不再滥用的窘境。此时的司法裁判，对被认定为类似物的惩罚就缺乏正面的意义，不仅如此，还可能因为浪费司法资源而饱受诟病。

（四）对早期预警模式的评价

早期预警并不属于制度性的管制措施，其开展目的只是为相关的国家或地区提供新精神活性物质可能的泛滥趋势，以便提前开始评估论证列管工作，同时给可能存在的管制提供物质滥用潜力、滥用规模以及对人体的损害等基础信息，从而使列管程序展开之时能够尽速获得相应的依据。因此早期预警本身只是一种消极的防御措施，并不能对新精神活性物质的管制提供更多的助力。从联合国毒品与犯罪办公室（UNODC）推进的“SMART”项目以及欧盟开展的“EUEWS”表现来看，其效果并不明显。正如 EMCDDA 在 2016 年“毒品展望：控制新精神活性物质的法律手段”当中所指出的那样“一部分新精神活性物质实在是太‘新’了，科学上还无法判断其可能对人体带来的健康方面的风险，然而这在某些国家的管制条件当中是作为首要因素加以考虑的；列管新精神活性物质是需要鉴定的，然而目前的技术和财力根本不足以应对新精神活性物质的快速增长和变化趋势。”^①由于各国与地区的管制规范存在相当大的差异，新精神活性物质总是呈现出朝向法律“洼地”蔓延的现象，这种固有且不可能改变的差异造成早期预警所提供的预警信息并不能有效遏制新精神活性物质在全球范围的扩张，其成效可能仅仅在于将新精神活性物质挤压到别的立法比较滞后或不尽完善的区域，对于国际毒品管制的助益并不明显。^②

五、中国新精神活性物质管制策略

中国对新精神活性物质管制的关注以及在此基础上开展的立法活动是近几年才开始兴起的。《2016 年中国毒品形势报告》显示，“2016 年中国国家毒品实验室从各地送交的检测样品中，发现 22 份可直接吸食的新精神活性物质，反映出新精神活性物质在中国已存在滥用人群，主要是在娱乐场所滥用；共检出 1529 份新精神活性物质，主要为卡西酮类、合成大麻素类和芬太尼类物质。2015 年 10 月中国增列 116 种新精神活性物质之后，管制的新精神活性物质制造走私问题得到遏制，但不法分子为规避管制，通过修改化学结构，不断创造新类型的新精神活性物质，有的不法分子向国外客户推荐新研制的类似结构替代品”。^③虽然在滥用规模上并不显著，但是可以看出，中国的新精神活性物质的制造与出口已经成为类型化的现象，这些现象对中国的毒品管制制度提出了新的要求。

从宏观上看，中国对新精神活性物质的管制进度在整体上基本保持了与国际同步，在某些物质

^① EMCDDA, Perspectives on drugs: Legal approaches to controlling new psychoactive substances (2016) .

^② 例如中美之间的芬太尼衍生物列管规范的差异，造成了中国生产的卡芬太尼等物质会定向美国流动，美国 2016 年 9 月 26 日临时列管卡芬太尼，而中国则是 2017 年 3 月 1 日将卡芬太尼列入《非药用类麻醉药品和精神药品管制品种增补目录》，这期间的管制空档以及空档期造成的卡芬太尼泛滥，显然是早期预警措施无法控制或影响的。

^③ 中国国家禁毒委员会《2016 年中国毒品形势报告》。

的管制上，甚至超前于国际社会的步伐。例如，2001年至2014年，中国先后将14种国际上未曾管制的新精神活性物质按照传统的毒品管制程序和手段进行了列管。特别是氯胺酮，目前联合国并未将其纳入到禁毒公约的附表当中。此外，中国也制定了单行的新精神活性物质列管规则，也就是2015年10月1日国家禁毒委员会办公室、国家食品药品监督管理总局、国家卫生和计划生育委员会和公安部共同颁布实施的《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》，在这一办法附设的增补目录当中，列举管制了116种新精神活性物质。在实践中，这一办法已经成为中国常态化列管新精神活性物质的基本依据，2017年3月1日列管了四种芬太尼衍生物，2017年6月19日又列管了U47700等四种新精神活性物质，都列入《非药用类麻醉药品和精神药品管制品种增补目录》当中。至今中国已经列管138种新精神活性物质，基本与联合国禁毒公约附表保持了一致的列管进度。与此同时，对应新精神活性物质的罪刑标准也有了一定的进展，2016年4月最高人民法院发布《关于审理毒品犯罪案件适用法律若干问题的解释》，对12种苯丙胺类新精神活性物质确定了定罪量刑的数量标准。从整体态势上看，我国的新精神活性物质管制在行政法规、刑事裁判规则以及管制手段、程序等方面都有较大的发展，也积累了一定的制度性规范，对于新精神活性物质的管制能够做到基本上“有法可依”，但是从新精神活性物质的管制制度构建上看，中国目前的法律规范与配套措施都有值得考量与完善的空间。

（一）管制规范

中国目前所采用的仍旧是列举式管制的策略，而且对于新精神活性物质的列举，当前的立法是在独立于毒品列管之外单独进行的，外观上呈现出一定的单行立法特征。在立法上，由单行法规来规范新精神活性物质，也就是以2015年《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》作为管制的规范性文件；与之相对应的，是管制毒品的2005年国务院颁布的《麻醉药品和精神药品管理条例》。不仅列管依据有差别，管制附表也是相互独立的，管制新精神活性物质的附表是附属于《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》的《非药用类麻醉药品和精神药品管制品种增补目录》，这一目录与附属于《麻醉药品和精神药品管理条例》的《麻醉药品与精神药品品种目录》是平行的关系。然而从实质内容上看，这一“平行关系”并非将毒品与新精神活性物质完全独立，而是在法律制度与管制措施上保持了一定的交叉关系。

《麻醉药品和精神药品管理条例》与《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》应分属于不同的层级，按照《麻醉药品和精神药品管理条例》第一条的规定，“根据药品管理法和其他有关法律的规定，制定本条例”；而《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》第一条则规定“根据《中华人民共和国禁毒法》和《麻醉药品和精神药品管理条例》等法律、法规的规定，制定本办法”。可见，后者的立法层级是低于前者的，属于前者的衍生规范，从制定机关上看也是如此，前者是国务院而后者是公安部、国家卫生和计划生育委员会、国家食品药品监督管理总局和国家禁毒委员会办公室。法律位阶或层级的差异可能会引发一个问题，那就是规范是否符合立法要求。中国《刑法》第357条以空白罪状的方式，将毒品的列管交由“国家规定管制的麻醉药品与精神药物”进行授权立法。而根据《刑法》第96条的规定，“本法所称的违反国家规定，是指违反全国人民代表大会及其常务

委员会制定的法律和决定，国务院制定的行政法规、规定的行政措施、发布的命令与决定”。可见，《刑法》对于类似“国家规定管制”的“违反国家规定”，明确了其层级只能是“全国人大、全国人大常委会以及国务院”，在授权立法的规范类型上，只能是“全国人大和常委会制定的法律和决定以及国务院制定的行政法规、规定的行政措施以及发布的命令与决定”。《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》是由公安部、国家卫生和计划生育委员会、国家食品药品监督管理总局和国家禁毒办制定发布的办法，这一规范性文件的制定主体，超出了国务院《麻醉药品和精神药品管理条例》的规定范围，存在着授权主体的资格或层级问题。《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》既然在级别上低于《麻醉药品和精神药品管理条例》，那么其是否能规定列管新精神活性物质所对应的犯罪，就很值得商榷。《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》第4条第二款规定，“各级公安机关和有关部门依法加强对非药用类麻醉药品和精神药品违法犯罪行为的打击处理”。显然，该办法所附的增补目录，同样具有将列管的“非药用类麻醉药品与精神药品”关联到刑法的毒品定义并与相关的毒品犯罪进行联动的功能。然而如前所述，《刑法》第96条所谓的“国家规定”，最低只能限于“国务院制定的行政法规、规定的行政措施、发布的命令与决定”，《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》并非国务院所制定的法规、命令与决定，那么能否自动建立与毒品犯罪的联动关系，显然也值得考虑。

可见，中国的新精神活性物质的管制策略，采取了在外观上近似于英国的单行立法手段，但是在实质上存在着极大的区别。英国《毒品濫用法案》与《精神物质法案》是完全平行的关系，且在法律层级上是一致的。另外，《精神物质法案》由于没有对“精神物质”进行列举，所以在犯罪行为以及法定刑上进行了折中和平衡，较之于管制毒品要轻缓很多。然而，中国管制新精神活性物质的立法，也就是《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》，在层级上比管制毒品的法规更低，但是在对应的法定刑上却没有特殊的规范。当然中国的新精神活性物质管制有明确的附表，所以采取与毒品同样的处遇强度，也并不值得诟病。只是在规范的层级要求以及与毒品犯罪之间的对应关系上，中国目前的立法尚有一些难以克服的问题。

（二）管制程序

中国的新精神活性物质管制依然保持列举的手段，但如前所述，这一方式在针对新精神活性物质时成效并不显著。而其他国家和地区采取的一些措施，例如临时列管或者类似物管制，在中国目前的管制策略当中并无体现。既然立法已然定型，那么采取列举管制这一方式治理新精神活性物质，就应当在管制时间上有所限定，并且尽可能提高管制的效率。虽然在《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》当中规定了列管的时间限度，以此来提高对新精神活性物质的响应时间，但时限并不足以应对物质的更新速率。^① 2017年3月列管四种芬太尼衍生物，可以称作第一次依据《非药用类

^① 《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》第七条规定，专家委员会启动对拟列管的非药用类麻醉药品和精神药品的风险评估和列管论证工作后，应当在3个月内完成；第九条规定，国务院公安部门会同食品药品监督管理部门和卫生计生行政部门应当在接到国家禁毒办列管建议后6个月内，完成对非药用类麻醉药品和精神药品的列管工作。对于情况紧急、不及时列管不利于遏制危害发展蔓延的，风险评估和列管工作应当加快进程。从上述规定可以看出，一种新精神活性物质的管制期限最长为9个月，最短则没有明确的规定，但是“加快进程”的表述，让人觉得该规范对于管制时限并不是特别敏感。

麻醉药品和精神药品列管办法》对新精神活性物质进行列管的工作，耗时大约5个月左右；^①与之对比，此次管制的呋喃基芬太尼，在美国仅是2016年9月27日DEA提出临时列管申请之后，就立即展开了管制。即使不考虑临时列管措施，办法当中规定的时限依旧较长。相比之下，我国台湾地区《毒品危害防制条例》第2条规定，“毒品分级及品项，由法务部会同行政院卫生署组成审议委员会，每三个月定期检讨，报由行政院公告调整、增减之，并送请立法会查照”。在这一规定中，将审议毒品列管的周期确定为3个月，在时限上更加紧密严格的同时，也将毒品列管审议的事项予以常态化。当然，中国的列管措施可能会伴随着工作的深入和机构的默契程度的提高以及管制机关的协调能力会有所改善，2017年7月1日增列U-47700 \ [(N - 甲基 - N - (2 - 二甲氨基环己基) - 3 , 4 - 二氯苯甲酰胺) \] 等四种新精神活性物质，距离列管四种芬太尼衍生物只过去了4个月，横向对比之前的芬太尼衍生物的列管工作，效率有了明显提升。

《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》对于管制程序做了明确的规定，制定了监测、预警、风险评估和列管论证等制度，与美国《管制物质法》有异曲同工之处，特别是在风险评估和列管论证的条件上，更是存有借鉴之意。^②然而在实践中，虽然也按照规范的要求开展了列管论证和风险评估程序，但论证过程显得较为粗糙，缺乏常规且程序化的论证过程，在论证内容上，缺乏《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》所规定必要的列管论证要件，例如滥用潜力、成瘾性、非法行为的情况以及社会危害性的论证，同时也缺少处理拟列管物质对应法律后果的合理建议。

（三）管制策略及制度评价

从前述的论证可以看出，中国目前尽管采取了传统的列举式管制措施，但同为列举管制但简化了列管程序的临时列管措施却并没有采用，实属遗憾。临时列管本身也是属于列举管制之下的子概念，只是在时间和程序上有所简化，其并不会破坏现存的毒品管制机关权限分配以及管制手段。至于类似物管制措施，囿于中国大陆法系的立法传统，类似物管制并不能契合中国的毒品管制制度，中国没有采用或者借鉴，应当是明智的选择。其原因在于，类似物管制依靠司法裁判作为先例确定类推管制的方式，在不以判例法作为法律渊源的中国显然是行不通的。此外，类似物管制本身也有一些不容易改善的弊端，类似物归根结底是一种类推解释，即便有再严格的限制条件，事后的类推解释也可能会与刑法罪刑法定原则的基本要求相抵触，在美国的实践当中，相当一部分类似物判例

^① 列管四种芬太尼衍生物的过程可谓曲折。2016年9月4日的G20峰会，作为“习奥会”的议题之一，列管芬太尼衍生物就被提上议事日程，直至2017年2月16日国家禁毒办召开新闻发布会，宣布列管卡芬太尼、呋喃芬太尼、丙烯酰芬太尼、戊酰芬太尼并于3月1日生效，前后有5个月时间。而列管U47700等4种物质则无法找到列管启动时间的佐证，这可能意味着中国缺乏相应的列管建议启动机制，所以即便在论证和公布时间上有所提高，也不好说列管效率在提高，而且U47700等4种物质都是联合国已经列管的物质，我国的列管工作与其说是在对新精神活性物质提供管制，毋宁说是在契合禁毒公约附表的管制导向。某种意义上说，中国的新精神活性物质列管还没有形成常态化的工作模式，目前无法评估一般所需的大致的列管时限。

^② 《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》第6条规定，国家禁毒办认为需要对特定非药用类麻醉药品和精神药品进行列管的，应当交由非药用类麻醉药品和精神药品专家委员会（以下简称专家委员会）进行风险评估和列管论证。第7条规定，专家委员会由国务院公安部门、食品药品监督管理部门、卫生计生行政部门、工业和信息化管理部门、海关等部门的专业人员以及医学、药学、法学、司法鉴定、化工等领域的专家学者组成。专家委员会应当对拟列管的非药用类麻醉药品和精神药品进行下列风险评估和列管论证，并提出是否予以列管的建议：（一）成瘾性或者成瘾潜力；（二）对人身心的危害性；（三）非法制造、贩运或者走私活动情况；（四）滥用或者扩散情况；（五）造成国内、国际危害或者其他社会危害情况。

当中辩方都提出了违宪审查，其理由均涉及法律规范不够明确、涉嫌类推以及司法机关滥用诉权等。而且对类似物的定义以及认定类似物与毒品“实质相似”条件的实体规范、证据规则、举证责任、行为人明知等问题都较为复杂多变，难以得出客观确定的结论，因此在判决结果上也大相径庭，这也说明类似物管制可能还存在一些固有问题。^①

但是，中国对于新精神活性物质的认识，在立法上似乎并没有关注到最核心的问题，也就是新精神活性物质在理化属性与法律制度上的固有矛盾，反而是在立法上体现为以“麻醉药品和精神药品”和“非药用类麻醉药品和精神药品”作为分类管制的依据。《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》第三条规定，“麻醉药品和精神药品按照药用类和非药用类分类列管。除麻醉药品和精神药品管理品种目录已有列管品种外，新增非药用类麻醉药品和精神药品管制品种由本办法附表列示。……非药用类麻醉药品和精神药品发现医药用途，调整列入药品目录的，不再列入非药用类麻醉药品和精神药品管制品种目录”。也就是说，立法者认为，有没有现实的医疗用途是分别管制的区分标准。然而“新精神活性物质”这一概念的本意，是出现了管制目录之外但是属性与目录当中的已列管毒品相似的物质，并没有考虑新物质是否具有药用价值。显然，不排除新精神活性物质也具有一定的现实或潜在的医疗用途，但是如何施以管制才是最重要的。中国的做法是一种极具特色的分类管制方法，但这就相当于遮蔽了新精神活性物质对于毒品管制体系在法律制度上的负面影响，因此这一立法策略在实际的列管工作当中，有可能面临一些人为的障碍。

显然，在2015年《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》颁布实施之前，已经存在着“不存在药用价值但列入精麻药品管制品种目录”的物质，因为当时只有《麻醉药品和精神药品管理条例》因此只能列入《麻醉药品品种目录》或《精神药品品种目录》；而在《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》颁布之后，缺乏医药用途的物质会列入《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》附属的《非药用类麻醉药品和精神药品管制品种增补目录》。这就意味着，同样是没有医药用途的物质，仅仅因为规范颁布的时间先后而被列入不同的目录，可能是不恰当的，这可能会影响到法律适用的统一性。另外，在上述第三条当中，规定了“非药用类麻醉药品和精神药品”与“麻醉药品和精神药品”的单向转化，即在发现非药用类麻醉药品和精神药品具有医药用途之后，调整列入药品目录的，不再列入非药用类麻醉药品与精神药品管制品种目录。那么也就意味着，新精神活性物质的列管目录以“有无医药用途”来作为区分条件，这就背离了新精神活性物质管制的基本矛盾，即“管制滞后性与新精神活性物质更新速率”之间的冲突，从这个角度来看，《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》似乎只是在形式上作为管制新精神活性物质的法律规范，实际上的立法目的是将其作为《麻醉药品和精神药品管理条例》的补充，对新精神活性物质的管制缺乏实质上的针对性；此外，即便对某一物质施加列管之后，其目录归属还可能会有调整，因为一旦发现有医药价值，将会调整到麻醉药品和精神药品管制目录当中，那么之前的管制事实上还是不稳定的。从某种意义上说，相当于架空了对某一物质实施管制时医药用途的判断，有可能为了加快管制速率而人为地排除对

^① 目前来看，美国法院对类似物案件的判决结果差异极大，所以确认的类似物种类并不多。可参见 *United States v. Thomas William WASHAM*, *United States v. Forbes*, *United States v. Roberts*, *United States v. Brown*, *Colorado v. William J. FRANTZ*, *United States v. Mark FISHER*, *United States v. Trmain M. WHITING* 等案。

其医疗用途的论证过程，从策略上可以先将拟列管物质放到非药用类增补目录当中，赋予其法律管制属性之后，再缓慢解决其是否具有医药用途的问题。此外，从理论上讲，既然当前没有确定药用价值以后可能发现药用价值，那么也有可能目前认为有药用价值但以后认为缺乏药用价值，但是针对这一情形，并未设置从麻醉药品和精神药品目录调整至非药用类麻醉药品与精神药品增补目录的规则。

同时，在新精神活性物质对应的刑罚问题上，中国当前的管制制度似乎并没有给出明确的答案。在英国《精神物质法案》和美国《管制物质法》当中，无论是单行立法还是类似物管制，都有明确的对应规则，英国是在法案中专门规定了精神活性物质的处罚规范，而美国则是规定被认定为管制类似物的物质适用附表 I 物质的处罚。但是在中国的立法当中，并没有这样的对应规则，《刑法》仅仅对鸦片、海洛因和甲基苯丙胺作出了明确的“种类—数量—刑罚”对应关系，对于其他的毒品，并没有在《刑法》中规定其所对应的刑罚裁量标准，而是通过大量散见的司法解释、准司法解释、部门规章乃至法院的内部文件来实现的。^①《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》并没有明确新列管的毒品与刑罚之间的罪刑搭配关系，还需要司法机关制定司法解释来明确定罪量刑标准，这个问题早在《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》通过之时就已经存在，2015年10月1日增补目录所列管的116种新精神活性物质，直至2016年4月11日《最高人民法院关于审理毒品犯罪案件适用法律若干问题的解释》才予以部分解决。^②这就意味着在长达7个月的时间当中，对于被管制的新精神活性物质来说处于“有罪而无罚则”的状态，司法机关无法就新精神活性物质进行合理且有效地追诉。2017年3月和7月两次追加增补的8种新精神活性物质，目前也没有对应的刑罚裁量规范，这无疑减损了两次管制工作的意义。对待新精神活性物质的立法态度，首要的追求就是列管速率，但只追求列管速率而不明确法律后果，使得作为具有强制力的义务型规范缺乏相应的处罚规则，这无异于将殚精竭虑得来的列管成果虚置。

结 语

中国对新精神活性物质建立了特有的管制规范，然而将所有的管制物质以“药用”和“非药用”来进行分类列管，这一立法模式并没有触及到新精神活性物质对现存管制制度带来的冲击。虽然现有的做法存在着某些弊端，但是依据这一分类，国家通过立法确定了有别于以往毒品管制的管

^① 例如2016年4月11日《最高人民法院关于审理毒品犯罪案件适用法律若干问题的解释》；2012年5月16日《最高人民检察院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定（三）》；2004年10月国家食品药品监督管理局的《非法药物折算表》；2009年最高人民法院刑一庭发布的《关于审理若干新型毒品案件定罪量刑的指导意见》。其中较为重要的《非法药物折算表》在公开渠道几乎无法查找，不仅不能为普通公民提供预测可能，从事司法工作的专业人员也需通过专门的途径查找。

^② 事实上该司法解释并不是专门针对新精神活性物质的量刑标准而颁布的，其用意仅在于弥补之前《麻醉药品品种目录》与《精神药品品种目录》列管的大多数毒品缺乏量刑标准的窘境。该解释当中主要规定了《麻醉药品品种目录》和《精神药品品种目录》当中的毒品量刑数量标准，几乎没有涉及新精神活性物质。但是在该解释当中，规定了“3,4-亚甲二氧基甲基苯丙胺（MDMA）等苯丙胺类毒品（甲基苯丙胺除外）”（《解释》第一条），而《非药用类麻醉药品和精神药品管制品种增补目录》当中列管的新精神活性物质，也含有苯丙胺类的衍生物，因此该解释可以对《增补目录》当中的苯丙胺类衍生物提供量刑标准，这与其说是部分解决了问题，毋宁将其看成解释目的与解释适用上的“巧合”。客观来说，中国毒品管制体系总体缺乏毒品的“种类—数量—刑罚”对应关系，不仅仅体现在新精神活性物质的管制当中，传统的毒品管制体系存在同样的问题。参见包涵：《论毒品的定义要素与授权列管原则》，《北京联合大学学报（人文社会科学版）》2017年第3期。

制机关、手段和程序，具有鲜明且实用的立法目的，即在尽可能不破坏现有管制机关、权限以及列管程序的基础之上，构建对新精神活性物质及时响应的管制架构，着重整合现有的行政与司法资源。从整体上看，这也不失为一种应景且具有对策性的管制策略。但是目前看来，这一策略虽然取得了一定的管制效果，但也存在着相当的不足，在管制的手段、方式以及如何搭建管制与对应法律责任等问题上，还有相当大的完善空间。由于目前的管制立法自始于 2015 年，若以域外的管制措施为依据对此提出较大规模的修订方案，显然是不太合理的。在目前的管制模式之下进行渐进式的完善，是较为科学的做法。

对新精神活性物质的管制，国际上并没有通行的做法，相当多的国家和地区都是以“摸着石头过河”的态度在逐步建立和完善相应的管制制度，在实践上也就具有极其显著的地方性特征，因此其对中国的借鉴意义应当有区别地中立看待。值得中国参考的域外做法与经验，应当在于认识到针对新精神活性物质所采取的管制措施并不是孤立的。在采取单行立法措施的英国，在《精神物质法案》颁布之前，2011 年就已建立临时列管等措施，同时也参与了欧洲毒品与毒品滥用监测中心的早期预警项目；美国在管制策略上，也是多管齐下，在毒品列管上将一般列管与临时列管并列施行，同时还加入了以司法裁判为特征的类似物管制制度。针对新精神活性物质的泛滥，希望依靠某一孤立的措施就达成理想的管制效果，以域外的立法、执法与司法实践来看，是不太现实的。中国现有的新精神活性物质管理体系存在着对新精神活性物质列管矛盾认识不足、管制规范层级低下、临时列管措施缺失、纳入列管时限偏长及刑事处罚难以对应等问题，中国应当在厘清新精神活性物质的自然与法律属性的基础上，客观把握新精神活性物质发展和泛滥的客观规律，通过合理借鉴域外的制度经验，结合我国现存的毒品管制法律体系和法律资源，扩宽管制思路，设置更为灵活和多样的管制措施，建立具有中国特色的新精神活性物质管制制度。

(责任编辑：曾文远)

ABSTRACTS

Emotional Governance: Traditional Origin and Modern Application of the Fengqiao Experience

WANG Yong ZHOU Yandong

Rationalism is dominant in the modern governance system, but it also causes sentimentalists to reflect on the problems of “excessive criticism and doubt”, “developing into extreme irrationality” and “not generating motivation by itself” in rationalism. Sentimentalists believe that rational utilitarianism often faces a predicament when interpreting social disorder, proposing to understand it based on emotional stimulus or emotional experience. Whether it is the culture of emotional governance supported by kinship, rural Geo-relation and religious worship, or the style of emotional work like drama performance, case-making of collective complaint, emotional education and reform and “heart-warming” projects, they are all traditional elements for the generation and development of the Fengqiao emotional governance experience. Through empirical research, it is found that some problems exist in the modern rational system and the operation system such as “break and bundle risk of the governance linkage mechanism”, “disconnect between the state and individuals” and “fragmented regulations”, which are difficult to address the public’s concerns. In this regard, the paper argues that new four relations – “one-way crime tackling by public security agencies and multiple prevention by society”, “procedural justice and effect and efficiency”, “the public’s satisfaction and national security” and “basic public safety products and selective safety products” – should be coordinated. The Fengqiao emotional governance experience shows that specific measures including widening the path of joyful experience, building a comprehensive platform, reshaping collective memory, emotionally connecting the government with individuals and in-depth exploration of governance can promote the integration of emotion and rationality.

Development of Self-control Theory and Native Test of Its Generality

YANG Xuefeng

Self-control theory, as a recent development of control theory in the field of western criminology, has attracted much intellectual attention and been tested empirically. Grasmick’s scale is the most used test instrumentation of the core construct. After outlining the theoretical development of Self-control theory, the revised Grasmick’s scale based on psychometric properties, takes samples of drug addicts in mainland, China to test its generality assumption. It concludes that although Self-control theory significantly explains all of the dependent variables, its rejection of other positivistic criminological theories has been proven to be groundless because of a lower variance ratio. In sum, the generality assumption of Self-control theory garners overall support, however, it may be overstated at least in one direction.

International Experience and China’s Path of New Psychoactive Substances Regulation

BAO Han

Invention and abuse of new Psychoactive Substances is not an evolution of the listed drugs but a conflict between flaws of the drug control system and high demand for drug abuse. The new Psychoactive Substances bring challenges to legalization and constitution of the drug control system. It is a plaguing problem how to control the new Psychoactive Substances, protect the rights of the citizens, respond to potential threats to social order and avoid structural destruction of the existing drug control system. Strategic or legislative modes are formulated by international communities to solve the problem of abusing new Psychoactive Substances, which in turn brings new problems despite of producing a marked effect. China has embarked on planning and building a new system for the new Psychoactive Substances regulation. Although China has made efforts in legislation and specific measures, but there are still some points to be reviewed and improved. The regulation system of new Psychoactive Substances in China should, based on the existing legal resources and international experience and reasonable plans, effectively control the new Psychoactive Substances without drastically changing the existing drug control system and measures.