



引用格式:苏青.我国毒品问题治理政策的回顾与展望:以毒品治理现代化为基点[J].郑州轻工业大学学报(社会科学版),2022,23(1):71-81.

中图分类号:D914;D922 文献标识码:A

DOI:10.12186/2022.01.009

文章编号:2096-9864(2022)01-0071-11

我国毒品问题治理政策的回顾与展望

——以毒品治理现代化为基点

Retrospect and prospect of drug problem control policy in China

—Based on the modernization of drug control

苏青

SU Qing

西南政法大学 法学院,重庆 401120

摘要:我国毒品问题治理政策的发展经历了中华人民共和国成立初期的运动式禁毒、改革开放后“打”“管”式禁毒、《禁毒法》实施后毒品治理法治化、新时代毒品治理现代化共四个阶段。虽然毒品治理已取得一定的成效,可是并未从根本上扭转严峻的毒品治理情势。目前我国毒品治理政策还存在“六全”毒品治理政策体系未完全形成、重刑治毒刑事政策的长效性治理效果有限、毒品治理政策效果的评估标准有待完善等问题。建议从政策体系化、处罚理性化、评估标准化三个方面,即完善“六全”毒品治理政策体系、将“依法严厉惩治”政策转化为“严格执法,依法打击”、细化毒品治理政策效果的评估标准,以实现毒品问题治理现代化。

关键词:

毒品问题治理;
政策调整;
刑事政策

[收稿日期]2021-12-31

[基金项目]国家社科基金重大项目(20&ZD196);国家法治与法学理论研究重点课题(19SFB1005)

[作者简介]苏青(1995—),女,河北省故城县人,西南政法大学博士研究生,国家毒品问题治理研究中心研究人员,主要研究方向:刑法学。

根据联合国2020年发布的《世界毒品报告》,截至2018年全球滥用毒品人数已经上升至2.96亿人,2017年因滥用毒品致死人数已经达到16.7万人,在注射吸毒的群体中,有140万人感染艾滋病、550万人感染丙肝^[1]。为了使人民能够远离毒品的危害,我国一直将禁毒作为国家治理的重点内容,在中华人民共和国成立初期就开展了三年禁毒运动,并创造了三十年的“无毒神话”。但是随着改革开放的不断推进,境外毒品趁机而入,我国成为毒品运输与消费的重灾区。中国特色社会主义进入新时代后,以推进国家治理体系和治理能力现代化为目标,对毒品治理提出了新的要求。习近平总书记指出,我们要走中国特色毒品治理之路,坚决打赢新时代禁毒人民战争。为回应时代的发展需要,毒品治理政策作为国家治理体系的重要组成部分,应结合治理现代化的时代背景加以完善,从而发挥引领毒品治理现代化的作用。鉴于此,本文拟对中华人民共和国成立以来的毒品治理政策进行梳理、分析与评述,并以毒品治理现代化为基点予以展望。

一、我国毒品问题治理政策述评

在与毒品斗争的七十多年里,我国先后出台了一系列指导毒品问题治理的政策,包括全国人民代表大会及其常务委员会颁布的法律、党中央做出的指示与出台的文件、国务院及其组成部门制定的行政法规与相关文件。为梳理与分析我国不同时期毒品治理政策的特征,观察毒品治理政策的发展与流变,本文将1950—2021年我国毒品治理政策划分为四个阶段:中华人民共和国成立初期的运动式禁毒阶段(1950—1952年)、改革开放后以“打”“管”为主的禁毒阶段(1981—2007年)、《禁毒法》实施后毒品问题治理法治化阶段(2008—2017年)、毒品问题治理现代化阶段(2018年至今)。

1. 中华人民共和国成立初期的运动式禁毒政策(1950—1952年)

中华人民共和国成立伊始,旧社会遗留的毒品问题依然盘旋在中华大地上,全国吸毒人数众多,贩毒与种毒现象突出。相关资料显示,1949年中华人民共和国成立前夕,全国罂粟种植面积达到2000万亩,吸食鸦片人数达2000万、贩卖毒品与制造毒品工具的人数超过60万^[2]。

(1) 指导性政策

为将鸦片、烟毒彻底清除出中国,1950年中央坚定禁毒决心,开展了为期三年的群众性禁毒运动,并出台一系列指导性政策,引领运动式禁毒有序进行。例如,1950年中央人民政府政务院发布的《关于严禁鸦片烟毒的命令》、1952年发布的《关于肃清毒品流行的指示》等,对禁毒的主体构成、贩卖与制造毒品规制、吸毒人员的矫治等内容做出了规定。

(2) 具体政策

从政策内容看,运动式禁毒时期的政策强调禁毒主体多元化、惩罚与帮扶相结合的禁毒手段,蕴含处罚个别化的思想。具体而言,其一,强调禁毒主体多元化,发动群众参与禁毒运动。《关于严禁鸦片烟毒的命令》明确提出政府应与人民团体协同,动员人民参与禁毒运动。其二,以宽济严,倡导惩罚与帮扶措施相结合。三年禁毒运动虽然对贩毒、制毒、种植鸦片等行为采取了严厉的打击措施,但是对吸毒人员却表现出宽容、关怀与帮扶的态度。例如,《关于严禁鸦片烟毒的命令》明确规定对于贫苦的吸毒人员,人民政府应当提供免费或减价的医治。《关于肃清毒品流行的指示》强调对于单纯吸食毒品者,不应作为这次运动的斗争对象。1952年中央发布的《关于推行戒烟、禁种鸦片和收缴农村存毒的指示》再一次强调,对吸毒人员应当采取自愿戒毒与强制戒毒两种手段,其中对年老有病或者烟瘾较大的人员可以送往

医院戒治,而政府要为家庭经济困难的吸毒人员提供免费戒毒治疗。同时,《关于严禁鸦片烟毒的命令》还规定“自愿上缴期限”,持有毒品的人员只要在一定期限内向政府自愿上缴,可免于处罚,而且政府还可以酌情补偿。其三,根据涉毒行为人的类型,规定了不同的处罚原则,体现了处罚个别化的理念。例如《关于肃清毒品流行的指示》规定,对于制造者与集体大量贩卖者、主犯、惯犯应从严处罚,但是对个别少量贩卖者、从犯、偶犯则从宽处罚。

(3) 政策评析

中华人民共和国成立初期,由于我国的社会主义法律体系尚未建成,开展群众性运动是国家治理的主要方法。虽然禁毒运动缺少相关的法律依据,也不能形成长期有效的机制,但是这些政策实实在在地为我国的禁毒运动提供了政策指导与探索方向,还为后续三十年运动式禁毒取得胜利打下根基。正如有学者指出的,三年运动式禁毒人民战争,实现了毒品禁绝的神话,并一直持续到“文革”结束^[3]。

此外,中华人民共和国成立初期的政策在强调严厉打击处罚涉毒行为的同时,还蕴含着人性关怀与治理温度,以及罪刑均衡、理性刑罚个别化等现代刑法思想^[4]。具体表现为,一是为家庭困难的吸毒人员、患病的吸毒人员提供免费治疗;二是对处罚必要性较低的行为人施以较轻处罚的规定;三是将可以反映行为人的身危险性情节作为评价的要素。

2. 改革开放后以“打”“管”为主的禁毒政策(1981—2007年)

改革开放后,随着全球化发展、国际合作加深,我国成为国际毒品运输的“必经之路”,毒品犯罪死灰复燃。为消除毒品,国家对毒品采取了相当严格的政策。

(1) 指导性政策

1981年国务院重申要对私种罂粟和吸食

鸦片的人员限期铲除和戒绝,对毒品违法犯罪活动“坚决打击,依法严惩”。随后,又制定了“三禁并举”“四禁并举”“五大战役”等指导性政策。具体而言,首先,颁布“三禁(禁吸、禁贩、禁种)并举”政策。1991年,国家禁毒委员会将禁毒工作方针确定为“三禁并举、堵源截流、严格执法、标本兼治”。其次,将政策升级为“四禁(即禁吸、禁贩、禁种、禁制)并举”。1999年,全国禁毒工作会议将禁毒工作方针调整为“四禁并举、堵源截流、严格执法、标本兼治”;2004年,《国家禁毒委员会2004—2008年禁毒工作规划》提出,全国禁毒工作要始终遵循“禁吸、禁贩、禁种、禁制‘四禁’并举,预防为主,严格执法,综合治理”的工作方针。再次,提出禁毒人民战争,制定“五大战役”政策。2005年,国家禁毒委员会提出,以“禁毒预防、禁吸戒毒、堵源截流、禁毒严打、禁毒严管”五大战役为重点,深入开展禁毒人民战争。

(2) 具体政策

就禁毒具体政策的发展而言,1991—2005年,政策的覆盖面不断延伸,涵盖毒品犯罪的打击、吸毒人员的管控、禁毒宣传教育等多个方面,并且被总结为“禁毒人民战争”。

其一,在毒品犯罪的惩戒政策方面,加重了对毒品犯罪的刑罚处罚,并开展了多次“严厉惩罚毒品犯罪”运动。从罪名种类与刑罚程度来看,1979年《刑法》对于毒品犯罪的处罚并不严厉,在立法上将制造、贩卖、运输毒品行为犯罪化,并设置了五年以上有期徒刑与没收财产的法定刑罚。但是,1982年全国人民代表大会常务委员会出台的《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》,将贩毒罪的最高法定刑罚提升为十年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑,并处没收财产。1997年《中华人民共和国刑法》也延续了1982年的有关“死刑”的规定。虽然没有准确数据的支撑,但直至今日,走私、贩卖、运

输、制造毒品罪的死刑适用率依然较高^[5]。同时,我国多次开展“严厉惩罚毒品犯罪”运动,在1996年和2006年两次开展的全国“严厉惩罚毒品犯罪”斗争中,毒品犯罪都是重点整治的对象,而且自1996年以后,国家禁毒委与公安部还多次开展扫毒行动、严厉打击毒品违法犯罪与整治毒品问题的专项行动^[6]。

其二,在吸毒人员的处遇方面,对吸毒人员实行“应收尽收”政策,即采取强制隔离的单一模式、建设“无毒社区”、帮助吸毒人员戒除毒瘾。一方面,推广单一模式的强制戒毒措施,即不同于中华人民共和国成立初期“自愿戒毒”与“强制戒毒”相结合的模式,吸毒人员必须处于封闭式空间之中,以人身自由被剥夺的形式完成戒毒过程。1981年国务院重申对于吸毒成瘾人员,各部门应当强制戒除其毒瘾。2003年国家禁毒委再次强调对于初次吸毒人员应实施强制戒毒,复吸人员一律报送劳动教养,还主张要对犯罪的吸毒人员严厉处罚。2005年“禁毒人民战争”被首次提出,禁吸戒毒战役也随之拉开序幕。国家禁毒委提出要对吸毒人员实施“大普查、大收戒、大帮教”政策。为配合此政策,2006年6月公安部又下发《关于严格依法收戒吸毒成瘾人员的通知》。另一方面,强调建设“无毒社区”的重要性,1999年以来,全国持续开展“无毒社区”“无毒村”建设,并将其作为社会治安综合治理政策的重要内容。1981—2007年有关吸毒人员的政策更加重视对吸毒人员的监管,并且带有一定的处罚性质,因为强制戒毒的最高期限(3~6月)基本与拘役相同,而劳教戒毒更具惩罚的意味。不过,随着禁毒人民战争的不断深入,我国对于吸毒人员的政策又做出了调整,2006年国家禁毒委提出要树立以人为本的理念,创办戒毒康复场所,帮助与关心吸毒人员,使他们重新融入社会,而不能歧视或者抛弃吸毒人员。这种理念的提出为

后续有关吸毒人员的政策修正奠定了良好基础。

其三,在毒品预防方面,我国不断推进青少年毒品预防教育,对禁毒宣传的重视程度逐渐提高。禁毒宣传一直是我国与毒品斗争的重要组成部分,但有关“青少年毒品预防教育”的专门性政策于2002年才正式颁布。2002年国家禁毒委与其他若干部门联合下发了《关于进一步加强中小学生毒品预防工作的通知》;2003年国家禁毒委提出青少年毒品预防教育是“治本之策”;2004年胡锦涛总书记更是提出要将毒品预防工作放在首位;2005年国家禁毒委将禁毒预防战役列为禁毒人民战争五大战役之一,以降低吸毒人员的增长率。

(3) 政策评析

改革开放后,我国根据毒品治理形势,对毒品治理政策做了多次修改。一是根据毒品情势完善政策。例如,为了应对20世纪90年代初走私、运输毒品高发的形势,1991年国家禁毒委提出“堵源截流”政策;随后由于合成毒品的泛滥,国内毒品制造的情况较为严重,1999年国家禁毒委又在“三禁”的基础上增加了“禁制”。二是我国的毒品治理政策还积极地与国家治理的公共政策相对接。例如,1991年国家禁毒委提出的“标本兼治”的禁毒政策,与我们党管党治党、反腐斗争的政策相对接;2004年国家禁毒委提出的“综合治理”,则与我国的总体治理政策相契合。三是在一定程度上实现了禁毒规范化,将有关“打击毒品犯罪”政策内容转化为刑法条文。

从政策的基调看,这一时期我国对毒品问题治理的态度明显比中华人民共和国成立初期更为严厉,将解决毒品问题的希望寄托于“打击”“管控”“严刑峻法”,缺少了柔性的治理方法。2005—2008年,我国还发起了“禁毒人民战争”,并将其作为我国与毒品斗争的总政策。“禁毒人民战争”不同于美国的“毒品战争”。

“毒品战争”的最大特点是运用包括法律甚至军队在内的强硬手段,从供给与消费两个方面对毒品的流通实施堵源截流^[7]¹⁶⁷。而“禁毒人民战争”的特殊之处在于将毒品预防作为治理重点,具体方式为禁毒宣传与禁毒教育,目的在于使全民形成禁毒意识,自发地远离毒品。然而,毒品问题治理的效果却不尽如人意,有学者指出我国此阶段的毒品犯罪形势依然十分严峻,犯罪数量居高不下,还呈现出持续增长的态势^[8]。

3.《禁毒法》实施后毒品治理法治化时期的政策(2008—2017年)

2008年《中华人民共和国禁毒法》(以下简称《禁毒法》)正式实施,至此我国毒品问题治理开始步入法治化时期。在此期间,大量有关毒品治理的法律规范出台,如《戒毒条例》《吸毒成瘾认定办法》等,推进了毒品治理政策法律化。

(1) 指导性政策

2008年《禁毒法》正式实施,这是我国第一部有关毒品治理的专门性法律,并将部分指导性政策转化为法律内容,增强了政策的稳定性与规范性,具体包括:禁毒工作“全社会共同责任”原则^[9]¹²³、“预防为主,综合治理,四禁并举”治理方针、全民禁毒宣传教育政策,以及对吸毒人员的“帮助、教育、挽救”政策。此外,2011年的《戒毒条例》根据《禁毒法》,明确将“以人为本、科学戒毒、综合矫治、关怀救助”作为戒毒工作原则。

此外,在毒品治理政策法律化的过程中,“管理”逐渐向“治理”转化,且我国开始建设毒品治理体系。2014年中共中央国务院出台《关于加强禁毒工作的意见》,将“源头治理、以人为本、依法治理、严格管理、综合治理”列为禁毒工作的基本原则;2015年习近平总书记提出毒品治理体系和治理能力建设,并将毒品治理的原则调整为“从严治理、系统治理、源头治

理、综合治理和依法治理”。

(2) 具体政策

就这个阶段的具体政策而言,我国毒品预防的宣传与教育政策仍旧是毒品治理政策的重点之一,尤其是青少年教育与合成毒品预防教育,其内容未发生较大改变。不过,基于法治化的时代背景与《禁毒法》的实施,我国毒品犯罪的刑事政策、吸毒人员的矫治政策均得到了进一步的完善。

我国对毒品犯罪严厉打击的政策没有改变,但是刑事政策由“严厉打击毒品犯罪”转变为“依法严厉治毒”。2013年我国将打击毒品犯罪纳入“平安建设”,开展了“扫毒害保平安”“肃毒害、创平安”等专项行动;2014年,中共中央国务院发布《关于加强禁毒工作的意见》,亦强调要严厉打击毒品违法犯罪活动;2018年习近平总书记也多次强调,要坚持严打方针,依法严厉打击毒品违法犯罪。

这一时期的毒品治理政策强调要对吸毒人员加强“管理与矫治”,不再以“管理”为唯一目标。《禁毒法》颁布后,吸毒人员的矫治措施由强制戒毒、劳教戒毒转变为强制戒毒、社区戒毒与社区康复,并由法律确定应当对吸毒人员采取教育、帮扶与挽救的态度。随之出台的一系列政策也强调,要同时重视对吸毒人员的治疗、帮扶、管控,如《关于加强禁毒工作的意见》指出要探索有效的戒毒康复模式,加强对戒毒人员的就业帮扶、社会保障、跟踪管理和行为干预。

(3) 政策评析

自2008年《禁毒法》实施后,我国开始逐步推进毒品问题治理的法治化,强调依法治毒的重要性,为毒品问题治理现代化奠定了良好的法治基础。具体表现为:一是禁毒指导性政策法律化,将“综合治理”专门化为毒品治理的重要政策之一;二是毒品成瘾治理体系的完善,推进“帮助”“教育”“挽救”一体化;三是结合法

治化背景,改进毒品犯罪的刑事政策,即在主张严厉打击毒品犯罪之同时,也强调严打必须依法进行。

4. 毒品问题治理现代化时期的政策(2018年至今)

中国特色社会主义进入新时代以后,我国毒品治理开始由法治化步入现代化,逐步完善毒品问题治理体系,提升毒品治理能力,毒品问题治理政策也随之发生转变,由“禁毒人民战争”转变为“打赢禁毒人民战争”,由“禁毒战争五大战役”转变为“六全毒品治理体系”。

(1) 指导性政策

毒品治理政策强调要建设毒品治理体系,提升毒品治理能力。2018年习近平总书记做出指示,我们要走中国特色的毒品问题治理之路,坚决打赢新时代禁毒人民战争。2020年国家禁毒委主任再次强调,要充分发挥我国政治优势和制度优势,加快推进毒品治理体系建设,不断提升毒品治理能力,努力走出一条具有中国特色的毒品问题治理之路。

为对接国家治理体系和治理能力现代化,走中国特色毒品问题治理之路,2018年公安部提出构建“六全”毒品治理体系,即全覆盖毒品预防教育体系、全环节服务管理吸毒人员体系、全链条打击毒品犯罪体系、全要素监管制毒物品体系、全方位毒情监测预警体系、全球化禁毒国际合作体系。至此,我国毒品治理体系基本成形,亦对毒品治理的各方面提出了政策要求。

(2) 具体政策

在建立毒品治理体系的同时,我国还为提升毒品治理能力,对有关毒品治理方法的政策进行了修订与补充。具体而言,首先,在毒品犯罪打击方面,我国依然强调对制毒犯罪与贩毒犯罪的打击,对制毒物品与吸毒人员的管控,在2018年、2019年开展了“禁毒两打两控”专项行动。其次,对于吸毒人员,强调要创新网络化

服务管理,完善特殊医疗机构与戒毒医疗服务网络,确保病残吸毒人员应收尽收,帮助吸毒人员社会化。再次,在毒品预防教育宣传方面,激励各地要利用互联网与新媒体的优势,传播毒品预防知识。最后,强调“智慧禁毒”、创新禁毒科技,以提升毒品治理能力,尤其是毒品检验鉴定能力、预测预警预防能力和对毒品犯罪的精准打击能力^[10]。

(3) 政策评析

2017年以后,我国毒品治理走向现代化的阶段,国家利用政策推进建立“六全”毒品治理体系,并指导相关部门加强社区戒毒与社区康复的基础设施建设、利用新媒体宣传禁毒等,以提升毒品治理能力。

未来,毒品问题治理现代化是政策的发展方向,而坚持对毒品“零容忍”则是毒品治理政策的发展底线。因为,通过对上述政策的梳理,我们可以发现无论政策如何调整,国家对毒品都采取了严厉打击的态度,这是由毒品的毁灭性危害、我国特殊的禁毒历史与禁毒文化所决定的。正如有学者所说,自虎门硝烟至今,或禁或弛,或激进或宽缓,或悲愤或淡定,我国的禁毒战略总是以林则徐“流毒于天下,则为害甚巨,法当从严”的言论为理论原点和情绪基础^[3]。所以,只有坚持“零容忍”禁毒政策,坚决反对毒品合法化,才能在现有的法治化与现代化的成果之上,继续提升政策的现代性,从而使政策发挥指导毒品问题治理现代化的功能。

二、我国毒品问题治理政策的问题检视

虽然我国不断对毒品问题治理政策进行调整与完善,但是毒品治理形势依然严峻,“毒品犯罪数量、吸毒人数、查获毒品数量等不降反升,毒品犯罪治理陷入‘越打越多’的困境”^[11],而这样的治理困境也反映出毒品治理政策依然有完善

的空间。在国家治理体系与治理能力现代化和毒品治理现代化背景下,笔者认为当前的毒品治理政策存在以下问题:“六全”毒品治理体系未完全形成、重刑治毒刑事政策长效性治理效果不佳、毒品治理政策治理效果的评估标准仍需完善。

1. “六全”毒品治理政策体系未完全形成

以建立毒品治理体系为目标,“六全”要兼具全面性与体系性。相较于“三禁”“四禁”“五大战役”,“六全”毒品治理体系的内容较为全面,涵盖禁毒宣传、打击毒品犯罪、吸毒人员管控、易制毒物品监管、毒情监测与禁毒国际合作六个方面。不过,与之前的指导性政策不同,“六全”以推进毒品治理体系建设为目标,因此“六全”政策的内容本身就应当具有体系性。而体系应由多个要素构成,要素间还要具有统一性、连贯性,蕴含一定的逻辑思维,否则就不能被称为体系。与体系、体系性、体系思维相悖的是紊乱性、碎片化、孤立地思考^[12]。所以禁毒的六个方面不是简单、独立的,如教科书章节般的顺位排列,而是暗含一定逻辑关系的组合。

然而,从当前已出台的政策看,六个方面的逻辑关系并没有完全厘清,政策仅明确了“预防为主”的体系定位,即强调毒品预防的前置性。究其原因,是因为预防有利于从源头控制毒品的滥用与毒品犯罪。只要毒品预防教育产生效果,毒品治理就不需要运用其他治理方法,也可间接地减轻吸毒人员管控与毒品犯罪打击的压力。然而,政策并未挖掘其他体系之间的关系,以及每个体系内部的运行逻辑。

2. 重刑治毒刑事政策的长效性治理效果有限

虽然当前我国提倡“依法惩治毒品犯罪”的重要性,但是对毒品犯罪严厉打击的态度并没有改变,这也导致实践中毒品治理过于依赖刑法的严厉性。在“重刑治毒”政策的指导下,我国开展了一系列禁毒专项斗争,包括2014年的全国百城禁毒会战、2018年的“两打两控”专

项行动等。从2004年至2019年的毒品犯罪案件、毒品犯罪人数的变化趋势来看,在开展专项斗争之后的一段时间里,我国的毒品犯罪案件与人数都出现了下降的趋势,但是,整体上毒品犯罪的数量一直呈增长的趋势,这表明“重刑治毒”政策的长效性治理效果有限。

大部分学者也对“重刑治毒”政策的治理效果提出疑问。有学者从法经济学的视角对“重刑治毒”政策进行了分析,认为重刑治毒政策虽然增加了毒品犯罪的犯罪成本,但毒品犯罪和毒品滥用的形势却未得到明显的改善,毒品的供需关系还愈加紧张^[13]。还有学者认为“重刑治毒”政策会使得毒品供应市场和消费市场日益扩大^[14]。有学者从刑事政策的角度出发,认为从宽的刑事政策不仅不能有效预防犯罪,还可能使人权遭受侵犯^[15]。还有学者指出“重刑治毒”政策背离了“宽严相济”的基本刑事政策^[16]。笔者对学者们的观点表示赞同,为配合毒品犯罪的“重刑治毒”政策,我国投入了相当高的治理成本。一方面是司法方面的投入,我国每年毒品犯罪的人数高达10万以上,有的年份甚至达到20万,而毒品犯罪的刑罚又较为严苛,大多数毒品犯罪人都会被判处监禁刑,这对司法系统与监狱系统而言是不小的负担;另一方面,有时候我们不惜突破法律的规定或者违背法律精神,对毒品犯罪施以重罚,如肯定诱惑侦查、不限制死刑的适用、推定毒品犯罪的主观明知、模糊认定毒品犯罪的未遂形态、严格适用缓刑与假释等。虽然毒品犯罪依然适用《刑法》所规定的减轻与从轻情节,但是如同有学者所指出的那样,在“重刑治毒”政策为主导的过程中,宽缓做法只是作为点缀而已^[17]¹⁵。

从数据观察,重刑治毒政策的治理成效并不显著。过于强调“重刑治毒”政策会造成毒品问题治理的其他政策在实践中不受重视,进而可能导致治理方法由综合治理走向重刑治毒

的极端。美国毒品管制的做法就是典型的教训,当他们强调法律惩戒模式的重要性时,成瘾治疗模式就未能得到实质性的发展,而使严厉打击毒品的效果也“昙花一现”^[7]^[172]。所以我们应当反思“重刑治毒”政策的必要性,以及如何在坚持“零容忍”的前提下调整“重刑治毒”政策。

3. 毒品治理政策效果的评估标准仍需完善

国家治理体系和治理能力现代化的重要判定标准就是治理的科学性、有效性与合理性^[18]。政策作为毒品问题治理现代化的重要工具,其自身就需要具有科学性与合理性。理性是毒品治理政策科学性与合理性的来源,而做出理性判断的依据就是对毒品问题形势的分析,以及对不同毒品治理政策效果的科学评估。

当前我国还未制定一套评估毒品问题政策治理水平的标准,以检视政策制定的合理性与调整的必要性。有学者指出现代化的关键是标准化,未经标准化的政府治理会表现出严重的任意性与主观性。毒品治理政策的合理性与有效性,也需要确立或者细化标准,以求形成较为全面的政策调整依据。毒品问题相当复杂,涉及主体繁多,又与治安维护、犯罪惩处、宣传教育相关,所以毒品治理政策效果的评价也涉及多个维度的标准。同时,根据政策学原理,具体政策的评估标准包括政策投入、政策效绩、政策效率、政策回应程度、政策公平性、政策适合性、政策执行力、政策比较效果、社会发展总指标。如果只是考察毒品犯罪的数量、类型,显然不能准确而全面地反映毒品问题的形势,更不能以此为根据制定行之有效的毒品治理政策,或者为刑事政策的调整提供合理的依据^[19]。

三、我国毒品问题治理政策现代化视野下的展望

在毒品问题治理现代化的进程中,必须对政策进行破与立,而破与立并不是一蹴而就的,

而是动态的调整过程,即只要毒品问题的形势发生变化,政策也要随之进行调整。通过对毒品问题治理政策的梳理和问题检视,笔者认为可以从体系化、理性化、标准化三个方面对现有政策进行改造与完善。

1. 完善“六全”毒品治理政策体系

“六全”毒品治理政策体系虽然已经厘清了毒品治理体系中应当包含的要素,亦确定了“预防为先”的逻辑顺位,但是还未真正地实现政策的体系化,因此还要继续探究其他方面的逻辑关系。基于“预防为先”的逻辑,笔者建议将六个方面划分为预防、控制、打击三个层面,并从这三个层面构建倒金字塔式的政策体系结构(见图1),以实现政策的体系化。

首先,毒品预防体系、制毒物品监管体系作为倒金字塔的第一层,是推动毒品问题源头治理的关键政策。其中,毒品预防体系是针对全民的体系,旨在使未吸毒的人员自觉远离毒品、拒绝实施毒品犯罪行为;制毒物品监管体系的对象是日常生活中必不可少的易制毒物品,以防止易制毒物品的滥用为目标,从而减少毒品市场中毒品流通的数量。之所以将二者视为第一层,是因为这两个体系就如同漏斗一般,可以“筛选”出未涉毒的人员,防止他们进入吸毒人员管控体系与毒品犯罪打击体系。

其次,全环节管控吸毒人员体系和全球化禁毒国际合作体系是倒金字塔的第二层,旨在

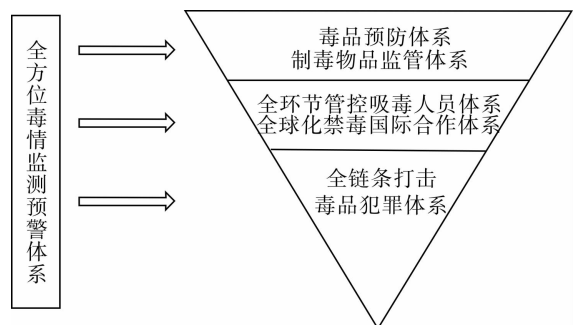


图1 毒品治理倒金字塔式政策体系结构

从人与物两个方面实现对毒品形势的控制。全环节管控吸毒人员体系主要是针对吸毒人员的治疗,一方面是为了帮助已经沾染上毒品的人员脱离毒品,回归社会,从而降低社会对毒品的需求;另一方面是避免吸毒人员走上运输毒品、以贩养吸的犯罪道路,成为毒品犯罪的主体。全球化禁毒国际合作体系主要是为了限制境外毒品非法流入境内。《2019年中国毒品形势报告》显示,来源于境外的毒品占全国缴获毒品总量的53.7%,在毒品市场上占主导地位。而良好的国际合作,有利于减少流通毒品的数量,从而形成对毒品市场的控制,降低毒品犯罪的数量。

再次,在预防与控制都没有完全发挥效果的情况下,全链条打击毒品犯罪体系的惩治功能开始在毒品的制作、贩卖、运输、持有等环节发挥作用。一直以来,对于毒品的严厉打击政策在我国毒品政策体系中占据着相当重要的位置,这在一定程度上缓解了毒品犯罪的形势。但是刑法的严厉性、剥夺性和不得已原则决定了其在毒品问题治理体系中并不能处于前置的地位,而是一种兜底的治理措施^[16]。

最后,作为整个政策体系调整的依据,全方位毒情监测预警体系可在倒金字塔式政策体系之外发挥作用。具体而言,随着毒情监测预警所反映的现状变化,组成倒金字塔式的毒品治理政策体系的三个层次所占的比例也会发生转变。例如,在毒品问题较为轻缓之时,能够发挥长期效果的预防与控制政策更应该得到推行与落实;在毒品犯罪较为泛滥、预防与控制效果有限时,以短期效果为优势的处罚政策则显得更为重要。

2. 将“依法严厉惩治”政策转化为“严格执法,依法打击”政策

为更好地发挥刑法在毒品治理现代化中的重要作用,应当理性处罚毒品犯罪,延长治理效

果。在处罚毒品犯罪人员的同时,还应发挥刑法一般的积极预防功能,即通过指导公众的行为,培养公众对于刑法的认同,从而使他们自发地远离犯罪,维护社会基本秩序^[20]。当前,严厉打击的刑事政策主要是以威慑为导向,将减少毒品犯罪的愿望寄托于严厉的刑罚,而且这种严厉还有逾越刑法自身规定的风险,反而不利于公众对规范形成认同感。例如,在司法实践中,毒品犯罪既遂的门槛较低,有时甚至超越我国刑法总则关于犯罪既遂的规定,违背了罪刑法定原则^[21]。在我国刑事政策与刑法贯通的背景下,我们需要对“严”的内涵进行重新阐释,从而引导毒品犯罪认定与处罚回归理性。

首先,“严”不是指严厉,而是指严格。“严厉”的含义是严肃而厉害,而“严格”的意思为在遵守制度或掌握标准时认真不放松^[22]。这就意味着,对于毒品犯罪,刑事处罚并不是超越刑法定罪量内在逻辑的感性处罚,而是在严格遵守刑法的基础之上,展现对毒品犯罪“零容忍”态度的理性结果。

其次,“严格”不是与“惩治”相配套,而是与“执法”相对接,即只要触犯刑法,涉毒人员就一定要受到刑法的制裁,要极力避免选择性执法等现象,以确保刑法的稳定性。正如贝卡利亚在《论犯罪与刑罚》中所指出的,只要是不可摆脱的,即使是宽和的刑罚,也比残酷又伴随着赦免可能性的刑罚更能给公众树立犯罪与刑罚具有必然联系的意识^[23]。

再次,将“打击”与“依法”相组合,强调毒品犯罪的处罚应当是在遵守罪刑法定原则、罪刑相适应原则和刑事诉讼程序的情况下展开的,以此明晰刑事法在毒品治理体系之中的定位。刑事法具有惩罚功能与预防效果,但是我国禁毒的数年经验已经证明了“打击”效果的有限性,单纯增强刑法的严厉程度或者集中式开展打击运动,并不能有效地提升毒品治理的

效果,更何况我国毒品犯罪所配置的刑罚已经足够“残酷”。因此我们可以尝试转换毒品犯罪刑事政策中所暗含的处罚思路,更加注重刑事处罚的稳定性而非残酷性,确定依法打击的重要性,然后在依法打击政策的指导下,积极地适用刑事法所规定的从轻减轻制度,以纠正当前毒品犯罪的认定与处罚过重的倾向。

3. 细化毒品治理政策效果的评估标准

在毒品问题治理现代化过程中,毒品问题治理政策的调整应当具有合理的依据,所以应建立全方位毒情监测预警体系,以较为全面地反映当前的毒品情势。而毒情监测预警体系需要由具体的监测指标组成,也就是毒品问题治理效果的评估标准。

通过分析,可将我国毒品问题治理政策的四条主线确定为预防、治疗、控制、打击。毒品问题治理政策的效果如何,也就是看这四个方面的效果有没有实现。预防的目的是防止未接触毒品的人员沾染毒品,避免合法用途的化学原料或者药物被非法利用;治疗是为了使吸毒人员戒除毒瘾,回归正常生活;控制是针对毒品市场而言的,通过国际合作、重点场所监管等减少毒品在市场上的流通数量,并且阻断吸毒人员获得毒品的途径与渠道;打击的最终目的是为了减少毒品犯罪,促使人们形成自觉远离毒品的意识。评估标准的作用就是将这四类政策所要达到的效果具象化,然后结合实地调研、大数据分析等,验证目前的政策方针是否有效。

在预防方面,笔者建议确立以下指标,以基层区县为单位确定预防的效果是否达到,包括在预防方面的投入成本、禁毒教育的普及程度、涉毒人员中未成年人的数量、吸毒人员吸毒的原因、毒品制造的原料来源;在治疗方面,笔者建议利用网格化优势和基层力量探明,治疗成本、戒毒场所采取的戒毒方案与治疗方法、吸毒人员的复吸率、吸食毒品种类与复吸率的关系、

吸毒人员的复吸次数、吸毒人员的犯罪率、吸毒人员犯罪的原因、吸毒人员不复吸的原因、吸毒人员回归社会以后的生活状况(包括收入、工资、家庭状况、是否受到歧视);在控制方面,笔者建议将毒品的成本价格、市场价格、吸毒人员第一次接触毒品的时间与场所、吸毒人员获得毒品的途径、贩卖毒品人员获得毒品的途径、运输毒品的路径、境外毒品流入我国的种类与渠道等要素确定为评估指标;在打击方面,可以包括打击成本、犯罪人员实施毒品犯罪的原因与方法、获得毒品的途径、犯罪人员是否为吸毒人员、犯罪人员的再犯罪率、犯罪人员再犯罪的原因、犯罪人员不再犯罪的原因、刑法对犯罪人员的威慑力或者犯罪人员对刑法的态度等指标。

政策不是口号,也不只是表明禁毒决心的文件,而是毒品治理体系中的顶层设计。要实现毒品问题治理现代化,不仅应完善政策,实现政策的现代化,还应将政策落实到位,唯有如此,才有可能改变当前我国毒品问题治理效果不佳的状况。可以说,对政策的完善只是实现毒品治理现代化的第一步,如何协同国家力量、市场力量、社会力量推动毒品的预防、控制治疗与打击,是无法仅依靠学术研究能够解决的问题。唯有在实践中不断地探索、修正与再探索,我们才可能建立具有中国特色、符合我国国情的毒品问题治理政策体系。

参考文献:

- [1] The United Nations. World drug report 2020[EB/OL]. (2020-10-25)[2021-12-21]. <https://wdr.unodc.org/wdr2020/en/exsum.html>.
- [2] 赵翔. 毒品问题研究:从全球视角看贵州毒品问题[M]. 北京:中国人民公安大学出版社, 2020:99.
- [3] 高巍. 中国禁毒三十年:以刑事规制为主线[M]. 北京:法律出版社,2001.
- [4] 石经海. 从极端到理性:刑罚个别化的进化及

- 其当代意义[J]. 中外法学,2010(6):885.
- [5] 张明楷. 毒品犯罪专题研究[J]. 华东政法大学学报,2020(1):5.
- [6] 胡金野,齐磊. 中国禁毒史[M]. 上海:上海社会科学院出版社,2020:386-393.
- [7] 林晓萍. 多维视角下的战后美国禁毒政策研究[M]. 上海:上海社会科学院出版社,2018.
- [8] 梅传强,胡江. 我国毒品犯罪的基本态势与防治对策[J]. 法学杂志,2008(2):79.
- [9] 姚建龙. 禁毒法与戒毒制度改革研究[M]. 北京:法律出版社,2015.
- [10] 中国禁毒委. 赵克志在全国禁毒工作电视电话会议上强调 整治突出毒品问题 提升毒品治理能力 不断夺取新时代禁毒人民战争新胜利[EB/OL]. (2021-04-01)[2021-10-28]. http://www.nmcc626.com/2020-04/01/c_1210540422.html.
- [11] 齐文远,魏汉涛. 毒品犯罪治理的困境与出路[J]. 河南大学学报(社会科学版),2018(1):68.
- [12] 陈金钊. 体系语用的法思考[J]. 东方法学,2021(6):90.
- [13] 何荣功. 毒品犯罪的刑事政策与死刑适用研究[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2012:59-60.
- [14] 莫洪宪,任娇娇. 毒品犯罪严打整治行动理论反思与对策革新[J]. 政法论丛,2015(5):71.
- [15] 曾粤兴,孙本雄. 当代中国毒品犯罪刑事政策的检讨与修正[J]. 法治研究,2019(2):104.
- [16] 乌斯曼. 我国惩治毒品犯罪刑事政策的调整[J]. 江西社会科学,2018(10):213.
- [17] 孙万怀. 刑事政策合法性的历史[M]. 北京:法律出版社,2015:15.
- [18] 张雅勤. 论国家治理体系和治理能力现代化的价值目标:基于现代性分化与融合的视角[J]. 中国行政管理,2015(10):52.
- [19] 郑传坤. 公共政策学[M]. 北京:法律出版社,2001:206-208.
- [20] 周光权. 行为无价值论与积极一般预防[J]. 法治现代化研究,2015(1):39.
- [21] 张建,俞小海. 贩卖毒品未遂标准的正本清源[J]. 法学,2011(3):152.
- [22] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典[M]. 北京:商务印书馆,2016:1505.
- [23] 贝卡利亚. 论犯罪与刑罚[M]. 黄风,译. 北京:人民出版社,2008:421.