

# 美国大麻合法化问题研究： 联邦与州的博弈

刘越，包涵

(中国人民公安大学研究生院，北京 100038)

**摘要：**当前一些国家和地区在大麻政策上呈现出“公共卫生模式”倾向，在立法上对大麻管制趋于宽缓。美国大多数州和哥伦比亚特区由于政治、经济和社会方面的动因，在不同程度上实现了大麻合法化。美国对大麻的管制态度体现了联邦与州之间的博弈。美国大麻合法化浪潮会影响他国的毒品政策与法律，给国际禁毒体系带来严峻挑战，我国仍将秉持对大麻零容忍态度。

**关键词：**大麻合法化；美国毒品政策；联邦权；州权，禁毒

**中图分类号：**D77 **文献标志码：**A **文章编号：**1674-4853(2022)03-0047-07

## 一、美国大麻合法化的背景与现状

### (一) 美国大麻管制的历史演进

美国早期毒品政策，以市民自由和人权为核心的理论占据主流地位，该理论认为吸毒行为是人的一种本能欲望，市民吸食毒品成瘾是个人追求欲望的结果，政府不能对其强加干预和惩罚。<sup>[1]</sup>

20世纪初期，美国民众转变对大麻的态度。大麻娱乐性使用导致的社会负面影响日渐显露，主要表现为：大麻的娱乐性使用与兴起的新教伦理之间的冲突，西南部墨西哥移民吸食大麻所引起的犯罪行为和道德伦理危机，以及在美国固有的排外种族主义情结下，民众和宗教团体的领袖们将大麻、墨西哥人与犯罪这3个概念紧紧联系在一起。美国民众对大麻的情感进入“道德恐慌期”，认为吸毒者会因为追求毒品而破坏社会秩序和道德传统。联邦与州

收稿日期：2022-04-15

作者简介：刘越，女，中国人民公安大学研究生院硕士研究生，研究方向：禁毒学。

将目光聚焦到大麻管制上。1937年，联邦通过《大麻税法》，这是美国第一部从联邦层面对大麻实施管理的法规，此后，对大麻的各种限制性规定陆续出台。

20世纪60年代，大麻合法化趋向在医学界初见端倪。国际上对吸毒行为的管制逐渐从“道德模式”转变为“医疗模式”，美国联邦政府开始意识到针对吸毒者的戒毒治疗比进行惩罚更重要。20世纪90年代，美国加利福尼亚州率先通过医用大麻合法化法案，对美国联邦法律造成严重冲击，美国主流道德观念受到极大颠覆<sup>[2]</sup><sup>139</sup>，为之后全国范围内的大麻合法化奠定了基础。截至2020年11月12日，美国共有15个州（外加华盛顿哥伦比亚特区）将少量大麻合法用于娱乐，20个州仅将其合法用于医疗。至此，美国仅剩15个州仍坚持持有大麻属违法行为。<sup>[3]</sup>

## （二）美国大麻合法化的动因

### 1. 政治动因：自由主义思潮泛滥

美国历史进程表明，年轻一代的政治倾向和思想表现更加自由开放，自由主义占据上风。美国社会大麻合法化、同性婚姻、堕胎、废除死刑等议题构成了自由主义的核心政治诉求和社会主张。

1996年，在保守党派人士的推动下，联邦政府通过了《捍卫婚姻法》。该法中有几项著名规定：一是联邦内缔结婚姻只能以异性为前提；二是联邦不会对同性婚姻给予任何福利；三是禁止同性婚姻合法化的州无须承认其他州的同性婚姻合法化。第二项规定在2013年被否决，当年的“美国诉温莎案”（United States v. Windsor），裁定联邦政府不能拒绝向同性婚姻合法化的州中的同性婚姻者提供应有的联邦福利。第三项规定在2015年的“奥伯格费尔诉霍奇斯案”（Obergefell v. Hodges）中，更改为联邦所有州都应当允许同性婚姻，并承认其他州合法的同性婚姻。目前，美国有37个州和哥伦比亚特区承认同性婚姻。<sup>[4]</sup>死刑废除的议题在2005年得到进展，美国联邦政府在“罗珀诉西蒙斯案”（Roper v. Simmons）中，宣布对未成年人使用死刑违宪。废除死刑、同性婚姻、大麻合法化三者秉持的基本理念具有一致性，前两者的裁定结果为大麻合法化创造了社会环境，获得了一定程度的意识形态支持。

### 2. 经济动因：地方经济财政陷入困境

2008年金融危机爆发后，美国经济一路下滑，许多州出现财政赤字。失业人口增多、财政压力增大，州政府将目光投向大麻产业。首先，国家虽然禁止大麻合法化，但并未从根本上消除消费市场对大麻的需求。毒品行业的高额收益吸引了大量民众涌入非法生产大麻的行列中，地下黑市迅速兴起。<sup>[5]</sup>联邦政府对毒品惩罚力度越大，不法生产者投入成本越高，地下黑市毒品价格越高。其次，2014年美国相关毒品研究机构的调查表明，过去10年联邦政府每年用于禁止大麻种植、贩卖和吸食的费用占有所有联邦执法资金的15%左右。<sup>[6]</sup>相关的禁

止性规定不仅没有使大麻得到有效控制, 还增加了司法系统的负担。与将大麻作为合法的税收产业相比, 大麻禁令成了一项“昂贵”的政策。

主张大麻合法化的人士认为, 大麻合法化政策可以增加政府收入。大麻作为管控性物质不享有税收优惠, 高额的税收将成为一些陷入经济困境的州的重要收入来源。大麻产业的发展还会带动相关产业的经济增长。大麻合法化将减少执行大麻管制带来的公共开支, 大量减少美国监狱在押人数, 缓解美国司法系统的压力, 立法者和执法部门能够将更多的时间和金钱用于打击海洛因等硬性毒品犯罪。

### 3. 社会动因: 大麻有害性的争论愈演愈烈

学界对大麻成瘾性的争论一直存在。《柳叶刀》上一份科学报告显示, 大麻的危害程度和成瘾性低于其他毒品, 在医用领域, 大麻可以缓解患者病痛, 且安全程度较高。<sup>[2]144-145</sup> 该报告的发布对大麻合法化产生巨大推动作用, 从医学角度将大麻置于“无害化”地位。美国官方人士的相关言论也推动了大麻合法化进程。奥巴马接受新闻采访时称, 吸食大麻和饮酒一样, 是一种生活方式, 把吸食大麻的人关进监狱显然是不合理的。<sup>[7]</sup> 此番言论在社会上影响巨大。

## 二、美国大麻管制冲突的渊源及走向: 联邦与州之间的博弈

### (一) 联邦与州的立场分歧

目前, 毒品在联邦立法层面由尼克松政府时期的《物质管制法》进行监管, 该法将大麻归为十分危险、十分有害和医学上不必要的毒品之一。联邦政府禁止大麻合法化, 包括医疗用途。1996年通过的医用大麻合法化提案引发联邦政府多名官员强烈反对。联邦毒品管制政策办公室主任巴里·麦卡弗里 (Barry R. McCaffrey) 强调, 加利福尼亚州通过的提议并不会让联邦改变禁止大麻合法的法律。<sup>[8]207</sup> 联邦与州在大麻问题上产生了严重的分歧和冲突。联邦之所以反对大麻合法化, 主要有以下几个方面原因。

一是出于毒品管制层面的考虑。联邦政府一旦支持了大麻合法化就相当于间接宣布大麻无害论, 很大概率会引发娱乐性大麻在全国范围内滥用。对多数吸毒人员来说, 大麻往往是其最初尝试并选择的毒品种类。如果大麻实现全面合法化, 美国的毒品管制体系将陷入危机。

二是从医学的角度出发。诸多研究表明, 大麻并不像冰毒、海洛因等毒品那样具有较强的成瘾性, 但仍是一种可以让人产生依赖性的药物。1999年, 美国药品研究所报告显示, 大麻用于医学的可能性微乎其微, 长期使用大麻会损害人的吸收系统, 对孕妇、慢性病患者的危害更严重。<sup>[8]211</sup> 第一次吸食大麻的年龄越小、吸食大麻的次数越多, 对大麻产生依赖的可能性越大, 中枢神经系统受损越严重, 患有精神疾病的风险越高。<sup>[9]</sup>

三是从政治层面考虑。美国双重政府体制，各州拥有较大自主权。21世纪后，美国将部分重大社会问题的决定权交给州，这是导致大麻合法化的潜在因素。若联邦将管制大麻的权力交给各州，美国的毒品管制政策会由于联邦的妥协变得不再统一，联邦制定的《大麻税法》也难以有效实行。美国政府自海牙会议后，极力将自己的毒品制度向国际输出，企图通过美国禁毒制度的国际化确定美国在毒品管制中的国际霸权地位。美国作为国际禁毒运动先驱和国际禁毒公约的签署国，若宣布大麻合法化，是搬起石头砸自己的脚。

### （二）联邦、州、最高法院之间的博弈

联邦宪法和法律具有最高权威，但是联邦政府被立法者和美国公民视为“有限的政府”，仅拥有宪法所列举的权力，各州拥有管理生活事务未被限制的开放式权力。

美国宪法第十修正案给予各州实行大麻合法化的宪法基础，造成各州与联邦在毒品管制领域的冲突。在大麻问题上，国会作为联邦法律的制定者往往与总统的观点保持一致，联邦最高法院的态度却模糊不清。在2005年的“冈萨雷斯诉拉伊奇案”（Gonzales v. Raich）中，美国联邦最高法院承认州法律与联邦法律可以就大麻的管制问题保持不同态度，也认可即便在州立法允许医用大麻合法的前提下，联邦仍旧能够通过立法限制大麻滥用，可以立法将涉及大麻的行为犯罪化。在1997年“普林兹诉美国案”（Printz v. United States）中，美国最高法院指出，在联邦立法与州立法冲突的情况下，州执法者并不需要以联邦立法为第一位阶而放弃本州立法。在大麻管制问题上，各州涉及大麻的法律会受到联邦执法力量干预。因为最高法院并未就州法与联邦法案在产生冲突时“依据”哪一个位阶的法律作出明确判断，所以各州在大麻问题上自行其是，联邦与州之间的对峙局面愈演愈烈。美国联邦政府希望能在联邦层面上建构统一的大麻管制政策，达到最大限度的协调，但是各州却有自己的想法。造成这种局面的很大原因是美国固有体制的弊端，联邦在大麻管制问题上既无权要求各州制定或者修改有关大麻合法的立法，也无法使各州执法人员优先执行联邦法律。因此，美国在大麻问题上的分歧是其“双重自治”的联邦制度结构性矛盾所导致的，难以规避。

### （三）美国大麻合法化的发展趋势

联邦制在一定程度上限制了联邦权力的过度集中，但也导致了联邦政府与州政府之间权力的争夺和冲突的加剧。20世纪60年代以来，联邦政府的权力不断集中，但这并不意味着州权力的削弱，社会事务的增多可能使联邦政府赋予各州的管理权更大。美国政府解决大麻问题的唯一出路就是联邦政府作出妥协，修订大麻立法，以此适应正在推动大麻合法化的各州利益，从而实现全国范围内的最大限度的统一。

最高法院裁定联邦禁止大麻使用符合宪法，但是宪法中并没有规定国会有权禁止使用大麻。越来越多的州政府支持大麻合法化，国会开始考虑将有关大麻问题的权力交给各州，《考尔备忘录》（Cole Memo）表明国会的态度在向大麻合法化方向转变。

联邦政府在一定程度上改变了大麻政策，暗地里给大麻合法化亮起了绿灯。在这场关于大麻管制的博弈中，州逐渐占据了有利地位，成为影响联邦执法和司法的重要力量。事实上，由于美国固有的政治体制，联邦若一味地试图废除各州现有的大麻合法化的法律，可能适得其反，进入一个无政府的、各州合法化但不受监管的大麻市场状态。

### 三、大麻合法化之影响及我国应对

#### （一）各国关于大麻立法分歧

国际上对毒品进行管制的法律主要有 3 个：1961 年的《麻醉品单一公约》，1971 年的《精神药物公约》，1988 年的《禁止非法贩运麻醉品和精神药物公约》。大多数国家以此作为本国禁毒立法的基础与典范。这 3 个公约明确了大麻的非法性，对种植、持有、贩卖大麻等行为给予罪行化的规定。欧美国家推动的大麻合法化运动，使得不少国家开始调整毒品政策与法律，修订大麻使用、种植、吸食等方面的具体规定。

##### 1. 大麻全面合法化的立法主张

目前，全球范围内允许大麻全面合法化的有乌拉圭、加拿大两个国家以及美国的部分州。乌拉圭在 2017 年通过立法，成为全球第一个大麻全面合法化的国家。公民可以通过种植、加入大麻俱乐部或者药房购买 3 种途径获得大麻。年满 18 岁的公民，可以申请在家种植不多于 6 株的大麻，每月可以从药房购买至多 40 克的大麻。加拿大在 2018 年通过了《大麻法案 C-45》，允许加拿大年满 18 岁的公民购买并持有至多 30 克的大麻，可以在家种植不超过 4 株的大麻。在这些国家与地区，不乏反对的声音。如，加拿大国会在起草《大麻法案 C-45》后，国民对大麻合法化的支持率突然下降，几乎半数的国民认为此项立法过于草率，认为联邦政府没有对大麻合法化给社会带来的不良影响进行评估。

##### 2. 大麻部分合法化的立法主张

全球在国家层面上宣布大麻全面合法化的国家只有两个，说明国际社会在大麻问题上态度谨慎。有些国家存在特殊的大麻管制方式，医用大麻合法化、娱乐大麻非刑罚化的立法态度开始显现。西班牙的“大麻社交俱乐部”允许公民在私人区域使用和持有大麻，但持有较大数量的大麻可能会被认定为贩卖毒品而受到刑罚。德国规定娱乐性大麻非法，对公民持有少量大麻的行为，联邦可以选择性起诉。英国将大麻列为 B 类毒品，禁止娱乐性大麻使用，但医用大麻可以适用于化疗和多发性硬化引起的严重癫痫等少数疾病治疗。

##### 3. 大麻零容忍的立法主张

多数国家依旧保持对娱乐大麻零容忍的态度。新西兰《1975 毒品滥用法案》将大麻列为

中等危害毒品，明确规定吸食和持有任何数量的大麻都属于违法行为。新加坡法律对毒品的态度更为严厉，规定年满18岁的任何国籍公民，携带500克大麻，强制执行死刑。

目前全球大多数国家依旧反对娱乐大麻合法化，医用大麻合法化主要在西方国家的立法中体现，大麻非法化仍占主流。美国各州之间以及各州与联邦之间的大麻管制政策也尚未统一，甚至存在冲突。

### （二）美国大麻合法化对我国的影响

《2021年世界毒品报告》显示，2019年大约有2亿人吸食大麻，北美地区占比最高，为14.5%。<sup>[10]</sup>加拿大与美国多州的合法化政策使大麻的消费人数增加，给我国的毒品管控带来潜在威胁。首先，近年我国赴北美地区留学的人数不断增加，受当地吸食人群、毒品亚文化和自由主义思潮的影响，相当部分的留学生因猎奇心理、社交需求或宣泄压力等因素吸食大麻。他们中有些人回国后继续吸食，甚至购买大麻种子室内种植，用于自吸或贩卖，对青少年群体产生负面影响。我国禁毒委员会办公室称，近5年全国吸食大麻人数逐年上升。究其原因，与北美大麻合法化政策不无关系。其次，美国多州实行的大麻合法化政策增加了大麻的易获得性，部分大麻被走私贩运到包括中国在内的其他国家和地区。《2019年中国毒品形势报告》指出，受欧美一些国家大麻合法化政策影响，中国境内外籍员工、高校留学生、海外归国人员以及文娱从业人员通过互联网，以国际邮包、航空夹带等方式从境外购买、滥用大麻及其制品现象明显增多。<sup>[11]</sup>据《2020年中国毒品形势报告》，当年，中国查获北美大麻走私入境案件59起、缴获大麻16.9公斤，同比分别上升20.4%和1.6倍。<sup>[12]</sup>

### （三）我国单一制国家结构下的政策响应

我国奉行以中央立法为主导的国家主义权力来源理论，中央政府为本源性权力机构，地方政府的权力由中央授予并执行，未经授权的权力不得私自行使。在这种理论指导下，地方政府对中央的专属立法事项不得进行立法规定，即使是中央还没有进行规定的空白领域。地方政府虽然有权根据本地的情况制定不违背上级法律的相关地方法规、规章以及规范性文件，但中央政府有权对其作出改变或者撤销的决定。从行政执法层面来讲，中央政府的决策具有权威性。上下级政府之间是领导与被领导关系，中央政府有权对各级地方政府的行政执法工作进行领导。我国不存在美国联邦制中中央与地方分权、各自为政的情况。

在中央政府层面，我国对毒品一直持严厉的禁绝态度。毒品在我国被视为民族屈辱的印记，吸毒者易被贴上“社会越轨者”“道德沦丧者”的标签。毒品给我国带来的惨痛历史教训让国家层面建立起对毒品深恶痛绝的意识形态，不断完善规制毒品犯罪的法律法规，为禁毒工作提供系统理论和法律支撑。美国可以利用少数族裔的“落后习俗”或可能引发犯罪作为管制大麻的理由，也可以在平权主义兴起之后引发对大麻合法化的讨论。在中国，类似的思维根本没有生存的土壤。在未来很长时间内，我国会秉持对大麻零容忍的态度。

我国对大麻的管制规定, 受到历史和承继关系的影响, 以及在此影响下的外在规则。没有任何一个毒品政策可以适用任何时代, 也没有一个毒品政策可以适用任何国家。政治制度、国家和公民的意识形态, 以及毒品的社会基础决定了不同的思维可以在同一时代存在, 并行不悖。

#### 参考文献:

- [1] 包涵. 论毒品政策的演变与抉择: 国家意志与市民需求的良性互动[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2017(4): 55-56.
- [2] 高英东. 大麻合法化对美国及国际社会的影响[J]. 河北法学, 2015(12).
- [3] 央视网. 你不了解的美国之一: 美国多州宣布毒品合法化, 仅剩 15 个州未被“污染”[EB/OL]. (2020-04-19) [2022-04-10]. <http://news.cctv.com/2020/11/19/ARTIU49xCD1WmKhAJCjsichO201119.shtml>.
- [4] 张业亮. 奥巴马执政以来的美国联邦权和州权冲突[J]. 美国研究, 2015(5): 62-63.
- [5] KENNETH W. CLEMENTS, XUEYAN ZHAO, Economics and Marijuana: Consumption, Pricing and Legalization[M]. New York: Cambridge University Press, 2009: 6.
- [6] CAULKINS J, HAWKEN. Marijuana Legalization: What Everyone Needs to Know[M]. N. Y.: Oxford University Press, 2012: 231-232.
- [7] 张业亮. 大麻合法化何以在美国蔓延[J]. 世界知识, 2015(3): 37.
- [8] 张勇安. 美国大麻政策研究[D]. 上海: 复旦大学, 2005.
- [9] 常祥文, 陈文茜, 孙艳, 等. 大麻的潜在医疗价值及使用风险[J]. 中国药物依赖性杂志, 2020(3): 165.
- [10] 联合国毒品和犯罪问题办公室. 2021 年世界毒品报告[DB/OL]. (2021-06-24) [2022-04-10]. [https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21\\_Booklet\\_1.pdf](https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21_Booklet_1.pdf).
- [11] 中国警察网. 2019 年中国毒品形势报告[EB/OL]. (2020-06-25) [2022-04-10]. <http://news.cpd.com.cn>.
- [12] 中国禁毒网. 2020 年中国毒情形势报告[EB/OL]. (2021-07-16) [2022-04-10]. [http://www.nncc626.com/2021-07/16/c\\_1211244064.htm](http://www.nncc626.com/2021-07/16/c_1211244064.htm).

(责任编辑: 郑淑榕)