

打擊毒品販運之跨境執法研究

高佩珊*

摘要

進入全球化時代以來，各國藉由運輸工具與網路科技的發明在經貿上密切往來，無論是商品、資金、技術或人員皆能進行跨國界之流動，跨國與跨境犯罪問題亦然；其中，毒品與人口販運、武器走私問題一樣，嚴重威脅各國國家安全與社會安定。因此，本文採用文獻分析法，輔以相關資料、官方數據觀察相關國家及區域毒品犯罪情勢，再以中國東南沿海區域之珠三角、粵港澳區域，以及美墨邊境執法合作模式作為研究案例。除檢視相關政府部門反毒政策及打擊毒品犯罪之相關合作及防制體制，探究跨境執法合作。期望借鏡相關政府部門共同打擊和預防跨境毒品犯罪之跨境執法合作，提供我國執法部門參酌，俾利未來與區域國家強化共同打擊毒品犯罪之執法合作，交流相關規範與實務經驗。

關鍵字：組織犯罪、毒品販運、跨境合作、防制策略、邊境執法

壹 前言

根據法務部資料顯示，2021 年我國查獲各級毒品總量為 3,551.6 公斤，¹其中以第四級毒品(39.7%)佔多數，其次為第三級毒品(37.4%)；另查獲製毒工廠共 39 座，毒品持有案件新收人數為 5,306 人，其中以吸食第二級毒品人數最多(63%)(高檢署，2022)。然而，根據最新數據顯示，2022 年我國各級毒品查緝量與前一年相比卻暴增將近三倍為 9,916.4 公斤，同樣以第四級毒品 (42.7%)查獲數量佔最大數，其次為第三級毒品 (30.0%)；查獲製毒工廠有 52 座，毒品持有案件新收人數小幅上升為 5,802 人，同樣以吸食第二級毒品人數為最多(58%)。依據法務部數據，台灣各級毒品施用人數從 2021 年的 7 萬 5,487 人小幅上升至 2022 年的 8 萬 1,628 人。除吸食毒品問題外，由毒品衍生出之各種犯罪問題同樣層出不窮；根據法務部 2022 年的報告顯示，2017 年至 2022 年間，台灣地方檢察署一、二級毒品施用案件偵查終結有犯罪嫌疑者，經追蹤 5 年至 2022 年底，再次偵結有犯罪嫌疑之各罪比率，前三大項罪名為「毒品罪中施用毒品罪」(48.1%)、「毒品罪中非施用毒品罪」(13.0%)及「竊盜罪」(11.3%)；顯示毒品防治問題相當重要，我政府須防範毒品問題對於台灣社會治安所造成之威脅。

事實上，各國皆相當謹慎防範毒品問題對於社會安全造成之威脅；尤其後疫情時代面對

*中央警察大學國境系副教授兼主任。收稿：2023 年 6 月 20 日。同意刊登：2023 年 12 月 27 日。

¹ 依照「毒品危害防制條例」，毒品依其成癮性、濫用性及危害性分為四級：第一級海洛因、嗎啡、鴉片、古柯鹼及其相類製品；第二級 罌粟、古柯、大麻、安非他命、配西汀、潘他唑新及其相類製品；第三級 西可巴比妥、異戊巴比妥、納洛芬及其相類製品；第四級 二丙烯基巴比妥、阿普唑他及其相類製品。詳見法務部(2022)。毒品危害防制條例。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=C0000008>。

國際毒品情勢的愈加嚴峻，各國均致力於有效打擊跨境毒品販運，以及由此衍生之相關犯罪問題，並期望透過區域與跨境共同執法之合作及防制體制，阻止毒品流入本國境內。毒品的防治與防制並不相同；任何管理措施至少包含預防措施、管制措施及輔助措施，預防措施即以預先防範在先，以免增加後續管理成本 (張世賢，2018)。因此，防制屬於事先防範，意指相關防範措施；與醫療相關的防治則屬於事後的治療與協助。本文認為如能事先進行犯罪預防並設立相關防制體制，便能大幅減少事後的相關醫療防治的協助資源；因此，本文欲以跨境執法打擊毒品販運作為研究主題，以文獻分析法探究中國珠三角及粵港澳地區，以及美國與墨西哥政府跨境共同執法合作，以提供我國毒品防制及相關執法部門參酌借鏡，俾利未來與區域國家共同打擊毒品犯罪，建構相關合作機制。

貳 文獻探討

由於毒品犯罪對於社會治安影響巨大，社會科學學界專家學者們試圖從毒品與犯罪之間的關係、毒品對工作或家庭生活可能造成之影響、政府如何有效打擊毒品等，提出許多看法與政策建議。例如 Pierce 等人(2017)共同發表的文章《洞察吸毒與犯罪之間的聯繫》(Insights into the link between drug use and criminality: Lifetime offending of criminally-active opiate users)，試圖探究使用鴉片類藥物者的犯罪軌跡是否大於未使用者，以及此種關係在使用藥物之前和之後是否保持不變？他們亦試圖驗證這些關係是否會因不同的性別和犯罪類型而異。根據 Pierce 他們的研究結果，在使用鴉片類藥劑之前和之後，使用鴉片者的犯罪率確實高於未使用者；而如果開始使用鴉片類藥物後，男性犯罪比例更會因此增加 16%，女性更是提高一倍。此外，與男性吸毒者相比，女性吸食鴉片類藥物後的犯罪率上升幅度更大。所幸，一般而言，使用鴉片者犯下輕罪的比例大於觸犯嚴重犯罪。該份研究結論為，對於大多數犯罪類別，吸食鴉片會加劇群體之間的差異；然而，Pierce 等人亦說明鴉片類藥物的預防措施可能有效降低犯罪，尤其是在女性當中。該篇文章不只說明吸食毒品者的犯罪情況，亦強調毒品防制之重要性。

另外，在「聯合國」(United Nations)最新出版的世界毒品報告“UNODC World Drug Report”(2022)中，關注的重點則放在說明大麻合法化後的國際趨勢、非法藥物對環境的影響，以及國際間婦女和青年人口吸毒情況。該報告指出，某些地區大麻的合法化似乎加速民眾的日常使用並造成相關的健康影響；以 2020 年為例，全球約有 2.84 億 15-64 歲的人口使用過毒品，與過去十年相比，成長比率為 26%(UNODC, 2022)。聯合國觀察到全球越來越多年輕人使用非法藥物；例如，在非洲和拉丁美洲，35 歲以下者為接受戒毒治療的最大族群；至於全球則估計有 1,120 萬人在注射毒品，其中大約一半患有 C 型肝炎，140 萬人感染愛滋病毒，120 萬人則是同時感染這兩種疾病。該份聯合國報告指出，北美地區的大麻合法化似乎增加大麻的日常使用，尤其是強效性大麻產品，特別是在年輕族群當中。報告指出，某些區域大麻的合法化，雖然增加政府稅收並降低因持有大麻的逮捕率，但卻亦因此造成民眾罹患精神疾病、自殺和住院人數的提高。此外，「聯合國毒品和犯罪問題辦公室」(United Nations Office on Drugs and Crime)亦觀察到，國際間各種毒品的製造和販賣數量皆呈持續增長；以古

柯鹼為例，其產量和緝獲量皆在 2020 年創下歷史新高。²而在 2021 年全球緝獲的古柯鹼中，有將近九成通過裝箱和海運方式非法販運；從各國政府部門緝獲的毒品數量來看，古柯鹼販運正擴大到北美和歐洲等主要市場以外的其他地區，其中向非洲和亞洲的販運量皆有所增加。在非洲以及中南美洲許多國家，接受戒毒治療者則主要為大麻吸食者；在東歐、東南歐以及中亞地區，則以吸食鴉片類藥物為主。美加地區則以使用芬太尼(fentanyl)導致死亡的人數創下新高，2020 年有將近 92,000 人因藥物過量死亡。所幸在各國政府努力之下，執法部門緝獲的毒品數量同樣持續成長。該份報告特別指出，在某些區域衝突和法治觀念薄弱的地區，非法毒品經濟交易可能更加蓬勃發展，進而延長或加劇該區域間之衝突；而動盪的區域衝突局勢又促進毒品的生產、製造和交易，且衝突的發生亦可能因此破壞和改變傳統或原本的販毒路線。

至於歐洲區域，「歐洲理事會」(Council of Europe)(2021)於 2020 年 12 月通過“EU Drugs Strategy 2021-2025”(歐盟 2021-2025 反毒品戰略)，列出歐盟反毒政策之優先工作事項，並為制訂“EU Drugs Action Plan from 2021 to 2025”(歐盟 2021-2025 年反毒品行動計劃)提供總體戰略架構。“歐盟反毒品戰略”文件中，列出 11 項歐盟反毒重點及工作目標，包含降低毒品的供應和需求、解決毒品對歐盟民眾造成的傷害、強化反毒國際合作、重視研究創新和遠見、加強全球治理與執行等目標(Council of Europe, 2021)。《歐盟反毒品行動計劃》則為歐盟反毒戰略基礎進一步制定具體的時間表、責任方名單和一系列衡量指標，以便能更有效的應對和預防毒品犯罪帶來的威脅與挑戰。該行動計劃言明，歐盟將與會員國、「歐洲毒品與毒癮監控中心」(The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction)、 「歐洲對外行動總署」(The European External Action Service)，以及「歐洲刑警組織」(EUROPOL)和其他相關的歐盟機構與組織、民間社會共同監督和實施歐盟反毒戰略和行動計劃，並啟動對該戰略和行動計劃實施後的全面評估。評估結果最遲應於 2025 年 3 月 31 日前，提供給歐洲議會和理事會參考，以便進行後續協商與討論 (EMCDDA, 2021)。根據「歐洲毒品與毒癮監控中心」公布的“European Drug Report 2022: Trends and Developments”(2022 年毒品報告:趨勢與發展)，約有 8340 萬(29%)歐盟成年人(15-64 歲)曾經使用過非法藥物，男性人數(5050 萬人)多於女性(3300 萬人)，又以吸食大麻的人數 2220 萬人(7.7%)佔最多數。2021 年有 350 萬(1.2%)成年人吸食古柯鹼，260 萬人(0.9%)使用搖頭丸(MDMA)，200 萬人(0.7%)吸食安非他命(Amphetamines)，100 萬人使用海洛因或其他鴉片類藥物 (EMCDDA, 2022)。³該份報告同時指出，墨西哥毒品犯罪集團已開始涉足在歐盟內部生產合成藥物以利販賣。

在中國地區，2022 年 8 月中國國務院所屬「國家禁毒委員會」發布的《2021 年中國毒情形勢報告》則言明，由全國禁毒部門統籌推進毒品問題重點整治地區、禁毒示範城市之創建

² 古柯鹼產量在 2020 年創下歷史新高至 1,982 噸，緝獲量為 1,424 噸，亦在同年創下紀錄。見 United Nations Office on Drugs and Crime. (2022). *UNODC World Drug Report 2022 highlights trends on cannabis post-legalization, environmental impacts of illicit drugs, and drug use among women and youth*. Retrieved June 17, 2023, from <https://www.unodc.org/unodc/frontpage/2022/June/unodc-world-drug-report-2022-highlights-trends-on-cannabis-post-legalization--environmental-impacts-of-illicit-drugs--and-drug-use-among-women-and-youth.html>

³ 至於歐盟年輕人(15-34 歲)使用毒品人數同樣可參見 European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction. (2022). *European Drug Report 2022*. Retrieved January 31, 2023, from https://www.emcdda.europa.eu/publications/edr/trends-developments/2022_en

和解決農村地區毒品問題等工作重點(Office of National Narcotics Control Commission, 2021)。中國政府認為在打擊毒品犯罪行動之同時，更需確實實施解決毒品供需根源之戰略，從毒品供應源頭及防制著手。該份報告指出，2021 年全國破獲涉毒案件 5.4 萬件；逮捕嫌犯 7.7 萬人，查獲毒品 27 公噸、吸毒犯 32.6 萬人，與前一年度數據相比，皆呈下降趨勢。中國政府積極藉由實施反毒教育和關愛行動，促使其國內吸毒規模持續縮小。報告指出，截至 2021 年底，中國全國登記吸毒人數為 149 萬人，與前期相比下降 17.5%。戒毒 3 年以上，未復吸人數為 340 萬人，與前期相比增長 13.4%；新發現吸毒者 12.1 萬人，與前期相比下降 21.7%。其中，吸毒登記人數和新發現吸毒人數連續 5 年下降，顯見政府與民間部門共同努力頗具成效。同份報告數據顯示，走私毒品數量亦呈現下降，國內製毒供應減少，藥物濫用以及與毒品有關之犯罪皆持續下降。⁴ 2021 年中國國內全國緝獲之毒品來源大多來自國外，佔緝獲總量之 88.6%；金三角地區仍是中國海洛因和冰毒的主要來源地，古柯鹼則多以海運方式來自南美洲，大麻則主要通過國際包裹自北美走私入境。因此，中國政府藉由持續推進邊境清關行動、打斷藥品零售供應鏈、打擊郵寄物流等方式，努力大幅降低國內販毒活動。

至於國際間有關打擊毒品販運之執法模式研究中，鄭文中於其文章「淺論歐盟刑事司法合作之歷史發展」(2018)以歐盟為例指出，歐盟亦一直以來推動的目標皆是達到人員、資金、貨物以及勞務資源的自由流通；然而，此種發展策略卻使恐怖主義、跨境組織犯罪獲得更多機會於歐洲擴大犯罪活動甚至發動恐怖攻擊。因此，如何建構並推動有效的、一致的歐盟刑事司法合作機制乃為歐盟內部一項重要課題。以上多篇文章及報告說明國際間及各地區毒品情勢，提供本文許多參考價值；以下本文將先就台灣毒品施用情形作一分析，再以跨境執法合作為例，探究區域合作打擊毒品販運可行性。

參 台灣毒品濫用現狀

2021 年台灣查獲各級毒品總量為 3,551.6 公斤，2022 年則為 9,916.4 公斤；暴增 179.2%，我國查獲之毒品仍以第四級毒品居多，且大多來自於境外，並以先驅原料為主；而先驅原料主要來源則為中國。根據“2022 年度毒品情勢分析報告”(高檢署，2023)，2020-2022 年台灣毒品製造、販賣、運輸(供給面)新收人數雖呈下降趨勢，但查獲各級毒品施用(需求面)人數卻是呈上升狀態。在毒品製造及運輸販賣案件當中，2022 年之新收人數 1 萬 2,629 人中，經司法警察機關隨案解送者為 5,198 人(41.2%)；偵查中經檢察官向法院聲請羈押者為 1,471 人(28.3%)，由法院裁定准許羈押者為 1,181 人，法院許可羈押比例為 80.28%。在地方檢察署辦理之毒品案件偵查審理實際之查扣金額，由 2020 年的 2861.5 萬元暴增為 2022 年的 1 億零 45 萬元；儘管自毒品案件偵審中，實際查扣到的金額案件數呈現下降，由 457 件降為 398 件。此數據似乎說明單一案件之毒品犯罪金額大幅提高。2022 年地檢署執行之毒品製賣運輸案件，一級毒品之平均刑期為 9 年 3 月 17 日，二級毒品平均刑期為 4 年 27 日，三級毒品平均刑期為 2 年 5 月 9 日，四級毒品平均刑期為 2 年 4 月 7 日；一級毒品無期徒刑則為 1 人。所

⁴ 全國破獲涉毒案件、逮捕嫌犯、查獲毒品數量與逮捕吸毒犯數量相比，2021 年與 2020 年分別下降 16.3%、16.7%、51.4%和 23.6%。詳見 Office of National Narcotics Control Commission. 2022. *China Drug Situation Report 2021*. Retrieved March 8, 2023, from <https://www.mps.gov.cn/n2255079/n6865805/n7355748/n7355818/c8553902/part/8553930.pdf>

幸，2018 至 2022 年因毒品案件在監受刑者人數呈現下降趨勢，由 28,806 人持續下降為 20,647 人；此人數佔 2022 年所有在監受刑者人數之 41.5%，其中製造販賣運輸者佔 87.3%，毒品施用者佔 10.1%；顯見毒品犯罪為影響我國社會治安主要威脅與問題根源。

另外，2020-2022 年因使用新興毒品致死案件則由 143 件大幅下降至 52 件。受到國際間一些區域大麻合法化之影響，台灣查獲大麻重量與使用大麻人數同樣呈現逐年增加的趨勢。大麻與 K 他命多以毒郵包方式自美國與加拿大等北美地區郵寄入境，造成使用之年輕人精神不佳、暴力行為、罹患思覺失調症，不僅造成社會成本與資源浪費，亦衍生許多社會治安問題。依據警政署統計室 2021 年 1 月 18 日所發布之毒品嫌疑人資料(警政署，2021)，依年齡及毒品級別區分，我國施用毒品最大宗之年齡層為 40 至 49 歲，其次為 30 至 39 歲；各年齡層皆以使用二級毒品為主；教育程度則以高中職學歷為最多；性別以男性為主，比例為 87.16%。警政署報告顯示，我國查獲毒品嫌疑人以六都為最多，其中又以桃園市和新北市查獲比例最高，相當值得注意。2021 年毒品犯罪嫌疑人以無業（36.26%）最多，其次為工業者(19.36%)、服務業(16.19%)(法務部，2021)。

根據警政署 2023 年 5 月 17 日數據顯示，台灣各級毒品查獲情形，查獲毒品件數雖略為減少，重量卻大增；其中，第一級毒品以海洛因(99.35%)為最多，第二級毒品件數以安非他命最大量，占 60.81%；第三級毒品則以愷他命最多(80.04%)；第四級毒品以先驅原料為主(內政部，2022)。在查獲的 3 萬 9,964 名嫌疑犯中，女性為 5,134 人；顯示毒品嫌疑犯以男性為主，女性僅占 12.85%；嫌疑犯中又以第二級毒品嫌疑犯(74.21%)及成年人人數為最多。成年、青年及少年嫌疑犯人數比率分別為 91.13%、7.73%及 1.14%；青少年毒品嫌疑犯人數與去年同期相比為減少，近五年降幅接近五成。第一級及第二級毒品犯罪人數以成年最多，其餘各級毒品則以青年(18-23 歲)最多；教育程度同樣以高中職為最大族群。

在我國青少年毒品犯罪問題當中，台灣學者梁文馨與黃麗璇(2021)以「警政統計查詢網」2002 至 2018 年之各縣市逐年總合毒品犯罪率資料，分析台灣 12 至 23 歲青少年毒品犯罪問題。根據她們的研究，在青少年毒品犯罪率當中，生活環境、家庭結構及毒品可近性對於青少年使用毒品具有關鍵影響。首先，12 至 23 歲青少年二級毒品犯罪率逐年增加；在家庭結構部分，相較於一般家庭結構或隔代教養家庭，數據顯示單親家庭影響較大。而青少年毒品犯罪發生地多為娛樂場所或大型音樂派對；另外，在 12 至 17 歲青少年三級毒品犯罪率中，犯罪者家庭可支配所得較高；所幸，根據她們的研究，完成高等教育與政府部門緝毒之嚇阻，皆能有效降低我國青年毒品犯罪率。(梁文馨與黃麗璇，2021)。無獨有偶，法務部司法官學院犯罪防治研究中心報告(2022)同樣以涉毒收容少年做為個案研究，關注臺灣青少年毒品施用與心理健康問題進行研究。該份研究報告指出，加強收容少年之自我覺察、家庭緊密度、親職參與、增強其心理素質和維持心理健康韌性，皆能有效降低青少年憂慮或壓力風險，進而有效解決青少年毒品犯罪問題；相關資料之串聯及建立聯繫輔導機制，亦能協助收容少年重新找回生命價值重回社會。以上兩份報告皆針對防制措施與防治效果提出建議。

有鑑於毒品衍生出許多犯罪問題，增加社會治安風險與執法成本，亦耗費社會資源嚴重影響社會穩定度。我國檢警調執法部門為有效反毒，除積極建立毒品資料庫並精進新興毒品

及尿液檢驗機制與流程外，各相關部門皆已建立毒品使用之數據資料庫，定期出版毒品情勢分析並建構相關平台邀請專家學者共同研究，並積極與東南亞國家合作交換情資，進行全面掃毒。執法部門除打擊社區型毒販外，亦積極斷根溯源加強查緝，並以區域聯防方式掃盪邊境毒品走私，加強網路巡邏查緝，成立反毒通報網，校園與軍中及偏鄉毒品通報，試圖透過公私協力方式嚴厲打擊毒品。然而，追究問題源頭，如能有效防止毒品入境，配合反毒宣導及法治教育、社福輔導，方能有效解決毒品犯罪問題。

依據法務部調查局(2022)資料，台灣查獲之毒品中，海洛因主要來自馬來西亞(65.05%)、泰國(33.57%)、寮國(1.38%)；安非他命主要自泰國(83.15%)、寮國(13.08%)、柬埔寨(2.13%)；大麻主要來自美加地區，加拿大(49.39%)、美國(48.52%)，以及西班牙(0.77%)；愷他命主要來自荷蘭(42.94%)、比利時(17.12%)、馬來西亞(14.4%)。毒品走私入境方式五花八門，包含以晶圓貼片機、電纜線、汽車零組件、衣服、枕頭、玩具、鞋底、身體等方式夾帶入境；其中以利用郵寄包裹快遞為最大宗，其次為利用空、海運貨櫃等方式入境(法務部，2022)。意即我國毒品來源以境外流入為主；因此，面對境外毒品大舉入侵流入，除積極進行境內查緝外，如何有效精進跨境執法合作以阻絕毒品於境外，實為當務之急。以下本文將以中國區域及美墨跨境執法為例，分析其執法模式以利我國借鏡參考。

肆 國際掃毒執法合作案例

由於台灣毒品來源以境外流入為主，因此如何與各地區進行執法合作共同打擊毒品販運實為當務之急，且具重要關鍵性。以下本文以中國廣東沿海區域及美墨跨境執法合作為例，分析其執法特點或可供我國執法部門未來查緝毒品參考借鏡：

一、珠三角及粵港澳聯合執法行動

由於國際販毒模式朝向網路化、多元化之發展，不僅提高販毒的隱匿性、複雜性、多樣性，同時亦增加執法部門查緝之困難。隨著對外交通與貿易的發達，來自金三角與金新月之國際販毒集團皆企圖藉由海、陸、空方式，往中國境內或經此對外輾轉輸出各種毒品；其中，粵港澳地區為國際毒品流入中國之主要地區。因此，中國政府除積極以在國內通過相關立法，在國際間簽署國際公約、與各國簽訂司法互助協議、禁毒合作協議外，亦持續進行國內及區域內聯合掃毒行動。根據《2021年中國毒情形勢報告》，「清源斷流」為中國政府主要禁毒戰略(Office of National Narcotics Control Commission, 2021)；該份報告坦言，雖然中國政府禁毒工作取得成效，在境外毒品流入國內之數量、國內毒品產量與供應數量、流通量等，皆呈下降趨勢；然而，因疫情之影響，國際毒品整體外部情勢反而更加險峻。該份報告指出，由於全球局勢的變化和疫情擴散，全球毒品產量居高不下，網路毒品交易更加活躍，吸毒人數持續上升，對於中國國內禁毒形勢產生新的變化和挑戰。此外，為避免遭查緝，販毒份子亦隨之調整作案手法、改變販毒路線，採用受疫情影響較小、遭查緝風險較低的販毒模式；例如，以網路販毒或以郵寄和水路方式進行的毒品販運皆有所增加，中國東南沿海地區便破獲多起海上走私大量毒品案件。

此外，中國政府亦察覺毒品市場在網路空間悄然蔓延擴張，呈現錢藥分離、不面交、不接觸，以互聯網搭配物流的方式販毒。毒品交易亦從大眾聊天工具往小眾社交工具、二手交易平台、遊戲網站和暗網進行。為躲避政府追查金流，與毒品有關的資金亦從網路銀行轉至虛擬貨幣和遊戲貨幣；少數省份亦出現零星毒品在地生產活動，具有隱蔽、小規模、分散加工、多點合成之特點。該份報告亦說明海洛因、冰毒、氯胺酮(愷他命)、大麻等，雖為中國國內主流毒品但吸食人數卻呈下降；由於疫情影響，上述主流毒品因取得不易，致使其他毒品替代物質濫用的種類更加多元。此外，空運及海運的走私販運亦明顯增加，大量毒品經由東南沿海地區試圖進入國內；在逮捕的販毒份子主要從西南邊境和東南沿海流入。因此，東南沿海地區為政府反毒重點區域。

為嚴厲打擊毒品犯罪活動，2018 年中國國家禁毒委員會與公安部於全國進行打擊製毒和販毒犯罪，以及管控制毒與吸毒人員的「禁毒 2018 兩打兩控」專項行動(新華社，2018)。廣東省公安廳則進行「粵劍掃毒」專項行動(王呂斌，2018)，從源頭控制毒品案件之發生，由省廳禁毒局聯合警方與啟動國際警務合作，在第一季度便取得成效，查緝大量毒品並有效降低吸毒人口。在跨國禁毒執法合作上，則是藉由廣東省與柬埔寨合作的「禁毒一號專案」，查獲毒販於珠三角地區以網路加物流的販毒模式，查獲最大量毒品。除東南各省之嚴格查緝外，由於販毒集團份子許多來自香港、澳門地區，廣東警方自 2000 年起，每年以「雷霆專案」與港澳地區進行聯合行動，合作打擊有組織跨境犯罪。以「雷霆 2022」粵港澳三地聯合反罪惡行動為例，成功逮捕 3581 人，查獲近四億元港幣毒品、現金及犯罪物品(東網，2022)。執行多年的雷霆專案聯合執法行動以情報為主導，特別針對跨境犯罪集團，如三合會等有組織犯罪活動進行打擊。除陸路查緝外，香港水警亦聯合海關、海事處、政府飛行服務隊，同步進行「雷霆 2022」專案行動，並與廣東省公安廳進行「清灣行動」，打擊跨境海上走私活動(東網，2022)。綜上所述，在打擊毒品走私及販運上，中國從國家層級上由禁委會與公安部主要從全國大範圍制定禁毒計畫，再由各省市地方禁毒部門與公安部合作出擊，針對東南沿海以珠三角、粵港澳水路共同執法緝毒合作機制、國際與區域情報交流，以及與相關國家如柬埔寨等國進行跨國合作打擊毒品犯罪，阻止跨境及國際販毒活動，持續改善近年中國國內毒品形勢。

二、美墨跨境執法合作

細數國際間海洛因毒品產區主要來自俗稱「金三角」(Golden Triangle)的泰國、緬甸和寮國三國交界處(見圖一)；古柯鹼與大麻大多來自「銀三角」(Silver Triangle)，即拉丁美洲國家哥倫比亞、祕魯、玻利維亞和巴西所在的安第斯山脈和亞馬遜區域，墨西哥則為大麻的第二大產地。「金新月」(Golden Crescent)則指伊朗、阿富汗與巴基斯坦交界處，主要盛產鴉片；非洲西部幾內亞灣區域，主要種植大麻，也被稱為「黑三角」。近年來，黎巴嫩的貝卡谷地(Bekaa Valley)因乾旱問題，也逐漸成為大麻主要種植地區。毒品不僅僅為經濟問題，由毒品衍生出來的暴力犯罪組織，在在增加社會治安與區域動盪。做為全球最大毒品消費國的美國，境內毒品主要來源國為墨西哥，大量毒品以陸路或海路方式，經由南美洲哥倫比亞等國輸往中美洲和墨西哥，再由美國與墨西哥邊境輸往美國。美墨 3000 多公里的邊境因此成為毒品販運、非法移民偷渡、人口販運、槍枝走私等跨境犯罪活動最為猖獗之區域。為有效打擊和預

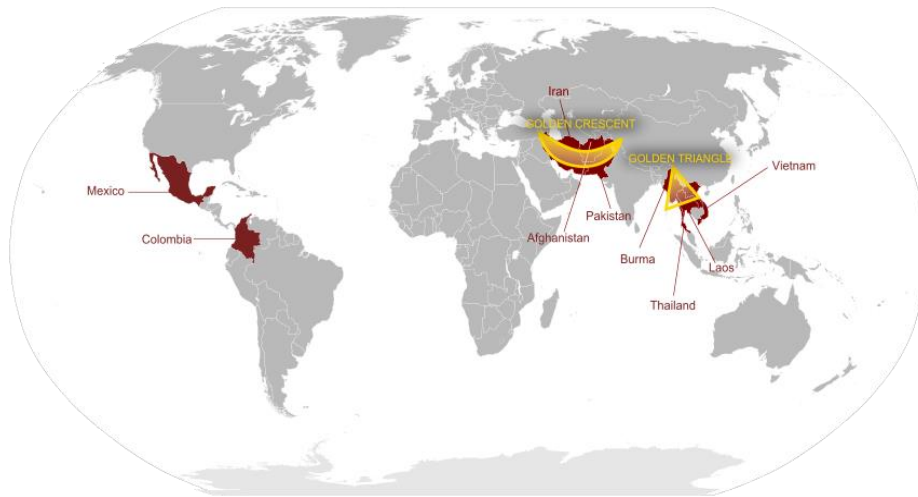
防跨境毒品犯罪，美國與墨西哥政府近年積極共同建構反毒陣線；除路上邊境執法外，海上執法部分亦由美國海岸防衛隊(Coast Guard)與墨西哥海軍以交換情報，共享資訊方式進行海上合作。美墨兩國於 2018 年 4 月 1 日展開新的合作模式，以聯合行動方式共同打擊跨國毒品走私，尤其是南美洲太平洋沿岸的走私集團(鐘巧庭，2018)。2018 年 5 月 7 日，時任美國國務卿的蓬佩奧(Mike Pompeo)與墨西哥外交部長比德加賴(Luis Videgaray Caso)於華盛頓會面，共同討論如何打擊毒品、武器與人口販運和跨境走私問題(霍克，2018)。

由於墨西哥不僅是古柯鹼、海洛因進入美國的主要來源國，亦為甲基苯丙胺(冰毒)的主要供應國，美墨兩國因此於 2008 年即開始以「美里達倡議」(Merida Initiative)做為美國與中美洲國家的安全合作協定，目的在打擊毒品販賣、跨國有組織犯罪和洗錢等非法活動。由美國援助中美洲國家執法人員之培訓、精進設備和提供情報方式，協助中美洲國家打擊犯罪。2009 年至 2021 年，美墨安全合作主要是在此倡議下開展，倡議包含三個部分：禁毒、反恐和邊境安全；公共安全和執法；制度建設與加強法治(戴銘，2022)。然而其成效卻不如預期，美墨雙方因此於 2021 年宣布啟動新安全合作戰略用以取代美里達倡議。美國緝毒局(Drug Enforcement Administration)與墨西哥政府先於 2018 年 8 月 15 日宣布，雙方將於芝加哥成立跨國聯合小組以打擊販毒和洗錢集團(張飛揚，2018)。2021 年 10 月 8 日美墨兩國於墨西哥市舉行高層安全對話，雙方就打擊毒品、人口販運與邊境安全進行討論，並宣布雙方將啟動新的安全合作戰略，共同打擊暴力與犯罪組織。有別於過去雙方於 2008 年開始的「美里達倡議」，由美國以單向提供軍事裝備和人員培訓方式，協助墨西哥打擊犯罪之合作模式改為雙向合作。雙方承諾將增加對於公共衛生之投資、預防跨境犯罪，瓦解金融犯罪網絡；兩國並將在應對毒品成癮、貨櫃管控、化學藥物使用規範、尋找失蹤人口等四項行動達成共識，並將制定相關行動計畫，建立平等合作夥伴關係(朱雨博、吳昊，2021)。

有鑑於芬太尼和其他毒品為美國成年人死亡的主要原因，美國國務卿布林肯(Antony Blinken)於 2023 年 5 月 30 日發表聲明表示，美國財政部(Department of the Treasury)將對參與非法藥品生產之個人和機構實行制裁，目的在切斷全球非法芬太尼之供應鏈；美國並將繼續加強與各國執法部門之合作夥伴關係，以瓦解及摧毀跨國犯罪組織(美國國務院，2023)。此外，布林肯亦表示將藉由「打擊毒品和跨國有組織犯罪獎勵計畫」(Narcotics and Transnational Organized Crime Rewards Programs)，成立檢舉獎金用以逮捕毒品販運份子。由於過去美國與墨西哥單向合作的掃毒模式效果不彰，雙方決定走向聯合執法模式，共同進行跨境掃毒合作以阻絕毒品之流入境內。綜上所述，美墨兩國推翻過去由美國單向援助墨西哥進行設備更新、情資共享、執法人員培訓、提升邊境安全等方式，走向雙向執法合作，共同打擊海、陸跨境毒品販運。說明雙方對於反毒合作任務急迫性及重要性之認知。

圖 1

國際毒品主要產區



資料來源:每日頭條。(2017)。<https://kknews.cc/world/65p84eq.html>。

伍 結語

本文就反毒工作及跨境共同執法打擊毒品犯罪問題提出幾點看法:有鑑於毒品對於各國民眾之戕害，政府相關部門應針對不同年齡層設定相應之毒品防制政策；例如，在防制青少年毒品犯罪上，就學者們之研究結果顯示，如果生活環境、家庭結構及毒品可近性對於青少年使用毒品具有關鍵影響，那麼關注學生在學校與家庭生活之情況則為首要防治任務。除持續追蹤休學或退學之學生，加強查緝學校周遭娛樂場所，父母師長們應特別留意關注青少年生活狀況與日常行為。在成年人部分，對於初犯者持續進行關注以防止再犯，必要時給予協助。至於阻斷毒品供需等防制工作，便涉及毒品查緝與跨境聯合執法、情資交換以便能從毒品供應源頭、犯罪份子入境、毒品運送路線與金流等方面進行追查，有效阻斷境外販毒集團在台犯罪活動之進行。

除相關禁毒計畫之制定、情資交換、協議之簽署或跨境聯合執法，皆能有效打擊毒品販運；無論是以珠三角、粵港澳之跨境執法模式或是美墨跨國雙向執法合作，皆呈現多部門之聯合執法合作與情資交換機制，可供我國借鏡。惟兩岸目前雖有「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，並成功合作偵辦多起跨境毒品販運案件，仍有法令不同、證據調查困難、聯繫無法即時等問題有待克服。有鑑於販毒為萬國公罪且深刻影響民眾，兩岸未來如能強化聯繫管道、互換犯罪情資、協助調查取證，建立穩健合作機制聯手打擊毒品犯罪，必能有效阻絕毒品流入。至於未來研究建議，本文認為未來或可加入訪談資料，透過對於政府部門負責毒品查緝者、曾施用毒品者、社工及社福人員之訪談或問卷設計，搭配警政署、調查局、關務署、海巡署等執法部門緝毒相關數據以質、量化研究方式，便能更加全面呈現毒品犯罪問題全貌，有利政府制定相關毒品防制與防治政策，以維護我國社會安全。

參考文獻

王呂斌 (2018)。廣東警方粵劍掃毒第一季繳獲毒品 4.1 噸破案兩千起。金羊網，2018 年 4 月

25 日，網址: http://news.ycwb.com/2018-04/25/content_30001521.htm

朱雨博、吳昊(2021)。美墨將啟動全新安全戰略打擊暴力及有組織犯罪。新華網，2021 年 10 月 9 日，網址: http://www.news.cn/world/2021-10/09/c_1127940309.htm

我國將部署開展禁毒 2018 兩打兩控專項行動。新華社，2018 年 2 月 28 日，網址:

https://www.gov.cn/xinwen/2018-02/28/content_5269358.htm

法務部調查局 (2021)。毒品犯罪防制工作年報，網址:

https://www.mjib.gov.tw/FileUploads/eBooks/4b91303cdf04efe86fe2d4614a43134/Book_file/27fc59a1a04f4787a265c4bd4a05087f.pdf

法務部司法官學院犯罪防治研究中心 (2022)。臺灣青少年毒品施用與心理健康之關聯性研究——以涉毒收容少年為例，網址:

<https://www.cprc.moj.gov.tw/1563/1595/1601/1602/37445/post>

法務部 (2022)。毒品危害防制條例，網址:

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=C0000008>

美國國務院 (2023)。美國國務卿安東尼·布林肯的聲明。2023 年 5 月 30 日，網址:

<https://www.state.gov/translations/chinese/sanctioning-prc-and-mexico-based-individuals-and-entities-for-enabling-illicit-drug-production-zh/>

梁文馨、黃麗璇 (2021)。臺灣青少年毒品犯罪率之數量分析——家庭結構與娛樂因素之影響。**教育科學研究期刊**，66(4)，69-101。

張世賢 (2018)。台灣環境管理機制建構之探討：環境基本法的觀點。**科際整合月刊**，3(4)，49-66。

張飛揚 (2018)。美國和墨西哥成立聯合小組共同打擊毒品犯罪。新浪網，2018 年 8 月 16 日，網址: <http://mil.news.sina.com.cn/2018-08-16/doc-ihhvciw0132706.shtml>

臺灣高等檢察署科技偵查資料中心統計室 (2022)。國內毒品情勢快速分析年報 2021 年，網址:

<https://www.tph.moj.gov.tw/media/274244/2021%E5%B9%B4%E5%9C%8B%E5%85%A7%E6%AF%92%E5%93%81%E6%83%85%E5%8B%A2%E5%BF%AB%E9%80%9F%E5%88%86%E6%9E%90-%E5%85%AC%E5%91%8A%E7%89%88-0217.pdf?mediaDL=true>

臺灣高等檢察署科技偵查資料中心統計室 (2023)。國內毒品情勢快速分析年報 2022 年，網址:

<https://www.tph.moj.gov.tw/media/314934/2022%E5%B9%B4%E5%9C%8B%E5%85%A7%E6%AF%92%E5%93%81%E6%83%85%E5%8B%A2%E5%BF%AB%E9%80%9F%E5%88%86%E6%9E%90-%E5%85%AC%E5%91%8A%E7%89%88.pdf?mediaDL=true>

雷霆 22:粵港澳三地聯合反罪惡港警拘逾 3 千人檢 3.8 億犯罪所得。東網，2022 年 10 月 07 日，網址:

https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20221007/bkn-20221007150221951-1007_00822_001.html

雷霆 22:水警聯同廣東公安反走私拘 22 名中港男檢 2800 萬元貨。東網，2022 年 9 月 27 日，網址:

https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20220927/bkn-20220927160626636-0927_00822_001.html?eventsection=hk_news&eventid=40288347809230f00180e297e7f81e5a

- 鄭文中 (2018)。淺論歐盟刑事司法合作之歷史發展。《台灣國際研究季刊》，14(3)，17-51。
- 霍克 (2018)。美墨合作打擊跨界販運毒品武器和人口活動。美國之音，2018 年 5 月 9 日，網址: <https://www.voacantonese.com/a/us-border-20180508/4386047.html>
- 鐘巧庭(2018)。陸上蓋牆隔離、海上聯手出擊美國與墨西哥共組反毒陣線。風傳媒，2018 年 4 月 2 日，網址: <https://www.storm.mg/article/419065>
- 戴銘編譯 (2022)。墨西哥打擊有組織犯罪。中國人民公安大學出版社，2022 年 6 月 24 日，網址: <http://www.phcppsu.com.cn/news/show.aspx?id=9157>
- 警政署全球資訊網(2021)。毒品嫌疑人，網址: <https://www.npa.gov.tw/ch/app/analysis/list?module=analysis&id=18086>
- 警政署全球資訊網 (2023)。警政統計週報，網址: <https://www.npa.gov.tw/ch/app/data/list?module=wg057&id=2218>
- Council of the European Union. (2021). *EU Drugs Strategy 2021-2025*. Retrieved January 10, 2023, from <https://www.consilium.europa.eu/media/49194/eu-drugs-strategy-booklet.pdf>
- European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction. (2021). *EU Drugs Action Plan from 2021 to 2025*. Retrieved January 10, 2023, from https://www.emcdda.europa.eu/drugs-library/eu-drugs-action-plan-2021-2025_en
- European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction. (2022). *European Drug Report 2022*. Retrieved January 31, 2023, from https://www.emcdda.europa.eu/publications/edr/trends-developments/2022_en
- Office of National Narcotics Control Commission. (2022). *China Drug Situation Report 2021*. Retrieved March 8, 2023, from <https://www.mps.gov.cn/n2255079/n6865805/n7355748/n7355818/c8553902/part/8553930.pdf>
- Pierce, M. et. al. (2017). Insights into the link between drug use and criminality: Lifetime offending of criminally-active opiate users. *Drug Alcohol Depend*, 179, 309–316.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2022). *UNODC World Drug Report 2022 highlights trends on cannabis post-legalization, environmental impacts of illicit drugs, and drug use among women and youth*. Retrieved June 17, 2023, from <https://www.unodc.org/unodc/frontpage/2022/June/unodc-world-drug-report-2022-highlights-trends-on-cannabis-post-legalization--environmental-impacts-of-illicit-drugs--and-drug-use-among-women-and-youth.html>

A Research on Cross-Border Law Enforcement Against Drug Trafficking

Peishan Kao*

Abstract

Since entering the era of globalization, countries have had close economic and trade exchanges due to the development of transportation tools and internet technology. Therefore, any goods, funds, technology or personnel can easily cross country borders. This also has happened on crimes such as drugs, human trafficking, and arms smuggling that are serious threats to national security and social security. Therefore, this article intends to use literature analysis as the research method to examine cross-border law enforcement cooperation. This study uses the cases of the Pearl River Delta and the area of Guangdong-Hong Kong-Macao in the southeast parts of China, and also the cooperation of the United States and Mexico to examine cross-border law enforcement. By means of comparing relevant materials and data, this study will explain first the drug use and addiction situation in these areas, and then observe the governments' prevention and cooperation mechanisms for combating drug crimes. This paper hopes to provide different law enforcement cooperation models to our government therefore to decrease drug related crimes.

Key Words: Organized crime, drug trafficking, cross-border cooperation, prevention strategies, law enforcement

Director, Department of Border Police, Central Police University

Received : June 20, 2023. Accepted: December 27, 2023.