

## 美国阿片类药物危机及中美禁毒合作

袁 莎

**【内容提要】**随着滥用阿片类药物致死的案例激增，美国当前陷入一场“阿片类药物危机”。此危机是由美国国内需求驱动所致，但美国却指责中国是输出芬太尼等合成阿片类药物的祸首。虽然中国已在打击非法芬太尼制贩方面做出积极努力，但是鉴于此危机成因复杂，波及面广，且不断发酵，美国可能会继续就该问题向中国施压。与此同时，禁毒合作也是当前中美为数不多的共识之一，两国可继续推进在此问题上的合作，为打开中美外交新局面寻找新契机。

**【关键词】**阿片类药物危机 中美禁毒合作 芬太尼 中美执法及网络安全对话

**【作者简介】**袁莎，中国国际问题研究院美国研究所助理研究员、博士。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2019) 01-0101-15

近年来，美国阿片类药物的滥用跃居美国人意外死亡原因的首位，酿成一场席卷全美的公共卫生危机。2017年10月，特朗普总统就药物成瘾和阿片类药物滥用问题，宣布美国进入“全国公共卫生紧急状态”，将该问题提升至联邦政府的优先政策议程。一年多来，危机并未得到根本缓解。这场危机是由美国国内需求驱动所致，美国却将矛头指向中国，特朗普甚至指责中国向美国输出芬太尼等人工合成阿片类药物，构成“战争”。<sup>[1]</sup>鉴于此危机成因复杂，波及面广，且不断发酵，美国可能会继续就该问题向中国施压。中国须驳斥美国的不实指控，敦促其直面本国社会根深蒂固的药品滥用问题，一味指责境外药品流入无助于危机的根本解决。与此同时，中国也在打击芬太尼制贩方面做出积极努力，2018年二十国集团会议期间，习近平主席宣布中国决定对芬太尼类物质进行整类列管，得到了国际社会的充分肯定。当前，中美关系中的不确定性增加，禁毒合作却成为两国为数不多的共识之一。两国可充分发挥中美执法及网络安全对话机制的积极作用，加强禁毒合作，联合打击芬太尼的非法生产和流通，为打开中美外交新局面寻找新契机。

## 一、美国阿片类药物危机的源起和影响

### （一）美国阿片类药物危机的源起

阿片类药物是指一系列强效止痛药和消遣毒品，包括处方药羟考酮（oxycodone）、吗啡（morphine）、可待因（codeine）等，以及人工合成阿片类药物芬太尼（fentanyl）和毒品海洛因（heroin）等。阿片类药物在短期内

---

[1] “Trump declares opioids from Mexico, China ‘almost a form of warfare,’ tells Sessions to sue drug makers,” *Fox News*, August 16, <https://www.foxnews.com/politics/trump-declares-opioids-from-mexico-china-almost-a-form-of-warfare-tells-sessions-to-sue-drug-makers>.

可有效缓解疼痛，倍受医务人员和病患的青睐，但其副作用却不容忽视。

20世纪90年代，在医药企业的游说和联邦政府的推动下，美国人开始大量使用处方和非处方阿片类药物。据统计，占世界总人口5%的美国消费了全球80%以上的阿片类药物；1991—2011年间，美国零售的阿片类处方药从0.76亿增至2.19亿份；对药物的依赖又让人们不断追求药效更强的药物，2002年只有1/6的患者会选择比吗啡更强效的药物，而2012年这一比例已达到1/3。<sup>[1]</sup> 美国国家药物滥用研究所的数据显示，2015年美国有约200万人患有与阿片类处方药相关的药物失调症，美国药物滥用致死案中有超过一半是因滥用合法处方药所致。<sup>[2]</sup>

同时，美国因滥用阿片类药物致死的案例也急剧上升。据美国疾病控制与预防中心数据，2015年有超过3.3万名美国人死于滥用阿片类药物，首次超过枪支和车祸的致死数量，跃居美国人意外致死原因的首位；2016年的死亡人数达4.2万，平均每天有115位美国人因此而死亡；2017年的死亡人数初步统计为4.9万，预计这一数字还将继续攀升。<sup>[3]</sup> 美国禁毒署指出，“药剂过量致死，尤其是处方药和海洛因致死，已经达到疫病的程度”。<sup>[4]</sup>

在阿片类药物中，人工合成芬太尼因药效强、价格低、运输易而迅速泛滥，其毒性可达海洛因的50倍，并常常被混入海洛因等毒品之中，让人容易在不知情的情况下过量服用，成为当前危害最大的阿片类药物。美国

---

[1] “America's Opioid Epidemic Is Worsening,” *The Economist*, March 6, 2017, <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/03/daily-chart-3>.

[2] National Institute on Drug Abuse, “Opioid Overdose Crisis,” <https://www.drugabuse.gov/drugs-abuse/opioids/opioid-overdose-crisis#one>.

[3] Centers for Disease Control and Prevention, “Opioid Overdose,” <https://www.cdc.gov/drugoverdose/epidemic/index.html>.

[4] U.S. Department of Justice Drug Enforcement Administration, “2015 National Drug Threat Assessment Summary,” October 2015, <https://www.dea.gov/docs/2015%20NDA%20Report.pdf>, p.iii.

疾病控制与预防中心 2016 年发布报告称，2014 年因滥用芬太尼致死案较前一年上升了 79%，2015 年再次上升了 72.2%。<sup>[1]</sup>由此可见，美国的药物成瘾问题日趋严重。

## （二）阿片类药物滥用的危害

阿片类药物滥用问题已经席卷全美，对美国民众的身体健康、国家经济和社会安全都产生了严重且持续的危害。

一是健康危害。阿片类药物产生的镇静作用会影响大脑呼吸神经，过量使用会导致呼吸衰竭甚至死亡。此类药物药效强，容易让人产生依赖，并不断追求药效更强的药物，而且这种依赖性还会从母体遗传给新生儿。它产生的快感也容易让人成瘾，许多患者先使用处方药来缓解疼痛，在处方期结束后会转而寻求海洛因等非法毒品。使用不干净的针头进行静脉注射阿片类药物，也容易造成感染，导致艾滋病和丙型肝炎等传染病传播。2015 年，印第安纳州斯科特县集中爆发 200 多例艾滋病，促使联邦疾病控制与预防中心发布警告，而阿片类药物静脉注射正是罪魁祸首。

二是经济负担。阿片类药物滥用给美国个人、家庭和社会带来沉重的经济负担。受害者不仅健康受损，还会失去工作，家庭破裂，陷于贫困。阿片类药物的滥用也给美社会带来巨大的经济负担。据白宫经济顾问委员会数据，2015 年美国阿片类药物危机产生的经济成本就高达 5,040 亿美元，包括医保开销、治疗费用、司法成本、生产率损失等，占当年 GDP 的 2.8%。<sup>[2]</sup>美国劳动力市场也因此遭受重创，1999—2015 年间，美国男性劳动参与率显

---

[1] United States Centers for Disease Control and Protection, “Increases in Drug and Opioid Overdose Deaths—United States, 2010–2015,” *Morbidity and Mortality Weekly Report* 65:50, December 16, 2016, <http://www.cdc.gov/mmwr/volumes/65/wr/mm655051e1.htm>.

[2] The Council of Economic Advisors, “The Underestimated Cost of the Opioid Crisis,” November 2017, p.1.

著下降，其中与阿片类药物直接相关的达 20%。<sup>[1]</sup>

三是社会危害。阿片类药物滥用已成为困扰美国社会的严峻问题，导致贫富差距扩大、有组织贩毒猖獗、暴力犯罪上升，社会治安恶化。从年龄分布看，药物滥用成为 50 岁以下美国人致死的最大原因，其中 2/3 的死亡案是阿片类药物所致，而长期受疼痛困扰的老年人也深受其害。从族群分布看，超过八成的阿片类药物滥用者是非拉丁裔白人。从地理分布看，美国大城市是重灾区，内陆乡村地区由于医疗基础设施落后、失业率居高不下和意识薄弱，这一问题也日益严重。美中部地区的南达科他州、北达科他州、怀俄明州、蒙大拿州、爱达荷州、威斯康星州、密苏里州、西弗吉尼亚州、肯塔基州已形成一条“阿片带”（opioid belt）。极右翼民粹主义在这一地区借机崛起，成为撕裂美国社会的新“毒瘤”。

随着阿片类药物泛滥和致死案件激增，从奥巴马政府开始，美国社会逐渐认识到这一问题的严重性，开始将打击阿片类药物滥用问题提上日程。2015—2016 年，美国禁毒署（DEA）针对芬太尼的危害发布了全国性的卫生和公共安全警告。<sup>[2]</sup>2016 年，奥巴马签署《综合成瘾与康复法案》和《21 世纪治愈法案》；马萨诸塞、马里兰、弗吉尼亚、佛罗里达、亚利桑那和阿拉斯加等州纷纷宣布进入阿片类药物危机的“紧急状态”。

---

[1] Alan B. Krueger, “Where Have All the Workers Gone? An Inquiry into the Decline of the U.S. Labor Force Participation Rate,” *BPEA Conference Drafts*, September 7–8, 2017, <https://www.brookings.edu/bpea-articles/where-have-all-the-workers-gone-an-inquiry-into-the-decline-of-the-u-s-labor-force-participation-rate/>.

[2] U.S. Drug Enforcement Administration, “DEA Issues Nationwide Alert on Fentanyl as Threat to Health and Public Safety,” March 18, 2015, <https://www.dea.gov/press-releases/2015/03/18/dea-issues-nationwide-alert-fentanyl-threat-health-and-public-safety>; U.S. Drug Enforcement Administration, “DEA Warning to Police and Public: Fentanyl Exposure Kills,” June 10, 2016, <https://www.dea.gov/press-releases/2016/06/10/dea-warning-police-and-public-fentanyl-exposure-kills>.

## 二、特朗普政府的打击措施及不足

特朗普上台后，宣布美国因阿片类药物滥用问题，进入“全国公共卫生紧急状态”，并采取多项打击措施。但由于这一问题的广泛性、复杂性和严重性，联邦政府的措施并未取得立竿见影的效果。

### （一）宣布“全国公共卫生紧急状态”

当前，爆发阿片类药物危机的地区主要集中在阿巴拉契亚山脉和“锈锈地带”的美国内陆农村，而这些地方也正是坚定支持特朗普的选区。在2016年总统竞选中，阿片类药物危机成为特朗普的一大竞选议题。

特朗普执政后立即就此议题展开行动。2017年3月，他签署行政令，设立“总统打击药物成瘾和阿片类药物危机委员会”，任命新泽西州州长克里斯·克里斯蒂担任主任，授权女婿贾里德·库什纳领导的“白宫美国创新办公室”参与设计危机管控战略，还在2018年度预算案中划拨一定资金用于阿片类药物滥用的预防、治疗和执法。8月，总统打击药物成瘾委员会发布初步调查报告，指出美国“每天约有142人因滥用药物而死亡”，“就像每三周就发生一次‘9·11’事件”，而“阿片类药物是导致美国这场药物成瘾和滥用危机的一个重要原因”，建议总统立即宣布“全国紧急状态”。<sup>[1]</sup>特朗普随即表示阿片类药物危机是一项“全国性的紧急事件”，并宣布9月17—23日为“处方阿片类药物和海洛因泛滥宣传周”。10月26日，特朗普根据《公共卫生服务法案》正式宣布阿片类药物疫情进入“全国公共卫生紧急状态”，称其为“美国历史上最严重的药物危机”。<sup>[2]</sup>这一举措将阿片

[1] The White House, “President's Commission on Combating Drug Addiction and the Opioid Crisis,” <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/ondcp/commission-interim-report.pdf>.

[2] The White House, “Remarks by President Trump on Combatting Drug Demand and the Opioid Crisis,” Washington, D.C., October 26, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/10/26/remarks-president-trump-combatting-drug-demand-and-opioid-crisis>.

类药物滥用问题置于联邦政府的政策优先位置，要求相关机构从已有预算中划拨更多款项以应对这一危机，并扫清官僚机构的障碍，加大应对的力度和效率。为此，国会划拨 40 亿美元投入阿片类药物危机的防治。2018 年 9 月，国会两党一致通过一项重量级法案，加大对阿片类药物滥用问题的治疗，以及对非法芬太尼等阿片类药物邮寄的打击力度，鼓励开发不会成瘾的疼痛疗法，并预计再投入 30 亿美元的资金。

联邦政府打击阿片类药物泛滥的工作在预防、治疗和执法方面三管齐下。在预防方面，加大宣传教育力度，提高医疗从业人员和民众的认知和意识；加大科研投入，开发不会成瘾的止痛药和防止药物成瘾的疫苗；将药物成瘾和滥用界定为一场“疫病”、“危机”和“紧急状态”，以获得社会关注，帮助患者接受治疗，促使政府采取更大力度应对。在治疗方面，增强数据收集和汇报，加快药物和器材的发放，提供纳洛酮（naloxone）和盐酸烯丙羟吗啡酮（Narcan）等逆转药物，为边远乡村民众提供远程医疗等。美国卫生及公共服务部发布打击阿片类药物的战略，内容涉及提供预防、治疗和康复支持，增加逆转药物的数量并改进分配，加大公共卫生数据汇报和收集，支持前沿科学研究，以及建立更好的疼痛管理方案等诸多方面。<sup>[1]</sup>在执法方面，卫生及公共服务部负责统筹领导处方和非处方阿片类药物的监管和执法。下属各局，包括物质滥用和心理健康服务局、疾病控制和预防中心、国立卫生研究院、食品药品监督管理局等负责具体工作，如加强药品安全标签审查，收紧阿片类止痛产品的流通，要求羟吗啡酮注射剂退出美国市场等。美国执法部门则加大对非法芬太尼和海洛因的打击力度：司法部对境内外非法输入和售卖阿片类药物的个人和集团开启法律程序；国土安全部和美国邮政负责加强进入美国的包裹审查。国会也通过法案向美国海关和边境保护局划拨 900 万美元，用以检测非法芬太尼及其他人工合

---

[1] U.S. Department of Health & Human Services, “Opioids: The Prescription Drug & Heroin Overdose Epidemic,” <https://www.hhs.gov/opioids>.

成阿片类药物的化学筛查工作。国务院、国防部、退伍军人事务部等部门也加入了这场行动。

## （二）美国应对阿片类药物危机的不足

特朗普宣布向阿片类药物泛滥问题开战以来，此危机受到全美，甚至全世界的关注，也取得了一些积极进展，但却并未得到根本缓解。究其原因主要有以下三点。

一是缺乏具体、完整、可行的战略。特朗普原本承诺会根据《斯坦福救灾与应急救援法案》宣布美国因阿片类药物泛滥问题而进入“全国紧急状态”，这意味着将授权给联邦政府，以动用联邦紧急事务管理署下设的救灾基金，用于应对需要大量投入的灾难性事件。但是特朗普政府最终认定，阿片类药物成瘾具有大规模、长期性和反复性的特征，无法确定明确的退出时间和机制，因此仅仅选择宣布“全国公共卫生紧急状态”，但“全国公共卫生紧急状态”却不足以解决这一问题。因为这一措施无法满足高额医疗救助和缉毒执法费用的要求，也无法应对复杂的法律问题和隐私权问题。此外，这一措施的期限为3个月，只有通过不断延期，才能维持法律效力。

二是政治极化和党派斗争。虽然目前打击阿片类药物泛滥得到了特朗普政府的支持，但与共和党反对强制性医疗制度的传统存在矛盾。2012年，美国国会共和党曾力促停止针具交换的联邦资金项目，这在一定程度上导致了印第安纳州艾滋病的爆发。2016年，国会共和党推动通过的一项法案也对打击阿片类药物泛滥造成了阻碍。而共和党正在推行的削减公共医疗补助费用、废除和取代奥巴马医改、削减美国国家药品政策控制办公室的预算，以及特朗普计划削减联邦大型打击艾滋病计划等举措，都会为有效应对阿片类药物滥用问题设置障碍。

三是美国社会对药物成瘾的忽视和歧视。美国的阿片类药物滥用问题因为涉及地域广、发病周期长、社会误解深等原因，长期处于被忽视地位。芬太尼等合成阿片类药物本是在美欧实验室中研制，却因为大药企推销导



致滥用，致使美国形成一种“止痛”文化。联邦政府立法限制阿片类药物的销售，反而助长了非法毒品在黑市的流通。一些州将吸食大麻合法化，致使美国人毒品成瘾。例如 2010 年，美国政府曾展开打击过度开处阿片类止痛剂的行动，这使得 2012 年阿片类药物处方量有所下降，但许多病患却转而寻求平价替代的非法海洛因，因而导致同期海洛因致死案急剧攀升。<sup>[1]</sup>此外，美国面临的药物成瘾问题远远不止阿片类药物一种。在特朗普大力打击阿片类药物之后，美国因滥用甲基化酒精、强效可卡因、二氮等药品致死案例激增，而美国每年因过量饮酒致死人数高达 8 万人，也没有得到应有的重视。<sup>[2]</sup>美国传统上对药物成瘾者的歧视和污名化，例如称之为“瘾君子”，这种标签化的社会氛围使得不少病患踟躇于正规医疗体系之外，因此无法得到及时治疗，导致情势进一步恶化。

### 三、中美禁毒合作的必要性及其前景

当前，中美经贸摩擦加剧，双边关系中的不确定性增强。面对美国阿片类药物危机，积极开展两国之间的禁毒务实合作，可成为中美外交的突破口。

#### （一）中美禁毒合作的必要性和前景

进入 21 世纪，随着“实验室毒品”的涌现，阿片类药物成为全世界面临的新挑战。中美两国也面临严峻的国内国际毒品形势，应通过加强禁毒合作，共同打击阿片类药物泛滥问题。

首先，中美禁毒合作具有必要性。中美已形成打击毒品的利益、责任

---

[1] 有关数据详见：Center for Disease Control and Prevention, “Heroin Overdose Data,” <https://www.cdc.gov/drugoverdose/data/heroin.html>.

[2] Brianna Ehley, “Meth and Cocaine Complicate Trump’s War on Drugs,” *Politico*, October 23, 2018, <https://www.politico.com/story/2018/10/23/trump-war-on-drugs-876633>.

和命运共同体。一方面，美国政府称中国是世界上最大的芬太尼生产国，指责中国的非法药品商在实验室中不断研制新型芬太尼药物，并通过直接向美国邮寄、经墨西哥或加拿大边境走私，或向墨西哥出口芬太尼原料而流入美国。虽然美国应从其国内需求侧着手，应对阿片类药物危机，但中国亦可从供给侧干预，打击国内非法制贩。另一方面，合成药物和毒品滥用在中国也呈增长态势。《国家药物滥用监测年度报告（2016年）》指出，合成毒品是新发生药物滥用人群的主要种类，滥用人群占86.8%，医疗用药品滥用比例为3.7%，且呈抬头倾向。<sup>[1]</sup>如不加以重视，恐会成为伤害公民健康、扰乱公共秩序的新因素。中国国内许多人对毒品的印象仍停留在海洛因、大麻之上，对新型合成芬太尼类药物的毒性不甚了解。加之经济利诱巨大，许多人铤而走险，参与毒品制贩。中国应加大对阿片类药物毒性、法律列管和执法机制等方面的宣传教育，提高企业责任和公民责任意识，抬高违法成本，切实阻遏非法毒品的制贩。

其次，中美禁毒合作也具有可行性。中国政府历来高度重视毒品问题，对毒品实行“零容忍”，已颁布并执行一系列禁毒法律法规。中美两国在禁毒方面也有长期的合作传统，在上世纪70年代尼克松政府期间，随着中美关系的解冻，两国曾在打击“金三角”地区贩毒合作方面做过有益的尝试。<sup>[2]</sup>进入21世纪，尤其是中国共产党第十八次全国代表大会以来，全国禁毒工作稳步推进，全面贯彻落实《中共中央、国务院关于加强禁毒工作的意见》，积极打造“全覆盖毒品预防教育、全环节管控戒毒人员、全链条打击毒品犯罪、全要素监管制毒物品、全方位监测毒情态势、全球化禁毒国际合作”的“六全”禁毒体系；中国还积极创新禁毒工作，例如创新打击制毒犯罪工作机制、创新堵源截流工作机制、发布《关于加强互联网禁毒工作的意见》，

---

[1] 国家食品药品监督管理总局：《国家药物滥用监测年度报告（2016年）》，2017年8月11日，<http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0844/175994.html>。

[2] 张勇安：《尼克松政府时期中美禁毒合作的尝试》，载《世界历史》2013年第5期。

发布《中国互联网禁毒公约》等。<sup>[1]</sup>中国的禁毒工作取得积极进展，例如侦破“10.5”湄公河专案等一批大案要案。十九大后，中国的禁毒工作将进一步进入持续攻坚阶段。

第三，中国在打击芬太尼制贩方面已做出积极努力。21世纪以来，随着新精神活性物质的涌现，中国在2010年后加大了对此类物质的管制力度，2015年一次性列管了116种新精神活性物质。其中，芬太尼类等物质也是中国大力列管的对象。2017年3月，国家禁毒办将4种卡芬太尼类物质加入列管目录。2018年9月1日，又宣布将32种新精神活性物质列入非药用类麻醉药品和精神药品管制品种的增补目录，其中包括四氢呋喃芬太尼和四氟异丁酰芬太尼两种芬太尼类物质。当前，中国列管的新精神活性物质已达170种，列管的芬太尼物质达25种，超过了联合国列管的21种。2018年10月二十国集团会议期间，习近平主席又宣布，中国决定将对芬太尼类物质进行“整类列管”，并将启动有关法规的调整工作。此外，中国已采取了多项举措管制，以打击此类物质的制造、贩卖和走私。自2017年以来，中国已破获制贩新精神活性物质案件7起，抓获犯罪嫌疑人53名，捣毁地下加工厂4个，缴获各类新精神活性物质1,178千克，破获上海灿禾公司等大案。<sup>[2]</sup>中国政府在禁毒方面的努力表明，中美禁毒工作是相互契合的。

## （二）中美禁毒合作的方向

中美两国在开展禁毒合作方面已建立共识，并取得初步成效。未来，须进一步完善合作机制，加大执法力度，共同助力全球毒品治理。

一是完善合作机制。2003年，中美建立禁毒合作情报交流会机制，迄今为止，已举办9届交流会，为中美开展务实禁毒合作提供了很好的平

---

[1] 中国禁毒网：《党的十八大以来全国禁毒工作取得显著成效》，[http://www.nncc626.com/2018-05/31/c\\_129883764.htm](http://www.nncc626.com/2018-05/31/c_129883764.htm)。

[2] 中国禁毒网：“‘四氢乙卡西酮等32种新精神活性物质’新纳入列管目录”，[http://www.nncc626.com/2018-08/30/c\\_129942978.htm](http://www.nncc626.com/2018-08/30/c_129942978.htm)

台。2017年10月，第八届中美禁毒情报交流会在北京举行，两国在可卡因贩运、芬太尼药物、新精神活性物质管制、毒检技术交流、氯胺酮国际列管、减少毒品需求等具体方面展开沟通，以期进一步推动双边禁毒合作的切实开展。2018年11月，第九届中美禁毒合作情报交流会在美国召开，双方交流了最新的毒品形势，通报了互涉线索和案件进展，就芬太尼列管、新精神活性物质管制、涉毒反洗钱等方面的合作进行了务实而深入的探讨。中美禁毒合作也成为中美执法及网络安全对话优先讨论的事项。2017年10月初，首届中美执法及网络安全对话会在美国华盛顿召开，打击阿片类药物成为禁毒合作的重要内容。中美应继续发挥中美执法及网络安全对话会的作用，进一步将打击芬太尼物质的非法生产和流通作为重点，完善禁毒合作的对话机制。

二是加强联合执法。中美禁毒联合执法已经取得了一些积极进展。2017年，中国国家禁毒办向美方通报了寻购芬太尼等毒品线索400余条、美国客户购买新精神活性物质情报500余条，成功联合破获“河北王凤玺案”等一系列重大跨国贩毒案件。<sup>[1]</sup>但是，当前中美对阿片类药物供求情况仍缺乏确切信息，双方须加强数据收集和分析，打造大数据，加强信息交流、情报共享和办案协作。中美也须完善执法合作联络小组，在打击可卡因和芬太尼制贩、新精神活性物质管制、毒检技术交流、氯胺酮国际列管、减少毒品需求等方面开展技术合作、人才培养、联合执法，共同应对禁毒过程中的困难和挑战。

三是共同助力全球毒品治理。当前，跨国毒品制贩泛滥，药物滥用问题也正在全球化。虽然美国的阿片类药物危机得到广泛关注，但是发生在发展中国家的药物滥用危机却没有引起国际社会的足够重视。作为负责任的大国，中国遵守并维护《联合国禁毒公约》，积极参加国际禁毒组织，加

---

[1] 中国禁毒网：“‘四氯乙卡西酮等32种新精神活性物质’新纳入列管目录”，[http://www.nncc626.com/2018-08/30/c\\_129942978.htm](http://www.nncc626.com/2018-08/30/c_129942978.htm)。

入了联合国毒品和犯罪办公室“全球 SMART 项目”、国际麻醉品管制局“离子项目”等一系列全球毒品治理行动。此外,中国还积极参与地区毒品治理,例如,中国主动引领大湄公河区域禁毒合作,积极参与东盟-中国的禁毒合作,推动中、老、缅、泰、柬、越“平安航道”联合扫毒活动。中国还在上合组织框架内,与域内国家共同打击阿片类药物非法供应链、资金流和恐怖主义。2018年11月,巴黎公约组织高级别专家高级别会议在北京上合组织秘书处举行,以推动关于打击阿富汗阿片剂非法走私的“巴黎公约倡议”(Paris Pact Initiative)的进一步落实。中国还在“一带一路”沿线推进与参与国家的禁毒合作。

中美双方可在联合国框架内开展阿片类药物滥用的国际交流和合作,推动联合国“可持续发展目标”(SDGs)的实现。两国也须加强双边、多边和区域禁毒合作,加大对外缉毒援助和培训,提升周边国家禁毒能力,从源头遏制毒品,为全球毒品治理做出贡献。

### (三) 中美禁毒合作的挑战

毒品犯罪屡禁不止,禁毒是国际社会一项永久的事业。作为一种新型毒品,阿片类药物为禁毒合作带来诸多挑战,尤其是在打击芬太尼制贩的务实合作过程中,中美两国面临一系列新困难。

一是芬太尼制贩具有复杂性。芬太尼制贩的数量庞大、分散、隐蔽,给监管、追踪、执法带来巨大的困难。在列管和执法加大的情况下,犯罪分子只需对化学结构进行微小改变,即可合成无数种形式的新化合物。新品种的不断涌现,对监测、预防和控制阿片类药物构成了日益严峻的挑战。因此,“一刀切”打击芬太尼制贩的政策无法有效应对这一问题,甚至会适得其反。此外,毒品走私渠道日益隐蔽,支付方式不断翻新,往往与暴力、洗钱、跨国犯罪等非法活动相联系,增加了整治的难度。因此,禁毒立法绝非一劳永逸,应与时俱进。中美两国在合作过程中,须密切跟踪形势,不断更新禁毒立法,创新执法手段,建立预警机制,着力打击毒品交易的

暗网、运输链和资金链。两国也应加大研发治疗、逆转、预防的药物、技术和器材，通过疏堵结合，切实减少对阿片类药物的需求。

二是现有的禁毒制度建设尚不完善。当前，非法阿片类药物的制贩分散在各地非法实验室、加工厂和街头巷尾。而中美两国在打击阿片类药物方面的禁毒制度尚不完善，执法能力尚有欠缺，化学制药领域的监管仍存在薄弱环节。为此，两国在国内执法时，须增加相应的人力、财力和物力，统筹规划、部门联动；整合公共安全、食品药品、医药卫生、网络安全、海关等政府资源，加大中央或联邦政府和地方政府的执法协调，打破地方保护壁垒，惩处相关腐败和寻租；寻求邮政系统、快递公司、门户网站、金融机构等在包裹运输和非法资金流的检查、跟踪、打击等方面的配合。

三是美方并没有正视问题的根源。阿片类药物危机的成因复杂，而美国一味指责中国是输出芬太尼的祸首，甚至有人称这是中国对美国发动的一场新“鸦片战争”，<sup>[1]</sup>但是美国的指控缺乏证据支撑。美国向中国通报涉及中国的情报线索有限，2017年以来仅数十起，无法证明芬太尼物质主要来自中国。据联合国2018《世界毒品问题报告》，阿富汗的罂粟种植驱动了创纪录的阿片剂生产；哥伦比亚的可卡因种植在2015—2016年间也激增1/3，导致阿片剂充斥世界毒品市场。<sup>[2]</sup>实际上，美国人对阿片类药物成瘾是由大型药企推销所致。2017年起，纽约、新罕布什尔、密苏里和南卡罗莱纳州纷纷状告强生、普渡、艾尔健等制药公司存在阿片类药物误导性营销。美国对阿片类药物的巨大需求促使美国境内和拉美的毒贩为了牟取暴利，将芬太尼作为假冒处方药出售，或将其掺入其他毒品，推高阿片类药物生产，引发阿片类药物和毒品在全世界泛滥，同时也造成拉美国家贩毒团伙暴力

---

[1] Austin Bodetti, “China-US Cooperation and the New Opium War,” *The Diplomat*, August 16, 2017, <https://thediplomat.com/2017/08/china-us-cooperation-and-the-new-opium-war/>.

[2] United Nations Office on Drugs and Crime, “Executive Summary: Conclusions and Policy Implications,” *World Drug Report 2018*, June 2018, p.8.

上升，民众流离失所。据统计，2007—2017年间，共有17.7万墨西哥人因毒品暴力死亡，实际数字应远高于此。<sup>[1]</sup>对此，美国前国务卿雷克斯·蒂勒森和前国土安全部长约翰·凯利曾公开承认，如果美国想终止毒品走私和跨境犯罪的问题，就必须承认美国毒品成瘾的问题。蒂勒森指出，“如果没有我们，墨西哥就不会有跨国有组织犯罪的问题。”<sup>[2]</sup>由此可见，美国强大的内需是驱动其国内阿片类药物泛滥的主要原因。

总之，美国当前的阿片类药物危机源于其国内巨大且不断增长的内需驱动，并非形成于旦夕之间，也无法一蹴而就地解决。美国应该正视国内危机的根源，切实寻找应对危机的途径。美国政府对中国的单方面指责主要基于情绪宣泄，并没有直面美国社会的深层问题，也无助于问题的解决。实际上，中国在本国未出现大规模阿片类药物滥用情况下，已大力打击此类药物的制贩，定期发布国内监测情况和预警，并取得显著成效。中国须坚决驳斥不实指控，防范美国将该问题作为攻击中方的新口实。同时需要看到，阿片类药物的泛滥、成瘾和过量使用已经成为一个严峻的全球性问题，将深刻影响各国人民的健康福祉和经济社会发展。美国政府对这一问题的重视和应对措施，以及面对的困难和挑战，将对其他国家的类似问题提供借鉴，中美禁毒合作也将为国际禁毒事业做出积极贡献。

【收稿日期：2018-12-13】

[1] Vanda Felbab-Brown, “Hooked: Mexico’s Violence and U.S. Demand for Drugs,” Brookings Institution, May 30, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/30/hooked-mexicos-violence-and-u-s-demand-for-drugs/>.

[2] “Tillerson: US Must Deal with Demand to Stem Drug Violence,” *U.S. News*, May 18, 2017, <https://www.usnews.com/news/politics/articles/2017-05-18/tillerson-us-must-deal-with-demand-to-stem-drug-violence>.