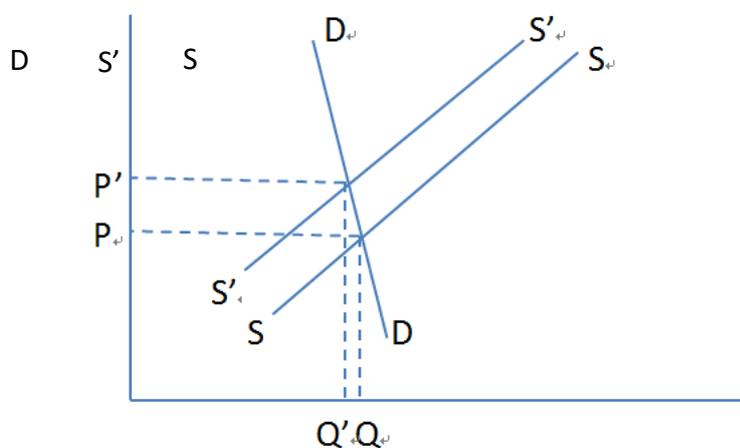


泰國與台灣在緝毒上的合作

林欽明

毒品供需經濟學¹

基本上，毒品的供需跟一般的農產品並無多大差異，供給量增加了，價格就會降低，需求量增加了，價格就會上升。而且，跟農產品一樣，一般都假設，其需求彈性很低，也就是說，不管價格是高或低，需求量的變動都不大。以圖一來說，假若政府採取打壓毒品供給的措施，像是加強取締毒品的生產與運送，導致毒品的供給曲線從 SS 移向 $S'S'$ ，這使得毒品價格從 P 上升為 P' ，而數量卻只從 Q 下降為 Q' 。這跟一般的農產品，尤其是米麥等糧食並無兩樣，因為是必需品，所以不管價格是高或低，消費量不會有多大的改變。

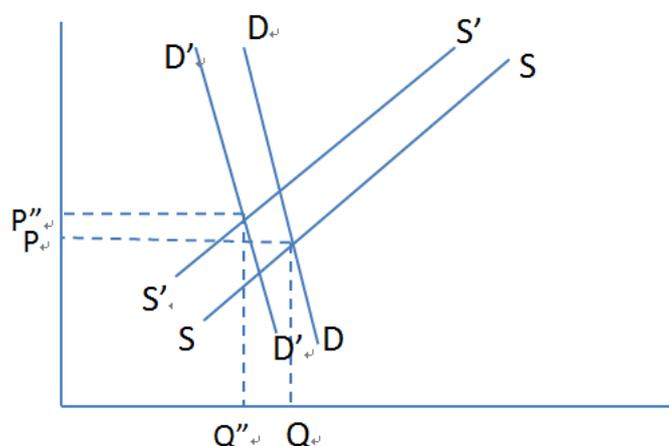


圖一

可是，實際上毒品與一般農產品並不完全一樣。政府打壓供給面的政策也許會導致供給曲線的移動，不過也可能同時導致需求曲線的變動，這與我們在教室裡所教的經濟學不一樣，我們通常會教導學生，供給與需求曲線每一次只有一條會動，不會兩條同時動。也就是說，當某些毒品供應商因政府的政策而消失，譬如被判刑入獄，或轉移至其他地區，他原來的客戶並不會馬上改向其他供應商購買，而可能因此打消購買的念頭。這是怎麼回事？因為毒品品質的穩定性不高，毒品消費者在購買之時並不能確定其商品的純度，甚至可能在事後發現買到的是糖粉或麵粉，所以對供應商的信賴度很高。原有供應商消失了，為了避免換人而買到贗品的風險，消費者可能會決定減少消費量，甚至不再購買。這時候，政府打壓毒品供給的措施，不只會影響到供給曲線，還會影響到需求曲線。如圖二所示，政府的打壓供給措施，不只使得供給曲線從 SS 向內縮至 $S'S'$ ，還可能使得需

¹ 本節主要參酌 Robert T. Burrus, Jr., William H. Hackley and David L. Sollars, "Illicit Drugs and Economics: Examples for the Principles Classroom," *Journal of Economics and Finance Education*, 6(2) (Winter 2007), pp. 75-85; "The Economics of the Illegal Drug: An Argument for Sentencing Dealers Based on the Purity of Their Product," Based on the research of Manolis Galenianos, Rosalie Liccardo Pacula and Nicola Persico, *KelloggInsight* (<https://insight.kellogg.northwestern.edu/article/the-economics-of-the-illegal-drug-market>, accessed November 8, 2017).

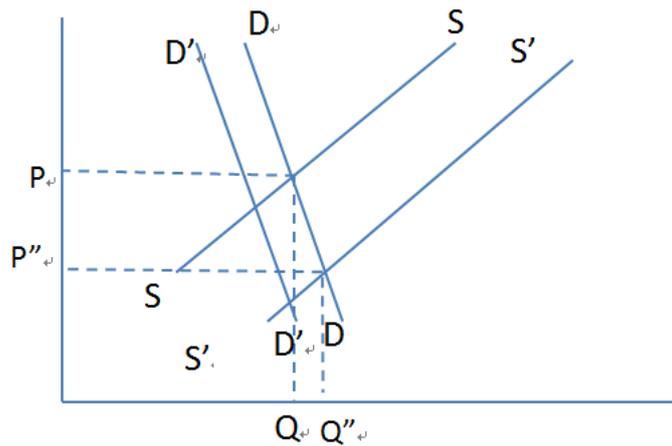
求曲線從 DD 向左移至 D'D'，所以價格只會漲至 P''而非 P'，而消費量則降至比 Q'更低的 Q''。



圖二

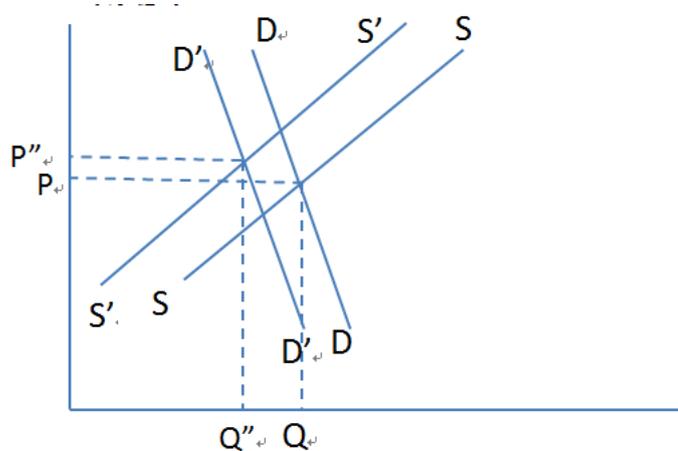
這麼說來，是否只要加強對毒品供給的取締，就能透過供給與需求曲線的同時移動，有效抑制毒品市場的擴增呢？實際情勢的發展，顯然並不支持這樣的觀點。主要的癥結，是許多國家隨著所得水準的上升，毒品的消費者也在快速增加。1999年九月針對泰國共76個裡的32個省(包括曼谷地區)所做的調查顯示，中學和大學的青少年，有12.4%在使用或接觸毒品，其中有將近55%在使用甲基苯丙胺(methamphetamine)，也就是當地俗稱的鴨霸(yaba，意即迷瘋藥)，為安非他命的衍生物(我們在後面就簡稱其為安非他命)。政府估計有三百萬的泰國人民，也就是百分之五的人口，是安非他命的使用者。²這表示毒品需求的壓制也不可或缺。可是，正如壓抑毒品供給的情形一樣，當毒品需求曲線因政府處分毒品持有而向內縮時，亦可能因毒品交易的數量減少，而降低了毒品供給者的成本，這又可能導致供給曲線的外移。也就是如圖三所示，需求曲線從DD向內移至D'D'，而供給曲線則因生產成本下降，而從SS向外移至S'S'。毒品價格降低了，消費量不減而反增，從Q增加至Q'。

² 見"Thailand's War on Drugs," GlobalSecurity.org (<http://www.globalsecurity.org/military/world/war/thai-drug-war.htm>, accessed July 27, 2017).



圖三

不過，交易也會影響供給。所以若毒品交易量上升很大而提升了毒品販賣者被捕的機率，使得供給成本因而上升，這將促使供給曲線向內移動，如圖四所示，從 SS 移向 $S'S'$ ，這又可能使得毒品需求量則因價格的上升而減少。當然，這與政府政策決心有很大關聯。除非政府在反毒措施的執行方面，既為全面性而且是長期的，否則這種情況的發生也許只可能是短期與局部性的。畢竟，販毒利潤的誘惑實在太高了，任何地區、任何時候有人倒了、消失了，總會有新的與更多的人取而代之。



圖四

泰國反毒經驗

根據泰國的軍方官員，其國家安全最大的威脅乃位於北方邊界，此威脅遠比 1970 和 1980 年代初期的共黨叛亂更為嚴重。在那裡，瓦邦聯合軍(UWSA)在緬甸所主導生產的安非他命藥丸大量越過邊界，蔓延至泰國市場。泰國軍方把掃毒視為軍隊的第一要務，這要追溯至 1998 年蘇拉育將軍(General Surayud Chulanont)就任泰國皇家陸軍(RTA)總司令之時，³他所堅持的反對軍方介入商業活動政策，尤其是北方邊界商業的改革者。經過一年的緊張對峙，在蘇拉育將軍的一聲令下，

³ 蘇拉育於 2006 至 2008 年間擔任泰國臨時政府的總理。

於 1999 年八月關閉了聖頓杜 (San Ton Du) 邊境關口。十月其他邊境關口也全數關閉，主要是因為仰光不滿曼谷政府對使館人質危機的處理方式，泰國當局派直升機將佔據駐緬使館的學生載運回邊界並予以釋放。⁴1999 年十二月雙邊關係已充分緩和，邊境口岸重新開放並恢復貿易。不過，雖然泰國商界對政府一再施壓希望與瓦邦恢復交易，但聖頓杜關口仍維持緊閉不通。

隨著 1999 年八月的關閉聖頓杜關口，十月北方陸軍第三軍區司令及其部署進行了重整，由瓦達納差中將(Lieutenant Wattanachai)接任軍區司令，並將清萊和清邁省面對瓦族維持邊境安全和管制任務的部隊進行輪調，改由光明特遣部隊(Pamuang Task Force)駐紮。該特遣部隊原來是駐於泰寮北方邊界隸屬於碧差汶(Petchabun)第一騎兵團的成員，並由彭世洛(Phitsanulok)第四步兵團轄下的第十七旅所協防。光明特遣部隊總部位於清邁，並由第一騎兵團司令 Sombookiat 少將嚴格控管邊境的其他部隊，特別是邊界巡警 (BPP)、騎警、省警察署和其他警察單位。此項改組有效地阻斷了過去瓦邦和泰國安全部隊在邊境所建立的舒適關係，尤其是一般居於前哨地位的騎警。

當時任第三陸軍軍區司令的瓦達納差中將並建請國家安全委員會設立一跨省行政機構，以協調北方瀕臨緬甸的四個省--清萊、清邁、湄宏順府和來興府所有安全議題，特別是有關毒品的問題。此機構實際上是比照南方邊省行政委員會(Southern Border Provinces Administrative Commission)所設立，該委員會是在監理南泰瀕臨馬來西亞穆斯林占多數省之敏感事務。該提議後來被否決掉，由現有的國內安全行動司令部(ISOC)更緊密地進行毒品管制和壓抑任務。

在 2000 年二月初皇家陸軍毒品壓制委員會主席文樂將軍(General Boonlert Kaewprasit)巡視邊界之後，他呈交了一份成立「菁英部隊」以「堅決對付」毒品運送的建議書給陸軍總司令蘇拉育將軍。地方媒體聲稱這個部隊就跟當年用來對付毒王坤沙是一樣的，這裡所指的是 1982 年數百個泰國特別部隊對清萊省滿星疊村(Baan Hin Taek)所展開的大突擊，最終將該華揮軍頭趕出泰國回到緬甸。⁵

另一方面，緬甸在瀕臨泰國北部邊界的孟揚(Mong Yawn)集結了許多中國工程師、教師和明顯的政治顧問，引起泰國皇家陸軍情報部門的關切。這些人顯然是經過中國中央政府或雲南地方政府的默許，在佤邦自治區工作，不過較無法確定的是，他們的出現到底代表甚麼意義。較正面的看法是，中國當局迫切希望以發展援助消除佤邦在毒品的介入。從 1990 年代初期以來，中國即因從果敢和佤族山區走私進來的高檔海洛因，導致吸食海洛因者(以及愛滋病患)的暴增，這些毒品並從中國西南流向香港、台灣以至於北美。中國國安官員並於 1994 年初將佤邦聯合部隊總司令鮑有祥(Pao You-chang)召至昆明加以嚴厲警告，不許將毒品輸入中國。⁶

⁴ 見"Embassy gunmen flee," BBC News, October 2, 1999 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/463569.stm>).

⁵ 見 Thitiwut Boonyawongwiwat, *The Ethno-Narcotic Politics of the Shan People: Fighting with Drugs, Fighting for the Nation on the Thai-Burmese Border* (Lanham, MD: Lexington Books, 2017), p. 40.

⁶ 〈"金三角"新霸主鮑有祥"毒品王國的君主"〉，天涯社區，2006 年 10 月 28 日

安非他命在泰國社會甚為猖獗，已達到危機高點。從初期使用者包括甘蔗園工人以及長途貨車司機，直到全國之家庭、學校、辦公室和工廠，緬甸所生產的冰毒(甲基安非他命/鴨霸)已嚴重滲透至各個角落。鴨霸的蔓延，也導致普遍的組織犯罪、官員腐敗、街頭暴力，和破裂的家庭。

泰國的毒品戰爭在塔可信執政時期獲得短暫的勝利，地方毒品運送者和街坊毒品使用者減少了，不過並未妨礙跨境的運輸，或衝擊到毒品貿易的更高層級。他對「黑色衝擊」的戰爭成效不大，沒有顯著的逮捕成果，泰皇甚至故意斥責他在掃毒勝利上所做的誇耀。緬甸與寮國仍然是泰國毒品問題主要的製造者，而且大多數泰國的毒梟仍然逍遙在外。事實上，毒品運送者只是轉換了路線，或暫時把產品貯藏在邊境地區以等待安全的運送時機。如果說塔可信的戰爭對泰國毒品問題有所衝擊的話，應該可以說它只是長期抗戰裡相對較成功的戰役，而不是戰爭最後的勝利。⁷

泰國司法部長 Paiboon Kumchaya 於去 (2016)年七月宣布，他的部裡正在徵詢相關機構的意見，將鴨霸從非法毒品的名單裡排除。鴨霸等同於菲律賓俗稱的殺怖(Shabu)，是安非他命摻雜咖啡因或其他物質，做成藥丸、晶體或粉狀，以供食用、吸入或注射。菲律賓總統杜特蒂(Duterte)在去年六月底上台後一個多月裡，據稱已經雇人暗殺了四百名毒品的販賣和使用者，而且人數持續上升。⁸除了緬甸與寮國之外，甚至北韓也在安毒的生產使用和走私上摻了一腳。

泰國顯然在毒品戰爭裡獲得了寶貴的教訓，而且是慘痛的教訓。Paiboon 指出，數十年的毒品戰爭是失敗的，毒品的使用有增無減。以鴨霸來說，如果解除其非法地位，將可鼓勵毒品上癮者出來接受治療。他宣稱，醫學證據顯示鴨霸比煙和酒的傷害性低，過去在香港的西方醫生也曾指出鴉片對健康的傷害性比酒精小。泰國前首相塔可信在 2003 年時也曾透過法律以外途徑，殺死了超過兩千名據稱是毒品的推廣和銷售者。當時雖然鴨霸價格快速上升，並促使數千個毒品使用者自願接受治療，可是成效極為短暫。如前所述，那些被殺的幾乎都是小毒販，沒有逮到半條大魚，而跨境的毒品交易則毫髮無傷。有些鴨霸使用者轉向其他物質，而沒多久，毒品的使用又故態復萌。⁹

東南亞其他國家包括印尼、馬來西亞和新加坡，雖然不採取法律以外途徑，但都將毒販訴諸死刑。印尼總統佐科威 (Jokowi)因恢復死刑的處分，引起許多國外的批評，主要是因為若干受害者是外國人之故。¹⁰印尼和馬來西亞也致力於加強對毒癮者施予強迫性的治療，他們還提供針頭給那些毒品注射者，以減少因共

(<http://bbs.tianya.cn/post-worldlook-128478-1.shtml>)。

⁷ "Thailand's War on Drugs".

⁸ Philip Bowring, "Thailand's Novel Approach to Drugs Could Offer Lesson to Neighbors," *Radio Free Asia*, August 8, 2016 (<http://www.rfa.org/english/commentaries/perspective/thailand-drugs-08082016143719.html>).

⁹ Nick Cumming-Bruce, "Hit squad killings' stain Thai drug war," *The Guardian*, March 2, 2003 (<https://www.theguardian.com/world/2003/mar/02/thailand>).

¹⁰ "Indonesia maintains death penalty amid criticism," *The Jakarta Post*, March 30, 2017

(<http://www.thejakartapost.com/news/2017/03/30/indonesia-maintains-death-penalty-amid-criticis-m.html>).

用針頭而造成愛滋的蔓延。不過，如果只是一意消除毒品使用者，而不是專注於毒癮者的復原，可能使得毒品問題被過度誇大。譬如說，佐科威引述了一個 450 萬使用者的數字，幾乎是全國成人年人口的 3%。而其中只有 100 萬人是被分類為上癮者，也就是一年之內使用毒品超過 49 次的人。一個禮拜一次是上癮的普遍界定標準，所以其他的 350 萬人，包括 160 萬所謂曾經使用過毒品一次者，都不算是嚴重的吸毒者。¹¹

毒品問題是否真地明顯惡化，也無法確定。殺怖流行於菲律賓至少已有二十年，而任何的增加也許只是反映了都市人口的上升，使更多人有機會取得毒品罷了。年輕人在派對裡不論使用酒類或違法物質而嗨翻天，是稀鬆平常的事。而那些為杜特蒂特意濫殺而喝采的家長們，他們在年輕時也可能偶爾會吸食毒品。那些死亡數字顯示，被殺的主要都是貧窮的毒販或使用者，而非有錢的大爺。此外，想要將毒品杜絕於印尼、菲律賓乃至於台灣這些島國之外，即使他們所有的警察和其他執法人士都是乾淨的，也幾乎是不可能的事。而且大多數的法律都未詳細區別不同種類的毒品，像是鴉片、大麻和海洛因，同時其違法的地位，也因此產生了各種不同強度和成分的殺怖與鴨霸。這些種類的差異，是導致許多與毒品相關聯之死亡的主因，而殺怖和類似物質則導致許多使用者從事偷搶的行為，以維持吸毒的習慣。

在大多數東南亞國家裡，反獨的行動也使得監獄裡人滿為患—譬如馬來西亞一半的犯人就與毒品有關，這在降低毒品供需的成效上是極其有限的。監獄並不是有效戒毒的地方，尤其當毒品在裡面流傳得更快的話。另一方面，那些從毒品貿易賺大錢的人，還有那些控制毒品跨境運輸以及經營工廠以生產藥丸和藥粉的人，都鮮少被拘捕，更不用說他們所取得的利潤，也鮮少不是透過合法貿易或賭場而成功洗錢的。

從泰國(以及其他東南亞國家)反毒的經驗來看，正可印證我們在上一節的討論。政府在毒品供給的壓制，除非大到足以讓毒品供給成本上升(見圖四)，譬如說在塔可信執政的時期，否則因毒品需求的持續上升，加上毒販是道高一尺而魔高一丈，政府越禁他們就越猖獗，價格將不升反降，消費量也就持續上升(見圖三)。不過，這只是直線式的思考，並未慮及毒品合法化的可能，以及人口、都市的成長所產生毒品使用上升的假象。毒品選擇性的合法化，則可能透過毒品生產與消費結構的調整，一方面減少了毒品獨占的利潤，使得毒品供給價格不會快速上升，降低毒梟的市場力量；另一方面則可能使得需求彈性增加，使用者對毒品價格的敏感度上升，不會再像過去一樣不管價格上升多快，還是硬要過癮不可，導致鋌而走險、作奸犯科。

台灣近年來毒品的消費與走私運送日漸猖獗，泰國經驗一方面可以作為台灣的借鏡，另一方面則可思量雙邊合作的可能性。

台灣與泰國毒品的淵源及其反毒經驗

台灣與泰北金三角的淵源極深，這可溯及 1949 年，當時數千名中國國民黨

¹¹ "Thailand's War on Drugs".

軍隊從中國大陸逃入緬甸、泰國、寮國以及印支半島北部的所謂東南亞「金三角」地區。一開始，美國將這些「非正規軍」視為圍堵共產黨有用的部隊，並對他們提供支援。不過到了 1953 年，華府開始注意到這些部隊對其反共政策，不只不是助力，反而可能是一威脅。然而，要將他們移除並非易事，因為在台灣的蔣介石希望藉由他們以達成反攻大陸的目的。在 1953 年，以及再次於 1961 年，華府兩次對蔣施壓，終於迫使其同意將這些非正規軍撤出。在第二次的撤退之時，美國的可信度、美緬關係，以及整個的圍堵政策，都遭遇到嚴重的挫折。¹²

1961 年段希文帶領 4,000 名身心俱疲的國民黨第五軍從緬甸遷移至泰北山村美斯樂(Nae Salong)，泰國政府同意給予庇護的條件，是他們能協助監督並遏阻共黨的滲透。¹³因此，該村至今的居民絕大多數是華人，而且是那些國民黨士兵的後裔。同時，李文煥則率領第三軍最後退居唐窩(Tham Ghob)。¹⁴國民黨軍很早即介入金三角的鴉片貿易，不過因多方的阻隔，他們並無法直接進行更多的貿易。於是他們決定爭取果敢(Kokang)華人毒梟楊金秀的支持，人稱楊二小姐的楊金秀從 1950 年代即開始從事鴉片買賣，是第一個以卡車車隊而非驢子將毒品跨過邊界運進泰國的軍頭，沿途均有重裝武器「楊家軍」保護。楊金秀的部隊與國民黨軍進行貿易，他們的軍事支持使得邊境地區愈趨不穩，迫使緬軍必須分散駐紮於不同據點，這實有利於國民黨軍。國民黨著名的將軍段希文還公開解釋國民黨軍為何要介入金三角的鴉片貿易，他說：「我們持續與邪惡的共產黨戰鬥，戰爭需要軍隊，而軍隊需要槍枝，購買槍枝需要錢。在這些山區裡，唯一的金錢就是鴉片。」¹⁵

為了進行對中國毛澤東共產黨的秘密戰爭，國民黨乃訴諸揮族山區唯一有利可圖的經濟作物—鴉片。當國民黨軍於 1950 年剛剛進入該地區時，每年毒品產量只有 30 噸，國民黨說服了揮族農民種植更多的鴉片，他們課徵高額的鴉片稅，迫使農民必須種更多才能抵銷稅負的成本。在 1950 年代中時，金三角的緬甸部分鴉片產量上升了 20-30 倍，達到每年 300 到 600 噸，而且更多這些山民的兒子被徵召去打他們幾無所知的戰爭。國民黨在金三角的活動也包含了美國中央情報局(CIA)，這是 CIA 首次在第三世界進行反抗不受歡迎政權之秘密行動，後來又陸續在西藏、寮國、剛果、安哥拉、阿富汗、柬埔寨和尼加拉瓜等地如法炮製。許多後來因參與其他秘密行動而出名的機構和人士，事實上都在金三角首次獲得經驗和訓練。金三角的秘密戰爭是失敗的，國民黨部隊和特派員無法激起雲南任何反抗行動，沮喪之餘，他們乃將注意轉向更為有利可圖的鴉片貿易。¹⁶秘密戰爭

¹² 見 Victor S. Kaufman, "Trouble in the Golden Triangle: The United States, Taiwan and the 93rd Nationalist Division," *The China Quarterly*, 166 (June 2001), pp. 440-456.

¹³ Denis Gray, "Anti-communist Chinese Army in Exile Fading Away," Associated Press, May 12, 2002, p. 25.

¹⁴ 覃怡輝，《金三角國軍血淚史：1950-1981》(台北：聯經出版，2009)。

¹⁵ *Weekend Telegraph* (London), March 10, 1967; 轉引自 Bertil Lintner, "The Golden Triangle Opium Trade: An Overview," *Asia Pacific Media Services* (March 2000)(www.asiapacificms.com).

¹⁶ 見 Alfred W. McCoy, *The Politics of Heroin: CIA Complicity in the Global Drug Trade, Afghanistan, Southeast Asia, Central America* (Chicago: Lawrence Hill, 2003).

也許對中國影響不大，不過國民黨和 CIA 在金三角的秘密行動則造成緬甸北部山區罌粟的大幅開墾。

國民黨在緬北農村的侵入和行動破壞了當地傳統的農業，原來只為山區部落所種植的鴉片，後來連撣族一般農民也被迫種植。同時，到 1960 年代中之前，金三角只進行鴉片貿易，後來因邊境的戰爭和混亂使得地區軍頭得以利用其私人部隊擴張勢力範圍，在其部隊的保護下，原有的鴉片工廠乃將鴉再提煉成嗎啡和海洛因。他們從香港和台灣引進化學技師，這些更新也更危險的產品為他們在東南亞轉進大筆的利潤。東南亞第一個海洛因提煉廠即於 1960 年代中設立於靠近寮國會曬(Ban Houayxay)的山區，就隔著湄公河與泰國清萊省清孔縣(Chiang Khong)相望。新的提煉廠後來即陸續在泰緬邊界設立。緬甸尼溫將軍(Gen. Ne Win)在 1960 年代中和末期的經濟政策，也助長了毒品的生產。他的「改革委員會」宣布緬甸從此將遵循新的所謂「緬甸社會主義途徑」，所有企業和銀行(外國和其他人經營者)、商店、工業、工廠等等全都收歸國營，個人所經營的企業和從事的貿易，以及私人機構全部停擺。地下經濟在此經濟中空裡順勢興起，鴉片經營者是唯一有能力從中獲利者，他們從貧困的種植者以超低價格購入鴉片，以武裝車隊運進泰國並提煉成海洛因；回程時再購入更多的鴉片、泰國產品和商品，以極高價格賣到撣邦。鴉片成為唯一可能的作物和交易媒介，而 1963 年只在薩爾溫江東部種植的鴉片，現在不只撣邦全境，還擴張到卡欽、克耶以及欽邦全境。

17

另一方面，仰光政府因抵擋不住叛軍的壓迫，尼溫乃授權地方成立名為卡凱耶(KKY)的自衛隊，他們得以利用政府所控制的撣邦道路和鄉鎮以運送鴉片，並對抗叛軍。緬甸政府希望以容許 KKY 部隊進行鴉片貿易而自給自足，讓仰光在國庫空虛的情況下，仍能夠進行對抗叛軍的行動。¹⁸KKY 部隊時常為毒商所雇用以運送毒品，而 KKY 部隊司令自己也時常就是毒商。譬如羅興漢或坤沙運毒車隊運進泰國邊界的話，除了攜帶他們自己的鴉片之外，也會順帶運送其他沒有自己部隊毒商的貨品。緬甸政府部隊有時候會提供 KKY 車隊的安全保護，他們也經常與 KKY 合作作戰，以符合原先的目標。

國民黨部隊扮演緩衝的角色，並擔任非官方泰國的「邊境警察」，他們同時依序為台灣、美國和泰國收集情報，相對而言 泰國當局則對國民黨走私毒品的行動睜一隻眼、閉一隻眼。¹⁹各國的情報機構與 KKY、國民黨和若干撣邦反抗團體都有聯結關係，有些純粹是基於獲利的目的，有些則因為毒品貿易確實是有價值的情報資產。台灣情報員則特別活躍，這有著歷史的因緣，他們不只與國民黨遺軍合作，也與若干 KKY 部隊結盟。這是因為某些部隊本來就是由緬甸華人所領導，所以建立關係並不難。果敢 KKY 的羅興漢就與台灣情報單位維持緊密的關係，

¹⁷ Chao Tzang Yawnghe, *The Shan of Burma: Memoirs of a Shan Exile* (Singapore: ISEAS, 1987).

¹⁸ Alfred McCoy, *The Politics of Heroin in Southeast Asia* (New York: Harper & Row, 1972), pp. 336-37.

¹⁹ Catherine Lamour and Michel R. Lamberti, *The Second Opium War* (London: Allen Lane, 1974), pp. 96-97.

²⁰而坤沙的楠謨(Loi Maw) KKY 則透過騷巴朗 (Sao Hpalang) 與台灣建立連結關係；騷巴朗原名張素泉(Zhang Suquan)，原為國民黨軍官，後來從寮國進入撣邦，成為坤沙的參謀長。²¹美國 CIA 則大幅利用國民黨的觸角為其情報資產，並招募外籍兵團以進行對抗北越部隊和寮國當地共軍的「秘密戰爭」。²²

國際毒品集團很自然地就介入泰緬邊界的海洛因提煉廠，對其提供化學專家，並負責區域和國際的毒品行銷。這些集團雖為獨立運作，但因為他們大部分為台灣、香港和澳門的所謂秘密會館或三合會所掌控，所以很容易就與國民黨以及某些 KKY 部隊連結在一起。美國也逐漸發現其所犯的錯誤，使得許多打越戰的美軍成為毒品吸食者，尼克森總統乃於 1975 年發表有名的「毒品戰爭」(War on Drugs) 宣言。²³美國的第一步行動就是設立強勢的緝毒局(DEA)，而鑑於美國已陷入越戰之中，華府很快即體認到它的對外援助必須更為精細，於是將某些援助轉移到新成立的聯合國藥物濫用管制基金(UNFODC)。數百萬的資金移入金三角的山區部落，鼓勵鴉片農改種其他的替代作物。鴉片田和所謂的「毒梟」(drug kingpin)是美國在東南亞的毒品戰爭最主要的目標，尤其是泰國的鴉片田，到了 1990 年代末時幾乎已經全部絕跡，1999 年時全境的鴉片種植面積已跌至低於 1,000 畝的歷史新低。²⁴

不過泰國在國際毒品貿易裡從來就不是扮演生產者的角色，其優良的基礎建設很適於將緬甸與寮國北部山區所生產的毒品運到東亞、澳洲、北美和歐洲的全球市場。泰國也是金三角地區唯一具有已開發銀行體系的國家，所以它在毒品貿易裡的主要功能，一直都是做為一中繼國，而且也是資金提供者所在國，這並不因為其本身鴉片年產量的劇減而有任何改變。泰國的困境是，它一方面需要那些關切於對抗共產黨和毒品之國家的協助，另一方面許多毒品運輸集團又與泰國官員機構建立了多年的緊密關係，泰國經濟因此從毒品貿易獲得極大利益。毒品集團的氣焰乃日漸高漲，國民黨的李文煥將軍持續住在清邁武裝保護的山莊裡，甚至於 1972 年初的移墾協議(resettlement deal)之後取得泰國公民的身分。²⁵華府對該協議提供了一百萬美元，包括一公開燒毀 26 噸鴉片的毒品焚燒秀，李將軍並宣布他從此將從毒品貿易洗手不幹。不過有些觀察家並不相信，他們說那些 26 噸所謂毒品被燒毀時，旁觀者作證指出聞到的是黃豆和香蕉的味道。²⁶

²⁰ "Taiwan links in Lo trial," *Bangkok Post*, January 25, 1974; 轉引自 Bertil Lintner, *Burma in Revolt: Opium and Insurgency since 1948*, 2nd ed. (Bangkok: Silkworm Books, 1999).

²¹ 見"Zhang Suquan aka Falang passed away at 0500 on 3 June in Rangoon," *Democracy for Burma*, June 7, 2011 (<https://democracyforburma.wordpress.com/2011/06/07/zhang-suquan-aka-falang-passed-away-at-0500-on-3-june-in-rangoon/>).

²² Lintner, "The Golden Triangle Opium Trade," p.11.

²³ "White Paper on Drug Abuse: A Report to the President from the Domestic Council Drug Abuse Task Force," (September 1975) (<https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0067/1562951.pdf>).

²⁴ "Opium farms shrink 80% over decade," *Bangkok Post*, March 6, 2000.

²⁵ 譬如見 Robert M. Hearn, *Thai Government Programs in Refugee Relocation and Resettlement in Northern Thailand* (Auburn, NY: Thailand Books, 1974).

²⁶ *Statement of Sao Nang Ying Sita in Hearings Before the Subcommittee of Future Foreign Policy Re-*

台灣從 1990 年代中開始的南向政策，鑒於過多台商的群集中國，乃鼓勵企業到東南亞找尋從商和投資的機會，在泰國、柬埔寨、寮國、緬甸和越南的台灣廠商數目於是大幅增加。到了 1990 年代末，隨著台商在中國及許多東南亞國家的日漸活躍，他們在海洛因貿易所扮演的角色也跟著改變。在 1998 年之後，到中國與泰國從商的台商開始接觸海外的毒品製造者，自此香港的毒品供應管道乃逐漸被其所取代。²⁷台灣毒品組織在取得東南亞的海洛因資源之後，也部分取代了香港黑道在台灣的地位。這些組織運送毒品至澳洲、日本以及美國，他們的犯罪活動遍布全球。他們的主要目的是在賺錢，而就如一般的生意人，他們也強調準時交貨、產品品質以及及時付款。他們的行事法則與一般生意人無異，鮮少以暴力來對付其他毒品組織成員或政府執法當局。²⁸跟其他活躍於泰國毒品運輸的人物一樣，²⁹台灣的毒品組織負責人通常也是位高權重的政治人物、高階軍官、黑道或企業人士。³⁰

至於台灣本身，它並不是毒品的主要生產者，而因相對接近毒品的主要運輸途徑，所以自然成為一個方便的轉運點。它從 1990 年代起即積極與美國在台協會 (AIT) 合作，以減少被利用成為運毒的管道，美國國務院還稱讚台灣在這方面的成就，並不再將台灣視為區域裡的主要毒品運輸中介。最近於 2013 年美國還曾承認，台灣的無法進入聯合國對其全面參與國際反毒活動是一大阻礙。³¹

台灣利用它在若干多邊組織的會員資格，顯現其在國際警察圈裡的地位。第一個組織是國際警察首長協會 (IACP)，威信是全世界最大的警察行政官員非營利組織。台灣於 1985 年在被排除於國際刑警組織 (Interpol) 之後即加入 IACP，於 2004 年在北京嚴重抗議之下，成功地將會籍名稱從 “Taiwan, China” 改為 “Taiwan”。它在 IACP 的會員資格，使得它得以與一百個以上國家的其他警察單位共同分享學習經驗和最佳做法。台灣還透過其警政署參與國際機場與海港警察協會 (ISAASP)，以與其他會員國的入境港協調並分享相關情報。

此外，台灣透過其海巡署與其他國家進行有限度的雙邊執法合作活動，海巡署與包括日本、菲律賓、馬來西亞、泰國、印尼和越南等區域國家的海防單位合作，以對抗人口走私和毒品運輸。海巡署在經過十年的擴編計畫，將現有船艦增

search and Development on International Relations (U.S. Congress. House. 94th Cong., 1st sess., 22 and 23 April 1975), p. 145; 轉引自 Lintner, “The Golden Triangle Opium Trade,” p. 13.

²⁷ James O. Finkenauer and Ko-Lin Chin, *Asian Transnational Organized Crime and Its Impact on the United States: Developing a Transnational Crime Research Agenda* (Washington, D.C.: National Institute of Justice, 2007), p. 65.

²⁸ Finkenauer and Chin, *Asian Transnational Organized Crime and Its Impact*, p. 66.

²⁹ 這些人物包括佉族領袖、泰國犯罪集團 (*jao pho*)，曼谷華埠、紐約與全球各主要華人社區的領袖。

³⁰ Ko-lin Chin, *The Golden Triangle: Inside Southeast Asia's Drug Trade* (Ithaca: Cornell University Press, 2009), p. 126.

³¹ U.S. Department of State, Office of the Under Secretary for Civilian Security, Democracy, and Human Rights, “2013 International Narcotics Control Strategy Report: Country Report—South Africa through Vietnam,” (Washington, D.C.: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, March 5, 2013) (<https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2013/vol2/204067.htm#Taiwan>).

加到 170 艘以上，包括兩艘三千噸的巡邏艦，於 2014 年十一月完成擴編。³²這都有助於海巡署在南海和東海維持法律和秩序、包護天然和海洋資源，並防止走私、海盜、人口走私和毒品運輸。³³

不過，不論台灣對毒品戰爭多麼努力，一來因位居毒品運輸的樞紐，二來隨著區域毒品使用風潮的高漲，毒品的氾濫還是免不了持續上升。從表一的 2006-2014 年之毒品取締情形可看到，除了安非他命之外，K 他命以驚人的速度持續上升，而且其他的所謂新興影響精神活性物質(NPS)，像是蝴蝶片(藍色小精靈)、煩寧、火狐狸等也自 2013 年以後開始出現。³⁴整體來看，安非他命在非法毒品市場一直佔有很大的份量，而且還會繼續維持其主要地位。安非他命總取締量從 2006 年的 181.37 公斤上升至 2014 年的 462.93，2013 年達到高峰 775.85 公斤(見圖五)。雖然台灣與韓國都呈現安非他命吸食量的大增，但不論是總取締或每人取締量台灣都遠比韓國為高。³⁵另一方面，自 2006 年起，K 他命成為台灣主要的 NPS 毒品，總取締量從 2006 年的 828 公斤上升至 2014 年的 3,303 公斤(見圖六)。至於其他的 NPS，則以合成卡西酮(synthetic cathinones)—MDPV, 4-MMC, bk-MDMA 等以及 XLR-11(類大麻活性物質)為主，台灣總取締量從 2012 年的 0 公斤上升至 2014 年的 32.76 公斤。³⁶

表一 台灣主要非法毒品取締量，2006-2014

等級	毒品種類	unit	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
一	海洛因	Kg	203.48	137.67	130.52	62.42	83.61	17.84	157.94	104.1	86.74
二	安非他命	Kg	181.37	124.33	28.37	107.02	251.86	140.6	119.3	775.85	462.93
三	大麻	Kg	28.04	22.32	13.21	61.07	21.01	15.89	14.35	35.75	10.73
四	K 他命	Kg	827.9	598.7	799.5	1186.4	2594.3	1371.9	2111.1	2393.3	3303.2
四	其他	Kg	0	0	0	0	0	0	0	16.39	30.64

資料來源：衛福部食品藥物管理署；內政部國家警察總局；行政院衛生署(2013 年之前)；詳見 Ling-Yi Feng, et al., "Comparison of Illegal Drug Use Pattern in Taiwan and Korea from 2006 to 2014," *BioMed Central*, September 23, 2016 (<https://substanceabusepolicy.biomedcentral.com/articles/10.1186/s13011-016-0078-x>).

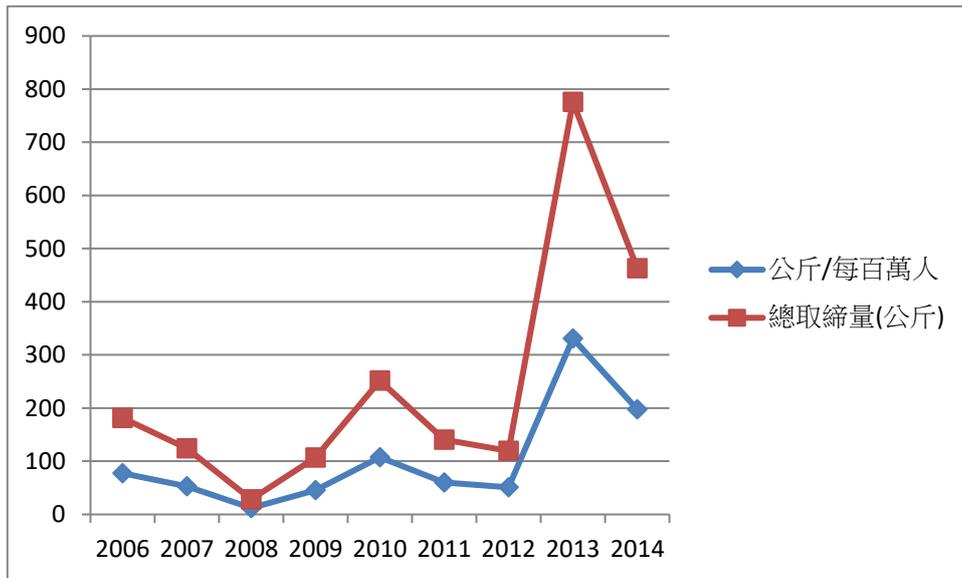
³² Joseph Yeh, "Taiwan's Coast Guard Administration Unveil 3,000 Ton Patrol Ship in Kaohsiung," *Asia One*, April 19, 2014 (<http://www.asiaone.com/asia/taiwans-coast-guard-administration-unveils-3000-ton-patrol-ship-kaohsiung>).

³³ Bonnie S. Glaser and Jacqueline A. Vitello, *Taiwan's Marginalized Role in International Security: Paying a Price* (Boulder: Rowman & Littlefield, 2015) (https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/150105_Glaser_TaiwanMarginalizedRole_WEB.pdf), p. 10.

³⁴ 我國毒品大別為四級，第一級包括海洛因、嗎啡、鴉片、古柯鹼等，第二級包括安非他命、大麻、搖頭丸、LSD 等，第三級包括三唑他(小白板)、K 他命等，第四級包括三氫二氫平(蝴蝶片)、二氫平(煩寧)、色胺類 5(火狐狸)等。

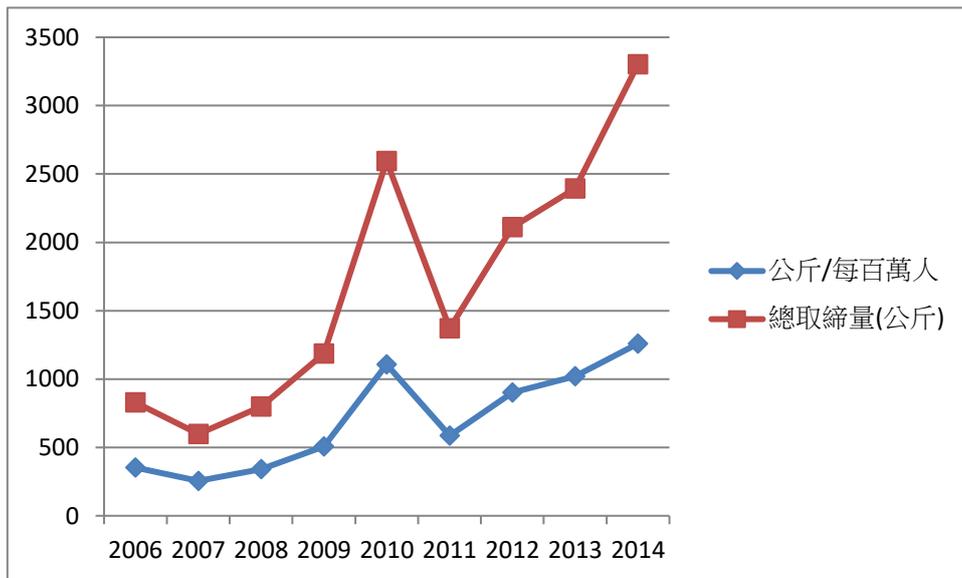
³⁵ 見 Feng, et al., "Comparison of Illegal Drug Use Pattern in Taiwan and Korea from 2006 to 2014," 譬如韓國在 2014 年的總取締量不到十公斤，遠比台灣的逼近 200 公斤低很多。

³⁶ Feng, et al., "Comparison of Illegal Drug Use Pattern in Taiwan and Korea from 2006 to 2014," Fig. 3.



圖五 台灣安非他命總取締與每百萬人取締量，2006-2014

資料來源：同表一。



圖六 台灣K他命總取締與每百萬人取締量，2006-2014

資料來源：同表一。

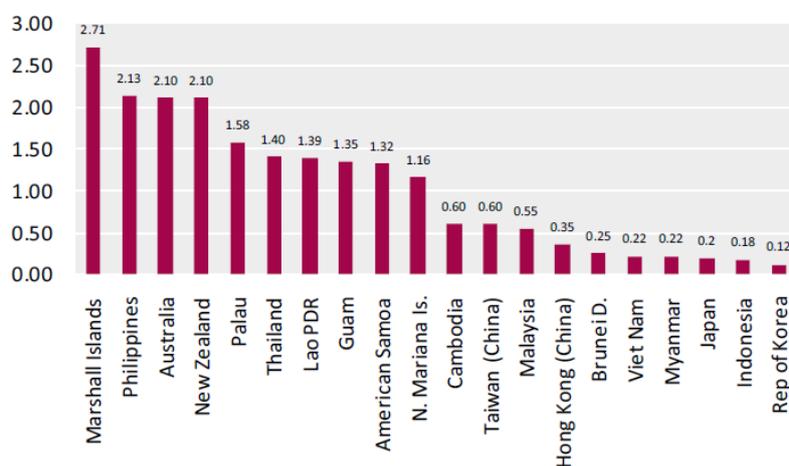
2009年台灣一項對健康與濫用藥品的調查顯示，在前一年有 220,000 到 228,000 個介於 12 到 64 歲之間的人曾經使用毒品(佔總人口的 1.43%)。在 2014 年時，國家警察總局宣布，警方共逮捕了 40,000 名毒品使用者和銷售者，獲取 4,439 公斤的非法物質(所有種類總和)。在 2012 年，總共有 20,915 名第三級毒品使用者遭到逮捕，相較而言，2010 年為 9,383 人。毒品使用人數年年上升，據估計每年增加了 20,000 個新使用者。2014 年教育部的報告顯示，有 1,700 名學生被發現經常性地使用毒品，其中六分之一為高中生，不過這比前兩年為低(2012

年為 2,432 名)。基隆受到的衝擊最深，主要是因其為海港，估計每十萬人裡最少有 5,026 人吸食毒品。其次依序為桃園(2,266 人)、苗栗(2,193 人)、屏東(2,154 人)和新北市(2,069 人)。如前所述，最常使用的毒品為海洛因(第二級)、安非他命(第二級)和 K 他命(第三級)，K 他命尤其為年輕人所喜好，因為它便宜、藥效快而且較不易上癮。³⁷

台灣從 1971 年之後即被排除於聯合國之外，所以在取得國際反毒措施相關資訊上有一定的落差。聯合國兩個重要的關於毒品的公約，包括 1971 年的「精神藥物公約」(Convention on Psychotropic Substance)和 1988 年的「禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約」(Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances)，直到 1990 年代初安非他命開始蔓延之時才為國人所知悉，故遲至 1998 年台灣才依據聯合國公約修正並制定了「毒品危害防制條例」(原名「肅清煙毒條例」)。而當台灣終於開始執行必需的管制措施之時，非法安毒已經達到十分猖獗的地步，這可見國際協調合作以進行反毒行動是多麼重要。

泰國經驗有助於降低台灣反毒成本？

從以上我們看到台灣與泰國境內和跨境毒品的運送有長遠的淵源，也部分導致泰國國內毒品的猖獗。不過，台灣也因長期作為亞洲毒品輸出制式導致泰國國內毒品的猖獗。不過，台灣也因長期做為亞洲毒品輸出至世界各主要市場的中介，並因身為海島的特性，毒品的氾濫也不容小覷。從圖七我們可以看到，台灣每一千人就有六個人吸食安非他命，這雖比泰國的每千人有十四個人吸食(以至於菲律賓的每千人有 21 個人吸食)要輕，可是遠比東亞其他國家像是馬來西亞、香港、汶萊、越南、緬甸為嚴重，更別說是日本、印尼和韓國了。



圖七 2010 年成人人口使用安非他命的比例

資料來源：UNODC Delta 資料庫；引自 Shawn Kelley, “Trafficking of Methamphetamines from Myanmar and China to the Region,” Chapter 6 in UNODC, *Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific: A Threat Assessment* (United Nations Office on Drugs and Crime,

³⁷ H el ene Belaunde, “Taiwan’s War on Drugs: Harsh Approach or Tolerance?” *The New Lens*, International Edition, June 21, 2016 (<https://international.thenewslens.com/article/42433>).

April 2013).

安非他命可在任何先驅化學品存(precursor chemicals)在的地方生產，而所需的先驅化學品則或多或少可在世界每一個國家取得。假如無法取得足夠量的商用麻黃鹼(ephedrine)，那麼在一般商店裡都買得到的減充血劑(decongestants)是完美的替代品，只不過要從中提取活性成分則較費工夫。³⁸從 2008 年以來，亞太區域許多國家所查獲的減充血劑大部分來自中國、印度、韓國和泰國。³⁹只要能取得麻黃鹼或減充血劑，安非他命成品基本上是不需要跨境運送，任何有相當消費者群的國家，都可以自我供應，除非有其他國家能以夠低的成本生產並能涵蓋運送費用的話。而事實上也確實有證據顯示區域裡大部分國家都在國內有生產，只不過有兩個國家具有絕大優勢可以拚得過本地的價格。第一個國家是緬甸，在它的撣邦以及鄰近中國邊境的特區因政治的不穩，提供了大規模製造毒品的很好掩飾。第二個國家就是中國，它種植了大量的麻黃(ephedra)可供提取麻黃鹼。所以緬甸和中國是出口安毒至區域各地的兩個主要國家。安非他命也從其他國家輸入區域裡，像是伊朗、墨西哥和若干西非國家，大多是以飛機運送到區域裡像是日本等最高價位的國家。除了安非他命，許多其他合成毒品也經由此區域來運送。若干東亞和東南亞國家的技術能力飛升得遠比其政府的管制能力為快，先驅化學品、製藥丸和「烹煮」工具都在區域裡相對容易取得，也就使得東亞和東南亞成為全球合成毒品的優勢供給者。⁴⁰

如前所述，緬甸的安非他命生產和非政府武裝部隊有很大關聯，這些部隊包括反抗軍和擁政府軍。安毒也在名義上為政府所控制的地區生產，而且緬甸軍方也一再遭到指控。⁴¹若干華裔人士因涉及緬甸國內以及區域一些國家的安毒市場，⁴²包括居住於泰國、馬來西亞和台灣的華人因企圖從緬甸輸運安非他命到區域若干國家而遭到逮捕。⁴³同時，在中國大多數晶體安非他命秘密實驗室的投資者 and 組織者都來自香港和台灣。⁴⁴此外，印尼、馬來西亞和菲律賓大多數大規模的安毒製造，也是由華人網絡所主導。⁴⁵在 2005 到 2010 年間，菲律賓共逮捕了 233

³⁸ 提取程序較費時主要是因為必須將成分從藥丸形式轉換出來。

³⁹ 譬如見 UNODC, *2014 Global Synthetic Drug Abuse Assessment* (United Nations Office on Drugs and Crime, 2014), Chapter 3.

⁴⁰ Kelley, "Trafficking of Methamphetamines from Myanmar and China to the Region," pp. 63-64.

⁴¹ UNODC, *Myanmar: Situation Assessment on Amphetamine-Type Stimulants* (UNODC Global SMART Programme, December 2010), pp. 17-19.

⁴² 譬如見 China country report in Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR): Volume I Drug and Chemical Control* (March 2011).

⁴³ 緬甸 Central Committee for Drug Abuse Control Myanmar (CCDAC)在 Regional Seminar on Cooperation against West African Syndicate Operations (Bangkok, 9-11 November 2010)的報告；轉引自 Kelley, "Trafficking of Methamphetamines from Myanmar and China to the Region," footnote 31.

⁴⁴ China country report in INCSR 2011.

⁴⁵ 譬如見 "Indonesia: Situation Assessment on Amphetamine-Type Stimulants," in UNODC, *World Drug Report 2013* (New York: United Nations, 2013); 菲律賓 PDEA 在 Global SMART Programme Regional Workshop (Bangkok, 5-6 August 2010)，和馬來西亞 RMP 在 the Fifteenth Asia-Pacific Operational Drug Enforcement Conference (ADEC) (Tokyo, 2-5 February 2010)的報告；詳見 Kelley, "Trafficking of Methamphetamines from Myanmar and China to the Region," footnote 33.

名涉及毒品貿易的外國人，其中有 125 名(54%)為華裔人士，大多數與安非他命有關。⁴⁶除了華人之外，有兩個區域外的集團人士也顯著涉入區域的安毒市場：奈及利亞人和伊朗人。⁴⁷

至於運毒手(俗稱的騾子，the mules)則牽涉到較多國籍的人，而這些國籍則經常在變動，以避免遭到懷疑而被偵測出來。有許多菲律賓人(特別是女性)在過去二十年裡於全球各地遭到逮捕，⁴⁸而近年來越南人則成為最受歡迎的選擇。⁴⁹運毒手的國籍與運毒者的國籍無關，他們只是被利用來運送毒品的工具而已。

另一方面，諸如合成大麻(synthetic cannabinoids)和俗稱 K 他命的氯胺酮(katamine)則成為亞太地區近年成長最快的新興影響精神活性物質(NPS)，在 2013 年，合成大麻、K 他命和俗稱天使塵的普斯普(PCP)即佔了區域所呈報之 NPS 的幾近 50%。⁵⁰

綜上所述，我們可看到台灣與泰國有交集的地方，在幾個層面。第一個是從鴉片所提煉的海洛因，在緬甸佻邦透過來自台灣等化學專家協助大量製造之後，主要經由泰國而進入台灣。⁵¹而且不只是台灣的化學專家，還有在泰國投資的台商、台灣與政治掛勾的黑道角頭、⁵²在金三角之國民黨的殘餘勢力等等，都可看出台灣毒品運送/消費與泰國之毒品運送/消費之間的緊密關聯，特別是在海洛因方面。台灣在這一層級的介入，主要是基於歷史的淵源，所以除了與國民黨有關聯的黑道集團之外，毒品的製造與輸送主要還是由緬北的軍頭所掌控。台灣政府當局不論是藍或綠執政，應該都會極力與其撇清關係，所以能夠著力之處，看來是相當有限。

第二個層面是合成化學毒品，這更是台灣的強項，台灣犯罪集團從製造到銷售每一個層級都有涉入，特別是在製造方面。他們在中國、台灣、菲律賓、印尼以及馬來西亞都有大型的製造廠，他們可以在一星期之內生產數百公斤的冰毒，美國的超級工廠跟他們一比之下，就變成了小蝦米了。⁵³為了進入美國市場，台

⁴⁶ 菲律賓 PDEA 在 the Sixteenth Asia-Pacific Operational Drug Enforcement Conference (ADEC) (Tokyo, 22-24 February 2011)的報告；詳見 Kelley, "Trafficking of Methamphetamines from Myanmar and China to the Region," footnote 34。

⁴⁷ 詳見 Kelley, "Trafficking of Methamphetamines from Myanmar and China to the Region," pp. 66-68.

⁴⁸ Philippine Drug Enforcement Agency (PDEA), "Annual Report 2010" (Quezon City, 2010) (<http://pdea.gov.ph/our-accomplishments/annual-reports#2011-annual-report>), p. 13.

⁴⁹ 越南 Ministry of Public Security (MPS) Counter Narcotics Department (C-47)在 the International Drug Enforcement Conference (IDEC) FarEast Working Group (FEWG) Meeting (Bangkok, 1-3 March 2011)的報告；詳見 Kelley, "Trafficking of Methamphetamines from Myanmar and China to the Region," footnote 39。

⁵⁰ UNODC, *2014 Global Synthetic Drugs Assessment: Amphetamine-type Stimulants and New Psychoactive Substances* (New York: United Nations, 2014), p. 28.

⁵¹ 教育部、外交部及法務部所公布的資料，詳見 Leo S.F. Lin, "Conceptualizing Transnational Organized Crime in East Asia in the Era of Globalization: Taiwan's Perspective," Research Paper No. 146 (Research Institute for European and American Studies, Athens, Greece, October 2010), p. 25.

⁵² Lin, "Conceptualizing Transnational Organized Crime in East Asia in the Era of Globalization", p. 9.

⁵³ Ko-lin Chin and Sheldon X. Zhang, "The Chinese Connection: Cross-Border Drug Trafficking between Myanmar and China," Final Report to the United States Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice (April 2007)

灣(或香港)華人會利用哥倫比亞和秘魯的華人圈人脈，購買毒品並運送到利之所在的地區。⁵⁴不過，這裡所謂的華人，是否包括黑道集團呢？這就有所爭議了。雖然許多傳統的華人犯罪集團，像是香港的三合會和台灣的黑幫，長期以來一直被指控在亞太地區的跨國毒品運輸裡極為活躍，⁵⁵可是 Ko-lin Chin and Sheldon X. Zhang 則不同的看法，他們經過多年的訪調發現，沒有多大的證據指出毒品輸運和傳統華人犯罪集團之間有何明顯關係。他們也指出，這不表示那些集團的個別成員並未涉入毒品貿易，只不過他們相當確定，香港、台灣或美國之三合會型態的犯罪集團在跨國毒品輸運裡並未扮演任何活躍的角色，而東南亞的執法單位和政府官員也持同樣的看法。這是因為跨國犯罪活動具有較高的風險和不確定性，而傳統華人犯罪集團則較強調長期與持久的利潤，所以不會輕易涉入結果不易預期的情況裡。⁵⁶美國政府也在 2006 年首次承認，實際行動的緝毒人員多年來就已知道：香港的毒品貿易主要是為非隸屬團體的個人所掌控，而沒有證據顯示地區的毒品運送與香港三合會有何直接關聯。⁵⁷所以香港的(據稱為)國民黨外圍集團 14K (或台灣的竹聯幫)也許與金三角的海洛因工廠有關聯，不過在大多可以自產自銷的安非他命、K 他命等 NPS 的運銷方面，應該是不會任意插手的。⁵⁸

那麼，台灣與泰國在面對區域毒品猖獗的挑戰上，有何可以協調合作的做法呢？首先，兩國可以強化與毒品相關機構的能力，進行雙邊在毒品生產、使用和運輸上資訊和資料之收集和分享。譬如在安非他命及其先驅化學品方面，應持續監控其國內和區域市場之發展，分享彼此所擁有的資訊來協助法律的執行、維持公平正義，以及合理的健康衛生對應措施。從取締毒品的持有來看，執法者一般較容易查出毒品的消費者，譬如在取締派對鬧事、交通臨檢等時機，也同時查出使用者所持有的毒品。至於如何從查得的使用者追溯至銷貨者，就需要更多經驗

(<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/218254.pdf>), p. 49.

⁵⁴ Chin and Zhang, "The Chinese Connection," p. 59.

⁵⁵ 譬如見 Brian Sullivan, "International Organized Crime: A Growing National Security Threat," National Defense University Strategic Forum, 74 (May 1996) (<https://www.hsdl.org/?view&did=439060>); Glenn E. Curtis, et al., "Transnational Activities of Chinese Crime Organizations," *Trends in Organized Crime*, 7(3) (March 2002), pp. 19-57; Cindy A. Hurst, "North Korea: Government-Sponsored Drug Trafficking," *Military Review* (September-October 2005), pp. 35-37 (<https://library.uoregon.edu/ec/e-asia/read/NK-drugs.pdf>).

⁵⁶ Sheldon Zhang and Ko-lin Chin, "The Declining Significance of Triad Societies in Transnational Illegal Activities: A Structural Deficiency Perspective," *British Journal of Criminology*, 43(3) (1 June 2003), pp. 469-88.

⁵⁷ U.S. Dept of State, *International Narcotics Control Strategy Report 2006* (Washington, D.C.: Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, March 2006) (<https://www.state.gov/documents/organization/62393.pdf>).

⁵⁸ 菲律賓總統杜特蒂在今年九月底時曾指責說，香港的 K14 和台灣的竹聯幫在菲律賓操控毒品的貿易。他說：「...他們在外海烹煮殺怖，」然後運進菲律賓國內。他又在另一個場合(菲律賓憲法協會第 56 屆年會)說，菲律賓已成為竹聯幫的「客戶國」(client state)。台灣在馬尼拉的經濟文化辦事處則否認，台灣是菲律賓國內毒品的來源國。見 Dharel Placido, "Duterte: 14K, Bamboo triads behind drug proliferation in PH," ABS-CBN News, September 26, 2017 (<http://news.abs-cbn.com/news/09/26/17/duterte-14k-bamboo-triads-behind-drug-proliferation-in-ph>). 台灣的否認見 "Taiwan denies being source of illegal drugs in PH," ABS-CBN News, September 25, 2017 (<http://news.abs-cbn.com/news/09/25/17/taiwan-denies-being-source-of-illegal-drugs-in-ph>).

的累積。而如圖三所示，如果因加強毒品使用者的查緝，減少了毒品的交易，不過若無法同時減少供貨來源，將使毒品價格下降，而反而可能導致毒品消費數量的增加。所以，若能加強台泰雙邊執法經驗的分享，從毒品持有者的取締能同時更快速地降低毒品的需求和供給，這將有助於避免圖三情形的發生。

而除了經驗的分享外，執法技術的傳承也極重要。台灣雖然有不錯的海防能力，而且在近十年的裝備補強之後，硬體實力也已大增，但畢竟在緝毒的歷史以及國際交流較為缺乏，所以需要國際在訓練方面的協助。而如前所述，泰國在防堵與取締毒品運送和交易方面，有很長的歷史，也獲得很多寶貴的教訓。當然塔可信的法外措施，已經證明達不到長期的成效，而雖然我們比韓國多了死刑的懲罰，但顯然達不到有效的嚇阻。這就顯示重要的不在懲罰，而是在於查緝。我們不能否認台灣的企業、黑金、化學專才對泰國毒品的猖獗有著推波助瀾之效，而因台灣並非國際刑警組織的成員，所以泰國在獲取相關資訊以查緝台灣的關聯毒梟上，有一定的落差。另一方面，如果台灣在本身毒品的查緝尚無法擷取國際的經驗，即使有再強的檢警與海防能力，還是阻擋不住毒品製造「人才」的外流，以及中國與緬甸製造之合成毒品的輸入。所以，若能讓緝毒人力接受泰國的協助訓練，並藉以建立並加強資訊溝通管道，對雙邊來說都是有利的。

另一方面，安非他命是目前各國都甚為猖獗的 NPS 毒品，而只要有了先驅化學品，各國原則上都可以自產自銷安非他命，所以先驅化學品的管控就攸關重要。根據國際麻醉藥管制局(INCB) 2015 年的報告，27 個國家申報在 2014 年查獲的麻黃鹼(原材料或藥用形式)總量將近 35 百萬噸(MT)，而所查獲最大宗的麻黃鹼原材料是中國，為 31.5 MT，它同時也是幾乎全部被查獲之藥用麻黃鹼的來源國(3.2 MT)。在 2014 年，16 個國家也同時申報查獲假麻黃(pseudoephedrine)，包括 350 公斤的假麻黃原材料以及 1.3 MT 的藥用形式假麻黃。⁵⁹

美國國務院國際麻醉品和執法事務局(INL)在 2016 年的 INCSR 報告裡，提供了 2012-2014 會計年度的麻黃鹼和假麻黃進出口資料，⁶⁰印度、德國、新加坡、英國和台灣是 2014 年前五大輸出國，台灣從 2013 年的出口量 1,700 公斤上升至 2014 年的 2,151 公斤。至於 2013 年的前五大輸出國依次為德國、印度、新加坡、丹麥和中國。依據 Global Trade Information Services, Inc. (www.gtis.com)所匯集的 Global Trade Atlas (GTA)資料庫，前五大麻黃鹼輸出國在 2014 年的出口總量為 141,176 公斤，與 2013 年相較減少了 23.6%，而與 2012 年相較則減少了 3.5%。同時，前五大假麻黃出口國的出口總量從 2013 年的 1,059,247 公斤增加到 2014 年的 1,113,727 公斤，成長率 4.9%。2014 年的前五大假麻黃出口國為印度、德國、英國、台灣和中國。此外，2014 年前五大麻黃鹼進口國為印度、埃及、南韓、印尼和新加坡，五國總進口量為 87,623 公斤，少於 2013 年的 15,972 公斤和 2012 年的 11,731 公斤。至於假麻黃前五大進口國則依次為瑞士、土耳其、埃及、新

⁵⁹ INCB, *Report of the International Narcotics Control Board for 2015* (New York: United Nations, 2016)

(https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2015/English/AR_2015_E.pdf).

⁶⁰ 全球麻黃鹼與假麻黃的生產資料無法取得，因為主要生產者不願公布資料。

加坡和南韓，五國總進口量為 227,553 公斤。⁶¹

泰國並不生產前驅化學品，不過政府進口了大量的化學品供合法藥用和工業所需。為了防止這些前驅化學品從合法產業外洩，泰國於 1993 年成立了前驅化學品管制委員會(Precursor Chemical Control Committee)，負責前驅化學品的控制、監督控制作業，以及整合所有防止擴散部門的活動。藥品管制局辦公室(Office of the Narcotics Control Board)負責管制化學品非法擴散的執法行動。過去幾年來泰國當局的執法能力之改進以及對最終使用者的加緊管控，顯示從泰國外洩的合法化學品應該減少了。而來自中國和印度之藥品與化學品的增加，也進一步減少了對泰國之流通管道的倚賴。不過，相當數量的若干化學品像是乙酸酐(acetic anhydride)和麻黃鹼還是將由泰國進入緬甸的地下毒品工廠。假麻黃和麻黃鹼透過偷運者或飛機或貨櫃輪船進入泰國，在從泰國北部或東北各省的陸路轉運到緬甸、寮國或柬埔寨的安非他命製造中心。2012 年泰國食品與藥品署宣布禁止地方藥局販賣假麻黃，持有假麻黃藥丸的處罰是：少於五公克者處最高五年的監禁，多於五公克則處五至二十年的監禁。⁶²證據顯示，為了避開緬甸和中國與泰國之邊境的加強管控，毒品偷運者嘗試改變偷運的路徑。譬如說，更多的安非他命丸從緬甸經由寮國進入中國和泰國，而減少經由柬埔寨和越南。在 2014 年，在泰國瀕臨寮國的黎府(Loei Province)共查獲十批總量達到大約 1,900 萬顆的安非他命丸；數年來，寮國已經成為主要的毒品偷運的轉運點，透過該國極難巡察的山區和河邊地區。在 2013 年時，在寮國所查獲的安毒丸比 2012 年增加了近三分之一，從 1,000 萬上升至超過 1,500 萬顆，2011 年則為 460 萬顆。⁶³

所以，透過基礎建設的開發、人員的訓練和交流，以加強對前驅化學品的認定和剖析實攸關重要，包括與化學和製藥產業的接觸。這是台灣可以頗多著力的地方，以一個化學工業發達和麻黃鹼與假麻黃的主要出口國來說，台灣可以透過和泰國邊防與緝毒單位的合作，進行資訊與人員的交流，尤其是將我國毒品分類與管制的詳細做法，和泰國當局進行經驗的交流，相信對雙方都將帶來極大利益。同時亦可透過與泰國的交流，藉以參與東協的多邊機制，譬如其湄公河藥品管制備忘機制(Mekong Drug Control MOU)，以及東協的若干相關機制，像是東協 2016-2025 年加強共同體對抗非法藥品工作計畫(ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016-2025)、東協 2017-2019 年處置金三角非法藥品製造和運送合作計畫(ASEAN Cooperation Plan to Tackle Illicit Drug Production

⁶¹ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State, "Diplomacy in Action: Chemical Controls," in 2016 *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)* (Washington, D.C.: U.S. Department of State, 2016) (<https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2016/vol1/253224.htm>).

⁶² Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State, "Diplomacy in Action: Chemical Controls."

⁶³ "Trends and Patterns of Methamphetamine in East Asia and the Pacific and Recommendations from UNODC," summary Submission of the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) to Parliamentary Joint Committee on Law Enforcement Inquiry into Crystal Methamphetamine (June 2015) (<http://www.aph.gov.au/DocumentStore.ashx?id=d89303be-2036-46b6-906d-5713647f3da6&subId=352726>).

and Trafficking in the Golden Triangle 2017-2019) 。⁶⁴

泰台合作契機

,

⁶⁴ 見”Chairman’s Statement of the 31st ASEAN Summit,” Manila, the Philippines (13 November 2017) (<http://asean.org/storage/2017/11/final-chairman%E2%80%99s-statement-of-31st-asean-summit.pdf>).