

美國毒品問題與歐巴馬政府反毒戰略走向

蔡明彥*

目次

壹、前言	參、反毒政策發展走向
貳、美國毒品問題發展趨勢	一、歷史經驗
一、發展趨勢	二、歐巴馬政府的反毒戰略
二、主要衝擊	肆、結論

壹、前言

美國是世界上最大的毒品消費國，全世界生產的毒品有60%以上輸往美國。毒品問題在美國一直是項嚴重的社會問題，早在1950至1960年代，毒品問題便受到美國政府的高度關注。當時造成毒品問題日益嚴重的時代背景包括：經濟上，美國開始走出經濟蕭條時代，民眾消費力逐漸恢復正常；政治上，美國陷入越戰泥沼，國內出現大規模反戰示威抗爭；社會上，黑人民權運動如火如荼展開，引發社會族群關係緊張。前述各種經濟、政治與社會情勢變化，讓當時美國年輕人成為反對社會傳統主流思想的一代，並以吸食毒品尤其是大麻當成不滿政府與社會現狀的表徵。¹

截至目前為止，美國的毒品問題仍持續存在。根據「聯合國國際麻醉品管制局」在2005年公佈的報告顯示，已開發國家已成為世界最大的毒品消費市場。該報告指出，自2002年以來美國吸毒者占全國人口的8.2%，是全球最大的非法毒品市場，造成此現象的原因在於美國年輕人反主流文化盛行，連帶地讓吸食毒品問題日益嚴重。²

本文試圖探討美國毒品問題的演變以及歐巴馬（Barack Obama）政府反毒戰略的發展，研究時間將以2000年以來的狀況為主，但為了瞭解相關問題與政策的發展脈絡，將回溯1960年代以來的歷史背景。文中內容主要包括幾部分：首先，介紹美國毒品問題發展趨勢；其次，探討美國政府尤其是歐巴馬政府反毒戰略的主要重點；最後，總結本文研究發現。

* 蔡明彥，中興大學國際政治研究所教授兼所長。

¹ 〈由嚴打到治療看美國毒品政策的變遷〉，北京禁毒在線，2010年3月2日，<http://www.jhak.com/jdzy/ywcz/20100302/1308.html>

² 歐洲在全球毒品消費市場中僅次於美國，排名第二。在過去10年中，歐洲國家的大麻濫用量明顯激增。請參閱〈全球毒品問題新趨勢：發達國家成最大毒品市場〉，《中國日報》，2005年6月16日，news.sina.com.cn/w/2005-06-26/10026271563s.shtml

貳、美國毒品問題發展趨勢

一、發展趨勢

過去幾十年來，全球毒品問題的發展主要包括幾項特點：第一、全球吸毒人口呈現年輕化的現象，相當高比例的吸毒者首次吸毒年紀在12至17歲之間；第二、全球販毒組織開始出現「集團化」現象，由於毒品利潤相當高，全球各地的暴力集團與黑社會份子紛紛從事販毒活動，賺取鉅額利潤；第三、全球販毒網絡呈現國際化現象，從毒品種植、毒品加工、毒品販運與交易，各地的販毒已經發展出國際網絡，不斷地擴散毒品交易的範圍；第四、不少販毒組織開始朝武裝化發展，開始擁有私人武器與部隊，以確保販毒集團的勢力範圍與利益。³

至於毒品問題在美國的發展，以1970與1980年代的變化最為明顯。1970年代，美國開始出現大麻、海洛英與古柯鹼等毒品的擴散；1980年代初期，美國古柯鹼街頭交易量明顯上揚；自1990年代以後，美國毒品擴散進入較穩定的階段，毒品使用率維持在一定比例或稍有增減。在美國國內毒品問題持續存在的同時，美國政府的反毒政策則未出現重大變化，採取的反毒途徑大多對非法使用毒品者進行司法上的打擊與嚴懲。⁴

目前美國毒品的吸食狀況正持續增加，以2009年為例，在美國5項主要毒品包括古柯鹼、海洛英、搖頭丸、大麻、安非他命中，除了古柯鹼在市場上出現短缺現象外，其他4項毒品的流通量均大幅成長。⁵根據歐巴馬政府在2010年5月最新公佈的《2010年國家毒品威脅評估報告》（National Drug Threat Assessment 2010），目前美國毒品問題的發展趨勢主要包括幾方面：

（一）海洛英的使用量大幅增加，且毒品的純度更高、價格更低。導致此一發展趨勢的原因，在於墨西哥毒品製造商將海洛英的純度，從2007年每公噸17%增加為2008年的38%，而這些高濃度海洛英造成的用藥過量或致死問題，也越來越嚴重。⁶（參閱〈圖1〉）

（二）儘管墨西哥政府限制製造大麻的化學原料進口，墨西哥毒品製造商仍提煉出純度更高的大麻，並且經由美國西南邊境越界尤其是亞利桑納州印地安保留區（Tohono O'odham Reservation），運送進入美國境內，導致美國國內大麻吸食率持續攀升。⁷

（三）從2005年開始，亞洲地區的毒品交易組織開始大量生產搖頭丸，並且擴大其流通網路，這些亞洲毒品交易組織甚至在加拿大製毒，再從美國的北方邊境將毒品運送進入美國境內，吸食者大多為非洲裔或加勒比海裔的美國人。⁸

³ 〈全球毒品問題新趨勢：發達國家成最大毒品市場〉，《中國日報》，2005年6月16日，news.sina.com.cn/w/2005-06-26/10026271563s.shtml

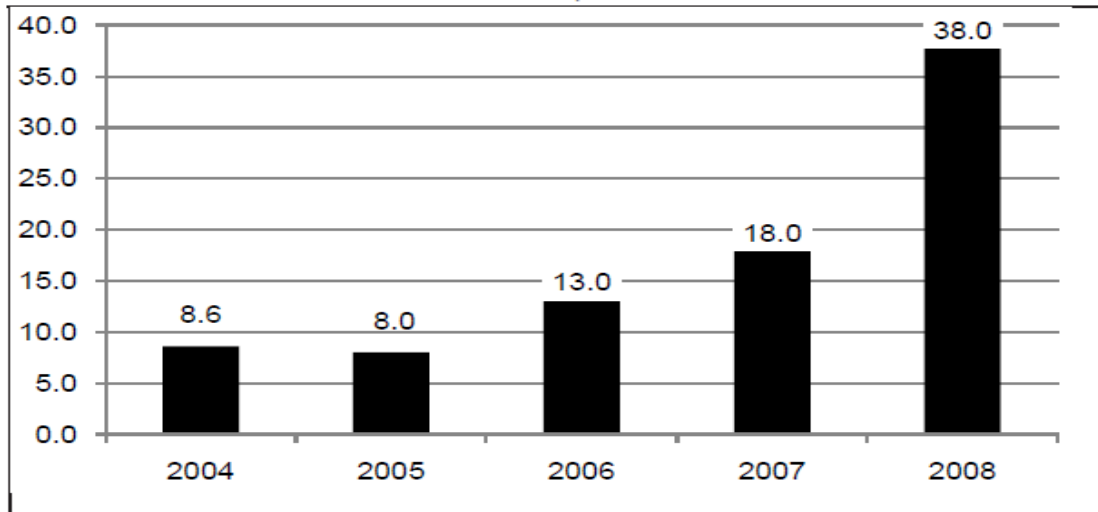
⁴ Jonathan P. Caulkins, Peter Reuter, Martin Y. Iguchi, James Chiesa, "Drug Use and Drug Policy Futures: Insights from a Colloquium," Issue Paper, RAND Drug Policy Research Center, 2003, p.1.

⁵ National Drug Intelligence Center, US Department of Justice, *National Drug Threat Assessment 2010* (Washington, DC: National Drug Intelligence Center, 2010), p.1.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid., p.14.

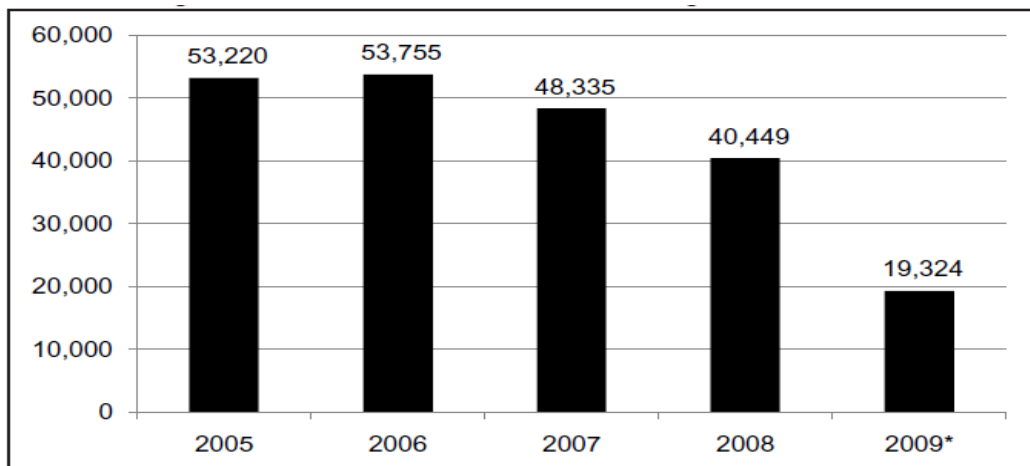
⁸ Ibid., p.41.



〈圖1〉 墨西哥生產海洛英純度變化表

資料來源：National Drug Intelligence Center, US Department of Justice, *National Drug Threat Assessment 2010* (Washington, DC: National Drug Intelligence Center, 2010), p.31.

(四) 自2007年開始，古柯鹼在美國毒品市場出現短缺，導致這種現象的原因有二；第一、哥倫比亞的毒販開始減少古柯鹼製造量；第二、國際毒品市場尤其是歐洲地區對古柯鹼的需求大增。前述兩項原因造成從哥倫比亞輸入美國的古柯鹼數量明顯減少。⁹（請參閱〈圖2〉）



〈圖2〉 2005-2009年美國破獲古柯鹼總量

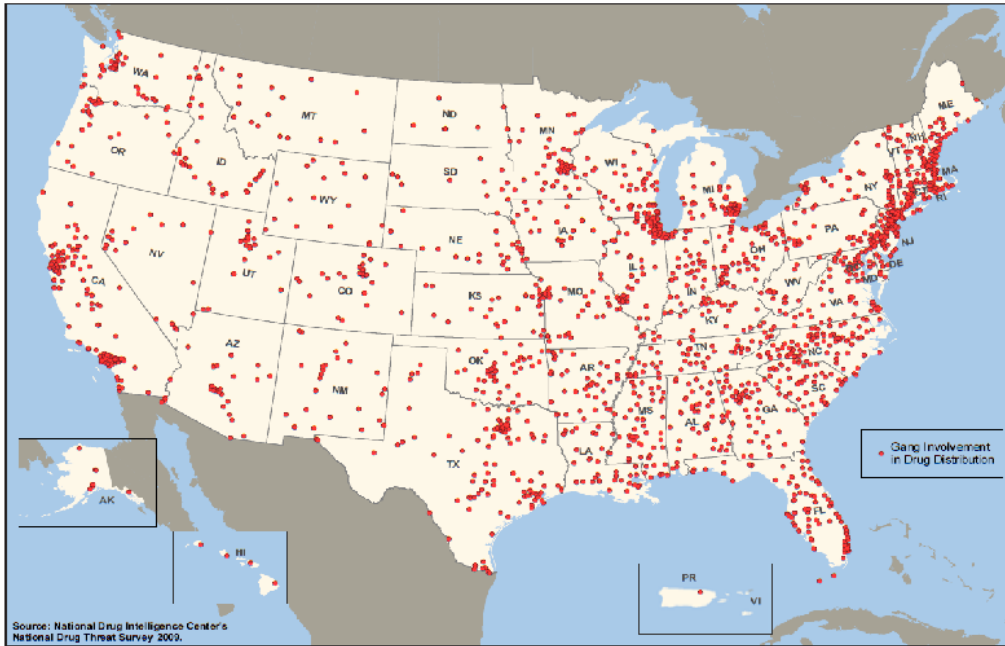
資料來源：National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, p.27.

(五) 墨西哥販毒組織仍是美國毒品走私進口的主要來源。隨著哥倫比亞販毒組織勢力式微，墨西哥販毒組織的影響力明顯提升，目前已經反映在幾方面：¹⁰

⁹ Ibid., p.19; “Mexico Drug Cartels Extend Reach in US,” CNN, March 28, 2010, <http://edition.cnn.com/2010/US/03/26/drug.trends/index.html>

¹⁰ National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, p.12.

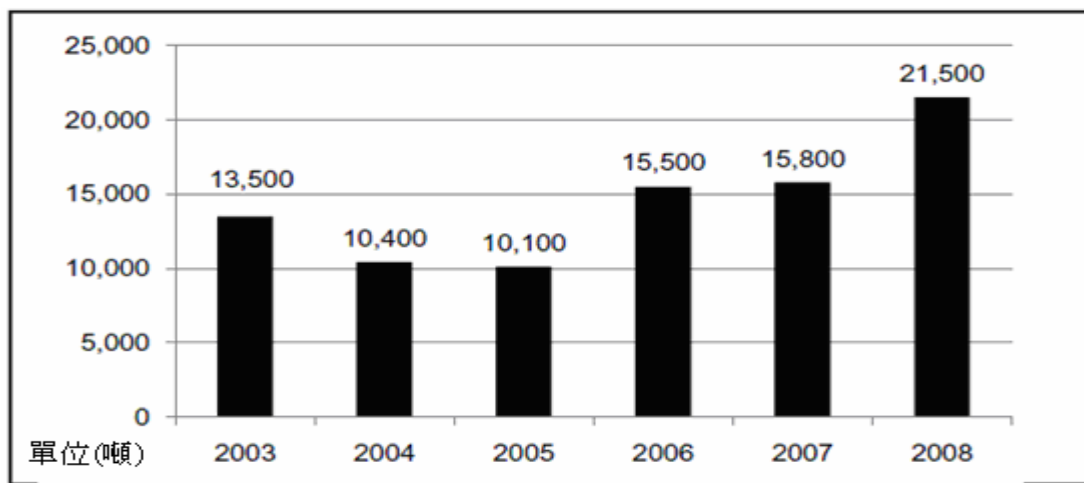
1. 墨西哥販毒組織是唯一具有在美國境內所有地區進行販毒活動的非法組織。
2. 墨西哥販毒組織正和美國街頭幫派加強合作，分配毒品流通網路。美國許多街頭幫派，透過和墨西哥販毒組織的合作，不斷地擴展中間商與零售商，包括將毒品擴散到美國偏遠地區販售。根據統計，2009年美國毒品中間商與零售商受到來自2萬個非法幫派的90萬個幫派成員控制，散佈在全美2,500個城市當中。（參閱〈圖3〉）



〈圖3〉 美國販毒組織分佈圖

資料來源：National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, p.57.

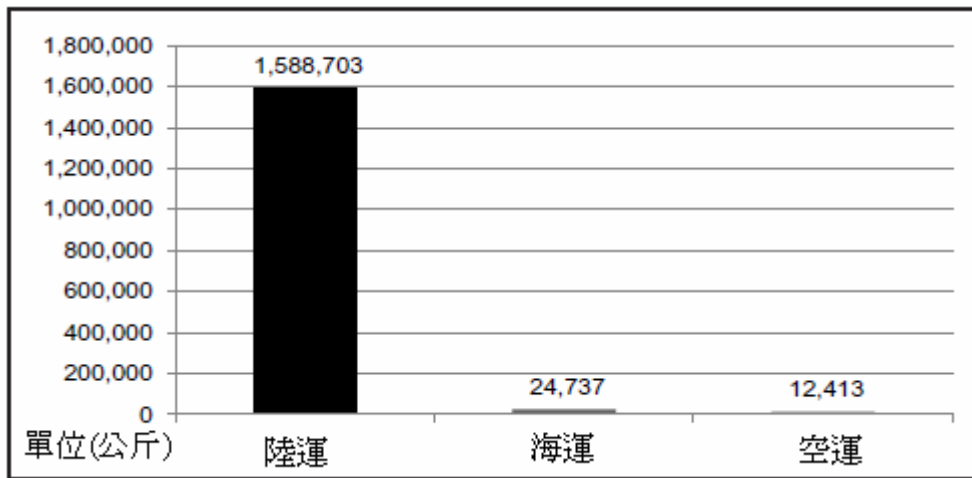
3. 墨西哥販毒組織近年來將生產與流通的毒品鎖定在大麻、海洛英與搖頭丸，造成這些毒品在美國境內的吸食率大增。（參閱〈圖4〉）



〈圖4〉 2003-2008年墨西哥大麻生產量

資料來源：National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, p.37.

4. 墨西哥毒販通常利用私人車輛，將毒品運送進入美國，另外也會利用跨越美墨邊境的地道、低空或輕型飛機，將毒品運至美國。（參閱〈圖5〉）



〈圖5〉 2009年美國破獲運毒管道與毒品總量

資料來源：National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, p.19.

5. 墨西哥毒販將品販售現金從美國西南邊境送回墨西哥，毒品交易所得主要來自亞特蘭大、芝加哥、洛杉磯、紐約與北卡羅萊那地區。

6. 根據美國「酒精、煙草、槍砲與爆裂品管理局」（The Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, ATF）的統計，墨西哥毒販近年來積極從亞利桑納州、加州與德州走私輕型武器進入墨西哥。

根據統計，墨西哥幫派在美國毒品市場越來越活躍，每年墨西哥黑幫從美國戰取毒品交易運回墨西哥的錢高達400億美金。¹¹2007年，美國宣示將在未來三年投入140億美金打擊毒品，但2008年墨西哥的海洛英生產量從17公噸增加為38公噸。根據美國司法部「國家毒品情報中心」（National Drug Intelligence Center）主任Michael T. Walther 的分析，海洛英在美國的吸食量不斷增加，加上海洛英的價格降低，造成更多美國人吸食海洛英並且造成死亡。¹²儘管近年來墨西哥政府投入將近50,000名軍警打擊毒品犯罪，但成效仍有其限制。¹³

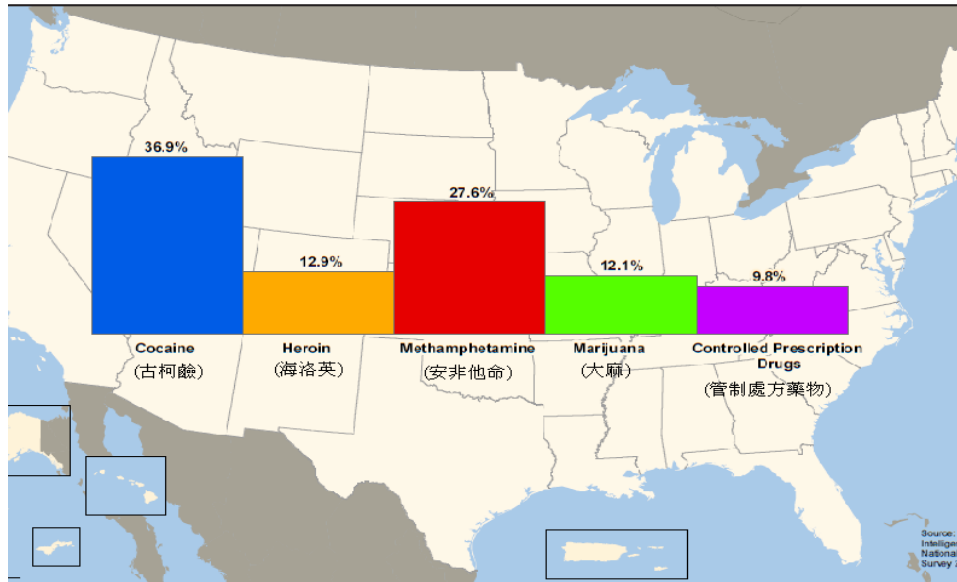
（六）「管制處方藥物」（Controlled Prescription Drug, CPD）的流通與濫用，帶來的威脅正大幅提升。近年來在美國因濫用CPD造成的死亡率不斷增加，遭到濫用的CPD以嗎啡、可待因（採自鴉片的鎮痛止咳劑）、美沙酮鎮痛劑為主，2002至2009年濫用CPD致死

¹¹ “Mexican Drug Gangs’ Spread to Every Region of US,” BBC, March 26, 2010, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8588509.stm>

¹² “Mexico Drug Cartels Extend Reach in US,” CNN, March 28, 2010, <http://edition.cnn.com/2010/US/03/26/drug.trends/index.html>

¹³ “Mexican Drug Gangs’ Spread to Every Region of US,” BBC, March 26, 2010, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8588509.stm> “Mexican Drug Gangs’ Spread to Every Region of US,” BBC, March 26, 2010, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8588509.stm>

率增加98%。¹⁴美國「國家毒品管制政策中心」(Center for National Drug Control Policy)主任Gil Kerlikowske警告，濫用CPD的問題在美國越來越嚴重，目前歐巴馬政府處理這項問題的作法包括：第一、增加對CPD用藥的監督；第二、教育處方藥師與病患有關濫用CPD的風險。¹⁵(參閱〈圖6〉)



〈圖6〉 2009年美國毒品威脅比例

資料來源：National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, p.60.

二、主要衝擊

在美國，毒品交易是個每年涉及600億美金利潤的龐大利益，提供大約1,600萬美國人吸食毒品的來源。從1985至2001年，毒品問題被美國人視為美國面臨最嚴重的十大問題之一。¹⁶整體來看，毒品問題對美國社會造成的衝擊，至少包括以下幾方面：

(一)對醫療系統的衝擊

美國非法使用藥物的現象正持續惡化，對使用非法藥物者本人的健康及其家人精神造成的損害，難以估計。目前吸食毒品造成的致死率正持續上升，根據DAWN在2007年提出調查顯示，在美國63個都會地區中，每10萬名死亡人數中有12.1人是因濫用毒品喪生。¹⁷

此外，患有毒癮者必須接受特殊的醫療照顧、定期訪視、病痛診治、住院觀察。根據2008年美國進行的「毒品使用與健康全國調查」(National Survey on Drug Use and Health, NSDUH)顯示，目前美國青少年服用非法藥物的比率正持續攀升。以2007年為例，大約有690萬名12歲以上的美國青少年依賴或食用過毒品，此一數據在2008年增加為700萬人，

¹⁴ National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, p.2.

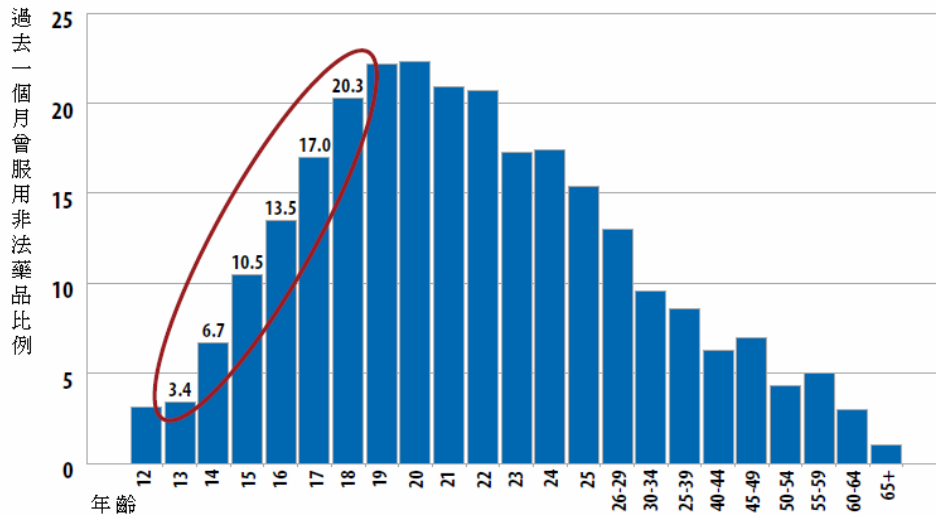
¹⁵ “Mexico Drug Cartels Extend Reach in US,” CNN, March 28, 2010, <http://edition.cnn.com/2010/US/03/26/drug.trends/index.html>

¹⁶ Jonathan P. Caulkins, Peter Reuter, Martin Y. Iguchi, James Chiesa, *How Goes the War on Drugs? An Assessment of US Drugs Problems and Policy* (Santa Monica, CA: RAND, 2005), p1.

¹⁷ National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, p.5.

其中最常被青少年吸食的毒品是大麻、處方鎮痛劑與古柯鹼。¹⁸（參閱〈圖7〉）

2007年，美國的大麻吸食者約有390萬人，2008年的數字增加為420萬人；2007年與2008年，美國的處方鎮痛劑的濫用者人數各為170萬人；2007年美國吸食或依賴古柯鹼的人數是160萬人，2008年人數降低為140萬人。¹⁹



〈圖7〉 2008年美國青少年服用非法藥品比例

資料來源：National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, p.13.

前述吸食或依賴毒品者最終可能都必須接受醫院或相關診所的治療。2007年，大約有180萬名毒品吸食者進入美國合格醫療機構接受診治，這些求助醫院的毒品吸食者中，有31%為海洛英吸食者、27%為大麻吸食者、22%為古柯鹼吸食者、13%為酒精中毒者。（相關數據統計，請參閱〈表1〉）。

〈表1〉 2003-2007年美國國內申請至公立醫療機構毒品患者吸食毒品概況表

毒品	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
古柯鹼	254,687	249,478	266,420	262,720	234,772
海洛英	273,996	261,610	259,462	264,599	246,871
大麻	291,470	287,121	301,263	299,692	287,933
安非他命	114,451	125,361	154,447	152,561	137,154
巴比妥酸鹽類安眠鎮定劑	1,337	1,303	1,380	1,046	1,013
含鴉片或合成成分的鎮定劑	52,840	61,340	70,268	80,131	90,516
其他鎮定劑	8,164	8,212	8,458	9,334	9,949

資料來源：National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, p.62.

¹⁸ Ibid., p.4.

¹⁹ Ibid.

2006年，美國「濫用藥物警告網絡」(The Drug Abuse Warning Network, DAWN)公佈的報告指出，在美國113,000,000名前往醫院求診者中，大約有1,742,887人濫用毒品或藥物，占總求診人數的1.5%，其中31%為吸食毒品者、28%為濫用CPD者、13%為非法濫用藥物或酗酒過量，而吸食毒品者大多吸食古柯鹼、大麻與海洛英。²⁰隨著吸毒人口的增加，美國醫療院所承擔醫療與診治相關毒癮病患的負擔也隨之加重。

(二)對家庭的衝擊

根據美國「藥品濫用與精神健康服務局」(Substance Abuse and Mental Health Services Administration, SAMHSA)的調查，在2002至2007年期間，約有210萬名美國兒童(約占兒童總數3%)是與吸毒的父母親住在一起，在10名18歲以下青少年之中，便有1名青少年的雙親當中至少有人吸毒。目前美國許多州政府與州議會已經透過各種行政與立法程序，加強對兒童的保護，以免這些兒童在家庭中受到吸毒父母親的傷害。²¹

尤其毒品問題對於美國少數族裔家庭造成的影響相當大，如前文所述，美國境內非洲裔與加勒比海裔的外來移民，常是毒品的受害者，而少數族裔的家庭也常有成員因涉及毒品交易被判處重刑，相關發展對少數族裔家庭的發展與親子關係造成負面的衝擊。²²

(三)對犯罪防制與司法機關的衝擊

根據美國聯邦調查局(Federal Bureau of Investigation, FBI)的統計，在過去20年內，美國國內因濫用毒品遭到逮捕的人數正不斷增加。1987年，吸毒者占遭逮捕人數的7.4%，但2008年在遭逮捕1,400萬名嫌犯中有12.2%為違法濫用毒品者，比例大幅攀升。另外，在監獄系統方面，根據美國司法統計局(Bureau of Justice Statistics, BJS)公佈的統計數據，州政府監禁囚犯中的20%與聯邦政府監禁囚犯的53%，與毒品罪犯有關。²³

(四)對環境的衝擊

毒品對環境的衝擊，主要來自於戶外的大麻煙草養殖與製造大麻過程中造成的空氣污染。毒販在製造大麻的同時，會產生大量的有毒物質，一般而言，每磅大麻在製造過程中將會產生大約5至7磅的廢氣與有毒氣體，對空氣環境造成污染。²⁴根據美國政府估計，非法濫用藥物或毒品對美國執法機關與環境造成的衝擊，其成本每年高達2,150億美金。²⁵

參、反毒政策發展走向

一、歷史經驗

從歷史經驗來看，美國的毒品政策一直在「司法懲治模式」與「醫療模式」兩種途徑之間擺盪，所謂「司法懲治」意指加強查緝毒品製造者(包括海外製造者)、走私者、交

²⁰ Ibid., p.4.

²¹ Ibid.

²² Jonathan P. Caulkins et al., *How Goes the War on Drugs? An Assessment of US Drugs Problems and Policy*, p.24.

²³ National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, p.5.

²⁴ Ibid., p.7.

²⁵ Ibid.

易者與吸食者；至於「醫療模式」，則是治療毒品使用者，透過長達數個月的治療與諮詢，協助毒癮者恢復健康，並且透過學校或媒體進行反制毒品的教育宣導，防止吸毒行為發生。²⁶

從1960年代開始，美國政府便著手執行各種反毒計畫，並且透過政治、經濟、法律與外交途徑向毒品宣戰。1969年，美國總統尼克森（Richard Nixon）尼克發起「禁毒戰爭」，試圖斷絕美國境內的毒品供給鏈。但相關的禁毒工作因政府更迭，缺乏連貫性，在進入1980年代後，美國毒品問題再度惡化，導致雷根（Ronald Reagan）政府開始發起青少年「向毒品說不」（Just Say No）的運動。1988年，老布希（George Bush）政府首度將禁毒工作納入白宮直接管轄，成立「國家禁毒政策委員會」，負責全國禁毒政策的製訂、協調及指揮。此一政策的成效相當卓著，在1992年時美國青少年吸毒比率創下10.5%的新低。但在1992年克林頓（Bill Clinton）總統上台後，因較不重視反毒問題，導致毒品問題惡化，1996年美國青少年吸毒比例較1992年增加一倍，達到20%，創下歷史新高。1998年，柯林頓政府為了打擊毒品，公佈《國家毒品管制戰略》（National Drug Control Strategy），並且投入14億美金的經費推展反毒宣傳運動，希望在10年內降低毒品使用與取得率50%，但該計畫並不成功，因為在2007年時美國吸毒人數仍高達2,100萬人。²⁷（參閱〈表2〉）

〈表2〉美國反毒政策變革一覽表

年代	措施
1950年代	1951年《博格斯法》、1956年《麻醉品控制法案》採嚴厲的司法手段懲治毒販。
1962年	隨著醫療技術的進步與民眾觀念的改變，美國政府開始重視透過「醫療模式」治療毒癮者，並且修正過去「懲治—威懾」的反毒政策。
1965年	聯邦政府頒布《管制毒品濫用修正案》，設立毒品濫用管制局。
1966年	詹森（Lyndon Baines Johnson）總統簽署《麻醉品成癮康復法》，規定在毒癮者或親屬的要求下，透過民事程序可為非刑事犯的毒癮者提供醫療，並且決定在未來兩年內提供戒毒研究與醫療機構1,500萬美金的補助。
1990年代	柯林頓政府頒公佈《國家毒品管制戰略》，試圖從全方位、多層次的角度，處理美國毒品問題。

資料來源：整理自張勇安，〈20世紀美國毒品政策史的多視角解讀(B)〉，《美國研究》，第4期（2004年），<http://www.annian.net/show.aspx?id=12283&cid=11>

2001年小布希（George W. Bush）政府上台，高度重視反毒政策，並在2002年頒布實施新的國家禁毒計畫，提出的反毒目標為在未來兩年內將12至45歲的吸毒人口減少10%；在未來5年內，進一步將此年齡層的吸毒人口減少25%。基本上，小布希政府的反毒政策包括減少毒品需求以及減少毒品供給等兩個面向，是一種較「平衡」的反毒策略。²⁸

傳統上，美國聯邦政府與州政府的行政與立法部門，通常會採取各種途徑打擊毒品交

²⁶ Jonathan P. Caulkins et al, *How Goes the War on Drugs? An Assessment of US Drugs Problems and Policy*, p.15.

²⁷ 有關美國反毒政策的歷史沿革，可參閱“Feature: Obama’s First National Drug Strategy - The Good, the Bad, and the Ugly,” May 7, 2010, http://stopthedrugwar.org/chronicle/631/2010_obama_national_drug_control_strategy；〈由嚴打到治療看美國毒品政策的變遷〉，北京禁毒在線，2010年3月2日，<http://www.jhak.com/jdzy/ywcz/20100302/1308.html>

²⁸ 同前註。

易，包括：禁止種植古柯葉、攔截毒品走私、打擊街頭市場交易、禁止吸食毒品、禁止持有古柯鹼、海洛英、大麻與其他毒品，讓購買毒品的難度越來越高，並且經由學校與媒體的教育與報導，配合相關的戒毒醫療與預防計畫，減少美國對毒品的需求。然而，多年來透過執法機關打擊各種毒品犯罪，雖建立一定的成效，但美國的毒品問題卻未見明顯改善，批評人士認為嚴厲的「懲治」政策效果有限，有人甚至主張應將毒品合法化，藉以對毒品交易進行必要的管理。²⁹

二、歐巴馬政府的反毒戰略

（一）設定反毒5年戰略目標

歐巴馬政府上台後，採取的反毒政策為「治療為主，懲治為輔」的路線。因為長期以來執行的「懲治」政策，不僅讓因毒品犯罪入獄的人數激增，造成監獄人滿為患，且對國家執法資源造成排擠，因此歐巴馬政府開始將反毒政策的重點從「懲治」轉為「治療」，希望透過對吸毒者提供治療來遏制美國社會對毒品的需求，進而降低毒品犯罪與暴力活動。³⁰

歐巴馬在2010年5月11日公佈《2010年國家毒品管制戰略》（National Drug Control Strategy 2010），設定降低毒品的5年目標。這份戰略是由美國「國家毒品管制政策辦公室」（Office of National Drug Control Policy, ONDCP）邀集聯邦政府、州政府與地方上的反毒團體共同參與後所提出的政策指導文件。該戰略要求採取一項「平衡」的反毒途徑，以因應毒品濫用與其結果所造成的挑戰。³¹

根據《2010年國家毒品管制戰略》的規劃，未來歐巴馬政府處理毒品問題的具體作法將兼採兩種途徑：

首先，歐巴馬政府持續強調加強執法的重要性，尤其是加強對西南邊境查緝毒品走私的執法。《2010年國家毒品管制戰略》指定美國「國土安全部」為負責改善反毒情報交流、資訊分享、查緝南方邊境運毒、阻絕「港口入境」（Ports of Entry, POEs）的主要政府部門，未來將致力於打擊販毒組織的反情報運作，並且加強對美國主要毒品轉運區（大約4200萬平方里面積）的監控。³²另外，美國政府也將阻絕國內毒品交易與生產、加強和國際伙伴發展合作關係，並且改善毒品分析、評估與管理的情報系統。

另一方面，歐巴馬政府也強調「治療」的重要性，未來將透過對吸毒者提供協助與治療，降低美國對毒品的需求，具體作法括：³³（參閱〈圖8〉）

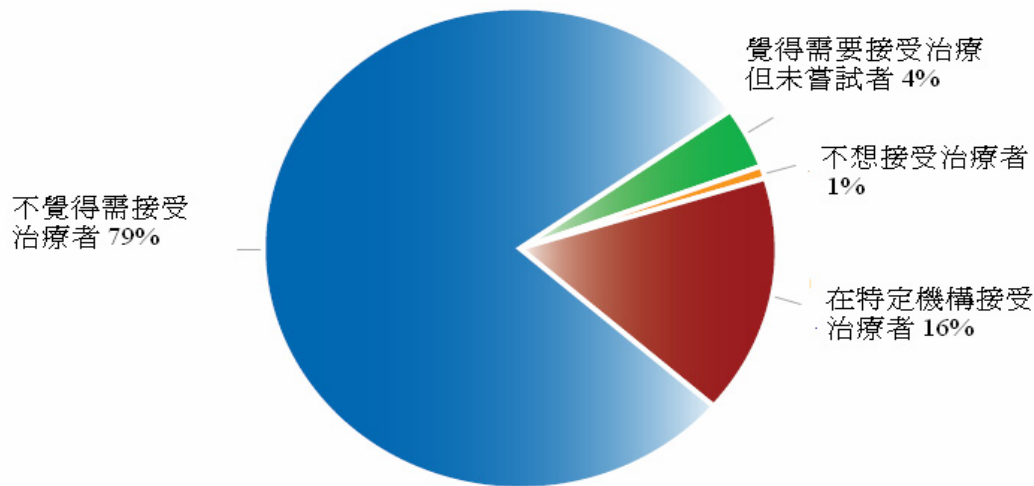
²⁹ Jonathan P. Caulkins et al, *How Goes the War on Drugs? An Assessment of US Drugs Problems and Policy*, pp.1-2

³⁰ 〈由嚴打到治療看美國毒品政策的變遷〉，北京禁毒在線，2010年3月2日，<http://www.jhak.com/jdzy/ywcz/20100302/1308.html>

³¹ “Obama’s Nat’l Drug Control Strategy Says Borders ‘Must Be Secured,’ But Plan Focuses on Prevention and Treatment,” CNS News, May 12, 2010, <http://www.cnsnews.com/news/article/65711>

³² “2010 National Drug Control Strategy,” Homeland Security, May 12, 2010, <http://journal.dhs.gov/2010/05/2010-national-drug-control-strategy.html>

³³ Ibid.



〈圖8〉美國吸毒民眾接受治療意願比例

註：需要接受治療吸毒者總數約760萬人

資料來源：The Office of National Drug Control Policy, *National Drug Control Strategy 2010* (Washington, DC: The Office of National Drug Control Policy, 2010), p.27.

- 1.加強預防社區內的毒品使用；
- 2.尋求在一般的健康醫療過程中，提高對吸毒者「早期攔檢的機會」(Early Intervention Opportunities)；³⁴
- 3.將濫用藥物者的治療整合進入健康醫療體系，增加對吸毒者恢復健康的醫療照顧；
- 4.打破「吸毒—犯罪—懈怠—監禁」(Drug Use-Crime-Delinquency-Incarceration) 之間的惡性循環；

基本上，《2010年國家毒品管制戰略》是由34個涉及毒品管制的聯邦機構一起提出，是一份「結果導向」(results-based)的反毒戰略，提出未來5年反毒的主要目標與具體細節。根據這份毒品管制戰略的規劃，美國政府在2015年之前欲達到的反毒目標包括兩大部分：³⁵

1.減少美國對毒品的吸食與消費

爲了達到此項目標，未來5年預計達成的子計畫包括：(1)降低12至17歲青少年吸食毒品比率15%；(2)降低第八級毒癮者、酒精飲用過量者與吸煙過量者15%；(3)降低18至25歲年輕人吸毒率10%；(4)降低慢性毒品使用者15%。

2.改善社會大眾健康與安全，降低吸毒的後遺症

爲達此項目標，美國政府未來五年將達成的子計畫包括：(1)降低吸毒致死率15%；(2)降低吸毒發病率15%；(3)降低吸毒駕駛率10%。

³⁴ 依照新版毒品管制戰略，美國政府將鼓勵醫療院所的醫療人員在診療一般病人的過程中，主動詢問病患是否有使用毒品的經驗，以便儘早發現毒品吸食者。

³⁵ “Obama’s Nat’l Drug Control Strategy Says Borders ‘Must Be Secured’,” But Plan Focuses on Prevention and Treatment,” CNS News, May 12, 2010, <http://www.cnsnews.com/news/article/65711>

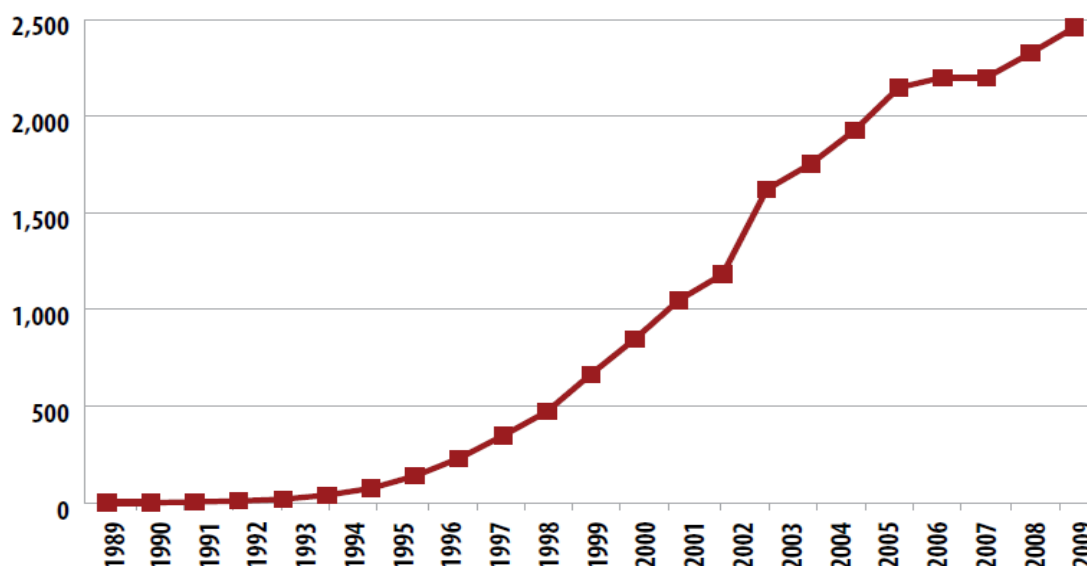
(二)提出2010年重點工作計畫

在《2010年國家毒品管制戰略》中，歐巴馬政府也提出3項2010年處理毒品問題的主要挑戰，包括：1.處理CPD濫用問題；2.處理吸毒者駕駛造成的公共安全問題；3.預防毒品使用。在2010年中，美國政府必將採取措施因應這三項問題帶來的挑戰：³⁶

首先，濫用CPD是美國近年來成長最快速的毒品問題，必須對CPD用藥建立更嚴格的監控機制。未來美國政府將建立更完整的電腦資料庫，防止醫療院所的醫生隨意開立CPD給病患，造成CPD的濫用。

另外，吸毒者駕駛車輛也對公共安全造成危害，根據調查，在美國週末夜晚的6名駕駛之中，便有1名駕駛身上呈現藥物反應，顯示吸毒駕駛的嚴重性。

最後一項挑戰是預防吸毒，其目的是希望讓美國年輕人不要接觸毒品。新的作法包括：透過社區醫療機構，協助毒癮者恢復健康；支持執法單位與司法部門，打擊國內毒品製造與販售者；加強和外國政府的合作，有效打擊毒品跨國交易；推動新的社區計畫，包括持續成立「毒品法庭」（Drug Courts）。（參閱〈圖9〉）



〈圖9〉美國全國毒品法庭設置增加比例

資料來源：The Office of National Drug Control Policy, *National Drug Control Strategy 2010*, p.53.

美國政府成立「毒品法庭」的目的，在於減輕吸毒者對於美國法庭造成審理案件的負擔，透過「毒品法庭」的運作，希望打破「吸毒—犯罪」之間的惡性循環，其過程利用「毒品法庭」審視每件吸毒案，吸毒者必須接受一系列的療程、接受定期的尿液檢驗，並且在特定場所接受嚴格的監控與管理，一代吸毒者成功地完成相關治療程序，將能獲得免起訴

³⁶ “President Obama Releases National Strategy To Reduce Drug Use and Its Consequences,” The White House, May 11, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/president-obama-releases-national-strategy-reduce-drug-use-and-its-consequences>

的處分。³⁷除了「毒品法庭」外，「社區法庭」(Community Courts)也發揮重要的功能，包括協助輕度毒癮者和其生活的社區建立起更密切的關係，使其能融入當地社區的商家、教堂與學校，藉由預防的途徑防止吸毒者犯罪，而非在吸毒者犯罪後，再施以法律制裁。³⁸

(三)因應墨西哥毒品問題的挑戰

歐巴馬政府在2010年5月公佈《國家毒品威脅評估報告》中指出，墨西哥毒販是美國境內毒品最主要的供應來源。相較於其他主要的毒品供應國，墨西哥輸出毒品的數量正持續增加。2009年，哥倫比亞種植古柯(古柯鹼主要原料)和阿富汗種植罌粟(海洛英主要原料)的面積明顯縮減，但是墨西哥境內的大麻種植面積卻不減反增，達到近3萬英畝，成長35%。³⁹根據報導，自從2006年起墨西哥毒販牽涉的武裝衝突，便造成高達1萬8000人喪生，嚴重影響墨西哥國內的治安情況。此外，跨國洗錢也是墨西哥和美國政府面臨的另一項難題，據估計，墨西哥毒販每年從美國匯往墨西哥的販毒金額高達80至250億美金之多。⁴⁰

近年來墨西哥政府為了防範毒品氾濫，進行大規模的掃毒行動，具體作為包括：加強反毒立法、整頓掃毒機構、進行全國反毒宣導、加強和聯合國及美洲國家組織的合作聯繫、簽署雙邊與多邊性反毒合作協議。⁴¹依照歐巴馬政府公佈的2010年《國際毒品管制策略報告》(International Narcotics Control Strategy Report)，墨西哥總統卡德隆(Felipe Calderon)上任以來致力於打擊墨西哥境內的毒品交易。2009年，墨西哥政府透過掃毒行動，總共逮捕3萬6332名毒販，其中10人是知名販毒集團的成員。⁴²相關的掃毒行動已經促使墨西哥毒販將部分運毒路線，移至巴拿馬和瓜地馬拉等其他國家。⁴³

美國助理國務卿強生(David Johnson)表示，歐巴馬政府將持續支持卡德隆總統的掃毒行動。2010年3月下旬，美國國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)出訪墨西哥，與墨西哥政府討論兩國合作打擊毒品交易計畫，雙方同意依照「美里達倡議」(The Merida Initiative)的規劃，由美國提供一筆多年期14億美金的經費，協助墨西哥打擊境內的毒品組織與相關

³⁷ National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, p.6.

³⁸ The Office of National Drug Control Policy, *National Drug Control Strategy 2010* (Washington, DC: The Office of National Drug Control Policy, 2010), pp.53-54.

³⁹ 哥倫比亞是古柯鹼最大生產國，其古柯樹種植面積僅剩29萬5000英畝，減少約28%；阿富汗則是罌粟主要生產國，種植面積剩30萬英畝，縮減22%。請參閱〈美報告：墨國掃毒行動促罪犯改往中美洲運毒〉，大紀元，March 2, 2010，<http://epochtimes.com/gb/10/3/2/n2832635.htm>

⁴⁰ 〈美報告：墨國掃毒行動促罪犯改往中美洲運毒〉，大紀元，March 2, 2010，<http://epochtimes.com/gb/10/3/2/n2832635.htm>

⁴¹ 〈全球毒品問題新趨勢：發達國家成最大毒品市場〉，《中國日報》，2005年6月16日，news.sina.com.cn/w/2005-06-26/10026271563s.shtml

⁴² 墨西哥警方逮捕的毒販成員包括被稱為海洛英之王(King of Heroin)的重要毒販Jose Antonio Medina Reguin，其涉嫌每個月走私200公斤(441磅)海洛英進入美國，每個月獲利高達1200萬美金。請參閱“Mexico Drug Cartels Extend Reach in US,” CNN News, March 28, 2010, <http://edition.cnn.com/2010/US/03/26/drug.trends/index.html>

⁴³ United States Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report Volume I: Drug and Chemical Control* (Washington, DC: Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2010), p.434.

犯罪行爲。希拉蕊強調這項計畫將兼顧處理墨西哥國內社會發展、經濟發展與安全等三方面的問題。⁴⁴

依照「美里達倡議」，美國將提供墨西哥政府必要的物資援助，但除了提供墨西哥政府打擊毒販所需的裝備與儀器外，美國也將協助提升墨西哥執法機構與司法部門掃蕩與起訴販毒組織的能力。同時，美國方面將加強美墨邊境地區的執法與情報運作能力，並且設立跨部門的邊界警察執法武力，打擊相關犯罪組織，防範毒品走私與非法洗錢等犯罪活動。⁴⁵

(四)外界反應

美國國內對於歐巴馬政府《2010年國家毒品管制戰略》的關切，主要還是基於「懲治」與「治療」兩種不同途徑的長期辯論。在歐巴馬政府提出新的毒品管制戰略後，許多人支持歐巴馬提出的反毒戰略，認為重視「治療」的大方向相當正確，但也擔心歐巴馬政府強調將重視「治療」的計畫，淪為空談。

《2010年國家毒品管制戰略》仍然高度重視降低毒品供應的重要性，尋求透過禁止種植毒品作物、攔截毒品走私、推展國際反毒合作、執行類似「哥倫比亞計畫」(Plan Colombia)與「西南邊境反尼古丁戰略」(The Southwest Border Counternarcotics Strategy)，防範外國毒品進入美國境內，顯示歐巴馬政府並不承認毒品查緝與攔截政策的效率低落。⁴⁶

事實上，歐巴馬政府對於反毒部門經費的分配，已經有所調整，從2010至2011年，美國政府投入預防吸毒的預算將成長13.4%，投入治療毒癮者的預算也成長3.7%；相形之下，成長比例較低的是用來攔檢毒品的預算只有成長2.4%、加強國內執法的預算成長1.9%、用來推動國際合作的預算成長0.9%。⁴⁷

根據美國「毒品政策聯盟」(The Drug Policy Alliance)執行主任Ethan Nadelmann的分析，他個人支持歐巴馬的反毒計畫，但擔心歐巴馬會持續依賴透過逮捕、起訴與監禁吸毒者的「懲治」作為。因為整體來看，在歐巴馬政府分配用來處理毒品管制的預算中，用來執法、消滅、攔檢毒品的預算仍遠高於用來治療預防毒癮者預算，前者達後者的兩倍之多。⁴⁸

肆、結 論

本文主要在介紹美國毒品問題的發展以及歐巴馬政府的反毒政策。但必須指出的是，即便歐巴馬政府提出各種反毒目標與反毒戰略，美國都不可能成爲一個沒有毒品流通的國家。觀諸美國政府的反毒政策，主要目標大多在限制吸毒人口數量的成長、減少民眾吸毒

⁴⁴ “Mexico Drug Cartels Extend Reach in US,” CNN News, March 28, 2010, <http://edition.cnn.com/2010/US/03/26/drug.trends/index.html>

⁴⁵ United States Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report Volume I*, p.14.

⁴⁶ “Feature: Obama’s First National Drug Strategy - The Good, the Bad, and the Ugly,” May 7, 2010, http://stopthedrugwar.org/chronicle/631/2010_obama_national_drug_control_strategy

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ “White House Shifting Its Strategy on Drug Abuse,” CNS News, May 11, 2010, <http://www.cnsnews.com/news/article/65639>

的次數與頻率、以及降低吸毒對吸毒者及社會造成的危害。

長期以來，美國的反毒戰略一直陷入「懲治」與「治療」兩種途徑的辯論。「懲治」的目的在於防止毒品流通，減少毒品的供應來源；「治療」的目的在於透過對吸毒者的醫療，降低對毒品的基本需求。然而，不論是「懲治」或「治療」，最重要的還是要如何避毒品「傳染性的循環效應」(Epidemic Cycle)，也就是一開始只是低度吸食毒品，隨後吸毒行為開始出現接觸性擴散，由吸毒者將毒品和吸毒行為傳播給其他朋友或家人，然後成爲一種社區性的行為或疾病。⁴⁹

在吸毒行為擴散的過程中，政府需採取必要的政策與措施，防範或延遲這種人跟人之間傳播與擴散對吸毒行為的速度。從理論上看，透過法律「懲治」，可阻止毒品的進口與流通，並且嚇阻吸毒者或毒販將毒品及吸毒行為推介給陌生人，有助於防範毒品的流通與吸毒行為的擴散。至於「治療」，主要在於提供吸毒者必要的醫療與協助，協助其恢復健康與正常生活，使其不再吸毒或散播吸毒行為，降低對毒品的社會需求。

理論上而言，前述兩種途徑皆有其潛在作用，若能成功地相互配合，可發揮一定的成效，而歐巴馬政府目前便採取結合「懲治」與「治療」兩種途徑的反毒戰略：透過司法的嚴懲與刑罰，讓吸毒者願意接受「毒品法庭」的安排，參與必要的毒品強制勒戒計畫，迫使吸毒者必須再接受治療與面對嚴懲之間做出選擇，進而因爲畏懼司法懲治，同意接受治療與勒戒，或在「社區法庭」安排下，融入社區生活，走出吸毒的陰霾。

觀諸未來，歐巴馬的反毒戰略能否收效的最大變數在於兩方面：一是外環境因素，在全球化交易趨勢下，對於藥品與毒品流通的防堵，較過去更爲不易；另一是內環境因素，歐巴馬的反毒政策能否具有延續性，而且未來歐巴馬政府針對反毒的經費與資源分配，如何同時兼顧「懲治」與「治療」兩種途徑，並在執行上發揮兩種途徑的統合效果，仍待觀察。

⁴⁹ Jonathan P. Caulkins et al, *How Goes the War on Drugs? An Assessment of US Drugs Problems and Policy*, p.36.