

# 荷兰禁毒政策的源起与流变

——以“咖啡馆体制”为中心

张勇安

**内容提要:** 荷兰禁毒政策以“公共卫生导向”为主要特征。荷兰把公共卫生视为国家政策制订和调整的出发点和归宿,从而形成了不同于以“司法惩治导向”为核心的“美国体制”的“荷兰体制”。而“咖啡馆体制”更被国际社会视为荷兰国家毒品政策的“国际象征”和“最为显著的特征”。这一独特政策的推行既有深层的思想根源,又与国家政治权力的“去中心化”相关联,同时还受到其他国家以“司法惩治”为核心的禁毒战略的效果不彰的反面影响。然而,荷兰的这一体制能否推广成为国际社会解决毒品问题的主流制度模式,还需要拭目以待。

**关键词:** 荷兰 禁毒政策 咖啡馆体制 容忍政策 美国体制

国际社会现行的禁毒模式按其主导趋向可以界分为两类:一是“美国体制”,以“司法惩治导向”(punitive criminal justice-oriented)为显著特点;<sup>①</sup>二是“荷兰体制”,以“公共卫生导向”(public-health-oriented)为主要特征。<sup>②</sup> 国际学界虽对二者多有研讨,但学者观察视角和立场的差异导致了迥异的表述与结论。

---

① Rufus King “‘The American System’: Legal Sanctions to Repress Drug Abuse”, in James Inciardi and Carl Chambers eds., *Drugs and the Criminal Justice System*, Beverly Hills CA: Sage Publications, 1974, pp. 17–37.

② 20世纪20至60年代,英国政府曾倡导过以“医学治疗”为核心的禁毒模式,被国际毒品政策史专家称为“英国体制”,然而,随着以“司法惩治”为核心的美国体制逐渐地主导了国际社会,加之英国毒品问题形势的日渐恶化,英国日渐成为“美国体制”的追随者。相关的研究可以参见 Philip Bean, “American Influence on British Drug Policy”, in Jung Geber and Eric L. Jensen eds., *Drug War: American Style: The Internationalization of Failed Policy and Its Alternatives*, New York and London: Garland Publishing, 2001, pp. 79–88. 王磊:“当代英国禁毒政策探析”,《欧洲研究》2004年第5期,第133–145页。

拙文不拟探讨两类禁毒模式的优劣,而试图以荷兰的“咖啡馆体制”(coffee shop system)为中心,着力于廓清荷兰禁毒政策的源起与流变,进而考察影响这一体制的深层的社会文化、国内政治与国际因素。

荷兰的“咖啡馆体制”政府批准咖啡馆合法地出售允许个人使用的哈希什和大麻已经成为荷兰国家毒品政策的“国际象征”<sup>①</sup>和“最为显著的特征”。<sup>②</sup>以此为中心,或能管中窥豹,了解荷兰毒品政策的“独特性”。

## 一 禁毒政策的源起

20世纪初,荷兰已发展成了世界上最大的可卡因生产国,而且,毒品生产与贸易日渐成为荷兰原始资本积累的重要途径。

世纪之交,禁毒开始被视为“真正的国际问题”,<sup>③</sup>美国等西方国家开始倡议通过国际合作来限制毒品的扩散。<sup>④</sup>荷兰政府虽试图通过抵制强硬的国际毒品管制公约来保护它通过毒品生产与贸易继续谋取经济利益。<sup>⑤</sup>然而,迫于国际公约的影响和美国政府的压力,1919年,荷兰议会通过了《鸦片法》(the Opium Act),禁止可卡因、鸦片和鸦片衍生物在医学与科学研究目的之外的制造、销售、进出口和持有。<sup>⑥</sup>这是荷兰历史上第一个管制毒品生产与贸易的全国性立法,它的颁行奠定了此后荷兰毒品政策的基础。然而与美国不同的是,荷兰大多数

① Tin Boekhout van Solinge, “Dutch Drug Policy in a European Context”, *Journal of Drug Issues*, 1999, Vol 29, No 3, p 512

② A. Jansen, “The Development of a ‘legal Consumers’ Market for Cannabis: The ‘Coffee Shop’ Phenomenon”, in Ed Leuw & I Haen Marshall eds., *Between Prohibition and Legalization: The Dutch Experiment in Drug Policy*, Amsterdam/New York: Kugler Publications, 1994, pp 169–181; Justus Uitemark, “The Origins and Future of the Dutch Approach towards Drugs”, *Journal of Drug Issues*, 2004, Vol 34, No 3, pp 511–532

③ Bertil Renborg, “International Control of Narcotic”, *Law and Contemporary Problems*, 1957, Vol 22, No 1, p 86

④ William B McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History*, London and New York: Routledge, 2000, p 19

⑤ Marcel de Kort, “A Short History of Drugs in the Netherlands”, in Leuw and Marshall eds., *Between Prohibition and Legalization: The Dutch Experiment in Drug Policy*, p 11

⑥ Marcel de Kort, “Doctors, Diplomats and Businessmen: Conflicting Interests in the Netherlands and Dutch East Indies, 1860–1950”, in Paul Gootenberg ed., *Cocaine Global Histories*, London and New York: Routledge, 1999, p 124

的成瘾者多被归为粗心的医疗实践的“受害者”，而非娱乐性和越轨使用者，因此，这一群体更多地被视为需要治疗的病人，而非罪犯。<sup>①</sup> 这样，无论是医学界还是政界均反对限制医学界的权利，具体而言，就是不能限制医生给成瘾者开列维持成瘾剂量的鸦片和可卡因。<sup>②</sup> 这种理念，一方面奠定了荷兰毒品政策“公共卫生导向”的理论基础；另一方面致使荷兰第一道鸦片法不仅实施起来困难重重，而且就管制的范围而言，它也没有把大麻纳入管制之列。

但是 20 世纪 20 年代以来，国际社会要求管制大麻走私的呼声日高，1925 年鼓励缔约国对大麻及其所有衍生物加强国内和进出口管制。<sup>③</sup> 迫于压力，1928 年，荷兰议会颁布了《鸦片法》修正案，可卡因和大麻第一次被纳入管制物质之列，该法规定，所有被管制物质的使用和交易者可被处以最高 4 年的监禁处罚。<sup>④</sup>

理论上讲，这一时期的荷兰在管制的力度上成为美国倡导的“毒品战”策略的追随者，但事实上，第二次世界大战前，荷兰并没有严格执行国内颁行的鸦片法和国际禁毒公约。直到 1942 年日本军队占领了荷兰的亚洲殖民地后，荷兰“才开始更为坚决地支持美国的禁止战略”。<sup>⑤</sup>

1953 年，荷兰议会再次修正《鸦片法》毒品的使用被界定为违法犯罪行为，同时，荷兰政府开始管制大麻的持有和生产，对大麻违法者的起诉也随之开始。进入 60 年代，随着大麻问题的日渐严峻，以司法部为代表的强硬派采取“尽可能严厉的”措施来限制大麻的使用，荷兰的禁毒政策向“司法惩治模式”的转向初露端倪，学者指出，限制对使用者的治疗成为 60 年代中期荷兰大麻政策的特征。<sup>⑥</sup>

然而，转向“司法惩治模式”的限制措施非但未能阻止大麻使用人数的增

① Marcel de Kort “Doctors, Diplomats and Businessmen: Conflicting Interests in the Netherlands and Dutch East Indies 1860–1950”, pp 127–128

② Ibid., p 126

③ David Bewley-Taylor *The United States and International Drug Control 1909–1997*, London and New York: Pinter 1999 pp 32–33

④ Ed Leuw, “Drugs and Drug Policy in the Netherlands”, *Crime and Justice*, 1991, Vol 14 pp 242–243

⑤ C. W. Marijs “The Disasters of War: American Repression Versus Dutch Tolerance in Drug Policy”, *Journal of Drug Issues* 1999, Vol 29, No 3, p 494

⑥ Marcel de Kort “The Dutch Cannabis Debate 1968–1976”, *Journal of Drug Issues* 1994, Vol 24, No 3, p 421

加,反而令使用者数量到60年代末70年代初达到了历史的波峰,<sup>①</sup>而且与此相伴随的是青少年海洛因吸食者人数的增加。<sup>②</sup>

与荷兰国内禁毒政策的强化同步,国际社会以联合国为依托,1961年3月30日,《麻醉品单一公约》在纽约联合国总部获得通过,1964年12月13日,公约正式生效,确立了现行“全球禁毒体制的基础”。<sup>③</sup>单一公约确立了国际社会禁止大麻的新政策。<sup>④</sup>可是,与荷兰国内的努力一样,国际社会的努力,不但没能从根本上阻遏非法物质滥用的增加,吸毒问题反而在60年代成为了整个西方社会的普遍现象,其中,大麻的使用更是超越了阶级、阶层与性别的限制在青少年中散播,遭受起诉和受到关押者日渐增多。

国内与国际禁毒政策的失效引起了荷兰媒体的普遍关注,媒体不再承认毒品与犯罪之间的“正相关性”,而把毒品的使用与另类的生活方式联系起来,随之开始质疑政府解决毒品问题的司法惩治模式,特别是把大麻与其他毒品“一视同仁”的策略。而1966年,阿姆斯特丹警察对付学生骚乱的过激行为更进一步引起了公共舆论对执法的高度敏感,公众对待和平运动与毒品使用的态度变得更为宽容。吸毒作为一个社会问题开始真正引起公众的关注。<sup>⑤</sup>这一切均为“专家共同体”和政界重要审视现行的禁毒政策,进而寻求行之有效的模式埋下了伏笔。

## 二 两个委员会与禁毒政策的新转向

随着毒品问题的日渐严峻,医学界和法学界的专家开始意识到有必要组建一个“专家共同体”,来研究对策,进而介入国家政策的制订和调整。

1968年,代表公众和私人卫生组织的“全国精神卫生组织联盟”(NEMHO)

---

① G. Sybing and J. M. G. Persoon, “Cannabis Use among Youth in the Netherlands”, *United Nation Bulletin on Narcotics*, 1985, Vol. XXXV II, No. 4, pp. 51-60.

② Adrian Barton, *Illicit Drugs: Misuse and Control*, London and New York: Routledge, 2003, pp. 152-153.

③ David R. Bewley-Taylor, “Challenging the UN Drug Control Conventions: Problems and Possibilities”, *International Journal of Drug Policy*, 2003, Vol. 14, No. 2, p. 172.

④ David R. Bewley-Taylor, *The United States and International Drug Control, 1909-1997*, p. 159.

⑤ Ed Leuw, “Drugs and Drug Policy in the Netherlands”, p. 241.

决定资助建立一个毒品政策委员会,来研究荷兰的吸毒问题,试图“明确与吸毒相关的因素,并从整体上观察这一现象,进而倡议一项理性的政策”。委员会成员主要包括酒类问题专家、精神病学家、社会学家、法官和医学社会学家。委员会主席由劳卡·赫尔斯曼(Louk Hulsmán)担任,故这一委员会也称“赫尔斯曼委员会”。<sup>①</sup>赫尔斯曼时任鹿特丹大学刑法学教授,对刑法的有效度素来持怀疑态度,这在一定程度上表明了“专家共同体”的政策偏好。

与此同时,政府建立了一个类似的研究组织“麻醉品工作组”(Narcotics Working Party),负责“调查造成吸毒增加的原因,怎样面对不负责任的吸毒,倡导为那些对毒品形成依赖的群体提供治疗设施”。与“赫尔斯曼委员会”不同,工作组最初的成员主要是来自卫生部和司法部门的医学和法律专家,而没有把行为科学家纳入其中,这令“文化、娱乐和体育部”的专家大为不满。1970年,工作组被迫进行改组,把更多的成员纳入其间,另外还包括了部分同时在“赫尔斯曼委员会”工作的专家。这样,两个“委员会”的“联姻”就为“专家共同体”介入禁毒政策改革提供了契机。因工作组由精神卫生首席调查员皮特·班恩(Pieter Baan)担任主席,故又称“班恩委员会”。<sup>②</sup>事实证明,两个委员会的组建成为推动荷兰毒品政策改革的发动机。

1971年10月,“赫尔斯曼委员会”率先完成了研究报告——《毒品政策的选择》(Options in Drug Policy)。报告指出,非法毒品的使用可以由个人加以控制和限制,边缘化吸毒者亚文化是失策的,这一报告拒绝承认大麻“门户理论”(gateway theory),即否认大麻的使用是引向使用更为危险的毒品的“门户”。该报告同时建议政府把大麻和其他毒品使用的亚文化相分离,视使用和持有少量大麻为合法,而把其他毒品的使用和持有定为轻罪;呼吁政府给毒品使用者的治疗提供足够的设施,建立毒品治疗评估和与毒品相关的信息系统;报告还警告指

---

<sup>①</sup> Peter Cohen, *The Case of the Two Dutch Drug Policy Commissions: An Exercise in Harm Reduction 1968-1976*, Paper presented at the 5th International Conference on the Reduction of Drug related Harm, 7-11 March 1994, Addiction Research Foundation, Toronto. Revised in 1996. [http://www.cedr.org/lib/cohen\\_case.html](http://www.cedr.org/lib/cohen_case.html) (Update: December 5, 2003. Accessed March 3, 2005).

<sup>②</sup> Ibid.

出, 执法战略将要求警力的持续增加, 结果会导致荷兰政府的多极化和暴力的增加。<sup>①</sup>

翌年2月, “班恩委员会”也发布了它的研究报告。与“赫尔斯曼委员会”报告一样, 这一官方报告也拒绝承认大麻“门户理论”, 建议把毒品区分为“危害可以承受”的“软”毒品和“危害不能承受”的“硬”毒品, 前一类毒品主要包括大麻(marijuana)和哈希什(hashish), 而后一类则包括除上述两类之外的其他各类非法毒品。同时, 委员会提议开展一些工作来改变1961年联合国《麻醉品单一公约》对大麻地位的规定, 而在国际禁毒公约做出改变前, 国内25克以下的大麻和哈希什贸易应该被视为一种轻罪。至于“硬”毒品, 该报告倡议通过法律方式来迫使使用者进行治疗。<sup>②</sup>

可以说, 两个委员会的报告都强调了要减轻对毒品持有和使用者的处罚, 呼吁通过医学方式来治疗毒品使用者, 而非通过司法方式来惩治这一群体, 被视为“危害可以承受的”大麻制品更成了要求解禁的对象。这些报告很大程度上决定了荷兰毒品政策“公共卫生导向”的发展趋势, 因此成为荷兰毒品政策改革史上的“里程碑”。<sup>③</sup>

1973年, 两个委员会倡导的改革方案得到了刚刚在大选中获胜的工党和天主教人民党联合政府的支持, 或者说至少得到了工党影响下的卫生部长艾琳·沃林克(Irene Voorriank)的支持。<sup>④</sup>然而, 因受到联合国禁毒公约的限制与来自推行“毒品战”的邻国——法国和德国的指责, 荷兰毒品政策的改革并非一帆风顺。为了能够拓展“单一的国家毒品政策”, 1974—1975年间, 卫生、司法、文化和外交事务的政策制订者们一直努力寻求改革毒品政策的变通途径。<sup>⑤</sup>

1976年6月, 荷兰议会最终采纳了“班恩委员会”的建议, 通过了新的《鸦片法》修正案。概括地说, 新修正案主要“新”在三个方面。第一, 确立了新的毒品分

① Ed Leuw, “Drugs and Drug Policy in the Netherlands”, pp 243–245; Adrian Barton, *Illicit Drugs: Misuse and Control*, pp 153–154.

② Sebastian Scheerer “The New Dutch and German Drug Laws: Social and Political Conditions for Criminalization and Decriminalization”, *Law & Society Review*, 1978, Vol 12, No 4, p 594.

③ Justus Uitema, “The Origins and Future of the Dutch Approach towards Drugs”, p 514.

④ Sebastian Scheerer “The New Dutch and German Drug Laws: Social and Political Conditions for Criminalization and Decriminalization”, p 593.

⑤ Marcel de Kort “The Dutch Cannabis Debate, 1968–1976”, pp 424–425.

类制度,通过毒品危害分析和评估,修正案将毒品划分为“硬毒品”(hard drug)和“软毒品”(soft drug)两类,“硬毒品”或称“第一类毒品”(List One drugs),主要包括海洛因、可卡因、安非他明和 LSD 等,这些毒品的危害是使用者“难以承受的”;而大麻和哈希什则属于“软毒品”或称第二类毒品(List Two drugs),与第一类毒品相比,其危害较轻。第二,强化了对硬毒品走私者的管制与处罚。对国内和国际硬毒品走私者处罚的最高年限由 4 年分别增加到 8 年和 12 年,与此不同的是,对国内软毒品走私者的最高监禁年限则由 4 年降为 2 年,国际走私者的最高监禁年限维持在 4 年不变。<sup>①</sup> 第三,弱化了对于毒品持有和使用者的处罚力度,强化了对成瘾者的治疗和帮助,新法案规定,买卖、走私和持有个人使用的硬毒品虽仍为重罪,但最高监禁年限已经从 1928 年的 4 年降低为 1 年,这一规定实际上是为了引导成瘾者接受治疗和帮助,而刑法制裁已经不再被视为治疗成瘾的有效工具。与对硬毒品持有和使用者的处罚相比,使用大麻类软毒品通常被界定为轻罪,给予 500 荷兰盾(约折合 250 美元)的罚金或一个月的关押。<sup>②</sup>

事实上,新修正案最引人注意和影响至深的两个规定均与大麻相关:一是“30 克限制”问题,修正案规定,个人可以持有 30 克大麻,这一数量基本上可以够个人使用两周,而且还可以同其朋友共享。30 克限制的规定成为“咖啡馆”现象兴起的前提;二是“餐馆经营”问题,出于“执法应该考虑到公共卫生和福利”的考虑,新修正案同意青少年中心可以允许部分人向中心的常客和部分著名的来访者出售限量的大麻,以阻止青少年卷入非法毒品市场和阻止他们对更加有害的毒品上瘾。<sup>③</sup>

虽然根据新的《鸦片法》修正案,荷兰并没有宣布大麻为合法,持有个人使用的大麻仍为违法,<sup>④</sup>然而,这种行为的性质已经由刑事违法降低为“事实上的民事违法”,而“30 克限制”和“餐馆经营”的规定更成为了架空法律规定的“新型武器”。故有学者称,实际上,新政策对大麻类毒品的制裁仅是一纸空文,定

① Sebastian Scheerer “The New Dutch and German Drug Laws: Social and Political Conditions for Criminalization and Decriminalization”, p. 587.

② Ineke Haen Marshall and Henk van de Bunt “Exporting the Drug War to the Netherlands and Dutch Alternatives”, in Jurg Geber and Eric L. Jensen eds, *Drug War, American Style: The Internationalization of Failed Policy and Its Alternatives*, pp. 199–200. Gabriel Nahas and Colette Latour eds, *Cannabis: Physiopathology, Epidemiology, Detection*, CRC Press, 1993, pp. 250–251.

③ Ed Leuw, “Drugs and Drug Policy in the Netherlands”, pp. 249–250.

④ Adrian Barton *Illicit Drugs: Misuse and Control*, p. 154.

以轻罪的解决方案无疑是为了满足荷兰政府在《联合国麻醉品单一公约》下所承担的国际义务。<sup>①</sup>

新的毒品分类制度的实施和大麻类软毒品持有和个人使用的“事实上的去刑罚化”，特别是“30克限制”的规定，为“咖啡馆体制”的推行铺平了道路。

### 三 “咖啡馆体制”的推行

随着新《鸦片法》修正案的颁行，政府对持有少量个人使用的大麻的容忍态度迅速扩散到对小规模出售大麻的容忍。

1978年，司法部制订的“检控指南”（Prosecutorial Guide lines）“发展了一个既新又重要的方面”，它指出，位于青少年中心的“餐馆经营者”在取得青少年中心管理人员的信任后，可以独享出售大麻的特权而不受指控。<sup>②</sup> 这些青少年中心多为帮助较容易受到攻击的青少年群体以健康的方式享受其闲暇时光和为他们提供教育机会的场所。随着政府《鸦片法》新修正案的推行，青少年中心的“餐馆经营者”迅速取得了独享权利，从而逐步形成了合法出售大麻制品的“餐馆经营体制”（house dealer system）。荷兰政府试图通过这一措施隔断软毒品与硬毒品之间的市场联系，限制青少年吸食更为危险的毒品，减少成瘾者。

80年代初，荷兰国内对大麻问题的容忍进一步发展，议会通过新的议案，承认了持有许可证的“咖啡馆”<sup>③</sup>网络的合法地位，允许其公开出售大麻制品，大麻制品由此步入“商品化”和“市场化”阶段。政府的容忍令可以获取大麻制品的“咖啡馆”数量逐年增加，据统计，在阿姆斯特丹，1980年，仅有9家出售大麻制品的咖啡馆，而且全部开设在小巷，1985年，这一数字增加到71家，1988年，更

① Sebastian Scheerer “The New Dutch and German Drug Laws: Social and Political Conditions for Criminalization and Decriminalization”, p. 587

② Hans Ossebaard and Govert W. Jijngaart “Purple Haze: The Remaking of Dutch Drug Policy”, *International Journal of Drug Policy*, 1998, Vol. 9, No. 4, p. 264

③ 它们脱胎于传统的喝咖啡、品茶、读报和会友的公共空间“coffeehouse”。第二次世界大战结束后，才开始使用现行的名称“coffee shop”，然而，其基本的特征并没有改变。进入20世纪70年代以来，随着荷兰国内对大麻使用容忍的强化，咖啡馆的性质开始发生改变。新的《鸦片法》修正案颁行之前的1972年，阿姆斯特丹已经出现了所谓的“咖啡馆现象”，是年，第一家公开出售大麻制品的“咖啡馆”：“Mellow Yellow”正式开业。



增至 102 家, 其中很多已经位于主要街道。<sup>①</sup> 这些咖啡馆大多数可以为消费者提供国际上各种各样的大麻制品, 每克平均售价约为 5-25 荷兰盾 (折合 2.5-12.5 美元), 消费者可以在咖啡馆内合法地选用喜欢的大麻制品, 而不会受到指控。<sup>②</sup>

伴随着出售大麻制品的咖啡馆数量的增加, “咖啡馆体制”逐渐取代了“餐馆经营体制”, 街头贩卖形式也随之消失。<sup>③</sup> “咖啡馆体制”的推行, 一方面可以保证吸食者所使用大麻的质量和剂量, 减少因掺假或混吸而引起的对吸食者健康的威胁, 另一方面可以部分地限制和阻遏毒品黑市的发展, 减轻执法的负担。

但是, “咖啡馆”市场化的自由发展必然会导致难以克服的弊端。事实上, 议会很快意识到需要对这些“咖啡馆”给予一定的管理, 司法部遂制订了管理大麻和哈希什商业出售的指南, 要求咖啡馆不得公开做广告, 不得出售硬毒品和不得向未成年人出售大麻制品等。

1991 年和 1994 年, 司法部进一步修正了“检举指南”。发展起了用于决定“咖啡馆”是否应该被关闭的标准, 即所谓的“AHOJ-G 标准”。该标准要求出售大麻制品的“咖啡馆”(1)不得公开做广告; (2)不得出售硬毒品; (3)不得向未成年人出售; (4)不得向任何人出售 30 克以上的大麻; 和 (5)不得制造麻烦。

“AHOJ-G 标准”成为“咖啡馆”运营的基本行为准则, 如果咖啡馆遵守这些规定, 将不会受到指控。如果销售导致了一些问题, 如公共混乱、出售硬毒品、公开做广告等, 政府首先会通过地方性的行政措施加强管理, 如禁止出售饮料和食品, 假如这些措施并没有产生效果, 政府将会没收咖啡馆里的毒品, 断绝它的货源, 总之, 刑法不会被视作惟一或最好的选择。<sup>④</sup>

与此同时, 司法部进一步改革了“咖啡馆”的管理制度, 逐步把执法权移交给地方政府, 虽然一些城镇制订的规则过于严格以致不鼓励咖啡馆的开放, 咖啡

① Robert MacCoun and Peter Reuter “Interpreting Dutch Cannabis Policy: Reasoning by Analogy in the Legalization Debate”, *Science*, 1997, Vol 278, No 5335, p 49.

② Peter Reuter and Robert MacCoun “Evaluating Alternative Cannabis Regimes”, *British Journal of Psychiatry*, 2001, Vol 178, No 2, p 123.

③ Marcel de Kort and Ton Craner “Pragmatism versus Ideology: Dutch Drug Policy Contrived”, *Journal of Drug Issues*, 1999, Vol 29, No 3, p 479.

④ Ineke Haen Marshall and Henk van de Bunt “Exporting the Drug War to the Netherlands and Dutch Alternatives”, p. 201.

馆的总数量却在稳步地增加,到1995年,荷兰全国已经有约1,460家出售大麻制品的咖啡馆。<sup>①</sup>

随着“咖啡馆”在荷兰的商业扩张,90年代以来,荷兰涉及毒品的有组织犯罪数量随之大幅增加,与此同时,荷兰可以自由合法地出售大麻制品的“咖啡馆”还日渐成了吸引外国“毒品观光”(drug tourism)者的“磁铁”,一定程度上成了他国吸毒者和毒品贩卖者的合法供应源。因此,荷兰毒品政策,特别是其推行的“咖啡馆体制”遭到了国际社会的挞伐。<sup>②</sup>同期,随着荷兰保守党派的上台执政,荷兰国内的政治气候发生了微妙的变化,政府转而开始调整政策以适应国内外迅速发展变化的社会与文化环境。1995年,荷兰议会讨论通过了新的毒品政策纲领—《荷兰毒品政策:继续与改变》。<sup>③</sup>翌年,司法部颁布了新的“检举指南”,加强了对咖啡馆的管理,包括,不允许咖啡馆出售酒类饮品,给予城市更多的权力来关闭和限制其数量,不允许向18岁以下的未成年人出售大麻制品,将允许咖啡馆出售大麻制品的数量从30克急骤减少为5克。<sup>④</sup>国际媒体认为这是荷兰政府对“自由实验”政策的“逆转”。<sup>⑤</sup>但是需要注意的是,按照这个新指南,咖啡馆中的合法大麻储量却从30克增加到了500克。

1999年,“达摩克利斯议案”(Damocles Bill)再次修正了《鸦片法》,进一步扩大了市政当局管理“咖啡馆”的权力,市长可以批准关闭违反地方规定的“咖啡馆”。荷兰的489个城市中,93%的城市制订了自己的咖啡馆政策,其中65%的城市实施“零度容忍政策”(zero policy),禁止在其辖区开设出售大麻制品的

① Marcel de Kort and Ton Craner “Pragmatism versus Ideology: Dutch Drug Policy Contradicted”, p 480

② James Inciardi ed., *The Drug Legalization Debate* (2nd edition), Thousand Oaks: California Sage Publications Inc., 1999, p 169; C. W. Maris “The Disasters of War: American Repression Versus Dutch Tolerance in Drug Policy”, p 498

③ Ministry of Health, Welfare and Sports; Ministry of Justice and Ministry of the Interior *Drugs Policy in the Netherlands: Continuity and Change*, 1995, <http://www.drugtext.org/library/reports/wvc/drugnota/0/drugall.htm>. [Accessed March 12, 2005]

④ Ineke Haen Marshall and Henk van de Bunt “Exporting the Drug War to the Netherlands and Dutch Alternatives”, pp 201–202

⑤ Marcel de Kort and Ton Craner “Pragmatism versus Ideology: Dutch Drug Policy Contradicted”, p 474.

咖啡馆,而 17%的城市则实施最大限度的容忍政策。<sup>①</sup>

总体而言,90年代中期以来,荷兰的毒品政策呈现出“去中心化”(decentralization)的特征,地方政府在这一过程中发挥了更大的作用,可以根据地方环境调整政策。同时,荷兰中央政府还通过与地方政府的合作、加强边境侦察和跨境合作等措施来进一步加强对咖啡馆旅游的管理。<sup>②</sup>

这样,因为严格的执法,加上各种行政和司法措施的限制,咖啡馆的数量急剧减少,1999年,咖啡馆数量已经减少到了 846家,2004年,更减少到了 737年。<sup>③</sup>而且荷兰新政府还准备进一步打击咖啡馆商业,预计到 2010年,被视为城市文化之一的咖啡馆和大麻将会完全被消失。<sup>④</sup>

然而,虽然荷兰政府管理“咖啡馆”的政策趋紧,2001年 10月,议会却再次修正了《鸦片法》,荷兰成为继加拿大之后世界上第二个允许医生给病人开列大麻药品的国家,药剂师也将获得供货权利。隶属卫生、福利和体育部的“医用大麻管理局”(BMC)将负责监督医用大麻的生产、质检及分销。2003年 3月,病人已经可以通过医生或药剂师象申请其他药品一样申请到合法的医用大麻。<sup>⑤</sup>

可以发现,虽然荷兰的禁毒政策多有调整,然而,吸毒者,特别是大麻使用者,多被视为疾病患者加以维持或治疗,“公共卫生”作为其政策的核心思想不曾动摇。

#### 四 独特政策推行的动因

荷兰的“咖啡馆体制”明确容忍少量大麻制品的出售和个人使用,这无疑已经成为了荷兰毒品政策区别于他国毒品政策的显著特征。虽然国际社会不乏容

① Ministry of Justice *Reduction of Number of Coffee Shops Continues*, Hague, 2004 [http://www.justitie.nl/english/press/press\\_releases/archive/archive\\_2004/301204coffeeshops.asp](http://www.justitie.nl/english/press/press_releases/archive/archive_2004/301204coffeeshops.asp) (Accessed April 5, 2005)

② H. Hoogervorst (Minister of Health, Welfare and Sport), J. P. H. Donner (Minister of Justice) and J. W. Remkes (Minister of the Interior and Kingdom Relations), *Policy on Cannabis to the President of the House of Representatives*, Parliamentary Document (AVT04/BZ75398), April 23, 2004.

③ National Drug Monitor *Fact Sheet Cannabis Policy*, Trimbos Institute, 2000.

④ “Dutch Police Plan to Cut ‘Cannabis Business’ in Half”, *Observer*, March 19, 2005, p. 6.

⑤ Ministry of Health, Welfare and Sport *Drug Policy*, July 6, 2004, Hague, [http://www.minvws.nl/images/42209\\_inr/En\\_3\\_ton11-51990.pdf](http://www.minvws.nl/images/42209_inr/En_3_ton11-51990.pdf) (Accessed April 5, 2005).

忍大麻的国家,然而荷兰却是惟一公然执行这一政策的国家。<sup>①</sup>那么,是什么原因导致了荷兰推行这种“独特”的大麻政策呢?研究发现,这既涉及荷兰的社会文化传统,又包括荷兰国内的政党政治因素,还与国际社会以“司法惩治”为核心的禁毒战略的失效相关联,这些因素共同影响了荷兰的制度择定。

第一,包容和务实的文化与社会传统是荷兰选择不同的毒品管制体系的思想根源。

荷兰作为一个多种族构成的移民国家,逐渐形成了一种对各种新事物与新现象的包容态度。正如有些学者指出的那样,荷兰作为一个非常“异质化的”社会,拥有很大的能力来包容传统的价值观与新出现的行为和亚文化的挑战。<sup>②</sup>

毒品问题当然也不例外。20世纪60年代末期以来,随着荷兰大麻使用者数量的增长,他们并没有被视为违法者或罪犯,而更多被看作不幸的个人或正常人。荷兰政府与社会普遍认为,对这类越轨行为不应该给予过多的指责,使用惩治措施来攻击这些越轨行为可能会强化或者刺激它们,进而为个人回归正常的社会生活制造难局。这种受到彼时流行的“标签理论”影响的社会学解释成为了荷兰“正常化”范式的根源,<sup>③</sup>进而为荷兰毒品政策的分类制度和咖啡馆体制的推行提供了良好的社会一致性,造就了一种渗透到刑事司法体系的“咖啡馆精神”。<sup>④</sup>

同时,荷兰的“容忍政策”还体现了典型的实用主义原则,政府通过这一政策可以避免在合法化与禁止之间做出根本性的选择。<sup>⑤</sup>同时有研究者指出,荷兰政府更多地把毒品问题视为社会的负担而不是将其视为道德问题,它采取这种政策更多地考虑到的是这种特殊的介入是不是能够有效地限制特殊的危险,而不是考虑它可能对其他层面或领域的负面影响,“介入是不是现实与有效成

① Tim Boekhout van Solinge “Dutch Drug Policy in a European Context”, p 513

② Sebastian Scheerer “The New Dutch and German Drug Laws: Social and Political Conditions for Criminalization and Decriminalization”, p 604

③ Tim Boekhout van Solinge “Dutch Drug Policy in a European Context”, pp 519–520

④ Larry Collins “Holland’s Half-Baked Drug Experiment”, *Foreign Affairs*, 1999, Vol 78, No 3, p 84

⑤ Ineke Haen Marshall and Henk van de Bunt “Exporting the Drug War to the Netherlands and Dutch Alternatives”, p 200

为最为重要的问题”。<sup>①</sup>

因此,可以说荷兰现行的毒品政策是荷兰“社会长期演化的产物”,与政策制订者的反映相比,社会和文化环境能够更好地解释荷兰政策的特质。<sup>②</sup>无怪乎加拿大学者本杰明·道林(Benjamin Dolin)指出,荷兰没有以刑法来治理社会问题的传统,荷兰的经验明显地代表了一种毒品战的“鹰派”和合法化的“鸽派”之间的妥协立场,这是由特殊的文化因素所致。<sup>③</sup>

第二,荷兰国家政治权力的“去中心化”或称“分散化”是咖啡馆体制出现的政治根源。

与欧美其他国家不同,荷兰采取的是以“比例代表制”为基础的选举制度,因此,国内存在着大大小小很多的政治党派,其中六个大的政党更是主导着国家的政治权力分配,同时在全国和地方12个省和572个行政区相分割,而地方上的毒品政策还要由市镇委员会、公诉人和警察协商而定。<sup>④</sup>

这种权力的分配与分割,令国家的政治权力非常分散,结果,联合政府为了保证内部的团结,妥协就成了国家政策制订过程中经常运用的政治策略。

20世纪70年代末期,荷兰政府建立了“咖啡馆体制”,允许个人使用大麻制品的“去刑罚化”,虽然这仅是对少数派的一种回应,然而,这一少数派不仅属于“受尊敬”的阶层,而且他们成功地寻求到了“道德自由阵营”(moral liberals)中的政治支持者,政治支持者通过位于政府官僚体制内外的有影响的组织团体(包括法官、医生和社会科学家)来防止不利于自己的政策出台。因此,论者指出,这一群体的否决权与其说是基于他们正规的政治地位,不如说是基于他们支持的有组织社会集团的能力,这些集团能够人为制造“政策赤字”或发动道德改革运动,进而能够通过此类运动在社会控制工具的范围内为少数人制造合

① G. Alan Marlatt ed., *Harm Reduction: Pragmatic Strategies for Managing High-Risk Behaviors*, New York: Guilford Press, 1998, pp. 31-32.

② Justus Uitema, “The Origins and Future of the Dutch Approach towards Drugs”, p. 524.

③ Benjamin Dolin, *National Drug Policy: The Netherlands*, prepared for the Special Committee of the Senate on Illegal Drugs, Canada Parliamentary Research Branch, August 15, 2001, pp. 9-10.

④ Tim Boekhout van Solinge, “Dutch Drug Policy in a European Context”, p. 514.

法性危机。<sup>①</sup> 结果,居于国家政治权力中心的精英群体和各党派为了减少因“政策赤字”而引起统治基础的削弱,必然的选择是谋求各力量之间的平衡和体制内的妥协,因为只有这样,才可能在“多元化的政治图景”<sup>②</sup>中保有一席之地。加之,荷兰社会问题的政治化程度比较低,又为“去刑罚化”的成功提供了最为重要的必要条件。<sup>③</sup>

第三,国际社会以“司法惩治”为核心的禁毒战略的失效是荷兰采纳和实施“咖啡馆体制”的催化剂。

美国的“禁酒运动”和“毒品战”是同样的人源于同样的原因建立的文化、政治和意识形态的“双胞胎”,二者均基于这样想法,即酒精与其他毒品本质上都具有破坏性、会导致成瘾和带来邪恶。二者均分享着这样的乌托邦式的想法,国家有能力把社会变成“无毒社会”。然而,这一双胞胎运行的结果是,前者以失败收场,后者收效甚微。<sup>④</sup> 这样,美国不但没有实现无毒社会的目标,而且成为世界上最大的毒品消费国,20世纪70年代以来,大麻更是成为了主导吸毒群体波动的毒品。<sup>⑤</sup>

与美国“毒品战”策略的失效类似,国际社会虽然以联合国为依托建立了以1961年《联合国麻醉品单一公约》及其1972年的修正案、1971年《精神药物公约》和1988年《反麻醉品和精神药物非法交易公约》为基础的“全球禁毒体制”,要求对大麻和大麻脂进行必要的专门管制,同时,除了研究目的外,禁止其生产、制造、进出口、交易和持有。但是20世纪70年代以来,大麻不仅没有受到遏制,反而成为了吸毒群体中的首选毒品。据联合国“毒品和犯罪办公室”(UNODC)统计,2003年,世界上有1.85亿吸毒者,约占世界总人口的3%,其中,大麻的使

① Sebastian Scheerer “The New Dutch and German Drug Laws: Social and Political Conditions for Criminalization and Decriminalization”, p. 603

② Justus Uitema “The Origins and Future of the Dutch Approach towards Drugs”, pp. 514–515.

③ Sebastian Scheerer “The New Dutch and German Drug Laws: Social and Political Conditions for Criminalization and Decriminalization”, p. 603

④ Craig Reinman and Peter Cohen, *Is Dutch drug policy the Devil?* Amsterdam: Centre for Drug Research (CEDRO), Universiteit van Amsterdam, 1999, [http://www.cedro-uva.org/lib/reinman\\_devil.html](http://www.cedro-uva.org/lib/reinman_devil.html) [Update: December 5, 2003] [Accessed March 10, 2005]

⑤ 张勇安:“美国吸毒群体的历史嬗变:1970–2000”,《中国药物滥用防治杂志》2004年第4期,第239–243页。

用最为普遍,约有 1.46 亿吸食者,占世界总人口的 2.3%。<sup>①</sup>

国际社会“毒品战”战略的失效为荷兰改革毒品政策提供了理由,改革派对司法惩治模式的质疑,导致了政策的转向,改革派坚持毒品问题能通过卫生机构而不是监狱得到更好的解决,进而提出了新的毒品分类制度和实行独特的“咖啡馆体制”。

## 五 结 语

荷兰的毒品分类制度推动了“咖啡馆体制”的建立,它们进而共同构成了不同于“美国体制”的“荷兰体制”,国际社会对此看法不一。

以美国前“毒品沙皇”巴里·麦卡弗里 (Barry McCaffery) 为代表的禁止论者批评指出,“荷兰体制”是彻头彻尾的灾难和合法的伪善,<sup>②</sup>其过于软弱,从而使荷兰成为国际毒品贸易的胜地,成瘾者的天堂,进而“败坏”了公共秩序和“滋生”了犯罪。<sup>③</sup>拉里·科林斯 (Larry Collins) 更是指出,荷兰毒品政策不仅导致了国内海洛因成瘾和青少年犯罪的爆炸,而且成为了既包括软毒品还包括硬毒品的“欧洲的麻醉品之都”,它必将给邻国带来巨大的破坏。<sup>④</sup>

与前述论断不同,毒品合法化者和管制政策的改革派认为,“荷兰体制”比“美国体制”更为高明,是再务实不过的政策;<sup>⑤</sup>是介于禁止与合法化之间的第三条道路和令毒品问题正常化的策略。<sup>⑥</sup>在这些学者看来,与社会控制的威慑模式不同,荷兰的“咖啡馆体制”试图通过“正常化”的社会控制模式治理吸毒问

① United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report* (2004), Vol 1, New York, 2004, p. 30.

② C. W. Maris, “The Disasters of War: American Repression Versus Dutch Tolerance in Drug Policy”, pp. 493–494.

③ Martin G. Rapendaal, Ed. Leuw and Hans Nelen, *A World of Opportunities: Lifestyle and Economic Behavior of Heroin Addicts in Amsterdam*, New York: State University of New York Press, 1995, p. 199.

④ Larry Collins, “Holland’s Half-Baked Drug Experiment”, p. 83.

⑤ Marcel de Kort and Ton Craner, “Pragmatism versus Ideology: Dutch Drug Policy Contrasted”, p. 473.

⑥ Govert van de Wijngaert, “The Dutch Approach: Normalization of Drug Problems”, *Journal of Drug Issues*, 1990, Vol. 20, No. 4, pp. 667–678.

题,目标是消除对越轨行为的偏激,即要防止把吸毒者定为“犯罪者”而将其边缘化,进而减少放逐本身制造的危害,以实现预防或减少吸毒给社会和个人带来危害的中心目标。<sup>①</sup>

从理论上讲,与国际社会推行的“毒品战”政策相比,大麻的去刑罚化和实施与酒一样的管理政策能够更好地操持自由与减少之间的平衡。<sup>②</sup> 实践中,这种半合法的商业获取体系不仅避免了对偶然使用大麻者的过度的惩治,而且也可削弱软毒品和硬毒品市场的联系。<sup>③</sup> 因为,大麻消费者可以通过咖啡馆合法地获取娱乐性使用的毒品,而不再需要接触街头的贩卖者和更为危险的硬毒品。<sup>④</sup> 这一定程度上也减少了硬毒品的使用者数量和由此引起的成瘾问题。

诚然,“咖啡馆体制”作为一种限制危害或减少危害措施,强调把吸毒问题视为社会和医学问题,而非违法犯罪问题,继而强调对吸毒者的照顾和治疗,而非过多的干预和惩治。<sup>⑤</sup> 然而,这种把大麻制品“商品化”和“市场化”的体制能否成为国际毒品问题解决的归途,或者说,是否是解决国际大麻问题的一剂良药。对此,我们不得不态度审慎。

虽然说,荷兰的官方和民间的统计数字均显示,咖啡馆体制实施以来并没有造成国内大麻使用的剧增,然而,它同样没有遏阻大麻滥用的增长趋势。而且,这一政策会不会向普通的民众,特别是懵懂的青少年传递错误的信息,更重要的是,它会不会成为打入国际毒品管制体系内部的特洛伊木马,从而导致整个毒品管制体系的解体,这些均值得进一步的研究。

(作者简介:张勇安,上海大学社会学博士后流动站研究人员;责任编辑:乔胜利)

① Tim Boekhout van Solinge “Dutch Drug Policy in a European Context”, p 512

② C. W. Maris “The Disasters of War American Repression Versus Dutch Tolerance in Drug Policy”, pp 493-510

③ Robert MacCoun and Peter Reuter “Interpreting Dutch Cannabis Policy: Reasoning by Analogy in the Legalization Debate”, p 49

④ Jason Stone and Andrea Stone eds, *The Drug Dilemma: Responding to a Growing Crisis* New York: International Debate Education Association, 2003, p 42

⑤ Tim Boekhout van Solinge, “Dutch Drug Policy in a European Context”, p 514.



lism, anti-globalization movement have become new roots of terrorism. Nevertheless since “9• 11”, especially after the launching of Afghanistan and Iraq wars, religious extremism has become the major challenge to Western Europe, and terrorism in Western Europe is closely linked to and interacted with international relations

### 119 Origin and Evolution of Dutch “Coffee Shop System”

ZHANG Yongan

The Dutch public-health-oriented anti-drug policy makes the so-called “Dutch system” evidently different from the punitive-criminal-justice-oriented “American system”. The “coffee shop system”, in particular, has been regarded as the “international symbol” and “the most distinctive feature” of Dutch national anti-drug policy. There are three factors that contributed to the making of this unique policy: the deep-rooted ideas, the decentralization of national political power and the ineffectiveness of punitive-criminal-justice-oriented international anti-drug strategy. As to whether the Dutch system could become an institutional model to deal with international drug problems, we still need to wait and see.

## REVIEWS

### 135 Revelation of the Ancient International Relations

LI Kaisheng

Ancient international relations haven't been acknowledged fully and studied adequately. However, they did exist and had a long colorful history if state-like rather than nation-state is regarded as a unit of international relations. By examining the ancient world we could see there had been quite a few dramatic transformations refuting the argument that the nature of international relations would never change. In fact, the dearth of evolution theory on international relations and the existence of Eurocentrism / Westcentrism are owing to the disregard of ancient international relations directly. The study of ancient international relations will not only change and enrich our understanding of the history of international relations, but also lay down a solid foundation for the development and improvement of international relations theory.

### 146 Internet as a Tool and the Studies of Social Sciences: Approach and Debate

LIU Zuokui GAO Chunling