

## 禁毒政策的西方经验与中国实践

高巍

(云南大学 法学院, 云南 昆明, 650091)

毒品是一个历史范畴, 据国外文献记载, 公元前1500年左右, 鸦片的兴奋作用已被埃及人认识。[1] (P669) 不久, 鸦片自埃及传入欧洲。有英国学者指出: “在公元前323年至公元前1世纪时期的古希腊, 医师已经非常了解鸦片镇静的危险, 并增加了迪奥里斯对迪亚戈拉斯、安德烈亚斯和姆奈西迪莫斯所记下的对此麻醉品的畏惧心理所作的简要附注。” [2] (P12-13) 19世纪中后期以来, 鸦片等麻醉物质对于社会和个体所造成的巨大危害逐渐在国际社会形成共识。1912年, 第一个国际禁毒公约《海牙鸦片公约》明确了限制和禁止鸦片的目标。但是, 经过100多年的禁毒实践, 毒品非但没有被有效的遏制, 反而呈现逐渐蔓延扩大之势。20世纪后期, 毒品已成为一个国际性问题, 对于全球政治、经济、文化构成了严重的威胁, 我国毒品滥用及毒品犯罪的形势也日趋严峻。因此, 有必要借鉴西方国家禁毒经验, 结合我国具体的历史、文化、区域实际, 进一步完善我国禁毒政策, 以求更有效的遏制毒品滥用和毒品犯罪。

### 美国模式——供求减少路径

从古典经济学的理论建构出发, 美国最具代表性的禁毒策略为控制供求。这种路径选择建立在毒品作为一种“商品”的假设基础之上, 认为减少供应或者压制需求均能有效控制毒品。但是, 在具体的路径选择上, 供求控制策略又存在严重的分歧。一方面, 严厉的控制毒品供应的措施也可能影响毒品的需求, 另一方面, 温和的减少毒品需求措施也可能减少毒品的供应。二者之间的界限并不是理论上那样分明。哈佛大学肯尼迪政府学院教授 Mark H. Moore 认为, 可以从三个方面评估减少毒品供应策略的实效和可行性。即毒品政策本身、有组织犯罪政策、对外政策。[3] (P110-121) 毒品供应减少路径作为一种重要的禁毒措施, 具体通过打击毒品走私、摧毁贩毒集团、减少毒品流入非法市场的数量以发挥作用。在理论上, 通常把这种措施形象的表述为“堵源”。但是, 从美国的禁毒实践来看, 这些围绕“堵源”的传统禁毒措施效果并不理想。因为美国数千公里的边界线无法面面俱到地实现边界对于毒品流入的封堵, 摧毁主要贩毒集团的策略更多只是一种理论假设。不仅贩毒集团高层

隐蔽性强、难以发现和指控, 而且贩毒组织的替代性也非常强, 即使逮捕了贩毒集团的首要分子, 也会有其他成员或组织乘虚而入, 继续贩毒组织的经营。此外, 美国理论界一般认为, 减少需求的禁毒策略循以下两个方面展开。其一, 改变潜在吸食者的心理状态; 其二, 改变潜在吸食者的客观条件。[4] (P534-543)

### 德国模式——减少危害路径

德国禁毒政策以特别刑法和行政立法为主, 如德国于1981年制定颁布的《麻醉品法》(BtMG), 该法于1982年生效, 后经多次修改。德国《麻醉品法》确立了以治疗代替刑罚的基本原则, 强调治疗和矫正在禁毒政策中的基础性和根源性。然而, 德国毒品犯罪的形势非常严峻, 刑事规制仍然普遍存在, 并且经历了宽松到严厉的过程。如《麻醉品法》第29条第一款规定, 非法进行毒品交易的行为可处以最高为4年自由刑, 情节严重的则处以10至15年自由刑。[5] (P282) 但是, 另一方面, 德国另一方面又极为重视增加治疗力量和措施, 力图使毒品政策取得最佳的社会效果。如设立戒毒治疗中心, 通过职业培训、小组谈心、劳动改造等措施, 强化吸毒人群的干预和矫正。

### 我国禁毒政策的反思与革新

自从鸦片战争以来, 我国对于毒品的政策或方针一直带有情绪化的特征, 把鸦片战争的罪魁祸首视为毒品, 并以此为基础论证毒品对于中国社会和人民所带来的沉重苦痛。正因为如此, 我国在制定禁毒政策时往往呈现出不够理性的特征, 对于毒品及其相关行为附加了太多道德和情绪色彩。如有学者指出: “中国曾是遭受毒品危害最为严重的国度。鸦片战争失败, 使中国蒙受了百年的耻辱。鸦片烟毒在旧中国的肆虐, 严重摧残了民众的身心健康, 无情吞噬了巨额的社会财富, 使得无数家庭妻离子散, 家破人亡。每一个有血性的中国人都应当牢记这一段血泪斑斑的历史。” [6] (P62) 这样的宏大叙事作为禁毒政策的依据和基础, 使我国历史上以及现行的毒品政策具有重惩罚、轻教育的特征, 有很多值得反思和重构之处。从《关于禁毒的决定》到1997年《刑法》典, 为了遏制毒品犯罪, 立法机关不断提高毒品犯罪的惩罚, 希望通过严刑峻罚来

遏制毒品滥用。从某种意义上,我国禁毒政策的核心还是依赖严打模式,强调刑事惩罚手段,而对于其他的禁毒手段,则在实际操作中很大程度上流于形式。

我国《刑法》中对于毒品犯罪规定了最为严厉的刑罚,且在毒品犯罪的认定中存在着追求惩罚、忽视程序的趋势。1997年《刑法》典和《关于禁毒的决定》规定,走私、贩卖、运输、制造毒品均可以处死刑,非法持有毒品罪的最高刑为无期徒刑,并对其他毒品犯罪均规定了较为严厉的刑罚。对比国外的毒品犯罪惩罚来看,这种对毒品犯罪惩罚的严厉性就显得更加突出。德国《麻醉品法》规定,犯非法种植、生产、贩卖麻醉品的,判处1年以下监禁或罚金。即使是具有一些加重情形的毒品犯罪,法定刑也在4年以内。即使是最极端和严重的毒品犯罪情形,德国刑法均设置具体危险犯或实害犯构成要件类型,以限缩处罚范围,使毒品犯罪的刑罚能在其可证成的危害基础之上,而不是简单作为抽象危险犯一概从严处罚。[7]

作为一种抽象危险犯,毒品犯罪在整个死刑适用中居于最为突出的位置,除了能折射出我国毒品问题的严峻性,另一方面也催人思考毒品犯罪适用最严厉刑罚的正当性。特别是死刑在毒品犯罪中的适用,尤其值得怀疑。美国学者罗宾逊指出:“刑法在道德上的威信建立在人们对刑事司法体系公正地分配责任和刑罚的认知上,而这种威信给与了刑法控制犯罪的能力。如果刑法具有道德权威(moral authority),它会给犯罪者打上烙印,而对于一些人来说,对这种烙印的畏惧将会阻止犯罪的发生。更重要的是,道德上的权威给了刑法令人信服的权力,可以将一些过去并不被视为应受道德谴责的行为描述为在道德上应受谴责的行为。也就是说,具有道德威信的刑法可以使禁止性规范内在化。正是个人、家庭和熟悉的人所具有的这种对规范的内在化,对于犯罪的预防来说具有最佳的效果,比刑事责任和刑罚的威慑要大的多。”[8](P341)

从死刑对于毒品犯罪的威慑效果来看,其实效无法证成毒品犯罪具有适用死刑的必要性。如有学者指出,对于贩卖毒品行为等毒品犯罪采取重刑化的处罚规定,在犯罪学的实证研究中,常常被证明是无效的。因为,在毒品犯罪的追诉中,绝大部分被抓获的只是被利用实施毒品犯罪行为的“马仔”或小毒贩,真正控制或策划的毒品犯罪集团首领往往能逍遥法外,这样一来,就无法从根本上威慑毒品犯罪的发生。此外,影响一个人是否从事毒品犯罪,主要在于被抓获风险的高低,犯罪获利的大小,以及犯罪人本身对于毒品犯罪行为在道德上的自我谴责程度。因此,真正能够减少毒品在社会上流通的关键,在于犯罪追诉的效率,而不在于刑罚的轻重。[9](P264-265)我国自改革开放以来,毒品犯罪并没有因为死刑的大量适用而减少,反而呈现出越来越严峻的局面。据相关数据显示,我国破获

毒品案件数量最多的是1998年,抓获毒品犯罪分子最多的是1995年和2002年,缴获海洛因最多的是2001年,缴获易制毒化学品最多的是1997年。这些情况表明,在吸毒人数持续稳定增长的同时,缉毒的成效却不能赶上毒品犯罪的发展速度和节奏。或者说,毒品市场和毒品的扩散并没有因为严刑峻罚而有效收缩,反而呈扩大之势。[10](P3)因为,死刑等严厉刑罚手段的适用并不能解决毒品犯罪行为产生的复杂社会根源,特别是贫困。法国学者蒲吉兰指出,在中国西南边境,人们常常听到这样一种论调:“一条命换来子孙福”,“前半生坐牢,后半生发财”。有的贩毒者甚至组织带有自杀性质的特别行动队,在骡马肚皮下藏着炸药包,如果被警察发现,导火索一拉,人、武器和行装同归于尽。一些贩毒团伙甚至会对那些因为贩毒而别处决的团伙成员的家属提供抚恤金。[11](P41-42)在地理因素、贫困因素等诱发毒品犯罪的根源问题不能有效解决的情况下,片面强调死刑的威慑力并不能起到遏制的效果。可以说,毒品犯罪适用死刑不仅是不正当的,也是不经济的。之所以说其是不经济的,因为其投入与产出之间缺乏良性的联系。

正因为重刑威慑的模式无论在理论建构、还是实际效果上,都存在着明显的缺陷。因此,我国应该转变禁毒政策的价值取向,重视综合禁毒的模式,从毒源控制、市场控制、消费控制等方面综合进行毒品的管制,这种禁毒模式可概括为综合禁毒路径。

#### 参考文献:

- [1] Charles R. Swanson, Neil C. Chamelin and Leonard Territo. *Criminal Investigation* [M]. New York: The McGraw-Hill Inc, 1996.
- [2] [英]罗伊·波特,米库拉什·泰希.历史上的药物与毒品[M].北京:商务印书馆,2004.
- [3] Mark H. Moore. *Drugs and Crime* [M]. Chicago: The University of Chicago Press, 1990.
- [4] Michael Tonry, James Q. Wilson. *Drugs and Crime* [M]. Chicago: The University of Chicago press, 1990.
- [5] 徐久生. 德语国家的犯罪学研究[M]. 北京:中国法制出版社, 1999.
- [6] 崔敏. 毒品犯罪发展趋势与遏制对策[M]. 北京:警官教育出版社, 1999.
- [7] 曲玉珠. 德国禁毒方法与戒毒方法概述[J]. 德国研究. 1998, (3).
- [8] [美]保罗·H·罗宾逊. 对危险性的惩罚:刑事司法掩盖下的预防性羁押[J]. 李晓蕾译. 哈佛法律评论——刑法学精粹[M]. 北京:法律出版社, 2005.
- [9] 王皇玉. 论贩卖毒品罪[J]. 政法学评论. 2005. (84).
- [10] 林化宾. 痛击毒魔——禁毒理论与实践[M]. 上海:上海社会科学院出版社, 2006.
- [11] [法]蒲吉兰. 犯罪致富——毒品走私、洗钱与冷战后的金融危机[M]. 李玉平等译. 北京:社会科学文献出版社, 2002.

(责任编辑 甘万莲)